

障害基礎年金支給停止処分及びその不解除処分が理由提示義務違反により違法とされた事例

【文 献 種 別】 判決／大阪地方裁判所

【裁判年月日】 平成 31 年 4 月 11 日

【事 件 番 号】 平成 29 年（行ウ）第 220 号

【事 件 名】 障害基礎年金支給停止処分取消請求事件

【裁 判 結 果】 認容

【参 照 法 令】 行政手続法 8 条 1 項本文・14 条 1 項本文、行政事件訴訟法 37 条の 3 第 6 項、国民年金法 16 条・30 条・36 条 2 項、国民年金法施行令別表、国民年金法施行規則 35 条 1 項

【掲 載 誌】 賃社 1738 号 10 頁

LEX/DB 文献番号 25570262

事実の概要

X₁～X₈は 1 型糖尿病に罹患し、障害等級 2 級に該当する程度の障害の状態にあるとして、国民年金法（以下、「国年法」という）16 条に基づき障害基礎年金の裁定を受け、これを支給されていたが、2016（平成 28）年 12 月 7 日に厚生労働大臣から同 36 条 2 項本文に基づく支給停止処分（以下、「支給停止処分」という）を受けた（以下、X₁～X₈についてされた各処分を「本件各支給停止処分」という）。X₉は、同様にして支給されていた障害基礎年金につき、2009（平成 21）年に支給停止処分を受け、2016 年 10 月に同法施行規則（以下、「規則」という）35 条 1 項本文に基づき支給停止の解除を申請したが、同年 11 月 28 日に同大臣からこれを解除しない旨の処分を受けた（以下、「本件不解除処分」という）。そこで X₁～X₈及び X₉（原告）は、社会保険審査官への審査請求を経て（国年 101 条 1 項・101 条の 2）、2017（平成 29）年 11 月 20 日に国を被告として、前者は本件各支給停止処分の取消訴訟を、後者は本件不解除処分の取消訴訟及び支給停止解除処分の義務付け訴訟（行訴 3 条 6 項 2 号）をそれぞれ提起した。

国年法 36 条 2 項本文によると、支給停止処分は、「受給権者が障害等級に該当する程度の障害の状態に該当しなくなつたとき」、「その障害の状態に該当しない間」なされる。障害基礎年金の支給要件としての障害等級は、同 30 条 2 項により 1 級と 2 級に分けられ、各級の障害の状態は、同項の委任を受けた同法施行令（以下、「令」という）4 条の 6 に基づき別表で定められている。そこで

は、身体の部位別に障害の状態が列記された上で、いずれにも当てはまらない場合に関し、包括規定¹⁾が設けられている。一方、障害厚生年金における障害等級は、厚生年金保険法 47 条 2 項で 1 級～3 級とされるが、1 級・2 級の障害の状態は同法施行令 3 条の 8 により前述の令別表の定めにより統一され、3 級についてのみ同法施行令別表第一で定められている。さらに各級該当性の認定をめぐっては、国民年金・厚生年金障害認定基準（以下、「障害認定基準」という）が設定・公表されており、障害基礎年金の裁定に当たり行政手続法（以下、「行手法」という）上の審査基準（2 条 8 号ロ）とされるだけでなく、支給停止処分の処分基準（同ハ）やその解除処分の審査基準としても用いられている。

なお各々の処分通知書には、「障害の程度が厚生年金保険法……施行令に定める障害等級の 3 級の状態に該当したため」（本件各支給停止処分）、「請求のあった傷病については、国民年金法施行令別表（障害年金 1 級、2 級の障害の程度を定めた表）に定める程度に該当していないため」（本件不解除処分）との理由が記載されていた。

判決の要旨

認容（X₉に対しては、取消しの訴えについてのみの一部判決（行訴 37 条の 3 第 6 項））。

1 (1) 「障害認定基準のうちの糖尿病を含む代謝疾患による障害の程度に関する内容をみると、〔1〕認定基準〔引用者注：第 3 第 1 章第 15 節 1〕は、……『合併症の有無及びその程度、代謝

のコントロール状態、治療及び症状の経過、具体的な日常生活状況等を十分考慮し、総合的に認定するものとし、当該疾病の認定の時期以後少なくとも1年以上の療養を必要とするものであって、長期にわたる安静を必要とする病状が、日常生活の用を弁ずることを不能ならしめる程度のものを1級に、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ものを2級に、また、労働が制限を受けるか又は労働に制限を加えることを必要とする程度のものを3級に該当するものと認定する。』というごく抽象的なものであり、[2] 認定要領[引用者注：同2]も、……3級と認定する場合について具体的に定める一方で、どのような場合を1級又は2級……と認定するかについては、『なお、症状、検査成績及び具体的な日常生活状況等によっては、さらに上位等級に認定する。』として、総合評価の対象となる事情を列挙したものであって、これらの事情相互の関係や重み付け等を定めたものではなく、抽象的であるといわざるを得ない。」

(2) 「障害基礎年金の給付を受ける権利について裁定を受けた受給権者の生活設計を崩し、生活の安定を損なわせる重大な不利益処分であることに加えて、……根拠法令の1つである令別表……の規定内容が抽象的であること、……処分基準として公表されている障害認定基準……の内容も抽象的であることに照らせば、糖尿病による障害を理由とする障害基礎年金の支給停止処分については、いかなる事実関係に基づきどのように障害認定基準を適用して当該処分がされたのかを、当該処分の相手方においてその理由の提示の内容自体から了知し得るものとする必要性が高いものといふべきである。」

(3) 本件各支給停止処分の通知書における処分理由の記載は、「単にX₁～X₈の各障害の程度が1級及び2級には該当しないとの結論のみを示したものと評されてもやむを得ないほど簡素なものである。」

このことに加えて、厚生労働大臣は、X₁～X₈に対し、……約2ないし約16年の間、障害基礎年金を継続的に支給しており、……一転して、X₁～X₈に対して本件各支給停止処分を行ったという経緯等も併せ考慮すると、……厚生労働大臣が、X₁～X₈について、……認定要領……において総合評価の対象とされた事情である症状、検査

成績及び具体的な日常生活状況等によって2級に該当する程度の障害の状態に該当すると認定しなかった理由は何ら明らかにされておらず、行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するという趣旨を全うしていないといわざるを得ない。

また、……これでは、X₁～X₈において、本件各支給停止処分について、……提出した障害の現状に関する医師の診断書……に記載された事実関係を前提としてされたものであるか否かすら認識することができないのであって、……診断書に記載された事実関係のうちのどの部分や範囲が争点となるのか、また、当該事実関係は争点とはならず……総合評価の手法や判断内容等が争点となるのか等の見通しを立てることは困難であるから、不服申立ての便宜を図るという趣旨に照らしても、不十分な理由の提示というべきである。

そうすると、……いかなる事実関係に基づきどのように障害認定基準を適用して支給停止処分がされたのかを、当該処分の相手方……においてその理由の提示の内容自体から了知し得るものであるということはできず、行手法14条1項本文の定める理由提示義務に違反するものといわざるを得ない。」

2 「行手法8条1項本文……は、申請者に対し何らかの利益を付与する処分……を拒否する処分という……性質に鑑み、行手法14条1項本文と同様に、行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を申請者に知らせて不服の申立てに便宜を与える趣旨に出たものと解される。そして、行手法8条1項本文に基づいてどの程度の理由を提示すべきかは、同項本文の趣旨に照らし、当該処分の根拠法令の規定内容、当該処分に係る処分基準の存否及び内容並びに公表の有無、当該処分の性質及び内容、当該処分の原因となる事実関係の内容等を総合考慮してこれを決定すべきである。」

判例の解説

一 本件各支給停止処分は、障害基礎年金受給権者に対する給付制限として行手法上の不利益処分（行手2条4号）に該当する。一方、本件不解除処分については、規則35条1項本文をみると、厚生労働大臣への届出義務に関する委任（国

年105条3項)に基づき、支給停止処分を受けた受給権者に対し、支給停止事由が消滅したときは、日本年金機構²⁾へ届書を提出するよう義務づけるにとどまる。しかし、本判決の前提事実によれば、実務上、届書を提出された同機構が障害認定診査医員に医学的見地からの意見を求め、それをふまえて同大臣が解除するか否かを判断することとなっており、本判決も、これを行政手続上の届出(行手2条7号)ではなく同大臣に応答義務を生じさせる申請(同3号)と解している³⁾。よって、この処分は申請拒否処分に該当し、本件各支給停止処分とともに理由提示義務の対象とされる(同8条1項本文・14条1項本文)。

この義務の下で、個別の処分に当たって要求される理由提示の程度が問題となるが、不利益処分に関しては、最三小判平23・6・7(民集65巻4号2081頁。以下、「平23最判」という)により、処分基準も新たな要素として組み込んだ判断枠組みが示され、申請拒否処分についても、同じ枠組みが当てはまるとの解釈に立つ裁判例が展開されている⁴⁾。本判決はこうした流れに沿って、前述した処分の双方につき、事実関係にとどまらず、処分基準・審査基準の適用関係という点でも理由提示が不十分として取り消したものである。以下、本判決によるこの判断枠組みの解釈運用のあり方につき、各処分手続の差異や社会保障領域における行政手続の特性をふまえて検証する。

二 平23最判は、行手法14条1項本文の理由提示義務が恣意抑制機能と不服申立便宜機能とを制度趣旨とすることを確認しつつ、個別の不利益処分に当たって要求される理由提示の程度の判断枠組みとして、①根拠法令の規定内容、②処分基準の存否・内容・公表の有無、③処分の性質・内容、④原因となる事実関係の内容を主な考慮要素とする総合考慮型の定式を示した。本判決も、判決の要旨1での本件各支給停止処分における理由提示の検討に先立ち、上記判示部分を丸ごと引用した上で、同(2)にある通り、支給停止処分に関して考慮すべき事情として、①につき、令別表の内容の抽象性、②につき、障害認定基準の設定・公表及び内容の抽象性、③につき、重大な不利益性を取り上げている。

このうち支給停止処分の重大な不利益性は、具体的には、障害基礎年金が障害者の所得保障制度

の基本となる障害年金の中でも最低生活保障を目的とすること⁵⁾から、その支給が停止されれば、受給権者の生活設計が崩れ、日々の生活そのものの安定が損なわれる点に見出されている。これ程深刻なリスクを抱える処分に対しては、行政手続を通じた事前の権利利益保護が不可欠と考えられる⁶⁾にもかかわらず、行手法上は、「金銭の給付を制限する処分」として意見陳述手続の適用が除外されている(行手13条2項4号)。よってこのような性質は、とりわけ行政庁の恣意抑制の観点から、同手続を経てなされる一般的な不利益処分と比べて、理由提示をめぐる要求を一層高める事情と位置づけられよう。

また、本判決は、令別表の定める各級の障害の状態につき、包括規定の文言に着目して抽象性を導き出した上で、そうした抽象的規定の下で、支給停止事由たる障害等級への非該当性を認定すべく、処分基準として設定・公表された障害認定基準に関しても、判決の要旨1(1)の通り、1型糖尿病のような内臓疾患の場合には、総合評価型の基準を示すにとどまる点を根拠として、なお抽象的なものと捉えている。確かに同基準のうちの認定要領では、評価要素が若干絞られてはいるものの、相互の比重も明示されず、大まかな項目が並列されている点に変わりはないがゆえに、同基準を見ただけでは、そこに掲げられた各項目をめぐり、どのような事実関係を基礎として、いかなる内容の考慮がどの位のウェイトでなされたかを読み取することはまず不可能であろう。よって、障害認定基準の内容の抽象性は、令別表のそれと相俟って、事実関係のみならず同基準の適用関係についても理由提示の程度を高める事情として考慮されたものと解される。

こうしていずれの要素についても理由提示の程度を高める方向で総合考慮を行ったにもかかわらず、結論として本判決は、平23最判のように原因事実・根拠法条に加えて処分基準の適用関係をも示すよう明確に義務づけることなく、「いかなる事実関係に基づきどのように障害認定基準を適用して当該処分がされたのかを、当該処分の相手方においてその理由の提示の内容自体から了知し得るものとする必要性が高い」と述べるにとどまる。もっとも、続いて本件各支給停止処分における理由提示内容の審査に入ると、判決の要旨1(3)の通り、制度趣旨に立ち返って2つの機能を援用

し、各々の観点から上記の了知可能性を検証した結果、これを否定して理由提示義務違反と判断した。この論証を総合考慮における障害認定基準の抽象性への着目と併せて読めば、実質的には、同基準の適用関係の摘示をも要求するものと解されよう。また、その際に本件固有の事情として、従前の継続的支給関係に配慮している点は、私人の信頼保護が重要な社会保障領域での適正手続保障⁷⁾にふさわしい解釈作法といえる。

三 本件不解除処分理由提示の程度をめぐる判断枠組みにつき、判決の要旨2は、平23最判を直接参照こそしないものの、行手法8条1項本文の立法趣旨を同14条1項本文と同様に捉えることで、同最判の定式をそのまま取り入れている。もっとも、その文言は申請に対する処分の仕組みにそぐわないため（特に「処分基準」、障害基礎年金をめぐる先例として、裁定の請求に対する不支給処分理由提示に関する東京地判平27・12・11（裁判所ウェブサイト）によって施されたような修正が求められる。一方、学説からは、審査基準の場合、処分基準とは異なり設定し公にすることが義務とされている点を根拠として、理由提示にあっても、その適用関係を示さなければならぬとする見解が唱えられている⁸⁾。しかし、判例では、根拠法令の適用関係をめぐって事実関係との「相互補完的提示」の可能性が認められてきたのであって⁹⁾、同様の方法により適用関係の具体的摘示が不要となる場合が処分基準と審査基準とを問わず想定できる以上、総合考慮を介することで対応の余地を残しておく必要がある。

なお引用は省略したが、この判断枠組みの下、処分の性質につき、生活の安定回復への「相当程度大きな期待の利益」に関する重大性を考慮する点以外は、判決の要旨1とほぼ同様の論証過程を経て理由提示義務違反が導き出されている。

四 本判決に先立って、平23最判後の裁判例を分析した学説によれば、処分基準・審査基準の適用関係が示されていないことを根拠に理由提示義務違反が認められたケースは、同最判を含め、いずれも基準の適用を困難にするような特殊事情を有していたとされる¹⁰⁾。その点、本判決は、基準の抽象性というより一般的な事情を主たる考慮要素として同じ帰結に到達しており、この判断

枠組みの解釈運用において新たな方向性を提示する重要な事例判断といえよう。

なお本判決に対して国は控訴せず、取消しが確定したところ、2019(令和元)年5月13日になって、厚生労働大臣により、処分通知書の理由を記載し直す形で同一内容の再処分がなされた。本件弁護士によれば、そこには診断書記載の傷病名が引用され、別紙として法令・障害認定基準が添付されたものの、後者の適用関係に関する具体的説明はなかったとのことであり、これを受けてXらは同年7月3日に大阪地裁に再び提訴している¹¹⁾。本判決¹²⁾を真摯に受け止めたとは到底思われない行政のこうした形式的対応が、裁判所の今後の訴訟運営にいかなる影響を及ぼすか、注視していく必要がある。

●——注

- 1) 2級でいえば、15号により、「身体の機能の障害又は長期にわたる安静を必要とする病状が前各号と同程度以上と認められる状態であって、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もの」と定められている（精神障害につき16号、両者の重複につき17号参照）。
- 2) 同大臣から支給停止事務（停止に係る決定を除く）を委託されている（国年109条の10第1項10号）。
- 3) あえてその根拠を求めるとすれば、国年法36条2項本文の反対解釈ということになるうか。
- 4) 西上治「判批」法教434号（2016年）53頁（後掲東京地判平27・12・11の評釈）。
- 5) 福島豪「障害年金の権利保障と障害認定」社会保障法33号（2018年）115～116頁。
- 6) 社会保障領域における「権利の切実さ」から、こうした帰結を導き出す見解として、岡田正則「社会保障領域での授益的行政行為の取消しと行政手続の課題」行財政研究31号（1997年）12頁。
- 7) 岡田・前掲注6）16～22頁。
- 8) 室井力ほか編『コンメンタール行政法I〔第3版〕』（日本評論社、2018年）134頁〔久保茂樹〕。
- 9) 北島周作「一級建築士事件最高裁判決後の理由提示裁判例の展開」法学81巻6号（2017年）53頁。
- 10) 北島・前掲注9）54～60頁。
- 11) 青木佳史「1型糖尿病障害年金支給停止等取消訴訟大阪地裁判決（平成31年4月11日、本号10頁）とその後」賃社1738号（2019年）7～8頁。
- 12) しかも傍論として、定型化の要請という被告の反論にも配慮しつつ、具体的な提示方法さえ提案していた。