

委員会は、保護協会の医師と INPS の医師（県レベルで存在）の 2 名で構成される。決定権は、INPS の医師にある。

手続に必要な期間は、通常 1 ヶ月程度である。状況によっては、訪問調査も行われる。

(b) 見直し（再審査）（revisione）

障害手当は原則として 3 年間の期限が付されているので、更新の際には当然見直しが行われる。3 度目の更新によって無期限とされるが、受給者は、常に INPS による見直しを受忍しなければならない。労働不能年金の受給者も同様である（1984 法律 222 号 9 条 1 項）。すなわち、INPS は常に再審査の権限を留保している。これは、障害状態には、リハビリテーションの効果、新たな専門的労働能力の獲得、あるいはその結果の就労への再参入が必ず起こりうるからである³⁴。

障害手当の受給者の前年の所得が最低年金額の 3 倍を超える場合には、必ず見直しが行われる（1984 法律 222 号 9 条 1 項）。また、労働不能年金の受給者に少しでも所得があった場合も見直される（1984 法律 222 号 2 条 5 項）。

見直しの結果、状態に変化が認められた場合には、INPS は、その実態に応じて、給付の廃止、労働不能年金から障害手当への変更、障害手当から労働不能年金への変更などの措置を採る（1984 法律 222 号 9 条 2 項）。受給者が正当な理由なく見直しのための医学的審査を拒否した場合には、支給停止の措置が採られる（1984 法律 222 号 9 条 4 項）。

見直しは、受給者の求めに応じても行われる（1984 法律 222 号 9 条 3・8 項）。

(6) 老齢年金等との関係

(a) 申請時年齢

1984 法律 222 号 3 条は、障害手当、労働不能年金とも、老齢年金支給開始年齢到達後の申請に対しては支給しない旨を規定している。しかし、これに対しては、①老齢年金支給開始年齢に到達したからといって、就労から排除されるとは限らない、②介助手当は労働不能年金なら併給可能であるが、老齢年金には併給されない、という批判がなされ、憲法裁判所は、1988 年 4 月 14 日判決 436 号によって、この条項を憲法違反とした。

結局、現在は、老齢年金支給開始年齢到達後の申請も認められている。

(b) 老齢年金への転換

障害手当は、受給者が老齢年金支給開始年齢に達した時点において、老齢年金の拠出期間等の資格要件を満たしている場合は、老齢年金に転換される。この転換は、INPS において、職権で行われる。障害手当受給中で就労しなかった期間は、資格期間には算入されるが支給額の算定には算入されない。いずれにしても、受給する老齢年金額は、転換時点に

³⁴ Persiani, M. (2009), p.259.

おける障害手当額を下回らないものとされる（1984 法律 222 号 1 条 10 項）。支給開始年齢に達した時点で老齢年金の資格要件を満たしていない場合には、満たすに至るまで、引き続き障害手当が支給される。

また、1993 年 1 月からは、転換時点で就労を辞めていることが条件として追加された（1992 委任立法 503 号）。

なお、破産院が 2000 年前後の一連の判決（1998 年 6603 号、2001 年 4911 号等）によって年功年金への転換を容認したため、INPS は一時、老齢年金のみならず年功年金への転換も実施していたが、破産院はその後、判決を変更し（2004 年 9492 号）、年功年金への転換を認めないものとした。現在は、老齢年金への転換のみが認められているようである。

(c) 障害給付受給期間の取扱い

前述の通り、障害手当受給中で就労しなかった期間は、資格期間には算入されるが支給額の算定には算入されない（1984 法律 222 号 1 条 10 項）。

障害手当受給中に就労を行うなどにより年金制度に対して拠出を行った場合³⁵は、その拠出は、年金額の付加（supplemento di pensione）の対象となる（1984 法律 222 号 1 条 9 項、1981 年 4 月 23 日法律 155 号 7 条）。すなわち、一定の期間（原則 5 年）が経過した後に、給付額の再計算を行い、障害手当の金額が増額される。また、老齢年金に転換される場合には、拠出に組み入れられて支給額が計算される。

労働不能年金の受給者が労働能力を回復し受給権を失った場合には、受給していた期間はすべて、みなし拠出期間とされる（1984 法律 222 号 4 条 4 項）。

(7) 他の給付との併給

(a) 労災保険との併給

イタリアの労災保険制度³⁶は、伝統的に適用範囲が限定的である（ただし、近年は緩和される方向にある）。第一に、労働災害に関しては、対象業務と対象労働者について二重にフィルターがかけられ、適用対象が限定されている。第二に、職業病については、対象疾病と対象業務が限定列挙された表形式で適用対象を限定している。そのため、職業上の障害であっても、労災保険制度の対象とならず、年金制度の対象として給付が行われる場合が生ずる（2. (3) (b)）。

労災保険制度は、ほぼ統一的に INAIL（全国労災保険機構、Istituto nazionale per le assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro）が管掌している。給付は、①一時的労働不能（100%の労働不能のみ）に対する日額手当、②恒常的な労働不能・労働能力損傷（16%以上）に対

³⁵ 典型は就労し所得を得たことによる拠出であるが、みなし拠出の場合も含む。また、任意に拠出を行うこともできる。

³⁶ 『現代イタリアの社会保障』145-155 頁（中益陽子執筆）。主な根拠法は、1965 年 6 月 30 日大統領令 1124 号、2000 年 2 月 23 日委任立法 38 号。

する年金給付等、③恒常的な生物学的損害（労働能力の減少を伴わないもの）に対する一時金および年金給付等、④死亡の場合の配偶者・子に対する年金給付、などである。なお、2000年10月から、年金についてはINPSを介して支給が行われることとなっている。

併給が問題となり得るのは、主に上記②の場合であり、完全に労働不能であれば「労働不能年金」と、そして労働能力の減少が一部にとどまる場合には「障害手当」との併給の可能性はある。なお、労災保険制度における支給額は、賃金、労働能力減少の程度および扶養家族の数によって決まる。

この問題については様々な経緯があったようであるが、現在は次のような形で併給調整が行われている（1995法律335号1条43項）。すなわち、障害手当、労働不能年金ともに、同一の事由による障害に関して、労災（INAIL）の同種給付とは併給されず、障害手当または労働不能年金の支給額が労災の同種給付の支給額を超える場合には、その超える部分についてのみが支給される。

なお、労災保険制度にも介助手当（*assegno mensile di assistenza personale continuativa*）があり、本制度の介助手当とは併給されない（1984法律222号5条1項）。

(b) その他の給付との併給

障害手当、労働不能年金とも、一般障害扶助制度の月額扶助手当（*assegno mensile di assistenza*）とは併給されない。両方の受給権を取得した場合には、2者の中からいずれか有利な方を選択する（1990年12月29日法律407号3条1項）。いずれも、一般障害扶助制度の労働不能年金（*pensione di inabilita'*）との併給は可能なようである（1991年12月30日法律412号12条）。

その他の給付（たとえば老齢年金など）との関係については、明確な条文・記述が発見できていない。併給が可能な可能性がある³⁷。ただし、イタリアでは原則として、年金給付（障害給付も含む）は個人所得税の課税対象となる。そのため、併給が可能な場合も、所得制限の対象となって、いずれかの給付の支給額が減額され、あるいは支給がなされないことがあり得るものと思われる。

3. 一般障害扶助制度

(1) 沿革と概要

一般障害扶助制度は、1971年3月30日法律118号で創設された。月額扶助手当、労働不能年金など、基本的な給付が定められた。1980年には、介添手当が制度化された（1980年2月11日法律18号）。その後、幾多の変遷を経ているが、大きな改正としては、1988年11月23日委任立法509号（介添手当等を中心とする大幅改正）、1990年10月15日法律295号（医学的審査委員会の整備）などがある。イタリアにおいて、伝統的に、障害を

³⁷ 多くのデータや文献が、一人で複数の年金を受給していることを示唆している。たとえば、Istat (2010), pp.4-5.

認定する主要な制度と位置づけられている。

基本的には「一般的な労働能力 (*capacita' lavorativa generica*)」の減少を障害と捉えており(詳細次項)、障害度(=「一般的な労働能力」の減少度)34%以上の者が「障害 (*invalidita'*)」と認定され、各種の援助の対象となり得る資格を取得する。それぞれの援助がどのレベルの障害者を対象とするかは、それぞれの援助ごとに定められる。

(2) 障害の概念

1971 法律 118 号 2 条は、同法の対象となる障害者を次のように規定している：「器質的あるいは代謝不全による心理的不調や感覚的・機能的な欠損による精神的不全を含めて、進行性のものも含め、先天的あるいは後天的な障害を有し、労働能力が 3 分の 1 を下回らない程度以上に永続的に低下している市民を、障害者とする」。

年金制度における障害給付の場合は、「労働能力」に「その適性・能力に適した職業において」という限定が付されているが(1984 法律 222 号 1 条 1 項など。2. (3) (a))、一般障害扶助制度にはその限定がなく、問題となる「労働能力」は「一般的な労働能力 (*capacita' lavorativa generica*)」と考えられている。変遷はあるが、現在は、WHO の ICIDH 基準(1980)に基づく機能障害表が制定されており(1992 年 2 月 5 日保健省令)、それを基準として認定が行われている³⁸。既述のとおり、「障害である」ことと同時に、障害度もパーセンテージ数値で認定される。

18 歳未満の年少者の場合は労働能力を基準とすることが難しいため、日常生活能力が基準とされる。すなわち、「年齢相応の機能および任務を果たすことが継続的に困難な者」

(1971 法律 118 号 2 条)が障害とされる。また、65 歳以上の場合、月額扶助手当や労働不能年金は本来適用外であるが(後述(3))、介添手当の支給のみのために障害の認定が必要となる。そのための障害認定は、18 歳未満と同様の基準で行われる(1988 年 11 月 23 日委任立法 509 号 6 条)。

(3) 給付の概要

一般障害扶助制度からの金銭給付は、主として以下の 4 種類である。支給機関は INPS であり(1998 年 3 月 31 日委任立法 112 号 130 条)、財源はすべて公費(租税財源)である。必要な費用が国庫から INPS へ移転される。介添手当を除いて、所得制限がある(原則として、社会年金額)³⁹。イタリア人のみならず、イタリアに居住している EU 域内民、一定の滞在資格を有する EU 域外民も対象となる。

³⁸ 機能障害表は大部のものであり、原因疾患や各器官の障害等ごとに、詳細にパーセンテージ数値が定められている。複数障害が併存するときの障害度の算定方式等も規定されている。

³⁹ そのため、明文の規定がなくても、事実上、年金等(障害給付も含む)との併給はできないこととなると考えられる(2. (7) (b))。

(a) 月額扶助手当 (assegno mensile di assistenza) ⁴⁰

18歳以上65歳未満の、障害度74%以上の者に支給される(1992年以前は67%)。原則として就労していないことが条件となる。障害を支給事由とする他の給付(年金制度の障害給付、労災からの給付など)とは、併給されない。支給月額、256.67ユーロ(2010)である。

受給者が65歳に達した場合には、給付は自動的に社会年金(現・社会手当)に切り替えられる。

(b) 労働不能年金 (pensione di inabilita') ⁴¹

18歳以上65歳未満の、完全かつ永続的な労働不能の者に支給される(障害度100%)。障害を支給事由とする他の給付とも、原則として併給可能である。支給月額は、256.67ユーロ(2010)である。月額扶助手当と同様、受給者が65歳に達した場合には、自動的に社会年金(現・社会手当)に切り替えられる。

(c) 月額通学手当 (indennita' mensile di frequenza) ⁴²

18歳未満で、障害の認定を受けた者等に支給される。一定の教育機関へ通学している期間のみが対象となる。一定の治療・リハビリテーションなどを継続して受けていることが条件となる。支給月額は、256.67ユーロ(2010)である。

(d) 介添手当 (indennita' di accompagnamento) ⁴³

介添手当は、完全障害(障害度100%)の状態である者が、常時の介添なしに歩行できない状態であるか、あるいは、日常生活の行動を自力で行うことができず継続的な援助を必要とする状態である場合に、支給される。支給月額は、480.47ユーロ(2010)である。なお、公的な施設に入所し無料で介護を受けている場合は、その間、支給が停止される。

この給付は、年齢にかかわらず支給され、また、所得制限もない。身体的条件のみが、ほとんど唯一の支給要件である。また、ほとんどの社会保障給付と併給が可能であり、年金制度からの老齢年金・障害給付等とも、また、社会手当や社会年金とも併給が可能である⁴⁴。その結果、事実上、要介護高齢者に対する広範かつ一般的な金銭給付という位置付けになっている⁴⁵。

⁴⁰ 1971法律118号13・19条、1988委任立法509号8・9条、2007法律247号1条35項など。

⁴¹ 1971法律118号12・19条、1988委任立法509号8条、1991法律412号12条など。

⁴² 1990年10月11日法律289号など。

⁴³ 1980法律18号、1988法律508号1条、1988委任立法509号6条など。

⁴⁴ 併給されないのは、戦争年金、労災、公務災害の同種給付のみである(1988法律508号1条4項)。年金制度からの介助手当(2.(2)(b))とは、同一事由による場合は、有利な一方を選択するようである。

⁴⁵ 介添手当の実態については、『現代イタリアの社会保障』232-235頁(宮崎理枝執筆)、宮崎

(4) 認定手続

認定手続については様々な経緯があるが、2009年8月3日法律102号によって、2010年から全面的にINPS主導で行われるものとされた。これは、不正受給対策のみならず、透明性の確保、個人情報の保護、全国統一性の確保などを目的としている。

(a) 支給決定

申請は、INPSに対して行われる。電子申請システムが採用され、申請内容は同時にASLなどの関係機関にも伝達される。申請は、本人が直接行うこともできるが、保護協会（Patronato）や障害者団体による代理も可能である。申請には、INPS指定医の診断書を添付しなければならない。

第一段階の審査として、医学的審査が行われる。担当するのはASLの「一般障害等認定医学委員会（Commissione medica per l'accertamento dell'invalidita' civile, cecita' civile e sordita'）」（1990法律295号1条8項、1.(2)(a)）であるが、2009法律102号20条によって、INPSの医師が新たに加えられた。必ず面会審査が行われ、まず申請受理時に申請者に出頭期日が指定される。申請者は状況により訪問調査を希望することもでき、また、期日の変更を申し出ることできる（1回に限る）。しかし、変更にもかかわらず申請者が審査に応じなかった場合は、申請が取り下げられたとみなされる。ASLの審査委員会の結果は、INPSの上級審査委員会で認証されることによって確定される⁴⁶。

第二段階の審査は、居住要件、所得要件、就労・通学状況などについて行われる。担当するのは、INPSの地方事務所である⁴⁷。審査の結果、要件充足が認められると、給付が開始されることになる。

(b) 見直し（再審査）

障害状態は、本質的・内在的に流動的な性質を持つため、支給機関には、常時、再審査の権限が留保されている⁴⁸。再審査の結果、状況に応じて、支給の停止、廃止、変更等が行われる（1994年9月21日大統領令698号5条4・5項）。

INPSによる再審査は、具体的には次のように行われている⁴⁹。まず、通常の見直し作業として、全体の2.5%を抽出して再審査を行っている（verifica ordinaria）。これは、全国統一性を確保するため、INPS本部で行っている。次に、個別受給者については、当初の支

理枝（2008）、1-17頁。

⁴⁶ 全国的な均一性を確保するため。また、その結果に基づき、省令による機能障害表の改定作業を行うための委員会が保健省に設置された。

⁴⁷ 1998委任立法112号130条は州の権限としているが、国・州の協定により、INPSに委ねるものとされている（2009法律102号20条）。

⁴⁸ Cinelli, M. (2010), p.451.

⁴⁹ 2010年11月現地調査におけるINPSの提供資料と説明に基づく。

給決定の際に、身体状況に応じて見直しのスケジュールが決められることがある（1年後に見直す、3年後に見直す等）。その場合には、そのスケジュールに従って、医師が診断する。再審査が予定通り実施できなかった場合には、原則として支給は停止される。

そのほか、受給者の所得に関しては、全員について、毎年の個人所得税申告のデータとクロスを行っている。

(c) 特別審査 (verifica straordinaria)

一般障害扶助制度の給付増に歯止めをかけるため、2009年から特別審査（身体状況および所得状況）が行われている。

まず、2009年は、20万件を対象とする特別審査が実施された（2008年8月6日法律133号80条）。18-78歳で、一定の所得がある者を主な対象とした。続いて、2010年は10万件を対象とする特別審査計画が策定されている（2010年7月30日法律122号10条）。主な対象は、10年以上の長期にわたり介添手当を受給している67歳未満の者等である。2011・2012年も、それぞれ25万件の特別審査計画が策定されることになっている。2011年からは、虚偽の診断書を提出した医師も、特別の制裁の対象とされることとなった（2010年法律122号10条3項）。

2010年1-3月の特別審査に関して、サッコニ（Sacconi）労働社会保障相がINPSのデータとして下院で答弁したところによると、対象となった17万5,000件のうち、月額扶助手当8,785件、介添手当8,159件、計約1万7,000件（全体の約10%）が、身体状況で要件を満たさないことが判明して、支給が廃止されたという⁵⁰。

(5) 支給件数・金額

2009年の給付実績⁵¹は、労働不能年金44万6983件、月額扶助手当27万3726件、月額通学手当6万6742件、介添手当156万8648件、総計235万6099件である。支給総額は、労働不能年金・月額扶助手当等年金型給付合わせて34億7200万ユーロ、介添手当112億1800万ユーロ、計146億9000万ユーロとなっている。

2009年は前年に比べて支給総額で5.0%増となっており、2010年も4.3%増が見込まれている⁵²。件数・金額ともに、近年は毎年増加している。また、内訳では介添手当が太宗を占める。

また、ISTATのデータによると、年金給付全体の中での比重や、年金制度における障害給付との比較が可能である（2. (2) (b) 図表3）。

⁵⁰ 2010年10月8日 Il sore 24 ore 紙。

⁵¹ 2010年11月の現地調査においてINPS訪問時に入手したデータによる。

⁵² ただし、INPSの2010年末の発表によると、2010年の一般障害扶助制度における申請数は、2009年に比し約20%の減少になっているという（2010年12月2日 Il sore 24 ore 紙）。事実とすれば、申請手続の変更や特別審査の影響の可能性がある。

それによると、2008年のデータは次のようになっている⁵³：支給件数 3,090,910、支給総額 14,189 百万ユーロ、全年金に占める割合（件数ベース）13.0%、全年金に占める割合（給付額ベース）5.9%、1件あたりの平均年額 4,590 ユーロ、年金全体の平均水準と比べた場合の障害給付の水準（全体の平均を 100 とした場合の指数）45.3。

年金制度における障害給付と比較すると、支給件数では遙かに上回っており約 1.8 倍となっている。支給総額も、年金制度における障害給付を上回る（1.15 倍）。また、年金制度における障害給付の支給件数が減少傾向を示しているのに対し、一般障害扶助は増加傾向を示している。しかし、給付水準は低く、年金制度における障害給付の約 3 分の 2 の水準に止まる。

4. 1995 年年金改革における障害給付

(1) 問題の所在

スウェーデンの 1998 年の年金改革においては、いわゆる NDC（概念上の拠出建て）方式を採用するとともに、障害給付を年金制度から切り離し、医療保険制度の一部とした。イタリアの 1995 年改革も、支給額の計算方法を「拠出額方式」に改めたが、それをもって、イタリアにおいても NDC 方式が採用されたとする議論がある。その論者からは、なぜイタリアでは NDC に関わらず障害給付が年金制度内に引き続き存続しているのか、との疑問が提起される可能性がある。

そこで本稿では、1995 年改革の経緯を明らかにするとともに、イタリア本国におけるその評価、そして障害給付に関する議論と認識を整理しておくこととした。

(2) 1995 年改正の経緯と評価

(a) 時間的経過⁵⁴

1992 年のアマート改革後、INPS がレポートを公表したが (INPS (1993) *Le pensioni domani, il Mulino*)、財政状況の改善がなお不十分であることが明らかになった。そのため、1990 年代半ばにかけて、新たな改革が模索されるようになった。

1994 年の選挙戦では、左右両陣営から年金改革の必要が主張された（ベルルスコーニ、オケット）。同年 3 月の選挙に勝利し政権を獲得したベルルスコーニは、ディーニ (Dini) 国庫相とマステッラ (Clemente Mastella) 労働社会保障相のもと、学識経験者および労使代表からなる委員会 (カステッリーノ Castellino 委員会) を設置して年金改革の検討を開始した (1994 年 8 月 3 日)。

カステッリーノ委員会は、財政当局・労使の対立が解消せず、事実上空中分解して短命に終わった (8 月 3 日-9 月 20 日)。最終的に 9 月 20 日、同委員会は、一般的な内容のみを

⁵³ 月額扶助手当、労働不能年金、介添手当等の給付の内訳は示されていない。また、INPS 訪問時入手のデータとは不一致であり、直接のリンクはできない。

⁵⁴ Jessoula, M. (2009), pp186-189, pp.268-269.

盛り込んだ貧弱な報告書を労働社会保障相に提出した（①保険と扶助の分離、②賦課方式の維持、③各職種の規定の均一化、④年金額と年齢・拠出の関連づけなど）。

その後ベルルスコーニ政権は、委員会の報告は棚上げのまま、1995年予算とリンクした、短期的な費用削減策を提案した。そのため、労組側は交渉のテーブルを離れ、波状的にゼネストや全国集会を行い、政府を攻撃した。政権内部でも、連立与党の北部同盟は労組と反対の立場を強力に主張し、労働社会保障相は板挟みの立場になった。政府の強政策で、原案はいったん11月21日に下院を通過した。しかし、労組側は12月2日にゼネストを設定して脅しをかけ、結局ベルルスコーニ政権は修正を余儀なくされた。

年金抑制などの短期的な財政対策を削除の上、12月1日には政労の協定が実現し、その内容の法律は、1995年の財政法とともに12月20日に成立した（1994法律724号）。

その2日後、12月22日にベルルスコーニは辞意を表明した。

ベルルスコーニ政権崩壊の後、スカルファロ大統領は、選挙を行うのではなく実務家内閣（governo tecnico）を選択し、ディーニ政権が誕生した（1995年1月17日）。年金改革は、政権が引き継いだ緊急課題の中でも、中心的な位置を占めた。政権は、トレウ（Treu）労働社会保障相に改革案の見直しを委ねた。トレウ労働社会保障相とジャルダ（Giarda）国庫省次官は、グロンキ（Gronchi）教授に改革案作成プロジェクトチームを組織させた。3ヶ月間の政労使三者協議を通じて、1995年5月8日、年金改革に関する協定が結ばれた（ただし、使用者側すなわち産業連盟は調印しなかった）。

法案は5月17日に下院に提出され、上下両院の審議を経て、最終的に1995法律335号として成立した。

(b) 拠出額方式の源流⁵⁵

1994年末の段階では、報酬額方式に代えて拠出額方式を導入することは、政治の場面の議論に登場していなかった。このアイデアは、1993-94年にかけて、まず学界でそして一部の政治家・労働組合に、ひかえめに登場した。グロンキ教授が各種のセミナー等で発言したのが最初のものである。その後、このアイデアは、主にキャリアの長い労働者の既得権を削減することができるであろうという理由から、左翼連盟側（Pds、Cgilなど）において一定の支持を得ていった。

さらに、この方式には、公平を確保するとともに、財政上の均衡を保持する効果が考えられた。そのため、カステッリーノ委員会のメンバーだったブランビッラ（Brambilla）は、同委員会においてこの方式の採用を提案したが、実現しなかった。その後、彼は、社会保障問題の関係者に対して、その方式について説いて回った。

1994年12月2日に至って、拠出額方式は、初めて公式に姿を現した。それは、下院の「急進派グループ Progressisti」による年金改正法案であった。これは、技術的には不十分

⁵⁵ Jessoula, M. (2009), pp.269-270.

なものであったが、拠出額方式を中心に据えた制度改革案であった。

この法案は、ベルルスコーニ政権からディーニ政権への移行の間は、お蔵入りで、日の目を見ることがなかった。再活用されるようになったのは、新政権において、トレウ労働社会保障相に年金改革案の作成作業が委ねられるようになったときである。トレウ労働社会保障相は、グロンキ教授に改革案作成プロジェクトチームを組織させ、こうして拠出額方式は、ディーニ改革の柱になった。

(c) 1995年改革の評価

イタリアにおける1995年改革の評価は、大きく3分されるようである⁵⁶。

第一は、「本格的・抜本的な改革として積極的に評価するもの」（本格改革説）⁵⁷であり、第二は「財政的観点からの合理化の一環にとどまるとするもの」（合理化小改革説）⁵⁸、そして第三は、「NDCの観点から不十分な改革と評価するもの」（NDC説）⁵⁹である。文献や2010年11月現地調査におけるインタビュー等を総合すると、本格改革説が主流と思われる。

本格改革説も、論者によって必ずしも一様ではない。しかし、次のような点は、ほぼ共通理解と考えられる：①1995年改革は構造を変革したものであり、支給開始年齢の引上げ等の給付削減改正とは一線を画する、②年金は公的社会保障であるとの原則は堅持されており、民間保険とは異なる、③イタリアはビスマルク型社会保険であり、スウェーデンとは異なる。

拠出額方式の理解については、外見上はスウェーデンと似ているにしても、それをNDCという共通類型にあてはめる考えは、イタリアにはあまり見られない。イタリアの年金支給額は、自営業者制度では1990年まで、被用者制度でも1968年まで、報酬でなく拠出に基づいて算定されていた。イタリア人にとって、拠出額方式で想起されるのはスウェーデンではなく、まず自国の旧制度である可能性がある。ほとんど唯一、イタリアの年金制度をNDCと理解する立場から論陣を張っているのは、グロンキ教授とそのグループのようである。グロンキ教授は拠出額方式のもともとの提唱者であるようだが、きわめて短期間の作業で実現した1995年改革は、提唱者の意図を十分に実現できなかったということであろうか。

興味深いのは、スウェーデンの改革もほとんど同時期に進行していたが、両国の間にはほとんど接触はなく、情報交換もなく、また政治的なプロセスもまったく異なっているこ

⁵⁶ 名称はいずれも筆者による仮称である。

⁵⁷ Pessi, R. (2008), pp.133-144. Cinelli, M. (2010), pp.61-63. 2010年11月現地調査におけるトレウ上院議員（元労働社会保障相）、労働社会保障省カタルディ（Cataldi）国際年金担当課長に対するインタビュー。

⁵⁸ Persiani, M. (2009), pp.36-42.

⁵⁹ Gronchi, S., (2009), pp.369-376.

とである⁶⁰。

(3) 障害給付についての議論と認識⁶¹

1995年改正当時には、障害給付についての議論はほとんど存在しなかった。老齢給付についての議論が基本かつ緊急の課題であり、現実問題として、それ以外の議論を行う余裕もなかった。

当時の基本的認識は、次のようなものであった：

- ①障害給付の受給者は、旧方式によって給付額を算定された者がなお太宗を占める。
- ②拠出額方式においても、障害手当の給付額の計算は、57歳の転換指数を使うという方法で、水準の底上げをしており、極端に低額になることは避けられている。
- ③障害手当の受給者（部分障害、invalidita'）は、多くが就労している。
- ④障害給付にはなお濫給が多く、より手厚く配慮することは、国民の合意が得られない。

その後も、年金制度における障害給付については、議論はほとんど行われていない。拠出額方式では、確かに給付額は低くなる。しかし、それは老齢年金も含め、全年金に共通する問題であると考えられている（トレウ上院議員「その観点から、給付水準の議論をすべきである」）。

スウェーデンのように、障害給付を年金制度から分離する議論は、イタリアにはほとんど見られない。一言程度の言及による問題提起が1件発見されたのみである⁶²（著者に確認したところでも、本格的な主張を展開した論文は執筆していないとの回答であった）。

既述のとおり、イタリアでは、伝統的に、障害を、長期疾病という観点でなく「早期の老齢」と理解しているが、その認識に関しての議論が行われた形跡は、発見できなかった。

5. まとめ

イタリアの障害者施策は区々に分かれており、障害に関する金銭給付だけを取り出しても、様々な給付が複雑に絡み合っている。併給関係も、必ずしも明確に整理されているわけではない。そして、その中で年金制度（障害給付）の比重も、必ずしも大きいものではない。一般障害扶助制度の方が支給件数・支給額ともに上回っており、イタリアにおいて「障害（invalidita'）」といえば、多くの場合まず、年金制度ではなく一般障害扶助制度（invalidita' civile）がイメージされる。特に近年は、一般障害扶助制度における濫給問題が改めてクローズアップされ、多くの議論が行われている。

これに対して、年金制度における障害給付に関しては、1984年の改革以来、目立った議論は行われていない。もちろん、問題がまったくないわけではなく、本文中でも指摘した

⁶⁰ Jessoula, M. (2009), p.269.

⁶¹ 2010年11月現地調査におけるトレウ上院議員（元労働社会保障相）に対するインタビューに基づく。

⁶² Gronchi, S., (2009), p.376.

とおり、受給権者等からの訴訟の提起、給付間の調整や技術的な問題の処理などが実際に行われている。その意味では、議論は、さしあたり一般障害扶助制度の陰に隠れているだけの可能性も否定できない。

ただし、仮に表出したとしても、年金制度における障害給付に関する議論は、ある程度方向が制約されていくように思われる。それは、イタリア人の社会保障に関する認識の中には、①障害給付は年金制度と不可分であり、議論は年金制度全体の中で行われなければならない、②障害給付には濫給のイメージが付きまっており、改善方向の制度変更は国民の合意を得にくい、という意識の底流が、かなりの強固さを持って存在しているように感じられるからである。

また、1995年改革との関連でいえば、イタリアにおいては、自国の年金制度をNDCと理解する認識は、一般的でない。このことは、私がかねてより主張しているところであるが、今回の調査で、改めて明らかになった。

その観点からすれば、イタリアの年金をスウェーデンと同じグループに分類し、それを前提として「スウェーデンと違うのはなぜか」という問題を提起すること自体がナンセンスな可能性がある。やはり安易なレッテル貼りでなく、各国についての地道な調査研究こそが王道であろう。

参考文献

- Cinelli, M. (2010) *Diritto della previdenza sociale, 9.ed.*, Giappichelli.
- Ferraro, G. (2004) *I trattamenti pensionistici per le invalidita', 2.ed.*, Giuffre'.
- Gronchi, S. (2009), "Errori e distorsioni del sistema pensionistico: due proposte di correzione", in Dell'Aringa, C. e Treu, T. (a cura di), *Le riforme che mancano-Trentaquattro proposte per il welfare del futuro*, il Mulino, pp.369-376.
- Istat (2009) *Statistiche della previdenza e dell'assistenza sociale, II-1 beneficiari delle prestazioni pensionistiche Anno 2007*.
- Istat (2010) *Trattamenti pensionistici e beneficiari al 31 dicembre 2008*.
- Jessoula, M. (2009) *La politica pensionistica*, il Mulino.
- 小島晴洋 (1996) 「イタリアの新たな年金改革」『海外社会保障情報』117号 40-50頁。
- 小島晴洋・小谷眞男・鈴木桂樹・田中夏子・中益陽子・宮崎理枝 (2009) 『現代イタリアの社会保障—ユニバーサルリズムを越えて』旬報社 (『現代イタリアの社会保障』と表記)。
- Ledda, G. e Bruno, M. (2009) *Invalidita' civile e disabilita', 12.ed.*, Buffetti.
- Micela, V. e Montanari, F. (2008) *La valutazione dell'invalidita' civile e della disabilita'-Analisi integrata medica e legale*, Maggioli.
- 宮崎理枝 (2008) 「要介護高齢者と障害者領域の現金給付制度—イタリアにおける介添手当制度の事例から」『大原社会問題研究所雑誌』592号 1-17頁。
- 中益陽子 (2001) 「公的年金制度の被保険者の範囲に関する一考察—イタリアの老齢年金制度における独立労働者制度の発展—」『本郷法政紀要』10号 359-395頁。
- 仲村優一・一番ヶ瀬康子編集代表 (1999) 『世界の社会福祉 5: フランス・イタリア』旬報社。
- 大内伸哉 (2003) 『イタリアの労働と法—伝統と改革のハーモニー』日本労働研究機構。
- Persiani, M. (2009) *Diritto della previdenza sociale, 17. ed.*, Cedam.
- Pessi, R. (2008) *Lezioni di diritto della previdenza sociale, 6.ed.*, Cedam.
- Rossi, F.P. (1990) *La previdenza sociale, 3.ed.*, Cedam.

第4章 ドイツにおける障害者の所得保障—障害年金と障害者向けの扶助給付

福島 豪

1. はじめに

所得は、人の生活費を賄うものであり、社会参加のための経済的な基盤である。したがって、健康上の理由により社会参加が制約されている人という意味での障害者¹の所得がどのように確保されるのかは、障害者法制の中できわめて重要な課題である。もちろん、障害者が自らの稼働労働により所得を稼ぐことは当然ありうるし、その意味で最低賃金規制や賃金補助が所得保障の機能を果たしうる。また、障害者以外の者により生活費が充足される場合であっても、家族の扶養によって賄われることがありうるし、国家により所得が保障される場合であっても、租税の減免によって間接的に保障されることがありうる。しかし、一般に「障害者の所得保障」というときには、自ら生計を維持することの困難な障害者の所得が国家により直接的に保障される制度を指していると思われる。

このような意味での障害者の所得保障としては、社会保険による所得の代替としての年金給付（障害年金）、社会手当による所得の代替または出費の補填としての手当給付（障害者手当）、そして公的扶助による生活費需要の充足としての扶助給付がありうる。日本では、年金保険による障害年金が中心であり、障害者手当と一般的な扶助給付がそれを補完している。他方、ドイツにおける障害者の所得保障の主要な制度としては、年金保険による障害年金と障害者向けの扶助給付が挙げられている²。

本稿は、ドイツにおける障害者の所得保障のうち、障害年金と障害者向けの扶助給付について検討することにしたい。検討の順序としては、まず、障害年金の歴史的展開について略述する（2）。次に、障害年金の制度的仕組みについて詳論し（3）、その現状を確認する（4）。そして最後に、障害年金を補完する障害者の所得保障として、障害者向けの扶助給付を紹介する（5）。

2. 障害年金の歴史的展開

ドイツの障害年金の支給対象は、「障害」（Invalidität）あるいは「稼働能力減退」（Erwerbsminderung）である。「稼働能力」（Erwerbsfähigkeit）とは、裁判所によって、「稼働活動に従事することを通じて生計の維持に足る報酬を稼ぐ能力」と定義されている³。この定義が示すように、障害というリスクは、その他の社会的リスクと異なり、普遍的な人間経験ではなく、産業革命の結果生じた社会現象であり、近代以降の社会において主要な生計維持手段となった賃労働あるいは稼働活動と関連づけられている。というのも、賃労働がほぼ全ての社会構成員の生活基盤となって始めて、労働により生計を維持すること

¹ 本稿では、日本法における表現との整合性という理由から、「障害者」という表現を用いる。

² Welti, Behinderung und Rehabilitation im sozialen Rechtsstaat, 2005, S. 630.

³ BSG, Beschl. v. 11. 12. 1969 – Az. GS 4/69, BSGE 30, 167, 174.

の不能が、個人の宿命から、国家の介入を要する社会的リスクとなったからである。つまり、障害リスクは、近代の労働社会の到来に伴い、成人によって「稼得可能」とならなければならない、高齢になるまでそうあり続けなければならないという要請のいわば裏面として生成したのである⁴。このようなリスクに対する公的な所得保障の嚆矢となったのが、1880年代のいわゆるビスマルク社会保険立法である。

「社会保険」(Sozialversicherung)とは、伝統的な定義によると、「国家的に組織された、自治の原則を拠り所とする、公法上の、主として強制に基づく保険であり、稼得能力の制約(および死亡)ならびに失業の発生という事故のために、労働者の大部分に適用されるもの」である⁵。それは、1880年代のビスマルク社会保険立法、具体的には、1883年の疾病保険法、1884年の労災保険法および1889年の障害・老齢保険法によって創設された。これらの法律は、基本的には現業労働者(Arbeiter)を対象としていた。このことは、確固たる思想に依拠していたのではなく、19世紀後半の賃労働の一般化により特に現業労働者が困窮状態に置かれており、その社会保障が社会問題であったという事実に対応していた⁶。その後、被保険者の範囲は、その他の労働者(Arbeitnehmer)に対して拡張され、その展開は、1911年の職員保険法による職員(Angestellte)に対する独自の社会保険の創設によって一応の終結を迎えた。このような社会保険の労働者中心性(Arbeitnehmerzentrierung)は、現在に至るまでドイツの社会保険の特徴である⁷。

社会保険は、被保険者の「疾病、母性、稼得能力の減退および老齢の場合の経済的保障」を任務とする(社会法典第1編4条2項2号)。このうち、稼得能力の減退により生じた所得の喪失を補填するのが、「障害年金」(Invaliditätsrenten oder Erwerbsminderungsrenten)である。これは、老齢年金(Altersrenten)と共に、公的年金保険(Gesetzliche Rentenversicherung)により実施されている。障害年金の展開を一瞥すると、過去120年の重要な変化が見て取れる。それは、年金保険の重点が障害リスクから老齢リスクに移動していることである⁸。最初の年金立法においては、立法者は障害リスクに対する所得保障を年金保険の主要な任務と考えていた。1889年の障害・老齢保険法は、第一に永続的な稼得不能の場合に障害年金を支給するものであり、満70歳以降に老齢年金を支給することは、補足的なものであった⁹。このことは、被保険者の多くは70歳に達しないという当時の生活実態に対応していた。このような老齢年金と障害年金の関係は、老齢年金の支給開始年齢の低下と平均寿命の上昇により、大きく変化した。すなわち、2009年の被保険者年金の新規裁定者のうち、老齢年金は約8割を占めているのに対して、障害年

⁴ Köhler, Einleitung, in: Reinhard/ Kruse/ v. Maydell (Hrsg.), Invaliditätssicherung im Rechtsvergleich, 1998, S. 12.

⁵ Wannagat, Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts, Bd. 1, 1965, S. 25.

⁶ Wannagat, Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts, Bd. 1, 1965, S. 24.

⁷ Fuchs/ Preis, Sozialversicherungsrecht, 2. Aufl., 2009, S. 27.

⁸ Köbl, Erwerbsminderungsrenten, in: Becker/ Kaufmann/ v. Maydell/ Schmähl/ Zacher (Hrsg.), Alterssicherung in Deutschland, FS Ruland, 2007, S. 351 f.

⁹ 木下秀雄『ビスマルク労働者保険法成立史』(有斐閣、1997年)173頁。

金は約2割である¹⁰。しかし、障害リスクは、大多数の人々が生計維持のために労働力の活用を求められる社会においては、主要な社会的リスクであり続けたし、稼得能力の減退に対する所得保障は、これからもドイツの社会保険の当然の任務である。

障害年金は、1889年の障害・老齢保険法においては、稼得不能年金のみであった。ここでの「稼得不能」(Erwerbsunfähigkeit)とは、被保険者が健康上の理由によりその能力に相応しい賃労働によってその従前賃金の6分の1に加えて地域通常日給の6分の1を稼ぐことができないことである。この定義は、稼ぐことのできる賃金に着目していた。その後、1911年の職員保険法により、職員にも障害年金が導入されるが、職員についてのみ職業不能年金が導入された。これは、被保険者が健康上の理由によりその職業に従事することができない場合に受給することができる。「職業不能」(Berufsunfähigkeit)が認められるのは、その労働能力が同様の訓練を受け同程度の知識を有する健康な被保険者の労働能力の半分未満に低下している場合である。この定義は、賃金ではなく、利用することのできる職業資格に着目していた。

1957年の年金改革によって、全ての労働者について、職業不能年金と稼得不能年金からなる障害年金の体系が確立された¹¹。ここでいう「職業不能」とは、被保険者の稼得能力が健康上の理由により同様の訓練を受け同程度の知識を有する健康な被保険者の稼得能力の半分未満に低下していることである。その際、職業不能の認定の際に基準となる仕事の範囲は、被保険者の従前の職業に限定されず、被保険者の能力に相応しく、かつその訓練の期間および規模ならびにその従前の職業およびその従前の職業活動の特別の要求を考慮した上でその者に期待されるすべての仕事を含む。つまり、職業不能年金は、健康上の理由により職業資格に相応しい仕事に従事できないけれども、その他の専門性の低い仕事には従事できる場合に支給されていたので、被保険者を社会的地位の低下から守る機能を有していた。これは、「職業保護」(Berufsschutz)と呼ばれる。他方、ここでの「稼得不能」とは、被保険者が健康上の理由により稼得活動に毎日繰り返し従事することができないか、または平均報酬月額額の7分の1を稼ぐことができないことである。職業不能年金の額は、老齢年金の3分の2に相当する額であるのに対し、稼得不能年金の額は、老齢年金と同額である。

しかし、職業不能年金については、職業不能の認定、特に期待可能な仕事の認定が「社会保険法全体の中でもっとも問題をはらんだものである」といわれる¹²ほどに難解であったことや、職業不能年金は実際には高度の職業資格を有する者しか受給できず、無資格者は職業不能年金の受給から排除されていたことが問題点として指摘されていた。それゆえ、職業不能年金と稼得不能年金からなる障害年金の体系は、2001年の障害年金改革により廃

¹⁰ Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), Rentenversicherung in Zeitreihen 2010, S. 51.

¹¹ 詳細については、福島豪「ドイツ障害年金の法的構造(1)―障害保障と失業保障の交錯」法学雑誌53巻1号(2006年)104頁以下を参照。

¹² Bley, Sozialrecht, 6. Aufl., 1988, S. 189.

止され¹³、2001年以降は、2段階の稼働能力減退を理由とする年金が導入された。同時に、障害年金の支給要件の厳格化、障害年金の減額、障害年金の有期年金化が行われた。しかし、障害年金が年金保険の枠内で行われることは維持されている。その意味で、2001年の障害年金改革は、「システムの改革」(Reform des System)ではなく、「システム内での改革」(Reform im System)であった¹⁴。

3. 障害年金の制度的仕組み¹⁵

(1) 障害年金の制度枠組み

障害年金の根拠法は、社会法典第6編 (Sozialgesetzbuch Sechstes Buch) である。これは、1992年に現業労働者に対するライヒ保険法と職員に対する職員保険法を社会法典の一つの編として纏めたものであり、年金保険法に相当する。したがって、障害年金は、年金保険の一給付である (社会法典第1編 23条 1項 1号)。

障害年金は、保険料を主な財源として、被保険者の稼働能力が減退したときに、所定の支給要件を満たした被保険者に対して支給される。それは、稼働能力の減退により失われた賃金あるいは所得を代替する機能を有するので、「賃金ないし所得代替給付」(Lohn- oder Einkommensersatzleistung) あるいは「(金銭的) 補償給付」(Monetäre Kompensationsleistung) としての性格を有する。

障害年金の種類としては、一部稼働能力減退年金 (Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung)、完全稼働能力減退年金 (Rente wegen voller Erwerbsminderung) および鉱山労働者に対する年金 (Rente für Bergleute) がある (社会法典第6編 33条 3項) ¹⁶。本稿では、全ての被保険者に対する一部稼働能力減退年金および完全稼働能力減退年金を取り上げ、鉱山労働者に対する年金は取り上げない。

¹³ ただし、職業不能年金は、経過措置として、一定年齢以上の被保険者 (具体的には1961年1月1日以前に生まれた被保険者) について維持されている (社会法典第6編 240条)。注16を参照。

¹⁴ Köbl, Erwerbsminderungsrenten, in: Becker/ Kaufmann/ v. Maydell/ Schmähl/ Zacher (Hrsg.), Alterssicherung in Deutschland, FS Ruland, 2007, S. 354.

¹⁵ 3の叙述については、次の文献を参照した。BMAS (Hrsg.), Erwerbsminderungsrente, 2011; Eichenhofer/ Rische/ Schmähl (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, 2011; Kreikebohm (Hrsg.), SGB VI Kommentar, 3. Aufl., 2008; Leitherer (Hrsg.), Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, 2010; Marschang, Verminderte Erwerbsfähigkeit, 2002; Reinhard (Hrsg.), Sozialgesetzbuch VI Lehr- und Praxiskommentar, 2. Aufl., 2010; Schlegel/ Voelzke/ Skipka/ Winkler (Hrsg.), juris PraxisKommentar SGB VI, 2008; Schulin (Hrsg.), Handbuch des Sozialversicherungsrechts, Bd.3: Rentenversicherungsrecht, 1999.

¹⁶ その他、経過措置として、1961年1月1日以前に生まれた被保険者に対する職業不能時の一部稼働能力減退年金がある。ここでの「職業不能」とは、被保険者の稼働能力が健康上の理由により同様の訓練を受け同程度の知識を有する健康な被保険者の稼働能力と比較して6時間未満に低下していることである (社会法典第6編 240条 2項)。その他の障害年金の支給要件を満たす場合に、一部稼働能力減退年金の受給権が発生する (社会法典第6編 240条 1項)。その額は、従前の職業不能年金のように老齢年金の3分の2の額ではなく、老齢年金の半額である (社会法典第6編 67条 2号)。

年金保険を管掌する保険者 (Rentenversicherungsträger) は、ドイツ年金保険 (Deutsche Rentenversicherung) である。これは、現業労働者と職員で分立していた保険者を 2005 年に統一したものである¹⁷。保険者は、連邦機関 (Bundesträger) と 14 の州直轄の地域機関 (Regionalträger) に分かれており、連邦機関は、原則的・横断的任務と保険者共通の案件を行う (社会法典第 6 編 125 条)。障害年金独自の機関は存在しない。

保険加入義務を負う被保険者 (Versicherte) は、原則として報酬の対価として就労する被用者 (Beschäftigte) である (社会法典第 6 編 1 条 1 文 1 号)。これは、労働者に相当する。ただし、就労による報酬が月額 400 ユーロ以下である被用者は、保険加入義務を免除される (社会法典第 6 編 5 条 2 項)。したがって、強制加入の対象者は、報酬が月額 400 ユーロを超える労働者である。また、例外的要件を満たした自営業者¹⁸や労働者類似の自営業者 (Arbeitnehmerähnliche Selbstständige)¹⁹ といった社会保障を必要とする特定の自営業者は、強制被保険者とされる (社会法典第 6 編 2 条 1 文)。しかし、自営業者の多くや専業主婦は、強制加入の対象外である。その他、生まれながらに障害をもつ者 (先天性障害者) や、保険加入 (つまり就労) 前に若くして障害をもつ者 (若年期障害者) は、基本的には適用対象外に置かれるが、障害者作業所で就労する場合には適用される (社会法典第 6 編 1 条 1 文 2 号)。

要するに、強制加入の対象者は、稼得活動に従事しており、保険料を支払うことのできる者である。この者に限り、稼得能力の減退後に喪失した所得を所得代替給付により補填する必要が生じる²⁰。それゆえ、過去に稼得活動に従事したことがない先天性障害者と若年期障害者は、原則として障害年金を受給できず²¹、公的扶助による所得保障の対象となる。

財源は、老齢年金と一緒に賄われている。老齢年金と区別された障害年金固有の基金は存在しない。財源の中心は、保険料 (Beiträge) である。これが、収入全体の約 4 分の 3 を占める。残りは、連邦補助 (Bundeszuschüsse) などである。保険料率は、2010 年で 19.9% である。

(2) 障害年金の支給対象としての障害の概念

障害年金の支給対象は、前述したように、稼得能力減退である。これは、2001 年の障害年金改革により、その程度に応じて軽度のものから、「一部稼得能力減退」(Teilweise

¹⁷ ただし、鉱山・鉄道・海上労働者については、依然として別の保険者が管轄している。

¹⁸ 例えば、報酬が月額 400 ユーロを超える労働者を通常は雇用していない個人事業の教師、介護者、家内工業者などである (社会法典第 6 編 2 条 1 文 1 号～8 号)。

¹⁹ 「労働者類似の自営業者」とは、自営業に関連して報酬が月額 400 ユーロを超える労働者を通常は雇用しておらず、しかも継続的にかつ主に委託者のためにのみ活動する者である (社会法典第 6 編 2 条 1 文 9 号)。これは、契約の形式によれば外見上は自営業者と性格づけられるけれども、契約の履行によれば実際には従属的労働者と性格づけられるいわゆる「仮想自営業者」(Scheinselbstständige) を対象としている。

²⁰ Ruland, Grundprinzipien des Rentenversicherungsrechts in: Eichenhofer/ Rische/ Schmähl (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, 2011, Kap. 9 RdNr. 14.

²¹ ただし、例外的に障害年金の支給要件を満たす場合がある。後述する。

Erwerbsminderung) と「完全稼働能力減退」(Volle Erwerbsminderung) に分かれている。一部稼働能力減退とは、被保険者が疾病 (Krankheit) または機能障害 (Behinderung) を理由として一般労働市場の通常の条件の下で 1 日 3 時間以上 6 時間未満しか稼働活動に従事することが永続的に²²できないことである (社会法典第 6 編 43 条 1 項 2 文)。これに対し、完全稼働能力減退とは、被保険者が疾病または機能障害を理由として一般労働市場の通常の条件の下で 1 日 3 時間未満しか稼働活動に従事することが永続的にできないことである (社会法典第 6 編 43 条 2 項 2 文)。つまり、稼働能力減退は、働くことのできる労働時間により 2 段階に区分されている。完全稼働能力減退の認定基準を 1 日 3 時間未満とした理由は、失業保険において、少なくとも 1 週 15 時間 (つまり 1 日 3 時間) 稼働活動に従事できることが失業の要件 (つまり失業手当の支給要件) であるからである²³。したがって、一部稼働能力減退は、なお一般労働市場において働くことができるという想定がある。

しかし、一部稼働能力減退に該当する者が、残された能力に相応しい職場を見つけることができない、具体的には年金申請時から 1 年以内に職場をあっせんされないので、労働市場から排除されている²⁴場合には、完全稼働能力減退と認定される (社会法典第 9 編 43 条 3 項の反対解釈)。これは、「具体的考察方法」(Konkrete Betrachtungsweise) あるいは「労働市場年金」(Arbeitsmarktsrente) と呼ばれ、裁判所による 1969 年と 1976 年の判例により形成された²⁵。この判例は、最近の判決で次のように定式化されている。「健康状態のゆえに短時間労働にのみ従事できる被保険者が稼働不能であるかどうかを認定するためには、問題となる稼働活動に関して、被保険者がその能力により確保できる職場が存在することが重要である……。……したがって、いわゆる労働市場による稼働不能にあっては、能力が量的に制約される場合には常に、労働市場の閉鎖性が考慮される……。これにより、稼働不能の枠内において、被保険者がフルタイム労働にもはや従事できない限りで、受給権の成立が労働市場の状態に (も) 左右される。」²⁶

この判例の結果として、もはやフルタイムで稼働活動に従事することができない被保険者は、職場を保持しておらず、しかもあっせんされない場合には、稼働不能と認定されて老齢年金と同額の年金を受給しうることになった。それゆえ、1 日 8 時間未満しか働くことができない被保険者の失業リスクを負担するのは、労働行政ではなく年金保険となった。

²² ここでいう「永続的に」とは、能力の減退が 6 ヶ月を超えて存在することである。したがって、能力減退後 6 ヶ月間は障害年金が支給されない (社会法典第 6 編 101 条 1 項)。障害年金が支給されるまでは、通常は疾病保険から疾病手当が支給される。

²³ BT-Drucks. 13/8011, S. 54 f.

²⁴ 労働市場の閉鎖性の認定においては、職場が実際に供給されているのかとか、空きポストが存在しているのかが審査されるわけではない。結果として職場があっせんされないという事実が重要である。

²⁵ 詳細については、福島豪「ドイツ障害年金の法的構造—障害年金による失業保障」日本社会保障法学会編『次世代育成を支える社会保障』(法律文化社、2008 年) 75 頁以下、同「ドイツ障害年金の法的構造 (1) (2) (3・完)—障害保障と失業保障の交錯」法学雑誌 53 卷 1 号 (2006 年) 87 頁以下、53 卷 2 号 (2006 年) 354 頁以下、53 卷 3 号 (2007 年) 616 頁以下を参照。

²⁶ BSG, Urt. v. 8. 9. 2005 – AZ B 13 RJ 10/04 R, BSGE 95, 112, 114.

このため、具体的考察方法は、その批判者によって「法律の許容限度を超えた判例による法形成」(Gesetzesübersteigende Rechtsfortbildung)の典型例と評されている²⁷。しかし、労働市場は、経済的・技術的变化による絶え間ない構造変化の影響下にも、顕著な景気変動の影響下にもあるので、明らかに完全な障害という極端な事例は別にして、健康上の理由による能力の制約に基づく所得の喪失というリスクは、労働機会の欠如を理由とする労働力の不活用というリスクから明確に分離されえない²⁸。

具体的考察方法は、失業者の増加に伴って、障害年金の受給者の増加をもたらす²⁹。1990年代には、障害年金の新規裁定者の約3分の1が労働市場年金で占められていた。それゆえ、具体的考察方法は、障害年金改革の最大の争点であったが、2001年に行われた改革では、労働市場の状態が望ましくないことを理由に維持された³⁰。しかし、一般労働市場の通常の条件の下で1日6時間以上稼得活動に従事することができる者は稼得能力減退ではなく、その際、労働市場の状態はもはや考慮されない(社会法典第6編43条3項)。つまり、一部稼得能力減退の認定基準を1日6時間未満とすることによって、1日6時間以上働くことのできる者は、一般労働市場での就労を求められることになった。これは、従来の実務と比べると、被保険者にとって明らかな悪化である³¹。また、前述したように、職業不能年金が廃止された。それゆえ、2001年の障害年金改革により、障害年金の支給要件は厳格化され、受給権者の人的範囲が縮小した。

(3) 障害認定

稼得能力減退の認定基準としては、利用することのできる職業資格や稼ぐことのできる報酬も考えられるが、2001年の障害年金改革により、(一般労働市場において通常の週5日制の枠内で)働くことのできる労働時間が唯一の認定基準となった³²。もっとも、稼得能力減退の定義において働くことのできる労働時間か稼ぐことのできる報酬のいずれに注目するのかはさして重要でない。なぜなら、労働関係の尺度が労働時間とそれに関連した報酬額によって標準化されているからである³³。

他方、機能障害の程度は認定基準となっておらず、機能障害のリストも存在しない。しかし、稼得能力減退の原因が疾病または機能障害でなければならない。ここでいう「疾病」

²⁷ Ruland, Der Einfluss der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts auf das Recht der gesetzlichen Rentenversicherung, in: von Wulffen/ Krasney (Hrsg.), FS 50 Jahre BSG, 2004, S. 602 ff.

²⁸ Köbl, Erwerbsminderungsrenten, in: Becker/ Kaufmann/ v. Maydell/ Schmähl/ Zacher (Hrsg.), Alterssicherung in Deutschland, FS Ruland, 2007, S. 367.

²⁹ Rische, Die Absicherung des Erwerbsminderungsrisikos – Handlungsbedarf und Reformoptionen, RVaktuell 2010, S. 3 f.

³⁰ BT-Drucks.14/4230, S. 23 und 25.

³¹ Köbl, Erwerbsminderungsrenten, in: Becker/ Kaufmann/ v. Maydell/ Schmähl/ Zacher (Hrsg.), Alterssicherung in Deutschland, FS Ruland, 2007, S. 365.

³² BT-Drucks.14/4230, S. 25.

³³ Köbl, Erwerbsminderungsrenten, in: Becker/ Kaufmann/ v. Maydell/ Schmähl/ Zacher (Hrsg.), Alterssicherung in Deutschland, FS Ruland, 2007, S. 363 f.