

## 第7章

# メキシコにおける福祉国家の形成と貧困撲滅政策

村井 友子

### はじめに

メキシコでは1990年代に市場機能を重視したネオリベラル経済政策が推進され、なかでもとくに貿易の自由化が急速に進められた。カルロス・サリナス政権（1989～94年）とエルネスト・セディージョ政権（1995～2000年）は、この急速な経済再編のなかで、社会政策面でも、年金制度改革、社会政策の地方分権化、新しい貧困撲滅政策の実施などの改革を次々と実施していった。本章では、この1990年代の社会政策改革のなかでとくに貧困撲滅政策に焦点をあてた形で、メキシコの福祉国家の再編成について考察する。

メキシコは、域内諸国では比較的高い経済発展水準にありながら、貧困人口比率が全国平均47%、都市部39%、農村部59%と深刻な貧困問題を抱える国である（ECLAC [2000: 40]）。これについて世界銀行やラテンアメリカ・カリブ経済委員会なども、メキシコはマクロ経済成長が比較的堅調であるにもかかわらず、貧困と不平等の問題を未解決のままにしているとの指摘を繰り返してきた。貧困削減の重要性に対する国際認識が高まるなかで、近年メキシコ政府は、社会保障政策のなかでとくに貧困政策を重視する姿勢をみせはじめている。

この現状から、福祉国家としてのメキシコを論ずる際に貧困撲滅政策の変遷についての考察をとり入れることはきわめて重要である。またメキシコの

貧困撲滅政策は、社会保険制度のように制度的基盤が確立しておらず、政権担当者の政治的意向や構造調整実施による経済発展様式の変化の直接的な影響を受けて目まぐるしく変化してきたという経緯をもつ。こうした性質からも、貧困撲滅プログラムは、福祉国家の再編をめぐる国家の社会と市場に対する調整機能の変化を考察するうえでの興味深い事例と考える。

本章では1982年の債務危機を起点としてメキシコの経済社会構造が急速に変化しそれが福祉国家の再編成に大きな影響を与えてきたとの認識から、1982年以前と以後という二つの異なる開発戦略の時代に、社会開発問題に対する国家介入のあり方がどのように変化したのかという考察の視点をとりいれた。また1990年代のネオリベラルな社会保障改革の旗手ともいべき世界銀行の提案がメキシコの福祉国家の再編成に与えてきた影響についても検討する。

以上の目的と分析の視点から本章では以下の構成をとる。まず第1節ではメキシコの社会保障制度と貧困政策について、社会保障制度の二重構造の形成に焦点を当てた形で検討する。第2節では1982年以前の貧困撲滅政策とその政治的・経済的背景について考察する。第3節ではサリナス政権とセディョ政権下に実施された社会保障改革を概観したあと、両政権下に実施された貧困撲滅政策の特徴について考察する。第4節では、1990年代の社会保障改革がいかなる政治・経済的要因で実施されたものなのかを検討する。

## 第1節 メキシコの社会保障制度と貧困問題

### 1. メキシコの社会保障制度と貧困政策

メキシコ社会保険制度は民間被用者を対象としたメキシコ社会保険公社 (Instituto Mexicano de Seguro Social: IMSS)、連邦政府職員を対象とする国家公務員社会保障公社 (Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores

del Estado: ISSSTE) や石油公団 (Petróleo Mexicano), 軍関係者などを対象とした社会保険制度が職域分立的に存在する。このなかで最大の加入者をもつのがIMSSの社会保険制度で全公的社会保険制度加入者の約8割を占めている。しかし2000年センサスによると, メキシコで社会保険による医療サービスを受けているのは全国民の約40.1% (INEGI [2001a: 653]) にすぎない。残りの約60%のなかには民間の医療保険や医療サービスを利用する富裕層や中間層も含まれるが, その大部分は農村部や都市インフォーマルセクターの貧困層によって占められていると考えられる。

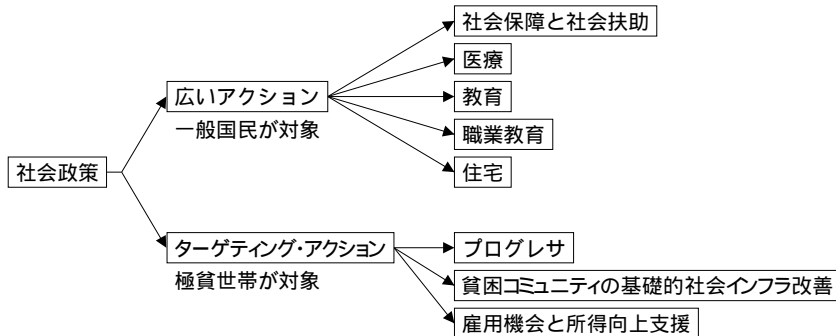
それでは社会保障政策の重要な分野の一つである公的医療サービスについて, 社会保険の加入者と非加入者である貧困層がそれぞれどのようなサービスを受けているのか比較してみよう。まず社会保険医療の場合であるが, 職域別に分立した社会保険公社が独自の医療施設をもち, 健康保険の加入者は疾患の際, 帰属する社会保険制度の医療施設で診断, 治療, 外科手術, 入院, 医薬品などの給付を原則として無料で受けることができる。また被保険者が疾患により一時的に働くことが不可能になった場合や出産時には補助金が支給される。メキシコではこの公的医療保険制度と医療扶助制度をあわせた公的医療サービスを国民医療制度 (Sistema Nacional de Salud) と称し, すべての国民が公的医療サービスにアクセスできるようにすることが目指されている。都市の貧困者居住区および貧しい農村部の住民は原則としてその居住区や近隣地区に設置されている厚生省 (Secretaría de Salud) やIMSS-SOLIDARIDAD (IMSSの農村部を対象とした医療扶助サービスの名称) の医療出張所や病院で基礎的な医療サービスや予防接種などを受けられることになっている。しかし現実には, 全国1万8220の農村に居住する12万7048戸の極貧帯が, その地理的制約からサービスを受けられない状態にあると報告されている (SEDESOL [2000])。この医療扶助サービスと専門医療を中心とする保険医療との間には大きな格差が存在している。たとえば1人当たりの医療費の全国平均が年間180ドルから225ドルであるのに対し, 医療扶助制度を受けている貧困層の医療費の平均は年間19ドルから28ドル (Cercone and

St. Antoine [2001: 414]) にすぎない。

次に社会政策全体に対する貧困政策の位置づけについて概観してみよう。

図1はセディジョ政権時代の社会政策の全体像を示しており、この図によるとメキシコでは一般国民を対象とする普遍的な社会政策と貧困撲滅政策であるターゲティング・プログラムが分立的に実施されている。先述の医療扶助サービスは、不特定人口を対象とすることから一般国民を対象とする普遍的な社会政策の方に分類されている。一方セディジョ政権下では、貧困撲滅政策は極貧層に限定した形で実施されていた。セディジョ政権の貧困撲滅政策は、農村部極貧世帯に対して基礎的社会サービスを実施するプログresa<sup>(1)</sup> (Programa de Educación, Salud y Alimentación: Progresá, 1997年～), 1996年から1997年にかけて地方分権化された貧困コミュニティーの基礎的社会インフラ改善事業、極貧層の雇用機会と所得向上を目的とする生産活動支援の3要素で構成されていた。貧困撲滅政策の実施には、1992年に設立された社会開発庁 (Secretaría de Desarrollo Social: SEDESOL) を中心に、IMSS, 厚生省, 国立先住民関係庁 (Instituto Nacional Indigenista: INI), 家族総合開発国家計画 (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia: DIF), 国立教育促進審議会 (Consejo Nacional de Fomento Educativo: CONAFE) などの機関があたっている。

図1 セディジョ政権の社会政策の構成



(出所) Poder Ejecutivo Federal [1997: 19] より作成。

表1 メキシコの公的社会支出の内訳 (1996～2001年)  
(%)

年	教育	医療	社会保険・ 労働	食糧援助・ 社会扶助	地域・都市 開発
1996	44.5	24.7	15.8	4.8	10.3
1997	41.5	25.8	19.8	3.3	9.6
1998	42.7	25.4	18.6	2.8	10.4
1999	40.6	25.5	22.5	2.3	9.4
2000	39.9	23.6	24.2	2.1	10.2
2001	40.5	23.3	22.6	2.3	11.3

(出所) Presidencia de la República [2002] より作成。

表1はメキシコの社会支出の内訳を示しているが、メキシコの世界社会支出は教育が最も多く、これに医療と社会保険・労働関係の支出が続き、食糧援助・社会扶助が占める割合は全体の2%台から4%台となっている。この表では明らかにならないが、貧困撲滅関連の総支出が社会支出に占める割合は1995年11.6%、2000年10.3%、2002年12.1%であった (Presidencia de la República [2002])。近年メキシコ政府は貧困問題を重視しはじめ、貧困関係予算を年々引き上げているが、この国の高い貧困人口比率を考えると現在でも貧困層を対象とした社会支出は決して高いとはいえない。

メキシコは域内諸国のなかで高い経済発展水準にあるにもかかわらず、社会支出が非常に低いという特徴をもっている (本書第1章の図1を参照)。その主な要因に、以上のような社会保障サービスの二重構造と貧困層に対する社会サービスの給付水準の低さがあると考えられる。

## 2. 社会保障制度の二重構造形成と農村部の貧困化

現行のメキシコの世界社会保障制度の法的および理念的基盤はメキシコ革命後に制定された1917年憲法の第123条に基づいている。同条には、労働基本権の一部として雇用主による労災補償が明文化されているほか、社会保険法の

制定も、障害・生命・失業など各種保険業務や託児所のほか労働者・農民などに対する保護・福利厚生サービスといった具体的な内容も含めて規定されている。しかし現実には憲法で規定された労働者の社会権がすぐに法制化されたわけではなくメキシコの社会保障制度の発展は漸進的であった。

メキシコ革命後の混乱期、プルタルコ・カリェス政権（1924～28年）は、まず連邦政府公務員（1925年）と軍関係者（1926年）の社会保険制度を整備し、国家の体制固めを図っている。その後、教職員（1928年）、石油労組（1935年）、電力労組（1941年）と組織労働者に対する社会保険制度が職域分立的に整備されていった。メサ＝ラーゴによれば、これは国家に対して政治的圧力を行わせる強力な組合に対する懐柔策の意味があった（Mesa-Lago〔1978: 208-221〕）。

ところで、メキシコで国家コーポラティズムによる制度的革命党（Partido de la Revolución Institucional: PRI）の長期支配体制が確立したのは、ポピュリズム色<sup>(2)</sup>の強いラサロ・カルデナス政権（1934～40年）のもとであった。同政権は労働組合、農民組合、公務員、軍の体制内化を図るため、メキシコ労働者総連合（Confederación de Trabajadores de México: CTM）、全国農民連合（Confederación Nacional Campesina: CNC）、政府職員組合連合（Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado: FSTSE）を支持基盤の中心に位置づけ、これらの組織が代表をPRI政党内に議員を送り込み一定の政治的発言力をもつ代わりに、PRIの政治的決定に対して従属するという体制が確立した（佐藤〔1992〕）。このカルデナス政権は労働者に対する包括的な社会保険制度設立を提唱し、労働省の官僚がILOの指導を受けながら法案の起草にあたった（Spalding〔1978: 139-152〕）。

この法案が具体化したのは経済近代化論者であったアビラ・カマチョ大統領の政権期（1941～46年）であった。1943年に社会保険法が制定され、同法に基づき独立採算制の政府現業機関であるIMSSが設立された。新しい社会保険制度では、それまでに職域労組別に設立されていた社会保険が統合され、供与の対象となる組織労働者の枠が拡大されることで民間セクターの社会保険制度の包括化が図られた。しかし実はこのとき、石油労組をはじめ独自の

社会保険制度をもつ労働組合のほとんどが、給付水準の低下を危惧してこの社会保険制度の統合化に反対または不満を表明し、政府決定を支持したのはCTMだけであった (Spalding [1978: 156])。一方1960年にはISSSTEが設立され、連邦政府職員に対する社会保障制度の拡充が図られており、1940年代から1970年代にかけメキシコ社会保険制度は目覚しく拡充された。

しかし、このように社会保険制度に基づく社会保障サービスが都市部で漸進的に拡大していったのに対し、農村部は主に輸出用穀物を生産する北西部灌漑地域を除いて1970年の初めまでほとんどサービスの対象外におかれ、農村部の社会保険のカバー率はわずか5%にすぎなかった (Spalding [1978: 143])。

その理由には、第一にメキシコでは憲法第123条において社会保障制度の普遍的性格が明記されているにもかかわらず、実際に制定された社会保険制度は被保険者の強制拠出を前提とするビスマルク型で、拠出金を継続的に支払う経済力のない天水農地の零細農民や都市インフォーマルセクターの貧困層などは最初の制度設計の段階から排除されていたこと (Spalding [1978: 139-152])、第二に国家の経済戦略上、輸入代替工業化を支える都市フォーマルセクターの労働者への社会保障の拡充が優先されたこと (Spalding [1978: 151])、第三にPRI政権の支持体制固めの目的から、組織労働者や公共セクターの労働者を体制側に取り込む (co-opt)、国家コーポラティズム形成の手段として福利厚生拡充が利用されたことがあった (Gordon [1997], Brachet-Márquez [1994])。

カルデナス政権期に農民組織の要求活動を調整する目的で結成されたCNCは、先述のとおりCTMやFSTSEとともにPRI政権の支持基盤として国家コーポラティズムの一翼を担っていた。しかしCNCを通じた農民への利益媒介は主としてエヒード<sup>(3)</sup>農地と融資などの生産資源の分配にあった。しかも実質的な資源割当ての権限は、州知事と連邦政府の出先出張機関が握り、その意思決定には大土地所有者、地域の経済エリートなど、地域権力の意向が反映することが多かった。また農地申請の直接の交渉者であるエヒード委員長は排他的権限を有し、地域内部の権力関係と共存関係にあった (横山

[1996: 35-41])。つまりCNCは農民の利益を代弁する自律的・民主的な組織ではなく、PRI支配体制への農民の取り込み (co-opt) と統制を目的とした垂直的な組織であり、この権力構造のなかで農村部の零細農民や土地なし農民は政治経済的に脆弱で受動的な立場におかれていたと考えられる。メキシコの社会保障制度の二重構造は、国家が政治的にはコーポラティズム的な国家戦略のなかで、また経済戦略では輸入代替工業化モデルを推進するなかで、組織労働者を優遇する保守主義的な福祉国家レジームが形成されてゆく一方で、そのプロセスから貧困農民や都市貧困層が政治的・社会的に排除されていたことにあった。

一方、主に天水農地で基礎穀物を生産する零細農民や小エヒード農は、社会保障政策だけでなく、経済政策上でも国家より冷遇を受けていた。たとえば国家は、メキシコ革命後、農業セクターへの公共投資を増やし、なかでも大規模農業灌漑プロジェクトを積極的に推進したが、それは近代化政策の生産拡大を目的としたもので、土地なし農民や零細農民はこの近代化政策の枠外におかれていた。それがさらに1940年代後半になると工業化を最優先する開発戦略への転換から農業セクターへの公共投資自体が削減されていくことになった。また食糧政策では生産者価格保障よりも都市消費者への安価な食糧供給が優先されたため、基礎農産物保障価格が長い間安く据え置かれていた。他方、革命政権の農民に対する利益供与の中心的政策であった農地改革も1940年以降失速し、農村部は人口増加により土地に対する人口圧力が高まっていった (Cárdenas [1996: 76-77])。これらのすべてが1960年代半ばより始まった基礎農産物生産の落ち込みの要因となったのである。この生産の落ち込みは、天水農地の農民の貧困化を促す結果を招き、さらにそれが農村から都市への移民の増加による都市貧困層の形成につながっていった。

輸入代替工業化時代、メキシコ国家は資源配分への高い自由裁量権と統制経済による混合経済体制が確立したなかで、開発国家として国家主導型開発政策を推進していった。開発国家は保護貿易と優先的な資源配分により、国内民間企業の育成、インフラ建設、公企業の設立など生産部門に対する直接



的関与を行い、輸入代替工業化の進展に重要な役割を果たしてきた。しかしこの工業セクターとそれを支える都市労働者を偏重した資源配分のあり方が農村部の貧困化を助長したことに疑いの余地がない。

## 第2節 開発国家時代後期の貧困撲滅政策

1930年代末より国家主導で推進されてきた輸入代替工業化政策は、1970年代に入ると貿易収支の赤字と対外債務増大の慢性化をもたらし、開発戦略としての持続可能性を失っていった。しかしメキシコ国家が農村部の貧困撲滅に取り組みはじめたのはまさにこの時期であった。この時期に政権を担当していたアルバレス・エチェベリア政権（1970～76年）およびホセ・ロペス・ポルティーヨ政権（1977～82年）が、貧困問題をどのように捉え、いかなる方法で対処し、それによって福祉国家レジームがどのように変容していったのかについて検討するのがこの節の目的である。

### 1. 開発国家時代の三つの貧困撲滅プログラム

1970年代に入ってようやくこの農村部の貧困問題に対処することを目的とした貧困撲滅政策が本格的に開始された。エチェベリア政権後期にあたる1973年からロペス・ポルティーヨ政権期（1977～82年）までの、約10年足らずの間にメキシコでは次の三つの大規模な貧困撲滅プログラムが実施されている（表2）。以下最初にこれら三つプログラムの概要を説明した後に、それらが実施された政治経済的背景について検討する。

#### (1) 農村開発投資計画（PIDER）の概要

PIDER（Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural）は1973年にエチェベリア政権が発足させたメキシコ初の本格的な貧困撲滅プログラムであった。

表2 開発国家時代の三つの貧困撲滅プログラム

プログラム名	対象者	監督官庁	主なプロジェクト
PIDER (1973～83年) *エチエベリアとロベス・ポルティーヨ 両政権下で実施	農村部の貧困地域の9000コミュニティの住人約1200万人	企画・予算省 (Secretaría de Programación y Presupuesto)	—補助金付き低利融資による農業生産支援 (小規模灌漑プロジェクト, 果樹栽培プロジェクト, 家畜飼育プロジェクトなど) —農業技術指導, 基礎的インフラ整備 (医療出張所, 電気・飲料水施設, 道路などの建設プロジェクト)
COPLAMAR (1977～82年) *ロベス・ポルティーヨ 政権下で実施	農村部の貧しいコミュニティ 200万人 (そのうち800万人が先住民)	大統領府 (Presidencia de la República) 直轄の調整委員会	医療扶助サービス(IMSS-COPLAMAR), 食糧補助サービス, 基礎的インフラ整備 (電気・飲料水施設, 学校などの建設), 貧困研究の実施
SAM (1981～82年) *ロベス・ポルティーヨ 政権下で実施	基礎農産物を生産する農民および都市大衆層	大統領府 (Presidencia de la República)	基礎農産物の生産・流通・販売支援 (補助金助成された低価格の肥料, 農業, 改良種子などの販売, 農産物生産者価格の引き上げ, 政府系金融機関の低利融資, 農業技術指導)

(出所) Ordoñez [1997], Cernea [1983], およびSpalding [1981] [1985] などをもとに作成。

このプログラムは国家がそれまで開発政策の対象外におかれていた貧しい農村部に社会投資を行い、天水農地の零細農民やエヒード農民の生産活動を直接支援することで、貧困層の所得水準と生活条件の改善を図ることを目的としていた (Cernea [1983: xv])。この目的遂行のため農業生産者の組織化が進められ、生産者組合への新たな生産資源配分と生産投資が行われた。表3はこのプログラムに資金提供をしていた世界銀行の報告書<sup>(4)</sup>よりプログラムの内訳をまとめたものである。この表のとおり、融資による小規模農業生産支援がPIDERの主要なアプローチであった。しかし実際は、単純な社会インフラ整備事業に成功例が最も多く、PIDERの中心的プロジェクトであった小規模灌漑建設については、成功例で安定的な雇用創出と生産者の所得の向上がみられた反面、プロジェクトが途中で中断や放置される事例が多かった。ま

表3 PIDERの社会投資の内訳

社会投資の種類	プロジェクトの内容	PIDER I, II, IIIごとの各社会投資の割合	
生産活動への直接的支援	農場開発, 小規模灌漑設備の建設, 家畜飼育場建設, 家畜購入, 果実栽培, 土壌・水質保全などの生産プログラムへの融資	PIDER I	66%
		PIDER II	70%
		PIDER III	61%
生産活動への間接的支援	農地改革, マーケットや店舗の建設と拡張, 電気設備, 農業開発研究	PIDER I	22%
		PIDER II	20%
		PIDER III	26%
基礎的社会インフラ整備	飲料水システム, 小学校, 医療出張所など, コミュニティの基礎的社会インフラの改善	PIDER I	12%
		PIDER I	10%
		PIDER III	10%
運営費	プロジェクトの評価, 人材開発	PIDER III	3%

(出所) Cernea [1983: 101-104] より作成。

た家畜飼育プロジェクトなども、不適切な技術指導や参加者の経験不足などの理由から失敗例が多かった。しかしPIDERには公的基金からの多額の補助金が投入されていたため、プロジェクトが不成功に終わった場合でも生産者はある程度の利益を享受することができた (Cernea [1983: 80-81])。一方PIDERによる新たな資源配分や生産投資が農村部の権力者とのトラブルを誘発した事例や、官僚機構の権威主義的な体質と非効率性が問題点としてあげられている (Cernea [1983: 86-89])。

## (2) メキシコ食糧計画 (SAM)

ロパス・ポルティエーヨ政権後期に実施されたSAM (Sistema Alimentario Mexicano) は、1978年と1979年に起きた旱魃による食糧危機を契機として発足し、食糧自給を目標とし基礎食糧増産に取り組むことを目的としていた。このプログラムが貧困撲滅政策の一つに位置づけられる理由は、第一にSAMが都市および農村の貧困層に基礎食糧の供給を保障し、栄養状態を改善すること<sup>(5)</sup>を目標に掲げていたこと、第二に農民のなかでもとくに天水農

業を営む零細農民やエヒード農民の生産性の向上を重点項目にあげていたことによる。

第一の目標を達成するため、ロベス・ポルティエーヨ政権は、食糧補助制度の拡充を図り、国民生活必需品公社（Compañía Nacional de Subsistencias Populares: CONASUPO）が取り扱う基礎食糧のシェア<sup>6)</sup>とその小売販売網を拡大した。このなかでそれまで都市部に限られていたCONASUPOの販売網が農村部まで拡張されている。一方、第二の目的を達成するため、農業信用銀行（Banco Nacional de Crédito Rural: Banrural）の低利融資枠の拡大、低価格の改良品種の種子や農薬、殺虫剤の販売と技術指導により天水農地の農業生産の近代化が推進された。また農業近代化促進のために国家が農民の投資リスクの一部を負担する信託制度も整備されている。

SAMは2年間ときわめて短期間に実施されたプロジェクトであったにもかかわらず、基礎穀物の収穫量および収穫面積の拡大および農村部における雇用の創出という点で大きな成果をあげ、農業生産についても1980年から1982年にかけて年平均5.2%の成長率を達成した（Appendini [1992: 75]）。また国家が天水農地の農業生産の近代化に初めて本格的に取り組んだという点は高く評価されている（Esteva [1987: 237-255]）。しかし、その反面SAMは次のような問題を孕んだプログラムでもあった。

第一点目は、SAMプログラムの所得の再分配効果についてで、SAMの本来の目的は、少なくとも言説のうえでは、天水農地で零細農業を営む農民の生産支援と貧困層への安価な基礎食糧の供給にあった。しかし実はこのプログラムの主要な受益者は貧困層ではなく、SAMにより農産物の収穫量を伸ばした農民の大半は灌漑地区の非貧困層の農民であり<sup>7)</sup>（Appendini [1992: 74]）、食糧補助制度の受益者は都市の非貧困層であった（Lustig [1989: 110]）。その原因は、プログラムの援助対象となる社会グループの選定基準が不明確であったことにあり、SAMの生産支援対象者は、基礎食糧の農業生産者という以上に具体的な選定基準がなく、一方、当時の食糧補助制度はそもそも誰でもアクセス可能な普遍的なシステムであった。スポルディングによれば、

この制度設計上の問題のためにSAMは貧困層に対して十分な再分配効果を発揮せず、またプログラムをサポートする利益者集団の形成にも至らなかった (Spalding [1981: 332])。ちなみにこの問題は、1982年の債務危機以降、貧困政策のターゲット化が導入されてゆく際の重要な根拠となっていった。第二点目の問題はSAMが広範な補助金助成を前提として設計されていたため、国家財政の肥大化の要因となっていたことである。

### (3) 医療扶助サービスと後進地域・周縁人口国家開発調整プログラム (COPLAMAR)

PIDERおよびSAMが主として農村開発による貧困層の所得の向上と雇用の拡大を目的としたものであったのに対し、COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginales) は、農村部貧困層の社会福祉および生活条件の改善に重点をおいたプログラムであった。以下このCOPLAMARとCOPLAMARのサブ・プログラムIMSS-COPLAMARの前身であった「国家社会連帯計画」の発足の経緯と概要を説明する。

メキシコで農村部への医療扶助サービスが始まったのは、エチェベリア政権が社会保険法を改正した1973年のことであった。1973年改正法では、国家が都市および農村部の貧困層に対して社会保障サービス、とくに医療扶助サービスの義務を負うことが明記され、IMSSが農村部の医療扶助サービスの実施機関となること、この医療扶助サービスの資金負担を連邦政府が60%、IMSSが40%の割合で分担すること、および社会保険のように強制拠出方式をとらないことなどが定められた (IMSS [2000: 30], Spalding [1981: 150])。

同法に基づき1974年、農村部の貧困層を対象とした医療扶助サービスの拡張計画である「共同体支援のための国家社会連帯計画」(Programa Nacional de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria) が発足し (IMSS [2000: 30])、1976年までにメキシコ全国32州のうち19州の農村部に30の病院と310の医療出張所が新たに建設され、約390万人がこの医療扶助サービスにアクセスできるようになった (IMSS [2000: 30])。しかしこのプログラムの当初の計画

では1980年までに全農村部人口の77%にあたる2400万人をカバーする目標が立てられていたものであり、実際の達成率は当初の目標を遥かに下回る結果に終わっている (Spalding [1981: 158])。

この種の社会政策では目標と現実の成果に隔たりがあるのが常であるが、スポルディングはこのプログラムに反対する勢力が政府内外に存在したことがプログラムの実効性を弱める要因となったと指摘している。エチェベリア政権は一枚岩ではなく、いわゆる社会保障テクノクラートと呼ばれるIMSSの行政官のなかにこのプログラムに対して反対の立場をとるものがいた。反対の主な理由には、第一に国家社会連帯計画が、社会保険制度のように利用者からの強制拠出を前提としないため、将来の農村人口の増大によるプログラムの支出の肥大化が予想されたこと、第二にこのプログラムの費用の一部が、IMSSの年金会計からの補填でまかなわれていたため、プログラムの支出が拡大するとIMSSの年金財政が圧迫され、既存の社会保険制度のサービス悪化につながると危惧されていたことがあった (Spalding [1981: 149-150])。またエチェベリア政権が推進した国家主導の所得の再分配政策は行政組織の肥大化と統制経済の拡大を招いていったため、国家と財界の対立が次第に顕在化してゆき、政権後期に入ると政府への不信感を強めたビジネス界からもこのプログラムの財政問題について強い懸念の声が寄せられるようになっていた (Spalding [1981: 152])。経済危機のなかでエチェベリア政権を受け継いだロペス・ポルティエーヨ政権は財界との和解を最優先し、医療扶助サービスの子算を大幅にカットしていった。そのため1978年にはこのプログラムは財政難により存続も危ぶまれるような状況にまで陥っている (Spalding [1981: 154])。

農村部の医療扶助サービスが新たな拡充期を迎えたのは、石油ブームに乗じた形で、ロペス・ポルティエーヨ政権が国家主導の投資を拡大しはじめ、その流れのなかでCOPLAMAR (1977~82年) の本格的実施が始まった1979年以降のことであった<sup>(8)</sup>。COPLAMARとIMSSの取り決めのなかで、それまでのIMSSの財政負担分も含めた全支出を連邦政府が直接負担することが決定さ

表4 COPLAMARのプロジェクトの内訳

プロジェクトの内訳	支出の内訳 (%)
農村部の社会福祉の改善 (飲料水施設, 学校建設, IMSS-COPLAMAR, 食糧援助など)	54.67
生産活動への直接的支援	0.62
基礎的社会インフラ整備 (道路建設・整備, 職業訓練など)	28.13
地域開発プログラム	4.00
その他 (各実施機関のプログラム)	12.56

(出所) Ordoñez [1997: 26].

れ, 新しい医療扶助サービス・プログラムIMSS-COPLAMARが立ち上がった。IMSS-COPLAMARの実施中, 3024の医療出張所と61の病院が新たに建設され (Friedmann, Lustig and Legovini [1997: 395]), 債務危機が起きる1982年まで農村部の医療扶助ネットワークは飛躍的に拡充されていった。大統領府直属の委員会であったCOPLAMARは強い大統領権限をバックとして, IMSS以外にもCONASUPOや国家電力委員会 (Comisión Federal de Electricidad: CFE) を含む13の政府現業機関と協定を締結し, 各機関が実施している社会開発プロジェクトの支出を連邦政府が全額直接負担する形で農村部貧困コミュニティの基礎的社会インフラ改善事業や医療扶助と食糧援助などの社会扶助サービスを拡張していった。表4のとおり, PIDERやSAMと違い, COPLAMARの中心は農村部貧困地域の生活条件の改善にあった。

## 2. 開発国家後期の貧困撲滅政策の政治経済的背景

以上三つの貧困撲滅プログラムの実施には次のような政治経済的背景があったと考えられる。

経済的背景で第一に指摘できる点は, PIDERやSAMなど基礎農産物の増産を奨励する貧困撲滅プログラムが実施されたことと1960年代半ばより基礎穀物の生産が停滞しはじめたこととの関連性である。農産物輸出は1965年ま

でメキシコの貴重な外貨獲得源であったが、1970年代になると基礎穀物輸入が急増しはじめ、それが貿易収支赤字の要因の一つとなっていた。サンダーソンは、エチェベリア政権が1973年以降、農業・農村地域開発のための連邦公共投資を急増させた主な理由として、農産物輸入の抑制と後述する社会的緊張の緩和の二つをあげている (Sanderson [1984: 117])。またロペス・ポルティーヨ政権の農業政策は、このエチェベリア政権の農業政策を拡大・延長したものであり (Sanderson [1984: 120])、その具体策は、補助金の大幅増額を前提とした基礎農産物の生産、流通そして販売への国家介入の拡大であった。ロペス・ポルティーヨ政権後期、SAMプログラムの効果に好天候が重なり、エチェベリア政権に始まった食糧増産計画はようやく成果を出しはじめていたが、食糧自給の達成には及ばないままメキシコは1982年の債務危機を迎えることになった。1982年以降、食糧自給の達成は政策目標から外されてメキシコは貿易の自由化を推進してゆき、これにより農村部の貧困撲滅政策は大きな変容を迫られてゆくことになった。

このようにPIDERやSAMは1982年までの経済戦略と密接な関係を持ち、当時国策として推進されていた農業振興政策の一端を担っていた。この時代の貧困関係予算費目が「連帯・地域開発」となっているのも、小規模農業プロジェクトを核とした貧困地域の開発が当時の貧困撲滅政策の中心に位置づけられていたからと考えられる。表5が示すとおり、エチェベリア政権からロペス・ポルティーヨ政権にかけて、この「連帯・地域開発」費は漸進的な増加を続け、三つの貧困撲滅プログラムが同時に実施されたロペス・ポルティーヨ政権後期に最大となった。

しかしここで留意しておきたいのは、貧困撲滅政策のなかで農村開発関係の予算が漸進的に拡大されていったのに比べ、貧困層への社会扶助サービスに対しては優先的な資源配分が行われたとは言い難い点である。1970年代、農村部における医療扶助制度の拡充は財政難と政権内外の反対勢力の存在により計画どおりに進展せず、またそのサービスは予防医療とプライマリ・ケアが中心で、社会保険部門の医療とは大きな格差が存在した。また厚生省が



表5 メキシコの社会支出の内訳（1973～83年）  
（%）

年	教育	医療・労働	連帯・地域 開発	都市開発
1973	35	51	2	13
1974	35	54	1	10
1975	39	51	2	8
1976	38	50	3	8
1977	43	46	5	6
1978	42	46	5	7
1979	40	43	9	8
1980	39	44	7	10
1981	39	40	10	11
1982	41	40	11	7
1983	41	45	7	6

（出所） Instituto Nacional de Solidaridad [1996: 52] より作成。

都市部の貧困層に対する医療扶助サービス網の拡充によりやく着手したのは1981年になってからのことである（Brachet-Márquez and Sherraden [1993: 343]）。ゴードンはこの時代の医療扶助サービスは社会権に基づいた社会保障の拡充を目的としたものというよりも一種の慈善事業と認識されていたと述べている（Gordon [1999: 58-60]）。

これに対し、財政難にもかかわらず、エチェベリア政権期に都市労働者の労働賃金は大幅に引き上げられてゆき、また1972年には民間組織労働者の住宅購入のための融資基金を運営する労働者住宅庁（Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores: INFONAVIT）や国家公務員住宅基金（Fondo de la Vivienda de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: FOVISSTE）が新たに設立された。ちなみにロペス・ポルティエーヨ政権期、CTM書記長フィデル・ベラスケスの再三の要求に政府が応じたことにより、INFONAVITの労働側の全管轄権はCTMによって掌握されることになった（Brachet-Márquez [1994: 144]）。この事実から基金の設立が国家の体制維持を目的とした組織労働者に対する新たな懐柔策の意味をもっていたことは明

らかであろう。このように両政権期の時代、コーポラティズムに基づく保守主義的な福祉国家レジームは維持されたままであり、そのなかで組織労働者は以前にも増して手厚い社会保障と賃金保障を享受していた。これに対して農村部貧困層に対する社会保障サービスは残余的性格を強くもちつづけ、メキシコの社会保障制度は逆進性と二重構造を残すことになった。

さてそれでは次に両政権時代に推進された国家主導型開発政策の政治的背景についての検討に移りたい。エチェベリア政権が目指した所得の再分配的発展およびロペス・ポルティーヨ政権が1978年の石油ブーム以降に推進していった国家主導型開発政策はいずれも対外債務に依存したポピュリスティックな経済政策に立脚したものであった。エチェベリア政権が所得の再分配や社会正義の実現を政治目標に掲げた背景には、1968年のトラテロルコ事件、1967年から1968年にかけてのエルモシジョ、ティファアナ、メリダ市長選における国民行動党（Partido de Acción Nacional: PAN）候補の勝利、そして農民による土地不法占拠の多発など、1960年代の後半からPRI政権の支配体制に揺らぎがみえはじめていたことがあった。スポルディングによれば、1970年の大統領選挙では有権者の3分の2しか実際に投票しておらず、それを換算するとエチェベリア大統領に対する投票率はメキシコ全国民の55%にすぎなかった（Spalding [1981: 46]）。エチェベリア政権が税収拡大を目的として提案した税制改革が財界の反対によって頓挫し、社会改革のための十分な財政基盤を確保できなかったにもかかわらず、労働者や貧困層に対する社会投資を大幅に拡大していった背景には、大衆層の支持獲得によって国家の正当性の回復を図るという必要性に迫られていたことがあった（Brachet-Márquez and Sherraden [1993: 338]）。

エチェベリア政権が農村部に対する社会投資の拡大を実施したもう一つの背景には、この時代エヒード農地分配政策が失速していたうえ、農民組織を仲介としたエヒード農民への生産資源の分配がカシーケなど地域の既存権力の介在によって機能不全に陥り、それが基礎穀物生産の停滞の一因となっていると認識されたことがあった（横山 [1997: 40-41]）。エチェベリア政権は、

PIDERを通じ農業生産組合の組織化を進め、それに対する新たな生産資源の配分を行うことで非近代部門の農業の活性化および農村部貧困層の政治的支持の獲得という二つの目的を達成しようとしたと考えられる。

エチェベリア政権から経済危機を受け継いだロペス・ポルティエヨ大統領は就任後、前政権が掲げていた所得の再分配という政策目標を放棄し、経済近代化政策路線を推進していき、その流れのなかで1976年の労働者賃金抑制策の導入や、IMSS-COPLAMARをはじめとする社会プログラムの予算削減が実施されている。この経済引き締め政策は企業家層には歓迎されたが、労働者や農民の強い反発を買った(恒川 [1990: 9])。結果的に同政権が石油ブーム以降、労働者賃金の引き上げや国家主導の大規模な社会開発政策に乗り出していった背景には、国家コーポラティズムを体制維持の基盤とするPRI政権が、労働組合のストライキが多発し政治的圧力が高まってゆくのを無視できなくなったことがあると考えられる。

ところでここで一つ確認しておきたい点は、労働賃金引き上げなど組織労働者の要求が直接反映されることの多かった労働政策と異なり、貧困撲滅プログラムは貧困層の社会的要求に直接応える形で実施されたというよりも、社会的不満や緊張の緩和策として国家により上から実施された改革であったということである(Brachet-Márquez [1994])。この節の冒頭で述べたとおり、援助の受益者となった貧困農民は、垂直的な地域の権力構造のなかで政治的に利益表出の回路をもっていなかった。この状況は貧困撲滅プログラムが農村部で実施された1970年代以降にもあまり改善されなかったと推察される。

最後に、この時代の貧困撲滅政策の貧困撲滅効果について言及すると、ロペス・ポルティエヨ政権期メキシコでは二桁のインフレが進行していたにもかかわらず、国民全般の生活レベルが向上し(Brachet-Márquez and Sherraden [1993: 339])、貧困人口比率が1977年の58.0%から1981年の48.5%に縮小したうえ(Hernández Laos [1992: 408])、貧困者の絶対数がメキシコ史上初めて5.7%減少した(Brachet-Márquez and Sherraden [1993: 339])。開発国家時代の貧困撲滅プログラムは非効率性やプログラム間の調整不足が目立ち、資源配分のあり

方も低所得者層に対して累進的とはいえなかった。しかし広範な国家介入という普遍的アプローチの拡大とターゲティング・プログラムの集中的な実施は、貧困緩和という点でも結果の平等という点でも一定の効果を発揮したといえるだろう。ただこの状態は長くは続かず、1982年に起きた債務危機によってメキシコの社会開発政策は大きな変容を迫られることになったのである。

### 第3節 1990年代ネオリベラル社会保障改革と貧困撲滅政策

1982年に起きた債務危機は、メキシコの経済発展様式を根底から変化させる分岐点となった。なぜならそれはIMFと世界銀行が債務国に実施要求した構造調整政策が、従来の輸入代替工業化に基づいた国家介入型の混合経済体制から市場競争原理に立脚する自由主義経済体制への移行を目的とするものであったからである。多額の累積債務を抱え債務返済のリスケジュールングを急務としたデ・ラ・マドリ政権（1983～88年）にとって、構造調整を受け入れる以外の選択肢はなく、メキシコでは債務危機直後より構造調整が開始された。その一環で社会支出や食糧を含む基礎消費財や公共料金に対する一般補助金の削減が実施され、PIDERとSAMなどの貧困撲滅プログラムも開発国家の高い経済的介入を前提としたものであったため早々に廃止された<sup>9)</sup>。

デ・ラ・マドリ政権が構造調整実施の過程で従来の国家介入型の社会開発政策を放棄した政権とすれば、サリナス政権およびセディジョ政権は構造調整と経済自由化を徹底して推進しながら、市場親和的な社会保障改革を打ち出していった政権といえる。

表6と表7が示すとおり、1980年代、経済危機のなかで削減された社会支出は、サリナス政権以降拡大傾向に転じている。とくに社会支出が全政府歳出に占める比率は、輸入代替工業化時代と比べて倍増しており、財政支出構造がこの20年の間に大きく変化してきたことが分かる。これはつまり、構造調整推進の過程で民営化、政府補助金や公共投資の削減などが実施されたこ

表6 社会支出の対GDP比の推移

年	1990年	1995年	2000年	2001年	2002年
対GDP比 (%)	6.06	8.45	9.47	10.06	10.37

(出所) Presidencia de la República [2002] より作成。

表7 社会支出が連邦政府歳出に占める比率の推移  
(1970~2001年)

(%)

年	社会支出比率	年	社会支出比率
1970	29.6	1986	30.7
1971	31.7	1987	30.6
1972	33.7	1988	32.0
1973	30.1	1989	35.5
1974	30.6	1990	38.2
1975	27.8	1991	44.3
1976	32.9	1992	48.9
1977	33.7	1993	51.5
1978	32.7	1994	52.7
1979	33.4	1995	53.5
1980	31.0	1996	52.6
1981	31.2	1997	52.0
1982	33.8	1998	57.9
1983	28.0	1999	60.9
1984	27.6	2000	60.7
1985	31.1	2001	61.9

(出所) 1970~89年: Instituto Nacional de Solidaridad [1996: 44] より作成。

1990~2001年: Presidencia de la República [2002] より作成。

とで連邦政府歳出の規模が縮小されていったことに加え、国家がスリム化したことによって生じた財政的余裕の一部が社会支出に充てられていったことの結果と考えられる。

さてそれではサリナス政権以降、メキシコで推進された社会保障改革とはどのような性格のものであったのであろうか。たとえばサリナス大統領就任と

同時に発足した国民連帯計画（Programa Nacional de Solidaridad: PRONASOL, 1989～94年）は、輸入代替工業化時代の政府補助金と公共投資の拡大による拡張的財政に基づいた社会開発のあり方を否定し、新しい財政規律に基づいた効率的、選択的な貧困撲滅プログラムのあり方を提案したものであった。またサリナス政権は1991年にIMSSの年金積立基金の独立会計化と基金の民間会社による運営を提案している。結局この改革は独立会計化された年金積立基金がメキシコ銀行に移管されるにとどまり（1992年）、社会保険会計の根本的な改革には及ばなかったが（Mesa-Lago and Müller [2002: 698]）、後の年金改革の先鞭をつける形となった。

一方セディジョ政権は、1995年12月と就任後1年に満たないうちに社会保険法を改正し、同法に基づき1997年にIMSSの年金制度の抜本的構造改革を実施した。これによりIMSS年金制度は従来の賦課方式から民間積立方式へ1999年までに完全移行されることが決定された<sup>10)</sup>。年金制度の民間積立方式への移行は、人口の高齢化による年金財政の逼迫を回避でき、近年の労働市場の柔軟化との親和性が高く、国内貯蓄の拡大につながる制度<sup>11)</sup>であるなどの理由から、1990年代に入って世界銀行を中心とする国際機関によって提案されてきたものである。メキシコの年金改革は公務員や軍関係などの年金制度が手つかずのままであるが、全年金加盟者の約8割を占めるIMSSの年金制度が民間積立方式に完全に移行されたという点で抜本的な改革であった。

この年金改革と並行して同政権は新しい連邦主義（Nuevo Federalismo）を標語に掲げ、社会政策の地方分権化を推進し、また1997年には世銀型貧困撲滅プログラムともいえるProgresaを新たに発足させた。このようにメキシコではとくにセディジョ政権下に、年金制度改革、社会政策の地方分権化、そして世銀型貧困撲滅プログラムの実施と社会保障制度の構造改革が急速に進展した。ちなみに、これらは世界銀行が1990年代後半に提唱した構造調整の第二世代改革のなかで重視している国家の制度改革に対応したものであった。

それでは次に、サリナス政権とセディジョ政権下で実施されたPRONASOLとProgresaという二つの貧困撲滅プログラムに焦点をあててゆきたい。

表8 PRONASOLとPROGRESA

プログラム名称	PRONASOL	PROGRESA
実施政権	サリナス政権 (1989～94年)	セディジョ政権 (1995～2000年) *フォックス政権 (2001年～) においてもOportunidadesという名称で継続実施
対象層	都市部・農村部の貧困層(約4000万人)	農村部極貧層 (約1700万人)
担当官庁	大統領府 (Presidencia de la República) 1992年以降は社会開発庁 (Secretaría de Desarrollo Social)	社会開発庁 (Secretaría de Desarrollo Social) 立案は大蔵省 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) が担当
主なプロジェクト	<p>— 「社会福祉のための連帯」</p> <p>目的：貧困コミュニティの生活条件の直接的改善</p> <p>主なプロジェクト：学校や医療出張所の建設，飲料水や配電施設の敷設などの社会インフラ整備，IMSSや厚生省の医療扶助サービスの拡充，貧困世帯の子どもに対する奨学金の交付，食糧補助サービスの拡張，および土地所有の正常化など</p> <p>— 「生産のための連帯」</p> <p>目的：雇用機会の創出および生産能力・生産資源の開発</p> <p>主なプロジェクト：日雇い農業労働者支援，零細農民やエヒード農民の農業生産，都市部の小企業，女性による生産プロジェクトなどへの小規模融資支援</p> <p>— 「地域開発のための連帯」</p> <p>目的：最貧困地域の基礎社会インフラ整備および地域特別計画の実施</p>	<p>農村部極貧世帯への教育，医療，栄養の3分野の基礎的社会サービスの供与</p> <p>—教育：就学支援</p> <p>小学校3年生から中学校3年までの子どもに対し奨学金を交付し，極貧層の子どもの就学を支援</p> <p>—医療：予防医療の強化</p> <p>コミュニティー内または近隣の医療出張所における極貧世帯の子どもの定期検診と予防接種の義務化</p> <p>—食糧援助：栄養状態の改善</p> <p>①子ども（乳児を含む）と妊娠中または授乳期の女性に栄養補給剤を配布</p> <p>②被援助世帯が最低限の栄養摂取に必要な食糧を購入できるように直接的所得移転を実施</p> <p>③学校での朝食の実施</p>

(出所) SEDESOL [1994] [2000] などをもとに作成。

## 1. 国民連帯計画 (PRONASOL) の概要

PRONASOLはサリナス大統領の就任と同時に、農村部と都市部の貧困層約4000万人と国民の約48%に相当する人口を対象とし、実施プロジェクト総数が約52万3000件に及んだメキシコ史上最大の貧困撲滅プログラムであった。PRONASOLのプロジェクトは「社会福祉のための連帯」、「生産のための連帯」、「地域開発のための連帯」と三つのカテゴリーに分けて実施されており、支出の内訳は社会福祉関係が約52%、地域開発関係が20%、そして生産プロジェクト支援が15%、その他の支出が12%であった (SEDESOL [1994: 25])。PRONASOLの予算は、1989年5億ドルから1993年22億ドルと年率平均36%で拡大されていった (Lustig [1994: 88-89])。この予算の大幅拡大は、ブラディ・プラン (1989年) による公的債務の縮小、国営企業の民営化や銀行の再民営化による売却益 (Dresser [1994: 39])、および世界銀行や米州開発銀行の資金援助などによって可能となったものと考えられるが詳しい財源については現在まで明らかにされていない。

PRONASOLでは発足当初、まず1980年代の緊縮財政のなかで縮小または凍結されていた既存の社会扶助プログラムや基礎的社会インフラ整備事業などの一元的実施体制の確立とサービスの拡大から開始され、貧困コミュニティの生活条件の直接的改善に力が注がれた。そのなかでIMSS-COPLAMARをIMSS-Solidaridadと名称を変更したうえでのサービス拡充や、デ・ラ・マドリ政権下に大幅縮小されたCONASUPOの食糧補助サービスの一部拡大なども実施されている。その後予算が拡大されてゆく過程で、PRONASOLの重点分野は生活条件の直接的改善から生産活動支援による雇用創出と所得向上へと徐々に移行していった。そのなかで貧困層の生産活動支援を目的とした融資制度である連帯基金が各地に整備されてゆき、都市部貧困層の連帯組織が起業した小企業の支援や女性グループの生産活動支援などもその対象となった。ただし生産支援プロジェクトの支出の73.3% (SEDESOL [1994:



150]) は、農業生産活動を対象としたものであり、PRONASOLにおいても生産支援の中心は農村部にあった。

PRONASOLの制度設計には輸入代替工業化時代のPIDERやCOPLAMARのコミュニティ・ディベロップメントの経験がとりいれられており類似点も多いが、従来のプログラムとの違いは次の4点に集約できると考える。

第一に、PRONASOLは1980年代半ばに世界銀行のイニシアチブで設立された社会投資基金のプログラムの一つとして位置づけられ (Ziccardi [1996: 4]), 構造調整で直接的被害を被った貧困層をターゲティングし補償的社会政策を実施することを第一の目的とした。

第二に、開発国家時代の貧困撲滅プログラムが公共投資や政府補助金の拡大を前提として制度設計されたプログラムであったのに対し、PRONASOLはデ・ラ・マドリ政権によって国家介入型開発政策が放棄されたあと、新しい財政規律のもとで実施されたプログラムであった。

第三に、開発国家時代のPIDERやSAMが保護貿易下の食糧増産という国家戦略の一端を担っていたのに対し、PRONASOLはメキシコが1987年のGATT加盟後、北米自由貿易協定の締結と発効に向けて貿易自由化を進めてゆく過程で実施されたプログラムであった。そのなかで市場競争力をもたない貧困農民の農業生産支援は経済戦略との整合性を失った。サリナス政権は農業セクターに民間活力と競争原理を導入するため、憲法第27条の改正(1992年)によるエヒードの譲渡・売買の自由化と農業生産者の市場競争力に応じた農業融資制度の選別化<sup>12)</sup>を進めた。この農業融資制度の選別化の過程で1992年にBANRURALの約100万ドルの資金がPRONASOLに移管され、それ以降、市場競争力をもつ見込みのない貧困農民の融資はPRONASOLが担当することになった。この政策決定により貧しい農民層はBANRURALの融資の対象外におかれ、彼らが受けられる融資枠は大幅に縮小された。

最後に第四点目として、PRONASOLでは、貧困コミュニティの要望を受け付ける直接の窓口を市町村役場におき、貧困コミュニティの住民自身を構成員とする連帯委員会の組織化を進めることで、貧困層の住民自らがプロ

ジェクトの運営，立案のイニシアチブをとり，直接申請できる制度を作った。ちなみにサリナス大統領は自らが実施した1970年代メキシコの農村開発プログラムに関する研究のなかで，この時代の農村開発政策は，官僚主義や中央集権的な行政機構が障害となり，援助の実施内容とコミュニティのニーズが一致しない例が多かったという問題点を指摘している（Salinas [1982]）。PRONASOLは地方分権化と連帯委員会での要請主義に基づくことでこの問題への対処を図ろうとしたものと考えられる。しかし，現実にはPRONASOLの意思決定の大半が，サリナス大統領を中心とした大統領府や社会開発庁（1992年～）の地域支部担当官の自由裁量に委ねられることが多かったことが指摘されており（Pardo [1996]），この一見地方分権化された行政機構がサリナス大統領とその側近グループによる被援助コミュニティへのより直接的な政治的介入に利用され，大統領の権力と直結した新たなクライアンテリズム（Desser [1994]）の形成につながっていったものと考えられる。

## 2. PRONASOLからセディジョ・モデルへ

PRONASOLは当初サリナス政権以降も継続して実施される予定であり，1992年の社会開発庁（Secretaría de Desarrollo Social）の設立はPRONASOLに組織的裏づけをもたせようというサリナス政権の意思を反映したものであった（Dresser [1997: 36]）。しかし，1994年末に発生した金融危機や一連の政治的不祥事によってサリナス大統領に対する国民の信頼が完全に失墜したため，サリナス政権の象徴的存在であったPRONASOLのイメージは著しく損なわれた。またセディジョ政権の初期に社会改革派と呼ばれるPRONASOL推進派とPRONASOLの継続に反対するテクノクラート・グループの対立があったこと（Valencia and Aguirre [1998: 82-85]）も，PRONASOLが継続されなかった要因となった。世銀型モデルの導入を主張するテクノクラート・グループの先鋒には，大蔵省歳出局次官のサンチアゴ・レヴィヤセディジョ政権のチーフ・アドバイザーでサリナス政権時代，農林省官僚として農業近代

化政策で采配を振るったルイス・テジェスなどがおり、彼らはPRONASOLの連邦政府予算の3分の2を州政府に移管したうえで、貧困地域の基礎的社会インフラ整備事業を州および市町村政府へ地方分権化することを提案していた。この地方分権化は1996年から1997年にかけて実行に移され(BANAMEX [1998: 484])、PRONASOLのなかでセディジョ政権時代にも継続的に実施されたのは、一部の生産支援関係プロジェクトなどに限られる結果となった。さらにこのテクノクラート・グループのイニシアチブにより、世銀型貧困撲滅プログラムProgresaの導入が進められた。

### 3. 世銀型貧困撲滅モデルとProgresa

それでは世銀派テクノクラートたちが導入していった世銀型モデルとはどのような特徴をもっていたのだろうか。その特徴は(1)地方分権化、(2)ターゲットによる援助の選別化、(3)人的資源への投資アプローチの導入、(4)直接的所得移転による援助の個別化、(5)セーフティネットによるリスク管理の五つに集約できると考える。

#### (1) 社会サービスの地方分権化

第一の特徴は新しい連邦主義の名のもとに進められた社会サービスの地方分権化である。これまでの検討で明らかのように、メキシコの開発行政のなかで貧困撲滅プログラムによる資源配分は大衆層の支持獲得を目的とした政治的手段として長く利用されてきた。貧困予算の地方分権化で貧困インデックスや社会指標に基づいた予算配分が実施されるようになったことで、貧困政策の資源配分の客観性と透明性が高められたことは間違いないが、新たな問題点として各市町村政府の行政能力不足が指摘されている<sup>(13)</sup>。またセディジョ政権は1995年に総合医療法を改正し、厚生省とIMSS-SOLIRARIDADが実施している医療扶助サービスの地方分権化も実施しているが、この分権化によって州の貧富の差による医療支出とサービスの格差が改善されたとは言

い難い現状にあり、地方分権化が貧困層に対する社会サービスの実質的改善に結びつくには多くの課題が残されている。

## (2) ターゲティング方式導入による援助の選別化

第二の特徴は貧困撲滅プログラムのターゲティングの厳格化による援助の選別化である。政府は1997年に発表した「貧困撲滅のためのプログラム、1995-2000」(Programa para superar la pobreza, 1995-2000)のなかで、一般補助金のさらなる削減を実施してゆく代わりに、その資金を農村部極貧層にターゲティングすることで所得の再分配効果を高めるという新指針を打ち出し、貧困撲滅プログラムProgresaの発足を公表した(Poder Ejecutivo Federal [1997: 54])。このプログラムでは社会指標やアンケート調査結果に基づいたテクニカルなターゲティング方式<sup>14)</sup>による被援助世帯の選別方式が採用され、これによって被援助世帯選定における政治的恣意性の介在が弱められたことは間違いない。しかしその一方でこのターゲティング方式は、貧しいコミュニティの住民を援助対象世帯と対象外の世帯に分断し、援助による新たな格差を生む結果となった。

表9が示すとおり現在のフォックス政権(2001年～)では、同プログラムの対象範囲が都市部にまで拡張されているが、セディジョ政権期には都市部の極貧層はProgresaから排除されていた。ターゲティング・プログラムの最大の問題点は対象となる被援助世帯の基準が行政側の都合で決定され、貧困

表9 Oportunidades (Progresa) の内訳と推移 (1997～2002年)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
予算 (100万ペソ)	465.8	3,398.6	6,890.1	9,586.9	12,393.8	18,415.5
被援助世帯数(1,000世帯)	300.7	1,595.6	2,306.3	2,476.4	3,237.7	4,240.0
農村部	300.7	1,595.6	2,306.3	2,129.8	2,524.5	2,976.0
準都市部				341.6	599.4	776.5
都市部				5.0	113.8	487.5

\* 推定値。

(出所) Presidencia de la República [2002] より作成。

世帯の社会権に基づいた選定方式になっていないことにあると考える。さらに付け加えるならばProgesaでは、被援助者がプログラムで課されている一定の義務を怠った場合<sup>15)</sup>、制裁措置として援助が一時停止される。エスピン＝アンデルセンはミーンズテストの社会扶助は階層化を目指したものであり、受給者に対して制裁を加えスティグマ化することで、社会的な二重構造を拡大すると述べているが（エスピン＝アンデルセン [2001: 21-25]）、Progesaはこの種の社会扶助プログラムの典型といえよう。

### (3) 人的資源への投資

第三の特徴はProgesaで被援助世帯に対する基礎的社会サービス（サービスの概要については表8を参照されたい）の供与による「人的資源への投資」が貧困撲滅の新しいアプローチとして重要視された点である。その背景には、1990年代後半にアマトラ・センの「潜在能力（capabilities）アプローチ」が国際的に脚光を浴びたことがあった<sup>16)</sup>。世界銀行が提唱する「人的資本への投資」は、教育を中心とした人的投資によって「雇用可能性」（employability）を拡大することで貧困層の生活条件を改善し「社会的包含」（social inclusion）を促進することを目的とするものであり、センの「潜在能力アプローチ」と共通点を有す。このアプローチは従来の福祉国家モデルで重視された「結果の平等」の代わりに「機会の平等」に重点をおき、市場原理に基づいた競争主義を全面的に否定しないことから、従来の福祉国家モデルよりも市場親和性が高いという特徴をもつ。Progesaでは良好な栄養状態で健康に成長し、義務教育を修了した極貧層の若者たちが労働市場でより好条件の雇用に恵まれる潜在能力を培ってゆくことが目指された。

### (4) 援助の個別化

第四点目の特徴はProgesaで奨学金や食料費が直接被援助世帯へ所得移転される方式が採択されたことで、援助が個別化されたことである。これは先述のテジェスやレヴィが極貧層に対する直接的な所得移転は費用対効果が高

く累進的であり、同時に市場における自由な価格競争を疎外しないことから有効なアプローチであるという見解をもっていたことが反映したものと考えられる (Télez [1994], Levy [1994])。この援助方式の採択により、メキシコの貧困撲滅政策は従来のコミュニティ単位の連帯主義に基づいた支援からより個別的な支援へと転換した。

Progresaが発足した1997年にはIMSSの年金制度改革が実施され、年金が従来の賦課方式から民間積立方式に移行したことで年金勘定が個人化した。これにより現在の労働人口が年金生活者を支えるという連帯主義に基づいた従来の社会保障制度は過去のものとなった。この年金制度の個人化と貧困撲滅政策の個別化は偶然の一致ではなく、双方の根本にはネオリベラルな経済発展戦略に対応した自由主義的な福祉国家思想があったと考える。

#### (5) セーフティネットとリスク管理

第五の特徴は、セディジョ政権の貧困撲滅アプローチで貧困層のセーフティネット構築によるリスク管理が重視されたことである。Progresaは北米自由貿易協定発効(1994年)後、加速化してゆく農産物の自由貿易化のなかで予測される農村部極貧層の困窮化に備えて構築されたセーフティネットと考えられる。またセディジョ政権下に新しく発足した臨時雇用プログラム(Programa de Empleo Temporal, 1995年～)は農閑期にインフラ整備や農業生産関係の単純労働などの公的臨時雇用を創出するプログラム(Brizzi [2001: 92])で、農村部の低所得者層が収入源を失うリスクを軽減するセーフティネットの役割を担うものであった。セディジョ政権期、極貧層を対象とした「雇用機会と所得向上支援」(図1参照)関連支出の約半分はこのプログラムの費用で占められており(Brizzi [2001: 92])、貧困農民の生産活動支援はもはや主要な貧困撲滅アプローチでなくなっていた。

以上の検討から同政権の社会保障改革が一貫して自由主義的な福祉国家思想に裏づけられたものであったことが明らかになったことと思う。

## 第4節 1990年代社会保障改革の政治経済的背景

この節では1990年代の社会保障改革の政治経済的背景について検討してゆく。

### 1. 経済的背景

1990年代社会保障改革の最大の経済的要因は、1982年の債務危機以降急速に進められてきた経済発展モデルの転換にあったと考える。債務危機後のメキシコ経済は、長引く不況、高インフレ、そして拡大する財政赤字により低迷を続けていた。サリナス政権は自由貿易と海外直接投資の誘致、そして国営企業の民営化を積極的に推進することで経済の立て直しを図った。1994年の北米自由貿易協定発効は同政権が推進した自由貿易化政策の最大の成果といえるが、この自由貿易の加速的推進によって国際競争力のない中小企業の倒産が相次ぐ結果となった (Pastor and Wise [1997: 436-437])。またサリナス政権期には公営企業の民営化も集中的に実施されており、これによって多くの労働者が安定的雇用を失った。

しかしこのような状況下にあってもメキシコの完全失業率が低く抑えられてきた<sup>17)</sup>のは、フォーマル部門で雇用を失った労働者がインフォーマルセクターに吸収されていったからである。ILOの試算によると都市部インフォーマルセクター就業者の割合は、1980年には24.7%であったが、1985年には39.9%、1995年には48%に上昇しており、15年間で倍近く拡大している (Hernández Laos [2000: 865])。またメキシコの雇用構造の特徴として、完全失業率は低い但不完全雇用率が高いことがあり、2000年の不完全雇用率は22.4%であった (INEGI [2001b: 231])。一方、1983年にインフレ抑制を目的として導入された公定最低賃金引き上げの抑制政策は労働者の実質所得の恒常的な低下をもたらしていた。輸入代替工業化時代に、都市フォーマルセクターの労

働者は国家より安定的雇用と所得保障という二重の保障を享受してきたが、構造調整の過程で彼らはその両方を失ったといえる。さらにこの経済のインフォーマル化と労働者の雇用条件の悪化は、正規雇用労働者からの強制抛出を基盤とする社会保険財政悪化の一要因となった。

他方ケリーによれば、1990年代の前半、基礎穀物の価格の下落と農業生産に対する国家支援の大幅縮小により、農民の実質所得が大幅に低下し、農村の貧困化が進んだ（Kelly [2001]）。

これらの背景から、PRONASOLは構造調整と貿易自由化によって拡大した貧困層に対する経済的・社会的補償政策としての性格が強く、Progresalは北米自由貿易協定発効（1994年）後、加速化する農産物の自由貿易化のなかで予測される貧困農民のさらなる困窮化に備えて構築されたセーフティネットの一つと解釈できる。一方1997年のIMSS年金制度の抜本的改革は、2度にわたる経済危機と高インフレ、経済のインフォーマル化と保険料の不払い者の増加によって悪化したIMSS社会保険財政の構造改革であった。またこの改革のもう一つの背景には、1994年末の金融危機とともに発足したセディジョ政権が、外国資本の投資や貯蓄に過度に依存した経済体質を改善するため、国内貯蓄の拡大と金融資本市場の発展を重視していたことがあり（Poder Ejecutivo Federal [1995]）、民間の年金基金運営会社（Administración de Fondos para el Retiro: Afore）による個人年金積立金の運営はその目的に合致したものであった。

以上のように1990年代の社会保障改革は構造調整による経済の再編成と、それによって生み出された経済的・社会的コストに対応する形で進められたものであった。このメキシコの社会保障改革は域内諸国のアルゼンチンやブラジルなどと比べも市場親和的な性格を色濃くもつ。なぜメキシコでこのような社会保障改革が実施されたのかという理由は経済的背景からだけでは説明がつかず、その政治的背景についても検討を進める必要がある。



## 2. 政治的背景

ドレッサーは、PRONASOLで打ち出された「選択的な支援」のあり方は、被援助層を絞り込んで選択的に支援を実施する方式のほうが従来の広範な国家介入よりも、支持層獲得のうえで効率的であるという仮定に基づいたものであった(Dresser [1994: 204])と分析している。見方をかえれば、それは一般補助金の拡大、労働賃金引き上げや社会保険制度の拡充など、従来のコーポラティズム関係に基づいた組織労働者や農民層に対する懐柔策が構造調整によって実行不能となったために打ち出された代替案であったと解釈できる。サリナス政権はPRONASOLの実施を通じて、限りある資源を選択的かつ戦略的に配分することで、不特定多数の大衆層のなかに新たな支持基盤の開拓を図ったと考えられる。

その背景には1988年の大統領選で、PRI候補のサリナスが、PRI離党後いくつかの小政党の支持を得て立候補したクワウテモク・カルデナスに不正疑惑のなかで50.4%と前代未聞の低得票率で辛勝したことで、PRIの集票機能の低下が露呈したことがあった。この選挙結果はまた政治の民主化の進展により、選挙における野党との競争関係が強まったことの表れでもあった。つまりサリナス政権は政治の民主化と、コーポラティズムの侵食による集票機能の低下が同時並行的に進むなかで、PRI政権の正当性を回復し支持層を拡大してゆく努力を迫られていたと考えられる。しかもそのうえに同政権は国民に不人気な構造調整をいかに継続的に実施してゆくかという難しい課題を抱えていた。近代化論者サリナスが、熱心な広報活動でPRONASOLによる「新しい社会的正義の実現」を国民に強く印象づけ大衆動員を図るという使い古されたPRI政権のポピュリスト的手法を駆使していった背景には、以上のような事情があったと考える。

PRONASOLで実施された戦略的な資源配分の最も典型的な事例としては、メキシコ州の最貧地区チャルコで実施されたプロジェクトがあげられる

(Dresser [1994: 225-226])。チャルコ地区は、1988年の大統領選挙でサリナス候補がカルデナス候補に大敗を喫した選挙区であり、サリナス大統領はこの地区に強い個人的な関心をもっていたといわれる。社会開発政策の同地区でのPRONASOLの実施は社会政策のショー・ウィンドウと呼ばれ、「チャルコ2000プロジェクト」と題して基礎的社会インフラ整備事業や土地の再分配事業などが集中的に進められた。PRIは1991年の議員選挙で大勝を果たし、チャルコ地区においても議席を奪還した(Dresser [1994: 225-226])。このチャルコ地区でのPRIの返り咲きは、同地区の民衆連帯組織に対するPRONASOLの直接的かつ集中的な支援による新たなクライアンテリズムの形成によって実現可能となったものと推察される。

以上のようにサリナス政権はPRONASOLの実施によってメキシコの下層階級に新たな支持層を形成していったが、だからといって従来のコーポラティズム関係を軽視していたわけではなく、コーポラティズムの遺制はサリナス政権がネオリベラルな経済・社会改革を推進してゆくうえで重要な役割を果たしたと考える。

サリナス政権時代、国家コーポラティズムの枠組みのなかで政府系労働組合の弱体化とPRI政権への服従が顕著となった。サリナス政権は近代化政策に反対する労働組合をたとえそれが政府系労働組合であっても抑圧し、その一方でTELMEX労組のように政府の民営化案を支持した労働組合については民営化後の従業員に対する手厚い補償などで優遇策を講じた(Murillo[2001: 93-130])。

サリナス政権時代に最も顕著だったのは、CTMの政治力の衰退である。サリナス政権になってPRI労働部門のCTMの議員数が顕著に減っている(Brachet-Márquez and Sherraden [1994: 1305])。またたとえばサリナス政権がIMSSの年金会計を別会計化しそれを民間会社に運営委託するという新法案を提出(1991年)した際、CTMはこの法案がそれまで同労組が保持していたIMSS年金基金の運営権の喪失を意味していたため反対を表明したが、サリナス政権はそれを聞き入れなかった。その後他の政府系労働組合が法案賛成

に回ったため、最終的にCTMも政府案が再提出した修整法案に賛成票を投じるという一幕があった。この事例は国家コーポラティズムにおけるCTMの政治的発言力の低下を示す証左といえ、サリナス政権は政府系労働組合間の意見の対立をうまく操作することでPRI政権の政治的独占体制を強化し、政府系労組を経済近代化政策に服従させることに成功した (Murillo [2001: 93-130])。CTMは、労働賃金の抑制政策、民営化、雇用の柔軟化など本来ならば労働争議の対象ともなりうるほとんどの政府案に追随していった (Murillo [2001: 106])。

セディジョ政権下でIMSSの社会保険法の抜本的改正案が提案された際 (1995年)、CTMは賛成の立場から修整案を政府に提出した。政府がCTM案や雇用者団体から出された案を部分的に取り入れる形で法案修整が進められ、その後同法は議会で可決された (1995年)。民主革命党 (Partido de la Revolución Democrática: PRD) やPANなどの野党、IMSSの長官、一部の労働組合、年金生活者グループ、研究者など多方面から反対の声が上がっていたにもかかわらず改革が断行されたのは (Mesa-Lago and Müller [2002: 698])、当時まだ連邦政府議会の上下院ともにPRI議員によって過半数を占められていたため、法案通過が容易であったことによると考える。

一方、セディジョ政権時代に世銀型の社会政策改革が急展開で進んだもう一つの背景には、ネオリベラルな経済思想をもつ優秀なテクノクラートの存在があった。彼らは欧米の有名大学の博士号取得者で高い政策立案能力をもち、世界銀行などの国際機関と強いパイプをもつという特徴を有する。セディジョ大統領自身がこういったテクノクラートの一人であり、同大統領の支持を得たテクノクラートたちは、世界銀行などの国際機関の技術的なアドバイスを受けながら社会政策の地方分権化、IMSS年金改革、世銀型貧困撲滅プログラムProgresaの導入と次々とネオリベラルな社会政策改革を実施していった。

ところでセディジョ政権下の社会政策実施において恣意的な資源配分は行われなかったのだろうか。ロチャは各州ごとのProgresaの被援助世帯数

(1999年時点) と政治的恣意性との相関性の回帰分析における実証を試みている。その結果2000年の大統領選に向け、PANの勢力圏といわれる州でProgresistaの被援助世帯数が多いという傾向が認められたが、Progresistaの政治的バイアスはPRONASOLのそれと比べ低位なものであった (Rocha [2002])。PRONASOLの高い政治的恣意性が国民の反感を買ったことから、セディジョ政権はProgresistaの露骨な政治的利用を控えたものと推察される。また2000年の大統領選挙でPANが支持基盤をもつ州でビセンテ・フォックスPAN候補が高い得票率を記録したことを想起すれば、Progresistaの資源配分は政治的支持獲得という点では有効に機能しなかったと結論することができるだろう。

## おわりに

開発国家時代のメキシコの福祉国家モデルは、基本的に保守主義モデルであり、その中心はフォーマルセクターの労働者を中心とした社会保険制度にあった。1940年から1970年にかけてメキシコの社会保障制度は漸進的な発展を遂げてゆくが、その発展プロセスから農村部住民や都市インフォーマルセクターの貧困層は排除されていた。メキシコ型保守的福祉国家モデルがこのような排他性と二重構造をもった最大の要因は、経済戦略上、輸入代替工業化を支える都市フォーマルセクター労働者への社会保障の拡充が優先されたことに加え、この保守的福祉国家モデルがラサロ・カルデナス政権期に確立した国家コーポラティズム体制のもとで発展し、体制内の支持基盤に対する社会保障の拡充が重視されたため、それ以外の社会グループへの制度普及が進まなかったことがあった。

1970年代に入ると、この経済戦略とPRI政権の支配体制は経済の悪化と社会不満の拡大により揺らぎをみせはじめるが、メキシコ国家が農村部貧困層の社会開発に本格的に乗り出していったのはまさにこの時期であった。その経済的背景には、1960年代半ばより基礎穀物の生産が停滞しはじめ、それが

貿易赤字の一要因となりはじめていたことがあり、そのためこの時代の貧困撲滅政策は天水農地で基礎穀物を生産する零細農民やエヒード農民への小規模生産投資に重点がおかれた。一方、政治的背景としては、権威主義的な支配体制への社会不満が高まっていたことがあり、これに対処するためエチェベリアおよびロベス・ポルティエヨ政権は新たな社会開発と所得の再分配政策による「社会正義の実現」を大衆層にアピールすることで国家の体制維持と正当性の回復を図ろうとした。以上の政治経済的背景からメキシコ国家は拡張的な国家主導型社会開発政策を推進していったが、この新しい戦略は対外債務に依存してこそ実現可能なものであった。

この時代、農村部貧困層に対して大規模な社会投資が実施されたにもかかわらず、それが社会保障制度の制度的普及に結びつかなかった最大の要因は、貧困撲滅政策が国家の政治経済的戦略に従属的で、そもそも貧困層の社会権に基づいた社会保障の拡充という視点から実施されたものではなかったことにある。ロベス・ポルティエヨ政権後期のCOPLAMARの本格的実施によって、ようやく貧困層の生活条件の改善にも重点がおかれはじめるが、そのわずか3年後の1982年にメキシコは債務危機を迎えることになった。結局、この時代のメキシコでは都市フォーマルセクターに手厚い保守的福祉国家モデルが維持され、社会保障制度の逆進性と二重構造は改善されなかった。

1982年の債務危機は、メキシコの福祉国家モデルの大きな転換期となった。その最大の要因は構造調整実施による輸入代替工業化から市場原理に基づいた新自由主義的な経済モデルへの転換にあり、1982年以前に実施されていたほとんどの貧困撲滅政策は、開発国家の資源配分への高い自由裁量権と混合経済体制を前提とした国家主導型モデルに基づくものであったため継続不可能となった。またインフレ対策を目的として1983年より公定最低賃金引き上げの抑制政策が導入されたことで労働賃金の恒常的な低下が始まったのに加え、一般補助金助成の削減で食糧や公共料金が大幅値上げされたことで、輸入代替工業化時代に都市フォーマルセクターの労働者が享受してきた所得保障が失われた。一方メキシコでは公営企業の民営化や企業のリストラが実施

されたにもかかわらず比較的低い失業率が維持されたが、その裏で不完全雇用者と都市インフォーマルセクターの拡大が進んだ。これらすべては開発国家時代の社会保障モデルの変化を意味し、同時にそれは従来の正規雇用の組織労働者を主軸とするコーポラティズムの衰退につながっていった。

サリナス政権が国家の体制維持と正当性の回復のためPRONASOLによる「新しい社会的正義の実現」によって大規模な大衆動員に乗り出した政治的背景には、コーポラティズムの衰退によるPRI政権の集票機能の低下と、民主化の進展があった。また同政権は経済政策面でも国民に不入気な構造調整政策の深化というむずかしい課題を抱えていた。PRONASOLはサリナス政権の支持基盤確立に重要な役割を果たし、貧困プログラムとしては構造調整がもたらした経済・社会的コストに対する補償政策としての特徴を強くもっていた。しかしそのなかでとくに貧困農村の農業生産支援は、1990年代の自由貿易推進により、国家の経済戦略との整合性を失い、農村部の貧困問題は悪化しつづけることになった。

一方、サリナス政権は従来のコーポラティズム関係のなかで、労働組合の力の低下と意見の分裂に乗じる形で、ネオリベラル改革を支持する労働組合の優遇と、反対する労働組合の排斥を実施し、政策決定における国家の独占体制を強化していった。

メキシコではセディジョ政権期に、社会政策の地方分権化、IMSS年金制度の民間積立方式への移行、そして世銀型貧困撲滅政策プログレサの導入と社会保障政策の構造改革が進展した。そのなかで貧困撲滅政策は人的資源への投資とリスク管理という市場親和的なアプローチが中心となり、また社会政策の地方分権化や被援助層の厳格なターゲティングにより限られた社会支出を効率的に再分配するための制度改革が実施された。これらの改革には、社会保障制度と市場原理に基づく経済モデルとの整合性を高めるという意図があり、ネオリベラル・テクノクラートの強いイニシアチブのもとで実施されたものであった。この一連のネオリベラルな社会保障改革の実施によりメキシコの福祉国家モデルは保守的モデルから保守的モデルと自由モデルのハ

イブリッド型に変化している。

最後に、プログレサで導入された「人的資源への投資」アプローチにより、セディジョ政権から現在のフォックス政権にかけて貧困層に対する確実な社会サービスの供与が進んでいることは特筆に値する。しかしこのプログラムは、ターゲティングによるミーンズテスト型の社会扶助政策であることから、社会保障制度の普遍化を促すというよりも二重構造を強化してゆく性格もっている。また人的資源への投資によって貧困層の若者がせっかく「雇用可能性を拡大」しても、自由貿易の加速的進展により貧困農村の将来は暗く、都市部においてもインフォーマルセクターの拡大や労働者の雇用条件の不安定化が進んでいる。また世界銀行は構造調整の第二世代改革のなかで国家の制度改革を提唱したが、貧困層や先住民に対する差別が根強い現状や、階層化している社会構造が改善されなければ、人的資源の投資によって「可能性を再配分」された貧困層の若者が公正な自由競争に参加できる社会は絵に描いた餅に終わってしまうだろう。

〔注〕 \_\_\_\_\_

- (1) プログレサは2002年よりオポルトゥニダデス (Programa de Desarrollo Humano: Oportunidades) と名称を変更し、フォックス政権でも継続的に実施されている。
- (2) ここでいうポピュリズムとは、労働者の地位向上や農地改革などを主要目標とし、民族主義をイデオロギー的基盤として行われる政治的な大衆操作をさす。
- (3) エヒードとは、元来は植民地時代に再編成された先住民の村落共同体が保有する共有地を意味し、村人が共同で利用した牧草地や山林などであった。しかしメキシコ革命の農地改革では新しい農地利用の概念として規定された。農民は村落共同体単位で分譲された農地の耕作権のみを与えられた。エヒードは農地を含む村落共同体全般を指す場合もある (国本 [2002: 289])。
- (4) 世界銀行によるPIDERの融資は第一期 (1975～80年)、第二期 (1977～82年)、第三期 (1981～83年) の3期にわけて実施された。また、PIDERは世界銀行以外に米州開発銀行や国際農業基金 (International Fund for Agriculture: IFAD) からも融資を受けていた (Cernea [1983: 2])。
- (5) 石井によれば、SAMは都市および農村の貧困層の栄養状態を改善する目的から、栄養摂取に必要な基礎食糧品目を指定し、それらが貧困層に届くよう、

価格補助や流通・販売への介入を行った（石井 [2002: 111]）。

- (6) たとえば1981年、CONASUPOはメキシコの国内市場でトウモロコシ19.7%、インゲン豆39.5%、小麦40%、黍39%のシェアを占めていた（Appendini [1992: 77]）。
- (7) これはSAMの制度設計のなかで対象となる農民の規定が明確化されていなかったのに加え、CONASUPOが利益追求のために灌漑地区の農民から優先的に農産物を買取る傾向があったことが主な原因であった（Spalding [1985: 329-330]）。
- (8) ロベス・ポルティエヨ政権は新たな貧困撲滅プログラムであるCOPLAMARを1977年に発足させたが、財政難のため本格的な実施は1979年以降となった。
- (9) デ・ラ・マドリ政権は、1982年の債務危機直後に実施した緊縮財政政策のなかでPIDERとSAMの打ち切りや食糧などの生活必需品や公共料金に対する一般政府補助金の大幅削減を実施した。またこの補助金削減により従来の食料補助制度は廃止となり、その代わりに貧困地域に居住する低所得者層にターゲットにした食糧補助プログラムが導入された。一方COPLAMARは解体されたがCOPLAMARの社会扶助や社会インフラ整備関係のサブプログラムは各政府実施機関に移管され存続した。
- (10) IMSSの年金改革の経緯と制度の詳しい内容については、谷 [2001] を参照されたい。
- (11) チリでは現在、民間積立年金が国内貯蓄にむしろマイナスの影響を与えており、この方式のマクロ経済の変動に対する脆弱性が明らかになった（Mesa-Lago and Müller [2002: 709]）。
- (12) サリナス政権は農業近代化政策のなかで、農業生産者の市場競争力に応じた融資制度の選別化を実施した。これにより、国際市場で競争力をもつ生産者の融資と保険は、商業銀行、国立金融公社（NAFIN）、対外経済銀行（BANCOMEXT）といった開発銀行や民間の保険会社が担当し、ある程度の将来性を持ちながら商業ベースの資金にアクセスできない生産者に対しては、政府系のBANRURALと農業保険会社（AGROASEMEX）が担当することが定められた。そのなかで、生産性向上の見込みがない貧困農民に対する融資は経済政策の枠外に位置づけられ、PRONASOLの生産支援融資で対応することが決定された（谷 [1995: 34]）。
- (13) サリナス政権期にPRONASOLのハリスコ支部長を務めたホルヘ・デ・ソジャーノは「市長は3年ごとに改選され、市町村政府の人事もそのたびに大幅に変わるため、資金運用などの行政能力が不十分である場合が多く、また市長個人の業績誇示のためにインフラ整備事業が利用される事例が散見される」と述べ、貧困政策の地方分権化が必ずしも順調に進んでいない実態を指摘している（筆者によるインタビュー、2000年5月6日、ハリスコ州グアダラハラ）。



- (14) Progresaのターゲティングでは、①国家人口委員会（CONAPO）が1990年国勢調査を含む3種類の統計に共通する七つの社会指標をもとに算出したメキシコ全地域の周縁化インデックスのなかで、「周縁化度がとても高い」、あるいは「高い」コミュニティを抽出後、②抽出されたコミュニティの全世帯に対しENCASEN（Encuestas de Características Socioeconómicas de los Hogares）という世帯別家計調査を行い、そこから得た社会経済データに従って極貧世帯を抽出するという2段階の選定方式を採用していた。
- (15) たとえばProgresaの奨学金で就学支援を受けている子どもの学校での出席率が足りない場合や、医療出張所で行われる定期検診の受診回数が規定より少ない場合、支援は一時的に停止される。
- (16) 潜在能力アプローチでは、貧困撲滅政策で貧困層の教育、保健衛生、食糧などの基礎的社会資源へのアクセスを保障し、「可能性を再分配」することによって貧困層自身の潜在能力を高めることが目指されている。
- (17) 1990年代のメキシコの完全失業率は1990年2.6%、1991年2.6%、1993年3.4%、1994年3.7%、1995年6.2%、1996年5.5%、1997年3.7%、1998年3.2%、1999年2.5%、2000年2.2%であった（INEGI [1999: 314]、労働省ホームページ、CEPAL [2001: 85] による）。

## 〔参考文献〕

### 〈日本語文献〉

- 石井章[2002]「メキシコ：新自由主義のもとでの土地制度の改革とエヒードの変容」（『高知論叢』第74号）。
- エスピン＝アンデルセン、イエスタ（岡沢憲美・宮本太郎監訳）[2001]『福祉資本主義三つの世界』ミネルバ書房（Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press, 1990）。
- 国本伊代 [2002]『メキシコの歴史』新評論。
- 佐藤勤治 [1992]「債務危機以後の労働組合＝政府関係」（『日本労働研究雑誌』No.387）。
- 世界銀行 [1992]『世界開発報告1992年版』。
- 谷洋之 [1995]「サリナス政権の農業政策」（『ラテンアメリカレポート』Vol.12, No.2）。
- [2001]「メキシコ社会保険公社（IMSS）改革—年金制度を中心に—」（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）。
- 恒川恵市 [1990]「メキシコPRI体制の危機と再編：1971-1990」（『アジア経済』第31巻第11号，11月）。

横山功 [1997] 「『協調政治』と国家－農民関係－メキシコにおけるコーポラティズムの変容分析－」(『イベロアメリカ研究』第18巻第2号, 1996年後期)。

〈外国語文献〉

- Appendini, Kirsten [1992] *De la milpa a los tortibonos: la reestructuración de la política alimentaria en México*, México: El Colegio de México.
- BANAMEX [1998] *México social 1996-1998*, México: BANAMEX.
- Brachet-Márquez, Viviane [1994] *The Dynamics of Domination: State, Class and Social Reform in Mexico, 1910-1990*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- y Margaret Sherraden [1993] “Austeridad fiscal, el Estado de bienestar y el cambio político: los casos de la salud y la alimentación en México (1970-1990),” *Estudios sociológicos*, Vol.11, No.32.
- and Margaret Sherraden [1994] “Political Change and the Welfare State: The Case of Health and Food Policies in Mexico (1970-1993),” *World Development*, Vol.22, No.9.
- Brizzi, Adolfo [2001] “Poverty and Inequality,” in Marcelo M. Guigale, Olivier Lafourcade and Vinh H. Nguyen eds., *México: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Washington, D. C.: World Bank.
- Cárdenas, Enrique [1996] *La política económica en México, 1950-1994* (Fideicomiso Historia de las Américas, Serie Hacienda), México: El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas y Fondo de Cultura Económica.
- Cercone, James and Jean-Jacques de St.Antoine [2001] “Reform of the Mexican Healthcare System,” in Marcelo M. Guigale, Olivier Lafourcade and Vinh H. Nguyen eds., *México: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, Washington, D. C.: World Bank.
- Cernea, Michael [1983] *A Social Methodology for Community Participation in Local Investments: The Experience of Mexico’s PIDER Program*, (World Bank Staff Working Papers No.598), Washington, D. C.: World Bank.
- Dresser, Denise [1994] “Salinastroika without Prinsnost: Institutions, Coalition-Building, and Economic Reform in Mexico,” Ph. D. Dissertation, Princeton University.
- [1997] “En busca de la legitimidad perdida: Pronasol, pobreza y política en el gobierno de Salinas,” en Gabriel Martínez, *Pobreza y política social en México*, México: ITAM-FCE.
- ECLAC [2000] *Social Panorama of Latin America, 1999-2000*, Santiago de Chile: ECLAC.

- [2001] *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL.
- Esteva, Gustavo [1987] “Food Needs and Capacities: Four Centuries of Conflict,” in James E. Austin and Gustavo Esteva eds., *Food Policy in Mexico: The Search for Self-Sufficiency*, Place, Ithaca: Cornell University.
- Friedmann, Santiago, Nora Lustig y Arianna Legonivi [1997] “México: gasto social y subsidios alimentarios: el ajuste de los años ochenta,” en Nora Lustig, *El desafío de la austeridad: pobreza y desigualdad en la América*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Gordon, Sara [1997] *Poverty and Social Exclusion in México*, ILO discussion papers, DP/93/1997.
- [1999] “Del universalismo estratificado a los programas focalizados: una aproximación a la política social en México,” en Martha Schteingart coord., *Políticas sociales para los pobres en América Latina*, México: Miguel Angel Porrúa.
- Hernández Laos, Enrique [1992] “La pobreza en México,” *Comercio exterior*, Vol.42, No.4.
- [2000] “Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza en México,” *Comercio exterior*, Vol.50, No.10.
- IMSS [2000] *Diagnóstico de salud de las zonas marginadas rurales de México: prioridades y resultados 1991-1999, Programa IMSS-Solidaridad*, México: IMSS.
- INEGI [1999] *Estadísticas históricas de México*, Tomo I y II, 4ta ed., Aguascalientes: INEGI.
- [2001a] *Tabulados Básicos, Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, Aguascalientes: INEGI.
- [2001b] *Encuesta Nacional de Empleo*, Aguascalientes: INEGI.
- Instituto Nacional de Solidaridad [1996] *Gráficas de la política social*, [México, D.F.].
- Kelly, Thomas J. [2001] “Neoliberal Reforms and Rural Poverty,” (Mexico in the 1990s: Economic Crisis, Social Polarization, and Class Struggle), *Latin American Perspectives*, Vol.28, No.3.
- Levy, Santiago [1994] “La pobreza en México,” en Félix Vélez, *La pobreza en México: causas y políticas para combatirla*, México: ITAM-Fondo de Cultura Económica.
- Lustig, Nora [1989] “Magnitud e impacto del gasto público en el desarrollo social en México,” *Investigación económica*, No.187.
- [1994] *México: hacia la reconstrucción de una economía*, México: El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica.

- Mesa-Lago, Carmelo [1978] *Social Security Policy in Latin America: Pressure Groups, Stratification, and Inequality*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- and Katharina Müller [2002] “The Politics of Pension Reform in Latin America,” *Journal of Latin American Studies*, Vol.34, Part 3.
- Murillo, Maria Victoria [2001] *Labor Unions, Partisan Coalitions, and Market Reforms in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD [2000] *Estudios económicos de la OCDE 1999-2000: México*, Paris: OCDE.
- Ordóñez Barba, Geraldo [1997] “México en el combate a la pobreza,” *Ciudades*, No.36.
- Pardo López, María del Carmen [1996] “La política social como dádiva del presidente,” *Foro internacional*, Vol.36, No.1/2.
- Pastor, Manuel and Carol Wise [1997] “State Policy, Distribution and Neoliberal Reform in Mexico,” *Journal of Latin American Studies*, Vol.29, No.2.
- Poder Ejecutivo Federal [1995] *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- [1997] *Programa para superar la pobreza 1995-2000*, México: Poder Ejecutivo Federal.
- Presidencia de la República [2002] 2nd Informe del Gobierno de Vicente Fox.  
<http://informe.presidencia.gob.mx/Informes/2002Fox2/website/cfm/index.cfm>
- Rocha Menocal, Alina [2002] “Do Old Habits Die Hard?: A Statistical Exploration of the Politicisation of Progresá, Mexico’s Latest Federal Poverty-Alleviation Programme, under the Zedillo Administration,” *Journal of Latin American Studies*, Vol.33, No.3.
- Sanderson, Susan R. Walsh [1984] *Land Reform in Mexico, 1910-1980*, Florida: Academic Press.
- SEDESOL [1994] *Solidaridad, seis años de trabajo*, México: SEDESOL.
- [2000] Programa de Educación, Salud y Alimentación. <http://www.sedesol.gob.mx>
- Spalding, Rose [1978] “Social Security Policy Making: The Formation and Evolution of the Mexican Social Security Institute,” Ph.D. Dissertation, University of North Carolina.
- [1981] “State Power and Its Limits: Corporatism in Mexico,” *Comparative Political Studies*, Vol.14, No.2.
- [1985] “El Sistema Alimentario Mexicano (SAM): ascenso y decadencia,” *Estudios sociológicos*, Vol.III, No.8.
- Télez Kuenzler, Luis [1994] *La modernización del sector agropecuario y forestal*,

México: Fondo de Cultura Económica.

Valencia Lomeli, Enrique y Rodolfo Aguirre Riveles [1998] “Discursos, acciones y controversias de la política gubernamental frente a la pobreza,” en Rigoberto Gallardo y Jaquín Osorio coords., *Los rostros de la pobreza: el debate*, Tomo I, Guadalajara: ITESO-Universidad Iberoamericana.

Ziccardi, Alicia [1996] “Caracterización del Programa Nacional de Solidaridad,” en Arzaluz Socorro et al., *Actores y procesos sociales de los Programas de Inversión Social: el caso del Programa Nacional de Solidaridad en México, 1988-1994*, México: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Fundación Interamericana y Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.