

アルゼンチンにおける 現金給付政策 ——「普遍的孩子も手当」を中心——

宇佐見 耕一

アルゼンチンにおける現金給付

制度は多岐にわたっているが、主として低所得層を対象として実施されている最大規模の制度は、二〇〇九年にクリスティーナ・ペロニ党政権により設立された「普遍的孩子も手当」であろう。アルゼンチンでは高齢者に対しては、後述する年金モラトリアムという措置により、年金保険料未払いの者も最低年金を受給できるようになり、非拠出制老齢年金と合わせて年金未受給者は大幅に低下した。そこで問題として浮上したのが、子どもの貧困である。しかも、アルゼンチンではフォーマルセクターの被雇用労働者の子どもに対しては社会保険方式の家族手当のなかに子ども手当が存在する一方で、多くが貧困か低所得層のインフォーマル労働者の子どもに対しては手当が存在しないという格差

が存在していた。それを補うもの

として制定されたのが「普遍的孩子も手当」であった。「普遍的孩子も手当」とは「普遍的」と名前を冠しているものの、その対象はインフォーマルセクターの子どもであり、フォーマルセクターの社会保険方式の子ども手当と合わせることにより、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において「普遍的」という名前を冠している。

本稿では、まずアルゼンチンにおける主要な現金給付制度を概観し、そのなかで「普遍的孩子も手当」の特徴を位置づける。続いて、「普遍的孩子も手当」がどのような過程を経て制定されたのかについて考察をしたい。

●アルゼンチンにおける現金給付制度の概略

アルゼンチンにおいて現金が給

付される社会保障制度としては、加入者が拠出金を支払う社会保険と、主として税を財源とする社会扶助がある。社会保険における現金の給付は、年金（老齢・障害）、失業保険、家族手当、労働災害がある。家族手当には、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・中等教育就学手当が含まれている。このうち子ども手当は、一八歳以下の子どもが支給対象であり、子どもが障害者の場合年齢制限はない。地域と所得別に支給額が異なり、所得が低いほど支給額は高く、所得が高いほど支給額は低くなる仕組みになっている。

高年齢者に対する公的年金制度に

関しては、二〇〇三年に成立したキルチネル政権期になり、一九五五年から一九九三年の間の保険料未払いに関して、最初の一月分の保険料を支払えば最低年金を受給できるようになり、未払いの保険料は割り引かれたうえで受給する年金から支払う仕組みができた。これを年金モラトリアム制度という。七〇歳以上の貧困高齢者に対しては、上述したような非拠出制年金はあるが、多くの保険料未払い高齢者はこの年金モラトリアムを利用して年金を受給するようになった。

他方、貧困な子どもに対する保護は不十分であった。二〇〇六年における主要都市平均の貧困率が二六・九%であるのに対して、〇歳から一三歳までの子どもは四

表1 世代別貧困率

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
非貧困率	73.1	59.5	65.2	78.8	89
貧困率	26.9	40.5	34.8	21.2	11
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) <http://www.indec.mecon.ar/> (経済省サイト、2013年10月29日閲覧)。

○・五%と極めて高くなっている。一方高齢者は、過去の年金保険料未払いによる未年金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、六五歳以上の世代の貧困率が最も低くなっていた。そのため相対的に保護されている高齢者に対して、保護されていない貧困世帯の子どもの問題が政策上の論点となっていた。貧困な子どもは扶養者はインフォーマルセクターでの就労が多く、社会保険方式の家族手当は受給が不可能であったからである。また、貧困者

を対象とした非抛出手当も、子ども七人以上が対象であり、大部分の貧困層は対象外であった。

●「普遍的子ども手当」の制定とその性格

二〇〇九年一月二十九日にクリスティーナ大統領は、非抛出手当の「普遍的子ども手当」を制定する政令公布を大統領府において発表した。同政令は、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抛出手当の「普遍的子ども手当」を挿入する内容となっている。そのため、他の非抛出手当が社会扶助を所管する社会開発省の管轄であるのに対して、「普遍的子ども手当」は、社会保険を所管する労働・社会保障省監督下の国家社会保障局 (ANSES : Administración Nacional de Seguridad Social) の管轄である。「普遍的子ども手当」は、失業者やインフォーマルセクターで就労する家庭の一八歳以下の未就労の子ども五人まで受給できる。ただし、子どもが障害者の場合、年齢制限はない。同手当の支給額は、発足時の二〇〇九年時点で月額一

八〇ペソであり(二〇一四年では六六四ペソ)、その八〇%を毎月支給され、残りの二〇%は、四歳までの子どもは健康診断・予防接種、五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条件が付いている。

この「普遍的子ども手当」は、支給対象が失業者やインフォーマルセクターの就労者の子どもとあり、低所得層や貧困層を対象としているが厳格な資産調査は課していない。二〇一三年九月の聞き取り調査によると、学費の高い私立学校へ通学している子どもには支払われていないとのことであった⁽¹⁾。すなわち、「普遍的子ども手当」の性格は、ラテンアメリカで広範にみられる子どもの健康管理や就学について親が責任を果たしていることを条件に給付される、条件付現金給付のひとつである。

国家社会保障局の統計によると、二〇一三年四月時点で一八歳以下の子どもの人口は約一一七五万人であるのに対して、「普遍的子ども手当」の受給者はその約二七・九%に相当する約三二八万人である。これに対して国家社会保障局の社会保険の子ども手当の受給者は子どもの総人口に対して約

二七・五%の約三二四万人(ただし、国家・地方公務員の手当は含まず)、両者いずれも受給していない子供は残りの約三八・六%に相当する約四五四万人である。「普遍的子ども手当」制度創設により、子ども手当受給者は約三〇%増加したことになり⁽²⁾、大幅にそのカバレッジが拡大したといえる。

また、二〇〇九年第3四半期においてフォーマルセクター労働者の貧困率が一七%であるのに対して、インフォーマルセクター労働者の貧困率は二四・五%、失業者のそれは二四・四%に達している。全人口の貧困率は一三・九%、また最貧困率は九・七%である。「普遍的子ども手当」の貧困緩和についての直接的効果として、手当支給により貧困率を四・二%、最貧困率を二・一%低下させたと国家社会保障局の報告書は述べている⁽³⁾。

●ベシックインカム論からの提案

二〇〇九年の「普遍的子ども手当」制度の制定に先立ち、一九九七年にベシックインカム論の立場からより普遍的な子ども手当に関する法案の提案が野党の下院議員によりなされていた。ベシッ

クインカムとは、市民であること
を唯一の条件として全市民に一定
の現金を給付する政策アイディア
であり、その起源はヨーロッパに
求めることができる。ヨーロッパ
では、ベーシックインカムの普及
と研究を促進するためのヨーロッ
パ・ベーシックインカム・ネット
ワーク (Basic Income European
Network: B I E N) が形成さ
れていた。アルゼンチンの社会
政策に関心を持つルーベン・ロ
ブオロ (Ruben Lo Vuolo) やア
ルベルト・バルベイト (Alberto
Barbeito) といった学者が、ヨー
ロッパでベーシックインカムを研
究し普及しようとしている学者と
出会い、一九九五年にヨーロッパ
の学者と共著で『排除に抗して…
ベーシックインカムの提案』とい
う著作が出版された (Lo Vuolo
et al. 1995)。この著作の出版を契
機として、アルゼンチンにおいて
もベーシックインカムという政策
アイディアが学会を中心に注目さ
れるようになった。

一九九六年に開催されたB I E
N国際大会でロ・ブオロとアルベ
ルト・バルベイト両名は、ベーシッ
クインカム論を基にした子ども手
当制度の制定を求める「ラテンア

メリカでは何故ベーシックインカ
ムは子どもから始めなければなら
ないのか」という論文を発表し、
その後同論文のスペイン語版がブ
エノスアイレスの彼らの研究所の
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)。同
論文では、ベーシックインカムと
いう政策アイディアがラテンアメ
リカで普及していないことを認め
、またそれを実現するための財
政的制約等があり、子どもの貧困
が問題となっておりことから、普
遍的政策の第一歩として子ども全
員に対して現金を支給することを
主張した。

こうしたロ・ブオロやバルベ
イト等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、当時野党第一党の急進党下
院議員であったエリサ・カリオ
(Elisa Carrió) とエリサ・カルカ
(Elisa Carca) が関心を示した。
両議員は、ロ・ブオロらの助言を
受け一九九七年に「子どものため
のベーシックインカム基金」法案
を下院に提出した。その主な内容
は、一八歳以下の子どもと四カ月
目以上の妊婦すべてに現金を給付
する目的のため、財政からの支出

で基金を創設する、給付に際して
はいかなる条件もつけない、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
を広げることである。同法案は、
審議に回されることはなかった
が、その後修正されつつ何度も下
院に提案されている。二〇〇九年
に提案された法案の内容は、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。これは、以下に述べるように
人的資本に対する投資というアイ
ディアがベーシックインカム論者
にも受け入れられたためである。

●「普遍的子ども手当」の制定

ラテンアメリカでは、子どもに
対して親が健康や教育の義務を果
たすことを条件として、貧困家庭
に現金を給付するという条件付現
金給付が広範に普及している。そ
こには、貧困世帯の子どもの健康
と教育水準を向上させることによ
り、長期的な貧困の世代間連鎖を
断ち切るという「人的資本に対
する投資」というアイディアが
存在している (de la Brière and
Rawling 2006, 6)。こうしたアイ
ディアは、アルゼンチンの学会や
行政府にも広く普及しており、「普

遍的子ども手当」制定にあたり行
政府の官僚や議員も他のラテンア
メリカの条件付現金給付政策の事
例を研究していた。

他方、前述したベーシックイン
カムのアイディアは、学会から労
働運動や行政府、議会議員に広
まった。そのため、ベーシックイ
ンカムのアイディアそのものは実
現しなかったものの、子ども手当
を拡充しようという認識を広める
ことに肯定的影響を及ぼしてい
る。表2にあるように、二〇〇八
年から二〇〇九年にかけて与野党
から多数の子ども手当を拡充す
る法案が提起された。議会内には、
何らかの形で子ども手当を拡充
することに關してコンセンサス
が存在していたことが議会関係者
や行政府関係者から証言されてい
る⁽⁴⁾。そこには、全ての子どもが
手当を受給するという普遍的な
ベーシックインカムというアイ
ディアと、条件付現金給付の基と
なる人的資本への投資というアイ
ディアの交差がみられた。

他方、「普遍的子ども手当」が
制定された時の政治的状況をみ
ると、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二

表2 子ども手当て法案

提案者	提案者の政党	提案年月	全員か社会保険との組み合わせ	就学・医療の条件
エリサ・カリオ下院議員等	野党左派	2008年5月	子ども全員	○
エクトル・リカルデ下院議員	与党左派	2008年7月	社会保険と組み合わせ	○
社会党	野党左派	2008年4月	子ども全員	○
クラウドディオ・ロサーノ下院議員等	野党左派(労働組合系)	2009年8月	社会保険と組み合わせ	○
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等	野党中道	2009年8月	社会保険と組み合わせ	○

(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。
 (出所) http://www.diputados.gov.ar/frames.jsp?mActivo=proyectos&p=http://www1.hcdn.gov.ar/proyectos_search/bp.asp (アルゼンチン下院サイト 2013年8月13日閲覧)、Repetto, Fabián, Gala Díaz Langou y Vanesa Marazzi. ¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del ovillo. Buenos Aires: CIPPEC, 2009 (<http://www.cippec.org/Main.php?do=documentosShow>).

〇〇九年六月二十八日に実施された。キルチネル前大統領は二〇〇一〇二年の経済危機後に行われた二〇〇三年の大統領選挙で、一

九九〇年代行われた新自由主義政策を批判して選出された大統領であった。クリスティーナ現大統領は、キルチネル大統領夫人であり、ブエノスアイレス上院議員などを歴任して二〇〇七年の大統領選挙で当選し、二〇一一年の選挙で再選されている。二〇〇九年の中間選挙では四年任期の下院の半数と六年任期の上院の三分の一を選出する。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。キルチネル派は、ブエノスアイレス州での勝利のために前大統領キルチネル自身を与党「勝利のための戦線」の候補者リストの第一位として選挙戦を戦ったが獲得議席は一二にとどまり、ペロン党非主流派議員と中道右派同盟の一三議席の前に敗れた⁽⁵⁾。この選挙の結果、「勝利のための戦線」は下院で二九議席を失い、非改選と合わせて与党は八七議席となり過半数一二九議席を大幅に割ることとなった。

も手当の拡大に関する政府や議会におけるコンセンサスが存在するという状況下で二〇〇九年一〇月二十九日にクリスティーナ大統領は非拋出制の「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。

●おわりに

「普遍的子ども手当」に代表される社会政策の拡充は、一九九〇年代に新自由主義政策を推進したメネム元大統領を激しく批判して二〇〇三年に大統領に就任したキルチネル、およびその後継のクリスティーナ政権の急進的性格を現すものだとみられてきた。しかし、「普遍的子ども手当」制定時には、与野党にわたって子ども手当を拡充し、カバレージを拡大することに関して合意が存在していた。その背景には、普遍主義を主張するベシシクインカムのアイディアと条件付現金給付の基礎となる人的資源への投資というアイディアが学会、政界および行政に広く普及し、知識が共有されていたという事実を指摘することが出来る。

(うさみ こういち/アジア経済研究所 地域研究センター)

《注》

(1) 二〇一三年九月、国家社会保障局の聞き取り。

(2) <http://observatorio.anses.gov.ar/publicacion> (二〇一四年七月二九日閲覧)。

(3) Observatorio de la Seguridad Social. *Asignación universal por hijo para protección social: una política de inclusión para los más vulnerables*. Buenos Aires: ANSES, 2011, p.11.

(4) 例えば、二〇一三年九月一七日社会保険局関係者とのインタビューにおさひ。

(5) http://www.elecciones.gov.ar/estadistica/archivos/2009/Totales_por_Provincia_28_de_junio_de_2009.pdf (内務省サイト、二〇一三年一月一日閲覧)。

《参考文献》

① Barbeito, Alberto y Rubén Lo Vuolo. *¿Por que comensar con un ingreso ciudadano para los menores en América Latina?* Buenos Aires: CIEPP, 1996. (<http://www.ciepp.org.ar/ingreso.htm>)

② De la Briere, Bénédicte and Laura B. Rawling. "Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion?" Washington D.C.: The World Bank, SP Discussion Paper 0603, 2006.

③ Lo Vuolo, Rubén, Alberto Barbeito, et al. *Contra la exclusión: La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: CIEPP, 1995.