

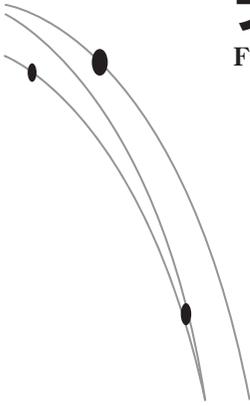
連載

## フィールド・アイ Field Eye

サンパウロから——②

信州大学 島村 暁代

Akiyo Shimamura



### 社会保険改革——年齢要件挿入への壁

不景気の影響で例年に比べれば規模は劣るものの、真夏のクリスマス商戦が始まる頃、友人から送られてきた風刺画……

(3人の子どもたちがサンタに近づいて一言)

「サンタさん！サンタさんは年金、もらわないんだね」

(サンタの回答)

「もらわないね、けど、君たちも一緒だよ」

こんなシュールなやりとりの背景にあるのは、2016年12月に国会に提出された社会保障に関する憲法修正案287号である。ブラジルでは、年金を含む狭義の社会保障制度 Previdência Social は、憲法で詳細に規定されることから、制度の変更には、通常の法改正よりも厳格な憲法修正の手続きを踏む必要がある。

政府が修正案とともに提出した資料には、出生率の低下と平均余命の伸長の結果、高齢化が急速に進展していること、社会保障制度の均衡を保ち、持続可能なものとするには改革が急務であることが記された。具体的には、遺族年金とその他の給付の併給禁止化など、給付の削減に向けた内容が数多く立ち並ぶが、中でも最も注目されているのが、高齢期の所得保障にかかわる年金に対する年齢要件の挿入と保険料拠出期間の引上げである。

ブラジルの高齢期の所得保障にかかわる給付には、男性65歳、女性60歳を支給開始年齢とする老齢年金(15年の保険料拠出期間が必要)と、男性35年、女性30年の保険料拠出期間を要件とする保険料拠出期間年金ATC(以下、ATC)の2つがあり、両者は併給禁止の関係にある。正確には、健康に有害な就労等

の場合により早い受給を認める特別年金もあり、その支給要件の厳格化も修正案には盛り込まれているが、特別年金はATCの特別類型と位置づけられることから、以下では、老齢年金とATCをとりあげたい。

ATCは、1923年にブラジルで初めて導入された年金に起源を有し、常に中心的な位置づけを与えられてきたものである。そしてATCの特徴、言い換えると老齢年金との違いは、支給要件に年齢が組み込まれていないことにある。そのため、ブラジルの年金一般の平均支給開始年齢は男性で59.4歳であり、OECD諸国の平均である64.6歳に比較しても低い。年金の種類ごとに平均をみると、老齢年金では60.8歳であるのに対し、ATCでは54.7歳にとどまる(2015年男女合計)。平均余命の伸長という最近の傾向をも踏まえると、若くしての年金受給は、支給期間の長期化をもたらし、財政を圧迫し、ひいては制度の持続可能性に疑問を投げかける。長年の保険料拠出を立証できるATCの受給層は、概して安定した雇用に就く一方、それを立証できない不安定な雇用を繰り返す人々のために老齢年金が機能する現状が背景にある。

そこで修正案では、男女ともに65歳の年齢要件を挿入すること、さらには最低必要な保険料拠出期間を25年にする(現行の老齢年金では15年、ATCでは男性35年・女性30年)が提案されている。つまり、これまで2種類の全く別の給付として位置づけられてきたATCと老齢年金とを半ば一本化する案が叩き台となっている。もっとも、ATCに年齢要件を挿入するという試みは、今回が初めてではない。1988年に現行憲法が制定された際にも、1998年に大規模な社会保障改革がなされた際にも(憲法修正20号)、模索されては挫折していた。とりわけ後者の改革過程においては、1票足りずに廃案となっていた(拙著2015参考)。この点について、首都ブラジリアでのヒアリングを通じて、興味深いエピソードに遭遇した。すなわち、当時企画省大臣を務めていた議員は、賛成票を投じたつもりが、反対票を投じてしまったという。議長の権限で投票の差替えを認めることができたが、当時の議長は頑なに要請を拒否した。結果、否決に至ったが、拒否した議長こそ、テメル現大統領であった。19年の歳月を経て、今回の改革を主導するとは、運命のいたずらか、テメルの心中とともに、修正案の動向が注目される。

このような修正案に対しては、誰も年金をもらえな

くなるなどの批判が非常に強い。それへの皮肉が冒頭に紹介した風刺である。2016年12月18日には、ブラジル全土で改革を反対するデモが行われた。そして、政府と反対論者の間には制度の財政状況についても大きな認識の差がある。すなわち、政府は、制度が赤字であることを前提に、高齢化が進展すると制度を維持できないので、改革が急務であるとする。これに対して、反対論者は、赤字はなく、改革の必要性はないと主張する。赤字論争とでも呼んでおくと、この論争を理解するには、財政も含めた社会保障制度の全体像を理解する必要がある。

ブラジルには、年金が含まれる狭義の社会保障制度の他に、医療保健制度と社会扶助制度があり、3制度を合わせて広義の社会保障制度 Seguridade Social という。医療保健、社会扶助の各制度と狭義の社会保障制度の違いは、事前の保険料拠出が必要か否かにある。保険料は、賃金をベースに労働者と使用者が負担し、狭義の社会保障制度の財源となること、言い換えると、他目的利用は許されない旨が憲法に定められている(憲法167条XI)。政府はこの保険料収入を捉えて、これではすべての支出を賄い切れないと主張する。

しかし、狭義の社会保障も含まれる広義の社会保障の財源は、上記「保険料」に限られない。憲法195条によれば、(1)労使が負担する保険料の他に、(2)使用者が負担する、事業の総収入をベースとする社会負担金(COFINS)や(3)利益をベースにした社会負担金(CSLL)もある。さらに、(4)宝くじ収入等にかかる社会負担金、(5)輸入業者に課される社会負担金、そして(6)社会統合プログラムのための社会負担金もある。これらすべてが財源であり、狭義の社会保障も広義の社会保障の一端を担うことからすれば赤字など存しないというのが反対論者の主張である。法学部の教員は、往々にして裁判官や弁護士等を兼任しているが、日本でいうところの訟務検事を兼ねる教員ですら、「赤字という政府の発表は間違っている」と声高に主張している。

そして、この赤字論争にも関連して問題とされるのは、本来、広義の社会保障を実現するために徴収された上記収入(1は除く)の30%の額が「連邦収入の紐づけからの解除DRU」という名目で、他目的に利用されることである(2016年憲法修正93号、2016年までは20%)。連邦最高裁はDRUの合憲性を認め

ているが(RE537610, RE 566007)、今でも違憲という主張は根強い。

このようなカオスをみると、外国人の筆者にはまずもって改革すべきは、複雑でわかりづらすぎる財政に思えてならない。狭義の社会保障制度だけでも、日本に比べると相当に幅広い守備範囲なのに(年金だけでなく、傷病・出産手当金に相当する給付や労災給付、失業給付等も含まれる)、財源の徴収は、さらに一段上の広義の社会保障制度の名のもとで行われる。制度における収支の全体像は複雑を極める。それでも今回の修正案には財政関連の改革は含まれていない。

給付関連の削減を主とする改革は、議会において特別委員会が設置され、公聴会が開催されるなど、本格的な審議に入った。政府は、年金の支給をできるだけ遅らせ、雇用による収入でつないでほしいと考えているようだが、大不況にあえぐ労働市場にそんな余裕はない。同時進行する労働法改革では労働者の権利の柔軟化が焦点であり(前号拙稿参考)、労働政策と社会保障政策を連携させて中高齢者の処遇を検討しようという発想はおおよそみられない。これに関しては、労働政策や社会保障政策を管轄していた「労働社会保障省」が解体されたことも影響していそうである。すなわち、ジルマ前大統領への弾劾裁判の開催を受けて、暫定大統領となったテメルは、就任直後に同省を解体し、「労働省」とした(2016年暫定措置726号2条IV)。そして、取り除いた社会保障に関しては、政策立案に関するいわば頭脳の部分を財務省の一部門とする一方、制度の運用に関わる部分(国立社会保険機構INSS等)は、社会開発農業省の傘下とした(上記7条1項II)。連邦政府の再構成と費用負担の削減を目的としたが、組織改革直後に行われた関連分野で権威のある学会では、批判が相次いだ。それでも、さらなる組織改革は行われず、上記の社会保障改革は、財務省所管で進められている。

組織編成も含め混乱が続く中、社会保障制度はいつたいどこへ向かうのか、年金の支給要件に念願の年齢要件を挿入できるのか、今後の動きから目が離せない。

しまむら・あきよ 信州大学経法学部総合法律学科准教授。最近の主な著作に『高齢期の所得保障——ブラジルとチリの法制度と日本』東京大学出版会、2015年。社会保障法、労働法専攻。