第Ⅰ部

総　論　編

第1章

ラテンアメリカにおける福祉国家分析の視角

はじめに

福祉国家とは，これまでほとんど先進諸国にかぎり言及されてきた言葉であり，またそれが戦後の先進国資本主義の重要な一側面であるとも認識されてきた。しかし，先進諸国の福祉国家を構成する年金制度や医療制度などの社会保障制度，また労働法制などの諸制度はラテンアメリカ諸国においても存在する。もちろんラテンアメリカでは社会保障制度の適用範囲や適用の実体等々について先進国との格差は存在するし，ナショナル・ミニマムも達成されているとは言い難い。ラテンアメリカにスウェーデン的な「包括的で普遍的な社会保障制度」（丸尾［1987: 4］）をもつ福祉国家が存在すると考える人はいないであろう。また，ラテンアメリカ域内での社会保障制度の先行国と後発国の間にも大きな格差が存在していることも事実である。

とはいえ，制度的には雇用労働者を主たる対象とする社会保険制度と貧困層などを対象とした社会扶助政策を有し，また比較的整備された労働法制が存在し，理念的には全国民に社会保障を行き渡らせようと努力しているという点で戦後のラテンアメリカ諸国を福祉国家の一類型とみなし，それが戦後ラテンアメリカ諸国の資本主義の重要な構成要素であったとみなしてもよいのではないかと考えている。そこで本書は，社会保障制度や労働・雇用制度の分析をとおして，ラテンアメリカにおける福祉国家のもついくつかの特徴を把握し，それによって将来的なラテンアメリカにおける福祉国家像形成に

少しでも寄与することを目的としている。もちろんラテンアメリカ諸国のもつ社会保障制度や労働法制は，その適用実体を含めてさまざまな欠点を有していることは明らかであるが，そうした欠点をも併せた総体としてラテンアメリカにおける福祉国家像解明の糸口となすというのが本書のねらいである。

従来，福祉国家分析の対象としては社会保障制度の分析が中心であった。しかし，最近は，国家の雇用維持に対する姿勢や，フェミニズムの視点も福祉国家研究に取り込まれるようになってきている（宮本 [1997: 12-43]）。そのため，本書においてもラテンアメリカにおける福祉国家を社会保障制度の分析からのみ検討するのではなく，国家の雇用への関与やフェミニズムの視点も取り入れて幅広く検討しようと試みている。とはいえ，ラテンアメリカにおける福祉国家論に関する研究蓄積はきわめて少なく，またその基礎となる個別制度の実状についても福祉国家との関連で述べたものはきわめて限られたものとなっている。本書が主としてラテンアメリカにおける福祉国家を構成する雇用政策や年金制度などの個別事例について，その制度成立の背景，制度の変遷とその実態などに関する掘り下げたケース・スタディーを行う手法を用いたのもこうした研究事情による。

福祉国家論の視点から途上国を分析した研究がほとんど見当たらないことから，方法論に関してもわれわれの今回の研究会は手探りの状態から始められたといってよい。そこでこの総論では，発展途上国に分類されるラテンアメリカにおける福祉国家の分析を行うにあたり，方法論上の留意すべき若干の点について編者の考えをまず記す。続いてラテンアメリカにおける福祉国家形成の背景をなす政治・経済パラダイムを概観し，最後に社会支出構造からみたラテンアメリカにおける福祉国家の特徴についていくつかの点を指摘したい。

第1節　福祉国家論とラテンアメリカ

1．先行福祉国家理論

福祉国家論は先進資本主義国を対象として展開されてきたものであり，そのためとくに方法論に関係する議論は，研究蓄積のある先進資本主義国を念頭においたものから出発せざるをえない。もちろん福祉国家分析の手法はきわめて多岐にわたっており，本書のように特定国，または特定地域における福祉国家の特質の追求を目的とした研究では，比較福祉国家論の観点が必要と思われる。それに関連して以下のような諸議論がなされているので紹介する。

比較福祉国家論で多くの人がはじめに想起するのは，経済発展水準と社会保障との関係であろう。両者の関係は研究史上，比較的早期から注目されており，発展途上国や社会主義国を含む60カ国を分析の対象としたウィレンスキーの研究では，経済発展水準が福祉国家を発展させる最も重要な要因であるとされている（ウィレンスキー［1984］）。そこでは，1人当たりGDPの大きさが，人口の高齢化ならびに制度の経過年数を経由して社会保障支出の対GDP比を決定するという経路に高い相関がみられることを示している。

経済発展水準が福祉国家形成の重要な要因であることを否定する合理的説明は見あたらない。社会保障制度を普及させるには，それに足る経済的基盤が必要であり，経済的基盤が不足する多くの発展途上国では，社会保障制度が法制化されても，それが実行されないか，経済余剰が生まれるまでその適用範囲が著しく制限されるとするウィレンスキーの説明（ウィレンスキー［1984: 57］）には説得力がある。しかし，一方で，経済発展水準のみでは現在先進国といわれている諸国にみられる福祉国家の質的差異や，福祉国家形成の時間的差異を説明できないという批判も支持を得ている（宮本［1997: 14］）。また，コスタリカ，インドのケララ州，さらにキューバなど，1人当たりの

GDPは低くても社会指標が優れている国があり，経済発展水準が社会保障の水準を決定するという理論への反証となっている。したがって経済発展水準と福祉国家発展の関係は，きわめて長期的視点，また全世界的視点で大まかな傾向を言い表してはいるが，それのみでは福祉国家の内容まで説明できないということになる。

そこで福祉国家の質的差異が発生する要因として，単なる経済成長のみではなく，各社会のもつ経済・社会構造にまで踏み込み，その差から社会保障政策を説明する手法が注目される。たとえばペーター・フローラは福祉国家の時系列的変容を経済・社会構造の変容から説明している。彼は現在，経済・社会構造が工業化社会から脱工業化社会へと転換し，性別・職業別・年齢別に分かれた分化・分業関係もより柔軟なそれへと転換しつつあると観察している。福祉国家とはそうした経済・社会構造に対応したものであり，現在進行中の福祉国家の変容もそうした経済・社会構造の変化に起因しているとする（フローラ［1989］）。

しかし，こうした経済成長や経済・社会構造からほぼ自動的に特定の福祉国家が導き出されるなどという機能的説明のみで，本当にすべての福祉国家形成要因を語り尽くしたことになるのであろうか。そうした疑問に対する答えとしてエスピン・アンデルセンは，まず福祉国家間の質的差異を示すためにその類型化を行い，そうした質的差異が生じた原因として政治的要因に注目している（Esping-Andersen［1990］)。類型化を行うにあたり，彼は社会保障により労働者がどの程度自らの意志で労働から離脱できるのかという脱商品化度と，社会保障がどの程度平等かあるいは階層化しているかという階層化度という指数を用いた。それによると福祉国家は，(1)給付にミーンズテストを伴い所得移転や社会保険が緩やかな自由主義タイプ，(2)社会保障の権利が階級や職域に連動している保守主義またはコーポラティズム・タイプ，(3)社会保障の普遍主義と脱商品化が進んだ社会民主主義タイプ，に分類されることになる。こうした福祉国家分化の理由として，階級（とくに労働者階級）動員の性格，階級・政治における同盟の構造，体制制度化の歴史的遺制の3

要因が重要であるとしている。

このほかに，福祉国家の相違を説明する方法として制度論からの分析視角がある。加藤は，先進国の税収構造を経路依存性の手法を用いて分析し，「政党の党派性といった政治制度よりも，政策の伝搬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政策が逆進課税である」(加藤[1999: 96])という結論を導いている。また，ラテンアメリカを対象とした研究でも，マロイは，社会保障制度の構造の決定には，政策採用のタイミングが重要であり，政策採用時に世界的に流布しているシステムが反映するとしている (Malloy [1979: 146-148])。彼によるとアルゼンチンやチリなどの域内先行諸国は，ヨーロッパ先行諸国の形式とベルサイユ条約の概念を受け入れ，グループ別の制度と分立した複数の基金からなるシステム概念を基にしていた。これに対してメキシコ，コロンビアまた中米諸国などの域内後発諸国は，第二次世界大戦中に発展したより統合的な社会保障概念に影響され，イギリスのベバレッジ・プランを反映したものであるとしている。しかし，経路依存による分析では，なぜ特定の時期に社会保障政策が導入されたのか，また同じ時期に社会保障制度を導入した国の間にも制度の相違が存在する点が説明されていない。この点に関して社会保障制度の形成において，上述のマロイは国家や官僚の役割を重視し，他方メッサ・ラーゴは圧力団体の働きを重視している (Mesa-Lago [1978])。

以上のような福祉国家を分析する諸理論は，どれも長所と短所をもち，どれが優れているという問題ではない。それらは，福祉国家のどのような側面に焦点を当てて分析するのかという観点の相違に基づくものであろう。と同時にそれが比較福祉国家論の方法論上の問題点をなしていると思われる。すなわち，一方は政治的要因の議論を欠き，他方は経済発展を含めた社会・経済構造に関する議論を欠くということである。理想的には，政治・経済・社会的側面に光を当てて，総合的に分析することが福祉国家の全体像を把握するうえで必要であろう。ただその場合，諸説混合主義あるいは福祉国家の多様な側面の羅列に陥ることを避けなければならない。そのためには，福祉国

家形成の基盤をなす政治・経済・社会的要因を貫く一貫したパラダイムを考える必要があると考える。そして福祉国家もそうした共通するパラダイムの一構成要因であり，一制度をなすのである。この点については， 次項で改めて検討する。

2．ラテンアメリカと福祉国家論

上記の諸理論は主として先進国を対象とした議論であるが，発展途上国とみなされてきたラテンアメリカ地域における福祉国家を考察する場合，さらに留意すべきいくつかの事項が考えられる。以下それに関して気づいた3点を記す。

(1) 経済発展水準とラテンアメリカの福祉国家

その第1は，経済発展水準の相違であろう。経済発展水準とラテンアメリカにおける福祉国家の関係を考察するとき，上記先行研究のレビューでみた二つの点に注目する必要がある。それはまず，ラテンアメリカにおける福祉国家の形成期に，その経済発展水準は先進諸国と比べて一般に低位にあったという点である。経済発展水準の低位さは福祉国家を形成・発展させるうえでまず財政上の制約となるとみられる。その場合，考慮すべきことは，そうした財政の制約があるなかでいかにそれが使われたかである。後に述べるように，途上国で最大の社会問題の一つは貧困問題であるが，社会支出をみると貧困対策を含む社会扶助に向けられた支出の比率はむしろ少ない場合が多い。

次に経済発展水準に関して考慮すべき点は，先進諸国に比べて経済発展水準が低位にありながらもラテンアメリカ諸国ではさまざまな社会保障制度の制定が開始されたこと，すなわち早期の福祉国家の形成である。ラテンアメリカにおける社会保障制度は，さまざまな欠点をもちながらも，先進国における社会保障制度の発達と並行して形成されていった。こうした早期の福祉

国家の形成は，ラテンアメリカにおける福祉国家の一つの特徴をなす。そこでラテンアメリカにおいてなぜ福祉国家が早期に形成されたのかということが，研究上の重要な課題となってくる。また域内に限ってみても，コスタリカはアルゼンチンなど域内先進国と比べても経済発展水準は低いにもかかわらず，社会指標は優れている。これもコスタリカはなぜ経済発展水準と比べて社会保障制度を発展させえたのかという研究課題となるであろう。

(2)　社会的格差構造とラテンアメリカの福祉国家

第2に留意すべき点は，経済発展水準の相違と関連した事項であるが，ラテンアメリカ地域では大きなインフォーマル部門が存在するか，あるいは広汎な農業地帯が存在するという先進国との社会構造上の相違である。インド人研究者のグーハンも，発展途上国の社会保障はまず貧困対策として捉えるべきであると述べている(Guhan[1994: 40])。またメッサ・ラーゴもゴンサーロ・ナローバの議論を引用しつつ，農業労働者，自営業者，家族労働従事者の多いラテンアメリカの多くの国では，ビスマルク型強制社会保険は適合的ではないと述べている(Mesa-Lago [1986: 158])。それにもかかわらず，ラテンアメリカの社会保障制度は，フォーマル部門対象の社会保険の発達がみられ，貧困対策はしばしば二次的性格をもってきたことが指摘されている(Grassi [1994: 13-15])。それもラテンアメリカにおける福祉国家の一つの特徴であると同時に，なぜそうなったのかという研究上の課題を形成する。

その課題に少し立ち入ると，社会保険は，軍・警察・公務員や鉄道・電話など公共企業労働者あるいは鉄鋼・自動車など輸入代替工業化における基幹産業労働者向けにとくに充実してきた。その意味で，労働者内でも優遇されている部門といない部門では格差が存在しており，インフォーマル部門を含めた社会保障における格差がどのような状況にあるのかがその国の福祉国家の特徴を把握するうえで重要な要因となる。さらに，それがいかにして形成されたかも不可欠の研究テーマである。また貧困に関しても，近年ではアルゼンチンなど域内先進国の都市部において，基礎的ニーズは充足しているが，

所得が貧困ラインに達していない貧困層が出現し，貧困の質が一部で途上国型から先進国型へ転換していることにも注目する必要がある。

他方，農村部の貧困問題は，ラテンアメリカにおいても深刻であるが，域内には農村部に伝統農村が存在する地域と存在しない地域がある点にも注目すべきである。伝統農村が存在しない地域では，農業は企業的大規模経営下で農業労働者により営まれている。こうした伝統農村が存在する地域とそれが存在しない地域における社会保障に対するニーズの差，すなわち零細農と農業労働者間の貧困の質的差異やニーズの差，またそれに対する社会保障供給主体の差なども考慮する必要がある。

(3) ラテンアメリカの政治的特色と福祉国家

第3に留意すべき点は，先進諸国における福祉国家は民主主義体制のもとに成立発展したものであるのに対して，ラテンアメリカ諸国ではそれに特有な政治形態のもとで形成されてきたという政治的特色の相違である。具体的には，ラテンアメリカ諸国で福祉国家を最も早く形成した政権に，アルゼンチンのペロン政権やブラジルのバルガス政権を代表としたコーポラティズム的傾向をもつ政権がある。これら政権のもとでのコーポラティズムは，当初国家が上から職能団体を統制しようとする国家コーポラティズム的傾向がみられた。これも職能団体の自律性を基盤とする社会コーポラティズムが有力な形態となっている戦後ヨーロッパの事例とは相違している。また，ラテンアメリカの政権ではポピュリズムと呼ばれる形態の政権がしばしば登場した。ポピュリズムの特色として松下は，寡頭支配に対抗し多階級的支持基盤をもち，大衆の地位向上を目指すものの社会主義とは一線を画し，外国資本に反対し民族主義的であり，強力なカリスマ性をもった指導者が存在し，国家主導型の経済を指向するなどの諸点を指摘している（松下 [1993: 145]）。ポピュリズム政権崩壊後も軍事政権という権威主義体制のもとで，意外に思えるが社会保障制度は縮小されず，むしろ拡大した場合すらあった。

社会保障制度がその経済発展段階と比較し早期に発展した点や，社会保障

制度内に特有の格差構造が存在するなどのラテンアメリカにおける福祉国家の特徴を考察する際，そうしたラテンアメリカにおける政治的特色に注視する必要があることはいうまでもない。こうした点は先進国との比較のみならず，開発独裁のもとで社会保障制度の整備が遅れた韓国や台湾といった東アジア新興工業諸国との比較を行う場合も有効である。ラテンアメリカでは工業化が早期に始まったなどの相違もあるが，こうした政治的要因の差異も東アジア新興工業国と比べてラテンアメリカにおいて早期に福祉国家の形成が始まったことと関係していると思われる。

第2節　政治・経済パラダイムの変遷と福祉国家

1．輸入代替工業化期

(1)　経済発展モデルと雇用関係

つぎに第二次世界大戦後のラテンアメリカにおける福祉国家の形成・発展・変容の背後にある政治・経済パラダイムを素描する。第二次世界大戦後のラテンアメリカ諸国は，輸入代替工業化が経済発展を主導する経済発展様式を維持してきた。そこでは，保護された国内市場，すなわち半閉鎖経済のもと，軽工業から重化学工業へと産業構造を高度化させつつ，製造業が発展していった。しかし，製造業の国際競争力は弱く，輸出は依然として従前からの一次産品に依存していた。この輸入代替工業化発展モデルでは，経済面における国家の果たした役割は大きい。関税政策・為替政策や産業育成政策がとられ，重化学工業部門では国営企業が設立される場合が多く，国家が間接・直接的に多方面にわたり経済活動に参与していた。さらに，第二次世界大戦後のナショナリズムの高揚により，戦前外国資本が保有していた鉄道を代表とするインフラストラクチャー部門が国有化され，経済に占める国家の地位は大きなものとなっていった。

輸入代替工業化の進展により，まず都市部の製造業での雇用が拡大し，それと並行して公的部門やサービス部門の拡大がみられ，総じて都市部における雇用労働者の増加がみられた。他方，農業部門での雇用拡大は鈍く，農村部から都市部への人口移動が起きた。とはいえ，都市フォーマル部門の雇用吸収力は流入人口と自然増人口のすべてを吸収するほど十分なものではなく，農村部から流入した人口の一部は都市部の拡大するフォーマル部門に吸収され，そうでないものはインフォーマル部門を形成するようになった。輸入代替工業化モデルの理念では，こうしたインフォーマル部門は，工業化の深化によるフォーマル部門の拡大によって消滅させることができるはずであった。しかし現実にフォーマル部門がインフォーマル部門を消滅させるほどの雇用拡大は起こらず，またインフォーマル部門の労働者も教育の欠如などによりすぐにはフォーマル部門での労働に適さない状況にあった。このことから輸入代替工業化期のラテンアメリカ諸国では，都市のフォーマル部門雇用労働者層の拡大と並行して，インフォーマル部門の拡大がみられた。都市のフォーマル部門雇用労働者は，輸入代替工業化により保護された製造業や公的部門などに雇用され，彼らの賃金と雇用は保障されていたと言ってよく，比較的安定的な雇用関係にあった。またそうした都市部の雇用労働者は，労働組合として組織化されている場合が多かった。こうした安定的雇用関係と，比較的強力な労働組合をもつフォーマル部門の都市雇用労働者は，社会保険や企業のフリンジ・ベネフィットの受給者であった。その一方でインフォーマル部門の労働者の労働条件は賃金を含めて悪く，その雇用も不安定であり，自営業的形態のものも多かった。

(2) 政治的特色：ポピュリズムと軍政

第二次世界大戦後のラテンアメリカにおける政治形態は，ポピュリスト政権を含む文民政権と軍部による権威主義政権に大別される。ポピュリスト政権は，農民層のほかに都市労働者など大衆を主要な支持基盤とする政権であり，一般に所得再分配政策や労働者保護政策が採られた。他方，1960年代後

半から軍事政権は，社会主義から体制を擁護し，安定と開発・福祉向上を中核とした国家安全保障ドクトリンをもち，軍の官僚機構を制度化するという特色を有していた(遅野井[1997: 79])。またこの軍政は，左翼や労働組合に対して弾圧を行い，民政復帰後その人権侵害を追及されることとなった。このようにポピュリズム・文民政権と軍政には相違は大きいものの，第二次世界大戦後のラテンアメリカ政治には以下のような特色がみられた。

まず第1点として，多くの政権が輸入代替工業化政策を推進したことである。ポピュリスト政権は，おしなべて輸入代替工業化を促進する政権であったが，軍事政権も経済成長を希求し，その手段として基本的に輸入代替工業化を継続したものが多くみられた。軍事政権のなかにはポピュリスト政権への対抗から，チリや1976年からのアルゼンチンの軍政のようにネオ・リベラル的色彩の濃い経済政策を打ち出すものもあったが，その他の多くの軍事政権では輸入代替工業化路線が継続された。ブラジルやペルーの軍政では輸入代替工業化路線が維持された。自由主義経済政策が採用されたといわれている1966年からのアルゼンチンのオンガニア軍事政権においてさえ，産業振興プロジェクトは維持され，事実上の輸入代替による工業化が進行した時期であった（Katz and Kosacoff［1989: 42, 57]）。

第2点として，コーポラティズム的指向をもつ政権が多かった点である。もちろんコーポラティズムといっても，国家コーポラティズム・タイプのものから自律性の高い労働組合が参加するタイプまで，その形態には多様性がみられた。ポピュリスト政権は労働組合を中心とした職能団体を組織化して自己の有力な支持基盤に編入するというコーポラティズム的側面を有していたが，他方コーポラティズムを指向する軍政も存在していた。軍政においては反体制派に対する弾圧を行う一方，ブラジル，ペルー，ボリビアの軍政にコーポラティズム的傾向があったことは広く知られている。1966年からのアルゼンチンのオンガニア軍事政権では明確な形でコーポラティズム的政体が形成されなかったが，オンガニアの思想のなかにはそうした指向があったことが指摘されている（Stepan［1978]，コトレール［1986: 57]，遅野井［1986]，

Pernia [1983: 165-174])。こうしたラテンアメリカ政治にみられるコーポラティズム的側面は，1980年代に民政復帰後の経済危機に対応した安定化政策においてもみられた。1980年代のメキシコ，ブラジル，アルゼンチンにおける経済安定化政策においては，政・労・資の社会協約による物価・賃金凍結策が採用されたが，これも輸入代替工業化に基づく発展様式の危機に対するコーポラティズム的な最後の対応とみなすことができる。こうしたコーポラティズムが存在する背景にも，輸入代替工業化のもとでの安定的雇用状況にあるフォーマル部門労働者の拡大と，次に述べる相対的に自律して影響力のある労働組合の存在といった要因が関係していると思われる。

第3点として，労働組合の影響が強かった点である。ラテンアメリカの労働組合に関するILOの報告書では，それが高度に政治化され，一方，政府もしばしば労働問題に関して直接的役割を担うとされている（ILO [1993: 43-44]）。労働組合が政治に深く関与していた代表例として，同報告書ではアルゼンチンのペロニズムを挙げ，ペロン党が政権にあるときは労働組合が非常に大きな権力を行使したと述べている。第一次ペロン党政権に関して学説史的には，ペロンが上から労働組合を統制したとする見方と，労働組合の自律性を主張する見解が存在している（松下 [1987: 161-170]）。アルゼンチンのペロン政権にかぎらず，メキシコやブラジルでもポピュリスト政権期に労働運動が国家に組み込まれた。これに対してチリでは労働運動は社会主義政党と協調していた（松下 [1993: 171-174]）。

ラテンアメリカでは，ポピュリスト政権に代わり軍事政権が登場することがしばしばみられ，軍事政権下では労働組合は厳しい規制下に置かれるか，または活動そのものが停止させられることもあった。そうしたなかにあっても労働組合の活動は制約を受けたが，一定の自律性が保持された場合もあり，労働組合の公然あるいは非公然の抗議活動が，軍事政権に対してなされた場合もあった。すなわちラテンアメリカ諸国においては，輸入代替工業化により労働者層が拡大し，そのもとで相対的に自律し影響力のある労働組合が形成・存在したことになる。こうした影響力のある労働組合の存在は，ヨーロ

ッパ移民が多いというラテンアメリカの歴史的特性からも説明されるが，同時に輸入代替工業化のもとでの比較的安定した雇用関係の存在が関係していたとも推定される。

このようなラテンアメリカにおける労働組合の早期からの影響力の強さは，日本を除くアジアNIEs諸国と比べた場合いっそう顕著となる。アジア諸国では一般に国家の干渉主義的役割が強く，労働組合は雇用関係において強力で自律的な役割を演じることは困難であったとされている。岩崎郁夫氏は，開発が国家目標とされた開発体制下のアジア諸国では，国家は外国企業誘致や生産性向上のために労働組合を管理下においたと述べている（岩崎［1999: 17]）。東アジア諸国で労働組合の影響力が増大したのは，工業化が進行し，同時に民主化が進展した後のことであった（ILO［1993: 49]）。その代表例として韓国では，1987年以降労働運動の活発化と民主化が並行して進展し，その過程で組合員は増加し労働組合の政治的影響力は増大したことが知られている。

(3) 輸入代替工業化と福祉国家

上述したように，輸入代替工業化の進展により工業労働者，サービス部門従事者，公的部門など都市フォーマル部門の労働者が増大した。こうしたフォーマル部門の労働者は，相対的に強力な労働組合に組織され，整備が進む労働法のもとにおかれていた。つまり，輸入代替工業化のもとでは，フォーマル部門の労働者の雇用と賃金は輸入代替工業化政策および労働法制により二重に保障されていたといってよい。ラテンアメリカにおける輸入代替工業下化期の社会保障制度は，こうしたフォーマル部門の労働者に対する社会保険形式が中心となって発展した。そうした都市雇用労働者の社会コストは，輸入代替工業化の枠内では消費者全体に転嫁することが容易であった（Huber［1996: 144]）。

他方，輸入代替工業化期には低賃金で不安定なインフォーマル部門も並行して拡大したことが知られている。輸入代替工業化の戦略では，輸入代替工業化を推進することにより社会保険の対象となるフォーマル部門が拡大し，

社会保障の対象を拡大させ，また自営部門の所得も上昇することが想定された。しかし実際には，長期間継続された輸入代替工業化のプロセスにおいてインフォーマル部門は消滅することなく，フォーマル部門と並行して存在し続けた。こうしたインフォーマル部門の従事者は社会保険の対象外であり，食料扶助政策や医療扶助を中心とした社会扶助政策の対象者であった。インフォーマル部門では社会扶助に対するニーズは大きいものの，社会扶助政策はラテンアメリカの社会保障政策全体の枠組みのなかでは二次的位置しか占めておらず，これもまたラテンアメリカ諸国の社会保障制度の特徴をなしているといえよう。社会扶助政策のなかには，貧困政策のほかに，高齢者，障害者政策などが含まれるが，これらも社会保険に比べると不十分なものであった。

2．ポスト輸入代替工業化期

(1) 経済発展モデルと雇用関係

累積債務危機を直接の原因として，1980年代のラテンアメリカは深刻な危機にみまわれた。域内の1980年代における1人当たりGDPはマイナス7.8%を記録し，また1984年ボリビアの約8000%，1989年アルゼンチンの約5000%など異常なハイパーインフレが発生した。こうした経済危機からの脱却策として，1990年代に入り域内諸国はおしなべて経済の自由化を中心とした改革を実施した。世界的にもこの時期，経済のグローバリゼーションが進行し，開放されたラテンアメリカ経済は世界的な市場競争のなかに組み込まれることとなった。

経済危機からの脱却策として1990年代以降本格化したネオ・リベラル政策と総称される経済政策は，市場機能に信をおき，保護関税・輸入規制・産業振興策など輸入代替工業化の政策的枠組みを撤廃させた。また政府所有の公営企業の民営化が並行して実施された。その結果，経済発展様式は，国家が経済過程に直接介入し，輸入代替工業化が経済発展を主導する様式から，グ

ローバル化された世界市場，および経済統合の結果生まれた地域市場における市場競争に基づくポスト輸入代替工業化の経済発展様式に完全に移行したものとみられる。

こうした経済発展様式の変容は，従来の雇用関係を変化させる大きな要因となった。そのことを賃金のもつ意味の変化からみてみよう（宇佐見[1995][1997]）。輸入代替工業化のもとにあって企業の社会負担を含めた賃金は，保護された国内市場を対象とした製品価格に転嫁しやすく，また賃金上昇は先進国と比べて限定的であったとはいえ，需要創出の重要な源泉の一つとみなされてきた。さらに，輸入代替工業化のもとでの保護された市場においては，ラテンアメリカで普及している正規の雇用労働者を対象とした社会保険の保険料や企業の追加的社会負担も，製品価格すなわち消費者に転嫁しやすかった。

ところがポスト輸入代替工業化期の開放市場のもとでは，社会負担を含む賃金は製品価格に容易に転嫁することができず，輸入が自由化された状況での賃金上昇による国内需要創出効果も減退せざるをえなくなっていた。そのため，ポスト輸入代替工業化期にあって賃金のもつもう一つの側面，すなわち労働コストとしての側面が強調されるようになってきたのである。ここに1990年代になり，労働コストの削減が重要な意味をもつようになり，従来からの雇用関係を柔軟化する方向で改革が進行していったのである。アルゼンチンを例にとると，雇用契約は，無期限・全日制からパートタイムや期限付き契約などを含む多様な形態に移行し，解雇条件は緩和され，労使交渉も中央団体交渉から企業別交渉を重視する方向へ移りつつある。こうした雇用関係の柔軟化は，新たな経済発展様式に適合的なものではあったが，反面不安定な雇用を増加させ，労働条件を低下させる側面も有していた。

1990年代の雇用関係におけるもう一つの重要な変化は，失業の増加現象である（表1参照）。域内平均の失業率は1990年代をとおして上昇する傾向にあり，1991年に5.8%であった都市失業率が1999年には8.7%に上昇している（CEPAL[1999a]）。こうした失業率の上昇には，ある面で1995年のメキシコ

表1　ラテンアメリカ主要国都市部の失業率

(%)

	1970	1980	1985	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
アルゼンチン	4.9	2.6	6.1	6.5	7.0	9.6	11.5	17.5	17.2	14.9	12.9	14.3
ブラジル	6.5	6.3	5.3	4.8	5.8	5.4	5.1	4.6	5.4	5.7	7.6	7.6
チリ	4.1	11.7	17.0	8.2	6.7	6.5	7.8	7.4	6.4	6.1	6.4	9.8
コロンビア	10.6	9.7	14.1	10.2	10.2	8.6	8.9	8.8	11.2	12.4	15.3	19.4
コスタリカ	3.5	6.0	6.7	6.0	4.3	4.0	4.3	5.7	6.6	5.9	5.4	6.2
メキシコ	7.0	4.5	4.4	2.7	2.8	3.4	3.7	6.2	5.5	3.7	3.2	2.5
ペルー		7.1	10.1	5.9	9.4	9.9	8.8	8.2	8.0	9.2	8.4	9.1
ウルグアイ	7.5	7.4	13.1	8.9	9.0	8.3	9.2	10.3	11.9	11.5	10.1	11.3
ベネズエラ	7.8	6.6	14.3	9.5	7.8	6.6	8.7	10.3	11.8	11.4	11.3	14.9

（出所）1970，80，85年：CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1993,* Santiago de Chile, 1994, p.44.

1991年以降：CEPAL, *Balance Prelimiar de las Economías de América Latina y el Caribe 2000,* Santiago de Chile, 2000, p.89.

経済危機や1997年のアジア危機の影響があったことは確かであるが，1990年代をとおして域内の国内総生産が平均3.2%成長したことを考慮すると，構造的原因があったと推定される。すなわち，1990年代の自由化政策による市場競争の激化と，それにともなう民営化や雇用関係の柔軟化のなかでこの失業率の上昇を把握すべきである。失業率上昇の原因は多岐にわたっているが，直接的なリストラ，労働編成再編にともなう合理化，実質所得減少にともなう女性の労働市場への参入加速，また本書第5章の佐野論文にもあるように資本財輸入拡大にともなう資本財による労働代替などが指摘されている。そして，アルゼンチン，ブラジル，コスタリカ，エクアドル，ウルグアイおよびベネズエラでは中・高所得層で失業がより拡大していることが報告されている(CEPAL[1999b: 79])。こうした中間・高所得層は，輸入代替工業化のもとでは従来その雇用と所得が直接・間接的に保障されてきた層であった。

このように，1990年代のラテンアメリカは輸入代替工業化の経済発展様式から，市場競争に基づくポスト輸入代替工業化の発展様式に移行した。それにともない，雇用関係ではその柔軟化が推進された。それは，輸入代替工業

化期の相対的に安定した雇用関係を変容させ，結果として雇用の不安定化が進行した。そうした状況のもと，域内各国では失業率の上昇が記録されたのであった。

(2)　政治的特色：委任型民主主義

経済発展様式の転換が1990年代に起きたのに先立ち，政治体制の転換，すなわち軍事政権から民主政権への移行とその定着は1980年代に起きた。域内のほとんどの国で1980年代経済危機は民主主義政府のもとでのできごとであり，それからの脱却策としての，1990年代になり本格採用されたネオ・リベラル経済政策の採用も，また民主主義体制のもとでのできごとであった。こうして復活したラテンアメリカの民主政治は，軍政はもとより過去のポピュリスト政権下の民主政治とは様相を異にしていた。まず第1に指摘できることは，軍の影響力の明確な後退である。軍は，民主化以降もさまざまな特権を保持していることが指摘されているとはいえ，今日の軍の圧力団体としての政治的影響力は軍政期と比べて明らかに減退したことを否定する者はいないであろう。

第2に，労働組合の政治的影響力も1990年代以降大きく後退している。たとえば，1990年代に採用された公営企業の民営化や市場開放政策，社会保障制度改革，また雇用関係の柔軟化政策などのネオ・リベラル経済政策が労働組合の反対にもかかわらず実行されていることが，その影響力後退を如実に物語っている。表2は1995年における各国の労働組合の組織化率と，1985年から1995年にかけての変化率である。アジア諸国と比べてラテンアメリカ諸国の労働組合組織化率は高いが，それでもこの10年間は低下傾向に歯止めがかかっていない。もちろん労働組合の組織率低下は世界的傾向にあるが，ラテンアメリカの労働運動もそうしたなかの一環として位置づけることができる。こうした労働組合の弱体化の背景には，公営企業の民営化，雇用関係の柔軟化とそれにともなう不安定雇用の増加，失業率の上昇による雇用不安の拡大などの要因が考えられる。すなわち，労働組合の弱体化も，政治的要因，

表 2　世界各国の労働組合組織化率

	1995年1)	1985〜95年		1995年1)	1985〜95年
ラテンアメリカ			大陸ヨーロッパ諸国		
アルゼンチン	38.7	−42.6	フランス	9.1	−37.2
ブラジル	43.5		ドイツ	28.9	−17.6
キューバ	70.2	−29.8	イタリア	44.1	−7.4
メキシコ	42.8	−28.2	オーストリア	41.2	−19.2
ベネズエラ	17.1	−42.6	オランダ	25.6	−11.0
アングロサクソン諸国			北欧諸国		
合衆国	14.2	−21.1	デンマーク	80.1	2.3
カナダ	37.4	1.8	フィンランド	79.3	16.1
オーストラリア	35.2	−29.6	スウェーデン	91.1	8.7
ニュージーランド	24.3	−55.1	アイスランド	83.3	6.3
イギリス	32.9	−27.7			
アジア諸国					
日本	24.0	−16.7	インドネシア	3.4	
韓国	12.7	2.4	タイ	4.2	−2.5
フィリピン	38.2	84.9	マレーシア	13.4	

（注）組織化率は組合員／全賃金労働者。

1) ブラジル，メキシコは1991年，カナダは1993年，デンマーク，アイスランド，イタリア，スウェーデンは1994年の数値。

（出所）ILO, *World Labour Report* 1997-98, *Democracy and Social Stability*, Geneva: International Labour Office, 1997, pp.237-240.

国際的要因とあわせて経済発展様式の転換と並行して進展したものであり，両者は相互に密接な関係にあると思われる。こうした労働組合の弱体化は，それまでのラテンアメリカ政治にあったコーポラティズム的様相を希薄化させていることは間違いない。

1980代年以降に出現し1990年代にいっそう顕著となったラテンアメリカ民主主義の特徴をオドーネルは委任型民主主義という言葉で言い表し，多くの研究者によりこの言葉が使用されることとなった。ペルーのフジモリ政権やブラジルのコロル政権，またペロン党ではあるが労働総同盟と一定の距離をおいたアルゼンチンのメネム政権など，労働組合などの中間組織とは縁の薄

い候補者が大統領となっている。これら政権では民主的に選出された大統領が強力な行政権を行使し，司法や立法に優越する点が指摘され，オドーネルはこれを民衆から委任された民主主義，すなわち委任型民主主義と名付けている（O'Donnell [1997: 293-297]）。委任型民主主義ではテクノクラートと呼ばれる官僚の果たす役割が大きく，彼らの立案した政策は，議会での煩雑な審議を回避して大統領により政令として施行される場合が多かった。ただし，官僚といってもラテンアメリカの場合キャリア官僚制が未発達なため，そのほとんどが政治任用による民間人で，学界からも多くの人材が供給された。

アロンソは1980年代の経済危機が大衆の要求を抑制させ，委任型民主主義出現を促したと述べている（Alonso [2000: 199]）。事実アルゼンチンのメネム政権やペルーのフジモリ政権発足時の最大政策課題はハイパーインフレを含む経済危機からの脱出であり，そのため公共料金引き上げや公営企業民営化にともなう公共サービスの合理化など国民に不人気な政策も代替案がないということで国民に受け入れられたのであった。しかし，こうした1990年代の委任型民主主義の登場は，雇用関係の変容と労働組合の弱体化と並行して起きた現象であり，それはまたコーポラティズム型政治の衰退とも並行する現象であったともいえる。

1990年代末からブラジル，チリ，アルゼンチンといった南部諸国で社会民主主義的傾向をもつ大統領が政権の座に着いた。ブラジルのカルドッゾ大統領はブラジル社会民主党出身であり，チリのラゴス大統領はチリ社会党出身である。またアルゼンチンのデ・ラ・ルーア大統領は伝統的には中産階級を主要支持基盤とした急進党出身であるが，同党幹部にはヨーロッパ社会民主主義に親近感を表明するものが多く，デ・ラ・ルーア大統領自身ヨーロッパの中道左派政権の路線に賛意を表明している。それぞれの政権では，それまでの政権のネオ・リベラル的経済政策を基本的に継承しつつも，その過程で顕在化した社会的問題への対応を強調している。しかし，これらの政権の実行する政策がギデンズのいう第三の道（ギデンズ [1999]）をたどるのか否か，今後の政策の推移を見守らなければ確たることはいえない。

(3) ポスト輸入代替工業化と福祉国家の変容

1980年代の経済危機を経験したラテンアメリカは，国家介入型・輸入代替工業化主導の発展様式と決別し，経済開放と規制緩和を進め市場の競争原理に立脚する経済発展様式に移行した。この新たなモデルのもとでより柔軟な雇用関係が導入される傾向にある。すなわち輸入代替工業化のもとではフォーマル部門の労働者は全日・無期限の雇用という安定的な雇用関係にあったといえる。他方，ポスト輸入代替工業化のもとでは，期限付き，パートタイム，見習い，若年，派遣などさまざまな形態の雇用が増加しつつあり，それには必然的に雇用の不安定化という問題が付随している。ポスト輸入代替工業化期においては，輸入代替工業化期に国家が行っていたフォーマル部門の労働者に対する雇用と賃金の輸入代替工業化政策および労働法制による二重の保障が放棄されたといえるであろう。

ネオ・リベラル経済政策が導入されたのと並行して，域内諸国では社会保障制度改革も実行されていった。その中心が年金制度改革であり，チリに始まり，アルゼンチン，ペルー，メキシコなどで実施されていったが，その骨格は年金財政の賦課方式から積立方式への転換であり，積立方式年金の運営に民間年金基金運営会社を導入するということであった。給付も市場により依存する確定拠出型を選好する傾向にある。もとより賦課方式，積立方式ともメリットとデメリットを抱えどちらの方式が優れているか一概には言い難いものがある。積立方式のメリットの一つに，保険料を各自の個人口座に積み立てる形をとるため，雇用形態が多様化し，また転職機会の多い新たな雇用関係に適合的である点がある。また，賦課方式は現役労働者が退職者を扶養するという世代間連帯思想が基底にあり，積立方式は自己責任思想がシステムの基底に存在する。世代間の連帯思想が意味をもっていたのは，安定的雇用関係があり，定年まで同一職種で働き退職者を支え，自分が退職後は新たな労働者に扶養してもらえるという構図に信頼を寄せることが可能であったことが背景にあると考えられる。雇用関係の柔軟化，失業の増大や雇用の

不安定化は世代間連帯意識を希薄化させ，そうしたことも年金制度改革の背景にあるのではないかと思われる。

一方，1990年代になりネオ・リベラル政策が推進されるなか，社会政策に対する重要性の認識はさまざまな意味で高まっている。詳細は次節で検討するが，社会支出の対GDP比も全体として上昇している。社会扶助政策に関して1990年代以降出現した現象として，多様な利害をもつ市民が，たとえば環境運動のように一つの課題を軸に結集する非営利団体やボランティア団体の活動の活発化をあげることができる。これは特定の職域の利害を反映した労働組合が弱体化しているのとは対照をなしている。貧困政策の実施に関しては，現在では多くの非営利団体に依存しており，障害者施設や老人ホームなどにも多くの非営利団体やボランティアの参加がみられる。今後の社会保障政策の策定にあたっては，労働組合よりは，職能とは関係なく特定のイッシューをめぐり参集した非営利団体の活動がより強い影響力をもつ可能性がある。また，こうした職能組織を超えた市民参加の活発化には，ラテンアメリカにおけるインターネットの普及という情報革命も寄与していると思われる。

もっともラテンアメリカの社会扶助部門におけるNGOおよび民間営利企業の役割拡大は，公的部門が不十分な状況のもとでのそれであり，いわば途上国型の福祉多元主義と呼びうるものであろう。以上，ラテンアメリカにおける福祉国家の発展と変容の背景となる，政治・経済パラダイムの推移を概観したが，次にラテンアメリカにおける福祉国家のいくつかの特色をとくに財政に焦点をあててみることにする。

第3節　財政からみたラテンアメリカの福祉国家

1．ラテンアメリカ諸国の社会支出

まず，ラテンアメリカ諸国の社会支出を概観することから始める。表3はラテンアメリカ諸国の公的社会支出を示したものであるが，この場合社会支出の範囲には教育，医療，社会保障，住宅関連の公的支出が含まれる。この表では公的社会支出の対GDP比を基準に高支出国，中支出国，低支出国の3段階に分類している。高社会支出国に区分される諸国とその社会支出のGDP比（1996～97年）はアルゼンチンで17.9%，ウルグアイ22.5%，ブラジル19.8%，コスタリカ20.8%，パナマ21.9%であるが，これは必ずしも相対的高所得国であるとはかぎらない。高社会支出国に分類されるコスタリカとパナマの1997年の1人当たりGDPは，それぞれ2540ドルと3159ドルである。これに対して社会支出中位国のメキシコ（7.8%）とベネズエラ（8.4%）のそれは各4260ドルと3678ドルとなっていて，コスタリカやパナマよりも所得が高いにもかかわらず社会支出の水準は低くなっている。とくにコスタリカはラテンアメリカの福祉国家の代表としてしばしば言及される。1人当たりGDPがアルゼンチンの3分の1以下のコスタリカが，なぜアルゼンチン以上の比率で社会支出を行っているのかは興味深い研究テーマである。

また，統計利用が可能なアルゼンチンの公的社会保障支出（社会支出より教育，住宅，上下水道，その他都市サービスを引いたもの）をみると，1997年のそれは12.49%となっている（De Flood [1999: 74-76]）。これをOECD諸国の公的社会保障支出と比較してみると，統計基準が異なるために正確な比較は困難であるが，1995年には米国（15.8%），カナダ（18.2%），オーストラリア（17.8%），イギリス（22.4%）といった社会支出の低いアングロサクソン諸国よりも下位に位置し，さらに，イタリア（19.4%）やドイツ（27.1%）といった大陸ヨーロッパ諸国よりも下位に位置している（Adema [1999: 15]）。

表3　ラテンアメリカ諸国の公的社会支出の傾向

（単位：ドル）

	1人当たり支出[1]		対GDP社会支出(%)		社会支出/公的支出(%)		GDP[2]
	1990〜91	1996〜97	1990〜91	1996〜97	1990〜91	1996〜97	1997
高支出国平均	727	975	17.5	19.5	58.2	60.8	
アルゼンチン	1,222	1,570	17.7	17.9	62.2	65.1	9,070
ウルグアイ	929	1,371	18.7	22.5	62.3	69.8	6,026
ブラジル	821	951	19.0	19.8	59.5	59.1	4,930
チリ	451	725	13.0	14.1	60.8	65.9	5,271
パナマ	494	683	18.6	21.9	40.0	39.9	3,159
コス・タリカ	445	550	18.2	20.8	64.4	65.1	2,540
中支出国平均	267	353	7.9	10.5	35.1	43.4	
コロンビア	181	391	8.1	15.3	29.7	38.2	2,384
メキシコ	283	352	6.5	7.8	41.6	52.9	4,265
ベネズエラ	338	317	9.0	8.4	33.9	39.0	3,678
低支出国平均	59	109	5.3	7.7	30.3	38.4	
ペルー	51	169	2.3	5.8	16.7	40.9	2,674
パラグアイ	55	148	3.0	7.9	39.9	47.1	1,961
エル・サルバドル	87	147	5.4	7.7	21.9	26.5	1,935
ボリビア	55	119	6.0	12.0	25.8	44.2	996
ドミニカ共和国	66	107	4.5	6.0	36.9	39.0	1,841
グアテマラ	52	71	3.3	4.2	29.8	42.1	1,691
ホンデュラス	59	58	7.8	7.2	33.1	31.9	785
ニカラグア	48	49	10.3	10.7	38.3	35.6	431
域内平均	331	457	10.1	12.4	41.0	47.2	

（注）1）1997年価格。
　　　2）1997年1人当たりGDP。
（出所）*Panorama Social de América Latina 1998,* Santiago de Chile: CEPAL, 1999, p.97.
　　　UN, *Statistical Yearbook 1997,* New York: UN, 2000.

先進福祉国家では，高度経済成長の終焉した1970年代より福祉国家の危機について語られるようになり，1980年代になると社会支出削減圧力が強まっていった。ラテンアメリカにおいても1980年代の経済危機を契機として年金や医療保険会計の赤字が拡大し，1990年代になると社会保障制度の改革圧力が高まっていった。ところが，1990年代のネオ・リベラル経済政策はおしな

べて小さな政府指向であったにもかかわらず，こと社会支出に限るとそれは1990年代をとおして増加傾向にあった。この間，各国政府財政の経済部門への投資比率が減少し，社会部門への支出比率が増大したことから，1990年代のネオ・リベラル経済政策のもとにおいても社会部門への支出は政府の重要な役割として残されることとなった。ただし，1990年代には各国で年金制度改革や医療制度改革などが進行していったことから，政治・経済・社会状況の変容に対応して，社会保障の中身が変容していったものとみることができる。

こうした1990年代のラテンアメリカにおける社会保障政策の新傾向は，次のような研究上の課題を提示するものである。すなわち国家の役割が縮小し，市場機能が重視されるネオ・リベラル経済政策，あるいはポスト輸入代替工業化経済発展様式のもとで，なぜ社会保障政策が重視され，またそれはどのような性格のものであるのかということである。それに対する回答は大きく分けて2通りある。その一つは，社会保障政策が重要視される傾向をネオ・リベラル政策自体の変容と捉える見方である。ラテンアメリカでは1980年代の経済危機のさなか，IMFにより財政赤字削減のコンディショナリティーが課されてきたし，世界銀行も社会保障部門の効率化に関して融資を行ってきた。しかし世界銀行の1999年年次報告において，「開発を行うに当たっては，マクロ経済的基盤の重要性を認めつつ，強力な市場経済の制度的，構造的，及び社会的な基盤も同じように重視し，……市民社会，民間セクターおよびその他の開発関係者との強力なパートナーシップの構築を重視する」(世界銀行 [1999: 4]) という包括的な開発フレームワークが提案され，そこには社会部門重視の姿勢がうかがえる。さらに従来の公的部門のみならず，市民社会や民間セクターを含めた福祉多元化の方向性も示されている。これに対して，ネオ・リベラル経済政策を採用する政権による社会保障政策の重視，とくにターゲティングをともなう貧困政策の重視や年金の民営化などを，ネオ・リベラル政策により生じたほころびを補い，同政策を継続させるためのもの，すなわちネオ・リベラル政策を補完する社会保障政策であると批判する見方

も広汎に存在する（Vilas [1997]）。

つぎに社会支出がどのような構成をとっているかをアルゼンチンを例にみてみよう（表4参照）。社会支出は大きく年金，医療，失業，労災，家族手当からなる社会保険と，教育，医療，上下水道，住宅，社会扶助，雇用・労働，その他からなる社会部門に分けられ，1980年から1997年の平均で前者が42%，後者が58%の比率である（De Flood [1999: 73-81]）。社会部門をみると教育がその半分を占め，続いて医療が20%前後であり，社会扶助，住宅などが加わる。この社会扶助のなかには貧困者・障害者・高齢者政策などの，日本でい

表4　アルゼンチンにおける社会部門支出の内訳の変化

(%)

	教育・文化・技術	医療	上・下水道	住宅・都市整備	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） María Cristina de Flood, *Caracterización y Evolución del Gasto Público Social,* Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1999, p.76.

うところの福祉政策の多くが含まれている。社会保障を社会保険と社会扶助および医療サービスなどであるとするならば，アルゼンチンの社会保障は社会保険が中心で，社会扶助は二次的な地位にあるといえる（Lo Vuolo y Barbeito [1993: 50]）。こうした社会保険中心の社会保障支出の構造は，他のラテンアメリカ諸国にもある程度該当している。他方，社会扶助に対する支出は，巨大なニーズが存在するにもかかわらず，支出上からみると後回しにされてきたことが明らかにされている。これらはラテンアメリカにおける福祉国家の特徴である。と同時に，大衆動員型のポピュリスト政権をしばしば登場させたラテンアメリカ諸国での福祉国家が，なぜそうした構造をもつに至ったのかという研究上の課題をなすものである。そうした課題に対して，前述したメッサ・ラーゴのプレッシャー・グループの働きを重視した研究や，アルゼンチンの事例から政治体制としての政党の脆弱性とそれに代わる中間組織ないしコーポラティズム的組織の重要性を指摘した研究がある（Isuani y Tenti [1989: 21-24]）。また，それらは前節で示した政治・経済パラダイムのなかで把握されるべき課題であると考える。

2．社会保障制度類型化の試み

社会保障制度形成の時期的差異を基にラテンアメリカの福祉国家を分類する研究がメッサ・ラーゴにより行われてる。彼はラテンアメリカにおける福祉国家を，先発国，中間国，後発国と時系列的に分類している（Mesa-Lago [2000: 19-21]）。先発国には，ウルグアイ，アルゼンチン，チリが含まれ，それらの国は最初に社会保障制度を導入し，すべての社会保険制度を有し，そのカバー率が高く，賃金に対する保険料率も高く，逆に退職世代に対して現役世代の比率は低い。また社会保障支出の対GDP比も高く，長い平均寿命などの性格を有している。コスタリカは社会保障の導入時期は遅れたものの，1960，70年代における制度拡大はめざましく，その意味で先発国に分類されている。またこれら先発国では社会保障制度の巨額な財政赤字が問題となっ

ている。

逆に，後発国にはペルー，エル・サルバドル，ボリビアが含まれ，それらの国は社会保障制度導入が最も遅く，失業保険・家族手当，社会扶助制度を欠くかカバー率が低いうえに，低い保険料率，社会保障支出の対GDP比も低いなどの性格を有している。コロンビアやメキシコは両者の中間の性格をもつ中間国に分類され，社会保障財政の赤字を記録し始めている。メッサ・ラーゴによる分類はおそらくラテンアメリカにおける福祉国家を類型化した唯一の試みで，今のところこれに続くものは見あたらない。こうした社会保障制度形成の時期的差異や制度上の相違は，社会保障制度発達の背後にある経済・社会構造の相違や政治的要因と関連しており，今後の類型化の議論の深化に期待したい。

第4節　本書の構成

本書ではまず，第Ⅰ部総論編の第1章でラテンアメリカにおける福祉国家分析の視角を概観し，第2章でラテンアメリカの福祉国家を囲む新自由主義的潮流と社会保障改革に関する全体的な枠組みに触れた。

現在先進国における福祉国家分析の対象が社会保障部門にとどまらず，国家の雇用に対する関与やフェミニズムの視点が取り入れられるなどして拡大していることは冒頭で述べた。続く第II部の第3章から第5章にかけては各国の雇用政策について言及する。第III部の第6章から第9章では社会保障政策の国別ケーススタディーを行った。取り上げた国はメキシコ，ペルー，ブラジル，アルゼンチンであるが，ペルーを除き雇用面と社会保障制度の両者に目を配った。また分析対象国のうち，アルゼンチンとブラジルは高社会支出国，メキシコは中社会支出国，ペルーは低社会支出国に分類されており，それぞれの段階の実状が分かるように配慮した。第2章以下の各論文の主要な論点は以下のとおりである。

第2章の篠田論文は，第1章に続きラテンアメリカの福祉国家を考える全体的フレームワームを示した論文である。そこでは，先進国における新自由主義的福祉改革の特色として，自立自助と応益負担を重視する福祉の個別主義・選別主義化，効率性追求による福祉の市場化や分権化，さらに民営化，規制緩和などの傾向を指摘し，ラテンアメリカにもこうした傾向がみられるとする。しかし，こうした新自由主義的福祉改革では貧困などを代表する社会問題は解決されないとし，それに代わり社会的包含概念を中心とした福祉における第三の道を提唱している。

第3章の畑論文は，1980年以降のメキシコにおける経済危機とそれへの対応である構造調整・経済自由化のなか，低所得層の女性はドメスティックワークと稼得労働という二重の負担を引き受けることになったと述べている。そうした状況下の1994年に発足したセディージョ政権の社会政策は，効率を追求したより選別主義的なものになり，さらに政策施行時の恣意性が排除されジェンダーという視点が加わったと述べている。そこでは，メキシコにおける福祉国家のもつ一面が雇用，女性，貧困に焦点を当てて分析されている。

第4章の小池論文は，ブラジルの雇用政策のなかでも職業教育制度に焦点を当てて分析している。ブラジルでは1940年代にテイラリズム・フォーディズムに対応した職業教育制度SENAIが設立された。しかし1980年代になり自由化・グローバル化のなか，職業教育と一般教育が密接な関係をもち，しかも社会的弱者への職業教育を重視した新たな職業教育制度が制定された。そうした職業教育制度改革のなかに，国家が非公共セクターをつうじて引き続き教育・福祉といった社会的役割を担うというカルドッゾ政権の社会自由主義的国家観を小池は読みとっている。

第5章の佐野論文では，1990年代ネオ・リベラル経済政策下のアルゼンチンにおける雇用状況と雇用政策について論じている。アルゼンチンでは1990年代になりネオ・リベラル経済改革のなか，大量失業が常態化してきた。それには，労働法制の改革と内的・外的な雇用関係の柔軟化がともなっていた。こうした状況に対して，失業保険制度，雇用政策，職業訓練政策が実施され

たが，その効果は限定的であった。これら雇用政策の問題点は，マクロ政策との相互補完性の欠如という点であり，その打開策として1999年末に成立したアリアンサ連合政権の労働政策を第三の道として注目している。

第6章の谷論文では，メキシコにおける年金制度改革が議論されている。メキシコでは1995年に社会保険法が改正された。その中心は賦課方式から積立方式への転換と年金受給資格の引き上げを内容とする年金制度の改革であり，それはまたネオ・リベラル経済政策と整合的であった。しかし，新制度の想定している「合理的な個人の総和としてのメキシコ経済社会」という前提は，現在のところフィクションであると谷は論じている。

第7章の子安論文も，ブラジルにおける年金制度改革を取り扱っている。ブラジルには社会保険方式の雇用労働者年金制度と，保険料を納めない公務員年金制度が存在している。このうち雇用労働者年金制度は1990年代に財政赤字が拡大し，また公務員年金制度も無拠出という公平性に問題があった。しかしブラジルでの年金制度改革は既得権益に阻まれ，部分的手直しにとどまっている。現カルドーゾ政権は公務員恩典廃止や赤字是正のための改革案を提案し，子安はそれを社会民主的理念に一致しているとするが，議会での反対により改革は進行していないと論じている。

第8章の遅野井論文では，ペルーの社会保障制度全体に関わる特徴と1990年代における新自由主義の影響について論じている。もともとペルーはアルゼンチンやチリといった域内先発国と比べて社会保険のカバー率は低かったが，1980年代の経済危機により状況は一段と悪化した。1990年代のフジモリ政権の登場により，新自由主義的改革が進行し，社会保障面でも私的年金制度・私的医療保険制度の導入，公的医療では有料化・分権化・医療扶助のターゲティングが進行している。しかし，こうした社会保障改革によっても社会保障の階層化・断片化の実体に変化はみられないという。

第9章の宇佐見論文では，アルゼンチンにおける社会医療保険改革について論じている。アルゼンチンでは第二次世界大戦後，全国民を対象とした原則無料の公立病院制度と雇用労働者を対象とした社会医療保険制度が発達し

た。しかし，1980年代をとおし社会医療保険は，財政赤字，サービス低下，保険料引き上げなどにより問題化していた。それへの対処として1997年に社会医療保険の自由選択制が実施された。こうした改革を経済自由化，雇用関係の変容，労働組合の弱体化といった要因から説明している。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

岩崎郁夫[1999]「開発主義と労働を政治学の立場からみる」(『日本労働研究雑誌』No.469)。

ウィレンスキー，ハロルド（下平芳博訳）[1984]『福祉国家と平等』木鐸社（原著はHarold L. Wilensky, *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures,* Berkeley: University of California Press, 1975)。

宇佐見耕一[1995]「アルゼンチンにおける経済自由化と雇用問題」(『ラテンアメリカ・レポート』Vol.12，No.2)。

―― [1997]「アルゼンチン―雇用関係の柔軟化と不安定化―」(『アジ研ワールド・トレンド』第28号)。

遅野井茂雄［1986]「中央アンデス諸国における民主化」(松下洋・遅野井茂雄編『1980年代のラテンアメリカの民主化』アジア経済研究所)。

―― [1997]「ラテンアメリカの政治」(国本伊代・中川文雄編『ラテンアメリカ研究への招待』新評論)。

加藤淳子[1999]「福祉国家の税収構造の比較研究」(『社會科學研究』第50巻第2号)

ギデンズ，アンソニー(佐和隆光訳)[1999]『第三の道　効率と公平の新たな同盟』日本経済新聞社。

コトレール，フリオ(村上・遅野井訳)[1986]「1980年代民主化の課題と展望」(松下洋・遅野井茂雄編『1980年代のラテンアメリカの民主化』アジア経済研究所)。

世界銀行［1999]『世界銀行年次報告1999年』。

フローラ，ペーター（毛利健三訳）[1989]「工業社会型福祉国家から脱工業社会型福祉国家へ?」(『社會科學研究』第41巻第1号)。

松下洋［1987]『ペロニズム・権威主義と従属』有信堂。

―― [1993]「岐路に立つ労働運動」(『ラテンアメリカ政治と社会』新評論)。

―― [1993]「メネム政権下におけるペロニズムの脱ポピュリズム化」(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)。
丸尾直美 [1987]「スウェーデンの経済と福祉」(社会保障研究所編『スウェーデンの社会保障』東京大学出版会)。
宮本太郎 [1997]「比較福祉国家の理論と現実」(岡沢憲芙・宮本太郎編『比較福祉国家論』法律文化社)。

〈外国語文献〉

Adema, Willem [1999] *Labour Market and Social Policy: Net occasional Expenditure,* Paris: OECD Occasional Paper No.39.
Alonso, Guillermo V. [2000] *Política y Seguridad Social en la Argentina de los 90,* Buenos Aires: FLACSO.
CEPAL [1999a] *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe,* Santiago de Chile: CEPAL.
CEPAL [1999b] *Panorama Social en América Latina 1998,* Santiago de Chile: CEPAL.
O'Donnell, Guillermo [1997] "Democracia Delegativa?" en Guillermo O'Donnell, *Contrapunto,* Buenos Aires.
Esping-Andersen, Gφsta [1990] *The Three Worlds of Welfare Capitalism,* Cambridge: Polity Press.
Grassi, Estela, Susana Hintze y María Rosa Neufeld [1994] *Políticas sociales: crisis y ajuste estructural,* Buenos Aires: Espacio.
Guhan, S. [1994] "Opciones de los países en desarrollo en material de seguridad social," *Revista internacional del Trabajo,* vol.113 núm.1.
Huber, Evelyne [1996] "Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Model," in Gφsta Esping-Andersen, *Welfare State in Transition,* London: SAGE.
ILO [1993] *World Labour Report 1993,* Geneva: ILO.
Isuani, Ernesto y Emilio Tenti [1989] "Una interpretación global," en E. Isuani et al. ed., *Estado democrático y política social 1980-1997,* Buenos Aires: EUDEBA.
Katz, Jorge and Bernardo Kosacoff [1989] *El proceso de industrialización en la Argentina,* Buenos Aires: CEPAL.
Lo Vuolo, Ruben M. y Alberto C. Barbeito [1993] *La Nueva Oscuridad de la Política Social,* Buenos Aires: SIEPP.
Malloy, James M. [1979] *The Politics of Social Security in Brazil,* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Maria Cristina de Flood [1999] *Caracterización y Evolución del Gasto Público Social,* Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicíos Públicos.

Mesa-Lago, Carmelo [1979] *Social Security in Latin America,* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

——[1986] "Estudio comparativo del desarrollo de la seguridad social en América Latina," *Revista Internacional de Segurida Social,* No.2.

——[2000] *Desarrollo social, reforma del estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI,* Santiago de Chile: CEPAL.

Perina, Rubén M. [1983] *Onganía, Levingston y Lanusse,* Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

Stepan, Alfred [1978] *The State and Society: Peru in comparative perspective,* Princeton: Princeton University Press.

UN [2000] *Statistical Yearbook 1997,* New York: UN.

Vilas, Carlos [1997] "De ambulancia, bomberos y policías: Política Social del neoliberalismo," *Desarrollo Económico,* vol.36, num.144.