

第2章

アルゼンチンにおける社会保障制度と政治体制

はじめに

アルゼンチンは他の多くのラテンアメリカ諸国と同様に1970年代に軍政を経験し、1983年の急進党アルフォンシン政権成立とともに民政に復帰した。しかし待ち望まれた民政復帰は直ちには国民生活の安定をもたらさず、1980年代のアルゼンチンは文字どおり「失われた10年」と呼ばれる空前の経済危機を体験することとなった。この経済危機の原因のひとつとして巨額の財政赤字の存在があり、それはしばしば民主化の問題点のひとつとされてきた。たとえば西島は「1980年代に入り、各国とも民主化を開始したことは、大衆の支持を得るために社会政策面などにおいて一層の支出拡大を余儀なくされることを意味し、財政赤字が拡大する傾向となった」と述べている(西島[1990: 31])。

とはいえアルゼンチンのケースのみをみると、民政移行後も財政赤字を減少させえなかったことは問題であるが、財政赤字自体は軍事政権期より継続されていたものであり、民政期になり急激に拡大したものではない。他方、社会政策の中心をなす社会保障制度は、第二次世界大戦後ペロン政権によりその骨格が形成され、その後いくたびかの修正を経つつも、1990年代のメネム・ペロン党政権による改革まで、1970、80年代をとおして根本的な制度改革はなかった。この間アルゼンチンの政治体制は1930年のクーデタ以降、軍政と民政の間を揺れ動いてきた。言い換えれば戦後の社会保障の骨格は、民

政と軍政という政治体制の揺れ動きにもかかわらず、1990年代の根本改革に至るまでその基本的枠組みは維持されていたことになる。

1983年の急進党アルフォンシン政権以降、ペロン党メネム政権（1983～99年）、アリアンサ（連合）デ・ラ・ルーア政権（1999年～）と続き、民主主義体制は定着したといえる。この復活した民主主義体制のもとで社会保障政策の改革はすぐには行われず、それが大胆に実行されたのは1990年代のペロン党メネム政権になってからのことである。こうしたことから本章は、政治体制と社会保障制度との関連についてはまだ議論すべき余地があると考え、アルゼンチンにおける社会保障制度の形成・変化と、そうした変化を促した諸要因を検討するなかで、政治体制がアルゼンチンにおける福祉国家形成に与えた影響の位置づけを行うことを目的とする。そこでまず本章では、アルゼンチンでの福祉国家を考察するうえで手がかりとなりそうな諸理論を整理する。次に、それを参考にしつつ、アルゼンチンにおける社会支出および年金と医療制度を概観する。そして最後にそうした議論をまとめてアルゼンチンにおける福祉国家の変容に関する要因を考察する。

第1節 ラテンアメリカ福祉国家分析の理論

ラテンアメリカの民主政治期における特徴的形態としてポピュリズムという形態が存在し、しばしば財政拡張政策をとり、財政赤字を拡大させ、最終的には経済破綻を招くとの批判を受けている。サックスは、ラテンアメリカ諸国のように所得分配が著しく不平等な地域では社会的対立が激しく、それを助長する緊縮財政は忌避される傾向にあるとする。そこに主として都市部に基盤をもつポピュリスト政権が成立し、都市部労働者の生活水準向上のために財政拡張政策をとり、財政赤字をもたらし、経済破綻に至る経路を描いている。

しかし、サックスの場合、こうした財政拡張政策は厳密なポピュリスト政

権のみならず、軍事政権をも含むさまざまな政権により採用されている点にも触れている。そのため財政拡張主義や固定相場制による為替の過大評価政策などの経済政策のみを取り出して、それを経済ポピュリズムと命名している (Sachs [1990])。ドーンブッシュとエドワーズも経済ポピュリズムを「成長と所得再分配を重視し、インフレや財政赤字のリスク、対外均衡、また過激な市場敵対的政策に対する経済エージェントの反応を軽視する」(Dornbush and Edwards [1991: 9]) 政策であると定義している。このように政治学的ポピュリズムに対して経済的ポピュリズムを独立して考察する傾向は、細野が述べているように、所得再分配や財政赤字に至る財政拡張政策が「政治学者が本来ポピュリストと考えている政権下でも、またそれに代わって登場した権威主義政権下でもかなりの長期間続いた」(細野 [1993: 118]) ことと関連している。

経済的ポピュリズム概念の出現をとおして考えさせられることは、なぜ民政期のポピュリスト政権のみならず、いくつかの権威主義的体制においてもポピュリスト政権と類似の経済政策が採用されたのかという点である。このポピュリズム経済政策を社会支出、あるいは社会政策と置き換え、地域をアルゼンチンに限定してもほぼ類似の問題が浮かび上がってくる。すなわち、アルゼンチンでは典型的ポピュリスト政権であるペロン政権から、それへの対抗関係にある軍事政権に至るまで、なぜ類似の社会政策モデルが継続されたのかという問いである。というのも、冒頭で述べたとおり、アルゼンチンにおける社会保障制度が大きく改革されたのは1990年代になってからであり、それまでは戦後ペロン政権期に形成された制度が修正されつつ、軍政と民政を通して継続していたとみられるからである。

こうした問いに対する第1の接近方法として、民政期および軍政期に共通してみられた政治体制のひとつの特徴であるコーポラティズム概念の使用がある。イスアニとテンティは、アルゼンチンでは政党が弱体で、コーポラティズム組織が政治上重要な役割を担い、社会政策が国家とコーポラティズム組織の相互作用により形成されたとする。その結果、アルゼンチンの社会政策

は、選別主義と普遍主義の混合、および前者の優越という特色をもつこととなった (Isuani and Tenti [1989: 21-24])。一方、ロ・ブオロとバルベイトによると、アルゼンチン型福祉国家は、競争的政党システムとケインズ経済政策の合体というヨーロッパ社会民主主義モデルではなく、また階級の利害を反映した社会組織の圧力の結果によるものでもないとする。アルゼンチン型福祉国家は、デュアル経済モデル⁽¹⁾のもとに行われる、ときの政治権力と各種コーポラティズム組織との無秩序な交渉の集積として現れると述べている。また彼らはアルゼンチンにおける政党政治の脆弱性を指摘しつつ、政治権力の正統性は、コーポラティズム組織と政治権力が利益を交換しあい、相互に社会に対するコントロールを再保証しあうゲームのなか存在するとしている (Lo Vuolo and Barbeito [1992: 120])。これら両説を基にすると、アルゼンチンにおける社会政策の政体を超えた連続性は、弱い政党制と、それに代わりコーポラティズム組織と政治権力との交渉が社会政策形成において重要な意味をもつことが背景にあるとの仮説が成り立つ。

社会政策の連続性を説明する第2の方法に、経済発展様式の連続性から説明を行うアプローチがある。アルゼンチンを含めたラテンアメリカ諸国は、おしなべて第二次世界大戦以降、輸入代替工業化が経済発展の推進力であった。グラッシは、輸入代替工業化モデルのもとで、国家は資本と労働力の再生産に重要な役割を果たし、そのなかで労働者の権利が拡大していったとする。彼女はこの輸入代替工業化モデルをペロン政権期のポピュリズム・モデルとフロンディシ急進党政権やオングニア軍事政権の開発主義モデルという二つのサブモデルに分類している。輸入代替工業化モデルのもとでの福祉国家においては、社会権の普及が正規の労働者の拡大により達成されるため、労働市場へ参入できないものへの公的扶助は副次的性格を与えられてしまうとしている (Grassi [1994: 12-15])。同様に、アメリカ人研究者のフーバーも、ラテンアメリカの社会保障制度は輸入代替工業化の過程で形成されたものであり、その結果、社会保険中心であり、また普遍主義的な受益制度になっていないと論じている (Huber [1996])。両者の見解とも、輸入代替工業化に

対応した福祉国家の性格規定がなされており、輸入代替工業化モデルという経済発展様式のもとでは、政治体制の違いを超えて同質の社会政策が継続されることになる。

政治体制を超えた社会政策の連続性を説明する第3の方法として、新制度論に基づく経路依存性を用いた分析の試みがある。日本では加藤がこれを先進福祉国家の税収構造の分析に適用している。彼女によると経路依存性による分析は、比較政治分析の分野で発達し、「各国の政治制度のたどった変化の経路を観察するために、究極的には、制度が政治や政策を決定すると言う、歴史的新制度論の考えに基づいている」(加藤 [1999: 78]) ものである。もっとも経路依存性によりすべての政治的現象を説明できるわけではなく、「政治、政策に対する考え方、或いは政策そのものが、その後の各国の主要な政策動向や政治の在り方に影響を与えることも十分考えられる」(加藤 [1999: 78-79]) と述べ、経路依存性の適用範囲が限定的であることも示唆している。そのような前提のもとに、OECD18カ国の概観と8カ国の税収構造の変化を経路依存性の考え方を適用して分析した結果、「政党の党派制といった政治制度よりも、政策の伝播(政府による採用)のタイミングが、福祉国家の規模を規定し、福祉国家の規模拡大に有効な逆進的課税(現在における最も典型的な例は一般消費税すなわち付加価値税)であるという意外な結論」を導いている。

ラテンアメリカではマロイが、域内各国の社会保障制度は制度制定時に世界的に優勢であったモデルが導入されていると主張している。彼によると、アルゼンチンやチリなど域内先行諸国は第二次世界大戦以前の大陸ヨーロッパのビスマルク型社会保険制度を導入し、メキシコ、コロンビア、中米など域内後発国はイギリスのベバレッジ・モデルを導入しているとする(Malloy [1979: 146-148])。こうした考えを援用すると、軍政・民政という政治体制よりも、政策導入のタイミングがその後のラテンアメリカにおける福祉国家を規定する重要な要因であるという仮説が成り立つ。

ところで、福祉国家論研究の中心地であるヨーロッパにおける最近の議論では、ウィレンスキーのように経済成長が自動的に福祉国家を導き出すとい

う産業化モデル (Wilensky [1975]) は批判され、コルピやエスピン・アンデルセンらの政治的要因の重要性を強調する見方が主流となりつつある (Korpi [1989], Esping-Andersen [1990])。それとは別に、福祉国家の諸制度は社会・経済システムの反映であり、それに対応したものであるとの考えも広範に存在する。たとえばジェソップは、フォーディズムの成長様式に対応する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するシュンペーター的労働奨励福祉国家に移行しつつある傾向を指摘している (Jessop [1994])。

以上の諸点を総合し、この問題をラテンアメリカに立ち返って考えてみると、第二次世界大戦後、類似の社会保障制度が継続した背景には、政治的要因としてコーポラティズム的政治体制の継続、また社会・経済的要因として輸入代替工業化という経済発展様式の継続といった要因が想定される。もちろん制度学派的考え方も有効であると思われる。一方、1990年代に社会保障制度が大きく改革された背景として、政治的にはラテンアメリカ的コーポラティズムの変容が、また社会・経済的には輸入代替工業化を基軸とした経済発展様式の転換が検討されるべきであろう。

第2節 財政支出の推移

1. 政治体制と財政赤字

アルゼンチンにおいて軍政か民政かという政治体制と財政赤字の関係をみると、民政だから財政赤字が拡大し、軍事政権になるとそれが縮小するという仮説は、経験的には明確に証明されない (表1参照)。まず、最も典型的なポピュリスト政権とされる1946年から1955年までのペロン政権をみると、財政赤字が最高であった1954年でさえ、その対GDP比は2.5%にとどまっている (Sachs [1990: 32])。なお1950年以前のデータは存在しない。1966年に成立し

たオンガニア軍事政権では、財政赤字の対GDP比は1%台の低水準であったが、その後継のラヌーセ軍政末期の1973年には7.53%に上昇している。1973年から1976年までのペロン党政権でも、1974年に財政赤字のGDP比はいったん減少した後増加に転じている。こうした傾向は、その後の1976年から1983年までの軍事政権、そして1983年からの民主政権でもみられる。すなわち1966年オンガニア軍事政権以降アルフォンシン急進党政権に至るまで、軍政、民政を問わず各政権に共通する傾向としては、政権初期には財政赤字が縮小し、政権末期にそれが拡大するということである。また財政赤字の大きさも、イサベル・ペロン政権末期の1975年に14.35%を記録しているのに対し、その後の軍事政権末期の1983年には15.14%と同程度を記録している。

このように軍事政権でも民主政権でも政権末期に財政赤字を発生させるという現象は共通しているが、財政赤字の内容には異なる点もみられる。1976年から1983年までの軍事政権期では、それ以前のペロン党政権の経済政策を批判し、ネオ・リベラル的な自由主義経済改革を断行して、貿易と資本の自由化を推進した。資本自由化が行われた結果、高金利に引き寄せられて外貨が流入し、その過程で対外債務が増大する一方、外貨準備の増大などによる為替の評価高を招いた。ペソ高のもとでの貿易自由化は、輸入増大による貿易赤字の拡大と製造業の縮小をもたらした。途上国におけるこうした経済政策は、やがて限界に達することは必然で、1980年から成長率は低下し、1981～82年はマイナス成長になった。こうした軍政による経済政策の失敗は、税収の減少や脱税の増加をもたらし、さらにこの時期から対外累積債務の債務サービス支払いの拡大、政府系企業の赤字拡大などが顕著となり財政赤字を拡大させた (Veganzones [1997: 144])。

当然民衆の軍事政権に対する批判は高まり、軍政の正統性が脅威にさらされた。軍は経済政策失敗への批判をそらすために、イギリスとの間で帰属をめぐる争われていたマルビーナス諸島（フォークランド諸島）奪還の戦争を1982年に開始し、敗北した。他方、軍政発足当初より体制に批判的な左翼ゲリラの活動が活発化し、軍はその取り締まりを強化していた。このような軍

表1 財政赤字 (1960~99年)

年	政 権 (在任期間)	財政収支 ¹⁾	対GDP比 (%)
1960	アルトゥーロ・フロンディシ(58年5月)(民政)	-1,371.77	-3.46
1961		-1,500.91	-3.50
1962	ホセ・M・ギド(62年3月)(軍政)	-2,660.06	-6.40
1963	アルトゥーロ・イリア(63年10月)(民政)	-2,589.62	-6.47
1964		-2,568.91	-5.80
1965		-1,241.67	-2.48
1966	フアン・カルロス・オンガニア(66年6月)(軍政)	-1,720.27	-3.32
1967		-592.26	-1.09
1968		-916.68	-1.61
1969		-674.20	-1.06
1970	ロベルト・レビングストン(70年6月)(軍政)	-717.84	-1.19
1971	アレハンドロ・ラヌーセ(71年3月)(軍政)	-2,186.50	-3.55
1972		-2,928.96	-5.09
1973	エクトル・ホセ・カンボラ(73年5月)(民政)	-4,942.84	-7.53
	ラウル・ラスティリ(73年7月)(民政)		
	フアン・ドミンゴ・ペロン(73年9月)(民政)		
1974	イサベル・ペロン(74年7月)(民政)	-5,240.80	-6.99
1975		-10,821.03	-14.35
1976	ホルヘ・ラファエル・ビデラ(76年3月)(軍政)	-5,570.60	-8.34
1977		-2,044.88	-2.77
1978		-2,672.24	-3.56
1979		-3,202.59	-3.90
1980		-4,643.88	-4.99
1981	ロベルト・ピオラ(81年3月)(軍政)	-7,482.86	-8.73
	レオポルド・ガルティエリ(81年12月)(軍政)		
1982	レイナルド・ピニョネ(82年7月)(軍政)	-6,519.20	-10.05
1983	ラウル・アルフォンシン(83年12月)(民政)	-9,855.43	-15.14
1984		-8,532.71	-11.44
1985		-4,811.78	-6.57
1986		-5,055.67	-6.02
1987		-9,169.19	-10.45
1988		-8,345.87	-10.75
1989	カルロス・メネム(89年7月~95年12月)(民政)	-1,979,643	-6.1
1990		-19,207	-2.8
1991		-17,822	-0.1
1992		-526.8	-0.2

1993		+331.7	+0.1
1994		+11.3	+0.0
1995	カルロス・メネム(95年12月～99年12月再選)(民政)	-3,984	-1.5
1996		-7,298	-2.7
1997		-4,500	-1.5
1998		-3,520	-1.1
1999	フェルナンド・デラルーア(99年12月～)(民政)	-4,768	-1.7

(注) 1) 1960～88年：1986年9月価格100万アウストラル。1989年：時価100万アウストラル。1990～91年：10億アウストラル。1992年以降：時価100万ペソ。

2) 財政赤字の定義は「金融収支を含む総収入－総支出」。

3) 1988年までと1989年以降、1994年までと1995年以降では統計の出所が異なるため数値に連続性がない。

4) 1999年の対GDP比は暫定値。

(出所) 松下洋「1983年のアルゼンチンの民主化に関する一考察」(松下洋・遅野井茂雄編『1980年代ラテンアメリカの民主化』アジア経済研究所, 1986年) 120ページ。

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, *El gasto público en la Argentina 1960-1988*, p. 23.

INDEC, *Statistical Yearbook Republic of Argentina 1994*, Buenos Aires, 1994, pp. 452-453; *Statistical Yearbook Republic of Argentina 1998*, Buenos Aires, 1998, p. 431.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Público, *Informe Económico*, mayo de 1992, pp. 44-45; *Economic Report*, June 1995, p. 172; *Economic Report*, Second Quarter 2000, p. 229.

政の軍事力による社会的不満への対応も、軍事支出を拡大させ、財政赤字を増大させる一要因となったと考えられる。政府予算に占める軍事支出の比率は、軍政が始まった1973年で約9%であったものが、1976年には10%台になり、1979年には最高の約14%に達した。1983年民政復帰とともに軍事支出は一桁に戻り、1990年代になってからは概ね5%台で推移している (IMF [各年号])。

他方、民政復帰後成立したアルフォンシン急進党政権では、軍事政権によりもたらされた対外累積債務、財政赤字、インフレーションという負の遺産のなかで政権を発足させなければならなかった。アルフォンシン政権は、財政赤字縮小とともに政・労・資の社会協約に基づく賃金・物価凍結を行うヘテロドックス・タイプの経済安定化政策を実施した。その結果、インフレ率は低下し、財政赤字の対GDP比も1983年の15.14%から1986年には6.02%ま

で低下した。しかしインフレ率は再び上昇し、その後3度ヘテロドックス・タイプの安定化政策が実施されたが、その効果は逡減していった。そして1989年には約5,000%のハイパー・インフレのなかアルフォンシン急進党政権は事実上崩壊し、メネム・ペロン党政権が就任時期を繰り上げて成立する事態となった。

ヘテロドックス・タイプの安定化政策が失敗した直接的原因は、相対価格の調整によるものとされているが、根源的には賃金・物価凍結期間中に構造改革をなしえず、財政赤字削減が十分に行えなかったという点に原因があるとの見解が一般的である（西島 [1990: 43]）。この間、アルフォンシン政権は巨額の赤字を抱える国営企業の民営化計画を発表したが、労働総同盟や野党ペロン党の反対にあい実現されなかった。また当時与党の急進党は、労働者・低所得層に支持される野党ペロン党に比べて支持基盤が弱く、民主体制のもとでの選挙を前にして、有権者から反発の強い公共料金の適正化をなしえなかった。さらに労働総同盟は賃上げを求めてゼネストを繰り返し、アルフォンシン政権はたびたび妥協を強いられていた。こうしたアルフォンシン急進党政権の状況は、民主体制のもと民衆の圧力により財政赤字が拡大するという仮説と合致し、その意味で民主政権下では民衆の圧力により財政赤字削減が困難との仮説が正しいようにみえる。

しかし、軍事政権末期においても政権への批判が高まるにつれ、公営企業の赤字削減、賃金抑制、公務員削減のような緊縮政策はとりにくくなるであろう。さらに軍政の場合、民衆の軍政への不満に対し、対外戦争や反体制勢力の軍事力による取り締まり強化といった対応を行う場面もあり、軍事支出を増大させた。それらは政府系企業の赤字拡大や前述した経済政策失敗による税収減や債務支払いの拡大とともに財政赤字の原因となった。結局、軍政期においても財政赤字は政権末期には拡大しており、軍政といえども財政赤字を減少させる強力な政策はとりにえなかったことになる。それは「軍政も国民の支持に左右される」（出岡 [1995: 5]）という側面があり、経済政策の失敗に加えて、民衆の不満に対して軍事費拡大という抑圧手段と公営企業の赤字

の放置という懐柔手段の硬軟織り交ぜた対応を迫られていたからであると考えられる。

こうした財政赤字の傾向は、1990年代に大きく変容した。1989年にハイパーインフレのさ中に成立したメネム・ペロン党政権の最大の政治課題は、インフレの収束であった。そのためには財政赤字を削減することが急務であり、国営企業の民営化をはじめとしたネオ・リベラル政策が広汎に採用された。その結果1990年代になり財政赤字は急速に減少している。

2. 社会支出の構造

次に財政支出のなかで、政治体制と関係して議論されている公的社会支出

表2 公的社会支出 (1980~97年)
(対GDP比%)

年	社会部門	社会保険	合計
1980	6.96	9.13	16.09
1981	6.93	10.27	17.21
1982	5.13	7.41	12.54
1983	5.75	7.13	12.88
1984	6.57	7.52	14.08
1985	7.24	9.51	16.74
1986	7.79	9.77	17.56
1987	8.35	10.53	18.88
1988	7.32	9.14	16.46
1989	7.00	10.47	17.46
1990	6.78	10.75	17.53
1991	6.89	11.05	17.94
1992	7.23	11.08	18.31
1993	7.74	10.75	18.49
1994	7.84	11.23	19.07
1995	7.83	11.64	19.46
1996	7.46	10.83	18.29
1997	7.60	9.98	17.58

(出所) de Flood [1999: 74].

の推移を概観してみる。表2は、アルゼンチンにおける1980年から1997年までの公的社会支出の対GDP比を示したものである。公的社会支出は、大きく社会保険と社会部門に分類される。社会保険は、年金、医療保険(正確には医療保険を中心とした職域別社会事業団体)、労働災害保険、失業保険、家族手当からなり、財源のほとんどは本人と使用者の支払う保険料により賄われている。一方、社会部門は、表3のように教育・文化・科学技術、医療など、上・下水道、住宅・都市整備、社会振興・社会扶助、雇用・労働、その他都市サービスから構成され、財源は、主として一般および特定財源をもとにした財政により賄われ、それを国際機関からの借入などの外部資金が補っている。社会部門と社会保険の比率は年により変動はあるもののほぼ4対6の比率であ

表3 アルゼンチンにおける社会部門支出の内訳の変化(1980~97年)
(%)

	教育・文化・科学技術	医療など	上・下水道	住宅・都市整備	社会振興・社会扶助	雇用・労働	その他都市サービス	合計
1980	47.63	18.51	4.03	12.46	7.48	0.41	9.48	100
1981	48.70	21.11	3.69	7.51	8.55	0.35	10.09	100
1982	48.84	20.91	3.81	10.28	7.10	0.34	8.72	100
1983	48.42	19.42	3.22	13.16	6.98	0.28	8.51	100
1984	50.89	19.94	3.52	9.81	8.29	0.30	7.24	100
1985	48.42	19.27	3.03	9.10	10.63	0.35	9.21	100
1986	48.65	19.90	2.72	9.73	9.43	0.27	9.30	100
1987	49.26	18.86	2.48	10.08	9.63	0.27	9.42	100
1988	50.64	19.12	2.69	8.61	9.37	0.27	9.29	100
1989	47.90	19.95	2.32	7.63	12.60	0.22	9.38	100
1990	48.96	19.78	2.27	9.86	8.17	0.26	10.70	100
1991	47.97	20.95	2.15	8.19	8.48	0.35	11.92	100
1992	48.69	22.38	2.03	5.83	8.83	0.47	11.76	100
1993	49.04	22.04	1.98	5.12	9.21	0.87	11.74	100
1994	48.77	22.61	1.94	5.34	9.35	1.15	10.84	100
1995	50.66	22.41	2.28	5.01	8.14	1.18	10.32	100
1996	50.59	22.63	1.52	5.12	8.65	1.61	9.88	100
1997	50.61	21.42	1.89	5.37	9.65	1.92	9.15	100

(出所) de Flood [1999: 76].

る (de Flood [1999: 28-29])。

公的社会支出の対GDP比は、軍政期の1981年に17.21%を記録した後、フォークランド戦争のあった翌1982年に12.5%まで低下し、1980～90年代をとおして最低を記録した。1983年末に民政復帰して以降上昇に転じ、アルフォンシン政権期では1987年の18.9%を記録した。翌1988年は経済危機によりいったん16.5%にまで落ち込むが、1989年から始まるメネム・ペロン党政権期では1995年に19.5%まで漸増を続け、その他の年もほぼ17%以上で推移している。また実質社会支出をみると、1980年を100とした場合、アルフォンシン政権期では「失われた10年」と呼ばれる経済危機の影響により、1986～87年を除き100以下の低水準で推移している。これに対してメネム政権期では1989年の88から1997年の146まで一貫して上昇している(表4)。すなわち1990年代に実質的に公的社会支出の顕著な拡大がみられたのである。

部門別にみると、社会保険部門では1980年で年金が全社会保険支出の62.9%、1997年で68.1%と半分以上を占め最大の支出項目となっている (de Flood[1999: 76-78]。以下同じ)。続いて医療保険が同24.5%と23.7%、労働災害・失業保険が同9.4%と6.2%、そして最後に家族手当などが同じく3.2%と2.0%となっている。ここでは年金の比率拡大傾向が認められる。一方、社会部門では、全社会部門支出の約半分が教育・文化・科学技術支出で占められ、この割合は1980～90年代をとおしてほぼ不変である(表3)。これに続いて原則として無料の公立病院に対する支出が大半を占める医療支出も、20年間をとおして20%前後で推移している。上・下水道と住宅に対する支出は減少が明らかであり、前者は4.0%から1.9%へ、後者は12.5%から5.4%へと減少しているが、メネム政権期になってからの減少が著しい。これに対して比率が拡大したのが失業対策を主目的とする雇用部門が1980年の0.4%から1997年の1.9%に拡大し、これもメネム政権期の増大が著しい。このように社会部門の支出構成は、上・下水道や住宅建設といった国民の生活環境を改善する公共工事型の施策から、大量失業の常態化に関連した失業対策事業といった、直面する問題に的を絞った、直接的援助型施策が増加しているといえる。

他方、産業振興や道路建設をはじめとして経済活動全般に関係する公的経済支出は、対GDP比においても、また実質支出においても1990年代のメネム政権期に大きく減少した。公的経済支出の対GDP比は、軍政末期からアルフォンシン政権期全体をとおしてほぼ7%台で推移していたものが、メネム政権には1989年の8.0%から1997年には2.0%まで大幅に低下している。また、1980年を100としたそれは、1989年に85.1、1997年には34.8まで低下している。これらのことは、1990年代のメネム政権期に社会支出の構成の変化、また財政に占める経済支出の減少といった変容が顕著となったことを示している(表4)。

以上のように財政収支全般の長期的傾向は軍政・民政をまたいで1980年代

表4 財政支出の構成(1980~97年)

年	一般財政	社会支出	経済支出	債務サービス	合計
1980	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
1981	95.35	100.25	92.31	200.34	105.42
1982	71.72	66.38	86.33	234.54	85.43
1983	75.79	74.99	96.15	136.65	85.03
1984	68.95	85.78	93.58	127.80	87.85
1985	69.60	89.32	88.74	138.31	89.43
1986	81.91	102.30	87.51	105.71	95.31
1987	91.18	113.83	99.45	103.99	105.47
1988	82.22	96.92	98.35	82.58	93.40
1989	67.08	87.94	85.05	93.98	83.88
1990	69.77	97.47	58.95	51.89	79.63
1991	89.42	111.88	43.86	71.48	88.46
1992	103.79	125.12	41.40	99.62	99.38
1993	112.37	135.31	49.90	78.12	106.36
1994	124.32	148.94	41.82	79.15	113.55
1995	117.29	143.04	38.80	95.62	109.90
1996	112.24	140.41	35.70	97.24	107.05
1997	115.52	146.32	34.80	126.23	112.70

(注) 1980年=100

一般財政は地方移転を含む国の行政・立法・司法・国防に関わる支出。

(出所) de Flood [1999: 47].

まで継続した。しかし1990年代には、財政赤字の縮小が顕著となり、また直接的経済支出は減少したが、社会支出は減少せず増加傾向にあった。さらに公的社会支出構成の変容も主として1990年代のメネム・ペロン党政権下で進行した。1989年に成立したメネム・ペロン党政権は、市場機能に信をおくネオ・リベラル経済政策を積極的に推進した政権であった。同時に同政権は1980年代の「失われた10年」から脱却すべく、IMFの構造調整政策に積極的に対応し、財政赤字解消に力を注ぐ政権でもあった。それゆえ1990年代に公的社会支出が減少せず、むしろ増加傾向にあったという点に関する考察は、当時の政権が単に民主政権であったか否かという政権の性格規定からの分析のみでは不十分であり、構造調整を推進しネオ・リベラル経済政策が基調の政権で、なぜ社会支出が漸増したのかという観点から議論する必要がある。また、公的社会支出の構成変化の背景には、どのような社会政策上の変容があったかも考察する必要がある。

第3節 社会保障制度改革——年金制度改革を中心として

次に社会保障制度の具体的事例として年金制度を取り上げ、制度自体の推移を検討してみる。アルゼンチンにおける年金制度の発足は早く、ペロン政権発足時点で、すでに公務員のほかに鉄道労働者向けの年金会計などいくつかの職域別年金会計が存在していた。国家コーポラティズムの傾向をもつペロン政権が実施しようとしたことは、その支持基盤である勤労者に早急に年金制度を普及させることであった。そのためには商業や製造業といった産業別には分かれているが、ある程度普遍的で統一的な制度が好ましかった。そこでまず、鉄道年金など既存の職域別年金会計と並行して、1944年に商業労働者向け年金会計が設立されたのを皮切りに、1946年には製造業従事者、1954年には自営業者と農業労働者向け年金会計が設立された。こうして大きな産業別に勤労者のほとんどが法制的には年金制度に組み込まれ、実際の加入者

も拡大していった。ただし名目加入率は雇用労働者と自営業者とは大きな差がなかったが、実際に保険料を納付している割合は雇用労働者の方が自営業者よりはるかに高かった。またペロン政権では、国家年金院を設立し将来的には統一的制度を目指していた。しかし、年金会計制度の統合は、結局、各年金会計側の反対により途中で挫折せざるをえず、従来からの職域別会計とペロン政権期に制定された年金会計が並立することとなった。さらにペロン時代に年金の財政方式が積立方式から賦課方式に転換されていった。

こうしてペロン政権期に確立した年金制度は、1967年のオンガニア軍事政権期に次のような改革が実行された。(1)13に分立していた職域別年金会計を国家公務員、雇用労働者、自営業者の3会計に整理統合する。(2)年金支給年齢を雇用労働者の場合、男性60歳、女性55歳に引き上げる。(3)保険料の比率を雇用労働者の場合、本人が賃金の5%、使用者が15%と定める。(4)給付額は退職前10年における最高給3年分の平均の約70%とする。(5)監督機関として社会保険庁を設立する。(6)労働組合勢力を年金会計から排除する。

この制度が、基本的に1995年のメネム政権による大改正まで継続することになった。オンガニア軍政の改正は、(1)と(5)が制度統一化に向けての改革であるが、(2)から(4)は同一制度内での修正であり、とどのつまりペロン政権期に制定された年金制度の骨格である社会保険方式、産業別制度、賦課方式の財政方式という骨格は継続された(宇佐見 [1999])。

ペロン政権期に成立した年金制度の骨格が、基本的に1995年まで継続された背景として、この間の経済発展様式が輸入代替工業化を基本としていたことが最初に想起される。輸入代替工業化のもとでは国内産業は保護され、それはとくに製造業の雇用労働者の雇用と賃金を同時に保護するものであった。またこの間、労働法制の整備、国家部門での雇用拡大により全体として雇用労働者の雇用と賃金は安定的であった。こうした雇用と賃金の安定化によって、社会保険方式による老後保障には物質的基礎が与えられることとなった。すなわちそれは、第1に雇用と賃金が安定していることにより保険料の支払いも保障され、社会保険方式の財政基盤を保障した。第2に、そうした安定

は現在の保険料負担者が将来の受給に対して不安を抱くことを少なくし、世代間連帯思想とそれに基づく賦課方式の財政方式に信頼性を与えるものであった。また、年金制度の実質加入率は雇用労働者が高く、給付水準でも他部門より勝っていたが、輸入代替工業化が進展し、フォーマルな雇用労働者が拡大することにより、そうした優遇された年金制度の加入者が拡大することが想定されていた。さらに、経済発展は自営業者の経済状況も向上させるはずであった。

次に年金制度の基本的性格が長期間継続した政治的要因としては、労働組合が強い影響力をもっていたことがまず指摘できる。ペロン政権は国家コーポラティズムの指向をもっていたのは確かであるが、労働組合の自律性を指摘する研究もあり (Murmis y Portantiero [1971])、事実ペロン政権以降、労働組合はその自律性が増していったとみられる。労働組合はコーポラティズム的な政治体制を通じて、あるいはストライキを含む直接的実力行使により政治的影響力を保持していた。その労働組合は基本的に、公的な世代間連帯に基づく賦課方式の年金制度を支持していたものとみられる。労働組合の政治的影響力の強さは、アルゼンチンにおける労働運動に内在する独自の要因によるところも大きい (松下 [1993: 169-170])、輸入代替工業化の進展による正規労働者の拡大と比較的安定した雇用関係などの経済的要因によっても強化された。

こうした年金制度は、1980年代のアルフォンシン急進党政権期より財政的危機を抱えるに至り、その改革が議論されるようになった。1989年のメネム政権成立以降、その改革議論は活発化していったが、議論の中心は従来の制度の手直しか、根本改正かをめぐってまずなされた。議会内外での激しい議論の末、1994年に従来の制度を根本改正した混合年金制度が成立した。新年金制度は複雑である。まず加入者が従来型の賦課方式年金か積立方式かを選択できることとなった。とはいえ両者ともに賦課方式の共通基礎年金と補償年金が基礎部分に据えられた。その上に賦課方式を選択したものには賦課方式の付加年金が、積立方式を選択したものには年金保険料の本人負担分が、

自由選択した年金基金運用会社に積み立てられ、そこからの運用益を受給することとなった。

この年金制度改革の方向性は、1990年代に急激に進展した経済発展様式の転換と、それにとまなう社会的諸関係の柔軟化に対応したものであったと考えられる。輸入代替工業化に基づく経済発展様式の解体は、労使関係をより柔軟化することを求めている。すなわち第1に、雇用関係の柔軟化は、上述した安定的雇用関係のもとでの世代間連帯思想を希薄化させ、賦課方式から積立方式への、つまり世代間連帯から自己責任制への移行を容易にするものである。第2に、雇用関係の柔軟化は、転職機会の増加を意味し、賦課方式の職域別年金制度よりも、積立方式の年金基金運営会社による個人別年金制度の方がそうした新しい雇用関係に適合的な制度であるともいえる。第3に、積立方式のように年金基金を民間会社が市場で運営することは、国家の直接的役割への期待が減少し、市場機能が重視される現状とも合致している。

もっともアルゼンチンの制度には従来の賦課方式の産業別年金制度の選択肢が残されており、その点で、時間の経過とともに将来的には完全に積立方式に転換するチリの制度とは異なりをみせている。また積立方式選択者にも、基礎年金と補償年金部分が賦課方式である点もチリの方式とは異なる。1994年改正で導入された積立方式は、資本市場の活性化に貢献するというメリットがある反面、加入者の将来の経済保障が資本市場に依存し、またインフレにも弱いというデメリットをもつ。基礎年金部分に賦課方式を導入した点は、年金加入者の老後の経済保障という観点からは合理的判断であったといえる。

他方、政治的には1994年改正は以下のような論点を含んでいる。まず第1に、積立方式導入は産業界や金融界が主張していたのに対して、与党ペロン党の最大の支持母体である労働組合は従来の方式の修正を主張していた(Isuani y Sanmartino [1995: 43-64])。本来、労働組合を主要な支持基盤としていたペロン党政権が、労働組合の反対する年金改革を実施したのは労働組合の影響力が低下したためであると考えられる。第2に、チリの制度が純粹の積立方式に近く、アルゼンチンの制度が積立方式と賦課方式の並存と

なったのは、チリの改革がピノチェ軍事政権期に行われたのに対して、アルゼンチンの改革が民主政権のもとに実行され、反対勢力とも妥協する必要性が高まっていたこととも関係があると推測される。もっともここでも与党の一角が反対勢力となるねじれが生じているが。以上のような留意点はあるものの、アルゼンチンにおける年金制度の改革が、1990年代にみられた経済・社会・政治的なパラダイム転換を背景としていたことは明らかであろう。

社会保障制度の改革は年金制度にかぎらず、医療制度改革、失業保険制度新設、社会福祉制度改革など幅広い部門に及んでいる。医療部門をみると、全国民を対象とした原則として無料の公立病院制度は、州への移行、管理部門の入札制導入、自主運営・独立採算化、社会保険保持者からの医療費の徴収などの改革が行われている。一方、雇用労働者を対象とした社会医療保険は、それまで労働組合により運営されていたものが多く、労働組合の凝集性の源泉とみなされてきた。それが1997年より利用者が自由に医療保険組合を選択できる制度に改革された。これはアメリカの管理競争（広井 [1994: 185-196]）の考えを直接導入したものであり、社会保険の職域との結びつきを弱め、労働組合の影響力低下を象徴するものであった。このように年金や医療といった社会保険制度は1990年代にその内容を大きく変化させたのであった。

他方、社会福祉面をみると、中央政府は全体の計画作成のみに関わり、実行は州や市といった地方自治体、またはNGOなどの市民団体が中心となる傾向がますます強まっている。また、高齢者介護施設は民間施設が中心となっている。たとえば、2歳から5歳までの貧困家庭の子供に対する食料援助プログラムの責任機関は州政府であり、実行主体は州の社会福祉局、市、NGOとなっている（Secretaría de Desarrollo Social [1998: 9]）。NGOはこうした行政府の社会福祉プログラムのもとで働く場合と、独自に資金を調達し活動を行う場合がある。全般に社会福祉部門におけるNGOの活発な活動が注目を集めているが、それらの全体像を把握することは今のところ困難である。他方、高齢者施設は少数の公的施設を除き、そのほとんどが民間の施設となっ

ている。ただし、多くの民間高齢者施設は社会医療保険または老人医療保険制度と個別契約を結び、入居・介護・医療費をそこから受給するようになっている。このように社会福祉面では、公的部門、NGOやボランティア活動などの市民社会部門、そして市場原理に立脚した民間部門が福祉供給の主体となるというように、見かけ上は福祉多元主義的形態になっている。しかし現在のアルゼンチンの福祉多元主義は、きわめて脆弱な公的部門を補填するための福祉供給の多元化であり、いわば途上国型の福祉多元主義とでもいうべきものであると考えられる。

第4節 アルゼンチンにおける福祉国家の推移

1. 輸入代替工業化モデルと福祉国家

以上のことをまとめると、財政支出の構造変化や社会保障制度の内容の変化は、軍事政権から民主政権への政治体制の変容による説明よりも、1990年代にかけて起きた経済発展様式の変容とそれともなう社会的諸関係の変容、それらと並行して起きた政治枠組みの変容という政治・経済・社会的要因総体から説明した方が合理的であるといえる。ラテンアメリカ全体の福祉国家の考え方に関しては他稿で述べたが(宇佐見[2001a])、筆者が現在考えているアルゼンチンにおける福祉国家の移り変わりは、およそ次のようなものである。

アルゼンチンにおける福祉国家の原型を形成させたペロン政権は、形態は選挙により選出された民主政権であるが、同時にラテンアメリカを代表するポピュリスト政権であるとされている。ペロン政権は、軍事クーデタで成立した軍部右派政権に起源をもち、輸入代替工業化を推進し、拡大する都市雇用労働者を体制に特有の形態、すなわち労働組合を上から統制しようとする国家コーポラティズムの形態で編入しようとした政権であった。しかし労働

組合側にも自律性があり、完全に国家が上から諸構成団体を統御するには至らず、それは限定的な国家コーポラティズムとでも呼びうるものであった。そのペロン政権のもとで、国民を対象とする原則として無料の公立病院制度が発達し、他方、職域別医療保険制度の拡大、同じく職域別の年金制度の発達とその統合化・均一化の試みがみられた。前者は基本的に普遍主義モデルに、後者はコーポラティズムモデルに対応している。また、貧困政策などの社会扶助政策も開始されたが、社会保険と比べると副次的であり、しかも政治的クライアンティズムの介在する余地を残したものであった(宇佐見 [2001b])。ペロン政権での社会保障制度の発達は、コーポラティズムモデルと普遍主義モデルの混在というものであり、それは国家コーポラティズムの限定性によりもたらされたものであったと考えられる。

こうしてペロン政権期に成立した制度が、部分的に修正されながらも基本的に1980年代まで続くことになる。この間、政体は民主政体のペロン政権からクーデタで成立した軍事政権、ペロン党の参加が事実上禁止された選挙により成立したフォロンディッシ急進党政権、軍事政権、イリア急進党政権、軍事政権そしてまたペロン党政権の復活とめまぐるしく変化している。そのようななかで年金制度に関しては前節で述べたが、社会保障全体に関して制度が継続した理由として、以下の3点が考えられる。

第1に経済発展様式として輸入代替工業化が継続したことがある。経済発展様式は、1929年の世界恐慌以降それまでの一次産品輸出経済から輸入代替工業化を基軸とした体制に変容しつつあり、第二次世界大戦後それは確立した。輸入代替工業化政策はペロン政権において5カ年計画のもと、より体系的に推進され、1976年から1983年の軍政期の自由主義的修正が一時的になされたものの、1990年代にメネム政権によりそれが全面的に撤廃されるまで、きわめて長期間にわたって継続された。こうした輸入代替工業化の継続により都市のフォーマル部門は拡大し、それら都市雇用労働者の賃金と雇用は輸入代替工業化政策自体、国家による雇用拡大また整備された労働法制により保障されていることになり、比較的安定的な雇用関係が成立していた。ペロ

ン政権期における職域別の社会保険中心の社会保障制度は、輸入代替工業化のもとでのフォーマル部門の雇用関係にうまく対応したものであった。その一方、輸入代替工業化の継続にもかかわらず、フォーマル・セクターが都市増加人口を十分吸収できなかったため、インフォーマル・セクターの拡大も並行してみられ、ブエノスアイレス大都市圏にはビジャ・ミセリアと呼ばれる貧困地区が形成されていった。そうしたインフォーマル・セクター、また高齢者や障害者向けの社会扶助政策は、フォーマル部門の正規雇用労働者向け政策と比べて副次的であり続けた。

第2に、政治的要因として比較的影響力の強い労働組合が存在し続けたことが指摘できる。労働組合はペロン政権と表裏一体の関係にあり、ペロン政権以降もその自律性を強め政治的影響力を強めていった。軍政においても労働組合は公然・非公然の活動によりその存在感を示し、また1973年から1976年までペロン党政権では労働組合は公然と政治的影響力を示していた。そして、ストライキといった抗議活動のほかにも、最初のペロン政権以降しばしばみられたコーポラティズム的な政体のもとに労働組合はその要求を実現できる立場にあった。1973年に復活したペロン政権はもとより、1983年からのアルフォンシン政権においてすら、マクロ経済政策の骨格が政・労・資の社会協約により決定されるコーポラティズム的側面を有していた。こうしたアルゼンチン政治におけるコーポラティズム的側面は、もちろん一定の自律的な政治的審級のなかで形成されたものであるが、その外的環境として輸入代替工業化にともなう諸々の経済的要因があったことは否定しえない。すなわち労働組合の強い影響力の背後には輸入代替工業化の継続と、それにより成立した比較的安定した雇用関係の存在を指摘することができる。そうした状況で政治的要因と経済的要因は相互に影響されて、いわば輸入代替工業化の政治・経済パラダイムとでもいうべき発展様式を形成していたと考えられる。

第3に、非民主的な軍事政権でも民主政権のペロン政権期に形成された社会保障制度の骨格が継続したのは、一度制定された制度はその後の制度にも影響を及ぼすという経路依存性的要因が一定の作用を及ぼしたのと考えら

れる。

2. ポスト輸入代替工業化と福祉国家の変容

1990年代は、第二次世界大戦後のアルゼンチンにおける福祉国家の諸制度を支えた経済・社会システムが大きく転換した時期であったとみられる。経済面をみると輸入代替工業化の政策的枠組みは、1976年から1983年までの軍政期に推進された自由化により一度は弱体化した。しかし、軍政末期には経常収支の悪化と対外債務の拡大が顕著となり、関税引き上げが行われた。続くアルフォンシン急進党政権期は、累積債務危機のもと、高関税や輸入制限・禁止措置、産業振興政策など輸入代替工業化の枠組みが復活した。

それが大きく変わったのは1990年代のメネム・ペロン党政権になってからのことである。同政権により輸入代替工業化を支えていた産業保護政策が一部を除き撤廃され、国内の諸規制も大幅に緩和された。このことは半閉鎖経済から開放経済への転換を意味した。同時に、市場競争激化により雇用関係をはじめとする輸入代替工業化期の社会的諸関係も変容を余儀なくされ、それはおおむね柔軟化という言葉で表現することができる。すなわち、1990年代のアルゼンチンは、経済発展様式が輸入代替工業化からポスト輸入代替工業化へ完全に移行し、雇用関係もタイトな雇用関係から柔軟なそれへ変容しつつある。こうした経済自由化や雇用関係の柔軟化と並行して、メネム政権期には大量失業の常態化という現象が起きた。ブエノスアイレス大都市圏の失業率は経済危機さなかの1980年代においてすら5%前後で推移していたものが、1989年から上昇して1995年5月には20.5%に達し、その後も高水準を維持している(INDEC[1999:2])。すなわち、1990年代のアルゼンチンの雇用関係は柔軟化の進行とともに不安定化し、正規雇用労働者に対する雇用と賃金の輸入代替工業化と労働法制による保障は弱まっているといえる。

他方、政治システムでは1983年の民主化以来、民主主義制度が定着したというのが大方の見方である。しかし、この間、同じ民主主義制度でもその中

身には変容がみられたと考えられる。先にも述べたとおり民政復帰後のアルフォンシン政権は、対外累積債務を原因とする経済危機に翻弄された政権であったが、経済安定化政策として政・労・資の社会協約に基づく賃金・物価安定化政策を核とするアウストラル計画I, II, プリマベラ計画といったヘテロドクス・タイプの政策が何度か実施された。すなわちマクロ経済政策の骨格がコーポラティズム的枠組みにより実行されたのである。また、民政復帰後、労働組合は勢力を盛り返し、ゼネストを含む強力な運動を繰り広げ、アルフォンシン政権の民営化計画などを阻止した。ヘテロドクス・タイプの経済安定化政策が崩れた直接的原因のひとつは、労働組合の強硬な賃上げ要求があった。

ところが1989年に成立したメネム・ペロン党政権は、アルフォンシン政権とは民主主義のスタイルにおいていくつかの点で相違がみられる。オドンネルはアルゼンチンなどラテンアメリカの民主政権、あるいはフィリピンや韓国の民主政権を、民主主義の諸制度が脆弱ななかで、選挙により多数を与えられ、それにより正統な委任を与えられた大統領が強力な統治権を行使する「委任型民主主義」と名づけている（O'Donnell [1994: 55-62], 遅野井 [1997: 44]）。また遅野井は、「古典的ポピュリズム固有の制度的特徴を欠いてはいるが、出現したカリスマを持った強力な指導者個人が大衆との間にパターンで直接的関係を築くネオ・ポピュリズムと呼ぶべき現象」がみられることを指摘している（遅野井[1997: 45]）。アルゼンチンでは、1989年に成立したメネム政権がオドンネルのいう委任型民主主義に相当している。同政権では、主要な政策の多くが議会で法律の形をとらず、大統領の政令公布という形をとった。また、政策も政権外部から迎え入れられた任命官僚が立案し、議会や労働組合による介入を避け、また政令で公布するなどの圧力を議会や組合にかけるというプロセスを経つつ官僚主導で施行していった。

以上のような議論と関係してアルゼンチンのケースでいえることは、労働組合の影響力の低下である。輸入代替工業化による経済発展様式の終焉と雇用関係の柔軟化により、労働組合の影響力低下が指摘されて久しい。1985年

から1995年にかけて労働組合の組織人員は42.6%も減少している (*La Nación*, 1997/11/04)。下院の労働組合出身議員も民政復帰以降、通減傾向にあり、1983年の35人から現在では12人以下となっている (*La Nación*, 2000/01/21)。こうしたことから、戦後の政治システムにおけるコーポラティズム的要素が薄れつつあるのではないかと考えられる。オドンネルは委任型民主主義の背景として、1980年代の深刻な経済危機が大統領に救国を期待させるといようなことを指摘している (O'Donnell [1994: 65])。しかしこうした労働組合の弱体化も、1990年代の委任型民主主義出現の一因をなすとも考えられる。労働組合やコーポラティズム体制の弱体化、委任型民主主義の出現は、直接的には年金制度改革や、とくに社会医療保険制度改革など労働組合の利害に直接結びつき、しかも労働組合が反対していた社会保障制度改革が実行されたことの一因をなしていると考えられる。

こうした1990年代の経済・社会・政治システムの変容と並行して、国家の役割にも変化がみられ、経済過程への直接的介入は後退し、市場を規制する役割が重視されるようになった。しかし、財政の推移でみたように国家の直接的経済投資は減少したが、社会支出はむしろ増加する傾向にあり、国家が直接介入する部門として社会政策の分野が残されていることがここでは確認される。ただし、経済・社会・政治システムの変容により、社会政策の中身が変化しつつあるといえるのではないであろうか。それについては、社会支出のなかの社会部門において、上下水道や住宅に対する国家投資、すなわち公共投資型社会支出が減少し、大量失業の恒常化という事態に直接対処する支出が拡大したという点がまず指摘できる。また、社会保険をみると第3節で検討したように、年金制度が1995年に大幅改正され、医療保険制度も1997年に改正され、現在もさらなる改正の途上である点も指摘できる。これらは市場原理の重視、柔軟化した雇用関係、労働組合の影響力の後退といった状況に対応したものであった。さらに社会保障政策の策定・実行におけるNGOなど市民組織の役割の増大もそのような社会の全般的構造変化に対応しているといえよう。

おわりに

1999年の大統領選挙では、伝統政党の急進党と政治的リベラル諸派が合同したFREPASO (Frente País Solidario: 祖国連帯戦線) がアリアンサ (連合) を形成し、ペロン党候補を破りデ・ラ・ルーア政権が成立した。デ・ラ・ルーア大統領の出身母体は中産階級を伝統的支持基盤とする急進党であるが、同党幹部のなかにはヨーロッパ社会民主主義に共感する人も多く、デ・ラ・ルーア大統領自身ヨーロッパ社会民主党系首班との会談で政治路線の一致を強調している。またアリアンサの一翼を担うFREPASOはペロン党のネオ・リベラル路線を批判して脱党したアルバレス副大統領や革新系諸政党が合同して結成されたものである。

デ・ラ・ルーア政権は、経済開放や1ドル=1ペソの固定相場を骨格とした兌換計画と呼ばれる為替政策など前メネム政権のマクロ経済政策を引き継ぎつつも、大量失業、貧困問題や治安の悪化などネオ・リベラル政策からくる社会的歪みを批判し、その是正を公約に掲げている。大統領選挙に際してのアリアンサの6大公約は、完全雇用、機会の平等、教育の改善、普遍的医療制度、汚職の撲滅、社会秩序の回復となっている (ALIANZA [1999])。アリアンサ政権の公約をみるかぎり、その路線はサッチャーリズムの後を受けて、そのマクロ経済政策の骨格を受け継ぎつつも、ネオ・リベラル路線の行きすぎを修正しようとするイギリス労働党の第三の道に類似している。

デ・ラ・ルーア政権は社会保障政策に関して、2000年末に政令により年金と社会医療保険制度改革を実行した。年金制度改革では、それまでの全年金制度に共通の賦課方式による共通基礎年金を、年金800ペソ以上の者に関しては廃止し、800ペソから300ペソの者に対しては累進的な補助年金を支給し、300ペソの最低年金を保障することにした。また共通基礎年金廃止により生じた余剰金は、2001年以降75歳以上の無年金者に対する100ペソの普遍的扶助制度を制定するために用い、その支給年齢も2007年までには段階的に70歳に引

き下げる予定である。一方、社会医療保険に対する改革は、メネム政権期に社会医療保険の自由選択制が実現されたが、その選択対象に民間医療保険を加えるというものである。年金改革の議論はこれにより再分配機能が強まり、高齢者の最低限の生活保障へ一歩近づいたとみられるが、医療保険改革はこれのみでは医療保険の市場化の推進にすぎない。いずれにせよデ・ラ・ルーア政権の社会保障改革は開始されたばかりであり、その全体像を評価するにはもう少し時間の経過が必要である。

〔付記〕 社会医療保険に民間医療保険会社の参入を認める政令は、司法的問題などを理由に2001年3月28日付政令で執行停止となった。また年金改革についても同年3月末現在、反対の声が強まっている。

〔注〕 _____

- (1) アルゼンチン経済が二重構造モデルとするには反論も多い。日本でも佐野がリース型の労働供給モデルとは異なるとしている（佐野 [1998: 129]）

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 出岡直也 [1995] 「ラテンアメリカにおける民主主義の維持の政治経済学」（『国際問題』 (429)）。
- 宇佐見耕一 [1999] 「アルゼンチンにおける年金制度改革」（『ラテンアメリカレポート』 16(1)）。
- [2001a] 「ラテンアメリカ福祉国家分析の視角」（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）。
- [2001b] 「アルゼンチン福祉国家の形成—ペロン政権の社会保障政策—」（『アジア経済』 42(3)）。
- 遅野井茂雄 [1997] 「新自由主義下の国家・社会関係」（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）。
- 加藤淳子 [1999] 「福祉国家の税収構造の比較研究」（『社会科学研究』 50(2)）。
- 佐野誠 [1998] 『開発のレギュレーション』 新評論。
- 広井良典 [1994] 『医療の経済学』 日本経済新聞社。
- 細野昭雄 [1993] 「チリにおける脱ポピュリズムと民政への移行」（遅野井茂雄編『冷

- 戦後ラテンアメリカの再編成』アジア経済研究所)。
 西島章次 [1990] 「インフレーションのメカニズム」(西島章次編『ラテンアメリカのインフレーション』アジア経済研究所)。
 松下洋 [1993] 「岐路に立つ労働運動」(松下洋・乗浩子『ラテンアメリカの政治と社会』新評論)。

〈英語文献〉

- Dornbusch, Rudiger and Sebastian Edwards [1991] *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago: The University of Chicago Press.
 Esping-Andersen, Gøsta [1990] *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
 Huber, Evelyne [1996] "Option for Social Security in Latin America: Neoliberalism versus Democratic Model," in Gøsta Esping-Andersen, *Welfare States in Transition*, London: UNRISD.
 IMF [各年版] *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, D.C.
 Jessop, Bob [1994] "Post-Fordism and the State," in Ash Amin ed., *Post Fordism*, Oxford: Blackwell.
 Korpi, Walter [1989] "Power, Politics, and State Autonomy in the Development of Social Citizenship: Social Rights during Sickness in Eighteen OECD Countries since 1930," *American Sociological Review*, 54.
 Malloy, James M. [1979] *The Politics of Social Security in Brazil*, Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
 O'Donnell, Guillermo [1994] "Delegative Democracy," *Journal of Democracy*, 5(1).
 Sachs, Jeffrey D. [1990] *Social Conflict and Populist Policies in Latin America*, San Francisco: ICS Press.
 Wilensky, Harold L. [1975] *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley: University of California Press (下平好博訳『福祉国家と平等—公共支出の構造・イデオロギー的起源—』木鐸社, 1984年)。

〈スペイン語文献〉

- ALIANZA [1999] *El Gran Cambio: Sintesis de la plataforma de la ALIANZA* [大いなる変革：アリアンサの公約], Buenos Aires.
 Barbeito, Alberto C. y Ruben Lo Vuolo [1992] *La Modernización excluyente* [排除する近代化], Buenos Aires: UNICEF/CIEPP/LOSADA.
 de Flood, Marfa Cristina [1999] *Caracterización y Evolución del Gasto Público*

- Social* [公的社会支出の性格と推移], Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas [ラテンアメリカ経済研究財団] [1990] *El gasto público en la Argentina 1960-1988* [アルゼンチンにおける公的支出1960-1988], Buenos Aires: FIEL.
- Garssi, Estela, Susana Hintze y María Rosa Neufeld [1994] *Políticas sociales: Crisis y ajuste estructural* [社会政策：危機と構造調整], Buenos Aires: ESPACIO.
- INDEC [国立統計院] [1999] *Encuesta permanente de hogares, Gran Buenos Aires mayo de 1999* [定点家庭調査, 大ブエノスアイレス圏1999年5月], Buenos Aires: INDEC.
- Isuani, Ernesto y Emilio Tenti [1989] “Una interpretación global [ひとつの全般的考察],” E. Isuani et al., *Estado democrático y política social* [民主国家と社会政策], Buenos Aires: EUDEBA.
- Isuani, Ernesto y Jorge Sanmartino [1995] “El Nuevo Sistema Previsional Argentino [アルゼンチンの新年金システム],” *Boletín Informativo Techtint*, (281).
- Murmis, Miguel y Juan Carlos Portantiero [1971] *Estudios sobre orígenes del peronismo* [ペロニズムの起源に関する研究], Buenos Aires: Siglo XXI.
- Secretaría de Desarrollo Social [1998] *Guía de Programas Sociales Nacionales 1998* [国家社会プログラムガイド1998], Buenos Aires: Secretaría de Desarrollo Social.
- Véganzones, Marie-Ange [1997] *Argentina en el siglo XX: Crónica de un crecimiento anunciado* [20世紀のアルゼンチン：予告された成長の記録], Paris: OECD.

〈新聞〉

La Nación.