

社会保障と法：社会保障判例研究

就労している軽度の知的障害者に対する
障害基礎年金支給の可否

（東京地裁平成30年3月14日判決
平成27年（行ウ）第534号 障害基礎年金不支給処分取消請求事件）
判例時報2387号3頁

福田 素生*

I 事実

20歳未満時に初診日がある軽度の知的障害者X（原告、平成5年生まれ）が、20歳に達した日において障害等級に該当する程度の障害の状態にあるとして、国民年金法（以下「法」という。）第30条の4第1項所定の障害基礎年金（以下「無拠出制の障害基礎年金」という。）の裁定を請求したところ、厚生労働大臣から、同日現在、障害等級に該当する障害の状態には該当しないとして障害基礎年金を支給しない旨の処分（以下「本件処分」という）を受けた。Xは本件処分を不服として、審査請求及び再審査請求を行ったが、いずれも棄却されたため、本件処分は障害の程度の評価を誤った違法なものであるとして、その取消しを求める訴訟を提起した。

II 判旨

Xの請求を認容し、本件処分を取り消した。

1 障害認定基準など障害等級の認定について

(1) 判決は、無拠出制の障害基礎年金の障害等級に係る関係法令を概観した上で、「障害認定基準は、障害基礎年金等の裁定権者である厚生労働大臣による障害等級の認定の基準として定められているものと解されるところ、その内容及び策定

や改正の経緯等に照らせば、障害認定基準は、法的拘束力を有するものではないものの、近時の医学的知見を踏まえたものであって合理的なものといえることができる。したがって、障害の状態が障害等級2級に該当する程度のものであるか否かの認定は、特段の事情がない限り、障害認定基準を参酌して判断するのが相当である。

(2) 知的障害についても、障害認定基準の知的障害2級として例示されている状態に該当するか同程度の状態かで判断するのが相当とし、「その際には、障害認定基準が定める通り、知能指数のみに着眼することなく、日常生活の様々な場面における援助の必要度を勘案して総合的に判断すべきであり、また、就労をしている者も援助や配慮の下で労働に従事していることが通常であることを踏まえ、労働に従事していることをもって、直ちに日常生活能力が向上したものと捉えず、現に労働に従事している者については、その療養状況を考慮するとともに、仕事の種類、内容、就労状況、仕事場で受けている援助の内容、他の従業員との意思疎通の状況等を十分勘案した上で日常生活能力を判断すべきである。」

(3) また、日常生活能力の判断に当たっては、診断書にある通り、単身で生活することを仮定して判断するのが相当であるとする。なお、本件処分後に施行された「国民年金・厚生年金保険 精神の障害に係る等級判定ガイドライン」（以下「ガイドライン」という。）に示された目安に基づく検

* 埼玉県立大学保健医療福祉学部 教授

討を求める原告の主張については、ガイドライン施行に併せて見直された診断書の記載要領を踏まえ、改めて原告を直接診察した医師から20歳に達した日における診断書又は追加の意見書が提出されない限り、検討の前提を欠くとする。

2 認定事実と検討

裁定請求時に提出された診断書により、障害の原因となった傷病、日常生活能力の判定や程度、就労状況や労働能力などについて、診断書の7つの項目（ア適切な食事、イ身の清潔保持、ウ金銭管理と買物、エ通院と服薬、オ他人との意思伝達及び対人関係、カ身の安全保持及び危機対応、キ社会性）に沿って丁寧に確認するとともに、関係者の証言などを踏まえ、原告の就学、就労の経歴や生活状況についても日常生活能力を判断する前提となる事実として、幅広くかつ詳細に事実認定した。

その上で、被告が「診断書における日常生活能力に係る記載は、日常生活における家族の援助の必要性を過大に記載した傾向が見られるものである旨を主張」していることを踏まえ、診断書における日常生活能力の判定の記載の相当性について、病歴状況申立書や関係者の証言を踏まえ、前述の具体的な項目ごとに詳細に検討するとともに、就学、就労状況などその他の事情も加えて、診断書における日常生活能力の程度の記載の相当性についても検討し、日常生活能力の判定については「いくつかの項目においては日常生活能力をやや過少に評価しているくらいがないではないが、全体としての記載内容はおおむね相当であり」、日常生活能力の程度についても、所定の選択項目のうち(2)や(3)ではなく、「(4)知的障害を認め、日常生活における身のまわりのことも、多くの援助が必要である。」を選択した本件診断書の判断は、相当というべきである。」とし、総合的に判断すべき原告の「障害の状態は、障害認定基準による「知的障害があり、食事や身のまわりのことなどの基本的な行為を行うのに援助が必

要であって、かつ、会話による意思の疎通が簡単なものに限られるため、日常生活に援助が必要なもの」に該当するか、又はこれと同等程度のものであり、障害等級2級に該当する程度のものである」と判断した。

「なお、被告は、障害認定基準が、障害等級2級の障害の程度につき、「家庭内の生活でいえば、活動の範囲がおおむね家屋内に限られるものである。」とするところ、原告の活動範囲は、家庭内にとどまるものでないことは明らかで、原告は障害等級2級に該当しない旨を主張する」が、障害認定基準は1(2)の通り、「労働に従事していることをもって、直ちに日常生活能力が向上したものと捉えず」、「親族や職場の関係者等の支援を受けた結果、対象者の活動の範囲が家庭内にとどまらない場合に直ちに2級に該当しないとするべきではないというべき」とし、被告の主張を退け、本件処分を取り消した。

III 解説

判決に結論として賛成。

1 本判決の位置づけと意義

本判決は、障害者雇用枠などを利用して就労し、地域での自立生活を目指している軽度の知的障害者の障害基礎年金不支給処分を取り消した数少ない事案¹⁾の一つである。就労、稼働できている外形から不支給と判断されがちな場合も少なくないように思われる類似の事案と一線を画し、さまざまな援助を受けて就労が可能になっている実態を丁寧に検証し、障害認定基準に定める障害に該当すると判断したもので、就労している軽度知的障害者に対する障害基礎年金の支給の可否の判断に影響を与えることが予想される。

2 関係法令の概要

法30条の4第1項は、20歳未満時に初診日（初めて医師又は歯科医師の診察を受けた日）がある傷

¹⁾ 後述の滋賀訴訟（大阪地判平成22年1月19日判決（「賃金と社会保障」1515号，p.21）や大阪地判平成27年5月15日判例集未掲載など。

病による障害者が、障害認定日（当該初診日から1年6月を経過した日（その期間内にその傷病が治った場合には、その治った日（その症状が固定し治療の効果が期待できない状態に至った日を含む。））以後に20歳に達したときは20歳に達した日において、障害認定日が20歳に達した日後であるときはその障害認定日において、障害等級に該当する程度の障害の状態にあるときは、その者に障害基礎年金を支給するとし、無拠出制の障害基礎年金について定めている。

障害等級については、無拠出制について個別の定めをしているわけではなく、拠出制の障害基礎年金の障害等級について規定した法30条2項が適用されると解される。同項は、障害等級は、障害の程度に応じて重度のものから1級及び2級とし、各級の障害の状態は、政令で定めるとし、委任を受けた法施行令4条の6で、障害等級の各級の障害の状態は、法施行令別表に定めるとおりとすると規定している。別表では、障害等級の障害として、身体の機能の障害、長期にわたる安静を必要とする病状、精神の障害及びそれらが重複する場合をあげる。障害の状態については、視聴覚障害や肢体不自由のように定量化した視力、聴力や「両上肢のすべての指を欠くもの」といった障害を科学的な尺度のみで示すものも身体の機能の障害にはあるが、それ以外の身体の機能の障害やその他の障害については、「前各号と同程度以上と認められる状態」で、1級は「日常生活の用を弁ずることを不能ならしめる程度のもの」（九号）、2級は「日常生活が著しい制限を受けるか、又は日常生活に著しい制限を加えることを必要とする程度のもの」（十五号）とされており、日常生活能力を基準に障害の程度、状態を判断することとされている。なお、知的障害を含む精神の障害についても、「精神の障害であって、前各号と同程度以上と認められる程度のもの」（1級の十号、2級の十六号）とされ、日常生活能力を基準に障害の程度を判断するとしている。

3 障害認定基準

障害基礎年金等の障害等級の認定は、「国民年

金・厚生年金保険障害認定基準」（昭和61年庁保発15号、平成14年庁保発12号等）に基づき行われている。

障害認定基準は、「第1 一般的事項」「第2 障害認定に当たっての基本的事項」「第3 障害認定に当たっての基準」から構成されている。

第1では、障害の状態、傷病、初診日、障害認定日など基本的な事項に説明が加えられている。

第2では、障害の程度について、障害の状態の基本として2級については、「身体の機能の障害又は長期にわたる安静を必要とする病状が、日常生活が著しい制限を受けるか又は日常生活に著しい制限を加えることを必要とする程度のものとする。この…程度とは、必ずしも他人の助けを借りる必要はないが、日常生活は極めて困難で、労働により収入を得ることができない程度のものである。例えば、家庭内の極めて温和な活動（軽食作り、下着程度の洗濯等）はできるが、それ以上の活動はできないもの又は行ってはいけないもの、すなわち、病院内の生活でいえば、活動の範囲がおおむね病棟内に限られるものであり、家庭内の生活でいえば、活動の範囲がおおむね家屋内に限られるものである。」とされている。また、認定の方法について、前述の「第2の「障害の程度」に定めるところに加え、第3の第1章「障害等級認定基準」に定めるところにより行うものとする。」とされている。

第3では、「第1章 障害等級認定基準」で、個別の障害について認定基準と認定要領を定めており、「第8節 精神の障害」では、認定基準について、「精神の障害の程度は、その原因、諸症状、治療及びその病状の経過、具体的な日常生活状況等により、総合的に認定するものとし、…日常生活が著しい制限を受けるか又は日常生活に著しい制限を加えることを必要とする程度のものを2級に、…認定する。精神の障害は、多種であり、かつ、その症状は同一原因であっても多様である。したがって、認定に当たっては具体的な日常生活状況等の生活上の困難を判断するとともに、その原因及び経過を考慮する。」とされている。また、認定要領については、精神の障害の区分ごとに定めら

れており、知的障害については「知的障害とは、知的機能の障害が発達期（おおむね18歳まで）にあらわれ、日常生活に持続的な支障が生じているため、何らかの特別な援助を必要とする状態にあるものをいう。」、2級に相当すると認められるものを一部例示すると「知的障害があり、食事や身のまわりのことなどの基本的な行為を行うのに援助が必要であって、かつ、会話による意思の疎通が簡単なものに限られるため、日常生活にあたって援助が必要なもの」、「知的障害の認定に当たっては、知能指数のみに着眼することなく、日常生活のさまざまな場面における援助の必要度を勘案して総合的に判断する。日常生活能力等の判定に当たっては、身体的機能及び精神的機能を考慮の上、社会的な適応性の程度によって判断するよう努める。」「就労支援施設や小規模作業所などに参加する者に限らず、雇用契約により一般就労をしている者であっても、援助や配慮のもとで労働に従事している。したがって、労働に従事していることをもって、直ちに日常生活能力が向上したものと捉えず、現に労働に従事している者については、その療養状況を考慮するとともに、仕事の種類、内容、就労状況、仕事場で受けている援助の内容、他の従業員との意思疎通の状況等を十分確認したうえで日常生活能力を判断すること。」などと記載されている。

なお、障害認定基準は、逐次改正されてきているが、本件に関係が深いものとしては、2011年9月から施行された改正がある。この改正は、滋賀県において、障害等級に該当しないとして障害基礎年金を不支給とする裁定を受けた就労している軽度知的障害者が提起した訴訟（以下「滋賀訴訟」という。）において、国が敗訴したことを受けて行われた。具体的には、認定要領などが変更され、就労の評価についての記載（表1参照）と、診断書の就労状況の記載がより詳細になった。また、2014年の調査で、障害基礎年金の新規裁定にかかる不支給率について、都道府県間で最大6倍の格差があることが明らかになったことを踏ま

え、「国民年金・厚生年金保険 精神の障害に係る等級判定ガイドライン」（併せて、「診断書（精神の障害用）の記載要領」及び「日常生活および就労に関する状況について（照会）」）が策定され、2016年9月から施行されている。

4 原告の20歳に達した日における障害が、 障害等級2級に該当するものであるかの検討 (1) 一般的な判断枠組み

争点は、原告が20歳に達した日における障害が、障害年金2級に該当するものであるか否かである。前述²⁾の大阪地裁判決など他の裁判例では、法施行令別表の合憲性、合法性が争われたケースもあるが、本件の原告は争っていない。また、障害認定基準の合理性、相当性を問題にしているわけではなく、障害認定基準をあてはめたときに、例示される障害等級2級の状態に原告が該当すると主張している。裁判所は、行政規則である障害認定基準に拘束されるわけではないが、判旨1(1)にあるように、内容や策定の経緯等に照らし、近時の医学的知見を踏まえた合理的なものとして認められるとする障害認定基準を、特段の事情がない限り参酌して判断するのが相当とする一般的な判断枠組みを示した。その上で、判旨2のように、診断書等から日常生活能力の判定やその程度について、具体的な項目ごとに詳細かつ総合的に検討し、原告の障害の状態は、障害等級2級に該当する程度というべきと裁判所自ら判断し、評価の判断を誤った本件処分を違法であるとして取り消した。

行政府は、法の委任を受けた同法施行令で障害年金の対象となる障害について大枠を定め、より専門性の高い詳細な障害の状態や程度の基準について、公平な障害認定を担保するため、行政規則で障害認定基準を定めているわけである。障害の大枠を定めている同法施行令は、一般私人に対して法的効力を有する法規命令であり、委任の範囲を逸脱したものであれば違法となり、無効である³⁾。しかし、委任立法に定められている障害基

²⁾ 前掲1) 参照。

表1 国民年金・厚生年金保険障害認定基準の改正（2011年9月施行）

（傍線部分は改正部分）

改正後		改正前	
第3 障害認定に当たっての基準 第1章 障害等級認定基準 第8節/精神の障害 2 認定要領 A～C（略） D 知的障害 (1) 知的障害とは、知的機能の障害が発達期（概ね18歳まで）にあらわれ、日常生活に持続的な支障が生じているため、何らかの特別な援助を必要とする状態にあるものをいう。 (2) 各等級に相当すると認められるものを一部例示すると次のとおりである。		第3 障害認定に当たっての基準 第1章 障害等級認定基準 第8節/精神の障害 2 認定要領 A～C（略） D 知的障害（精神遅滞） (1) 知的障害とは、知的機能の障害が発達期（概ね18歳まで）にあらわれ、日常生活に持続的な支障が生じているため、何らかの特別な援助を必要とする状態にあるものをいう。 (2) 各等級に相当すると認められるものを一部例示すると次のとおりである。	
障害の等級	障害の状況	障害の等級	障害の状況
1級	知的障害があり、食事や身のまわりのことを行うのに全面的な援助が必要であつて、かつ、会話による意思の疎通が不可能か著しく困難であるため、日常生活が困難で常時援助を必要とするもの	1級	知的障害があり、日常生活への適応が困難で、常時介護を要するもの
2級	知的障害があり、食事や身のまわりのことなどの基本的な行為を行うのに援助が必要であつて、かつ、会話による意思の疎通が簡単なものに限られるため、日常生活にあつて援助が必要なもの	2級	知的障害があり、日常生活における身の処理にも援助が必要なもの
3級	知的障害があり、労働が著しい制限を受けるもの	3級	知的障害があり、労働が著しい制限を受けるもの
(3) 知的障害の認定に当たっては、知能指数のみに着眼することなく、日常生活のさまざまな場面における援助の必要度を勘案して総合的に判断する。 また、知的障害とその他認定の対象となる精神疾患が併存しているときは、併合（加重）認定の取扱いは行わず、諸症状を総合的に判断して認定する。		(3) 知的障害（精神遅滞）の認定に当たっては、知能指数のみに着眼することなく、日常生活のさまざまな場面における援助の必要度を勘案して総合的に判断する。	
(4) 日常生活能力等の判定に当たっては、身体的機能及び精神的機能を考慮のうえ、社会的な適応性の程度によって判断するよう努める。		(4) 日常生活能力等の判定に当たっては、身体的機能及び精神的機能、特に、知情意面の障害も考慮の上、社会的な適応性の程度によって判断するよう努める。また、現に仕事に従事している者については、その療養状況を考慮し、その仕事の種類、内容、従事している期間、就労状況及びそれらによる影響も参考とする。	
(5) 就労支援施設や小規模作業所などに参加する者に限らず、雇用契約により一般就労をしている者であっても、援助や配慮のもとで労働に従事している。 したがって、労働に従事していることをもって、直ちに日常生活能力が向上したものと捉えず、現に労働に従事している者については、その療養状況を考慮するとともに、仕事の種類、内容、就労状況、仕事場で受けている援助の内容、他の従業員との意思疎通の状況等を十分確認したうえで日常生活能力を判断すること。			

出所：（厚生労働省ホームページ、一部改変、2019年3月14日取得）。

https://www.mhlw.go.jp/web/t_img?img=562701

https://www.mhlw.go.jp/web/t_img?img=562702

³⁾ 委任の範囲を逸脱し、無効であるとされた社会保障制度に関する事例として、児童扶養手当法施行令に関する最判平成14年1月31日民集56巻1号246頁。

礎年金の趣旨、目的が、就労との関係などであいまいであること⁴⁾を考えると、法施行令の違法性を論証することは簡単ではないように思われる。また、障害認定基準は、通知による行政規則であり、行政組織内部での効果しかないので、一般私人との関係で裁判規範性を有しない。したがって裁判所は、独自の解釈適用基準を提示し、それに基づき判断することが可能であり、通知に定める取扱いが法の趣旨に反するときは、独自にその違法を判断することもできる。しかし、多様な障害の状態や程度といった専門性の高い事項について、裁判所が独自の基準を示すことは、かなり困難であろうし、障害認定基準に依拠しても、具体事案の妥当な解決を図ることが可能であると判断し、上述の一般的な判断枠組みを示したのではないと思われる。なお、よりストレートに行政規則に依拠し、(特段の事情がない限り)障害認定基準に「よって」、あるいは「従い」判断するのが相当としている裁判例⁵⁾もあるが、本判決では、「特段の事情がない限り」、「障害認定基準を参酌して判断するのが妥当」(下線は筆者)としており、裁判所による独自の判断の余地をより残したものと考えられよう。

(2) (就労している軽度の)知的障害者の障害等級該当性についての判断枠組み

一般的な判断枠組みを示した上で知的障害者について、知的障害でいえば、知的障害の認定要領の例示に該当すると認められるかで判断するのが相当とし、その際には、知能指数のみに着眼することなく、日常生活のさまざまな場面における援助の必要度を勘案して総合的に判断すべきであるとした。本件は、就労している軽度の知的障害者が障害等級に該当すると認められた事例であり、先行事例である前述の滋賀訴訟などを契機に改正

された障害認定基準や診断書に基づくケースである。裁判所は、就労についても、前述の滋賀訴訟後に改正された認定要領(表1参照)を引用して「労働に従事していることをもって、直ちに日常生活能力が向上したものと捉えず、現に労働に従事している者については、その療養状況を考慮するとともに、仕事の種類、内容、就労状況、仕事場で受けている援助の内容、他の従業員との意思疎通の状況等を十分勘案した上で日常生活能力を判断すべきである。」とする。そして、原告の障害の程度は、障害等級2級の障害の状態の基本である「家庭内の生活でいえば、活動の範囲がおおむね家屋内に限られるものである。」にとどまらないことは明らかであり、障害等級2級に該当しないとする被告の主張を、「親族や職場の関係者等の支援を受けた結果、対象者の活動の範囲が家庭内にとどまらない場合に直ちに2級に該当しないとするものではないというべき」として退けている。

前述の第2の障害の状態の基本についての記述は、「身体の機能の障害又は長期にわたる安静を必要とする病状」に限定され、精神の障害(知的障害を含む)には適用されないようにも読め、仮にそうだとすれば被告の反論自体、根拠を欠くことになる。そうではなく、精神の障害にも適用されると解せば、「労働により収入を得ることができない程度」との記述もあり、一見、矛盾するようにも見える知的障害の認定要領の就労に関する記述との関係を裁判所はどう理解、参酌したのだろうか。いずれにしろ、「活動の範囲がおおむね家屋内に限られる」などの表現は、もはや例示としても不要、不適切であり、基準から削除すべきであろう。判決は、障害者雇用促進法、障害者総合支援法などにより、福祉的就労にとどまらず、一般就労を含めて知的障害者の就労機会が広がる

⁴⁾ 永野(2012), pp.260-261。法律上は、年金制度の目的について「(障害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)健全な国民生活の維持、向上に寄与すること」(国民年金法第1条)、「(労働者の障害について保険給付を行い)労働者の生活の安定と福祉の向上に寄与すること」(厚生年金保険法第1条)と規定されているだけで、(労働による)稼得能力の喪失、低下に対する所得保障とする趣旨の規定はなく、特に国民年金法において、就労との関係はあいまいな規定になっている。

⁵⁾ 前掲1)の大阪地裁判決など。

中で、個別の実態をきめ細かく把握し、障害によるハンディキャップを抱えながらも、周囲の支援を得て就労し（多額とはとても言えない賃金を得て）、グループホームなど地域での自立を目指している軽度知的障害者を勇気づける妥当な判断であるように思われる。

(3) その他

II1 (3) の通り、裁判所は、診断書の通り、日常生活能力の判定に係る判断にあたっては、単身で生活することを仮定して判断することが相当であるとしており、その理由として「これは、生活環境の実態による不均衡を防ぎつつ、上記した援助が必要な程度を適正に判断するための方法と解され、合理性が認められる」と判示している。保険料納付など所定の義務を履行した被保険者に、同居親族の有無などの個人的な事情に関わらず同等の受給権が生じるとする社会保険の基本的な考え方に適合的な判断になっている。ただ、無拠出

の障害基礎年金は、被保険者になっていない者に受給権が発生する例外的な制度であり、所得による（一部）支給停止といった社会福祉的な要素も持っているが、（施設を出て）地域での自立生活を目指す障害者を支援する判断であるように思われる。

また、検討の前提を欠くとされた「ガイドライン」の目安に基づく検討を求める原告の主張についても、判決を逆に読めば、改めて原告を直接診察した医師から20歳に達した日における診断書又は追加の意見書が提出されれば、「ガイドライン」による検討対象になりうるとも読めるように思われる。障害基礎年金は何度でも遡及して請求できるし、事後重症による途もあるので、これまで非該当とされてきた障害者にとっても申請の門戸を広げる方向で働く可能性も考えられよう。

（ふくだ・もとお）