

障害者に対する所得保障拡充の必要性

—障害年金制度の現状と課題—

横田 直喜

生活設計研究部 主任研究員

はじめに

現在検討が進められている「社会保障と税の一体改革」の柱の1つが年金制度改革である。その論点は下記のとおり、給付・負担の見直しによる格差是正と制度基盤の安定化、最低保障機能の強化、年金の一元化などである。見直しの焦点が、年金制度の基本をなす老齢年金に当てられることはもつともであるが、公的年金制度全体を見渡すと、特に障害年金においても給付対象や給付水準をはじめ見直しを検討すべき点は多いと考えられる。

本稿では、わが国の障害年金の受給状況を中心に、その現状と課題、改善に向けた視点等について検討したい。

【社会保障・税一体改革素案（2012年1月6日）における主な年金関連事項】

（年金関連事項のうち2012年度通常国会への法案提出を目標とされている項目を抜粋）

- 受給資格期間の短縮（無年金者発生の抑制の観点から25年から10年に短縮）
- 年金の減額（物価スライド特例分の解消）
- 低所得者への年金加算と高所得者の年金減額
- 障害基礎年金等への加算
- 短時間労働者に対する厚生年金の適用拡大
- 産休期間中の保険料負担免除
- 厚生年金と共済年金の一元化

I 障害者の現状

1. 障害者数

平成23年版「障害者白書」によると、身体障害者は366.3万人、知的障害者が54.7万人、精神障害者が323.3万人で、障害者数合計で744.3万人に上る。複数の障害を合わせ持つ者もいるため、単純な合計数にはならないが、国民の約6%が何らかの障害を抱えていることになる。

障害者の在宅・施設入所別の状況を見ると、92.6%が在宅者で、施設入所者は7.4%。障害別の施設入所率は、身体障害者が2.4%、精神障害者が10.3%であるのに対し、知的障害者は23.4%、すなわち4人に1人と高い。

図表1 障害者数・施設入所者数

<障害者数推計>

※カッコ内は総人口1,000人あたりの人数

	総数	在宅者	施設入所者	施設入所率
身体障害者	366.3万人 (29人)	357.6万人 (28人)	8.7万人 (1人)	2.4%
知的障害者	54.7万人 (4人)	41.9万人 (3人)	12.8万人 (1人)	23.4%
精神障害者	323.3万人 (25人)	290.0万人 (23人)	33.3万人 (3人)	10.3%
合計	744.3万人 (58人)	689.5万人 (54人)	54.8万人 (5人)	7.4%

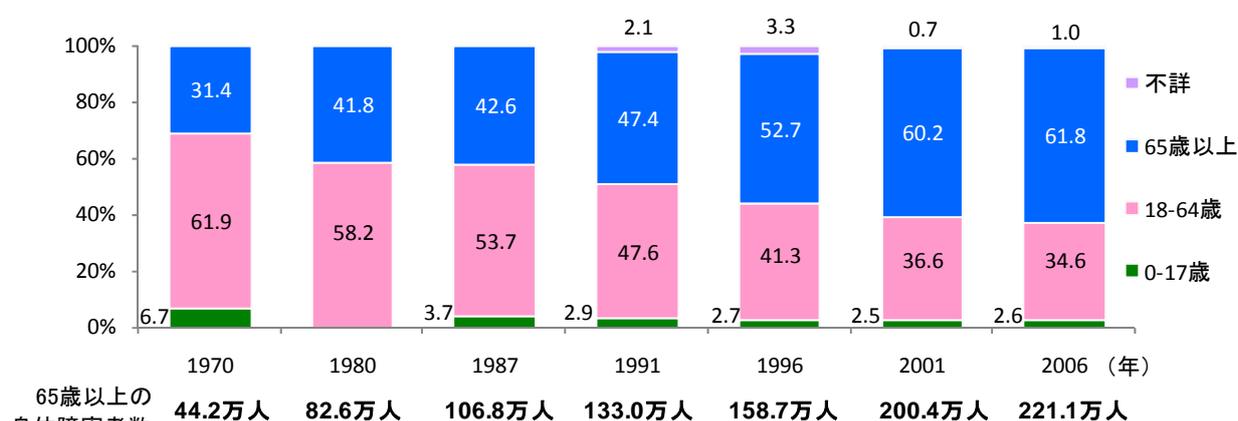
注：身体障害者は平成18年、知的障害者は平成17年、精神障害者は平成20年調査時点のデータ
出所：平成23年版障害者白書より

身体障害者の年齢階級別の分布をみると、65歳以上が、1970年には44.2万人（身体障害者に占める割合は31.4%）であったが、2006年には221.1万人（同61.8%）と36年間で人数では約5倍、身体障害者に占める割合では約2倍に増加している。人口1,000人あたりの身体障害者数は、65～69歳は58.3人、70歳以上は94.9人である。

身体障害発生時の年齢を2001年と2006年との比較で見ると、39歳未満での発生者数が106.5万人から93.7万人に減少した一方、40～64歳での発生者は125.4万人から136.6万人に増加（プラス11.2万人）している。65歳以上の発生者が67.5万人から86.9万人に増加（プラス19.4万人）していることから、身体障害者数の増加には高齢化の進展が大きく影響しており、今後もこの傾向は続くとみられている。

なお、精神障害者や知的障害者の65歳以上の割合は、それぞれ31.5%、3.7%であるが、身体障害者ほど高齢化の影響は見られない。

図表2 身体障害者の年齢階級別割合の推移（在宅）



(注)1980年は、0～17歳の調査を実施していないため、データなし。

出所：厚生労働省「身体障害児・者実態調査」

<人口1,000人あたりの身体障害者数（在宅）>

0-9歳	10-19歳	20-29歳	30-39歳	40-49歳	50-59歳	60-64歳	65-69歳	70歳以上
3.2人	4.4人	4.1人	6.1人	11.6人	24.4人	48.9人	58.3人	94.9人

出所：厚生労働省「身体障害児・者実態調査」（平成18年）

図表3 身体障害発生時の年齢階級別人数と割合

	39歳未満	40歳～64歳	65歳以上	合計(不明分を含む)
2006年	93.7万人(26.2%)	136.6万人(38.2%)	86.9万人(24.3%)	357.6万人(100%)
2001年	106.5万人(32.0%)	125.4万人(37.7%)	67.5万人(20.3%)	332.7万人(100%)

出所：厚生労働省「身体障害児・者実態調査」(平成18年・平成13年)等

2. 障害者の雇用状況

744.3万人の障害者のうち雇用されている人は44.8万人で、障害者の6.0%にとどまっている。中でも、精神障害者は0.9%と、身体障害者、知的障害者と比べ相当低い水準であり、精神障害者の就労の厳しさがうかがえる。もっとも、精神障害の場合、障害があることを伏せて働いているケースも多く、実態よりも調査データでは低く出ている可能性があると考えられている。

雇用事業所の規模別では、身体障害者はその11.9%が500人以上の事業所に雇用されているように、規模の大きい事業所に雇用される傾向が見られるのに対し、知的障害者では500人以上の事業所に雇用される割合は6.0%と、身体障害者より低い。

図表4 障害者の雇用状況と平均賃金・月収の状況

<雇用障害者数>

	障害者数	うち雇用者数	障害者数に対する雇用者数の割合
身体障害者	366.3万人	34.6万人	9.4%
知的障害者	54.7万人	7.3万人	13.3%
精神障害者	323.3万人	2.9万人	0.9%
合計	744.3万人	44.8万人	6.0%

<事業所規模別の障害者雇用状況>



出所：厚生労働省「障害者雇用実態調査」(平成20年)、毎月勤労統計調査月報

障害者の賃金水準はどうであろうか。事業所に雇用されている常用労働者全体の平均賃金月額27.0万円に対して、身体障害者は25.4万円とわずかに低いが、知的障害者、精神障害者では12~13万円と身体障害者の半額水準にとどまっている。

また、一般の事業所より賃金水準が低い福祉工場や授産施設での就労も含む就業収入の分布データでは、平均賃金が比較的高い傾向の身体障害者においても3割が月収11

万円未満であり、知的障害者では61.2%が月収3万円未満の低水準にとどまっている。知的障害者、精神障害者を中心とした障害者の賃金水準の向上は課題の1つといえる。

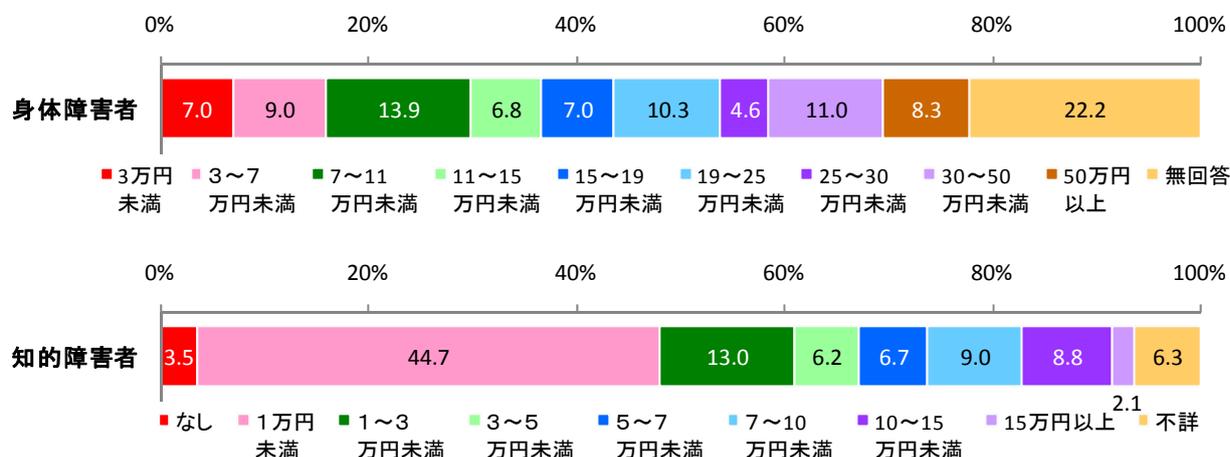
図表5 障害者の収入の状況

<賃金・工賃の平均月額>

	事業所の賃金	常用労働者を100とした水準	福祉工場の賃金	授産施設の工賃
常用労働者	27.0万円	100%	—	—
身体障害者	25.4万円	94%	19.0万円	1.9万円
知的障害者	11.8万円	44%	8.5万円	1.1万円
精神障害者	12.9万円	48%	2.6万円	1.1万円

出所：厚生労働省「障害者雇用実態調査」（平成20年）、毎月勤労統計調査月報、全国社会就労センター協議会「社会就労センター実態調査」

<就業収入（在宅の18歳以上の障害者）>



出所：厚生労働省「身体障害児・者実態調査」（平成18年）、「知的障害児（者）基礎調査」（平成17年）

II 障害年金の支給要件および支給状況

1. 障害年金の対象者・支給要件

障害年金を受給できるのは、国民年金法・厚生年金保険法施行令により定められた障害等級表による障害状態に該当した人で、障害基礎年金は障害等級1・2級、障害厚生年金は障害等級1～3級が対象となる。

図表6 障害状態の事例

1級	<ul style="list-style-type: none"> ● 常時介護が必要な状態 ● 身の回りのことはかろうじてできても、それ以上のことはできない ● 活動範囲は、病院内ではベッド周辺、家庭では就床室内
2級	<ul style="list-style-type: none"> ● 他人の介助は必ずしも必要ないが、日常生活に著しい制限を受ける ● 家庭内で軽食程度は作れるが、それ以上はできない
3級	<ul style="list-style-type: none"> ● 労働に著しい制限を受ける

障害年金の主な支給要件は次の3点である。

1つ目は、傷病の初診日に国民年金・厚生年金保険の被保険者であったこと。2つ目が「障害認定日」に所定の障害状態に該当すること。障害認定日は、原則、初診日から1年6カ月経過した日であり、その障害認定日に障害等級1級から3級（障害基礎年金では1級から2級）に該当する障害状態であることが要件となる。なお、初診日から1年6カ月経過前であっても、症状が固定し治療の効果が期待できない状態に至った場合には、その日が「障害認定日」とされる。該当する等級を確定させる認定手続きは、法令等で定められた「障害等級表」や「認定基準」、「認定要領」に基づき行われる。

3つ目の要件は、保険料納付要件。初診日の前々月までの被保険者期間のうち、保険料納付済期間と保険料免除期間を合算した期間が3分の2以上あること。ただし、初診日が2016年4月1日より前であつ65歳未満であれば、初診日の前々月までの1年間に保険料の未納期間がなければ要件を満たすとする特例がある。

なお、障害年金特有の取扱いとして「20歳前障害による障害基礎年金」がある。20歳前は国民年金の被保険者にならないが、20歳に達する前に障害状態になった場合には、所得要件など一定の条件はあるものの、基本的に20歳から障害基礎年金の支給が受けられる。これは、先天的に障害を持つ者も対象になる。

また、障害年金とは別に、20歳になるまでの所得支援として障害者に対する社会手当（障害児福祉手当、特別児童扶養手当）制度があるが、これについては後述する。

図表7 障害年金の支給要件

① 傷病の初診日に被保険者であったこと
② 障害認定日（原則、初診日から1年6カ月経過した日）に、障害基礎年金は障害等級1・2級に、障害厚生年金は障害等級1～3級に該当していること
③ 保険料納付要件 本則：初診日の前日時点で、初診日が含まれる月の前々月までの被保険者期間のうち、保険料納付済期間と保険料免除期間を合算した期間が3分の2以上あること 特例：初診日が2016年4月1日より前で、かつ65歳未満であれば、初診日が含まれる月の前々月までの1年間に保険料未納期間がないこと

2. 障害年金の受給者数

2009年度末時点での障害基礎年金の受給者は168万人。うち20歳前障害による受給者が94万人と過半数を占めている。また、障害基礎年金のみの受給者が147万人と障害基礎年金受給者の9割弱を占めている。

一方、障害厚生年金の受給者は37万人と基礎年金受給者に比べると少なく、うち21万人が基礎年金同時受給者である。

障害基礎年金または障害厚生年金いずれかの受給者は183万人である。これは744.3万人の障害者全体の25%にとどまり、かなり少ないといった印象を受けるが、その要因については後述する。

図表 8 障害年金の受給者数

	受給者数	割合	1 級	2 級	3 級
障害基礎年金	168 万人	91%	73 万人	94 万人	—
うち障害基礎のみ	(147 万人)	(80%)	(68 万人)	(79 万人)	—
うち 20 歳前障害	(94 万人)	(51%)	(49 万人)	(45 万人)	—
障害厚生年金	37 万人	20%	6 万人	17 万人	13 万人
うち障害基礎同時受給	(21 万人)	(11%)	(5 万人)	(15 万人)	—
合計 (障害基礎・障害厚生年金のいずれかを受給)	183 万人	100%	74 万人	96 万人	13 万人

出所：厚生労働省「厚生年金保険・国民年金事業年報（平成 21 年）」より作成

3. 障害年金の年金額水準

障害基礎年金の給付額は 2 級で月額 65,741 円（年間約 79 万円）、1 級はその 1.25 倍の月額 82,176 円（年間約 99 万円）であり、2 級の年金額は老齢基礎年金と同額に設定されている。また、18 歳年度末までの子ども、つまり高校生の学齢までの子どもがいる場合には「子の加算」が支給される。

障害厚生年金は、障害等級 1 級から 3 級の場合で、年金額は平均標準報酬と被保険者期間等により計算されるが、老齢厚生年金と異なり（遺族厚生年金と同様に）被保険者期間の月数が 300（25 年）未満の場合には 300 として計算される。年金額は、基礎年金と同様に 1 級は 2 級の 1.25 倍。3 級は 2 級と同じ算式であるが、65 歳未満の配偶者がいる場合等に支給される「配偶者加給年金」（月額 18,916 円、年額約 22 万円）は支給されない。

図表 9 障害年金支給額のモデルケース（2011 年度の年金額：月額）

1 級	2 級	3 級
配偶者加給年金 18,916円	配偶者加給年金 18,916円	
障害厚生年金 ◆平均標準報酬と被保険者期間等により計算（被保険者期間の月数が300に満たない時は300とする） ◆2級の1.25倍	障害厚生年金 ◆平均標準報酬と被保険者期間等により計算（被保険者期間の月数が300に満たない時は300とする）	障害厚生年金 ◆平均標準報酬と被保険者期間等により計算（被保険者期間の月数が300に満たない時は300とする） ◆2級と同額 ◆最低保障あり 49,308円
子の加算 第1・2子 18,916円 第3子 6,300円	子の加算 第1・2子 18,916円 第3子 6,300円	
障害基礎年金 82,176円 ◆2級の1.25倍	障害基礎年金 65,741円	(障害基礎年金では、3級はなし)

実際の受給額の平均データでは、障害基礎年金は、1 級で約 8.3 万円、2 級で約 6.7 万円。また、基礎年金額込みの障害厚生年金は、1 級で約 15.7 万円、2 級で約 12.0 万円、3 級で約 6.0 万円となっている。

図表10 障害年金の平均年金月額（2009年度末）

障害基礎年金	74,060円	障害基礎年金（1級）	82,910円
		障害基礎年金（2級）	67,182円
障害厚生年金 （基礎年金額込み）	105,733円	障害厚生年金（1級）基礎年金額込み	157,100円
		障害厚生年金（2級）基礎年金額込み	119,794円
		障害厚生年金（3級）	59,669円

注：年金月額は、子の加算、配偶者加給年金を含む。また、旧法による支給分を含む平均金額。

出所：厚生労働省「厚生年金保険・国民年金事業年報（平成21年度）」より作成

Ⅲ 障害者に対する障害年金以外の所得支援等について

年金制度以外での障害者に対する所得支援等の一翼を担うものとして、「特別児童扶養手当等に関する法律」を根拠とする社会手当の給付や税制面での優遇措置が取られているので、その概要を確認しておきたい。

1. 障害者に対する社会手当、給付金

①特別児童扶養手当

特別児童扶養手当は、20歳未満で精神または身体に障害を有する児童を家庭で看護、養育している父母等に支給されるもので、障害の程度は、障害年金の障害等級1・2級と同様の取扱いで、支給額は月額でそれぞれ約5.0万円、約3.3万円。施設入所の場合や本人・父母等の所得が一定以上の場合には支給されない。

②障害児福祉手当

20歳未満で「重度の障害」を有し、常時介護を必要とする在宅の障害児が対象で、支給額は月額で約1.4万円。施設入所の場合や本人・父母等の所得が一定以上の場合には支給されない。

③特別障害者手当

20歳以上で「著しく重度の障害」を有し、常時介護を必要とする在宅の障害者が対象で、支給額は月額で約2.6万円。身体障害者養護施設などに入所している場合や病院に継続して3カ月以上入院している場合、また、本人・配偶者・父母等の所得が一定以上の場合には支給されない。身体障害者手帳1級・2級程度の障害を複数重複して持っている場合や最重度の知的障害や精神障害がある場合など、著しく重度の障害がある人だけを対象としている。そのため、2007年度の受給者数は10.9万人と障害年金受給者の1割未満にとどまっている。

なお、特別児童扶養手当と障害児福祉手当は併給されるケースがあり、特別障害者手当と障害年金も併給されるケースがある。

④特別障害給付金

1991年以前の学生や1986年以前の第2号被保険者の配偶者は、国民年金への加入が任意であったため、任意加入していなかった間に障害状態になった場合には障害基礎年金が支給されないという問題があった。そのため、福祉的措置として2005年4月から特別障害給付金制度が創設され、1級で月額約5万円、2級で約4万円が支給されることとなった。受給者は、2011年8月末で9,109人（学生4,827人、配偶者4,282人）となっている。なお、本給付金は、国民年金法ではなく「特定障害者に対する特別障害給付金の支給に関する法律」を根拠としている。

図表11 障害者に対する年金以外の手当、給付金

手 当	支給対象等		支給額（月額）
特別児童扶養手当	20歳未満	精神または身体に障害を有する児童を家庭で看護・養育している父母等。障害の程度は、障害年金の障害等級1・2級と同様（注1）	50,550円（1級）
			33,670円（2級）
障害児福祉手当	20歳未満	精神または身体に「 <u>重度の障害</u> 」を有するために日常生活において常時特別の介護を必要とする在宅の20歳未満の人（注1）	14,330円
特別障害者手当	20歳以上	精神または身体に「 <u>重度の障害</u> 」を有するために日常生活において常時特別の介護を必要とする在宅の20歳以上の人（注2）	26,340円
特別障害給付金			任意加入していなかった学生や第2号被保険者の配偶者が障害等級1・2級相当の障害状態になった場合
			49,650円（1級）
			39,720円（2級）

注1：施設入所の場合等には支給されない。所定の所得制限あり。

注2：身体障害者養護施設等に入所している場合や病院・診療所に継続して3カ月以上入院している場合には支給されない。所定の所得制限あり。

2. 障害者に対する税制面での主な優遇措置

まず、所得税、住民税での所得控除として「障害者控除」がある。一般障害者の場合、所得税で27万円、住民税で26万円が控除され、さらに障害者手帳の1級・2級、精神障害者福祉健康手帳の1級、重度の知的障害者などが相当する特別障害者の場合には、控除額が所得税では40万円、住民税では30万円に増額される。

相続税には税額控除の取扱いがあり、85歳からその障害者が相続した時の年齢を引いた年数に一般障害者は6万円、特別障害者は12万円を掛けて計算した金額が税額控除される。例えば、一般障害者が30歳の時に相続した場合には、55年×6万円で計算される330万円が、相続税から税額控除できる計算となる。なお、今後策定された「社会保障・税の一体改革素案」には、算式中の6万円を10万円（一般障害者）、12万円を20万円（特別障害者）にそれぞれ引き上げる案が盛り込まれた。

また、身体障害者用の物品については、消費税が非課税の取扱いとされるほか、特別障害者に対する贈与には6,000万円の非課税枠があるなど、税制面でもさまざまな手当がなされている。

図表12 障害者に対する税制面の主な優遇措置

障害者控除	所得税	27万円（特別障害者は40万円）
	住民税	26万円（特別障害者は30万円）
	相続税 （税額控除）	一般障害者 6万円×（85歳－相続した時の年齢） 特別障害者 12万円×（85歳－相続した時の年齢）
特別障害者に対する贈与税 の非課税	特別障害者を受益者とする特別障害者扶養信託契約に係る信託受益権のうち6,000万円までの部分については、贈与税を課さない	
身体障害者用物品の非課税 （消費税）	義肢、盲人安全杖、特殊寝台、改造自動車等、身体障害者の使用に供するための特殊な性状、構造又は機能を有する一定の身体障害者用物品の譲渡、貸付け等は非課税	

3. 障害年金に関する最近の主な制度改正

まず、2006年4月から障害基礎年金と老齢厚生年金の併給が可能となった点が挙げられる。公的年金では原則として、同一人が2つ以上の年金を受給できる場合は、受給権者の選択により1つの年金のみを支給する「一人一年金」の原則がある。そのため、2006年3月以前は、障害基礎年金と障害厚生年金の併給は可能であっても、障害基礎年金と老齢厚生年金の併給はできなかった。しかし、この方式は、“障害があっても長期間働いて少しでも多くの老齢年金をもらおう”といったインセンティブが効かないという課題を内包していたため、障害基礎年金と老齢厚生年金の併給も選択可能になった。

また、保険料納付要件の特例措置が延長された。改正前は、初診日が2006年4月1日より前の場合、直近1年間に未納がなければ受給資格を満たすとされていたが、これが10年間延長され、「初診日が2016年4月1日より前の場合」に変更された。

2011年4月の「配偶者加給年金」や「子の加算」の対象範囲の拡大も大きな改善事項といえる。従来は、被保険者が障害年金の受給権を取得した時に生計を維持している配偶者や子がいる場合のみが対象であったため、障害年金を既に受給している人が婚姻し、その後、子どもが生まれた場合には「配偶者の加給年金」や「子の加算」は支給されないという問題があった。これを解消するために、受給権取得後に婚姻した配偶者や生まれた子どもについても対象とされた。

さらに、2012年1月から、20歳前障害による障害基礎年金の請求について、初診日が確認できる書類が添付できない場合の弾力的運用（注1）が開始されたことも評価できる。明らかに20歳以前に発病し、医療機関で診療を受けていたことを複数の第三者（民生委員、病院長、施設長、事業主、隣人等。ただし、請求者・生計維持認定対象者・生計同一認定対象者の三親等内の親族は含まない）が証明したものを添付できるときは、初診日を明らかにする書類として取扱うというものである。

（注1）厚生労働省年金局事業管理課長通知による

図表13 障害年金に関する最近の主な改正事項

● 障害基礎年金と老齢厚生年金が併給可能に	2006年 4月
● 障害基礎年金の保険料納付要件特例措置の延長(10年)	2006年 4月
● 配偶者や子がいる場合の加算対象範囲の拡大	2011年 4月
● 20歳前障害の年金請求時の初診日証明が添付できない場合の弾力的運用	2012年 1月

IV 障害年金における課題

1. 低い受給率

厚生労働省が実施したサンプル調査では、身体障害者の3割以上が障害年金の未受給者となっている。知的障害者の場合、障害年金に手当を加えてもまだ25%が未受給であり、精神障害者に至っては年金・手当の受給率が39%にとどまっている。特に精神障害の場合は20歳前後の発症が多く、生活の混乱から保険料の未納・滞納が生じやすいことや、本来保険料拠出要件が問われない20歳前の発症であっても、偏見などから早期に診察を受けず初診日が20歳以降になってしまうケース、さらには、初診日から5年、10年など長期間経ってからの請求が多いために添付書類上の不利益が生じやすいなど、身体障害者、知的障害者よりも未受給につながりやすい要因を抱えている。

図表14 障害年金等の受給率および未受給の理由(20歳以上)

	受給率	未受給の理由等
身体障害者	67.7% (58.8%)	未受給者の33.0% ⇒ 障害の程度が年金の対象に非該当
		未受給者の13.3% ⇒ 65歳になってから障害者になった
		未受給者の4.3% ⇒ 保険料未納・未加入
		未受給者の1.3% ⇒ 当時、学生・専業主婦で任意加入していなかった
		未受給者の5.9% ⇒ 高所得や他の年金を受給しているため支給停止
知的障害者	74.9%	未受給者の59.7% ⇒ 障害の程度が軽いため
		未受給者の19.3% ⇒ 制度を知らないため
		未受給者の3.4% ⇒ 収入が多いため
精神障害者	39.0% (25.7%)	無年金・無手当が6割以上と他の障害者より多い

注：身体障害者は、老齢・遺族年金等を含む年金の受給率。カッコ内は、障害年金のみの受給率。

知的障害者および精神障害者は、年金・手当の受給率。カッコ内は、障害年金のみの受給率。

出所：厚生労働省「平成18年身体障害児・者実態調査」、厚生労働省「平成17年度知的障害児(者)基礎調査」、厚生労働省「平成15年精神障害者社会復帰サービスニーズ等調査」

2. 障害年金の未受給が多い要因

障害年金の未受給が多い理由はさまざまであり、ここで整理しておきたい。

(1) 疾病に起因するものは支給対象にならないとの誤解

障害年金制度での“障害者”には、手足・五感が不自由なケースだけでなく、病気を原因として「日常生活や労働が制限される」ケースなども含まれる。例えば、慢性腎不全、肝硬変、ガン、気管支喘息、関節リウマチ、うつ病等でも支給されるケースがある。

(2) 初診日の問題や障害が長期間継続することが前提であること

初診日から相当の期間を経過して申請する場合、初診日を証明する書類が整わないケースが多いことも指摘されているが、この点は、前述のとおり一部弾力的運用が開始されたところである。また、初診日から1年6カ月後の障害認定日の障害状態で判定されるように、長期間継続する障害が対象となるため、受給対象に該当しないケースも多いと考えられる。

(3) 保険料納付要件を満たせずに無年金となるケース

保険料納付要件を満たせない主なケースとして、①国民年金の強制加入中に初診日があるが保険料を未納付（申請免除の手続きもれや、一部免除で残りの分を納付していなかったケース等を含む）、②一部滞納期間があるために3分の2以上要件または直近1年間の納付要件を満たせない、③学生の特例納付期間であるものの特例納付の手続きをせず保険料も未納付、などが挙げられる。

(4) 認定基準が分かりにくい

障害年金には、「障害認定」手続きが必要であるため、老齢年金、遺族年金と比べ、支給対象に該当するかどうか分かりにくいという特性がある。法令等で定められた「障害等級表」や「認定基準」、「認定要領」はあるものの、個別のケースでどの程度の障害であれば受給できるかの予想が難しいケースも多い。

図表15 障害等級表（1級の場合）

障害の状態	
1	矯正視力によって測定した両眼の視力の和が0.04以下のもの
2	両耳の聴力レベルが100デシベル以上のもの
3	両上肢の機能に著しい障害を有するもの
4	両上肢のすべての指を欠くもの
5	両上肢のすべての指の機能に著しい障害を有するもの
6	両下肢の機能に著しい障害を有するもの
7	両下肢を足関節以上で欠くもの
8	体幹の機能に座っていることのできない程度又は立ち上がることができない程度の障害を有するもの
9	前各号に掲げるもののほか、身体の機能の障害又は長期にわたる安静を必要とする症状が全各号と同程度以上と認められる状態であって、日常生活の用を弁ずることを不能ならしめる程度のもの
10	精神の障害であって、前各号と同程度以上と認められる程度のもの
11	身体の機能の障害若しくは症状又は精神の障害が重複する場合であって、その状態が前各号と同程度以上と認められる程度のもの

出所：国民年金法施行令別表

また、現行の障害等級表や認定基準は、主に「体の機能の状態」に着目した基準であり、労働能力については十分に加味されているとは言い難い。障害等級表においても、3級障害の場合には、「労働に著しい制限を受ける」旨が明記されているが、1級・2級の障害等級表には労働に関する内容が明記されていない。従って、障害により労働が制限され、十分な所得が得られない、あるいは、所得がない人でも年金が受給できないケースにつながっている点も指摘されている。

欧米における障害年金制度の障害認定プロセスは、日本よりも労働能力を重視した基準であるといわれる。わが国においても、日常生活能力だけでなく労働能力も十分に加味した総合的な認定基準への見直しが望まれる。

現在、厚生労働省に設置された専門家会合で認定基準の見直しに向けた検討、改正が進められている。平成23年9月1日施行にて「精神の障害」に関する認定基準が改正されたが、主な改正点としては、従来の身体障害、精神障害、知的障害の区分では分類しにくかった「発達障害」の認定基準が新設されたこと、また、知的障害に関する事例の内容がより明確化されたことが挙げられる。知的障害における認定方針も、「知的障害の認定にあたっては、“知能指数のみに着眼することなく”、日常生活のさまざまな場面における援助の必要性を勘案して総合的に判断する。」というように、これまで、知能指数での判断に偏重しがちであった点を改めるべく対応された。

さらに、現在、「関節の機能等」に関する認定基準の見直しも着手されており、2011年12月の専門家会合では、上肢・下肢の障害における判定方法や、肢体の障害における障害の区分けに関する明確化等が検討されている。2012年中に改正されるとみられるが、前述のとおり労働能力も十分加味した認定基準となることを期待したい。

図表16 知的障害の障害等級に相当する一部事例の改正（2011年9月1日改正）

障害の程度	2011年8月以前	2011年9月改正後
	障害の状態	障害の状態
1級	知的障害があり、日常生活への適応が困難で、常時介護を必要とするもの	知的障害があり、食事や身の回りのことを行うのに全面的な援助が必要であって、かつ、会話による意思疎通が不可能か著しく困難であるため、日常生活が困難で常時援助を必要とするもの
2級	知的障害があり、日常生活における身の回りの処理にも援助が必要なもの	知的障害があり、食事や身の回りのことなどの基本的な行為を行うのに援助が必要であって、かつ、会話による意思疎通が簡単なものに限られるため、日常生活にあたって援助が必要なもの
3級	知的障害があり、労働が著しい制限を受けるもの	知的障害があり、労働が著しい制限を受けるもの

出所：厚生労働省 国民年金・厚生年金保険障害認定基準

（5）医師の対応

障害年金の場合、医師の勧めで請求するケースも多いとみられるが、すべての医師が障害年金に精通しているわけではない。本来なら支給に該当するとみられる状態にもかかわらず、「診断書の記載内容が請求には不十分だった」というケースも少なくないものと推察される。

（6）市町村・年金事務所等における対応

「診断書の用紙をなかなか発行してくれない」、「市町村と年金事務所とで言うことが違う」などのケースもあるといわれる。また、基礎年金と厚生年金間あるいは都道府県間で、認定・等級が異なるケースがある点も指摘されているが、これは、第2号被保険者については全国分を一括審査するが、第1号・第3号被保険者は都道府県ごとに審査する体制となっていることも一因と考えられる。

(7) 障害状態が実際より軽いと判断されたケース、障害状態が重くなったが請求もれのケース

本来ならば受給できるレベルの障害状態でも、申請もれや診断書の内容によって未受給となっているケースも多い。具体的には、①診断書の書き方に問題があり、障害の状態が実際より軽いと判断された、②障害の状態が重くなったが請求手続きをしなかった、③支給停止された年金に関し、障害の状態が重くなったが請求手続きをしなかった、④老齢年金の支給繰上げ請求した後に障害状態になった、などのケースがある。

上記(5)～(7)の課題をふまえると、認定手続きに関する実務局面においても、より客観性、透明性、公平性が担保されるよう改善が図られることが望まれる。

なお、「チェックシートの活用により、障害年金の相談の効率化や説明誤り・説明もれ防止に成果を上げている」岐阜南年金事務所の事例が『週刊社会保障』で紹介されている(注2)。こうした利用者本位の実務運営が全国レベルで展開されることを期待したい。

(注2) 「週刊社会保障」No.2658号(平成23年12月19日発行)P32 岐阜南年金事務所の取組み

3. 受給格差

年金の受給格差という点も課題として挙げられる。

わが国では「体の機能の状態」を重視した認定基準であるため、実質的な就労が可能でも障害年金が支給されるケースがある。そのために、勤労収入が一定程度ある障害者で報酬比例部分も含めた年金を受給できているケースがある一方、受給要件が満たせないために、勤労収入がないにも関わらず障害年金も未受給というケースも少なくない。また、障害基礎年金受給者の過半数が拠出要件を問われない「20歳前障害による障害年金の受給者」である一方、拠出要件を満たせずに無年金となっている障害者が10万人以上いるともいわれている。

被用者と自営業者との格差も課題であるといえる。老齢年金の場合には、60歳や65歳を過ぎても働くことが可能な自営業者と、定年などで稼得年齢に制限がある被用者とは、受給年金額に差があっても理屈は立つといえるが、障害の場合は、自営業者も被用者も「働けない状態」になった窮状に大差はないと考えられる。被用者には、障害基礎年金に加え障害厚生年金があり(障害厚生年金特有の3級障害厚生年金や障害手当金もある)、さらに、労災の場合には、障害年金に加えて労災の「障害補償年金」などの給付も受けられる手厚い保障となっているが(注3)、自営業者は障害基礎年金のみの受給である。

将来的には、自営業者と被用者との給付格差の縮小・是正を図る観点での検討も必要と考えられる。

(注3) 同一の支給事由で障害年金と労災の障害補償年金が併給される場合、障害補償年金は一部減額されるものの、本来の額の73%ないしは83%が支給される。

4. 自立した生活をするために十分な年金額水準か

(1) 障害年金受給者の大半を占める障害基礎年金の年金額の低さ

最も大きな課題は、障害年金だけでは支給金額が必ずしも十分な水準ではない点である。障害を持つ人は就労機会に恵まれていない。ハローワーク等の紹介機関においても実際に就労につながるケースは一部とみられる。障害年金受給者のうち障害基礎年金のみの受給者が8割を占める現状において、障害基礎年金は障害者にとって重要な収入であるが、2級障害では月額67,182円であり、それだけで生活できる十分な水準とはいえないであろう。年金以外の就労所得がない場合には、家族による経済的支援が必要であったり、貯蓄等を取り崩したり、また、それも困難な場合には、生活保護制度に頼らざるを得ないケースもある。

折しも、社会保障・税の一体改革素案に「障害者等の所得保障の観点から障害・遺族年金についても一定の加算を行う」点が盛り込まれた。その中身については今後検討が進められることになるので、注視していきたい。

(2) 老齢年金と障害年金の年金額が同一水準である是非

前述のとおり障害基礎年金(2級の場合)は、老齢基礎年金と同額に設定されている。健全者と比べて障害者は、治療・介助等に要する出費がかさむケースが大半と考えられるが、現在の年金制度では、その点が十分考慮されているとはいえないであろう。老齢年金の受給者の多くは、老後を迎えるまでの就労収入や退職金等のストックがあることが想定されるため、老齢年金の金額をそのまま障害者に対する年金額とすること自体にやや無理があるといえる。障害者が地域社会で自立して生活していくために足りる年金水準を確保するという視点から年金額の再検討が必要と考えられる。

なお、前述のとおり障害年金とは別に20歳以上の者に支給される「特別障害者手当」(月26,340円)制度があるが、受給できるハードルは相当高い。

また、生活保護制度において「障害者加算」がある点にも触れておきたい。生活保護制度では、最低生活費として月6.4~8.3万円が支給されるほか、障害者の場合には、障害状態に応じて1.7~2.6万円の障害者加算が支給される。障害者に生ずる特別の出費(治療・介助費用等)も含めて最低限度の生活を保障するという主旨であろう。生活保護制度との対比で考えると、老齢基礎年金と障害基礎年金の年金額のバランスについて検討する余地があるといえよう。

図表17 生活扶助の金額(独身35歳のケース:東京23区)

身体障害者障害程度等級表の 1・2級に該当する者等	障害状態にない者
約11.0万円	約8.3万円

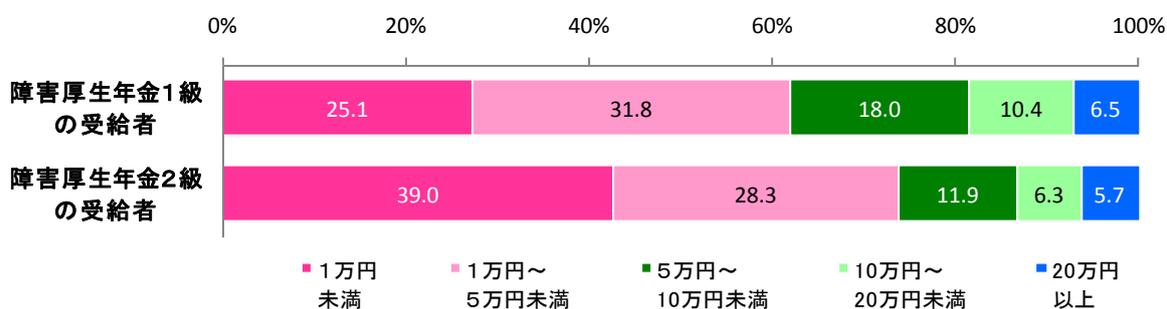
注:住宅扶助、介護扶助等を含まない金額。このほか、必要に応じて住宅扶助、介護扶助、医療扶助等が支給される。

出所:厚生労働省の「生活保護制度における生活扶助基準額の算出方法」に基づき作成

(3) 治療・介護・介助への出費の度合いも勘案される給付体系に

図表 18 に示したように、同一等級の障害年金受給者の中でも 1 カ月あたりの治療・介護・介助費用の額には、かなりのばらつきが見られる。現在、障害年金額は同一等級の場合には同額であるが、将来的には、治療・介助等の費用負担の度合いも考慮した所得保障の考え方も重要と考えられる。この場合に、障害年金自体での支給金額の細分化は、制度運営の煩雑化も想定されることから、年金制度とは別枠での手当新設や、現行の「特別障害者手当」の支給基準の緩和等も含めたスキームの見直しも一法と考えられる。

図表 18 1 カ月あたりの治療・介護・介助費用



出所：厚生労働省「年金制度基礎調査（障害年金受給者実態調査）平成 21 年」より

V まとめ

現在、年金制度以外でも障害者に係る関連法令の改正や検討が精力的に進められている。

2011 年 8 月には「障害者基本法」が改正され、①障害や差別の定義、基本的施策に関する規定の見直し、②障害者に政治参加を促すための投票所のバリアフリー化、③消費者としての利益擁護のための適正な方法による情報提供、④障害者の性別、年齢、障害の状態、生活の実態に応じた防災・防犯に関する必要な施策等が新たに盛り込まれた。

また、障害者に対する福祉サービスについて規定している「障害者自立支援法（2005 年 10 月制定）」を見直すことにより制定が検討されているものとして「障害者総合福祉法（仮称）」がある。これは、「制度の谷間のない支援の提供、個々のニーズに基づいた地域生活支援体系の整備等を内容とする制度の構築」を目的としており、2012 年の法案提出、2013 年 8 月施行をめざして内閣府「障がい者制度改革推進会議」等を中心に検討が進められている。検討の骨子は、①障害に伴う支援の原則無償化（現行の障害者自立支援法では、原則 1 割の利用者負担）、②就労支援の再編、③障害者福祉予算の OECD 諸国並みの水準への引き上げ、④社会的入院・入所の早期解消のための「地域移行」の促進、などである。ぜひ、「障害者基本法」の目的に掲げられている「障害者の自立及び社会参加の支援等のための施策を総合的かつ計画的に推進」の主旨に則り、障

害者が健常者と同等の生活水準を維持できる所得支援や社会参加のいっそうの前進に向けた具体的な施策が実現されることが望まれる。

本稿で障害年金に関する課題について見てきたが、すべての障害者が地域社会で自立した生活ができ、スムーズな社会参加を果たすための最大の前提は「所得が保障されている」ことと考える。障害者にとっての収入の柱である障害年金制度は、“分かりやすい” “受給しやすい” “安心して生活ができる” が真に求められる姿であろう。

現在、社会保障・税の一体改革、障害者総合福祉法（仮称）の制定、障害の認定基準の見直しなどさまざまな検討が進められている中で、障害年金の支給要件、支給対象、認定基準、年金水準の見直しなど、包括的かつ抜本的な検討、議論が前進することを期待したい。

【参考文献】

- ・内閣府『障害者白書 平成 23 年度版』
- ・厚生労働省『厚生労働白書 平成 23 年度版』
- ・百瀬 優（2010 年）『障害年金の制度設計』
- ・河野 正輝（2009 年）『障がいと共に暮らす』
- ・株式会社法研『週刊社会保障』No.2658 号（平成 23 年 12 月 19 日発行）