

日弁連総第82号  
2013年(平成25年)12月2日

厚生労働大臣 田村憲久 殿

日本弁護士連合会  
会長 山岸憲司

## 勸告書

当連合会は、X氏申立てに係る人権救済申立事件(2012年度第28号人権救済申立事件)につき、貴殿に対し、以下のとおり勸告する。

### 第1 勸告の趣旨

- 1 遺族基礎年金は死別母子家庭には支給されるが、2014年(平成26年)4月1日より前に被保険者である妻が死亡した死別父子家庭には支給されない。これは、男女間の平等に反し、父子家庭間にも不平等を生じさせるものであって、憲法14条に違反するので、不平等を解消すべく、2014年(平成26年)4月1日より前に被保険者が死亡した父子家庭にも遺族基礎年金が支給されるよう具体的な法的措置が早急に採られることを勸告する。
- 2 遺族厚生年金(以下「年金」という。)のみを受給している死別父子家庭の場合には、児童扶養手当が支給されない。年金給付額が低額であるため、このような併給制限は、子の福祉に反し、ひいては子の生存権が侵害されるおそれがある。また、上記併給制限は、年金を受ける地位にある者とそうでない者との間に不合理な差別を生じさせており、憲法14条にも違反するおそれがある。よって、年金受給額が児童扶養手当よりも低額である場合には、給付される年金額が一定額以下の場合には、給付される年金額と児童扶養手当との差額を支給する、受給者が年金給付か児童扶養手当の給付かを任意に選択できるようにする、等の改善策を講じることを勸告する。

### 第2 勸告の理由

別紙「調査報告書」のとおり。

父子家庭への遺族基礎年金等の不支給に関する人権救済申立事件

## 調査報告書

2013年（平成25年）11月22日

日本弁護士連合会

人権擁護委員会

事件名 父子家庭への遺族基礎年金等の不支給に関する人権救済申立事件（2012年度第28号）

受付日 2012年（平成24年）9月27日

申立人 X

相手方 厚生労働省

## 第1 結論

- 1 遺族基礎年金は死別母子家庭には支給されるが、2014年（平成26年）4月1日より前に被保険者である妻が死亡した死別父子家庭には支給されない。これは、男女間の平等に反し、父子家庭間にも不平等を生じさせるものであって、憲法14条に違反するので、不平等を解消すべく、2014年（平成26年）4月1日より前に被保険者が死亡した父子家庭にも遺族基礎年金が支給されるよう具体的な法的措置が早急に採られることを勧告することを相当とする。
- 2 遺族厚生年金のみを受給している死別父子家庭の場合には、児童扶養手当が支給されない。遺族厚生年金給付額が低額であるため、このような併給制限は、子の福祉に反し、ひいては子の生存権が侵害されるおそれがある。また、上記併給制限は、遺族厚生年金を受ける地位にある者とそうでない者との間に不合理な差別を生じさせており、憲法14条にも違反するおそれがある。よって、遺族厚生年金受給額が児童扶養手当よりも低額である場合には、給付される年金額が一定額以下の場合には、児童扶養手当も併給できるようにする、給付される年金額と児童扶養手当との差額を支給する、受給者が年金給付か児童扶養手当の給付かを任意に選択できるようにする、等の改善策を講じることを勧告することを相当とする。

## 第2 申立ての趣旨及び理由

### 1 申立ての趣旨

申立人の妻は、2010年（平成22年）7月15日に死亡し、申立人は3人の子どもとともにA市で生活している。

遺族年金には遺族基礎年金と遺族厚生年金の2種類があるが、そのうち遺族基礎年金については、母子家庭には支給されるものの、生計を同一にする父子家庭には支給されず、男女間で取扱いが異なり平等ではない。

児童扶養手当についても、妻と死別した父子家庭の場合には、遺族厚生年金の支給を受けることができるため支給要件に該当せず支給されないが、妻と離婚した父子家庭の場合には、このような制限はなく支給を受けることができ、

やはり平等ではない。

かかる不平等な取扱いにより、申立人は少額の遺族厚生年金の受給しかできず、生活に困窮する等の不利益を被っているので救済してほしい（以下本申立てを「本件」という。）。

## 2 申立ての理由

### (1) 生計を同一にする父子家庭には遺族基礎年金を支給しないことについて

国民年金法37条（平成24年改正前）は、「遺族基礎年金は、被保険者又は被保険者であつた者が次の各号のいずれかに該当する場合に、その者の妻又は子に支給する。」とし、同条1号において「被保険者が、死亡したとき。」と規定（規定は抜粋。以下関連法規の引用につき同じ。）しており、本件の場合、申立人は「夫」であるので支給対象とならない。

この点、被保険者が夫で、夫が死亡した場合には、妻が支給対象となるため、母子家庭の場合と父子家庭の場合では取扱いが異なる。

更に、本件の場合には、申立人の子が遺族基礎年金の支給対象となりうるが、国民年金法41条2項は、「子に対する遺族基礎年金は、妻が遺族基礎年金の受給権を有するとき（妻に対する遺族基礎年金が第二十条の二第一項若しくは第二項又は次条第一項の規定によりその支給を停止されているときを除く。）、又は生計を同じくするその子の父若しくは母があるときは、その間、その支給を停止する。」と規定しており、父である申立人と生計を同一にして同居している場合には、支給停止される。

そのため、本件では、父と子どもが生計を同一にするため遺族基礎年金は支給されず、遺族厚生年金が支給されるのみであるが、遺族厚生年金は遺族基礎年金に比して低額である。

申立人の世帯については、子1人あたり、遺族厚生年金は年額6万500円であり、遺族基礎年金は年額36万5,300円となる。

なお、この点について、申立人の子3人は、厚生労働大臣が2010年（平成22年）10月7日付けで、遺族基礎年金を支給停止とし、遺族厚生年金のみを支給するとした処分を不服として、東北厚生局社会保険審査官に対する審査請求を経て、社会保険審査会に再審査請求を行ったが、社会保険審査会は、前記国民年金法の内容が妥当かどうかについては触れず、前記国民年金法の規定にしたがったものであるとして、再審査請求を棄却している。

### (2) 児童扶養手当が支給されないことについて

児童扶養手当法4条1項は、「都道府県知事、市長（特別区の区長を含む。以下同じ。）及び福祉事務所（社会福祉法（昭和二十六年法律第四十五号）

に定める福祉に関する事務所をいう。以下同じ。)を管理する町村長(以下「都道府県知事等」という。)は、次の各号に掲げる場合の区分に応じ、それぞれ当該各号に定める者に対し、児童扶養手当(以下「手当」という。)を支給する。」とし、同条1項2号は、「次のイからホまでのいずれかに該当する児童の父が当該児童を監護し、かつ、これと生計を同じくする場合当該父」、同号ロにおいて、「母が死亡した児童」とされ、父子家庭も児童扶養手当の対象となっている。

しかし、同条2項では、「前項の規定にかかわらず、手当は、母に対する手当にあつては児童が第一号から第八号までのいずれかに該当するとき、父に対する手当にあつては児童が第一号から第四号まで又は第十号から第十三号までのいずれかに該当するとき、養育者に対する手当にあつては児童が第一号から第七号まで又は第九号のいずれかに該当するときは、当該児童については、支給しない。」とされ、同条項2号で、「父又は母の死亡について支給される公的年金給付を受けることができるとき。ただし、その全額につきその支給が停止されているときを除く。」と規定されている。

死別父子家庭においては、遺族基礎年金の給付の支給が停止されていても、遺族厚生年金の給付を受けている場合には、「全額につきその支給が停止されているとき」ではなく、児童扶養手当法4条2項2号ただし書には該当しないため、結局児童扶養手当は支給されない。

離婚父子家庭の場合には、同条項によって不支給とはならないが、死別と離別の区別に合理性があるとは思えず、児童扶養手当が支給されないことにより、死別父子家庭においては給付額が低額となり、児童扶養手当法の目的である「児童の福祉の増進」が図れない。

なお、この点について、申立人は、2010年(平成22年)12月27日付けでA市長が児童扶養手当認定請求却下処分を行ったことを不服として、宮城県知事に対する審査請求を経て、2011年(平成23年)4月6日付けで厚生労働省に再審査請求を行ったが、厚生労働省は、上記規定の内容の妥当性については触れず、上記児童扶養手当法の規定にしたがった処理であるとして、再審査請求を棄却している。

### (3) 総務省行政評価局から厚生労働省に対する通知

総務省行政評価局は、行政苦情救済推進会議に意見を諮り、2012年(平成24年)2月28日、厚生労働省に対し、父子家庭では遺族厚生年金を受給していると児童扶養手当が支給されないが、遺族厚生年金は児童扶養手当に比べ相当低額であり、年金と児童扶養手当の併給、差額支給又は選択

制等の改善策を講じてほしい旨の行政相談（本件とは別事案）について、2012年（平成24年）2月に閣議決定された「社会保障・税一体改革大綱」において、遺族基礎年金の男女差を解消すべく、「具体的な法的措置を検討する」とされたことに鑑み、行政苦情救済推進会議の、遺族基礎年金の男女差を解消すべく、具体的な法的措置が早急に採られること、児童扶養手当の併給制限の在り方について、児童扶養手当法改正法の施行後3年（2013年）を目途として引き続き検討すること、との問題意識を通知している。

(4) 以上の理由から、女性でも男性でも同額の支給を要望し、古い制度は現状にあわせて変えてほしい。

### 第3 調査の経過

2012年12月26日 事件委員会開催（問題点及び総務省行政苦情救済推進会議の資料検討）

2013年 2月22日 厚生労働省に対して照会

同 年 3月15日 厚生労働省からの回答を受信

### 第4 当委員会の判断

#### 1 遺族基礎年金について

##### (1) 遺族基礎年金の支給規定の趣旨

申立ての理由のとおり、遺族基礎年金の支給についての父子家庭と母子家庭の取扱いの差異は、国民年金法37条（平成24年改正前）により支給対象が「妻」に限定されていたことから生じている（平成24年改正により支給対象が「配偶者」とされた。）

厚生労働省に対する照会の回答によると、遺族基礎年金は、国民年金創設時に母子年金として創設され、1985年（昭和60年）の年金制度の改正時に遺族基礎年金とされたもので、その趣旨は、「夫と死別した寡婦が、児童をかかえているために、子に対する生活保持の義務を果たすことが困難な実情にかんがみ、一定の所得保障を行うという考えの上に立つ」とされ、遺族基礎年金の支給要件の男女差は、生計を維持されていた者が、生計中心者の死亡後に、自ら収入を得られるようになる可能性（就職等の可能性）が、男性の方が一般的に高いことを考慮したものであったとのことである。

##### (2) 上記規定の違憲性

この規定は、男女差「のみ」によって支給対象となるか否かが決せられる

ものであり、支給対象を「妻」に限定することに合理的理由があるとはいえず、男女間の平等に反し、憲法14条に違反する。

そもそも、社会状況の変化により、男性の方が一般的に収入を得られるようになる可能性が高いという前提自体に合理性が認められるとは考えがたい。

仮に一般的に男性の方が収入を得られるようになる可能性が高いとしても、死別家庭の生活保持のための所得保障という趣旨からすると、男性に関しては一切収入に関係なく支給の余地がないとすることについては、合理性が認められないことは明らかである。

この点については、2012年（平成24年）2月17日の閣議決定である「社会保障・税一体改革大綱」において、既に「遺族基礎年金については、母子家庭には支給される一方で父子家庭には支給されないという男女差を解消すべき」とされており、男女差「のみ」によって、区別することに合理性が認められないことが確認されているといってもよい。

したがって、国民年金法37条（平成24年改正前）は、憲法14条に違反し、平等権を侵害している。

なお、かかる合理性に欠ける区別による弊害は、東日本大震災で多数の父子家庭が生じたことによって顕著なものとなっている。

#### (3) 父子家庭に対する遺族基礎年金給付 平成24年の法改正とその附則について

厚生労働省に対する照会の回答によると、社会保障・税一体改革の議論において、上記のような不合理な点に鑑み、父子家庭にも遺族基礎年金を支給すべきとの議論になり、2012年（平成24年）8月22日に公布された「公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律」（平成24年法律第62号）において、家族の生計を維持していた母親を亡くした父子家庭にも遺族基礎年金を支給する措置が講じられることになった。

しかしながら、同法の附則8条により、遺族基礎年金の支給がなされる父子家庭は、2014年（平成26年）4月1日以降に父子家庭となった家庭に限定される。

#### (4) 上記附則の問題点

上記附則によれば、2014年（平成26年）4月1日より前に父子家庭となった家庭には遺族基礎年金は支給されないままとなる。

しかし、上記のように、そもそも父子家庭について性別「のみ」を理由に遺族基礎年金の対象としないということは平等権侵害であることからすると、

2014年（平成26年）4月1日以降に父子家庭となった場合に支給を限定することは、既に発生している不平等を何ら是正しないまま放置するものであって、許されるべきものではない。そのうえ、父子家庭になった時期により新たに父子家庭間に不平等を生じさせるもので、不当である。この点、同様に男女平等を図るため父子家庭にも児童扶養手当を支給すべく改正された平成22年法律第40号（同年6月2日公布）の児童扶養手当法の改正においては、児童扶養手当の支給要件について、法律施行日である平成22年8月1日より前に児童扶養手当の支給要件を満たした父子家庭についても支給対象としていることと比較しても、その不当さは際立っている。

したがって、国民年金法の改正により将来父子家庭に遺族基礎年金が支給されるようになるとしても、既に発生している不平等については依然として平等権侵害は継続しており、更に新たな父子家庭間の不平等も発生させるものである。

よって、2014年（平成26年）4月1日より前に父子家庭となった家庭に対しても遺族基礎年金を支給する措置を講じるべきである。

## 2 児童扶養手当について

### (1) 子の福祉に反すること及び子の生存権侵害のおそれ

父子家庭においては、夫が遺族基礎年金の支給対象から除外されているうえ、子に対して支給されるべき遺族基礎年金も、国民年金法41条2項により子と父が生計を同一にしている世帯には支給されない。

本件の場合、申立人の子は遺族厚生年金を受給しているが、遺族厚生年金は、遺族基礎年金に比して低額である。申立人の世帯についていえば、子1人あたりの遺族厚生年金は年額6万500円になるのに対し、遺族基礎年金は年額36万5,300円であり、大きな差がある。

加えて、申立人の家庭では、児童扶養手当の支給も制度上受けられない。児童扶養手当は、2010年の法改正で父子家庭にも支給されることになったが、申立ての理由のとおり、申立人の子が父又は母の死亡について支給される公的年金給付を受けるときは支給されないとされているからである。

遺族厚生年金は、死亡した者によって生計を維持されていた子も支給対象となるので、申立人の子は遺族厚生年金の支給対象となる。したがって、遺族厚生年金を受給することができるので、「父又は母の死亡について支給される公的年金給付を受けるとき」に該当し、児童扶養手当も支給されないことになるのである。



この点，離婚による父子家庭の場合には，父又は母の死亡について支給される公的年金給付を受けないので，このような併給制限の対象とはならず，父子家庭間においても差異が生じることになる。

厚生労働省に対する照会の回答によると，児童扶養手当と公的年金給付は，稼働能力低下に対する所得保障という同一の性格を有する給付であるため，両方を受けることができる場合には，公的な所得保障を二重に行うことになるから，これを避けるために制度創設当初から児童扶養手当を支給しないことにしているとのことである。公的年金の方が保険的性質が高く権利性が強いということで，公的年金が優先されているものである。

しかしながら，児童扶養手当法の目的は子の福祉の増進であり，稼働能力から考えて子の養育のために児童扶養手当を支給する必要があるかどうか，という観点を抜きにして検討することはできない。とすれば，公的給付を得ていても，児童扶養手当支給の所得要件を満たしている家庭においては，本来的には子の福祉の増進の必要性を考える必要があるといえる。すなわち，稼働能力に応じて児童扶養手当の給付の必要があるか否かを検討する必要があるが，この点を度外視して支給の有無を決することは，子の福祉に反し，ひいては子の生存権を侵害するおそれ大きい。

そもそも，児童扶養手当は，2010年まで父子家庭が支給対象となっていなかったことから明らかなように，父子家庭の実態に応じて，どのような場合に支給をすべきかということが綿密に検討されていたとはいえない。すなわち，母子家庭で稼働能力が低い世帯においては，基本的に遺族基礎年金が支給されるため，児童扶養手当の支給がなされなくても問題点が切実に顕在化しない構造となっており，低額の遺族厚生年金しか支給を受けられない父子家庭の場合の問題点を踏まえ，これを念頭に置いて合理的な制度設計がなされたとは到底考えられない。そして2010年の上記児童扶養手当法の改正の際も同様であった。

この点については，第82回行政苦情救済推進会議においても，このような制度になった理由について，権利性が強い年金を優先するというだけでは，不合理な結果が発生することについての説明になっていないこと，年金を優先させても不利な人は出ないはずだということが児童扶養手当制度の前提となっているはずなので，ケースによって有利，不利が出るのであれば，年金を優先させるべきという前提が崩れること等が指摘され，行政機関によっても明白に不合理であることが確認されている。

本件のような父子家庭に対する児童扶養手当不支給については，堀木訴訟

の最高裁判決（最大判1982年（昭和57年）7月7日）の論理によっても「それが著しく合理性を欠き明らかに裁量の逸脱・濫用と見ざるをえないような場合」とすらいえる余地があり，子の生存権を侵害するおそれがある。

なお，上記のような制度的欠陥は，東日本大震災によって父子家庭が大量に発生したことでより顕著になったものといえる。

## (2) 平等権侵害のおそれ

前記制度においては，公的年金を受給している場合には児童扶養手当は一切支給されない。これは本件について見れば，遺族厚生年金を受ける地位にある者とそうでない者との間に児童扶養手当に関して差別を生ずることになるが，以下のとおり，かかる差別に合理的理由は見出し難く，憲法14条に反するおそれがある。

遺族厚生年金は，前述のとおり低額にすぎないから，かかる低額の支給をもって児童扶養手当を補完するものとはいえない。また，同一人に保険事故が複数発生しても稼得能力の低下の程度が比例的に加重されるものではないとしても，事故の複数発生によって何らかの稼得能力の低下の加重はあり得る。

このような事情を考慮せず，遺族厚生年金を受給している者については児童扶養手当を一切支給しないことには合理的理由は見出し難い。

## (3) 是正の方法

前記申立ての理由(3)に記載したとおり，総務省行政評価局は，行政苦情救済推進会議に意見を諮り，2012年（平成24年）2月28日，厚生労働省に対し，遺族年金と児童扶養手当の併給制限について通知を行っている。

行政苦情救済推進会議においては，給付される年金額が一定額以下の場合には，児童扶養手当も併給できるようにする，給付される年金額と児童扶養手当との差額を支給する，受給者が年金給付か児童扶養手当の給付かを任意に選択できるようにする，等の具体的な改善案を提示して議論が行われている。

子の福祉，生存権の観点からすると，最低限の所得保障を得るという実質論の議論を行うべきことは当然であり，当委員会においても，行政苦情救済推進会議と同様に，給付される遺族厚生年金額が一定額以下の場合には，児童扶養手当も併給できるようにする，給付される遺族厚生年金額と児童扶養手当との差額を支給する，受給者が遺族厚生年金給付か児童扶養手当の給付かを任意に選択できるようにする，といった改善措置を講じるべきであると考えている。

以上より，結論記載の内容の措置を講じるべきである。

以 上