

「新型コロナ後」に再燃した年金改革問題

2023年4月

廣岡 裕児*

1. はじめに

フランスでは、新型コロナは治療体制の確立やワクチン、ウイルスの弱毒化などで患者数が増えても重症入院者の増加はなく、すっかりインフルエンザ同様になった。また、心配されたウクライナ戦争による冬季のエネルギー不足も無事に乗り切った。そんな中で、年明け以来ずっと年金改革で揺れている。

ここ30年で、年金改革は1993年、2003年、2010年、2013年とおこなわれているが、いずれも大きな社会運動になっている。

年金は、多くのフランス人にとって死活問題である。日本のような多額の退職金はなく、エリート学校出身者以外は賃金が高いわけでもないのに、貯蓄も少ない。

しかし、今回は年金問題以外にも、さまざまな要素が混在している。

まず、新型コロナ禍やウクライナ戦争の影響で起きた物価高への不満と生活への不安である。昨年4月24日の大統領選挙のときの出口調査で、投票にあたってもっとも考慮した課題（複数回答可）のトップは購買力（58%）、ついで社会保障（健康保険、年金他、43%）で、ウクライナ戦争は24%にとどまった。つづいて、「黄色いベスト」運動に通底している政府が国民を軽蔑しているという感情、格差問題である。たとえば、中心の争点となっているのは法定退職年齢（後述）引き上げだが、マクロン大統領を筆頭に高齢になっても難なく働き続けられるホワイトカラーのエリートが、庶民の労働の苦勞を無視して計算だけで決めているという思いがある。さらには、3月16日からは民主主義の擁護運動という性格も加わった。

まさに現在の社会状況の反映となっている。そこで詳しくレポートしたい。

2. フランスの年金制度

フランスの義務年金には「基礎制度」と「補完制度」の2段階があり、ともに賦課式である。政府管掌ではなく、税とは別に雇用主と本人に課せられる労務負担金を原資として労使双方の代表を中心に運営されている。

基礎と補完の運営組織は別で、労務負担金において別項目として徴収される。

歴史的な理由から民間企業給与労働者をカバーする一般制度¹のほかに職種ごとに独立した特別制度があり、合計で42の制度がある。

制度ごとに拠出金の率や年金支給の条件が異なる。たとえば一般制度では現行において62歳で年金受給資格を得るが、パリ市の清掃員や国鉄職員は57歳である。

一般制度は、就業人口の70%以上が加入している。2018年から、個人事業主（職人・商人・自由業・自営業）の特別制度も管理するようになり、これらをあわせると現在では、全制度加入者数の78%で、基礎年金支給額の66%となっている。

以下、一般制度について述べる。

年金受給については、法定退職年齢（*âge légal de départ à la retraite*）と拠出期間（*Annuité*）が関係する。

法定退職年齢は、満額の年金を受給できる資格を得る年齢である。「定年」とも訳されるが、この年齢で退職する義務があるわけではない。現行では62歳。今回の改革ではこれを64歳にする。

拠出期間は、四半期ごとに「1」として計算する。よって1年は「4」となる。現行では、62歳の受給資格年齢に達する人の満額拠出期間は168（42年）となっている。法定退職年齢になると年金を申請する

* 公益財団法人都市化研究公室特別研究員

¹ le régime général。公庫名は基礎制度は La caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)、補完制度は l'AGIRC-ARRCO
公益財団法人 都市化研究公室

ことができるが、満額拠出期間を満たしていない場合は、期間に応じて減額される。実際には時の政策による特別措置など複雑な要素があるが、単純化するというと、たとえば、大学卒の22歳で働き始めた場合、退職年齢は62歳だが、もしその時点で受給を開始すると、160(40年)にしかならず減額されてしまう。

受給額は満額貰える場合で、最も賃金の高かった25年間分の平均賃金の50%である。

3. 経緯

マクロン大統領は、「改革」をかかげて、2017年に初当選したが、中でも年金改革は最大の懸案であった。2019年夏には実施を計画していたが、「黄色いベスト」運動などでずれ込み、2019年12月に骨子が明らかとなった。

するとCGT、FO、SUDを中心に、ストライキに入り国鉄やパリの地下鉄・バスがほぼ1カ月大幅な影響を受けた。このほか学校、病院、弁護士、警察官、清掃業者、郵便局、ガス・電気など特別制度の廃止が予定されていた分野でストがおこなわれた。

法案は、翌2020年2月17日から国民議会で審議され、政府は憲法第49条の3項(後述)をつかかって通過させたが、新型コロナの流行が予想外に大きく独占的な最重要事項になったため元老院で審議することができず廃案になった。

昨年マクロン大統領は再選され、前の法案とは別に新たな法案として懸案に取り掛かった。

ボルヌ首相は、1月10日の法案骨子の発表にあたって、我々の社会モデルの基礎となっている年代間の連帯である賦課制度を守り、2030年の我々のシステムの均衡を保証するため、と改革提案の理由を説明している。

2021年にはすべての年金機構をあわせて約9億ユーロ、2022年には32億ユーロ(GDPの0.1%)の黒字であった。しかし、人口減少と高齢化による就

労人口と年金受給者数のアンバランスにより2032年にはGDPの0.5~0.7%程度の赤字となり、以後も赤字がつづくと予測される²。

2019年の法案の主な内容は特別制度を一般制度に統合して普遍的制度(système universel)とし、特別制度での優遇についてはケースバイケースで「過酷な労働」のカテゴリーで処理する、また、法定退職年齢はそのままにして拠出期間のかわりに掛け金に応じたポイント制³にするというものであった。しかし、今回は、特別制度の一般制度への統合は図るが、ポイント制はやめ従来通りの拠出期間制を維持する。

4. 改革の内容

- 法定退職年齢は現在、満62歳だが、これを2023年9月から、毎年3ヵ月ずつ引き上げる。すなわち2027年には63歳と3ヵ月、2030年には64歳(つまり1968年生まれからは64歳となる)。
- 年金拠出期間延長の前倒し。現在、2035年までに段階的に43年間(172四半期)することになっているが、これを2027年に前倒しする。
- 年金拠出期間が十分な人の年金支給最低保証額を法定最低賃金(SMIC)の85%に引き上げる。
- 若い時から就労を開始した人を対象とした拠出期間44年を条件に早期に退職できる制度の適用拡大。現行の16歳以前に就労を18歳以前にする。これにより、16歳ならば44年後の60歳、18歳ならば62歳で満額受給資格を得る。
- 8四半期を限度に育児休暇期間を年金拠出期間として算定する⁴。
- 過酷な労働の職業については、C2Pと呼ばれるポイント制度による各種支援対象者を増やすと共に、健康診断の機会を増やし、就労継続が困難と認められる場合には早期退職を認める。2017年に過酷な労働から除外された「荷運び」「きつい姿勢」「機械的振動」の復活や夜間労働の対象時間の減少など内容についても見直す。
- 高齢者雇用維持に関する評価指標の創設⁵

² Rapport annuel Évolutions et perspectives des retraites en France, Conseil d'orientation des retraites, 2022年9月

³ ポイントには、失業、出産休暇、近親者介護など事情によってボーナスが付与される。

⁴ 8四半期は2年にあたるので、62歳から64歳に受給資格年齢が上がれば意味がない、と労組などは反論している。もともと女性には妊娠や育児、子供の世話などのためにパートタイムであることが多いため、年金計算のベースが低く、受給額が男性よりも平均40%低い。

⁵ 高齢者の雇用維持のため従業員300人以上の年齢層の高い従業員の雇用状況に関する評価指標の報告を義務付ける。対象は55-64歳で年金生活者の就業というよりも、1987年に50歳以上の従業員の解雇を難しくする法律ができたが逆効果となってしまったことの是正である。労働雇用省調査統計局によれば2021年現在、25~59歳の就業率は81.8%であるが、55~59歳で

- 高齢者雇用を促進するため 60 歳以上の正規雇用の労務負担金を軽減する。
- 大部分の特別制度を廃止し一般制度に統合する。

5. 審議

1月23日に2023年の社会保障財政補正法案として国会提出した。この形態をとったのは、社会保障補正財政法案は両院で50日以内に採決しなければならないという規定があり、遅くとも3月26日までに終わることができるからである。

2月17日、国民議会では審議未了のまま元老院に送られ、3月12日元老院で修正のうえ採択された。

フランスでは両院がまったく同じ文面で採択しなければならないので、3月15日に両院協議会が行われ、ほぼ元老院で可決した内容で法文が決まった。すぐに3月16日午前元老院第2読会で採択し、午後国民議会の第2読会に提出された。

ボルヌ首相は憲法49条3項⁶の宣言をした。これに対抗するには内閣不信任案しかなく、内閣不信任案が通らなければ可決となる。

2020年にも憲法49条3項が使われたが、当時連立与党は国民議会の多数派であり可決の見通しがあつたが、新型コロナの流行を前にして早めに審議を打ち切るためであった。

現在、連立与党は、第1院の国民議会では577議席中250議席⁷で過半数に達していない。マクロン大統領は「右でも左でもなく」を標榜したが、社会党の右派は吸収してしまったので150議席を持つ左派・エコロジスト陣営はまったくあてにすることはできず、88議席の右翼の国民連合(RN)も論外で、61議

席を持つ右派の共和党(LR)の賛同を得なければならない。

元老院でも、マクロン与党は過半数を持っていないが、しかし、反対の急先鋒である左翼政党LFIも右翼のRNもいないので、第1党であるLRの修正案を淡々と受け入れて可決することができた。

しかしながら、LRはドゴール・シラク・サルコジとつづく伝統右派だが、有力者がマクロン与党にずいぶん多く鞍替えしてしまい、独自色を出さなければ衰退してしまうという危機感がある。そこで、国民議会の第2読会では、法案賛成という党決定が出来なかった。

3月20日に内閣不信任案は否決され、改革法案(社会保障補正財政法案)は採択された。共和党の議席の3分の1にあたる19人が賛成投票をし、わずか9票の差であった。

6. 反対運動

フランスは職種別の全国労組で、8つの組合連合がある⁸が、穏健派から急進派まであつてすべての組合が一致することはほとんどない。しかし、今回は統一行動をしている(「組合共闘」)。2010年の年金改革反対デモ以来、13年ぶりのことである。

行動は1月19日から始まった。デモの参加者は別表の通りである。デモの動員記録としては、「シャルリー・エブド事件」のときのものがあるが、社会労務問題ではここ50年で最大の動員である。また、250を超える地方の中小都市でもデモがあつた。

このほか、ストライキもおこなわれた。参加率は10~40%である。はじめは統一行動日だけだったが、

は75.1%、60~64歳では35.5%である。Les seniors sur le marché du travail en 2021、DARES、2023.1.

⁶ 日本の報道では「強制採決」と表現されている。フランスでは「責任の問題」といわれる。英国発祥の「責任内閣制」に起源をもち、内閣が議会に対して責任を持つ(現行憲法第49条1項)、議会は内閣を不信任案の可決によって倒すことができる(第49条2項)できるという関係がある。現行の1958年憲法で、さらに、一歩進んで個々の法案について内閣が責任を持つことを約束する(フランスでは内閣は共同責任ではないが、これに限っては、閣議で決定されなければならない)第49条3項が加えられた。国民議会でのこの宣言がなされたときには、審議は中断され、24時間以内に提出された内閣不信任案が否決された場合、法案は可決されたことになる。内閣不信任案が可決されれば、内閣は総辞職し、法案は可決されたことにはならない。過去に一度だけ1962年10月5日に内閣不信任案が可決されたことがあつたが、その時には内閣総辞職のほか、大統領が国民議会を解散した。(Fiche de synthèse : La mise en cause de la responsabilité du Gouvernement、Assemblée nationale および La "question de confiance", d'où ça vient ? Benjamin Bonneau, 2014.9.15 Europe1)

⁷ ルネサンス(旧共和国前進)170、MODEM51、オリゾン29。

⁸ 仏民主労働同盟(CFDT)、労働総同盟(CGT)、労働者の力(FO)、管理職総同盟(CFE-CGC)、仏キリスト教労働者同盟(CFTC)、統一組合労連(FSU)、独立組合全国連合(UNSA)、連帯統一民主労働組合(SUD)(組織名邦訳は労働政策研究・研修機構による)。政府機関では定期的に全国の従業員数11名以上の企業の給与労働者の投票で「勢力調査」を行っている。2021年に8%以上得票した組合連合はつぎの通りである。CFDT26.77%、CGT22.96%、FO15.24%、CFE-CGC11.92%、CFTC 仏キリスト教労働者同盟 9.50%

内務省発表によるデモ参加者数			
	月日	全国(人)	パリ(人)
1	1月19日	1 120 000	80 000
2	1月31日	1 270 000	87 000
3	2月7日	757 000	57 000
4	2月11日	963 000	93 000
5	2月16日	440 000	37 000
6	3月7日	1 280 000	81 000
7	3月11日	368 000	48 000
8	3月15日	480 000	37 000
9	3月23日	1 080 000	119 000
10	3月28日	740 000	93 000
11	4月6日	570,000	57,000
12	4月13日	380,000	42,000

途中からパリの清掃員や精油所などで連続で行われるようになった。ごみ収集やガソリンスタンドや空港での燃料不足のために政府は従業員の徴用措置をとった。

3月16日、憲法第49条3項にもとづく宣言があり、以降、各地でゲリラ的な数十人から数百人程度の集会（パリなどでは1,000人を超えるものも）が毎晩開かれ、ときには警官隊と衝突した。

マクロン大統領は3月22日、昼食時のニュースの時間にマクロン大統領がフランスの2大テレビ局（TF1、FR2）でインタビューを受ける形でこの件について弁明したが、国民を説得できず、かえって、逆なでして火に油を注いだ結果になった。

3月23日の行動日、減少していたデモ参加者数も盛り返した。

2019年には、通常の法案として提出したが、今回は予算法案とならんで特別なステイタスのある社会保障財政法案のカテゴリーをつかかって、国民議会では第1読会でも審議の途中でうちきって採決をせず、いままた、憲法第49条3項を使用した。これは国民の代表である議会の無視であり、権力の横暴、マクロン大統領の権威主義化だとして、このときから、抗議運動にあらたに、民主主義の擁護という要素も加わった。

なお、デモは、これまで組合連合による警備体制のおかげもありブラック・ブロックとよばれるプロの

破壊者集団の活動は抑えられていたが、パリではストでたまっていたゴミに火がつけられる、ボルドーでは市役所の玄関が燃やされるなどの事件が起きた。その後のデモでも、彼らによる暴力行為が起きている。

4月5日、ボルヌ首相と労組代表の会談があった。しかし、1時間たらずで、労組代表は退出してしまった。

4月14日、憲法院の判断が下ったが、すぐさま組合共闘は反対運動の継続を表明した。

7. 憲法院判断

法案採択後、憲法院（憲法評議会とも訳される）には政府があえて年金改革法案を社会保障財政補正法案として提出したことや憲法49条の3項の使用、各条項の細かい内容について多くの違憲判断請求が出された。違憲と判断されると、法文のその部分は無効となる。

4月14日憲法院が違憲審査の結果を発表した。

社会保障財政補正法案はあくまでも財政に関係するものでなければならないが、高齢者雇用評価指標と高齢者雇用の労務負担金軽減などはかけ離れているという理由で憲法違反とされたが、法定退職年齢を64歳に引き上げるなど焦点となっている主要な措置は合憲と認めた。

同時に、共有イニシアチブ国民投票⁹（RIP）法案についての判断もおこなわれ、まだ法律が公布されていないので、違憲であり無効とした。

なお、13日と14日に新たな2つのRIP法案についての請求が出されており、5月3日に判断を下す。

8. 混乱の原因と展望

冒頭に述べたように理由もあるが、マクロン大統領の対応のまずさも今回これだけ騒ぎが大きくなった一因である。

新型コロナ禍での年金改革の中断と大統領選挙の中間の2021年6月の世論調査¹⁰では、「まったく必要」（21%）「どちらかといえば必要」（48%）を合わ

⁹ 国民投票には、大統領権限によるものと「共有イニシアチブ国民投票」（RIP）の2種類がある。RIPは、2008年の憲法改正でできたもので、「公権力組織、国家の経済、社会、または環境政策とそれに携わる公共サービスに関連する改革」について、公布済みの法律の廃止や改正について問う。議員立法で国民投票法案が出され、9カ月以内に有権者の10%（現在約480万人）の署名を集める。憲法院が署名の検査をし、承認されると6カ月以内の法案可決または大統領権限での国民投票が行われる。

¹⁰ Les Echos Radio classic、調査会社 Opinionway

せて69%であった。調査に理由はでておらず、中には、退職年齢を60歳に戻せなどというものもあるだろうが、「まったく必要ない」というのは9%に過ぎず、うまくやればこれほどの騒ぎにはならなかったのではないかと推測される。

マクロン大統領が誕生した2017年の労働法改正では組合連合との話し合いもうまくいき、CGTとならんで頑固なFOも大統領を評価していた。だが、次第に独善的になってしまった。昨年4月24日、再選を祝うエッフェル塔前での演説で、マクロン大統領は「私は、多くの同胞が今日、私の考えを支持してではなく極右を阻止するために私に投票したことを知っています。彼らの投票が今後私に義務を負わせたということを認識しています」と述べて謙虚な姿勢を見せていたが、すっかり忘れてしまったようだ。今回、連立与党内からも拙速だという指摘が出た。内政の責任者は首相であるが、じっくり任せておらず、憲法49条3項の使用を決めたのもマクロン大統領の意見だったという。

憲法院の判断は夕刻に出たが、その夜マクロン大統領は署名し、翌朝の官報に掲載されて公布された。

これで、年金改革そのものは一件落ち着いた。しかし、ここまで大きくなってしまった反対運動が、物価高、賃上げ、格差など他のテーマで引き継がれ、大きな政治と社会の混乱を起こす可能性を残してしまった。

(以上)