

令和3年度厚生労働行政推進調査事業費補助金  
(政策科学総合研究事業(政策科学推進研究事業))

「公的年金制度の所得保障機能・所得再分配機能に関する検討に資する研究 (21AA2008)」

分担研究報告書

「遺族年金及び障害年金の見直しに向けた研究」

研究分担者 百瀬優 (流通経済大学経済学部教授)

研究要旨

本研究では、遺族年金及び障害年金の見直しに向けて、主に二つの検討を行った。

第一に、寡婦年金及び遺族基礎年金に関するいくつかの論点について、今後の見直しの方向性を検討した。その結果は以下の通りである。

まず、寡婦年金については、その創設過程を踏まえれば、妻が遺族基礎年金を受給した場合には、寡婦年金を支給しないという規定を設ける必要がある。その一方で、寡婦年金の存続そのものを見直すことも考えられる。①働き方や世帯構成が多様化する中で、妻のいる男性の納付した保険料だけを掛け捨て防止の対象とすることは正当化が難しいこと、②60代前半については、公的年金による所得保障の必要性が次第に低下していくと思われること、③今後、基礎年金にかかわる保険料拠出期間の45年化を目指すのであれば、60代前半も被保険者期間となることなどから、充分な経過措置を設けたうえで、寡婦年金を廃止することも選択肢の一つである。

次に、遺族基礎年金の子の加算に関して、第3子以降の加算額の妥当性を検証する必要がある。第3子以降の加算額が第1・2子に比べて極端に低くなっているのは、1980年改正前まで、加給年金額が国家公務員の扶養手当を参照していたという歴史的経緯によるものである。しかし、①現在の扶養手当がすべての子について同額になっていること、②第3子以降の加算額が扶養手当を下回るようになったこと、③子が3人以上の場合に生活困窮に直面する確率が高まることなどから、受給者実態や財政的影響も踏まえたうえで、第3子以降の加算額を引き上げる方向での検討が求められる。

さらに、遺族基礎年金の支給停止要件に関して、離別世帯の遺児の不利益の解消及び適切な養育環境の確保という観点から、離婚した元配偶者に遺児が引き取られた場合は、父又は母と生計同一であっても、子に遺族基礎年金を支給することが望ましいと考えられる。ただし、この見直しを認めた場合、他のケースも含めて、子に対する遺族基礎年金は、生計同一の父又は母がいたとしても支給せざるを得なくなると思われる。その是非が新たな論点として残される。

第二に、厚生労働省「障害年金受給者実態調査」などをもとに、障害年金受給者の動向と実態について分析を行った。その結果、以下のことが明らかになった。

まず、障害年金受給者数は、2009年から2019年にかけて、着実に増加しているが、この増加については、人口構成の変化や国民の健康状態の変化などはほとんど影響を与えていない。国民年金2級の精神障害及び知的障害の受給者の増加だけで、障害年金受給者全体の増加をほぼ説明することができる。

また、障害年金受給者は、障害種別によって就労状況が異なり、精神障害や知的障害の受給者では、就労率が低く、常勤で働く者が少なく、就労時間が短く、就労収入が低くなる傾向がある。近年、精神障害の受給者の就労状況の改善が目立つが、身体障害の受給者の就労状況との差はまだ大きい。

さらに、精神障害・知的障害の受給者のいる世帯では、年間収入の低い世帯が多い。特に、精神障害の受給者で障害厚生年金3級や障害基礎年金のみを受給する単身世帯の場合、知的障害の受給者で単身世帯や二人世帯の場合、相対的貧困状態に陥っていることが多い。

最後に、障害年金受給者で生活保護を併給している者の割合は、生活保護の保護率と比較して高く、特に精神障害の障害厚生年金3級や障害基礎年金2級のみを受給者では1割を超える。また、併給率は、受給者の年齢が高いほど上昇する。特に、65歳以上の精神障害の障害厚生年金3級の受給者では、その約4分の1が生活保護を受給している。

これらの結果を踏まえて、障害年金受給者数の増加、障害年金受給者全体に占める精神障害・知的障害の受給者の増加、障害厚生年金3級や障害基礎年金のみを受給する単身世帯の貧困、障害年金受給者の老後の生活保護併給率の高さの4点について、今後の展望と対応策のあり方について論じた。

なお、研究分担者による上記の二つの検討に加えて、障害年金の見直しにあたって参考になり得る海外の事例として、ドイツの障害年金について、研究協力者が調査を行った。

#### A. 研究目的

2019年に社会保障審議会年金部会が発表した「議論の整理」では、「障害年金・遺族年金についても、社会経済状況の変化に合わせて見直しを行う必要がないか検証し、その結果に基づいた対応についての検討を進めていく

べき」という指摘が行われている。このような状況を背景として、本研究は、遺族年金及び障害年金の見直しに向けた検討を行った。

第一に、寡婦年金及び遺族基礎年金に関するいくつかの論点について、歴史的経緯を踏まえたうえで、今後の見直しの方向性を検

討した。第二に、障害年金の見直しを行う際の基礎資料を提供すべく、障害年金受給者の動向と実態について分析を行った。第三に、障害年金の見直しにあたって参考になり得る海外の事例として、ドイツの障害年金について調査した。

## B. 研究方法

### B-1 寡婦年金・遺族基礎年金の見直しの方向性について

政府資料や国会議事録などをもとに、寡婦年金の創設過程及び遺族基礎年金の子の加算の歴史的経緯を明らかにした。それを踏まえて、それぞれの見直しの方向性について検討した。また、子に支給される遺族基礎年金が生計を同じくする父又は母があるときに支給停止となる件の是非についても論じた。

### B-2 障害年金受給者の動向と実態について

障害年金受給者の動向については、厚生労働省「障害年金受給者実態調査」の年齢別障害年金受給者数、傷病名別障害年金受給者数、厚生労働省「国民生活基礎調査」の日常生活に影響のある者などの公表統計を利用した分析を行った。具体的には、2009年以降の障害年金受給者数の増加傾向を確認した後、その増加要因について、人口構成の変化、健康状態の変化、傷病名別受給者数の変化の三つの視点から検討した。

障害年金受給者の実態については、厚生

労働省「障害年金受給者実態調査」の個票データを利用した分析を行った。具体的には、受給者の就労状況、世帯構成、世帯年収、生活保護の併給状況などが、障害種別でどの程度異なるかを整理した。

### B-3 ドイツの障害年金について

研究協力者である福島豪氏(関西大学法学部教授)が文献調査を実施した。

## C. 研究結果

### C-1 寡婦年金・遺族基礎年金の見直しの方向性について

(1) 寡婦年金は、①夫の保険料掛け捨て防止、②60代前半の寡婦に対する所得保障の2つの趣旨を有する。ただし、創設過程を踏まえれば、この両者は並列的ではなく、①が主であり、②が従である。制度開始当初、妻の保険料に基づいて支給される母子年金の受給者が失権後に寡婦年金を受給できたとしても①と矛盾することはなかった。

しかし、現在の遺族基礎年金は、母子年金とは異なり、夫の保険料に基づいて支給される。にもかかわらず、妻が両年金の受給要件を満たせる場合に、遺族基礎年金を受給した後、60代前半で寡婦年金を受給できるのは、①と矛盾する。また、遺族基礎年金を受給していた寡婦が、そうでない寡婦に比べて、②の必要性が特に高いとも言えない。

(2) 公的年金における子の加算は、1980年改

正前までは、同様の趣旨を有する国家公務員の扶養手当(以下、扶養手当)に揃える形で水準の根拠を作ってきた。その後、1980年改正と1985年改正では、配偶者の加給額や改正前の加給額とのバランスという観点で子の加算額が決定された。第3子以降の加算額が極端に低いのは、かつての扶養手当において、第3子以降の金額が極めて低く設定されていたことに由来する。そして、その加算額が第1・2子の3分の1になっているのは、1985年改正前に、厚生年金の第1・2子の加給額(=改正後の第3子以降の加算額)が、配偶者の加給額(=改正後の第1・2子の加算額)の3分の1であったことが直接的理由である。そして、この3分の1は、1973年改正と1976年改正の前年において、第1・2子の扶養手当の金額が配偶者の扶養手当の3分の1であったという歴史的偶然に基づいている。

(3) 旧国民年金の遺児年金は孤児年金としての性格が強く、被保険者である父又は母の死亡当時、その子と生計同一の母又は父がいる場合、受給権が発生していなかった。一方で、父又は母の死亡当時、母又は父が生存していても、子と生計同一関係になれば、受給権は発生したが、その後、子が母又は父と生計を同一にするようになれば、失権となった。1985年改正で遺児年金も遺族基礎年金に移行したが、この失権規定が支給停止規定として引き継がれた結果、子に支給される遺族基礎年金は、生計を同じくする父又は母があると

きに支給停止になると考えられる。

## C-2 障害年金受給者の動向と実態について

(1) 障害年金受給者数は、2009年から2019年にかけて、着実に増加している。障害年金に係る制度改正等がこの間の受給者増加に及ぼした影響は少ない。また、人口構成の変化や国民の健康状態の変化が障害年金受給者の増加に与えた影響もほとんど確認できない。一方で、傷病名別や障害等級別に受給者の動向を見た場合、国民年金2級の精神障害及び知的障害の受給者の増加だけで、障害年金受給者全体の増加をほぼ説明することができる。その背景として、国民の主観的な健康状態に大きな変化が無いなかでも、精神障害・知的障害を有する人が増加していることが挙げられる。

(2) 障害年金受給者の障害種別の就労状況は以下のように整理できる。第一に、他の障害種別に比べて、精神障害の受給者の就労率は低い。第二に、就労する受給者のうち常勤で働く者の割合は、知的障害・精神障害で低い。第三に、知的障害や精神障害では、就労時間の短い者が多い。第四に、知的障害や精神障害では、就労していても、その約8割が年間就労収入100万円未満である。近年の傾向として、就労率だけでなく、就労形態、就労時間、就労収入など見ても、精神障害の受給者で就労状況の改善が目立つ。しかしながら、身体障害の受給者の就労状況との差はまだ

大きい。

(3) 精神障害・知的障害の受給者のいる世帯では、年間収入の低い世帯が多い。特に、精神障害の受給者で障害厚生年金 3 級や障害基礎年金のみを受給する単身者では、相対的貧困状態にある受給者の割合が 5 割弱から 7 割強に達する。また、知的障害に基づく受給者についても、単身世帯や二人世帯では、約 5 割以上が貧困状態にあると考えられる。

(4) 障害年金受給者で生活保護を併給している者の割合は、生活保護の保護率と比較して高く、特に精神障害の障害厚生年金 3 級や障害基礎年金 2 級のみを受給者では 1 割を超える。障害年金・生活保護併給率は、精神障害の厚生年金 3 級において低下しているが、それ以外の障害等級や知的障害の受給者では、やや上昇傾向にある。また、併給率は、受給者の年齢が高いほど上昇する。特に、65 歳以上の精神障害の厚生年金 3 級の受給者では、その約 4 分の 1 が生活保護を受給している。この点については、障害厚生年金 3 級の受給者の老後の所得保障の在り方も影響していると考えられる。

### C-3 ドイツの障害年金について

ドイツの障害年金について、障害年金の基礎データを確認した後に、障害者に対する所得保障全体における障害年金の位置づけ、障害年金の基本的な枠組み、支給対象となる障害の概念および障害の認定方法、障害年金

の支給要件、障害年金の給付設計、障害年金の割引と加算期間の延長、障害年金の期間設定、障害年金と就労所得との調整、障害年金から老齢年金への切り替え、障害年金と傷病手当金・労災保険給付との関係、障害年金の行政手続・権利救済手続を整理し、その特徴を明確にした。あわせて、障害者向けの扶助給付である障害時基礎保障について、障害者に対する所得保障全体における位置づけ、支給要件や支給額、行政手続きの特徴も明らかにしている。詳細は、本報告書に収録されている「ドイツの障害年金」(福島豪)を参照。

### D. 考察

#### D-1 寡婦年金・遺族基礎年金の見直しの方向性について

##### (1) 寡婦年金について

寡婦年金の目的を考慮した場合、寡婦年金を存続するのであれば、妻が遺族基礎年金を受給した場合には、寡婦年金を支給しないという規定を設ける必要がある。

その一方で、寡婦年金の存続そのものを見直すことも考えられる。拠出制実施に対する合意形成が必要であった時期には、掛け捨てを防ぐ給付を設ける必要があったかもしれないが、それを現在でも維持する必要があるか否かは議論の分かれるところである。ただし、仮に、そうした給付の必要性が認められるとしても、働き方や世帯構成が多様化する中で、同じ第 1 号被保険者において、妻のいる男性の納付し

た保険料だけを、寡婦年金という形式の掛け捨て防止の対象とすることは、正当化が難しくなっている。また、高齢女性の就業率も右肩上がりで見え、60代前半については、(特別な事情がなければ、)公的年金による所得保障の必要性が次第に低下していくと思われる。さらに、今後、基礎年金にかかわる保険料拠出期間の45年化を目指すのであれば、60代前半も被保険者期間となるため、寡婦年金の存在は、必然的に見直しを迫られる。

以上から、十分な経過措置を設けたうえで、寡婦年金を廃止することも選択肢の一つである。もし保険料納付意欲促進などの観点から掛け捨て防止が必要であるのならば、死亡一時金で一元的に対応する方向が考えられる。

## (2) 遺族基礎年金の子の加算について

子の加算は第3子以降で加算額が急激に減少するが、加算額がかつて準拠していた扶養手当の金額は、現在、すべての子について同額となっている。

さらに、1980年改正で、子の加算額は扶養手当を上回る水準に設定されたが、現在、第3子以降の加算額は、扶養手当の水準を下回るようになっている。また、子が3人以上いる遺族基礎年金受給者は、子が2人の受給者に比べて、就業が制約される可能性が高い。子が2人から3人以上になることで、生計費が増加する一方で、就業収入を高くすることが難しくなるため、加算額が低ければ、受給者は生活困窮に直面する確率が高まる。

以上から、歴史的経緯によって第1・2子に比べて極端に低くなっている第3子以降の加算額について、改めてその妥当性を検証する必要がある。世帯規模の経済性の観点、第3子以降で金額が増える児童手当の存在などから、第1・2子同額までの引上げが必要とまでは言い切れないが、受給者実態や財政的影響なども踏まえたうえで、第3子以降の加算額を引き上げる方向での検討が求められる。

(3) 子に支給される遺族基礎年金が生計を同じくする父又は母があるときに支給停止となる件について

現行の規定では、離別父子(母子)世帯で父(母)が死亡し、その遺児を離婚した母(父)が引き取った際には、遺族基礎年金が支給停止となる。そのため、両親が離婚していなかった場合と比較して、離別世帯の遺児が年金制度上で大きな不利益を被る形になっている。また、遺児の場合、どのような環境で養育されるのかが特に重要であり、生存する親が遺児を引き取ることが最善となるケースもあり得る。年金制度が、それを妨げるような支給停止措置を取るべきではない。

こうしたことから、離婚した元配偶者に引き取られた場合については、父又は母と生計同一であっても、子に遺族基礎年金を支給することが望ましいと考えられる。ただし、この見直しを認めた場合、他のケースも含めて、子に対する遺族基礎年金は、生計同一の父又は母がいたとしても支給せざるを得なくなると思わ

れる。その是非が新たな論点として残される。

## D-2 障害年金受給者の動向と実態について

### (1) 障害年金受給者数の増加について

現在の年齢階級別の障害年金受給者率が不変であれば、今後は、人口構成の変動によって、障害年金受給者数は減少していく。ただし、1985年改正以降、年齢階級別受給者率は、高齢者層を除いて、上昇傾向にあり、現在でも、その傾向は衰えていない。障害認定の基準を大幅に厳しくするなどの見直しを実施されることがなければ、今後も、知的障害や精神障害を有する人の増加にあわせて、障害年金受給者率は上昇し、当面の間は、障害年金受給者数は増加していくと推測される。

結果として、老齢年金と同じように、障害年金でも、被保険者に対する受給者の比率は上昇していくと考えられる。それゆえ、年金財政上の観点だけから言えば、マクロ経済スライドを障害年金にも適用することは妥当と判断できる。しかし、老齢年金と障害年金では、受給者が増加する理由が全く異なる。また、マクロ経済スライドによる給付水準の低下は障害年金受給者により深刻な影響を与える。こうしたことも踏まえて、障害年金受給者に対しては、マクロ経済スライドの影響を緩和するような対策を検討する余地がある。

### (2) 障害年金受給者全体に占める精神障害・知的障害の受給者の増加について

厚生年金・国民年金計の障害年金受給者

のうち6割弱が、精神障害や知的障害の受給者である。過去25年間で、精神障害・知的障害の受給者が全体に占める割合が急激に増えている。

身体障害の受給者と比較した場合、精神障害・知的障害の受給者では、①若い年齢の者が多い、②年金額の低い者が多い、③就労している場合でも、非正規や福祉的就労が多く、就労収入が低い者が多い、④同居者がいない者や親と同居する者が多く、収入面では父母の収入に頼る者が多いという特徴がある。一方で、身体障害の受給者の中には、比較的高い就労収入を得る者も増えている。

制度開始当初や1985年改正時の受給者構成やその時点で想定されていた受給者像と、現在の受給者構成や受給者像は大きく異なっている。こうした変化に合わせた障害年金の見直しが必要になってくると思われる。例えば、障害年金と就労収入を調整する方法の再検討や後述する障害年金の防貧機能の強化などが挙げられる。

### (3) 障害厚生年金3級や障害基礎年金のみを受給する単身世帯の貧困について

単身の受給者の場合、世帯収入のなかで本人の年金収入と就労収入が重要な位置を占める。精神障害や知的障害の場合、就労収入がない、あるいは、低い者が多いため、年金収入の役割がより大きくなる。しかし、障害厚生年金3級や障害基礎年金のみの場合は、その年金額は高いとは言えない。結果として、これ

らの年金を受給する精神障害・知的障害の単身者において、相対的貧困状態にある者が多い。

単身の受給者が貧困状態に陥らないようにするためには、就労収入が確保できるように受給者を支援することが方法の一つである。もう一方で、障害年金の防貧機能を高めることも重要である。具体的な方法として、厚生年金保険の更なる適用拡大や、厚生年金保険の被保険者資格喪失後も、一定期間内の初診日であれば、障害厚生年金を支給するという延長保護の仕組みの導入が挙げられる。また、基礎年金拠出期間の45年化による障害基礎年金の年金額及び障害厚生年金3級の最低保障額の引上げも求められる。

#### (4) 障害年金受給者の老後の生活保護併給率の高さについて

65歳以上の年齢階級では、精神障害の障害厚生年金3級受給者では約4分の1、精神障害や知的障害の障害基礎年金2級のみ受給者では2割弱が生活保護を併給している。

障害年金受給者の生活保護併給を防ぐ方法としては、基礎年金拠出期間の45年化に加えて、厚生年金適用拡大によって、65歳以降に、障害基礎年金と老齢厚生年金を併給できる受給者を増やすことが挙げられる。

一方で、現在は、老齢基礎年金と障害厚生年金の併給が認められていない。そのため、障害厚生年金3級の受給者は、老齢基礎年金+老齢厚生年金>障害厚生年金3級となら

ない場合、後者を選択することになる。しかし、障害厚生年金3級単独の年金額は他の年金に比べて低いため、生活保護との併給が多くなる。このようなケースを減らすためには、障害厚生年金3級受給者のなかで、老後に老齢基礎年金+老齢厚生年金を選択できる受給者を増やすことが重要である。また、老齢基礎年金と障害厚生年金の併給を認めることも検討の余地がある。

#### E. 結論

遺族年金には、遺族厚生年金における男女差の解消など、制度全般に係る論点が存在するが、次回年金改正に向けて、本研究で取り上げたような個別の論点についても検討を進める必要がある。また、今後、障害年金をどのように見直すべきか(見直すべきでないか)を検討するに当たっては、海外の事例や障害年金受給者の動向及び実態を踏まえた議論が求められる。

#### F. 健康危険情報

なし

#### G. 研究発表

##### 1.論文発表

百瀬優「寡婦年金・遺族基礎年金に関する論点と今後の見直しの方向性」『週刊社会保障』No.3163、44-49頁、2022年。

##### 2.学会発表



なし

H. 知的所有権の取得状況の出願・登録状況

1.特許取得

なし

2.実用新案登録

なし

3.その他

なし