

平成31年4月26日判決言渡 同日原本交付 裁判所書記官

平成27年(行ウ)第15号, 同20号, 同25号 年金額減額処分取消請求事件

口頭弁論終結日 平成31年1月25日

判 決

当事者の表示

別紙当事者目録記載のとおり

主 文

- 1 原告らの請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用は原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

厚生労働大臣が原告らに対して平成25年12月4日付けでした国民年金、老齢厚生年金又は遺族厚生年金の額を改定する処分をいずれも取り消す。

第2 事案の概要

本判決において、次表の法令等欄記載の法令等は、それぞれ略称欄記載の略称により表記する。

法令等	略称
国民年金法	国年法
厚生年金保険法	厚年法
国民法及び厚年法	国年法等
厚生年金保険法等の一部を改正する法律(昭和48年法律第92号)	昭和48年改正法
平成十二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12年法律第34号)	平成12年特例法
平成十三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年法律第13号)	平成13年特例法
平成十四年度における国民年金法による年金の額等の	平成14年特例法

改定の特例に関する法律（平成14年法律第21号）	
平成12年特例法，平成13年特例法及び平成14年特例法	物価スライド特例法
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）	平成16年改正法
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）	平成24年改正法
平成十六年度，平成十七年度，平成十九年度及び平成二十年度の国民年金制度及び厚生年金保険制度並びに国家公務員共済組合制度の改正に伴う厚生労働省関係法令に関する経過措置に関する政令及び国民年金法等の一部を改正する法律の施行に伴う経過措置に関する政令の一部を改正する政令（平成25年政令第262号）	平成25年政令
経済的，社会的及び文化的権利に関する国際規約（昭和54年条約第6号）	社会権規約

1 事案の要旨

本件は，老齢基礎年金，老齢厚生年金及び遺族厚生年金の受給者である原告らが，平成24年改正法及び平成25年政令に基づいて厚生労働大臣が行った原告らの年金額を減額する改定（以下，この各改定を「本件各処分」という。）は，憲法13条，25条及び29条に反する違憲のものであり，又は厚生労働大臣に認められた裁量を逸脱及び濫用するものであって違法のものであるなどと主張して，本件各処分の取消しを求める事案である。

2 前提事実（証拠原因（掲記した証拠の直後の〔 〕内の記載は当該証拠における関係頁番号又は関係部分である。以下同じ。）を掲記しない事実は当事者間に争いが無い。）

(1) 平成24年改正法以前の状況

ア 昭和48年、国年法等が改正され、全国消費者物価指数（以下「物価指数」という。）の変動の比率を基準に年金額等（年金額及び年金給付の額をいう。以下同じ。）を改定する制度（以下「物価スライド制」という。）が附則として設けられ（昭和48年改正法附則22条。乙7〔15〕）、昭和60年の改正によって、国年法及び厚年法の本則（平成16年改正法による改正前の国年法16条の2及び厚年法34条）として規定された（乙5〔7, 15〕）。

イ 平成12年から平成14年にかけて、物価スライド特例法が制定された。これらの特例法においては、上記各年度について物価スライド制による年金額の改定を行わない旨の定めが置かれるとともに、その附則（平成13年特例法附則2条、平成14年特例法附則2条）において、物価スライド制を適用しなかったことによる財政への影響を考慮して、年金額の見直しその他の措置及び物価スライド制を定めた規定の見直しについて検討を行い、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする旨定められた（ただし、平成12年特例法には、これに相当する附則は定められていない。）。（乙10〔13, 14〕、乙11〔148, 149〕、乙12〔128, 129〕）

物価スライド特例法が制定された結果、国年法等が法律上予定していた年金額等より1.7%高い水準の年金が支給されることとなった（以下、国年法等が法律上予定していた年金額等の水準のことを「本来水準」といい、物価スライド特例法による年金額等の水準のことを「特例水準」という。）。

ウ 平成16年改正法により、国民年金及び厚生年金保険に関し、最終的な保険料水準を法律上固定した（平成16年改正法による改正後の国年法87条、厚年法81条）上で、年金額等について、物価及び賃金の上昇を基

準とした改定率から、公的年金制度の被保険者総数変動率（現役全体で見た保険料負担力の低下の指標としての現役人口の減少の程度）と平均余命の伸び率（受給者全体で見た給付費の増大の指標）とを勘案して自動的に決定された調整率を乗じて年金額の改定を行う仕組み（以下、この仕組みを「マクロ経済スライド」という。）が導入された（平成16年改正法による改正後の国年法16条の2、27条の4、27条の5、厚年法34条、43条の4、43条の5）。

また、平成16年改正法においては、本来水準による年金額等は物価・賃金の変動に応じて改定するが、特例水準による年金額等は物価指数の低下時のみに改定を行うものとし、その上で、本来水準と特例水準の額を比較し、特例水準の額が本来水準の額を上回る場合には、なお特例水準に基づく年金額等が支給されることとされた（平成16年改正法附則7条、27条）。そして、マクロ経済スライドは、特例水準の解消後に適用されることとされた（平成16年改正法附則12条及び31条）。

(2) 平成24年改正法及び本件各処分

ア 平成16年改正法によっても、特例水準の解消は図られず、平成23年度以降、本来水準と特例水準の差は最大2.5%にまで拡大した。このような状況を受けて、平成24年2月17日付けで社会保障・税一体改革大綱が閣議決定され、その中で、特例水準による年金の受給について早急（具体的には3年間）に計画的な解消を図ること、今の受給者の年金額等を本来水準に引き下げること、年金財政の負担を軽減し、現役世代（将来の年金受給権者）の年金額等の確保につなげるとともに、その財源を用いて社会保障の充実を図るものとする旨が定められた。（乙16）

イ これを受けて、平成24年改正法が制定され、特例水準を平成25年度に1.0%、平成26年度に1.0%、平成27年度に0.5%解消することとし（乙14）、上記平成24年改正法の規定により読み替えられた

国年法等の規定の委任を受けて平成25年政令が制定され、同政令において、平成24年改正法に基づく読替え後の国年法等の各規定に従い、平成25年度の年金額の計算過程において乗じる具体的な率が0.968と定められた（同政令1条。乙15）。

ウ 厚生労働大臣は、平成25年12月4日付けて、平成24年改正法、平成25年政令及び国年法等に基づいて、特例水準の1.0%の解消として、個々の年金受給権者の年金額等を改定し（このうち、原告らに係る部分が本件各処分である。改定された年金の種類及び改定前後の年金額等については、別紙年金額一覧表1から3までの「従前の額（円）」欄及び「減額後の額（円）」欄記載のとおり。）、各年金受給権者（既に裁定された受給権者）に対し、改定された年金額を通知した。

(3) 本件各処分に関する審査請求

原告らは、本件各処分に対してそれぞれ審査請求を申し立てたが、いずれも却下された。原告らは、これを不服として再審査請求を申し立てたが、いずれも別紙「年金額一覧表」記載の「裁決日」記載の日付けで却下された。

(4) 本件訴えの提起

平成27年（行ウ）第15号事件の原告らは平成27年4月15日に、同第20号事件の原告らは同年5月20日に、同第25号事件の原告らは同年6月16日に、それぞれ本件訴えを提起した（当裁判所に顕著な事実）。

3 争点

- (1) 本件各処分が憲法25条、社会権規約9条に反するものか。
- (2) 本件各処分が憲法29条1項に反するものか。
- (3) 本件各処分が憲法13条に反するものか。
- (4) 平成25年政令は、法の委任の範囲を逸脱し違法・無効であるか。

4 争点についての当事者の主張

別紙当事者の主張記載のとおり

第3 当裁判所の判断

1 認定事実

後掲の証拠及び弁論の全趣旨によれば、国年法等の改正経緯に関し、次の事実が認められる。

(1) 厚生大臣は、物価スライド制に基づき、平成6年の物価指数の上昇率に合わせて平成7年度における年金額等を0.7%引き上げ、同年の物価指数が0.1%下落していたものの平成8年度の年金額等は特例措置により据え置き（平成8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8年法律第29号）による。）、同年の物価指数が0.1%上昇したことから平成9年度の年金額を据え置き、同年の物価指数の上昇に合わせて平成10年度の年金額を1.8%引き上げた（乙26）。

(2)ア 厚生大臣は、国年法（昭和60年法律第34号による改正後のもの）87条4項（乙5〔11〕参照）及び厚年法（昭和29年法律第115号による改正後のもの）81条4項（乙3〔7〕参照）における、保険料の額が少なくとも5年ごとに再計算された結果に基づいて所要の調整が加えられるべきものとする規定に基づき、平成6年度において財政再計算を行った（乙43〔9〕）。

イ 内閣は、上記結果に基づく審議の結果平成10年10月に取りまとめられた意見書及びその後の調整を踏まえ、年金額の給付乗率を5%引き下げる改正（厚年法43条の改正）などを行う年金制度の改正法案を国会に提出するとともに、消費が落ち込んで景気が悪化することを防ぐために必要であると考えて年金審議会委員の賛同を得（甲共79）、また、厚生年金及び国民年金の保険料ないし保険料率を当面据え置くとの与党の意向を踏まえ、平成12年度に限定して年金額等の改定をしないこととする法案（平成12年特例法）を提出した。上記改正法案は平成12年法律第18号として、平成12年特例法は平成12年法律第34号として国会におい

て可決し、成立した。(乙10, 23〔13〕, 43〔9, 10〕)

平成12年法律第18号においては、年金額等につき、上記の厚年法43条の改正前と比較して高い額としておく旨の経過措置が設けられていた(改正附則20, 21条)。

平成11年の物価指数が0.3%下落したことから、平成12年特例法の制定に伴い、特例水準が生じ、特例水準は、本来水準よりも0.3%高い額となった。

ウ 厚生労働大臣は、平成13年度においても同様に年金額の改定をしない法案(平成13年特例法)を提出するに当たり、こうしたことを続けると平成12年法律第18号による改正の意味が問われることになることから、再検討が必要であると考え、「政府は、平成13年以降において初めて行われる…財政再計算…が行われるまでの間に」年金額「の改定の措置を、平成12年度に引き続き、平成13年度において行わなかったことにより、財政に与える影響を考慮して、当該額の見直しその他の措置及び当該規定の見直しについて検討を行い、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする」旨の規定(附則2条。乙11〔149〕参照)を上記法案に設けた(乙24〔13〕)。平成13年特例法は、平成13年法律第13号として国会において可決し、成立した(乙11〔148〕)。

(3)ア 社会保障審議会(厚生労働省設置法7条1項により設置される厚生労働大臣の諮問機関)は、平成14年1月30日、日本の将来推計人口において、65歳以上の人口割合が、平成9年1月の推計(中位推計)では平成12年に17.2%、平成37年に27.4%、平成62年に32.3%となるとされていたものが、平成14年1月の推計(中位推計)では平成12年は17.4%であり、平成37年に28.7%、平成62年に35.7%となるとされていることなどを資料として審議するとともに、年金部会を設置して年金制度について議論を進めることとした(乙29)。

イ 社会保障審議会及び同年金部会においては、厚生労働省から、年金改革の骨格に関する方向性について、公的年金制度が現役世代の所得の喪失を補填することにより高齢期の所得保障を行うものであり、老後の生活の支えにふさわしい実質的に価値のある年金を終身にわたって確実に保障することをその役割としていて、この役割を今後とも果たすことができるよう、社会保険方式の下で、①現役世代の年金制度に対する不安感、不信感を解消する、②少子化の進行等の社会経済情勢の変動に対し、柔軟に対応することができ、かつ、恒久的に安定した制度とする、③現役世代の保険料負担が過大にならないよう配慮することに重点を置きつつ、給付水準と現役世代の保険料負担をバランスのとれたものとする、④現役世代が将来の自らの給付を実感することができる分かりやすい制度とする、⑤少子化、女性の社会進出、就業形態の多様化等の社会経済の変化に的確に対応することができるものとするという基本的視点が提示された。また、平成11年度の国民年金の保険料が月額1万3300円、厚生年金の保険料率が13.58%であるのに対し、平成16年改正前の給付水準及び基礎年金国庫負担割合3分の1をいずれも維持した場合に保険料等をどの程度まで増加させる必要があるかについての資料（平成14年12月13日に議論を整理した際の資料の数字は、国民年金の保険料が毎年2万9300円に、厚生年金の保険料率が26.2%）が提示された（乙27〔25〕）。

ウ 社会保障審議会年金部会は、平成15年9月12日付けで、年金制度改革に関する意見を取りまとめた（甲共25）。

このとりまとめにおいては、次のことが記載されている。

(ア) 平成12年の法改正において、少子高齢化の進行に対応するため、将来の給付水準を適正化し、最終的な保険料負担を年収の2割程度に抑制したが、凍結された厚生年金、国民年金の保険料の解除、基礎年金の国庫負担割合の2分の1への引上げ等について課題を残していたところ、

平成14年の人口推計によると少子高齢化が一層進行することが予想され、現行の給付水準を維持した場合、厚生年金の最終保険料率は、国庫負担割合を変えなければ、13.58%から26.2%にも上昇すると見込まれ、将来の世代の負担が過重なものとなるおそれがある（甲共25〔2〕）。

(イ) 少子高齢化が進む中で、最終的な保険料水準をできるだけ抑制するためにも、保険料負担は適切に引き上げていく必要がある。厚生年金におけるその上限については、20%程度とするのが相当である。世代間の公平の観点や現役世代の負担についての不安を解消するためには、最終的な保険料水準を法律上も明示し、負担の限度を明確に示すべきである。

（甲共25〔11から13まで〕）

(ウ) 現役世代全体の保険料負担能力とバランスのとれた給付水準とするという観点や、国民生活に急激な影響を及ぼさないよう時間をかけて緩やかに調整していくという観点から、マクロ経済スライドの導入が適当であるが、少子化の進行で給付水準が低下し、高齢期の生活の基本的な部分を支えるものとしての年金の役割が損なわれるおそれがあることなどから導入すべきでないという意見もあった（甲共25〔13, 14〕）。

(エ) 基礎年金に対する国庫負担割合の2分の1への引上げについては、将来の保険料水準が過大なものにならないようにし、給付も適切な水準を保つことができるようにするために不可欠なものであることから、安定的な財源を確保し、今回改正で実現すべきである（甲共25〔19〕）。

エ そして、平成15年11月17日までに、厚生労働省は、上記の議論やとりまとめを踏まえ、上記の基本的視点に沿った改正を自指すこととし、その際、公的年金給付が個々人の生活設計に組み込まれていることから、その給付水準の過度の調整や急激な変更を行うことは適切でないと判断した（乙28）。

オ 内閣は、平成16年2月、平成16年改正法に係る法案を国会に提出し、そのことを同年3月4日に社会保障審議会年金部会に報告した。当該報告には、同法案の内容に物価スライド特例措置の解消が含まれていること、その解消は平成17年度以降に物価が上昇する状況の下で解消することが含まれていた。(甲共26, 80)

平成16年改正法案は、2条において国年法の保険料額を平成16年の賃金水準に照らした保険料水準を法定して賃金水準の上限に応じて改定することとし(平成16年改正法2条により改正される国年法87条3項から6項まで。乙13〔12〕参照)、7条において厚年法の最終保険料率を18.3%と法定し(平成16年改正法7条により改正される厚年法81条5項の表。乙13〔17〕参照)、国年法等の基礎年金に対する国庫負担割合をそれぞれ2分の1と改め(平成16年改正法1条〔国年法85条1項1号を改める部分〕、7条〔厚年法80条1項を改める部分〕。乙13〔12, 17〕参照)、附則7条1項及び同27条1項において、改正後の年金額等が改正前の年金額等に満たないときは改正前の年金額等によることとし、附則7条2項及び同27条2項において、改正前の年金額等の計算については、平成16年度における特例水準(平成13年度における特例水準の98.8%)を前提に、平成16年以降の物価指数が平成15年の物価指数を下回ったときはその低下分だけ特例水準を下げ、その後は物価指数が、最後に特例水準を下げた年に比べて更に下がったときはその低下分だけ特例水準を下げる(同項の表下欄)こととし(乙13〔65, 70〕参照)、その一方で、マクロ経済スライド(改正後国年法27条の4及び27条の5、改正後厚年法43条の4及び43条の5)は、上記の特例水準が、同法案による改正後の本来水準であってマクロ経済スライドを適用しないで定めたものを超えるときまで、これを適用しないこととしていた(附則12条1項、同31条1項。乙13〔67, 74〕参照)。

カ 内閣は、同年2月、平成十六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案（以下「平成16年特例法」という。）を国会に提出した。同法案においては、平成16年4月から平成17年3月までの月分の年金額については、平成13年の年平均の物価指数に対する平成15年の年平均の物価指数の比率を基準として改定する旨を規定していた。

キ 平成16年改正法及び平成16年特例法は、国会において可決し、成立した。

- (4) 平成16年改正法及び平成16年特例法の成立後、物価変動率は平成17年において0.3%下落し、これに伴って特例水準は平成18年度に0.3%縮小した。他方、平成16年改正法以後の本来水準（マクロ経済スライドを適用しないもの。）は、平成20年度において名目手取り賃金変動率の上昇に伴って0.9%上昇したが、これによっても特例水準を0.8%下回ったことから、特例水準は解消せず、平成23年度における上記の本来水準は、物価指数等の下落に伴い、特例水準を2.5%下回る水準となった。
- (5) 厚生労働省は、平成21年に財政検証を行った。その結果、65歳以上の人口割合が、平成18年人口推計（中位推計）において、平成17年に20.2%であるものが、平成42（2030）年に31.8%、平成67（2055）年に40.5%となることが見込まれた。被保険者数に対する老齢年金受給権者数の比率は、厚生年金につき、平成元年に15.1%であったものが、平成11年には26.4%、平成15年には33.3%、平成19年には36.4%と、国民年金につき、平成元年に19.4%であったものが、平成11年には28.0%、平成15年には32.7%、平成19年には37.5%とそれぞれ上昇していた。収支差引残が、厚生年金につき平成15年から赤字となり、赤字額は同年で3312億円、平成20年で3兆0380円であり、国民年金につき平成14年から赤字となり、赤字額は同年で3

82億円、平成20年で5772億円であった。(乙38〔13, 78, 80, 82, 85〕)

(6)ア 社会保障審議会年金部会は、平成23年8月26日から議論を重ね、同年12月16日、議論を整理した。ここでは、特例水準については、世代間の公平の観点及び年金財政の早期安定化を図る観点から、3年以内で解消するなど、早急な解消に取り組むべきであるという意見が多数を占めたものであり、また、特例水準が本来水準より2.5%高くなったのは、特例水準の解消が十分に機能しない仕組みとなっていたためであり、特例水準を早期に解消する観点から、少なくとも現行の特例水準と本来水準の差が拡大する仕組みは改め、物価下落時には前年比で必ず引き下げるルールに見直すべきであると整理された。マクロ経済スライドについては、いわゆるデフレ経済下でもマクロ経済スライドを行えるようにすべきである、仮にそうであっても受給者に対して十分な説明が必要である、基礎年金についてこれを行うことは適当ではないなどの意見が出され、特例水準の解消の状況も踏まえながらマクロ経済スライドの見直しについて引き続き検討を進めることが今後の課題として考えられることと整理され、これらの項目については、引き続き検討を加えることとするが、平成24年の通常国会への法案提出を目指すことが適当と考えるものとされた。(乙45〔1, 2, 14, 20〕, 47)。

イ 平成24年2月17日には、社会保障・税一体改革大綱が閣議決定された。上記大綱においては、所得比例年金と最低保障年金の組合せからなる一つの公的年金制度に全ての人加入する新しい年金制度の創設について引き続き実現に取り組むこととされた一方で、現行制度のうち物価スライド特例分について、年金財政の負担を軽減し、現役世代の将来の年金額の確保につなげるとともに、その財源を用いて社会保障の充実を図るため、特例法により本来の年金額より2.5%高い水準の年金額を支給している

措置について、早急に計画的な解消を図ること（乙30〔18〕）その他の施策が定められた。（乙30）

2 争点(i)（本件各処分が憲法25条、社会権規約9条に反するものか。）について

(1) まず、本件各処分が憲法25条に反するものか否かについて検討する。

ア 前記前提事実(2)イ及びウのとおり、本件各処分は、平成24年改正法による改正後の国年法等（平成24年改正法1条による改正後の平成16年改正法附則7条1項、7条の2、27条1項、27条の2により平成25年度について適用される国年法等の各規定。乙14〔48, 49〕参照）及びこれを受けた平成25年政令（1条。乙15参照）に基づいてされたもので、特例水準のうち一部の減額を内容とするものである。

しかして、国年法は、憲法25条2項に規定する理念に基づき、老齢、障害又は死亡によって国民生活の安定がそこ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を目的とするものであり（同法1条）、また、厚年法は、労働者の老齢、障害又は死亡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を目的とするものであって（同法1条）、その目的に照らし、憲法25条2項の趣旨を受けたものと解される。

イ ところで、憲法25条における「健康で文化的な最低限度の生活」は、極めて抽象的・相対的な概念で、その具体的内容は、その時々における文化の発達程度、経済的・社会的条件、一般的な国民生活の状況等との相関関係において判断決定されるべきものであるとともに、この規定を法律におい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、複雑多様で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。このことに照らすと、同条の趣旨に応じて上記各制度につき具体的にどのような立法措置を講じるかの選択決定は、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（最高裁昭和57年7月7日大法廷判決・民集36巻7号1235頁、最高裁平成19年9月28日第二小法廷判決・民集61巻6号2345頁参照）。

したがって、本件各処分の根拠となった国年法等の規定に係る立法府の選択決定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きは、当該規定及びこれに依拠する本件各処分が同条に違反するものと解するのが相当である。

(2)ア 平成24年改正法は、特例水準を段階的に解消することを内容とするものであり、平成25年政令は、これを受けて特例水準を一部解消するための具体的な減少率を踏まえて具体的な年金額等の算定に必要な割合を定めるものである。

イ 前記認定事実によれば、こうした特例水準は、物価スライド制に基づく平成12年度においては年金額等を0.3%減額改定すべきところを、年金受給者の購買力を維持して景気を維持する政策の実現を目的としてこうした改定をしないことを内容とする平成12年特例法を制定したことにより創設されたものであり（前記認定事実(2)イ）、国年法等が予定する年金額等の給付水準を是正するものではなく、景気の維持という他の政策の実現の手段の一つとして採用されたものであるといえる。また、特例水準は、国年法等とは別の「平成十二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12年特例法）によって設けられたものであり、その法律の題名からして年金額等の改定をしないことは通常の措置でないことが明らかであるといえる上、その特例措置は平成12年度に限られていたのであるから、新たな法律が制定されなければ特例水準は平成12年度末で解消されていたのである。そして、こうした特例措置

は、平成8年にも同様の特例法により講じられており、当該特例措置は翌年度の物価指数の変動に伴い、新たな措置が講じられなかったこと（前記認定事実(1)）からすれば、平成12年特例法の制定時においては、平成8年当時と同様に、平成12年度末をもって特例水準が解消されることとし、翌年度以降の特例水準の在り方は、将来の情勢変化に委ねられていたものである。

こうした内閣及び国会による政策判断は、平成13年度及び平成14年度においても継続されたが、その一方で、2度目の特例法を平成13年に制定する際に、更に翌年度の特例法が制定され得ることに鑑み、特例水準に係る措置その他の見直しについて検討を行うべき旨の再検討規定を設ける（前記認定事実(2)ウ）ことで、国会において、特例水準が安易に継続されないこととする意思が表明されたものといえることができる。

そうすると、特例水準は、これが創設された時点及びこれを一度継続することを決した時点において、将来的には解消されるべきものであることが想定されていたものとみるのが相当である。

ウ そして、上記再検討規定を受けて厚生労働大臣が検討した結果、年金の原資に対する国庫負担率を上昇させる一方で保険金に係る保険料額及び保険料率を固定することとし、併せてマクロ経済スライドを導入して物価水準の上昇割合に比較して給付水準の上昇割合を抑えることとし、これに沿った法案（平成16年改正法）が内閣から国会に提出され、国会において可決されたものである（前記前提事実(1)ウ、前記認定事実(3)オ）が、平成16年改正法は、経過措置として、その法案の提出時における特例水準（平成13年当時の特例水準）を固定化しつつ、その後の物価指数の上昇によってこれを解消することを予定し、その際、マクロ経済スライドの規定を考慮しないこととして、解消の時期が可及的に早期になるよう想定していたものであり（前記認定事実(3)ウからオまで）、平成24年改正法は、

平成16年改正法による改正後の国年法等の規定を受けて行った財政検証の結果判明した状況の変化を踏まえ、特例水準の解消を、平成16年改正法によれば実現される時期よりも早期に実現するという政策判断に基づいたものである（前記認定事実(5), (6)）。

上記のとおり、平成16年改正法においては、特例水準が解消されればその改正法の内容が実現されるという関係にあること（前記認定事実(3)オ参照）に照らすと、平成24年改正法は、特例水準の早期解消とともに、保険料額及び率の固定並びにマクロ経済スライドの早期実現を図ることを目的としたものであるところ、この政策判断は、前記認定事実(3)から(6)までによれば、社会保障審議会において、人口推計、財政状況その他の客観的情報（前記認定事実(3)ア, (4)及び(5)）を参照した結果、少子高齢化が平成16年改正法について検討した時点に比べて更に進行しており、年金の原資を保険料及び国庫負担金とし一部を積立金とする一方で、残部を直ちに年金の給付に充てることとしている制度においては、将来世代の負担が過重となるという課題があり、こうした課題を極力解消するための検討をした結果策定されたものといえることができる。こうした検討過程における客観的情報に鑑みると、保険料を負担すべき世代の人口の減少と同時に年金額等の給付を受ける世代の人口の増加が見込まれるのみならず、財政状況の赤字額が拡大していることが明らかであり、上記政策判断につき、こうした事情との合理的関連性や専門的知見との整合性に誤りがあるということとはできない。また、平成24年改正法を立案して国会に提出した厚生労働大臣ないし内閣の判断、また、これを受けて法案を審議し、可決した国会の判断は、専門委員会のこのような検討を経た結果出された意見に基づくものであり、その判断の過程及び手続に過誤、欠落があるというべき事情はうかがわれない。

エ このように、特例水準は、年金給付の水準とは異なる政策目的のために

創設されたもので、その創設時から将来における解消が予定されていたものであり、また、その解消の判断に至る過程における判断及び手続に誤りがあるということもできない。そうすると、平成24年改正法の内容の策定について、国会に明らかな裁量権の逸脱又はその濫用があるということとはできないから、憲法25条に反するということができない。また、平成24年改正法を受けて制定された平成25年政令は、年金額等を算定するための技術的事項に関するものであり、その内容に照らして内閣に裁量の余地はない。したがって、これらに基づく本件各処分が同条に反するということができない。

- (3) 次に、本件各処分が社会権規約に違反するか否かについて検討する。

社会権規約9条は、この規約の締約国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を認める旨規定しているが、これは、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、この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。このことは、社会権規約2条1項が締約国において「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」ことを求めていることから明らかである。(最高裁平成元年3月2日第一小法廷判決・裁判集民事156号271頁参照)

そうすると、社会権規約9条に基づいて社会保険その他の社会保障に関する権利が原告らに与えられたものということとはできないから、本件各処分が同条に基づく権利を侵害するということができない。

- (4) 以上に対し、原告らは、次のとおり主張するが、それぞれにおいて説示するとおり、いずれも採用することができない。

ア 原告らは、社会権規約2条1項の規定に加え、社会権規約委員会におい

ては同項が締約国に対して社会権規約の定める権利の実現に関する明確な法的義務を課したものである旨の見解を示していることからすれば、社会保障に係る権利について取られた後退的な措置は規約上禁じられると解すべきであり、本件各処分は上記の後退的な措置に当たるから、被告においてその正当性を立証することができない限り本件各処分が社会権規約9条に反すると主張する。

しかし、社会権規約9条の定めは締約国の国民に権利を付与するものではなく、また、社会権規約委員会の見解が直ちに締約国を法的に拘束すると解すべき根拠はないことからすれば、社会保障についての権利を定める立法府の裁量を法的に拘束するものと解することはできない。

イ 原告らは、憲法98条2項にいう条約遵守義務の趣旨に照らせば、憲法25条の合憲性判断においても社会権規約9条の趣旨が反映されるべきであることや、憲法98条2項によれば、国は社会保障制度を後退させてはならない義務があるといえるから、年金受給権の切下げについても、規制の目的が正当で、規制の手段がその目的を達成するために必要最小限の手段であるといえなければ憲法25条に違反すると主張する。

しかし、社会権規約は、2条1項及び9条を併せみると、憲法25条と同趣旨を定めたものと解される。また、前記(1)イにおいて説示したとおり、憲法25条にいう健康で文化的な最低限度の生活という概念の具体的内容を決するに当たっては、複雑多様で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と解される。そして、国年法等は、その制度によって生活の維持又は安定に寄与することを目的とし（国年法1条、厚年法1条）、これによって上記の最低限度の生活を保持することを目的としていない。

こうしたことに鑑みると、本件各処分前の年金額等の水準が憲法25条によって保障される上記の最低限度の水準であると解することはできない



し、これを下回ることが同条によって保障される水準を侵害するものでありと解することもできない。そうすると、本件各処分やその根拠となった平成24年改正法及び平成25年政令が、憲法上の保障する権利ないし水準に対する規制であるとして、その目的及び手段の相当性を判断することにより同条の適合性を判断することは相当でない。

加えて、憲法25条2項は、国が社会保障の向上及び増進に努めなければならない旨を定めており、国に対して努力する義務を定めているにとどまる。そうすると、同項において、社会保障制度を後退させることが禁じられていると解することはできず、制度の後退が原則として同行に違反するということもできない。

したがって、原告らの主張する上記の解釈基準を採用することはできない。

ウ 原告らは、公的年金制度はそれ自体で健康で文化的な最低限度の生活を営むことができる程度の生活を保障するものでなければならないことを前提に、平成24年改正法が、健康で文化的な最低限度の生活を営むことのできる水準を下回る程度に年金額等を切り下げるものであるから、憲法25条に違反すると主張する。

しかし、前記イにおいて説示したとおり、憲法25条にいう健康で文化的な最低限度の生活という概念の具体的内容を決するに当たっては、複雑多様で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と解され、また、国年法等は、その制度によって生活の維持又は安定に寄与することを目的とし（国年法1条、厚年法1条）、これによって上記の最低限度の生活を保持することを目的としていない。原告らの主張は、前提を欠くものといわざるを得ない。

エ 原告らは、平成24年改正法が、特例水準の解消及びマクロ経済スライドの適用を目的としているところ、マクロ経済スライドを適用することが

不合理であると主張する。

しかし、本件各処分は、平成24年改正法のうち平成25年度について適用する規定及びこれを受けた平成25年政令の規定に基づくものであり、上記各規定は、特例水準の一部を解消して年金額等を減額する内容であって、その結果、特例水準と本来水準の差が1.5%となったにすぎず、マクロ経済スライドの規定が適用になるものでない。そうすると、マクロ経済スライドの合理性は、本件各処分が憲法25条に適合するものであるか否かと直接関連しないものであるといわざるを得ない。

なお、事案に鑑み、念のためマクロ経済スライドの合理性について判断する。国年法等においては、その制度によって生活の維持又は安定に寄与することを目的とし（国年法1条、厚年法1条）、これを受けて、財政の長期的均衡の保持を求め（制定時の国年法4条2項。乙6〔332〕参照）、その年金額については、諸事情に著しい変動が生じた場合に変動後の諸事情に対応するために調整ないし改定され得るもの（制定時の国年法4条1項、昭和40年法律第104号による改正後の厚年法2条の2。乙4〔6〕、6〔332〕参照）とし、その後、昭和48年改正により、物価指数に併せて上下させる物価スライド制が導入された（前記前提事実(1)）。このように、国年法等においては、その制定時から、年金額が減額改定されることが制度上あり得るものとされている。

こうした制度設計のうち、年金額が増額のみならず減額され得るという点は、国年法等が、同じく憲法25条の趣旨を実現するために制定された生活保護法の目的が国民の最低限度の生活を保障することである（1条）のと異なり、その制度のみによって国民又は労働者の生活を維持することを必ずしも想定されないと解されることからして、財政規律を重視して長期的に多数の国民の生活の維持等に寄与する制度とすることに合理性を見いだすことができることに照らし、合理的なものと評価することができる。

また、減額が物価指数を基準とする点についても、国年法等において年金額が生活の維持に寄与するものとされているところ、一般に生活水準が物価に影響され得るものであることからすれば、合理的なものと評価することができる。

マクロ経済スライドは、このような年金額の増減の基準であり、物価変動率（国年法27条の2第1項1号、厚年法43条の2第2項1号）、名目手取り賃金変動率（上記各項2、3号）のほか、年金全体の被保険者の減少率の実績と平均余命の伸長具合を勘案した一定率という要素により計算される割合（5年前における公的年金各法の被保険者等の総数として政令で定めるところにより算定した数に対する3年前における同様に算定した数の比率の三乗根となる率に0.997を乗じた数。国年法27条の4、厚年法43条の4）を要素とするものである。こうした要素が年金財政に係る収入及び支出の額を変動させる主要なものとみることができることに照らすと、このような改正は、財政の均衡の保持という法の求めに整合するものであるといえることができる。

以上を踏まえると、マクロ経済スライドが年金額等を定める基準として不合理なものであるとはいえない。

オ 原告らは、平成24年改正法についての立法府の判断過程やその前段階において、①物価スライド特例法が制定された趣旨、平成16年改正法において本来水準の算定基準に賃金改定率を含めなければ特例水準はより早期に解消されていたことなどの重要な点について説明がされず、特例水準の解消により将来世代の年金給付額が抑制される、マクロ経済スライドの発動と特例水準に論理的関係があるといった誤った説明がされた、②高齢者や学識経験者、関係団体等から十分な意見聴取やパブリックコメントを行わなかった、と主張する。

しかし、上記①の点については、証拠（乙45〔14〕）によれば、当

時の社会経済情勢に鑑み特例的に年金額を引き下げずに据え置く措置を講じた旨の社会保障審議会年金部会の認識が示されているところ、そうした認識は、前記(2)イに説示したところに合致するものであるから、誤りということはできない上、特例水準により年金額等の水準が高い状態が続けば年金財政が悪化し、将来世代の年金給付額が抑制されることが見込まれると考えられること、平成16年改正法によればマクロ経済スライドは特例水準が解消しなければ適用がないこと（前記認定事実(3)オ）を踏まえ、説明に誤りがあるなど不適切な点があったとも認め難い。上記②の点については、上記年金部会において学識経験者を委員としていることがうかがわれるのみならず、パブリックコメントは、法律について義務的でない（行政手続法39条1項）上、平成25年政令についても義務的であると解し難い（同条4項2号、3号、6号）ことからすれば、その検討過程に不適切な点があると直ちにいえぬ。

カ 原告らは、その他にも主張するが、いずれも前記判断を左右しない。

3 争点(2)（本件各処分が憲法29条1項に反するものか。）について

- (1) 原告らが国年法等による年金受給権を有する者であることは当事者間に争いがない。こうした年金受給権は、国から金銭の支給を受ける権利であるから、憲法29条1項にいう財産権に含まれるものと解される。

前記前提事実(2)ウによれば、本件各処分は、年金額等の減額を内容とするもので、年金受給権の価値を低下させるものであるから、同項の財産権の規制に当たり得る。しかるところ、こうした財産権に対する規制には種々の態様のものがあり得ることからすれば、財産権に対する規制が憲法29条2項にいう公共の福祉に適合するものとして是認されるべきものであるかどうかは、規制の目的、必要性、内容、その規制によって制限される財産権の種類、性質及び制限の程度等を比較考量して判断すべきものである（最高裁平成14年2月13日大法廷判決・民集56巻2号331頁参照）。

(2) 前記2(1)アのとおり、本件各処分は、平成24年改正法及び平成25年政令のうち特例水準を平成25年度に一部解消する旨の規定を受けたものであるから、平成24年改正法及び平成25年政令による規制が憲法29条2項にいう公共の福祉に適合するものとして是認されるべきものであるかどうかを検討する。

ア 上記の規制の目的及び必要性について検討するに、平成24年改正法及び平成25年政令の上記各規定は、特例水準の一部解消を目的としておりと解される。

ア 国年法等においては、その制度によって生活の維持又は安定に寄与することを目的とし（国年法1条、厚年法1条）、これを受けて、財政の長期的均衡の保持を求め（制定時の国年法4条2項。乙6〔332〕参照）、その年金額については、諸事情に著しい変動が生じた場合に変動後の諸事情に対応するために調整ないし改定され得るもの（制定時の国年法4条1項、昭和40年法律第104号による改正後の厚年法2条の2。乙4〔6〕、6〔332〕参照）とし、その後、昭和48年改正により、物価指数に併せて上下させる物価スライド制が導入された（前記前提事実(1)）。このように、国年法等においては、年金額等が減額改定されることが制度上あり得るものとされている上、年金額等は、財政の長期的均衡の保持のために変動され得るものといえることができる。

前記2(2)において説示したとおり、平成24年改正法が解消することとした特例水準は、特例法により平成8年度に初めて設けられ、平成12年度には景気対策を目的として設けられたもので、その際には同年度のみを適用範囲とし、更に平成13年度に再度これを設けるに当たっては再検討規定が設けられていたものであり、将来的な解消が予定されていたといえる。そして、再検討条項を受けて行われた検討の結果、平成16年改正法所定の制度に国年法等を改めることとし、経過措置として特

例水準を維持することとする一方、物価の上昇等によりこれが解消される仕組みを設けたものである。

このように、年金額等については、従前からその減少があり得るものとして制度が設計されていたものであり、加えて、特例水準は、これが創設された当初から、景気対策の目的により、従前の年金額を定める基準とは異なることとしたものであり、時限的な措置であることが想定されていたのであることからすると、いずれかの時期においてこれを解消する必要性があったとみるのが相当である。

(イ) また、前記2(2)ウにおいて説示したとおり、平成16年改正法は、特例水準を一度固定しつつ、将来的に解消するための規定を置いていたものであるが、その施行後も、物価水準や名目賃金手取り率等の上昇が想定ほど芳しくなく、本来水準との差分が、平成23年度までに施行時よりも1.47倍に拡大した(前記認定事実(4))ものであり、平成16年改正法の趣旨に沿わない状態が生じていたものである。そして、少子高齢化の進行度が従前の人口統計に照らして速まっており(前記認定事実(3)ア、(5))、年金額等の水準が高い状態が長く続くことは、いわゆる現役世代の負担を更に重くすることとなることを踏まえると、特例水準を速やかに解消することは、年金の原資に関する国民全体の負担の適正化につながるものであり、そうした必要性が、平成16年改正法の施行時に比して高まっていたといえることができる。

(ウ) 以上によれば、特例水準を解消する目的は正当性を有し、公共の福祉に適合するものであるといえることができる。

イ 規制の内容についてみると、平成24年改正法及び平成25年政令のうち平成25年度に関する部分は、平成23年度において本来水準よりも2.5%高い水準となっていた特例水準のうち1%分を減額するものであり(前記前提事実(2)イ)、当該部分に関する規定のほか平成24年改正法1

条中平成16年改正法附則に12条の2を加える部分その他関連規定をみると、特例水準は、平成25年度から平成27年度までの3か年で段階的に解消することとされていることが明らかである。

特例水準を解消する目的を実現するためには、特例水準に係る部分を年金額等の計算から除くことが合理的な手段ということが出来る。加えて、上記のように特例水準の段階的な解消がされることは、年金が一般的に受給者の生活の原資として充てられていることを踏まえ、その生活に及ぼす影響を緩和する趣旨のものと考えられ、こうした手段は、前記の目的を達成する手段として必要性又は合理性に欠けるものであるとはいえない。

ウ 以上によれば、前記の平成24年改正法及び平成25年政令の各規定は、公共の福祉に適合する制限を定めたものであって、憲法29条に違反するとはいえず、これを受けた本件各処分は、同条に違反するとはいえない。

(4) 以上に対し、原告らは、次のとおり主張するが、それぞれにおいて説示するとおり、いずれも採用することができない。

ア 原告らは、①公的年金制度は憲法25条の要請を受けて国民の生存権を保障する目的で設けられたもので、年金受給権者にとって唯一の収入源であって、年金受給権が生存権的な財産権であること、②加入者が支払う保険料と給付との間に対応関係があることから、要保護性が強いと主張する。

上記①の点は、国年法等は、その制度によって生活の維持又は安定に寄与することを目的としているのであり、国民の生存権をこの制度のみによって保障することを目的としていないし、その規定を遡覧しても、年金のほかに収入を得ることを禁じる規定はなく、厚年法上、その目的に照らして年金受給を不要とする程度の他の収入が得られているのでない限り年金が支給されることとされている（厚年法46条）ことからすれば、制度上、年金受給権が権利者にとって唯一の収入源であるということとはできない。

また、上記②の点は、年金額等は、国民年金については保険料が納付され

た月数を要素として、厚生年金については被保険者であった期間とその平均標準報酬額を要素とし、これに対応して決定されるものである（国年法27条、厚年法43条）が、納付した保険料が納付者の年金等の額となるものでないことからすれば、上記各要素に対応して年金額等が定められることから直ちに定められた年金額等について要保護性が強いとみることはできない。

イ 原告らは、将来世代の給付水準の低下を防止して世代間の公平を図り、公的年金制度の持続可能性を確保するという平成24年改正法の目的と関連するのは、これによって実現される平成16年改正法所定のマクロ経済スライドであって、上記目的と特例水準の解消は関連しておらず、マクロ経済スライドは不合理で憲法25条に反するから、本件各処分に係る保護法益は重要でないと主張する。

しかし、前記前提事実(1)イ及び(2)アのとおり、特例水準によると、本来水準に比べて高い年金額等を支給することとなるから、保険料を高額なものとしなければ、年金に係る財政を悪化させるものであるといわざるを得ない。そうすると、特例水準の解消は、上記の平成24年改正法の目的と関連しないということとはできない。

また、本件各処分は、特例水準の一部の解消に伴うものであり、マクロ経済スライドが適用されたことに伴うものでないことからすると、マクロ経済スライドの合理性は、直ちに本件各処分の憲法29条適合性の判断に関連する事情とみることはできないし、この点をひとまず措くとしても、マクロ経済スライドが国年法等に規定する財政の長期的均衡の保持の観点から年金額等を定める基準として合理性があることは前記2(4)エで説示したとおりである。

4 争点(3)（本件各処分が憲法13条に反するものか。）について

(1) 原告らは、本件各処分が最低限度の生活を送ることができない程度の水準

に年金額を切り下げるものであり、①年金受給権者に生活保護の受給を強制する点で高齢者の自己決定権を不当に侵害する点、②特例水準が解消され年金額が減少することはないとの期待に背くもので、高齢者が自己の選択に従って老後の生活を送る自己決定権ないし幸福追求権を侵害する点の2点において憲法13条に反すると主張する。

(2)ア しかし、上記①につき、原告らの主張する自己決定権は、生活保護法に基づく保護でない方法により収入を得るか否かについて意思決定をする権利と解される。仮にこうした意思決定をする権利が憲法13条に照らして尊重されるものであるとしても、前記3(4)アにおいて説示したとおり、年金受給者の収入源が年金のほかに生活保護のみであるとはいえないから、本件各処分により年金額等が減少しても、そのことが直ちに生活保護の申請を強いるものとはいえない。

イ 上記②につき、これまで説示したとおり特例水準はその創設時から将来的な解消が法律上予定されていたことからすれば、原告らが主張する期待は法的に保護すべきものということとはできない。そうすると、そうした期待に添って老後の生活を送る権利や利益が憲法上保護されているとみることは疑問がある。

仮にそうした権利や利益が憲法13条に照らして尊重されるものであるとしても、前記のとおり、年金制度は、憲法25条の趣旨を受けて創設されたものであり、その具体的な制度設計が国の裁量に委ねられるものであって、本件各処分がその裁量を逸脱するものでないことからすれば、本件各処分により年金額等が減じられた結果として自己の選択の幅が狭められることは、憲法上許容されているとみるのが相当である。

(3) したがって、原告らの主張は採用することができない。

5 争点(4) (平成25年政令は、法の委任の範囲を逸脱し違法・無効であるか。) について

- (1) 平成24年改正法は、平成16年改正法附則7条2項及び同27条2項（前記認定事実(3)オ）における年金額等の計算方法に関して、平成25年度については、平成16年改正法による改正後の国年法27条及び厚年法43条の改定率を採用して計算することとし、その際に当該改定率の更なる「改定の基準となる率に0.990を乗じて得た率として政令で定める率」を基準とし、これが「1を下回る場合」においては、平成25年4月以降、0.978に上記「政令で定める率」を乗じた率を基準として算定する旨の7条の2及び27条の2を加える旨の規定（平成24年改正法1条）を設けており、平成25年政令は、これを受けて上記の「政令で定める率」を定めている（乙14〔48, 49〕参照）。

ところで、平成16年改正法による改正後の国年法27条及び厚年法43条の改定率は、毎年、物価指数、名目賃金手取り率等を基準として改定されるのである（上記改正後の国年法27条の2、厚年法43条の2）から、平成24年改正法の制定当時においては一義的に定めることができないものである一方、その後の改定の際には、物価指数、名目賃金手取り率等が明らかになることにより一義的に定まる。そうすると、平成25年政令は、改定の際に一義的に定まる改定率が前年と比べて増減しなかったことが明らかとなったことから、上記の「政令で定める率」を1に0.990を乗じた0.990と定めたものといえることができる（その結果、0.978に0.990を乗じた0.968が年金額の計算過程において乗じる具体的な率となる。前記前提事実(2)イ）から、平成24年改正法の委任の範囲を逸脱しているといえることはできない。

- (2) 原告らは、国年法1条のほか、国年法4条が年金額は国民の生活その他の諸事情に著しい変動が生じた場合にのみ改定が可能としていることなどに照らして、平成25年政令は、平成24年改正法の委任の範囲を超える無効なものであると主張する。

しかし、国年法においては、著しく年金事業の財政の均衡を失すると見込まれる場合にも所要の措置が講ぜられ得るものである（同法4条の2）。また、前記認定事実によれば、平成24年改正法は、平成16年改正法が想定していた特例水準の解消のための方法（前記認定事実(3)オ）によっては特例水準が解消しないのみならずむしろ本来水準とのかい離が拡大した（前記認定事実(4)）一方で、少子高齢化が更に進行し、年金財政も悪化することが見込まれる（前記認定事実(5)）という平成16年改正法の施行以後の事情を踏まえて制定された（前記認定事実(6)）ものである。こうした事情は、国民の生活その他の諸事情に著しい変動が生じたとみることができるし、年金財政の悪化が見込まれることに照らすと、著しく年金事業の財政の均衡を失すると見込まれるということもできるから、平成25年政令は、年金額を改定することが必要な場合において行われた所要の法改正に基づいて年金額を改定するために必要な率を定めたものにすぎない。原告らの主張は採用し難い。

6 結論

よって、原告らの請求はいずれも理由がないから棄却することとして、主文のとおり判決する。

札幌地方裁判所民事第5部

裁判官 萩 原 孝 基

裁判官 牧 野 一 成

裁判長裁判官岡山忠広は、転補につき署名押印することができない。

裁判官 萩 原 孝 基