

論
稿チリにおける Covid-19 の経済的影響と
年金早期引出し政策

The Economic Impact of the Covid-19 and the Policy of Early
Withdrawals from Pension Fund

北野 浩一

KITANO, Koichi

要 約 :

チリではコロナ感染症拡大阻止のための外出制限措置が長期にわたっていることから、国民生活の経済面での打撃は非常に大きい。政府は所得補助のための政策を多く実施してきたが、さらなる中間層向けの所得対策を求める政治的圧力は強く、年金基金の積立額 10%の早期引出しを認める法案が成立した。短期的には景気回復にプラスの効果が見られるものの、長期的には基金方式の年金制度の弱体化だけでなく、安定的で健全な経済政策を実施してきた国というチリの評価が揺らぐ懸念がある。

キーワード：チリ、経済、コロナ、Covid-19、年金、AFP

はじめに

2019年10月に勃発した「社会の暴発（estallido social）¹」による政治・社会の混乱に見舞われてきたチリは、大規模ストライキの多発や破壊行為による経済の冷え込みから回復する間もなく、新型コロナウイルス感染症（以下「コロナ」）²対策による経済活動の大幅な落ち込みに直面することになった。2020年3月に始まった厳格な外出禁止措置は6カ月に及び、その間、商業、飲食・宿泊サービス業を中心に経済活動は著しく停滞した。

政府の経済対策は、コロナ感染者の爆発的な拡大にともない、しだいに規模が拡大されてきた。当初は都市封鎖で突然収入を失った低所得層や中小企業などに対する緊急の所得補助や税金支払い免除、信用供与の実施が中心であった。しかし、厳格な外出制限が長引くにつれ、低所得層だけでなく中高所得層への経済支援を求める国民の声も高まり、積立年金の早期引出しを認める法案が7月に成立した。これにより年金加入者は積み立てた年金額の10%を上限に、今後1年間に限定して早期引出しが可能となった。さらに、12月には2回目の10%上限早期引出し法案が成立している。

チリの積立方式の年金制度は、ピノチェト軍事政権や右派の経済政策を象徴する制度とみなされている。年金制度改革の要求は、2019年10月に始まった「社会の暴発」でも改革要求の主たるターゲットであり、また2020年10月の国民投票で決まった憲法改正の主要な論点である。そのため、積立年金制度の持続性を揺るがす早期引出し制度については、セバステイアン・ピニェラ政権（Sebastian Piñera）や右派政党連合の政治的な敗北とみられている。

右派側の懸念にもかかわらず、年金の早期引出しの政治的・経済的効果については、これまでのところ国民からおおむね高評価を得ている。政策導入直後には実施体制上の混乱がみられたが、同措置はコロナによる短期的な経済の落ち込みを急速に緩和した。一方で、短期的な所得補助の問題解決を迫る政治圧力のために、年金政策という長期の経済政策が歪められることには留意が必要である。

本稿では、まずチリにおけるコロナ拡大が与える政治・経済的影響について概観する。政府は多くの経済政策を打ち出してきたが、その中間層向け対策として議論となった個人積立年金10%の早期引出し政策についての短期・長期の影響を検討する。

¹ 「社会の暴発（estallido social）」は、2019年10月中旬の発生当初は「社会危機」（crisis social）という呼び方がなされていた。「社会危機」発生の背景については、三浦 [2020] 参照。この民衆による大規模な反政府デモは、その後拡大し続ける社会運動の起点になったという意味で、“estallido social” 「社会の暴発（爆発）」と呼ばれるようになった。

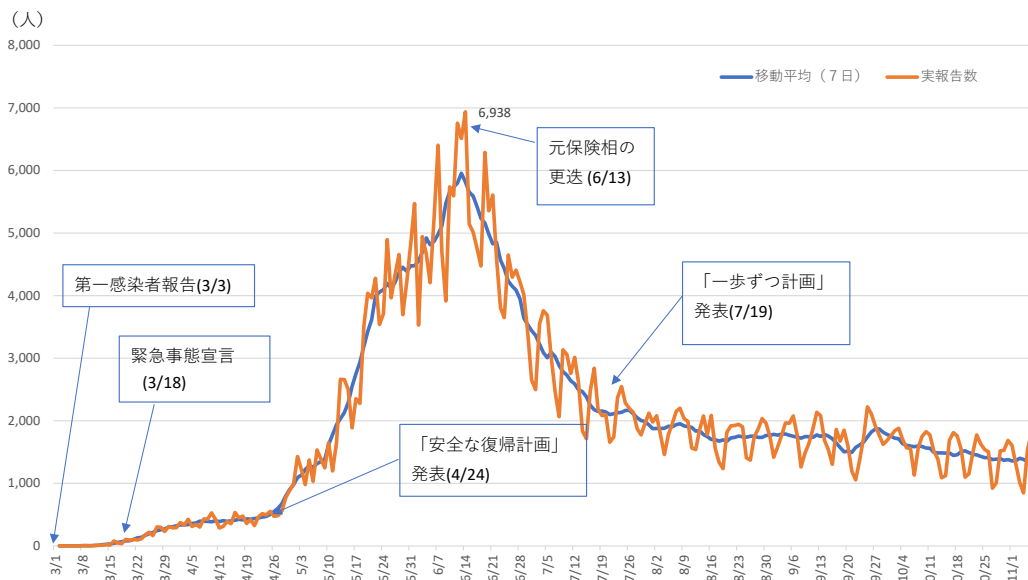
² チリでの新型コロナウイルス感染症の一般的な名称は「Covid-19」であるが、ここでは、日本の報道等での表記にあわせ「コロナ」と略記する。

1. チリにおけるコロナの拡大

中国はチリ最大の輸出相手国であり、中国・武漢でのコロナ感染拡大の報道は、2020年初頭の早い時期からなされていた [El Mercurio, 6 de enero de 2020]。ただし、当初は輸出の落ち込みへの影響がおもな関心であり、自国での感染拡大の警戒感は低かったといえる。状況に変化が出てきたのは、人的な交流も多いスペインなどヨーロッパでの大流行が報じられるようになった2月半ば以降で、米国やメキシコでの発生が伝えられるに及び、チリ国内での発生は時間の問題と考えられるようになった。

チリでの最初のコロナ発生事例は、3月2日にシンガポールなどアジア諸国をめぐる新婚旅行から帰国した中南部地方都市タルカ市の医師の感染報告であった [El Mercurio, 4 de marzo de 2020]。それ以降新規感染件数は瞬間に増え (図1)、3月16日には国境封鎖、3月18日には緊急事態宣言、および3月22日には夜間外出禁止令が出されている。折しも、バカンス・シーズンの終わった3月のサンティアゴでは、2019年10月に発生した「社会の暴発」の影響で、毎週のように大規模なデモが繰り返されていた。そのため、多くの民衆が集まるデモへの参加による感染拡大阻止の観点からも、また都市の治安維持の必要性からも緊急事態宣言の発令は迅速であった。4月26日には、憲法改正の是非を問う国民投票も予定されていたが、これも感染拡大阻止を理由に10月に延期されることが決定した³。

図1 チリのコロナ新規感染者数



(出所) チリ政府公式データ (<https://www.gob.cl/coronavirus/cifrasoficiales/>) の新規感染者数データをもとに筆者作成。

³ この国民投票は、嚴重なコロナ対策のもと、2020年10月25日に実施された。結果は、改憲賛成が78.28%と圧倒的多数となっている。

3月に導入された感染拡大阻止のための措置は、軍を各所に配置して外出禁止を強制するなど比較的厳しいものであった。その効果もあり、4月半ばまでの新規感染数は比較的落ち着いており、政府内にはコロナ抑え込みが早期に可能ではないか、という楽観的な見通しが広まっていた。4月24日には「安全な復帰計画（Plan Retorno Seguro）」を発表し、公務員や一般企業、学校の再開指針を出すまでに至っている。しかし、皮肉なことに、この日を境に新規感染者数は急増し、後に政府のコミュニケーション能力も批判の対象となった⁴。

5月のコロナ感染拡大は、文字どおり爆発的な様相を呈した。人工呼吸器の調達や集中治療室の準備が患者数の増加に追いつかず、医療崩壊は目前とみられた。野党議員や区長などからの政府の対策遅れや患者数・死者数などの保健省公表データに対する不信感が表明され、マニャリッチ（Jaime Mañalich）保健大臣が批判の矢面に立った。政府は当初彼を擁護する方針であったが、辞任を求める声に押され6月13日に事実上の更迭が行われ、代わってパリス（Enrique Paris）新保健相の就任が決まった。

保健相の交代によって政策が大きく変わったわけではないが、新規感染者数はその後急速に減少している。新保健相就任日翌日の6月14日は新規感染者数が最大の6938人に達するなど、最悪の状況にあったが、その日を境に急激な低下傾向に転じた。6月末になると政府関係者は慎重ながらも「軽微な回復（leve mejoría）」という表現を使うようになり、社会・経済の正常化へ向けた検討を始めている。外出禁止措置から、「新しい日常」への段階的な移行措置は「一歩ずつ計画（Plan Paso a Paso）」と名付けられ、7月19日に発表された。その内容は、日本における4つの「警戒ステージ」に対応するものであり、5区分に段階的に利用可能な施設や外出制限を定めたものである⁵。この計画に従い、新規感染者数や重症患者数といった基準値の低下をもとに、7月28日以降首都サンティアゴでも区ごとに暫時制限が緩和されてきた。12月1日の時点では、主要な区のほとんどははまだ5段階中の3段階め（準備期）であり、昼間の外出制限は解かれているものの夜間（零時～5時）外出は依然禁止され、学校の対面授業も不可となっているところが多い。

2. コロナ感染の経済への影響と政府の対応

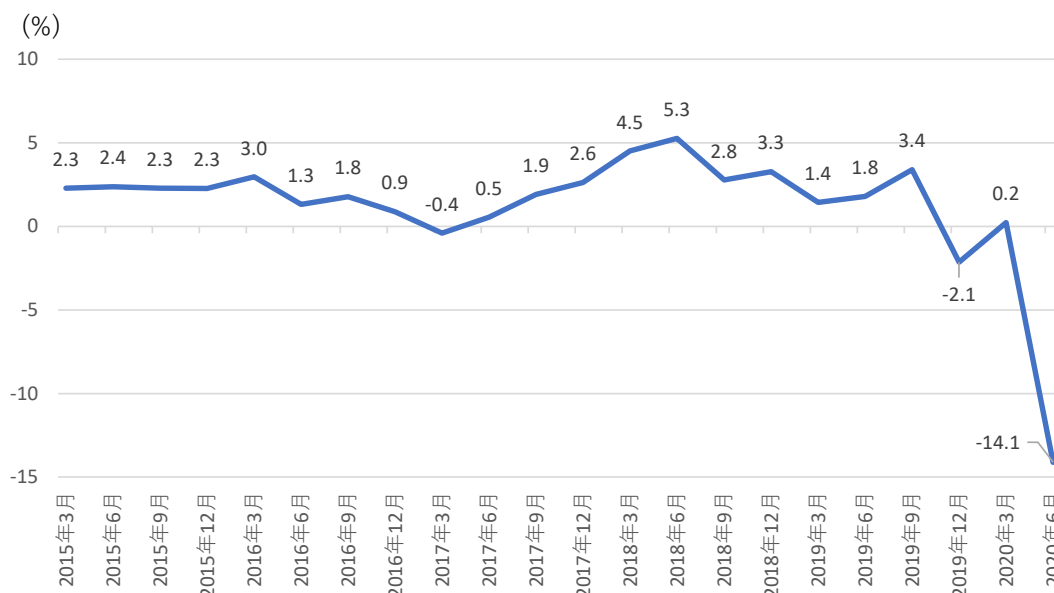
コロナの新規感染者数は、2020年7月からは一日2000人を超える日は少なくなり、厳しい外出制限も緩和されてきた。しかし、上半期の厳しい外出制限と、海外渡航制限に伴う貿易の停滞は、チリ経済に未曾有の打撃を与えている。中央銀行の11月の報告では、2020年6月のGDPは前年同期比でマイナス14.1%を記録し、1980年代前半の対外累積債務危機以来の経済の落ち込みを示している（図2）。需要の各項目のなかでは、家計消費の減少が最も大きく14.0%のマイナス

⁴ 保健省担当者が記者会見で、「親しい友人と、カフェでお茶するくらいは大丈夫」といった発言後、市民の外出件数の増加がみられる。政府の広報と外出件数の分析については、[チリ大学などによるレポート](#)を参照。

⁵ チリの警戒ステージの区分は、①隔離期（cuarentena）、②移行期（transición）、③準備期（preparación）、④警戒解除初期（apertura inicial）、⑤警戒解除後期（apertura avanzada）の5段階で、それぞれに禁止事項と許可事項が定められている。詳細は政府の[公式ページ](#)参照。

で、続いてサービス関連支出がマイナス8.1%、非耐久消費財が4.2%と大きく、消費全体では15.8%の減である。プラスに働いているのは唯一輸出の項目で、中国向け鉱物輸出の回復が0.5%の増加を示している。

図2 チリの GDP の変化率推移（年率、前年同期比）

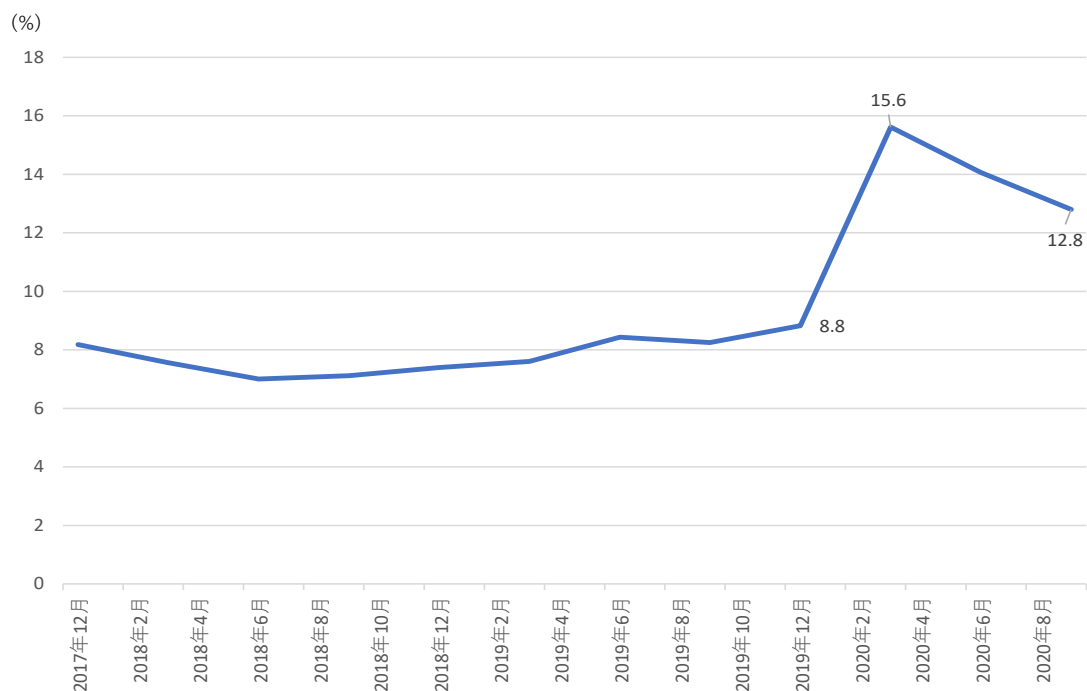


(出所) Banco Central de Chile 2020. *Boletín Estadístico*, 07 de noviembre.

経済活動の停滞は、失業率の高まりにも反映されている。国全体の人口の約4割を抱えるサンティアゴ首都圏州の失業率の推移をみると、2010年代をとおして6~9%と比較的低い失業率で安定していた。しかし、2020年3月には15.6%に跳ね上がり、その後も、6月が14.1%、9月は12.8%と元の水準には戻っていない(図3)。2020年3月の急激な失業率の増加は、その前年10月に発生した「社会の暴発」によって、サンティアゴ中心部では連日デモ行進や略奪行為が横行し、経済活動が停滞した影響も現れているものの、3月からの国境封鎖と外出禁止令の経済活動への影響は大きかったといわざるを得ない。

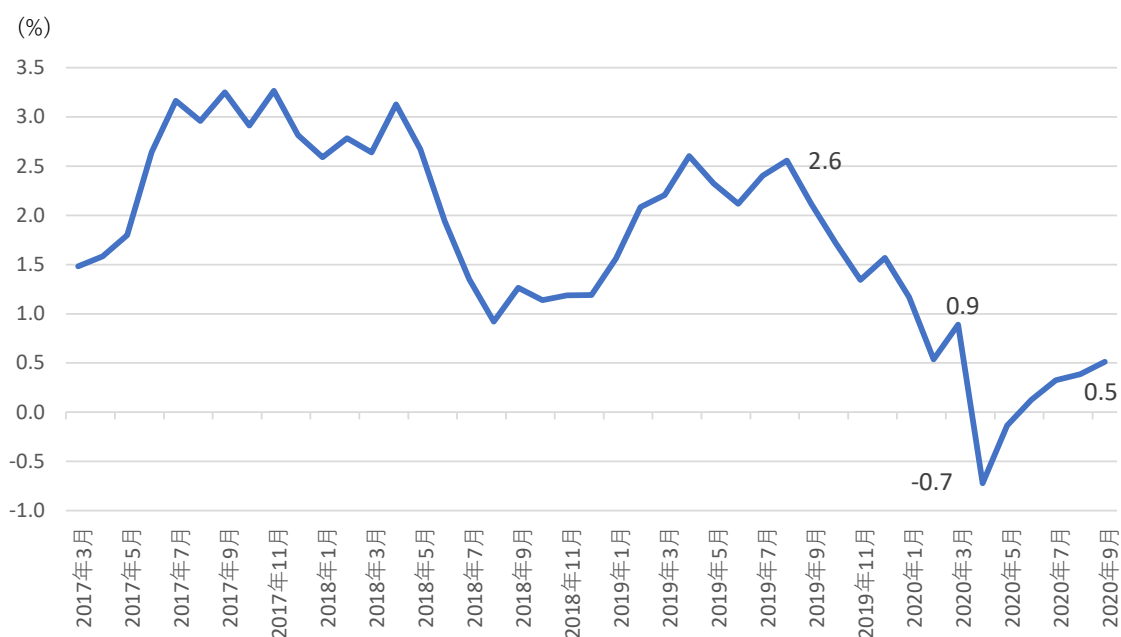
国民の生活に直結する賃金も大幅に減少している。「社会の暴発」後の2019年10月から賃金は顕著に減少しているが、2020年3月には年率換算で0.7%もの減少率を示している(図4)。5月までは賃金の目減りは続き、2020年6月からわずかにプラスになっているが、まだ2019年9月以前のレベルには戻っていない。

図3 サンティアゴ首都圏州失業率



(出所) Banco Central de Chile 2020. *Boletín Estadístico*, 07 de noviembre.

図4 賃金の変化率 (実質年率)



(出所) Banco Central de Chile 2020. *Boletín Estadístico*, 07 de noviembre.

4月から厳格な外出禁止措置を施行する一方で、経済活動の休止にともなう所得の減少を補填する政策が、国会・政府レベルで検討されてきた。とくに、貧困層の生活支援は急務であるとの観点から5月14日に「緊急家族手当 (Ingreso Familiar de Emergencia: IFE)」が制定された。これは、所得が全世帯の下位60%に入るか、または70歳以上の基礎年金受給者が家族内にいる、といったいくつかの要件を満たした世帯に、5月29日から3カ月間、初回は家族一人当たり6万5千ペソ⁶、2回目は5万5250ペソ、3回目は4万5500ペソの現金を支給する、というものである。約490万人が支給対象とされた。

5月17日には、ピネラ大統領によりテレビ演説で5つの包括的コロナ対策が発表された。5つの政策のうち2つは追加の経済政策で、250万個の食料・基礎必要品の詰め合わせボックスの配給、中小零細企業向けの運転資金支援の実施であった⁷。外出制限と所得の低下に苦しむ低所得者家庭向けに、食料ボックスなどの配布は、すでに商工連合会(CPC)やルクシク財団など民間の経済団体や、区単位で実施が始まっていたが、政府がこれらを補強するかたちで実施した。

6月に入って新規感染者数の拡大は危機的なものとなり、当初3カ月で設定された外出制限は9月まで延長された。経済活動の再開にはほど遠く、困窮家庭の問題はますます深刻化している。追加の経済支援の必要性は与野党両派に共有され議論が続けられたが、追加の措置は6月14日に発表され、120億ペソの「コロナ基金」を2年間の時限立法で創設する、というものである。その基金を用いて、5月に実施した緊急家族手当(IFE)の月10万ペソへの増額と、対象範囲を所得下位60%から80%に拡大することにもなう支出増大に対応することが決まった。

3. 積立年金10%早期引出し政策をめぐる議論

ピネラ政権は、コロナ対策としての経済政策を数多く打ち出してきた(表1)。初期の経済政策は厳しい外出禁止措置による緊急措置的な性格が強く、低所得層の所得補償や中小企業への融資といった政策がほとんどであった。しかし、外出禁止が長引いてくると、同様に経済的影響を被っている中間層の支援が十分でないという国民の意見が強まってきた。1874人を対象としたオンラインのアンケートの意識調査[Cadem 2020a]では、「コロナ禍で最も経済的被害を被っていると見られる所得階層はどこか」という質問に対し、アンケート回答者の41%が中位中間層と答え、次いで下位中間層が32%、低所得層が24%と続いた(図5)。コロナ終息後の経済回復についても、中間層が最も困難だと考える、という回答が多い。オンラインでの意識調査であり、標本の所得が上位に偏る標本誤差があった可能性はあるものの、中間層の方がより経済的影響が大きいとみる回答が多い点は注目すべきである⁸。

⁶ 当時の為替レートは1円7.6ペソ。

⁷ その他の3つは、メンタル・ヘルスケアのためのオンライン支援、患者の隔離収容施設の拡大、感染者数などコロナ関連のデータ提供の充実、であった。

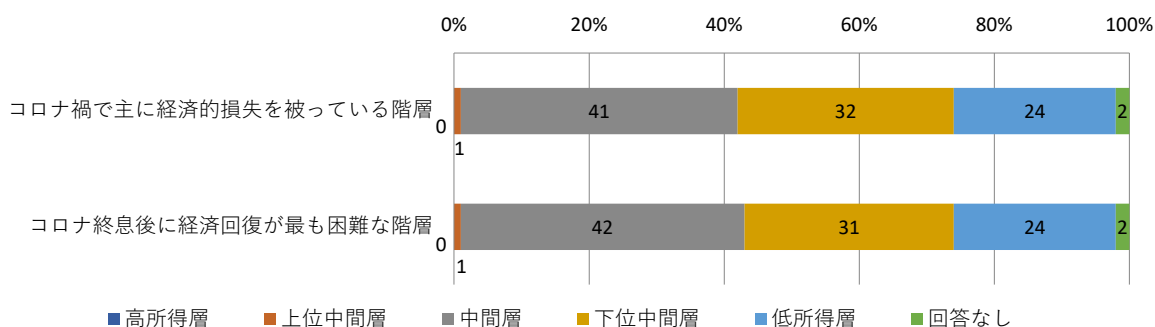
⁸ 同じ調査で、実際には中間層よりも低所得層の方が所得の低下割合は大きかったことも示されている[Cadem 2020a, 23]。

表1 チリ政府によるコロナ対策のための社会経済政策

名称	内容	実施開始日
COVID手当	低所得世帯60%に対し、家族一人当たり5万ペソの支給	3月30日
労働保護法	政府の休業要請を受けた企業の労働者を、休職のまま失業保険から最大70%の給与補填	3月31日
公共料金支払猶予	公共サービスの料金滞納を理由にしたサービス停止を禁止し、コロナ終息後の分割払いを認める	4月1日
Covid-19融資	中小企業（年間売上高100万UF以下）に対し、売上高3か月分の実質無利子融資	4月16日
緊急家族手当（IFE）	低所得層に対し、所得額と家族構成に応じて補助金支給 1か月ごとに支給	5月14日
年金早期引出し	個人の積立年金を、受取年齢に達していなくても、その10%を上限に引出を認める	7月22日
中間層向け融資	月額給与40万ペソ以上の労働者で所得が30%以上減少した人を対象に、給与減少額の70%を上限に無利子融資	7月28日

（出所）チリ政府のHP（<https://www.chileatiende.gob.cl/>）、および CEPAL の COVID-19 Observatory（<https://www.cepal.org/en/topics/covid-19>）ほか。

図5 コロナの経済的影響と所得階層



（出所） Cadem [2020a].

（注） 13歳以上の全所得階層が対象のオンライン調査で、サンプル数は1874。自身の所属階層に関係なく回答。2020年3月28～7月31日に実施。

このようにチリ国内の中間層のあいだで、経済的困難と救済の不足に対する不満が高まるなか、ペルーでは積立年金の25%を上限として早期引出しを可能にする法律が施行されたという報道がチリにも伝わり、760ドルを上限に早期引出しが行われることも報じられている[El Mercurio, 5 de abril de 2020]。さらにチリ国内でも、2020年に入って、アントファガスタとタルカ、およびバルディビアの地方裁判所で、積立年金の財産処分権は加入者にあるとして、加入者からの年金基金

に対する積立金支払い要求を認める判決が出ている⁹。

ペルーで年金早期引出し実施の報道、あるいはチリ国内での訴訟報道のさなかの 2020 年 3 月 30 日に、前年に創設されたばかりの年金基金管理運用会社（以下、AFP）UNO 社の社長であるアルバレス (Ignacio Álvarez) が、コロナ対策として積立年金の 5% の早期引出しを認めてはどうか、という提案を発表した [El Mercurio, 31 de marzo de 2020]。この提案に対し、野党議員を中心に支持する声が高まってきた。チリでは、2010 年代半ばの第 2 次バチェレ政権期から、積立年金を廃止し賦課方式に転換すべしとする「ノ・マス AFP (No+AFP) 運動」が盛んになり、年金制度改革は避けられない状況にある¹⁰。

積立年金の早期引出しは、ペルーだけでなく、先進諸国でも実施されている。OECD が 6 月 22 日に発表した報告書 [OECD 2020] によると、米国、イギリス、フランス、カナダ、スペインなど、15 カ国で実施されている。OECD は同報告書でこの政策が認められるのは、例外的な場合に限るとし、基金からの引出しは短期的な所得低下を緩和するものの、引退後に生活資金の不足を招くことを警告している。

年金早期引出し政策に対しては、チリ国内でも、政府、および経済学者を中心に反対意見が強かった。政府は、個人の年金積立を基本とした現在の年金制度の根幹を揺るがすとして、政府・与党は積立年金の早期引出しについて強硬に反対の姿勢を示した。また、有力エコノミストなどもマクロ経済の安定や、財政赤字の拡大¹¹、個人の将来年金受給減への懸念から、相次いで反対の意見を表明した [El Mercurio, 26 de junio de 2020]。OECD など、世界の年金制度を監督する国際機関も、年金の早期引出し制度の導入が将来の年金支給不足につながると警告している [El Mercurio, 10 de julio de 2020]。

しかし、一方で中間層の所得補償を求める要求は強く、また、これを政策に反映させたい政治家は、左派だけでなく右派の地方選出国會議員にも現れてきた。中所得層の経済的困窮は深刻で支援は急務であるという政治的主張に押され、積立年金の 10% 早期引出し法は 2020 年 7 月 30 日に施行された。具体的には、積立額 10% の引出し額上限は 150UF (430 万ペソ)、下限は 35UF (100 万ペソ) で、申請日の 10 日後と 30 日後の 2 回に分けて年金基金から指定の銀行口座に支払われる。下限の 35UF 以下しか積立てがない場合は、積立額全額の引出しが可能で、この場合は 10 日後に一括での支給となった。

ピニェラ政権は、右派政党連合の「チレ・バモス」(Chile Vamos) を母体とするが、その一角をなす国家革新 (Renovación Nacional : RN) と独立民主連合 (Unión Demócrata Independiente : UDI) から多くの離反者が出て上下両院で賛成多数となり、早期引出し法は可決に至った。政権は個別の議員に対し説得を行って離反を食い止めるべく手を尽くしたが失敗しており、この一件はすでに支持率が過去最低レベルまで下がっていたピニェラ政権にとって、大きな政治的敗北と受けとめられた。

⁹ これらはいずれも、積み立てた年金は加入者に所有権があることを根拠にしたものであるが、その解釈はチリの年金制度を定めた DL3500 法に反するとして、8 月 11 日には最高裁で逆転判決が出ている [El Mercurio, 12 de agosto de 2020]。

¹⁰ チリの「社会危機」後の年金改革をめぐる議論については、北野 [2020] を参照。

¹¹ 早期引出しによって個人の年金積立額が不足する場合には「老齢連帯基礎年金」を受給することになる。その資金は政府の一般会計から支出されるため、今後財政赤字の拡大要因になるとみられている。

4. 年金早期引出し資金の評価

(1) 国民の評価

年金改革は近年国民の関心が高い問題であり、また、政治家もこの機会に中間層の支援を得るためのアピールを繰り返した。そのため、年金早期引出し法の成立はテレビ等メディアでも広く取り上げられ、コロナ対策の政策としては国民の認知度も非常に高まった。

外出自粛期間中でもあることから、申請の手続きはすべてオンラインでできるよう設計されている。年金加入者は、自身が加入する年金基金会社 (AFP) のホームページで、納税者番号 (RUT) と希望の金額、銀行の受取口座などの情報を入力すると簡単に申請ができる仕組みである¹²。しかし、とくに近年増加し続けていたペルーやボリビア、コロンビアなどからの外国人労働者は、インターネットへのアクセスができなかったり、受取りができるかどうか不明であったりといった理由で、早朝から AFP の支店の前で長い行列を作り、その様子が、毎日のようにテレビで報道された (写真 1)。また、申請には必要がないにもかかわらず、暗証番号がわからない、といった問い合わせが多く寄せられるなど、AFP の各支店は窓口や電話対応の人員を大幅に増員して対応する必要があった。

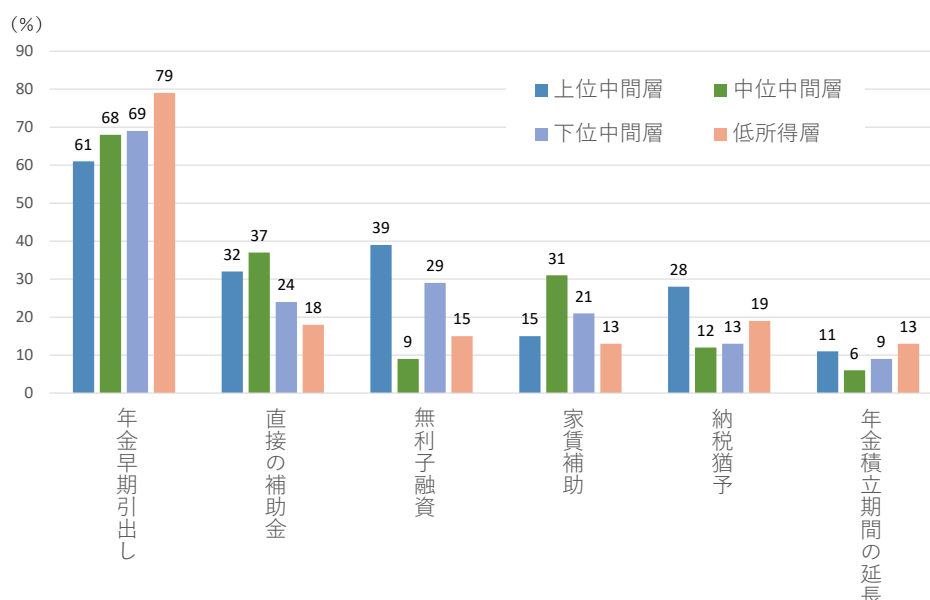


写真 1 コロナ禍の中で、年金早期引出しの問い合わせのために年金基金会社 (AFP) 支店前に列をなす人々 (多くは外国人移民労働者) [サンティアゴ、2020 年 7 月 24 日] (AFP/アフロ)。

¹² 金融の不安定が高かったラテンアメリカでは、口座開設の要件が厳しく、低所得層は口座をもつことが難しい。しかし、チリでは国営の Banco del Estado がチリの納税者番号さえ有していれば開設できる銀行口座 (Cuenta RUT) のサービスを開始し、これにより外国人労働者も含めたチリ居住者が銀行口座をもつことが容易になった。

このような初期の実施上の混乱はみられたものの、国民の多くは年金早期引出し政策に高い評価を与えている。政府のそれまでの所得補助政策が、従来の低所得層向けの仕組みを利用したもので、低所得層はこれまでと同様の手続きで申請も受給もできたのに対し、中間層は補助を受けるためには政府機関への各種申請書の作成や所得証明の取得など、多くの手続きが必要であった。一方で、年金の早期引出しは、ウェブ上の簡単な手続きで比較的多額の手元資金が入手でき、また公的な施しを受けるのではなく自身の積立資金を引き出すだけという心理的な効果も手伝い、多くの人々に利用が広がったといわれる。実際サンティアゴ商工会議所が行ったアンケートをみても、上位中間層以下の各階層で年金の早期引出し政策が圧倒的に高い評価を得ていることがわかる（図6）。

図6 所得階層別の各経済政策への高評価割合



（出所）サンティアゴ商工会議所実施のアンケート（<https://www.ccs.cl/2020/07/24/>）。

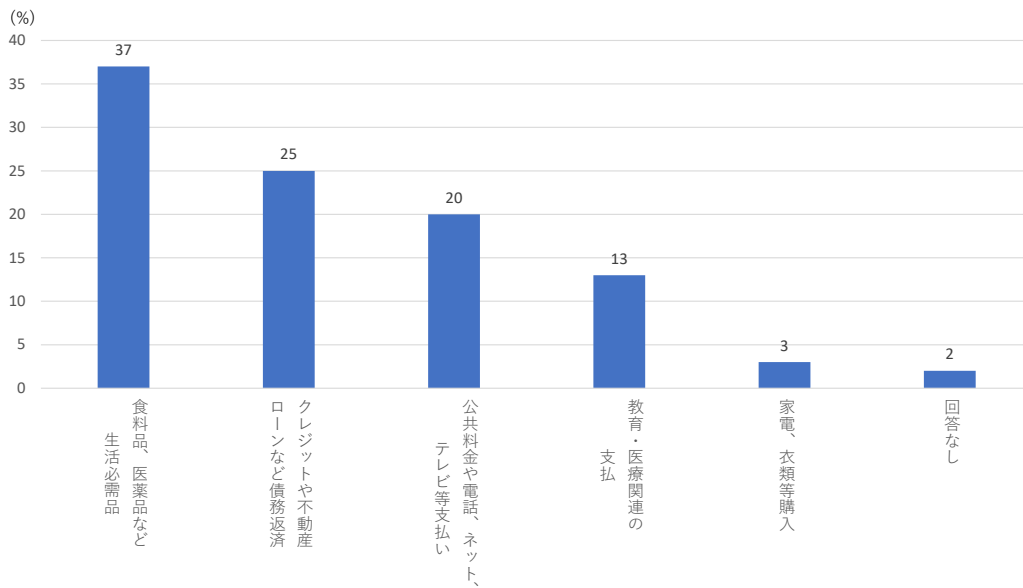
（注）調査は、25歳以上の440人に対し、2020年7月14～19日になされた。

凡例の定義はAIMのHP（<https://www.aimchile.cl/gse-de-chile/>）を参照。ここではC1を上位中間層、C2を中位中間層、C3を低位中間層、Dを低所得層と記した。

そのように引き出された資金はどのように使われたのだろうか。Cadem社のアンケート¹³では、早期引出し資金の用途は食料品、医薬品など生活必需品が37%で、次いでクレジットや不動産ローンなど債務の返済が25%、電気・ガス・水道など公共料金や携帯電話、インターネット、ケーブルテレビ等の支払いが20%、および教育・医療関係が13%と、これらだけで95%に達している（図7）。一方、家電や衣類など耐久消費財の支出割合は低いことから、当座の生活に必要な資金に充てられた様子が見える。

¹³ Cadem [2020b] は、2020年11月4～6日に実施された、携帯電話へのアンケートでサンプル数は705。

図 7 年金早期引出し資金の使途



(出所) Cadem [2020b] .

(注) 18歳以上が対象のオンライン調査で、サンプル数は705。2020年11月4～6日に実施。

(2) マクロ経済への影響

エコノミスト等の事前の予測では、年金早期引出しは、マクロ経済に負の影響を与えることが強調されていた。APFは加入者から集めた資金を、国内外の株式や債券といった金融証券で運用している。そのため、基金からの引出しに応じるためには、運用中の証券資産を売却して、手元流動性を確保する必要がある。その結果、国内の株価の低下や、外貨資産の売却益を現地通貨であるペソに替えるためにペソ高になることが予想された。株価の低下は資産価値を低下させて消費や投資を抑制させたり、チリ・ペソの増価は輸出競争力を削ぐなどして、ようやく回復しつつある輸出拡大の阻害要因になるとみられていた [El Mercurio, 26 de junio de 2020]。

しかし、実際にはそういった懸念は杞憂となり、年金早期引出し政策は、経済回復にプラスの効果を与えている。年金引出しの急増が原因とみられる株価の低下や為替レートの増価の影響は少なく、むしろ急激な国内消費の回復を促し、結果として国内需要を大幅に高める結果となった。チリ中央銀行の報告書 [Banco Central de Chile 2020] では、2020年10月30日までの3カ月余りのあいだに、1240万人の加入者のうち1千万人が早期引出しを申請し、GDPの6.7%に相当する170億米ドルが引き出されたとしている。引き出された資金のうち消費に充てられたのは67%で、残りは債務の返済と金融投資に向けられた。中央銀行は、その結果2020年のGDPの押し上げ効果は1.2%、翌2021年は0.6%と推計している。AFPは、引出し申請に応えるために運用資金の一部を売却する必要があったが、その多くは海外証券と銀行債券であった。このため、国内の株式市場への影響はほとんどなく、またチリ・ペソはコロナによる景気悪化の影響で減価傾向にあったため、大きく増価に向かうこともなかった。

ただし、短期の経済回復の効果とは別に、長期の影響も考える必要がある。年金基金は将来退

職後に受け取る年金の原資であり、早期引出しはその受取額を引き下げることになる。実際、年金基金監督局の報告 [SP2020] によると、年金積立額の 10% の早期引出しを行った場合、その後以前のように積立てを行っても、退職後の年金受取額は平均で 5～10% 低下することが示されている。チリでは平均寿命の伸びにともない、積立年金に基づく年金受給額が最低賃金よりも少なくなるという問題が発生しているが、今回の早期引出しでこの状況はますます悪化することが確実である。これを税金を原資とする政府の一般予算で補填するかどうか、というのが次の政治的な争点となることが予想される。

さらに、より大きな問題として、チリの経済政策の長期的な予見確実性に関するマイナスの影響も指摘できる。個人の給与から積み立てた資金を原資とした年金政策は、世界的にも革新的なものであり、国の財政状況や国民の年齢構成に中立的な制度であるとして、注目を集めてきた。年金基金は、国内外の株式などの金融証券で運用され、チリの株式・債券市場の育成に大いに貢献してきた。それは、年金資金という長期の安定した運用が必要とされる資金が豊富にあることが前提とされているが、今回の法改正でその前提は崩れることになった。

「社会の暴発」以降の年金制度改革の議論において、左派勢力は基金方式から賦課方式への転換を試みてきた。基金方式の年金制度は、ピノチェト軍事政権下で導入された制度で、自らの勤労所得を退職後に年金で受け取るという強制貯蓄に近い制度である。所得の低い人々を社会で支えあうという社会福祉政策の拡充を重要視する左派は、この制度を北欧先進国型の税金を財源とする賦課方式への転換を目指している [北野 2020]。

左派は、コロナ対策としての年金早期引出しを認めさせることによって、実質的に基金方式の年金制度を解体させる引き金にできると勢いついている。第 1 回目の 10% 引出しがいったん落ち着いた 11 月初めには、追加で 2 回目の 10% 早期引出し法案の議論が開始され、12 月 4 日には上下両院で可決された。第 1 回目に引き続いて、今回も野党連合の支持だけでなく与党からも多くの離反者が出ての成立である。すでに第 1 回目の年金早期引出しで、加入者の 14.6% にあたる 198 万人の低所得者は年金積立額がゼロになっている状況である [La Tercera, 5 de diciembre de 2020]。そのような状況での第 2 回目の実施は、引き出す積立金がない低所得者層には実質上効果がなく、高所得者を利するのみであるという政府の反対は、一大消費イベントであるクリスマスまでに手元現金が欲しいという国民と、その支持を得たい政治家の声の前にかき消された。政府・与党連合は早々に法案成立阻止を諦め、これまで無税とされてきた早期引出しを月額給与 150 万ペソ以上の高額所得者については所得税の対象に含めるという修正にとどめた。右派の内部分裂を避けることを優先したかたちをとっている。しかし、コロナで困窮する国民の声にこたえるという短期的な目的のために、中長期的に効率的な経済運営の視点にもとづくチリ国内外からの警告が無効であることを印象づける結果となった。

おわりに

チリは、2020 年 3 月以降コロナ拡大抑制のための厳格な外出制限措置をとってきたが、これによる経済的な負の影響も大きかった。そのために、政府は多くの所得補助政策を打ち出してきた

が、当初はとくに中間層には十分でないという意見が強かった。これを受けて、政府やエコノミストなどの反対にもかかわらず、左派だけでなく右派の国会議員も積立年金の早期引出し政策を支持し導入が決まった。

その結果は、エコノミストなどが予想したほど経済の悪影響はみられず、むしろ短期的な経済の回復にプラスの効果を与えることとなった。政策を支持する国民の意見も強い。12月には第2回目の年金早期引出し法案も成立した。年金加入者にとっては、一大イベントであるクリスマスに多額の現金を入手でき、また小売り業にとっては年に一番の書き入れ時に需要が喚起される今回の措置は、非常に歓迎されている。しかし、短期的な所得不足の緩和策にはなるものの、国民が将来退職後に受け取る積立年金の額はさらに低下することになる。すでに第1回目の年金で年金残高がゼロになっている加入者は14.5%もいるが、第2回目の実施でさらに拡大するとみられる。

これからはじまる憲法改正の議論のなかで、年金制度改革は間違いなく焦点のひとつであるが、今後はすでに積立年金制度の毀損が進んでいる状態で議論をすすめることになる。積立年金制度維持の必要性を主張してきた右派には、一層不利な状況となる。チリのコロナによる経済的打撃は大きく、また、年金制度も所得分配上の問題が多く、改革の必要性があることは疑いない。しかし、声高な国民の意見に押されるかたちでの長期的な視野を欠いた政策の安易な導入は、チリがこれまで築いてきた、長期的に安定した経済運営という国際的な高い評価を失うことになると考えられる。

参考文献

〈日本語文献〉

北野浩一 2020. 「チリの「社会危機」勃発と所得分配問題」『ラテンアメリカ・レポート』36(2) 16-31.

(https://doi.org/10.24765/latinamericareport.36.2_16)

——— 2019. 「移民増加がチリ経済に与える効果」『ラテンアメリカ・レポート』35(2) 70-87.

(https://doi.org/10.24765/latinamericareport.35.2_70)

三浦航太 2020. 「学生運動と新しい左派勢力からみるチリの「社会危機」」『ラテンアメリカ・レポート』36(2) 1-15. (https://doi.org/10.24765/latinamericareport.36.2_1)

〈外国語文献〉

Banco Central de Chile 2020. “Proyecto de reforma constitucional referido a permitir un segundo retiro de fondos de pensiones.”

Cadem 2020a. “El Chile que viene: espacial clase media.” agosto 2020.

——— 2020b. “Especial retiro 10%.” agosto 2020.

OECD 2020. “Retirement Savings in the Time of COVID-19.” Paris: OECD.

SP (Superintendencia de Pensiones) 2020. “El sistema de pensiones.” Charla estudiantes Periodismo Universidad Finis Terrae, Santiago, 29 de octubre de 2020.

(きたの・こういち／アジア経済研究所)