

アルゼンチンにおける年金制度改革

著者	宇佐見 耕一
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	ラテンアメリカレポート
巻	16
号	1
ページ	18-28
発行年	1999-06-21
出版者	日本貿易振興会アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00006224

アルゼンチンにおける 年金制度改革

宇佐見 耕 一

はじめに

アルゼンチンでは1994年に年金制度の全面的改革がおこなわれ、それまでの公的賦課方式から、(公的賦課方式基礎年金+民間積立方式付加年金)か(公的賦課方式〔基礎年金+付加年金〕)のうちのいずれかを選択する方式に転換された。賦課方式とは現役世代が支払っている保険料をそのまま年金受給者に分配する方式のことであり、積立方式とは現役世代の支払う保険料を積み立てて運用し、拠出者自身が将来それを受給する方式のことである。この年金制度の全面改革は、89年に成立した現メネム・ペロン党政権が行なった一連の経済制度改革の一環であった。メネム政権発足時点で従来の年金会計は、人口の高齢化、大量の未納者、賃金の虚偽申告による保険料の過少支払い等々の要因により破綻を来しており、年金給付の遅延や基準以下の給付が頻発していた。そのため何らかの制度改革は避けられない情勢にあった。

周知のようにメネム政権の実施した経済改革は、経済のグローバリゼーションを背景として貿易の自由化や雇用関係の柔軟化等市場機能を重視した新自由主義的な性格を強く持つものであった。と

はいえ、1990年代になり国家介入型経済政策に対する批判の高まりの中でも年金不要論は皆無であり、公的に管理された何らかの高齢者の生活保障の制度が必要であるという点についての異論もまた認められなかった。そこで問題はいかに高齢者の経済生活を保障する制度的枠組みを再構築するかであり、その核心は90年代になって劇的に変容した経済・社会システムと対立しない年金制度をいかに構築できるのかという点にあると考えられる。

1 輸入代替工業化の下での年金制度の発展

発展途上地域の中でもラテンアメリカ地域は社会保障制度が早期に発展した地域であり、アルゼンチンはウルグアイやチリとともにその中でも先発グループに属している。アルゼンチンの年金制度の歴史は19世紀の軍人や教員のものにまで遡ることができ、20世紀に入り鉄道従業員や路面電車・電信電話・ガス・電気産業等公共サービス労働者向け年金といった職能別に年金制度が順次拡大していった。しかし、年金制度の対象者が大幅に拡大したのは労働組合と密接な関係にあったファン・ドミンゴ・ペロンが政治的に影響力を持ち、その

第1表 年金会計の収支
(単位：1950～72年—100万ペソ；1975～85年—1985年価格100万アウストラル)

年	収入	支出	収支	対GDP比	年	収入	支出	収支	対GDP比
1950	3,793	1,136	2,657	4.2	1968	280,741	349,060	-68,319	-1.1
1951	5,083	1,476	3,607	4.0	1969	301,323	362,677	-61,354	-0.9
1952	5,980	2,061	3,919	3.7	1970	360,115	406,641	-46,526	-0.5
1953	7,572	2,795	4,777	3.9	1971	528,901	561,718	-32,817	-0.3
1954	9,066	4,088	4,978	3.7	1972	729,426	764,309	-34,883	-0.2
1955	10,043	5,912	4,131	2.6	1973				
1956	12,159	7,554	4,605	2.2	1974				
1957	14,049	8,073	5,976	2.3	1975	1,831	1,686	145	0.34
1958	15,287	11,232	4,055	1.1	1976	1,667	1,357	310	0.77
1959	25,813	22,579	3,234	0.4	1977	1,670	1,376	294	0.73
1960	36,499	31,360	5,139	0.6	1978	1,718	1,888	-169	-0.46
1961	48,974	44,475	4,499	0.4	1979	1,907	2,073	-166	-0.44
1962	45,947	49,412	-3,465	-0.3	1980	2,266	2,402	-136	-0.36
1963	69,378	65,029	4,349	0.3	1981	2,246	2,556	-310	-0.86
1964	98,660	93,457	5,203	0.2	1982	1,825	1,962	-137	-0.35
1965	135,280	126,790	8,490	0.3	1983	2,028	2,327	-299	-0.75
1966	172,470	195,002	-22,532	-0.5	1984	2,084	2,341	-257	
1967	254,258	285,014	-30,756	-0.6	1985	2,394	2,254	140	

(出所) Feldman, Jorge, Laura Golbert y Ernesto Isuani, "Maduración y crisis del sistema previsional argentino," *Boletín Informativo Techint*, Núm.240, 1986, pp.65, 74.

後政権を握ってからのことであった。ペロンが軍事政権で労働庁長官であった1944年には商業労働者向け年金制度、ペロン政権成立の翌年にあたる46年には製造業労働者向け年金制度が、また政権末期の54年には自営業者と農業労働者向け年金制度が発足した。これによりペロン政権下で法的には家内労働者を除くすべての勤労者が年金制度に組み込まれることとなった。そのため年金制度への加入者もこの間に急激に拡大し、44年の加入者が経済活動人口の7%に相当する42万8000人であったものが、50年には149万5000人、ペロン政権がクーデターで転覆された55年には183万5000人にまで増加した*1。

ペロン政権下での年金制度の特色として第1にそれが職能別に整備されて拡大したことが指摘できる。そのため、保険料の比率や給付条件につい

て年金会計ごとに相違していた。ペロン政権期の年金制度の第2の特色として、年金支給額の決定が積み立金に基づくものからインフレや所得再分配の要因も考慮する方式となったことがある。そのために税金の投入、すなわち売上税を財源とする安定化基金が設立された。さらに1954年には年金制度がそれまでの積み立方式から賦課方式に完全に転換がなされることとなった*2。

このようなペロン政権により形成された年金制度が大改正されたのがオンガニア軍事政権期の1967年のことであった。改革を促した最大の要因は、66年から年金会計が全体として赤字化し、そのままの状況ではその改善が見込めないことであった。改革の骨格は、(1)13に分立していた職能別年金会計を国家公務員会計、雇用労働者会計、自営業者会計の3会計に統合し、(2)年金支給年齢を引き上

げ、雇用労働者の場合男性60歳女性55歳とし、(3)保険料の比率を統一、雇用労働者の場合本人負担は賃金の5%、使用者負担は賃金の15%に定め、(4)監督機関として社会保険庁を設立し、(5)給付額は退職前10年のうち最高賃金3年分の平均の70%とし、賃金にスライドする、(6)労働組合勢力の年金会計からの排除などであった*3。他方自営業者は所得ごとに14カテゴリーに分類され、各カテゴリーごとに定額の保険料が定められていた。この改正によりそれまでの職能別年金制度が簡素化され、年金制度から労働組合勢力が排除されるなど年金制度におけるコーポラティズム的色彩は弱まった。しかし、同軍事政権による医療保険改革では、労働組合にその運営を委ねるなどむしろコーポラティズム色が強まっており、同軍事政権の社会保障政策は労働組合との関係で一貫性があるとはいえない。他方、財政方式としての賦課方式は維持され、この制度が1994年メネム・ペロン党政権による再度の大改正まで基本的に継続されることとなった。こうした改革の結果、年金会計の収支は改善され、1970年代末には黒字化されるまでになった(第1表参照)。

ここでこうした賦課方式による年金制度がどの程度高齢者の生活を保障できたかという点のみをみる。まず、給付水準は雇用労働者の場合退職前10年のうち最高賃金3カ年の平均の70%と定められたことから、この額が給付されれば生活を維持する上でそれほど見劣りをする額ではないように思える。問題は果たして高齢者がこの水準の年金を実際に受給できるのかという点にかかっており、そこには高齢人口に対する年金受給者の割合と実質給付年金額がどうであったかという二つの問題が存在する。そこでまず高齢者人口に対する年金受給人口の割合をみると(第2表参照)、1950年に約13%であったものが80年には58%にまで上昇し

第2表 年金受給率

(単位:1,000人)

年	男性 60歳以上	女性 55歳以上	合計	受給者	受給率 (%)
1950	613	882	1,495	188	12.59
1955	754	1,082	1,836	473	25.76
1960	912	1,324	2,236	749	33.51
1965	1,069	1,604	2,674	1,086	40.62
1970	1,224	1,899	3,123	1,390	44.52
1975	1,376	2,198	3,575	1,695	47.41
1980	1,521	2,518	4,039	2,342	58.00
1985	1,686	2,842	4,528	2,759	60.93
1990	1,858	3,119	4,977	3,031	60.90

(出所) Ernesto Aldo Isuani, Jorge A. San Martino, *La reforma previsional argentina: opciones y riesgos*, Ciepp, Buenos Aires, 1993, p.19.

た後横ばいとなり、年金受給のカバー率が停滞している。また、労働人口がきわめて少なくなる70歳以上の年金受給率をみると90年において男性75%、女性70%となり、25%以上が無年金状態となっている*4。保険料未納率から推計すると年金受給者は公務員や雇用労働者では高く、インフォーマル部門を含む自営業者に無年金者が多いとみられる。一方年金給付額は退職前10年のうち最高賃金3カ年の平均の70%という規定にもかかわらず、経済危機がその頂点に達した89年には平均賃金の約42%にまで低下し、翌90年でも55%の低水準に留まっている*5。このように年金制度の整備にもかかわらず、受給率や給付額の点で問題を抱え、しかも実体として雇用労働者がより保護される制度であった。

上述したようなアルゼンチンの年金制度は、輸入代替工業化の進展とともにその範囲を拡大しており、それと適合的なシステムであったといえる。輸入代替工業化の進展により製造業や公的部門での正規の雇用契約を結んだ労働者が拡大すれば、年金制度から漏れる人は減少することが想定されていた。さらに雇用労働者は輸入代替工業化によ

第3表 年金財政

(単位：100万ペソ)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
収入	9,900	13,650	19,200	19,740	20,350	20,000
拠出金	8,150	10,840	12,710	13,600	13,400	10,100
特定財源	1,150	2,000	3,350	5,400	4,920	6,070
一般歳出	40	50	1,110	140	1,450	3,480
その他の収入	560	760	2,030	600	580	350
支出	9,380	12,485	16,680	19,976	20,300	20,685
年金給付	6,790	10,340	13,040	15,470	15,150	15,560
他機関への移転	2,190	1,680	3,260	4,200	4,820	4,100
事務経費	370	460	360	300	300	280
債務譲与	0	0	0	0	0	720
その他の支出	30	5	20	6	30	25
収支	520	1,165	2,520	-236	50	-685

(注) 特定財源は付加価値税の11%、所得税の15%。その他の収入は民営化資金の一部。移転支出は住宅建設・老人医療・軍人年金・総合課税局への移転。債務譲与は拠出猶予手形。

(出所) *La Nación*, 12 de enero de 1997.

る産業保護政策の下に雇用が保障され、生産年齢の間の所得も間接的に保障されていたと言ってよい。事実この期間の失業率は概ね5%以下であった。そして雇用を保障された現役世代が賦課方式の下に高齢者層を支えるという構図が考えられていた。また、労働者と使用者が拠出する保険料は賃金を上昇させる要因となったが、輸入代替工業化の下でそれは製品価格に転嫁可能であり、持続可能な制度であったといえる。

次にこうした年金制度が財政上持続可能かという点に触れたい。もう一度第1表に戻ると、賦課方式による年金制度財政はオンガニア政権による改革を経て、1970年央までは黒字基調で推移してきており、その意味で戦後長期にわたって比較的安定的であったといえる。それが急速に悪化したのは70年代後半になってからのことである。その原因として人口の老齢化、高い未納者の比率が指摘されている*6。60年から80年にかけて65歳以上の高齢人口は倍増している。また、保険料の未納率

は92年において雇用労働者が19.4%であるのに対して、自営業者は実に75.4%に達し、平均で47.8%と約半数の加入者が未納者となっている。さらに、給付額が退職前10年間のうち最高賃金3カ年の平均の70%とされたことから、賃金を過少申告し給付の基準となる賃金のみを正確に申告するという不正が広範に行なわれていたと言われている。

もっとも人口老齢化はそれが進展していることは事実としても、1990年の60歳以上の人口がアルゼンチンでは13.1%であるのに対して、OECDの加重平均18.2%よりはまだ低く余裕があるといえる。そのため、問題の根本は高い未納率、不正をはびこらせる制度、さらに年金給付の条件にあると考えられる。また自営業に未納者が多いという問題は、支払い能力があるにもかかわらず保険料を支払わないという意図的未納者の問題と、同部門がいわゆるインフォーマル部門を含むため、保険料を払いたくても払えないという貧困問題とに区別して考える必要がある。後者の場合、対策

は社会保険の領域というよりも公的扶助の範疇に入り、アルゼンチンではそれが先進福祉国家と比べて劣っているばかりでなく、アルゼンチンの社会保障内部においても社会保険部門と比べて劣っていることが問題とされよう。ちなみにこうした社会保険部門に比べて公的扶助が脆弱であるという点はアルゼンチンの社会保障制度の特色のひとつでもある。

最後によりマクロ的にみて途上国として早熟な年金制度の展開が経済成長に否定的影響を与えたのではないかという疑問が残る。経済実態に合わない早熟な社会保障制度の確立が高率のインフレを引き起こして経済を不安定化させれば、年金制度自体も弱体化を免れないことになる*7。しかし、年金会計赤字が深刻化したのは1970年代後半になってからのことであり、50年代にはむしろ積立金が各種国債に投資されそれが工業化やインフラ整備に向けられることにより経済成長に貢献したと考えられる。その反面80年代になってからは保険料のみでは支出を賄いきれず、特定財源からの支出も仰いだか、それでもなお給付水準は低下を余儀なくされた。すなわち、アルゼンチンの年金制度は70年代半ばまでは輸入代替工業化を機軸とした経済発展に貢献したか、少なくともそれと対立的なものではなかった。80年代になり年金会計の財政悪化が進み、それと期を同じくして輸入代替工業化を機軸とした経済発展様式自体が危機に陥ったのであった。

*1 Feldman, Jorge, Laura Golbert y Ernesto Isuani, "Maduración y crisis del sistema previsional argentino," *Boletín Informativo Techint*, Núm.240, 1986, p.61.

*2 Ibid., p.64.

*3 Isuani, Ernesto y Jorge San Martino, *La reforma previsional argentina opciones y riesgos*, Buenos Aires, CIEPP, 1993, pp. 17-18.

*4 Ibid., p.23.

*5 Ibid., p.30.

*6 Isuani, Ernesto y Jorge Sarmiento, "El nuevo sistema previsional argentino," *Boletín Informativo Techint*, Núm.281 1995, pp.42-48.

*7 佐野誠『開発のレギュレーション』新評論1998年225ページ。

2 年金制度改革の議論

1980年代のアルゼンチンは経済危機という形で輸入代替工業化に基づく経済発展様式が最終的にとん挫し、90年代になるとグローバリゼーションの広まりの下、ポスト輸入代替工業化期とも呼ぶうる新たな段階に入った。そこではまず市場競争の強化とともに市場原理があらゆる局面で重視されるようになってきた。その影響で労働コストへの認識が高まり、雇用関係の柔軟化が進み、失業率は高めに推移していった。こうした情勢を前に83年の民政復帰にもかかわらず、長期的には労働組合の弱体化が進んでいるといわれている。また、80年代末のハイパーインフレの経験から財政の均衡にも強い配慮がなされるようになっていった。

すでにみてきたように1980年代に既存の賦課方式に基づく年金制度の破綻は明白となっていった。92年の年金財政は保険料が72%を賄っているにすぎず、不足分は特定財源等に依存せざるを得なくなった。それでも給付される年金額は法令で定められた額に達せず、同年の給付額は平均賃金の55%にまで低下していた。こうした法定額以下の給付や支払いの遅延などに対して訴訟が多発し、政府が敗訴する事例も増えていった。以上のような全体的状況の中で、年金制度改革に関する議論が活発化していったのであった。

議論の論点はきわめて多岐にわたっていたが、その中心は財政方式を賦課方式にするか積み立方

式にするかという点についてであった。こうした政策面での論争を代表するものとして積み立方式を評価する世界銀行の報告とそれを批判するILO系研究機関の反論がある。世界銀行の報告書^{*8}では公的賦課方式の問題点として以下の諸点を指摘している。(1)人口の高齢化に対応できない。保険料の引き上げは保険料未納者の拡大、年金財政の悪化、無年金者を拡大させる。(2)早期退職を促す。(3)保険料の支払いと年金受給が無関係で世代間不平等をもたらす。(4)しばしば高所得層に有利な所得移転がみられる。(5)資本市場が形成されない。(6)財政支出を拡大させ、増税が行なわれて経済成長を阻害する。(7)インフレに対してインデクセーションが遅れる。こうした公的賦課方式年金制度の問題を克服する手段として世銀では貯蓄機能と再分配機能を分離して次の3制度の組み合わせを提唱している。(i)再分配機能やリスク回避機能を持った公的制度、(ii)貯蓄目的を持った強制加入積み立方式、(iii)追加年金を目的とした任意加入年金。

これに対してILO系の研究者の基本認識^{*9}は、賦課方式においても積み立方式においても高齢者を現役世代が支えるという構図は同じであるという点である。その場合両者の違いは、賦課方式が高齢者に対する再分配を社会保険を通して行なうのに対して、積み立方式ではそれが市場を媒介として行なわれるという点にある。そして強制加入積み立方式を次のように批判している。積み立方式では年金の給付額が貯蓄額、利潤率、手数料等の要因に依存し、リスクが高く不確実である。また積み立方式を多くの国で採用すれば資本市場は充満し、それに人口の高齢化が加わると利潤率は低下することが予想される。さらに積み立方式は賦課方式よりもインフレに弱く、手数料や事務経費も嵩み、また民間の年金運用会社の寡占化の問題も発生することが考えられるとする。一方公的

年金制度は世銀報告書が指摘するほどマクロ経済に対する否定的影響は少なく、逆に年金獲得を目的としてフォーマルな労働市場の拡大を促す利点がある。さらに公的制度の給付額の変更は社会情勢の変化に即した合意に基づくものであるし、世代間の不平等という議論に関しても最初の世代が家庭で両親を扶養してきたという事実を無視していると指摘する等の公的制度擁護の主張を展開している。

積み立方式の主張の中には、年金制度を資本市場と合体させる方が制度は効率的に運営され、経済成長にも貢献するという市場志向的な思想がある。これに対して賦課方式の主張は、市場を本来不安定なものとみなし、長期的にみると高齢者の生活保障は市場から独立すべきものであるという考えが基本にある。アルゼンチンの年金制度改革議論の中では、まずアルゼンチン工業連盟に近い経済研究所 FIEL が世界銀行の提案に近い公的賦課方式の年金、強制加入積み立方式、任意加入の付加年金の3本柱からなる制度を提案した。また資本市場の活性化から利益を受ける銀行協会も強制加入の基礎年金と任意加入の付加年金からなる積み立方式を提案した。これに対して年金生活者団体、労働総同盟、与党ペロン党下院議員団は現行の賦課方式の年金制度を部分的に手直しすることを主張していた^{*10}。

こうしたアルゼンチンの年金改革議論に影響を与えたのは、先行して年金制度を改革したチリの事例である^{*11}。チリでは1981年ピノチェ軍事政権下に30の職能別に分かれていた賦課方式の年金制度が改革された(実施は翌82年から)。新制度では雇用労働者には加入義務が課せられ、自営業者の加入は任意となっている。改革以前からの加入者は、従来の公的賦課方式か新設の民間積み立方式を選択することとなり、改革以後の加入者は民間積み

立方式に加入することとなった。新制度では保険料は本人のみに課せられ、義務的保険料が賃金あるいは課税利益の10%と定められ、その他にそれに追加する任意の保険料が設けられた。そこでは世界的に広く見られる使用者の保険料は廃止された。ちなみにアルゼンチンにおいても軍事政権期の80年に保険料の使用者負担分が廃止され、付加価値税の一部からの支出に切り替わったが、民政復帰後再度復活している。保険料は、本人が選択した民間の年金基金運用会社(AFP)に積み立てられて運用される。給付は男性65歳以上、女性60歳以上とされ、終身年金は生命保険会社から、また傷害・遺族年金は年金基金運用会社が契約した保険会社から支払われる。この民間積み立方式の年金制度における国家の役割は、個人積み立が不十分な加入者に対して最低年金の支払い、年金基金運用の最低利潤を保障し、年金基金運用会社倒産時には最低年金と追加年金の一部を保障することとなっている。

チリでは制度改革時において75%が積み立方式を選択し、15年後にはそれが95%に達した。また積立方式への加入者自体も1982年に約140万人であったものが96年には約550万人に拡大している。こうした積立方式加入者の拡大は、年金基金運用会社の活発な宣伝に加えて、チリ経済の活況を反映して91年には最高の29.7%に達するという高利回りが達成されたことにも寄与していると思われる。また、積み立金の総額も90年代後半には国内総生産の40%を超えるまでになった^{*12}。こうしたチリにおける民間積み立方式の「成功」はアルゼンチンにも伝えられ、アルゼンチンの年金制度改革議論にも影響を与えた。

*8 World Bank, *Averting the Old Age Crisis*, Washington D.C., Oxford University Press, 1994.

- *9 Beattie, Roger y Warren Macgillivray, “Una estrategia riesgosa : reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado Envejecimiento sin crisis,” *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 48, 1995.
- *10 Isuani y Sanmartino, *op. cit.*, 1995, pp.43-64.
- *11 Bertin, Hugo y Andrea Perrotto, *Los nuevos regímenes de capitalización en América Latina*, Buenos Aires, SAFJP, 1997, pp.32-44.
- *12 Berstein, Solange y Hugo Bertin et al., *Reforma de los sistemas de pensiones, Argentina, Chile, Perú*, Santiago de Chile, Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones, 1996, pp.77, 263, 272.

3 混合年金制度の成立

1992年にメネム政権は、議会で年金制度改革法案を提出した。政府原案の骨子は、新たに賦課方式の公的基礎年金に民間の積み立方式を加えた2段階方式の制度を設け、改正時に45歳以下の者は全て新制度に加入し、それ以上のは旧制度に残るか新制度に加入するかを選択するというものであった。また年金給付年齢は男女ともに65歳以上としていた。下院で絶対過半数を持たないペロン党は、議会内少数グループとペロン党内の改革反対派を取り込むためにさまざまな譲歩をし、また前例を見ない強引な議会運営を行なうことよって93年9月に法案は成立した。この過程で政府原案は大幅に修正され、賛成に回った労働組合出身議員や女性議員の主張が取り入れられた^{*13}。そのため可決された法案は、議会内各勢力の意見を盛り込んだ政治的妥協の産物と見るができる。

新年金制度の政治的妥協の産物という性格は、新制度の基本的骨格に見ることができる^{*14}。そも

そも政府原案では45歳以下は積み立方式が加味された新設制度に強制加入となっており、時の経過とともに新制度は公的賦課方式の基礎年金プラス民間積み立方式という制度に全面的に切り替わるはずであった。ところが可決された新制度は、公的賦課方式を主張する労働組合出身議員等に配慮して、1994年の5月から9月にかけて新規加入者を含めた全ての加入者が公的賦課制度に残るか公的賦課方式+民間積み立方式（以降混合方式と呼ぶ）の制度にするかを選択できることとなった。さらに積み立方式選択者は、自分の保険料をどの年金基金運用会社に積み立てるかも自由選択できることとなった。ただし、公的賦課方式を選択した者は無制限に混合方式に移行できるのに対して、混合方式を選択した者は96年7月までに1回しか公的賦課方式への移行を認めないというように混合方式に有利な選択方式になっていた。

給付される年金は両制度共通のものとして公的賦課方式による共通基礎年金 (Prestación Básica Universal : PBU) と補償年金 (Prestación Compensatorio : PC) がある。両者とも30年の保険料支払いを条件とし、給付年齢は男性65歳以上、女性60歳以上である。政府原案より女性の給付年齢が若返ったのは、法案審議の過程で女性議員の主張を取り入れた結果である。補償年金とは定額の共通基礎年金に対して所得比例年金のことであり、雇用労働者の場合、退職前10年の保険料算定基準賃金の平均1.5%を最高35年を限度として保険料支払い年数に応じて支払われる。公的賦課制度に残留したものにはこの他には付加年金 (Prestación Adicional por Permanencia : PAP) が給付される。付加年金は補償年金と同様の方式で退職前の10年の保険料算定基準賃金の0.85%に保険料支払い年数に応じて付加される。公的付加年金は社会保障庁 (Administración Nacional de Seguridad Social :

ANSeS) が管理運営する。

これに対して混合方式を選択した者は、共通基礎年金と補償年金に加えて年金基金運用会社 (Administradora de Fondos de Jubilación y Pensión : AFJP) での個人積み立基金からの運用益を受給できる。受給の仕方は2種類あり、年金基金運用会社 AFJP が直接支給する計画年金 (Retiro Programado) では、個人積み立金を平均寿命で割ったものが支給される。この場合平均寿命より早く本人が死亡しても残余はその相続人が受給できる。一方、平均寿命を超過した場合、給付額は減額され長寿者に不利となっている。もう一つは保険会社と契約して支給される終身年金 (Retiro Vitalicio) で、死亡者の残余積み立金は生存者に分配される仕組みになっている。また、傷害年金と遺族年金は年金基金運用会社 AFJP が契約した保険会社から支払われる。

義務的保険料は雇用労働者の場合、労働者が賃金の11%、使用者が16%を支払い、公的制度を選択した者は全額が公的制度に回り、混合方式を選択した者は労働者負担分が年金基金運用会社 AFJP に積み立てられ、使用者負担分が公的制度に支払われる。一方自営業者の保険料は利益の27%と定められ、そのうち積み立方式選択者は11%が年金基金運用会社 AFJP に積み立てられる。保険料徴収の方法は、家族手当や失業保険また医療保険である社会事業等の社会保険料と一括して統合課税局により徴収された後に年金基金運用会社 AFJP および社会保障庁 ANSeS に移転される仕組みとなった。この他に、混合方式選択者は自己の積み立金を積み増すために任意で保険料を年金基金運用会社 AFJP に支払うことができる。また国家は、共通基礎年金および補償年金の支払いを保障する他に、積み立金運用の最低利潤率の最終的保障者となっている（この他に軍や州の年金制度

が別枠で存在する)。

このようにアルゼンチンの新年金制度は、チリの制度と比べて以下のような特色を持つものであった。まずチリの制度は、長期的には民間積み立方式に全面転換するのに対して、アルゼンチンでは公的賦課方式と混合方式に含まれる民間積み立方式が恒常的に並立可能なものとなっている。これはチリの改革が軍事政権下で行なわれたのに対して、アルゼンチンの制度改革は民主主義体制下に行なわれ、改革を実行するために労働組合を中心とした根強い公的賦課制度支持の主張を取り込まざるを得なかったためである。次の相違は、チリの制度が純粋の民間積み立方式となっているのに対して、アルゼンチンの場合、当初の政府原案より新制度が混合方式という民間積み立方式に公的賦課方式の基礎年金が組み込まれ2段階方式になっている点である。先に見たように賦課方式も積み立方式もどちらにも長所と短所があり、専門家でも意見が分かるところである。高齢者の生活保障という観点からみると、インフレーションや人口の高齢化が経済に与える影響などの長期的に見て予見できないリスクを分散しやすいアルゼンチンの組み合わせ方式の方が制度として安定的であるように筆者には思える。

*13 Isuani, Ernesto y Jorge Sanmartino, “El nuevo sistema previsional argentino ¿Punto final a una larga crisis? segunda parte”, *Boletín Informativo Techint*, Núm. 282, 1995.

*14 新年金制度の解説書としては、Wassner, Roberto A., *La reforma del sistema previsional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1994, がわかりやすい。

4 年金制度の現状

新年金制度が発足した1994年9月時点での年金

加入者総数は約570万人で、そのうち従来の公的賦課制度を選択したものが約33%の186万人、新規の混合方式を選択したものが約53%の303万人、未決定者が約14%の81万人であった。それが97年3月では総加入者812万人、公的賦課方式選択者が約30%の244万人、混合方式選択者が約68%の555万人、未決定者が約1.5%の13万となり、混合方式の加入者が新規加入者と未決定者を吸収した形で大幅に増大した*15。混合方式への加入者はその後も増加を続けて99年2月には712万人に達し、年金制度加入者全体を押し上げることとなった。

こうした混合方式への加入急増の背景として、設立された24の年金基金運用会社 AFJP による宣伝活動の活発化が指摘できる。新設された年金基金運用会社 AFJP は市内各所に支店を配置し、街頭での勧誘活動を積極的に行なう一方、テレビや新聞などのメディアでコマーシャルを大量に流布させた。年金基金運用会社 AFJP への加入者数と勧誘員数との間には高い相関関係がある一方、利潤率や手数料などとの相関関係は認められないとの実証研究も存在する*16。

とはいえ、発足当初の年金基金運用会社 AFJP の平均利潤率はきわめて高く、それが積み立方式を含む混合方式全体への安心感を加入者に与えていたと考えられる。年金基金運用会社 AFJP の積み立金運用平均利潤率は、1994年7月から96年7月にかけて17.74%という高さであり、97年も約15%という高水準を保っていた。ところが、98年はアジア経済危機の影響により株式市場が暴落し、98年2月から99年2月にかけて平均利潤率は-6.6%と積み立金の減額を来している。チリにおいても同様に91年には30%近い高利回りを記録した後95年にマイナスとなっており、年金制度が資本市場に依存している負の側面が出現した形となっている。また、民間積み立方式は上述したような広

範な宣伝にかかる経費を含めた事務費・手数料が高額になるという難点を否定しえない。95年の純事務経費・手数料は積み立方式に対する保険料の約33.2%，96年でも30.7%に達しており，アルゼンチンで5%，先進国の標準で1%と言われている公的制度の事務経費と比べてきわめて高額と言わざるを得ず，必ずしも公的制度に比べて民間積み立方式が効率的であるとはいえないという主張の論拠となっている。

次に年金の給付をみると，混合方式は制度発足後日が浅く1999年2月時点で約4万人の給付者のみを抱えるに過ぎず，しかもその73%が遺族年金給付となっている。そのようなわけで現在給付されている年金の大部分は公的賦課制度によるものである。制度改革時の91年の最低年金額は127.5ペソ（1ペソは約1ドル），平均年金額が164.99ペソであったものが，97年3月には統合年金システムにおける総年金給付数109万件で，最低年金150ペソ，平均年金359.76ペソに上昇している。ただし雇用労働者の平均年金が427.87ペソであるのに対して自営業者の平均年金は190.29ペソと両者には2倍以上の格差が存在している。他方混合方式での給付額の一つのシミュレーションでは，利潤率が長期的に5%から3%で推移するとした場合，給付額は平均賃金の70%から40%に相当するという結果が出ている*17。その中間の平均賃金の55%は旧制度の実質給付額にほぼ相当する額である。このように年金の給付額については積み立方式を含む混合方式でも現行の公的賦課方式でもそれほど大差が見られないとの試論もあり，給付額の水準からみても混合方式が特に有利であるとは断言できない。

このように新制度に移行しても現在の年金受給者は従来通りに公的賦課制度からの給付を受ける一方，保険料納付者のかなりの人数が混合方式に移行することから制度改正にあたって公的賦課

方式の財政悪化に対する懸念が大きかった。こうした公的制度の財政悪化の問題は，膨大な未納者の減少により緩和されると説明されていたが，現実には保険料未納者の問題はむしろ悪化傾向にある。年金制度加入者に対する保険料納付者の比率は制度発足時の76.69%を最高に減少を続け，1997年末には49.7%*18と半数以上が未納者となっている。このうち同年3月では雇用労働者の未納率が35%であるのに対して，自営業者のそれは63%ときわめて高い水準となっている。ちなみに上述したような高額な事務費・手数料や膨大な未納者の存在は，改革の成功例と伝えられているチリにおいてもアルゼンチン同様に問題とされている。

未納者の問題は，保険料の徴収を総合課税局に一元化し，しかも積み立方式という保険料の納付と年金の支給が直接結びついた制度導入によっても改善されるどころかむしろ状況は悪化していることが明らかとなった。そのためこの問題は，年金制度の問題と言うよりも，失業率の拡大や雇用関係の不安定化など社会情勢の悪化にその原因を求めるべきであろう。以上のようなことから，年金システム全体における財政からの支出は第3表のように制度改革以降も拡大の一途をたどっている。

もとより積み立方式導入の最大の利点の一つは資本市場の発展を促すことであり，この点は疑問の余地はない。1999年2月末までの積み立金は119億ペソに達し，これは国内総生産の3.6%に相当する。積み立金の半分の50.1%が国債に投下され，次いで19.4%が定期預金，16.7%が株式に投資されている。ただし総積み立額の67%がCON SOLIDRをはじめとした4大年金基金運用会社AFJPに集中しており，寡占化の傾向が出現している。

*15 *Panorama de la seguridad social*, Minister-

io de Trabajo y Seguridad Social, Primer trimestre de 1997.

- *16 Chisari, Omar O. y Pedro dal Bo, "La evolución del régimen de capitalización del sistema de previsión social y el desempeño de las AFJP," *Desarrollo Económico*, Núm. especial, Vol.36, 1996, pp.338-339.
- *17 Isuani, Ernesto, Rafael Rofman y Jorge Sanmartino, "Las jubilaciones del Siglo XXI," *Boletín Informativo Techint*, Núm. 286, 1996, pp.94-103.
- *18 *La Nación*, 29 de enero de 1998.

おわりに

1990年代のアルゼンチンは、経済のグローバリゼーションの影響によりますます強まる市場競争原理の中に置かれている。そこでは輸入代替工業化期における完全雇用が崩れ、失業率は上昇し、雇用関係は柔軟化している。これからの年金制度の安定性を考える場合、このように変容しつつある社会・経済制度に適合的な制度とならなければならぬであろうことは論を待たない。しかし、そのことはこれからの年金制度が完全に市場原理に従属すべきであるという主張には結びつかない。年金制度の目的はいかに高齢者の経済生活を保障するかであり、市場原理や柔軟化する社会的諸関

係の中でそれらと敵対せず、しかしそうした新たな社会関係のもたらす弊害をも考慮した新制度が模索されるべきであると考えられる。

新制度のうちに積み立方式が一部導入されたことは、市場経済の重視、社会関係の柔軟化、世代間の連帯思想の後退といった現在の社会・経済的傾向と一致している。しかし、新年金制度において完全な民間積み立方式にならず公的賦課方式が残ったことは、市場機能に年金制度が全面的に依存した場合にさまざまなリスクが出現するであろうことが想定されていること、また世代間の連帯意識が全面的に消滅していないという現状を反映したものであるともいえる。そのような意味で1994年の年金制度改革は、90年代の変容しつつあるアルゼンチンの社会・経済状況に即した改革であったといえる。とはいえ、新年金制度に問題がなくなったわけでは決してなく、年金の財政問題、きわめて多い未納者の問題、また広範な無年金者の存在などのさまざまな問題が残されている。特に保険料未納者の問題は、無年金者の問題を含めて年金制度の中のみでは解決不可能な問題であり、公的扶助制度のみならず雇用政策までも含めた社会保障政策全体の改革議論の中で解決されるべき問題であると思われる。

(うさみ・こういち/地域研究第2部副主任研究員)