

ブラジルの高齢化 -- 貧困高齢者をめぐる取組みと「高齢者の町」の一現実（特集 新興諸国の高齢化と社会保障）

著者	近田 亮平
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	アジ研ワールド・トレンド
巻	188
ページ	20-23
発行年	2011-05
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00004242

ブラジルの高齢化

「貧困高齢者をめぐる取組みと

「高齢者の町」の一現実―

近田 亮平

●はじめに

近年、ブラジルでも高齢者人口の増加やそれに起因する問題の顕在化から、高齢化に対する関心が高まっている。本稿では、ブラジルの高齢化について理解を深めることを目的に、同国の高齢者の状況や政府の取り組みをまとめる。そして貧困高齢者に焦点を当てながら、最後に筆者の現地調査をもとに、高齢と人種間格差というひとつの事例を紹介する。

一. ブラジルの高齢者の状況

はじめに、政府の統計機関であるブラジル地理統計院(IBGE)のデータをもとに、ブラジルの高齢者の状況を概観する。同国が基本的に「高齢者」の基準とするWHO(世界保健機関)の「途上国の場合六〇歳以上」人口を見ると、一九七〇年に総人口の五・一%(四七六万人)であったが、二〇〇〇

年に同八・六%(一億四五四万人)、二〇〇九年には同一・三%(二億一七四万人)にまで増加している。また、主に先進国の基準である「六五歳以上」の人口も、二〇〇九年に同七・九%(一億五〇九万人)に達したことに加え、近年は八〇歳以上の人口増加率が高く、後期高齢化が進んでいる。またブラジル社会全体で見ても、出生時平均余命の伸長(一九九一年五六・九歳、二〇〇八年七三・〇歳)や合計特殊出生率(同二・七人、同一・九人)の低下により、一五〜五九歳人口に対する六〇歳以上人口の割合である老年従属人口比率(同一二・六%、同一五・五%)や、一五歳未満一〇〇人に対する六〇歳以上の人数を示す高齢化指数(同二一・〇人、同三七・九人)が上昇しており、ブラジルの人口形態は途上国に特徴的なものから次第に先進国化しつつある。

高齢者の所得に関して、高齢者居住世帯の一人当たり平均月額を見ると、政府が「貧困ライン」と定める「最低賃金の二分の一」(二〇一一年三月の最低賃金は五四五レアル≒約三二八US\$)以下の割合が、一九九一年の一二・七%から二〇〇八年の一・〇%へと減少している。これに対し、最低賃金額の二分の一より多く二倍以上の割合が同五四・九%から同五九・九%へと増加する一方、最低賃金二倍より多い割合は同二八・七%から同二四・二%へと減少している。つまり近年、高齢者居住世帯全体が経済的に底上げされた一方、所得の伸びは頭打ちであることがわかる。また居住形態については、高齢者のみの世帯(独居または夫婦)の割合が一九九七年の三〇・四%から二〇〇八年の三七・五%へと増えている。

二. 高齢者に対する政府の取組み

つぎに高齢者への政府の取組みについて、社会保障の普遍化との関連から後に詳述する貧困高齢者向けの年金を除き、年金と保健医療の制度を中心に概観する。

現在のブラジルの年金制度は、二本柱である政府の「一般社会保障制度(RGPS)」と「公務員社会保障制度(RPPS)」に加え、民間の「補足社会保障(PC)」により構成されている。RGPSは民間部門と公社など一部の公的部門の正規労働者を対象とした強制加入の制度で、主な受給最低条



サンパウロのサンタクルス病院の高齢者プログラム (筆者撮影)

件は、年齢が都市部六五歳／農村部六〇歳（女性は同六〇歳／五五歳）で保険料納入期間一五年、または納付期間のみの場合で基本的に三五年（女性は三〇年）となっている。RPPSは公務員を対象とした強制加入の制度で、主な受給条件は、基本的に年齢と保険料納入期間が男性は六〇歳と三五年、女性は五五歳と三〇年である。PCは民間企業や組合などが管理運営する任意の制度で、RGPSを補足するものである。これらの制度は全て基本的に正規労働者を対象とした拠出型の年金のため、非正規労働者の割合が高い貧困な高齢者にとって、これら正規の年金制度の利用はほぼ不可能だといえる。

高齢者が多く利用する保健医療については、一九九〇年制定の「統一保健医療システム（SUS）」による公的医療機関の無料利用、有料の民間医療保険への加入、自己資金に基づく医療機関との直接契約という三つの方法により、サービスの享受が可能になっている。全国民を対象とした無料の医療制度のSUSが整備され、少なくとも理論的には貧困高齢者もその恩恵に与れるようになった。しかし現実的には、SUSの医療

サービスは質量的な問題を多く抱えており、社会的弱者であるほど優良な保健医療サービスへのアクセスは依然困難である。政府はこのような問題に対処すべく、一九九九年実施の「国家高齢者健康政策（PNIS）」をはじめ高齢者の健康促進や疾病予防を試みている。また介護に関しては、公的な老人介護制度は整備されておらず、家族などのインフォーマルな介護者、職業介護者、老人ホームなどへの支援や訓練を提供するにとどまっている。さらに政府は二〇〇三年、高齢者に関する様々な制度、法律、サービスなどを総括した「高齢者法令（Estatuto do Idoso）」を公布し、重要性を増す高齢化問題に取り組んでいる。

三. 社会保障の普遍化と貧困高齢者年金

一九八〇年代に軍政から民政へ移行したブラジルでは、政治的な自由化の集大成として一九八八年に新憲法が公布された。同憲法では、社会保険、保健医療、社会扶助の三つの基礎分野から成る社会保障（Seguridade Social）という新たな概念が導入され、その全国民への普遍的な充足の責務を政府が有すると謳われている。また社

会保障の恩恵享受は、社会的に排除されてきた人々を含む全ての国民の権利であると明記されている。つまり同憲法を礎にブラジルでは、社会保障の普遍化が政府の責務および国民の権利として追求されるようになったのである。そしてこの理念にもとづき、前述のSUSに加え、正規の年金システムに包摂されない貧困な高齢者を対象に、二つの年金制度が構築されることとなった。

ひとつは、六〇歳（女性は五五歳）以上で基本的に一五年以上農業等に従事していれば、保険料を納付していなくても最低賃金額を支給する非拠出型の年金制度である。農村労働者を対象とした年金は、一九七一年の「農村労働者扶助プログラム（Pro-Rural）」により既に存在していたが、同プログラムは拠出型であることに加え対象者が男性のみで、支給額も最低賃金の二分の一と少額だったため、農牧業に従事した高齢者は非常に劣悪な状況に置かれていた。それが一九八八年憲法の社会保障の普遍化にもとづき、一九九二年から現行のかたちへと改善された。ただし一部の例外を除き、この農村労働者年金は二〇一〇年末で申請受付が終了し、現在は既存

分の支給のみとなっている。

もう一方は「高齢及び障害者扶助（BPC）」と呼ばれ、制度的には年金ではなく社会扶助に属し、一人当たりの月額世帯所得が最低賃金の四分の一未満で、勤労が不可能な七〇歳以上の高齢者と障害者に対し、最低賃金額を支給するものである。BPCは一九九六年から開始されたが、受給年齢が一九九八年に六七歳、二〇〇四年に六五歳へと引き下げられたため、受給高齢者にとって非拠出型年金とほぼ同様の機能を持つ制度となっている。貧困高齢者への年金としては、最低賃金の二分の一を支給する「終身所得扶助（RMV）」が一九七四年から既に存在していた。RMVの受給条件は、年齢七〇歳以上、他の社会扶助を受給していないこと、保険料を最低一年納付しているか五年間の就業経験（賃金はRMV受給額未満）があることであった。しかし、一九九六年のBPC創設によりRMVは廃止され、現在は当時の既存分が継続支給されているのみである。

現在ブラジルで貧困高齢者が受給可能な非拠出型および扶助型の年金は、農村労働者年金とBPCの二つである（以下、二つを合わ

せ「扶助年金」と呼ぶ)。そしてBPCが実施された一九九六年以降、これらの受給者数は全高齢者人口の約三〇%となっている。そして社会保障省のデータでは、この扶助年金や前述の正規拠出型年金を含めた六〇歳以上人口の公的年金カバー率は、一九九二年の七四・〇%から二〇〇五年の八二・〇%にまで一〇・八%上昇し、特に女性は同期間に六六・三%から七八・一%へと一七・八%も上昇している。したがって近年のブラジルは、年金の財政や給付額の格差などの問題はあがあるが、貧困高齢者も社会福祉の恩恵を以前より享受できる社会になってきたといえよう。

四. サンパウロ市の貧困高齢者に関する調査

ここでは、ブラジルの貧困高齢者が置かれた一例を人種という観点を踏まえ紹介すべく、筆者がサンパウロ市で行った聞き取り調査の結果の一部をまとめる。本調査は、「高齢者の町 (Vila dos Idosos)」と呼ばれる低所得高齢者専用の集合住宅の居住者を対象に、サンパウロ大学・老年学 (gerontology) の専門家Andrea Lopes氏と学生との協力を得て二〇〇九年に実施し

た。二〇〇七年八月に完成した同集合住宅は、市政府と社会運動による共同プロジェクトで、貧困高齢者のみを対象としている点においてブラジルで先駆的な試みとされる。「高齢者の町」はサンパウロ市の中心地近くに位置し、一四五世帯一九〇名前後が居住可能である。入居条件は六〇歳以上、月額世帯所得が最低賃金の三倍未満、市内在住四年以上の者で、独身または少人数家族であったり、移動が困難などの障害を有したりする場合は入居が優先される。本調査で聞き取りができた高齢者は、男性四七名、女性五三名の合計一〇〇名で、平均年齢は七二・八歳、最高齢は九二歳である。また人種 (自己申告) に関しては、白人三四名、混血四四名、黒人二〇名、黄色人二名であった。なお、この人種カテゴリーは、ブラジル政府の統計調査で採用されているもの (人種・肌の色) である。

● 調査結果

まず、調査時点での個人所得の収入源に関しては、「政府扶助」九〇名、「仕事」六名、「その他・不明」四名であった。人種別に各項目の割合見ると、白人三四名では「政府扶助」八五・三%、「仕事」

一一・八%、「その他・不明」二・九%、混血四四名では同順に九〇・九%、四・五%、四・五%、黒人二〇名では全員が「政府扶助」であった。「その他・不明」の計四名は六五歳未満で扶助年金受給年齢前のため無収入だが、配偶者が政府扶助 (都市居住者のためBPC) を受給しているため、同制度の受益者であることがわかる。そして世帯の月平均所得に関しては、「最低賃金以下」が六三名、「最低賃金の三倍以下」が三六名、「最低賃金の五倍以下」が一名であった。このうち、黒人における「最低賃金額以下」の割合が九〇・〇%と、白人の五二・九%と混血の五九・一%に比べ非常に高くなっている。この要因として、黒人は前述のように収入源が最低賃金と同額の扶助年金のみで、就労者が皆無であることが挙げられる。また居住形態に関しても、独居の割合が白人五五・九%、混血五四・五%、黒人八五・〇%の順番で高く、黒人は同居者の所得をほとんど期待できない状況となっている。したがって黒人の貧困高齢者は、収入源を自身の扶助年金に頼らざるを得ないことに加え独居の割合も高いため、経済的により困難な状況にあると考えられる。

表1 より親密と思う人の人種別の推移 (単位: %)

年代	人種	同居の家族・親族	非同居の家族・親族	友人・地域コミュニティ	その他不明
20-30歳代	白人(34人)	70.6	8.8	26.5	2.9
	混血(44人)	61.4	9.1	50.0	0.0
	黒人(20人)	35.0	10.0	60.0	0.0
40-50歳代	白人	58.8	2.9	47.0	2.9
	混血	56.8	15.9	45.4	0.0
	黒人	20.0	10.0	70.0	0.0
60-70歳代	白人	50.0	11.8	44.1	2.9
	混血	34.1	20.5	65.9	2.3
	黒人	15.0	20.0	80.0	5.0

(出所) 筆者作成。

つぎに対象者に対し、二〇〇七〇歳代までを二〇年毎の三つの年代に分け、「より親密と思う人」について質問を行った (表1)。その結果、「同居の家族・親族」と答えた割合が、どの年代でも黒人、混血、白人の順番で低く、特に六〇〜七〇歳代の黒人では一五・〇%と非常に低いという回答を得た。その一方、「友人・地域コミュニティ」と答えた割合は、どの年代でも黒人、混血、白人の順番で高く、特に高齢期の黒人は八〇・〇%と最も高い。貧困な状況での生存生活には、家族や親族、

表2 高齢者をケアしてくれると思う存在の人種別の推移 (単位：%)

年代	人種	政府	家族	友人 地域コミュニ ニティ	会社組織 介護人	宗教 NGO等	本人 他に誰も なし	意識せず その他
20-30歳代	白人(34人)	11.8	70.6	0.0	0.0	5.9	8.8	2.9
	混血(44人)	9.1	59.1	6.8	9.1	0.0	11.4	6.8
	黒人(20人)	20.0	55.0	0.0	0.0	0.0	5.0	10.0
40-50歳代	白人	23.5	50.0	5.8	5.8	2.9	11.8	5.9
	混血	18.2	54.5	6.8	6.8	2.3	11.4	4.5
	黒人	30.0	30.0	0.0	5.0	5.0	5.0	10.0
60-70歳代	白人	38.2	38.2	2.9	2.9	5.8	11.8	0.0
	混血	31.8	45.5	6.8	6.8	4.5	13.6	0.0
	黒人	55.0	20.0	10.0	10.0	10.0	5.0	0.0

(出所) 筆者作成。

特に同居する者とのネットワークがインフォーマルなセーフティ・ネットとして機能すると考えられるため、その存在の有無は非常に重要だといえる。しかし本調査では、ブラジルでもより貧困だとされる黒人の場合、同居する家族・親族への親密感が相対的に低く、高齢者であるほどこの傾向が顕著であるという結果となった。この

ことは、黒人の貧困高齢者が前述のように経済的により困難で独居率も高いことから、様々なリスクに対する脆弱性が高い状況にあるという現実を端的に表しているといえよう。

最後に、同様の形式で行った「高齢者をケアしてくれると思う存在」についての質問では(表2)、全体的な傾向として年代を追うごとに「政府」の割合が高くなる一方、「家族」の割合が低くなるという結果となった。このことから、以前は家族が高齢者の介護をより担っており、調査対象者も将来的な自身の介護を家族に期待していたが、実際に高齢者となった現状は異なっていたと推測でき、家族の形態や役割の変化を表しているといえよう。また人種別では、「政府」と答えた割合がどの年代でも黒人が白人と混血より高く、特に六〇〜七〇歳代の黒人は五五・〇%と半数以上に上っている。その一方で「家族」と答えた割合は、どの年代でも黒人が白人と混血より低くなっている。また、表1では「友人・地域コミュニティ」に親近感を抱く黒人が相対的に多かったが、本回答では全人種で非常に低くなっている。これらのことから、黒人は家族や親族より友

人や地域コミュニティに親近感を抱くが、高齢者ケアに関してそれは当てはまらず、政府によるケアを期待する傾向がある点を見て取ることができる。また人種に関係なく、高齢者ケアは友人や地域コミュニティではなく、家族や政府が担うものとする認識の強い点が推考できよう。

以上の本調査の結果では、貧困高齢者のなかでも黒人は、相対的に低い収入を政府の扶助年金に依存し、高い独居率や低い家族への親近感のため、頼ることのできる支援の選択肢が少なく、自身のケアを政府に多く期待している、という一現実が浮き彫りになった。また、扶助年金を介した家族との同居や関係親密化の傾向が指摘されているが(参考文献)、本調査の貧困な黒人高齢者にそのような点はあまり見られない。リスクのより高い生存生活を公的な扶助年金に支えられていることもあり、貧困高齢者である彼らの期待や依存は政府に比重が多く置かれている可能性が考えられる。

●おわりに

本稿では、ブラジルの高齢者の状況と貧困高齢者も対象とした政府の取り組みをまとめ、貧困高齢

者の置かれた一現実について人種を論点に紹介した。不平等性の高い社会であるブラジルでは、近年その進捗が目される高齢化に対し、一九八八年憲法が掲げた社会保障の普遍化の理念をもとに扶助的な非拠出型年金が整備されてきた。その結果、貧困な高齢者の状況は以前より改善し、最近のブラジルにおける経済的な格差は正の一因になったと考えられよう。しかし、最低賃金と同額の扶助年金を受給する貧困高齢者と、正規の年金制度の恩恵を受けられる高齢者の間には、依然大きな格差が存在する。さらにまた本稿で提示した事例から、貧困高齢者の間でも状況は人種により一様ではないことが推測される。社会保障の普遍化では改善に限界のあるこれらの点が、ブラジルの高齢化における今後の課題として指摘できよう。

(こんた りょうへい/アジア経済研究所 ラテンアメリカ研究グループ)

《参考文献》

- Camurano, Ana A. ed. [2004] *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?*, Rio de Janeiro: IPEA.