

わかりやすさ最優先の、若者向け年金コラム（その2）：
公的年金制度を民営化すると、どうなるか——チリの事例——

2022年3月10日

高山 憲之（公益財団法人年金シニアプラン総合研究機構理事長・一橋大学名誉教授）

1. 問題の所在

日本の公的年金制度において、老齢年金などの給付は現在、どのような財源で賄われているのだろうか。その大半は、現時点の年金受給者が過去に支払った保険料の積立分ではなく、青壮年層（現役世代）が現在、拠出している保険料である（「賦課方式」の年金。現役世代が全体として退職世代へ“仕送り”をする制度）。そして、その青壮年層が高齢になって受給する年金は、彼（彼女）らの子どもなど、その下の世代が拠出する保険料によって順ぐりに賄われている（「世代と世代の支えあい」の制度）。

このような制度を民営化して、本人が現役時代に用意した保険料を、本人が老齢時に受けとる年金給付の財源として積み立てていく制度に切りかえたとしたら、どのようなことが起こるのだろうか。^{1,2}

公的年金制度の民営化を最初に断行したのは、チリの軍事政権であり、1981年のことであった。そこで、今回は、チリにおける年金民営化を取りあげ、その概要を説明し、民営化がもたらしたさまざまな結果を紹介することにしたい。

2. チリにおける年金制度の民営化：中核部分の概要

チリでは1973年9月11日にピノチェト将軍をリーダーとする軍がクーデターを起こした。そして、アジェンデ大統領を殺害し、政権を奪取、軍事政権を樹立した。強権的なピノチェト政権は、その後、さまざまな改革を断行、年金改革も1980年に行われ、1981年から新制度が実施された。賦課方式に基づく従前の公的年金は、新設された個人勘定に保険料を積み立てる掛金建ての制度（以下、「DC年金」と略称する）に切りかえられ、結果として、世代と世代が支えあうという世代間扶養の考え方は放棄されたのである。

新制度への移行に伴う措置は、多岐にわたっており、きわめて複雑である。そこで、本節では、新制度の中核部分のみを抜きだして説明することにしたい。詳細については、坂本（2017）、杉田（2022）、年金シニアプラン総合研究機構（2019）などを参照してほしい。本稿も、これらの先行研究に基づく部分が少なくない。

個人勘定の老齢年金制度³には、原則として、すべての給与所得者が加入を強制された。

¹ このような切りかえを経験した国は少数にとどまっている（切りかえ後、しばらくして民営化を取りやめた国も、いくつかある）。先進国では今のところ皆無に近い。スウェーデンは老齢年金（公的年金）のごく一部を強制加入のDC年金に改めた（その保険料率は2.5%）。ただし、チリと違って、スウェーデンのそれは政府の規制が極めて強い。

² 日本でも、今日、このような切りかえを主張している人が政治家や経済学者の中に散見される。若者も、そのような主張を鵜呑みにしている人が少なくない。

³ 障害年金・遺族年金の制度は、老齢年金制度から切り離され、別建てになった。別建て制度の財源は最低保証分の全額を国庫が、また、最低保証分を上回る部分の全額を事業主が、それぞれ負担した（事業主負担の保険料率は制度改正のたびに見直されたものの、1%台で推移している）。

⁴その主たる財源は加入者本人が拠出する保険料（保険料率は 10%）であり、事業主負担は全廃となった。民間の年金基金会社（AFP）が個人勘定を管理し、積立金を運用する。加入者は複数の AFP の中から 1 つを選び、さらに、提示された（投資リスクの程度が異なる）ポートフォリオの中から 1 つを選択する。

男子は 65 歳以降、女子は 60 歳以降、それぞれ老齢年金を受給することができる。その原資となるのは、本人が拠出した保険料に運用益を加えたものから運用手数料を差し引いた金額である。⁵

1981 年の新制度導入以前に年金を受給していた人の既得権は完全に保全され、新制度導入後は全て税金負担となった。さらに、新制度に加入した人が、旧制度下で支払った保険料によって給付が約束されていた年金分も、完全に保全され、政府は年金国債（recognition bond）を発行して、それを賄うことにした（最終的には税金で負担される）。

なお、新設された DC 年金には管理費用が伴う。その管理費用を負担するのは加入者本人であり、保険料 10%に上乗せして本人が AFP へ支払う。

3. チリの年金民営化は、どのような結果をもたらしたのか

1981 年から実施されたチリの DC 年金は、実施後しばらくの間に関するかぎり、一部の年金関係者（世界銀行など）から、“理想の年金モデル” だとして世界に喧伝された。その主要な理由は次の 5 点にあった。すなわち、

- ① 新制度導入直前に公的年金制度へ保険料を拠出していた約 170 万人のうち、その 7 割に相当する 120 万人強が、1982 年時点には民営化された新設の DC 年金に移行していた。移行によって本人の手取り給与が明白に増えたことが、移行への強いインセンティブとして機能したのである。⁶
- ② 新設された DC 年金の実質運用利回りは 1980 年代に関するかぎり、年平均で 9.86%となっていた（かなり高いリターン）。
- ③ 年金国債の発行は負担を後代に転嫁するものであり、旧制度下の負担と実質的に殆んど変わりがなかった（新規の負担増とはならなかった）。
- ④ ピノチェト軍事政権は“小さな政府”を実現するための大改革（財政引き締め）を決然として進め、1981 年までの 5 年間をみると、国家財政は大幅な黒字を計上していた。その黒字額は GDP の約 5%に及び、年金制度の切りかえに伴う財政負担増への備えとなった。
- ⑤ 国内における金融市場の発展に寄与した。ちなみに、2000 年時点における DC 年金の積立金残高は総額でチリの GDP の約半分に相当する金額となっていた。

軍事政権は 1990 年に文民政権に取って代わられ、その後は今日まで文民政権が続いている。軍事政権が導入した新たな DC 年金には多くの問題があった。そのことは、従前から指摘されていたものの、それが、この間に事実として露わになったのである。その主な内容を列挙すると、次のようになる。

⁴ ピノチェト大統領の出身母体である軍人および警察官は、新制度への加入に激しく抵抗し、その結果として適用除外となり、旧制度に残った。他の公務員グループは、すべて新制度に加入させられた一方、自営業者の新制度加入は任意扱いとなった。

⁵ 個人勘定への保険料拠出期間が 20 年以上あれば、最低保証付きの老齢年金を受給可となる。DC 年金が最低保証分に届かない場合、その差額全額を国庫が負担する。

⁶ 移行直前に事業主が負担していた保険料分（給与の 15.7%）が、移行直後から本人の給与に上乗せされて支払われた。

- ①DC年金における運用リスクを負担するのは加入者本人である。その運用利回りは年々の変動が大きい。初期の1980年代こそ、全体として高い利回りを達成することができたものの、1990年代以降のそれは総じて低下傾向にあり、2010年代になると、物価上昇率控除後の実質リターンは年平均で3.86%まで下落した。このような下落は、新制度への加入者が当初、予想していた期待⁷を裏切る結果となった。
- ②DC年金に自動的な物価スライド制は適用されない。DC年金の受給者はインフレリスクに晒されることになる。⁸
- ③長生きすると、DC年金の加入者は積立金不足に陥ったり、積立金が枯渇したりするリスクに直面するおそれ大きい。
- ④DC年金の給付水準（退職前10年間の平均給与に対する割合：中央値）は、2025～2035年に関するかぎり、男女計でみて極めて低めの15%になると試算されている。⁹当初に想定した長期平均の運用利回りが高すぎ、その結果として保険料率を低め（10%）に設定してしまったことが、その主因である。
- ⑤DC年金の給付水準は男女格差が大きい。総じて、女性の保険料拠出期間は男性のそれより短く、さらに、受給期間は女性の方が男性より長い（女性の方が長生きする）。くわえて、給与水準も女性の方が男性より低い。給付水準の男女格差は、男女間の相互扶助を全て否定したDC年金では、当然の結果であった。¹⁰
- ⑥軍事政権下で労働法制が大幅に緩和され、雇用は極めて不安定となった（保険料拠出の無い闇市場で働く人が多く、また、給与所得者の約3割は臨時雇いだった）。¹¹その結果、最低保証つき老齢年金の受給要件（DC年金への保険料拠出期間が20年以上あること）を満たせない人が極めて多かった。^{12, 13}
- ⑦加入者本人がAFPに支払うDC年金の管理費用は割高であった。その金額は保険料拠出総額（本人分）の4分の1に相当していた。
- ⑧DC年金の加入者・受給者・受給待機者の金融一般に関する知識水準や金融商品の適切な選択能力、さらには、年金制度そのものに対する理解度は、全体として低かった。その結果、DC年金の妙味を享受することができた人は、ごく少数にとどまらざるをえなかった。
- ⑨DC年金へ切りかえると、いわゆる「二重の負担」が移行時の現役世代に課せられることになる。彼（彼女）らは、移行時における退職世代の年金を移行後も支え続けなければならないから、くわえて、自らの老後のため、現役のときに資金を拠出しなければならないからである。¹⁴チリの軍事政権は国家財政を引き締め、毎年、大幅黒字を計上して、上記の

⁷ 年平均でみて最低でも5%超の実質リターン。

⁸ 2008年に金融危機が発生した際、DC年金の積立金は目減りが少なくなかった。さらに、同年におけるチリの物価上昇率は8.7%であったので、DC年金の給付も実質購買力が下がった。年金受給者にはダブルパンチとなったのである。

⁹ チリの年金監督庁（SP）による2010年の報告書を見よ。

¹⁰ 直前の問題点④で紹介した15%（男女計）の給付水準は、それぞれ男性25%、女性8%であった。

¹¹ 従前には存在していた罷免禁止法や最低賃金制度などが廃止された。

¹² DC年金だけでは最低保証額に達しない低額の年金受給者のうち、実際に最低保証額を受給することができたのは、わずか5%に過ぎなかった。最低保証額を受給に必要な要件（最低でも20年の保険料拠出）は、加入者に多大な不満をもたらしたので、その後、2008年の改革で廃止された。

¹³ 2013年時点におけるDC年金の適用率（労働人口に占める拠出者の割合）は65%弱であった。適用率は低めにとどまったままである。

¹⁴ 1981年の制度切りかえ時点で確認された未積立の年金債務は、総額でGDPの約130%という巨額に

「二重の負担」問題に対応した。しかし、引き締めの結果、(年金以外の)福祉関連予算は劇的にカットされたり、廃止されたりしてしまい、低所得層は生活難を余儀なくされたのである。

⑩2006年時点でみるかぎり、チリにおける高齢者の貧困率は23%となっていた。この割合は、OECD諸国のそれと比べると、きわめて高めであった。

4. チリのDC年金：その将来

チリのDC年金は、文民政権下で部分的に改善された。ただし、上述したように、給付水準が著しく低く、給付格差が大きいこともあり、DC年金に対するチリ国民自身の評価は総じて高くない。

最近では、新型コロナへの感染拡大によって経済的苦難に陥る人が続出しており、その救済策の1つとして、DC年金の活用(積立資産を退職前に引き出すこと)が新たに認められるようになった。その引き出し額は、既に相当の規模に及んでいる。多くのチリ国民にとって、DC年金は「退職後における主要な生活資金としての役割を果たす」ことが、もはや、できなくなる。そのような不安が現在、チリでは広がりつつある。

2022年3月にチリの大統領に就任したG. ボリクは、1981年に民営化された年金制度を取りやめ、新たな公的年金制度に切りかえると、主張するにいたった。今後の動きに注目したい。

チリにDC年金が導入された当時、チリの経済は多面的であり、かつ錯綜していた。その現実を直視することなく、市場原理主義者の主張を重視したピノチェト軍事政権は、楽観的な将来見通しに基づいて、現実から遊離した、詰めの甘い年金制度改革(公的年金制度の民営化)を、安易にもチリで強行してしまったのではないだろうか。

参考文献

坂本純一(2017)「チリの年金制度改革」『共済新報』58(9).

杉田 健(2022)「チリの年金制度」『年金と経済』41(2)、近刊.

高山憲之(2004)『信頼と安心の年金改革』(特に第7章)、東洋経済新報社.

年金シニアプラン総合研究機構(2019)『ラテンアメリカの年金に関する調査研究』(執筆担当者：樺山和也)、調査研究報告書R1-2、年金シニアプラン総合研究機構.

<https://www.nensoken.or.jp/wp-content/uploads/r1-2.pdf>

Superintendencia de Pensiones (略称 SP) (2010), “The Chilean Pension System.”