

**老齢年金減額と憲法 25 条・29 条****【文献種別】** 判決／最高裁判所第二小法廷**【裁判年月日】** 令和 5 年 12 月 15 日**【事件番号】** 令和 4 年（行ツ）第 275 号**【事件名】** 年金減額改定決定取消、年金減額改定決定取消等請求事件**【裁判結果】** 棄却**【参照法令】** 日本国憲法 25 条・29 条、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**【掲載誌】** 裁判所ウェブサイト

◆ LEX/DB 文献番号 25573213

名城大学教授 植木 淳

**事実の概要**

国民年金法上の老齢基礎年金及び厚生年金保険法上の老齢厚生年金に関して、昭和 48 年以降は物価スライド制が採用されていたところ、平成 12 年度以降は物価下落にもかかわらず特例法により物価スライド制による本来水準より高い特例水準の年金額が支給されていた。平成 16 年改正法により、保険料水準を将来的に固定した上で、給付水準の持続可能性を維持するために調整期間には物価・賃金の変動に基づく改定率・再評価率に調整率（被保険者総数変動率及び平均余命伸び率を勘案して決定される）を乗じて年金額を改定するマクロ経済スライド制が導入された。ただし、物価上昇により本来水準が特例水準を超えるまでは特例水準の支給を継続し、マクロ経済スライドを適用しない措置がとられた。その後も、物価下落があり、平成 23 年には特例水準が本来水準を 2.5% 上回る状況となっていた。そこで、平成 24 年改正法により特例水準が 3 年間で段階的に解消されることとなり（平成 25 年度及び平成 26 年度に 1.0%、平成 27 年度に 0.5% の減額）、平成 25 年度に減額改定が行われた。そのため、老齢年金の受給権者である原告らは、平成 24 年改正法は憲法 25 条、憲法 29 条等に違反するなど主張して、減額改定処分の取消を求めた。

**判決の要旨**

平成 24 年改正法は「特例水準を 3 年度にわたって段階的に解消するものであるところ、特例水準は、それが生じた経緯に照らし、当初から、将来的に解消されることが予定されていたものといえる。このような特例水準による年金額の給付を維持することは、賦課方式（現在の年金受給権者に対して支給される年金給付の財源を、主に現役世代が負担する保険料によって賄う方式）を基本とする制度の下で現役世代に本来の負担を超える負担を強いることとなり、また、現役世代が年金の給付を受けるようになった際の財源を圧迫することにもつながる」。「そして、平成 24 年改正法の制定時には、今後、我が国の少子高齢化の進展に伴い、現役世代の保険料や税の負担能力が更に減少する一方で、支給すべき老齢年金の総額が更に増加することが合理的に予測されていた」。

「これらの点に加え、特例水準の解消が、我が国における少子高齢化の進展が見込まれる中で、世代間の公平に配慮しながら前記の財政の均衡を図りつつ年金制度を存続させていくための制度として合理性を有するものとして構築されたマクロ経済スライド制の適用の実現につながるものであることを踏まえれば、特例水準によって給付の一時的な増額を受けた者について一律に特例水準を解消することは、賦課方式を基本とする我が国の年金制度における世代間の公平を図り、年金制

度に対する信頼の低下を防止し、また、年金の財政的基盤の悪化を防ぎ、もって年金制度の持続可能性を確保するとの観点から不合理なものとはいえない」。

「以上によれば、立法府において上記のような措置をとったことが、著しく合理性を欠き、明らかに裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものであるということとはできず、年金受給権に対する不合理な制約であるともいえない。したがって、本件部分は憲法 25 条、29 条に違反するものとはいえない」。

## 判例の解説

### 一 最高裁判決の判断枠組

本判決は、特例水準の解消に係る老齢年金の減額改定（以下、「本件改定」）の合憲性に関して全国各地で裁判が行われている中での最高裁判決として重要なものである。しかし、下級審判決の殆どは憲法 25 条論と憲法 29 条論を踏まえた上で合憲性を論じているのに対して、本判決は、両条項の規範内容に踏み込むことなく、平成 24 年改正法の合理性を認めている。末尾で、以上の結論は堀木訴訟判決（最大判昭 57・7・7 民集 36 巻 7 号 1235 頁）、国有農地売却特措法判決（最大判昭 53・7・12 民集 32 巻 5 号 946 頁）、証取法 164 条判決（最大判平 14・2・13 民集 56 巻 2 号 331 頁）の「趣旨に徴して明らかである」としているが、各判決が判決の論証にどのように反映されているのかも明らかではない。

「財産権と生存権はともに国家によって内容形成される権利」であり、特に年金受給権は保険料負担による給付という側面と国庫負担に支えられた生活保障という側面を有するものとして「財産権保障と生存権保障の交錯」が観念できる<sup>1)</sup>。その一方で、憲法 25 条は「持たざる者の権利」を保障し、憲法 29 条は「持てる者の権利」を保障しているという基本的性格の相違があることも軽視できない。これに対して、本判決が、憲法 25 条と憲法 29 条の交錯と相違を整理することなく、年金減額が両条項との関係でどのように位置づけられるかを論じることもなく、平成 24 年改正法は「憲法 25 条、29 条に違反するものとはいえない」と結論づけていることは、憲法上の権利保障

という裁判所の役割からみて疑問がある。

### 二 憲法 25 条と年金受給権

憲法 25 条と年金受給権との関係に関して、本判決は何ら明示していないが、原審（大阪高判令 4・3・16（LEX/DB25592350））は、国民年金制度は「最低限度の生活を保障するために具体的に制度化されたものであるということとはできない」として、その憲法上の権利性の弱さを指摘している。

この点、憲法 25 条 1 項・2 項分離論に立てば、1 項の『『最低限度』の生活の保障』には「値切れない“緊急的生存権”」を保障する強い規範性が認められることになるが<sup>2)</sup>、その場合、「生活保護法が最低生活水準を保障していれば、他の法令については憲法 25 条 1 項違反が生じる余地はない」とされうる<sup>3)</sup>。これに対して、現代の代表的学説は、憲法 25 条は「法的統制の密度に濃淡・段階を持ちながら、重層的な規律構造を有する」ものとしているが<sup>4)</sup>、その場合にも年金受給権に関する憲法 25 条の統制密度が問題になる。そこで焦点になるのは、本件改定により「健康で文化的な最低限度の生活を受ける権利」が侵害された、といえるか否かである。2022 年の国民生活基礎調査によれば高齢者世帯の 44.0%は公的年金のみを収入としていることからすれば、「別に生活保護制度があるからよい、という割り切り方をすべきではない」とも思われる<sup>5)</sup>。しかし、社会保険としての公的年金は保険料未納の場合には無年金あるいは低年金になることが制度上前提とされており、逆に、保険料を納付すれば資産・収入に余裕があっても受給権を得られることからすれば——立法論としては税方式による最低保障年金を創設することが望ましいと考えるが——現行の老齢年金制度が「最低限度の生活を受ける権利」を直接に保障する制度であると解することは困難である<sup>6)</sup>。

上記と関連して、本件改定に関しては「一旦具体化された給付とその水準を正当な理由なく廃止・後退させる場合、その措置は端的に 1 項違反となる」とする「制度後退禁止原則」が問題となる<sup>7)</sup>。これに関しても本判決の多数意見は何ら言及していないが、原審は本件改定のような「後退的措置」の検討に際しては受給権者の期待利益などの「公的年金制度の特質も念頭に置くべき」で

あるとしている。ただし、制度後退禁止原則に関して、それが一般的に社会保障上の諸施策の後退に対して密度の高い審査を求めるものと理解した場合には（尾島補足意見は上告理由をそのように解した上で「成熟した法理ないし基準であるとはいえない」と論じている）、制度後退も制度向上と同様に「立法府の裁量的判断にゆだねられる」のであり、制度後退自体に合理性を求めるのは「筋違い」との批判が向けられる<sup>8)</sup>。これに対して、同原則は憲法 25 条 1 項及び生活保護法の下で政治部門自身が「最低限度の生活」として設定した保護水準を切り下げることと相当の正当化を求めるものであると解すれば、それは「民主的多数派」が「切り捨てやすい少数者への給付をカット」する立法過程の歪みを是正するものであり正当化可能であると思われるが<sup>9)</sup>、その場合には本件改定が「最低限度の生活」の侵害といえるか否かという上記の問題に回帰することになる。

その意味で、本判決が、違憲審査の枠組として堀木訴訟判決を参照した上で「著しく合理性を欠き、明らかに裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものである」か否かを基準にしたことは想定内であったといえるが、憲法 25 条に関しては別に判断形成過程を問題にすることもできたはずであり、その点に関しては四で検討する。

### 三 憲法 29 条と年金受給権

憲法 29 条と年金受給権の関係に関して、他の下級審判決と同様に原審は平成 24 年改正法が「憲法 29 条 1 項により保障される財産権である年金受給権を一定程度制約するものである」としているが、本判決は「財産権制限」の存否に関して論じていない。これは近時の最高裁が「財産権制限」という論理構成を採用せずに「客観法的審査に舵」を切っている<sup>10)</sup>ことのアラわれとして説明できるかもしれないが、本判決が本件改定を「減額」ではなく「給付の一時的な増額」の「解消」と表現していることは重要であり、端的に「財産権制限」は生じていないとみていると考える余地もある。

憲法学説では給付決定を受けた社会保障受給権は憲法 29 条 1 項の保障する財産権に含まれると解されており<sup>11)</sup>、特に年金受給権は抛出と給付の牽連関係があるため「古典的に観念される財産

的価値を有する法的利益に近い性質」を有しているといえる<sup>12)</sup>。しかし、公的年金の受給権は物価変動に応じた改定を通じて給付の実質的価値を保障するものであると考えれば、物価下落による減額は「制度内在的に組み込まれたルール」であり、年金受給権の実質的価値を毀損するものではないとも思われる。特に「特例水準」は「まさに特例的な仕組み」として実質的価値を上回る支給を行うものであったとすれば<sup>13)</sup>、その部分の削減は「財産権制限」ではないとの評価もありえよう（ただし、マクロ経済スライド制度は年金額が「通常の賃金・物価スライドよりも低く改定されるという制約」を含むものである<sup>14)</sup>）。

次に、違憲審査の枠組として、下級審判決は、(1) 国有農地売却特措法判決に準拠するものと、(2) 証取法 164 条判決に準拠するものに分かれているが、本判決は両者を並列的に引用している。この点、財産権の事後的制約が問題とされた(1)の方が「審査密度を高めやすい」として本件は当該類型に該当するとの見解と<sup>15)</sup>、公的年金に関しては「事後的な内容変更」に適用される(1)とは異なる面があるとの見解があるが<sup>16)</sup>、(1)においても既得権の事後的変更という事情は総合衡量の一要素とされているに過ぎず(1)(2)の区別は相対的であるとの指摘もある<sup>17)</sup>。仮に(1)に準拠した場合には、①財産権の性質、②内容を変更する程度、③変更によって保護される公益の性質、を検討する必要があるが、本判決は、特例水準は「将来的に解消されることが予定されていた」こと(①)、及び、本件改定は「現役世代に本来の負担を超える負担を強いること」を回避するためのものであること(③)、などを論じて、上記の判断枠組に最低限の対応をしているようにも思われる。また、②に関する論及がないことは本件改定が「一時的な増加」の「解消」に過ぎないとの評価を前提にしているとも考えられるが、「本件の程度を超える減額では異なった衡量」がありえよう<sup>18)</sup>。

### 四 平成 24 年改正法の合理性判断——判断過程審査あるいは考慮要素審査

近年では、憲法 25 条に関連して「立法府がその裁量権を適切に行使したか——真摯な努力をしたか——をチェックする手法」である「判断過程

審査」が「生存権の具体化立法の合憲性審査などにも適用可能である」と論じられている<sup>19)</sup>。また、憲法 29 条に関しても、制度形成の統制に関して「憲法上の要請である義務的考慮事項と考慮禁止事項を特定し、それらに焦点を絞った議論」が必要であると論じられている<sup>20)</sup>。この点、下級審判決では判断過程審査に関する立場は分かれているが<sup>21)</sup>、本判決は、①特例水準は当初から将来的な解消が予定されていたこと、②現役世代の負担軽減あるいは将来にわたる年金財源の確保のために必要であること、のみを指摘して本件改定の合理性を支持しており、立法府における判断形成過程の適切さや、受給者の生活保障あるいは期待利益が適切に考慮されているかに関して詳細な検討を行っていないことが問題視される。

ただし、行政過程の場合と比べて立法過程は広く複雑な「政治」に関わるものであることからすれば、「立法判断のどの『過程』をいかなる観点から審査するか」が今後の課題となる<sup>22)</sup>。実際に、平成 24 年法改正に関しては「高齢者の基礎的な生活保障に対する配慮が十分考慮されたかどうか、疑問がある」との評価がある一方で<sup>23)</sup>、政治過程を通じて年金受給者の利益——それは生活保護の場合とは異なり政治的少数派の権利とはいえない——が軽視されてきたとはいえず、逆に、政府は「年金受給者の生活に過剰ともいえるほどの配慮措置を講じてきた」との評価もある<sup>24)</sup>。さらに、判断過程統制論は「立法府が、妥協・交渉・取引を不可欠な要素とする『政治』の場である<sup>25)</sup>」という限界を踏まえた上での議論でなければならないとすれば、平成 24 年改正法を含む「社会保障と税の一体改革」が、「何年もかかって各党が議論を重ね、たどり着いた社会保障改革」として<sup>26)</sup>、「ねじれ国会」の中での与野党合意により制定されたことの重みも意識される必要があるだろう。

●—注

- 1) 松本和彦「生存権」小山剛＝駒村圭吾編『論点探究憲法〔第2版〕』(弘文堂、2013年)263頁。
- 2) 梶井常喜『社会保障法』(総合労働研究所、1972年)86～87頁。
- 3) 中野妙子「高齢基礎年金・高齢厚生年金の給付水準」ジュリ1282号(2005年)69頁。
- 4) 尾形健『福祉国家と憲法構造』(有斐閣、2011年)155頁。
- 5) 上田健介「判批」社会保障法研究13号(2021年)133頁。

- 6) 菊池馨実『社会保障法制の将来構想』(有斐閣、2010年)96～98頁参照。なお、老齢基礎年金のみで生活しており減額後の年金額では生活できない場合のような個別事案に関しては憲法25条違反を問題にできるとの見解は一考に値するが(上田・前掲注5)133～137頁)、そこで違憲と判断された場合の他の受給者及び無年金者との公平性が課題となる。
- 7) 佐藤幸治『日本国憲法論〔第2版〕』(成文堂、2020年)402頁。
- 8) 小山剛『「憲法上の権利」の作法〔第3版〕』(尚学社、2016年)126頁。
- 9) 棟居快行『憲法学の可能性』(信山社、2012年)392頁。
- 10) 穴戸常寿ほか編『憲法学のゆくえ』(日本評論社、2016年)208頁[山本龍彦]。
- 11) 長谷部恭男編『注釈日本国憲法(3)』(有斐閣、2020年)126頁参照[穴戸常寿]。
- 12) 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)764頁。
- 13) 浅野公貴「判批」社会保障法研究13号(2021年)158～159頁参照。
- 14) 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)741頁。
- 15) 上田・前掲注5)138～139頁。
- 16) 尾形健「判批」新・判例解説 Watch (法セ増刊)32号(2023年)13～14頁。
- 17) 横大道聡編『憲法判例の射程〔第2版〕』(弘文堂、2020年)211頁[村山健太郎]。
- 18) 遠藤美奈「判批」ジュリ臨増1570号(令和3年度重判解)(2022年)29頁。
- 19) 曾我部真裕ほか編『憲法論点教室〔第2版〕』(日本評論社、2020年)61頁[山本龍彦]。判断過程審査は、政治的多数派から保護されるべき防御権に関してではなく、「立法府の役割が大きい」「選挙制度や憲法25条2項」に関して有用であると説かれていることが重要である(穴戸常寿「裁量論と人権論」公法研究71号(2009年)109頁)。
- 20) 篠原永明「現代社会における財産権保障」毛利透編『講座立憲主義と憲法学(第3巻)』(信山社、2022年)298頁。平良小百合『財産権の憲法的保障』(尚学社、2017年)238頁参照。
- 21) 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)245頁参照。
- 22) 尾形健「福祉国家と憲法学」愛敬浩二編『講座立憲主義と憲法学(第2巻)』(信山社、2022年)220頁。
- 23) 尾形・前掲注12)759頁。
- 24) 石崎浩「公的年金『マクロ経済スライド』の名目下限措置撤廃案をめぐる考察」新田秀樹ほか編『現代雇用社会における自由と平等』(信山社、2019年)519頁。
- 25) 曾我部ほか・前掲注19)62頁[山本]。
- 26) 毎日新聞2014年4月7日(東京朝刊5頁)。