



ラテンアメリカの 公的年金制度の民営化

— 日本への教訓 —

カルメロ・メサ＝ラーゴ

宇佐見耕一・山岡加奈子 抄訳

はじめに

ラテンアメリカは、公的年金制度改革、すなわち民営化のパイオニアである。これは東欧での同様の改革の参考にされたし、国際金融機関の種々のプログラムにも影響を与えた。現在、改革の開始から20年以上が経過し、ラテンアメリカ諸国は数々の興味深い経験を積み重ねてきている。本稿は、各国の年金制度に関する法律および統計データを用い、学術的な研究も考慮に入れつつ、域内で改革を実施した12カ国の分析を行なう。



1 改革のモデル化と特徴

1. 公的年金制度の非構造的および構造的な改革

「公的」年金と「民間」年金のどちらがいいかという議論は、しばしばはっきりした根拠を欠き、イデオロギー的な偏見によってわかりにくいものになってしまっている。表1は、より正確で中立的な用語で制度の分類をしている。非構造的、あるいは部分的な改革は、長期的に見て公的年金制度の財政を強化する。たとえば退職年齢や拠出金の引き上げ、年金の計算方式を厳格にすることなどである。これらの改革は本稿では取り上げない。

構造的改革とは、公的年金保険制度を根本から変えてしまうもので、たとえば同制度を完全に民間年金保険に置き換えてしまう場合、公的年金に民間の要素を組み入れる、あるいは公的年金と競合する民間制度を設立する、の二つがこれにあたる。本稿で取り上げるのはこの構造的改革で、域内12カ国で2003年中期までに承認された改革を分析する(改革の政治経済学的分析は、Madrid [2002] およびMesa-Lago and Müller [2002] を参照)。

2. 構造的な年金改革の三つのモデル

ラテンアメリカにおける構造的な公的年金制度改革は、代替型、並立型、および混合型の三つに分類できる(表2, Mesa-Lago [2001] 参照)。

(1) 代替型：このモデルを採用したのは12カ国中6カ国である。チリでは1980年に改革が法律で制定され、81年に実施されたが、他国に波及

表1 社会保障年金における公的および民間制度

内 容	制 度	
	公 的	民 間
拠出金	事前に確定されない	事前に確定される
給 付	事前に確定される	事前に確定されない
財政レジーム	賦課方式あるいは部分的団体積立方式	積立方式
運営機関	公的	民間あるいは混合

(出所) 筆者作成。

するまでには16年かかった。ボリビア、メキシコ(1997年)、エルサルバドル(1998年)、ドミニカ共和国(2003年導入)、およびニカラグア(2004年8月導入予定)がこれにあたる⁽¹⁾。このモデルは民間制度であり、表1の民間制度の列の四つの内容をすべて満たしている(ただしドミニカ共和国とメキシコでは運営機関は混合型)。公的保険制度は閉鎖され、新たな加入を認めない。新規加入者は民間保険に加入することになる。メキシコでは給付金額はあらかじめ決定されている場合とそうでない場合がある。改革当時すでに(公的)年金に加入していた者は、退職の時点で、閉鎖された公的年金保険と民間の個人年金勘定のうち、給付金の高い方を選ぶことができるからだ。

(2) 並立型：ペルー(1993年)とコロンビア(1994年)の2カ国がこのモデルを採用した。公的保険制度は閉鎖されてはいないが、コロンビアの場合は全般的に、ペルーの場合は部分的に非構造的な改革が行なわれた。他方民間保険制度が導入され、

公的制度と民間制度が競合関係にある。公的制度は表1の四つの典型的な内容をすべて満たしているが、コロンビアは財政レジームが賦課方式でなく積立方式である。民間制度も表1を満たしているが、コロンビアは運営機関が混合型である。

(3) 混合型：アルゼンチン(1994年)、ウルグアイ(1996年)、コスタリカ(2001年)、およびエクアドル^(訳者注)の4カ国のケースがこれにあたる。公的制度は閉鎖されず、基礎年金を給付するが、民間制度と統合される。民間制度は基礎年金の上の補完的な年金を給付するので、混合型とは両制度を2本の柱として混ぜ合わせたものである。公的制度の柱は、表1の四つの内容をすべて満たしており、民間制度の柱も同じくすべて満たしている。ただし運営機関は、上記の最初の3カ国については混合型である⁽²⁾。ブラジルやベネズエラなどその他の国では、非構造的な改革が実施されているか、構造的な改革を検討中である場合が多い。

表2 ラテンアメリカの公的年金制度改革のモデルと内容(2003年)

モデル	国名および制度導入時期	制 度	拠出金	給 付	財政レジーム	運営機関
代替型	チリ：1981年5月 ボリビア：1997年5月 メキシコ：1997年9月 エルサルバドル：1998年5月 ドミニカ共和国：2003年7月 ニカラグア：2004年8月予定	民間	事前に確定	未確定	積立方式	民間
並立型	ペルー：1993年6月 コロンビア：1994年4月	公的 あるいは 民間	未確定 事前に確定	事前に確定 未確定	賦課方式 ¹⁾ 積立方式	公的 民間 ²⁾
混合型	アルゼンチン：1994年7月 ウルグアイ：1996年4月 コスタリカ：2001年5月	公的 と 民間	未確定 事前に確定	事前に確定 未確定	賦課方式 ¹⁾ 積立方式	公的 混合

(注) 1) ペルー、アルゼンチン、ウルグアイにおいては賦課方式であるが、コロンビア、コスタリカにおいては部分的な積立方式である。2) コロンビア、ドミニカ共和国、メキシコにおいては混合制度である。

(出所) 対象国の立法による。

2

改革の成果の検討

1. 公的制度から民間制度あるいは混合型への移行と、制度選択の自由

公的制度より民間制度の方が優れているので、改革後加入者の大多数は民間制度へ移行する、とは広く主張されていることである。2002年末までの統計によると、加入者の大多数が民間制度（あるいは混合制度内での民間制度的要素をもつもの）へ移行していることは確かである。コスタリカ、メキシコ、ボリビアでは加入者の100%、チリ、エルサルバドル、ペルーでは各97%、91%、96%、アルゼンチンでは80%が民間制度へ移った（表3）。しかし民間制度の方が優れているから移ったとは言いきれない。その根拠は以下のとおりである。

(1) 加入者に公的制度に残るといふ選択の自由がない場合や、一定の年齢以下の加入者は強制的に民間制度へ移らなければならなかった場合もある。

(2) 政府が民間制度への移行を推進したり、広告媒

体を用いて宣伝したりするので、加入者は移行する。(3) 公的制度の配当率と、民間制度の配当率を比較して移行する。(4) 改革が実施に移されてからの期間の長短による（表2）。たとえば加入者の100%が移行したボリビア、コスタリカおよびメキシコの3カ国では、法律によって加入者全員に移行が強制された。代替型の4カ国全部と、混合型の2カ国（コスタリカとウルグアイ）では、新規加入者は強制的に民間制度に入らなければならない。改革実施から22年という長期間を経たチリでは、公的制度に残った比較的年配の加入者たちは退職年齢を迎えており、結果として民間制度の加入者の割合が高くなっている。エルサルバドル、ニカラグア、ドミニカ共和国では、改革時点で加入者が年齢ごとにグループ分けされ、若い世代の加入者は強制的に民間制度へ移行させられた。チリでは、改革時点ですでに加入していた労働者には、移行するか公的制度にとどまるか選択できる期間が与えられたが、移行した場合は拠出金が減

表3 公的、民間あるいは混合型制度の下での加入者数（2002年）

（単位：1,000人、%）

モデル	国名	全加入者	公的制度		民間あるいは混合制度	
			全加入者に対する割合	全加入者に対する割合	全加入者に対する割合	全加入者に対する割合
代替型 (前の制度から完全に代替されたモデル)	チリ	6,898	190	3	6,708	97
	ボリビア	761	0	0	761	100
	メキシコ	29,421	0	0	29,421	100
	エルサルバドル	1,087	94	9	993	91
並立型	ペルー	3,134 ¹⁾	140 ¹⁾	4	2,994	96
	コロンビア	10,460	5,744 ²⁾	55	4,716	45
混合型	アルゼンチン	11,316 ³⁾	2,210	20	9,106	80
	ウルグアイ	1,216	600 ⁴⁾	49	616	51
	コスタリカ ⁵⁾	1,175	1,175	100	1,175	100

(注) 1) 筆者の概算。2) 2003年1月。3) 未決定のものを含む。4) 公的制度の加入者に関する利用可能なデータは存在しない。そのため拠出金支払者と加入者数はこれより多いはずである。

5) 全被保険者は混合制度の公的および民間制度加入者である。

(出所) 各国の年金関連機関資料による。

額された。ペルーでは、移行する加入者が少なかったため、法律によって、公的制度への拠出金額が民間制度よりも高くなるようにした。アルゼンチンとペルーでは、移行した場合、公的制度に戻ることはできない。広告の効果も重要だ。民間保険会社は、高い給付額、低い管理コスト、政府からの介入の少なさをアピールする。

これに対し、並立型のコロンビアでは加入者の55%、混合型のウルグアイの49%が公的制度にとどまっている。コロンビアでは公的制度が全面的に改革され、財政的にも強化されたため、拠出も受給条件も両制度で差はなく、投資利益率は民間制度よりも高い。さらに制度を変更する機会が5年ごとにある。ウルグアイでは、40歳以上の加入者は改革後の公的制度か混合型かを選ぶことができ、大多数が公的制度にとどまった。また混合型に移行できるのは、一定水準以上の給与を得ている労働者だけである。

2. 労働者の年金カバー率

もし民間制度が公的制度より優れているのならば、年金制度に加入するインセンティブが生まれ、労働者の年金カバー率が上昇するはずである。年金制度導入時期とカバー率の点で、域内諸国は先行グループ、中間グループ、遅れたグループの三つに分けられる。最初のグループには、アルゼンチン、ウルグアイ、チリが入るが、このグループではカバー率は高い(70~85%)。中間グループには、メキシコ、コスタリカ、コロンビアおよびペルーが含まれ、カバー率は20~45%である。遅れたグループは、ボリビアとエルサルバドルで、カバー率は20%以下である(Mesa-Lago and Bertranou [1998])。

表4は労働者の年金カバー率を示しているが、データから除外されている労働者がいる。また同

表は、加入者総数の全労働者に占める割合と、前月(メキシコは前2カ月、コスタリカは該当するデータなし)に拠出金を支払った加入者数の同割合の推計値を示す。チリは加入者割合が115%となっており、統計的にあり得ない数字である。しかもここには新たな年金制度に加入していない23%の労働者と、軍人年金に入っている3%が含まれておらず、これらを含めると141%になってしまう。ところが前月に拠出金を払った加入者の割合は6割に下がる。他の国々の加入率、拠出金支払者の比率は表4のとおりである。

拠出金を払っている加入者の割合が、改革の前後でどう変化したかは、データ不足により比較できないが、データがあるチリについていえば、1975年に62%だったカバー率は2002年に60%に下がっている(Arenas de Mesa y Hernández [2001]: Table 5)。実際に拠出金を払っている加入者と比べると、カバー率はおよそ半分に下がり、アルゼンチンではその差はさらに大きい。この差が生じる原因として考えられるのは以下の5点で

表4 二制度によってカバーされる労働力人口に対する加入者等の比率(2002年) (%)

モデル	国名	加入者の比率	拠出金支払者の比率
代替型 (前の制度から完全に代替されたモデル)	チリ	115	60
	ボリビア	23	11
	メキシコ ¹⁾	72	30
	エルサルバドル	40	19
並立型	ペルー	28	11
	コロンビア	59	24 ²⁾
混合型	アルゼンチン	69	24
	ウルグアイ ³⁾	77	60
	コスタリカ	69	n.a.

(注) 1) 高いレベルの労働力人口の推定に基づく。

2) 公的基金に対する拠出金支払者の一部を除く。

3) 2000年の公的制度のデータに基づく。

(出所) 各国の年金関連機関資料による。

ある。(1)加入者が失業して拠出金が払えない。失業率は2002年でアルゼンチン21%、コロンビア18%、ウルグアイ17%である。(2)加入者が移民した、育児などを理由に仕事を辞めて新たな職を探していない、あるいはパートタイム労働者になったなど。(3)拠出をしない、あるいは支払い遅延(この問題は深刻になりつつある)。(4)加入者が公的制度と民間制度の変更をしばしば行なった場合、両制度で加入者として数えられ、総数が増える。(5)加入者は、個人年金勘定の積立額が最低年金に達しない場合、国家が最低給付額を保障しているので、拠出金を最小限にしようとする(Arenas de Mesa [2000]; Bertranou [2001])。

自営業者の年金カバー率は給与生活者のカバー率よりもずっと低い。ボリビア、チリ、エルサルバドル、メキシコ、ニカラグア、およびペルーでは自営業者の加入は任意であるが、ペルーでは自営業者が労働人口の多数を占めている。2001年のチリで前月に拠出金を支払っている全加入者に対する自営業者の比率は5%にすぎないが、自営業者が労働力人口に占める割合は25%である(Acuña and Iglesias [2001])。労働者の中で大きな割合を占める自営業者は増え続けており、ラテンアメリカのインフォーマルセクターの主要な構成者であるが、その年金カバー率は低い。アルゼンチンとウルグアイでは年金加入は強制であるが、加入を強制しても自営業者の拠出金を支払う能力が低いこと、雇用主側の拠出がないこと、拠出の強制が困難であることから問題は解決されていない。コスタリカでは低所得の自営業者に対して国庫から補助金を出して、彼らの加入を助けている。

3. 拠出金の負担

年金制度改革では、加入者と雇用主の拠出について、それぞれ異なった扱いをしている。アルゼ

ンチン、コスタリカ、メキシコでは法的な拠出方法は変化がないが、アルゼンチンでは雇用主側の拠出は免除手続きを取ることによって半分に減らすことができ、また民間制度に加入している労働者の拠出も半分に減った(ただし2003年から再び徐々に増加している)。コスタリカでは他の制度への拠出金が混合型の二番目の柱に組み入れられた。メキシコでは第三の当事者である国庫からの拠出が増加している。チリ、ボリビア、ペルーでは雇用主側の拠出を廃止した。ウルグアイでは雇用主の拠出率が少し下がり、その分加入者側の拠出が増えた。その他加入者側の拠出が増えたのは、ボリビア、コロンビア、ドミニカ共和国、エクアドル(ただし収入が一定以上の給与生活者のみ)、エルサルバドル(367%もの増加率)、ニカラグア、ペルーの7カ国である。ほとんどの国では雇用主側の拠出を減らしたり完全になくしたりした分が、加入者側の負担増につながっている。

公的年金制度の民営化(構造的改革)の推進論者は、民間制度で個人年金勘定を持てば、加入者は拠出金を遅れず支払うだろうと主張している。拠出金額が増えれば積立金から回る投資からの利益が増えるので、各加入者にとって積立金を増やすインセンティブが高まる、というわけである。しかし、拠出金額が上昇すれば保険制度に加入するインセンティブや期日どおりに拠出金を払うインセンティブは薄れる。アルゼンチンを除けば、平均44%の加入者が前月(あるいはメキシコの場合は前の2カ月間)に拠出金を払っていないことになる。民営化の歴史が長く、データのあるチリについていえば、1983年に、前月に拠出金を払った加入者の割合は76%だったのが、2002年には51%に落ちており、民営化したために拠出金の支払いはむしろ滞りがちであることを示している(SAFP [1983, 2003])。

4. 競争

公的制度を批判する側は、公的制度は独占体であり、競争する必要がないので非効率になると主張する。保険会社間の競争こそが民間制度の基本的な要素であり、これが管理コストを下げると考えられている。保険会社は労働者の利益になる形で競争すると期待され、各労働者が最もよい会社を選択するのに十分な情報と能力があると考えられる。つまり労働者は、会社から請求される手数料は最低で、投資利益は最も高くすることによって、年金基金の総額を増やし、結果として年金給付額を増やすような会社を選ぶ能力があると期待されているのである。

競争は望ましい要素ではあるが、保険市場の規模に大きく左右される。たとえばメキシコには2900万人の加入者がおり、12の保険会社がある。アルゼンチンには900万人の加入者に対して12の保険会社がある。他方エルサルバドルでは100万人の加入者がおり、保険会社数は3(2003年中頃には2社)、ボリビアの加入者数は76万1000人しかないため、同国政府は会社数を2社に限定した。歴史的に見れば、保険会社数は最初増え、ピークを迎えたあとは合併によって数が減っていく。アルゼンチンは25から12に、チリは21から7に、メキシコは17から12へ、コロンビアは10から6へ、ペルーは8から4へ、ウルグアイは6から4へ、エルサルバドルは5から2へ減少した。コスタリカはまだ制度が始まって2年しかたっていないため、保険会社数の減少はこれから起きると考えられる。

民間保険会社と公的法人の混合型を導入した国の方が、全く民間会社のみとなった国よりも、保険会社数が多い傾向がある。もう一つの問題は、民営化後の民間保険会社が、年金基金のみを引き継ぎ、全国に広がるインフラ網(建物、装置、スタ

ッフ)を自前で確立しなければならないことで、非常に高いコストがかかる。加入者が少ない国々では、運営機関を混合型とし、民間会社が既存のインフラ(たとえば銀行その他の金融機関の)を使うように図るべきである。これはドミニカ共和国で実施された。

保険会社数が多い国々でも、競争は過度の集中によって阻害されるかもしれない。メキシコの集中度が低いのは、法律で上限が決められているためである。この法律とは、改革実施後最初の4年間はどの保険会社も加入者全体の17%を超える契約を集めてはならず、2001年以降は20%を上限とする。全般に上位3社に加入者が集中する傾向がみられる。その理由は、上位3社がよりすぐれているからだという議論も成り立つだろう。しかし、チリの制度を調べた研究によれば、制度面で長期にわたって見てみると、チリの上位3社はより低い手数料を取っているわけでもなければ、より高い投資配当を提供しているわけでもない。加入者がこの3社を選んだのは、以下の三つの理由によると考えられる。(1)ほとんどの加入者は最良の選択をするために必要な情報や能力を持っていない。(2)加入者は、安全性や信頼性をイメージとして伝える広告につられ、よい保険会社を選ぶための最も重要な情報、すなわち手数料の多寡や投資利益率の実質値などを知らない。(3)加入者の多くは保険会社の販売員を通して契約しており、販売員は加入者を増やすごとに保険会社から手数料を受け取っている。販売員は一人でも多くの加入者を自分の契約している保険会社に加入させようとする。チリでは1998年に、販売員1人につき160人の実際に拠出を行なっている加入者がいた。しかしこの割合は、頻繁な保険会社の変更を禁じる規制のために低下する。アルゼンチンでは2002年に販売員1人に対し拠出金を払う加

入者は131人だった。販売員は保険会社を替えさせるために加入者に金品を贈ることも多い。この贈賄行為を禁じている国もある。

5. 管理コスト

民間制度において競争が管理コストを減少させるという主張に対しては、多くの国で本当の競争が存在するのかという疑問が前項で提示された。管理コストは次の2要因により構成される。第1は、個人勘定・基金の投資・老齢年金に関わる手数料であり、第2は、障害年金および遺族年金のために民間保険会社に支払われる保険料である。通常管理コストは、被保険者の給与に対する一定率として計算されるか、個人勘定収支または投資利益に対する固定額あるいは一定率として算出される。そのような経費は、コロンビアを除き被保険者のみが支払うことになっている。

2002年末において給与から徴収される保険料に対する全管理コストの比率は、ボリビア、ウルグアイ、チリ、エルサルバドルで18～21%、コロ

ンビア、ニカラグア、ペルー、ドミニカ共和国で26～30%、メキシコ、アルゼンチンで40～45%であった。保険料の4分の1から半分が管理コストに費やされてしまい、その分個人勘定の積立金は減少することになる。今では構造的改革の推進論者も競争のみで管理コストを低下させられず、管理コストは依然として高水準であることを認めている(Holzmann, Valdés-Prieto et al. [2001])。高い管理コストの原因は、マーケティング、広告、販売員への手数料、保険会社の頻繁な変更、従業員の給与などである。そうしたコストを給与の一定率に設定することは、管理コストを引き下げるインセンティブを低下させるのであるが、国家はそのような過大なコストを監督することができないでいる。

6. 資本蓄積と国民貯蓄に与える影響

世界銀行は、構造的年金改革は資本蓄積と国民貯蓄を増加させ、さらにそれが経済成長と雇用創出を促し、その結果年金給付額を上昇させると主

表5 積立基金額と実際の投資利益 (2002年)

モデル	国名	積立基金		年平均投資利益率 ¹⁾ (%)
		100万ドル	対GDP比(%)	
代替型 (前の制度から完全に代替されたモデル)	チリ	35,515	55.8	10.30
	ボリビア	1,144	15.5	17.10
	メキシコ	31,456	5.3	10.40 ²⁾
	エルサルバドル	1,061	7.5	10.86 ³⁾
並立型	ペルー	4,484	8.1	6.57
	コロンビア	5,350	6.2	7.33
混合型	アルゼンチン	11,650	11.3	10.45
	ウルグアイ	893	9.3	15.00
	コスタリカ	138	0.9	7.00

(注) 1) 制度の初めから2002年末まで。2) メキシコの年金関連機関 CONSAR によると純利益は7.95%。3) 筆者の推定によると8.36%。

(出所) 各国の年金関連機関資料による。コロンビアの最初の二つの欄は筆者の意見によるものである。

張している (World Bank [1994])。表5の第1列は、大多数の年金基金が2002年度末にかなりの額の資本蓄積を果たしていることを示している。9カ国における資本蓄積の額は、制度の経過年数、加入者数、経済規模、賃金水準、そして投資利益率によって異なっている。そのなかでもチリは、制度制定後21年が経過し、最大規模の積立基金を達成している。積立基金の対GDP比は、積立基金の絶対額のみならずGDPの規模により異なる。チリのそれは56%であり、ボリビア16%、アルゼンチン11%、ウルグアイ9%と続いている。

こうした数字は積立額の個人勘定のみを反映したものであり、移行にともなう財政負担を考慮したものではない。チリは制度制定から20年以上経過し、構造的年金改革の国民貯蓄に与えた著しい影響を評価できる唯一の国である。そのためいくつかの研究がこのテーマを取り扱っているが、ほとんどが否定的結論を導き出している。ホルツマンは、年金改革が国民貯蓄にマイナスの影響を及ぼしていることを示し、ラテンアメリカや東欧諸国に対して年金制度改革が国民貯蓄を増大させるという希望を抱かないよう警告している (Holzmann [1997])。

7. 年金制度移行にともなう財政負担

年金制度移行にともなう財政負担増加の厳密な国際比較は、国ごとに費目が一致していないことや方法論上の問題があり困難である。2000年における制度移行にともなうおおよその財政負担の対GDP比は、改革後20年のチリで6%、アルゼンチン、ボリビア、ウルグアイで2%以上、コロンビア、メキシコで1~2%である。制度移行にともなうコストは以下の三つの要素から構成され、そのほとんどが国家財政により補填されている。(1)公的年金制度の赤字。(2)民間年金に移行した

人が過去に公的年金制度に支払った拠出金で、賦課年金認証債券等の名前で呼ばれているもの。(3)最低年金制度で、この額に達しない場合に財政が差額を負担するもの。これらに加えていくつかの国では、財政負担を拡大させる保障を供与している (Mesa-Lago [2000])。

すべての国において、財政負担の軽減と年金生活者への保障水準の間にはトレードオフの関係が存在する。一方で国家は、賦課年金認証債券や最低年金を与えないこと、あるいはそれらを切りつめることにより財政負担を減らそうと試みている。他方で国家が賦課年金認証債券や最低年金の権利を与えなかったり、またそれらに厳しい制限を設けたりして財政負担を軽減することは、福祉の保障を危うくする。構造改革下にある諸国では、負担と恩恵を注意深く均衡させるべきであり、移行期間の財政負担や将来それをどのように手当てするかについても細心の配慮をなすべきである。なぜなら人口構成の性格や年金システム経過年数により、移行期間は40年から60年続くとみられるからである。年金改革の再分配効果については、事実上研究がなされてこなかった。しかし、年金のカバレッジが低い国では通常、中・上流層主体の年金制度加入グループに対して国家が移行コストの負担を行なっている。その場合、多数の非加入者が税やその他の手段により移行コストを負担することになり、年金制度改革にともなう再分配上の逆進性はより明白となる。

8. 資本市場の発展とポートフォリオの多様化

年金制度改革論者のもうひとつの重要な主張は、改革が資本市場の発展をもたらし、新たな金融機構を創設するというものである。それらはポートフォリオ投資を多様化させ、投資のリスクを相殺するであろうと主張された。チリのケースに関す

る実証研究は、年金制度改革が資本市場の発展に与えた影響について検証しているが、いずれも表面的な観察に終わるか堅実な結論には達していない。最も精緻な分析はホルツマンによってなされ (Holzmann [1997])、以下のような結論に至っている。すなわち民間年金制度は、金融市場の流動性を高め成熟させることに貢献した。経験的事実は、年金改革が金融市場の発展を促し、ポートフォリオの多様化を促進させるとの主張と一致する。しかし同時に彼は、そうした事実は、1980年代以降の年金改革が金融市場発展の決定的要因であるとする完璧な証拠にはならないと警告している。なぜなら、80年代半ば以降の金融市場の発展が単に法制度改革の反映であったのかもしれないし、70年代や80年代における経験や失敗から学んだ学習の反映であったのかもしれないとしている。

9. 実質投資利益

年金制度改革が高投資利益を生じさせるということは通常理解であり、基本的事実もこの仮定を裏づけている。とはいえ、投資利益は国により異なり、時期によっても相違を見せている。2002年末までのインフレ調整済み年平均利潤率をみると、ウルグアイとボリビアは15~17%、チリ、メキシコ、アルゼンチンは10%、エルサルバドル、コロンビア、コスタリカ、ペルーは6~8%である。これらは手数料コストを差し引く前の粗利益率を示したもので、純利益はこれより0.2~2.4ポイント低くなる。たとえば、ペルーにおける年金基金の投資粗利益率は6.5%であるのに対して純利益は4.3%となる。1981年から2000年にかけてのチリにおける平均投資粗利益率はサンティアゴ証券市場株価指数より11.9ポイント低く、平均預金金利より3.8ポイント高い (Acuña and Iglesias [2001])。

10. 年金総額とジェンダー

構造的年金改革は、民間年金システムが公的年金システムより高い年金給付を達成することを約束していた。しかし、今日に至るまで比較可能な統計資料の不在によりそれを評価することは困難である。1992年の年金基金監督局資料に基づき、二人のチリ人研究者は、民間年金は公的年金に比べて老齢年金で43%、障害年金で68%、寡婦年金で42%高いが、遺児年金では9%低いとしている (Acuña and Iglesias [2001]: 27)。しかしながら、2002年5月の平均民間年金と2001年12月の平均公的年金を比較した場合、以下の諸点で矛盾する。(1)民間老齢年金は公的年金より24%低い。(2)民間障害年金は15%高い。(3)民間遺族年金は110%高い。(4)全民間年金の加重平均は平均公的年金よりわずか3%高いのみである。

ラテンアメリカにおいて女性の年金が通常男性のそれより低いのは、以下の三つの理由による。(1)女性の賃金は同一職場においても男性より低く、女性の方がインフォーマルセクターで働く場合が多い。(2)女性の退職年齢は男性より低く、また子供の養育などで休職する場合があります、拠出金支払い期間が短くなる。(3)女性の平均寿命は男性より長い。性別による年金上の不平等は公的制度と民間制度ともに存在するが、後者がより厳しい傾向にある。それは民間年金制度が性別により異なる寿命を基にした年金支払いと受け取りの枠組みを用いるからであり、個人勘定に積み立てられた基金は女性の平均寿命により割られるため女性の年金額は男性より低くなる。公的年金においても性別による格差は認められるが、男女共通の平均寿命が適用されるため、男性から女性への移転が発生し、その分女性に有利となる。



3 結びに代えて

—日本に与える教訓

現在日本で議論されている多くの年金改革案は、構造的というよりも非構造的の改革のように思われる。一般的に年金改革が行なわれる場合、その国の財政的、経済的、社会的、政治的特色そして社会保障制度の特性に合わせてそれが実行されている。そのため、ラテンアメリカやその他の地域における単一のモデルを推奨するのは適切ではない。もし日本のように大きな年金改革が実行されていない国で、構造的改革か非構造的改革を選択するのであれば、日本の特性を考慮の上ラテンアメリカや他の諸国で実施された改革の経験を注意深く学習する必要がある。構造的改革を選択した場合、日本の置かれた諸般の状況に最も適したモデルを採用すべきである。

年金改革は、加入者による選択の自由と、公的制度を廃止することや、十分な積立金を形成するために年齢を考慮する必要性等のその他の事項との間の最適なバランスがとられるよう考慮されるべきである。改革モデル、移行を促す法的強制力、また移行の速度等の要因により、公的制度の廃止はさまざまな財政負担を発生させることになる。日本は、これらすべての要因を改革実行の前に考慮すべきである。

雇用関係柔軟化等の労働市場における変容はおそらく継続するであろうし、それは年金制度への実質的加入率に否定的影響を及ぼすはずであり、社会保障改革を実行する際こうした要因にも対応すべきである。また年金制度改革は、社会保険への編入が困難であった自営業者等のグループを包摂することをも目標として持つべきであるし、社会扶助年金の財政的実行可能性も考慮すべきである。

ラテンアメリカの経験では、年金個人口座の創

設と拠出金支払いを給付水準と直接リンクさせたことは、拠出金の未払いと支払い遅延の問題を解決させるには至らなかった。日本においては、拠出金未払者の増大なども考慮して、基礎年金部分を税で賄うという改革案も存在する。ラテンアメリカの経験では、労働者の負担および財政負担を高めることを回避するために、雇用主の拠出金廃止またはその引き下げには慎重であるべきだということが語られている。

年金制度改革による資本蓄積の拡大は、目を見張るものがある。ただし、その状況はラテンアメリカ9カ国においても新制度の経過年数やその他の要因により各々異なっている。日本では1990年代初めに対GDP比16%あった国民貯蓄が2001年には6.9%に低下している。しかも人口は2006年から減少に転じることが予測され、年金受給者1人当たりに対する現役労働者数の低下も急速に進行している。長期的な経済停滞と相まって、このような社会的変化は、国民貯蓄の増加や経済成長の促進、人口高齢化に対処することを目的とした構造的年金改革案を提起させるかもしれない。しかしながらラテンアメリカの経験は、そうした目的を持った年金制度改革を行なうべきでないことを示している。

制度移行にともなう財政負担について述べると、改革を実行する前に移行にともなう潜在的年金債務は注意深く算出されるべきであり、その手当ての方法についても十分考慮されるべきである。日本では成熟した賦課方式年金システムが存在し、潜在的年金債務が大きいとみられることから、構造的制度改革を行なった場合の財政負担はきわめて高くなると予想される。

最後に積立方式にした場合の投資利益についてみると、投資利益の変動は年金制度加入者にとりリスクであり、各自の年金給付水準に否定的影響

を与えるであろう。確定された基礎年金に個人勘定に基づく付加年金が組み合わさった混合方式では、そうしたリスクは軽減されるであろう。混合方式に従い、日本でも第三の柱として個人勘定を任意に、あるいは構造的改革をとおして強制加入として導入することも可能ではないだろうか。

注 _____

- (1) 2003年から2005年にかけて徐々に実施される予定のドミニカ共和国では、「混合型」が導入されることになっているが、実質的には代替型である。ニカラグアでは2003年から開始される予定だったが、2004年に延びた。ラテンアメリカ以外で代替型モデルが導入された例は、カザフスタンのみである。
- (2) 混合型はラテンアメリカ以外で最もよく見られる。西ヨーロッパの5カ国と、東ヨーロッパの7カ国が同じ制度を導入している。

〔訳者注〕 2001年11月に法律を公布。

〈参考文献〉

Acuña, Rodrigo and Augusto Iglesias [2001], "Chile's Pension Reform After 20 Years," Washington, D.C.: The World Bank, Discussion Paper 0129, December.

Arenas de Mesa, Alberto [2000], *Cobertura provisional en Chile: lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado*, Santiago: ECLAC Serie Financiamiento del Desarrollo 105, December.

Arenas de Mesa, Alberto and Héctor Hernández [2001], "Análisis, evolución y propuestas de ampliación de la cobertura del sistema civil de pensiones en Chile," in Bertranou ed. [2001].

Bertranou, Fabio ed. [2001], *Cobertura provisional en Argentina, Brasil y Chile*, Santiago: International Labor Office (ILO).

Holzmann, Robert [1997], *Pension Reform, Financial Market Development and Economic Growth: Preliminary Evidence from Chile*,

Washington, D.C.: International Monetary Fund Staff Papers 44.

Holzmann, Robert, Salvador Valdés-Prieto, et al. [2001], *Comments on Orszag and Stiglitz 2001*, pp.57-89.

Madrid, Raúl [2002], "The Politics and Economics of Pension Privatisation in Latin America," *Latin American Research Review*, Vol.37, No.2, pp. 159-182.

Mesa-Lago, Carmelo [2000], *Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina*, Santiago: ECLAC Serie Financiamiento del Desarrollo 93, March.

Mesa-Lago, Carmelo [2001], "Structural Reform of Social Security Pensions in Latin America: Models, Characteristics, Results and Conclusions," *International Social Security Review*, Vol.54, No.4, pp.67-92.

Mesa-Lago, Carmelo, and Eva Maria Hohnerlein [2002], "Testing the Assumptions on the Effects of the German Pension Reform Based on Latin American and Eastern European Outcomes," *European Journal of Social Security*, Vol.4, No.4, pp.285-330.

Mesa-Lago, Carmelo, and Fabio Bertranou [1998], *Manual de economía de la seguridad social latinoamericana*, Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana.

Mesa-Lago, Carmelo, and Katharina Müller [2002], "The Politics of Pension Reform in Latin America," *Journal of Latin American Studies*, Vol.34, No.3 (August), pp.687-715.

Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) [1981-2003], *Boletín estadístico* December 1981 to March, 2003, Santiago.

World Bank [1994], *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, New York: Oxford University Press.

(Carmelo Mesa-Lago: ピッツバーグ大学名誉教授)

(訳: うさみ・こういち/地域研究センター主任研究員;
やまおか・かなこ/地域研究センター副主任研究員)