

公的年金の給付水準引下げにかかる憲法問題

尾 形 健

緒 言

1 周知のように、環境保護の領域を端緒として、現在世代と将来世代との間の利益の均衡をめぐる議論が蓄積され、政治哲学の文脈では、ロールズ (J. Rawls) の『正義論』で示された「正義に適った貯蓄原理 (just savings principle)」を契機として、活発な論争が展開されている (See JOHN RAWLS, A THEORY OF JUSTICE 251-258 (revised ed. 1999)). 議論状況につき、さしあたり瀧川裕英=宇佐美誠=大屋雄裕『法哲学』〔有斐閣、2014年〕169-176頁〔宇佐美執筆〕、亀本洋「世代間の衡平」論究ジュリスト22号〔2017年〕62頁のほか、特に将来世代への配慮について、宇佐美誠「将来世代への配慮の道徳的基礎」鈴村興太郎編『世代間衡平性の論理と倫理』〔東洋経済新報社、2006年〕所収255頁、吉良貴之「世代間正義論」国家学会雑誌119巻5・6号〔2006年〕381頁、同「世代間正義と将来世代の権利論」愛敬浩二編『講座人権論の再定位2 人権の主体』〔法律文化社、2010年〕所収53頁など参照)。こうした論点は、民主政のあり方や国家財政とも関わって、憲法学の関心を惹きつけている (畑尻剛「憲法問題としての『次世代に対する責任』」栗城壽夫=戸波江二=青柳幸一編集代表『未来志向の憲法論』〔信山社、2001年〕所収21頁、青柳幸一「国家の課題と時間軸」公法研究74号 (2012年) 43頁、藤野美都子「国家の役割と時間軸」同210頁、長谷部恭男『憲法の円環』〔岩波書店、2013年〕107頁、宍戸常寿「財政・世代間衡平・政治プロセス」中里実=米田隆=岡村忠生編集代表『現代租税法講座第1巻 理論・歴史』〔日

本評論社、2017年] 所収345頁、毛利透「世代間正義と民主主義」毛利ほか編集代表『比較憲法学の現状と展望 (初宿正典先生古希祝賀)』〔成文堂、2018年〕所収161頁など)。

2 「世代」概念はもとより多義的であるが、①年齢別集団としての「世代」(「子供世代」・「勤労世代」・「高齢世代」等)、②コーホート集団(同時出生集団)としての「世代」(「1970年代生まれ」等)、③現存する人々と現存しない人々とを区別する極めて抽象的な「世代」概念(「過去の世代」・「現在の世代」・「将来の世代」等)とが区別される(塩野谷祐一『経済と倫理』〔東京大学出版会、2002年〕343頁以下)。①・②の「世代」間での利害対立が問題となる場面として論じられるのが、社会保障制度のあり方である(議論状況につき、さしあたり笠木映里「少子高齢化・長寿化の中の福祉国家」法律時報91巻1号〔2019年〕4頁参照)。近時の立法においても、例えば公的年金制度について、「政府は、公的年金制度を長期的に持続可能な制度とする取組を更に進め、社会経済情勢の変化に対応した保障機能を強化し、並びに世代間及び世代内の公平性を確保する観点から、公的年金制度及びこれに関連する制度について、次に掲げる事項その他必要な事項について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」とされるなど(「持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律」〔平成25年法律第112号〕6条2項〔傍点付加〕)、社会保障制度における世代間関係が政策レベルでも意識されつつある状況となっている(笠木・前掲論文5頁。公的年金制度をめぐる世代間関係の分析については、太田匡彦「公的高齢年金制度における将来約束」社会保障法31号〔2016年〕57頁、同「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、75-78頁、同「日本の所得保障制度と世代間の連帯・衡平」法律時報91巻1号〔2019年〕14頁のほか、田中秀一郎「ドイツ年金保険における世代間契約」九大法学86号〔2003年〕309頁及び吉良貴之「年金は世代間の助け合いであるべきか?」瀧川裕英編『問いかける法哲学』〔法律文化社、2016年〕所収168頁など参照)。

3 ところで、後述する平成24年改正法により、公的年金額等のいわゆる「特

例水準」を段階的に解消する措置が講じられたところ、その合憲性を争う訴訟が全国で提起された。この施策は、「世代間公平の観点から、老齡基礎年金等の年金額の特例水準（2.5%）について、平成25年度から平成27年度までの3年間で解消する」措置とされ（尾崎・後掲注（1）5頁参照〔傍点付加〕）、2で述べた世代間関係をめぐる施策の憲法問題を問うものとなっている。筆者は、その弁護士から意見書執筆の機会をいただいたが、本稿は、その全文である。

平成24年改正法による「特例水準」解消措置については、そもそも「特例水準」をもたらした施策が、公的年金制度の「一般的ルール」から「逸脱」したものであって、「不要な世代間対立を招来」する可能性があるものとの評価がある（太田・前掲論文「社会保障の財源調達」78頁及び注83）参照）。また、後述のように、本稿は憲法25条（生存権保障）と同29条（財産権保障）との関係で検討するが、公的年金受給権が財産権保障として当然に観念しうるかについては有力な異説もある（石川健治「財産権条項の射程拡大論とその位相（1）」国家学会雑誌105巻3・4号〔1992年〕1頁、9頁以下、太田匡彦『『社会保障受給権の基本権保障』が意味するもの』法学教室242号〔2000年〕115頁、119-121頁）。しかし、前者については、公的年金制度の論理としてそのような評価はありうるものの、それでも給付水準の引下げがなされたこと自体についての憲法的検討は、別途論じうるように思われる。後者については、論者の伶俐な指摘に深く学びつつも、やはり財産権保障として論ずる余地は否定しきれないであろう。

4 こうした背景事情の下に本稿は執筆されたが、筆者として意識したのは、①生存権具体化立法に対する司法審査について、いわゆる判断過程統制の手法の可能性を追究してみると、②財産権保障の文脈で、後述（注42）の国有農地等売却特措法事件に照らした財産権保障を検討してみるとであった。①の立法裁量に関する判断過程統制については、最近の憲法学説では意識的に論じられるテーマとなりつつある（さしあたり小山剛『憲法上の権利』の作法〔第3版〕〔尚学社、2016年〕183-187頁、渡辺康行ほか『憲法I基

本権』〔日本評論社、2016年〕89-90頁、94-97頁のほか、立法裁量について、山本真敬「立法裁量の『判断過程統制』の観念について」下関市立大学論集61巻3号〔2018年〕83頁、山本龍彦「立法裁量の統制」曾我部真裕ほか編『憲法論点教室〔第2版〕』〔日本評論社、2020年〕所収57頁などのほか、篠原永明「制度形成の統制」法律時報91巻5号〔2019年〕26頁も参照）。筆者は、社会保障立法にかかる司法審査において、立法判断過程に着目したあり方が、政治部門と司法府との「協働」という観点から意義があると考えてきた（尾形健『福祉国家と憲法構造』〔有斐閣、2011年〕156頁、同「立法裁量と司法審査」石川健治＝山本龍彦＝泉徳治編『憲法訴訟の十字路口』〔弘文堂、2019年〕所収35頁、79頁以下参照）。本稿は——成否には心もとないところが強く残るが——その「実践」を筆者なりに試みたものである。②については、後にみるように、すでに社会保障法学説でその方向性が示されていたものであり、筆者も、社会保障受給権の財産権的保障として若干検討した部分（尾形健「憲法と社会保障法の交錯」季刊社会保障研究41巻4号〔2006年〕320頁、324-326頁）を、実地に応用しようとしたものである。

この訴訟については、すでに札幌地判平31・4・26LEX/DB25570261が、違憲の主張を排斥している（評釈として田中治「租税判例速報・特例措置に基づく国民年金等の年金額を減額する改定の憲法適合性」ジュリスト1537号〔2019年〕10頁など参照）。同判決の分析については他日を期したいが、ここでは、同判決が、後述（注（3））の堀木訴訟を前提とし、また、「特例水準」が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ことを踏まえつつも、——明示的な引用はないものの、おそらくは後述（注（20））の老齢加算廃止違憲訴訟を意識して——政策的判断における合理的関連性や専門的知見との整合性と並び、国会の「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」として（傍点付加）、立法にかかる判断プロセスに注視した司法審査を行なっている点に留意しておきたい（田中・前掲11頁は、「本判決は、具体的な立法過程において、立法府による裁量の濫用等があったかどうかを具体的に検証するものであり、このような解釈手

法は、形式的な立法裁量論を超えて、租税法祈祷の憲法適合性を裁判所が判断する余地を広げるように思われる」と評している)。一方、財産権保障について、同判決は、原告らの年金受給権は「国から金銭の支給を受ける権利であるから、憲法29条1項という財産権に含まれるものと解される」としつつ、判断枠組みとしては、後述（注（46））の証券取引法事件に依拠して判断している。これは、国民年金法等にあっては、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こと（国民年金法4条、厚生年金保険法2条の2）に照らすと、国有農地等売却特措法事件のような、財産権の内容の事後の変更の場合とは性質が異なる問題が含まれているとの理解に基づくものとも思われる。

5 本論集は、もともと竹中勲先生のご退職を記念して企画されたものであったが、2019年3月、先生が急逝されたことにより、その性格が永遠に変わってしまったことは、企画立上げの末席に連なった者の一人として、今なお言葉に尽くせない思いが去来する。竹中先生には、筆者が同志社大学に赴任する前から様々にご指導賜り、また、赴任して以降は、同僚として過ごさせていただき、ご逝去の直前まで、司法研究科の講義を共同で担当させていただくなど、かけがえのない時間を共有する僥倖を授けて下さった。繊細かつ周到な論旨を展開しながら、時に踏み込んだ慧眼で、憲法学界の自己決定権論を文字通り刷新し続けてこられた先生の目には、筆者は未熟で粗雑な議論ばかりしている不出来な研究者と映っていたものと思われ、先生のご業績に今日触れるたびに、我が身の至らなさを痛感するのみであって、このように試論の域を出ない本稿を先生に捧げるのは、誠に慚愧に耐えない。今はただ、浅学な我が身の非力さを、恥を忍んでここに開陳しつつ、先生の下された豊かな学恩に応えようとするを、お許しいただきたい。

I はじめに

国会は、平成24（2012）年11月、第181回国会において、「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)を成立させ、①平成24年度及び同25年度の基礎年金国庫負担割合を2分の1とすること、および、②年金額等の特例水準を段階的に解消する措置を講じた。このうち、②は、世代間公平の観点から、老齢基礎年金等の年金額の特例水準(2.5%)について、平成25(2013)年度～平成27(2015)年度の3年間で解消するものであり、これは、平成11(1999)年から平成13(2001)年までの間に、物価が下落したにもかかわらず、年金額を特例的に据え置いた影響で、法律が本来想定している水準(本来水準)よりも2.5%高い水準(特例水準)となっていたことによるものとされ、解消のスケジュールとしては、平成25年10月に1.0%、同26年4月に1.0%、同27年4月に0.5%の引下げとされたものである¹⁾。

平成24年改正法による②の措置(以下「特例水準の解消」という)に伴い老齢基礎年金等の給付水準を縮減することについて、その合憲性を争う訴訟が全国で提起されているが、本稿は、主として憲法論の観点から、本件訴訟における論点を検討したい。まず、社会経済立法における司法審査のあり方について、近時の裁判例等に見られる法理や学説の動きなどを踏まえつつ検討する(Ⅰ)。その上で、本稿は、特例水準の解消をめぐる憲法問題を、生存権保障(憲法25条)および財産権保障(憲法29条)の観点から検討する(Ⅱ・Ⅲ)。

Ⅱ 社会経済立法における司法審査のあり方

平成24年改正法は、国民年金法(以下「国年法」ということがある)が示すように(1条)、憲法25条に基づく社会保障立法である。このため、その合憲性審査については、まず、社会経済立法に関する司法審査のあり方を検

1) 平成24年改正法の経緯・内容等については、尾崎拓洋「持続可能な公的年金制度とするために」時の法令1929号(2013年)4頁、厚生労働省編『平成24年版厚生労働白書』(2012年)454-455頁、堀勝洋『年金保険法〔第3版〕』(法律文化社、2013年)255-256頁など参照。

討する必要がある。

1 現在の判例法理

この点について、現在の最高裁判例は、周知のように、社会経済立法に関する合憲性が争われる場合、広汎な立法府の裁量を尊重する姿勢をみせている。最高裁は、例えば職業の自由（憲法22条1項）制約立法の合憲性審査について、それが積極的な「社会経済の分野」における立法措置の場合、「著しく不合理であることの明白である場合」にのみ違憲とする判断基準を示し²⁾、また、生存権（憲法25条）を具体化する立法について、それは「立法府の広い裁量にゆだねられ」、「著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱・濫用とみざるをえないような場合」にのみ司法審査が及ぶとする基準を示している³⁾。最近の最高裁判例で法令違憲の判断をしたものには、立法制定当初に前提とされた社会的・経済的事実（立法事実）が、その後の事情の変化に伴い、合理性を失ったことを決め手として違憲とする例が見られるが⁴⁾、社会経済分野に属する立法については、「事情の変化」があったとしても、なおいかなる措置を講ずるかはあげて立法府の裁量に委ねられるとされる例が続いている⁵⁾。

2) 小売市場事件・最大判昭47・11・22刑集26巻9号586頁。サラリーマン税金訴訟・最大判昭60・3・27民集39巻2号247頁のほか、保険医療機関指定拒否違憲訴訟・最一判平17・9・8判時1920号29頁など参照。

3) 堀木訴訟・最大判昭57・7・7民集36巻7号1235頁。なお参照、学生無年金障害者訴訟・最二判平19・9・28民集61巻6号2345頁、混合診療訴訟・最三判平23・10・25民集65巻7号2923頁。

4) 国籍法違憲訴訟・最大判平20・6・4民集62巻6号1367頁、婚外子相続分差別違憲訴訟・最大決平25・9・4民集67巻6号1320頁、再婚禁止期間違憲訴訟・最大判平27・12・16民集69巻8号2427頁。櫻井智章「事情の変更による違憲判断について」甲南法学51巻4号（2011年）145頁、渡辺康行ほか『憲法I 基本権』（日本評論社、2016年）84-86頁（渡辺執筆）御幸聖樹「憲法訴訟における立法事実論の現況と展望」論究ジュリスト29号（2019年）179頁など参照。

5) 学生無年金障害者訴訟最高裁判決（東京事件上告審・前掲最二判平19・9・28）は、立法事実の変容を手がかりに憲法14条1項違反とした下級審判決（東京地判平16・3・24判時1852号3頁）とは対照的に、時の経過による立法事実の変容を格別意識していない（学生無年金障害者訴訟〔広島事件上告審〕・最三判平19・10・9裁判所時報1445号4頁の田原睦夫裁判官補足意見も参照）。職業の自由（憲法22条1項）が問題となった例で、立法事実の変容が違憲判断

最高裁の憲法判例にみる違憲審査基準論は、比較衡量論が基本となっているとされる。つまり、「一定の利益を確保しようとする目的のために制限が必要とされる程度と、制限される自由の内容及び性質、これに加えられる具体的制限の態様及び程度等を具体的に比較衡量するという『利益較量』の判断手法を採って」いるとされ、その際の判断指標として、事案に応じて厳格な基準等を用いる傾向があると指摘されている⁶⁾。専門性や政策的判断の側面が強く、多元的で複雑な諸利益の衡量が求められる領域である社会経済立法について、国会の立法裁量を広く尊重する司法審査が示されるのは、こうした違憲審査基準のあり方を背景にするところもあるように思われる。

2 問題点

しかし、このように、社会経済領域に関する立法の合憲性について広く立法裁量を尊重する姿勢が妥当であるかどうかは、今日、様々な観点から疑問視されているといえる。

第一に、国民の憲法上の権利が主張されている場合、社会経済領域に関する立法の合憲性審査の場面であっても、司法審査が可能な限り及ぶべきことが前提とされなければならないように思われる。社会経済立法の創設・運用については、立法府による政策的判断や行政による裁量権の行使等、政治部門による判断領域はたしかに大きいといえる。しかしながら、そうした各種政策的判断は、憲法を頂点に下位の法令等からなる、わが国法システム全体との一貫性ないし調和が維持されるものでなければならないはずであって、そうした法体系全体の統合性を構築し、保持するのは、司法権を担い（憲法76条1項）、かつ違憲審査権（81条）を有する裁判所にほかならない⁷⁾。最高裁発

へと至らなかったものとして、酒類販売免許制事件・最判平14・6・4判時1788号160頁、農業災害補償法事件・最三判平17・4・26判時1898号54頁などがある。

- 6) 国家公務員法違反被告事件・最二判平24・12・7刑集66巻12号1337頁および最二判平24・12・7刑集66巻12号1722頁の千葉勝美裁判官補足意見。なお参照、千葉勝美・最判解平成4年度（民事篇）220頁、242頁。
- 7) See Louis L. Jaffe, *Judicial Review: Question of Law I*, 69 HARV. L. REV. 239, 274-275 (1955); Jaffe, *The Right to Judicial Review*, 71 HARV. L. REV. 401, 409-410 (1958); LOUIS L. JAFFE,

足時に判事を務めた真野毅が、次のように説いていたのは銘記されるべきであろう。「現代国家は実定法……に基く法秩序の上に存立し、国民は実定法の支配の下に安定ある生活を享受することを得る仕組になつていのである。そして、……違法に権利が侵害され又は侵害されんとするときに際し、その救済の任に当るのは裁判所である。国民相互間に又は国民と国家機関等との間に生ずる諸々の法律上の争訟は、すべてあますところなく裁判所の裁判によつて救済されるところに、実力行使ないし自力救済による『力』（マハト）の支配が禁圧せられ、法秩序の維持ないし是正による『法』（レヒト）の支配が普ねく厳然として日輪のごとく君臨するのである」⁸⁾。こうした点からいえば、立法裁量が問題となる場面であっても、可能な限り裁判所による独自の審査がなされるべきことが、憲法構造上要求されていると考えられる。

第二に、根本的な問題として、広い立法裁量を尊重し続けることは、わが国の司法審査制の性格との関係からも問題があるといえる。つまり、わが国の違憲審査制（憲法81条等）は、司法権の行使を前提とし（憲法76条1項）、「司法権が発動するためには具体的な争訟事件が提起されることを必要とする」⁹⁾、付随的違憲審査制であるところ、ここにいう『『事件・争訟性』の要件は、問題の政府の行為によって最も影響を受ける個人が、そのおかれた具体的状況に即して、その行為を争うことができることを保障してくれる」ものである¹⁰⁾。学説が、憲法訴訟の際、裁判所は、具体的事件における法令の適用関係を中心として審査する「適用審査」に力を注ぐべきであることを説いてきたのは、こうした点と関係している¹¹⁾。しかし、広汎な立法裁量論を

JUDICIAL CONTROL OF ADMINISTRATIVE ACTION 327, 589-592 (1965). 佐藤幸治『日本国憲法論』（成文堂、2011年）575頁は、「裁判所は、そこに持ち込まれる紛争を契機に、法の客観的意味を探り、それを適用することによって該紛争を適正に解決し、もって法秩序・原理の維持・貫徹を図ることを期待されている」受動的な機関であるという（傍点筆者）。

8) 米内山事件・最大決昭28・1・16民集7巻1号12頁、28-29頁（真野毅裁判官意見）。

9) 警察予備隊違憲訴訟・最大判昭27・10・8民集6巻9号783頁。

10) 佐藤幸治『現代国家と司法権』（有斐閣、1988年）74頁。

11) 市川正人「違憲審査権の行使（2） 文面審査と適用審査」大石眞＝石川健治編『憲法の争点』（有斐閣、2008年）276頁、同『司法審査の理論と現実』（日本評論社、2020年）252-254頁、土井真一「憲法判断の在り方」ジュリスト1400号（2010年）51頁、54-56頁、佐藤・前掲注（7）

前提とした憲法判断は、当事者の主張する権利や事件の具体的状況、問題となる立法の性格、それが当該事件に与えている影響等を十分に吟味・顧慮することがないまま、極めて概括的・抽象的に合憲性が肯定される可能性がある。国民が自己の憲法上の権利を主張しようとする場面で、広い立法裁量でそれに答えることは、「そもそも訴訟で当事者が法律の違憲性を主張し、裁判所がそれについて具体的に立ち入って判断することが異例事であるかのような」、憲法訴訟が本来想定している構図とは逆の状況もたらされている¹²⁾。社会経済領域にあっても、憲法上の権利をめぐる当事者が真摯に争うことは憲法訴訟一般と同断であって、「国民の基本的な権利・自由を擁護するため、裁量権の幅を絞って、裁量権行使の合憲性を厳格に審査」する、司法が「一步前に入るべき場面」はあるはずである¹³⁾。しかし最高裁判例の上述の姿勢は、こうした営みを極めて困難にさせている。

3 小 括

以上要するに、従来の最高裁判例が、事案の性質や当事者の主張する権利の性質等を重視することなく、社会経済立法が問題とされたとたんに広い立法裁量を肯定するのは、裁判所が、「憲法……等による拘束についての感覚を麻痺させ、裁量権統制の諸法理を踏まえた個別審査をおろそかにさせる危険性」をもたらし、かつ、「抽象的原理に麻痺して思考停止に陥って」しまうことを示すものといえる¹⁴⁾。特に、本件のように、国民の基礎的生活保障に直結する憲法上の権利が問題となる場面では、以上の点はより強く妥当するというべきであろう。裁判所には、こうした点に十分注意して司法審査権

654-655頁。

- 12) 佐藤幸治「『国民の司法』へのさらなる発展を求めて」佐藤幸治=泉徳治編『滝井繁男先生追悼論集 行政訴訟の活発化と国民の権利重視の行政へ』（日本評論社、2017年）所収3頁、23頁（傍点原文）。
- 13) 泉徳治『私の最高裁判所論』（日本評論社、2013年）153頁。
- 14) 泉徳治「マククリーン事件最高裁判決の枠組みの再考」自由と正義62巻2号（2011年）19頁、20-21頁。同論考は外国人出入国管理行政に関する裁判例の検討をするものであるが、広い政治部門の裁量が問題となる社会経済立法の領域での司法審査を考える上でも示唆に富む。

を行使することが求められる。

Ⅲ 憲法25条をめぐる司法審査

以上を踏まえて、本件訴訟における論点を考えていきたい。まず、生存権保障（憲法25条）の観点から検討する。

1 生存権具体化立法の合憲性審査

憲法25条をめぐる領域の先例として、先述した堀木訴訟最高裁判決（最大判昭57・7・7民集36巻7号1235頁）がある。同判決は、生存権を具体化する立法について広範な立法裁量に委ねることを前提としつつも、「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」については、裁判所による審査・判断に服する点が述べられ、この点で、憲法25条は裁判規範性を有することが示されている¹⁵⁾。朝日訴訟最高裁判決（最大判昭42・5・24民集21巻5号1043頁）も、厚生大臣（当時）による生活保護基準（生活保護法8条）について、「現実の生活条件を無視して著しく低い水準を設定する等憲法および生活保護法の趣旨・目的に反し、法律によつて与えられた裁量権の限界をこえた場合または裁量権を濫用した場合」には司法審査の対象となることを述べていた。現在の学説は、これをふまえ、訴訟類型や事案ごとに、いかなる違憲審査基準によって司法審査を行うかについて、個別的な検討をすべき方向で議論が深まっている¹⁶⁾。また、生存権を含め、立法による具体的措置を伴う憲法上の権利については、その裁量統制のあり方について、検討が積み重ねられている¹⁷⁾。

15) 園部逸夫・最判解民事篇（昭和57年度）503頁、525頁、546頁。

16) 樋口陽一ほか『注解法律学全集2 憲法Ⅱ』（青林書院、1997年）152頁（中村睦男執筆）、長谷部恭男『憲法〔第7版〕』（新世社、2018年）286頁、芹沢齊＝市川正人＝阪口正二郎編『基本法コンメンタール 憲法』（日本評論社、2011年）220頁以下（尾形健執筆）参照。

17) 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）1頁、宍戸常寿『憲法 解釈論の応用と展開〔第2版〕』（日本評論社、2014年）第3章14・15、小山剛『憲法

2 立法裁量に対する判断過程統制審査

このような学説の動向とは対照的に、最高裁は、生存権具体化立法の合憲性審査について、引き続き広い立法裁量を肯定する姿勢を示し、厳密な方向での審査基準を示していない¹⁸⁾。しかし、先述のように、社会経済立法にあってもより踏み込んだ司法審査が求められるとすれば、堀木訴訟最高裁判決の趣旨に矛盾・抵触しない形で、裁判所の司法的裁量統制の枠組みを検討することが求められる。

(1) 判断過程統制審査

立法裁量統制に関して近時注目されているのは、行政裁量の司法審査で広く用いられている、判断過程統制審査である。判断過程統制の手法とは、「行政決定に係る考慮要素を解釈論的に抽出した上で、それらの考慮のされ方に着目しながら、当該決定に至る判断形成過程の合理性につき追行的に審査するという解釈技術的特色を持つ裁量統制手法である」といわれる¹⁹⁾。近時の最高裁判例では、いわゆる踰越濫用型審査に相当する手法をとりつつも、行政の判断過程における考慮要素等に立ち入った、より密度の高い審査が行わ

上の権利」の作法〔第3版〕(尚学社、2016年)第5章第1節、長谷部恭男『憲法の理性〔増補新装版〕』(東京大学出版会、2016年)第9章、などのほか、関連して、篠原永明「『指導原理』・客観法・憲法上の権利」甲南法学57巻1・2号(2016年)145頁など参照。

18) 直近の例として、地方公務員災害補償法事件・最三判平29・3・21判時2341号65頁参照。

19) 橋本博之『行政判例と仕組み解釈』(弘文堂、2009年)149-150頁。

20) さしあたり亘理格『行政行為と司法的統制』(有斐閣、2018年)341頁参照。判断過程統制の手法の代表的事例としては、日光太郎杉訴訟控訴審判決(東京高判昭48・7・13行集24巻6・7号533頁)があるが、最高裁判例では、家永教科書訴訟第一次訴訟にかかる最三判平5・3・16民集47巻5号3483頁、エホバの証人の信者たる生徒の剣道実技拒否を理由とする原級留置・退学処分にかかる最二判平8・3・8民集50巻3号469頁、小田急線高架式訴訟(本案)にかかる最一判平18・11・2民集60巻9号3249頁、公立学校施設の目的外使用の許否の判断と管理者の裁量権をめぐる最三判平18・2・7民集60巻2号401頁(広島県教組教研集会事件)、海岸法占有許可申請をめぐる最二判平19・12・7民集61巻9号3290頁、老齢加算廃止違憲訴訟・最三判平24・2・28民集66巻3号1240頁、同・最二判平24・4・2民集66巻6号2367頁などを挙げることができる。

れる例がみられ²⁰⁾、これは、「何が行政機関の判断になじみ、何が裁判所の判断になじむか、といういわば機能主義的な見地から振り分けを行い、そして、そのような振り分けに際しては、主として、実体的な判断は行政機関に専属させ、手続法上のコントロールを裁判所の手に帰せしめる」、という図式があるとされる²¹⁾。

(2) 生存権具体化立法に対する判断過程統制審査の意義

これらは行政裁量にかかる統制手法であるが、立法裁量についても同様に妥当するという考え方が有力に説かれている。それは、参議院議員選挙「一票の較差」訴訟において藤田宙靖裁判官らが個別意見で示している²²⁾。これによれば、国家機関が権限行使の際に裁量権が与えられるということは、それをほしいままに行使してよいということを意味するわけではなく、「法が、そのような裁量権を与えた趣旨に沿った権限行使がなされるのでなければならぬ」。立法府の裁量権は、立法府に憲法上課された義務（ここでは選挙制度を法律で定める義務〔憲法47条〕）を果たすための手段であることを明確にする必要があり、「ここでの立法裁量権の行使については、憲法の趣旨に反して行使してはならないという消極的制約が課せられているのみならず、憲法が裁量権を与えた趣旨に沿って適切に行使されなければならないという義務もまた付随しているものというべきである」（傍点付加）。立法府による政策的考慮に基づく判断の内容自体が政策上最適か否かは司法判断が及ばないが、「結論に至るまでの裁量権行使の態様が、果たして適正なものであったかどうか、例えば、〔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

21) 藤田宙靖『行政法総論』（青林書院、2013年）110頁。

22) 参議院議員選挙「一票の較差」訴訟・最大判平16・1・14民集58巻1号56頁、67頁（亀山継夫・横尾和子・藤田宙靖・甲斐中辰夫裁判官の補足意見2）。なお参照、同・最大判平18・10・4民集60巻8号2696頁、2705頁（藤田宙靖裁判官補足意見）。

に入れず、又は考慮すべきでない事項を考慮し、又はさほど重要視すべきではない事項に過大の比重を置いた判断がなされてはいないか、といった問題は、立法府が憲法によって課せられた裁量権行使の義務を適切に果たしているか否かを問うものとして、法的問題の領域に属し、司法的判断になじむ事項として、違憲審査の対象となり得るし、また、なされるべきものである」(番号付加)。

これらは、国会議員選挙における投票価値の平等が問題となったものであるが、だからといって生存権具体化立法にもその手法が及ばないとはできないであろう。第一に、近時こそ投票価値の平等を重視する最高裁の姿勢は顕著となっているものの、基本枠組みとしては、今なお「投票価値の平等」は「絶対の基準」とされず、その制度構築には、「国会が正当に考慮することのできる他の政策的目的ないし理由との関連との関連において調和的に実現されるべき」、国会に対する「広範な裁量が認められている」領域であるとされている²³⁾。多元的かつ複雑な諸利益を考量する必要があるという点に限っていえば、生存権具体化立法とそれほど大きな径庭があるとは思われない。第二に、仮に投票価値の平等(憲法14条1項等)と生存権保障(憲法25条)とでは、憲法上の要請の明確性ないし価値の重み付けに相違があると考えたとしても(後述のように、本稿はそのように考えないが)、それでもなお判断過程統制審査が妥当しないとは言い切れないであろう。つまり、厚生労働大臣の法定立行為とされる生活保護法上の保護基準についても²⁴⁾、最高裁は、①老齢加算廃止に至る判断過程および②廃止にかかる激変緩和措置について(特に①に関し)判断過程統制審査を行っているからである(老

23) 衆議院議員選挙「一票の較差」訴訟・最大判平30・12・19民集72巻6号1240頁。

24) 渡部吉隆「いわゆる朝日訴訟事件最高裁判決の解説」ジュリスト374号(1967年)46頁、51頁。同論文によれば、保護基準設定行為の考え方として、あたかも公定価格の告示同様、形式的には一般処分と解されるが、その実質は、法規の内容を補充する法定立行為とされ、その判断の誤りは直ちに違法の問題を生ずることはないが、現実の生活条件を無視して著しく低額の基準を設定するなど、憲法・生活保護法の趣旨・目的に違背し、法律によって与えられた裁量権の限界を越えた場合等に司法審査の対象となりうるにすぎない、とする立場を挙げる。

齢加算廃止違憲訴訟・注(20)引用の最三判平24・2・28および最二判平24・4・2)。高度の専門技術的判断を要するとされる生活保護基準設定について、その判断過程に関して司法審査が妥当するのであれば、生存権具体化立法についてこれと別異に解する理由はないように思われる²⁵⁾。第三に、先述のように(Ⅱ-2〔750頁以下〕)、社会経済立法にあっても、司法審査を可能な限り及ぼすべきことが憲法構造上求められるとすれば、立法府の政策的判断領域が相対的に広いと考えられる分野に対する踏み込んだ司法審査のあり方として、判断過程統制審査は極めて有効である。通説の見解は、生存権を「抽象的権利」と把握してきたことに示されるように、司法部によって憲法25条それ自体の意義を完全に実施することは困難としても、それを具体化する制度創設が政治部門によってなされたとき、裁判所は、同条の趣旨から逸脱するような裁量権行使を統制すべく、その適正をはかるよう統御する立場にあるといえる。この場合、裁判所は、基本的には、政治部門が進むべき途を開きつつ、しかしそれが憲法25条にかかる趣旨を充分考慮しないときは、その裁量権行使を批判すべき地位にあるのであって、いわばそこでは、政治部門との対話の回路を拓きつつ司法的統制をなすのである²⁶⁾。判断過程統制は、「実体的な判断は〔政治部門の〕機関に専属させ、手続法上のコントロールを裁判所の手に帰せしめる」(藤田宙靖元判事)のものであり、以上の憲法構造上の権限分配の観点からもより適合的な司法審査といえるだろう。そして、こうした手法であれば、多元的かつ複雑多様な諸利益を専門技術的な政策判断で処理することを示していた堀木訴訟最高裁判決の趣旨を損なうこ

25) 岡田幸人・最判解民事篇平成24年度(上)260頁、293頁によれば、老齢加算廃止違憲訴訟における司法審査のあり方は、「保護基準が憲法25条1項の趣旨を具体化したものであることをも踏まえ、いかにして裁判所による裁量統制(司法的コントロール)を実質化するかという点が問題となる」、と述べた上で、司法審査のあり方を検討している。なお岡田・最判解民事篇平成24年度(下)451頁、468-469頁も参照。

26) 以上につき、尾形健『福祉国家と憲法構造』(有斐閣、2011年)第4章参照。現在合衆国最高裁判事であって、かつて法学者として社会保障給付をめぐる憲法訴訟にもかかわったルース・B・ギンズバーグも、司法部と政治部門の「対話」可能性に言及する。See Ruth Bader Ginsburg, *Speaking in a Judicial Voice*, 67 N. Y. U. L. Rev. 1185, 1204 (1992).

となく、より踏み込んだ司法審査が可能となるように思われる。

(3) 生存権保障の実体的価値を踏まえた判断過程統制審査

以上をふまえると、生存権具体化立法にあっても、判断過程統制審査が有効であるといえる。そして、近時の学説において、生存権は国民の自律的・主体的生活を尊重し、それを支援する観点から保障されたものと解する立場が広く見られつつあり²⁷⁾、また、須藤正彦元最高裁判事も老齢加算廃止違憲訴訟の個別意見で言及していたように、高齢者の生活保障に関わる制度の変更等は「高齢者の人間性を損なうことにもなりかねず、憲法13条の個人の尊厳の理念に反するおそれもある」ことを、重く受け止めなければならない²⁸⁾。つまり、ここでは、国民の基礎的生活保障という憲法的価値ないし要請が賭けられていることを、十分認識しておく必要がある。

以上を踏まえると、生存権具体化立法についての司法審査は、堀木訴訟最高裁判決で示された立法裁量論を前提としつつも、憲法25条が国民の自律的・主体的生活を支援することを要請する点をふまえ、立法府の結論に至るまでの裁量権行使の態様が適正なものであったかどうか、という観点から審査することが必要となろう。具体的には、憲法25条が要請する国民の基礎的生活保障の趣旨に照らし、①国民の生活保障にかかる様々の要素を考慮に入れて時宜に適した判断をせず、抽象的判断を機械的に行った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、若しくは考慮すべきでない事項を考慮し、又はさほど重要視すべきではない事項に過大の比重を置いた判

27) 樋口陽一ほか『注解法律学全集1 憲法I』（青林書院、1994年）266頁（佐藤幸治執筆）、遠藤美奈『「健康で文化的な最低限度の生活」の複眼的理解』齋藤純一編『福祉国家／社会的連帯の理由』（ミネルヴァ書房、2004年）所収155頁、佐藤幸治『現代国家と人権』（有斐閣、2008年）181頁、高橋和之『立憲主義と日本国憲法〔第4版〕』（有斐閣、2017年）316-318頁など参照。社会保障法学からの議論として、菊池馨実『社会保障の法理念』（有斐閣、2000年）140頁、同『年金保険の基本構造』（北海道大学図書刊行会、1998年）525頁、同『社会保障法制の将来構想』（有斐閣、2010年）9-15頁、同『社会保障法〔第2版〕』（有斐閣、2018年）101-102、113-116頁参照。

28) 前掲最二判平24・4・2の須藤正彦裁判官意見。

断がなされてはいないか、などの点にわたり審査することが求められる。

これを本件で問題となっている平成24年改正法についてみれば、立法府の判断過程において、高齢者の基礎的生活保障に対する配慮が十分考慮されたかどうか、疑問があるように思われる。まず、改正法の前段階ではあるが、社会保障審議会年金部会での検討において、委員からは、改正による高齢者の生活への影響が大きいことを懸念し、「十分納得できるような説明をきちんとすることがこの施策を進める上で不可欠だ」、との指摘もなされたものの²⁹⁾、最終的に、「特例水準について、世代間の公平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」との意見が多数を占めたとされる³⁰⁾。そして、国会審議に目を転ずると、特例水準の解消の必要性について議論があり、平成16年の公的年金制度改正で設けられた特例措置³¹⁾によれば、物価が上昇した段階で年金水準が引き上がることが想定されていたところ、それができなかったとって強制的に特例水準を解消するのは疑問である、「経済状況を改善すれば自然に特例水準というのは解消していく」、「景気回復が先決だと思います」、との質疑があった³²⁾。つまり、高齢者の基礎的生活保障という価値をふまえるなら、特例水準の解消という直截的かつ劇的な施策ではなく、景気対策等の措置をより積極的に講ずるといふ、より制限的でない代替的手段があったのではないか、という指摘といえる。また、介護保険料や国民健康保険料等の社

29) 第3回社会保障審議会年金部会議事録（2011年9月29日）での山口修委員の発言。

30) 尾崎・前掲注（1）22頁。

31) 物価が下落した場合には原則的に特例水準の年金額を引き下げ一方、物価が上昇しても特例水準の年金額は据え置くこととされたもの。これによって、賃金や物価の上昇に伴って本来水準の年金額が引き上がり、特例水準の年金額を上回ることが想定されていた。尾崎・前掲注（1）17頁、堀・前掲注（1）255頁参照。

32) 第181回国会衆議院厚生労働委員会議録第3号（平成24年11月14日）13頁（古屋範子委員）。古屋委員は、「特例水準の解消を行って年金額が削減される。高齢者の生活不安を増大させるだけではなく、消費はさらに冷え込む、デフレからの脱却を一層困難にするとの懸念もあるわけです。そして、年金収入が占める割合の高い農村地域の財政に及ぼす影響も大きいと言えるのではないかと思います」、という。

会保険料や住民税、そして医療保険の自己負担額等も過重となっていく中で、高齢者の可処分所得が減少していつているにもかかわらず、特例水準の解消を行うことにより、低所得年金受給社の生活への影響は極めて大きいのではないか、との疑問も相次いで出されていた³³⁾。「世代間の公平を図るためには、この特例措置による年金額等の水準を、本来あるべき水準まで適正化していくことが求められている」、というのが提案趣旨であるが³⁴⁾、先の枠組みに照らしていえば、以上の経緯には、①公的年金制度の基本原則を抽象的に前提とし、②高齢者の基礎的生活保障という憲法的価値を考慮に入れていない疑いが残るように思われる。

IV 財産権保障と司法審査

次に、平成24年改正法について、財産権保障（憲法29条）の観点から検討したい。

1 財産権保障の司法審査

(1) 財産権保障の意義

最高裁判例によれば、憲法29条は、「〔①〕私有財産制度を保障しているのみでなく、〔②〕社会的経済的活動の基礎をなす国民の個々の財産権につきこれを基本的人権として保障するとともに、〔③〕社会全体の利益を考慮して財産権に対し制約を加える必要性が増大するに至つたため、立法府は公共の福祉に適合する限り財産権について規制を加えることができる、としてい

33) 第181回国会参議院厚生労働委員会会議録第1号（平成24年11月15日）15頁（田村智子委員、福島みずほ委員）。田村委員によれば、「この十年間で既に支給額は2・2%引き下げられています。実際の手取り額ももっと目減りしているんですね。年金から天引きされる介護保険料、国保や後期高齢者医療制度の保険料、値上げに次ぐ値上げです」、「こういう、税金が増えたとか社会保険料が引き上げられたとか、これは物価に入らないんです。今の物価スライドというのを考えるときに全く反映されていない」、という（6-7頁）。

34) 第181回国会衆議院厚生労働委員会会議録第3号・前掲注（32）4頁（三井辦雄厚生労働大臣）。

るのである」(番号付加)。つまり、財産法制をシステムとして保障する一方(①)、個人が現に有する財産権を保障し(②)、それらも、「公共の福祉」による制約が予定されている(③)、という理解である³⁵⁾。そして、ここには、個人に固有の財産を保障するという考え方と、社会全体の利益を理由として財産権を保障するという考え方が示されているところ、前者の財産については、「社会公共の利益を理由としても侵害しえない、最低限の生活保障のため、あるいは個人の自由な私的生活領域を保護するために不可欠な財産」とされる³⁶⁾。

憲法29条が保障する財産権は、一般に、「所有権その他の物権、債権のほか、著作権・特許権などの無体財産権、鉱業権・漁業権などの特別法上の権利などを含む、財産的価値を有するすべての権利をいう」とされ³⁷⁾、既裁定の年金受給権も含まれるとされる³⁸⁾。

(2) 財産権制約立法の司法審査

最高裁は、財産権制約立法の合憲性について、基本的に次のような枠組みを示している。①まず、財産権に対する規制は、内在的制約のほか、社会全体の利益を図るための制約があるが、これらは、「財産権の種類、性質等が

35) 森林法判決・最大判昭62・4・22民集41巻3号408頁。なお佐藤・前掲注(7)311-312頁、長谷部・前掲注(16)244-247頁。

36) 長谷部・前掲注(16)246頁。

37) 樋口ほか・前掲注(16)236頁(中村陸男執筆)。

38) 裁判例では、「憲法29条1項により保障される財産権には公法上の権利も含まれ、したがって、労災保険或いは厚生年金保険法上の保険給付請求権が憲法29条1項によって保障されることは明らかである」、とするものがある(札幌地判平1・12・27労民集40巻6号743頁)。なお厳密には、公的年金各法上、受給権は、①年金給付(保険給付)を受ける権利(基本権)と、②①に基づき支払期月ごとに支払うものとされる給付の支給を受ける権利(支分権)とがあり、①はさらに、厚生労働大臣等による裁定(国民年金法16条等)前のもとの後のもとのがある(堀勝洋『年金保険法〔第4版〕』[法律文化社、2017年]234-242頁。なお菊池・前掲注(27)『社会保障法制の将来構想』87-90頁)。財産権保障との関係では、支給要件を充足したものの裁定がなされない段階の場合であっても、財産的利益として憲法上保障されるものと解され、以下ではこれを前提にする。

多種多様であり、また、財産権に対し規制を要求する社会的理由ないし目的も、社会公共の便宜の促進、経済的弱者の保護等の社会政策及び経済政策上の積極的なものから、社会生活における安全の保障や秩序の維持等の消極的なものに至るまで多岐にわたるため、種々様々でありうる」。したがって、②財産権規制立法の合憲性は、「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決すべきものであるが、裁判所としては、立法府がした右比較考量に基づく判断を尊重すべきものであるから、〔(i)〕立法の規制目的が前示のような社会的理由ないし目的に出たとはいえないものとして公共の福祉に合致しないことが明らかであるか、又は〔(ii)〕規制目的が公共の福祉に合致するものであつても規制手段が右目的を達成するための手段として必要性若しくは合理性に欠けていることが明らかであつて、そのため立法府の判断が合理的裁量の範囲を超えるものとなる場合に限り」、違憲とされる（番号付加）³⁹⁾。

こうした一般的制約に対し、財産的権利の価値を減少させたり、特定の者に特別の経済的負担を課したりする場合には、異なる観点の基準が示されてきた⁴⁰⁾。すなわち、法律に基づき、財産権行使により公共の福祉に適合する財産的利益を享受している場合に、それを滅失させる等の変更を当該権利者に受忍させるためには、「単に権利の内容を定めなおすことが公共の福祉に適合するとされる理由ではなく、それをあえてすることが公益上の必要性にかなうゆえんであるとする合理的な理由が、なければならない」⁴¹⁾。最高裁は、この点につき、「法律でいつたん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、これをもつて違憲の立法ということができないことは明らかである。そして、右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、〔(a)〕いつたん定められた法律に基づく財産権の性質、〔(b)〕その内容を変更する

39) 森林法判決・前掲最大判昭62・4・22。

40) 阪田雅裕『政府の憲法解釈』（有斐閣、2013年）299-230頁。

41) 高辻正己『憲法講説〔全訂第二版〕』（良書普及会、1980年）140頁。

程度、及び〔(c)〕これを変更することによつ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つて、判断すべきである」(記号付加)⁴²⁾。この(a)～(c)の枠組みは、暦年途中の租税法規の変更が租税法主義の趣旨(憲法84条)に反するかについても審査の枠組みの手がかりとして援用されている⁴³⁾。

(3) 財産権としての公的年金受給権と司法審査のあり方

このように、最高裁判例は、財産権の一般的制約については、当該規制措置が立法裁量に委ねられることを前提としつつ、(i)規制目的の正当性(「公共の福祉」適合性)(ii)規制手段の必要性・合理性を審査し、一方で、法律でいったん定められた財産権の内容が事後の法律により変更される場合には、(a)当該財産権の性質、(b)その内容を変更する程度、及び(c)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、合理的な制約として許容されるかを審査する姿勢を示している。後者については、既裁定の公的年金給付をめぐる減額措置等についても参照されており⁴⁴⁾、平成24年改正法との関係でも、この点を踏まえた検討が求められることになろう。

しかし、以下の点に留意する必要がある。第一に、財産権制約立法は、一般に社会経済規制にかかるものといえることができるが、最高裁は、規制の趣旨に応じてカテゴリーカルに審査基準の寛厳を区別する姿勢を、すでに放棄している。職業の自由規制立法をめぐる、規制目的が消極的・警察的規制である場合には比較的厳格な審査が、社会経済政策を促進する積極目的規制の場

42) 国有農地等売却特措法事件・最大判昭53・7・12民集32巻5号946頁。

43) 最一判平23・9・22民集65巻6号2756頁。

44) 阪田・前掲注(40)301-304頁、阪田雅裕「法令にみる小泉内閣2千日の軌跡 第13回 構造改革Ⅲ年金制度改革」時の法令1801号(2008年)40頁、43-45頁。ここで問題とされたのは、平成13(2001)年農業者年金基金法の改正により、既裁定の経営移譲年金につき約1割の削減を行うことが、憲法29条との関係で問題はないか、という点である。この論点につき、菊池・前掲注(27)『社会保障法制の将来構想』91-92頁、堀・前掲注(38)244-246頁など参照。

合にはゆるやかな審査が妥当すると解され、財産権規制立法についても同様に解されたこともあったが⁴⁵⁾、最高裁自身、規制の目的に応じた類型化を拒否し、「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」、との基本姿勢のみ示し、規制が「消極的」・「積極的」であるかについて言及しない姿勢を明示している⁴⁶⁾。つまり、司法審査のあり方は、問題となる法制の内容や規制される権利の性質等に応じて、立法裁量の広狭を勘案しつつ、個別具体的に検討する傾向にあるといえる、ということである。第二に、本件で問題となる権利である公的年金受給権の性格を踏まえる必要がある。公的年金受給権が憲法29条の財産権保障の対象となるとして、公的年金給付は、よく指摘されるように、「保険料が拠出されたことに基づく給付としての性格」、つまり、「拠出された保険料とのけん連関係」を有しており、この点で、法制度上具体化される権利ではあるものの、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⁴⁷⁾。もっとも、社会保険にあっては、拠出と給付の関連性が必ずしも貫徹されていない部分があることは否定しがたいが⁴⁸⁾、財産権保障との関係では、様々な政府給付に比較して、財産的性格が強いものと考えてよいであろう⁴⁹⁾。そして第三に、本件で問題となるのは、長きにわたり、国民の基礎的生活保障に関わる給付に関連する点で

45) 議論の展開につき、さしあたり樋口ほか・前掲(16)239-243頁(中村執筆)、LS憲法研究会編『プロセス演習憲法〔第4版〕』(信山社、2011年)308-313頁(石川健治執筆)参照。

46) 証券取引法事件・最大判平14・2・13民集56巻2号331頁。芦部信喜(高橋和之補訂)『憲法〔第7版〕』(岩波書店、2019年)235-236頁(高橋補訂部分)は、森林法事件で言及された規制目的の「積極」性・「消極」性への言及が、証券取引法事件では削除されている点に注意を促している。以後、財産権制約立法の合憲性審査について、最高裁は、森林法事件ではなく証券取引法事件を参照している(例えば、最二判平14・4・5判時1785号169頁、最二判平18・11・27判タ1232号82頁、最一判平21・4・23判時2045号116頁など参照)。

47) 最二判平11・10・22民集53巻7号1211頁。最高裁は、公的年金給付等の逸失利益性につき、拠出した保険料と給付の「けん連性」をふまえて判断する姿勢を示している(なお参照、最三判平12・11・14判時1732号78頁、最三判平12・11・14判時1732号83頁)。

48) 菊池・前掲注(27)『社会保障法制の将来構想』93-95頁、中野妙子「高齢基礎年金・高齢厚生年金の給付水準」ジュリスト1282号(2005年)67頁、71頁参照。

49) 注(44)で言及した農業者年金基金法改正による経営移譲年金の削減に関していえば、同年

ある。第二の点とも関連するが、公的年金給付は、将来被保険者が老齢基礎年金等の給付について安定的かつ継続的に受給をするものと期待し信頼して保険料を納付することが通常であろうから⁵⁰⁾、そうした信頼は国民の社会生活の基盤をなすものであり、財産権制約の場面でも十分配慮すべき法的利益といえるであろう⁵¹⁾。財産権の事後的変更の問題は、広くは民事遡及法の問題と関わり、そこでは、法的保護に値する利益について、生活事実の変更の程度を考慮に含めてもよいとされている⁵²⁾。以上からすると、事後的に法律によって生活関係が変更されることによる影響も、ここでは十分考慮する必要がある。生活保護法上の老齢加算廃止に関わる文脈での言及ではあるが、公的年金給付の水準を変更する場合でも、「高齢者の生活に看過し難い影響を及ぼすことになり得るとともに、高齢者の人間性を損なうことにもなりかねない点には、十分配慮すべきであろう⁵³⁾。

金は、その財源を専ら国庫に依存していた点も、憲法29条適合性との関係で合憲の方向に傾ける大きな要素の一つとされる。阪田・前掲注(40)303頁。

- 50) 東京高判昭58・10・20行裁集34巻10号1777頁(将来国民年金の給付がされることを信頼して保険料の支払を続けた在日韓国人に対してなされた支給裁定請求却下処分が違法とされた事例)。
- 51) 生活保護法上の老齢加算廃止について同趣旨を指摘する、老齢加算廃止違憲訴訟・前掲最二判平24・4・2の須藤正彦裁判官意見参照。社会保険給付請求権保障において信頼保護原則の要請が妥当する可能性を示唆するものとして、斎藤孝「社会保険給付額の引下げに関する憲法問題」法学新報98巻5・6号(1992年)97頁、119-120頁、菊池・前掲注(27)『社会保障法制の将来構想』98-99頁、中野・前掲注(48)72頁参照(最後者は、財産権侵害に際し内容変更の程度における審査の考慮要素として信頼保護原則の尊重を挙げる)。
- 52) 伊藤正己「民事遡及法について」法学協会雑誌87巻2号(1970年)149頁、186頁。同論文は、英米の民事遡及法等に関する議論を検討したものであり、アメリカの学説として、民事遡及法が合憲とされる判断要素として、①法律によって保護を受ける公益の性質・強度、②既存の権利の変更・廃止の程度、③変更を受ける権利の性質、があると整理するが(184頁)、同論文は、国有農地等売却特措法事件・前掲最大判昭53・7・12の調査官解説に引用されており、同判決に大きく影響を与えた可能性がある(宍戸達徳・最判解民事篇昭和53年度333-335頁以下参照)。
- 53) 老齢加算廃止違憲訴訟・前掲最二判平24・4・2(須藤正彦裁判官意見)。

2 平成24年改正法と財産権保障

以上を踏まえ、平成24年改正法を財産権保障の見地から検討しよう。ここでも、昭和53年最高裁大法廷判決（国有農地等売却特措法事件）で示された枠組みを前提に考える。

第一に、(a) 当該財産権の性質であるが、先述のように、公的年金受給権は、保険料と給付との間に「けん連関係」が認められる点で、古典的な財産観に近い性質を有するといえる。そして、国民の基礎的生活保障に深い関わりを有する点でも、その権利性は尊重されなければならない。次に、(b) その内容を変更する程度であるが、平成24年改正法によれば、特例水準の解消として2.5%の引下げがなされた。金額としてみれば平成25（2013）年10月で老齢基礎年金が666円減、老齢厚生年金が2,349円減、平成26（2016）年4月でそれぞれ675円減、2,375円減、平成27（2015）年4月でそれぞれ334円減、1,176円減とされる⁵⁴⁾。しかし、平成元（1989）年から改正が議論された時期に近い平成21（2009）年までの間の賃金・物価の状況についてみると、消費者物価上昇率が最高で3.3%（平成3年）、最低で-1.4%（平成21年）とされ、名目賃金上昇率では最高4.0%（平成3年）、最低で-2.1%（平成21年）とされている⁵⁵⁾。物価上昇率の下げ幅よりも大きな幅で最終的に給付水準が引き下げられることは、どのように評価すべきだろうか。そして、(c) 変更することによって保護される公益の性質については、基本的には世代間公正を図り将来世代への負担過剰を回避する点にあるものと思われるが、すでにみたように（Ⅲ-2-(3) [758頁以下]）、各種負担増により公的年金受給者の可処分所得が減少し、憲法が尊重する国民の基礎的生活保障に大きな影響を与えうることと対比すると、慎重な評価が必要であるように思われる⁵⁶⁾。

54) 尾崎・前掲注(1) 23頁の図表13「年金額の特例水準の解消スケジュール」参照。

55) 第3回社会保障審議会年金部会（平成23年9月29日）参考資料2の3頁「平成元年以降の賃金・物価の状況について」による。

56) 注(44)で言及した農業者年金基金法改正による経営移譲年金の削減の背景には、農業者年

V おわりに

以上、憲法論の観点から、平成24年改正法について検討してきた。本稿で述べたように、これまで最高裁判例は、社会経済領域の立法措置が違憲として争われる場合、極めて敬讓的な司法審査を続けてきた。しかし、泉徳治元最高裁判事が次のように強調されるのは、私達国民の共通した願いであるように思われる。

「裁判所が、違憲審査権行使の場面で、議会の立法裁量や行政の行政裁量の陰に隠れていては、憲法秩序が保たれません。裁判所は、憲法を盾に一步前に出て、国家行為が憲法に照らし正当なものかどうかを厳格に審査しなければなりません」。「憲法は、厳然とした成文の最高法規であり、裁判所は、法律の解釈に入る前に、国民の訴える権利自由が憲法で保障されたものであるかどうかを真剣に検討しなければなりません」。「私は、裁判所が、憲法よりも法律を重視し、法律解釈で立法裁量を最大限に尊重〔する〕……という現状から早く抜け出して、憲法を盾に一步前に出てきてほしいと願っております」⁵⁷⁾。

最高裁の中枢を歩んできたわが国屈指の偉大な法律家の嘆きに答えるためにも、裁判所には是非、社会保障立法をめぐる憲法訴訟において、「一步前に出る司法」を実践していただくことを、強く希望したい。

金の財政が逐年悪化し、早晚財政破綻を免れない状況にあったとされる（阪田・前掲注（44）43頁）。

57) 泉徳治（渡辺康行＝山元一＝新村とわ・聞き手）『一步前に出る司法』（日本評論社、2017年）「はしがき」ii-iv頁。