

第1章 1990年代におけるアルゼンチンの労働・社会保障改革再検討 競争的コーポラティズムの合意

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	565
雑誌名	新興工業国における雇用と社会保障
ページ	25-60
発行年	2007
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00011733

第1章

1990年代におけるアルゼンチンの 労働・社会保障改革再検討

競争的コーポラティズムの合意

宇佐見 耕一

はじめに

アルゼンチンでは1983年に軍政から民政への移行がなされたが、経済的に1980年代は高率のインフレとマイナス成長という文字通り「失われた10年」となってしまった。1989年にはインフレが年率5000%に迫るといった厳しい経済情勢のなか大統領選挙が実施され、ペロン党のカルロス・メネムが大統領に選出された。メネム政権は、貿易自由化、経済規制緩和、国営企業民営化などの市場機能を重視するネオ・リベラル改革を実施する一方、社会政策面でも労働市場の規制緩和、年金改革や医療保険改革などの諸改革を実施していった。それは、一方ではグローバリゼーションのなか経済自由化が進行し内外の競争が激化し、他方では失業率が上昇し、それらへの対応として雇用関係の柔軟化が求められていたからである。また、雇用関係の変容、失業の拡大そして財政問題などから社会保障制度改革が政策上の課題となっていた。

ここで問題となるのが、1990年代の改革は、経済面で国営企業の民営化や貿易自由化などのネオ・リベラリズムにもとづく改革が徹底的に行われたのに対して、労働政策や社会保障政策に関しては、一定の政・労・資の協議が行われ、市場原理の導入に際してなんらかの保障措置がなされたという点で

ある。ネオ・リベラル改革がなぜ実施されたのかという課題に関して多くの論者が見解を公表しているが、本論では主要な社会政策の改革に当たり、多くの場合政・労・資の協議がもたれ、そこでなんらかの合意が達成されてから政策が実施されていることに注目する。そこでは経済自由化のもとコーポラティズムによる合意が形成され、その新たなコーポラティズムの合意にもとづき労働・社会保障改革が行われたという仮説を提起し、以下それを検証することとする。

ここでは本論では、まず1990年代のネオ・リベラル改革をめぐる分析手法を検討し、社会政策の分析にコーポラティズムの概念を用いた分析の必要性を明らかにする。続いて政・労・資の合意がどのような性質のものであり、なぜそのような合意が行われたのかという点を分析する。さらに、それではそうした合意の下で、具体的にどのような政策として実現したのかに関して論ずる。続いて、労働改革で生じた新たなリスクと社会保障制度の整合性および労働・社会保障改革が当初の目的を達成されたのかを検証する。そして最後にそうした新たなコーポラティズムの終焉の要因を述べることとする。

第1節 ネオ・リベラル改革に関する政治経済学

1. 委任型民主主義論と制度論

1990年代のラテンアメリカにおいて、ペルーのフジモリ政権やアルゼンチンのメネム政権に代表される民主的な選挙を経て選出された大統領が、司法や立法権に優越する強力な大統領権限を行使してネオ・リベラル改革を推進していたと判断する論者がある。オドネルは、そのような形態の民主主義を民衆から委任された民主主義、すなわち委任型民主主義と名付けている (O'Donnell [1997: 287-304])。アロンソは、アルゼンチンにおいて1980年代の深刻な経済危機が委任型民主主義の出現を促した (Alonso [2000: 199]) とし

ている。

オドーネルの議論は、1980年代に軍政から民政に移管した政権における民主主義のあり方を議論したものであり、確かに1990年代のネオ・リベラル改革を推進した政権の特色はよく描写されている。これに対してパニッサは、ネオ・リベラル改革の成否を理解するにはオドーネルのようなネオポピュリズム的リーダーのあり方を論じるのでは不十分であると批判し、そのようなリーダーが行動した制度的コンテキストを理解しなければならない (Panizza [2001: 164]) とする。彼は、メネム政権においてネオ・リベラル改革が成功した背景には、メネム政権において形成され従来のペロン党支持勢力と新たな経済政策を推進する勢力の同盟関係の形成 (Panizza [2001: 166]) を指摘している。同様にレヴィツキーもペロン党の組織における柔軟さに注目し、メネム政権下でペロン党が労働組合に基盤を置く政党から、同政権によるさまざまな政治資源の動員をとおして政治的クライアンティリズムが優勢な政党に変容し、その下でネオ・リベラル的改革が実行された (Levitsky [2003]) としている。なおネオ・ポピュリズム論に関しては出岡 [2001] と松下 [2004] の研究レビューを参考にされたし。

ネオ・ポピュリズム論にみられるようなポピュリスト的政治スタイルの議論を超えて、パニッサやレヴィツキーはアルゼンチンにおけるネオ・リベラル改革の成功の背景を制度的要因に掘り下げて説明している。また、従来の比較福祉国家論では、福祉国家後退期には経路依存性や拒否点など新制度論的説明が行われている (Pierson [1994, 2001: 414-419], 宮本 [2006: 69-70])。アルゼンチンの場合も社会保険改革を促した重要な要素のひとつは財政上の問題であり、そこには先進国における福祉国家後退局面と類似の背景が存在している。そうであるならば、アルゼンチンのケースにおいても新制度論的立場からのアプローチは可能であろう。

しかし、アルゼンチンの労働・社会保障改革はほとんどの場合、改革に際して政・労・資交渉がもたれ、そこで一定の合意が達成されてから政策制定に至るというプロセスがとられていることが報道により知られている。とこ

るがこの点に関して上述した先行研究においてはほとんど注目されてこなかった。アルゼンチンにおける労働改革や社会保障改革が政・労・資の協議とその合意のもとに行われたのであれば、そうしたコーポラティズム的協議や合意そのものに焦点を当てて分析することが優先されてしかるべきであろう。

2. コーポラティズムの諸概念

コーポラティズムに関して分析を行うに当たり、その概念を簡単に整理しておく必要があるが、一般的概念に関してはすでに序章で述べているので、ここでは最小限の記述にとどめる。コーポラティズムの定義としては、シュミッターによる定義が広汎に受け入れられている。すなわちそれは、単一の加入義務のある職能別組織により構成され、それらの組織は国家による一定の統制を受ける代わりに、独占的代表権を有するという利益代表システムとされている。コーポラティズムは、さらに国家コーポラティズムと社会コーポラティズムという下位概念に分類されている（シュミッター [1984: 39-48]）。筆者はかつてアルゼンチンにおける福祉国家の形成をペロン政権期の国家コーポラティズムと関連させて論じたことがある（宇佐見 [2001]）。そこでは、フォーマルセクター労働者に対して全日・無期限の雇用契約を原則とし、解雇補償を定め安定的雇用関係を保障すると同時に、彼らに対して社会保険の整備を行っていった。

しかし、1990年代のメネム政権期においては、経済自由化と強まる内外市場での競争という条件下で、労働・社会保障改革に関してイシューごとに政・労・資による協議が頻繁にもたれ、そこで一定の合意が得られてから政策が実施に移されているという事実がある。そこには、「競争力」や「生産性」を意識してなされた新たな形のコーポラティズム的合意の形成を想定することができる。それらは前述した国家コーポラティズムや社会コーポラティズムとは形態や合意の中身において相違していると考えられる。そうした新たな形のコーポラティズムの形態やその合意の性格を分析する際に、ローズの競

争的コーポラティズムの議論が参考になる。

グローテとシュミッターは、グローバリゼーションやEU統合という条件下にもかかわらず、1990年代に西欧において一国レベルのマクロイシューに関するコーポラティズム復活の傾向を指摘している（Grote and Schmitter [2003]）。またローズは南欧やオランダ、さらにアイルランドの事例からグローバリゼーションが進展するなかで、雇用と社会保障問題の解決は困難となっているが、それらは必ずしも社会経済改革に関する協調プロセスを減退するものではない（Rhodes [2001: 176]）と論じる。彼は、そしてそうした状況下で行われる政・労・資の合意形成の仕組みを競争的コーポラティズムと命名している。競争的コーポラティズムは、協議は定例化されておらず、参加者も強固な組織をもっていないなど（Rhodes [2001: 177]）制度的に緩やかな点、また北欧のコーポラティズムと比較して国家の役割が大きい点が特色となっているとする。彼は、競争的コーポラティズムの性格として以下の5点を指摘している（Rhodes [1998: 194-195]）。①政府により主導される。②新たな雇用関係を形成するが、それらは従来の制度と融合し、新たな協約や協調的雇用関係形成の下地となる。③雇用関係の柔軟化を追求するが、新たなそして交渉による社会的保護措置を設定させる。④財政支出削減を追求するが、一方的決定や社会的不平等の大幅な拡大を避けようとし、社会的抗議を避けることができる。⑤生産性の向上や成長の成果を共有しようとするが、この点はほかの諸点より達成が難しい。

それでは、こうした競争的コーポラティズムが形成される要因は何であろうか。ローズによると、近年労働組合の弱体化がみられるものの、労働組合は労働現場にネットワークをもち、組織化された協調のネットワークのなかに埋め込まれている。そうした労働組合が協約を作り出すことに成功する。なぜなら労働組合はパートナーに制約と資源を提供するからである。制約とは労働組合が多くの政策に対して拒否権をもつことであり、資源とは政策への支持や、よく組織化された労働組合が不在の場合経営者にとって労働者は扱いにくい存在となることである（Rhodes [1998: 195-196]）と説明している。

第2節 メネム政権と競争的コーポラティズム

1. メネム政権のネオ・リベラル政策

1989年に年率5000%近いハイパーインフレのなかでアルフォンシン急進党政権は事実上崩壊し、同年に実施された大統領選挙に当選したメネムは就任時期を早めて大統領に就任した。こうした経済危機のなかでの政権発足であったため、同政権に課された最大の政策課題は経済の安定化であった。メネム大統領の属するペロン党の最大支持組織は、アルゼンチン唯一のナショナルセンターである労働総同盟参加の労働組合であった。しかし、メネム政権の採用した経済政策は組合が反対する、市場原理を重視するネオ・リベラル経済政策であった。

ネオ・リベラル経済政策が本格化するのには、ペロン党とは政治的関係をもたなかった経済学者ドミンゴ・カバロが1991年に経済相に就任してからのことであった。貿易は一部を除き数量制限が撤廃され、関税表も簡素化され全体として水準が引き下げられていった。メネム政権初期（1989年7月～11月）の平均関税率が27.9%であったものが、カバロが経済相に就任すると13.0%（1991年1月～6月）と急速に引き下げられていった（*Coyuntura y desarrollo* [1991]）。また、1990年の国営電電公社（Entel）の2分割民営化を皮切りに、1993年までに主要国営・公営企業のほとんどがなんらかの形で民営化されていった。それまでの国営・公営企業は多額の対外債務を有しているのと同時に、毎年多額の赤字を生み、国庫に負担をかけていた。そのような国営・公営企業の民営化は、対外累積債務を軽減させる一方で、財政による赤字補填の必要がなくなり、さらにその売却益が国庫に入るなど、それまでのアルゼンチンのインフレの根元であった財政赤字問題解決の切り札であったともいえる。

その結果、アルゼンチンの生産レジームはそれまでの輸入代替工業化政策

による産業保護が撤廃され、各産業は市場競争のもとに置かれることとなった。そのことは、労働者がそれまでの輸入代替工業化という生産レジームの下で産業政策と巨大な国営部門により保護されてきた雇用と賃金の安定が薄らぐことを意味していた。

経済面でこうした急速な市場主義を推し進めるための法制的枠組みが、1989年に議会で可決された国家改革法(法律23696号)と緊急経済法(法律23697号)であった。前者は国営企業の民営化を促進させ、また穀物委員会等の国内市場を規制する機関の廃止を定めていた。後者は、各種補助金、税制優遇措置や産業振興政策の廃止など輸入代替工業化の基幹をなす産業政策の撤廃を定めていた。同時に後者は、年金や医療保険の改革も目標とされていた。こうした市場を重視した改革を進める上で、メネム大統領は大統領令を頻繁に使用したことが注目される。1853年憲法では、緊急時に大統領が緊急大統領令を発令できることが定められているが、メネム政権発足の1989年7月から1994年8月までに336の大統領令が公布された(Rubio y Goretti [1996: 451])。こうした政治スタイルがオドネルによる委任型民主主義論を生み出した背景にあった(O'Donnell [1997])。とはいえ、労働改革や社会保障制度改革の政策立案過程では、大統領令で改革を強行しようとする場面もみられたものの、労働組合の反対にあい成功せず、政・労・資の話し合いが行われ、一定の合意が達成された後改革案が議会を通過するというコーポラティズム的協議と合意形成がみられた。

2. コーポラティズムの主要構成組織

そこで、メネム政権期に政・労・資の三者協議の当事者であった労働組合、資本家団体、政府の状況をまず概観することにする。労働組合の頂上団体として1930年に発足した労働総同盟(Confederación General del Trabajo: CGT)がある。労働総同盟は、1946年ペロン政権発足以来同党と関係を強め、1992年にアルゼンチン労働者センター(Central de los Trabajadores Argentinos: CTA)が

設立されるまで事実上アルゼンチンにおける唯一のナショナルセンターであった。また労働総同盟は、労働・社会保障省に労働組合法人格を認証された唯一のナショナルセンターである。労働総同盟は産業別労働組合の連合体であり、アルゼンチン労働者センター設立まではほとんどの産業別労働組合を傘下におさめていた。他方アルゼンチン労働者センターは、教員組合や国家公務員組合を中核メンバーとし、失業・貧困者の社会運動とも関係をもっているが、労働省より労働組合法人格の認証を受けられないでいる。

労働総同盟の中央組織としては総会と中央委員会があり、それぞれ加盟組合員数に応じて総会代議員と中央委員会委員が割り振られる (Beliz [1988])。そこでは金属総連などゴルド (gordo, 太った人) と呼ばれる巨大組合が影響力をもっている。また、労働総同盟加盟組合のなかにペロニスタ62組合 (Confederación de la 62 Organizaciones Justicialistas) という法人格をもった組織があり、ペロン党支持の中核を構成している (<http://www.62org.ar>, 2006年10月30日閲覧)。

1989年大統領選挙において労働総同盟は、ペロン党候補としてメナム・ラ・リオ八州知事候補支持組合とアントニオ・カフィエロ・ブエノスアイレス州知事支持組合に分裂し、それがメナム政権発足以降も親メナム政権派の労働総同盟 サン・マルティン派 と政権に批判的な労働総同盟 アソパルト派として分裂状態が続いていた。しかし、1992年には親政権派主導の下に統一を回復し、これにより労働総同盟の交渉力は高まり、メナム政権もそれまでのネオ・リベラル改革の一面的推進から、労働改革や医療保険改革などで労働組合の立場を尊重するように立場を変化させたとされている。

メナム政権発足時に労働総同盟が分裂していたことは、労働総同盟の政治的影響力を低下させていたと多くの論者が指摘するところである (Semén González y Bosoer [1999: 29-31], Murillo [2000: 429-430], Levitsky [2004])。またペロン党下院議員のなかで労働組合出身議員は1983年に29人であったものが、2001年には3人にまで低下している (Levitsky [2004: 20])。さらにマーシャル等の研究によると全雇用労働者に対する労働組合員数は1990年が49%で

あったものが、2001年には42%へと低下している（Marshall y Groisman [2005: 12]）。それでは、組合の分裂に終止符が打たれたとはいえ、このように労働組合の政治的影響力低下を類推させる状況があるなか、なぜ社会政策に関して政・労・資の協議がもたれ、そこでの合意がなされたのであろうかという問題が設定できる。

アルゼンチンにおいて産業界を代表する団体は、メネム政権期にはグループ8と呼ばれる以下の団体があった。①アルゼンチン銀行協会（Asociación de Bancos de la Argentina : ADEBA）、②アルゼンチン外国銀行協会（Asociación de Bancos de la República Argentina: ABRA）、③ブエノスアイレス証券取引所（Bolsa de Comercio de Buenos Aires）、④アルゼンチン商工会議所（Cámara Argentina de Comercio）、⑤アルゼンチン農牧協会（Sociedad Rural Argentina）、⑥アルゼンチン工業連盟（UIA: Unión Industrial Argentina）、⑦アルゼンチン建設会議所（Cámara Argentina de la Construcción）、⑧アルゼンチン建設協会（Unión Argentina de la Construcción）。このうちアルゼンチン建設協会の活動は現在認められず、グループ8はグループ7と呼ばれている。

1887年に設立された製造業者の代表という性格をもつアルゼンチン工業連盟は、アルゼンチン農牧協会やアルゼンチン銀行協会とともに産業界を代表する有力な頂上団体といえる。この3者のなかでも、特にアルゼンチン工業連盟が公式、非公式の政・労・資協議で産業界の意見を代表することが多くみられる。労働総同盟とは異なりアルゼンチン工業連盟は、アルゼンチンの有力政党であるペロン党や急進党への公式な支持 協力関係はみられない。

最後に政府側をみると、ペロン党と政治的関係をもたないテクノクラートが登用され、改革を推進した。アルゼンチンでは、国家公務員の上級職は広汎に政治任用がなされており、政権交代にともない国家公務員上級職は大幅に入れ替わるのが一般である。確かにメネム政権の第3代経済相（1989年7月～1991年11月）のエルマン・ゴンサレスは、メネム大統領がラ・リオハ州知事時代からの側近であり、第1代労働相（1989年7月～1991年1月）ホルヘ・トリアカはプラスチック労連出身の労働指導者というように政権と関係の深

い人物が閣僚に任命されている。

しかし、メナム政権の主要経済改革政策を推進したドミンゴ・カバロ経済相は、その能力が評価されて政党や労働運動など政治的背景なしにメナム政権に閣僚として迎え入れられたテクノクラートの代表例であった。彼は、ハーバード大学で経済学により博士号を取得した後、民間の研究所所長となり、軍政期の1982年には中央銀行総裁に就任している。1987年からは下院議員を務めていたが、ペロン党や急進党といった伝統政党とは強いつながりをもたず、1989年メナム政権が成立すると外務相に就任し、1991年から1994年まで経済相を務め、ネオ・リベラル改革を推進した（<http://www.cavallo.com.ar>, 2006年10月30日閲覧）。

1994年から1997年まで労働相を務めたホセ・アルマンド・カーロ・フィゲロアも、労働問題専門の弁護士出身で、急進党政権の労働省労働局長やスペイン労働省顧問を歴任後、1994年に労働改革の専門家としてメナム政権に迎え入れられたテクノクラートであった（Caro Figueroa[1997]）。メナム政権期にこうした政治的背景をもたずに政権の主要ポストを占めたテクノクラートは閣僚以外にも多く、彼らが改革の素案を作る場合が多かった。とはいえ、政治的つながりのある人物と比べてテクノクラートは政治的支持母体がなく、その点が社会政策など労働組合からの強い反対のある部門における政策策定過程に影響を与えたと考えられる。

3. アルゼンチンにおける競争的コーポラティズム

それでは、1990年代にいかなる政・労・資協議がもたれたのであろうか。国営・公営企業の民営化を中心とするネオ・リベラル経済政策の推進に対して、政権に批判的な労働総同盟アソパルト派は、抗議活動を展開していた。他方、メナム政権側は1989年12月に大統領の呼びかけにより政・労・資による社会協約を締結しようとする動きがみられるようになった（*El Bimestre*, noviembre-diciembre de 1989, p.40）。社会協約により政策を推進しようとする

姿勢は、労働・社会保障改革において特に顕著であり、そのための政・労・資の会合が頻繁にもたれることとなった。政・労・資会合の呼びかけは、常に政府からなされており⁽¹⁾、その点で国家が主導するコーポラティズム的協議と合意というメネム政権期のコーポラティズムの性格の一面が伺える。

労働改革に関してみると、1990年8月になると雇用関係の柔軟化を推進する「雇用法」制定に向けて政府、経済界を代表するグループ8および親政府労働総同盟サン・マルティン派が協議を進め、細部での完全合意には至らなかったものの、「雇用法」を議会で可決させる点に関しての合意には達した(*La Nación*, 2 y 9 de agosto de 1990)。後に詳しく述べるように、雇用法は一面では雇用関係の柔軟化を促すという競争力の向上に資する性格をもっていた。その反面同法は、アルゼンチンで初めての本格的な失業保険制度を導入し、また統一労働登録システムを作り闇雇用の削減を目指すなど、競争力向上政策によりもたらされるかもしれないネガティブな結果に対する補償を行うという性格ももちあわせていた。

社会保障制度改革では、年金改革と医療保険改革がメネム政権の当面の政策課題であったが、政労資合意が成立したのは年金制度に関してであった。政府において1991年1月に労働省社会保障局長が年金改革推進派に交替し、世銀等の援助により20名のスタッフを雇用し年金制度改革案が練られていた(Coelho [2002: 51])。1992年6月にメネム大統領が、積立方式導入を柱とする年金改革の必要性をテレビ演説で国民に訴えたことから改革は加速化された(*La Nación*, 3 de Julio de 1992)。同月下院に公的で賦課方式の共通基礎年金と2階部分に相当する45歳以下を対象とした強制積立方式の制度が提案された(Isuani y San Martino [1993: 47-50])。この提案に対して、年金受給者団体の連合体はただちに反対を表明し、デモ行進を行っている(*La Nación*, 3 y 4 de junio de 1992)。その当時の年金受給者が政府の改革案に反対するのは、積立方式が導入された場合、当時賦課方式により給付されている年金の財源が不安定化し、ただでさえ遅配や減配などの問題を抱えている年金財政制度がさらに問題を抱える点が懸念されたためである。とはいえ、年金受給者団体の組織

化率は自称でも10%程度と低く、その上多くの組織が分立し、政策形成に与える同組織の影響は弱かったとされている(Alonso [1998: 613-614])。

統一した労働総同盟も、同法案に反対を表明している(*La Nación*, 2 de mayo de 1992)。これに対してアルゼンチン工業連盟は、賦課方式の年金制度は事実上破綻していると判断し、積立方式導入の政府案に対して基本的に賛成の立場であった⁽²⁾。こうした状況下、1992年11月から経済相のドミンゴ・カバロ主導の下で同省管轄の生産・投資・成長審議会(Consejo de produccion, inversion y crecimiento)の場で政・労・資協議が行われることとなった。その協議の結果、1992年5月に同審議会において、労働組合等運営の年金基金運営会社や年金基金監督機構の設置などの労働総同盟要求の一部を受け入れ、政府案に近い形で政・労・資の合意が達成された(*La Nacion*, 27 de noviembre de 1992)。1993年4月の下院審議では、労働組合出身議員やそれに同調する与党議員がキャスティングボートを握った結果、2階建て部分も公的賦課方式年金と民間積立方式年金を加入者が自由選択できるというより労働組合の主張に近い形となって可決された。この点に関し、アルゼンチンの政党制の性格とそこにおける拒否点の関係について別途研究が必要であろう。

この年金制度改革においても労働組合側は従来の賦課方式の制度に問題がある点は認識しており⁽³⁾、労働組合側の賦課方式の導入そのものには当初からそれほど強い反対をしてこなかった。そこで、市場原理に適合的な積立方式と労働組合構成員の年金受給がひとまず保障されている賦課方式をいかに組み合わせるかが焦点となった。1992年末の政労資合意は、組合員の退職後の経済保障に加えて、市場原理に適合的な社会保険に市場競争の原理を導入した積立方式を選択できるという妥協であったとみなすことができる。

メナム政権期における政・労・資合意で最も注目されるべきものは、1994年7月25日に大統領官邸で署名された「雇用・生産性・社会的公正に関する枠組み合意」であろう。これは1994年労働相に就任したカーロ・フィゲロア主導のもとに、同年7月はじめより政・労・資代表が集まり交渉を続けた結果成立した合意であった。合意文書に署名した主要人物は政府側ではメナム

大統領、カバロ経済相、カーロ・フィゲロア労働相であり、労働側ではカッシ労働総同盟書記長、経済界側ではビジェーガス・アルゼンチン工業連盟会長をはじめとするグループ8の代表者であった。

合意は17項目からなるが大きく以下の6点に集約される（Ministerio de Trabajo y Seguridad Social [1994]）。①雇用創出のために雇用関係の柔軟化を促す一方、失業者の再就職や失業者への医療プログラム、また北部地域での雇用創出など柔軟化による雇用創出と失業者への対策が対になった政策の導入、②労働者の経営情報に接する権利や労働者の資本参加を促すなど労働者の経営参加を促す政策の導入、③社会保険による家族手当制度改革に関し労使の抛出比率を定め、労働災害保険改革では民間保険を導入し、④団体交渉の重要性を確認し、不当労働行為や会社破産時への対策を盛り込む、⑤内外の情勢変化に対応して競争力や生産性を高めるための雇用関係の見直し、団体交渉の改革、グローバル化に対応した移民労働者規制、⑥合意実現のための委員会の設置とアジェンダの設定、である。

この合意により1995年中に多くの関連法案が成立した。その最大のものは労働自由化法（法律24465号）である。詳細は後に述べるが、この労働自由化法によりパートタイム契約が新たに認められるなど雇用関係の柔軟化が一段と促進されると同時に、柔軟な雇用関係は女性、中高齢者や障害者を対象として彼らの雇用拡大を目的としたものであった。このほか中小企業振興を目的とした中小企業法（法律24467号）、民間保険会社を導入した労働災害法の改正（法律24557号）、破産時の資産保全や団体協約のありかたを定めた破産法改正（法律24522号）が議会において制定された。また、翌1996年には労働争議の義務的調停院設置法（法律24635号）、主として雇用労働者を対象としているがより普遍的な制度に改正された家族手当改正法（法律24714号）が議会で制定された（Giordano y Torres [1997: 236-244]、Ediciones del País [2006]）。

これらの合意とそれにもとづく制度改革は、一方においては市場環境の変化に対応して競争力と生産性の向上に資する制度改革を労働組合側が受け入れるのに対して、そうした新たな雇用条件のもとで出現するリスク、特に失

業に対しての対策を施すというローズのいう競争的コーポラティズムの合意に近い内容となっていた。ただし、メネム政権期における競争的コーポラティズムは、次の点でローズのいう理想的な競争的コーポラティズムモデルとは異なっていた。その第1は、メネム政権期の政・労・資合意は確かに競争力促進とそれによりもたらされる問題に対する対応がなされていたが、その反面公正な分配に配慮するという視点がきわめて微弱な点であったことである。すなわち、そこには生産に関する同盟は成立したが、分配に関する同盟は成立していなかったといえる。第2に、ローズの競争的コーポラティズムは制度的に分権化されたコーポラティズム協議を理念型としている。これに対してメネム政権期のコーポラティズムは、イシューごとに国家の強い働きかけの下に招集されたという性格をもつものの、アクターは国家、労働総同盟、アルゼンチン工業連盟といった集権化された中央交渉であった点がローズの競争的コーポラティズムの想定している制度と異なる点である。第3に、アルゼンチンにおける競争的コーポラティズムは、1990年雇用法制定へ向けての暫定的合意から始まり、1994年の枠組み合意でピークを迎えるのだが、後述するように1997年には合意の枠組みは崩壊してしまい、実質的にはメネム・ペロン党政権下の7年間のみ機能しなかった点である。

4. 競争的コーポラティズム成立の要因

それでは前述したように労働組合の政治的影響力低下を示す状況証拠が多数あるなかで、なぜ政・労・資の協議がもたれ、そこで合意が形成されたのであろうか。まず、制度的な枠組みをみると、アルゼンチンの労働法制が労働組合の凝集性を維持させ、組織化率の低下や労働組合出身国会議員数減少にもかかわらず、労働組合が影響力を保持し続けた要因であることを忘れてはならない。第2次世界大戦後に成立したペロン政権以来、現キルチネル政権に至るまで、労働組合法と団体労働協約法において労働省に労働組合法人格を認証された労働組合のみが団体交渉において団体協約を締結できること

になっている(Fernandez Madrid y Caubet[1996: 274-276])。そして現在に至るまで労働省から労働組合法人格を認証された頂上団体は労働総同盟のみなのである。こうした制度的枠組みが、外部環境の変容にもかかわらず、アルゼンチンにおいてコーポラティズム的協議の枠組みを維持させた制度的背景であると考えられる。

次にこのような制度的な枠組みのなかで、前述した政労資の各アクターはどのような行動をとったのかをみる。労働組合側の事情からみると、当初労働組合はメナム政権の推進する政策は労働者の雇用と賃金の安定を脅かす恐れがあるものとして反対の立場にあった。そのため、反対の抗議活動を行う場面がみられた反面、労働組合の諸改革に対する立場は一樣ではなく、労働組合が交渉に参加し少しでも労働条件や社会保障制度が労働組合側にとって不利にならないようにしたとの組合幹部の証言がある⁽⁴⁾。それでは、政府側はなぜ協議を行い、労働組合との合意を得て改革を行おうとしたのであろうか。ここで、改革を推進した主要人物がカバロ経済相でありカーロ・フィゲロア労働相というような与ペロン党とも労働組合ともなんら関係のないテクノクラートであった点が注目される。カーロ・フィゲロア元労働相は、筆者とのインタビューで自分が労働組合やペロン党に基盤をもたない「弱い大臣」であることを当初より自覚していたと述べている。そこで改革を遂行するために、政・労・資協議の場を必要とし、そこで説得を行うことにより改革を進めていったと述べている⁽⁵⁾。また、産業界を代表するアルゼンチン工業連盟の社会政策担当者も、労働・社会保障政策の策定には、政・労・資交渉を行うことが望ましいと常に考えているとの証言をしている⁽⁶⁾。このように、労働組合の影響力後退やグローバリゼーションにともなう社会状況の変化の下でも、アルゼンチンにおいては政労資ともに社会政策策定には協議が必要であり、そこでの合意を得ることが各アクターにとって望ましいことであると考えられていたことが判明した。

それでは、この競争的コーポラティズムの合意が改革を進めようとする政府・資本家よりのもので、分配面は弱かった点はどのように説明されるので

あろうか。この点をもう少し政治学視点からみると、ムリージョによる制度的合理的選択理論を労働運動と連携した政党と労働組合の戦略的相互作用に応用して、1990年代のネオ・リベラル改革を分析した研究を手がかりに考えてみよう。そこでは、労働組合幹部の目的をできるだけ長期間その地位に留まることとしたうえで、政労の協調関係が成立するのは労働運動をめぐり政党間競争がなく、政権党をめぐり労働組合間競争もない場合であるとする。労働組合が政府に従属するのは、政党間競争がなく、組合間に労働組合と連携した与党に対する支持をめぐり競争がある場合であり、1992年に労働総同盟が統一するまでメネム政権による労働政策推進の事例が前者(政党間競争がなく、ペロン党に中忠誠な労働組合が分裂していた)に該当し、1992年以降は後者に該当し政労の妥協が成立し、労働側は政府から一定の譲歩を引き出しているとする(Murillo [2000: 148-159], 松下 [2004: 291-292])。ムリージョの説明は、1992年までのネオ・リベラル経済政策の推進および、1992年以降に政労の協調が成立した点では妥当性を得ている。しかし、1991年の雇用法にも雇用関係柔軟化による不利益を補償する措置が次節でみるように挿入されており、労働者も一定の譲歩を得ていたとみることができ、その点で彼女の分析枠組みにも限界がみられる。また、協議の妥協がなぜ政府よりのものであったかは、外的要因としてグローバリゼーションの進展、また内的要因として労働組合の影響力低下という点を考慮する必要がある。そこで次節では、こうした合意を受けて策定された労働・社会保障改革が具体的にどのような性格のものであるのかを個別にみることにする。

第3節 労働・社会保障改革

1. 雇用関係の柔軟化

本節では、本書の第1と第2の課題に相当する競争的コーポラティズムの

合意を受けて改革された雇用関係と社会保障制度の内容を検討する。メナム政権になり経済の自由化が進むと、市場における内外の競争が激化し、それに関する対策が求められていた。アルゼンチン工業連盟の社会政策局長フネス・デ・リオハ (Funes de Rioja) は、新たな市場状況の下で労働コストを低下させ、さらに新たな市場状況に適合的な生産技術を形成させるために雇用関係の柔軟化が必要であると主張していた⁽⁷⁾。また、メナム政権期には失業率が上昇し、その対策として雇用を増大させる点からも雇用関係の柔軟化の必要性が主として政府側から提起されている (Semén González y Bosoer [1999: 51], Caro Figueroa [1993: 30-47])。このような状況の下で、メナム政権下において雇用関係柔軟化を促す法律として1991年の雇用法と1995年の労働自由化法が制定された。両法の制定にあたっては、前述した公式・非公式の政労資交渉がもたれた。前節でみたように1991年の雇用法に関しては、政労資間にその個別条項についての合意形成までには至らなかったが、同法を成立させる点に関する合意は成立していた。また、1995年の労働自由化法は、「雇用・生産性・社会的合意に関する枠組み合意」のなかでなされた合意にもとづくものであった。

1991年に制定された雇用法においては、表1にあるように主として失業者や若年層を対象とし社会保険料の減免措置をともなった4種類の有期雇用契約が認められることとなった。こうした雇用関係柔軟化は、一方においては市場競争激化に対応した労働コスト削減要求に応じると同時に、失業者や若年者の労働市場へ参入を容易にし、あわせて若年者に技能形成の機会を与えるものと期待されていた。雇用法ではさらに、未登録労働契約労働者への補償金を定め、有期雇用契約者の社会保険登録と労働登録をひとつにした統一労働登録制度を設立し、いわゆる闇雇用の減少を図り、有期雇用契約者の社会保障権を確保しようとした。また、同法においてアルゼンチンでは事実上初めての本格的な失業保険が設立されるなど、同法は雇用関係柔軟化を促すと同時に、雇用の創設と雇用保護の目的をもったものであった。

1995年制定の労働自由化法では、①団体協約により試用期間を3ヶ月から

表1 雇用法で新たに認定された柔軟な雇用契約

新たな雇用契約	対象	条件	社会保障
雇用促進のための期限付き雇用契約	雇用サービス・ネットワークに登録されている失業者または行政改革により公的部門の失業者	6ヶ月から18ヶ月の 有期雇用契約 過去6ヶ月以内の正規雇用ポストは、団体協約が必要	年金・家族手当，雇用保険の雇用主負担の50%免除
新規事業のための期限付き雇用契約	新たな事業や生産ラインのための雇用	6ヶ月から24ヶ月の 有期雇用契約 新事業立ち上げから4年以内に限定	年金・家族手当，雇用保険の雇用主負担の50%免除
青年のための見習い雇用契約	24歳以下の職業訓練を受けた新規雇用 技能形成を目的	1年の有期雇用契約 技能形成の認定書の発行	年金・家族手当の雇用主負担の全額免除
技能形成のための雇用契約	24歳以下の職業訓練を受けていない新規雇用 技能形成を目的	4ヶ月から2年の有期雇用契約 労働省が技能形成プログラムを作成 賃金は雇用保険から支給	年金・家族手当の雇用主負担の全額免除

(出所) 法律24013号から筆者作成，同法はFont [1997]を参照。

6ヶ月に延長可能とすること，②パートタイム契約の導入，③40歳以上のもの，女性，障害者およびマルピーナス戦争従軍者を対象とした6ヶ月から2年間までの有期雇用契約を認めることとなった。同法の政府原案では労働時間，有給やレイオフなどに関して交渉の分権化が示されていたが (Ferrario [1994])，労働総同盟の強い反対により，最終的な法文からは削除された⁸⁾。

以上のようにメナム政権期に行われた2回の法制定により，有期契約，試用期間延長，パートタイムなど柔軟な雇用契約が導入され，競争的市場状況に適合的な雇用契約が合法化された。その一方で，一部の有期雇用契約の対象を若年者や失業者等に限定し，社会的弱者の雇用に配慮を示す一方，失業保険の設立や技能形成など雇用関係柔軟化にともなう新たな雇用環境，いいかえれば雇用の不安定化に配慮するものであった。その点で，この2法律は

競争的コーポラティズムによる合意の成果であるといえる。しかし、賃金に関しては1991年に大統領令1334/91号で、賃金交渉における賃上げを生産性の向上を基礎とし、賃上げ分の価格への転嫁を禁止したことから、賃金決定に関しては競争力や生産性の要因に強く支配されていたことが指摘できる。

2. 社会保険改革

メナム政権成立後の主要な社会保障制度改革は、雇用法による失業保険制度の導入、年金制度と医療保険制度改革であった。失業保険についてはすでに論じたので、ここでは年金と医療保険改革に関して論じる。まず、年金制度についてみると、第2節で述べたように経済省管轄の生産・投資・成長審議会（Consejo de producción, inversión y crecimiento）の場で政・労・資協議が行われ、労働総同盟要求の一部を受け入れ、政府案に近い形で政・労・資の合意が達成された（*La Nación*, 27 de noviembre de 1992）。そして与党が過半数に達していない下院で労働組合や労働組合寄りの議員の意見を受け容れ、1993年9月に上院で最終的に可決された制度は、以下のような内容となった。新制度は全加入を対象とした①賦課方式共通基礎年金と②賦課方式補償年金に、加入者が③公的賦課方式年金か④民間積立方式年金を選択できることとなった⁹⁾。

民間積立方式の利点として各論者がさまざまな点を指摘しているが、それが資本市場を育成させ将来の経済成長に資するという点も重要な論点であった。またそれは、保険料納付と給付の関係が年金個人口座の開設により明確となり、問題となっていた高い未納率を低下させることが期待され、社会保険にカバーされないインフォーマル雇用の増大に歯止めをかけることも期待されていた。さらにそれは、年金個人口座の開設により転職の機会が増した新たな雇用環境に適合的であると思われた。すなわち、アルゼンチンの新年金制度は、賦課方式において組合員の経済生活をより確かなものとする一方で、付加年金部分で民間積立方式も選択できることにより、経済成長を促し、

新たな雇用関係に対応するという競争的コーポラティズムにおける妥協であったといえる。

しかし医療保険改革になるとこうした競争的コーポラティズムの合意の枠組みはみられなくなった。第2次世界大戦後のペロン政権期に拡大し、オニガニア軍政期の1970年に雇用労働者の加入が義務化された医療保険も、メネム政権期になると財政問題や効率性をめぐって既存の社会医療保険に対する批判がなされるようになった。他方、多くの医療保険が労働組合により運営されていたため、医療保険が労働組合の凝集力の源泉のひとつとなり、そのため医療保険改革は労働組合の強い反対が予想された。民間研究所の研究者は、医療保険間に競争原理を導入して医療サービスの質と効率の向上を目指そうという提案を行い、そのために加入者の医療保険自由選択制が提起されていた（Panadeiros [1991: 13-27]）。1992年1月に発表された政府の改革案は、保健省と経済省のテクノクラートにより作成され、医療保険加入者が選択できる保険機関は民間保険会社も含むものであった（*La Nación*, 3 de enero de 1992）。医療保険の自由選択制は、一面では医療保険の効率化を促す可能性を秘めたものであったが、他面では職域と社会保険の連動を切り離すものであり、雇用関係が柔軟化するなか、雇用と関係なく自由に医療保険を選択できるという意味で新たな雇用関係に対応した提案であったともいえる。

こうした民間医療保険を含めての医療保険自由選択制案に対して、労働組合側は反対の姿勢を示した。1992年1月に親政府労働総同盟サン・マルティン派の書記長ラウル・アミンは、労働組合の運営する医療保険は独力で財政健全化を図り、労働組合が運営権を引き続きもつべきであるとの主張を行っている（*La Nación*, 15 de enero de 1992）。また、政府に批判的な労働総同盟アソパルト派のサウル・ウバルディーニ書記長も労働組合が運営する現行の医療保険制度の維持を主張している（*La Nación*, 21 de enero de 1992）。商業労連幹部のルーベン・コルティーナは、自由選択制の背後に、労働組合の力の根元が医療保険を運営していることであり、改革を推進する側にそのような状態を改革することが望ましいとの考えがみえ、労働組合側はそうした考え方

を警戒して自由選択制に反対していたと証言している⁽¹⁰⁾。

その後、自由選択制を推進しようとする政府とそれを阻止しようとする労働組合が対立を続けていたが、1997年5月にカーロ・フィゲロア労働相と統一された労働総同盟代表が、自由選択制の範囲は労働組合運営の医療保険医に限定するとの合意に達した(*Clarín*, 9 y 10 de mayo)。この政労合意に対してアルゼンチン工業連盟は受け入れを拒否し、強く非難した(*Clarín*, 13 de mayo de 1997)。この合意には雇用関係柔軟化に関する事項も含まれていたが、それは不安定雇用の減少や団体中央交渉制の維持など労働組合の主張に沿ったものであり、ここにメナム政権においてみられた政・労・資により競争的コーポラティズム体制の弱体化が顕著となってきた。こうした競争的コーポラティズムの弱体化、消滅は次節の最後でふたたび検討する。

第4節 改革のもたらしたもの

1. 労働・社会保障制度改革の意義

それでは、メナム政権において競争的コーポラティズムにもとづく合意でなされた労働・社会保障改革がどのような意義をもっていたのかをここで制度面と実体面から考察することにする。競争的コーポラティズムにもとづく合意では、生産性と競争力の向上に労働組合が協力し、その際出現するかもしれないリスクに対して政府・企業は保障を与えるという妥協がその中軸をなす。ここではこの点に関して、制度的にどのような結果となったのかに関し検討する。まず生産性と競争力の向上に関する合意とそれにもとづく政策は、その目的を達成できたのかという点から確認する。

労働改革の中心であった雇用関係の柔軟化についてみると、どのような柔軟化が促されたのかが問題となる。雇用関係の柔軟化に関して多くの論者が多様な定義を行っている。そのなかでもレジーニは以下の4種類に雇用関係

の柔軟化を分類している（レジニ [2004]）。①数量的フレキシビリティ：技術革新や需要の変動に対応して労働者数を調整しやすくすること，②組織的なフレキシビリティ：需要変動に対応して配置転換や多能工化など労働者の職務を適応させやすくすること，③賃金のフレキシビリティ：労働市場や競争条件の変化に対応して賃金を調整しやすくすること，④時間的フレキシビリティ：需要の変動に対応して雇用人員や雇用形態の異なる人員を雇用しやすくすること。

メナム政権期に行われた労働改革で創設された有期契約労働設立，試用期間の延長，パートタイム契約の導入などは，レジニのいう数量的フレキシビリティ，賃金のフレキシビリティ，時間的フレキシビリティを向上させたと考えられる。これらはまとめて，外的フレキシビリティと呼ばれることもある。こうした雇用関係の柔軟化は，経済自由化とグローバリゼーションの進展にともなう内外市場における競争強化に対応したものであったとみることができる。これに対して，内的フレキシビリティともいわれる組織内のフレキシビリティ向上を図るには，団体交渉の分権化が必要とされるが，メナム政権期の労働改革ではこの点に関し政府・産業界側には推進させる意図が存在していたものの，労働側の強い反対で実現できなかった。

次に，こうした雇用関係の変容がどのようなリスクを生じそれに対応する保障を行う制度が構築されたのかという点を検討する。序章で示したようにテイラー・グッピーは，脱工業化社会の労働市場における新たなリスクとして以下の3点を指摘している。①労働市場への参入の問題，②雇用の安定性，合理的水準の賃金が，社会保障と結びついているか，③柔軟な労働市場で適切な技能訓練が受けられるか（Taylor-Gooby [2004: 19]）。アルゼンチンにおいては，若年層の労働市場への新規参入が困難という問題に加えて，インフォーマルセクターでの就労者がフォーマルセクターでの就労が可能になるかという問題が存在していた。それに加えて雇用関係の柔軟化は，従来の正規雇用と比べると新たに有期雇用契約など雇用の安定性に関する問題を発生させた。そうした不安定雇用が社会保険にどのようにカバーされているのかという点

も議論されなければならない。さらに柔軟な雇用契約で労働者の技能向上のチャンスがあるのかという問題も出現し、テイラー・グッピーの指摘した問題はアルゼンチンにおいても同様に存在することになる。

そこで社会保障改革がこうしたリスクに対応しているのであろうかという問いに移る。上記の柔軟な雇用契約では若年者、40歳以上のもの、失業者、女性また障害者を対象とした有期契約があり、制度的にはそれらの人々の労働市場への参入を促している。その反面、有期雇用契約や試用期間延長による雇用がなされるため、雇用の安定性は従来の無期限雇用契約と比べて格段に悪化するといえる。そのため労働組合側からは柔軟な雇用契約を屑契約（contrato basura）と呼び、その不安定性を非難している。雇用期間中に技能を獲得し、有期契約終結後に時間をおかずに次の雇用がみつければ不安定雇用の問題は重要にはならないが、アルゼンチンの場合そのような好循環な構図は形成されなかった。有期雇用契約のなかには若年労働者の技能形成契約も存在したが、それが重要性をもつに至らなかったのはカーロ・フィゲロア元労働大臣の、柔軟な雇用契約は従来の正規契約労働者には手をつけずに、失業者や若年労働者のための第2労働市場を形成することをねらったものであるといった証言からも明らかである⁽¹¹⁾。

続いて、それではこうした雇用関係の変容やその結果登場したリスクに社会保障改革ははたして対応しているといえるのかという点が問題となる。まず、雇用法における本格的失業保険導入は、雇用の不安定化にともなう失業機会の増加に対応した措置であるといえる。ただし、試用期間での雇用は年金保険料と失業保険料が免除されており（Fernandez Madrid y Caubet [1996: 53]）、試用期間での解雇は失業保険の対象とならず、また年金保険料を支払わないことから将来の年金受給額にも影響がでると考えられる。さらに、雇用法で定められている闇雇用契約者への補償や有期雇用契約者の労働登録と社会保険登録を一元化する仕組みが闇労働契約を減少させ有期契約労働者への社会保障の権利を確保させることを目的として導入されている。問題は、失業保険が実際にどの程度失業者を救済しているかであり、統合労働登録制

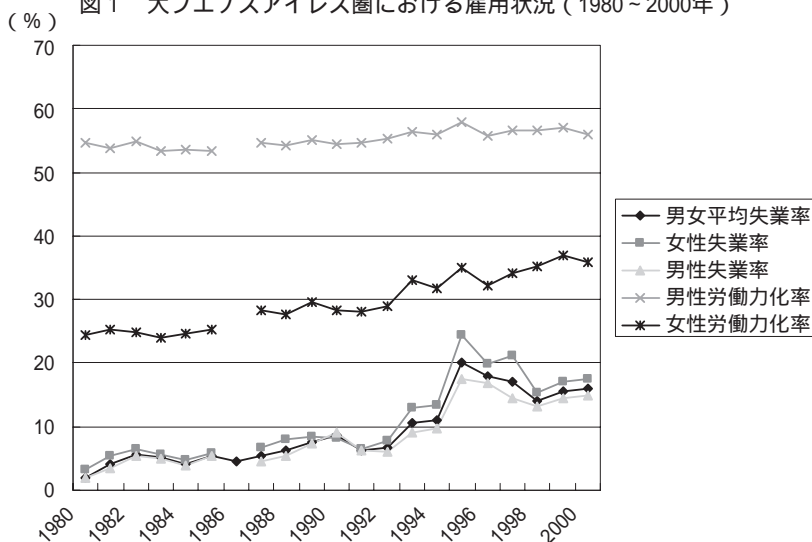
度が機能し有期契約労働者の社会保障が確保され、闇雇用者への補償制度が闇雇用に減少することができたのかという点にある。社会保険改革の中心であった年金制度に一部積立方式を導入した改革は、個人積立口座を創設することにより、雇用関係柔軟化により転職機会が多くなった労働市場に適合的であり、また保険料支払いと年金受給の関係が明確化されることから保険料未納率の低下が期待された。ここでも問題は、改正された年金制度が本当に勤労者の退職後の生活を保障できているのかという問題に行き着く。

2. 改革の結果：雇用の状況

そこで、上述した制度改革が実質的にどのように機能したのかを確認する必要がある。まず、大プエノスアイレス圏における失業状況を見ると、1990年代に入り1991年には6.3%まで低下したものの、その後増加を続け1995年には20.2%と空前の大量失業が発生した。その後も15%前後の高水準で推移している。これは、失われた10年と呼ばれた1980年代に比べても高水準で、1990年代はまさに大量失業の常態化現象がみられたといえる。この間経済成長率はおおむね1995年と1999～2001年を除きプラス成長であったことから、1990年代の経済成長は雇用なき成長といった性格をもつものであった（図1）。

こうした大量失業の背景には、女性労働力化率の上昇により労働供給が増大したこと、経済改革により国営・企業部門で大量の失業者が発生したことなどが指摘できる。それでは、1991年と1995年に行われた雇用関係柔軟化がこうした状況を緩和したのかと問うと、答えは否である。1991年に雇用法公布以降も失業率の上昇がみられ、同法施行後に失業率の低下はみられていない。女性失業率は男性のそれを大幅に上回っており、労働市場に参入した女性が職を得られないでいる。また、1995年にはメキシコ経済危機の影響で失業率が20%を超えたが、翌年からは経済成長が回復し失業率は低下傾向にある。ここでは、失業率の低下は経済回復の果たした役割が大きく、はたして雇用関係の柔軟化がどれほど失業率低下に寄与したのかはさらなる検討を要

図1 大ブエノスアイレス圏における雇用状況（1980～2000年）



〔出所〕 INDEC〔2001〕

する。

次に雇用関係の柔軟化は、実際の雇用にどのような影響を与えたのかをみる。表2はメナム政権期における雇用関係柔軟化2法がそろった1995年11月から1年間の大ブエノスアイレス圏における新規の雇用契約の種別を示したものである。それによると同期間総雇用契約数は1.2%増大しているが、従来型の無期限雇用契約が5.6%減少し、また有期雇用契約が合法化したのに従い派遣契約の必要性が低減したため、派遣雇用契約も減少している。それに対して有期雇用契約と試用期間による雇用契約は大幅な増大を示している。このことは、1995年からの雇用増は柔軟な雇用の増大によりもたらされたものであり、従来型の無期限雇用契約はむしろ減少していることを示している。その意味で、雇用関係の柔軟化は、企業の生産性と競争力向上にむけた条件のひとつを叶えたといえる。しかし、これを労働者側からみると1995年以降の失業率低下には雇用関係の柔軟化は部分的に寄与しているといえるが、それは同時に安定的な無期限雇用契約の減少をももたらしたものであった。

表2 大ブエノスアイレス圏における各種雇用契約数の推移(1995年11月～1996年11月)

雇用契約	指数
無期限雇用契約	94.4
有期雇用契約	178.9
試用雇用契約	386.5
人材派遣会社による雇用契約	68.1
総雇用数	101.2

(出所) *La Nación*, 8 de enero de 1998.

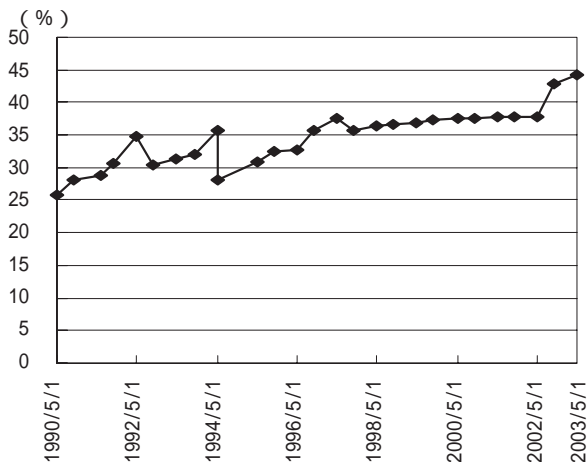
1995年11月 = 100

また、1991年の雇用法においては、雇用関係の柔軟化を図る一方で、統合労働登録制や非登録労働契約に対する補償金支払いを定め、闇雇用契約を減少させる目的があった。はたしてこの目論見は成功したのであろうか。図2は主要都市の全賃労働者のなかで年金保険料未払い労働者の比率であり、実質的に社会保険にカバーされない労働者という意味でインフォーマルセクター比率を表す統計のひとつとみてよいであろう。その比率は1990年5月に25.2%であったものが2003年5月には44.8%にまで上昇し、1990年代から2003年にかけてインフォーマルセクターが拡大傾向にあることがわかる。このように、結果として雇用法に盛り込まれた闇労働契約を減少させようとする試みは成功しなかったことになる。

3. 社会保障改革の評価

続いてメナム政権期に実施された社会保障改革が、雇用関係の変容とそれにとまなうリスクに実施的に対応していたのかという点を見る。雇用関係柔軟化を推進するに際して、それによって生じるリスクに対する保障として雇用法においてアルゼンチンで初めての本格的失業保険制度が導入された。これは一方において競争力強化に労働組合が協力し、それがもたらす否定的側面に対する保障を資本側が行うという、アルゼンチンにおける競争的コーポラティズムの核心でもあった。問題は、雇用の不安定化に対して保障機能が

図2 主要都市における年金保険料未払い労働者の比率（1990～2003年）



(出所) <http://www.trabajo.gov.ar/>(2006年11月14日閲覧)。

十分に機能したかの点にある。1991年の失業率は6.0%で経済活動人口約1320万人のうち失業者数は約83万人と推定されている。この経済活動人口を図1に表われている年で最も失業率の低かった1992年に当てはめると失業者数は約92万人になる。これに対して失業保険受給率は約1.4%にしかない(表3)。また、失業保険制定から13年後の2004年では失業者数約200万人に対して失業保険受給者は約6万2000人であり、失業保険受給率は約3%にしかならず、失業保険制度が失業者をほとんどカバーしていない状況が明らかとなっている(INDEC[1997:181], Ministerio de Trabajo y Seguridad Social [2006:252])。

大量の失業者に対してこのように失業保険受給者の比率が低い理由は、失業保険受給の条件が正規雇用契約を結んだフォーマル労働者を対象に、失業前の3ヶ年中最低12ヶ月の保険料を支払ったこととなっている⁽¹²⁾ ことにある。また、受給期間も保険料納付期間により差があり、保険料を3ヶ年納付したのに対して最長の1年失業保険が給付される。したがって、失業保険

表3 失業率と失業保険受給者数(1992～1998年)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
受給者数(人)	12,808	73,376	98,516	122,349	128,673	95,379	90,712
失業率(%)	7.0	9.3	12.1	16.6	17.3	13.3	12.4

(出所) INDEC[1999: 296], INDEC[1997: 294] (<http://www.indec.mecon.gov.ar/>, 2006年11月14日閲覧)。

を受給できるのは正規雇用契約を結び、所定の保険料を納付したものに限られる。そのため、インフォーマルセクターでの雇用されたものに対する失業は、対象外であり、正規雇用でも条件が満たさなければ受給できない。さらに表2にあるように試用雇用契約が増大していたが、そこでの解雇も対象外である。また、失業保険の受給期間は最短で4ヶ月から最長で1年しか受給できず、長期失業者は失業保険を受け取れない。このように、雇用の不安定化に対応して導入された失業保険制度も、実際には失業者の生活保障機能をほとんど果たしていない。

このほかに雇用法により設立された国家雇用基金管轄下、1996年において13種類の雇用プログラムがある。そのなかには失業者を雇用した民間企業へその賃金の一部を補助するもの、最貧困世帯の世帯主を対象としたコミュニティでの公共事業での雇用、低所得層女性世帯主を対象としたコミュニティサービスでの雇用、中小企業での雇用拡大のための賃金補助、非熟練失業者の職業訓練への補助金などがある。1996年におけるこれら雇用プログラムの全受給者数は74万5000人に達しており(Ministerio de Trabajo y Seguridad Social [1997: 107-112])、失業者の一定数程度は非拋出制の雇用プログラムによりカバーされていることになり、社会保障制度としては拋出制の失業保険よりも非拋出制の雇用プログラムのほうが失業者の生活保障で重要な役割を果たしているといえる。しかし、1996年の失業率は17.3%ときわめて高く、雇用プログラムの対象者も全失業者の半数にはるかに及ばないと推定される。

次に年金改革と雇用の関係を見る。賦課方式に積立方式を導入した理由のひとつに、積立方式での個人勘定の設立により保険料支払いと年金受給の関

係がより明瞭となり、年金保険料の未払い率の低下が期待されていた。また、個人勘定の設立は雇用関係の柔軟化により転職の機会が増大した雇用環境に適した制度であると論じられていた。しかし、積立方式導入により加入者が保険料を支払うようになったとはいいがたい状況にある。1999年6月に民間積立方式を選択した年金制度加入者のうち保険料を支払った者の割合は45.03%にすぎない(Superintendencia[1999:58])。以上のように、競争的コーポラティズムにおける合意にもとづいた社会保障改革により、競争力強化にともなう負の側面をカバーしていたとはいえ、実質的にこの合意で実現された部分は競争と生産性に関する部分に重点が置かれていたといえる。

4. 競争的コーポラティズムの終焉

1994年の枠組み合意でアルゼンチンにおいて競争的コーポラティズムが定着するかにみえたが、1997年以降その情勢は逆転する。そのきっかけとなったのがメネム大統領の再々選問題であった。メネム大統領が初めて選出された1989年大統領選挙は、大統領任期を6年とし連続再選を禁止した1853年憲法のもとで行われた。1994年にこの憲法をメネム政権は改正し、大統領任期を4年に短縮した上で1回の連続再選を可能とした。この新憲法に則り翌95年にメネム大統領は再選され、1997年は任期を半分過ぎる頃であった。当時メネム大統領陣営は、再選された任期が新憲法での最初のもたと数え、メネム大統領は次の選挙に出馬可能であるとのキャンペーンを開始した。これに対して、ペロン党内で次期大統領選出馬をねらっていたドゥアルデ・ブエノスアイレス州知事は強く反発し、両陣営の対立が鮮明となってきた。

メネム大統領は、再々選に向けて党内政治基盤の強化のために労働組合の支持をより必要とする事態となっていた。カーロ・フィゲロア元労働相は、この時期にメネム大統領の改革に対する熱意の消失を感じ、また大統領からの政治的な支持も薄らいでいることを認識し、辞表を提出したと述べている⁽¹³⁾。そこでカーロ・フィゲロア労働相の後任にメネム大統領側近のエルマ

ン・ゴンサレスが就任した。1998年5月にエルマン・ゴンサレス労相と労働総同盟は、労働改革に関して次のような労働組合の従来からの主張を大幅に採り入れた合意に達した。エルマン・ゴンサレス労相が提起し、労働総同盟が支持した内容は、それまでに制定されてきた柔軟な雇用契約の廃止、旧協定失効の場合に新協定締結まで旧協定が有効との条項の維持、中央交渉制度の維持などである(*La Nación*, 12 de marzo de 1998)。このようなこれまでの労働改革の流れを逆行させる動きに対して、経済界は激しく反発し、独自の改革案を提起していた(*Clarín*, 24 de abril de 1998)。同年に議会で可決された労働改革法(法律25013号)では、1991年の雇用法と1995年の労働自由化法で制定された柔軟な雇用契約の多くが廃止された。その一方で旧協定失効の場合に新協定締結まで旧協定が有効との条項、および中央交渉制度は維持され、労働組合の要求が一方向的に貫徹された。このようにメネム大統領の再々選のためにメネム政権は、労働組合の要求を受け入れその支持を得ようとし、それに対して産業界は合意からの離脱を決定した。その結果、柔軟な雇用契約の多くは廃止され、また労働・社会保障政策に関する政労資の合意は形成されず、ここに1990年代にアルゼンチンにおいてみられた競争的コーポラティズムは終焉を迎えたといつてよいであろう。

こうしたメネム大統領の変化は、政権党内に強力なライバルが出現したことにより、労働組合の影響力が相対的に強まり、党内の主導権を維持するためにメネム大統領のスタンスが労働界よりになったと要約できる。前述したムリージョは、改革への反対が成就するのは労働組合の支持をめぐり政党間競争があり政権党に対して労働組合間競争がない場合であるとする(Murillo [2000: 151-153])。メネム政権がネオ・リベラル経済改革を進め、社会政策面においても改革を進めていた時は、ペロン党が強力であり、党内にもメネム大統領のライバルがいない状況であった。しかし、メネム大統領が再々選運動を開始した時点では、党内に同大統領の地位を脅かす強力なライバルが出現し、この両者が唯一の労働組合法人格をもつ労働総同盟の支持を求めて争う状況となった。そこではひとつの労働組合をめぐって政党間競争が起きて

いるのと類似した状況が出現したと考えられる。そこに労働組合側が政権より譲歩を勝ちえた理由が存在する。

おわりに

1990年代のアルゼンチンでは、メナム・ペロン党政権によりネオ・リベラル経済政策が採用され、経済面の自由化は大幅に進展した。それと同時に内外での市場競争を強化させ、労働コスト削減が経済界より求められていた。他方、1990年代のアルゼンチンは大量失業が常態化し、労働コスト削減と雇用増大を目的として雇用関係の柔軟化が議論されるようになった。また、それと同時に社会保障改革の議論が活発化していった。ところが、経済改革は政府・テクノクラート主導で進展していったのに対して、労働・社会保障改革では政・労・資の協議がもたれ、なんらかの合意が達成された後に法制化されていったことが注目される。

これらの協議による合意は1994年の「雇用・生産性・社会的公正に関する枠組み合意」に代表されるように、労働組合側は市場条件の変化を考慮し、競争力と生産の向上に協力する。具体的には雇用関係の柔軟化を受け入れることである。これに対して、資本と国家はそれがもたらす負の側面を補い、社会的公正の確保に努めるという内容であった。それはローズのいう競争的コーポラティズムにおける合意に近い内容であった。1993年に行われた年金改革も、このようなアルゼンチンでの競争的コーポラティズム合意の一環をなすとみなされる。しかし、このアルゼンチンにおける競争的コーポラティズムの合意は、競争と生産性に比重が置かれ、競争のもたらす負の側面への保障や分配の平等といった側面は弱体であったことが特色である。そのことは実体面では、女性の高失業率、年金保険料未納者の増大すなわちインフォーマル雇用の拡大、失業保険の低カバー率に代表されるように、より顕著に表れている。

このアルゼンチンにおける競争的コーポラティズムも、1997年以降の政治情勢により解体し、1998年には柔軟な雇用契約のほとんどが廃棄されてしまった。ところがメネム政権の後に成立したデ・ラ・ルーア連合政権のもとで2000年に行われた労働法改革では、新規団体協約が結ばれるまで休協約が有効という規程が大幅に緩和され、団体交渉も分権化されるようになった(Stefanescu et al. [n.d.])。しかし、そのデ・ラ・ルーア政権も2001年末に経済危機により崩壊し、同政権期に制定された雇用関係の柔軟化は、2004年にキルチネル・ペロン党政権により撤廃されてしまう結果となった。その結果、2007年現在の労働市場は従来型の労働法により保護された労働市場とそれが及ばないインフォーマルセクターの2重構造に戻っている。こうした状況に対しても、失業保険のカバー率は低く、また年金の未納率は高いというように社会保険改革の目標が達成されていない問題は依然残されている。社会保険による生活保障が不十分であるため、非拠出制の雇用プログラムが生活保障に関して一段と重要性を増してきている。

1990年代のネオ・リベラル経済改革をめぐる、メネム政権期における新たな同盟の形成やレヴィツキーのペロン党の変容もそれぞれ確かにペロン党をめぐる新たな状況を説明している。しかし、社会政策に関しては政労資交渉がもたれていたことを見逃してはならず、社会政策の形成に際してコーポラティズム的協議の場がそれぞれのアクターにとって必要であったことを本論では示してある。また、そこでの競争的コーポラティズムの合意とその崩壊は、労働組合支持政党と労働組合をめぐる制度と各アクターの戦略行動の分析により説明が可能であることを本論では述べたつもりである。アルゼンチンにおいては1990年代の競争的コーポラティズムの合意が崩れた後も、政労資協議はなんらかの形で継続されている。それがどのような形態と効果をもっているのかは今後の課題としたい。

〔注〕

- (1) アルゼンチン工業連盟社会政策局長Funes de Riojaとのインタビュー 2006年

- 9月19日。
- (2) アルゼンチン工業連盟社会政策局長Funes de Riojaとのインタビュー 2006年9月19日。
 - (3) 商業労連幹部Rubén Cortinaとのインタビュー 2006年9月25日。
 - (4) 商業労連幹部Rubén Cortinaとのインタビュー 2006年9月25日。
 - (5) 元労相Caro Figueroaとのインタビュー 2006年9月25日。
 - (6) アルゼンチン工業連盟社会政策局長Funes de Riojaとのインタビュー 2006年9月19日。
 - (7) アルゼンチン工業連盟社会政策局長Funes de Riojaとのインタビュー 2006年9月19日。
 - (8) “ Entrevista con Hector Recalde (CGT) ”, *ERGO*, vol.1 no.1, 1994.
 - (9) 新年金法に関してはWassner[1994]Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones [1996] を参照とした。
 - (10) 商業労連幹部Rubén Cortinaとのインタビュー 2006年9月25日。
 - (11) 元労相Caro Figueroaとのインタビュー 2006年9月25日。
 - (12) 保険料は賃金の3%を使用者が国家雇用基金 (Fondo Nacional de Empleo) に支払う。
 - (13) 元労相Caro Figueroaとのインタビュー 2006年9月25日。

〔参考文献〕

< 日本語文献 >

- 出岡直也 [2001] 「ラテンアメリカ，特にアルゼンチンにおける『ネオポピュリズム』に関する一考察」(『国際政治』131号)。
- 宇佐見耕一 [1999] 「アルゼンチンにおける年金制度改革」(『ラテンアメリカ・レポート』Vol.16, No.1)。
- [2001] 「アルゼンチンにおける福祉国家の形成:ペロン政権の社会保障政策」(『アジア経済』第42巻第3号)。
- シュミッター , フィリップ・C [1984] 「いまなおコーポラティズムの世紀なのか？」(フィリップ・C・シュミッター/ゲルハルト・レームブルッフ編 山口定監訳 『現代コーポラティズムⅠ』木鐸社)。
- 松下洋 [2004] 「ラテンアメリカにおける古典的コーポラティズムとネオポピュリズム」(南山大学ラテンアメリカ研究センター編 『ラテンアメリカの諸相と展望』行路社)。
- 宮本太郎 [2006] 「福祉国家の再編と言説政治」(宮本太郎編 『比較福祉政治』早稲

田大学出版部)

レジーニ, マリーノ [2004] 「労働市場規制のディレマ」(イエスタ・エスピン - アンデルセン / マリーノ・レジーニ編 伍賀一道ほか訳 『労働市場の規制緩和を検証する 欧州 8ヶ国の現状と課題 』 青木書店)

< 外国語文献 >

- Alonso, Guillermo V. [1998] “ Democracia y reformas: Las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma provisional argentina, ” *Desarrollo Económico*, Vol.38, No.150.
[2000] *Política y seguridad social en la Argentina de los 90*, Buenos Aires: FLACSO.
- Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones [1996] *Reformas a los sistemas de pensiones: Argentina, Chile, Perú*, Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones.
- Beliz, Gustavo [1988] CGT: El otro poder, Buenos Aires: Planeta.
- Bertin, Hugo y Andrea Perrotto [1997] *Los nuevos regimenes de capitalización en América Latina*, Buenos Aires: SAFJP.
- Caro Figueroa, José Armando [1993] *La flexibilización laboral*, Buenos Aires: Editorial Biblos.
[1997] *Modernización laboral*, Buenos Aires: Fundación de trabajo.
- Coelho, Vera Schattan P. [2002] “ El poder ejecutivo y la reforma de la seguridad social: los casos de la Argentina, Brasil y Uruguay ”, *Desarrollo Económico*, Vol.42, No.165.
- Ediciones del País [2006] *Leyes de trabajo, Edición 2006*, Buenos Aires: Ediciones del País.
- Fernandez Madrid, Juan Carlos y Amanda Beatriz Caubet [1996] *Leyes fundamentales del trabajo: sus reglamentos y anotaciones complementarias*, Buenos Aires: Joaquín Fernandez Madrid Editor.
- Ferrario, Adriana [1994] “ Proyectando una reforma, ” *ERGO*, Vol.1, No.1.
- Font, Miguel Angel [1997] *Compendio de leyes laborales*, Buenos Aires: Editorial Estudio.
- Giordano, Osvaldo y Alejandra Torres [1997] “ En el contexto de reformas estructurales, Argentina 1989/1996, ” *El empleo en la Argentina: El rol de las instituciones laborales*, Buenos Aires: FIEL(<http://www.fiel.org/> , 2007年 7月 21日閲覧)
- Grote, Jürgen and Philippe Schmitter [2003] “ The renaissance of national corporatism, ” Fans van Waarden and Gerhard Lehmbroh eds., *Renegotiating*

- the Welfare State*, London: Routledge.
- INDEC [1997] *Statistical Yearbook of the Argentine Republic 1999*, Buenos Aires: INDEC.
- [1999] *Statistical Yearbook of the Argentine Republic 1999*, Buenos Aires: INDEC.
- [2001] *Encuesta permanente de hogares, Gran Buenos Aires mayo de 2001*, Buenos Aires: INDEC.
- Isuani, Ernesto Aldo y Jorge A. San Martino [1993] *La reforma previsional argentina: opciones y riesgos*, Buenos Aires: CIEPP.
- [1995] "El nuevo sistema previsional argentino. ¿Punto final a una larga crisis? (segunda parte)" *Boletín Informativo Techint*, No.282.
- Levitsky, Steven [2003] *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- [2004] "del sindicalismo al clientelismo: La transformación de los vínculos partido-sindicato en el peronismo, 1983-1999," *Desarrollo Económico*, vol.44, No.173.
- Marshall, Adriana y Fernando Groisman [2005] "Sindicalización en la Argentina," en *Nuevos escenarios en el mundo del trabajo: rupturas y continuidades*, Buenos Aires: ASET.
- 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.
- [1997] *Panorama de la seguridad social, primer trimestre de 1997*, Buenos Aires: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- [2004] *Trabajo, ocupación y empleo, Estudios 2004*, Buenos Aires: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- [2006] *Instituciones del mundo del trabajo (I)*, Buenos Aires: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Murillo, Victoria M. [2000] "From Populism to Neoliberalism, Labor Unions and market reforms in Latin America," *World Politics*, No.52.
- O'Donnell, Guillermo [1997] *Contrapunto*, Buenos Aires: Paidós.
- Panadeiros, Monica [1991] *El Sistema de obras sociales en la Argentina : Diagnóstico y propuesta de reforma*, Buenos Aires: FIEL.
- Panizza, Francisco [2001] "Más allá de la " Democracia delegativa ": La vieja política y la nueva economía en América latina," in Cheresky, Isidoro y Inés Pousadela eds., *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires: Paidós.

- Pierson, Paul [1994] *Dismantling the Welfare State?* Cambridge: Cambridge University Press.
- [2001] " Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies, "in Paul Pierson ed. *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University 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.
- [2001] " The Political Economy of Social Pacts: Competitive Corporatism and European Welfare Reform, " in Paul Pierson ed., *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Rubio, Delia Ferreira y Matteo Goretti [1996] " Cuando el presidente gobierna solo: Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional, " *Desarrollo Económico*, Vol.31, No.141.
- Semén González, Santiago y Fabián Bosoer [1999] *El sindicalismo en tiempos de Menem*, Buenos Aires: Ediciones Corregidor.
- Stefanescu, Raul B., Marcelo Daniel Rolon y Mariano Oscar Muñoz n.d. *La reforma laboral, ley 25,250 comentada*, Buenos Aires: Editorial Atlántida.
- Superintendencia de A.F.J.P. [1999] *Memoria trimestral*, No.20, Buenos Aires: Superintendencia de A.F.J.P.
- Taylor-Gooby, Peter [2004] " New Risks and Social Change, " in Peter Taylor-Gooby ed., *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Wassneer, Roberto A. [1994] *La reforma del sistema previsional*, Buenos Aires: Abeledo-Perrot.