

# 障害基礎年金不支給決定取消等請求事件に関する判例研究 ——最高裁判所第三小法廷平成19年10月09日判決 (平成18年(行ツ)第227号)判例集未登載——

神山 智美 (kohyama.satomi@d.mbox.nagoya-u.ac.jp)

[名古屋大学]

Judicial precedents study: The legal case of repeal request, disability pension incompetent ruling for students over 20 years old (Judgment of the supreme court on Oct. 09. 2007)

Satomi Kohyama

Graduate School of Environmental Studies, Nagoya University, Japan

## Abstract

This essay is to interpret and to add some comments for the Legal Case of Repeal Request (Judgment of the Supreme Court on Oct. 09. 2007). On this case, Plaintiff, the students over 20years old, who go disabled persons, insisted that the National Pension Law was illegal and claimed that Disability Pension Incompetent Ruling for them should be repealed. First, the HIROSHIMA District Court judged the National Pension law was unconstitutional legislation and accepted a part of asserting plaintiffs' rights to receive state compensation (on Mar. 3rd. 2005). Later, the HIROSHIMA High Court rejected the former judgment and give decision that the National Pension Law was not necessarily unconstitutional legislation and state compensation does not needed (on Feb. 22. 2006). Finally the Supreme Court upheld the High Court judgment (on Oct. 09. 2007). I compared this Repeal Request judgment to other judgments and stated that the judge should be accepted a part of plaintiffs' claim because of the National Pension Law's unconstitutional.

## Key words

the National Pension, disability pension, administrative disposition, incompetent pensioner, unconstitutional legislation, state compensation

## 1. 事案の概要

障害を負った広島県の男性二人 (X1、X2) が広島県知事に対して国民年金法上の障害基礎年金支給の裁定を求めた。当時は成人学生の国民年金加入が任意だったところ、当該 X1、X2 が加入をしていない満20歳以上の大学生であるため「被保険者」に該当しないとして、障害基礎年金を支給しない旨の決定を受けた。そこで、X1、X2 は、未加入を理由に障害基礎年金を受けられないのは上記国民年金法の規定が憲法14条25条等に反し違憲として、本件各処分を取り消しを Y1 (社会保険庁長官) に求めるとともに、Y2 (国) に対して立法不作為の違法があると主張して国家賠償として計4千万円の慰謝料の支払いを求めた。

第1審 (広島地判平成17・3・3判タ1187号165頁) は、昭和60年の法改正時においては、学生について強制適用の対象とするかあるいは無拠出制の障害年金の対象とするかどちらかの方策をとるべきであったとした。ゆえに昭和60年改正法は憲法14条1項に違反し、X1、X2 に対する障害基礎年金不支給決定は違憲無効である国民年金法の規定に基づいてなされた行政処分であり違法であるから取り消すべきものである、と判示した。そして、昭和60年法改正の

際、20歳以上の学生を障害基礎年金の受給対象とするために必要な改正を行わなかったことは国家賠償法上違法であると判示し、原告一人当たり200万円を限度に国家賠償請求を一部容認した。そのため Y1、Y2 が控訴した。

控訴審 (広島高判平成18・2・22判タ1208号104頁) は、原判決を一部変更し、当時の国民年金法が所定の学生等につき国民年金に強制加入させず、保険料納付義務の免除規定の適用を伴わない任意加入のみを認めるとした措置等、及び、昭和60年法改正において、初診日に同改正前の同法所定の学生等であり国民年金に任意加入していなかった障害者に対し無拠出の年金を支給する旨の規定を設けるなどの立法措置を講じなかったことは、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・濫用と見ざるを得ないような場合に限って初めて憲法違反の問題が生じるとした。ゆえに憲法25条、14条1項に違反しない、と判示した。そのため X1、X2 が上告した。

## 2. 判旨／上告棄却

### 2.1 憲法14条1項違反の判断基準 (一審判決を継承)

国民年金制度は、憲法25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るが、「同条の趣旨にこたえて制定された法令において受給権者の範囲、支給要件等につき何ら合理的理由のない不当な差別的取扱いをするときは別に憲法14条違反の問題を生じ得ることは否定し得な

いところである。「いわゆる拋出制の年金である上記の障害基礎年金の受給に関し保険料の拋出に関する要件を緩和するかどうか、どの程度緩和するかは、国民年金事業の財政及び国の財政事情にも密接に関連する事項であって、立法府は、これらの事項の決定について広範な裁量を有するといふべきであるから、上記の点は上記判断を左右するものとはいえず」憲法14条1項に違反しない。

## 2.2 憲法25条違反の判断基準（一審判決を継承）

「障害者については障害者基本法などによる諸施策が講じられており、生活保護法に基づく生活保護制度も存在している」ことを示し、「無拋出制の年金給付の実現は、国民年金事業の財政及び国の財政事情に左右されるところが大きいこと等にかんがみると、立法府は、保険方式を基本とする国民年金制度において補完的に無拋出制の年金を設けるかどうか、その受給権者の範囲、支給要件等をどうするか決定について、拋出制の年金の場合に比べて更に広範な裁量を有しているといふべきであり」、憲法25条に違反するということとはできない。

## 2.3 国民年金法第7条1項1号イの規定（いわゆる「強制適用除外規定」）の合憲性

国民年金制度は被雇用者を対象とする老齢年金中心の制度設計になっている。そのため昭和34年国民年金法立法時に「強制加入被保険者の範囲を就労し保険料負担能力があると一般に考えられる年齢によって画することとし、他の公的年金制度との均衡等をも考慮して、原則として20歳以上60歳未満のものとしたものである」。そして、昭和60年改正法においても、被保険者を原則として上記の年齢によって画することとしている。というのも学生のうちに障害者となる者は少なく、学生の間には保険料を負担してまで老後に備える必要はないためであり、更に学生を強制加入被保険者として一律に保険料納付義務を負わせれば親などの世帯主が学生の学費、生活費などの負担に加えて保険料納付の負担を負うこととなり酷ともいえるからである。

他方、障害者については障害者基本法や生活保護法に基づく制度があり、任意加入を認めて学生を強制適用の対象から除外したことは著しく合理性を欠くということとはできない。以上により不当な差別的取扱いであるということもできず、憲法25条、14条1項に違反しない。

## 2.4 学生無年金障害者と20歳前障害者の区別の合理性

昭和60年改正法は、その30条の4において傷病の初診日において20歳未満であったものが障害認定日以後の20歳に達した日において所定の障害の状態にあるとき等には、その者いわゆる「20歳前障害者」に対して、無拋出制の障害基礎年金を支給するとしている。これは、「国民年金の被保険者資格を取得する年齢である20歳に達する前に疾病にかかり又は負傷し、これによって重い障害の状態にあることとなった者については、その後の稼得能力の回復がほとんど期待できず、所得保障の必要性が高いが、保

険原則の下では、このような者は、原則として給付を受けることができないため、それゆえ彼らに「一定の範囲で国民年金制度の保障する利益を享受させるべく」設けられたものである。いわば、同制度が基本とする拋出制の年金を補完する趣旨で設けられた無拋出制の年金給付制度である。

また、「20歳前障害者は、傷病により障害の状態にあることとなり稼得能力、保険料負担能力が失われ又は著しく低下する前は、20歳未満であったため任意加入も含めおよそ国民年金の被保険者となることのできない地位になった」のに対し、20歳以上の学生は「傷病により障害の状態にあることとなる前に任意加入によって国民年金の被保険者となる機会を付与されていたのであり」、これに加えて障害者については「障害者基本法、生活保護法などによる諸施策が講じられていることも勘案する」と、無拋出制の年金を支給する旨の規定を設けるなどの所論の措置を講ずるかどうかは、立法府の裁量の範囲に属する事柄であって、そのような立法措置を講じなかったことが、著しく合理性を欠くということとはできない。また、無拋出制の年金の受給に関して、上記のように20歳前障害者と20歳以上の学生との間に差異が出ていても、「両者の取扱いの区別が、何ら合理的理由のない不当な差別的取扱いであるということもできない」。

## 2.5 本件各処分と憲法13条、31条（一審判決を継承）

地裁判決「第4 当裁判所の判断」の4のとおり確定する。すなわち「本件各処分は行政手続である。行政手続について、刑事手続ではないという理由のみで当然に憲法31条が適用外となるわけではないものの、憲法31条が聴聞及び弁明の機会を付与すべきとするのは不利益処分に限ると解されるから、当該行政処分が不利益処分に当たらない場合は、憲法31条との関係で適用対象となることはない」。

さらに、「憲法31条の適用対象とはならない行政手続である本件各処分に対して、包括的抽象的な規定である憲法13条を根拠に、適正手続の保障を及ぼすこともできない」。

## 2.6 国家賠償責任の可否について

高裁判決のとおり確定する。すなわち原告らは昭和34年の国民年金制定時から昭和60年の法改正に至る各機会において学生無年金を生ずることのないよう規定を整備しなかったこと等を指摘し、立法作為・不作為の違法性などを主張する。しかしながら、いずれの時点においても、学生を強制適用の対象にしたり、あるいは障害（福祉）年金の支給対象にするなど原告らの主張の措置を講じなかったからといって明らかに不合理であるとはいえないこと、任意加入制度に関して憲法13条、31条違反があるとはいえないことも考慮すれば、原告の主張に係る国家賠償上の違法は認められない。

### 3. 判例の解説／判旨に一部賛成、一部反対

本件の判示は高裁判旨を正当として是認しているため、ここでは高裁判決が地裁判決を実質的に変更した部分（平成12年改正前の法の合憲性について）と、本件の主たる訴えである立法作為・不作為の違法性による国家賠償請求の可否を中心に論じる。その他の部分については、上記判旨を考察するのに必要な限りで言及する。なお、判決文の引用は、高裁判決（広島高裁）については判例タイムズ1208号の頁・段を示すことによって、第一審判決（広島地裁）については、判例タイムズ1187号の頁・段を示すことによって行う。

#### 3.1 いわゆる学生無年金問題と国民年金法改正経緯

##### (1) 法制定当時の法の概要

国民皆年金を実現しようという趣旨から昭和34年に制定された国民年金法は、財源問題をも踏まえて、拠出制を国民年金制度の基本とし、その第7条で強制加入被保険者については稼働能力等を考慮して、20歳以上60歳未満の日本国内に住所を有する日本国民とした。しかし、このうちの被用者年金各法の被保険者等、各種年金の受給権者、これらの者の配偶者（以下単に「配偶者」という。）及び20歳以上の学生は、強制加入被保険者としないうとした。ただし、配偶者及び20歳以上の学生は、任意加入制度の適用対象とされた。20歳以上の学生を強制適用除外とした理由は、喜多村悦史（1983）によれば稼働能力の点及びその多くの者が卒業後各種被用者年金の被保険者になること等が考慮されたためであった。

他方、経過的および補完的な制度として、国民年金の強制加入被保険者で障害の状態にある者のうち国民年金法第30条の障害年金の受給要件を満たさない一定の者に対しては、国民年金法第57条による無拠出の障害福祉年金を支給することとされた。その理由は喜多村悦史（1983）によれば、①20歳前障害において重度の障害となった場合には、その回復は極めて困難であって、稼働能力はほとんど永久に失っており、所得保障の必要性が高い、②年齢的に見て、親の扶養を受ける程度をできるだけ少なくすることが望ましい、③国民年金制度は、皆年金の思想に基づき20歳に到達した国民を一律に被保険者として受け入れていること、④経過的な福祉年金にあつては、被保険者でなかった者に対しても年金が支給される（典型的には老齢福祉年金）、と説明されている。

その結果、配偶者や20歳以上の学生で国民年金に任意加入していない者が疾病にかかり又は負傷して障害の状態にあることとなっても障害福祉年金を受給することができないという問題が生じることとなった。

以上のような解決すべき問題が残存していたことから、国民年金法第7条3項（昭和36年改正前のもの）には2項各号の強制加入被保険者としないう者についての将来の年金上の扱いをどうするかを別途検討し、法

的処理をするよう定めた訓示規定も設けられた。

##### (2) 昭和60年改正までの経緯

国民年金法第7条3項の規定を受けて昭和36年には、障害年金や障害福祉年金の支給対象となる障害の範囲の拡大や受給要件の緩和等、国民年金制度を充実する方向での改正が順次なされた。

他方、国民年金の被保険者となっていない20歳以上の障害者に対して障害福祉年金も支給されない点につき、昭和50年代になってから、その救済を求める陳情や要請が政府や国会に対してなされるようになって共に、国会の委員会審議でも議論されるようになった。

##### (3) 昭和60年改正について

昭和60年の国民年金法の大幅改正の骨子は、①基礎年金制度の導入と制度の再編成、②将来に向けての給付水準の適正化、③配偶者を国民年金の強制加入被保険者から除外する制度の廃止、④障害年金の大幅な改善である。同改正によって、従来から指摘されていた上記無年金障害者問題のうち、その相当数を占める配偶者に対してはその対策が行われることとなったが、本件で問題とされている20歳以上の学生のみが強制加入被保険者から除外される者となった。

そしてこの20歳以上の学生の無年金問題に関しては、昭和60年法律第34号附則第4条1項において学生の保険負担能力等を考慮して今後検討が加えられ措置が講じられる旨が明記された。また、衆参両院で無年金者問題について、制度、運用の両面の努力、検討を続けるとの付帯決議がなされた。

##### (4) 平成元年改正以降

上記附則第4条1項を受けて、政府の審議会での審議を経て、平成元年度改正により20歳以上の学生も国民年金の強制加入被保険者とされることとなった。更に学生の稼働能力等を考慮して強制加入被保険者に対しては、保険料納付義務の免除に関する規定を設け、これによる免除を受けた者に対しても、所定の要件の下で国民年金法30条による障害基礎年金を支給することとした。その結果、20歳以上の学生は、新たに疾病、負傷により障害の状態にあることとなった場合に、障害基礎年金の支給を受けることができるようになった。

ゆえに配偶者、20歳以上の学生も国民年金の強制加入被保険者とされたことから、これらの者につき無年金障害者問題が新たに生じることはなくなったが、現に無年金障害者となっている者の処遇の問題が残っている。それゆえ平成16年に「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」が制定されて平成17年4月1日から施行され一定の対策が実施されている。

##### (5) いわゆる学生無年金訴訟について

こうした20歳以上の学生の無年金問題、いわゆる学生無年金訴訟（障害基礎年金不支給決定取消等請求事件）は全国九地裁（札幌・盛岡・新潟・東京・京都・大阪・広島・岡山・福岡）で起こされた。学生無年金

訴訟には20歳未満での発症確認を求めるもの(盛岡・東京(2名)・福岡)と本件のような20歳以上の学生の国民年金加入が任意だった時代に障害を負った者の訴え(札幌・新潟・東京・京都・大阪・広島・岡山)がある。

前者のように法律の解釈や事実認定のやり直しによる「初診日」の新たな認定を得ることのみでは多くの原告の救済は困難といえ、訴訟の争点点は後者の国民年金法の規定の合憲性となっていった(君塚, 2005)。後者にはこれまでのところ本件以外に判例雑誌掲載のものに、①東京地判平16.3.24判タ1148号94頁, 判時1852号3頁、②新潟地判平16.10.28賃金と社会保障1382号46頁③東京高判平17.3.25判時1899号46頁がある。訴訟が先行していた東京(①)、新潟(②)、本件広島の各地裁では違法性を肯定する判決が出ていたが、その後は一貫して東京高裁(③)、京都地裁、札幌地裁、岡山地裁、東京高裁(新潟裁判)、大阪地裁、広島高裁岡山支部、大阪高裁(京都裁判)と原告側敗訴が続いており、最高裁での原告側敗訴確定は新潟・東京(共に最判平19.9.28)に続き本件で3件目となった。

### 3.2 地裁判決の検討

地裁判決は立法の憲法14条違反と立法不作為の違憲性を認定した。その判断基準はどのようなものかにつき検討する。

なお、本件に先がけた東京地判(①)は、20歳前に傷病を負った場合に無拠出で障害基礎年金を受給できるにもかかわらず、20歳に達した後に学生が傷病を負った場合は何ら受給できない点を違憲と判断し、新潟地判(②)は、20歳以上の学生が学生以外の20歳以上の国民から区別されて国民年金の強制適用から除外されていた点を違憲と判断している。これらに対し本件は、学生を国民年金の強制適用の対象とするのか、無拠出での障害年金支給対象とするのか、いずれの方法を採用するのかは立法者の裁量に任されているものの、立法者がいずれの方法も採らなかった点を違憲と判断しているのである。これらの三裁判は原告らの救済に際し「強力な切り札」を有するわけではなく、社会権への過大な期待も示しておらず、様々な角度から肌理細かい審査を行い、差別の総和として違憲性を認定し、当時の立法の理不尽さを浮き彫りにしている(君塚, 2005)。

そもそも広島地裁判決は、その端緒を区別の合理性の問題ととらえる。そこでは昭和34年法の立法理由及び両規定の区別の合理性が検討される。そのうえで、強制適用除外規定と20歳前障害者支給規定を巡る立法事実(是正の必要性)をもとに、昭和60年法においても存続した両規定に対して、合理的理由のない差別の存続であり立法府の裁量権の限界を超えたもので憲法14条1項違反であると判示している。更に、判断は立法裁量の合理性の問題に及ぶ。そのため区別の合理性の判断と昭和60年法改正時の両規定を巡る立法事実(是正の必要性と容易性等)が、立法裁量行使の合理性の問題を統制している。では、その判断基準は

どのようなものか、以下に詳述する。

#### (1) 昭和34年国民年金法の合憲性——区別の合理性

20歳未満のものを障害福祉年金の支給対象とした立法理由は(ア)回復困難による稼働能力の永久的損失、(イ)親族の扶養負担軽減の必要であり、このような立法趣旨は学生等にも妥当し、また無拠出制の年金制度を創設した理由の一部にも当てはまる。まして学生等を拠出制年金の強制適用対象としなかった理由は稼働活動に従事していなかったというものであり、学生等について所得補償をする必要性が低いという立法事実も存在しない。そうすると、学生等は20歳未満の者と同列に論じられるべき対象であったといえる、と疑問を呈していた(187頁1段)。

これらは、制度趣旨に照らした区分の合理性、すなわち平等問題の検討である。

#### (2) 昭和60年改正法の合憲性——立法裁量の合憲性

判決は、60年国民年金法改正時における障害年金に関する立法事実として(ウ)学生への任意加入以外の年金的保護の必要性の高まり、(エ)昭和50年代半ばからは(ウ)の必要性を立法及び政府が認識していたこと、(オ)昭和60年法改正において立法府及び政府が(ウ)の必要性を現実に認識していたこと、の以上3点を確認し、制度自体の不十分さを推認する(188頁2段)。

そのうえで、「学生を強制適用の対象とするのか、無拠出制の障害年金の対象とするのか、いずれの方法を採用するかは立法者の裁量に属する事項である(189頁2段)」。しかし、(カ)立法者がいずれの方法も採らないことは合理性を欠く判断である、(キ)昭和34年以降極めて長きにわたって存続した、(ク)昭和60年法改正の時点においてもそのまま存続した、という点は「立法理由の合理的根拠を欠き、立法理由との関連において著しく不合理で立法府の裁量の限界を超えたものであり、合理的理由のない差別として憲法14条1項に違反する(189頁2段)」と判示した。立法裁量の合憲性判断に基づく違憲判断を行ったのである。

#### (3) 立法者の立法行為の合理性

判決は、国会及び国会議員の立法行為が違法の評価を受ける場合は、行政庁の裁量的権限の行使ないし不行使が違法の評価を受ける場合と比べてもなお限定されるとしつつも、昭和60年法改正の立法不作為につき平等違反に基づく違憲判断をくだしている。具体的には(ケ)立法以外の方法での是正は不可能、(コ)20歳以上の学生という社会的身分によって区別され任に加入制度も機能せず障害基礎年給の受給者となりえなかった、(サ)立法当初から問題視されていた点を昭和60年改正によっても存続させたこと、(シ)立法府及び政府は問題点を十分認識していたこと、(ス)是正しなかったことで新たな学生無年金障害者の発生が見込まれること、(セ)改正作業の中では是正することは容易であったこと、すなわち違憲性の程度、立法時からの経

過した期間の長さ、救済の必要性及び法改正を講ずることの容易性等の総合衡量によって立法裁量行使の合憲性の問題を判断している。更に違憲性の程度を判断材料として「憲法の一義的な文言に違反している」といえる程度にまで達しており、また国家賠償法上の違法に達している、とも判示する（190頁1段～192頁1段）。

### 3.3 高裁判決の検討

高裁判決は、立法の憲法14条違反を認定せず、立法不作為などの違法も認められないとして原判決中控訴人ら敗訴部分を取り消し、被控訴人らの請求を棄却した。高裁判決は地裁判決と異なる結論に至ったが、それは両者の判断基準が異なったためである。では高裁判決の判断基準はどのようなものか。

高裁判決も、その出発点において区別の合理性の問題ととらえ、この判断が立法裁量行使の合理性の問題を統制している。両規定に一定の合理性があることを認定し、立法者の裁量の範囲を超えることはないと判示する。ここで、両規定の合理性を認めることと、学生無年金者が存在しないような立法措置を施すことは同義ではないはずであるが、後者については論及していない。これには無年金障害者の福祉向上のために平成17年4月から特別障害給付金が支給されている事実があり、高裁判決はその支給開始後のものであることが大きく関係しているものと思われる。

以下、詳論する。

- (1) 強制適用除外規定について——昭和34年法の区分の合理性の再検討  
高裁判決も原審と同じく本規定は憲法14条に反しないと判示した。
- (2) 20歳未満障害者支給規定（地裁判決の「受給除外規定」を高裁判決では「若年障害者支給規定」と改める）について——昭和34年法の区分の合理性の再検討  
高裁判決も原審と同じく本規定は憲法14条に反しないと判示した。ただし、原審では支給対象として学生と20歳未満の者とを区別することの疑問を呈しているが、これに対する明確な反論や区分の合理性の有無を論じてはいない。むしろ、高裁判決では「受給除外規定」を「若年障害者支給規定」と表現し、20歳未満の者に対して「無拋出の障害福祉年金を支給すること自体に合理性があることは何ら疑いない（109頁1段）」と若年障害者への無拋出年金支給制度創設の必要性を述べることで区別の合理性を認定する。そのため、国民皆保険制度樹立に向けての是正という発想はなく無年金者の増加という立法事実を目をつむるものである。
- (3) 昭和60年度法における両規程の存続について  
高裁判決はこの点についても合憲との判断をくだした。ここで高裁判決は、「昭和60年法においても、学生は、国民年金法の強制適用の対象とはされなかったが、その合理性如何については、昭和34年法に関して

すでに述べたとおりであるから（中略）強制適用除外規定が憲法14条1項に違反するとはいえ（109頁2段）ず」、また、（ソ）若年障害者は国民年金に任意加入すらできないこと、（タ）同学年の学生以外の者との不均衡、という事態は昭和34年立法当時と同様であることを理由として、「昭和60年法においても、若年障害者支給規定が憲法14条1項に反するとまではいえない（110頁1段）」と判示した。ここでは立法の裁量の範囲についてはなんら言及しておらず、不均衡を是正すべきものとしても捉えてはいない。

ここで高裁の判断に意味をもたせるとすれば、昭和60年法改正において改正前の障害福祉年金の受給権を有していた者に対して障害基礎年金を支給することとした（昭和60年改正法附則25条）変更について「基本的な政策は福祉的施策の一環と位置づけられる（110頁1段）」とした点である。この変更により、「20歳未満障害者に対して拋出制と同額の障害基礎年金が支給されるなど障害年金に関して保険料負担を前提とする反対給付という原理をはみ出す制度改革（110頁1段）」がなされ、当時例えば障害等級2級では約2倍の格差のあった拋出制障害年金と障害福祉年金の給付格差を是正し、約62万人がこの恵沢にあずかった（田中，2004）。これは、拋出制の年金制度に無拋出制の年金受給の仕組みを吸収させている過程を「福祉制度の一環」として改めて評価しているものといえる。ゆえに今後国家財政が厳しさを増すなかで、無拋出制の年金の存在意義やあり方を「福祉制度」全般のなかでどのように位置付けてゆくかということを考える端緒ともなる。

### 3.4 区別の合理性の司法審査

この争点では、「20歳前に障害を負った者」と、「20歳以後に障害を負った学生」との区別が問題になっている。そのため、(1) 年齢による区別、と (2) 20歳以上の学生と同じく20歳以上で学生でない者との区別、が問題となる。

最高裁は、憲法14条1項後段の列举事由に関する訴訟について以下のように判示している。例えば尊属殺重罰規定違憲判決（最判昭和48・4・4、刑集27巻3号265頁、判時697号3頁）においては差別が違憲か否かの判断基準として、いわゆる「合理性の基準」を用いて違憲を導いている。また、非嫡出子（婚外子）差別違憲訴訟（最判平成7・7・5、民集49巻7号1789頁）では緩やかな「合理性の基準」を採用して抗告を棄却している。これに対し、学説はむしろ最高裁判決の少数意見や下級審の違憲判決を支持する傾向が強い（辻村，2004）。

憲法14条1項後段の列举事由については近時の学説傾向は「厳格審査基準」を適用し、その他の事項については「合理性の基準」を適用するというのが通説である。ただしこれに従えばその他の事項には「合理性の基準」で審査されることになり、当該法令等の目的・手段のいずれかに何らの合理性もないことを、差別を受けた側が証明せねばならないことになる（君塚，2005）。

では、本件で問われている (1) 年齢と (2) 学生という

身分は、憲法14条1項の「社会的身分」に該当するのであろうか。「社会的身分」の意味には、「人が社会において占める継続的な地位」と解する説いわゆる広義説(佐藤, 1983)と「出生によって決定される社会的な地位又は身分」と解する説いわゆる狭義説(宮沢, 1971)、そして中間説たるものがある。違憲審査基準の理解について憲法14条1項後段の列挙事由に特別の意味を持たせる場合には広義説は妥当ではなく、出生によってのみ「社会的身分」が決されるとすれば「門地」との区別もあいまいであり狭きに失するため、ここでは「人が社会において後天的に占める地位であって、一定の社会的評価を伴うもの(田端、公法研究18号13頁)」といういわゆる中間説を「社会的身分」と解し検討する。されば、(1)年齢は「時の経過と共に、生きている限り平等に加重するもので、特に成年者を「社会的身分」に含めることは難しい(君塚, 2005)と指摘されるように列挙事由に加えることは困難である。また(2)学生という身分についても、「自己の選択で身分を取得する(君塚, 2005)」のであるから同じく列挙事由には当たらないとの判断が妥当する。ゆえに「合理性の基準」で審査されるべきとなりそうでもある。

しかしそれでも、学生無年金障害者は1991年以降の学生との区別、20歳前障害者との区別、など明らかに周辺の属性のもの比べて不利益をこうむっており、それは彼らと彼らを介護する家族の生存権をも脅かすほどである(学生無年金障害者訴訟全国連絡会編, 2003; 学生無年金障害者京都訴訟を支える会編, 2004)。

そこで、本件は、いわゆる学生無年金者の生存権を支える障害基礎年金給付の問題であることから、経済的自由の消極目的規制の立法などについて適用される「厳格な合理性の基準」すなわち、立法目的が重要で、目的と規制手段との間に事実上の実質的関連性があることを要求する基準を適用するという考え方(芦部, 1994)が妥当するといえる。本件をあてはめるに、立法目的の重要性の点ないし手段との実質的関連性の点から、国民皆保険制度樹立という目的に対して、そこから除外されうる存在とその数の増加を予期していたにもかかわらず適切な措置をとらなかった点を考慮すれば、少なくとも昭和60年法改正時においては違憲判断が導かれるべきであろう。

本件地裁判決においては先の非嫡出子(婚外子)差別違憲訴訟を引きつつ(185頁1段)も、「合理性の基準」よりは綿密な検討をしており(葛西, 2007)、その点は評価に値する。高裁判決及び最高裁判決は「厳格な合理性の基準」を用いるべきであった。

### 3.5 立法作為・不作為による国家賠償請求の検討

国会や内閣のような広範な政治的裁量を有するものについての立法の作為・不作為による国家賠償請求を提起しうるかどうかが、提起しうるとすればいかなる要件のもとで請求が容認されるのであろうか。この問いに関しては多くの議論がなされており、とりわけ憲法学者の中にはかかる国家賠償請求訴訟の可能性を論ずるものが多数あった(宇

賀, 1997)。

他方、行政法学者の中では、遠藤博也(1981)が一連の在宅投票制度廃止違憲訴訟においても「作為」と「故意の放置」が一体となった事態を前提としてはじめて合憲性審査をなしうる」といえ、「立法行為とくに立法の不作為の損害賠償法上の違法または故意過失の判断は、相当長期にわたる立法過程全体の動きに対して法的評価を下すことであって、司法裁判所に憲法81条にも届く法令審査権があるゆえに当然にこれをなしうるものではない」と、そして、雄川一郎(1986)が、国会ないし国会議員が違憲の立法をしたり違憲の状態を放置してはならない義務ないし職責は個別の国民にではなく国民全体に対して負っているのであり、したがって「国家責任が生ずるためには、当該の義務ないし職責が個別の国民に対して負っていると見るべき特別の理由のある場合とか、あるいは当該国民の蒙った損害が、通常の違憲立法や不作為による損害とは区別されうべき特殊のものであるとか、特別の要件の存在を必要とするのではないかと考え」るとの消極的な有力説を提示している。

こうした議論のなかで、最高裁は在宅投票最判(昭和60・11・21・民集39巻7号1512頁)においてリーディングケースと呼びうる判断を示し、一応の解決を与えている。ここで在宅投票最判はいわゆる公権力発動要件欠如説を否定して、職務行為基準説の一種たる違法性限定説を採用している(宇賀, 1997)。すなわち(1)国家賠償法1条1項は「個別の国民に対して負担する」職務上の法的義務違反を問題にしており、それは(2)「職務上の法的義務に違背したかどうかの問題であって、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」。さらに、(3)立法の政治的性格を鑑みれば、(4)「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」例外的な場合にのみ違法評価をうけるのである。この判断により、在宅投票最判においては、在宅投票の廃止、またはそれを復活しなかったことの合憲性についての判断はなされていない。ここでは(3)広範な立法裁量の存在を理由として保護規範性を否定する一方で、(4)立法裁量の限界を逸脱した場合に例外的に保護規範性が肯定されるという論理付けがなされている。

ではどういった場合に違憲判断の鍵になる「憲法の一義的な文言に違反する」のであろうか。在宅投票最判後の裁判例を検討するに、いわゆる議員定数配分不均衡に関する判例によれば、「議員定数配分規定が憲法の一義的な文言に違反する」ことに加え、最高裁の違憲判決時点を相当期間算定の起点として、「改正案を発議するのに通常必要と考えられる相当期間(いわゆる不作為の違法につき合憲的期間論を採用)」を違憲の要件としているものもある(東京地判昭和61・12・16、判例時報1220号47頁や東京地判昭和62・10・7、判例時報1248号32頁)。これらは在宅投票最判(4)の例外要件を緩和する試みとも評価できる(宇賀, 1997)。

以上の要件を本件にあてはめるに、本件における地裁判

断は「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から、国会議員の立法行為（立法不作為を含む）は、立法の内容が憲法の一義的な文言に違反しているというごとき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、本条の適用上違法の評価をうけない（190頁2段）」と在宅投票最判を引き昭和60年改正法について検討する。結果として、立法時から経過した期間の長さや法改正の容易さを考慮に入れ、違法性の程度を「憲法の一義的な文言に違反している（191頁2段）」という程度に達している判断した。そのうえで国家賠償法上の違法と昭和60年法改正に際しての国会及び国会議員の過失を認定している。

他方、高裁判決と最高裁判決は憲法違反の認められないことを理由として立法作為・不作為の違法と国家賠償責任の問題には触れない。いずれの判決においても本件で問題となっている「強制適用除外規定」と「20歳前障害者支給規定」は憲法上も不合理な区別とは判断されておらず、また昭和60年法改正時には学生無年金者の存在は社会的には問題となっているものの、議員定数配分規定のようにその配分の不均衡さに違憲判決が確定してもいないため在宅投票最判の例外要件には該当しない。そのため、立法作為・不作為の国家賠償責任の有無に関する判決は妥当と判断せざるを得ない。

すなわち、地裁判決、高裁判決及び最高裁判決のいずれにおいても、問題となっている両規定の区別の合理性の判断が立法作為・不作為の違憲性の判断を拘束しているといえ、立法作為・不作為の違憲性に関するそれぞれの判決は妥当といえる。

#### 4. 終わりに

本件において原告は不支給処分の取消と国家賠償請求訴訟を提起した。それは勝訴しても不支給処分取消のみでは原告の目的は達成されず、制度の是正と新たな支給処分ないしは金銭給付が必要であったためである。

本件では、はじめに「障害基礎年金不支給処分の取消」を違憲の法律に基づいて行政処分が行われたものとして当該立法の違反を審議している。地裁判決では昭和60年改正法の違憲とそれに基づく本件各処分の違法性が認定され取り消すべきものとされたが（190頁1段）、厳密に言えば「違憲の法律を制定したという立法の違法」と、「当該違憲の法律を執行した行政処分の違法」の双方から国家賠償請求で問責の余地が生ずるのであり、双方を分けて検討されていない点が惜しまれる。

次に立法の作為・不作為の違法が問われ国家賠償責任が問責されている。繰り返せば、20歳以上の学生が障害に対する公的な所得保障を獲得するためには、被保険者資格の面では稼働能力が無いとされながらも、保険料負担能力を前提とする任意加入制度への加入が前提とされていたのであり（加藤，2005）その矛盾を指摘することは容易である。

すなわちすべての20歳以上の学生が障害者となる偶然に遭遇するかしなかったかというだけで、被保険者資格と障害年金給付のはざまに埋没していたのであり、全ての20歳以上の学生にこの制度への疑問を提起する資格があったといえる。そのため求められるべきは法制度の是正のための制度改革訴訟（阿部，1991）の樹立であるともいえる。しかしながら、国家作用が複雑多岐にわたり国民に対する作用が質・量ともに増大してきている現代行政においては、国家作用の作為・不作為が国民に不利益を与える機会が多くなっていることから、不作為について国家に責任を求めることも増加してきている。よって、全ての不作為が法律上の国家の補償責任を生ずるということ、国家補償の無限の拡大に至ることになるから、法制度としては成立しないことにもなる（雄川，1986）との指摘もあり、検討を要する課題も多い。

#### 引用文献

- 芦部信喜 1994 憲法学Ⅱ・人権総論 有斐閣。  
 阿部泰隆 1991 無年金障害者と学生の国民年金強制加入—法学セミナー—, 438, 78-83。  
 喜多村悦史 1983 国民年金法（全訂社会保障関係法2）有泉亨・中野徹雄編日本評論社。  
 宇賀克也 1997 国家補償法（法律学大系）有斐閣。  
 遠藤博也 1981 国家補償法上巻（現代法律学全集61）青林書院新社。  
 雄川一郎 1986 行政の法理 雄川一郎論文集第1巻 有斐閣。  
 学生無年金障害者訴訟全国連絡会編 2003 年金がない！？知ってほしい「無年金障害者」のこと クリエイトかもがわ。  
 学生無年金障害者京都訴訟を支える会編 2004 あつてはならない存在—学生無年金者 ウインかもがわ。  
 葛西まゆこ 2007 判例研究—社会保障法判例—季刊・社会保障研究, Vol.42 No.4, 420-429。  
 加藤智章 2005 学生無年金障害者訴訟の検討—社会保障法学の立場から—法律時報, Vol.77 No.8, 80-84。  
 君塚正臣 2005 学生無年金障害者問題の憲法学—法律時報, Vol.77 No.8, 75-79。  
 佐藤功 1983 憲法（上）新版 ポケット注釈全書 有斐閣。  
 田中明彦 2004 「国民皆年金」実現への途—学生障害無年金者京都訴訟への意見書—あつてはならない存在学生障害無年金者, 学生無年金障害者京都訴訟をささえる会編, ウインかもがわ, 11-128。  
 田畑忍 1958 法の下での平等—公法研究, 18, 1-16。  
 辻村みよ子 2004 憲法（第2版）日本評論社。  
 宮沢俊義 1971 憲法Ⅱ（新版）有斐閣。

（受稿：2008年4月4日 受理：2007年4月28日）