

第2章 アルゼンチンにおける福祉国家と高齢者の生活保障言説の変容

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	594
雑誌名	新興諸国における高齢者生活保障制度 批判的社会老年学からの接近
ページ	61-92
発行年	2011
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00011416

第2章

アルゼンチンにおける福祉国家と 高齢者の生活保障言説の変容

宇佐見 耕一

はじめに

アルゼンチンでは1990年代以降、高齢者の生活保障に関し制度が2回大きく転換している。それは、アルゼンチンにおける社会・経済政策が大きく揺れ動くなかでのできごとであった。1990年代のメネム（Carlos Menem）・ペロン（Perón）党政権下で新自由主義改革が実行され、それは経済面に始まり社会保障や労働改革にまで及んだ。1994年に年金制度改革が実施され、それまでの公的賦課方式年金制度に加えて、一部民間積立方式の選択制が導入された。

メネム政権を引き継いだデ・ラ・ルーア（Fernando De La Rúa）連合政権は、2001年末経済危機により崩壊し、2003年の大統領選挙ではメネム元大統領と、同氏の行った新自由主義政策を激しく批判した同じペロン党のキルチネル（Néstor Kirchner）氏とが争い、キルチネル氏が大統領選挙を制して政権に就いた。キルチネル政権は、労働規制強化、価格統制や民営化された元国営企業の一部再国営化など反新自由主義路線を鮮明にしている（宇佐見 [2008]）。2007年の大統領選挙ではキルチネル大統領のクリスティーナ（Cristina Fernández de Kirchner）夫人が大統領に当選し、キルチネル政権の基本路線を引き継いでいる。

このキルチネルとクリスティーナ両政権下で、高齢者に対する生活保障制度の中心のひとつである年金制度は再度転換している。まず、2006年にキルチネル政権により年金モラトリアム制度が導入され、年金保険料未納により年金未受給であった者の多くが、年金保険料を受給する自己の年金から支払うことにより年金を受給できるようになった。さらに、2008年にはクリスティーナ政権下で民間積立方式の年金制度が再国有化され、年金制度は公的賦課方式に統一された。この間、アルゼンチンのマクロ的経済・社会コンテクストは新自由主義から「反新自由主義」へと大きく揺れ動き、そのもとで高齢者の生活保障に関する行政の言説と反対派の言説が入れ替わった。本論では新自由主義から「反新自由主義」へと揺れ動くマクロ的コンテクストのなかで、行政とそれに対抗する高齢者の生活保障に関する言説を批判的に検討することにより、高齢者保障制度、とくに年金制度のもつ問題点を検討したい。

本章は、まず第1節でアルゼンチンにおける高齢者研究の流れを概観するとともに、批判的社会老年学を中心とした分析枠組みを検討し、本章の課題と分析枠組みを設定する。続いて第2節で、1990年代に行われた年金一部民営化に際しての言説を分析し、年金改革の性格を検討する。最後に第3節で、2000年代に行われた年金モラトリアムと再国有化に関する言説分析を行い、再々改正された年金制度の性格を検討する。こうした作業を通じてアルゼンチンの高齢者保障政策の中心である年金制度の性格を検討し、そこにどのような問題点があるのかを考察する。

第1節 アルゼンチンにおける高齢者生活保障制度の変容に関する分析の視角

1. アルゼンチンにおける高齢者研究

まずアルゼンチンにおける高齢者研究を概観すると、すでに欧米の社会老

年学や批判的社会老年学的手法が一部紹介されており、それに基づいた分析がなされている。オドーネ (Julietta Oddone) らは、累積的優位・劣位論の考えを用いてアルゼンチンにおける高齢者間の格差問題を論じている (Oddone and Aguirre [2005])。しかし、ほとんどの高齢者に関する研究は、実証的社会政策論的研究の範疇にあるといえる。実証的社会政策論の立場からロイド・シャーロック (Peter Lloyd-Sherlock) は、アルゼンチンを発展途上国のなかでも高齢化が進行し、公的社会保障制度が整備されている諸国に分類している。ここでは高齢者に対しては、年金制度をはじめ医療や社会扶助などの複雑な公的保障制度が存在すると述べている。社会保障制度は、アルゼンチンの高齢者に対する生活保障制度の中心に位置づけられるが、カバレッジが十分でなく、また予算不足による供給不足も生じていると指摘する。そうした公的保障の不備を家族や市民セクターが補っているが、どちらも限界があり、完全には公的部門の欠陥を補えていない。また、1990年代以降新自由主義政策が適用され、インフォーマルセクターが拡大するとともに、年金制度の一部民営化が行われた。その結果、従前からの社会保障制度の二重構造は維持されていくことになった (Lloyd-Sherlock [1999]) と批判している。

ルディ (María del Carmen Ludi) は、アルゼンチンの北東部パラナ州において、貧困高齢者と社会保障の関係を明らかにしている。ルディは、1990年代の新自由主義改革により雇用が不安定化する一方で、社会保障制度も弱体化していることをまず指摘する。そのうえで、家族や近隣住民の支援も受けられない貧困高齢者が多く存在していることを問題としている (Ludi [2005])。

このように、実証的社会政策論でのアルゼンチンにおける高齢者研究では、1990年代以降の新自由主義改革による雇用の不安定化やそれと連動した従来の社会保障制度の弱体化が指摘され、社会保障制度の二重構造の維持や二重構造のなかでの貧困高齢者の存在が問題とされている。また、筆者もすでに実証的政治経済学的手法で、アルゼンチンの福祉国家の変容を同国におけるコーポラティズムの変容と関係させて説明している (宇佐見 [2003, 2007])。ここではコーポラティズムによる政策策定過程を述べ、同時に1990年代以降

の新自由主義改革によってもたらされた雇用のインフォーマル化や高い失業率にも言及し、社会状況の変容のため、従来からあった社会保障制度が現在みられるリスクに対応していないと述べている。

1990年代以降、コーポラティズムが変容しつつ残存する一方で、雇用の不安定化が進行し大量失業の常態化や高い貧困率がみられたという意味で、アルゼンチン社会は同一の状況であったとみることができる。宇佐見 [2007] では雇用の不安定化や大量失業の常態化といった流動的社会状況のなかで、社会保障制度の再編が繰り返されたとみなしている。しかし、それらの先行研究では、そうした社会保障制度がいかに形成されていたのかという点に関して十分に議論されたとはいえない。そこで、先行研究で指摘された諸問題をもつ高齢者保障制度が、どのように構築されたのかについて検討することが本章の課題として設定される。

2. 分析の視角——実証政治経済学と解釈的手法（社会構築主義）——

序章で示された批判的社会老年学は、高齢者に関する「問題」の主要な分析手段のひとつとして高齢化の政治経済学を提唱している。本章においては、アルゼンチンにおける年金改革の分析の手法として、社会構築主義を背景とした高齢化の政治経済学の議論を基にして分析の枠組みを提示したい。社会構築主義は、社会の構築は言説の実践によってのみ行われ、「現実」や「実体」は、言説実践の効果であって原因ではないという「反本質主義」の立場に立つ（千田 [2001 : 19-36]）。そのため、構築主義においては言説分析がひとつの重要な方法となる。

高齢者の生活保障制度を分析する政治経済的分析枠組みとして想定される福祉国家論にはさまざまなアプローチがあるが、田中は福祉国家論の研究手法を解釈的方法（批判理論）と実証的方法（経験理論）に大きく2分している（田中 [2008]）。その福祉国家論の実証的政治経済学的アプローチとして、宮本は欧米福祉国家研究を基に、福祉国家の各段階でそれを分析するに際し

て適切な方法論があると主張している。宮本の主張によると、福祉国家形成の政治には権力資源動員論、福祉国家削減の政治には新制度論、福祉国家再編の政治には社会的学習論、アイディアの政治、言説の政治が分析手法として適当であると説く（宮本 [2006, 2008 : 36-62]）。

アルゼンチンの福祉政治を宮本の区分と重ねると、1990年代の新自由主義改革は福祉削減の政治、2000年代になってからは福祉再編の政治として区分できるが、両者とも大幅な制度改革をとまっており、福祉再編の政治と大きく括ることができる。そのような流動的な制度状況のなかで人々の利益自体が不確定となることにより、アイディアや言説が人々に影響を与えやすくなる（宮本 [2008 : 47], Blyth [2002]）との指摘がある。アルゼンチンでは1980年代経済危機以降、諸制度が不安定化し、人々の利益が特定しづらくなり、その意味で言説が人々に対してより影響を与えやすくなっていたと想定される。

先述のように、福祉国家再編の政治には言説の政治分析が適しており、宮本はその代表にシュミット (Vivien A. Schmidt) の政治制度と言説を組み合わせた分析枠組みを挙げている⁽¹⁾。シュミットは福祉政治においては、特定の政治制度と価値に対して特定の言説が有効であると述べている (Schmidt [2002 : 171-172])。シュミットによると、政策の策定が少数のエリートにより決定される場合、政府の決定を大衆に直接伝えるコミュニケーション言説 (communicative discourse) が有効であるとする。他方、政治権力や社会の代表が幅広く分散し、より多くの政治エリート間で福祉政策が決定される場合、交渉者間でコンセンサスを形成するような調整的言説 (coordinative discourse) が有効であるとしている。

このシュミットの言説分析手段には問題はないのであろうか。シュミットのコミュニケーション言説と調整的言説は、言説の外形的形式を示したものであり、外形的な言説のあり方が制度改革に影響を与えるという理論構成になっている。その意味でシュミットの議論は、実証的政治経済学的福祉国家論でも用いられる制度論と整合的であるといえる。他方、シュミットの言説

分析は、言説のもつ価値や規範にも注目するという解釈的手法との交差も部分的にみられる。それは実証分析から出発し、言説分析という解釈的手法の一部を取り込んだものであるともいえる。ここでは、社会構築主義的手法により年金制度改革を再構築することを中心に据えるが、実証的研究から出発したシュミットの手法の核をなす、制度とアイデアをめぐる言説政治という要素にまず注目したい。

一方田中は、実証的比較福祉国家論に関して各国の具体的な経済・社会政策の形成要因の探求が行われている点を評価しつつも、シュミットの手法を制度論の枠組みを超えた「構造」や「規範的正統性」について厳密な検討をせずに、そうした問題と制度論的方法論を組み合わせていると批判している（田中 [2008 : 96]）。そこで田中は、従来の福祉国家理論に対する批判理論を再構築し⁽²⁾、そのなかで福祉国家を位置づけて個別政策の意味内容を吟味するという、実証的手法と解釈的手法の接合の必要性を主張している（田中 [2008 : 96]）。田中の手法は基本的に解釈的手法のなかで、実証研究による福祉国家やその個別政策を再吟味するというものである。本章では田中のこうした指摘から示唆を得て、分析の枠組みを組み立てることにする。ここではひとまず、年金改革の言説分析を行う際、アルゼンチンにおける福祉国家のあり方やコーポラティズムなどを、言説が実践されるコンテクストとして考察してゆきたい。そうしたコンテクストのなかで、年金改革をめぐる言説を分析することにする。

解釈的手法を用いた本論の課題に近接した論者の1人にフレイザー（Nancy Fraser）がいる。フレイザーは、資本主義福祉国家における福祉ニーズに関する議論が政治的言説の重要な種目を構成しているとし、福祉ニーズの解釈をめぐる政治を言説分析により明らかにしている。そこでフレイザーは福祉ニーズに関する言説を次の3種類に分類している（Fraser [1989 : 171-175]）。①対抗言説（oppositional discourse）：社会的少数者が非政治化されているニーズを求めることである。そうした少数派は既存の経済や家族と政治の境界線に意義を申し立て、多数派にニーズに関する代替的解釈を提示し、ニーズに

関する新たな公的言説の普及を図り、支配的な解釈やコミュニケーションの意味に対抗し、それを変容させようとする。②再私事化言説 (reprivatization discourse)：対抗的言説の政治領域の見直しに反対して非政治化を図ろうとし、社会サービスの削減や民営化を行おうとする。③専門家言説 (expert needs discourse)：それによりニーズは制度化されて専門家や行政の領域となり、ニーズは再構成される。その結果、ニーズをもつ人は個人化され既存のサービスの受動的受益者となる。

このようにフレイザーは社会福祉ニーズをめぐる3種類の言説を区分し、その意味と語られ方をとおして福祉ニーズに関する政治を描こうとした。新自由主義改革以降のアルゼンチンの年金改革の性格を明らかにするには、言説生産のコンテクストとして、どのような制度のもとで改革をめぐってどのような言説が生産され、それがどのように構成されているのかを検討する必要がある。その際、フレイザーの提起した3種類の言説区分をヒントにして、後述するように年金改革に関する言説を整理する。

以上のようなアルゼンチンの事例に関する実証的先行研究と理論研究の流れから、本章ではアルゼンチンにおける福祉国家や政治制度のコンテクストのなかで、高齢者の保障制度、とくにその中核である年金制度改革に関してどのような言説が実践され、それがどのような意味構造をもつのかを検討し、年金制度改革の性格を明らかにしたい。年金改革に関する言説が実践されたコンテクストとしての制度に関しては、メネム政権に社会政策面で政労資(政府・労働者・資本家)の協議が行われ、そこで主要政策が決定されていたことからコーポラティズムに注目する。他方、フレイザーにあってはブルジョワ公共圏の平等性の想定を批判し、階層社会における複数の公共圏の競合を主張している(フレイザー [2003: 122-128])。本書では、言説が生産された場がコーポラティズムという制度のなかでどのような立ち位置にあるのかという点に注目する。そこではコーポラティズム枠外での言説も考察の対象となる。

言説分析には「語る主体のポジション、語る主体の隠された利害関心、言

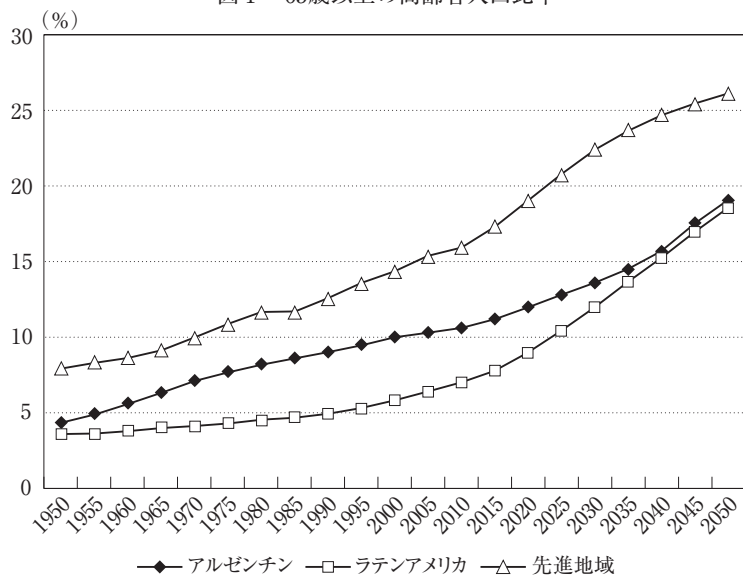
説の政治的効果に加えて言説の生産される場」(赤川 [2001: 77]) が重要であるとの指摘がある。そこで前述のフレイザーの議論から示唆を得て、本章では年金改革にかかわる言説を行政言説、専門家言説、対抗言説に整理し分析したい。ただし、ここではフレイザーの分析と異なり、年金改革に関する言説はすべてがすでに政治化されているという点に留意する必要がある。さらに専門家言説や対抗言説のもつ意味も、フレイザーのものとは異なる点にも注意が必要である。本章での行政言説と専門家言説の関係は、行政の立場を代表する専門家言説と、それに反対する対抗言説を代表する専門家言説に大きく分けられる。専門家言説を取り上げたのは、前述したように社会保障制度は複雑であり、行政の言説には政策立案の立場に立つ専門家の言説の影響が大きく、同時に対抗言説にも専門家の言説の影響が大きいと考えられるからである。ここでの対抗言説もフレイザーのそれとは位置づけが異なり、行政言説と同一の場で行われる対抗言説と、それらとは異なる場において位相を異にする概念の代替案を提示する対抗言説に分かれる。

第2節 新自由主義改革と年金民営化

1. アルゼンチンにおける高齢者の貧困問題

最初に、アルゼンチンにおける高齢者人口の推移とその状況を確認してみよう。図1は、アルゼンチンの全人口のなかで65歳以上の高齢者人口が占める比率の中位推計である。それによると、アルゼンチンの高齢化率は先進国よりも低いものの、ラテンアメリカの平均を上回っており、2010年で10.5%、2050年には19.0%に達する。他方、15歳から64歳の生産活動人口の比率は2005年において63.4%であったものが、2035年にはピークの66.0%となり、2050年には63.3%に戻る (<http://esa.un.org/unpp/> 2009/02/02閲覧) と推計されている。このようにアルゼンチンでは、他の新興工業諸国でみられた生産活

図1 65歳以上の高齢者人口比率



(出所) <http://esa.un.org/unpp/> 2009/01/28閲覧。

動人口の比率が高くなる人口ボーナスという現象はそれほど顕著ではなく、2005年と2050年の生産活動人口比率がほぼ同じというように、21世紀前半では高齢化が社会・経済に与える負担は先進諸国や東アジア諸国と比べて低いとみられる。

とはいえ、アルゼンチン社会にとって高齢者の問題、とりわけ年金問題と高齢者の貧困問題は常に社会的関心を呼んできた。高齢者の生活保障に関しては後述するように主要な政治的イシューでありつづけた。また、高齢者の貧困問題は社会学者の注目するところとなり、多くの調査・研究がなされている。オドーネは2000年に、アルゼンチン主要都市で60歳以上の高齢者約1500人の社会・経済状況を調査した。その調査によると、高齢者の15.2%が200ペソ以下の貧困人口にあたり、この比率は大都市ほど低く地方小都市ほど高くなっている。オドーネによると、尊厳ある生活を送るには月400ペソが必要であり、高齢者人口の53%が400ペソ以下の収入しかなく（Ministerio

表1 大都市部における貧困・最貧困人口比率（2006年）
（%）

	全人口	65歳以上
非貧困	73.1	89.0
貧困	26.9	11.0
（最貧困を除く）	(18.2)	(7.8)
最貧困	8.7	3.2
女性		
非貧困	73.5	89.6
貧困	26.5	10.4
（最貧困を除く）	(18.1)	(7.4)
最貧困	8.4	3.0
男性		
非貧困	72.8	88.2
貧困	27.2	11.8
（最貧困を除く）	(18.3)	(8.5)
最貧困	8.9	3.5

（出所） <http://www.indec.mecon.ar/> 2009/2/2閲覧。

de Desarrollo Social y Medio Ambiente [2001 : 17]), 尊厳ある暮らしができていないとされている。

しかし、こうした高齢者の貧困問題は2003年に成立したキルチネル政権とその後継であるクリスティーナ政権により、大きく変容することになる。表1は、世帯調査を基にした65歳以上の貧困・最貧困人口比率を示したものである。それによると全人口、女性、男性いずれの分類でも高齢者の貧困、最貧困比率は全人口の貧困、最貧困比率を下回っている。これは、キルチネル・クリスティーナ政権期に行われた、高齢者への経済保障拡大政策が反映された結果であると考えられる。すなわち、高齢者の貧困問題が語られていたキルチネル政権以前は、表2にあるように、年金や社会扶助は高齢人口の60%をカバーしているにすぎず、社会保障からもれている多くの高齢人口が存在するという二重構造が存在していた。社会保障から漏れていた高齢者の多くは、労働年齢期にインフォーマルセクターでの就労していたものが多く、雇用と連動していた公的年金制度から漏れてしまっていた。こうした状況は先行研究でも認識されている点である（Lloyd-Sherlock [1999], Ludi [2005]）。

表2 アルゼンチンの高齢者の収入源(2000年)

(%)

	大都市	中都市	小都市	全国
本人年金	42.0	42.4	36.0	41.0
社会扶助	18.8	17.8	20.1	18.9
就労	19.7	22.6	19.7	20.2
家賃・金利	4.1	3.7	3.4	3.9
家族の支援	9.2	8.5	15.3	10.2
遺族年金	4.7	4.1	4.3	4.5
その他	0.8	0.6	1.2	0.8
データなし	0.7	0.3	n.a	0.5
合計	100.0	100.0	100.0	100.0

(出所) Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente [2001 : 29]

(注) 高齢者は60歳以上

ところが、こうした状況はキルチネル政権以降大きく変容していることになる。

2. 1990年代新自由主義改革

1990年代に実施された新自由主義政策が、アルゼンチンの社会保障政策や雇用関係などの変容に大きな影響を与えたことは、すでに多くの実証研究により指摘されている。1980年代の「失われた10年」の深刻な経済危機を経て1989年に成立したメネム・ベロン党政権は、危機克服の手段として市場機能を重視した新自由主義政策を採用したことは広く知られている(佐野[2005])。

メネム政権発足後、議会で国家改革法と緊急経済法が可決された。前者は国営企業民営化に関して、后者は経済・社会政策における規制緩和に関して強い権限を大統領に付与した。1980年代までのアルゼンチンは、公共サービスと重化学工業を中心に国営部門が経済で大きな比重を占めていたが、1994年までにほとんどの国営企業が民営化された。その結果、公的部門のGDPに占める比率は、1985年の33.0%から1994年の27.2%に低下した(Alexander

[2000 : 33]。同時に貿易の自由化も進展した (Neffa [1998 : 342])。また、労働市場の規制緩和と雇用関係の柔軟化も、1991年と1995年の労働契約法の改正により進捗した。こうした民営化、自由化や規制緩和により、それまでの輸入代替工業化モデルは崩れていった。それは、輸入代替工業化モデルのもとでフォーマルセクターの労働者に対してなされた賃金と雇用の保障、また雇用と連動していた社会保障制度による保護という、第2次世界大戦後にアルゼンチンにおいて成立していた福祉国家の枠組みが大きく揺らいだことを意味していた (宇佐見 [2003], Usami [2004])。

そのようななかで、1990年代のアルゼンチンは大量失業の常態化と雇用のインフォーマル化が進行した。大ブエノスアイレス圏の失業率は、5000%のハイパーインフレに襲われた「失われた10年」最後の1989年でさえ7.6%であったものが、1993年からは10%台になり、1995年の20.2%をピークに高止まりしていた (INDEC [2001 : 4])。また、雇用契約のインフォーマル度を示す都市部における年金保険料未納労働者の比率も、1990年代中ごろ以降は35%以上の高率を保持していた (<http://www.trabajo.gov.ar/> 2006年11月14日閲覧)。このような失業の拡大、雇用のインフォーマル化は、社会の流動化を一面においては促進する要因となったとみられる。低所得者層居住区の高齢者は、職域と連動した拠出型年金にカバーされず、また扶助年金受給者も少ないという、高齢者の貧困問題がより顕著に表れるようになったとみられている (Lloyd-Sherlock [1999 : 352])。

他方、メネム政権による経済改革の手法に関して、国民から負託を受けた強力な行政権が改革を推進していくとする委任型民主主義の議論がある (O'Donnell [1999])。その一方で、労働・社会保障部門の改革に関して政労資協議がもたれ、コーポラティズムの妥協がなされたことも知られている (宇佐見 [2007])。その代表的な合意は1997年の「雇用・生産性・社会的公正に関する枠組み合意」であろう (Ministerio de Trabajo Seguridad Social [1994])。そこでの政労資合意は、内外情勢の変化に対応して競争力や生産性向上に労働組合も協力し、雇用の柔軟化を認める代わりに、それにより生じる可能性

のある失業などのリスクに施策をなすことが骨格である。それはローズ (Martin Rhodes) の主張する、制度的に緩やかな形態で、生産性の向上への合意とそれにより生じるリスクに対する保障措置を主な内容とする競争的コーポラティズム (Rhodes [1998: 194-195]) の合意に近いものであった。

このように、メネム政権期に実施された年金改革をめぐるコンテクストは、新自由主義政策が導入され、雇用関係は大きく動揺し社会的流動性が増大するなど、それまでのアルゼンチンにおける福祉国家の根幹が大きく揺らいでいる状態にあった。しかし同時に、社会政策の改革が実施されたコンテクストとして、弱体化しつつもコーポラティズムが存在しつづけたことにも留意しなければならない。そこで合意された社会保障改革では、国家の役割に大きな変化がみられる。それは、労働社会保障省で発行される雑誌に掲載された同省社会保険局長の次のような言葉のなかに端的にみとれる。社会保険局長トーレス (Carlos Torres) によると、メネム政権以前の国家は現実には実現できない保障を約束していた、と従来のアルゼンチンにおける福祉国家を批判している。また、同政権下で行われた年金改革を中心とする社会保障改革では、「国家による保障は制度設計、適切な監督、そして管轄部門の適切な運営をとおしてなされるべきものである」(Torres [1996: 13]) と述べ、国家の役割は直接的ではなく間接的なものが適切であるとの原則が示され、さらに市場と協調して社会保障が供給されるべきであることが示されている。

3. 1994年年金改革をめぐる言説

それでは、こうしたアルゼンチンにおける福祉国家の変容や競争的コーポラティズムの存在といったコンテクストのなかで、年金制度改革に関してどのような言説がなされ、それらがどのような意味構造をもつのかを検討する。アルゼンチンの年金制度は第2次世界大戦後、輸入代替工業化のもと職域別賦課方式で発展してきた。しかし年金カバー率は、1980年代に60%で頭打ちとなり、残りの40%は制度から取り残されたままとなっていた (Isuani y San

Martino [1993: 19])。また給付水準も、規定の水準を確保できず、年金制度改革はメネム政権下の経済・社会改革のなかでも重要課題のひとつとされていた。

年金改革の主要な論点は、既存の賦課方式内で改革をするのか、民間積立方式を導入するのかが争われた。アルゼンチン経済連盟の研究所は、賦課方式では制度が成熟して人口が高齢化するにつれ支払いが拡大する一方で、労働者や企業の負担が増大するとし、制度の欠陥を批判した。彼らはその解決策として、個人の受け取る年金額が納入した保険料の運用により決定される民間積立方式にすべしとの提案を行った (Cetrángolo y Mchineá [1993])。民間研究所の研究者からも「人々は退職時に国家の保障がますます守られなくなっていると感じ、事態は時を経るとともに悪化している」(Delgado [1994: 6])と民営化を促す言説、すなわち再私事化言説がなされており、それは経済界の言説と一致していた。ここで年金の民営化を再私事化というのは、公的賦課方式が老後の経済保障を世代間の助け合いにより社会的に保障しようとするのに対して、民間積立方式は就労年齢中に民間年金会社の個人口座に契約者が保険料を積み立て、老後にそこから年金を受給するというように、老後の経済生活保障が個人的・私的な問題に還元されてしまうからである。さらにそれはフレイザーがいう、問題を政治的領域から私的な領域に押し戻すことを意味している (Frazer [1989])。また、世界銀行の報告書にも、年金制度の民営化が高齢者の生活保障に貢献するとする再私事化を支持する言説がなされていた (Banco Mundial [1994])。世界銀行は、アルゼンチンの社会保障改革に対して融資を行い、これを直接支援している (World Bank [1996])。こうした再私事化を推進する専門家言説を実践するアクターのなかには、経済界系の研究所や世界銀行という国際機関も含まれていた。

そうした状況下、1993年6月2日メネム大統領は予告なしにテレビとラジオ演説を行い、そこで前アルフォンシン (Raúl Alfonsín) 政権期のハイパーインフレによる年金機能不全を訴え、年金支給額引き上げとともに年金制度の抜本改革を発表した⁽³⁾。そこで、「支出に対応する予見可能で十分な資金

の確保と、それを保障し持続させる安定的な資金のストックを必要とする」と述べ、安定的年金制度の確立のためには国営石油公社（YPF）の民営化による資金が必要であるとしている。そこではまず、年金制度の民営化のみならず、他の国営企業の民営化も年金生活者の経済保障を確保するために正当化されている。このように再私事化の専門家言説は行政言説となり、高齢者の経済保障の再私事化が広範な国営企業の民営化のなかに繰り込まれることとなった。

世界銀行の報告には、既存の賦課方式の欠点として、それでは人口高齢化に対処できず、保険料を引き上げると未納者が拡大する、保険料の支払いと年金受給が無関係で世代間不公平をもたらす、資本市場が形成されない点などが指摘されている（Banco Mundial [1994]）。このような専門家言説は、社会的連帯を基礎とする賦課方式の原理に対して、市場原理に基づき自己責任の積立方式の利点を説いており、そのことはリスクを社会的に共有する思想から個人的責任へ転嫁させることを意味している。またそこでの議論の対象は、保険料納付可能な労働人口であり、そもそも納付不可能な貧困者は議論の対象外となっていた。すなわち、議論の対象はフォーマルセクターの労働者に限られている。

こうした行政言説となった専門家言説に対抗する専門家言説が存在する。その代表としてILO（国際労働機関）研究機関の研究員による批判がある。そこでは、民間積立方式は基本的に不安定な市場に依存し、高齢者の生活を保障するものではないと批判し、さらに給付額の変更は社会情勢の変化に則した合意に基づくものであると公的賦課方式を擁護している（Beattie y McGillivray [1995]）。このような民間積立方式、すなわち再私事化を批判する言説を対抗言説Aとする。こうした対抗言説Aは、労働組合や年金受給者団体の言説にも反映されている。労働総同盟（CGT）のメーデーに向けての文書では「使用者に対する保険料モラトリアムで資金が失われる一方、民営化で得られた資金はあらかじめ決められた目的に使われている」⁽⁴⁾と現在の年金の運用と民営化政策を批判している。また1992年6月3日、年金受給者

総連合代表（Plenario Nacional de Organizaciones de Jubilados y Pensionados）のリベルマン（Moisés Liberman）は、メネムの演説に反対するデモ行進のなかで「国営石油公社民営化の資金が底をついた後で、国家企業の資産を民間に売り渡すという行為はいつまで続くのか」⁽⁵⁾と民営化そのものに反対を表明した。こうした対抗言説 A は、再私事化の行政言説に反対するものであるが、視野にあるのは既存のフォーマルセクターの労働者であり、現在の年金受給者である。その意味で対抗言説 A は、既得権益の擁護であるともいえる。こうした、フォーマルセクターのみに関して語られ、そこから除外されるインフォーマルセクター労働者や無年金者が議論の対象となっていないという点では、再私事化を行おうとする行政・専門家言説と、それに反対する対抗言説 A は同じ立場にあるといえる。また、彼らの言説が行われた場も政労資によるコーポラティズムの協議というコンテクストの枠内である。

このような再私事化専門家言説と対抗言説 A に対して、それと位相を異にする対抗的専門家言説がコーポラティズムの枠外に同時代に存在した。これを対抗言説 B とする。この対抗言説 B は、ヨーロッパにおいて提起された「ベーシックインカム」という概念がスペイン語で紹介されたもので、出版物を介してアルゼンチンの社会政策専門家の間に知識として定着するようになった。この概念をアルゼンチンで最初に導入したうちの 1 人であるバルベイト（Alberto Barbeito）は、アルゼンチンにおける既存の福祉国家の二重構造を批判した（Barbeito y Lo Vuolo [1992]）。つづいてロ・ブオロ（Rúben Lo Vuolo）は、ベーシックインカムの提唱者であるヴァン・パリース（Philippe Van Parijs）らと共著で、同概念に関する本をロ・ブオロらの民間研究所（Centro Interdisciplinaria para el estudio de Políticas Públicas : CIEPP）から出版している。ロ・ブオロはヴァン・パリースを引用して、ベーシックインカムの概念を「ある種の無条件の所得を個人に保障する制度的な調整であり、またベーシックインカムに対するアクセスは市民であるということ以外の条件を求められるものではない」（Lo Vuolo [1995 : 21]）と述べている。後にバルベイトやロ・ブオロはこの概念の社会的普及を目的とした NPO アルゼンチン市民所

得ネットワーク (Red Argentina de Ingreso Ciudadano) を2004年に設立している (www.ingresociudadano.org, 2009/7/6閲覧)。こうした彼らの主張は、保険料の拠出を基とした社会保険方式の高齢者の生活保障制度に対して、高齢者であるかないかを問わず、またフォーマルセクターに雇用されていたか否かに関係なく、市民であることを根拠に最低限の所得保障を行おうという提案である。彼らはこうしたベーシックインカムをいちどに導入しようとしているわけではなく、財政的制約を考慮して社会的に脆弱な子どもや高齢者から段階的に導入しようと主張している。高齢者に関して、公的年金のカバー率低下や年金財源の財政依存が拡大していることを指摘し、就労や納税と関係なくすべての高齢者に最低所得を保障すべきであると後に提言している⁶⁾。

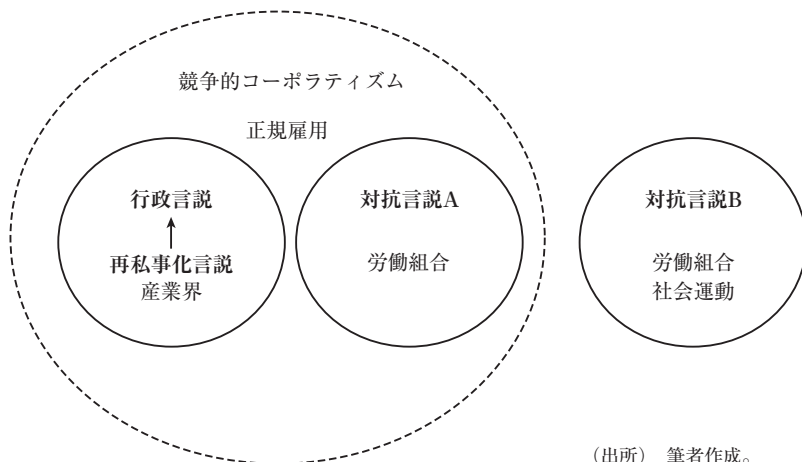
ここで注目すべきは、このような対抗言説が、専門家言説として出現した点である。この場合、フレイザーが想定するように福祉に対するニーズがたとえインフォーマルセクターからのものであっても、それを専門家が対抗言説として表出したことになる。さらに、政府から労働組合法人格を認定されないために、政労資協議に参加できない反政府派ナショナルセンターであるアルゼンチン労働者センター (Central de Trabajadores de la Argentina : CTA) の研究所研究員デル・ボーノ (Cecilia Del Bono) も、2004年に就労と関係した社会保障制度を問題としている論文を発表している。そこでデル・ボーノは、「現行の社会保護制度は、新たな社会的状況に対応しておらず、(中略) 現行システムの構造的な改革の必要性がある」と述べている。さらにデル・ボーノは、普遍的な子ども手当、非拠出型高齢者手当、失業・職業訓練保険の創設など、ロ・ブオロらと類似した社会的弱者への所得保障制度を提案している (Del Bono [2004 : 14-15])。アルゼンチン労働者センターは、失業者や社会運動と協力関係にある。こうしたコーポラティズムに参加できない労働組合からも、コーポラティズムの枠外でロ・ブオロらとほぼ同じ内容の対抗言説がその後専門家により提起されていることは注目に値する。

しかし、当初年金の民営化に反対していた労働総同盟は、経済省管轄下の生産・投資・成長審議会 (Consejo de Producción, Inversión y Crecimiento) で政

労資の修正案に合意した。それは、加入者に共通の公的共通賦課方式基礎年金に加えて、公的賦課方式付加年金か民間積立方式賦課年金を加入者が自由に選択できるというものであった。労働組合は、非営利の年金基金運用会社設立を条件に行政と産業界に対して妥協をしたことになる⁽⁷⁾。商業労連幹部は、合意された改革案は連帯に基づいており、集められた資金は金融のみならず住宅建設にも向かうことになるとそのメリットを強調している⁽⁸⁾。1992年11月26日の政労資合意は労働省所管ではなく、新自由主義改革を進めたカバロ (Domingo Cavallo) 経済相のもとでの政労資合意であり、それは前述した生産性を重視する競争的コーポラティズムの合意に近い内容であった。

すなわち行政言説・専門家言説(再私事化言説)は対抗言説Aと融合し、コーポラティズムの枠組み内で新たな混合式年金制度が形成された。こうした妥協が可能となったのも、両者の言説が年金に関して社会保険方式を維持することを前提としたものであったからである。すなわち行政・専門家言説と対抗言説Aの対象はあくまでもフォーマルセクターの労働者、すなわち年金保険料を支払うことができる人であり、インフォーマルセクターの労働者や貧困高齢者は除外されていた。また、両言説の場も政労資のコーポラテ

図2 メネム政権1990年代の言説の配置



(出所) 筆者作成。

イズムの枠組みのなかでなされ、対抗言説 B はその意味においても、言説が行われた領域においても行政言説や対抗言説 A の枠外に位置していた。図 2 は、こうした諸言説の関係を示している。

第3節 反新自由主義と「普遍主義的」年金制度導入

1. 2001～02年経済危機と年金の実態

1990年代にメネム政権が実施した新自由主義政策により、経済の自由化は進み、雇用関係の柔軟化や社会保障の民営化が進んだ。新自由主義改革のもとで経済成長率は、メキシコ経済危機の影響を受けた1995年を除き、おおむね5%前後を維持していたが、1999年からはマイナス成長となっていた。他方、失業率は1990年代をとおして高水準で推移し、1995年に大ブエノスアイレス首都圏の失業率が20%を超えて以降、15%前後の水準で推移していた(INDEC [2002])。このような1990年代の経済成長は「雇用なき成長」と呼ばれた。さらに雇用の質も悪化していった。労働法や社会保障制度でカバーされないインフォーマルセクターの労働者が増大し、また労働法の規制緩和の結果、フォーマルセクターのインフォーマル化も進展していった。雇用のインフォーマル化の指標として、労働社会保障省が算出した年金保険料未払者率という統計がある。年金保険料未払い者は、社会保険に実質的に未加入状態にあり、インフォーマルセクターでの雇用であるといえる。その年金保険料未払い率は1990年5月に25.7%であったものが2003年5月には44.3%にまで増大している (<http://www.trabajo.gov.ar/> 2006/11/14閲覧)。

1990年代末からは財政赤字と対外債務が増大する一方、失業率はいちだんと上昇した。2001年末にメネム政権を継いだ中道左派のデ・ラ・ルーア(Fernando De la Rúa) 連合 (Alianza) 政権は、民衆の抗議活動のなかで崩壊した。2002年後半から2003年第1四半期にかけて大ブエノスアイレス圏の貧困人口

は50%を越え (INDEC [2004]), 空前の社会的危機に至った。社会扶助を求めて道路封鎖を行う失業者や貧困者が中心のピケテエロと呼ばれる人々による社会運動が活発化していた (Auyero [2002], Almeyra [2004], Usami [2009])。

このような情勢下, ドゥアルデ (Eduardo Duhalde) 暫定政権を経て, 2003年に大統領選挙が行われた。そこでは実質的に1990年代に新自由主義経済改革を実施したメネム元大統領と, それを厳しく批判するペロン党所属のアルゼンチン南部に位置するパタゴニアの小州サンタ・クルス州の知事をしてきたキルチネルとの争いとなり, 後者が勝利した。ここにおいて, アルゼンチンにおいて民主主義下で支配的であった急進党とペロン党という二大政党制が崩壊し, さらにペロン党も分裂するという事態に直面した。こうした既存政党の崩壊に加えて, 失業者や雇用のインフォーマル化の進行がみられた。メネム政権末期に競争的コーポラティズムは崩壊し, その後, 非公式の政労資協議がみられたが, 組織化された労働組合が勤労者の利益を代表するという, コーポラティズムの前提条件そのものが大きくそこなわれる状況になっていた。そのため, キルチネル政権では, 既存の政党や労働組合の枠組みを超えた幅広い左派の連合が模索されていた (Cheresky [2004, 2006])。

2003年5月に行われたキルチネル大統領の就任演説で, 同大統領は「(1990年代に行われた新自由主義政策は) もっとも経済力のあるグループ, 野放しの証券投資, 大規模な投機筋に利益をもたらした。その反面, 貧困が拡大し, 数百万人のアルゼンチン人が社会的に排除され, (メネム政権は) そうした国民的分裂や巨大な対外債務の拡大には無関心でいた」と激しくメネム元大統領期の新自由主義政策を批判した⁽⁹⁾。このようにキルチネル政権では反新自由主義言説が支配的言説となった。

キルチネル政権と同大統領夫人で後継者のクリスティーナ政権 (2007年～) では, 経済・社会政策は大きく転換された。キルチネル大統領は物価上昇を抑えるために価格統制や輸出税の引き上げなどの市場への直接的介入を行い, メネム政権時代に民営化された郵便事業, ブエノスアイレスの上下水道事業, 旅客鉄道の一部, クリスティーナ政権下ではアルゼンチン航空を再国営化し

た。また、デ・ラ・ルーア政権期に柔軟化された労働法制を改正し、雇用に対する規制が強化された。このように両政権下では反新自由主義的経済・社会政策が推進され、メネム政権期に転換されたアルゼンチンの福祉国家は再度方向転換が図られることとなった(宇佐見 [2008])。他方、競争的コーポラティズムはメネム政権末期に崩壊したが、断続的に政労資協議、とくに政労協議がもたれていたが、それは弱体化し、資本の代表者が不在の変形したコーポラティズムと呼べるものであった。

このように福祉国家が変容するコンテキストのもとで、年金制度をはじめとした社会保障制度も再度改革されることとなった。雇用が不安定化した状況のもとで、社会保険中心の社会保障制度では、増大しつつある不安定雇用の人々の生活保障を実現することも困難になってきたためである。そのため、社会保障制度を社会保険の非対象者であるインフォーマルセクターの人々に拡大する傾向が強まった。とはいえ、インフォーマルセクターの人々への社会保障の拡大は、変形したコーポラティズムとも関係をもちながら策定されている。

そのひとつが失業世帯主プログラムで、失業中の世帯主に対して子どもの養育義務などを果たしていることを条件に、公共目的の仕事への就労に対して月に150ペソの現金給付をするというプログラムを、2001年に労働省監督下で開始した。2002年度にその受給者は102万5000人に達し、失業保険制度のカバー率が低いなかで失業者の生活保障制度として機能した(Ministerio de Trabajo [2003: 165])。その性格は就労を条件に現金給付を行うというワークフェア的性質をもっていたが、それまで非常に社会保障が貧弱であったインフォーマルセクターに対して、初めて本格的な現金給付を行い、条件がそろえば扶助を受給できるという「普遍主義的」性質も兼ね備えていたといえる。この社会保障制度の「普遍主義」化は、次項で述べる2004年の年金モラトリアムでいっそう進展することになる。そこでは国家は、社会的弱者を保護する中心的役割を積極的に果たすとされる。クリスティーナ政権大統領府のホームページには「社会のもっとも脆弱な人々、すなわち労働者、退職者、

年金受給者や消費者を保護しつつ、国家は憲法で保障された権利を実現すべきである」と述べられ (<http://www.casarosada.gov.ar/> 2009/09/03閲覧)、国家により保護されるべき人々がきわめて広く設定されて、社会保障における国家の役割が強調されている。

2. 年金モラトリアム・失業者への年金早期給付

ここでは、こうした役割の変容した福祉国家、すなわち積極的に広範な国民の保護を謳う国家という行政言説がなされるなかで、年金制度改革を取り上げて検討する。具体的には年金制度再改革の過程において、どのような言説がどのような場で実践され、それがどのような意味をもつのかについて分析を行い、キルチネルとクリスティーナ政権の高齢者保障政策を再検討し、その問題点を考察したい。2004年末に可決された法律25994号では、保険料納付済みの失業者に対する早期年金支給と、年金保険料未納者に対して規定年齢に達すれば年金が受給でき、未納分の保険料を受給年金から分割して支払う年金モラトリアムが認められることとなった。また、同年11月に公布された政令1450号では、自営業者の未納者に対しても年金モラトリアムを行うこととなった。

このような行政の施策を当事者の社会保険庁長官は、「年金モラトリアムにより、条件を満たした場合にすべての人が年金を受給できるようになり、弱者の大部分が年金制度に包摂され、公平な分配と貧困の軽減がなされた」(Boudou y D'Elia [2007 : 20]) と述べている。同じく社会保険庁のホームページでは、同制度による「市民権の構築がこのプログラムのなかでもっとも重要な点であり、(中略) このプログラムは、雇用条件の悪化や社会的絆を考慮しない政策の結果もたらされた景気変動の犠牲者に対応するためのものである」と述べられている ([8http://www.anses.gov.ar/](http://www.anses.gov.ar/) 2009/07/15 閲覧)。社会保険庁の資料によると、公的賦課方式年金(民間積立方式と州年金などを除く)のカバー率は、2005年に47.3%であったものが、2006年には56.5%、2007年

には70.5%へと急速に増大している (Boudou y D'Elia [2007 : 17])。

このような行政の言説は、まず新自由主義政策を批判し、高齢者の生存権が市民権に由来する固有の権利であり、年金モラトリアムは市民全員を包摂する普遍主義的な制度である点が語られている。これはベーシックインカムを主張している対抗言説Bと同様の主張がなされているとみることができると。これと同様の行政言説は2002年に始まり、キルチネル政権期に拡大した失業世帯主プログラムの行政文書のなかにもみられる。同プログラムに関する労働省の行政文書には、1990年第一に実施されていたターゲティングを行う貧困政策を「野蛮なターゲティング政策」と批判し、失業世帯主プログラムのなかにはベーシックインカムの理念が存在していると主張している (Ministerio de Trabajo [2003 : 21-22])。

こうして形式上、対抗言説Bはキルチネル政権の行政言説のなかに取り込まれるかたちとなった (図2参照)。確かに年金モラトリアム政策により、保険料を納付できなかったインフォーマルセクターの労働者が公的年金制度に包摂されたことは事実である。しかし、年金モラトリアムは時限的なものであり、恒久的に市民権を根拠としてその最低限の生活を保障したものであるとはいいがたい。また、それはあくまでも保険料支払いが受給条件の社会保険方式のなかでの対策であった¹⁰⁾。同様に失業世帯主プログラムも恒久的な制度ではなく、しかも受給に条件を課して労働の対価に給付を行うという、きわめてワークフェア的プログラムであるといえる。さらに、このプログラムは2007年以降、新規の受給者を受け付けておらず、その時限的性格が顕著となっている。そのため、年金モラトリアムおよび失業世帯主プログラムは、現在の有権者を対象とした時限的なものであり、普遍的制度とはいいがたいと判断される¹¹⁾。

3. 年金再国有化

2008年のアメリカ発金融危機に世界が襲われた直後の10月21日に、クリス

ティーナ大統領は社会保険庁における演説で、1994年に設立された民間積立方式年金制度を廃止し、それを再国営化する旨を発表した。同庁における演説で「1994年に行われた年金制度の民営化は、国家の全面的な撤退を行わせた新自由主義の枠組みでなされたものであり、(経済危機により) 今日世界的に損失を被ったあらゆる事態に対処するために国家が出動した」と述べている(www.ansen.gov.ar 2009/07/21閲覧)。そこでは、新自由主義の失敗を補うものとして国家による対処が必要であるとして、年金制度の再国有化を正当化している。社会保険庁長官も「年金生活者や民間積立方式加入者の不安を我々は取り除いている。民間積立方式は労働者から9.1%から50%という、アルゼンチン社会にとってきわめて高いコストの手数料を略奪している。今や公的性格を持ち、連帯(の原則)により運営され、憲法に則った国営年金制度が制定される¹²⁾」(Amado Boudou, Director ejetivo de ANSES)と述べ、民間積立方式の欠点を指摘し、その再国有化を正当化している。同時に社会保険庁は、年金民営化の失敗として以下のような点を指摘する文書を公表した。そこでは民間積立方式は、受給額の向上、資本市場の発展、財政支出の削減、インフォーマル雇用の削減、年金制度の効率化という当初の目標を達成できなかった(ANSES [2008])と年金民営化を批判している。こうした再国有化行政言説は、1994年に民間積立方式が導入されたときに、同方式に反対した対抗言説Aとまったく同じことを述べており、ここではクリスティーナ政権の行政言説に対抗言説Aが取り込まれていることをみることができる。

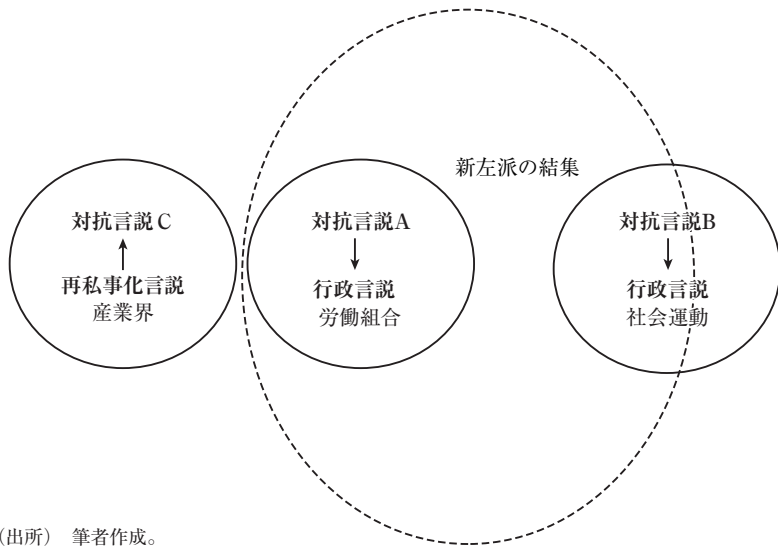
同日の社会保険庁でのクリスティーナ大統領の演説には、労働総同盟CGTとアルゼンチン労働者センターCTA、両ナショナルセンターの指導者の出席のもとで以下のように年金再国営化を正当化している。①G8が銀行保護をしているのに対し、我々は年金生活者を保護している、②市場経済のもとでの危機により、年金受給者を含む社会的弱者からの所得の移転がみられる、③民間積立方式は金持ち優遇であり、社会的連帯システムに対する妨害措置である、④(現政権は)無年金者150万人を年金システムに編入している、⑤無年金者はメネム政権期の政策の結果生じた失業や積立方式により、

制度への参入を拒否されたものである¹³⁾。そこでは、労働者代表者をともな
って政労のコーポラティズム的形式をとりつつ、フォーマルセクター以外の
無年金者の包摂にも言及するという、コーポラティズム外への高齢者保護制
度の拡大を言明したことになる。

しかし、ここで再確認しておかなければならないことは、失業者や未年金
者への手当はあくまでも暫定的なそのときの有権者を対象としたものであり、
恒久的で普遍的な高齢者保障制度が制定されたわけではないことである。こ
こで伝統的にペロン党支持の労働総同盟に加えて、それに批判的であり社会
運動をも包摂したアルゼンチン労働者センターの代表も列席した場でクリス
ティーナ大統領の演説が行われたことに注目しなければならない。それは従
前の政労資のコーポラティズムが崩れ、政労のみの変形したコーポラティズ
ムの形態をとっている。しかもアルゼンチン労働者センターには社会運動も
包含されており、従来のコーポラティズムから排除されていたメンバーが参
加している。高齢者の経済保障に関して「普遍主義」が主張されたのは、従
来のコーポラティズムが弱体化し、行政言説の対象が広範な国民一般に移行
しつつあるコンテクストのなかにおいてであった。しかし、年金再国有化は
社会保険方式内部での制度改革であり、対抗言説Bの求めている市民権を
基礎とした普遍の高齢者保障制度とは異質のものである。また、ベーシッ
クインカムの原則を主張する対抗言説Bの原則派は、依然として政府を中心
とした協議とは別の場においてその言説を展開している。しかし、その言説
活動により彼らのベーシックインカムというアイデアが、行政に形骸的で
はあるが浸透していることを目撃することができる。

これに対して、産業界は次のように民間積立方式の維持を求め、政府の方
針を批判した。アルゼンチン金融経営者会議の議長プルギッチ (Juan Prgich)
は「(政府の) 決定は、我々の方向性を失わせ、かつ誤りであり、市場の否
定的反応を引き起こした¹⁴⁾」(Juan Prgich, presidente de Instituto Argentino de
Ejectivos de Finanzas : IAEF) と述べている。また、アルゼンチン年金基金運
営会社連合会も「(年金再国有化は) アルゼンチン市民から年金制度の選択権

図3 キルチネル・クリスティーナ政権（2003～10年）時代の言説の配置



(出所) 筆者作成。

(注) 点線内部がキルチネル・クリスティーナ政権の支持層

を排除した¹⁵⁾」(Sebastián Pallam, presidente de UAFJP) と年金再国営化を批判した。また議会においても依然として再私事化言説を支持するグループは存在しており、行政を中心としたコーポラティズム的協議の場からは除外されたが、政治的領域から再私事化言説が完全に排除されることはなかった。たとえば中道右派グループの共和国提言 (Propuesta Republicana) 所属のピネード (Federico Pinedo) 下院議員は「人々が年金制度を選択できる自由をもつことを支持している¹⁶⁾」と述べている。ここにおいて、再私事化言説は対抗言説となり、また言説の場も政労の協調する場の外に置かれた。ここでは再私事化言説を対抗言説 C とする。

図3はキルチネル・クリスティーナ政権における高齢者保障政策に関する言説の性格と、それがなされた場を示したものである。対抗言説 A は民間積立方式再国有化に際しての、また対抗言説 B は年金モラトリアムに際しての行政言説としてそのアイデアが用いられた。しかし、年金モラトリア

ムは時限的性格であり、年金制度再国有化も社会保険方式内部での制度改革であることから、対抗言説Bの目指す市民であることを理由とした最低生活の保障が実現されたわけではなく、その時点の有権者を対象とした限られた性格のものであった。とはいえ、対抗言説Aと対抗言説Bの一部は支配的言説となり、それまでの支配的言説であった再私事化言説はそれらに対立する対抗言説Cとなった。ここで注意しなければならないことに、ロ・ブオロも指摘するように、行政言説は対抗言説Bのレトリックを用いて、その中身を実現していないという点がある¹⁷⁾。とはいえ、そのアイデアが行政言説に浸透しつつあることにも注目しなければならない。また、対抗言説Cが実践される領域も政治的領域にはとどまるものの、行政が関与するコーポラティズム的協議の場からは除外された空間で実践されることとなった。

おわりに

アルゼンチンでは、1990年代に年金制度の一部が民営化された。高齢者保障制度の再私事化行政言説は、それを推進した広範な民営化言説の一部を構成していた。そのような再私事化言説は、官僚・専門家によってなされたが、経済界や国際機関も同様の言説を行っていた。そうした再私事化言説に対抗する言説は、年金受給者や労働組合という年金保険でカバーされているアクターによるものと、社会保険によらず市民を根拠に所得保障を求めるアクターによるものがあつた。このような言説が実践されたコンテクストとして新自由主義のもとに変容する福祉国家と、弱体化しつつ変容するコーポラティズムがあつた。前者の対抗言説はコーポラティズムの場で実践され、後者の対抗言説はそれ以外の場で実践された。そのようななかで、年金受給者や労働組合と再私事化を推進する行政との妥協が図られた。両者の言説では、年金の財政方式に関して拠出型の保険方式という点では一致しており、コーポラティズムのコンテクストのなかで妥協が可能となつた。

2003年に成立したキルチネル政権とその後継であるクリスティーナ政権になると、新自由主義は行政から批判され、より普遍的福祉行政言説が提起される一方で、弱体化しつつもコーポラティズムの協議は断続的に存続した。こうしたコンテクストのなかで、年金制度改革が実施され、行政言説も「普遍的」制度の拡充を謳った。さらにキルチネル政権における行政言説は、コーポラティズム外の対抗言説を取り込み、対抗言説Bは行政言説の一部となったようにみえた。行政言説がより「普遍主義」的なものとなったのは、キルチネル・クリスティーナ政権下ではコーポラティズムが弱体化し、行政言説の対象が広く国民一般となるというコンテクストのもとでのことであった。しかし、市民権に基づくベーシックインカムを導入を主張する原則派の対抗言説Bは、残存しているコーポラティズム的政労協議の場の外で実践されていた。また、年金モラトリアムも時限的で現在の有権者を対象とし、しかも社会保険方式内部の改革であったことから、対抗言説Bの求める市民権に基づく最低生活保障は制度的に実現していないといえる。一方、原則派の対抗言説Bは、コーポラティズム的協議の場の外で実践されていたが、そのアイデアは形骸的にせよ行政内に浸透しつつあり、いちど行政内部に浸透したアイデアが今後どのように展開するかが注目される。

[注] _____

- (1) Schmidt の議論の基には民主主義のタイプとその政策実現性との関連を論じた Lijphart [1999] がある。
- (2) 田中が批判理論というとき、フーコー主義に加えてネオ・マルクス主義やハーバーマスらドイツ批判理論を含む(田中 [2008])。
- (3) “Sorpresiva mensaje presidencial acerca de la reforma previsional,” *La Nación*, 3 de junio de 1992.
- (4) “La CGT cuestionó la reforma previsional,” *La Nación*, 2 de mayo de 1992.
- (5) “Los jublados protestaron por el condicionamiento presidencial,” *La Nación*, 4 de junio de 1992.
- (6) Barbeito, Alberto, y Rúben Lo Vuolo [2002] “El ingreso ciudadano en la agenda de política pública de la Argentina,” p.6 (<http://www.ingresociudadano.org/2009/11/24>閲覧)。

- (7) “Introducen cambios en la reforma provisional,” *La Nación*, 25 de noviembre de 1992.
- (8) “Apoyo empresarial a los aportes obligatorios,” *La Nación*, 26 de noviembre de 1992.
- (9) “Discurso del presidente Néstor Kirchner al asumir la presidencia de la República Argentina” (<http://www.avizora.com> 2009/06/16閲覧)。
- (10) CIEPP 所長 Rúben Lo Vuolo 氏とのインタビュー。2009年10月7日。
- (11) ただし、キルチネル政権下で社会開発省の管轄のもと、家族プランという名の現金給付プログラムは続いていた。
- (12) ANSES [2008] “La presidenta de la nación anunció el proyecto de reforma del sistema previsional argentino” (www.anses.gov.ar 2009/06/12閲覧)。
- (13) “Discurso de Cristina Fernández en el ANSES” (<http://www.caserosada.gov.ar/> 2009/06/16 閲覧)。
- (14) “Para los ejecutivos de finanzas hoyes todo preocupación,” *Clarín*, 26 de octubre de 2008.
- (15) “Afecta los ahorros de los mitad de los argentinos,” *Clarín*, 28 de octubre de 2008.
- (16) “Los diputados anticipant su voto por el proyecto de las jubilaciones,” *Clarín*, 24 de octubre de 2008.
- (17) CIEPP 所長 Rúben Lo Vuolo 氏とのインタビュー。2009年10月7日。

[参考文献]

〈日本語文献〉

- 赤川学 [2001] 「言説分析と構築主義」(上野千鶴子編『構築主義とは何か』勁草書房 63-83ページ)。
- 宇佐見耕一 [2003] 「アルゼンチンにおける福祉国家の変容と連続——1990年代社会保障改革の再考——」(宇佐見耕一編『新興福祉国家論——アジアとラテンアメリカの比較研究——』研究双書 No.531 アジア経済研究所 167-201ページ)。
- [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——』研究双書 No.548 アジア経済研究所 199-231ページ)。
- [2007] 「1990年代におけるアルゼンチンの労働・社会保障再検討——競争的コーポラティズムの合意——」(宇佐見耕一編『新興工業国における雇用と

- 社会保障』研究双書 No.565 アジア経済研究所 26-60ページ)。
- [2008] 「中道左派の結集を図るアルゼンチン・キルチネル政権」(遅野井茂雄・宇佐見耕一編『21世紀ラテンアメリカの左派政権：虚像と実像』アジア研選書14 アジア経済研究所 143-173ページ)。
- 佐野誠 [2005] 「失われた10年を超えて」(内橋克人・佐野誠編『ラテン・アメリカは警告する——「構造改革」日本の未来——』新評論 41-73ページ)。
- 千田有紀 [2001] 「構築主義の系譜学」(上野千鶴子編『構築主義とは何か』勁草書房 1-41ページ)。
- 田中拓道 [2008] 「現代福祉国家理論の再検討」(『現代思想』1012号 81-102ページ)。
- フレイザー, ナンシー [2003] (仲井昌樹監訳, ギブソン松井佳子ほか訳)『中断された正義——「ポスト社会主義的」条件をめぐる批判的省察——』御茶の水書房 (Nancy Fraser, *Justice Interruptus: Critical reflections on the "Postsocialist" Condition*, New York: Routledge, 1997)。
- 宮本太郎 [2006] 「福祉国家の再編と言説政治——新しい分析枠組み——」(宮本太郎編『比較福祉政治——制度転換のアクターと戦略——』早稲田大学出版部 68-88ページ)。
- [2008] 『福祉政治——日本の生活保障とデモクラシー——』有斐閣。

〈外国語文献〉

- Alexander, Myrna [2000] "Privatizaciones en Argentina," en Marta Baima de Borri y Alejandro Boris Rofman eds., *Privatizaciones e impacto en los sectores populares*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- ANSES [2008] "Sistema provisional Argentino," ANSES 資料.
- Almeyra, Guillermo [2004] *La Protesta Social en la Argentina (1990-2004)*, Buenos Aires: Ediciones Continente.
- Auyero, Javier [2002] "Los cambios en el repertorio de la protesta social," *Desarrollo Económico*, vol.42, No.166, pp.187-210.
- Barbeito, Alberto C., y Rubén Lo Vuolo [1992] *La modernización excluyente: Transformación económica y estado de bienestar en Argentina*, Buenos Aires: UNICEF/CIEPP/LOSADA.
- Banco Mundial [1994] *Envejecimiento sin crisis: Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Beattie, Roger, y Warren MaGillivray [1995] "Una estrategia riesgosa: reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado Envejecimiento sin crisis," *Revista internacional de seguridad social*, pp.3-4, 95.
- Boudou, Amado, y Vanesa Valeria D'Elia [2007] *Estudio especial de la seguridad social:*

- El plan de conclusion provisional, resultado preliminary*, Buenos Aires : ANSES.
- Blyth, Mark [2002] *Great Transformations : Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Cetrángolo, Oscar D., y José L. Machinea [1993] *El sistema previsional argentino : Crisis, reforma y transición*, Buenos Aires : Fundación de UIA.
- Cheresky, Isidoro [2004] “De la crisis de representación al liderazgo presidencialista : Alcances y límites de la salida electoral 2003,” en Isidro Cheresky y Inés Posadela eds., *El voto liberado, Elecciones 2003 : perspectivas históricas y estudio de casos*, Buenos Aires : Editorial Biblos, pp.35-65.
- [2006] “Un signo de interrogación sobre la evolución del régimen político,” en Isidoro Cheresky ed., *La política después de los partidos*, Buenos Aires : Prometeo, pp.27-73.
- Del Bono, Cecilia [2004] “Reconocer los derechos sociales : La asignación universal a menores y mayores sin cobertura provisional” (<http://www.cta.org.ar/base/articulo690.html> 2009/11 24閲覧).
- Delgado, José [1994] *Reforma previsional y opción de reparto-capitalización*, Buenos Aires : FIEL.
- Fraser, Nancy [1989] *Unruly Practices : Power, Discourse, and Gender in Contemporary Social Theory*, Minneapolis : University of Minnesota Press.
- INDEC [2001] *Encuesta permanente de hogares, Gran Buenos Aires, mayo de 2001*, Buenos Aires : INDEC.
- [2002] *Incidencia de la pobreza y de indigencia en Gran Buenos Aires, mayo de 2002*, Buenos Aires : INDEC.
- [2004] *Incidencia de la pobreza y de la indigencia en 28 algomelados urbanos, segunda semestre de 2004*, Buenos Aires : INDEC.
- Isuani, Ernesto Aldo, y Jorge A. San Martino [1993] *La reforma previsional argentina : opciones y riesgos*, Buenos Aires : CIEPP.
- Lijphart, Arend [1999] *Patterns of democracy : Government Forms and Performance in Thirty-Six countries*, New Haven and London : Yale University Press.
- Lloyd Sherlock, Peter [1999] *Ancianidad y pobreza en el mundo en desarrollo : Las villas miserias de Buenos Aires*, Buenos Aires : CIEPP.
- Lo Vuolo, Rnbén [1995] *Contra la exclusion : La propuesta del ingreso ciudadano*, Buenos Aires : CIEPP/Miño y Dávila.
- Ludi, María del Carmen [2005] *Envejecer en un contexto de (des) protección social*, Buenos Aires : Espacio.
- Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente [2001] *Encuesta sobre adultos mayores : Informe número 2-Cuantitativo, Actitudes, percepciones y expectativas*

- de las personas de mayor edad*, Buenos Aires : Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente
- Ministerio de Trabajo [2003] *Plan jefas y jefes de hogar desocupados*, Buenos Aires : Ministerio de Trabajo.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social [1994] *Acuerdo marco para el empleo, la productividad y la equidad social*, Buenos Aires : Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Neffa, Julio César [1998] *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina 1880-1996*, Buenos Aires : EUDEBA.
- Oddone, María Julieta, y Mónica Beatriz Aguirre [2005] "Impacto de la diversidad en el envejecimiento," *Pisco Logos*, No.15, pp.49-66.
- O'Donnell, Guillermo [1999] *Counterpoints*, Notre Dame, Ind. : University of Notre Dame Press.
- Rhodes, Martin [1998] "Globalization, Labour Markets and Welfare States : A Future of 'Competitive Corporatism?'" in Martin Rhodes and Yves Mény eds., *The Future of European welfare : A New Social Contract?* London : MacMillan, pp.178-203.
- Schmidt, Vivien A. [2002] "Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?" *Comparative Political Studies*, vol. 35, No.2, pp.168-193.
- Torres, Carlos [1996] "La transformación del sistema de prevision social de la República Argentina," *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, Núm 9, pp.11-15.
- Usami, Koichi [2004] "Transformation and Continuity of the Argentine Welfare State : Evaluating Social Security Reform in the 1990s" *The Developing Economies*, Vol. XLII, No.2, pp.217-239.
- [2009] "Rethinking Political Opportunity Structure in the Argentine Unemployed and Poor People's Movement," in Shinichi Shigetomi and Kumiko Makino eds., *Protest and Social Movements in the Developing World*, Cheltenham : Edward Elgar, pp.134-156.
- World Bank [1996] "Report on Argentina provincial pension reform adjustment loan" Washington, D.C. : World Bank.