

百瀬優著
『障害年金の制度設計』

(光生館、2010年)

山本 麻由美

I はじめに

本書は障害年金のみを取り出してその制度上の特質を論じた、公的年金の本としては異色の研究書である。なぜ障害年金だけを扱ったのだろうか。

公的年金制度というとき、それはほぼ老齢年金が念頭に置かれているといつてよい。受給者の多さや将来の制度財政に及ぼす影響の大きさから、それは仕方がないといえる。本書で示されている数字によると、2007年度の老齢年金の給付額は約39.3兆円、遺族年金が約6.5兆円であったのに対して、障害年金は約1.8兆円であった。そのため、公的年金制度の改正ではもっぱら老齢年金における問題を解決することが優先されてきた。

しかし、著者は障害者の所得を保障するための給付の中で、障害年金は決して小さくないと指摘する。そして、障害年金の制度設計を議論する意義を次のように整理した。まず、公的年金全体に対する信頼感が揺らぐ中で、公的年金の利点として障害年金の存在が強調されていることがある。著者は、不信感の引き金を引いている老齢年金の信頼はそれ自体で確保すべきとして、このような論調とは一線を画しているが、それでも、障害者の所得保障としての意義が改めて認められていると指摘する。また、2006年施行の障害者自立支援法により福祉・医療サービスに対する応益負担が導入されたことをきっかけとして、障害者の所得

保障のあり方を考える必要性が生じたことも挙げた。

本書は障害年金そのものが持つ論点と、日本の制度の現状および問題点を明らかにしようという意欲作であり、これまでの研究の空白を埋める重要な業績といえる。

II 本書の概要

第I部「歴史分析」においてアメリカの障害年金創設時に提示された論点を抽出し、それらを頼りに、第II部「現状分析」で日本の障害年金制度の検討が行われている。複眼的な視野を持つためにスウェーデンの障害年金も対象に加えられた。彼我の違いが明らかになるとともに、そもそも制度に対する期待が違っていることが分かり非常に興味深い。

1 歴史分析

第I部は第1章「アメリカにおける障害年金創設前史」と第2章「アメリカにおける障害年金の成立と6つの論点」から構成されている。アメリカでは1935年に社会保障法が制定されたものの、障害年金ができたのは1956年であり、その間に戦わされた議論の中に障害年金の特徴と論点が凝縮されていたと著者は考えた。そして議会記録にあたりながら障害年金創設までの過程を丁寧に追い、

6つの論点を導き出したのである。

まず、「障害年金のコスト」が挙げられた。アメリカでは、障害年金へのニーズは障害があるだけでなく失業することで生じるとして、不況時に受給者が増えてコストを押し上げることが懸念され、障害年金の不支持につながっていた。

そして受給につながる「障害認定」について、アメリカでの議論はあくまで機能障害によって生じる経済的損失に対応しようとしていたことを著者は繰り返し確認している。そのため障害認定の業務が煩雑になるとの反対があったという。また、年金を受給できるようになるとリハビリテーションの動機づけが低下するという反対もあった。

このように障害年金が扱うリスクの内容が具体的に把握されたことで、「老齢年金との関係」も論点に加わった。また、障害者に対して現金給付よりも職業リハビリテーションを通じた就労支援を重視する主張が根強かったことから、「就労支援との関係」が論点に挙げられている。

「給付設計及び給付水準」も重要な論点である。これには障害を負った場合の経済的ニーズを重視する議論や、就労復帰への動機づけとの兼ね合いを重視する議論が含まれた。

最後に、「財源調達方式及び公的扶助との関係」が挙げられている。これは、障害者に対する所得保障の仕組みとして、税方式と社会保険方式をいかに使うかという論点である。

2 現状分析

第I部で抽出された論点について、第II部では第3章「6つの論点から見る障害年金—アメリカとスウェーデン」と第4章「日本の障害年金制度に関する検討」を設けて現状分析を行っている。いずれの章も現行制度の紹介に続いて6つの論点に沿った検討がされており、非常に分かりやすい。また、3国の内容を見やすく一覧表に整理しており、読者の理解を助けてくれる。以下、6つの論点

ごとに2つの章をまとめて内容を概観していく。

「障害年金のコスト」については、アメリカとスウェーデンの経験から、制度自体の要因すなわち給付改善や加入者の拡大などによってもコストが増えてきたことが指摘された。給付費そのものの規模は大きくないものの、近年の傾向として就労支援を通じてコスト削減が模索されていることにも言及がある。かたや日本では、データの特徴を加味すると障害年金給付の規模がとても小さいと著者は主張する。そのため、コスト増への対応に乗り出している2国とは状況を共有していない。また、この違いに関連して、著者は日本で「障害者」としてカウントされる人数が少ないこと、すなわち制限的な制度となっていることを問題点として挙げている。

「障害認定」に関して、アメリカとスウェーデンはともに労働に関する残存能力と職業的要素を重視する。さらにスウェーデンについては部分障害の考え方を採用している点の特徴に加えられた。日本では事実上、機能障害の程度に応じて障害認定をしている点で大きく異なる。結果として、年金を受給していない障害者がいる一方、機能障害の基準に合致していれば、障害年金を受け取りながら就労している者も少なからず存在することにつながっている。著者は、障害認定について就労の要素を加味するメリットを支持しつつも、機能障害で認定すると専業主婦や無業者を排除しないというメリットが得られることや、自営業者の位置づけに関する論点も挙げ、さらなる検討を求めた。

「老齢年金と障害年金の関係」は2国とも明確に分けられていることが分かった。アメリカでは財政を分けて管理しているし、スウェーデンでは制度そのものを分離している。また、障害年金は年齢が来たら老齢年金に切り替わる点も同じであり、日本とは異なる。その理由として、筆者は障害年金が保険原理になじまないことを挙げた。そ

して、日本でも老齢年金と障害年金を分けることを提起した。

「障害年金受給者に対する就労支援」については、アメリカでもスウェーデンでも制度自体にそのような仕組みを組み込んでいる。たとえば、受給者が就労しても一定期間は年金の給付を継続する方法や、受給者をリハビリテーションにつなぐプログラムがある。ただし本書を読む限り、スウェーデンの方が就労だけでなく、広く社会活動に参加するような制度設計をしていると思われる。著者は日本の障害年金について、就業を阻害しない代わりに促進もしない設計であるとした。そして、障害者の生活を受動的にしないために、社会参加や労働市場への参加を促進するようなサービスとの連携を障害年金自体に設けることを求めた。

では「給付水準」はどの程度かという点、計算式のみならず具体的な数字を出して説明がされている。その中で日本の給付水準が国際的に見れば非常に低い水準であることが明らかにされた。そして「給付の設計」について、所得比例の計算式では低年金者の発生が避けられないものの、最低保障の有無が重要な違いを生むことが指摘された。その点で、著者は日本の基礎年金を低年金者の発生に一定の歯止めをかけていると評価した。一方、障害があることで必要となる現金ニーズは変わらないのに、自営業者と被用者との2階部分の有無という年金の構成が異なる点を問題として挙げた。また、日本の障害年金にある加算の見直しの必要性も併せて指摘している。

そして給付の設計とも密接にかかわるが、「財源調達方法と公的扶助との関係」は3国とも異なる。アメリカでは保険の原則に則り、本人あるいは親に一定程度の拠出がないと給付はない。そのため無年金者が多数発生し、連邦レベルで実施される高齢者と障害者向けの公的扶助（補足的所得保障 Supplemental Security Income : SSI）を受け取っ

ている。スウェーデンの障害年金は、社会保険方式による所得比例給付と税方式による最低保証給付から構成されており、後者のおかげで公的扶助を受給する障害者はほほいない。日本の場合は社会保険方式であるため無年金者を生む一方で、特定の人には無拠出で年金を給付する仕組みが制度の中に併存している。著者は拠出経験のない者への対応が統一的ではなく、財源との関係において矛盾をきたしている問題を提起した。また、無年金者が公的扶助（生活保護）を受け取る場合は、家族扶養が前提となるため、本人の自立を妨げる恐れがあると指摘している。

以上の検討を踏まえ、障害者の所得保障の重要な柱である障害年金が、日本では寛大さと制限的な相反する特徴を抱えている状態であり、かつ実情に合っているとは言えないとして、さらなる研究が進められることを期待して本書は締めくくられた。

III コメント

本書を貫く問題意識は、障害年金制度として扱うべきリスクの内容は何かを問う姿勢に集約されている。これは筆者の議論を構成する6つの論点にも通底している。

今回、比較の観点からアメリカとスウェーデンが取り上げられたが、この2国には就労という共通項が見られる一方で、機能障害を基準にする日本の制度が独特であることも見えてきた。現行制度の枠組みに対して理論的な検討が行われたおかげで、制度分析や政策提言において、現実的な議論をするための下地が提供された。

とはいえ物足りない部分も残る。ここではあえて3点ほど指摘したい。まず、スウェーデンの障害年金について比重が軽いような印象をぬぐえない。制度の説明はなされているが、本書で特徴的な論点として挙げられている就労と障害年金との

関連でいうと、サムハル（Samhall）への言及がほしかった。サムハルとは障害者に雇用を提供するための国有企業である。そこで蓄積されてきた経験から、なんらかの示唆を引き出したのではないかと惜しまれる。ただし、この点に関しては、著者を中心とした研究グループが厚生労働科学研究費を受けてまとめた報告書で取り上げられている¹⁾。関心のある方はそちらも併せて参照されると良いだろう。

それから、日本の障害認定に対する歴史的な検討もほしかった。本書はアメリカで障害認定の定義によって障害年金とリハビリが関連づけられて議論された経緯を詳しく扱ったが、対して日本ではどれくらいリハビリが重視されてきたのだろうか。本書で示されたように、アメリカの障害年金では就労を目指し、スウェーデンのそれでは社会参加を目指している。これは、障害者の自立をどう考えるかという、根本的な問題とつながる重要な論点である。

特に福祉の分野では、『自立』の概念はいくつかの側面から考えられて発展してきた。障害者自立支援法は仕組みにこそ問題を引き起こす要素を含んでいたものの、その拠り所となる障害者基本法の目的は、障害者の自立および社会参加の機会を支援することである。障害者が個人として尊厳の守られる生活を送るといった観点から求められることは、経済的自立だけに限らない。この点については、著者も自助的自立²⁾と依存的自立³⁾の考え方を取り上げて言及している。サービス給付と現金給付が連携してこそ、その生活は広がりを持つ。日本の障害年金の認定基準がいかなる経緯で形成されてきたのかが明らかになると、制度の理念ひいては課題も見えてくるだろう。

また、障害者像をもう少し出しても良かったかと思われた。身体、知的、精神の3障害について、受給者の内訳や特徴は本書でも6つの論点を説明する中で取り上げられてはいた。そのうえで、そ

れぞれの障害者の居場所はどこで、どのような生活を送っているのかについて、大まかにでも言及があると、障害年金の果たす役割が具体的に見えてきたのではないかと思われる。障害年金で想定する障害者像と現実の障害者にはどれくらいのギャップがあるのだろうか。

もちろんこれは、制度に乗ってこない障害者が少なからず存在する現状において、制度論で扱いかねる問題でもある。本書に障害者福祉へも言及してほしいというのは望みすぎであろう。それよりも、制度論にこだわったおかげで、障害を抱えて生活するという状態に対して、現金給付の制度がどのようにかわるかを議論した点が大きな成果である。

最後に、本書で指摘された重要な問題点に改めて言及して結びとしたい。まず、公的扶助との関係である。日本の場合は、生活保護がセーフティネットとして控えており、最終的にはそこで対応することになる。しかし、各給付がもたらす効果を考えると、必ずしも整合性が取れていないことが明らかにされた。障害者自立支援法に加えて生活保護でも見直しが進められようとしている中、この指摘の意義は大きい。

また、リスクの内容に踏み込んだ結果、障害年金と老齢年金がいかに違うかが詳しく検討された。著者はこの2つの年金を分けるべきという主張の根拠として、老齢年金で保険原理を強調するスウェーデン方式を参考にした改革が進められる可能性があること、障害年金が実態として無拠出の要素を多く含んでいること、老齢年金のための改正内容が障害年金にも及ぶことを挙げている。リスクへの言及があったがそれゆえに、これらが関連付けられて説得力を持つものとなった。

著者は、公的年金イコール老齢年金で議論が進められていくことを危惧する。たとえば、マクロ経済スライドの影響は障害年金にも及ぶが、改正時に重視されていなかった。現在、老齢年金の運

営に関して明るい要因となりそうなものは見当たらないし、公的年金の改正議論は2004年の改正後も終息せずにいる。このような中で、障害年金が軽視されないために本書がなしうる貢献は大きい。

障害者福祉の関係者だけでなく、老齢年金を含む社会保障の研究者にも一読をお勧めする。

注

1) 各国比較の議論に関しても、対象国が増えてより充

実したものになっている。

- 2) 生活者の自己決定と自己責任に基づいて確保される生活手段のみによって、その生命ならびに活力が維持・再生産されている状態。
- 3) たとえ生活の一部を他者や社会福祉制度に依存したとしても、生活の目標や思想信条、生活の場、生活様式、行動などに関して可能なかぎり生活者自身による自己選択権や自己決定権が確保されている状態。

(やまもと・まゆみ 北翔大学准教授)