

論文

# 生活保護に代わる所得保障制度を実現しようとした試みと その意義についての一考察

——障害基礎年金の成立過程で障害者団体と研究者は何を主張したのか——

高 阪 悌 雄\*

## I はじめに：先行研究の検討と本論文の目的

1985（昭和 60）年に成立した障害基礎年金は、3 種 7 制度から構成される公的年金制度改革が前提となり誕生した新たな障害者所得保障の仕組みであった。基礎年金導入を柱とした国民年金法等の改正が 1985（昭和 60）年に成立する以前、わが国の公的年金制度は「個別制度ごとに設計が行われていたため、1 人で複数の年金を受給できるなどの重複給付、過剰給付が発生する場合がある半面、無年金、過少給付が発生する場合」（山崎, 1985:165）等の問題点を抱えており、分立した制度のため財政も不安定化しやすく改正は喫緊の課題であった。

こうした公的年金制度の中であって、国民年金に基づく障害年金についても改正すべき課題があった。国際障害者年がスタートした 1981（昭和 56）年、拠出制と無拠出制の給付に分かれており、拠出制に基づく障害年金は「1 級が 52,250 円、2 級が 41,800 円」（厚生省, 1981）となっており、幼いときから障害を負い、20 歳に支給が開始される無拠出制に基づく障害福祉年金は「1 級が 36,000 円、2 級が 24,000 円、福祉手当が 10,000 円」（厚生省, 1981）の支給となっていた。障害福祉年金は重度で在宅であれば、福祉手当が加算されるが、拠出制の障害年金に比べ給付額が低く、扶養義務者の所得要件も加わった。

こうした幼いときからの障害者を対象とした無拠出制の障害福祉年金を是正する当事者運動が、公的年金制度改革と相俟った形で、国際障害者年を契機に活発になっていく。彼らは生活保護制度を批判し、年金、手当による所得保障拡充を要求として掲げた。

所得保障の運動を担った障害者団体の一つである東京青い芝の会<sup>1</sup>は、1970（昭和 45）年 5 月、横浜市で障害をもつ母親が将来を悲観して、脳性マヒの 2 歳の娘を絞め殺した事件、1970（昭和 45）年施設の管理的運営に利用者が反発した東京府中療育センター闘争を通して、家と施設から出て地域での独立した生活を唱えた。彼らの主張は、人間としての尊厳に基づいた自立の確立であった。これは生活保護が持つ私的扶養優先の原理や補足性の原則とは、当然相容れないものであり、こうした国の管理的な所得保障の在り方に反発するのは自然な流れであった。では、彼らの生活保護批判に基づく運動はどのように展開していくのか。

1985（昭和 60）年の国民年金法改正にいたるまでの障害者の所得保障を求める当事者運動の先行研究には、「運動がより行政に近い場面でなされる」（立岩, 1990:215）立場から東京青い芝の会が中心となり結成された全国所得保障確立連絡会<sup>2</sup>（以下所保連）の取り組みを明確にした研究（立岩, 1990）、所保連の要求項目が介護保障ではなく所得保障が中心となった背景を、障害当事者と家族、行政との対話から明らかにすることを試みた研究（土屋, 2002a）がある。

一方、国際障害者年を契機として、障害当事者の所得保障を求める運動に呼応する形で行政側の動きも活発になっていく。行政側は、厚生官僚の板山賢治が中心となって、脳性マヒ者等全身性問題研究会（以下 CP 研究会）を立

---

キーワード：高藤昭、堀勝洋、生活保護、障害基礎年金、社会連帯

\* 立命館大学大学院先端総合学術研究科 2012年度3年次転入学 公共領域

ち上げ、障害当事者も参加し、生活保護でない新たな年金や手当を中心とした所得保障の提案を行った。その後 CP 研究会は、板山の理解者でもあった園田直大臣の決断により「障害者の生活保障問題検討委員会」、さらに「障害者生活保障問題専門家会議」へと発展し、1984（昭和 59）年 6 月の「身障法」の改正を経て、1985（昭和 60）年 5 月の「障害基礎年金」の創設に繋がっていく。このような流れの源流となった CP 研究会の主催者である板山に焦点を当てて、CP 研究会での行政側と障害者委員の議論の展開と研究会が障害基礎年金成立に貢献した役割を明確にした先行研究（高阪, 2015）がある。

さらに障害者所得保障の研究領域においても障害基礎年金成立までに生活保護に代わるいくつかの所得保障案に関する先行研究があった。20 歳未満の児童の障害を保険事故とする新たな社会保険制度創設を提唱した研究（籠山, 1981）、生活保護の補足給付の考え方をベースに労働能力や収入の程度に応じて、年金や手当の所得保障の減額及び再分配を行うことを提案した研究（東条, 1981）、同じ無拠出制の老齢福祉年金と障害福祉年金のリンク制を批判し、両者を切り離して最低生活水準を維持した障害者の最低年金権の確立を説いた研究（河野, 1979）、生活保護に代わる年金や手当による最低生活保障を提唱した研究（高藤, 1981a）、高藤を批判しつつ基礎年金の導入や 20 歳未満の児童の障害を保険事故とする社会保険制度創設等の複数案を提唱した研究（堀, 1981b）である。

このように障害基礎年金成立以前の障害者所得保障にかかる障害者団体の運動、行政サイドの動き、研究者の提言等、様々な動きの中で国民年金改正法が施行されるが、施行前と施行後の障害年金の給付額の変化は、生活保護に代わるものとは言い難かった。つまり 1985（昭和 60）年 6 月の障害福祉年金の給付額、1 級月額 39,800 円、2 級月額 26,500 円、福祉手当 11,250 円が、1986（昭和 61）年 4 月に障害基礎年金に統合されて、1 級月額 64,875 円、2 級月額 51,900 円、特別障害者手当 20,800 円となったに過ぎず、立岩が「この年金だけで独立して生活することはできない。増額が要求されるが、行われるのは老齢基礎年金の上げ幅と同じ僅かな額にとどまっている」（立岩, 1990:219）と述べるように、障害基礎年金だけで独立した生活ができない現状があった。さらに「特別障害者手当は僅かで、介助に支出の必要な人はやはり生活保護の他人介護加算に頼らざるをえない」（立岩, 1990:220）等、生活保護の仕組みからは脱却できる給付額ではなかった。

障害基礎年金制度成立後、障害基礎年金の成立過程を扱った先行研究には、国庫負担の導入による基礎年金制度の創設が無年金者の解消に寄与した点を明確にした研究（山崎, 1985）、現行の障害年金が抱える給付水準の低さや無年金問題が歴史的にどう解消されてきたかという観点から 1985 年の国民年金法改正を捉えた研究（百瀬, 2003）があった。このように、障害基礎年金成立以降は障害基礎年金については、給付水準の向上や無年金等の改善に対する一定の成果を評価していく先行研究が主流になっていった。

一方で障害基礎年金制度成立後、社会保障法の中で社会連帯の位置づけを明らかにすることを試みた研究（高藤ら, 1986; 池本, 2003; 台, 2007; 新田, 2008）が行われるようになる。高藤<sup>3</sup>は、わが国の社会保障の構造は、「生存権（国民と国家の縦の関係）と、さらにその根底に社会連帯原理（社会構成員相互の横の関係）」（高藤, 2003:133）の二元原理構成で成り立っているとした。こうした社会連帯理論から高藤や障害者団体の生活保護批判の延長線上にあった主張は、どのような評価ができるのだろうか。

生存権や社会連帯の関係が、生活保護や年金というより具体的な形で現れた 1980 年代初頭の所得保障の問題について、高藤や障害者団体が、どのような議論の中で生活保護からの脱却を目指し、厚生官僚である堀勝洋<sup>4</sup>が、それに対してどのような対案を提示して、両者の論争が障害基礎年金制度にどのような影響を及ぼしたのか、更にそうした論争が持つ意義について障害者所得保障の領域では、詳細な検討が行われてこなかった。

本稿では 1981（昭和 56）年の国際障害者年前後から活発になった障害者所得保障に関する複数の障害者団体の要求運動や、高藤の研究から、彼らの運動や主張が生活保護からの脱却を目指していたという点や両者の関係性を明確にしていく。その上で、厚生省に近い意見を持つ厚生官僚の堀とそれに対峙した高藤の障害者所得保障についての議論を検討し、1985（昭和 60）年成立の障害基礎年金が生活保護に代わる所得保障制度とならなかった背景や、これらの議論が持つ意義を明らかにしていく。

高藤を取り上げるのは、生活保護を批判しそれに代わる所得保障を求めるという点で、他研究者の主張とは一線を画し、生活保護を最低生活保障に位置付けていた厚生省の政策の根本転換を求めた研究者であり、障害当事者団体の要求とも合致するものであったからである。一方で堀は厚生官僚として高藤の唱えた所得保障の問題点を指摘

した研究者で、最も厚生省の政策に近い人物であったと言えるからである。

## II 障害者所得保障への提言

### 1 所得保障に関する障害者団体の要求

国際障害者年に先立ち、わが国では国連の決議に従い1980（昭和55）年3月、国際障害者年推進本部が政府内に設置され、国際障害者年特別委員会の長期行動計画策定の審議も始まった。一方で、政府の活動に併行して国際障害者年の運動を進めるには、政府だけでなく、民間団体の活動に期待するという国連の要請に応じて、民間の障害者および親の団体、関係団体、専門団体など、全国レベルの諸団体が結集して「国際障害者年日本推進協議会<sup>5</sup>」（以下推進協）が発足し、1980（昭和55）年12月8日、9日に行われた国際障害者年プレ国民会議（以下プレ国民会議）が開催された。推進協は「政治的、宗教的には中立を保ち、IYDP（国際障害者年）の趣旨にのっとり、完全参加と平等の実現をめざして、国内外の有機的関連のもとに、我が国における民間諸活動を展開する」（1980年12月8日プレ国民会議での飯田進の基調講演）との方針どおり、政党支持の枠を超えた106の団体が参加し、1981（昭和56）年7月に中間提言、同年11月に「長期行動計画」を発表し、これを施策の方向として、政府に提言するなど、IYDPの思想の実現を図るもっとも大きな民間団体として活動を続けていた。

プレ国民会議の第1分科会<sup>6</sup>の経済保障の問題において、提言者である調一興は、基本生計費として、生活保護基準生計費と障害加算額に準ずる額を年金や手当の保障を求めるとした上で、「生活保護ではなぜ悪いのかという意見がある。（中略）この問題については、しっかりした議論をしておく必要がある」（1980年12月8日プレ国民会議第1分科会での調一興の提言）とした。こうした調の提言に基づいて、生活保護を批判し、年金や手当による障害者所得保障を研究していた高藤がプレ国民会議の第1分科会の助言者として選ばれた。高藤は、堀が指摘するように「従来、障害者の所得保障制度に関しては、問題点の解明すら十分になされてこなかったなかで、初めて具体的な改革の提案を行った」（堀、1981a:21）と評価される研究者であった。

1981（昭和56）年には、プレ国民会議の分科会を継承したものとして、推進協の中に調査研究委員会が持たれた。この中の経済保障部会の研究会では活発な検討が進められ、稼得能力の低い、あるいはない障害者の所得保障制度を何らかの形で新たに作っていくことが絶対に必要であるとの確認の下に、所得保障に関する以下の要望項目が提起された（1981年7月『10年の行動計画—中間提言—』より）。

I 昭和五十七年予算年度において、障害福祉年金を国民年金の額まで引き上げること

II 昭和五十八年以降の中期計画において次のような改善を図ること

- ①障害年金の給付基本額を、生活保護基本生計費プラス障害加算額とすること。また家族のある場合は一定額の加算を行うこと
- ②介護費用については基本額の二分の一を目安として支給し、他人介護と家族介護の区別を撤廃すること
- ③対象者は、自らの力では生計を維持することの困難な20歳以上（独立生活をする場合は18歳以上）の障害者とし、稼得能力の喪失の度合および稼得状況を反映するものとする。おちこぼれている無年金者も対象とすること
- ④所得制度については、本人については一定基準に基づいて行い（逓減方式による）扶養者の所得制限は撤廃すること
- ⑤財源は国庫負担とすること
- ⑥この水準が実現したときは、施設入所の際の食事および日常生活費は本人負担とすること

さらに1981（昭和56）年3月には、推進協にも参加した複数の団体で構成された所保連の代表者会議において推進協案の方向性に沿った所保連独自の最終の統一要求項目がまとめられ、とうきょう青い芝機関誌の第61号誌面にて、以下のように発表された（全国所得保障確立連絡会、1981:3）。

幼い時からの障害者等で満二十歳に達した者を対象として 現行の障害福祉年金及び福祉手当の給付を廃し、生活保護基準の基本生計費と障害加算額を合せた額と同程度の金額を給付する所得保障制度を新設すること

- ①この制度の受給権を決定する基準は、稼得能力の喪失の度合を充分反映するものとする。
- ②一定額以上の本人の稼得状況に合わせて減額支給制度を導入する。
- ③現行の措置制度を改め、各種施設の食事及び日常生活諸費を本人負担とする。

推進協と所保連との要求項目の違いは、介護に関しての要求の有無である。所保連の事務局長でもあった磯部真教が述べるように「なるべく介護を減らして自分の力でどこまでいけるかを追求」(不詳, 1985:4) していく所保連は、介護は主体的側面を奪うものとして、警戒していた。

こうした障害者団体の所得保障に関する主張の一方で、行政に近い立場からは、厚生官僚板山賢治の私的研究会であり、座長である仲村優一が「具体的政策を展開する場で福祉利用者の意見を直接反映させていこうという試みは、国の障害者福祉においては今回がはじめて」(不詳, 1980:3) と述べた CP 研究会が 1980 (昭和 55) 年 3 月にスタート、2 年間にわたって、東京青い芝の会をはじめとした障害者団体と話し合いの場が持たれ、所得保障は議論の最重要項目に位置付けられた。1982 (昭和 57) 年 4 月の最終報告書には、以下のような改革案が提言された (河野, 1984:14-16)。

- (1) 当面改善を検討すべき事項 (イ) 障害福祉年金額を拠出制障害年金の最低保障額と同額とし、扶養義務者の所得制限を撤廃すること (ロ) 無年金者救済策を講ずること (2) 長期的に改善すべき方向 (1) の (イ) の額と福祉手当の合計額が生活保護の I 類・II 類に障害者加算を加えたものと同水準になるよう福祉手当を引き上げる。またこれと同額の障害者手当を制定する。

高藤はこうした諸案について「障害者の自立の観点からは、生活保護法における補足性の原則 (= 自立に心要な資産の剥奪)、私的扶養優先の原則等は制度として大きな問題であり、ここから脱却した別建制度を求めていくことは自然な流れ」(高藤, 1982:32) と評価している。この評価の通り、所保連、推進協、CP 研究会の長期案では生活保護基準に見合った額の所得保障制度が提案されている。

生活保護からの脱却を目指す主張以外にも特徴的な点は、推進協は、受給に際しての本人以外の所得調査を排除する提案を、さらに推進協や所保連は、福祉施設入所に際しての食費その他の日常生活費を自己負担とする提案を行い、障害者の主体性を前面に打ち出した要求となっていた。

## 2 高藤理論の展開と障害者手当法試案

戦後の社会保障法の体系は、高藤が述べるように「憲法二十五条の一項と二項との関係についての憲法学説の定説は両項を一体」とした解釈が主流を占めていた。堀木訴訟の前後では、こうした一体論は佐藤功 (佐藤, 1976:24) や佐藤進 (佐藤, 1976) が代表的な研究者であり、「一項は目的を、二項はその達成のための方法あるいは手段を定めたものである。そして二項の要求する努力のなかには救済的施策と防貧的施策がともに含まれる」(佐藤, 1976:24) としていた。一方で、一体論を批判して現れたのが分離論であり、榎井常喜の先行研究 (榎井, 1972:86) が源流である。そして、この榎井の分離論を支持したのが、堀、高藤であったが、憲法二十五条の一項の内容の解釈について高藤は、年金や手当を最低生活保障の手段とする独自の理論を打ち立てていく。つまり高藤は、「所得保障法を、最低生活原則に立脚した法 = 最低生活保障法と、生活維持原則に立脚した法 = 生活維持保障法に二分し、前者は憲法二十五条一項の強い規範的要請を受け、(中略) 後者は同条二項の『社会保障』に含まれ、国の『向上及び増進』の義務対象とはなるが、憲法の表面上は前者ほどの強い要請を受けない」(高藤, 1976a:28) とする。最低生活保障法については、代表的なものとして、生活保護法、国民年金法、児童扶養手当法をあげ、特に国民年金法は「均一性を本体としている」(高藤, 1976a:31) ことより、最低生活保障に入るとした。

最低生活保障の中の生活保護と年金については、障害基礎年金成立後、高藤は生存権と社会連帯という概念でその関係性を明らかにしようとしている。高藤は論文の中で、「もともと社会連帯原理は権力機構とは無縁の社会その

ものの原理である。そこに権力機構＝国家が介入し、それを福祉”国家”に編入、改編することによって本来の社会連帯関係は形骸化する」（高藤, 1993:59）とし、国家介入による弊害については「制度の中央集権化、官僚主義化、非民主化、画一化、硬直化などの諸悪を導く。これらはすべて素朴な社会連帯の対極にあるものである」（高藤, 1993:60）とし、個人の自由を妨げる国家の介入については「必要最小限にとどめなければならない」（高藤, 1993:60）とした。

生存権と社会連帯のそれぞれに位置付けられる生活保護と年金の関係について、「年金制度が維持されるかぎり、若干の所得制限が付されることはあっても、公的扶助（生活保護制度）のような補足性の原則（資産調査つき給付制度）に立つ制度とは一線が画されなければならない」（高藤, 2009:14）と述べ、さらに「かりにその財政方式が全額税方式に切り替わったとしても、年金制度が継続されるかぎり（中略）社会連帯関係は強靱に生き残るのである」（高藤, 2009:14）としている。生活保護ではなく、社会連帯に基づく所得保障は、国家的な介入から個人が自由である意味でも、高藤は重要な意味を持つものとしたのだ。

ただし、こうした高藤の社会連帯論の源流となった障害基礎年金成立以前に提唱された障害者所得保障については、年金ではなく手当をベースとしたものとなっている。このことについて高藤は「国民年金法上の制度とした場合、その制度の枠のなかでの改革に終り、無年金者を解消できないおそれがある」（高藤, 1981a:39）とした。さらに死別母子世帯への母子福祉年金の延長線上に生別母子世帯の貧困児童扶養世帯に対する「無抛出の最低生活保障制」（高藤, 1976a:32）である児童扶養手当が成立した沿革に触れ、年金と手当は「両者は本質的に異なる」（高藤, 1976a:33）としていた。

1981（昭和56）年に書かれた高藤の論文「障害者の所得保障－障害者手当法試案（提言）」（高藤, 1981a）では、障害者のニードに基づいた手当を基本とした給付体系として障害者手当法試案（以下高藤試案）の提言を行っている。具体的には、以下の基本的枠組みを提唱した（高藤, 1981a:38）。

- (1) 障害福祉年金および成年者に対する福祉手当を廃止し、単独法としての障害者手当法（仮称）を制定する。
- (2) 対象者は、満20歳以上の国内居住者とするが、公的抛出制障害年金（障害年金に相当する労災保険法上の給付を含む）の受給権者は除く。
- (3) 財源は、全額国庫負担とする。
- (4) 受給には、本人（家族介護手当の場合は当該介護家族）の所得を基準とする所得制限のみを設ける。
- (5) 公的抛出制障害年金の受給者に対しては、その年金額が、もしその受給者が本法の適用を受けるとした場合にえられる給付額よりも低いときは、各制度からその差額に相当する額を付加給付する。この場合に要する財源は、国庫負担とする。

こうした基本的枠組みの上に、各種手当を「①障害者基本手当、②重度障害者手当、③他人介護手当、④家族介護手当、⑤扶養手当、⑥移動手当、⑦住宅手当、⑧年齢加算」（高藤, 1981a:84）の8項目であるとした。

手当の種類や額のあり方については、高藤は「ほぼ現行生活保護法上の保護体系を整理、拡充したものである。本法の制定によって障害者は生活保護受給に転落することを免れる」（高藤, 1981a:39）としている。

ただし年齢加算については、イギリスの立法例を参考にして、高藤が独自に提唱したもので、「健常者なりせば可能であった老後への備蓄を障害者に補償しようとの意図」で、「先天性または若年での障害者の老後への備蓄無能力を補うとともに、年功賃金体系上の利益を与えるためのもの」（高藤, 1981a:38）である。

障害者にこうした手厚い給付体系を設けたのは、「（生活保護は）たとえば肢体不自由者はみずから衣類を洗濯できず、クリーニングに出すことが多いなどの特殊な出費に対する配慮はなんらなされていない」（高藤, 1982:33）や、「老齢福祉年金の対象事故である老齢については、ひとびとは壮年時代から備えをなしうる余地もあるのに対し障害者にはこれが欠け、しかも独特のニードが強い」（高藤, 1981a:39）ことからであった。

### 3 高藤と障害者団体の主張の関連性と差異

高藤と障害者団体の要求との関連性については、参議院議員の前島英三郎は高藤の論文（高藤, 1981a）を国会の

審議で取り上げ、「障害者団体の要望の内容を包括したもの」(1981年5月12日 第94回参議院社会労働委員会における前島の質疑)と評したように、いくつかの共通の目標を持っていた。生活保護を批判した点、給付水準、無年金問題を改善するために財源は全額国庫負担を提唱したこと、さらに受給要件における扶養義務者の所得制限撤廃を提唱したこと等で一致する点があった。

しかし一方で、所保連の要求項目にもあった一定額以上の本人の稼得状況による段階的な減額制度<sup>7</sup>について、微妙な差異があった。このことについて高藤は次のように意見を述べている(1980年12月8日 プレ国民会議 第一分科会 経済保障の問題での高藤昭の発言)。

所得によって段階をつくるということを厳密にやると、現在の生活保護と似たようなものになってしまって、ギスギスしたいやらしいものになってしまう。(中略)私は減額制度はあまり賛成ではない。非常にややこしく、生活保護に逆もどりする危惧がある。

これに対して、障害者の生活保障を要求する連絡協議会の宮尾修は、「いまの低い年金を前提とすれば、そんなものは撤廃しろということになるが、高いところまで要求していくという前提であるならば、ある程度こうしたらどうかという具体的な問題提起をしているのだ」(1980年12月8日 プレ国民会議 第一分科会 経済保障の問題での宮尾修の発言)と反論し、稼得状況等の所得による段階的な減額制度について、見解のズレがあった。

他にも両者の主張の差異について高藤は、手当額を生活扶助基準の一類二類+障害者加算額とする民間団体の諸案について「障害者の最低生活保障の基準として、現在の生活保護基準ではたして妥当かの問題がつきにおこる。(中略)障害者に対する基準は、基準の立て方自体からして障害者の最低限のニーズに対応したものとはいえない」(高藤, 1982:33)と述べた。つまり、所保連案のように介護保障を求めている点、その他収入による減額、食費の自己負担等、主体的側面を強調した点等が、障害者のニーズを重視した高藤と意見の食い違う部分であった。しかし、障害者団体の主体的側面に基づく要求については、行革が進行中の行政や、日本型福祉社会論で個人の自助努力等の考え方を提示した政府と完全な敵対関係になることを避けられたが、実際に運動を行っていた障害者団体と研究者である高藤との見解の相違が明確な部分と言えた。

後年、高藤の社会連帯論を支持した池本は日本型福祉社会論について「自己決定、自己責任で自立を維持できなくなったときに家族や近隣による社会連帯による助け合いがあり、それが可能でない場合に国家責任による生存権保障があるという論理構造を前提に、自助と互助および民間活力を重視」(池本, 2003:10)したものと述べたが、障害者団体の主張した主体的側面は道徳的規範の強い日本型福祉社会論に迎合的な側面を持っていたと筆者は考えている。

そもそも池本によると社会連帯論とは日本型福祉社会論のような道徳規範ではなく「法規範的レベル」(池本, 2003:13)であることを前提として、「人々の自由、自律に支えられる」(池本, 2003:14)もので、「国家も巻き込む連帯」(池本, 2003:13)としているように、人々の自由と自律を前提とした国の介入と調整を大きな役割に位置付けている。つまり、障害者団体が拒否していた介護についても本人の自由・自律を前提に、国の介入・調整が必要なのだ。生活の広い場面での自由・自律とそれに対する国家責任について定めた高藤試案は障害者団体より先を見ていたのだ。

そして、こうした両者の主張の違いは、高藤と当事者団体が所得保障を求める運動で共闘した点が見いだせない一因になったと考えられる。

しかし一方で、生活保護からの脱却、全額国庫負担導入、受給要件における扶養義務者の所得制限撤廃という点では、共通目標があり、高藤は障害者団体の代弁者として、堀は厚生省の代弁者として、障害者所得保障に関して理論面から論争を行ったといえる。

#### 4 堀の高藤試案批判

堀は高藤試案について「拠出制の障害年金制度は現行のまま維持」(堀, 1981a:23)としている点を指摘した上で、高藤試案は「全額国庫負担の無拠出制とされており、論理的に考えるならば、拠出してえられる障害年金よりも大

きな額とすることは、抛得意欲の阻害などの問題があり避ける必要がある」（堀, 1981a:23）とした。さらに、その副作用について「障害年金をうるために抛出するという意義が薄れ、障害年金制度の存立自体が疑われるとともに、（中略）無抛出制の障害者手当で、すべて足りるのではないかという意見が出てくるものと考えられる」（堀, 1981a:24）と述べ、抛出制障害年金とのバランスを欠く案として批判している。

さらにこうしたバランス論は老齢年金との関連性にも批判が及び、「高藤試案の障害者手当額は二十年以上も抛出してきた老齢年金の額に比し、無抛出にもかかわらず、あまりにも大きな額となっており、この意味で現在の老齢年金額とのバランスを失っている」（堀, 1981a:24）とした。

また、一般勤労者の所得とのバランスについて、一般勤労者は税金や保険料が課せられ、したがって実質可処分所得は賃金額を下回ることを指摘し、「相当多くの勤労者が障害者手当額よりも低額の実収入をうることになると考えられるが、果たしてそれで妥当な給付水準と言えるだろうか」（堀, 1981a:26）といった批判もあった。

このように堀は障害者だけに手厚い給付を行うことに批判的で、「障害者とともに生活保護の主な対象者である老人、傷病者、母子家庭の所得保障をも充実させ、全体としてバランスのとれた案を提唱する必要がある」（堀, 1981a:32）とし、障害者のみならず、福祉の対象者すべてとバランスを取るべきであるとした。また、高藤試案が扶養義務者の所得制限を設けていないことにも触れ、「たとえば夫が年収何千万円もあって、その妻が障害者であれば障害者手当を支給しようとするのであろうか」（堀, 1981a:30）とするなど、一親等の扶養義務関係の解消には堀は批判的であった。

さらに、財源の面でも「高藤試案は新たに一兆円を越す経費が必要となる」（堀, 1981a:26）と、当時の財政状況と照らし合わせて実現は不可能であると指摘している。

## 5 高藤の堀への反論

高藤は、堀の批判を「予算がかかりすぎて財政難の現在では実現不可能であること、および額が高すぎて現在の賃金水準、抛出制年金水準とのバランスがとれないことが主要なものである」（高藤, 1982:33）とまとめて、「まず私案でもすべての障害者に（年齢加算を除く）すべての手当が支給されているわけではない。そのニードの具体的状況に応じてそれぞれ支給されるものである。たとえば移動手当はタクシーにも乗れない最重度の障害者には支給されない。住宅手当は、トイレの改造費等障害者の特別の支出に対応するものを想定しているにすぎない」（高藤, 1982:34）とした。

さらに、「予算減される費目としては、生活保護費、福祉手当の廃止、施設への入所者から食費、日常生活費が徴収できることによる経費減、施設入所者が通所になることに伴う事務費減、施設建設費減など国の予算に関するもののほか、私案実現によって地方自治体での単独事業廃止が可能になることによる地方負担減もある。これらが計算に入れられなければならない」（高藤, 1982:34）とした。他抛出制年金とのバランス論については「この私案を基準として、賃金水準や抛出制年金水準の方を引上げる形で処理されるべきである」（高藤, 1982:33）とも述べている。そして、「私案は障害者の所得保障制として最低限のもの」（高藤, 1982:33）と反論を行っている。

## 6 堀木訴訟における控訴審判決と堀、高藤の立場

生活保護に代わる手厚い障害者所得保障を提唱した高藤、それに反論した堀、こうした2人の議論には伏線があった。わが国の社会保障法の体系を「最も鮮明な形であらわした」（高藤, 1976b:14）と言われている堀木訴訟の控訴審判決をめぐる2人のスタンスの違いである。

堀木訴訟の原告堀木フミ子は、視覚障害者であった。1970（昭和45）年当時の「国民年金法」に基づいて障害福祉年金を受給していたが、離婚後自らの子どもを養育していたことから生別母子世帯として児童扶養手当も受給できるものと思い兵庫県知事に対し請求した。しかし、当時の児童扶養手当制度には公的年金の併給禁止の規定があった。そのため、知事は児童扶養手当の請求を退けた。そこで、原告はこの処分を不服として提訴した。なお被告は兵庫県知事であるが実質上の被告は厚生省であった<sup>8</sup>。

1972（昭和47）年9月、下級審判決での原告勝訴の後、被告側控訴による大阪高等裁判所の控訴審判決では、高藤が「控訴人（兵庫県知事＝実質的には国）側の主張のそれをほとんど無批判に取り入れた感を与える」（高藤,

1976b:16)と述べているように、社会保障法体系の厚生省の基本的な考え方を明確に表した内容となっていた。判決は、憲法二十五条第二項の規定は第一項における「健康で文化的な最低限度の生活」を保障したのではなく、障害福祉年金や児童扶養手当等は第二項による国の政策に位置付けられ、財政状況などから立法の裁量が認められ違憲ではないとして、原告を敗訴とした。控訴審判決は、結論を導くにあたっていわゆる「一項、二項分離論」(以下分離論)を提示する。

堀は、この控訴審判決を支持し、憲法二十五条第一項について「(最低限度の生活を)直接実現するための施策は生活保護制度」(堀, 1982:269)とし、さらに年金および手当についても「向上および増進の努力を義務づけられている同条第二項に基づく施策であるということが出来る」(堀, 1982:270)とし、立法裁量主義に依るとしたのである。

高藤の控訴審判決における分離論に対する考え方は「同条一項を最低生活保障と狭く解するかぎりでは判旨に賛成の立場」(高藤, 1976a:28)をとっている。しかし、分離論の内容については否定的で、次のように問題点を指摘している(高藤, 1981b:83)。

(堀木控訴審判決の)所得保障は、憲法二十五条一項にもとづき、補足性の原則に立って最低生活保障をなす救貧施策=生活保護法と、同条第二項にもとづく、単独で最低生活保障に足りる必要のない年金・手当等の防貧施策に大別し、前者は最低生活保障を絶対的基準とするが、後者の内容は立法府の裁量の問題とする。これによれば、裁量権を逸脱しないかぎり、年金・手当はどのように低く定められてもよいことになる。

このような、立法裁量論に基づいた判決への批判として高藤は「国民年金法上の各種福祉年金たる無拠出年金は純粹の最低生活保障である」(高藤, 1976a:31)とした。そしてその根拠について、高藤はイギリスの生活保護とそれに代わり出現した無拠出年金の経緯を取り上げ、「無拠出年金は、発生史的には社会保険の前史をかざるもので、社会保険制度未成熟の間、従来のミーンズ・テスト付公的扶助法にとつかわる新しい最低生活保障方式として登場したものである」(高藤, 1976a:31)とし、生活保護から年金制度へと最低生活保障の形態が歴史的に変遷する中に年金制度が持つ所得保障制度に意義を見いだしたのである。こうした生活保護に代わる年金の出現経緯を踏まえたと、高藤は「前世紀的遺物としての生活保護は、極力近代的、合理的かつ明朗な制度へ脱却させられなければならない」(高藤, 1981a:36)とし、障害者への給付については、「無年金者を解消できないおそれ」(高藤, 1981a:39)を考慮しつつ公的年金と手当を最低生活保障に位置づける主張を行う。このような生活保護、年金、手当についての高藤の主張は、障害者団体の要求とも一致するものであった。しかし、堀、厚生省は最低限度の生活は生活保護とし、年金、手当については、立法裁量主義の立場を取っていたのである。

### Ⅲ 堀の試案と障害者所得保障制度の論争の意義

堀は、年金や手当を立法裁量主義に基づく主張したが、一方で、「障害者の生活の困難性や障害者に対する所得保障の不十分性については十分認識し、その改善が立法論として必要なことは、すでにいくつかの論稿で指摘している」(堀, 1982:272)と述べていた。たとえば堀は、高藤への批判を行った論稿(堀, 1981b)において、障害者の所得保障改革案について、次のような提案を行っている。堀は、障害年金について、「給付水準は障害者がある程度生活を維持していける水準であるとともに、他の所得保障制度や他の国民の生活状況とバランスが保たれている水準」(堀, 1981b:74)とした上で、「代替案1: 公費負担に基づく基礎的年金を導入する。代替案2: 20歳未満の児童の障害を保険事故とする新たな社会保険制度を創設する。代替案3: 障害福祉年金と福祉手当の合計額が国民年金の障害年金額程度まで達するように障害福祉年金額を引き上げる」(堀, 1981b:74-76)という3つの代替案を提唱した。

堀は、3つの代替案のいずれを採用すべきであるかについて、「所得保障制度全体のバランス、障害者所得保障制度の諸問題の解決の可能性などを考慮すると、代替案3よりも代替案2の方が優っている」(堀, 1981b:76)と考え、「代替案1と2の優劣については、所得保障制度全体のバランスを考えると代替案1の方が、財源上の実現可能性を考えると代替案2の方が優っている」(堀, 1981b:76-77)とした。

高藤との論争の末に堀が出した3つの代替案については、代替案1の基礎年金が採用され、障害基礎年金として

結実していく。そしてこのことは、CP 研究会を立ち上げた板山が「(行政と民間団体は) 時にね激突してもいいと思うんですよ。それは一つのエネルギーに転化するわけです。(中略) 対立し、時に提携することがなければね、政策、行政なんてのは進んでいかない」(板山, 1987:13) と述べているように、堀、高藤、ひいては障害者団体も巻き込んだ論争が実際の制度に影響を与えたことは確実である。

では障害者団体と高藤の主張は障害基礎年金にどう反映されたのだろうか。彼らは生存権に位置付けられた生活保護批判を通して、国家の行き過ぎた干渉に抵抗した。こうした中、基礎年金の財源は、複数に乱立していた各制度が被保険者の頭割りで負担する拠出金で賄うこととされた。社会連帯という理念に基づき行われた各制度からの拠出金の負担は、年金制度の安定した財政運営の基盤となった。こうした拠出金制度により、20歳未満障害者の障害福祉年金が障害基礎年金に統一され、給付額が上昇した。もちろん行革の中、国庫支出を増やせない事情もあったが、生存権に位置付けられていた生活保護の国からの国民への縦関係に基づくパターンリズムへの批判は、拠出金の負担という形で国民同士の横の関係である社会連帯の仕組みの構築に一定の影響を与えたと筆者は考えている。

さらに、障害者団体と高藤は扶養義務者の所得制限の撤廃を主張していたが、これは、障害基礎年金制度の受給要件の中に反映され、障害基礎年金受給者の数を増やす効果をもたらす。このことについて厚生省は「障害福祉年金の受給者は、昭和61年3月末642,559人で、障害基礎年金に裁定替えをした結果、昭和61年度に702,482人、昭和62年度には、750,908人に増加」(厚生省大臣官房政策課, 1986) としている。裁定替え前の障害福祉年金受給者と比較して、1987(昭和62)年度の障害基礎年金の受給者は10万人を超える増加数を示している。この増加要因には、新たに20才になった障害者や、20才以降の国民年金加入者が新たに障害を負った場合の増加分がある。しかし、それ以上に受給要件に扶養義務者の所得要件が撤廃されたことによる効果が大きい。

#### IV おわりに

生活保護制度を批判し、新たな所得保障制度を提起した複数の障害者団体や高藤、それと対峙した厚生官僚の堀や厚生省の議論や関係性を検討した結果、以下の4点のことが明らかになった。

1点目は、高藤と障害者団体が生活保護に代わる新たな所得保障を求めると共闘がなかった背景を明確にしたことである。生活保護から年金・手当への脱却を目指すのであれば、高藤と障害者団体は共闘関係を構築し、理論と運動の両軸で厚生省により強い主張を展開していく必要があった。障害者団体の要求が介護保障の除外など、国家の介入を警戒し主体的側面を強調しすぎており、多様なニーズに対応すべく国家の介入をベースに様々な手当を提唱していた高藤試案とは目指すべき所得保障の方向が異なっていた。こうした障害者団体の主体的側面の強調は、結果的に日本型福祉社会論において国家から国民の義務として求められた自己責任という前提を受け入れていたと考えられる。

2点目は、高藤と堀の論争から、生活保護、年金、手当についての両者の立場、ひいては厚生省の立場を明らかにしたことである。高藤試案について、堀は予算がかりすぎること、老齢年金等の拠出制年金や、一般勤労者の実質所得との整合性がないとして強く批判した。このような両者の意見の違いが生じた背景に堀木訴訟の控訴審判決があり、高藤と堀、厚生省のそれぞれの立場を明らかにした。

3点目は高藤や障害者団体が生存権に位置付けられた生活保護を国の国民への行き過ぎた縦関係の干渉に基づくものとして批判したが、そうした批判は、生存権と対置される国民同士の横のつながりである社会連帯に基づいた基礎年金制度創設に一定の影響を与えたことを明らかにしたことである。

4点目は、堀と高藤の議論の結果として、堀は基礎年金の導入を提案するが、実際に導入された障害基礎年金では、障害者団体と高藤の共通した主張であった扶養義務者の所得制限の撤廃が導入され、受給者の増加に影響を与えたことを明らかにした。

障害基礎年金の成立プロセスの中で、障害者団体や高藤、それと対峙した堀、厚生省の議論を通して、生活保護を脱却した所得保障が実現しなかった背景を明らかにすることを試みた。障害者団体や高藤が求めた自由・自律に基づく所得保障は、本稿では詳細に検討できなかった生存権と社会連帯というより本質的な概念の比較を通して、より明確になっていくものとする。今後は、生存権や社会連帯について、それぞれの立場から比較検討し新たな所

得保障制度の形を模索していくことが課題である。

## 註

- 1 障害者団体が生活保護批判をしたのは、障害基礎年金が導入されるまでのごく限られた時期に限定されており、現在はこうした批判を行っている障害者団体はないといってよい。
- 2 地域社会での独立した生活と所得保障の確立を目指し、東京青い芝の会役員会が、広範な障害者団体に連帯を呼びかけて誕生した当事者運動団体であった。構成メンバーは、全身性障害者と言われる中枢神経系の障害を持つ脳性マヒ、脊髄損傷、進行性筋萎縮症を持つ人達である。20歳以前に障害者となり、かつ現に福祉年金を受給している、あるいは無年金の人達が中心となっていた。
- 3 高藤は1975（昭和50）年法政大学で研究職に就き、本格的に社会保障の研究を始めた頃、わが国の社会保険制度が生存権に位置付けられていたことに矛盾を覚える。「（社会保険は）社会構成員間の援助関係でありまして、これが国家と国民の関係である生存権概念では解けないのです。一体それはなになのか。しかもそれが社会保障の中心に座っている。そこで私はフランスの文献を当たってみました、社会連帯ということで説明をしていました。これだと思いました」（高藤, 2003:133）と述べている。生活保護を生存権に、社会保険を社会連帯に基づくものと位置付ける高藤の主張は、なぜ社会保険を最低生活保障に据えたのかについての出発点となるものである。
- 4 堀は1967（昭和42）年に東京大学法学部を卒業後ただちに厚生省（当時）に入省し、その後1980（昭和55）年から当時特殊法人で厚生省の外郭団体であった社会保障研究所に移り、1994（平成6）年に上智大学に移籍するまで同研究所で、社会福祉政策の調査研究に従事し、その間公的年金の問題をはじめとして社会福祉の全領域について精力的に研究を重ねている。堀のこうした経歴からわかるように、厚生省サイドの人間として福祉政策の形成に中心的役割を果たしてきた人物であり、高藤も「現に政策実現への強い影響力をもつ」（高藤, 1999:18）と評しており、その主張は厚生省の主流意見であった。
- 5 共産党支持を明確にし、推進協にも参加した障全協代表の矢島せい子は、推進協について「運動体の立場から言って、推進協設立の意義は大きい。戦後の障害者運動のなかで、障害者と家族、主だった中央組織の団体が、障害の種類や要求の違いを乗り越えて、一つのテーブルについて協議し行動するのは、我が国では初めてのことであり」（矢島, 1982）と述べている。
- 6 提言者として調一興（ゼンコロ常務理事）、司会者として、宮尾修（障害者の生活保障を要求する連絡協議会）、調一興、助言者として橋本司朗（朝日新聞編集委員）高藤昭（法政大学社会学部教授）が参加して討論が行われた。
- 7 現行の障害基礎年金制度は機能障害に基づき、障害等級を認定する仕組みとなっており、「稼得収入を月額20万円以上得ている人のうちの約2割が100万円以上の障害年金を受給し、稼得収入なしの人の半数近くが障害年金を受給していない状況」（土屋, 2002b）が生じている。
- 8 当時は、機関委任事務によって福祉六法の事務は、国の代理として地方自治体の首長が執り行っており、実質上の被告は国である厚生省であった。

## 文献

- 台豊（2007）『「社会連帯原理」に関する一考察』『法政理論』（39）,184-202.
- 不詳（1980）「脳性マヒ者全身性問題研究会から（9月1日 第6回）」『とうきょう青い芝』（55）,6-8.
- （1985）「所得保障か介護手当か」『とうきょう青い芝』（101）,3-5.
- 堀勝洋（1981a）「障害者の所得保障制度の改革構想について -1- 高藤教授提唱の障害者手当法試案の実現可能性の検証と代替案の提示（障害者と自立＜特集＞）」『月刊福祉』（64）,20-32.
- （1981b）「障害者の所得保障制度の改革構想について -2- 高藤教授提唱の障害者手当法試案の実現可能性の検証と代替案の提示」『月刊福祉』（64）,73-77.
- （1982）「社会保障法判例 -- 障害福祉年金と児童扶養手当の併給調整条項が違憲でない」とされた事例（堀本訴訟上告審判決）（最判昭和57.7.7）」『季刊社会保障研究』（18）,265-273.
- 池本美和子（2003）「日本における社会連帯論：道徳的規範をこえられるか？」『社会学部論集』（37）,1-16.
- 板山賢治（1987）『板山賢治氏へのインタビュー（未発表）』立岩真也, 石川准, 岡原正幸聞き取り, 日本社会事業大学.
- 籠山京（1981）「障害年金制度の創設を」『週刊社会保障』（1130）.
- 河野康徳（1984）「自立生活を考える手がかり—全身性障害者の状況と課題—」仲村優一, 板山賢治『自立生活への道 全身性障害者の挑戦』全国社会福祉協議会,1-26.
- 河野正輝（1979）「障害給付の問題点—年金改革のもう一つの課題」『週刊社会保障』（1030）,14-17.
- 厚生省（1981）『国際障害者年—「完全参加と平等」をめざして』大蔵省印刷局.

- 厚生省大臣官房政策課（1986）『図でみる厚生白書』大蔵省印刷局。
- 榎井常喜（1972）『社会保障法』総合労働研究所。
- 百瀬優（2003）「障害年金の再検討」『日本年金学会誌』,1-8.
- 新田秀樹（2008）「自立支援のための『社会保障』」菊池馨実『自立支援と社会保障：主体性を尊重する福祉、医療、所得保障を求めて』日本加除出版。
- 佐藤功（1976）「憲法二十五条の解釈について－堀木訴訟控訴審判決への疑問－」『研修』（331）,24.
- 佐藤進（1976）「堀木控訴審判決にみる生存権の法理」『ジュリスト』,78-84.
- 高藤昭（1976a）「＜論説＞社会保障法の法体系試論：所得保障法を中心に」『社会労働研究』（23）,1-40.
- （1976b）「判例にあらわれた社会保障法の体系 -- 堀木訴訟第二審判決を中心に」『判例タイムズ』（27）,14-22.
- （1981a）「障害者の所得保障－障害者手当法試案（提言）」『月刊福祉』（64）,34-39.
- （1981b）「障害者の生活保障と年金（国際障害者年の法的課題＜特集＞）」『ジュリスト』,79-85.
- （1982）「障害者の所得保障の原理と諸構想－堀勝洋氏の批判にお答えしつつ」『月刊福祉』（65）,28-34.
- （1986）「現代の生存権：法理と制度」『荒木誠之先生還暦祝賀論文集』法律文化社。
- （1993）「社会連帯の法理と福祉国家」『社会労働研究』（40）,34-63.
- （2003）「特別講演 私の社会保障法研究の歩み（日本社会保障法学会第41回大会 個別報告特集 社会保障法学の到達点と社会保障法の課題）」『Journal of social security』,127-134.
- （2009）「社会連帯再論 -- 生存権理論の再構成」『社会志林』（56）,68-51.
- 高阪悌雄（2015）「ある行政官僚の当事者運動への向き合い方：障害基礎年金の成立に板山賢治が果たした役割」『Core ethics：コア・エシックス』（11）,135-145.
- 立岩真也（1990）「はやく・ゆっくり－自立生活運動の生成と展開」安積純子，岡原正幸，尾中文哉，立岩真也『生の技法－家と施設を出て暮らす障害者の社会学』藤原書店,166-226.
- 東条正美（1981）「障害者所得保障制度を考える」『厚生福祉』,6-10.
- 土屋葉（2002a）『障害者家族を生きる』勁草書房。
- （2002b）「世帯状況をふまえた家計収支の分析」『障害者の所得保障と自立支援施策に関する調査研究 平成17～19年度総合研究報告書 平成19年度総括研究報告書』
- 矢島せい子（1982）「国際障害者年の思想と意義－Ⅳ運動体の立場から」国際障害者年日本推進協議会『完全参加と平等をめざして－国際障害者年のあゆみ』日本障害者リハビリテーション協会。
- 山崎泰彦（1985）「年金改正法の意義と今後の課題」『季刊社会保障研究』（21）,162-169.
- 全国所得保障確立連絡会（1981）「脳性マヒをはじめとする幼いときからの障害者の所得保障制度新設に関する統一要求」『とうきょう青い芝』（61）,2-3.

# A Study on the Challenge of Replacing Public Assistance System with the Income Security System for People with Disability in Japan: The Discussions Before the Establishment of the Basic Disability Pension in 1985

TAKASAKA Yasuo

## Abstract:

This paper aims to examine the criticism on Japan's public assistance, which said to deprive the rights of the beneficiaries, and how the promotion of basic disability pension scheme was failed to replace it, around the International Year of Disabled Persons 1981. Two different claims were studied: first those of Akira TAKAFUJI, a scholar who argues income guarantee for people with disabilities together with organizations for people with disabilities; and second those of Katsuhiko HORI, a scholar and previous bureaucrat of the Ministry of Health and Welfare. The results finds that 1) Takafuji and the group of people with disability had difficulties forming the common front because of some differences in their argument. 2) The Ministry continue to regard the public assistance system as the means to guarantee right to live. 3) The criticism on public assistance had some influence on the basic pension system based on the social solidarity. 4) The income limitation of the supporting member was abolished and the number of the pension recipients increased. In conclusion, the challenge to overcome the public assistance system in the 1980s, made some achievements improving the situation, though the system itself was not overturned completely.

Keywords: TAKAFUJI Akira, HORI Katsuhiko, public assistance, basic disability pension, social solidarity

## 生活保護に代わる所得保障制度を実現しようとした試みとその意義についての一考察

——障害基礎年金の成立過程で障害者団体と研究者は何を主張したのか——

高 阪 悌 雄

## 要旨：

わが国の生活保護制度の問題点に受給者の権利性の剥奪がある。本稿では、1981年の国際障害者年を契機に生活保護批判を展開した研究者の高藤昭と障害者団体の要求の関連性を両者が接点を持った会議録より、さらに生活保護に対する厚生省の立場を、厚生官僚であった堀勝洋の論文より解明を行い、生活保護に代わり年金や手当を最低生活保障とする主張が実現しなかった背景や生活保護批判が展開された意義を考察する。

結論として本稿では4点のことが明らかになった。(1) 高藤と障害者団体の主張に相違があり共闘関係の構築が困難であった。(2) 厚生省は最低生活保障を生活保護と位置付けていた。(3) 生活保護批判は、社会連帯に基づく基礎年金制度創設に一定の影響を与えた。(4) 受給要件である扶養義務者の所得制限が撤廃され、障害基礎年金の受給者が増加した。このように1980年代、生活保護を乗り越えようとする試みがあり、制度自体は覆らなかったが、一定の成果はあった。