

詳解：障害年金における障害等級 —障害等級の見直しに 向けた一試論

2024年9月20日（金）

福島 豪（関西大学）

謝辞（1）

- 『年金と経済』誌に掲載された拙稿

「障害年金の国際的動向」年金と経済28巻4号（2010年）（百瀬優氏との共著）

「障害年金の現代的課題」年金と経済35巻4号（2017年）

「障害年金における障害等級—障害等級の見直しに向けた一試論」年金と経済42巻2号（2023年）（以下「本論文」）

『年金と経済』誌には、以上の執筆の機会を与えていただいたことに感謝したい。

- 本論文の副題

菊池馨実「既裁定年金の引下げをめぐる—考察—法的側面からの検討」年金と経済21巻4号（2002年）への敬意を表したものである。

菊池先生には、本論文の元になった報告の機会を与えていただいたことに感謝したい。

謝辞（2）

○ 山口新一郎氏と障害年金

山口新一郎氏は、周知のように、障害年金の改善に尽力された。とりわけ、1985年年金改正による20歳前障害基礎年金の導入は、「障害者に対する強い社会連帯の考え方に立った山口さんの決断である」（吉原健二編著『新年金法』〔全国社会保険協会連合会、1987年〕156頁）。

筆者は、若年障害者の所得保障の日独比較を扱った拙稿で、政策論として、保険の要素が全くない20歳前障害基礎年金を国民年金の枠内で支給することは正当化されないと結論づけた（「障害と社会保険」菊池馨実編『社会保険の法原理』〔法律文化社、2012年〕84頁）。

だからこそ、障害年金を主題とする本論文で山口新一郎氏の名を冠した賞を受賞できたことは、光栄なことである。駒村先生をはじめとする選定委員の方々には、名誉ある賞を与えていただいたことに感謝したい。

本論文の課題と目的

○ 本論文の課題

もともとの菊池先生からのご依頼は、「障害年金における障害の捉え方」だった。

筆者は、障害年金の日独比較法研究を研究の柱にしてきたので、日本の障害年金に関する論文をいくつか執筆してきた。そこで、これまでの拙稿を含む学説では論じられていない切り口で障害年金の障害等級を分析することを、ひとつの課題とした。

また、筆者がこれまでの障害年金研究をまとめる作業を進めていたので、「障害年金の権利保障と障害認定」社会保障法33号（2018年）という別稿の最後で簡単に触れた障害等級の見直しを正面から検討することを、もうひとつの課題とした。

○ 本論文の目的

障害年金の障害等級を、障害と関連する保険事故との対比と障害補償給付の障害等級との比較を通して明らかにした上で、障害等級の見直しを試みることを目的とする。

本論文の概要と構成

○ 本論文の概要

本論文は、障害年金の目的の観点から、日本の法秩序の枠内での障害年金の政策論を提示するものと要約することができる。

○ 本論文の構成

- 1 はじめに
- 2 障害年金の目的と機能
- 3 障害と関係する保険事故
- 4 障害年金と障害補償給付の障害等級
- 5 障害年金の障害等級の見直し
- 6 おわりに

障害年金の目的と機能

○ 障害年金の目的

障害年金の目的は、障害者が心身の障害によって長期にわたり所得を稼ぐことができない場合に、定期金の支給によって代替りの所得を保障することと捉えられる。

○ 障害年金の機能

障害年金と生活保護を受給する障害者に加えて、障害年金を受給できずに生活保護を受給する障害者が増えていることを踏まえると、障害年金の防貧機能に揺らぎが見られるので、障害年金のカバレッジを再考する余地があると指摘される。

就労所得との関係では、一方で過剰給付の可能性が生じており、他方で就労阻害の可能性が生じていると指摘される。この指摘は、障害年金の仕組みにおいて、障害がどのように捉えられており、障害等級がどのように制度設計されているのかという問いを投げかける。

障害と関係する保険事故

○ 障害と傷病

傷病手当金は短期間の健康侵害の状態を保険事故とするのに対して、障害年金は長期にわたる健康侵害の状態を保険事故とする。

○ 障害と老齢

障害と老齢は、いずれも長期にわたり所得を稼ぐことができないという意味で、定期金の支給による所得保障を必要とする事由である。したがって、老齢は加齢に伴い生じる障害であるとともに、障害は老齢の早期発生であると捉えられる。

○ 障害と要介護状態等

障害年金における障害は、就労により所得を稼ぐことができないことに着目しているのに対して、要介護状態等は、日常生活に支障があることに着目している。ただし、障害年金における障害は、日常生活に支障があることに着目している部分がある。

障害年金と障害補償給付の障害等級（１）

○ 障害年金の障害等級

障害年金における障害の程度は、社会保険における給付要件（保険事故）の定型性から、障害等級によって区分されている。障害年金の障害等級は、身体の外部障害については、客観的な機能障害の程度と対応しているものの、身体の内部障害と精神の障害については、日常生活能力または労働能力の制限度合いを基準としている。

障害等級表において、１級は日常生活の用ができない程度の障害、２級は日常生活が著しい制限を受ける程度、３級は労働が著しい制限を受ける程度の障害である。それでは、日常生活に支障があることは、就労により所得を稼ぐことができないこととどのような関係にあるのか。この問題について、筆者は、障害によって所得を稼ぐことができない場合に代わりの所得を保障するという障害年金の目的に即して、稼働能力の制限の観点から日常生活能力の制限を判断するという立場を採る。

障害年金と障害補償給付の障害等級（２）

○ 障害補償給付の障害等級との比較

障害年金の障害等級は、障害補償給付の１４等級（障害補償年金は７等級）と比べると、３等級と大まかな区分となっている。このことは、障害年金と障害補償給付の目的の違い、すなわち２０歳以上の国内居住者または労働者の一般的な所得保障なのか、それとも労働者の特別な所得保障としての業務上の災害による損失填補なのかによって説明することができる。つまり、障害補償給付は、業務上の障害を対象とするので、就労にどの程度の支障があるのかという観点から障害等級を決める必要があるのに対して、障害年金は、業務上外を問わない障害を対象とするので、就労との関わりで障害等級を決める必要がないからだと考えられる。

障害年金の障害等級の見直し（１）

○ 障害等級の見直しの必要性

障害年金は、障害によって所得を稼ぐことができない場合に代わりの所得を保障することを目的とする。しかし、障害年金の障害等級と就労により所得を稼ぐ能力としての稼得能力の制限度合いとの関係は、必ずしもはっきりしない。結果として、就労所得があるにもかかわらず、障害年金を受給している障害者がいる一方で、就労所得がないにもかかわらず、障害年金を受給していない障害者がいる。障害年金受給者の中にも、就労所得が少ない者がいる一方で、就労所得が多い者がいる。

障害年金の要保障事由は、その目的からすると、障害それ自体ではなく、障害によって所得を稼ぐことができないこと、つまり稼得能力の制限と捉えられる。しかし、現行の障害等級表では、稼得能力の制限を理由に所得保障ニーズを抱える障害者が取り残されてしまう。したがって、政策論としては、障害年金の目的に即して、障害等級を稼得能力の制限の観点から見直すことが望ましい。

障害年金の障害等級の見直し（２）

○ 障害等級の見直しの選択肢①：障害要件の見直し案

障害等級の見直しの選択肢として、まずは、法律上の障害要件を稼得能力の制限と定めることが考えられる。立法者が法律上の障害要件を稼得能力の制限と定めるのであれば、ドイツの障害年金を踏まえると、働くことができる労働時間に着目するのか、例えば1日何時間未満しか働くことができないと規定するのか、という選択肢が考えられる。この場合には、障害年金は「稼得能力制限年金」と呼ばれることになる。

確かに、稼得能力の制限度合いを具体的な基準によって定めることは、画一的な障害認定をもたらすので、法的安定性に寄与する。しかし、稼得能力、特に具体的な労働時間数の認定が容易でないことは、ドイツにおいてしばしば指摘される。また、法律上の障害要件が稼得能力の制限と定められる場合には、障害認定の難しさという問題が生じるので、裁判所による統制がより重要になろう。

障害年金の障害等級の見直し（3）

○ 障害等級の見直しの選択肢②：障害等級表の見直し案

日本の障害年金の延長線上にある選択肢としては、法律上の障害要件は維持するものの、政令上の障害等級表を稼得能力の制限の観点から見直すことが考えられる。障害の程度を客観的に認定するためには、行政が政令によって障害等級表を定めて、機能障害に着目した例を個別に示しながら、個別に例示できない心身の障害については、稼得能力の制限に着目して包括的に定めるという方向性になろう。この場合には、「障害年金」という名称は維持される。

その上で、稼得能力の制限度合いを、働くことができる労働時間といった具体的な基準によって定めて給付要件（保険事故）の定型性を維持するのか、それとも障害補償給付の障害等級表のように就労が相当な程度に制限されるといった抽象的な基準によって定めて個別の事情を審査判定するのか、という選択肢が考えられる。障害等級表が見直される場合には、包括規定は抽象的な基準で定められることになろう。

予想される反論（１）

- 障害等級表の見直し案は現実には困難ではないか？

障害等級表を等級判定の基準とする日本の法秩序においては、障害等級表の見直し案は障害要件の見直し案よりも現実的な選択肢であろう。

- 障害の種別によって障害認定基準が異なることは許容されるのか？

確かに、障害等級表の見直し案では、障害等級表の解釈基準としての障害認定基準が障害ごとに異なることは維持される。しかし、現行の障害認定基準は、一貫した判断枠組みを欠いていると指摘される。したがって、少なくとも、障害等級表および障害認定基準を稼得能力の制限の観点から見直すことが求められる。

予想される反論（２）

○ 1級加算はどのようなのか？

1級加算は、老齢年金の額を上回る部分であり、介護加算と説明されてきた。しかし、その趣旨は不明確になっている。そうすると、1級を障害それ自体がもたらす所得保障の必要に対応するもの、例えば老齢より重度の稼働能力の制限と位置づけ直して、1級加算を維持するのか、それとも1級加算を廃止して、障害年金に就労インセンティブを組み込むため、代わりに就労移行・定着加算を導入するのか、という選択肢が考えられる。

○ 就労所得との調整はどのようなのか？

現行制度では、障害年金が無拠出制の年金である場合に就労所得と調整される。しかし、拠出制の障害年金の場合でも、高額な就労所得がある障害者に障害年金を支給することは、代わりの所得を保障するという障害年金の目的に適合しない。したがって、政策論としては、障害年金と就労所得の合計額が高額になる場合には、就労インセンティブに配慮しながら、就労所得に応じて障害年金を緩やかに調整することが望ましい。

本論文の副産物

○ 第5回年金部会での報告

筆者は、本論文の執筆直後の2023年6月に、年金部会で報告の機会を得た。

報告タイトルは、「障害年金の制度改正に向けた中長期的課題」である。

報告内容は、週刊社会保障3226号（2023年）に掲載された。

○ 研究書の刊行

本論文の執筆により、この間準備してきた研究書のオチがついた。

研究書は、『障害年金の基本構造—障害年金の日独比較法研究』というタイトルで、2024年中に日本評論社から刊行される予定である。

筆者の障害年金研究を一冊の本にまとめたので、書店で手に取っていただけると幸いである。

むすびにかえて（１）

○ 第１７回年金部会での議論

障害年金は、２０２４年７月の年金部会で改めて取り上げられたものの、百瀬委員が提起した、厚生年金保険の被保険者であった者が、退職（つまり厚生年金保険の被保険者資格が失われた）後に初診日があるので、初診日加入要件を満たせず、障害厚生年金を受給することができないという課題を含めて、今後の検討課題とされた。

山口新一郎氏は、保険システムの原則を緩和して、できる限り障害者を拠出制年金に取り込もうとしたとされる（百瀬優＝山田篤裕「１９８５年年金改正」社会保障研究３巻１号〔２０１８年〕７８頁）。障害年金においては、必要原則が拠出原則に優先することを考慮に入れる必要がある一方で、拠出原則をどこまで緩和できるのかを見定める必要がある。

このような観点から、百瀬委員が提案する延長保護と長期保護について言及しておきたい。

むすびにかえて（２）

○ 延長保護という選択肢

百瀬委員のいう延長保護は、厚生年金保険の被保険者資格が失われた後に初診日が一定期間内にある場合には、障害厚生年金が支給されるという選択肢である。延長保護が「正面から」認められる場合には、障害厚生年金における拠出原則は、保険料納付要件で足りるので、初診日加入要件を要しないという考え方になるはずである。また、延長保護は、障害厚生年金だけでなく、拠出制障害基礎年金や遺族年金でも認められる可能性がある。

延長保護が認められる場合には、拠出制障害年金では、保険事故の発生が偶然であるので、保険料納付要件が緩やかに設定されているとしても、保険事故の発生時に被保険者であることは不要でよいのか、という論点がある。この点について、必要原則を強調して延長保護を認める立場が考えられる。その一方で、延長保護を「例外として」認める立場も考えられる。後者の立場は、延長保護が認められる要件として、例えば保険料を長期に納めていることを求めることになろう。つまり、長期保護に接近する。

むすびにかえて（３）

○ 長期保護という選択肢

他方で、百瀬委員のいう長期保護は、厚生年金保険の被保険者が保険料を長期にわたって納めている場合には、厚生年金保険の被保険者資格が失われた後に初診日がある場合であっても障害厚生年金が支給されるという選択肢である。

長期要件が認められる場合には、障害厚生年金における拠出原則、すなわち保険料納付要件に加えて初診日加入要件が必要であるという考え方は、基本的には維持される。したがって、長期要件は、障害厚生年金に限り認めることが可能になる。

そうすると、現行法が前提とする障害厚生年金における拠出原則を維持する場合には、延長保護より長期保護の方が導入しやすいのではないか。

むすびにかえて（４）

- 障害年金の改革に向けた議論の必要性

いずれにせよ、障害年金が改革を必要とする課題として年金部会で取り上げられたことは、一歩前進である。これをきっかけに、障害年金のあり方への社会的な関心が集まることを期待したい。

The background of the slide features a large, semi-transparent seal of the University of Tsukuba. The seal is circular and contains the university's name in English, "THE UNIVERSITY OF TSUKUBA", around the perimeter. In the center, there are stylized Japanese characters "筑波大学" (Tsukuba University) and a crest with a central figure and surrounding foliage.

ご清聴ありがとうございました