

社会 保 障 法 判 例

堀 勝 洋

障害福祉年金の国籍要件が憲法や条約などに違反しないとされた事例（塩見訴訟上告審判決）

最高裁判所第1小法廷平成元年3月2日判決（昭和60年（行ツ）第92号
国民年金裁定却下処分取消請求上告事件）

I 事実の概要

1 上告人X（原告，控訴人）は，昭和9年6月25日大阪市で出生し，幼少のころ罹患したはしかによって失明し，経過的障害福祉年金の廃疾認定日¹⁾である昭和34年11月1日において，1級に該当する程度の廃疾の状態にあった。Xは，昭和34年11月1日において韓国籍であったが，その後日本人の夫と婚姻し，昭和45年12月16日帰化によって日本国籍を取得した。

2 Xは，昭和56年法律第86号による改正前の国民年金法（以下「法」という。）81条1項の障害福祉年金の受給権者であるとして，被上告人Y（大阪府知事，被告，被控訴人）に対しその受給権の裁定を請求したが，Yは昭和47年8月21日同請求を棄却する旨の処分（以下「本件処分」という。）をした。本件処分の理由は，Xは昭和34年11月1日において日本国民でなかったから，法81条1項の障害福祉年金の受給権を有しないというものであった。

3 Xは，本件処分を不服として，大阪府社会保険審査官に対して審査請求をしたが，昭和47年11月30日棄却された。更に，Xは社会保険審査会に対し再審査請求したが，これも昭和48年7月31日棄却された。

4 そこで，Xは大阪地方裁判所に本件処分の取消しを求めて出訴した（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）が，同裁判所第2民事部は昭和55年10月29日原告の請求を棄却する旨の判決を下した（判時985号50頁）。

5 そこで，Xは大阪高等裁判所に控訴した（昭和55年（行コ）第52号）が，同裁判所第2民事部は昭和59年12月19日控訴を棄却した（判時1145号3頁）。

6 そこで，Xは最高裁判所に上告した（昭和60年（行ツ）第92号）が，同裁判所第1小法廷は平成元年3月2日，以下の判旨のとおり，上告を棄却した。

II 判 旨

1 「憲法25条は，いわゆる福祉国家の理念に基づき，すべての国民が健康で文化的な最低限度の生活を営みうよう国政を運営すべきこと（1項）並びに社会的立法及び社会的施設の創造拡充に努力すべきこと（2項）を国の責務として宣言したものであるが，同条1項は，国が個々の国民に対して具体的・現実的に右のような義務を有することを規定したものではなく，同条2項によって国の責務であるとされている社会的立法及び社会的施設の創造拡充により個々の国民の具体的・現実的な生活権が設定充実にゆくものである

と解すべきこと、そして、同条にいう『健康で文化的な最低限度の生活』なるものは、きわめて抽象的・相対的な概念であって、その具体的内容は、その時々における文化の発達の程度、経済的・社会的条件、一般的な国民生活の状況等との相関関係において判断決定されるべきものであるとともに、同条の規定の趣旨を現実の立法として具体化するに当たっては、国の財政事情を無視することができず、また、多方面にわたる複雑多様な考察とそれに基づいた政策判断を必要とするから、同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・濫用と見ざるをえないような場合を除き、裁判所が審査判断するに適しない事柄であるというべきことは、当裁判所大法廷判決（昭和23年（レ）第205号同年9月29日判決・刑集2巻10号1235頁、昭和51年（行ツ）第30号同57年7月7日判決・民集36巻7号1235頁）の判示するところである。」

2 「本件で問題とされている国籍条項が憲法25条の規定に違反するかどうかについて考えるに、……法81条1項の障害福祉年金も、制度発足時の経過的な救済措置の一環として設けられた全額国庫負担の無拠出制の年金であって、立法府は、その支給対象者の決定について、もともと広範な裁量権を有しているものというべきである。加うるに、社会保障上の施策において在留外国人をどのように処遇するかについては、国は、特別の条約の存しない限り、当該外国人の属する国との外交関係、変動する国際情勢、国内の政治・経済・社会的諸事情等に照らしながら、その政治的判断によりこれを決定することができるのであり、その限られた財源の下で福祉的給付を行うに当たり、自国民を在留外国人より優先的に扱うことも許されるべきことと解される。したがって、法81条1項の障害福祉年金の支給対象者から在留外国人を除外することは、立法府の裁量の範囲に属する事柄と見るべきである。

また、経過的な性格を有する右障害福祉年金の給付に関し、廃疾の認定日である制度発足時の昭

和34年11月1日において日本国民であることを要するものと定めることは、合理性を欠くものとはいえない。昭和34年11月1日より後に帰化により日本国籍を取得した者に対し法81条1項の障害福祉年金を支給するための措置として、右の者が昭和34年11月1日に遡り日本国民であったものとして扱うとか、あるいは国籍条項を削除した昭和56年法律第86号による国民年金法の改正の効果を遡及させるというような特別の救済措置を講ずるかどうかは、もとより立法府の裁量事項に属することである。

そうすると、国籍条項及び昭和34年11月1日より後に帰化によって日本国籍を取得した者に対し法81条1項の障害福祉年金の支給をしないことは、憲法25条の規定に違反するものではないというべく、以上は当裁判所大法廷判決（昭和51年（行ツ）第30号同57年7月7日判決・民集36巻7号1235頁、昭和50年（行ツ）第120号同53年10月4日判決・民集32巻7号1223頁）の趣旨に徴して明らかというべきである。」

3 「国籍条項及び昭和34年11月1日より後に帰化によって日本国籍を取得した者に対し法81条1項の障害福祉年金を支給しないことが、憲法14条1項の規定に違反するかどうかについて考えるに、……法81条1項の障害福祉年金の給付に関しては、廃疾の認定日に日本国籍がある者とそうでない者との間に区別が設けられているが、前示のとおり、右障害福祉年金の給付に関し、自国民を在留外国人に優先させることとして在留外国人を支給対象者から除くこと、また廃疾の認定日である制度発足時の昭和34年11月1日において日本国民であることを受給資格要件とすることは立法府の裁量の範囲に属する事柄というべきであるから、右取扱いの区別については、その合理性を否定することができず、これを憲法14条1項に違反するものということとはできない。」

4 「さらに、国籍条項が憲法98条2項に違反するかどうかについて判断する。

所論の社会保障の最低基準に関する条約（昭和51年条約第4号。いわゆるILO第102号条約）68条1の本文は「外国人居住者は、自国民居住者と同

一の権利を有する。」と規定しているが、そのただし書は「専ら又は主として公の資金を財源とする給付又は給付の部分及び過渡的な制度については、外国人及び自国の領域外で生まれた自国民に関する特別な規則を国内の法令で定めることができる。」と規定しており、全額国庫負担の法81条1項の障害福祉年金に係る国籍条項が同条約に違反しないことは明らかである。また、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）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、これは、締約国において、社会保障についての権利が国の社会政策により保護されるに値するものであることを確認し、右権利の実現に向けて積極的に社会保障政策を推進すべき政治的責任を負うことを宣明したものであって、個人に対し即時に具体的権利を付与すべきことを定めたものではない。このことは、同規約2条1が締約国において「立法措置その他のすべての適当な方法によりこの規約において認められる権利の完全な実現を漸進的に達成する」ことを求めていることから明らかである。したがって、同規約は国籍条項を直ちに排斥する趣旨のものとはいえない。さらに、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（いわゆるILO第118号条約）は、わが国はいまだ批准しておらず、国際連合第3回総会の世界人権宣言、同第26回総会の精神薄弱者の権利宣言、同第30回総会の障害者の権利宣言及び国際連合経済社会理事会の1975年5月6日の障害防止及び障害者のリハビリテーションに関する決議は、国際連合ないしその機関の考え方を表明したものであって、加盟国に対して法的拘束力を有するものではない。以上のように、所論の条約、宣言等は、わが国に対して法的拘束力を有しないか、法的拘束力を有していても国籍条項を直ちに排斥する趣旨のものではないから、国籍条項がこれらに抵触することを前提とする憲法98条2項違反の主張は、その前提を欠くというべきである。」

III 解 説

1 はじめに

本件訴訟は、全盲の障害者であるXが、帰化により日本国籍を取得したにもかかわらず、廃疾認定日において日本国籍を有しなかったことを理由として、障害福祉年金の裁定請求が却下されたため提起されたものである。

本件訴訟の主たる争点は、障害福祉年金の国籍要件が憲法25条、14条1項及び98条2項並びに各種条約等に違反するかどうかということと、廃疾認定日を昭和34年11月1日に定めたことが憲法に違反するかどうかということである。しかし、下級審では、法81条1項自体には国籍要件が規定されていなかったため、同項の障害福祉年金を受給するために日本国籍が必要かどうかについても争われた。この後者の争点について本判決は、「法56条1項ただし書は廃疾認定日において日本国民でない者に対しては同条の障害福祉年金を支給しない旨規定しており、法81条1項の障害福祉年金の支給に関しても当然に法56条1項ただし書の規定の適用があるから、法81条1項の障害福祉年金は廃疾の認定日である昭和34年11月1日において日本国民でない者に対しては支給されないものと解すべきである。」と判示した。この争点については、本件訴訟の控訴審判決の評釈である堀(15)で詳細に解説したので、本稿ではこれ以上触れない。本稿では、障害福祉年金の国籍要件が憲法や条約に違反するかどうかという前者の争点につき、第2節以下で解説を加える。

法は、国民年金の被保険者を日本国民に限り（法7条及び9条）、また各種福祉年金の受給権者を日本国民に限っていた（法53条1項、56条1項及び61条）。このため、国民年金の国籍要件をめぐって、幾つかの訴訟が提起された。この塩見訴訟は障害福祉年金についてであるが、他は拠出制の国民年金に誤って加入した外国人の（通算）老齢年金についてのものである。

金(鉉)訴訟は、国民年金に10年10ヵ月加入した在日韓国人について、その被保険者資格を取り消

す処分の取消しを求めた訴訟である。豊田訴訟は、国民年金に5年間加入しいわゆる5年年金の支給裁定を受け、この支給裁定を取り消す処分の取消しを求めた訴訟である。この両訴訟の第1審判決（東京地裁民事第2部昭和57年9月22日判決²⁾・判時1055号7頁）は、被告社会保険庁長官の処分を違法違憲ではないと判示した。しかし、その控訴審判決（東京高裁第8民事部昭和58年10月20日判決³⁾・判時1092号31頁）は、原告は長年にわたって保険料を拠出し既に老齢年金の受給資格要件たる期間を満たしているなどとして、信義衡平の原則により社会保険庁長官の処分を取り消し、確定した。その後、この判決に基づき、誤って国民年金に加入した外国人についても、（通算）老齢年金の受給資格要件たる期間を満たしている者については、年金を支給する措置が採られた。

金(甲)訴訟は、通算老齢年金の受給資格要件を満たす前に被保険者資格を取り消されたため、被保険者資格の確認等を求めた訴訟である。その第1審判決（東京地裁民事第3部昭和63年2月25日判決⁴⁾・訟務月報34巻10号2011頁、判タ663号101頁）は、国民年金の保険料をさかのぼって還付するという国の取扱いが違法なものではないと判示し、確定した。

その後昭和50年代に入り、社会保険に関する内外人平等原則が規定された難民条約⁵⁾を批准せざるを得ない政治状況が生まれ、同条約の批准とともに「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。）が制定されて、昭和57年1月1日から法の国籍要件も撤廃された。ただし、外国人に国民年金法が適用されるのは、難民条約が発効した昭和57年1月1日以後に限られ、その日以前の分について外国人の被保険者資格が認められるという措置は講じられなかった。また、整備法附則5項は、「この法律による改正前の国民年金法による福祉年金が支給されず、又は当該福祉年金の受給権が消滅する事由であって、施行日前に生じたものに基づく同法による福祉年金の不支給又は失権については、なお従前の例による。」と規定したため、

本件訴訟のXについても障害福祉年金が支給されることにはならなかった。

その後、昭和60年改正によって、在日韓国人等の昭和56年12月31日以前の期間はいわゆるカラ期間（合算対象期間。老齢基礎年金の受給資格要件たる期間とは認められるが、その年金額を算定する期間とは認められない期間）として認められることになった（「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）8条5項10号、「国民年金法等の一部を改正する法律等の施行に伴う経過措置に関する政令」（昭和61年政令第54号）12条3号）。

2 国籍要件と憲法25条

上告人らは、原判決が憲法25条、14条1項、98条2項等の解釈を誤り同条に違反すると主張したが、本判決は同条に違反しないとした原審の判断を正当とし、上告を棄却した。本節では、障害福祉年金の国籍要件が憲法25条に違反するかどうかという問題を扱う。

まず、わが国の憲法、特に基本的人権の規定が、外国人に対しても適用されるかどうかという問題がある。憲法11条は、「国民は、すべての基本的人権の享有を妨げられない。この憲法が国民に保障する基本的人権は、侵すことのできない永久の権利として、現在及び将来の国民に与へられる。」と規定しており、ここでの国民とは日本国民を指すものと解されている（宮澤・芦部〔18〕192頁）。しかし、判例通説とも、憲法の「第三章 国民の権利及び義務」（10条～40条）の規定による基本的人権の保障は、権利の性質上日本国民のみを対象としていると解されるものを除き、わが国に在留する外国人に対しても等しく及ぶと解している（最高裁大法廷昭和53年10月4日判決・民集32巻7号1223頁）。これは、憲法の規定上「何人も」とあるのは外国人に対しても適用され、「すべて国民は」とあるのは外国人に対して適用されないとする文言説を排して、いわゆる権利性質説を採るものである。

それでは次に、社会保障の権利について規定した憲法25条の規定が、外国人に対しても適用され

るか否かが問題となる。この問題について本判決は、まず憲法25条の法的性格を検討しているが、それはⅡ判旨の1に引用したように、ほぼ堀木訴訟上告審判決（最高裁大法廷昭和57年7月7日判決・民集36巻7号1235頁）を踏襲するものである。すなわち、第1に、いわゆる食管法違反事件の最高裁大法廷判決（昭和23年9月29日判決・刑集2巻10号1235頁）を受け継いで、憲法25条が個々の国民に対して生存権の具体的請求権を与えたものでないことを判示している。第2に、同条1項の「健康で文化的な最低限度の生活」は抽象的・相対的な概念であるため、同条の趣旨に応じて具体的にどのような立法措置を講ずるかは、立法府の広い裁量にゆだねられているとするいわゆる「立法裁量論」を採っている。第3に、立法府の裁量が著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱・濫用とみざるを得ないような場合以外は、裁判所が審査判断するに適しないといういわゆる「明白の原理」を採っている。第4に、同条の1項と2項との関係については、1項が救済的施策、2項が防貧的施策であるとし、後者について立法府の広範な裁量を認めるいわゆる分離論を採ってはいない。しかし、1項が目的で2項がその手段だとする佐藤功的な一体論（佐藤〔9〕19頁）に依拠しているかどうかは必ずしも明確ではない。

以上のような憲法25条の法的性格の解釈を受けて、本判決は障害福祉年金の国籍要件が憲法25条に違反するかどうかについて検討している。この問題について本判決は、Ⅱ判旨の2に引用したように、①全額国庫負担の無拋出制の障害福祉年金については、立法府はもともと広範な裁量を有すること、②社会保障上の施策において在留外国人をどのように処遇するかは政治的判断によって決定でき、限られた財源の下で福祉的給付を行うに当たって自国民を在留外国人より優先することは立法府の裁量の範囲に属すること、③経過的な性格を有する障害福祉年金の給付に関し、廃疾認定日において日本国民であることを要するものと定めることは合理性を欠くものではないこと、④Xのような立場の者に特別の救済措置を講ずるかどうかは立法府の裁量に属することを理由として、

憲法25条に違反しないと判示した。

この外国人に憲法25条の規定が適用されるかどうかという問題について、学説の多くは適用されないと解してきた。例えば、宮澤〔17〕241頁は、次のように述べている。

「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利…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。日本が社会国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国家に属する。」

しかし、近年に至り、このような通説的見解に疑問を呈し、社会保障法上の国籍要件は憲法25条、14条1項等に違反するとする考えが提起されている。青柳〔1〕、小川〔4〕、河野〔5〕、高藤〔11〕〔12〕等であり、その主な論拠は次のようなものである。

- (1) 人間の尊厳や生存権の人類普遍性の観点から、外国人にも社会保障を受ける権利が与えられるべきである。
- (2) 社会保障における内外人平等原則は確立された国際規範であり、かつ、そのことを規定した国際人権規約、ILO第102号条約等を日本が批准している。
- (3) 外国人も社会の構成員であり、この社会構成員の連帯を基本原理とする社会保障にあっては、外国人も社会保障を受ける権利がある。
- (4) 外国人も納税しているため、その財源から支出されている社会保障を受ける権利がある。
- (5) アメリカの最高裁において、外国人を差別する立法がアメリカ憲法の平等条項違反とされている。

以上のような論拠はそれなりに説得力を有するものではあるが、それでもそれぞれ以下のような疑問がある。まず、(1)については、人間の尊厳というような理念は日本国内にいる外国人のみな

らず国外にいる外国人へも適用され、したがって、このような理念を持ち出すと全世界の人間に日本国民と同じような社会保障の権利を保障する必要がでてこよう。しかし、世界国家、世界連邦が成立しているならともかく、一定の秩序の下にはあるがまだ国益を追うことが認められ、主権国家・国民国家が厳然と存在している現状においては基本的にそれぞれの国家が自国民に対し社会保障権を保障する義務を負うと考えるべきであろう。この意味では、社会構成員たる外国人に社会連帯の考えから社会保障の権利を与えるべきであるとする(3)の方が、説得力がある。

次に、(2)については、社会保障における内外人平等原則は、現在では少なくとも先進国においては確立されたと考えられるが、それは歴史的に形成されてきたものであり、日本国憲法が成立した当時においては国際規範として全世界的に確立してはいなかったと考えられる。そうすると、日本国憲法が制定された当時における国籍要件は合憲であり、内外人平等原則が確立された時点で違憲となると解釈するのであるだろうか。そして社会保障における内外人平等原則が全世界的に確立されたのはいつの時点なのか、国民年金法が成立した昭和34年の時点においてはどうかであったのかというようなさまざまな疑問が湧いてくる。同じことは、昭和51年に批准されたILO第102号条約や昭和54年に批准された国際人権規約についてもいうことができ、同条約の批准とともに、社会保障法上の国籍要件が違憲となると解釈するのであるか⁶⁾。逆にいうと、同条約が批准される前の国民年金法の国籍要件は合憲であり、したがって本件塩見訴訟の原告人の主張は失当ということになるのであるだろうか。

次に、(3)については、高藤[11]91頁は短期的・一時的滞在の外国人も社会構成員に含めているが、果たして妥当であろうか。特に年金保険のように、長期にわたる権利義務関係を生じさせるものについては、一時滞在外国人を日本国民と同じように扱うという考えは妥当性を欠くように思われる。

次に、(4)についても、一時滞在外国人は僅かの間接税を納付するのみであるので、特に公費

負担による社会保障の権利を与える根拠は薄いというべきであろう。

最後に、(5)については、そもそも諸外国とは法体系・法制度や法解釈の考え方が異なり、特にアメリカは移民国家であるという特殊事情がある。したがって、アメリカの判例は、わが国の憲法の解釈上の指針となるものでなく、単なる参考にしかすぎないと考えられる。

この国籍要件と憲法25条との関係についての筆者の基本的な考えを簡潔に述べると、次のとおりである。

(1) まず、外国人にわが国の社会保障を適用すべきかどうかという政策の問題と、社会保障法上の国籍要件が憲法に違反するかどうかという解釈の問題とは、当然のことながら分けて考えるべきである。筆者は、政策論の次元では、わが国の社会保障法の性質、外国人の態様等からみて可能な限り、外国人に対してもわが国の社会保障が適用されるべきであると考えている。

(2) 次に、解釈論の次元では、本塩見訴訟上告審判決の採ったいわゆる憲法25条の立法裁量論は、基本的には妥当であると考え(ただし、憲法25条1項の最低生活保障に関する立法は、それ以外の社会保障立法と比較して、立法府や行政府の裁量は狭くなると考え(同旨青柳[1]11頁)、この意味で同判決と全く同じ立場に立つというわけではない)。したがって、社会保障法の国籍要件が立法府の裁量権を逸脱・濫用したといえるほどに著しく合理性を欠くものであるかどうかということが、憲法25条違反になるかどうかの基準になると考える。

(3) 社会保障法上の国籍要件が著しく合理性を欠くかどうかを判断するに当たっては、①外国人の態様、②当該社会保障制度の性格、③相互主義、④社会保障における内外人平等原則の国際規範としての確立の状況等の要素を考えることが重要であると考え。以下、順次これを検討する。

(4) まず、①については、一概に外国人と

いっても、旅行者等の一時滞在者、無国籍者、難民、不法就労者、合法的就労者、日本国民の配偶者、定住者等とさまざまな態様のものがあり、これを一括して論ずることは適切ではない。例えば、一時滞在外国人に社会保障を適用しなくても、著しく合理性を欠くとはいえないであろう。

(5) 次に、②については、同じ社会保障といっても、長期的な権利義務関係が生ずる年金制度や、短期的な医療保険や公的扶助のようなものがある。25年の加入を要件とする国民年金法や厚生年金保険法を一時滞在外国人に適用しないとしても、著しく合理性を欠くとはいえないであろう。また、社会保障には拠出を要件とするものと無拠出の給付があるが、無拠出の給付については納税しない外国人に支給しないとしても、著しく合理性を欠くことにはならないであろう。

(6) 次に、③については、発展途上国をも含めて考えると、世界各国の社会保障の仕組み、水準等に相当な格差があるとともに、内外人平等原則が確立していない国も相当数存在する。そうすると、わが国が外国人に対してかなり手厚い社会保障給付を行うにもかかわらず、日本国民がその外国で社会保障給付を全く受けられなかったり、極めて低い水準の給付しか受けられない場合が生ずる。このような状況の下では、相互主義を条件にわが国が社会保障の給付を行ったとしても、必ずしも著しく合理性を欠くことにはならず、それは立法裁量の範囲に属するとみるべきであろう。

なお、「社会保障における内国人及び非内国人の平等待遇に関する条約」(いわゆるILO第118号条約)は、まさに社会保障における内外人平等原則を定めた条約であるが、その3条3で相互主義(均等主義)が規定されている⁷⁾。また、ILO第102号条約の68条2も、「被用者を保護対象者とする拠出制の社会保障制度においては、当該部の義務を受諾した他の加盟国の国民である保護対象者は、その部に關して自国民と同一の権利を有する。ただし、

この2の規定の適用については、相互主義を規定する二国間又は多数国間の協定の存在を条件とすることができる。」と規定している。

(7) 次に、④については、現在では少なくとも先進国においては社会保障における内外人平等原則が確立したと考えられ、またわが国は内外人平等原則を規定するILO第102号条約や国際人権規約を批准している。したがって、現在の時点において社会保障法に国籍要件を設けることは合理性を欠くと考えられるが、国民年金法が制定された昭和34年においては、国籍要件を設けても著しく合理性を欠くものでなかったと考えられる。

(8) 以上の(4)～(7)を総合的に考えると、障害福祉年金の国籍要件は少なくともその制定当時においては、著しく合理性を欠くものであったとはいえないと考えられる。

本塩見訴訟上告審判決は、前述したように、筆者の上記の理由とは若干異なるものの、障害福祉年金の国籍要件は著しく合理性を欠くものではなく、立法府の裁量の範囲に属し、したがって憲法25条に違反するものではないと判示した。また、金(鉉)訴訟・豊田訴訟の第1審及び控訴審判決並びに金(甲)訴訟第1審判決のいずれも、法の国籍要件自体は憲法25条に違反しないと判示している。

3 国籍要件と憲法14条1項

憲法14条1項は、「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。本条については、「国民と外国人とのあいだにも、事情の許すかぎり、本条の原則が認められるべきことは当然である。」(宮澤・芦部[18]205頁)とされる。そこで、障害福祉年金を外国人に支給しないことが、この憲法14条1項に違反するかどうか問題となる。

まず、本判決は憲法14条1項について、「右規定は合理的理由のない差別を禁止する趣旨のものであって、各人に存する経済的、社会的その他種々の事実関係上の差異を理由としてその法的取扱い

に区別を設けることは、その区別が合理性を有する限り、何ら右規定に違反するものではない」と判示しているが、これは最高裁の確立した判例である（最高裁大法廷昭和39年11月18日判決・刑集18巻9号579頁，同昭和39年5月27日判決・民集18巻4号676頁）。

したがって、障害福祉年金の支給に関し法は日本国民と外国人の間に区別を設けていたが、この区別が合理性があるかどうか憲法14条1項違反になるかどうかの基準となる。本上告審判決は、Ⅱ判旨の3に引用したように、それは立法府の裁量の範囲内にあり、合理性を否定することができないとして、違憲の主張を退けている。

筆者も、前節で検討したように、障害福祉年金の国籍要件は必ずしも合理性を欠くとは考えず、本判決は妥当であると考え。金(鉉)訴訟・豊田訴訟第1審判決及び控訴審判決並びに金(甲)訴訟第1審判決のいずれも、法の国籍要件は憲法14条1項に違反しないと判示している。

4 国籍要件と憲法98条2項

憲法98条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。」と規定しているが、条約の法規範性についてはさまざまな意見に分かれている（小林直樹〔7〕519頁以下）。まず、国内法と国際法とをひとつの統一的な法秩序をなすものとしてとらえる一元論と、それぞれ異なった妥当根拠に立つ独立・別個の法秩序だとみる二元論の立場がある。この一元論の立場を採るにしても、国内法と国際法のどちらに優位が認められるかによって、国内法優位説と国際法優位説に分かれる。更に、憲法と条約との関係についても、憲法優位説と条約優位説に分かれている。

本稿では、これらの問題に立ち入らず、障害福祉年金の国籍要件が条約等に違反するかどうか、ひいては憲法98条2項に違反するかどうかを検討する。

本上告審判決は、Ⅱ判旨の4に引用したように、わが国が批准した条約とそうでない条約や権利宣言等に分け、後者は法的拘束力を有するものでは

ないとして、同条約等違反ひいては憲法98条2項違反の主張を退けている。この判示事項は妥当である。

次に、わが国が批准した条約のうち内外人平等原則を規定しているいわゆるILO第102号条約と国際人権規約について、本判決は検討している。これらについて、以下詳しく解説したい。

まず、ILO第102号条約「社会保障の最低基準に関する条約」（昭和51年条約第4号）の68条1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。しかし、同項ただし書は、「専ら又は主として公の資金を財源とする給付又は給付の部分及び過渡的な制度については、外国人……に関する特別な規則を国内の法令で定めることができる。」と規定している。本上告審判決は、このただし書があることを理由に、全額国庫負担の障害福祉年金の国籍要件が同条約に違反しないと判示している（Ⅱ判旨の4）。

この判旨は妥当であるが、更にもうひとつ次のような理由を付け加えることができよう。すなわち、この条約はその2条(b)で部門別批准を認めているが、わが国は第3部（傷病給付）、第4部（失業給付）、第5部（老齢給付）及び第6部（業務災害給付）しか批准しておらず、第9部（廃疾給付）は批准していない。したがって、障害福祉年金を外国人に支給しないこととしても、同条約違反の問題は生じないと考えられる⁸⁾。

次に、国際人権規約は、A規約（社会権規約）と呼ばれている「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）と、B規約（自由権規約）と呼ばれている「市民的及び政治的権利に関する国際規約」（昭和54年条約第7号）に分かれている。このA規約の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、2条2で「この規約の締約国は、この規約に規定する権利が人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位によるいかなる差別もなしに行使されることを保障することを約束する。」と規定していることから、障害福祉年金の国籍要

件がこの規定に抵触するかどうか問題となる。しかし、本上告審判決は、本規約が社会保障についての「権利の実現に向けて積極的に社会保障政策を推進すべき政治的責任を負うことを宣明したものであって、個人に対し即時に具体的権利を付与すべきことを定めたものではない。」として、本規約が障害福祉年金の国籍条項を直ちに排斥する趣旨のものではないと判示した。そして、本判決はその根拠として、A規約の2条1を挙げている。

この2条1は「この規約の締約国は、立法措置その他すべての適当な方法によりこの規約において認められる権利の完全な実現を漸進的に達成するため、自国における利用可能な手段を最大限に用いる」と規定しているが、この「漸進的に達成する」の意義について、高野〔10〕397頁は次のように解釈している（高藤〔11〕84頁は、この解釈に賛成している）。

「各社会権的人権は、締約国の状況いかんによって必ずしも完全なものでなく、不完全であることが許容されるが、不完全ならば不完全なりに、人種、性、言語、宗教、国民的出身……その他による差別をすることは許されない。すなわち、漸進的達成は各社会権的人権についての問題であって、具体的人権における差別禁止までが漸進的達成（差別はあっても漸進的に除去）であってよいのではない。権利の実現が不完全であっても、それはすべての者に差別なく平等に適用されなければならない。差別が許容されるのは、外国人について、経済的性質の社会的人権に関して、発展途上の締約国の場合に認められるもの（社会権規約2条3項の特則）だけである。」

しかし、A規約の2条1を素直に読む限り「漸進的に達成する」の解釈についてこのような限定をし、即時に社会保障における内外人平等を達成すべき法的義務を負うという解釈を採れるかは疑問である。むしろ、本上告審判決が判示したように、社会保障のあらゆる面で漸進的に改善すべき義務を負わせたと解すべきではなかろうか。日本国政府は社会保障法の国籍要件を漸進的に撤廃すれば足りると解釈して本規約を批准したと伝えられており、現に本規約の批准の約2年後に国籍要

件を撤廃しているのである。

なお、たとえ障害福祉年金の国籍要件が本規約に違反するとしても、それは本規約が発効した昭和52年2月2日以降のことであり、昭和34年11月1日における国籍要件が問題となっている本件訴訟においては、本規約違反の問題は生じないと考えられる。

また、国際条約としての本規約が直接法的拘束力をもつかどうかという問題がある。すなわち、条約には、その内容がそのまま国内法と同様に通用せしめられるいわゆる self-executing な条約と、国内的にその内容を実施するには立法手続きを要するいわゆる non-self-executing な条約がある（小林直樹〔7〕533頁）。本件訴訟の控訴審判決は国際人権規約A規約を後者と解したし、高藤〔12〕27頁も次のように述べ同様に解している⁹⁾。

「国際条約たるA規約の直接的、国内法的効力として導くことは無理である。条約の国内的効力については議論のあるところであるが、私見としても既存の法律に対し、それが抵触することとなった条約が直接的にかつ当然に改廃の効力があるとまでは解しがたい。条約上の義務を負った国の立法改正作業の媒介によって国内法上の効力が生ずるとみなければならない。」

以上のように解すると、障害福祉年金の国籍要件は、それが撤廃された昭和57年1月1日前までは有効であったということになろう。

注

- 1) 「廃疾認定日」や「廃疾」という用語は、「障害に関する用語の整理に関する法律」（昭和57年法律第66号）により、昭和57年10月1日から「障害認定日」や「障害」という用語に改められた。しかし、本件訴訟はこの法律による改正前の国民年金法をめぐる争いなので、本稿では改正前の用語を用いた。
- 2) この評釈として、小林武〔8〕及び堀〔13〕がある。
- 3) この評釈として、荒木〔2〕及び堀〔14〕がある。
- 4) この評釈として、高藤〔12〕及び堀〔16〕がある。
- 5) 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」及び保護の対象となる難民の範囲を更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。わが国は、前者については昭和56年条約第21号として、後者については昭和57年条約第1号として批准し、昭和57年1月1日から発効した。

前者の24条1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)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)」が掲げられている。

6) 言い換えると、憲法に外在的な事情によってその解釈を変えていくという立場を採るのであろうか。この問題について、高藤[11]96頁は、「人権保障という人類普遍の根本規範の場合、やはり改憲措置がとられるべきであるが、ただ、憲法25条との関係では、本文に述べたような解釈変更によって条約との適合性の維持は可能と解する。」と述べている。更に、この問題は条約がself-executingであるかどうかによっても左右されようが、これについては後掲の注9)をも参照されたい。

7) ただし、この相互主義はglobal reciprocityであり、加盟各国が批准した社会保障の各部門ごとの相互主義(branch by branch reciprocity)ではなく、加盟国が批准した部門全部について加盟国民に平等待遇を与えなければならない(後藤[6]23頁、高藤[11]39頁、43頁、45頁等を参照)。

8) なお、第5部(老齢給付)をわが国は批准したが、当時国民年金法には国籍要件が設けられていた。しかし、わが国がILO第102号条約を批准するに当たって考慮されたのは、健康保険法、雇用保険法、厚生年金保険法及び労働者災害補償保険法の4法であり、これらはいずれも外国人についても日本国民と同様に取り扱っており、特段の問題はないと解された。

9) 高野[10]62頁は、条約の国内的効力について、「条約はひとたび成立すると、その当事国を法的に拘束しその権利義務関係を形成するが、その国の国民を直接に法的に拘束しその権利義務を直接に発生させることは、原則としてない。その国の行政機関あるいは裁判所も直接に条約を国民関係に適用するように義務づけられることはないし、またはそれらの機関がそのような適用の権能を国内法上認められることも必ずしもない。総じて、条約の効力は、当事国に及ぶだけで、その国内関係を条約として直接に規律することはない。」と述べている。ただし、同書の63頁では、国際労働条約、人権条約などは国内生活関係の具体的規律をそのまま条約の規定内容としているものが多く、このような条約は裁判所を通じてそのまま国内法的に実施することが可能である、

と述べている。

引用文献

- [1] 青柳幸一「外国人と社会保障法上の権利」『ジュリスト 昭和63年度重要判例解説』平成元年6月10日(臨時増刊号)。
- [2] 荒木誠之「国籍と年金受給権——金訴訟控訴審判決の意義」『ジュリスト』No. 804, 昭和58年12月15日。
- [3] 小川政亮『家族・国籍・社会保障』, 勁草書房, 昭和39年。
- [4] 小川政亮「社会保障と国籍」『法律時報』53巻7号, 昭和56年6月。
- [5] 河野正輝「外国人と社会保障——難民条約関係整備法の意義と問題点——」『ジュリスト』No. 781, 昭和58年1月1日。
- [6] 後藤勝喜「ILO118号条約の法理と意義」『週刊社会保障』No. 1544, 平成元年7月17日。
- [7] 小林直樹『〔新版〕憲法講義 下』, 東京大学出版会, 昭和56年。
- [8] 小林武「国民年金法と日本国籍を有しない者の国民年金被保険資格取得の有無」『判例評論』291号, 昭和58年5月1日。
- [9] 佐藤功「障害福祉年金と児童扶養手当の併給禁止の違憲性——堀木訴訟」『別冊ジュリスト No. 56 社会保障判例百選』, 昭和52年12月。
- [10] 高野雄一「全訂新版国際法概論 上」, 弘文堂, 昭和60年。
- [11] 高藤昭「国際法規範からみたわが国社会保障法の国際化の現状と課題——国際的「連携」を中心として——」『社会労働研究』第35巻第1号, 昭和63年7月。
- [12] 高藤昭「判例にあらわれた外国人に対する社会保障法上の基本的問題」『判例タイムズ』No. 678, 昭和63年12月15日。
- [13] 堀勝洋「社会保障法判例」『季刊・社会保障研究』Vol. 18, No. 4, Spring 1983。
- [14] 堀勝洋「社会保障法判例」『季刊・社会保障研究』Vol. 19, No. 4, Spring 1984。
- [15] 堀勝洋「社会保障法判例」『季刊・社会保障研究』Vol. 21, No. 1, Summer 1985。
- [16] 堀勝洋「社会保障法判例」『季刊・社会保障研究』Vol. 24, No. 4, Spring 1989。
- [17] 宮澤俊義『憲法Ⅱ』, 有斐閣, 昭和49年(新版再版)。
- [18] 宮澤俊義・芦部信喜補訂『全訂日本国憲法』, 日本評論社, 昭和53年(第2版(全訂版))。

(ほり・かつひろ 社会保障研究所調査部長)