

社会保険法判例

堀 勝 洋

国民年金法の改正によって被ったとする損害の賠償請求
が棄却された事例（友部等訴訟第1審判決）

東京地方裁判所民事第34部平成3年1月23日判決（平成元年（ワ）第
7085号損害賠償請求事件）『判例タイムズ』777号，平成4年4月15日，
121頁

I 事実の概要

1 原告 X₁ は昭和35年10月1日に国民年金法の被保険者資格を取得し¹⁾，以来一部の月を除きその保険料を納付してきた。原告 X₂ は昭和42年1月6日に，原告 X₃ は昭和45年1月1日に，同様に国民年金法の被保険者資格を取得し，以来一部の月を除きその保険料を納付してきた。なお，X₂ 及び X₃ についての事実関係は本件訴訟に特段の影響を及ぼすものではないので，特に違いがあるものを除き，以下 X₁ のものについてのみ述べる。

2 ところで，国民年金法は「国民年金法等の一部を改正する法律（昭和60年法律第34号）」（以下「昭和60年改正法」という。）によって，年金制度体系の再編成，給付水準の適正化等を図るという趣旨の下に大幅に改正された。この改正によって，国民年金法は従来の自営業者等に対する制度から被用者やその被扶養配偶者を含むすべての国民に対する制度に変わり，全国民共通の基礎年金を支給する制度になった。そして，今後の人口構成の高齢化や年金制度の成熟化を踏まえて，年金の給付水準が高くなり過ぎないように措置が講じられた。

例えば，国民年金の老齢年金額の算定式は，この改正前は「定額単価×保険料納付済期間」で表わされ²⁾，保険料を納付した期間に比例して額が増えていくこととされていた。しかし，この改正後の老齢基礎年金については，20歳から59歳まで40年間保険料を納付した者に対し定額の完全年金（フル・ペンション）を支給することとされ，保険料納付済期間が40年に満たなければ年金額は比例的に減額することとされた。そして，この40年間保険料を納付した者の完全年金の額は月5万円とされたが，この額は改正前の算定式による25年間保険料納付者の年金額（月額4万8,050円）にほぼ等しいものであった。なお，昭和60年改正法が施行された昭和61年4月は国民年金の保険料の納付が開始された昭和36年4月から25年経過した月であり，25年間保険料納付者というのは昭和61年4月において保険料を最長期間納付した者である。すなわち，昭和60年改正法は，40年間保険料を納付した者に対する完全年金の給付水準を，昭和61年4月における保険料の最長期間（25年間）納付者の水準に据え置き，保険料の納付期間が今後延びても年金額が増えないようにしたわけである。

ただし，国民年金の保険料納付が開始された昭和36年4月1日において既に20歳を超える者は60

歳になるまで40年間保険料を納付することが不可能なため、それを考慮した一定の経過措置が講じられた。すなわち、昭和36年4月1日から60歳に達するまで25～39年間しか保険料を納付することが年齢的に不可能な者については、その納付可能な年数すべて保険料を納付すれば、5万円の完全年金を支給することとされた。

なお、この5万円の額は昭和59年度の額であり、昭和61年4月以後の老齢基礎年金の額は、昭和59年度からの消費者物価の上昇率でスライドした額にすることとされた。

3 以上のように、昭和60年改正法は国民年金の将来的な給付水準を引き下げるものであったため、原告らはこれを不服として、本件訴訟に及んだものである。本件訴訟の請求の理由は、昭和60年改正法は原告らの将来の年金受給権又は期待権を侵害する限度において憲法25条に違反して無効であり、したがってこのような立法によって原告らが被った損害を被告国が賠償すべき責任を負うというものである。また、これと選択的に、原告らが昭和60年改正法による改正前の国民年金法（以下「旧国民年金法」という。）の規定によって算定された額の老齢年金の受給権を有することの確認をも求めた。

4 これに対して、本判決は、以下のⅡ判旨に引用するように、原告らの損害賠償請求については棄却し、旧国民年金法が定める額の年金受給権の確認請求については却下し、原告らの請求をいずれも退けた。原告らは控訴しなかったので、本判決は確定した。

Ⅱ 判 旨

1 「原告らの国家賠償法1条1項の規定に基づく損害賠償請求については、仮に昭和60年改正法が所論の限度において憲法25条の規定に違反して無効であるものとすれば、その限度において旧国民年金法の関係規定が現にそのまま効力を有することとなり、原告らが年金支給の資格期間の要件を充足し、年金支給の年齢に達したときに、社会保険庁長官の裁定を経た場合には、旧国民年金

法所定の老齢年金を受給することができるのであるから、そもそも違憲、無効な昭和60年改正法によって原告らのように既に保険料を納付して来た被保険者らの将来の年金受給権又は期待権が侵害されるということが生じる余地はないものといわざるを得ない。原告らの右請求は、一方では立法府である国会が違憲、無効な立法たる昭和60年改正法を制定したことを国家賠償法1条1項の規定に基づく請求の原因としつつ、他方では同法が効力を有し、これによって原告らの権利又は利益が侵害されたものとして、損害賠償の請求をするものであって、前後において矛盾し、主張自体失当として、排斥を免れない。」

2 「年金の受給権は、受給権者がその支給要件を充足して年金の給付を受ける権利（いわゆる基本権）を取得して、社会保険庁長官に対して基本権たる受給権の確認の請求としての裁定の請求をし、これに対して社会保険庁長官が受給権の裁定を行い、その確定をまわってはいじめて、各支払期日に一定の年金の支払いを受けることができる行使可能な具体的請求権（いわゆる支分権）として存立するに至るものであって（国民年金法16条、101条、101条の2参照）、被保険者は、それ以前においては、将来、支給要件を具備した段階において、基本権又は支分権としての年金受給権を取得することができる地位にあるに過ぎない。ところが、原告らは、未だ具体的請求権としての支分権たる年金受給権はもとより、基本権たる年金受給権をも取得していないにもかかわらず、基本権及び支分権たる年金受給権の発生要件自体を単なる条件に過ぎないものとし、原告らが既にこのような条件付の具体的請求権としての支分権たる年金受給権を有するものとして、その確認を求めるものであって、結局は、右のような論理を藉りて昭和60年改正法の抽象的な法令の違憲判断を求めるのと違ふところはなく、原告らの右の訴えは、公法上の当事者訴訟又はいわゆる無名抗告訴訟のいずれとしても、これを適法なものとする余地はない。」

3 「以上のとおりであるから、原告らの国家賠償法1条1項の規定に基づく請求は、理由がない

からこれを棄却し、原告らのその余の請求にかか
る訴えは、不適法であるからこれを却下し、……
主文のとおり判決する。」

III 解 説

1. はじめに

本件訴訟は、昭和60年改正法が国民年金の将来的給付水準を引き下げるものであったため、長年その保険料を納付してきた原告らが、それを不服として提起したものである。しかし、原告らはいずれも国民年金法が規定する老齢基礎年金の支給要件に未だ該当せず、老齢基礎年金の支給請求に対する社会保険庁長官の裁定という処分がなされていないため、その処分の取消しという抗告訴訟の形で訴えることはできなかった。このため、原告らは次の二つのいずれかの形での請求を認めるよう裁判所に訴えた。

一つは、昭和60年改正法は憲法25条に違反し無効であり、立法府である国会がこのような昭和60年改正法を制定した行為は公権力の行使に当たる公務員の不法行為に該当し、被告国は国家賠償法1条1項の規定に基づき、原告らが昭和60年改正法の制定によって被った損害を賠償すべきであるというものである。もう一つは、原告らが旧国民年金法に定める額の年金の受給権を有することの確認を求めるというものである。

これに対し、本判決は、前者については、昭和60年改正法が原告らが主張するように違憲無効ならば旧国民年金法の規定は有効であることになって原告らに損害は生じておらず、原告らの主張は旧国民年金法の規定が有効であることを前提として損害賠償を請求するものであってその主張は矛盾するとして、棄却した(Ⅱ判旨の1)。後者については、原告らは未だ年金受給権を取得していないにもかかわらずその確認を求めるものであって、適法な訴えではないとして却下した(Ⅱ判旨の2)。

本件訴訟は、社会保障の給付水準を引き下げる立法について、国民はそれを訴訟で争うことができるかどうか又はどのような訴訟形態で争うこと

ができるかについての問題を提起する興味深い訴訟であった。しかし、本判決は原告らの請求を認めず、この問題についての検討は今後の研究課題として残されることになった。

以下、次の第2節では原告らの損害賠償請求について、第3節では原告らの年金受給権の確認請求について検討する。最後に、第4節で社会保障給付の削減等を行う立法の憲法適合性の問題について論ずる。

2. 損害賠償請求

原告らは昭和60年改正法の制定によって被ったとする損害の賠償請求をしたが、具体的には次のような主張をした。原告 X₁ については、国民年金の保険料を25年納付した場合、旧国民年金法の規定による老齢年金額は年61万6,600円になるのに対し、昭和60年改正法による改正後の国民年金法(以下「新国民年金法」という。)の規定による老齢基礎年金額は47万5,200円にしかならず、その差は14万1,400円となる。この差額の14万1,400円を、原告 X₁ が平成13年以降の3月31日に生存することを条件として³⁾、被告国は X₁ に同年以降の各年の同日に支払えというものである。なお、X₁ は既に国民年金の保険料を25年間納付しているが、X₂ 及び X₃ についてはまだ25年間納付していないため、X₂ 及び X₃ の請求については、X₁ と同様の生存条件のほか、25年間の保険料納付を条件に加えている(国民年金法26条ただし書参照)。

原告らは上記の損害賠償請求の理由として、次のように主張した。すなわち、原告らは、25年間国民年金の保険料を納付すれば旧国民年金法に定める額の年金(以下、旧国民年金法の規定による老齢年金及び新国民年金法の規定による老齢基礎年金を、その性質に反しない限り、「年金」という。)を受給することができるという認識の下に、長年保険料を納付してきた。ところが、昭和60年改正法はこのような被保険者らの受給権又は期待権を侵害するものであり、その限度において憲法25条の規定に違反し無効である。そして、立法府である国会がこのような昭和60年改正法を制定し

た行為は公権力の行使に当たる公務員の不法行為に該当し、被告国は国家賠償法1条1項の規定に基づき、原告らが昭和60年改正法の制定によって被った損害を賠償すべき責任を負う、というものである。

これに対し、本判決は次のように判示して、原告らの請求を棄却した(Ⅱ判旨の1)。すなわち、原告らが主張するように昭和60年改正法が憲法25条に違反し無効であるとすれば旧国民年金法の規定は効力を有することになり、原告ら被保険者の将来の年金受給権又は期待権が侵害される余地は生じない。原告らの損害賠償の請求は、一方で昭和60年改正法が違憲無効であることを国家賠償法1条1項の規定に基づく請求の原因としつつ、他方では旧国民年金法が効力を有するとして原告らの権利又は利益が侵害されたものとして損害賠償の請求をするものであって、前後において矛盾しその主張は失当であり排斥を免れない、というものである。

以上のような判旨は正当である。しかし、仮定の上であるが、原告らが、昭和60年改正法が合憲有効であることを前提に、同法によって原告らの年金受給権又は期待権が侵害されたとして、損害賠償の請求をしたとしたらどうなるであろうか。国家賠償法1条1項は「国又は公共団体の公権力の行使に当る公務員が、その職務を行うについて、故意又は過失によつて違法に他人に損害を加えたときは、国又は公共団体が、これを賠償する責に任ずる。」と規定するが、前述のような損害賠償の請求はこの要件を満たしているといえるであろうか。ここで問題となるのは次の三点であり、以下順次検討する。

- (1) 昭和60年改正法が原告らに「違法に損害を加えた」かどうか。
- (2) 国会議員による立法行為について損害賠償請求ができるかどうか。
- (3) 原告らは将来における損害賠償請求をしているが、これが許されるかどうか。

この(1)については、違法性の有無と損害の発生の有無に一応分けて考えることができる。まず、国家賠償法1条1項の違法性とは法益の侵害があ

ることとされ(前田〔5〕204頁)、「何が『法益』に当たるかは結局のところ『不法行為的保護』に値する利益か否かに帰着」するとされる(稲葉〔2〕14頁)。そうすると問題は、昭和60年改正法による改正前の国民年金法(旧国民年金法)の規定によって算定された額の年金を受けることが原告らの法益といえるかどうかということになる。

ここでまず問題となるのが、年金の支給要件を満たしていない者の年金受給権を法益というのかということである。もし、原告らが年金の支給要件を満たして裁定の請求をしたにもかかわらず、行政庁の過失により法律に定める額を下回る額の年金しか支給されなかったとしたら、原告らの法益が侵害されたとして損害賠償の請求が認められる可能性はある。しかし、原告らは未だ年金の支給要件を満たしていない。すなわち、年金を受給するためには、①65歳に達していること(国民年金法26条本文)、②保険料を25年間納付していること(同条ただし書)及び③年金受給時に生存していること(同法29条)が必要であるが、訴訟提起の時点では原告らは①及び②の要件を満たしておらず(ただし、原告X₁は②の要件を満たしていた)、③の要件は将来のことに属するため現在においてその要件を満たすかどうかは不確定であった。このように原告らが将来①～③の要件を満たすことが必ずしも保証されていない段階で、将来の年金受給を不法行為的保護に値する利益といえるかどうかは疑問である。

次に、一定の時点において国民年金法が定める額の年金を、将来にわたって受けうることを法益というのかという問題がある。国民年金の額は、国民年金法の累次の改正により、何回も改定されてきた。すなわち、国民年金法が定める年金額は、規定上は限時的ではないものの、未来永劫にわたってその額とされるものではなく、次の改正までの間のものであることが一般的に認められていたと考えられる。国民年金法もその4条で、国民の生活水準に著しい変動が生じた場合に改定の措置を採ることを義務づけて、このことを認めている。

ただし、従来は年金額を引き上げる改正だけで

あったため問題は生じなかったが、昭和60年改正法は将来的にはあるが年金額を従前の算定方法によるものより引き下げる措置を採ったため、これが被保険者の法益を侵害するものかどうかの問題となるわけである。この問題については、次のように考えるべきであろう。公的年金制度というのは、国民が老齢、障害又は死亡によってその生活の安定が損なわれたときに年金という金銭を給付して、国民の生活を保障する公的な制度である（国民年金法1条）。したがって、その年金額は、この目的が達成されるよう、高齢者等の消費支出、一般国民の所得、生活保護等他の社会保障の給付水準、財政負担等を種々勘案して、国民の合意が得られるように政治的に決定される⁴⁾。したがって、私的年金のように掛金の対価として約束された年金額が必ず支払われるのとは異なり、公的年金制度は社会経済情勢や国民の意識の変化などに応じて改正されることが本来的に予定されているのである。昭和60年改正法は、将来の急激かつ大幅な高齢化の進展や年金制度の成熟化を見通して、国民が負担することが可能な程度に保険料額が収まるように年金額を適正にしようとしたもので、合理的な根拠をもつものであった。しかも、既に年金の受給権を取得した者については旧国民年金法の規定によって算定された額の年金が将来も支給されるようにし、かつ、将来の年金受給者についても保険料の納付期間が延びても年金額が増えないようにしただけであり、年金の絶対額を引き下げたわけではない。以上述べてきた公的年金の本来的な性格にかんがみると、一定時点において国民年金法が定める額の年金を将来的にも保障することを被保険者の法益と解するのは疑問である。このことは、いわゆる物価スライドが国民年金法16条の2に規定され、物価が上昇して年金額が引き上げられる場合だけでなく、物価が下落した場合に年金額を引き下げることが法定されていることからみても明らかである。

以上のように、たとえ原告らが昭和60年改正法が合憲有効であると主張したとしても、同法が原告らの法益を侵害したかどうか、すなわち国家賠償法1条1項が定める違法性の要件を満たしてい

るかどうかについては、疑問がある。それだけではなく、同項が定める損害発生の要件をも満たしているかどうかについても疑問がある。民法709条の不法行為の要件である損害については、現実に発生していなければならないとするのが判例通説であるとされる（最判昭和42年11月10日・民集21巻9号2352頁、前田〔5〕124頁）。したがって、将来の損害の賠償は、後述する民事訴訟法226条が定める将来の給付の訴えを除き、一般には認められないとされる⁵⁾（前田〔5〕304頁）。ところが、原告らが賠償請求している損害は現実に発生しているわけではなく、将来発生することが予想されるものにすぎない。このような損害について、国家賠償法に基づいて賠償請求することができるとするのは疑問である。

次に、前記(2)の問題——国会議員の立法行為による損害賠償の問題——について論ずる。すなわち、原告らが被ったとしている損害は、昭和60年改正法の制定によって生じたとされるが、このような国会議員の立法行為について国家賠償法に基づく損害賠償の請求ができるかという問題である。

国会議員の立法行為（不作為を含む。以下同じ。）についての国家賠償責任は諸外国では一般に消極的・否定的であるとされるが、我が国の国家賠償法は「公権力の行使」一般に関する国家賠償責任を規定し、この公権力には立法権も含まれると解されてきた（稲葉〔3〕61頁。以下、この問題についての論述は、主としてこの論文によっている）。

この問題について本格的な論議を促したのは、札幌地裁小樽支部昭和49年12月9日判決・判時762号8頁である。この判決は、在宅投票制度の廃止によって選挙権の行使の機会を奪われたとして損害賠償を請求した訴えに対し、「国会の立法行為も国家賠償法第1条第1項の適用を受け」と判示して、請求を認めた。この判決の特徴は、稲葉〔3〕62頁によって次のようにまとめられている。すなわち、①在宅投票制度を廃止する昭和27年公職選挙法一部改正法によって既に原告の選挙権行使が侵害されていること、②国会の立法行為も国家賠償法1条1項の適用を受けること、③

この立法措置は違憲であり、国家賠償法上も違法となること、④同法1条1項の故意・過失の要件については、「国会議員の統一的意思活動たる国会全体の故意・過失を論ずるをもって足りる」こと、⑤国会は、「立法をなすにあたっては違憲という重大な結果を生じないよう慎重に審議、検討すべき高度の注意義務を負う」っていること、⑥この侵害行為により原告は「少なからぬ精神的苦痛を受けた」ので慰謝料の請求が認められること、である。

この判決以後、議員定数の不均衡を是正しないことを理由として国家賠償を求めた訴訟など、主として立法の不作为に対し国家賠償を求める訴訟が幾つか提起されたが、いずれも請求は棄却された。なかでも、前記在宅投票をめぐる訴訟の上告審判決である最高裁昭和60年11月21日判決・民集39巻7号1512頁は、学説の一般的な流れに抗して、立法行為の国家賠償について厳しい枠をはめるものであった。すなわち、この判決は、「国会議員は、立法に関しては、原則として、国民全体に対する関係で政治的責任を負うにとどまり、個別の国民の権利に対応した関係での法的義務を負うものではないというべきであって、国会議員の立法行為は、立法の内容が憲法の一義的な文言に反しているにもかかわらず国会があえて当該立法を行うというごとき、容易に想定し難いような例外的な場合でない限り、国家賠償法1条1項の規定の適用上、違法の評価を受けないといわなければならない」と判示した⁶⁾。

この判決以後の裁判実務は、この判決の線で基本的に定まっているとされる。この判決の趣旨に沿うとすると、本件訴訟の賠償請求の原因となった昭和60年改正法が「憲法の一義的な文言に違反している」とは到底考えられないため、原告らの同法の制定による損害賠償請求は認められないということになる。

最後に、前記(3)の問題——将来の損害賠償の請求の問題——について論ずる。原告らは、現在における損害賠償を請求しているのではなく、将来における損害賠償を請求している。例えば、X₁は平成13年以降の各年の3月31日における損害額

14万1,400円の支払いを求めている。

このような将来の給付を求める訴えは、民事訴訟法226条に「将来ノ給付ヲ求ムル訴ハ予メ請求ヲ為ス必要アル場合ニ限り之ヲ提起スルコトヲ得」と規定されている。原告らはあらかじめ請求をなす必要がある理由として、「年金受給権又はその侵害による損害賠償請求権が現実が発生するのをまって訴訟を提起したのでは、訴訟が確定するまでの間の原告らの生活が困難に陥ることが予想され」ることなどを挙げた。しかし、原告らが25年間保険料を納付し65歳になれば年金は確実に支給されるのであり、旧国民年金法による年金額と新国民年金法による年金額の差額の支払いを現在の時点において請求しておかねばならない必要性は乏しい。のみならず、三ヶ月〔6〕72頁によれば、将来の給付を求める訴えは「現在その基礎となる権利関係が存在」する必要があるとされるが、原告らは未だ年金の受給権を取得していないのであるから、このような将来の給付を求める訴えが許されると解するのは疑問である。

以上、結論的にいうと、たとえ原告らが昭和60年改正法は合憲有効でありそれによって損害を被ったと主張したとしても、その損害賠償請求は認められなかったものと思われる。

3. 年金受給権の確認請求

原告らは、旧国民年金法に定める額の年金を受給する権利を有することの確認をも求めた。しかし、原告らはいずれも未だ国民年金法26条本文に定める65歳到達の要件を満たさず、また65歳時点において生存しているかどうかも不確定である。また、原告 X₂ 及び X₃ については、同法26条ただし書が定める原則25年間の保険料納付という要件を未だ満たしていない。

しかし、原告らは、①被告国が将来旧国民年金法が定める額の年金を原告らに支給しないことは明白であること、②年金受給権が発生するのを待って訴訟を提起したのでは、訴訟が確定するまでの間の原告らの生活が困難に陥ること、③原告らが将来25年間保険料を納付するなど年金受給権の支給要件を満たすことは確実であることを理由に、

本件確認を求める訴えは適法であると主張した。

しかし、本判決は、Ⅱ判旨の2に引用したように、未だ年金受給権を有していないのにその確認を求めるのは、その論理をかりて昭和60年改正法の抽象的な法令の違憲判断を求めるのと選ぶところはなく、適法ではないとして却下した。

ところで、国民年金法の給付を受ける権利は、同法に定める支給要件に該当したときに客観的には発生するが、具体的には受給権者が裁定請求をし、社会保険庁長官が裁定（同法16条）してはじめて給付が開始される（有泉他〔1〕44頁）。そして、この給付に関する処分については、社会保険審査官に対する審査請求及び社会保険審査会に対する再審査請求を経た後でなければその取消しの訴えは提起できないとする再審査請求前置主義が採られている（同法101条の2）。

原告らの本件年金受給権の確認請求は、このような国民年金法の手続規定を回避するものであり、同法の立法の趣旨を逸脱するものである。それだけではなく、年金受給権を取得していないにもかかわらずその確認を求めるものであり、これを却下した本判決の判旨は正当である。

4. 社会保障給付の削減等を行う立法の憲法適合性

本件訴訟において、原告らは、昭和60年改正法は既に実体法によって具体化されていた社会権としての年金受給権の実現を阻害する立法であって、憲法25条に違反し無効であると主張した。本判決はこの問題に対し直接判示しなかったが、この問題は極めて興味深い問題である。社会保障法は一定の給付を行うことを定めているが、法律の制定や改廃によってこれらの給付が廃止されたり、給付額が削減されたりする場合がある。これには以下に掲げるいろいろな形態（以下、これを「社会保障給付の削減等」という。）があるが、このような立法措置が社会保障の権利を定めた憲法25条に違反するかどうかが問題となる。

- (1) 給付の廃止（例、老人保健法の制定に伴う老人福祉法の老人医療費支給制度の廃止）
- (2) 給付水準の引下げ（例、本件訴訟の原因となった国民年金法の改正による給付水準の将来的引下げ）

(3) 給付の対象者の変更（例、児童手当法の改正による支給要件児童の年齢引下げに伴う児童手当の受給資格者の変更）

(4) 給付の支給要件の厳格化（例、厚生年金保険法の改正による老齢年金の支給開始年齢の55歳から60歳への引上げ）

(5) 特定の者に対する優遇措置の廃止（例、厚生年金保険法の改正による老齢年金の受給資格期間等についての坑内員に対する優遇措置の廃止）

(6) 利用者負担の強化（例、身体障害者福祉法の改正による施設入所者等に対する費用徴収の導入）

このような社会保障給付の削減等の措置は、既にその受給権を取得している者については既得の権利を尊重する形で行われることが多いが、例えば児童手当の支給要件児童の年齢引下げや日本鉄道共済組合の年金額の引下げなどのように、既得の権利をも侵害する形での立法も行われている。このような立法の憲法適合性について、以下簡単に筆者の考えを述べたい。

まず、国民の最低生活の保障を目的とする生活保護法を廃止したり、その意義を失わせるような立法がなされた場合は、他の社会保障制度によって国民の最低生活が保障されない限り、憲法25条1項の「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」に違反することになる。特に、既に生活保護を受けている者に対し正当な理由なく保護を廃止することは、立法によっても許されないと解すべきである。生活保護法56条は、「被保護者は、正当な理由がなければ、既に決定された保護を、不利益に変更されないことがない。」と規定しているが、この規定の精神は行政権だけでなく立法権も尊重することを要すると考えられる。

生活保護以外の社会保障の給付については、生活保護法によって国民の健康で文化的な最低限度の生活が保障されている限り、たとえその給付の削減等を行う立法を行ったとしても、少なくとも憲法25条1項に違反することはないと解される。

ただし、このような立法が平等権など他の憲法規範に違反しないものであることを要することはいうまでもない。

ここで問題となるのが、憲法25条2項の「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。」という規定との関係である。この規定により、国は常に社会保障の給付を改善するように努めなければならない、社会保障給付の削減等ではできるだけ避ける必要がある。

これを一步進めて、社会保障給付の削減等の措置は憲法25条2項に違反するとする学説や判決がある。例えば、小川〔4〕31頁は、「社会保障改悪は、国は社会保障の向上・増進に努めなければならないとした憲法25条2項の規定に反するのではないかとの重大な疑義があるというべきであろう。」と述べている。また、宮訴訟の第1審判決である東京地裁昭和49年4月24日判決・行集25巻4号274頁は、「右理念（筆者注一憲法25条の理念）を具体化した法律に基づく国民の権利ないし利益は、憲法に由来するものであり、また憲法25条は、国の文化経済の発展に伴って右理念に基づく施策を絶えず充実拡充していくことをも要求していると考えられるから、右理念を具体化した法律によってひとたび国民に与えられた権利ないし利益は、立法によってもこれを奪うことは許されず、合理的理由がないのに右権利ないし利益の実現の障害となる法律を制定する行為は、憲法25条の趣旨に反することになる。」と判示している^{7), 8)}。

しかし、社会保障の給付は国民の生活困難に対応するためのものであり、国民の生活困難の状況やその原因は社会経済の変化等に応じて変わっていくため、その変化に応じて社会保障の給付も変えていかざるを得ないことがしばしばある。このため、必要性の薄れた給付を廃止したり削減したりして、その分を必要性の増した施策の創設や充実に回すべき場合がある。また、社会保障の給付には財政資金、マンパワー、施設設備等の各種資源を必要とし、これらの資源の制約により社会保障給付の削減等をせざるを得ない場合もある。特に、財政資金については税や社会保険料の負担に

関する国民の合意が必要であり、その合意が得られない場合は社会保障給付の削減等を行うことが必要となることがある。すなわち、国民が税や社会保険料の引下げを主張する場合、又は社会保障の給付を維持するためには税や社会保険料の引上げが必要なのに国民がそれに同意しない場合は、社会保障給付の削減等をせざるを得ないことがあり得るのである。

しかし、たとえ社会保障給付の削減等をするにしても、それは第1に合理的な理由に基づくことを要し、第2に必要な最小限のものにとどめることを要し、第3に既得権や期待権をできる限り尊重することを要し、第4に急激な変化のないよう経過措置を設けるなどの配慮が必要であろう。このような配慮を加えれば、たとえ社会保障給付の削減等をする立法であっても、憲法25条2項の規定の趣旨に反するものとはいえないと解される。

注

- 1) 国民年金法は昭和34年11月1日に施行されたが、被保険者に関する同法第2章は同年10月1日から、同法第6章中保険料に関する部分は昭和36年4月1日から施行され、保険料の納付は昭和36年4月分から行われた（同法附則1条）。したがって、昭和35年10月1日から昭和36年3月31日までの間において被保険者であった者の給付については、被保険者でなかった者とみなされる（同法附則2条）。
- 2) ただし、保険料納付を免除された期間については、年金額が3分の1に減額される。改正後の老齢基礎年金についても同様である。
- 3) 国民年金の給付は、支給すべき事由が生じた日の属する月の翌月から始められ、権利が消滅した日の属する月で終る（国民年金法18条1項）。原告X₁は昭和10年3月7日生まれであり、したがって老齢基礎年金の給付はX₁が65歳となる平成12年3月7日の翌月の同年4月分から支給され始める（同法26条）。そして、それ以後の1年分の年金が支給されるためには、平成13年3月31日において生存していることが必要であるため、本文で述べたことを条件としているわけである。
- 4) 老齢基礎年金の額の根拠については、昭和60年法改正に携わった吉原健二による詳細な解説がある（吉原〔8〕44頁以下）。
- 5) ただし、それをも現実に生じた損害として認める判決もある（東京高裁昭和39年7月3日判決・下級民集15巻7号1716頁）。
- 6) 稲葉〔3〕64頁は、この判決のこの判旨に至る筋道を次のように整理している。

すなわち、①国賠法1条1項は「公務員が個別の

国民に対して負担する職務上の法的義務」違反を責任成立の要件とするものである。②国会議員の立法行為が同項の適用上違法となるかは、「国会議員の立法過程における行動」が右の意味での義務違反になるかどうかの問題であり、「当該立法の内容の違憲性の問題とは区別されるべき」である。③議会制民主主義が適正・有効に機能するためには国会議員が多種多様な国民の意見・利益を立法過程に反映させつつ自由な討論を通じて国民全体の福祉を実現していくということが肝要であり、免責特権の趣旨からも窺えるように、国会議員の立法過程における行動は政治的責任を問われるのが原則で、「その性質上法的規制の対象になじま」ない。④裁判所が既存の法律の効力についての違憲審査権を持つからといって、「当該法律の立法過程における国会議員の行動、すなわち立法行為が当然に法的評価に親しむもの」ではない。このように、60年最判は、基本的に政治責任論の立場に立って⑤「国会議員の立法行為は、立法の内容が憲法の一義的な文言に違反しているにもかかわらず国会があえて当該立法を行うというとき、容易に想定し難いような例外的な場合でない限り」国賠法上違法と評価されることはない。

7) ただし、この判決の評釈である森〔7〕21頁は、この判示部分は問題であると述べている。そして、その理由として「例えば年金支給の年齢を引き上げるとき立法も可能と考えられるからである。」と述べている。

8) この官訴訟は、国民年金法の老齢福祉年金の支給要件に該当するに至った原告が岡山県知事にその裁定請求をし認められたものの、原告が恩給法の普通恩給を受給していることを理由に老齢福祉年金を支給停止する処分を受けたため、このような併給を制限する法の規定及び処分は憲法25条及び14条に違反し無効であるとして、老齢福祉年金額の支払いを求めた訴訟である。

これに対する第1審判決は、憲法25条に規定する理念を実現するための施策は立法府の裁量にゆだねられているとするいわゆる立法裁量論などを理由に、原告の請求を棄却した。原告は控訴したが、控訴審判決である東京高裁昭和56年4月22日判決・行集32巻4号593頁は、いわゆる憲法25条1項2項分離論の立場に立ち、防貧的施策である国民年金法の規定については最低生活の保障を定めた憲法25条1項違反の問題は生ずる余地がなく、また憲法25条2項についても併給制限は立法府の裁量の範囲に属するな

どとして、控訴を棄却した。

なお、第1審判決は、本文に引用したように国民に与えられた権利は立法によっても奪うことはできないと判示したが、この訴訟で問題となっている併給制限規定のように当初からそれが支給要件とされているような場合は、憲法25条に違反しないと判示した。その部分の判旨を以下に掲げる。

「右理念を具体化するに当たり、当初から、一定の要件に該当する国民に限って一定の権利ないし利益を与える旨の法律が制定されたとすれば、それは、立法府が、その与えられた裁量権に基づき、右要件に該当する者のみを対象として右法律に基づく施策を実施すべき旨判断した結果にほかならないのであるから、右要件に該当しない者に対しそのような権利ないし利益を与えないものとした立法府の判断が恣意的なものであって、明らかに合理性を欠き、立法府がその与えられた裁量権の行使を著しく誤ったものであると認められない限り、そのような立法政策の当否につき政治上批判を受けることがあるのは格別、そのために右法律が憲法25条に違反して無効であるということとはできない。」

引用文献

- [1] 有泉亨・中野徹雄編『国民年金法』、日本評論社、昭和58年。
- [2] 稲葉 馨「公権力の行使にかかわる賠償責任」雄川一郎他編『現代行政法大系 6 国家補償』、有斐閣、昭和58年。
- [3] 稲葉 馨「立法」『ジュリスト』No. 993、平成4年1月1—15日。
- [4] 小川政亮「憲法と社会保障」沼田稲次郎他編『現代法と社会保障——社会的人権思想の展開』、総合労働研究所、昭和57年。
- [5] 前田達明『民法 VI₂ (不法行為法)』、青林書院、昭和55年。
- [6] 三ヶ月章『民事訴訟法 補正版』、弘文堂、昭和56年。
- [7] 森 順次「公的年金給付の受給を理由とする老齢福祉年金の支給停止と憲法14条及び25条——官訴訟第1審判決——」『別冊ジュリスト No. 56 社会保障判例百選』昭和52年12月。
- [8] 吉原健二『新年金法』、全国社会保険協会連合会、昭和62年。

(ほり・かつひろ 社会保障研究所研究部長)