

制度的変化後の制度変容：ラテンアメリカ年金制度再改革比較研究

著者	馬場 香織
学位授与年月日	2013-07-11
URL	http://doi.org/10.15083/00006275

【別紙 2】

審査の結果の要旨

氏名 馬場 香織(ばば かおり)

本論文は、2000 年代以降のラテンアメリカにおける年金制度再改革の比較検討を通じて、なぜ各国で異なる再改革が行なわれたのかを説明する理論モデルの構築と実証をめざすものである。

ラテンアメリカでは、1990 年代を中心として、民営化を主眼とする年金制度改革が 10 カ国で実施された。その後、2000 年代以降にさらなる改革を行なう国があったが、それらの改革の方向は民営化への方向を強めるものもあれば公営制度の方向に揺り戻すものもあり、また変化の規模においてもさまざまであった。なぜこのように異なる結果が生じたのかという問いに対して、本論文は、①当初の年金制度民営化改革（第一世代改革）における妥協の形態、②政権の政策志向、③政策決定過程の特徴という 3 つの変数によって説明する。

以下、本論文の要旨を章ごとに述べる。

序章では、公的賦課式年金制度の確立から第一世代改革に至るラテンアメリカ諸国の年金制度の軌跡を第一節で概観した後、第二節以降で世界の第一世代改革と再改革を概観し、本論文で使用する基本的概念を定義する。第一世代改革はその形態によって、「代替型」、「混合型」、「並立型」に分類される。「代替型」とは公的年金制度を廃止して新しい民営制度を創設する改革であり、「混合型」とは公的基礎年金に民営制度を含む付加年金を組み合わせる改革であり、「並立型」とは公的制度か民営制度のいずれかを加入者が選ぶ改革を意味する。いずれの類型も、民営化改革が実施されたセクターの新制度の類型であり、その国の年金制度全体を表わすものではない。世界でこれまでにラテンアメリカと中東欧・旧ソ連の 20 の国で第一世代改革が実施されているが、そのうちラテンアメリカの 8 カ国と中東欧の 2 カ国では再改革が実施されている。

本論文で再改革と呼ぶのは、第一世代改革の後に実施されたすべての改革ではなく、「公的制度か民営制度か」という制度の根本理念に関わる改革のみである。再改革はその「方向」と「規模」から 4 つのタイプに大別できる。方向については、年金制度全体における民営制度の役割拡大に向かうのが「深化」であり、その逆に公的制度の役割を拡大するのが「揺り戻し」である。深化には改革の規模の大小により、まだ民営化されていなかったセクターの年金制度民営化という大規模な深化（「更なる民営化」）もあれば、民営制度加入義務の強化、加入対象者の拡大といった小規模な深化（「枠内での深化」）もある。揺り戻しについても、年金制度の再国有化という大規模な揺り戻しもあれば、民営制度加入者

が公的制度に戻ることを認める措置などの小規模な揺り戻し（「枠内での揺り戻し」）もある。

第一章は、本論文の理論篇に当たる。その第一節はラテンアメリカの年金制度改革に関する先行研究を検討するが、再改革自体を扱った先行研究はまだほとんど存在しないため、第一世代改革の有無とその形態を説明する要因を探る先行研究を対象とする。第二節では、これまでの制度論研究で制度の変化と維持がどのように扱われてきたかを検討する。

以上の先行研究の検討を踏まえて、第一章第三節では、本論文の理論枠組を提示する。それを簡潔に示せば、再改革の方向と規模は、①第一世代改革における妥協の形態、②政権の国有化・民営化をめぐる政策志向、③政策決定過程の特徴という3要因によって規定される。③政策決定過程の特徴は、①と②の相対的重要性にも影響を与える。

第一に、第一世代改革における反対派への妥協の形態が、改革後の長期的なアクター間のパワー・バランスを規定する。妥協の形態には二つの型がある。「セクター限定型」妥協（民営化を実施するセクターを限定する妥協）では、セクターの分断効果、「公的制度か民営制度か」のフレーミング効果の消滅、公的年金組織の弱体化によって揺り戻しエージェントの形成が阻害されるため、相対的に深化エージェントが強化される傾向がある。これに対して、第二の型である「低い民営化度型」妥協（民営化改革が実施されたセクターにおいて、公的年金制度の役割が残る妥協）は、民営化反対派の団結、「公的制度か民営制度か」のフレーミング効果の継続、多くの役割が残った公的年金組織の揺り戻しエージェント化によって、揺り戻しエージェントを強化する傾向がある。妥協がほとんど見られなかった「非妥協型」の国についても、「公的制度か民営制度か」のフレーミング効果の消滅と公的年金組織の弱体化によって、深化エージェントが強化される。

第一世代改革における妥協の型が制度に内在する長期的な要因とすれば、第2、第3の要因は短期的な要因である。そのうちの1つである政権の政策志向について本論文は、ラテンアメリカ10カ国の再改革当時の政権の政策志向（再改革が実施されていない国の場合は便宜的に2009年1月時点の政権の政策志向）を、年金制度以外の政策分野で民営化または国有化を実施・推進したかどうかによって、「民営化志向」、「国有化志向」、「現状維持志向」の3つに分類する。

第一世代改革で予想される再改革の方向と政権の政策志向から予想される再改革の方向とが反対であるとき、どちらの要因が相対的に重要となるかを決定するのは第3の要因である政策決定過程の型である。政策決定過程には、「制度化された多元的協議型」と「政府主導・限定的アクター型」という2つの様式がある。前者の場合は政府以外のアクターの長期的なパワー・バランスが政策決定過程に反映されやすいため、妥協の形態が示す方向の再改革となる。政策決定過程が政府主導・限定的アクター型の場合、政権の志向が再改革の方向を規定する上で相対的に重要となる。

政策決定過程の特徴は、再改革の規模にも影響を与える。制度化された多元的協議型様式では、政府以外のアクターも強化され、再改革エージェントと抵抗勢力の両者が発言権

と拒否可能性を得るため、再改革は小規模となるか、そもそも再改革が起こりにくい。これに対して政府主導・限定的アクター型様式では、政策決定過程において発言権と拒否可能性を持つアクターが少なく、限定的なアクターの交渉によって政策が決定されるため、大規模な再改革が可能となる。

以上の3要因による理論モデルの予測をラテンアメリカで再改革が行なわれた8カ国に適用すると、ペルーを除く7カ国において、再改革の方向・規模ともに理論モデルの予測に合致していることがわかる。

第一章第四節では、再改革の説明として予想される対抗仮説、すなわち、政府の年金支出と民営制度のパフォーマンス、野党の議席占有率、年金政策における国の役割に関する国民の意識などをデータに基づいて一つ一つ検討し、いずれも十分な説明能力を持たないことを証明するとともに、再改革に関するこれまでの数少ない研究もさまざまな点で限界を抱えていることを示している。

第二章以下は事例研究であり、そのうちの第二～四章は著者が現地調査を実施したアルゼンチン、メキシコ、ウルグアイを取り上げている。

第二章はアルゼンチンの事例である。アルゼンチンで起こった大規模な揺り戻し再改革は、低い民営化度型妥協によって1990年代末以降揺り戻しエージェントが強化されていたところに、国有化志向をもつ政権が登場したことと、政府主導・限定的アクター型の政策決定過程の特徴によって説明される。アルゼンチンの場合、低い民営化型妥協の効果は、民営化に反対する超党派の議員が公式・非公式の協力関係を継続したこと、および、第一世代改革後も多くの役割が残った公的年金組織が民営制度をライバル視して揺り戻しエージェント化したことにおいて特徴的であった。政府主導・限定的アクター型の政策決定過程は、クリスティーナ・フェルナンデス政権が年金制度再国有化を望んだときに、改革が大規模になることを可能にした。

第三章は、メキシコの事例を扱っている。メキシコには、民間企業労働者を対象とするメキシコ社会保険公社(IMSS)と、公務員を対象とする公務員社会保障公社(ISSSTE)という大きく2つの公的年金制度があるが、第一世代改革の妥協として、後者の公務員年金制度が民営化の対象から完全に除外された。また、現役だけで37万人を数えるIMSS職員の労働協約に基づく年金制度も、民営化を見送られた。メキシコで起こった大規模な深化再改革は、第一世代改革で民営化を免れた公務員年金制度とIMSS職員年金制度がそれぞれ民営化されるプロセスであった。第一世代改革におけるセクター限定型妥協は、民営化反対派、特に労組を分断させ、パワーバランスを深化エージェントに有利にした。政府主導・限定的アクター型の政策決定過程は大規模な深化を可能にした。

第四章はウルグアイの事例を扱っている。ウルグアイでは、低い民営化型妥協によって混合型年金制度が導入されたが、2000年代以降に小規模な揺り戻し再改革が実施された。この小規模な揺り戻し再改革は、低い民営化度型妥協による揺り戻しエージェントの強化と、制度化された多元的協議型の政策決定過程の特徴から説明される。ウルグアイの場合

は、年金受給者団体と中央労組が揺り戻しエージェント化した。ウルグアイの政策決定過程は多元的協議型であり、公的年金組織の内部にも労組、経営者団体、年金受給者団体、主要政党が理事を出す仕組みとなっているほか、全国社会保障ダイアログ(DNSS)という市民参加型の協議の場が年金政策形成においてきわめて重要な役割を担っていた。その結果、現状維持志向の政権の下で、再改革の方向は揺り戻しとなったものの、改革の規模は小規模に抑えられた。

第五章は、上記 3 カ国以外でラテンアメリカで再改革を行なったチリ、ボリビア、コロンビア、エルサルバドル、ペルーの 5 カ国の事例を簡単に検討している。終章は本論文のまとめである。

以下、本論文の評価に移る。

本論文の長所としては、以下の諸点が挙げられる。

第 1 に、本論文が、理論面でも実証面でも、ラテンアメリカの年金再改革に関する先駆的な研究だということである。現象自体が新しいということもあるが、この分野に関する包括的研究として世界的にも類がない。

第 2 に、理論面でのすぐれた貢献が挙げられる。第一世代改革の妥協の型を再改革の要因として発見したのは著者の非常にオリジナルな貢献である。政策決定過程の特徴への着目も、第一世代改革の先行研究に同様の視点を持つ研究があるとはいえ、実際の再改革プロセスを考察する中からその重要性を確認したものである。政権の政策志向という要因は目新しいものではないが、従来の研究が「右」「中道」「左」という漠然とした分類を明確な根拠も示さずに使用するのに対して、本論文では各政権に対する先入観を排し、年金政策以外の分野で具体的に民営化または国有化を推進・実施したかどうかを検討することによって、政策志向の分類の厳密性と信頼性を従来の研究よりも格段に高めている。

理論モデルの説明能力についても、本論文のモデルはラテンアメリカのほとんどの事例を説明することに成功している。予想される対抗仮説に十分な説明能力がないことをデータに基づいて示したことも本論文の重要な貢献である。本論文の理論的知見は、潜在的には、ラテンアメリカの年金制度再改革を超えて、中東欧諸国の再改革、ラテンアメリカの年金制度以外の政策分野、ラテンアメリカ以外の諸国の福祉削減後の政治、大きな制度的変化後の制度変容という制度論の理論的研究などへも、豊かな示唆をもたらさうであろう。

第 3 に、実証面での貢献を挙げることができる。詳しい事例研究の対象としたアルゼンチン、メキシコ、ウルグアイの 3 カ国のいずれについても、部分的にカバーした研究はあるが、包括的な実証研究はこの論文が初めてである。著者はこの 3 カ国についてそれぞれ現地調査を行ない、再改革で重要な役割を果たした 30 人の当事者にインタビューを行なったほか、公的年金組織の内部資料や関係者の私信など、一次資料を活用した。その結果、アルゼンチンの公的年金組織の揺り戻しエージェント化、メキシコの社会保険公社職員の

労使協定に基づく年金制度の改変プロセスなど、本論文で初めて明らかにされた事実が多く存在する。また、当初の予想とは異なって、深化プロセスにおいて民営年金基金経営者団体がさほど重要な役割を果たしていなかったことも本論文で明らかにされている。

他方、本論文には改善すべきと思われる点がないわけではない。

第1に、本論文は第一世代改革を出発点とし、そこからその後の帰結の差異を説明しようとしているが、年金制度の特徴や年金加入率等における第一世代改革以前の状況の多様性をも組み入れれば、理論モデルの説得力がさらに増すことになったのではないかと思われる。

第2に、現地調査を行なった3カ国以外の国については、依拠した資料が充分とは言えない。これは、本論文の先駆性の反面として、再改革に関する二次資料がほとんど存在しないという事情によるものであり、また3カ国で現地調査を行なったという実績を考慮すれば無い物ねだりに近いが、まだ十分に立証できていない部分が残されていることもまた否めないであろう。

本論文には、以上のような問題点がないわけではないが、これらは、ラテンアメリカの福祉国家研究に既存研究を超える新たな知見を与えた本論文の価値を大きく損なうものではなく、むしろ今後のさらなる研究の展開可能性を示していると言うべきであろう。以上から、本論文は、その筆者が自立した研究者としての高度な研究能力を有することを示すものであることはもとより、学界の発展に大きく貢献する特に優秀な論文であり、本論文は博士（法学）の学位を授与するにふさわしいと判定する。