

特集

アルゼンチン・ミレイ政権の捉え方

How to Understand Argentina's Milei Administration

論
稿

ミレイ政権による社会政策の転換

Changes in Social Policies by the Milei Government

宇佐見 耕一

USAMI, Koichi

要約:

アルゼンチンでは 2023 年 12 月にペロン党系左派フェルナンデス政権から右派の自由・前進のミレイ政権に移行した。これに伴い、労働・社会保障を含む社会政策が大きく変容しつつある。それは同時に、政府と社会政策の恩恵を受けてきた労働組合や社会組織の関係にも変容をもたらした。フェルナンデス政権以前の左派政権では、インフォーマルセクターへの社会扶助が拡大し、インフォーマルセクターの組織化も進んだ。ミレイ政権では、社会政策にも市場原理を導入し、従来の労働組合や社会組織との関係の見直しを進めている。

キーワード: ピケテロ、フォーマルセクター、インフォーマルセクター、コーポラティズム、クライエンテリズム

はじめに

20世紀までのアルゼンチンを含むラテンアメリカ諸国の社会保障政策は、フォーマルセクター向けの社会保険が中心であり、インフォーマル向けの社会保障は恣意的であり、あまり充実していなかったというのが通説となっている。しかし、1990年代の新自由主義改革を経ても解決されない貧困問題等が21世紀の左派政権のもとで特に問題視され、インフォーマル層向けの政策が拡充していった。このことは、アルゼンチンにおいても同様であり、主として左派政権下でインフォーマルセクター向けの社会扶助政策が拡大された。それは同時に巨額の財政赤字をもたらし、経済的混乱の一因を構成した。財政赤字を主要因とするインフレが高騰するなかでアルゼンチンでは2023年に大統領選挙が行われ、財政赤字削減を強く主張するミレイ（Javier Milei）政権が同年末に成立した。本稿では、ミレイ政権成立前の左派政権と新たに成立したミレイ政権において、労働や社会保障など幅広い分野を含む社会政策部門での重点部門がどこにあり、それがどのように変容しつつあるのか、またその背後にある政権と社会政策にかかわる団体との関係がどのように変化しているのかについて、明らかにすることを目的とする。

1. インフォーマル層向け社会扶助の拡大とその要因

(1) インフォーマル層向け社会扶助の拡大

第二次世界大戦後のラテンアメリカにおける社会保障政策は、社会保険料を支払えるフォーマルセクターを対象とした社会保険が中心であり、インフォーマルセクターに対しては非系統的で質的にも量的にも貧弱な政策が行われていた（Grassi et.al. 1994; 宇佐見 2001; Barrientos 2019）。アルゼンチンでは、特に社会事業と呼ばれる医療保険の多くがフォーマルセクター労働者により組織されている労働組合に管理されている。年金制度も職域別に分かれた年金制度が整備されていたが、1986年の年金受給率をみると71.8%であり、全高齢者人口の3割が無年金状態にあった。他方、インフォーマルセクター向けには原則無料の公立病院があったが、予算不足で長い待ち時間や無料薬剤の不足など多くの問題を抱えていた。また、貧困高齢者向けの非拠出性の年金があったが、支給対象者には厳格な制限が設けられていた。それが21世紀のペロン党（Partido Peronista）系左派政権のもとでフォーマルセクター向けの社会保険制度が維持されつつ、インフォーマルセクター向けの社会扶助も急速に拡大した（表）。その結果、インフォーマル層向けの社会扶助制度は、全世代をカバーする状況にある。

表 21 世紀のおもな社会的脆弱層に対する社会扶助

プログラム名	対象	政権	内容
失業世帯主計画	成人	ドゥアルデ（Eduardo Duhalde）左派（2002-03）	子どもの健康管理。就学を条件に失業者に1月150ペソ支給。
働こうアルゼンチン	成人	クリスティーナ（Cristina Kirchner）左派（2007-15）	失業者が協同組合を形成し、その労働協同組合がコミュニティのインフラ事業を請け負い、労働協同組合参加者は現金を受給。
普遍的子ども手当	子ども	クリスティーナ左派（2007-15）	子どもの健康管理。就学を条件に主としてインフォーマルセクター世帯の子どもに給付。
普遍的高齢者手当	高齢者	マクリ（Mauricio Macri）中道右派（2015-19）	他のいかなる年金や失業手当を受けていない65歳以上のアルゼンチン人およびアルゼンチン定住者は、最低年金の80%を受給。
労働力向上	成人	フェルナンデス（Alberto Fernández）左派（2019-23）	支給額の補完的社會賃金を最低賃金の50%とする。

（出所）労働雇用社会保障省（[Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social](#)）、ブエノスアイレス自治市（[Ciudad Autónoma de Buenos Aires](#)）、国家社会保障局（[ANSES: PUAM; Hijos](#)）のウェブサイトをもとに筆者作成（2024年5月18日閲覧）。

（2）社会保障制度の形成要因

ラテンアメリカにおける社会保障拡大の要因を探る初期的研究に、メッサ・ラーゴ（Mesa-Lago 1978）の圧力団体説がある。各種有力な圧力団体が政府・議会に圧力をかけて、その影響力の大きさにより社会保障制度の形成が決定するというものである。アルゼンチンにおける社会保障の形成に影響を及ぼした最大の圧力団体は、労働組合であることは自明であろう。他方、アルゼンチンにおける圧力団体の影響力を考える場合、それがアメリカ合衆国流の多元的民主主義のもとで実現したのではなく、コーポラティズム的関係のなかで実現していったことに注意すべきである。

アルゼンチンでは、第二次世界大戦後成立したペロン政権下で法律で政労使協議によるコーポラティズムが制度化された。1983年の民主化以降、労働・社会政策に関して労働組合を支持母体とするペロン党系政権のみならず、急進党系の政権においても政・労・使の協議がもたれ、コーポラティズムの制度が維持されてきたという事実がある。こうしたコーポラティズムを支える法制度として1945年制定の労働組合法において、政府は労働組合法人格を各部門に一つの労働組合にしか認めないことが指摘できる。現在に至るまでアルゼンチンで労働組合法人格をもつナショナルセンターは、基本的にペロン党を支持する労働総同盟（CGT）に限られている。1953年に制定された団体労働協約法では、経営者や経営者団体と労働組合間で問題が発生した場合に、労使同数の合同員会で協議され、そこで締結された協約は労働・社会保障省の認可が必要と定められる。すなわち労働法

制で労働・社会協約に関してコーポラティズムの枠組みが制定されているといえる。こうしたコーポラティズムは、社会政策が策定される際にもみられた。しかし、コーポラティズムの関係により社会政策が決定されるのは、労働組合に組織されたフォーマル部門のみであり、貧困層などのインフォーマルセクターは、コーポラティズムの枠組みの中では発言の場はなかったといつてよい。それでは、質的・量的に未整備であった貧困層などのインフォーマルセクターに対する社会政策をめぐる政治は、どのようなものであったのであろうか、次項で検討する。

2. インフォーマルセクターの組織化と社会政策への関与拡大

(1) インフォーマルセクターの組織化

低所得層の社会政策に関する要求を実現する手段として、地域の政治家と社会的脆弱層とのあいだのクライエンテリズム関係によりそれがなされるという説が有力である。その代表例としてアルゼンチンのブエノスアイレス郊外の低所得者居住区において民族誌的研究を行ったアウジェーロ (Auyero 2001) のものがある。彼によると、貧困地区における貧困者の社会的ニーズは、地区の政治家や有力者といった個人化された政治的クライエンテリズムと呼ばれる関係のもとに獲得されたとしている。そうしたクライエンテリズムの関係は、ペロン党が貧困地区で長年にわたって築き上げた貧困者と党の関係の外側にあり、その関係を新たな形にするものであると評価している。こうしたクライエンテリズムの関係により、貧困地区にあるペロン党の組織が再構築されることが予見されている。

他方、21世紀になると貧困者・失業者による、より多くの社会扶助を求める社会運動が興隆し、それまで組織化されていなかったインフォーマル層の政治的要求形態に大きな変化がみられた。その中心となる社会運動が、古タイヤなどを燃やし、道路を封鎖して抗議する、ピケテロ (piquetero) 運動である。ピケテロ運動の始まりは、新自由主義改革がなされたペロン党右派のメネム (Carlos Menem) 政権期の1990年代である。しかし、1990年代のメネム政権期には失業率は高止まりしていたものの、ピケテロ運動は局地的なものに止まっていた。ピケテロ運動が活発化するのには、2001年の経済危機以降であり、政権もデ・ラ・ルーア (Fernando de la Rúa) 政権に交代していた。同政権の経済政策は、基本的に前メネム政権の新自由主義経済政策の継続であったが、前政権より引き継いだ対外累積債務問題等を原因とする深刻な経済危機に陥っていた。2002年にはブエノスアイレス首都圏において失業率22%、貧困率49.7%と居住者の半数が貧困状態となった (宇佐見 2008: 38)。

デ・ラ・ルーア政権は、経済運営の行き詰まりや汚職問題などで、閣僚の辞任や交代が相次ぎ政権が不安定化していた。そのような状況下で、上述した困窮状況にある人々による、社会扶助を求めるピケテロ運動が急拡大したのであった。ピケテロ運動が急拡大するなかで、やがてそれらは組織化が進み、いくつかの大きな運動組織を形成するに至る。他方、ピケテロ運動には、新興の左派労働組合であるアルゼンチン労働者センター (CTA)、また左派政党の労働党 (Partido Obrero) や共産党 (Partido Comunista) と協力関係を結ぶに至る (Almeyra 2004: 145-146)。すなわち社会運

動に既存の政治勢力が協力者となって現れたのである。2001年にブエノスアイレスで開催されたピケテロの全国大会では、多様な要求がなされているが（Natalucci 2007）¹、その中心的な要求事項は、社会プラン（Planes Sociales）と呼ばれる、各種の社会扶助の拡大と増額要求であった。

（2）ピケテロ組織の社会政策への関与拡大

前述したようにこれらピケテロ組織は、デ・ラ・ルーア政権期の経済危機以降、全国的に対政府抗議と社会扶助拡大を要求に掲げて街頭での抗議活動を活発化させていった。しかし、こうしたピケテロ組織と政府の対立関係は、2003年にペロン党左派のキルチネル（Néstor Kirchner）政権が成立すると一変する。ピケテロ組織のなかには政府と協力して、より多くの社会扶助を獲得してゆこうとする穏健派ピケテロ組織が現れ、キルチネル政権も彼らとの協力関係を取るようになる。こうしたピケテロ組織とキルチネル、クリスティーナ、そしてフェルナンデス政権と続くペロン党系左派政権の協力関係は、進化・拡大してゆく。ピケテロの指導者が社会開発省の官僚に任命されたり、また社会プログラムの多くがピケテロ組織により運営されるようになったりした（宇佐見 2008）。

しかし、社会組織と政府や社会扶助プログラムに関する情報は公開されることは少なく、社会プログラムの運営がどのようになっているのかは不明な点が多かった。その一端がわかったのは、2023年に長らくペロン党系知事が統治していた北部チャコ州での州政権の交代がきっかけとなり、社会プログラムの資金の流れの一部が明らかになったことである。新しい州政府の調査によると、2023年に社会組織（ピケテロ組織）は前の州政府から1500億ペソの資金移転を受け、また1950万ペソが特定の組織の指導者に回り、州政府高官と社会運動組織指導者が特別の関係を持っていたことが指摘されている。そして、こうした社会組織に移転した資金の一部は本来の目的に使われてはいないと批判されている（Vázquez 2024a）。最近では、ピケテロ組織は社会扶助プログラムに則り協同組合の形態をとることも多く、社会運動組織を指す言葉も、ピケテロから社会組織という用語が多く使われるようになってきている。こうした社会組織が社会プログラムを運営する方式は、ミレイ政権の成立後2カ月が経過しても続いており、「労働の中心」（Polo Obrero）、「バリオス・デ・ピエ」（Barrios de Pie）、「階級闘争派」（Corriente Clasista y Combativa）などのピケテロ組織が社会扶助を運営しているといわれている（Vázquez 2024b）。

インフォーマルセクターにおける社会保障に関する政治が、単にクライエンテリズムと呼ばれる地域の政治家と社会的脆弱層の恩恵と投票の交換から、社会組織が介在する関係に変容したことがここにはみられる。少なくともそれまで組織化されていなかったインフォーマル層が、ピケテロ組織、協同組合、あるいは社会組織と組織化されたため、ペロン党系左派政権の有力な支持団体になったことは確かである。しかし、そのクライエンテリズムの関係のなかに後述するような不正な資金流用の可能性が指摘されており、それはこれまでの労働組合と政府が形成したコーポラティズム的關係とは異なっている。社会政策の策定にあたりミレイ新大統領が問題視し、次節で述べるようにその是正を試みているのは、このような政府と社会組織の不正な関係であった。

¹ ①財政赤字ゼロ法案の撤回、②逮捕された活動家釈放、③2002年予算案の撤回、④雇用プログラムの拡大、⑤中小農家の補助、⑥解雇・一時帰休の停止、⑦警備責任者モスコニ將軍の即時辞任。

3. 与党「自由・前進」の社会政策—新自由主義的社会政策

2023 年末に成立したミレイ政権の与党連合「自由・前進」(La Libertad Avanza) は、政策綱領 (Plan de Gobierno Nacional) を公表している。そこでは、全体的に市場原理を基とした新自由主義的経済・社会政策を掲げており、その主要な社会政策に関する事項は以下のような点である²。社会政策に関して、雇用、年金、社会的統合 (社会扶助)、および医療の項目が掲げられている。

第 1 に雇用に関しては、現在の労働法規・制度は経済成長を妨げるものとなっているとの状況判断をしている。現状は半数の雇用がインフォーマルであり、社会的負担が残りの半分のフォーマルセクターの雇用により賄われていると批判する。その解決のために、解雇保障と失業基金の創設、解雇保障制度の制限、社会保障の使用者負担の撤廃、雇用の柔軟化、労働組合の民主化などが主張されている。すなわちそれは、従来からの労働法や労働組合法は、あまりにも硬直的であり経済成長を妨げる要因となっているとし、使用者の社会保障負担減、雇用の柔軟化や独占的労働組合の民主化といった労働市場に競争原理を取り入れて、フォーマル部門での雇用を増やし、経済成長を促そうとするものである。

第 2 の年金に関しては、現在の多くの異なる制度をもつ公的賦課方式年金制度は完全に破綻しているとの状況認識のもとに、以下のような改革を提案している。まず、保険料の支払いと受給関係を直接結び付けること。つぎに数多くある特別年金制度や年金モラトリアム制度を廃止することなどである。また使用者の保険料負担の廃止も主張している。この提案は、現行の公的賦課方式を積み立て方式に転換することを意味している。しかし、1990 年代に一度に賦課年金制度を一部積み立て方式にした際、それまでの年金受給者の年金の原資であった年金保険料が個人の口座に積み立てられたため、当時の年金受給者の年金は財政の負担となり、それはそのまま財政赤字・政府債務の著しい増加をもたらした。2001 年の経済危機の要因は複数考えられるが、その一つの要因にこうした賦課年金債務増大による財政赤字の拡大があった。「自由・前進」の政策綱領でも年金改革には時間をかけて行うことが記されていることは、そのような背景があることも関連していると思われる。

第 3 の社会的統合の項では、主として貧困問題を扱っている。現在の給付制度が社会と労働文化を破壊しているとの認識のもとに、社会的包摂は機会の平等への核心である労働市場を強化することであるとし、次のような提言を行っている。すなわち、① (社会扶助受給者の) 経済システムへの復帰の促進、②政治を利用した国家への依存の抑止、③社会に依存するのではなく寄与するための包摂の促進、④そのための社会扶助制度の早急な改革の必要性、の 4 項目である。その一環として特に社会プログラムの改革を提示しており、社会組織に運営を任せることを中止し、国家のみが運営にかかわれるようにすることが主張されている。また「普遍的子ども手当」の即時中止と、その基礎的食糧購入向けのクレジットカードへの転換も提起している。さらに非拠出制年金の受給条件の厳格化も主張されている。このように、「自由・前進」の貧困対策は、給付の縮小と給付条件の厳格化、そして受給者の労働市場への復帰という、それまでの左派政権下で拡大した社

² Plan de Gobierno Nacional (2024 年 4 月 11 日閲覧)。

会扶助政策を縮小させ、市場での問題解決へと方向転換させるものであった。さらにそれは、21世紀になって拡大した社会運動組織が運営する不透明な社会扶助の在り方に対する批判を反映したものである。

第4の医療制度に関しては、アルゼンチンの現行医療制度は4つに分裂しており、そのコストをフォーマル労働者が多く負担するようになっているなど、現行システムを批判し、社会保険制度の中核である医療保険料を給与から支払う制度を廃止することを主張している。また、労働組合による医療保険の運営を中止し、その代替として現行の国家社会保障局（ANSES/ANSAL）か新たに国家が設立する機関が医療財政を管轄する。そのもとで被保険者は自由に公的あるいは民間医療保険を選択でき、国家はその運営を監督することになるという、医療保険の自由選択化が医療政策の中心となっている。すなわち、労働組合を医療保険の運営から切り離し、被保険者に医療保険を自由に選択させることにより、医療部門でも市場原理を働かせ、医療制度を効率的なものに転換させようとするものである。

4. ミレイ政権が実施した社会政策

それでは、2023年末に成立したミレイ新政権は、実際にどのような政策を実施したのかをみてみよう。本稿執筆時点（5月23日）で、上述した労働・社会保障制度を大幅に改革する法案が議会で成立していないため、ミレイ政権の実施した社会政策改革は、大統領令や通達などでの変革にとどまるが、少なくともその傾向はみることができる。まず雇用に関しては、政府部門を最小化するという目的のために、すでにいくつかの政府機関を閉鎖し、その被雇用者の解雇を実行している。とはいえ、労働改革を大統領令（緊急かつ必要大統領令）で実施しようとしたが、司法の場でそれを停止する判決が相次いだため、法律により労働改革を実施しようとして試みている。しかし、その法案の議会通過の用途は、本稿執筆時点では未定である（Russo 2024a）。

一方、非正規公務員を中心に政府の裁量で可能な雇用削減を実施している。2024年3月19日に大統領府は、家族・農民・先住民農業局（Instituto de Agricultura Familiar, Campesino e Indígena）と国家家族農業審議会（Consejo Nacional de Agricultura Familiar）の閉鎖と、そこでの被雇用者900名を解雇する方針を発表した³。またミレイ大統領は3月26日に政府契約被雇用者1万5000人の解雇をすと述べている⁴。さらにミレイ政府の実施した雇用政策として、政府内の非正規労働者の解雇（契約非行更新）がある。アルゼンチン政府は、2023年12月に34万2477人の職員を雇用していた。しかし、公的部門には、多くの非正規職員が勤務しており、新政権発足後、そのうち9000人が解雇され、4月第1週には1万5000人を解雇する予定である。また5万人が契約職員であり、以前は1年ごとに契約更新されていたものが、新政権下ではその地位は毎月数回見直されているという⁵きわめて不安定な状況にある。その後も政府部門の非正規雇用の契約打ち切りと解雇保障

³ “La Rosada cierra otros dos organismos y va a echar 900 empleados.” *Clarín*, 20 de marzo, 2024.

⁴ “Milei dijo que despedirán a 70.000 empleados, pero el Gobierno moderó la cifra.” *La Nación*, 27 de marzo, 2024.

⁵ Mar Centenera, y Constanza Lambertucci, “Milei despide a 24.000 empleados públicos en Argentina: “Nadie sabe quién será el próximo.”” *El País*, 31 de marzo, 2024.

を行わないとの報道が続いている⁶。

このほかに、公的部門に雇用されているが具体的に仕事をしないで賃金だけを受け取る人々も多く、かねてから問題となっていた。その一部は、政治家が政治資金収集のため名目上雇用し、その賃金を横領するものであり、または政治運動家を雇用する場合もある⁷。ミレイ新政権下で司法当局は、ペロン党系の政治家の一人が47名、急進党系政治家の一人が39名の実際には就労せず賃金を受け取る人を雇用しているとの嫌疑をもっていることが報じられている (Roa 2024)。このようにミレイ新政権で4月初頭までに行われた雇用政策は、公的部門の非正規雇用の縮小であり、また政治汚職につながる不正雇用の取り締まりである。それは、最小の国家を実現するというミレイ政権の政策目標を正に体现したものであった。他方、労働市場全般にかかわる雇用柔軟化などは達成の見通しが立っていない。

医療に関しては、多くが労働組合により運営される「社会事業」(Obras Sociales) と呼ばれる医療保険に対して締め付けを強めている。2024年1月に政府は労働組合が運営する医療保険に対して50億ペソの補助金の支払いを停止した。この補助金は、高額医療費や難病に対する補助金プログラムに基づくものである⁸。他方、医療保険の自由選択性、すなわち主として労働組合が運営する社会医療保険と民間医療保険を個人が自由に選択できるとする大統領令を準備している⁹。このようにミレイ政権の医療政策は、医療保険の自由選択性を中心に、市場原理を取り入れ効率化をめざしたものであった。

ところがその自由化が裏目に出る事例が早速表面化した。アルゼンチンの医療保険は、おもに労働組合が運営する社会医療保険のほかに、民間医療保険がある。キルチネル政権からフェルナンデス前政権までは、民間医療保険の保険料に関して政府の監督がなされていた。ミレイ政権成立後にその自由化を行ったところ、民間医療保険各社は平均150%の保険料引き上げをするに至った。そこでミレイ政権は、民間医療保険各社に対して各社の保険プランと料金を医療保険監督局 (Superintendencias de Servicios de Salud) に提出するように命じ、政府の民間医療保険各社に対する監督を強化する結果となった¹⁰。そして政府は、4月17日に経済省の通達 (resolución) により民間保険会社がカルテルを組織しているとし、各社に23年12月までさかのぼって保険料を再計算し、値上げ率をインフレに合わせるよう命じ、同時に裁判所に16保険会社の急激な保険料値上分を利用者に返却する予防措置 (cautelar) をとるよう提訴した¹¹。4月には公正取引委員会 (Comisión Nacional de Defensa de la Competencia) の意見書を通じて、民間医療保険会社の保険料値上げ額の上限を前年12月にまで遡及して定めた¹²。すなわち、民間保険会社の保険料を自由化したために、保険料が急激に値上がりしてしまったため、価格調整を市場に委ねるというミレイ政府の基本方針に反し、民間保険会社の保険料を再び政府が統制せざるを得なくなったのである。

⁶ “Empleo público: no indemnizarán a 14.000 cesanteados.” *Clarín*, 17 de mayo, 2024.

⁷ Paulo Urien, “Ñoquis en el Estado: hay 4 millones de empleados públicos, de los cuales entre el 5% y 7% serían 'fantasma'.” *La Nación*, 22 de diciembre, 2015.

⁸ “El Gobierno prepara un ajuste a los fondos de las obras sociales.” *Clarín*, 14 de febrero, 2024.

⁹ “El Gobierno alista el dereto que desregula las obras sociales.” *Clarín*, 19 de febrero, 2024.

¹⁰ “Presiona a prepaga para que den marcha atrás con los aumentos.” *Clarín*, 16 de abril, 2024.

¹¹ “Prepaga: el gobierno busca que devuelvan lo que cobraron por encima de la inflación.” *Clarín*, 18 de abril, 2024.

¹² Irene Hartmann, “El Gobierno anunció la fórmula que deberán seguir las prepagas para aumentar la cuota.” *Clarín*, 3 de mayo, 2024.

社会扶助に関してミレイ新政権は、社会運動組織と社会扶助の分離を試みている。従前の社会扶助を扱う社会開発省を改組してミレイ政権のもとで発足した人的資本省（Ministerio de Capital Humano）のペトベージョ（Sandra Pettovello）大臣は、政権発足時に抗議活動を予定していた社会運動組織に対して「道路を封鎖するものは、社会扶助を受給するな」との警告を発している¹³。

ミレイ政権は、政権発足時に不正に関するホットラインを設け、そこへの告発に基づき 2024 年 5 月 13 日連邦司法局の検察官が主として低所得者居住区にあるピケテロの拠点 27 カ所を家宅捜索し、幹部に対して尋問を行った。告発は社会プログラムの不正に関し、924 件なされており、今回の家宅捜索の対象は有力ピケテロ組織の「労働の中心」、「バリオス・デ・ピエ」、そして「戦闘組織戦線」（Frente de Organizaciones en Lucha）であった。告発はピケテロ組織によるその構成員に対するデモへの参加強制や寄付の強制、また各自の社会プログラムの放棄を求められることがあったとされる。尋問の対象とされた人物には、協同組合を通じての社会プログラム資金の流用の疑いがかけている（Vázquez 2024c）。また、ミレイ政権は連邦検察に、前フェルナンデス政権期に国家より資金提供された低所得層居住区にある無料で貧困層が食事をすることができるコミュニティ食堂の半数が監査できないと告発した。大統領府によるとそれらは存在しないか、登録した所在地に存在せず、カントリークラブのなかにあるとされるものさえあったと明らかにしている¹⁴。

同じく報道によると、フェルナンデス政権下で社会扶助を所管していた社会開発省のサバレタ（Juan Zabaleta）元大臣も、ピケテロ組織がその構成員に社会プログラムから得た給付金の一部を要求し、デモに参加することを強制することを政権側が知っていたことを認めたという¹⁵。もしこのことが事実であるならば、フェルナンデス前政権は、社会扶助の受給に関するピケテロ組織の不正を認識し、見逃していたことになり、それをミレイ政権は積極的に摘発しているのである。

このことは、第一にミレイ政権の社会政策の目的の一つである、社会組織と社会扶助プログラムを切り離す政策目的の具現化とみることができる。第 2 に、前フェルナンデス政権と社会組織が、社会プログラムを通じた単純なクライアントリズムの関係にあるのではなく、本来であれば貧困層の扶助に使われるべき公金を社会組織幹部に回すという明らかな不正行為により、社会組織の支援を得るといふ不正行為があった可能性を推定することができる。最近の貧困政策研究においては、政治家が投票獲得のために貧困層の不法行為を見逃すことも非公式な社会政策としうとの議論が提起されている。ホランド（Holland 2017）の想定した不正行為の範囲を超えるが、そうした議論をふまえると、それまでに存在したと推定される個別の政治家による貧困層の不正行為の見逃しが、フェルナンデス前政権では、政権とインフォーマルセクターの組織間で行われていたことになる。さらには、キルチネル政権以降の左派政権は、社会扶助プログラム自体の拡大に加えて、こうした政権レベルでの組織による不正行為の見逃しをインフォーマルセクターの支持をつなぎとめる一つ的手段としていた可能性が推定される。ミレイ政権が改革しようとするのは、まさにこうした政府と社会組織の関係なのである。

¹³ “El Gobierno intenta quitarle fuerza a la protesta piquetera.” *Clarín*, 19 de diciembre, 2023.

¹⁴ “Denuncian que la mitad de los comedores no existen.” *La Nación*, 14 de mayo, 2024.

¹⁵ “Un ministro de Fernández que conocían de los piqueteros.” *La Nación*, 16 de mayo, 2024.

5. 社会運動の再活発化

このようなミレイ政権の政策に対して、それまでペロン党系左派政権を支持し、その恩恵に浴してきた労働組合や社会組織は強く反発し、それまで左派政権下できわめて抑制的であった抗議活動を再び活発化させている。政権が発足して間もない2023年12月27日には新興のナショナルセンターであるアルゼンチン労働センター（CTA）と独立系労働組合である民衆経済労働者ユニオン（UTEF）および社会組織がミレイ新政権の政策に関して最高裁判所前で抗議活動を行った¹⁶。また、最大のナショナルセンターである労働総同盟は、政権発足後としては歴代最短の2024年1月24日にゼネストを実施している¹⁷。2024年5月8日に労働総同盟は、新政権発足5か月で第2回目のゼネストを敢行し、第一回を上回る多数の参加者がストに加わった。その結果、ほぼすべての公共交通機関が止まるなど国民生活にも大きな影響を与えることとなった（Peger 2024）。2024年1月には、政府による食料給付の遅れに対して、全国規模でペロン党系とその同盟関係にあるピケテロ組織がスーパーマーケット前で食料を求める抗議活動を開始した。その要求の中には、政府当局関係者の辞任を求めるものもあった。こうしたピケテロ組織の抗議活動に対して、政府は食糧を直接必要とする人に届ける措置を取っていると主張している（Russo 2024b）。すなわち政府は社会組織を経由せず、直接ニーズのある人々への給付を行うようにしつつあり、それはピケテロ組織などの社会的脆弱層への影響力を弱体化させる措置であった。

2024年2月になると、ピケテロ組織の抗議活動はさらに活発化し、議会前で道路を封鎖しての抗議活動が続いた¹⁸。3月18日にもブエノスアイレス市でピケテロ組織は、激しい抗議活動を展開し、警察官と衝突している（Vázquez 2024d）。また、ミレイ政権により解雇された政府職員の抗議活動も続いている。こうした再活性化した労働組合や社会組織の抗議活動に対して、ミレイ政権は対決姿勢を強めている。2023年12月のCTAなどの抗議活動に関して、新政府の治安大臣は、抗議活動への警備費用等4000万ペソの支払いを労働組合や社会組織に求める行為に出た¹⁹。またミレイ政権は、それまでの130万人が参加している社会扶助プログラムである「可能性を強めよう」(Potenciar)を政令により、「労働に戻ろう」(Volver al Trabajo)と「社会的紐帯」(Acompañamiento Social)という二つのプログラムに改組した（Russo 2024c）。その目的は、左派政権時に発足した社会プログラムを二つの新しい社会プログラムに再編することにより、社会組織とプログラムを切り離そうとするものであったと考えられる。このようにミレイ政権になり、労働組合と社会組織の抗議活動は再活性化し、他方政府は話し合いではなく、労働組合や社会組織の影響力を弱体化させる政策をとっているため、両者の対立は激しさを増しているのが現状である。

社会政策における政府と関係諸団体の関係をまとめると、ミレイ政権以前の左派政権では、労働組合とはコーポラティズム的關係、また社会組織とは社会扶助をとおした合法・不法なクライ

¹⁶ “Los gremios aún no pagaron \$ 40 millones por una marcha.” *Clarín*, 5 de febrero, 2024.

¹⁷ Federico González del Solar, “La CGT realiza hoy el paro general más rápido en la historia de la democracia del país.” *La Nación*, 24 de enero, 2024.

¹⁸ “Militantes quemaron contenedores y atacaron a la policía.” *Clarín*, 3 de febrero, 2024.

¹⁹ “Los gremios aún no pagaron \$ 40 millones por una marcha.” *Clarín*, 5 de febrero, 2024.

エンテリズム関係をもっていた。しかし、ミレイ政権ではそれらの関係を解消する方向性がみられる。ミレイ政権は、特に社会扶助を通じた政府と社会組織とのそれまでのクライエンテリズムの関係を好ましいものと考えず、これを完全に解消しようとする姿勢が顕著となっている。

おわりに

アルゼンチンでは、21世紀に入りペロン党系左派政権のもと、従前からのフォーマルセクターへの社会保険を中心とした社会保障制度を維持しつつ、インフォーマルセクターを対象とした社会扶助政策を拡充させ、インフォーマルセクターも含む社会保障制度が形成されるに至った。左派政権は、伝統的労働組合とのあいだにはコーポラティズム的関係を維持しつつ、新興の労働組合との関係も強化した。他方、インフォーマルセクターへの社会扶助の拡大と並行して、それまで未組織であったインフォーマルセクターでもピケテロなどの組織化が進んだ。ピケテロなどの社会組織と政府との関係は、ペロン党と労働組合とのあいだのコーポラティズム的関係とは異なり、政府との非公式なクライエンテリズム的関係をもつようになった。そのなかには社会組織の不法行為を黙認することも含まれていたと推定される。労働組合と社会組織はペロン党系左派政権を組織的に支持し、その見返りに労働組合は医療保険の運営、また社会組織は社会扶助の運営を政府から委ねられていた。

2023年12月に発足したミレイ政権の方針は、最小の政府と市場原理の活用という方針を社会政策へも適用させ、それまでの社会政策を大きく転換させるものであった。小さな政府を実現するという目標は、すでに一部政府機関の閉鎖や公務員の解雇が開始され、部分的に実現している。その意味で社会政策のなかに市場原理を導入するという目標は、部分的に実施されているが、労働市場の自由化や社会保険の自由選択制ははまだ実現されていない。

またミレイ政権は、労働組合や社会組織と社会保障制度を分離しようとしている。こうしたミレイ政権の社会政策の転換に対して、労働組合や社会組織は激しく反発し、抗議活動が活性化している。しかし、ミレイ政権の対労働組合と対社会組織の関係には相違がみられる。労働総同盟は、ゼネストといった抗議活動だけでなく、議会の野党をとおして労働法改革を最小限にとどめようと交渉し²⁰、政府関係者と労働組合側の話し合いも続けられた。もちろんその場には、政府関係者も出席している。その背景には、コーポラティズムの政府と労働組合間の制度的あるいは非制度的な話し合いが、社会政策に関してそれまでの政権下で続けられてきた経緯があることが考えられる。他方ミレイ政権は、社会組織に対しては徹底的に不正を取り締まり、それまでのクライエンテリズム的関係を清算しようとしている。それは、それまでの左派政権と社会組織のクライエンテリズム的関係の中に明確な不法行為が含まれており、公的資金の流用が疑われているためである。ミレイ政権は、社会組織を社会扶助プログラムから排除し、より効率的な社会扶助プログラムの構築を目指しているのである。

²⁰ “La CGT presiona para achicar todavía más la reforma laboral.” *Clarín*, 27 de abril, 2004.

引用文献

〈日本語文献〉

- 宇佐見耕一 2008. 「アルゼンチンにおける失業者の社会運動」『ラテンアメリカ・レポート』25(1): 34-42.
 —— 2001. 「アルゼンチンにおける福祉国家の変容と連続」宇佐見耕一編『ラテンアメリカ福祉国家論序説』アジア経済研究所.

〈外国語文献〉

- Almeyra, G. 2004. *La protesta social en la Argentina (1990-2004)*. Buenos Aires: Ediciones Continente.
 Auyero, J. 2001. *Poor People's Politics, Peronist Universal Networks & the Legacy of Evita*. Durham: Duke University Press.
 Barrientos, A. 2019. "One Region, Two System." In Cruz-Martínez ed., *Welfare and Social Protection in Latin America*. New York: Routledge.
 Grassi, E., S. Hintze, y M. R. Neufeld 1994. *Políticas sociales y crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires: Espacio.
 Holland, A C. 2017. *Forbearance as Redistribution: The Politics of Informal Welfare in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
 Mesa-Lago, C. 1978. *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification, and Inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
 Natalucci, A.L. 2007. "La unidad de los que luchan: las asambleas nacionales piqueteras (2001)." *Question/Cuestión*, 1(16). <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/460>
 Peger, Elizabeth 2024. "La CGT hace segunda paro general en apenas 5 meses de gestión de Milei." *Clarín*, 9 de mayo.
 Roa, Mariano 2024. "Pedirían detener a 39 ñoquis para acusar al nuevo "Chocolate"." *Clarín*, 15 de febrero.
 Russo, Emiliano 2024a. "Ahora el Gobierno quiere avanzar con la reforma laboral por ley." *Clarín*, 5 de febrero.
 —— 2024b. "Ahora los piqueteros irán a los supermercados a pedir comida." *Clarín*, 29 de febrero.
 —— 2024c. "Mieli divide el plan Potenciar y les quita a los piqueteros." *Clarín*, 28 de febrero de 2024.
 Vázquez, Bernardo 2024a. "Chaco: piqueteros manejaron \$ 15.000 millones sin controles." *Clarín*, 2 de marzo.
 —— 2024b. "El Gobierno le transfiere a los piqueteros \$ 243.000 millones." *Clarín*, 5 de febrero.
 —— 2024c. "Allanan a líderes piqueteros y locales por presunta extorsión a beneficiarios de planes sociales." *Clarín*, 14 de mayo.
 —— 2024d. "Los piqueteros desafiaron al Gobierno con cortes en todo el país." *Clarín*, 19 de marzo, 2024.

(うさみ・こういち／同志社大学)

Changes in Social Policies by the Milei Government

USAMI, Koichi

Abstract

In December 2023, Argentina transitioned from the Peronist leftist Fernández government to the rightist Liberal and Progressive Milei government. With this transition, social policy, including labor and social security, is undergoing a major transformation. At the same time, the relationship between the government and the trade unions and social organizations that have benefited from social policies has changed. The past leftist governments expanded social assistance to the informal sector, and the informal sector became more organized. The Milei government has also introduced market principles into social policy and is rethinking the traditional relationship with trade unions and social organizations.

Keywords

piquetero, formal sector, informal sector, corporatism, clientelism