

障害年金をめぐる政策課題

福田 素生*

I 障害年金の障害（等級）の認定

1 障害（等級）の認定の問題

障害（基礎）年金の障害（等級）の認定に関しては、深刻な問題があることを窺わせる出来事が、近年相次いでいる。まず、判例研究でも言及する2010年の滋賀県の訴訟では、過去に年金の支給が認められたケースと知能指数、日常生活能力の両面で有意差のないケースが不支給とされたことから、当該ケースについて、訴訟提起と並行して、新しい診断書などを添付して再度の裁定請求を行い、原告勝訴判決を得る前に支給の裁定を受けたとのこと¹⁾である。これを受け厚生労働省は、翌年、知的障害に係る障害認定基準を改正した。2014年には、障害基礎年金の不支給割合に最大約6倍の地域差があるとの報道を受け、厚生労働省は調査を行い、翌年から「精神・知的障害に係る障害年金の認定の地域差に関する専門家検討会」を開催し、認定の地域差を解消するため「国民年金・厚生年金保険 精神の障害に係る等級判定ガイドライン」を策定し、2016年9月から施行した。また、2017年度からは、従来、各都道府県に置かれた日本年金機構の事務センターで行われていた障害基礎年金の裁定が、行政内部の決定により、機構本部（東京）の障害年金センターで厚生年金と合わせて一元的に行われることになった。さらに2017年12月頃から20歳前障害による障害基礎年

金の受給者約1,000人に対し、審査では障害等級に該当せず、翌年から支給停止になる可能性がある旨通知された。その後、国会でも取り上げられ、2018年7月に原則として支給を継続する方針が通知された。

障害（等級）の認定は、保険事故の発生を保険者が確認し、支給の可否を分かち重要な行為であり、年金給付の公平性を確保するため、合理的な基準に基づき、透明かつ適切な手続きにより行われる必要がある。しかし、上述の出来事からは、同等の障害の状態にあっても、地域により、また時期などにより支給の可否が異なるなど看過できない不公平が生じていることが推測され、障害（等級）認定の基準と認定のプロセスが、公平な給付のための合理的な基準と適切な手続きとして機能していないという疑念を抱かざるをえない状況である。

2 障害（等級）認定の基準の歴史

政府は、公的年金制度の目的について、(労働による)稼働能力が喪失または低下した場合に所得保障を行うことであり、障害年金については、稼働能力の喪失、低下が早期に到来したのものとして所得を保障するものと、国会で一貫して説明²⁾してきている。従って、制度目的から考えれば、障害認定の基準も稼働能力の喪失、低下の程度とすることが制度本来の在り方であろう³⁾。

ここで実際の障害（等級）認定の基準の歴史を

* 埼玉県立大学保健医療福祉学部教授

¹⁾ 土井裕明（2010）「障害年金不支給裁定取消請求訴訟を振り返る」『賃金と社会保障』No.1515, pp.4-11。

²⁾ 例えば、平成28年12月13日 192回国会 衆議院厚生労働委員会第8号の塩崎厚生労働大臣の答弁など。従って、2級の障害基礎年金額は、満額の老齢基礎年金額と同水準に設定されていると説明されている。

³⁾ 福島（2018）p.129。

就労との関係を含め、振り返ってみよう。なお、以下の記述には、筆者の主観的な推測にすぎないものが、少なからず含まれていることをあらかじめお断りしておきたい。皆年金体制をもたらした1961年の（拠出制）国民年金制度の発足から1985年の制度改革までは、厚生年金は労働能力（1954年の改正以降、1級から障害手当金までの4段階）を、国民年金は日常生活能力（1級、2級の2段階）をそれぞれ基準として独立、並立の制度になっており、障害認定の基準は異なっていたが、支給対象は厚生年金の方が広がったと言ってよいように思われる。これは、国民年金制度創設にあたっての最大の争点⁴⁾が、拠出制、無拠出制のいずれを基本とするかという政治状況⁵⁾の中で、拠出制を基本に、国民の大部分が負担できるもの⁶⁾という僅少な保険料でスタートしたため、負担との均衡上、厚生年金と同じ範囲の障害等級を対象に給付を行うことが困難だったことも一因ではないか。障害年金の額が、老齢年金額から決まる関係にあるため、歳出⁶⁾の調整は支給対象範囲で行うしかなく、無業者を含め、厚生年金の被保険者以外の者を対象に、日常生活能力という別の基準により、定額の負担で定額の給付を行う独立、並立の年金制度として、国民年金の障害年金を説明せざるをえなかったのではなかったかと推測される。国民年金法案提出の1か月半前までは、厚生年金同様労働能力を基準にしており、法案提出時になって日常生活能力を基準とすることに変更され

た経緯があるとのことだが、その理由は記録に残っておらず、国は、無業者も対象としているため労働能力は基準としてなじまないと、その後説明するようになったとのことである⁷⁾。

1985年の抜本的な制度改正⁸⁾に伴い、1級、2級の年金については老齢年金同様2階建てになって、基準は国民年金に合わせて日常生活能力に一元化され、2級に移る部分を除いた改正後の厚生年金3級以下については、従来のまま労働能力を基準にすることとなった。これは、国民年金財政の救済のため、基礎年金の導入による2階建ての制度体系にすることが求められる⁹⁾中、日常生活能力、労働能力、稼得能力には一定の相関関係が推認できることもあり、改正後の厚生年金の1、2級を1階の国民年金に合わせて日常生活能力を基準とし、1階のない3級¹⁰⁾以下については、従来のもまとしたのではないかと推測される¹¹⁾。

以後、現在まで障害年金は、基本的に上述の基準に基づき認定、支給されており、稼得能力の喪失、低下の程度が障害（等級）認定の基準になったことはなかった。このように、障害（等級）認定の基準の歴史を振り返ってみると、障害者の所得保障のニーズだけでなく、（大きな）制度改革時における年金制度体系の見直しや年金財政など制度的な要因によっても影響を受けているように思われ、その結果、特に国民年金では、障害の範囲が狭く、稼得能力の喪失、低下に適切に対応できていない可能性がある。

⁴⁾ 吉原（2004）p.44。

⁵⁾ 小山（1959）p.29、具体的には、月額100円（35歳未満）または150円（35歳以上）で、その後も積立方式によるスタートの中、5年以上据え置かれた。

⁶⁾ 拠出制の制度が未成熟で、老齢年金の支出が想定されない当初の10年間は、支出の約3分の1を障害年金が占めると予想されていた。小山（1959）pp.90-91参照。

⁷⁾ 安部敬太「障害年金における等級認定の歴史の変遷～労働能力・稼得能力と日常生活能力～」東京社会保障法研究会2018年11月17日の報告レジュメp.5参照。

⁸⁾ それまで、障害福祉年金の対象だった20歳前障害には、（本人の所得制限付きで）障害基礎年金が支給されることになり、給付水準については、例外的に大きく改善されることになったが、これは、老齢年金を段階的に最大約25%削減するという難しい制度改革を実現するために、抱き合わせで実施されたものである。百瀬優・山田篤裕「1985年年金改正：制度体系再編へ至る道」『社会保障研究』Vol.3 No.1, p.80。

⁹⁾ 国立社会保障・人口問題研究所「日本社会保障資料IV（1980-2000）」6 年金 2. 財政再計算にともなう制度改革1. 基礎年金の導入（1985（昭和60）年改正）参照。

¹⁰⁾ 厚生年金3級には、基礎年金満額の4分の3という最低保障額が設定されているだけである（厚生年金保険法50条3項）。厚生年金3級の水準については、百瀬（2018）、pp.105-107参照。

¹¹⁾ 類似の整理は、遺族年金の受給権者のずれや付加年金などの国民年金の独自給付の存在にも見られる。

3 障害（等級）認定の基準と就労との関係

1, 2級の基準となっている日常生活能力と就労との関係については、判例研究でも言及するように、障害認定基準の「第2の障害の状態の基本」の2級で「日常生活は極めて困難で、労働により収入を得ることができない程度のもので」とされており、障害の範囲を狭くとらえてきたと考えられる。国民年金創設後、それほど経っていない時期（障害者雇用促進法（1960年）は、施行後、日も浅く、障害者就労が進んでいない時期）は、就労により収入を得ている場合（就労の有無にかかわらず、定量化された視・聴力のみで障害が認定され、年金を受給できる視・聴覚障害者のような外部障害の場合¹²⁾を除く）は、障害年金を不支給とすることがむしろ普通だったのではないかと推測される。このように、現在の基準では、就労の有無にかかわらず、年金を受給できる障害者がいる一方、就労により年金を受給できない障害者も少なくないように思われ、就労との関係が公平、適切に整理されていないように思われる。

4 障害（等級）認定の基準の在り方

知識経済、情報経済ともいわれる状況の中で、日常生活能力を稼得能力の代替的な基準として利用することは難しくなっており、障害等級の基準として、正面から稼得能力の喪失、低下を取り上げ、障害者雇用の拡大、多様化も踏まえ、稼得能力の低下の程度についても、きめ細かく段階的に評価できるような基準が求められているのではないかと推測される。このように、現在の基準では、就労の有無にかかわらず、年金を受給できる障害者がいる一方、就労により年金を受給できない障害者も少なくないように思われ、就労との関係が公平、適切に整理されていないように思われる。

の作成は、実際には容易ではなく、適切な検討母体を作った上で、相当の時間と専門家の知見、労力を投入して、主要国の例や労災など関連制度との比較も行いながら、後述の適切な手続きの在り方を含めて、掘り下げた検討を行うべきであろう。その場合、稼得能力、労働能力、日常生活能力の意味と相互関係や補装具など関係制度の利用、就労や周辺環境との関係などを含め、誰のどのような能力を基準に判断するのか、障害ごとに、きめ細かく、具体的に検討する必要があるであろう。

5 障害認定の手続きなど

障害（等級）認定は、具体的に何を基準に判断するかという実体面と、どのような手続きにより判断するかという手続き面に大別して考えることができる。例えば介護保険の場合、保険者である市町村は、付属機関として介護認定審査会を置き、厚生労働省令に定める調査などに基づき、保健、医療、福祉の専門家が、厚生労働省令で定める基準に従い、審査、判定を合議で行い、その結果に基づき要介護認定を行うことが介護保険法¹³⁾で定められている。それでも認定の地域差などが指摘されているが、障害年金の場合、障害等級の認定の手続きについて法令の規定はなく、実際には、診断書作成医による診断書などを基に、日本年金機構の障害認定審査医員が内部手続きで行っている。障害等級の認定についても、介護保険などを参考に、医師だけでなく障害者の雇用や福祉、社会保障法などの専門家を加えた独立性を有する機関の合議に基づき行うことを法令で定め、公平性や透明性を高めるべきではないかと推測される。

また、障害認定の有効期間に関しては、有期認定と永久認定がある。介護保険の場合、要介護認定の有効期間について、要介護状態区分に応じて厚生労働省令で定める期間とすることが介護保険法¹⁴⁾で定められている。これに対し、障害認定の場合、有効期間やその基準について、明確な法令

¹²⁾ 就労し、収入があれば、年金を受給できなくなる可能性が高くなる精神などの障害者と比べ、ダブルスタンダードになっているのではないかと推測される。

¹³⁾ 同法7, 14, 27条など。

¹⁴⁾ 同法28条。

上の規定はないように思われる。恣意的な運用の危険を排し、公平な年金給付を行うため、必要な法令の整備が求められよう。

II 障害者の所得保障制度の総合的な見直し

1 障害年金をめぐる環境の変化

これまで述べてきたような障害（等級）認定の問題に対応すれば、障害年金の課題は解決するのだろうか。障害（等級）認定の基準とその手続きの見直しだけでも、一定の意味はあろうが、以下のような障害年金をめぐる環境の変化などを踏まえ、総合的に障害者所得保障制度の在り方を検討する中で、障害認定の基準やその手続きについて、給付の対象や水準など制度の基本的な枠組みとも密接に関係する要素として、それらと併せて検討することが必要ではないだろうか。

現行の障害者所得保障制度の基本的枠組みは、1985年の年金制度改革や障害児・者に対する社会手当制度改革により整備され、ほぼそのまま続いてきたものである¹⁵⁾が、前述のように、就労との関係などで支給対象が狭く限定されている場合があり、障害により稼働能力が低く、所得保障ニーズがあっても、障害基礎年金を受けられない者がいる一方、就労、稼働にかかわらず年金が支給される場合もあり、障害者の所得保障ニーズに公平、適切に対応できていない可能性がある。

一方、この間、障害年金をめぐる環境は大きく変化している。まず、障害者の就労や稼働環境については、障害者雇用促進法による障害者雇用率の改善や障害者総合支援法に基づく訓練等給付により、不十分な実態はあるものの、一定程度改善されていると言ってよい。また、日常生活能力の

制約に対応する介護などのサービスについても、支援費制度、障害者自立支援法、障害者総合支援法という変遷の中で、ある程度の改善が図られてきたように思われる。一方、障害基礎年金¹⁶⁾については、老齢基礎年金同様、マクロ経済スライドの対象¹⁷⁾となっており、今後、本格的に発動されれば、約30年の長期にわたって、約3割減額され、多くの障害者の生活が大きな影響を受けることが予想されている。

2 障害者の所得保障制度の総合的な見直し

しかし、こうした環境の変化などを踏まえた障害者の所得保障制度の検討は行われていない。障害者の所得保障ニーズをベースに、障害ごとにきめ細かく対応した所得保障制度の在り方を、雇用、福祉の関連制度の整備を踏まえ、マクロ経済スライドの適用が本格化する前に、最低賃金や生活保護制度などの他の所得保障制度との関係を含め、総合的に検討する必要があるのではないか。その作業の中で、稼働能力の喪失、低下という所得保障ニーズを有する障害者を公平に選定するための障害認定の基準や手続きの仕組み—それは、給付水準、就労インセンティブとの関係¹⁸⁾など制度の基本的な仕組みとも密接に関連する—を、検討する必要があるように思われる。

なお、我が国が皆年金という選択をせず、ドイツのように被用者以外に加入を義務づける年金制度を整備しなかったとすれば、20歳前障害など現在の障害基礎年金に相当するものを、後年、社会手当として整備することになった可能性が高いと考えられる。その意味で、国民年金制度の中で20歳前障害などに対応したのは、障害者の所得保障の歴史にとって大きな分岐点だったと思われる。

¹⁵⁾ 駒村康平（2016）「1985年以降の所得保障制度の動向」『社会保障研究』Vol.1 No.2, pp.268-269参照。

¹⁶⁾ 障害年金受給者の約4分の3が、基礎年金のみの受給者であり、その約3分の2、つまり障害年金受給者の半分以上が20歳前障害による基礎年金受給者であり、その相当部分が知的障害によるものである。百瀬優（2016）「障害年金の課題と展望」『社会保障研究』Vol.1 No.2, p.340参照。

¹⁷⁾ 老齢（基礎）年金と同様に、障害（基礎）年金にマクロ経済スライドは適用できるのだろうか。高齢者は、現役時代の就労により、ある程度の時間を使って、貯蓄や生活基盤の整備が可能であるのに対し、障害者（特に20歳前障害による障害基礎年金のみの受給者）の場合、そうした準備が可能なのは少数で、実態も踏まえマクロ経済スライドの適用について考えていく必要がある。

¹⁸⁾ 永野（2012）pp.262-263、福島（2018）p.129参照。

ちなみに、国民年金法制定時点で、社会手当¹⁹⁾は、一切制度化されていなかった。しかし、20歳前障害の障害基礎年金については、社会保険原理の逸脱になっており、マクロ経済スライドの適用が本格化すれば、受給者に最も深刻に影響することが予想されることから、社会保障と税の一体改革のような枠組み²⁰⁾を通じ、障害者の支援制度を総合的に検討する中で、従来通り、社会保険たる年金制度の中で対応するのか²¹⁾、それとも社会手当化を進めるのが適切なのか、具体的な制度設計を含め検討する必要がある²²⁾。

参考文献

注で掲げたもののほか、

有泉亨・中野徹雄(1982)『厚生年金保険法』日本評論社。

小山進次郎(1959)『国民年金法の解説』時事通信社。

堤 修三(2018)『社会保険の政策原理』国際商業出版。

永野仁美(2012)「第13章 障害年金の意義と課題」日

本社会保障法学会編『これからの医療と年金』法律文化社、pp.250-269。

日弁連高齢者・障害者権利支援センター編(2018)『法律家のための障害年金実務ハンドブック』民事法研究会。

福島 豪(2018)「障害年金の権利保障と障害認定」日本社会保障法学会編『社会保障法第33号 現代生活保護の法的検討/障害者の所得保障』法律文化社、pp.115-130。

福田素生(2012)「社会保険方式と社会扶助方式(いわゆる税方式)―老齡基礎年金の社会扶助化を中心に―」菊池馨実編『社会保険の法原理』法律文化社、pp.49-67。

————(2017)「子育て・子育ての経済的支援策の再検討―社会手当制度を中心に―」日本社会保障法学会編『社会保障法第32号 子ども支援/遺族年金/引退と所得保障』法律文化社、pp.54-67。

百瀬 優(2018)「障害年金の給付水準」日本社会保障法学会編『社会保障法第33号 現代生活保護の法的検討/障害者の所得保障』法律文化社、pp.101-114。

吉原健二(2004)『我が国の公的年金制度』中央法規。

(ふくだ・もとお)

¹⁹⁾ 最初の社会手当である児童扶養手当は、2年後母子福祉年金の補完的的制度として制度化され、障害基礎年金につながる特別児童扶養手当は5年後に制度化された。障害児にかかる社会手当については、福田(2017)、pp.66-67参照。

²⁰⁾ 早晚、社会保障制度改革の議論を再開せざるをえないように筆者には思われる。

²¹⁾ その上で、マクロ経済スライドの適用から除外するという判断もありえよう。稼得能力の喪失、低下の早期到来ゆえの老齡年金水準との連動というこれまでの説明は、好意的に見れば、大きな政治的支援の声があるとは言いがたい障害年金を老齡年金並みに向上、維持するための理屈づけだったとも厚生省勤務経験がある筆者には思われるからである。

²²⁾ 老齡基礎年金は社会保険方式によるべきなのか、いわゆる税方式によるべきなのかの検討については、福田(2012)参照。