

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（10）

2018年5月2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

本準備書面では、甲全50号証伊藤意見書に基づく主張を行う。なお、これまでの原告第7準備書面及び第9準備書面において、述べた主張と重複する部分もあるが、下記のとおり、原告の主張の正当性は、伊藤意見書によっても裏付けられる。

第1. 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

伊藤意見書は、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している。

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、155頁）。

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ず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、政策を具体化かするに際して、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）。

(2) 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、「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。

また、老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、老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る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禁止原則

(1) 「一般的な意見19」による検討

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について述べる。

(2) 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（甲50証意見書第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旨主張している。

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（甲50証意見書注2参照）。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。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。

(3) 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、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旨主張をしている。しかし、膨大な積立金（2015年度末で約135兆円（厚生年金のみの金額であり、2015年度末における公的年金制度全体額は、約174兆円を越す（甲全51）））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（2015年度年間支払約50兆円（平成28年度厚生労働省予算案でも、64兆0231億円（甲全52参照））、巨額の積立金（年間支払の約3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。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。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。

(4) 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、年金給付を大幅に減額するとすれば、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。受給者の生活実態を把握するための調査も、2012年改正法制定前のもとより、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、(3)で前述したとおりである。

(5) 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。減額処分に際して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、伊藤「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124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「生活保護基準未満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。

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いえる。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) 高齢者の深刻な貧困の実態について

原告ら準備書面（1）において主張したとおり、多くの高齢者は、生活をまかなうに十分な年金を受け取っていない。そのため、既に深刻な貧困状態にある。そして、今は健康で働いて年金収入の不足を補っている高齢者、なおかつ貯蓄がある程度ある高齢者でも、やがて加齢や病気で働けなくなる。そして医療や介護を利用し、その期間が長期に及べば、やがて貯蓄が底をついて貧困に直面しなければならなくなる。その時期が何時やってきて、どのくらい続くかは予想できない。

(4) 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、拋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2. 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