

障害年金の制度改正に向けた中長期的課題

2023年6月26日 福島 豪（関西大学）

私は、障害年金の制度改正に向けた中長期的課題を提示したい。

1. 障害等級

（1）障害等級の趣旨

障害年金は社会保険の給付として制度設計されているので、社会保険給付の対価性から、障害年金には保険事故の定型性が要請される。したがって、障害年金は、等級制を採用していると考えられる。等級制は、障害等級に該当する程度の障害の状態にある者に対して、障害等級に応じた額の年金給付を支給する仕組みである。

（2）障害等級の制度設計

障害年金は、3級制を採用している。障害の程度が重度である場合には障害等級は1級、中程度である場合には2級、軽度である場合には3級である。1級と2級は障害基礎年金と障害厚生年金で共通であり、3級は障害厚生年金のみである。

1985年の基礎年金改革により、障害基礎年金は障害を有する20歳以上の国内居住者に支給される年金給付となったので、1級と2級は日常生活能力の制限という観点から制度設計されている。これに対して、3級の障害厚生年金は被用者にのみ支給される年金給付となったので、3級は労働能力の制限という観点から制度設計されている。

障害等級に該当する程度の障害の状態にあるかどうかを判断するための基準は、障害等級表で示されている。障害等級表は、身体の外部障害については、各級の障害の状態を客観的な機能障害に着目して個別的に定めている。その上で、それ以外の障害、つまり身体の内部障害および精神の障害については、各級の障害の状態を日常生活能力または労働能力の制限に着目して包括的に定めている。結果として、身体の内部障害または精神の障害を有する者が障害年金を受給することができるかどうかは、日常生活能力または労働能力の制限に該当するかどうかによって判断されている。

（3）稼得能力の制限との関係

障害年金は、長期にわたり所得を失うリスクに備えるという年金保険の枠内において支給されている。そうすると、障害年金は、被保険者が障害によって所得を稼ぐことができない場合に代替りの所得を保障するものである。しかし、障害年金の障害等級は、就労により所得を稼ぐ能力としての稼得能力の制限とどのような関係にあるのだろうか。確かに、3級は、労働が著しい制限を受けると、所得を稼ぐことが部分的に制限されるので、1級や2級

と比べて軽度の障害の状態であると説明することができる。しかし、1級と2級は、日常生活能力の制限という観点から制度設計されているので、稼得能力の制限とどのような関係にあるのかがはっきりしない。

現行制度の合理的な解釈として、日常生活に支障があることは、労働に支障があることより重度であるという理解が考えられる。すなわち、2級は、日常生活が著しい制限を受けると、所得を稼ぐことができないはずなので、中程度の障害の状態であると説明することができる。また、1級は、日常生活の用を弁ずることができず、介護費用を要するとともに、所得を稼ぐことができないはずなので、重度の障害の状態であると説明することができる。

2. 給付水準

(1) 給付水準の制度設計

このような障害等級の解釈は、給付水準の制度設計と整合性を有するように思われる。

すなわち、2級の障害年金の給付水準は、老齢年金と同額となっている。したがって、2級の障害は、所得を稼ぐことができないという意味で、老齢と共通する保険事故と考えられる。つまり、現行制度の前提には、障害は老齢の早期発生なので、障害年金は老齢年金の早期支給であるという考え方がある。

ただし、障害は老齢と異なり事前に備えることが難しい。したがって、加入期間の長短や保険料の納付状況にかかわらず、2級の障害基礎年金の給付水準は満額の老齢基礎年金と同額となっている。また、2級の障害厚生年金の給付水準は老齢厚生年金と同額の報酬比例の年金額となっているものの、300月のみなし加入期間が保障されている。

また、3級の障害厚生年金の給付水準は、2級の障害厚生年金と同額となっているものの、配偶者加算はない。3級には障害基礎年金がないので、3級の障害厚生年金は、障害によって失われた所得を部分的に保障するものである。ただし、被保険者が若くして障害を有すると、障害厚生年金の額が低くなるおそれがある。したがって、3級の障害厚生年金には最低保障額が設けられている。

(2) 1級加算の趣旨

他方で、1級の障害年金の給付水準は、2級の給付水準の1.25倍となっている。1級加算は、しばしば介護加算と説明されている。したがって、1級加算は、障害に伴う特別な費用を保障するものと考えられる。

しかし、障害に伴う特別な費用を保障することは、果たして障害年金の目的なのだろうか。というのも、障害者の介護費用は、障害者総合支援法における自立支援給付によって保障されているからである。最重度の障害によって在宅で常時介護を必要とする20歳以上の者に対する特別障害者手当も存在する中で、1級加算を維持すること、ひいては障害年金の障害等級を基本的に日常生活能力の制限という観点から制度設計することの合理性は、改め

て問われなければならない。

3. 就労所得との調整

就労所得との調整について、初診日において20歳未満であった者に対する20歳前障害基礎年金は、無拠出制の年金なので、所得に応じた支給制限が設けられている。これに対して、拠出制の障害年金は、就労所得と調整されない。就労所得との調整が行われるかどうかは、障害年金の枠内では、無拠出制の年金であるかどうかによって整理されている。

他方で、拠出制の老齢厚生年金には在職老齢年金の仕組みがあり、老齢厚生年金は就労所得と調整される。なぜなら、老齢厚生年金は、一定年齢への到達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ものであるところ、老齢厚生年金の受給権者が就労により所得を稼いでいる場合には、老齢厚生年金により所得を保障する必要がないからである。

そうすると、拠出制の障害年金が就労所得と調整されないのは、障害年金の保険事故が稼得能力の制限ではなく障害それ自体と捉えられているので、障害がある以上当然に受給できるはずの障害年金に所得制限を課すことはできないからだと説明することができる。その意味で、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にとどまらない役割を担っていることになる。

4. 目的から考える課題

障害年金は、一般的には、障害者の生活保障または所得保障を目的とすると説明されている。このことに異論は見られない。

しかし、障害年金の制度を子細に見ると、障害年金の目的は、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にとどまらず、障害に伴う特別な費用を保障することも含んでいる。このことは、障害年金の障害等級が基本的に日常生活能力の制限という観点から制度設計されていることと無関係ではない。結果として、障害年金の目的は、障害によって日常生活に支障がある場合に介護費用を保障することであると誤解されるおそれがある。

障害者の介護費用は、障害者総合支援法における自立支援給付によって保障されている。したがって、障害年金の目的を、障害によって所得を稼ぐことができない場合に一定の所得を保障することに明確化することが必要である。その上で、障害年金の保険事故を稼得能力の制限と捉えた上で、稼得能力の制限という観点から、障害年金の障害等級を見直すとともに、就労インセンティブに配慮しながら就労所得との調整を緩やかに行う必要がある。

障害等級の見直しの方向性については、さしあたり、障害要件を稼得能力の制限と定める選択肢が考えられる。しかし、稼得能力の制限度合いを具体的に、例えば働くことができる

労働時間に着目して定めることには、解釈および運用の難しさが伴うだろう。そうすると、障害認定の客観性を担保するためには、障害等級を稼得能力の制限という観点から見直す選択肢が考えられる。具体的には、現行の障害等級表を前提として、障害の種別によっては機能障害の程度を個別的に定めるとともに、機能障害の程度を定めることが難しい障害については、稼得能力の制程度合いを抽象的に、例えば稼得活動の著しい制限と定めて、個別事情を考慮する余地を認めることが考えられる。

その上で、今後の障害年金の方向性については、精神の障害を理由とする障害年金受給者が増えていることを踏まえると、稼得能力が永続的に制限されている場合に限らず、一時的に制限されている場合にも障害年金が支給される可能性を正面から認めるとともに、就労支援との連携を図ることが必要である。こうして、障害年金は、労働市場への参加を支援することが可能になる。

障害年金の保険事故が稼得能力の一時的な制限と捉えられると、稼得能力が回復する見込みがある場合には、障害年金を原則有期年金として支給する選択肢が生じる。そうすると、障害年金は、稼得活動からの永続的な離脱というより、稼得活動の一時的な中断に対して支給されることになろう。

私は、次期制度改正の先にある課題に言及した。障害年金が、今後の制度改正によって、その目的に照らして見直されることを期待したい。