

[ラテンアメリカ・カリブ研究所レポート 寄稿]

年金制度に及ぼすコロナ禍のインパクト—中米パナマの事例

ルベン・ロドリゲズ・サムディオ

北海道大学法学研究科研究員*

I. はじめに

中米のパナマでは、新型コロナウイルス防疫の主たる措置として政府が3月14日に発令した「外出禁止命令」によって感染拡大を一時的に防いでいる状況にある。しかし、外出禁止によって経済状況が悪化し、約13万の会社が労働法に規定されている「労働契約停止」を利用せざるを得ない状況にある。エクトル・エルナンデス経済財政相によると、3月から5月下旬までの国家歳入が約8億8000万ドル減少し、国際金融機関に頼る必要が出てきている。

パナマ憲法の第109条～第117条では、健康、年金、労働災害等を保障する社会保障制度が規定されている。社会保障の管理はパナマの社会保険庁(Caja del Seguro Social、CSS)に託され、「健康と出産保険」(Enfermedad y Maternidad)、「年金」(Invalidez, Pensión y Muerte)、「労働危機」(Riesgos Profesionales)、「管理」(Administración)という4つのシステムに区別されている。社会保険庁は以上のシステムを管理しているが、各制度の資金と実行は完全に分離されている。

しかし、経済活動がほぼストップしているため、年金制度の主な収入源である社会保険料は約30%の減少となった。2020年1月中旬に社会保険庁管理局長のエンリケ・ラウは、資金不足のため2018年から年金制度の準備金が利用されていると述べており、現時点では年金資金は18か月後に尽きるとの予測も出てきている。

こうした厳しい状況の中で、パナマ政府は新型コロナウイルスを防疫しつつ、年金制度の崩壊を防ぐための施策を検討せざるを得ない局面にきている。コロナ禍が年金制度にまで影響を及ぼしかねない点は日本や他の国でも予想されることであるが、本稿では、パナマの年金制度の歴史、近年の問題および検討されている対策を紹介する。

* Ruben E. Rodriguez Samudio. 専門分野は比較法（民事、憲法、商法）。2009年パナマ大学法学部卒、同年パナマ共和国弁護士資格取得。2010～16年法務事務所 Cochez, Martinez & Asociados に所属、2011年から北海道大学で勉学、17年同大学法学研究科博士号（法学）を取得、18年同大学研究科助教、19年から同研究科研究員。慶応義塾大学法学部非常勤講師兼務

II. パナマの年金制度とこれまでの制度改正 1941年－2005年

1941年以前のパナマ年金制度は特別法によって職業ごとに異なっていた。また、各法律の年金制度は、労働者を保護せず、技術的な基準を規定していなかった(CIESS, 1995)。1941年の法律第23号によって統一した制度が設けられ、パナマ県とコロン県をはじめ、公務員および民間企業の従業員、そして正社員、非正規社員を問わず、すべての労働者が年金制度に加入することとなった。1943年の法律第134号は、年金拠出金の基準を給与比で、労働者、使用者各4%と定めた。1954年の法令第14号は1941年の法律第23号を改正し、男性の定年は60歳、女性は55歳と定め、年金の上限を200ドルとした。

1955年に年金上限は300ドルと改定され、30ドルの最低年金も設けられた。更に、1962年の改定は、国に対しても年金へ拠出義務があることを規定し、その基準は労働者給与の0.8%と酒税の一部とした。また、年金上限は500ドル、最低年金は50ドルとし、遺族年金を追加した。1975年に年金制度に重要な改正があった。まず、年金上限は1000ドル、最低年金90ドル、そして既に支払われている年金に30ドル追加した。加えて、年金の基準となる給与は「過去20年間のうち、もっとも所得の高かった5年間の平均」と定められた。また、警察、教員等の職業定年に関して、特別な制度が追加され、男性55歳、女性50歳となった。翌年に最低年金は100ドルとされた上、すべての年金は10ドル上がった。1981年の改正は、特例として年金上限が1500ドルとされた。しかし、1980年代にノリエガ国防軍司令官による独裁政権(1983－1989)の財務上の不正行為によって社会保険庁の損失は1億ドルを超えた(CSS, n.d.-a)。

パナマは1990年に民主化して、1991年に社会保険庁関連の法律が抜本的に改正された。まず、年金拠出金基準を労働者は給与の7.25%、使用者は10.25%とした。定年に関して、男性は62歳、女性は57歳となり、1993年からの様々な特別年金制度を廃止した。また、年金給付を受けるために、労働者は、最低180か月分の社会保険料を納付し、年金算定基準の給与は「もっとも所得の高かった7年間の平均」の60%と定められた。

2005年の改正

1991年改正当時、2020年まで社会保険庁の経済的安定は確約されているという専門家の声があった(CSS, n.d.-b)。しかし、トリホス政権(2004－2009)は、社会保険庁の経済状況の悪化を認め、制度改正の必要性を主張した(PA, 2005)。この認識の下、トリホス大統領は2004年にレネ・ルシアニを社会保険庁管理局長に任命した。ルシアニ局長は、2004年に社会保険庁の経済状況について社会保険庁の歳入は1999年から赤字に転落し、資金は2012年に尽きることが予想されると説明した(Martínez, 2005)。

また、ルシアニ局長は、当時のデータに基づいて、以下の具体例を提案した。月収 450 ドルで 15 年間働いた男性は 62 歳の定年時点で納付した年金拠出金は約 8000 ドルとなり、年金は月 270 ドルとなる（月収の 6 割）。パナマ男性の平均寿命（84 歳）からすれば給付される年金額は約 7 万 2000 ドルとなる。つまり、一人当たり約 6 万 4000 ドルの差額が生じる(Martínez, 2005)。2005 年の社会保険庁の予算はパナマ運河庁を超え、国家予算の 25% を占めるに至った(LADB, 2005)。しかし、2004 年時点では社会保険庁には約 40 億ドルの準備金があったが、赤字は年約 16 億程度であった。

以上をもって、トリホス政権は社会保険庁法の基本的な改正を求めた。まず、定年に関して、男性は 65 歳、女性は 63 歳とし、必要な社会保険料分を 180 か月から 300 か月に引き上げた。更に、年金拠出金基準は労働者が 7.25% から 9%、使用者は 10.25% から 13.25% へと段階的に上げ、自営企業は 2007 年 1 月 1 日から 11.5% の年金拠出義務も追加された。最終的に 2009 年に 13.25% まで上がることとなった。そして、給付される年金額は月収の 60% で、上限は月 2500 ドルまで上がったが、その算定基準は「もっとも所得の高かった期間の平均」から「実際に納付した年金拠出額」と変更された。

この法案に対して、民間企業および労働者をはじめ、ほぼ全ての国民が批判し、2005 年 5 月下旬から全国規模の反対運動が始まった。当時、議会で絶対多数を占めた PRD 党 (Partido Revolucionario Democrático、民主革命党) は、トリホス政権の法案を強制的に採用し、2005 年 6 月 1 日に成立させた。しかし、反対運動が 1 か月以上続き、同月下旬には改正の実施を延期する法律が公布され、90 日間にわたって改正についての議論が行われた。その結果、12 月下旬に改めて年金改正法が成立した。

12 月の改正によって導入された新たな年金制度は二つの年金モデルを設定した。第一の「一定利益システム」(Sistema de Beneficio Definido) は、元の年金制度の形を残したままのもの。第二の「混合システム」(Sistema Mixto) は、給与の 500 ドルまでは「一定利益システム」と同じように法律の定めた率の年金拠出義務があり、500 ドルを超えた分の 1 割は個人投資口座に預けられ、年金の受給額は口座の運用によって決まる。つまり、月収 2000 ドルの場合次の通りとなる。

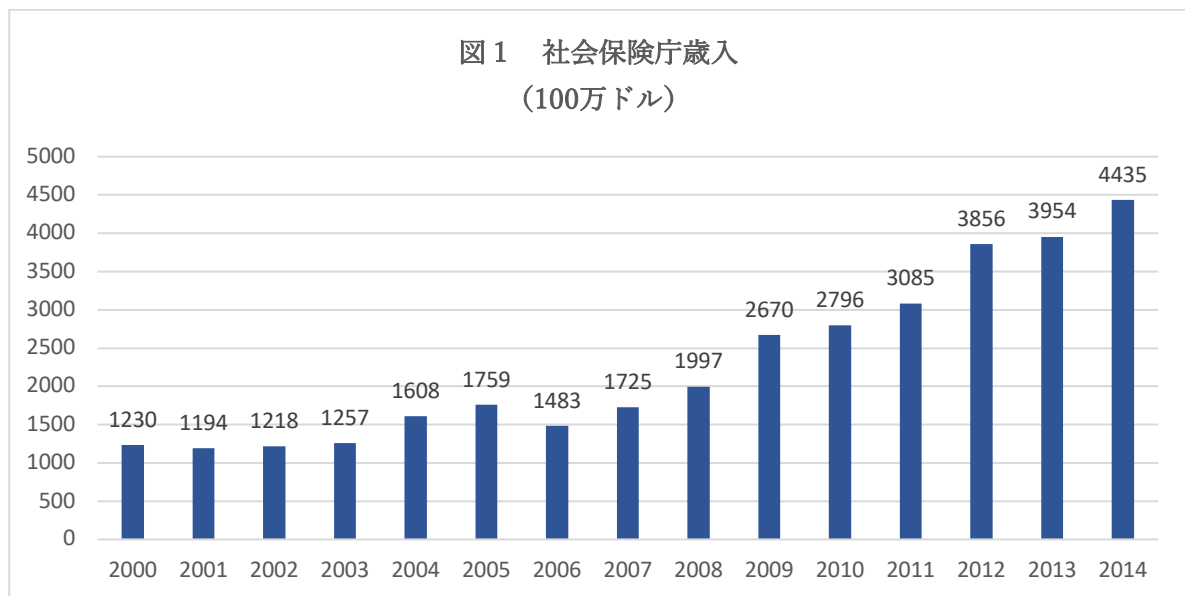
最初の 500 ドル	11%	55 ドル
残り 1500 ドル	11%	165 ドル
保険料		220 ドル

「一定利益システム」の対象は 2006 年時点では 35 歳を超えた者とされ、他の者は自動的に「混合システム」に入ることとなった。2060 年までに「一定利益システム」を利用す

る者はいないと予想され、最終的に「混合システム」のみが残るとされている。そして、2060年までに年金支払いへの不足に備え、法改正によって、国の受託資金（Fondo Fiduciario）設立義務が規定された。

2009以降の発展

マルティネリ政権（2009年—2014年）は積極的にパナマ運河の拡張と、パナマ市の建設のような開発事業を進め、経済成長は年平均8%であった(Lima, 2019b)。パナマの失業率を6.3%（2009年）から4.3%（2014年）まで下げ、税徴収も改善した。また、2005年時点では、社会保険料を支払ったのは約74万人であったが、2014年で118万7000人まで増加し、社会保険庁の歳入は年17億5900万ドルから44億3500万まで上がった(CSS, 2014)（図1参照）。



以上のような前政権と比べて、無駄遣いが多い政権として批判されたバレーラ政権（2014年—2019年）では、パナマの経済状況は悪化した。経済成長は、年平均5%に下がり、失業率は6.7%まで上がった(Lima, 2019a)。また、社会保険庁の管理についていくつかの問題が生じた。第一に、当初からバレーラ大統領は年金制度を改正しないと決定した(Guerrel, 2016)。第二に、バレーラ大統領が5年間で社会保険庁管理局長として任命した4人中2人が辞任した。第三に、法律上では社会保険庁の会計監査は大統領の指名する3人の保険数理士に託されているが、2人の保険数理士が満期によって退任した際に後任の任

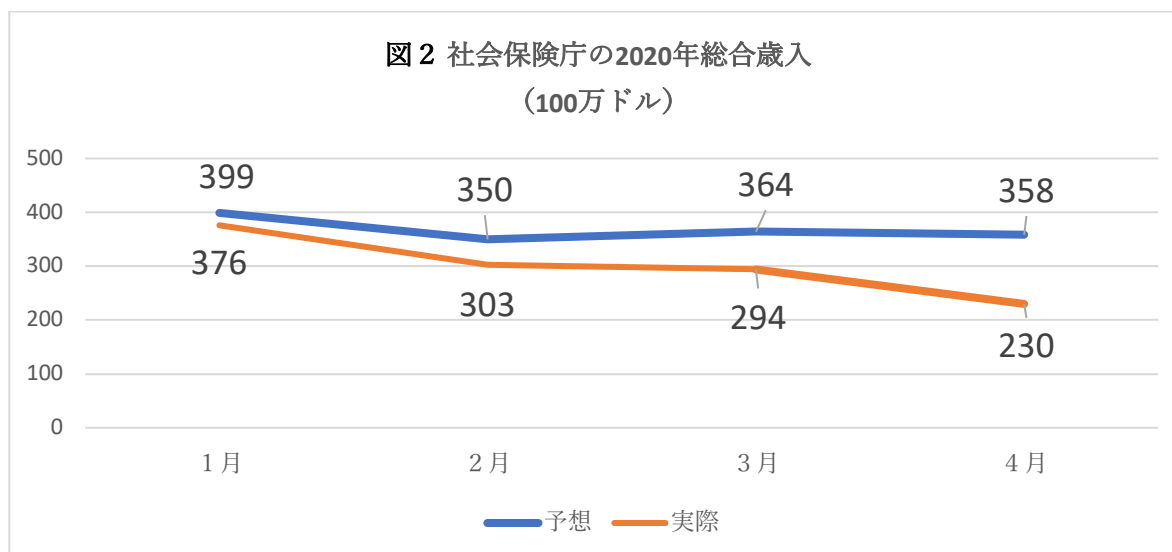
命が遅れ、2014年から2018年5月まで3人の保険数理士が揃っていないため、社会保険庁の会計監査は行われなかった(Castillo, 2018)。

III. コルティソ政権における年金制度

新型コロナウイルスの影響

2019年5月の総選挙で、PRD党のラウレンティノ・コルティソが大統領に当選した。バレーラ政権下の低迷した経済状況を引き継いだため、コルティソ大統領はパナマの景気回復を優先課題のひとつとしていたが、2020年3月9日に国内で初めて新型コロナウイルスの陽性反応が確認され、3月14日にパナマ政府は感染拡大防止のため「外出禁止命令」を中心とする様々な対策を決めた。[†]

外出禁止命令によってパナマの経済活動は事実上の停止となった。更に、政府の方針によって労働契約停止の許可が認められ、所得税、社会保険料による税収入が減少している。2020年1月から4月までの社会保険庁総合歳入は約40%減となった(E.S., 2020) (図2参照)。パナマ社会保険庁は、5月中旬時点で、「一定利益システム」の5月分と6月分を支払うための資金は用意されているが、7月分は不足していると発表した(Lara, 2020)。



通常の経済状況ならば、国は一定利益システムの不足分を補足する可能性があるが、現状では極めて困難である。1月から5月までの間、国の歳入は8億8100万ドルに減少し、2020年の赤字額は51億7300万と予測されている(Jiménez, 2020)。また、民間部門の世論調査によると2020年7月から9月の間、約7万9000人が解雇されることが見込まれてい

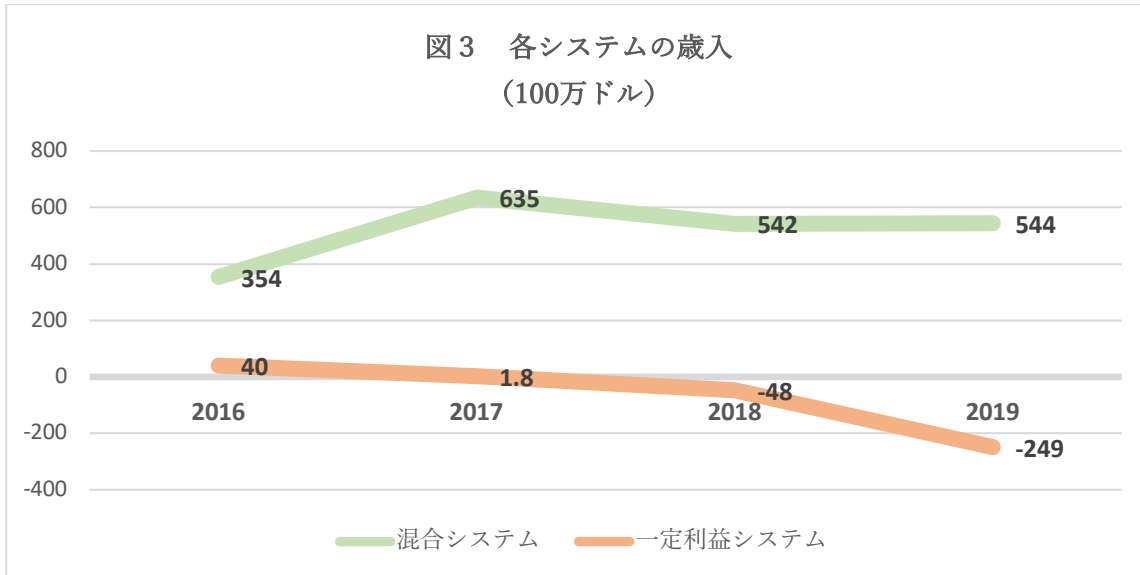
[†] パナマ政府の新型コロナ対策について、筆者による「(ラテンアメリカ・カリブ研究所レポート寄稿) 中米パナマの新型コロナウイルス対策について」を参照。

る(Rodríguez, 2020)。ただちに新型コロナウイルスが終息したとしても、一定利益システムの資金問題は解決されない。政府は新型コロナウイルスの医療と防疫を最優先として、1月下旬から4月22日までに新型コロナウイルス拡大防止と管理として4億ドルを充当した(Armuelles, 2020)。

年金制度に関して IMF は改めて定年延長と年金拠出増加を中心とする制度改革を提案したが、政府と国民は反対した(Testa, 2019)。コルティソ大統領に任命されたラウ社会保険庁管理局長は、2017年以降の財務諸表がなかったため、徹底的な会計監査が必要であること(Aparicio, 2019)、会計監査が終わるまでに年金制度の改正に関する決定ができないことを述べ(PA, 2019)、5月15日に、会計検査庁(Contraloría General)に2019年度の財務諸表を提出した。

2020年1月時点では一定利益システムの予備金は約32億ドル、混合システムの予備金は約24億5000万ドルとなっている(Testa, 2020)。トリホス政権の改正によって導入された制度は完全に分離されているため、2007年以降に年金制度に加入する者の年金拠出は、「一定利益システム」の資金として利用できない。つまり、社会保険庁の総合歳入が増加しても、2007年から「一定利益システム」の資金が減少しているため、政府はその不足分を補足してきた。その結果、「一定利益システム」の負担が増加している一方、新型コロナウイルスの影響によって社会保険料は約30%減少し、継続的な補足は困難となっている(Samaniego, 2020)。

2005年から2018年までの年金受給者は15万5978人(INEC, n.d.-a)から29万1220人(INEC, n.d.-b)に増加している。更に、年金制度の資金状況は、システムによって異なっている。2016年から2019年までの期間では、「混合システム」の年間歳入は3億5400万ドルから5億4400万まで上がったことに対して、「一定利益システム」の方は、黒字4000万ドルから2億4900万ドルの赤字に陥っている(Sandoval & Lorente, 2020) (図3参照)。社会保険庁の元管理局長のファン・ホバネは、二つの年金システムモデルを廃止し、「一定利益システム」のみで管理すべきと主張している(Castillo, 2019)。また、社会保険庁の管理をしている社会保障制度を民営化すべきという声も上がったが、コルティソ大統領は、民営化しないと明らかにし(Flores, 2020)、各界の代表者と一定利益システムの資金問題について解決方法を検討したいと考えているとの考えを示している(Lasso, 2020)。



おわりに

以上の状況を踏まえて、社会保険庁内ではいくつかの提案が議論された(Arcia, 2020)。第一に、「一定利益システム」の財源となっている有価証券を販売し、12月まで不足分の10億ドルを確保する。しかし、これらの有価証券は好景気中に取得され、収益率が高いため、社会保険庁の役員会を筆頭に有価証券の販売は反対されている。

第二に、ホバネ元局長が提案した通り、「一定利益システム」と「混合システム」の合併も提案された。しかし、ホバネ元局長自身は、制度の合併があくまでも一時的な解決にすぎず、10年後には改めて、制度の改正が必要となることを示唆している(P.A, 2020)。「混合システム」に加入している者から批判の声も多い。

第三に、「混合システム」の予備金で「一定利益システム」の不足分を補足する。しかし、法律上では社会保障の各制度は完全に分立されているために、「混合システム」予備金の利用は違法である。2020年5月時点で「混合システム」には資金問題が発生していない上、年金受給者はわずか500人しかいない(Grinspan, 2020)。制度合併と同じように一時的な解決にすぎず、「混合システム」に加入している者の損となると思われる。

第四に、2005年の改正によって設立された受託資金(Fondo Fiduciario)の資金を利用すべきという声もある。しかし、法律上では国家受託資金からの資金移動をするには会計監査を受けた財務諸表が必要とされているが、コロナ禍中では、会計検査庁は2018年と2019年の財務諸表監査に数か月かかると考えられているために、受託資金を直ちに利用できない。社会保険庁の法律改正によって受託資金の利用要件を緩和できるが、パナマ議

会は会期延長中である。憲法の定めによって延長期間には予め特定された法案に関する議論しかできないこととなっている。

「一定利益システム」の資金問題は、1980年に遡るが、新型コロナウイルスによる経済破綻は、制度の崩壊を招いている。景気回復を目指していたコルティソ政権は、新型コロナウイルス拡大防止を最優先課題と位置づけているため、国家予算から年金の不足分を補足することができない。現状に照らせば、社会保険庁法を改正し受託資金の利用によって補足することがもっとも現実的な解決方法だと考えられるが、現時点ではパナマ議会は新型コロナウイルスへの対策のための議論で手一杯のため、年金改正の議論は簡単にはいかない状況である。新型コロナ禍は、長年時間をかけて培ってきた制度にも改変を迫る難しい課題をもたらしている。

参考文献

- Aparicio, G. (2019, September 5). Enrique Lau Cortés auditará la planilla de la CSS. *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/190905/lau-cortes-enrique-auditara-planilla>
- Arcia, J. (2020, May 9). CSS: una ruta entre usar los fondos de reserva y volver al sistema solidario. *La Prensa*. <https://www.laestrella.com.pa/economia/200509/css-ruta-fondos-reserva-volver>
- Armuelles, L. G. (2020, April 23). Gobierno ha desembolsado \$427 millones para la crisis del COVID-19. *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/economia/200423/gobierno-desembolsado-427-millones-crisis-covid-19>
- Castillo, C. (2018, May 30). Gobierno quiere evadir el problema de la CSS. *El Panamá América*. <https://m.panamaamerica.com.pa/economia/gobierno-quiere-evadir-el-problema-de-la-css-1106562>
- Castillo, C. (2019, August 16). Economista Juan Jované manifiesta que el sistema solidario es la cura para la Caja de Seguro Social. *El Panamá América*. <https://www.panamaamerica.com.pa/economia/economista-juan-jovane-manifiesta-que-el-sistema-solidario-es-la-cura-para-la-caja-de>
- CISS. (1995). La Seguridad Social en Panamá. *Conferencia Interamericana de Seguridad Social*. <http://biblioteca.ciess.org/adiss/downloads/597/ADISS2016-548.pdf>
- CSS. (n.d.-a). *Visión Histórica y Etapas en Panamá*. Caja Del Seguro Social. <http://www.css.gob.pa/seguridadesocial/visionhistorica.html>
- CSS. (n.d.-b). *Visión Histórica y Etapas en Panamá*. Caja Del Seguro Social. <http://www.css.gob.pa/historia.html>

- CSS. (2014). *CSS en Cifras: Informe de Gestión*.
- E.S. (2020). *Efecto Covid-19: La CSS recaudó \$197 millones menos entre marzo y abril*. <https://ensegundos.com.pa/2020/05/08/efecto-covid-19-la-css-recaudo-197-millones-menos-entre-marzo-y-abril/>
- Flores, L. (2020, February 1). Presidente Cortizo: La Caja de Seguro Social no será privatizada. *El Panamá América*. <https://www.panamaamerica.com.pa/politica/presidente-cortizo-la-caja-de-seguro-social-no-sera-privatizada-1153040>
- Grinspan, L. (2020). *El IVM tiene más beneficiarios que cotizantes: Subdirector del CSS*. Radio Panama. <https://www.radiopanama.com.pa/noticias/actualidad/el-ivm-tiene-mas-beneficiarios-que-cotizantes-subdirector-del-css/20200527/nota/4041621.aspx>
- Guerrel, I. G. (2016, October 24). Gobierno de Varela no definirá el IVM. *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/161024/ivm-varela-gobierno-definira>
- INEC. (n.d.-a). *Población Protegida por la Caja de Seguro Social en la República según Clase: Años 2004-2008*. <https://www.inec.gob.pa/archivos/P3811012-88.pdf>
- INEC. (n.d.-b). *Población Protegida por la Caja de Seguro Social en la República según Clase: Años 2004-2008*.
- LADB. (2005). *Panama's Social Security Collapsing, but Population Rejects Reforms*. Latin America Digital Beat. https://digitalrepository.unm.edu/noticen/9308/?utm_source=digitalrepository.unm.edu%2Fnoticen%2F9308&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages
- Lara, K. E. (2020, May 21). Caja de Seguro Social solo tiene dinero para pagar las pensiones de mayo y junio. *El Panamá América*. <https://www.panamaamerica.com.pa/sociedad/caja-de-seguro-social-solo-tiene-dinero-para-pagar-las-pensiones-de-mayo-y-junio-1163942>
- Lasso, M. (2020, May 11). Cortizo llama a un gran diálogo nacional para atender la situación de la CSS. *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/200511/cortizo-llama-gran-dialogo-atender-situacion-cs>
- Lima, F. De. (2019a, September). Lo que nos costó el Gobierno de Varela. *La Estrella de Panamá*.
- Lima, F. De. (2019b, September 18). Lo que nos costó el Gobierno de Varela. *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/economia/190918/costo-varela-gobierno>
- Martínez, S. (2005). Las Pensiones Pagadas en El Programa de Invalidez, Vejes y Muerte(IVM) en un Modelo de Regresión. *Cuadernos Nacionales*, 5. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/panama/iden/martinez.pdf>
- P.A. (2020, May 17). Enrique Lau Cortés está en contra de vender activos de la Caja de Seguro Social. *El Panamá América*. <https://www.panamaamerica.com.pa/sociedad/enrique-lau-cortes-esta-en-contra-de-vender-activos-de-la-caja-de-seguro-social-1163642>
- PA. (2005, September 6). Reformas mayores a CSS, anuncia Torrijos. *El Panamá América*.

<https://www.panamaamerica.com.pa/nacion/reformas-mayores-css-anuncia-torrijos-166744>

PA. (2019, August 20). Enrique Lau Cortés pide no angustiarse a la población por futuro de la Caja de Seguro Social. *El Panamá América*. <https://www.panamaamerica.com.pa/sociedad/enrique-lau-cortes-pide-no-angustiar-la-poblacion-por-futuro-de-la-caja-de-seguro-social>

Rodríguez, M. (2020, June 13). La pandemia “debilita” la esperanza de empleo: ManpowerGroup. *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/economia/200613/pandemia-debilta-esperanza-manpowergroup>

Sandoval, Y., & Lorente, Ó. C. (2020, May 23). CSS está contra el reloj para obtener liquidez. *La Prensa*. <https://www.prensa.com/impres/economia/css-esta-contra-el-reloj-para-obtener-liquidez/>

Testa, M. (2019, August 14). EL FMI recomendó aumentar la edad de jubilación en Panamá. *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/190814/fmi-edad-aumentar-recomendo-jubilacion>

Testa, M. (2020, January 14). De no tomarse medidas las reservas de la CSS se agotarán en 2023. *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/nacional/200114/tomarse-medidas-reservas-css-agotaran-2023>