

2006年度  
学位論文

アルゼンチンの経験に見るラテンアメリカの社会保障制度  
- Plan Jefes の持つ可能性 -

指導教員 下川雅嗣 助教授

外国語学研究科 国際関係論専攻  
博士前期過程

ノーマンド ケン  
学籍番号 B0562011

提出日 2007年1月19日

## 目次

はじめに.....	2
第1章 ラテンアメリカの社会保障制度 歴史的考察.....	5
1-1 ラテンアメリカ社会保障制度の変遷.....	5
1-1-1 制度の確立.....	5
1-1-2 1980年代の制度危機と年金制度改革.....	7
1-1-3 医療保険と社会扶助プログラム.....	10
1-2 アルゼンチン型社会保障制度.....	11
1-2-1 ペロン政権期の制度確立.....	11
1-2-2 メネム政権による制度改革.....	13
第2章 経済危機の経験と新たな挑戦.....	16
2-1 経済危機.....	16
2-1-1 経済危機の背景.....	16
2-1-2 経済危機の社会的影響.....	17
2-2 なぜ社会保障制度は機能しなかったか.....	18
2-2-1 アルゼンチン型年金制度の問題点.....	18
2-2-2 低所得者への援助の欠如.....	20
2-3 経済危機への対応.....	20
第3章 Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.....	23
3-1 プログラムの基本的性質.....	23
3-2 Plan Jefes の効果および問題点の分析.....	24
3-2-1 導入から4年間で見られる効果.....	24
3-2-2 構造的な欠陥.....	28
3-3 Plan Jefes にみる社会扶助プログラムの可能性.....	30
3-3-1 Plan Jefes が持つ社会保障制度における持続可能性とは.....	30
3-3-2 プログラムを改善するためには.....	33
3-3-3 Plan Familias と Seguro de Capacitacion y Empleo.....	34
おわりに.....	37
参考文献.....	40

はじめに

貧困率が人口の4割以上に達し、格差拡大も大きな問題となり続けているラテンアメリカの現状を改善するには何が必要なのか。継続的な経済成長は当然ながら求められるが、格差が固定化してしまっている社会ではまず、貧困者や高齢者の最低限度の生活を保障する制度が必要となる。しかし、社会保障が制度として確立されていない国もあれば、広範囲の人々を対象とした制度を持つ国もある。その国の歴史や文化、また、財政状況に大きく左右される社会保障制度だが、これまでのラテンアメリカの経験を分析することで貧困や格差といった問題により効果的に対応できる制度が考えられるのではないかというのが本稿の主眼である。

多くのラテンアメリカ諸国における社会保障制度は第二次世界大戦後に制定され、その後1980年代の改革までその制度が維持された。1980年代からの改革では、特に年金制度に関して、チリのように完全に民営化した国々や、基礎給付の上に補完的に民間企業を参加させて加入者の選択制にしたアルゼンチンなどの国々、そして公的制度と民間制度の並立制にした国々に分類される。また、医療保険の改革や社会扶助政策の実施における地方分権などもこの時期に行われた。こうしたなかでラテンアメリカの社会保障制度は、制度を先行して取り入れ、改革を進めた二つのモデル - “チリモデル” と “アルゼンチンモデル” - が代表的なものとして確立された。本稿では二つの理由からアルゼンチンの社会保障制度を取り上げる。第一に、チリのように年金や医療保険制度を完全に民営化することは初期の財政負担が大きいなどといった問題があり、多くのラテンアメリカ諸国にとって現実的な選択肢ではないためである。アルゼンチンが制度の部分的な民営化しか行わなかったのも同様の理由によるものであり、アルゼンチン型の改革を進めた国が多かった点も重要である。第二に、1980年代後半からIMFの提言に基づく構造改革が行われたにもかかわらずアルゼンチンは金融危機に陥り、社会保障制度の欠陥が明確になったためである。アルゼンチンは相対的に充実した社会保障制度を確立していたが、金融危機によって失業率の大幅な上昇や大規模な貧困者の増加を経験し、制度の脆弱性を露呈した。しかし、その後の社会扶助プログラムの実施により失業者や貧困者の減少を実現し、現在も多くのプログラムが進められていることから、こうした政策を分析する必要がある。

これまでに、ラテンアメリカ、特にアルゼンチンの社会保障制度に関する研究は幾つか

なされているが、制度の紹介や政策決定プロセスの分析が中心となっており<sup>1</sup>、制度のあり方や具体的な政策の効果を分析しているものは少ない<sup>2</sup>。本来、社会保障制度は貧困者や高齢者の最低限度の生活を保障し、格差の固定化を緩和するために機能しなければならず、よって、そうした効果とそこから導き出される効果的な社会保障制度という点に主眼をおきたい。

現在のラテンアメリカにおいては、社会保障制度の中でも社会保険制度には限界がある。それは年金や医療保険のカバレッジの低さや財政負担の大きさ、貧困層や失業者に対する保障をできないことから明らかである。従って、社会扶助プログラムにこそ貧困削減を達成する可能性があるのではないかと考える。本稿で取り上げるアルゼンチンでは、経済危機後に社会扶助プログラムが実施され、それが一定の効果を挙げている。アルゼンチンの経験と現在の政策がクライアンテリズム的性質を排除し、普遍的な制度となるのか<sup>3</sup>。そして、アルゼンチンの制度が他のラテンアメリカにも適用し得るのか。こうした点を明らかにし、ラテンアメリカの社会保障制度の方向性を提示したい。なお、本稿で使用する社会保障とは、年金と医療保険を含めた社会保険と、食糧プログラムや雇用プログラムなどの社会扶助であると定義する。

本稿の構成は次の通りである。第一章では、まずラテンアメリカ全体の社会保障制度について概観し、続いて本稿で取り上げるアルゼンチンの社会保障制度を 1990 年代の改革まで見ていく。1980 年代から進められた制度改革までの変遷を追うことで、ラテンアメリカの制度的特徴を把握し、アルゼンチンをモデルとして取り上げる意義を明らかにする。次に第二章で 2001 年のアルゼンチン金融危機について、なぜそもそも金融危機が起こったのかを示した後に、そうした状況下で社会保障制度が機能しなかった原因を分析する。この金融危機の経験に対して、アルゼンチン政府がどのような政策を実施し、社会保障制度の方向性をどう転換したのかという一連の流れを明らかにしたい。第三章では、それまでの歴史的考察や危機への対応といった分析を踏まえ、現在のアルゼンチンの社会保障が金融危機までの制度を補完・変革し、真に貧困などの問題を緩和できるのかを考える指針として、社会保障制度の中でも金融危機後に大きな役割を果たした Plan Jefes y Jefas de

---

<sup>1</sup> 例えば、宇佐見（2005）および CEPAL（2006）

<sup>2</sup> Galasso and Ravallion（2005）は Plan Jefes のターゲティングに関する分析をしており、Tcherneva and Wray（2005）は同プランの女性やコミュニティに対する影響を分析している。本稿では Plan Jefes の全体的な効果の分析とプログラムの持続性という点に焦点を当てた分析を行う。

<sup>3</sup> 本稿で使用する「普遍的」とは、ある基準を満たす人すべてに、無差別適用されるものを指す。

Hogar Desocupados（失業世帯主プログラム）を取り上げ、その効果を分析する。同政策は社会扶助プログラムの重要性を示すものであり、これは他のラテンアメリカの国々においても生かすうる社会保障制度であるというのが本論文の主張である。

## 第1章 ラテンアメリカの社会保障制度 歴史的考察

まずは、ラテンアメリカ全体の社会保障制度を概観したうえで、アルゼンチン社会保障制度の歴史的変遷を1990年代まで見ていく。アルゼンチンの社会保障制度がラテンアメリカのなかでどのような存在であるかを浮彫りにすることで、アルゼンチンをモデルケースとして取り上げる意義を確認する。

もちろん、工業化や農業の近代化といった経済レベルや文化、歴史などの要因により、ラテンアメリカ各国は多様な社会保障制度を取り入れている。しかし、そうした多様性のなかにも域内の制度に共通点を見出すことはできる。これらの共通点と、いわゆる域内の先行グループ<sup>4</sup>の動向に焦点をあてることで、ラテンアメリカ社会保障制度の全体像を把握したい。

### 1-1 ラテンアメリカ社会保障制度の変遷

#### 1-1-1 制度の確立

途上国のなかでもラテンアメリカの社会保障制度は長い歴史を持ち、19世紀前半には軍人や公務員に対する年金制度が始まっている。非常に限られた人々のみが対象となっていたが、1920年代に入ると先行グループの国々は職域別の社会保障制度の整備を始め<sup>5</sup>、法的カバレッジの対象者が急増していく。拡大は、軍人や公務員、教員、輸送やエネルギーなど公共サービスの労働者、都市部のホワイトカラー労働者、都市部のブルーカラー労働者、農民や自営業者、零細企業労働者、家庭内労働者、という順で行われるのが一般的であった<sup>6</sup>。しかし、法的なカバレッジが拡大しても実際の人口カバレッジはそれほど拡大せず、農民や低所得者がほとんど含まれないという階層的な制度が確立された。

社会保障制度の発展は一般に、経済発展や国際機関による支援、また社会保障先進国の宣伝効果による波及によって進められる。だが、それだけではラテンアメリカの階層的制度は説明できないとして、圧力団体が重要な役割を果たしたことが指摘されている<sup>7</sup>。様々な圧力団体が主導して政府に圧力をかけることで社会保障が拡大した国（チリやウルグアイ）や、逆に政府が体制強化のために圧力団体を吸収する必要性から社会保障を拡大させた国（アルゼンチンやブラジル）もある。こうした圧力団体、特に労働組合が主導する形

<sup>4</sup> チリ、アルゼンチン、ウルグアイ、ブラジルを含める。

<sup>5</sup> 1924年のチリにおける公的年金制度が始まりである。

<sup>6</sup> Mesa-Lago (1978)

<sup>7</sup> *Ibid.*

での制度の拡大は現在まで続くラテンアメリカの特徴である。いずれにしても、それらの圧力団体の存在によって社会保障制度は階層化され、農民や低所得層は制度の対象とならず、医療扶助が与えられたもののそれも伝染病などの防止を目的としており基礎的ニーズを保障する形での社会保障はまったく存在しなかった。これは現在に至るまでラテンアメリカの社会保障制度における大きな問題として継続されている。

1940年代に入り第二次世界大戦が終わると、ILO（国際労働機関）やベヴァリッジ提案<sup>8</sup>の影響を受けて、それまで社会保障が存在しなかった中米諸国でも制度が確立され始め、先行グループの制度も整備が進められた。この時期に社会保障を始めた国々は、先行グループのような職域別制度ではなく普遍的制度を採用したが、首都や主要都市を対象を限定するなどしたため人口カバレッジが非常に低いという特徴を持つ。そのなかでも、コスタリカのようにカバレッジを拡大し<sup>9</sup>、先行グループと同程度の制度を持つに至った国もわずかながら出てきた。

一方で、社会保障が一部の上層階級に限定されていた先行グループでは、戦後、輸入代替工業化政策を進めるに従って都市部の賃金労働者が増加し、フォーマル・セクターが拡大した。この変化に伴い、労働組合が強い影響力をもつようになり、多くの国で政権を握っていたポピュリズム政党は体制維持のため、また雇用を維持するために彼らを保護する形でリスクと人口のカバレッジを拡大していった。しかし、輸入代替工業化政策によって期待されていたほど労働力の需要は増加せず、職業を求めて都市部に集まった人々によって巨大なインフォーマル・セクターが生まれることになる。彼らに対する社会保障は基本的に医療扶助にとどまり<sup>10</sup>、社会保険が中心であった各国の社会保障制度から見ると対象から除外されていたといっていよい。

多くの問題を抱えながらもフォーマル・セクターを主な対象者として社会保障制度は確立されたが、その制度も職域別制度であることや政府の拠出割合が高いといった理由により、1960年代から1970年代にかけて制度危機を迎える<sup>11</sup>。この事態に対して、各国政府は労働組合をはじめとする圧力団体の活動禁止などを通して権力基盤を強化し、年金制度の統合を進めた。制度の完全な統合を行った国（ブラジル）や、制度をグループ分けし、

<sup>8</sup> 1942年に発表されたベヴァリッジ報告書は、社会保障の目的が、すべての国民を窮乏から解放することであると、それまでの社会保険とは全く異なる総合的な構想を示した。

<sup>9</sup> 経済活動人口に占める割合が1950年の4.3%から2000年には45%へ上昇した。（丸岡泰（2005））

<sup>10</sup> 無料または低料金の公的病院制度が中心となっていた。

<sup>11</sup> 高額な給付金や退職年齢の低さが政府の拠出割合を高めた。

各グループの制度を統合した国（アルゼンチン、ウルグアイ）また民間保険制度を組み込んだ国（チリ）など、対応は異なったが、こうして出来上がった制度が 1980 年代の改革まで維持されることになる。

#### 1-1-2 1980 年代の制度危機と年金制度改革

1980 年代からの社会保障制度、特に年金制度改革の背景にはまず、輸入代替工業化政策によって財政赤字が大幅に増加した点が挙げられる。戦後の輸入代替工業化政策は非効率な国営企業や政府による労働者の賃金・雇用保障などに対して巨額の財政負担を必要とし、多くのラテンアメリカ諸国の財政は危機的状況にあった。1982 年のメキシコ金融危機を発端に各国は累積債務問題に直面し、国家統制のものと経済政策は破綻した。こうして財政危機を迎えると各国は経済自由化を迫られ、世銀や IMF 主導の構造調整が進められた。そして、その中心であった民営化政策の一環として年金制度や医療制度も民営化されることになる。

また、ラテンアメリカの公的賦課方式年金制度の構造的問題も改革の背景にある。特に、一般的に見られた低い退職年齢や受給条件を達成するための短い勤続年数、高齢人口の増加、官僚による年金基金の流用、インフレによる実質年金給付額の低下などの問題が指摘されており<sup>12</sup>、こうした複合的な要因により、改革が進められた。

年金制度の問題がまず顕著化したのはチリにおいてであった。チリは公的年金制度の導入が相対的に早く、加入者の高齢化が進行するなど制度的な問題が深刻になった点や、ピノチェト軍事政権が市場経済化を目指して新自由主義的政策を採用した影響により年金改革が他国に先立って実行された。1981 年に行われた改革では、それまでの公的年金が廃止され、完全積立方式と民間年金基金運用会社による資産運用・管理が制度の軸となった。このチリの改革はその後のラテンアメリカにおける年金制度改革のモデルとなるが、チリのような賦課方式から積立方式への完全な移行は財政負担が大きく部分的な導入を行っている国が多い。表 1-1 はラテンアメリカの公的年金制度の民営化を表したものである。

表で示されているように、チリモデルを採用している主要国はメキシコだけであり、いずれの国も社会保障制度の整備が遅い国々である。他の国々は公的年金と民間年金から成る年金制度に改革している。これは、すでに述べたように、公的年金を廃止し完全に民営化をすると新制度への移行コストが発生し、短期的に巨額の財政赤字が発生するという

<sup>12</sup> Barrientos (1998), pp25-29



表 1-1 年金制度改革のモデル

改革モデル	国名・実施年	財政構造	給付算定	管理
代替型(完全積立方式)	チリ:1981	個人支出勘定	確定拠出	民間
	ボリビア:1997			
	メキシコ:1997			
	エルサルバドル:1998			
	ドミニカ共和国:2003-2005			
並立型(選択制)	ペルー:1993	賦課方式	確定給付	公的
	コロンビア:1994	個人支出勘定	確定拠出	民間
混合型	アルゼンチン:1994	賦課方式	確定給付	公的
	ウルグアイ:1996			
	コスタリカ:2001	個人支出勘定	確定拠出	民間
	エクアドル:2001			

出所:CEPAL,2006

のが主な理由である。それまで賦課方式で拠出していた労働者の年金は国家が負担することになり、そうした負担は長い年金制度の歴史を持ち、また高齢化している社会において特に重大な問題となる。そのため、多くの国々にとって公的年金と民間年金の組み合わせによる年金制度が現実的な選択となっている。

次ページ表 1-2 は各国が民間年金方式へ移行させるためのコストを表している。チリでは、移行に先立つ 5 年間、GDP の 5% の財政貯蓄を蓄積し、移行に伴うコストに備えた。しかし、GDP の 300% 以上というアルゼンチンを始めとする高コストに分類される国々や、経済成長が遅れている国々においてこれは非常に困難であり、混合型や並立型を採用することになった。

チリモデルの詳細な分析は行わないが、民営化によるいくつかの問題点が指摘されている<sup>13</sup>。まず、もっとも重要である年金のカバレッジ拡大に関しては、チリの拠出金を払っている加入者の割合が 1981 年と 1999 年とで同じ程度になっていることなどから、かなり

<sup>13</sup> 北野(1999)

限定的な効果しかなかったといえる<sup>14</sup>。また、多くがインフォーマル・セクターで働いている女性や低所得者のカバレッジは改善されず、所得の不平等が広がる結果となっている。そうした人々に対して国庫から補助金を出している国もあるが、継続的な拠出金の支払いにつながっていないケースが大半である。一方で、1997年に始まったボリビアのBONOSOL<sup>15</sup>のような非拠出型年金制度を導入することで飛躍的にカバレッジを拡大した例もある<sup>16</sup>。

民営化が資本蓄積と国民貯蓄に与える影響として、構造的年金改革は資本貯蓄と国民貯蓄を増加させ、さらにそれが経済成長と雇用

創出を促し、その結果年金給付額を上昇させるという主張がある<sup>17</sup>。しかしながら、こうした主張を裏付けるデータはなく、逆にマイナスの影響を及ぼすという否定的な意見が多い<sup>18</sup>。さらに、民営化によって期待された、競争による効率化や管理コストの削減といった効果を実証できる数字も見られない。

現在も世界銀行を始めとした国際機関や新自由主義者によって推奨されているチリモデルの年金制度だが、民営化から25年以上経ったものの、期待されたような結果が表れていないのが現状である。一方で、非拠出型年金制度を導入し、カバレッジの拡大を実現している例がいくつか確認されている。次頁の図1はラテンアメリカ各国の65歳以上の人々に対する年金カバレッジを表している。この図から明らかなのは、中米諸国をはじめとする後発国のカバレッジの低さに比べ、先行グループのそれが高いことである。なお、ボリビアのカバレッジが相対的に高いのは、上述のBONOSOLを含んでいるためである。

表 1-2 民間年金制度への移行コスト

(対 GDP 比、%)

高コスト国		低コスト国	
アルゼンチン	305.4	ペルー	44.5
ウルグアイ	289.4	メキシコ	37.0
ブラジル	201.6	ベネズエラ	36.6
中コスト国		パラグアイ	36.4
キューバ	151.4	ニカラグア	32.9
パナマ	145.3	ボリビア	30.9
チリ	131.0	グアテマラ	25.5
コスタリカ	93.9	ドミニカ共和国	21.5
コロンビア	63.0		

出所:CEPAL,2006

<sup>14</sup> CEPAL, *op. cit.* p123

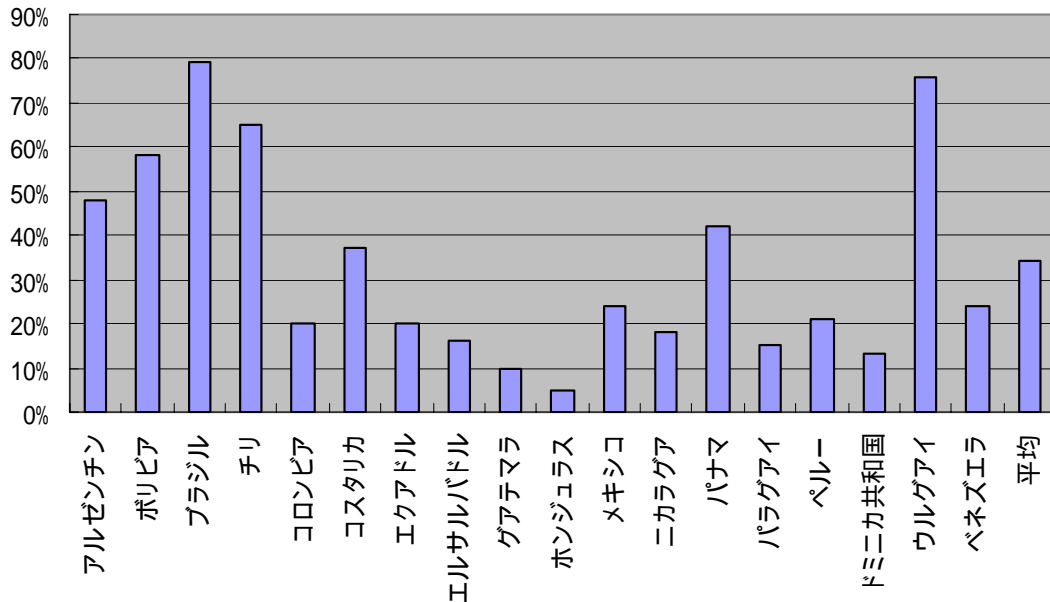
<sup>15</sup> 国営企業や資源の民営化によって得た資金を財源に、65歳以上の人に普遍的基礎年金を給付。

<sup>16</sup> BONOSOLを導入したことで世代平均15%だった年金カバレッジを55%まで上昇させた。

<sup>17</sup> 山本(2001)

<sup>18</sup> 例えば、Mesa-Lago(2000)

図1 ラテンアメリカ各国の年金カバレッジ



出所：CEPAL (2006)

### 1-1-3 医療保険と社会扶助プログラム

これまで、ラテンアメリカの社会保障制度の中心であった年金制度の改革について概観してきたが、ここで医療保険と社会扶助プログラムについても述べたい。医療保険は、前述のように賃金労働者を対象とした制度であり、自営業者や低所得者は無料または低料金の公的病院制度によって医療提供を受けるという二重の構造が存在する。長期に渡って続いてきたこうした構造に対して、1988年の憲法改正以降ブラジルでは普遍的で単一の医療制度を確立し、チリやコロンビア、アルゼンチンなどでも二重構造を統合する動きが活発になっている。また、現在各国で進められている医療の地方分権は、市民が情報を収集し、病院管理に対する直接的な影響力を強められるとされている。だが、地方の病院に医者が集まらず、都市と地方における病院の質のギャップを広めるのではないかと懸念も示されている。

社会扶助プログラムに関しては、1980年代まで社会保障制度のなかで重視されることがなかった。そのなかでも歴史的にプログラムの中心となったのは所得移転プログラムであり、それもカバレッジの低さやターゲティングの弱さ、市民社会の不参加などから効果的と言えるものではなく、また政治的に利用されるケースが多かった。1990年代に入り、世代間の貧困サイクルを打破する重要性が認識されるようになると、所得貧困の緩和という

短期的な効果と若年層の人的資本への投資という長期的な効果を狙ったプログラムが実施され始める。近年実施された所得移転プログラムで特に規模が大きいのはブラジルの“Bolsa Familia”とメキシコの“Oportunidades”の二つである。それぞれ人口の16%と25%をカバーしているが、予算の対GDP比率は0.28%と0.32%となっている。CEPAL(2006)によると、こうした所得移転プログラムは子供の教育や健康に対して肯定的な影響が見られるものの、貧困率を削減するほどの効果は得られていない。また、問題点としてこうした制度にアクセスすることの出来ない極貧困層を取り込むための積極的な運用や、制度の透明性やアカウンタビリティを確保するために市民参加を一層促進すべきとの指摘がなされている。

ラテンアメリカに伝統的に存在する所得移転プログラムに対して、近年頻繁に発生する経済危機への対応として注目されているのが雇用プログラムである。本来、経済危機に対して一時的な対応策として導入された雇用プログラムは、慢性的に高い失業率などを背景に恒久的プログラムとして運用されるようになり、雇用を通じた貧困削減プログラムとして捉えることができる。メキシコやウルグアイなどいくつかのラテンアメリカ諸国でも雇用プログラムは実施されているが、いずれも小規模で、限定的な効果しかみられない。そのなかで、もっとも規模が大きく、また、その効果やターゲティングに関して注目に値するのが2002年に開始されたアルゼンチンの“Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados(失業世帯主プログラム)”である。このプログラムの分析は第3章で行うが、2001年の深刻な金融危機を経験したアルゼンチンが導入した雇用プログラムがラテンアメリカの社会保障の新たな可能性を示していると考えられる。

## 1-2 アルゼンチン型社会保障制度

### 1-2-1 ペロン政権期の制度確立<sup>19</sup>

社会保障制度における域内先行グループに属するアルゼンチンにおいても、チリやウルグアイと同様に1800年代に軍人や公務員に対する年金制度が制定されている。だが、制度として確立されたのは1946年にフアン・ドミンゴ・ペロン大統領が就任してからである。

ペロン政権期は、輸入代替工業化の促進により都市労働者が増大し、労働組合を形成することで圧力団体として強い影響力を持つようになっていた。ペロン政権はこうした労働

---

<sup>19</sup> この項は宇佐美(2001)を参照

組合を最大の支持基盤としたポピュリズム政党となり、彼らを主な対象とした社会保障制度を確立した。ペロン政権の社会保障理念は1947年の「労働者権利宣言」と、1949年憲法のなかに示されており、3つの要点が挙げられる。第1に、社会保障と労働、労働組合の権利が同一視され、社会保障が労働者固有の権利として認知されている。第2に、家族、特に家庭内の女性を福祉の担い手の中核として位置づける家族主義的指向を持っている。そして第3に、国家の経済過程に対する介入の目的が社会保障であると規定するなど、社会保障を主要な政策目標の一つであると明文化したことである。つまり、社会保障制度を整備することで労働組合による政権支持の強化を図るが、フォーマル・セクターの労働者以外は基本的に枠組みに組み込まず、家族、特に女性に負担を強いる方向性を読み取ることができる。

具体的な政策を見ると、まず年金制度に関してはそれまでの職域別年金制度と並行して、より包括的な職域別年金制度を制定することで年金制度加入者を大幅に増加させた<sup>20</sup>。この年金制度は自営業者や農民も対象者として含んでいたため、加入者数の増加は実現したものの、こうした自営業者や農民の拠出率はかなり低く、実質的にはフォーマル・セクターの労働者を対象としていた。また、所得の再分配性を重視していたので、積み立て方式であった拠出を賦課方式へ転換した。年金制度の統合は1966年にクーデターで大統領に就任したオンガニア政権によって行われ<sup>21</sup>、フォーマル・セクター労働者や公務員を対象とした、賦課方式の年金制度が確立された。

医療政策については、職域別医療保険制度と公立病院の2つの柱が整備された。医療保険は、それまで多くの互助組織が中心となっていたサービスを医療保険として国家がその機能を受け継ぐ形で発達した。しかし、ここでも対象者は労働組合などフォーマル・セクターに限られたものだった。これに対し、公立病院の拡大は普遍主義的な制度として確立された。原則無料で全国民を対象としたため、社会扶助的な制度であるが、病院が都市部に集中している点や、拡大に伴う医療の質の低下などといった問題も含んでいた。

こうして確立された社会保障制度の中心となる社会保険の枠組みに含まれなかったインフォーマル・セクターの人々に対して、社会扶助を実施する機関としてエバ・ペロン財団が設立された。設立の目的は、金銭的あるいは特別な援助の付与、労働機材の提供、奨学金の給付、貧困家庭向けの住宅建設、学校・病院・レクリエーション施設の建設、

<sup>20</sup> 1943年の約55万人が1955年には約490万人に増加した。

<sup>21</sup> 自営業、パブリックセクター、プライベートセクター別の3大年金へ統合。

慈善施設の建設、 貧困層の生活に必要な基本的ニーズを充足するための活動、とされた。具体的な活動としては、病院の建設、医療施設の寄付、無年金高齢者への現金支給、児童施設建設、学校給食の開始、女性のためのシェルター建設、低所得者向け住宅建設など、多くの施設の建設や所得者に対する現金や食糧の提供などを行った。こうした活動は貧困者のニーズに応えるとの認識から、ある程度の成果を上げたが、資金が流用されているとの疑惑が絶えず、活動が場当たりので継続性に欠け、また、法的な枠組みが存在しないため恣意的なターゲティングが行われて政治的クライアンテリズムに利用されるなど多くの問題を含む活動となった。エバ・ペロン財団の建設した施設はその後、クーデターによって軍事政権が誕生すると没収され、軍事的に使われるか放置されるかで、貧困者が利用できる環境はなくなっていった。

他の域内先行グループと同じく第2次世界大戦後に確立されたアルゼンチンの社会保障制度は以上のような性質のものであった。つまり、フォーマル・セクターを対象とした賦課方式年金と医療保険の整備、全国民を対象とした公立病院の拡大、そして社会扶助を行う財団の設立が行われた。労働組合を支持基盤としていたためにそれらに対する社会保障を充実させる一方で、インフォーマル・セクターは制度から外されてしまう。この重要な問題を抱えながらも、ペロン政権期確立された制度は大きな改革もされずに1990年代前後まで維持することになる。

### 1 - 2 - 2 メネム政権による制度改革

輸入代替工業化政策によって膨れ上がった累積債務問題を契機として、1980年代のラテンアメリカは経済危機を迎える。これに対して、世界銀行やIMFの勧告をもとにネオリベラル経済改革が行われ、その過程で多くの国営企業が民営化され、それまでの様々な規制が緩和されていった。こうした流れのなかで、大きな財政負担となっていた社会保障制度改革も実施され、表1-1でみたように1981年にはチリで、1994年にはアルゼンチンで年金制度が改革された。

1989年に大統領に就任したメネムは、1983年に民政移管して成立したアルフォンシン政権の経済政策の失敗を踏まえて大規模な自由解放経済政策を推進した。様々な国営企業や国営事業を民間に解放することで多くの投資を呼び込み、90年代は継続的に高い経済成長率を達成した。また、1991年には通貨兌換制を導入することでそれまでの高いインフレ率を収束させた。

社会保障制度に関しては、年金制度や医療保険の改革が実施された。年金制度は、それまでの給付金の多さや人口の高齢化を受けて民間制度を導入する形での改革が行われ、その後多くのラテンアメリカ諸国が採用する混合型となった。それまでの3大年金が SIJP (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones) に統合され、公的賦課方式共通年金と賦課方式付加年金あるいは民間積立年金の組み合わせからなる2本柱の制度が成立した。公的賦課方式共通年金の財源は、被雇用者が賃金の11%を、雇用者が賃金の16%を拠出し、また自営業者は利益の27%を拠出することが受給条件となった。選択部分のうち、賦課方式付加年金は個人の保険料が給付金の財源となり、35年支払で給与平均の30%を受給できる。一方で民間積み立て年金は民間企業が運営し、加入者が可処分所得の11%を拠出することで給与平均の35%を受給できるという制度である。また、民間制度へ移行する加入者はそれまで加入していた公的制度へ拠出した分を補償金として受給できることになった。

医療制度では医療保険分野での改革が行われた。それまで被保険者は職域別医療保険に加入させられていたため、保険間で競争原理が働かないという問題を抱えていた。そのため、メナム政権はこうした医療保険を被保険者が自由に選択できるように規制緩和を行った<sup>22</sup>。

食糧プログラムや雇用プログラムといった社会扶助政策に関してはメナム政権期に規模の拡大や地方分権によるターゲティングの強化、プログラム実施における市民の参加といった世界銀行の提言に沿った改善がなされたものの、社会のセーフティ・ネットと呼べるほどの規模のプログラムは実施されず、政治的クライアンテリズムが色濃く残った。そのため、地域住民やコミュニティの自立的な活動には結びつかず、貧困率や失業率は90年代を通して上昇し続けた。

メナム政権の社会保障制度改革を総合するとつまり、年金制度は部分的に民間に参入させることで国家の財政負担を減らし、拠出率の上昇が図られた。医療保険制度では民間への解放はなされなかったものの、規制緩和によって競争原理を導入した。社会扶助プログラムは、規模の拡大や内容の多様化、ターゲティングの強化がなされたが、十分といえるものではなく、政治的に利用されることが依然として問題とされた。改革の中心は社会保険をいかに効率よく、財政負担の少ない制度にするかという点であり、90年代を通して継続的な高い経済成長率を達成したものの貧困者や失業者、無年金高齢者といった社会・経

---

<sup>22</sup> しかし、民間医療保険は2000年まで自由選択の枠組みから外された。

済的に脆弱な人々を支援する枠組みが構築されることはなかった。しかしながら、チリのように年金制度や医療保険を完全に民営化するという選択肢は採られず、世界銀行などの提言を組み込みながらも国家の関与をある程度残した社会保障制度となり、他のラテンアメリカ諸国が採ることのできる選択肢を提示したといえる。

第2章でアルゼンチンの経済危機やそこから見えた社会保障制度の脆さを分析する前に、社会保険中心の制度を構築しながらも、その前提となる雇用が柔軟化した点にも触れておく。メネム政権は、戦後実施されてきた輸入代替工業化政策によって硬直化された労働市場をより流動的にするために1991年に雇用法を、1995年に労働柔軟化法を制定した。前者は最長2年の期限付き雇用契約を認め、年金や家族手当の雇用者負担も免除することで雇用の促進・労働市場の流動化が図られた。後者はより一層の柔軟化を進めるために試用期限の延長やパートタイム契約の制定、社会保険の雇用者負担の一部免除などが認められた。国営企業の民営化や市場原理の強化を目指したメネム政権にとって、こうした雇用関係の柔軟化は不可欠の変化であり、そこから生まれる失業に対して失業保険を導入するなど一定の対策も採られた。だが、正規雇用の労働者が結果的に主な対象者となっている社会保障制度を機能させるためにはそうした雇用が増加しなければならず、この点が大きな矛盾となって経済危機を迎えることになる。



## 第2章 経済危機の経験と新たな挑戦

前章で考察したように、アルゼンチンの社会保障制度は第2次世界大戦後のペロン政権によって確立され、1990年代により持続可能な制度を目指してメネム政権が大規模な改革を行った。自由開放政策を推し進めることでそれまでの輸入代替工業化政策からの転換を図り、世界銀行やIMFの勧告を受け入れることでグローバリゼーションへの対応を強化していると思われていたアルゼンチンだが、結果的にこうした改革が原因になり、2001年に深刻な経済危機が発生する。

第2章では2001年経済危機の原因とその社会的な影響を概観し、そのなかで社会保障が人々のセーフティ・ネットとして機能しなかった点を分析する。そして、社会保険が中心となっている社会保障制度ではこうした経済危機に対してもっとも脆弱である人々を守ることができないため、社会扶助プログラムを充実させる必要性を明確にしたい。

### 2-1 経済危機

#### 2-1-1 経済危機の背景

輸入代替工業化政策によって大きく拡大した財政赤字が主な原因となり、アルゼンチンは1980年代に一時5000%近いハイパーインフレが発生していた。このインフレ問題に対処するため、1991年に通貨兌換制を導入した。これは、まずベース・マネーを中央銀行の保有する外貨準備高や外貨建て国債の範囲内に制限することによって、インフレ要因となっていた通貨増発を制限する。そして、これら外貨準備高などを裏付けとして国内通貨・ペソを米ドルに対して1対1の交換レートで固定することによって、インフレ抑制が図られた。こうした制度を法制化することで政策の継続性に対する市場の信認を高め、インフレ期待の抑制を図った。さらに、兌換制導入とともに、インフレ物価調整を禁止することで慣性インフレを断ち切ることを目指した。また、自由開放政策への転換を図り、特に貿易自由化や民営化を推進した<sup>23</sup>。アルゼンチン経済は、こうした経済の安定化と構造改革の進展によって1997年まで継続的な成長を続け、これは「ラプラタの奇跡」と呼ばれるほどであった。

だが、堅調に見えたアルゼンチン経済は1998年に減速し、1999年からはマイナス成長に転じる<sup>24</sup>。そして2001年には経済危機に至るわけだが、その背景には様々な要因がある。

---

<sup>23</sup> 西島(2003)

<sup>24</sup> 1998年から2002年まででGDPは28%下落した。(Saxton(2003))

まずは通貨兌換制の問題である。インフラを収束させるために導入された兌換制だが、アルゼンチンの主要貿易相手であり、輸出品の多くも重複するブラジルが 1998 年に通貨危機に陥り、通貨の切り下げ・減価が実施されるとブラジル・レアルに対してペソ高を招き、アルゼンチン製品の国際競争力が大幅に低下した。

財政面の問題も指摘されている<sup>25</sup>。アルゼンチンでは、1980 年代の財政危機に対して財政改革が行なわれ、税制改革や徴税強化によって歳入を増加させるとともに、公務員の削減などを通して歳出を削減した。また、国営企業の民営化によって財政支出を削減することができた。しかし、依然として不十分な徴税や、民営化が一巡して以降の民営化収入の減少などといった問題が深刻になり、そのなかでも社会保障制度の民営化が大きな負担として財政を悪化させた。これは特に年金改革が要因である。年金制度の移行の際、公的年金の給付が従来通り続けられる一方で、民間制度への移行者の増加によって公的年金への拠出が減少したことなどから多額の財政コストが発生することになった。このコストは国際機関からの借り入れで賄われたが、1994 年のメキシコ金融危機、いわゆるテキーラショックやロシア、ブラジルの金融危機の影響で金利が上昇しており、国家財政を圧迫し続けた。

こうした経済の落ち込みや財政危機によって国内外金融市場におけるアルゼンチン政府への信認が低下するなか、1999 年にデ・ラ・ルーア連合政権が誕生する。連合政権は兌換制を廃止するという選択肢は採らず、大規模な増税を行うことで GDP の 2.5% に上っていた公的債務を削減しようとした<sup>26</sup>。しかし、すでに高水準にあった様々な税率の更なる上昇は多くの脱税を生み、公的債務の削減にはつながらなかった。そのため、債務危機に対する不安が国内外に広がり、海外への預金流出が加速した。これによって銀行部門の業績が悪化し、外貨準備高が急速に減少すると、政府は預金流出・資本逃避を抑制するべく預金引き出しや外貨の国外送金を制限した。この措置は国民の不満を増大させ、各地で抗議デモが発生するなど社会不安が広がり、2001 年 12 月に連合政権は崩壊を迎える。その後ほどなく対外債務の返済も不可能になり、債務不履行を宣言し、深刻な経済危機に陥った。

## 2 - 1 - 2 経済危機の社会的影響

アルゼンチンの歴史において類を見ないこの深刻な経済危機がどれほどの社会的な影響

---

<sup>25</sup> Saxton (2003)

<sup>26</sup> これは連邦政府の債務であり、アルゼンチン全体では 6% 以上に達していた。

をもたらしたのかを検証することで危機の実像をつかみたい。まず、統計上の数字を見ると、失業率は1998年の12.4%から2002年には23.6%に上昇し、貧困率は同年25.9%から57.5%へと急増している。インフレ率も1990年代の低水準から2002年には41%に上昇し、実質賃金は2002年に23.7%下落した<sup>27</sup>。

この数字が明確に表しているのは貧困者の急増である。アルゼンチンは歴史的にラテンアメリカ内で豊かな国だと考えられ、貧困者の問題があまり重視されてこなかった。そのアルゼンチンで貧困者が国民の半分を超えたことは大きな衝撃であり、こうした状況への対応策は存在しなかった。また、多くの国営企業が民営化の過程で合理化されており、メネム政権によって労働市場の柔軟化が実施されていたため、失業者が急増することとなった。

治安の悪化やピケテロ運動<sup>28</sup>の広がりもアルゼンチン各地でみられた。全国的に誘拐や強盗が頻発し、ピケテロの道路封鎖が日常的に行われるなど、危機前のアルゼンチンでは考えられないような混乱した状態が続いた。

次に、こうした状況に対して社会保障制度がなぜ機能せず、また、必要とされた社会保障は何であったかを指摘する。

## 2 - 2 なぜ社会保障制度は機能しなかったか

### 2 - 2 - 1 アルゼンチン型年金制度の問題点

社会保障制度の中心であった年金制度は、経済危機の要因の一つとなったばかりでなく、保護すべき社会的に脆弱な人々を守ることもできなかった。経済危機の要因となった理由は前節で触れたので、ここでは経済危機後に明らかになった問題点を考察する。

まず、年金の対象となるフォーマル・セクターの労働者が減少したため、年金のカバー率は1994年に60%以上であったが、2002年には40%ほどに低下している<sup>29</sup>。このカバー率はラテンアメリカ全体の年金カバー率と同じ割合である<sup>30</sup>。また、受給条件が30年以上の拠出となっており、1990年代を通して失業率が増加したことでこの条件をクリアできない高齢者も増え続けた。つまり、そもそも社会保障の対象外になってしまうケースが非常に多くなってしまったのである。

<sup>27</sup> CEPAL (2006), *op. cit.*

<sup>28</sup> 道路封鎖などの手段で政府に対して抗議を行う失業者団体。

<sup>29</sup> Bertranou, Rofman and Grushka (2003)

<sup>30</sup> CEPAL (2006), *op. cit.*

次に、公的制度と民間制度における給付の違いも鮮明になった。公的制度化の給付は、経済危機を前に 13%の削減が実施されており、インフレ率を考慮すると受給額がかなり減少したことになる。一方で、民間制度においては受給額の削減は行われておらず、民間制度の利点が明らかになった。しかしながら、2001 年まで年金基金の運用先を分散していた民間積み立て年金資産が、2002 年に財政赤字拡大への対処策として対政府貸付を国債に転換したため運用先の国債の比率が 80%近くに上昇した。その国債がデフォルト状態になったことや、同時に海外投資に対する制限がなされたため、年金資産内容の悪化につながったという側面もある。これは、正規雇用者を対象とした社会保険の公的制度のデメリットと、途上国という不安定な市場で年金を運用する民間制度の不安定さを浮かび上がらせており、混合式によって様々なリスクを分散できるはずであったアルゼンチン型の年金制度の持続可能性に疑問を投げかけることになった。

年金制度のカバレッジを高めるために必要とされるのは、フォーマル・セクターへの労働力の移動と非拠出型年金の拡充である。しかし、フォーマル・セクターへ多くの労働力を移動することは容易でないため、まずはフォーマル・セクターにおける加入者の拠出割合を高める制度を構築しなければならない。そのためには、年金制度への拠出を回避できる枠組みを排除し、同時に給付の前提条件を緩和することで拠出インセンティブを高める必要がある。また、無年金高齢者を減少させるために普遍的な基礎年金制度の導入も求められている。例えば、非拠出型の年金制度を導入した BONOSOL のように、普遍的な基礎年金を導入することで給付対象者を劇的に増加させることが可能である。しかしながら、このケースは財源的に持続可能性に問題があるため、全額税負担の基本年金の給付といった、より公平でクライアントリズムを排し、持続可能な制度が必要である<sup>31</sup>。

無年金高齢者に対する基礎年金の給付は副次的な効果も考えられる。アルゼンチンをはじめ、ラテンアメリカでは高齢者の 70%以上が世代間世帯に居住しており、1 人暮らしの割合は 1 割に満たない<sup>32</sup>。こうしたことから、高齢者への所得移転は間接的にその高齢者の世帯の所得増加にもつながる側面を持つため、年金の複合的な効果を視野に入れながら強化・拡大しなければならない。

いずれにせよ、民間制度との混合型で持続可能性が上昇したと思われたアルゼンチン型年金制度は経済危機によってその脆弱性を露呈してしまった。

<sup>31</sup> 例えば、オーストラリアでは社会保険負担のない全額税負担の基礎年金を導入している。

<sup>32</sup> CEPAL (2006) によると、途上国の 1 人暮らし高齢者の平均は 25%である。

## 2 - 2 - 2 低所得者への援助の欠如

経済危機によるもっとも衝撃的な変化は、貧困率が 50%以上に上昇したことであった。域内先進国であったアルゼンチンは伝統的に中間層が厚く、低い失業率や高い食糧自給率などから貧困問題が特に問題視されることも少なかった。しかしながら、前節で述べたように失業率は 24%に、貧困率は 58%近くまで上昇し、アルゼンチン社会の危機的状況に対するセーフティ・ネットの欠如が浮き彫りになった。低所得層の 90%は食糧に対する支出すら減らさなければならぬ状況になり、全世帯の 3分の2にあたる世帯が子どもの学校教育に必要なものを購入しなくなったといわれている<sup>33</sup>。

アルゼンチンは GDP に占める社会支出が多いにもかかわらず、その大半が社会保険に振り分けられていたために経済危機に対してもっとも脆弱な人々に対する社会保障を整備することができなかった。また、既存の数多くの社会扶助プログラムも限られたグループの人々に対する小規模なもので、国家主導のためにその非効率性が度々問題になった。そのなかでも、雇用プログラムである Plan Trabajar<sup>34</sup>などはターゲティングに優れており、1990年代を通して幾度か実施されたものの、やはりカバレッジがあまりにも低いためにセーフティ・ネットとしての役割を果たせなかった。貧困層の 75%が公的な支援を受けることができず、経済成長が落ち込むとそれ以上に社会支出を削減するという政府の非継続性も大きな問題として存在していた。

もともと巨大なインフォーマル・セクターを抱える経済のなかで、雇用関係の柔軟化が進められ、しかしながらセーフティ・ネットは構築できていない。経済危機を迎えれば貧困率や失業率が上昇するのは明白であったにもかかわらず、対策が危機の発生までとられなかったことはこうした混乱が拡大した要因の一つと言える。

## 2 - 3 経済危機への対応

2001年に危機を迎え、新しい大統領が就任してはすぐに辞任するような混乱のなか、失業者や貧困者が団結して新しい動きが現れてくる。ここではそのうち主要な 3つの動きを取り上げ、政府が有効な対策を実施するまで市民が中心となって生活の改善を図った点と

---

<sup>33</sup> World Bank (2002)

<sup>34</sup> このプログラムは、世界銀行の融資を受けて 1995 - 96 年、1997 - 98 年、そして 2000 年に実施された雇用プログラムである。コミュニティ・ベースの仕事を行うことで給付を受けられ、ターゲティングに成功したプログラムと評価されているが、一定の地域に限定的に導入されたため場当たりの支援策となってしまった。

その限界を指摘したい。

第一に、既述のピケテール運動である。これは道路封鎖をすることで政府に抗議し、要求を受け入れるように迫る運動を意味し、経済危機が発生した 2001 年から全国的に急増した現象である<sup>35</sup>。

第二に、倒産した会社や工場などの再建運動が挙げられる。これは、倒産した会社や工場の従業員がその会社の共同経営者となって営業形態を変えずに再建を図るというもので、「回復工場 ( fabrica recuperada )」とも呼ばれている。この回復工場では、すべての収益が労働者に分配され、運営も集会のような形で労働者の直接参加が求められる。数字は定かでないが、100 から 200 ほどの工場が再建され、金属の加工業や食品などの製造業を中心に成果を挙げている<sup>36</sup>。仕事に復帰できた従業員は 1 万人前後とみられており、新たな仕事を見つけるのは難しいであろう中高年労働者が生活していくための方法として注目されたが、近年は経済の回復も影響して再建のペースが落ちてきている。

第三に、「交換クラブ ( Club de trueque )」<sup>37</sup>がある。これは、ブエノスアイレス近郊で行われていた交換市がきっかけとなり、景気が悪化すると共に全国的に広がった制度である。主に地区単位で行われ、クレジットと呼ばれる交換券を利用して必要なものを交換し合う形をとっている。取引内容としては食料品や古着・古本などの他にも CD やシャンブーなどもあり、かなり生活に密着した物品の交換が行われていた。2002 年に経済状況がもっとも悪化した時には数百万人が利用したといわれるこの地域通貨も、預金封鎖が解除されると徐々に衰退していった。

他にも様々な活動が起こり、経済危機前後の混乱に対して有効な政策を打ち出せない政府に代わって地域や失業者が連帯して生活を改善しようとした。ピケテール運動はそれまで社会の構造から抜け落ちていた失業者や貧困者の声を人々に伝える手段として始められたし、回復工場によって再び仕事に復帰できた人々もいる。こうした活動の効果や成功の可能性は否定すべきでなく、住民がこうして自立的に貧困から抜け出すことのできる活動は広く実施されるべきである。だが、国民の半分以上が貧困者になった社会において、これら地域的な活動を過度に評価するのも避けなければならない。回復工場で仕事を得られたのは、そもそもある程度のスキルを持った人々であるし、地域通貨も一時的な現象として捉えられている。また、地域活動はいくつか取り上げられているものの、多くは一部の

<sup>35</sup> 2002 年、労働組合によるストライキが 285 件だったのに対し、道路封鎖は 2336 件に上った。

<sup>36</sup> 西村 (2006)

<sup>37</sup> 交換クラブ ホームページ <http://www.trueque.org.ar/>

地域に限って行われたものであり、それが全国的に広まることは少なく、貧困問題や失業問題に与えた影響は限定的なものであったと言うしかないであろう。

それでは、これまでの社会保障制度によって保護されず、経済危機によってもっとも影響を受けた貧困層の子どもや失業者はどのようにして社会保障制度のなかに組み込みことができ、基本的なニーズを充たし、安全な仕事に就けるのか。こうした危機が再び起きた時に彼らをいかにして支援することができるのか。そのためには普遍的な政府の支援が不可欠であり、ただのばら撒きに終わることのない援助の形を構築しなければならない。第3章では、2002年4月に始められた雇用プログラム、“Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”を分析し、それが経済危機という状況でいかに効果があるのか、また、貧困者や失業者に対して根本的な改善策となる可能性はあるのかという点を明らかにしたい。

### 第3章 Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

第3章では、ここまで見てきた社会保障制度の歴史的な変遷や経済危機の経験といった一連の流れを踏まえたうえで、現在もっとも大規模に実施されている Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (失業世帯主プログラム、以下 Plan Jefes) の性質と効果を分析する。経済危機後の混乱を治めるために導入された Plan Jefes がアルゼンチン社会、特に貧困層に対して与えた効果とプログラムが抱える問題点を考察し、このプログラムが持つ可能性を検証する。また、Plan Jefes 導入から4年が経ち、現在進められている社会扶助プログラムの変革についても言及する。

#### 3-1 プログラムの基本的性質

まず、プログラムの概要は以下のとおりである。受給条件は、アルゼンチン国籍、またはアルゼンチンに定住する外国人、失業中の世帯主、18歳以下の子供・障害者・妊婦のいる世帯、子供は通学しており、予防接種を受けている、の4点である。

これらの条件をすべて満たす人に対して、1日4時間以上6時間未満の労働を行うことで月額150ペソ、およそ50ドル+が給付される。1世帯につき1人しか受給できないという制限が設けられているものの、2002年に始まったこのプログラムには最大で200万人以上が登録をした。これは総人口の5%、労働人口の13%以上にも達する規模である。最新の統計によると、2006年現在の受給者はおよそ110万人に減少しており、その内訳は女性が70.5%、年齢別では26~35歳のグループが36.1%、36~45歳のグループが27.7%となっている<sup>38</sup>。受給者の減少原因は、フォーマル・セクターでの雇用が52万人で、残りは新たな社会プログラムへの移行である<sup>39</sup>。この新たなプログラムに関しては第3節で述べるが、政府が移行インセンティブを高めているため、この傾向は続くと思われる。ここで重要なのは Plan Jefes への女性の加入割合が非常に高い点である。Plan Jefes 導入時においても女性の割合が6割を超えており、これは政府が予想していなかった現象であった。これは、Plan Jefes のプログラムがコミュニティ・ベースのものが多くという性格も要因であるが、主に批判されているのは女性が失業世帯主として Plan Jefes に登録される一方で、男性はインフォーマル・セクターで働き続けているケースが多い点である。この問題については次節で検証する。

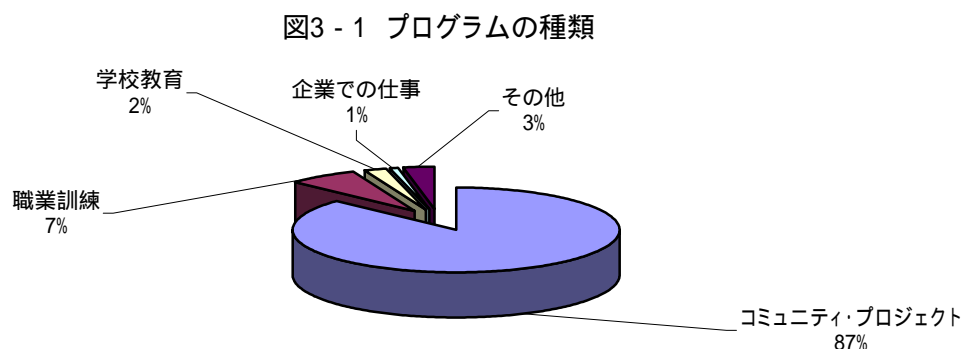
<sup>38</sup> Ministerio de Trabajo ホームページ <http://www.trabajo.gov.ar/>

<sup>39</sup> Clarín, 6 de noviembre 2006



受給者の多くは基礎的ニーズ<sup>40</sup>を少なくとも1つは欠乏しており、また、受給者の1人あたり扶養人数も5人以上のケースが大半である。教育レベルに関しては、失業者全体の65%が中等教育を受けておらず、Plan Jefes 受給者の教育水準も同程度となっている<sup>41</sup>。

Plan Jefes でのプログラムの種類は多様だが、大きく分けると図3-1のような構成比である。



出所：Tcherneva and Wray (2005)

このように、プログラムの9割近くはコミュニティ・プロジェクトであり、Plan Jefes が貧困地域と密接に連動していることが分かる。コミュニティ・プロジェクトの内訳は、コミュニティ・キッチン<sup>42</sup>の運営、保育園や老人ホームでの世話、保護シェルターの運営<sup>42</sup>、健康促進プログラム、縫製業、小規模なインフラ整備など、コミュニティのニーズに合ったプロジェクトが多く行われている。

これらのプロジェクトに参加する Plan Jefes 受給者への給付金の財源は、政府が70%出資し、残りの30%は世界銀行による融資である。また、プロジェクトを運営するための費用は政府が60~80%を負担し、その他は企業やNPO、NGOが負担する制度となっている。

### 3-2 Plan Jefes の効果および問題点の分析

#### 3-2-1 導入から4年間で見られる効果

次に、Plan Jefes を導入してから現在に至るまでに見られるさまざまな効果を検証する。

<sup>40</sup> 1部屋に3人以上の居住者、住宅の不備、通学していない子供、衛生設備のない住宅など。

<sup>41</sup> Clarín, 24 de diciembre 2005

<sup>42</sup> Tcherneva and Wray (2005) では、保護シェルターについて家庭内暴力を受ける女性や子供を保護する施設であり、コミュニティにより運営されるため、保護の必要な人々を的確にターゲティングできると評価している。

第1に、失業率に対する効果の即効性と継続性が挙げられる。経済危機後に、失業率が20%を超えた極めて混乱した状況のなかで、Plan Jefes 導入後、1年で失業率をおよそ7%減少させることができた<sup>43</sup>。ここで考慮しなければならないのは、1世帯からの参加を1人に制限していた点と、それまで労働市場に参加していなかった女性が Plan Jefes に多く登録されている点である。これらの要因は Plan Jefes の失業率減少へのインパクトを弱めることになった。しかしながら、経済成長率の回復に伴い失業率は減少を続け、2006年末で10%程度であり、Plan Jefes 受給者のうち52万人がフォーマル・セクターで雇用され、そのうち89%が Plan Jefes に戻ってきていないという状況から判断すると、導入してすぐの雇用効果と、より長期的にみた雇用効果が確実に表れている。ただし、Plan Jefes 受給者の7割以上が女性であるにもかかわらず、雇用された受給者の63.1%は男性であり、フォーマル・セクターでの雇用を希望する女性にとって必ずしも望ましい結果にはなっていない。なお、雇用された受給者の56%が35歳以下の人々であった<sup>44</sup>。

第2は、貧困率への影響である。何度も触れてきたように、経済危機後のアルゼンチンは国民の半分以上が貧困ライン以下の所得しか得ておらず、また、全体の2割以上の人々は最貧困層になってしまった。経済が破綻するなかでこの大規模な貧困層の出現に対応しなければならなかったわけだが、Plan Jefes による給付金150ペソは貧困ライン以下の金額であるため、短期間での貧困率の大幅な削減にはつながらなかった。しかしながら、最貧困層の多くの家庭が Plan Jefes の給付金によって最貧困層から抜け出すことができた点は評価しなければならない<sup>45</sup>。

150ペソという金額については賛否両論ある。Plan Jefes はもともと雇用プログラムであるため、仕事を見つけるインセンティブを与えなければならず、これ以上の金額にはできないという意見や、1世帯から2人受給できていれば多くの家庭を貧困ライン以上に持ち上げることができたという主張である。確かに、短期的には1世帯から2人が受給できれば貧困率の削減になったであろうが、単純に大規模なプログラムである Plan Jefes を2倍の規模にすることは財政的に難しく、雇用プログラムという性格からもある程度妥当な金額であったと言えるだろう。そのなかでもっとも脆弱である最貧困層の底上げが行われ、また、長期的には就業や起業を通して貧困率が緩和されている点からも、それまでのプログラムでは見られなかった貧困に対する効果が Plan Jefes には見られる。

<sup>43</sup> 2002年3月の21.5%から2003年3月の14.8%へ減少

<sup>44</sup> La Nación, 10 de Mayo 2005

<sup>45</sup> Plan Jefes によって最貧困率を25%以上削減した。(Ministerio de Trabajo)

第3は、カバレッジの広さと効果的なターゲティングである。すでに述べたように、Plan Jefes の受給者は最大で200万人を上回り、これは総人口の5%、労働人口の13%以上にも達する規模であった。1世帯の平均扶養人数が約4人であることを考えると、国民の25%以上がこのプログラムの影響を受けたことになる。この数字は、それまでアルゼンチンで実施されたいかなるプログラムよりも高いカバレッジを表しており、ラテンアメリカ全体で見てもこれほど多くの人々に影響するプログラムは少ない。受給条件を満たす人であれば全員受給できるという制度であるために、クライアントリズムをある程度排し、広いカバレッジを実現することができた。

ターゲティングに関しては、Plan Jefes の前段階である Plan Trabajar から評価されている。後者の受給者の80%がもっとも所得の少ない20%の人々で、受給者の約半分が最低レベルの10%の人々だった。Plan Jefes においても約70%の受給者がもっとも所得の少ない20%の人々であることから、プログラムを必要としている人々にそれを提供できていることがわかる。また、基礎的ニーズを最低でも1つは欠如している世帯であることや、初等教育しか受けていない世帯主が大半を占めていることなどからもターゲティングは成功していると言える。こうしたターゲティングやクライアントリズムに関する批判もあるが、それについては後述する。

第4に、そうしたカバレッジの拡大や効果的なターゲティングを実現するためにプログラムが地方自治体主導で実施された点である。Plan Jefes における中央政府の役割は、財源の提供やプロジェクトの基本的な方針決定、そしてプログラムを維持するための補助的ないくつかのサービスなどに限られ、受給者の選定やプログラムの管理、NGO などによって実施されているプログラムの評価など実質的な運営は地方自治体の責任で行われた。国家主導のプログラムが多いラテンアメリカにおいてこうした地方分権型プログラムの実施は画期的な動きであったといえる。

また、地方自治体が管理するプログラムの多くは地域のNGOやピケテロ団体などが企画・提案したものであり、地方自治体はそうした下からの提案に対して能力の見合った人を選定したりプログラムへの助言を行うという役割を担っている。つまり、資金は中央政府が提供し、仕事の創出は地域の団体が行い、地方自治体は全体的な管理を行うという構図でPlan Jefesは進められた。このように、政府主導で仕事を創出するだけでなく、地域が必要とする仕事や活動を地域から発信するという形が取られたために、これほど大規模なプロジェクトにおいて多くの雇用を創出することができたのである。

第5に、Plan Jefes のプロジェクトの多くがコミュニティ・ベースのものであったことが挙げられる。上述のように、プロジェクトの9割近くがコミュニティに関わる仕事を提供しており、就労のスキルが十分でない人々にも様々な機会を与えることができている。表3-1はコミュニティ・プロジェクトの内訳を示している。

具体的には、農業セクターにおける環境保全活動や上下水道設備の改善、道路や橋の建設、コミュニティ・キッチン の運営、保育園や老人介護、保護シェルターの運営、健康促進プログラムの運営、縫製業、公立図書館の管理などがあり、また、様々な新規事業の立ち上げも支援している。

経済危機と前後して、地域通貨の利用や労働者による工場の運営といった新たな活動が行なわれたことは既に述べたが、それらは概して限られた地域、人々にしか影響することがなく、コミュニティのニーズに応える仕事の多くは Plan Jefes 導入後に始められた<sup>46</sup>。また、過去にエバ・ペロン財団によって造られた様々な施設が軍事政権期に接収され、その後放置されおり、こうした施設の有効活用も行われている。

政府の財政支援を受けた NGO や教会、ピクテロ団体などが運営するこのようなコミュニティ・プロジェクトは、経済危機に対して早急に導入されたプログラムという Plan Jefes の性格上、持続可能性に疑問が残るものもある。これは Plan Jefes を一部融資している世界銀行もプログラム開始当初に指摘しており<sup>47</sup>、Plan Jefes を評価する上で重要なポイントである。この点に関しては次節で検証する。

そして最後に、子供の健康や教育に対するインパクトである。Plan Jefes の受給者の多くは子供の健康や教育に対する支出を削減しており、子供は経済危機の影響を強く受ける

表3 コミュニティ・プロジェクトの種類

(単位: %)

零細事業	26
コミュニティー・サービス	17
公的施設の管理、清掃	14
コミュニティ・キッチン	11
教育活動	10
社会インフラや家屋の建設・修理	8
健康・衛生管理	5
役所の事務	4
子供の世話	2
老人の介護	1
その他	2
合計	100

出所: Ministerio de Trabajo

<sup>46</sup> Plan Trabajar の方が効果的で持続可能な仕事を提供していたとの指摘もあるが ( Glasco and Ravallion (2003) )、Plan Jefes よりもかなり規模が小さく、限定的なプログラムであったため、単純に Plan Jefes と比較するのは妥当でない。

<sup>47</sup> World Bank, *op. cit.*

存在である<sup>48</sup>。そのため、Plan Jefes の受給条件に子供への予防接種と学校への登録を含めており、貧困の循環や格差の固定化を防ぐ試みが見られる。実際にこうした子供がどの程度の教育を受けるか、また、就業にどのくらい結びつくのかはより長期的な検証が必要となるが、この条件を受給の前提としている社会扶助プログラムはラテンアメリカにも少ないため、その効果が期待される。

以上の効果をまとめると、次の通りである。経済危機によって 50%以上の貧困率、20%以上の失業率が発生したアルゼンチンは、この混乱に対するセーフティ・ネットとして Plan Jefes を導入し、貧困率、特に最貧困率と失業率の短期的・長期的な緩和に成功した。200 万人以上が受給し、プログラムをもっとも必要としている人々を対象とできたのも、プログラムの地方分権を進めた結果であり、これによってよりプログラムの効率的な運用も可能になった。仕事の創出においても政府が主導するのではなく、地域の NGO やピケテータ口団体が企画・提案する形で進められたためにこれほど多くの加入者に対して仕事を提供することができた。そのような形で開始されたプロジェクトはコミュニティのニーズに応えるものが多く、フォーマル・セクターでの就業が難しいスキルの低い人々も実施可能な仕事が多く提供された。また、経済危機に対して非常に脆弱な立場である子供に対する保護もプログラムの利点である。

これまでにない規模で実施された Plan Jefes は多くの効果をもたらし、ラテンアメリカにおけるセーフティ・ネットの重要性を明示したが、導入から時間が経つにつれて構造的な問題も表面化してきた。

### 3 - 2 - 2 構造的な欠陥

ここでは、Plan Jefes に関する問題点を取り上げ、次節でそうした問題を踏まえたうえで、より効果的で持続可能なプログラムの形を検証する。

まずは、Plan Jefes への新規加入ができない点である。Plan Jefes は 2002 年 3 月までで受け付けを締め切っており、それまでに申請をしなかった人々が加入を認められているケースもあるものの、依然として約 40 万世帯の貧困層が公的な支援を全く受けられないという状況が続いている<sup>49</sup>。この制限は、受給者を際限なく受け入れてしまうと制度が悪用されかねず、財源不足に陥る可能性があるために設けられたと思われるが、支援を受けら

<sup>48</sup> 経済危機後の子供の貧困率は 75% に上った。

<sup>49</sup> Clarín, 19 de diciembre 2005

れない世帯の数の多さを考慮するとこの制限をある程度緩和することで制度を必要としている世帯に提供する必要がある。

制限に関しては他にもいくつか問題がある。例えば、1世帯につき1人しか登録できない点である。この制限を設けてしまうと、もともと2人働いていたケースに対応できないばかりか、労働市場に参加していなかった人（主に女性）が世帯主として登録されてしまう。後者のケースでは、女性を失業者として Plan Jefes に加入させ、男性はインフォーマル・セクターで働き続けることが多く、Plan Jefes に参加する女性の割合が高いのもこのことが影響している。女性のコミュニティ・プロジェクトへの参加などによる副次的な効果はあるものの、雇用プログラムとしての機能が果たせなくなるという懸念は拭えない。

また、そもそも失業者のみを対象としていることも問題である。アルゼンチンのように巨大なインフォーマル・セクターが存在する経済では、働いているにもかかわらず貧困レベルの所得しか得られない、いわゆるワーキングプアの人々が多く存在する。社会扶助プログラムを失業者に限定してしまうと、そうした人々に対する支援が欠如しかねない。

第2の問題は、クライアンテリズムである。植民地時代から存在するクライアンテリズムを排除するのは容易でなく、Plan Jefes においてもその影響が見られる。例えば、道路封鎖をしているピケテータに対して優先的に登録をさせるといったことが行われている<sup>50</sup>。この問題が特に批判されるようになったのは、2006年初頭に世界銀行が Plan Jefes への融資を一時凍結したためである。世界銀行は2003年の選挙に関連して Plan Jefes が政治的に利用されたと主張し、政府も選挙時にクライアンテリズムに基づく制度の悪用があったことを認めたと<sup>51</sup>。こうした融資凍結はアルゼンチンに限られたことでなく多くの国々に対して行われ、腐敗に対する強硬姿勢という世界銀行の方針転換を表しており、世界銀行総裁もアルゼンチンの腐敗は一部に限られていると述べた<sup>52</sup>。しかしながら、クライアンテリズムが存在することは否定できず、こうしたクライアンテリズムがより本質的な貧困率や失業率の削減という問題にどの程度悪影響を及ぼすのかはわからないものの、支援を必要としている人に普遍的に提供するという制度を目指す以上は取り組んでいかなければならない課題である。

第3は、プロジェクトの実施やその効果に関する点である。Plan Jefes を受給する前提

<sup>50</sup> しかし、ピケテータは Plan Jefes 受給者数の10%程度であり、そもそもピケテータが失業者であることを考慮すると、制度的に大きな問題であるとは言えない。

<sup>51</sup> Clarín, 16 de enero 2006

<sup>52</sup> 腐敗の内容は、受給額を維持するための自治体による違法請求、受給基準を満たさない人に対する給付、受給における義務の不履行、政治的な見返りを求めた給付、などである。

条件として1日4時間以上6時間未満の労働を行うことが義務付けられているにもかかわらず、実際にこの条件を満たしているのは8割程度であり、残りの2割弱の受給者は所得を得ているだけであるとの報告がある<sup>53</sup>。このなかには、ピケテロ団体がメンバーを登録し、給付金を与える代わりに道路封鎖を行わせるといった悪質な例もいくつかみられる。また、プログラムにおける職業訓練の割合が低く、スキルの向上によってフォーマル・セクターへの移行を望む受給者のニーズに応えられないケースが多い。コミュニティ・プロジェクトのなかにも場当たりの持続性に疑問の残るものがあり、本質的な問題の解決に結びつかないことになってしまう。

第4は、財源の問題である。Plan Jefes 導入当初はアルゼンチン政府が全額財政負担する予定であったが、登録者数が非常に多く、総額の30%を世界銀行の融資で賄うことになった。経済危機前後の混乱や極端な財政悪化のなかで、世界銀行などの国際機関の融資を受けるとは問題ではない。だが、社会保障制度として確立するためには、国際機関などの融資を受けずに運営できなければならない。

それまでになかった規模で、また、経済危機という特異な状況下で導入されたプログラムであるため、こうした問題が表面化するのとは当然であるともいえる。重要なのは、プログラムの効果を改善しながらいかに持続可能で効率的な制度として定着させていくかである。次に、ここで挙げた問題点を踏まえながら Plan Jefes がセーフティ・ネットの中心として機能できるのかを検証する。

### 3 - 3 Plan Jefes にみる社会扶助プログラムの可能性

#### 3 - 3 - 1 Plan Jefes が持つ社会保障制度における持続可能性とは

前節で分析したように、Plan Jefes は貧困率や失業率の緩和に成功し、広いカバレッジと優れたターゲティングを実現した。また、地方分権によってプロジェクトの効率的な運営や地域に必要な仕事の創出を行い、能力や学歴などによって差別されることなく多くの人々に仕事を提供することができた。では、このような効果が見られる Plan Jefes にはどのような可能性が見られるのか。

まずは、Plan Jefes のような社会扶助プログラムが社会保障制度として確立され、一時的な対応策ではないことが重要である。第1章で考察したように、ラテンアメリカの社会保障制度はフォーマル・セクターの労働者を対象とした社会保険が中心となっており、貧

---

<sup>53</sup> Galasso and Ravallion, *op. cit.*

困者や無年金高齢者などは制度の枠組みに入っていなかった。しかし、労働市場が柔軟化され、社会保険制度を構成する前提である正規雇用労働者が減少すると、社会保障制度に含まれない人が急増し、より普遍的な制度が必要となった。慢性的な高い失業率や、経済危機が発生する可能性のある脆弱な経済を抱える国において、雇用プログラムはセーフティ・ネットとしての役割を果たす。Plan Jefes が Plan Trabajar を引き継ぐ形で始まり、現在に至るまで長期間に渡って継続されていることからその重要性は明らかであり、雇用を通じた貧困削減プログラムとして継続的な制度となっている。

ここで問題となるのが、財源である。既述のように、Plan Jefes は世界銀行の融資を受けて実施されており、これでは持続性に疑問符がついてしまう。アルゼンチンは国家財政のみで Plan Jefes のような社会扶助プログラムを実施できないのであろうか。

世界銀行の算定によると、2003 年から 2005 年までの融資期間にかかる総額は 19 億 8700 万ドルであり、このうち 6 億ドルを世界銀行が融資している。2002 年当時のアルゼンチンの GDP がおよそ 2500 億ドルなので、Plan Jefes 支出の対 GDP 比は 0.6% 弱である<sup>54</sup>。2002 年の社会保障支出の対 GDP 比が 9.7% であることを考えると、社会扶助プログラムへの支出割合の低さが際立つ。Plan Jefes のような貧困・失業プログラムを実施している他の国は、アメリカでおよそ 1%、イギリスやフランスで 3 - 4 % の対 GDP 比で支出していることを考慮すると<sup>55</sup>、国民の過半数が貧困層になってしまった国としてはあまりにも低い支出割合である。もちろん、経済危機に陥っている状況では財政負担の増加は難しいが、2003 年から平均で 8% の経済成長を続けている現在<sup>56</sup>、世界銀行など国際金融機関の融資なくして実施できないプログラムではないはずである。1% 以下の対 GDP 比支出で総人口の 25% に影響を与えられるのであれば、アルゼンチンのみならず他の途上国でも持続的で効率的なプログラムになり得る。

一方で Plan Jefes のプロジェクトによって利益を生み出し、その利益を新たなプロジェクトの財源にするという形での持続性は低い。Plan Jefes で実施しているすべてのプロジェクトが利益を出しているわけではなく、また資金を返還する義務もないからである。だが、Plan Jefes は社会保障制度であり、人々のセーフティ・ネットとしての役割を果たさなければならない。この点を考慮すると、資金の返還による持続性よりも Plan Jefes 加入者が仕事を見つけたり地域での活動を自立的に続けたりしていくことで長期間の福祉依存

<sup>54</sup> 世界銀行の融資分をアルゼンチン政府が負担しても対 GDP 比で 0.8% ほどである。

<sup>55</sup> World Bank, *op. cit.*

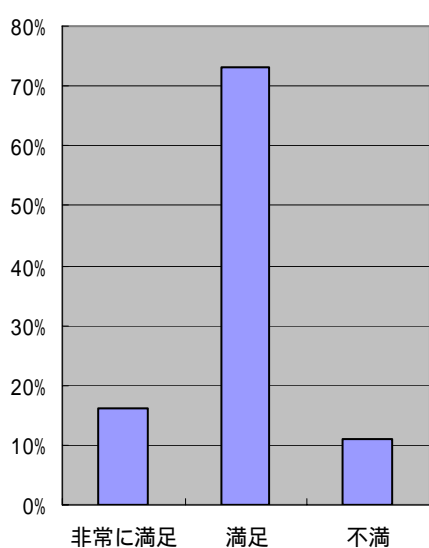
<sup>56</sup> CEPAL (2006), *op. cit.*



を防ぎ、財政負担を増加させないことが持続性の強化になるであろう。

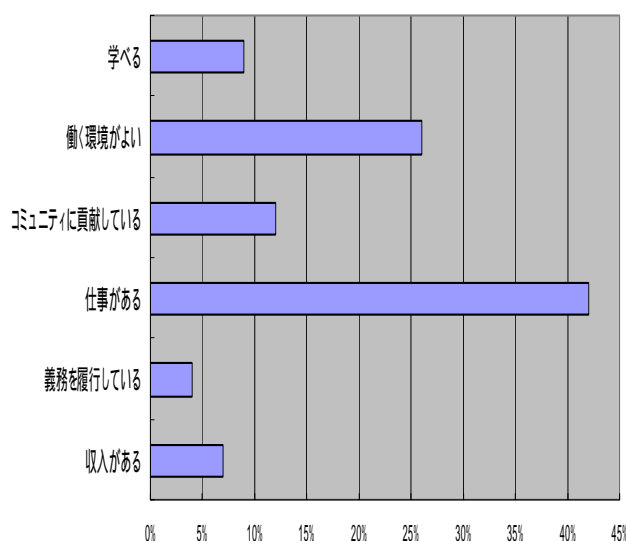
また、財政面での持続性だけでなく、加入者の意識も Plan Jefes を持続的なプログラムにするための重要な要素である。図 3 - 2 と図 3 - 3 はそれぞれ、Plan Jefes 加入者のプログラムに対する考えとなぜそのように思うかを調査した結果を示している。図 3 - 2 から明らかなように、Plan Jefes 加入者の大多数はプログラムに満足しており、不満であると答えたのは 1 割程度である。この 1 割の人々の多くは、専門的な職業訓練があまり行われていない点に不満を感じていると思われる。次に、図 3 - 3 が示しているのは多くの人々が何かしらの仕事や活動を行なう場があることにまずは満足しており、働く環境やコミュニティに貢献できるといった点にも満足していることである。これらの結果は、所得移転プログラムではなく、Plan Jefes のような雇用プログラムを実施する有意性を考えるうえで注目すべき事実である。失業者の多くは失業しているからといったただの所得移転を望んでいるのではなく、仕事や活動を続けていくことをもっとも重視しており、その場を提供できる Plan Jefes は失業者の労働意欲を維持または増加させることにも貢献している。このような結果を踏まえると、所得移転によって資金をばら撒くのではなく、また、景気の回復によって自然と雇用が増加するのを待つのではなく、Plan Jefes を実施することで労働意欲を高めながら就業を支援することが失業者や貧困者のニーズに合った政策であるといえる。これは Plan Jefes を持続的なプログラムとして進めていく必要性と可能性を高

図3-2 Plan Jefesに対する加入者の意識



出所：Tcherneva and Wray (2005)

図3-3 プログラムに満足している理由



出所：Tcherneva and Wray (2005)

める結果であるともいえるであろう。

### 3 - 3 - 2 プログラムを改善するためには

3 - 1 で分析した効果や 3 - 3 - 1 で見たような可能性を強化・実現するためには、Plan Jefes に含まれる問題を改善しなければならない。ここではそうした改善点を指摘したい。

まず、加入の制限に関しては、新しいニーズに応えるためにも入口を常に開けておき、真に普遍的な制度にしなければならない。Plan Jefes は開始時に 200 万人以上が登録し、人口 3800 万のアルゼンチンにおいて、2006 年の失業率は 10.2% (約 160 万人)<sup>57</sup>、2004 年の貧困率は 29.4% まで減少している。経済成長の影響もあり、こうした社会指標は改善しているが、今なお 46.1% の人々がインフォーマル・セクターで働いており、社会保険に加入することが難しい状態である。こうした不安定な職業に就いている人は景気の影響を受けやすく、失業の危険と隣り合わせである。セーフティ・ネットはそうした人々を支援しなければならず、新規加入を期限なく受け付けることが重要である。

また、クライアントリズムの影響も国際機関などによって批判されている点である。ラテンアメリカは歴史的にパトロン - クライアント関係を維持してきたため、こうした文化を変えるのは容易ではない<sup>58</sup>。この点に関しても、真に普遍的な制度にすることで、クライアントリズムの側面を大幅に軽減できる。新たな制度を整備したからといって平等な加入や給付が保証されるわけではなく、いかに Plan Jefes を普遍的にするかを考えなければならない。それでは、Plan Jefes を完全に普遍的なプログラムとして実施できるのか。上述の失業者数と Plan Jefes 受給者数を単純に合計するとおよそ 270 万人である。最高で 200 万人以上が Plan Jefes の受給者であったことを考慮すると、この数字で普遍的な制度を整備することは財政的に無理な要求ではない<sup>59</sup>。同時に、労働要件を履行しようとしなない人々へのプログラムの適用を防ぎ、地方自治体や地域住民、Plan Jefes 加入者といったプログラムに関係する人々が制度を本来の目的通り運用することによってば撒き支援に陥らないようにしなければならない。このように制度を運用することで長期間に渡って給付を受けてしまう福祉依存を防ぐことができ、また、もともと受給条件を満たさない、Plan Jefes を必要としない人々の加入を防ぐことで、財政負担も軽減されていく。

コミュニティ・プロジェクトの内容やその就業に対する連関も批判の対象であるが、経

<sup>57</sup> Plan Jefes に加入している人は除く。

<sup>58</sup> 例えば、国本・中川 (2002)

<sup>59</sup> 270 万人が Plan Jefes を受給しても GDP の 1% ほどである。

済危機に対して早急な対応を迫られており、すべてのプロジェクトを精査できなかった点は否めない。しかし、前節で述べたように貧困地域のニーズに応えるための仕事は多く実施されているし、受給者の4分の1がフォーマル・セクターで就業できているのも Plan Jefes が実際に効果を現していることを示す事実である。コミュニティ・キッチンなどは地域が自立的に継続するのは難しいが、貧困地域におけるこうした活動は必ずしも完全に自立的である必要はなく、政府の支援を受けながら継続していくことが重要なのではないだろうか。地方自治体がプロジェクトの内容を把握し、必要のない、無駄なプロジェクトを除外していく枠組みを構築することで、Plan Jefes をより効果的かつ持続的なプログラムにすることができる。

一方で、職業訓練は Plan Jefes に欠如している点である。職業訓練は全プロジェクトの1割弱しか行われておらず、受給者の批判もここに向けられることが多い。労働スキルの向上を望む人のために、職業訓練や教育プログラムの割合を増やすことで、フォーマル・セクターへの労働力の供給を強化すべきである。

国際機関やメディアによる Plan Jefes に対する批判は、受給できない貧困世帯の数と、クライアントリズムの2点に集中しており、これらが Plan Jefes の性質上の問題であるとの主張もなされている。しかしながら、こうした指摘は本項で述べてきた形で改善が可能であり、他の点も併せて改善していくことで Plan Jefes が持つ効果や可能性を人々にもたらしることができるのである。

次に、2006年4月に行われた社会扶助プログラムの大幅な変更を解説し、Plan Jefes の持つ可能性を活かし、改善された制度となったのかを検証する。

### 3 - 3 - 3 Plan Familias と Seguro de Capacitacion y Empleo

2006年1月に世界銀行が Plan Jefes への融資凍結を実施すると、アルゼンチン政府は2006年4月から社会扶助プログラムを大幅に変更すると発表した。その中心が Programa Familias (家族プログラム) と Seguro de Capacitacion y Empleo (職業訓練・雇用保障、以下 Seguro) である。

Programa Familias は、現在 Plan Jefes に登録している、子供を3人以上持つ母親が対象で、子供の予防接種と学校への登録を行うことを条件に月額200ペソ(子供が1人増えるごとに25ペソを上乗せ、上限は275ペソ)給付するというプログラムである。Seguro は、現在 Plan Jefes に登録している失業者が対象で、2年間の期限付きで月額225ペソを

受給する代わりに職業訓練への参加が義務付けられ、期間内に自ら仕事を見つけられなかった人は地方自治体から推薦される就業先に就職しなければならないというプログラムである。

いずれのプログラムも、初期の登録は Plan Jefes 登録者に限定しているものの、今後は加入していない希望者も受け付けるとしている。Plan Familias への移行にかかるコストは米州開発銀行が 7 億ドルを融資し、アルゼンチン政府は 3 億ドルを出資する。Seguro に対しては世界銀行が 3.5 億ドルの融資を決定している<sup>60</sup>。Plan Jefes は廃止せず、他のプログラムへの移行は任意とされているが、新しいプログラムは移行インセンティブを高めるために給付額を Plan Jefes より高く設定しており、現在までに Plan Familias へ 33 万人が移行した<sup>61</sup>。

つまり、Plan Jefes は継続するものの、生活保護と職業訓練の 2 本立てでプログラムを進めていく計画である。Plan Jefes からの発展を図るこれらのプログラムには多くの問題がある。

まず、Plan Familias に移行する女性には就労の機会が提供されなくなってしまう。就業経験のなかった女性に対しても、Plan Jefes ではコミュニティの仕事や職業訓練の場が提供されていたが、もともと労働スキルの低いこうした女性の多くは Plan Familias に移行することで働きたくてもその機会を見つけることができなくなるのである。コミュニティでの仕事を続けていくには政府や地方自治体によるある程度の支援は必要であり、Plan Familias のような労働や訓練を伴わない所得移転を行うことが、貧困などの問題に効果をあげるかは疑問である。

Plan Jefes に登録し、コミュニティ・プロジェクトに関わる女性を対象とした調査によると、9 割近くの人が労働を伴うプログラムに満足しており、労働や訓練のない所得移転プログラムは望まないとの結果が出ている<sup>62</sup>。コミュニティに貢献している、労働環境がよい、新しい技術や知識が得られるといった点が理由で挙げられており、Plan Familias はこうした受給者の声を無視して導入されたのである。

次に、Seguro に関してだが、職業訓練を通してフォーマル・セクターでの就職を望んでいる人にとって専門的な訓練を受けられるのは評価すべきである。だが、重要な問題がいくつかある。

---

<sup>60</sup> Crarín, 18 de enero 2006

<sup>61</sup> Crarín, 2 de diciembre 2006

<sup>62</sup> Tcherneva and Wray, *op. cit.*

まず、地方自治体がどれほど民間の仕事を斡旋できるのかが疑問である。Seguro 加入者を受け入れる企業には政府が補助金を出すことになっているが、この点は Plan Jefes も同じであり、Seguro によって職業訓練が集中的に行われるとはいえ、受け入れ企業の数が劇的に増加すると考えるのは現実的でない。

期限が定められているのも問題である。2 年以内に就職できなければ地方自治体の推薦する仕事に就くことが義務付けられており、期限を定めなくて自立的な就業を支援した Plan Jefes と比べると制度として後退してしまった。また、地方自治体による仕事の推薦は Plan Jefes 以上にクライアントリズムが入り込む危険性を含んでおり、この問題にどのように対処するのは明確にされていない。

そして、コミュニティのニーズに応えるという観点が欠落してしまった点である。Plan Jefes ではコミュニティ・プロジェクトが多く実施され、必要としている人々にサービスが提供されたり、地域内での自立的な活動が生まれたりした。しかし、Seguro はフォーマル・セクターに就職するための職業訓練を行うため、コミュニティで活動することは少なくなってしまう。

両プログラムに共通している問題は、多額の融資を受けることでプログラムを実施している点である。Plan Jefes への融資の 2 倍近くが国際金融機関によって融資されており、これは Plan Familias のようなばら撒き支援が増加するのみならず、アルゼンチンの財政赤字の悪化にもつながる。持続可能な社会扶助プログラムの確立を目指すためには、こうした融資に頼らない仕組みが必要であり、この点も Plan Jefes から後退したプログラムとなってしまった。

国内世論や教会、国際機関などによる批判を背景に実施されたこれらの改革は、ばら撒きの要素とクライアントリズムの危険性を多く含んでおり、「Plan Jefes を発展させた新たな戦略<sup>63</sup>」とは言えない。この改革には 2007 年の大統領選挙も影響していると思われるが、この点に関しては調査を続ける必要がある。いずれにせよ、現時点でプログラムの効果について検証することはできないが、制度として貧困・失業問題や格差拡大を緩和するのは難しいと思われる。

---

<sup>63</sup> La Nación, 23 de marzo 2006

おわりに

ラテンアメリカでは第二次世界大戦後の輸入代替工業化政策に伴って社会保障制度が整備され、年金や医療保険が制度的に確立された。ラテンアメリカでの先行グループであるアルゼンチンでも労働組合が支持基盤であったペロン政権が社会保障制度を確立し、年金や医療保険などを整備したものの、貧困者やインフォーマル・セクターで働く人々に対しては十分な支援を行う枠組みが存在しなかった。

1980年代まで各国はこうした社会保障制度を維持したものの、金融危機が広まると制度改革を実施する必要に迫られ、チリでは年金や医療保険の民営化が進められた。一方で、アルゼンチンをはじめとする年金の民営化移行コストが非常に高い国々は制度の一部民営化という混合制度を採用し、ここにチリモデルとアルゼンチンモデルという社会保障の2つの流れが生まれた。しかし、いずれの場合もフォーマル・セクターの正規雇用者の老後を保障することが中心であり、社会的に脆弱な多くの貧困者やインフォーマル・セクターの人々は相変わらず制度に含まれない状況が続いていた。

社会保障制度改革と同時に進められた労働市場の柔軟化によって既存の社会保障がカバーできる範囲が徐々に限定されていくなかで、2001年にアルゼンチンは深刻な経済危機に陥る。国民の半数以上が貧困層になり、失業率も悪化を続ける状況に対するセーフティ・ネットが存在せず、未曾有の社会的混乱に直面したアルゼンチン政府は大規模な社会扶助プログラムである、Plan Jefes を2002年に導入した。本稿では同プログラムを分析した結果、経済危機に陥った後の深刻な失業率や貧困率を緩和する効果があることがわかった。

アルゼンチンのみならず、ラテンアメリカ諸国に必要な社会保障制度とは、貧困率や失業率を緩和しながらも、それを、人々が自立的な仕事や活動を広めることで達成することが可能な制度である。そしてまさにそれを達成できるモデルとなる政策が本稿で取り上げた Plan Jefes であると考えられる。

第3章で分析したように、Plan Jefes はアルゼンチンにおいて多くのメリットを生み出した。Plan Jefes は貧困率や失業率に対する短期的・長期的な緩和に成功し、コミュニティに必要なサービスを提供するという性質のためにこれまで労働市場に参加することが難しかった女性が活躍できる機会を多く生み出した。また、200万人以上が加入し、ターゲティングにも成功したプログラムであり、対GDP比で1%未満という少ない財政支出でこれほど大規模に貧困者や失業者を支援できたという事実はラテンアメリカでは他に例を見ない。ブラジルやメキシコのようにカバレッジの広い所得移転プログラムを実施してい

るケースはあるが、こうしたプログラムは人々の福祉依存を進めてしまう可能性があり、その点で Plan Jefes は貧困や失業などの問題を効果的に改善できるためラテンアメリカにおいて、ただのばら撒きではない有効な政策となり得る。つまり、政府が財源を負担することができ、福祉依存を防ぎ、貧困や失業などの問題を改善できる制度なのである。

しかしながら、その規模ゆえに問題もいくつか抱えていた。加入が締め切られているなどの制限があるために完全に普遍的なプログラムとして捉えられない点と制度が政治的に利用されるクライアントリズムがもっとも重要な問題として指摘された。特に、2006 年に Plan Jefes への融資を凍結した世界銀行は腐敗を徹底的に排除するという目的のもとで融資を行っている各国に政策の見直しを求めた。そうした批判に対して 2006 年にプログラムの大きな変更が行われたが、それはこうした国際金融機関や教会などの圧力のもとに行われた変更であり、Plan Jefes のおよぼした効果やその可能性を強化できるものでなかった。本来であれば Plan Jefes の加入制限などクライアントリズムを誘引するような問題点を改善すべきであり、Plan Jefes を打ち切ることでそれまでもたらしていた効果や可能性を打ち消してしまう危険性が強く、アルゼンチン政府は世界銀行の融資を受けない形で Plan Jefes を継続すべきである。

もちろん Plan Jefes は完全な政策ではなく改善の余地がある。だが、やはり Plan Jefes はアルゼンチンにおいて評価すべき効果をもたらしており、ラテンアメリカ各国が抱える問題に対しても一定の解決策となり得ると考える。Plan Jefes はこれまでラテンアメリカの社会保障制度から抜け落ちてしまっていたセーフティ・ネットとしての社会扶助プログラムが初めて導入されたケースであり、経済が危機に陥る可能性が常に存在し、巨大なインフォーマル・セクターや貧困層を抱えるラテンアメリカにおける画期的な試みであった。

またここで、貧困者や失業者の自立的な活動という点にも触れておきたい。2006 年にノーベル平和賞を受賞したグラミン銀行の総裁であるユヌス氏は、「施しは貧者のためにならない」と主張し、返済を伴う融資でなければ「貧困者が自立し、貧困から脱却することができない」と述べている。経済危機後にアルゼンチンで起こった地域通貨や回復工場といった動きはこの考えに近いといえるであろう。貧困率や失業率を緩和していくうえで、そうした状況に置かれている人々が自立的な仕事や活動を広めていかなければならないのは事実であり、ラテンアメリカ各国でもその重要性は変わらない。そのなかで、Plan Jefes をどのように考えるべきか、ということに関して 3 点指摘しておきたい。

第 1 に、経済危機という状況に対して、社会的に脆弱な人々を支援する制度が必要であ

る点を強調しなければならない。アルゼンチンでは、中間層といわれていた多くの人々も貧困層へと落ちてしまい、この混乱を治める術を持たなかった。こうした危機に対して Plan Jefes のようなプログラムを各国ともに整備しておく必要がある。

第 2 に、Plan Jefes によって提供された仕事における受給者の自立性の問題である。確かに、Plan Jefes の仕事のなかには政府の給付金があるからこそ維持できるものもあり、コミュニティのニーズに応える仕事のいくつかもそうである。これに関しては、労働のスキルが低い失業者や貧困者が、コミュニティが必要としているものを提供している点から問題ではないと考える。それでは、他の仕事はどうであろうか。Plan Jefes によって始められた仕事のなかには、Plan Jefes の給付を受けなくなっても住民が自主的に続けているものもあれば、4 時間という労働制限を超えて仕事をし、余剰生産物を市場で販売するといった動きも多くみられる。アルゼンチン国内にも、月額 150 ペソで福祉依存になり、自立的な活動ができなくなると考える人は少ない。返済を伴わないとはいえ、月額 150 ペソが増額されることがない点を考慮すると、受給者は与えられた仕事のなかから自らが自立して続けていくものを見つけると考えるのが自然であろう。受給者の多くが女性で、彼女達が Plan Jefes を通してスキルや知識を向上させている点もこの動きを後押ししている。

第 3 に、普遍的な制度であることのメリットが挙げられる。貧困者や失業者をありのまま受け入れ、能力相応の仕事を提供し、スキル向上を図る。政府が関与することで支援を受けられない人を最低限まで抑える。社会保障制度の枠組みの中にある雇用プログラムであるからこそこれが可能であり、社会扶助を受ける機会が平等に与えられている点のメリットである。

アルゼンチンは世界銀行の政策によって Plan Jefes の縮小を進めているが、Plan Jefes のような雇用プログラムが他のラテンアメリカ諸国に広がる動きが見られ始めている。例えば、ラテンアメリカでもっとも貧しい国の一つであるハイチは社会的危機を緩和するために Plan Jefes と同様のプログラムを導入することを検討しており、こうした動きは今後も拡大していくと思われる<sup>64</sup>。もちろん、Plan Jefes がすべての問題を解決できる訳ではない。回復工場やマイクロクレジットなどの仕組みは広く導入されるべきであり、政府が政治的な理由で Plan Jefes を拡大するのは避けなければならない。貧困率や失業率を削減するためには様々な角度からの取り組みが必要であり、社会保障制度の中に Plan Jefes を組み込むことがその有効な手段の一つであることを認識すべきである。

---

<sup>64</sup> La Nación, 15 de mayo 2006



## 参考文献

### 日本語文献

- 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、2001
- 宇佐見耕一編『新興工業国の社会福祉』アジア経済研究所、2005
- 宇佐見耕一「アルゼンチンにおける福祉国家の形成 - ペロン政権の社会保障政策 - 」『アジア経済』vol.42 no.3、2001
- 北島啓治「ラテンアメリカの年金民営化 - 市場原理は働いているのか - 」『イベロアメリカ研究』第XXI巻第1号1999年度前期
- 北野浩一「チリの年金改革と移行財源問題」『海外社会保障研究』Spring 1999 No.126
- 国本伊代、中川文雄編『ラテンアメリカ研究への招待』新評、2002
- 西島章次「アルゼンチンの通貨危機と今後の課題」『世界経済評論』vol.46 No.3、2003
- 西村秀人「経済危機と人間の安全保障 - 2001年経済危機以降のアルゼンチンにおける社会問題の諸相 - 」『発展途上国における人間の安全保障 - アジアとラテンアメリカの比較 - 』上智大学イベロアメリカ研究、2006
- 細野健二、塩澤健一郎「アルゼンチン - 経済危機とマクロ経済安定への道のり - 」『開発金融研究所報』2005年5月第26号
- 本田達郎「特集:中南米の社会保障」『海外社会保障研究』Winter 2005 No.153
- 丸岡泰「コスタリカの社会保障改革 - 医療と年金の課題、市場主義、労働運動 - 」『海外社会保障研究』Winter 2005 No.153
- メサ＝ラーゴ・カルメロ「ラテンアメリカの公的年金制度の民営化 - 日本への教訓 - 」『ラテンアメリカレポート』vol.21 no.1、2004
- 森健一、阿部祐二『構造的転換期の社会保障 - その理論と現実』中央法規出、2002
- 山本克也「世界銀行の年金政策 - 超グローバルズムへの課題」『海外社会保障研究』Winter 2001 No.137
- 国連開発計画『人間開発報告書』国際協力出版会、2005

### 英語文献

- Barrientos, Armando. *Pension Reform in Latin America*, Ashgate Publishing, 1988
- Bertranou, Fabio M., Rafael Rofman and Carlos O. Grushka, "From reform to crisis: Argentina's pension system" *International Social Security Review*, vol.56, 2/2003

- Bertranou, Fabio M., Wouter van Ginneken and Varmen Solorio. "The impact of tax-financed pension on poverty reduction in Latin America: Evidence from Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica and Uruguay" *International Social Security Review*, vol.57, 4/2004
- Baker, Dean and Mark Weisbrot. "The Role of Social Security Privatization in Argentina's Economic Crisis", *CEPR*, 2002
- Franceschelli, Ignacio and Lucas Ronconi. *Clientelism, Workfare and the Emergence of the Piqueteros in Argentina*, 2005
- Galasso, Emanuela and Martin Ravallion. "Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas" *World Bank Policy Research Working Paper* No.3165, 2005
- Gasparini, Leonardo. *Argentina's Distributional Failure: The role of Integration and Public Policies*, CEDLAS, 2003
- Gill, Indermit, Truman Packard, Todd Pugatch and Juan Yermo. "Rethinking social security in Latin America" *International Social Security Review*, vol58, 2-3/2005
- Mesa-Lago, Carmelo. *Social Security in Latin America -Pressure Groups, Stratification, and Inequality*, University of Pittsburgh Press, 1978
- Mesa-Lago, Carmelo. *Ascent to Bankruptcy -Financing Social Security in Latin America*, University of Pittsburgh Press, 1989
- Mesa-Lago, Carmelo. *Changing Social Security in Latin America*, Lynne Rienner Publishers,1994
- Saxton, Jim. *Argentina's Economic Crisis: Causes and Cures*, Joint Economic Committee, 2003
- Tcherneva, Pavlina and L. Randall Wray. "*Employer of Last Resort Program: A case study of Argentina's Jefes de Hogar Program*", University of Missouri-Kansas City, 2005a
- Tcherneva, Pavlina and L. Randall Wray. "*Gender and the Job Guarantee: The impact of Argentina's Jefes program on female heads of poor households*", University of Missouri-Kansas City, 2005b
- World Bank. *Project Appraisal Document on a Proposed Loan in The Argentine Republic for The Jefes de Hogar (Heads of Household) Program Project*, World Bank

Report No: 23710-AR, 2002

Inter-American Development Bank. *Argentina: Support for the Plan Familias Program AR-L1006*, IADB, 2006

スペイン語文献

Delich, Francisco. *La crisis en la crisis : Estado, nación, sociedad y mercados en la Argentina contemporánea*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2002

Ginneken, Wouter van. “Seguridad social para el sector informal : temas, opciones y perspectives” *Revista ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL*, No.85-1999

Lupica, Carina. *Representatividad y Funcionamiento de los Consejos Consultivos -Programa Jefas y Jefes de Hogar-*, 2003

Marco, Flavia. *Los sistemas de pensiones en America Latina : un analisis de genero*, CEPAL, 2004

Minujin, Alberto. *Cuesta abajo ( Los nuevos pobres : efectos de la crisis en la sociedad argentina )*, UNICEF, 1995

Mussa, Michael. *Argentina y el FMI : del triunfo a la tragedia*, Grupo Editorial Planeta 2002

Roca, Lic. Emilia. “Mercado de trabajo y cobertura de la seguridad social” *Revista ESTUDIOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL*, No.95-2005

Sevares, Julio. *Por qué cayó la Argentina : imposición, crisis y reciclaje del orden neoliberal*, Grupo Editorial Norma, 2002

INDEC. *Incidencia de la pobreza y de la indigencia Aglomerados de la encuesta permanente de hogares con medicion puntual*, INDEC, 2004

INDEC. *Incidencia de la pobreza y de la indigencia Aglomerados de la encuesta permanente de hogares con medicion puntual*, INDEC, 2005

CEPAL. *Aunario estadístico de América Latina y el Caribe* CEPAL, 2005

CEPAL. *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad* CEPAL, 2006

スペイン語新聞

Clarín ウェブページ : <http://www.clarin.com/>

La Nación ウェブページ : <http://www.lanacion.com.ar/>