

第6章

アルゼンチンにおける社会扶助政策と社会運動

宇佐見耕一

はじめに

1990年代のアルゼンチンは、メネム・ペロン党政権による経済自由化、公営企業の民営化、為替の兌換計画導入などにより、物価の安定と1998年まで経済成長が達成された。しかしこの間、失業率は15%前後の高水準を維持し、雇用なき成長と呼ばれる現象がみられた。経済は1999年からはマイナス成長となり、2001年からの金融経済危機により、大ブエノス・アイレス圏の失業率は2002年5月に22.0%に達する一方、同年10月において貧困ライン以下の世帯比率は42.3%、人口比率では54.3%と首都圏のほぼ半数が貧困ライン以下の生活水準に落ち込むに至った。デ・ラ・ルーア連合政権崩壊後の政治的混乱を収拾して2002年1月に成立したドゥアルデ・ペロン党政権、その後継として2003年5月に成立したキルチネル・ペロン党政権にとって、経済危機の克服と並び、貧困政策が最大の政治課題のひとつとして浮上してきた。

本章では、こうして注目を集めるようになった貧困問題に対する政策として社会扶助政策を取り上げ、それが如何なる性格のものであり、どのように実施され、またそうした政策がどのような背景で制定されたかを検討することを目的とする。従来のアルゼンチンにおける福祉国家レジームは、フォーマルセクターを対象とした社会保険中心の限定的保守主義レジームであり、社会扶助政策は残余的性格を持っていたと述べてきた（宇佐見編 [2003]、

Usami [2004: 138])。しかし、本章では社会保険にカバーされない失業者・貧困者向け社会扶助政策の重要性が増したことを述べ、その性格について言及する。

社会扶助政策の実態に関してアウジェロは、ケーススタディーをとおして社会扶助受給者とペロン党市政府との間に仲介者を介したクライアンティリズムの存在を克明に描写している (Auyero [2001])。福祉を介在としたクライアンティリズムとは、為政者を支持した人ないしグループが福祉の恩恵を受けられやすくなり、普遍主義的なプログラムの場合も、選別主義的なプログラムの場合も、対象の選定に歪みが生じる可能性が大きい⁽¹⁾。カラビーノ等も、社会扶助プログラムの普遍的性格により社会扶助をめぐる古典的クライアンティリズムは明示的に確認されないが、社会扶助プログラム受給者が政治集会参加を求められている点を認めている (Caravino et al. [2002])。こうしたクライアンティリズムと社会扶助政策制定過程の関係についてオドネルは、クライアンティリズム、とくに党派主義 (particularism) や委任型民主主義、弱い統治システムにみられる統治能力の全般的欠如といった要因が、為政者の正統化のために古い権威主義的行為をとらせると述べている (O'Donnell [1996: 45])。これに対してアウジェロは、社会政策に関し民衆から多様な要求の形態が出現してきていることを指摘している。そこでは、政治的クライアンティリズムと大衆の抗議行動の間の絡み合い、しかもしばしば隠されている関係を実証的に詳細に研究する必要性を強調している (Auyero [2002: 192-196])。彼は、大衆の新たな要求と抗議形態が出現し、その背景として大量失業による脱プロレタリア化、ポピュリズム福祉国家の後退、教育や医療部門の中央政府から州政府への分権化といった要因が存在するとする⁽²⁾。

バルベータとビダセーカは、1990年代末以降の代表制に代わる街頭での抗議活動に注目し、それを並行権力と呼んでいる。失業者や貧困者の抗議活動はピケテータと呼ばれる数多くのグループにより行われているが、その背景には1990年代以降の新自由主義による弊害のほかに、社会扶助に伴うク

ライアンティリズムがそうした抗議活動を拡大させているとする (Barbetta y Bidaseca [2004: 77])。このように社会扶助政策の実態と形成に関する先行研究では、フォーマルセクターを対象とし、労働組合という明確な圧力団体の存在する社会保険部門と異なり、クライアンティリズム関係の存在や、失業者や貧困層の運動などが問題とされてきた。

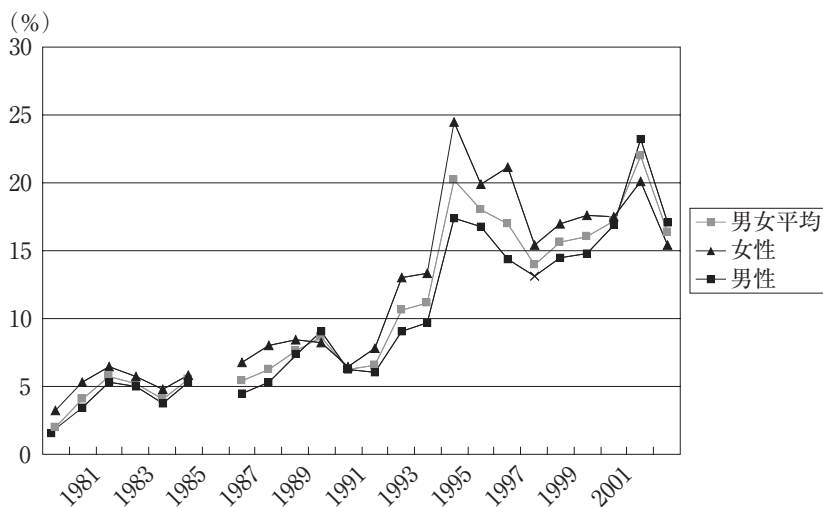
本章ではこうした先行研究をもとに、貧困層拡大の状況を受けて社会扶助政策の性格やその社会保障全体における位置づけをまず検討し、次に従来の社会保険中心のシステムで政・労・資によるコーポラティズム的社会政策決定様式が、失業・貧困の拡大また失業・貧困者の社会運動の登場によりそれがどのように変化したのかに焦点を当て分析を進める。そのために第1節では、2001年以降アルゼンチンにおいて都市貧困層が急速に拡大し、社会扶助が最重要政治課題となってきたことを概観する。第2節では、社会扶助政策が社会保障政策のなかで重要性を増したことを語り、失業世帯主に現金給付扶助をおこなう失業世帯主プログラムと普遍主義的な食糧扶助プログラムを取り上げ、どのような性格の社会扶助政策がどのように実施されているのかをみる。そこでは社会扶助政策と市民社会組織がどのような関係で存在しているのかに注目する。第3節では、そうした政策がどのような過程で実現しているのかに関して検討したい。その際、アウジェロの提起している新たな要求形態、とくにピケテロの活動とバルベータ等が述べているピケテロとクライアンティリズムの関係に注目する。

第1節 都市貧困の現況

1. 大量失業の常態化

大ブエノス・アイレス圏³⁾では、「失われた10年」と呼ばれた1980年代の経済危機のさなかにあっても失業率は5%前後で推移していた。経済危機が

図1 大ブエノス・アイレス圏失業率



(出所) INDEC [2003: 12].

頂点に達した1989、1990年においても失業率は、最高8.6%であった。それがメネム・ペロン党政権下の1993年には10%に達し、メキシコ経済危機があった1995年には20%に至った(図1)。1990年代は、失業期間も長期化している。1989年5月に失業者のなかで1年以上の失業状態にある失業者は0.4%であったのに対し、1998年5月には7.5%に上昇している(SIEMPRO [1999: 45])。こうした大量失業の常態化は、2000年代になっても継続している。

失業率上昇の第1の原因は、女性の労働力化率の上昇がある。女性労働力化率は、1980年では24.5%であったものが、2003年には37.3%に上昇している。この間、男性労働力化率はほぼ55%で一定している(INDEC [2003])⁽⁴⁾。女性労働力化率上昇に対応して、雇用が増大しなかったことが失業率上昇の直接的原因である。

第2に、こうした女性労働力化率を上昇させた要因のひとつが、雇用関係の柔軟化である。メネム・ペロン党政権期に従来の無期限・全日制雇用契約は、硬直的でコスト高の原因であると批判され、パート、期限付き、試

用期間の延長など柔軟な雇用契約が導入された。これは一方では、既存の男性雇用の不安定化をもたらし、他方、家計補助を目的とした女性の労働市場への参入を容易にしたと評価されている (Casanova, Roca y Rosa [1994: 6], Barbeito [1995: 244])。

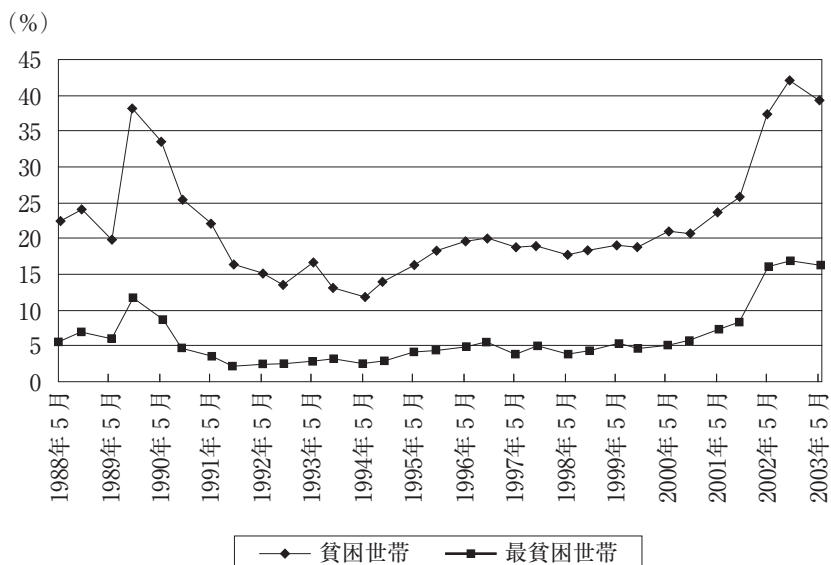
第3に、1990年代に行われた公営企業の民営化に伴う合理化や、メキシコ経済危機そして2001年アルゼンチン金融経済危機による不況などの経済的要因が指摘できる。一例を挙げると、1989年メネム・ペロン党政権成立時の中央官庁における雇用人員は約87万4000人であったのに対して、1992年のそれは約55万8000人まで減少している (INDEC [1993: 341])。

こうした1990年代の大量失業の常態化や雇用関係の不安定化は、輸入代替工業化期にフォーマルセクターの雇用労働者が持っていた二重の賃金と雇用に対する保障の消失の結果でもあった。すなわち、安定的雇用と賃金を保障した労働法制による保障の消失と、さらにそれをマクロ的に保障した輸入代替工業化と大きな国家の枠組みの消失である。その結果、一方において安定的雇用から離れた失業者は、それまで大部分労働組合により解決されてきた社会的問題を個人的問題として処理しなければならなくなり、他方、雇用不安を前に労働組合の政治的影響力は弱体化していったと考えられる。

2. 貧困ライン以下の貧困世帯の増加

1990年代が大量失業の常態化によって特色づけられるのに対して、2000年代はアルゼンチン史上前例をみない貧困の拡大によって特色づけられている。貧困の測定で最も頻繁に用いられるものに、アルゼンチン統計院が定点世帯調査を基に作成している貧困ラインと最貧困ラインを用いた測定がある。最貧困ラインは、基礎的食糧バスケットの購入費であり、大ブエノス・アイレス圏を例にとると1999年9月時点でのそれは、成人1人当たり月64.57ペソ (1ドル=1ペソ) であった。貧困ラインは、それをエンゲル係数の逆数で還元したものであり、同154ペソである (INDEC [2003: 9])。

図2 大ブエノス・アイレス圏の貧困・最貧困世帯比率



(出所) INDEC, "Incidencia de la pobreza y de la indigencia en Gran Buenos Aires mayo 2003," Buenos Aires: INDEC, 2003.

大ブエノス・アイレス圏での貧困ライン以下の世帯の比率は、1980年代経済危機が最悪になった1989年38.2%に達した後減少に転じ、1994年には11.9%にまで低下した。しかしその後増加傾向となり、2001年経済危機後の2002年10月には42.3%、人口では54.3%に達した。最貧困層も図2のようにほぼ同様の傾向をたどり、2002年10月には最貧困世帯率は16.9%、人口比率は24.7%となっている。このように2000年代になってからの貧困・最貧困世帯の比率は、「失われた10年」と呼ばれた1980年代の経済危機が最も深刻であった1989年の数字を上回る高率の水準となっている。

3. 基礎的ニーズが未充足な貧困

アルゼンチン統計院では、所得を基準とした貧困ラインによる貧困の

測定のほか、住居・人口調査を基にした基礎的ニーズの欠乏による貧困 (Necesidades Básicas Insatisfechas : NBI) の測定を行っている。基礎的ニーズの欠乏による貧困の定義は、1980年住居・人口調査と1991年住居・人口調査とでは若干異なっているが、1991年と2001年住居・人口調査を基にしたものは、以下の5つの条件のうち一つでも該当した場合に基礎的ニーズの欠乏による貧困世帯とすることになっている (INDEC [1996: 14-17])。 (1) 1世帯のなかで1部屋に3人以上が居住している、(2) 住居の不備 (部分的間借り、ペンション・ホテル住まい、小屋、その他)、(3) 水洗トイレ・便器のない住居、(4) 学齢期 (6歳から12歳) で学校に通学していない子どものいる世帯、(5) 就労者1人につき4人以上の扶養家族があり、世帯主が2年以下しか初等教育を受けたことのない世帯。これらの指標は(1)と(2)が居住環境、(3)が保健・衛生、(4)が教育、(5)が生活するのに十分な所得獲得能力の欠如、を示している。貧困ラインによる貧困の測定が所得のみを基準としているのに対して、基礎的ニーズの欠乏による貧困の測定は、生活水準全体を反映した概念 (西澤 [1995: 202]) であるといえる。こうした基礎的ニーズが欠乏している貧困世帯が居住する地区は、アルゼンチンではビジャ・ミセリア (villa miseria —— 惨めな村) あるいはビジャと呼ばれている。そのことは、アルゼンチン統計院が作成した基礎的ニーズ欠乏による貧困世帯分布地図によっても確認できる。

基礎的ニーズの欠乏による貧困は、ブエノス・アイレス市を含めて1980年、1991年、2001年住居・人口調査の間で改善がみられた。こうした改善傾向には、全国的な初等教育の普及、住宅の改善、インフラの整備が寄与していると考えられる。また、教育や住宅の改善は、長期的で不可逆的なものであり、経済変動の影響をあまり受けにくいといわれている。とはいえ、基礎的ニーズ欠乏による貧困は地域差が大きく、ブエノス・アイレス市よりもその周辺部、またブエノス・アイレス州を代表とするパンパ諸州よりも北部諸州でその比率は高い (表1参照)。これらの州の2000年代にみられる貧困世帯の増加は、主に基礎的ニーズが充足している世帯での所得の低下による貧困化の

表1 基礎的ニーズ欠乏世帯

	1980年		1991年		2001年	
	世帯数	%	世帯数	%	世帯数	%
全国	1,586,697	22.3	1,410,876	16.5	1,442,934	14.3
ブエノス・アイレス市	67,962	7.4	69,784	7	72,658	7.1
ブエノス・アイレス州	568,925	19.9	500,176	14.7	508,671	13
北部ワースト3州						
フォルモッサ州	28,732	46.8	30,388	34.3	32,041	28
チャコ州	67,410	44.8	62,918	33.2	65,672	27.6
サンティアゴ・デル・エステーロ州	56,151	45.8	48,261	33.6	46,684	26.2

(出所) <http://www.indec.mecon.ar/>, INDEC, 2004年7月6日閲覧。

現象とみることができよう。

アルゼンチン統計院では、基礎的ニーズの欠乏による貧困を構造的貧困 (pobres estructurales) と呼び、基礎的ニーズは充足しているにもかかわらず所得が貧困ラインに達していない貧困層を貧窮者 (pauperizados) と名付けている (INDEC [1990: 28])。1974年から87年にかけて大ブエノス・アイレス圏における構造的貧困世帯率は、26.3%から16.1%に低下しているのに対して、貧窮世帯率は2.6%から22.7%に急増している。ムルミスとフェルドマンは、世帯所得の低下が直ちに基礎的ニーズの低下につながらないという仮定の下に、この貧窮者層を「新しい貧困者 (nuevos pobres)」と名付けている (Murmis y Feldman [1992])。この「新しい貧困者」の拡大は、それまで他のラテンアメリカと比べて層が厚いとされていた中産層の没落として、現在アルゼンチンでは重要な問題とされている。また、2001年以降の金融・経済危機によりブエノス・アイレス市内のビジャ住人が増加しているとの報道もある (*La Nación*, 23 de febrero de 2003)。2000年代にみられるアルゼンチンの貧困は、こうした「新しい貧困者」の大幅な拡大と、未だ解消されていない構造的貧困者の混在であるということが出来る。

第2節 社会扶助政策の現状

1. 社会扶助プログラムの重要性上昇

本項では前記のような状況に対して、どのような政策が採用され、それがどのように機能しているのかを検討する。従来のアルゼンチンの社会保障制度では、正規雇用と連動した社会保険制度が中核を構成し、主として貧困人口あるいはインフォーマルセクターを対象とする社会扶助制度は残余的性格を持つとされてきた。しかし、上述したような失業の増大、またインフォーマル雇用の拡大という現象のなかで、社会保険のカバー率は減少傾向にある。1991年に社会または民間医療保険にカバーされていない人は1329万人で、人口の36.9%を占めていたが、2001年には1700万人（48.1%）に達し、2004年には1980万人にまで増加した（*La Nación*, 15 de agosto de 2004）。また、後述するように、失業保険は雇用関係柔軟化の際にその影響を緩和する目的で1991年に導入された、最も新しい社会保険であるが、そのカバー率は年金や医療保険と比べると格段に低い（宇佐見 [1997: 375-377]）。

他方、社会扶助支出は拡大傾向にある。表2は、公的社会支出の対GDP比の内訳を示したものである。原資料は経済省の公的社会支出統計であり、それを公的社会支出の分類を行ったデ・フルーに合わせて（De Flood [1999]）、主として財政から支出される社会支出と、主として保険料を財源とする社会保険に分類した。それによると、公的社会支出自体は、1980年代と比べて1990年代以降は高く、20%前後の水準を維持している。そのうち2002年における社会保険支出と社会支出の対GDP比は、それぞれ10.24%と9.22%であり、支出額自体は社会保険支出が多い。しかし、社会支出は1990年の7.19%から2001年には10.03%とその比率を上昇させている。社会支出の半分弱は教育支出であり、その傾向に変化はないが、1990年の社会扶助費と雇用プログラムは0.59%と0.02%であるのに対して2002年のそれは1.03%と0.99%と

大幅に拡大している。

このように1990年代からの傾向として、それまでアルゼンチンの社会保障制度の中核を形成していた社会保険が空洞化傾向にあるのに対して、社会扶助は相対的にその重要性を増しているといえよう。以下、社会扶助プログラム・雇用プログラムのなかからアルゼンチンにおける最低生活保障制度の中核を形成している食糧扶助プログラムと失業世帯主プログラムの内容と特色を示す。もちろん、貧困層を対象とした最低生活保障プログラムには、原則無料で全国民を対象とした公立病院制度、無拠出制年金制度、家族向けプロ

表2 公的社会

	1980	1989	1990	1991	1992
公的支出総計	29.04	31.71	30.37	31.04	31.49
国家運営費 I	5.37	4.69	4.92	5.8	6.08
公的社会支出 II	14.51	16.61	18.57	19.61	19.8
社会支出	6.28	6.66	7.19	7.54	7.83
教育 II.1	2.99	3.19	3.52	3.61	3.81
医療 II.2.1	1.16	1.33	1.42	1.58	1.75
上下水道 II.3	0.24	0.13	0.14	0.14	0.13
住宅・都市整備 II.4	0.78	0.51	0.71	0.62	0.46
社会扶助 II.5.1	0.47	0.84	0.59	0.64	0.69
雇用 II.7.1	0.03	0.01	0.02	0.03	0.04
その他サービス II.8	0.61	0.65	0.79	0.92	0.95
社会保険	8.23	9.95	11.4	12.09	11.97
医療保険の社会手当 II.5.2	0.24	0.22	0.25	0.21	0.18
医療保険 II.2.2	1.6	1.8	2.15	2.03	1.89
高齢者医療保険社会手当 II.5.3	0.03	0.03	0.05	0.06	0.06
高齢者医療保険 II.2.3	0.41	0.46	0.64	0.74	0.81
年金 II.6	5.18	7.08	7.93	8.39	8.44
家族手当 II.7.2	0.77	0.36	0.38	0.66	0.59
経済支出 III	6.86	7.59	5.31	3.63	3.1
債務サービス IV	2.31	2.82	1.57	1.99	2.51

(出所) Secretaria de politicas economicas, <http://www.mecon.gov.ar>, 2004年9月22日閲覧。

グラムをはじめとした他の社会扶助プログラム，州や市レベルで独自に行っている各種プログラムが存在する。これら多様なプログラムと連邦政府の上記プログラムの関係は，プログラムの実際の運営を示した項で述べることにする。

2. 食糧扶助プログラム

食糧プログラムは，アルゼンチンの代表的貧困政策として，第二次世界大

支出の対 GDP 比

(%)

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
31.66	31.77	32.55	30.56	30.35	30.99	34.24	33.8	35.8	29.17
6.15	6.3	6.24	5.86	5.66	5.98	6.88	6.46	6.62	5.77
20.26	20.97	21.18	20.07	19.77	19.96	21.65	21.22	22.02	19.45
8.67	8.82	8.69	8.36	8.71	9	9.88	9.51	10.03	9.22
4.09	4.14	4.31	4.16	4.31	4.42	4.95	5.01	5.22	4.37
1.83	1.9	1.88	1.77	1.76	1.81	2.08	1.99	2.1	1.85
0.18	0.18	0.2	0.15	0.17	0.15	0.14	0.1	0.1	0.09
0.47	0.49	0.43	0.42	0.46	0.49	0.44	0.39	0.41	0.24
0.85	0.89	0.76	0.72	0.89	1	1.06	0.96	1.02	1.03
0.2	0.24	0.22	0.26	0.27	0.29	0.3	0.29	0.36	0.99
1.05	0.98	0.89	0.88	0.85	0.84	0.91	0.77	0.82	0.65
11.57	12.16	12.48	11.7	11.07	10.95	11.77	11.72	11.99	10.24
0.16	0.15	0.15	0.13	0.13	0.12	0.12	0.12	0.12	0.11
1.97	1.99	2.04	1.93	1.91	1.94	2.12	2.12	2.16	1.89
0.1	0.13	0.13	0.09	0.1	0.1	0.1	0.1	0.08	0.07
0.82	0.99	1.04	0.9	0.85	0.79	0.88	0.81	0.81	0.64
7.88	8.23	8.38	8	7.49	7.43	7.88	7.91	8.15	7.02
0.64	0.67	0.74	0.65	0.59	0.57	0.67	0.66	0.67	0.51
3.41	2.75	2.84	2.41	2.24	2.36	2.15	1.86	1.86	1.42
1.85	1.75	2.24	2.21	2.67	2.69	3.56	4.26	5.31	2.54

戦後のペロン政権以来、歴代政権により各種プログラムが策定されてきた。経済危機が最も深刻化した2002年には、乳幼児の餓死がマスコミで大々的に報道され、食糧輸出国のアルゼンチン国民にショックを与えると同時に、この問題に対処を求める世論が全国的な盛り上がりをもせた。こうした社会的要求により、ドゥアルデ政権下の2002年11月に議会で、国家栄養・食糧プログラムを定めた法律25.724号が異例の早さで可決された。

2003年5月に成立したキルチネル・ペロン党政権では、法律25.724号に基づき策定された食糧保障プラン（Plan de Seguridad Alimentaria “El hambre más urgente”）が実施されている。この食糧扶助プログラムの内容は、直接的食糧供与として家族・栄養不良者・その他ハイリスク者向け食糧扶助（食糧パッケージまたは食糧チケットの供与）、また学校給食、幼児向け食堂、地域食堂をとおしての食糧の扶助、家族・学校・地域での食糧の自給援助、学校給食施設の改善、2歳までの乳児へのミルク提供等である。対象は貧困ライン以下の状態にある14歳以下の児童、妊婦、障害者、70歳以上で社会保険未加入の高齢者となっている。プログラムの具体的立案、実施規定の策定、プログラムの評価は、連邦レベルでは社会開発省、教育省、健康省をはじめとした関係各省と市民団体から構成される国家栄養・食糧委員会（Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación）が行い、州レベルと市レベルでも同様の委員会が設置されている。

食糧プログラムの実際の運営は、ブエノス・アイレス市を含む市が中心であり、受益者の登録、食糧・資材・サービスの購入、配給網の構築等を行っている。食糧の配布、とくに共同食堂をとおしての食糧配布にはNGOの積極的参加が期待され、実際、共同食堂は市民社会組織により運営されているものがほとんどである。対象の決定は、面接調査等により市レベルのソーシャルワーカーが行っている。資金は、連邦政府予算と国際機関や外国からの資金で、それを州政府に分配している。（<http://www.desarrollosocial.gov.ar>, 2004年10月12日閲覧）。

この食糧扶助プログラムは、基本的に非労働人口と考えられる乳幼児・

妊婦・高齢者が対象となっている。また、直接的食糧供給は基礎的ニーズの欠乏世帯以外にも実施しているが、多くの共同食堂はビジャ内にあり、実質的に基礎的ニーズの欠乏層をターゲティングしている場合が多い。プログラムの実施が州・市レベルで行われており、集計単位が州ごとに異なるため、全国の総受給者数は不明である。例えば2004年前半で、人口278万人で貧困世帯率が14%のブエノス・アイレス市では、直接的食糧扶助が1万8000件、地域食堂利用者が約5万人となっている。また、同じく人口1383万人のブエノス・アイレス州では直接的食糧受給者が約96万人、地域食堂利用者が約14万人となっている (<http://www.desarrollosocial.gov.ar>, 2004年10月12日閲覧)。ただし、食糧扶助プログラムは、連邦のものとは別に市や州独自に行っているものがあり、全体の受給者・世帯はこれを上回るとみられる。例えばブエノス・アイレス州の食糧扶助プログラム「生活プラン (Plan Más Vida)」は予算3億4200万ペソ、対象世帯68万8000戸であるのに対し (<http://www.desarrollohumano.gab.gov.ar/>, 2004年10月15日閲覧)、2004年前半の連邦政府の食糧扶助プログラム予算は、8395万ペソに過ぎない。

このように食糧扶助プログラムの性格は、貧困層を対象にしているものの、その受給基準はそれほど厳格ではなく、かつ受給者が多いことから普遍主義的性格を持つプログラムであるといえる。また、プログラム運営に際して、市民社会組織が広汎に関係しており、市民社会参加型プログラムである。しかし、従来からの食糧扶助プログラム、例えばブエノス・アイレス州の行っている「生活プラン」に対しては、政治的クライアンティリズムの存在や、女性にのみ家庭責任を負わせる家族主義的性格をもつとの批判が存在する (*Clarín*, 27 de enero de 1997/*La Nación*, 30 de agosto de 1997)。同プログラムは、ドゥアルデ元大統領がブエノス・アイレス州知事時代に開始したもので、同知事夫人がプログラムの責任者となり、貧困地区に女性責任者を任命し、その女性責任者を中心とした地域食糧扶助組織をとおして食糧扶助を行う仕組みであった。

3. 失業世帯主プログラム

失業世帯主プログラムは、2001年以降の経済危機が深刻化した状況を前に、労働・雇用・社会保険省（以下、労働省と記す）管轄で2002年に始まったプログラムである。政権により多少の変更がみられるものの、2003年5月に発足したキルチネル・ペロン党政権の下での同プログラムの概要はおおよそ以下のとおりである。

まず対象は、18歳以下の子どもを少なくとも一人以上持っている現在失業中の世帯主である。さらに学齢期にある子どもは通学しており、また予防接種を計画どおり受けているという子どもへの就学・健康面での義務を親が果たしていることが同プログラムでの受給条件となっている。同プログラムの対象となったものは、1日4時間以上6時間以下の労働の対価として月150ペソの給付を受けることになる。給付を受けるための労働は、住民の生活の質向上に貢献する社会的利益のある仕事やコミュニティの仕事、あるいは生産的仕事とされている。また、それらの労働は、市やその他の組織により実施されるものとされている。同プログラムを監督・運営するのは、州や市レベルの地方政府であり、実際に運営するのは各地区の委員会となっている（<http://www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/jefes/>、2003年11月26日閲覧）。労働省資料によると、2002年度における同プログラム受給者は102万5000人に達する（Ministerio de Trabajo [2003: 165]）。

ラテンアメリカでは従来、日本の生活保護に相当する低所得世帯成人への直接的現金給付は高齢者社会扶助年金を除けば例外的であった。この失業者世帯主プログラムは、ラテンアメリカの社会扶助制度において最低生活保障のなかに労働可能な成人へ現金の直接給付を盛り込んだ画期的事例であるともいえる。さらに労働省の同プログラムに関する報告書では、1990年代にアルゼンチンで行われた社会扶助のターゲティング政策を「野蛮なターゲティング政策」と批判し、ヨーロッパにおけるより普遍主義的な無条件に市民に

表3 失業世帯主プログラムの貧困緩和に対する効果

最貧困世帯	平均世帯 人数 (人)	扶助なし平均 世帯収入 (ペソ)	平均最貧困 ライン (ペソ)	扶助あり平均 世帯収入 (ペソ)
合計	4.6	93	344	238
ブエノス・アイレス市	4.3	130	334	278
ブエノス・アイレス州	4.5	95	352	239
コルドバ州	4.6	98	336	246
メンドーサ州	5.1	107	353	257
サンタフェ州	4.5	68	319	213
貧困世帯	平均世帯 人数 (人)	扶助なし平均 世帯収入 (ペソ)	平均貧困 ライン (ペソ)	扶助あり平均 世帯収入 (ペソ)
合計	4.5	135	762	281
ブエノス・アイレス市	4.3	194	752	340
ブエノス・アイレス州	4.5	137	788	281
コルドバ州	4.6	141	726	289
メンドーサ州	5.1	183	773	333
サンタフェ州	4.4	90	680	235

(出所) Secretaría de Empleo, “Evaluación del Plan Jefes/es de Hogares Desocupados,” diciembre de 2002, <http://www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/jefes/>, 2003年11月26日閲覧。

最低所得を保障する「ベーシック・インカム」の理念から影響を受けていると述べられている (Ministerio de Trabajo [2003: 21-22])。

しかし同プログラムは、給付の条件が労働とリンクされていることから、典型的ワークフェア型社会扶助に区分できる。その意味では、同プログラムは市民であることを条件に無条件に社会給付を行おうとする「ベーシック・インカム」の理念形とは異なりをみせている。一方、実施形態が住民組織やNGOを巻き込み、扶助対象者が行う仕事もコミュニティの保育施設建設、食堂での調理、保育園での子どもの世話からブエノス・アイレス市の地区役所 (Centro de Gestión y Participación: CGP) における窓口業務などの補助作業等のコミュニティにおける仕事を中心となっていて⁽⁵⁾、コミュニティ連動型・市民社会参加型社会扶助であるといえる。

同プログラムの雇用に対する効果は、2002年10月で失業率を4%低下させる効果を持ったとされている (Ministerio de Trabajo [2003: 26])。表3は、失業世帯主プログラムの貧困緩和に対する効果を示したものである。扶助を行うことにより世帯の所得上昇がみられ、その点貧困が緩和されているが、最

貧困世帯の場合でも扶助を受けた平均世帯収入が平均最貧困ラインには届いていない。2002年8月の調査によると、同プログラム受益者の86.4%が最貧困世帯で、98.3%が貧困世帯であった。それがプログラム実施により、最貧困世帯は24.6%減少したのに対して、貧困世帯は2.9%の減少したに過ぎない (Ministerio de Trabajo [2003: 28-29])。すなわち、同プログラムは、最貧困層からの脱却には一定の効果を持つものの、貧困からの脱却には至らないということになる。筆者の2004年8月に行った労働省での雇用局長とのインタビューによると、このプログラムはとくに基礎的ニーズ欠乏世帯にターゲットされているわけではなく、必要条件を満たした場合は、誰でも応募できるという。そのため、いわゆる「新しい貧困」世帯主も受給者となっていることになる。

現在、同プログラムの最大の問題は、プログラム自体は継続中であるが、2004年8月現在新規の受付を絞り込み、新たなニーズには対応できない点である。新規の受付は、裁判所命令か人権擁護局が勧告した場合に限られている。こうした事態に至った理由は、プログラムへの加入者があまりにも多く、それを維持するのは財政的に困難なためと推測されるが、労働省担当者からの明確な回答は得られていない (*La Nación*, 19 de octubre de 2004)。

4. 社会扶助政策の実施と市民社会組織の活動

次に食糧扶助プログラムや失業世帯主プログラム等がどのように実施・運営されているかをブエノス・アイレス市内の2カ所の低所得者居住区を事例にみしてみる。両者とも市内では規模の大きいビジャとして知られている。社会扶助プログラムの実施・運営は、管轄権が分権化され、行政では市の福祉行政担当部門がこれにあたっている。ブエノス・アイレス市の場合、市内16カ所にある地区事務所 (CGP) において、市のソーシャルワーカーがプログラムの受付と認定等の実際の業務にあたっている。CGPは、ブエノス・アイレス市の「分権化と市民参加局」に属すが、CGPの社会政策担当部門は、

市の「社会開発局」に属している。一方、プログラム実施に際しては、市民社会組織が広汎に関与する場合が多い。市民社会組織が社会扶助政策と関わる場合、貧困地区の扶助対象者が組織するコミュニティ組織または住民組織と、貧困地区外部のボランティアを中心としたNGOが関与する場合があるが、実際には両者が相互補完して活動している。

筆者の訪れたブエノス・アイレス市内のビジャ・オスクーラでの社会扶助プログラム実施の事例をみると⁽⁶⁾、地区の住民組織が保育所や食堂を運営しており、その運営に際して外部のNGOが社会扶助プログラムの申請の手助けや、社会扶助プログラムに基づいて行われている事業への技術的アドバイスから、食糧等の支援も行っている。食堂の食糧は、国や市の食糧扶助プログラムから獲得し、調理はビジャの女性住民が行い、メニューの作成や調理の方法に関してNGOの栄養士がアドバイスを与えている。ビジャ内の空き地では、食糧扶助プログラムの一環である自家菜園プログラムが行われているが、そこにもNGOの専門家が技術的アドバイスを行い、必要物資調達に協力している。また、同所にある保育所の拡大には、ビジャに住む男性が失業世帯主プログラムに則り労働を提供して建設が進んでいる。保育園では、ビジャ内の女性がブエノス・アイレス市の保育プログラムに則り子どもの世話をしている。そのため、ビジャ内に住む幼児を持つ女性は、保育所に子どもを預けてビジャ外にお手伝いさん等の労働に出て現金収入を得ることができる。

市内のバラカ地区にあるビジャ21⁽⁷⁾では、複数の児童向けおよび高齢者向けの共同食堂の運営をカトリック系団体のカリタスが行い、そこに連邦政府およびブエノス・アイレス市からの食糧扶助をもとに、カリタスが独自に集めた食糧を加えて、子どもおよび高齢者向けに朝食、昼食、メリエンダと呼ばれる遅いおやつが提供される。共同食堂の他にカリタスは、児童養護施設、保育所、学童保育所、ホームレスのシェルター等幅広い活動を行っている。これらの活動経費は連邦政府およびブエノス・アイレス市の社会扶助にカリタスが独自に集めた資金が使われている。また、共同食堂で働く何人か

の料理人は、失業世帯主プログラムの受給者である。彼女等が失業世帯主プログラムを受給する際、カリタスのソーシャルワーカーが申請の手助けを行い、またそのソーシャルワーカーが市に彼女らの勤務実績を報告している。

このように、ヴィジャ・オスクーロやビジャ21において社会扶助は、連邦政府社会扶助プログラムにブエノス・アイレス市社会扶助プログラムおよび市民社会組織が独自に集めた資源を元に運営され、その運営は住民組織、NGO、カリタスといった市民社会組織が主要な主体となっている。失業世帯主プログラムの場合も、コミュニティでの仕事の提供の見返りに手当を受け取る場合が多く、その意味でワークフェア型社会扶助の典型であるが、その仕事は貧困者への福祉サービスのなかで大きな位置を占めるに至っている。また、失業世帯主プログラムの申請、コミュニティでの職場の提供、さらに食糧扶助プログラムの運営などに市民社会組織が深く関与している。こうした市民社会参加型の社会扶助は、貧困者の最低生活保障に不可欠の存在となっている。

第3節 社会扶助政策決定のプロセス

1. コーポラティズム的決定

ここでは、このように貧困が広汎にみられる現在のアルゼンチン社会において、貧困者の生活最低生活保障システムとして重要性を持つに至った社会扶助プログラム制定の背景を、失業世帯主プログラムを事例としてみることにする。失業世帯主プログラムを事例とした理由は、2000年代になってからの貧困が失業や所得低下による「新しい貧困層」を多く含んでおり、成人労働力人口を対象とした同プログラムがアルゼンチンの貧困対策に占める比重が大きいと考えられるからである。

従来から社会政策決定上大きな発言力を持っていた労働組合の状況をみ

ると、アルゼンチンの労働組合ナショナルセンターは、従来ペロン党支持の労働総同盟ひとつであった。それが1990年代のメネム・ペロン政権期にネオ・リベラル的経済改革を推進する政府を支持する労働総同盟（Confederación General del Trabajo : CGT）主流派、政府に批判的な労働総同盟反主流派、そして労働総同盟と袂を分かち、反メネム政権の立場が鮮明にしたアルゼンチン労働者センター（Central de los Trabajadores Argentinos : CTA）に分裂していた（同センターは2005年8月時点で労働省よりナショナルセンターとして承認されていない）。それが2004年7月ペロン党支持の主流・反主流労働総同盟が統一し、反政府の姿勢を保っているアルゼンチン労働者センターの2つのナショナルセンターに集約された。

失業世帯主プログラムの場合、2001年3月29日に大統領官邸行われた政・労・資による社会対話のなかで、労働総同盟（労働総同盟）主流派が社会的危機への対策を求めたのに対して、デ・ラ・ルーア大統領より失業者の世帯主に社会給付を与えると発表がなされたものであった。この計画は本来、辞職したアルバレス副大統領や与党の革新系政党 FREPASO や中間層に支持の厚い急進党により主張されていた（*Clarín*, 30 de marzo de 2001）。その後、ブーリッジ労働大臣、ロンバルド厚生大臣（社会開暫定時大臣）、各州の担当者に加えて、労働総同盟（Confederación General de Trabajo : CGT）主流派（ダエル派）と反主流派（モヤーノ派）の代表も参加した会合がもたれた。失業世帯主給付は当初、連邦社会所得（ingreso federal social）とよばれた。この計画には、両労働総同盟の代表も賛意を示し、労働総同盟主流派の執行部は、この計画を全失業者に拡大し、また医療保険を失業者に適用することを求めた（*La Nación*, 4 de abril de 2001）。このように失業世帯主プログラムは、悪化する社会情勢、与党連合から FREPASO が距離を置くことによる政権基盤の脆弱化などを背景に、政・労・資によるコーポラティズム的關係のなかで打ち出された社会政策であった。

しかし、国家公務員や教員組合を中核とする第3のナショナルセンターであるアルゼンチン労働者センターは、新プログラムは最貧困状態を根絶す

ることはできず、低賃金を設定することになると批判していた (*Página*, 12, 1 de abril de 2001)。アルゼンチン労働者センターは、反貧困国民戦線を結成し、失業者に対して380ペソの失業保険と80ペソの普遍的児童手当を求めて国民投票を行うことを要求していた (*La Nación*, 22 de septiembre de 2001)。政府のプログラムには反対したとはいえ、最も政府と距離のあるナショナルセンターであるアルゼンチン労働者センターも失業者への対策を求めており、当時アルゼンチンに存在した3つのナショナルセンターすべてが失業者対策を求めていたことになる。

2001年末にデ・ラ・ルーア連合政権は経済危機のなか崩壊し、政治的混乱を経てペロン党ブエノス・アイレス州選出上院議員のドゥアルデが2002年1月に両院総会で大統領に選出された。ドゥアルデ大統領は、貧困対策が最大の政治的課題であると認識し、貧困政策策定に当たり、カリタスをはじめとするカトリック教会関係者、国連の代表者 (Programa Naciones Unidas para Desarrollo)、世銀、米州開発銀行、IMF、急進党をはじめとする野党指導者、産業界などと会談を重ねいわゆる社会協約方式で経済・社会政策の策定を試みた (*La Nación*, 18 de enero de 2002)。その過程で参加者の間から、食糧緊急プログラムや社会的包含賃金 (salario de inclusión social) の必要性が提起された (*Página*, 12, 18 de enero de 2002)。また、社会政策策定過程には大統領夫人で、長年ブエノス・アイレス州の社会扶助政策に従事してきたイルダ・チッチェ・ゴンザーレス・デ・ドゥアルデも深く関与していた。

そうしたなか、2002年4月ドゥアルデ大統領は大統領令で失業世帯主プログラムを施行すると発表した。このプログラムが基本的に現在まで継続している失業世帯主プログラムである。プログラム発表にあたり労働総同盟反主流派書記長モジャーノは、記者会見で彼らの最大の関心事は賃金の継続的低下であると述べ (*La Nación*, 4 de abril de 2002)、労働組合の利害関心が雇用と賃金問題であることを鮮明にさせた。このようにドゥアルデ・ペロン党政権下においても、後に述べる社会的抗議活動の活発化の影響を受けつつ、基本的には政・労・資参加の社会協約型の社会政策決定の図式が維持されていた。

そのなかで、労働組合の一部には、失業者対策よりも現在就業中の労働者の雇用と賃金問題を重視している幹部がいることが露見された。

前述したようにドゥアルデ政権の発表した失業世帯主プログラムにアルゼンチン労働者センターは反対したものの、労働総同盟主流派と反主流派はそれぞれ支持を表明している。ここで第1に、それではなぜ労働組合が、組合員とは直接関係のない失業者や貧困者への扶助プログラムを支持したのかという問題が提起される。その問いについて失業世帯主プログラムは現在アルゼンチンを代表する貧困政策となっているが、管轄する省が社会福祉を担当する社会開発省ではなく、労働問題を担当する労働・社会保険省であることにヒントがある。現在アルゼンチンには社会保険として失業保険が存在しているが、そのカバー率は低く、1995年時点で失業者約200万人に対して、失業保険受給者は約10万人にすぎない (Conte-Grand [1997: 27])。こうした失業保険が不十分な現状を踏まえ、現役労働者に対する雇用保険の代替的役割をも失業世帯主プログラムが果たすことが見込まれ、それ故労働組合の支持がえられたものと考えられる。すなわち労働組合側にとって失業世帯主プログラムは、雇用政策の一環と把握されていたのである。当初、失業世帯主プログラムの対象者として中小企業労働者が含まれ、同プログラムの対象となった中小企業労働者に150ペソが支払われ、中小企業経営者はその部門の最低賃金と社会扶助の差額を支払うという計画も想定されていた。この点に関して労働総同盟主流派書記長のダエルは「我々は中小企業が同志を雇用でき、協定最低賃金を支払えることに賛同している (Página, 12, 4 de abril de 2002)」と述べ、当時労働総同盟が失業世帯主プログラムを雇用政策の一環と把握していたことがうかがえる。

このように失業世帯主プログラムは、2001年経済危機後の失業率上昇と貧困拡大という状況を前に、従来からのアルゼンチンの社会政策策定の枠組みである、政・労・資協議というコーポラティズム的枠組みのなかで立案されたものであった。前述したように労働省の文献のなかに同プログラムは、ヨーロッパでのベーシック・インカム の考えに影響を受けたと書かれているも

のの、その基本的性格はコミュニティでの有用な仕事を行う代償として社会扶助給付を受けるという典型的ワークフェア型社会扶助プログラムであり、また市民社会参加型社会扶助プログラムであった。ベーシック・インカムについては、1995年にアルゼンチンの社会政策学者ロ・ブオロとベーシック・インカムのオピニオンリーダ的存在であるオフェヤパレス等によるスペイン語版の紹介書が出版されたのを始め、アルゼンチンでも社会政策を専門とする学者の間では広く知れ渡っていた (Lo Vuolo ed. [1995])。また、アルゼンチンでは学会と行政との間の交流が強く、社会政策にかかわる労働省や社会開発省内部にも学者から任用される官僚は少なくなく、労働省での失業世帯主プログラム制定過程において、ヨーロッパにおけるベーシック・インカムの議論が意識されていたとしても何ら不思議はなかった。それでは、こうしたプログラムの性格はなぜ形成されたのかという第2の問題が提起される。

その理由のひとつに、失業世帯主プログラムの資金の一部に世界銀行の融資が利用されていることが考えられる。世界銀行は、同プログラムに先立ち、非熟練失業者向けに公共事業や社会サービス等の部門で臨時雇用を創出する雇用プログラム (Trabajar) に対して融資を行っていた (World Bank [2001])。これは正にワークフェア的社会扶助プログラムそのものであり、失業世帯主プログラムもそうした世界銀行のワークフェア型貧困緩和政策の一環であることが、世界銀行の同プログラムに対するプロジェクト申請書のなかに書かれている (World Bank [2002: 4-5])。他方、世界銀行は市民社会組織の開発への参加に強い関心を持つようになっていく。世界銀行は、市民社会組織が世界銀行の融資したプロジェクトに参加することで、より効率的な貧困削減効果をもたらされることを期待している (World Bank [2000: 2])。同プログラムの策定には、こうした世界銀行の意志が反映されたものとみなされる。一方、労働組合の失業者・貧困に対する政策策定の要求も、前述したように雇用の確保又は失業者対策という観点から出されたものであり、貧困者への社会扶助の給付が、労働の提供と引き替えになっても問題とはされなかった。

2. 貧困者・失業者の社会運動の活発化と社会扶助政策

このように、失業・貧困層の拡大に対処する政策は労働組合側の要求であったが、それ以外にも各社会組織から貧困問題に対して対処をもとめる動きが広まっていた。2001年8月には、金融や食品会社の経営者が集まり、食糧扶助プログラムへの参加を表明している (*La Nación*, 4 de agosto de 2001)。ローマ教皇ヨハネ・パウロ2世もデ・ラ・ルーア大統領を謁見の際、「社会的平等達成のための手段をとることが急務である」と述べ、カトリック教会がアルゼンチンの貧困問題に深い関心を示していることを明らかにした (*Página*, 12, 1 de abril de 2001)。またアルゼンチンのカトリック教会の神父グループも、社会的問題に対して深い憂慮を示していた (*La Nación*, 11 de agosto de 2001)。

しかし、社会的に最も注目されたのは、失業者や貧困者が道路封鎖を行い社会扶助の給付をもとめる行為であった。道路封鎖を行う人々はピケテロ (*Piquetero*) と呼ばれ、2000年代初頭には労働組合が行うストライキ等の争議を上回る社会的影響を持つに至った。彼らは当然のこととして労働組合には参加しておらず、したがって公式の社会協議にも参加することはなかった。このピケテロという抗議形態は、1996年内陸南部ネウケン州のクトラル・コー地区および2000年内陸北部サルタ州のヘネラル・モスコニー地区で発生したのが端緒となっている。両地区とも国营石油会社 (YPF) の民営化をきっかけに大量の解雇者が発生し、1997年のヘネラル・モスコニー地区の失業率は50%に達していた。同年ヘネラル・モスコニーでは様々なセクターから人々が参集し、解雇された国营石油会社職員へ職場を、国家公務員への賃金の支払いを、木材加工業や商業部門に対する債務の減免を要求して道路封鎖が行われた (*Svampa* [2003: 53-57])。ピケテロの抗議活動は、やがて内陸諸州からロサリオ、コルドバ、サンタ・フェ等大都市部の低所得層居住区、そしてブエノス・アイレス市周辺の低所得者居住区へと全国的規模で拡大し

ていった (Bergel [2003: 81-82])。

こうしたピケテロの抗議活動が頂点に達したのが2001年12月19・20日のことであった。同年末対外累積債務危機が深まるにつれ、政府は個人貯金に厳しい引き出し規制を課し、それに反対した中産層以上の人々も街頭に繰り出し政府に対する抗議を繰り返していた。彼らは鍋をたたきながら抗議を行っていたため、彼らはスペイン語で鍋を表すカセローラからきたカセレーロと呼ばれていた。同年12月19、20日にはカセレーロとピケテロの抗議活動が高まり、ブエノス・アイレス市は争乱状態となった。政府は事態を沈静化させるために非常事態宣言を発し、また70万人に食糧パッケージを給付すると発表した。しかし、事態は収まらず同19日には経済自由化のシンボルであると同時に貯金封鎖を決めたカバロ経済大臣が辞任し、翌20日にはデ・ラ・ルーア大統領が辞任を発表し、ここに第3の道掲げて登場したデ・ラ・ルーア連合政権は、民衆の抗議活動を前に崩壊した。このように2001年末にはピケテロの活動は、政権を崩壊させるまで影響力を持つに至った。

彼らピケテロの主要要求項目のひとつが食糧支給であり、後に制定される失業世帯主プログラムの給付といった社会扶助プログラムの支給要求であった。2001年5月に17日間にわたってブエノス・アイレス市近郊で国道3号線を封鎖していたピケテロ・グループに対して、政府は7500件の雇用プログラムを付与することを申し出ていた (*La Nación*, 23 de mayo de 2001)。前述したように2002年4月にドゥアルデ大統領は失業世帯主プログラムの施行を発表した。2002年12月バリオス・デ・ピエというピケテロのグループは、ブエノス・アイレス市とその近郊、コルドバ州、チャコ州、メンドーサ州、およびトゥクマン州で食糧の支給と警察の取り締まりに対する抗議活動を行い、ブエノス・アイレス市では大手スーパーマーケット会社から8000キロの食糧の援助を得ている (*La Nación*, 4 de diciembre de 2002)。このようにピケテロ・グループの要求が満たされた背景には、2001年になってからの経済危機の深化と、同年末からの政治的混乱により、ピケテロ・グループにとって政治的機会が拡大したためであるとみるべきであろう。

当初ピケテロの要求はより多くの社会扶助の給付であったが、2004年になると社会扶助政策の決定過程や社会扶助政策自体に関係する要求を行うようになった。2004年1月ラウル・カステルをリーダーとする自立退職者・失業者運動(MIJD)は、ブエノス・アイレス市内でデモ行進を行い、退職者医療保険制度(PAMI)への政府介入を中止し、理事会を直接選挙とし、理事の一人に同グループの代表の1名を加えることを要求のひとつに掲げていた(*La Nación*, 16 de enero de 2004)。同年2月に同グループとテレサ・ヴィバ(MTV)グループが行った労働・社会保障省前での抗議活動では、失業世帯主プログラムの責任者の交替を求めている(*La Nación*, 10 de febrero de 2004)。同年2月19日にはブエノス・アイレス市に至る主要道、および全国各地で大規模な道路封鎖が様々なピケテロ・グループにより実行されたが、主要な要求のひとつは25万人分の失業世帯主プログラムの回復であった(*La Nación*, 20 de febrero de 2004)。同年6月18日にブエノス・アイレス市で行われたピケテロの抗議活動には失業世帯主プログラムの改善の他に、労働・社会保障大臣および大統領府官僚との会見を要求し(*La Nación*, 18 de junio de 2004)、政府関係者との直接交渉を求めるようになった。このようにピケテロは、社会扶助を単に政府に要求するだけでなく、社会政策の策定過程に関与しようとする姿勢を示し始めていた。

3. 新たなクライアンティリズム、それとも新たな社会勢力の登場か

こうしたピケテロの動きが活発化するなかで、ピケテロの組織化も進んでいった。実際にブエノス・アイレス市内でピケを行っている現場に行くと、ピケの参加者は男性失業者ばかりではなく、女性や子ども、また閉鎖が予告されている事業所の労働者など様々である⁽⁸⁾。しかし、ピケテロ組織の幹部は、元労働組合の活動家や幹部が含まれており、労働運動の経験を有し、左派政党との関係を保っている場合もある(Almeyra [2004: 137], *La Nación* 13 de marzo de 2005)。ピケテロの発生も内陸部諸州の元国营企業労

働者が中心であったように、ピケテロ組織の中核には、労働組合活動の経験者が多数含まれていると考えられる。そのことは、従来アルゼンチンではみられなかった規模の失業者・貧困者による組織的社会的運動が可能になった一因であるとみられる。

キルチネル政権のピケテロに対する態度は、道路封鎖という圧力の下での交渉は拒否するというもので、当初ピケテロ代表者との直接的交渉には応じなかった。ところが、2004年6月21日にブエノス・アイレス市内で開催された穏健派ピケテロと呼ばれる土地・住居・居住環境連盟 (Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat : FTV)、バリオス・デ・ピエ、MTD その他のグループが開催した集会上、トマーダ労働相、アリシア・キルチネル社会開発相およびパリーリ大統領府長官が出席し、彼らと対話に応じた。穏健派ピケテロは、キルチネル大統領に対する支持を表明し、FTVのリーダーは「新たな政治的同盟の形成の必要性」を訴えた (*La Nación*, 22 de junio de 2004)。他方、同22日にはトマーダ労働大臣がピケテロ強硬派とも面談するなど、政府はピケテロとの直接的交渉にも応じるようになったことが注目される。

この過程で、ピケテロのなかにもキルチネル政権に対して支持を表明し、話し合いをとおして問題を解決していこうとする穏健派グループと、キルチネル政権を批判し道路封鎖など強硬手段により自己の要求を受け入れさせようとする強硬派グループの色分けが鮮明となってきた。2004年8月現地調査時に筆者がインタビューした複数の社会扶助関係者から、政府を支持する穏健派ピケテロ・グループに対してより多くの社会扶助給付がなされているとの証言があった⁹⁾。ドゥアルデ政権期には、ピケテロの道路封鎖など強硬な抗議活動に対して社会を沈静化させるために社会扶助を給付していたが、ここに来て失業者や貧困者の社会的運動として出発したピケテロという運動の一部が政府を支持するグループとなり、政府もそれに対して社会扶助を給付するという新たなクライアンティリズム関係の形成がみとめられるようになった。

このように、ピケテロのなかに現キルチネル政権に協力し、より多くの

社会扶助を獲得しようとするグループが出現したのに対し、他方では労働組合と協力し自己の立場を強めようとするピケテロのグループも出現した。アルゼンチン労働者センターは、ピケテロの運動が始まった早い時期から、ピケテロと共同行動を取ることが多く、特定のグループと強い結びつきを持っている。2000年10月ブエノス・アイレス郊外での道路封鎖は、アルゼンチン労働者センターの下部組織であるFTVが中核となり、他の組織と共同で社会扶助を求めて行ったものである¹⁰⁰。アルゼンチン労働者センターがこのような戦略を採る理由は、同センターが労働総同盟と比べて反政府的でありかつ組織人員が少ないため、組織労働者以外にも幅広い社会勢力と共同戦線を組み、政治的影響力を強めようとする戦略を採っているためと考えられる。その証左として2001年7月14日のアルゼンチン労働者センターのコミュニケには、「政府の構造調整を進めるための連合結成に対して、我々は反貧困国民戦線の結成を提案する」¹⁰¹と述べられている。また逆に、一部ピケテロにとって労働組合と同盟を結ぶことは、自己の持つ権力資源を拡大させることができるメリットを持っていた。

一方、ペロン党支持の労働総同盟のなかにも、失業者や貧困者との同盟を模索する動きもみられるようになった。2004年8月に労働総同盟は、失業者に医療保険の基礎的プログラムを提供する提案をし、政府の補助金を求めている。この要求に対して、キルチネル政府はそれにかかるコスト等の検討を約束していた (*La Nación*, 4 de agosto de 2004)。また、2004年8月11日には3人の労働総同盟共同執行委員の一人で元反主流派労働総同盟書記長のモジャーノがピケテロ強硬派の代表者ともいえるカステルを労働総同盟本部に迎え対話を行った。そこでカステルは、モジャーノに社会扶助の増額、一日の勤務時間の短縮、最低賃金の増額などの要求書を手渡した。労働総同盟の他の2人の共同執行委員は、事前の相談がなかった点等を批判したが、ペロン党に近い労働総同盟がピケテロ強硬派との対話の場を持ったことは重要点である (*La Nación*, 9 y 11 de agosto de 2004)。モジャーノは先に失業世帯主プログラムが制定される時点で、労働組合の関心が雇用と賃金にある点を表明し

ていたが、ここに来てピケテロ等組織労働者以外との同盟も視野に入れていることが明らかになった。

以上のことからピケテロの活動は、以下のような特色を持つと要約できよう。第1に貧困者・失業者の社会扶助等を求める社会運動としてピケテロは、それ以前と比較できないほどの広がりや影響力を持つに至った。第2に、貧困者・失業者の社会扶助要求運動がこれほど組織的に展開可能となった一因として、その中核メンバーに労働運動等の組織運動経験者を有していることが指摘できる。第3に、ピケテロ運動の拡大は、それまでの政・労・資によるコーポラティズム的社会政策決定様式に対して、社会運動に対する対応という新たな社会政策の決定様式を加えるものとなった。第4に、運動が拡大するなかでピケテロの組織の一部は、政府と新たなクライアントリズム的關係を構築し、社会扶助の確保を探るようになった。第5に、既存の労働組合がピケテロと新たな同盟関係を模索するようになり、ここにも従来のコーポラティズム的社会政策決定様式変容の可能性がうかがえる。

おわりに

1990年代以前のアルゼンチンにおいて、社会保障制度はフォーマルセクターを対象とした社会保険が中心で、それ以外を対象とする社会扶助は残余的であり、同国の社会保障制度は限定的保守主義レジームと呼べるものであった。1990年代以降大量失業の常態化や2000年代になってからは貧困の増大という現象により、社会保険中心のそれまでのアルゼンチンの社会保障システムに含まれない人々が増大し、社会扶助の役割が重要性を増している。その社会扶助の実施は、分権化される一方、福祉供給者として市民社会組織の役割が重要性を増している。2000年代を代表する社会扶助政策は、失業世帯主プログラムであり、その性格は典型的ワークフェアであると同時に市民社会参加型プログラムであった。市民社会組織は、労働組合という階級を基盤と

した組織と異なり、生存のために個人化した市民がイシューごとに再結合したものである（ベック [1998:184-195]）。社会保障制度全体のなかで社会扶助の重要性拡大と市民社会組織の役割拡大は、従来の限定的保守主義レジームのアルゼンチンの福祉レジームの変容を象徴している。

社会扶助に関係している市民社会組織としては、貧困地域住民の組織する住民組織、貧困地区以外からくる中産層中心のNGO、カトリック教会が関係するカリタスが主要な市民社会組織である。これらは、主として福祉の供給者としての役割が強く、ギドロンの類型に従うと前二者が財源は政府が担い供給は市民社会組織が担うという「協働型」モデルあり、カリタスは「NPO 優位型」モデルであるといえる（第2章・上村論文参照）。他方、ピケテローは、貧困・失業者が組織する社会運動として出発し、次第に組織化していったが、今なお社会運動としての性格が強い。逆にこれを市民社会組織としてみると、アドボカシー機能に資源を集中した市民社会組織であるといえる。

この失業世帯主プログラム制定過程は、ピケテローによる抗議活動の活発化という事態のなかであったが、従来アルゼンチンの社会政策決定プロセスである労働組合、企業家、政府間でもたれるコーポラティズムの枠組みで決定され、また世界銀行の融資を受けその思想的影響を受けつつ決定された。労働組合は、雇用政策の一環として同プログラムをとらえ、そのワークフェア的性格には反対する理由を持たなかった。他方、大量失業や貧困の急速な拡大により、失業者、貧困者、年金受給者など従来型の労働組合に属さない人々が道路封鎖を行い、社会扶助プログラムを要求する運動を始めた。1990年代に新自由主義的経済改革のなかで大量失業が常態化し、失業者はそれまで労働組合により解決されていた生活上の問題を、個人的問題として解決しなければならない場面に直面していた。また1990年代前半までは、失業者や貧困者の社会扶助を求める組織的運動はみられなかった。それが1990年代後半から、貧困者や失業者の社会扶助への要求は、ピケテローという運動また組織をとおしてなされるようになった。それまでみられなかった貧困者や失

業者の大規模な運動や組織が出現した背景には、失業者のなかに労働運動等の組織運動経験者が含まれていた点が重要であり、彼らの存在がそれまでの失業中の個人を運動へと結集させ、組織化するのを可能にさせたと考えられる。

当初政府は、強い抗議活動を沈静化させる目的で、抗議活動に応える形で社会扶助プログラムを供与するが多かった。その後ピケテローは、政府支持を表明するグループや労働組合と同盟を結び影響力を拡大し、社会扶助要求も抗議形態のみではなく交渉をとおして行われる場合もみられるようになった。この過程で、一方ではピケテローと政府の間で社会扶助を介した新たなクライアンティリズムの形成がみとめられるようになった。他方社会政策決定プロセスは、政・労・資によるコーポラティズム的決定様式から、ピケテローという社会運動に対する対応という様式も加わったものに変容した。また労働組合とピケテローの連携は、従来型のコーポラティズム的社会政策決定様式自身に影響を与える可能性を孕んでいる。

〔注〕

- (1) 普遍主義的福祉制度とは、ある特定の基準を満たした場合それ以外福祉の受給に条件を課さない制度のことであり、選別主義的福祉制度とは福祉受給に各種の条件を付け対象者を限定する制度のことである。
- (2) 脱プロレタリア化とは、失業によりプロレタリアートでなくなることを意味する。また、ポピュリズム福祉国家とは、第二次世界大戦後アルゼンチンにおけるペロン党のようなポピュリズム政党下で採用・拡大された福祉国家のことである。具体的には、輸入代替工業化政策によりポピュリスト政党を支持する組織労働者がその雇用と賃金が保障され、さらに組織労働者を対象とした労働法や社会保障制度の発達した国家のことである。
- (3) 大ブエノス・アイレス首都圏は、2001年において人口278万人のブエノス・アイレス市、およびそれを取り囲む人口868万人のブエノス・アイレス州の大ブエノス・アイレス圏区部より構成される。行政区分としてブエノス・アイレス市は州と同等の権限を持つ特別市であり、大ブエノス・アイレス圏区部はブエノス・アイレス州の一部である。
- (4) アルゼンチン統計院の労働力化率は全人口に対する経済活動人口の比率である。

- (5) 筆者の2003年8月および2004年8月のブエノス・アイレス市での聞き取り調査・実施現場の見学による。
- (6) 2003年8月に行った現地聞き取り調査による。
- (7) 2003年8月および2004年8月に行った聞き取り調査による。
- (8) 2003年8月および2004年8月ブエノス・アイレス市内で行ったピケの観察による。
- (9) 2004年8月現地調査におけるブエノス・アイレス市内で社会扶助関係者に対するインタビューによる。
- (10) “comunicado de CTA,” 28 de octubre de 2000. 他の主要組織には古典的・戦闘的潮流 (Corriente Clasista y Combativa : CCC) がある。
- (11) “Comunicado de CTA,” 14 de Julio de 2001.

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 宇佐見耕一 [1997] 「柔軟化と社会保障改革——アルゼンチンの事例」(小池洋一・西島章次編『市場と政府——ラテンアメリカの新たな開発枠組み』アジア経済研究所)。
- [2001] 「アルゼンチンにおける福祉国家の形成——ペロン政権期の社会保障政策」(『アジア経済』第42巻第3号, 3月)。
- [2002] 「アルゼンチン——泡と消えたラブラタの奇跡と第三の道」(『ラテンアメリカ・レポート』Vol.19, No.2, 11月)。
- [2003] 「アルゼンチン——経済危機と社会保障」(『ラテンアメリカ・レポート』Vol.20, No.2, 5月)。
- 編 [2001] 『ラテンアメリカ福祉国家論序説』日本貿易振興会アジア経済研究所。
- 編 [2003] 『新興福祉国家論——アジアとラテンアメリカの比較研究』日本貿易振興会アジア経済研究所。
- 西澤信善 [1995] 「社会開発の課題」(豊田俊雄編『開発と社会——教育を中心として』アジア経済研究所)。
- ウルリヒ・ベック (東廉・伊藤美登里訳) [1998] 『危険社会——新しい近代への道』法政大学出版会。

〈外国語文献〉

- Almeyra, Guillermo [2004] *La protesta social en la Argentina*, Buenos Aires: Ediciones

Continente.

- Auyero, Javier [1997] "Evita como performance, mediación y resolución de problemas entre los pobres urbanos del Gran Buenos Aires," en Javier Auyero ed., *¿Favores por votos?* Buenos Aires: Losada.
- [2001] *Poor People's Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*, Durham and London: Duke University Press.
- [2002] "Los cambios en el repertorio de la protesta social en la Argentina," *Desarrollo Económico*, Vol.42, No.166.
- Barbeito, Alberto [1995] "Baja inflación, reactivización y mayor desempleo," en Pablo Bustos ed., *Más allá de la estabilidad, Argentina en la época de globalización y la regionalización*, Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.
- Barbetta, Pablo y Karina Bidaseca [2004] "Reflexiones sobre 19 y 20 de diciembre de 2001, Piquete y cacerola, la lucha es una sola: ¿Emergencia discursiva o nueva subjetividad?," *Revista Argentina de Sociología*, año 2 núm. 2.
- Bergel, Pablo [2003] "Nuevas formas asociativas: Asambleas vecinales y movimientos de trabajadores desocupados," en González Bombal, Inés ed., *Nuevos movimientos sociales y ONGs en la Argentina de la crisis*, Buenos Aires: CEDES.
- Bertranou, Fabio M. y Carlos O. Grushka [2002] "Beneficios sociales y pobreza en Argentina," en Fabio M. Bertranou, Carmen Solorio y Wouter van Ginneken eds., *Pensiones no contributivas y asistenciales*, Santiago de Chile: ILO.,
- Caravino, María Cristina, Marisa Fournier, María Rosa Neufeld y Daniela Sodano [2002] "Sociabilidad y micropolítica en un barrio bajo planes," en Luciano Andreacci ed., *Cuestión social y política social en Gran Buenos Aires*, La Plata: Ediciones al Margen.
- Casanova, Liliana, Emilio E. Roca y María Ester Rosas [1994] *Un análisis comparativo de los mercados de trabajo del Gran Buenos Aires, Rosario y Santa Fe entre enero de 1992 y mayo de 1993*, Buenos Aires (El artículo presentado al Congreso Nacional de estudio de trabajo).
- Conte-Grand, Alfredo H. [1997] *Seguros de desempleo, formación profesional y servicios de empleo: Sus relaciones posibilidades en el proceso de reconversión económica*, Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo.
- De Flood, María Cristina V. [1999] *Caracterización y evolución del gasto público social período 1980-1997*, Buenos Aires: Dirección nacional de programación del gasto social.
- INDEC [1990] *La pobreza urbana en la Argentina*, Buenos Aires, INDEC.
- [1993] *Anuario Estadístico de la República Argentina 1993*, Buenos Aires, INDEC.

- [1996] *Perfil de los hogares y de la población con necesidades básicas insatisfechas*, Buenos Aires: INDEC.
- [2003] “Mercado de trabajo: Principales indicadores del aglomerado Gran Buenos Aires, mayo 2003,” Buenos Aires: INDEC.
- Lo Vuolo, Rúben ed. [1995] *Contra la exclusión: La propuesta del ingreso ciudadano*, Buenos Aires: CIEPP.
- Lo Vuolo, Rúben, Albetro Barbeito, Laura Pautassi y Corina Rodríguez [1999] *La pobreza de la política contra la pobreza*, Buenos Aires: CIEPP.
- Ministerio de trabajo [2003] *Plan jefas y jefes de hogar desocupados*, Buenos Aires: Ministerio de trabajo.
- Murmis, Miguel y Silvio Feldman [1992] “La heterogenidad social de las pobreza,” en A. Minujin ed., *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad Argentina*, Buenos Aires: UNICEF y Losada.
- O'Donnell, Guillermo [1996] “Illusions about consolidation,” *Journal of Democracy*, Vol.7, No.2.
- SIEMPRO [1999] *Indicadores para el seguimiento de la situación social primer semestre 1998*, Buenos Aires: Secretaría de Desarrollo Social.
- Svampa, Maristella [2003] “Organización de trabajadores desocupados: El modelo General Mosconi,” en Inés González Bombal ed., *Nuevos movimientos sociales y ONGs en la Argentina de la crisis*, Buenos Aires: CEDES.
- Usami, Koichi [2004] “Introduction: Comparative Study of Social Security Systems in Asia and Latin America — A Contribution to the Study of Emerging Welfare States —” *The Developing Economies*, Vol. XLII No.2.
- World Bank [2000] *World Bank-Civil Society Relations*, Washington, D.C.:World Bank.
- [2001] *Argentina Social Protection VI*, report no. PID10834,
- [2002] *Argentina: Jefes de Hogar (Heads of household) Program*, Project Appraisal Document,