
特集：中南米の社会保障 趣 旨

中南米は日本から最も地理的に遠い地域であるが、100年以上の友好の歴史がある。約140万人ともいわれる日系人が在住するブラジルやわが国初の平等条約を1888年に締結したメキシコなど、日本との関係は決して浅くない。最近では、中南米諸国は1980年代の低成長、超高率インフレ等の経済的低迷から脱しており、また、従来から不安とされていた治安面でも、大規模テロもなく、他の地域と比べて相対的に安定しているとも言える。

このような状況を考えれば、中南米について改めて日本との関係を重視する動きが出てきても不思議はない。例えば、社会保障の分野では、ブラジルとの社会保障協定が議論の俎上に上っている。しかし、中南米の社会保障を巡る情勢については、欧米諸国やアジア諸国に比べると紹介される機会は少ない。

そこで、海外社会保障研究としては初めて、中南米諸国における社会経済情勢等の変化とそれを踏まえた社会保障制度の動向を取り上げ、概観することとした。これが本特集の趣旨である。

特集の構成としては、中南米の中の地域性や国の人口・経済規模を勘案して、中米からメキシコ、コスタリカ、ニカラグアを、南米からブラジル、アルゼンチン、ペルーを取り上げた。また、各国の社会保障制度について執筆するに当たっては、①各国の社会経済情勢の特徴を踏まえた社会保障制度の沿革や特徴、②1990年代以降を中心とした、年金制度や医療制度に係る改革の動向と課題、③(紙幅の制限や実際の各国の改革動向等を踏まえ可能であれば)年金・医療以外の社会保障制度(例えば、公的扶助制度等)に係る改革の動向と課題、④まとめ、という構成を基本とした。

いずれの国においても、1930年代から1940年代にかけて、現在の社会保障制度の原型となる制度が、公務員あるいはそれ以外の雇用労働者を中心に構築され始めている。そして、政治的には第二次世界大戦後、ポピュリスト政権が成立し、1980年代になると軍事政権から民主化への移行、経済的には輸入代替工業化の動きの中で、累積債務問題に端を発する「失われた10年」と言われる1980年代の経済危機を経て、1990年代には、市場主義の導入と既得権益を擁護する動きとのせめぎ合いの下で、社会保障制度の諸改革が行われている。

各国に共通する特徴としては、①わが国とは現時点において高齢者の割合も合計特殊出生率も大きく異なり、少子高齢化がまだ進んでいない(しかし、例えばメキシコの人口動態予測では、2030年には合計特殊出生率が1.48にまで落ち込み、65歳以上人口比率が10%にまで上昇するなど、今後の懸念材料となっている)。その結果もあって、介護対策や家族支援政策は社会保障分野として十分に確立したものとなっていない、②社会保険制度で対応できない部分が未だ大きく、各種社会扶助プログラムも質・量ともにニーズを満たしていない状況にある、③従来の社会保障制度に自由化や市場主義をどのように取り入れるかについては各国ともに試行錯誤の状態にあることなどがあげられる。

この特集における各論文では、前述したような構成を目指したが、中南米の中でも国によって社会保障制度について著しい多様性があることや、各執筆者の専門分野や分析手法が必ずしも同じでないことから、

各論文において記述している論点や問題の捉え方に差異がある点については、ご了解をいただきたい。ただし、90年代以降の中南米諸国の社会保障制度改革の動向の中でそれなりに興味深い分析がされていると考えられる。例えば、本特集の「転換期にあるアルゼンチンの社会保障制度」においては、次のような年金改革の顛末が取り上げられている。

アルゼンチンで1993年に成立した年金制度改革法においては、賦課方式の共通基礎年金および補償年金(所得比例部分)のほかに付加年金が導入され、この付加年金については公的賦課方式と民間積立方式の選択制とされた。そして、多数の国民が民間積立方式を選んだが、(i) 賦課方式から積立方式の移行期におけるいわゆる「二重の負担」を国家財政が負担したため、財政負担が急増し、(ii) 積立方式により給付と負担の関係が明確化し未納率が低下すると期待されたが、それは実現しなかった。また、民間年金基金運用会社の営業コスト等が莫大なもの(拠出金の33%)となり、(iii) 積立方式により造成された基金の市場における運用先の大部分を国債が占め、この国債が2001年末の経済危機により債務不履行に陥っている。

こうした年金改革の結果は、賦課方式から積立方式に移行する場合に一般に起こり得ることである。わが国でも、人口構造や社会経済情勢の影響を受けやすい賦課方式から、積立方式に改めるべきと主張する者は少なくないが、このような主張を考える場合に、アルゼンチンの年金改革の経験は留意に値するものといえるであろう。

中南米の社会保障事情について、6カ国について取り上げた意味は小さくないと思う。また、この特集を機会として、執筆者によるワークショップを開催して、意見交換ができたことは、中南米諸国についてこのような議論をする場が少ないことを考えれば大変有意義であったといえる。この特集を読まれる方が日本あるいは諸外国の社会保障事情を考察する上で参考となれば幸いである。

(本田達郎 国立社会保障・人口問題研究所企画部長)