

書評

『高齢期の所得保障：ブラジル・チリの法制度と日本』

(島村暁代著、東京大学出版会、2015年)

小西啓文 (明治大学)

I 本書は、著者が法学協会雑誌に連載した論文(「高齢期の所得保障：ブラジルとチリの法制度を端緒とする基礎的考察(一～五(完))」)をベースに、その後の法改正等の動向も加えて1冊の本に纏められたものである。すでに同書については高島淳子による書評が公表されてもおり(日本労働研究雑誌673号(2016年)75頁)、本書について詳しく検討が加えられているので、本書評では、いわば読書感想文風に、同書を紹介することにしたい。

ところで、ブラジルとチリの社会保障制度はわが国にとってあまり馴染みがないように思えて、実は、先行研究がある。例えば山田晋は両国の法制度を紹介するにあたり、チリを「世界的な年金改革の予兆」としてとりあげている。すなわちチリは戦前の比較的早い時期に年金制度を確立していたが、この制度を、軍事クーデターにより政権を握ったピノチェト軍事政権が1981年に全面改正(正確には廃止)し、保険会社にビジネスチャンスを作り出したという。他方、ブラジルは、1988年の連邦憲法で地方の農業分野とインフォーマルセクターの労働者の社会的保護の権利を認め、これに基づき無拠出年金が制定され、1993年には一人あたりの収入が最低賃金の25%以下の農業労働者や都市に居住する65歳以上の高齢者または障害者に、最低賃金相当額が支給さ

れる公的扶助年金が開始された、という(山田晋「社会保障の役割の再検討：先進国・工業化諸国と発展途上国における社会保障の異同から」大曾根寛・金川めぐみ・森田慎二郎編『社会保障法のプロブレマティク：対立軸と展望』(法律文化社、2008年)58頁以下)。

山田の問題意識は、荒木誠之が、社会保障の成立基盤について、社会保障が資本主義経済の高度の発展段階で出現するのは、社会構成員の多数が、職業に関わりなくほぼ同様な生活条件の下におかれ、生活を脅かす危険に対する社会的防衛策を共同して要求するに至るから、と説明していることにかかわり、同論文のサブタイトルにもあるように、両国をいわば途上国の例としてとりあげ、先進工業化諸国との違いを明らかにしつつ、国際連帯の必要や「持続可能な」社会保障制度の構想をしようとする。

他方、島村は、同書において、「日本法への示唆」を求めて、両国の制度を紹介しようとしているように見える。例えば、「なぜブラジルなのか」の問いに、2012年に発効した日伯社会保障協定の存在をあげ(2頁)、また「なぜチリなのか」について、日本でかつて年金制度の賦課方式から積立方式への移行の是非が議論されたことを念頭に、「個人積立勘定方式の下、民営の確定拠出年金を公的年金制度として採用している」こと

をその理由としている（3頁）。すなわち、島村は、山田のように両国を（社会保障の）「後進国」としてとらえ（その場合、日本法への示唆はあまり期待できないだろう）、社会保障の「一般理論」の解明を目的とした分析をするのではなく、両国の分析から、なにか日本法への示唆がないか、苦しみながら（！？）、手探りしているのである。具体的な箇所の指摘はしないが、同書をご一読いただければ、制度の説明を、いかに日本法のクリアな説明にあわせられるか、腐心していることがおわかり頂けることであろう。

ただ、チリの制度を念頭においてか、日本法で論じられている「選択」の原則を紹介するくだりで、島村は正直に、この議論のイデオログである菊池馨実の「個人の自由の視点を飛ばして選択の視点だけを議論するのは適切ではないかもしれない」と告白する（70頁注196）。島村には、「一般理論」の探求といった、大上段の議論をしたくはないという、謙抑的な意識が強くあるであろう。とはいえ、本書を「公的年金を民営化できるか」をテーマにした書ととらえることができるならば、それは十分に壮大なテーマを扱っていると評せよう。

II さて、本書は、ブラジルについては第2編で、チリについては第3編で詳細に紹介されている。本書評では、これら2編についての紹介は避け（その任は既出の書評に委ねることにしたい）、第4編の「総括」から、両国の制度について簡単に紹介しよう。

高齢期の所得保障制度として、ブラジルは、社会扶助制度（BPC）、公的年金を含む狭義の社会保障制度、補足的保障制度を用意し、チリは連帯の柱、強制的な拠出金の年

金制度、補足的保障制度を用意する。このように両国ともに3層構造を有する点で共通するが、高齢期の所得保障の中核を占める公的年金制度について、ブラジルが国による運営であるのに対して、チリが民間の年金基金管理会社AFPである点で大きな違いがある（267頁）。また、ブラジルの公的年金は基本的に確定給付型であり、チリは確定拠出型である（269頁）。ブラジルでは年金の支給要件を充足すれば年金が支給されるのに対し、チリでは年金の受取方法を「選択」する必要があるが、これはチリの個人主義の1つの表れである（270頁）。

ところで、本書の設定した課題は大きく2つあり、1つ目は、年金がカバーしようとするリスクや支給要件に着目しながら、特に①拠出、②年齢、③就労、といった3つの視点から年金の基本構造を探索すること（課題A）であり、2つ目は、年金制度ではどのような「選択」を想定できるか（課題B）、である（271頁）。これらに加えて、高齢期の所得保障の基本的な設計を検討することを「課題C」としてもいる（72頁）。

そして、課題Aについては、両国の公的年金制度とも、特に「保険料の拠出」の視点を重視していることが浮かび上がる（277頁）。拠出なくして給付なしの制度により保護を得られないというのは、いわば公的年金制度の限界というものであり、両国では別の制度（ブラジルでは社会扶助制度、チリでは連帯の柱）で対処している（278頁）。

つぎに、課題Bについては、ブラジルの制度では、選択の自由があるように見えて、実際にはないに等しいといえそうである（279頁）のに対して、チリでは、様々な局面で幅広い選択肢が用意されており、「国家主導の

ブラジル」と「個人主義のチリ」という制度設計に対する根本的な両国の違いを表している（280頁）。

Ⅲ 島村は、Ⅱのように両国の制度を紹介・比較したうえで、第4編の2章で「日本の法制度に関する検討」として、以下のように述べる。ここの部分はセンシティブな議論であるので、感想文風とはいかないかもしれないが、できるだけあまり専門的な内容にならないように紹介すれば、課題Aについては、ブラジルやチリは、公的年金制度において拋出制を貫き、無年金や低年金になる場合には、公的年金制度の枠「外」で別個の制度を用意して対処していたのに対し、日本法はこれらの問題を近年、公的年金制度の枠「内」で解決しようとしていると指摘している（302頁）。また、年金制度において年齢要件を課すのであれば、それは何のためなのかを問い直す必要があるといい、人々が消耗して働けなくなる時期がいつなのか重要な観点となるともいう（303頁）。

わが国で低所得者に対して保険料の減免や同様の効果の期待される助成を実施したり、他方で年金制度の持続可能性の観点から年金支給年齢の引き上げが議論されているのは島村の指摘の通りであり、その意味では、ブラジル・チリからの示唆は一定程度あろう。もっとも、それでは、社会保険制度において、一般に、拋出を要しない給付がまったく存在しないものかと考えると、社会保険制度の母国であるドイツにおいても、疾病保険の領域ではあるが、家族保険といって、保険料を負担していない家族に対する給付がなされている。社会保険内部での社会的調整というものがどこまでならば正

当化されるか、という問いは、例えばドイツでは外在的負担の議論として展開されるが（倉田聡「法概念としての『社会保険』」同『社会保険の構造分析：社会保険における「連帯」のかたち』（北海道大学出版会、2009年）77頁参照）、そこでは、社会的調整の存在自体を否定するというよりも、その限界点がどこにあるかを見極めようとしている。そして同種の議論は疾病保険のみならず年金保険でもあり（育児時の保険料負担の場面などを想起されたい）、ブラジル・チリの両国においても、「拋出なくして給付なし」といったオールオアナッシングではない、中間的な、もう少し「悩み」を感じさせるような議論はないものか、さらに興味をもたれた。とはいえ、チリのように民間の保険会社による基金の運営という場合には、そもそも社会的調整の議論は妥当しえないかもしれない。また、拋出困難なケースに実質的に対応しているのが、217頁で紹介されている貧困層向けの「連帯年金制度」であるとすると、チリでは保険料の減免といった議論はあまり馴染みがないのかもしれない。ただ、そう考えればそう考えたで、「拋出なくして給付なし」といつても、公的年金を国営で実施するブラジルと民営で実施するチリとでは、「拋出」のもつ「意味」が実はだいぶ異なるのではないか、という別の疑問（あるいは問題関心）が生じてもくる。

また、年齢要件に関しては、昨今、自民党から「こども保険」構想が提示されているが、そのなかで、財源確保の観点から、富裕層は年金の給付を辞退するよう訴えられている。これは、年齢ではなく、年金受給の「必要性」から給付をするかどうか考えていこうというものであろう。「消耗」とはま

た違う議論ではあるが、「消耗」の程度に「個人差」のあることを認める島村の議論(303頁)は、年金はある「年齢」がくれば必ずもらえるというものではないかもしれないということを認めうるという意味で、その意図とは異なって——島村自身は、年金の支給開始年齢と、一般に人々が消耗して働けなくなる時期とはできる限り接合している必要があると力説する(303頁)——今後参考にされるかもしれない。

つぎに「課題B」の「選択」であるが、ブラジルは選択の自由があるものの実質的にはないに等しく、チリは個人積立勘定による確定拠出型であり、わが国では企業年金における選択の議論として役立つにとどまる(306頁)。ここで島村は「被保険者に選択を委ねるのであれば、その選択が重要な決定であればあるほど、被保険者が十分な知識や能力を持った上で選択できるかを見極める必要がある」と指摘している(306～307頁)が、それでは、チリにおいてそれを補うどのような制度があるかといえば、チリでは社会保障コンサルタント制度やSCOMP(年金額相談・情報提供)制度があり(260頁)、これらの制度がわが国の現行制度と比較してどのような違いがあり利点があるか、興味をもった。

IV 最後に、島村は「高齢期の所得保障の基本的な設計(課題C)」として、日本法は「国民皆年金」を前提とするため、「保険料の未拠出によって無年金になることを、公的年金制度の限界として受け入れる発想にはなりづらく、公的年金制度の扶助機能を強化することで、低年金や無年金の問題を対処しようと模索するのではないだろうか」

(312～313頁)と指摘する。もっとも、「あまりに扶助的な機能を強化し過ぎると、拠出制の仕組みが揺らぐ」のであり(313頁)、「つまるところ、公的年金制度による所得の再分配には限界があることを認めるべきではないだろうか」という(314頁)。筆者も共感するところがあるが、島村のいうように「限界」を補完するために生活保護制度や企業年金を見渡すというだけではなく、例えば、チリのようにわが国の公的年金を民営化したらどうなのか、あるいは、そのような大上段の議論を避けるとしても、所得の再分配(先述の「社会的調整」)のギリギリの限界点をブラジル・チリの議論から導くことはできないものなのか、さらに知りたいと思った。

以上、書評をするにあたり、評者なりの問題関心から色々と書いてきたが、ブラジルとチリの所得保障制度をこれほど詳細に紹介した研究は珍しく、わが国の比較法研究に新たな一頁を刻んだことは疑いのようもない。くしくも、本年はチリとの外交関係樹立120周年(ブラジルとの間では本書が刊行された2015年が120周年だった)とのことであるが、本書が今後、ブラジル・チリの所得保障制度研究の必携の書としての地位を長く保つだろうことは間違いないように思われる。

(脱稿：2017年11月16日)

[付記]

「ドイツにおける障害者雇用政策のスケッチ」の続編を発表すべく鋭意研究を続けていますが、その続編の公表が滞っている現時点において、この書評を先にすることにしたことをお断りします。なお、法学協会

雑誌に掲載された論文につき、社会保障法学会から 2015 年度奨励賞が授与されており、木下秀雄会員による「奨励書評」が社会

保障法 31 号 187 頁に掲載されておりますことを付記させていただきます。(小西)