

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——

う さ み こう いち
字 佐 見 耕 一

はじめに

I 福祉国家成立期の諸条件

II ペロン政権の社会保障政策の基本計画

III ペロン政権期の福祉国家の実相

おわりに——ペロン政権期の福祉国家の特徴——

はじめに

今日途上国と言われる地域の中で、ラテンアメリカ地域は社会保障制度の整備が比較的早期にはじまり、その適用範囲も広いと言われているが、アルゼンチンはその中でも先発諸国に属する。そのアルゼンチンでは第二次世界大戦後に成立したペロン政権において、社会保障の制度整備が進み、また公的社会支出も顕著な増大を示した。公的社会支出の対 GDP 比の推計値は、ペロン政権開始以前の 1930 年代末では 2.5% であったものが、ペロン政権終了後の 60 年代には 10% 台に上昇している^(注1)。言い換えれば、先進国における第二次世界大戦後の福祉国家形成と並行して、アルゼンチンにおいても独自の福祉国家が形成されていったと言えるであろう。また、そうした社会保障政策の量的な拡充がペロン政権の特色のひとつであるとされてきた。しかし、ペロン政権期に拡充された社会保障制度がどのような特徴を持ち、そうした特定の特徴を持った制度がなぜ形成されたのかという論点についての先行研究はほとんど見あた

らないのが現状である。そこで本稿の目的は、ペロン政権期の社会保障制度がどのような特徴を持ち、それがどのような要因で形成されたのかを検討することにある。

こうした課題に取り組むに当たっては、福祉国家論の先行研究で行われた一連の議論が参考になるが、それらは一国の福祉国家の形成を総合的に説明するには不十分な点があると思われる。先行研究を大きく分けると、経済成長を含む経済・社会的要因が福祉国家のあり方を決定するという考え方と、政治的要因を重視する考え方に 2 分することができる。まず、福祉国家の発展を促す要因として、経済成長の重要性を指摘するハロルド・ウィレンスキーの研究 [Wilensky 1975] が存在する^(注2)。ウィレンスキーの行った重回帰計算による因果分析によると、経済成長が人口の高齢化を促し、それが制度の整備を促進させ、あらゆる政府予算が増分主義的であることなどから対 GDP 比社会保障支出が増大するという経路が決定的に重要であるとされている。福祉国家形成には一定の経済的基盤が必要であるというウィレンスキー等の議論それ自体に大きな異論は見いだすことはできない。しかしこの議論では、福祉国家間にある質的・量的差異を説明できず、また福祉国家形成時の経済発展水準も国によりばらつきが大きいという反論がなされている^(注3)。

一方、ジェソップやフローラは、時系列的ではあるが、特定の福祉国家モデルはその時の経済社会構造を反映したものであると主張している。ジェソップは、フォーディズム的成長様式に対応したケインズ主義的福祉国家が、興隆しつつあるポスト・フォーディズム的成長様式に対応したシュンペーター的労働奨励福祉国家に移行する傾向を指摘している [Jessop 1994]^(注4)。また、フローラは、工業化社会における性別・職業別・年齢別の社会的分化・分業関係が、脱工業化社会におけるより柔軟なそれに変化しつつあり、それに対応して福祉国家も変容しつつあるとしている [フローラ 1989, 203-210]。こうした考えは、同一経済・社会システム内での福祉国家の性格を説明し、福祉国家の変容も、その前提となる経済社会システムの変容と関連させて説明できるという利便性を持っている。さらに経済・社会構造をより詳細に区分することにより、地域横断的な福祉国家間の差異を説明できる可能性を秘めたものである。とはいえ、特定の経済・社会構造から自動的に特定の福祉国家が導き出されるとすると、類似の経済・社会構造を持った国家間でも社会保障制度の差異が存在し、制度制定の時間的差があることなどが問題となる。またこうした見方にはえてして、政策制定過程がブラックボックスになってしまう傾向が見受けられる。そのため、特定の福祉国家の成立要因を探るには、社会・経済的要因に加えて政治的要因の検討が不可欠となってくる。

政治的要因を重視するアプローチとしてヨーロッパの福祉国家研究では、労働組合の果たした政治的役割が特に注目されている。権力資源論に基づくコルピ [Korpi 1989, 312-323] 等

は、労働勢力の権力資源への投資が成功し、労働勢力に有利な制度形成がなされれば、労働勢力の政治的影響力も増大することが可能となると説明している。その場合、労働者階級に基礎を置く左翼政党が社会的権利の発展で決定的重要性を持つとしている。エスピン-アンデルセンは、福祉国家を社会民主主義的レジームなどの3類型に分類し、福祉国家分化の理由として、労働運動のあり方、階級同盟のあり方、制度化の歴史的経緯の3要因を指摘している [Esping-Andersen 1990, 29-33]。ラテンアメリカ各国の社会保障制度の発達史を研究したメッサ-ラーゴは、社会保障制度が成立し拡大するのに最も重要な要因は、政治的な圧力グループであるとしている [Mesa-Lago 1977, 135-136]。これに対してマロイは、ブラジルの社会保障制度形成に際して自律国家のエリート官僚の果たした役割を強調している [Malloy 1979]。また上村は、アジアNIEsにおける福祉国家の分析に際して、コーポラティズム概念利用の有用性を説き、各国の労働運動の特色を分析している [上村 1999]。このように政治的要因を重視するアプローチには、労働運動の果たした役割に注目する傾向がみられる。他方、エスピン-アンデルセン等の議論には全体的に社会・経済的要因を軽視する傾向があったことは否めない。

以上のような先行研究の検討から本稿では、それらを参照としつつ次のような分析の視角を提示する。福祉国家形成には経済・社会的要因と政治的要因がともに関与していると考え、まずアルゼンチンにおける福祉国家形成の前提条件として社会・経済条件を概観し、続いて政治的要因を検討する。そのような経済・社会と政

政治的要因を分析するに際して、以下の点に留意する。まず第1点として政治・経済・社会的要因を列記するのではなく、それらを一貫したパラダイムを意識する。本稿におけるそのキーワードは、輸入代替工業化となろう。第2にペロニズムにおいては労働運動の重要性が先行研究により指摘され、福祉国家の先行研究においても同様であることから、政治要因の分析では国家と労働運動の関係を中心として議論を進める。第3にそれと関係して、本稿における国家とは具体的にはペロン政権期の国家であり、研究史的には国家が労働者を上から指導するタイプの国家 [Di Tella 1965, 442] が語られており、それを国家コーポラティズムと言い換えることも可能であろう。その一方、後述するが労働組合の自律的性格を強調する研究も存在する。そのようなわけで、ペロン政権期の福祉国家形成に関する政治要因分析は、国家コーポラティズム的指向を持つ国家と労働組合の関係を中心として議論すべきであることになる。

図1は、本稿の分析の手法を簡単な図にまとめたものである。そこではまず、アルゼンチンにおける福祉国家を構成する社会保障制度等の形成には、政治的要因とともに経済社会的要因が関係していることが示されている。またそれら政治・経済・社会的要因は、輸入代替工業化

と何らかの形で係っており、その結果形成された福祉国家の諸制度も輸入代替工業化を機軸とした経済発展様式の構成要素となるというものである。

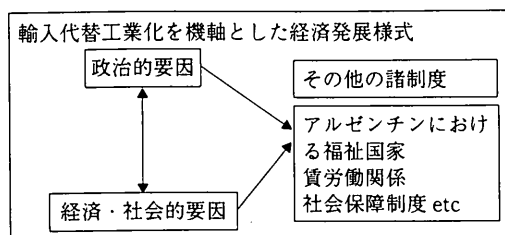
こうしたことから、本稿では、まず福祉国家形成の前提条件として社会・経済条件を概観する。次に政治的要因の分析に移り、社会保障政策を整備したペロン政権の性格を労働組合との関係を中心に議論し、また、ペロン自身が社会保障に関していかなる理念を持っていたかを検討する。続いてそうした政治体制の下で、具体的にどのような計画が立案され、それがどのように実現したかを跡づけてみる。そして最後にそうして成立したアルゼンチンにおける福祉国家が、いかなる特徴を持つかを検討する。なお本稿では、分析対象を福祉国家を構成する諸制度のうち社会保障制度に限定する。

I 福祉国家成立期の諸条件

1. 成立期の経済・社会的条件

この項では、アルゼンチンでの福祉国家形成の前提となる、経済発展水準ならびに経済・社会条件を示す。表1はアルゼンチンを含むラテンアメリカ、アジア、欧米諸国の1935年、45年、55年の1人当たり国内総生産を1990年価格のドルで表示した推計である。それによるとアルゼンチンの1人当たり国内総生産は、1935年、45年、55年のいずれの時点でもラテンアメリカ諸国や日本を含むアジア諸国を概ね数倍上回っている。またこれをヨーロッパ諸国と比べると、いずれの時点でもスペインとイタリアの南欧諸国を上回り、西ヨーロッパと比べた場合、1945年時点では戦争で疲弊したドイツやフランスを

図1 アルゼンチンにおける福祉国家の形成



(出所) 筆者作成。

表1 国別1人当たりGDP (1935年・45年・55年)

(単位: 1990年価格ドル)

年	1935	1945	1955		1935	1945	1955
アルゼンチン	3,950	4,356	5,237	スウェーデン	4,233	5,568	7,566
ブラジル	1,164	1,352	1,923	デンマーク	5,272	4,874	7,115
メキシコ	1,406	1,808	2,416	イギリス	5,537	6,737	7,759
チリ	2,987	3,630	3,997	フランス	4,047	2,549	6,252
ベネズエラ	3,181	5,102	8,775	ドイツ	4,165	4,326	6,431
日本	2,040	1,295	2,695	スペイン	2,792	2,313	3,085
韓国	1,420	687	1,197	イタリア	3,079	1,880	4,575
台湾	1,290	748	1,191	アメリカ	5,473	11,722	10,948
トルコ	1,070	893	1,655	カナダ	3,743	6,758	7,929

(出所) Maddison (1997, 270-283).

表2 高齢者人口の推移 (65歳以上人口の比率)

(%)

年	1950	1955	1960		1950	1955	1960
アルゼンチン	4.20	4.83	5.54	スウェーデン	10.25	10.91	11.97
ブラジル	2.42	2.46	2.62	デンマーク	9.13	9.75	10.59
メキシコ	3.27	3.32	3.35	イギリス	10.73	11.27	11.68
チリ	3.94	4.17	4.32	フランス	11.38	11.56	11.64
ベネズエラ	3.40	2.98	2.65	ドイツ	9.41	10.15	10.85
日本	4.94	5.29	5.74	スペイン	7.30	7.84	8.21
韓国	3.04	3.24	3.34	イタリア	8.26	9.13	9.32
台湾	*2.50	2.45	2.48	アメリカ	8.14	8.75	9.23
トルコ	3.29	3.42	3.53	カナダ	7.67	7.75	7.50

(出所) 台湾を除き United Nations (1976, 83-171) を基に算定。台湾については *Taiwan Statistical Data Book 1997*, p.13 を基に算定。

(注) ・1952年の数値

上回っている。しかし1935年にほぼカナダと同水準であったことを除けば、北欧や北米よりは常に下位に位置していた。このように第二次世界大戦を挟んだ時期のアルゼンチンは、その1人当たり国内総生産の水準ではほぼ先進国水準に位置しており、この時点では福祉国家を進展させる経済的裏づけが存在したとも言うことができる。

次に表2は、1950年から60年における、各国

の65歳以上の高齢者人口比率を示したものである。それによるとアルゼンチンは、福祉国家とされるどのヨーロッパ諸国よりも高齢化率は低く、また新開国に分類されるアメリカやカナダよりも低い。逆に途上国グループの中でアルゼンチンの位置を見ると、日本を除くアジア諸国およびラテンアメリカ諸国よりも高齢化率は高い。総合するとアルゼンチンの高齢化は途上国地域では最上位に位置し、しかし欧米諸国の水

準からはかなり低い位置にあったと言える。ウィレンスキー説は、経済成長が人口の高齢化を導き、それが政治的圧力となって社会保障支出が増大するという経路を示している。アルゼンチンでは福祉国家の諸制度が急速に整備されたペロン政権期についてそれを見ると、1人当たりの国内総生産で先進国グループに属し、ウィレンスキーの議論の枠内に留まっているが、高齢化率で見ると途上国グループに属している。そのため、ここではなぜペロン政権期に社会保障の諸制度が整備されたかという設問についての経済成長に基づく人口の高齢化という説明は限界があり、他の要因に説明が求められること

になる。

続いて社会保障制度形成の背景をなした経済・社会条件うち、ペロン政権における経済発展様式と雇用状況について概観しておく。アルゼンチンの第二次世界大戦以前までの一次産品輸出に基礎を置いた経済発展（典型的には第一次世界大戦前まで）は、カナダやオーストラリアのそれとの類似性が指摘されている [Waisman 1987, 36-93]。やがて一次産品輸出経済の中から初期的製造業の萌芽がみられ、第二次世界大戦後は産業保護政策が本格化し、輸入代替工業化が経済成長を主導する経済発展様式が確立することになる。工業生産の対 GDP 比は、

表 3 労働人口と労働力化率

(単位: 1,000人)

年	人 口	経済活動人口	労働力化率	(財生産従事者 サービス業従事者)	
1900-04	4,797	1,966	41.6%	(69.1%	30.9%)
1925-29	10,970	4,288	39.1%	(67.9%	32.1%)
1940-44	14,643	5,517	37.7%	(67.0%	33.0%)
1955	19,111	7,348	38.4%	(62.1%	37.9%)

(出所) CEPAL (1958, 116-117)。

表 4 部門別就業者数

(単位: 1,000人)

年	農牧業	工 業	鉱 建	電 通	運 輸	商 金	個 サ	国 家
1900-04	783 (39.2%)	396 (19.8%)	94 (4.7%)	15 (0.8%)	92 (4.6%)	256 (12.8%)	288 (14.4%)	72 (3.6%)
1925-29	1,539 (35.9%)	890 (20.8%)	212 (4.9%)	52 (1.2%)	218 (5.1%)	594 (13.9%)	562 (13.1%)	221 (5.2%)
1940-44	1,838 (33.3%)	1,310 (23.7%)	215 (3.9%)	85 (1.5%)	248 (4.5%)	747 (13.5%)	704 (12.8%)	370 (6.7%)
1955	1,916 (26.1%)	1,655 (22.5%)	415 (5.6%)	142 (1.9%)	434 (5.9%)	1,091 (14.8%)	935 (12.7%)	760 (10.3%)

(出所) CEPAL (1958, 117-124)。

(注) 鉱建: 鉱業・建設業。電通: 電気・通信業。商金: 商業・金融業。個サ: 個人サービス業。国家: 国家公務員。

1935年に22.8%, 45年に27.8%, 55年に30.6%と上昇していった [Díaz Alejandro 1975, 386]。輸入代替工業化の下での産業保護は、同時に当該労働者の雇用と賃金の保障をも意味していた。

そうした輸入代替工業化に基づく経済発展様式の中での雇用状況を見ると、1963年以前の公式な失業統計は存在しないが、各種の推計によると「1955年以前の失業率はそれ以降よりも低く、1950年代末ではアルゼンチン経済は完全雇用状況にあった」 [Torrado 1992, 175] と言われている。ペロン政権期を挟む1944年から55年にかけて人口は1464万人から1911万に増大したが、同期間の労働力化率は37.7%から38.4%と顕著な変化は認められない (表3参照)。しかし、この期間に部門別の就業者の構成には大きな変容が見られた。

ペロン政権期の1946年から55年にかけて農牧部門の成長率は、約14.2%であったのに対して工業部門は49.1%の成長を示している [Díaz Alejandro 1975, 386]。一方同期間 (1940, 44~55年) に農牧部門の雇用の成長率は4.2%, 同シェアは33.3%から26.1%に大幅に低下している。また工業部門の雇用成長率は26.3%, 同シェアは23.7%から22.5%へ微減となっている。すなわち、工業部門の雇用は絶対数こそ拡大したが、急速な工業化にもかかわらず工業部門が増加労働力を十分に吸収できなかったことを物語っている。これに対して商業・金融は46.1%, 運輸も75%と工業以上の高い就業人口の伸びを示している。しかし、公的部門の雇用成長率はそれらをさらに上回り、国家公務員数は同期間実に105.4%と急激に増大している (表4参照)。このようにペロン政権期の完全雇用の達成は、

工業での雇用増を上回るサービス部門と公的部門の拡大、すなわち都市の雇用労働の拡大により達成されたものであったと言える。

途上国とみなされてきたアルゼンチンにおける社会保障制度形成との関連で問題となるのが、いわゆるインフォーマル・セクターの存在である。しかし、インフォーマル・セクターを制度的・法的枠組の外にある層 [幡谷 1993, 107] と捉えると、労働・社会保障制度が未整備で、これからそれが整備されてゆくペロン政権期には余り意味をなさなくなる。もちろん、この時期に貧困層・貧困地区も存在していたが、今日と比べるとその規模は小さかったようである。例えば、アルゼンチンの貧困層居住地区はビジャ・ミセリアと呼ばれているが、1956年に同地区の人口はブエノスアイレス大都市圏人口の2%にすぎなかったとの報告がある [幡谷 1999, 113]。ブエノスアイレス周辺のビジャ・ミセリアが拡大するのは、1960年代以降のことである。

最後に男女別による1947年の労働力化率を見ると、男性が88.6%であるのに対して女性が23.4%と低い。また同年における男女の年齢別労働力化率の推移を見ると、男性が20歳以上から64歳までほぼ90%台であるのに対して、女性のそれは20~24歳代の34%をピークに漸減傾向にあり、55~64歳代では14%とピーク時と比べても半減している。こうしたことからペロン政権期では、男性をブレッド・ウィナーとする性別役割分担が明確であることが確認される [Torrado 1992, 92-93]。女性の労働力化率は、その後向上するが、1980年においても26.9%にすぎない。

以上のことを総合すると以下のことが言える。

まず、ペロン政権期には輸入代替工業化政策により工業化の顕著な前進が見られ、それは国内市場保護により制度上賃金と雇用を保障された労働者の絶対数を増加させた。しかし、製造業部門の雇用吸収力は相対的に弱く、商業、金融、運輸、国家部門で雇用が大きく拡大した。ここで注目すべきは、国家部門の雇用の伸びが全部門で最高であり、国家の肥大化が雇用吸収に大きな役割を果たしていた点である。他方、貧困層は存在していたものの、短期的に近代部門に吸収されず、都市の貧困層として堆積してゆく[幡谷 1997, 107] 今日インフォーマル・セクター^(注5)と呼ばれる部門は、相対的に小さかったと推測することができる。また、女性の労働力化率は低く、輸入代替工業化の下でも男女の性別役割分担が明確な社会であったと言える。このようにペロン政権の介入型国家は、輸入代替工業化による製造業の拡大、その影響によるサービス部門等の拡大、あるいは国家自身の肥大をとおして雇用を拡大するというシステムを有していた。そうしたシステムの下で、性別による役割分担が明瞭な都市の雇用労働者が増大し、総じて完全雇用の達成という安定的雇用状況が達成された。ペロン政権期の福祉国家の諸制度は、こうした経済・社会的条件を前提として、形成されてゆくこととなった。

2. 成立期の政治的条件

ここでは前述した経済・社会システムを前提として、いかなる政治的経緯でアルゼンチンにおける福祉国家が形成されたかを検討する。先行研究では、労働勢力が福祉国家形成にどう関わっていたかが注目されており、ペロン政権が労働組合と密接な関係にあったことが分かっている。そのためここでは、労働組合と福祉国家

の関係を中心に、まずペロン政権の労働組合政策、続いてアルゼンチン労働運動の性格の順に考察する。

(1) ペロン政権とその労働組合政策

ファン・ドミンゴ・ペロンはアルゼンチン国軍のなかでも枢軸国に親近感を抱き、第二次世界大戦に臨んでアルゼンチンの中立政策を支持していた右派の将校グループ(Grupo de oficiales unidos)に属していた。1943年に右派将校グループが中心となりクーデターを起こし、ラミレス軍事政権が樹立された。ペロンは同軍事政権において、労働・社会保障庁(Secretaría de Trabajo y Previsión Social)の長官となった。その後ラミレス軍政の後を受けたファレル軍事政権でもペロンは、労働・社会保障庁長官に加えて、陸軍大臣と副大統領に就任し、軍事政権の中枢に位置するようになった。

ペロンは、軍事政権期の労働・社会保障庁長官時代に労働者保護・社会保障政策を積極化させて労働組合内部での支持を拡大させた。そのペロン支持労働組合を中心に結成された労働党を母体に、1946年にペロンは大統領に選出され、ペロン政権が成立する。ペロン政権期には、ペロンの労働運動擁護政策の影響もあり、組織労働者の大幅な増大がみられた。その数は1945年に50万人であったものが51年には300万人に達し[Santos Martínez 1988, 315]、労働組合がペロン政権の最大の支持基盤となっていった。こうした労働組合を最大の支持基盤としたペロン政権成立の背景には、前述したような輸入代替工業化の進展による都市雇用労働者の増大という状況があった。と同時に、次項でみるように輸入代替工業化の推進自体がペロン政権の主要政策目的のひとつでもあった。

このように労働組合と強く結びついたペロン政権の労働組合政策を法制面からみると、1945年制定の労働組合法に相当する大統領令と、53年制定の団体労働協約法を代表として挙げることができる。労働組合法に相当する政令が最初に公布されたのは1943年のことであるが、それは同年中に執行停止となっている。その後1945年10月2日に政令23,852として布告され定着した^(注6)。同政令においてまず、労働組合は労働・社会保障庁に登録してその認定を受け、組合法人格を所持しなければならないことになっている。また、すでに法人格を持った組合が存在する部門で新たに組合を設立するには、新組合の加入者が既存組合の加入者を上回ることが条件とされ、その場合既存の組合は組合法人格を失うと規定されている。このように1945年の政令では事実上同一部門で1組合の設立しか認められず、さらに組合法人格取得には労働・社会保障庁の認可が必要なことから労働組合の設立に国家権力が深く干渉できる構造を有していた。

1953年には団体労働協約 (Convenciones Colectivas) に関する取り決めを定めた団体労働協約法 (法律 14,250) が施行された^(注7)。同法によると、経営者団体または経営者単独と法人格を持った労働組合間で締結された団体労働協約は、労働・社会保障省の認定を必要とすることとなった。また団体労働協約に関する事項で係争が発生したときは、労使同数の合同委員会が設置され、労働・社会保障省より指名された委員が同委員会を運営するように定められた。このように同法により国家は、労働組合や経営者団体とともに団体労働協定の締結にも関与できるようになった。なお同法では、締結された

団体労働協約の期限が過ぎても、新協約が締結されるまでの間は従来の協約が有効であるという労働側に有利な規定が定められた。これによりいったん取り決められた団体協約が長期間継続することとなり、輸入代替工業化期における一定の安定的雇用関係の基礎となった。

こうしたペロン政権により制定された労働組合に対する法制的枠組みは、シュミッターによるコーポラティズムの定義に該当する [シュミッター＝レームブルック 1984, 41-75]。彼によればコーポラティズムの構成単位は、単一性、義務的加入、非競争性、階統的秩序や職域別分化といった属性を持つ団体に組織化され、国家により許可され認証されているものである。一方経営者団体についてペロン政権は、伝統的なアルゼンチン工業連盟に対して監督官を派遣・統制し、またその影響力を弱めるために政府主導で他の企業家団体を組織した。1953年には従来からあった工業連盟を解散させ、産業界を代表させる組織として経済総同盟 (CGE) を創設した [Schvarzer 1991, 101-113]。しかし、「(解散させられた) 旧工業連盟幹部は反ペロンの運動を強め、1955年クーデターに至ったことが考えられる」 [Schvarzer 1991, 112] というように、経営者団体の凝集力・政権に対する影響力は弱く、労働優位のコーポラティズム体制であったといえる。

そうした政・労・資の関係において、ペロン政権は常に労・資側を統制しようとしていた。経営者団体に関しては上述したように干渉し、自己寄りの組織に再編したが、同様のことを労働組織に対しても行っていた。1944年の著作においてペロンは労使関係について、労使双方に同一産業ではただひとつの組合・団体を組織す

ることを求めている [Perón 1944 ; Rousselot 1997, 20-24]。さらに、こうした労使の職能団体とは独立して、政府内に各部門代表からなる組織を設け、労働法制や労働条件等について政府に諮問させることを計画していた。そして最終的には「国家が労働法制や労働条件を決定する」というように、賃労働関係の策定にあたり、国家に決定的権限を持たせることをペロンは考えていた。

ペロン自身国家が労働運動を統制すべきであるという考えを持っていたことは上記1944年のペロンの文書からも明らかであるし、実際に労働組合への国家介入も行われていた。1945年9月、ペロンに反対して労働総同盟 CGT から有力組合である鉄道従業員組合 (Fraternidad)、繊維労働組合、靴製造労働者組合が脱退すると、ペロンは労働総同盟への影響力を維持するために、労働総同盟書記長にペロンの信頼するシルベリオ・ポンティエリが就任するように工作した。前述した1945年の政府により承認された労働組合にのみ組合法人格を与え、国および使用者側と交渉できるとする政令をたてに、靴製造労働者組合に対しては46年に組合法人格が否認され、労働総同盟に支持された第二組合が設立された。繊維労働組合も同様の道を辿った。鉄道従業員組合は武力により介入され、反ペロン派の執行部は強制的に排除された [Rotondaro 1971, 198-199 ; Baily 1984, 81-105]。1946年11月の労働総同盟書記長選挙では、ペロンの推すアンヘル・ボネリを破って、労働組合の自主性を主張するルイス・ガイが勝利を収めた。ガイは電話労働者組合出身で公共事業労働者組合書記長も勤め、ペロン党設立に際して解散した労働党の前党首であった。しかし、ペロンはガ

イがアメリカ合衆国の労働組合関係者と懇談したのを「外国人批判者と協力」したとして CGT 執行委員会にガイの罷免を要求した。結局ガイは書記長の地位を追われ、ペロン支持が明確なアウレリオ・エルナンデスが後任の書記長に就任した [Baily 1984, 117-119]。

こうしたペロン政権と労働勢力の関係は、コルピ等の福祉国家形成に際して労働者階級に基礎を置いた左翼政党が重要な役割を果たすという説 [Korpi 1989, 323] とも、またエスピナンデルセンの労働勢力と農民の同盟に基礎を置く社会民主主義モデルとも異質であった。それよりもむしろシュミッターのコーポラティズム論がいうところの、国家が上から組織に対する統制を行うという国家コーポラティズム [シュミッター＝レームブルック 1984, 41-75 ; 佐野 1998, 137-140] に近いものであったと言える。

(2) アルゼンチン労働運動の自律性

しかし、ペロン政権期の労働運動が政府統制に一方的に服従していたとみるのは行き過ぎであり、労働側にも一定の自律性があったとみるべきであろう。従来の研究では、ジェルマニのように政労関係を、内陸農村出身の新しい労働者がファシスト的性格を持つ国家に指導されたという見解が支持を得ていた [Germani 1985, 118]。これに対して、ペロンが一方的に労働勢力を統制したのではなく、労働組合側にも一定の自律性があったとする実証研究が存在している。ムルミスとポルタンティエロは、ペロニズムのなかでの伝統的労働組合の果たした役割を評価する研究を行っている [Murmis y Portantiero 1971]。同様に、松下もペロニズム形成における政治化した労働組合の主体性を

強調している [Matsushita 1983]。また佐野も、労働勢力の政治資本の強化、および国家コーポラティズムの管理からの自律と暴走の事実を指摘している [佐野 1998, 140]。

こうした労働組合の自律的側面は、彼らが独自に労働・社会保障政策に関して要求を行っていることから窺い知れる。1945年には、ペロン支持労働勢力が中心となり、ペロンの大統領選での支持母体となる労働党が結成された。同党の政治公約は、同党委員長で電話労組出身のルイス・ガイや副委員長で食肉冷凍加工労組出身のシブリアーノ・レージェス等が中心となり策定された。その中には以下のような社会政策に関連した事項も含まれており [Fayt 1966, 68-71], ペロン支持労働組合が独自に社会政策を要求していたことが分かる。労働組合を公的機関として認知し、国家の基本問題に関与させる (16条)。年金制度を全労働者に拡大させ、その他の生活上起こりうるリスクに対応した社会保障制度を拡充する。また、将来の失業対策として賃金を低下させることなく労働時間を短縮させる (17条)。軍事政権が実施した全ての社会政策の議会での承認 (20条)。住宅建設の促進 (21条)。相続・所得・土地に対する累進課税 (22, 23条)。各種教育の拡充 (24, 25, 26, 27条)。医療制度の拡充およびその社会化。各種社会施設の改革 (28条)。

また実際に、個別の社会保障制度が法制化される際にも、労働組合からの、すなわち下からの働きかけもあった。例えば、鉄道労働者年金制度等の特定産業別の年金会計を除く全ての製造業労働者を対象とした年金制度を制定した政令の前文には、「緊急の解決を必要とする問題が存在するとの社会的認識が存在していた。そ

れらは各労働組合により示威行動や誓願の形で政府当局へ提示されたものであった」[*Anales de legislación argentina*, 1946, p.456] とある。これは、製造業労働者向け年金制度制定に関して、労働組合から政府に強い働きかけがあったことを示すものである。以上のことはペロン支持労働運動にも一定の自律性が存在し^(註8)、彼らが自発的に年金、住宅、累進課税、教育、医療など様々な社会保障の要求を行っていた事実を確認するものである。

これまでこの項でみたように、ペロン政権期の労働組合に対する政策は、法制的にコーポラティズム的枠組みを持っていた。またそれは、ペロンが労働組合を国家により統制しようとしたことから、国家コーポラティズムと言えるものであった。しかし、ペロン政権下の労働組合は、ペロン政権成立においても一定の主体性を持ち、独自に労働・社会保障政策に関する要求を政府に行っていたことから、一定の自律的要素を持つとみられる。すなわち、ペロン政権下の国家コーポラティズムは、完全な国家統制の下にはない一定の自律性を有する労働組合をその構成要素としていたことから、限定的であった点に十分留意する必要がある。

3. 福祉国家成立期の指導的社会政策思想

この項では、アルゼンチンにおける福祉国家の基礎を作ったペロン政権期での、社会政策の指導的思想がいかなるものであったかを検討する。そのために、大統領であったペロンが社会保障政策に関して、いかなる考え方を持っていたのか確認するのが最も手取り早い。ペロン自身が社会政策について直接述べた文書を見ると、労働運動が過激化することを防ぎ共産主義の浸透を防止する手段として社会政策を提起し

ている場合と、従来の支配層を批判し労働者の権利として社会政策を把握するという2面性が存在していることがわかる^(注9)。

まず前者については、労働・社会保障庁設立にあたりペロンが行った「アルゼンチンの社会政策のはじまり」[Perón [1944] 1973b, 29-33]と題するラジオ演説があり、社会政策の理念を示している。そこでは社会問題の当事者を使用者、労働者、国家とし、「これら3者の団結が真の社会の敵、すなわち誤った政策、如何なるものであるにせよ不可解なイデオロギー、そして大衆を騙したり裏切ったりしながら拡大する労働運動の偽の指導者との戦いの基礎をなす」と述べている。ここでの不可解なイデオロギーとは共産主義や無政府主義を示すのは明らかであるので、ペロンの社会政策の目標が共産主義や無政府主義に主導された労働運動の拡大防止にあることが如実に語られている。

こうしたペロンの社会政策に関する考えは、1944年に彼が記した「アルゼンチンの社会政策の基本と目標」[Perón [1944] 1973a, 11-16]という文章のなかにもみることができる。そこでは「国家の無関心と使用者の不寛容は無政府的で破壊的な組合運動を助長し、単に憎しみと遺恨を増大させるだけである。そうした好ましくない感情は、職能団体を政治権力を得るための戦いの道具に転化させ、労働者の組合が覇権を得ようとする気持ちを刺激するものである」と述べられている。そして「労使間に存在する司法・経済・政治・社会上の関係は、もはや両者が紛争を引き起こしていた偶然の要因にまかすのではなく」、国家介入に委ねるべきであるとの理論を展開している。

こうした労働運動激化の防止と社会秩序維持

の観点から、国家が労使間に介入し統制するという考えは、前述した国家コーポラティズムの理論に他ならなかった。ワイスマンは共産主義の影響拡大や労働運動の過激化等が事実かどうか疑問を呈している[Waisman 1987, 190-206]。しかし、ペロンの軍人としての経歴や、彼がそれを公の席で繰り返し述べていることを考慮すると、少なくとも当初ペロンが社会政策導入の目的として、本心から社会秩序維持と共産主義・無政府主義の拡大防止を掲げていることを疑う理由は乏しいように思われる。

ペロンの社会政策に対するもうひとつの側面は、労働者向けの発言の中で主として見られ、社会保障を労働者の権利としている点にある。その代表例として、後に詳しく述べる1947年の労働者の権利宣言がある。その公布時の演説において、「労働に由来する人間の自然権は、人間とコミュニティーの必要性から発生した。……それら諸権利は社会により守られ保障されるべきである」[Pavón Pereyra 1973, 256]と述べられ、社会保障を含む社会的権利が人間に由来する自然権の一部であるとの認識が示されている。もっともここでもペロンは、社会権の獲得における労働組合の役割を擁護・評価しつつ、最低限の社会保障は「疑いもなく自由主義的諸制度を破壊する恐れのある集団の反乱を回避するのに貢献するであろう」^(注10)と述べ、労働組合への共産主義勢力の浸透を明確に拒絶している。ところが同時に「新しい思考と古い思考の出会い、……それを否定し古い特権を維持しようとする社会保障をめぐる対立を引き起こすであろう」^(注11)と旧支配層の社会保障に対する敵対的姿勢にも批判を向けている。こうした傾向は1948年の「憲法改正」と題するペロ

ンのラジオ演説の中に顕著にみることができる。そこでは例えば「常に搾取的資本主義に奉仕してきた者たちが今、社会的経済の守護をいかに唱えうるであろうか」[Perón 1948]という逆説的言い方で社会政策に反対する旧支配層を批判し、新しい秩序にふさわしい憲法制定の必要性を唱えている。労働組合に対する統制を超えたこうした社会権の認知は、ペロン政権の最大の支持基盤となった労働者への配慮であったと同時に、労働組合が一定の自律的存在であったからこそ、ペロンをして踏み込ませたものと解釈できる。

このようにペロンの考えの中には、社会保障を(1)社会的混乱回避および共産主義革命予防の手段とみる考えと、(2)労働者固有の社会権であるとする考えが同時に存在していた。さらに後者には社会権の拡張に批判的な旧支配層への批判も含まれていた。前者は、国家コーポラティズム的な思想であり、後者はペロン政権の最大の支持基盤であった労働者への配慮であったと解釈できる。そうした労働者への配慮が必要であったのは、労働組合側にも一定の自律性があったからであり、このようなペロンの社会保障政策に関して対立する見方は、ペロン政権下の限定的国家コーポラティズムの反映であったとみることができる。

II ペロン政権の社会保障政策の基本計画

1. 労働者権利宣言とペロン憲法

この節では、ペロンの実施した社会保障政策そのものの理念と基本計画を検討する。ペロン政権期の社会保障政策の理念を示す文書として、1947年の「労働者権利宣言」と、49年憲法がそ

の代表としてあげられる。また全体計画を示した文書として、1947年の第1次5カ年計画と52年の第2次5カ年計画がある。「労働者の権利宣言」は1947年2月24日にペロンの大統領選出1周年記念の式典において、ペロン大統領から労働総同盟書記長エルナンデスに手渡されたものである[Rotondaro 1971, 201]。この「労働者の権利宣言」は、「個人の自由と同様に、労働から派生する諸権利を人格の自然で剝奪不可能かつ不可侵な属性」[Perón 1947]とし、社会権を労働者固有の権利と認定したところに特徴がある。その内容は以下の10箇条である。(1)労働の権利、(2)公正な分配の権利、(3)能力開発の権利、(4)適切な労働条件の権利、(5)健康保全の権利、(6)福祉の権利、(7)社会保障の権利、(8)家族擁護の権利、(9)経済的向上の権利、(10)労働組合活動の権利。

同宣言10箇条のうち社会保障に直接関連した(6)の福祉の権利に関しては、「福祉に関する(労働者の権利)は、適切な住居・衣類・食糧を享受し、労働者個人とその家族が不安なくその必要を充足させることがその最低限の役割である」としている。また(7)の社会保障の権利については、個人が労働能力を減退または喪失したとき、その不足を補完するのは社会の義務であると述べている。これらの宣言は、具体的政策の言及のない、かなり抽象的な内容になっているが、それはペロン政権が社会保障を含む労働者の諸権利を認知したことを内外に示す象徴的な宣言であり、1949年憲法につながってゆくものであった。

こうした「労働者の権利宣言」は、同年政令4865として公布されたが、その後1949年憲法のなかに取り込まれて最高法規の中に位置づけ

られることとなった。この1949年憲法制定の最大の目的は、それまでの1853年憲法が禁止していた大統領の連続再選を可能とし、ペロンを1952年の任期切れの後も大統領の地位に留まれるようにすることであったと言われている[Luna 1993, 219]。しかし、ペロン憲法と呼ばれる1949年憲法のなかには、旧憲法のなかになかったペロンの社会政策に関する考え方が大幅に取り入れられることとなった。このペロン憲法の37条は、そうしたペロンの社会政策を法制化したもので、第1項として前述した「労働者の権利宣言」がそのまま取り込まれている他、第2項として家族の権利、第3項として高齢者の権利が定められている。すなわち1853年憲法が、市民の政治的諸権利を認めたものであるのに対して、1949年憲法は、市民を労働者に限定しながらもその社会権を広く認めたものであると言える。

第2項の家族の権利では、家族を社会の第一の根本的な核であると規定し、国家は家族に対して特別な保護を与えるとしている。こうして社会の核と規定された家族は、高齢者の保護の義務を負うこととなる。すなわち第3項で全ての高齢者は、その家族により統合的に保護される権利を有すると規定されている。そしてそうした家族の保護がない場合に限り、国家が高齢者に対して衣・食・住・医療介護を提供するとしている。またその際、高齢者の保護を実行していない家族に対して、国家やそれに代って高齢者を保護している機関が当該家族に対してその経費を請求できると定めている。このように1949年憲法は家族の社会における意義を説き、高齢者保護の主体と位置づけ、それが得られない場合のみ国家が高齢者を保護するという構造

を持ち、社会保障制度における家族主義的な考え方が前面に表出されている。このことは、男性をブレッド・ウィナーとする当時の性別役割分担を所与とした社会構造の反映であり、またペロン政権の伝統的家族観を投影したものとも言える^(注12)。

37条に続く第4章38, 39, 40条では、公共の目的のために私有財産の権利が国家により制限され、資本の(活動の)目的も社会保障であり、そのために経済活動への国家介入が可能とされている。旧1853年憲法では、17条で私有財産の不可侵が述べられ、続いて公共の目的のために当該法律に従い私有財産の収用が可能であるとされているが[Rocha 1918, 24]、ペロン憲法では、国家により大きな権限を与え、国民の社会福祉向上のために市場に対して大規模な国家介入を可能としている点で明確な差異がみられる。

このように「労働者の権利宣言」と1949年憲法のなかで示されたペロン政権の社会保障政策に関する理念として以下の点が特筆できよう。(1)社会保障と労働、労働組合の権利が同一の文脈で語られ、社会保障をはじめとした社会権が労働者固有の権利として認知されていること。(2)家族、すなわち家庭内の女性を事実上福祉の担い手の中核として位置づけるというように、明確に家族主義的な指向を持つこと。(3)私的経済活動の目的に社会保障を位置づけ、国家の経済過程に対する介入の目的が社会保障であると規定するなど、社会保障を主要な政策目標のひとつであると明文化したことである。それは自由主義的国家との決別であり、輸入代替工業化とともに都市雇用労働者が拡大するという状況の下、労働組合を主要なパートナーとしたペロ

ン政権の下でのコーポラティズムに適合的な福祉国家形成の宣言であるとも読みとれる。

2. 第1次・第2次5カ年計画

ペロン政権期の政策の基本計画として、第1次5カ年計画（1947～51年）と第2次5カ年計画（52～56年）があり、それは基本的に積極的な輸入代替工業化を指向するものであった。第1次5カ年計画には関税政策、補助金や減税等の輸入代替工業化を推進する上での政策手段が示され、綿糸や羊毛等の特定産業については生産目標まで掲げられていた [*Plan de Gobierno 1947-51*, pp.360-367]。そうした輸入代替工業化政策の目標のひとつとして、政治や経済的理由と並び社会的理由が記され、第二次世界大戦後の失業の増大を回避すること、人口増や移民を吸収するための雇用増大、工業部門の良好な賃金による生活水準の向上が掲げられている [*Plan de Gobierno 1947-51*, pp.359-362]。すなわちペロン政権では、雇用と賃金の確保という問題を輸入代替工業化という経済政策により達成しようとする考えが見られる点がまず指摘される。

次に第1次5カ年計画の掲げる社会保障政策をみると、まず衛生・社会扶助法整備のための調査を実行する衛生・社会扶助基本法案が記されている。そこには新たな衛生・社会扶助法の原則として、全国民を対象とした統合的な制度、適当な支払い手段を持たない社会階層への無料によるサービス提供、中央集権的管理が掲げられている。このように医療面については中央集権的で普遍主義的の原則が示された上で、合計8万3000床に上る各種病院の建設と公衆衛生研究所をはじめとする各種医学研究所設置法案も記されている [*Plan de Gobierno 1947-51*, pp.

101, 113]。

年金について従来の積み立て方式の年金制度は、市民を金利生活者に変える反社会的システムであると批判し、物価にスライドした全高齢者を対象とした適正規模の普遍主義的な賦課方式の年金制度の創設を唱えている。また年金制度を含めた社会保険法を制定することを目標に掲げた基本法案が示されている。そこでの社会保険法の原則として、(1)社会保険は男女の別なく全人口を対象とする、(2)年金は平等の原則のもとに、標準家庭を基礎とした物価スライド制、(3)年金の種別では老齢、障害、遺族年金、(4)医療保険は一定の所得以下の家庭を対象、(5)失業保険制度の制定、(6)労働災害保険の制定 [*Plan de Gobierno 1947-51*, pp.297-313] が掲げられている。このように、ここでも社会保険の原則として普遍主義的方向性が掲げられている。

第2次5カ年計画 [*Cámara de diputados 1952, 1800-1831*] は、1951年に再選されたペロン大統領のもと翌52年12月に発表された。同計画は、I 社会活動、II 経済活動、III 商業・金融、IV 公共サービスの4部門から構成されている。社会保障と関係する第I部社会活動は、第1章の人民の組織から第8章の観光に至る8章からなっている。そのうち社会保障制度と直接関係するものを抜き出すと、まず第1章の人民の組織の中に、家族と女性に関する記述があり、家族に対する国の優先的保護と女性の家庭責任を明記するなど、政策を施行する際の家族主義的傾向が見られる。

第2章労働では、労働条件、公正な分配、完全雇用、生産性の向上、労働者組織の保護が掲げられている。そのうち完全雇用の項では、本

5カ年計画にある生産の増大をとおしての完全雇用達成という従前と同様の方針の他に、公的雇用の地域的・季節的な均等配分や、雇用の需給調整のために公的雇用サービス機関が介在するというように、輸入代替工業化政策とは別途の雇用政策が提示されている。

第3章社会保障では、社会保障制度の中心として年金制度を置き、それを補うものとして各種の社会保障制度と社会扶助制度を設定している。年金については、5カ年計画期間中に全労働者を義務的年金の対象とすること、国家社会年金院 (Instituto Nacional de Previsión Social) は各年金制度を監督すること、各年金制度は独立性を保つが、将来国家社会年金院のもと同一条件の労働者は同一の最低年金を受給するように調整されると定められている。すなわちここでは現在の職域別に分立した年金制度の現実を認めながらも、将来的には受給範囲を拡大し、条件も均一な中央集権的・普遍主義的な制度の制定を目指すものであった。各種の社会保障制度は、年金制度が対象としない病気、事故、妊娠、死亡により労働能力を喪失した場合に保障を行うことが目的とされている。

また社会扶助の項目では、国家は国、州、市、職域組合、エバ・ペロン財団の行う社会福祉活動を調整する。国家は互助会や協同組合の設立・運営を後援すると定められている他、少年の保護や各種社会福祉施設はエバ・ペロン財団の建設基準に従って建設・改革されるとなっている。このようにペロン大統領エバ夫人が設立したエバ・ペロン財団が社会福祉の中核に位置づけられている。

第7章の医療政策は、国家が供与する低所得層を対象とした無料の医療扶助、職域団体が運

営する医療事業への国家の援助、民間医療機関への国家の監督を主な内容とする。そのうち国家の供与する医療扶助を実行するために5カ年計画期間中に合計3040床に達する国立総合病院をはじめ、結核専門病院、精神病院等の建設を行うと定められている。ここには全国民を対象とした原則無料の中央集権的かつ普遍主義的な制度を中心としつつも、従前から存在した職域別に分立した医療保険制度にも配慮がみられる。

以上のようなペロン政権が策定した2つの5カ年計画には各種の批判がなされており、例えば27の計画からなる第1次5カ年計画は、整合性のある統合的計画というものではなく、野党がオムニバスと批判するように計画ごとに個別に考案されたものであった [Santos Martínez 1988, 78], という批判がある。また、それは良く練り上げられたプロパガンダと化し、そこに掲げられた法案もあるものは実現し、またあるものは実現せず、衛生・社会扶助基本法自体はその後議会で可決されたが、その具体的内容は実現しなかったとの批判 [Luna 1993, 265-266] もある。

こうした批判にもかかわらず、両5カ年計画はペロン政権の政策の方向性をもっとも明確に示した文書であり、そこからは社会政策に関して以下のような特徴を見いだすことができた。(1)年金・医療制度は、中央集権による統合的で普遍主義的制度の確立を目標としたこと。その上で従来からある職域別に分立した年金・医療保険制度にも配慮を行っている。これは前者がペロン政権の国家コーポラティズムに対応した政策であり、国家が中央集権的かつ統合的に労働者の年金・医療制度を整備しようとしたもの、言い換えれば普遍主義的な制度構築を目指して

いたと考えられる。これに対して後者は、労働組合の持つ一定の自律性への配慮であったと解釈できる。(2)雇用と賃金の確保を、輸入代替工業化の促進という経済政策により達成しようとした点（これに加えて別途雇用政策も存在した）。(3)家族の役割や女性の家庭責任が明記されるなど家族主義的傾向を持つこと。(4)公的扶助政策の中核にエバ・ペロン財団を置き、公的扶助政策の中に政治的クライアンティズム介在の可能性を有していること。このような両5カ年計画にみられるペロン政権の社会保障計画は、中央集権的で統合的、すなわち普遍主義的な制度の構築を目指しつつも、労働組合の持つ自律性に配慮して職域別に分立した制度の育成をも目指すというハイブリットな性格を持っていた。要するにそれは、ペロン政権下の限定的国家コーポラティズムを反映したものであったと考えられる。

III ペロン政権期の福祉国家の実相

この節では、ペロン政権により実際に実行された社会保障政策を、医療、年金、社会福祉为例にとり検討する。

1. 二元的な医療政策

(1) 公立病院での医療扶助の拡大

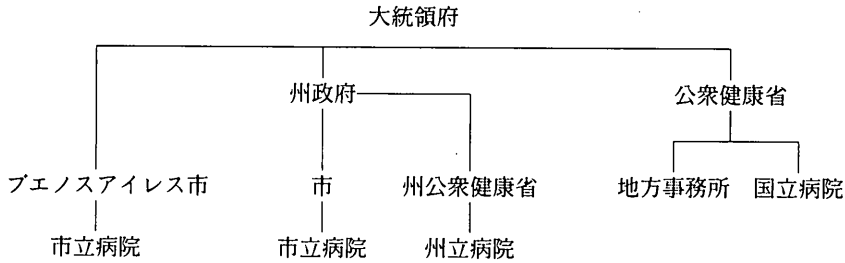
ペロン政権期の医療行政の特色としては、中央集権的で普遍主義的な原則無料で全国民を対象とした公立病院の拡大と、職域別の医療保険制度の拡大がみられるという二元的な発展があったことが指摘できる。まず公立病院拡大政策は、ラモン・カリージョ(Ramón Carrillo, 任期1946～55年)公衆健康大臣の指揮下で実施され、原則無料、医療行政の中央集権化、国立病院の

拡大という特色をもっている。1950年のカリージョの講演録によると、医療行政の目的として公衆衛生の向上とともに、非富裕層が富裕層と同様の医療サービスを受けることを掲げている[Carrillo 1974, 144-147]。そうした発想はマルクス主義に基づくものではなく、ペロン政権の標語であり、主要公約であった社会的公正[Perón [1950] 1997, 62-63]の概念の中に深く根ざしたものであるとされている。また医療扶助における無料の原則は、社会的治療を追求すること、すなわち医療が個人の私的問題から社会全体の責任であるという考えに基づいている。このようにカリージョ公衆健康大臣の思想の中には、医療が個人的問題ではなく、国家が責任を負うべき問題であり、特に資力の乏しい貧困層の医療は国家が全面的に責任を負うべきであるとの考え方が明確にみられた。

公的医療部門を統括する行政組織として、従来の国立衛生局(Departamento Nacional de Higiene 1880～1944年)が1944年に軍事政権により公衆健康局(Dirección Nacional de Salud Pública 1944～46年)に改組され、ペロン政権になると公衆健康庁(Secretaría de Salud Pública 1946～49年)、公衆健康省(Ministerio de Salud Pública)と組織改正されていった[Marconi 1985, 35-36]。1944年の組織改正にともない医療行政組織は2分割され、社会保険制度である医療保険部門はペロンが長官を勤めていた労働・社会保険庁(Secretaría de Trabajo y Previsión Social)に分離され、公衆健康庁・省は直接的な医療サービスの供給と監督にその任務が限定されることになった[Veronelli 1975, 61]。

ペロン政権期の公的医療サービス提供の組織

図2 ペロン政権期の医療行政制度



(出所) Veronelli (1975, 68).

は、図2のような構成を持っていた。そこでは、医療サービス実施行政機関として、国の公衆健康省管轄の国立病院、州政府管轄の州立病院と市管轄の市立病院、また連邦首都として大統領府直轄の行政組織であったブエノスアイレス市管轄の市立病院が分立していた。公立病院では無料診療の提供に留まらず、各医療施設内に、過度の高額処方を除く無料の標準的薬局を設置することが定められている。国家の医療扶助政策の基本目標として、国立、州・市立・準公的病院を順次国家衛生当局の下に集約し、国立病院を拡大させて、また私立病院もその拡大と効率改善のために国有化するなど [Carrillo [1949] 1974, 227-229] 中央集権化の方針が明示されている。

実際ペロン政権になりカリージョ大臣のもと、公的医療施設は急激な拡大をみた。病院ベッド数は、1946年に6万3000であったものが、51年には11万5000、56年には13万4000に拡大した [Marconi 1985, 42; Veronelli 1975, 152]。メディカル・センターは1946年の140から51年には280と倍増し、国立病院は同期間に50病院1万5000床から125病院2万5000床に増大した [Carrillo [1951] 1974, 362-363]。1955年には全国の病床総数が約13万4000に達し、このう

ち国立・州立・市立等公立病院の病床数は10万8000 (80.7%)、私立病院の病床数約1万7000 (12.6%)、医療保険組合立病院の病床数約4000 (2.7%)、その他5000 (4%)と、入院施設のある医療施設の運営主体は公的部門が圧倒的であった [Veronelli 1975, 152]。また、人口1000人当たりの医師数も全国平均で1934年6.94人、54年11.96人、59年13.7人と拡大した。ただし1955年の人口1000人当たりの病院ベッド数がブエノスアイレス市の11.52であるのに対して、内陸の北東部地方に位置するフォルモッサ州では1.6、54年の人口1000人当たりの医師数は同じく15.51対1.94であり、病院ベッド数や医師数は、ブエノスアイレスを中心とした大都市部が優遇されていた [Veronelli 1975, 149, 154]。

増大する医療支出を賄うために、通常予算の枠内で病院建設を促進する法律 (Ley 13.019) が制定され、将来は衛生税を財源とした独自の予算である健康基金 (Fondo de Salud; Ley 12.012) の創設が計画された。また州政府に対しては、国の基準にあった州立病院建設に対して60%の補助金が支給されることとなった [Carrillo 1974, 149-150]。こうした積極的な公的医療サービス提供行政を反映して、連邦政

府予算に占める公衆健康庁予算の割合は、1947年4.08%、48年5.53%、49年5.94%と増大した〔Ministerio de Asuntos Técnicos 1948, 622〕。以上のようにペロン政権の公立病院拡大策は、公衆健康省管轄の国立病院拡大が中心であり、また大都市部に重点が置かれていた。すなわちそれは、輸入代替工業化の下で増大する大都市部住民を対象とした、中央集権的医療行政であり、ペロン政権の国家コーポラティズムの体制を反映した政策であったと言える。

(2) 職域別医療保険制度の拡大

こうした公立病院制度の発達と並行して、ペロン政権期には職域別医療保険制度が発達した。アルゼンチンにおける医療保険制度の起源のひとつは、19世紀中頃より設立されだした移民集団等の互助会（Socorros mutuosあるいはmutualidades）と言われている。ペロン政権以前では、慈善団体を除きこうした互助組織が医療保障の中心であり、それ以外は民間の自由診療がほとんどであった。ベルマルティーノはこうした互助会のうち労働組合により設立されたものが、後にアルゼンチンで社会事業（Obras Sociales）と呼ばれている医療保険組合の原型になったと主張している。その代表例が鉄道労働組合の互助会である。もともと20世紀初頭のアルゼンチンの各鉄道会社は、会社単位で企業が運営主体の医療扶助組織を所有していた。しかし1920年代にその会社単位の医療扶助組織がなくなり、それに代わり労働組合の互助会がその役割を果たすことになった〔Belmartino 1996, 229-236〕。

1940年には鉄道労働組合の互助会には全鉄道労働者15万人中2万人が加入し、120床を有する鉄道病院を建設していた。この鉄道労働組合

の互助会は、1943年に成立した軍事政権の下で大きな変容をとげた。まず、鉄道労働組合（Unión FerroviariaとLa Fraternidad）の活動自体が同軍事政権により大幅な干渉を受け、その後ペロン労働・社会保障庁長官と鉄道労働組合干渉官メルカンテ大佐により、鉄道労働組合が関与する社会保障事業が法制化された〔Belmartino 1996, 232〕。1944年の政令では、鉄道病院に対する政府の補助金支出、および鉄道労働組合が実施している社会保障事業への鉄道労働者の加入義務化を定めていた。さらに同年鉄道社会保障・扶助局設置の政令9694が公布され、同局の機能を以下のように定めていた^{（注13）}。労働組合から独立して同労働組合の社会保障・扶助にかかわるあらゆる問題に関して権限が与えられ（第1条）、労働・社会保障庁により指名された国を代表する総局長は、鉄道部門の社会保障と扶助を監督する任務を持ち、運営委員会は総局長、事務総長の他、次の人数の理事により構成された。理事は国代表2名、鉄道会社代表2名、国家により認証された労働組合の組合員1万5000人につき1名となっている（第3条）、新システムはそれまでの互助会が提供していた全てのサービスを受け継ぐ。

1947年の労働・社会保障庁年報〔*Secretaría de Trabajo y Previsión*, pp.687-707〕によると鉄道社会保障・扶助局の活動内容は、以下のとおりである。鉄道従業員とその家族に対する医療扶助を任務とし、分担金は給与に比例し、国も同様に負担する義務を有するというものである。1947年の同局管轄の医療活動として、直営病院10、直営診療所10、小型病院5、契約病院3、契約地域医師7名を数えていた。直営病院数は1945年の3病院から47年には10と拡大し

ており、病院を含めた全医療扶助利用数も45年の約37万人、46年約67万人、47年約110万人と急速に拡大していった。

1950年には銀行従業員社会サービス総局法が制定され、同局を財務省付属機関として労働組合から独立して銀行等の金融機関従業員に対して以下のサービスを提供することを定めていた^(注14)。運営委員会委員長は財務省次官が就任し、委員は公的・民間銀行の組合から推薦され国によって任命された者が就任することとなった。提供するサービスは、総合的医療サービス、休暇・レクリエーション施設、売店、死亡時一時金、スポーツ施設、銀行業務技能形成コースである。このように同法で定める事業活動は医療活動からレクリエーションや技能形成と幅広いものであった。とはいえ、同法で定めた社会サービスの中心は、医療事業であることは確かであり、後に労働組合等の運営する社会事業が医療保険制度の代名詞として用いられるようになった原型をここに見いだすことができる。

鉄道労働者に対する医療保険制度の整備を皮切りに、ペロン政権時代には同様な社会事業監督局が以下のように順次設置されていった。1946年船員、49年ガラス労働者、50年から52年にかけて銀行従業員、保険事業従業員、議員、法曹関係者、食肉加工業労働者、軍人、国家公務員等である。以上のようにペロン政権期には、職域別の医療保険制度が確立し拡大した。もっともペロン政権期の職域別医療保険制度は、医療サービスの直接提供に重点が置かれており、医療費支払い手段としての性格は制度の拡大とともに順次強まっていった。社会医療保険の運営は、労働組合とは独立した政府の省庁が監督する運営委員会が司ることとなり、運営委員会

には政府により認証された労働組合のメンバーが参加していたが、国家統制の強い社会保険であった。その意味でそれは、ペロン政権下の国家コーポラティズムを反映した社会医療保険であった。

しかし社会医療保険の対象領域は、あくまでも有力な労働組合を有する産業部門、または軍人のような強力な圧力団体を背景とした職域であった。前述したようにペロン政権では公立病院の拡充がみられたが、それと並行して職域別の医療保険制度が発展したことは、有力な労働組合へのペロン政権の配慮であったとみることができる。以上を総合すると、医療部門では中央集権的な公立病院制度と国家統制色の強い社会医療保険からなり、全体としてペロン政権期の国家コーポラティズムに対応した医療制度であったと言える。しかし、公立病院制度と並行して、有力な労働組合等の存在する職域にのみ社会医療保険が設立されており、それは有力な労働組合等への配慮、すなわち国家コーポラティズムが限定的であったことの反映であったと解釈できる。

2. 年金制度の整備・拡大

アルゼンチンにおける年金制度は、19世紀の軍人、教員、高級官僚に対する恩給の支給にまで遡ることができる。20世紀になってからも、1904年連邦政府の全公務員（法律4346）、1915年鉄道労働者（法律9653。1919年法律10.650に改正）、1921年公共サービス部門労働者（法律11.110）、1923年銀行従業員（法律11.232/11.575）、新聞労働者（法律12.580）、1939年商船員（法律12.612）と、職域別に6年金会計がペロン政権発足以前に成立していた。しかし1943年のクーデター以降、ペロン労働・社会保障庁長官（そ

の後大統領)の下でアルゼンチンの年金制度には、(1)対象の拡大、(2)システムの統合化、(3)年金財政方式の積み立て方式から賦課方式への転換という変化がみられた。

ペロン政権の年金政策の特徴は、第1に既存の職域別年金会計と並行して、職域別ではあるが商業、工業、自営業者というように対象がきわめて広いより一般的な年金制度が設立されて、年金制度加入者が大幅に増大したことが指摘できる。1944年に商業労働者、46年には製造業労働者向けの年金会計担当部門が国家社会年金院内の一部門として設立された。国家社会年金院の役割が変更された後の1954年に農業労働者向け年金制度(法律14.399)と自営業・経営者・専門職向け年金(法律14.397)が制定された。これらの制度整備により理論上は、家内サービス労働者を除き全ての勤労者が年金制度の対象者となった。またそれにより年金制度加入者数は急激に拡大し、その数は1943年の約55万人から48年には約331万人、55年には約490万人に拡大した[Ministerio de Asuntos Técnicos 1948, 104]。

1955年の全加入者約489万人中、205万人が農業労働者・自営業者・専門職等1954年に制定された年金制度の加入者によって占められていた。しかし、このうち年金保険料を実際に支払って

いる者、従って実質的な年金受給資格保有者は約22万人と加入者の約11%にすぎなかった。これは同年の民間部門雇用労働者年金制度におけるその比率が約69%、公務員年金制度におけるその比率が100%であるのと著しい対照を示している(表5参照)。農業労働者・自営業者等の年金制度は法律的には加入が義務づけられているものの、実際は90%近い対象者が年金保険料未払い者であり、同部門の制度が形骸化していることを示したものである。このことはペロン政権期の年金制度は、形式的には全勤労者を対象としたものとなったが、実質的には都市部の組織化された雇用労働者が主たる対象者であったことを示している。

第2に、ペロン政権では年金制度の統合化の試みがみられたこと^(注15)が指摘できる。1943年以前に存在していた6年金会計は、それぞれが職域の性格に合わせて異なる監督官庁の管轄下に置かれていた。しかし1944年の労働・社会保障庁設立とともに、同庁がそれら既存の6年金会計を一元的に監督することとなり、また同年10月には国家社会年金院(Instituto Nacional de Previsión Social)が設立された(政令29.176/44)。この国家社会年金院は、既存の年金会計とペロン政権により設立された新たな年金会計の管理・運営を行い、保険料の徴収・年金

表5 年金制度加入者と保険料支払い者(1955年)

(単位:人)			
	制度加入者	保険料支払い者	比率(%)
民間部門雇用労働者	1,975,101	1,370,043	69.4
公務員	867,701	867,701	100.0
農業労働者・自営業者・専門職・経営者	2,050,000	220,055	10.7
合計	4,892,802	2,457,799	50.2

(出所) Feldman, Golbert y Isuani (1986, 66)。

表 6 職域別年金会計制度の部分比較

	老 齢 年 金				早期退職年金				賃金に対する 保険料比率	
	支給年齢		労働期間		支給年齢		労働期間			
	男	女	男	女	男	女	男	女	労働者	使用者
国家公務員	55	55	30	30	—	—	20	20	11%	14%
鉄道	50	47	30	27	—	—	20	20	9%	12%
公共サービス	50	47	30	27	—	—	20	20	9%	12%
銀行	50	50	30	30	—	—	20	20	11%	14%
新聞	50	47	30	27	—	—	20	20	9%	6%
商船	50	47	30	27	—	—	20	20	9%	11%
商業	55	50	30	27	55	50	10	10	11%	15%
工業	55	50	30	27	55	50	10	10	11%	15%
農業労働者	60	55	30	27					6%	7%
自営業者	60	55	30	30					月額1万ペソを上限 として所得の10%	
経営者	60	55	30	30						
専門職	60	55	30	30						
家内サービス	60	55	30	30					5%	7%

(出所) “La Previsión Social en la Argentina.” *Boletín Informativo Techint*, Núm.132, enero de 1963, pp.8-9.

の支払い・積立金の運用を行うというように、それまで個別で行われていた年金会計の運営を統合しようと試みていた。また年金制度拡大に当たり、細かい職域別に年金制度を新設するのではなく、商業、工業、自営業と大きな産業別制度を設立したことも制度統合の試みと見なすこともできる。

しかし、こうした統一的・中央集権的年金制度形成の試みは、既存の各年金制度の反対により頓挫せざるを得なかった。1953年には制度が再度改正され、国家社会年金院は国家年金システムの調整のみに権限が縮小され、各年金会計の自律性が回復された [Isuani y Martino 1993, 15]。また年金会計ごとの保険料の比率や支給開始年齢等の制度間格差は解消されることがなかった (表 6 参照)。このようにペロン政権の年金会計統合の試みは下記に述べるように支給率の統合を除き失敗し、既存の職域別年

金制度は自律性を保持することとなった。このことは、国家に対する各職域団体の自律性の強さを示すことであり、ペロン政権の限定的国家コーポラティズムでの年金制度のひとつの特徴を示すものであると解釈できる。

第 3 に、ペロン政権では保険財政方式が変更されたことが指摘できる。1948年には年金支払い拡大に伴う赤字の発生に対応するための、安定基金 (Fondo Estabilizador) が設立された。基金の原資は、付加価値税の引き上げにより賄われることとなり [Feldman, Golbert y Isuani 1986, 64]、これにより年金会計に直接税金が投入される仕組みができあがった。さらに1954年にはそれまでの年金財政方式に根本的な変更を加える年金制度改正法が公布された (注16)。既存の年金会計の保険財政方式は、基本的に積み立て方式であり、労使から徴収した拠出金を基金として積み立て、それに利子を

表7 年金給付率

1919年鉄道労働者年金法		1954年年金法改正	
平均賃金額	給付比率	平均賃金額	給付比率
100ペソ以下	95%	1,000ペソ以下	100%
100ペソ～300ペソ	95%～85%	1,000ペソ～2,000ペソ	100%～87.5%
300ペソ～1,000ペソ	85%～74.5%	2,000ペソ～5,000ペソ	87.5%～71%
		5,000ペソ～10,000ペソ	71%～58%
		10,000ペソ以上*	58%以下

(出所) *Anales de legislación argentina* 1919, p.1083/*Anales de legislación argentina* 1954, p.172.

(注)* 1954年改正法によると平均賃金10,000ペソ以上の年金額は5,800ペソ。10,000ペソ超過分については15%と定められている。

加えたものを支払保険料に対応して一定の比率で分配するというものであった。例えば1919年制定の鉄道労働者年金法では、労働者は給与の5%, 使用者は8%を年金基金に毎月支払い、さらにそこから得られる利子も基金に積み立てられた。そして労働者が受け取る年金額は、退職前の5カ年の平均賃金に対して表7のような比率、すなわち平均賃金の95%から74.5%の比率と決められていた。

それが1954年の制度改正では、まず各年金制度により異なっていた支給比率が統一され、その比率も低所得者には有利に、高額所得者には不利に改正された。こうした改正は、それ以前の平均給与、すなわち支払保険料にほぼ比例して決定された年金受給額の法則から大きく乖離するものであった。1954年の制度改正は同一職域内部ではあるが再分配を重視し、従って民間保険会計理論と乖離するものであり、積み立て方式から賦課方式への転換の始まり[Feldman, Golbert y Isuani 1986, 16]と見なすことができる。

以上のようにペロン政権において、年金制度

は実質的に輸入代替工業化のもとで都市部雇用労働者を主たる対象として拡大した。そこでペロン政権は、年金制度の一元的国家管理と統合を試みた。しかし、そうした試みは各職域団体の抵抗により失敗し、職域別の制度が残存した。このことは年金制度の形成においてもペロン政権の国家コーポラティズムが限定的であったことを示している。また、財政方式の賦課方式への移行や同一職域内とはいえ再分配の重視は、ペロン政権が世代間連帯や公平に配慮を示していた証左であると言える。賦課方式への移行や再配分の重視が支持された背景には、ペロン政権下で進行した輸入代替工業化のもとの安定的な雇用拡大という事実があり、それが雇用労働者内部での世代間また同世代内での連帯意識を下支えするものであったと考えられる。

3. エバ・ペロン財団における社会福祉

ペロン政権期の社会福祉政策において、同大統領の妻エバ・ペロンの主催するエバ・ペロン財団の果たした役割は大きい(注17)。エバはペロンと正式に結婚する以前から、ペロンが労働・社会保障庁長官に就任するとほぼ同時に、

同庁で労働者の社会的問題に関しての活動を始めた。そうした活動の中でエバは、労働運動、婦人運動、またペロン党の中で政治力を増し、1949年に婦人ペロン党の総裁に就任し、52年のペロン大統領再選に際して、労働総同盟から副大統領候補への就任を要請されていた。

エバ・ペロン財団の起源は、ペロンの大統領当選後エバが始めた社会福祉事業に起源を持つ。1948年6月にエバが寄付した資金の銀行口座が開設され、同年7月8日政令220.564によりエバ・ペロン財団(Fundación Ayuda Social María Eva Duarte de Perón)に法人格が付与された。同財団の規約によるとその活動目的は、(1)金銭的あるいは特別な援助の附与、労働機材の提供、大学・専門学校学生への奨学金の給付、(2)貧困家庭向けの住宅建設、(3)学校・病院・レクリエーション施設・休暇施設等の建設、(4)あらゆる種類の慈善施設の建設、それらは後に国・州・市へ移管することが可能である、(5)社会的に最も弱い階層の尊厳ある生活に必要な基本的ニーズを充足するための活動、となっている。

財団の資金は、主に寄付と法律・政令によって裏づけられた税や強制的色彩を帯びた寄付金などから構成されていた。寄付金については財団発足時にエバ・ペロンが個人的に1万ペソを寄付していたが、これは象徴的なものであり、経済界や労働界等からの寄付がその中心となっていた。1948年に労働総同盟は、賃上げ後最初の月の賃上げ分賃金と同年の賞与の一部を財団に寄付した。そうした寄付は、しばしば強制的色彩を帯びる場合があった[Santos Martínez 1988, 93-95]とされている。また財団の資金を確保する目的の法律・政令は、

1950年9月連邦首都の競馬売上金に対する税金を3%引き上げ財団の資金とする(法律13.941)、同年10月労働総同盟から5月1日と10月12日分の賃金を国立銀行口座に貯金する(政令266)、同年10月賞与の2%分を天引きする(法律13.992)、同年11月ブエノスアイレス州の州営競馬売上金に対する税金の3%引き上げ、51年8月賭博に対する罰金を財団に贈与する(法律14.044)等[Ferioli 1990, 43]次々と公布されていった。このようにエバ・ペロン財団の財政には、公的資金が流入し、そのため財団自身も公的性格を持つようになった。

財団の活動をまず医療・高齢者対策からみると、既存の病院に医療施設を寄付あるいは新規診療科を開設したのをはじめとして、ブエノスアイレス州に「ペロン大統領総合病院」以下、1954年までに14の総合病院を建設した他、小児科専門病院、看護婦学校等を開設した。高齢者対策として1948年ブエノスアイレス市郊外に「ペロン大佐老人ホーム」(Hogar de Anciano Coronel Perón)を開設している。また、1948年からは60歳以上の無年金で財産を持たない高齢者に年金の支給を開始した。

青少年対策としては、まず20カ所の児童施設(Hogar Escuela)を建設したのが特筆すべき事業であろう。財団は、それまでの上流階級により運営されていた慈善的な孤児院施設を「ブエノスアイレス上流婦人のクリスマス用の服装を整えるために孤児院から少女たちは裁縫所に通い、短く切られるか坊主刈りにされ孤児院の制服を着せられた孤児たちは、中心街に施し金を求めに出かけるのである」[Ferioli 1990, 65]と痛烈に批判し、財団の運営する児童施設では疎外された子供たちと社会との結びつきを強化

しようとする方針が示されている。また財団により、小学校において学校給食が開始され、1949年にはブエノスアイレス市近郊に「子供のための街」(Ciudad Infantil)が建設された。この他財団は、「疎外された女性のための一時宿泊施設」(Hogar de Transito)、「女性労働者の宿泊施設」(Hogar de las Empleadas)、レクリエーション施設、低所得者層向け住宅建設などを行った。

こうしたエバ・ペロン財団が行った福祉活動の特色の第1は、それまで富裕者の慈善活動的性格を持っていた福祉事業を、労働者・貧困者等の権利に基づき国家の責任においてこれを遂行させた点である。このことは彼女が自己の行っている福祉事業を正義(justicia)に基づくものであり、慈善や施しと見られることを拒否していることから窺うことができる。なぜなら、「施しは金持ちの単なる自己満足であり、貧困者の要求を満足させることはないがそれを刺激し続ける邪悪な満足である。それ故、施しは悲惨で残酷な」[Perón 1996, 141] ものなのであると述べている。同様の主張は彼女の演説に繰り返し出現するが、彼女は労働者や貧困者は資本家や大地主に搾取されているとの階級的認識に基づき、社会福祉事業を受けること自体を正当な労働者・貧困者の権利であると認定しているのである。

第2の特色は、エバの中に社会福祉事業が貧困者等ニーズを持つ者の権利に基づくとの認識があるものの、社会保険の場合とは異なり、社会福祉事業を推進させる組織化された運動が不在であった点である。そのため、エバの行った社会福祉事業は上からの社会福祉事業という性格をもっていた。そのことはさらに、エバ・ペ

ロン財団の活動には強いクライアンティズム的要素を見いだせる点と関連してくる。エバ存命中、彼女は「ナンバーツーの存在を認めず」専断的に財団を運営していたと言われている[Feroli 1990, 36]。また、未拋出の老齢年金を得るための手続きはエバに直接申し出るか、財団あるいは大統領官邸に申し出るという至って簡単なものであったが、施策が恣意的になる可能性を秘めていた。

第3の特徴は、エバ・ペロン財団の活動は確かにアルゼンチンにおける福祉を前進させたが、それは全国での一般的な制度として確立されたものでない点である。そのため、エバ・ペロン財団を中心としたアルゼンチンにおける福祉活動は、その盛んなデモンストレーション効果にもかかわらず、社会保険制度や医療制度の発達と比べてその政策体系に一貫性に欠き、場当たりの性格をもっていたと思われる。

以上のことをまとめると、エバ・ペロン財団の社会福祉事業の対象は、都市部の組織化されていない貧困層を中心とした多様なニーズを持つ人々であった。エバの活動は、そうした人々の権利を認め、一定の給付を行う代償として、社会福祉活動のなかに政治的クライアンティズムを持ち込む可能性を秘めたものであった。そうした上からの社会福祉事業は、結果として、貧困層をペロン支持層に編入させ、国家コーポラティズム体制を側面から補強する役割を果たしたとみることができる。

おわりに

——ペロン政権期の福祉国家の特徴——

ペロン政権期のアルゼンチンは、1人当たり国民生産でヨーロッパ諸国に比すべき水準を維

持し、福祉国家を形成させる経済的前提条件は存在していたと言える。第二次世界大戦後ペロン政権期のアルゼンチンは、輸入代替工業が経済発展の基軸となり、そのもとで都市部の雇用が拡大し、完全雇用の安定的な雇用状況が出現した。そうした安定的な雇用状況創出に当たり、国家は二重の役割を果たしていた。すなわち、輸入代替工業化政策を推進し、製造業部門の雇用と賃金を保障すると同時に、国家自体が拡大し公的部門での雇用を拡大させた。ペロン政権期の福祉国家は、こうした都市部の安定的な雇用労働者拡大という条件のもとに形成されたものであった。

他方、政治的要因をみると、まず社会保障制度を拡充したペロン政権は、輸入代替工業化の下で拡大する都市雇用労働者を最大の支持基盤として成立した政権であり、同時に同政権は輸入代替工業化を積極的に推進する政権であったという点を指摘できる。そのペロン政権の労働組合に対する政策は、社会主義や無政府主義拡大防止を目的とした労働組合に対する国家統制を目指し、国家コーポラティズム的体制を指向していた。とはいえ、労働組合が一方的に国家統制のもとに置かれていたわけではなく、それは一定の自律性を保持していた。すなわちペロン政権期の国家コーポラティズムは、労働組合が一定の自律性を持った限定的国家コーポラティズムであった。

アルゼンチンにおける福祉国家は、ペロン政権期に上述した都市部の安定的雇用拡大等の社会・経済条件の下、限定的国家コーポラティズムという政治体制を反映して形成されたものであった。すなわち、社会保障の主たる対象が都市部の雇用労働者であり、そのための都市雇用

労働者を主なターゲットとした医療・年金制度の拡充が社会扶助に先行した。そしてそれは、計画の段階でもまた実際の政策実現の段階でも、国家による一元的な管理体制を目指しつつも、労働組合に立脚した既存の社会保険団体の自律性もみとめるという二元的性格をもっていた。他方、エバ・ペロン財団が中心となって行われた社会福祉事業は、貧困等の多様なニーズをもつ人々の権利を認めるものであったが、医療や年金制度のような一般的な制度となっていたのはなかった。またそれは、政治的なクライアンティズムが持ち込まれる可能性を帯び、側面からペロン政権の国家コーポラティズムを補強するものであった。

以上のように本稿においては、福祉国家形成の要因として経済・社会的要因のみならず政治的要因も重要であると考え、それも合わせて分析した。これらの諸要因はそれぞれに一定の自律性を保持するものの、決して相互に無関係に存在するものではなく、共通するパラダイムのなかにあると考えている。その共通するパラダイムとは、これまでみてきたようにアルゼンチンのペロン政権期においては、輸入代替工業化を基軸とした経済発展様式あるいは政治経済発展様式と呼ぶものであった。そしてペロン政権期に形成されたアルゼンチンにおける福祉国家は、この輸入代替工業化政治・経済発展様式パラダイムの一構成要因であり、一制度であると言える。

(注1) Véganzones (1997, 181). ペロン政権期の公的社会支出に関する統計は存在しない。

(注2) Wilensky (1975). 同傾向の研究に Cutright (1965) や富永 (1988) がある。

(注3) こうした批判には岡沢・宮本 (1997, 14)

などがある。

(注4) この場合、フォーディズムおよびポスト・フォーディズムとは、フランス・レギュラシオン学派が用いた経済発展様式を示す概念である。フォーディズムとは先進諸国における高度経済成長期の、ポスト・フォーディズムとは石油危機以降の経済発展様式を指す。また、ケインズ主義の福祉国家とは賃金・労働市場また需要の創出において介入主義的であり、労資の妥協を支持する国家である。そうした調整様式に基づく経済成長により、完全雇用と社会保障が達成されることとなった。これに対してシュンペーター的労働奨励福祉国家とは、開放経済により強まる国際競争という状況の下で、社会政策が柔軟な労働市場と国際競争のニーズに従属している国家を指している。

ただしジェソップは社会諸関係を経済的規定性に還元するのは誤りであるとしており、社会現象の「偶発的必然性」という概念を提唱している。この件に関してはジェソップ(1990)参照。

(注5) もちろんこれはインフォーマル・セクターの定義にもよる。インフォーマル・セクターを「法的保護外にある経済活動であり、就労に対する社会保障が供与されず、報酬が不安定な」層と定義すると労働・社会保障制度が整備途中の段階ではあまり意味をなさなくなるので、ここでは「先進国に見られた都市雑業層のように短期間に近代部門に吸収されるのではなく、むしろ都市の貧困層として堆積してゆく」層と解釈する[幡谷 1993, 106-110]。

(注6) Régimen legal de las asociaciones profesionales de trabajadores, en *Anales de legislación argentina 1945*, pp. 591-596.

(注7) Ley Núm. 14. 250, ley de convenciones colectivas de trabajo, en *Leyes Nacionales año 1953*. Buenos Aires: Servicio Oficial, 1954, pp.97-101.

(注8) 国家の自律性とは、一般に国家が既存の利益グループ等から独立し、独自の目的を有する状態とされる[Skocpol 1985, 9]。そこで本稿では、労働組合の自律性を国家の統制を受けず独自の要求を行う状況とみなす。

(注9) ワイスマンは、ペロンが工業化と労働者保護政策を推進する際に資本家向けには反共を、労働者向けには社会正義を主張して異なるが、後者も資本主義の人間化により共産主義革命を予防することを想定している点でファシズムや第三世界民族主義に類似しているとする[Waisman 1987, 164-173]。松下はペロンの労働政策が、労働者に対する保護の面と、国家の力で労働者を労使協調体制の枠にはめこもうとする

規制の面とが表裏一体をなしていたと述べている[松下・中川・遅野井 1985, 360]。

(注10) “Principios doctrinarios de la política social del Excelentísimo Señor Presidente General Juan Perón, discurso pronunciado por el Excmo. Señor Presidente de la Nación, General Juan Perón, en el acto organizado por la confederación General del Trabajo, y realizado en el Teatro Colón el 24 de febrero de 1947.” Buenos Aires: Subsecretaria de información, 1947, pp.10-11.

(注11) Ibid., p.10.

(注12) ペロン政権においては、女性参政権や離婚法が制定され、家族・女性政策においても進歩的側面と保守的側面がみられる。

(注13) decreto 9694, Crea la dirección general de asistencia y previsión social para ferroviarios, en *Anales de legislación argentina 1944*, pp.238-242.

(注14) Ley 13,987; Crea la dirección general de servicios sociales para bancarios, en *Anales de legislación argentina 1950*, pp.187-189.

(注15) “La previsión social en la Argentina.” *Boletín Informativo Techint*, Núm. 132, enero de 1963, pp.6-7.

(注16) “Ley 14.370 Modifica los regimenes jubilatorios,” en *Anales de legislación argentina 1954*, pp.171-177.

(注17) この項の記述は特にことわらない限り、Ferioli (1990, 87-116)を参照した。

文献リスト

<日本語文献>

- 上村泰裕 1999.『福祉国家形成理論のアジア NIEs への拡張』『ソシオロギス』No.23.
- 岡沢憲美・宮本太郎編 1997.『比較福祉国家論』法律文化社.
- 佐野誠 1998.『開発のレギュラシオン』新評論.
- シュミッター, Ph・C=G・レームブルック編 1984.『現代コーポラティズム1』(山口定監訳)木鐸社.
- ジェソップ, ボブ 1990.『国家理論』(中谷義和訳)お茶の水書房.
- 富永健一 1988.『福祉国家形成の普遍主義的解釈』富永健一編『日本産業社会の転機』東京大学出版会.
- 幡谷則子 1993.『都市インフォーマルセクター』小池洋一・西島章次編『ラテンアメリカの経済』新評

論.

- 1999. 『ラテンアメリカの都市化と住民組織』
古今書院.
フローラ、ペーター 1989. 「工業社会型福祉国家から
脱工業社会型福祉国家へ?」『社会科学研究』第
41巻第1号(毛利健三訳).
松下洋・中川文雄・遅野井茂雄 1985. 『ラテンメリ
カ現代史II アンデス・ラブラタ地域』山川出版.

<外国語文献>

- Anales de legislación argentina*. 各年版.
Baily, Samuel L. 1984. *Movimiento obrero,
nacionalismo y política en la Argentina*.
Buenos Aires: Hispanoamerica.
Belmartino, Susana 1996. “Las obras sociales:
continuidad o ruptura.” en *Política, médico
y enfermedades*. ed. María Zaida Lobato.
Buenos Aires: Universidad Nacional de la
Plata.
Cámara de diputados 1952. *Diario de sesiones*. 5
de diciembre.
Carrillo, Ramón [1949] 1974. “Política de salud
pública (1949-1952).” *Obras completas II*.
Buenos Aires: EUDEBA. original, Jornada
Médica, 12 de agosto de 1949.
—— [1951] 1974. “Progreso en materia de
medicina asistencial.” *Obras completas II*.
Buenos Aires: EUDEBA. original en discurso
“Recientes conquistas de la sanidad ar-
gentina.” 16 de febrero de 1951.
—— 1974. “Financiación de la Salud Pública.”
en *Contribuciones al conocimiento sanitario:
obras completas II*. by Ramón Carrillo. Buenos
Aires: EUDEBA.
CEPAL 1958. *El desarrollo económico de la Ar-
gentina*. Santiago de Chile: CEPAL.
Cutright, Phillips 1965. “Political Structure, Eco-
nomic Development, and National Social
Security Programs.” *American Journal of
Sociology* 70(5).
Di Tella, Torcuato 1965. “Populismo y Reforma
en América Latina.” *Desarrollo Económico*
4(16).
Díaz Alejandro, Carlos F. 1975. *Ensayos sobre la
historia argentina*. Buenos Aires: Amorrortu
Editors.
Esping-Andersen, Gøsta 1990. *The Three Worlds
of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity
Press.
Fayt, Carlos 1966. “Naturaleza del Peronismo.”
Aporetas 1.
Feldman, Jorge, Laura Golbert y Ernesto Isuani
1986. “Maduración y crisis del sistema
previsional argentina.” *Boletín Informativo
Techint* 240 (enero-febrero).
Ferioli, Nestor 1990. *La fundación Eva Perón 1
y 2*. Buenos Aires: Centro Editor de América
Latina.
Germani, Gino 1985. “El surgimiento del Peronis-
mo” en *La Sociedad y el Estado en el
desarrollo de la Argentina moderna*. ed. de
Torcuato Di Tella et al. Buenos Aires:
EUDEBA.
Isuani, Ernesto y Jorge San Martino 1993. *La
reforma previsional argentina*. Buenos Aires:
CIEPP.
Jessop, Bob 1994. “Post-Fordism and the State.”
In *Post Fordism*. ed. Ash Amin. Oxford:
Blackwell.
Korpi, Walter 1989. “Power, Politics, and State
Autonomy in the Development of Social Citi-
zenship: Social Rights during Sickness in
Eighteen OECD Countries since 1930.” *Amer-
ican Sociological Review* 54.
Luna, Felix 1993. *Perón y su tiempo*. Buenos
Aires: Sudamericana.
Maddison, Angus 1997. *La economía mundial
1820-1992*. Paris: OECD.
Malloy, James M. 1979. *The Politics of Social
Security in Brazil*. Pittsburgh: Pittsburgh
University Press.
Marconi, Elida 1985. *La terciarización del empleo
en la Argentina, El sector de salud*. Buenos
Aires: Ministerio de Trabajo y Seguridad
Social & OIT.
Matsushita, Hiroshi 1983. *Movimiento Obrero
Argentino 1930/1945*. Buenos Aires: Siglo
Veinte.
Mesa-Lago, Carmelo 1977. *Modelos de seguridad
social en América Latina*. Buenos Aires:
Ediciones de Siap-Planteos (*Social Security
in Latin America*. University of Pittsburg
Press, 1978).
Ministerio de Asuntos Técnicos 1948. *Anuario*

- estadístico de la República Argentina, tomo I.* Buenos Aires : Dirección general del servicio estadístico nacional.
- Murmis, Miguel y Juan Carlos Portantiero 1971. *Estudios sobre los orígenes del Peronismo.* Buenos Aires : Siglo XXI.
- Pavón Pereyra, Enrique 1973. *Doctrina peronista.* Buenos Aires : Ediciones Macacha Guemes.
- Perón, Juan Domingo 1944. *El pueblo quiere saber de que se trata.* Buenos Aires.
- [1944] 1973a. “Fundamentos y finalidad de la política social argentina.” en *El Pueblo quiere saber de que se trata.* Buenos Aires : Editorial Freeland. 1973.
- [1944] 1973b. “Se Inicia la era de la política social.” Palabra transmitida por la Red Argentina de Radiodifusión, 2 de diciembre de 1943. en *El Pueblo quiere saber de que se trata.* Buenos Aires : Editorial Freeland. 1973.
- 1947. Declaración de los derechos del trabajador, Proclamada el 24 de febrero de 1947 por el Excmo. Sr. Presidente de la Nación Argentina General Juan D. Perón. Buenos Aires : Secretaría de trabajo y previsión.
- 1948. “La reforma de la Constitución, discurso del Excmo. Señor Presidente de la Nación General Juan Perón.” Propalado a todo el país desde su despacho de la Casa de Gobierno, el viernes 3 de septiembre de 1948.
- [1950] 1997. “Veinte Verdades del Justicialismo Peronista.” en *Perón en Doctrina.* ed. Juan Carlos Rousselot. Buenos Aires : Consejo del Partido Justicialista de Morón. 1997.
- Perón, Eva 1996. *La razón de mi vida.* Buenos Aires.
- Plan de Gobierno 1947-51.* Tomo I. 1946. Buenos Aires : Presidencia de la Nación, Secretaría Técnica.
- Rocha, Augusto Da 1918. *Leyes nacionales tomo I.* Buenos Aires : La Facultad.
- Rotondaro, Rubén 1971. *Realidad y cambio en el sindicalismo.* Buenos Aires : Editorial Pleamar.
- Rousselot, Juan Carlos ed. 1997. *Perón en Doctrina.* Buenos Aires : Consejo del Partido Justicialista de Morón.
- Santos Martínez, Pedro 1988. *La nueva Argentina.* tomo 1. Buenos Aires : La Bastilla.
- Schvarzer, Jorge 1991. *Empresariados del pasado : La Unión Industrial Argentina.* Buenos Aires : CISEA.
- Secretaría de Trabajo y Previsión.* 1948. Buenos Aires : Secretaría de Trabajo y Previsión.
- Skocpol, Theda 1985. *Bringing the State Back in.* Cambridge : Cambridge University Press.
- Taiwan Statistical Data Book 1997.* Council for Economic Planning and Development.
- Torrado, Susana 1992. *Estructura social de la Argentina 1945-83.* Buenos Aires : Ediciones de la Flor.
- United Nations 1976. *Population by Sex and Age for Regions and Countries, 1950-2000, as assessed in 1973.* Department of Economic and Social Affairs.
- Véganzones, Marie-Ange 1997. *Argentina en el siglo XX : Crónica de un crecimiento anunciado,* with Carlos Winograd. Paris : OECD.
- Veronelli, Juan Carlos 1975. *Medicina, Gobierno y Sociedad.* Buenos Aires : El Coloquio.
- Waisman, Carlos H. 1987. *Reversal of Development in Argentina : Postwar Counter-revolutionary Policies and Their Consequences.* Princeton : Princeton University Press.
- Wilensky, Harold L. 1975. *The Welfare State and Equity : Structural and Ideological Roots of Public Expenditure.* California : University of California Press (下平好博訳『福祉国家と平等——公共支出の構造・イデオロギーの起源——』木鐸社 1984年).

(アジア経済研究所地域研究第2部副主任研究員)