

公的年金にかかる行政不服審査について弁護士による代理
援助を可能とする改正を行うことを求める意見書

2020年（令和2年）2月21日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

日本司法支援センター（以下「法テラス」という。）は、公的年金にかかる行政不服審査手続について、認知機能が十分でないために自己の権利の実現が妨げられているおそれがある国民等については、代理人に選任した弁護士に支払うべき報酬及びその代理人が行う事務の処理に必要な実費の立替えをすることができるように、民事法律扶助業務運営細則第6条に以下のとおり第5号及び第6号を新設するとともに、これらに付随する所要の改正に必要な措置を採るべきである。

- (5) 国民年金法第101条第1項及び同条第5項の審査請求並びに同条第2項の再審査請求（他の法律に基づく給付金等であって、その支給に関する処分が国民年金法に基づく処分とみなされる給付金等に係る審査請求及び再審査請求を含む。）
- (6) 厚生年金保険法第90条第1項本文及び同条第2項並びに同法第91条各号の審査請求並びに同法第90条1項本文の再審査請求

第2 意見の理由

1 意見の概要

2018年（平成30年）1月24日に施行された改正総合法律支援法により、いわゆる「特定援助対象者」（認知機能が十分でないために自己の権利の実現が妨げられているおそれがある国民等。以下「特定援助対象者」という。）は、当該特定援助対象者が自立した生活を営むために必要とする公的給付に係る行政不服申立手続について、法テラスを通じて、代理人に選任した弁護士に支払うべき報酬及びその代理人が行う事務の処理に必要な実費の立替えが受けられることとなった。

これを受け、法務大臣の認可を受けて、日本司法支援センター業務方法書第8条に代理援助の対象として「特定行政不服申立代理援助」という業務を加える旨の改正がなされ、さらに、法テラス理事長が定める民事法律扶助業務運営細則第6条において、生活保護法、介護保険法、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律

及び身体障害者福祉法に基づく特定の行政処分に対して審査請求などをする際に、代理援助が受けられることとなった。

しかし、改正後の民事法律扶助業務運営細則によっても、国民年金法や厚生年金保険法に基づく処分に対する審査請求などについて、代理援助が受けられることとはならなかった。

しかるに、老齢年金、障害年金及び遺族年金並びにこれらに類する給付金等¹の公的年金は、以下に詳述するように、その受給権者が「自立した生活を営むために必要とする公的給付」に当たることはもとより、受給権者の生存権を保障するための極めて重要な制度であり、公共性が高いとすることができるから、これらについて不服のある特定援助対象者が法テラスによる代理援助を受けることができるよう、所要の改正がなされるべきである。

2 受給権者が自立生活を営むための公的年金制度の重要性

(1) 国民年金法第1条は、「日本国憲法第25条第2項に規定する理念に基き、老齢、障害又は死亡によって国民生活の安定がそこなわれることを国民の共同連帯によって防止し、もって健全な国民生活の維持及び向上に寄与することを目的とする。」と、厚生年金保険法第1条は、「労働者の老齢、障害又は死亡について保険給付を行い、労働者及びその遺族の生活の安定と福祉の向上に寄与することを目的とする。」と、それぞれ定める。

このような国民年金法及び厚生年金保険法の目的に鑑みると、公的年金は、その受給権者が「自立した生活を営むために必要とする公的給付」に当たることはもとより、受給権者の生存権を保障するための極めて重要な制度であることは明らかである。

(2) 我が国において、障がいのある人の人数は858万7000人であり、このうち、国が雇用施策対象者（18歳～64歳の在宅者）とする人数は約324万人であるが、そのうち約19%しか就業していないとされている²。

障がいのある人が働ける社会に変革することの必要性はつとに指摘される場所であるが、大多数の障がいのある人が働いて収入を得ることができていない現状を無視することはできない。

そのため、障がいのある人に対する所得保障制度を充実することが極めて

¹ その支給に関する処分が国民年金法に基づく処分とみなされる給付金等を意味し、具体的には、特定障害者に対する特別障害給付金の支給に関する法律第17条によりその支給に関する処分が国民年金法に基づく処分とみなされる特別障害給付金、年金生活者支援給付金の支給に関する法律第25条によりその支給に係る処分が国民年金法に基づく処分とみなされる老齢年金生活者支援給付金、補足的老齢年金生活者支援給付金、障害年金生活者支援給付金及び遺族年金生活者支援給付金などをいう。

² 日弁連高齢者・障害者権利支援センター編「法律家のための障害年金実務ハンドブック」株式会社民事法研究会（2018年）2ページ参照。

重要である。

現行法上、生活保護制度も存するが、これは、いわゆる最後のセーフティネットとして機能すべきものである。また、「特別障害者手当」も存在するが、対象者が「日常生活において常時特別の介護を必要とする特別障害者」に限られ、その金額も月額2万7200円にすぎないため（2019年（平成31年）4月より適用³⁾）、十分な社会保障制度とすることはできない。

このように考えると、障害年金は、障がいのある人に対する所得保障制度の基本に位置付けられる制度であると言うことができ、ひいては、受給権者の生存権を保障するための極めて重要な制度であると言える。

3 受給権者の生存権を保証し自立した生活を営むために弁護士による代理援助が必要不可欠であること

以上のように、公的年金制度は、受給権者の生存権を保障し、自立した生活を営むための極めて重要な制度であり、行政の恣意的な運用によって受給が抑制されることとなるのであれば、「自由かつ公正な社会」を形成することはできないと言わなければならない。

しかるに、審査請求等の行政不服申立手続は、その手続が一般人にとって必ずしも簡明とは言えないことに加え、いったん行政庁によってなされた不利益処分を覆すためには相当程度の証拠を提出したり、法的根拠を整理して主張したりすることが有益であるところ、弁護士による法的支援がなければ、必要十分な証拠を提出し、適切かつ説得力のある主張をすることは容易ではない。

最近では、当連合会の2018年（平成30年）8月22日付け「障害基礎年金の大量支給停止問題につき適正な審査と検証等を求める会長声明」にあるように、多数の障害基礎年金受給者が突然に障害基礎年金の支給が停止され、経済的・精神的に不安定な地位に置かれる事態も発生した。この事態については、結果的には障害の状態が変わらない者は支給停止とならないという取扱いがなされることとなったが、これまでも、現実に、障害年金の支給停止処分に対する取消訴訟が提起された上で、裁判所によって取り消されたものも多数ある⁴⁾。

このような公的年金の公正な運用を求めるために審査請求を行う際に、弁護士による代理援助を受けることは、受給権者の自立した生活を営むために必要不可欠である。

³⁾ 厚生労働省ホームページ (<https://www.mhlw.go.jp/bunya/shougaihoken/jidou/tokubetsu.html>) 参照。

⁴⁾ 最近のものでは、大阪地裁平成31年4月11日判決（最高裁ホームページ）、東京地裁平成30年4月24日判決（最高裁ホームページ）等参照。

4 相当数の需要が見込まれること

前項記載の問題が発生したことなどを受けて、当連合会は、2018年（平成30年）12月21日に、急遽、「全国一斉障害年金電話法律相談会」を実施した。26弁護士会が実施し、相談総数は290件を数え、そのうち、障害年金の支給停止や障害等級が下がったという、受給権者に対する不利益な処分がなされ弁護士への依頼が見込まれる相談は66件であった。また、直近では、2019年（令和元年）11月5日に第2回全国一斉障害年金電話相談会を実施し、相談総数は305件であった。

同時に、当連合会では、「障害年金法律相談に関する学習会」を実施して障害年金の受給権者に対する不利益な処分に対する対応が可能な弁護士を育成するなどしており、公的年金に係る審査請求等の需要に対応できるような準備をしているところである。

このような対応により、これまで潜在化していた需要が、今後、更に顕在化することが予想される。ところが、現行法上、公的年金に係る審査請求をする際に、弁護士による代理援助を受けることができない状況にある。

5 結語

総合法律支援法第30条第1項第2号イ(1)は、法テラスの行う行政不服申立手続に関する総合法律支援について、「当該特定援助対象者が自立した生活を営むために必要とする公的給付に係る行政不服申立手続」と定めるのみであり、何ら限定は加えられていない。

むしろ、総合法律支援法第1条が定めるとおり、「内外の社会経済情勢の変化に伴い、法による紛争の解決が一層重要になることにかんがみ」と、法テラスの総合法律支援の対象となる業務は、これを広く解することが、「より自由かつ公正な社会の形成に資する」という同法の目的に適うものであるとすることができる。

既述のとおり、いずれの年金制度も、受給権者にとっては、自立した生活を営むために必要不可欠な制度であることが明らかである。

よって、法テラスは、直ちに、意見の趣旨に記載のとおり、公的年金にかかる行政不服審査手続について、少なくとも特定援助対象者については、弁護士による代理援助が受けられるよう改正し、必要な措置を採るべきである。

以上