

チリの低年金問題と解決に向けた政府の取り組み

菊地 梨沙

はじめに

昨年10月地下鉄の運賃の値上げをきっかけに、南米チリで長年にわたり蓄積された不満が爆発し、地下鉄の破壊行為、街中での暴力・略奪行為、そして全国各地でのデモ行進など政府に対する一連の抗議活動が発生した。目前に迫っていたAPEC及びCOP25の同国開催中止の決定にまで発展した今次騒動は、同国が抱える様々な問題を浮き彫りにすることになった。中でも年金制度改革は、国民が強く訴えた要求事項の一つである。今次社会危機により高齢者に対する年金支給額の少なさに改めて注目が集まり、将来の受給額に悲観した多くの国民は、政府に制度の改善を求めた。急速な少子高齢化も本改革の重要性を際立たせる。2017年のCASEN（全国社会経済実態調査）¹によると、チリの高齢者（60歳以上）の人口は約300万人、総人口の16.2%に達し、初めて15歳以下の子供の人口を上回る結果となっている。

ピネラ大統領は、2018年3月の第二次政権発足直後から年金制度改革を主要政策の一つとして掲げており、同年10月には年金制度改革法案を発表している。今般の社会危機を受け、2020年1月、同法案に大幅な修正が加えられ、現在も議会審議中である²。

本稿では、チリの年金問題について、現行制度に至るまでの経緯、具体的な例を挙げチリの年金の現状を明らかにし、民意を反映して修正が加えられた政府の新年金制度改革の内容を概観する。

現行の年金制度に至るまで³

チリの年金制度は、1980年、ピノチェット軍事政権下で、それまでの賦課方式から市場原理を軸とした個人積立方式に大きな転換を遂げ、その管理・運用はAFP（年金基金管理会社）に委ねられた。同年年金制度には、国家による最低保障の制度（20年間の保険料拠出などの要件付き）が備えられた。次に大きな改革が行われたのは、2008年、第一次バチェレ政権下であった。バチェレ大統領（当時）は、チリ

の当時の年金制度は不安定な雇用の現状を考慮しておらず、さらに女性にとって雇用や賃金などあらゆる面において不安定性が高くなる旨を指摘し、貧困層、中産階級及び女性のさらなる保護に向けた年金制度改革を推進した。同改革により国庫を財源とする連帯年金制度が導入され、低年金者及び無年金者のための最低年金保障制度の保護対象者を「より貧困な60%の世帯に所属する高齢者」へと拡大し、その支給額も増額された。連帯年金制度は、雇用の不安定性に対処するとともに、同制度の恩恵が女性にも行き渡るよう保険料拠出期間の要件が取り除かれた。さらに、65歳時点で子供を有する女性への特別手当の支給も導入された。その他、バチェレ政権下において年金制度拡充に関する諸改革が行われたが、大枠としてAFPを主体とする年金制度の基礎的な部分は変わることなく、現在改革が求められている現行制度に至る。

現行の年金制度

現行の年金制度は、労働者が毎月賃金の10%を拠出する「拠出の柱」、将来の年金額を増やすために労働者が任意で積み立てる「任意の柱」及び国家が保障する最低年金保障制度である「連帯の柱」の3つの柱⁴で構成される。

チリの年金制度の要である「拠出の柱」では、自営業者を含むすべての労働者が就労開始と同時に、



サンティアゴ市内のデモの様子（写真はいずれも執筆者撮影）

10%の保険料を拠出する。雇用主は、労働者の賃金から毎月保険料分を控除し、AFPが管理・運用する個人積立勘定に納付することが決められている。「拠出の柱」で積み立てられた年金は、原則として男性65歳、女性60歳に到達することで支給が開始される。年金の受給は、生命保険会社から終身受取年金を購入することによる受給、もしくはAFPに積み立ててきた個人勘定からAFPが決定する毎月の引出し計画に沿っての受給、またはそれらを組み合わせた形で行われる。

「任意の柱」は、任意で「拠出の柱」の未納分追納及び自身の個人積立勘定を管理するAFP、または他のAFPに貯蓄用の別勘定を持ち、追加で保険料を納めるなど「拠出の柱」を補強し、将来に備えるための制度である。この柱は、低所得者・中所得者の拠出のインセンティブが下がらないよう制度的な配慮はされているものの、任意貯蓄という意味で基本的に金銭的な余裕がある高所得者向けの制度であるといえる。

「連帯の柱」は、国庫を財源とし、無年金者には老齢連帯基礎年金、一定の基準額⁵以下の受給額の低年金者には老齢連帯保障手当が給付される制度である。同支給は、65歳以上且つ20年以上チリに居住など諸要件を満たすことが条件である。老齢連帯基礎年金は、65～74歳、75～79歳、80歳以上と年齢層により支給金額が増額する。

低年金の現状

問題となっている低年金の現状を明らかにするため、3名の高齢者の年金受給の実例を挙げる（表）。

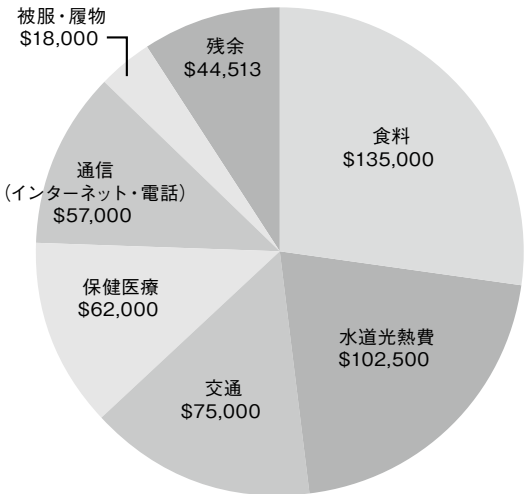
上記約147～362米ドル（1ドル＝750チリペソ

換算）の年金額は、チリの物価を考慮しても非常に低額である。また、高齢者世帯（2名）生活費の一例（図）を見ると、チリで年金収入のみで生活する高齢者の厳しい現状は明らかである。夫婦の年金受給額合計が494,031チリペソであるのに対し、必要な支出が449,500チリペソと、余剰は月々44,531チリペソ（約59ドル）ほどであり、ここで支出として考慮されていない外食や想定外の出費などで容易に支出が収入を超えることがわかる。

年金制度改革に向けた要求

1980年から導入された現行の年金制度の加入者が年金を受給し始めるとともに、その年金支給額の少なさに対する国民の不満が徐々に蓄積されてきた。ピニェラ大統領は、2018年3月の政権発足直後から、年金制度改革を推進する姿勢を見せ、同年10月には

図：チリの高齢者夫婦世帯（70代）の消費支出（月額）（チリペソ）例



出所：聞き取り情報を基に執筆者作成。なお、持ち家のため住居費は支出に含まれていない。

表：年金受給額の実例

	78歳女性	78歳女性	76歳男性
勤務歴	1960～69年 薬局販売員（契約）	1960～67年 家政婦（個人契約） 結婚後、家庭で裁縫の内職（個人事業主）	1964～2009年 スーパーマーケット従業員
年金拠出	雇用主から当時の公的年金に毎月保険料を拠出。（後に、9年間の勤務期間の内、保険料の支払が行われたのが3年間のみであったことが判明）	1960～67年は、雇用主から当時の公的年金制度に毎月保険料を拠出。家政婦の仕事で退職後、4年間、個人事業主として保険料を納付。	1980年以前は、民間企業従業員対象の当時の年金制度に保険料を拠出。1980年年金改革が行われた際、AFPが管理する年金制度に移行。
年金受給資格	あり（2008年の年金改革以降）。520週（10年相当）の受給資格期間の保険料納付が達成されなかったため、年金受給資格なしとされた。しかし、バチエレ大統領による2008年の年金改革により、老齢連帯基礎年金の受給資格を得た。	あり。当時の受給資格期間が520週であったところ、574週の納付を達成。60歳に到達した時点で、生涯に亘る年金受給資格を得た。	あり。65歳の退職時、生命保険会社から終身受取年金を購入する方法での年金受給を選択した。
年金額（月額） （2019年12月時点）	110,201チリペソ （約147米ドル）	222,549チリペソ （約297米ドル） （内訳：基礎年金166,062チリペソ＋老齢連帯保障手当56,487チリペソ）	271,482チリペソ （約362米ドル） （内訳：年金額193,565チリペソ＋老齢連帯保障手当77,917チリペソ）

出所：聞き取りを基に執筆者作成

年金制度改革法案を議会に提出している。同法案に係る議会審議が与野党の意見の対立などで難航していたところ、2019年10月18日以降の社会危機において、その他の社会的要求とともに年金制度に対する国民の不満が爆発するに至った。特に喫緊の課題として国民が求めたのは、「連帯の柱」の支給額引上げであった。政府は、「連帯の柱」の引上げについてすでに議会で審議されていた年金制度改革法案から切り離し、2020年の予算案に組み込むことで早急に法律の整備を行い、2019年12月から同支給額の引上げを開始した。これにより、80歳以上の連帯基礎年金額は即刻50%引上げられ、その他65～79歳の受給者の同年金額も2019年12月～22年1月にかけて段階的に引き上げられることが決定された。

新年金制度改革法案⁶

2020年1月15日、ピニェラ大統領は、審議中の年金改革法案に大幅に修正を加えた新年金制度改革法案を発表した。同法案は、現行の10%の積立保険料（現行制度下の「拠出の柱」）に雇用主負担の追加6%を新たに加えた計16%まで積立%を段階的に引き上げることを目指している。現行制度は雇用主に保険料を負担させていないことから、同提案は雇用主の責任を見直す上で重要なポイントとなっている。政府は、同改革により現在の年金額が一定額（25UF＝約707,000チリペソ）以下である100万人以上の受給者の年金額の20～32%の引上げを見込んでいる。

新年金制度は、国家が保障する「連帯の柱」、労働者及び雇用主の拠出からなる「個人貯蓄」、そして雇用主の拠出及び国家の初期出資からなる「共同・連帯貯蓄」の3つの柱で構成される。新設される「共同・連帯貯蓄」の基金は、女性、中産階級及び介護を要する高齢者に焦点を当てつつ、最低受給資格期間⁷を満たす現在及び将来の年金受給者に対する追加手当に充てられる。

雇用主が拠出する6%の追加積立金は、「個人貯蓄」及び「共同・連帯貯蓄」にそれぞれ3%ずつ拠出される。「共同・連帯貯蓄」に拠出される3%のうち、0.2%は新設される介護保険制度の財源とされる。6%の追加積立金については、既存のAFPではなく、新設される独立公共機関による管理・運用が提案されている。国民の年金で営利追求しているとして非難の声が上がり、大規模な反対運動も起こっているAFPについても、非営利組織や加入者組合組織といった新たな

アクターの投入や運用益がマイナスの際の手数料の返金など競争強化に向けた諸改革が提案されている。

政府は、年金制度改革によりすべての受給者の年金額が貧困線（168,000チリペソ＝約224ドル）を下回らないこと、そして、30年以上積み立ててきた加入者の年金額が最低賃金（301,000チリペソ＝約401ドル）以上になることを目指している。

おわりに

政府に対する一連の大規模抗議活動において、国民の主要な要求の一つとして年金制度改革が訴えられていることから明らかなように、現行の年金制度は、当時軍事政権が約束したような優れた制度とはなることはなかった。現行年金制度において低年金問題が発生している背景には、チリの雇用の不安定性や低賃金といった構造的問題があり、そのため未納、未加入、空白期間が起りやすいという事情が存在する。さらに、男性と比較して女性は、雇用や家庭との両立の面において不利益を被っている。インフォーマルセクターの労働者も同様に、多くは年金拠出の余裕がなく、年金加入のインセンティブも低い。現在の年金額は、多くの高齢者の最低限のニーズを満たしていない。

国民の声を受け、政府は、新制度の確立に向けて年金制度改革に取り組んでおり、3月中の同改革法の成立を目指している。喫緊の課題は、貧困線以下の年金で生活する高齢者の年金額の引上げ、そして、退職後により良い年金が受給できるよう効果的な積立制度を確立することである。不安定な雇用を考慮しても、年金の積立は労働者からの強制的な拠出のみに依拠するべきではなく、雇用主からも拠出がなされるべきである。追加積立金を管理・運用す



バケダノ広場（今般のデモの中心地）の様子。銅像の土台には No+AFP の落書きも見られる。

るために今後新設される機関は、公的且つハイスタンダードであることが期待される。現在チリでは7社のAFPが寡占しており、内2社を除き全て外国資本である。新たな年金制度を確立するにあたっては、AFP改革も今後重要な鍵の一つとなるだろう。

(本稿は、2020年2月26日時点までの情勢に基づく。執筆にあたり、在チリ日本大使館のCarlos Carrasco氏の協力を得た。記して謝したい。なお、本稿で示した見解は執筆者個人に属するものであり所属先の見解を代表するものではない。)

参考文献

- 1 2017年全国社会経済実態調査(CASEN) (http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Resultados_Adulto_Mayores_casen_2017.pdf)

- 2 同法案は2020年1月29日に下院を通過し、2月の国会閉会期間の後、3月には上院での審議が開始される予定。
- 3 年金制度の詳細については、島村(2015)参照。
- 4 労働・社会保障省関係者によると、現在、130万人が「拠出の柱」から年金を受給し、200万人が「任意の柱」による別貯蓄勘定を行い、150万人が「連帯の柱」の恩恵を受けている。
- 5 同基準額は、2019年12月に引き上げられ、2020年1月時点において、65～74歳(407,058チリペソ(約543ドル))、75～79歳(423,340チリペソ(約564ドル))、80歳以上(488,340チリペソ(約651ドル))と規定されている。
(労働・社会保障省管轄社会保障公社(Instituto de Previsión Social) HP参照)
- 6 チリ政府HP(年金改革関連情報)参照(<https://www.gob.cl/reformapensiones/>)
- 7 最低受給資格期間は、既存の加入者の場合、女性8年、男性12年、今後の加入者の場合、女性10年、男性15年が提案されている。

(きくちりさ 在チリ日本国大使館専門調査員)

ラテンアメリカ参考図書案内



『独裁が揺らぐとき 一個人支配体制の比較政治』

大澤 傑 ミネルヴァ書房 2020年3月 312頁 5,500円+税 ISBN978-4-6230-8664-1

個人支配体制、すなわち独裁体制を比較分析することによって、独裁体制の誕生から崩壊を体制変動の事例を比較することで、その政治現象を読み解く法則性を探究した研究である。まず個人支配体制とは何かを述べ、体制のクライアンテリズムによる持続と軍部・政党といったアクターを挙げ、社会経済構造の変動による体制崩壊の過程を解明し、軍部や政党への懐柔戦略など個人支配体制の枠組みを示す。続く本書の2/3の紙数を費やした個人支配体制の体制変動に関する事例比較では、反対派の政治参加を認めた独裁者としてフィリピンのマルコス、インドネシアのスハルトを、反対派と協定した独裁者としてニカラグアのソモサ王朝とサンディニスタ革命、パラグアイのストロエスネルと軍事クーデタ、一党独裁としてチャウシェスクとルーマニア革命、スペインのフランコの軍部・政党支配、北朝鮮の金日成と金正恩の体制維持、イランのシャー時代の支配、無党制型個人支配としてサウード家のサウジアラビア支配を挙げている。終章の「独裁が揺らぐとき」で体制崩壊の成否・形式を分かち仮説を検証し、パトロン＝クライアントネットワークの構築から崩壊までの過程の考察から、クライアンテリズムの構築と維持が独裁継続の鍵であり脆弱性を規定するという著者の結論を述べている。

ラテンアメリカについては、本書142頁から180頁をニカラグアとパラグアイでの独裁者についての分析に当てているだけだが、世界各地での独裁体制を知ることにより、将来また現れるかもしれない独裁の体制を考える上で、極めて意義ある研究書と言える。著者は上智大学大学院で国際関係論を学び、防衛大学校で本書の基となった博士号論文を著した気鋭の国際比較政治学者で、現在は駿河台大学法学部助教。 (桜井 敏浩)