

所得保障制度における事故の概念

——老齡，障害，失業を中心として——

樋口 富男

はじめに

社会保障の給付は法が予定する事故が発生した場合に支給されるものであることは、一般に容認されている。この場合の事故とは、英語の contingency, フランス語の éventualité の訳で、筆者も従来この訳語を用いてきたが、その翻訳の妥当性について十分な確信をもつものではない¹⁾。これらの外国語は、“あるできごとが発生する可能性”を意味するものと思われるが、本稿でいう“事故”とはこうした可能性を意味する。ちなみに社会保障用語として contingency が一般的に用いられるようになったのは、ILO の所得保障勧告（67号）が採択された1944年ごろと思われる。それ以前における ILO の文献では、これに相当する語としては risk（危険）が用いられていた。もっとも今日においても、これを用いる識者は少なくない。

本稿の目的は、近年とかく不鮮明になった所得保障の理念について、社会保障がカバーする事故の概念に焦点を合わせて考察することにある。最近の工業化諸国における所得保障制度は多様化するニーズを満たす必要に迫られ、本来それがカバーする事故の概念が、追加される付随的、第二義的条件のために拡散し、制度本来の理念が曇らされていること、換言すれば、個々の給付部門がカバーする事故の範囲が社会・経済条件の変化に対応し、または対応しきれないでいることから生ずる anomalies に問題意識をもつ。また個々の給付

部門がカバーする事故の境界線が blur 現象を起こしていることにも注目したい。所得保障制度の対象とする事故が、制度創設当時の概念を固執できなくなる過程を反省できれば、所得保障の理念がどのように変化してきたかが明らかになるであろうし、次の発展段階にそなえるための考察に役立つものと思われる。

一般に社会保障がカバーする事故は、次のように要約できよう。

- ① 健康の破壊またはその可能性から生ずるニード。
- ② 傷病，出産，業務災害，老齡，障害，死亡，失業に起因する稼得の喪失，著しい減退または中断。
- ③ 家庭維持の責任。

本稿では主として老齡，障害，失業という3つの事故を考察する。業務災害と業務外死傷病をめぐる事故概念の諸問題については、かつて取り上げたので本稿ではふれない²⁾。なお老齡と障害，老齡と失業，障害と失業の3つの関係について事故概念の blurring を最初に問題として取り上げたのは、米国のトマス・G・ステイプルスと思うが、本稿は彼が1978年に発表した論文によって、啓発されるところが多かった³⁾。本稿ではまず主題の3つの事故について、基本的な概念を要約し、ついで事故の多様化またはその概念の分散を概観，そうした変更を余儀なくした要因としての経済・社会条件の変化および社会保障自体の発展との関係にふれたあと，事故概念の整理と今後の発展方向を考えたいと思う。

I 事故の定義

社会保障制度発展の初期において、老齢という事故については、2つの主な考え方があった。1つは平均的人間は、ある年齢をこえて生存するとき、身心の衰弱によって労働を続けられなくなるという想定である（いわゆる presumed invalidity に基づく概念）。その2は長年にわたって生産活動に従事した労働者は、休息する権利を与えられるべきであるという考え方である（いわゆる right to rest に基づく概念）。この2つのいずれか、または双方を組み合わせて、老齢給付は所定の年齢をこえて生存する場合に支給されるべきだという事故概念が構成された。このことは ILO の社会保障の最低基準に関する条約（102号）および障害、老齢、遺族給付条約（128号）の規定にも反映しているが、一般に社会政策のなかに年齢という人為的な要素が取り入れられたのは、その下限においては年少労働の保護の要請に応え、その上限においては、非能率化した高齢労働力の排除という生産性の要請に応えるためのものであったという指摘⁴⁾もあるから、前記2つの考え方は、こうした産業の要求を美化して表現したものといえないこともない。老齢給付制度のなかには以上とは別な考え方に立脚するものもある。すなわち老齢給付は長期にわたる拠出金納入によって買取るものであるから、所定の支払期間、被保険者期間または拠出金納入回数に関する条件を満たした場合、年齢その他の条件を課することなく、換言すれば特定の状況の発生を予想することなく年金が支給されるべきだという考え方である。現代でもこうした考え方に立脚して設計された制度は、たとえばベルギー、イタリア、ユーゴスラヴィアなどに存在する（いわゆる length of-service pensions がこれである）。こうした年金購入債権の形成メカニズムとしての制度においては、事故の概念が稀薄であるので、本稿では次節の早期退職年金支給事由のところであつては、問題の領域に含めない。次に1930年代あるいはそれ以後に発足した制度についてみると、事故を単に所定年齢をこ

えた生存とするだけでなく、それが老齢給付と賃金との併給を認容することへの疑問から、所定年齢をこえた稼得が喪失または著しく減退したことをもって給付支給対象の事故とする制度が多くなった。退職または稼得要件 (retirement or earnings test) に関する規定が追加されたのであって、給付自体も老齢年金にかわって退職年金と意図的に呼ばれることが多くなった⁵⁾。所得保障の理念が一層明確にされたのであって、立法例としては米国の1935年法などをあげることができよう。しかし古典的な制度が、後述する早期支給に関する規定はさておき、こうした退職または稼得要件を新しく導入した例は少なく、当初、厳格な要件を課していた制度も第2次大戦後の発展段階を迎えると、これを緩和する傾向をみせはじめるのである。

障害給付支給の対象となる事故は、歴史的には、身心の障害のため自己の従前の職業に就業できない状態と定義されたのが初めである。いわゆる occupational disability の概念であって、これは、障害年金が特定労働者を対象とする特別制度すなわち船員、鉱山労働者の年金制度において、一般労働者を対象とする制度に先立って創設されたことによるといえる⁶⁾。当該労働者の従前の職業との関連で障害を規定することは、後述するように今日でもみられるし、従前の職業と類似の職業における稼得能力の所定限度の減退をもって対象事故とするように変化している場合があるが、こうした法規定は、西独、オーストリア、オランダ、チェコスロヴァキアの現行制度に見出すことができる。第2の概念は、障害の結果、職業の変更が賃金または社会的地位の低下をもたらすかもしれないという可能性を考慮に入れず、雇用市場一般との関係で就労または稼得能力の有無を中心に構成されたものである。これはいわゆる general disability の概念で、たとえばフランス、スイス、英国、米国の障害年金制度が採用しているところである。1884年のドイツ法も当初はこの概念のみに準拠するだけであった。第3は physical disability と呼ばれる概念で、残存する就労または稼得能力は考慮に入れず、身心の欠陥、機能、器官の

部分的喪失という現象のみをとらえて、障害給付支給の認定基準とするものである。本来、傷痍軍人への恩給制度に採用されたが、現在、工業化諸国のあいだでは、日本を除き、こうした事故概念を採用している国はない。第1と第2の概念について注意すべきことは、ある制度がこのうち1つに必ずしも固執していないということである。たとえば、*general disability* の概念に立脚している制度で、障害程度を実際に認定するに当たり、給付請求者が従前に受けた職業教育、訓練を考慮に入れるべきと規定している制度もあるし、1つの制度でこれら2つの概念を併用している制度もある。たとえば西独では、満額の障害年金が支給されるのは、*general disability* の場合であり、一部障害に対する低額の年金は、*occupational disability* の概念に基づいて支給される。オーストリアの制度では、熟練労働者の障害については後者が、非熟練労働者については前者の概念に立脚して障害年金が支給される。米国の障害年金は、全国的な雇用市場における就業可能性を欠く場合に支給されるのが原則であるが、55歳以上で全盲となった者については、*occupational disability* の概念に基づく特別規定が適用されている。しかし本稿では一般に工業化諸国においては所得保障給付の支給対象となる事故は、障害者の就業可能性、稼働能力の有無もしくは減退を中心にしてその概念が構成されていることを銘記すれば十分である。

社会保障制度において失業給付が支給される事故は非自発的失業である。任意または自己都合による離職は、一般的にいつて事故の概念に含まれない。さらに非自発的失業であっても、それが傷病、傷害による場合には、通常は支給対象の事故とは認められていない。これは、ほとんどすべての失業給付制度にあっては第2次の要件として、当該失業者が労働する能力 (*ability*) をもち、就労できる状況にあること (*availability*) が求められていることによって、事故の概念の枠がさらに縮小されているからである。かつては第2次要件として失業者が働く意思をもっていること (*willingness*)、現に自ら求職活動をしていること (*job seeking*) などが併せて要求されていたが、立法の

傾向としては、こうした要件は消滅する傾向にあり、*ability* と *availability* に関する規定のみを残すようになっている。以上のことから、失業給付は、依然として労働市場に留まっている者を対象として設計されたものであることがわかる。しかし失業という事故は、法規上の概念構成は別にしても、その発生を認定するに当たって、複雑な実際的問題を伴うのが通例である。すなわち事故発生の理由、発生後の失業給付受給期間中の事情について詳細な法規定が設けられてはいるが、これらを現実に適用するに当たっては個々のケースに応じた公平、妥当な判断が運営面において求められるからである。たとえば上司、同僚の冷遇によって職場にいたたまれず離職した場合、遠隔の地に転勤する夫に同行するため共稼ぎの妻が離職する場合を非自発的失業と認定するかどうか、また事故の発生中すなわち失業給付受給期間中に職業紹介所から提供された就職先の当不当の問題、家族の傷病を介護する必要から提供された職業に就くことができない場合など法規をもって律しきれないケースが発生するので、失業という事故の発生を認定するに当たっては、個々の患者に対する医師の診断に似た判断が支給要件成立のために管理・運営上必要とされるのである。とりわけ失業者が、はたして労働力人口に属しているかどうかをテストするため、提供される求人元の雇用の妥当性 (*suitability*) についての判断に当たっては、個々の失業者の能力をはじめ、賃金、安全衛生、通勤距離、労働争議の有無その他について、客観的な判断が求められるばかりでなく、求職中の失業者が提供された職を拒否した場合の理由の正当性が検討されなければならないので、法規によって構成された事故の基本概念が、社会・経済条件の現実、失業者の個人的事情に応じて修正を加えられなければならない度合いは、所得保障制度がカバーするその他の事故に比べると著しいものがある。

II 事故の多様化

社会保障制度創設当初における事故の概念は、その後の社会・経済条件が変化していく過程にあ

って、法規および実践の両面で今日まで修正を余儀なくされてきたことはもちろんであるが、社会保障自体の発展、とりわけ給付水準の改善および適用範囲の拡大（賃金・俸給労働者以外の者の保護）によっても変更を必要とされたのであった。このことは、老齢、障害、失業の3つの事故にかぎられたことではなく、傷病、出産、業務災害などについても同様である。いずれも発展段階の初期にあっては、厳格に、あるいは明確に定義されていたが、その後における例外規定あるいは補足要件の追加によって、弾力的な概念が導入されるようになった。しかしその反面、あるひとつの制度（あるいは給付部門）が対象とする事故と他のそれとの区別が判然としなくなることが避けられなくなった。また他の社会政策が目的とするところと矛盾または対立する場合も少なからず発生するようになったのである。

多くの老齢給付制度は、所定の年金支給開始年齢到達以前であっても、減額または満額年金を受給できる場合を規定するようになったが、こうした規定は、大要次のように分類できよう。

- ① 所定の期間をこえて拠出金が納入された場合（いわゆる length of-service pensions）。

- ② 個人的都合、すなわち減額を条件とする早期支給（personal convenience）。

- ③ 健康上の理由、または就業不適性と認められる場合（unfitness for work）。

- ④ 一定の期間をこえて苛酷な、または不健康な労働条件をもつ仕事に就業していた場合（arduous or unhealthy work）。

- ⑤ 年金年齢到達以前における高齢者の失業。

表は工業化諸国17ヵ国におけるこうした規定の存否を示すものである。(1)については事故の概念を問題とする本稿に関するかぎり、考察の対象から除外することができる。また要求される勤続年限または拠出金納入期間は、比較的長期にわたるから（たとえばベルギーでは45年間）、実際にこの規定によって早期受給が可能になることは多くないと思われる。第1の問題は上述の(2)についてである。個人の都合しだい、すなわち自由に早期支給を認める場合、年金額は数理計算に基づいて減額される結果、低い給付を長期にわたって受給することになる。その他に特別規定が存在しない場合、高齢者で長期間失業しているか、健康上の理由で就業できない者は、失業給付または障害給付が支給されないかぎり、こうした規定による

若干の国における老齢年金早期支給の事由

国	所定年齢 男/女	早期年金支給事由				
		(1) 長期勤続	(2) 個人の都合	(3) 不健康	(4) 苛酷労働	(5) 失業
オーストリア	65/60	×			×	×
ベルギー	65/60	×	×		×	
チェコスロヴァキア	60/53-57		×		×	
デンマーク	67/62			×		
フランス	65	×	×	×	×	
東独	65/60			×	×	
西独	65				×	×
ハンガリー	60/55				×	
イタリア	60/55	×			×	×
オランダ	65				×	
ノルウェー	67			×	×	
スペイン	65		×		×	
スウェーデン	65		×	×		×
スイス	65/62					
ソ連	60/55				×	
英国	65/60				×	
米国	65		×			

×印は当該規定の存在を示す。

低額年金を甘受せざるをえないことになる（通常、減額率は所定年齢を下まわる1年につき5ないし6パーセントである）。もちろんこの種の規定は、健康または失業以外の理由、たとえば企業年金を受給できるとか、年金以外にも収入があるとかの事情から引退を決意する者にとって利用され、高齢労働者の雇用市場離脱を促進する。しかし健康または失業のため、これによって低額の年金を受給せざるをえない状況にある高齢者の数は、少なくないようである。たとえば米国において、新規年金受給者（男子）の約60パーセントは早期減額年金の受給者であり、そのうち法定の最低年齢である62歳であった者の約45パーセントは、受給以前にすでに就労を停止していたが、所定年齢すなわち65歳受給者における比率は、わずか10パーセントにすぎない。また受給に先立って12ヵ月以上にわたり失業していた者は、62歳受給者のうち20パーセントであるのに対し、65歳受給者では4パーセントである。何らかの健康上の問題をもつ者は、62歳受給者ではその60パーセントであるが、65歳受給者の場合は45パーセントと低率である⁷⁾。

老齢年金の早期支給事由のうち(3)と(4)が、ともに労働能力の減退による所得の喪失または低下をカバーするものであることは明白である。苛酷または不健康な雇用に従事した労働者に対して通常の年金年齢よりも早く老齢年金を支給することは古くから行われており、代表的なのは、船員、鉄道、鉱山労働者のための特別制度における規定である。しかし特別制度によらず一般制度のうちにこうした労働者を含み、特別規定によって年金年齢を低くしている国々も少なからずあるが、支給開始年齢、勤務年限、対象となる雇用または職種に関する規定は、国によって大幅な相違をみせている。(3)の不健康または就業不適に関する規定があらわれたのは、比較的最近のことで、主として障害給付制度または失業給付制度のギャップを埋めるために導入されたのであるが、西独でこの種の規定が加えられたのは、1972年のことで、改正の理由としては、苛酷または不健康な雇用に従事していたかどうかという(4)についての判定が著しく困難であるということであった。労働者

が従事していた雇用の性質を判定することから生ずる矛盾を避け、個人の健康状況に応じて年金の早期支給を認めようとしたのであって、障害給付支給対象の事故には該当しないが、その健康が就業を許さないか、著しく困難と思われる高齢者で、いまだ年金年齢に達していない者の所得保障を意図したものである。

表の(5)、つまり失業を理由に高齢者に対して早期年金を支給する国は、オーストリア、西独、イタリア、スウェーデンの4ヵ国であるが、表示の国のうち、フランス、オランダ、ノルウェー、スイスの4ヵ国では、失業給付制度に高齢失業者に関する特別規定があって、給付の増額または給付期間の延長によって、高齢失業者の所得保障を企図している。この2つの異なるアプローチは、一見したところ、前者が高齢者を労働市場から離脱した者として保護するのに対し、後者はこれを依然として労働市場に留まる求職者として扱うことから、異なる政策目的をもつと考えられるが、高齢失業者保護の見地からすれば、こうした区別が意味するところは、実際には少ないといえよう。一般に高齢労働者の失業は、先任権尊重によって失業発生率は全労働者の平均よりも低いが、ひとたび失業すると年齢が高いほど失業期間が長期化するのをもって、その特徴とする。経済が低迷するとき、高齢者は、婦人、移民、若年労働者とともに労働市場から排除され、再雇用の優先順位は最下位におかれるのが普通である。

障害給付受給者に関する幾つかの調査・研究をみると、大別して2つの傾向が存在することがわかる。すなわちその1つは、障害給付受給者は高年齢層に集中していることであり、その2つは、障害給付の新規裁定件数の増加と失業率の上昇とのあいだには密接な関係があるということである。たとえば1978年末、フィンランドにおける障害年金受給者のうち、60パーセント以上の者は、54歳以上の年齢層に属していた。16歳から44歳までの各層人口のうち障害給付受給者の割合は、1パーセント弱から6パーセントであったが、50～54歳のグループにおけるその比率は16パーセント、60～64歳のグループでは50パーセント以上である。

1979年末のオランダでは、障害年金受給者の56パーセントが、50～64歳の年齢層に属していた。米国では1975年当時、障害年金受給者の79パーセントは45歳以上の者であったが、この割合は、1967年当時からほとんど変化していないと報告されている。1978年、デンマークで障害年金を申請した者のうち、50パーセントは50～59歳の年齢層に属する者であった。障害年金の新規裁定件数と失業との関係については、ILO が1948年にその社会保障専門家会議の数理小委員会に提出した報告で、ドイツおよびチェコスロヴァキアの1930年代の統計を引用して、両者間には正の相関関係があると指摘しているが、最近においても多くの国で同様の関係が存在することが報告されている。たとえばオランダでは最近における障害年金受給者の急激な増加は、経済の低迷に起因するといわれており、イタリアでは障害年金受給者数がわずかながらあるが、老齢年金受給者数を上まわっているが、前者の増加が、同国の低開発地域に集中していることから、これが失業または半失業によるものと認められている⁸⁾。

年齢が進むにつれて体力が衰退し、疾病の頻度および重度が高まることから、障害年金受給者が高齢者層に集中するのは当然であるが、工業化諸国の共通現象である人口の高齢化がこれに拍車をかけていることも否定できないであろう。障害年金と失業との関係については、一般に多少の障害をもちながら就労している者は、とくに年金額と賃金に著しい差がある場合、できるかぎりこれの継続に努力すると思われるが、ひとたび離職すれば、現在のような経済・雇用状況にあっては、障害年金の支給を申請せざるをえないのは、同じく明らかである。しかしその反面、経済・雇用状況が障害年金の裁定に影響を及ぼすことを見逃すことはできない。ステイプルスが指摘するように、就業あるいは稼得能力との関連で、障害給付支給の認定をする各国の制度には、きわめて厳格な規定をもつものと、弾力的なあるいはリベラルな適用を認めるものとのあいだに、いろいろな相違がある。たとえば障害のため“いかなる”職業にも従事できない場合には障害年金を支給する、換言すれば

何らかの仕事につくことができると認定されれば、これを支給しないとする規定と、当該障害者が従前の職業につくことができない場合には、これを支給する規定とのあいだには、大きな差があるし、“適切な職業”に従事できない場合をもって障害給付支給の事故とする制度は、厳格さの程度において両者の中間に存在するといえよう。すなわち障害者の従前の職業は、当然のこととして適切であるのに対し、適切な職業は必ずしもその従前の職業ではないからである。しかし事故の定義の字句上の厳格さはさておき、問題になるのは、個々の状況について、これを実際に適用することである。現実には障害給付を支給するかどうかの決定に当たっては、医学上の証拠が提出され、これに基づいて雇用市場の状況に鑑み、給付申請者の年齢、職歴、技能、住居その他の個人的事情を考慮に入れて、就業可能性の有無が判定されるのであるが、これを判定する者の主観が支配する範囲は、決して狭いものではないのであり、担当者が違えば同一事故について異なる判定が下される可能性は小さくない。経済が高度成長を続けているときはともかく、雇用市場の状況が悪化した場合、判定担当者が判断の基準を緩和する傾向に走るので、障害給付の新規裁定件数が増加するとともに、事故の概念が複雑化するの避けられなくなる。

III 事故概念の整理

前述のような事故の多様化または分散が生じたのは、社会保障制度が経済・社会条件の変化に対応を余儀なくされた結果であるといえよう。技術革新が推進されたことにより、職種がますます専門化したのが、これは高齢者、障害者の就労機会を制限し、その結果、従来の事故の概念をもってしては、そのニーズを充足するのはますます困難になっている。たとえば general disability から occupational disability の概念へ接近せざるをえないし、早期老齢年金に関する規定の追加を迫られてきたのである。人口の高齢化および1973～74年以降における諸条件の変化は、老齢、障害、失業という3つの事故が分散、多様化する傾向に拍車

をかけたばかりでなく、概念上の混乱をさえ招いている。所定年齢をこえた生存の事実をもって老齢年金支給の事故とする制度と退職または稼働の喪失または減退を年齢条件に加える制度とでは、所得保障の理念からすれば、性質を異にするものであることは、前にも簡単にふれたとおりであるが、前者において退職または稼働テストを伴う早期支給規定を導入することは、この理念の強化であり、後者において在職年金を可能にするのは、同じ理念の後退である。また同一制度における給付が事情によってその性質を異にするようになっているのである。国民経済的な見地からこの退職または稼働テストを操作することによって、労働力の過不足を調整しようとする試みが行われることも少なくない。ソ連が過去10年以上にわたって採択した一連の立法措置は、その典型的な例である。ここではこれらの措置について詳述できないが、第2次大戦によって生じた人口構造のゆがみから、1980年代に予想される労働力不足を補うため、年金受給者および受給資格者の就業継続を確保しようとする国家的要請がこれである。退職および稼働テスト、受給遅延による割増年金を併用したものであるが、職種別、地域別にこうした措置を多種多様に組み合わせるので、制度本来の目的である所得保障の範囲は、それぞれの組み合わせによって変化する。

とくに賃金・俸給生活者の一部を対象として発足した社会保険制度にあっては、前述のように当初、事故の定義は厳格であって、種々の理由による老齢年金の早期支給に関する規定を欠いていたし、所定年齢で支給される給付率が低かったもので、さらにこれを減額すること自体、現実的な意味をもつものでなかった。また所定年齢到達以前に軽度の障害をもち、それゆえにいずれの給付の支給対象となりえない状況が発生しても、社会保障の適用範囲が全国民的見地からみて限られた時代にあったことは、問題化することはなかった。換言すれば、老齢、障害、失業の各制度は、それぞれのもつ厳密な事故の定義に固執して、タテ割りの分担を維持することができたのである。しかしその適用範囲が拡大し、経済活動人口のほとんどすべ

てが保護されるようになると、年齢という人為的な基準によって労働市場からの離脱を余儀なくされる者、あるいは年金受給資格の有無によって引退を決断する者の数が増加し、個人差による矛盾が発生する余地が拡大する。しかも労働のパターンが異なり、同質性を欠く多くの集団が既存制度の適用範囲に組み込まれるか、独自の制度をもつようになると、同じ社会保障給付であってもその対象とする事故の性質は異なったものになる。たとえば、季節労働者への失業給付は、常用労働者へのそれとは失業の性質が異なることから、同一のものと論ずるのが困難となる。また自営業者の所定年齢への到達と被用者の定年到達とは、異質のものであるにもかかわらず、これを同一なものとして取り上げることは、少なからぬ矛盾を招くことになる。それぞれが置かれた状況によってニーズが異なるのは当然であり、しかもそれが多様化する傾向にあるのに対して、制度の側としては、これらを同質なものとして取り扱わざるをえない仕組みになっているため、事故の概念がますます不鮮明にならざるをえないのである。

すでに1925年当時、労働者にとって最大の脅威はただひとつ、働けなくなることであって、この事故がもたらす経済的帰結に対して労働者は保護されるべきであるという主張が存在し、老齢、障害、失業、業務上・外の傷病、死亡を区別することの意義が問われていたのであったが⁹⁾、経済・社会条件の変化および社会保障自体の発展は、逆に所得保障が本来カバーすべき基本的な事故、すなわち稼働の喪失または著しい減退を軽視し、事故概念の blurring をもたらすに至っている。いま、改めて老齢、障害、失業という3つの事故について、これらを修正ないし補足するために追加されてきた諸要件に関する規定とともに検討するとき、(1)年齢、(2)稼働または収入、(3)就業上の地位、(4)健康という4つを、これらの規定に共通する要素としてあげることができよう。これらのうち、いずれの要素も他の3つに密接に関連しているが、所得保障の理念に基づいて整理を試みるのであれば、事故概念を構成する中核に据えられるべきは、(1)と(2)である。すなわち高齢

(たとえば所定年齢マイナス5歳)にあって、失業もしくは健康上の理由により、その稼得が著しく減退または喪失したことをもって、保護の対象となる基本的な事故と定義することができる。稼得、就業上の地位、健康に何の変化をみることなく、高齢に達することは十分考えられるが、ここで問題なのは、高齢になればなるほど、他の3つの要素との関連が緊密化するということであって、この意味において、年齢という要素が概念構成の中心に設定される。次に稼得は、老齢、障害、失業に起因しなくても喪失または減少の脅威にさらされているものの、こうした脅威を伴わない老齢、障害、失業は考えられないので年齢と同じく概念構成の中心的要素とされるが、これはまた所得保障の理念からしても当然のことである。これら2つの要素に対し、就業上の地位および健康に対する脅威は、年齢にかかわりなく存在し、それが侵害されれば、稼得の喪失または減少が伴う。ただ雇用と健康を維持する能力は、個人差はあるにせよ、年齢をとるにつれ弱化するという意味で、前二者によって構成される基本概念を精密化するか、これに制限を加える必要に応じて追加されるべき付随的要素として考えることができよう。ステイプルスは、このような考え方をもち、これら4つの要素を組み合わせ、具体的な年齢、稼得の低下率、失業期間を加えて、事故概念の構成を試みているが、ここでその全容を紹介することは、紙数の制限のため不可能であるばかりでなく、本稿の目的からみて必要であるとは思えない。しかし、このように統合された事故を老齢給付制度によってカバーできれば、既存の矛盾の多くは解消されることであろう。失業または健康上の理由により労働市場を離脱せざるをえない所定年齢到達前的高齢者で、従来、所得保障の対象となりえなかった者の多くを救済することが可能になるであろう。またこうした概念の整理が行われたとしても既存の制度、たとえば早期支給規定などに変更を加える必要はなく、満額または減額年金受給資格取得を目標に将来設計することを妨げる必要はないし、障害給付制度はすべての年齢層における事故をカバーするため存続することになる。失

業給付制度は、労働力人口に属する者、すなわち available にして available な者の所得保障に徹することができるであろう。

現在、ほとんどすべての工業化諸国において、主として社会保障財政上の困難と国民経済の要請から、社会保障政策の反省的検討が行われている。簡単にいえば、こうした国々の社会保障は、いまやひとつの発展段階を過ぎて、次の発展に向かって準備中である。このときに当たり、もし社会保障の“贅肉おとし”——streamline が求められるのであれば、その対象とする事故を整理し、anomalies を排除することが限られた資源を効率的に配分するために必要とされるであろう。次に経済の低迷下にあつて、社会保障支出の削減、抑制が求められるようになると同時に、皮肉なことであるが、従来の社会保障がもつ種々の不備、欠陥が、たとえば高齢者、婦人、一人親家庭、先天性障害児、移民、遺族に対する保護の面で露呈されるようになったが、これを補足し、改善するためにも、所得保障の基本的理念に立って、その対象とすべき事故の概念を明確化する必要があると思われる。第3に巨大化、複雑化した社会保障制度をもつ多くの国々では、制度の運営・管理面の効率化、簡素化へ向かつて種々の措置がとられているが、老齢、障害、失業という相互に関連する事故に関する規定を再検討し、これを統合、整理することは、制度運営についての浪費を省くうえに役立つところが大いと思われる。

社会保障が次の発展段階へ向かうための準備は、事故概念の整理、統合によって完成するものでないことは、もちろんである。財源対策は別にしても、給付の形態、給付率、資格期間の概念が並行して明確にされなければならない。社会保障給付の目的は、事故の概念に対応するので、後者の定義によって前者は、比較的容易に明らかにされているが、長期給付との関係における資格期間の性格は、必ずしも明確にされているとは思えない。この点について各国における法規の変化をみると、古典的な制度が規定した資格期間は、将来、年金を購入するための拠出金支払期間として設けられ、納入拠出金額の多寡が年金額の大小を決定す

るように設計されていたといえる。しかしながら近年における社会保障発展の過程において、このような将来債権形成期間としての性格には重大な修正が加えられてきたのであって、現在では制度が保護すべき *bonna fide members*, すなわち適格者を確認することをもって、その重要な目的のひとつとしている。具体的には、出産、傷病、失業、育児などによって就業できず、拠出金を納入できなかった期間を資格期間内に組み入れるのが普通である。また傷害がアクシデントに起因する場合には、それが業務に起因する障害でなくても、そこには濫用の危険がないので、制度の適用対象に属することさえ確認されれば、資格期間に関する要件を免除する立法例も多く存在するのである。年金制度における資格期間を古典的な制度のように将来債権購入のための拠出金納入期間と性格づける場合、そこでは所得保障の理念が稀薄になることは前述したとおりである。

最近、わが国においては年金制度の改革に向かって画期的な第一歩が踏み出されようとしており、社会保障制度は次の発展段階に入ろうとしている。改革の第1目的は、給付と負担の公平化をはかり、急迫する年金財政の困難を緩和することにあると考えられるが、基礎年金の導入は、所得保障制度の *streamline* に貢献するものとして高く評価することができる。昭和59年度ベースで1人月額5万円という基礎年金は、“最低保障の意味合い”をもつものと説明されている。これは所定の拠出金納入を完了し、所定年齢をこえて生存する者に対しては、個々人の稼得その他の収入にかかわらず、普遍的に支給される一種の全住民対象の給付と思われるが、拠出金納入期間に応じて給付率が変化するので、その最低保障の意味合いが十分に明らかにされているとは思われない。保険料免除期間が長かった者に対しては、どのような最低保障が確保されるのか、それと月額5万円という最低保障との関係はどのように説明されるのか。そこでは英国型の補足給付制度のごときものを将来設置することが予想されているのであろうか。また所定年齢をこえて生存する者について、前述のように稼得その他の収入がある者に対して、こ

れをまったく欠く者に対して、拠出金条件を充足するかぎり、等しく年金を支給することの当否は別にしても、長期間にわたって、拠出金を滞りなく納入できる者は、比較的恵まれた階層に属する者であることを考えると、従来の国民年金そして今後の基礎年金制度が給付支給の対象とする事故の概念は、十分明らかにされているとは思えないのである。今回の年金改革が主として財政上の要請から実施されるものであることを首肯できるのは、前述のとおりであるが、将来の所得保障のあり方について、国民年金のみならず被用者年金制度のすべてにわたって詳細に検討され、国民的な理解と合意が確保されるべきではないだろうか。さもなければ、日本の年金制度は依然として将来債権を形成するメカニズムに留まるばかりでなく、高齢者保護のうえで、数多くの *anomalies* を抱えながら今後も困難な道を歩むことを余儀なくされることだろう。そしてこのことは、政策立案者、専門家だけでなく、異なる既得権をもつ各個別集団を含む国民全体の *conceptus* コンセプトゥス（掴み→理解→概念）の問題として位置づけられるべきであらう。

(注)

- 1) 試みに手持ちの和英辞典で“事故”の項をみても *contingency* という語は見出せない。英和辞典でこれの訳語を探すと“不慮の事故”とされ、同義語として *accident* が掲げられている。Roget's Thesaurus は、*contingency* を“*chance*”の項に *ill fortune* (不運) の意味で *accident* と併記している。
- 2) “The special treatment of employment injury in social security”, by T. Higuchi, *International Labour Review*, Vol. 102, No. 2, August 1970, ILO, Geneva, pp. 109-126.
- 3) “Trends in the definition of risks in old age and invalidity schemes”, by Thomas G. Staples, *International Social Security Review*, No. 2, 1978, ISSA, Geneva, pp. 173-186.
- 4) “The muddled history of retiring at 60 and 65”, by Pat Thane, *New Society*, 3 August 1978, pp. 234-236.
- 5) 老齢年金と引退に関する問題領域については次の拙稿において論じた。“Old-age pensions and retirement”, by T. Higuchi, *International Labour Review*, Vol. XC, No. 4, October 1964, ILO, Geneva, pp. 333-351.
- 6) たとえばフランスでは1791年、ベルギーでは1844

年、イタリアでは1861年に船員障害年金が導入された。チェコスロヴァキアの鉱山労働者障害年金は、一般労働者制度に先立つこと36年の1889年に導入されたが、同じようなことはポーランド、ユーゴスラヴィアなどについてもいえる。

7) Thomas G. Staples, 前掲論文, p. 177.

8) この項における数字の引用は, *Social security and disability; issues in policy research*, ISSA, Geneva, 1981. 所載の(1) Social and economic factors underlying the rise in the number of disability pensioners”, by Hilbrand Bruinsma; (2) “The background and work history of persons applying for disability pensions”, by

Raija Gould; (3) “Follow-up research on disability pension applicants”, by Per Hube; (4) “Reintegration of the severely disabled into the work force: the United States experience”, by Aaron Krute and Ralph Treitel; (5) “Assessment of disability” by the Social Security Department of the ILO の諸論文および *World Labour Report*, ILO, Geneva, 1984, p. 161によった。

9) *General principles of social insurance*, Studies and reports, Series M, No. 1, ILO, Geneva, 1925, pp. 126-127.

(ひぐち・とみお 神戸商船大学教授)