審査請求人　●●●●　外●名

**反　論　書（Ｄ）**

**～本件基準改定の国際人権法違反について（１）～**

２０１９（平成３１）年●月●日

審理員　●●●●　殿

　　　　　　　　　　　　　　　　　　　審査請求人　●●●●　外

目次

[第１　はじめに 4](#_Toc5009740)

[第２　条約と国内法体系との関係 4](#_Toc5009741)

[１　条約の国内的効力 4](#_Toc5009742)

[２　日本の国内法秩序における条約の序列～法律への優越 4](#_Toc5009743)

[３　人権条約と憲法の関係について 4](#_Toc5009744)

[（１）国内的には，憲法解釈において可能な限り人権条約の趣旨を具体的に実現していくような方向で解釈すべきである 4](#_Toc5009745)

[（２）国際的には国際法である条約が憲法を含む国内法に優先する 6](#_Toc5009746)

[４　政府や行政機関には，条約機関の「一般的意見」「総括所見」「見解」等を尊重することが求められる 6](#_Toc5009747)

[５　社会権規約も行政処分の適法性・合憲性を判断する際の基準たり得る 8](#_Toc5009748)

[第３　社会権規約委員会は社会権規約を無視・軽視する日本の立法・行政・司法に強い懸念を示している 9](#_Toc5009749)

[１　社会権規約委員会は第２回政府報告書審査で日本が立法・行政・司法の社会権規約を無視・軽視する司法に強い懸念を表明した 9](#_Toc5009750)

[２　同委員会は第３回政府報告書審査でも再度社会権規約を無視する司法に強い懸念を表明した 10](#_Toc5009751)

[３　２０１３年に出された社会権規約委員会による最終見解も日本に対して生活保護基準引き下げに強い懸念を表明している 12](#_Toc5009752)

[第４　子どもの権利委員会からも同様に子どもの権利条約を無視・軽視することに懸念が表明されている 12](#_Toc5009753)

[１　子どもの権利委員会第３回政府報告書審査総括所見（２０１０年） 13](#_Toc5009754)

[２　子どもの権利委員会日本の第４回・第５回統合定期報告書に関する総括所見（２０１９年） 13](#_Toc5009755)

[第５　社会権規約２条１項の義務は法的義務である 14](#_Toc5009756)

[１　社会権規約２条１項について 14](#_Toc5009757)

[２　社会権規約２条１項から権利後退禁止原則が導かれる 15](#_Toc5009758)

[３　一般的意見第３について 16](#_Toc5009759)

[４　一般的意見第１９について 17](#_Toc5009760)

[第６　今回の生活保護基準の引き下げは中核的権利の侵害にあたる 19](#_Toc5009761)

[１　中核的義務に関する一般的意見第３の内容及び解釈について 19](#_Toc5009762)

[２　生活保護制度と中核的義務 21](#_Toc5009763)

[３　国の中核的義務違反の事実 21](#_Toc5009764)

[４　国が，中核的義務を履行するために社会権規約委員会が求める行動を何ら行っていないこと 22](#_Toc5009765)

[（１）締約国が国民に確保すべき中核的義務の内容 22](#_Toc5009766)

[（２）国は上記(a)～(f)のいずれも実施していない。 22](#_Toc5009767)

[５　国が，中核的義務を履行していないことを資源の制約に帰すことができないこと 25](#_Toc5009768)

[第７　社会権規約上の権利侵害を正当化するための説明責任が果たされていない 25](#_Toc5009769)

[１　一般的意見の内容 26](#_Toc5009770)

[２　一般的意見に基づけば本件基準改定は社会権規約に違反すること 27](#_Toc5009771)

[第８　本件基準改定に関し，国連人権専門家が日本に対して「警告」している 28](#_Toc5009772)

[１　国連人権理事会における「特別報告者」等の任命 28](#_Toc5009773)

[２　日本に対する今般の声明の内容と法的意義 29](#_Toc5009774)

[第９　結語 30](#_Toc5009775)

**第１　はじめに**

本件基準改定の違法性・不当性を判断するにあたっては，本件基準改定が，社会権規約，子どもの権利条約等の国際人権法に適合するか否かを検討することが求められる。本書面においては，本件基準改定が社会権規約９条及び２条１項に違反するものであることを述べる。

社会権規約違反について述べるにあたって，まず条約と国内法体系との関係を概観しておく。

**第２　条約と国内法体系との関係**

**１　条約の国内的効力**

憲法９８条２項が「日本国が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」としていることから，わが国が批准・加入した条約は，公布をもって，それ以上の特段の国内的措置なくそのまま国内で法としての効力を持つ（申惠丰「国際人権法　国際基準のダイナミズムと国内法との協調」第２版５５頁）。

**２　日本の国内法秩序における条約の序列～法律への優越**

このように，日本が批准・加入した条約は当然に国内法的効力をもつが，国内法秩序における条約の序列は，憲法９８条２項によって，少なくとも法律に優位する（申惠丰前掲書５７頁）。

**３　人権条約と憲法の関係について**

**（１）国内的には，憲法解釈において可能な限り人権条約の趣旨を具体的に実現していくような方向で解釈すべきである**

憲法が「国の最高法規」と定められていること（９８条１項），憲法改正には厳重な手続きが要求されている（９６条）のに対して，内閣のみで締結可能（７３条）な条約をもって憲法を上回る効力を認めるべきではないことから，国内法秩序においては，憲法が条約に優位するとの考え方が憲法学説では一般的である。

しかしながら，従来，条約と憲法との関係は，砂川事件（最大判昭和３４年１２月１６日，刑集１３－１３－３２２５）において憲法９条と日米安全保障条約との関係が問題となったように，日本国憲法の条文と真っ向から反する内容の条約との効力関係をどう考えるかという文脈で論じられてきたことに留意すべきである。

これに対し，人権条約は，日本国憲法のよって立つ精神・理念や諸規定との整合性において，日米安全保障条約のような条約とは根本的に性質・内容が異なることに注意する必要がある。人権条約は，人権のよりよい保障をその趣旨・目的として多数国間で適用される人権基準を設定したものである。人権条約が，憲法の規定と真っ向から抵触するということは考えにくい。

また，人権条約の多くは，国内法においてより手厚い人権保護が規定されている場合には，人権条約の規定をもって人権保護水準を下げる根拠としてはならない旨の規定を置いている（例えば社会権規約５条２項，自由権規約５条２項）。

してみれば，日本の国内法秩序における条約と憲法の関係は，人権条約に関しては，多数国間に共通の普遍的な人権基準を設定した条約としての人権条約を「誠実に遵守する」（憲法９８条２項）という観点から，具体的な事案において，関連する憲法と条約の規定に照らし，より手厚い人権保障の方に実効性を与えるべく適切な解釈・適用を行うことによって解決されるべきである。すなわち，憲法解釈においては，可能な限り人権条約の趣旨を具体的に実現していくような方向で憲法を解釈しなければならない。また，憲法と同一趣旨の条約の人権保障の内容が，憲法の規定よりも広範または詳細である場合には，条約の規定によって憲法解釈の内容が豊富化ないし補強されたとみなし，条約規定を憲法解釈の指針とすることが求められる（申惠丰前掲書８３～８８頁参照）。

**（２）国際的には国際法である条約が憲法を含む国内法に優先する**

なお，条約に関する慣習国際法が法典化された，「条約法に関する　ウィーン条約」第２７条は，「当事国は，条約の不履行を正当化する根拠として自国の国内法を援用することができない」と定めている。

よって，国際的には，条約が憲法を含む国内法に優先するのであり，国内法の規定を理由として，条約を遵守できないということは許されない。この点については国際法学説上争いがない。各国が国内法の規定を援用して条約の履行を拒むことができるとすれば，国際的約束としての条約の意味がなくなってしまうからである（申惠丰前掲書８３頁）。

**４　政府や行政機関には，条約機関の「一般的意見」「総括所見」「見解」等を尊重することが求められる**

人権条約の規定を考慮する際には，単に条約規定を見るだけではなく，当該条約の条約機関による解釈・運用を通して発展している規範を念頭に置くことも同時に必要となる。

社会権規約のような普遍的人権条約においては，例外なく，締約国による条約の国内実施を国際的に監視するための条約機関（社会権規約の場合は社会権規約委員会，子どもの権利条約には子どもの権利委員会）が設けられている。条約機関は，「報告制度」や「個人通報制度」といった制度を運用し，締約国における条約の国内実施を国際的に監視している。このように，人権条約が条約機関を設置しているのは，条約の国内実施を各国の恣意に委ねるのではなく，条約に照らして国際的に評価するのでなければ，国際人権条約の意義が大きく減殺されてしまうためである。

まず，「報告制度」（「政府報告書審査」ともいう。）とは，条約の各締約国が，条約の国内実施の状況についての報告書を定期的に条約機関に提出し，審査を受ける制度である。報告書審査は，現地調査を伴わない書面審査であるが，慣行により，審議の場に締約国代表を招請し，委員との間で質疑応答を行う形で実施されている。報告書審査では，締約国は自国に都合のよい情報だけで報告書を作成・提出することが多い。そこで，ＮＧＯ等が，締約国の政府報告書が書いていない人権問題を指摘して委員の注意を促すための報告書（カウンターレポート）を作成して委員に事前に提供し，条約機関は，このカウンターレポートも踏まえて審査を行う。審議後は，条約機関が，当該国の条約実施状況について，評価される事項や懸念される事項，勧告等を述べた所見を採択する。この所見のことを「総括所見」または「最終見解」という。

また，条約機関は，多数の締約国の報告書審査によって得られた知見や，条約規定の解釈についての自らの見解を「一般的意見」（条約によっては「一般的勧告」ともいう）という形で採択し公表している。

そして，「個人通報制度」とは，人権侵害に関する個人の申立を条約機関が受理し検討する制度である。普遍的人権条約には，すべて選択的な個人通報制度が備えられるに至っている。個人通報制度においては，条約機関は，人権侵害の訴えに関する個人の通報を受理し，当事国の所見にも照らしてこれを審査した上で，事実認定および条約違反の有無についての法的判断を述べた「見解」を採択している。

このように，普遍的人権条約においては，人権条約の下で設置された条約機関が，報告制度，個人通報制度等，条約の定めた制度を運用することを通して，締約国による条約の国内実施の状況を国際的に監視する任務を負っている。そして，条約機関は，その任務を遂行して「一般的意見」や「見解」等を採択する過程において，必然的に条約解釈を行う。そうであるならば，「一般的意見」や「見解」等において示される条約解釈は，条約の国際的実施措置の運用をゆだねられた条約機関がその任務の遂行に伴って示した法解釈として，相応の権威を持つというべきである。これらの条約解釈に何らかの法的意義を認めるのでなければ，そもそも，報告制度や個人通報制度といった制度を維持する意味がないと言わなければならない。

わが国も，このような人権条約の仕組みを前提とし，条約機関の任務遂行を受け入れたうえで人権条約の締約国となっていることからすれば，憲法９８条２項が言う人権条約を「誠実に遵守する」との文言には，条約機関たる各委員会が示している条約解釈に適切かつ十分な配慮を示し，尊重するという意味が含まれるものと解される。

締約国は，これら「一般的意見」「総括所見」等を拘束力あるものとみることを要求されているものではないが，国際的人権基準としての人権条約の解釈・適用にあたって，条約の国際的実施の任を負っている機関（社会権規約の場合は社会権規約委員会，子どもの権利条約の場合は子どもの権利委員会）がその経験を踏まえて示している条約解釈を十分に参照しつつ，国際的に通用する妥当な法解釈を行うことが求められているのである（申惠丰前掲書９６～１０５頁，５３８～５５０頁参照）。

**５****社会権規約も行政処分の適法性・合憲性を判断する際の基準たり得る**

老齢加算廃止の違法性が争われた大阪高等裁判所平成２７年１２月２５日判決（賃金と社会保障１６６３・６４号１０頁（甲Ｄ１））は，社会権規約を直接の根拠として本件改定の違法を論ずるのは相当でないとしつつも，一方，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規定の内容は，法や憲法の解釈に反映されるべきものであると判示している。

さらに同裁判例は続けて，社会権規約の一般的意見３及び１９の内容に言及しながら，

「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意見第３及び第１９の内容は，…制度後退禁止を規定しているものと解されるが，具体的には『後退的な措置が意図的に取られた場合…十分に正当化することが要求される』，『意図的な後退措置がとられる場合にも，締約国は，それがすべての選訳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…を証明する責任を負う』というものである」

として，制度後退の是否について検討を加えている。

この判決は，結論的には老齢加算廃止を適法・合憲としたものの，社会権規約の規定内容が生活保護法や憲法の解釈に反映されるべきことを認めたほか，規約９条及び１１条１項がその規範内容として制度後退禁止を含み，これらの規定が行政処分の適法性・合憲性を判断する際の基準になることを認めたものと評価されている（甲Ｄ２・１０頁）。

**第３　社会権規約委員会は社会権規約を無視・軽視する日本の立法・行政・司法に強い懸念を示している**

ところで，わが国は，社会権規約をはじめとする主要な国際人権条約を批准しているにもかかわらず，立法・行政・司法の機関がこれらの条約を無視・軽視する傾向にある。こうした傾向については，報告制度における総括所見等において，条約機関たる各委員会から度々懸念が示されている。

**１　社会権規約委員会は第２回政府報告書審査で日本が立法・行政・司法の社会権規約を無視・軽視する司法に強い懸念を表明した**

社会権規約委員会は，２００１年の日本に対する第２回政府報告書審査の最終見解（甲Ｄ３）において，

「委員会は，締約国が，規約の規定の多くが憲法に反映されている事実があるにもかかわらず，国内法において規約の規定に対し，満足のいく方法で効力を与えていないことに懸念を有する。委員会は，立法及び政策形成過程において，規約の規定が十分に考慮されておらず，また，立法上及び行政上の計画，また国会での議論において，規約の規定がほとんど言及されないことについても懸念を有する。委員会は，さらに，規約の規定に直接的効力を持つものはないとの誤った根拠に基づき，司法の決定が，一般的に規約に言及していない事実があることについて懸念を表明する。締約国がこの立場を支持することにより規約上の義務に違反していることは，さらなる懸念事項である。」（パラグラフ１０）

という強い懸念を表明し，立法・行政・司法のすべてに対して社会権規約を十分に考慮するよう強く求めた。

**２　同委員会は第３回政府報告書審査でも再度社会権規約を無視する司法に強い懸念を表明した**

このように社会権規約委員会が日本に対して強い懸念を表明したにもかかわらず，その後の日本の状況は一向に変化しなかった。そのため，同委員会は，２０１３年の第３回政府報告書審査の最終見解（甲Ｄ４）でも，塩見訴訟最高裁判決（最判平成元年３月２日・判時１３６３号６８頁）が，権利の漸進的実現を定める社会権規約第２条第１項を根拠として，社会権規約は「締約国において，社会保障についての権利が国の社会政策により保護されるに値するものであることを確認し，右権利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であって，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。」と判示していることを念頭に，

「委員会は，締約国が本規約の規定を国内法体系において効力を与えていないという従前の懸念（第２回政府報告書審査における懸念：引用者注）を再度表明する。この結果，締約国の裁判所は本規約の規定が国内的に適用できないとする判断を下している。また，委員会は，締約国が本規約の下での義務について即時的効力がないと解釈していることに懸念を表明する（第２条１）。」

「委員会は締約国がその国内法体系において本規約の効力を完全に発生させるため，本規約の規定が自動執行力がないと判断する場合の関連法の制定を含め，必要な措置を講じることを要求する。この関連で，委員会は締約国に対し本規約の国内適用に関する同委員会の一般的意見９番（１９９８年・甲Ｄ５）につき言及する。」

「さらに，委員会は，締約国の義務の性質に関する同委員会の一般的意見３番（１９９０年・甲Ｄ６）に言及しつつ，締約国に本規約に定める諸権利は加盟国に対し最小限の中核的な義務を即時的に負わせるものであり，『漸進的実現』との用語は本規約の権利の完全な実現を可能な限り迅速かつ効果的に達成するよう義務を課すものであることを想起させる。」

「また，委員会は，委員会の法体系及び一般的意見に留意して，締約国に対し日本の司法研修所の課程並びに司法の専門家及び弁護士のための研修プログラムが経済的，社会的及び文化的権利の司法適合性を適切に扱うことを確保するよう要求する。」（パラグラフ７）

として，再度日本の現状に強い懸念を表明した。

**３　２０１３年に出された社会権規約委員会による最終見解も日本に対して生活保護基準引き下げに強い懸念を表明している**

２０１３年に社会権規約委員会が日本に対して行った第３回政府報告書審査の最終見解（甲Ｄ４）は，２０１３年からの生活保護基準引き下げを念頭に置いた上で，

「委員会は，社会保障への予算分配の大幅な削減が，特に不利益を受け主流から排斥されている集団の経済的及び社会的権利の享受に否定的に影響していることに懸念を持って留意する。」

「締約国の義務の性質に関する一般的意見３番（１９９８年）を想起し，委員会は締約国に対し後退的措置は最大限の利用可能な資源を完全に活用した状況でのみ講じられることを確保するよう要求する。さらに，委員会は締約国に対し社会保障費の削減が本規約の権利を享受する裨益者（「ひえきしゃ」原文では“the recipients”）に与える影響を監視することを要求する。委員会はまた，社会保障の権利に関する一般的意見１９番（２００７年）パラグラフ４２及び世界経済・財政危機の状況における本規約の義務に関する委員長から締約国に対する２０１２年５月１６日の書簡への締約国の注目を促す。」（パラグラフ９）

と指摘し，政府の生活保護の加算廃止や基準引き下げに強い懸念を表明している。

**第４　子どもの権利委員会からも同様に子どもの権利条約を無視・軽視することに懸念が表明されている**

同様に，日本の立法・行政・司法の機関が子どもの権利条約を無視・軽視する傾向にあることについて，子どもの権利委員会からも，度々懸念が表明されている。

**１　子どもの権利委員会第３回政府報告書審査総括所見（２０１０年）**

「委員会は，児童の権利の分野において，いくつかの法制度が施行及び改正され，これにより，児童の生活環境の改善や発達に貢献していることに留意する。しかしながら，委員会は，子ども・若者育成支援推進法が，条約の全範囲に対応せず，又は，児童の権利を保障していないこと，また包括的な児童の権利法が存在しないことを引き続き懸念する。委員会はまた，少年司法を含む国内法の諸点については未だに条約の原則及び規定と適合していない点に留意する。」（甲Ｄ７，パラグラフ１１）

「委員会は，締約国が，児童の権利に関する包括的な法律を制定することを検討し，条約の原則及び規定と国内法制度の完全なる適合に向け対処するよう強く勧告する。」（パラグラフ１２）

「委員会は，締約国が，児童と親の間に，条約に関する情報を幅広く周知することを慫慂する。委員会は，締約国が，児童の権利を含む人権について，児童と共に及び児童のために働くすべての人々（教師，裁判官，弁護士，法執行官，報道関係者，全てのレベルの国家及び地方公務員を含む）に対し，系統だった継続的な研修プログラムを作成することを要請する。」（パラグラフ２４）

**２　子どもの権利委員会日本の第４回・第５回統合定期報告書に関する総括所見（２０１９年）**

「さまざまな法律の改正に関して締約国から提供された情報には留意しながらも，委員会は，締約国が，子どもの権利に関する包括的な法律を採択し，かつ国内法を条約の原則及び規定と完全に調和させるための措置をとるよう強く勧告する」（甲Ｄ８，パラグラフ７）

「意識啓発プログラムおよび子どもの権利キャンペーンを実施するために締約国が行なっている努力を認識しつつ，委員会は，締約国が以下の措置をとるよう勧告する。

(a) とくに子どもおよび親の間で，しかし立法手続および司法手続における条約の適用を確保する目的で立法府議員および裁判官も対象として，条約に関する情報の普及を拡大すること。

(b) 子どものためにおよび子どもとともに働くすべての者（教員，裁判官，弁護士，家庭裁判所調査官，ソーシャルワーカー，法執行官，メディア従事者，公務員およびあらゆるレベルの政府職員を含む）を対象として，条約およびその議定書に関する具体的な研修セッションを定期的に実施すること。」（パラグラフ１３）

**第５　社会権規約２条１項の義務は法的義務である**

**１　社会権規約２条１項について**

本件に最も直接に関連する社会権規約の規定は９条及び１１条である。社会権規約９条は，「社会保険その他の社会保障についてのすべての者の権利」について定め，同規約１１条は，「自己及びその家族のための十分な食料 ，衣類及び住居を内容とする十分な生活水準についての権利並びに生活水準の不断の改善についてのすべての者の権利」について定める（１項）。

社会権規約２条１項は，規約の締結国に対し，これらを含む諸権利について，「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（原文では“resources”。なお，関連する一般的意見の中で登場する「資源」とは同じ単語“resources”に別の日本語訳が施されたものである。）を最大限に用いる」義務を課している。

社会権規約上の権利の完全な実現を目指す上では資源の制約の問題にも直面しうる。また，国際社会における各国の経済力の格差も存在する。そのため社会権規約は，一部の規定（差別のない権利享受を保障・確保するとした２条２項・３条等）を除き ，一般的義務規定である同規約２条１項では，「権利の完全な実現を漸進的に達成するため」として，権利実現の時間的な幅では柔軟性をもたせる一方，利用可能な資源を最大限に用いて立法その他の適切な「措置を取る」ことと規定したのである。

「権利」とは，それと相関する義務（相関的義務）を義務主体が負うことを当然の前提とする概念である。社会権規約が明文で「権利」を認め，締約国を義務主体としている以上，法的に言って，締約国に何らの相関的義務も生じないと解することはできない。そのため，締約国は，権利の完全な実現を直ちに達成することまでは義務づけられていないが，社会権規約２条１項により，権利の完全な実現を「漸進的に」達成するため「措置を取る」義務は課されているのである。

ここで，「漸進的に」「措置を取る」義務とは，言葉の本来の意味からして，「締約国が，社会権規約上の権利の完全な実現に向けて，漸次改善する方向で，積極的措置を取り続ける義務」であると理解しなければならない。

**２　社会権規約２条１項から権利後退禁止原則が導かれる**

社会権規約２条１項により，締約国は，権利の完全な実現に向けた措置，すなわち政策を意識的に取り続けることが要求されているのであって，そのような「措置を取る」ことを怠る不作為は，それ自体が社会権規約２条１項の義務の過怠となる。

また，一定の「権利」を認め，その「完全な実現を漸進的に達成するため措置を取る」義務を負った以上は，権利を後退させる措置を意図的に取ることは，権利の完全な実現を遅らせることにつながるから，その義務に逆行し，規約の趣旨に反することになる（権利後退禁止原則）。

**３　一般的意見第３について**

社会権規約委員会は，一般的意見第３（１９９０）「締約国の義務の性格」（甲Ｄ６）において，社会権規約２条１項の義務の性格に関する趣旨及び解釈を説明している。

同意見パラグラフ２では，権利の漸進的な実現に向けて「措置を取る」ことはそれ自体条約上の法的義務であることが強調され，かかる措置は「可能な限り意図的，具体的かつターゲットをもったもの」であるべきことが要請されている。これは，焦点を定めた計画的な政策の策定・実施を求めた一般的意見第１に対応する箇所である。

そのうえで，同意見パラグラフ５は，取るべき措置つまり権利の実現手段として，具体的な状況により司法的救済も含まれることに言及している。これは，社会権規約上の経済的，社会的及び文化的権利についても，具体的状況に応じた権利実現の多様なあり方の可能性を明確に肯定したものであり，これらの権利の司法判断適合性を一律に否定する傾向が強かった従来の解釈を克服するという目的が示されている。

また同意見パラグラフ９は，社会権規約２条１項で明記された権利の漸進的実現について，すべての経済的，社会的権利の**完全な**［筆者注：原文でも太字で強調されている］実現は，短期間にはなしえないであろうが，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締約国に課していると理解する。さらに，

「この点でいかなる後退的な措置が意図的に取られた場合にも，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。」

として，後退的措置が取られた場合は，政府によって措置の正当性の立証がなされなければならないと定めている。

さらに，同意見パラグラフ１０では，人々の最低限の生存を確保することは規約上すべての締約国の「最低限の中核的義務」であるとし，それが履行できない場合には締約国の側に資源の利用について立証責任を課している。「規約の存在理由」そのものを問題としたこの箇所において，委員会は，人権保障という規約の趣旨目的に照らし，締約国の最低限の義務を導き出している。すなわち，

「相当数の個人が不可欠な食料，不可欠な基本的健康保護，基本的な住居又は最も基本的な形態の教育を剥奪されている締約国は，規約上の義務の履行を怠っているという推定を受ける」

のである。

なお，同意見パラグラフ１１は，上記「最低限の中核的義務」が資源の制約により履行できない事態がありうることを認めたうえで，その場合でも，権利の実現に向けて措置を取る義務は依然存続することを強調している。

**４　一般的意見第１９について**

上記に加えて，同委員会は，社会保障に関する権利実現に関する締約国の一般的義務について，一般的意見第１９（甲Ｄ９）において，次のように指摘する。

同意見パラグラフ４０では，社会保障に関する権利の実現において，利用可能な資源の限界による制約を認めつつも，締約国の一般的義務には，即時的効果を持つ義務が存在することを強調している。締約国が採る措置は，「意図的，具体的かつ社会保障に対する権利の完全な実現を目標としたものでなければならない」とする。

同意見パラグラフ４１では，締約国に一般的義務を課すことの意義について確認し，社会保障に関する権利は人間の尊厳にとって重要な意味を持つことに鑑み，法及び政策において適切な優先順位を与えられるべきであるとして，「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略を進展させるべきであり，かつ，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である」と指摘する。つまり，財政上，社会保障に対して優先的に財源を配分することを求めている。

同意見パラグラフ４２では，社会保障に関する権利については制度後退禁止の原則が適用されること，締約国が後退的措置を採った場合，当該措置が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が正当化されることを証明する責任を負うとしている。

そして，締約国が利用可能な最大限の資源の完全な利用を行ったかどうかを判断するに際しては，具体的には，

（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）措置が直接的又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，もしくは個人又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，

という要素から判断するとしている。

これは，国家に社会権の尊重義務があることを前提に，社会権を制約するためには，制約する国家の側がその制約理由の正当性を立証しなければならない義務を課したものと考えられる。

本件基準改定において，上記（ａ）ないし（ｆ）の要件を満たすような検討は行われておらず，利用可能な最大限の資源の完全な利用を行ったとは到底いえない。

**第６　今回の生活保護基準の引き下げは中核的権利の侵害にあたる**

**１　中核的義務に関する一般的意見第３の内容及び解釈について**

社会権規約委員会は，権利の『完全な』実現は漸進的になされるものであるとしても，権利の最低限の不可欠な部分を充足することはすべての締約国の義務であるという，『最低限の中核的義務』という考えを打ち出している。

社会権規約一般的意見３（甲Ｄ６）パラグラフ１０は，

「委員会は，最低でも，各権利の最低限の不可欠なレベルの充足を確保することは各締約国に課された最低限の中核的義務であるという見解である。従って例えば，相当数の個人が不可欠な食料，不可欠な基本的健康保護，基本的な住居又は最も基本的な形態の教育を剥奪されている締約国は，規約上の義務の履行を怠っているという推定を受ける。」

として，締約国に権利の最低限の不可欠な部分の充足を求めている。

そして，同意見３パラグラフ１０は続けて，

「第２条１項は各締約国に，『その利用可能な資源を最大限利用することにより』必要な措置を取ることを義務づけている。締約国が少なくともその最低限の中核的義務を履行できないことを利用できる資源の制約に帰するためには，当該国は，これらの最低限の義務を優先事項として充足するためにその利用可能なすべての資源を用いるためあらゆる努力がなされたことを証明しなければならない。」

と述べて，国に中核的義務が履行できないことの正当性について立証責任を負わせている。

これは，社会権規約上の権利も『権利』として認める以上は，締約国に権利を実現するための積極的な取り組みを行う義務が生じる，という相関的義務の法理を具体化したものであるといえる。

 社会権規約委員会は，第３回定期報告に対する最終見解（甲Ｄ４）パラグラフ７において，日本に対し，

「（社会権規約）委員会は，締約国の義務の性質に関する同委員会の一般的意見３（１９９０年）に言及しつつ，締約国に本規約に定める諸権利は加盟国に対し最小限の中核的な義務を即時的に負わせるものであり，『漸進的実現』との用語は本規約の権利の完全な実現を可能な限り迅速かつ効果的に達成するよう義務を課するものであることを想起させる｣

と述べ，中核的な義務を即時に充足するよう求めている。

**２　生活保護制度と中核的義務**

憲法２５条１項を具体化した生活保護制度は，｢健康で文化的な生活水準を維持することのできる｣｢最低限度の生活｣を保障することを目的とする制度であり（生活保護法１条），保護基準は，要保護者の年齢別，世帯構成別及び所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに充分なものであって，かつ，これを超えないものでなければならないとされる（生活保護法８条２項）。

要保護者は，生活保護制度によって，生存権の最低限の不可欠な部分が充足されるのであるから，要保護者に対し，同制度によって生存に最低限不可欠な権利を確保させることは，国に課された中核的義務である。

よって，生活保護基準の引き下げによって，相当数の個人が不可欠な食料，不可欠な基本的健康保護，基本的な住居又は最も基本的な形態の教育を剥奪されることになった場合，締約国である国は，規約上の義務の履行を怠っているという推定を受けることとなる（一般的意見３（甲Ｄ６）パラグラフ１０）。

**３　国の中核的義務違反の事実**

前述したように，本件基準改定を原因とする生活保護費の減額を受け，本件審査請求人らは，憲法２５条及び生活保護法上保障される「健康で文化的な最低限度の生活」に満たない生活を以前にもまして強いられている。

すなわち，本件基準改定を原因とする生活保護費の減額により，審査請求人らの生存にとって最低限不可欠な権利が侵害されているのであり，国は，締約国に課された最低限の中核的義務の履行を怠っているものである。

**４　国が，中核的義務を履行するために社会権規約委員会が求める行動を何ら行っていないこと**

**（１）締約国が国民に確保すべき中核的義務の内容**

中核的義務を課すということは，締約国に，次のことを求めることを意味する（一般的意見１９パラグラフ５９　甲Ｄ９）

「(a)　あらゆる個人及び家族が，少なくとも，不可欠な医療，基礎的な居所及び住宅，水及び衛生設備，食品及び最も基本的な教育を入手することを可能にする彼らに対する給付の必要最低限のレベルを規定した，社会保障スキームへのアクセスを確保すること。締約国が，その最大限に利用可能な資源の範囲内で，あらゆるリスク及び不測の事態に対してこの最低限のレベルを提供できないときは，委員会は，締約国が幅広い協議プロセスの後に，社会リスク及び不測の事態の核となるグループを選定することを奨励する。

(b)　特に不利な条件におかれかつ周縁化された個人及び集団に対して，無差別に基づいた社会保障システム又はスキームへアクセスする権利を確保すること。

(c)　現行の社会保障スキームを尊重し，及びそれを不当な干渉から保護すること。

(d)　国家の社会保障戦略及び行動計画を採択し，及び実施すること。

(e)　特に不利な条件におかれかつ周縁化された個人及び集団を保護する社会保障スキームを実施するために，目標を定めた措置をとること。

(f)　社会保障に対する権利の実現の程度を監視すること。」

**（２）国は上記(a)～(f)のいずれも実施していない。**

**ア　(a)について**

生活保護基準を引き下げた今回の国の行為は，審査請求人ら生活保護利用者が，不可欠な医療，基礎的な居所及び住宅，水及び衛生設備，食品及び最も基本的な教育を入手することを可能にする給付の必要最低限のレベルを確保する社会保障スキームへのアクセスを侵害する行為である。

なお，生活保護を利用していないが，生活保護基準以下の所得で生活している者も多数存在していることも事実であり，今回の国の行為は，これら潜在的な生活保護利用者が「健康で文化的な最低限度の生活」を送るための制度にアクセスする機会を失わせる行為でもある。

**イ　(b)について**

生活保護制度利用世帯の半数近くは，「高齢者世帯」[[1]](#footnote-1)が占めており，また，約３割は，世帯主が働くことができないほどの重い障害や傷病を持っている「障害者・傷病者世帯」が占めている。つまり，生活保護世帯の実に約８割という大部分は，年齢上あるいは身体的・精神上の理由により働くことができず，稼働収入を得られる見込みがほとんどない人々によって占められている。また，残り約２割も就労阻害要因を抱えている母子世帯であったり，高齢者や障害・傷病者も多数含まれている世帯であるなど，就労に著しい困難を抱えている。

したがって，多くの生活保護利用者は，生活保護費という収入がなければ，生計を維持することができないのはもちろん，その生存を維持することさえできない，生活保護費を「生存のための命綱」としている人たちである。

また，生活保護利用者の多くが単身世帯であるうえ，従前より，最低限度の生活を強いられているため，一般世帯と比べても，親族・近隣との付き合いや，レジャー・社会参加に対する割合が低く，社会から孤立する生活を送らざるを得ない状況となっている。

ゆえに，審査請求人ら生活保護利用者は，特に不利な条件におかれかつ周縁化された個人及び集団といえる。

今回の生活保護基準引き下げは，これら不利な条件におかれかつ周縁化された個人及び集団である審査請求人らが，無差別に基づいた社会保障システム・スキームであるべき生活保護制度にアクセスする権利を失わせる行為である。

**ウ　(c)について**

現行の社会保障スキームを不当な干渉から保護する義務には，当該スキームの侵害が私人によって行われた場合のみならず国家機関によって行われた場合においても，権利侵害の被害者に対し，司法的救済その他の適切な救済を与える義務が含まれている。

したがって，本件基準改定を原因とする生活保護費の減額行為は，本審査請求手続のような司法又は準司法手続等によって是正されなければならない。

**エ　(d)(e)(f)について**

社会保障戦略及び行動計画は，最も不利な条件におかれかつ周縁化された集団の権利を考慮に入れる必要がある（一般的意見１９パラグラフ６８　甲Ｄ９）。したがって，本来，国は，最も不利な条件におかれ，かつ，周縁化された集団である審査請求人ら生活保護利用者の権利を考慮し，これらの者の生存権を保護する社会保障スキームを実施するため，目標を定めた措置をとらなければならない。また，社会保障に関する権利の実現の程度を監視しなければならない。

しかしながら，本件基準改定は，そうしたあるべき方向性とは完全に相反する行為である。

**５　国が，中核的義務を履行していないことを資源の制約に帰すことができないこと**

「締約国が少なくともその最低限の中核的義務を満たせないことを利用可能な資源の不足に帰すことができるためには，その国は，これらの最低限の義務を優先事項として充足するためにその用いうるすべての資源を利用するために，あらゆる努力がなされたことを証明しなければならない。」（一般的意見第１９パラグラフ６０　甲Ｄ９）

本件基準改定は，生活保護の水準の妥当性を検討する目的でなされたものであるが，第１・十分位という最貧困層の生活水準と比較する以外の代替手段によることができないか検討した形跡はない。そのため，日本政府が最低限の中核的義務を満たせない理由を利用可能な資源の不足に求めることはできない。

仮に利用可能な資源の不足が検討されていたとしても，本件基準改定に伴う生活保護費減額により中核的義務が満たされていないのであるから，国は，これらの最低限の義務を優先事項として充足するためにその用いうるすべての資源を利用するために，あらゆる努力がなされたことを証明する必要がある。しかし，その証明はなされていない。

よって，国は，中核的義務を履行していないことを資源の制約に帰すことができない。

**第７　社会権規約上の権利侵害を正当化するための説明責任が果たされていない**

**１　一般的意見の内容**

「規約上の義務の実施においては，規約第２条１項にしたがい，締約国は『立法措置その他のすべての適当な方法』を活用することが求められる。すべての締約国は，具体的な状況でどの措置がもっともふさわしいかを判断するにあたって裁量の余地を有している。しかしながら，規約は明らかに，すべての者ができるだけ早期に社会保障に対する権利を享受することを確保するために必要な何らかの行動をとる義務を各締約国に課している（社会権規約一般的意見１９（甲Ｄ９）パラグラフ６６）。」

「締約国には，社会保障に対する権利に関する具体的な義務が実施されるであろうことを確保するために法令，戦略，政策及び計画といったあらゆる適切な措置をとることが義務づけられている。現行の法案，戦略及び政策は，社会保障に対する権利から生ずる義務に合致することを確保するために再検討されるべきであり，規約上の要求に合致しない場合には，廃止，改正又は変更されるべきである（一般的意見１９パラグラフ６７）。」

「国家の社会保障戦略及び行動計画の構成及び実施は，とりわけ無差別，ジェンダーの平等及び人々の参加の原則を尊重すべきである。個人及び集団が，社会保障に対する権利の行使に影響を及ぼすであろう意思決定プロセスに参加する権利は，社会保障に関する政策，計画及び戦略の不可欠な部分であるべきである（一般的意見１９パラグラフ６９）。」

「国家の社会保障戦略及び行動計画，ならびにその実施は，説明責任及び透明性の原則にも基づくべきである（一般的意見１９パラグラフ７０）。」

「締約国又は他の第三者によって，社会保障に対する個人の権利に干渉するような何らかの措置がとられる前に，関連する機関は，このような措置が法によって保証された，規約に合致する方法でなされることを確保しなければならず，かつこれには（a）影響を受ける人々との真正な協議の機会，（b）法案に関する時宜を得たかつ完全な情報開示，（c）提案方策への合理的な関心（注：原文は「reasonable notice of proposed actions」直訳：「提案された方策についての合理的な通知（告知）」），（d）影響を受ける人々のための法的手段及び救済措置，及び（e）法的救済を得るための法的支援，が含まれる（一般的意見１９パラグラフ７８）。」

**２　一般的意見に基づけば本件基準改定は社会権規約に違反すること**

（１）規約上，現行の法案や政策の再検討や廃止，改正または変更が許されるのは，「規約の要求に合致しない場合」に限られている。すなわち，規約は，社会保障に対する権利を漸進的に実現することを求めているのであるから，後退させるための再検討や廃止，改正または変更は原則として認められていないと考えられる。それゆえ，後退する措置をとることができるのは極めて限定的な場合に限られ，高度の必要性があり，その手続上の合理性が担保されていなければならないことは言うまでもない。

　　しかし，本件基準改定にこうした高度の必要性や手続上の合理性が認められないことは，反論書（Ａ）で詳述したとおりである。

（２）生活保護費の引き下げを伴う処分の前提となる本件基準改定は，「締約国」による「個人の権利に干渉する」「措置」に他ならない。そうであれば，本件基準改定にあたって，締約国である国は，社会保障に対する権利を享受する人々に対する説明責任を果たす必要があり，一般的意見が求める「規約に合致する方法(a)～(e)」をとる必要があった。

しかし，本件基準引き下げにあたり，国は，一般的意見が求める「規約に合致する方法(a)～(e)」のいずれの方法もとっていない。したがって，国は，一般的意見の指摘する説明責任を果たしたとはいえず，本件基準改定に基づく処分は社会権規約に違反する処分である。

**第８****本件基準改定に関し，国連人権専門家が日本に対して「警告」している**

２０１８（平成３０）年５月２４日，国連人権理事会の特別報告者・独立専門家ら４名が連名で，同年１０月から予定されていた本件基準改定について，貧困層の人々に対する最低限の社会的保護の観点からこれを懸念し，見直しを求める内容の声明を発表し，日本政府に送付した（甲Ｄ１１，甲Ｄ１３・４６頁以下，甲Ｄ１０）。

**１　国連人権理事会における「特別報告者」等の任命**

国連人権理事会[[2]](#footnote-2)には，独立の立場から人権問題について報告し勧告を行う専門家を任命する，「特別手続」とよばれる手続がある。特別手続には，いずれかの国連加盟国を対象とする「国別手続」と，何らかのテーマ（例えば，拷問）を対象とする「テーマ別手続」があり，人権に関して専門知識のある有識者が，「特別報告者」や「独立専門家」，「作業部会」メンバー等として任命される。これらの専門家は，国連人権理事会決議５／１で定められた，専門知識，経験，独立性，不偏不党性，人格の高潔さ，客観性の要件を基準に，男女バランスや地理的配分，異なる法体系のバランスを考慮して，同理事会における選挙で選出される。

今回，日本に関する声明を発表したのは，「極度の貧困と人権に関する特別報告者」フィリップ・オルストン氏，「対外債務と人権に関する独立専門家」ホアン・パブロ・ボホスラブスキー氏，「障害者の権利に関する特別報告者」カタリーナ・デバンダス氏，「高齢者のすべての人権享受に関する独立専門家」ローザ・コーンフェルド・マッテ氏の４名である。

加藤勝信厚生労働大臣は，同年５月２９日の参院厚生労働委員会において，「（警告は）政府の説明を受けておらず，一方的な情報に基づいた発表だ」と発言した（甲Ｄ１２）。日本では，政府関係者を含め一部に，「単なる一個人であって，国連から勧告されたということではない」というような理解があるようだが，そのような理解は正しくない。日本は，２００６年～２０１１年，２０１３年～２０１５年，２０１７年～現在まで人権理事会の理事国を務めており，理事国として，特別報告者らの専任手続にも関与している。なお，日本政府も，日本人拉致問題との関連で，「強制的又は非自発的失踪に関する作業部会」の活動には密接に協力しているのであって，自国の人権状況が批判された時のみ反発するという姿勢は妥当でない。

**２　日本に対する今般の声明の内容と法的意義**

声明は，本件基準改定について，このような措置は日本が国際的に負っている義務に「違反する（are in violation）」とし，強く警告した。すなわち，食費などの生活費に充てる生活扶助を最大で５％，３年間かけて段階的に引き下げ，３分の２の受給世帯がこれによって影響を受けることについて，

「日本のような豊かな先進国におけるこのような措置は，貧困層の人々が尊厳をもって生きる権利を直接に掘り崩す，意図的な政治的決定を反映している。」

「緊縮政策下にあっても，日本は，社会保護の基本的な水準を差別なく確保する義務を負っている。貧困層の人権に与える影響を慎重に検討しないで取られたこのような緊縮措置は，日本が国際的に負っている義務に違反している」（甲Ｄ１１の２）

と義務違反を断定しているのである。

声明はまた，生活保護基準を改定するに当たって第１十分位を比較対象とすることに関して，最貧困層の人々が最大限に切り詰めて生活しているその消費性向を基準にして保護費を下げるという方法は妥当でなく，そのような方法で決定された最低生活費は国際人権法上の適切な生活水準を満たすものではないとしている。さらに，このような措置によって最も打撃を受けるのは高齢者，母子家庭，障害者らであるとして，この措置が与える悪影響をできる限り緩和することや，措置について再考することを強く求めている。

４名のうち，「極度の貧困と人権に関する特別報告者」フィリップ・オルストン氏は，社会権規約委員会の委員長も長年務めた世界的に高名な国際人権法学者であるが，今回の声明で指摘されている国際人権法上の義務の内容は，社会権規約委員会がこれまで「一般的意見」や「総括所見」で述べてきた事柄と同様で，国際人権法上確立した考え方である。

すでに見た通り，生活保護基準引下げがはらむ国際人権法上の問題はこれまでにも社会権規約委員会による日本政府報告書審議の際に指摘され，総括所見でもふれられてきた。すなわち，２０１３年の最終見解（甲Ｄ４・９項）では，当時の生活保護基準引き下げを念頭に，社会保障への予算分配の大幅な削減について「懸念を持って留意する(note with concern)」とされていた。

２０１８年１０月からの本件基準改定は，それをさらに引き下げようというものであるから，いっそうその深刻さが際立ち，単刀直入に国際人権法「違反（are in violation）」とまで言われるに至ったのである。

**第９　結語**

以上述べたように，本件基準改定による生活保護基準引き下げは社会権規約９条（及び，同様に２条１項の義務により国が実現に向けた措置を取るべき１１条１項）に反する後退的措置とみることができる。そのことは，生活保護法違反及び憲法違反の認定を明確に補強すると考えるべきである。大阪高裁判決が述べたように，憲法９８条２項の条約遵守義務からしても，社会権規約の規定の内容は法律や憲法の解釈に反映されるべきものであり，またその際に，社会権規約委員会の一般的意見や総括所見は規約の解釈において指針とすべきものだからである。

以　上

1. ６５歳以上の者のみで構成するか，又はこれに１８歳未満の未婚の者が加わった世帯 [↑](#footnote-ref-1)
2. 社会権規約委員会のような条約上の機関と異なり，国連の中で人権を扱う理事会。アジア１３，アフリカ１３，ラテンアメリカ・カリブ地域８，東欧６，西欧その他７の地理的配分で，国連総会で選挙される計４７カ国からなる。 [↑](#footnote-ref-2)