

障害年金における「国民皆年金」の法理： 学生無年金障害者訴訟にかかわって

TAKAFUJI, Akira / 高藤, 昭

(出版者 / Publisher)

法政大学社会学部学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

社会志林 / Hosei journal of sociology and social sciences

(巻 / Volume)

52

(号 / Number)

3

(開始ページ / Start Page)

33

(終了ページ / End Page)

46

(発行年 / Year)

2005-12

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00021020>

障害年金における「国民皆年金」の法理

— 学生無年金障害者訴訟にかかわって —

高 藤 昭

はじめに

— 学生無年金障害者訴訟の経緯 —

現在、社会的に大きな問題を提起している学生無年金障害者訴訟とは、制定当初のわが国国民年金制度が「国民皆年金」を謳いながら学生を強制適用から外して任意加入としていたところ、その任意加入しなかった期間中に障害者となった学生で、その未加入を理由として障害年金の不支給処分を受けた者（以下、「学生無年金障害者」という。）30人が、01年7月、全国9つの裁判所（札幌、盛岡、新潟、東京（身体障害者と精神障害者の2件）、京都、岡山、広島、福岡、各地方裁判所）に別れ、同年金の支給を求めて国（社会保険庁長官）を相手に提起した訴訟である¹⁾。

このなかで、東京地裁（身体障害者関係）が第1審として04年3月24日に原告勝訴の判決を出した（以下、「東京地裁第1判決」、判例時報1852号、判タ1148号）のを皮切りに新潟（同年10月28日、賃金と社会保障1382号、最高裁HP）、広島（05年3月3日、判タNo.1187、05）、福岡（同年4月22日、判例集未登載）と原告側勝訴の判決が続いた。いずれも下記争点を中心とされているが、東京地裁第1判決にみられるように、とくに85年改正によって生じた、発障が20歳前後による取扱いの差の大きさに着目され、これを憲法14条違反、それを無救済のままで放置したことが「立法不作為」の違法とされたもので、学生無年金訴訟にこの流れが形成されたかにみえた。

しかし、東京地裁第1判決に対する東京高裁の控訴審判決は、05年3月25日、その差異は立法裁量の範囲内として逆転敗訴の判決を出した（以下、「東京第1控訴審判決」、判例時報1899号）。これ以後は判決の流れが逆転し、「初診日」認定に絡む福岡地裁判決を除き、すべて1審原告の敗訴となって現在にいたっている。また、同年（05年）9月15日には新潟1審判決に対する東京高裁の控訴審判決（以下、「東京第2控訴審判決」、判例集未登載）が出されたが、これも東京第1控訴審とほぼ同旨で、1審原告の逆転敗訴であった（ただし、「初診日」の解釈の問題であった東京（精神障害者関係）地裁判決（同年10月27日、以下「東京地裁第2判決」、判例集未登載）は原告勝訴）。

争点は、これらにほぼ共通して、①国民年金法（以下「国年法」）が（a）制定時（59年）から学生を強制加入の対象から除外したこと（学生強制適用除外規定・原始国年法7条2項）、および（b）障害福祉年金・障害基礎年金の20歳以上未加入学生障害者への不支給規定（障害年金支給規定・同法57条、85年に改正された国年法（以下「85年法」という。）30条の4）が、憲法14条、25条に違反するか、②学生の任意加入制度について政府に周知義務違反があったか否か（憲法31条等へ

の違反等), ③学生無年金障害者を無救済のまま放置したことが立法不作為の違法で, 国は国家賠償法上の損害賠償義務を負うか, ④(ケースによっては) 障害者年金支給規程における支給要件としての「初診日」の解釈問題, の4点であった。

最初の1審判決であった東京地裁第1判決は, ①(a)については, 憲法25条は障害者に障害年金を支給することまでを保障したものではないとの前提に立ちつつ, 原始国年法の段階においては憲法違反でなく, また同(b)については, 本来, 学生障害者にも支給すべきであったが, 制定当時は学生はエリートとみられていたし, 支給するとしても支給額は低いから同様と解した。しかし85年法によって発障が20歳前後で生じた差別は量, 質ともに変化して, 憲法14条に違反する状態となり, その放置は立法不作為の違法が存在したと断じて, ③についても国家賠償を認めた²⁾。

この学生無年金障害者の問題は, 75年頃から障害者によって提起され, 81年の国連・国際障害者年の設定によって一段と関心がもたれた。そして, 85年法制定前には社会保険審議会, 社会保障制度審議会等からこの問題が指摘されたが, なんらの措置もとられなかった。そこで, 同法は附則4条1項を設け, 学生についてはその保険料負担能力を考慮して今後検討が加えられるべきことが規定された。そして, そのときの附帯決議でも今後の検討事項とすることが議決された。

89年には, 親の所得を基準とする保険料の申請免除制度つきで学生の強制加入化がようやく実現するが, 親の負担の過大さとそれを原因とする未加入者の多さの問題が生じ, 00年には学生自身の所得を基準として保険料の納付を猶予する制度(学生納付特例制度)ができた。これによって制度上学生無年金者問題は解決したかにみえたが, それまでに発障していた学生無年金障害者その他の無年金者の問題は残されたままであった。これら無救済のまま残された者の運動に押され, 92年には参議院ではじめて「無年金障害者の救済に関する関する請願」が採択され, 94年の改正時には衆・参両院で, 福祉的措置も含め無年金者救済策を検討すべき旨の附帯決議がなされたが, それでも無策のままであった。02年7月になってようやく政府案としての「坂口試案」が出された。額は未定ながら, 考えられるすべての無年金者(①77年の年金における国籍要件撤廃前に発障した外国人, ②85年改正前の未加入期間中に発障した被用者の妻, ③89年改正前に発障した未加入の20歳以上の学生, ④強制加入下の未加入, 保険料未納付者で発障した者, 合計約12万人)に対し福祉的給付を行う案であったが, これもそのまま放置されて, いつこの問題が解決するかもおぼつかない状態であった。

【特別立法の制定】

この立法的対応のおくれを咎める形で現れたのが東京地裁第1判決の違憲と国家賠償判決であった。この問題を熟知していた超党派の国会議員はすでに02年, 「無年金障害者を考える議員連盟」(議連)を結成していたが, この判決を受けて急きょ立法行動を起し, 04年6月には与党と民主党から法案が出され, 同年12月3日に成立した。「特定障害者に対する特別障害給付金の支給に関する法律」(以下「特別給付金法」)がこれである。その概要は次のとおりである。

(1) 対象者 【特定障害者】①学生任意加入制度下で未加入中に発障した学生障害者, ②被用者保険の被保険者の妻たる障害者

(2) 支給額 障害1級：月額、5万円、2級：4万円（自動スライドつき）

(3) 所得制限 受給者の前年の所得が政令で定める額を超えるときは、全額または2分の1を不支給

(4) 受給者の国民年金保険料 政令で特別の定めがなされる。

(5) 支給財源 全額国庫負担

(6) 施行期日 平成17年4月1日

(7) 本給付の支給対象とならない無年金者に対する福祉的措置 今後検討する（附則2条）。

(8) 本給付金受給中の被保険者については保険料が免除される（18条、施行令10条）

以上のように、本給付金は20歳前障害者が受給している正規の障害者年金ではなく、金額にしても約6割の「福祉的措置」に過ぎず、東京地裁第1判決の描く理想的措置としての20歳前障害者と同等の措置とはならなかった。それにもかかわらず岡山判決ではこの福祉的措置がとられたことによって学生無年金者に対する是正措置はとられたとする見解が出るようになった⁹⁾。

このことは別として、このような国会における立法的解決への流れを知らぬげに、国側（政府）は、本判決を控訴した。そして、前述のように、東京第1控訴審判決において1審原告の逆転敗訴となり、それ以後の地裁判決は「初診日」をめぐる認定の問題であった福岡を除き、ことごとく原告敗訴となった（京都・05年5月18日、判例集未登載、札幌・同年7月4日、同、岡山・05年8月23日、同。ただし、福岡と同様の問題を扱った東京（精神障害者関係）地裁第2判決（平成17年10月27日、判例集未登載）では原告勝訴）。それを誘導した東京第1控訴審判決は、社会保障立法の司法審査において定着している広範な包括的立法裁量論⁹⁾を前提としつつ、85年法の改正の深く重要な意義を見落としたものである。それは年金制度のみならず、より根源的には「障害による稼働能力の喪失に対する備えは、本来、各個人又はその扶養義務者においてもなすべきものであり、国家がこれに救済措置を講ずるのは、後見的な見地からの社会福祉的措置ということもできる」（前掲判例時報1899号54頁2段）⁹⁾としていることに現れている社会保障法に対する東京第1控訴審判決の認識不足が存在しているようである。

こうして、社会保障立法の司法による合憲性判断には、根源的な社会保障法の理解、その法体系、法構造、そのなかでの給付——本件の場合はとくに年金、そのなかでも障害年金——の性格の綿密な解明が先決問題となることがあきらかである。そこで、以下、この観点から制度の進展に即して国年法の性格、構造、全制度のなかの障害年金の位置の把握、その進展のなかでの障害年金とその進展のもたらす性格変化の解明を行いたい。そして、以下に示すように、この学生無年金障害者の直面する問題の障害年金を中心とする法的解明の核をなすのは、私見では、「国民皆年金」の法理である。

私は、この点について第1審の東京地裁に意見書を提出し、証言も行った。以下はその際の意見書を基とし、それに加筆、改筆を行ったものである。

- 1) 詳しくは、岡田正則、石口俊一、南野雄二「学生無年金障害者訴訟の経緯と論点——違憲立法合憲性審査を中心に」(法律時報77巻8号)所収参照。
- 2) 本判決の評釈としては、愛敬浩二「学生無年金障害者訴訟判決」法学セミナー597号、04年、田中明彦「国民皆年金と障害年金保障」賃金と社会保障1378号、04年、堀勝洋「最新判例批評」判例評論550号、04年、市橋博「学生無年金障害者訴訟」社会保障36号、04年、岡田正則「違憲法令を根拠とする行政処分は適法な処分か」法学セミナー602号、05年、工藤達朗「学生無年金障害者訴訟」法学教室・判例セレクト2004、05年、岡田正則、石口俊一、南野雄二「学生無年金障害者訴訟の経緯と論点——違憲立法の合憲性審査を中心に」法律時報77巻8号、05年、加藤智章「学生無年金障害者訴訟の検討——社会保障法学の立場から」同。筆者としては、東京第1控訴審判決と合わせて、判例評論近刊号に掲載予定である。
- 3) 判決書61頁、判例集未登載。特別給付金法の出現過程とその問題点は、高藤「無年金障害者救済立法をめぐる国家三権の交錯とその問題点」週刊社会保障2333号(05・5)参照
- 4) 生存権をめぐる立法裁量論は、戦後、新憲法下で生存権をめぐる食糧管理法事件最高裁判決(大法廷・昭和23年9月29日、刑集2巻10号)に始まり、社会保障立法の司法審査としては、堀木訴訟最高裁判決(大法廷・昭和57年7月7日、判例時報1051号)が現れて、ほぼ定着してきたものである。これは当該立法がいちじるしく合理性を欠き、裁量の範囲を逸脱・乱用している場合以外は違憲でないとするものであるが、その合理性の判定基準が問題となってきた。のちに改めて論じる。
- 5) もっとも、東京地裁第1判決にも国家の救済措置は「後見的な見地からの恩恵的な措置ともみ得る」の表現があるが(判例時報1852号34頁3段)、ここでは、文脈上、その後の85年改正の平等原則違反を強調する枕詞的意味合いがある。

一 原始国年法の趣旨・目的と障害年金 ——障害年金と「国民皆年金」法理——

(一) 国年法の趣旨、基本原理

周知のように、1959年制定の国年法(以下「原始国年法」という)は、それまで従業員数五人以上の企業に雇用される労働者にのみ恩典が及んでいた厚生年金保険法に代表される被用者に対する年金制度をすべての国民に拡大しようとする趣旨(いわゆる「国民皆年金」)のもとで制定されたものである。この国民皆年金は、単なる制度上の追究目標とか理念にとどまらず、国の社会保障法の向上、増進義務を規定した憲法25条2項(年金という優れた所得保障の実現)と法の下での平等を規定する同14条(全国民の対象化)の二つの憲法条項、さらに後述の同13条(個人の尊厳を確保した所得保障の実現)の交錯によって憲法上確立された、法規範的意味をもつ「法理」と理解されるものである。

(二) 年金と生活保護の制度上の本質的差異

この国民皆「年金」とは、老齢、障害等、国民に共通の永続的な生活障害について、古典的公的扶助方式である生活保護法的方法（後述）によるものではなく、年金の形で所得保障給付をしてその生活障害に陥っているすべての国民の生活を確保しようとするものと解される。年金とは、普通は年単位で額が決められる「定期」、「定額」の形の金銭給付で、給付に際して資産調査（ミーンズ・テスト）を前提としないことを制度的特色とする。これに対して生活保護法は、受給者のめぼしい資産を売却し、また収入があれば減額あるいは不支給とする資産調査をとまなう制度である。

そしてこの資産調査は、受給者が低所得者であることを天下にさらすことになるばかりか、福祉事務所での調査はあたかも警察で取り調べを受けているような思いをしなければならぬといわれ、また生活への行政介入も加わって、きわめて屈辱的（Stigma）、非人道的、非近代的で陰湿なイメージをとまなうものである。したがって真に要保護状態にある人も容易には近づけない制度であることは、そのために保護申請せず餓死した東京都豊島区の母子餓死事件（96年4月、同年7月8日付、朝日）にみられるとおりである。

わが国を除き、貧困救済にこの古典的公的扶助方式からなんとか脱却して新しい近代的方法を取り入れる努力が各国でなされてき、そのなかのもっとも有力な方式が年金制度であった。そして、この新しい年金制度を国民の主要な生活障害に適用して、少なくともそれがカバーする範囲の生活障害には屈辱感をともなって個人の尊厳を損なわない近代的法制たる年金制度をすべての国民に及ぼそうとしたのが国民皆「年金」の法理であった。それは上述のように憲法25条2項と同14条のほかに、個人の尊厳の確保を規定する同13条によって支えられるものである。

(三) 拠出制・無拠出制の年金と最低生活保障

このような年金制度には拠出制と無拠出制とがある。前者はさらに①均一拠出・給付制（ベヴァリッジ型）、②所得比例拠出・給付制（ビスマルク型）、③所得比例拠出・均一給付制（オランダ型）の三種に分かれる。また後者には、①全額国庫負担型、②社会構成員負担型、③国庫、社会構成員、両者負担型の三種がある。

財源国庫負担の無拠出制（ニュージーランド、デンマークは全額）は、その財政的負担の重さを回避するため、拠出制を本体としつつ、なんらかの理由で拠出できなかった者、あるいは拠出能力のない者について導入される例が多い（イギリス、ヨーロッパ大陸諸国）。これらの国では基本となる拠出制の成熟を待ちつつ、後者から出発する例が普通であった（オーストラリア・1901年、フランス・1905年、イギリス・1908年など）¹⁾。

わが原始国年法は、拠出制を本体としつつ、経過的にまたは補完的に無拠出年金制度を設けた。これらの対象者は生活保護法の適用でカバーすべしとの意見もあったが、提案者たる政府の説明では、これは拠出制の受給要件を満たさない現在の老齢者、障害者等に年金的保護をおよぼす必要性、それに拠出制年金の財源の3分の1は国庫負担であるため、受給要件を満たす者だけがその恩典に浴するという不平等性などの理由からとされている²⁾。そして、生活保護は、憲法25条第1項に基

づき生活に困窮した者に最低生活を保障するが、無拠出年金は同条第2項の規定に基づき、「生活困窮の状態にある者よりやや高い層に対し、その所得の一部を保障するところのより積極的な社会保障施策」とされる³⁾。

このような政府の考え方によって現れたのが、補完的（56条、57条）および経過的（81条）制度としての障害福祉年金であった。前者の56条の制度は低所得等で保険料免除を受けた者に対するもの、57条の制度は保険加入年齢たる20歳前からの障害者に対するものであり、また後者は制度発足時すでに高齢であった者に対する制度である。この2つの無拠出年金を設けた理由は、老齢年金の場合と同様で、上に述べたとおりである。また、20歳前障害者に対して補完的年金を支給することとした理由は、政府の考えによると、①若年での障害は、通常、重度で、稼働能力の永久的喪失と考えられるのが常識的であることや、②親の扶養負担を軽減する必要が大であることなどがあげられている⁴⁾が、稼働能力の若年での永久喪失者を年金制度外に放置できなかつたためとみられる。

（四） 3種類の年金

年金を老齢、障害、母子の3種としたことについては、法案の準備段階では、老齢年金を中心に考え、他は付加的な位置に置かれていたようであるが⁵⁾、年金という長期給付の対象として、世界的にみてこの3種がほぼ常識的であること、同様な年金を設けている厚生年金との対応性などからの結果とみられる。この場合、老齢年金と障害年金との関係は、障害は老齢という生活障害が早く現れたと見て、1本の制度にとり込んだとの見方と、長期的疾病とする見方がある。そのどちらかによって法制に差が出る⁶⁾。

（五） 障害基礎年金の最低生活保障性

年金額が最低生活を保障するに足りることの必要性は、原始国年法における年金額決定の際に認識されていたもので、年額2万2000円とした具体的基準は、当時の生活保護の4級地の60歳以上の老人の生活保護基準が目安とされたこと⁷⁾からも知られる。「国民皆年金」という以上は、その額が生活保護基準を下廻り、結局は両方の制度の適用を受けることとなるのでは意味がないからである。年金である以上、ベバリッジのナショナル・ミニマムを想起するまでもなく、最低限の生活保障がなされなければ意味がないのである。障害基礎年金は、具体的には、生活扶助基準に障害者加算を加えた額が目安となる。障害福祉年金のような無拠出年金額も同様の趣旨から拠出制年金と本来同額とされるべきものであった⁸⁾。この理は、つぎに述べるように、85年法によって20歳前障害者に対する障害福祉年金が正規の障害者年金とされて、これと同額とされたことに結実している。

（六） 学生を任意加入としたことの違憲性

学生を任意加入とし、加入しなかつた者には無年金としたことは、国民皆年金の法理、とくに法の下での平等に反する（第1段階の憲法違反）。任意加入としたことのもっとも大きな理由は、政府も指摘するように学生の稼働能力＝保険料負担能力の低さへの配慮と見られるが、まさにそれゆえ

に学生を制度から疎外する結果となり、せっかく拠出能力のない者に給付を確保した無拠出年金創設の趣旨とも合致しない。

89年法で、学生を強制加入させた（保険料免除つき）ことからわかるように、立法技術上の問題はないはずである。20歳前障害者に全額国庫負担の無拠出年金（障害福祉年金）を支給していたことのバランスからも、学生時代の障害については、少なくともこれと同額の無拠出年金を支給することとすべきであった。原始国年法が学生を任意加入とし、未加入者を無年金としたことはあきらかに国民皆年金の法理、とくに憲法14条に反する。

- 1) ILO『社会保障への途』塩野谷九十九，平石長久訳，東大出版会，72年，13頁以下。
- 2) 厚生省『国民年金30年のあゆみ』，ぎょうせい，1990，50頁以下。
- 3) 同上80頁。
- 4) 同上82頁。
- 5) 同上6頁以下，とくに17頁。
- 6) 老齢年金と一本化する国が多いが，スウェーデンでは，99年の改正で，従来被保険者無負担であった老齢年金に拠出要件が加わったため，障害年金を無拠出のまま残すため老齢年金から分離され，健康保険に移された。（高藤「主要各国の障害年金」“すべての人の社会”，日本障害者協議会，05年2月号）。このことは障害者に拠出能力がないことを考慮したものとして，きわめて意味深い重要な改正（障害年金を無拠出のまま残すための老齢年金との分断）であった。
- 7) 小山進次郎「国民年金法の解説」（時事通信社，昭和35年）164頁以下。
- 8) この点については，かつて宮訴訟判決について論じたところである。高藤「無拠出年金の法的性格とその社会保障法上の地位」社会労働研究（法政大学社会学部学会）21巻3・4号所収。

二 85年法における障害年金の性格変化

（一）85年法による年金改正

この改正は，全国民を対象として基礎年金を支給することとする国民年金と，その上に上積みされる厚生年金に整理した（二階建て制）大改正であったが，障害年金についてもつぎの2点で大きな改正がなされた。

1) 従来，20歳前障害者は一般障害年金より低額の無拠出制・障害福祉年金を受給し，20歳をすぎても拠出制は支給されなかったのを，全国民を対象とする基礎年金導入の本改正の趣旨（国民皆年金法理の作用）から，その者にも正規の障害基礎年金が支給されることとなった（新30条の4）。そして，この場合の財源は国庫が6割（一般は3分の1）を負担し，残りは一般年金財源で賄われた（新85条1項，1，3号）。

2) 従来存在した受給における被保険者期間要件を撤廃し，加入日当日の発障による障害者にも無拠出で障害年金が支給されることとなった。

上記2点の改正によって、障害年金に大きな性格変化がもたらされた。被用者の妻が第3号被保険者となり、障害年金も含めて無拠出年金が支給されることとなったことも総合勘案すると、結局、障害年金は実質、無拠出年金化されたとみるべきことになったのである¹⁾。この結果、障害年金は拠出制たる老齢年金制度を本体とする「年金制度」から実質上切断され、障害であることのみを受給要件とする無拠出年金制度に切り替わったものと理解するのが正当とみられるにいたった²⁾。

この両者の実質的切断は、根本的には保険事故＝生活障害としての老齢と障害との性格の差異に由来する。前者はすべての人がやがては必ず迎えない生活障害であるのに対し、後者は生まれながらの、あるいは子供のときに発生した障害者もあり、そして突如として発生するところに特色がある。そこで前者には拠出制たる保険制度が適するが、後者には適しない。これを無理に一体とすると後者についての国民皆年金法理の実現の妨げとなる。ここから、障害年金の国民皆年金の法理の要請のもとに、障害年金の老齢年金中心制度からの分離が始まることになる。

戦後、すべての国民を対象として国民の最低生活保障（ナショナル・ミニマム）を均一拠出・給付社会保険制度で保障しようとしたイギリスにおけるベバリッジ構想が障害者保障に対して直面したのはこの問題であった³⁾。まず、拠出制であることによって幼時からの障害者はもとより、障害者は一般的、典型的に稼働能力が低いため拠出能力がないこと、つぎに障害者は健常者にはない特別なニーズをもち、均一給付制では額が不満であること、さらに障害者となった年齢が早いほど資産形成ができないことである。ここで、障害者には老齢年金を念頭に置いた年金制度は不適切であることに気付き、無拠出の障害者年金制度（severe disablement allowance）と移動費その他障害者の特別なニーズをカバーする種々の補足的制度、さらに障害者となった年齢が若いほど資産形成ができない点に配慮した年齢手当（age allowance）制度が併設されたのである。

こうして障害年金の無拠出年金化は必然的な動向であって、いち早くこれに気付いたのが福祉先進国イギリスであったわけである。ただし、このなかの中心的制度であった上記障害者手当制度は最近廃止され、そのかわり20歳未満（学生の場合は25歳未満）での発障者には無拠出年金が支給されること（Incapacity in Youth）となった。オランダでは17歳の誕生日までと学生時代の発障者には全額国庫負担の制度が設けられているし、最近スウェーデンでは、障害年金は老齢年金と切り離されて、健康保険制度に移されている⁴⁾。

こうして障害年金は、国民皆年金法理の下で無拠出年金化されることになる。国民皆年金法理のゆきつくところ、障害年金は、窮極的には無拠出の形をとってあらゆる障害をもつ国民をカバーすることになるのである。これは、社会連帯原理による障害者支援である。そしてこれはまた学生無年金者のみでなく、上述坂口試案4形態すべての無年金障害者が対象とされなければならない⁵⁾。また、現在なお存在する20歳以後障害の場合の支給要件としての被保険者要件（納付期間要件、国年法30条1項但書）も撤廃されなければならない。まして、学生時代に無拠出であることを理由として不支給とすることはもはや許されず、この85年改正に際し、20歳前障害者や被用者の障害者たる妻と同様に無拠出の正規の障害基礎年金を支給することとされなければならない。これをなさなかったことは、国民皆年金法理（とくに憲法14条）に反する第2段階の憲法違反であった。

(二) 障害年金の額について

さきにみたとおり、原始国年法では老齢年金の額を生活保護基準を目安として設定し、二級障害の障害年金をこれに一致させる方式をとった。しかし、このように老齢年金を基準とする方式はアメリカ、ドイツにみられるが、ほとんどの国の立法例は、老齢年金との関連をもたせていない。それは、高齢者の生活ニーズと障害者のニーズとが異なるからである。障害年金額が老齢年金額と一致せられなければならない合理的根拠はまったくない。

それに高齢者は「老齢」という生活障害が確実にくることが誰にも予測されて、それに対する備えが各自人について行われうるのに反し、発障時が若年であればあるほど資産形成力が弱いことも考慮されなければならない。

障害のニーズの一般老人（寝たきり等、障害状態となった老人は別）のそれとの違いは、原始国年法が目安とした生活保護基準においてさえ、障害者加算が設けられている。目下のその額と障害基礎年金額とは、大きな差がある。

それにわが国では住宅手当その他の住宅保障制度がない。とくに住宅事情の厳しい障害者にとっては、とても年金がその保障の目標とする最低生活を維持することは困難で、また障害者の自立もおぼつかない。

したがって、現在多くの障害者が障害年金を受給しながら住宅扶助を含めて生活保護も受けている実情である⁶⁾。これではなんのための年金制度なのか疑われ、せつかく欠陥の多い古典的な生活保護方式から脱却しようとして現れた「国民皆年金」の法理実現はおぼつかない。さきに述べたような年金の最低生活保障の使命・性格、それを裏づけるような生活保護基準を目安とした原始国年法における障害年金額の決定事情、それに国会において、つねに年金額と生活保護基準額との関連が問題とされてきた経過（前掲、「国民年金30年のあゆみ」33頁以下参照）、さらになによりも制度重複化の回避の必要性から、障害年金水準が生活保護基準を下廻ることは不合理である。

障害者の住宅保障もさることながら、さらに必要な費目は介護保障である。生活保護では障害加算に家族介護加算と他人介護加算が計上されており、障害年金におけるこれの欠落は障害者の自立生活を阻害する大きな要因となっている。

私見では、障害年金は障害者の最低生活を保障するものとして、最低限、生活保護法上の生活扶助＋住宅扶助＋障害加算を目安として額が決定されるべきであるものとする。住宅扶助を考慮したのは、さきにみたように障害者はとくに住宅には恵まれず、また特別の住宅構造を要求されるからである。

生活保護基準を老齢年金水準の目安とした原則は、障害年金でも貫かれなければならない、そうすると障害年金額と老齢年金額との連動関係も切断しなければならないのである。

なお、特別給付金支給法成立の際、その支給額は「今後の障害者基礎年金等の水準の推移を踏まえて」検討すべきことが、衆、参両院の附帯決議で議決されている。

- 1) 田中明彦「国民年金制度の歴史的考察と学生無年金訴訟2」(賃金と社会保障, 1395号) 32頁も同旨
- 2) たしかに、この改正については、①新法30条の4の規定(20歳前障害者に支給される障害年金規定)による障害年金は所得制限つきであり、②以前の全額国庫負担は6割負担となったが、なお一般の国庫負担3分の1(これが平成21年度までに2分の1となる)と財源構成が異なること、そしてなによりも、③新法30条1項本文の支給要件改革は、但書きにおいて、初診日の前日にその初診日の属する月の前々月までに被保険者期間のある者は、その期間中の滞納期間が3分の1以上あれば、不支給とされている。このうち②はこれによっていままでの障害年金との差を示したかったものであろうか、その理由は不明である。①は無拠出給付の場合に往々付随するものであるが、しかし、支給額が一般の障害年金と同額であるというのはなんととっても、東京地裁第1判決のいうように「制度の根幹をなす障害基礎年金」と捉えられ、それが無拠出年金であるとする、論理必然的に同法上の障害年金の無拠出化(=社会保険主義からの脱却)とみるのが相当となる。それにもととの障害者年金の支給要件も前述のように無拠出化されているのであって、結局、85年法における障害年金の改革は、その無拠出化で、法30条の4の改正規定もこの改革の一環とみられるものである。

ここで問題となるのは③に関してであるが、支給要件規定の本文で、被保険者期間要件、拠出要件を外して無拠出制度をとりながらの但書きは論理的矛盾、制度的矛盾で、過去の社会保険制の残滓としかみられない(ここでまた新しい差別を生み出している)。将来的には整理されるべき条項である。
- 3) この指摘は、N J Wikerey, A I Ogus "The Law of Social Security" 5th ed. (Butterworths) 2002 p.675
- 4) 先進国の最近の障害者年金とその変化は、高藤「主要各国の障害年金」(Society for All「すべての人の社会」日本障害者協議会, 2004・8(フランス), 2004・10(ドイツ), 同・11(イタリア), 同・12(オランダ), 2005・2(スウェーデン), 同・4(イギリス))参照。ここで、イギリス、オランダでは、若年障害者には無拠出年金が支給されているが、学生の場合は一般よりは(一般はイギリス20歳、オランダ17歳)年齢が引上げられていることに注意する必要がある。
- 5) 特別給付金法の対象者は学生障害者と被用者の専業主婦(「特定障害者」)のみであるが、その他の者については今後の検討課題と規定された(附則2条)。
- 6) 厚労省・社会援護局障害保健福祉部「障害者の生活状況に関する調査」(05年)では、身体障害者の生活保護受給率は、有年金者2.8%, 無年金者8.6%, 精神障害者は、有年金者12.6%, 無年金者17.3%である。

三 89年以降の年金改正について

(一) 学生の強制加入化

89年改正で懸案の20歳以上の学生が強制加入となった。国民皆年金法理からは歓迎すべきことであったが、遅きに失した感がある。これが可能なら、制度発足時から実現しておけばよかったし、

立法技術的にはそれが可能であったことを証明する。しかし、学生の保険料は一般の均一保険料負担が課せられることとなった（私は従来から保険料の年功化を主張している——朝日論壇89・1・4付）。平成元年度の保険料は、月額8000円で、原則的に無所得の学生としてはとても耐えられる額ではなく、実際は、親の負担となった。しかし、親としても自らの保険料負担、さらに巨額の学費の仕送りのため、息子や娘のためにさらに年金保険料を納付することは一般に困難であった。私自身の経験の実感からいえば、もし大学生、とくに私立大学の学生が二人いる家庭では、中流家庭であっても負担は不可能であった¹⁾。

以前から障害年金受給者等についての保険料の法定免除制度（89条）と無所得者等についての申請による一般的な保険料免除制度（90条）があった。しかし後者は親（世帯主）に一定額以上の所得がある場合は免除されなかった。そしてその額がかなり高額であったことと、申請手続きの煩雑さから、実際に申請免除を受ける学生は少なかった。その結果、学生の多くが加入せず、学生時代に障害者となった者は、結局、無年金者となることとなった。

学生の強制加入の趣旨はよいとしても（もっとも、政府には年金の財源確保の目的があったとの一部報道もあった。もしそうであるならこれは論外である）、もともと無所得の学生に一般と同額の保険料拠出を求めることに無理があり、学生泣かせの制度であった。

（二）学生納付特例制度

この学生の保険料免除制度において、親の所得を基準とすること、すなわち実際は学生の保険料を親に負担させることについて批判が起こったため、00年の改正において、学生の保険料納付特例制度が導入された。これは、免除基準を親の所得とせず、学生自身の所得とし（90条の3）、かつ免除を受けた日から10年以内に、保険料を追納することを認めた（94条）ものである。この学生の免除期間はいわゆる資格期間としてのみ作用し、老齢年金額に反映されないという不利な事態ともなったが、この間に発障した者には満額の障害年金が支給される（無拠出障害年金）。

これによって親の負担は免れたが、その学生自体の所得基準が、現在、年68万円の低さであるところに再び問題がおこっている。すなわち、親が低所得で、その仕送額が低い苦学生ほど、多額のアルバイト収入を確保する必要があるが——私の見聞では、月額10万円以上のアルバイト収入のある学生はけっして少なくない——、そうするとこの免除基準はその苦学生を制度から排除し、この学生である間に障害者となった者を再び無年金とする結果となっている。このような不当な苦学生の無年金状態は到底容認できることではない。やはり、イギリス、オランダで採用されているような定型的に稼働能力のない学生には無条件で無拠出障害年金が支給されるべきである。オランダの例はさきにもふれたが、この国では、17歳までの障害者と学生時代発障の障害者には全額国庫負担の無拠出制給付（障害度80%以上の者には最低賃金額の70%相当額とその額の30%の常時介護手当）がなされていることを参考とすべきである。

1) 現在でも状況は同じで、最近の民間調査（日経新聞と調査会社マイボイスコムとの共同）によれば、

第1号被保険者のうちの未納者数は4割(20代は50%強)に迫り、その理由は、収入が少ない、または不安定が約40%、保険料負担が重いからが約25%で、両者で65%を占めている。(日経新聞9月11日付、9面、サンデー・ニッケイ・アルファ)

四 学生無年金障害者訴訟の今後——まとめ

以上、国民年金法制定のスローガンであった「国民皆年金」を法理(憲法13条、14条、25条の凝縮体)とみて、現在進行中の学生無年金障害者訴訟にかかわる障害年金問題に光をあてた。その法理は、稼働能力の低い障害者に支給される障害年金を無拠出化する結果となった。この進展過程で、まず、原始国年法が学生を任意加入として制度の強制対象外としたことが第一段階のこの法理、とくに憲法14条違反とみた。

つぎに85年法において、従来低額で一般の年金と区別されてきた20歳前障害者への年金(障害者福祉年金)を正規の年金としての額を支給することとしたこと、その半面で、20歳以後の障害者への拠出制年金についても被保険者要件(拠出期間要件)を外したことにより、障害年金の無拠出年金化=その社会保険制度からの実質的離脱、が実現することによってますます学生無年金障害者の無拠出ゆえの年金不支給を不合理ならしめ、第二段階の「国民皆年金」法理、ここでもとくに憲法14条違反状態を生ぜしめた。

平等原則からの一般と20歳前障害者との狭間にあった学生との差別の合理性の観点からは、原始国年法と比べると、85年法によって一段とその不合理性を強めたわけで、遅くともこの段階で無年金者救済措置がとられるべきであった(立法不作為)。この改正の機会、その後の5年ごとの年金改正に際してなんどもあった。

冒頭にも紹介したことであるが、この国の40年余にわたる優柔不断に対して、東京地裁第1判決は85年法によって上記学生の差別が量、質両面で拡大されたとみて憲法14条違反とし、学生を無救済で放置したことが立法不作為の違法として、国に国家賠償法上の損賠賠償を命じた。それに対して立法府側は素早く反応し、特別給付金支給法を成立させた。この国会での動きをよそに、国側は控訴し、その控訴審(東京第1控訴審判決)は、1審判決が認めた85年法の重要性を否定し、立法不作為も立法裁量の範囲内として1審原告側を敗訴せしめた。そして同東京地裁第1判決とほぼ同旨の新潟地裁判決に対する東京第2控訴審判決(05・9・15、判例集未搭載)も、20歳前障害者に対し支給されることになった正規の障害年金も、なんらの根拠づけもなく依然として福祉的制度であると判断し、また任意加入の道が開かれていたなどとして(判決文24頁)差別の合理性を認め、結局はきわめて包括的で無限定な立法裁量論で押し切っている。

立法の司法審査における立法裁量論については、憲法学者の論ずるところで、精神的自由権を優先せしめる「2重の合理性基準」が立てられ、また審査基準も、「厳格な審査」、「厳格な合理性の審査」、「明白の原則」などに整理しているが¹⁾、目下のところ、社会保障法は劣位におかれ、「社会権の場合は広汎な立法裁量論が認められるので、立法不作為の憲法訴訟が成立することはほとんど

どあり得ない²⁾、あるいは「生活扶助以外の社会保障規定を直接憲法25条違反とする判決が下されることは稀有のこと³⁾という状況である。

両控訴審判決とも立法裁量論の前に法的事実に認識の誤りがあるが、上述の堀木訴訟最高裁判決をはじめ、従来からの判例は安易な包括的立法裁量論によって社会保障立法に対する司法審査を有名無実化してきた。これに対しては学説上問題が提起されているが⁴⁾、東京第1控訴審判決以後、それまでの学生側勝訴の流れが逆転し続けていることからみれば、将来、上告審にいたるまで、長年月にわたって継続するであろう学生無年金障害者訴訟において、下級審で学生側が勝訴するのはかなり困難のようである⁵⁾。問題は最高裁で、ここがいままでの生存権、社会保障権関連立法の司法審査における従来のステレオ・タイプの包括的立法裁量論になんらかの検討を加えるか否かである。司法的救済としては、無年金障害者側としてこれに期待するしかない。

しかし、東京地裁第1判決は、特別給付金法という障害者に唯一の成果をもたらした。障害者としては、今後はこれを中心に置き、さらに障害者基本法の改正をも含めた障害年金における国民皆年金法理実現への立法闘争への道が開かれている。

- 1) この状況は、とりあえず手塚和男「平等と合理的区分」(ジュリスト増刊、憲法の争点(第3版)、有斐閣、1999)80頁、芦部信喜『憲法』(第3版、岩波、2005年)109頁以下、352頁以下参照
- 2) 芦部前注書356頁以下
- 3) 君塚正臣「学生無年金障害者問題の憲法学——差別包囲状況における『緩やかな合理性の基準』の想定外の可能性」(法律時報77巻8号)76頁参照。
- 4) 社会権、生存権の立法裁量論については、君塚前注論文のほか、岩間昭道「生存権訴訟における『厳格な審査』」(明治大学社会科学研究所紀要33巻2号、1995年)参照
- 5) 平成17年10月27日、東京地裁第2(精神障害者)判決は、障害年金受給要件としての「初診日」の判断の問題であったので、福岡判決同様原告が勝訴したが、国側が控訴した。

【付記】

本稿脱稿後、とくに85年法についての私見と正反対の説が堀勝洋教授から出された(「学生障害無年金の制度的発生要因と訴訟」法律時報77巻11号)ので、改めて私見を述べておきたい。教授の指摘は多岐にわたるが、重要と思われる諸点に限定する。

① 私見は本論とくに二で述べたように、85年改正を障害年金の無拠出年金化とみたが、教授は、依然、社会保険主義を強調され、同年金は社会保険制が原則として、例外的に無拠出で受給できる場合をあげる。その指摘以外にも被用者の専業主婦(第3号被保険者。夫は妻の保険料相当分をとくに拠出を求められているわけではないので、妻の年金は老齢年金も含めて、無拠出年金と解される。)の場合があるが、同年改正でとくに重要な改革は支給規定である法30条1項本文で、ここで加入要件は残されているが、被保険者期間要件(=拠出期間要件)が撤廃され、加入初日の発障による障害者にも無拠出で支給されるようになったという障害年金の性格変化(無拠出年金化)が教

授の見解では見過ごされている（同項但書きで、初診日の前日においてその初診月の前々月までに被保険者期間がある者には3分の1の拠出を求めているが、一方で無拠出年金化しながら、他方で拠出を要求するのは論理的・制度的矛盾で、将来的には整理されるべきものとみざるを得ない）。20歳前障害者に正規の無拠出障害年金を支給することとしたこと自体、理論必然的に国年法上の障害年金を無拠出年金化したとの理解をもたらすものであるが、これは、この障害年金全体の無拠出化と一体の関係で捉えられるべきものである。そしてこれはもともと拠出能力のない障害者に対する制度として、国民皆年金法理からの当然の帰結である。

② 学生無年金を、学生が任意加入できたのにしなかったとして正当化しようとされているが、これは形式的に過ぎる。加入しなかったのは、東京第1控訴審判決のいうように、発生率の低い障害についての学生の関心が低かったなどではなく（親の関心は決して低くない。学生の関心が低いのは、むしろその支給が自分達にははるか先のことに属する老齢年金についてであろう）、本文で述べたように、未加入、未納付は学生が制度を知らなかったことと、知っていても保険料負担が重かったことからである。当時の所得水準から、学生が一人のときはまだしも、ふたりとなると、中産階級でも親は負担できない（私の体験的実感）。もし、無年金学生が任意加入しなかったことが悪かったというのであれば、政府は（学生の将来にとって重要なことであるから）もう少し強力に周知すべきであったし、現在の学生保険料納付特例制度のような学生の保険料負担能力についてのなんらかの配慮が必要であった。これをなさないで、ただ加入しなかったのが悪かったという資格はない。もともと学生を強制加入させなかったのは学生が典型的に稼働能力＝保険料負担能力がなかったからではなかったのか。広島地裁判決（判タ1187号、187頁）が指摘するように、学生の強制適用除外と保険料免除なしの任意加入制は背理である。

③ 指摘されている年金支給に関する任意未加入者と加入者とのバランス上おこる問題であるが、これは制度が進展し、給付の支給要件が拡大されるに伴って往々にして生ずる問題である。被用者の専業の妻の無拠出年金化でも同じような問題がおこっているとすればおこっているはずである。学生無年金者問題に関しては、本文で述べたように、保険料負担力の関係で加入はほとんど無理であったこと（加入率1%程度の低さがこれを如実に示す）、また加入者には実害がないこと、それにもまして、そもその問題の発端が、障害年金の制度的発展（稼働無能力者たる障害者への社会連帯原理の発展）から生じたものとして理解され得るであろう。

④ 国家賠償法上の賠償に関しては、最高裁昭和60年11月21日の在宅投票事件判決（判例時報1177号）の「立法の内容が憲法の一義的な文言に違反している」との立法不作為成立要件を無批判的に金科玉条上として判断されているが、この判決の限定的な要件設定についてはもともと問題があり、下級審を困惑させているところであった（関釜元慰安婦訴訟、山口地裁下関支判 平成10・4・27、判例時報1642号、熊本ハンセン病訴訟、熊本地裁、平成13・5・11、判例時報1748号）。本学生無年金訴訟でも新潟、広島判決はその解釈を最大限に拡大している状況で、最近、最高裁もその事実上の変更判決を出している（平成17・9・14、大法廷最高裁 HP）。従来の最高裁の先例自体に問題があったのである。