

ドイツにおける障害年金給付と社会保障の課題

小林 甲一

■ 要約

社会保障において「障害」とは、「老齢」以前の段階で一定以上の労働不能に陥ったことを指し、それによる所得の喪失や減少および生活困難に対しては、従来からさまざまな社会的保障がなされている。ドイツでは、伝統的に社会保険としての年金保険の適応対象とされ、健康上の原因によって稼働能力が減退した場合にいわゆる「障害年金」が給付されてきたが、その一方、長期失業者や高齢者雇用の問題が深刻化するなかで労働市場の状況に応じ、この障害年金給付が失業者の所得保障や労働市場政策に援用される動きも出てきている。こうした問題意識を念頭に、本稿では、ドイツ年金保険において、「障害」という社会的リスクがどのようにとらえられ、それに対してどのような年金給付がおこなわれてきたか、またそれがどのように移り変わってきたかを考察し、さらにそうした考察を通して、これからの労働生活にふさわしい社会保障のあり方について再検討した。

■ キーワード

ドイツ、社会保障、年金保険、障害年金給付、年金改革

I はじめに

社会保障において「障害」(Invalidität)とは、一般に、われわれが労働生活を営むうえで老齢 (Alter) 以前の段階で一定以上の労働不能 (Arbeitsunfähigkeit) に陥ったことを指し、こうした事故による所得喪失や稼働能力の減退および生活困難に対しては、従来からさまざまな社会的配慮がなされてきた。伝統的に社会保険によって社会保障を整備してきたドイツでも、この障害は、社会保険の成立当初からその年金保険の適用対象とされ、一定の条件のもとでいわゆる「障害年金」が給付されている。

こうした障害に対する社会的保障において、とりわけ社会保険としての年金保険を適用し、所得保障をする場合、「何を原因としてどのような労働不能に陥っているか」がきわめて重要である。通

常は、健康上の原因による身体的・精神的障害によって労働ができない状態が考えられるが、ドイツでも、一部の福祉国家諸国にみられるように、労働ができない原因をそれ以外にも求め、これによる「労働不能」が適用対象とされてきた。さらに、そうした考えと同様の発想から、老齢年金の繰り上げ支給というかたちで、年金保険が中高年の長期失業者に対する生活保障にも援用されてきた。

加えて、伝統的な職能秩序を基本とするドイツの経済社会システムでは、職業能力 (Berufsfähigkeit) とそれにもとづく稼働能力 (Erwerbsfähigkeit) が重視され、このことが、年金保険による労働生活の保障に関する基本的な考え方 (例えば、従前生活保障の原則や能力主義原則・所得比例制など) にはもちろんのこと、早期の労働不能についてそれをどのように考え、その社会的リスクをどうとらえるかに色濃く反映されている。

労働がわれわれの経済社会で中核的な役割を担っていると同時に、労働不能としての障害は、社会保障において重要な位置にあると考えられる。以下では、本号の特集テーマに沿うかたちで、ドイツ年金保険において、「障害」という社会的リスクがどのようにとらえられ、それに対してどのような年金給付がおこなわれてきたか、またそれがどのように変遷してきたかを考察する。そして、こうした考察を通して、これからの労働生活にふさわしい社会保障のあり方について見直してみたい。

II 年金保険および障害年金の形成と発展

1. ビスマルク社会保険と障害・老齢保険法の成立¹⁾

前述したように、障害に対する社会的保障は、1880年代における社会保険の立法化にまでさかのぼることができる。19世紀半ばのドイツでは、英国に遅れてスタートした産業革命と資本主義化によって発生した労働者問題に対して労働者保護政策が実施されたが、その問題はしだいに深刻化し、とりわけ都市部に集中した労働者たちの状況は悲惨なものであった。そうしたなか、労働者階級は、自らの労働・生活条件の改善と体制変革を求めて組織化を進め、労働者運動は激化の一途をたどった。労資二大階級間の対立をできる限り緩和することが、当時の国家政策、あるいは社会政策の主要課題となった。

労働者運動と連動して社会主義運動が勢力を拡大する情勢に、ドイツ帝国の深刻な危機を読みとった当時の宰相ビスマルク(O.v.Bismarck)は、「アメとムチ」という硬軟両面の政策をもってこれに対処しようとした。このアメの政策として労働者を自らの体制に懐柔することをめざしたのが、労働者保険(Arbeiterversicherung)、後の社会保険(Sozialversicherung)である。もちろん、こうしたビスマルクの政治的意図が、労働者にそのまま受け

入れられたわけではなかったが、社会保険は、結果的には彼らの生活安定と福祉向上に大きく貢献し、そのことが、混乱した社会秩序を安定化させる一定の役割を果たした。

ビスマルクによる社会保険制度の提案は、諸社会勢力や議会各派から厳しい批判と反対を受け、当初、その立法化は困難を極めたが、彼の強大な政治的指導力と、彼の求めに応じて皇帝ヴィルヘルムI世(Kaiser Wilhelm I)が著した詔勅(「ドイツ社会政策のマグナカルタ」とも呼ばれる)によってその突破口が開かれた。1883年には、まず最初に疾病保険(Krankenversicherung)が公布され、翌年から実施された。これは、労働者3分の2、雇主3分の1という保険料負担をもとに疾病金庫を設置し、疾病により収入の途絶えた労働者に無料の医療と薬剤を提供し、かつ生活維持のための疾病手当を給付するものであった。次に、1884年には、業務災害に対する雇主の全面責任を原則とする公的な強制保険として災害保険(Unfallversicherung)が公布され、翌年から実施された。

ビスマルクの「社会保険三部作」の最終作品として1889年に制定、1891年に施行されたのが、障害・老齢保険に関する法律(Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung、このInvaliditätは廃疾と訳される場合が多い)であり、今日の年金保険(Rentenversicherung)の原型となったものである。これは、多くの業種で働く16歳以上の労働者および下級職員(ただし、年間所得2,000マルク以下の者に制限されていた)を強制加入させ、加入期間30年以上の者に対して満70歳から支給される老齢者年金(Altersrente)と早期の労働不能に陥った者に対する障害者年金(Invalidenrente)を用意したものであった。他の2つに比して、この制度は、職場に復帰する見込みのほとんどない障害者や退職高齢者をその適用対象するがゆえに、社会保険としての制度化の必要が最も小さいものとみなされていたが、それだけに当時の社会政策的意

味を強く意識したものであったと考えられる。

障害者年金は、5年の待機期間(Wartezeit、保険加入期間の最低年数のこと)を満足し、稼得能力を喪失した状態＝「稼得不能」(Erwerbsunfähigkeit)で、それが1年継続した場合に給付された。ここで稼得不能とは、当該者の過去5年間の平均年間所得の6分の1、かつ当該地域の平均日当の6分の1しか稼得できない状態、つまり合わせて逆にすると「稼得能力の3分の2以上を喪失した状態」と定められていた。この給付条件は、その後の障害年金給付を考えればかなり厳しいものであったが、この制度が導入されてしばらくは、障害年金の受給者数が老齢年金のそれを大幅に上回っていた。

この最大の要因は、通常の老齢年金給付に30年の加入期間という条件が付されていたことにあるが、この年金制度の主旨が、労働生活を営むうえで生じる稼得不能という重大なリスクに対する社会保険であり、その意味で老齢、しかも当時の「70歳以上」という事故が特殊で、あるいは特殊な労働不能によって稼得能力を喪失した場合であり、むしろ「障害」という事故の方がより広く、より一般的であると考えられていたことは確かであろう。このことは、その後の老齢年金の著しい伸長、および「障害」概念の改変と給付条件の緩和を理解するうえで重要である。

2. 年金保険の制度的体系化²⁾

その後、世紀の転換を挟んだ1890年代から1910年代にかけて、ドイツでは、社会保険が著しく発展・拡大し、しかも西欧諸国へと普及した。為政者と政府官僚は、社会保険政策がもつ社会秩序の実質的な安定化作用に着目し、他方、労働者たちは、それがもたらす生活安定と福祉向上を実感し、かつそれによる体制内改革の可能性に気づいて、社会保険をますます積極的に受け入れていった。1899年、障害・老齢保険に関する法律は、障害者保険法(Invalidenversicherungsgesetz)と改

称され、被保険者の範囲拡大など一部改正がおこなわれた。ここでも、「障害」という事故が「老齢」をも含んでより広くとらえられていたことは明らかであろう。そして、1911年7月には、ビスマルク「三部作」以後、個別に行われてきた諸改正を法的に整理し、かつ3つの法律を体系的に一本化する目的で、全国保険法(Reichsversicherungsordnung = RVO)が制定された。

しかし、この制度改革は、年金保険や障害年金にとってそれ以外に別の意味をもっていた。まず、全国保険法では、障害者(障害年金と老齢年金を含む)保険に加えて遺族年金が導入され、これを契機に、従来の障害・老齢保険はより一般的な年金保険として制度化されることとなった。また、全国保険法の制定と同じ年の12月、事務職員(Angestellte、ドイツでは一般に労働者=Arbeiterと区別された職業階層)のための独立した年金制度として職員保険法(Versicherungsgesetz für Angestellten)が制定され、1913年から施行された。ここでは、労働者向けの障害・老齢保険を意識した給付条件の改善が進められ、老齢年金支給開始年齢が70歳から65歳へと引き下げられ、さらに障害年金についても、従来の「稼得不能」(稼得能力の3分の2以上を喪失した状態)の場合だけではなく、稼得能力の2分の1以上を喪失した状態の「就業不能」(Berufsunfähigkeit)の場合でも受給できるようになった。これ以降、年金保険はしだいに「老齢」という事故をより一般的なものとして位置づけ、「障害」を一定の範囲で改めてとらえ直すよう展開し、その制度を体系化した。

ドイツの年金保険は、その後、第2次世界大戦の終結に至る社会体制の激変と混乱の時期にあってその影響を強く受けながらも拡充されていった。1919年、広範な社会権の保障を認めたワイマール憲法の制定によって確立された共和体制のもとでは、当然のごとく社会保険の整備が目指されたが、戦後の賠償金支払いによる財政難と

国民経済の混乱がこれを阻み、1920年代前半、とりわけ破局的なハイパー・インフレは、年金保険の積立金をほとんど価値のないものにし、かつ年金受給者の生活を直撃した。

こうして機能不全に陥った年金保険は、1920年代後半に落ち着きを取り戻し、いくつかの制度改正が行われたが、1929年の大恐慌によって再び危機的状況を迎えた。そして、その後のナチス政権による戦時体制のもと、1934年の社会保険構成法(Gesetz über den Aufbau der Sozialversicherung)では、従来の障害者保険法(労働者年金保険)、職員保険法および全国鉱業従業員法(Reichsknappschaftsgesetz、1923年制定の共済組合法)が初めて「年金保険」という統合的範疇で法律的に整理され、また、1937年の年金保険拡充法(Gesetz über den Ausbau der Rentenversicherung)では、国庫負担金の大幅な増加によって年金財政の健全化が図られた。

III 年金保険における 「稼得能力減退による年金」

1. 戦後における年金保険の再建と第1次年金改革(1957年)

第2次世界大戦における敗戦と東西ドイツ分裂は、社会保険や年金保険にもさまざまな面で甚大な影響を与えたが、1949年の社会保険調整法(Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz)によって、旧西ドイツ地域では、従来の社会保険制度が基本的に復活されることとなり、ビスマルク「三部作」以来、戦域別に形成され、発展してきた多元的な諸制度はそのまま温存され、必要な限りでそれらに体系的・統一的な枠組みがはめ込まれた。

年金保険では、従来の二本立てであった労働者対象の老齢・障害・遺族年金保険と職員年金保険について、①新たな賃金・物価水準に応じた年金給付額の引き上げ、②最低保障給付額の引き上げ、③「障害」基準の統一などを基本方針とし

た調整・改正措置が講じられ、また、鉱業従業員保険についても同様の調整がおこなわれた。これによって労働者年金保険においても、「稼得不能」の場合だけではなく「就業不能」(稼得能力の2分の1以上を喪失した状態)の場合でも障害年金が受給できるようになり、その後、年金保険における障害年金は、基本的に稼得不能年金と就業不能年金で構成されることとなった³⁾。

また、1950年代に入って、戦後の経済・社会復興が本格化するなか、社会保障改革が推進され、年金保険の再建も急ピッチで進んだ。1951年には、いわゆる社会保険自治管理法(通常、Selbstverwaltungsgesetzと称される)が制定され、ナチス政権下の社会保険構成法によって廃止された、ドイツ社会保険および年金保険の大きな特徴の1つである「自主管理原則」が復活した。他方、年金給付の面では、賃金や物価、および生活水準の上昇に応じた、あるいはそれ以上の給付額の引き上げや給付内容の改善、さらには失業中の職員に60歳で老齢退職年金の請求権を与える措置などが実施された。

こうして年金給付の改善を急いだ背景には、急速な経済復興によって生活が安定した就業者に比べて年金受給者や高齢者の生活が相対的に不安定となり、またそれらの数が傾向的に増大することで、そうした人びとの生活保障が社会保障改革の最も重要な課題になっていったことがあると考えられる。つまり、年金保険は、戦前からの制度の展開方向を継承したことも確かだが、戦後すぐに顕在化した人口構造や経済社会構造の諸変化によって、その再建の第1段階からたちまち、「老齢」という事故に対する生活保障を基本とした制度としてしっかりと体系化される必要に迫られたのであった。

この年金保険による老齢生活保障という問題に対して、W. シュライバー(W. Schreiber)は、①年金制度の財政方式を「世代間連帯契約」

(Generationenvertrag)にもとづいた賦課方式に転換し、かつ②年金給付額を賃金水準にスライドさせる「動的年金」(dynamische Rente)方式を採用することを基本とした改革構想を提示した。1950年代半ば、ドイツでこのシュライバー・プランを中心に激しい年金改革論争が巻き起こった。結局、そのプランを基調としたアデナウアー(K. Adenauer)のキリスト教民主同盟(CDU)・キリスト教社会同盟(CSU)政権による改革案にいくつかの修正が加えられ、1957年、労働者年金保険改正法と職員年金保険改正法という2つの年金改正法が一度に制定された。これは、内容的にはビスマルクの障害・老齢保険法以来の大きな変更であり、しかも戦後最初の大きな改革であることから「第1次年金改革」と呼ばれている⁴⁾。

この第1次年金改革は、上記の2点で年金保険の制度設計の基本に関する大きな変更をおこなったが、制度的には労働者年金保険と職員年金保険を実質的に一本化したことの意味も大きいと考えられる。これによって、伝統的で多面的な年金制度を基本に制度間の調整を図り、主に老齢、障害(稼得不能と就業不能)および遺族に対する基本保障をおこなうという今日のドイツ年金保険の骨格が構築された。また、障害年金との関連では、その給付に対して「稼得能力の維持・改善・回復」を優先させ、そのためのリハビリテーション給付が正式に認められたこと(「年金に対するリハビリ優先」(Rehabilitation vor Rente)の原則)が重要であり、さらに年金給付条件の面ではいくつかの緩和措置も講じられた。

2. 年金保険の基本給付と「稼得能力減退による年金」

次のIVで触れるように、年金保険や障害年金に関する改革はこのあとも断続的におこなわれ、しかも、1999年には障害年金の大幅な見直しが提起される。が、制度の構造や給付内容については、

おおむね第1次年金改革後が基本となっており、以下の理解を助けるためにも、ここで、ドイツ年金保険の基本的諸給付を概説したうえで、1999年改正(実際には2001年1月施行)以前の制度をもとに障害年金給付について解説しておきたい。

ドイツ社会法典第1編第23条第1項第1号によれば、年金保険給付の一覧は次のように規定されている⁵⁾。

- a) 稼得能力の維持・改善・回復のための治療、職業促進およびその他の給付(経済的援助を含む)
- b) 老齢による年金、稼得能力減退による年金および鉱業従業員調整給付
- c) 死亡による年金
- d) 寡婦年金ならびに寡夫年金の弁済と保険料拠出補償
- e) 疾病保険・介護保険のための保険料支払いに対する補助
- f) 児童養育のための給付

a)はいわゆるリハビリテーション給付であり、一定の条件のもとで年金給付に優先して給付される。d)、e)およびf)は、特別な場合の付加的給付である。年金保険給付の中心的部分を構成するのはb)とc)であり、これらが、それぞれ老齢年金、障害年金および遺族年金に相当する。ここでも、障害年金は、あくまでも老齢による年金(Renten wegen Alters)と同種の給付として位置づけられており、このなかには、これまで言及してきた稼得不能年金と就業不能年金も含まれている。

明確に規定されているわけではないが、現行のドイツ年金保険において障害(Invalidität)による年金、すなわち障害年金は、「稼得能力減退による年金」(Renten wegen verminderter Erwerbfähigkeit)にほぼ相当するものと考えられる。社会法典における規定や区分から少し離れて年金制度や給付内容を解説する場合、1999年以降の大幅な見直しの前までは、この稼得能力減退による年金には、通常以下の4つの年金給付が含まれてきた⁶⁾。

〔稼得能力減退による年金の給付体系〕

(1999年以降の改革以前)

1) 就業不能年金 (Berufsunfähigkeitsrente)

傷病や障害によって、稼得能力がその職業あるいは社会的要請のある「次に就任要請される職業」(Verweisungsberuf)で他の同等の健康な者の2分の1未満に減退した〔日労働時間が、通常労働時間(vollschichtig)の半分から2時間まで〕場合に給付。給付額は、老齢年金あるいは稼得不能年金の3分の1。

2) 稼得不能年金 (Erwerbsunfähigkeitsrente)

健康上の原因によって、稼得能力が通常の稼得活動をおこなうことができない、あるいは多くても月収630DM(平均報酬月額)の7分の1。旧西ドイツ地域の1999年実績。)という僅かな収入しか得ることのできないまでに減退した〔日労働時間が2時間未満〕場合に給付。給付額は、老齢年金と同じ水準。

3) 障害者に対する稼得不能年金

(Erwerbsunfähigkeitsrente für Behinderte)

通常の特機期間5年を満了す以前に、またそれ以降継続して稼得不能の状態にある被保険者が、20年の待機期間を満了したときにこの受給権をもつことになる。

4) 鉱業従業員に対する年金 (Rente für Bergleute)

特殊なリスクをもち、産業経済の構造調整において特別な位置にある鉱業従業員に対しては付加的な特別給付がいくつかあるが、被保険者の鉱業従業員が50歳に達し、それまでの炭鉱における就業能力を減退させた稼得活動しかできない場合、この特別年金が給付される。

もちろん、その中核には1)就業不能年金と2)稼得不能年金がある。通常の場合、どちらも開始直前5年間のうち少なくとも3年間は保険料拠出義務的な就業に従事していなければならない。また、どちらも、通常、老齢年金支給開始年齢の65歳ま

で給付される。これらは、両者の共通点であるが、よりいっそう重要なのは両者のあいだの相違点である。

社会法上の定義によれば、2)の稼得不能とは、近い将来で最低限の収入を得る職場に就業できない状態であり、稼得を可能にする能力をまったくもたないことが前提であり、それゆえ、稼得不能年金は、完全な所得代替の給付となっている。他方、1)の就業不能とは、従来の職業あるいは「次に就任要請される職業」で、同等の健康な者が得る収入の2分の1未満しか得ることのできない状態であり、ここでは、対象者が何かほかの職業に就くことができるかどうかの問題なのではなく、従来からの職業能力(Berufsfähigkeit)に相当する収入を得る職場に就くことができない状態にあることが重要なのである。したがって、就業不能の場合には、稼得を可能にする能力が残っていることが前提となっている。そのため、一方で年金受給と重複して収入を得ようとするのが容認されており、他方で給付額はその賃金や所得を完全に補償するには設定されていない⁷⁾。

しかし、実際に、これらの給付要件を現実の個別事例に適用するのはかなり難しい。特に問題なのは、1)就業不能年金において「次に就任要請される職業」と表現された対象者の就業に対する社会的要請(soziale Zumutbarkeit)が年金給付請求の消極的な前提条件となっていることである。つまり、そうした社会的要請がなければ年金給付を請求できるが、それがあればできないということになる。連邦社会裁判所(Bundessozialgericht)では、こうした問題に対して、職能・技能の高い順から4つの階層(第1から第4グループ)を設けて被保険者をいずれかのグループに当てはめ、「次に就任要請される職業」における稼得可能性が判断されてきた。例えば、対象者の職業が第2グループであれば、「次に就任要請される職業」=第3グループとして就業不能が判定され、第4グループであ

れば一般的な労働市場で判定される。とはいえ、現実には、個別事案の特殊性にもとづいてケース・バイ・ケースで判定が下されるというのが実状であったようだ⁸⁾。

また、どの程度まで就業・稼得不能かを認定するうえで、対象者が、残された活動能力を労働市場に投入できるかどうかという点を考慮する必要がある。となると、給付の絶対的要件として、あるいは給付認定の起点的要因として健康上の原因による何らかの障害があることに間違いがないが、労働市場の状況をどうにかたちでどの程度加味するかによって、それが年金受給の認定に決定的な作用を及ぼす場合が考えられる。この点については、あとでも触れるように、社会裁判所における判断というだけではなく政治的にみても議論の余地があり、その後の改革でも問題とされてきた。

この問題に関しては、まったく労働可能(arbeitsfähig)であるか、あるいは労働可能だが、単に通常労働時間の一部だけ労働可能であることを区別することが重要であるが、これには「抽象的考察法」(abstrakte Betrachtungsweise)と「具体的考察法」(konkrete Betrachtungsweise)という2つの対照的な立場があり、それに従うと、これまでの1) 就

業不能年金と2) 稼得不能年金の受給要件を次の図1のように整理することができる。

抽象的考察法とは、どんな活動にも十分な数の職場が提供されると仮定し、一定程度以上労働可能な場合には労働市場の条件をまったく考慮しないという立場であり、したがって、この場合、職場が見つけれないという問題は基本的に失業保険の適用対象となる。他方、具体的考察法とは、労働可能でない場合について対象者の稼得能力の有無や程度を、労働市場の具体的状況のなかでその能力を行使できる職場があるかどうかで判定しようとする立場である。例えば、失業中の被保険者が(もちろん健康上の障害を前提に)年金を申請し、1年以内に管轄の労働局が当該者に適切な職場を斡旋できない場合には、その段階から就業・稼得不能の事由が遡及して発生し、それまでの失業給付も含めて就業・稼得不能の年金給付に切り替えられる。1969年と1976年に、連邦社会裁判所がこの具体的考察法にもとづいて重要な判定を下して以降、近年までそれが就業・稼得不能判定の大勢を占めてきた。労働市場において健康状態に応じた部分時間労働の職場を斡旋するのがほとんど不可能に近いという点を考慮すれば、具体

図1 就業・稼得不能年金の受給要件I(全被保険者対象)

一般的労働市場における残存能力	抽象的考察法	具体的考察法
通常労働時間可能	給付対象外	通常は、給付対象外
通常労働時間未満からその半分まで		対象者が失業中の場合、労働市場に条件付けられた稼得不能年金を給付
労働時間の半分から2時間まで	就業不能年金給付	
日労働時間が2時間未満	稼得不能年金給付	

就業・稼得不能年金の受給要件II(職業保護を受ける場合)

一般的労働市場における残存能力	抽象的考察法	具体的考察法
通常労働時間未満からその半分まで	給付対象外	失業中か、次に就く活動が社会的要請のあるものでない場合、労働市場に条件付けられた就業不能年金を給付
通常労働時間の半分から2時間未満まで	就業不能年金給付	

(Schleicher, v. F. 1998. Bundesarbeitsblatt, 2/1998 S.26 Schaubild 1 から作成)

的考察法に立つ限り、多くの場合に障害年金の受給権が労働市場そのものによって決定されると理解するのが自然であろう⁹⁾。

年金給付やその請求権が労働市場の状況に左右されるかどうかという点で注目されるのが、「期限年金」(Zeitrenten)と呼ばれる制度である¹⁰⁾。この制度は、明確な理由があつて近い将来完全な稼得可能に再び回復すると期待される場合に、それまでの期間に限定して就業・稼得不能年金が給付されるというものである。この期間は、最長3年で、給付が更新されるとしても6年を超えることはできないが、対象者が2年以内に60歳に達する場合にはその期限がなくなる。これは、稼得能力減退による年金という枠のなかで、その給付要件の現実的運用と労働市場の実状とのあいだでプラグマティックに対応したものであり、それを年金制度として承認するための歯止めの役割を果たすものと考えられる。

IV 年金改革の展開と障害年金給付

1. 第2次年金改革(1972年)から1992年年金改革へ

第1次年金改革後、1966～67年、旧西ドイツ経済に戦後初めて起こった景気後退は、年金財政に一時的な打撃を与え、保険料率の引き上げや制度間財政調整など、財政健全化の方策が講じられた。その後、経済情勢が比較的早く回復に向かったこともあり、1969年、かねてから社会保障の推進に積極的な立場をとってきたドイツ社会民主党(SPD)が自由民主党(FDP)との連立で政権の座に就くと、さらなる拡充をめざした年金改革の機運が盛り上がっていった。これには、場当たりの健全化策で年金財政が一時的に回復したかに見えたことが好影響を与えたことも確かであろう。

こうして実施されたのが、1972年の第2次年金改革である¹¹⁾。この改革には、前述した年金制度

の基本設計をさらに推し進め、多元的諸制度のもとで全国民を対象とした年金システムを構築し、それによって「基本生活保障」を目指そうとしたSPDの社会保障構想が大きく反映されていた。具体的には、①自営業者・主婦に対する適用拡大、②給付水準の引き上げ、③最低年金の保障、④老齢年金支給開始年齢の弾力化などが実施された。ここで注目すべきは、年金制度のなかで、あるいは年金改革を通じて雇用政策・労働市場政策的な配慮がなされた点であり、こうした傾向は第2次年金改革以降しばらく続いた。

例えば、④によって、加入期間35年以上の被保険者は、15年以上の保険料拠出・代替期間という受給要件を満たせば、63歳に達した時点で63～65歳のあいだで受給開始時期を選択できるようになり、あわせて婦人は60歳から、失業者も60歳から、障害者と就業・稼得不能者は62歳から、それぞれ一定の受給要件を満たせば老齢年金が受給できるようになった。また、IIIの2でみたように、連邦社会裁判所における具体的考察法にもとづいて就業・稼得不能年金に対する労働市場の状況に応じた受給要件の緩和がおこなわれたのもちょうどこの時期に重なっている。これらのことは、労働組合寄りのSPDが社会保障改革に取り組んだことの表れでもあるが、その背景には中高年齢者の雇用問題や若年労働者の失業問題が顕在化してきたにもかかわらず、労働市場が硬直的で、しかも従来の雇用政策や労働市場政策だけではそれらに対処できないことがあったと考えられる。

1970年代後半に入ると、それまでの給付水準の引き上げと本格的な低成長時代の到来が災いし、一変して年金財政は悪化の一途をたどった。1977年の第20次年金調整・年金保険財政基盤改善法や1978年の第21次年金調整法では、これに対して負担と給付の両面で財政再建策が講じられたが、帳尻合わせ的なものにならざるをえなかった。1982年、SPD政権は、連立与党のFDPと社会保

障政策で意見が対立したことも一因となって崩壊し、新たにCDU・CSUとFDPの連立政権が誕生した。これによって、年金改革の方向転換は加速化され、1980年代、ドイツにおいて本格的な構造改革に向けた年金改革論議が展開された。こうしたなか、1984年の部分改正では就業・稼得不能年金の受給要件が厳格化され、IIIの3でみたように、「直前5年間のうち少なくとも3年間は保険料拠出のある活動に従事していなければならない」という条件が追加された。そして、1989年末、抜本的な財政構造改革、部分年金(Teilrente)の導入、および家族政策的配慮を含んだ大幅な年金改革案が制定され、1992年から実施された¹²⁾。

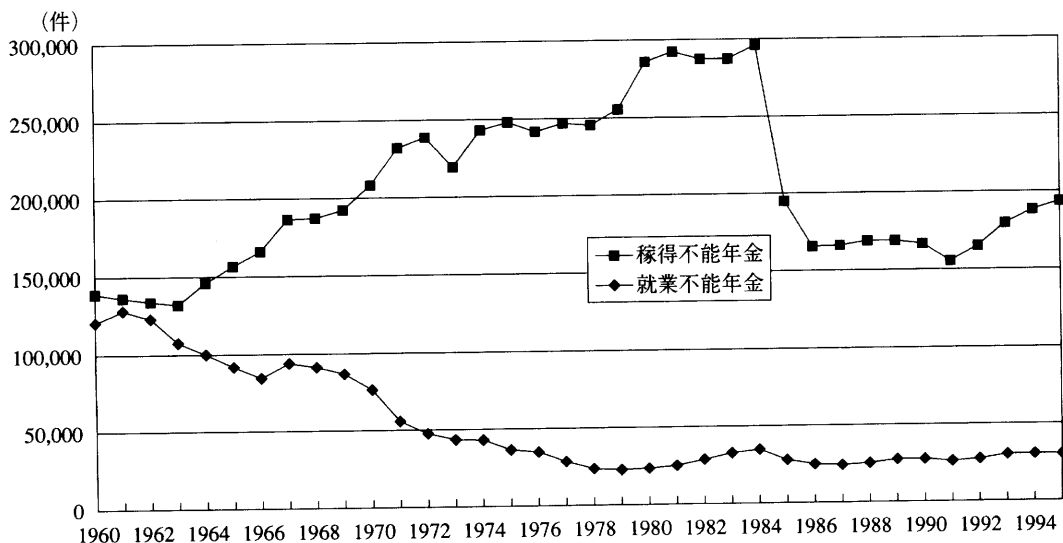
この1992年年金改革法(Rentenreformgesetz 1992)は、やはりそれまでの年金保険制度の基本的枠組みは堅持しながらも、一方で財政構造の長期的安定化をめざし、他方で人口構造の変化、生涯労働生活にかかわる諸変化および経済・雇用情勢の変化など年金保険のあり方を基本的に規定する構造的諸変化に対して抜本的な対応を図ろうと模索したものであった。その後も、部分的な改革

がおこなわれてはいるが、現行の年金保険制度は、この改革の基本理念にもとづいて運営されていると言ってもよいであろう。

ここで、障害年金給付の推移についてみておこう。通常、ドイツにおける社会保障給付費の規模や動向を調べる場合、「社会予算」(Sozialbudget)に依拠するのがよい¹³⁾。その機能別分類の大項目「健康」(Gesundheit)のなかには「障害」(Invaliditat)の項があり、これについて各種のデータが示されている。しかし、機能別分類と制度別分類をクロスさせた表をみると、そこには疾病保険給付、障害者福祉の社会扶助(Sozialhilfe)給付および介護保険(Pflegeversicherung)給付などが含まれており、そのなかから、これまでの障害年金に係わる給付費だけを取り出すのは容易ではない¹⁴⁾。そこで、ここでは、年金保険統計で作成された就業・稼得不能年金給付件数の推移に関するグラフを紹介しておきたい。

図2から次の3つの点を指摘することができる。

- 1) 1960年には合計で約26万件であったものが、ピークの1984年には約33万件にまでなっていた。



出所：RV-Statistik Schleicher, v. F. 1998. *Bundesarbeitsblatt*, 2/1998 S.27 Schaubild 2から転載

図2 就業・稼得不能年金給付件数の推移(旧西ドイツ地域)

この要因には、稼働能力が減退する以前に健康上の原因以外でかなり早くから稼働生活を退く被保険者が増大したことがあったと考えられる。2) 就業不能年金の占める割合は、1960年には46%であったが、1984年には10%にまで減少した。これは、第1次年金改革(1957年)の「二段階化」でより給付水準の高い方へと流れたこと、さらに具体的考察法によって受給要件が緩和されたことによるものと考えられる。3) 1984年～86年に稼働不能年金の給付件数が激減したがこれは、明らかに前述した受給要件の厳格化によるものであろう。

2. 1999年年金改革による「稼働能力減退による年金」の見直し

1992年改革によって年金保険の抜本的な構造改革が実施されたが、その後も、年金財政を取りまく経済情勢や雇用環境は悪化の一途をたどっていった。とりわけ、高齢の長期失業者の増加は、「失業による老齢年金」(一定期間失業中であれば60歳より受給可能だが、所得制限がある)の新規受給者を増大させ、年金財政をいっそう圧迫した。ちなみに、就業・稼働不能年金の関連では、1996年1月に、老齢による部分年金と同様に追加所得制限(Hinzuverdienstgrenzen)が付され、給付が抑制された。そこで、連邦政府は、「年金保険の将来展開に関する委員会」を発足させ、1997年1月にはそこから答申が提出された。その基本方針は、1992年改革の理念をさらに推進することにあったが、懸案事項解決の1つとして「稼働能力減退による年金」の具体的改革案が提示された¹⁵⁾。そして、1999年年金改革では、その提案の骨子をそのまま受けたかたちで障害年金の抜本的な見直しが提起された。この見直しには、次のような3つの目的があり、それには以下のような背景や要因があったと考えられる¹⁶⁾。

1) 保険には馴染まない給付を排除するため、具体的考察法によって年金保険で引き受けられるべ

きリスクである「障害」と「失業」とを切り離し、それらを年金保険と失業保険とに適切に配分する。

2) 就業不能年金と結びついた個別ケースの特権を取り除く。

3) 老齢年金を繰り上げ受給しようとする者が、それによる減額を回避するために稼働能力減退による年金を請求することのないような措置をとる。

1)について。IIIの3でみたように、健康上の原因が絶対的な前提条件であるとはいえ、労働市場の状況を考慮して労働不能＝障害の程度を判定することに、すなわち具体的考察法に問題があると言わざるをえない。とりわけ、高い失業率が長期間続くような状況では、結果的に就業・稼働不能年金が長期の「失業者」に対する所得保障として機能することが考えられる。実際、「労働市場に条件付けられた年金」の占める割合は1985年20.1%、1995年31.4%となっている。1980年代後半以降、深刻な「高失業率社会」に陥ったドイツでは、長期の失業者に対して、これ以外にも失業保険における「失業扶助」(Arbeitslosenhilfe)や前述の「失業による老齢年金」で一定の所得保障がおこなわれてきたが、そうしたなかで健康上の障害による稼働能力の減退＝「障害」と労働市場の状況からくる「失業」とを明別して社会的保障を講じなければならないということであろう。

2)について。図1でみたように、就業不能年金給付件数は戦後から年月を経て激減しており、その意義を失っている。しかも、その実態は、資格ランクのより高い就業者だけに役に立つような「面目的年金」(Prestigerente)になっていると言われている。3)について。これは、1992年改革で導入された部分年金制との関連で生じる問題で、60～65歳のあいだ減額された部分老齢年金を受給するよりは稼働不能年金の受給権を獲得することで完全な老齢年金に相当する障害年金を受給したい行動へと高齢の被保険者を誘導する構造になっているからである。

また、すべてに関連する点であるが、前述した「年金に対するリハビリ優先」原則の基本にある精神、つまり「稼働能力の減退した者にとって、稼働能力が維持・改善・回復されることが何よりも大切である」という考え方が再確認されたことがあると考えられる。そうした就業・稼働不能年金給付の実態が、場合によっては障害をもった被保険者が稼働生活や社会生活に参入・復帰することの妨げとなっているとも考えられる。1995年に導入された社会的介護保険(Soziale Pflegeversicherung)でも「介護給付に対する予防とリハビリ優先」が基本原則とされたことから明らかなように、「障害」というリスクに対する社会的保障の方針が大きく方向転換されたことと理解することもできるであろう¹⁷⁾。

以上のような基本方針にもとづいて提示された障害年金の抜本の見直しは、次の諸点に集約される。①これまでの就業不能年金と稼働不能年金に代わって「2段階の稼働減退年金(Erwerbminderungsrente)」を設置する、②抽象的考察法に立ち返る、③稼働能力減退による年金の支給額を重度障害者に対する老齢年金の繰り上げ支給額に合わせる、④期限年金における規準—例外の関係を逆転させる、⑤稼働能力減退による年金を所得に合致させることに関する諸規則を変更する。また、①については、「全部」(voll)と「半分」(halb)という2段階にもとづいて図3のように体系づけられた¹⁸⁾。

3. 稼働減退年金の現行制度

これらの改正点を盛り込んだ1999年年金改革法は、1997年12月に制定された。しかしながら、

1998年10月にシュレーダー(G.Schröder)を首相とするSPD・「緑の党」(Die Grünen)連立政権が誕生すると、成立過程から批判的態度をとってきたSPDの新政権は、この年金改革案の「非社会的干渉」(unsoziale Eingriffe)を批判し、改めてそれに修正を加えようとした¹⁹⁾。その主要な修正点は、①旧政権案では廃止されていた「労働市場に条件付けられた稼働減退年金」を復活させる、②40歳を超える被保険者に就業不能による部分年金の請求権を認め、旧政権案では廃止されていた職業保護のための就業不能年金を復活させる、という2つの点であり、ただし、新たな「2段階の稼働減退年金」という体系自体はそのまま受け入れられた。そして、この新たな改正案は、これまでに認定された受給権を既得権として温存したうえで2001年1月から発効しており、したがって、現行の稼働減退年金は次のような給付体系となっている²⁰⁾。

〔稼働減退年金の給付体系〕

(2002年現在の現行制度)

1) 部分稼働減退による年金

(Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung)

傷病や障害によって、今後長期に渡り一般的労働市場の諸条件のもとでは1日に多くとも6時間しか稼働活動できない場合。2)の全部稼働減退による年金の半額を給付。

2) 全部稼働減退による年金

(Rente wegen voller Erwerbsminderung)

傷病や障害によって、今後長期に渡り一般的労働市場の諸条件のもとでは1日に多くとも3時間しか稼働活動できない場合。老齢年金

図3 稼働減退年金受給の新たな分類

一般的労働市場における残存能力	稼働減退年金の給付
日労働時間が少なくとも6時間を超える場合	給付対象外 (Keine Rente)
日労働時間が3時間から6時間未満の場合	半額年金 (Halbe Rente) を給付
日労働時間が3時間未満の場合	全額年金 (Vollrente) を給付

(Recht, G. 1997. S. 139 の図から作成)

に相当する給付額。

3) 就業不能の場合の部分稼得減退による年金
(Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung bei
Berufsunfähigkeit)

1961年1月2日以前に生まれた被保険者のみを対象。その職業あるいは社会的要請のある「次に就任要請される職業」で1日6時間未満しか労働できない場合に、就業不能。給付額は、部分稼得減退による年金と同額。

4) 障害者に対する全部稼得減退による年金 (Rente wegen voller Erwerbsminderung für Behinderte)

5) 鉱業従業員に対する年金 (Rente für Bergleute)

[4)と5)については、以前の給付体系3)と4)を参照]

こうして1999年年金改革で提起された障害年金給付の改革案は、それ以前の制度へとかなり揺り戻された。以上のように、年金改革の展開と障害年金給付にかかわる動きを概観してみると、政権政党や社会勢力の社会保障改革や年金保険に関する基本構想、ならびに「障害」に対する考え方だけに大きく左右されてきたかのようにみえる。確かに、そういう側面があることは否定できないが、そもそも社会保障のあり方について、さらには年金保険によってどのように、どこまで基本的な生活保障をおこなうか、あるいは早期の労働不能＝障害にはどのような社会的保障が必要なのか、などについて社会には多様な考えがあり、しかもそれらは、われわれの労働生活を取りまく諸条件の移り変わりや経済社会の構造的諸変化によって大きな改変を余儀なくされるということも重要であろう。

V おわりに—これからの労働生活と 社会保障のあり方—

本稿では、ドイツの年金保険において「障害」という社会的リスクがどのように取り扱われ、それに対してどのような社会的保障がなされてきたかをみ

てきた。障害とは、概念的にみれば「稼得能力の減退」であり、当初は「老齢」をも含んで広くとらえられていたが、老齢に対する年金保険が自立し、「就業不能と稼得不能」というかたちでその内容がある程度明確化されてくると、本来前提となっていた「老齢以前の早期に」や「健康上の原因による労働不能から」という要件が前面に押し出されてきた。しかしながら、「労働市場から稼得機会が与えられなければ潜在的労働能力は稼得能力へと転化できない」という現実に直面するなかで労働市場の状況が重視されるようになり、これによって、障害年金は、失業保険と、またふたたび老齢年金の繰り上げ支給(部分年金)と重複する適用範囲をもつようになったのである。

ドイツにおいて、障害＝稼得能力の減退に対する社会的保障、つまり社会保険としての年金保険による所得保障の適用範囲は、なぜこれほどまでに移り変わり、揺れ動いてきたのであろうか。その最大の要因は、ドイツが社会保険(+公的扶助)方式によって基本生活保障のための全般的所得保障をおこなっていることにあると考えられる。社会保険では、まず稼得能力の減退を生じさせる事故が問題とされ、それによって減退した稼得能力に対する代替給付が用意される。したがって、各社会的リスクのあいだで、あるいはそれらに応じたさまざまな制度や給付のあいだで相互に援用され、錯綜することになる。障害＝稼得能力の減退という社会的リスクと障害年金給付は、まさにその典型と言える。では、このことは、労働生活の社会的リスクをわざわざ切り分けて対応する社会保険の構造的欠陥なのであろうか。むしろ、経済社会や労働生活の諸変化に応じて社会保険の社会的整合性を維持するための調整弁の役割を演じていると理解することもできるであろう。

では、なぜ障害＝稼得能力の減退が社会保障や社会保険でこれほどまでに問題とされてきたのであろうか。それは、近代以降、人間の労働生活

のなかでもつばら生計維持のための稼働活動 (Erwerbstätigkeit) を過大に評価してきた労働社会 (Arbeitsgesellschaft) の展開ならびにその裏返しと考えることができる²¹⁾。つまり、経済生活を安定化させるためにひたすら稼働活動を重視してきた社会にとって稼働能力を維持し、稼働機会を与えることが最も重要な目標であり、またそれゆえに稼働能力の減退や稼働機会の喪失などによって稼働生活を自律的に形成できない場合の生活保障が社会保障の最大の課題となったからである。しかし、1999年年金改革における障害年金の見直しで明らかとなったような状況があるとすれば、稼働活動を重視してきた労働社会にとってそれは背理であるにちがいない。否、むしろ労働社会が大きく方向転換しつつあると考えるべきであろう。ドイツでは、年金保険における育児期間の保険加入期間への算入や介護保険における認定介護者の保険料代替拠出など、稼働活動ではない活動が評価されつつあり、稼働活動によって獲得された所得からの保険料拠出とそれによる貢献原則にもとづいて運営されてきた社会保険も大きく変化し始めている。とはいえ、その一方で経済的活力や社会保険制度の維持を考えれば稼働活動や稼働能力を過小に評価することもできない。稼働活動とそれ以外の活動の双方を適切に評価できる社会保障のあり方とはどのようなものか。稼働能力の減退に対する障害年金給付の展開と問題は、構造転換するこれからの労働生活にふさわしい社会保障についていくつかの課題をわれわれに投げかけている。

* 本稿は、名古屋学院大学経済学部研究奨励金(2001年度)の助成による研究成果の一部として公表したものである。

注

1) このIIの1)に関して、ドイツ社会政策の展開とビスマルク社会保険の成立については、小林甲一 1988「社会保険の発展と社会保障の定着」を参照。障害・高齢保険の内容については、下和田功 1995「ドイツ年金保険論」56-61頁およびFrerich, J./M.Frey.1993.

Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Bd.1 S.99 f.を参照。また、ドイツにおける社会政策と社会保障の展開に関する以下の論述は、次の2つの文献にその多くを負っている。足立正樹 1995『現代ドイツの社会保障』, Lampert, H. 1998. *Lehrbuch der Sozialpolitik*.

- 2) このIIの2)に関して、ドイツにおける社会保険の拡大については、小林甲一 1988「社会保険の発展と社会保障の定着」を参照。職員保険法ならびに大戦間期からナチス体制における年金保険の展開については、下和田功 1995 61-73頁および Frerich, J. / M.Frey.1993. Bd.1の該当部分を参照。
- 3) 第2次大戦直後のドイツにおける年金保険の展開については、下和田功 1995 77-85頁および Frerich, J. / M.Frey. 1993. Bd.3の該当部分を参照。
- 4) この第1次年金改革については、足立正樹 1993「ドイツの社会保障」, 下和田功 1995 87-108頁および Frerich, J./ M.Frey. 1993. Bd.3 S.46 ff. を参照。
- 5) Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. (以下, BMA.という) 1998. *Übersicht über das Sozialrecht*. S.262 f. を参照
- 6) BMA. 1999. *Soziale Sicherung im Überblick*. S. 46 f. および BMA. 1999. *Die Rente*. S.64 ff. を参照。
- 7) 両者の定義等については、BMA. 1998. *Übersicht über das Sozialrecht*. S.285 ff. を参照
- 8) この「多段階図式」(Mehrstufigenschema)については、BMA. 1998. *Übersicht über das Sozialrecht*. S.285-286. および Schleicher, v. F. 1998. "Renten bei verminderter Erwerbsfähigkeit." *Bundesarbeitsblatt*, 2/1998. S.28-29 を参照。
- 9) これら2つの考察法の違いについては、BMA. 1998. *Übersicht über das Sozialrecht*. S.286-287. を、具体的な考察法の問題については、Schleicher, v. F. 1998. S.26 f. を参照。
- 10) この期限年金については、BMA. 1999. *Die Rente*. S.70-71. を参照。
- 11) この第2次年金改革については、足立正樹 1993「ドイツの社会保障」, 下和田功 1995 115-125頁および Frerich, J./ M.Frey. 1993. Bd.3 S.228 ff. を参照。
- 12) 1970年代後半から80年代にかけての年金保険の展開については、下和田功 1995 127-163頁および Frerich, J./ M.Frey. 1993. Bd.3の該当部分を参照。1992年金改革については、足立正樹 1995「現代ドイツの社会保障」186-190頁, 下和田功 1995 127-163頁および Frerich, J./ M.Frey. 1993. Bd.3 S. 249 ff. を参照。
- 13) 社会予算にもとづくドイツの社会保障給付については、小林甲一 2000「ドイツ社会保障給付の概観と構造分析」を参照。

- 14) BMA. 2002. *Materialband zum Sozialbudget 2001*. の該当部分を参照.
- 15) この委員会から提起された具体的改革案については, Recht, G. 1997. "Rentenreform 1999: Die Vorschläge der Regierungskommission 'Fortentwicklung der Rentenversicherung'." S. 139-140を参照.
- 16) この点については, Schleicher, v. F. 1998. S.30.を参照.
- 17) こうした障害年金見直しの趣旨については, Recht, G. 1997. と Schleicher, v. F. 1998.を参照.
- 18) この点についても, Schleicher, v. F. 1998. S.30.を参照.
- 19) BMA. 2001. *Soziale Sicherung im Überblick*. S. 45.
- 20) これについては, BMA. 2001. *Soziale Sicherung im Überblick*. S.45 f. および BMA. 2002. *Die Rente*. S.55 ff. を参照.
- 21) 「労働社会」について, ならびにその転換から社会保障のあり方について考察したものとして, 小林甲一 2001「福祉国家の転換と労働生活」を参照.

参考文献

- 足立正樹 1993「ドイツの社会保障」(4章) 足立正樹編著
『新版 各国の社会保障』法律文化社
足立正樹 1995「現代ドイツの社会保障」法律文化社
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. 1999,
2001. *Soziale Sicherung im Überblick*.

- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. 1998.
Übersicht über das Sozialrecht.
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. 1999,
2002. *Die Rente*.
Frerich, J./M.Frey. 1993. *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*. R. Oldenbourg Verlag.
小林甲一 1988「社会保険の発展と社会保障の定着」(第2章) 足立正樹編著『増補 福祉国家の歴史と展望』法律文化社
小林甲一 2000「ドイツ社会保障給付の概観と構造分析」『海外社会保障研究』第130号 pp.42-53
小林甲一 2001「福祉国家の転換と労働生活」(第8章) 足立正樹編著『福祉国家の転換と福祉社会の展望』高菅出版
Lampert, H. 1998. *Lehrbuch der Sozialpolitik*. 5. Aufl. Springer-Verlag.
Recht, G. 1997. "Rentenreform 1999: Die Vorschläge der Regierungskommission 'Fortentwicklung der Rentenversicherung'." *Soziale Sicherheit*, 4/1997, S.135-141.
Schleicher, v. F. 1998. "Renten bei verminderter Erwerbsfähigkeit." *Bundesarbeitsblatt*, 2/1998, S. 25-34.
下和田功 1995「ドイツ年金保険論」千倉書房

(こばやし・こういち 名古屋学院大学教授)