

障害者の所得保障制度の現状と課題

堀 勝 洋

I はじめに

1981年は国際連合が提唱した国際障害者年であり、わが国においても、国・地方公共団体および民間がこぞって、そのテーマである「完全参加と平等」という目標の実現に向けて各種の活動を行なうべく準備が進められている。なかでも総理府に置かれている中央心身障害者対策協議会は、わが国における国際障害者年国内委員会として、国際障害者年事業のあり方について検討を行なった結果、1980年8月12日には、啓発活動、障害者対策、国際協力を柱とする国際障害者年事業のあり方を明らかにした。その中で障害者の所得保障に関連する事項としては、「生活安定のための諸施策の推進」が国が推進すべき「各種福祉施策」の1つとして取り上げられた。また、政府はこの中央心身障害者対策協議会の提言を受け、同年8月19日国際障害者年推進本部として、「生活安定のための諸施策の推進」を含む国際障害者年推進事業の推進方針を決定した。

さて、障害者に関する国の施策は、従来から雇用、医療、年金、福祉サービス、教育等の面で各種施策が積極的に実施され、国際的にみても相当のレベルに達していることは疑いのないところである。しかしながら、これら各種施策は戦後、経済の発展とともに逐次的かつ重畳的に整備されてきており、その間に有機的連携が保たれているとは必ずしもいえず、また各施策の中においても整合性が保たれているとはいえない面をもっている。障害者の所得保障施策をとってみても、本来雇用対策と密接な関連をもって進められるべきであるのに必ずしもそのような配慮が加えられていないし、各種年金、手当等についても、障害の原因、種類等によって給付の有無、水準が異なるな

ど整合性のとれたものとはなっていない。したがって、国際障害者年を契機に、乱立、不均衡、重複が目立つわが国の障害者所得保障制度に光を当て、それを体系的に再編整備する方向で検討し、もって障害者所得保障制度の充実発展に資そうとするのが本稿の意図したねらいである。

なお、本稿は現行制度の問題点の指摘を中心にまとめてあり、現行制度の説明は体系的な理解ができる程度にとどめるとともに、今後のあり方についても要点のみを記述した。今後機会があれば筆者の考えを詳しく明らかにしたいと考えている。

II 障害者の所得保障制度の現状

1) 障害者の就労対策の重要性

近代の経済学の教えるところによれば、資本主義経済体制の下では、生産物はその生産に提供された生産要素たる労働、資本および土地に対し、その反対給付として、賃金、利子、および地代の形で配分される。したがって、障害者はその労働力の全部または一部を生産に提供できないがゆえに、その受けとる収入は低いものとならざるをえない。このため障害者の生活を維持するためには、このような生産物の第1次的配分を変更し、再分配を図ることが必要となってくる。初期資本主義の段階においては、慈善家や慈善団体あるいは公共団体による恩恵的な救済事業がこの役割を果たしていたが、19世紀の後半に至ると、西ヨーロッパを中心に障害者の権利として国が給付を行なう各種の施策が講じられるようになり、第2次大戦後のいわゆる福祉国家はより広範な、かつ高い水準の給付を障害者に対して支給するようになった。しかしながら、就労による収入は、障害者の自立意識の確保や生きる意義と誇りを障害者に与えるという観点からも依然として重要な意味を有し、

障害者の職業訓練、雇用率の維持、達成、雇用環境の整備等の雇用対策を積極的に推進することにより、障害者に勤労による収入を得ることが出来る途を講ずることはきわめて重要である。現在の身体障害者の就業率は表1にみるごとく32.3%であり、一般の就業率(64.4%)に比べて低い水準にとどまっている。

表1 就業者数および就業率

	身 体 障 害 者 数					一 般 (総理府 労働力調査)
	総数	就業者	就業率	不就業者	無回答	
	千人	千人	%	千人		%
35年7月	829	387	46.7	442	—	70.6
40年8月	1,048	412	39.3	636	—	66.8
45年10月	1,314	579	44.1	735	—	68.8
55年2月	1,977	638	32.3	1,320	19	64.4
55年 45年	150.5	110.2	—	179.6	—	—

(資料) 厚生省社会局「身体障害者実態調査」

このため、また障害者の賃金が一般的に低いこともあり、障害者家庭の生活保護受給率はきわめて高いものとなっている。厚生省社会局が実施した身体障害者実態調査によれば、障害者世帯の生活保護受給率は、昭和45年で6.8%、昭和55年で4.96%であり、これは一般世帯と比較すると4～5倍の率となっている。

したがって、障害者の生活の維持、安定を図るためには、雇用対策を積極的に推進する一方、所得保障制度をも充実させていく必要がある。

2) 障害者の所得保障制度の体系

身体上または精神上の障害のため、生活を維持することができる収入が得られない家庭に対して公的に行なわれる経済的な援助としてはさまざまなものがある。これを給付制度の性格から大別すると図1のようになる。

年金保険制度は、加入者が事前に保険料を拠出し、障害という保険事故に遭遇した場合保険給付を行ない、その者の生活の安定を図ろうとするものである。業務災害補償制度は、職務に関連した傷病により障害を有するに至った者に、使用者が補償を行なうことにより、被用者の生活の安定を図る制度である。社会扶助制度は、障害の原因の

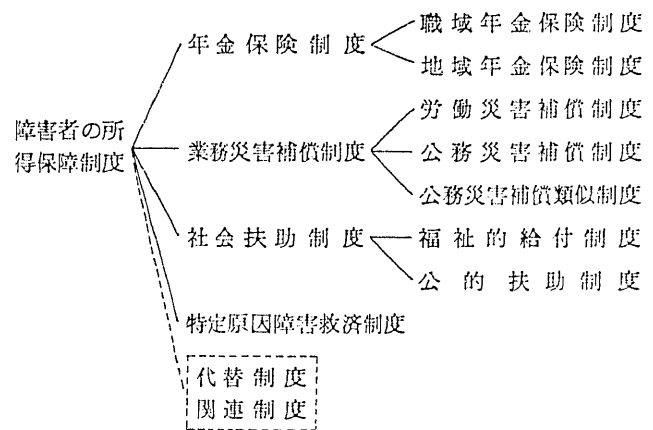


図1

如何にかかわらず、障害を有するため一定の経済的ニードを有する者に一般的な給付を行なう制度である。特定原因障害救済制度というのは私が仮に名づけたものであるが、原爆被爆者、医薬品による副作用事故の被害者、予防接種事故の被害者等特定の傷病に帰因する障害の救済を目的とした制度であり、これには種々の性格のものが含まれる。代替制度、関連制度とも障害者の所得保障制度とはいいいにくい制度であるが、後で説明するように密接な関連を有する制度である。

従来障害者の所得保障施策というのは、①障害者の稼働能力の喪失、減退を補填する制度と一般的に考えられてきたが、このほか、②介護料支給制度のように出費の増加に対応して支給される制度や、③犯罪被害者等給付金支給法や戦傷病者等の妻に対する特別給付金支給法のように精神的慰藉を目的として支給される制度も、障害者家庭の実質所得の増加をもたらし、障害者家庭の生活を安定させる役割を果たすため、障害者の所得保障施策として位置づけるべきではないかと考えられる。

障害者の所得保障制度は、図1のように体系づけられるほか、

- ①救済的社会保障制度(生活保護制度)と防貧的社会保障制度(その他の制度)
- ②社会保険制度とその他の制度
- ③給付面から、年金給付制度と一時金給付制度
- ④負担面から、公費負担制度、保険基金負担制度と原因者負担制度
- ⑤受給者の面から、障害者本人に支給される制

度と障害者の家庭に支給される制度（特別児童扶養手当等の支給に関する法律に基づく特別児童扶養手当、戦傷病者等の妻に対する特別給付金支給に基づく特別給付金等）

等に分類し、体系づけることも可能である。

なお、このような公法的な制度のほか、不法行為により障害を与えた場合に民法に基づく損害賠償として補償する制度があり、また国または公共団体の公務員または公の営造物により障害を受けた場合に国家賠償法により補償が行なわれる制度がある。

3) 年金保険制度

現行の年金保険制度は、図2に示したように7つの職域年金保険制度と1つの地域保険制度からなる。これらは職務外の傷病による障害を保険事故とし、被保険者自身も保険料を拠出する点で業務災害補償制度と異なる。また加入者の保険事故のみを対象とし、給付は保険基金から支払われる点で、障害者一般を対象とし一般財源から支給される社会扶助制度と異なる。ただ国民年金法による障害福祉年金のうち、同法の施行（昭和34年11月1日）前または以後の一定期間内に障害者になった場合に支給される経過的障害福祉年金および20歳未満の傷病により障害者になった場合に支給される補完的障害福祉年金は、保険料拠出を要件とせず、全額国費で支給されるため、社会扶助的な制度としても位置づけることが可能である。

4) 業務災害補償制度

業務災害補償制度としては、図3に示したような制度があり、被用者の職務上の障害に対して、

使用者の責任で補償しようとするものである。これは私法上の損害賠償の法理により発展してきた制度であり、損害賠償の意味をもたない社会扶助制度とは根本的に異なる。

労働災害補償制度は、基本的には、労働基準法に基づく使用者の補償義務を果たすため、保険の技術を取り入れたものである。なお、厚生年金保険法や国民年金法（特にいわゆる5人未満の事業所の従業員）においても、職務上の障害に対し、障害年金および障害一時金が給付されるが、その費用は使用者のみが負担するものとはなっておらず、労働災害補償制度とはいいいにくい。これは、各共済組合が公務上の障害に対して、廃疾年金等を障害補償年金等とは別に使用者負担で支給しているため、業務災害補償制度といえるのと対照をなしている。

公務災害補償制度は、国、地方公共団体等との間に一定の身分関係にある者が、公務により障害を受けた場合、補償が公的になされ、保険の技術は原則として取り入れられていない制度である。なお、図3に示したもののほか、国家公務員法および地方公務員法にも公務災害補償に関する規定がある。

公務災害補償類似制度というのは、これも私が仮に名づけた制度であるが、国、地方公共団体との間に雇用関係はなくても、特定の公務遂行に協力、援助したことにより障害を受けた場合、公務遂行上障害を受けたと同様な事情にあることを考慮して、公的な補償を行なおうとするものである。

5) 社会扶助制度

現行の社会扶助制度としては図4がある。

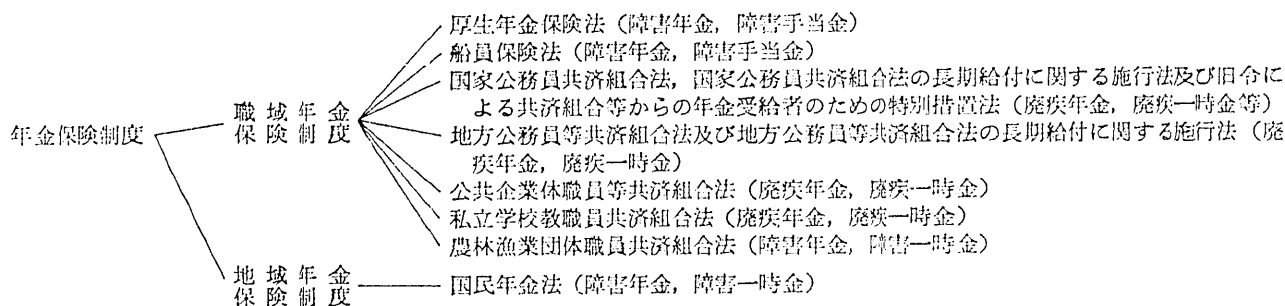


図 2

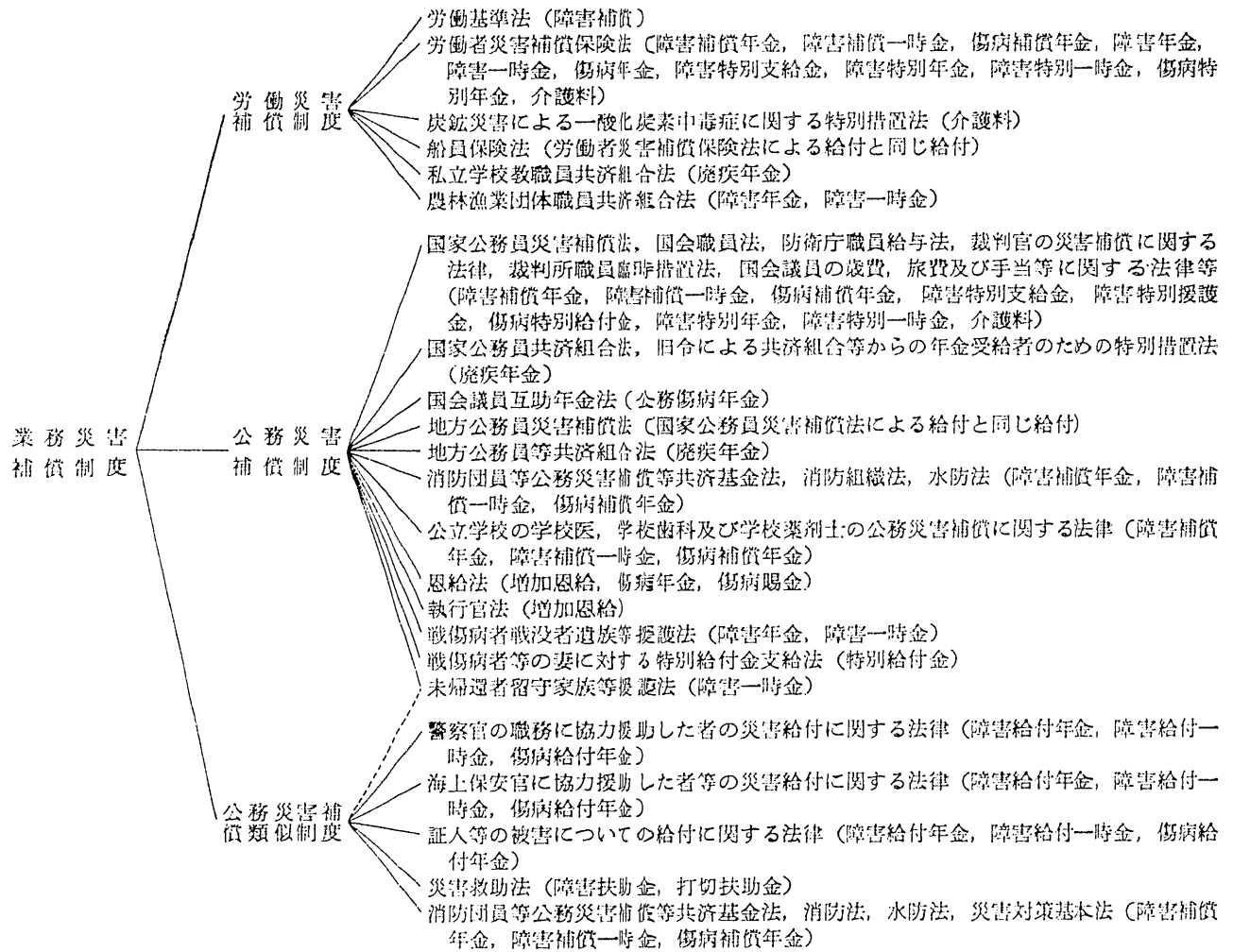


図 3

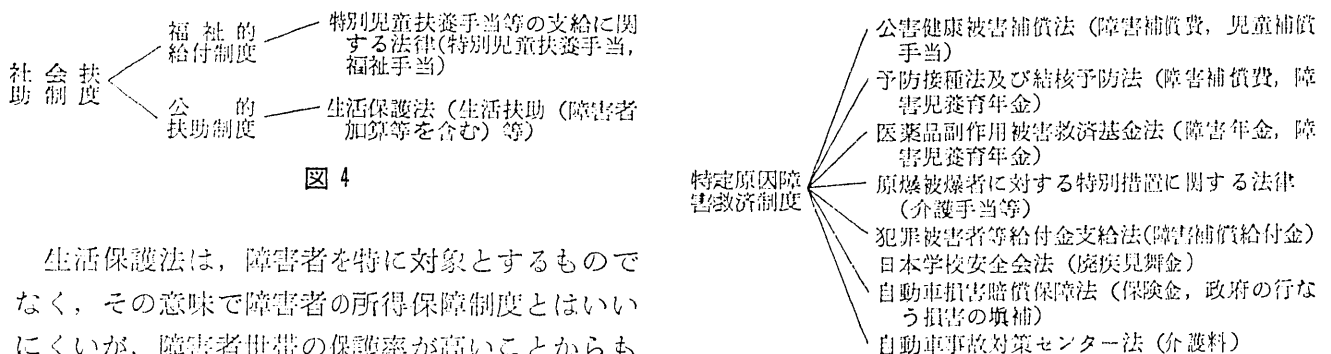


図 4

図 5

生活保護法は、障害者を特に対象とするものでなく、その意味で障害者の所得保障制度とはいいいくいが、障害者世帯の保護率が高いことからわかるように、障害者の生活保障に重要な意味を有しているため、このように位置づけたものである。

6) 特定原因障害救済制度

この制度は、図5に示したように、特定の原因により障害を受けた者の救済を目的とする種々雑

多な施策を包含し、障害の原因を問わずに、給付が行なわれる年金保険制度と異なる。また、業務災害補償制度は一定の雇用関係あるいは公的な身分関係にある者に給付が行なわれる点でこの制度と異なる。また社会扶助制度は、どのような原因

であれ、現に障害を有することにより一定の経済的ニードを有する者に福祉的な措置として給付がなされるのに対し、この制度は特定の原因により生じた障害のみを救済する点で異なっている。

この制度の中には、民法の不法行為による損害賠償責任に近い性格のものから、社会扶助的色彩の濃いものまでさまざまな性格のものを包含している。また保険の技術を取り入れたものと公的負担により救済するものとがある。近年、特に国民の間で権利意識が高まるとともに、私法上の損害賠償責任を問う裁判上の争いが頻発しているが、公害による健康被害、予防接種事故、医薬品副作用事故のように、因果関係や故意過失を立証することが困難であるものが多く、このためその解決には莫大な費用と時間を要するため、公的な救済制度が必要であるという認識がもたれるようになり、この分野で法律制度の著しい発展がみられるようになった。

III 障害者の所得保障制度の代替となる制度

わが国の社会保障制度の中には、障害者の所得

を保障することを直接の目的としなくても、障害者の生活の維持、安定に役立っている制度が種々みられる。以下これについて簡単に触れてみたい。

1) 傷病手当金等

厚生年金保険法においては、従来、被保険者であった間にかかった傷病について、その傷病が治らなかったり、症状が固定しない場合原則として初診日から起算して3年を経過した日から、障害年金を支給していたが、昭和51年の改正によりこの期間が1年6ヵ月に短縮された。一方、健康保険法の傷病手当金は、従来原則として初診日から6ヵ月間しか支給されていなかったが、昭和52年の改正により、この期間が1年6ヵ月に延長された。この一連の改正により、発病の日から起算して4日目から傷病手当金が、1年6ヵ月目から障害年金が、中断されることなく連続して支給されるようになった。このため、心臓病や腎臓病等のいわゆる内部疾患や結核、精神病等の長期慢性疾患にかかっている者にとっては、療養のため勤務することができないため支給される傷病手当金と、

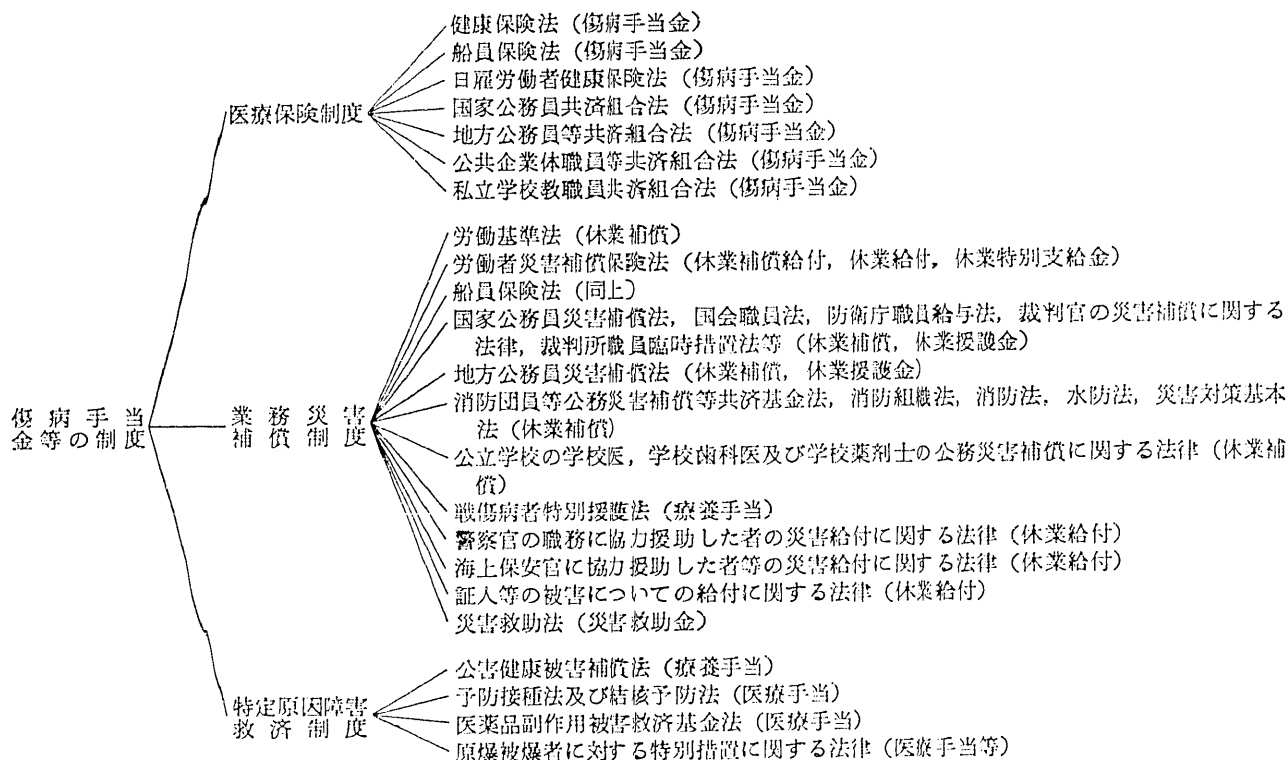


図 6

1年6ヵ月目からこれに代えて支給される障害年金とを区別する意義は少なくなった。すなわち、治りにくく、症状が固定しにくい傷病を有する者にとっては、傷病手当金は、障害年金と同じ意味を有するものとなっている。このような療養の給付と併せて支給される現金給付としては、図6に掲げるものがある。

2) 老齢年金等

厚生年金保険制度においては、老齢年金の支給要件である原則20年の被保険者期間を満たしている者が、一定程度の廃疾の状態にあれば、老齢年金の支給開始年齢である原則60歳に達していなくても老齢年金が支給される。また老齢年金を受給している者が、被保険者であった間にかかった傷病により一定の廃疾の状態になった場合障害年金の受給権も発生するが、この場合老齢年金か障害年金か1つを選択しなければならないとされている。廃疾の程度が2級または3級である場合など障害年金を選択し直すのにあまりメリットがないと考えられる場合、改めて障害年金を選択し直すとは考えられないため、老齢年金受給者の中には、この意味での潜在的な障害年金の受給資格者がいると考えられる。

また、国民年金制度においては、65歳以上で障害者となっても障害年金は支給されず、老齢年金のみが支給される。

このように老齢年金は、障害年金の代替となっている場合が相当あると考えられるが、職域年金保険制度はいずれも厚生年金保険制度と同じく、老齢年金の若年支給制度を有している。

3) 児童扶養手当

児童扶養手当制度は、主として父と離婚した母子家庭の生活の安定を図るための制度であるが、父が一定程度の廃疾の状態にある場合にも児童を有する母にこの手当が支給される。したがって、児童扶養手当は障害者の家庭の所得を保障する一役をもになっているといえることができる。

4) 遺族年金等

厚生年金保険制度においては、60歳未満の夫、父母または祖父母は原則として遺族年金の受給資格はないが、これらの者が1級または2級の廃疾の状態にあれば遺族年金を受けることができる。また、子または孫は原則として18歳までしか遺族年金を受給できないが、1級または2級の廃疾の状態にあれば、18歳以降も遺族年金を受給し続けることができる。このように遺族年金は、受給資格者が廃疾の状態にある場合には特別取扱いにより支給されるため、障害者の所得を保障する役割を果たしているといえる。他の職域年金保険制度においても、遺族に支給される年金は、ほぼ同様に、遺族が一定の廃疾の状態にある場合に特別取扱いがなされる。

また、国民年金の母子年金、準母子年金や児童扶養手当は、原則として18歳未満の児童を有する母、養育者等に支給されるが、児童が一定の廃疾の状態にある場合には、児童の年齢が20歳に達するまで支給が延長される。

IV 障害者の所得保障に関連する制度

1) 心身障害者扶養共済制度

この制度は、心身障害者の保護者が、保護者死亡後に、障害者に月額2万円乃至4万円の年金が支払われるよう、毎月保護者の年齢に応じた掛金を支払う制度であり、障害者の生活の維持、安定に一定の役割を果たしている。この制度は、都道府県市や社会福祉事業振興会が事業遂行の責務を有し、国からも事務に要する費用の補助がなされているとはいうものの、生命保険契約に基づく保険金の支払いを年金化したものであり、したがって基本的には私法的な性格を有している。障害者の所得保障制度というのは、公法的な法律関係に基づいてなされる経済的援助を意味し、この意味で、心身障害者扶養共済制度は公的な障害者所得保障制度といいがたい。これは私法的法律関係に最も近い性格を有する自動車損害賠償保障法による責任保険契約が契約締結を強制され、また、ひき逃げの場合国より損害が保障されるのに反し、この心身障害者扶養共済制度は加入が強制されないという点からも、公法的な制度とはいえない。

面をもっている。

2) 税 制

税制は障害者に積極的な給付を行なうわけではなく、障害者の所得保障制度とはいいがたいが、障害者が納付すべき税金を減ずることにより、障害者の実質可処分所得を増大せしめる点で、障害者の生活の維持、安定に役立っている。障害者に対する税の減免の制度として、次のものがある。

(1) 非課税所得

- ①障害年金、増加恩給、心身障害者扶養共済制度に基づく給付金（年金）等は、所得税、地方税上全額非課税所得として扱われる。
- ②特別障害者扶養信託契約に基づく信託受益権については、3,000万円までの価額は贈与税の課税価額に算定されない。
- ③両眼の視力が0.06以下の者によるあん摩、はり、きゅう等の事業所得は、事業税上非課税とされる。

(2) 非課税対象者

障害者の前年の所得が80万円以下の場合、住民税は非課税となる。

(3) 所得控除

障害者の収入から、所得税については23万円、住民税については21万円が控除され、特別障害者については、所得税31万円、住民税23万円が控除されて税額が計算される。

(4) 税額控除

障害者が相続または遺贈により財産を取得した場合、障害者が70歳に達するまでの年数に3万円（特別障害者の場合は6万円）を乗じて得た額が相続税額から控除される。このほか、障害者が自動車を取得した場合、物品税、自動車税、軽自動車税、自動車取得税が減免される。

3) 貸付制度

障害者の一時的な所得喪失または一時的な出費に対応するための低利の貸付制度があり、障害者

の生活の維持、安定に役立っている。この制度としては、低所得世帯への貸付制度である世帯更生資金貸付制度のうち、身体障害者世帯更生資金、生活資金および住宅資金が身体障害者世帯に貸し付けられる。このほか、障害者住宅整備資金貸付制度、自動車事故対策センターが行なう交通遺児育成資金貸付および生活資金貸付制度等がある。

V 障害者の所得保障制度の問題点

障害者の所得を保障する施策はⅡでみたように数多くあるが、今までこれらの制度全体を通じて、総合的に研究対象とする努力が払われてこなかった。また年金保険制度をとってみても、老齢年金や遺族年金の検討、研究は活発になされても、障害年金については制度的な検討は十分といえるまで行なわれてきたとはいえない状況にある¹⁾。これは、厚生大臣の私的諮問機関である年金制度基本構想懇談会やこれまでたびたび年金制度を含む社会保障制度のあり方について建議、勧告してきた社会保障制度審議会でもその例外となっていない。以下、今後の障害者の所得保障制度のあり方を考える上で必要不可欠である現行制度の問題点の指摘を行なうが、主として年金保険制度を中心として論を進めることとする。

1) 制度乱立による制度間格差

障害者の所得保障制度は幾つもの制度に分立しているが、その間に不均衡や重複がなければ問題にするに足りない。しかしながら、事実以下に述べるように大きな制度間格差とこれによる不正がみられるところである。

- (1) 年金額、一時金額に制度により大きな格差がみられる。例えば、昭和53年度末における国民年金の1人当たり平均障害年金額は53万2,000円であるに対し、厚生年金保険では69万9,000円、地方公務員等共済組合では122万9,000円となっている。もちろん勤務年数や給与水準が異なることによって多少の違いはあっても、このように2倍もの格差が合理的と説明しうるものでないことはいうまでもない。またさらに、厚生年金保険制度には加給年金という

1) 障害年金制度について、問題点の指摘まで行っているのは、河野正輝「障害給付の問題点もう一つの課題」『週刊社会保障』No. 1030 昭和54年7月9日号）等数えるほどしかない。

形で家族加給がなされているのに対し、国民年金保険制度においては家族加給の制度がないという不均衡もみられる。

(2) 障害年金の受給資格要件としての被保険者期間は、厚生年金保険制度では6ヵ月以上とされているが、国民年金保険制度や各種共済組合制度では1年以上となっている。保険の技術を採用している以上一定の被保険者期間を要することとするは一応の理由があるとも考えられるが、国民皆年金体制を標榜する以上、この被保険者期間を障害年金の受給要件として残しておくことは、無年金者を発生させる要因となるため、妥当とは思われない。

(3) 障害等級に関し制度間に大きな不均衡がみられるが、これは後に詳述する。

(4) 国民年金保険制度の障害福祉年金は、一定額以上の公的年金を受けることができる者には支給が停止されるが、恩給法の増加恩給、戦傷病者戦没者遺族等援護法の障害年金等を受けている者のある者には支給停止されず、不均衡が生じている。

(5) 職域年金保険制度や業務災害補償制度では、廃疾認定日（初診日から起算して1年6ヵ月を経過した日またはその期間内に治るかその症状が固定した日）までは傷病手当金が支給され、廃疾認定日以後は障害年金等が支給され、長期慢性疾患にかかった者等の収入が中断されることはない。しかし、国民健康保険制度においては、任意給付として傷病手当金を支給する規定はあるものの、国保組合114組合（昭和55年4月1日現在）を除き実際はほとんど支給されていないため、国民年金法の廃疾認定日まで所得を保障する制度がない。自営業者についてこの傷病手当金を支給するには種々の問題があるが、健康保険法や厚生年金保険法において強制加入の対象とされていない、いわゆる5人未満事業所の従業員にとっては、夫婦が一緒に働いている場合が多い自営業者と異なって、これらの疾病にかかることは即貧困に落ち込むことを意味する。しかも、この5人未満事業所の被用者の数は、国民健康保険制度、国民年金保険制度の中

で相当大きなウェイトを占めており、国民皆保険、国民皆年金で防貧を図ることとした意味が、この点でその目的を達することに失敗している。

2) 無年金者の発生

国民皆年金体制が達成されたといっても、次の者が障害を有するに至った場合、年金受給権が発生しない場合がある。

- ① 国民年金保険制度に任意加入していない被用者の妻
- ② 国民年金保険制度に任意加入していない大学等の学生
- ③ 障害年金の受給資格要件である被保険者期間（厚生年金保険制度6ヵ月、国民年金保険制度等1年）を満たしていない者
- ④ 国民年金保険制度において保険料を一定期間滞納していた者
- ⑤ 初診日において海外にあった者
- ⑥ 厚生年金保険制度において初診日から5年経過後に事後重症となった者。なお、国民年金制度には、この5年という期間要件はない。

このほか、⑦特定の障害について障害等級の評価が低いことによる無年金者の問題、⑧障害年金等が支給される障害の範囲、程度が制度によって異なるため、ある制度において障害年金が支給される障害の程度が、他の制度では年金が支給される程度とはされないという、いわば相対的な無年金の問題もある。

①のケースは、もともと夫の収入で暮らしていたのであり、妻が障害を有するに至っても収入が減るわけでもないので、稼働能力喪失による所得の補てんを目的とする障害年金は支給する必要がないという意見もあろう。しかし、任意加入している被用者の妻には、たとえ妻の収入がはじめからなくても、一定の要件を満たせば障害年金や老齢年金が支給される。この意味で、障害年金や老齢年金は必ずしも稼働能力の喪失、減退に応じて支給されているわけでもないし、妻の障害により、その家計としては余分の出費を余儀なくされるという面も忘れてはならない。妻の年金権ということで近年活発な論議がなされているが、この面で

の検討も必要である。

このほか、④のケースを除き、国民皆年金体制を標榜する以上、上記の者が無年金者となるのはいかにも不合理であると考えられる。社会保険にまだ私保険の原理が残されているうらみなしとせず、早急な是正が必要とされる事項である。

3) 年金額の水準に関する問題

(1) 国民年金制度における障害福祉年金は、今後次第に消滅していく経過的障害福祉年金だけではなく、①20歳未満の傷病による障害者、および②保険料納付済期間等が障害年金の支給要件に満たなかった障害者に支給されるいわゆる補完的障害福祉年金がある。この障害福祉年金の額は年々引き上げられてきているというものの、障害者の生活を維持していくのに十分な額であるとはいえない。とりわけ障害年金を得る可能性のない①のケースについては、最低生活を維持するに足る水準の年金が必要である。(2) 厚生年金保険制度の障害年金額は、老齢年金と同様、保険料拠出期間に比例して年金額は増していく。しかし、障害年金受給者の多くは加加入後20年未満で障害を受けていると考えられ、この場合の年金額は、20年加入の者の障害年金と同じ額である。一方老齢年金のいわゆるモデル年金は、現在30年加入の者の年金額を基準に定められている。したがって、障害年金受給者の多くが支給を受けている20年加入分の障害年金額は、老齢年金受給者が受けている額と比べて低い額とならざるをえない。ちなみに昭和53年度末における厚生年金保険制度の1人当たりの平均年金額をみると、老齢年金99万2,494円、障害年金66万5,839円となっている。もともと、長期間かけて受給資格が発生する老齢年金と、比較的短期間で保険事故が発生する障害年金とを期間比例の同じ計算方式にするのは合理的とは考えられない。さらに、生涯かけて資産を形成し、老後に備えることができる高齢者と比較的若い年代で障害を受けた者とは年金に対する依存の程度も異なってくる。障害年金については、少なくともその平均的な額

を、老齢年金の平均的な額と等しくするような措置が講ぜられるべきである。

4) 障害等級に関する不合理

障害等級に関する制度間の格差、不均衡の問題については、相当以前から指摘されており、その調整に関し種々の検討がなされてきた。しかしながら、問題が複雑多岐にわたるうえ、各障害部位の評価に現実的な利害がからむことも相まって、その是正に着手されていない状況にある。また障害のとらえ方に関する基本的な問題、すなわち、国連の国際障害者年行動計画を示したように、①個人に具わる損傷としての障害 (impairment) か、②その損傷による機能的制限である障害 (disability) か、③その障害の社会的結果としての障害ハンディキャップ (handicap)²⁾ かの問題があるだけでなく、各種の制度の行政目的に応じた障害のとらえ方、すなわち、①厚生年金保険制度における労働能力の欠損による喪失所得の補填、②国民年金制度における日常生活能力欠損による所得の補填、③業務災害補償制度および特定原因障害救済制度における身体的精神的損害の補償、④身体障害者福祉法における社会復帰 (更生) の可能性を医学的にみた障害程度というようにさまざまなとらえ方がある。しかし、障害者の所得を保障する制度である年金保険制度、業務災害補償制度等において障害の程度を統一的に認定する基準を設けることは、現在生じている各制度間の不均衡を是正するうえできわめて重要な意義を有している。障害等級に関する不合理は数多くあるが、主なものを列記してみると次のとおりである。

(1) 同じ程度の障害が制度により重くまたは軽く評価されていることにより、障害年金の額にアンバランスが生じている。

(2) 前にも指摘したとおり、ある制度で年金が支給される程度の障害が、別の制度では年金が支給される程度とはされないため、制度が異なることによる無年金の問題が発生している。

(3) 稼得能力の低下は、同一程度の障害でもその者の職種により異なる。個々人の障害による

2) 八木英二「国際障害者年」青木書店、1980年、p. 203

所得低下を把握し、それを年金に反映させることは、一律的な給付を行なう年金制度になじまないとは考えられるものの、本来障害年金が補填しようとする稼働能力の低下は、障害を受ける前の所得と社会復帰後の所得により判断されるのが理想である。

(4) リハビリテーションにより障害の程度が軽くなる可能性のある者に対して、現在リハビリテーションが義務づけられていないため、障害の程度がより重度に評価されている可能性がある。なお、ILO 128 号条約は、障害給付との関連で、リハビリテーションに関する事業を行なうよう批准承認国に義務づけている。

(5) 長期慢性疾患等将来障害の程度が変化しうる可能性のある者については、有期年金の形が好ましいが、厚生年金保険法や国民年金法においては、社会保険庁長官が職権で廃疾の程度を調査し、改定することを規定しているのみである。

(6) 社会生活を送るうえで障害となるもの（小人症、顔面醜状等）、医学的新技術（人工肛門等）、全身性の障害等については、評価がなされなかったり、評価が低いという指摘がなされている。なお、原子爆弾被爆者に対する特別措置に関する法律の健康管理手当の支給要件である障害の範囲に、顔面醜状等が入っていたが、昭和50年の改正により障害要件そのものが撤廃された。

(7) 障害程度の認定が各制度により別々になされた取扱いがなされる可能性がある。認定基準を統一するだけでなく、認定機関も統一することが望ましい。

また、障害認定の診断書様式がバラバラであるとともに、民間の医師による診断を基礎にしている場合には、これらの医師の質も問題となりうる。

5) 制度分立に伴う重複支給

障害者の所得保障制度は、障害による喪失所得の補填をその中心的な目的としているが、制度が数多く分立していることにより、以下にみるように1人の障害者に2以上の年金が支給され、障害

により喪失した所得以上のものを得る可能性がある。目前に迫っている超高齢者社会においては、このような福祉財源の非効率利用は許さるべきではなく、何らかの調整措置が講ぜられる必要がある。

(1) 異なる傷病に基づく障害は、同一制度内では総合評価されて、2以上の障害年金は支給されることはないが、制度が異なれば異なる障害に対し、2以上の年金が支給される。例えば国家公務員共済組合から廃疾年金を受けている者が、厚生年金保険制度に加入し、6ヵ月経た後別の障害を有するに至れば、廃疾年金のほか障害年金も受給することができるようになり、場合によっては、健常であった場合の稼働能力以上のものを年金として受けとる可能性がある。これは障害年金等については、受給資格としての被保険者期間が短期であるとともに、障害年金等の受給者の範囲に一定の労働能力が残存する者を含むことからきている。

(2) さらに、保険事故が違ふ場合の重複支給の問題もある。これも同一制度内においては、例えば障害年金と老齢年金については併給調整の措置がとられるが、制度が異なれば併給の可能性はある。例えば国民年金保険制度で25年間保険料を納付した後、厚生年金保険制度に加入し、障害を受けて1級障害年金を受けることができるようになった者が65歳に達すれば、国民年金の老齢年金の支給をも受けることができるようになる。この場合喪失所得以上の年金額となる場合は、公的年金制度の趣旨からはずれたものとなる。

(3) 次に、労働基準法や労働者災害補償保険法をはじめとする業務災害補償制度および特定原因障害救済制度のあるものとは、同一の原因による障害に関し年金保険制度による給付と併給調整の措置がとられている。しかし、異なる傷病による障害については調整がなされず、喪失所得以上のものを得る可能性がある。業務災害補償制度等は損害に対する補償の意味もあり、その額が必ずしも喪失所得以下でなければならないという必然性はないにしても、年金化され

ており、かつ、公費負担がある場合には、一定の制限があってもおかしくはないと考えられる。(4) 厚生年金保険制度における障害年金は、障害者に支給される若年支給の老齢年金や各種共済組合の廃疾年金等と違って、その受給のため退職要件がない。したがって、例えば3級障害年金を得ながら勤務することは可能であり、給与と年金で受傷前の所得以上の収入を得ることも可能である。したがって在職老齢年金が一部または全部支給停止されるように、受給権者の標準報酬等級に応じて、障害年金の一部または全部を支給停止する措置が講じられる必要がある。また、公務員の廃疾年金は退職要件があるが、これも公務員を辞職して、民間企業に勤務すれば給与と廃疾年金で障害前の所得を上回る額となる場合もでてこよう。

以上のように、障害による喪失所得を上回る額の複数の年金支給や給与を得ながらの年金受給は、制度分立の弊害の最大のものの1つと考えられ、各制度の給付水準が引き上げられるにつれ、その不合理が目立ってくるようになっていく。

6) 介護料の位置づけの不明確、不統一性

わが国の障害者所得保障制度は、従来から稼働能力の喪失または減退による所得の減少を補填する制度と考えられてきたため、いわば出費の増加要因である介護料の位置づけに明確な考えが打ち出されていない。個々の制度の中には、図7にみるように介護に要する費用の補填を明確にしてい

るものもあるが、一般的な制度となっていないため制度間の不均衡の一因となっている。なお、図7に掲げたもののうち、恩給法の増加恩給への加給および戦傷病者戦没者遺族等援護法の障害年金への加給は必ずしもその性格が明らかではないが、①扶養親族に対する加給がこの加給のほかにあること、②重度障害を考慮した加給であれば、特別項症～第2項症の年金額をその分だけ大きくしておけば足り、このように別の加給制度を設ける必要はないと考えられるため、介護加算と考えるのが妥当である。

また、この図に掲げたもののほか、特別児童扶養手当等の支給に関する法律に基づく特別児童扶養手当、予防接種法に基づく障害児養育年金、医薬品副作用被害救済基金法に基づく障害児養育年金のように児童の障害を理由としてその親に支給される手当および年金は、児童は本来稼働能力を有しないため、喪失所得の補填というよりはむしろ養育費、介護費的出費の増加に対応する給付であると考えられる。

それでは年金保険制度における障害年金等に介護料相当分が含まれているであろうか。これについては、私は以下の理由により含まれていると解するが、従来必ずしも明確な説明がなされていない。

(1) 厚生年金保険制度における1級障害年金の額は、現在2級障害年金の額の25%増とされているが、昭和40年改正までは、2級障害年金の額に1,200円の定額加算された額であり、この加算額は介護料であるという説明がなされてき

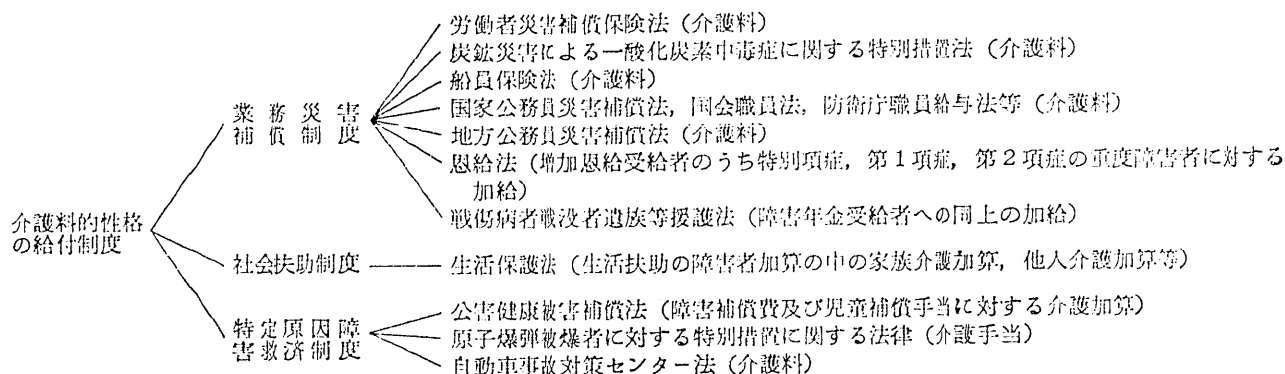


図 7

た（小山進次郎著「国民年金法の解説」p. 69参照）。

(2) 同様に、国民年金法の1級障害年金の額は、昭和45年の改正により2級障害年金の額の25%増とされるまで、定額の加算（6,000円→12,000円）がなされていたが、この加算も介護料という説明がなされてきた（前掲書 p. 248 参照）。

(3) 厚生年金保険法別表第1の1級は労働能力100%の喪失2級は労働能力を70～%100%喪失したものであり、労働能力の100%喪失した者のうち介護を受ける必要のないものが2級であり、その必要のあるものが1級とされる³⁾。したがって2級年金額の125%である1級年金額のこの相当分は、介護料相当分と考えるほか解釈のしようがない。

(4) 厚生年金保険法別表第1の1級の廃疾程度を定める基準に、「身体の機能に、労働することを不能ならしめ、且つ常時の介護を必要とする程度の障害を残すもの」ということが規定されており、この廃疾の状態にある者に支給される障害年金には、介護費用を含んでいると解釈するのが妥当であると考えられる。

(5) アメリカ合衆国のHEWが編集した「Social Security Programs Throughout the World, 1977」によれば、わが国の厚生年金保険制度の1級障害年金の25%増分を constant attendance supplement（常時介護手当）と説明している。

次に、特別児童扶養手当等の支給に関する法律に基づく福祉手当は、障害年金等を受給していない重度の障害者に支給される（ただし、障害福祉年金の受給者には支給される）が、この手当の性格についても、従来必ずしも明確な説明がなされていない。障害福祉年金受給者のうち重度のものに対する加算だという説明もなされているが、私は次に掲げる理由により、介護手当的性格のものと解すべきであると考えている。

(1) 障害福祉年金の重度加算とするならば、障害福祉年金の増額または加給というように法律制度を構築すべきであるのに、別制度として構

成し、しかも福祉行政を担う部局（厚生省社会局）の所管とされていること。

また、無年金者にも支給されるので、この点からも障害福祉年金への重度加算と考えるのは困難であること。

(2) 特別児童扶養手当等の支給に関する法律第2条第2項において、福祉手当の支給対象者である「重度障害者」の定義として「……日常生活において常時の介護を必要とする者」と規定されていること。

(3) 介護が公的に行なわれている福祉施設の入所者には、福祉手当が支給されないこと。なお、障害福祉年金は福祉施設の入所者にも支給されている。

(4) 原子爆弾被爆者に対する特別措置に関する法律に基づく諸手当のうち、介護手当とのみ併給調整していること。

(5) この福祉手当の前身をなした特別福祉手当は、障害者本人ではなく、その監護者に支給されていたこと。

(6) なお、この福祉手当創設の際の事務次官通知（昭和50年8月13日厚生省社第742号「福祉手当制度の創設について」）の中で、この制度の趣旨を、「福祉手当制度は、在宅の重度障害者に対する福祉の措置の一環として実施するものであり、その重度の障害によって生ずる特別の負担の一助として手当を支給することにより、重度障害者の福祉の向上を図ることを目的とするものである」と説明していること。

この福祉手当は、労働者災害補償保険制度の障害補償年金および障害年金とは併給されないが、傷病補償年金とは併給されるため、傷病補償年金受給者に支給される介護料とも併給されており、制度分立に伴う重複支給の例の1つとなっている。

また、地方公共団体においても、相当多くの都道府県や市において介護手当を単独事業として支給しているが、これは現行制度において、年金や手当の中に介護料相当分が含まれているか否かにつき明確な説明がなされていないからであると考えられる。福祉手当や障害年金等が介護料相当分を含んでいるとするならば、これはまさに重複支

3) 厚生省年金局年金課その他編「全訂厚生年金保険法解説」社会保険法規研究会、1978年、p. 482

給の典型をなすものと考えられる。

7) その他の問題点

(1) 障害年金等は、原則として所得税法および地方税法上非課税扱いとされているが、これは老齢年金等が原則課税（ただし、老齢者年金特別控除分78万円は非課税）されるのと著しい対照をなしている。

(2) 障害者控除等の税法上の所得控除制度は、①非課税世帯に何らメリットがない、②所得が大きければ大きいほど減税額が大きくなるという点で不合理がある。

(3) 障害福祉年金、福祉手当等の所得制限は、制限額以下の収入を得ている者が、制限額をわずかに上回る者よりも実質可処分所得が大きくなるという著しい不合理がある。以上の問題については、別に稿を改めて論じたいと考えている。

VI 障害者の所得保障制度の今後のあり方

1) 障害者所得保障制度再編の基本的考え方

以上みてきたように、わが国の障害者所得保障制度は、幾つもの制度が乱立し、その間に合理的とは考えられない格差が存在する。また各個別制度においても、無年金者の発生を初めとする種々の問題を内包している。1981年は国際障害者年であり、これを契機に障害者の所得保障制度をそのテーマの1つである平等および障害者の生活の維持、安定という観点から総合的に見直すべきである。また財政負担が極端に増大する高齢者社会を間近に控えて、社会保障制度を含む行財政制度の効率化を達成する必要があるが、戦後必ずしも相互に関連をもたせながら創られてきたとはいいたい障害者所得保障制度を、効率的合理的な資源配分という観点から、再編整備する必要があると考えられる。

この場合、次に述べるような原則にのっとって、制度を改変する必要があると考える。

(1) 障害者所得保障制度をできるだけ簡明な形で総合化すること（総合化原則）。

(2) 障害者は合理的と考えられる差は別として、

できるだけ平等に取り扱われるようにすること（平等化原則）。

(3) 給付水準は、障害者の経済的ニーズを充足するものであり、全体として最低限度の生活が維持できるような水準であること（最低生活保障原則）。ただし、稼得能力が残存する者について、勤労意欲が阻害される程度のものであってはならないこと。

(4) 上記の(3)が確保されたうえで、給付が従前所得に応じてなされるとともに、抛出も所得に応じてなされること（所得比例原則）。

(5) 民法上の損害賠償の意味を含む制度については、給付水準は身体および精神面での損害を補償し、かつ原因者が費用を負担すること（損害補償責任原則）。

(6) 制度の再編整備は実現可能な案に沿って行なわれること（現実性原則）。

以上のような原則を踏まえて、障害者所得保障制度の改善に関する私見を以下述べてみたい。

2) 抜本的な改革案

近年、来るべき高齢者社会に備えて、老齢年金制度を全面的に見直す論議が官民をあげて活発に行なわれるようになった。その代表的なものが、社会保障制度審議会による基本年金創設の提唱（「皆年金下の新年金体系」昭和52年12月および「高齢者の就労と社会保険年金——続・皆年金下の新年金体系」昭和54年10月）と年金制度基本構想懇談会の中間意見（昭和52年12月）にみられる基礎年金構想である。これらはいずれも、現行年金保険制度の乱立による不均衡、不公正を是正するため、全国民を対象とする定額、均一の最低保障年金を設けようとするものである。ただ、その財源をどうするか、現行年金保険制度と新制度をどのように位置づけるかなどの点で相違がみられる。このような基礎的な年金制度は、いわゆる北欧型といわれるもので、スウェーデン、ノルウェー、デンマーク、フィンランド、カナダなどで採用されている制度である。わが国のように歴史的に形成され、きわめて複雑な構造を有する年金保険制度を、このような考えの下で再編整備するには種

種の困難が伴うことはいうまでもない。しかしながら、最低生活保障的な基礎的年金を全国民に支給し、そのうえに所得比例的な年金を保険原理を採用して上積みするという構想は、老齢年金だけでなく、障害年金にこそ大きなメリットがあるというべきである。それはこの構想が目ざした制度間格差の是正および整合性の確保という点だけでなく、次のように現行制度のもつ欠点を克服することができるからである。

- (1) 無年金者にこの基礎的年金を一律に支給することにより、無年金者の問題の解消を図ることができる。
- (2) 20歳未満の傷病による障害者は、現行制度では低額の障害福祉年金しか受給できないが、この基礎的な年金の受給によりある程度の経済的保障が確保される。
- (3) 障害等級に関する種々の不合理が、この基礎的年金の障害等級表制定により相当程度解決できる。
- (4) 現行制度における重複支給の問題をある程度是正することができるようになり、財源の効率的運用が図られるようになる。

基礎的年金の財源、所得比例年金の構成、現行年金保険制度との関係は老齢年金と共通する問題であり、これについては本稿で私見を述べる余裕はない。いずれにしてもこの基礎的な年金を障害者に支給することにより現行制度の下で生じている大きな問題の幾つかが解決できるため、今後ともこの分野の論議が深められ、早急に制度化への検討がなされることを望んでいる。

この基礎的年金を障害者の所得保障の土台にするにしても、介護費用の補填の問題をどうするかについて是非とも考えておかねばならない。基礎的年金および所得比例年金は、最低生活費とある程度の従前所得を保障し、いわば稼働能力の喪失に対応するものと考えられるが、介護費用というのは本来出費の増加要因であり、稼働能力以上に障害者の個別事情によりそのニーズは変化するものである。例えば家庭内に介護者がいる場合、身体障害者療護施設や特別養護老人ホームなどの福祉施設において介護されている場合、あるいはホ

ームヘルパーにより援助されている場合などは、介護料受給の必要性は必ずしも高いとはいえない。また現在の年金保険制度の障害等級表は労働能力の喪失中心に定められているため、重度即要介護とはいえない面を有している。現在、障害年金等は福祉施設入所者やホームヘルパー派遣対象者にも支給されているが、この障害年金等に介護料分が含まれているとするならば、ある意味で、少なくとも公費負担分は重複支給とさえいえる。介護料というのは、本来このような福祉施策と密接な関連を有するものであり、個別ニーズに応じて支給されるべきものであるなら、年金というように一律給付の制度になじまないのではなかろうか。したがって、福祉施策の一環として、施設対策やいわゆるコミュニティケアとの連携を保たせながら、この介護料の問題を考えていく必要があると考えられる。介護料を制度化するに当たっては、さらに次の問題を解決しておく必要がある。

- (1) 支給対象者を障害者本人とするか、介護者とするか。
- (2) 支給の目的を、①介護に伴う出費の補填、②介護者が介護する必要がなければ稼働しえたであろう所得の補填、③介護者の精神的慰藉のいずれにするか。
- (3) 他人介護と家族介護で差を設けるかどうか。
- (4) 福祉施設における介護やホームヘルパー制度との関連をどうするか。特に介護料の額の設定にこれらの費用との均衡を図るかどうか。

いずれにしても、イギリスやデンマークなど介護手当を支給している諸外国の例をも参考にしながら、早急な検討が望まれる。

3) 部分的な手直しによる改善案

分立した現行年金保険制度を前提に、現行制度で生じている不均衡の是正を図ることにより、障害者所得保障制度の再編整備を進めていくことも1つの方法である。またこれが現実的な改革の方途でもあろう。その主な方向としては次のような方針が考えられる。

- (1) 次のような方法で無年金者の解消を図ること。

① 障害年金等の受給要件としての被保険者期間（厚生年金保険法6ヵ月，国民年金法，国家公務員共済組合法等1年）を撤廃し，被保険者期間中の傷病に基づく障害はすべて障害年金等の支給対象とする。ただし，国民年金保険制度の保険料を一定期間滞納していた者については，後述の障害福祉年金で対応する。

② 海外滞在者については，その態様により強制加入または任意加入させることにより，被保険者となる途をひらく。

③ 被用者の妻については，老齢年金における婦人の年金権の論議にまつところが多いが，障害を受けた婦人は，婚姻解消や遺棄の可能性も高いところから，基本的には独自の年金が支給されるようにすべきである。

④ 厚生年金保険制度等における事後重症制度の期間要件（5年）を撤廃する。

⑤ その他の無年金者にはすべて障害福祉年金を支給する。

(2) 障害福祉年金の水準は，基礎的な生活費をカバーできる位の水準に引き上げること。

また，被保険者期間が20年に達する前に障害を受けることが多く，したがって，最低保障額しか支給されない場合が多い障害年金の額は，長期加入を前提に計算される老齢年金額と連動するのをやめ，独自の給付水準を設定すること。これは，現在も発生しており，将来も発生し続ける補完的障害福祉年金額が，経過的な老齢福祉年金額にリンクされ，そのため低額になっていることをみても，その不合理が明らかである。

(3) 制度間格差については，少なくとも職域年金保険は，公的年金ということもあり，相互に制度を同じような形のものにすることにより格差の解消を図ること。各種共済組合の企業年金的部分は公的年金部分と切り離し明確にする。国民年金についても，可能な限り職域年金に合

わせた改善を図ること。

(4) 障害等級表および障害の認定機関をできるだけ統一すること。

(5) 同一傷病による障害であれ，異なる傷病による障害であれ，公的年金制度における年金の重複支給は，障害による喪失所得を上回る部分は調整を図ること。同様に保険事故が異なる場合の年金の重複支給も調整を行なうことが望ましい。

業務災害補償制度および特定原因障害救済制度と年金保険制度の間においても，精神的損害の補償に係る部分は別としても，障害による喪失所得の補填部分については総合評価して調整措置を講ずる必要がある。

また，前にも述べたとおり，障害年金受給者が勤務している場合の給与所得に応じた年金の支給停止措置も検討が加えられるべきである。

(6) 最後に介護料については，個々の障害者のニーズを勘案し，かつ，福祉施策との連携をもたせた形で給付する仕組みにすること。したがって，この観点から障害年金と福祉手当の支給目的，支給額等について再検討する必要があること。

障害者所得保障制度の抜本的な改革を行なうには，老齢年金を含めた基礎（本）年金構想の論議の深化をまたざるをえず，当面は現行制度を前提とした不均衡，不公正の是正，重複の調整等の措置を中心とした改善を行なっていくことが必要と考えられる。

以上，障害者の所得保障制度の現状と問題点および今後のあり方を素描してみたが，短期間の研究でもあり必ずしも問題点を深く掘り下げて検討しえたとはいえないうらみがある。今後老齢年金や遺族年金と同様，識者の活発な議論が望まれるところである。