

第12章

柔軟化と社会保障制度改革

——アルゼンチンの事例——

はじめに

経済過程に対する社会保障をはじめとする国家介入に関する議論はきわめて多岐にわたっているが、少なくともそこには国家介入自体に必然性があるという点について一定の合意が存在していたように思われる。また従来の社会保障制度は、国家の役割の拡大と並行して発展してきたとあってよい。しかし、1990年代のラテンアメリカでは、経済自由化が進展し市場機能がよりいっそう重視されるようになり、それにともないそれまでの経済的・社会的システムにも変容がみとめられるようになった。そのようななかで従来の社会保障制度は見直しを迫られている。言い方を変えれば、従来型の国家介入形態は変容を求められているということになろう。本章ではラテンアメリカのなかでも社会支出の水準が高く、社会保障制度が比較的充実しているアルゼンチンを事例として、90年代に提起された社会保障制度改革の議論とその背景を検討する。

1980年代経済危機末期の89年に成立したメネム・ペロン党政権は、経済危機克服の方策として、貿易自由化、規制緩和、公営企業の民営化、財政均衡重視などの政策を提示した。新自由主義経済政策と呼ばれるそれら諸政策の採用は、それまでの輸入代替工業化を機軸とした経済発展様式に適合的な諸政策から大きく方向転換されたことを意味していた。そうした一連の政策転

換のなかで、従来型の社会政策全般の見直し議論が活発化し、すでにその一部が実施されている。

他方、メネム政権では財政均衡が重要視され、国内総生産に占める公的支出全体の比率が減少するなか、後述するように社会支出のそれはむしろ増加傾向にあることが明らかとなっている。このことは、社会支出を削減することの困難性を示すと同時に、社会支出により実現されている公的サービスが現代アルゼンチン社会の必要不可欠な構成要素となっていることを示すものである。したがって社会支出に限ると、問われている問題はその必要性ではなく、そのあり方であるといえる。ところでアルゼンチンにおいて社会支出ないし社会政策は、教育から労働関連分野に至る幅広い部門を含んでいるが、本章ではそのなかでも問題を労働部門とならび最も活発な改革議論が展開されている社会保障部門に限定する。

その際、分析の手掛かりとなるものにヨーロッパにおいて繰り広げられた福祉国家の危機論と関連した一連の議論があり、そこでは既存の社会保障制度と変容しつつある経済・社会システムとの乖離を問題とする傾向がみとめられる。まず、制度諸形態の変化に注目するレギュレーション学派のボワイエ (Boyer [1986], 訳書 p.189) は、社会保障の行き過ぎとその擁護という2項対立の図式はもはや時代遅れであるとし、実際の問題は「社会保障と経済システムの接合関係、社会保障の構造と資金調達法」であると述べている。そして「1930~40年代に成立し、現在と全くことなる発展様式に照応していた社会保障制度をかりうじて維持することさえもはや不可能であるとなれば、どのような社会保障制度の変化が望ましいのであろうか」という問いを発している。現行の社会保障制度の限界と経済・社会システムの変容を関連させる視点は、国家論研究者の間にもみられる。例えばジェソップ (Jessop [1994]) は、フォーディズム的成長様式に適合的な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適したシュンペーター的労働奨励国家 (workfare state) に移行する傾向を指摘している。

類似の考え方を自由主義的福祉国家論の提唱者で福祉国家論の近代化アブ

ローチ論者として知られているフローラも提示し、以下のように論じている（フローラ [1989], pp. 203-210）。すなわち工業化時代に適合した福祉国家の諸制度は、現在改革を求める圧力にさらされ、その圧力は失業や財政問題により強められている。しかし、圧力そのものは社会構造の長期的変動の結果であり、工業社会における性別・職業別・年齢別の社会的分化・分業関係がより柔軟な脱工業社会の社会構造に変化しつつあるとし、そこに彼は福祉国家に対する改革圧力の源泉を求めている。

こうしたヨーロッパにおける現行の福祉国家の限界と経済・社会構造の変容を関連させる考え方は、アルゼンチンの社会保障制度に関する議論を検討するうえで有益であると思われる。ただしアルゼンチンの場合、ヨーロッパ諸国の福祉国家と異なりナショナル・ミニマムが依然として保障されておらず、社会保障制度の恩恵をきわめてわずかしか享受していない貧困層が存在している点に留意する必要がある。ここではその点を踏まえ、フローラの提起した枠組みに注目し、アルゼンチンにおける社会的分化・分業関係を中心とした社会構造の変容と社会保障制度改革議論の関係を考察することとする。

そこで本章は、以下のような構成を採る。第1節では、1990年代の社会構造の変革を促した経済政策、続いて社会支出の現状を概観する。第2節では失業と貧困の分析をとおして、アルゼンチンにおける社会的分化・分業関係を中心とした社会構造の変容を考察する。そして第3節では現在行われている社会保障制度改革の議論を概観し、それが社会構造の変容といかなる関係にあるかを検討する。

第1節 輸入代替工業化からポスト輸入代替工業化へ

1. 新自由主義経済政策と雇用関係の柔軟化

ここではメネム政権になり実施された経済政策の転換と、それにともなう

雇用関係の変容を検討する。アルゼンチン経済史において1929年以降継続された輸入代替工業化により経済発展が主導された輸入代替工業化期は、89年以降のメネム政権による一連の新自由主義的経済政策の導入をもって終了したとみることができる。もちろん輸入代替工業化政策自体の枠組みは70年代後半以降動揺がみられたが、輸入代替工業政策の枠組みが完全に撤廃されたのは89年のメネム政権成立以降のことであったといえる（宇佐見 [1992, 1993]）。

実際メネム政権になって実施された貿易自由化政策と国営・公営企業の民営化政策は、輸入代替工業化政策の核心であった産業保護政策と国営・公営企業による重化学工業育成政策を正面から打ち消すものであった。メネム政権が発足した1989年央には約28%であった平均関税率は、関税表を簡素化したのち91年前半までに半分以下の13%にまで引き下げられた。また輸入数量制限は自動車などを除き撤廃された。一方、それまで事実上軍の監督下にあったアルゼンチン唯一の一貫製鉄所であるソミサ社、パイア・ブランカ石油化学コンビナート、石油公社などの公営・国営重化学企業は、他の国鉄、電力、電話などのインフラストラクチャー部門の公営企業とともに民営化または事業の民間譲渡が行われた。

こうしたメネム政権による輸入代替工業化政策の解体は、それまでの雇用関係を変容させつつあり、さらに雇用関係の変容はそれに対応した社会的分化・分業関係に影響を与えていると考えられる。まずマクロの意味での雇用関係の枠組みの変化についてみると、輸入代替工業化を支えてきた諸産業保護制度の撤廃・無力化は、正規労働契約を締結している労働者に対する雇用と賃金の保障を撤廃することを意味している。なぜなら、関税や輸入制限による国産製品に対する保護措置は、その製造に携わる労働者の雇用と賃金を同時に保障していたと見なすことができるからである。それと同時に、輸入代替工業化政策の撤廃は、市場競争激化という現象をもたらし、ミクロ的な意味で雇用関係に大きな影響を与えている。すなわち貿易自由化による市場での競争激化により、各企業は生産性と競争力にいつそう敏感となり、輸入

代替工業化期に制定された雇用関係を硬直的なものと批判し、雇用関係の柔軟化を求めるようになった。アルゼンチン工業連盟の労務担当理事フネス・デ・リオハは、「経済の開放、グローバリゼーション、そして相互依存という状況下、競争力と生産性が最重要課題となり、雇用関係の柔軟化が求められるようになった」⁽¹⁾と述べている。

使用者側を代表するアルゼンチン工業連盟の求めている事項は以下の諸点である⁽²⁾。(1)試用期間の延長、その際の社会保険負担の軽減、(2)職業訓練労働契約の見直し、その際の社会保険負担の削減、(3)パートタイマーの社会保険負担軽減、(4)企業譲渡時における労働者への補償・労働債権に関する新経営者の責任の限定、(5)解雇時の最低2ヵ月分の賃金補償の撤廃、(6)労使個別交渉での裁量権の拡大。こうした使用者側の要求は労働側の反発もあり、現時点では1991年の雇用法制定と95年の労働自由化法により部分的に達成されたにすぎない。91年の雇用法では、一定の条件のもとに期限つき労働契約が認められ、95年の労働自由化法ではパートタイム契約、試用期間の延長、若年見習い契約が認められた。

雇用関係の柔軟化は、外的柔軟化と呼ばれる雇用量の調整を自由化する数量的柔軟化と賃金の柔軟化、それに内的柔軟化と呼ばれる企業・工場内部での多能工化をはじめとする労働編成の柔軟化に区分することができ (Esquivel [1994])、後者は機能的柔軟化とも呼ばれることが多い。現在、政府・使用者・労働者間で交渉されている雇用契約に関する法律改正問題は外的柔軟化に該当し、雇用労働者数や賃金の調整を容易にするとともに、多様な雇用契約に対応するように実質的に企業の社会保障負担を削減しようというものであった。それとは別に、各企業は独自に企業内での労働編成の柔軟化を試みる動きもみられている (佐野 [1995])。

このように、メネム政権成立以降の新自由主義経済政策の採用により、雇用関係も自由化される傾向にあり、それは柔軟化という言葉で総称されている。そうした雇用関係の柔軟化は、経済発展様式がそれまでの輸入代替工業化を機軸とした発展様式から、ポスト輸入代替工業化期に移行するなかでの

できごとであったといえる⁽³⁾。さらに新自由主義経済政策の導入と雇用関係の柔軟化は、従来の社会的分化・分業関係にも影響を与えていると想定される。

2. 財政均衡重視と社会支出の推移

1990年代にはこうした経済自由化が進む一方、財政均衡が重要な政策課題となっていた。そこで次に、財政と社会支出の関係を検討する。ラテンアメリカ全体でも80年代の経済危機により域内諸国は財政不均衡が拡大し、各国政府にとって財政支出削減の必要性が高まっていた。他方、経済危機のもたらした社会状況の悪化により社会支出に対する必要性は逆に増加することになり、社会支出は拡大する需要と逼迫する財政事情の間隙にたたされることとなった (Cominetti [1994], p. 48)。実際に域内平均の社会支出の対国内総生産比率は、経済危機以前と比べてその水準が低下し、1人当たりの社会支出絶対額の平均もマイナス成長の影響もあり経済危機以前よりも低下していることが明らかとなっている (Cominetti [1994], pp. 57-58)。

ラテンアメリカ域内についてみると社会支出の対国内総生産比率は地域差がきわめて大きく、1990～91年で最高17.5%のウルグアイから最低2%のペルーに至るまでその差異は大きい。そのなかでアルゼンチンは、ウルグアイ、コスタリカ、チリとともに上位グループに属し、80～81年のそれは約16.8%となっている (表1参照)。この水準は、西ヨーロッパ諸国よりも低いものの、81年の日本(17.3%)、オーストラリア(18.9%)、ニュージーランド(19.7%) (毛利 [1988], p. 338) より若干低い程度であり、国際的にみて決して低いものとはいえない。

アルゼンチンにおいても1989年に成立したメネム・ペロン党政権ではインフレ抑制が最大の政策目標となっており、そのために財政の均衡がきわめて重視されるようになった。91年施行の兌換法にもとづき通貨発行が外貨準備の裏づけを必要とされたほか、財政支出の抑制が進められていった。その結

表1 ラテンアメリカ諸国の社会支出

	社会支出／国内総生産 (%)			1人当たりの実質社会支出 (1985年価格ドル：1980～81年=100)	
	1980～81	1982～89	1990～91	1982～89	1990～91
上位国：15%以上					
アルゼンチン	16.8	15.1	16.0	82.6	80.4
チリ	17.7	18.7	14.2	96.8	90.0
コスタリカ	15.2	15.2	15.9	91.9	103.9
ウルグアイ	14.9	16.3	17.5	99.7	118.5
中位国：5～14%					
ブラジル	9.7	9.4	10.8	98.7	111.1
コロンビア	7.8	8.1	7.7	107.1	114.4
エクアドル	10.3	8.9	6.4	82.0	60.2
メキシコ	8.6	6.8	7.1	72.5	74.5
ベネズエラ	11.5	9.5	8.5	72.9	64.4
下位国：5%以下					
ボリビア	5.7	4.7	4.5	67.5	61.0
パラグアイ	3.9	4.2 a	b	100.0 c	b
ペルー	4.6	3.6	2.0	87.0	35.8
域内平均 d	11.2	10.6	10.2	87.1	83.

(注) 1) 1990年。

2) 対応する統計不在。

3) 1980～87年。

4) パラグアイを除く単純平均。上・中・下位国の分類基準は1982～89年の数値。

社会支出の定義は、教育、医療、社会保障、住宅に関する支出が主要なものであるが、国により相違がみとめられる。

(出所) Cominetti [1994], p. 57.

果公的支出（社会保障支出を含む）の対国内総生産比率は89年以降ほぼ横這い状態を保つこととなった。しかし、この間公的支出の中身には大きな変容がみられ、社会支出の対国内総生産比率が上昇する一方、その他の経常支出が減少し、社会支出の増大を相殺する構造になっていた。

経済危機下の1984年から88年におけるアルゼンチンの社会支出の対国内総生産比率は、ラテンアメリカの全体的な低下傾向と異なり、むしろ拡大し、ハイパーインフレが起きた89年から90年にかけて急速にその比率を低下させ

表2 アルゼンチンの公的支出と社会支出（対国内総生産比率）

（％）

	1980～83	1984～88	1989～90	1991	1992	1993	1994 ¹⁾
1. 社会支出	14.57	16.10	14.78	16.14	16.87	17.77	18.04
1.1 社会部門	6.23	7.50	6.93	6.89	7.10	7.33	7.83
教育・文化・科学技術	2.99	3.69	3.34	3.30	3.42	3.53	3.83
健康・医療	1.19	1.42	1.35	1.41	1.46	1.51	1.61
環境整備	0.28	0.26	0.19	0.24	0.26	0.27	0.31
住宅	0.67	0.71	0.60	0.56	0.46	0.42	0.47
社会福祉	0.49	0.74	0.72	0.54	0.63	0.64	0.65
労働	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.07	0.08
その他の都市サービス	0.58	0.66	0.72	0.81	0.85	0.89	0.88
1.2 社会保険	8.34	8.60	7.84	9.25	9.77	10.44	10.20
年金保険	4.99	5.27	4.70	5.86	6.52	7.02	6.84
医療保険	2.76	2.82	2.78	2.78	2.69	2.71	2.69
家族手当	0.58	0.51	0.37	0.60	0.55	0.58	0.55
国家失業基金					0.01	0.13	0.12
2. その他の経常支出	17.80	14.88	11.66	10.36	10.31	9.76	8.41
3. 公的支出合計	32.37	30.98	26.44	26.50	27.18	27.54	26.45

（注） 1) 1994年は推計値。

（出所） De Flood y otros [1994].

たことが知られている（Becaria y Carciofi [1993], p. 212）。しかしその後、社会支出の国内総生産に占める比率は上昇を続け、94年には約18%を占め、88年までの80年代の水準を上回るに至った。そのため財政均衡の必要性とそのネックとしての社会支出の拡大という現象の前に、メネム政権にとって財政上からは社会支出抑制の必要が生じ、それは社会保障改革議論に一つの契機を提供していたと見なされる。

他方、財政均衡を重視したメネム政権下においてさえ社会支出の拡大を抑えられなかったということは、その削減が社会的に非常に困難であり、社会支出によりもたらされている社会的サービスがアルゼンチン社会の必要不可欠な構成要素となっていることを物語っているとも解釈できる。アルゼンチン経済省の経済報告においても、「公的部門の再構成により、国家はその役割を憲法で定められている事項や社会部門などの基本的部門に集中することが

できた」と述べられ、社会的サービスがメネム政権下においても国家の基本的役割であることが示されている⁽⁴⁾。すなわち、1990年代のアルゼンチンにおいては、国家を含めて社会保障の必要性に関しての根元的異議は見受けられないが、財政問題をも一つの契機として社会保障制度改革の議論が出現したのであった。

アルゼンチンにおける公的社会支出に関してはクリスティーナ・デ・フル(De Flood y otros [1994])などによる総合的分析がある。それを基にアルゼンチンの社会支出の構成と推移を以下に見てみる。公的社会支出は、国レベル、州レベル、市レベルおよびそれらの外郭団体などをおして実行されているが、表2はそれらを合計したものの国内総生産に占める比率を示したものである。それによると、公的社会支出のうち、経常的社会支出はメネム政権が発足した1989～90年を底として、94年に至るまで拡大傾向にある。経常社会支出の約半分は、教育・文化・科学技術支出で占められ、続いて健康・医療部門での支出が大きな比重を占めている。一方、社会保険支出は、同じく89～90年期中に最低となり、そこから93年まで上昇した。同部門は、94年に若干その比率を下げているが、通算の拡大幅は経常社会支出のそれを上回っている。

社会保険部門で最大の部門は年金部門であり、医療保険部門がそれに続いている。部門別にみるとメネム政権成立以降、住宅、社会福祉、医療保険を除いた全部門がその国内総生産比率を上昇させている。そのうち年金保険支出が1989～90年の4.70%から94年には6.84%と大幅な拡大を示し、社会支出全体を拡大させるうえで大きな役割を果たした。また、社会支出のうち本章が対象とする社会保障部門でみると、社会保障を社会保険に公的扶助を加えたものと規定した場合、それは94年で全社会支出の約65%に相当する。総じて社会保険支出の拡大は公的支出全体に占める社会支出の比率を押し上げた。89年に公的支出に占める社会支出の比率は約51%であったものが、94年には68%にまで拡大している。このことから、国家の役割において社会的サービスの提供が新たな経済発展段階でも主要な位置にあることがみとめられる。

そのため、現在行われている社会保障改革議論においても、社会保障の必要性が問われているのではなく、そのあり方が問題とされていることが再度確認される。

第2節 社会構造の変容

1. 雇用構造と社会的分化・分業関係の変容

冒頭であげたヨーロッパにおける福祉国家研究において共通してみられる、経済・社会システムの変容と福祉国家の限界を関連させる考え方は、アルゼンチンにおける福祉国家の特殊性を考慮したうえで、アルゼンチンの社会保障制度改革議論の分析にも適応可能である。なぜなら、アルゼンチンにおいても1980年代経済危機以降、輸入代替工業化からポスト輸入代替工業化へと経済発展様式の移行にともない、社会的・経済的構造の変容が想定され、それと期を同じくして社会保障制度改革の議論が活発化していったからである。

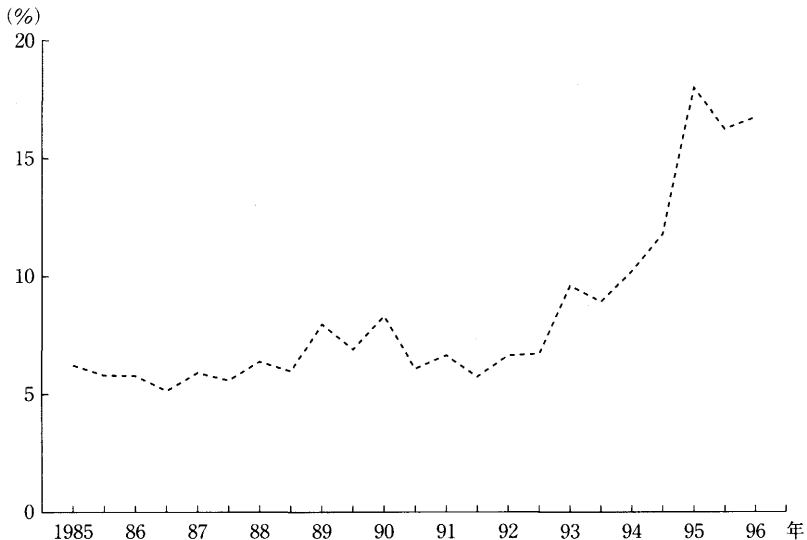
社会・経済システムの変容に関して、レギュラシオン学派やジェソップにおいてはフォーディズムからポスト・フォーディズムへの移行という言葉で表現され、フローラにおいては社会的分化・分業の変容という言葉で表現されている。これら是对立的概念ではなく相互補完的であり、両者に共通して経済的・社会的諸関係の柔軟化という現象が指摘されている。アルゼンチンのケースにおいても、フローラの枠組みを援用すれば、それは経済発展様式が輸入代替工業化からポスト輸入代替工業化に移行するのに対応した社会的分化・分業関係の変容という枠組みで把握することが可能であると考えられる。

フローラは、工業社会における社会的分化・分業関係を、(1)性別に照応している家事労働と経済活動の明確な分断、(2)職業グループや社会階級形成の基礎をなしている(全日制・終身制の)経済活動の明瞭な特化、(3)個人のライ

フサイクルにおけるいくつかの局面の明瞭な分化とこの諸局面に照応する年齢諸グループの明瞭な分化、という3次元を想定している。そして福祉国家とはこうした分化・分業関係を制度化したものであるとの認識を示し、今日そうした分化・分業関係が柔軟化する方向にあり、そこに福祉国家改革圧力の源泉を求めている（フローラ [1989], p. 204）。一方、アルゼンチンにおける社会的分化・分業関係の変容は、失業問題を手がかりとした雇用構造変容の分析をとおしてその一部を読みとることができる。また、雇用構造の変容をみることにより、経済発展様式の移行と社会的分化・分業関係変容の関連を認識することも可能となる。

まず、アルゼンチンの都市失業率は、1991年10月の6.0%を底として上昇を始め、95年5月には最高の18.4%を記録し、その後96年4月現在で17.1%と高水準を保っている（図1）。こうした高水準の失業率は、80年代経済危機の最中においてもみられなかったものであり、90年代を特色づける現象であると

図1 アルゼンチンの都市失業率



(注) 25都市加重平均

(出所) INDEC, *Encuesta Permanente de Hogares*, abril-mayo de 1996.

いえる。そしてこの高失業という現象自体、従来の社会保険に重点が置かれたといわれているアルゼンチンの社会保障制度との間にギャップを生じさせていたとみられる。なぜなら一般的には失業により、雇用契約にもとづき獲得していた各種社会保険の保護を失うからである。

次に、フローラの示した社会的分化・分業関係の枠組みを用いて順序が前後するがアルゼンチンのケースを検討する。性別役割分業の変化に関する分析では、失業率の上昇の検討がその理解の助けとなる。失業の原因をマクロ的にみると、人口に対する経済活動人口の比率(労働力化率, アルゼンチン統計局の定義にもとづく)が上昇し労働市場に参入する人口が拡大する一方、人口に対する就業人口の比率(就業人口率)が低下し、雇用者数も減少したことによる。大ブエノスアイレス首都圏(連邦首都と周辺19市, 以下大ブエノスアイレス首都圏の統計による)の労働力化率は1991年5月の40.9%から95年4月には43.5%に上昇しているのに対して、同期間の就業人口の比率は38.1%から35.6%に低下している。それを男女別にみると男性の労働力化率が約55%前後で不変であるのに対して、女性の労働力化率は28.1%から32.1%へ上昇し、それが全体の労働力化率を押し上げている。一方就業率は男性が51.3%から46.5%大きく落ち込んでいるのに対して、女性のそれは26.3%から25.7%と減少の度合いは少ない⁽⁵⁾。

女性の労働力化率は長期的に上昇傾向にあり、それは一面においては女性の社会進出の拡大という評価も下すことができる。他方、1992年と93年の調査による女性の労働市場に参入する理由の59.7%が家計の補助収入を目的としたものであった(Casanova, Roca y Rosas [1994], p. 6)。90年代の女性の労働力化率上昇は、世帯主の失業率上昇を含めた全般的失業の拡大という状況に一部その原因を求めることも可能である。さらに雇用関係の柔軟化により、期限付き労働契約が導入されたことは、女性の労働市場参加を促す状況を作り出したとの指摘もある(Barbeito [1995], p. 244)。こうした女性の労働力化率上昇の2面性(社会進出の拡大, およびそれがパートタイムなどの雇用が多く補助的な性格をもつ場合も多いという状況)は、従来の社会保障制度との

乖離を生じさせている。それは一つには、男性を扶養者とし女性を被扶養者とする体系との乖離であり、もう一つは全日制の労働契約に対応した社会保障制度との乖離である。

つづいて年齢による雇用状況の変化をみると、最大の特色は若年層の高失業率である。15歳から19歳までの若年層は、1980年代も含めて全年齢階層のなかで最も失業率の高かった層であるが、それが90年代に急上昇し、95年5月には実に51.8%に達している。また、20歳から49歳に至る壮年層の失業率も、若年層と比べるとその比率は低いものの大きく上昇している。若年層の高失業率、および壮年層の失業率上昇は、従来の社会保障制度が想定していた年齢構成による社会保障費用の負担と受給のバランスを崩し、さらに若年失業者層に対する社会保険制度をいかに適用するかという問題を提起している。また雇用契約の柔軟化により失職・転職の機会が増加し、壮年層の失業率上昇という現象を前に、学齢期を過ぎた年齢層に対する新たな産業構造に適応できるための職業訓練制度拡充の必要性も高まっている。

(全日制・終身制) 経済活動の明瞭な特化の変容という点に関すると、アルゼンチンにおいても現在進行中の雇用関係の柔軟化傾向が直接それに対応する。現在議論されずでにその一部が実施されている雇用関係の柔軟化は、期限付き労働契約やパートタイム労働契約を認める方向にある。そうした雇用関係柔軟化傾向は、当然全日制・無期限(アルゼンチンの場合終身制というより期限のない労働契約といった方が正確)の労働契約に対応した社会保障制度は見直しを迫られることになる。事実、社会保障制度改革議論はそうした雇用関係柔軟化に対応するよう、主として使用者の社会保障負担軽減の方向で進行している。

このほか、雇用の産業別構成の変化も社会保障の従来の枠組みに再検討を迫る要因となっている。1980年代、90年代をとおして雇用労働者と自営業者の比率にはそれほど大きな変容は認められず、96年4月で雇用労働者71.3%、自営業者21.5%、その他7.2%となっている。他方、雇用の産業別構成には顕著な変化がみとめられた。そこでは製造業での雇用が大きく減少し、92年5

月の25.0%から96年4月の19.2%となっている。逆に金融・不動産・企業サービス部門での雇用が拡大し、同期間では7.9%から12.9%に上昇している⁽⁶⁾。

一般的に社会保障のカバー率は製造業部門で高く、商業・サービス部門で低くなっているといわれている。ベカリアとキンタルが1993年にブエノスアイレス北方の重化学工業地帯で行った調査によると、解雇補償、年金積立金、賞与、有給休暇、失業保険、医療保険、家族手当という社会保障すべてにカバーされている労働者の比率は、基礎金属部門83.4%、その他の金属・機械部門48.2%、商業24.2%、サービス47.0%、その他44.4%となっている(Becarria y Quintar [1994], pp. 10-26)。こうしたことから全日・期限なし労働契約の製造業従事者の減少は、社会保障の水準にも影響を及ぼす可能性があることが想定される。

以上のような雇用構造の分析から、1990年代アルゼンチンにおいて性別・年齢別・職業別の社会的分化・分業関係にそれまでとは異なる傾向があることが確認された。そうした社会的分化・分業関係の変容は、輸入代替工業化期に制定されたアルゼンチン型社会保障制度の枠組みと乖離を生じさせ、そこにアルゼンチンにおける社会保障制度改革が現在議論されている理由の一つを見いだすことができる。

2. 貧困の変容

アルゼンチンでは社会保障の重心が社会保険に置かれ、公的扶助を中心とする貧困対策は2次的位置づけがなされていた(Grassi, Hintze y Neufeld [1994], pp. 14-15)との批判がある。そうした批判を受けている社会保障体系が形成された背景として、過去に失業率が相対的に低く、貧困層は基礎的ニーズを欠如したものが中心であった点が指摘できる。基礎的ニーズの欠如による貧困層は、比較的長期にわたりその状態にあり、また、正規の労働市場参入には困難をともなつたと想定される。

ところが1970年代後半から80年代にかけて、貧困の構成に大きな変化がみ

られ、従来からの貧困層すなわち社会的マージナルな層という通念に疑問が呈されることとなった。アルゼンチンでは、貧困測定の基準として基礎的ニーズの未充足による貧困規定と、所得が貧困ラインに到達しない貧困者に分類している。基礎的ニーズとは、(1)1部屋当たり3人以上居住、(2)住居の不備、(3)手洗いの不備、(4)未就学児童の存在、(5)就労者1人に4人以上の扶養家族数があり、かつ世帯主の教育程度が2年未満、の5項目であり、このうち1項目でも該当すると貧困世帯に分類される。最後の項目は、将来の所得獲得能力の不十分性を示している。貧困ラインとは家計調査に基づき、基礎的食糧費に最低生活必需品およびサービス費用を加算したものである。それによると88年5月大ブエノスアイレス圏で251アウストラル(約37.87ドル)となり、年間では454.39ドルとなる⁽⁷⁾。

1990年の都市貧困調査において基礎的ニーズの未充足な貧困を構造的貧困、基礎的ニーズは満たしているが所得が貧困ラインに到達していないものを貧窮者(pauperizados)と名づけている。両者の構成は、70年代後半から80年代前半にかけて大きく変化した。それは構造的貧困世帯率の減少、貧窮者世帯率の拡大となって表れている。構造的貧困世帯の比率は74年の26.3%から82年には18.8%に低下しているのに対して、貧窮者世帯率は同期間に2.6%から25.3%に拡大している(表3)。70年代後半に構造的貧困世帯率が減少したのは、教育の普及とともに、同時期に行われた水道事業や公共住宅建設による。また、貧窮者世帯が上昇したのは、所得の低下による(Golbert y Tenti [1993], pp. 27-29)という研究結果がある。

構造的貧困層は、不十分な居住・衛生環境、教育水準の低さと、そこから導き出される高所得獲得可能性の低さを特色としているため、正規雇用労働者およびその退職者などとは一線を画する社会グループを構成すると見なされる。そうしたことが構造的貧困層が社会的にマージナル・グループと認識される基にあると考えられる。ところが、基礎的ニーズを満たしながらも所得が貧困ラインに到達しない貧窮層の拡大は、従来型のマージナルな貧困層とは異なるタイプの貧困層、すなわちアルゼンチン版「新貧困」層が出現し

表3 大ブエノスアイレス首都圏（連邦首都を除く）の貧困世帯の推移
(%)

	全貧困世帯率	構造的貧困世帯率			貧窮者世帯率 基礎的ニーズ は充足している が所得が貧困 ライン以下の 世帯
		合計	基礎的ニーズ のみが未充足 な世帯	基礎的ニーズ が未充足でかつ 所得が貧困 ライン以下の 世帯	
1974	28.9	26.3	23.1	3.2	2.6
1980	24.1	16.6	11.3	5.3	7.5
1982	44.1	18.8	6.7	12.1	25.3
1985	31.6	14.5	7.6	6.9	17.1
1987	38.8	16.1	5.7	10.4	22.7

(出所) Instituto Nacional de Estadística y Censo [1990], p. 38.

たと認識されるようになった。ムルミスらは、所得の低下が基礎的ニーズが未充足な状態を直ちにもたらさないと仮定し、貧窮者層を「新貧困」という概念で把握しようとしている (Murmis y Feldman [1992], p. 61)。すなわち、「新貧困」層は一定の居住環境と教育水準をもちながら、何らかの事情により所得を低下させた結果、貧困状態に至った(現・元)労働者、自営業者などであると考えられる。また1990年貧困調査⁽⁴⁾によると、15歳以上の世帯主の就業状況を見ると、貧窮者世帯の世帯主が退職者か金利生活者である比率が22.5%と構造的貧困世帯(9.9%)と比べてきわめて高く、その比率は非貧困世帯(22.3%)とほぼ同じ水準にあることが分かる。さらに「新貧困」層が出現した70年代後半から80年代にかけての時期は、輸入代替工業化を機軸とした発展様式が動揺した時期であり、「新貧困層」はそうした旧来の発展様式の行き詰まりとポスト輸入代替工業化発展様式への移行の過程で出現したものであったと見なすことができる。

ところで、公的扶助は貧困層がその対象の中心を占めると考えられるが、構造的貧困者と貧窮者との間には公的扶助受給率に関して差違がみとめられる。すなわち構造的貧困層はより公的扶助に依存する比率が高く、貧窮者層は社会保険に依存する比率が高いという傾向がみられる。アルゼンチンにおける代表的公的扶助制度である国家食糧扶助計画利用者の比率は、調査時点

で利用中か過去に利用したことがあるものの比率が構造的貧困層では57.4%であるのに対して、貧窮者層は29.1%と低い数値を示している⁽⁹⁾。医療費の支払い方法についてみると、構造的貧困層は事実上無料の公立病院を利用するものが50.4%であるのに対して、社会保険である医療保険を利用するものが28.4%である。一方貧窮者層で公立病院を利用したものの比率は33.2%であるのに対して、医療保険利用者は44.5%となっている。

以上みてきた貧困層内部の質的変容も、従来からの社会保障制度に対してギャップを生じさせているといえる。まず、貧困を対象とした政策でも基礎的ニーズを満たしていない構造的貧困層と、それを満たしている貧窮層とではその内容に相違があってしかるべきであり、両者の構成に変化がみられた以上、従来の貧困対策も当然再検討の必要性があるといえる。次に、貧困層対策として公的扶助の重要性はいうまでもないが、そのあり方が問題となってくる。構造的貧困層と貧窮者層との間にその受給率に差があることにかんがみ、例えば地域を限定したような食糧扶助方式では、貧窮者層のニーズに対応できない可能性が考えられる。他方、公的扶助を受給することにより社会的差別を発生させるようなことがあってはならない点にも留意が必要である。最後にもし新貧困層がムルミスらの想定する所得を低下させた(現・元)労働者や自営業者などであるなら、従来からの社会保険中心の社会保障制度自体の枠組みも問い直されるべきであろう。

第3節 社会保障制度改革議論の方向性

この節では、第2節で示したアルゼンチンの社会的分化・分業関係を中心とした経済・社会構造の変容を現在進められている社会保障制度改革の議論と対応させ、両者の関係を検討する。その際、社会保険として年金制度、失業保険制度、医療保険制度、公的扶助として食糧扶助計画と公立病院制度を取り上げて検討の対象とする。

1. 年金制度改革

アルゼンチンにおける年金制度は、その起源を19世紀の軍人年金にまで遡ることができ、その後徐々に制度が拡充・改編され、適用範囲が拡大していった。とくに、ペロン政権期には全労働者が法制的に年金制度に編入され、年金制度がそれまでの積み立て方式 (Capitalización) から、賦課方式 (Reparto) への移行が図られた。オンガニア軍事政権期の1967年には、それまで分立していた諸年金会計制度を社会保障庁 (Secretaría de Seguridad Social) 監督のもと、国家社会年金システムの自営業者年金会計、国家公務員年金会計、雇用労働者年金会計に整理統合した (Isuani y San Martino [1993], pp. 15-16)。ただし、軍・警察年金会計や州・市独自の年金会計はそれ以降も国家社会年金システムと併存していった。

年金受給の条件は国家公務員と民間雇用労働者の場合、30年間勤続しそのうち15年間は保険料を支払い、受給年齢は男性60歳、女性55歳となっていた。受給額は保険料を支払った最後の10年において3年分の最高賃金の平均額の70～82%となっていた。保険料は労働者と使用者が賃金の一定率を支払い、自営業者は本人が規定に応じた額を支払うこととなっていた。こうした年金制度拡充により年金受給率 (受給者の適応年齢人口に対する比率) は上昇し、1959年に12.59%であったものが90年には60.90%にまで拡大した (Isuani y San Martino [1993], pp. 19-20)。

しかし、こうした賦課方式による年金制度は1980年代になってから収支バランスが悪化し、実質年金支給額は低下し、法定額どおりの給付が実行されず、支払いの遅延をきたす一方で、財政への負担が拡大していった。91年の国家年金システムの支出の75%が保険料収入で賄われており、その他は付加価値税や電気・ガス税などの特定財源のほかに一般財政支出に依存せざるをえなかった。85年を100とした実質年金給付額は91年に68.63まで低下した後、93年には84.07まで回復しているが、同年においても平均賃金に対する平均年

金給付額の比率は49.8%にすぎない⁽¹⁰⁾。92年における国家年金システムにおける実際の年金支給額は、平均266ペソ（約266ドル）である。一方最低年金額が150ペソ（約150ドル）となっており、同システムの全年金受給者の約60%が最低年金受給者であった⁽¹¹⁾。こうしてみるとアルゼンチンの年金制度は、制度としては所得比例的であるが、実際には多数の者が最低年金かそれに近い額の給付を受けるものであったことがわかる。年金会計悪化は、諸要因が複合した結果である。まず保険料の未支払いが広範にみられ、92年における支払い義務者に対する未支払いの比率は47.83%であった。また高齢人口比率の上昇にあわせた長期的対策がとられなかったこと、労働不能者向けの年金受給率がきわめて高いことなどが指摘されている（Bour y otros [1994], pp. 24-29）。

こうした状況下、1980年代のアルフォンシン急進党政権時代に年金制度改革をめぐる議論が始まり、90年代のメネム・ペロン党政権下でそれは活発化し、さまざまな提案がなされるに至った。論点は多岐にわたっているが、その中心は現行の賦課方式による国家年金制度を維持するのか、民間の積み立て方式を導入するのかという点であった。与党ペロン党は当初、従来のシステムを維持し高額所得者への特別課税と段階的負担の引上げにより年金制度の正常化を図ろうと主張していた。与党の支持団体である労働総同盟も、従来のシステムの部分的改正を主張していた。これに対してメネム政権の准与党的存在で経済自由化の徹底を唱えていた中道民主同盟、および経済団体であるアルゼンチン銀行協会とアルゼンチン工業連盟は、賦課方式の国家年金制度と並行して、民間の積み立て方式の導入を主張していた（Isuani y San Martino [1993], pp. 41-77）。

1994年に導入された新年金制度は混合方式と呼ばれ、年金制度改革に関して対立していた主張を妥協させたものであった。混合方式では個人が賦課方式の国家年金制度か、民間の積み立て方式を選択できることとなった。賦課方式の国家年金制度を選択したものは、共通基礎年金（prestación básica universal: PBU）と補償年金（prestación compensatoria : PC）に上乗せして追加

年金 (prestación adicional: PA) が受給できる。一方、民間の積み立て方式を選択したものは、年金基金運用会社 (administradora de fondos de jubilaciones y pensiones: AFJP) に登録し、そこからの運用益を得ることができ、さらに共通基礎年金と補償年金を受け取ることができる。賦課方式の国家年金は国家社会保障管理局 (Administración Nacional de Seguridad Social: ANSESS) が管理運営し、共通基礎年金の受給資格は原則として30年間負担を継続し、男性65歳、女性60歳 (2001年時点) であることである。共通基礎年金およびその他の賦課方式国家年金の財源は、使用者負担分、国家年金制度を選択した者の個人負担分、積み立て方式を選択した者の個人負担分の一部 (16%)、および個人不動産税と特別税から構成される (Wassner [1994])。

こうした根本的な年金制度改革に加えて、1995年には年金の引上げは国家予算において決定するとする年金連帯法案が可決・施行された。先にも述べたように年金支給の状況は、法令で定められた額が支給されておらず、さらに支払いの遅延などが発生し、年金受給者から政府が告訴される事態も発生していた。こうした状態は、新制度に移行後も基本的に変化はみられなかった。そのため、年金連帯法において、年金の引上げは国家予算において決定すると定められ、年金支出額の自律的な拡大に歯止めがかけられ、財政負担の増大が抑制されることとなった。また、年金連帯法という呼称は、高額な特別優遇年金に上限を設定したことによる。

積み立て方式導入の利点として、人口構成の変化に対応しやすく、職種の変更にも適応でき、年金運営の効率化などの点が指摘されている (Uthoff [1995], p. 52)。さらにマクロ経済的影響としては、年金基金運用会社をとおして民間の資本市場形成に貢献することが指摘できる。1995年12月の時点で全年金基金運用会社に約478万人が契約し、積み立てられた年金基金は約25億ペソ (約25億ドル) に達している⁽¹²⁾。一方、今回の年金制度改革の最大の問題点として広く認められている点に、混合方式導入によっても現在の年金受給者の抱える規定以下の年金額や、支払いの遅延などの問題は何ら解決されないという点がある。さらに現在の年金は賦課方式にもとづき支給されている

ため、積み立て方式選択者が増加すると、国家年金システムが不安定化する点への懸念も指摘されている。さらに、現在30～40%と推定される無年金者の割合を減少させられるかという問題も依然として残っている。

また、今回の一連の年金制度の改革を社会構造の変容と対比させてみると、それは新たな社会構造に対応する方向性にあるものといえる。まず、労働契約が柔軟化しさらに産業別雇用構成が変化しつつある現状では、より個人の転職機会が多くなると考えられ、個人年金貯金としての性格が強い積み立て方式は、そうした状況により適格的であると考えられる。さらに積み立て方式は、失業率の上昇や人口構成の変化からくる否定的影響をより少なく受けとめることができる。とはいえ、雇用関係の柔軟化、雇用のサービス産業化、非正規雇用の拡大という状況は、年金掛金の未払いや年金未加入という問題を同時に発生させている点にも留意すべきである。一方、今回の年金制度改革は男女の性的役割分担という視点からみると基本的変化はみられなかった。旧制度でもまた新制度でも成人に対しては年金制度への加入は義務であったが、無収入の雇用労働者の家族は年金保険料負担の義務はなかった。無収入の雇用労働者の家族の中心は主婦層と想定され、世帯主死亡時に遺族年金を受け取ることができる。こうした年金制度の構造は、男性が外で働き、女性が家庭を支えるという性別の役割分担の反映であると同時に、そうした性別役割分担の維持に寄与するといわれている。

2. 失業保険制度の導入と医療保険改革議論

アルゼンチンにおける失業保険制度の制定は、諸社会保険制度のなかで最後の1991年12月の雇用法導入においてであった。そもそも雇用法の目的はメネム政権下で推進されている雇用関係の柔軟化を促進することであった。雇用法においては、(1)新規雇用創出、(2)新規事業の開始、(3)若年労働者の労働訓練、(4)団体労働契約のもとでの職業訓練という四つのカテゴリーに対して最大24カ月の期限付き労働契約をみとめていた。さらにそれに付随して、期

限付き労働契約の労働者に対する補償の引下げや、使用者の社会保険料など負担の軽減が図られていた。この雇用法導入により、使用者は労働力量の調整を行いやすくなるという数量的柔軟化が促進され、併せて直接賃金以外の社会保険料などの負担が軽減されるという賃金の柔軟化も促進された。

雇用法導入の利点としてその政策の推進論者は、雇用関係の柔軟化により新規事業を興す際のリスクが軽減され、したがって結果として雇用が増大するという点を指摘していた。しかし、そうした雇用関係の柔軟化を労働組合側からみると、それは雇用の不安定化であり実質的に賃金の引下げにほかならなかった。失業保険は、雇用関係の柔軟化によりもたらされる労働者側の不利益を相殺するものとして、政府、使用者、労働者間の政治的妥協のうえに導入されたものであった。

雇用法において国家雇用基金 (Fondo Nacional de Empleo) が設立され、そこに最低12カ月の保険料を支払った労働者が失業保険を受給できることとなった。失業保険を受給できる期間は最長で12カ月であり、その場合36カ月の保険料支払いが条件であった。受給額は最初の4カ月が賃金の80%と規定され、その額はそれ以降逡減されていった。財源として使用者が賃金の1.5%を支払うこととなったが、それは家族手当の使用者負担分の引下げで相殺された。このほかに時限的サービスを行う企業の支払う総賃金の3%、および国庫からの支出が財源とされた⁽¹³⁾。しかし、失業保険の対象から農業労働者、家内サービス従事者、国・州・市の公務員が除外されていることや、失業者の多くが12カ月未満の就労後失業状態になり失業保険受給の条件を満たしていないことから (Bour y otros [1994], pp. 50-51) 1993年央で約百万人の失業者に対して、失業保険の受給者は8万4000人に限られている (Lo Vuolo y Barbeito [1993], p. 45)。

こうした欠陥を抱えながらも、失業保険の導入は、雇用関係の柔軟化、雇用構造の転換と大量失業の常態化という新たな社会構造に対応した社会政策であったといえる。また、すべての社会保険制度のなかで失業保険制度が一番最後に導入されたという事実は、アルゼンチンの正規の雇用労働者を重視

する社会保障制度の性格を反映したものであるとの見方もある。ただし、失業保険の不十分性と公的扶助制度の未熟性により、失業が貧困状態を導く可能性は解消されていない。

次に、医療保険制度改革について述べると、アルゼンチンの医療制度としては、(1)公立病院による事実上無料の医療サービスの提供と、(2)医療保険制度をとおしてのものに2分することができる(Lo Vuolo y Barbeito [1993], p. 39)。医療保険制度としては、国家医療保険管理局(Administración Nacional del Seguro de Salud: ANSSAL)の監督のもとに約300の職能別医療保険組合が存在する。これらの医療保険組合の運営方式には、労働組合、国営、契約、混合運営などの種類がある。医療保険組織としてはこのほかに、州営、市営、軍、議会などがあり、さらに年金生活者向けの医療保険機構(Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados: INSSJyP)がある。医療サービスの提供は、独自の医療機関をもつ少数の医療保険組合を除き、契約した医師、医療機関をとおして行われる。

医療保険は、本人とその家族が保険対象となり、財源は雇用労働者の場合本人と使用者が賃金の3%と6%の比率で、年金生活者の場合、本人と現役の労働者と使用者がその保険料を負担する仕組みになっている。現行の医療保険システムでは複数の仕事をもつものは重複加入する可能性が高い。したがって医療保険の人口に対する受給者の比率は、重複加入者の推計により異なり、1990年のそれは最高74%から最低62%となっている(Lo Vuolo y Barbeito [1993], p. 40)。

医療保険制度改革の議論はほかの場合と同様に、メナム政権発足後1990年代になってから活発化してきた。現行の医療保険制度に対する批判点として、医療保険加入者は各自の所属する職能別に組織された医療組合に自動的に加入するため、加入者には医療保険を選択する自由がなく、したがって医療保険組合間に競争が不在である点、医療保険組合間の(提供するサービスを含む)格差が大きい点、それに賃金に依存している保険料収入に対して、支出は無関係に増大し、保険料の引上げが繰り返されている点などがある(Panadeiro

[1991], pp. 3-34; Bour y otros [1994], pp. 40-47)。こうした批判を基に、各種の現行の医療保険制度改革の提案がなされている。改革議論の中心には、ラテンアメリカ経済研究財団 (FIEL) のモニカ・パナデイロの提案である個人による医療保険の自由選択制の導入の提唱があり、その運営の主体は民間であるとしている。その場合、保険料は各保険会社が危険度に応じて独自に決定するとしている。パナデイロの提案には、退職者、貧困者向けには独自の保険設立が含まれている (Panadeiro [1991], pp. 45-53, [1996], pp. 290-301)。この提案に最も反対したのが、多くの医療保険組合を運営している労働組合であった。自由選択制導入により、医療保険組合を労働組合が運営し、同一業種の労働者が自動的にそこに加盟する現行制度が崩され、結果として労働組合の凝集力とその政治力が弱体化することを労働組合側は懸念していたものと思われる。この議論は現在も継続中である。

現行の医療保険制度は、職能別に医療保険組合が組織され、多くの医療保険組合が労働組合により運営されていることからコーポラティズム的性格をもつものといえる。また、保険料が賃金の一定率であるのに対して、同じ医療保険組合内では同一の医療サービスを受けるため、所得再配分効果が考えられる。このことは、年金生活者向け医療保険についてはより顕著な効果があることが確認されている (Bour y otros [1994], pp. 44-47)。現在の改革議論のなかには、そうした再配分機能を弱体化する可能性が潜んでいる。医療保険改革の現段階は、コーポラティズム的性格、および再配分的機能を維持するか否かをめぐっての政治的交渉過程にあるといえる。いずれにせよ改革案の提示する中心的課題は、個人の選択の自由化を行うか否か、職能別に固定される現行制度と比べてより柔軟な医療保険制度に移行するか否かという点にある。逆にいうと、旧来の雇用関係を基とした現行の医療保険制度は、平等性の維持という点では一定の貢献を果たしているものの、雇用関係が柔軟化し雇用構造も変化するなかで現実の社会構造との間にギャップを生じさせているとみられる。

表4 貧困層の社会保障受給率（1987年）
大ブエノスアイレス首都圏（連邦首都を除く）（%）

	全 体	構造的貧困者	貧窮者	非貧困者
医療受診方法				
直接支払い	18.7	18.9	16.2	19.6
公立病院利用（公的扶助）	21.4	50.4	33.2	10.7
医療保険利用（社会保険）	51.7	28.4	44.5	59.4
その他	8.2	2.3	6.1	10.3
食糧扶助計画：公的扶助				
受給している	11.8	42.0	19.0	3.4
以前受給した	6.4	15.4	10.1	3.3
受給したことがない	81.8	42.7	70.9	93.3

（出所） Instituto Nacional de Estadística y Censo [1990], pp. 202, 257.

3. 脆弱な公的扶助制度

アルゼンチンには公的扶助制度としての直接的所得補助制度は存在しない。それに代わる最大の公的扶助制度として、各種の食糧扶助制度がある。アルフォンシン急進党政権時代の1984年から89年にかけて、国家食糧計画（Programa Alimentario Nacional: PAN）が存在していた。計画の骨子は、貧困家庭に対して必要食糧の30%を無料で支給するというものであった。対象とされる家庭は80年センサスの結果から、貧困家庭を選び出す方法がとられ、87年には137万世帯が扶助の対象となった（Grassi, Hintze y Neufeld [1994], pp. 194-195）。ところが食糧扶助計画の受給状況には構造的貧困者と貧窮者との間に乖離がみられる。87年の大ブエノスアイレス首都圏において食糧扶助を受けたことのないものの比率は構造的貧困者層で42.7%であるのに対して、貧窮者層で70.9%と高くなっている（表4参照）。

メネム・ペロン党政権下の代表的食糧扶助制度として、ブエノスアイレス州の食糧扶助プログラム（Programa Alimentario Integral y Solidario de la Provincia de Buenos Aires: PAIS）がある。その骨子は、5から20家族単位で

共同食堂を組織し、それに対して食糧購入用の小切手を発行するというものであった。共同食堂参加世帯には、失業中か所得が最低賃金以下という条件があり、1992年末で約43万人の利用者があった (Grassi, Hintze y Neufeld [1994], pp. 196-197)。このほか学校給食制度も比較的広く普及しているが、その適用基準は州により異なっている。

一方、国立・州立・私立の公営病院は、事実上無料で患者に医療サービスを提供している。その利用率は貧困層で高く、非貧困層では低くなっており (表4参照)、その意味でここでは公的扶助と一緒に説明する。また、その対象者には制限がなく普遍主義的性格をもったものである。従来から公立病院に関して、長い待ち時間や医師の低賃金などの問題点が指摘されてきたが、貧困地域における公立病院利用者へのインタビューによると、その提供している医療サービスについては概ね好意的回答が得られている (Golbert, Lumi y Tenti [1992], pp. 71-73)。1990年代になり公立病院に関して指摘されている問題点は、まさにその普遍主義的性格に起因するものであり、富裕層や医療保険保持者を含めて無差別に無料で医療サービスを提供することが経済合理性にかけるという批判である (Panadeiro [1991], pp. 32-34)。こうした公立病院への批判をも一つの論拠として、一般的に公的扶助に関して改革の方向性として分権化と対象の選別化が指摘されている (Grassi, Hintze y Neufeld [1994], p. 199)。

アルゼンチンの公的扶助政策に対して従来から社会保険制度と比べると副次的性格をもつものであるとの批判がなされてきた (Lo Vuolo y Barbeito [1993], p. 50)。事実、公的扶助に分類される支出の国内総生産比は1%に満たない(医療支出はそれに比べて多く、1.49%となっている⁽¹⁴⁾)。これに対して社会保険支出のそれは、10.1%となっている。こうした公的扶助が脆弱な従来からの社会保障制度は、失業率が比較的 low、貧困の中心が正規労働市場への参入に困難をともなう基礎的ニーズが未充足な構造的貧困層が中心であるということをその政治・経済・社会的前提としていた。今日そうした前提が変容していることから、社会保険が中心の社会保障体系との間にギャップが

生じているとみることができる。

公的扶助の対象者は主に、社会保険による恩恵に浴さない貧困層が中心であると想定される。その貧困層のなかでも、構造的貧困層の比率が低下し、基礎的ニーズは満たしているが所得が貧困ライン以下の貧窮層の比率が増大したことは、貧困対策にも変容をせまるものである。具体的には貧困対策としての基礎的ニーズの拡充に加えて、所得低下に対する対応が重要な位置を占めるであろう。その意味で公的扶助拡充の必要性は高まっているといえる。

最後に貧困構造が変化し所得低下への対応の必要性が高まっているのに対して、構造的貧困層と貧窮層との間に公的扶助受給率に格差が認められる点に注目しなければならない。その背景には、一方では構造的貧困地域を対象としたような食糧扶助方式では貧窮層が対象から外れてしまうという選別の方法的問題がある。他方に、選別主義的プログラムでは公的扶助を受給することにより社会的に貧困者と認定され、それが社会的差別を生むという危険性が指摘されている (Grassi, Hontze y Neufeld [1994], pp. 206-207)。改革の方向性が普遍主義から選別主義的方向性を示していることは、一面においては、より社会的諸関係が柔軟化する方向性を示す1990年代以降の多様化しつつあるアルゼンチン社会との関連性をも想定させるものである。しかしそこには選別の方法的問題のほかに、それにより貧困者が社会的に貧困者と認定され差別されるという選別主義自体の抱える問題にも留意する必要がある。

おわりに

1990年代のアルゼンチンでは、経済政策の転換が大規模に推進され、それまで輸入代替工業化を支えた経済政策の多くは撤廃・無力化され、さらに雇用関係の柔軟化も進行しつつある。しかし、問題を社会保障部門に限定すると、従来の制度改革を求める議論が活発化していったことは事実であるが、その必要性そのものを疑問視する意見は現在のところ有力な見解とはなっ

いない。このことはメネム・ペロン党政権の文書のなかにもみられ、社会政策は改革された政府の主要な役割の一つとされている。また、国内総生産に占める社会支出の比率も90年代になり拡大傾向にあることも知られている。

一方、同政権は5000%のハイパー・インフレのさなかに発足し、インフレ抑制が最大の政策課題となっていた事情もあり、財政均衡を重視する政権でもあった。そのようななかで社会支出自体は拡大を続けたことから、社会支出の拡大は当然財政上の問題となっていく。こうした財政上の問題は、社会保障制度改革議論の一つの契機となったことは事実である。また、市場開放にともなうコスト競争激化により、企業は社会保障負担の軽減を求め、それも社会保障制度改革議論のきっかけをなしている。すなわち、1990年代のアルゼンチンでは社会保障政策の必要性に関しては広く合意が存在していたといえるが、そのあり方について議論が起り、財政・労働コスト問題はそうした社会保障改革議論のきっかけをなすものであったといえる。こうした状況はフローラがヨーロッパの福祉国家について語った状況と類似している。

しかし、アルゼンチンにおいて社会保障制度改革議論が活発化した根底には、輸入代替工業化期に整備されてきた従来の制度が、1990年代になって顕著にみられるようになった経済・社会構造の変容との間に乖離を生じてきたためではないかと推定することができる。事実、社会保障制度改革の議論は、現在実現されたものも含めて全体として、柔軟化しつつある新たな社会的分化・分業関係に適合的な方向性を示している。積み立て方式の年金制度の導入、医療保険における自由選択制導入の提案、失業保険制度導入、公的扶助改革の選別主義的方向性などがそれである。それまでアルゼンチンに存在しなかった失業保険制度が、雇用契約の柔軟化を促す雇用法導入と同時に施行されたことは、そうした傾向を象徴している。

とはいえ、現在進行中の改革議論は、社会保障本来の目的である生活保障という視点からみると問題を抱えていることを指摘しておきたい。それは、ひとくちでいうと1990年代になってからの失業機会の拡大、雇用の不安定化、高失業率、非正規雇用拡大という状況に、社会保険制度の民営化・柔軟化で

は対応しきれない面が多いということである。さらに、90年代になり所得分配の不平等化も社会構造の変化に数えられるが、社会保障制度改革の議論のなかには社会の平等化を促進する方向性は示されていない。90年代の社会保障改革議論においてなぜ平等性の追求が重要課題となりえなかったかについては、本章においてはあまり議論されず、今後の課題として残ることとなる。

アルゼンチンの社会保障制度は従来から社会保険制度が中心で、公的扶助制度が副次的な性格を有しているとの批判があった。エステラ・グラッシらはこうしたアルゼンチンの社会保障制度を評して、先進国では社会保障を享受する権利が市民権として認定されているのに対して、アルゼンチンでは社会権の拡大が正規の労働者の拡大と見なされているとしている (Grassi, Hintze y Neufeld [1994], p.15)。先に述べたようにアルゼンチンにおける社会支出の水準は、対国内総生産比率のみをみると先進諸国に次ぐ水準にあるが、公的扶助が十分とはいえずナショナルミニマムの保障が不十分だという点が先進国福祉国家との最大の相違点である。貧困の原因が基礎的ニーズの欠落から所得低下へと変容しつつあるところから、公的扶助の拡張は望まれるところである。他方、財政的制約は厳しさを増していることから、公的扶助予算の大幅な拡大には困難をとまなう。残された方策としては、公的扶助における分権化とターゲティングの強化という提案がなされている。総じて、1990年代のアルゼンチンでは社会・経済システムの変容により、従来型の社会保険に偏った社会保障体系自体も問題とされることが予想される。

〔注〕

- (1) “Entrevista con Funes de Rioja,” ERGO, Vol. 1, No. 1, 1996, p. 26.
- (2) Ibid., pp. 29-30.
- (3) リピエッツは、一定の条件をつけて周辺部資本主義の蓄積体制について周辺部フォーディズムという用語を用い (Lipietz [1985], 訳書 pp. 99-177), それを援用する論者も多い。しかし本章では、アルゼンチンの場合に周辺部フォーディズム概念の妥当性に関する議論を行っていないので、その内容が比較的明確になっている輸入代替工業化期という用語を使用する。

- (4) Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos [1994a], p. 12.
- (5) Instituto Nacional de Estadística y Censo [1996].
- (6) Ibid.
- (7) Instituto Nacional de Estadística y Censo [1990], pp. 26-28.
- (8) Ibid., p. 82.
- (9) Ibid., pp. 202, 257.
- (10) Delgado, [1994], p. 6/Isuani and Martino [1993], p. 26/Bour y otros [1994], pp. 23-38.
- (11) Instituto Nacional de Estadística y Censo [1993], pp. 138-139.
- (12) *La Nación*, 19 de enero de 1996.
- (13) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social [1995], pp. 138-145.
- (14) Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos [1994b], p. 63.

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 宇佐見耕一 [1992] 「メナム・ペロン党政権の経済改革」(『ラテンアメリカ・レポート』Vol. 9, No. 2, 6月)。
- [1993] 「4年目のメナム政権と憲法改正案」(『ラテンアメリカ・レポート』Vol. 10, No. 4, 12月)。
- 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？」(『社会科学研究』第41巻第1号, 7月, <Flora, Peter “From Industrial to Postindustrial Welfare State?”>)。
- 佐野誠 [1995] 「雇用関係からみたアルゼンチンの生産性問題」(『新潟大学商学論集』第27号, 3月)。
- 毛利健三 [1988] 「サッチャリズムと社会保障」(東京大学社会科学研究所編『転換期の福祉国家 (上)』東京大学出版会)。

〈外国語文献〉

- Barbeito, Alberto [1995], “Baja inflación, reactivización y mayor desempleo,” en Pablo Bustos ed., *Mas allá de la estabilidad, Argentina en la época de la globalización y la regionalización*, Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.
- Becaria, Luis y Ricardo Carciofi [1993], “Políticas Públicas en la provisión y financiamiento de los servicios sociales,” en Alberto Minujin ed., *Desigualdad y exclusión: Desafío para la política social en la Argentina de*

- fin de siglo*, Buenos Aires: UNICEF Argentina y Losada.
- Becaria, Luis y Aida Quintar [1994], *Reconversión y mercado de trabajo, reflexiones a partir de la experiencia de SOMISA*, Buenos Aires: trabajo presentado al congreso nacional de estudio de trabajo.
- Bour, Juan Luis, Marcela Cristini, Nuria Susmel, Jose Delgado y Mónica Panadeiro [1994], "Establishing Equity in Argentina," en Francisco E. Barreto de Oliveira ed., *Social Security Systems in Latin America*, Washington D.C.: IDB.
- Boyer, Robert [1986], *La flexibilité du travail en Europe*, Paris: Editions La Découverte (井上泰夫訳『第二の大転換—EC統合下のヨーロッパ経済—』藤原書店, 1992年).
- Casanova, Liliana, Emilia E. Roca y María Ester Rosas [1994], *Un análisis comparativo de los mercados de trabajo del Gran Buenos Aires, Rosario y Santa Fe entre enero de 1992 y mayo de 1993*, Buenos Aires: trabajo presentado al congreso nacional de estudio de trabajo.
- Cominetti, Rossella [1994], "Ajuste fiscal y gasto social," *Revista de la CEPAL*, No. 54, diciembre.
- De Flood, Cristina V., Marcela Harriague, Leonardo Gasparini y Benigno Velez [1994], *El gasto social y su impacto redistributivo*, Buenos Aires: Secretaría de Programación Económica.
- Delgado, José [1994], *Reforma previsional y opción de reparto-capitalización*, Buenos Aires: FIEL.
- "Entrevista con Funes de Rioja," *ERGO*, Vol. 1, No. 1, 1996, p. 26.
- Esquivel, Valeria [1994], "¿La flexibilización laboral como generadora de empleo?," *ERGO*, Vol. 1, No. 1, .
- Golbert, Laura, Susana Lumi y Emilio Tenti Fanfani [1992], *La mano izquierda del estado, La asistencia social según los beneficiario*, Buenos Aires: CIEPP.
- Golbert, Laura y Emilio Tenti Fanfani [1993], *Estructura social y pobreza en la Argentina: escenario de los 90*, Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el estudio de políticas públicas, documento de trabajo.
- Grassi, Estela, Susana Hintze y María Rosa Neufeld [1994], *Políticas sociales, Crisis y ajuste estructural*, Buenos Aires: Espacio.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo [1990], *La pobreza urbana en la Argentina*, Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadística y Censo [1993], *Anuario Estadístico de la República Argentina 1993*, Buenos Aires.

- Instituto Nacional de Estadística y Censo [1996], *Encuesta permanente de hogares*, Gran Buenos Aires, abril de 1996, julio.
- Isuani, Ernesto A. y Jorge A. San Martino [1993], *La reforma previsional argentino, Opciones y riesgos*, Buenos Aires: CIEPP.
- Jessop, Bob [1994], "Post-Fordism and the State," in Ash Amin ed., *Post Fordism*, Oxford: Blackwell.
- Lipietz, Alain [1985], *Mirages et Miracles, Problèmes de l'industrialisation dans le tiers monde*, Paris: Éditions La Découverte (若森章孝・井上泰夫訳『奇跡と幻影 [世界的危機とNICS]』新評論, 1987年).
- Lo Vuolo Ruben M. y Alberto C. Barbeito [1993], *La Nueva Oscuridad de la Política Social*, Buenos Aires, CIEPP.
- Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos [1994a], *Argentina en crecimiento 1994-1996: IV La reforma de la economía argentina: 1989-1993*, Buenos Aires.
- [1994b], *Argentina en crecimiento 1995-1999: I Proyecciones Macroeconómicas*, Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social [1995], *Guía Laboral 1994/95*, Buenos Aires.
- Murmis, Miguel y Silvio Feldman [1992], "La Heterogenidad social de las pobreza," en Alberto Minujín ed., *Cuesta abajo, los nuevos pobres : efecto de la crisis en la sociedad argentina*, Buenos Aires: UNICEF Argentina y Rosada.
- La Nación*, 19 de enero de 1996.
- Panadeiro, Mónica [1991], *El sistema de obras sociales en la Argentina: Diagnóstico y propuesta de reforma*, Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- [1996], "Organización del seguro de salud en la Argentina, Analisis y propuesta de reforma," *Desarrollo Económico*, Vol. 36, número especial.
- Uthoff, Andras [1995], "Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina," *Revista de la CEPAL*, No. 56, agosto.
- Wassner, Roberto A. [1994], *La reforma del sistema previsional*, Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

〔追記〕 1997年1月1日より、大統領令により個人の医療保健組合移動の自由が認められた。