

書評と紹介

高阪悌雄著

『障害基礎年金と当事者運動』

——新たな障害者所得保障の
確立と政治力学』



評者：中尾 友紀

1 本書の概要

日本に居住するすべての人には20歳から、公的年金への加入が義務づけられている。日本の公的年金は拠出制を原則としており、公的年金を受給するには一定の保険料納付要件を満たさなければならない。しかし、障害基礎年金には、公的年金への加入が義務づけられる20歳前に障害の状態になった人⁽¹⁾に限って、例外的に保険料納付要件なしで、拠出制と同額の障害基礎年金を受給できるという規定がある。

本書の主題は、この規定が1985年の年金制度改革で成立した背景を、その立役者となった東京青い芝の会を中心とする脳性マヒ者による当事者運動と、それを受け止めた厚生官僚という2つのアクターに着目して描き出すことにある。根拠に用いられているのは、東京青い芝の会の機関誌『とうきょう青い芝』に掲載された議事録をはじめとする一次資料、著者による厚生官僚や政治家、当事者団体の活動家等を対象

としたインタビュー記録である。

障害基礎年金の成立に影響を与えたのは、更生課長だった板山賢治の私的研究会であるCP研究会と、それを引き継いで厚生省に設置された障害者の生活保障問題検討委員会や障害者生活保障問題専門家会議であり、また、後者2つの会の外部で、構成メンバーと交渉した国際障害者年日本推進協議会や全国所得保障確立連絡会による当事者運動だったとされる。本書は、公文書である行政側の会議録等の一次資料がほぼ公開されていない状況で、当事者側の記録に加えて、行政側に対する独自のインタビュー記録を駆使して障害基礎年金の成立過程を詳細に描き出し、その結果を非難回避戦略モデルによって分析した労作である。

本書は9章立てで、序章の「先行研究の検討と本研究の目的」及び終章の「本研究のまとめと今後の研究課題」を除き、第1章から第6章までは、主に一次資料及びインタビュー記録等を用いた歴史的な実証分析、第7章はそれまでの章で実証された障害基礎年金の成立過程を非難回避戦略モデルによって解釈した理論分析となっている。各章の内容は、著者によって序章(pp.24-27)及び終章(pp.265-275)のみならず、各章の最後につけられた「小括」で丁寧に整理されている。そこで、ここでは本書の核である第2章の「障害者団体と官僚・政治家の交渉①」及び第3章の「障害者団体と官僚・政治家の交渉②」に焦点を当てて概要を紹介したい。

第2章では、自立生活運動を展開していた障害者団体による1975年の身体障害者調査の実

(1) 厳密には、障害の原因となった病気やケガの初診日が20歳前にある場合に、保険料納付要件がない。

施反対運動と、それをきっかけとした板山更生課長と青い芝の会との対話から、1980年3月にCP研究会を発足させ、1982年4月に厚生省への要求項目をとりまとめた最終報告書が作成されるまでの過程が描き出されている。ここで著者が明らかにしたのは次の3点である。1点目は、東京青い芝の会が内部闘争を経て厚生省との関係を改善したことで厚生官僚との交渉が進捗したこと、2点目は、CP研究会の最終報告書で障害福祉年金の改善や身体障害者障害程度等級表における脳性マヒ認定基準の改善が明示されたのは板山の貢献だったこと、3点目は、CP研究会の最終報告書に明示された要求項目が障害基礎年金の成立に影響したことである。

第3章では、CP研究会を引き継いで1981年4月に始まった厚生官僚による障害者の生活保障問題検討委員会から、1982年5月に発足した有識者による障害者生活保障問題専門家会議が、厚相からの意見具申に対して1983年7月に報告書を提出し、厚相がその趣旨に沿った年金制度改革案を同年11月に社会保険審議会及び国民年金審議会に諮問するまでの過程が描かれている。ここで著者が明らかにしたのは次の5点である。1点目は、当事者運動を支援した参議院議員の八代英太による国会での首相や厚相への質問が厚生官僚を動かしたのではないということ、2点目は、政府・行政を動かすために、国際障害者年日本推進協議会や全国所得保障確立連絡会による当事者運動は、要求項目から介護保障を外す等の柔軟な対応をしたこと、3点目は、年金局長の山口新一郎が、20歳前に障害の状態になった人は保険料の滞納がないという理論で専門家会議の構成メンバーを説得し、障害基礎年金成立に伴う財源負担の増額分を各公的年金に引き受けさせたこと、4点目は、保険料の滞納がないという理論は年金局官僚の間では賛否両論だったこと、5点目は、障

害基礎年金は、第2次臨時行政調査会（以下、第二臨調とする）の流れから生じたとされる年金制度改革とは別に、脳性マヒ者による当事者運動の流れから生じ、その時期が偶然に一致して成立したことである。

以上の2章を踏まえて、さらに、第4章の「障害者所得保障の理論的論争」では、憲法25条と障害者の所得保障との関係が論じられ、第5章の「1985年年金改正に対する利害構造」では、当事者団体と厚生省という2つのアクターを取り巻く大蔵省、被用者年金の保険者や被保険者、総評（日本労働組合総評議会）や同盟（全日本労働総同盟）といった労働組合、日本社会党等の政党のそれぞれの年金制度改革に対する思惑を論じている。このように本書では、障害基礎年金の成立過程が、当事者運動の記録を核にしながらも多面的、重層的に明らかにされている。

2 コメント

本書を拝読中に常に頭から離れなかった疑問がある。それは、なぜ障害者の所得保障の方法として公的年金が選択されたのかということである。所得保障の方法には、公的年金以外に公的扶助があり、公的扶助には生活保護以外に社会手当があるからである。

実際に、東京青い芝の会が求めていたのは、「生活保護とは違う新たな障害者所得保障の枠組み」だった（p.80）。そして、CP研究会では、生活保護批判を展開した脳性マヒ者共同作業所の磯部真教が、「現在生保で出されていると同じ金をもっと使い方の自由な年金、手当の形で出すようにすればワーカーの恣意に左右されずにすむ」と主張していた（p.100）。当事者の要求は、厳密には公的年金あるいは社会手当であって、公的年金だったわけではない。それが、なぜ公的年金を主とした所得保障へと収斂

していくこととなるのか。

1985年以前は、障害福祉年金を受給する在宅の重度障害者には、月額約1万円（1985年度は11,250円）の福祉手当が支給されており、これと障害福祉年金を合算すると、月額約5万円となっていた（pp.66-67）。それとほぼ同額（障害の程度2級の場合）の障害基礎年金の創設によって、福祉手当は、対象をより重度の障害者に絞り込み（約40万人から約15万人に縮小し）、月額約2万円を支給する特別障害者手当となった（p.67）。この点に着目すれば、社会手当は増額されたが縮小され、それに替わるものとして公的年金が増額され、拡大されたのだと言える。つまり、1985年の年金制度改革は、障害者の所得保障を公的年金+社会手当から公的年金を主としたものへと変更したことで、その財源を税から社会保険料へと付け替えた改革となっていた。著者もまた、「1985（昭和60）年の改善の特徴は、障害福祉年金からの増額分は各年金組合からの財源拠出により賄われたということ、つまり被用者年金組合を中心とした被保険者の負担の上に成り立つ改善であった」ことを指摘している（pp.65-66）。「増税なき財政再建」を達成しようとする第二臨調による行財政改革の下で、障害者の所得保障を充実させようとするれば、このような方法しか採れなかったのだろう。

しかし、それにしてもなぜ事業主側は、「1年間に3000億円近い拠出金が増額」される年金制度改革に合意したのだろうか（p.231）。著者が指摘しているのは、「障害者関連の支出に関しては反対が出にくい」こと、「国際障害者年による国を挙げての啓発活動も功を奏した」ことである（p.232）。加えて、ここにもやはり行財政改革が強く影響したと考えられる。「行革ムードの中で福祉、文教予算が締められているのが一因」となり、1981年頃から財界には

福祉団体や大学から寄付の要請が急増し、「あてにされた財界としても行革推進を強硬に唱えている手前、むげには断れず、経団連はなおもふえ続ける陳情の対応に追われて」いたという（日本経済新聞1982：3）。そうだとすれば、公的年金への収斂は、行財政改革を推進する財界の実情を逆手に取った、厚生官僚による意図的な選択だったと言えるのではないだろうか。

本書では、著者が当事者運動を積極的に評価したことで明らかにされた事実が多くある。磯部が、「一般の人々が社会保険システムをとっている日本の状況では、我々の問題も何らかの形で保険制度の中に組み込まなければ自他ともに権利として認められることにはならない」と述べていたように（p.97）、障害者の公的年金への包摂は、当事者が自ら望んだ権利保障でもあった。とはいえ、無拠出制の障害基礎年金は、実質的には扶助だが、公的年金であるために、それでは解消できない課題が残されている。

障害基礎年金は、障害の程度2級で老齢基礎年金の満額を受給する。しかし、そもそも老齢基礎年金自体が、元は自営業者や農業従事者を対象として設計された国民年金であるために、老後生活の基礎的な支出を保障するものでしかない。このため、障害基礎年金では、障害者の自立生活はもとより最低生活すら保障されない。国民皆保険・皆年金体制のなかの「低所得対策」を検討した岩田正美は、「国民年金は、内部の低所得者対策では、最低生活保障を実現できず、かえって低年金者をひろげていく矛盾を露呈」したこと、そのため、「基礎年金を補完する生活保護の役割が大きくなっている」ことを指摘している（岩田2021：129）。障害基礎年金においても、その成立によって皆年金体制はさらに強化され、確かに権利保障は進展した。しかし他方で、自立生活にとって生活保護

の役割は依然として大きいままである。この意味では、東京青い芝の会が求めた「生活保護とは違う新たな障害者所得保障の枠組み」は、未だ実現されていないと言ってよいのではないだろうか。

障害者の所得保障はどのようにあるべきか、どのようにすればそれが実現されるのか、本書はそれらを深く考えさせてくれる。

(高阪悌雄著『障害基礎年金と当事者運動——

新たな障害者所得保障の確立と政治力学』明石書店、2020年8月、320頁、定価5,940円(税込)

(なかお・ゆき 日本女子大学人間社会学部教授)

【参考文献】

岩田正美(2021)『生活保護解体論』岩波書店
日本経済新聞(1982)「行革の余波? 寄付要請急増」『日本経済新聞』1982.6.17朝刊