

ラテンアメリカの社会保障制度の特色

——東アジアとの比較から——

宇佐見耕一

(アジア経済研究所)

はじめに

韓国と台湾では、政治的民主化と並行して、1980年代から社会保障制度が急速に整備されるにいたった。他方、ラテンアメリカの主要国であるアルゼンチン、ブラジル、メキシコといった諸国では、社会保障制度の整備は第二次世界大戦後に本格化し、1990年代にはむしろ従来の制度を改革することが主要な課題となっている。本稿では、アジア経済研究所で行なわれている「新興福祉国家」研究会¹⁾の成果を取り入れつつ、韓国・台湾といった東アジア諸国²⁾と比較した場合における、ラテンアメリカの社会保障先行国の制度の特色を述べることにする。また、メキシコは域内社会保障先行国ではないが、スペイン語圏最大の国であるので取り上げることにする³⁾。

I 早期の社会保障制度の整備

韓国・台湾においても、権威主義的政権のもと、第二次大戦後の1950～60年代には年金制度や医療保険が制定されていった。しかし、それは軍人・公務員や被用者の一部を対象としたものであり、国民全体を対象としたものではなかった。韓国で全勤労者を対象とする年金制度が制定されたのは民主化後の1999年であり、国民皆医療保険の制定は89年のことであった。また、台湾でも国民皆医療保険が制定されたのは、民主化後の1995年のことであり、全国民を対象とした年金制度はいまだに制定されるにいたっていない [金 2002; 林 2002; 上村 2001]。

これに対してラテンアメリカ主要国では、年金・医療保険制度の制定は戦前まで起

源をさかのぼることができるが、第二次大戦後のポピュリスト政権下で制度の整備が進められ、1960～70年代にほぼ全勤労者が年金・医療保険制度によりカバーされた。アルゼンチンでは医療保険の強制加入は被用者に限られたが、医療保険のほかに原則無料で全国民を対象とした公立病院制度が存在し、医療保険にカバーされない層は公立病院で無料の医療サービスを受けられることになっていた。こうした無料または低料金の公立病院制度はブラジルとメキシコにも存在する。ただし、中・上流層は公立病院で提供される医療サービスには満足せず、民間の医療保険や医療サービスを利用する傾向が強い。また、年金の財政方式は賦課方式が中心となったが、ブラジルの公務員年金は無拠出制の財政方式という、加入者にきわめて有利な制度となっている。

ラテンアメリカでこうした社会保険制度の本格的整備が開始されたのは、アルゼンチンのペロン政権（1946～55年）、ブラジルのバルガス政権（1930～45年）、メキシコのカルデナス PRI 政権（1934～40年）といった、いわゆるポピュリスト政権の時期であった。これらの政権は、輸入代替工業化政策を推進し、工業化と都市化が進行するなかで、拡大しつつあった都市労働者・労働組合を主要支持基盤に包摂していった。また、メキシコの場合は、メキシコ革命以来の歴史的経緯で、農民層も政権の主要支持基盤となっていた。ポピュリスト政権は、それら労働組合を上から統括しようとする国家コーポラティズム的志向が強く、社会保険の拡充も、国家コーポラティズムをとおして労働者を統括する、上からの労働者懐柔策でもあった。ただし、労働組合が完全に国家によって統括されていたわけではなく、国によりまた時期により相違はあるものの、一定の独自性をもっていた。逆にいうと、ポピュリスト政権が社会保障制度を拡充して労働者を懐柔しようとしたのは、労働組合の影響力が潜在的に強かったことの反映でもあるといえる。

また、アルゼンチンとブラジルでは、ポピュリスト政権ののち、長期軍事政権の時代を経験する。軍政は労働組合を弾圧し権威主義的施政を行なったが、そうした軍事政権のイメージとは逆に、アルゼンチンとブラジルでは軍事政権下でも社会保険の整備・拡充が進められた。ブラジルでは1964年の軍政期に社会保険が農村部まで拡大され、かつ既存の職域別制度は統合された。こうしたブラジルにおける軍政期の社会保険の整理・拡充を、マロイは「合理的な社会保険制度への改革を行なうために、軍事政権は社会保険テクノクラートと意見の一致をみていた」[Malloy 1979: 144]と述べている。アルゼンチンで1969年にオンガニア軍事政権によって行なわれた年金制度の整理・統合も、このケースに該当するといえよう。しかし、同政権が翌1970年に行なった医療保険制度改革、すなわち全被用者の強制加入制度と労働組合にその運営権を認めた改革は、前年に行なわれた労働組合・学生による大規模な反軍政活動に対応したものであり、労働組合に対する軍事政権の譲歩であったとみることができる。

東アジアの権威主義体制は、しばしば開発主義体制と呼ばれる。末廣はその本質について、国家や民族の利害を最優先させ、工業化を通じた経済成長による国力の強化を実現するために、物的・人的資源の集中的動員と管理を行なう方法であると述べている [末廣 1998: 18]。そこでは、国家による経済管理とともに、労働者統制も主要な手段とされている [末廣 1998: 31-36]。これに対してラテンアメリカのポピュリズムは、国家コーポラティズムによる労働者の統制をめざしていたが、同時に労働組合が体制を支える最大の支持基盤となり、しかも、国や時期により相違があるものの、労働組合が一定の自律性と政治的影響力をもっていたと考えられる。また、ポピュリスト政権は、低所得層もその支持基盤に組み込んでいたが、形式的社会保険の普及とクライエンテリズム的性格の強い社会扶助政策をその手段のひとつにしていたと思われる。1980 年代以前における東アジアとラテンアメリカ主要国との社会保障制度の拡充に差が出たのも、こうした政治体制の相違が大きく関わっているものとみられる。

II フォーマルセクターを対象とした社会保険中心のシステム

東アジア諸国ではラテンアメリカと比べて社会保険制度の制度的拡充が遅れたが、ひとたび全国民を対象とした医療保険また年金制度が導入されると、文字どおりほぼ全国民が社会保険によりカバーされることになった。韓国では国民年金地域加入者の保険料未納者 143 万人（13 %）という数字があるが [金 2002: 29]、これはラテンアメリカに比べるとかなり低いものである。

これに対してラテンアメリカでは、年金・医療保険が早期にほぼ全勤労者を対象として整備されたが、実際に制度に加入し社会保険の恩恵を受けたのはフォーマルセクターに属する人々のみで、インフォーマルセクターに属する人々は社会保険から事実上排除されていた。アルゼンチンの場合、民間積立方式年金の加入者が 2002 年 9 月の時点で約 900 万人であるのに対して、拠出金納入者は 300 万人で、未納率は実に 66 %に達する [SAFJP 2002]。ただし、公的制度と民間制度をあわせた拠出金納入者の絶対数は、1994 年の改革時から 2001 年 10 月までは約 400 万人から 500 万人の間を上下し、2001 年 10 月以降は不況の影響で 300 万人台にまで低下している。また業種による未納率の差も大きく、自営業者の未納率は毎回の調査で被用者のそれをつねに大幅に上回っている [ANSES 2002]。1990 年代になると、女性の労働力率の上昇を反映して労働力人口が増大し、年金制度への加入者も年金基金運用会社の盛んな宣伝・勧誘活動によって大幅に増大した。しかし、実際に拠出金を支払うことができる人口は、経済活動人口の拡大にもかかわらず増加していない。これは、失業の増大

や非正規雇用の拡大などによるものと考えられる。年金制度改革によって加入者は増大したが、そのぶん未納率の上昇という結果をもたらした。

一方、年金受給率をみると、1997年において65歳以上の都市居住者で年金を受給している比率はアルゼンチンで77%、ブラジルで68%、メキシコで26%となっており〔CEPAL 2000a: 121〕、社会保障の域内先行国アルゼンチンとブラジルでも、都市部において20%から30%の高齢者が無年金状態にいる。フォーマルセクターに属する人々は、1980年代までは輸入代替工業化政策のもとで、産業保護と肥大化した国家によって雇用と賃金が保障され、さらに社会保障制度・労働法による二重の保護のもとにあったといえる。ただし、年金受給率に関していうと、国民皆年金制度が開始したばかりの韓国や皆年金制度のない台湾は、いまのところアルゼンチンやブラジルよりはるかに低い水準である。

他方、インフォーマルセクターは、輸入代替工業化の過程で農村部から都市への流入人口で都市近代部門に吸収されなかった層が、都市低所得層として滞留したものと考えられている〔幡谷 1993〕。輸入代替工業化理論によれば、こうした余剰人口は工業化の進展とともに解消されるはずであった。しかし、輸出志向工業化に転換した東アジア諸国と異なり、ラテンアメリカ諸国では輸入代替工業化が1980年代にいたるまできわめて長期にわたって続けられ、その間の経済成長率は東アジア諸国より低く、1980年代は1人あたり国内生産がマイナス成長を記録するなどして、インフォーマルセクターの解消にはいたらなかった。これに対して、株本〔2000〕により1990年代末にも韓国における貧困や欠食児童問題が存在することが指摘されているものの、佐藤によると、韓国・台湾では輸出志向工業化によって「労働集約型の製造業が強力な雇用吸収力を発揮し、失業を解消し、所得分配を改善した」〔服部・佐藤 1996: 5〕とされる。

ところが、社会保険にカバーされない都市インフォーマルセクターに属する人々がアルゼンチンとブラジルで2~3割に達するにもかかわらず、表1にあるように公的社会支出の中心は社会保険であり、インフォーマルセクターなどを対象とした無拠出制の社会扶助は全公的社会支出の数パーセントを占めるにすぎない。このようにラテンアメリカ社会保障先行国の社会保障制度の中心は、フォーマルセクターを対象とした社会保険であることが確認される。それでは、インフォーマルセクターを対象とした財政による貧困政策や、高齢者や乳幼児のケア政策などの社会扶助は、何によって代替されてきたのであろうか。それはひとつにはNGO、教会、さらに住民組織などの市民部門であり、またフォーマルセクターを含めた子供や高齢者のケアは、家族の成年女性によって行なわれてきたものとみられる。

表1 公的社会支出の構成（1997年）

（単位：％）

	部 門 別							合計
	教育	医療	社会保険	社会扶助	社会保険・扶助小計	住宅	その他	
アルゼンチン	30	25	48	3	52	5	4	100
ウルグアイ	11	14	71 ^a	na.	71	3	0	100
ブラジル	2	12	102	1	103	7	1	100
チリ	29	21	33	4	37	8	6	100
コスタリカ	37	18	34	3	36	8	0	100
メキシコ	59	33 ^b	na.	na.	na.	na.	8	100

注：a 社会扶助を含む，b 社会保険を含む，na.はデータなし。

出所：CEPAL [1999: 117].

III 1990年代のラテンアメリカの社会保険改革

東アジアの韓国・台湾では、1980年代の民主化と経済成長を経て、80年代末から急速に社会保障制度の整備が進みつつある。韓国の年金制度は、既存の公務員・教員の職域別制度に加えて、1988年に制定された国民年金の対象範囲を自営業者にまで拡大することにより、99年に国民皆年金制度を達成した。また医療保険は、1989年に職域保険に地域組合保険を加えて国民皆保険を達成し、さらに2000年にはすべての制度を統合した普遍主義的な制度が発足した [金 2002]。こうした社会保険制度の整備は、1997年の経済危機をはさんで進行した点が注目される。また、台湾では1995年に職域別で対象が限られていた社会保険制度を改革して、全国民を対象とした医療保険制度を発足させた [林 2002]。全民健保と呼ばれるこの制度は、全国民に適用され、給付や拠出基準が統一された普遍主義的社会保険であるといえる。しかし、台湾では国民年金制度がまだ制定されておらず、社会保障制度の重要な部分が抜け落ちていることになる。いずれにせよ、韓国・台湾では、経済危機を経た後も、医療保険をはじめ普遍主義的な性格をもった社会保険制度が導入され拡充されていった。

一方、ラテンアメリカでは、1980年代は対外累積債務問題を契機とした経済危機の10年間であり、「失われた10年」と呼ばれている。また政治的には、それまで軍政下にあった諸国がすべて民主政権に入れ替わった。メキシコでも制度的革命党（PRI）の一元支配体制が弱まり、選挙の民主化が求められるようになっていた。この「失われた10年」を経て1990年代になると、それまでの輸入代替工業化を基軸とした経済発展モデルは完全に廃棄され、市場機能を重視するネオリベラル経済政策が採用された。そうした経済危機を経た民主政権により1990年代になり、アルゼンチ

ン、メキシコ、ブラジルにおいて、既存の社会保険制度の改革が実施された。

とはいえ、ラテンアメリカ地域で最初に年金改革を実施したのは軍事政権下のチリであり、1981年のことであった。チリでは、1979年に職域別に32個あった賦課方式の年金会計を、ほぼ完全な民間積立方式に転換した。現役の労働者は、新システムに移るか旧システムに残るかを選択できたが、新たに年金制度に加入する者は民間積立方式に強制加入することになった。新システムでは、強制加入は被用者のみで、自営業者は任意加入となっている。また、加入者は年金基金運用会社（AFP）を自由に選択でき、使用者の拠出金は廃止され、本人のみの拠出金が年金基金運用会社に積み立てられ、運用されることとなった。1981年の新制度発足時に民間積立方式を選択した者は全加入者の75%であったが、15年後にはそれが95%にまで達している [Berstein, J. *et al.* 1996]。

しかし、その他のラテンアメリカ諸国が社会保険制度の改革を始めるのは1990年代になってからのことであった。その理由としてメッサ・ラーゴは、チリの改革が軍政によって行なわれたため、1980年代には他の民主化された諸国に対する影響力をもたなかったが、チリが90年に民主化された後に同国の改革が域内諸国に対して影響力をもちはじめたと述べている [Mesa-Lago 2000: 22]。すなわち、軍政下で実施されたチリの社会保険改革は、民主政権下の他のラテンアメリカでは正統性を得られなかったのである。その後、1990年代になると、チリの年金改革は成功例として他のラテンアメリカ諸国における年金改革の議論に大きな影響を与えるようになった。また、ラテンアメリカの年金改革には、世界銀行の年金改革に関する勧告も大きく影響している。世界銀行では1994年に年金改革に関する勧告を行ない [World Bank 1994]、公的制度と任意の民間年金に加えて、強制加入の民間積立方式を主要な年金制度の柱のひとつとするよう勧告している。このような状況のもとで、域内各国でも年金改革の議論が始まり、実行に移された。

アルゼンチンでは、1994年にそれまでの賦課方式の年金制度を「公的賦課方式共通年金+公的賦課方式補償年金+（賦課方式付加年金か民間積立年金から選択）」の事実上2段階方式に変更された。付加年金のうち民間積立方式を選択した者は、年金基金運用会社（AFJP）も自由に選択できるようになった。その結果、アルゼンチンの方式は、公的賦課方式に加えて一部民間積立方式も選択できる折衷型となった [宇佐見 1999]。メキシコでは、1997年に社会保険加入者の80%を占める民間被用者向けのメキシコ社会保険院（IMSS）の改革が行なわれ、年金部門が積立方式に転換され、年金基金運用会社（AFORE）を個人が選択できるようになった。しかし、社会保険加入者の15%を占める国家公務員社会保障サービス院は、従来の賦課方式を維持している [Hernández Licona 2001; Giugale *et al.* 2001: 223-237]。

さらに、ブラジルでは、民間労働者を対象とした社会保障院（INSS）の年金支給基準を厳格化する年金改革が1998年に実現するが、最大の懸案であった無拠出制公務員年金を拠出制にする改革は実現できていない〔子安 2001: 209-234〕。また、医療改革については、1990年に全国民を対象とした無料の統一医療制度という普遍主義的制度を発足させた。他方、アルゼンチンでは、1997年から被保険者が医療保険を自由に選択できる制度が発足し、医療保険部門にも競争原理が導入されるなど、改革の方向性は大きく異なっている。

このように、年金改革のみをみると、メキシコとアルゼンチンで民間積立制度が導入されたが、それでも各国の改革の形態は非常に異なっている。1990年代は各国ともネオリベラル的経済政策を積極的に導入し、社会保障制度もブラジルを除いてチリ型の民間制度を導入しようとした。アルゼンチンのメネム・ペロン党政権のように、選挙で民主的に選出された大統領が強力な行政権限を携えて改革を行なうさまをオドーネルは「委任型民主主義」（*democracia delegativa*）〔O'Donnell 1997: 293-297〕と呼んでいるが、各国とも経済改革については、行政府主導で大幅な自由化・国営企業民営化などが実行された。しかし、社会保障改革については、年金改革を例にとってみても、行政府の計画していたほどには、また世界銀行が期待していたほどには、市場志向の改革とはならない場合が多かった。

アルゼンチンの年金制度にかなりの部分、公的賦課方式が残ったのは、賦課年金債務が巨額であったという財政的理由のほか、年金者団体、与党ペロン党の支持基盤である労働総同盟、与党下院議員団が既存の制度の大幅な改正に反対していたからである〔Isuani y SanMartino 1995: 54〕。また、ブラジルの年金改革が進行しないのも、既得権益を守ろうとする公務員と政治家が改革への拒否権をもち、小党分立の政治システムがそれを可能にした、と高橋は述べている〔Takahashi 2001: 1-30〕。他方、メキシコでは、制度的革命党の長期一党支配によって大統領の行政権限が卓越し、そのもとでより市場志向的な年金制度改革が実現された。このように、1990年代のラテンアメリカの年金改革において、チリ・モデルや世界銀行の勧告、経済面で自由主義的改革が進行しているにもかかわらず、民間積立方式の導入が限定的になったのは、各国の政治システムと既存の年金制度の受益者が改革の方向性に規制を加えた結果とみることができる。

IV チリの年金改革は成功であったか

最後に、1990年代のラテンアメリカにおける社会保険改革のひとつのモデルとな

表2 年金システムのカバー率

(単位：%)

年	拠出金納付者／経済活動人口			年	拠出金納付者／経済活動人口		
	AFP	INP	合計		AFP	INP	合計
1975		64.7	64.7	1988	46.6	11.2	57.7
1976		60.1	60.1	1989	47.2	10.2	57.4
1977		57.7	57.7	1990	46.8	9.6	56.4
1978		51.2	51.2	1991	49.9	9.0	58.9
1979		51.3	51.3	1992	51.8	8.4	60.2
1980		50.5	50.5	1993	51.1	7.5	58.6
1981	29.8	19.0	48.8	1994	51.8	7.0	58.9
1982	29.0	16.1	45.0	1995	53.5	7.1	60.6
1983	33.5	15.8	49.3	1996	55.7	6.6	62.3
1984	35.0	14.4	49.3	1997	58.0	6.1	64.1
1985	38.8	13.8	52.6	1998	53.8	5.8	59.6
1986	41.1	12.7	53.9	1999	45.4	4.9	50.3
1987	45.7	12.2	58.0				

注：AFP: 民間積立年金, INP: 賦課方式年金会計 1988 年に旧制度の年金会計を合併。
出所：Uthoff [2001: 15].

り、盛んにその成功が喧伝されているチリの年金改革が、果たしていわれているとおり成功しているのかどうか検証してみたい。前述したとおり、チリの年金改革は1981年に行なわれ、現在20年を経過している。民間積立方式における積立金の金融市場での運用利率は、1981年7月から2001年12月にいたるまで年平均で10.7%の高い水準にある [Superintendencia de AFP]。また、積立金は2001年12月末でGDPの55%に相当し、チリの金融市場の活性化に貢献している [AIOS 2001: 12]。

しかし、これをもって、チリの年金改革が成功であったといえるのであろうか。まず第一に、年金のカバー率からみてみよう。公的賦課方式から民間積立方式に移行するメリットとして、民間積立方式の場合、各個人の積立金が年金基金運営会社の個人口座に貯まるため、拠出金支払いと将来における年金受給の関係が明確で、拠出金の未納率を減少させることが期待された。しかし、2001年12月における拠出金支払い率は53.7%にすぎず、加入者の約半数が拠出金を払っていないことがわかる [AIOS 2001: 7]。

また、年金制度全体でみたときに、民間積立方式移行が年金のカバー率向上に貢献したかどうかは、表2によって知ることができる。年金制度改革前の1980年には、経済活動人口に占める拠出金納入者は50.5%であった。一方、1981年の制度改革から20年近くたった99年には、民間積立方式への拠出金納付者が45.4%、公的賦課方式残留者のそれが4.9%で、両者あわせて経済活動人口の50.3%が拠出金納入者、すなわち実質的に積立方式の年金制度にカバーされている人々である。年金制度のカ

表 3 ラテンアメリカ諸国の民間積立年金の手数料率（1999 年 7 月）

（単位：％）

	コミッション 合計／賃金	死亡・障害 保険／賃金	粗コミッシ ョン賃金	積立に向け られる拠出 金／賃金	粗手数料率	純手数料率
	a	b	c=a-b	d	e=a(d+a)	f=a/d
アルゼンチン	3.41	0.95	2.47	7.56	31.0	45.0
ボリビア	2.50	2.00	0.50	10.00	20.0	25.0
チリ	2.62	0.64	1.98	10.00	20.8	26.2
エルサルバドル	3.18	1.05	2.13	10.68	22.9	29.8
メキシコ	4.29	2.50	1.79	11.60	27.0	37.0
ペルー	3.74	1.38	2.36	8.00	31.9	46.8
ウルグアイ	2.64	0.61	2.03	12.36	17.6	21.3

出所：AIOS [1999: 14].

バー率は、経済の状況によって変動しているが、制度改革の 1981 年と 1999 年の数字はほとんど同じであり、民間積立方式の導入は、拠出金未納問題と年金カバー率向上にはほとんど寄与しなかったと結論することができる。

第二に、公的制度から民間制度に移行することにより、制度の効率化が図られることが期待される。しかし、表 3 にあるように、1999 年のチリにおける民間積立方式の事務・手数料経費は拠出金の約 21％に達しており、旧来の制度と比べて明らかに非効率になっている。旧来の年金会計では、「拠出金納入者または年金受給者 1 人あたりにつき、年金基金運用会社より約 40％低いコストで運営していた」との研究もある [Tagle 1994: 94-95]。こうした拠出金に占める事務・手数料の高さは、チリに限ったことではなく、他のラテンアメリカ諸国で民間積立方式を導入した諸国に共通してみられる現象である（表 3 参照）。1991 年から 99 年における年金基金運営会社の平均コストの内訳は、人件費 18.3％、マーケティング 29.5％、管理費 13.9％、障害・遺族年金保険料 23.6％⁴⁾、その他コスト 2.5％、基金の運営マージン 12.1％となっている [Mastángelo 1999: 21]。このマーケティングとそれにもなう人件費などは強制加入の公的年金ではこれほど必要ではなく、民間会社となり、多くの顧客を獲得するために、全国に支店網をはりめぐらし、宣伝・勧誘を行なった結果積み増されたコストである。また、基金運営マージンも、賦課方式では基本的に不要な支出である。

最後に、民間制度の導入が国民貯蓄率の向上に貢献したかどうかという問題であるが、筆者の知る限り否定的見解が多い。たとえば、ウトフの研究によると、1981 年から 99 年にかけて年金改革にともなう赤字（賦課年金債務など）は、年平均 GDP の 5.7％に達している。これに対して年金積立額は、年平均 GDP 比 2.7％にすぎず、

差し引き年間 GDP 比 3 % の赤字となっている。1981 年から 99 年にかけての平均国民貯蓄率は対 GDP 比 16.7 % であるが、このうち 9.2 % は政府貯蓄であり、また 9.6 % は民間非年金部門の貯蓄からなっていると説明される [Uthoff 2001: 32]。要するに、国民貯蓄に関して年金制度の民間積立方式移行は、賦課年金債務の政府負担増などにより相殺されるどころかマイナスの影響があることになる。したがって、現在までのところ、年金制度の民間積立方式移行はマクロ経済的にもマイナス面が多いと判断される⁵⁾。

以上みてきたように、チリでは 1981 年の民間積立方式の年金制度導入の結果、2001 年末で積立金合計額が GDP の約 55 % に達するまでになった。その資金は国債 (35.0 %)、金融機関 (32.5 %)、非金融機関 (6.2 %)、株式 (10.6 %)、信託投資基金 (2.6 %)、外国での債券発行 (13.1 %) と幅広く分散投資され、チリの金融市場の活性化に貢献するという目的は達成された。しかし、社会保険本来の目的である高齢者の経済生活保障という視点からみると、年金カバー率は向上せず、事務・手数料は大幅に上がり、現在までのところ国民貯蓄にはマイナスの影響を与えるというように、必ずしも高齢者の経済生活向上に寄与しているとはいえない面がある。

一般に、賦課方式の年金制度は人口高齢化に対して脆弱性をもつが、拠出金があるまま年金給付の財源となり、拠出金のもとになる賃金には下方硬直性があるので、市場の変動やインフレに対しては耐性をもつとされる。逆に民間積立方式は、市場の変動やインフレに対して脆弱性を持ち、人口高齢化に対しては個人口座方式なので優位性をもつといわれている。部分的に民間積立方式を導入した隣国のアルゼンチンの例をみると、2001 年末からの経済危機によって、同国の積立方式年金制度は大きな打撃を受けている。2001 年末のアルゼンチンの年金基金は、基金運用先の 80 % 以上がデフォルト状態になった国債であったために、先行きがきわめて不透明な状況にある。アルゼンチンの事例は、市場の変動に対して脆弱性をもつという積立方式のマイナス面が露呈されたものであろう。民間積立方式に移行してから 20 年が経過したチリの状況や、2001 年末経済危機後のアルゼンチンの事例をみると、新興市場地域と呼ばれる諸国・地域における年金制度として民間積立方式が適切であったかどうか、再確認すべき時期にきていると思われる。

むすびにかえて：相対的に大きな福祉国家のなかの大きな社会格差

1990 年代に入って、従来よりも普遍主義的な社会保障制度を急速に整備しつつある東アジアと、1970 年代までに整備された既存の社会保障制度にチリをモデルとし

た市場原理を導入する方向で改革が進んでいるラテンアメリカでは、社会保障制度の設計に相違がみられる。しかし、1990 年代のラテンアメリカの社会保障改革も、市場原理・競争原理の導入で足並みをそろえているわけではなく、市場原理導入の度合いは国によって相違がある。また、ブラジルの医療制度のように普遍主義的制度が導入された事例もあるなど、改革の多様性も認められる。

ところで、ILO の統計によると、1996 年の社会保障費の対 GDP 比⁹⁾は、韓国が 5.6 %、台湾が 3.9 %であるのに対して、ブラジルは 12.2 %、アルゼンチンは 12.4 %と、ラテンアメリカの社会保障先行国のほうが東アジアに比べてはるかに高くなっている。他方、1999 年の 1 人あたり GDP [総務省 2001: 81] は、韓国が 8,684 ドル、台湾が 13,114 ドルであるのに対して、ブラジルは 4,790 ドル、アルゼンチンは 7,340 ドルと低い。つまり、ラテンアメリカ諸国のほうが 1 人あたり GDP が低いにもかかわらず、社会保障支出の対 GDP 比は高くなっている。このような点をみると、1996 年時点では、ラテンアメリカのほうが東アジアより大きな福祉国家であるといえる。ただし、韓国が国民皆年金を達成したのは 1999 年であり、台湾ではいまだに国民皆年金が達成されていない。両国とも、制度の定着によって社会支出の対 GDP 比は拡大するものと予想される。しかし、それがラテンアメリカの社会保障先行国のそれを越えるかどうかを予想することは難しい。

他方、東アジアでは皆年金・皆保険が達成されると国民の大部分が実質の対象者となったが、ラテンアメリカでは社会保険の導入と対象者の制度的拡大は早期に実施されたが、実際の対象者はフォーマルセクターに限定され、そこから排除されたインフォーマルセクターが存在するという二重構造がみられる。インフォーマルセクターを対象とした社会保障制度として、無拠出制の公立病院による医療提供や食料扶助プログラムがあるが、社会保険受給者との給付・サービス上の格差は大きい。また、ラテンアメリカ社会保障先行国は、東アジアと比べて相対的に大きな福祉国家であるにもかかわらず、社会的不平等度は東アジアよりもはるかに高くなっている。ジニ係数⁹⁾をみると、韓国が 0.2945 (1993 年)、台湾が 0.3258 (2000 年) であるのに対して、ブラジルは 0.601 (1995 年)、アルゼンチンは 0.445 (1996 年) と、両者の間にきわめて大きな格差があることがわかる。

もちろん、社会保障制度をととしての所得移転が、ラテンアメリカの不平等な所得分配の構造を直接改善することはできるとは考えられない。しかし、ここではラテンアメリカにおける福祉国家のひとつの特徴として、比較的高い社会支出に比べて大きな社会的格差が存在するという側面を加えることができる。また、今後検証すべき課題として、以下の仮説を立てることができる。すなわち、東アジアとラテンアメリカにおける福祉国家の相違の背景として、ラテンアメリカでは既存の社会における不平

等度が高く、社会的緊張度も高い。したがって、ラテンアメリカでは、比較的強い労働組合の存在ともあいまって、不平等度の低い東アジアよりも国家が社会保障政策を積極的に展開する必要があったという仮説である。

さらに、ラテンアメリカでは、近年の自由化による内外市場での競争激化により、労働コスト削減圧力は以前にも増して大きくなり、雇用契約なしの雇用や柔軟な雇用契約が増加し、フォーマルセクターとインフォーマルセクターの差は曖昧になってきている。そのような状況下では、社会保険の整備と並行して、社会保険にカバーされない層への社会扶助の整備が必要になってきている。近年の社会扶助政策における主要な潮流は、社会扶助政策の効率性の向上を目的とする被扶助対象の選別の厳格化、すなわちターゲティングの強化である。社会扶助におけるターゲティングの強化は、1980年代の構造調整政策の導入と同時期に広まり、1990年代にかけて社会扶助政策における主要な手段のひとつとなった。また、世界銀行などの国際機関も、ターゲティングの強化を提唱している。そのようななかで、社会扶助サービスの実施・提供機関として、NGOに代表されるような市民部門の役割が重要性を増しつつある。

このような社会扶助制度の動向は、一方では市場親和的な方向性を示しているといえる。他方、これまで国家、家族および伝統的慈善団体が実施してきた社会扶助部門に、自律性をもった市民部門がその活動の場を拡大しているという新たな方向性にも注目する必要がある。その場合、社会扶助で重要性を増す市民部門が、実際にはどのような性格をもち、どのような活動をしているのかという新たな研究課題が提起される。

【注】

- 1) 中間報告書として宇佐見編 [2002]、最終報告書として宇佐見編 [2003] がある。
- 2) アジア経済研究所における研究会では香港の事例も取り扱っているが、香港の社会保障制度はきわめて自由主義的であり、台湾や韓国と著しく制度が相違するので、小稿では東アジアの対象外とする。
- 3) アルゼンチンとブラジルにおける公的社会支出の対 GDP 比 (1996～1997 年) は、それぞれ 17.9 %、19.8 % であり、域内で公的社会支出の高い国に分類されている。同グループには、ウルグアイ 22.5 %、チリ 14.1 %、パナマ 21.9 %、コスタリカ 20.8 % が含まれている。他方、メキシコのそれは 7.8 % にすぎず、公的社会支出中位国に分類されている [CEPAL 1999: 97]。
- 4) チリの年金制度には老齢年金のほかに、早期退職者年金、障害者となった人への年金と遺族年金が含まれる。障害者・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。そのため、年金基金運用会社は保険会社に対して保険料を支払う必要がある。
- 5) ただし、貯蓄率に占める赤字は 1984 年をピークに減少し、2000 年からは積立額が賦課年金債務支払いを上回り、黒字になることが予想されている [Uthoff 2001: 32]。
- 6) 社会保障費には年金、医療、労働災害、疾病、家族、社会扶助に関する支出が含まれる。
- 7) 各種統計から引用。出所は、宇佐見 [2002: 265-265] を参照。

【参考文献】

- 上村泰裕 [2001] 「アジア諸国の社会政策：論点と研究課題」末廣昭・小森田秋夫編『自由化・経済危機・社会再構築の国際比較：第 1 部 論点と視点』東京大学社会科学研究所。
- 株本千鶴 [2000] 「失業・貧困・欠食：韓国における欠食児童の再発見」『母子研究』No. 20。
- 宇佐見耕一 [1999] 「アルゼンチンにおける年金制度改革」『ラテンアメリカ・レポート』Vol. 16, No. 1。
- 編 [2002] 『新興工業国の社会保障制度・資料編：アジアとラテンアメリカの比較』アジア経済研究所。
- 編 [2003] 『新興福祉国家論』アジア経済研究所。
- 金早雪 [2002] 「韓国」宇佐見耕一編『新興工業国の社会保障制度・資料編：アジアとラテンアメリカの比較』アジア経済研究所。
- 子安昭子 [2001] 「ブラジルにおける公的年金制度改革」宇佐見耕一編『ラテンアメリカ福祉国家序説』アジア経済研究所。
- 末廣 昭 [1998] 「発展途上国の開発主義」東京大学社会科学研究所『20 世紀システム 4 開発主義』東京大学出版会。
- 総務省統計局 [2001] 『世界の統計 2001』総務省。
- 幡谷則子 [1993] 「都市インフォーマルセクター」小池洋一・西島章次編『ラテンアメリカの経済』新評論。
- 服部民夫・佐藤幸人編 [1996] 『韓国・台湾の発展メカニズム』アジア経済研究所。
- 林成蔚 [2002] 「台湾」宇佐見耕一編『新興工業国の社会保障制度・資料編：アジアとラテンアメリカの比較』アジア経済研究所。
- AIOS [2001] *Boletín estadístico AIOS*, núm. 6.
- Berstein J. Solange et al. [1996] *Reformas a los sistemas de pensiones, Argentina, Chile, Perú*, Santiago de Chile: Asociaciones Internacionales de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones.
- CEPAL [1999] *Panorama social de América Latina 1998*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL [2000a] *Social panorama of Latin America 1999–2000*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Guigale, Marcelo M., Olivier Lafourcade and Vinh H. Nguyen, ed. [2001] *Mexico, A Comprehensive Development Agenda for The New Era*, Washington, D. C.: World Bank.
- Hernández Licona, Gonzalo [2001] *Políticas para promover una ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones: el caso México*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Isuani, Ernesto Aldo y Jorge A. SanMartino [1995] ‘El nuevo sistema previsional argentino’, *Boletín informativo Techint*, núm. 281.
- Malloy, James M. [1979] *The Politics of Social Security in Brazil*, Pittsburgh: the University of Pittsburgh Press.
- Mastrángelo, Jorge [1999] *Política para la reducción de costos en sistemas de pensiones: el caso Chile*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Mesa-Lago, Carmelo [2000] *¿Desarrollo social, reforma del estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*, Santiago de Chile: CEPAL.
- O'Donnell, Guillermo [1997] *Contrapuntos*, Buenos Aires: Paidós.
- Tagle, Jaime Ruiz [1994] ‘La evolución del nuevo sistema de pensiones en Chile’, *Estudios del trabajo*, núm. 7.
- Takahashi Yuriko [2001] ‘The Politics of Public Pension Reform in Brazil’, *Anales de estudios*

参考文献

latinoamericanos, no. 21.

Uthoff, Andras [2001] *La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafío pendientes*, Santiago de Chile: CEPAL.

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

SAFJP: <http://www.safjp.gov.ar>, 2002 年 11 月 7 日閲覧。

ANSES: <http://www.anses.gov.ar>, 2002 年 11 月 19 日閲覧。