

## 第2章

# ラテンアメリカにおける開発と福祉

### はじめに

ラテンアメリカでは、1980年以降、国が行う社会政策が大きく変化した。それは、「構造調整」の名のもとに導入された新自由主義的な開発政策の一端を担うものだった。その改革における基本的なコンセプトは次のようなものだった。まず第1に、政府の責任を軽減することであり、第2に社会・福祉サービスの性格を一般的ないわゆる「ばらまき」ではなく、極端な貧困層や労働が不可能な層への援助プログラムであると位置づけなおすことである。そのうえで第3に、貧困克服のためには社会・福祉サービスの効率性が必要であり、さらに社会・福祉サービスは経済成長に裏付けられてはじめて持続的なものになるというものだった (CEPAL [2000a: 138-140])。

こうしたコンセプトに基づきながらとられた改革の方向が、福祉の分権化、民間部門への開放、公共部門の効率化であり、社会・福祉サービスのターゲティングである。もちろん各国のそれまでの福祉制度のあり方や成熟度の違いがあり、必ずしも具体的な政策としては各国で一致するものではない。だが、こうした社会政策の改革の方向がラテンアメリカ全体として上記のようなものであったことは確認しうることである (Aedo and Larranaga [1994: 1])。

このようなラテンアメリカにおける社会政策の改革は、実は、1980年代、先進諸国に登場した新自由主義が行った福祉改革と軌を一にするものである。

周知のように、イギリスのサッチャーやアメリカのレーガンに代表される新自由主義は戦後福祉国家を否定することにその眼目があり、それはたちまちのうちに世界的な潮流となっていた。ただし、新自由主義にはさまざまなタイプがあり、各国あるいは世界の各地域によってその性格を異にする。ラテンアメリカについていえば、もともと概念上、厳密な意味での福祉国家が形成されてきたとはいえない(CEPAL[2000: 32-34])。したがって、ラテンアメリカの新自由主義を先進諸国にみられたような福祉国家批判としての新自由主義として単純にとらえることは正しくない。しかし、ラテンアメリカを普遍主義的福祉国家とはいえないとしても、ラテンアメリカがポピュリズムのもと社会政策を他の開発地域と比較しても充実させてきたことは事実である。そして、ラテンアメリカの新自由主義が、この社会政策を負担に感じ始めたのも事実である。したがって、ラテンアメリカにおいても、社会政策の改革についてはラテンアメリカ的なバリエーションをもちながら、先進諸国における新自由主義と共通する特徴をもっているといえるだろう。

しかし、1980年代以来世界的な潮流となった新自由主義は現在大きく反省され、それに代わる新たなパラダイムの議論が始まっている。

すなわち、その反省とは次のようなものである。新自由主義は、市場原理主義を唱え、個人的自由主義、言い換えれば自立自助的・競争主義的個人主義を強調しながら福祉国家の改革をめざした。その結果は、結局社会的不平等を拡大し、そのことによって社会を不安定きのなかに投げ込んでいるのではないのか、というものだった。そしてまた、新自由主義は「社会統合」の危機、あるいは個人のアイデンティティーの危機を深刻化させている、というものである。

こうしたなかで、これまでのような福祉国家の道でもなく、また新自由主義的な道でもない、新たなパラダイムをめざす「第三の道」(ギデンス[1999])が議論されるようになってきた。それは、現実においてもヨーロッパ諸国の政権の政策的バックボーンとも現在なっている。そこでは、福祉国家をめぐる議論の一つの焦点だった効率性か公平かという問題が「効率性と公正の同

盟」として提起しなおされ、また福祉をウェルビーイング (well-being) と捉えたうえで、それが「社会的排除」、あるいは「社会的包含」論として展開される。

しかし、こうした議論は、すでに開発論を社会・人間開発論として展開した諸議論のなかにみられるものである。そこでも福祉がウェルビーイングという概念で語られ、また貧困が「社会的排除」として議論されていた。さらに「社会的包含」がエンパワーメント (empowerment) という概念で語られていた。そして、そうした福祉のありかたを社会的に作り出すうえで新たに市民社会の役割が強調される (Burden, Cooper and Petrie [2000])。

本章では、まず新自由主義の福祉国家批判論を確認し、そのうえで新たな福祉に関する議論を「第三の道」論や社会・人間開発論との関係で取り上げながら、現在のラテンアメリカにおける福祉の状況と課題について考えていくことにしたい。

## 第1節 新自由主義と福祉改革

### 1. 「小さな国家」と福祉

これから使われる福祉という場合、その概念は多義的であるので、ここでその意味を確認しておくことが必要である。一般的には、社会的に弱い立場の人々、すなわち貧困ないし低所得の人々、子ども、高齢者、障害者などに対する金銭ないしサービスの給付が社会福祉と考えられている。しかし、欧米では社会成員の幸福な状態をもたらす手段・方法として福祉概念が捉えられており、そこには雇用や住宅、教育、あるいは社会保障(年金、医療保険)や保健衛生を含む広義の意味が含まれている。それはまた、政策としては社会政策の内容をなし、これまでたとえば日本で労働政策として捉えられてきた社会政策概念より、概念としてはより広い (庄司ほか編 [1999: 426-428,

857-862], 武川 [1999: 23-28])。ここでは、福祉を広義の意味で使用する。また社会政策という概念も同様である。

さて、1980年代世界に吹き荒れた新自由主義がその批判の対象としたのが戦後福祉国家であることはすでに述べた。そこでの彼らの主張は次のようである。第1に、財政赤字の解消である。財政赤字は公債の発行をもたらし、それは結局インフレの原因となるだろう。ケインズ主義が完全雇用を経済の目標としたとするならば、新自由主義にとってのそれはインフレをなくすことであった。したがって、均衡財政とそのための財政支出の削減が目指される。そして、この間拡大してきた福祉予算を財政赤字の主要な原因とみなし、それが削減の第1の対象となる。また、中央政府の赤字削減のために同時に福祉サービスの地方への移管も目指される。福祉の分権化である。さらに地域や家族の連帯が強調され市民社会の諸組織による福祉の充実という福祉の社会化も強調される。この福祉の社会化は、社会統合の側面からみればアクティブな市民社会の創造という積極的な意味をもつものである。しかし、新自由主義はそれを政府の責任を回避することに利用したり、あるいはまた市民社会の諸組織を政府の下請け機関として利用したりする傾向をもち、結果として福祉の弱体化につながることが多い。第2に、民営化である。これは、公的供給サービスを市場の競争に晒すことによって効率性を目指そうとするものである。しかし、それは本来公的部門が担うべきサービスも区別なく効率性の名のもとに市場へと投げ出し、結局人々の生活環境を脅かす結果を引き起こすものである。福祉についても効率性ととも「選択の自由」が強調され、その市場化が目指される。福祉の市場化である。第3に、規制緩和である。それは市場での企業の自由な競争の前提となるものである。しかし、ここでは経済的規制だけでなく、環境規制や労働規制など社会的規制も緩和の対象となり、これまでそれによって守られてきた人々の安全な生活を脅かすことになる。

以上あげてきたような新自由主義の政策は、これまで福祉国家を「大きな国家」として批判しながら「小さな国家」を目指そうとするものである。そ

こには、経済的・社会的調整は国家よりも市場においてこそ合理的、効率的に行われるという強い確信がある。新自由主義にとって市場における自由な競争こそ最適で効率的な資源配分を保障する唯一のものなのである。

## 2. 新自由主義とクライアンティズム批判

新自由主義は、しかし、市場に効率性だけを求めたのではない。新自由主義が福祉国家を批判する際に大きな焦点として取り上げたいま一つのことは、戦後福祉国家が生み出してしまったクライアンティズムに対する批判であった。新自由主義は、福祉国家がいわゆる「福祉依存症」を生み出し、社会に無気力という病魔をばひこらせ、社会の活力を奪ってきたと考えた。したがって、新自由主義にとって福祉国家の危機とは、単なる経済的危機・停滞を意味するだけでなく、社会の危機をも意味するものだった。そして、この危機を克服するために重要なのが市場での競争である。それは「個人の自立」を促し、競争の結果については自らが引き受けるという責任ある個人を育てる、と新自由主義はみているからである。また、それは個人の社会への責任ある参加を促していくことになるとみているからである。

新自由主義の特徴は、第4に、こうした意味での自立自助的・競争主義的個人主義である。そして、クライアンティズムを乗り越えるために必要なはこのような個人主義に基づき、またそれを育成するようなインセンティブ・システムを作り出すことである。そうしたシステムとして、まず手がつけられたのが減税である。これまで福祉国家は税の所得再配分機能に注目し、累進課税制という制度によって福祉国家が目指す平等性の実現をはかってきた。しかし、新自由主義にとってそれは高所得者層の働く意欲を削ぐものであり、自立自助主義に反するものである。かくて課税制度が見直され、「自らががんばる個人には報いる」という税制度が導入される。

また、社会保障制度の改革もこうした自立自助的個人主義のうえにたつて改革が目指される。これまでの福祉国家は「普遍主義」と「連帯主義」とい

う理念のもとに社会保障制度を築いてきた。年金や医療保険など、社会保障上の給付は「普遍主義」という理念のもと所得や資産によって制限されていなかった。また給付は「連帯主義」という理念のもと貢献度(拠出)に直接には応じたものではなく、再分配的性格をもっていた。こうした理念のうえにたったこれまでの社会保障制度が、いわゆる「個別主義」と「選別主義」という自立自助的な個人主義を基礎とする新たな理念のうえにたった社会保障制度へと改革されていく(武川 [1999: 195-202])。

ここでいう「個別主義」とは、公的社会保険を民营化し、私的社会保険基金に置き換えることである。私的社会保険が任意加入であるのか、あるいはラテンアメリカに多くみられるように加入が義務であるのかは別として、ここでは個人が私的社会保険に個別口座をもっており、加入者はその口座に保険料を拠出し、その私的保険基金による基金の運用実績に応じた分配金が各個別口座に積み立てられていく。そして、加入者はこの積み立てられた個別口座から個別に年金が支払われることになる。こうした制度は、多くの場合、年金支払いの最低基準が法的に定められ、最低限の社会的保障は確保されている。言い換えれば積立額が最低基準に満たない場合に国がその差額を補填することになり、この意味で「連帯主義」が全くなくなったとはいえないが、しかし支払い額の格差が各個人の間には不可避にともない、より個別化された制度であることは確かである。「普遍主義」のうえにたつ賦課方式の社会保険制度においても、もちろん拠出に応じた支払い額の格差がある。しかし、「個別主義」的な積立方式の私的社会保険制度は、明らかに個人の自立自助の原理に基づく年金制度であり、こうした格差を容認する制度である。

しかし、一般にはこうした「個別主義」より、「選別主義」からの改革が現実には新自由主義の大きな特徴をなしている。ただし、後でも触れるがラテンアメリカでは、いままた「個別主義」もまた大きな傾向をなしていることに留意しておかなければならないだろう。この点がラテンアメリカの大きな特徴をなしている。さて、では、ここでいう「選別主義」とは何か。それは、先にみたような「普遍主義」とは異なって社会保険などの受給資格を、主に

所得や資産で制限することである。そして、その判断のためにミーンズテストが要請される。自立自助の個人主義に基づく福祉制度の設計のうえで、自助努力にもかかわらず、あるいはそれが可能でない、なお援助が必要な層にターゲットを絞って福祉サービスを供給することが、「選別主義」である。それは、いわば、国が行う福祉サービスについては、ミーンズテストにより最小限の層に絞るというターゲティングによる福祉サービスの重点化政策である。武川によれば、「選別主義」は、医療保険においては、「自己負担部分の引き上げという形でおこなわれる」（武川[1999:198]）という。そして、「医療における自己負担部分の引き上げは、受給資格の事実上の制限」（武川[1999:199]）を意味する。それは、事実上低所得者層を医療から排除するものである。

こうした社会保障制度の「個別主義」、「選別主義」への転換は、全体として「応能負担」から「応益負担」への転換ともいえ（浅井[2000:24]）、社会保障制度の自立自助的な個人主義化を意味するだろう

新自由主義の第5の特徴は、福祉をワークフェア（workfare）として設計しようとしている点である。これは、新自由主義のクライアンティズム批判、あるいはそれが拠って立つ個人主義から構想されたものである。ワークフェアとは、端的にいえば、福祉サービスの給付を労働と積極的に結びつけるものである。1996年、アメリカでは「個人責任と仕事の機会との調和法」が制定され、「雇用志向の福祉改革」（Peck and Theodore[2000]）が目指された。働けないシングルマザーへの福祉給付や失業者への給付がアメリカでは社会保障費の大きな部分を占めていることが、クライアンティズム批判のなかでこうした政策を不可避とさせた。それは、イギリスにおいても同様である。福祉給付を必要としている個人は、国や自治体が行う「ワークフェア・プログラム」に参加することが給付の条件となった。個人個人に自助努力を要求したのである。

以上、新自由主義の諸特徴、あるいは福祉への特徴的なアプローチをみて

きたのであるが、こうした福祉国家観、あるいは福祉観がでてくる背景には実は新自由主義の独自の自由と平等に関する観念がある。新自由主義にとって自由とは、国家からの自由であり、責任を自ら負うかぎり最大限の「選択の自由」が保障されているという意味での自由である。そして、平等は「機会の平等」として観念される。これに対して、これまでの福祉国家が合意してきた観念は、平等は「結果の平等」であり、自由は社会への参加のなかではじめて実現しようという意味での自由であった。

これまでの福祉国家が、競争が生み出す社会的不平等を問題視し「結果の平等」を最優先の課題としたとするならば、それに対して新自由主義は、明らかに「機会の平等」を利用しながら社会的資源に自助努力でのアクセスを求めたのである。

## 第2節 ラテンアメリカにおける福祉改革

### 1. 福祉改革がめざしたもの

では、ラテンアメリカでの新自由主義的な福祉改革はどのようなものであったのか。ラテンアメリカでも新自由主義は大きな影響を及ぼしているのであるが、新自由主義的改革にむけてのラテンアメリカの歩みは当初緩やかなものだった。しかし、1980年代半ばから世界銀行やIMFなどの国際機関の主導による「構造調整」によって急速にそれは進んだ。1990年代に入り、それは各国によって違いはあるもののさらに加速された。

福祉に関しても、1980年代の経済危機を経て以降大きく変化した。もちろん、先にも述べたようにそれまでのラテンアメリカを福祉国家であったと規定するのは困難である。福祉国家が、結果としての平等観に基づき、すべての市民に経済的にも社会的にも良き生活を保障するために積極的に社会に介入する国家である、とするならば、このような意味での福祉国家の要件をラ

テンアメリカの国々は備えてこなかった。しかし、ラテンアメリカの国々の福祉がかつての福祉国家以前の「救貧的」福祉であったかという点も必ずしもそうではない。この間、ラテンアメリカにおいても先進諸国と同様に、教育、年金、健康・医療などの社会保障、あるいは障害者手当などの社会福祉が制度化されてきた。また1980年代以降、識字率の向上、乳幼児死亡率の低下や平均寿命の延長など社会生活の面でも大きな前進があった。南アメリカだけをとりてみると、乳児の死亡率は1980～85年と1990～95年を比較すれば、1000人中58人から37人へ、5歳以下の幼児では50人から44人へと減少し、平均寿命は64.6歳から68.7歳へと延びている（ILO [2000: 261]）。非識字率についてはもともと他の中央アメリカやカリビアン諸国より高いのであるが、11.9%から6.1%へと大きく前進した（CEPAL [2000c: 12]）。

では、違いは何か。なぜラテンアメリカは福祉国家の十全たる要件を備えていないといえるのだろうか。それは、簡単にいえばラテンアメリカがこの間に整備してきた福祉制度には次のような特徴、あるいは問題点が含まれていたからである。

第1に、福祉諸制度のカバレッジの低さであり、第2に、福祉の「階層化」とそれに基づく福祉の格差である。福祉の「階層化」はラテンアメリカに固有なコーポラティズム的社会的「階層化」の反映でもあり、それ自体深刻な問題ではある。しかし、なんといってもラテンアメリカにとって最も深刻な問題は、やはり、福祉諸制度のカバレッジの低さである。そして、それは官僚制や「階層化」にもとらうラテンアメリカに固有な効率性の低い制度や、あるいはまたGDPに対する社会的支出の低さという問題に深く関わり、それを大きな原因とするものである。

ラテンアメリカの各国は、抱えているこうした問題点をもちろん十分に認識したうえで、新自由主義的福祉改革に1980年代後半から着手することになる。とはいえ各国の改革が一様な内容で進んだのではない。しかし、各国の改革にあたっては次のような共通の課題があった。

それは、第1に、福祉の効率化と福祉予算の削減とが不可避の課題だった

ことである。ちょうどこの時期から、とくに1990年代に入ってラテンアメリカにおいても西欧と同様、公的支出に占める社会的支出が大きな負担となってきた。この意味では西欧での福祉国家の危機と同様の状況をラテンアメリカでも抱えることになった。したがって、こうした課題が西欧と同じくラテンアメリカでも大きくクローズアップされることになったのである。

そして、このような状況のもとで、その課題の解決のためにまず目指されたのが福祉の構造改革である。すなわち、「公私ミックス」ともいわれている福祉の市場化である。そしてまた、中央政府から地方政府へ、あるいは市民社会の諸組織への権限と責任の移譲による福祉の分権化、社会化である。よく知られているように、1981年のチリの年金改革は福祉の市場化を代表するものであり、また1989年のメキシコのサリナス政権による「国民連帯プログラム」は福祉の分権化、社会化の一つの例である。

福祉の民営化、市場化についていえば、それに最初に手をつけたのがチリの年金改革だったことは、よく知られていることである(北野[1999])。ここでは、完全な民営化、市場化が実現された。1981年、「法令3500」によって社会保障基準局(INP)が設立されるとともに、それまであった32の公的年金組合が統合された。次いで、民間の年金基金運営会社(AFP)が設立され、各人はそこに個人別口座をもつことになった。その際、支払われた年金の運用はこの運営会社が行うが、運営会社の選択は各人に任されていた。チリでは年金制度に選択の自由と競争システムを導入し効率性を上げようとしたのである。チリ以外の国についていえば、チリのようにまだ完全な市場化に移行しているわけではない。多くの国ではそれまでの公的年金制度と新たに創設した民間年金制度とがミックスされた制度であり、両者の選択を可能にしている。たとえば、ペルーではチリから学びながら1992年に民間年金制度(SPP)を導入し、国民はいずれかを選択することになった。さらに、設立された年金基金管理会社(AFP。現在は6社)を自由に選択することもできることになった。このように各国は福祉の市場化という改革によって、競争、言い換えれば選択の自由の拡大を実現し効率性を目指したのである。しかし、現実に

は効率性の改善はまだ十分ではなく、また福祉財政の削減も大きく進んだとはいえない状態にある。

またこの間福祉の分権化，社会化も大きく進んだ。とくに地域に密着してこそ有効な援助が可能である食料プログラム，学校給食プログラム，妊産婦援助プログラムなどが多くの国で地方自治体に委ねられていった。そして，これらのプログラムが，同時に住民の地域への参加を促しながら進められたことにも留意しておくべきである。メキシコの「国民連帯プログラム」は，農民や都市低所得者層や先住民が参加し，作成した自主的な地域社会プログラムに対して連邦政府が資金を提供するものとして設計された（谷[1997]）。また国際的ドナーによってこうしたプログラムが活発になったのもこの時期である。世界銀行あるいはラテンアメリカ開発銀行による社会基金政策がさらに福祉の分権化，あるいは福祉の社会化を推し進めていった（Meyer [1999]，Haynes [1997]）。こうした福祉の分権化，社会化もまた福祉の効率化，福祉財政のスリム化に貢献するものだった。

第2に，各国に共通の課題だったのは，福祉を基礎づけるための持続的成長であり，生産性の向上である。新自由主義は，福祉が持続的な経済成長に支えられてのみ充実しようとの強い認識をもっており，そのために経済成長，あるいは生産性向上が最優先の課題となる。各国は，そのための最も重要な政策の一つとして1990年代に労働法の改革を進めた。アルゼンチン，チリ，コロンビア，パラグアイ，ペルーなどでは解雇の柔軟化が，またアルゼンチン，ボリビア，ブラジル，チリ，コロンビア，ペルーでは雇用契約の柔軟化が図られた。それは労働コストの削減を促し，ひいては企業の負担を減らすとともに，それによって雇用の拡大と投資を増やすことを目指そうとするものだった。

以上のように，福祉の「構造改革」，あるいは持続的成長政策は，福祉の効率化や福祉予算の削減を一定程度大きく前進させるものだった。と同時にそのような改革，あるいは政策は，ラテンアメリカが抱える固有な問題である福祉の低いカバレッジや「階層化」の改善にも寄与するものであると理解さ

れていた。経済成長は公的支出における社会的支出の割合を高める余裕を財政にもたらし、また福祉の市場化は福祉制度の階層化を崩すとともに、福祉制度へのアクセスを拡大すると期待されていたからである。あるいは福祉の分権化、社会化もカバレッジの拡大に役立つものと理解されていたからである。しかし、たとえば福祉の社会化などによって住民参加の福祉といったポジティブな面が萌芽的にみられるとはいえ、改善は不十分なものであった。ラテンアメリカに固有な問題は引き続いて残されていると判断できるからである。いや、残されているというよりむしろ新自由主義的改革のなかで新たな問題が生じてもいる。

## 2. 福祉の現状

では、1980年代後半から1990年代に入り急速に進められたラテンアメリカの福祉改革のなかで、現実にはラテンアメリカの固有な問題がどのような状態にあるのかをみておこう。第1に、福祉諸制度のカバレッジの拡大についてはどうだろうか。あるいは諸制度へのアクセスの困難さは解消されたのだろうか。統計をみてみると、必ずしも現状は十分な改善をみていない。いまでもこれまでの傾向は続いている。現在ラテンアメリカ全体で、健康・医療保険でカバーされていない人口は2億1780万人(全体人口の46%)にのぼり、また金銭的理由や地理的な理由で医療サービスにアクセスできない人口が8360万人いるという。必要なベッド数の不足も目立つ。ちなみに保健面でいえば、経験ある助産婦が不足し、上下水道にアクセスできる人口も67.9%にとどまっている。

年金についても同様で、そのカバレッジは高くない。表1のように、経済活動人口の80%を超えるのは、アルゼンチン、チリ、ウルグアイだけであり、一般に域内中小規模国は福祉後発国であり、ポリビアではわずか13%である。

以上のようにラテンアメリカ、とりわけ域内福祉後発国には各種福祉サービスのカバレッジの問題はいまだ重要な問題として残されている。これには、

表1 ラテンアメリカにおける社会保障プログラムの比較 (1989~98年)

国	最初のプログラムの開始年	年金のカバレッジ
アルゼンチン	1930s	80
ボリビア	1956	21
コロンビア	1945	16
コスタリカ	1943	86
チリ	1924	93
エルサルバドル	1953	16
メキシコ	1941	58
ペルー	1936	24
ウルグアイ	1919	88

(出所) CEPAL [2000b: 171] より作成。

西欧福祉国家の危機と同様な危機をラテンアメリカが抱えるなかで、各国が社会福祉サービスのカバレッジの拡大について再考を促され、福祉のターゲットリングが目指されたことの影響もある。福祉予算の削減を目指した各国では、とはいっても現実にはその削減は困難であったが、福祉のターゲットリングが大きな課題となり、むしろ広くカバーすることは有効でないとされたからである。

第2に、福祉の「階層化」、あるいは格差はどうだろうか。ラテンアメリカの福祉制度は、大きくいえば「自らを組織する能力をもった都市労働者のグループや、軍人、公務員など、特定の階層」(CEPAL[2000a: 75])に便益をもたらしたが、それ以外の、たとえば農村や家内労働者は排除されるか、あるいはそのカバレッジは高くない。もちろんすべての国が低いわけではない。たとえば、ブラジルの社会保障制度(老齢年金、廃失年金、遺族年金、疾病手当、出産手当など)は、すでに1930年代に都市労働者を六つの業種ごとの制度でカバーし、その後の1967年の国家社会保障院(INPS)の創設によって統合されるとともに、1971年に農村労働者を対象とした社会保障制度が、また1972年には自営業者にも社会保障制度が導入された。その結果ブラジルの社会保障制度のカバレッジは93%とかなり高い。しかし、他方で年金の支給に関して

階層ごとに格差があり、それをブラジルは克服することができなかった。現在、ブラジルは公的部門と民間部門に分かれた二つの年金システムをもつが、民間部門の老齢年金は平均して最低賃金の1.8倍なのに対して、軍人では18倍、裁判所関係の公務員では44倍と大きな格差がある (Faria and Graeff [1999])。また、ペルーでは公務員や軍人あるいは近代工業労働者の社会保障制度は整備されていったが、農村には波及していかなかった。

ラテンアメリカの諸政府は、戦後福祉諸制度が整備されていった輸入代替工業化時代、理念的には西欧福祉国家と同様に「普遍主義」を目指した。しかし、それは建前にすぎず、現実には「階層化」と低いカバレッジを特徴とし、福祉諸制度の恩恵を受けてはいない多くの層が現在まで存在しつづけてきたし、現在も存在する。それは、インフォーマルセクターの労働者や農村労働者などであるが、こうした「ある特定のグループへの便益の集中を説明するものとして、ラテンアメリカに特徴的であったコーポラティズム」(CEPAL [2000b: 139]) をあげることができるだろう。

第3に、効率性の低さも十分には克服されてはいない。この点は、ラテンアメリカの経済システムにもいえることであり、福祉制度に関しても同様である。官僚主義による事務の停滞、本来長期的な計画においてのみ有効な諸援助プログラムの非継続性、あるいは援助を必要とするものの要求と現実の援助との乖離などである。もともとラテンアメリカで福祉の市場化や福祉の社会化によってのみ効率化を求めることには無理な点がある。1990年代に始まる「国家の再考」戦略によって公共部門の効率性はわずかに進みつつあるとはいえ、にもかかわらず期待されているほど大きく改善されているように思われぬ。それは、新たな再検討を求められているかに思われる。

第4に、社会的支出についてはどうか。なんとといってもカバレッジの拡大は社会的支出の拡大によって支えられるものである。それ抜きにラテンアメリカの各国が自らを福祉国家であると宣言することはできないことである。そう理解したうえで、まず社会的支出の公的支出に占める割合をみると、その割合はこの間増加していることがわかる。南アメリカの代表的な諸国だ

表2 公的社会保障費の国際比較 (1990年, 米ドル換算)

(%)

	全社会保障支出 (対GDP比)	年金 (対GDP比)	医療保健 (対GDP比)	公的支出に 占める割合
すべての国	14.5	6.6	4.9	—
アフリカ	4.3	1.4	1.7	13.5
アジア	6.4	3.0	2.7	20.1
ヨーロッパ	24.8	12.1	6.3	46.2
ラテンアメリカ ・カリブ諸国	10.1*	2.1	2.8	41*
北アメリカ	16.6	7.1	7.5	28.2
オセアニア	16.1	4.9	5.6	38.7

\* ここでは国際比較上、ILOの資料に基づいて統計をとっている。したがって、本書第1章の宇佐見論文の数字とは異なっている。

(注) ここでいう社会保障支出とは、年金(老齢年金、遺族年金、廃失年金)、保健医療(保健サービスも含む)、失業保険、その他の家族手当など所得維持、あるいは貧困者を対象とした食料プログラムや学校給食、また妊婦・乳幼児プログラムなどの社会福祉サービスを含む。ちなみに、OECDやCEPALなどではここに教育への支出を加えて社会的支出と定義している。また数字はその地域のすべての国を網羅したものではない。

(出所) ILO [2000: 312-314] より作成。

けをみれば、アルゼンチンでは1990年と1996年を比較すると35.8%から41.2%へ、ブラジルでは32.0%から36.7%へ、ウルグアイでは54.7%から64.8%へと増加した。対GDP比についても同様である。ここでは1985年と1996年を比較すると、同じくアルゼンチンでは6.6%から12.4%へ、ブラジルでは7.6%から12.2%へ増加した。ただし、チリでは13.5%から11.3%へ減少した。ちなみに、チリでは社会的支出の公的支出の割合は1996年で45.6%、またウルグアイでは社会的支出のGDPの割合は同年22.4%となっている(ILO[2000: 312-314])。

上記でみたようにアルゼンチンやチリ、あるいはウルグアイのようにヨーロッパ並みに公的支出に占める社会的支出の割合が多い国もある。また、他の地域の発展途上国と比べると、ラテンアメリカは全体としてはその割合は高い。しかし、ヨーロッパと比べるとまだ全体として低い。また、上記の国

もGDPに占める割合は低く、一般にいわれるように経済成長が福祉の充実に直ちに反映し、寄与してきたとはいえない状況を示している。それは、貧困や不平などを克服するためには十分な数字であるとはいえないだろう。CEPALは政府が資源を有効に、かつ効率的に使えば「公的支出を40～50%にすることによってGDP比を3～4%増加することが可能である」(CEPAL [2000b:199])としているが、このような課題はひきつづきラテンアメリカに固有なこととして残されている。

### 3. 福祉の個別主義

ラテンアメリカは固有な意味での福祉国家ではない。とはいえ、欧米の福祉国家の危機と同様の危機を迎えるなかで、新自由主義的な、しかしラテンアメリカに固有な問題を抱えながら福祉改革の道を歩んだことをみてきた。と同時に、その問題点が依然として残されていることもみてきた。しかし、新自由主義的福祉改革はさらに新たな問題を生み出しつつあるかにみえる。それは福祉の自立自助的な個人主義が、ラテンアメリカでも導入されてきたことにともなって生じてきたものである。

先にも少しふれたが、ラテンアメリカにおける新自由主義的な福祉改革の特徴はヨーロッパと同様に「選別主義」とともに、「個別主義」に基づく改革が大きく進んだことである。とくに個別主義の傾向が強くなっていることに留意すべきだろう。たとえば、社会保険の民営化にそれは表れている。ここでいう民営化とは、福祉諸制度の危機を、個人の責任という名のもとに「公的部門から被保険者個人に移すもの」(CEPAL [2000b:173])である。言い換えれば、「個人の貢献を受け取るベネフィットと連結させる」(CEPAL [2000b:174])ことである。このことは事実上、福祉の格差を容認することであり、福祉の「個別主義」化を意味し、それを進めるものである。こうした「個別主義」的な改革が大きく進んだこと、そのことがラテンアメリカの特徴となっており、それが、この間ラテンアメリカが目指した福祉改革の一つの目的

ともなっている。

たとえば、年金制度をみてみよう。先にもみたように、ここでは、年金財政に関する危機を公的部門から個人に移す目的で民営化が目指され、さらに個人の「貢献」（保険料）に応じた「ベネフィット」（給付）が制度として設計された。それにもなって財源も賦課方式から積立方式へ切り替えられた。たとえば、チリの年金改革がそれである。チリのように全面的な民営化方式へと切り替えたのはボリビア（1987年）、メキシコ（1997年）、エクアドル（1998年）であるが、旧年金制度を「連帯主義」原理として残し、その上に新たな民間によるファンドを上乗せするアルゼンチン（1994年）、ウルグアイ（1996年）型の混合型年金制度においても、また公的年金制度と民間年金制度が並存するペルー（1992年）、コロンビア（1994年）のような並存型年金制度においても、民営化された部分については「貢献」と「ベネフィット」との間の「連結」が図られている。

現在失業保険についても、同様な改革が模索されている。といっても社会保障制度としての失業保険制度をもっているのはアルゼンチン、ウルグアイ、チリ、ベネズエラだけである。その他ではブラジルが社会福祉サービスとしての失業援助プログラムを、またエクアドルやメキシコでは高齢者が解雇されたとき年金として受け取る制度をもっているだけであるが、ここでもこうした「連結」をめざす改革が計画されている。従来のような「連帯主義」的な失業保険は、労働者に解雇を避ける努力への、あるいは新しい仕事を求めようとするインセンティブに欠ける、と考えられているからである。

このように、福祉の自立自助的な個人主義に基づく「個別主義」が、ラテンアメリカでも大きな流れとなっている。これは、しかし福祉の「選別主義」、言い換えればターゲティングとともに、いまだ不十分なラテンアメリカの福祉に、格差をさらに広げ、加速するという新たな問題を引き起こしつつあることに留意しなければならない。

### 第3節 福祉の新たなパラダイム

#### 1. 「社会的包含」と「社会的排除」

これまでみてきたように、1980年代後半からラテンアメリカにも新自由主義的な福祉改革が顕著となってきた。そこでは、「選別主義」とともに「個別主義」的な福祉改革が同時に進められていった。それは、全体としていえば自立自助的な個人主義に基づく福祉改革であり、福祉の個人主義化といってよい。さらにまた、こうした福祉の個人主義化とともに、効率性をめざす福祉の分権化、社会化や、福祉サービスの重点化なども同時に新自由主義のもとでは進んでいった。

しかし、こうした改革がラテンアメリカに固有な課題を解決しつつあるとは必ずしもいえないのである。ちなみに、西欧ではいち早く新自由主義への反省がおき、新自由主義的な経済的・社会的調整への道に代わる新たなパラダイムが現れている。そこには、新自由主義が、結局、社会的側面においては社会的格差を拡大し現在新たな貧困を生み出しつつあるとの認識がある。新自由主義は福祉改革に成功したとはいえないのである。したがって、新たなパラダイムが求められている。そして、いま有力なパラダイムが現れつつあり、それを「第三の道」という。実は、ラテンアメリカにおいても新自由主義的な福祉改革が必ずしも成功したとはいえず、その反省のなかで同様な考えに基づくパラダイムが現れつつある。したがって、まず「第三の道」がどのようなパラダイムなのかを、そして、そこでは福祉がどのようなものとして捉えられているのかをまずみながら、ラテンアメリカでは、それがどのように論じられているのかをみていこう。

まず第1に、「第三の道」は、新自由主義が唱えた福祉国家に対する批判を部分的に受け入れることから出発する。福祉国家は個人に対する配慮が不十分であったし、官僚主義的で効率的ではなかったからである。また上からの

給付として行われた福祉は市民の市民社会に対する責任意識を希薄にし、権利意識の方をもっぱら育ててきたからである。しかし、だからといって「第三の道」は新自由主義のように「福祉国家を解体せよというのではなく、〔むしろ〕福祉国家を再建せよ」(ギデンス [1999: 189])と主張する。

第2に、「第三の道」は、福祉をウェルフェア (welfare) といういより、よりウェルビーイング (well-being) に比重を移して理解していることである。福祉国家を再建するという場合、ではどのように再建するのか。その際、「第三の道」が強調するのが福祉のあり方である。従来、福祉といえば経済的給付や優遇措置に重点がおかれ、その制度化がめざされてきた。いわゆるウェルフェアである。しかし、それだけでは不十分である。いま問題なのはウェルビーイング、すなわち「満足すべき生活状態」をどう実現するのかということだという。では、そもそも「満足すべき生活状態」とは一体どのような状態なのか。

ひるがえって、このウェルビーイングという概念がこれまでどのように使われていたのかを辿ってみよう。この概念はすでに1946年の世界保健機構の憲章草案に出てきていた。そこでは健康に関して「それは完全なる身体的、精神的、および社会的良好な状態をさし、単に病気や、虚弱でないということではない」とされていた。その後、1989年の国連子どもの権利条約では、この概念が「個人の尊重・自己実現」といった意味で展開され、急速に普及していくことになる(庄司ほか編 [1999: 65])。

このように、「満足すべき生活状態」とは、いまでは「個人が尊重」されているというある状態を意味する。そして個人が尊重されるとは単に経済的、物質的な満足だけではなく、個人の「自己実現」や、「自己決定権」の満足が得られる状態をさす。ここでいう自己実現とは、自己のアイデンティティー(自分らしさ、あるいは自らの可能性)を実現できることである。そして、「自己決定権」とは自らに関わることは自らが決定に参加できることであり、それは社会への参加を意味するだろう。「第三の道」はこのような意味でのウェルビーイングをどう実現するかを課題とする。

第3に、逆にいえば、「第三の道」にとって貧困とはウェルビーイングを実現するためのさまざまな社会的資源にアクセスできないこと、言い換えればそこから「排除」(exclusion)されていることが原因だと捉えられる。こうして、貧困に陥る原因や過程に注目し、それを克服することが課題となる。それは、単に所得保障などでは解決できないことである。「社会的排除」が貧困の原因なのかあるいは結果なのかについての議論はあるが(Ruth [1998: 10-11]), ここでは結果としてひとまず理解されている。「排除」という概念は、遡ってみるとデュルケームの社会統合論にいき着くのであるが、ここでは新たな貧困論、福祉論を展開する中心的な概念として甦っているのである。

第4に、したがって貧困を克服し、ウェルビーイングを実現するためには人々に社会的資源にアクセスできる「可能性を再分配」することであり、「第三の道」はそれを「社会的包含」(social inclusion)と定義する。ここには新しい意味での「機会の平等」論が展開されているのである。その際、社会から排除された人々を社会に包み込むために最も重視されるのが「教育」である。教育は雇用から排除され福祉に依存していた人々の「雇用可能性」(employability)を高め、社会への包含を促すからである。ちなみに、ここではこれまでの福祉国家の原理であった「結果の平等」が必ずしも否定されているわけではない。しかし、それ以上に「機会の平等」が重視されているのである。ただし、それは新自由主義が主張するような「機会の平等」ではない。そもそも新自由主義による「機会の平等」論は、すべての人に競争への平等な機会が与えられているということが前提となっているが、現実にはその競争へのスタートラインにさえアクセスできない層がいることを想定していないからである。いま、問題なのは社会参加へのアクセスさえそもそも閉ざされている層が存在するという事実である。したがって、「第三の道」は、社会的包含という概念を使いながら社会参加へのアクセスへの「機会の平等」こそ重要だと主張するのである。

第5に、福祉は市民の権利であると同時に義務でもあると捉えられていることである。ここでの義務であるという捉え方は、新自由主義のような自立

自助的・競争的個人主義に基づいて主張されるような責任論とは違う。「第三の道」は、むしろ「コミュニタリアニズムにより近い」(Ruth [1998: 4])「相互依存社会」(stakeholding society)論、あるいは「相互依存資本主義」論のうえにたつからである。この社会論は、すべての市民は社会を構成する関係者であって排除されるべきでなく、社会のなかでウェルビーイングを享受する権利をもつ、と同時に自らが意志をもって社会の形成に参加する義務をもつ、というものである(Kelly.G., D.Kelly and Gamble [1997: 15])。したがって、「第三の道」もこのような立場から新自由主義のようにワークフェアを主張することになる。

第6に、市民社会と国家との協力関係が強調されることである。新自由主義は市民社会の衰退は福祉国家に責任があるという。しかし、必ずしもそうではない。いま問題なのはいかに市民社会を再生するのかであって、そのために政府と市民社会との協力関係が必要だと主張される。コミュニティの再生は市場がこれを実現できないからである。とくに福祉の分野ではそうである。政府と市民社会との境界は明確ではないが、政府は手を引くべきところは手を引き、コミュニティの諸組織のイニシアティブが引き出されうる条件を作り出すことが、その大きな役割だとされる。コミュニティの再生はまた、分権化を不可避の条件としており、市民社会のガバナンスへの参加ともどもガバナンスの多様性という新たな事態をともなってもいる。

## 2. 「第三の道」と新自由主義

以上、6点にわたって新自由主義に代わって登場しつつある新たなパラダイムである「第三の道」が何を主張していたのか、本論に必要なかぎりでもってきた。このパラダイムは主としてヨーロッパの社会民主主義が唱えているものであるが、各国ではその力点のおき方が少しずつ違うことには注意しておかなければならない(高橋[2000])。とはいえ、大枠で上記のように述べることはでき、それはいま新たな潮流を作り出しつつあるといえるだろう。

だが、この潮流が新自由主義に代わる新たなパラダイムであるかどうかについては疑問も出されている。結果的には福祉の分権化、社会化を進め、また福祉の市場化を容認するとともに、結果の平等以上に機会の平等を、さらにこれまで以上に個人の義務を強調し、自立自助的な福祉、ワークフェアが主張されるからである。これらは、一見すると新自由主義の政策と大差ないかのようにみえる。

しかし、福祉の分権化といい、あるいは機会の平等という場合、それがどのような文脈のもとに語られているのかが実は重要である。まず、「第三の道」では新自由主義とは違って福祉国家であることが引き続き国の目標であると宣言されていることは確認されるべきことである。

そして、一般に福祉国家は「普遍主義」と「連帯主義」をその原理としてもっているといわれているが、「第三の道」もこの原理から離れるわけではない。ただし、これらの原理はこれまでと違った意味での「新たな市民権」概念のうえに再構成されていることには留意すべきである。すでにみたように、「第三の道」は、福祉をウェルビーイングと理解したうえで「社会的排除」と「社会的包含」という概念のもとに福祉国家を「社会統合」の観点から再組織しようとした。ここでは、すべての市民は自己実現と自己決定権を満足させる同等な権利、言い換えれば「あらたな市民権」(伊藤 [1996: 156-158])をもつものとされ、したがって市民は単なる福祉サービスの受給者ではなく福祉国家・福祉社会への参加者でもあると捉えられることになる。このように、「第三の道」は新自由主義と違って福祉の原理として福祉の「普遍主義」のうえにたっている。ただし、そこではこれまでの「普遍主義」とは異なって、社会への参加あるいはその義務が強調される (Dean and Melrose [1999: 167])。「連帯主義」の原理についても同様である。「第三の道」はこの原理を掲げ、新自由主義のように「連帯主義」を福祉の個人主義に変えるものではない。

また「機会の平等」についても単純に新自由主義が主張しているようなものではない。新自由主義は、平等であるはずの機会そのものにアクセスでき

ない層がいることを見過ごしてきた。そもそも機会そのものが平等でないう  
えに、自己責任という名のもとで「結果の平等」が等閑視されるならば、そ  
こに社会的不平等が拡大し、あるいは貧困が深刻な問題となるのは不可避な  
ことだった。「第三の道」は、「社会的包含」あるいは「可能性の再分配」と  
いう概念を使いながら、すべての市民に新たな意味での「機会の平等」が保  
障されるような福祉国家を構想しているのである。

さらに福祉の分権化、社会化についても指摘しておけば、「第三の道」は新  
自由主義のように国家の責任を必要最小限のセーフティネットに限定したわ  
けではない。国家は「可能性の再分配」のための条件を整備する責任があり、  
そのうえで市民社会の参加を最大限保障することがその実現のために不可欠  
だと認識しているのである。「アクティブな市民社会」は、ウェルビーイング  
実現のための前提条件でもあるからである。したがって、「市民社会とのパー  
トナーシップ」という主張は単に国家責任の回避のための口実ではない。

発展途上国でも、メキシコのサリナス政権の「国民連帯プログラム」にみ  
られるように、市民社会の参加を重視した社会政策への転換が新自由主義の  
もとで行われた。とくに1990年の世界銀行のレポートにみられる「国家の再  
考」論は、新自由主義の一つの新しい変化を示し、新たな開発戦略の萌芽を  
示すものだった(篠田[1999])。事実、世界銀行などの国際的ドナーによって  
進められた社会基金政策では市民社会の役割が重視された。しかし、なお現  
実にはそこで追求された「政府と市民社会とのパートナーシップ」は、国家  
責任の回避であったり、逆に市民社会の政府への下請け的、あるいは政府の  
市民社会へのパターナリズム的性格を色濃くもつものとなっている。

### 3. 開発と福祉

新自由主義に代わる、いま現れつつある「第三の道」という新たなパラダ  
イムが福祉をどのように捉えているのかを新自由主義と比較しつつみてきた。  
このような議論は、しかし、西欧に固有な議論ではない。ラテンアメリカ

でも西欧での議論に影響を受けながら実はいま現れているからである。ECLACの議論である(CEPAL [2000a])。もちろん、それはすでにみたようなラテンアメリカ的な現実を前提としたうえでの議論であって、ラテンアメリカに固有な性格をもち、西欧の論議とは必ずしも一致はしない。しかし、その議論には西欧のそれと共通するものがある。ではECLACはどのような議論を展開していたのか。その特徴をみてみよう。

まず、そこではラテンアメリカが「普遍性、連帯性、効率性、統合性の面で福祉国家の性格を実現してこなかった」(CEPAL [2000a: 32])として、あらためてそれらを実現することが基本的な課題として設定される。「構造調整」は所得再分配を歪め不平等を拡大してきたばかりでなく、貧困を解決できなかったからである。といっても、ECLACはその原因を「構造調整」に求めるよりも、より「教育、人口、雇用、富」などのあり方に結びつけて考えている。

また、この議論は福祉をウェルビーイング、すなわち「安全と持続できる生活」として捉えてもいる。そう捉えたうえで、それを実現しうするためには「機会の平等」がきわめて重要だと主張される。また、この平等性が保障されるためにはあらためて市民権をクローズアップする必要があるという。ここでは、「所得、ジェンダー、民族等々によって引き起こされる社会的分断化を減少させるのは市民の権利がもつそれ自身の目的」であり、市民は等しく「平等の権利」をもつとされる(CEPAL [2000a: 29-30])。言い換えれば、「だれも、それらによってウェルビーイングを実現することから排除される」べきでなく、すべての市民は、社会のメンバーとして「徐々に包含」されていくべきだと主張され、それがまた福祉の普遍性ということであり、それは「社会統合」の基礎でもあることが強調される(CEPAL [2000a: 78])。

このように理解された市民権は「第三の道」が強調したように、単なる受身的な権利ではない。それは同時に社会にアクターとして「参加する権利」(CEPAL [2000a: 50])をも意味している。上記の「包含」という概念にはこのことの意味が含まれている。そして、そこには市民の自立を求めるとともに、同時にまた、いままで以上に社会への関心を求め、社会への貢献や義務をそ

表3 貧困への転落の可能性を防ぐ教育年限  
(1990年初めの都市部)

国	教育年限 (年)	貧困線の所得の倍数 で表された平均所得	貧困でない割合(%)
ブラジル (1990年)	10~11	7.1	87
チリ (1992年)	12~14	5.7	86
コロンビア (1991年)	12~14	5.4	87
コスタリカ (1992年)	10~11	6.2	89
グアテマラ (1989年)	12~14	6.1	90
ホンジュラス (1990年)	10~11	6.3	82
パナマ (1991年)	12~14	7.0	91
ウルグアイ (1991年)	12~14	5.8	98
ベネズエラ (1992年)	10~11	4.6	84

(出所) CEPAL [2000a: 107].

れぞれに応じて市民は等しくもつべきことが含意されている。そして、それがまた福祉の「連帯性」であると理解されている。

そして、人々が社会へと「参加」し、また「安全と持続できる生活」を実現するためには、何よりも「教育と雇用」が重要だという。それは社会政策の2本の柱であって、それ抜きには貧困を脱出し、ウェルビーイングを実現するのは困難だとされる。とくに教育は決定的に重要である。そして、いまラテンアメリカにとって教育の課題となっているのは、学校に生徒を留めること、教育の質を改善すること、生産性の向上に結びつく教育であること、そして教育の高度化である(CEPAL [2000a: 101])。ラテンアメリカでは、少なくとも11~12年の教育期間が貧困に陥らないために必要とされる最低のラインだという(表3)。ラテンアメリカでは、貧困と教育は密接な関係にあり、その関係は再生産されていく。したがって、それを断ち切ることが最も重要なこととなる。それは、社会への参加のために不可欠なパスポートだからである。

以上みてきたことから明らかなように、ECLACの議論には「第三の道」の大きな影響力がみてとれる。そこでは、明確な形で「社会的排除」や「社会的包含」という概念が展開されているわけではない。しかし、福祉をウェルビーイングとして捉え、それを新たな市民権概念に結びつけながら福祉の新たな姿を描くこの議論は、「第三の道」の議論と近い。また、年金や医療保険など福祉諸制度についても税金を中心としたシステムにし、カバレッジが一般化するまで社会的支出を拡大する必要性が提案され、この点でもこれまでのラテンアメリカが推進してきた単純な民営化、市場化政策とは一線を画しているといえる。

ただし、「社会開発は社会政策だけでは達成されない」として、経済開発の必要性がことさら強く主張される点にラテンアメリカに固有な議論の特徴をみることができる。具体的に、この議論ではウェルビーイングを実現するためには長期的に6%の経済成長が必要だとされている。社会開発は持続的な経済成長によって支えられてのみ可能であることがラテンアメリカの現実として語られているのである。

## まとめ

ラテンアメリカ的な「第三の道」のパラダイムが、しかし、どこまでラテンアメリカの各国によって政策化されていくのかはまだ定かではない。福祉の新自由主義的な改革がまだ主要な潮流であるからである。この潮流はまだ強く、このパラダイムの議論自身のなかにもそれは色濃く残っている。しかし、ラテンアメリカにおいても福祉の新自由主義的改革への反省が現れてきたことについては注目に値する。この議論は、あらためてこれまでの改革がおざなりにしてきた福祉の「普遍主義」、「連帯主義」のうえにたち、福祉を再設計しようとしているからである。それが1980年後半以降に進められてきた福祉の市場化、あるいは分権化、社会化や、また福祉の個人主義化によっ

て増幅させられてきたラテンアメリカが抱える福祉の課題をどう克服していくことができるかについてはまだ十分に明らかではない。それは、今後に残された問題ではある。しかし、少なくともその理念においては合意できることである。その際、福祉の分権化、社会化は社会への参加・包含を重視するこのパラダイムにとって引き続き重要な政策として残るだろう。

このように、このパラダイムは新たな理念のもとに提案されている。しかし、他方、社会開発あるいは福祉と経済開発とを強く結びつけるこの議論には問題もある。こうした議論は新自由主義的福祉改革においても前提されていたものであり、一見ラテンアメリカにおいては現実的にみえる。しかし、他方でたとえ経済成長が見込めない場合でさえ、少なくとも社会的支出は引き続き必要であることが軽視されかねない議論でもある。事実、こうした社会開発と経済開発とを関連させることについては、たとえばILOからの鋭い批判もある。それはまた、開発論において近年大きな一つの潮流を形成している社会開発・人間開発論も認めえないところであろう。

ひるがえって考えてみると、もともと欧米の「第三の道」というパラダイムは、社会開発・人間開発論、言い換えれば「持続的な人間開発」論が主張した貧困概念から大きな影響を受けているかにみえる。そこでは、貧困とは個々人のケイパビリティ (Sen [1992]) が欠如している状態であって、その原因は所得が少ないことや技術が足りないこと、あるいは古い社会制度に原因があるのではなく、人々が社会的な力の基礎をなす教育など社会的資源にアクセスできない社会構造に原因があるとされていた。言い換えれば、貧困やここでいうウェルビーイングが実現できていない状態、あるいは「人間らしさの剝奪」は社会へのこうした参加の力が奪われていること、言い換えれば「脱エンパワーメント」に原因があるとされている (フリードマン [1995])。したがって、人間開発は単に経済成長によって実現されるのではなく、それは「エンパワーメント」の獲得によってなされるものである、と主張されていた。

「第三の道」論は、こうした社会開発・人間開発論の議論を受けとめつつ、

「脱エンパワーメント」、あるいは「エンパワーメント」という概念を、「社会的排除」、「社会的包含」という概念によって受けとめそれぞれ展開していくことになる。ただし、ここでは公正が効率性と結びつけられ、また社会への義務が強調されることによって「持続的な人間開発論」からみれば批判されるべき側面をもっていることは確認しておいてよい。

このように、西欧での福祉改革の論議は、社会開発・人間開発論から多くを学び、その影響を受けているかにみえる。両者には通底するものがある。そして、いまラテンアメリカにもこうした福祉の議論の流れが及びつつあるのである。それは、ある意味では社会開発・人間開発論が「第三の道」論を通してラテンアメリカで本格的に論じられるようになったともいえる。ラテンアメリカでは、「社会的排除」、「社会的包含」という概念を、「新たな市民権」という概念により強く引き寄せて受け止められている。ただし、社会開発・人間開発論からみれば、ラテンアメリカ的「第三の道」論は、経済成長がきわめて重視されることによって、「第三の道」と同様に全面的には容認しがたいものである。

しかし、いま現れつつある欧米での新たな潮流、あるいはラテンアメリカでの新たな議論が、新自由主義的福祉改革の反省のうえで新しい福祉の概念を提起していることには注目してよい。とくに福祉の分権化、社会化は福祉の新しい概念にとって決定的に重要となるだろう。「アクティブな市民社会」を育てることが、また新しい福祉を実現できるかどうかを大きく左右するからである。ただし、現実にはそれが政策として展開されたとき、その理念が実現できるかどうかはまだ今後の課題として残されている。そのための国家の役割はまだまだ大きいといえるだろう。ラテンアメリカでは、ウェルビーイング、あるいは「新しい市民権」という新たな福祉概念に基づいてあらためて「福祉国家」をつくり上げていくことがいま求められているのである。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 浅井春夫 [2000] 『新自由主義と非福祉国家への道』 あけび書房。
- 伊藤周平 [1996] 『福祉国家と市民権—法社会学的アプローチ—』 法政大学出版局。
- 宇佐見耕一 [1997] 「アルゼンチン」 (田中編 [1997])。
- 遅野井茂雄 [1997] 「ペルー」 (田中編 [1997])。
- 北野浩一 [1999] 「チリの年金改革と移行財源問題」 (『海外社会保障研究』No.126)。
- ギデンス, アンソニー (佐和隆光訳) [1999] 『第三の道—効率と公正の新たな同盟—』 日本経済新聞社 (Anthony Giddens, *The Third Way*, London: Polity Press, 1998)。
- 篠田武司 [1999] 「開発と市民社会—ブラジルにみる新たな開発の流れ—」 (小池洋一・堀坂浩太郎編『ラテンアメリカ新生産システム論—ポスト輸入代替工業化の挑戦—』 アジア経済研究所)。
- 庄司洋子ほか編 [1999] 『福祉社会事典』 弘文堂。
- 高橋進 [2000] 『ヨーロッパ新潮流—二一世紀をめざす中道左派政権—』 御茶の水書房。
- 武川正吾 [1999] 『福祉社会の社会政策』 法律文化社。
- 田中浩編 [1997] 『現代世界と福祉国家—国際比較研究—』 御茶の水書房。
- 谷洋之 [1997] 「メキシコ」 (田中編 [1997])。
- フリードマン, ジョン (斎藤千宏ほか訳) [1995] 『市民・政府・NGO』 新評論。

〈外国語文献〉

- Aedo, Cristian and Osvald Larranaga eds. [1994] *Social Delivery Systems: An Agenda for Reform*, New York: IDB.
- Burden, Tom, Charlie Cooper and Steph Petrie [2000] "*Modernising*" *Social Policy: Unravelling New Labour's Welfare Reform*, Aldershot: Ashgate.
- CEPAL [2000a] Equity, development and citizenship, a paper at Twenty-eighth Session in Mexico City from 3-7 April.
- [2000b] *Social Panoram of Latin America, 2000*, Santiago.
- [2000c] *Indicators of Economics and Social Development in Latin America*, Santiago.
- Dean, Hartley and Margaret Melrose [1999] *Poverty, Riches, and Social Citizenship*, London: Macmillan.
- Faria, Vilmer and Eduard Graeff [1999] *Preparand O Brasil para o Seculo XXI*,

- Brasilia: Office of the Special Advisers to the President.
- Haynes, Jeef [1997] *Democracy and Civil Society in the Third World: Politics and New Political Movements*, Cambridge: Polity Press.
- ILO [2000] *World Labour Report 2000*, Geneva.
- Meyer, Carrie A. [1999] *The Economics and Politics of NGOs in Latin America*, Connecticut: Praeger Publishers.
- Oliveira, F. E. B. [1994] *Social Security Systems in Latin America*, New York: IDB.
- Peck, Jamie and Nikolas Theodore [2000] "Work First Workfare and the Regulation of Contingent Labour Market," *Cambridge Journal Economics*, No.24.
- Ruth, Levitas [1998] *The Inclusive Society: Social Exclusion and New Labour*, London: Macmillan Press.
- Sen, Amartya [1992] *Inequality Reexamined*, Oxford : Oxford University Press  
(池本幸生・野上裕生・佐藤仁訳『不平等の再検討』岩波書店, 1999年) .
- Kelly, Gavin, Dominic Kelly and Andrew Gamble eds. [1997] *Stakeholder Capitalism*, London: Macmillan Press.