

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——

尾 形 健

はじめに

厚生労働省社会保障審議会児童部会の下に設置された「社会保障審議会児童部会ひとり親家庭への支援施策のあり方に関する専門委員会」では、2013（平成25）年8月に中間まとめが示され、これを受け、国会は、ひとり親が就業し、仕事と子育てを両立しながら経済的に自立するとともに、子どもが心身ともに健やかに成長できるよう、また子どもの貧困対策に資するよう、ひとり親家庭への支援策を強化する法改正を行った。児童扶養手当法（以下「法」という）については、同法上の児童扶養手当について、これまで公的年金給付等を受給できる場合に受給することができないという併給調整規定が見直され、公的年金給付等の額が児童扶養手当の額を下回るときはその差額分の児童扶養手当が支給されることとなった（平成26年法律第28号による改正法13条の2第2項1号〔以下「平成26年改正法」という〕）。その後さらに、国会は、「年金制度の機能強化のための国民年金法等の一部を改正する法律」（令和2年法律第40号）により、児童扶養手当の額と障害年金の併給調整の方法が見直され、ひとり親世帯の障害年金受給者は、児童扶養手当の額と障害年金の子の加算部分の額との差額が受給できることとなった（令和2年法律第40号による改正法13条の2第3項。以下この改正を「令和2年改正」という）¹⁾。

1) 以上の改正経緯等については、川端裕之「次世代育成支援対策の推進・強化」時の法令1959

法が定める併給調整に関する規定については、堀木訴訟（最大判昭57・7・7民集36巻7号1235頁）以降も争われてきたが²⁾、最近の事案として、第1級身体障害者であり、ひとり親として4人の子どもを養育して児童扶養手当を受給していた原告に関する事案がある。のちに詳述するが、この事件で、原告は、京都府知事から、2017（平成29）年4月20日に障害基礎年金の給付決定を受けたことを理由に、児童扶養手当の支給を停止する処分を受けたため、児童扶養手当法施行令（令和2年政令318号による改正前のもの）6条の4のうち、障害基礎年金の子加算部分だけでなく本体部分についても併給調整の対象として児童扶養手当の支給を停止する旨定めた部分（以下「本件併給調整規定」という）が違法・違憲であるとして、上記処分のうち障害基礎年金の子加算部分に相当する部分を除く部分の取消しを求め、訴えを提起した。第1審はその請求を退けた（京都地判令3・4・16判時2532号33頁。以下「本判決」という）。原告は、①本件併給調整規定は、令和2年改正前の法13条の2第2項の委任の範囲を逸脱して違法であること、②本件調整規定は、憲法14条・25条及び国際人権規約に反すること、を主張しているところ、前者については法律による委任を受けた命令（受任命令）の範囲の問題として、憲法41条・73条6号との関係で、後者については憲法14条1項・25条との関係で、それぞれ問題となり、いずれも憲法上の論点を含むものといえる。ここでは、社会保障法に関心を寄せる憲法研究者という立場から、社会保障行政における委任立法という場面における憲法論として検討したい。まず、本判決の事案及び判旨について概観したのち（I）、最高裁判例を素材に、内閣によって制定された政令に関する司法審査のあり方について確認

号（2014年）38頁、鈴木晴香「令和2年国民年金法等改正法」時の法令2125号（2021年）4頁、26頁、厚生労働省編『令和3年版厚生労働白書』（全国官報販売協同組合、2021年）198-199頁など参照。

2) たとえば、児童扶養手当の受給者の子らについて厚生年金保険法に基づく遺族厚生年金の受給権が発生したことを理由としてなされた児童扶養手当資格喪失処分が憲法25条・14条に反するとして争われたものがある（金沢地判令23・4・22賃金と社会保障1560号55頁、名古屋高裁金沢支判令25・7・10LEX/DB25506176、最一判平27・2・19LEX/DB25506134）。松本和彦『事例問題から考える憲法』（有斐閣、2018年）66頁も参照。

する(Ⅱ)。その上で、本件併給調整の憲法問題について、憲法25条及び14条1項との関係で論ずる(Ⅲ)。なお、ここでは主として本件併給調整規定の法の適合性に焦点を当てて検討するが³⁾、のちにみる最高裁判例(Ⅱ-1)に関しては、まず受任命令が法の趣旨に従ったものであるか否かが判断され、この点で適法とされたとしても、さらにそのような法の委任が憲法の規定に違反したものであるか否かが検討される、というプロセスを経るべきことが指摘されている³⁾。このような最高裁判例の姿勢については、違憲性の審査が違法性の審査に吸収されているともいわれているが⁴⁾、ここでもこのような構図を意識し、本稿で用いる受任命令の「適法性」という表現には、委任する法と受任命令の適合性という意味と、受任命令の憲法適合性という二つの意味を含むものとしておきたい⁵⁾。

I 本判決の事案の概要と判旨

1 事案の概要

(1) 事 実

原告(X)は、1984(昭和59)年生まれの女性であり、繊維筋痛症等による障害により身体障害者一級の認定を受けているところ、2009(平成21)年2月に当時の配偶者と離婚し、ひとり親として4人の子を養育していた。X

3) 法曹会編『最高裁判所判例解説民事篇 平成14年度(上)』(法曹会、2005年)182頁(注3)(竹田光広執筆)。

4) 正木宏長「委任命令の違法性審査」立命館法学355号(2014年)76頁、113頁。

5) 本判決は控訴されたが、本稿は弁護士より依頼いただき執筆した意見書を元としている。執筆に際しご教示いただいた弁護団の先生方には篤く御礼申し上げたい。本判決については、田中俊=川崎真陽「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」吉原秀編著『代理人たちの憲法訴訟』(弘文堂、2022年)所収105頁、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」賃金と社会保障1788号(2021年)33頁など参照。また、尾形健「福祉国家と憲法学」愛敬浩二編『講座立憲主義と憲法学 第2巻 人権I』(信山社、2022年)所収199頁、215-216頁でも言及した。

及び子らは、2017（平成29）年1月、三重県伊賀市から京都府乙訓郡に転入し、京都府（被告・Y）から、同年2月分以降の児童扶養手当を受給していた。Xは同年4月、厚生労働大臣から、受給権取得年月を2015（平成27）年10月として、障害基礎年金の支給決定を受け、同年11月分から基礎年金額と子の加算の支給を受けることになったため、Xは2017（平成29）年7月、Yに対し、2015（平成27）年11月から公的年金給付を受けるようになった旨記載した公的年金給付等受給状況届を提出した。これに対しYは、2018（平成30）年1月、Xに対し、本件併給調整規定を適用し、2017（平成29）年2月分～同年7月分の児童扶養手当について支給を停止し、その旨通知した（この処分について、Xは京都府知事に対し審査請求をしたが、2019〔平成31〕年2月に棄却された）。その後Yは、2019（令和元）年7月、本件併給調整規定を適用し、2017（平成29）年8月分～2018（平成30）年3月分まで、同年4月分～2019（平成31）年3月分まで、及び2019（平成31）年4月分～2019（令和元）年7月分までの各児童扶養手当の全部について支給を停止し、その旨通知した。Xは2019（令和元）年7月、以上の各処分のうち、（2）で後述する「ふたり親併給調整規定」を適用した場合に支給されるべき児童扶養手当の額に相当する額についても支給を停止した部分を取り消すことを求め、訴えを提起した。

（2） 関係法令の定めと原告が提起する争点

① 関係法令の定め

本件に関係する規定を確認すると、次の通りである。まず、当時の法13条の2第2項1号は、児童扶養手当の受給資格者が老齢福祉年金以外の公的年金給付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、その全部または一部を支給しないと定めていた。これを受けて、当時の児童扶養手当施行令6条の4第1項（本件併給調整規定）は、公的年金給付等合算額（法13条の2第2項1号に定める公的年金給付の額及び2号に定める遺族補償等の額を合算して得た額）が手当の額未満であるときは公的年金給付等合算額

に相当する部分について、同合算額が手当の額以上であるときは手当の全部について支給制限するものとされていた。つまり、受給資格者に支給される手当の額と、公的年金給付の本体部分と子の加算部分との合計額を比較し、公的年金給付の合計額が低い場合（手当額が高い場合）には、手当額と公的年金給付の合計額との差額が支給されるが、手当額が低い場合には手当の全部が支給制限の対象となるものとされていた。

一方、本判決が「ふたり親併給調整規定」と位置付ける法13条の2第1項は、児童扶養手当受給資格者の児童が、父または母に支給される公的年金給付の額の加算の対象となっているときは、政令で定めるところによりその全部または一部を支給しないと定めていた。これを受けて、当時の児童扶養手当施行令6条の3第1項は、公的年金給付等合算額（法13条の2第1項1号に定める公的年金給付の額〔父または母の死亡について支給される公的年金給付〕、同項2号または3号に定める公的年金給付の額〔子の加算部分〕及び同項4号に定める遺族補償等の額を合算して得た額）が手当の額未満であるときは手当のうち公的年金給付等合算額に相当する部分について、同合算額が手当の額以上であるときは手当の全部について支給制限をするものとされていた。つまり、ふたり親で、一方の親に児童扶養手当の受給資格があり、他方の親に公的年金受給資格があり、かつその子について公的年金給付の加算対象となっている場合、手当の額と公的年金給付の合算額とを比較するが、この場合、公的年金給付の合算額は子の加算部分となるので（法13条の2第1項2号・3号）、結局、一方の親に支給される手当の額と、他方の親に支給される公的年金給付のうち子加算部分との比較ということになる。そして、公的年金給付（子加算部分）の額が低い場合（手当額が高い場合）には、手当額と公的年金給付の合計額との差額が支給されるが、手当額が低い場合には手当の全部が支給制限の対象となる。

②原告が提起する争点

規定はやや複雑であるが、このようにみると、Xのように、本件併給調整

規定の対象となるひとり親の場合は、公的年金給付の額と手当の額とが比較され、併給調整の対象となるが、ふたり親の場合は、公的年金給付のうち子加算部分と手当の額とが比較され、併給調整の対象となる。そこでXは、本件併給調整規定が、障害基礎年金の子加算部分だけでなく本体部分についても併給調整の対象としていた点を問題にし、次のように主張した⁶⁾。

第一に、本件併給調整規定は、児童扶養手当と障害基礎年金（本体部分）の趣旨・目的を個別具体的に検討することなく、異なる目的を有しており併給調整の対象とすべきでない両者をその対象としている。つまり、障害基礎年金の本体部分は、障害による稼働能力の喪失・低下に対応する所得補償としての性格があり、子加算部分は障害のある受給資格者に養育すべき子がある場合に当該児童の生活の安定のために支給される。一方、手当は、ひとり親として子の養育を行うことによる経済的負担（養育に伴う支出）について補償し、当該児童の生活の安定を図るものである。このため、障害基礎年金の子加算部分と手当とは目的を同じくするが、障害基礎年金の本体部分と手当はその目的・機能を異にしているから、両者を併給調整の対象とすべきでない。第二に、併給調整に関し、ひとり親世帯とふたり親世帯とで比較すると、前者については本件併給調整規定によって児童扶養手当全部の支給が停止されてしまうのに対し⁷⁾、ふたり親世帯では、障害のない親に対し、手当と障害基礎年金の子加算部分との差額が支給される⁸⁾。障害のあるひとり親

6) 本件訴訟提起後、「はじめに」で言及したように、令和2年の法改正により、手当の受給資格者が障害基礎年金の給付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、障害基礎年金給付のうち子加算部分の額に相当する部分について支給制限となることになった（現行の法13条の2第3項）。

7) 本文（2）①でみたように、制度上は、ひとり親世帯についても、手当の額と公的年金給付の合算額とを比較する形で調整が図られるが、原告の主張するところによると、現行制度では、障害基礎年金の本体部分と子加算部分との合計額が手当の額を下回ることはないので、結局手当額全額が支給制限となる、というのであった。

8) これも本文（2）①でみたように、制度上は、ふたり親世帯について、手当の額が公的年金給付の子加算部分の額より高い場合にのみ差額が支給されることになるが、原告の主張するところによると、現行制度では、障害基礎年金の子加算部分より手当の額の方が高いため、（常に）差額が支給されることになる、というのであった。

世帯と障害のある配偶者がいるふたり親世帯とを比較すると、配偶者がいる場合にのみ手当の一部が支給されるという不均衡が生ずる。

2 判 旨

以上について、裁判所は次のように判断した。

(1) 本件併給調整規定の併給調整対象について

「上記……に認定した法改正の経緯、内容等に照らせば、児童扶養手当は、もともと国民年金法所定の母子福祉年金を補完する制度として設けられたものであり、児童の養育者に対する養育に伴う支出についての保障であることが明らかな児童手当法所定の児童手当とはその性格を異にし、受給者に対する所得保障である点において、障害基礎年金を含む公的年金と基本的に同一の性格を有するものと解するのが相当である〔堀木訴訟最高裁判決を引用。〕」

Xは、1973（昭和48）年の法改正により、児童扶養手当と障害福祉年金の給付が同一の目的でないことが明確にされ、1985（昭和60）年の法改正により児童扶養手当制度は年金制度から切り離され、児童の健全育成を図ることを目的とする純粋な福祉制度に性格が変わった等と主張するが、「昭和48年改正は、児童扶養手当制度が障害福祉年金と同様に稼働能力の低下に対する所得補償を目的とする制度であることを踏まえつつ、障害福祉年金の支給額が低額であることなどを考慮して特に児童扶養手当との併給を認めることとしたものと解するのが相当である……」。「また、昭和60年改正は、国民年金法の改正によって障害福祉年金の制度が廃止され、拠出制の障害基礎年金の制度が設けられたことにより年金支給額が大幅に増加したことを受けて、他の拠出制の年金と同様に、児童扶養手当と障害基礎年金の併給を認めないこととしたものであるから、児童扶養手当が年金給付と同様に所得保障としての性格を有するとの理解は、同改正前と異なることなく引き続き前提とされていたというべきである⁹⁾」。「……児童扶養手当が、離婚等により稼働

9) 本判決はこれに続けて、令和2年法改正について次のようにいう。「令和2年改正は、児童扶

能力が低下したひとり親……に対し、その所得を補う（所得保障）趣旨で制定された制度であることは、各改正を経て本件各処分時まで変わるところはないというべきである。一方、障害基礎年金（本体部分）は、障害により稼働能力が低下（ないし喪失）したことに対し、所得補償の趣旨で給付されるものである。そうすると、児童扶養手当と障害基礎年金（本体部分）とは、稼働能力の低下等に対する所得補償という趣旨において基本的に同一の性格を有するものといえることができる。そして、一般に、同一人に複数の稼働能力の喪失ないし低下をもたらす事由が生じた場合において、稼働能力の喪失ないし低下の程度が事由の数に比例するとは必ずしもいえないから、児童扶養手当と障害基礎年金（本体部分）との間で併給調整を行うことに合理性がないとはいえない」。

（2）ひとり親世帯とふたり親世帯との間の不均衡について

「……そもそも、本件併給調整規定は、児童扶養手当の受給者と障害基礎年金の受給者が同一人である場合に適用される規定であるのに対し、ふたり親併給調整規定は、児童扶養手当の受給者と障害基礎年金の受給者が異なる場合に適用される規定であって、世帯の構成人数及び受給者が異なるのであるから、両者を単純に比較して配偶者の有無による差別ないし不均衡があるなどということとはできない。この点を措くとしても、上記のとおり、児童扶養手当と障害基礎年金はいずれも稼働能力の低下ないし喪失に対する所得補償としての性格を有するところ、一般に、同一人に複数の稼働能力の喪失ないし低下をもたらす事由が生じた場合において、稼働能力の喪失ないし低下の程度が事由の数に比例するとは必ずしもいえないから、各事由に対して所

養手当と障害年金がいずれも所得保障の趣旨で支給されるものであるという枠組み自体は維持しつつ、障害年金を受給するひとり親について就労が困難であって非常に厳しい状況に置かれていることなどを踏まえ、本件併給調整規定を将来に向かって廃止し、子加算部分との差額の支給を可能としたものであって、立法府ないしその委任を受けた行政府の裁量の範囲内の改訂措置とみるべきであるから、令和2年改正により本件併給調整規定が廃止されたことをもって、本件併給調整規定の内容が不合理であったとか、法による委任の範囲を逸脱したものであったとかいうことはできない」。

得保障の目的で支給される各給付について併給調整を行うかどうか、どのような内容で行うかといった事項は、立法府ないしその委任を受けた行政府の裁量に属する事柄とみるべきである。そして、所得補償として同一の性格を有する障害基礎年金の本体部分と子加算部分を合算した額と児童扶養手当の額を比較する（現行制度上、障害基礎年金の本体部分と子加算部分の合計額が支給上限とする）という形で併給調整を行うことが著しく合理性を欠き裁量の逸脱・濫用に当たるといえることはできない。そうすると、本件併給調整規定を適用した結果、ひとり親世帯とふたり親世帯とを比較した場合に原告の主張するような差異が生じるとしても、これが合理的理由のない差別的取扱いであり、法の許容しない不均衡であるとはいえない」。

3 小 括

本判決は、これらの判示を前提に、憲法25条・14条違反の主張、そして社会権規約2条2項・自由権規約26条違反の主張を退けている。憲法25条については、堀木訴訟最高裁判決の判示をほぼそのまま踏襲しつつ、「憲法25条の趣旨に応じて具体的にどのような立法措置を講じるかの選択決定は、立法府ないしその委任を受けた行政府の広い裁量に委ねられており、それが著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱・濫用とみられるような場合を除き、同条に違反するということとはできないものというべきである」（傍点付加。以下同じ）とした上で、本件併給調整規定による併給調整の内容・方法が著しく合理性を欠くとはいえないなどとしている¹⁰⁾。憲法14条の関係でも、不均衡は配偶者の有無による合理的理由のない不当な差別的取扱いであるという主張について、合理的理由のない不当な差別的取扱いであるとはいえないとしている。

10) さらに本判決は、次のようにいう。「このことに加えて、本件併給調整規定の適用を前提としても、X に対しては、生活保護費及び障害基礎年金として1か月約30万円の給付がされることをも勘案すれば、本件併給調整規定が著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱・濫用とみられるような場合に当たるとはいえない」。

一見すると、本判決は堀木訴訟最高裁判決の射程がそのまま妥当する事案ともいえそうであり、実際、本判決と堀木訴訟とは、後者では無拋出制の障害福祉年金が問題になったのに対し、「本件では拋出制の障害基礎年金であるという点が異なるだけである」とのコメントがある¹¹⁾。しかし、本件でXは、拋出制の障害基礎年金の本体部分を超えて子加算部分をも併給調整の対象とすることの合理性を問題にしているのもあって、上のような整理は適切ではない。そして、より大きな違いとして認識すべきは、堀木訴訟は法の併給調整規定の合憲性が問題とされたのに対し、本件では児童扶養手当施行令の規定のあり方という、立法そのものの合憲性とは区別された委任立法(受任命令)の適法性こそが争点である、という点である(実際、Xは本件でなされた処分¹²⁾の根拠である法の規定それ自体の合憲性は争っていない)。堀木訴訟最高裁判決がまさにいうように、児童扶養手当が、「憲法25条の規定の趣旨を実現する目的をもつて設定された社会保障法上の制度」であるとする¹³⁾と、憲法25条を実現する委任立法について、より慎重な検討をすることが求められるのではないだろうか。以下ではこの点について、考えてみたい。

II 政令に関する司法審査のあり方

本件併給調整規定は法の委任を受けたものであるが、立法の委任については、(a) 立法の委任の仕方の問題と、(b) 受任機関の立法(受任命令)のあり方(法律による委任を受けた機関が、その趣旨を受けてどのように立法したか)という問題を区別することができる¹²⁾。そして、(b) について、わが

11) 判時2532号34頁の解説部分1段目を参照。

12) 大石眞『議会法』(有斐閣、2001年)90-91頁、同『憲法概論I 総説・統治機構』(有斐閣、2021年)231-234頁、佐藤幸治『日本国憲法論 [第2版]』(成文堂、2020年)477-478頁。塩野宏『行政法I [第6版] 行政法総論』(有斐閣、2015年)106-107頁は、(a)を「委任の方法の問題」、(b)を「受任命令の内容の問題」と整理し、大橋洋一『行政法I 現代行政過程論 [第4版]』(有斐閣、2019年)126頁は、(a)を「授権法律の合憲性問題」、(b)を「行政基準の適法性問題」と位置付ける。(a)の問題としては、猿払事件・最大判昭49・11・6刑集28巻9号393頁や教科書検定の法的根拠が論点の一つとなった第一次家永教科書事件・最三判平5・3・

国では、裁判所による司法的統制が主として論じられ、「受任政令などの委任立法のあり方の問題は、もっぱら合法性の判断に絞込まれ」ている、と評されている¹³⁾。本件併給調整規定をめぐる問題は (b) (受任機関の立法のあり方) であるから、ここではこの点に関する近年の最高裁判例を一瞥した上で (1)、裁判所による司法的統制の姿勢を確認しておきたい (2)。

1 受任機関の立法 (受任命令) に対する司法的統制——社会経済政策領域に関する近年の最高裁判例から

最高裁判例では、受任命令が法律の委任の範囲を超えたものとして違法とする例が多くみられるが¹⁴⁾、本件は児童扶養手当にかかるものであるから、社会経済政策に関連する領域での動向を確認しておく、次のような例がある。

(1) 児童扶養手当法施行令事件

まず、当時の法4条1項5号が、児童扶養手当の支給要件として定める児童の範囲について、「その他前各号に準ずる状態にある児童で政令で定める

16民集47巻5号3483頁などのほか、近年では、退職一時金に付加して返還すべき利率の定めを政令に委任する国家公務員共済組合法等の規定は「白地で包括的に政令に委任するものということ」はできないとした例がある (最一判平27・12・14民集69巻8号2348頁)。本稿では、「委任立法」の適法性という問題に焦点を当てたいと考えるが、「行政立法」には多様な側面があることに留意したい。野口貴公美「行政立法の課題」行政法研究20号 (2017年) 17頁のほか、高橋信隆「行政立法の法的統制」高木光=宇賀克也編『行政法の争点』(有斐閣、2014年) 32頁、佐伯祐二「審査基準・処分基準の法的性格」高木=宇賀編・同書所収78頁など参照。

13) 大石・前掲注12)『憲法概論I』234頁。

14) これまで違法とされた例として、本文で言及するもののほか、農地法施行令に関する最大判昭46・1・20民集25巻1号1頁、戸籍法施行規則に関する最三決平15・12・25民集57巻11号2562頁、貸金業の規制等に関する法律施行規則に関する最二判平18・1・13民集60巻1号1頁、監獄法施行規則に関する最三判平3・7・9民集45巻6号1049頁、地方自治法施行令に関する最大判平21・11・18民集63巻9号2033頁、法人税法施行令に関する最一判令3・3・11民集75巻3号418頁がある。また、いわゆるプロバイダ責任制限法4条1項の委任に基づく総務省令について、発信者情報に発信者の電話番号を追加する旨の改正が施行される前に生じた事案で発信者の電話番号の開示請求ができるかについて争われた、最二判令5・1・30LEX/DB25572563がある。

もの」としていることを受けて制定された児童扶養手当法施行令（当時）1条の2第3号が、「母が婚姻（婚姻の届出をしていないが事実上婚姻関係と同様の事情にある場合を含む。）によらないで懐胎した児童」から、「父から認知された児童」を除いている部分（本件括弧書）を違法としたものがよく知られている¹⁵⁾。最高裁は、本件括弧書を無効とすることは必ずしも裁判所が新たに立法を行うことと同視されるものではないとした上で、委任の趣旨を「世帯の生計維持者としての父による現実の扶養を期待することができないと考えられる児童」を支給対象として類型化したものと捉え、本件括弧書が法の委任の趣旨に反するものとした。最高裁は、受任命令の法適合性にかかる一般的な判断枠組みを示してはいないものの、法4条1項5号「による委任の範囲については、その文言はもとより、法の趣旨や目的、さらには、同項が一定の種類の児童を支給対象児童として掲げた趣旨や支給対象児童とされた者との均衡等をも考慮して解釈すべきである」としている。この判決については、基本的には、「行政立法を委任された行政機関は、……法律の委任の範囲内で行政立法裁量を有するが、法律の委任の趣旨に反し、委任の範囲を逸脱して行政立法をすることは許されず、法律による委任の具体的内容については、授權規定の文言のみならず、関連諸規定や授權法全体の解釈によって判断されるとするのが一般である」と説明されている¹⁶⁾。

（2）医薬品ネット販売規制事件

次に、医薬品行政に関する事例として著名なものに、医薬品のネット販売規制に関する事例がある¹⁷⁾。ここでは、薬事法施行規則の規定（当時）が、一般用医薬品のうち第一類・第二类医薬品について、店舗販売業者による店舗以外の場所にいる者に対し、郵便等による販売を一律に禁止することとな

15) 児童扶養手当法施行令事件・最一判平14・1・31民集56巻1号246頁。

16) 法曹会編・前掲注3) 177頁（竹田光広執筆）。

17) 医薬品ネット販売規制事件・最二判平25・1・11民集67巻1号1頁。関連して、要指導医薬品販売に関し対面での情報提供等を義務付ける法律の規定の合憲性について争われた、最一判令3・3・18民集75巻3号552頁参照。

る限度で、薬事法の委任の範囲を超え違法とされたが、最高裁はその際、当該規制の経緯等を踏まえた上で、次のように述べていた。すなわち、この規則の規定が、「これを定める根拠となる新薬事法の趣旨に適合するもの（行政手続法38条1項）であり、その委任の範囲を逸脱したものではないというためには、立法過程における議論をもしんしゃくした上で、……新薬事法中の諸規定を見て、そこから、郵便等販売を規制する内容の省令の制定を委任する授權の趣旨が、上記規制の範囲や程度等に応じて明確に読み取れることを要するものというべきである」。

（3） ふるさと納税制度不指定取消事件

そして、いわゆる「ふるさと納税制度」に関する総務大臣の不指定の取消しをめぐって争われた事件がある¹⁸⁾。平成31年の地方税法改正により設けられた、「ふるさと納税」として個人の地方税にかかる特例控除の対象となる寄付金について、所定の基準に適合する都道府県・市町村等として総務大臣が指定するものに限るとされた制度（指定制度）の下で、総務大臣が泉佐野市を指定しない決定をしたことの違法性が争われたものであるが、ここでは、地方税法の規定に基づき発せられた、募集適正基準等を定める総務省の告示が地方税法に反するかが論点となった。最高裁は、地方自治法上の国の関与の法定主義（245条の2）等を踏まえ、本件告示の策定には「法律上の根拠を要する」から、本件告示が地方自治法の委任の範囲を逸脱する場合には「その逸脱する部分は違法なものとして効力を有しない」とした上で、「関係規定の文理や総務大臣に対する委任の趣旨等のほか、立法過程における議論をもしんしゃくしても、〔指定制度導入前の募集実績を理由に不指定とする趣旨一引用者補足。以下引用文中の〔〕につき同じ〕の基準の策定を委任する授權の趣旨が明確に読み取れるということではできない」として、違法とした。

この事件に関しては、告示という法形式は厳密にはいわゆる法規命令に相

18) ふるさと納税制度不指定取消請求事件・最三判令2・6・30民集74巻4号800頁。

当するとはいえないものの¹⁹⁾、「それが法規命令としての性質を有するか否かという点を直接問題とすることなく、その策定の基礎が法律の委任にあること及びその内容において関与の法定主義の趣旨が及ぶもの〔地方自治法245条の2〕であることから、法律の委任の範囲内で定められるべき性質のものであるとの解釈を導いたものということができる」とされている²⁰⁾。

2 司法的統制の判断枠組み

以上の判断は、それぞれの根拠法令の構造や規定の趣旨等を踏まえてのものということができるが、ここでは次の点を確認しておきたい。

(1) 裁量が認められる領域での司法審査

第一に、以上で取り上げた判例が問題とする領域は、判例上、いずれも、立法機関である国会がこの領域で立法する場合、立法裁量に委ねられるものと考えられてきたものということである。児童扶養手当法については、憲法25条を具体化する措置として「立法府の広い裁量にゆだねられて」きたし²¹⁾、租税立法の定立も、「国家財政、社会経済、国民所得、国民生活等の実態についての正確な資料を基礎とする立法府の政策的、技術的な判断にゆだねるほかは」ない、とされてきた²²⁾。薬事行政については、周知の通り適正配置規制を違憲とした最高裁判決があるが、しかしそこでも、具体的な規

19) 法規命令とは、行政機関が制定する、行政主体と私人の関係の権利・義務に関する一般的規律をいい、行政機関相互を拘束するが私人に対する関係では規律する効果を持たない行政規則と区別するのが伝統的な行政法学の考え方であった（さしあたり塩野・前掲注12）102頁以下、大橋・前掲注12）123頁）。しかし、両者の区別が相対的であることなども指摘されて久しい。野口貴公美「行政立法」磯部力＝小早川光郎＝芝池義一編『行政法の新構想Ⅱ』（有斐閣、2008年）所収25頁、26頁の指摘のほか、近年の分析として、原田大樹「行政立法と行政基準」法学教室449号（2018年）60頁、高橋・前掲注12）33頁、宮村教平「行政による規範定立の再定位」（2・完）阪大法学65巻1号（2015年）251頁、280頁など参照。社会保障行政に関して、笠木映里「社会保障法と行政基準」社会保障法研究3号（2014年）3頁の分析を参照。

20) 貝阿彌亮・法曹時報74巻6号148頁、166頁。

21) 堀木訴訟最高裁判決・最大判昭57・7・7民集36巻7号1235頁。

22) サラリーマン税金訴訟・最大判昭60・3・27民集39巻2号247頁。

制措置に関する「比較考量」をするのは「第一次的には立法府の権限と責務」であるとされていた²³⁾。つまり、受任機関に託された「立法」の性質そのものは、——たとえば、その専門性や政策的判断が求められるという点で——いずれも裁量的判断の余地が本質的に広いと考えられるものといえることができる。

それにもかかわらず、前記1で言及した最高裁判例は、受任機関の行政立法裁量を、その専門性や政策的判断が求められるという点で文字通り広いものと解してはいない。これはいうまでもなく、その行政立法裁量は法の委任を前提とするものであるから、「授權規定の文言のみならず、関連諸規定や授權法全体の解釈によって判断」することが基本となっているからである²⁴⁾。また、そもそも、立法裁量について司法審査が謙抑的になる根拠の一つに、「民主的基礎をもつ国会が多数決で決めた法律を（民主的基礎をもたない）裁判所が違憲無効とするには慎重でなければならない」点が挙げられるところ、政令について同じ事情が直ちには妥当しにくい、という点もあるかもしれない²⁵⁾。

(2) 問題となる権利・利益等に関する重要性を踏まえた司法審査

しかし、おそらくより重要な点は、1で取り上げた最高裁判例については、国民の憲法上の権利・自由等の重要な権利・利益が制限されるか、あるいはこれらにとって不利益な結果がもたらされうる受任命令に関するものであった、という点である。1で言及したものを含め、最高裁が受任命令の法適合性を検討する際の考慮要素としては、(a) 授權規定の文理、(b) 授權規定が下位法令に委任した趣旨、(c) 授權法の趣旨、目的及び仕組みとの整合性、

23) 薬事法違憲判決・最大判昭50・4・30民集29巻4号572頁。この意味での立法裁量は、医薬品ネット販売規制事件を受けて改正された法律によるネット販売規制の合憲性が問題となった事例でも踏襲されている（前掲注17）最一判令3・3・18）。

24) 法曹会編・前掲注3）177頁（竹田光広執筆）。

25) 内野正幸「時の判例 憲法」法学教室187号（1996年）106頁、107頁。

(d) 委任命令によって制限される権利・利益の性質等が挙げられている²⁶⁾。受任命令を違法とした判例は、このうち特に (d) (権利・利益の性質等) を重視したと思われるものが多いと考えられる、ということである²⁷⁾。

これをよく示すのは、医薬品のネット販売規制が「郵便等販売をその事業の柱としてきた者の職業活動の自由を相当程度制約するものである」としていた医薬品ネット販売規制事件であるが、児童扶養手当法施行令事件も、法上「支給対象児童とされた者との均衡等をも考慮して」法を解釈すべきことを指摘していた²⁸⁾。また、監獄法施行規則に関する最三判平3・7・9 (前掲注14) 参照) は、拘置所長が未決勾留の者について14歳未満の者との接見を許さなかった限度で当時の監獄法施行規則を違法としたものであるが、その背景には、未決拘禁者については「当該拘禁関係に伴う制約の範囲外においては、原則として一般市民としての自由を保障される」とする先例²⁹⁾があった。法人税法施行令に関する最一判令3・3・11 (前掲注14) 参照) は、法人税法施行令の当該規定の一部が「法人税法の趣旨に適合するものではない」としたが、法律より下位の法形式の法適合性を厳密に審査することは、課税徴収が国民の権利・義務にかかる重大な側面の一つであり、租税法律主義 (憲法84条) の要請を想起すれば、よく理解しうるといえるだろう。なおふると納税制度不指定取消事件は、総務省告示の地方税法適合性について、ほぼ医薬品ネット販売規制事件と同様の枠組み³⁰⁾を採用しているが、これ

26) 法曹会編『最高裁判所判例解説民事篇平成25年度』(法曹会、2016年) 20頁 (岡田幸人執筆、貝阿彌・前掲20) 167頁。

27) 同様の指摘として、野口・前掲注19) 45頁、横大道聡編著『憲法判例の射程 [第2版]』(弘文堂、2020年) 275頁 (横大道執筆) などがある。

28) この点に注視する、笠木・前掲注19) 6頁、丸谷・前掲注5) 46-47頁参照。

29) いわゆるよど号ハイジャック記事抹消事件・最大判昭58・6・22民集37巻5号793頁等。塩野・前掲注12) 108頁は、銃砲刀剣類規則の規定が銃砲刀剣類所持等取締法の委任の趣旨を逸脱するものではないとした最一判平2・2・1民集44巻2号369頁と監獄法施行規則に関する最三判平3・7・9とを対比させ、後者については「接見の自由」が問題とされているところ、前者については、そもそも刀剣類所持を原則禁止とする法システムの下における「銃刀剣類の輸入の自由」が問題とされ、両者について裁判所の評価が異なったことを指摘し、その評価は正当であるとする。

30) 本判決の「本件〔総務省〕告示……が地方税法……の委任の範囲を逸脱したものではないと

について、「国の関与に関する一般原則との抵触が問題となるような態様で一定の地方団体を不利益に取り扱う基準を、委任命令として定めるのであれば、そのような趣旨の基準の策定を委任する授権の趣旨が、授権法の規定等において明確にされていなければならないとしたものと解される」と説明されている³¹⁾。以上のように、国民の権利・自由等ないし関係機関等に重大な不利益・影響が生ずる場合にあっては、受任命令について、一定の厳格度を持って司法審査がなされていることを、読み取ることができる。

(3) 授権法の規定が抽象的な場合の受任命令の司法審査

ところで、受任命令と位置付けられる行政立法の中には、授権法の規定がそもそも——「白紙委任」とはいえないにせよ——抽象的である場合が考えられる。最高裁判例は、この場合、上記(2)でみたような考慮要素を踏まえて検討するというより、行政行為論における裁量権の逸脱・濫用の法理を用いる形で、司法的統制の手法を深化させているとの指摘がある³²⁾。

生活保護法による保護の基準(昭和38年4月1日厚生省告示第158号。生活保護法8条参照)は、ふるさと納税制度不指定取消事件同様、告示形式の行政立法であるが、その適法性審査に関する最高裁の姿勢は、以上の点をよく示している。すなわち、朝日訴訟最高裁判決は、傍論ではあるが、生活保護基準について、「現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定する等憲法および生活保護法の趣旨・目的に反し、法律によつて与えられた裁量権の限界をこえた場合または裁量権を濫用した場合には、違法な行為として司法審査の対象となることをまぬかれない」としていた³³⁾。そして、この基準

いうためには、〔改正法施行前におけるふるさと納税にかかる返礼品提供の態様を理由に不指定とする場合があるという〕趣旨の基準の策定を委任する授権の趣旨が、同法の規定等から明確に読み取れることを要する」という部分は、医薬品ネット販売規制事件の「郵便等販売を規制する内容の省令の制定を委任する授権の趣旨が、上記規制の範囲や程度等に応じて明確に読み取れることを要する」とする部分と重なり合う。

31) 貝阿彌・前掲注20) 171頁。

32) 塩野・前掲注12) 108頁以下。

33) 最大判昭42・5・24民集21巻5号1043頁。塩野・前掲注12) 109頁は、この判示部分について、

について、行政裁量統制の手法として今日裁判例で定着しつつある判断過程統制の手法を明示的に採用したと考えられるのが、老齡加算廃止違憲訴訟である。すなわち、最高裁は、生活保護法8条1項の授權に基づいて制定される生活保護基準の改定について、厚生労働大臣の専門技術的・政策的見地からの裁量権が認められるとした上で、老齡加算廃止について、①その判断の過程・手続における過誤・欠落の有無等の観点と併せ、②廃止に伴う激変緩和措置等について、被保護者の期待的利益や生活への影響等の観点からの審査を行っている³⁴⁾。これは、直接には生活保護法との関係で示されたものであるが、このように、朝日訴訟最高裁判決の傍論で示された枠組みに比べ、整序された枠組みを示しているのは、生活保護法3条・8条が「憲法25条の趣旨を具体化した」ものという点も踏まえて、「保護基準の減額改定の際における要考慮事由の整序、基準改定手続の合理性等の観点から法に照らして検討するのが相当であろう」という観点からのものとされる³⁵⁾。

この判断過程統制の手法を用いつつ、問題が憲法上の権利に関わるものであることを踏まえて、司法審査の厳格度を高めたと考えられる下級審裁判例が、近年登場している。平成25年に行われた生活扶助基準の改定（いわゆる「ゆがみ調整」・「デフレ調整」）の違法性・違憲性を争う訴訟が全国で提起されているが、下級審裁判例の中には、老齡加算廃止違憲訴訟とほぼ同様の枠組みを用いつつ、生活扶助の基準生活費の減額の違法性を認めたものがある³⁶⁾。ここで注目しておきたいのは、その一つの熊本地判令4・5・25（前掲注36）参照）である。裁判所は、審査方法として、老齡加算廃止違憲訴訟によりつつ、次のように示した。「……各種の統計や専門家の知見を踏まえ

「いわば古典的裁量統制論の行政立法統制への投影である」と評している。

34) 最三判平24・2・28民集66巻3号1240頁、最二判平24・4・2民集66巻6号2367頁。

35) 法曹会編『最高裁判所判例解説民事篇平成24年度（上）』（法曹会、2015年）288頁（岡田幸人執筆）。

36) 大阪地判令3・2・22判時2506・2507合併号20頁、熊本地判令4・5・25LEX/DB 25592989、東京地判令4・6・24判時2543・2544号合併号5頁などがある。関連して参照、巽智彦「生活保護基準の改定に係る厚生労働大臣の裁量の範囲について」法律時報94号12号（2022年）110頁、松本奈津希「生存権訴訟の類型かと審査のあり方」法律時報95巻1号（2023年）133頁。

た検討がされてきた経緯〔被保護者および一般国民の消費実態等にかかる基礎資料の収集・調査、考慮すべき要素についての調査・認定等の定型的・複合的・段階的な判断過程を経た上で政策判断を含む最終決定に至ることが予定されてきたこと〕に加え、生活保護基準が国民の生存権を保障した憲法25条1項の趣旨を具体化した重要なものであることを併せ考慮すると、……厚生労働大臣の裁量判断の適否に係る裁判所の審理においては、生活扶助基準の改訂に至る判断の過程及び手続に過誤、欠落があるか否かの観点ないし被保護者の期待的利益や生活への影響等の観点から、統計等の客観的数値等との合理的関連性や専門的知見……との整合性の有無等について審査されるべきであると解される³⁷⁾。

3 小 括

以上を踏まえると、最高裁判例における受任命令の法適合性審査については、①2(2)でみた(a)～(d)の考慮要素に照らした適法性審査と併せて、②2(3)のように行政行為にかかる司法審査の手法を参酌しつつその司法的統制を行う例があるといえる³⁸⁾。そして、③いずれの場合であっても、憲法上の権利・自由等をはじめとする国民の権利・自由が大きく関わる場合には、それが社会経済政策に関する領域であっても、踏み込んだ司法審査がなされることを読み取ることができる。

37) 同判決が審査の厳格度を高めた要因としては、本文で強調するように憲法上保障された生存権の重要性が認識されていることと並んで、生活保護基準の検討について、専門委員会や検討会等、外部の専門家によって構成される委員会等の意見等を踏まえた段階的のプロセスによってなされてきたことを、主たる判断過程の舞台と捉えていることも挙げられるように思われる。

38) 正木・前掲注4) 106頁以下は、最高裁の受任命令の適法性審査について、アメリカ連邦最高裁判例を参照しつつ、①上位法令との適合性というレベルと、②委任命令の合理性というレベルがあるとして整理する。See *Chevron U.S.A. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837, 842-845 (1984). See also ANTONIN SCALIA, *THE ESSENTIAL SCALIA: ON THE CONSTITUTION, THE COURTS, AND THE RULE OF LAW* 281-303 (Jeffrey S. Sutton and Edward Whelan, eds. 2020). 行政機関に対する法律上の授権に関し、かの地で論じられる“major question doctrine”の最近の例として、See *West Virginia v. EPA*, 142 S. Ct. 2587, 2609 (Roberts, C.J.); *Id.* at 2616-2626 (Gorsuch, J., concurring) (2022).

本件との関係でいうと、本件では、法の委任を受けた本件併給調整規定が問題となっているところ、本件併給調整規定の適法性審査については、第一に、法の趣旨を踏まえた上で検討することが求められる。児童扶養手当法は、幾度の改正を経て、制定当時の趣旨から変容しているといえるが、受任命令を制定する機関は、「命令等を定めた後においても、当該命令等の規定の実施状況、社会経済情勢の変化等を勘案し、必要に応じ、当該命令等の内容について検討を加え、その適正を確保するよう努めなければならない」（行政手続法38条2項）。したがって、受任命令の適法性も、法制定以後の社会経済情勢等の諸状況を踏まえた吟味が求められる³⁹⁾。

一方で、法は、「手当は、受給資格者が次に掲げる場合のいずれかに該当するときは、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」として、老齢福祉年金以外の公的年金給付との調整を政令に委ねており、その具体化が本件併給調整規定であった（令和2年改正前の法13条の2第2項）。この規定ぶりからすると、法は、どのような併給調整が合理的であるかについて、法の趣旨を踏まえることを求めつつ、受任機関である内閣に一定の裁量を認めたものと解することができる⁴⁰⁾。受任命令中の一規定である本件併給調整規定の司法審査については、政令制定権者たる内閣の一定の裁量権を前提とした審査が求められるが、児童扶養手当は、「憲法25条の規定の趣旨を実現する目的をもつて設定された社会保障法上の制度」であり（堀木訴訟最高裁判決）、ひとり親世帯の生活保障のための給付として重要な意味を持つものといえるから、憲法25条が保障する生存権に大きく関わる権利

39) 高木光=常岡孝好=須田守『条解行政手続法〔第2版〕』（弘文堂、2017年）453頁（常岡執筆）は、「命令等制定機関は、変転する社会情勢・経済情勢、国民意識の変化等を踏まえて、根拠法令の枠内で有する行政立法に係る裁量権行使を実体的・手続的・形式的に適切・妥当なものに修正していくよう努めなければならない」という。なお同書も指摘するように（449-450頁〔常岡執筆〕）、憲法上政令の制定権者は内閣であるが（73条6号）、行政手続法にいう「命令等制定機関」は、当該政令に関する行政事務を主任とする各省大臣とされる（同法38条1項括弧書・国家行政組織法11条参照）。

40) 法書会編・前掲注3）177-178頁（竹田光広執筆）は、児童扶養手当法施行令事件で問題となった規定について、「どのような範囲の児童を支給対象児童として線引きをするかについては、原則として、政令制定権者の裁量的判断にゆだねられているといえることができる」という。

が問題となっているといえるだろう。

以上を踏まえると、本件併給調整規定の司法審査は、児童扶養手当が国民の生存権を保障した憲法25条1項の趣旨を具体化した重要なものであることも併せ考慮し、法の規定の実施状況、社会経済情勢の変化等を勘案して吟味された法の趣旨を踏まえた上で、本件併給調整規定について、その必要性・合理性が慎重に審査されるべきである、ということができる。以下では、こうした視点を踏まえて、本件について検討したい。

なお、以上から明らかであるが、本件併給調整規定の司法審査について、本判決のように、堀木訴訟最高裁判決をほぼそのまま踏襲し、「憲法25条の趣旨に依って具体的にどのような立法措置を講じるかの選択決定は、立法府ないしその委任を受けた行政府の広い裁量に委ねられており、それが著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱・濫用とみられるような場合を除き、同条に違反するということはできないものというべきである」との枠組みで審査するのは、およそ失当というべきであろう。本件併給調整規定は立法そのものではないから、立法裁量が問題となった堀木訴訟最高裁判決の趣旨をそのまま妥当させることはできないはずであるし、仮に、本件併給調整規定にかかる行政裁量立法について、その性質上裁量幅広いものといえるとしても、近時の最高裁判例は、以上みた通り、それでもなお一定の司法的統制を及ぼしているものもあるのであって、それはその領域が専門技術的・政策的判断を伴う場面であっても逕庭はないといえるのではないか。なお、堀木訴訟最高裁判決については、近年の下級審裁判例で、これを前提としつつも、立法の判断過程に着目した検討を行うものが現れていることも、強調しておきたい⁴¹⁾。

41) 公的年金の給付水準につき、平成24年の法改正により過去に物価が下落した際に引き下げなかった部分について減額する措置が講じられたことの憲法25条適合性等が争われた事件で、高松高判令4・5・26判時2542号5頁は、違憲審査基準について、この法改正が憲法25条に反するかどうかは、「立法府の裁量判断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といえるか否か」の観点から審査を行うとしたが、控訴人らの主張に応える形で、次のように述べている。すなわち、このように立法裁量の逸脱・濫用を審査する上で、「通常は、

Ⅲ 本件併給調整規定の適法性について

以上を踏まえ、憲法論の観点から、本件併給調整規定の適法性について具体的に検討していきたい。ここでは憲法25条及び14条1項との関係について考えるが、その前提として、法の趣旨を確認した上で(1)、本件併給調整規定について、憲法25条(2(1))及び14条1項(2(2))の観点から、それぞれ検討したい。

1 法の趣旨

(1) 主な法改正の経緯

堀木訴訟最高裁判決が示していたように、法は制定当初、国民年金法上の母子福祉年金を補完する制度として設けられた。すなわち、死別の母子世帯と社会的・経済的に同様の状況にある生別母子世帯に対し、同様の社会保障制度が必要であるとの議論から、児童扶養手当制度が創設されたのであった⁴²⁾。しかし、よく知られるように、昭和60年法律第48号によって、その趣旨は大きく変容された。つまり、法制定当初に比べ、離婚の急増とこれに伴う手当受給者の増加といった状況を背景に、母子福祉年金の補完的制度という位置付けが極めて不明瞭なものとなり、「母子世帯の生活の安定と自立支援を通じて児童の健全育成を図ることを目的とする福祉制度に改めること」が目指され、同改正では、この趣旨に沿って目的規定も改正された⁴³⁾。

立法府が立法事実に基づき、立法目的及びそれを達成するための手段について、検討を重ねた上で立法されるものであるから、その立法過程における過誤・欠落の有無を検討しなければ、著しく合理性を欠き明らかな裁量の逸脱、濫用があるかを適切に判断することが困難である。〔学説等で論じられる〕判断過程統制審査において考慮されるような立法過程において過誤や欠落がなかったかを考慮するという手法は十分に傾聴に値するものであるから、この点については、立法目的の合理性、その目的達成のための手段の必要性・相当性について検討する際の考慮要素になるものとするのが相当である。〕

42) 岩野正史「年金の補完的制度から福祉制度への改正」時の法令1264号(1985年)5頁。

43) 岩野・前掲注42)6-7頁、坂本龍彦『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の解釈と運用』(中央法規出版、1987年)4-5頁、14頁。児童扶養手当法の制度展開等につ

その後の主な改正を振り返ると、まず、父子家庭の父にも支給されることになった2010（平成22）年の改正（平成22年法律第40号）があるが、同改正では、政府は改正法施行後3年を目途として、ひとり親家庭における就業状況及び経済的状况等を勘案し、支援施策のあり方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとされていた（児童扶養手当法の一部を改正する法律〔平成22年法律第40号〕附則5条）。これを受け、厚生労働省社会保障審議会児童部会の下に設置された専門委員会で、ひとり親家庭への支援施策のあり方について検討がなされ、ひとり親が就業し、仕事と子育てを両立しながら経済的に自立するとともに、子どもが心身ともに健やかに成長できるよう、また子どもの貧困対策に資するよう、ひとり親家庭への支援施策を強化するため、2014（平成26）年、いわゆる次世代育成支援対策推進法の一部を改正する法律の中で、法の改正が行われた（平成26年改正法）。この改正により、児童扶養手当の支給対象とされていない公的年金給付等の受給者等について、公的年金給付等の額に応じて児童扶養手当の額の一部が支給されることとなった⁴⁴⁾。その後、ひとり親家庭が経済的に厳しい状況にあることなどを踏まえ、ひとり親家庭への総合的な支援の充実策⁴⁵⁾のうちの生活支援の一環として児童扶養手当の機能充実が目指され、第二子加算額が36年ぶりに、第三子以降加算額が22年ぶりに引き上げられた（平成28年法律第37号）⁴⁶⁾。

（2）法の趣旨

以上のように、法は制定当初の母子福祉年金の補完的役割という位置付け

いては、福田素生「児童扶養手当の現状と課題」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年）所収299頁、綿村恵「子どもの貧困とひとり親家庭の自立支援」立法と調査375号（2016年）12頁など参照。

44) 以上については、川端・前掲注1) 50-51頁参照。

45) 子どもの貧困対策会議『すくすくサポート・プロジェクト（すべての子どもの安心と希望の実現プロジェクト）』（平成27年12月21日）。

46) 以上については、楊井千晶「経済的に厳しいひとり親家庭の自立を支援」時の法令2013号（2016年）4頁参照。

から、今日では、ひとり親家庭を孤立させないための、生活・学び・仕事・住まいの支援という総合的支援策（『すくすくサポート・プロジェクト』前掲注45）のなかで、なお経済的に厳しい状況にあるひとり親家庭の生活支援を主たる目的にしたものとして、その機能・役割が大きく変容しているといえるだろう。こうした傾向はさらに、令和2年改正により、児童扶養手当について、障害年金の額全体と併給調整するこれまでの方法から、児童がいることに着目して支給される障害年金の子の加算部分の額との調整を行う仕組みへと変更されたことで（令和2年法律第40号による改正された法13条の2第3項）、困窮するひとり親家庭に対し、よりきめ細やかに生活保障を実施するという趣旨が明確になったといえる⁴⁷⁾。政令を制定する機関は、「命令等を定めた後においても、当該命令等の規定の実施状況、社会経済情勢の変化等を勘案し、必要に応じ、当該命令等の内容について検討を加え、その適正を確保するよう努めなければならない」（行政手続法38条2項）。内閣及び国会による施策がひとり親家庭への総合的支援へと歩みを進めるなかで、法の趣旨もこれに沿う形で変容してきたといえるから、法施行令制定権者たる内閣は、そのような変容を踏まえた形で、法施行令の「適正を確保する」ことが求められる。そして、児童扶養手当は、「憲法25条の規定の趣旨を実現する目的をもつて設定された社会保障法上の制度」であるから（堀木訴訟最高裁判決）、併給調整を具体化する法施行令の規定は、以上の法の趣旨と併せ、憲法25条で保障される生存権の重要性を十分考慮して制定されることが求められる。

47) 改正された法13条の2には、児童扶養手当の支給制限にかかる政令を定めるにあたり、子が二人以上である受給資格者に支給される児童扶養手当額が子が一人である受給資格者に支給される同手当額を下回ることがないようにする旨の規定が置かれた（法13条の2第4項）。この規定は、令和2年法律第40号を審議した衆議院において、野党側からの指摘を受け、与野党で調整の結果追加されたとされる。以上令和2年改正については、鈴木・前掲注1）26頁参照。

2 本件併給調整規定について

(1) 憲法25条の観点から

以上の観点から本件併給調整規定について検討すると、まず、現在の法の趣旨は、上記1(2)のように、ひとり親家庭を孤立させないための、生活・学び・仕事・住まいの支援という総合的支援策(『すくすくサポート・プロジェクト』前掲注45))のなかで、なお経済的に厳しい状況にあるひとり親家庭の生活支援を主たる目的にしたものとなっているといえる。そして、仮に他法他施策に基づく公的給付と児童扶養手当の併給調整が必要となるにしても、それは、法の趣旨と、憲法25条1項が国民の基礎的生活保障を憲法上の権利として保障していることを踏まえ、児童扶養手当受給者の生活への影響等を十分考慮するなど、憲法25条及び法の趣旨に照らした必要性・合理性を有するものであることが求められる。

この観点からみると、法の委任に基づく併給調整は、法の趣旨及び憲法25条の生存権の観点からすると、ひとり親家庭へのきめ細かな経済的支援という法の趣旨と、国民の基礎的生活を保障する憲法25条の要請を損なわない範囲で、必要かつ合理的な調整が認められるにとどまるものというべきである。しかし、障害基礎年金本体と児童扶養手当を併給調整する本件併給調整規定は、必要な範囲を超えて併給調整を行っている疑いがある。この点について、本判決は、堀木訴訟最高裁判決で示された併給調整にかかる合理性判断の論旨、すなわち、「同一人に複数の稼得能力の喪失ないし低下をもたらす事由が生じた場合において、稼得能力の喪失ないし低下の程度が事由の数に比例するとは必ずしもいえない」とした部分をそのまま踏襲し、「所得補償として同一の性格を有する障害基礎年金の本体部分と子加算部分を合算した額と児童扶養手当の額を比較する……という形で併給調整を行うことが著しく合理性を欠き裁量の逸脱・濫用に当たるということはできない」とした上で、この判断をそのまま憲法25条の判断に投影している(本判決第3の2(1)・(2))。しかし、このように併給調整の合理性を肯定することには、次の点

で問題がある。すなわち、本判決も参照する堀木訴訟最高裁判決のこの部分は、つまるところ、複数の保険事故が同一人に発生した場合でも稼得能力の低下・喪失は単純に倍加されない、ということであるが、この点については、稼得能力の低下・喪失は「単純には倍加」されないものの、何らかの加重はあることが、かねてより指摘されてきた⁴⁸⁾。堀木訴訟最高裁判決の担当調査官であった園部逸夫・元最高裁判事は、児童扶養手当の性格は母子福祉年金ひいては国民年金一般と同質とみることができるので、児童扶養手当法上併給調整を設けること自体は否定できない(したがって憲法違反とはいえない)ということにも十分理由があるとしつつ、次のように述べていたのは、銘記されるべきであろう。「もっとも、本件のような社会福祉関係の訴訟では、制度の建前……に対する個人の利益を無視するわけにはいかない」。「制度の建前から見ると、事故が二以上重っても稼得能力の喪失・低下の程度は比例的に加重されないとする論理が働くが、比例的には加重されなくとも、何らかの加重があるとみることが常識に合う考え方であるから、併給禁止の合理性に全く疑いがないというわけには行かない⁴⁹⁾」。そして、本判決のように、いずれにしても所得保障であるがゆえに併給調整の合理性を肯定することは、各社会保障給付が個別にカバーすべきニーズを特定の属性に集約してしまい、本来カバーすべきであった別のニーズを過小評価し、結果としてその者の生活保障を危うくさせてしまうという、もう一つの問題を生じさせる。

48) 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(1972年)1頁、25頁は、同一人について複数の保険事故が発生した場合について、重複する事故によっては「所得能力が減退するかまたは出費がかさむ」点を指摘していた。堀木訴訟当時の児童扶養手当法上の併給調整規定を疑問視するものとして、藤井俊夫「堀木訴訟上告審判決」ジュリスト792号(昭和54年度重要判例解説)(1983年)29頁、31頁、荒木誠之「堀木訴訟最高裁判決と今後の社会保障立法・行政」ジュリスト773号(1982年)20頁、22頁、高藤昭「判例にあらわれた社会保障法の体系」判タ333号(1976年)14頁、22頁。なお参照、尾形健「憲法的価値に照らして妥当な制定法解釈の可能性」野坂泰司先生古稀記念『現代憲法学の理論と課題』(信山社、2023年)〔近刊〕。

49) 法曹会編『最高裁判所判例解説民事篇昭和57年度』(法曹会、1987年)543頁(園部逸夫執筆)。園部元判事は続けて、「ただ、合理性に疑いがあるという程度で立法裁量権の濫用・逸脱があると見ることができるかどうか」と述べ、本文で触れた合理性への「疑い」が、最終的には立法裁量権行使の評価の文脈で緩やかに解される可能性があることも述べている(同543頁)。

たとえば、障害によるニーズを稼得能力喪失という側面のみで捉えてしまうと、障害ゆえに格別に生じる負担増を捨象してしまうおそれがある⁵⁰⁾。特に、併給調整の対象となる社会保障給付は金銭給付の形をとり、それは、およそ広い意味での「所得保障」ということができるから、「所得保障」として共通の性格であることを理由に併給調整を行うことは、個々の給付の趣旨・性格等を考慮せず、また、その給付がカバーするニーズを捨象することにもなるから、そのような理由で安易に併給調整を肯定することはできないというべきであろう。

以上に加え、ひとり親家庭への総合的支援という大きな政策方向の中で児童扶養手当の持つ意味が大きくなっていることも踏まえると⁵¹⁾、現行制度のような障害基礎年金の子の加算部分にかかる調整を超え、障害基礎年金全体を併給調整の対象とする本件併給調整規定は、法の趣旨及び憲法25条が保障する生存権の観点から、極めて問題があるといわなければならない。

(2) 憲法14条1項の観点から

①判断枠組み

最高裁によると、「憲法14条1項は、国民に対し法の下での平等を保障した規定であつて、同項後段列举の事項は例示的なものであること、およびこの平等の要請は、事柄の性質に即応した合理的な根拠に基づくものでないかぎり、差別的な取扱いをすることを禁止する趣旨と解すべきこと」とされる⁵²⁾。そして、「事柄の性質に即応した合理的な根拠」の有無は、事案によ

50) 河野正輝「併給調整問題の新たな局面と堀木訴訟」法律時報54巻7号(1982年)19頁、24頁参照。

51) 児童扶養手当の多子加算の増額改正(平成28年法律第37号)等、近年児童扶養手当の機能強化が図られている背景には、ひとり親家庭の平均年収も低いことなどから、ひとり親家庭に対する経済的支援が極めて重要な政策課題となっていることも挙げられるように思われる。母子世帯の推計数値数は2016(平成28)年で123.2万世帯、父子世帯の推計数値数は同年で18.7万世帯とされる一方、母子世帯の母自身の平均年間収入は243万円、父子世帯の父自身の平均年収は420万円とされる。父子世帯は母子世帯より平均年収が高い水準にあるが、300万円未満の世帯は35.2%になっているとされる(厚生労働省編・前掲注1)198頁)。

52) 尊属殺重罰規定違憲判決・最大判昭48・4・4刑集27巻3号265頁。国籍法違憲判決・最大

って異なる場合もあるが、区別をすることの立法目的に合理的根拠が認められるか、又は具体的な区別と立法目的との間に合理的関連性が認められない場合には、合理的な理由のない差別として憲法14条1項に反するとされる(国籍法違憲判決・前掲注52))。一方、憲法25条の「趣旨にこたえて具体的にどのような立法措置を講じるかの選択決定は、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、濫用とみざるを得ないような場合を除き、裁判所が審査判断するのに適しない事柄であるといわなければならない」が、「同条の趣旨にこたえて制定された法令において受給権者の範囲、支給要件等につき何ら合理的理由のない不当な差別的取扱いをするときは別に憲法14条違反の問題を生じ得ることは否定し得ないところである」とされてきた⁵³⁾。ここでも広い立法裁量が前提とされ、合憲性審査は極めて緩やかになされている⁵⁴⁾。

本件併給調整規定は、法の委任を受けた政令の一規定であるが、すでに触れたように(Ⅱ2(1))、最高裁判例は、受任機関の行政立法裁量を、その専門性や政策的判断が求められるという点で文字通り広いものと解してはいない。立法裁量について妥当する謙抑的司法審査を根拠づける民主的正当性の要請が、政令の司法審査については同じ意味では直ちに妥当しないので、ここでもやはり、本件併給調整規定の司法審査は、児童扶養手当が国民の生存権を保障した憲法25条1項の趣旨を具体化した重要なものであることも併せ考慮し、法の規定の実施状況、社会経済情勢の変化等を勘案して吟味された法の趣旨を踏まえた上で、本件併給調整規定の合理性等について検討することが求められる(Ⅱ3)。その際、併給調整規定の対象となる児童扶養手

判平20・6・4民集62巻6号1367頁、婚外子相続分違憲決定・最大決平25・9・4民集67巻6号1320頁、再婚禁止期間違憲訴訟・最大判平27・12・16民集69巻8号2427頁など参照。

53) 学生無年金障害者訴訟・最二判平19・9・28民集61巻6号2345頁。堀木訴訟最高裁判決は、「憲法25条の規定の要請にこたえて制定された法令において、受給者の範囲、支給要件、支給金額等につきなら合理的理由のない不当な差別的取扱いをしたり、あるいは個人の尊厳を毀損するような内容の定めを設けているときは、別に所論指摘の憲法14条及び13条違反の問題を生じうることは否定しえない」としていた。

54) 近時の例として、地方公務員災害補償法に関する最三判平29・3・21判時2341号65頁参照。

当受給者間の「均衡」等も考慮されなければならないだろう（児童扶養手当法施行令事件）。その「均衡」を検討するにあたっては、憲法14条1項の趣旨を踏まえる必要があるが、最高裁判例がいうように、「事柄の性質に即応した合理的根拠」の有無を、目的と区別の観点から検討するだけでなく、区別によってもたらされる不利益の程度（区別の程度の甚だしさ）も、重要な要素となるように思われる⁵⁵⁾。

②本件併給調整規定について

これを本件併給調整規定についてみると、本件併給調整規定は、障害基礎年金と児童扶養手当の併給調整であるから、本件併給調整規定の適用により、Xのように障害基礎年金を受けることができる地位にある者と、そのような地位にない者との間に児童扶養手当の受給に関し、区別が生じているといえるので（堀木訴訟最高裁判決参照）、この区別に着目して検討する⁵⁶⁾。

まず、併給調整の目的について考えると、一般に併給調整の必要が生ずるのは、①同一人について複数の保険事故（たとえば老齢と障害）が発生した場合、または②同一事由により複数の保険給付の受給権が成立する場合（たとえば厚生年金保険法による障害年金と労災補償保険法による障害補償年金）が挙げられる。そして、併給調整の論拠としては、(a)「複数の保険事故が同一人について発生した場合でも稼得能力の低下または喪失は単純に倍

55) 尊属殺重罰規定違憲判決は、区別の目的と、用いられている区別と目的の関連性は肯定しつつ、その区別が「立法目的達成の手段として甚だしく均衡を失し、これを正当化しうべき根拠を見出しえないときは、その差別は著しく不合理なもの」として憲法14条1項に反するものとした。このような手法を採用した下級審裁判例として、労働者災害補償保険法に基づく障害補償給付の等級に関する京都地判平22・5・27判時2093号72頁がある。憲法14条1項の合憲性審査における「区別の程度の甚だしさ」（別異取扱いの程度）については、渡辺康行ほか『憲法Ⅰ基本権〔第2版〕』（日本評論社、2023年）148-149頁（渡辺執筆）参照。

56) 社会保障立法について、給付対象とされた類型と対象とされなかった類型との差異を個別に取り上げ、「これだけを比較してその差異に十分に合理的な根拠がない限り直ちに憲法14条1項違反とするような判断手法は、結局、社会保障立法における立法者の裁量権を極めて狭く解することにもなりかねない」との指摘がある（法曹会編・前掲注3）180-181頁（武田光広執筆）。本稿は必ずしもこれに賛成するわけではないが、ここではこうした指摘もあることを踏まえて以下検討する。

加されることにはならない」という点、(b) 各給付はそれぞれ適用範囲を異にしており、国民はそのいずれか一つによって保障を受け、他は適用されないという「機能的調整論」などがある⁵⁷⁾。法の併給調整の趣旨について、堀木訴訟最高裁判決は、①の場面について、(a) の論拠で捉えており、本件本判決も同様であった(本判決第3の2(1))。上述のように、複数の保険事故が同一人に重複した場合、何らかの加重はあるというべきであり、また、およそ「所得保障」として把握することは極めて問題ではあるものの(Ⅲ2(1))、ここではひとまず、(a) の論拠自体について、一定の合理性を肯定するとして、問題はこれによって生ずる区別である。

ここではXのように障害基礎年金を受けることができる地位にある者と、そのような地位にない者との間で、本件併給調整規定の適用によって生ずる区別が問題となるが、この点については、それぞれひとり親家庭を構成する障害基礎年金受給者たる母と、そうではない母との間では、次の二つの点で不合理な帰結を生じさせているといえる。すなわち、第一に、そもそも本件併給調整規定によって障害基礎年金受給者は児童扶養手当が支給されないことになるという不利益がある。第二に、これに伴う区別の程度の甚だしさは、看過しえないものといえる。X同様に4人の子を育てるひとり親家庭についていえば、総収入が同じでも児童扶養手当が支給されないことの生計に与える影響は極めて大きい(控訴理由書中に以上の主張がある)。この点は、特に多子加算が増額された平成28年法律第37号による法改正以降、不支給の場合の影響の大きさはより重大になっているといえるだろう。さらに、より規範的にいえば、児童扶養手当の給付の対象者である児童にとって、こうした区別の程度の甚だしさは、親が障害基礎年金を受けることができる地位にあるかどうかという、まさに「子にとっては自らの意思や努力によっては変えることのできない」事柄に基づいて生じているという点である(国籍法違憲判決及び婚外子相続分規定違憲決定〔前掲注52〕)。以上を踏まえると、本件併給調整規定によって生ずる区別は、それ自体の不合理性に加え、

57) 河野・前掲注48) 12-13頁、14頁。

不支給による影響が極めて大きい点で、区別の程度も甚だしい状態に至っているというべきであろう。

むすびにかえて

以上、本稿では、法によって委任された法施行令の併給調整規定について、憲法論の観点から検討した。すでにふれたように（Ⅲ 1）、児童扶養手当は、制定当初の母子福祉年金の補完という機能を超えて、今日では、ひとり親家庭を孤立させないための、生活・学び・仕事・住まいの支援という総合的支援策（「すすすくサポート・プロジェクト」前掲注45）のなかで、なお経済的に厳しい状況にあるひとり親家庭の生活支援を主たる目的にした施策として、重要な役割を担うものとなっている。堀木訴訟最高裁判決がそのままでは妥当しない政令の司法審査の場面であって、裁判所は、こうした法の趣旨と、児童扶養手当が憲法25条の趣旨に依って設けられた制度であること（堀木訴訟最高裁判決参照）も踏まえつつ、慎重な審査を行うことが求められる。

※脱稿後、柴田憲司「児童扶養手当と障害基礎年金との併給禁止と生存権」法学教室514号（2023年）55頁に接した。

〔付記〕

太田裕之先生には、2007（平成19）年に筆者が同志社大学法学部に着任し、同年4月に京田辺キャンパスで新入生ガイダンスに臨んだ際にご一緒して以来、同志社人の大先輩として、また同僚として、常に温かく接して下さいました。同志社の良き伝統であるアメリカ法研究の発展にも大きく貢献され、多くのご教示をいただいたことも含め、改めて心より感謝申し上げます。先生よりいただいた学恩に応えるにはあまりにも拙いものであるが、これまでのご厚誼への御礼として、ご笑覧いただければと願っている。