

資料紹介 学生無年金障害者訴訟広島地方裁判所における証言

鈴木 勉

〔解題〕

ここに収録したのは、いわゆる学生無年金障害者訴訟を審理している広島地方裁判所〔事件表示は、平成13年（行ウ）第9号〕における私の証言である。20歳を超えた学生に対して国民年金の任意加入の扱いが行われていた時期に、ちなみに、98%を超えるほとんどの学生は保険料未納付であった、保険料を納めていなかった学生が障害を受けた場合、無年金のまま放置されていた現状に対して、年金保障を求めて行政訴訟を提起し、東京をはじめ広島、京都、大阪、新潟、福岡、札幌などの裁判所に訴えているのが学生無年金障害者訴訟である。東京地裁については2004年3月に原告勝訴の判決が出され（その後控訴により、現在は東京高裁に係属中）、その他の地裁も同年秋の新潟地裁判決以降続々と判決が出される模様である。

私は本件について、原告代理人に依頼されて東京地裁に意見書を提出し（2003年3月18日受理）、広島地裁では証言を行ったが、ここでは2003年12月18日に行った広島地裁の証言を収録した。この訴訟が提起している課題のすべてではないにせよ、多くの論点に福祉政策研究の立場から論評していると考えたので、紹介した次第である。なお、紙幅の制約と文意を通すため、「証人調書」に修正を加えていることをお断りする。

キーワード 学生無年金障害者，国民年金法の法理，ナショナル・ミニマム

原告代理人（石口）

■先生の専攻・学部，主な著書・論文，それからこれまでの取り組みや審議会等に参加された一覧表を書いていただきましたね。この経歴については、間違いありませんか。

証人（鈴木）

今年（2003年）の4月から、それまで勤めていた県立広島女子大学を退職して京都の佛教

大学に移りましたので、経歴にそれが追加されると、提出後執筆した著書や論文がありますのでそれらが少し増えております。

（中略）

■この経歴書のなかに、著書でいうと『堀木訴訟運動史』、これまでの取り組みをみると「堀木訴訟への協力・参加」という項目があります。堀木訴訟というのは、社会保障裁判のなかでは朝日訴訟に並んで著名な裁判ですが、どのようなかわり方を証人はされたのでしょうか。

私が堀木訴訟について知ったのは、1972年の第一審神戸地裁判決でした。ご承知のように堀木訴訟は、離別母子世帯の母親である堀木文子さんが起こした裁判で、母親である文子さんが全盲であり障害福祉年金を受給していたわけですが、年金受給を理由にその子どもに児童扶養手当が出されないのは憲法違反であると訴えた事件です。神戸地裁判決は、「法の下での平等」という観点から、児童扶養手当法の併給禁止規定には合理的理由がないとして、堀木さんの勝訴を言い渡したのです。それ以来、この訴訟に関心をもって勉強し、支援をささやかに行っていたのですが、この裁判は最高裁の大法廷まで行きましたが 大法廷回付の段階にちょうど大学院を修了したこともあって、東京で非常勤講師をやりながら、堀木訴訟支援組織の事務局の仕事で2年ぐらい手伝っていました。

■それから、本件裁判にも深く関わる障害基礎年金の認定等にかかわる論文を書かれ、活動もされているようですが、そのきっかけは何ですか。

障害が「軽い」という理由によって障害基礎年金が支給されなかった、松末さんという知的障害をもつ青年が、不支給処分に対して不服申立てを提起し（1991年）、その代理人になりました。その不服申立てについては、社会保険審査会での審理の途中で、広島県がかつての不支給決定を取り消して、障害基礎年金2級に相当するという決定を出したので（不服申立てを続ける意味がなくなり取り下げ）、松末さんの希望がかなえられることになりました。それが障害基礎年金にかかわった最初であります。福祉関連法制における障害認定に関わる問題に関心もあり、本件を中心に学会報告を行い、論文も書きました。

■（甲第55号証を示す）これは1993年3月25日付けの中国新聞の記事ですが、これは「無年金障害者の会」の代表の鈴木静子さん、現在では本件と同じ事件の大阪の原告の方ですけども、この方が広島に来て、障害者の無年金問題について訴えた集会を取り上げた記事ですが、この中身にも証人はかかわっておられますか。

ええ。今申しあげました松末さんの審査請求の最中だったと思いますが、本件原告の鳥羽

さんのお母さんから、わが子が学生無年金障害者だということでお話を伺い、無年金のまま放置するのは不当だという印象を持ちましたので、松末さんの事件が決着したらそちらの問題にも取り組む必要があると考え、かかわっておりました。そのとき先行して、尼崎の鈴木静子さん、現在は原静子さんですが、彼女を中心に様々な取り組みをされていたので、広島でも烏羽さんの支援体制を組むうえで必要と考え、呼びました。

■（甲第66号証を示す）1998年1月29日付け中国新聞の記事ですが、ここに3人写っているのは、原告の1人である烏羽さんとその御両親ですね。

はい。

■これは、本件裁判のきっかけになる最初の障害年金の裁定請求をした記事ですが、覚えておられますか。

ええ。これは非常によく覚えております。私としても、烏羽さんの問題を解決していくためには、（政治決着とか様々な可能性はありますが）法的な決着しかないと考え、審査請求、それが認められなければ訴訟になると思っていました。いずれにせよ、最初の一步は裁定請求から始まるわけです。烏羽さんのお母さんが裁定請求を行うために、障害基礎年金の申請書と所定の診断書書式をもらいに行ったところ、広島市南区の国民年金課でしたが、係員が渡してくれなかったんですね。つまり、係員は現行制度では支給できないんだから、申請しても無駄なので渡せないと言ったというのです。これを聞いて憤りを感じて、私自身が南区役所の国民年金課へ出掛け、必要な用紙を渡さないのは甚だ不当だと抗議して、申請書と診断書の書式を頂いてきた記憶があります。

■そうすると、93年からこの98年の本件の裁定請求に至るまでに、この事件で訴えている年金法の問題点だとか、法的に不備な問題などを検討をされてきた、その中に加わっておられたということですか。

はい。先ほどあげた原静子さんたちが、関西で様々な取り組みをされており、例えば、自治体に学生無年金障害者や外国籍の方で障害を持ちながら年金が受給できない人たちのための手当制度などを要求し、厚生省等に対して要請をしていることは聞いておりました。それで、烏羽さんの問題解決のためには、共同した取り組みが必要だろうと思っていました。ただ、そのころ、10年前のことですが、記憶に残っているのは、審査請求だとか訴訟については、（やっても勝てないと思われているのか）かなり抑制的な方もおられ、法的

解決には積極的に踏み切れないという人たちが多いという状況でした。その当時、年金改正があったのですが、学生無年金障害者の救済がなされなかったため、厚生省等行政への交渉だけでは、なかなか埒はあかないだろうと思っていました。ということでもあるので、法的な解決をはかるべきじゃないかと発言をしたことを覚えています。

■（甲第 10 号証を示す）この先生が書かれた意見書は今年（2003 年）の 3 月 18 日付になっていますが、全国の同種の裁判の中で、進行が一番早かった東京地裁を念頭において書かれた意見書ですが、覚えておられますか。

はい、よく覚えています。

■最初の段落のところで、意見書の主旨として、障害を負っている原告らの実情、それと 2 点目に所得保障制度をどう考えるか、その考え方によってこの問題の本質が見えてくるといふこと等を書かれていますが、鳥羽さんを含めた全国の障害をもった当事者の人たちにとって、置かれている状態というのは、先生がこれまで研究されていた障害者問題の中で言えば、どういう状況だと言えいいんでしょうか。

いくつか論点があると思うのですが、一つは大学在学中の受障ということの意味についてです。つまり、鳥羽さんの例で言うと、広島大学の工学部 4 年生の頃ですから、エンジニアとしての将来を夢見ていた時期だったと思います。ところが一瞬の交通事故が原因で、そういう将来の夢がすべて奪われるという意味で、人生に対する失望感と申しますか、絶望感と申しますか、これは鳥羽さんのみならず御家族にとって非常に深かったと思います。これが第一点です。

二点目は、就労の問題です。多くは社会人・職業人になるということで、いわばその準備のために大学に行っていたということにもなるわけですが、（鳥羽さんについても既にお話があったんじゃないかと思いますが）退院後しばらくは在宅、そして現在は通所授産施設に通っておられます。しかし、収入は月額数千円というように恐ろしく低い工賃です。運よく一般企業に就職できたとしても、最低賃金法には適用除外という規定もあって、最低賃金にも届かない。鳥羽さんのように通所授産施設や作業所へ通っておられる人たち、これは一般就労に対して福祉的就労という用語がございまして、せいぜいが数千円から数万円というような、賃金とも言えず工賃と呼んでいるのですが、とりわけ重い障害を負った人たちは、こういう低賃金と申しますか低工賃に追いやられています。私は、障害があっても大人の労働者として、きちんとした扱いをすべきじゃないかと思っています。この点は裁判の争点ではありませんが、障害者の雇用の保障、特に賃金保障の問題につい

ては、きちんと確立をすべきだというふうに思うわけでありませぬ。

それから三つ目には、この事件そのものにかかわる問題ですが、障害を負った場合、労働能力を喪失したり、部分的に欠損したりするということで、賃金が低く生活が大変厳しくなる。社会人としては、自分で働いて消費生活を賄うというのが一般的な姿だと思いますが、賃金による収入がない、あるいは極めて乏しいという中で、年金等の所得保障制度の発動は不可避だと考えられるわけでありませぬ。しかし、学生時代に障害を負った者については、無年金ということで何らの所得保障制度もなく放置している。このような扱いは、懲罰のような感じさえいたしまして、そういう意味では深い同情も持ちませぬし、やはり、これは欠陥制度ですから是正を急ぐべきじゃないかと思ひませぬ。

もう一点、これは裁判上では主要な論点ではありませんが、鳥羽さんのケアにかかわる問題です。昼間は通所授産施設へ通うようになっておりますが、帰宅後や休日は、ほとんど自宅にいるわけだ。その場合だれがケアを担っているかという点、これは主として、お母さんがこまごまとした彼の介護にかかわる責任を負っているわけだ。御承知のように、御両親とも年齢も高くなってきていて、こういう介護保障の不備という問題についても歴然としているんじゃないかと思ひませぬ。

■ 結論的に聞いてしまひませぬが、不十分ながらも障害基礎年金が支給されれば、今証人がおっしゃったような様々な問題というのは、ある程度は解決をしていく、そう考えていいのですか。

そうですね。ただし、年金が受給できても、障害基礎年金の水準そのものが実は問題になるというように思ひませぬが、それにしても、少しは増しな形での生活が営めることにつながるというふうには考えませぬ。

■ 今日、証人には、そういう所得保障ということに対する国の責任という点、国民年金法で定めていることが実現しないことの、どこがどう問題なのかをお尋ねしていただくのですが、既に、その問題については、東京地方裁判所で2人の方、それから、その問題に関連して岡山地裁で1人の証人の方が証言をしているのですが、この証言調書はお読みになりましたか。

はい、読みませぬ。

■（甲第48号証を示す）東京地裁での佐藤進証人の調書ですが、証人に見ていただいたのは、この調書に間違いはないですね。

はい。

■佐藤先生も、この国民年金法で定める中で、年金を受給しない人が生まれていることの問題を証言していただいているわけですが、先生の立場から、この佐藤証言を読まれてどう受け止められましたか。

この裁判の論点を総括的に論じられたものだというのが第一点であります。もう一つは、国民年金法の意味について、要するに、障害を負った場合についても何らかの所得保障（この場合は年金という方式であります）をするということが、国民年金法制定の意義であったということ、大変ていねいに意見書ではお書きになり、証言されていらっしゃるしました。特に証言の中で、国民年金制度の発足当時から、学生無年金障害者を生まないような形での措置は十分可能であったと考えられるという指摘をされておりまして、これはまことにそのとおりだと感じた次第であります。

■（甲第 51 号証を示す）東京地裁での高藤昭証人の調書ですが、この方も先生に先行して東京地裁での証言をされた方ですが、この方の学生無年金障害者の問題についての証言については、どのように受け止められましたか。

まことに同感しながら読んでおりました。ただ、私自身は、先ほどの経歴にもありましたように福祉政策が専攻で、法律の専門家ではないのでありますが、そういう立場からしても納得のできる内容でした。ちょっと正確な文言は覚えておりませんが、制度創設時に言われた「国民皆年金」というのは、これは法理であると、国民に年金保障するのは法理なんだと言われた部分が非常に印象的でした。

■私もその東京地裁の高藤証人の法廷には代理人としていたのですが、その中で、昭和 60 年の年金改正、つまり、基礎年金という基本的な土台を作って、さらに 2 階建てと言いますか、様々な年金を載せるという改正をした時点で、いわば、保険料を払わない無拠出の人に対する 20 歳未満の障害基礎年金が、それまでの福祉年金と言われる低い恩恵的な年金と違って、同じ水準というか扱いになったと。その時点で、もう保険料を払っているか払っていないかという問題は基礎年金のベースでは変わらなくなったんだというような趣旨の証言があったのですが、これについてはどうお考えですか。

それについては高藤先生と同じ考えであります。つまり、先ほど佐藤進先生は、制度発足当初から学生無年金障害者を生まないような予防措置が可能であったというような論旨がありましたが、それ以降も、大きな問題解決のチャンスは基礎年金導入の時期にあったということです。つまり、今まで別の形で無拠出制の障害福祉年金、それから拠出制の国民

年金の障害年金が（それぞれ給付水準は違っていたのですが）あった。それが、基礎年金導入によって水準も一致をすると。要するに、無拠出制の障害福祉年金時代から比べれば、かなり引き上がったということです。そういう意味で言いますと、基礎年金制度の導入というのは、社会保険としての障害基礎年金、それから無拠出制の給付としての、つまり社会手当としての障害基礎年金、これらが重なったものだということで、そういう意味でも大きな転換点であったわけです。当時積み残していたこの学生無年金障害者問題は、当然にその時点で是正・解消すべきであったというのが私の意見でもあります。

■事実から言うと、そのとき20歳を過ぎた学生だけが任意加入制度というか、つまり加入手続を意識的に取らないと年金の対象から外れるという、その仕組みだけが残ったと理解していいですか。

そうですね。

■この法廷には後に提出する予定ですが、岡山地裁で全国脊髄損傷者連合会の妻屋さんが証言に立たれました。証人には事前に証言調書も見ていただいています。これについてはどのような受け止め方をされていますか。

全国脊髄損傷者連合会がこんなに早い時期から、確か1975年からだったと記憶しておりますが、無年金障害者問題解決のために様々な取り組みをされていたということの詳細に知りました。それからもう何年になりますか、28年ですか。同会の活動について断片的には知っていましたが、75年以降、一貫して、毎年厚生省等に要望書を、あるいは国会議員に働きかけをされていたということを知りまして、大変驚きました。

■続いて、（鈴木）証人の意見書の中で、「社会保険の二重性及び社会手当の性格をふまえて」という項目があります。この点についてお聞きます。この裁判の基本的な答弁も、これまでの交渉の中でも、国民年金の中で保険料の未納、任意加入という制度で言うと、加入しないで保険料を払っていないから、障害年金は払えないんだというのが、一貫して反論として出てきている一番の対決点なんですけれども、国民年金法という法律をそういう保険原理ですべてが説明できるものかどうか、その点についてはどうでしょうか。

興味深いのは、国民年金法であって国民年金保険法という名称ではない点です。民間の労働者の、いわゆる被用者保険と呼ばれるものは、厚生年金保険法と言うわけです。なぜ国民年金法かという点を、はっきりさせていく必要があると思っております。つまり、これ

は先ほども基礎年金導入の際にということで申し上げましたが、もともと国民年金法の成立時点から、拠出制の国民年金の障害年金と、それから、それに先行する形で、1959年から無拠出制の障害福祉年金が成立しました。その意味では、国民年金の構造としては、少なくとも障害給付に関しては、社会保険と社会手当があるということが、まず第一点押さえる必要があると思っています。

その上で、保険原理にかかわる御質問だったと思いますが、保険原理というのは、これは私保険ですね。生命保険だとか、民間の医療保険だとか年金保険なんか販売されていますが、こうした私保険を支配する原理であることは確かであります。ところが、社会保険というものを保険原理だけで説明するというのは、極めて特異な見解でありまして、社会保険にかかわる学会の通念としては、保険原理だけではなくて、もう一つの原理である社会的扶養の原理、この二つの原理によって動かされていると把握されています。だから、名称からしても社会保険ですよ。つまり、社会的扶養という目的に従って、保険という方法（技術）を用いると理解すべきであると思います。

- 今、証人がおっしゃられた社会的扶養というのを、分かりやすく言うと、どういう意味ですか。

例えば、拠出を考えますと、つまり保険料の納付ですね。これは国民の中でもいろんな所得階層に属する人がいるわけです。保険原理のみが貫徹しますと、おおよそ経済的に不利な立場にある人たちは保険料納付が非常に難しいということになり、保険原理に従えば、保険料を払わない者には給付しない、少額の保険料しか拠出していない者については非常に低い給付しか与えないというようになり、生活不能に陥ってしまう。つまり、保険原理のみが貫徹すれば、経済的な立場の弱い人たちが、非常に大きな生活上の問題を抱え込む。社会問題を生じるということで、労働運動や社会運動を媒介にしながら、社会的扶養という、この根っこにあるのは生存権と言ってもよろしいですし、私が意見書でも書きました、ナショナル・ミニマムというような考え方に基づいて給付が行われ、負担においては、国家が、あるいは社会保険で言いますと国庫負担もさることながら企業主負担ですね、これらが加わったものとして発展してきたのです。という意味では、自助原理ではなくて社会的扶養、社会連帯と言い換えてもいいかもしれませんが、こういう原理によって修正・発展してきた制度として社会保険をとらえる必要があるということです。

- 証人の今の証言に関わりますが、証人の意見書では、社会保険庁が監修した『社会保険の手引』を引用して幾つかの項目を挙げて、私保険とは違う構造だというふうにおっしゃっていますが、この特徴の中でも、特に、納付なければ給付なしという原理とは相反する項目というが理念というのは、何でしょうか。

社会保険庁が監修している『社会保険の手引』では、5番目にあげられている特徴ですね。そこでは、「所得に応じて保険料を負担する、そして必要に応じて給付する」という特徴を挙げています。つまり、現実社会を見れば、所得の多寡はあるわけです。その点をふまえて、過少所得であれば保険料を減じたり免じたりするわけです。しかし、ニーズと申しますか、老齢なり障害なりを受けたときについての給付はきちんと行うんだということをして、社会保険庁自体も、社会保険を保険原理だけで説明していないことは明らかです。

■この意見書の今の項目の後半に、障害基礎年金制度には、社会保険と社会手当の両者が含まれているというふうに結論付けておられますが、それは、先ほどおっしゃられた内容と一致するわけですね。

そうです。それで、先ほどコメントを求められた高藤意見書と証言で、イギリスを例に、無拋出制給付の、特に障害者に対する無拋出制給付の意義について述べておられた部分もこの論点に重なりますので、ちょっと申し上げてよろしいでしょうか。イギリスの社会保障というのは、御承知のようにベヴァリッジがひな型を作ったわけではありますが、イギリスの社会保障というのは拋出制と均一制が原則でした。ところが、高藤先生が指摘されているように、例えば拋出について言いますと、拋出能力を形成する前に障害を受ける場合が十分あり得るわけですね、それが一つ。それからもう一点は、均一制の原則ですが、これについては、障害、とりわけ重い障害を負った場合には、出費の増大という点に着目すべきだということで、例えば移動にかかる費用だとか、情報ツールなんかにかかる費用だとか、こういう出費増にかかわる問題に対応するには、均一制の原則に背馳せざるを得ないということになります。こうした出費増に対応する形でイギリスでは無拋出制の手当が発展をしてきている、そしてまた最近再編成されているという証言をされております。そういう事実をふまえれば、拋出制の制度だけに押し込めるような議論というのは、特に障害給付を考えると、無理があるのです。

日本でも国民年金が発足する時点で、社会保険としての障害年金と、社会手当としての、つまり拋出を要件としない、20歳未満の場合は拋出能力形成以前ですから、あらかじめ無拋出のものを組み込まざるをえなかったのです。つまり、社会保険と社会手当が合体したものとして国民年金法が成立した。したがって国民年金保険法ではなかったのです。

■わが国の国民年金法でいえば、最初の昭和34年、36年から動きだした年金法でみると、社会手当の性格を持っているのは、当時でいうと障害福祉年金であり、昭和60年の改正以降は障害基礎年金だという、そういう意味ですか。

はい、そうですね。昭和 34 年には、障害給付については無拠出制の障害福祉年金が発足し、母子福祉年金や老齢福祉年金も同時に成立しております。それから基礎年金導入の時点でいえば、同じ障害基礎年金という名前ですが、20 歳未満の受障の場合は社会手当的な性格を持つ、無拠出制の給付というふうに言うことができると思います。

■そこで、先生の意見書の中で、日本の所得保障制度を考える上で、つまり国民年金法の中で、なぜ障害を負った人に年金が保障されるべきか、ないしは保障される根拠があるかという前提として、ナショナル・ミニマムということについて触れておられますので、これについてお尋ねします。そもそも、ナショナル・ミニマムという言葉自体はどのようなものだと理解すればいいのですか。

ナショナル・ミニマムをそのまま訳しますと、国民的最低限となります。ナショナル・ミニマムについて最も適切な定義をしているのはロブソン、イギリスの行政学者ですが、彼の定義を引用すると「国家がソーシャルサービスや最低賃金立法、社会保険および政府の施策等によって生存、医療、教育、住宅、栄養などの最低基準を定め、最悪の貧困原因を除去すべきだという原則」とあります。

■本来の授業であればもっと詳しくお尋ねしなければならんですが、今日は法廷という場面なので、かいつまんでお答えいただきたいのですが、このナショナル・ミニマムという所得保障を支える原理というのは、どういう歴史的な経過で生まれてきて、日本の年金法を考える場合には、どこにその思想というか考え方があるのかということについて述べていただけますか。

まず、歴史的経過にかかわる点ですが、意見書でも書きましたように、このナショナル・ミニマムという概念を初めて提唱したのはイギリスのウェブ夫妻であります。シドニー・ウェブはロンドン大学の創設者でもありまして、彼らはフェビアンといわれるグループのリーダーでした。なぜ、ウェブ夫妻がこういう概念を提唱したかといいますと（19 世紀後半のイギリスが舞台ですが）、経済的には産業資本主義から独占資本主義という新たな経済段階へ移行していく時期であったわけでありまして、巨大の富の対極には、非常に劣悪な労働環境、苦汗産業と表現されるような部門に大量の労働貧民が存在していたのです。彼らの状態改善のために、労働環境や賃金のコモン・ルールと申しますか、共通準則というか規則、こういうものを設定する必要がある、いわばそのための理念として、ナショナル・ミニマム、国民的最低限保障を構想したといえます。当初は、主にそういう労働者の労働条件や賃金を引き上げるということで、内容的には 4 つありました。1 つは児童労働の禁止、2 つ目には労働の場における衛生と安全の確保、第 3 は労働時間の制限、

それから第4には最低賃金法の制定という、こういう4点でありまして、これは労働者の劣悪な状態を改善したいという人道目的と、労働者の産業上の能率を維持して、イギリス社会の健全な経済発展に資すると、このような目的があったといわれています。

■ そういう歴史的経過はこの意見書で詳しく触れておられるところですが、これをある程度全国的な意味合いのものに変えられたのが、先ほども名前が出たベヴァリッジという方ですか。

そうですね。ウェッブ自身もコモン・ルールを非労働者にも広げ、その中で雇用・労働条件だけではなく、無拠出制の年金とか生計維持だとか余暇生活にかかわるような、そういうミニマムを提案しているのですが、いま石口先生御指摘のように、第二次大戦後の福祉国家のひな型を作ったベヴァリッジに、このナショナル・ミニマムの思想が受け継がれていると見ていいと思います。

■ ご説明いただいたナショナル・ミニマムというものは、今の日本の所得保障制度を考える上では、どういう法律というか法的な思想として登場しているのでしょうか。

憲法25条の第1項がそれにあたります。「すべて国民は健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」という規定ですが、その健康で文化的な生活のいわば最低基準保障という考え方で結実していると思います。また、ベヴァリッジプランは、戦後日本の社会保障制度の出発時に、わが国の福祉政策のプランナーにも影響を与えております。例えば社会保障制度審議会の勧告にも、大変大きな影響を与えています。このように、日本の場合、ベヴァリッジを通してナショナル・ミニマムの思想が受け継がれているというふうに見ていいのではないかと思います。

■ 例えば、本件のような所得保障、年金という場面での保障の対象になっている国民年金法、この個別の法律の中にも、今おっしゃられたナショナル・ミニマムという思想というか、基本理念は入っているのでしょうか。

ええ、そう思います。戦後の日本の社会保障制度を作るのに貢献した小山進次郎という、後に厚生省の事務次官になっておられますが、彼が保護課長のときに現在の生活保護法を作りまして、この人が書いたコンメンタールは大変貴重な資料だと思っています。その後の国民年金の設計も彼が行ったのですが、彼の書いたものを見ますと、官僚として高い志を持っていたなと思います。しかし、現実には給付水準が大蔵省との関係で値切られたりしましたが、少なくとも彼は、現行生活保護法を作るときに、最低生活保障という観点か

らきちんとした枠組みをつくろうとした。これはベヴァリッジ等の発想に学んでいると思います。と同時に、今ご質問があった国民年金法制定の場合も、生活というのは、老齢だとか障害だとか、また主たる家計維持者の死亡という思わぬ事態があるわけで、そういう場合における皆年金保障制度として考えていたと思います。つまり、生活保護以外にも、年金保障という形で、それは社会保険で対応する場合もあるし、社会手当という形で対応する場合もあるが、それぞれ確立をしなければいかん。しかも、それはナショナル・ミニマムの実現していく上での一翼だというようにとらえていたと思います。

- 今名前の出た小山進次郎さんというのは、この裁判でも国民年金法制定時の国会議事録がたくさん出ていまして、そこで政府側答弁をしている小山さんと同一人物ですか。

そうです。そのとおりです。

- 今触れられた中にも出ましたが、年金による所得保障ということを言わなくても、今の法律の仕組みの中で言うと、生活保護という形での所得保障制度もあるではないかという議論が、この事件の中では常に出てくるのですが、生活保護という制度と年金による所得保障というものとは、どこが違うというか、どのような違いがあるものとして考えればいいのですか。

佐藤先生も高藤先生も、生活保護と年金との関係でいろいろ論じられておりますが、私は、生活保護制度というのは補足的なもの、かつ基本的にはショート・リリーフであるべきだととらえています。つまり、生活保護受給が長期にわたるといようなことは、他の社会保障制度、具体的に言いますと、所得保障に関しては社会保険、それから社会手当、これらが極めて不十分だということになります。だから、国の社会保障制度の設計としては、いわば最後のセイフティ・ネットとして生活保護制度をきちんと土台に据えていく。しかし、およそ国民が遭遇する事故だとか生活上の起伏というのは想定しうるわけです。例えば老齢、老齢退職ですね。この場合、退職後の生活保障をどうするかと、老齢年金というような制度ですね。それから、障害を受けた場合はどうするか、それについては障害年金。それから、主たる家計維持者を亡くした場合、これは遺族年金というような形です。それから、多子の場合には、社会保険制度には馴染まないのが児童手当制度ですね。これは社会手当制度の代表格と言っていいと思いますが、こういうもので対応する。要するに、社会保障制度の設計を考える場合、生活保護制度は土台としながらも、想定される事故や生活上の起伏に関しては、生活保護にすべて対応させるのではなくて、社会保険や社会手当が機能すべきだというのが私の見解です。

■国民年金法が、例えば中途での障害という意味で所得の獲得機会を喪失してしまう、そういう事故に対する年金という制度を作っているわけですが、国民年金法は生活保護法と、今証人がおっしゃったような意味では組み合わさっていると考えていいわけですか。

御質問の趣旨が分かりかねるのですが。

■つまり、生活保護法というのは、先生がおっしゃったようなショート・リリーフ、補足的な制度だから、障害ということについては、そのことはならみながら国民年金法できちっと一定の対応をするという意味ですね。そういうお互いの相関関係が整理されてできている法律だというふうに聞いていいですか。

ええ、国民年金法を構想した段階で、枠組みとしてはそうだったと思います。ただ、水準の問題がどうしても問題になるのです。つまり、確かに基礎年金導入で無拋出制の障害福祉年金が増額になったということは事実なんですけど、生活保護基準と比べれば低いのです。社会保障制度の設計としては、最低生活保障水準よりは社会保険や社会手当の水準が高くなければ、論理的におかしくなるのです。つまり、いつも生活保護が発動されるということになるわけですから、これでは社会保険や社会手当制度が健全に発展しなくなるのです。国民年金法の構想としては、生活保護との関係では、石口先生がおっしゃったとおりなんですけど、水準の問題がもう一つの論点になってくるということです。

■結果としては、年金や手当のほうが高く、生活保護のほうが金額的に多いために、そちらのほうに傾斜してしまうという、そういう問題が残っているということですね。

そうです。

■ただ、生活保護については、佐藤証人も高藤証人も、ミーンズ・テスト、資産調査というか、これについての問題点を指摘されていますが、この点はどうですか。

ミーンズ・テスト、いわゆる資力調査の問題点ですね。要するに、その人が持っている財産や扶養関係ですね、これらが徹底的に調べられ、それらを活用してもなお最低生活を下回る時にはじめて生活保護が支給される、という仕組みになっているのです。ミーンズ・テストについては、どんなに良心的な福祉事務所のワーカーが対応しても、何らかの形での人権侵害的な事態がありうるという問題があります。これに着目して、イギリス等では、ミーンズ・テストからインカム・テスト（収入調査）に改める方向になっています。そも

そも生活保護を申請するような人には、資産も十分あるとは思われないからです。そういう経験的事実と、公的扶助を利用しようとする人たちへの人権毀損的なやり方についての反省から、インカム・テスト、すなわち、どれぐらいの収入があるのかを調べれば十分じゃないかというのが、世界的な流れじゃないかというふうに私は思っています。そういう流れをふまえ、日本の生活保護制度もミーンズ・テストからインカム・テストへという方向の中でとらえていきたいと思っております。

■これは、法学が専門でない証人にはちょっと筋が違う質問になるかもしれませんが、被告は、国民皆年金という考え方は憲法 25 条の趣旨には沿ってはいるけれども、25 条がいわば宣言的な規定に過ぎないという解釈があるから、ないしはそれが前提なので、国民皆年金と言っても、理念というか掛け声というか、それが所得保障として実現性を具体的に要求されるような内容を持った意味ではないという反論が実はあるんですが、所得保障、社会保障を研究されている証人や仲間の学者の方々から言うと、こういう見解はどう考えればいいんですか。

いわゆるプログラム規定説ですね。朝日訴訟の第二審と最高裁、また堀木訴訟の第二審と最高裁判決も踏襲していますが、この裁判にもその論理をもってくるのかと、率直に言って、非常にお粗末というか、卑怯なやり方だと思っています。

ご承知のように、プログラム規定説の原型はワイマール憲法下のドイツで形成されて、その論理は敗戦直後の日本で、食糧管理法違反事件に対する最高裁判決に使われました。いわゆるプログラム規定説についての私の感想としては、敗戦直後のやみ経済の時代に、つまり国民の生産力が非常に低い段階では、「将来予定されるべき」でもやむをえないかな、という印象を持っていました。ところが、ちょっと待ってくれと思ったのは朝日訴訟の第二審判決でした。高度成長に入り、国家財政もかなり膨らんでくる、経済大国への道を歩む中で、依然として 25 条を国の理念として宣言したに過ぎないというような解釈は、言い逃れ以外の何ものでもなく、原告や国民に大変失礼で卑怯だなと思っています。

プログラム規定説をまたこの事件についても蒸し返すのか、いくらなんでも、もう少し違う理屈を考えたらどうかというようなことさえ、被告に対して思います。

■先生の意見書の中で、3 点目の意見として所得保障と人間発達について触れておられるので、先生が理解をしてもらいたいと考えておられるところを少し説明してください。

原告の鳥羽さんに先ほどお会いしましたが、もしこの裁判に勝って、あるいは政治決着が図られたとして、鳥羽さんに年金が支給されるということになったとしても、それで鳥羽さんの抱える問題がすべて解決するかというと、そうとはいえないのです。鳥羽さんには、

身体障害のほかに、高次脳機能障害という障害があります。彼の手に年金という現金が届けられるようになったとしても、彼は自分の生活の必要に応じて、現金を生活必要物資に置き換えることが、今の段階ではできないわけであります。つまり、この裁判に勝利して、年金が給付されるようになって、福祉が実現したとはいえない現実があるのです。

この点については、意見書でも少し書いておきましたが、1998年にノーベル経済学賞を受賞したアマルティア・センの福祉（well-being）理論と重なりますので、一言しておきます。厚生経済学の従来の主流派の議論では、財や所得の大きさを福祉評価の基準としていました。しかし、アマルティア・センは、財や所得が大きくても福祉が実現したと言えない場合があり、このアプローチは福祉評価の基準としては成立しないと指摘しているのです。いま鳥羽さんの例を申し上げましたが、他にも知的障害やアルコール依存の人たちを思い浮かべれば明らかなように、仮に十分な現金の給付があったとしても、自分や家族の必要に応じた現金の使い方ができるのか、という問題があります。年金支給で福祉の実現につながると言えない方が多いわけです。私が考えるのは、同じ厚生労働省ですから、現金給付を扱う社会保険庁と福祉サービス部門が合体する形で、自己決定能力に制約のある人たちに対して、給付された年金なり手当を、その人の機能の水準をふまえて提供する方法を本格的に検討する時代に入っていると考えているのです。したがって、そうした課題のはるか手前の、そもそも年金を出さないというような厚生労働省の態度には、ちょっといい加減にしてほしい、というのが率直な感想であります。これまで申し上げた点は、年金を受給した上での話なので直接的な裁判の争点ではありませんが、福祉の設計において、実はよく考えておかなければならない問題の一つだと思っています。

■それが、ずっと先生が最近考えておられることは分かっていましたが、この裁判は、それ以前の本来的所得保障の実現そのものが問われているので、そちらの解決は先だということですね。

はい、その通りです。

■最後に、先生にはこの事件の本当に当初からかかわっていただいて、今日、所得保障の意味等についても御証言いただいたんですが、この事件の証人にいられて、最後に述べていただくことがあればお願いします。

私が学生無年金障害者問題に取り組むきっかけになったのは、鳥羽さんの御家族に出会ったことです。鳥羽さんは私より年下ではありますが、私も大学生のときは任意加入時代で、保険料を払っておりませんでした。恐らく、今日ここにおいででの裁判長始め、そういう方が多いんじゃないかと思うのですが、たまたま私は学生時代に障害を受けなかっただけで、

鳥羽さんとなぜこのように違う人生になってしまったのかと、つくづく思うわけです。鳥羽秀範さんの学生時代のことをお母さんやお父さんから伺うたびに、彼がもし障害を受けていなければ、今頃は立派なエンジニアとして社会人として、そして家庭人として、人生を送っていらっしゃると思うんですよ。そういう意味では、在学中の交通事故は大変不幸な事件であり、それ以降の自分と家族の人生を修正せざるを得なかった。しかし、重い障害を受け、低収入で、かつ介護も必要だというのに、国は無年金という状態で放置しておいているわけであり、ほんとうにこの国はこれでいいのかと疑問に思うのです。なぜ国は鳥羽さん無年金のまま放置してきたのか、社会連帯という言葉がございしますが、これでは国が自ら連帯を切り裂いているのではないかと。私が非常に不思議に思っているのは、高齢者やサラリーマンの主婦たちには、国民年金法の改正のときに特例措置という形で何回も救済しながら、学生無年金障害者に限って、何故かくも長く放置してきたのか、国側の代理人のお書きになったものを読んでも、私の疑問は募るばかりです。国として、明確に改めていただきたいと申し上げます。また、裁判官に申し上げたいんですが、学生無年金障害者の問題は、これ以上放置してはならない不法・不当な差別的な扱いだと思います。そういう意味では、法と申しますか正義の原則に照らして、断罪をしてほしい、国側を弾劾してほしいと、そのように思っています。

被告指定代理人（西村）

■社会保険の二重性の話なんですけれども、社会保険制度に保険原理と並んで、社会的扶養原理が要素としてあるのが学会の通説であるとお書きになっていらっしゃるんですが、この学会は何学会ですか。

これは社会政策学会なり、社会保障法学会では通説といってよいと思います。それに以前読んだ論文に、保険関係の学会の理事だったか、私保険を研究されている方が、先に私が述べたように私保険と社会保険との違いの説明をされている方がいらっしゃいました。

■この二重性なんですけれども、基本は保険原理で、保険原理を貫徹すると不都合な場合に社会的扶養原理で修正するというふうにとらえてよろしいですか。

どういう言い方をしたらいいんでしょうかね。そうですとは言いにくい。

■保険原理と社会的扶養原理は、特に優劣の別なく同等の原理であるというお考えなんですか。

なぜ言いにくいかというと、歴史的に変化し、発展してきているからなんです。つまり、社会保険の成立初期には保険原理と申しますか、自己責任と言い換えても良いのですが、これがかかなり優勢だったわけです。例えば、ピスマルク時代の社会保険で言いますと、保険原理が優勢で労働者負担が非常に高かったんです。それが、今ヨーロッパ諸国、特に大陸系では保険料のうち企業主負担が非常に大きくなっており、国庫負担もあって労働者負担が軽くなっています。歴史的な発展の中で、社会的扶養という理念に導かれ、社会保険の社会保障化というふうに言ったらいいのでしょうか、こういう方向が歴史的な趨勢といえるのです。これを一早く指摘したのは、第2次世界大戦中にILOが発表した『社会保障への途』でした。それが、世界大戦終了以降の福祉国家の発展の中で、社会保険における扶養の原理というものが、自己責任を表すところの保険原理を圧倒しつつあるというのが、歴史的な推移といえます。

- 所得保障制度とナショナル・ミニマムに関して、わが国の現在の「所得保障政策は、国際基準からみても相容れないというべきであり、転換が要請されている」とお書きになっていますが、これは具体的に、いつどこでどこから転換が要請されたという意味なんでしょうか。

国際基準で見ると、障害者施策では、国連の1979年の総会決議「国際障害者年行動計画」がありますし、それ以降も「障害者に関する世界行動計画」で各国がとるべき施策のグローバル・ミニマム・スタンダードが示されています。社会保障一般であれば、ILOも社会保障基準について条約や勧告を採択しています。

ところが、日本の社会保障のあり方、要するに国家責任で所得保障を行うのは生活保護だけで、年金・手当については絶対基準を持っていないし、無年金でも放置している。さらに、国民から裁判を起こされると、憲法25条のプログラム説で逃げるというやり方ですね。日本のこういうやり方はアブノーマルだと。つまり、国家責任で所得保障を行うのは、生活保護もそうだし、社会保険、社会手当もそうであるというのが国際的な常識になっているということを言いたかったわけです。

- 証人のお考えは分かりました。

私の考えというよりは、それは国際基準だと言うべきです。主観ではありません。

- 証人のお考えでは、任意加入とされていた方が任意加入しない間に障害になったという場合、その理由のいかに問わずに年金を支給すべきというお考えなんでしょうか。それとも支給すべき一定の枠をお考えなんでしょうか。

この事件は、20歳を過ぎて大学等に在学中であった人たちという前提になりますね。私は、この問題を解決するうえで一番素直な考え方は、任意加入時代の大学生等にも社会手当としての障害基礎年金、つまり、20歳未満の人と同じ扱いをすべきだと思っています。20歳以上になるとそれ以前の学生と比べて、所得が好転するということは、まずあり得ないわけですから、20歳以上の学生と20歳未満の学生の所得を区別する積極的理由は見出せないと思うのですよ。見出せるのなら教えてほしいのですが。この問題解決のための素直な考え方としては、20歳未満に準ずる形での救済というのが分かりやすいというように私は思っています。

- 例えば、同じ22歳で障害になった方で、任意加入して保険料を払ってきて障害を受けた方は年金を支給されるという法律なんですけど、任意加入しなくて保険料を拠出していなくても同じ内容の給付が受けられるというのは不公平になるというふうにはお考えになりませんか。

実態論だと思うのですよ。例えば、任意加入時代に80パーセントぐらいの人が保険料を納めていたという場合であれば、残りの2割で保険料も払わないのになんで給付するかという議論は成り立ちうと思うのですが、今まで明らかになったところによると、拠出していた人は1パーセント強ということでありまして。つまり、圧倒的多数の学生が任意加入時代の国民年金に入ってなかったわけです。そうすると、今おっしゃったような不公平というのが成り立つのかという点で、私は疑義がある。

しかももう一つ言えば、年金加入の広報周知を本当にしていたのか、私の体験でも、区役所の国民年金課から国民年金に入れという広報を任意加入中に見たことはありませんし、知人等に聞いてもそうでした。だから、広報周知を十分していたとはとても言いがたい。そういうこともありまして、今おっしゃったような不公平ということは別に感じませんですね。

- ちなみに、証人が20歳になったときは何区にお住まいでしたか。

東京都の豊島区だったと思います。

（すずき つとむ 社会福祉学科）

2004年10月15日受理