

国民年金における障害年金の成立背景から考える障害者の所得保障

中尾ゼミ（愛知県立大学社会福祉学科）

大石橋ひなた、杉本遥、野村朋代

1 はじめに

障害基礎年金とは、病気やけがで障害を負ったときに、障害の程度に応じて受け取ることができる年金である。障害基礎年金の額は、2級は、老齢基礎年金の満額と同額であり、1級は、その1.25倍に設定されている。老齢基礎年金の額は、「老人の平均的な生活費のうち、その基礎的な支出を保障するもの」と説明されている（吉原1987：45）。このことから、障害基礎年金の額の基準となっている老齢基礎年金の額は、やはり、高齢者のみを考慮しているということがわかる。私たちは、老後の生活にかかる費用と障害を負った後の生活にかかる費用は異なると考え、障害基礎年金の額が、老齢基礎年金の額を基準としていることに疑問を感じた。

国民年金成立に携わった厚生省官僚らによる国民年金に関する解説や国民年金成立における関係者の主張が書かれた『月刊社会保障』や、『ねんきん』などの当時の雑誌記事から、国民年金における障害年金の額が定められた背景を明らかにする。さらに、当時の障害者を対象とした法律などから、当時の障害者がどのような保障を受けていたのかを把握する。

本報告では、それらを踏まえ、障害年金が、障害者の生活において何にかかる所得保障なのか検討したい。

2 国民年金における障害年金

国民年金における障害年金は、「経済生活の保障を目的とするもの」だった（厚生省年金局編1962：151）。では、障害者の「経済生活の保障」としての障害年金とは、具体的にどのようなものだったのだろうか。ここでは、国民年金成立時の障害年金の支給対象や額がどのように規定されていたのか整理したい。

2-1 障害年金の支給対象

拠出制の障害年金の支給対象は、「身体障害者福祉法に定める障害等級の一級から三級程度に相当する範囲まで、厚生年金保険法に定める障害等級の一級および二級に相当する程度の範囲まで」と規定された（小山1959：52）。ここに見るように、国民年金成立時の支給対象は身体障害に限られた。さらに、内部障害が除外され、身体障害のなかでも外部障害しか支給対象となっていなかった。厚生省の国民年金準備委員会事務局長として国民年金法の成立に携わった小山進次郎によれば、一般に「疾病の状態継続中は医療保険、それが治癒して症状が固定した後は年金保険」とされるが、内部障害の場合は、「いつまでが疾病状態の継続中であり、いつから症状が固定したかを判定しにくい」ためであった（小山1959：54）。また、内部障害を加えるとすれば、「保険財政的な障害の克服になんらかの打開策を考える必要」があった（小山1959：54）。

2-2 障害年金の額

拠出制の障害年金の額は、障害程度2級の場合は、月額2000円から3500円、障害程度1級の場合は、2級の額に月額500円を加算した額で、保険料拠出期間が長いほど高くなった（厚生省年金局

編 1962 : 155)。障害年金の最低保障額である月額 2000 円は、保険料納付期間 25 年の場合の老齢年金の額と同額であった。障害が発生する時期を見ると、7 割程度が 40 歳以前となっており、保険料拠出期間が 25 年を下回るために、低年金になることが危惧されたからであった（厚生省年金局編 1962 : 155)。

3 障害年金の額が意味するもの

次に、国民年金における障害年金の額が、なぜ老齢年金の額を基準にしているのか検討したい。また、その基準とされている老齢年金の額は、何を基準に考えられていたのか明らかにしたい。

3-1 なぜ老齢年金を基準に考えるのか

障害年金の額は、老齢年金の額を基準にしている。その理由については、以下の 3 点が考えられる。

1 点目は、ベヴァリッジの思想による影響である。社会保障制度審議会の委員であった末高信は、イギリスでは疾病、老齢、廃疾、失業に対する現金給付はすべて同額であるべきだというベヴァリッジの思想に立脚し、すべてを同額にしていると説明している（末高 1962 : 25)。国民年金もこの影響を受けたと推察される。

2 点目は、被用者年金の影響である。障害年金の額は、「その二級を老齢年金の額と等しくするというのが従来の被用者年金制度において一般に見られる方式」であった（厚生省年金局編 1962 : 155)。なお、国民年金の保険料納付期間 25 年の場合の老齢年金の月額 2000 円は、当時の厚生年金保険の定額部分の月額と同額であった。1966 年の国民年金法改正時に年金課長補佐であった山口新一郎は、この月額 2000 円は、「従前の厚生年金の定額部分に見合っ」ており、1966 年の改正で『厚生年金の基準定額部分＝国民年金の基準年金額』という原則が確立された」と説明している（山口 1966 : 19)。国民年金は、当初から厚生年金保険を参照していた。

3 点目は、障害も老齢も労働能力の喪失という点で同じだと考えられていたことである。1958 年 6 月に、社会保障制度審議会により取りまとめられた答申においては、国民年金における障害年金の額は、老齢という状態が早く発生したものとして、老齢年金の場合と同様とすると述べていた（社会保障制度審議会 1962 : 87)。また、老齢年金の受給権を取得した後に発生した障害について、「老齢年金の支給によって国民年金制度における所得保障の目的は既に達成されたと考え」られていた（厚生省年金局編 1962 : 155)。

3-2 老齢年金の給付水準

ところで、老齢年金の額は、何を基準に考えられたのだろうか。

保険料拠出期間 25 年の月額 2000 円は、農村地方である 4 級地の高齢者における生活扶助が、月額 2000 円であったことが考慮されていた（厚生省年金局編 1962 : 128)。また、保険料拠出期間 40 年の月額 3500 円は、1957 年の成人 1 人あたりの 1 カ月の消費支出である月額 3800 円や、厚生行政基礎調査における高齢者 1 人あたりの 1 カ月の現金支出額である月額 3500 円とも一致していた（厚生省年金局編 1962 : 129)。

この老齢年金の給付水準が、そのまま障害年金の基準となったことに対し、国民障害年金制定推進委員であった国井国長は、障害年金の給付水準について、「一般的な最低生活費に障害のための特有の必要費用・介護料を含めたもので設定」すべきだと指摘している（国井 1957 : 36)。また、最低

保障を月額 2000 円にしたことについては、「最低保障を設けたのは妥当な配慮であるが、身体障害のための特殊の出費を考慮し、生活扶助額との比較からも、最低保障額は三万円（月二千五百円）を要する」と主張した（国井 1959：29）。障害程度 1 級に加算される月額 500 円についても、厚生年金保険では月額 1000 円が加算されることや、生活扶助における身体障害加算が月額 700 円から 1000 円であることを考慮し、1 級には 1000 円を加算して月額 3500 円とすべきだと主張した（国井 1959：29）。

4 障害者に対する保障制度

最後に、障害程度 1 級の月額 500 円の加算について検討したい。また、障害年金の対象となる外部障害、すなわち身体障害を持つ者を対象とした制度としては、既に、身体障害者福祉法が存在していた。そこで、障害年金について、身体障害者福祉法と比較する形でも検討してみたい。

4-1 障害年金における 1 級への加算

障害程度 1 級の加算は、「介護加算の意味」だと説明されている（厚生省年金局編 1962：155）。しかし、ここでいう介護とは、具体的にどのようなことを指し、また、何を基準に月額 500 円という額が設定されたのかということは明確にされていない。一方で、国民年金の創設に関する検討が開始された頃には、既に、施行されていた身体障害者福祉法では、身体障害者がその更生のために必要な医療（以下、更生医療という）の給付及び、補装具の交付もしくは修理、又は、購入もしくは修理に要する費用の支給をすとしてしている（松本 1954：80、129）。ここでいう更生医療には、その給付内容の 1 つとして「移送」が含まれるが、この移送に関しては、「更生医療の給付について」の通達において、「移送料の支給は本人を移送するために必要とする最小限度の経費とすること。なお、家族が行った介護等の経費については認めないこと」としている（厚生省社会局 1966：3358）。そのため、障害年金における「介護加算」とは、身体障害者福祉法において保障された更生医療にかかる費用や補装具の使用にかかる費用などは省かれ、身体障害者福祉法において保障されなかった「家族による介護」にかかる費用が含まれるものではないかと推察されるが、やはり、詳細は不明である。

4-2 身体障害者福祉法における身体障害者に必要な費用

身体障害者福祉法は、更生医療の給付、補装具の交付や修理が行われる場合、当該の身体障害者又は、その扶養義務者に対して、負担能力に応じて費用の全部又は、一部を支払わせることができた（松本 1954：215）。その場合に、ある一定の基準を下回る水準で生活している者に対しては、その負担額が、全額免除となる仕組みとなっていた。その基準とは、生活保護法の保護の基準による最低生活費（一般生活費、住宅費、教育費、介護料及びその他の加算額の合算額）に身体障害者の障害程度に応じた特別加算額を合算した額のことである（松本 1954：222）。また、ここでいう加算額は、身体障害者福祉法に規定された障害程度を基準に、障害程度 1 級にあたる場合は月額 3296 円、2 級にあたる場合は月額 3108 円、3 級にあたる場合は月額 1896 円となっている（松本 1954：222）。

これらのことから、身体障害者福祉法においては、最低生活費に身体障害者福祉法に規定された障害程度の等級に応じた加算額を合算した額が、身体障害者の生活にかかる費用であると捉えられていたと推察される。

なお、障害の程度については、多少の違いはある（両下肢の欠損程度を下腿の 2 分の 1 以上とす

るか足関節以上とするか等)が、身体障害者福祉法に規定された障害の程度は、おおよそ1、2級が、国民年金における障害等級表の1級に、3級がその2級にあたるようになっている。

5 おわりに

本報告では、障害年金の額が意味するものや障害者に対する保障制度について見てきた。

ベヴァリッジの思想や被用者年金においては、国民年金成立以前から、障害年金の額は、老齢年金の額を基準としていた。国民年金においても、同じような方式を取っていることから、これらの影響を受けたのではないかと考えられる。このことから、国民年金における障害年金の額が定められた背景の1つとして、障害年金の額は、老齢年金の額を基準にするということが、当然とされていたのではないだろうかということが挙げられる。

また、国民年金成立時において、障害も老齢も労働能力の喪失という点で同じだと考えられていた。このことから、障害年金は、障害者の生活において、労働能力の喪失に対する所得保障であると考えられる。

身体障害者福祉法においては、最低生活費に身体障害者福祉法に規定された障害程度の等級に応じた加算額を合算した額が、身体障害者の生活にかかる費用であると捉えられていたと推察される。しかし、障害年金の額の基準となっている老齢年金の額を設定する際に考慮されたものは、生活扶助のみであるため、障害年金の額は、この費用を満たしていない。このことより、障害年金の額は、老齢年金を参考にするのではなく、独自の給付水準によって設定されるべきではないかと考える。

文献

国井国長（1957）「一日も早く国民障害年金を一くその構想と実施の可能性について」『月刊社会保障』11(9)、34-37

国井国長（1959）「政府の国民年金法案の問題点」『月刊社会保障』13(14)、28-30

厚生省社会局（1966）『社会福祉関係事務提要』帝国地方行政学会

厚生省年金局編（1962）『国民年金の歩み』

小山進次郎（1959）『国民年金法の解説』時事通信社

社会保障制度審議会（1962）「国民年金制度に関する基本方策について」厚生省年金局編『国民年金の歩み』、83-94

末高信（1962）「年金保険における給付水準および給付方式(その一)」『月刊社会保障』16(186)、20-26

松本征二（1954）『身体障害者福祉法の解説と運用』中央法規出版

山口新一郎（1966）「国年改正法を解説する」『ねんきん』7(7)(76)、18-32

吉原健二（1987）『新年金法—61年金改革解説と資料』全国社会保険協会連合会