

**公的年金引下げと憲法 25 条・29 条****【文献種別】** 判決／高松高等裁判所**【裁判年月日】** 令和4年5月26日**【事件番号】** 令和3年（行コ）第2号**【事件名】** 年金額減額処分取消請求控訴事件**【裁判結果】** 棄却**【参照法令】** 国民年金法1条・2条・4条・4条の2・27条の2・27条の3、厚生年金保険法1条・2条の2・2条の3・43条の2・43条の3、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年法律第99号）1条、日本国憲法25条・29条**【掲載誌】** 判例集未登載

◆ LEX/DB 文献番号 25592686

学習院大学教授 尾形 健

**事実の概要**

1 国民年金等の公的年金の給付額は、物価等の変動率に応じて改定されるが、物価指数を基に改定する制度を「物価スライド制」という。老齢基礎年金の額は、所定の額に改定率を乗じて得た額とされ、改定率は、毎年度、物価変動率に名目手取り賃金変動率を乗じて得た率を基準として改定される（国民年金法〔以下「国年法」〕27条1項・27条の2第2項。厚生年金法〔以下「厚年法」〕43条の2第1項も参照）<sup>1)</sup>。

2 平成12～14年度は、前々年と比較した前年の物価指数の変動比率が、12年度で0.3%、13・14年度で各0.7%下落したため、物価スライド制を適用すると減額改定が行われるはずであった。しかし、デフレに陥り消費者の可処分所得が減少するなどの社会経済情勢に鑑み、平成12～14各年度において、年金額を前年度の額に据え置く特例法が制定された（「物価スライド特例法」）。その結果、12年度は、物価スライド特例法が適用されない場合と比較して0.3%、13年度は1.0%（0.3%+0.7%=1.0%）、14年度は1.7%（0.3%+0.7%+0.7%=1.7%）高い水準の年金額が支給されることになった（以下、物価スライド特例法が適用されない場合の水準を「本来水準」、同法が適用された結果生じた水準を「特例水準」という）。平成15・16年度については、前々年と比較した前年の年平均物価指数の変動比率が各-0.9%・-0.3%であったが、平成15年法律第19号・平成16年法律第23号は、各年度における前々年から

前年の物価指数の変動の比率分のみ減額改定したため、これら各年度でも、本来水準に比べて1.7%高い水準の年金が支給されることになった。一方、平成16年の公的年金制度改正（平成16年法律第104号。以下「平成16年改正法」）では、物価・賃金が上昇した場合に、物価・賃金の上昇を基準とした改定率に公的年金制度の被保険者総数変動率と平均余命の伸び率とを勘案して決定される調整率を乗じて年金額の改定を行う仕組み（マクロ経済スライド）が導入された。同改正では、支給される年金額について、本来水準と特例水準の額とを比較し、特例水準に基づく額が本来水準に基づく額を上回る場合にはなお特例水準の額が支給されるとされたところ、同改正後に物価・賃金が増加し、本来水準が特例水準を上回ることによって特例水準が解消されることが想定され、マクロ経済スライドは本来水準が特例水準を上回った後に適用されることとされた（同法附則12条・31条）。しかし、平成20年までの物価上昇により、平成21年度には本来水準と特例水準との差は0.8%まで縮小したが、平成23年度には本来水準と特例水準との差は2.5%まで拡大した。この間、マクロ経済スライドは発動できない状態が続いた。

3 そこで国会は、「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年法律第99号。以下「平成24年改正法」）を制定し、特例水準について、平成25年10月に1.0%、26年4月に1.0%、27年4月に0.5%をそれぞれ段階的に解消する措置を講じた（同法1条）。内閣は、平成24年改正法による読替え後の国年法等の各

規定に基づく委任を受けたものとして、平成25年9月に年金額を1.0%減額改定することを内容とする政令（平成25年政令262号）を制定・公布した。

4 Xらは徳島県内に居住し、国年法等に基づく老齢基礎年金等の受給者であるところ、厚生労働大臣は、平成24年改正法等に基づき、平成25年12月、Xらの平成25年10月分からの老齢基礎年金等の年金額を改定し、その旨通知した（以下「本件処分」という）。Xらは本件処分について、社会保険審査官・社会保険審査会に対し審査請求・再審査請求をしたが、いずれも却下する旨の決定・裁決がされた。そこでXらは、平成24年改正法が憲法25条・13条・29条1項及び社会権規約2条・9条等に反するなどとして、本件処分の取消しを求め訴えを提起した（のちにこの訴えは行政事件訴訟法21条1項に基づき、当事者訴訟として本件処分前後の年金額の差額に相当する額の金員等を求める訴えに変更された）。一審（徳島地判令2・12・23LEX/DB25568696）は訴えを棄却したため、Xらが控訴した。

## 判決の要旨

### 1 憲法25条について

(1) 「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ずるかの選択決定は、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、濫用と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うべきである〔堀木訴訟・最大判昭57・7・7民集36巻7号1235頁、学生無年金障害者訴訟・最判平19・9・28民集61巻6号2345頁参照。〕」「したがって、平成24年改正法及びこれに基づく本件処分が憲法25条に違反するか否かという点については、平成24年改正法を制定した立法府の裁量判断が著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱、濫用とみざるを得ないといえるか否かによって判断すべきである。」

(2) 「Xらは、……Xらの生活に直結する法的権利である年金受給権について、その年金受給額の減額を強要する立法については、広範な立法裁量を認めることは許されず、立法府の結論に至るまでの裁量権の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、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こと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、又はさほど重視すべきではない事項に過大の比重を置いた判断がされていないか、③様々の要考慮事項の中で、特に重きを置くべきものとそうでないもの、とりわけ、それぞれの事項の憲法上の位置付けの相違等を十分に考慮に入れた政策判断がされてきたかどうかという諸点についての審査が必要であると主張……する。」「確かに、……通常は、立法府が立法事実に基づき、立法目的及びそれを達成するための手段について、検討を重ねた上で立法されるものであるから、その立法過程における過誤・欠落の有無を検討しなければ、著しく合理性を欠き明らかな裁量の逸脱、濫用があるかを適切に判断することが困難である。判断過程統制審査において考慮されるような立法過程において過誤や欠落がなかったかを考慮するという手法は十分に傾聴に値するものであるから、この点については、立法目的の合理性、その目的達成のための手段の必要性・相当性について検討する際の考慮要素になるものとするのが相当である。このような判断手法をとること自体は、前記の最高裁判所判決に反するものではないと解される。」

(3) 世代間の公平及び年金財政の安定や、公的年金制度の持続可能性の確保という平成24年改正法の立法目的自体は正当と認められ、当時の社会経済情勢等に照らし、立法目的達成のため年金額減額という方法で特例水準を解消する必要があった。もっとも、特例水準の解消とはいっても、年金受給者にとっては年金額が減額されることに変わりはないから、「憲法25条の見地からも、……減額幅や減額期間等について、より慎重な検討の上実施すべきであったともいえ、その点で、平成24年改正法は、手段の相当性について疑問がないわけではない。」しかし平成24年改正法による年金額の減額は、3年間で2.5%であり、この程度の減額幅・減額期間を踏まえると、なお手段の相当性を欠くとまで断じることは困難である。

### 2 憲法29条について

(1) Xらの年金受給権は憲法29条1項によって財産権として保障され、平成24年改正法等

は、Xらの財産権としての年金受給権を制約する。「もっとも、法律で一旦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、これをもって直ちに憲法 29 条 1 項に違反する立法ということができないことは明らかである。そして、その変更が公共の福祉に適合するようにされたものであるかどうかは、一旦定められた法律に基づく財産権の性質、その内容を変更する程度、及び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ものであるかどうかによって、判断すべきである〔最大判昭 53・7・12 民集 32 卷 5 号 946 頁参照〕。」

(2) 年金受給権は憲法 25 条 2 項に照らし十分保障されるべきであるが、性質上、その時々を経済的・社会的条件等の変動により年金額が改定されることが余儀なくされる権利であり、特例水準は当初から将来的に解消が予定されていた。「そうすると、公的年金制度が社会保険方式を採用しており、保険料支払実績を踏まえた年金受給権はその権利性が高いとの X らの指摘を考慮しても、X らの特例水準に基づく年金受給権が、憲法 29 条 1 項により、強い法的保護に値するとまではいえない。」平成 24 年改正法による X らの財産権としての年金受給権に対する変更が大きいとまでいうことはできず、平成 24 年改正法の立法目的は正当であって、公益に資するものといえる。

## 判例の解説

一 平成 24 年改正法の合憲性をめぐって各地で訴えが提起されており<sup>2)</sup>、本判決は、他の多くの裁判例同様、違憲性の主張を排斥した。X らは憲法 13 条・社会権規約そして平成 25 年政令第 262 号の委任の趣旨・範囲の逸脱についても争ったが、以下では憲法 25 条・29 条に関する判断に焦点を当てたい。

二 憲法 25 条に関し、本判決は、堀木訴訟・学生無年金障害者訴訟の枠組みで審査すべきものとする(判決の要旨 1(1))。制度後退禁止原則の主張も退けた。X らは、参議院議員選挙「一票の較差」訴訟で藤田宙靖裁判官らによって示された考え方(立法裁量の判断過程統制的司法審査)を援用し

たが<sup>3)</sup>(判決の要旨 1(2))、本判決は、堀木訴訟と判断過程統制的司法審査が矛盾しないものであることを明言した(判決の要旨 1(2))。学説では、憲法 25 条に関する立法裁量に判断過程統制的司法審査が妥当しうると示唆されてきたが<sup>4)</sup>、これを裁判例として正面から受容したのは、少なくとも年金引下げ訴訟の中で初と思われ<sup>5)</sup>、注目してよいように思われる。立法裁量への判断過程統制的司法審査については、基準の不明確性や行政裁量における手法の援用の可否といった課題も指摘され<sup>6)</sup>、裁量統制の基準や立法判断のどの「過程」をいかなる観点から審査するかなど、学説としてさらに詰めた検討が求められるだろう<sup>7)</sup>。

そもそも、特例水準が公的年金の「一般的ルール」からすると異質な面もあり、立法府による「首尾一貫性」確保という観点からはむしろ審査が緩やかになる可能性も否定できないなか<sup>8)</sup>、本判決は、多くの裁判所と同様に平成 24 年改正法の立法目的と立法手段に着目しながらも<sup>9)</sup>、手段の相当性について一定の疑問を示しつつ合憲性を支持する(判決の要旨 1(3))など、その審査は比較的慎重であったといえる<sup>10)</sup>。

三 憲法 29 条に関して、年金受給権は、その形成過程に応じて財産権保障の射程が区別され、主に裁定後の段階について検討されてきたが<sup>11)</sup>、本件ではさらに、平成 24 年改正法がいかなる意味で財産権を制約するかが問題となる。というのも、公的年金制度では年金額が社会経済情勢等の変動により改定されることが内在的に予定され、制約を観念することはできないという主張もあるからである(国側の主張)。この点は財産権の「内容形成」論への評価ともかかわるが<sup>12)</sup>、多くの裁判所と同様、本判決は平成 24 年改正法による「財産権としての年金受給権〔の〕制約」を認める(判決の要旨 2(1))<sup>13)</sup>。

判断枠組みについて、本判決は、原審同様昭和 53 年判決を参照したが、昭和 53 年判決ではなく証券取引法事件・最大判平 14・2・13(民集 56 卷 2 号 331 頁)に依拠して判断する裁判例もみられた<sup>14)</sup>。両判決の関係については様々な議論があるが<sup>15)</sup>、少なくとも公的年金給付の場合、政策改定とスライド制により年金額の変動が予定されていることに加え(国年法 4 条・27 条の 2・27 条の 3 等参照)、特例水準が将来的における解消

が予定されていたことも踏まえると、事後的な財産権の内容変更の際に参照される昭和53年判決とも異なる面もあるかもしれない<sup>16)</sup>。もっとも、租税特措法の遡及的適用が問題とされた最判平23・9・22(民集65巻6号2756頁)は、特措法の適用により納税義務自体は事後的な変更とならないものの、課税関係における法的安定に影響が及びうるとして昭和53年判決を参照して判断している。これを踏まえると、本件でも、いずれにせよ公的年金受給者に一定の影響があることは否定できないから、昭和53年判決に即して判断した本判決は妥当だったといえそうである。昭和53年判決と平成14年判決とで審査のあり方が実質的に異なる旨の指摘もみられるが<sup>17)</sup>、その当否は別として、信頼保護の観点や保険料拠出と給付の関係性など、公的年金の性質に着目して審査の厳格度を高める可能性は、追究に値するといえるだろう<sup>18)</sup>。

●—注

- 1) 物価スライド特例法を含めた公的年金のスライド制については、堀勝洋『年金保険法〔第3版〕』(法律文化社、2013年)248~263頁を参照されたい。
- 2) 評釈として、札幌地判平31・4・26訟月65巻8号1183頁につき田中治・ジュリ1537号(2019年)10頁、上田健介・社会保障法研究13号(2021年)121頁及び浅野公貴・同147頁、仙台地判令3・5・25LEX/DB25590127につき遠藤美奈・ジュリ1570号(2022年)28頁、本件一審につき武田芳樹・法教491号(2021年)153頁等がある。筆者は本判決に関し控訴人側証人として出廷した(なお尾形健「公的年金の給付水準引下げにかかる憲法問題」同法72巻4号(2020年)743頁参照)。
- 3) 最大判平16・1・14民集58巻1号56頁の龜山継夫裁判官ほかの補足意見2、最大判平18・10・4民集60巻8号2696頁の藤田宙靖裁判官の補足意見。藤田宙靖『最高裁判例録』(有斐閣、2012年)255~266頁及び同『裁判と法律学』(有斐閣、2016年)264~277頁のほか、山本真敬『立法裁量と過程の統制』(尚学社、2022年)第1章・第2章参照。
- 4) 渡辺康行「立法者による制度形成とその限界」法政研究76巻3号(2009年)249頁、290頁、小山剛『憲法上の権利』の作法〔第3版〕(尚学社、2016年)187頁、曾我部真裕ほか『憲法論点教室〔第2版〕』(日本評論社、2020年)61頁〔山本龍彦執筆〕、遠藤美奈「社会権判例理論の課題と展望」憲法研究10号(2022年)237頁、245~246頁等参照。比較法的検討を含め、松本奈津希「生存権保障における立法・行政裁量と手続的統制」一橋法学20巻2号(2021年)815頁参照。
- 5) 遠藤・前掲注2)29頁は、各裁判例から堀木訴訟と判

- 断過程統制的司法審査の両立可能性を示唆していた。
- 6) 法曹会編『最高裁判所判例解説民事篇 平成16年度(上)』(法曹会、2007年)39~40頁〔福井章執筆〕、山本・前掲注3)310頁以下参照。
  - 7) 憲法上の考慮事項について、山本・前掲注3)318頁以下のほか、篠原永明『秩序形成の基本権論』(成文堂、2021年)177頁以下(25条につき263~264頁)、同「制度形成の統制」法時91巻5号(2019年)26頁参照。
  - 8) 太田匡彦「社会保障の財源調達」フィナンシャル・レビュー113号(2013年)60頁、78頁参照。岐阜地判令2・3・2LEX/DB25565241は平成24年改正法の「政策の一貫性」に言及する。「首尾一貫性」について、松本・前掲注4)854頁、松本奈津希「生存権の自由権的側面による最低生活保障」一橋法学17巻1号(2018年)65頁、115~119頁参照。
  - 9) 岐阜地判令2・3・2、東京地判令2・9・23LEX/DB25571183、大阪地判令2・3・12LEX/DB25592351、青森地判令2・2・28LEX/DB25565031、仙台地判令3・5・25等。
  - 10) 対照的に、仙台高判令3・2・24LEX/DB25569452は原審の判断を相当程度踏襲して合憲としていた。
  - 11) 菊池馨実『社会保障法制の将来構想』(有斐閣、2010年)89頁、中野妙子「老齢基礎年金・老齢厚生年金の給付水準」ジュリ1282号(2005年)67頁、70~71頁、堀勝洋『年金保険法〔第4版〕』(法律文化社、2017年)244~246頁。なお嵩さやか「公的年金と財産権保障」荒木尚志ほか編『労働法学の展望』(有斐閣、2013年)737頁、742頁以下、福島豪「公的老齢年金制度におけるスライド」社会保障法31号(2016年)28頁も参照。
  - 12) 松本哲治「財産権」ジュリ1400号(2010年)103頁、106頁以下、曾我部真裕「財産権」法教497号(2022年)60頁参照。
  - 13) 岐阜地判令2・3・2は、財産権制約につき、平成24年法が年金の名目額のみならず実質的価値をも切り下げた点を指摘していた。
  - 14) 札幌地判平31・4・26、大阪地判令2・3・12(最判平15・4・18民集57巻4号366頁も引用)、東京地判令2・9・23、仙台地判令3・5・25等。
  - 15) 松本哲治「経済的活動の自由を規制する立法の違憲審査基準」論究ジュリ1号(2012年)59頁、64~65頁、平良小百合『財産権の憲法的保障』(尚学社、2017年)233頁以下、横大聡編『憲法判例の射程〔第2版〕』(弘文堂、2020年)208頁以下〔村山健太郎執筆〕。本件との関係では、上田・前掲注2)153頁以下、平良・前掲30~33頁参照。
  - 16) 浅野・前掲注2)166頁。
  - 17) 平良・前掲注15)251頁、256頁。
  - 18) 平良・前掲注15)29~33頁、上田・前掲注2)137頁以下のほか、保険料拠出と給付の関係性(等価交換原理)に着目する議論として、嵩・前掲注11)750頁以下参照。