

平成28年（行ウ）195号、同205号、同212号

原告 山崎彰 ほか114名

被告 国（行政処分庁 厚生労働大臣）

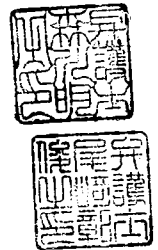
## 準備書面（9）

2018年2月6日

大阪地方裁判所第7民事部合議1口係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 森 川 明  
弁護士 尾 崎 彰 俊



### 第1. はじめに

被告は、原告らの本件年金減額改定は憲法 25 条に違反するとの主張に対して、堀木訴訟最高裁昭和 57 年 7 月 7 日大法廷判決などを引用して、「憲法 25 条の趣旨に応えて具体的にどのような立法裁量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、濫用をみざるを得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いわなければならない」として、「平成 24 年改正法は、その立法目的及び具体的内容について、いずれも合理性を有するものであり、著しく合理性を欠くものとはいえない」と主張する（被告第 1 準備書面 49 頁以下）。

原告らは、国民の生存権を保障する、憲法 25 条に関わる領域を研究している尾形健教授（同志社大学）による意見書と提出した（甲全第 47 号証）。

本準備書面は、憲法 25 条の観点から、原告らの主張を補足するものである。

### 第2. 堀木訴訟最高最高裁判決の法理と批判

憲法 25 条をめぐる領域の先例である、堀木訴訟最高裁判決（最大判昭 57・7・7 民集 36 卷 7 号 1235 頁。以下、「堀木訴訟最判」という）による 25 条理解を次の通りである。

## 1. 判旨

本判決は、25条について、(1)憲法25条は全体として国権の作用に対する綱領的性格を有し、立法府に広い裁量を認めたものであるが、(2)立法措置が著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱・濫用とされるときは裁判規範として作用すること、を判示した。判決は、最大判昭23・9・29刑集2巻10号1235頁（いわゆる食糧管理法違反被告事件。以下「食糧法事件」という）の趣旨をふまえたうえで、次のようにいう。

①「このように、憲法25条の規定は、国権の作用に対し、一定の目的を設定しその実現のための積極的な発動を期待するという性質のものである」。②「しかも、右規定にいう『健康で文化的な最低限度の生活』なるものは、きわめて抽象的・相対的な概念であつて、その具体的内容は、その時々における文化の発達程度、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であるとともに、右規定を現実の立法として具体化するに当たつては、国の財政事情を無視することができず、また、多方面にわたる複雑多様な、しかも高度の専門技術的な考察とそれに基づいた政策的判断を必要とするものである」。③「したがつて、憲法25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いわなければならない」。

## 2. 判決にみる憲法25条理解

判旨が次の点を示すところが注目される。

まず、本判決が、食糧法事件を引用し、憲法25条1項2項がいずれも福祉国家の理念に基づく国の責務を宣言したものであることを述べるように、ここでは、原審たる大阪高判昭50・11・10行集26巻10・11号1268頁等にみられた、立法裁量の憲法的規律について25条1項2項を区別する立場に与することなく、およそ25条に基づく立法措置が立法府の広い裁量に委ねられるとしている。

次いで、本判決は、生存権を、「国権の作用に対し、一定の目的を設定しその実現のための積極的な発動を期待するという性質のもの」、と位置づける（上記判旨

①)。ここでは、食管法事件や朝日訴訟最高裁判決（最大判昭 425・24 民集 21 巻 5 号 1043 頁。以下「朝日訴訟最判」という）の傍論のように、25 条がそれ自体で具体的な権利を付与するものではなく、「社会的立法及び社会的施設の創造拡充」（食管法事件）である社会保障各法等により、はじめて具体的権利となることが前提とされる。これらからすると、各種自由権等と生存権とでは、権利の性格が異なるものと解されているかのようである。

そして、生存権を具体化する立法について広範な立法裁量に委ねることを前提としつつも（上記判旨②）、「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」については、裁判所による審査・判断に服する点が述べられ、この点で、憲法 25 条は裁判規範性を有することが示されている（上記判旨③）。朝日訴訟最判も、厚生大臣（当時）による生活保護基準（生活保護法 8 条）について、「現実の生活条件を無視して著しく低い水準を設定する等憲法および生活保護法の趣旨・目的に反し、法律によって与えられた裁量権の限界をこえた場合または裁量権を濫用した場合」には司法審査の対象となることを述べていたが、これらからすると、一定の範囲ではあるが、国民の生活保障にかかる権利・利益については、憲法上保障されることが看取される。

### 3. 政治部門の裁量をめぐる問題

#### (1) 堀木訴訟最判の問題点

以上のように、堀木訴訟最判は、(1)25 条を一体として解したうえで、(2)具体的権利は同条ではなく法律等によって付与され、本条は一定の目的設定とその実現のための積極的国権発動が期待される性格のものであるが、(3)一定の場合には裁判規範として司法審査がなされ、その限りで 25 条にかかる権利・利益は憲法上保障されたもの、と解している、と読むことができる。

この領域をあげて「立法府の広い裁量」に委ね、政治部門の裁量を広汎に承認したことは大きな問題である（上記判旨③）。この点については、先にも若干言及したように、生活保護法の保護基準の違法性が争われた朝日訴訟最判でも傍論ではあるが、「何が健康で文化的な最低限度の生活であるかの認定判断は、いちおう、厚生大臣の合目的的な裁量に委されており、その判断は、不当の問題として政府の政治責任が問われることはあっても、直ちに違法の問題を生ずることはない。ただ、

現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定する等憲法および生活保護法の趣旨・目的に反し、法律によって与えられた裁量権の限界を超えた場合または裁量権を濫用した場合には、違法な行為として司法審査の対象となることを免れない」、としていることは重大な問題である。

### 第3. 生存権の理論的基礎

#### 1. 人格的自律権論と生存権

生存権が保障されることの理論的基礎について、わが国憲法学の人権論で展開された、いわゆる人格的自律権論が一つの手がかりを与える。この立場によれば、「憲法は、それが示唆する社会連帯性の観点…から、各人の自律権の実現を相互的に助けるという趣旨で社会権を保障している」、という理解が示唆される（樋口陽一ほか『注解法律学全集1 憲法I』（青林書院、1994年）266頁（佐藤幸治執筆））。そして、「自律した個人も“挫折する”ことがあり、「生存権は、何らかの事情で自律権を全うできない状況におかれた場合に、再び自律的存在たりうるよう物的環境的に社会として手助けをするという趣旨のもの」、と解される（佐藤幸治「立憲主義といわゆる『二重の基準論』」芦部信喜先生古稀記念『現代立憲主義の展開(上)』（有斐閣、1993年）所収3頁、28頁。また、佐藤幸治『国家と人間』（放送大学教育振興会、1997年）105頁。なお佐藤幸治「『人格的自律権』に関する補論」阿部照哉先生喜寿記念『現代社会における国家と法』（成文堂、2007年）所収3頁参照）。また、社会保障法学において、社会保障制度を、「自律した個人の主体的な生の追求による人格的利益の実現…のための条件整備」ととらえ、「憲法との関連では13条に規範的根拠をおく」立場も主張されている（菊池馨実『社会保障の法理念』（有斐閣、2000年）140頁、同『年金保険の基本構造』（北海道大学図書刊行会、1998年）525頁。）。

#### 2. 生存権保障の重層構造的把握

こうした見地からすれば、抽象的・理念的には、憲法25条1項にいう最低生活水準とは、各人が、現実の社会状況下において、自己の生を自律的・主体的に構想し、かつ達成する能力の水準として位置づけることができる。自律的・主体的生のための生活保障にかかる条件整備については、人生の各過程・各側面における必要・

需要に応じて、多様に検討すべきものと考えられる。この点で、生存権保障は、基礎的生活保障にとどまらない、様々な段階・射程を持つこととなるのであって、25条による立法・行政裁量への規律も、それに依拠して、個別具体的に検討しなければならない。

憲法 25 条が、人の具体的生のあり方と深く関わり、また、裁判規範性を有することと関連して、まず、生活保障にかかる必要・需要が存在することが明白であるにもかかわらず一切措置を講じない場合や、保障水準が極めて低度の場合など、およそ人が自律的生を営むことが著しく困難か又は不能とするような事態は、憲法上厳しい非難に値するのであって、裁判所は、それが立法又は行政行為のいずれであっても、こうした場合には毅然とした態度で審査に臨まなければならない。また、一般に、生活保障のあり方については様々なものが観念しうるが、裁判所は、問題となる社会保障各法等が指定する生活保障水準を勘案し、かつ、当該事案における当事者の実態状況にも配慮しながら、個別具体的に慎重な審査をなすことが求められる。

### 3. 政治部門と司法部との「協働」

以上の価値を含意する憲法 25 条の実現は、政治部門がその具体化立法を創設し運用する一方、裁判所がその展開を法的に統御するという意味で、政治部門と司法部との「協働」関係を企図するものである。通説的見解が 25 条を「抽象的権利」と把握することに示唆されるように、司法部によって憲法 25 条それ自体の意義を完全に実施することは困難であるとしても、それを具体化する制度創設が政治部門によってなされたとき、裁判所は、同条の趣旨から逸脱するような裁量権行使を統制して政策遂行を統御する立場にある。この場合、裁判所は、基本的には、政治部門が進むべき途を開きつつ、しかしそれが憲法 25 条にかかる趣旨を充分考慮しないときは、その裁量権行使を批判すべき地位にあるのであって、いわばそこでは、政治部門との対話の回路を拓きつつ司法的統制をなすのである。憲法実践を、憲法 25 条が想定すると解すべき価値にふさわしいものへ運用することを目途としてなされる、「協働 (partnership)」ともいうべきものである。

## 第4. 社会経済立法における司法審査のあり方

平成 24 年改正法は、国民年金法（以下「国年法」ということがある）第 1 条が「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、老齡、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。」と示すように、憲法 25 条に基づく社会保障立法である。このため、その合憲性審査については、まず、社会経済立法に関する司法審査のあり方を検討する必要がある。

## 1. 現在の判例法理

- (1) この点について、現在の最高裁判例は、前記の第 1 の通り周知のように、社会経済立法に関する合憲性が争われる場合、広汎な立法府の裁量を尊重する姿勢をみせている。
- (2) しかし、最近の社会経済分野の立法以外の分野での最高裁判例で法令違憲の判断をしたものには、立法制定当初に前提とされた社会的・経済的事実（立法事実）が、その後の事情の変化に伴い、合理性を失ったことを決め手として違憲とする例が見られる（国籍法違憲訴訟・最大判平 20・6・4 民集 62 卷 6 号 1367 頁、婚外子相続分差別違憲訴訟・最大決平 25・9・4 民集 67 卷 6 号 1320 頁、再婚禁止期間違憲訴訟・最大判平 27・12・16 民集 69 卷 8 号 2427 頁）。しかし、社会経済分野に属する立法については、「事情の変化」があったとしても、なおいかなる措置を講ずるかは立法府の裁量に委ねられるとされる例が続いている（生無年金訴訟最高裁判決（東京事件上告審・前掲最二判平 19・9・28）は、立法事実の変容を手がかりに憲法 14 条 1 項違反を判断した下級審判決（東京地判平 16・3・24 判時 1852 号 3 頁）とは対照的に、時の経過による立法事実の変容を格別意識していない（学生無年金障害者訴訟〔広島事件上告審〕・最三判平 19・10・9 裁判所時報 1445 号 4 頁の田原睦夫裁判官補足意見も参照）。
- (3) 最高裁の憲法判例の違憲審査基準論は、比較衡量論が基本となっているとされる。つまり、「一定の利益を確保しようとする目的のために制限が必要とされる程度と、制限される自由の内容及び性質、これに加えられる具体的制限の態様及び程度等を具体的に比較衡量するという『利益較量』の判断手法を採って」とされ、その際の判断指標として、事案に応じて厳格な基準等を用いる傾向があると指摘されている。しかし、このように、社会経済領域に関する立法

の合憲性について広く立法裁量を尊重する姿勢は極めて問題が大きい。

第1に、国民の憲法上の権利が主張されている場合、社会経済領域に関する立法の合憲性審査の場面であっても、司法審査が可能な限り及ぶべきことが前提とされなければならない。

社会経済立法の創設・運用については、立法府による政策的判断や行政による裁量権の行使等、政治部門による判断領域はたしかに大きいといえる。しかしながら、そうした各種政策的判断は、憲法を頂点に下位の法令等からなる、わが国法システム全体との一貫性ないし調和が維持されるものでなければならず、そうした法体系全体の統合性を構築し、保持するのは、司法権を担い（憲法76条1項）、かつ違憲審査権（81条）を有する裁判所にほかならない。最高裁発足時に判事を務めた真野毅裁判官が米内山事件において（最大判昭28・1・16民集7巻1号12頁、28-29頁（真野毅裁判官意見））、次のように説いていたのは銘記されるべきであろう。「現代国家は実定法……に基づく法秩序の上に存立し、国民は実定法の支配の下に安定ある生活を享受することを得る仕組みになつていのである。そして、……違法に権利が侵害され又は侵害されんとするときに際し、その救済の任に当たるのは裁判所である。国民相互間に又は国民と国家機関等との間に生ずる諸々の法律上の争訟は、すべてあますところなく裁判所の裁判によつて救済されるところに、実力行使ないし自力救済による『力』（マハト）の支配が禁圧せられ、法秩序の維持ないし是正による『法』（レヒト）の支配が普ねく厳然として日輪のごとく君臨するのである」。こうした点からいえば、立法裁量が問題となる場面であっても、可能な限り裁判所による独自の審査がなされるべきことが、憲法構造上要求されていると考えられる。

第2に、根本的な問題として、広い立法裁量を尊重し続けることは、わが国の司法審査制の性格との関係から問題がある。つまり、わが国の違憲審査制（憲法81条等）は、司法権の行使を前提とし（憲法76条1項）、「司法権が発動するためには具体的な争訟事件が提起されることを必要とする」、付随的違憲審査制であるところ、ここにいう「『事件・争訟性』の要件は、問題の政府の行為によって最も影響を受ける個人が、そのおかれた具体的状況に即して、その行為を争うことができることを保障してくれる」ものである。しかし、広汎な立

法裁量論を前提とした憲法判断は、当事者の主張する権利や事件の具体的状況、問題となる立法の性格、それが当該事件に与えている影響等を十分に吟味・顧慮することがないまま、極めて概括的・抽象的に合憲性が肯定される可能性がある。国民が自己の憲法上の権利を主張しようとする場面で、広い立法裁量でそれに答えることは、泉徳治・最高裁判所元裁判官が指摘するように、「そもそも訴訟で当事者が法律の違憲性を主張し、裁判所がそれについて具体的に立ち入って判断することが異例事であるかのような」、憲法訴訟が本来想定している構図とは逆の状況がもたらされている。社会経済領域にあっても、憲法上の権利をめぐる当事者が真摯に争うことは憲法訴訟一般と同断であって、「国民の基本的な権利・自由を擁護するため、裁量権の幅を絞って、裁量権行使の合憲性を厳格に審査」する、司法が「一步前に出るべき場面」はあるはずである（『私の最高裁判所論』（日本評論社、2013年）153頁）。

## 2. 小括

従来の最高裁判例が、事案の性質や当事者の主張する権利の性質等を重視することなく、社会経済立法が問題とされたとたんに広い立法裁量を肯定するのは、裁判所が、「憲法……等による拘束についての感覚を麻痺させ、裁量権統制の諸法理を踏まえた個別審査をおろそかにさせる危険性」をもたらし、かつ、「抽象的原理に麻痺して思考停止に陥って」しまうことを示すものといえる。特に、本件のように、国民の基礎的生活保障に直結する憲法上の権利が問題となる場面では、以上の点はより強く妥当するというべきであろう（泉徳治「マクリーン事件最高裁判決の枠組みの再考」自由と正義 62 巻 2 号（2011 年）19 頁、20-21 頁。同論考は外国人出入国管理行政に関する裁判例の検討をするものであるが、広い政治部門の裁量が問題となる社会経済立法の領域での司法審査を考える上でも示唆に富む。）

裁判所には、こうした点に十分注意して司法審査権を行使することが求められる。

## 第5. 憲法 25 条をめぐる司法審査

### 1. 生存権具体化立法の合憲性審査

憲法 25 条をめぐる領域の先例として、前記の堀木訴訟最高裁判決（最大判昭 57・7・7 民集 36 巻 7 号 1235 頁）がある。同判決は、生存権を具体化する立法につい



て広範な立法裁量に委ねることを前提としつつも、「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」については、裁判所による審査・判断に服する点が述べられ、この点で、憲法 25 条は裁判規範性を有することが示されている。朝日訴訟最高裁判決（最大判昭 425・24 民集 21 卷 5 号 1043 頁）も、厚生大臣（当時）による生活保護基準（生活保護法 8 条）について、「現実の生活条件を無視して著しく低い水準を設定する等憲法および生活保護法の趣旨・目的に反し、法律によって与えられた裁量権の限界をこえた場合または裁量権を濫用した場合」には司法審査の対象となることを述べていた。

## 2. 立法裁量に対する判断過程統制審査

社会経済立法にあってもより踏み込んだ司法審査が求められており、堀木訴訟最高裁判決の趣旨に矛盾・抵触しない形で、裁判所の司法的裁量統制の枠組みを検討することが求められる。

### (1) 判断過程統制審査

法裁量統制に関して近時注目されているのは、行政裁量の司法審査で広く用いられている判断過程統制審査である。判断過程統制の手法とは、「行政決定に係る考慮要素を解釈論的に抽出した上で、それらの考慮のされ方に着目しながら、当該決定に至る判断形成過程の合理性につき追考的に審査する裁量統制手法である」である（橋本博之「行政裁量と判断過程統制」法学研究 81 卷 12 号（2008 年）507 頁、510 頁。）

近時の最高裁判例では、いわゆる踰越濫用型審査に相当する手法をとりつつも、行政の判断過程における考慮要素等に立ち入った、より密度の高い審査が行われる例がみられる。判断過程統制の手法の代表的事例としては、日光太郎杉訴訟控訴審判決（東京高判昭 48・7・13 行集 24 卷 6・7 号 533 頁）があるが、最近の最高裁判例では、家永教科書訴訟第一次訴訟にかかる最三判平 5・3・16 民集 47 卷 5 号 3483 頁、エホバの証人の信者たる生徒の剣道実技拒否を理由とする原級留置・退学処分にかかる最二判平 8・3・8 民集 50 卷 3 号 469 頁、小田急線高架式訴訟（本案）にかかる最一判平 18・11・2 民集 60 卷 9 号 3249 頁、公立学校施設の目的外使用の許否の判断と管理者の裁量権をめぐる事案である最三判平 18・2・7 民集 60 卷 2 号 401 頁（広島県教組教研集会事件）、海岸法占有許可申請をめぐる最二判平 19・12・7 民集 61 卷 9 号 3290 頁、老齡加算廃止違憲訴訟・

最三判平 24・2・28 民集 66 卷 3 号 1240 頁、同・最二判平 24・4・2 民集 66 卷 6 号 2367 頁などを挙げるができる。

藤田宙靖・最高裁判所元裁判官は、判断過程統制論を「何が行政機関の判断になじみ、何が裁判所の判断になじむか、といういわば機能主義的な見地から振り分けを行い、そして、そのような振り分けに際しては、主として、実体的な判断は行政機関に専属させ、手続法上のコントロールを裁判所の手へ寄せしめる」、という図式があるとしている（『第 4 版行政法 I（総論）〔改訂版〕』（青林書院、2005 年）107-108 頁。）

## (2) 生存権具体化立法に対する判断過程統制審査の意義

これらは行政裁量にかかる統制手法であるが、立法裁量についても同様に妥当するという考え方が有力に説かれている。参議院議員選挙議員定数不均衡訴訟において最高裁判所藤田宙靖裁判官らが個別意見で示している。これによれば、国家機関が権限行使の際に裁量権が与えられるということは、それをほしいままに行使してよいということの意味するわけではなく、「法が、そのような裁量権を与えた趣旨に沿った権限行使がなされるのでなければならない」。立法府の裁量権は、立法府に憲法上課された義務（ここでは選挙制度を法律で定める義務〔憲法 47 条〕）を果たすための手段であることを明確にする必要があり、「ここでの立法裁量権の行使については、憲法の趣旨に反して行使してはならないという消極的制約が課せられているのみならず、憲法が裁量権を与えた趣旨に沿って適切に行使されなければならないという義務もまた付随しているものというべきである」。立法府による政策的考慮に基づく判断の内容自体が政策上最適か否かは司法判断が及ばないが、「結論に至るまでの裁量権行使の態様が、果たして適正なものであったかどうか、例えば、〔①〕様々の要素を考慮に入れて時宜に適した判断をしなければならないのに、いたずらに旧弊に従った判断を機械的に繰り返しているといったことはないか、〔②〕当然考慮に入れるべき事項を考慮に入れず、又は考慮すべきでない事項を考慮し、又はさほど重要視すべきではない事項に過大の比重を置いた判断がなされてはいないか、といった問題は、立法府が憲法によって課せられた裁量権行使の義務を適切に果たしているか否かを問うものとして、法的問題の領域に属し、司法的判断になじむ事項として、違憲審査の対象となり得るし、また、なされるべきものである」（番号付加）参議院議員選

挙議員定数不均衡訴訟・最大判平 16・1・14 民集 58 卷 1 号 56 頁、67 頁（亀山継夫・横尾和子・藤田宙靖・甲斐中辰夫裁判官の補足意見 2）。なお参照、同・最大判平 18・40・4 民集 60 卷 8 号 2696 頁、2705 頁（藤田宙靖裁判官補足意見）。

この藤田宙靖裁判官らの意見は、国会議員の定数不均衡における投票価値の平等が問題となったものであるが、生存権具体化立法にも判断過程統制の手法が及ばないとはできない。

第 1 に、近時こそ投票価値の平等を重視する最高裁の姿勢は顕著となっているものの、基本枠組みとしては、今なお「投票価値の平等」は「絶対の基準」とされず、その制度構築には、「国会が正当に考慮することのできる他の政策的目的ないし理由との関連との関連において調和的に実現されるべき」、国会に対する「広範な裁量が認められる」領域であるとされている。多元的かつ複雑な諸利益を考量する必要があるという点に限っていえば、生存権具体化立法とそれほど大きな隔たりがあるとは思われない。

第 2 に、仮に投票価値の平等（憲法 14 条等）と生存権保障（憲法 25 条）とでは、憲法上の要請の明確性ないし価値の重み付けに相違があると考えたとしても、それでもなお判断過程統制審査が妥当しないとは言えない。つまり、最高裁は、厚生労働大臣の法定立行為とされる生活保護法上の保護基準についても、①老齢加算廃止に至る判断過程および②廃止にかかる激変緩和措置について（特に①に関し）判断過程統制審査を行っているからである（老齢加算廃止違憲訴訟・最三判平 24・2・28 および最二判平 24・4・2）。国の財政事情を含めた複雑多様な高度の専門技術的判断を要するとされる生活保護基準設定について、その判断過程に関して司法審査が妥当するのであれば、生存権具体化立法についてこれと別に解する理由はない。

第 3 に、社会経済立法にあっても、司法審査を可能な限り及ぼすべきことが憲法構造上求められるとすれば、立法府の政策的判断領域が相対的に広いと考えられる分野に対する踏み込んだ司法審査のあり方として、判断過程統制審査は有効である。通説的見解は、生存権を「抽象的権利」と把握してきたことに示されるように、司法部によって憲法 25 条それ自体の意義を完全に実施することは困難としても、それを具体化する制度創設が政治部門によってなされたとき、裁判所は、同条の趣旨から逸脱するような裁量権行使を統制すべく、その適正をはかる

よう統御する立場にあるといえる。この場合、裁判所は、基本的には、政治部門が進むべき途を開きつつ、しかしそれが憲法 25 条にかかる趣旨を充分考慮しないときは、その裁量権行使を批判すべき地位にあるのであって、いわばそこでは、政治部門との対話の回路を拓きつつ司法的統制をなすのである（前記の第 2 の 2 政治部門と司法部との「協働」。）

判断過程統制は、「実体的な判断は〔政治部門の〕機関に専属させ、手続法上のコントロールを裁判所の手へ帰せしめる」（藤田宙靖元裁判官）ものであり、以上の憲法構造上の権限分配の観点からもより適合的な司法審査である。そして、判断過程統制の手法であれば、多元的かつ複雑多様な諸利益を専門技術的な政策判断で処理することを示していた堀木訴訟最高裁判決の趣旨を損なうことなく、より踏み込んだ司法審査が可能となる。

### (3) 生存権保障の実体的価値を踏まえた判断過程統制審査

以上のように生存権具体化立法にあっても、判断過程統制審査が有効である。そして、前記第 2 の 1（人格的自律権論と生存権）の通りに、近時の学説において、生存権保障は国民の自律的・主体的生を尊重し、それを支援する観点から保障されたものと解する立場が広く見られつつある

また須藤正彦最高裁判所裁判官が最高裁判所第 2 小法廷生活保護変更決定取消請求事件平成 24 年 4 月 2 日判決（生活保護老齢加算廃止違憲訴訟福岡事件）の意見で「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、その上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。」としたこと、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 13 条の個人の尊厳の理念に反するおそれもある」ことを、重く受け止めなければならない。

つまり、ここでは、国民の基礎的生活保障という憲法的価値ないし要請が賭けられていることを、十分認識しておく必要がある。

#### (4) 生存権保障の実体的価値を踏まえた審査基準

以上を踏まえると、生存権具体化立法についての司法審査は、堀木訴訟最高裁判決で示された立法裁量論を前提としたとしても憲法 25 条が国民の自律的・主体的生を支援することを要請する点をふまえ、立法府の結論に至るまでの裁量権行使の態様が適正なものであったかどうか、という観点から審査することが必要となる。具体的には、憲法 25 条が要請する国民の基礎的生活保障の趣旨に照らし、

- ①国民の自律的・主体的生を支援するものであるか、
- ②関係者も含めて強く信頼し、その上で諸般の生活関係を成り立たしめているものといえか
- ③国民の生活保障にかかる様々の要素を考慮に入れて時宜に適した判断をせず、抽象的判断を機械的に行ったといったことはないか。
- ③当然考慮に入れるべき事項を考慮に入れず、又は考慮すべきでない事項を考慮し、又はさほど重要視すべきではない事項に過大の比重を置いた判断がなされてはいないか、などの点にわたり審査することが求められる。

### 第6. 平成 24 年改正法の立法府の判断過程は高齢者の基礎的生活保障に対する配慮が不十分慮であり、憲法 25 条違反である。

#### 1. 公的年金受給権は高齢者の自律的・主体的な生を支援するものである憲法 25 条によって保障される権利である

公的年金の受給権は、高齢者の生存権を実効あらしめるためのものであり、高齢者が自己の選択にしたがった老後の生活を保障するという点で、憲法 13 条によっ

でも保障されている。

## **2. 公的年金受給権は高齢者の基礎的生活保障する権利である**

年金は高齢者が引き続き受給できるものと関係者も含めて強く信頼し、その上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。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、本件年金減額改定は、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ものである。

## **3. 平成 24 年改正法の立法府の判断過程において、高齢者の基礎的生活保障に対する配慮が不十分である。**

改正法の前段階の社会保障審議会年金部会での検討において、委員からは、改正による高齢者の生活への影響が大きいことを懸念し、「十分納得できるような説明をきちんとすることがこの施策を進める上で不可欠だ」、との指摘もなされたものの、最終的に、「特例水準について、世代間の公平及び年金財政の早期安定化を図る観点から、3年以内で解消するなど、早急な解消に取り組むべきである」との意見が大勢を占めたとされる。

国会審議では、特例水準の解消の必要性について議論があり、平成 16 年の公的年金制度改正で設けられた特例措置によれば、物価が上昇した段階で年金水準の引上げが想定されていたところ、それができなかったとあって強制的に特例水準を解消するのは疑問である、「経済状況を改善すれば自然に特例水準というのは解消していく」「景気回復が先決だと思います」、との質疑があった。つまり、高齢者の基礎的生活保障という価値をふまえるなら、特例水準の解消という直截的かつ劇的な施策ではなく、景気対策等の措置をより積極的に講ずるといふ、より制限的でない代替的手段があったのではないか、という指摘である。また、介護保険料や国民健康保険料等の社会保険料や住民税、そして医療保険の自己負担額等も過剰となっていく中で、高齢者の可処分所得が減少していつているにもかかわらず、特例水準の解消を行うことにより、低所得年金受給者の生活への影響は極めて大きいのではな

いか、との疑問も相次いで出されていた。

#### 4. 結論

以上からすれば、平成24年改正法及びこれに基づく本件減額改定処分は憲法25条に違反する。

#### 第7. 憲法25条2項は、制度後退を禁止している。

被告は、憲法25条の性質からしても同条2項が、社会保障等に関する給付水準の低下を原則として禁止するものであるとは解しがたいと主張する。

しかし、原告第5準備書面第1、1において述べたとおり、そもそも憲法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。」として、それらを後退させてはならないということを言明しているのである。このことは、日本が9条において後退禁止原則を規定している社会権規約を批准したことによってより一層明確になったのである。

さらに、後退禁止について、青山学院大学法学部申教授意見書(甲46号証)は、「確かに25条2項は、広汎な社会保障制度を対象としてその向上及び増進に「努めなければならない」としているにとどまるが、かといって、法的に何らの規範性ももたないわけではない。そもそも憲法25条1項・2項は、2項により国が構築すべき全体的な社会保障システムを背景として、健康で文化的な最低水準(ミニマム・スタンダード)を1項で保障するという関係にたっている(佐藤幸治、前掲書365頁)。25条2項は、政策によって社会保障制度の向上と増進に務める義務を国に課し、正当な理由が無ければ意図的にそれを改悪してはならないことを求めたものと見なければならない」と述べた上で、「平成24年改正法とこれに基づく本件減額処分が当初からも「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」の保障には到底至らなかった老齢基礎・厚生年金の支給額をさらに減額したことは、立法裁量の逸脱ないし濫用であり憲法25条1項の生存権を侵害するものであるのみならず、憲法25条2項の義務に違背する後退的措置である」と指摘し(同意見書10頁)、憲法25条2項が制度後退を禁止していることを認めている。

以上のとおり、憲法25条2項は、社会保障等に関する給付水準を低下させることを原則として禁止しているのである。被告の主張は、憲法25条そのものの解釈

及び日本が社会権規約に批准した趣旨を踏まえておらず、被告の反論は失当である。

## 第8. 社会権規約に関する反論について

被告は、「社会権規約 9 条は、個人に対し即時に具体的権利を付与すべき事を定めたものではない」、「一般的意見は、それ自体が我が国に対して法的拘束力を有するものではない。」などと主張する

しかし、原告第 5 準備書面第 1、1、(2)(3)において詳細な主張をおこなったとおり、社会権規約は、後退措置の原則的禁止を定めているのである。そして、日本が、後退措置の原則的禁止を定めた社会権規約に批准していることからすれば、社会権規約の趣旨を反映させて憲法 25 条 2 項の解釈を行わなければならない。

青山学院大学法学部申教授意見書（甲 46 号証）は、「日本のように国が批准した国内法的効力を認める国では、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性の一部をなす。人権条約は、人権保護に関する規範として、内容的にも各国の憲法と大きく重なる分野を規律する一方で、しばしば、憲法の人権保障のよりも充実した内容の規定を置いている」（14 頁）、「このように人権条約の規定が国内法の人権規定よりも充実したものである場合、人権条約は法源として特に重要な存在意義を持つ。」（同頁）「最高裁も近時、婚外子差別をめぐる 2 つの法令違憲判断で、いかなる理由によっても子どもを差別してはならないという人権条約の規定の趣旨を憲法会社に反映させて、国籍法と民法の規定をそれぞれ違憲とする判断を導いており、人権保障に関しては、日本が批准している人権条約の規定の趣旨を反映させた憲法解釈を展開している。」（15 頁）等と述べた上で、結論として「社会権規約上の権利も、明文の条約規定で「権利」とされている以上国家機関の権限行使を制約する法規範性を有する。」（50 頁）としており、社会権規約上の権利も法規範性を有することを認めている。したがって、被告の反論は失当である。

以上