

特集

障害基礎年金の制度的課題と生活問題

障害基礎年金の現状と課題

障害のある人の権利条約を踏まえた見直しをめざして

鈴木 静

要旨 障害のある人の所得保障の不十分さは、深刻な課題の一つである。本稿では、現行の障害年金、なかでも障害基礎年金に焦点を当て、障害のある人にとっての障害基礎年金の意味を確認し、障害基礎年金受給者の現状を示し、あわせて制度上の課題を示す。国民年金法および障害者基本法の目的規定から検討するとともに、生活保護との役割分担について批判的に考察する。最後に、障害のある人の権利条約の理念、目的に即して国内法の見直しの視点を提示する。

キーワード 障害基礎年金、最低生活保障、障害のある人の権利条約

はじめに

障害のある人の多くにとって、障害年金、そのなかでも障害基礎年金が所得保障の中心的役割を果たしている。障害基礎年金の水準は、最低生活保障を下回る水準にすえおかれている。そのため、自ら所得を得ることが難しい場合は、成人後も両親等の親族の経済的扶養に頼らざるをえなかったり、社会福祉施設の入所を選んだり、生活保護^{（おたけ）}を利用する、あるいは、親族やいずれの制度にも頼らず、困窮した状態で暮らさざるをえない。さらには、無年金状態におかれている者もいる。

現在も、障害のある人の所得保障の不十分さは、深刻な課題の一つである。日本は、2014年に障害のある人の権利条約を批准し、その前後で国内法の見直しが行われたが、とりわけ年金分野については、法改正のための議論はほとんど行われなかった。障害のある人の低収入、生活困窮や貧困が蔓延する現状に直面している現在、所得保障——とりわけ障害年金のなかでも基礎年金が果

たす役割を問わなければならない。

本稿では、現行の障害年金、なかでも障害基礎年金に焦点を当て、①現行制度の概要と、障害のある人にとっての障害基礎年金の意味を確認し、②障害基礎年金受給者の現状を示し、あわせて制度上の課題を示す。③制度上の課題の1つである障害基礎年金の水準につき、国民年金法および障害者基本法の目的規定から検討するとともに、生活保護との役割分担について批判的に考察する。④障害のある人の権利条約の理念、目的に即して国内法の見直し——とりわけ、独立して地域生活ができる障害基礎年金の視点を提示する。

1 障害基礎年金とはなにか

(1) 障害基礎年金の制度概要

現行の公的年金は、1985年の国民年金法および厚生年金法、共済年金等四法の改正により、全制度に共通する基礎年金を支給する制度とし、基礎年金に厚生年金等を上乘せする報酬比例の年金を支給する方式をとる。障害年金は、全制度に共通する障害基礎年金と、それに上乘せする厚生障害年金を指す。本稿では、とりわけ障害基礎年金に焦点を当てる。

障害基礎年金の支給要件は、国民年金法に基づき、障害の程度により1級と2級に分けられ、以下の3要件をすべて満たした場合に支給される。①傷病の初診日に、国民年金の被保険であるか、または、被保険者であった60歳以上65歳未満の者、②障害の原因になった傷病の初診日のある月の前々月までに、保険料納付を行うか免除期間が全被保険者期間の3分の2以上あるか、初診日のある月の前々月までの1年間が保険料納付している期間がある、③障害認定日に障害等級表の1級または2級に該当すること、である。障害基礎年金は、原則的に、保険料拠出をともなう年金である。

一方、20歳未満で障害をもち、初診日に20歳未満であった者も、20歳になったときに、障害等級表の1級または2級に該当すれば、上記の諸条件を満たさなくても、障害基礎年金が支給される。このように20歳前に障害をもった場合は、障害基礎年金は保険料拠出をともなわない無拠出制年金である。

障害基礎年金の支給額は、被保険者期間にかかわらず、障害をもつにいたるのが20歳以前か以後にかかわらず定額であり、2020年現在、1級は97万7,125円（月額8万7,125円）であり、2級は78万1,700円（月額6万5,141円）である。2級は老齢基礎年金と同額であり、1級はその1.25倍に設定されている。なお、20歳未満で障害をもち障害基礎年金の受給資格をもつ場合については、前年の所得が一定額を超える場合は、2分の1または全額が支給停止になる。

このように、障害基礎年金は、一定年齢を区切りとしながら、支給要件が異なることが特徴である。障害基礎年金制度は85年法改正から導入されたが、官僚として法制定に関与した吉原は、この特徴を次のように説明する。20歳未満で障害をもつにいたった人々に対する無拠出制の障害基礎年金は、「障害者の人格を尊重し、自立を促進する観点から」¹⁾ 導入され、この導入に当たっては「従来の伝統的な保険概念の枠をはみ出した取扱い」といってよい、いいかえれば伝統的な概念での

保険方式を大きく修正し、制度上無年金者をなくす最大限のてだても講じている」²⁾と説明している。

そもそも国民年金における基礎年金制度は、老齢年金を想定して設定されている。85年改正時に、吉原は「公的年金は老後の生活の所得保障の柱」であることを認めつつ、「しかし公的年金は老後の生活の全部を支えるものではない」³⁾とし、「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して」、「食料費、住居費、光熱費、被服費を生活費のなかの基礎的費用」と雑費のごく一部を賄う金額を5万円（当時）と設定したと説明している。すなわち拠出制の場合は、老齢年金を前提としているため、厚生年金等の比例報酬部分や稼働期間等の貯蓄があることを前提に、基礎年金では生活に関わる基礎的費用を保障する制度として出発した。

そのため障害基礎年金2級の給付水準は、老齢基礎年金額と同額にすえおれている。そのため「障害者の人格を尊重し、自立を促進する観点」に見合った水準とはなっておらず、少なくとも単身で地域生活が可能になる水準ではなかった。なお、老齢年金受給者でも、それまでの貯蓄や親族からの経済的支援がなければ、基礎年金のみで生活することが困難である状況は同じである。

基礎年金導入の背景には、1981年の国際「障害者」年とその理念の国内法への反映があったことが推測される。しかし85年法改正では、実質的な自立促進を可能にする年金水準についての議論が深まることはなかった。

国際「障害者」年以降の国際動向は、障害のある人の人権保障に関するドラスティックな展開をすることになる。国際連合では、障害のある人の人権保障の実質化を促す動きを加速し、2014年に公布された障害のある人の権利条約に結実している。この間には、アメリカで、障害のある人のアメリカ人法（ADA）が1990年に制定されたことを契機に、各国や地域、国際条約のなかに、障害を理由とした差別禁止法理が導入されるなど進展があった。しかし、日本の年金分野について