

《判例研究》

老令福祉年金における夫婦受給制限は、
憲法14条1項に違反するか

東京地裁昭和43年7月15日判決一請求認容
(判例時報523号)

松 嶋 由 紀 子

〔事 実〕 「争いのない事実」 原告Xは、昭和40年1月18日70才に達したので、国民年金法80条2項の規定に基づき、老令福祉年金の受給資格を取得し、北海道知事が受給権の裁定をした結果、同年2月から老令福祉年金の受給権を有するようになったこと。ところがXには配偶者Aがあり、Aは昭和38年3月以降老令福祉年金の支給を受けているため、右裁定と同時に法79条の2第5項の規定に基づき、年金額から3,000円に相当する部分の支給停止決定をなし、右決定は受給権の裁定通知にあわせて昭和40年3月25日Xに通知されたこと。支給停止決定により支給が停止された昭和40年2月から昭和42年4月までの老令福祉年金の支給決定額が金6,750円であること。

「原告の主張」 夫婦受給制限の規定は、老令者が夫婦者であって、夫婦ともに老令福祉年金の支給を受ける場合には単身で支給を受ける場合にくらべ、それぞれ金3,000円の支給を停止することを定めるものであるが、このような規定は夫婦者である老令者を不当に単身老令者と差別するもので憲法14条に違反し無効であり、したがってこれに基づく支給停止決定も無効である。

「被告の主張」 社会保障制度は、各国においてその社会情勢、国家経済の基盤のうえでその財政的能力を勘案して、可能な限り実施されるべきものである。老令福祉年金もその例外ではない。すなわち限られた財政のもとで、より多くの老令者のために、生活保護の如き救済的制度としてではなく、老後の

判 例 研 究

福祉の一助とすることによって、老令者の日々の生活に潤いを与えるために支給されるもので、制度上、個人の貯蓄、社会情勢に即応する程度の扶養、親族の扶養または公的扶助があることを前提として、老令者の所得の一部を保障しようとするもので、いわば補充的性格を有するものである。共同生活を営む場合に共同生活に由来する生活費の共通部分については、費用の節約がなされることは公知の事実で、生活費の一部に充当せられるべき老令福祉年金についても同じことがいえる。したがって、単身生活者を基準に設けられた老令福祉年金の額を、夫婦がともに同年金の支給を受けることができる場合に、この共通部分の調整をはかることによって単身生活者と夫婦共同生活者とに対する支給の間の均衡をはかろうとする夫婦受給制限の制度は合理的で憲法14条の禁止する不合理な差別的取扱をするものではない。

〔判決理由〕 老令福祉年金における夫婦受給制限の規定が憲法14条に違反するかどうかを次の三点にわけて判断した上で、結局、憲法違反で無効とし、原告の請求を認容した。

(1) 老令福祉年金の性格ならびに支給目的。立法の経過に徴するに、現行の老令福祉年金は国家予算の都合上、経過的な制度として認められたものすぎず、しかも社会保障制度審議会の答申案に比し、受給権者の範囲をいちじるしくせばめるものではあるが、しかしそれにもかかわらず、拠出制老令年金が全面的に実施されるまでの間、同年金に加入することも認められず、放置しておくことができない老令者（昭和36年当時55才以上であった老令者）のために、国がその生活費の面例をみるという老令者に対する公的扶助的性格の強いものであることは否定できない。

(2) 老令者の生活ならびに生活費の実態。（証拠を総合すると）老令福祉年金の受給者は、その大部分が老令者本人に生活能力が極めて乏しく、低所得者階級である子供ら（法79条の2第6項によって準用される66条）の世帯の一員としてその扶養を受けることによって世帯主である子供らの生活を強く圧迫し、そのために子供らに気がねをしてみじめな生活を送っていること、さらに、かかる生活上の圧迫が老令者が一人である場合よりも夫婦そろって二人である場合に一層深刻であることも推認するにかたくない。

(3) 夫婦受給制限制度に合理性があるか。現行の老令福祉年金は、経過的制度として、しかも所得による支給制限にふれない範囲の老令者に対し農村四級地区における最低生活費のおよそ半額（当初月額1,000円、40年、41年において月額1,300円、昭和42年において月額1,500円）を支給しようとするものであって、法1条が掲げる憲法25条2項の理念からみれば極めて不十分であるとはいえ、そのこと自体は、社会福祉の促進、公衆衛生、生活環境の改善等国民一般の生活の必須的な側面において施策すべきことの多いわが国の社会情勢と先進諸国に比し必ずしも潤沢とはいえない国家財政の事情とにかんがみ、やむをえないというべきであろうが、しかし、だからといって、国家予算の都合から老令福祉年金の受給対象者が夫婦者であるか単身者であるかによってその支給額を差別することまでも許されるというべきではない。前示のとおり、憲法14条は、老令年金のような無拠出で国から支給される経済的利益についても平等であることを国民の基本的な人権として保障し、差別すべき合理的な理由があることを認められない限り差別することを禁止していると解されるからである。ところで被告は、夫婦が健在であるとすれば、その共同生活に由来する共通部分について費用の節約がなされうことは公知の事実であり、生活費の一部に充当せられるべき老令福祉年金についても同じことがいえるから年金額を定める場合に、このことを加味するのは合理的である旨主張し、夫婦の共同生活に由来する共通部分について費用の節約がなされうこと自体は理論として当然のことであるが、しかし他面、老令者夫婦が共同生活する場合における生活費が単身である場合のそれに比しはるかに嵩むことは経験則上だれもが知るところであって、老令者を抱えた低所得者階層の扶養義務者の生活を圧迫し、夫婦者の老令者が単身の老令者より一層みじめな生活を送っていることは前示のとおりであるから、かような老令者の生活の実態にかんがみると、夫婦者の老令者の場合に理論のうえで生活の共通部分について費用の節約が可能であるからといって支給額が上記のような最低生活費（農村四級地区の最低生活費）のほとんど半額にすぎず、前記老令福祉年金制度の理想からすれば余りにも低額である現段階において、夫婦者の老令者を単身の老令者と差別し、夫婦者の老令者に対して支給される老令福祉年金のうちさらに金3,000円（月額250円）の支

判例研究

給を停止するがときは、国家の財政上の都合から、あえて老令者の生活実態に目を蔽うものとのそしりを免れないというべく到底、差別すべき合理的理由があるものとは認められない。

〔研究〕 判旨には賛成しがたい。

(一) 本件で最も問題となるのが、老令福祉年金の性格であることはいうまでもない。

老令福祉年金は、国民年金法による経過措置により、70才以上の老令者に国民年金制度による老令年金を特例として支給するものである(79条の2)。国民年金制度は、被用者保険の適用から除外されている一般国民を、社会保険の被保険者として、いわゆる国民皆保険を実現する目的で設けられたものであり、原則として、被用者保険の被保険者およびその扶養家族以外のすべてをその適用下におくことにしているが、明治44年4月1日以前の出生者は被保険資格を有しない(74条)ために上記の如き特例が設けられたわけである。

国民年金法に基く老令年金制度が、いわゆる社会保険の領域に属することはもちろんであるが老令福祉年金はどうであろうか。

社会保険法が、保険技術に媒介され、保険料＝保険給付の総体的な対価関係を軸とする生活保障の方法であり、公的扶助法が、無齟齬の生活保障の方法として、租税によって賄われるべき国家財政、地方財政の負担において行なわれると理解されるべきものである以上、老令福祉年金は、公的扶助の分野に含めしめられるものといわなければならない。それでは老令福祉年金は、公的扶助法の中でいかなる地位を占めるものと考えべきなのか。

この点に関し被告は、「老令福祉年金は個人の貯蓄、社会情勢に即応する程度の扶養親族の扶養または公的扶助があることを前提として、老令者の老後の所得の一助とすることによって老令者の日々の生活に潤を与えるために支給されるもの」であると主張したのに対し、判決では、「立法の経過に徴するに……拠出年金が全面的に実施されるまでの間老令年金に加入することも認められず、放置もしえない老令者のために国がその生活費の面倒をみるという老令者に対する公的扶助的性格の強いもの」で被告の主張は正当でないとしりぞけていることは前記の如くである。

ここで疑問を抱かされるのは、まず、判決が、老令福祉年金は、生活費の面倒をみるという老令者に対する公的扶助的性格が強いものであると断言していることである。前にも記したように、社会保障法の二体系中、社会保険が、保険料の支払いに対する保険給付による生活保障という構造をもち、公的扶助が無拠出の生活保障という構造をもつと理解する以上、老令福祉年金が、公的扶助の領域に属するとするのは当然で、判決の表現からみると、判決は、公的扶助制度はいわゆる救貧制度で、社会保険制度は生活上の余裕を与える制度であるとの前提で論ぜられているのではないかとの感を抱かせることである。しかも判決は立法の経過をのべて、その立法経過に徴してとことわって、前記のような結論を導き出している。しかしながら、判決が指摘したように老令福祉年金は、拠出制年金のほかに無拠出制年金を、老令者の生活費が保障されていると否にかかわらず、したがって世帯を単位とする生活保護法による生活扶助とは別に、老令者の専属的権利として、終身完全に保障する永続的の制度として設けるべきであり、無拠出年金は、将来あらゆる年金の中核をなすものとの構想のもとに、社会保障制度審議会がなした答申をもとに創設されたものである。もとよりその構想はくずれ、経過的の制度となり、所得による支給制限が付されることになったとはいいいながら、これは専ら国家財政上の都合によるものであって、老令福祉年金そのものの性格がかわったわけではない。すなわち老令福祉年金はあくまで無拠出の年金として、最低生活維持を直接の目的とする生活保護法に基く生活扶助とは別に、老令者の福祉のために支給されるものであり、その意味で、被告の主張——「老令者の老後の所得の一助とすることによって老令者の生活に潤いを与える」という——は正当であると考えざるをえない。

このように考えると、ごく大雑把ないい方をすれば、判決理由とは逆に老令年金は、その支給目的が、直接に最低生活維持のためのものでなく、それをこえた老令者の福祉のためのもの（生活の潤ともいいうるもの）であるからこそ単身者と夫婦者とを差別せねばならぬ合理的理由は存在しないと考えるべきである。もし老令福祉年金それ自身が、本来生活保護法による保護給付と同次元のものであるとするならば、年額 3,000 円が妥当であるか否かは別として、当

判 例 研 究

然本判決において論じられたような夫婦共通の生活費の部分が問題とされるであろうし、共通経費を認めることにより生ずる差別待遇が一がいに合理的根拠を欠くとはいえず、従って憲法14条の不合理な差別的取扱の禁止の規定に違反するとはいえないことになるという議論が成り立たないことはない。

もちろん現実に老令福祉年金が、右にのべたような本来の目的を果しえているかどうかは別である。そこにおいては、判決が指摘しているように「受給者は、その大部分が老令者本人に生活能力が極めて乏しく、低所得者層である子供らの世帯の一員としてその扶養を受けることによって世帯主である子供らの生活を強く圧迫し、そのため子供らに気兼ねをしてみじめな生活を送っていること、さらにこのような生活上の圧迫が老令者が一人である場合よりも夫婦二人である場合に一層深刻である」ことは想像に難くない。また老令福祉年金として支給される年金額も現在20,400円にすぎず、生活に潤を与えるに足る額とはとうてい考えられない。このように老令福祉年金が生活に潤いを与えるに足らずして、食べるための費用に繰り入れざるをえないのが実態であるとしても、それは生活保護の基準が低きにすぎあるいは他の生活保障手段の不備の故であって、当老令福祉年金の性格を左右するものではない。当該年金の性格を以上のように捉えることが許されるならば、老令者の生活やその生活費の実態に関する審理は本判決にとって意味のないことといえるのではあるまいか。

(二)ただ上述したところは単に形式的な議論にすぎず、更に立ち入った検討が必要である。すなわち、老令福祉年金は、資産調査を前提とし、困窮度如何を厳格な要件とする狭義の公的扶助制度とはことなり、たとえば児童手当等と同じく、広義の公的扶助制度に属するもので、同じく公的扶助の分野に属するといっても同一原理に服するものではない。この意味から無釀出制年金及び児童手当等は公的扶助・社会保険から区別し、社会扶助ないし社会手当として社会保障の一独立分野をなすものとする立場が確立されつつあるわけである。狭義の公的扶助は、補足的にせよ最低生活を維持せしめることを直接に目的として給付されるものであるから、その給付は、必然的に各人の生活条件をふまえて給付なされなければならない、その意味で狭義の公的扶助を支配するのは実質的平等の原理である。これに対して広義の公的扶助は必ずしも実質的平等の原理

に支配される必要はなく、その性質上むしろ形式的平等に則った給付方式がとられるのが本来あるべき姿である。そこで前述のような議論も出てくるのであるが、広義の公的扶助給付を導く原理が形式的平等であるからといって、形式的平等を破る給付方法が直ちに違法と考える必要はない。たとえば現に老令福祉年令の受給資格が一定以下の所得によって制限されているように、実質的平等を加味することは、違法とはいえない。形式的平等に徹底するか、実質的平等を加味するか、しないか、するとすればどのように加味するかは、それが直ちに違法の問題を導き出すものでなく、政策的当否の問題にすぎないと考えるべきである。したがって判決が老令福祉年令を生活保護給付と同一次元においてのみ議論を進め、夫婦の受給制限を憲法違反と断じた結論には賛成しがたいし、その判決理由に至ってはなおさらである。

(三) 現在、老令福祉年金の受給者は、約 266 万人で、中 54 万人余が夫婦受給者であり、受給制限をうけている。したがって本判決が与える影響は大きいといえる。もっとも厚生省は、来年度から、夫婦受給制限を撤廃する方針を固めているのでこの事件の控訴審の結果の如何にかかわらず、夫婦受給制限が憲法違反かどうかの問題自体は、おそかれ早かれ自然解消することになると思われる。

しかしながら、老令福祉年金を、単に経過的措置に基く暫定的制度としてではなく、無拠出年金の一典型として、社会保障制度の中に如何なる地位を占めさせるべきかは、今後に残された大きな問題たることを失わないのではあるまいか。社会保障制度において、社会保険制度及び広義の公的扶助制度が、国民の生存の保障という同一の終局的目的を果す上にそれぞれ如何なる役割を果すべきなのか。つとに吾妻光俊教授は、その「社会保障法(有斐閣)」の中で次のように指摘された。すなわち「社会保障法の全体系の構造としては、社会保険制度の拡充は、生活保護の必要性を縮小すると共に、生活保護制度の組織化は、社会保険法の領域をさん食するという関係を生ずる。しかし給付、反対給付の関係を前提とする社会保険は、その形態において、窮乏の除去に一定の限界をもち、また、生活保護の補足的性格は、組織的な生活保護の体制への障害となる。この意味に於て社会保険における給付、反対給付の関係を止揚すると

判 例 研 究

同時に、生活保護の組織化を試みる形態として、最近の諸外国の社会保障制度の中に次第に進出しつつある、いわゆる無拠出年金制度は、社会保障の体系に中心的地位を占めるものとして注目されるべきである」と。

国民年金法中には、わずかに経過的特例として副次的に設けられているにすぎない老令福祉年金制度であるが、社会保障体系中で重要な地位を占るものとして児童手当・家族手当等のいわゆる社会手当とよばれる給付を、賃金体系ともからみあわせて今後更に検討を要する問題と思われる。