

社会保険法判例

堀 勝 洋

日本国籍を有しなかったことを理由として国民年金の老齢年金を支給しないとする処分等が違法・違憲でないと言われた事例

東京地方裁判所民事第2部 昭和57年9月22日判決（昭和54年（行ウ）第86号国民年金被保険者資格取消処分取消等請求事件（金訴訟）および昭和55年（行ウ）第14号老齢年金裁定取消処分取消等請求事件（豊田訴訟））

I 事実の概要

1. 金訴訟

原告X₁は、明治43年8月9日生まれの在日韓国人であるが、昭和35年10月、東京都荒川区長に対し、国民年金の被保険者資格取得の届出をし、受理された。ただし、国民年金被保険者台帳および国民年金被保険者名簿には、本名でなく日本名の通称が、また生年月日は明治45年8月9日¹⁾と記載された。

X₁は、昭和36年4月から昭和47年7月まで、一時期納付を中断したことはあるものの、合計130ヵ月（10年10ヵ月）にわたり合計3万3,100円の保険料を納付した。この保険料納付済期間は、老齢年金を受給するのに十分なものであった²⁾。

昭和51年10月7日ころ、行政庁はX₁が外国人であることを知り、同年11月17日ころ、東京都民生局国民年金部第5課長はX₁の保険料過誤納付還付決定を行い、その旨X₁に通知した。

その後、東京都知事は昭和51年12月23日、X₁に対し、昭和35年10月1日に遡って被保険者資格を取り消す旨の処分をした。

X₁は、昭和54年12月27日、被告Y（社会保険庁長官）に対し、老齢年金の裁定の請求をしたが、Yは昭和55年2月6日、X₁が被保険者期間を有していないとの理由でこれを却下する旨の処分をした。

X₁は、この処分を不服として、東京都社会保険審査官に対する審査請求および社会保険審査会に対する再審査請求をした³⁾が、いずれも棄却さ

1) 国民年金の拠出が開始された昭和36年4月1日現在において、50歳を超えない者は強制適用被保険者とされ、50歳を超え55歳を超えない者は任意加入被保険者とされた。X₁は本当は50歳を超えていたため任意加入被保険者たるべきところ、48歳とされたため強制適用被保険者扱いにされた。

また、被保険者資格を喪失するのは60歳に達したときであるため、本当は昭和45年8月に資格喪失するはずのところ、昭和47年8月に資格喪失する扱いとされた。

2) 国民年金の老齢年金の支給を受けるには、保険料納付済期間等が25年以上ある必要があるが、国民年金の拠出開始時に一定年齢以上であった者については、この期間が短縮され、早期成熟化措置がとられた。原告X₁のように、昭和36年4月1日において45歳を超え55歳を超えない者については、10年の保険料納付済期間をもてば、老齢年金が支給されることとなった。いわゆる10年年金である。

3) 国民年金法第101条の2は、処分の取消しの訴えに関し、社会保険審査会による裁決前置主義を規定している。

れた。

そこでX₁は、昭和55年2月6日付の国民年金老齢年金の裁定却下処分⁴⁾の取消しを求めて東京地方裁判所に出訴したが、本判決はX₁の請求を棄却し、原告は敗訴した。

2. 豊田訴訟

原告X₂は、明治42年6月4日生まれの在日韓国人であるが、昭和45年1月1日、「国民年金法の一部を改正する法律」(昭和44年法律第86号。以下「44年法」という。)附則第15条第1項に規定する任意加入の特例⁴⁾により、国民年金の被保険者になる旨の申し出をし、これが受理された。

その後X₂は、5年間にわたり保険料合計4万6,800円を納付した。

X₂は、昭和50年1月20日、被告Y(社会保険庁長官)に対し、老齢年金の裁定の請求をしたところ、Yは同年4月17日支給の裁定をし、X₂は同年2月から昭和52年2月までの間合計30万9,336円の年金の支給を受けた。

その後Yは、昭和52年3月28日、X₂に対し、X₂は日本国民でないため国民年金の加入資格を有しないことが明らかになったとして、老齢年金の支給裁定を取り消す旨の処分をした。

X₂は、この処分を不服として、埼玉県社会保険審査官に対する審査請求および社会保険審査会に対する再審査請求をしたが、いずれも棄却された。

そこでX₂は、昭和52年3月28日付の国民年金老齢年金の裁定取消処分の取消しを求めて東京地方裁判所に出訴したが、本判決はX₂の請求を棄却し、原告は敗訴した。

3. 原告X₁、X₂は、本判決を不服として、昭和57年9月28日東京高等裁判所に控訴した。

II 判旨(金訴訟)

1. 「法⁵⁾7条1項、8条、9条2号にいう『日本国民』とは日本国籍を有するものに限られることは疑問の余地がない。従って外国人は強制加入被保険者資格を取得・保有し得ないのであり、また法75条1項但書、5項によれば外国人は任意加入被保険者資格も取得し得ないものと解すべきは当然である。」

2. 「憲法14条の趣旨は、特段の事情の認められない限り、外国人に対しても類推されるべきものと解される(最高裁昭和39年11月18日大法院判決刑集18巻9号579頁)。しかしながら、国民年金制度のような社会保障に関する権利、いわゆる社会権については、もっぱら権利者の属する国家によって保障されるべき性質の権利であり、当然に外国によっても保障されるべき権利を意味するものではないから、外国人に対し自国民と同様に社会権を保障しなくても、憲法14条に違反するものではないと解すべきである。」

3. 「国民年金制度に関し、憲法25条の規定の趣旨にこたえて具体的にどのような立法措置を講ずるかの選択決定は、立法府の広い裁量に委ねられており、同制度の対象者を日本国籍を有する者に限定するか否かも立法政策上の裁量事項である。」

III 解 説

本判決は、在日韓国人が国民年金の被保険者資格取得の届出をし、これが受理されて保険料を支払ったにもかかわらず、老齢年金の受給権の裁定請求を却下されたり(金訴訟)、一度認められた老齢年金の裁定を取り消されたり(豊田訴訟)した処分をめぐって争われた事件に対する判決である。この2つの判決はいずれも老齢年金を原告には支給しないとする被告社会保険庁長官の処分を

4) 44年法附則第15条は、国民年金法第75条に規定する者(昭和36年4月1日現在50歳を超え55歳を超えない者)で昭和36年4月1日任意加入をしなかったものが、昭和45年6月30日までに都道府県知事に申し出れば、任意加入できることを認めた。この規定により任意加入が認められた者は、被保険者期間が5年に達するまで加入が認められたため、5年拠出の老齢年金を受給する資格を得た。いわゆる5年年金である。

5) 「難民の地位に関する条約等への加入に伴う出入国管理令その他関係法律の整備に関する法律」(昭和56年法律第86号)による改正前の国民年金法を指す。以下同じ。

違法・違憲ではないと判示した⁶⁾。

両事件の原告の主張および判決の理由はほぼ同じであるので、以下金訴訟を中心に解説したい。

この事件の主な争点は次の3点である。

(1) 「難民の地位に関する条約等への加入に伴う出入国管理令その他関係法律の整備に関する法律」(昭和56年法律第86号。以下「整備法」という。)による改正前の国民年金法は、日本国籍を有しない者(以下「外国人」という。)への適用を禁止しているか否か。

(2) 整備法による改正前の国民年金法(以下「旧国民年金法」という。)が外国人に対して適用しないとするのは、憲法第14条および第25条に違反するか否か。

(3) 行政庁は X_1 による国民年金被保険者資格取得届出を受理し、しかも相当長期間にわたって取消権を行使しなかったため、 Y は X_1 の被保険者資格を否定しえず(瑕疵ある行政行為の取消権の制限の法理、失権の理論)、また当該届出の受理、国民年金手帳の交付、保険料の受理という行政庁の一連の行為によって、 Y は X_1 に対し老齢年金の支給裁定を確約した(確約の法理)というべきか否か。

以下順次説明を加えたい。

1. 国民年金法と外国人適用

旧国民年金法は明文をもって「日本国民」に適用を限定していた。すなわち、第7条第1項は被保険者の資格を日本国民に限っており、第8条は資格取得の時期を日本国民となった日とし、第9条第2号は資格喪失の時期を日本国民でなくなったときと規定していた。また、 X_1 のように本来任意加入被保険者たるべき者についても、同法第75条第1項但し書および第5項は、被保険者資格について第7条第1項を、資格喪失の時期について第9条を援用していた⁷⁾。したがって同法が強制加入、任意加入の別なく日本国民であることを被保険者資格の取得および保有の要件として定め

ていたことは疑いを容れないところであり、原告が幾つかの根拠を示して外国人にも適用されるとしているのはいずれも理由がない。

本判決も、判旨の1. に示したとおり、旧国民年金法は外国人に適用されないと解釈すべきであると判示している。

2. 外国人非適用と憲法

旧国民年金法が外国人に被保険者資格を認めなかったことが、法の下での平等を規定する憲法第14条に違反するか否かが次の問題である。

そもそも日本国憲法、特にその第3章(国民の権利および義務)が外国人に適用されるか否かについては、憲法の各条項が「国民」と規定しているか「何人」と規定しているかなどによって適用を異ならせるべきとする少数説があるが、通説は外国人も日本人と同じように原則として憲法上の人権が保障されるべきであるとしている。

さらに憲法第14条は、「すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。」と規定しているが、この規定の趣旨が外国人に対しても類推されるべきであるというのが判例⁸⁾・通説となっている。

ところが、憲法第25条が規定するような社会権に関しては、外国人に対し憲法上の権利として保障する必要は必ずしもないというのが有力説となっている。すなわち、宮沢俊義は、社会権はその人の属する国家によって保障されるのが原則であり、したがって、外国人は彼の属する国家によってその権利が保障されるべきであり、それ以外の国(日本)による憲法上の直接の責任はないと説

7) 豊田訴訟において、 X_2 はいわゆる5年年金に任意加入する届出をしたが、44年法附則第15条第1項において、日本国民でないときは任意加入できないことを規定し、同条第6項において資格喪失の時期について旧国民年金法第9条を援用していた。

8) 最高裁昭和39年11月18日大法廷判決(刑集18巻9号579頁)は、「法の下における平等の原則は、近代民主主義諸国の憲法における基礎的な政治原理の一つとしてひろく承認されており、また……世界人権宣言の7条において『すべて人は法の前において平等であり、また、いかなる差別もなしに法の平等な保護を受ける権利を有する。』と定めているところに鑑みれば、わが憲法14条の趣旨は、特段の事情の認められない限り、外国人に対しても類推されるべきものと解するのが相当である。」

6) なお、国民年金の障害福祉年金に関する国籍要件の違憲性が争われた塩見訴訟判決(大阪地裁昭和55年10月29日判決、昭和48年(行ウ)第87号国民年金裁定却下処分取消請求事件)においても、国籍要件の合憲性が認められている。

いている⁹⁾。

本判決は、判旨の2. に引用したとおり、この有力説にならって、外国人に対し社会権を保障しなくても憲法第14条に違反するものではないと判示した。

後で述べるように、立法論・政策論として外国人にも社会保障に関する権利が与えられるべきであることはいうまでもないが、憲法の解釈論としてはこの判決の結論は妥当というべきであろう。

次に、旧国民年金法が外国人を対象者としていなかったことが憲法第25条に違反するかどうかという問題について、本判決は従来最高裁判例¹⁰⁾を踏襲しているといえる。すなわち、判旨の3. に引用したとおり、憲法第25条に基づく措置に関し立法府・行政府に広い裁量を認める最高裁判例にならって、国民年金制度の対象者を日本国民に限定するか否かは立法政策上の裁量に属すると判示している。

しかし、本判決は堀木訴訟で明確にされた社会保障に関する立法措置についての憲法第25条違反の審査基準「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」かどうかの検討は行っていない。本来、国民年金制度は25年もの加入期間を必要とする強制加入の年金保険制度であり、一時的な滞在者も含めた外国人に加入を強制することはかえって不合理となるなどの理由により、外国人を適用対象に含めなかったことは著しく合理性を欠くものでないというような判断を

示すべきであったと思われる¹¹⁾。

3. 行政庁による被保険者資格取得の届出の受理および保険料の受領と信頼保護の原則

X₁ は、行政庁による被保険者資格取得届出の受理は、信頼保護の原則により取り消しえないのであり、また取消権は失権しているから、これを取り消した東京都知事による X₁ の被保険者資格取消処分は違法であり、したがってこの処分を前提とした Y による老齢年金の裁定請求の却下処分もまた違法であると主張した。

これに対し本判決は次のとおり判示した。

「被保険者の資格の得喪は法律に定められた一定の事実の発生とともに法律上当然に発生し、市町村長の受理(……)によりその効果が生ずるものではないから、被告としては、裁定に当たり、原告が保険料を納付した期間中被保険者の資格を有していたか否かを届出・受理に拘束されずに客観的に判断し、受給権を有しなければ裁定請求を却下せざるを得ないものであり、届出が一旦受理された以上、それに拘束されて受理と矛盾する判断をなし得ないとか、あるいは受理を取り消さない限り裁定を却下できないと解すべき理由はない。そうすると、原告のいう本件前処分なるものは、原告には被保険者資格がないことを念のため通知したものにすぎず、本件処分は本件前処分が有効にされたことを前提とするものではないから、本件受理により示された行政府の判断を覆すことは許されない旨の原告の主張は理由がないし、また本件処分の違法事由として、本件受理が取り消し得ない旨及び取消権が失権している旨の原告の主張はすべて前提を欠き理由がないといわなければならない。」

この問題は行政法学上、瑕疵ある行政行為の法的効果—特にその治癒・転換および取消権の制限—の問題として従来判例・学説上種々論じられてきたものであり¹²⁾、この問題だけでもひとつの評釈がなしうるのであるが、今回は紙数の関係もあり割愛したい。

9) 宮沢俊義「憲法Ⅱ(新版再版)」有斐閣、昭和49年、p. 241、「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利や、教育を受ける権利や、勤労の権利は、基本的人権の性格を有するとされるが、それを保障することは何より、各人の所属する国の責任である。日本が社会國家の理念に立脚するとは、日本が何よりもまず日本国民に対してそれらの社会権を保障する責任を負うことを意味する。外国人も、もちろん、それらの社会権を基本的人権として享有するが、それを保障する責任は、もっぱら彼の所属する國家に属する。」

10) 朝日訴訟に関する最高裁昭和39年(行ツ)第14号昭和42年5月24日大法廷判決および堀木訴訟に関する最高裁昭和51年(行ツ)第30号昭和57年7月7日大法廷判決。

11) なお、筆者は、堀木訴訟最高裁判決の解説で述べたように(『社会保障法判例』『季刊社会保障研究』Vol. 18, No. 2, 昭和57年9月)、国民年金制度のように憲法第25条第2項に基づく施策は、そもそも憲法第25条違反を問う違憲審査の対象となりえないと解している。

12) 例えば、田中二郎「行政法総論」有斐閣、昭和32年、pp. 323-358参照。

次にX₁は、行政庁による被保険者資格取得届出の受理、国民年金手帳の交付および保険料の受領という一連の行為により、YはX₁に対し老齢年金の支給裁定をする旨を表示したというべきであり、いわゆる確約の法理によりYは支給裁定をするべく義務づけられるから、本件処分は違法であると主張している。

これに対し本判決は次のとおり判示した。

「我が国において確約の理論なるものは、その適用要件がいまだ不明確であって、これを直ちに採用することは困難であるばかりか、本件においては、被保険者資格を認定して裁定する権限を有しない荒川区長や東京都知事の届出の受理、国民年金手帳の交付、保険料の受領の事実をもって被告が裁定をすべき確約とみるべき根拠はないし、また、原告は外国人であってもとも被保険者資格を取得しえないのであるから、被告が支給裁定をすべく拘束されることは明らかに違法な裁定をすることを義務づけられるに等しいことになる。従って、かかる法理に基づき本件処分の違法をいうことは許されないものというべきである。」

4. わが国社会保障制度における外国人適用

社会保障上の権利を外国人にも認めるべきだとする内外人平等待遇の原則は、国際交流の拡大、特に労働力の移動が増大するにつれ、国際的な原則として承認されつつある。社会保障に関する内外人平等を1国単独で認めるという形だけでなく、2ヵ国あるいは数ヵ国が条約を結んで相互に認め合ったり、国連やILOの条約や宣言の中でこの原則を規定しているものも数多くある¹³⁾。この後者の例としては、「何人も、社会の一員として、社会保障を受ける権利を有し」と規定した国連による「人権に関する世界宣言」やILOの諸条約¹⁴⁾

を挙げることができる。

わが国においても、大多数の社会保障法は外国人にも適用されていた。厚生年金保険法、健康保険法などの被用者保険各法、老人福祉法など社会福祉各法、結核予防法などの衛生各法などがその例である。

しかし、整備法が施行された昭和53年1月1日までは、例外的に、①国民年金法、②児童手当法、③児童扶養手当法、④特別児童扶養手当等の支給に関する法律、⑤生活保護法¹⁵⁾は外国人に適用されていなかった。

なお、国民健康保険法はその施行規則（昭和33年厚生省令第53号）に基づき、市町村の条例で外国人適用の有無を定めることができた。

ところで、昭和50年のインドシナ3国（ベトナム、ラオス、カンボジア）における政変に伴い大量の難民が発生し、これら3国から陸路または海路を通じて国外へ流出したインドシナ難民の受け入れが昭和50年代を通じて国際的な大問題となった¹⁶⁾。わが国も一応の措置を講じたが、国際世論は必ずしもわが国の対策に十分納得せず、いわゆる難民条約¹⁷⁾を批准して国内体制を整備することが外交上要請されるようになってきた。

ところが、この難民条約には社会保障に関する内外人平等待遇の原則が規定され¹⁸⁾、批准した場

15) しかし、予算措置により外国人に対しても生活保護と同じ給付が行われていた（昭和29年5月8日付厚生省社会局長通知社発第382号「生活に困窮する外国人に対する生活保護の措置について」）。

16) インドシナ難民問題については、行政管理庁行政監察局「難民行政監察結果報告書」昭和57年7月および色摩力夫「インドシナ難民対策の現状と課題」『ジュリスト』No. 781, 昭和58年1月1日号、参照。

17) 第2次世界大戦前後の政治的、社会的変動のため大量の難民が発生したことを契機に、その保護を図り、問題解決のための国際協力を促進することを目的として1951年7月国連で採択された「難民の地位に関する条約」および保護の対象となる難民の範囲をさらに拡大することを目的として、1967年1月UNHCR（国連難民高等弁務官）によって作成された「難民の地位に関する議定書」を指す。

18) 同条約第24条第1項は「締約国は、合法的にその領域内に滞在する難民に対し、次の事項に関し、自国民に与える待遇と同一の待遇を与える。」と規定し、その(b)項に「社会保障（業務災害、職業病、母性、疾病、廃疾、老齢、死亡、失業、家族的責任その他国内法令により社会保障制度の対象とされている給付事由に関する法規）」が掲げられていた。

13) 社会保障研究所編「年金改革論」東京大学出版会、昭和57年のpp. 159-185「第7章 社会保障の外国人適用と年金の通算」参照。

14) 例えば、「社会保障の最低基準に関する条約」（第102号）第68条第1項は、「外国人居住者は、自国民居住者と同一の権利を有する。」と規定している。また、「社会保障における内国民及び非内国民の均等待遇に関する条約」（第118号）は、まさに内外人平等待遇のための条約である。

合上述の国民年金法等と抵触するおそれがあった¹⁹⁾。

このため、難民条約の批准に際し、国内社会保障法制との抵触を避けるため、政府は次のいずれの措置をとるかの選択を迫られた。

(1) 社会保障への内外人平等待遇を規定している難民条約第24条等を留保して批准する²⁰⁾。

(2) 社会保障法令を難民についてだけ適用できるように改正し、難民条約は留保なしに批准する。

(3) 社会保障法令を外国人全般に適用できるように改正し、難民条約は留保なしに批准する。政府部内の検討の結果、国民健康保険については(2)案、その他については(3)案でいくことが決定され、所要の法令の整備がなされた²¹⁾。

したがって、難民条約への加入を契機として初めて、わが国の社会保障制度において内外人平等取扱いの原則が確立されたといえる²²⁾。

しかしながら、国民年金法等が外国人にも適用されるのは難民条約が発効した昭和57年1月1日以後とされ、その日前の分について遡及して給付が行われたり、被保険者資格が認められたりすることはない。したがって、本件訴訟の原告のようなケースについては救済されず、老齢年金の支給を受けることができない。また、国民年金への外国人の加入は、国民年金法施行のときのような経過措置が設けられなかったため、実質上35歳より若い者に限られ²³⁾、原告のように60歳を超えている者は今から加入することもできない。さらに、老齢福祉年金についても、日本国民に対する新規裁定が昭和56年3月ではほぼ終了したこともあり、外国人には全く支給されない扱いとなっている。

しかし、これらはいずれも経過的な問題であり、時の推移に伴って内外人平等が社会保障の分野において完全に実現することになった。

(ほり かつひろ・社会保障研究所主任研究員)

19) 憲法第98条第2項は、「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする。」と規定している。

20) 難民条約第42条第1項は、「いずれの国も、署名、批准又は加入の際に、……この条約の規定について留保を付することができる。」と規定している。

21) 国民年金法、児童手当法、児童扶養手当法および特別児童扶養手当等の支給に関する法律については、「難民の地位に関する条約等への加入に伴う出入国管理令その他関係法律の整備に関する法律」により、昭和57年1月1日から国籍要件が撤廃された。

国民健康保険法については、その施行規則が「国民健康保険法施行規則の一部を改正する省令」(昭和56年厚生省令第66号)により改正され、昭和57年1月1日から難民は同法の適用を受けることとなった。

なお、生活保護法については、従来から予算措置により同法と同じ給付が外国人に対しても行われているため、難民条約の内外人平等待遇を規定している第23条に抵触しないと解釈され、同法の国籍要件は撤廃されなかった。

22) わが国は、いわゆる国際人権規約A規約「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約」(昭和54年条約第6号)を批准しており、その第9条は「この規約の締約国は、社会保険その他の社会保障についてのすべての者の権利を認める。」と規定しているが、同条約第2条第1項の規定によりその権利を漸進的に達成すれば足り、即時に内外人平等待遇を実現しなくても同条約違反とはならないと解釈されている。

また、ILO 102号条約は上記注14)でも述べたように、第12部第68条で内外人平等待遇を規定しているが、わが国は、部門別批准を認めている同条約第2条(b)に基づき、第3部ないし第6部だけ批准し、第12部は批准していない。したがって、難民条約の批准前はこの原則は法規範になっていなかった。

23) 20歳以上60歳未満の外国人は国民年金の被保険者となるが、老齢年金の受給資格として25年の加入を必要とするため、実質上35歳以上の人は加入しても老齢年金の受給資格が得られない。したがって、35歳以上の外国人は国民年金法第10条に基づく任意脱退をすることになる。