

To Solve the Problems of Non-Pensioner Disabled People

— From Viewpoint of Self Help Groups —

Hiroshi Isono

ABSTRACT

There are various factors to be Non-pension disabled people. However, Those factors are not regarded as social problem, but as self-responsible problem.

This paper clears the problems of non-pensioner disabled people, through the history of their movement to recover pension.

The first chapter

In this chapter, the movement of Spinal Injuries Japan from 1975 to 1985, are shown.

Spinal Injuries Japan was established in 1959. It is Spinal Injuries Japan that tackles the problems as a self help-group for the first time that tackles Non-pensioner problems for disabled people.

In 1985, National Pension System was drastically reformed. A port of non-pensioner disabled people was relieved by this reforms.

The second chapter

In this chapter, the movement of The Association of Non-Pensioner Disabled People from 1986 to 1994, are shown.

The Association of Non-Pensioner Disabled People was established in 1989. It insists strongly that problems of non-pensioner disabled people should not be regarded as problem of self-responsibility, but as problem of social responsibility. In 1982, it published the first inquiry report on problems of non-pensioner disabled people to prove the truth.

The third chapter

Various self-help-group tackle the problems of non-pensioner disabled students, to make the first step to solve the problems of non-pensioner disabled people. In 2001, some of

self-help-groups start administrative litigation to 9 district courts. They win four cases.

On April 2005, another new law to relieve non pensioner disabled people partially was enforced.

The fourth chapter

On November in 2005, the Association of Non-Pensioner Disabled People published the second inquiry report on the problem of non-pensioner disabled people. This report explains the problem of non-entry people and the problem of unpaid contribution. It shows these problems are non self-responsible problem, but social problem.

無年金障害者問題解決に向けての課題

—当事者運動の視点から—

磯野 博

はじめに

2004（平成16）年12月3日、「特定障害者に対する特別障害者給付金の支給に関する法律」（以下特別障害者給付金法と略す）が参議院において全会一致で可決・成立した。この歴史的瞬間に同席した無年金障害者たちは、これまでの長い運動の経緯と、一緒に闘ってきた仲間たちの姿が走馬灯のようにめぐったという。

この特別障害者給付金法には、「年金制度の枠内での問題解決ではない」、「給付金額が生活を支えるものとはなっていない」、また「対象範囲が限定されすぎている」、「併給制限が厳格すぎる」などの問題点が多く、法案を示された無年金障害者のなかには、「受け入れがたい」という意見もあった。しかし学生無年金障害者訴訟に対して、東京、新潟両地裁が示した「年金制度が一部改革された1985年の国民年金法改正の時点において、任意加入に未加入であった学生の不利益を放置したのは法の下での平等を保障する憲法第14条に違反した立法不作為である」という違憲判決を受け、国会が議員立法として提出した特別障害者給付金法を「これまでの当事者運動の貴重な成果のひとつ」として受け入れるに至ったのである。

この思いは、特別障害者給付金法の対象とはなっていない無年金障害者やその家族にも共通している。無年金障害者の会にも、夜間部の学生時代に障害を負ったことによる無年金障害者の親、20歳以降の障害の発症認定による無年金障害者の親などから、特別障害者給付金法の成果を喜びながらも、尚一層の無年金障害者問題の解決に向けての期待が込められた声が寄せられている。

本稿の目的は、今後の無年金障害者問題の解決に向けての課題を当事者運動、とりわけ「全国脊髄損傷者連合会」（以下脊損連と略す）と無年金障害者の会の運動の経緯に焦点を当てながら明らかにすることをとおして、筆者の今後の研究の課題を整理していくことにある。

1. 脊損連の運動の経緯

脊損連は1959（昭和34）年、箱根療養所を中心とした全国の労災病院の入院患者を組織して結成された。その後も車椅子で生活をする全国の一般病院の脊髄損傷者へと波及し同じ障害を持つ障害者が共通の利益を追求する団体として発展してきている。無年金障害者問題に最初に着目したのも

脊損連である。現在に至っても、無年金障害者問題は全国の会員の継続的な課題として注目されている。

その経緯については、学生無年金障害者訴訟、岡山地裁において、取り組まれた脊損連理事長、妻屋明氏によって証言されている。以下はその証言調書のうち、障害基礎年金が導入される1985（昭和60）年までの概要をまとめたものである。

脊損連が無年金障害者問題に着目しはじめたのは1975（昭和50）年のことである。当時は当事者団体の間でも、障害者であれば当然年金を受けていると考えられていたが、無年金障害者の存在を知り、わずか19ケースではあるがアンケート調査を行なった。その結果、9ケースが「制度のことを知らなかった」、4ケースが「任意加入だから入らなくても良いと思った」と答えている。この最初の調査の段階から、既に脊損連では、無年金障害者となる理由には制度の周知徹底不測などの社会的な要因が強く影響していると考えている。そして翌1976（昭和51）年の厚生省に対する陳情においてはじめて無年金障害者問題を取り上げ、無年金障害者にも障害福祉年金（当時）と同額の年金を受けられるようにすることを求めている。その趣旨は、同じ重度の障害を負いながら、年金の受給権に差別がある状況は解消しなくてはならないというものであり、その趣旨は現在も変わっていない。

この陳情に対する厚生省の返答は、年金もしくは社会手当によって無年金障害者に対する保証はしなくてはならないというものであったが、具体的な保障がされることはなく、厚生省の返答はその後も同じものであった。また1978（昭和53）年には参議院における八代英太氏（当時）が提出した趣意書から無年金障害者の実態調査の必要性も確認されるが、これもその後必要性のみが繰り返されるばかりであった。

同1978（昭和53）年の衆参両議長に対する請願書では、はじめて学生無年金障害者問題に焦点が当てられている。これは大学への進学率が高まる一方、学生の国民年金への任意加入率は数%と相変わらず低く、学生無年金障害者が発生しはじめてきていたことと今後も増えることが予測されたからである。そして無年金障害者問題の解決の方法としては、拠出、無拠出に関わらず、障害者であることによって障害年金が受けられる社会手当としての年金制度をスウェーデンの例を倣って訴えている。

1980（昭和55）年から1985（昭和60）年にかけては、無年金障害者問題の解決の方法として、老齢年金に倣って特例納付制度を導入することを訴えている。特例納付制度とは、国民年金の老齢年金の受給権が発生しはじめる人が増えるのを目前に控えて、保険料を遡って支払うことを認めた制度であり、老齢年金の無年金者対策である。

しかし厚生省は特例納付制度そのものに批判的であることに加え、障害年金にこの特例納付制度を導入するつもりはなく、「火事になってから保険に入るようなものだ」とさえ比喻している。

障害基礎年金の導入を控えた1983（昭和58）年、1984（昭和59）年の厚生省に対する陳情では、無拠出制の障害福祉年金と拠出制の障害年金を同額にすることや、障害者の所得保障を諸外国並にすることと同時に、無年金障害者問題の解決、とりわけ学生無年金障害者問題の解決を強く求めている。

いる。これは基礎年金制度導入により、障害福祉年金が障害基礎年金となり、年金額も倍増するという大改革にも関わらず、改革の中心は国民年金による老齢年金の基礎部分の一本化による国民年金財政の赤字解消であり学生無年金障害者問題を含めた多くの無年金障害者問題が取り残されようとしていたからである。

2. 無年金障害者の会の運動の経緯

このような各種の当事者運動を受け、無年金障害者の会は1989年8月に結成された。その4年前、1985（昭和60）年には基礎年金制度が導入され、専業主婦は第三号被保険者となり、専業主婦の未加入・滞納問題の解決には一定の目処が着いていた。そして次の課題として、引き続き任意加入であった学生の未加入・滞納問題にも着手されようとしていた。このような情勢を背景として、兵庫県下の無年金障害者3人が中心となり、無年金障害者の救済と無年金障害者を生み出さない制度の構築を目的とした無年金障害者の会が結成されたのである。

無年金障害者という言葉は当事者団体が作った言葉である。その根底には、無年金障害者問題は年金制度そのものが生み出してきた構造的な問題であるという認識があり、いわば「国民皆年金の谷間問題」であるという意味が込められている。しかし厚生労働省は無年金障害者という言葉は極力使わない姿勢で一環しており、例えば「公的年金に未納・未加入であったことによって、障害年金が受給できない障害者」という表現を使っている。これは、無年金障害者問題を自己責任による未加入・滞納問題として一緒にしていることを示しており、無年金障害者問題の多様性や社会性には目を向けてこなかったことを示している。

そのため無年金障害者の会では、結成当初より潜在化している当事者を発掘することに努めると同時に、当事者の声をまとめた手記集の発行をとおして、無年金障害者問題の多様性を世論に訴えてきている。併せて「障害者の生活と権利を守る全国連絡協議会」（以下障全協と略す）や「障害年金改正をすすめる会」などとともに、国や地方自治体に対して、無年金障害者問題の社会性と早急な問題解決の必要性を訴えてきている。また1992（平成4）年には第一回無年金障害者実態調査を行ない、翌年には報告書を発行している。

この調査は任意未加入者と滞納者に焦点を当て、任意未加入や滞納の理由が自己責任のみであるかについて検証したものである。そして無年金障害者となった理由には、本人の過失である以上に制度と行政運営の問題が影響していることが明らかになっている。

1993（平成5）年、厚生年金保険に6ヶ月以上加入していないと障害厚生年金が受けられないという6ヶ月条項が撤廃され、一部の無年金障害者問題が解決したが、その他の多くの無年金障害者問題は取り残された。

国民年金法の1989（平成元）年の改正には参議員社会労働委員会において附帯決議がされ、学生の国民年金への強制加入の適用には保険料免除基準の配慮をすることや、学生無年金問題の解決を含めた障害者の所得保障を総合的に検討することなどが決議された。また1994（平成6）年の改正

にも衆参両議院の厚生委員会において附帯決議がされ、基礎年金の国庫負担については、1/2を目処に引き上げることや、無年金障害者の所得保障に関しては、福祉的措置を含めた対応を検討することが決議された。そして1995（平成7）年には、障害者基本法に基づいた障害者基本計画に無年金障害者問題の解決を述べていながら、問題解決に向けての具体的策は採られなかった。

3. 学生無年金障害者問題と無年金障害者問題

1995（平成7）年、無年金障害者問題の根本解決に向けて一向に進展がみられない状況のなか、無年金障害者の会では審査請求による問題解決を検討することとなった。この時期は学生納付特例制度の導入が浮上してきた時期であり、学生に当面の焦点を絞り込んだ方が世論の共感が得られ易いという判断から、問題を学生無年金障害者問題、とりわけ1991（平成3）年以前の国民年金への加入が任意であった時期の問題に絞り込んだのであった。

その後の経緯は、1998（平成10）年には裁定請求、1999（平成11）年には審査請求、そして2001（平成13）年には全国9地裁への一斉提訴と推移している。

その結果、2002（平成14）年には坂口試案が示され、厚生労働大臣の私的な提案ではあるが、初めて国により、無年金障害者問題が以下の4類型にカテゴリー化された。

- ① 1982（昭和57）年10月の国籍要件撤廃前に障害事故の発生した外国籍の者（推定0.5万人）
- ② 1986（昭和61）年4月の第3号被保険者制度創設前に国民年金に任意加入せず、その期間中に障害事故が発生した被用者の被扶養配偶者」（推定2.0万人）
- ③ 1991（平成3）年4月の学生に対する強制適用前に国民年金に任意加入せず、その期間中に障害事故の発生した20歳以上の学生（推定0.4万人）
- ④ 国民年金の強制適用の対象となっていながら、未加入或いは保険料を未納していて、障害事故の発生した者（推定9.1万人）

併せて坂口試案では、「現在の成熟した年金制度の下では発生しない無年金障害者が、学生など政策的移行期であったが故に発生した側面も否定できない」と、全ての無年金障害者を福祉的措置としての社会手当によって救済する必要性を訴えている。同年衆参両議院100名ほどによる「無年金障害者問題を考える議員連盟」が結成され、この坂口試案を基にした救済策の立法化が模索された。そして前述のように、学生無年金訴訟に対して東京、新潟両地裁が示した違憲判決を受け、特別障害者給付金法の成立、施行に至っている。

4. 多様な無年金障害者問題

特別障害者給付金法は、坂口試案が示した②および③、つまり国民年金への加入が任意であった学生や専業主婦の無年金障害者を対象とするものである。しかし附則第2条において、「日本国籍を有していなかったため障害基礎年金の受給権を有していない障害者その他の障害を支給事由とす

る年金たる給付を受けられない特定障害者以外の障害者に対する福祉的措置については、国民年金制度の発展過程において生じた特別な事情を踏まえ、障害者の福祉に関する施策との整合性等に十分留意しつつ、今後検討が加えられ、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の処置が講られるものとする」とあり、坂口試案に示された①および④、つまり国籍要件によって国民年金から排除されていた在日外国人の無年金障害者とその他の未加入・滞納による無年金障害者の早急な救済の必要性を明記している。その意味において特別障害者給付金法は、坂口試案によってカテゴリー化された無年金障害者全てを視野に入れていると言って良い。しかし無年金障害者となる理由にはもっと広範な問題が潜在している。例えば昨今顕在化してきている問題をあげれば、厚生年金保険適用事業者が厚生年金保険未加入であったことによる無年金障害者問題、第三号被保険者への届出がされていなかったことによる無年金障害者問題、そして精神疾患の初診日が確定できないことによる無年金障害者問題などがある。これらを新たな形態の無年金障害者問題と呼ぶのであれば、坂口試案によってカテゴリー化された問題は従来からの形態の無年金障害者問題と呼ぶことができる。無年金障害者問題はこれらの問題が絡み合いながら、より複雑化してきているのである。

5. 無年金障害者の実態

このようにより複雑化してきている無年金障害者問題であるが、無年金障害者の実態や無年金障害者問題の構造を明らかにした調査は少ない。しかし前述のように、脊損連は1975（昭和50）年にはじめてアンケート調査を行なって以来、これまでに3回の調査を行なっている。1993（平成4）年に行なった第3回の調査においては、114人の無年金障害者が会員にいたり、無年金障害者の生活実態などを明らかにしている。同年無年金障害者の会も第1回の調査を行なっている。また翌1994（平成5）年、「全国精神障害者家族会連合会」は精神障害者の無年金障害者問題に関する調査を行なっている。

1975（昭和50）年以来調査の必要性を認めてきた厚生労働省も、2003（平成15）年、今後の基礎資料とするため、厚生科学研究費の補助金対象として調査を行なっている。これは国立リハビリテーションセンター（所沢市、伊東市、別府市）の修了者のうち、無年金障害者と思われる者を対象とした調査であり、無年金障害者となった理由や家計・資産を中心とした生活実態などを明らかにしている。

同年無年金障害者の会も第2回の調査を実施している。

この調査は、無年金障害者の会が関西2府4県（京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県、奈良県、滋賀県）の「精神障害者家族会連合会」（以下家族の会と略す）と「学生無年金障害者への年金支給を実現する関西の会」（以下関西の会と略す）の強力を受け、郵送調査によって行なった調査である。

この調査の目的は、関西地区を中心として、当事者団体が組織している無年金障害者の実態を把握することをおして、無年金障害者が構造的に生み出される要因を明らかにし、無年金障害者に

対する正確な理解を促し、無年金障害者問題を世論に訴え、問題解決に向けての運動を当事者団体や社会全体においてより活性化させていくところにある。併せて調査活動をとおして、無年金障害者自身が自己主張し、当事者運動に参画していくことを目的としている。

この調査の最大の特徴として、調査対象の8割が精神障害者であることがあげられる。その要因として、今回の調査対象のうちの206ケースの1/2以上が関西2府4県の家族の会が把握している無年金障害者であることがある。しかし調査対象のうちの無年金障害者の会と関西の会が組織している無年金障害者の6割も精神障害者である。

つまりこの調査は、昨今増えている精神障害者の無年金障害者の実態を明らかにする資料として有効であると言える。

この調査は、無年金障害者となった理由、公的年金への未加入・滞納の理由、そして無年金障害者の今後の生活の展望、公的年金制度に対する意識などを主な視点としており、これら主な視点と受傷年齢、障害種別、就労や収入などの基本属性をクロス集計することによって分析している。

この調査から明らかになったことは、主に以下の5点である。

- ① 無年金障害者となる理由は多岐にわたっており、新たな要因の発生などにもより、現在に至っても無年金障害者は構造的に生み出されている。
- ② 未加入・滞納問題には、手続き上の理由や経済的な理由などが複雑にからみあっており、自己責任原則だけで解決できるものではない。
- ③ 無年金障害者およびその家族は、将来の生活に対する期待を公的年金に求めており、公的年金に加入し、保険料を支払っている。
- ④ 高齢化してきている無年金障害者の生活を老親が支えており、障害による無年金と老齢による無年金という『二重の無年金状態』のスパイラルに陥らないよう、公的年金の保険料も老親が負担している。
- ⑤ 無年金障害者運動に対する当事者およびその家族の期待は大きいですが、当事者団体に組織されている無年金障害者のなかにも孤立している当事者および家族がおり、将来の生活の展望が持てないでいる。

この調査の詳細に関しては、改めて報告する機会を持ちたいが、この調査はあくまで関西地域の当事者団体が組織している無年金障害者を対象とした調査であり、とりわけ精神障害者の無年金障害者を対象とした調査である。調査からは当事者団体の実態や課題の一部は明らかになったが、この調査結果が全国の無年金障害者の実態や無年金障害者問題の構造の典型であるとは言えない。そしてそれはこれまで紹介してきた調査全般に関しても同じである。

これまで述べてきたように、無年金障害者問題は脊損連によって注目され、その後無年金障害者の会などの当事者団体によって継続的に取り組まれている。そして学生無年金障害者訴訟や在日外国人障害者無年金訴訟をとおして問題が顕在化し、特別障害者給付金法によって法的な救済対象となっている。しかしその実数を含めた無年金障害者の実態や無年金障害者問題の構造はいまだに明らかになっておらず、それらを明らかにする調査が、今後も継続的に、そして全国規模で行なわれ

ることが無年金障害者問題の解決に向けての最大の課題であると言える。

おわりに

以上簡単にみてきたが、本稿をとおして浮かびあがってきた筆者の今後の研究課題は以下の3点であると思われる。

- ① 調査対象を全国規模の当事者団体に広げた統計調査、そして第2回の無年金障害者の会の調査対象から二次抽出を行なった事例調査を実施し、無年金障害者問題のより広範かつ詳細な解明を行なっていく。併せて無年金障害者の実態、無年金障害者問題の構造を明らかにした同様の調査との比較・検討を行なっていく。
- ② 無年金障害者問題の歴史的経緯を当事者団体による運動の側面からのみではなく、年金制度改正の歴史的経緯からも明らかにする。そして日本の年金制度において無年金障害者問題がどのように位置づけられ、どのように解決されようとしてきたのかを明らかにしていく。
- ③ 無年金障害者訴訟に注目し、無年金障害者問題がどのように顕在化し、どのように世論に受けとめられているのかを明らかにしていく。併せて無年金障害者問題の法的解決の方向性についても検討していく。

また本稿においては触れることができなかったが、障害者自立支援法を中心とした障害者施策と無年金障害者問題との関連や、諸外国における無年金障害者問題の現状と問題解決のあり方について明らかにしていくことも課題となってくるであろう。

まずは①の課題に着手していくことを今後の研究の主眼としていきたい。

【参考文献】

- ・社会保障制度審議会事務局編『国民年金制度に関する答申』1958年。
- ・小山進次郎『国民年金法の解説』時事通信社、1959年。
- ・厚生省年金局編『国民年金のあゆみ』1962年。
- ・社会保険庁年金保険部編『国民年金のてびき』、厚生出版社、1968年。
- ・社会保険庁年金保険部編『国民年金二十年のあゆみ』、ぎょうせい、1980年。
- ・仲村優一・板山賢治編『自立生活への道』全国社会福祉協議会、1984年。
- ・無年金障害者の会編『年金制度の谷間で無年金障害者は訴える：自立と平等個人の尊厳を』無年金障害者の会、1990年。
- ・障害年金改正をすすめる会編『障害年金がよくわかる』障害年金改正をすすめる会、2001年。
- ・学生無年金障害者訴訟全国連絡会編『年金がない—知ってほしい学生無年金障害者のこと』クリエイツかもがわ、2003年。
- ・学生無年金障害者京都訴訟を支える会編『あつてはならない存在—学生障害無年金者』、ウィーンかもがわ、2004年。

- (財)全国精神障害者家族会連合会 年金問題研究会編『障害年金の請求の仕方と解説 精障害者・知的障害者のために』中央法規出版、2004年。
- 畝田谷栄子『特別障害者給付金法Q&A』無年金障害者をなくす会、2005年。