

基礎年金下の併給調整の問題点と課題

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2017-10-03 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 田中, 明彦 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/2297/7523

基礎年金下の併給調整の問題点と課題

— 年金による最低生活保障確立のために —

地域社会環境学専攻

田中明彦

Issues and Problems on an Adjustment of Overlapping Benefits under the Basic Pension System

TANAKA Akihiko

ABSTRACT

The purpose of this paper is to consider the legality on an adjustment of overlapping benefits under the Basic Pension System.

The following issues are discussed:

1. The actual situation and the point at issue on an adjustment of overlapping benefits under the Basic Pension System.
2. The present state and history of provisions on an adjustment of overlapping benefits.
3. The unreasonableness of provisions on an adjustment of overlapping benefits.
4. Legal issues and problems on an adjustment of overlapping benefits.

はじめに

1959年の国民年金法（以下「国年法」という）制定による国民皆年金体制確立後、40年弱が経過した。2001年には40年加入者が出現する。91年度からは、65歳到達の本来分の老齢厚生年金・退職共済年金の受給者が発生し、それらの者が1階部分の老齢基礎年金を受給するようになったため、これ以降、老齢基礎年金の受給者が大幅に増加している¹⁾。このように、年金制度が成熟した状態にある。そして、年金の役割が増大している。高齢者についてみると、ほとんどが年金に依存している状況にある²⁾。さらに、高齢化と核家族化の進行により、「老後生活の支柱である公的年金制度はますます重要なものとなっている」³⁾。99年の年金財政再計算に伴う年金法改正に向けて、97年5月27日から厚生大臣の諮問機関である年金審議会での改正に向けた審議が始まっている。99年に予定されている改正は、今世紀最後の改正であり、21世紀

を迎えるにふさわしい制度改革が求められよう。

ここで、改めて、年金による保障の意味が問われなければならない。それは、皆年金を文字どおりに実現することに他ならない。皆年金といった場合、すべての者が年金の保障を受け得ること、そして、保障される水準が健康で文化的な意味での最低生活水準であることが重要である。しかし、年金制度における基底的制度である基礎年金の額は、生活保護法に基づく保護基準（生活扶助および住宅扶助）以下であり、最低生活保障にはほど遠い。しかも、複数の受給権をもち、それらの受給権を文字どおり実現できれば、最低生活を維持できる者も、併給調整により最低生活が保障されない現実がある。

併給調整は、85年の年金法改正による「一人一年金の原則」の導入によって、改正前に比べて一層強化されている。さらに、同改正は、保険料の大幅な引上げ・給付水準の大幅な引下げを伴っていたので、無年金者・低年金者等の問題が生じて

いる。

本稿は、年金による最低生活保障確立の観点から、年金による最低生活保障を阻害している併給調整の問題を検討するものである。本稿では、検討対象を国年法および厚生年金保険法（以下「厚年法」という）に限定し、各種共済組合法、児童扶養手当法、特別児童扶養手当等の支給に関する法律については今後の課題としたい。

I 基礎年金下の併給調整の実態と問題点

1 障害基礎年金と通算老齢年金との併給調整訴訟 — 宮岸年金訴訟

併給調整に関してさまざまな事件が生じている。年金による最低生活保障を阻害するという併給調整問題を象徴的に示す事件が宮岸年金訴訟（平9（行コ）37号事件）である⁴⁾。

年金担当窓口での2度の併給の確認をえて、85年4月分以降、障害福祉年金（86年4月以降は障害基礎年金に裁定替え）と厚年法上の通算老齢年金を5年にわたって受給してきた宮岸氏が、90年3月、社会保険事務所での住所変更を契機に、併給調整による5年前に溯った障害福祉・基礎年金の一部支給停止、障害基礎年金の過払金（180万円強）に対する一方的な内払調整がなされた事件である。法律上は、これらの年金が全額併給されないのである（国年法36条の2、1項および4項）。併給調整・内払調整処分の結果、生活保護の保護基準による最低生活費と同程度に過ぎなかった宮岸氏の年金月額が半分の約4.8万円となり、最低生活水準以下の生活に落ち込み、生活保護の受給を余儀なくされた。それらの処分を不服とし、併給調整・内払調整処分の取消しを求めて、審査請求・再審査請求したが、却下または棄却されたので、障害基礎年金支給停止処分の取消しを求めて提訴し、97年2月に東京地裁判決で請求を棄却され、現在、東京高裁に係属中の事件である。生活保護ではなく年金による最低生活保障を実現するため、併給調整処分の取消しを求めた宮岸訴訟は、基礎

年金の法的性格を踏まえたうえで所得保のあり方を問う点で注目される。

2 併給調整による支給停止状況

併給調整による支給停止状況についてみてみよう。しかし、併給調整の数は、ほとんど公表されていない。国年法上の老齢福祉年金および基礎年金の支給停止状況については、一定数字が公表されているが、厚生年金をはじめとする被用者年金の数は明らかではない。

支給停止状況をみてみると、表1のように、96年3月末では老齢基礎年金については、受給権者578.8万人のうち、全部支給停止が2.5万人となっている。障害基礎年金については、受給権者109.8万人のうち、一部停止が1.2万人、全部停止が6.2万人となっている。

以上の限りで判断しても支給停止数自体は少なくはない。宮岸訴訟のような年金の過払いに関する事件が増えているのが、最近の特徴である⁵⁾。97年1月に始まった基礎年金番号制により、そのような事件が一層増加しているものと思われる。したがって、宮岸訴訟は、決して特殊な事件ではなく、併給調整および支払調整に関する象徴的な事件といえよう⁶⁾。

3 85年年金法改正と「一人一年金の原則」の導入

85年4月の国年法・厚年法等の改正（昭60・法34）、12月の国家公務員等共済組合法（以下「国公共済法」という）をはじめとする共済年金4法の改正によって、年金立法は、基礎年金の導入による各年金制度の基礎的部分が統合され、また初めて給付水準の引下げや国庫負担の削減が行われるなどこれまでにない抜本的な改正を受けた。それらの改正によって、国民年金は、その適用を拡大し、全制度に共通する基礎年金を支給する制度とされ、厚生年金や共済年金は、基礎年金に上乘せする報酬比例の年金を支給する制度に改められた結果、年金制度はいわゆる二階建の体系に再編成された。また、基礎年金の導入を通じて、同一制

表1 1996年3月末における国民年金の支給および支給停止状況 (件数)

	全部支給	一部支給停止	全部支給停止	合計（受給権者数）
老齢基礎年金	5,762,951	—	25,251	5,788,202
障害基礎年金（合計）	1,023,894	12,165	62,228	1,098,287
30条、30条2、30条の3該当	266,916	—	25,461	292,377
30条の4、附則25条該当	756,978	12,165	36,767	805,910
遺族基礎年金（合計）	99,037	—	165,160	264,197
37条該当	98,911	—	165,121	264,032
附則28条該当	126	—	39	165
老齢福祉年金	337,719	61,806	125,633	525,158

出所) 社会保険庁「事業年報（平成7年度版）」社会保険協会、97年3月、406～422頁の7表、9表～12表より作成

注1) 30条とは、30条に基づく障害基礎年金のこと

30条の2とは、事後重症による障害基礎年金のこと

30条の3とは、基準傷病による障害基礎年金のこと

附則25条とは、85年改正前の障害福祉年金から裁定替えされた障害基礎年金のこと

37条とは、37条に基づく遺族基礎年金のこと

附則28条とは、85年改正前の母子福祉年金・準母子福祉年金から裁定替えされた遺族基礎年金のこと

注2) 支給停止件数には、国民年金法20条の併給調整および36条の2の併給制限のみならず、障害基礎年金の障害等級不該当および所得制限による支給停止が含まれるものと思われる。一部停止数については、36条の2の併給制限および36条の3の所得制限による停止であると考えられる。

度内、他制度間を問わず「一人一年金の原則」が確立されたとされる。

法案の基本的考え方は「本格的な高齢化社会の到来に備え、公的年金制度の長期的な安定と整合性ある発展を図るため、国民共通の基礎年金を導入するとともに、給付と負担の均衡を長期的に確保するための措置を講ずること」⁷⁾である。財政対策の視点からの改正であることが明白である⁸⁾。併給調整の強化も財政対策の中に位置づけられていたのである。

4 基礎年金の法的性格

基礎年金の法的性格を検討する⁹⁾。基礎年金水準として5万円（84年の価格）という額が設定されたが、その額は、①全国消費実態調査等に基づく高齢者消費支出、②生活扶助基準、③保険料負担との関係を考慮した上での政策決定に基づくものとされている¹⁰⁾。

基礎年金水準が、生活扶助基準、高齢者の消費支出に依拠したことから、基礎年金に最低生活保障の趣旨が打ち出されたといえよう¹¹⁾。確かに、

改正前の給付も、生活扶助基準・高齢者消費支出を算定基礎としているが、生活扶助基準のうち家計内の共通費分が控除されていること¹²⁾、さらに、85年改正により導入された基礎年金は、すべての者に適用するという点で、改正前の給付以上に、ナショナル・ミニマム保障しての性格が強いといえよう。ただし、①保護基準については、83年度当時において生活扶助受給者の73.4%が住宅扶助を受給し¹³⁾、そして高齢者の基礎的な支出項目に住居費が含まれていたにもかかわらず、住宅扶助基準が考慮されなかったこと¹⁴⁾、②高齢者の消費支出の「基礎的部分」とされた範囲から、「健康で文化的な最低生活」の範囲に含まれるべきである「教養娯楽費、交通通信費、保健医療費、交際費」が雑費とされて、除外されたことから¹⁵⁾、実際の基礎年金水準が5万円とされ、保護基準を下回る水準にとどめられたのである。しかし、基礎年金水準の趣旨は、あくまで「健康で文化的な最低生活」を維持し得る水準である。それゆえ、基礎年金は、現実の水準はさておき、最低生活保障を目的とすると解すべきである。

II 併給調整規定の現状と歴史

1 併給調整規定の現状

(一) 拠出制年金に関する併給調整規定の現状

—「一人一年金の原則」

全制度を通じて基礎年金が導入され、厚生年金や共済年金は、基本的にはこれの上乗せ給付として一体として支給されることになったため、同一制度内・他制度間を問わず「一人一年金の原則」がとられることとなった。基礎年金といわゆる二階部分の被用者年金との関係では、支給事由を同一とするものが一体として支給される。支給事由が異なる基礎年金相互、厚生年金相互、基礎年金と厚生年金、あるいは共済年金が受給できる場合は、一つの年金を選択することになる(国年法20条、厚年法38条、国公共済法74条等)。

(二) 無拠出制年金に関する併給制限規定の現状

20歳前障害(国年法30条の4)および福祉年金の裁定替え(85年改正附則25条)による無拠出制障害基礎年金の場合、他の公的年金受給を理由に基礎年金が支給停止される(36条の2, 1項)。ただし、障害基礎年金と公的年金ともに併給限度額に満たない場合で、その合算額が併給限度額を超えるときは、障害基礎年金のうち併給限度額と公的年金額との差額相当額は支給停止されない(3項)。障害基礎年金の額が併給限度額以上であり、かつ、公的年金額を超えるときは、その超える部分について、障害基礎年金は支給停止されない(4項)。母子福祉年金・準母子福祉年金の裁定替えによる遺族基礎年金(同附則28条)については、旧法65条が適用される(同附則28条10項)¹⁶⁾。

(三) 併給規定および併合認定規定の現状

—「一人一年金の原則」の例外規定

国年法および厚年法は、先にみた併給調整による支給停止規定以外に、併給調整を行わない規定、併合認定という形で併給調整を行うが実質的に年金を支給停止しない旨の規定を定めている。

第一に、支給事由が異なるが併給されるものとして、老齢基礎年金と遺族厚生年金、老齢基礎年金と遺族共済年金に関する規定がある(国年法20

条1項、厚年法38条1項)。

第二に、異なる障害事由が複数発生した場合に、前後の障害を併合した程度による障害給付が支給されるという併給調整規定である。国年法31条1項(障害基礎年金と障害基礎年金の併合)、厚年法48条1項(先発障害2級以上の場合の障害厚生年金と障害厚生年金の併合)、基準障害とその他の先発障害との併合認定(国年法30条の3、厚年法47条の3)、89年改正により導入された障害給付の受給権者にさらにその他の障害が発生した場合の併合認定(国年法34条4項、厚年法52条4項)、障害等級不該当で支給停止された障害給付とその他障害との併合認定(国年法36条2項但書、厚年法54条2項但書)、障害厚生年金と別事由による障害基礎年金との併合認定(厚年法52条の2)がある。

第三に、恩給法による増加恩給、公務扶助料等戦争公務による障害または死亡に関する年金給付と障害基礎年金との併給規定である(国年法36条の2, 5項。施行令5条の3)。

第四に、94年改正により導入された老齢厚生年金と遺族厚生年金との一部併給規定である(厚年法38条の2, 1項および3項)。

第五に、同一人の死亡による遺族厚生年金と遺族共済年金との関係で、ともに期間比例年金(老齢給付受給権者の死亡による遺族給付)の場合における併給規定である(厚年法64条の2, 1項の反対解釈、厚年法69条・厚年施行令3条の12の反対解釈)。

2 併給調整規定の変遷—併給調整緩和の歴史

とりわけ低水準の福祉年金に関する併給調整についてみれば、85年改正以前までは、法改正により、併給調整が緩和される傾向にあった。

(一) 61年10月改正による母子福祉年金扶養制限規定の削除および併合認定規定の創設

61年10月の法改正(法167)により、25歳以上の子との生計同一による母子福祉年金の支給制限(国年法67条)は削除され、母子福祉年金の支給停止については、受給権者と生計を同じくする義務教育終了後の子に前年に50万円程度以上の所得があ

るときに限り、支給停止されることとされた（66条6項）。本改正により創設された準母子福祉年金についても同様である（66条6項）。

また、従来は、併合されなかった20歳前障害と20歳後の厚生大臣の定める程度以上の障害（別表の障害等級よりも軽度）との併合認定規定（56条2項、79条）が創設された。さらに、20歳前障害による障害福祉年金の障害と、20歳後に新たに発生した障害で、かつ厚生大臣の定める程度以上である障害との併合認定による障害年金の受給権発生に起因する20歳前障害による障害福祉年金の失権規定（改正当時57条3項、85年改正前57条2項）が創設された。

（二）62年4月改正による配偶者の公的年金受給による併給制限規定の削除

62年4月改正（法92）により、老齢福祉年金または障害福祉年金の受給権者の配偶者が公的年金受給者である場合に、福祉年金の一部を支給停止するとした規定（66条1項）が削除された。また、福祉年金と公的年金の併給制限について緩和され、併給限度額まで、福祉年金の額が併給限度額を超える場合は福祉年金の額まで一部併給が認められるようになった（65条3、4項）。この際に、公的年金併給制限について、戦争公務による給付とそれ以外の給付との併給限度額に格差が生じるようになった（65条5項）。

（三）66年6月改正による夫婦受給制限の一部削除および併合認定の事後重症制度の創設

66年6月の法改正（法92）により、夫婦の一方が老齢福祉年金、他方が障害福祉年金の受給権者である場合の併給制限規定（79条の2、5項）が削除された。

また、障害等級に該当しない程度を含む20歳前障害と20歳後の厚生大臣の定める程度以上の障害（別表の障害等級よりも軽度）との併合認定によっても障害等級不該当障害について事後重症による障害福祉年金を支給する規定（56条の2、2項）が創設された。本項は、事後重症の場合に補完的障害福祉年金が支給されることを規定したもので、拠出制障害年金に関する30条の2に対応するもの

である。

（四）69年12月改正による夫婦受給制限の撤廃

68年7月15日、老齢福祉年金の夫婦受給制限規定の違憲性が争われた牧野訴訟に対して、東京地方裁判所は、夫婦受給制限規定の憲法14条1項違反を認め、無効とする判決を下し、国に対して6750円の支払いを命じた。この判決の結果、翌69年12月の法改正（法86）により、問題とされた夫婦受給制限規定（79条の2、5項）は撤廃された。

（五）73年9月の児童扶養手当法・特別児童扶養手当等支給法改正による併給禁止の削除

福祉年金の併給制限に関して、国年法以外の立法における児童扶養手当との併給禁止規定があげられる。母または養育者が公的年金を受けることができるときに、児童扶養手当を支給しないという規定である（73年改正前の児童扶養手当法4条3項3号）。障害福祉年金と児童扶養手当の併給禁止規定の違憲性が争われた堀木訴訟に対して、72年9月20日、神戸地裁は、同規定の憲法14条1項違反を認める判決を下した。一審判決を受け、児童扶養手当法等の改正法案が、73年9月26日に成立する（昭48・法93）。この改正により、児童扶養手当は障害福祉年金にとどまらず、老齢福祉年金との併給も実現され、さらに特別児童扶養手当についても公的年金との併給が認められるようになった。

3 併給調整緩和に関する国会附帯決議とその実現

低水準の福祉年金に関する併給調整については、国年法制定当初から国会附帯決議において緩和の必要性が繰り返述べられている¹⁷⁾。法案が審議された59年3月19日の衆議院社会労働委員会および4月8日の参議院社会労働委員会における附帯決議では、福祉年金支給制限の緩和が決議されている。66年5月30日の衆議院での附帯決議では、老齢福祉年金の夫婦受給制限の撤廃、福祉年金と公的年金との併給限度額の引上げが決議された。73年6月28日の衆議院の附帯決議では、福祉年金と公的年金との併給制限の改善、厚生年金や拠出制国民年金について「合理的な併給について検討

すること」が決議されている。

附帯決議を受け、実際に法令・制度改正が行われている。①福祉年金の併給限度額は、毎年のように引き上げられている¹⁸⁾。②高齢福祉年金の夫婦受給制限規定(79条の2, 5項)は、66年6月改正, 69年12月改正により撤廃されている。このように、国会の附帯決議では、併給調整の緩和が決議されており、そのことは、国会=立法者自身が、併給調整の問題点を認めたいうで、立法改正の方向を示唆し、実現してきたものと考えられる。

4 通達による運用上の併給調整の緩和—11849号通達

福祉年金に関する併給調整は緩和されてきた。しかし、福祉年金には、公的年金併給制限など、拠出制年金にはない併給調整が存在していた。公的年金併給制限に関する通達が出されている。68年10月15日付の社会保険庁年金保険部福祉年金課長名の「公的年金と福祉年金との併給調整の取扱いについて」(庁文発第11849号, 各都道府県民生主管部(局)長あて通知)である。この通達は、過払いによる福祉年金の支給分については、福祉年金受給者が「低所得者であり、また、家庭関係においても疎外された弱い立場」にあることを理由に、返還を求めないとしており、実質的には併給を認めているのである。この意味で、通達・行政レベルで法律上の併給制限要件を緩和していたといえよう。

III 併給調整規定の不合理性

1 併給調整規定の立法趣旨

(一)「一人一年金の原則」規定について

国年法20条の規定は、旧法を引き継いだ規定であるので、旧法20条の立法趣旨がそのまま当てはまるといえる。高齢・障害・遺族の各給付は「いずれも所得能力の喪失または減退に対して支給されるものであって、これら二以上の年金を支給することは、二重三重の保障をおこなうこととなる」¹⁹⁾、「いずれの事故も所得能力の喪失または減退をも

たらずものであるが、その程度が比例的に加重されるものとは言えない」²⁰⁾からとされている。厚年法38条の趣旨についても同様である²¹⁾。以下、「稼得能力喪失論」という。

(二) 無拠出制年金の併給制限規定について

国年法36条の2は、旧法65条を引き継いだ規定であるので、この規定の立法趣旨について検討する。旧法65条を含む福祉年金の支給制限の根拠については「援護年金は、拠出制年金のように自分であらかじめ拠出しておいた者に対して支給するものではなく、すべて一般財源から支出するものでありますので、すでに現行公的年金制度による年金を受けている者でありますとか、一定程度以上の所得のある者など、比較的恵まれた状態にある人たちに対しましては、この支給を制限」²²⁾することがあげられている。

なお、援護年金という名称は、59年4月8日、参議院社会労働委員会において、「慈恵的な感じを与えやすいという理由」²³⁾で福祉年金に修正され、国年法が可決成立している。

さらに、公的年金受給による併給制限の根拠は、次の二点であるとされている²⁴⁾。

第一に、「一般に他の公的年金制度においても国は相当の負担をしており、これにあわせて福祉年金を支給するとすれば、国の負担は重複することになる」という二重三重の国庫負担ないしは二重三重の保障を避けるためという理由である(20条とほぼ同じ理由)。

第二に、立案当時の財政事情による制約であり、この理由が福祉年金の支給停止の重要な理由とされている。公的年金受給を理由に「福祉年金の支給を停止する予定の者は、高齢福祉年金にあっては受給権者310万中70万、障害福祉年金にあっては24万中1万強、母子福祉年金にあっては52万(実際上の受給権者数は、約20万強)中7万強となっており、この停止の措置をとりやめることは財政上考慮する余地がない」からだとされる。

また、福祉年金の額が公的年金の額をこえる場合等のその差額の支給については、「低所得者対策の一環としての福祉年金の趣旨からいって少なく

とも福祉年金なみの額は保障する必要があるのですが、公的年金の額が福祉年金の額より低いときはその差額を支給するという事に落ち着いた」とされる。

現行法36条の2の根拠についても、この旧法の根拠が当てはまるといえよう。要約すると、①障害基礎年金が無拠出制給付であること、②二重三重の国庫負担ないし保障を回避するため、③国年法制定当時の財政事情による制約ということになる。

（三）併給規定および併合認定規定について

第一に、老齢基礎年金と遺族厚生年金または遺族共済年金の併給（国年法20条1項、厚年法38条1項）については、「被用者年金における遺族給付が遺族の老後保障を担うという面があることに配慮したものである」²⁵⁾ことが理由とされ、この場合、ともに高齢期の所得保障という同一の目的を有するにもかかわらず、併給が認められるのである。

第二に、障害給付の併合認定規定については、国年法31条の理由として「左手を失っていたため2級の障害年金を支給されていた者が、別の事故で、さらに右手を失ったときは、両上肢を失ったものとして新しく1級の障害年金を支給され、前の2級の障害年金の受給権は消滅することになる。事故は二つであっても、この者が保障されるべきは、両上肢がないという状態であるからである」²⁶⁾ことがあげられている。

第三に、恩給法による戦争公務による年金と障害基礎年金との併給規定（国年36条の2、5項）については、「旧軍人等またはその遺族に支給される増加恩給や公務扶助料等戦争公務に起因する年金給付は、その戦争公務による疾病や死亡に対する国家補償の趣旨を持っており、生活保障的要素のほか精神的な要素が含まれていると考えられていることなどの特殊事情があるため、一般の公的年金とは別の観点」²⁷⁾から併給するとされている。

第四に、老齢厚生年金と遺族厚生年金との一部併給規定（厚年法38条の2、1項、3項）については、「一般的には夫のほうが被保険者期間が長く、賃金も高いケースが多いため、夫の加入実績に基

づいた遺族厚生年金を選択するケースが多く、妻自身の保険料納付実績が年金に反映されにくい状況となっていた。……共働き世帯の増加に対応して、女性の加入実績をより年金額に反映させるように夫婦それぞれの老齢厚生年金の2分の1ずつに相当する額の併給の選択もできるようにした」²⁸⁾とされている。

第五に、ともに期間比例年金である場合の同一人の死亡による遺族厚生年金と遺族共済年金との併給規定（厚年法64条の2、1項の反対解釈、69条の反対解釈）については、85年「改正後の併給調整においては、被保険者等の死亡による遺族厚生（共済）年金は、年金額計算上加入期間の300月みなしが行われるので、他の遺族共済（厚生）年金とは、重複支給を避けるため併給しないこととする一方、老齢厚生年金の受給権者等の死亡による遺族厚生年金と退職共済年金の受給権者等の死亡による遺族共済年金とは、いずれも実際の加入期間に基づいて年金額が計算され重複が生じないため、併給する」²⁹⁾と説明されている。

2 併給規定および併合認定規定からみた「一人一年金の原則」の不合理性

「一人一年金の原則」は、「いずれの事故も所得能力の喪失または減退をもたらすものであるが、その程度が比例的に加重されるものとは言えない」ことを前提としている。しかし、併給規定、併合認定規定およびその趣旨の検討から明らかなように、そのような原則・理由が年金制度全体には貫かれてはいないのである。併給規定および併合認定諸規定は、各年金給付の目的、機能、生活実態（要保障状態の加重）を考慮しており、その結果、併給を認めている³⁰⁾。たとえば、①障害の併合認定の場合には、稼働能力の喪失の程度が勘案され、②老齢基礎年金と遺族厚生年金または遺族共済年金については、給付の機能を考慮し併給を認める、③老齢厚生年金と遺族厚生年金については、保険料拠出を給付に反映させる意味で一部併給をするといったことがあげられる。

また、「一人一年金の原則」の趣旨も、事故が重

複した場合の稼働能力減退について「その程度が比例的に加重されるものとは言えない」というように、「減損事由が一つの場合と全く減損の程度に変わりはないと言っている訳ではない」³¹⁾。支給事由が障害相互間の場合には、併合認定のように稼働能力減退の程度の加重に見合った調整(25%増)を行っている³²⁾。しかし、老齢と障害というように要保障事故が異なる場合には、稼働能力の減退の「程度が比例的に加重されるものとは言えない」という理由で、減退の程度の加重が全く無視され、一年金という形で併給調整が行われる。同じく稼働能力減退に対するとされる事故であっても、障害相互と、老齢・障害とでは、取扱が全く異なるのである。

以上、「一人一年金」という形の併給調整は、原則として貫かれているとはいいがたい。

3 併給調整規定の立法趣旨の検討

(一)「一人一年金の原則」について

(1)「稼働能力喪失論」の不合理性

「一人一年金の原則」の立法趣旨は、「稼働能力喪失論」である。その立法趣旨は、とりわけ、障害と老齢との関係において、以下の点で問題である。

第一に、生活保護基準にも満たない現在の低い基礎年金水準では、そもそも稼働能力の喪失または低下を十分に補うことはできない。このような基礎年金が低水準である段階において、「稼働能力喪失論」は、最低生活保障としての基礎年金の法的性格に照らして、併給調整による年金支給停止の合理的理由にはなり得ないというべきである。

第二に、「稼働能力喪失論」は、要保障状態と乖離している点である。このことは、「すべての年金給付が老齢年金の給付内容を中心として均衡を保つような体系を考慮」³³⁾しているという老齢給付を中心とする年金制度の体系に起因する問題でもある³⁴⁾。

法令の規定からもみても、「稼働能力喪失論」の事故概念は狭すぎる。障害基礎年金をはじめとする障害給付(1~2級の被用者年金を含む)は、

国年法30条2項および同法施行令4条の7により別表に定められた障害等級表によると、障害の程度は日常生活の制限の度合いから定められており、1級の場合は「日常生活の用を弁ずることを不能ならしめる程度」の障害に対する保障であり、2級の場合は「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」の障害に対する保障というべきである。障害給付の目的は、障害をもつ人の日常生活を営む権利、または日常生活費の保障と言い換えることができよう。日常生活自体が障害によって不能なものであるいは著しく制限されているので、その日常生活の保障の中には、障害により起因する特別の出費の保障が含まれる得ることが、施行令別表という明文規定から明らかである。老齢給付は、国民年金の場合、目的規定および支給年齢が65歳であることに照らして考えると、65歳以降の「生活の安定」ないし「健全な国民生活の維持」(国年法1条)を目的とするといえよう。したがって、65歳以後の「生活の維持」、「生活の安定」に対する所得の保障であり、その保障内容として老齢による所得の喪失と特別の出費が含まれると解される。

老齢、障害の各事故が特別の出費を発生させることは、統計・調査からも裏付けられる。

身体障害者調査委員会の調査³⁵⁾によると、「障害があるための余分な支出」があるかとの質問に対して、84.1%が支出増を訴えている。タクシー代、電話代、補助具・補装具に要する費用、医療費等である。厚生省「平成3年身体障害者実態調査」³⁶⁾では、国・行政に対する要望について、「年金などの所得保障の充実」(40.7%)、「病気にかかりやすいので医療費の軽減」(20.3%)、「社会福祉施設の充実」、「障害に適した設備をもった住宅の確保」、「移動を容易にするための施策の充実」、「日常生活の中で、かなりの介助が必要なので介助体制の充実」があげられている。以上のように、障害は、特別の出費増をもたらす事故であり、特別の出費の典型として、交通費(タクシー代、自家用車の維持費)、電話代、補装具に要する費用、医療費、

介護費用、住宅改造費があげられる。

障害とは別に老齡事故もまた特別の出費を招来する。総務庁統計局『家計調査年報（平成5年）』³⁷⁾から、世帯主の年齢別家計収支について全世帯平均と60歳以上の高齢者世帯の消費支出に占める各費目の割合を比較すると、高齢者世帯の特徴が明らかになる。世帯平均よりも60歳以上の高齢者世帯の方が高い割合の費目は、食料（26.0%。平均24.3%）、光熱・水道（6.5%。平均5.7%）、家具・家事用品（4.0%。平均3.7%）、保健医療（3.9%。平均2.9%）、交際費（14.8%。平均9.8%）となっている。とりわけ、食料、光熱・水道など基礎的な支出の割合、家具・家事用品および交際費の割合が各年齢階級の中で最も高くなっている。以上に加え、体力の衰えによる医療費が老齡による特別の出費と考えられる。

さらに、老齡と障害とが重複した場合には、稼得能力の喪失または低下の程度に加重が認められる。厚生省の「平成3年身体障害者実態調査」³⁸⁾によると、不就業者の不就業の理由では、「重度の障害のため」が34.1%で最も割合が高く、次いで「高齢のため」が24.4%、「病気のため」が21.0%の順で高く、この三つで約8割を占めている。このことから、障害をもつ人々は、高齢になることによって稼得能力の減退が一層加重することがうかがえる。また、一般に、高齢者になるとそれ以前よりも病気になる割合も高いことから、障害事故に老齡事故が加わると、稼得能力の低下が一層進むといえよう。

以上のように、障害給付は、障害による「稼得能力の低下」に対する所得保障および特別の出費の保障を目的とし、老齡給付は、老齡による所得の減少・喪失および特別の出費の保障を目的とするものといえよう。障害や老齡という状態は、「稼得能力の喪失又は低下をもたらす」だけでなく、それぞれの状態に起因する特別の出費を要する状態でもある。さらに、両方が重複した場合、稼得能力の低下の程度が一層加重される。したがって、「稼得能力喪失論」は、各要保障事故により生じる特別の出費および障害と老齡の重複による稼得

能力の低下の程度の加重を無視する点で合理性をもたないというべきである³⁹⁾。

（2）生活保護制度の存在を理由にした併給調整の不合理性

裁判例・判例に目を向けると、堀木訴訟高裁判決を典型とし、多くが生活保護の存在を理由に併給調整条項の合憲性を導いている。同最高裁判決でも「生活保護制度の存在などに照らして総合的に判断すると、右差別がなんら合理的理由のない不当なものであるとはいえないとした原審の判断は、正当として是認することができる⁴⁰⁾と判断している。

生活保護の存在が併給調整を合理化することができるかが問われなければならない⁴¹⁾。

①生活保護の現状と問題点

生活保護には、補足性の原理に基づく資力調査をはじめとし、指導・指示等、要保護者・被保護者の人間の尊厳を侵害し、私生活へ介入するという制度の宿命的欠陥というべき問題があり、そのため、生活保護法施行後、半世紀近くが経過しても、被保護者に対する惰民観、保護受給を恥とする意識は、国民、行政の中からなくなっていない⁴²⁾。

生活保護行政に目を向けると、81年11月のいわゆる123号通知（「生活保護の適正実施の推進について」）以降、一層、生活保護の受給抑制、締め付けが強化されている。福祉事務所の窓口では、保護の手続きは申請から始まるにもかかわらず、申請を受け付けずに往々にして法に規定のない「相談」として扱い、申請権を侵害している（水際作戦⁴³⁾。

さらに、生活保護行政を巡り、被保護者・要保護者の権利を侵害する事件が続発し、いくつかの事件は訴訟によって違法と判断されている⁴⁴⁾。

その上、生活保護の非人間性・スティグマを嫌って生活保護を受けないで、最低生活水準以下の生活をしている人々が大量に存在している⁴⁵⁾。

以上の結果、とりわけ80年以降、保護率の著しい低下がみられ、95年度において、被保護人員は88万2229人、保護率は7.0%（人口千対）にまで落ち込んでいる⁴⁶⁾。

②最低生活保障と年金

さらに、生活保護があれば、年金が低水準でも問題ではないといえるのか、すなわち、最低生活保障と年金との関係が検討されなければならない。

生活保護と年金との関係は、生活保護法が4条において補足性の原理を掲げ、他法他施策活用を規定していることからすると、年金によってまず最低生活が保障されるべきで、それでもなお最低生活を維持できない場合に初めて生活保護が適用されることになる。

社会保障制度審議会の50年および62年勧告においても、年金は最低生活保障制度と位置づけられている。50年勧告を受け、54年に厚年法が全面改正され、厚年法の中に定額部分の設定という形で最低生活保障の考え方が明確に現れた。しかも、定額部分の水準は、生活保護基準に対応する形で定められている⁴⁷⁾。73年には、厚年法が改正され、老齢年金の年金水準について、標準的な年金額が男子被保険者の平均標準報酬の60%と基準化されたことによって給付水準の側面でも最低生活保障的要素が込められた。さらにまた、85年の年金法改正によって、すべての者に定額制の基礎年金が支給される道が開けたのである。

給付水準について、国民年金・厚生年金の改正の歴史を振り返れば、85年改正を除くすべての改正は、基本的に給付水準の引上げを伴っており、給付水準引上げの歴史であった。年金の目的である最低生活保障に近づけるための給付水準の引上げを伴った改正であったといえる。また、先に検討したとおり、基礎年金は、最低生活保障としての性格を有する。

以上のように、①生活保護は、資力調査を典型とする保障手続き・方法に致命的欠陥があり、制度および被保護者に対するスティグマを伴い、捕捉率が低く、現実の機能として最低生活を保障してるとはいいがたいこと、②そのため、人間の尊厳を侵害するおそれが多分にある資力調査を伴う生活保護から、資力調査を伴わない社会保険(年金保険)・社会手当への移行が、社会保障法の憲法上の根拠規定である憲法13条の個人の尊重＝人

間の尊厳、憲法25条1項の「文化的」保障の側面、同条2項の社会保障の向上・増進義務の観点からも要請されること、③年金が最低生活保障を目的とすることを考慮すると、生活保護制度の存在を理由とした併給調整の合理化には、合理的理由を見いだせないのである。

(二) 無拠出制年金の併給制限について

(1) 無拠出制を理由にした併給調整の不合理性—社会手当の歴史的意義の無視

20歳前の障害基礎年金(福祉年金からの裁定替えを含む)は、無拠出の給付であり、給付費の60%が国庫負担(国年法85条1項1号および3項)、残り40%が他の被保険者の拠出した保険料に基づくものである。保険料拠出を受給要件とする社会保険ではなく、保険料拠出を受給要件とせず無拠出で資力調査を伴わない制度、社会手当としての性格を有するといえよう。社会手当は、公的扶助の資力調査等を伴う問題点と保険料拠出を要件とする社会保険の問題点を止揚する制度であり、一層、最低生活保障の機能を強くもつものでなければならない⁴⁸⁾。社会手当制度は、人間の尊厳を侵害するおそれがある資力調査を伴わず、かつ低所得者にとって困難である保険料拠出を要件としない点で、より人間の尊厳に値する保障方法であり、憲法13条、25条1・2項からも要請されるのである。それゆえ、無拠出制を理由にした併給制限は、社会手当の歴史的意義を無視する点で問題がある。

また、福祉年金は、国民皆年金を実現するうえで不可欠な制度として位置づけられて発足している。とりわけ、「経過的福祉年金は所得保障を目的とする年金的利益を国民に広く均霑させるためには、国民年金制度としては不可欠なものであり、その意味において国民年金制度における本質的な存在」⁴⁹⁾である。したがって、無拠出制を理由にした障害基礎年金の支給停止は、皆年金を実現するうえでの福祉年金から裁定替された基礎年金の意義(不可欠性・本質性)を無視するものであって、合理性をもたないというべきである。

さらに、併給制限をはじめとする福祉年金の支給制限は、「福祉年金による所得保障を最も切実に

必要としている階層に重点的に給付する趣旨からである⁵⁰⁾と説明されている。これによると、支給制限は、経済的要保障度の高い人々の生活を優先的に保障するとの考えに基づいており、高額年金受給者のみを対象とする調整といえる。このように考えるならば、低額年金しか受けられない場合は、併給調整の対象外というべきであるから、併給されて保護基準なみの年金に対する併給調整は、全く合理性をもたないといえよう。

(2) 国民年金法制定当時の財政事情による制約を理由とした併給調整の不合理性

無拠出制年金の場合、国年法制定当時の財政事情による制約が併給調整の理由とされている。しかし、併給されて生活保護基準程度ないしは多少上回る程度の給付水準の場合、財源を理由にするのは、年金制度の趣旨（最低生活保障）を没却するばかりか、憲法25条の生存権条項照らして問題である。憲法25条2項が存在し、国際人権規約社会権規約を批准した以上、国は国民の生存権確保のために最大の努力をすることが義務づけられているからである。

「最低限度の水準は決して予算の有無によつて決定されるものではなく、むしろこれを指導支配すべきものである」（朝日訴訟東京地裁判決⁵¹⁾。このような考え方こそが、憲法上の要請であるといふべきであり、憲法、社会保障法等多くの学会から支持をえている。財政事情による併給の制限は、財政が憲法上の権利を制約するという転倒した立論（憲法の最高法規性、憲法98条）であって、また、基本的人権を「立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要する」と定めた憲法13条の趣旨からして、簡単には容認できないのである。

IV 併給調整の法的問題点と課題

1 併給調整規定の違法性・違憲性

憲法25条は、1項で生存権の保障を、2項で1項の目的実現のための国の社会保障の向上・増進義務を定めている。現在、25条に関する文字どおりのプログラム規定説はとられていない。「生存権

が一定の範囲で裁判規範としての効力を有することを前提にして、いかなる訴訟類型において、いかなる違憲審査基準によって生存権が裁判上保障されるか⁵²⁾が問題である。広い立法裁量を認めた堀木訴訟大法廷判決でも、一定の範囲で憲法25条の裁判規範性を認めており、立法裁量が合理性を欠く場合は、違憲と判断されるのである。

「一人一年金の原則」を定めた併給調整規定（国年法20条、厚年法38条）、無拠出制年金の併給制限規定（国年法36条の2）に関して検討する。基礎年金をはじめとする年金は最低生活保障を目的とするべきものであること、社会手当としての性格をもつ無拠出制年金も最低生活保障としての性格を有することを踏まえると、年金を生活保護基準以下にする形態での併給調整は合理性をもたない。年金をいずれもが稼働能力減退による所得の喪失に対する保障とし、事故が重複した場合でも所得の喪失が加重しないとする事故概念は、事故の重複による所得喪失の加重と特別の出費を無視している点で合理性をもたない。

以上、厚年法38条、国年法20条、36条の2の規定は、年金を保護基準以下にする形態で併給調整する限りにおいて、および事故の重複による所得喪失の加重と特別の出費分を併給しない限りにおいて、合理性を欠き、立法裁量を逸脱しているので、「国民生活の安定」、「健全な国民生活の維持及び向上」を定めた国年法1条、「生活の安定と福祉の向上」を定めた厚年法1条、ひいては憲法25条1項に違反するといわざるをえない。

2 併給調整の問題点と所得保障の体系整備の必要性

以上検討したとおり、「一人一年金の原則」規定および国年法36条の2の規定は、違法・違憲であるので、最低生活を保障する形へ併給調整規定が改正されなければならない。複数の受給権がある場合には、年金による最低生活保障が確立することになる。また、仮に、一人一年金という形態の併給調整を前提とした場合、一年金で最低生活を保障しうる水準に立法が改正されなければなら

ないことになる。この場合には、年金受給権をもつすべての者に対する年金による最低生活保障が確立できることになる。さらに、所得喪失と特別の出費の保障というような生活実態に対応した所得保障制度の実現を考えると、所得喪失については年金制度で、特別の出費については社会手当制度で保障するといった所得保障の体系的整備が望ましいであろう⁵³⁾。立法提案については、今後の課題としたい。

おわりに

本稿では、併給調整に関する裁判例・判例、85年年金法改正問題、85年改正により併給調整が強化された問題（①被用者年金の障害年金と国民年金任意加入に基づく老齢基礎年金との併給調整、②被用者年金法内の老齢（退職）年金と遺族年金との併給調整、③福祉手当の再編による経過の福祉手当と障害年金との併給調整、④児童扶養手当と障害基礎年金との併給禁止）について、検討できなかった。今後の課題としたい。

- 1) 社会保険庁『事業年報（平成7年度版）』社会保険協会、97年、21頁参照。
- 2) 厚生省大臣官房統計情報部『国民生活基礎調査（1994年）』厚生統計協会95年11月、130、156～158頁によると、93年において、高齢者世帯の所得に占める公的年金・恩給の割合は54.8%と過半数を超え、65歳以上の人がある世帯の96.1%が公的年金・恩給を受給している。さらに、公的年金を受けている高齢者世帯のうち50.0%が公的年金・恩給のみで生活している。
- 3) 前掲『事業年報（平成7年度版）』18頁。
- 4) 事件の概要については、拙稿「年金による健康で文化的な最低生活を求めて（上）（下）」『ゆたかな暮らし』全国老人福祉問題研究会、96年3月号、57頁以下、4月号、50頁以下、第一審判決については『賃金と社会保障』1199号、労働旬報社、97年4月、46頁以下参照。判決の分析は、別の機会にしたい。
- 5) 拙稿「社会保障の権利と行政不服審査」『医療・福祉研究』8号、医療・福祉問題研究会、96年7月、49頁以下、総務庁行政監察局『国民年金の現状と問題点』大蔵省印刷局、90年3月、104～106、111～124頁参照。『第140回国会参議院予算委員会会議録』11号、97年3月18日、39～40頁によると、過払い件数は、94年度において413件である。
- 6) なお、併給調整に関する訴訟としては、97年3月に神戸地裁に提訴された障害基礎年金と地方公務員共済組合法による遺族共済年金との併給調整による遺族共済年金の支給停止に対する損害賠償請求事件がある。時事通信ニュース速報、97年3月28日参照。
- 7) 渡部厚生大臣の提案趣旨説明（『第101回国会衆議院会議録』18号、84年4月17日、4頁）。
- 8) 坂本重雄『社会保障と人権』勁草書房、87年7月、66頁。
- 9) 詳しくは、拙稿「年金による最低生活保障の意義と課題」『医療・福祉研究』9号、医療・福祉問題研究会、97年9月、97頁以下参照。
- 10) 『第102回国会衆議院社会労働委員会会議録』4号、84年12月13日、26～27頁。
- 11) 高藤昭『社会保障法の基本原理と構造』法政大学出版局、94年2月、91頁。
- 12) 小山進次郎『国民年金法の解説』時事通信社、59年10月、164～165頁参照。
- 13) 総理府『平成元年版・社会保障統計年報』社会保険法研究会、89年6月、99頁。
- 14) 前掲『第102回国会衆議院社会労働委員会会議録』4号、27頁参照。
- 15) 『第102回国会衆議院社会労働委員会・内閣委員会・地方行政委員会・大蔵委員会・文教委員会・農林水産委員会連合審査会会議録』1号、84年12月12日、24、26頁参照。
- 16) 拙稿・前掲「年金による最低生活保障の意義と課題」100頁は、この点、間違っていた。
- 17) 詳しくは、拙稿・前掲「年金による最低生活保障の意義と課題」94頁以下参照。
- 18) 厚生統計協会『保険と年金の動向（1996年）』96年11月、42～43頁の表4参照。
- 19) 小山・前掲『国民年金法の解説』151頁。
- 20) 有泉亨・中野徹雄編『国民年金法』日本評論社、83年5月、55頁。
- 21) 有泉亨・中野徹雄編『厚生年金保険法』日本評論社、82年、93頁参照。
- 22) 坂田厚生大臣の提案理由説明『第31回国会衆議院会議録』14号、59年2月13日、3頁。
- 23) 社会保険庁運営部他編『国民年金30年のあゆみ』ぎょうせい、90年、80頁。
- 24) 前掲『国民年金30年のあゆみ』85～86頁。
- 25) 厚生省年金局監修『四訂・国民年金・厚生年金保険改正法の逐条解説』中央法規出版、95年、16頁。
- 26) 有泉他編・前掲『国民年金法』94頁。
- 27) 有泉他編・前掲『国民年金法』168頁。
- 28) 厚生省『厚生白書（平成7年版）』ぎょうせい、95年5月、163頁。
- 29) 前掲『四訂・国民年金・厚生年金保険改正法の逐条解説』151頁。

- 30) 仮に行政裁量に適用される比例原則が、立法裁量にも適用されるとすると、「一人一年金の原則」規定が全く併給を認めないことには問題がある（岡田正則「評釈・宮岸年金訴訟・東京地裁判決」前掲『賃金と社会保障』1199号、44頁参照）。
- 31) 小川政亮「年金は私たちの権利」障害年金改正をすすめる会『わたしたちがめざす年金制度』93年5月、47頁。
- 32) 河野正輝「堀木訴訟」小川政亮編『社会保障裁判（補訂）』ミネルヴァ書房、87年3月、278～279頁は、この点を強調し、「併給調整を行う本来の趣旨は、同一人について要保障状態はもともと一つであるのに、年金給付が保障事故別に定型的に要保障状態をとらえて給付するものであるところから、二つ以上の年金給付が同一人に生ずることも出てくる。そこで、これらの給付をもともと一つの要保障状態（実態）に近づけるために行うということにあるというべきである。こう考えると、併給調整は定型的な給付をできるだけ実態に近づけるための措置であるとみることができる」とする。
- 33) 『第19回国会衆議院会議録』40号、54年4月22日、27頁。
- 34) 基礎年金について、吉原年金局長は、「年金の給付水準を考える場合の一番出発点といえますか、軸になりますのが老齢年金の基準でございます、老齢年金の基準に障害年金は原則的に合わせるという考え方を従来からもとってきているわけでございます」と答弁している（『第102回国会参議院社会労働委員会会議録』12号、85年4月9日、10頁）。
- 35) 三塚武男「今日の“重度障害者”の生活」『賃金と社会保障』654号、74年、62頁。
- 36) 厚生省社会・援護局更正課監修『日本の身体障害者』第一法規出版、94年、93～95頁。
- 37) 総務庁統計局『家計調査年報（平成5年）』日本統計協会、94年5月、29～30頁。
- 38) 前掲『日本の身体障害者』85頁。
- 39) 宮岸訴訟東京地裁判決は、「障害と老齢という複数の保険事故によって、稼得能力の低下ないし喪失につき何らかの加重があること自体は優に推認できる」、「障害は稼得能力の喪失、低下の原因となるのみならず、障害に起因する特別の出費の原因となっている」と認定したうえで、「立法論として老齢及び障害による加算類型を設けることが検討され得る」とする（前掲『賃金と社会保障』1199号、63～64頁）。
- 40) 『判例時報』判例時報社、82年10月、1051号、31頁。
- 41) 詳しくは、拙稿・前掲「年金による最低生活保障の意義と課題」89頁以下参照。
- 42) 井上英夫「公的扶助の権利」河合幸尾編『「豊かさのなかの貧困」と公的扶助』法律文化社、94年6月、145～147頁。
- 43) 尾藤廣喜他『誰も書かなかった生活保護法』法律文化社、91年、40～71頁参照。
- 44) 例えば、加藤訴訟秋田地裁判決、柳園訴訟京都地裁判決、林訴訟名古屋地裁判決参照。なお、加藤訴訟・柳園訴訟については、確定しているが、林訴訟については、名古屋高裁判決（97年8月8日）が1審判決を取り消したので、現在、最高裁に係属中である。
- 45) 江口英一編著『社会福祉と貧困』法律文化社、81年11月、12頁、星野信也「機能喪失した生活保護」『週刊社会保障』1845号、95年7月3日、49頁参照。
- 46) 厚生省大臣官房統計情報部『平成7年度・社会福祉行政業務報告』厚生統計協会、97年、35頁。
- 47) 『第19回国会参議院会議録』28号、54年4月2日、3～4頁の草葉厚生大臣答弁参照。
- 48) 小川政亮「堀木訴訟の今日的意義」『法律時報』54巻7号、82年7月、12頁。
- 49) 小山・前掲『国民年金法の解説』221頁。
- 50) 有泉他編・前掲『国民年金法』148頁。
- 51) 最高裁判所事務総局『行政事件裁判例集』法曹会、61年8月、11巻10号、2937頁。
- 52) 中村陸男・永井憲一『生存権・教育権』法律文化社、89年7月、73頁。
- 53) 特別の出費等を考慮に入れた立法提案については、高藤昭「障害者の生活保障と年金」『ジュリスト』740号、有斐閣、81年5月、79頁以下、同「障害者の所得保障」『月刊福祉』64巻5号、81年5月、34頁以下、同「障害者の所得保障の原理と諸構想」『月刊福祉』65巻2号、82年2月、28頁以下参照。