

## エルサルバドルの年金制度

### － 公的年金の賦課方式から積立方式への移行における重い負担 －

杉田 健

公益財団法人年金シニアプラン総合研究機構 特任研究員

---

#### 【 記 事 情 報 】

掲載誌：年金研究 No. 21 pp.69-101 ISSN 2189-969X

オンライン掲載日：2023年3月28日

掲載ホームページ：<https://www.nensoken.or.jp/publication/nenkinkenkyu/>

論文受理日：2023年3月6日 論文採択日：2023年3月24日

DOI：[http://doi.org/10.20739/nenkinkenkyu.21.0\\_69](http://doi.org/10.20739/nenkinkenkyu.21.0_69)

---

#### 要旨

エルサルバドルは、賦課方式の確定給付型公的年金制度を、世界銀行と米州開発銀行の助言に基づいて、軍人を除いて個人年金貯蓄口座に基づく積立方式の確定拠出型制度に1998年に移行した。しかし、旧制度の受給者への支給負担が重く、2006年に新制度に蓄積された資金を旧制度の給付等に使用するために年金債務信託基金を創設し、さらに2017年には集合勘定を導入して拠出金の一部を直接旧制度へ注入できる仕組みとした。すなわち現役世代からの拠出金の多くを年金受給者に回す制度になっており、実質的に賦課方式のキャッシュフローに近づいているといえる。2022年12月には年金制度改革を行って拠出金率を引き上げたが、適用率の低さ、所得代替率の低さ、制度の持続可能性の問題は先送りされている。

---

#### 1. はじめに

本稿は、エルサルバドルの公的年金の現状と今後の課題を論じるものである。公的年金の民営化は1981年のチリを皮切りに、世界銀行のレポート（World Bank(1994)）の影響もあり、世界の31か国で取り入れられたが、中米のエルサルバドルもその一つである。他のラテンアメリカ諸国や中東欧では実施後多くの課題が明らかになり18か国が撤回または縮小をしている(ILO(2018), pp. 3-4)。また実施を継続しているチリでは、税財源による最低保証部分の役割が大きくなってきている(杉田(2022), p. 217)。エルサルバドルの公的年金制度は、かつては賦課方式で確定給付型であったが、1996年法改正1998年施行の改革で、軍人年金以外は確定拠出(DC)型の年金貯蓄制度(Sistema de Ahorro para Pensiones, SAP)に置き換えられた<sup>1</sup>。その後旧制度の受給者への支給負担が重く、2006年に新制度に蓄積された資金を旧制度の給付等に使用する年金債務信託基金を創設した。さらに2017年には集合勘定を導入して完全なDC制度から決別し、拠出金の一部を直接旧制度へ注入で

---

<sup>1</sup> 本稿中の略語は文末に一覧で掲載した。

きる仕組みとした。すなわち現役世代からの拠出金の多くを年金受給者に回す制度になっており実質的に賦課方式にのキャッシュフローに近づいているといえる。かつて日本で公的年金の積立方式への移行が論じられたときに、移行負担が大きく取りやめになったが、公的年金の積立方式への移行の実態を知るという点で、エルサルバドルは興味深い研究対象である。本稿の構成であるが、本節でこの後、背景情報としてエルサルバドルの国情について述べ、第2節で年金制度の歴史を述べ、第3節で制度の概要を述べる。第4節では最近の話題として Covid-19 の影響および 2022 年 12 月の法改正の概要と評価を述べ、第5節で年金制度の課題を述べ、第6節でまとめる。

エルサルバドルの基礎データは以下の表1のとおりである。

**表1 エルサルバドルの基礎データ**

| 項目          | データ  |
|-------------|--|
| 国名          | エルサルバドル共和国   |
| 首都          | サンサルバドル  |
| 政体          | 立憲共和制（大統領制）  |
| 面積          | 21,040 平方キロメートル（九州の約半分）  |
| 人口          | 6,314,167 人（2021 年、世界銀行）   |
| 人口密度        | 300 人/km <sup>2</sup> （2021 年、世界銀行）  |
| 世帯数         | 1,784,558(2016 年、国勢調査) <sup>2</sup>  |
| 65 歳以上人口    | 514,643 人（2021 年、世界銀行）   |
| 平均寿命        | 71 歳（2020 年、世界銀行）  |
| 合計特殊出生率     | 1.8 人（2020 年、世界銀行）   |
| 乳児死亡率       | 1000 人当たり 11 人（2020 年、世界銀行）  |
| 民族          | スペイン系白人と先住民の混血：約 84%、先住民：約 5.6%、ヨーロッパ系：約 10%                                 |
| 宗教          | カトリック教   |
| 言語          | スペイン語  |
| 通貨          | 米ドル、ビットコイン <sup>3</sup>  |
| 国内総生産 (GDP) | 287.4 億米ドル（2021 年、世界銀行）  |
| 一人当たり GDP   | 4,555 米ドル（2021 年、世界銀行）   |
| 産業別就業人口     | サービス業 61%、鉱工業 23%、農業 16%（2019 年、世界銀行）  |
| インフレ率       | 3.5%（2021 年、世界銀行）  |
| 失業率         | 2.9%（2021 年、世界銀行）  |
| 輸出          | 輸出額 5,030 百万米ドル<br>主な輸出品目 衣類、砂糖、紙製品、コーヒー豆<br>輸出相手国：米国、グアテマラ、ホンジュラス、ニカラグア、コスタ |

<sup>2</sup> <https://www.laprensagrafica.com/economia/Numero-de-miembros-por-familia-en-El-Salvador-se-ha-reducido-segun-encuesta-de-Hogares-20170623-0018.html>、2022 年 12 月 25 日閲覧。

<sup>3</sup> <https://www.gov.uk/foreign-travel-advice/el-salvador/money>、2022 年 12 月 25 日閲覧。

|       |  |
|-------|--|
| 項目    | データ  |
|       | リカ (2020年、エルサルバドル中央準備銀行)   |
| 輸入    | 輸入額 10,593 百万米ドル<br>主な輸入品目 燃料、医薬用品、通信機器、自動車、プロパンガス<br>輸入相手国 米国、中国、グアテマラ、メキシコ、ホンジュラス<br>(2020年、エルサルバドル中央準備銀行) |
| 予算規模  | 歳入 7,289 百万米ドル 歳入 7,423.6 百万米ドル (予算書)  |
| 外貨準備高 | 34.3 億米ドル (2021年、世界銀行)   |

エルサルバドルの政治史の概略は表 2 に掲げるとおりであるが、内戦を経て民主化を実現している<sup>4</sup>。エルサルバドルは 1821 年にスペインから独立したが一時メキシコ帝国に併合され、その後 1823 年に中米諸州連合が成立し、1841 年に分離独立した。1931 年に軍事クーデターが発生して半世紀にわたり軍事独裁体制が継続した。1979 年から、政府と左翼ゲリラの間で激しい内戦が継続したが、1992 年 1 月、政府と左翼ゲリラのファラブンド・マルティ民族解放戦線 (FMLN) の間で和平合意が成立し<sup>5</sup>、内戦は終結した。国民共和同盟 (ARENA) が、1989 年から 2009 年まで連続 4 期政権を担った後、2009 年に合法的な政党となった FMLN が 20 年ぶりの政権交代を果たした。2019 年 2 月に実施された大統領選挙では、国民統合のための大連合 (GANA) のブケレ候補 (もともとは FMLN に所属) が選出され (同年 6 月に就任)、1992 年以来続いた ARENA および FMLN の二大政党制が終わった。ブケレ大統領は 2021 年 2 月の国会議員選挙で自身の政党が勝利を収めたことや世論の高い支持 (2021 年 9 月で地元新聞社の調査で 84%) を背景に、最高裁および裁判所制度全体への影響力を強め、また検察も掌握して「反汚職」を旗印に政敵の排除に邁進している (笛田(2022), pp. 35-36)。

表 2 エルサルバドルの政治略史

| 年月     | 略史                             |
|--------|--------------------------------|
| 1525 年 | スペイン人がサンサルバドル市を建設後、グアテマラ総督領に編入 |
| 1821 年 | 独立宣言                           |
| 1823 年 | 中米諸州連合結成                       |
| 1841 年 | 同連合から分離独立                      |
| 1962 年 | 国民協議党政権成立                      |
| 1979 年 | クーデターにより革命評議会発足                |
| 1989 年 | クリスティアーニ大統領 (ARENA) 就任         |
| 1992 年 | 政府とゲリラの間で和平合意調印、内戦終結           |
| 1994 年 | カルデロン大統領 (ARENA) 就任            |
| 1999 年 | フローレス大統領 (ARENA) 就任            |

<sup>4</sup> このパラグラフは外務省のウェブサイトによる。

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/elsalvador/data.html#section2>、2022 年 12 月 25 日閲覧。

<sup>5</sup> ファラブンド・マルティとは、1932 年に処刑された共産党の指導者である (細野・田中編(2010), p. 183)。

|       |                                  |
|-------|----------------------------------|
| 2001年 | 1月および2月に大地震が発生、死者1,259人、被災者150万人 |
| 2004年 | サカ大統領 (ARENA) 就任                 |
| 2009年 | フネス大統領 (FMLN) 就任                 |
| 2014年 | サンチェス・セレン大統領 (FMLN) 就任           |
| 2019年 | ブケレ大統領 (GANA) 就任                 |

出所：外務省ウェブサイト (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/elsalvador/data.html>、2023年1月2日閲覧) から転載

エルサルバドルは立憲共和制で、統治機構は立法、行政、司法の三権が分立している。立法権は一院制の国民議会にあり、議員の任期は3年である。行政権のトップは大統領であり、一般投票によって選出され、任期は5年で再選はできない。大統領は閣僚を指名し、国務次官とともに行政を執行する。首相職はない。司法権は、国民議会によって治安判事が選出される最高裁判所と、法律によって定められたその他の法廷にある<sup>6</sup>。ブケレ大統領は大統領の再選が可能になるように憲法改正を意図しているようである(笛田(2022), p. 38)。

## 2. エルサルバドルの年金の歴史

### 2.1. 1996年改革前の制度

エルサルバドルは、独立後の1893年に公務員と職業軍人を対象とした老齢、障害、遺族年金の制度があった(Mesa-Lago, C. et al.(1994), p. 3)。1969年に社会保障機構 (Instituto Salvadoreño del Seguro Social, ISSS)が、民間部門の労働者を対象として保険料方式で障害・老齢・死亡給付を行う制度を開始し、1975年には、行政部門の公務員を対象に障害・老齢・死亡給付を行う保険料方式の国立公務員年金機構 (Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos, INPEP)が設立され、1978年にこの制度に教員も加わった。(Mesa-Lago and Rivera(2020), pp. 13–14)。軍人については、1974年1月1日に軍人共済 (Caja Mutual de la Fuerza Armada, CAMF)が発足して、退職金ファンド、生命保険およびローンを提供していたが、1981年1月1日に軍人社会福祉機構 (Instituto de Prevision Social de la Fuerza Armada, IPSFA) に発展させ、財務省から年金支給の権限を移管した (IPSFA(2022), pp. 2–3)。

1994年時点での各制度の給与に対する保険料率は以下のとおりである。ここでFSVとは社会住宅基金のことであり、職業上のリスク、病気、出産、葬儀に対し、現物または金銭給付を提供する(Mesa-Lago, C. et al.(1994), p. 15)。

<sup>6</sup> このパラグラフは特に断らない限り Britannica による。<https://www.britannica.com/place/El-Salvador/>、2023年1月8日閲覧。

表3 エルサルバドルの社会保障制度の各制度の保険料率（単位：％、1994年）

| 制度    |                 | 被用者             | 雇用主 <sup>a</sup> | 国                   | 合計 <sup>b</sup> |       |
|-------|-----------------|-----------------|------------------|---------------------|-----------------|-------|
| ISSS  | 年金              | 1.00            | 2.00             | 0.50                | 3.50            |       |
|       | 健康保険、労災保険       | 3.00            | 7.50             | 500万コロ <sup>c</sup> | 10.50           |       |
|       | 小計 <sup>b</sup> | 4.00            | 9.50             | 0.50                | 14.00           |       |
| FSV   | 住宅プログラム         | 0.50            | 5.00             | 0.00                | 5.50            |       |
| INPEP | 行政職             | 年金              | 4.50             | 4.50                | 0.00            | 9.00  |
|       |                 | 健康保険、労災保険       | 2.67             | 6.68                | 0.00            | 9.35  |
|       |                 | 小計              | 7.17             | 11.18               | 0.00            | 18.35 |
|       | 教師              | 年金              | 6.00             | 6.00                | 0.00            | 12.00 |
|       |                 | 健康保険、労災保険       | 2.00             | 不足分を抛出              | 0.00            | 2.00  |
|       |                 | 小計 <sup>b</sup> | 8.00             | 6.00                | 0.00            | 14.00 |
| IPSFA | 年金              | 4.00            | 4.00             | 0.00                | 8.00            |       |
|       | 退職基金            | 3.00            | 3.00             | 0.00                | 6.00            |       |
|       | 生命保険            | 2.50            | 3.50             | 0.00                | 6.00            |       |
|       | リハビリ            | 1.00            | 1.00             | 0.00                | 2.00            |       |
|       | 小計              | 10.50           | 11.50            | 0.00                | 22.00           |       |

(注) a. INPEP および IPSFA における雇用主は国。

b. 小計および合計は、給与比で%表示される数値のみ集計。

c. エルサルバドルは2001年に法定通貨をコロンから米ドル（1米ドル=8.75コロン）に切替。

出所：(Mesa-Lago, C. et al.(1994), p. 15)の表6から加工して作成<sup>7</sup>

1996年法改正前の年金制度の比較表は以下のとおりである。なお、公務員については下表の年金額の他に付加年金があり、通常年金額の50%を上限として政府裁量で上乗せが行われる（INPEP法873条のB）。また、軍人には年金制度とは別に抛出制の退職基金がある（IPSFA法945-52条）。

表4 1996年法改正前の公的年金制度の概要

| 対象                              | 民間労働者                                  | 公務員  | 軍人  |
|---------------------------------|--|--|---|
| 管理機構                            | ISSS                                   | INPEP  | IPSFA                                       |
| 保険料率（抛出基準給与 <sup>10</sup> に対して） | 3.5%<br>（被用者1%、<br>雇用主2%、国庫負担<br>0.5%） | 行政職9%<br>（被用者4.5%、雇用主<br>としての国4.5%）<br>教師12%（被用者6%、<br>雇用主としての国6%） | 8%<br>（被用者4%、雇用主とし<br>ての国4%）<br>（IPSFA法83条） |

<sup>7</sup> コロンに関する記述は <https://www.xe.com/currency/svc-salvadoran-colon/>による（2023年3月14日閲覧）。

<sup>8</sup> Ley del Instituto Nacional de pensiones de los Empleados públicos（国立公務員年金機構法）

<sup>9</sup> Ley de Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada

<sup>10</sup> 抛出基準給与（Ingreso Base de Contización, IBC）

| 対象     | 民間労働者  | 公務員  | 軍人   |
|--------|--|--|--|
|        | (ISS 法 <sup>11</sup> 29 条)。<br>なお、自営業者(任意加入)は3%負担し、国庫負担が0.5%ある <sup>12</sup> 。                               | (INPEP 法 27 条)   |  |
| 支給開始年齢 | 男 60 歳、女 55 歳<br>(規則 <sup>13</sup> 32 条)   | 男 60 歳、女 55 歳<br>(INPEP 法 54 条)  | 50 歳 (IPSFA 法 26 条)  |
| 最低拠出年数 | 750 週 (約 15 年)<br>(規則 32 条)  | 15 年 (INPEP 法 54 条)  | 25 年 (IPSFA 法 26 条)  |
| 拠出基準給与 | 給与 <sup>14</sup> (ISS 法 29 条)  | 基本給 <sup>15</sup> (INPEP 法 6 条、27 条)   | 基本給 (IPSFA 法 149 条)  |
| 給付基準給与 | 基本月給 <sup>16</sup> (最後の拠出以前 36 回または 60 回の給与平均のいずれか高い方) (規則 53 条)   | 規制基本給 <sup>17</sup> (過去 3 年間の勤務期間の基本給の月平均、または過去 5 年間の基本給の月平均のうち有利な方) (INPEP 法 44 条)  | 規制基本給 (リタイア、死亡、障害前 60 か月の基本給の平均) (IPSFA 法 149 条)   |
| 老齢年金月額 | 拠出期間の最初の 150 週は基本月給の 40%、150 週を超える場合、50 週ごとに基本月給の 1.25%を加算 (規則 17 条および 33 条)。<br><br>上限は基本月給の 90% (規則 19 条)。 | 最初の 5 年間の勤務または 3 年間の拠出に対して、規制基本給の 30%、その後 15 年間は勤務期間または拠出期間 1 年ごとに規制基本給の 2%を加算、さらにその後の 10 年間は 1 年ごとに規制基本給の 2.5%を加算、その後の 5 年間は 1 年ごとに規制基本給の 3%を加算 (INPEP 法 44 条)。 | 拠出期間 25 年 : 規制基本給の 80%<br>拠出期間 26 年 : 84%<br>拠出期間 27 年 : 88%<br>拠出期間 28 年 : 92%<br>拠出期間 29 年 : 96%<br>拠出期間 30 年 : 100%<br>(IPSFA 法 25 条) |
| 障害年金月額 | 老齢年金月額と同じ :  | 老齢年金月額と同じ :  | 60 パーセント以上の能力  |

<sup>11</sup> Ley del Seguro Social(社会保障法)

<sup>12</sup> Reglamento para la aplicación del régimen del seguro social a los trabajadores independientes (1985)(自営業者への社会保険の適用に関する規則 (1985 年))。詳細は ILO(2020b)参照。

<sup>13</sup> Reglamento de aplicación de los seguros de invalidez, vejez y muerte: (障害、老齢、遺族の保障への適用に関する規則)、以下「規則」と略す。

<sup>14</sup> remuneración

<sup>15</sup> salario básico

<sup>16</sup> salario base mensual, SBM

<sup>17</sup> salario básico regulador, SBR

| 対象     | 民間労働者  | 公務員   | 軍人  |
|--------|--|---|---|
|        | <p>拠出期間の最初の 150 週は基本月給の 40%、150 週を超える場合、50 週ごとに基本月給の 1.25% を加算（規則 17 条および 33 条）。</p> <p>上限は基本月給の 90%（規則 19 条）。</p>   | <p>最初の 5 年間の勤務または 3 年間の拠出に対して、規制基本給の 30%、その後 15 年間は勤務期間または拠出期間 1 年ごとに規制基本給の 2% を加算、さらにその後の 10 年間は 1 年ごとに規制基本給の 2.5% を加算、その後の 5 年間は 1 年ごとに規制基本給の 3% を加算（INPEP 法 44 条）。</p> | <p>を有する永久障害者と宣告された者は、基本給の 40%。</p> <p>ただし、障害が職務上またはその直接の結果として生じた場合は、100%。</p> <p>評議員会は、他人の常時介護を必要とすることが十分に正当化される場合、年金の 20% を上限として、追加額を割り当てることができる（IPSFA 法 20 条）。</p>  |
| 遺族年金月額 | <p>配偶者またはパートナー：故人が受け取るはずだった年金の 60%（規則 43 条）。</p> <p>子供：子供一人当たり、故人が受け取るはずだった年金の 30%（規則 47 条）。</p> <p>両親等<sup>18</sup>：故人が受け取るはずだった年金の 60%（一人だけの場合は 40%）（規則 49 条）。</p> | <p>配偶者またはパートナー：故人が受け取るはずだった年金の 50%（INPEP 法 60,61 条）。</p> <p>子供：子供一人当たり、故人が受け取るはずだった年金の 25%（INPEP 法 67 条）。</p> <p>両親等：故人が受け取るはずだった年金の 60%（一人だけの場合は 40%）（INPEP 法 69 条）。</p> | <p>職務上または直接の原因により死亡した会員の受益者は、死亡者の基本給の 100% に相当する年金を受け取る権利を有する。</p> <p>20 年以上の拠出を完了した会員の受益者は、故人が死亡した時点で受け取ることができたであろう年金の 75% を受け取る権利を有するが、いかなる場合にもその額は基本規制給与の 50% を下回ってはならない。</p> <p>10 年以上 20 年未満の拠出期間を有する会員の受益者は、業務外の行為で死亡した場合、基本規定給与の 50% に相当する年金を受け取ることができる。</p> <p>年金を受給していた会員の受益者は、年金の 75% を</p> |

<sup>18</sup> 原語は Ascendencia（尊属）、以下本稿では「両親等」と訳す。

|         |  |  |   |
|---------|--|--|---|
| 対象      | 民間労働者                                  | 公務員                                      | 軍人  |
|         |  |  | 受給する権利を有する <sup>19</sup><br>(IPSFA 法 36 条)。 |
| 年金額の再評価 | 消費者物価指数と年金制度の財政状況を勘案して決定される (規則 64 条)。 | アクチュアリーの評価に基づき毎年改定される (INPEP 法 73 条の A)。 | 消費者物価指数と年金制度の財政状況を勘案して決定される (IPSFA 法 43 条)。 |

出所：(GOES(2014), pp. 266–269; Mesa-Lago and Rivera(2020), p. 15)をもとに法令で確認して作成。

## 2.2. 1996 年改正 (DC 化)

### 2.2.1. 概要

1996 年に、世界銀行と米州開発銀行の助言に従い、エルサルバドルは公的年金制度を改革するため年金貯蓄制度法 (Ley del sistema de ahorro para pensiones、以下「SAP 法」と略す) を制定して、民間の年金基金管理会社 (Administradora de Fondos de Pensiones、AFP) における個人年金貯蓄口座 (Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones、CIAP) を原資とする確定拠出 (DC) 型の年金貯蓄制度 (Sistema de Ahorro para Pensiones, SAP) を創設した (ILO(2018), p. 42)。この結果、軍人年金以外は年金貯蓄制度に置き換えられた<sup>20</sup>。経過規定は以下のとおりである (GOES(2014), pp. 10–11) :

表 5 年金貯蓄制度 (SAP) への移行の経過措置

| 年齢区分                                 | 適用                            |
|--------------------------------------|-------------------------------|
| 55 歳以上の男性<br>50 歳以上の女性               | 旧制度 (SPP) を強制適用               |
| 36 歳以上 55 歳未満の男性<br>36 歳以上 50 歳未満の女性 | 旧制度 (SPP) と年金貯蓄制度 (SAP) と選択可能 |
| 36 歳未満および新規加入者                       | 年金貯蓄制度 (SAP) に強制適用            |

### 2.2.2. SAP への移行

旧制度である賦課方式の公的年金に拠出していた被用者がこの制度に移行した場合、移行日に旧制度で拠出した勤続年数に応じた移行証書 (Certificado de Traspaso, CT) が公布されることになった (GOES(2014), p. 11)。拠出金率は SAP 法に定められた経過措置に従い、1998 年の拠出基準給与の 9.5% から 2002 年の 13% (被用者 6.25%、雇用主 6.75%) まで、4 回にわたり拠出金率が引き上げられた (表 6)。雇用主拠出には年金基金管理会社 (AFP) の管理手数料および障害保険と生命保険の保険料が入っている ((GOES(2014), pp. 45–46)。

<sup>19</sup> 遺族への配分割合については IPSFA 法 35 条に詳細な規定がある。例えば、故人の配偶者、子および父母がいる場合、配偶者に 40%、子に 40%、父母に 20% を支払うと規定されている。

<sup>20</sup> 公的年金の民営化で先鞭をつけたチリでも、軍人は民営化の適用外である (杉田 (2022))。

表 6 SAP の拠出金率推移 (%)

| 年    | 被用者   |       |      | 雇用主   |       |      | 被用者・雇用主合計 |       |       |
|------|-------|-------|------|-------|-------|------|-----------|-------|-------|
|      | 個人口座分 | 手数料上限 | 小計   | 個人口座分 | 手数料上限 | 小計   | 個人口座分     | 手数料上限 | 合計    |
| 1998 | 1.00  | 3.50  | 4.50 | 5.00  | 0.00  | 5.00 | 6.00      | 3.50  | 9.50  |
| 1999 | 2.00  | 3.25  | 5.25 | 5.50  | 0.00  | 5.50 | 7.50      | 3.25  | 10.75 |
| 2000 | 2.50  | 3.25  | 5.75 | 6.00  | 0.00  | 6.00 | 8.50      | 3.25  | 11.75 |
| 2001 | 3.00  | 3.00  | 6.00 | 6.50  | 0.00  | 6.50 | 9.50      | 3.00  | 12.50 |
| 2002 | 3.25  | 3.00  | 6.25 | 6.75  | 0.00  | 6.75 | 10.00     | 3.00  | 13.00 |
| 2003 | 3.25  | 3.00  | 6.25 | 6.75  | 0.00  | 6.75 | 10.00     | 3.00  | 13.00 |
| 2004 | 3.25  | 3.00  | 6.25 | 6.75  | 0.00  | 6.75 | 10.00     | 3.00  | 13.00 |
| 2005 | 3.25  | 3.00  | 6.25 | 6.75  | 0.00  | 6.75 | 10.00     | 3.00  | 13.00 |
| 2006 | 6.25  | 0.00  | 6.25 | 4.05  | 2.70  | 6.75 | 10.30     | 2.70  | 13.00 |
| 2007 | 6.25  | 0.00  | 6.25 | 4.05  | 2.70  | 6.75 | 10.30     | 2.70  | 13.00 |
| 2008 | 6.25  | 0.00  | 6.25 | 4.05  | 2.70  | 6.75 | 10.30     | 2.70  | 13.00 |
| 2009 | 6.25  | 0.00  | 6.25 | 4.05  | 2.70  | 6.75 | 10.30     | 2.70  | 13.00 |
| 2010 | 6.25  | 0.00  | 6.25 | 4.05  | 2.70  | 6.75 | 10.30     | 2.70  | 13.00 |
| 2011 | 6.25  | 0.00  | 6.25 | 4.05  | 2.70  | 6.75 | 10.30     | 2.70  | 13.00 |
| 2012 | 6.25  | 0.00  | 6.25 | 4.55  | 2.20  | 6.75 | 10.80     | 2.20  | 13.00 |

出所：(GOES(2014), p. 46)の表 8 をもとに筆者作成。

### 2.2.3. 旧制度のパラメータ変更

ISSS と INPEP が管理する旧制度 (SPP)について保険料率の段階的引き上げ、最低拠出年数の引き上げ、年金計算方式の変更が行われた。保険料率は、ISSS においては 3.5%から 14%へ引き上げられ、INPEP の場合、行政職は 9%から 14%へ、教育部門は 12%から 14%へと引き上げられた (表 7)。年金の支給要件は、SPP に加入している全ての労働者について統一された。老齢年金の支給開始年齢は変わらず (男性 60 歳、女性 55 歳)、年金の受給資格を得るための最低拠出期間が 15 年から 25 年に延長された。年金額の計算も、確定給付型年金の特徴を維持しつつ、SPP に加入するすべての労働者の給付を統一した。

表 7 旧制度 (SPP) の拠出金率推移 (%)

| 年     | ISSS |     |     |      | INPEP(行政職) |     |      | INPEP(教師) |     |      |
|-------|------|-----|-----|------|------------|-----|------|-----------|-----|------|
|       | 被用者  | 雇用主 | 国   | 計    | 被用者        | 雇用主 | 計    | 被用者       | 雇用主 | 計    |
| 改正前   | 1.0  | 2.0 | 0.5 | 3.5  | 4.5        | 4.5 | 9.0  | 6.0       | 6.0 | 12.0 |
| 1998  | 4.5  | 5.0 | 0.0 | 9.5  | 4.5        | 4.5 | 9.0  | 6.0       | 6.0 | 12.0 |
| 1999  | 5.5  | 5.5 | 0.0 | 11.0 | 5.0        | 5.0 | 10.0 | 6.5       | 6.5 | 13.0 |
| 2000  | 6.0  | 6.0 | 0.0 | 12.0 | 5.5        | 5.5 | 11.0 | 7.0       | 7.0 | 14.0 |
| 2001  | 6.5  | 6.5 | 0.0 | 13.0 | 6.0        | 6.0 | 12.0 | 7.0       | 7.0 | 14.0 |
| 2002  | 7.0  | 7.0 | 0.0 | 14.0 | 6.5        | 6.5 | 13.0 | 7.0       | 7.0 | 14.0 |
| 2003~ | 7.0  | 7.0 | 0.0 | 14.0 | 7.0        | 7.0 | 14.0 | 7.0       | 7.0 | 14.0 |

出所：(GOES(2014), p. 42)の表 7 をもとに筆者作成。

## 2.2.4. 法改正後の制度

法改正の結果の年金制度の概要は以下のとおりである。

**表 8 法改正直後の旧制度（SPP）と年金貯蓄制度（SAP）の比較**

| 項目                           | SPP   | SAP  |
|------------------------------|---|--|
| 財政方式                         | 賦課方式  | 個人ごとの積立方式  |
| 管理運営                         | ISSS（民間）および INPEP（公務員）  | AFP（年金基金管理会社）  |
| 適用対象                         | ISSS または INPEP 下の公的制度に残っている者<br>(SAP 法 202 条)   | 被用者（強制）<br>自営業者（任意）（SAP 法 7 条）   |
| 拠出金率<br>(保険料率) <sup>21</sup> | 被用者 7%<br>雇用主 7%<br>合計 14%<br>(SAP 法 191 条、192 条)   | 被用者 6.25%<br>雇用主 6.75%<br>合計 13%<br>(SAP 法 16 条)<br>自営業者は 13% <sup>22</sup>                            |
| 拠出基準給与<br>(IBC)              | ・被用者については、労働者が 1 か月間に提供した通常の業務に対して受け取る金銭による報酬の総和であるが、以下は除外する：<br>・謝礼およびボーナス<br>・旅費、代理人費用、法律で定められた社会保障給付（SAP 法 14 条）<br>・自営業者については、行政機関に申告する月収（SAP 法 15 条） | 同左   |
| 給付基準給与（規制基本給、SBR）            | ・ISSS または INPEP にとどまるものが強制された者は、SAP 法に定める額と ISSS または INPEP 法に定める額との大きい方<br>・ISSS または INPEP にとどまることを選択した者は、SAP 法に定める額（GOES, 2014, p. 278）                  | 死亡、障害認定、老齢年金の受給要件が満たされた月以前の過去 120 か月の拠出基準給与の月平均。ここで用いる拠出基準給与は、消費者物価指数の変動に合わせて更新されなければならない（SAP 法 122 条） |
| 年金額の保証                       | 国は最低年金額を保証（SAP 法 225 条）   | 同左 <sup>23</sup> （SAP 法 144 条～149 条）   |
| 年金の受給要件を満たさない者への             | 加入者が ISSS または INPEP に 12 か月以上の拠出を登録し、障害年金また   | 最低拠出期間の要件を満たさない場合、個人年金貯蓄口座の残高を受け取  |

<sup>21</sup> SAP については保険原理を使っていないため、保険料でなく拠出金と記す。

<sup>22</sup> ILO(2020 b) の p. 13 から被用者分と雇用者分合算であることがわかる

<sup>23</sup> チリの 1981 年の公的年金民営化における最低保証年金（Pensión Mínima Garantizada por el Estado, PMGE）と同様（SP(2010), p. 10）、年金の受給資格を満たした者に対して年金額の下限を定めて、年金額がこれに満たない場合は国庫負担で差額が補填される。

| 項目                 | SPP   | SAP   |
|--------------------|---|---|
| 給付                 | は遺族年金の要件を満たしていない場合に拠出した月ごとに規制基本給の10%相当を一時金として受け取ることができる。支給開始年齢に達したが、老齢年金を受給するための保険料の納付要件を満たしていない場合も同様。<br>(SAP法211条)  | ることができる。旧制度(SPP)の拠出記録があれば、移行証書対応の金額も受給できる(SAP法126条)   |
| 子供手当               | SAP法施行後、従来ISSSでのみ提供されていたこの特典は廃止された(SAP法213条)  | 該当なし  |
| 年金再評価              | 年金は、財務省の定める割合に従って毎年再評価される<br>(SAP法210条)   | 個人貯蓄口座残高が、240か月の年金支給と、20回のクリスマス支給を賄えるように毎年、再計算される。計算に使われる利率は、過去120か月の制度の平均年間名目収益率に基づく(SAP法131条)。  |
| 付加給付金(老齢・障害・遺族給付金) | 毎年12月に、すべての年金受給者に、中央政府が定めた補足的な年俵を上限とする以下の給付を支給する:<br>・最低年金を受給している人は、年金の100%。<br>・年金額が、最低年金額とその倍の間にある場合は、最低年金額に加えて最低年金額との差額の75%。<br>・年金額が最低年金額の2倍より大きい場合は、最低年金の1.75倍に加えて、最低年金の1.75倍との差額の50%(SAP法215条)。 | 12月にはクリスマス年金と呼ばれる、年金額の50%に相当する追加年金が支給される(SAP法129条)。   |
| 医療・病院給付            | SPPの老齢年金受給者は、年金月額額の7.8%の保険料を払って、健康保険と医療・病院給付を受けることができる(SAP法214条)。   | 同左(SAP法214条)。   |
| 承継                 | 該当なし  | 個人年金貯蓄口座は以下の場合、遺産の一部となる:<br>・年金受給者が死亡し、遺族年金を受ける権利のある者がいない場合<br>・遺族年金を受ける権利を有する者のうち、最後の者が死亡または失権した |

| 項目     | SPP  | SAP  |
|--------|--|--|
|        |  | とき(SAP法132条)。  |
| 老齢年金   |  |  |
| 支給開始年齢 | 男性：60歳 女性：55歳 (SAP法200条)   | 同左(SAP法104条)   |
| 最低拠出時間 | 25年(SAP法200条)。   | 同左(SAP法104条)   |
| 年金額    | SPPに加入し続ける義務のある加入者の場合、最初の3年間は規制基本給の30%、それ以降は1年ごとに規制基本給の1.75%を加算(SAP法198条)。<br>SPPを選択した加入者の場合、最初の3年間は規制基本給の30%、それ以降は1年ごとに規制基本給の1.50%を加算(SAP法197条および201条)。   | SAPに加入義務のある加入者については、個人年金貯蓄口座の残高を年金1単位の支払いに必要な技術資本で除して算出する(SAP法131条)。   |
| 障害年金   |  |  |
| 支給要件   | 一般的な病気や事故の場合、法定老齢年齢に達していないSPPの加入者は、障害認定委員会(CCI)によって障害者と認定され、SAP法で定められた拠出期間を遵守することを条件に、障害年金を受給することができる。<br>障害年金の最低拠出期間は36カ月で、そのうち18カ月分は障害発生日から36月以内に拠出していなければならない。また、受給者は、男性の場合は60歳未満、女性の場合は55歳未満でなければならない(SAP法196条)。 | 病気や事故の結果、体力や知力が衰え、何らかの仕事をする能力が損なわれた者は、以下の条件の下で障害年金を受けることができる：<br>・男性は60歳未満、女性は55歳未満<br>・障害認定委員会により障害者と認定されていること<br>・障害の程度が50%以上であること<br>(SAP法105条) |
| 障害の程度  | 全部障害：仕事能力の2/3以上を喪失<br>部分障害：仕事能力の5割以上2/3未満を喪失 (SAP法105条、196条)   | 同左 (SAP法105条)  |
| 支給期間   | 当初は3年間付与し、その後障害認定委員会が、永続的に付与することが適切であるかを判断 (SAP法199条)  | 同左 (SAP法105条)  |
| 年金額と上限 | ・全部障害：拠出開始から3年間は規制基本給の30%、4年目以降は拠出年数1年ごとに規制基本給の1.5%を加算。<br>・部分障害：最初の3年間は規制基本   | 個人年金貯蓄口座残高を、年金1単位を支払うために必要な技術資本で割って算出(SAP法118条、131条)。<br>障害年金は、年金受給者が海外に住んでいても支給されることがある。  |

| 項目   | SPP  | SAP   |
|------|--|---|
|      | 給の 30%、4 年目以降は拠出年数 1 年ごとに規制基本給の 1.0%を加算 (SAP 法 197 条)。<br>老齢年金の支給開始年齢に達すると、老齢年金に変換され、対応する額が再計算される(SAP 法 199 条)。  |   |
| 遺族年金 |  |   |
| 受益者  | 加入者または年金受給者の死亡時に、年金の受益者とみなされる者：<br>・配偶者またはパートナー<br>・子供<br>・両親等 (SAP 法 204 条)   | 同左<br>(SAP 法 106 条)   |
| 支給要件 | 遺族年金を受けるには、受給権者が次の要件を満たす必要がある：<br>・配偶者またはパートナー：故人の死後、婚姻していない。<br>・子供：18 歳未満であること、就学中の場合は 24 歳まで、障害者とされた場合は何歳でも可。<br>・両親等：他に受益者がいないこと。父親の場合 60 歳以上、母親の場合 55 歳以上であること (SAP 法 204 条)。<br>また、遺族年金を受けるためには、被相続人が次の要件を満たしていることが必要：<br>・労災以外の死亡 (SAP 法 2 条)。<br>・現在、保険料を支払っている加入者、または死亡前最大 12 ヶ月間保険料を支払っていない加入者であること。いずれの場合も、少なくとも 5 年間の拠出が必要。<br>・12 ヶ月超保険料を支払っていない場合、少なくとも 10 年間の SPP への拠出が必要。<br>・年金受給者 (障害・老齢) が死亡した場合。 (SAP 法 203 条) | 遺族年金を受けるには、受給権者が次の要件を満たす必要がある。<br>・配偶者またはパートナー：3 年以上の同居を証明すること。<br>・子供：18 歳未満、または認可された教育機関で学ぶ場合は 24 歳まで。障害者と認定された場合は何歳でも可。<br>・両親等：故人に経済的に扶養されていたこと。 (SAP 法 106 条～109 条)<br>・遺族年金を受給するためには、故人が労災以外で死亡したことが必要。 (SAP 法 110 条) |
| 年金額  | 配偶者またはパートナー<br>故人の年金額の 50%   | 配偶者またはパートナー<br>・年金受給権のある子がいる場合、故  |

| 項目    | SPP   | SAP  |
|-------|---|--|
|       | (SAP 法 205 条)   | 人の年金額の50%。<br>・年金受給権のある子がない場合、<br>故人の年金額の60% (SAP法121<br>条)              |
|       | 子供<br>故人の年金額の 25% (子供 1 人につ<br>き) (SAP 法 206 条)   | 子供<br>同左 (SAP 法 121 条)   |
|       | 両親等<br>・父母の年金額はそれぞれ 30%<br>・父または母が一人の場合は 40%に<br>引上げられる<br>(SAP 法 204 条、208 条)  | 両親等<br>・父母の年金額はそれぞれ 20%<br>・父または母が一人の場合は 30%に引<br>上げられる<br>(SAP 法 121 条) |
| 年金限度額 | 同一の故人について子供の遺族年金<br>と配偶者またはパートナーの遺族年<br>金の額の合計は、故人が死亡の日に受<br>けていた年金または老齢のために受<br>けることができた年金の 100%を超え<br>ることはできない(SAP 法 207 条) | 同左<br>(SAP 法 121 条)  |

出所：(GOES(2014), pp. 270–280)をもとに適宜 SAP 法で補足して筆者作成<sup>24</sup>。

### 2.2.5. 改革後の課題

改革後、適用率は労働人口の 2 割程度で停滞している。多くの人が年金を受け取るための 25 年間の拠出要件を満たすことができない。リタイアした人の一部しか年金を受給できていない。年金の所得代替率も低い。AFP の数は 2 つのみであるため、AFP 間の競争は事実上存在しない。その結果、個人口座の管理コストは約 20.4%である。さらに賦課方式の公的年金を DC に移行するための移行費用が国家財政を圧迫し、財政赤字の 7 割が、年金移行費用になった(ILO(2018), p. 42)<sup>25</sup>。

### 2.3. その後の改正

その後、いくつかの改正が行われ、当初の制度設計が修正された。中でも布告 217 号と 100 号は<sup>26</sup>、SAP 加入者の拠出と給付の対応を崩して、制度の持続可能性と国家財政に悪影響を及ぼした。主な改正は以下のとおりである。

<sup>24</sup> 2.3 節以降述べる法改正により、この表の条数と、直近の SAP 法の条数は必ずしも一致しない。

<sup>25</sup> エルサルバドルの予算は暦年単位であり、一般会計に占める年金費用の割合は 2018 年予算で 4.3% (Ministerio de Hacienda de El Salvador(2018), p. 13)、2022 年予算で 7.0%である(Ministerio de Hacienda de El Salvador(2022), p. 13)。

<sup>26</sup> 「布告」は Decreto Legislativo の仮訳。エルサルバドルでは、法改正について布告が出され、改正の趣旨と条文も添付されている。

### 2.3.1. 2001年12月13日付布告664号(2001年12月13日可決)

ISSSの積立金が枯渇したため、移行証書(CT)の支払い形態が一括払いから年15回の均等分割払い(元本と利息)に変更された。金利は、支給要件を満たした時からエルサルバドルの預金金利(TIBP)<sup>27</sup>と同等の利息を付利する(GOES(2014), p. 51)。

### 2.3.2. 2003年4月11日付布告1217号

新制度での老齢年金の支給が始まると、当時のSPPを選択した場合よりも低い年金額であることが判明して、受給者の間で不満が生じた。そこで、SAPへの加入を選択した者は、補完的移行証書(Certificado de Traspaso Complementario, CTC)により、ISSやINPEPで受け取るはずだった年金と同等のものを受給できるようになった。CTCの額は、退職時に計算されたSAP年金とSPPにおいて加入者が受け取るはずだった年金との差額の現在価値相当である。差額の財源は国庫負担である(GOES(2014), pp. 51-52)。

### 2.3.3. 2004年6月15日付布告347号

もともとのSAP法では、加入者が年齢に関係なく、継続・非継続を問わず30年以上拠出した場合に老齢年金を取得できた。この布告では要件を厳格化し、いずれかを満たす場合にのみ老齢年金を受給できることとした(GOES(2014), p. 52)：

- ・個人年金貯蓄口座の残高が、規制基本給(SBR)の60%以上の年金を受給するのに十分で、同時に最低年金の160%以上である場合。
- ・25年以上の継続的または非継続的な拠出がある場合、男性は60歳、女性は55歳に達した時。

### 2.3.4. 2006年9月13日付布告100号

この布告は、布告1217号を無効にするもので、CTおよびCTCの発行に変えて、SPPを選択した人が得ると同等の年金額を生涯にわたって受給できるようにするものである。従って年金月額、最初の3年間の拠出基準となったSBRの30%に追加1年ごとに1.5%を加えた額である。この年金の財源は、第一には加入者の個人口座の残高であるが、この残高が尽きると、国は必要な資金をそれぞれの年金機関(ISSまたはINPEP)を通じて年金基金に送金する(GOES(2014), p. 53)。

### 2.3.5. 2006年9月7日付布告98号

年金債務信託法が成立し、これに基づいて年金債務信託基金(Fideicomiso de Obligaciones Previsionales, FOP)が設立された。国が責任をもって年金を支払うための資金を確保するためのものである。FOPを通じて、年金投資証書(Certificados de Inversión Previsionales, CIP)が発行される。年金投資証書にはCIPAとCIPBの2種類があり、前者はSPP年金と布告100による年金の財源になる。後者はCTとCTCの財源となる。年金債務信託法17条に基づき、年金基金は法律で定められた限度額(30%)までCIPに投

---

<sup>27</sup> パッシブ金利とは金融機関が預金者に支払う金利のこと、これに対してアクティブ金利とは資金を借りている者が金融機関に支払う金利のこと。(エルサルバドル金融システム監督庁(2013)「金融教育電子ニュースレター」3月号。)

資することが強制された(GOES(2014), pp. 53-54)。年金投資証書 (CIP)は、資金を迅速に得るために 3 か月ごとに発行する必要があった。法律は、この証書を通じた政府への貸金について、金利 Libor+0.75 を付利するとしていた(Molina(2016))。CIP により、新制度 (SAP)の資金運用の形態をとって、旧制度 (SPP)への資金の流れができたことになる。

### 2.3.6. 2012年3月30日付布告 1036号

この布告では以下の 3 つを規定した(GOES(2014), p. 54)。

- ・ CIP への投資上限を 30%から 45%に引き上げた。
- ・ AFP が課す手数料の上限を 2.7%から 2.2%に引き下げた。
- ・ AFP が管理する年金基金の資金で、住宅用社会基金 (Fondo Social para la Vivienda) が発行する証券を取得し、その資金を社会住宅ローンの供与に使用できることを定めた。

### 2.3.7. 再計算の延期

老齢年金の受け取りについてプログラム年金を選択した場合には<sup>28</sup>、死亡率および個人間口座の運用結果を考慮して年金月額を毎年洗い替えることになっており、これを「再計算」と呼んでいたが、この再計算の延期が行われた。これは 2008 年の国際金融危機のために、金融資産のリターンの悪化を受けて 2009 年に決まったことである。これにより、短期的には年金の下方修正を避けられるが、長期的には個人口座の残高枯渇を加速させ、不足分を補填する国の負担を増やすことになる(GOES(2014), pp. 54-55)。

## 2.4. 2017年改正と集合勘定の創設

厳しい国家財政の状況は続き、さらには政治的な合意ができないために 2017 年予算で債務履行に必要な資金を割り当てることができず、債務不履行に陥った。すなわち、4 月に政府が発行して年金基金が保有している年金投資証書 (CIP)2,880 万米ドル相当が債務不履行になった。延滞金も加わり、債務不履行の価値はすぐに 5,650 万米ドルに上昇した。この債務不履行は 5 月に解消されたが、エルサルバドルは米ドルを通貨としているため、ムーディーズはこれを外貨デフォルトと分類した。さらに 10 月に 9,100 万米ドルの債務返済が必要となっているため、エルサルバドル政府は、10 月 6 日に既存の CIP (満期 25 年) を新しい CIP (満期 30 年) に交換した。クーポンレートは一時的に 2.5%に引き下げた (旧 CIP は 3.5~5.5%)が、将来的には 4.5%まで徐々に引き上げる予定である(Erce, Mallucci and Picarelli, 2021, p. 119)。

債務不履行による格下げの影響もあり、年金改革の議論が進み 2017 年に改正が実現した。Mesa-Lago(2020, p. 7)は「基本的にはチリの代替モデルを模倣していたが、それを機能させるための経済、労働市場、資本市場の条件を欠き、1998 年から 2018 年のパフォーマンスが悪く、財政赤字削減を主目的とした 2017 年の改革を必要とした。」と評している。改正の概要は以下のとおりであるが、移行債務の財源に充てられる連帯保証口座 (Cuenta de Garantía Solidaria, CGS) という集合勘定を作ったことで、完全な DC からは決別したといえる：

---

<sup>28</sup> プログラム年金については 3.2.1 で述べる。

・ 拠出金率を 13%から 15%に引き上げ、そのうち被用者が 7.25%、雇用主が 7.75%を拠出する。

・ 15%の 拠出金のうち、8%は個人年金貯蓄口座に預けられ、5%は連帯保証口座に入り、2%は年金基金管理会社（AFP）の手数料と障害保険・生命保険の保険料に充当される（2020 年から 2027 年にかけては、8.1%は個人年金貯蓄口座に預けられ、5%は連帯保証口座に入り、1.9%は年金基金管理会社（AFP）の手数料と障害保険・生命保険の保険料に充当される予定であった）。

・ 連帯保証口座に入った 5%のうち 3%は旧制度の給付等のために使われ、2%は将来の長寿に対応する給付等のために使われる(IMF Western Hemisphere Dept.(2018), pp. 20–23)<sup>29</sup>。この結果、拠出金から発生するキャッシュフローは図1のとおりとなる。

・ リタイア前に、年金貯蓄の 25%を払い出すことが可能になった。

・ 老齢年金の支給開始年齢に到達しているが、25 年の拠出要件を満たしていないが拠出期間が 10 年以上 20 年以下ある者のための 20 年有期年金である一時的経済給付 (Beneficio Económico Temporal, BET)および、拠出期間が 20 年超 25 年未満ある者のための終身年金である恒久的経済給付 (Beneficio Económico Permanente, BEP) の創設<sup>30</sup>。

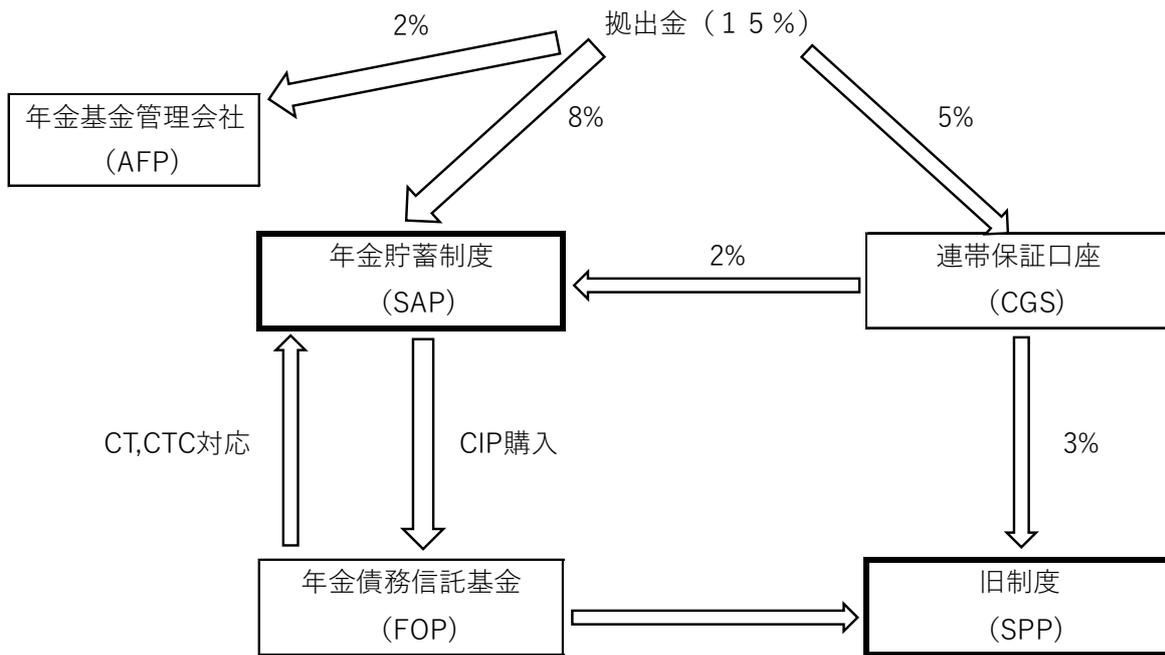
この改革では、低い適用率や低い所得代替率の課題は先送りされている(GOES(2014), p. 48; ILO(2020a), pp. 64-72)。

---

<sup>29</sup> 長寿に対応する給付とは、SAP の年金給付における 20 年超の給付のことを指している。個人年金貯蓄口座の残高を年金に変換する場合には 20 年の年金現価率が使われるので 20 年超の場合に残高があればよいが無ければ他に財源を求める必要がある (SAP 法 131 条)。

<sup>30</sup> なお、拠出期間 10 年未満の場合は SAP 法 126 条により個人年金貯蓄口座の残高を受領できる。

図1 2017年改正直後の、拠出金から発生するキャッシュフローの概要



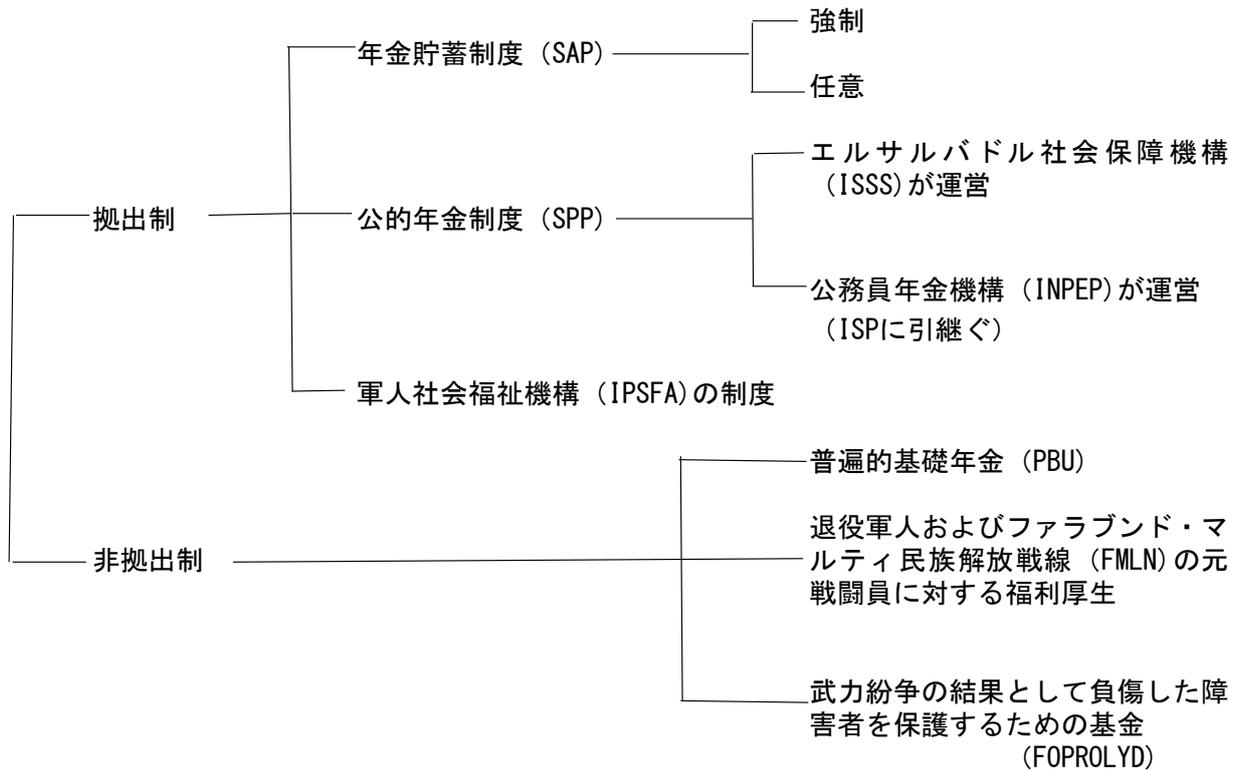
出所：2.4節の記述を基に筆者作成

### 3. 制度の概要

#### 3.1. 制度の種類

エルサルバドルの年金制度の種類は以下の図のとおりである。3.2節以下では、年金貯蓄制度 (SAP) についての補足事項、普遍的基礎年金、退役軍人およびファラブンド・マルティ民族解放戦線 (FMLN) の元戦闘員に対する福利厚生、武力紛争の結果として負傷した障害者を保護するための基金 (FOPROLYD) について述べる。

図2 年金制度の種類



出所：(ILO(2021), pp. 21-25) をもとに筆者作成。

### 3.2. 年金貯蓄制度 (SAP)

制度内容は、すでに述べてきたとおりであるが、いくつかの点を補足しておく。

#### 3.2.1. 年金支給の方法

年金の支給方法は条文上は以下の3とおりあるが (SAP 法 128 条、139 条)、終身年金が商品化されていないため実質的にはプログラム年金のみ選択可能である (GOES, 2014, p. 48)。

##### ①プログラム年金

加入者が老齢年金の要件を満たしたときに、個人口座の残高を AFP が保管し、毎年残高と死亡率を考慮して年金月額を洗い替える。

##### ②終身年金

個人口座の残高を保険会社に拠出して終身年金保険を購入し、加入者死亡の場合は遺族に年金を支給するもの。

##### ③終身年金つきプログラム年金

加入者が選択した期間だけプログラム年金を受け取り、その後②の終身年金を受け取るもの。

#### 3.2.2. 連帯保証口座 (SAP 法 116 条の A)

連帯保証口座は以下の機能を持ち、国は連帯保証口座の支払い義務を保証する：

- ・個人年金貯蓄勘定が枯渇した場合に、年金給付を継続するための原資
- ・移行証書 (CT)の支払いの原資
- ・年金の支給要件を満たさない等の理由により連帯保証口座から、 拠出金の払戻しをする原資

連帯保証口座の財源は次の 2 つである：

- ・雇用主拠出の一部
- ・高額な老齢年金の一部からの特別拠出

### 3.2.3. 任意貯蓄 (SAP 法 149 条の A~149 条の I)

加入者は、任意に SAP に対して上乘せ貯蓄ができる。その場合 APF 内に任意貯蓄用の口座を作る必要がある。加入者の基本収入の 10%までは、被用者 拠出金の所得控除が可能である。

### 3.2.4. 残高の返還 (SAP 法 125 条~126 条の E)

前述のように年金の受給資格を得られない場合に、残高が一時払いまたは分割して支給される。この場合に個人年金貯蓄口座の残高のみならず連帯保証口座の残高も返還される。年金の受給資格を得ることができずに障害または死亡した場合、支給開始年齢に達したが老齢年金の支給要件を満たさない場合が該当する。

### 3.2.5. 運営

年金制度の運営を行う年金基金管理会社 (AFP) は、当初コンフィア (Confia) , プレヴィシオン (Previsión)、ポルヴェニール (Porvenir) ,マクシマ (Máxima) , プロフトゥーロ (Profuturo) の 5 社であったが、2000 年 9 月にマクシマ、ポルヴェニール、プレヴィシオンの 3 社が合併しクレセール (Crecer) となった。同年ポルフトゥーロの運営に不備が見られるようになったため、年金監督庁は同社に正常化するための期限を設け、期限内に正常化しなかったため清算された。その結果クレセールとコンフィアの 2 社のみが残った。ポルフトゥーロに加入していた 15,457 名およびその個人貯蓄勘定はコンフィアおよびクレセールに移換された(GOES(2014), p. 60)。

年金基金管理会社が保有できるファンドは次の 4 種類である (SAP 法 23 条)。

- ・成長ファンド (変動資産：30~45%)
- ・中程度ファンド (変動資産 20~30%)
- ・保守的ファンド (変動資産 0~20%)
- ・特別退職ファンド (債券のみで運用)

特別退職ファンドは、受給者の個人年金口座の運用に使われる (SAP 法 23 条の D)。ファンド運用においては最低利回り保証が義務付けられており、それは以下の 2 つの数値のうち低い方の値である (SAP 法 81 条) <sup>31</sup>：

- ①成長ファンドおよび中程度ファンドについては、直近 36 ヶ月の名目年間平均リターンから 4%を控除した値。保守的ファンドおよび特別退職ファンドについては、直近 36

<sup>31</sup> 最低保証は一見受給者に良い制度のようであるが、このような制約があると年金基金管理会社 (AFP) はリスクの高いファンドを組成するのに躊躇する可能性がある と推測する。

ヶ月の名目年間平均リターンから 2%を控除した値。

②同じタイプのすべてのファンドの直近 36 ヶ月の名目年間平均リターンからそのリターンの絶対値の 50%を控除した値。

### 3.2.6 制度の立法・監督

エルサルバドルの年金制度の設計や改革の提案は、議員や閣僚（大統領の指示のもと）などから出され、議会が法案を審議・議決し、大統領が承認して法律となる。ちなみに憲法（1983 年）50 条には「社会保障は強制的な性格を持つ公共サービスである。法律は、その範囲・拡張および形式を規定する」と定められている(Mesa-Lago and Rivera(2020), pp. 18–19)。

監督は、エルサルバドル中央準備銀行の一部局である金融システム監督局が行う。年金貯蓄制度（SAP）および年金基金管理会社（AFP）、ならびに公的年金（SPP）およびその運営機関である ISSS、INPEP および、IPSFA を監督対象としている。金融システム監督局は、局長、理事会および年金監督副局長で構成されている(Mesa-Lago and Rivera(2020), p. 19)。

リスク管理に関して、リスク委員会がある。この委員会は、金融システム監督局長が委員長を務め、年金副局長、証券副局長、中央準備銀行総裁、労働側が指名する委員 1 名、使用者側が指名する委員 1 名の合計 6 名で構成され以下の事項を決定する(Mesa-Lago and Rivera(2020), p. 20) :

- ・ 金融商品の種類ごとの最大投資限度額
  - ・ 債券の加重平均投資期間の範囲
  - ・ 投資対象とする国内金融商品の格付に基づく最低リスク格付限度額
  - ・ 年金基金の投資対象となる国内市場で取引される外国金融商品の最低格付
- (SAP 法 89 条)

制度の数理面の掌握のために、アクチュアリー委員会が条文上は存在するが、実際には組成されていない。この委員会は、金融システム監督局長が委員長を務め、中央準備銀行総裁、エルサルバドル政府の要請により世界銀行または米州開発銀行が任命した 1 名、労働側が任命した 2 名、使用者側が任命した 2 名の合計 7 名から構成され、委員のうち少なくとも 1 名はアクチュアリーでなくてはならないと、2017 年の改革で条文上規定され (SAP 法 110 条の C)、以下の事項を行うことになっているが、いまだに実施されていない(Mesa-Lago and Rivera(2020), p. 20) :

- ・ 3 年ごとに最低年金額を定め、関係機関に報告する。
- ・ 平均寿命と労働市場の状況の変化が年金制度に与える影響に関する情報をまとめ、評価する。これにより、長寿年金のコストを決定するための年金数理研究が可能となる。
- ・ 5 年ごとに人口の平均寿命の推定値を見直し、退職年齢の変更を決定する。
- ・ 3 年ごとに連帯保証口座の妥当性と構成を見直し、その持続可能性を確保するための方策を特定する。
- ・ SAP の法的枠組みに対する改革提案を分析し技術的に評価する。

### 3.2.7 統計

SAP の実施状況はエルサルバドル金融システム監督庁の直近（2022 年 11 月）の月報によると以下のとおりである。

- ・ 拠出者 830,878 名（前年同月から 5.6%増加）
- ・ 拠出月額 9,890 万米ドル（前年同月から 7.7%増加）
- ・ 移行証書（CT）の内訳は表 9、使途は表 10 のとおりである：

**表 9 AFP が受領した旧制度からの移行証書（CT）**

|       | 件数    | 金額         |
|-------|-------|------------|
| ISSS  | 1,281 | 1,080 万米ドル |
| INPEP | 172   | 240 万米ドル   |
| 合計    | 1,453 | 1,320 万米ドル |

**表 10 AFP が受領した旧制度からの移行証書（CT）の使途**

| 使途         | 件数    |
|------------|-------|
| 老齢年金       | 1154  |
| 海外居住者への払戻し | 173   |
| 遺族年金       | 97    |
| 障害年金       | 29    |
| 合計         | 1,453 |

- ・ 資産総額は 1,425,930 万米ドルで、保守的ファンドが 94.8%を占め、残りは特別退職ファンド（5.2%）である。
- ・ 保守的ファンドの資産構成は以下のとおりである：

**表 11 保守的ファンドの資産構成**

| 資産クラス | 公的債務  | 外国投資 | 銀行   | 証券化ファンド | 投資ファンド | その他  |
|-------|-------|------|------|---------|--------|------|
| 割合    | 79.2% | 8.0% | 4.6% | 6.6%    | 1.5%   | 0.1% |

- ・ 特別退職ファンドは全額年金債務信託（FOP）に投資されている。
- ・ AFP の運用利回りは以下のとおりである。これからわかるように、条文上は「成長ファンド」「中程度ファンド」というリスクを取るファンドが記載されているが、まだ存在していない：

**表 12 AFP の運用利回り**

|           | 保守的ファンド | 特別退職ファンド |
|-----------|---------|----------|
| AFP コンフィア | 3.67%   | 4.10%    |
| AFP クレセール | 3.67%   | 4.06%    |
| 加重平均      | 3.67%   | 4.08%    |

・任意拠出分の資産額は 1,150 万米ドルあり非常に小規模であるが、資産構成は以下のとおりである。

**表 13 任意拠出部分の資産構成**

| 資産クラス     | 割合  |
|-----------|-----|
| 預金        | 14% |
| 海外の投資ファンド | 51% |
| 固定利付債務    | 35% |

### 3.3. 軍人年金制度

軍人年金制度は表 4 で述べたとおりである。現在加入者に提供しているのは、障害年金、退職年金、遺族年金、退職金、生命保険、埋葬支援金である。さらに加入者へのローンの提供は住宅取得のみならずコンピュータ購入、葬祭費などに使われている (IPSFA(2022), pp. 2–3)。なお、軍人年金を民営化する議論があったようであるが<sup>32</sup>、実施には至っていない。

### 3.4. 普遍的基礎年金 (PBU)

この非拠出制の年金制度は、2009 年に大統領プログラムの一部として開始され、現在、このプログラムは地域開発のための社会投資基金(FISDL)によって実施されており、貧困地域に居住する、独自の年金がない 70 歳以上の成人に支給される。2018 年には 34,385 名の高齢者がこの年金を受給し、費用（年金給付費のみならず送金手数料、管理費を含む）は 2,070 万米ドルだった。当時、政府は受給資格を持つ者は 10 万人いると見積もっていたので、普及を図ることが課題となっている (Mesa-Lago and Rivera(2020), pp. 13–14; ILO(2021), p. 27)。普遍的基礎年金 (PBU)は、その「普遍的」という名前とは異なり適用範囲が限定的であり、チリが 2008 年に導入した連帯年金およびそれを 2022 年から拡充したユニバーサル保証年金と大きく異なる<sup>33</sup>。

### 3.5. 退役軍人およびファラブンド・マルティ民族解放戦線 (FMLN) の元戦闘員に対する福利厚生

この制度は、1992 年 12 月の布告 416 号で定められたもので、1980 年 1 月 1 日から 1992 年 1 月 16 日までの間の内戦にかかわった国軍の退役軍人およびファラブンド・マルティ民族解放戦線の元戦闘員に対して、尊厳ある生活を保障することを目的とした非拠出の制度である。これは内戦の和平協定を実効あるものにする法整備の一環である。この制度は 2015 年 11 月 19 日に公布され、その後 2019 年の法改正で修正され、年金、補償、優先医療、教育へのアクセス（子息への奨学金<sup>34</sup>を含む）、生活支援、土地や家屋の取得、家の修繕やリフォームのための物的資源の提供、および葬儀サービスのための柔軟な金利と

<sup>32</sup> 2015 年 8 月 18 日の CATO Institute によるエルサルバドルの元財務相 Manuel Hinds のインタビュー (<https://www.elcato.org/el-salvador-preguntas-y-respuestas-sobre-la-privatizacion-de-las-pensiones-militares-y-civiles>、2023 年 3 月 3 日閲覧)。

<sup>33</sup> チリの制度については杉田 (2022)。

<sup>34</sup> 奨学金については [https://www.facebook.com/algas89/posts/1821593814584426/?locale=es\\_LA](https://www.facebook.com/algas89/posts/1821593814584426/?locale=es_LA) (2023 年 1 月 14 日閲覧)。

経済的利益を備えたローンの提供を行う。年金額は毎月 300 ドルを超えないものと定められており、州の財政が許す限り段階的に付与される。内務および領土開発省の退役軍人および元戦闘員担当部署は、この制度の執行状況に責任を負っている。法律施行後 3 年間（2017-2019）に支給された年金は月 50 ドルであり、対象者が増えている。2019 年の年金受給者 77,381 名のうち 46,316 名は 55 歳以上で、残りの 31,065 名が 55 歳未満である (ILO(2021), pp. 25-26)。

**表 14 退役軍人および FMLN 元戦闘員に支給された年金**

| 年    | 受給者数   | 年金支給額 (米ドル) |
|------|--------|-------------|
| 2017 | 4,839  | 2,177,550   |
| 2018 | 25,100 | 13,613,700  |
| 2019 | 77,381 | 33,888,050  |

出所：(ILO(2021), p. 26)の表 2 から作成。

### 3.6. 武力紛争の結果として負傷した障害者を保護するための基金 (FOPROLYD)

この制度は、武力紛争の結果として身体障害者になった者および働き手を失った家族を保護するための非拠出の制度である。治療、リハビリ、生活支援、金銭給付（年金を含む）、現物給付を行う。年金額は障害の程度によって異なる。2018 年の支給実績を表 15 に示すが、この表に掲載されているのは障害の程度が 6%以上のもののみである。1%～5%は 685.71 米ドルの一時金のみを受け取る。表 15 の年金受給者 16,138 名に対する年金支給総額は約 330 万ドルになる。年金受給者のうち 6,516 名が支給開始年齢（男性 60 歳、女性 55 歳）に達しており、60 歳以上の男性は 3,838 名、女性は 2,678 名である (ILO(2021), pp. 26-27)。

**表 15 FOPROLYD から支給された年金 (2018 年)**

| 障害の程度  | 年金の支給割合 | 一人当たり年金月額 (米ドル) | 年金受給者数 |
|--------|---------|-----------------|--------|
| 60～100 | 100     | 360             | 846    |
| 41～59  | 90      | 324             | 1,429  |
| 31～40  | 80      | 288             | 2,256  |
| 21～30  | 60      | 216             | 3,635  |
| 6～20   | 40      | 144             | 7,972  |
| 計      |         |                 | 16,138 |

出所：(ILO(2021), p. 27)の表 3 から作成。

## 4. 最近の動き

### 4.1. Covid-19

エルサルバドルの Covid-19 への対応は早かった。2020 年 2 月 27 日にエルサルバドル政府は中国、韓国、およびイタリアからの渡航者の入国を禁止し、3 月 11 日に、ブケレ大統領は学校一斉休校と居住者以外の外国人の入国禁止を指示した。3 月 18 日にエルサルバ

ドルで国内最初の COVID-19 感染者が 1 名発見され、3 月 21 日にブケレ大統領は 30 日間の完全自宅待機命令を発令後、翌 22 日に貧困世帯を対象に一世帯あたり 300 米ドルの現金給付を行うことを、自身のツイッターで発表した。しかし現金給付に行政の準備が整わず、給付金を求める 2 万人が自宅待機命令に反して行政窓口に殺到し、市中にあふれて感染リスクを高める事態を招いた（笹田（2021）, p. 41）。

Covid-19 により、一時的に年金制度の拠出中断、中途払い出しが増加した。6 月 14 日に自宅待機が任意となり、8 月 24 日には経済が再開されたが、Covid-19 は正規雇用の喪失を引き起こし、失業や離職により、年金制度への拠出中断を余儀なくされる人が続出した。2020 年には、79,990 人が SAP への拠出を少なくとも 1 か月停止し、毎月の拠出総額は 2019 年の月平均 7,890 万ドルから 2020 年 6 月には 6,890 万ドルに減少した。パンデミックの影響を考慮して、政府は 4 つの布告で SAP 法を次のように修正した：

- ・支給開始年齢に達したが、拠出年数の要件を満たしていない者が、残高の一時払いを請求した場合の、支給要件の緩和（布告 592 号）
- ・国内に居住していないエルサルバドル人の残高支給の迅速化（布告 739 号）
- ・遺族年金の受給対象者の拡大（布告 765 号）
- ・早期払い出しを利用し、リタイアの要件を満たしているが、失業・障害・または病気のために働き続けることができない加入者の払い出した金額の返還を免除（布告 766 号）

このような措置もあり、年金基金からの払い出し額は 2020 年が 1 億 4,980 万ドルで、2019 年の 1 億 790 万ドルを上回った（金融システム監督局）。払い出しを請求した者の数は 49.4%が男性、50.6%が女性であり、金額ベースでは男性が 54.1%、女性が 45.1%であった（FUNDAUNGO (2021)）。払い出し増加の規模は年金資産全体の 1%にも満たないので、25%が払い出されたチリに比べて軽微である<sup>35</sup>。

## 4.2. 2022 年 12 月法改正

2022 年 12 月 20 日の国民議会で以下の内容の年金改正が実現した。公布は 12 月 21 日、施行は 12 月 30 日である。この改正は従来の年金貯蓄制度法を廃して、3 本の法律、すなわち「年金制度包括法」<sup>36</sup>、「エルサルバドル年金機構創設法」<sup>37</sup>および「年金債務証書の交付および年金債務信託の解消に関する特別法」<sup>38</sup>を制定するものであり、概要は以下のとおりである<sup>39</sup>。

- ・従来の SAP の 拠出金を 15%から 16%に引き上げるが、この 1%の増加分は雇用主負担とし、被用者負担は変わらない。この結果被用者負担は 7.25%、雇用主負担は 8.75%となる。連帯保証口座への配分を従来の 5%から 6%に増額する。
- ・AFP の手数料上限を 1.9%から 1%に引き下げる
- ・支給開始年齢は変わらず、男性 60 歳、女性 55 歳のままとする。

<sup>35</sup> チリの払い出しについては（杉田（2022）, p. 219）。

<sup>36</sup> Ley integral del sistema de pensiones

<sup>37</sup> Ley de creación del instituto salvadoreño de pensiones

<sup>38</sup> Ley especial para la emisión de certificados de obligaciones previsionales y disolución del fideicomiso de obligaciones previsionales

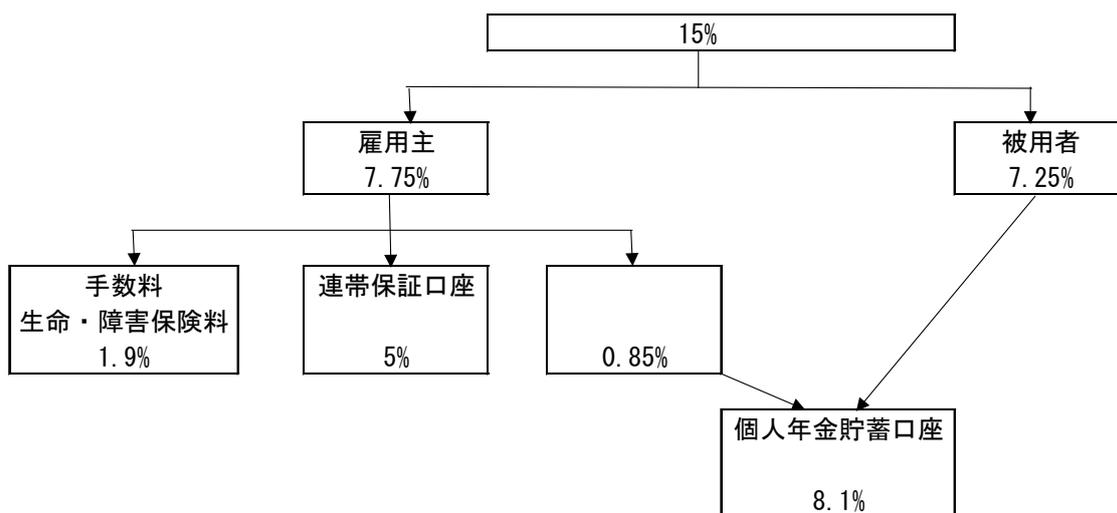
<sup>39</sup> このパラグラフは、Erazo（2022）および法律条文による。

- ・年金額を 30%増額する。
- ・年金額の最低額を 400 米ドルに引き上げる。
- ・年金額の上限を 3,000 米ドルにする。
- ・エルサルバドル年金機構 (Instituto Salvadoreño de Pensiones, ISP)を新たに創設し、INPEP の業務を引き継ぐとともに、年金制度全般の管理を行う。
- ・リタイア前に年金貯蓄の 25%を払い出す制度を廃止。
- ・AFP の年金投資証書 (CIP) への運用制限 45%が撤廃される。
- ・年金債務信託 (FOP)が解散となり、業務・資金はエルサルバドル年金機構に移管される。年金投資証書 (CIP) は年金債務証書 (Certificados de Obligaciones Previsionales, COP) と名称変更される。
- ・もともと稼働していなかったアクチュアリー委員会を条文から削除した。

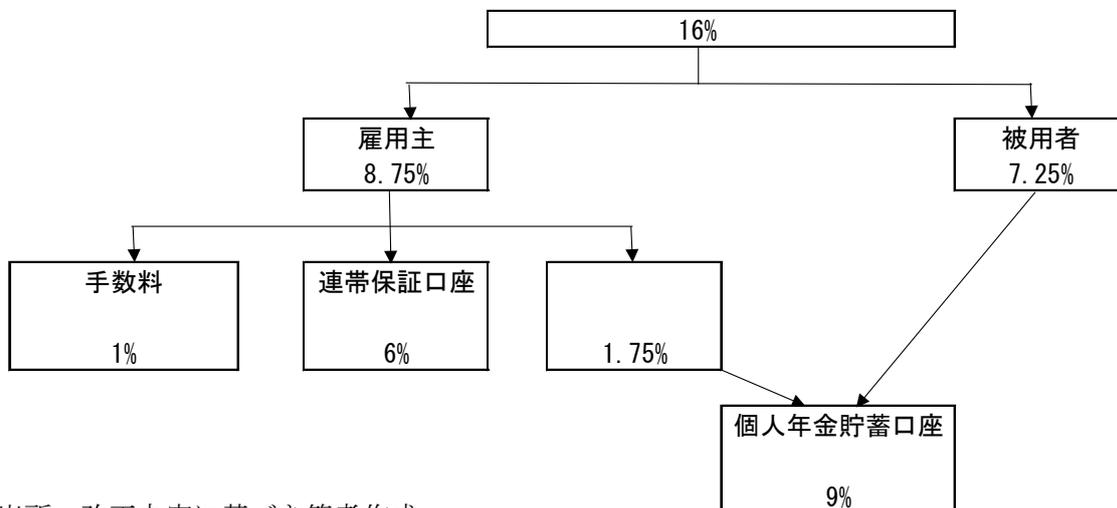
拠出金の配分の変更を図示すると、以下の図のとおりとなる。

**図 3 2022 年 12 月法改正による拠出金の配分の変更**

2022年12月法改正前



2022年12月法改正後



出所：改正内容に基づき筆者作成。

この改正についてはいくつかの点で批判がある (Labrador(2022); Paises and Oliva(2022))。第一に長年の課題を積み残している事である。低い適用率や、連帯保証勘定が将来枯渇すると予測されることについての手当てがなされていない。第二に誤解を与えるプロパガンダがある。すなわち、「年金基金を通じて資金調達することはない」と言いながら、年金基金は年金投資証券 (COP) に投資できる。高額手数料の批判のある AFP を維持し、AFP の手数料をあたかも減らしたように見せているが、これは 1.9% (AFP への手数料 0.85% と障害・生命保険の保険料 1.05%) の手数料を 1% にすると同時に、障害・生命保険の AFP の加入義務をなくしたのである。規制をかけないと、障害・生命保険には自分で入らなくてはならなくなる (財務大臣は、「連帯保証勘定で対応する」と言ったが、法律にはその規定がない)。年金を 30% 増額すると言っているが、障害年金、遺族年金は増額の対象外である。第三に加入者・受給者に不利な点がある。まず、25% を限度としての取り崩しが廃止された。高額年金への批判があるにもかかわらず、年金額の上限を 2,000 ドルから 3,000 ドルに引き上げた。高額年金を廃止と言うが、既存の受給者についての言及はない。拠出金の 1% 増加で、年金額を 30% 増加と言うのは持続不可能である。法改正の意図であるが、切迫した財政状況のために 拠出金率を引き上げ、AFP 資金の国家財政への流用制限 (45% 上限) を撤廃し、リタイア前の資金払い出し (資金の 25%) を封じるなど、何とかして 2024 年のブケレ大統領再選までに資金繰りのつじつまを合わせようという意図と推測されている<sup>40</sup>。

## 5. 課題

### 5.1. 低い適用率

エルサルバドルの年金の適用率は 2 割で推移している。就労形態別統計は以下の表のとおりであり、常勤労働者に偏っている。2020 年の適用率を地域別に見ると、都市部は 32.6% であるのに対して、農村部は 15.1% である。所得格差もあり、2020 年の所得を 5 分割した分類で見ると、上位 2 割の者の適用率は 45.3% であるのに対して、下位 2 割の者の適用率は 3.7% である。さらに加入期間中の拠出期間の割合が平均 23% であり、年金受給に必要な 25 年の拠出期間を到達する加入者の割合は 40.7% である。この結果、2020 年現在で 65 歳以上の人口中で老齢年金を受給している者は、2020 年現在で拠出制年金が 11.9%、非拠出制年金が 3.7% に過ぎない (Argueta(2021))。

表 16 就労形態別適用率 (%)

|         | 2019 年 | 2020 年 |
|---------|--------|--------|
| 常勤賃金労働者 | 63.3   | 63.0   |
| 雇用主     | 6.7    | 6.7    |
| 臨時雇い    | 2.5    | 1.1    |
| 家内産業    | 1.6    | 1.1    |

<sup>40</sup> 著者が推測するに、加入者・受給者への不利益な点が多くては法案成立ができないので、旧法を廃止して新法を新しく作り、組織変更 (ISP 創設)、名称変更 (CIP から COP) であたかも大改正を行ったように見せ、財政的な裏付けの計算もなく最低年金の引上げや年金額の 3 割引き上げを行い、負担を将来世代に先送りしている。

|            |     |     |
|------------|-----|-----|
| 自営業        | 1.2 | 1.1 |
| 徒弟         | 0.7 | 0.0 |
| 賃金の無い家族構成員 | 0.2 | 0.2 |

出所：Argueta(2021)

## 5.2. 所得代替率

所得代替率は以下のように、格差があり、年金貯蓄制度（SAP）に強制適用の者の所得代替率が低くなっている。

表 17 適用区分ごとの所得代替率

| 制度  | グループ | 男性  | 女性  | 加入者の割合 |
|-----|------|-----|-----|--------|
| SPP | 強制   | 69% | 69% | 7%     |
|     | 選択   | 63% | 63% |        |
| SAP | 選択 A | 77% | 71% | 10%    |
|     | 選択 B | 70% | 68% |        |
|     | 強制 A | 43% | 39% | 83%    |
|     | 強制 B | 41% | 37% |        |

出所：Argueta(2021)をもとに筆者作成

この表で、SPP（公的年金制度）の強制とは、SPP の制度にとどまらなければならなかった加入者であり、その年金は確定給付型で計算される。SPP 選択とは、SPP と SAP と選択肢があった者で SPP を選択した者である。SAP 選択 A とは、SPP と SAP の選択肢があった者で SAP を選択して布告 1217 号の適用を受けて SPP との差額を埋めるために CTC を付与された者である。個人年金貯蓄残高のある限り旧制度と同額の年金が支給されるが、残高がなくなると最低年金を受給することになる。SAP 選択 B とは、SPP と SAP の選択肢があった者で SAP を選択して布告 100 号の適用を受けて SPP を選択した者と同じ方法で年金額が計算され、年金額は生涯を通じて一定である者である。強制 A とは、SAP を選択することになっていたもので、CT を付与された者。強制 B とは、SAP の強制適用者で旧制度の保険料を払ったことがないため、CT も付与されない者である(GOES(2014), p. 12)。

## 5.3. 持続可能性

旧制度の SPP（ISSS 管理及び INPEP 管理の制度）および軍人年金（IPSFA 管理）の支出の推移は、表 18 のとおりである。拠出と給付のアンバランスを埋めるために国庫負担が表 19 に掲げるとおり使用されており、持続可能性の点で懸念がある。2017 年の改革は税負担の軽減が主な目的であったが、2018 年から適用されたが、以下の表 19 を見る限り目に見える国庫負担の軽減にはなっていない。注 25 に記載したように、2018 年予算では 4.3%だった年金費用が 2022 年予算では 7%に増加している。従って、65 歳以上の人口が全人口の 8%ではあるが、政府としては年金に関心を持たざるを得ない状況にある。

表 18 SPP おおび IPSFA 制度ごとの支出推移（金額単位：千米ドル）

| 年    | 支出      |         |         |         | GDP        | 支出/GDP (%) |
|------|---------|---------|---------|---------|------------|------------|
|      | ISSS    | INPEP   | IPSFA   | 計       |            |            |
| 2010 | 174,700 | 208,394 | 62,795  | 445,889 | 18,447,922 | 2.4%       |
| 2011 | 200,425 | 233,237 | 65,238  | 498,900 | 20,283,784 | 2.5%       |
| 2012 | 206,775 | 236,523 | 74,461  | 517,759 | 21,386,153 | 2.4%       |
| 2013 | 220,274 | 251,108 | 84,724  | 556,106 | 21,990,960 | 2.5%       |
| 2014 | 231,061 | 260,419 | 87,786  | 579,266 | 22,593,470 | 2.6%       |
| 2015 | 243,467 | 269,477 | 101,061 | 614,005 | 23,438,240 | 2.6%       |
| 2016 | 258,906 | 288,851 | 104,490 | 652,247 | 24,154,110 | 2.7%       |
| 2017 | 274,393 | 304,595 | 102,446 | 681,434 | 24,927,970 | 2.7%       |
| 2018 | 187,978 | 255,254 | 112,177 | 555,409 | 26,056,940 | 2.1%       |

出所：(Mesa-Lago and Rivera(2020), p. 53)の表 22 から筆者作成。

表 19 SPP および IPSFA 制度ごとの収入の割合 (%)

| 年    | ISSS |      |      | INPEP |      |      | IPFSA |      |      |
|------|------|------|------|-------|------|------|-------|------|------|
|      | 拠出   | 投資収益 | 国庫負担 | 拠出    | 投資収益 | 国庫負担 | 拠出    | 投資収益 | 国庫負担 |
| 2010 | 3.9  | 0.2  | 95.9 | 8.9   | 0.4  | 90.2 | 76.2  | 13.2 | 3.3  |
| 2011 | 3.1  | 0.1  | 96.7 | 7.1   | 0.2  | 91.9 | 75.1  | 11.9 | 3.0  |
| 2012 | 2.2  | 0.2  | 96.7 | 7.2   | 0.2  | 91.4 | 73.3  | 11.0 | 2.9  |
| 2013 | 2.5  | 0.2  | 92.2 | 7.4   | 0.3  | 92.0 | 75.2  | 9.7  | 2.5  |
| 2014 | 2.3  | 0.2  | 96.1 | 7.0   | 0.2  | 92.5 | 75.0  | 10.6 | 3.0  |
| 2015 | 2.0  | 0.2  | 97.9 | 6.4   | 0.4  | 92.7 | 68.4  | 7.8  | 4.9  |
| 2016 | 1.4  | 0.3  | 97.8 | 5.3   | 0.3  | 94.3 | 46.9  | 3.9  | 40.4 |
| 2017 | 1.2  | 2.2  | 92.0 | 4.5   | 0.2  | 95.2 | 51.8  | 4.5  | 34.4 |
| 2018 | 1.5  | 0.3  | 97.4 | 5.1   | 0.3  | 94.5 | 42.6  | 3.6  | 45.1 |

出所：(Mesa-Lago and Rivera, 2020, p. 55)の表 25 から筆者作成。100%との差は、その他の収入および端数処理によるもの。

年金貯蓄制度 (SAP)はエルサルバドルの年金の柱であるが、拠出と給付のアンバランスが批判されている(GOES(2014); Mesa-Lago and Rivera(2020))。例えば連帯保証口座 (CGS) は現状、最低年金、CT や CTC の支給、年金支給の 20 年超の部分の財源として財政の安定に役立っているが、将来予測では 2028 年から赤字になると予想されている(Argueta(2021))。

また、年金貯蓄制度 (SAP)の運用利回りの低さも課題である。先ほどの統計では直近で 4%台であるが、2019 年前 10 年間の利回りは平均 2.7%であり、ラテンアメリカ諸国の中で最低である<sup>41</sup>。これは年金投資証書 (CIP) に投資する義務がファンドマネジャーに課

<sup>41</sup> ドミニカ共和国 6.6%、コロンビア 6.1%、コスタリカとペルー 5.8%、チリ 5.5%、ウルグアイ 4.3%、メキシコ 4%

されていること等による。2022年12月の法改正前は年金投資証券（CIP）への投資割合は45%が上限であり、上限まで投資されていた。より高いリターンを求めてポートフォリオの多様化が望まれている(Mesa-Lago and Rivera(2020), p. 64)。2022年12月の法改正によって年金投資証券（CIP）への投資上限が撤廃され、年金投資証券（CIP）への投資割合がますます増えて、利回りが悪化することが懸念される。

## 6. まとめ

エルサルバドルは、公的年金を賦課方式から積立方式に変更したが、重い移行負担のために困難な運営状況にあり、負担を先送りしている。エルサルバドルは賦課方式の公的年金を運営していたが、世界銀行と米州開発銀行の助言に基づいて、1998年に軍人を除いて個人年金貯蓄口座に基づく積立方式の確定拠出型制度に移行した。しかし、旧制度（SPP）の受給者への支給負担が重く、2006年に新制度に蓄積された資金を旧制度の給付等に使用する年金債務信託基金（FOP）を創設し、年金債務信託基金の発行する年金投資証券（CIP）を強制的に年金貯蓄制度（SAP）に購入させる仕組みとした。さらに2017年には集合勘定である連帯保証口座（CGS）を導入し、完全な確定拠出（DC）年金制度と決別し、拠出金の一部を直接旧制度へ注入できる仕組みとした。この結果、現役世代からの拠出金の多くを年金受給者に回す制度となっており、実質的に賦課方式のキャッシュフローに近づいているといえる。一般的に賦課方式から積立方式に移行する場合には「二重の負担」(double burden)問題が発生する、すなわち現役世代が自らの将来の年金のために積立をするに加えて、その時の受給世代の年金分も負担しなければならないと言われている(Beattie & McGillivray(1995), p. 19)。エルサルバドルの制度は、新制度の拠出者が旧制度の受給者の費用を直接負担するわけではないが、年金投資証券（CIP）は低い利回りのために年金貯蓄制度（SAP）の低利回りの一因となってきており、また連帯保証口座（CGS）は2028年から枯渇すると予想されている。年金貯蓄制度の低利回りのために低い年金額となれば、最低年金額の維持のためのコストが必要となり、また連帯保証口座（CGS）が枯渇すれば、制度維持のために税負担が必要となる。従って現状では「二重の負担」の一部を先送りしているといえる。2022年12月には年金制度改革を行って拠出金率を引き上げたが、適用率の低さ、所得代替率の低さ、制度の持続可能性の問題は先送りされている。さらに、年金債務証券（COP）（2022年12月の法改正前の年金投資証券（CIP））の運用上限の45%が撤廃されたために、COPの購入が一層強制され、新制度（SAP）の資産運用利回りが悪化するおそれがある。

### 略語表（エルサルバドル関連）

| 略語       | 原語（スペイン語）  | 仮訳                          |
|----------|--|-----------------------------|
| AFP      | Administradora de Fondos de Pensiones  | 年金基金管理会社                    |
| ARENA    | Alianza Republicana Nacionalista   | 国民共和同盟                      |
| BCR      | Banco Central de Reserva de El Salvador  | エルサルバドル中央準備銀行               |
| BEP      | Beneficio Económico Permanente   | 恒久的経済給付                     |
| BET      | Beneficio Económico Temporal   | 一時的経済給付                     |
| CCI      | Comisión Calificadora de Invalidez   | 障害認定委員会                     |
| CEPAL    | Comisión Económica para América Latina y el Caribe                                   | ラテンアメリカカリブ諸国経済委員会           |
| CIAP     | Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones   | 個人年金貯蓄口座                    |
| CIP      | Certificados de Inversión Previsionales  | 年金投資証券                      |
| COP      | Certificados de Obligaciones Previsionales   | 年金債務証券                      |
| CGS      | Cuenta de Garantía Solidaria   | 連帯保証口座                      |
| CT       | Certificado de Traspaso  | 移行証券                        |
| CTC      | Certificado de Traspaso Complementario   | 補完的移行証券                     |
| FISDL    | Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local                                   | 地域開発のための社会的投資基金             |
| FMLN     | Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional                                   | ファラブンド・マルティ民族解放戦線           |
| FOP      | Fideicomiso de Obligaciones Previsionales  | 年金債務信託                      |
| FOPROLYD | Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado | 武力紛争の結果として負傷した障害者を保護するための基金 |
| FSV      | Fondo Social para la Vivienda  | 住宅のための社会基金                  |
| GANNA    | Gran Alianza por la Unidad Nacional  | 国民統合のための大連合                 |
| IBC      | Ingreso Base de Cotización   | 拠出基準給与                      |
| INPEP    | Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos                            | 公務員年金機構                     |
| IPSA     | Instituto de Prevision Social de la Fuerza Armada                                    | 軍人社会福祉機構                    |
| ISSS     | Instituto Salvadoreño del Seguro Social  | エルサルバドル社会保障機構               |

| 略語  | 原語（スペイン語）                               | 仮訳        |
|-----|---|-----------|
| PBU | Pensión Básica Universal                | 普遍的基礎年金   |
| SAP | Sistema de Ahorro de Pensiones          | 年金貯蓄制度    |
| SBM | Salario Base Mensual                    | 基本月給      |
| SBR | Salario Básico Regulador                | 規制基本給     |
| SPP | Sistema de Pensiones Público            | 公的年金制度    |
| SSF | Superintendencia del Sistema Financiero | 金融システム監督庁 |

## 参考文献

- 杉田健 (2022) 「チリの年金制度」『年金と経済』年金シニアプラン総合研究機構、41(2), pp. 216-220。
- 笛田千容(2020)「エルサルバドル・ブケレ新政権の 1 年」『ラテンアメリカ・レポート』37(1), pp. 31-43。
- 笛田千容 (2022) 「エルサルバドルにおける司法の危機と専制化の予兆」『ラテンアメリカ・レポート』38(2), pp. 35-47。
- 細野昭雄・田中高 編 (2010) 『エルサルバドルを知るための 55 章』明石書店。
- Argueta, C. E. (2021) “Diagnóstico del sistema de pensiones en El Salvador,” Fundaungo.
- Beattie, R., & McGillivray, W. (1995) “A risky strategy: Reflections on the World Bank Report Averting the old age crisis” *International social security review*, 48(3 - 4), pp. 5-22.
- Erazo, R. (2022) “La ley fue publicada en el Diario Oficial con fecha del 21 de diciembre de 2022. Junto con esta, también fue publicada la Ley de Creación del Instituto Salvadoreño de Pensiones y la Ley Especial para la Emisión de Certificados de Obligaciones Previsionales y Disolución del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales.” *La Prensa Grafica*, Dec 22. Available at : <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Ley-Integral-del-Sistema-de-Pensiones-que-elimina-retiro-de-anticipo-y-ordena-aumento-del-30-entrara-en-vigor-el-30-de-diciembre-20221222-0061.html>(Accessed: March 4, 2023).
- Erce, A., Mallucci, E. and Picarelli, M. (2021) “A journey in the history of sovereign defaults on domestic law public debt - sovereign histories,” *academica-e.unavarra.es*. Available at: <https://academica-e.unavarra.es/handle/2454/41750> (Accessed: January 9, 2023).
- FUNDAUNGO(2021) "El sistema de pensiones salvadoreño y el impacto del Covid-19" *Aportes al debate sobre las pliticas publicas*, 09.
- GOES (2014) *Sistema previsional de El Salvador: diagnóstico y evaluación de escenarios*.
- ILO (2018) *Reversing Pension Privatizations: Rebuilding public pension systems in*

*Eastern Europe and Latin America.*

- ILO (2021) *Universalización de las pensiones para las personas adultas mayores en El Salvador.*
- ILO (2020a) *Informe técnico: El Salvador Reforma del sistema de pensiones en El Salvador en el contexto de los convenios internacionales de seguridad social y las buenas prácticas internacionales.*
- ILO (2020b) *Informe técnico: Extensión del seguro social al trabajo independiente en El Salvador avances y recomendaciones.*
- IMF Western Hemisphere Dept. (2018) “The Salvadorian Pension System and Reform: an Update,” *El Salvador: Selected issues*, 2018(152), pp. 18–30.
- IPSFA (2022) *Manual de Organización Institucional del IPFSA.*
- Labrador, G. (2022) “Gobierno usará la reforma de pensiones para financiarse hasta las elecciones 2024,” *elfaro.net*, 20 December. Available at: [https://elfaro.net/es/202212/el\\_salvador/26621/Gobierno-usar%C3%A1-la-reforma-de-pensiones-para-financiarse-hasta-las-elecciones-2024.htm](https://elfaro.net/es/202212/el_salvador/26621/Gobierno-usar%C3%A1-la-reforma-de-pensiones-para-financiarse-hasta-las-elecciones-2024.htm) (Accessed: January 2, 2023).
- Mesa-Lago, C. et al. (ed.) (1994) *El Salvador: Diagnostico y Propuesta de Reforma de la Seguridad social.* Fundaungo.
- Mesa-Lago, C. and Rivera, M. E. (2020) “El sistema de pensiones en El Salvador: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera,” *CEPAL*. Available at: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45778> (Accessed: December 24, 2022).
- Ministerio de Hacienda de El Salvador (2018) *Guía del Presupuesto General del Estado para el Ciudadano 2018.*
- Ministerio de Hacienda de El Salvador (2022) *Guía del Presupuesto General del Estado para el Ciudadano 2022.*
- Paises, M. and Oliva, X. (2022) “Las medias verdades de la nueva ley de pensiones,” *gatoencerrado.news*, 22 December. Available at: <https://gatoencerrado.news/2022/12/22/las-medias-verdades-de-la-nueva-ley-de-pensiones/> (Accessed: January 2, 2023).
- Superintendencia de Pensiones(SP) (2010) *The Chilean Pension System.*
- World Bank. (1994). *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth.*