

博士論文要旨

論文題目：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

氏名：馬場香織

本論文は、2000年代以降のラテンアメリカで見られた年金制度再改革の比較検討を試みるものである。妥協の形態、政権の政策志向、政策決定過程の特徴という3つの要因からなる理論枠組みから、ラテンアメリカ各国の再改革の異なる帰結を説明する。

1990年代のラテンアメリカでは、1992年のペルーを嚆矢に、民営化を主眼とする新自由主義的な年金制度改革が相次いで実施された。これらの改革はいずれも、1980年にチリで実施された年金民営化モデルの影響を受けており、程度の差はあれ制度の枠組み自体を変える改革であったという点で、従来の年金改革とは一線を画すものであった。チリをモデルとしたこれらの新自由主義的な年金制度改革を、本稿では「第一世代改革」と呼ぶ。

ラテンアメリカの年金制度に関する従来の研究の多くは、この第一世代改革を従属変数として捉え、なぜ第一世代改革が起こり、なぜ各国間で改革の類型などの特徴に違いが見られたのかについて、説得的な議論を提出してきたが、改革の「その後」に着目する視点には欠けていた。しかしながら近年、ラテンアメリカに限らず、中東欧諸国を含む第一世代改革を実施した多くの国で、民営化をさらに深化させる改革や、逆に揺り戻す改革、すなわち「再改革」が行なわれている。こうした再改革はなぜ起こり、なぜ各国間でその特徴に差異が見られたのだろうか。

本稿が解明を試みる再改革とは、「公的制度か民営制度か」という制度の根本理念にかかわる、民営化の深化または揺り戻し改革を指す。民営化の深化とは、年金制度全体における民営制度の役割の拡大を指し、具体的には、公的年金制度がまだ民営化されていないセクターにおける民営化や、民営制度加入義務の強化、加入対象者の拡大を含む。揺り戻しとは逆に、年金制度全体における公的制度の役割の拡大を指す。その最も極端な形が年金制度の再国有化であり、加えて民営制度加入者が公的制度に戻ることを認める措置（離脱権の承認）を含む。

ラテンアメリカではこれまでに 10 か国で第一世代改革が実施され、そのうち 8 か国で再改革が行なわれている。これらの再改革を概観すると、4 つのタイプに大別することが可能である。第一は、民営制度加入義務の強化や加入対象者の拡大が起こったチリとエルサルバドルである（小規模な深化）。第二は、第一世代改革で民営化されなかったセクターの更なる民営化が実施されたコロンビアおよびメキシコである（大規模な深化）。第三に、ペルーとウルグアイでは、離脱権の（限定的な）承認という制度の枠内での揺り戻しが起こった（小規模な揺り戻し）。第四に、アルゼンチンとボリビアで実施された民営年金制度の再国有化は、構造改革を伴うより大規模な揺り戻し再改革であった（大規模な揺り戻し）。このように、再改革には「方向」と「規模」の二つの要素がある。

本稿では、再改革という現象を、第一世代改革という大規模な制度的変化後の制度変容として捉え直し、これまでの研究で着目されてこなかった長期的な制度的要因を考察に含めることが、再改革の理解にとって重要であることを主張する。本稿は、再改革をめぐって異なる立場をとるアクター間のパワー・バランスと、年金政策決定過程の特徴から、各国の再改革の分岐を説明する以下のような理論枠組みを提示する。

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、そして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。なお、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、および、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ため、セクター限定型に含めて扱う。

妥協の形態に由来する長期的な制約条件の下で、アクター間のパワー・バランスは、その時々短期的要因によって変化しうる。中でもパワー・バランスへの影響が大きい重要な要因が、本稿が着目する第二の変数である再改革を担う政権の政策志向である。政権の政策志向は、国有化志向、民営化志向、現状維持志向の 3 つに分類される。政権の政策志向が、長期的に強化されてきたアクターが目指す再改革の方向に合致する場合、その方向の再改革となる。長期的なパワー・バランスが示す再改革の方向と、政権の政策志向が合致しない場合、本稿の第三の変数である政策決定過程の特徴が、どちらの要因がより重要となるかに影響を与える。政策決定過程の特徴には、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。制度化された多元的協議型様式の場合、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・限定的アクター型様式の場合、政府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。

再改革の特徴を決める第三の要因であ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決定によって政策が実施されるため、大規模な再改革が可能となる。

本稿では、再改革が実施されたラテンアメリカ 8 か国について、以上の枠組みが示す要因とメカニズムが実際に重要であったことを検証した。表 1 は、枠組みから予測される結果と実際の帰結を示したものである。

表 1 妥協の形態、政権の政策志向、政策決定過程の特徴から予測される結果と実際の帰結

国	妥協の形態	政権の政策志向	政策決定過程	予測される結果	実際の帰結
アルゼンチン	低い民営化度	国有化志向	政府主導・限定的アクター型	大規模な揺り戻し	大規模な揺り戻し
ボリビア	セクター限定 (非妥協型)	国有化志向	政府主導・限定的アクター型	大規模な揺り戻し	大規模な揺り戻し
チリ	セクター限定 (非妥協型)	現状維持志向	制度化された多元的協議型	小規模な深化	小規模な深化
コロンビア	低い民営化度/ セクター限定	民営化志向	政府主導・限定的アクター型	大規模な深化	大規模な深化
エルサルバドル	セクター限定 (非妥協型)	民営化志向	政府主導・限定的アクター型	大規模な深化	小規模な深化
メキシコ	セクター限定	民営化志向	政府主導・限定的アクター型	大規模な深化	大規模な深化
ペルー	低い民営化度	民営化志向	政府主導・限定的アクター型	大規模な深化	小規模な揺り戻し
ウルグアイ	低い民営化度	現状維持志向	制度化された多元的協議型	小規模な揺り戻し	小規模な揺り戻し

出典：筆者作成。

表 1 に示されるように、再改革を実施した 8 か国中、エルサルバドルとペルーを除く 6 か国について、本枠組みから予測される結果と実際の帰結は一致するものであった。第一に、制度化された多元的協議型政策決定過程様式を持ち、深化エージェントが強化されたチリでは、民営制度加入義務対象者の自営業者への拡大という、制度の枠内での小規模な深化再改革が実施された。第二に、政府主導・限定的アクター型の政策決定過程様式を持ち、深化エージェントが強化されたコロンビアとメキシコでは、第一世代改革で民営化されなかったセクターにおける民営化という、大規模な深化再改革が行なわれた。第三に、制度化された多元的協議型政策決定過程様式を持ち、揺り戻しエージェントが強化されたウルグアイでは、離脱権の限定的な承認という制度の枠内での小規模な揺り戻し再改革が

起こった。第四に、政府主導・限定的アクター型政策決定過程様式を持ち、揺り戻しエージェントが強化されたアルゼンチンとボリビアは、年金制度の再国有化という大規模な揺り戻し再改革に至った。

エルサルバドルは、本章の枠組みからは大規模な深化が予測されたが、実際には海外居住者への民営制度任意加入の拡大という小規模な深化再改革が起こった事例である。これは、大規模な深化が起こりうる条件が存在しながら、第一世代改革でほぼ妥協のない改革が実施されたために、そもそも大規模な深化の余地がないという事情によるところが大きい。つまりエルサルバドルの事例も、本稿の枠組みに概ね沿うものであったといえるだろう。ペルーの場合は、民営化志向を持つ政権が、限定的な離脱権の承認という小規模な揺り戻し再改革を実施した。年金政策決定過程は政府主導・限定的アクター型様式であったが、そもそも揺り戻し再改革を担った政府の政策志向がむしろ民営化の方向であったため、大規模な変化は起こらなかったのである。

本論文は、これまでの研究で重視されてこなかった、妥協の形態に由来する長期的なパワー・バランスの変化に着目し、これに短期的な要因を組み合わせることで、ラテンアメリカのほとんどの国の再改革を説得的に説明しうる理論枠組みを提示した。論文中で検討された各国の事例は、一部の例外を除いて本枠組みの妥当性を支持するものであったといえる。