

関西学院大学 研究成果報告

2021年5月26日

関西学院大学 学長殿

所属：人間福祉学部
職名：准教授
氏名：風間朋子

以下のとおり、報告いたします。

研究制度	<input checked="" type="checkbox"/> 特別研究期間 <input type="checkbox"/> 自由研究期間 <input type="checkbox"/> 大学共同研究 <input type="checkbox"/> 個人特別研究費 <input type="checkbox"/> 博士研究員 ※国際共同研究交通費補助については別様式にて作成してください。
研究課題	精神障害者福祉領域における制度改正のメカニズムに関する研究
研究実施場所	個人研究室
研究期間	2020年 4月 1日 ～ 2021年 3月 31日 (12 ヶ月)

◆ 研究成果概要 (2,500字程度)

上記研究課題に即して実施したことを具体的に記述してください。

<p>1. 研究計画の変更</p> <p>当初の研究計画では、「国民年金・厚生年金保険 精神の障害に係る等級判定ガイドライン」の導入過程を明らかにするため、一次資料の収集に加え、精神科医療ソーシャルワーカーや当事者支援団体等へのインタビューを行い、これらを分析する予定であった。しかし、新型コロナウイルス感染症の感染拡大により、資料収集やインタビューを実施するための移動が困難になったことや、インタビュー対象が感染症対応によって極めて多忙になり調査を依頼できなくなったこと等により、研究計画を大幅に変更せざるを得なかった。以上の理由により、当初は先行研究のレビューとして整理する予定であった労働者年金保険法公布(1941年)から基礎年金制度創設(1985年)までの期間について、行政通知や中央官庁の年史等の文献資料の分析を中心に研究を進めることになった。</p> <p>2. 研究の背景</p> <p>障害年金の支給対象となる障害の状態は、国民年金法施行令別表、厚生年金保険法施行令別表第1・第2において定められている。そこで示される障害の状態は、例えば、国民年金法施行令別表では、視力障害や聴力障害こそ具体的な視力や聴力の数値が明記されているが、肢体障害や平衡機能障害では「著しい障害を残す」、そしゃくの機能障害では「機能を欠く」など、抽象的な表現にとどまっている。また、同別表の1級第9号では、「前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病状が前各号と同程度以上と認められる</p>
--

状態であつて、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」、同1級第10号では、「精神の障害であつて、前各号と同程度以上と認められる程度のもの」とされるように、障害の状態が包括的に明文化されている規定もある。

したがって、このような別表の基準のみで認定業務を行うことができず、実際の認定に際しては、行政通知の「国民年金・厚生年金保険障害認定基準」（以下、障害認定基準）が用いられる。そこでは、「著しい障害を有するもの」や「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」とはどのような状態なのか、機能障害によって例示され、その測定方法も示されている。ただし、それは、あくまでも外部障害に限られ、それ以外の障害については、具体性を欠いた記載がなされているにすぎない。

障害種別に関わらず、障害程度の基準となるのは、1級と2級は日常生活能力の程度、厚生障害年金のみに設定される3級と障害手当金では労働能力の程度である。それにも関わらず、外部障害の認定で問われるのは機能障害の程度のみであり、認定において、日常生活能力や労働能力の程度が問われるのは外部障害以外の障害者が中心である。

くわえて、障害認定基準では、日常生活能力や労働能力と機能障害とがどのような関係にあるのか、日常生活能力や労働能力は具体的にどのような能力であるのか、明らかにされていない。さらに、両能力や機能障害の程度が、個人の所得減少の程度に一律に関係するものなのかという問題もある。このような対象決定の基準の不明瞭さは、所得保障制度において致命的な欠陥であるといえる。

本研究では、障害認定基準における主要な概念である日常生活能力、労働能力、機能障害が、所得保障制度としての障害年金制度に組み込まれていく過程を分析することで、障害認定基準の構造的な問題の明確化を目指した。

3. 研究結果

障害の状態を支給要件とした金銭給付には、恩給制度、労災補償制度、障害年金制度の3つの系統がある。恩給制度は軍人恩給を起源とするが、その後、文官、宮内庁職員、公立学校教員、警察監獄職員に対しても、職種ごとの恩給制度が創設された。それら恩給には、公務上による障害によって退職した職員に対する恩給が盛り込まれていたが、支給に際しては、軍人恩給で用いられていた機能障害の程度を元に等級化された基準が他恩給でも共有されることになった。この機能障害の程度は、日常生活能力の程度を示すものとして用いられていた。

労災補償制度では、明治初期の官営工場の労働者を対象とした規定から、日常生活能力とともに、労働能力の回復程度を基準とした等級化がなされてきた。この考え方は、工場法施行令（1916年）でも継承されていたが、1927年通知により、工場法施行令等に併設される形で、機能障害の程度による等級基準が付加された。これにより、労働能力の程度についても、機能障害の程度で測定しうるものとして扱われることになった。労災補償の対象が、鉱山・工場労働者から土木事業者へと拡大していく過程で、労働能力が、職種や個人の状況を不問とする、どの労働者にも共通して必要な労働に要する能力とされるようになった。

現在の厚生年金保険法の元である労働者年金保険法（1941年）は、先行する船員保険法施行令（1940年）の「廃疾ノ状態」をほぼそのまま継承している。そこでは、労災補償制度で用いられた「どの労働者にも共通して必要な労働に要する能力」としての労働能力が問われ、それが機能障害の程度によって判断しうるものとして扱われていた。この労働能力の概念が障害厚生年金に継承され、現在に至っている。

現在の障害基礎年金制度の源流となる国民年金法別表は、規定の文言を比較すれば明らかのように、身体障害者福祉法施行規則「身体障害者障害程度等級表」から強い影響を受けている。「身体障害者障害程度等級表」は、身体障害を機能障害に程度によって等級化したものであり、日常生活能力の程度を測定する尺度として機能障害の程度を用いる基準設定についても、これが元になっていると考えられる。

上述のように、現行の障害年金制度の認定基準として用いられる日常生活能力、労働能力の概念や、それらが機能障害の程度によって測定しうるものなのか、ということについては、障害認定基準の導入にあたって十分に検討されたとは言い難い。それらは、経路依存的に導入され続けたに過ぎず、「障害」とはどのような状態を指すのか、なぜ、一定の障害の状態があれば所得保障の対象となるのか、ということさえも十分に検討されてきたとは言えない。上述の理由により、障害年金制度は、特に、日常生活能力や労働能力の程度といった不明瞭な基準に

よって認定される精神障害者、知的障害者、内部障害者などにとって、不安定で不確実な所得保障制度になるに至ったと考えられる。

【参考文献】

青木聖久(2018), 「精神障害者の所得保障 – 障害年金における日常生活能力と就労能力の評価基準 –」, 『社会保障研究』, vol. 2, no. 4, pp. 455-468

安部敬太(2019), 「障害年金の等級認定の歴史的変遷-労働能力・稼得能力と日常生活能力」, 『日本年金学会誌』, 第38号, pp. 68-75

厚生省保険局編(1958)『厚生年金保険十五年史』, 厚生団

社会保険庁運営部年金管理課年金指導課編集(1990)『国民年金三十年のあゆみ』, ぎょうせい
総理府恩給局編集(1964)『恩給制度史』

高橋芳樹監修・編集、精神障害年金研究会(2013)『障害年金請求援助・実践マニュアル – 精神障害者の生活を支えるために』, 中央法規出版

藤井渉(2017)『障害とは何か一戦力ならざる者の戦争と福祉』, 法律文化社

労働省労働基準局労災補償部編(1961)『労災補償行政史』, 労働法令協会, 1961

以 上

提出期限：研究期間終了後2ヶ月以内

※個人特別研究費：研究費支給年度終了後2ヶ月以内 博士研究員：期間終了まで

提出先：研究推進社会連携機構（NUC）

※特別研究期間、自由研究期間の報告は所属長、博士研究員は研究科委員長を経て提出してください。

◆研究成果概要は、大学ホームページにて公開します。研究遂行上大学ホームページでの公開に支障がある場合は研究推進社会連携機構までご連絡ください。