

令和4年（行ツ）第275号 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

令和5年12月15日 第二小法廷判決

主 文

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人らの負担とする。

理 由

上告代理人佐伯雄三ほかの上告理由について

1 本件は、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（以下、併せて「老齢年金」という。）の一方又は双方の受給権者である上告人らが、厚生労働大臣から、各自の老齢年金の額を改定する旨の処分を受けたことから、被上告人を相手に、その取消し等を求める事案である。

2 原審の適法に確定した事実関係等の概要は、次のとおりである。

(1) 老齢年金制度においては昭和48年から、前年度又は前年において年度平均又は年平均の全国消費者物価指数（以下、単に「物価指数」という。）が前々年度又は前々年から変動した場合、その比率等を基準として年金額を改定する仕組みが導入されていた（以下、上記の改定に係る制度を「物価スライド制」という。）。

もともと、平成12年度から平成14年度までの各年金額については、平成12年度における国民年金法による年金の額等の改定の特例に関する法律、平成13年度における国民年金法による年金の額等の改定の特例に関する法律及び平成14年度における国民年金法による年金の額等の改定の特例に関する法律（以下、併せて「物価スライド特例法」という。）がそれぞれ制定され、物価スライド制の下での減額改定は行われず、平成11年度の額に据え置かれた（以下、物価スライド特例法が適用されなかったと仮定した場合の本来の年金額の水準を「本来水準」といい、上記の据置きを契機として生じた、本来水準よりも高い、実際に支給される年

金額の水準を「特例水準」という。)。この結果、平成14年度においては、特例水準と本来水準との間でおおむね1.7%のかい離が生ずることとなった。

また、平成15年度及び平成16年度の各年金額についても、物価指数の下落を踏まえて年金額の改定に係る特例法がそれぞれ制定され、給付額が減額されたものの、上記かい離は維持された。

(2) このような中で、国民年金法等の一部を改正する法律(平成16年法律第104号。以下「平成16年改正法」という。)が制定され、物価スライド制が廃止されるとともに、老齢年金の保険料水準を将来的に固定することとした上で、物価や賃金の変動を基準として年金額を改定することとした。そして、国民年金事業及び厚生年金保険事業の財政の均衡(保険料及び国庫負担の額並びに給付に要する費用の額等を踏まえた収支の均衡)を保つことができないと見込まれるなどの所定の条件の下で、上記の改定に際して公的年金被保険者等総数の変動率と平均余命の伸び率を勘案して年金額を定める制度(以下「マクロ経済スライド制」という。)が導入された(平成16年改正法による改正後の国民年金法16条の2、27条の4及び27条の5並びに厚生年金保険法34条、43条の4及び43条の5)。

また、平成16年改正法においては、特例水準を直ちに解消することとはされず、同法の施行後に物価指数が上昇しても特例水準による年金額を増額改定しないこととした上、上記施行後の物価や賃金の上昇により本来水準(同法による改正後は、同法の規定による年金額的水準を指す。以下同じ。)による年金額が上昇して特例水準による年金額を上回ることによって特例水準を解消することとされた。そして、特例水準による年金額の給付を受ける年金受給権者については、マクロ経済スライド制を適用しないこととされ、特例水準が解消された時点で同制度を適用することとされた。

(3) しかし、平成16年改正法の施行後も物価指数の下落が生ずるなどした結果、特例水準は解消されず、かえって平成23年度には、特例水準が本来水準をおおむね2.5%上回る状況となっていた。加えて、政府が平成22年3月頃に公表

した国民年金事業及び厚生年金保険事業の財政の現況及び見通し（国民年金法4条の3第1項、厚生年金保険法2条の4第1項）に関するレポートにおいては、我が国の少子高齢化が平成16年改正法の制定時に想定されていたよりも急速に進展する見込みとなったこと、また、国民年金及び厚生年金の各収支における赤字が増大する傾向にあることが示されていた。

このような状況を踏まえ、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」という。）が制定された。同法においては、平成25年度又は平成26年度に物価や賃金が上昇しない場合であっても、特例水準を平成27年度の開始時点までに3年度にわたって段階的に解消することとした（1条）。

3 上告理由のうち憲法25条及び29条違反をいう部分について

(1) 所論は、平成24年改正法1条の規定のうち、国民年金法による年金たる給付等の額の計算に関する経過措置、平成25年度及び平成26年度における国民年金法による年金たる給付等の額の計算に関する経過措置の特例並びに平成25年度における厚生年金保険法による年金たる保険給付の額の計算に関する経過措置の特例について定める部分（以下「本件部分」という。）が憲法25条及び29条に違反する旨をいうものと解される。

(2) 前記事実関係等によれば、平成24年改正法1条は特例水準を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ものと考えられる。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ものである。

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も踏まえれば、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。

(3) 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。

以上は、当裁判所大法廷判決（最高裁昭和51年（行ツ）第30号同57年7月7日大法廷判決・民集36巻7号1235頁、最高裁昭和48年（行ツ）第24号同53年7月12日大法廷判決・民集32巻5号946頁及び最高裁平成12年（オ）第1965号、同年（受）第1703号同14年2月13日大法廷判決・民集56巻2号331頁）の趣旨に徴して明らかである。これと同旨の原審の判断は正当として是認することができる。論旨は採用することができない。

4 上告理由のうち憲法98条2項違反をいう部分について

論旨は、憲法98条2項違反をいうが、その実質は単なる法令違反を主張するものであって、民訴法312条1項及び2項に規定する事由のいずれにも該当しない。

よって、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。なお、裁判官三浦守、同尾島明の各補足意見がある。

裁判官三浦守の補足意見は、次のとおりである。

私は、法廷意見に賛同するものであるが、憲法25条に関する点について考えるところを補足して述べる。

1 憲法25条1項は、福祉国家の理念に基づき、全ての国民が健康で文化的な最低限度の生活を営み得るよう国政を運営すべきことを国の責務として宣言し、同条2項は、上記理念に基づき、社会的立法及び社会的施設の創造拡充に努力すべきことを国の責務として宣言したものであり、同条1項は、国が個々の国民に対して具体的・現実的に上記のような義務を有することを規定したのではなく、同条2項によって国の責務であるとされている社会的立法及び社会的施設の創造拡充により個々の国民の具体的・現実的な生活権が設定充実されていくものと解される（法廷意見が引用する最高裁昭和57年7月7日大法廷判決参照）。国民年金制度は、このような同条の趣旨を実現するために設けられた社会保障上の制度であり、老齢、障害又は死亡によって国民生活の安定が損なわれることを国民の共同連帯によって防止することを目的としている（国民年金法1条）。

本件では、老齢年金制度において導入されていた物価スライド制の下で物価スライド特例法を契機として生じた年金額の特例水準について、これを3年度にわたって解消する旨を定める平成24年改正法1条のうち、本件部分の憲法適合性が問題となっている。

この場合、特例水準による年金額の給付を受ける年金受給権者にとっては、実際に給付を受ける年金額が減少する上、このような年金額の給付のみでは、他に収入や資産等の少ない者の生活の安定を図ることが困難であることは否定できず、そのことは、近年における生活保護の被保護世帯の高齢化等の状況からもうかがわれる。本件部分が憲法25条に違反するか否かの判断において、これらの点は、国会の裁量を前提としながら、生活保護制度を含め、国が創造拡充すべき社会保障制度全体の中で、個々の国民の具体的・現実的な生活権の設定充実という観点から考慮される事情である。

そして、年金制度は、憲法25条を踏まえ上記目的で設けられた制度として、そ

の持続可能性を確保する必要があるところ、特例水準は、当初から、将来的に解消されることが予定されていたことに加え、少子高齢化の進展が予測される中で、賦課方式を基本とする年金制度における世代間の公平の確保、年金制度に対する信頼の低下の防止、年金の財政的基盤の悪化の防止等が要請されることからすると、特例水準の解消に伴う年金額の水準等を考慮してもなお、本件部分に係る立法措置が、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ということとはできない。

2 もとより、高齢者を含む全ての国民が最低限度の生活を保障され、健やかに充実した日常生活を送ることができるよう、年金、医療、福祉、公的扶助等を含め、社会保障等の向上及び増進を図ることは、憲法25条が定める国の責務である。社会における諸事情の変化に応じて制度を見直す必要があるが、国民の様々な要因による困窮を回避するため、持続的な制度の下で、現に困難を抱える個人が必要な給付や支援を円滑に受けられることが肝要であり、適切な施策の充実が求められる。

裁判官尾島明の補足意見は、次のとおりである。

私は、法廷意見に同調するものであるが、論旨に鑑み、法廷意見の趣旨について考えるところを敷衍して意見を述べる。

1 法廷意見の判断手法について

法廷意見は、本件部分が憲法に違反するものでないことは最高裁昭和51年（行ツ）第30号同57年7月7日大法廷判決・民集36巻7号1235頁（以下「昭和57年大法廷判決」という。）等の趣旨に徴して明らかであるとする。

本件では、老齢等によって国民生活の安定が損なわれることを国民の共同連帯によって防止し、もって健全な国民生活の維持及び向上に寄与すること（国民年金法1条）、労働者の老齢等について保険給付を行い、労働者及びその遺族の生活の安定と福祉の向上に寄与すること（厚生年金保険法1条）を目的として創設され、運用されてきた年金制度について、法律改正により年金給付額を減ずる改定を行った

ことが、憲法 25 条に違反するか否かがまず問題になっている。

年金制度の構築に当たっては、社会情勢（経済成長の状況、少子高齢化を含めた人口構成、物価、雇用、賃金等を含む経済情勢等）の現状認識及び将来予測、財政（年金財政を含む。）の状況、金融政策のありよう、国民の生活状況（生活水準、他の社会保障制度との相互関係等）、制度としての安定性・信頼性の確保、社会保障に関する国民の意識、給付と負担に関する人々との間の衡平（世代間の衡平もその重要な要素である。）などを総合的に考慮しなければならない。これらの諸事情を的確に把握して、制度設計をするにはそれにふさわしい専門的知見と能力を有する機関がその任に当たることが必要である。また、これらの諸事情についての認識や年金制度の在り方に関する国民各層の意見も、その置かれた立場や政治的信条により様々であり、時には先鋭な対立が生ずることもあり得るといえる。これらを総合調整し、その時点において合理的と考える仕組みを作り上げていく作業は、統治機構のうちでも政治部門が担うのが適切であって、これを国民の側からみると、民主主義的なプロセスによって実現すべき課題であるといえることができる。そうすると、そのプロセスの最終的な帰結は、正当に選挙された代表者によって構成される国会がその広い裁量によって実現したところによるのを原則とするのが、憲法の予定する三権分立の統治構造であるといえるべきである。

昭和 57 年大法廷判決は、「（憲法 25 条の）規定を現実の立法として具体化するに当たっては、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。したがって、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。」と判示するが、これは、上記のような考慮を踏まえたものであると解することができる。本件部分のような制度の合憲性を審査する基準として、適切なものであるとい

うことができる。

なお、上告人らは本件部分が憲法29条に違反する旨も主張するが、財産権の侵害の有無が問題になり得る法制度には、様々な類型・態様のものがあり、同条違反が認められるか否かの審査に当たっては、それらの類型・態様に応じたきめ細かな検討が必要になる。本件において、上告人らは、その有する年金受給権について、特例水準による年金額を受給できるものとして制定されていた法律を改めて、受給額を減ずることとする新法律を制定したことが財産権の侵害であるというのであるが、法廷意見が判示する上記年金受給権の内容等に照らせば、上告人らの主張の實質は、憲法25条違反の主張と大きく変わるところがないので、最高裁昭和48年（行ツ）第24号同53年7月12日大法廷判決・民集32巻5号946頁及び最高裁平成12年（オ）第1965号、同年（受）第1703号同14年2月13日大法廷判決・民集56巻2号331頁の趣旨にも徴した上、同条違反の主張と併せて判断すれば足りるものというべきである。

2 制度後退禁止原則について

上告人らは、憲法25条2項が、「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。」と規定していることから、一旦具体化した国民の生活水準を低下・後退させる場合には、裁量の幅は狭まり、相応の正当化が要求されるという制度後退禁止原則を定めており、これは立法による不利益変更にも妥当する旨主張する。しかしながら、何をもって制度が後退したと評価するのか、法律によって作られた制度の保護水準がその後の改正法によって引き下げられると憲法に違反することになるというとき、憲法と法律の各規範の相互関係をどのように考えているのかなど曖昧な点が多く、法律の憲法25条適合性の審査に際して参照するのに適切な成熟した法理ないし基準であるとはいえないように思われる。本件において、そのような制度後退禁止原則の存在を前提に、年金給付額の引下げがされたことが直ちに制度の後退に当たるとして、本件部分が厳格な審査に服し、憲法25条に違反することとなるとの主張が採用し

難しいことは明らかである。

3 立法の判断過程審査について

上告人らは、本件部分の憲法25条適合性を審査するに際しては判断過程審査の考え方を援用すべき旨主張する。しかし、国会に一定の裁量権が付与されている法律の規定の憲法適合性を裁判所が審査する場合には、まず当該規定の規範内容を確定し、これにより確定された客観的規範内容が憲法に抵触するか否かを判断するのであって、これとは別の観点からの検討、すなわち立法府が立法の過程において必要な事実を検討したか、みるべきでない事実を考慮していないか、前提とする事実関係に誤りはないかなど立法過程での審査・検討状況が十分か不十分か等が直ちに憲法適合性を左右することになるわけではない。このことは、行政庁の個別具体的な処分が裁量権の範囲の逸脱又は濫用に当たるか否かを裁判所が審査することとは異なる面があるものであるといえる。

もちろん裁判所が行う違憲立法審査の過程で、審査の前提として規定の趣旨・目的、立法措置の必要性・相当性を基礎付ける立法事実等を踏まえることが必要なことがあり、このようなことは、これまでも事案に応じて行われてきたものであるが、これをもって上告人らがいう立法の判断過程審査と考えてはこなかったのではないか。

このように、上告人らがいう立法の判断過程審査の具体的な内容自体、立法権と司法権との関係を踏まえた上で、その理論としての必要性、明確性、有用性等が成熟したものになっているとは考えられず、法廷意見が判示するように本件部分の規範内容自体が不合理なものとはいえない以上、本件において立法の判断過程審査を求める上告人らの主張は採用し難いといわざるを得ない。

(裁判長裁判官 尾島 明 裁判官 三浦 守 裁判官 草野耕一 裁判官 岡村和美)