

第1章 アルゼンチンにおける「普遍的子ども手当」の制定とアイデアの政治

著者	宇佐見 耕一
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	618
雑誌名	新興諸国の現金給付政策：アイデア・言説の視点から
ページ	23-58
発行年	2015
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://doi.org/10.20561/00042028

第1章

アルゼンチンにおける「普遍的子ども手当」の 制定とアイディアの政治

宇佐見 耕一

はじめに

アルゼンチンでは、第2次世界大戦後社会保険方式により家族手当が整備されてきており、その一環として子ども手当も支給されてきた。しかしその対象は、正規雇用者の子どもに限定されていた。それが2009年にクリスティーナ政権により、インフォーマルセクターをカバーする「普遍的子ども手当」(Asignación Universal por Hijo)制度が政令により制定され、何らかの形で大部分の子どもの家族が子ども手当を受給できるようになった。「普遍的子ども手当」は、普遍的と名前を冠しているものの、それ自体は主としてインフォーマルセクターの子どもを対象とした無拠出制の手当であり、従来からのフォーマルセクターの被用者を対象とした社会保険の家族手当と合わせて、ほとんどの子どもが手当を受給できるようになったという意味で「普遍的」という言葉を冠している。子ども手当の拡大は、議会において有力政党や議員により議案として提案されてきた。その多くは、「普遍的子ども手当」が制定された2009年になされたものであるが、最初に提出された法案は、1997年に当時最大野党急進党所属の下院議員エリサ・カルカ(Elisa Carca)とエリサ・カリオ(Elisa Carrió)が提案した「子どもベーシックインカム基金法案」(Fondo para el ingreso ciudadano de la niñez)であった⁽¹⁾。同法案は、その後

何度も内容を一部修正しながらも再提案されている (Repetto, Díaz Langou y Vanesa Marazzi 2009, 3)。同法案は18歳以下の子ども全員を対象としているという点で普遍的であり、就学、健康診断や予防接種を受給条件としていることから、条件付現金給付に分類される。他方、2009年に制定された「普遍的子ども手当」は、インフォーマルセクターの子どもを対象とした条件付現金給付である。条件付現金給付は1990年代にブラジルやメキシコで施行され、現在ラテンアメリカ全域に広まっている。こうした条件付現金給付政策は、貧困削減とともに貧困の世代間連鎖を断ち切るうえからも注目されている。

本章の課題は、2009年の「普遍的子ども手当」に関連したアイデアの政策形成に果たした役割に注目しつつ、それがどのようにアルゼンチンに定着し政策化されたのかを分析することにある。同制度の形成過程には、条件付現金給付やベーシックインカムといった海外に起源をもつアイデアがあり、またアルゼンチン国内には社会保険方式の子ども手当が存在していた。本章では、それらのアイデアがどのようなアクターによりもたらされ、それがどのような経緯によりアルゼンチンの政策形成過程のなかで「普遍的子ども手当」の制定に至ったのかを検討したい。その際、アクターとしては社会政策学者、政党・政治家、官僚・政府機関、および特定の政策の普及を目的に活動する市民社会組織等が挙げられる。本章ではとくに、アイデアが政策形成に果たした役割に注目しつつ、最終的に「普遍的子ども手当」として政策化していく軌跡をたどりたい。そのために本章は、以下のような構成をとる。第1節では現金給付に関する先行研究を検討し、政策形成についての分析の必要性を指摘し、その分析の視点としてアイデアの国際的伝播とアイデアが政治資源として政策形成に果たした役割に注目することを述べる。第2節では、既存の制度、および海外起源の政策アイデアがどのようにアルゼンチンに定着したのかに関して分析する。第3節では、そうしたアイデアが政治資源として「普遍的子ども手当」の制定にいかに関与しているかという点を述べたい。本章で用いられるアイデアという用語に関して序章で示したシュミットの分類に従うと、ベーシックインカム論や人的資本への

投資論が価値や原則を体系づけして政策とプログラムを補強する公共哲学の段階となり、それがより具体的提案となると政策を策定するための青写真となる一般のプログラム、さらに法案化すると個別の政策の段階となる。

第1節 先行研究と分析の視点

1. アルゼンチンの子ども手当と関連した先行研究

2009年に制定された主としてインフォーマルセクターの子どもを対象とした「普遍的子ども手当」に関しては、社会政策学者を中心にすでに多くの分析がなされている。バルベイト (Alberto C. Barbeito) とロ・ブオロ (Rúben M. LoVuolo) は、ベーシックインカムを推奨する立場から、市民であることを唯一の条件とした一定金額の現金の給付は、まず子ども手当から始めるべきであると提唱している。後述するようにラテンアメリカの貧困家庭では、世帯所得を増やすために児童労働が行われ、そこには貧困の世代間連鎖がみられる。このような子どもの状況に関しては、ラテンアメリカではコンセンサスがあり、子どものための既存のプログラムも存在していることから、子どもを対象とした部分的ベーシックインカムの創設が全市民を対象としたベーシックインカムの第1歩となるとする (Barbeito y Lo Vuolo 1996)。一方、彼らは2009年時点の子ども手当の状況に関して、既存のフォーマルセクターを対象とした社会保険制度のもとでの家族手当は、就労と連動して給付が細分化されており、親の職業により子どもの価値が決定されると批判している (Barbeito y Lo Vuolo 2009)。また、ロ・ブオロは、2009年に実際に導入された「普遍的子ども手当」の給付の条件に関して、それはターゲティングであり、懲罰的コンディショナリティーであり、受給できるのは一時的であり、現金受給と税制の整合性に問題があると批判している (Lo Vuolo 2012, 61)。さらに、制度自体は条件付現金給付策であり、給付のカバー率拡大には貢献し

たが、財源の不足、一部が対象となっていないこと、またコンディショナリティーにより再分配効果は弱められていると指摘している (Lo Vuolo 2009, 22)。このようにベーシックインカム導入論者の研究は、普遍主義の立場から「普遍的子ども手当」の利点と欠点を明らかにし、給付に際しての条件等を問題であるとしている。

他方、レペト (Fabían Repetto) とディアス・ランゴウ (Gala Díaz Langou) は「普遍的子ども手当」の制定を、支給額の調整や未対象者の存在など問題は残るものの、非拠出制現金給付のカバー率を拡大させ、従前の複数の非拠出制現金給付プログラムを統合したことによりプログラム間の非整合性の問題の一部が解決された点などを評価している。確かに、「普遍的子ども手当」が開始される以前の2008年において、主要な非拠出制現金給付プログラムである失業世帯主プログラム、包摂のための家族計画および能力促進・雇用保険の受給者は約135万人であったのに対し、2010年における「普遍的子ども手当」の受給者は371万人に達している (Repetto y Díaz Langou 2010, 15-19)。このような、「普遍的子ども手当」をめぐる社会政策学者の論争は、主としてその普遍性をめぐるものであり、その条件を普遍主義の立場から批判する論者と、制度導入により手当を受給する子どもが大幅に拡大したことを評価する論者がおり、またこのテーマに関連した研究は多い。

一方、いかに「普遍的子ども手当」プログラムが形成されたのかという課題に関して、ロ・ブオロは2009年の同プログラム制定に先立ち、子ども向けのベーシックインカムの議論が議会においてなされていた点を重視している (Lo Vuolo 2012, 53)。他方、ローリングス (Laura B. Rawlings) とルビオ (Gloria M. Rubio) は、ラテンアメリカにおける条件付現金給付プログラムの効果測定による政策への影響として、そのことがプログラム修正の引き金となり、プログラム拡大を決定させるように導き、政権交代に際してもプログラムの継続を可能とさせる点を指摘している (Rawling and Rubio 2003, 11-13)。彼らの主張に従えば、プログラムの効果測定によりその有効性が確認されれば、そのこと自身によりプログラムが継続し、かつ拡大するというものであり、

こうした見方は方法論的に歴史的制度論に分類されよう。ここでは、条件付現金給付という制度とその効果測定がプログラムの形成と継続に重要な役割を果たしているとされる。しかし、彼らの議論ではいかに制度が形成されたかという問題は検討されておらず、ロ・ブオロも制度制定に関する議論の存在の指摘にとどまっており、形成過程の検討まで踏み込んでいない。

これらの先行研究の焦点のひとつは、前述したように「普遍的子ども手当」の性格の普遍性に関する問題であろう。他方、制度の形成自体に直接取り組んだ研究は見当たらない。ロ・ブオロは、「普遍的子ども手当」の形成にベーシックインカムの議論が関係している点を指摘しているが、具体的にどのようにそれが関与しているかまでは分析されていない。そこでロ・ブオロの分析をヒントとすると、子どもに対する現金給付のさまざまなアイディアがあるなかで、同プログラムがどのようなアイディアを基とし、どのようなアクターによりどのように制度化されたかについての分析が必要であることを示唆している。その際、本論では以下に述べる理由からアイディアの導入過程とアイディア自身が政策形成に果たした役割に注目する。

2. 分析の視点

本章では、アルゼンチンにおける「普遍的子ども手当」制度が形成される過程を政策に関するアイディアに注目して分析をすすめる。アイディアに注目した理由は以下の2点である。第1に2009年時点で条件付現金給付プログラムは、ラテンアメリカのほとんどすべての国において実施されている(Banco Mundial 2009, 1)。ラテンアメリカにおける条件付現金給付政策の起源は、1995年ブラジルのカンピーナス州のプログラムと、1997年にメキシコ連邦政府が始めたプログレッサ(教育・医療・食料)プログラム(Programa de Educación Salud y Alimentación: Progresá)である。それ以降、条件付現金給付政策は、左派政権や右派政権を問わず全ラテンアメリカに拡大し、貧困緩和政策の中心的位置を占めるに至った。ここでは、政権が右派か左派かという

イデオロギーは関係なく、また利益政治により決定されたとも言い難い。それでは、なぜ数ある貧困緩和政策のなかから条件付現金給付がこのように拡大したのかという問題が浮上する。先行研究では、条件付現金給付政策の継続に関して制度論的観点からの分析があったが、いかにしてその政策が選択されたのかという問いには答えていない。そこで注目されるのが政策アイデアの政策形成上に果たした役割である。前述したとおり、アルゼンチンにおける「普遍的子ども手当」制定の際には、条件付現金給付とその基となる人的資本への投資、ベーシックインカムおよび社会保険としての家族手当という政策アイデアが存在しており、制度形成過程の議論でそれらのアイデアが登場している。

第2に条件付現金給付政策にせよベーシックインカム論にせよ、それらは外国に起源をもつアイデアである。そこでは、そうした外国起源のアイデアがどのようにアルゼンチンに定着し、「普遍的子ども手当」の制定にそれがどのように影響したのかが問題とされる。それに関してみると、政策アイデアの国際的伝播を扱った研究が参考になる。ドロウィッツ (David P. Dolowitz) とマーシュ (David Marsh) は、政策伝播に関し、何が、誰により、なぜ、どこから、どの程度政策が移転され、その制約・促進要因は何かという分析枠組みを提示している (Dolowitz and Marsh 2000, 7-12)。ナイ (Oliver Nay) によると、ドロウィッツらが提示した分析枠組みは、政策伝播の経過を整理するうえで有益であり、新制度論を補完するもののひとつとして位置づけられるが、どのように政策移転が行われたのかという観点の分析が欠けている点が批判されている (Nay 2012, 60)。

そうした批判に対する回答のひとつとして、アイデアの国際的伝播が起きたのち、それが国内にどのような根付くかについて、フィネモア (Martha Finnemore) とシキンク (Kathryn Sikink) は規範の伝播として以下のような3段階を提起している。第1段階として、規範がそれを考案する規範企業家 (norm entrepreneurs) により提起される。その場合動機は利他主義、共感、思想的関与であり、手法は説得である。第2段階として、そうした規範の変

化が起きてより多くの国が規範を採用するようになる。この段階のアクターは国家、国際機関、ネットワークであり、動機は正統化や名声であり、手法は社会化、制度化また示威である。第3段階は規範の内面化であり、アクターは法律家、専門家や官僚、動機は規範への適合であり、手法は職業的訓練をとおして専門家が規範を内面化させて政策化させること、とある(Finnemore and Sikkink 1998, 896-905)。この場合規範とは、序章で述べたシュミット(Vivien A. Schmidt)による政治学におけるアイデアの3段階分類のうちの、第3段階の価値や原則を体系づけ、政策とプログラムを補強する公共哲学と同意味である。しかし、それが制度化され法制化されるとシュミットのアイデアの第1段階である個別の政策の意味となる。彼らのこうした分析手段は、彼ら自身が述べているようにいかに規範が国際伝播して制度化されるに至ったのかを示す(Finnemore and Sikkink 1998, 916) ことでもあるが、方法論上は社会構築主義的な立場にあるともいえる。ここでは、フィネモアらの手法を参照して、とくにその第2段階においていかなる政策アイデアが、どのようなアクターにより、いかなる経緯でアルゼンチンにもたらされ、それがどのように国内で制度化されたのかをたどりたい。また彼は、その議論の第3段階において規範の内面化に言及している。本章ではそれを参考に、第2段階における規範の拡大をも各アクターにおけるアイデアに関する知識の共有という問いに組み替えて考察する。そのことにより、国内において特定の政策形成にアイデア的要素の果たした役割が明らかとなると考えるからである。

その際、国内においてアイデアが政策形成に与える影響として、ブライス(Mark Blyth)が主張する政治資源としてのアイデアに注目する必要がある。アイデア自身が政策を実現させるうえでの政治資源となるというのがブライスの考えである(Blyth 2002)。フレケンシュタイン(Timo Fleckenstein)も、アイデアが制度と同じく制度変化を抑制したり助長したりする役割を果たすと述べている(Fleckenstein 2011, 39)。しかし、ブライスはアイデアが政治資源として影響をもつのは、世界経済が危機的局面に陥ると

きであり、その際に分析対象とされたアイデアも経済・社会の根底を形成するようなアイデアであった。本論では政治資源という概念をアクター間のアイデアの共有という視点からとらえなおしてみたい。他方、本章で取り扱う「普遍的子ども手当」はそうした社会全体を覆うアイデアではなく、今日のアルゼンチンの社会政策の中心のひとつを占める政策である。そこでここでは、そのような全面的な経済・社会にかかわるアイデアの交代ではなく、中位の社会政策の政策策定過程においてもアイデアがアクター間で共有されるに至り、政治資源として影響力をもっていることを示したい。すなわち、危機的な状況になくともアイデアが新たな制度形成、ここでは「普遍的子ども手当」という政策策定に際して、エージェント間の同盟を形成させたり、新たな制度策定に青写真を提供したりしている (Blyth 2002, 37-41) というような政治資源としての役割を果たしている事例を示したい。その際、政治資源として上述した各アクター間におけるアイデアに関する認識の共有という点を切り口としたい。「普遍的子ども手当」自身は、条件付現金給付政策であるが、それは社会保険である家族手当と、既存の非拠出制手当である多子手当を補完しつつ18歳以下の子どもをカバーしている。そこで条件付現金給付政策における普遍主義の問題と条件の問題を考えることをとおして、政治資源としてどのようなアイデアがどのように「普遍的子ども手当」の制定にかかわったのかを考察したい。

第2節 既存の政策と政策アイデア

ここでは、「普遍的子ども手当」の制定に関連のある既存の制度を確認し、さらに新たな政策に関するアイデアがどのように国際伝播し、アルゼンチン国内に根付いたかを跡付けたい。

1. 既存の子ども手当——社会保険と非拠出制手当——

アルゼンチンでは、2009年に「普遍的子ども手当」が制定される以前よりフォーマルセクターの被雇用者の子どもを対象とした家族手当制度が存在しており、現在も存続している。アルゼンチンで最初に家族手当が法制化されたのは、第2次世界大戦後に成立したペロン（Juan Domingo Perón）政権期の1957年の政令1957号によってであり、民間企業のすべてに対して毎月家族手当の支給を義務化し、そのために年金金庫が管理する基金への拠出金の支払いを定めた（Fraga Patrao, sin fecha 583-584）。その後、各年金金庫に家族手当が制定され、ほとんどすべての被用者が家族手当を受給できるようになった。オンガニア（Juan Carlos Onganía）軍政下の1968年に法律18017号により、給付が現在の家族手当とほぼ同様の結婚、妊娠・出産、配偶者手当、子ども手当、多子手当、小学校就学手当、中等教育就学手当に統一された。

2013年現在有効な家族手当は、1996年に新自由主義改革を推進したメネム・ペロン党政権下で前記法律18017号を廃して、新たに法律24714号として成立したものである。家族手当の形態は、雇用者が拠出金を支払い、社会保険庁（ANSES）がその運営を担う社会保険方式であり、支給される手当は次のとおりである。結婚、妊娠、出産休暇手当、子ども手当、障害児手当、出産・養子手当、小学校・中等教育就学手当であり、配偶者手当がこのときに廃止されたことが注目される。このように、現存する家族手当は、第2次世界大戦後のペロン政権下でアルゼンチンにおける社会保障制度が拡充されるなかで制定されたものであり、労働組合に組織されたフォーマルセクターの被用者を対象とした社会保険という性格をもち、またフォーマルセクターにおける男性稼得者型の家族形態と相互に影響しあうものであった。そこでは、自営業者やインフォーマルセクターは、家族手当の対象とはならなかった。1990年代の改正では、雇用関係の柔軟化や女性の労働力化率上昇という状況のなかで、配偶者手当が廃止された。2013年現在の家族手当における子ども

手当は、原則として18歳以下の独身の子どもが対象であり、給付額は全国を4地域に区分した地域により異なり、また世帯収入が高くなるにつれて給付額は減少する。全国最大の人口を擁するブエノスアイレス州は第1地区に属し、そこでは世帯収入が200ペソから4800ペソの世帯には992ペソ、4801ペソから6000ペソの世帯に636ペソ、6001ペソから7800ペソの世帯に595ペソ、7801ペソから3万ペソの世帯に329ペソが毎月給付される⁽²⁾。ちなみに2013年10月7日の為替レートは、公式レートが1ドル5.77ペソ、ブルードルと呼ばれる非公式レートは1ドル9.52ペソである。公式レートではブエノスアイレス州の家族手当の子ども手当は、低所得層では月額171.92ドル、最高所得層では57.02ドルとなる⁽³⁾。しかし、多くの国民が利用している非公式レートで換算すると低所得層は104.20ドル、最高所得層では34.56ドルに低下してしまう。最低所得層の平均賃金が2500ペソであることから、この階層に対する992ペソの給付は、平均賃金の約40パーセントに達し大きな収入源となる。

既存の子ども手当としては、社会保険方式の家族手当のほかに貧困層を対象とした非拠出制の多子手当がある。貧困層を対象とした非拠出制手当は、老齢年金、障害者手当、および多子手当があり、このうち多子手当はメネム・ペロン党政権期の1989年10月に公布された法律23746号に基づく。多子手当の運用は、社会開発省の外局である国家年金委員会（Comisión Nacional de Pensiones）が行っている。同委員会の資料によると、多子手当は7人以上子どものいる母親に対する手当であり、受給条件は資産・所得がなく扶助する親族がないこととなっている⁽⁴⁾。すなわち貧困、とくに最貧困であることが受給条件となっている。以上のことから、子ども手当の受給者は、フォーマルセクターの被用者世帯および最貧困層の7人以上子どもがある世帯をカバーしており、6人以下の子どもをもつインフォーマルセクターや自営業者の子どもが対象外となっていた。また、制度的にはフォーマルセクターの家族手当が社会保険制度であり、非拠出制多子手当は貧困層向けの社会扶助制度に分類される。すなわち、既存の社会保険の家族手当と社会扶助である多子手当でもカバーされない広範囲な子どもが存在していたことになる。

2. ベーシックインカム論

2009年の「普遍的孩子手当」の制定に影響を与えたアイディアとして、ここで述べるベーシックインカム論と、次項で述べる条件付現金給付制度あるいは人的資本への投資概念がある。アルゼンチンにおいて市民であることを唯一の条件として全市民に一定の現金を給付するというベーシックインカムの政策アイディアが社会政策学者のなかに普及したのは、1995年にブエノスアイレスの民間の研究所である公共政策学際研究センター（Centro Interdisciplinario para el Estudio de Política Públicas: CIEPP）から『排除に抗して：ベーシックインカムの提案』が出版されたことがきっかけであった（Lo Vuolo y Barbeito 1995）。同書は、ヨーロッパにおいてベーシックインカムのアイディアを再活性化させたP. ヴァン・パリース（P. Van Parijs）やクラウス・オフエ（Claus Offe）と、アルゼンチンの社会政策研究者ルーベン・ロ・ブオロや経済学者のアルベルト・バルベイトらとの共著で出版された。同書にはヴァン・パリースがアルゼンチン研究者と出会い、同書の刊行を薦め、ロ・ブオロらをヨーロッパ・ベーシックインカム・ネットワーク（Basic Income European Network: B.I.E.N.）のアルゼンチン代表として認めたこと、クラウス・オフエが1994年にロンドンで開催された第5回 B.I.E.N 大会への彼らの参加を支援した（Lo Vuolo y Barbeito 1995, 9）と記されている。

それ以降、公共政策学際研究センターは、アルゼンチンにおけるベーシックインカム論普及の拠点となり、ベーシックインカムに関する多くの著作が出版されている。また、公共政策学際研究センターが中心となってベーシックインカム概念の啓発を目的とした市民社会組織アルゼンチン・ベーシックインカム・ネットワーク（Red Argentina de Ingreso Ciudadano）が組織された。その後、2000年にはアルゼンチンにおける反政府系の労働組合ナショナルセンターであるアルゼンチン労働者センター（Central de los Trabajadores de la Argentina: CTA）は、ベーシックインカムの制定を提起した⁽⁵⁾。アルゼンチン労

働者センターは、研究・能力形成研究所 (Instituto de Estudios y Formación) という研究所をもっており、そこにはベーシックインカムを主張し、のちに下院議員となったクラウディオ・ロサーノ (Claudio Lozano) が所長を務めていた⁶⁾。公共政策学際研究センターのロ・ブオロらは、アルゼンチンの1980年代までの階層的福祉国家と1990年代の新自由主義政策を批判し、より普遍的な社会政策の代替案を模索していた (Lo Vuolo y Barbeito 1993)。アルゼンチン労働者センターにしても、1991年に当時のメネム政権の新自由主義政策を批判して労働総同盟から分裂してできた新しいナショナルセンターであり、貧困者や失業者との社会運動とも関係もち (Usami 2009, 146-149)、より普遍的な社会政策を希求していた。このようにベーシックインカムのアイデアは、より普遍的な社会政策を希求していたアルゼンチンの研究者がヨーロッパの研究者と接触することによりアルゼンチンに導入され、アルゼンチンの研究者を中心にそれを普及する組織が形成された。さらに、こうした研究者の活動によりベーシックインカムのアイデアは、労働運動のなかにも取り入れられることとなった。こうした海外から来たベーシックインカムのアイデアのアルゼンチンにおける普及、言い換えれば多くのアクターによるベーシックインカムに関する知識が共有されていることが確認された。

3. 条件付現金給付政策アイデアの普及

アルゼンチンの「普遍的子ども手当」の制定に直接影響を与えた政策アイデアとして、今日ラテンアメリカ全域で実施されている条件付現金給付政策がある。条件付現金給付とは、「貧困の連鎖を断ち切るために若年層を対象とし、人的資本の蓄積を目的とした新たな世代の開発プログラムである。それは、子どもを学校に通わせるとか、定期的に保健所に連れて行く等の人的資本への投資を条件として貧困家庭に現金を給付する (Rawlings and Rubio 2003, 3)」ことと定義されている。条件付現金給付は短期的 (貧困層の) 消費に焦点を当てるのみならず、人的資本への投資を通して長期的に貧困問題へ

対処しようとするものである (De la Brière and Rawling 2006, 6) とみなされている。

ラテンアメリカにおいてこうした条件付現金給付が開始されたのは、前述した1997年のメキシコのプログレッサプログラムからである。その後ブラジルのボルサ・エスコラ・プログラム (Programa Nacional de Bolsa Escola) や貧困・児童労働根絶プログラム (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) 等ラテンアメリカにおいて広範に採用された (Rawling and Rubio 2003, 3)。この条件付現金給付政策がラテンアメリカに普及する過程で、それを積極的に評価する世界銀行や国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会 (ECLAC) 等の調査・研究・評価報告書がインターネット上に掲載され、域内各国の社会政策研究者や社会政策に関連した官僚は、それを容易に入手することができた。たとえば、アルゼンチンの社会保険局が刊行した「普遍的子ども手当」の評価に関する文章のなかにおいて国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会の文書が多数引用され、条件付現金給付の理念や他国の経験をそこから学んでいることがわかる (ANSES 2012)。また、世界銀行の2003年に出された報告書では、経済成長と貧困世帯が食料、医療教育および効率的な社会的セーフティネットにアクセスできることが貧困軽減に必要であるとのコンセンサスが過去10年に形成され、メキシコのプログレッサ・プログラムは、こうした現実を反映したメキシコの声明書である (Coady 2003, 3) と述べられている。世界銀行の別の報告書では、現金給付プログラムの重要な側面は、その結果に関する信頼できる評価をとくに強調していることであり、その肯定的評価の蓄積が既存のプログラムの継続とほかの開発途上国における類似のプログラムの設定に有益である (Fiszbein and Schady 2009, 11-12) と記述されており、人的資本に対する投資に関して国際的なコンセンサスが存在することを指摘し、国際機関や現金給付プログラム実施国でのプログラムの成果に関する評価が同プログラム普及に貢献しているとされる。そこでは、世界銀行のような国際機関が条件付現金給付のアイデアを普及させるうえで主要な役割を果たしていることが窺える。

アルゼンチンにおいて非拠出制年金以外で大規模に施行された現金給付プログラムは、経済危機のさなかの2002年にドゥアルデ・ペロン党 (Eduardo Duhalde) 政権による失業世帯主プログラム (Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados) であった。アルゼンチン経済は2002年にデフォルトに陥り、深刻な景気後退がみられ、2003年の大ブエノスアイレス圏の貧困世帯の比率は、51.7パーセントに達している (INDEC 2003, 1)。同プログラムは、そうした経済的・社会的危機のなかで、失業者や労働組合の社会問題に対処する要求があり、労働組合、政党、教会、国際機関代表などの社会的協議が行われた後に立案されていった (宇佐見2005, 216-220; Golbert 2004, 25)。同プログラムは、2002年4月に政令565/02として公布された。

失業世帯主プログラムの対象は、まずアルゼンチン人かアルゼンチンに永住する外国人で現在失業中の世帯主であり、18歳以下の子どもの最低ひとりもつか、きわめて困難な経済的・社会的状況にあるか、あるいは年齢を問わず障害児をもっているというものである。受給条件として子どもが就学し、また予防接種を受けることという事項がある。これは、現金給付プログラムに広くみられる条件である。さらに月額150ペソ (約42ドル、プログラム発足時) の給付を受けるには、コミュニティでの仕事が職業訓練を1日4時間から6時間行うという就労を求めている⁽⁷⁾。その就労と給付が連動しているという意味で、同プログラムはワークフェア的プログラムであるといえ、また条件が課されているという点で条件付現金給付政策であるといえる。

同プログラムの実施に当たって、アルゼンチン政府は世界銀行からの融資を受けている。2002年に失業世帯主プログラムに関して約5億ドルの支出がなされたが、その4分の1が世界銀行の融資であり、2003年には6億ドルの支出のうち世界銀行の融資は50パーセントを超えると推定されると同行の報告書に記されている (Galasso and Ravallion 2003, 2)。2002年3月21日に世界銀行内部の審査で承認を受けた対アルゼンチン貧困・失業対策融資プロジェクトの文書では、将来の反貧困政策では以下の3点に焦点を当てるべきであるとされている。すなわち第1に、改革と政策がより早い成長を導き、雇用

を拡大させること、第2に、貧困者が基礎的サービスにアクセスできるようにすること。それは貧困者の全体的福利を向上させ、人的資本を向上させることによりグローバル経済のなかで生産性と競争力を向上させることができる、第3にセーフティーネットを向上させることにより、貧困者のショックに対する脆弱性を緩和できるとされている⁽⁸⁾。この世界銀行の融資プロジェクトは、それまでにアルゼンチンに対してなされていた「働こう：TRABAJAR」という貧困対策プログラムの第VI期に当たるとされているが、実施された時期からみると失業世帯主プログラムの設立期と一致する。そこでは、理念として条件付現金給付の条件として、人的資本の向上がすでに述べられている。同様の内容は、世界銀行の失業世帯主プログラムに関する別の融資申請書にも記されている⁽⁹⁾。また同プログラムが週20時間の就労か職業訓練参加を義務付けていることに関して、報告書では、プログラムが明示的に貧困であることを条件としないが、この義務のために貧困層が自己選択でターゲットできる利点を指摘している (Galasso and Ravallion 2003, 4)。このように世界銀行のなかに人的資本の開発とワークフェアというアイデアがあり、それが対アルゼンチンの融資に際しても提示されていた。

しかし、失業世帯主プログラムは世界銀行の融資を受けたものであるが、プログラム自身は、アルゼンチン政府が発足させたものであると世界銀行の報告書には記されている (注9と同じ)。失業世帯主プログラムは、労働・雇用・社会保障省管轄のプログラムであり、同省が刊行したプログラムの性格に関して次のような記述がある (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 2003, 21-23)。そこにはまず、労働市場の最脆弱層にターゲットされた1990年代の対失業政策を社会政策の普遍主義に反し、残余的かつ野蛮なターゲット政策であると批判している。つづいて新しい政策としてヨーロッパにおいて普遍的手当 (asignación universal) やベーシックインカム (renta básica ciudadana) など就労と関係なく支給される給付される政策を紹介している。ここでは、ベーシックインカムを厳格なターゲットを求める政策への対抗的政策アイデアとして紹介している。つづいてこうしたアイディ

アを地域の現実や資源にひきつけて考察するうえでブラジルの政策を参照し、その特徴を次のように述べている。第1に社会政策における国家の役割の強調である。第2に、すべてのプログラムが子どもの就学と健康へのインセンティブを伴っていること。第3に、すべてのプログラムが普遍化へ向けた傾向がある点。第4に就労と最低市民所得を分ける傾向があり、この点に関して失業世帯主プログラムの就労義務との間にジレンマを生じさせている点を指摘している、第5に、プログラムの過程で市民社会の関与が強まっている点である。このように失業世帯主プログラムを制定したアルゼンチン労働・雇用・社会保障省は、ヨーロッパでのベーシックインカム アイディアを意識し、さらにより地域の実情に近いブラジルの社会政策を分析し、普遍主義的傾向やプログラムにおいて子どもの教育や医療促進という人的資本への投資の重要性を理解していたことになる。このように、世界銀行などの国際機関が条件付現金給付のアイディアに関する情報を提供し、また世界銀行の融資にともない、人的資本への投資という条件がアルゼンチンの政策立案に際して参照される一方、アルゼンチンの行政当局も積極的に海外での社会政策の傾向を研究し、失業世帯主プログラムという条件付現金給付政策が制定された。アルゼンチンの労働・雇用・社会保障省の文書により、同省の官僚は、対貧困政策が普遍的かつ人的資本の開発に貢献するものであることが必要であるとの世界的傾向があることを認識していたと同時に、ベーシックインカム アイディアからプログラムの普遍性の重要性に対する認識をもっていたことが確認される。

第3節 「普遍的子ども手当」の制定過程とアイディア

ここでは2009年に制定される「普遍的子ども手当」の制定過程を分析し、そこでアイディアがどのようにアクター間で共有され、政治資源としての役割を果たしたのか明らかにしたい。

1. ベーシックインカム論からの提案

子ども手当に関する普遍主義的な最初の提案は、1996年にウィーンで開催されたヨーロッパ・ベーシックインカム・ネットワーク国際大会に前述のベーシックインカムをアルゼンチンで普及させようとする研究者、ロ・ブオロとアルベルト・バルベイトが「ラテンアメリカではなぜベーシックインカムは子どもから始めなければならないのか」という論文を提起したことに始まる。その後、同論文のスペイン語版がブエノスアイレスにある彼らの研究所のウェブサイトに掲載され、アルゼンチンでも知られるようになった(Barbeito y Lo Vuolo 1996)。

そこではまず、ラテンアメリカではベーシックインカムというアイディアはなじみがなく、また全市民に直ちにベーシックインカムを支給することは財政的かつ制度的に実現可能性がないことを指摘する。つづいて、子どもに対するベーシックインカムの支給が正当化される理由として以下の6点を指摘している。①すべての子どもに対する支給はとりわけ社会的に最も脆弱な家族に対して効果がある、②ベーシックインカムの無条件であり普遍的であるという原則に反しない、③政治的コンセンサスを得やすい、④制度的・財政的な最良の改革となる、⑤貧困の罫を回避できる、⑥現在の(新自由主義的)政策が放棄している社会的・世代縦断的な責務を果たすことができる(Barbeito y Lo Vuolo 1996, 2)。

こうしたロ・ブオロやバルベイトらのベーシックインカム論に基づいた子ども手当の提案に対して、当時野党第1党の急進党下院議員であったカリオとカルカが関心を示し、ロ・ブオロらに接触してきたと、彼らは筆者とのインタビューで述べている。そして、のちに述べる急進党両下院議員らによる子ども手当法案は、公共政策学際研究センターにおいてロ・ブオロら研究員と両議員を交えて策定された¹⁰⁾。のちに述べるエリサ・カリオ議員らの「子どものためのベーシックインカム基金 (Proyecto de ley: Fondos para el ingreso

ciudadano de la niñez)」法案の提案趣旨として、将来的にアルゼンチン市民全員に所得の保障を行い、貧困や失業問題に対する保障網を構築することを掲げて、とくに子どもの多くが貧困であるなどのことから、子どもに対して無条件に財政から現金を給付すると述べている。ここでは、ロ・ブオロらのアイデアが彼らとの交流によりカリオ議員らの法案に取り込まれていることがわかる¹¹⁾。ここにおいて、ベーシックインカムに基づく子ども手当というアイデアが研究者と政治家を結び付け、法案を作成するうえでの政治的資源としての役割を果たしたことが確認される。

上記のような経緯で作成された法案は、野党急進党カリオとカルカ両下院議員により1997年に議案として上程された。法案の名称は、「子どものためのベーシックインカム基金」法案であり、そのおもな内容は以下のものである。18歳以下の子どもと4カ月目以上の妊婦すべてに現金給付のために財政支出により基金を創設する。給付に際しては、いかなる条件も付けない。そのために現行の社会保険制度の家族手当を廃止し、所得税の課税ベースを広げることを提案している（注11と同じ）。

その後同法案は、修正されつつ何度も下院に提案され、2009年に提案された法案の内容は、以下のように子どもへの教育と健康への義務が果たされていることが条件となっている¹²⁾。第1条で子どものためのベーシックインカム基金設立を定め、その基金からの支給は、子どもへのベーシックインカム、妊婦と障害者への医療サービス等、母性や出生・養子への扶助となっている。第2条で支給は毎月現金で給され、対象は子どものためのベーシックインカムの場合18歳以下のアルゼンチン国籍保持者でアルゼンチン在住者とし、取得の条件をアルゼンチン国籍のある人に限定している。第4条では、受給者は母親が父親やその他の扶養者に優先されることが記されている。第8条では、支給の条件として学齢期の子どもは就学の証明、学齢期未満の子どもは健康診断と予防接種の証明、妊婦は妊娠の証明が定められている。また、両下院議員による提案は、すべてのアルゼンチン国籍の子どもに同じ金額の手当を支給するという点では、ベーシックインカムのもつ普遍的プログラムで

あるといえる。

他方、受給の条件として子どもの就学や健康診断の証明を課していることは、ベーシックインカム論に基づいて提案された「子どものためのベーシックインカム基金」が条件付現金給付の人的資源への投資をとおして貧困の連鎖を断ち切るという理念を共有していることになる。すなわち、ベーシックインカム論の普遍性はその無条件性にあるが、ベーシックインカム論者のなかで、後述するようにそこでの条件が子どもの教育と健康といった大人が子どもに対して果たすべき義務と認識され、人的資源への投資を通じた貧困の連鎖を断ち切るという条件付現金給付のアイデアが受け入れられていたことを示している。また、本書序論で普遍性は、制度に資力調査がなくカバレッジを広げるものと定義している。そのため、資力調査を行わず、カバレッジを広げるベーシックインカム論者の「子どものためのベーシックインカム基金」法案は、本書が定義した意味での普遍性を備えていることになる。同法案に付随した提案理由書には、ロ・ブオロらの提案にあるベーシックインカムを子どもから始める理由がそのまま取り入れられている。そこでは、子どものためのベーシックインカムは無条件に毎月同一額を支給し、貧困であるとか失業中であるとかの申告は必要ないとその普遍性を強調している。他方で、就学や健康診断等の条件を付けたことに関して、そのことは人間開発のための基礎的条件を子どもに提供するという義務から大人を免除するものではないとする。その理由として、貧困層の子どもが就学せず児童労働を行っているために、将来正規雇用を得る可能性を低下させている状況がある点を指摘し、支給の条件を正当化している。ここにベーシックインカムという普遍主義のアイデアと人的資本への投資により貧困の世代間連鎖を断ち切るという条件付現金給付のアイデアの融合がみとめられる。このようにベーシックインカムというアイデアに基づく子ども手当は法案となり議会に提案されたが、審議されることはなく廃案となっている。しかし、両議員は、同法案を数年ごとに議会に提案している。

同法案の提出者エリサ・カリオ下院議員の所属する急進党は、1999年には

かの野党と同盟を組みデ・ラ・ルーア (Fernando de la Rúa) 連合政権を形成するに至った。しかし、彼女は同政権の新自由主義的政策を批判し、2000年に同党を離れ「平等な共和国によるアルゼンチン人党」(Argentinos por una República de Iguales: ARI) を結成し、2003年の大統領選挙に ARI の候補として出馬した。その時の選挙公約¹³⁾のなかに上述した子ども手当法案が、高齢者向けベーシックインカム (Ingreso ciudadano a todos adultos mayores) および失業者手当制度制定とともに掲げられており、ベーシックインカム論に基づく子ども手当法案は大統領選での選挙公約となった。大統領選挙でエリサ・カリオ候補は14.05パーセントを得票し5位に終わったが¹⁴⁾、同法案が大統領選挙での公約になり全国的に知られるようになった意義は大きい。

他方、ベーシックインカムのアイデアと結び付いた子ども手当は、労働運動と結び付き、その制定を求める全国的な社会運動となっていった。2000年になるとアルゼンチン労働者センターは、普遍的な子ども手当を65歳以上の無年金者への非拠出制年金と失業世帯主への失業者・技能形成保険とともに要求するようになった¹⁵⁾。また、2001年になると経済危機の深刻化とともにアルゼンチン労働者センター主導で貧困削減を目的とする社会運動組織の反貧困国民戦線 (Frente Nacional Contra la Pobreza: FreNaPo) が結成された。反貧困国民戦線には、アルゼンチン労働者センターのほかエリサ・カリオやアリシア・カストロ (Alicia Castro) 下院議員等の政治家、五月広場の祖母たちという人権団体、研究機関や中小企業の団体などが参加していた。反貧困国民戦線は、2001年12月12日から17日にかけて彼らの要求に対する自主的な国民投票運動 (Asamblea Popular) を実施した。その内容は、アルゼンチン労働者センターの要求と同様に失業世帯主への380ペソの失業・技能形成保険金、18歳以下の子どもに対する60ペソの普遍的な子ども手当、および65歳以上の年金未受給者に対する150ペソの非拠出制年金の支給を支持するか否かというもので、約300万人の国民が投票に参加したとされる¹⁶⁾。同運動を進めたアルゼンチン労働者センターの幹部も筆者とのインタビューにおいて、1990年代の新自由主義が多くの被害をもたらし窮乏化を進めたという認識の

もと、国民投票運動の要求は、貧困問題に対応するアルゼンチン労働者センターの対案であったとしている¹⁷⁾。また、翌2002年1月にはデ・ラ・ルーア大統領辞任後に議会で選出されたペロン党のドゥアルデ大統領に対して、アルゼンチン労働者センターの指導者ビクトル・ジェナロ (Victor Gennaro) は、この国民投票の要求書を手渡している¹⁸⁾。このようにベーシックインカム論を基にした子ども手当のアイディアは、研究者から政治家、労働組合や市民社会組織に広まり、それを基にした法案が提起され、またそれを要求する運動が展開された。これはまず、海外から来たベーシックインカムのアイディアがアルゼンチンに定着し、政府官僚を含む各アクターに共有されていたことを示している。そしてそのことは、ベーシックインカム論に基づく子ども手当のアイディアがそれらのアクターを結び付け、法案制定に向けての運動を促す政治資源としての役割を果たしていたとみることができる。

2. 「普遍的子ども手当」制定の環境

ここでは、2009年に「普遍的子ども手当」が制定される前後の子どもの状況を述べる。まず、貧困率に関してみると子どもの貧困率はほかの年代の貧困率より高く、2006年における主要都市平均の貧困率が26.9パーセントであるのに対して、0歳から13歳までの子どものそれは40.5パーセントときわめて高くなっている。子どもの貧困率とは、世帯調査により得られる貧困人口を年齢層別に組み替え、同年齢層の子どもの人口に対する貧困な子どもの人口の比率を算出したものである。子どもの貧困率が全体の貧困率に対して高いことは、ラテンアメリカ諸国では一般的である。たとえば国際比較が可能なCEPALの統計を用いると、2011年のアルゼンチンにおける貧困人口率が5.7パーセントであるのに対して0歳から17歳の子どもの貧困人口率は24.3パーセント、ブラジルのそれは20.9パーセントに対し33.8パーセント、ボリビアは36.3パーセント対71.4パーセント、チリは11.0パーセント対15.7パーセント、メキシコ(2010年)は36.3パーセントに対し37.6パーセント等々とな

表1-1 2006年後期の年代別貧困率（主要31都市）（％）

	全体	0～13	14～22	23～64	65以上
貧困率	26.9	40.5	34.8	21.2	11.0
非最貧困率	18.2	26.2	23.7	14.8	7.8
最貧困率	8.7	14.3	11.2	6.4	3.2

（出所） 経済省ウェブサイト（<http://www.indec.mecon.ar/>），
2013年10月29日閲覧。

っている（CEPAL 2013, 17）。一方高齢者は、過去の年金保険料未払いによる年金未受給者救済制度として導入された年金モラトリアム制度の制定により、年金受給者が拡大し、65歳以上の世代の貧困率が最も低くなっている。こうした事実は、子どもを対象とした現金給付に関してコンセンサスが存在するとする各論者の提案の裏づけのひとつとなる。

他方、条件付現金給付の条件となる子どもの就学や医療に関してアルゼンチンの状況は全般的に良好で、子どもに対する教育や医療サービスを受けさせているという条件が必ずしも支給に際しての障害にならないと判断される。まず、アルゼンチンの初等教育就学率は高く2008年で99.4パーセント、また中等教育の就学率は2009年で86.2パーセントであった（CEPAL 2012, 31-32）。2011年における1000人当たりの5歳以下の幼児死亡率は14人であり、ラテンアメリカ平均の19人より大幅に低い。さらに2010年におけるはしかの予防接種率も99パーセントであり、ラテンアメリカ平均の93パーセントに比べて高く、子どもに対して教育や基礎的医療面でのサービスがほぼ行き届いていることが示されている（CEPAL 2012, 38）。こうした初等・中等教育の普及を反映して、アルゼンチンの児童労働の比率は低い。2005年において10歳から14歳の児童が就労していると自己申告した比率は、男児が2パーセント、女児が1パーセントであった。これに対して、隣国のパラグアイのそれは男児が23パーセント、女児が8パーセント、またボリビアのそれは男児が32パーセント、女児が15パーセントとなっている（CEPAL 2009, 6）。このように、2009年の「普遍的子ども手当」制定時には、子どもの貧困はほかの世代より

も高く、他方教育や基礎的医療は広く普及していた状況にあった。

3. 政治状況

つぎに、「普遍的子ども手当」が制定された2009年の政治的状况をみてみる。2003年に成立したペロン党のキルチネル（Néstor Kirchner）政権は、1990年代にネオリベラル改革を推進した同じくペロン党の前大統領メネム（Carlos Menem）候補の政策を批判して成立した政権であった。キルチネル政権の後を受けて2007年に夫人のクリスティーナ（Cristina Fernández de Kirchner）政権が発足した。キルチネルはペロン党党首に就任し、キルチネルおよびクリスティーナ政権の評価が問われる上下院議員を選出する中間選挙が2009年6月28日に実施された。中間選挙では4年任期の下院の半数と6年任期の上院の三分の一を選出する。下院議員は州ごとの比例代表制であり、上院は各州で得票に応じて第1党に2議席、第2党に1議席を振り分ける仕組みになっている。下院で最大の議席が改選されるのはアルゼンチン最大のブエノスアイレス州であり、注目度も高かった。当時ペロン党は与党キルチネル派がキルチネル前大統領の選出母体となった「勝利のための戦線」（Frente para la Victoria: FPV）とペロン党反主流派に分裂して選挙戦に臨んだ。キルチネル派は、ブエノスアイレス州での勝利のためにキルチネル自身を「勝利のための戦線」の候補者リストの第1位として選挙戦を戦ったが獲得議席は12にとどまり、ペロン党非主流派議員と中道右派同盟の13議席の前に敗れた¹⁹⁾。この選挙の結果、「勝利のための戦線」は下院で29議席を失い、非改選と合わせて与党は87議席となり過半数129議席を大幅に割ることとなった²⁰⁾。

また、2009年選挙を挟んで与野党から多数のインフォーマルセクターに対する子ども手当法案が提出されていた。2008年5月にはエリサ・カリオをはじめとした中道左派の14議員がベーシックインカムに基づく子ども手当法案を重ねて提起した。2008年7月には与党「勝利のための戦線」の下院議員エ

クトル・レカルデ (Hector Pedro Recalde) とアウグスティン・ロッシ (Augustín Oscar Rossi) が「非登録労働者向け子ども・就学手当法案」を議会に提案した。非登録労働者とは、社会保険料未納者として労働・雇用・社会保障省が把握している事実上のインフォーマル労働者のことである。法案の骨子は、非登録労働者の18歳以下の子どもに対して、フォーマル労働者である登録労働者が法律24714号による家族手当制度において受給している手当と同額の子ども・就学手当を支給し、その受給の条件として子どもの就学を課していることである²¹⁾。同法案の提案理由として、アルゼンチンにおけるインフォーマル労働者、すなわち非登録労働者の問題が存在していること認識し、非登録労働者はフォーマル労働者である登録労働者と同等の権利を有しているためとしている。ここでは、まずインフォーマル労働者もフォーマル労働者同様の権利を有するという普遍主義に言及している。また、同下院議員の政策秘書は、法案策定に当たりブラジル、メキシコ、チリやボリビアなどの事例を参考にしたという²²⁾。すなわち、域内で実施された条件付現金給付に関する知識をもっていたことになる。同法案はのちに大統領政令で制定された「普遍的子ども手当」とほぼ同じ内容となっている。

2009年4月にはアルゼンチン第2の州サンタフェ州に基盤をもつ社会党が「子ども・青年普遍的所得」(Ingreso Universal a la Niñez y la Adolescencia) 法案を提出した。そこにはすべてのアルゼンチンに在住する18歳以下の子どもに対して子ども手当を支給し、その条件として乳幼児の健康管理と学齢期の子どもの就学を掲げている。提案理由としては、キルチネル政権下での経済回復にもかかわらず、子ども貧困の問題が解決されておらず、それが急務であることが指摘されている。同党による法案の提案理由書によるとまず、新自由主義のターゲティング政策を単にステイグマを伴う貧困緩和策であり貧困そのものを解決するものでないと批判する。そのうえで、貧困層に対するより統合的な政策として普遍主義的な政策を主張している。また、子どもの教育や医療といった受給条件は、ターゲティングではなくそれらをとおして子どもに社会的参加を可能とさせるものであるとし、人的資本への投資を重視

しているとの見解を示している²³。この社会党の提案は、就学等を条件にすべての子どもに子ども手当を支給するという点でエリサ・カリオらのベーシックインカム論に基づく子ども手当法案と同種のものであるとみなされる。

2009年8月には非主流派ナショナルセンターであるアルゼンチン労働者センターを支持基盤とするクラウディオ・ロサーノ (Claudio Lozano) 下院議員をはじめとした中道左派議員6名が「普遍的子ども手当」(Asignación Universal por Hijo)を下院に提案した。前述したようにアルゼンチン労働者センターは、2001年に反貧困国民戦線や国民投票運動で中心的役割を果たし、ロサーノ下院議員もその動きのなかに含まれていた。彼らの提案は、家族手当を受給しない18歳以下のすべての子どもに、家族手当と同額の現金を支給し、受給の条件として義務的な医療診断・予防接種を受けることと、学齢期の子どもは就学していることを課している。その提案理由書では、制度の普遍化が現在の家族手当にみられる不正な社会的排除を修正するために最も必要なことであると普遍主義の重要性が強調されている(注23と同じ)。クラウディオ・ロサーノらの提案は、既存の家族手当未受給者に対して子ども手当を付加するというものであり、子どもの就学等を給付条件とするという点においても与党「勝利のための戦線」のエクトル・レカルデ議員の提案に近いものであった。提案理由としては、既存の家族手当は雇用条件の悪化によりカバー率が低下し、家族手当未受給の子どもの多くが貧困状況にあることを指摘している。また、扶養者の子どもに対する税額控除制も貧困層には無関係であり、二重の不平等を強いることになる。こうした不平等を克服するために上記「普遍的子ども手当」の制定が必要であると訴えている。このほかに、急進党が2009年5月、ブエノスアイレス州選出のフランシスコ・デ・ナルバーエス (Francisco de Narváez) 下院議員が2009年8月に子ども手当を提案している (Repetto, Díaz Langou y Marazzi 2009)。

このように2009年中間選挙を挟んで与野党から子ども手当の法案が多数議会に提出された(表1-2参照)。それは、既存の社会保険である家族手当に替わり18歳以下の子ども全員に手当を支給するというベーシックインカム論を

表1-2 子ども手当法案

提案者	提案者の政党	提案年月	全員か社会保険との組合せ	就学・医療の条件
エリサ・カリオ下院議員ら	野党左派	2008年 5月	子ども全員	○
エクトル・レカルデ下院議員	与党左派	2008年 7月	社会保険と組合せ	○
社会党	野党左派	2008年 4月	子ども全員	○
クラウディオ・ロサーノ下院議員ら	野党左派 (労働組合系)	2009年 8月	社会保険と組合せ	○
エルネスト・サンス上院議員	急進党野党 中道左派	2009年 5月	子ども全員	○
フランシスコ・デ・ナルバーエス下院議員ら	野党中道	2009年 8月	社会保険と組合せ	○

(出所) アルゼンチン下院サイト (http://www.diputados.gov.ar/frames.jsp?mActivo=proyectos&p=http://www1.hcdn.gov.ar/proyectos_search/bp.asp 2013年8月13日 閲覧) ; Repetto, Díaz Langou y Marazzi (2009)。

(注) 政党で明確に新自由主義を批判している場合は、左派とした。

急進党はホームページに民主社会 (democracia social) の政党と規定しているため中道左派とした。

基礎としたものと、既存の家族手当を未受給のインフォーマルセクターの子どもに対して新たな手当を支給し、子ども手当の支給範囲を拡大させる案に区別でき、与党案は後者のものであった。後者を支持したものにアルゼンチン労働者センターの支援を受けたクラウディオ・ロサーノ下院議員の提案もある。また、すべての法案に子どもの就学等が受給の条件として課されており、そこには、人的資本への投資をとおして貧困の連鎖を断つという条件付現金給付のアイデアが各アクターに共通して認識されていたことを示している。それはまた、受給に際して子どもの育成に関する義務の遂行を扶養者に条件として課するという点で合意が形成されていたとみることができる。

2009年6月選挙での与党の敗北を受けて、野党は政権に対して子どもに手当に関する要求を強めていった。こうした複数の野党側の子ども手当法案の提案を受けて、その審議入りをめぐって与野党間でやり取りが交わされている (Clarín 3 de agosto y 9 de septiembre de 2009)。他方、カトリック教会も子ども

も手当の採決を促す姿勢を示していた（*Clarín* 19 de octubre de 2009）。その後もエリサ・カリオ下院議員の市民同盟（Coalición Cívica）が急進党、社会党やその他の野党勢力と歩調を合わせて政府に子ども手当の制定を求めていった（*Clarín* 22 de octubre de 2009）。このように、与党議員が子どもに対する手当法案を提議する一方で、野党は議会に提案された子ども手当審議入りを政府に対して一斉に要求していたのである。

4. 「普遍的子ども手当」の制定

こうした中間選挙での敗北と野党や教会・労働組合等からのより広いカバレッジの子ども手当制度制定要求の高まりのなかで、2009年10月29日にクリスティーナ大統領は非拠出制の「普遍的子ども手当」の政令公布を大統領府において発表した（*Cralín* 29 de octubre de 2009）。「普遍的子ども手当」を定める政令1602/2009号は、既存のフォーマルセクターを対象とした家族手当法のなかに失業者やインフォーマルセクターの家族を対象とした非拠出制の「普遍的子ども手当」を挿入する内容となっている²⁴。

「普遍的子ども手当」は、そうした家庭の18歳以下の未就労の子ども5人まで受給できる。同手当の支給額は、発足時の2009年時点で月額180ペソであり、その80パーセントが毎月支給され、残りの20パーセントは4歳までの子どもは健康診断・予防接種、5歳以上の子どもは就学の義務が果たされた場合に一括で支給されるという条件が付いている。同制度制定により一定以上の所得のある自営業者や貧困層の第6子を除き、ほとんどの子どもが何らかの手当を受給できるようになった。

こうした既存の家族手当法のなかに非拠出制の制度を挿入する形式に関して、労働省・社会保障省社会保険局次長エミリア・ロカ（Emilia Roca）は、世界銀行の条件付現金給付制度のように既存の社会保険の枠外に新たな制度を設けるのではなく、社会保険制度のなかにそれを組み込んだ点を筆者とのインタビューにおいて強調していた²⁵。ここに政府当局が「普遍的子ども手

当」を普遍的であるという論拠がみえる。すなわち、フォーマルセクターの家族に対する家族手当も、また失業者やインフォーマルセクターの子どもに対する子ども手当も同一の社会保険内で社会保険局が実施しており、そこをとおしてほとんどすべての子どもが手当を受給できるようになったことを指して「普遍的」と述べているのである²⁶⁾。

「普遍的子ども手当」の実施機関であり政策の形成に関与した国家社会保険局の職員は、少なくともインフォーマルセクターの子どもに何がしかの給付を行うという点において、子ども手当の普遍化に関してコンセンサスが存在していたと述べている²⁷⁾。さらに「普遍的子ども手当」とほぼ同様の内容の法案を提出していた与党「勝利のための戦線」のレカルデ下院議員の政策秘書も、法案作成に際して議会でも制度の普遍化に関してコンセンサスが存在していたと証言している²⁸⁾。また、前述したように「失業世帯主プログラム」施行時においても、労働省の文書のなかにはベーシックインカム論を基にした制度の普遍化への指向がみられていた。

こうした普遍化に関するコンセンサスの存在は、表1-2の与野党議員の子ども手当に関する諸提案からもみることができる。ベーシックインカム論を基にしたエリサ・カリオ下院議員等の提案は、すべての子どもに対する支給であり、他方与党のリカルデ下院議員や野党のロサーノ下院議員らの提案は既存の社会保険を残し、未受給者に対する手当の支給を行うというものであった。そこには、子ども手当の支給が親の就労形態と関係するの否かという理念上の問題は残るが、手当支給範囲を拡大するという点において両者は対立していなかった。子どもに対する手当の拡大をとおしての普遍化に関するコンセンサスの背景には、前述したように各アクターによるベーシックインカムに関するアイディアの共有が存在した。

つぎに「普遍的子ども手当」の給付に際しての条件の付与は、ラテンアメリカに広く普及している条件付現金給付政策と同様であり、上述した政府や与党議員関係者が等しく、政策または法案立案に際してメキシコやブラジルをはじめとするラテンアメリカの事例を研究し、人的資本への投資に資する

ものであると述べている。国家社会保険局の職員も、政令制定時にはすでに与野党の法案が議会に提出されており、社会保険局内でも域内の事例を研究したと述べている(注27と同じ)。また、ロカ次長は「普遍的子ども手当」は、先にアルゼンチンで導入された「失業世帯主プログラム」を改良したものであると述べている(注25と同じ)。前述したように労働・社会保障省内部でも「失業世帯主プログラム」においてはベーシックインカム アイディアの影響が明示され、「普遍的子ども手当」はその改良であることから、ベーシックインカム アイディアそのものは実現しなかったものの、行政府内で同アイディアは共有されていた。とはいえ、「普遍的子ども手当」は国際機関からの融資を受けずに、アルゼンチン政府が独自に立案したとの政策立案者からの証言も得られた²⁹⁾。このように「普遍的子ども手当」の給付条件に関しては、上述した国家社会保険局職員、労働・雇用・社会保障省のロカ、与党議員秘書の証言にあるように、行政府の政策立案者や与党の議員スタッフがラテンアメリカにおける条件付現金給付のアイディアを研究し、また労働・社会保障省のロカ次長自身が語っているように自国の「失業世帯主プログラム」という既存のプログラムを改良しつつ政策が策定されたことが確認された。ここに、両政策のアイディアが海外からアルゼンチン国内に伝播し、アルゼンチン国内の各アクターによりベーシックインカムの理念である普遍主義と条件付現金給付に付随する人的資本への投資というアイディアが共有されている点を確認することができる。また、ベーシックインカム アイディアは多くのアクターにより知識として共有され、カバー率の向上に向けての理論を提供し、それが利益を越えて子どもに対する手当の拡大を推進する政治合意形成のための政治資源となったとみることができる。

もちろん、「普遍的子ども手当」における条件はベーシックインカム論者の本来の主張とは矛盾するものである。事実、ベーシックインカムの中心的推進論者であるロ・ブオロは、子どもの医療や教育に関する条件は懲罰的なものであり、長期的な人間能力開発を阻害すると非難している(Lo Vuolo 2009, 8)。また、公的医療や就学前教育施設の不備のために、支給条件を満

たすことに貧困層が困難を抱える場合がある点も指摘されている (Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy 2013, 34-35)。他方、エリサ・カリオ下院議員の案も含めて、子ども手当の対象を子ども全員としているベーシックインカム論を基とする提案のすべてが、受給に子どもの医療管理と教育という条件を課している。また、ベーシックインカム推進論者のバルベイトも初等教育や公的医療が比較的整備されているアルゼンチンでは、こうした条件は軽いものであると証言している⁹⁰。さらに、労働・社会保障省の文書、政府政策立案者とのインタビューや各議員の提案理由書でみられたように、現金給付に際しての条件が人的資本への投資に結び付くとのアイデアが各アクターにより共有され、それが給付に際して条件を付けるとの合意を形成させた背景にあったことが確認できた。このように条件付現金給付にかかわる人的資本への投資というアイデアも「普遍的子ども手当」制定に際しての合意形成の政治的資源となったといえる。

おわりに

2009年の「普遍的子ども手当」の制定により、それまでフォーマルセクターの被用者にほぼ限定されていた子どもに対する手当が、ほぼすべての子どもに拡大された。その拡大は、従来の社会保険制度である家族手当に非拠出制の「普遍的子ども手当」を組み合わせるというものであった。それは、名目的には従来から存在していた社会保険制度の拡大という形で実現された制度の普遍化であった。この「普遍的子ども手当」制定の背景には、学者同士の交流によりアルゼンチンに定着したベーシックインカムというアイデアと、世界銀行などの国際機関、ブラジル・メキシコでの先行事例からアルゼンチンの政策担当者がアドバイスを受けたり自ら学んだりして定着した、条件付現金給付に伴う人的資本への投資というアイデアがあった。これらのアイデアは、アルゼンチンに定着した後、多くのアクターにより知識と

して共有されることとなった。このうちベーシックインカムアイデアの共有は、学者、政治家や労働運動を結び付ける政治資源となった。同アイデアは制度の普遍化を促す意味で、さまざまなアクターが異なる用い方で利用した。

他方、ベーシックインカム論者にとって条件付現金給付における条件は、彼らの主張する無条件で市民に現金を給付するという原則から外れることになる。しかし、前述したようにベーシックインカム論を基にした「子どものためのベーシックインカム基金」法案を提出したカリオ下院議員らは、同法案の提案趣意書のなかに「人間開発のための基礎的条件を子どもに提供するという義務から大人を免除するものではない」と述べて子どものための教育・医療という条件を受け入れている（第3節1参照）。また、前述したベーシックインカム推進論の中心人物であるバルベイトも「初等教育や公的医療が比較的整備されているアルゼンチンでは、こうした条件は軽いものである」と述べて、それを受け入れている（第3節4参照）。これらのことは、条件付現金給付の人的資本の開発というアイデアが、その推進者からは貧困の連鎖を遮断するという理由で、またベーシックインカム論者からは、子どもの教育・健康管理は大人の義務であるという理由で、あるいはそれらがそれほど過重な条件ではないという理由で受容されていたことを示している。その意味で、子どもに対する手当として現金の受給に教育や医療等の条件を付けることでも主要アクター間で認識が共有され、合意が形成されていたといえる。そうしたアイデアが各アクターで共有されたことにより、それに基づいた各種の提案がなされたことも2009年の「普遍的子ども手当」の制定を促したと判断される。すなわち、ここではふたつのアイデアが「普遍的子ども手当」制定を促す政治的資源としての役割を果たしたとみることができる。

本章では、アイデアが2009年の「普遍的子ども手当」制定を促す政治的資源としてどのような役割を果たしたのかという視点から分析を行い、上記のような結論が得られた。しかし、本章では上記課題を明らかにするために、

序章で示されたアイデア内部に含まれる利益に関する分析を行っていない。それには、本章で示したアイデアのなかに含まれ、アクターが認識する利益を確定する作業が追加されることになるが、今後の研究課題としたい。

[注] _____

- (1) http://www.coalicioncivica.org.ar/proyecto_ingreso_ninez/el_proyecto.htm 市民同盟ウェブサイト, 2013年7月3日閲覧。
- (2) <http://www.anses.gob.ar/trabajadores/asignaciones-familiares-trabajadores/monotos-vigentes-334> 社会保険庁ウェブサイト, 2013年10月7日閲覧。
- (3) <http://www.lanacion.com.ar/dolar-hoy-t1369> ラ・ナシオン紙ウェブサイト, 2013年10月7日閲覧。
- (4) <http://www.desarrollosocial.gob.ar/cnp/121> 社会開発省ウェブサイト, 2013年10月7日閲覧。
- (5) <http://www.ingresociudadano.com.ar/index.php/home/menubrevehistoria> ベーシックインカム市民社会組織ウェブサイト, 2013年10月9日閲覧。
- (6) <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-40673-2004-09-06.html> パヒナ12紙ウェブサイト, 2014年2月6日閲覧。
- (7) <http://www.trabajo.gov.ar/jefesdehogar> 労働・社会保障省ウェブサイト, 2013年1月29日閲覧。
- (8) “Argentina –Social Protection VI” http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2001/12/21/000094946_01122104032615/Ren-dered/PDF/multi0page.pdf 世界銀行ウェブサイト, 2013年10月21日閲覧。
- (9) <http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPLABSOCPRO/Resources/503654-1204080302665/ARHeadsof> 世界銀行ウェブサイト2013年10月21日閲覧。
- (10) 2013年9月16日ブエノスアイレス CIEPP において, Rúben Lo Vuolo, Alberto Barbeito y Corina Rodríguez 研究員とのインタビューによる。
- (11) http://www.elisacarrío.com.ar/proyectos/fondo_ingreso.htm エリサ・カリオ下院議員ウェブサイト2014年5月30日閲覧
- (12) http://www.elisacarrío.com.ar/Labor_legislativa/FONDO_PARA_EL_INGRESO_CIUDADANO_A_LA_NI%c3%91EZ.pdf エリサ・カリオ下院議員ウェブサイト2014年5月29日閲覧。
- (13) “Plataforma Electoral: Afirmación para una república Igualitaria” <http://consultas.pjn.gov.ar/cne/download/Alianza%20Afirmacion%20para%20una%20Republica%20Igualitaria.pdf> アルゼンチン政府アーカイブサイト2013年10月25日閲覧。

- (14) <http://www.elecciones.gov.ar/estadistica/archivos/2003/ResultTotPais2003.pdf> 内務省ウェブサイト2013年10月25日 閲覧。
- (15) <http://www.ingresociudadano.com.ar/index.php/home/menubrevehistoria> ベーシックインカム市民社会組織サイト2013年10月9日閲覧。
- (16) <http://edant.clarin.com/diario/2001/12/18/p-01812.htm> クラリン紙ウェブサイト2013年10月28日閲覧。
- (17) 2013年9月16日, CTAを構成する有力組合国家公務員組合 (Asociación de Trabajadores de Estado: ATE) の国際担当委員 Ruben Garrido とのインタビュー。
- (18) <http://www.lanacion.com.ar/364094-el-frente-nacional-contrala-pobreza> ラ・ナシオン紙ウェブサイト2013年10月25日閲覧。
- (19) http://www.elecciones.gov.ar/estadistica/archivos/2009/Totales_por_Provincia_28_de_junio_de_2009.pdf 内務省ウェブサイト2013年11月1日閲覧。
- (20) <http://www.lanacion.com.ar/1144249-contundente-triunfo-de-los-candidatos-de-cobos-en-mendoza> ラ・ナシオン紙ウェブサイト2013年11月1日閲覧。
- (21) http://www.diputados.gov.ar/frames.jsp?mActivo=proyectos&p=http://www1.hcdn.gov.ar/proyectos_search/bp.asp 連邦下院ウェブサイト2013年8月13日閲覧。
- (22) 2013年9月12日, Hector Ricalde 下院議員事務所での同政策秘書とのインタビューにおいて。
- (23) http://www.diputados.gov.ar/frames.jsp?mActivo=proyectos&p=http://www1.hcdn.gov.ar/proyectos_search/bp.asp 連邦下院サイト2013年8月13日閲覧。
- (24) <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/159466/norma.htm> 経済省ウェブサイト2013年8月27日閲覧。
- (25) 2013年9月16日, 労働・社会保障省社会保障局次長 Emilia Roca とのインタビューにおいて。
- (26) 「普遍的孩子手当」の政令のなかに, 「受給者は最低賃金以上を得ているインフォーマル労働者を除く」との但書きがある。しかし, 実際の運用ではインフォーマルセクター労働者の所得把握が困難であるため, 社会保険局の記録にある子どもが私立学校に通学している場合を高額所得者とみなし, 支給対象外としている。2013年9月17日, 社会保険局 ANSES 職員とのインタビューにおいて。
- (27) 2013年9月17日, 社会保険局 (ANSES) 職員とのインタビューにおいて。
- (28) 2013年9月12日, Hector Ricalde 下院議員事務所での同政策秘書とのインタビューにおいて。
- (29) 2013年9月17日, 社会保険局 (ANSES) 職員とのインタビューにおいて。
- (30) 2013年9月16日, プエノスアイレス CIEPP での, Rúben Lo Vuolo, Alberto

Barbeito, および Corina Rodríguez の 3 名の研究員とのインタビューによる。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

宇佐見耕一 2005. 「アルゼンチンにおける社会扶助政策と社会運動」宇佐見耕一
編『新興工業国の社会福祉—最低生活保障と家族福祉—』アジア経済研究
所 199-231.

〈外国語文献〉

- ANSES. 2012. *La asignación Universal por hijo para protección social en perspectiva, La política pública como restauradora de derechos*. Buenos Aires: ANSES (<http://observatorio.anses.gov.ar/archivos/documentos/OBS%20-%2000265%20-%20AUH%20en%20Perspectiva.pdf>).
- Auyero, Javier. 2001. *Poor People's Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*. Durham: Duke University Press.
- Baez, Javier E. et al. 2012. *Conditional Cash Transfers, Political Participation, and Voting Behavior*. Policy Research Working Paper 6215. Washington, D.C.: The World Bank.
- Banco Mundial. 2009. *Transferencias de monetaria condicionadas, Reducción de la pobreza actual y futuro*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Barbeito, Alberto y Rubén Lo Vuolo. 1996. *¿ Por que comensar con un ingreso ciudadano para los menores en América Latina ?* Buenos Aires: CIEPP.
- 2009. *Ingreso ciudadano para la niñez: reelaborando ideas para construir una sociedad más igualitaria*. Buenos Aires: CIEPP (<http://www.ciepp.org.ar/>).
- Blyth, Mark. 2002. *Great Transformations, Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CEPAL. 2009. “Trabajo infantil en América Latina y el Caribe: su cara invisible.” *Desafíos* (8) enero: 4-9.
- 2012. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2012*. Santiago de Chile: CEPAL.
- 2013. *Panorama Social de América Latina 2013*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Coady, David. 2003. “Alleviating Structural Poverty in Developing Countries: The Approach of PROGRESA in Mexico.” Washington, D.C.: The World Bank.
- De la Brière, Bénédicte and Laura B. Rawlings. 2006. “Examining Conditional Cash

- Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion?" SP Discussion Paper 0603. Washington, D.C.: The World Bank.
- Díaz Langou, Gala. 2012. *La implementación de la asignación universal por hijo en ambientes subnacionales*. Buenos Aires: CIPPEC (<http://www.cippec.org/Main.php?do=documentsShow>).
- Dolowitz, David P. and David Marsh. 2000. "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making." *Governance: An International Journal of Policy Administration, and Institutions* 13(1) January: 5-23.
- Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink. 1998. "International Norm Dynamics and Political Change." *International Organization* 52(4) Autumn: 887-917.
- Fiszbein, Ariel and Norbert Schady. 2009. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. World Bank Policy Report 47603. Washington, D.C.: The World Bank.
- Fleckenstein, Timo. 2011. *Institutions, Ideas, and Learning in Welfare State Change: Labour Market Reform in Germany*. London: Palgrave Macmillan.
- Fraga Patrao, Roberto ed. Sin fecha, *Anales de legislación Argentina 1957*, Buenos Aires: Editorial La Ley.
- Galasso, Emanuela and Martin Ravallion. 2003. "Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas." World Bank Working Paper N.11/03 Washington, D.C.: The World Bank, .
- Golbert, Laura. 2004. *¿Derecho a la inclusión o paz social ? Plan Jefas y jefes de hogar desocupados*. Santiago de Chile: CEPAL. (<http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/14574/P14574.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xsl>)
- INDEC. 2003. *Incidencia de la pobreza y de la indigencia en los aglomerados urbanos, mayo de 2003*. Buenos Aires: INDEC.
- Lo Vuolo, Rubén. 2009. *Asignación por hijo*, serie de Análisis de coyuntura núm. 21. Buenos Aires: CIEPP (<http://www.ciepp.org.ar/>).
- 2012. "The Argentine 'Universal Child Allowance': Not the Poor but the Unemployed and Informal Workers." In *Citizen's Income and Welfare Regime in Latin America: From Cash Transfers to Rights*, edited by Rúben Lo Vuolo. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 51-66.
- Lo Vuolo, Rubén y Alberto Barbeito. 1993, *La nueva oscuridad de la política social*. Buenos Aires: CIEPP.
- 1995. *Contra la exclusión: La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: CIEPP.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 2003. *Plan Jefes y Jefas de Hogar Deso-*

- cupados, Un año de gestión*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Nay, Oliver. 2012. "How Do Policy Ideas Spread among International Administrations? Policy Entrepreneurs and Bureaucratic Influence in the UN Response to AIDS." *Journal of Public Policy* 32(1) April: 53–76.
- Pautassi, Laura, Pilar Arcidiácono y Mora Straschnoy. 2013. *Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina: Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rawlings, Laura B. and Gloria M. Rubio. 2003. *Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs*. Policy Research Working Paper 3119. Washington, D.C.: The World Bank.
- Repetto, Fabián y Gala Díaz Langou. 2010. *El papel de la Asignación Universal en la construcción de un Sistema de Protección Social Integral*. Buenos Aires: CIPPEC (<http://www.cippec.org/-/el-papel-de-la-asignacion-universal-en-la-construccion-de-un-sistema-de-proteccion-social-integral>).
- Repetto, Fabián, Gala Díaz Langou y Vanesa Marazzi. 2009. *¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del ovillo*. Buenos Aires: CIPPEC (<http://redproteccionsocial.org/recursos/hacia-un-sistema-de-proteccion-social-integral-el-ingreso-para-la-niñez-es-solo-la-punta>).
- Schmidt, Vivien A. 2008. "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse." *Annual Review of Political Science* 11(1) June: 303–326.
- 2002. "Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?" *Comparative Political Studies* 35(2): 168–193.
- Usami, Koichi. 2009. "Rethinking Political Opportunity Structure in the Argentine Unemployed and Poor People's Movement." In *Protest and Social Movements in the Developing World*, edited by Shinichi Shigetomi and Kumiko Makino. Cheltenham: Edward Elgar, 134–156.
- Villatoro S., Pablo. 2005. "Programa de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina." *Revista de la CEPAL* (86) : 87–101.