判例研究1：ひとり親障害者の児童扶養手当と障害基礎年金の併給禁止

大阪高判令5･10･26LEX/DB25596799（令和3年行（コ）第53号）

原審：京都地判令3･4･16判時2532号51頁、賃社1788号（2021）51頁

日本障害法学会第9回研究大会（帝京大学八王子キャンパス）

2024（令和6）年11月2日（土）

九州大学　丸谷浩介

田中報告が事実関係と法律上の争点を詳細且つ明快に報告されたので、この報告では社会保障法学の視点から論点を絞り、高裁判決の論評にとどまらずあるべき分析方法を提示することとする。

## 事実

### ひとり親として4人の子を養育し児童扶養手当を受給していた原告・控訴人Xは、障害基礎年金の支給を受けたことにより児童扶養手当にかかる公的年金給付等受給状況届を提出したところ、処分庁Y（被告・被控訴人）はXに対し児童扶養手当の全部不支給を決定した。なお、本件処分当時X世帯は生活保護を受給していた。

### 本件処分時、児童扶養手当法はその13条の2第2項で、児童扶養手当の受給資格者が公的年金給付（老齢福祉年金を除く）を受けることができるときは、政令で定めるところにより、その全部又は一部を支給しないものと定め、これを受けた児童扶養手当法施行令6条の4では、児童扶養手当の額と公的年金（本体部分及び子加算の合計額）を比較し、児童扶養手当の額が低額である場合には児童扶養手当の全部を支給しないこととされていた（以下、児童扶養手当法施行令6条の4を「本件併給調整規定」という。）。なお、本件処分当時、子加算を含む公的年金を受給している者に配偶者がある場合には、当該配偶者に対して児童扶養手当の一部（児童扶養手当と子加算の差額）が支給される（以下、「ふたり親併給調整規定」という。）平成26年法改正が行われていた。

### Xは児童扶養手当不支給処分を不服として審査請求をしたが棄却された。そこでXは、本件併給調整規定が①児童扶養手当法（当時）による委任の範囲を逸脱して違法無効であり、②憲法14条、25条、国際人権規約に反して無効であると主張した。原審はXの主張をいずれも受け入れず請求を棄却した。X控訴。

## 判旨：棄却

### 委任の適法性

##### 平成26年改正前はひとり親についてもふたり親についても公的年金の子加算を受けている事実を児童扶養手当の支給要件にかかわる事実として位置づけていたが、平成26年改正法はひとり親に適用される部分が改正前条項と変更されておらず法の解釈は変更されていない。また、ひとり親に係る障害基礎年金の本体部分と子加算部分は母（父）と児童に費消されるべき給付であるという点で両者の給付請求権の性格が同質であるのに対し、ふたり親の障害基礎年金の本体部分は障害者としての父（母）のために、子加算部分は児童のために費消されるべきで両者の給付請求権の性格が異なり、子加算部分のみが併給調整が行われる根拠には本質的な差がある。

##### 本件併給調整規定が省令ではなく政令で定められており、ふたり親調整規定の文言を超えて予算支出を必要とする政令制定について財務大臣を含めた内閣の全閣僚が了解していたとはいえず、本件併給調整規定が法の委任を逸脱しているものとはいえない。

### 本件併給調整規定の憲法25条適合性

##### 裁量権の有無を判断するに当たっては、制度全体を通じた考察をすべきであり、堀木訴訟最高裁判決（最大判昭和57・7・7民集36巻7号1235頁）と学生無年金障害者訴訟（最二小判平成19・9・28民集61巻6号2345頁）から憲法25条適合性判断は生活保護制度を含めて検討すべきである。

##### 本件ではX世帯が生活保護を受給しており、児童扶養手当を受給しても生活保護を離脱することができなかったのであり、生活保護法の他法優先原則を考慮すると児童扶養手当を支給しなければ憲法25条に反するとはいえない。

### 本件併給調整規定の憲法14条適合性

##### ひとり親調整規定が適用される本件とふたり親調整規定が適用される障害者世帯間での比較について、それぞれの状況が同一であるとはいえず、同一であるとはいえない者同士を比較しても、同一の事実関係（利益状況）の下で、合理的理由のない差別が存在することを証明したことにならない。

##### 母子世帯間でも障害の有無によって異なる取り扱いが行われていることについて、障害者には障害者基本法等による緒施策が講じられていることなどを勘案すると、児童扶養手当を支給しなければ最低限度の生活保障に際して不合理な差別をしていることになるとまではいえない。

## 検討

### 本判決の位置づけと理論構成

父母が婚姻を解消した等の児童を監護する母又は父に対し児童扶養手当が支給されるが（児扶手4）、本件処分時は児童扶養手当の受給権者が公的年金給付を受けることができるとき、政令で定めるところにより全部又は一部を支給しないものとされていた。他方で障害基礎年金の額は、受給権者によって生計を維持しているその者の子があるときは、子の数に応じた加算がなされる（国年33の2①）。これにより公的年金を受けることができる場合には児童扶養手当を受給することができなかったが、2014（平成26）年の次世代育成支援対策推進法の一部改正によりふたり親併給調整規定を含む政令改正が行われた[[1]](#footnote-2)。しかしひとり親についてはその政令改正が見送られ、本件のような問題が生じていた。

本判決類似事案である堀木訴訟は、無拠出の障害福祉年金と児童扶養手当との併給調整が争われたが、児童扶養手当の認定請求に対して児童扶養手当法本則の併給調整規定によって不支給決定がなされ、立法裁量の当否が争われたものであった。それに対して本件は、拠出制の障害基礎年金と児童扶養手当との併給調整が争われたということ、児童扶養手当の受給権者に対する支給停止処分の取消しが争われたこと、併給調整規定が法ではなく施行令にその根拠をもつ点で行政立法裁量の当否が争われた相違がある。

本判決は複雑且つ難解な理論展開で結論を導いている。その論旨は児童扶養手当の法的性質論、社会保障法学における所得保障の構造把握の点で重要な意義を有するのみならず、委任立法の司法審査につききわめて特徴的な判断をしており、十分な検討が必要である。最後の点につき一点だけ触れておくと、法規命令の合理性審査が本来ならば委任の方法の問題（立法の委任の方法）、委任命令の内容の問題（受任期間の立法のあり方）に区別することができるが[[2]](#footnote-3)、本判決は前者を判断せず、後者のみを判断した。さらにその判断に際して法規命令の委任先、つまり政令であるか省令であるかによって判断の考慮要素ないし審査方法に違いがあることを明示したことが特徴的である。

### 併給調整の合理性

##### 判決の比較対象物

本判決では、本件併給調整規定の委任の逸脱にかかる判断と、本件併給調整規定による憲法14条適合性について、ひとり親併給調整規定とふたり親併給調整規定を比較する際に、異なる角度からの比較を行った。すなわち、前者においては平成26年改正の前後においてふたり親に係る障害基礎年金の規律方法が変更されているのに対し、ひとり親についてはそれがないことを指摘する。それを補強するために昭和60年の年金一元化法によってひとり親に対して支給される障害基礎年金の本体部分とその加算部分のいずれも受給権者本人のみならずその児童にも費消されるべきで給付であるとする一方で、ふたり親の1人に支給される障害基礎年金の本体部分は受給権者本人に費消されるべきであり、子加算部分は児童のみに帰属するものであるとする。

憲法14条に関する比較は配偶者の有無にかかわるものであり、ひとり親は自身が障害基礎年金を受給して自身と児童のために費消されるのに対し、ふたり親で児童の監護者である児童扶養手当の受給権者は障害基礎年金を受給していないだけでなく、障害者である配偶者に経済的負担をしているということから状況が異なるとする。

以上のような比較は、一見、異なるものを異なるように取り扱う、つまり判旨の文言を借りると「状況が同一であるとはいえない者同士を比較しても、同一の事実関係（利益状況）の下で、合理的理由のない差別が存在」しないことを立証できているとはいえない。

##### 比較対象物の検討

まず障害基礎年金の費消者について。判決は障害基礎年金の費消者がひとり親とふたり親で異なるとして給付請求権の性格が異なることを指摘する。このこと自体の当否は後述するが、本件で問題となったのは児童扶養手当が支給停止されたことであり、それがひとり親に係る子加算と部分の給付請求権と同質であるかどうかを検討しなければならないはずである。しかし児童扶養手当が「児童のために費消されるよう行動することが期待されているかどうか」について検討されていない。それゆえに判決の理論展開から障害基礎年金の給付請求権の性質が異なることを前提としても児童扶養手当の給付請求権の性質が異なる場合の比較が行われておらず、立証が成功しているとはいえない。

他方、憲法14条に関してはふたり親の場合に児童の監護者が労働能力の全部又は一部を喪失していないこと、障害がある配偶者に経済的負担があることを理由にひとり親と状況が同一でないとしている。これには児童扶養手当が労働能力（稼得能力）の喪失・減退に対応するものでなく児童に費消されるべきものであるとの理解が背後にある（この点は原審と異なる理解を示している。）。そうであるとするならば、ふたり親に支給される子加算との差額分が、ひとり親に監護される児童のニーズよりも高いことを立証しなければならない。判決は単に事実関係が異なることをもって不合理性を否定しているが、きわめて形式的な説明に終始しているように思われる。

##### 併給調整規定の合理性基準

同一人に複数の給付事由が重複して発生する場合の併給調整は、同一の性質である給付が発生している場合に行われる。ILO102号条約（社会保障の最低基準に関する条約）69条ｃ号も併給調整を認めているが、それは要保障事故が複数重なっても稼得能力の喪失減退が比例的に加重されることにならず、同一人に対して二以上の社会保障給付を支給することは、社会保障の目的から見て的を得たものではないことがその理由である。

もっともこの説明が適合的なのは所得保障給付の目的が稼得能力の喪失減退を補填することにある、としているからである。この点について、ILO102号条約の同規定が「家族手当を除く」としていることに着目しなければならない。この趣旨は所得保障給付が稼得能力の喪失減退に対する補填に還元されないことを意味している。たとえばイギリスのベヴァリッジ報告では所得保障の対象を「稼得中断時の所得維持」にとどまらず「扶養喪失の給付」と「特別の出費」から構成し、それぞれに対応する所得保障制度が整備されなければならないとしていた。日本でも1950（昭和25）年の社会保障制度審議会勧告で社会保障の定義に「多子」を含めていたのは養育費用の出費が余儀なくされ、ひいては特別出費が生活困窮状態を招来させることに着目していた。そして学説でも稼得能力の喪失・減退とは別に出費の増大が要保障事故となるべきことが指摘され、通説的見解となっている[[3]](#footnote-4)。

##### 所得保障法の類型的把握

このような意味で所得保障法を把握するとき、併給調整の合理性を審査する場合にはその構造を把握しなければならない。これには稼得能力の喪失・低下に対応する給付と、特別の出費に対応する給付は、それぞれの目的と受益者に応じて調整すべきという観点からいくつかの視点を提示することが必要になる。

まず第一に稼得能力の喪失・減退に着目すると、①障害があるが故に余儀なくされる稼得能力の喪失・減退と、②障害者が児童を養育するが故に余儀なくされる稼得能力の喪失・減退、さらに③ひとり親が児童を養育する故に余儀なくされる稼得能力の喪失・減退に区別されなければならない。

第二に特別の出費に着目すると、④障害者が生活することに伴う特別の出費、⑤障害者が児童を養育することに伴う特別の出費、そして⑥ひとり親が児童を養育することに伴う特別の出費に区分することができる。

そして第三に児童が健全に成長発達することに伴う特別の出費の観点から児童自身の所得保障ニーズに着目し、⑦親が障害者である場合に児童が健全に成長発達することに伴う特別の出費、⑧親がひとり親である場合に児童自身が健全に成長発達することに伴う特別の出費、に区分することができる。

これらの類型化は発生しているニーズを抽出したものであり、それぞれ社会保障法が対応してきたニードである。しかしながらこれらのニードは排他的なものでなく独立して存在しているわけではない。中には重複して調整可能なニードも存在するであろう。しかしそれでも原理的に調整できないニードも存在し（たとえば稼得能力喪失・減退と特別出費は別のニードであって調整できない）、それを見極めるためには法の制定形式ではなく給付の性質決定を丹念に行う必要があろう。

1. 法改正について丸谷浩介「ひとり親障害者の児童扶養手当と障害基礎年金の併給禁止」賃社1788号（2021）33頁、田中俊・川﨑真陽「障害のある一人親世帯に対する児童扶養手当不支給違憲訴訟-年金と児童扶養手当の併給は認められないのか」吉原秀編『代理人たちの憲法訴訟–憲法価値の実現にむけた営為とその記録』（弘文堂、2022）105頁。 [↑](#footnote-ref-2)
2. 一般的には委任の方法の問題と委任命令の内容の問題の二つで審査されるが（尾形健「社会保障行政における委任立法をめぐって-児童扶養手当法施行令に関する事件を素材に-」同志社法学75巻4号（2023）399頁、塩野宏『行政法Ⅰ〔第6版〕』（有斐閣、2024）106頁）、法が政省令へ白紙委任することが少ないため（国家公務員の政治的行為の制限にかかる人事院規則への委任が争われた最判昭和33・5・1刑集12巻7号1272頁）、後者の審査が重視される（児童扶養手当法施行令が法の趣旨目的に反して委任の範囲を逸脱しているとした最一小判平成14・1・31民集56巻1号246頁など）。 [↑](#footnote-ref-3)
3. 荒木誠之『社会保障法読本〔第3版〕』（有斐閣、2002）254頁、籾井常喜『社会保障法（労働法実務体系）』（総合労働研究所、1972）44頁、河野正輝「併給調整の構造と不合理性」岡山大学法学会雑誌21巻3・4号（1971）1頁、河野正輝「併給調整問題の新たな局面と堀木訴訟」法時54巻7号（1982）19頁、加藤智章「社会保障制度における生活保障と所得保障」日本社会保障法学会編『講座社会保障法第2巻・所得保障法』（法律文化社、2001）35頁、笠木映里「現代の労働者と社会保障制度」日本労働研究雑誌612号（2011）44頁。 [↑](#footnote-ref-4)