

主文

1 原告らの請求をいずれも棄却する。

2 訴訟費用は原告らの負担とする。

事実及び理由

第一 請求

一 京都府知事が、原告らに対し、別紙・一覧表「処分日」欄記載の各日付でした障害基礎年金を支給しない旨の各処分は、いずれも取り消す。

二 被告国は、原告らに対し、それぞれ2493万6000円を支払え。

第二 事案の概要

本件は、幼少時から感音性難聴等の障害を有する在日韓国・朝鮮人である原告ら（ただし、原告C及び同Dは帰化して日本国籍を取得している。）が、京都府知事に対し、障害基礎年金を給付する旨の裁定を求めたところ、京都府知事は、昭和56年法律第86号による改正前の国民年金法のいわゆる国籍条項等に基づいて、障害基礎年金を支給しない旨の各処分をしたが、このような国籍条項及び国籍条項が改正により削除された後も改正前にすでに不支給状態となった者については従前の例によるものと定めた法律の各規定は、在日韓国・朝鮮人を不当に差別するものであり、憲法14条1項及び国際人権規約に違反し無効であるから、これを根拠としてされた上記各処分は違法であるなどと主張して、それぞれ上記各処分の取消しを求めると共に、上記の国籍条項及び法律の各規定に関する国会の違法な立法行為ないし原告らに対し何らの救済措置も講じない立法不作為により、原告らは本来得られるべきであった障害基礎年金を逸失し、また精神的な苦痛を被ったとして、被告国に対し、国家賠償法1条1項に基づき、それぞれ上記逸失利益及び慰謝料の支払を求めた事案である。

一 争いのない事実等

1(1) 国民年金法（昭和34年4月16日法律第141号）は、農業者、自営業者等を対象とした年金制度を創設し、厚生年金保険、各共済組合制度と共に国民皆保険制度を確立するものとして、昭和34年11月1日に施行された。

(2) 難民の地位に関する条約等への加入に伴う出入国管理令その他関係法律の整備に関する法律（昭和56年法律第86号、以下「整備法」という。）による改正以前の国民年金法（以下「旧法」という。）7条1項は、旧法による拠出制の国民年金の被保険者の資格について、「日本国内に住所を有する20歳以上60歳未満の日本国民は、国民年金の被保険者とする。」と定め、日本国籍を有しない者を除外していた。また、旧法による無拠出年金制度による補完的な障害福祉年金の支給要件を定めた旧法56条1項は、そのただし書で「その者が、廃疾認定日において、日本国民でないとき（中略）は、この限りでない。」とし、同じく経過的な障害福祉年金の支給要件を定めた旧法81条1項も「第56条第1項本文の規定にかかわらず、その者に同条の障害福祉年金を支給する。」と定め、結局、障害福祉年金についても、日本国籍を有しない者を支給対象から除外していた（以下、旧法56条1項ただし書を「国籍条項」、その内容を「国籍要件」ともいう。）。

(3) 昭和56年、我が国が難民の地位に関する条約（昭和56年10月15日条約第21号、以下「難民条約」という。）を批准したことに伴い制定された整備法2条により、旧法7条1項中「日本国民」の文言は「者」に改められ、同法56条1項ただし書は削除された。これによって、国民年金制度における拠出制年金の被保険者の資格及び無拠出年金の障害福祉年金の受給資格の双方に関して、国籍要件が撤廃された。この改正法は、昭和57年1月1日から施行された。

しかし、従前国籍要件が存在したため障害福祉年金が支給されなかった者に対し、支給を認める何らかの措置が講じられることはなく、整備法附則5項では、「この法律による改正前の国民年金法による福祉年金が支給されず、又は当該福祉年金の受給権が消滅する事由であつて、施行日前に生じたものに基づく同法による福祉年金の不支給又は失権については、なお従前の例による。」とされた。

(4) その後、国民年金法等の一部を改正する法律（昭和60年法律第34号、以下「昭和60年改正法」という。）により、障害福祉年金は障害基礎年金に裁定替えされ、同法は、昭和61年4月1日から施行されたが、同法附則32条1項においても、「旧国民年金法による年金たる給付（中略）については、（中略）なお従前の例による。」とされ、従前国籍要件が存在したため障害福祉年金が支給されなかった者については、障害基礎年金が支給されないこととされ、同じように、補完措置ないし救済措置は講じられなかった。

2(1) 原告らは、いずれも、幼少時に感音性難聴等の原因により重い障害の状態と

なり（身体障害等級表による１級または２級）、その状態が現在も継続している者である。各原告の生年月日及び国籍は、それぞれ別紙・一覧表の各該当欄記載のとおりである。

(2) ア 原告らは、別紙・一覧表「裁定請求日」欄記載の各日付で、当時の国民年金法において原告らの障害基礎年金の給付を受ける権利を裁定する権限を与えられていた京都府知事に対し、国民年金法に基づき、それぞれ上記裁定を請求した。

イ これに対し、京都府知事は、いずれも、国籍要件を欠くことを理由として、原告らに対し、それぞれ別紙・一覧表「処分日」欄記載の各日付で、障害基礎年金を支給しない旨の処分（以下「本件各処分」という。）をした。

(3) ア 原告らは、本件各処分を不服として、平成１０年１０月１９日付で、京都府社会保険審査官に対し、それぞれ審査請求を行ったが、同審査官は、同年１２月１６日付で、原告らの上記審査請求をいずれも棄却する旨の決定をした。

イ 原告らは、上記決定を不服として、平成１１年２月５日、社会保険審査会に対し、それぞれ再審査請求を行ったが、同審査会は、同年１２月２４日付で、原告らの上記再審査請求をいずれも棄却する旨の裁決をした。

３ 被告社会保険庁長官は、平成１２年４月１日、地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成１１年法律第８７号）の施行によって、同法１９９条により、国民年金法３条２項中の国民年金事業の事務の一部を都道府県知事に行わせることができる旨の規定が削除されたことに伴い、同法１６条に基づき、障害基礎年金の給付を受ける権利の裁定に関する事務を行うこととなった。

二 争点

１ (1) 国籍条項、すなわち、障害福祉年金の支給に関し国籍要件を定めた旧法５６条１項ただし書は、憲法１４条１項または国際人権規約に違反して無効かどうか。

(2) 改正による国籍要件の撤廃後もなお従前の例によった整備法附則５項及び昭和６０年改正法附則３２条１項の規定は、憲法１４条１項または国際人権規約に違反するかどうか。これらの改正の際、在日韓国・朝鮮人の無年金障害者のための救済措置を講じない立法不作為は、憲法１４条１項または国際人権規約に違反するか。

２ 国籍条項、整備法附則５項、昭和６０年改正法附則３２条１項に関する国会議員の立法行為、または在日韓国・朝鮮人の無年金障害者のための救済措置を講じない立法不作為は、国家賠償法上違法か。

三 損害額

三 争点に対する当事者の主張

１ 争点１について

（原告らの主張）

(1) A規約２条２項、９条及びB規約２６条違反

ア 国際人権規約の効力と解釈

(ア) 国際人権規約の国内的实施

経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（昭和５４年８月４日条約第６号、以下「A規約」という。）及び市民的及び政治的権利に関する国際規約（同日条約第７号、以下「B規約」という。）は、日本国において、昭和５４年６月２１日に批准され、同年９月２１日に発効した（昭和５４年外告１８７）。その効力については、特別の国内法を制定する必要はなく、条約が公布されることによって国内法的効力を持つに至る。そして、A規約及びB規約（以下、両者をあわせて「国際人権規約」ともいう。）は、その内容に鑑み、原則として自力執行的性格を有し、国内での直接適用が可能であると解されるから、これに抵触する国内法はその効力が否定される。

(イ) 国際人権規約の解釈

条約法に関するウィーン条約（以下「ウィーン条約」という。）は、国際条約の解釈に関し発展してきた国際慣習法を公式的に集約し、条約の解釈方法を定めた条約である。同条約は、昭和５５年１月２日に発効し、遡及効を持たないため、それ以前に発効した国際人権規約に形式的には適用されないが、同条約の内容は古くからの国際慣習法を規定しているものであるから、その内容が国際慣習法として、国際人権規約にも適用される。

ウィーン条約２７条は、「当事国は、条約の不履行を正当化する根拠として自国の国内法を援用することができない。」としており、いったん留保なく条約を締結した以上は、憲法を含む国内法の解釈論を持ち出して、条約上の権利を制限することはできない。

また、同条約31条1項は、「条約は、文脈によりかつその趣旨及び目的に照らして与えられる用語の通常の意味に従い、誠実に解釈するものとする。」としている。国際人権規約の趣旨・目的は、B規約2条1項（「この規約の各締約国は、その領域内にあり、かつ、その管轄の下にあるすべての個人に対し、人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位等によるいかなる差別もなしにこの規約において認められる権利を尊重し及び確保することを約束する。」）に述べられているとおりであり、国際人権規約の条文の意味に疑問があるときは、同規約は個人にとって広く有利に解釈されなければならない。

更に、ウィーン条約32条によれば、解釈の補助として補足的資料を用いることができ、この補足資料には、ウィーン条約の伝統的解釈として、①条約の準備作業段階の事情（32条）、②条約に基づく判例法（31条3項（b））、③判例法が不十分な場合は同種の他の条約の同一又は類似の条項に関する判例法が含まれる。国際人権規約の解釈に当たり許される補足手段は、①規約の準備作業段階の記録、②規約の判断的意見を持つ規約人権委員会の出版物、③同種の他の条約とその判例法である。

以上より、日本の裁判所が規約の解釈をする場合の手順としては、まず上記の解釈原則と補足手段のみに基づいて規約上の権利の範囲を決定し、次に、規約上の権利の侵害の有無を判断するために、事実に対してその保護されるべき範囲を決定すべきである。その際、規約上の権利の範囲の決定ないし制限のために公共の福祉、立法裁量論等の国内法的原理を適用することは許されない。けだし、そのような国内法的原理は規約の文言にもなく、国際法的に確立された解釈原理によっても許されないからである。

（ウ） B規約26条の適用範囲

B規約26条は、「すべての者は、法律の前に平等であり、いかなる差別もなしに法律による平等の保護を受ける権利を有する。このため、法律は、あらゆる差別を禁止し及び人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位等のいかなる理由による差別に対しても平等のかつ効果的な保護をすべての者に保障する。」として、法の下の平等及び差別取扱いからの自由を規定している。

同条項には、国籍そのものは差別禁止事由に含まれていないが、規約人権委員会では、国籍は同条項の「他の地位」に該当するとの見解を示しており、同条項が国籍による差別を禁止していることは明らかである。

また、B規約26条は自由権規約に属するため、一見自由権に属する権利の平等のみを保障しており、本件のような社会権規約に属するような権利の問題については適用がないかに見える。しかし、規約人権委員会では、「一般的意見18」12項、ブリークス対オランダ事件における「見解」等から明らかなように、同条項は社会権規約に規定された権利についても差別してはならないことを規定していると解されている。したがって、社会権規約に属する権利に関しても、B規約26条が適用されることは明らかである。

（エ） B規約26条の解釈基準

規約人権委員会の「一般的意見18」13項によれば、B規約26条で禁止される「差別」に該当するか否かは、「基準が合理的であり、かつ客観的である場合であって、かつまた本規約の下での合法的な目的を達成するという目的で行われた」か否かが基準となる（「合理的かつ客観的な基準」）。この基準は、日本の裁判所が憲法14条1項の解釈について採用する「緩やかな合理性の基準」（多くは立法裁量論などと結びつけて主張されるもので、別異取扱いが一定の合理性さえ持てば許されるという審査基準）よりもはるかに厳格なものである。

そして、アウメルディ・チフラ外対モーリシャス事件、ブリークス対オランダ事件、パウゲル対オーストリア事件、ゲイエ外対フランス事件、アダム対チェコ事件、イエルヴィネン対フィンランド事件、フォワン対フランス事件における規約人権委員会の「見解」からも明らかなように、単なる国家側の「保安上の理由」「行政上の便宜」「財政的な理由」等はそれだけでは別異取扱いを正当化する根拠とはならず、また、B規約26条に違反するかどうかの決定的要因は、立法者の意図ではなく、制定された法律の結果であり、同条項は、差別的な目的または効果を有する取扱いの双方を禁止している。更に、別異取扱いが正当化されるためには、当該立法を行う「具体的な必要性」及び厳密な「合理性」が要求され、また、合理性の基準は固定的ではなく、社会情勢や国際環境の下で変化する。

また、別異取扱いが「合理的かつ客観的な基準」に基づくか否かを判断する際には、比例原則すなわち国家の正当な目的を達成するために必要最小限度の制約のみが許されるとの原則が適用されなければならない。

(オ) 挙証責任

B規約26条違反が問題となる場合、これを主張する者は、当該国家の行為が差別的効果を有するものであることを一応証明すれば足り、その後は、国家の側が、当該別異取扱いが「合理的かつ客観的な基準」を満たす正当な区別であることを主張・立証する必要が生ずる。

(カ) 以上のとおり、規約人権委員会が採用する「合理的かつ客観的な基準」は、国内裁判所で憲法14条1項の解釈の際に採用される「緩やかな合理性の基準」とは全く異なる厳格な基準である。

このような厳格な基準による審査がなされるべきことは、差別の対象となっている規約上の権利の種類によって異なるものではない。すなわち、自由権と社会権では異なる合理性の基準を採用すべきとの議論もあるが、社会保障をどのようにすべきかという社会権規約上の権利自体の問題と、社会保障をするに当たって差別があってはならないというB規約26条の差別禁止の問題とは厳然と区別され、仮に差別の対象が社会権規約に属する権利の場合であっても厳格な基準が採用される。

よって、本件においても、B規約26条違反の審査には、「合理的かつ客観的な基準」に基づく厳格な審査が行われなければならない。

(キ) また、A規約2条2項も自動執行的性格を有するから、A規約2条2項、9条に違反する法律の規定は無効である。そして、A規約2条2項は、「客観的な基準」に基づく区別でない限りこれを許容しない趣旨である。

(ク) 以上のとおり、国際人権規約の締約国たる我が国においては、本件国籍要件が、A規約2条2項、9条及びB規約26条の要求を満たしているかどうかについて検討すべきである。

そして、異なるカテゴリに属する者同士の間には、国家の施策上の別異な取扱いをすることは原則的に許されず、これが許されるためには、当該別異取扱いを行うことの目的が、規約の下において正当な目的を達成するためであり、かつ、そのために選ばれる手段が目的達成のために必要最小限度でなければならない。この理は、問題とされている人権が、A規約に属するものであるとB規約に属するものであるとを問わない。

しかも、ここにいう「正当な目的」とは、当該立法を行うための具体的な必要性に対処するためのものでなければならない。かつ、仮に国家が主観的な差別意図を有していなくても、結果的に差別的な取扱いを招来していれば、目的の正当性は失われる。

イ 本件へのあてはめ

(ア) 被告らの主張によれば、国籍条項を設けた立法目的は、「社会保障の帰属国家責任論」と「掛け捨て弊害論」の2点に集約され、国会における議論の経過を見ても、これ以外の独立した立法目的を見いだすことはできない。しかし、これらの立法目的は、いずれも「正当な目的」に基づくものということとはできず、かつ、国籍要件による一律排除という手段が目的達成のために必要最小限の手段であるということもできない。

(イ) このようにみてくると、旧法下の国籍条項は、憲法14条1項及び国際人権規約に違反する無効な規定であり、遅くとも昭和54年に我が国が国際人権規約を批准し、同年9月21日、これが発効した時点で撤廃されるべきであった。その直後である昭和54年10月31日には、「在日韓国・朝鮮人の国民年金を求める会」が発足し、在日韓国・朝鮮人に対しても年金支給を認めるよう、厚生省に対して再三にわたって申入れを行っており、被告国は国籍条項の違法性を明確に認識していたことは明らかである。

仮に、国際人権規約の批准時において、国籍条項の違法性を明確に認識できず、国籍要件の撤廃が困難であったとしても、昭和56年の難民条約の批准により整備法を制定して国民年金法の国籍要件を撤廃した時点で、難民条約の内外人平等の趣旨は、当然に在日韓国・朝鮮人全般に適用されるべきものであり、原告らに対しても、経過措置を講じて障害福祉年金を支給すべきであった。

しかし、被告国は、あえて整備法附則5項を設けて、従来の法律関係に影響を及ぼさないものとし、原告らを排除する旨を明文で積極的に規定し、更に、その内容は、昭和60年の国民年金法の改正時にも、同趣旨の昭和60年改正法附則32条1項により維持された。

(ウ) そのため、整備法による改正後は、障害認定日において日本国籍を有しておらず、かつ初診日が20歳未満であり障害認定日後に20歳に達した者の中で、昭和57年1月1日以降に満20歳の誕生日を迎える者は、障害福祉年金または障害基礎年金の支給が受けられるが、同日より前に満20歳の誕生日を迎える者は、これらの支給が一切受けられないことになった。これは、誕生日がある特定の日以降であるか否かというだけで、きわめて不平等かつ不合理な状態に置くものである。また、我が国は、昭和56年に難民条約を批准しており、障害基礎年金をはじめとする国民年金制度における年金の支給要件として国籍要件を設けることの合理性は明確に否定されるに至っている。しかし、原告らは、消費税をはじめとする租税負担はその要件に応じて日本国籍を有する者と全く同様に負担してきたにもかかわらず、租税を主たる財源とする社会保険制度に基づく給付について、このように国籍要件による差別を受け続けることになった。

更に、原告ら在日韓国・朝鮮人は、自らの意思とは全く無関係に日本政府の植民地支配により一方的に日本国民とされ、その後また一方的に日本国籍を喪失させられたものであり、これを差別することの不当性は一層明白である。

(エ) 国会は、整備法による国籍要件の撤廃に伴い、国籍条項が存在したため障害福祉年金が支給されなかった原告らに対しても、支給を認めるための措置を講じるべきであったのに、これを講じなかったばかりか、あえて整備法附則5項、昭和60年改正法附則32条1項を定め、国籍要件の撤廃による効力を遡及させないことを明らかにしたのであり、このような立法措置は、A規約2条2項、9条及びB規約26条に明白に違反する。

(2) 憲法14条1項違反

ア 前記(1)のとおりであるから、旧法下の国籍条項、整備法による改正及び昭和60年改正法による各改正の際の立法措置は、憲法14条1項にも違反する。

イ また、憲法98条2項は、「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする。」と規定しており、これは、憲法と国際法とは調和して解釈されなければならないという国際法調和性の原則を明言したものである。すなわち、同条は、国際法調和性の原則を通じて、日本国を拘束する国際法を尊重するという国民の意思を特別に憲法的地位に高めている。このような国際法調和性の原則からは、憲法規定の内容の具体化・明確化等の解釈をするに当たっては、日本国が締結した条約については、法形式上これに優位する憲法の規定を解釈するに当たっても、できる限り条約と適合する内容の解釈を行うことが国内裁判所に対して法的に要請されているのであって、単に裁判所が憲法解釈において関連する条約規定を任意ないし適宜に参照すれば足りるというものではない。具体的には、条約が憲法よりも保障範囲を拡大しているような場合、あるいは憲法規定に関し複数の解釈可能性がある場合には、憲法を条約適合的に解釈することが要請される。

B規約26条と同趣旨の憲法上の規定は憲法14条1項であるが、上記の国際法調和性の原則からは、憲法14条1項の規定の解釈に当たってB規約26条の解釈と適合するよう解釈することが憲法98条2項により法的に要請される。

(3) このように、旧法下の国籍条項は、A規約2条2項、9条及びB規約26条、それに憲法14条1項に違反して無効であって、その後の経緯に照らしても、京都府知事は、原告らの別紙・一覧表のとおり裁定請求に対し、国籍条項を除いた国民年金法の規定に従って、給付を受ける権利の裁定をすべきであった。

(被告らの主張)

(1) 憲法14条1項違反の主張について

憲法14条1項は、絶対的な法の下の平等を保障したものではなく、合理的理由のない差別を禁止する趣旨のものであって、各人に存する経済的、社会的その他種々の事実関係上の差異を理由としてその法的取扱いに区別を設けることは、その区別が合理性を有する限り、何ら同規定に違反しない。立法府が法律を制定するに当たり、その政策的、技術的判断に基づき、各人についての経済的、社会的その他種々の事実関係上の差異または事柄の性質上の差異を理由としてその取扱いに区別を設けることは、それが立法府の裁量の範囲を逸脱するものでない限り、合理性を欠くということとはできず、憲法14条1項に違反するものではない。

国民年金制度は、憲法25条2項の規定の趣旨を実現するため、老齢、障害または死亡によって国民生活の安定が損なわれることを国民の共同連帯によって防止することを目的とし、保険方式により被保険者の拠出した保険料を基として年金給付を行うことを基本として創設されたものである。また、福祉年金は、制度発足時に

においてすでに老齢または一定程度の障害の状態にある者、あるいは保険料を必要期間納付することができない見込みの者等、保険原則によるときは給付を受けられない者についても同制度の保障する利益を享受させることとして、補完的または経過的な制度として、国民年金の一環として設けられたものである。

障害福祉年金は、制度発足時の経過的な救済措置の一環として設けられていた全額国庫負担の無拠出制の年金であって、立法府はその支給対象者の決定について、もともと広範な裁量権を有している。また、社会保障政策における外国人の取扱いについては、国は、特別の条約が存しない限り、当該外国人の属する国との外交関係、変動する国際情勢、国内の政治・経済・社会的諸事情等に照らしながら、その政治的判断によりこれを決定することができる。

国民年金制度の設計に当たっては、保険料負担額、給付の水準、拠出対象者の範囲、国庫の負担等幅広い観点から検討しなければならない。その一部として外国人の負担と給付のあるべき姿を検討すべきものである。そして、国民年金制度は拠出制の社会保険方式を基本とするものであり、その拠出を行う被保険者についても、旧法7条により日本国民に限られていた。長期間にわたる保険料の拠出を要する年金制度において、制定当時として拠出制の対象者から外国人を除くとしたことは、政策的判断として特段不合理なものではない。更に、福祉年金については、その対象者を、国民年金制度がもっと前から発足していれば拠出制の対象者となったであろう者を経過福祉年金として、また、被保険者となることを予定しながらそれ以前に障害を負った者を補完福祉年金として救済しようとしたものであり、拠出と給付の関係を無視して給付対象者の範囲を設定しているものではないのであり、拠出制の対象者と同様、外国人を除外することは合理的な区別である。

なお、整備法は、我が国が難民条約（昭和56年10月15日条約第21号）及び難民の地位に関する議定書（昭和57年1月1日条約第1号）へ加入するに当たって国内法を整備するために制定された法律であり、その目的とするところは、難民条約への加入という人道的見地からなされたものであって、過去の国籍要件の設置そのものが不合理であったという理由でされたものではない。整備法による国籍条項の削除の効果を遡及させるというような特別の救済措置を講ずるかどうかは、もとより立法府の裁量に属することである。

よって、旧法下の国籍条項は、憲法14条1項に違反しないし、整備法附則5項、昭和60年改正法附則32条1項により国籍要件の撤廃を遡及しないとしたことも、憲法14条1項に違反するものではない。

(2) 国際人権規約違反の主張について

ア A規約違反の主張について

A規約に定める権利について、無差別の原則による権利の確保が義務付けられているとはいっても、その義務は、法上の義務ではなく、司法的に実現可能な権利の保障義務を締約国に課するものではない。すなわち、A規約は、そこに掲げる社会権の漸進的実現を締約国に促進させるにすぎないのであり、A規約に掲げられた権利の完全な実現を「漸進的に達成するため」（2条）、立法措置その他適当な方法をとること及び個別的、国際的な経済的、技術的な援助または努力を行うことを義務付けるものであって、その義務は政治的性質の義務であるというべきである。このように、A規約は、社会保障についての権利が国の社会政策により保護されるに値するものであることを確認し、締約国において、その権利の実現に向けて積極的に社会保障政策を推進すべき政治的責任を負うことを宣明したにすぎない。

このように、A規約上の権利については、もともと各国の立法政策によることが許容されているのであり、その具体的内容は、その時々における文化の発達程度、経済的・社会的条件、一般的な国民生活の状況等との相関関係において判断決定されるべきものであると共に、その規定を現実の立法として具体化するに当たっては、国の財政事情を無視することができず、また、多方面にわたる複雑多様な、しかも高度の専門技術的な考察とそれに基づいた政策的判断を必要とするものである。したがって、具体的にどのような立法措置を講ずるかの選択決定は、立法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・濫用と見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。

そして、障害福祉年金の給付に関し、自国民を在留外国人に優先させることとして在留外国人を支給対象者から除くこと、また廃疾の認定日である制度発足時の昭和34年11月1日において日本国民であることを受給資格要件とすることは立法府の裁量の範囲に属する事柄というべきであり、このような取扱いの区別について

は、その合理性を否定することができない。国籍条項は、A規約2条2項、9条に反することにはならない。

イ B規約違反の主張について

B規約26条は、あらゆる差別をすべて禁止する趣旨ではなく、合理的な区別が許容されることは、規約人権委員会も認めることである。そして、合理的な区別か否かの判断は、同条の文理から一義的に導くことはできないが、社会権等を規定するA規約9条については、権利の実現に向けて積極的に社会保障政策を推進すべき政治的責任を負うことを宣明したものと解されており、A規約上の権利については、もともと各国の立法政策によることが許容されているのであるから、A規約とあわせて審議、採択されたB規約26条の平等原則における合理性の有無の判断基準についても、このことを考慮した解釈がされるべきである。そうすると、国民年金制度における支給対象者及び外国人の取扱いについて、立法府に広い裁量権が認められ、在留外国人を支給対象から除外して自国民を優先的に取り扱うことには合理性があり、この理はB規約26条にも当てはまるというべきであるから、国籍条項、整備法附則5項、昭和60年改正法附則32条1項がB規約26条に反する旨の原告らの主張は失当である。

なお、ウィーン条約はB規約には適用されず、また、同条約27条は条約の解釈と国内法の関係について定めたものではない。更に、同条約31条1項の解釈原則に従うとしても、B規約2条1項が国家に対する個人の保護を目的としていることから直ちに、個人の権利自由にとって広く有利に解釈されなければならないということにはならない。

規約人権委員会は、B規約40条4項に規定されているとおり、B規約の締約国の規約の履行状況に関する報告を検討する機関であり、その示した見解が、締約国に対し法的拘束力を有するものではない。条約の解釈・適用権限が締約国に属する以上、我が国の裁判所が、国際人権規約を憲法の人権規定と同じ趣旨であると解したとしても、それ自体に何ら法的問題はない。

ウ このように、旧法の国籍条項、整備法附則5項、昭和60年改正法附則32条1項は、いずれも、国際人権規約に違反しない。

2 争点2について

(原告らの主張)

(1) 旧法下の国籍条項、整備法附則5項、昭和60年改正法附則32条1項の各規定は、前記のとおり、国際人権規約及び憲法14条1項に違反し、かかる立法措置は、原告ら在日韓国・朝鮮人を不当に差別するものであって、原告らに対する不法行為に該当する。

(2) 立法行為の違法性の判断に当たっては、立法行為は議会制民主主義の下での多数決原理によって行われるものであるから、少数者の人権侵害が問題となる場面での憲法保障という司法の役割が考慮されるべきである。よって、①少数者に対する人権侵害の重大性、②その救済の現実の必要性、③国会による立法の必要性の認識、④立法の可能性・容易性、⑤具体的な立法定立に要する合理的期間の経過、という要件が満たされる場合には、当該立法不作為は国家賠償法上違法といえる。

原告らは、在日韓国・朝鮮人であり、かつ障害者であるという二重の意味で少数者であるが、原告らが国籍条項廃止による経過措置がないために障害基礎年金を受けられないことは、平等原則違反であり、きわめて重大な人権侵害である。また、原告らは経済的に非常に不安定な立場に置かれており、年金が支給されないことによる不利益は日本国民の場合以上に著しく、救済の現実の必要性は非常に高い。

また、国会は、昭和60年の国民年金法改正の際に、衆議院においては「無年金者の問題については、今後とも更に制度・運用の両面において検討を加え、無年金者が生ずることのないよう努力すること。」、参議院においては「無年金者の問題については、適用業務の強化、免除の趣旨徹底等制度・運用の両面において検討を加え、無年金者が生ずることのないよう努力すること。」との附帯決議を行っている。ここでいう「無年金者」には、原告らのように国籍条項によって障害基礎年金を受けられない在日外国人障害者も当然に含まれている。すなわち、個々の議員、大臣というレベルにとどまらず、両議院として立法の必要性を認識していた。したがって、国会議員らは、どんなに遅くとも昭和60年には、明確に国民年金法の国籍要件の違憲・違法性を認識していた。

そして、当時、これらの無年金障害者について、経過措置を設けるなどして何らかの対応策をとることは、沖縄復帰時、小笠原諸島復帰時、帰国した中国残留邦人など国民年金法の対象を拡大する際に経過措置を設けた例があることに照らしても、

可能かつ容易なことであり、立法成立に要する合理的期間としては1年もあれば十分であった。

よって、遅くとも上記附帯決議から1年を経過した昭和61年ころには、合理的期間を経過して、立法不作為が国家賠償法上違法状態にあったことは明白である。

(被告らの主張)

(1) 立法行為の違法性の主張について

国籍条項、整備法附則5項、昭和60年改正法附則32条1項に関する立法措置には合理的な理由があり、違憲でもなく、国際人権規約違反でもなく、そもそも何ら違法なものでない。このことは前記の被告らの主張のとおりであるから、原告らの主張はその前提において失当である。

(2) 立法不作為の違法性の主張について

立法不作為が違法と評価されるのは、少なくとも憲法上、具体的な立法をすべき作為義務が、その内容だけでなく、立法の時期も含めて明文をもって定められているか、または、憲法解釈上、その作為義務の存在が一義的に明白な場合でなければならないというべきである。しかし、憲法上作為義務を定めた規定は存在せず、憲法解釈上も作為義務を肯定することは困難であるから、立法不作為が国家賠償法上違法となることは、基本的に想定し得ない。

憲法14条1項は絶対的平等を求めるものではなく、合理的区別は許容するものである上、国民年金制度における支給対象者の決定及び在留外国人の処遇について、広範な立法裁量が認められることからすれば、憲法解釈上、原告らが主張するような立法措置を講ずべきことが一義的に明白であったとは到底いえない。

3 争点3について

(原告らの主張)

被告国の前記の差別的立法行為または立法不作為により、原告らは年金受給権を剥奪されたが、原告らには、遅くとも昭和56年度分からは障害福祉年金及び障害基礎年金を受給する権利があり、同年度から平成11年度までのその受給額は、合計1493万6000円となるから、原告らは、同金額に相当する経済的損害を被った。

また、原告らは、いずれも幼少のころから障害を負っているばかりか、それに加えて国籍による差別という二重の差別を受け、多大な精神的苦痛を被っている。更に、原告らには障害福祉年金及び障害基礎年金が支給されていないため、その支給者を対象とする様々な給付ないし措置がすべて適用されず、そのことも原告らを更に苦しめる結果となっている。これらにより、原告らが被った精神的損害は、少なく見積もっても1人当たり1000万円を下回るものではない。

(被告らの主張)

原告らの主張を争う。

第三 当裁判所の判断

一 甲A1ないし33(枝番を含む。)、甲B1ないし14、甲C1ないし13、甲D1ないし19、甲E1ないし7、乙1、証人Hの証言、原告A及び同Cの各本人尋問の結果、並びに弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

1 国民年金制度及び国民年金法の概要

(1) 国民年金制度は、それまで年金制度から取り残されていた農業者、自営業者等を対象とした制度として、昭和34年11月1日に施行された。昭和36年4月1日からは保険料の納付と拠出制の保険給付が開始され、これによりそれ以前からあったサラリーマン、公務員等を対象とした厚生年金保険、各共済組合制度と共に国民皆保険体制が確立した。

国民年金は、老齢、障害または死亡という給付事由となる事故に関して、必要な給付を行う社会保険制度であり、国民年金の受給資格要件としては、一定期間以上の加入期間及び保険料納付済み期間が定められ、保険料を拠出し、それを主な財源として給付するという拠出制を基本とするものである。

しかし、被保険者となることが予定されている者が、被保険者となる資格を取得する20歳前に障害を負ったような場合には、所定の保険料納付の要件を満たすことができず、また、制度発足のときに、すでに身体障害を有する者などは、保険料を納付する機会がないまま国民年金制度の外に置かれることになる。そこで、これらの者については、国庫の負担で無拠出制の年金を給付することとした。これが「福祉年金」であり、前者のように、拠出年金における保険料納付済み期間等の受給資格期間を緩和して支給する福祉年金を、拠出制を補完するものとして補完的福祉年金と称し、後者のように、制度の発足前に給付事由となる事故が生じていた場合に

支給される福祉年金を、経過的に発生するものとして経過的福祉年金と称している。

障害に関する福祉年金として、昭和60年改正法による改正以前の国民年金法は、56条ないし60条において補完的福祉年金としての障害福祉年金を、81条において経過的福祉年金としての障害福祉年金を、それぞれ定めていた。同法56条ないし60条に定める障害福祉年金は、傷病の初診日に20歳未満であった者が、廃疾認定日後に20歳に達したときは20歳に達した日において、廃疾認定日が20歳に達した日後であるときはその廃疾認定日において、別表に定める1級に該当する程度の廃疾の状態にある場合に支給される（同法57条1項）ものである。また、同法81条1項に定める障害福祉年金は、国民年金法施行日である昭和34年11月1日に20歳を超える者がその日以前に症状が固定した傷病により、同日において別表に定める1級に該当する程度の廃疾の状態にある場合に支給されるもので、昭和34年11月1日を廃疾認定日とするものである。

(2) 国民年金制度は、昭和60年改正法により、被保険者の範囲、年金給付の算定方法などについて大幅な改正がされ、国民年金の適用は全国民に拡大されて、全国民共通の基礎年金を国民年金から支給することとし、その上に厚生年金や共済年金の被用者年金から所得比例等の年金を上乗せするという、「2階建て」の体系に再編、統一された。

昭和60年改正法による改正後の国民年金法15条は、給付の種類について、「老齢基礎年金」、「障害基礎年金」、「遺族基礎年金」、「付加年金、寡婦年金及び死亡一時金」を定めたが、その施行日である昭和61年4月1日以前に発生した年金給付については、昭和60年改正法附則32条1項により、「旧国民年金法による年金たる給付（中略）については、（中略）なお従前の例による。」とした。従前の障害福祉年金については、同法附則25条1項により「施行日の前日において旧国民年金法による障害福祉年金を受ける権利を有していたもののうち、施行日において新国民年金法第30条第2項に規定する障害等級（中略）に該当する程度の障害の状態にある者については、（中略）障害基礎年金を支給する。」とされ、昭和60年改正法附則25条3項により、障害基礎年金の受給権を取得したときは、障害福祉年金の受給権は消滅するものとされた。すなわち、昭和61年4月1日をもって、障害福祉年金は障害基礎年金に裁定替えされた。

2 条約の定め

(1) 昭和41年12月17日、国連総会において、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（昭和54年8月4日条約第6号、A規約）及び市民的及び政治的権利に関する国際規約（同日条約第7号、B規約）、それに個人通報に関する選択議定書（第一選択議定書）が採択され、我が国は、昭和54年6月21日、これらのうち、A規約及びB規約のみを批准した。そして、A規約及びB規約は、同年9月21日、発効した（昭和54年外告187）。

B規約については、その28条以下で、規約人権委員会の設置に関する規定が置かれている。しかし、我が国は、B規約に違反して権利侵害を受けたとする個人が規約人権委員会へ訴えることができるようにした個人通報の制度を定めた前記の第一選択議定書を批准していない。また、B規約41条の規約人権委員会の検討する権限の受諾宣言もしていない。

ア A規約2条においては、1項として「この規約の各締約国は、立法措置その他のすべての適当な方法によりこの規約において認められる権利の完全な実現を漸進的に達成するため、自国における利用可能な手段を最大限に用いることにより、個々に又は国際的な援助及び協力、特に、経済上及び技術上の援助及び協力を通じて、行動をとることを約束する。」、2項として「この規約の締約国は、この規約に規定する権利が人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位によるいかなる差別もなしに行使されることを保障することを約束する。」、3項として「開発途上にある国は、人権及び自国の経済の双方に十分な考慮を払い、この規約において認められる経済的権利をどの程度まで外国人に保障するかを決定することができる。」と規定されている。A規約の9条においては、「この規約の締約国は、社会保険その他の社会保障についてのすべての者の権利を認める。」と規定されている。

イ B規約の2条においては、1項として「この規約の各締約国は、その領域内にあり、かつ、その管轄の下にあるすべての個人に対し、人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又はその他の地位等によるいかなる差別もなしにこの規約において認められる権利を尊

重し及び確保することを約束する。」、2項として「この規約の各締約国は、立法措置その他の措置がまだとられていない場合には、この規約において認められる権利を実現するために必要な立法措置その他の措置をとるため、自国の憲法上の手続及びこの規約の規定に従って必要な行動をとることを約束する。」、3項として「この規約の各締約国は、次のことを約束する。(a) この規約において認められる権利又は自由を侵害された者が、公的資格で行動する者によりその侵害が行われた場合にも、効果的な救済措置を受けることを確保すること。(b) 救済措置を求める者の権利が権限のある司法上、行政上若しくは立法上の機関又は国の法制で定める他の権限のある機関によって決定されることを確保すること及び司法上の救済措置の可能性を発展させること。(c) 救済措置が与えられる場合に権限のある機関によって執行されることを確保すること。」と規定されている。B規約の26条においては「すべての者は、法律の前に平等であり、いかなる差別もなしに法律による平等の保護を受ける権利を有する。このため、法律は、あらゆる差別を禁止し及び人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位等のいかなる理由による差別に対しても平等のかつ効果的な保護をすべての者に保障する。」と規定されている。

(2) 我が国は、昭和56年、難民の地位に関する条約(昭和56年10月15日条約第21号)を批准し、更に、難民の地位に関する議定書(昭和57年1月1日条約第1号、以下、両者をあわせて「難民条約等」という。)を批准し、いずれも昭和57年1月1日に発効した。

難民の地位に関する条約24条においては、1項で「締約国は、合法的にその領域内に滞在する難民に対し、次の事項に関し、自国民に与える待遇と同一の待遇を与える。(a) (省略) (b) 社会保障(業務災害、職業病、母性、疾病、廃疾、老齢、死亡、失業、家族的責任その他国内法令により社会保障制度の対象とされている給付事由に関する法規)。ただし、次の措置をとることを妨げるものではない。

(i) 当該難民が取得した権利又は取得の過程にあった権利の維持に関し適当な措置をとること。(ii) 当該難民が居住している当該締約国の国内法令において、公の資金から全額支給される給付の全部又は一部に関し及び通常の年金の受給のために必要な拠出についての条件を満たしていない者に支給される手当に関し、特別の措置を定めること。」と規定されている。

3 国民年金制度における国籍要件

(1) 旧法7条1項は、被保険者の資格について、「日本国内に住所を有する20歳以上60歳未満の日本国民は、国民年金の被保険者とする。」と定め、日本国民に限定していたため、障害年金についても、外国人は支給対象から除外されていた。ただし、アメリカ合衆国の国民については、「日本国とアメリカ合衆国との間の友好通商航海条約」により例外的に日本国民と同一の取扱いがなされていた。

(2) 障害福祉年金のうち、補完的福祉年金についての旧法56条1項は、「ただし、その者が、廃疾認定日において、日本国民でないとき(中略)は、この限りでない。」として、国籍要件を定めており、また、経過的福祉年金についての旧法81条は、「昭和14年11月1日以前に生まれた者(中略)が、(中略)昭和34年11月1日において別表に定める1級に該当する程度の廃疾の状態にあるときは、第56条第1項本文の規定にかかわらず、その者に同条の障害福祉年金を支給する。」と定めて、旧法56条1項を引用していたことから、同様に日本国籍を有していることが要件となっていた。

(3) 我が国は、昭和56年10月15日、前記のとおり難民条約を批准し、更に、難民の地位に関する議定書を批准し、これに伴い、これらの各条約に関係する国内法の整備のため、整備法が制定された。

障害福祉年金の支給に関する規定については、整備法2条により、旧法56条1項ただし書が削除され、昭和57年1月1日以降に受給権の発生する障害福祉年金については、国籍要件はなくなった。

しかし、整備法附則5項は、「この法律による改正前の国民年金法による福祉年金が支給されず、又は当該福祉年金の受給権が消滅する事由であつて、施行日前に生じたものに基づく同法による福祉年金の不支給又は失権については、なお従前の例による。」と規定し、障害福祉年金を含む福祉年金について、国籍要件の撤廃は遡及して適用されないことを明記した。更に、昭和60年改正の際も、改正法附則32条1項により、従前の状態が維持されることとなった。

4 本件各処分等

(1) ア 原告らは、いずれも、障害等級が1級または2級の状態であるが、それぞ

れ、国民年金法及び関係法令によると、旧法56条1項ただし書の国籍条項によって、障害福祉年金の支給を受ける資格を有しないこととなる者である。イ、そして、整備法附則5項によれば、国民年金制度における国籍要件が撤廃された後も、原告らはなお障害福祉年金の支給を受ける資格を有していないこととなり、また、昭和60年改正法により障害福祉年金が障害基礎年金に裁定替えされた後も、同法附則32条1項により、原告らは障害基礎年金の支給を受ける資格を有していないこととなる。

(2) 京都府知事は、各原告らに対し、旧法下の国籍条項を理由として、別紙・一覧表「処分日」欄記載の各日付で、それぞれ障害基礎年金を支給しない旨の本件各処分をした。

5 平成4年ころ以降、地方公共団体において、原告らのように、国民年金法上、年金支給を受けられない在日外国人の障害者等に対し、一定の給付金を支給する扱いがされるようになり、現在、京都市を含む多くの地方公共団体において、月額数万円から1万円の範囲内での給付金（京都市は月額3万6000円）が支払われている（甲D12）。

6 原告らのうち、原告C、同Dは、いずれも出生以来我が国に継続的に居住し、昭和63年11月25日、帰化により日本国籍を取得した者であり、その余の原告らも、いずれも出生以来我が国で継続的に居住し、特別永住者として、それぞれの肩書住所地で居住している。

二 争点1について

原告らの主張は、そもそも、昭和34年11月1日に施行された国民年金法の下で、整備法以前の旧法下における国籍条項は、憲法14条1項、または昭和54年9月21日に発効した国際人権規約であるA規約2条2項、9条、B規約26条に違反する無効な規定であるとし、更に、国籍条項の撤廃に伴い、従前国籍条項により障害福祉年金の支給対象外となっていた原告らに対しても、遡及して、または少なくとも国籍条項撤廃のときから、年金を支給するような何らかの措置をとるべきであったのに、そのような措置をとることなく、かえって整備法附則5項及び昭和60年改正法附則32条1項の規定を設けて、原告らに年金を支給しないこととしたことが、憲法14条1項または国際人権規約（A規約2条2項、9条、B規約26条）に違反する、というものであると解される。以下、順次検討する。

1 旧法下の国籍条項が憲法14条1項に違反するとの主張について

(1) 憲法第3章の諸規定による基本的人権の保障は、権利の性質上日本国民のみをその対象としていると解されるものを除き、我が国に在留する外国人に対しても等しく及ぶものと解すべきである（最大判昭和53年10月4日・民集32巻7号1223頁参照）。そして、憲法14条1項も、その保障の対象となる権利等の性質上特段の事情が認められない限り、少なくとも我が国に在住する外国人に対してもその保障が及ぶものと解される。

(2) しかしながら、憲法14条1項は、合理的な理由のない差別を禁止する趣旨のものであって、各人に存する経済的、社会的その他種々の事実関係上の差異を理由としてその法的取扱いに区別を設けることは、その区別が合理性を有する限り、何ら同規定に違反するものではないと解すべきである（最大判昭和39年5月27日・民集18巻4号676頁参照）。

(3) そして、国民年金制度は、憲法25条2項の規定の趣旨を実現するため、老齢、廃疾または死亡によって国民生活の安定が損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して発足したものであり（旧法1条）、また、被保険者が保険料を拠出し、それを主な財源として給付するという保険方式を基本とする制度であって、給付の前提として、被保険者となるべき者の範囲を定め（旧法7条）、被保険者には原則的に保険料を納付することを義務付け（旧法88条）、一定期間以上の保険料の納付という負担を要求するものである。このような拠出制を基本とする国民年金制度において、障害福祉年金は、所定の保険料の納付の要件を満たすことができず、または保険料を納付する機会がなかった者に対し、例外として、補完的ないし経過的に、全額国庫負担による無拠出の年金を給付することとしたものであり、このような国民年金制度の趣旨に照らすと、立法府が、その被保険者の範囲や障害福祉年金の支給の対象範囲を定めるに当たっては、もともと広範な裁量権を有しているものというべきである。更に、社会保障上の施策において在留外国人をどのように処遇するかについては、国は、特別の条約の存しない限り、当該外国人の属する国との外交関係、変動する国際情勢、国内の政治・経済・社会的諸事情に照らしながら、その政

治的判断により決定することができるのであり、その限られた財源の下で福祉的給付を行うに当たり、自国民を在留外国人より優先的に扱うことも、許されるべきものと解される（最一小判平成元年3月2日・判例時報1363号68頁、最一小判平成14年7月18日・判例時報1799号96頁参照）。

(4) 旧法下の国籍条項は、前記のような国民年金制度における障害福祉年金の支給の対象範囲の問題であるから、それが憲法14条1項に違反するかどうかを判断するに当たっては、前記のような憲法25条2項に基づく立法府の裁量権があることを前提として、それによる区別が何ら合理的理由のない不当な差別的扱いかどうかの観点から判断されなければならないというべきである（最三小判平成13年3月13日・判例地方自治215号94頁参照）。

(5) 以上の判断に従って検討すると、前記のような国民年金制度において原則的形態である拠出制の場合の被保険者の範囲を定めるに当たって、保険料の支払を義務付けられることになる保険料納付期間中に我が国に在住することが総体的には必ずしも安定的ではない在留外国人を除外し、それとの関連で、拠出制を補完するための、または制度発足時に拠出制により得なかった場合の障害福祉年金についても、同様に、国籍要件を定めることは、合理性を欠くものとはいえないというべきである。

(6) このようにみてくると、旧法下の国籍条項も、経過的な性格を有する障害福祉年金の給付に関し、廃疾の認定日である制度発足時の昭和34年11月1日において日本国民であることを要するものと定めることも、いずれも、憲法25条2項の趣旨を実現するための立法の際における立法府の裁量を前提とした上で、何ら合理的理由のない不当な差別的扱いとはいえず、憲法14条1項に違反しないものというべきである（前記の最一小判平成元年3月2日参照）。

2 旧法下の国籍条項が国際人権規約に違反するとの原告らの主張について

(1) 旧法下の国籍条項が憲法14条1項に違反しないのは、前記のとおりであるが、前記認定事実のとおり、昭和54年9月21日、国際人権規約（A規約及びB規約）が発効したことにより、次に、旧法の障害福祉年金の給付に関して日本人と外国人とを区別する国籍条項が国際人権規約（A規約2条2項、9条、B規約26条）に違反するかどうか問題となるので、以下、この点を検討する。

(2) まず、A規約2条2項、9条では、締約国は、A規約に規定する権利が「人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位による」いかなる差別もなしに行使されることを保障することを約束し、社会保険その他の社会保障についてのすべての者の権利を認めると規定されている。しかし、A規約は、2条1項において、締約国は「立法措置その他のすべての適当な方法によりこの規約において認められる権利の完全な実現を漸進的に達成するため、自国における利用可能な手段を最大限に用いることにより、個々に又は国際的な援助及び協力、特に、経済上及び技術上の援助及び協力を通じて、行動をとることを約束する。」としていることから明らかなように、2条2項や9条の規定は、締約国において、社会保障についての権利が国の社会政策により保護されるに値するものであることを確認し、その権利の実現に向けて積極的に社会保障政策を推進すべき政治的責任を負うことを宣言したものであって、個人に対し即時に具体的権利を付与すべきことを定めたものではないというべきである。したがって、A規約は、旧法の国籍条項を直ちに排斥するものとはいえないというべきであり（前記の最一小判平成元年3月2日参照）、旧法下の国籍条項がA規約に違反して無効になることはないと解される。

(3) 次に、原告らのB規約違反の主張について検討する。B規約においては、2条1項が、締約国が、その領域内にあり、かつ、その管轄の下にあるすべての個人に対し、「人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又はその他の地位等による」いかなる差別もなしにこの規約（B規約）において認められる権利を尊重し及び確保することを約束すると規定し、更に、26条において、「すべての者は、法律の前に平等であり、いかなる差別もなしに法律による平等の保護を受ける権利を有する。このため、法律は、あらゆる差別を禁止し及び人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的若しくは社会的出身、財産、出生又は他の地位等のいかなる理由による差別に対しても平等のかつ効果的な保護をすべての者に保障する。」と規定している。したがって、26条の差別禁止の原則が適用されるのは、その文言上は、B規約において認められる権利に限定されてはいない。そして、このことは、規約人権委員会の一般的意見18でも確認されている（甲A4の訳文6頁）。そして、規

約人權委員会は、社会保障についても、B規約26条違反を認めた選択議定書5条4項に基づく見解を採択しており、その中には、B規約26条は、社会保障を供給すべき立法を制定することをいかなる国家にも要求するものではないが、立法が採択されたときは、その立法は規約26条に従うものでなければならず、問題なのは、社会保障がその国において漸次確立されていくべきかどうかではなく、社会保障を規定している立法がB規約26条の平等原則に違反しているかどうかにあるなどと説示したものがある（例えば、ブリークス対オランダ事件）。これらのB規約の規定は、自動執行力があると解されるから、規約人權委員会の意見からみても、B規約26条の平等原則は、A規約で規定されている社会保障についての権利の場面でも適用され、B規約26条からは、社会保障を供給すべき立法を要求するものではないが、立法する限りはB規約26条に従うべきことになるものと解される。

(4) ただし、規約人權委員会は、B規約の規定の締約国の規約の履行状況に関する報告を検討する機関であり（B規約40条4項）、その一般的意見や個人の通報に対する意見の目的は、規約の実施の促進、締約国の注意喚起などであって、B規約の実施に当たって参考とされることが求められているにすぎないというべきである。更に、前記認定のとおり、我が国は、第一選択議定書を批准しておらず、B規約41条に基づく規約人權委員会の検討する権限の受諾宣言もしていない。したがって、いずれにしても、規約人權委員会の意見は、我が国に対して法的拘束力を有していないというべきである。そして、規約人權委員会の意見が、規約の解釈の補助的手段となることは、いうまでもないけれども、同意見によっても、B規約26条は、すべての区別を禁止しているのではなく、その区別の基準が合理的であり、かつ客観的である場合であって、かつ、規約の下での合法的な目的を達成するという目的で行われた場合には、処遇の差異は、必ずしもすべて「差別」を構成するわけではないとの意見が説かれているのである（甲A4の訳文6頁）。このように、規約人權委員会の意見によっても、国内法の内容がこの「差別」に該当するか否かの判断に当たっては、それぞれ、その国内法の内容による区別が合理性を有するものであるか否かの観点からの検討がされなければならないものとされていることは明らかである。

(5) のみならず、B規約と同時に国連総会において採択され、前記のとおり、B規約と同時に我が国が批准してその後に発効したA規約には、2条1項、2項、9条の各規定があり、それらの規定は、A規約に規定されている社会保険、社会保障の権利については、締約国において、それらの権利が国の社会政策により保護されるに値するものであることを確認し、その権利の実現に向けて積極的に社会保障政策を推進すべき政治的責任を負うことを宣明したものと解される（前記の最一小判平成元年3月2日参照）。すなわち、これらのA規約の各規定に照らすと、A規約の締約国は、このような政治的責任を負うことになるのであり、その立法府は、その国の予算上の制約、経済、社会、国際情勢等の事情をふまえて、そのための立法措置をとることが予定されているというべきである。その意味で、A規約は、我が国の憲法25条2項と同様の趣旨を有するというべきである。そうすると、A規約及びB規約を批准した我が国においては、A規約に規定された社会保障の権利についてB規約26条の解釈をする場合には、立法によってA規約に規定された社会保障の権利を拡大していくというこのようなA規約の趣旨とその要請との間に整合性を持つように解釈せざるを得ないというべきである。

このような観点からは、B規約26条も、少なくとも、A規約の趣旨に沿った社会保障政策を推進する目的で立法府が立法や法改正をする際の規制については、その国の予算上の制約、経済、社会、国際状況等の事情による立法府の裁量を許容しているものと解するのが相当である。この点は、前記の規約人權委員会の意見には反対の立場とも解し得る説示部分もある。しかし、規約人權委員会の各意見も、社会保障の立法内容について具体的な事例の判断の中でいかなる場合においても常に立法府の裁量を一切排除しているか否かは明らかではなく、仮にそのような意見を徹底するならば、A規約の趣旨に沿った新たな社会保障の立法や社会保障に関する権利の拡大のための法改正の際、立法府においてその立法や改正の必要があるとされる場合であっても、そもそも一切の立法や改正をしないか、あるいは、将来的に厳格に平等原則を適用して立法や改正をすることにして漸進的な内容の立法や改正はおよそしないかの二者択一的な措置にならざるを得ないとも考えられ、状況によっては、それは、A規約の趣旨に反する結果とならざるを得ない場合もあり得ることになるものと考えられる。社会保障の立法や改正の際には、その保障の対象や要件

については、何らかの基準を定立せざるを得ないものと考えられ、その際には、憲法14条1項の平等原則の適用による制約を受けるのは当然のことであるが、立法府としては、他の社会保障制度や他の法律の内容、その他の立法政策との整合性、それに経済情勢等も問題とせざるを得ないもので、B規約26条との関係で、社会保障の立法をするか否かの裁量が立法府にあるのに、その内容や改正についての裁量が立法府に全くないとはまで考えるのは困難である。

このようにみてくると、少なくとも、本件において、A規約で定められた社会保障の法律である旧法下の国籍条項がB規約26条に違反するかどうかの判断に当たっては、A規約の前記の趣旨も考慮すべきであり、その判断は、国籍条項が憲法14条1項に違反するかどうかの判断の際に、憲法25条2項の趣旨の実現のための社会保障の立法であることによる立法府の裁量事項であることが前提とされるのと同様に（前記の最一小判平成元年3月2日、最三小判平成13年3月13日参照）、立法府である国会に立法や改正をする際の裁量があることを前提として、それが何ら合理的理由のない不当な差別的扱いかどうかの観点から判断すべきものと解される。

原告らは、国籍条項やその後の国民年金法の改正との関係で、B規約26条の解釈については、憲法14条1項とは全く異なる厳格な解釈基準によるべきであるなどとして、それを前提とした主張を展開するが、それはA規約の前記のような趣旨を考慮しないもので、いずれも採用することはできない。

(6) 原告らは、更に、B規約の解釈について、条約法に関するウィーン条約（昭和56年7月20日条約第16号、昭和56年8月1日発効）の各規定を援用するが、そもそも、同条約には遡及効がなく（同条約4条）、B規約の解釈について、同条約は直接には適用されない。ただし、ウィーン条約が規定する解釈方法は、条約の解釈に関する従来の国際慣習を明文化した普遍的なものであると解されるところ、同条約31条1項は、「条約は、文脈によりかつその趣旨及び目的に照らして与えられる用語の通常の意味に従い、誠実に解釈するものとする。」と規定し、同3項は、「文脈とともに、次のものを考慮する。」として、「(c) 当事国の間の関係において適用される国際法の関連規則」を挙げる。B規約26条の解釈に当たって、同条項の「文脈」と共に、前記判断のとおり、B規約と並んで審議・採択されたA規約の内容や趣旨を考慮することは、ウィーン条約の同項の趣旨にも反するものではないと考えられる。

(7) そうすると、旧法下の国籍条項は、B規約26条との関係においても、憲法14条1項との関係で前記で判示判断したとおり、立法府である国会に裁量があることが前提であって、しかも、国民年金の原則的形態である拠出制の場合の被保険者の範囲を定めるに当たって、保険料の支払を義務付けられることになる保険料納付期間中に我が国に在住することが総体的には必ずしも安定的ではない在留外国人を除外し、それとの関係で、拠出制を補完するための、または制度発足時に拠出制により得なかった場合の障害福祉年金についても、同様に国籍要件を定めたもので、このような国籍条項は、合理性を欠くものとはいえないというべきである。また、国籍要件は、その区別の基準は客観的で、それは、社会保障の拡充という憲法25条2項やA規約の発効の後はその趣旨にも合致する立法趣旨を実現するための立法過程で生じたものとみられるから、結局、この国籍条項は、B規約26条にも違反しないもので、有効であったというべきである。

3 整備法による改正の際及び昭和60年改正時の立法上の措置が憲法14条1項、国際人権規約に違反するとの原告らの主張について

(1) 次に、整備法による改正によって、昭和57年1月1日から、外国人についても、拠出制の年金の被保険者の資格に関する要件から国籍要件が撤廃され、更に、障害福祉年金についても、旧法の国籍条項が削除されて、外国人も、改正法の要件を満たす限り、障害福祉年金が受けられるようになり、A規約の関係では社会保障の範囲が拡張されたといえる。しかし、今度は、改正法の施行日及び整備法附則5項の関係で、外国人相互の間で、昭和57年1月1日までに20歳に達し、それまでに障害の認定を受けて旧法下で障害福祉年金が不支給状態になった者（原告らは、これに含まれる。）と、その後改正法の要件を満たすことにより障害福祉年金を受給できるようになった者との間で、障害福祉年金が受給できるか否かで差異が生じることとなり、確かに、両者の相異は、生年月日の前後によってのみ、その支給に差異が生じることになるものである。しかも、原告らのように、整備法による改正前にすでに障害福祉年金の不支給状態となっていた者にとっては、このような差異が日本国籍を有する者との間の前記の差異に加えて生じることになるとい

える。

(2) このような観点からは、整備法による改正によって、国籍要件を撤廃するに際しては、原告らのように、旧法の国籍条項を削除するのみではなお障害福祉年金の給付の対象から外れる者に対しても、何らかの救済措置を講じることが望ましいものであったことは否定しがたいところである。特に、前記の認定事実によれば、原告らは、いずれも我が国において出生し、以来我が国において継続的に居住して生活をしている者で、それぞれ重度の障害を負っている特別永住者であるから、在日韓国・朝鮮人に関する歴史的経緯等をふまえた何らかの立法措置がされるべきであったとの主張も、立法論としてあり得るところである。更に、原告らのうち原告C及び同Dについては、整備法による改正時及び昭和60年改正法による改正時に立法上の救済措置がとられなかったため、その後の昭和63年11月25日に帰化して日本国籍を取得したとしても、なお障害基礎年金を支給されないままとなったものである。前記認定事実によれば、現在では、全国の多くの地方公共団体で、無年金となる外国人障害者等のための特別な救済制度が設けられるに至っている。

(3) しかしながら、旧法下の国籍条項が憲法14条1項にもB規約26条を含む国際人権規約にも違反しないことは前記判示のとおりであり、この整備法による改正も、国籍条項が不合理であるとしてそれを撤廃することを目的とするものではなく、難民条約等へ加入するに当たって我が国の国内法を整備する目的でされたものである。したがって、この改正の際においても、憲法14条1項及び国際人権規約（特にB規約26条）との関係で、国籍条項を削除した改正法の効果を遡及させるような立法措置を講ずるか否かについては、立法府が裁量を有するものであることは、すでに説示したところからも明らかであるというべきである。前記の最一小判平成元年3月2日も、同じく最三小判平成13年3月13日も、国籍条項を削除した昭和56年法律第86号による国民年金法の改正の効果を遡及させるというような特別の立法措置を講ずるかどうかは、もとより立法府の裁量事項に属することである、と説示している。そして、この改正の際にも、立法府としては、国籍条項の削除によって更に障害福祉年金の支給対象とする外国人の範囲・要件を何らかの形で画さざるを得ないものであって、その際に、拠出制の年金の被保険者の資格についても国籍要件をなくすることとした上で、障害福祉年金の受給についても、改正法の施行の日を基準とすることとし、それまで不支給状態となった者について遡及的に何らかの措置をとらなかったとしても、そのこと自体は、合理性を欠くとはいえないというべきである。更に、このことは、昭和60年改正法による改正の際においても同様であるというべきである。

(4) したがって、旧法下の国籍条項によって障害基礎年金の不支給状態となった者に対して何らかの立法措置を講じることなく、整備法附則5項により国籍要件の撤廃の効力が遡及しないことを明言し、更に昭和60年改正法附則32条1項により、原告らに障害基礎年金の受給資格を認めなかったことも、なお、憲法14条1項、更には国際人権規約（特にB規約26条）に違反するとまではいえないというべきである（憲法14条1項に違反しないことは、前記の最三小判平成13年3月13日参照）。

4 以上のとおり、旧法下の国籍条項、整備法附則5項、昭和60年改正法附則32条1項の各立法行為及び原告ら主張の救済措置をとらない立法不作為は、いずれも、憲法14条1項、A規約2条2項、9条及びB規約26条のいずれにも違反するものではない。したがって、旧法下の国籍条項は有効であり、これを根拠として、原告らに対し障害基礎年金を支給しない旨の裁定を行った本件各処分はいずれも適法である。

なお、本件各処分の取消請求の関係では、整備法附則5項や昭和60年改正法附則32条1項が仮に無効であったとしても、旧法下の国籍条項が有効である限り、整備法による改正法が昭和57年1月1日に施行され、それによって旧法の国籍条項はなくなるが、それまでに障害福祉年金が不支給状態となっていた原告らの同年金の受給権が発生するための法律上の要件を欠く状態は変わらないというべきである。

三 争点2について

1 国会議員は、立法に関しては、原則として国民全体に対する関係で政治的責任を負うにとどまり、個別の個人の権利に対応した関係での法的義務を負うものではないというべきであって、国会議員の立法行為は、立法の内容が憲法の一義的な文言に違反しているにもかかわらず国会があえて当該立法を行うがごとき、容易に想定し難いような例外的な場合でない限り、国家賠償法1条1項の規定の適用上、違

法の評価を受けないものといわなければならない（最一小判昭和60年11月21日・民集39巻7号1512頁）。

2 本件においては、前記で判示したとおり、旧法下の国籍条項、整備法による改正時及び昭和60年改正法の施行時の不作為を含む各立法措置について、いずれも憲法14条1項及び国際人権規約（特にB規約26条）に違反するものではない。したがって、これらに関する国会議員の立法行為及び立法不作為について、原告らとの関係で、それが国家賠償法上違法と評価すべき余地はないといわざるを得ない。

3 このように、国会議員の立法行為または立法不作為に関して、被告国が原告らとの関係で国家賠償法に基づく損害賠償義務を負うとはいえず、もちろん、本件各処分が適法であることは前記判断のとおりであるから、原告らの損害賠償についての主張は、その余の点について判断するまでもなく、いずれも理由がないことに帰する。

四 結論

以上によれば、その余の点につき検討するまでもなく、原告らの本訴請求はいずれも理由がないからこれを棄却することとし、訴訟費用の負担について行訴法7条、民訴法61条、65条を適用して、主文のとおり判決する。

京都地方裁判所第3民事部

裁判長裁判官 八 木 良 一

裁判官 飯 野 里 朗

裁判官 財 賀 理 行

（別 紙）
一覧表

原 告

生年月日

国籍

裁定請求日

処分日

A

昭和27年3月12日

朝鮮

平成9年10月7日

平成10年8月24日

B

昭和29年8月30日

韓国

平成9年10月7日

平成10年8月24日

C

昭和22年7月25日

韓国※

平成9年12月3日
平成10年9月3日

D

昭和25年12月19日
韓国※
平成9年12月3日
平成10年9月3日

E

昭和13年4月24日
朝鮮
平成9年10月17日
平成10年8月20日

F

昭和15年12月8日
朝鮮
平成9年10月17日
平成10年8月20日

G

昭和17年5月17日
朝鮮
平成9年12月10日
平成10年8月26日

※ C及びDは、昭和
63年11月25日、帰化により日本国籍を取得した。