

『ラテンアメリカ・カリブ研究所レポート』

「ラテンアメリカで進む少子高齢化と年金制度に与える影響—ECLAC 年次報告「ラテンアメリカ社会の展望 2017年版」から—」

解説・抄訳 桑山幹夫¹*

はじめに

国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会（ECLAC、西語略CEPAL）が2017年12月20日、ECLACの年次報告書の一つである「ラテンアメリカ社会の展望：2017年」（Panorama Social de America Latina 2017）を発表した。同報告書は世界銀行、米州開発銀行（IDB）などの国際機関が分析の対象としていない領域に焦点を当て、ラテンアメリカ・カリブ地域を特徴づける社会面における動向と展望を詳細な時系列データを基に分析するという大きな特徴を持っていることから、同地域内だけでなく、域外機関からも高い評価を受けている。

今回発表された報告書では、特集として同地域内に顕著化する少子高齢化が年金制度に与える影響について詳しく分析しており、『ラテンアメリカ・カリブ研究所レポート』の読者の関心が高いテーマであると考え、同報告書を抄訳して、高齢化と年金制度の展望について解説することにした。『レポート』として同年次報告書を取りあげるにあたり、まず本稿のPart Iでその要旨を提示するが、報告書の内容を十分に理解する上では、その第2章と第3章を解説者が抄訳するPart IIの詳細な分析を参考にして欲しい。

Part I

上記年次報告書は特集として、ラテンアメリカ・カリブ（LAC）地域に顕著化しつつある少子高齢化が年金制度に及ぼす影響について焦点を当てているが、冒頭で近年高まった同地域における「貧困」率と所得分配の動向についても言及している。先ず、貧困率の悪化を踏まえた上で、高齢化と年金制度との関係は以下のようにまとめることができる。同報告書ではその第1章、第2章でLAC諸国の貧困、所得分配について詳しく分析している。

以下は、報告書発表時のアリシア・バルセナECLAC事務局長の記者会見からその要点をまとめたものである。

1. 貧困層の増加について

- 10年以上に渡って減少傾向にあった「貧困」と「極貧」層の割合が2015年と2016年に大半のLAC諸国で増加した。
- 2016年には、貧困層の人口は1億8,600万人に達し、その中には6,100万人の「極貧」層の人口も含まれる。
- 所得格差は2002～2014年の間に改善されたものの、その是正スピードが近

¹ * /ラテンアメリカ協会常務理事。ラテンアメリカ・カリブ研究所上級アナリスト。神戸大学経済経営研究所フェロー。本稿で示された見解は著者個人のものであり、必ずしもラテンアメリカ協会の見解を反映するものではない。

年鈍化してきている。

- 社会福祉・労働政策の恩恵により、「極貧」世帯の所得が増加、貧困と所得格差の縮小に寄与した。
- 「貧困」と「極貧」の割合は、児童、青少年、農村部の女性の間で最も高くなっている。
- 高齢者の貧困削減の鍵を握っているのは年金制度の拡充である。
- したがって、普遍的な労働政策および社会保障政策を含む人権に焦点を当てた新しいスタイルの開発戦略に基づいて、持続可能性と平等の達成に向けて2030年のSDGs(持続可能な開発目標)アジェンダ²が実施されることが急務となる。

2. LAC 地域の高齢化加速と年金制度の基本的問題

- 2040年には、60歳以上の人口が0～14歳の年齢層を上回る。
- 25年以内に、LAC地域での人口の増加幅の約6割が60歳以上の人口に集中する勢いで高齢化が進む。男性よりも女性が多くなる。
- 介護・ケア、健康医療および年金の需要が高まる半面、初等中等教育、および母子保健の需要が減少する。

3. 年金制度が抱える問題は2020年から深刻化する

- LAC地域平均では、2020年に最も低い「従属」人口率(dependent population: 全人口から15歳から59歳の生産年齢人口を除いた人の数)に達する。
- 60歳以上のウエイトが高まることから、「従属」人口率は2020年から上昇すると予測される。

4. 労働市場における不平等と年金制度との関連性

- 受給労働者の割合が増加したことは、年金制度の拠出率の拡大に有利に働く。
- 年金へのアクセスと受給額における格差は、労働市場における不平等の結果、女性の間で特に顕著となってきている。
- 年金アクセスと保険受給額は、所得水準によって大きく異なる。
- 所得最低5五分位(quintile)に属する被雇用者の半数以下が年金受給労働者である。
- 第3五分位層以上の場合、80%に近い労働者が給料を受け取っている。

5. 年金保険のカバレッジ

- LAC地域では、年金のカバレッジが拡大して現在5,870万人超が年金制度に参加しているが、経済活動に従事する1億4,200万人が未だにカバーされて

² SDGsが挙げる17の目標は次の通り。1. 貧困の撲滅、2. 飢餓撲滅、食料安全保障、3. 健康・福祉、4. 万人への質の高い教育、生涯学習、5. ジェンダー平等、女性の能力強化、6. 水・衛生の利用可能性、7. エネルギーへのアクセス、8. 包摂的で持続可能な経済成長、雇用、9. 強靱なインフラ、工業化・イノベーション、10. 国内と国家間の不平等削減、11. 持続可能な都市、12. 持続可能な消費と生産、13. 気候変動への対処、14. 海洋と海洋資源の保全・持続可能な使用、15. 陸域生態系、森林管理、砂漠化への対処、生物多様性、16. 平和で包摂的な社会の促進、17. 実施手段の強化と持続可能な開発のためのグローバル・パートナーシップの活性化である。少子高齢化と年金制度は、幾つかのゴールと横断的な関わりを持っていることが分かる。

いない。

- 年金受給労働者の割合は特に農村部で低く、さらに、教育水準が低く生産性が低い部門で低いのが特徴だ。
- 65歳以上の年金受給者数は2002年から2015年にかけて増加した。ギャップは縮小しているが、高齢者の年金カバレッジには未だに不平等は存続する。
- 2015年頃には、60歳以上の人口の29%が年金制度から除外されていた。
- 60歳以上の低所得層に属する高齢者の年金カバレッジがパーセンテージにして30ポイント、農村地域で33ポイント上昇した。この大幅な上昇は非拠出型年金の拡大によって説明される。
- 2000年から2015年の間に、非拠出型年金の保険カバレッジがパーセンテージにして約20ポイント増加した。
- しかし、受給金の充足性を確保するには大きな課題が残っている。情報入手可能なLAC8か国における非拠出型年金受給額の平均は、最低賃金の12.1%から38.5%を占めるに過ぎない。
- 高齢者年金のアクセスにおける不平等を克服し、給付額の充足性を達成することは、年金制度の基本的な課題であることは間違いない。
- 受給労働者の割合が増加したことは、年金制度の拠出率の拡大に有利に働く。
- 年金へのアクセスと受給額での格差は、労働市場における不平等の結果、女性の間で顕著に拡大している。
- 年金アクセスとその受給額は、所得水準によって大きく異なる。

6. 年金におけるジェンダー不平等：女性の経済自律性

- カバレッジと受給額が性別によって異なり、様々な差別形態を反映する年金制度ギャップが存在する。
- 差別は年金制度の設計と直接的に関係している部分がある。例えば、年金計算では死亡率が性別によって異なるなど、不平等と差別待遇が存続する
- 間接的には、労働市場における女性キャリアと関連している。例えば、出産で拠出金の支払いが中断されたり、賃金格差によって拠出賃金が男性よりも低かったり、無給労働の割合が高い傾向がある。
- 雇用されている女性の半数以上が低生産性セクターに属しており、5人に1人しか年金制度の積み立てを行っていない。
- LACの大半の国において、女性の受給率が低くなっており、10か国で受給額が20%超ほど低くなっている。

7. 年金制度のジェンダー平等には男女間の連帯が必要

- 介護・ケアなど給与の対象とならない労働を年金の対象として認識する措置が必要となってくる。
- 退職する時点で、これまでの格差を補填する積極的な措置が策定されるべきである。
- 女性の労働期間(例えば、季節労働)と転職率を考慮した雇用期間中における年金受給の再分配の可能性を伴う給与基準を策定することも一案である。
- 家事労働者の社会保障に対する平等条件を求めるILO条約189項(家事労働者のための良質の労働条件)を批准することが望ましい。

ECLAC は年金制度を社会保障政策において中核的な役割を果たすものと考えている。年金制度は、社会保障の権利によって保護される利益の一部であり、人間らしい生活と安定した雇用を保障するものでなくてはならない。現代的な社会保障のアプローチでは、年金制度は様々なリスクに対する所得保険という古典的な機能だけでなく、その進歩のためには、社会保障制度を持続可能なものとし、貧困と不平等に取り組むために必要な「連帯性」とのバランスが必要とされる。従って、新しい年金制度は、普遍性 (universality)、連帯性 (solidarity)、効率性 (efficiency) などの社会保障と権利の規範的原則により設計され運営されなくてはならない。「普遍性」の観点からは、改革が保護すべき人権と所有権の確実を目的とするものでなくてはならない。社会保障と保護は市民権であり、様々な偶発事象に対して社会保険が提供されなければならない。「連帯性」は、すべての国民が個人の能力に応じて拠出し、必要に応じて給付を受けることが出来るという考え方である。

ECLAC は、新しい年金制度に含まれるべき措置は「普遍性」、「連帯性」、そして「効率性」の 3 つの原則と合致するものではないと主張してきた。また、これらの基本理念は、社会対話、包括的健康・医療、ジェンダー平等、便益の充実化、社会の経営参加、財政の持続可能性などの原則に基づく国際的な規範の枠組みによって設定されてきた従来の社会保障の原則と合致していなければならない。それは平等、普遍的な保険カバレッジ、そして資源配分、資金調達と資金付与における効率性を確保し、社会で最も脆弱な集団、特に女性、そして様々な問題に悩まされている集団に大きな影響を及ぼす可能性のある社会的排除 (exclusion) を抑制するための基本的な理念とすべきである。

「連帯性」は、拠出型および非拠出型の年金構成のなかで横断的に実施することが可能で、世代間、同世代、およびジェンダー間で拡充できる。「効率性」は、限定された財源で保険をカバーし、保険の品質の観点から最良の結果を保護することを必要とする。国家は年金受給者の給付の充足性について、男女間の差別がない制度を世代間で設定したうえで、財務の持続可能性を確保する責任を負っている。そのためには、年金に関して、国民との社会的対話と社会参加が必要となってくる。上記の 3 原則を満たすには、政府担当部局は労働者が勤労期間中に拠出した拠出型年金と、それとは関係なく一般収入によって賄われる非拠出型年金との間で調整されなければならない。

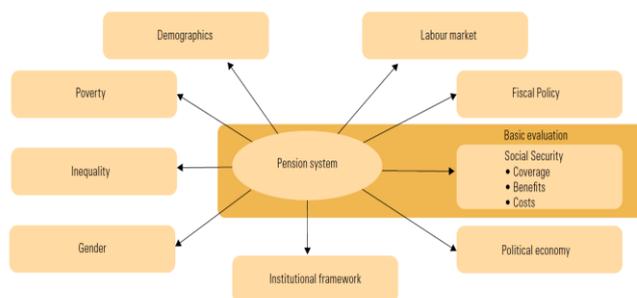
改革に着手する前に、年金制度の包括的な査定・評価が行われることが推奨される。LAC 地域の大半の国では、年金制度の財務上の持続可能性と財政的影響に焦点を当てて、基本的な査定・評価のみが行われるのが普通で一般的である。既存の年金制度を拡充し、将来の年金制度の設計が社会的保護の目的を達成するために不可欠な他の要素が確実に組み込まれるためには、評価分析の範囲を広げることが必要となってくる。社会保障制度に関する基本的な評価・査定の指標を包括的なものに変えるために、ECLAC は図-1 のような政策枠組みを提示する。

LAC 地域には単一の年金モデルがあるわけではないが、年金制度改革にはサイクルが異なる 2 つの流れがあると ECLAC は指摘する。第 1 サイクルは 1981~2008 年にわたって LAC 地域で執行された 11 件に及ぶ年金制度の構造改革である。第 2 サイクルは 2008~2017 年の期間に行われた 3 件の年金制度構造改革と 14 件のパラメトリック的改革 (条件変革的改革) である。個人資本化システムから連帯スキームおよび公的年金制度へ移行していることも確かだ (詳細については Part II を参照)。

年金における平等を達成するには、普遍的で連帯性が強く、かつ持続可能な年金制度を作り上げることが不可欠である。個人の貯蓄能力のみに焦点を当てた取り組みだけではカバレッジおよび社会的保護の要求に十分に対応しきれないことが再確認されるべきである。

賦課方式 (pay-as-you-go : PAYG) システム³は、パラメータの変更、定期的な数理的研究、交渉プロセス、将来のパラメトリック的改革のための社会的対話のための明確なルールを確立し、年金のカバレッジ、金額の充足度、財務の持続可能性に叶うものでなくてはならない。連帯性、そして普遍的な権利の立場からして、拠出型と非拠出型の両方の総合性を図りながら労働者や高齢者のカバレッジを広げる努力と、年金制度からの逃避と回避を防ぐインセンティブを強化することも重要になってくる。

図－1：年金制度の包括的な査定・評価の枠組み



Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
³ A pension system should aim to fall in set E, which is characterized by sufficient coverage, sufficiency of benefits and financially sustainable costs.

Part II (第1章～第3章の抄訳と解説)

年金制度が人権を尊重する目標を満たすには、その運営において幾つかの課題が存在する。すなわち、長い就労期間中に拠出金を積み立て続ける国民の金銭的能力、労働市場の状況、様々な年金制度によって設定された独特な運営規則、年金制度をサポートする各国の財収能力などの課題である。特に、生産年齢層 (active population) が拠出し続けて退職後に年金の恩恵をフルに受給できるシステムを作り上げるには、年金制度が運営される背景にある人口動態力学 (population dynamics) が重要な役割を果たすと考えられる。以下のセクションでは、上記を背景とした LAC 地域の年金制度に関する行程 (milestones) と課題を考察する。

I. 人口動態の変化と年金制度との関係

A. LAC 域内で進む高齢化

人口構造の変化は、社会における人口の量的および質的シフトを意味し、社会保障および社会保障政策において考慮されなければならない重要事項である。LAC 諸国の人口は着実に高齢化しており、60 歳以上の人口が 2036 年頃から 15 歳未満の幼少期層を初めて上回り、その傾向は 2080 年まで続くと ECLAC はみている。LAC 地域は、1950 年の若い人口構造から現在、高齢化に移行しており、高齢化が今後数十年に急速に進むと推測される。

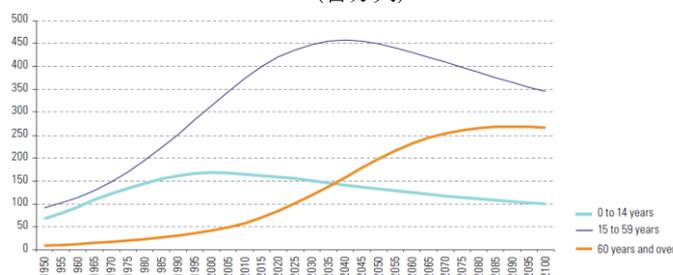
幼少年層 (0 歳から 14 歳) および生産年齢層 (15 歳から 59 歳) の人口が減少することで、LAC 地域の一部の国において母親と子供の教育、介護、保健サービスの需要がある程度低

³ 年金賦課方式とは、将来約束された給付を賄うのに必要な費用の調達方法の財政方式の一つで、その年の給付額はその年に現役世代が支払った保険料で賄われている。これは現役世代が支払った保険料を年金受給者に給付するという世代間で支えあう考えに基づいている。主に公的年金でこの方法が採用されている。

下すると考えられる。それほど高くはないものの、これから急上昇すると予測される高齢者の数は 2060 年に 3 倍に膨らみ、21 世紀末には 2 億 6,600 万人に達すると推計される。したがって、人口の急速な高齢化の影響を防ぐために、社会保障制度、特に年金制度に対する国家のより積極的な関与（エンゲージメント）が現時点で求められる。1970 年以来、15 歳未満の幼少年年齢層の割合は減少しており、その数は 1950 年の全人口の 40% から 2017 年の約 25% まで減少、2014 年には 19% まで低下すると予測される。

絶対数でみると、15 歳未満の年齢層は 2000 年にピーク（1 億 6,900 万人）に達して以来減少傾向にある。同時に、生産年齢人口（15 歳から 59 歳）のシェアは 1950 年の約 54% から 2017 年の 63% のピークに達するまで着実に増加したが、その後に徐々に減少し始める。生産年齢層は 2040 年に LAC 地域の人口の 60% を占めるが、2100 年には 49% に減少することになる。絶対数では、生産年齢人口は 2040 年に 4 億 5,700 万人に達し、その後は縮小し始めると予測される。その結果、60 歳以上の人口の相対的占有率が上昇する。1950 年に全人口の僅か 5.6% だった高齢者人口は 2017 年に 12% まで増加、2040 年には 21%、2100 年には 37% まで拡大し、2090 年に絶対数で 2 億 6,900 万人を記録すると推測される。

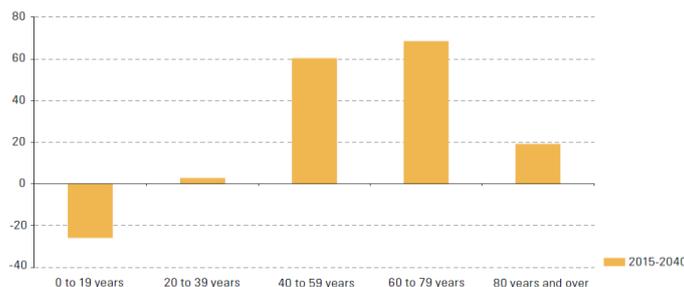
図一2：ラテンアメリカ・カリブ 人口の推移、年齢層別、1950～2100年
(百万人)



Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), on the basis of United Nations, "World Population Prospects: The 2017 Revision", 2017 [online] <https://esa.un.org/unpd/wpp/>.

2015 年から 2040 年の間に 60 歳以上の人口は約 8,700 万人増加し、20 歳から 59 歳の人口は約 6,300 万人増加すると推定される。20 歳未満の人口は 2015 年に比べて 2040 年に 2,600 万人少なくなる。相対的に言えば、高齢者が非常に高い成長率を記録すると考えられる LAC 地域の 60 歳以上の人口は、2015 年から 2040 年の間に年率 3.4%、20 歳代から 59 歳の年間成長率 0.5% を大きく上回る速い成長率が見込まれており、20 歳以下の人口は年間平均で 0.5% 減少すると推測される（図一3 を参照）。

図一3：ラテンアメリカ・カリブ 人口変動幅、2015 年と 2040 年
(百万人)



Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), on the basis of United Nations, "World Population Prospects: The 2017 Revision", 2017 [online] <https://esa.un.org/unpd/wpp/>.

B. 国によって異なる少子高齢化ダイナミクス

人口構造の変化には LAC 域内で大きな違いがある。表-1 は、LAC 地域の国々における高齢指数が 2017 年の推定値でランクづけしたものを 21 世紀末までどのように変化するかを示している。高齢化プロセスが現在速い段階にある第 1 グループ(高齢化指数⁴が 90 以上)には、マルティニーク島、グアドルーペ、米国領バージン諸島、キューバ、キュラソー、プエルトリコ、バルバドス、アルバ、ウルグアイが含まれる。カリブ諸国の中ではキューバの高齢化は深刻である。2040 年以降には高齢化指数 240 の高い数値を誇る LAC 地域で最も高齢化の進んだ国となる。2070 年にキューバは現在第 1 グループに含まれていないジャマイカに追い越される。ジャマイカは世紀末に 380 に近い高齢化指数を示すと予測される。

表一 1 : ラテンアメリカ・カリブ 高齢化指数の推移 2017~2100 年、国・領土別
(100 人当たりの 60 歳以上の人口と 15 歳未満との比率)

	2017	2030	2050	2070	2090	2100
Martinique	145	228	243	255	283	293
Guadeloupe	127	203	215	249	292	296
United States Virgin Islands	126	181	198	259	345	374
Cuba	125	207	282	281	286	290
Curaçao	122	163	179	205	236	247
Puerto Rico	114	172	271	348	352	340
Barbados	110	156	181	194	212	220
Aruba	110	167	174	203	227	232
Uruguay	93	115	166	217	250	260
Chile	79	127	203	255	276	281
Trinidad and Tobago	73	117	175	195	206	212
Saint Lucia	73	130	251	336	335	323
Bahamas	66	109	174	212	234	242
Costa Rica	63	114	206	276	295	298
Argentina	62	78	123	172	214	231
Jamaica	60	90	186	288	356	380
Brazil	58	104	201	272	291	292
Colombia	50	95	175	240	265	269
Saint Vincent and the Grenadines	49	93	158	227	274	289
Antigua and Barbuda	45	91	141	187	224	236
El Salvador	42	63	125	223	289	304
Panama	41	67	117	169	220	241
Grenada	40	63	143	227	282	305
Suriname	39	66	106	153	195	211
Peru	38	63	123	190	244	262
Mexico	38	66	146	226	275	285
Ecuador	37	59	111	176	233	255
Venezuela (Bolivarian Republic of)	36	63	114	174	225	242
Dominican Republic	35	58	109	177	239	260
Paraguay	32	47	90	149	196	216
Bolivia (Plurinational State of)	30	41	76	129	181	205
Guyana	30	48	73	129	170	187
Nicaragua	29	54	134	231	289	302
French Guiana	25	44	68	102	145	169
Haiti	22	33	67	113	151	167
Honduras	22	39	96	177	233	250
Belize	20	33	72	127	172	190
Guatemala	20	29	68	136	199	224
Region total	47	79	149	216	255	266

Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), on the basis of United Nations, "World Population Prospects: The 2017 Revision", 2017 [online] <https://esa.un.org/unpd/wpp/>.

⁴ 高齢者指数は、100 人当たりの 60 歳以上の人口と 15 歳未満との比率を示す。

第2グループには、2017年の高齢化指数が50から90を示すチリ、トリニダード・トバゴ、セントルシア、バハマ、コスタリカ、アルゼンチン、ジャマイカ、ブラジルなどの国々が含まれる。これらの国々の大半は、今後数年に高齢化が急速に進むと予測される。アルゼンチンとジャマイカを除いて、第2グループの全ての国が2030年までに100を超える高齢化指数を示す。穏やかな高齢化が予測される第3グループには、コロンビア、セントビンセント・グレナディーズ、アンティグア・バルブーダ、エルサルバドル、パナマ、グレナダ、スリナム、ペルー、メキシコ、エクアドル、ベネズエラが含まれる。2030年には、コロンビア、セントビンセント及びグレナディーン諸島、アンティグア・バルブーダの高齢者指数が90を超えて、2050年には第3グループ諸国が100以上の指数を示すと予測される。

第4グループは、ドミニカ共和国、パラグアイ、ボリビア、ガイアナ、ニカラグア、フランス領ギアナ、ハイチ、ホンジュラス、ベリーズ、グアテマラの10つの国・地域で構成される。このグループで注目すべきは、ニカラグアとドミニカ共和国であり、高齢化が2050年までに100を超える高い指数で進むことだ。2070年には、このグループのすべての国で年齢指数が100を超え、ニカラグアはすでに同年に200を超えると予測される。

C. 先進国よりも速く進むLAC諸国の高齢化

LAC地域で見られる高齢化は、先進国よりも大幅に速いペースで進んでいる。このことは、政府が高齢化する人口の要求を満たすために必要な調整を実行して、すべての年齢の人々に公平でインクルシブな社会を促進するためには時間が限られており、適切な政策が現時点で必要となってきたことを意味する。人口変動プロセスはヨーロッパ諸国では早くから始まっていたが、出生率と死亡率が高水準から低水準にシフトするのがLAC諸国と比べて遅かった。即ち、LACと比較してヨーロッパの人口の高齢化には時間がかかった。ヨーロッパの人口の約12%が20世紀半ばに60歳を超えていたが、これは、LAC地域の5.6%の2倍以上の数値である。LACでは、出生率の低下が1950年以降に顕著化しており、ピラミッドの底辺が徐々に縮小した。2017年には、ヨーロッパの高齢者は人口の約25%を占めており、LACより2.1倍高い数値を示したが、2040年には、両者間の比率が1.5まで低下する（それぞれ32.4%、21.4%）。2050年には同地域の高齢者が地域人口の26%を占めるまで増加すると予測される。これは、今世紀半ばには、高齢化プロセスにおいて、LAC諸国が先進国に追いつく可能性が高いことを意味する。

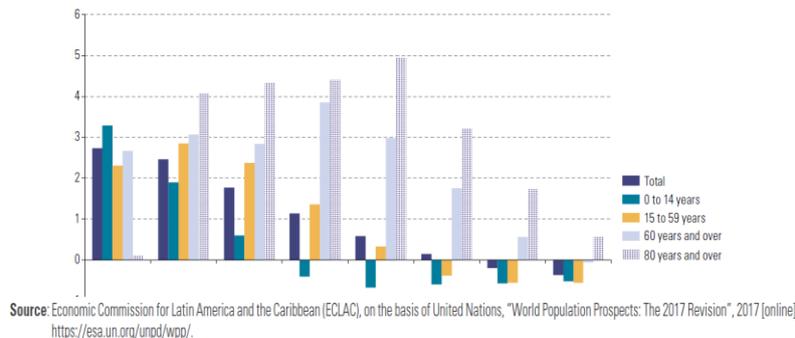
また、高齢化プロセスは、先住民族およびアフリカ系民族に属する人々の間でも異なるパターンがみられる。先住民の場合、入手可能な情報によると、社会的不平等がライフサイクルによって決定されるとのエビデンスがある。例えば、貧困と社会的排除などの構造的要因が先住民社会に影響を及ぼすため、健康と生活環境にまつわるリスクが累積的に増大する傾向があり、高齢先住民は先住民以外の同胞よりも社会厚生面で不利な立場にあると考えられる。アフリカ系人口に関するデータは限られているが、アフリカ系でない人よりも糖尿病や高血圧などの慢性疾患の人が多く、より厳しい生活環境を強いられていることが多い。また、高齢者の待遇は国内でも差別されており、都市部と農村部との相違点に注意を向けるべきだ。これは、主に都市部と農村部の人口移動に著しい不均一性があることに由来しており、都市部では高齢化が進んでいるものの、若年層が都市郊外に移住する傾向によって、高齢化の速度がある程度相殺されているとも言える。加えて、先住民やアフリカ系人口、農村部の住民がインフォーマルセクターで就労する率が高いことから、特に拠出年金型の年金制度の設定については、これらの社会グループに対して特別な配慮が必要となる。

D. 高齢者のさらなる高齢化

医学と医療の進歩により、今日の平均寿命は数十年前には想像もできないほど改善された。過去 75 年間に、LAC 地域の平均寿命は 24.4 年増加したと ECLAC は推算する。LAC 地域の平均寿命は、1950 年代前半の 51.3 歳から 2015~2020 年の年平均で 75.7 歳まで増加する。この平均寿命の増加は主に幼少期層の死亡率の低下によるものだが、長寿もそれに寄与している。例えば、60 歳時点の平均余命は、1950~1955 年と 2015~2020 年の間に LAC 全体で 7.1 年ほど増加した。2015~2020 年の推定値によると、LAC 地域における 60 歳時点での平均余命は先進国に見られる水準（男性は 20.6 歳、女性は 23.9 歳）と類似している。

LAC 地域での出生率の低下と寿命の延長の結果、80 歳を超える年齢層は現在、年に 4% 増加しており、1950 年から 2100 年の間で、どの年齢層においても高い成長率を記録すると予測される。さらに、他の年齢層に比べて、80 歳以上の年齢層が 21 世紀末までプラス成長する唯一の年齢層と考えられる（図-4）。高齢者の実際の生存率が予測を上回った場合、この年齢層の拡大はさらに顕著になる可能性がある。その結果、高齢者全体の 80 歳以上の年齢層の相対的なウェイトは上昇し続けると予測される。これは高齢の成人人口がさらに高齢化することを意味する。総体的にみると、80 歳以上の人口の割合は着実に増加している。1950 年には、LAC 人口のわずか 0.4% であったが、2017 年には 4 倍以上の 1.8% に達した。このシェアは 21 世紀半ばまで 5.6% のペースで急増し続け、2075 年には 10 人に 1 人以上が 80 歳以上となり、15 歳未満の子供の数を上回る可能性が高い。

図-4：ラテンアメリカ・カリブ 年平均人口成長率、年齢層別 1950~2090 年
(パーセント)



高齢者の生活環境や権利享有に関する問題の重要性が LAC 地域で高まってきている。これは、この年齢層に特有の脆弱性に起因するところが多い。障害のリスクや「従属人口」となるリスクが 80 歳以上の人口層で高まり、特に社会的支援ネットワークが利用できない場合には、それらのリスクがさらに高まる。経済活動に参加できず、社会との融合に大きな障壁を抱える扶養高齢者の数が大幅に増加している。最終的には、80 歳以上の人口の拡大は年金制度を圧迫して、医療費を高め、長期ケアと特別住宅の需要を増加させるため、ほとんどの国で大きな経済的、社会的課題となると考えられる。

LAC 地域では、高齢者の介護ニーズを賄うことは、女性の責任であることが多く、特に後期高齢者(80 歳以上)の介護・世話のサービス、金銭的援助や生活維持費を提供するのは 60 歳以上の高齢者であることが多い。したがって、国家が十分な公共サービスと給付を提供できなければ、家族、特に女性家族が自らの労働市場への参加を犠牲にして、介護・世話

の要求に個人的に奉仕しなければならない。その結果、人口の高齢化がもたらす問題に対処するための戦略は、高齢者だけでなく、他の社会的集団の需要と新たなニーズを考慮しなければならない。

高齢化に対する国家の対応策は、総合的ケア政策や制度の統合、保健医療への普遍的で保証されたアクセスの確保、特に、この年齢層が経済的安全を確保できるように、年金制度の再設計を視野に入れた、高齢者の社会的保護への普遍的なアクセスの確保を優先しなければならない。こうした政策の中には、人口の高齢化の影響を考慮した財政政策を通じて、年金制度の財政的持続性を強化するためのメカニズムも開発されなければならない。

E. 進む女性の高齢化

LAC 地域では、男性の死亡率が高く、女性の平均寿命が伸びていることから、性別の平均寿命の格差が 1950～1955 年の 3 年から現在の 7 年以上まで増加している。これは高齢化社会で女性化が進んでいることを意味する。図-5 から分かるように、性別による死亡率の差は、高齢者群における女性の存在が高まっていることを示唆する。労働分配率が不平等になった結果、女性の市場参加率が低く、金銭的な自律性が限定され、高齢化による女性の脆弱性が増した要因の 1 つになっている。改善策が投じられていることは確かだが、LAC の労働市場には依然として差別がある。インフォーマルセクターでの雇用では、男性よりも女性を雇う傾向がある。女性は一般的に、介護・ケアと家事のほとんどを無給で行う。育児と無給の介護に費やす時間が多く、年金積立金の不足分が大きく、男性よりも年金制度から除外されて、未亡人年金と非拠出年金に依存する傾向が強くなる。女性が長生きするという性別の老化パターンに加えて、若年層の女性と高齢男性との結婚数が多いため、女性の寡婦時代がより長くなる。高齢者の中で、男性よりも女性の貧困率が高いことは驚くべきことではない。女性の間で寡婦の割合が高く、経済的関与が制限されていること、最終的に享受する社会的保護が低いことから、平均的に男性よりも長生きする高齢女性の多くは脆弱なグループとなる。貧困政策や年金制度の設定において特に注意されるべきである。

図-5：ラテンアメリカ・カリブ：60歳以上の人口の推移、年齢別、性別 1950～2090年
(百万人)



Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), on the basis of United Nations, "World Population Prospects: The 2017 Revision", 2017
[online] <https://esa.un.org/unpd/wpp/>.

F. 高まる従属人口率と年金制度が抱える課題

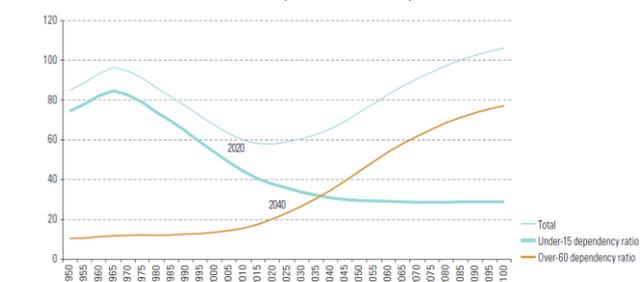
LAC 地域の「従属人口」比率は現在減少しており、これは人口構成が現在「ボーナス (demographic dividend) 期」⁵にあることを特徴づけるものと言ってよい。従属人口の減少

⁵ 人口動態が経済活動に及ぼす影響のうち、特に人口構成の変化が経済成長にプラスの影響を与えるという考え方を指す。出生率が高く、平均寿命の短い(死亡率の高い)開発途上国では、出生率が低下し、扶養人口が相対的に減少することを通じて一時的に経済成長を促進するという考え方である。

は、生産的な投資を創出するか、あるいは貧困と闘うために必要な社会支出に必要な余剰財源を生み出し、児童や青少年に投資して、教育、雇用、保健サービスへのアクセスを改善する機会を提供できると考えられる。また、差し迫った高齢化社会に対処するために必要な改革設計にも役立つと考えられる。平均して、LAC 地域の従属依存率は 2020 年頃に最低水準に達し、生産年齢の 100 人ごとに 58 人が潜在的に「従属する」（0～14 歳と 60 歳以上）と予測される。総従属比率には、15 歳未満の負担（児童・青少年の扶養比率）と 60 歳以上の負担（高齢従属比率）の 2 つの要素がある。図-6 からわかるように、従属依存率の低下の主な理由は 15 歳未満の従属比率の急激な低下であり、その後同率が増加するのは 60 歳以上の負担の急増によるものである。2040 年には、高齢者が初めて児童/青少年の従属比率を上回ることになる。

この人口力学の変化は、持続的不平等によって特徴づけられる LAC 地域の経済環境で起こっており、人権が不平等によって様々な形で侵害されている場合もあることを示唆している。LAC の人口構造の変化が政策決定に示唆するものは、LAC 地域が現在、そして近い将来、人口統計の観点からみて潜在的な「ボーナス」利益を得ることができるステージにあるということである。平等を改善するすばらしい機会とも言える。同時に、高齢化が財政的圧力となる人口力学的課題に対処すべきである次の段階に近づいているとも言える。

図-6：ラテンアメリカ・カリブ 0～14 歳と 60 歳以上の従属率推移、1950～2100 年
(パーセント)



Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), on the basis of United Nations, "World Population Prospects: The 2017 Revision", 2017
[online] <https://esa.un.org/wpp/>.

^a Dependency ratio = (number of persons aged 0 to 14 years + persons aged 60 or over) / (number of persons aged 15 to 59 years) × 100.

^b Under-15 dependency ratio = (number of persons aged 0 to 14 years) / (number of persons aged 15 to 59 years) × 100.

^c Over-60 dependency ratio = (number of persons aged 60 and over) / (number of persons aged 15 to 59 years) × 100.

II. 平等のための普遍的連帯ベースに基づく年金制度の確立

A. 年金制度を司る規範的枠組み

上記の人口動態の状況を踏まえれば、現在、年金制度が直面する様々な労働および財政問題を考慮しながら、規範的枠組みに従って、各国が普遍的な年金保険カバレッジと平等の達成に向けて改善策を打ち出すことが出来るかどうか問われている。もしそうであるならば、どのような手段と措置がとられるべきかが問題となる。年金に関する「平等」とは、国際的な手段、安心できる十分な年金カバレッジ、そして社会のすべてのメンバーの利益へのアクセスが確保されていることである。しかし、LAC 地域における年金へのアクセスには少なからず不平等が存在しており、これは主に LAC の労働市場を特徴づける構造的な不平等および労働市場における性別分業によるものである。こうした課題を考慮すると、普遍的な年金カバレッジと年金の平等はまだ遠い目標だと言える。他にも平等を達成するために取

り組まなければならない問題として、多くの要因が指摘される。生産的雇用の機会と働きがいのある人間らしい雇用機会が不足しており、個人の完全雇用と社会的保護へのアクセスを確保する労働市場が欠けているのが現状と言える。

また、年金制度の設計自体に関しても問題が散在する。この点は平等を達成するための重大な課題である。賦課方式「PAYG システム」の場合には、金銭的な持続性と拠出能力が限られて、年金制度から「排除」されるリスクが含まれる。完全拠出型の年金制度では、拠出と給付を直接関連させることによって、「連帯」の原則が侵され、労働市場の不平等が増す。世代間、男性と女性の間、そして支払い能力が異なる人々の間において、拠出能力やリスクを分かち合う仕組みが提供されていない。加えて、技術進歩、より柔軟性のある(しばしば保護の度合いがおろそかにされる)新しい雇用形態および雇用採用の必要性など、世界の労働市場の変化から生じる社会保護にどのように対応していくべきかなど、新たな課題によってさらに複雑になってきている。

LAC の年金制度の実情は、依然として年金保険のカバレッジが限定的で、年金給付額が不十分なだけでなく不平等なもので、持続可能性についても懸念される。特にジェンダーの視点からすると問題が多い。これらの要因は、高齢者の貧困の持続と社会保障へのアクセスの不平等に繋がりやすい。年金制度の改善プロセスの一環として、LAC 地域で実質的改革が促進されてきたが、依然として継続中であると言わざるをえない。

ECLAC はこれまで、新しい年金制度に含まれるべき措置は「普遍性」、「連帯性」、そして「効率性」の3つの原則と合致するものでなければならないと主張してきた。これらの原則を枠組みとして、2030年までに持続可能な開発アジェンダ(SDGs)を達成するための国家戦略と普遍的な社会保障の役割が考慮されるべきである。とりわけ、すべての国において貧困を解消するという主要目的に向けて、いかなる国民も取り残されることがない平等な年金制度を確保することは、これまでに削減されたかあるいは削除された「連帯性」の指針を再確認し、さらに強化することが必要となる。実際には、LAC 地域の年金制度の改革は、(i)年金保険カバレッジの拡張、(ii)年金が不十分なセクター(一般歳入または寄付連帯によって資金が移転されるセクター)に対する恩恵を拡充するために、拠出年金制度の連帯ベースの規約に基づいて、拠出要素の連帯性を強化する、(iii)普遍的な権利の論理に基づいて、拠出型モデルと非拠出モデルを統合する、(iv)拠出型のインセンティブを維持する、(v)持続可能な財源を確保すること、などが重要である。ジェンダー不平等に対処し、男女間の連帯性を促進し、性別で区別される死亡率表などの明白な差別的措置を根絶する確固とした措置が特に必要となる。さらに、民族的または人種的な不平等、性別間での不平等、都市部と農村部の間に存在する不平等などが徹底的に検討され、その根絶のための明確な仕組みによって対処されなければならない。

ECLAC の報告書の第2章と第3章に示されているように、LAC 地域で行われている最近の改革の大部分は、上記の提案に示されている政策の方向性と整合性を持つものであり、拠出型および非拠出型における連帯性に基づくメカニズムの強化、ジェンダーに配慮した措置の導入、国家または行政機関や年金制度と関わる公的資金機関の関与の強化に向けての改革が進む方向にある。しかし、まだ実施されていない作業が多く残っている。年金の充足性に関する懸念案に対処し、拠出制度と非拠出制度の両方を通じて年金保険カバレッジを拡大することに加えて、強制拠出制、マイクロインシュランス(小規模保険)、単一税制などの仕組みを促進することで、自己雇用労働者など、貯蓄能力があるにもかかわらず年金制度の外にいる人口を年金制度に取り込む措置を導入することも、残された作業の一つである。

要約すると、普遍的な年金保険カバレッジと平等のための強力な連帯性に基づく年金制度を域内で作り上げることは、決して幻想的な目標ではなく、むしろ可能であり、かつ必要であると ECLAC は主張する。年金制度の設計とその改革は、持続可能な開発と平等を達成する過程において中立ではなく、様々な不平等を異なる次元から改善することができる。同様に、偶発事象が発生した際に、十分な所得を保証する年金額を適切に試算できる指標を引き続き改善していかななくてはならない。年金制度は社会保障制度の中核をなすものであり、年金制度は人権保護の概念に基づいていることを忘れてはならない。

B. LAC における年金カバレッジと給付額における不平等

2002 年から 2015 年の間に、65 歳以上の年金(拠出または非拠出型)を受給する LAC 人口の割合は 53.6%から 70.8%に上昇した。しかし、かなりの進歩があったにもかかわらず、同地域の高齢者は深刻な不平等に直面しており、年金へのアクセスや給付金の額に問題が存在する。このセクションでは、年金受給額およびその経緯を概観したうえで、これまでの進捗状況、ならびに普遍的なアクセスと便益の充足性の確保の課題を考察している。

社会保障制度の国際的な共通理念である「普遍性」の原則は、性別、民族、人種、居住地、社会経済的地位、労働市場への参加の是非などによって差別されることなく、平等の概念の下で、国民に対して年金制度を提供することを要求する。国際労働機関(ILO)の「人権保障のための社会保障勧告」(第 202 条)、「2030 年の持続可能な発展アジェンダ」、特に持続可能な開発目標の 1.3 として、「国家的に適切な社会保障制度を実施し、2030 年までに貧困層と脆弱な人々が年金制度で保護される」ことを提唱している。近年の進歩にもかかわらず、LAC 地域でこの目標が達成されるのはほど遠いとの認識が強まっているが、それは年金制度における様々な給付アクセスの不平等を反映するものと考えられる。

C. 達成にほど遠い LAC 地域における普遍的な年金制度アクセス

世帯調査データに基づく分析では、LAC 地域の年金受給者に関するデータに方法論上の制限が多いことが明らかになっている。特に、拠出型および非拠出型の保険カバレッジが区別できない国において情報が限られる。したがって、年金保険カバレッジの傾向を示す指標として、LAC 地域データは慎重に検討されなければならない。利用可能な世帯調査データによると、2015 年頃には、65 歳以上の LAC 人口の 70.8%が何らかの拠出年金あるいは非拠出年金を受給しており、受給率は時間とともに増加したことが分かる。表-2 に示すように、2002 年から 2015 年までに年金総カバレッジは 17%ポイント増加した。国別データでも見られるように、この上昇は主に非拠出型年金制度の拡大に起因している。しかし、LAC の人口の約 3 分の 1 しか年金制度に関わっておらず、この非常に深刻な状況は社会保障における平等と年金受給権の普遍性において警鐘を鳴らすものである。

各国で年金受給者の率とカバレッジの推移において、様々なパターンが検証される。2015 年頃のデータは、国によって大きく異なる。例えば、65 歳以上の人口の年金受給率(カバレッジ)は、ホンジュラスの 9.6%から、ボリビアの 96.4%まで大きな開きがある。5 か国(アルゼンチン、ブラジル、チリ、ボリビア、ウルグアイ)のグループでは、カバレッジ率が 80%を超える。ベネズエラ、コスタリカ、エクアドル、メキシコ、パナマの 5 か国では、62.8% (エクアドル)から 78%(パナマ)であった。パラグアイとペルーでは、カバレッジは 50%に近く、残りの国(コロンビア、ドミニカ共和国、エルサルバドル、グアテマラ、ホンジュラス)では 30%未満であった(表-2 参照)。

表ー 2 : ラテンアメリカ (17 か国) : 拠出型および非拠出型年金の 65 歳以上の受給者の割合、所得五分位、住居地別、2002、2008 年、2015 年頃
(パーセント)

Countries	Years	Total ^a	Type of pension		Per capita income quintiles ^d						Area of residence	
			Contributory ^b	Non-contributory ^c	Quintile I			Quintile V			Urban	Rural
					Total	Contributory	Non-contributory	Total	Contributory	Non-contributory		
Argentina (urban) ^e	2003	68.1	...	...	24.1	...	...	77.5	...	...	68.1	...
	2008	89.1	...	...	60.1	...	...	89.6	...	...	89.1	...
	2014	90.0	...	...	63.4	...	...	90.0	...	...	90.0	...
Bolivia (Plurinational State of)	2002	72.9	15.7	69.5	45.8	0.0	45.9	83.3	44.9	74.7	80.4	65.4
	2008	93.0	20.7	92.4	82.7	0.0	83.3	96.6	47.6	95.1	97.0	89.1
	2015	96.4	20.4	96.0	94.1	0.8	94.1	95.3	44.5	94.8	96.1	96.7
Brazil ^e	2002	86.1	...	...	64.9	...	...	85.5	...	...	84.9	92.1
	2008	85.1	...	...	56.4	...	...	88.3	...	...	83.8	91.6
	2015	84.2	...	...	54.9	...	...	88.4	...	...	82.9	91.2
Chile	2003	77.3	63.7	14.4	68.9	36.4	33.4	75.0	72.9	2.4	76.2	82.8
	2009	84.6	59.2	26.8	68.2	32.7	36.2	82.5	74.6	9.9	83.9	88.6
	2015	87.1	59.7	27.8	83.7	39.6	44.3	81.6	72.6	9.5	86.5	90.5
Colombia ^e	1999	17.0	17.0	...	0.1	0.1	...	38.3	38.3	...	25.0	5.4
	2009	23.0	...	...	0.5	...	...	50.6	...	...	28.1	6.6
	2015	26.7	...	...	0.8	...	...	56.4	...	...	32.1	7.9
Costa Rica ^e	2004	41.2	...	...	17.0	...	...	61.8	...	...	49.4	25.8
	2008	57.5	40.1	17.5	38.1	16.3	22.1	59.8	57.0	2.9	58.1	56.4
	2015	66.8	47.0	19.7	51.8	12.5	39.3	72.5	69.6	2.9	67.8	63.5
Dominican Republic	2005	14.6	14.6	...	3.7	3.7	...	29.1	29.1	...	18.7	8.4
	2008	14.8	14.8	...	6.6	6.6	...	31.2	31.2	...	20.0	4.6
	2015	17.2	17.2	...	6.8	6.8	...	26.3	26.3	...	20.7	6.2
Ecuador	2001	33.8	17.4	17.8	26.1	6.0	21.0	42.1	33.4	9.4	40.0	25.2
	2008	40.7	18.3	22.9	39.4	1.8	37.7	46.4	42.9	3.5	38.1	44.6
	2015	62.8	25.9	38.8	56.3	4.0	53.9	67.3	56.6	11.5	59.6	68.3
El Salvador ^e	2001	14.5	14.5	...	4.3	4.3	...	29.9	29.9	...	19.6	6.0
	2009	16.4	...	...	1.4	...	...	35.4	...	...	22.7	3.9
	2015	16.4	...	...	2.3	...	...	38.4	...	...	23.1	3.9
Guatemala ^e	2002	11.7	11.7	...	2.9	2.9	...	16.5	16.5	...	21.5	5.6
	2006	15.4	...	...	2.6	...	...	33.8	...	...	22.0	8.2
	2014	19.3	...	...	4.4	...	...	28.4	...	...	26.7	13.9
Honduras ^e	2006	6.5	6.5	...	1.0	1.0	...	17.4	17.4	...	12.1	1.5
	2009	6.6	6.6	...	0.0	0.0	...	18.6	18.6	...	12.4	1.8
	2015	9.6	9.6	...	0.9	0.9	...	25.0	25.0	...	15.3	1.8
Mexico ^e	2002	19.2	...	...	3.3	...	...	32.9	...	...	24.0	8.5
	2008	45.0	25.4	23.1	30.5	2.6	28.3	57.2	47.7	16.7	43.9	48.0
	2014	70.6	28.4	47.8	66.5	4.0	63.2	70.5	51.3	28.4	69.2	74.7
Panama	2001	41.5	41.5	...	3.5	3.5	...	72.0	72.0	...	56.5	17.7
	2008	46.4	46.4	...	4.0	4.0	...	78.5	78.5	...	61.9	21.1
	2015	78.6	45.6	33.0	54.0	12.7	41.3	83.6	76.7	6.9	79.1	77.6
Paraguay	2002	15.3	15.3	...	1.3	1.3	...	37.2	37.2	...	22.6	7.1
	2008	19.1	19.1	...	0.0	0.0	...	45.7	45.7	...	26.0	9.7
	2015	46.2	16.0	30.3	31.4	0.9	30.5	51.6	44.7	6.9	42.7	51.2
Peru	2002	26.4	26.4	...	2.7	2.7	...	50.2	50.2	...	37.9	5.0
	2008	28.2	28.2	...	0.5	0.5	...	54.7	54.7	...	37.7	5.2
	2015	47.8	27.2	20.6	46.8	1.6	45.3	56.1	55.2	1.0	45.6	54.2
Uruguay (urban) ^e	2002	87.6	...	...	64.3	...	...	89.8	...	...	87.6	...
	2008	85.3	...	...	69.1	...	...	86.7	...	...	85.3	...
	2015	87.6	...	...	76.5	...	...	88.4	...	...	87.6	...
Uruguay (national) ^e	2008	85.0	...	...	68.7	...	...	86.0	...	...	85.3	80.6
	2015	87.4	...	...	75.9	...	...	87.9	...	...	87.6	82.9
Venezuela (Bolivarian Republic of)	2014	60.4	60.4	...	16.7	16.7	...	76.1	76.1	...	60.4	...
Latin America (weighted average)	2002	53.6 ^f	...	...	19.3 ^f	...	...	62.9 ^f	...	...	58.4 ^h	33.9 ^h
	2008	62.5 ^f	...	...	29.2 ^f	...	...	72.3 ^f	...	...	62.9 ^h	51.3 ^h
	2015	70.8 ^f	32.2 ^g	40.4 ^g	49.5 ^f	6.2 ^g	57.5 ^g	76.6 ^f	55.3 ^g	21.8 ^g	70.1 ^h	67.0 ^h

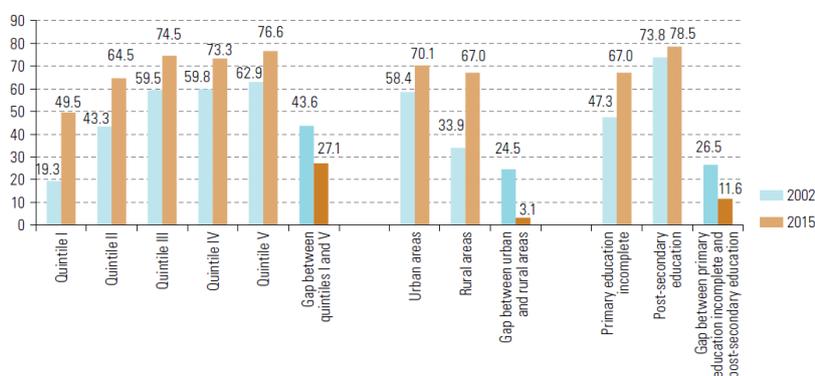
Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), on the basis of the Household Survey Data Bank (BADEHOG). 詳細については、同報告書、Table 1.3, 58~59 頁を参照。

2002 年から 2015 年までの期間では、アルゼンチン、ブラジル、コスタリカ、エクアドル、メキシコ、パナマ、パラグアイ、ペルー、ボリビアでパーセンテージにして 20 ポイント上昇した。メキシコでは 51 ポイント増加した。家計調査データに基づいて分析可能な国 (コスタリカ、エクアドル、メキシコ、パナマ、パラグアイ、ペルー、ボリビア) では、拠出

年金に大幅な変更がみられなかった(10ポイント未満)ことから、この増加は非拠出型年金の拡大に起因すると考えられる。同様に、カバレッジが拡大している国(アルゼンチン、コスタリカ、ボリビア)では、給付率の拡大と給付額の充実を図るために、年金制度が改革されたか又は調整されている(第2章と第3章を参照)。残りの国々では上昇率が10ポイント未満で、プライスマイナスが混在した結果となっている。チリとウルグアイのカバレッジは比較的広いが、コロンビア、ドミニカ共和国、エルサルバドル、グアテマラ、ホンジュラスでは限られている。

社会的不平等を反映して、LAC地域の年金受給における不平等は顕著である。2015年頃には、ほとんどの国で男性の方が女性よりも年金受給率が高かった。居住地域や社会経済的地位に応じて、年金アクセスでも不平等が検証される。図-7に示すように、世帯所得を五分位に分割すると、最低(第1分位)と最高(第5分位)の年金受給額の格差は2002年から2015年の間に縮小したものの、2015年頃は依然として27ポイントと格差が大きい。2015年には、最低所得五分位に属する高齢者の半分が年金給付を受給していたのに対し、最高所得五分位では75%が受給していた。

図-7: ラテンアメリカ(16か国): 拠出型および非拠出型年金の65歳以上の受給者の割合と年金受給額ギャップ、所得五分位 a/、住居地別 b/、教育レベル別 c/、2002、2015年頃 (パーセント)



Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), on the basis of the Household Survey Data Bank (BADEHOG).

a Difference in coverage between quintile V and quintile I, between urban and rural areas, and between those who have not completed primary school and those who have completed post-secondary studies.

b Weighted average of 16 countries: Argentina (urban areas), Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Panama, Paraguay, Peru, Plurinational State of Bolivia and Uruguay (urban areas). The Bolivarian Republic of Venezuela is not included as information is not available for the entire reference period.

c Weighted average of the following countries: Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Panama, Paraguay, Peru and Plurinational State of Bolivia.

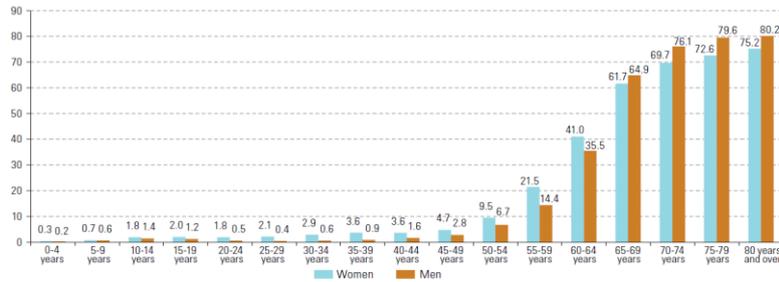
しかし、2002年から2015年の間に、最低所得第一位と二位の年金カバレッジがパーセンテージにして、それぞれ30と21ポイント増加した一方で、最高所得五分位は14ポイント増加した(図-8)。この現象は、主にこれらの低所得層の非拠出型年金の拡大に起因する。同様に、高等教育水準が年金アクセスと相関関係を示す。ただ、小学校を修了しなかった者と中等後教育を修了した者のカバレッジギャップは、2002年から2015年の間に27から12ポイントに縮小した。最後に、都市部と農村部の年金カバー率の差は小さく、2002年以降大幅に減少し、2015年には3ポイントの格差となった。農村地域におけるカバレッジの増加は顕著で、この期間に約33ポイント伸びた。

年金給付制度が老齢給付に加えて障害および遺族給付を提供することを考慮することで、異なる集団・グループによって受給された年金を識別することが可能である。図-8に示すように、若い年齢層の受給者は非常に限られている。65歳以上の年金受給者のうち、年金受給者の割合は女性よりも男性が高い。この状況は、LAC地域の年金へのアクセスにおけ

る差別が反映されている。

高齢者の年金受給者数の増加は、年金や退職給付を受ける資格を得る実際の年齢が法的に規定された年齢を超えても労働市場に留まることが多いという事実と関係する。平均して、年金受給者の19%は労働市場で就労し続けるが、その説明要因の1つとして、受給年金額が低いことが挙げられる（図-8）。

図-8：ラテンアメリカ（17か国）：年金受給者の割合、年齢層別、性別 a/、2015年頃
（パーセント）



Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), on the basis of the Household Survey Data Bank (BADEHOG).

a Weighted average of 17 countries: Argentina (urban areas), the Bolivarian Republic of Venezuela, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Panama, Paraguay, Peru, Plurinational State of Bolivia and Uruguay.

D. LAC 地域における非拠出型年金の拡大

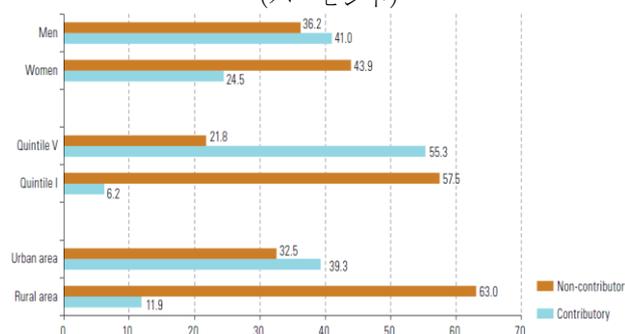
多くの国民が拠出型年金へのアクセスから除外されているため、過去数年間に非拠出型年金の重要性が増した。年金制度への不平等なアクセスを減らすことを目的とするこの年金制度は、LAC 地域の年金保険カバレッジの拡大に大きく貢献している。非拠出年金は、公的に雇用されていないか、または勤労期間中に年金制度に拠出していないか、それとも十分な拠出金を支払っていない高齢者および障害者に対して提供される現金移転である。一般的に、非拠出型年金（または社会年金）は、年齢、障害の程度、貧困のレベルに基づいて付与される。一部のケースでは、特定の年齢から普遍的であるか、または脆弱な未亡人または寡婦、孤児、または特別法の恩恵を受ける他の人口集団も含まれる。非拠出型年金制度が存在する LAC 諸国の数は、1990 年の 8 か国から 2016 年の 26 か国に着実に増加している（附属書表を参照）。高齢者、障害者などを含む LAC 地域での対象人口は 1990 年代当初に約 100 万人増加し、2016 年には 2,400 万人をわずかに上回った。

LAC 域内で最も広いカバレッジを持つ非拠出型年金は、ブラジルの農村年金制度 (Previdência Rural) と継続給付プログラム (Benefício de Prestação Continuada: BPC) であり、これらは共に 1,100 万人の高齢者および障害者に対する現金移転である。次いで、メキシコで 2007 年に創設された高齢者向けの年金においては、65 歳以上の人口が 550 万人に達する。コロンビアの高齢者制度 (Programa Colombia Mayor)、アルゼンチンの非拠出型年金制度では、それぞれ 150 万人の受給者がいる。約 100 万人の受給者がいるボリビアのユニバーサル（普遍的）な老齢年金、「尊厳所得」(Renta Dignidad) プログラムがこれに続く。非拠出型年金が LAC 諸国の貧困削減と不平等に及ぼす影響に焦点を当てる様々な研究が存在する。それらの研究結果は混在しているものの、特にアルゼンチン、ブラジル、チリ、コスタリカ、ペルー、ボリビア、ウルグアイでは、これらの年金受給者の貧困と極貧の緩和に貢献したエビデンスがある。非拠出型の年金を受け取った家計の収入が後に消費の増加に繋がり、特に食料消費の増加に転じる。また、幾つかの社会年金は不平等の削減にも役立っている。注目すべき例はブラジルの BPC で、1995 年と 2004 年の間に Gini 係数が

7%低下した⁶。

給付金の種類を区別することが可能な家計調査から入手可能な8か国のデータによると、LACでは、非拠出年金の重要性の上昇していることが分かる。2015年頃に、同8か国で平均して65歳以上の人口の32%が拠出年金を受給していたが、この年齢層の40%が非拠出年金を受けていた(図-9)。また、2015年頃には、年金給付を受ける65歳以上の人の合計数の中で、53%が非拠出年金のみ、41%が拠出年金のみ、そして6%が両制度の恩恵を受けていた。チリ、コスタリカ、エクアドル、メキシコ、ボリビアでは、2008年~2015年の間に非拠出給付カバレッジが拡大した。同期間において、パナマ、パラグアイ、ペルーで両年金制度が設立された。非拠出制度が8か国の高齢人口の少なくとも5分の1をカバーしており、ボリビアでは90%以上、エクアドル、メキシコ、パナマ、パラグアイでは3分の1以上がカバーされている。

図-9：ラテンアメリカ（8か国）、65歳以上の人口が拠出型と非拠出型年金受給者 a/の割合、性別、所得五分位別 b/、2015年頃
(パーセント)



Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), on the basis of the Household Survey Data Bank (BADEHOG).

^a Proportion of persons aged 65 or over who receive contributory pensions and may also receive non-contributory pensions, or persons aged 65 or over who receive non-contributory pensions and may also receive contributory pensions, according to the criteria established in each country (see table I.A1.2).

^b Weighted average for the eight countries where it is possible to distinguish contributory and non-contributory benefits: Chile, Costa Rica, Ecuador, Mexico, Panama, Paraguay, Peru and Plurinational State of Bolivia.

2015年頃、ベネズエラ、チリ、コスタリカ、パナマでは、高齢者人口の半数以上、エクアドル、メキシコ、ペルーでは約4分の1、ドミニカ共和国、ホンジュラス、パラグアイ、ペルー、ボリビアでは5分の1以下の高齢者人口が拠出給付を受けていた。これは、非拠出年金制度が存在しなかった場合に、高齢者の多くが所得削減のリスクに晒されることになり、LAC地域において社会保護が改善したことを反映している。

LACでは、非拠出型年金制度の適格性が多くの場合、受益者の貧困度や脆弱性(附属書表を参照)に基づいていることを考えると、同8か国において、最低所得五分位層に属する65歳以上の人口の半数以上が非拠出年金によってカバーされており、最高所得五分位層人口の約3倍に相当する。一方で、最低所得者層と高所得者層間に存在する高齢者カバレッジの拠出献金比率の差はパーセンテージにして49ポイントであった。65歳以上の年齢層において、非拠出年金を受給する率は男性より女性が高く、都市部と比べて農村部の方が高いことが分かっている。拠出型年金のケースとは正反対である(図-9を参照)。

⁶ LAC地域でのGINI係数の推移について、ECLACの報告書の第1章で詳しく分析されている。

E. 受給額の充足度における格差

表-3 に示すように、65 歳以上の人々が受け取る年金給付額は、国によって大きく異なる。2002 年から 2015 年の間に、65 歳以上の人々が受け取る月額給付金は平均で 31%増加した。一部の国(メキシコ、パナマ、パラグアイ)では非拠出型年金が主に導入され、それが大幅に拡大されたことによって、年金給付の平均の月額給付金がわずかに減少した。

表 - 3 : ラテンアメリカ (17 国) : 平均月額給付額、年齢別、2002 年と 2015 年頃
(購買力平価 2010 年ドル a/)

Countries	Years	Total pension amount			Contributory pension amount ^c			Non-contributory pension amount		
		Both sexes	Men	Women	Both sexes	Men	Women	Both sexes	Men	Women
Argentina (urban) ^b	2003	442.9	521.3	380.5	...	...	...	...	...	...
	2014	1 487.6	1 579.1	1 431.6	...	...	...	...	...	...
Bolivia (Plurinational State of)	2002	169.1	198.2	129.4	583.0	659.4	497.2	37.7	38.7	36.8
	2015	213.9	261.0	171.8	702.7	738.7	650.1	65.6	64.8	66.3
Brazil ^b	2002	476.7	548.7	418.9	...	...	...	...	...	...
	2015	667.5	699.0	641.5	...	...	...	...	...	...
Chile	2003	404.0	439.8	372.8	460.7	488.3	434.6	128.4	128.4	128.4
	2015	418.2	504.9	355.9	517.5	586.7	453.2	200.2	200.2	200.2
Colombia ^b	1999	703.9	764.6	600.5	703.9	764.6	600.5	...	...	...
	2015	926.6	1 012.6	824.8	...	...	...	...	...	...
Costa Rica ^b	2004	547.6	596.7	473.9	...	...	...	...	...	...
	2015	580.7	667.3	488.7	747.0	795.5	680.7	184.0	183.9	184.1
Dominican Republic	2005	457.2	426.2	520.8	457.2	426.2	520.8	...	...	...
	2015	492.9	491.5	495.4	492.9	491.5	495.4	...	...	...
Ecuador	2001	146.4	188.8	106.5	255.0	282.7	214.9	29.8	28.6	30.7
	2015	413.6	515.8	324.9	856.0	920.2	772.3	97.3	97.3	97.2
El Salvador ^b	2001	457.8	514.3	384.1	457.8	514.3	384.1	...	...	...
	2015	598.9	732.1	446.7	...	...	...	...	...	...
Guatemala ^b	2002	285.4	327.7	227.8	285.4	327.7	227.8	...	...	...
	2014	307.2	342.4	266.4	...	...	...	...	...	...
Honduras	2006	539.6	534.0	548.4	539.6	534.0	548.4	...	...	...
	2015	547.5	593.1	490.5	547.5	593.1	490.5	...	...	...
Mexico ^b	2002	422.6	457.2	356.5	...	...	...	...	...	...
	2014	232.2	295.8	171.7	482.1	514.1	429.6	56.6	55.8	57.1
Panama	2001	854.0	964.1	690.0	854.0	964.1	690.0	...	...	...
	2015	532.5	620.6	448.3	784.0	852.9	699.9	185.1	185.0	185.1
Paraguay	2002	769.1	803.3	737.6	769.1	803.3	737.6	...	...	...
	2015	430.1	511.6	357.0	935.3	1 152.5	733.8	161.1	161.6	160.7
Peru	2002	160.9	168.2	148.0	160.9	168.2	148.0	...	...	...
	2015	264.8	314.0	209.8	413.7	450.5	359.4	68.0	67.9	68.1
Uruguay (urban) ^b	2002	648.6	763.5	567.8	...	...	...	...	...	...
	2015	829.4	947.1	751.9	...	...	...	...	...	...
Uruguay (national) ^b	2015	812.4	920.6	739.3	...	...	...	...	...	...
Venezuela (Bolivarian Republic of)	2014	363.5	365.4	361.7	363.5	365.4	361.7	...	...	...

Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), on the basis of the Household Survey Data Bank (BADEHOG).

^a The data indicated come from household survey self-declarations, and thus may not correspond to data from countries' administrative records.

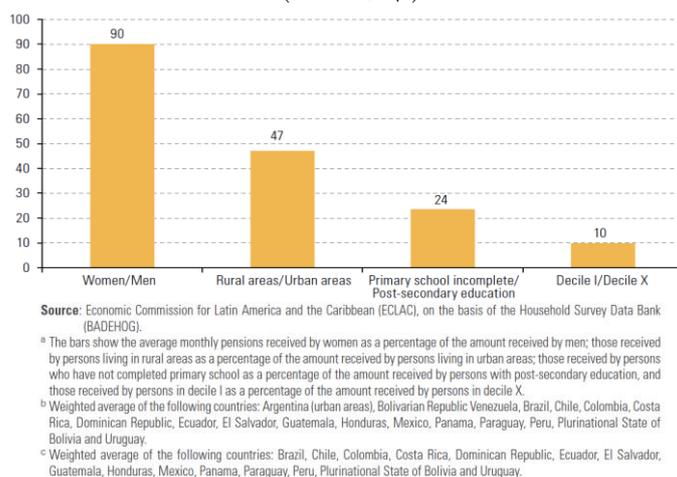
^b It is not possible to distinguish contributory from non-contributory coverage in household surveys in one or more years, or to determine whether the benefit amount includes recipients of non-contributory pensions. Hence there is a need for caution when comparing with other countries where this distinction is possible.

非拠出型の給付金額が拠出型の給付額を下回ったため、平均して月額が減少した。拠出型制度と非拠出型制度のそれぞれの年金給付額に関する情報が入手可能な国では、両者の間に大きな開きがあることが分かる。2015 年頃には、非拠出型の年金給付額は、エクアドル、メキシコ、パナマ、パラグアイ、ペルー、ボリビアでは、拠出型給付額の 4 分の 1 未満で、チリおよびコスタリカでは 40% 未満であった。また、国によって拠出型の給付額と非拠出型の給付金額にも大きな差異がある。拠出型年金はベネズエラ、チリ、ドミニカ共和国、メキシコ、ペルーで LAC 地域の平均を下回る一方で、非拠出型年金ではメキシコ、ペルー、ボリビアで地域平均よりも低い。

給付金の充足度を測るもう一つの指標である最低賃金と月額年金給付額の比率をみると、非拠出型年金に関する情報が入手可能な 8 か国の間において、2015 年頃には非拠出型年金給付額は常に最低賃金を下回った。また、4 割に近い拠出型年金給付額が最低賃金を下回った。また、性別と居住地別でも、大きなギャップがある。拠出年金の 3 分の 1 以上が最低賃金を下回っているという事実は、フォーマルとインフォーマルセクターの間でみられる転職回数や失業期間、特に拠出年金を支払う能力を決定づける給与上昇の機会等などの問題を克服するためには年金制度および労働条件の設計の改善において大きな課題が残存することを反映している。給与の上昇は、年金の改善に不可欠であることは間違いない。労働市場から生じる不平等を緩和するためには、年金制度の設計の重要性、そして拠出型と非拠出型制度の各々における連関性を強化する必要性が明確となる。

給付金に纏わる不平等は、LAC 地域において社会的不平等に関わる社会経済的地位、性別、人種、民族、居住地等に基づく構造的要因 (structuring axes) と結びついている。2015 年頃のデータによると、ほとんどの国で女性が受け取った月額平均給付金は、男性が受け取った給付額よりも少なかった。この格差は社会経済的地位、教育水準、居住地と深い関係にあることは明らかである(図-10 を参照)。2015 年頃、農村住民の年金は都市住民が受け取った額の半分以下だった。初等教育を修了できなかった年金受給者の月平均給付額は、中等教育を修了した者の 4 分の 1 以下だった。所得最低十分位の受給者の月平均給付額は最高所得十分位の人を受け取った額の僅か 10% にすぎない。

図 - 10 : ラテンアメリカ : 60 歳以上の人口の月額年金給付額における格差 a/、性別 b/、居住地別 c/、教育水準別 b/、所得五分位別 b/、2015 年頃
(パーセント)



III. LAC 地域における年金制度改革の経緯⁷

構造改革は新しい年金制度の創設につながり、年金制度改革は恐らく過去に LAC 地域で実施された最も重大かつ重要な社会政策の 1 つである。多くの受給者人口と直接に関与しているだけでなく、社会的、財政的および制度的に大きな影響を与えることで常に議論の対象となってきた。LAC 地域では、数多くの年金制度の構造的かつパラメトリックな改革が過去 36 年間で行われてきた。構造改革を実施している国の中で、11 か国が改革の主要な柱

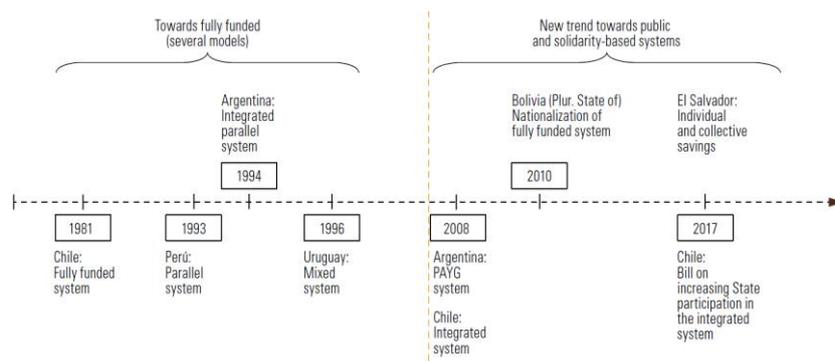
⁷ ECLAC の報告書は第 3 章と第 4 章で、年金制度改革の経緯を国別に分析している。特にチリ、アルゼンチン、ブラジル、ボリビア、エルサルバドルに焦点を当てている。是非参考にさせていただきたい。

とするか、それとも伝統的なペイ・アズ・ユー・ゴー・モデル(PAYG)制度の補完として、完全積立方式年金制度(fully funded pension system)の整備に取り組んできた。これらの構造改革により、個別の年金制度が生まれ、LAC 地域としての単一のモデルは存在しないことが分かってきた。現在、PAYG システムが 10 か国で引き続き採用されており、PAYG が他の 5 か国の年金制度の柱の一つであるため、公的賦課方式(PAYG)がこの地域で最も普及しているモデルである。

LAC の年金制度改革には構造的と条件変更的なパラメトリック的な改革⁸の 2 つのタイプが見られる。LAC 地域の構造改革は完全積立方式年金制度の導入により、公的賦課方式(または集団的部分資本化: collective partial capitalization)制度の設計を変えることを目指してきた。構造改革は一般的に長期にわたるため、改革の過渡期では少なくとも旧型と新型の 2 つの制度が共存する状況になることが多い。パラメトリック改革と同様に、構造改革の目的にはカバレッジの改善、給付金の妥当性、年金制度の財政的持続可能性の改善が含まれる。

過去 10 年間、この地域の年金制度の設計と修正プロセスに新しい傾向が見られた。その傾向は、提案の焦点が連帯の原則に戻り、連帯に基づく拠出メカニズムと非拠出メカニズムの確立が年金制度の発展にとって重要な要素であることを明らかにしている。さらに、改革の共通点は年金制度の管理・運営と資金調達の方において国家の関与が高まっていることである。図-11 の左側は年金制度が主に民間セクターによって管理されている完全積立方式年金制度を採用した 1980 年代と 1990 年代に観察された傾向を示している。チリの 1981 年改革の影響を受けていることが明らかである。純粋な完全拠出型およびその他の年金制度、そしてその後の改革の結果が得るには、十分な保険カバレッジ、給付の充分性の促進、財政の持続性の確保のために、国家の効率的な介入が必要となる。

図-11: ラテンアメリカ: 年金制度改革の傾向、1981~2017 年



Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), on the basis of official information from the countries.

A. 構造改革

1981 年から 1996 年にかけて実施された構造改革では、1990 年代当初はチリの 1981 年の改革をモデルとして LAC 地域で単一モデルが採用されるのではないかとの見方が有

⁸ パラメトリック改革は年金制度のパラメータの変更を伴うものであり、拠出率の増加、退職年齢の引き上げ、給付資格の改定など、給付アクセス条件を変更する、より低い代替率で給付を減額するか、年金が計算される寄与拠点を調整するなどが含まれる。

力であった。しかし、それとは裏腹に同地域ではそれぞれ異なる年金制度モデルの展開に繋がったと言える。チリが果たした先駆的な改革では PAYG システムが完全積立方式年金制度に代わり、40 年以上かけて完成された商業ベースで運営されるシステムに置き換えられた。このチリの改革は、地域や世界の多くの国で模倣された。LAC の 10 か国がチリ制度を採用して、それを制度の主軸とするか、あるいは伝統的な PAYG システムを補完する形で改革を進めてきた(表-4 を参照)。

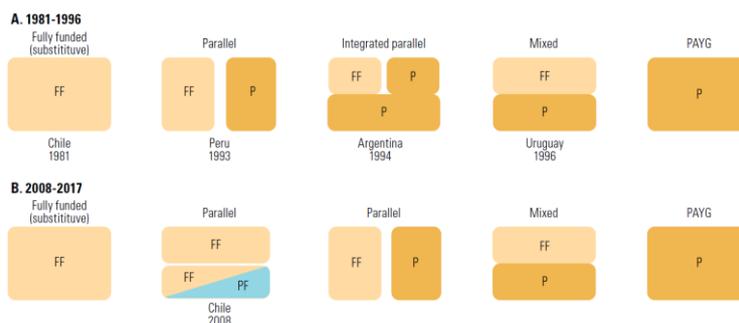
表-4：ラテンアメリカ（選択された LAC 諸国）、年金制度改革、1981～2008 年

Country	Year	Model
1. Chile	1981	Substitutive
2. Bolivia (Plurinational State of)	1997	
3. Mexico	1997	
4. El Salvador	1998	
5. Dominican Republic	2003	
6. Peru	1993	Parallel
7. Colombia	1994	
8. Argentina	1994	Integrated parallel
9. Uruguay	1996	Mixed
10. Costa Rica	2001	
11. Panama	2008	

Source: A. Arenas de Mesa and F. Bertranou, "Learning from social security reforms: two different cases, Chile and Argentina", *World Development*, vol. 25, No. 3, Amsterdam, 1997; C. Mesa-Lago, *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America*, New York, Oxford University Press, 2008 and "Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social", *Financiamiento del Desarrollo series*, No. 144 (LC/L.2090-P), Santiago, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), 2004; I. Gill, T. Packard and J. Yermo, *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, Washington, D.C. World Bank, 2005 and Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), *Shaping the Future of Social Protection: Access, Financing and Solidarity* (LC/G.2294/SES.31/3), Santiago, 2006.

構造改革は LAC 地域の 10 か国に顕在する伝統的な公的給付制度に追加された寄付年金制度の様々なモデルに繋がった。民間が管理する完全資金勘定が公的賦課 (PAYG) 方式にとって代わる「置き換え代用モデル(substitutive model)」がチリ(1981)、ボリビア(1997年)、メキシコ(1997年)、ボリビア(1997年)、エルサルバドル(1998年)、メキシコ(1997年)、ドミニカ共和国(2003年)で導入された。ペルー(1993年)とコロンビア(1994年)で現在導入されている「平行モデル(parallel model)」では、労働者は公的な PAYG システムまたは民間運営のプライベート・アカウント・システムのどちらかを選択しなければならない。両者は相互に排他的であり、加入者の勧誘で関連会社が競争する。アルゼンチン(1994年)で採用された統合された「平行統合モデル(integrated parallel model)」は普遍的な基本的便益を保証するパラレルモデルを想定しており、PAYG システムに登録されていても、プライベートアカウントとして登録されていたとしても、公的年金の対象となる制度である。公的 PAYG 制度とプライベートアカウントが補完的で、労働者が両方の制度に同時に積み立てることが出来る「混合モデル(mixed model)」は、ウルグアイ(1996年)、コスタリカ(2001年)、パナマ(2008年)に導入された(表-4 および図-12 を参照)。

図 - 12：ラテンアメリカ（選択された LAC 諸国）年金モデルとそれを開発した国々 1981～2017 年



Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
 Note: FF: Fully funded, P: pay-as-you-go, PF: public funding.

LAC 地域では、10 か国が公的 PAYG システムまたは集団的部分資本化年金モデルを採用している。アルゼンチン、ブラジル、キューバ、ハイチ、ベネズエラは PAYG システムを採用、一方でエクアドル、グアテマラ、ホンジュラス、ニカラグア、パラグアイは集団的部分資本化年金制度を導入している。また、同地域の 5 か国で公的賦課方式(または集団的部分資本化)が採用されている。コロンビアとペルーの場合、パラレルモデル、一方コスタリカ、パナマ、ウルグアイの場合は混合モデルである。

賦課方式の拠出型年金制度は世代間および同世代間で資金移転を生じさせる。一般に、これらの移転は健常者から病人、若年層から高齢者層、高所得から低所得、または男性から女性への移転である。LAC 地域の年金制度の構造改革は、様々な時期にこれらの資金移転を調整や削減を余儀なくすることで、国がカバーしなければならない財政勘定の負担となりやすい。

B. パラメトリック的(条件変更的)な改革

パラメトリック改革は年金制度のパラメータの変更を伴うものである。したがって、既存のモデルの構造を変更するものではない。最も頻繁なパラメトリック調整には、(i) 拠出率の増加、(ii) 年金寄付者のプールを拡大し、年金受給者の流入を減少させて、退職年齢を上げる、(iii) 給付額を受ける資格を得るために必要な年数を増やすことによって給付アクセス条件を変更する、(iv) より低い代替率(replacement rates)を用いて給付減額を図るか年金が計算される寄与拠点を調整すること、などが含まれる。

パラメトリックな改革は一般的に PAYG システムの枠組みの変更に関連しているが、それらは完全積立方式年金制度に適用することができる。このような改革は、公的な PAYG システムに適用される場合、一般的に財政収支の確立を目指している。この目標を達成し、パラメトリックな改革を効率的に実施するためには、新しいパラメータの数理的研究を行い、可能な財務効果と、それに続く報酬と利益への影響を示すシミュレーションを行う必要がある。

年金改革が政治経済に与える影響を考えて、パラメトリックな変化は新しい年金受給者にのみ適用される傾向がある。既存の参加者や合法的に定められた年齢層に影響を及ぼさず、したがって退職に近い労働者のアクセスと給付の条件は変わらないことが多い。その結果、年金改革の過渡期が長くなり、その期間中に新旧両方のシステムの受益者をカバーする 2 つの年金制度が長期間共存するようになる。もう 1 つの影響は、新旧移行期間をどのように設定するかに応じて、潜在的に財務的影響を縮小することが中期的に利益につながることもある。よって、人口動態、経済的、社会的変化は年金制度に大きな影響を与えるため、常に査定されなければならない。この点について、年金制度の最適化の目的達成を確実にするための年金制度の設計とパラメトリックな調整を迅速に実施するには、数理的および財務的分析が不可欠だと言える。

2008 年から 2017 年にかけて、14 の LAC 諸国がパラメトリック改革を実施した。そのうち 11 か国は公的 PAYG システムの調整を図った。3 か国は完全資金調達システムを調整した。公的制度改革の例としては、(i) ウルグアイでは退職給付適格基準の緩和、年金制度の適切な確保、社会保障制度の革新の進展(2008 年)などが挙げられる、(ii) キューバではいくつかの便益の不十分性を是正し、財政の持続可能性を確保する努力(2009 年)を行った、(iii) グアテマラは退職年齢の引き上げと退職資格の年数の見直し(2010 年)を実行した、(iv) パラグアイは恩恵適格性の最低拠出年数の引き上げ(2010 年)を行った、(v) ニ

カラグアは雇用者の拠出率を高める一方で、最も脆弱な人口に対する給付を増加した(2013年)、(vi)ホンジュラスでは公務員年金制度のもとでの退職年齢を58歳から65歳まで上げる一方で、拠出年数を増加した(2014年)、(vii)ベネズエラは既存のPAYG制度の標準化を実施した(2014年)、(viii)ハイチは公務員に対するPAYG制度の拠出率を8%に設定した(2015年)、(ix)ブラジルは退職給付適格基準の引き締めに乗り出した(2015年)、(x)エクアドルは、前年度のインフレに退職給付を調整するシステムを導入した(2015年)、(xi)コスタリカでは政府年金受給資格の年齢が55歳から60歳に引き上げられた(2016年)。

完全積立方式年金制度におけるパラメトリックな改革の例としては、(i)コロンビアでは2002年にチリで実施された変更のラインに沿ったマルチファンド・システムが導入された(2009年)、(ii)ペルーにおいて、受益者がほぼすべての貯蓄を私的年金基金から引き出すことを可能にする新しい措置が採用された(2016年)、(iii)エルサルバドルでは新しい年金制度改革が行われた(2017年)(表-5を参照)。

表-5: ラテンアメリカ (選択された LAC 諸国)、年金モデルの改革 2008~2017年

	Structural reforms (3)		Parametric reforms (14)	
	Year	Model	Year	Model
1. Argentina	2008	PAYG		
2. Chile	2008	Integrated		
3. Bolivia (Plurinational State of)	2010	Substitutive (nationalized)		
1. Colombia			2008	Parallel Parallel Substitutive
2. Peru			2016	
3. El Salvador			2017	
4. Uruguay			2008	Mixed
5. Costa Rica			2016	
6. Cuba			2009	PAYG
7. Paraguay			2010	
8. Guatemala			2010	
9. Nicaragua			2013	
10. Venezuela (Bolivarian Republic of)			2014	
11. Honduras			2014	
12. Haiti			2015	
13. Ecuador			2015	
14. Brazil			2015	

Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), on the basis of official information from the countries.

LAC ではここ数十年に年金制度について複数の改革が行われたが、これらの改革は人権確保に基づく、特に過去10年間に域内で実施された包括的な社会保障制度と連帯メカニズムを追求する政策の一環と言える。労働市場の特徴(インフォーマルセクターでの高い就労率と不安定な労働条件、低所得と安定した職業を維持することの難しさ、性別、人種や地理的条件から生じる重大な不平等など)、年金制度の欠損(カバレッジ、給付金の充足性、財政の持続可能性)と同地域における大きな不平等は、同地域の新しい年金モデルに関する議論と設計を軸とする連帯性の高いシステムを強調する新しい社会的約束の進歩に役立つものである。

LAC 域内の年金制度の改革には、(i)カバレッジを拡大し、(ii)受給者のために、連帯原則に基づくルールに沿って拠出年金制度との連帯性を強化することにより年金が不十分な人口のセクター(一般歳入または連帯ベース寄付によって拠出される移転でカバーされる受給者)に利益をもたらし、(iii)ユニバーサル(普遍的な)権利の観点から拠出型と非拠出型との統合を図り、(iv)積立インセンティブを維持して、(v)財政の持続可能性を確保すること、などが重要となってくる。LAC 地域における人口動態の変化(高齢化)を考えると、給付制度が主な年金制度として、あるいは年金制度の一部としてPAYGシステムを導入している20か国のうち15か国にとって、将来のパラメトリック改革の基礎をなす数理研究のパラメータと研究周期を修正するためにも明確なルールを確立することから、特に重要となってくる。

IV. 結論と政策提言

世帯調査のデータに基づいて提示したエビデンスは、2002年から2016年にかけてLAC地域において所得格差が縮小していることを示している。しかし、この縮小のペースはここ数年で減速していることも確かだ。不平等の減少は、所得最低五分位層の所得が増加していることに起因する。この傾向は、労働市場指標の相対的な改善とそれが年金制度のアクセスに与える影響とも関連している。

2002年から2015年にかけて、失業率の低下、賃金労働者数の増加と賃金労働者が全労働者数に占める割合の上昇、そして雇用のフォーマル化の進展によって、年金制度への参加と拠出能力が大幅に改善された。この傾向は特に女性の間で顕著であった。また、自営業者の年金制度への自発的参加を促進するために、一部の国が実施した措置は、まだ多くの課題が残っているにもかかわらず、功を奏していると言える。また、高齢者の年金受給額の増加、特に非拠出給付型の年金の拡大にも進展が見られる。

しかし、労働人口の参加と拠出金、高齢者の年金給付、および支払われた給付金額によって決められる年金制度のカバレッジは、社会的な不平等を反映するというもう一つの側面を提示している。低所得層に属する女性や農村部の居住者で教育水準が低く、生産性の低い分野で働く人々との間で、年金制度のカバレッジに関して大きなギャップが残っている。これらのギャップは、年金制度へのアクセスが限られており、拠出型年金制度に必ずしも連結されていない非拠出型制度に依存することが多く、給付額が少額の年金受給者に顕著に表れる。その結果、LAC地域で社会的な不平等を決定づける構成要因⁹ (structuring axes) が年金制度からの排除、階級ごとに異なる年金制度のタイプ、そして給付金額の大きさを決める要因となる。

賃金労働の機会の獲得、労働契約の形式化、キャリアパスの安定性、賃金の団体交渉とその他の労働条件、特にフォーマル化による労働市場への参入と給与の上昇と安定化、雇用アクセスと職務の質でみられる不平等は、年金制度の公平な拠出能力、そして、最終的に個人の勤労生活を通して十分な年金給付金を受けられることができるかどうかに影響を与える。年金を向上させるためには、より良い労働条件、特に中断されることが少なく、給以外に支給される恩給・有給休暇・健康保険など付加給付があるより安定したキャリアを構築する必要性がある。同時に、拠出型および非拠出型制度において、労働者の拠出能力の格差を相殺できるような連帯メカニズムが導入されなければ、労働市場における不平等がライフサイクルの最終段階まで引き継がれて、それをさらに悪化させることになる。特に女性の労働市場への参加と雇用、雇用のフォーマル化、賃金の上昇を促進することによって、年金制度の拠出ベースが拡大されなくてはならないが、LAC地域の労働市場では、拠出型年金制度だけで年金への普遍的なアクセスを達成するには障害が内在する。

社会的権利を保証するためには、非拠出制度の継続的な改善が必要である。非拠出制度が年金制度カバレッジの拡大に大きく貢献しているにもかかわらず、いまだに大きなギャップが残されている。拠出型と非拠出型と寄与型制度との間の相関性だけでなく、連帯性の観点からも非拠出型年金制度が強化されるべきである。カバレッジを拡大する努力の調整と調和を図り、便益の充足性と財政的持続可能性を確保するために、担当部署の強化が必要となる。

⁹ Structuring axes とは、社会経済的地位、性別、人種、民族、居住地等などの構造要因のことである。

労働市場は年金制度の運営において重要な役割を果たしているが、ECLACの報告書に示されているエビデンスは、年金制度はその設計によっては、年金アクセスに及ぼす労働市場の不平等の影響を逆転させるか軽減できることを示している。労働収入を増やし、労働条件や雇用保護を改善するために、労働市場のフォーマル化、社会対話、労働組合の強化、団体交渉に焦点を当てた社会保障政策、インクルシブな労働政策を強化することに加えて、年金制度の設計の重要性が強調されるべきである。これには、特に給付水準の引き上げ、充足度と受給権利に基づいて、非拠出型および拠出型制度のそれぞれの重要性を高め、特に拠出型の連帯性メカニズムを強化しながら、特定の労働市場の特徴と社会的不平等の構成要因によって低年金しか受給していない労働者の付加給付の恩恵が拡大されなくてはならない。また、拠出金の支払い拒否や回避を防ぐために、既存の規制メカニズムや機関を強化することも重要である。同様に、差別的なメカニズムを排除し、特にジェンダーの平等を達成することは、社会的および財政的持続可能性と年金制度の平等に焦点を当てる改革の基本的な柱となる。

属書表－1：ラテンアメリカ・カリブ（26 国）、実施中の非拠出年金制度、国別、2017 年

Country	Pension benefits	Year begun	Target population	Total number of recipients (latest year for which information is available)
Antigua and Barbuda	Old-age assistance programme	1993	(1) Persons aged 65 years or over (2) Persons who are blind or have other disabilities aged 60 years or over and who are unable to generate their own income	83 (2014)
Argentina	Programa de Pensiones no Contributivas (non-contributory pension programme)	1948	Persons who are socially vulnerable with no rights to retirement or pension benefits, who own no goods, and have no income or resources that would allow them to support themselves, and have no relatives who are legally obligated to provide for them: (1) Persons over the age of 70 years (2) Women with seven or more biological or adopted children (3) Persons with disabilities (4) Persons benefiting from special laws (5) Persons identified by national lawmakers	1 490 310 (2016)
Bahamas	Old-age non-contributory pension	1972	(1) Persons aged 65 years or over who are not eligible for retirement benefits	1 705 (2015)
Barbados	Non-contributory old-age pension	1982	(1) Persons aged 65 years or over who are not eligible for retirement benefits (2) Persons who are blind or with hearing or speech impairments aged 18 years or over	5 963 ^a (2011)
Belize	Non-contributory pension program	2003	(1) Women over the age of 65 years and men over the age of 67 years with insufficient income	2 513 (2015)
Bermuda	Non-contributory pension	1970	(1) Persons over the age of 65 years with no rights to contributory pensions (2) Persons with disabilities aged 18-65 years	1 371 (2014)
Bolivia (Plurinational State of)	Renta Dignidad (universal old-age pension)	2008	Persons aged 60 years or over	977 759 (2016)
Brazil	Benefício de Prestação Continuada (continuous benefit programme) Previdência Rural (rural pension system)	1996 1993	Persons aged 65 years or over and persons with disabilities of any age who prove that they do not have the resources to support themselves (1) Older persons (men and women over the age of 60 and 55, respectively) living in rural or urban areas of up to 50,000 inhabitants who carry out economic activities in rural areas or artisanal fishing (2) Persons with disabilities living in rural areas	4 385 204 ^b (2016) 6 684 273 (2015)
Chile	Pensión Básica Solidaria (basic solidarity pension; formerly welfare pension programme (PASIS))	2008	(1) Persons over the age of 65 years who do not receive contributory pensions (2) Persons with physical and mental disabilities aged 18-65 years	579 967 (2016)
Colombia	Colombia Mayor (older adult social protection programme)	2010	Older persons (women and men over the age of 54 and 59, respectively) living in poverty and extreme poverty	1 499 967 (2016)
Costa Rica	Régimen no contributivo de pensiones por monto básico (non-contributory pension regime paying a basic amount)	1974	(1) Older persons aged 65 years or over (2) Persons with disabilities (3) Widows who lack economic support (4) Orphans (5) People living in extreme poverty	109 924 (2016)
Cuba	Régimen de Asistencia Social (social welfare system)	1976	(1) Older persons with no rights to old-age pensions (2) Mothers taking unpaid leave to care for children who are sick or disabled (3) Orphans aged 17 years who are continuing their studies (4) Families previously dependent on the economic support of a worker who is now deceased (5) Families of young people in military service who are the sole breadwinners or one of the breadwinners of those families (6) Workers receiving long-term medical treatment (7) Pensioners with dependent family members	175 106 (2015)
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (pension for older adults and pension for persons with disabilities)	2003	(1) Vulnerable persons with disabilities who are not affiliated in any public social security system (2) Vulnerable persons aged 65 years or over who are not affiliated in any public social security system	625 266 (2016)
El Salvador	Nuestros Mayores Derechos presidential programme	2009	Persons aged 60 years or over living in rural communities and precarious urban settlements	31 656 (2016)
Country	Pension benefits	Year begun	Target population	Total number of recipients (latest year for which information is available)
Guatemala	Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor (economic contribution for older persons)	2005	(1) Persons aged 65 years or over living in poverty (2) Persons with physical, mental or sensory disabilities	103 167 (2016)
Guyana	Old-age pension	1944	(1) Persons aged 65 years or over	...
Jamaica	Programme of Advancement Through Health and Education (PATH)	2002	(1) Persons aged 60 years or over (2) Persons with disabilities (3) Adults aged 18-59 years living in poverty	...
Mexico	Pensión para Adultos Mayores (pension for older adults) Pensión Alimentaria para Personas Mayores de 68 que residen en la Ciudad de México (food pension for older adults aged 68 years living in Mexico City)	2007 2001	Persons aged 65 years or over with no formal social security coverage or with contributory pension benefits that are lower than non-contributory benefits Universal and unconditional coverage of persons over the age of 68 years	5 454 050 (2016) 520 002 ^c (2016)
Panama	120 a los 65 (special transfer programme for older persons)	2009	Persons over the age of 65 years who do not receive a contributory pension	129 241 (2016)
Paraguay	Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza (food pension programme for adults living in poverty)	2009	Persons over the age of 65 years living in poverty	162 130 (2016)
Peru	Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 (national solidarity welfare programme)	2011	Households with persons over the age of 65 years living in extreme poverty	502 972 (2016)
Saint Kitts and Nevis	Non-contributory assistance pension	1998	(1) Persons over the age of 62 years with no rights to contributory pensions (2) Persons with disabilities aged 16-62 years	505 (2014)
Saint Vincent and the Grenadines	Non-contributory assistance old-age pension	1998	Persons over the age of 45 years at 5 January 1987 (in other words, 75 years or older in 2017)	...
Trinidad and Tobago	Senior Citizens' pension	2001	Persons aged 65 years or over who are socioeconomically vulnerable	90 800 (2016)
Uruguay	Non-contributory old-age and disability pensions	1919	(1) Persons over the age of 70 years (2) Persons with disabilities	84 564 (2016)
Venezuela (Bolivarian Republic of)	Gran Misión en Amor Mayor programme	2011	Persons over the age of 55 years (women) and 60 years (men), who are citizens or foreign nationals legally resident in the country in the previous 10 years	509 806 (2015)

Source: Non-contributory social protection programmes in Latin America and the Caribbean database [online] <http://dds.cepal.org/bpsnc/>.

^a Includes only coverage of non-contributory old-age pensions.

^b Corresponds to data for October 2016. In December 2015, this programme covered 4,242,697 people.

^c Corresponds to data for June 2016. In 2015, this programme covered 510,000 people.