

〈論 文〉

公的年金の原則と課題 (2)

——皆年金の実現をめざして——

田 中 明 彦

目次

はじめに

- I 公的年金とは何か
- II 公的年金制度の特徴－公的年金の性格、私的年金（私保険）との比較を踏まえて
 - 1 生存権保障＝最低生活保障としての性格
 - 2 私的年金（私保険）との相違（以上、41号）
- III 国民皆年金の意義
 - 1 国民年金法制定と国民皆年金政策
 - 2 国民皆年金実現のための措置
- IV 公的年金による最低生活保障の意義－公的扶助方式でない所得保障の重要性
 - 1 国民年金給付の法的性格－最低生活（生存権）保障
 - 2 厚生年金および共済年金－従前の生活維持の保障（以上、本号）
 - 3 生活保護に優先する公的年金の最低生活保障としての性格
- V 公的年金の課題－文字どおりの皆年金の実現をめざして
 - 1 適用・受給権の確保について
 - 2 給付水準について
 - 3 年金の管理・運営問題について
 - 4 年金の財政方式について

おわりに

III 国民皆年金の意義

本章では、国民皆年金の意義について論じることとする。

I 国民年金法制定と国民皆年金の趣旨

(1) 国民年金法制定の背景

まず、国民年金法制定と国民皆年金の趣旨について検討する。

第2次世界大戦後の人口の高齢化および家族制

度の崩壊に起因する高齢期の生活不安に対する「全国民を包含する強力な老後保障」⁽¹⁾を求める国民世論が高まり、1956年頃から地方自治体独自で敬老年金、手当金などを支給する動きが全国的に広がりを見せしていた。

他方で、公的年金制度の適用者は1955年度において全就業人口の約29%をカバーしていたに過ぎず、老齢年金受給者も60歳以上の人口の10%にも達しない程度で、大部分の国民が「年金制度の外に放置されている状況」⁽²⁾にあった。また、「昭和三十年代に入って、国民すべてに等しく社会保険の適用を図るべきであるという声が高まり」⁽³⁾、1958年の国民健康保険法の改正により、国民皆保険が実現した。このような状況の中、「国民皆年金」の名のもと、1959年4月9日、国民年金法が、膨大の保険料の徴収とその積立金で財政投融资の原資を増やし、高度経済成長政策に寄与するという政策的な意図をもちつつ、制定されたのである⁽⁴⁾。

(2) 国民皆年金の趣旨

こうして制定された国民年金法は、「あまねく年金の利益を及ぼしていくといういわゆる国民皆年金を実現しようという趣旨」⁽⁵⁾から、農林漁業従事者、自営業者等それまで既存の被用者年金制度から取り残された人々を対象として拠出制の年金を設け、また、すでに高齢・障害・母子状態にある人々の生活問題＝立法当時の「現在の問題」を解決するために⁽⁶⁾、経過的な無拠出制の福祉年金と、拠出制年金によっても救済されない低所得者・無業者等の人々に対して補完的な無拠出制の福祉年金を併設して、公的年金制度の早期成熟を図ったのである。

国民皆年金は、「単に全国民をいずれかの年金制度に加入させるというにとどまらず、すべての国民に年金による保障を与える」⁽⁷⁾というのが、その趣旨である。国民年金法にもとづく国民年金制度は、国民皆年金の中核として位置づけられるものである。「拠出制国民年金制度と、福祉年金制度によるその補完と、各年金制度間の通算措置とが、三本柱として国民皆年金政策実現のかなめとなるに至った」⁽⁸⁾のである。

以上のように、国民皆年金が国民年金制度の根本的理念である。国民皆年金の理念および憲法 25 条の生存権から 2 つの公的年金の原則が派生する。①老齢・障害・遺族という要保障事故が生じたすべての人を対象とする包括制の原則、②保障水準は少なくとも健康で文化的な最低限度の生活水準でなければならないという最低生活保障の原則である。

(3) 被保険者の範囲－無業者も被保険者とした

国民年金法は、国民皆年金の観点から、低所得者、自営業者の配偶者で稼得活動に従事していない者等の無業者も被保険者とした。その理由として、「一般に拠出能力の低いといわれる人々こそ、たとえ額は多くなかろうとも、年金を最も必要とする人々であるから、このような人々をはじめから除外したのでは、この制度の目的とするところが達せられない結果となる」⁽⁹⁾ことがあげられている。このことについて、国民年金法の立案者である小山進次郎は、国会審議において「かえって所得がないとされておるような人、あるいは家庭の主婦を含めまして、そういう人々こそ年金制度で抱きかかえていかなければならないものじゃないかということで、実は従来の保険理論とでも申しますか、おそらく理論というほどのものでもないと思いますが、やや鉄則に近い考え方としておったものを完全に踏み切りまして、まず全部の人を被保険者にする、こういうふうにしたわけでございます」⁽¹⁰⁾と答弁をしているところである。

国民年金法は 20 歳以上 60 歳未満の者を被保険者としている（7 条）。このように被保険者を一律に年齢で区切った理由については、次のように説明されている。

「年金制度においては、労働能力を減損した場

合に保障が行われ、また被保険者は、これに備えるため保険料を拠出すべき義務を負っているものであり、したがって、被保険者たるべき者は、労働能力を持つ者、すなわち、一定の所得をあげうる者であることが必要とされる。この点については、被用者年金制度では、雇用という客観的事実によってそれを明らかにすることができるが、農林漁業従事者、自営業者等を対象とし、雇用関係を前提としない国民年金制度においては、一般に就労していると考えられる年齢により一律に区分することとされている」⁽¹¹⁾として、雇用関係を前提としないことから年齢で区分することとされたのである。

被保険者の範囲を 20 歳以上 60 歳未満としたことについては、「制度の対象となる大部分の国民が、高等学校卒業程度で所得活動に入り、また、定年制のある被用者と比べて、自営業者の場合は所得活動に従事する期間が長いこと、英国のように十六歳から六十五歳まで五十年という制度もあり、四十年というのは決して長きに失するものではないこと等を考慮して、国民年金委員の意見をそのまま採り入れるものとした」⁽¹²⁾と説明されている。

1985 年の年金法改正（法 34）前の国民年金法は、「国民皆年金を達成するために創設されたものであることから、本条（7 条－引用者）一項においてすべての者に適用を及ぼし、二項において被用者年金による保障を受ける者等を二重の保障を排除するため一項の規定にかかわらず適用から除外する構成」⁽¹³⁾をとっていた。被用者年金等の被保険者・受給権者およびその被扶養配偶者は、「被用者年金による保障を受ける者」として適用除外とされた。学生は「被用者年金による保障を受ける者」ではなかったが、適用除外とされたのである。

なお、1985 年の年金法改正により、基礎年金が導入され、被用者年金は基礎年金に上乗せされる報酬比例の年金を支給する制度に再編成され、公的年金制度はいわゆる 2 階建ての年金制度になった。その結果、自営業者等、被用者年金被保険者、被用者年金被保険者の被扶養配偶者は、それぞれ第 1 号被保険者、第 2 号被保険者、第 3 号被

保険者とされた。厚生年金・共済年金の被保険者は、同時に国民年金に二重加入することになったのである。被用者年金被保険者の被扶養配偶者（いわゆる専業主婦（夫））は、第3号被保険者という形で強制適用されたのであるが、学生は適用除外とされたままであった。

1989年の年金法改正（法86）により、ようやく学生が強制適用（1991年4月1日実施）とされ、さらに、2000年の年金法改正（法18）による学生納付特例制度が導入（同年4月実施）されるに至っている。

(4) 国民年金の給付水準

国民年金の拠出制年金の給付水準については、「本制度が社会保障制度の一環として老齢、廃疾または死亡による国民生活の安定がそこなわれることを防止するという目的を果たすためには、その年金額は最低生活費を保障するための強い支柱となる程度のものであることが必要である。すなわち、年金額は、国民の負担能力、国家の財政および最低生活費という三つの要素の総合の上に定まる性質である」⁽¹⁴⁾との観点から設定されている。給付水準の設定に当たって、最低生活保障が強く意識されたのである。

老齢年金の給付額は、25年から40年間拠出して、65歳から月額2000円から3500円とされた。この25年間拠出の老齢年金額の最低基準額2000円は、「生活保護の四級地における六〇歳以上の老人の一カ月の基準額である男子二四三〇円、女子二一三五円を基準とし、家族単位の生活を前提とする家計内の共通費用分を差し引いて、出されたもの」⁽¹⁵⁾である。40年拠出の場合の月額3500円は、「昭和三十二年の成人一人当たりの一カ月の消費支出を調べると、共通費的なもの二五％を除いて月三千八百円程度になること、毎月四月に行う厚生行政基礎調査にあらわれる老齢者一カ月当たりの現金支出額が共通費的なもの二五％を除いて月三千五百円程度となること、また社会保障生活実態調査によっても右の額は現物を含めて月三千六百円程度となっていることなどから判断して定められた」⁽¹⁶⁾とされている。

すなわち、「年金らしい年金であろうとする限り月二〇〇〇円を下っては其趣旨がそこなわれ

るし、月三五〇〇円を超えることはこの制度の性質上適当でないとする判断が年金の額を決定する基準となっている」⁽¹⁷⁾のである。このように、最低生活保障を強く意識して、生活保護基準・高齢者の消費支出を根拠に、拠出制年金の給付水準が定められたのである。その意味で、国民年金は、老齢・障害・死亡という事由に関して、生活保護に代わる最低生活保障制度として制度化されたといえる。

他方、福祉年金は1959年11月1日から施行されたが、老齢福祉年金についていえば、月額わずか1000円を支給するものに過ぎなかった。この1000円という額は、1958年6月に社会保障制度審議会から出された「国民年金制度に関する基本方策について」（答申）によると、「わが国現在の財政事情にかんがみ、また拠出制との均衡を思えば、最低生活水準のおよそ半分という額は、直ちに支給を開始される年金としては、やむを得ないと考えられる」とされている⁽¹⁸⁾。ここでも、25年間拠出の老齢年金の給付額2000円は最低生活水準の額とされており、老齢福祉年金の給付額は、財政事情から最低生活水準の半額とされたのである。また、障害福祉年金（当初は障害等級1級のみ）は月額1500円に過ぎず、その額は「老齢福祉年金の額に厚生年金保険における障害等級一級の場合の介護料一〇〇〇円の半分を加えたもの」⁽¹⁹⁾とされている。

2 国民皆年金実現のための措置

次に国民皆年金実現のためにとられた措置について検討することとする。

国民年金法は、国民皆年金の観点から、被用者年金制度にはない仕組みや経過措置を設けている点に特徴がある。

(1) 低所得者・無業者への強制適用と保険料免除制度

まず、国民年金法は、国民皆年金の観点から、低所得者、自営業者の配偶者で稼働活動に従事していない者等の無業者も被保険者とした点である。そのため、保険料の納付が困難と認められる者に対しては、保険料の免除という他の年金制度には見られない措置がとられたのである（国年法

89 条、90 条)。

この保険料免除制度については、「すでに本法の拠出制年金自体において、従来の拠出制年金制度の基本的原型を相当範囲にわたって修正していることを物語っている」⁽²⁰⁾と国民年金法の立案者である小山進次郎から評価されているところである。

また、「この免除制度が取り入れられたことは、国民年金制度では前記のような拠出を中心とする給付体系だけでは十分だと言うわけにはいかないことを意味する」⁽²¹⁾のである。

(2) 特例による年金＝いわゆる補完的福祉年金

①補完的福祉年金の意義

第二に、国民皆年金の観点から、「国民年金制度は、特に保険料拠出能力の低い者または無い者を加入対象としたわけであるから、これらの者に対する年金的保障に欠落があってはならない」との理由により、「拠出制発足後、国民年金の被保険者となった者であっても、低所得等であるため保険料の拠出が不十分である者の存在を意識し、これに着目して拠出制年金を補完する意味で」⁽²²⁾、「特例による老齢年金、障害年金及び母子年金」(1985 年年金法改正(法 34)前の国民年金法第 3 章第 5 節)、いわゆる補完的福祉年金を創設した点である。

この制度は、拠出制年金における保険料納付済期間等の支給要件を緩和して年金を支給するものである。このように拠出制年金の支給要件を緩和するものの、一定の保険料免除期間と保険料納付済期間という要件が必要とされる(なお、20 歳前障害による障害福祉年金の場合は、保険料の拠出は一切不要である)。この意味において、「ある程度の保険的性格を存置している」⁽²³⁾と評価されているのである。

なお、1985 年年金法改正前の国民年金法第 3 章第 5 節の「福祉年金が一般に『補完的』と言われるのは、拠出年金の受給資格期間を満たしていても、制度的にはこれを補足し、完備しているものと法律上擬制して取り扱うという趣旨に由来している。すなわち本節に定める福祉年金は、いずれも、拠出年金の支給要件に該当しない場合においても、『これに該当するものとみなして」

支給されることになっている」⁽²⁴⁾からである。

補完的福祉年金は、その費用の全額が国庫負担によってまかなわれている(1985 年の年金法改正前の国庫法 85 条 2 項)。

また、補完的福祉年金が経過的な制度ではなく、恒常的な制度として制度化された理由については、以下のように説明されている。

拠出制年金には年金額の 3 分の 1 を国庫が負担することになっているが、「もし拠出制の年金制度だけしかないとすると、貧困のため拠出した期間が不十分であった者はなんらの年金支給も行われないことになるが、それでは、保険料を拠出することのできた人々だけが国から国庫負担を通じて援助を受けられ、貧困のためにそれができなかった人々には国庫の支出による援助が行われないという不平等な結果となるので」⁽²⁵⁾、このような事態を防止するためであるとされている。この場合、「国庫負担を通じた援助」について、拠出制年金受給者と補完的福祉年金受給者の間に、法の下での平等が貫かれている点に注意を要する。

なお、学生のように強制適用から除外された者については、任意加入手続きをとったうえで保険料拠出要件等の支給要件を満たさない限り、老齢・障害・死亡といった要保障事故、とりわけ障害事故が生じて、年金が支給されず、「国庫の支出による援助が行われないという不合理な結果となる」のである。

②補完的障害福祉年金の意義

補完的障害福祉年金については、以下のような制度趣旨が述べられている。

「被保険者でありながら保険料を滞納している場合には、年金給付の体系を厳守するという観点からは、補完的福祉年金といえども支給すべきではない、と言いうるけれども、障害という事故は、老齢と異なって偶発的なものであるので、拠出制障害年金の要件(三〇条(1)ハ a 参照)を一層緩和して、障害福祉年金を支給することにしたのである」⁽²⁶⁾として、「老齢」とは異なる「障害」の特徴(偶発性)をふまえて、補完的障害福祉年金が制度化されている。

また、補完的障害福祉年金には、20 歳前障害による障害福祉年金を支給する規定(国庫法 57

条)があるが、その根拠として、以下のことがあげられている⁽²⁷⁾。

(イ)20歳前において重度の障害となった場合には、その回復は極めて困難であって、稼働能力はほとんど永久に失っており、所得保障の必要性が高い。

(ロ)年齢的に見て、親の扶養を受ける程度をできるだけ少なくすることが望ましい。

(ハ)国民年金制度は、皆年金の思想に基づき20歳に到達した国民を一律に被保険者として受け入れている。

(ニ)経過的な福祉年金にあつては、被保険者でなかった者に対しても年金が支給される(典型的には老齢福祉年金)。

③ 拠出制年金と補完的福祉年金の関係

いわゆる補完的福祉年金は、「特例による老齢年金、障害年金及び母子年金」の通称であるが、「『特例』といっても、本法上の体系的な支給型式からみれば、補完的福祉年金の支給という体系も、決して拠出制年金と相対立するものではなく、あくまでもこれと同様の一つの系列に属するものである」⁽²⁸⁾。総じて補完的福祉年金について、その適用関係を明白に規定した条項を除き、拠出制年金の各規定が、補完的福祉年金の特質上妥当しないものを除き、それぞれ適用されるのである⁽²⁹⁾。すなわち福祉年金も国民年金法15条に規定する各給付の中の概念に含まれるのであつて⁽³⁰⁾、福祉年金は、拠出制年金とは別個の給付ではなく、その中に包摂されるものである。福祉年金は、補完的福祉年金と経過的福祉年金とに区分して整理されるが、これは「法律上の名称ではなく、概念上の区分である」⁽³¹⁾ことに注意を要する。

(3) 高年齢者に対する被保険者期間の短縮

第三に、拠出制年金制度発足時の1961年4月1日において50歳以下である者については強制加入とするが、老齢年金の支給要件である拠出期間(25年)を24年から10年までに短縮することとした点である(国年法76条「被保険者期間の短縮」)。この場合に支給する年金額についても、「本来年金と比較してかなり低額なものとなり(受給資格期間の長さは、その制度が予定する

年金水準と密接に関連している)、高齢者を強制加入として拠出年金の途を開いた本制度の趣旨にもとることになる」⁽³²⁾との理由で、国民年金法27条にもとづき単純な期間比例で計算する分のほかに一定の上乗せをするなど、各種の優遇措置を講じた経過措置がとられている(77条)。

このような特例措置は、厚生年金などの被用者年金では講じられていないが、「それは、これらの制度に加入年齢の上限がないことのほか、国民年金が、最後に、国民皆年金を達成するための制度として発足したという理由に基づく」⁽³³⁾からだ説明されている点が注目される。

(4) 高年齢者に対する老齢年金の掛け捨て防止策としての適用除外と経過的福祉年金の支給

第四に、国民年金法は、老齢年金の掛け捨て防止のため、拠出制年金制度発足時において、一定の年齢の者(1961年4月1日において50歳を超える者)を、強制加入の被保険者から除外した点である(74条)。

国民年金法74条により年齢的に強制加入の被保険者から除外された者(1961年4月1日において50歳を超え55歳を超えない者に限る)については、任意加入の途を開き、拠出制年金の所得保障を図ることとされた(75条)。いわゆる高齢任意加入被保険者制度であり、この場合の拠出期間は10年でよいとする特例が設けられていることから、「10年年金」と呼ばれている。所得保障の必要性の観点から制度化された点が注目される。

この制度の趣旨については、「高齢の者は、すぐにも年金による所得保障を必要としている、という実態に即したものにする必要があったからである」⁽³⁴⁾とされている。

なお、任意加入被保険者は、被保険者として負担すべき保険料納付の義務や、年金の支給要件等を確認したうえで、任意加入の申出を行った者であることから、「所得のない者等について強制加入とし、保険料納付の免除制度を設けた事情がこれらの者にあてはまらないのは当然であり、八九条(法定免除)および九〇条(申請免除)の規定は適用されない」⁽³⁵⁾というのが原則であるが、75条による高齢任意加入被保険者について免除制度

の適用が認められている。これは、「高齢任意加入者は、年齢的な要件を除けば、本来的には強制加入の対象となる者であることが考慮されているためである」⁽³⁶⁾とされているのである。

さらに、任意加入しない者に対しては、拠出制年金を受けることができないので、この場合、経過の福祉年金を支給されることになっており（80条～82条の2）、無年金者が生じることを防止しているのである。とりわけ、拠出制年金施行日である1961年4月1日以後の傷病に対して障害福祉年金が支給される点に注意を要する（81条4項および5項）。

（5）福祉年金の特別支給＝いわゆる経過の福祉年金

第五に、国民年金法は、国民年金法施行日の1959年11月1日において、すでに老齢・障害・母子等の支給事由が発生している者、施行日後の一定期間までに支給事由が発生した者、高齢であるため強制適用被保険者とならない者に対して、福祉年金を特別支給する規定をおいている点である。特別支給される福祉年金は、「経過的な措置であって、恒常的なものではないため、通常、『経過の福祉年金』と呼ばれている」⁽³⁷⁾ものである。

このいわゆる経過の福祉年金については、「もし、国民年金法による年金が拠出制年金および補完的無拠出年金のみに限られるならば、高年齢等のため被保険者とならない者に対しての所得保障は全く欠けることとなって、国民年金制度に課された現実の任務の一半が果たされないという結果となるので、このような間隙をなくするために経過の福祉年金が不可欠のものとなるのである。かくて経過の福祉年金は所得保障を目途とする年金的利益を国民に広く均霑させるためには、国民年金制度としては不可欠のものであり、その意味において国民年金制度における本質的な存在となる」⁽³⁸⁾として、国民年金法上の不可欠性、本質性が強調されている。

経過の福祉年金は、国民年金の拠出制年金制度の発足の時期的な問題から、その保障を受けえなかった者に支給されるものである。当然に保険料納付要件は問われないのである。

経過の福祉年金の支給規定は、補完的福祉年金の支給規定に根拠を有している⁽³⁹⁾。補完的福祉年金は、拠出制年金の支給規定に根拠をおいているので、「拠出制年金も、補完的福祉年金も、さらに経過の福祉年金も、法制的には多元論でなく、一元論に立脚しているのである」⁽⁴⁰⁾。

その意味でも、補完的福祉年金、経過の福祉年金を、例外的なものとして軽視してはならない。経過の福祉年金は、経過措置等を定める附則ではなく、重要事項を定める本則におかれた規定にもとづく重要な制度である。

（6）国民年金法の名称等について

なお、「厚生年金保険法等においては、一般的に保険給付の対象となる事故は、『保険事故』として説明されているが、国民年金制度では、保険料納付を伴わない、いわゆる無拠出制の福祉年金が採り入れられているので、『保険事故』という呼び方は避けられている」⁽⁴¹⁾。

国民年金法は、国民皆年金を実現するため、社会保険方式を採用する拠出制年金のみならず、無拠出制の社会手当としての福祉年金を併設した関係で、その名称が、「国民年金保険法」ではなく、「国民年金法」とされたと思われる。したがって、国民年金法は、名称からも、単なる社会保険制度ではないことを明らかにしているのであり、国民年金制度イコール社会保険制度ととらえることは、あまりにも一面的であり、国民皆年金達成を目的として制定された国民年金法を正確に理解したことにはならないのである。

（7）社会保障制度審議会「62年勧告」による制度改善要請

以上のように、国民年金法は、生存権を具体化した国民皆年金の実現のためにさまざまな措置を設けたわけであるが、国民年金法施行直後の1962年8月に、社会保障制度審議会⁽⁴²⁾は、「社会保障制度の総合調整に関する基本方策についての答申および社会保障制度の推進に関する勧告」（いわゆる62年勧告）を出し、次のように国民年金制度を改善するよう勧告したのである。

「給付面においては、従来の社会保険は保険の原則にこだわりすぎたきらいがある。今後は所得再分配の観点にたつとともに費用の効率的な使用

を考へて、できる限り保険料と給付との比例関係を排し、保険料は能力に、給付は必要に応ずる方向に進むべきである。また従来は、個々の事故に対しておおむね画一的な給付を行ってきたが、各人の収支を総合的にとり上げ、低所得者には特別の給付をするという工夫をはかることがのぞましい」として、保険原則の緩和の観点から、拠出と給付の対価性の排斥、低所得者への特別給付の実施を要請したのである。

さらに、「皆保険、皆年金の時代となった以上は、不当な落ちこぼれの存在は許されない。各制度がそれぞれ筋を通して発展することは必要であるが、同時にそのことのために国民のなかに保障を受けない者が生ずることとなつては問題である。これを拾うためには、いたずらに既存の観念にこだわったり、縄張りのな考え方にとらわれてはならない。そのためには各制度本来のたてまえが若干ゆがめられることとなつてもやむをえないであろう」として、皆年金の観点から、制度の建前をゆがめてでも無年金者の防止および救済措置をとることを要請したのである。

拠出制年金が施行されてわずか1年4か月の段階で、生存権の具体化としての国民皆年金の実現のために、無年金者の防止と救済措置の必要性が勧告として述べられた点が注目される。

Ⅳ 公的年金による最低生活保障の意義 －公的扶助方式でない所得保障の重要性

1 国民年金給付の法的性格－最低生活（生存権）保障

国民年金法は、第Ⅱ章で検討したとおり、生存権を具体化した立法である。さらに以下では、国民年金法による年金給付について、その法的性格を検討する。

(1) 拠出制年金

拠出制年金は、最低生活保障を強く意識して、生活保護基準および高齢者の消費支出を算定基礎として給付水準が設定されている。また、拠出制年金は、期間比例の定額制が採用されている。この定額制＝均一制は「国民にあまねく均一額を保障しようとしたものであるが、ベバリッジ構想にも示されているように、その均一額とは無理念な

なんらかの一定額ではなく、そのみによって最低生活は確保しうる額、あるいはそれ以下には下りえない生活の最低限を保障する額、いわゆるナショナル・ミニマムの確保を理念とするものととらえられる」⁽⁴³⁾ものである。

この点について、社会保障制度審議会の「62年勧告」は、「老齢年金、障害年金、遺族年金については、すべての制度において給付額の最低保障を行ない、その額は定額で、なるべく均衡するように定める」、「老齢年金その他前述の諸給付は、それによってそれぞれの事故の起きた場合に、少なくともその最低生活を保障するためのものであるから、最低保障額を設ける必要がある。その最低保障額は、生活保護基準を上回るかあるいはそれと同程度のものでなければならない」、「その給付によって少なくとも最低の生活を保障できるようにすべき」であると述べているところである。

したがって、拠出制年金は最低生活保障としての法的性格を有するといえる。その意味で、国民年金は、老齢・障害・死亡という事由に関して、生活保護に代わる最低生活保障制度として制度化されたものととらえられるのである。

(2) 拠出制障害年金

拠出制障害年金には、先に検討したように最低保障額が設定されている。この最低保障額をとり入れた理由について、国民年金法の立案者である小山進次郎は次のように説明をしている。

「障害年金の額はその二級を老齢年金のそれと同額とするというやり方が被用者保険の場合一般に見られるやり方であるが、このやり方をこの制度にそのままとり込むと、拠出期間二五年未満の場合はすべて月二〇〇〇円をはるかに下る額とならざるを得ない。一方障害発生の時期から見ると、その七割程度は四〇歳以前に発生するとされている。したがって被用者年金保険の場合と同じやり方をすると、国民年金保険における障害年金の額は、実質的には二〇〇〇円を下るということにならざるを得ない。このような事情から障害年金においては老齢年金の場合における思想上の最低基準額である二〇〇〇円をその最低保障額と定め、必ずそれ以上の額が支給されるようにし

た」⁽⁴⁴⁾と。

老齢年金の思想上の最低基準額を最低保障額とし、必ずこれ以上の額を保障することとした制度設計からすると、拠出制障害年金もまた、拠出制老齢年金以上に最低生活保障を意図した制度ととらえられるのである。

また、障害年金の支給要件としての被保険者期間については、1959年の国民年金法制定時（法141）においては、最短で「引き続き三年間」（3年間のうち1年半以上の保険料納付済期間があることとされているので実質的には保険料拠出期間は1年半）であり、1961年の法改正（法167）により、「引き続き一年間」と大幅に短縮されている。このように25年間以上の被保険者期間を必要とする老齢年金に比べ、被保険者期間が大幅に短縮されているのは、「被用者保険においては比較的短かい受給資格期間を定めている例」が多かったのであるが、「これは障害年金のような場合は、逆選択の恐れのない限り被保険者である間は常に保険されているようにしようとする徹底した考え方に立つ」⁽⁴⁵⁾からである。また、障害年金は、「そのほか五年以上の場合および一五年以上の場合を規定しているのは、障害年金の場合は、なんらかの事情で多少保険料の納入を怠ることがあっても、よほど悪質のものでない限り年金受給の可能性を与えようとする趣旨によるもの」⁽⁴⁶⁾である。つまり、障害年金は、最短で1年間（法制定時は3年）の被保険者期間が支給要件になっていること、逆選択のおそれがない限り、よほどの悪質な滞納者でない限り、できるだけ年金を支給すること＝障害無年金者の発生防止が制度主旨⁽⁴⁷⁾であることからすると、無拠出制年金に近い性格をもっているといえるのである。

さらに、拠出制障害年金は、以下に述べるように、制度発足後に国民年金を国民に実益ある制度にするために制度化されたものである。その意味で、老齢年金のつけ足しでは決してない、重要な制度として位置づけられているのである。

拠出制障害年金には、障害の程度に応じて1級および2級の年金があるが、この障害の程度については、1958年6月14日の社会保障制度審議会答申「国民年金制度に関する基本方策について」

よりも、広く定められたのである（ただし、社会保障制度審議会は、外部障害のみならず、内部障害も障害の範囲に含めていた）。その点について、立案者である小山進次郎は、次のように説明している。

「社会保障制度審議会は障害年金の支給範囲を身体障害者福祉法の一級および二級程度、厚生年金保険法の一級程度・・・としているが、これは答申の考え方が、現在の段階で考えられる国民年金は徹頭徹尾老齢年金中心のものであるべく、その他の障害年金、母子年金は他日保険財政または国家財政に余裕を生じたときに考えるほかはないという判断に立ったからである。この考え方は確かに一つの見識ではあるが、現在何故に国民年金が実現されるに至ったかを考えて見ると、老齢年金に対するほとんど劣らない程度に、否それ以上に母子年金や障害年金が熱望されたからであることを忘れるわけにはいかない」⁽⁴⁸⁾と。

このように、老齢年金中心の制度体系の批判と障害年金の意義の強調がみられるのである。

「のみならず、国民年金保険の制度が実施に移された頃を考えて見ても、老齢年金の支給が開始されるのは、・・・一一年目ないし一六年目であって、それまでの間は障害年金または母子年金しか支給されないことを考える必要がある。したがってこの制度を発足後なるべく早い時期から国民にとって実益あるものにしようとするれば、障害年金や母子年金を国民年金における付け足し程度のものとする立場を捨て、国民が要望しかつ実質的に見ても必要とされる程度までは、その支給対象も、また支給額も充実することを図らなければならないということになる」⁽⁴⁹⁾として、立法当時の「現在の問題」に対する対応の必要性和そのことに起因する障害年金の充実の必要性が強調されているのである。

なお、障害をもつことによって生じる特別な出費⁽⁵⁰⁾については、障害等級1級の障害年金が、「介護費用的な上乗せを行う」⁽⁵¹⁾という趣旨で2級の障害年金の25%増とされたにとどまる。2級の障害年金については、特別の出費が全く考慮されず、老齢年金と同額とされたのである。このことは、障害の実態をふまえずに、「すべての年

金給付が老齢年金の給付内容を中心にして均衡を保つような体系を考慮」⁽⁵²⁾しているという老齢年金を中心とする年金制度の体系に起因する問題である。

生活保護の場合は、障害者加算・重度障害者加算・家族および他人介護料を設けて、障害による特別の出費に対応をしている。これらの加算制度は、必要即応の原則（生活保護法9条）にもとづくものである。必要即応の原則は、生活保護法1条の生存権保障の原理における、生活困窮者に対して「その困窮の程度に応じ」た「必要な保護」を行う、という目的を保護実施上の原則として定め、無差別平等の原理の画一的・機械的運用の弊害を是正するために設けられたものである⁽⁵³⁾。この原則は、一般基準では対応できない個々人の特殊的・個別的の需要に対して「最低生活の内容を真に実質的、弾力的に把握する」ことにより、「真に凡ての被保護者の最低生活を実質的に保障」しようとするものである⁽⁵⁴⁾。したがって、「特殊的需要に対する特殊の考慮もそれが最低生活保障の趣旨に適い自立助長の目的に合致する限りにおいては、生活保護制度の運営上容認されるものである」⁽⁵⁵⁾とされている。特殊的需要に対する制度が、加算制度や特別基準である。この加算制度の趣旨について、厚生省は、次のように説明している。

生活扶助の第1類（個人的経費）および第2類（世帯共通的経費）は、「だれでもが日常生活を営むうえで必要とする最低生活費であるのに対して、障害者の場合などは健常者と比較してより多くの経費が必要です。また、老人の場合などは、寒さに弱いことなどもあってより多くの被服費などを必要とします。したがって、このように特定の状態にある人には特別の経費を必要としますので、特定のものだけに限って第一類費、第二類費のほかに、さらに一定額が上積みされることになっています。」⁽⁵⁶⁾と。

注目すべきは、生活保護は個別的な需要に対応する制度であるにもかかわらず、生活保護の加算制度は定額となっている。この定額制を採用する加算制度は、定型的な所得保障制度である年金にもなじむものである⁽⁵⁷⁾。なお、生活保護では、

定型化された加算に関する一般基準で対応できない場合に、初めて個別的な特別基準が設定されることになっているのである。

(3) 福祉年金

ここでは、福祉年金の法的性格について検討する。無拠出制の福祉年金は、給付が全額国庫負担（1985年年金法改正前の国年法85条2項）であり、資力調査を伴わないので、社会手当としての性格を有する。社会手当は、公的扶助のミーンズ・テストを伴うという問題点と保険料拠出を要件とする社会保険の問題点を止揚する制度であり、当然それ自体、一層、最低生活保障の機能を強くもつものでなければならない⁽⁵⁸⁾。このように社会手当は、より人間の尊厳に値する保障方法である。だからこそ、この制度は、憲法13条の個人の尊重＝人間の尊厳⁽⁵⁹⁾、25条1項の生存権の「文化的」側面の保障、同条2項の国の社会保障の向上・増進義務の観点から要請されるのである。社会手当としての性格を有する福祉年金は、最低生活保障としての性格をもつべきものである。また、福祉年金は、そもそも国民皆年金を実現するうえで不可欠な制度、本質的な存在、皆年金政策実現の3本柱の一つとして位置づけられて発足している⁽⁶⁰⁾。福祉年金は、皆年金を実現するうえで不可欠な制度であり、国民年金の本質的な存在である点において、最低生活保障としての役割を一層求められているといえる。しかし、その給付水準は、最低生活費の半分にとどめられ、福祉年金単独で最低生活保障としての機能を果たすことができなかったのである。

(4) 基礎年金

次に基礎年金の法的性格について検討する。基礎年金は、その給付水準として5万円（1984年の価格）という額が設定されたが、その額は、①全国消費実態調査等に基づく高齢者消費支出⁽⁶¹⁾、②生活扶助基準、③保険料負担との関係を考慮した上での40年間で5万円という政策決定にもとづくものであるとされている⁽⁶²⁾。

基礎年金の水準は、「老後の生活の基礎的部分を保障するような水準」⁽⁶³⁾をその基本的な考えにしている。その「老後の生活の基礎的部分」の意味が問題となる。国会審議における政府委員の答

弁によると、基礎年金の水準が完全に生活保護基準以上でなければならないという考え方は採用されていないが、おおむね単身高齢者の生活扶助基準額に「見合う額」とされていること⁽⁶⁴⁾、国民年金法が生存権の具体化立法であることからすれば、「老後の生活の基礎的部分」水準は、「健康で文化的な最低限度の生活」水準であると解釈することができ、また、そのように解釈すべきであると考えられる。基礎年金の水準の根拠が、生活保護基準および全国消費実態調査等にもとづく高齢者の消費支出に依拠していることから、基礎水準の水準には最低生活保障の趣旨が打ち出されたといえる⁽⁶⁵⁾。確かに、1985 年年金法改正前の国民年金法上の給付も、同じく生活扶助基準および高齢者の消費支出を算定基礎としているが、そこでは生活扶助基準のうち家計内の共通費分が控除されていること、さらに、1985 年年金法改正により導入された基礎年金は、国民年金の適用を拡大し、すべての者に適用する公的年金の基底的制度であるという点で、改正前の国民年金法上の給付以上に、ナショナル・ミニマム保障（最低生活保障）としての性格が強いといえよう。

ただし、①法案が根拠とした保護基準については、1983 年度当時において生活扶助受給者の 73.4% が住宅扶助を受給している⁽⁶⁶⁾にもかかわらず、そしてもう一つの算定基礎である高齢者の基礎的な支出項目に住居費が含まれているにもかかわらず、生活扶助基準のみが考慮され、住宅扶助基準が含まれなかったこと⁽⁶⁷⁾、②高齢者の消費支出の「基礎的部分」とされた範囲から、「健康で文化的な最低生活」の範囲に含まれるべきである「教養娯楽費、交通通信費、保健医療費、交際費」が雑費とされて、除外されたことから⁽⁶⁸⁾、実際の基礎年金水準が 5 万円とされ、各人に具体的に適用される保護基準にもとづく最低生活費を下回る水準にとどめられたのである。しかし、その基礎年金水準の趣旨および法規範的水準は、あくまで「健康で文化的な最低生活」を維持し得る水準であるというべきである。それゆえ、基礎年金は、現実の水準はさておき、「健康で文化的な最低生活」保障を目的としていると解すべきである。基礎年金は、最低生活保障制度で

あり、公的扶助方式ではなく年金という形ですべての者に最低生活を保障したものといえよう⁽⁶⁹⁾。

(5) 障害基礎年金

①最低生活保障としての障害基礎年金

障害基礎年金については、1981 年の国連・国際障害者年、国連・障害者の 10 年(1983 年～1992 年)の影響を受け、国連・障害者の 10 年の最中、1985 年の年金法大改正(法 34)により導入されている。

1985 年の年金法改正は、「障害年金の改善」を改正の大きな柱の一つに位置づけている。その点については、渡部恒三厚生大臣が「国民年金法等の一部を改正する法律案」の提案趣旨説明で次のように述べている。

「障害者の所得保障については、大幅な改善を図ることとしております。一つは、二十歳前の障害につきましても障害基礎年金を支給することとし、拠出者の場合との給付水準の格差を解消することです。その二は、資格期間であります。初診日前の被保険者期間中に三分の一以上の滞納がない限り年金を支給することとしております。その三は、障害基礎年金の受給権者に子があつた場合に相当の額の加算を新たに行うこととしたこととあります。」⁽⁷⁰⁾と。

障害基礎年金は、拠出制年金と無拠出制福祉年金との格差は正を目的に導入されたことがわかる。

また、被保険者期間要件を撤廃して、3 分の 1 以上滞納がない場合としたことについては、国会審議において吉原年金局長は、具体的に次のように説明している。

「今回のこの年金制度の改革案におきましては、拠出制という基本的な考え方はこれからも維持をしていくということにしておりますけれども、そういった障害の特殊性というものにも十分配慮をいたしまして、例えば年金制度に加入される以前の障害の方、具体的には二十歳以前に障害になった方につきましても、この制度で障害基礎年金を支給する、こういったようなことを取り入れまして、拠出制社会保険方式、税方式ということの違いによって、その障害者というものが年金を受け

られたりあるいは受けられなかったりするところのないような配慮は、できるだけいたしておるつもりでございます」としたうえで、「拠出制の年金制度の中で障害年金、障害給付を考えます場合には、どうしても最小限の保険料の納付の要件、あるいは制度への加入条件、加入期間というもの、どうしても最小限の要件として必要となつてまいりますので、それを満たし得なかった方については、おっしゃいますように、障害年金が出ない、こういうことにならざるを得ないわけでございますけれども、そういった加入期間なりあるいは保険料の拠出要件につきましては、できるだけ短くといいますか、多くの人がそういった障害年金の適用除外、受けられなくなってしまうような措置を今回のこの改革案におきまして、できるだけ期間を短く、拠出要件というものを緩やかに設定をして、御指摘のようなことのないような配慮をしたつもりでございます」⁽⁷¹⁾と。

このように無年金者や低年金者の防止が根拠とされているのである。障害の特殊性を十分配慮して、制度加入前である20歳前障害についても障害基礎年金を支給することにしたことは、保険原理を修正するものとして注目に値する。この点について、当時の吉原年金局長は、「二十歳前の障害者にも二十歳から障害基礎年金を支給するなど制度加入前の事故を年金給付の対象にするようなことは、伝統的な社会保険の考え方にたつ限り不可能なことであるが」、強い社会連帯の考えにたつた決断である⁽⁷²⁾、としているところである。

しかし、障害の特殊性にも十分配慮をするとしながらも、2級の障害基礎年金については障害状態を踏まえず満額の老齢基礎年金と同額とされ、障害加算部分が考慮されなかったのである。

その点について、吉原年金局長は、「障害者の方の生活実態、これはさまざまだろうと思いますが、やはり年金制度の中におきましては、ある程度一定の条件を満たした人に一定の給付をする、こういう仕組みが基本でございますので、どうしても、一定の要件を満たし得ない方については年金が受けられないとか、あるいは、特に出費が多い人につきましても、全部の出費、生活費というもの、年金によって賄われるというようなことに

はなかなかならない。そういったことにすることが難しいわけでございます」⁽⁷³⁾と答弁している。

さらに、2級の障害基礎年金を老齢基礎年金の満額と同額したことについて、「年金の給付水準を考える場合の一番出発点といえますか、軸になりますのが老齢年金の基準でございます、老齢年金の基準に障害年金は原則的に合わせるという考え方を従来からもとってきているわけでございます」⁽⁷⁴⁾と答弁しているのである。

これは、老齢年金給付を中心とする年金制度の体系に起因する問題でもあり、老齢・障害・死亡といった要保障事故＝保険事故をいずれも「所得能力の喪失または減退を招く事故」⁽⁷⁵⁾とみる保険事故概念の問題である。なお、老齢・障害・遺族という要保障事故を同じ所得能力の喪失または減退ととらえることから、国民年金法20条を典型とする併給調整が行われるのである⁽⁷⁶⁾。

また、1985年年金法改正による「障害年金の大きな改善」は、『障害者の完全参加と平等』をうたった昭和五十六年の『国際障害者年』と大きなかわりがある⁽⁷⁷⁾。

その点については、国会審議において正木馨社会局長が次のように答弁しているところである。

「障害者の生活保障問題専門家会議の報告が昭和五十八年の七月二十八日に出ておりますが、これはもう今さら申すまでもございせんが、昭和五十六年の国際障害者年を契機としましていろいろな問題提起がなされたわけでございますが、障害者の問題について、今報告書をお読み上げいただきましたが、基本的考え方がまさに先生述べられたとおり述べられております。そこで、この専門家会議では、障害者問題を考える場合には、所得保障、リハビリテーション、施設サービス、在宅サービス、就労対策、そういったものを総合的に進めていかなければならない。また、障害者におきましても軽度の方、重度の方、いろいろな方がおられるんで、その辺についてのきめ細かい問題についての配慮が必要であるということが述べられておるわけございまして、基本的には私もこの考え方に即した進め方をしていかなければならないという考えを持っております」⁽⁷⁸⁾と。

「障害者生活保障問題専門家会議」は、厚生省

国際障害者年推進本部内におかれた委員会で、「障害者の生活保障問題検討委員会報告書」（1982年4月）を受け、同年5月に厚生大臣により招集されたものである。

1983年7月28日に出された「障害者生活保障問題専門家会議報告書」は、以下のような問題を提起した。

「『完全参加と平等』という国際障害者年のテーマにみられるように、障害者対策の基本的目標は、障害者が障害に伴う様々なハンディキャップを克服し、自立した社会人として健常者と平等に社会参加することを容易ならしめることにある。障害者の発生は予測することができないものであり、また、何人も自己又はその家族が障害者となる可能性を有していることを考慮すると、障害者対策は、社会にとって必然の課題といえる。特に、発生した障害を克服し自立生活を営むことを障害者の自助努力にゆだねることには限界があり、社会全体が連帯して障害者の生活を保障していく必要がある」として、「基本的な考え方」を示した。

そのうえで、「障害者の生活保障のためには、昨年政府において策定した『障害者対策に関する長期計画』に基づき、福祉、保健、雇用、教育をはじめとする各般の施策の総合的かつ効果的な推進が必要であり、なかんずく所得保障制度の確立が緊急の課題である」として、以下のように、「障害者の所得保障制度の確立」を提起した。

「現行の障害者に対する所得保障制度においては、制度間に格差が存在するのみならず、ややもすれば保障の手が及びえない者もみられる。このため、すべての成人障害者が自立生活を営める基盤を形成する観点から、所得保障制度全般にわたる見直しを行うべきである」として、すべての障害をもつ成人に対する自立生活の基盤を整備する観点で、以下のように所得保障の全般的見直しの必要性に言及をしたのである。

「障害者の所得保障は、障害により失われた稼得能力の補てんと、重度の障害により特に要する費用の補てんの双方の観点を踏まえて行われる必要がある」としたのである。とりわけ、障害のあ

る人⁽⁷⁹⁾の所得保障には、稼得能力喪失に対する所得保障と特別の出費の双方が必要であるという点が注目される。

しかし、先にみたとおり、結局、2級の障害基礎年金は、満額の老齢基礎年金と同額とされ、特別の出費への対応はなされなかった。

ただし、同報告書を受け、「昭和六十年の改正では、あわせて、特別児童扶養手当等の支給に関する法律の改正により、二十歳以上の在宅の重度障害者については、特別障害者手当を創設すること」⁽⁸⁰⁾とされたのである。特別障害者手当は、従来の福祉手当を再編したもので、「日常生活において常時特別な介護を必要とする者」に支給されるもので、障害基礎年金と併給されるのである⁽⁸¹⁾。

この再編により、支給対象者が大幅に限定され、中・重度の障害をもつ人は切り捨てられたのである。従来の福祉手当を受給者していた20歳以上の者のうち、特別障害者手当の支給要件に該当せず、かつ、障害基礎年金をも支給されない者に対しては、障害児福祉手当と同額の経過的福祉手当が支給されることになった（1985年改正法附則（法34号）97条）。したがって、障害基礎年金受給者のうち、従来福祉手当を受給することができた者でも、特別障害者手当の支給要件に該当しない場合は、経過的福祉手当を受給できなくなったのである（同改正法附則97条2項によって準用される特別児童扶養手当法17条1号）。なお、20歳未満の者に支給されていた福祉手当は、障害児福祉手当と名称変更され、存続されることになった。

総理府の『平成元年版社会保障統計年報』にもとづき、1985年度の福祉手当受給者数と、1986年度の障害児福祉手当、特別障害者手当および経過的福祉手当の受給者総数を比較すると、19万2820人減少している。おそらく20万人弱もの人が障害基礎年金の受給を理由に経過的福祉年金を支給禁止されたと推計できるのである。

以上のように、2級の障害基礎年金は、老齢基礎年金と同額とされたことから、最低生活保障としての性格を有するべきものである。しかし、2級の障害基礎年金については障害による特別の出

費が考慮されず、1級の障害基礎年金については2級の25%増とされているにすぎないので、現実には支給される年金額は生活保護による最低生活費を下回る水準にとどめられたのである。なお、特別障害者手当が特別の出費に対応すべきものとして制定されたが、制定当時で月額2万円にすぎず、また、最重度の障害のある人のみを対象とし、多くの中・重度の障害のある人を切り捨てた点で、障害による特別の出費を十分にまかなうものとなっていないのである。

②障害のある人の固有の権利としての障害基礎年金

先に検討したとおり、障害基礎年金は、国連・国際障害者年、国連障害者の10年といった国際的動向を受け、制度化されている。国際障害者年の基礎となった国連文書に、1975年12月に第30回国連総会で採択された「障害者の権利宣言」がある。障害者の権利宣言は、障害のある人に対する人権保障に関する基礎的文書でもあり、グローバルスタンダードというべきものである。

この障害者の権利宣言を手がかりに、障害のある人にとっての所得保障の意味、ひいては障害基礎年金の意味を検討することとする。

「障害者の権利宣言」は、まず、前文で、「障害者が最大限に多様な活動分野においてその能力を発揮し得よう援助し、また可能な限り彼らの通常の生活（normal life）への統合を促進する必要性」に言及したうえで、同宣言が障害のある人の権利保障のための指針であることを明記し、そのことを担保するため、各国政府に対して国内的行動を要請したのである。

つまり、障害のある人が最大限に多様な活動分野においてその能力を発揮し得よう援助し、また可能な限り通常の生活（ノーマルな生活）への統合を促進する必要性が国連総会で確認されたわけである。また、障害者の権利宣言は、障害のある人の権利保障のための指針であり、そのことを担保するために国内的行動をも要請しているのである。このことは、国連加盟国である日本にも当然当てはまり、国民年金法の解釈の指針となりうるものである。

障害者の権利宣言は、第2項において「障害者

は、この宣言において掲げられるすべての権利を享受する」と規定している。

第3項では「障害者は、その人間としての尊厳が尊重される生まれながらの権利を有している。障害者は、その障害の原因、特質及び程度にかかわらず、同年齢の市民と同等の基本的権利を有する」としたうえで、「このことは、まず第一に、可能な限り通常（normal）のかつ十分満たされた相当の生活を送ることができる権利を意味する」と定めている。

障害のある人の場合、障害があることで、そのような障害がない人に比べて生活上でさまざまな不利益をおわされている。そこには、雇用・就労の機会が乏しい、雇用されても・就労しても所得が低い、障害からさまざまな生活費負担の増加を余儀なくされる、日常生活・社会生活上のさまざまな困難からくる身体的・精神的負担がある、社会参加が制約されるといったことがあげられる。

この規定を法的にみると、障害のある人は、生存権が守られることで、障害のない人との平等を回復する旨を定めたものと解される⁽⁸²⁾。このような平等回復のための生存権保障は、障害があることによってこうむる不利益・負担をカバーするための方策を講じることと言い換えことができる⁽⁸³⁾。障害基礎年金や障害福祉年金もそのような方策の一つといえる。すなわち、障害基礎年金は、障害があることによって生じる不利益・負担（所得の喪失、出費増、社会参加への制約等）を是正し、障害のない人との格差は正＝平等回復を実現する制度であるといえる。それゆえ、障害ゆえに生じた不利益・負担を是正するための障害基礎年金は、まさに障害のある人にとって、固有の権利として位置づけることができるのである。

第7項は「障害者は、経済的社会的保障を受け、相当（decent）の生活水準を保つ権利を有する」と規定し、いわば障害のある人に対する年金給付等の所得保障の水準を定めている。ここでは、最低限度の水準を超える「相当（decent）の生活水準」を保つ権利であるとされていることに注意を要する。

第8項は「障害者は、経済社会計画のすべての段階において、その特別のニーズが考慮される資

格を有する」と規定し、障害があることでさまざまな不利益・負担が生じることを認めたいうえで、いわば特別の出費を保障する障害年金の必要性に言及しているのである。

以上のように、障害者の権利宣言は、先に引用した前文および第3項の規定から明らかなように、障害のある人も他の人と同等の権利を有する主体として、できるだけ通常の生活（ノーマルな生活）または環境で生活するというノーマライゼーションの理念を規定したものである。

このノーマライゼーションの理念は、「完全参加と平等」をテーマとした1981年の「国際障害者年」、1983～1992年の「国連・障害者の10年」を経て、日本においても「障害者福祉のみならず社会福祉全体を貫く基本理念として公認」⁽⁸⁴⁾されるに至っている。障害者基本法にもとづき1995年に策定された「障害者プランーノーマライゼーション七カ年戦略」は、「障害者が障害のない者と同等に生活し、活動する社会を目指すノーマライゼーション」を基本理念として位置づけている。このように日本の「障害者」福祉政策は、ノーマライゼーションの理念にもとづく障害のある人の自立、とりわけ地域社会における自立の尊重が基本的考え方となっているのである⁽⁸⁵⁾。

そして、所得保障は、「障害のある人々が社会の構成員として地域の中で共に生活」する上での必要条件、すなわち、障害のある人の自立の前提条件である。この点について、障害者プランは、「VI 各施策分野の推進方向」の「地域で共に生活するために」の「12 所得保障」において、「障害無年金の問題について、年金制度の在り方全体をにらみながら、年金制度の中で対応するか福祉の措置で対応するかを含め、幅広い観点から検討する」と規定しているところである。

以上、障害のある人にとって所得保障＝障害基礎年金は、障害のある人にとっての固有の権利であり、生存権保障の一環として明確に位置づけられるべきものといえるのである。

2 厚生年金および共済年金－従前の生活維持の保障

次に、厚生年金および共済年金の年金給付の法

的性格について検討する。ここでは、1985年年金法改正（法34）以後の厚生年金保険法、国家公務員共済組合法を取り上げることとする。

厚生年金保険法は、老齢厚生年金の年金額について、平均標準報酬月額に一定の乗率（千分の5.481）を乗じたものに、被保険者期間を乗じるという計算式によって計算することを定めている（43条）。国家公務員共済組合法も、退職共済年金の年金額について、厚生年金保険法43条と同様の計算式で計算することを規定している（77条）。

障害厚生年金の額は、老齢厚生年金の額の計算の規定の例によるものと規定されている（厚年法50条1項）。ただし、厚生年金の被保険者期間が300月に満たない場合については、300月として計算することとしている（厚年法50条1項ただし書き）。障害共済年金の額は、障害厚生年金と同様の計算式で計算される（国家公務員共済組合法82条1項）。

遺族厚生年金の額は、死亡した被保険者または被保険者であった者の被保険者期間を基礎として、老齢厚生年金の額の計算の規定の例により計算した額の4分の3に相当する額とし、厚生年金保険法58条1項1号から3号の短期要件に該当する場合においては、その計算の基礎となる保険者期間が300月に満たない場合は300月として計算する、と定められている（60条1項）。遺族共済年金の額は、遺族厚生年金と同様の計算式で計算される（国家公務員共済組合法89条1項）。

以上の厚生年金および共済年金の年金額の計算式から明らかなように、厚生年金および共済年金は、年金給付額が就労時の賃金額と連動する所得比例拠出制を採用している。この「所得比例制所得保障は、各人の所得能力に応じて拠出し、その所得水準に見あった給付をなすものであり、そこに見いだされる指導原理としての生活保障原理は、生活障害発生前の生活水準の維持、"Principle of Maintaining the Previous Standard of Living" ととらえられる」⁽⁸⁶⁾ものである。

すなわち、厚生年金および共済年金は、保険事故発生前＝従前の生活水準維持の保障を目的としているのであり⁽⁸⁷⁾、従前の生活維持保障として

の法的性格を有するものである。

注

- (1) 社会保険庁運営部・年金管理課・年金指導課編集『国民年金三十年のあゆみ』（ぎょうせい、1990年）6頁。
- (2) 厚生省年金局長・小山進次郎『国民年金法の解説』（時事通信社、1959年）13頁。
- (3) 社会保険庁運営部ほか・前掲書『国民年金三十年のあゆみ』6頁。
- (4) 小川政亮『社会保障権－歩みと現代的意義（増補新版）』（自治体研究所、1995年）121頁。
- (5) 有泉亨・中野徹雄編・喜多村悦史著『国民年金法（全訂社会保障関係法2）』（日本評論社、1983年）20頁。本書の著者は、当時の厚生省年金局年金課課長補佐である。
- (6) 小山・前掲書『国民年金法の解説』35頁は、「今日国民年金制度が行われることになったのは、将来における人口の老齢化に備えようということもあるが、それと同等またはそれ以上に現在の老人、身体障害者および母子に年金的保護をおよぼす必要を感じたからである。したがって現在の問題に対してなんらの解決策を示さない制度は、今日の場合現実性のある対策とはなり難い（アンダーラインは引用者）」との観点から、いわゆる経過的福祉年金を創設したとしている。
- (7) 社会保険庁運営部ほか・前掲書『国民年金三十年のあゆみ』103頁。
- (8) 社会保険庁運営部ほか・前掲書『国民年金三十年のあゆみ』103頁。
- (9) 小山・前掲書『国民年金法の解説』38頁。なお、同書同頁によれば、「このような欠点は障害年金および母子年金において特に強く現れる」とされている点に注意を要する。
- (10) 『第三十回国会衆議院社会労働委員会議録』14号（1959年3月5日）11頁。
- (11) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法2）』23頁。
- (12) 社会保険庁運営部ほか・前掲書『国民年金三十年のあゆみ』63頁。
- (13) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法2）』23頁。
- (14) 小山・前掲書『国民年金法の解説』164頁。
- (15) 小山・前掲書『国民年金法の解説』164-165頁。『第三十一回国会衆議院会議録』14号（1959年2月13日）188頁の坂田厚生大臣答弁では、「現在の生活水準を基準にした」とされている。
- (16) 社会保険庁運営部ほか・前掲書『国民年金三十年のあゆみ』58頁。
- (17) 小山・前掲書『国民年金法の解説』165頁。
- (18) 小山・前掲書『国民年金法の解説』67頁は、「すなわち望ましい額としては月三〇〇〇円だが、財政上の関係を考慮して老齢福祉年金の場合と同様、その半分の一五〇〇円とした」とする。
- (19) 小山・前掲書『国民年金法の解説』67頁。
- (20) 小山・前掲書『国民年金法の解説』218頁。
- (21) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法2）』147頁。
- (22) 山崎圭『国民年金法のしくみ』（日本年金協会、1982年）221頁。
- (23) 小山・前掲書『国民年金法の解説』219頁。
- (24) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法2）』148頁。
- (25) 小山・前掲書『国民年金法の解説』36頁。
- (26) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法2）』150頁。
- (27) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法2）』153-154頁。
- (28) 小山・前掲書『国民年金法の解説』230頁。
- (29) 小山・前掲書『国民年金法の解説』231頁。
- (30) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法2）』41頁。
- (31) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法2）』42頁。
- (32) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法2）』192頁。
- (33) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法2）』184頁。
- (34) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法2）』184頁。
- (35) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法2）』293頁。
- (36) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法2）』293頁。
- (37) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法2）』211頁。
- (38) 小山・前掲書『国民年金法の解説』221頁。
- (39) 小山・前掲書『国民年金法の解説』231頁。
- (40) 小山・前掲書『国民年金法の解説』231頁。
- (41) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法2）』7-8頁。
- (42) 社会保障制度審議会は、1948年7月13日付の

「社会保障制度調査団報告書」（いわゆるワンデル勧告）が「国会並びに責任ある政府行政機関に対して、社会保障に関しての企画、政策の決定、法律制定の面においての勧告をなす為に、内閣と同列の諮問機関を設置すること」と勧告したことにもとづいて設置されたものである。社会保障制度審議会設置法（昭和23年法266）は、2条1項において「審議会は、自ら、社会保険による経済的保障の最も効果的な方法につき、又は社会保険とその関係事項に関する立法及び運営の大綱につき研究し、その結果を、国会に提出するように、内閣総理大臣に勧告し、内閣総理大臣及び関係各大臣に書面をもって助言する任務及び権限を有する」と規定している。ワンデル勧告における「内閣と同列の諮問機関」との位置づけ、政府に対する勧告権を唯一もっている審議会（同法1条、2条）であることから明らかなように、同審議会はきわめて強い権限をもっている。いわゆる「50年勧告」（社会保障に関する勧告）をはじめとする諸勧告を行い、日本の社会保障制度に大きな影響を与えてきた。したがって、社会保障制度審議会の勧告は、法解釈にあっても無視できないものといえよう。なお、1999年の中央省庁等改革基本法の施行による中央省庁再編にもとづき、2001年1月6日をもって廃止されている。

- 43) 高藤昭「社会保障法体系からみた年金改革」（『年金改革と老後生活』ジュリスト増刊総合特集36号、1984年）59頁。
- 44) 小山・前掲書『国民年金法の解説』55頁
- 45) 小山・前掲書『国民年金法の解説』54-55頁。
- 46) 小山・前掲書『国民年金法の解説』55頁
- 47) この点について、国民年金法の立案者である小山進次郎は、国会においてさらに踏みこんだ答弁をしている。

すなわち、「所得のないという人々を取り入れたことによって、従来保険の仕組みで解決のつかない幾つかの問題が出たわけですが、・・・突然にけがをすとか、あるいは配偶者を失うというような予測することがほとんど不可能な事故に対しては、保険料を納めておる、あるいは納めていない、あるいは納めることができなかった、納めることができたということの違いをなるべく反映させないようにする。言いかえますならば、何か非常に意識的な意図を持って保険料の納入を怠らない限りは、障害年金や母子年金がいくようにする、かように組み立てたわけですが

まして、この点は従来の社会保険の考え方から見れば非常に異例の、ワクをはずした考え方ということに相なるわけでございます」（前掲『第三十一回国会衆議院社会労働委員会議録』14号、11頁）として、国民皆年金制度の下では、意識的な長期滞納者以外には障害年金や母子年金を受けることができない無年金者が生じてはならないとの認識を示したのである。

- 48) 小山・前掲書『国民年金法の解説』53頁。
- 49) 小山・前掲書『国民年金法の解説』53頁。
- 50) 障害が特別の出費を発生させることは、統計・調査から裏づけられる（田中明彦「基礎年金下の併給調整の問題点と課題－年金による最低生活保障確立のために－」（金沢大学大学院社会環境科学研究科『社会環境研究』3号（1998年3月）48-49頁および田中明彦「年金における最低生活保障と併給調整」（『社会保障法』15号（2000年）139頁参照）。
- また、障害基礎年金と通算老齢年金との併給調整処分を取り消しを求めた宮岸訴訟東京地裁判決（『賃金と社会保障』1199号、64頁）は「障害は稼得能力の喪失、低下の原因となるのみならず、障害に起因する特別の出費の原因となっている」と認定している。
- 51) 有泉・中野・前掲書『国民年金法（全訂社会保障関係法2）』97頁。
- 52) 『第十九回国会衆議院会議録』40号（1954年4月22日）27頁。
- 53) 小山進次郎『改訂増補・生活保護法の解釈と運用』（中央社会福祉協議会、1951年）208-214頁。
- 54) 小山・前掲書『改訂増補・生活保護法の解釈と運用』212頁。
- 55) 小山・前掲書『改訂増補・生活保護法の解釈と運用』212頁。
- 56) 厚生省社会・援護局保護課監修『保護のてびき（平成7年度版）』（社会福祉振興・試験センター、1995年）31頁。
- 57) 宮岸訴訟東京地裁判決は、「障害と老齢という複数の保険事故によって、稼得能力の低下ないし喪失につき何らかの加重があること自体は優に推認できる」、「障害は稼得能力の喪失、低下の原因となるのみならず、障害に起因する特別の出費の原因となっている」と認定したうえで、「立法論として老齢及び障害による加算類型を設けることが検討され得る」と判示している（『賃金と社会保障』1199号、63-64頁）。

- 58) 小川政亮「堀木訴訟の今日的意義－生存権・社会保障権の空洞化、社会保障の非権利化・恩恵化を阻止するためにも、そして平和と民主主義を守るためにも」『法律時報』54巻7号（1982年）12頁。
- 59) 個人の尊重と人間の尊厳の関係については、田中明彦「社会保障裁判における人間の尊厳と最低生活保障－宮岸訴訟，高訴訟を中心に」矢嶋里絵・田中明彦ほか編『人権としての社会保障－人間の尊厳と住み続ける権利』（法律文化社，2013年）16頁参照。
- 60) 社会保険庁運営部ほか・前掲書『国民年金三十年のあゆみ』103頁は、昔年金政策実現の3本柱を「拠出制国民年金制度の創設と、福祉年金制度によるその補完と、各年金制度間の通算措置」と位置づけている。
- 61) 社会保険庁長官・吉原健二『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，1987年）46～47頁は、その他、家計調査、国民生活実態調査をあげている。
- 62) 『第百二回国会衆議院社会労働委員会議録』4号（1984年年12月13日）26～27頁における吉原年金局長の答弁。
- 63) 前掲『第百二回国会衆議院社会労働委員会議録』4号，26～27頁。
- 64) 吉原年金局長は、衆議院社会労働委員会内閣委員会地方行政委員会大蔵委員会文教委員会農林水産委員会連合審査会の審議において、「基礎年金の考え方というのは、私どもの考え方ですと、老後の生活費を一切賄えるものじゃないといかぬ、何もかもあらゆる費用を一切賄えるものでないと年金とは言えないのだ、あるいは基礎年金に値しないのだという考え方は実はとっておりませんで、基礎年金というのはあくまでも老後生活の基礎的な部分を保障するという考え方をとっております。・・・それからよく比較されます生活保護の基準、この生活保護の基準といいますのも、級地によって、あるいは世帯員構成、それから年齢、それから住宅扶助をどうするかあるいは教育扶助をどうするかによってかなりの違いがあるわけでございますけれども、そういった生活扶助の基準なども勘案をして、大体五万円なら生活保護の基準に見合う、まあ計算によっては生活扶助の方がもっと高いというのが確かに出てくるわけでございますけれども、大体五万円程度でしたら生活扶助の基準ともまあまあバランスのとれた金額ではなから

うかということを考えまして、基礎年金の金額としては五万円ということ考えたわけでございます。あくまでも年金というのは、生活費一切ということじゃない、その基礎的な部分ということでございます（アンダーラインは引用者）」（『第百二回国会衆議院社会労働委員会内閣委員会地方行政委員会大蔵委員会文教委員会農林水産委員会連合審査会議録』1号（1984年12月12日）24頁）。さらに、「老後生活の一切ではないけれども、基礎的部分、基本的な部分はこの基礎年金で十分賄える額である、こういうふうに思っているわけでございます。生活扶助の基準とよく比較をされますけれども、それと比較をいたしましても、老人単身者の生活扶助基準が四万五千円ないし五万円ちょっとという金額、級地によって、年齢によって違いはございますけれども、大体そういう額になっておりますので、それと大体見合う金額ではなかるうか、私どもはそういうふうに考えているわけでございます（アンダーラインは引用者）」と答弁している（前掲『第百二回国会衆議院社会労働委員会内閣委員会地方行政委員会大蔵委員会文教委員会農林水産委員会連合審査会議録』1号，26頁）。また、衆議院社会労働委員会審議において、吉原年金局長は、「生活扶助だけをもとにしておりまして、住宅扶助等は入っておりませんけれども、私は、生活保護の中級地よりも五万円が一概に低いとは言いきれないというふうに思っているわけでございます」としたうえで、「基礎年金の金額の考え方については、・・・生活保護以上でなければならぬという考え方まで、なかなか私どもとしてはそう言い切れないわけでございます。やはり老後の生活の基礎的部分－生活費の一切をこの基礎年金で賄うに足りるものでなければならないという考え方ではなかなかとりがたい」（前掲『第百二回国会衆議院社会労働委員会議録』4号，27頁）としている。

- 65) 高藤・前掲書『社会保障法の基本原理と構造』91頁。
- 66) 総理府『平成元年版・社会保障統計年報』（社会保険法規研究会，1989年）99頁。
- 67) 国会審議において、吉原年金局長は、「生活扶助だけをもとにしておりまして、住宅扶助等は入っておりません」と答弁している（前掲『第百二回国会衆議院社会労働委員会議録』4号，27頁）。
- 68) 前掲『第百二回国会衆議院社会労働委員会内閣委員会地方行政委員会大蔵委員会文教委員会農林

- 水産委員会連合審査会議録】1号, 24, 26頁, 吉原・前掲書『新年金法-61年金改革解説と資料』45~47頁参照。
- (69) 高藤・前掲書『社会保障法の基本原理と構造』91頁。
- (70) 【第百一回国会衆議院会議録】18号(1984年4月17日)655頁。
- (71) 【第百二回国会参議院社会労働委員会会議録】12号(1985年4月9日)8頁。
- (72) 吉原・前掲書『新年金法-61年金改革解説と資料』156頁。
- (73) 前掲【第百二回国会参議院社会労働委員会会議録】12号, 9頁。
- (74) 前掲【第百二回国会参議院社会労働委員会会議録】12号, 10頁。
- (75) 小山・前掲書『国民年金法の解説』151頁。
- (76) 併給調整の問題点については, 田中明彦「年金による最低生活保障の意義と課題-併給調整との関係で-」『医療・福祉研究』9号(1997年)87頁以下, 田中・前掲「基礎年金下の併給調整の問題点と課題-年金による最低生活保障確立のために-」41頁以下, 田中・前掲「年金における最低生活保障と併給調整」133頁以下, 田中明彦「国際高齢者年と年金保障の課題-国民皆年金の実現のために-」『会津大学短期大学部研究年報』57号(2000年)65-66頁, 田中明彦「児童扶養手当法における併給調整の問題点と課題-金併給調整訴訟(平成23年)(行コ)第5号)に係る意見書」『賃金と社会保障』1560号(2012年)26頁以下参照。
- (77) 吉原・前掲書『新年金法-61年金改革解説と資料』155頁。
- (78) 前掲【第百二回国会参議院社会労働委員会会議録】12号, 10頁。
- (79) 本稿では, 障害のある人の人権保障をめぐる国際的到達点をふまえ, 差別的ニュアンスのある「障害者」という用語を使わず, 「障害にではなく人間に焦点を当てた, 障害をもつ人を描写する用語」として, 「障害のある人ないし障害をもつ人(people/persons with disabilities)」という用語を使用する(「アジア太平洋障害者の10年」(1993年~2002年)行動課題の「II 関係分野」の「4 啓発活動」(d)参照)。なお, 井上英夫編著『障害をもつ人々と参政権』(法律文社, 1993年)ii頁は, 「人間的欠陥を有するかのような感じを抱かせる『障害者』という呼称を捨てることによって, 障害

をもつ人々を積極的に権利主体としてとらえかえす」という問題意識をこめて, 「障害をもつ人々」という用語を使用している。さらに, 井上英夫・川崎和代ほか編著『障害をもつ人々の社会参加と参政権』(法律文化社, 2011年)iv頁は, 障害のある人の呼称について, 「『固有のニーズをもつ人』というべきだと考えているが, 次善の策として, 『障害をもつ人』あるいは『障害のある人』を用いるとしている。高藤・前掲書『社会保障法の基本原理と構造』x頁は, 「『障害者』の『害』には『害毒』『害悪』のニュアンスがあるとして問題」とされているという観点から, 「障害者」の表記を用いている。

- (80) 社会保険庁運営部ほか・前掲書『国民年金三十年のあゆみ』285頁。
- (81) 福祉手当から特別障害者手当への再編について, 国会審議において正木社会局長は次のように答弁をしている。

「現在の福祉手当というものは主として障害福祉年金の受給者に出されておるわけでございます。現在の障害福祉年金の一般の給付水準というのは三万七千七百円でございます。その上に福祉手当一万五百五十円を出すということで, 合わせまして四万八千二百五十円ということになるわけでございます。

この福祉手当の性格についてはいろいろの議論があるわけでございますが, 現在の障害福祉年金と拠出制年金との間に, 率直に申しまして格差がございます。そういう意味で若干の格差解消の働きもしておったわけでございますが, 今回の年金法の改正によりまして, 障害基礎年金というものが導入される。この障害基礎年金は, 一級で申しますと六万二千五百円ということでございます。そこで, 六万二千五百円ということ, 福祉手当をプラスした水準を上回るわけでございます。

そこで議論がございまして, ここで福祉手当の使命は終わったのだという考えもあったわけでございますが, 障害者の専門家会議の議論の中で, 福祉手当というものはなくなるのだけれども, 日常生活において常時特別な介護を要するような重度障害者に絞って手当を出すべきではないかということで, 特別障害者手当というものが出されたわけでございます。

そこで, くどくど申し上げましたが, 特別障害者手当というのは現在の福祉手当を再編構築したもので, 対象は絞りまして, そして重点的な給付

- を行うということ、それから、これまでは拠出制年金の受給者には出てなかったわけですが、これも常時特別な介護を要する方々には出そうということで編成をしておるということでございます」と（前掲『第百二回国会衆議院社会労働委員会内閣委員会地方行政委員会大蔵委員会文教委員会農林水産委員会連合審査会議録』1号、19頁）。
- 82 小川・前掲「堀木訴訟の今日的意義－生存権・社会保障権の空洞化，社会保障の非権利化・恩恵化を阻止するためにも，そして平和と民主主義を守るためにも」14頁。
- 83 小川・前掲「堀木訴訟の今日的意義－生存権・社会保障権の空洞化，社会保障の非権利化・恩恵化を阻止するためにも，そして平和と民主主義を守るためにも」14頁。
- 84 矢嶋里絵「高訴訟に関する意見書2」『賃金と社会保障』1256号（1999年）27頁。
- 85 矢嶋・前掲「高訴訟に関する意見書2」28頁参照。
- 86 高藤・前掲書『社会保障法の基本原理と構造』69頁。
- 87 高藤・前掲書『社会保障法の基本原理と構造』71, 75, 78頁参照。