

第5章

ラテンアメリカにおける条件付現金給付プログラム

宇佐見耕一

概要

ラテンアメリカでは1990年代中頃から、ブラジルやメキシコで条件付現金給付プログラムが開始され、現在域内の多くの国で条件付現金給付プログラムが採用されている。本稿の目的は、第一にラテンアメリカ諸国で行われている現金給付プログラムに関する研究をサーベイすることである。同プログラムに関する研究動向は、プログラムの効率性やターゲティングに関するものが多く、次にプログラムと政治参加といった政治学やジェンダーといった社会学的アプローチが続いている。第二に、アルゼンチンにおいて行われている現金給付プログラム、条件付現金給付プログラムと従来型の非拠出制年金・手当の内容を紹介することである。

キーワード

条件付現金給付プログラム、非拠出制年金、ラテンアメリカ、アルゼンチン

はじめに

ラテンアメリカでは1990年代中頃に、ブラジルのボルサ・ファミリア(Bolsa Família)とメキシコのプログレッサ(Progresa)という条件付現金給付プログラムが開始された。条件付現金給付プログラムとは、子どもの就学や予防注射の接種等を条件に貧困世帯に現金を給付するというものである。貧困緩和政策としての条件付現金給付プログラムは、現在域内多くの諸国で採用されている。そのため、同プログラムに関して多様な議論がなされてきた。本稿の目的は、ラテンアメリカ諸国で行われている現金給付プログラムに関する研究をサーベイするとともに、特にアルゼンチンにおいて行われている現金給付プログラムの内容を紹介することである。

I ラテンアメリカにおける条件付現金給付プログラムに関する先行研究

1 効果、効率および対象の選定

2009年時点で条件付現金給付プログラムは、ラテンアメリカのすべての国において、またバングラデシュ、インドネシアおよびトルコでも大規模に実施されている。さらにパイロットプログラムとしてカンボジア、マラウイ、モロッコ等で実施されている[Banco Mundial 2009, 1]。このように条件付現金給付プログラムは、世界的に見てラテンアメリカを中心として行われているとよい。2010年において条件付現金給付プログラムの受給世帯はラテンアメリカ域内で2500万世帯に達し、これは域内人口の19%に相当する。そのうち最大規模のブラジルにおけるボルサ・ファミリア(Bolsa Família)の受給者は5200万人、次いでメキシコのオポルトゥニダデス(Oportunidades)で2700万人、三番目はコロンビアの行動する家族プログラム(Familias en Acción)の1200万人である。また、カバー率が高いのはエクアドルの人間開発債権(Bono de Desarrollo Humano)で、人口の44%がカバーされている[Cechini and Madariga 2011, 107]。

条件付現金給付プログラムには世界銀行から融資を受ける場合が多く、そのため世界銀行をはじめとした国際機関により同プログラムに関する多様な研究が公表されている。ラテンアメリカでは、国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会(Comisión Económica para América Latina y el Caribe: CEPAL)が同プログラムに関して多くの研究・報告を行っている。

現金給付プログラムの概念に関する研究としては、その効果や効率性に関するものが多い。そのなかで、ビジャトロ[Villatoro 2004; 2005]の研究はプログラムの目的と問題点をまとめて分かりやすい。そこでは、条件付現金給付の目的を、教育、医療、栄養等の人的資源への投資不足によりもたらされる貧困の世代間連鎖を断ち切ることでありとしている。教育に関して条件付現金給付は、従来型の非条件付プログラムより就学に関して効率的であるとされる。他方、条件付現金給付プログラムは、文化や心理学的要因が考慮されていないので、貧困世帯の親は合理的消費者として常に行動するわけではない、教育市場は供給面で透明性がない、教育は完全なる消費財と考慮されないなどの問題点を指摘している[Villatoro 2004, 9-12]。こうした子どもの就学等を条件として現金を給付することによる貧困の連鎖を断とうとするプログラムは、従来型の供給サイドのプログラムと異なり市場原理に則った需要サイドのプログラムであるとの評価もある。従来型のサプライサイドのプログラムとは、学校への補助、医療センター建設や他の社会サービスの提供を意味する[Rawling and Rubio 2003, 3]。彼らに観点に立てば、条件付現金給付プログラムは需要サイドに立つ市場原理を信頼したプログラムであるといえる。

またこうしたプログラムの効果に関する評価として、プログラム開始後比較的初期の

世界銀行の報告書においては以下のような結果が出ている。メキシコのプログレッサ(Progres)プログラムを例にとると、男子小学生については0.74%から1.07%、女子小学生に関しては0.96%から1.45%就学率を向上させ、他方女子中等学校生に関しては7.2%から9.3%、男子中等学校生に関しては3.5%から5.8%就学率の向上に効果があったとしている。また8歳から17歳の児童労働も10%から14%削減させる効果があったと評価している。同様に子どもの健康と栄養面の改善と家計の消費支出の向上にも効果があったとしている[Rawling and Rubio 2003,11-13]。このようにプログレッサ・プログラムにより対象世帯の子ども就学率を向上させ、児童労働を減少させる効果があったことを示している。

ラテンアメリカで本格的に条件付現金給付プログラムが始まって15年後の2011年に、国連ラテンアメリカ経済委員会とスウェーデンの国際開発協力機構(Swedish International Development Cooperation Agency)の協力の下にセチーニ(Cechini)とマダリガ(Madariga)研究員がラテンアメリカでの経験を俯瞰した研究を発表している[Cechini and Madariga 2011]。そこでは最近の傾向として以下の点を指摘している。第一に、条件付現金給付プログラムは、当初受給者を労働市場へ参入させることはあまり想定していなかった。しかし、次第に職業訓練や雇用拡大・自営業者への支援等のプログラムとの結びつきが図られるようになった。第二に、あまりに厳密な給付の条件は、普遍的権利に抵触し、基本的人権を侵害する恐れがある。そして従来の条件の効果に関する研究は、いかに条件をつけているかという視点を欠いていると批判している。条件の効果は、条件がどのように設計され実施されたのかに依存しているとする。その上で具体的には、彼らもメキシコでは同プログラムにより就学率が向上し、中等学校就学率の男女差も解消された点を評価している。その反面、コロンビアの行動する家族プログラムの小学生の就学率向上には疑問が呈されている。一方、子どもの健康と栄養面では肯定的評価のある事例と否定的なものが混在しているとする。雇用に関しても、同プログラムを通しての継続的なフォーマルセクターへの就労は達成されておらず、インフォーマルセクターへの就労が実態であるとする。児童労働の削減に関しては、明示的にそれを目的としたものとそうでないものがある。直接的にそれを目的としているのはブラジルの児童労働根絶プログラム(programa de erradicación del trabajo infantil)とパラグアイの抱擁プログラム(abrazo del Paraguay)であり、その他は間接的に就学の条件により児童労働の削減を期待している。現金給付プログラムによる児童労働削減の効果は、全体的に見ると受給者世帯で児童労働の就学への置換よりも児童労働と就学を組み合わせる現象がみられと評価している[Cechini and Madariga 2011, 93-150]。このようにラテンアメリカ全体を俯瞰したセチーニらの研究では、条件付現金給付プログラムによる子どもの就学率向上や児童労働削減の効果は、それが認められる場合とそうでない場合があることを示している。

プログラムの効率と関連して、プログラムによる給付が従来家庭等で行われてきた消費を代替する可能性があるという代替性の問題も議論されている。世界銀行の報告でダス(Das)等は経済学の視点、特に市場の失敗と適切なスクリーニングの面において条件付現金給付の有効性を検討している。ここでは、市場が社会的に最適な資源分配を行えない場合、現金給付プログラムがその不十分性を緩和するとしている。それと関連して、プログラムへの参加が現金給付の額やコンディショナリティにより増減することが議論されている。このほかに現金給付プログラムの問題点として、代替性の問題が指摘されている。すでに必要な消費を行っている個人に対する給付は、給付を行うことにより既存の消費を減らす場合があると考えられる。例えば、学校で給食が出る場合に自宅での食事を減らしたり、または女兒に奨学金が支給される場合男児の通学を減らしたりすることなどである[Das et al. 2004]。

プログラムの効果に関する研究とともに、対象をいかに選定するかというターゲティングやスクリーニングに関する研究も多く見られる。スクリーニングに関しては、ミーラズテストが運用上また政治的に不可能な場合に行われる。スクリーニングにおいて現金給付の機会費用が、対象とするグループにはプラスとなり、その他にはマイナスとなるようにしなければならないとされる。例えば貧困者を対象とし、給付されるものが条件のよくない下級財の場合、富裕層は自らプログラムに参加しないという自己選択が働くことになる。さらに条件付現金給付の効果についても、効率的ではあるが公正性に問題があるプログラム、公正性の向上に資したが効率に問題があるプログラム、そして公正性と効率が両立するプログラムが考えられるとする[Das et al. 2004]。

スクリーニングに関して、アルゼンチンではインフォーマル労働が多く、就業しているのか失業中であるのかを見分けるのは困難である点が指摘されている。そこで同国の失業世帯主プログラムにおいては、受給条件として週 20 時間の社会的に有用な就労が課されている。この条件により、就業中のものに対しては社会的活動に参加することにより失われる賃金が大きく、プログラムには参加しないようになる。一方失業中のものはそうした機会費用の損失がないためプログラムに参加する[Das et al. 2004, 15]。すなわちここでは、自己選択が行われ就業者は自動的に排除されることになる。この場合、各個人が自己の利得を考慮し合理的に行動することが前提となる。

この他、リチャンド(Lichand) は、現金給付プログラムと貧困層の起業の問題をブラジルのボルサ・ファミリアを事例に検討している。彼によると現金給付プログラムは金銭的制約を軽減することと、確実な資金を保障することによりリスクを採りやすくし起業を促すとしている。他方、そのコンディショナリティにより児童労働が削減されるので、その点で親の起業の減少を促すことが考えられるとする[Lichand 2010, 2]。

2 政治経済学的視点

条件付現金給付プログラムに関する政治経済学的研究は、その効果の研究と比して極めて少ない。ローリングとルビオ(Rawling and Rubio)は、条件付現金給付プログラムの効果測定による政治経済学的影響として、そのことがプログラム修正の引き金となり、プログラム拡大を決定させるように導き、政権交代に際してもプログラムの継続を可能とさせる点を指摘している[Rawling and Rubio 2003, 11-13]。彼らの主張に従えば、プログラムの効果測定によりその有効性が確認されれば、そのこと自身によりプログラムが継続しかつ拡大するというものであり、こうした見方は方法論的に歴史的制度論に分類されよう。

また、現金給付プログラムの政治学的研究は、選挙の際の支持と選挙への参加についての議論がなされている。特に、特定のグループへのプログラムの適用をとおして政治家が支持を獲得しようとする事例が多く報告されている[Baez et al. 2012, 2]。バエス(Baez)等はコロンビアの現金給付プログラムを事例に、プログラムの制定と選挙民の投票行動を分析している。コロンビアの現金給付プログラムである行動する家族プログラム(Programa Familia en Acción)は、2001年メキシコの現金給付プログラム(Progres/Oportunidades)の成功に触発されて制定された。行動する家族プログラムは、学齢期の子どものある家族に月額8ドルから16ドル、7歳以下の子どもには28ドル相当の食糧パッケージを支給し、その条件として子どもの通学と子どもの栄養の確保とモニタリング・セッションへの参加を課している。彼らの調査によるデータは、2001年以降に同プログラムに参加した250万世帯のものである。分析の結果、行動する家族プログラムへの参加者は、同プログラムの非受給者よりも投票率が2.5%高いことが示されている。プログラム参加者の相対的高投票率は、女性の投票率向上により説明される。それは現金給付プログラムにより、家庭内における女性の地位が向上し、女性が公的な情報に接する機会が増したためであると説明される。さらに同研究では、プログラムを制定した与党への支持が2%向上しているとの結果を示している[Baez et al. 2012, 20-21]。ただし、こうしたプログラムが女性の政治参加を促したという肯定的評価に対して批判も多い。また、こうした条件付現金給付プログラムの計量的な投票率への影響や与党への支持拡大を明らかにしたことは、質的なクライアントリズム批判研究と合わせてみるとより意義深いものになる。例えば、女性のプログラムへの参加に対して、それが政治的クライアントリズムを構成するものであるとの指摘がある。アウジェーロ(Aujero)は、ブエノスアイレスの貧困者居住区への質的調査をとおして、福祉を介在して女性が政治的クライアントリズムのネットワークに参加し、その従属的役割、また従属させるあり方を強化するという批判的視点をもって研究を行っている[Auyero 2001, 25]。

一方、条件付現金給付に関して政治学的観点からそれを批判する論調としてロドリゲス＝エンリケス(Rodríguez Enríquez)の研究がある。彼は、条件付現金給付に付随する給付の条件が、納税者と受給者間の緊張関係を清算するために政治経済学的に支持されていると論じている。すなわち、納税者は貧困状態から脱するために努力している貧困者に対する支出を支持すると想定される。ただしそこでは、給付にふさわしい貧困者とそうでない貧困者の区別が出現することになると批判している[Rodríguez Enríquez 2011, 12]。こうした社会政策自身により貧困者が確定され、それにより非貧困者と区別されるという批判は、社会扶助に関するミクロレベルの研究で多くなされているもので、この研究もその流れに沿うものである。

3 ジェンダーの視点

ラテンアメリカにおける条件付現金給付プログラムの多くが、女性や家族に焦点を当てて実施されている。そうした現状に対して、ジェンダー研究から次のような批判が提起されている。現金給付プログラムそのものではないがブラジル・サンパウロ市が実施した貧困層を対象とした家族の健康戦略(Family Health Strategy)と家族行動プログラム(Family Action Program)に関するフィールド調査を行ったガルシア・ドス・サントス(Garcia dos Santos)は、ラテンアメリカにおいて主流となっている家族を対象としたプログラムが家族内部に問題が存在しないことを前提とし、さらに女性がケアの担い手であり国家の協力者であることを所与のこととしている[Garcia dos Santos 2011, 14]と、それらのプログラムの持つ家族主義的性格を批判している。

現金給付プログラムをジェンダーの視点から分析したロドリゲス・エンリケス(Rodríguez Enríquez)の視座の中にも、女性の家庭における役割は社会的に構築されたものであるという社会構築主義的視点がみられる。彼女は、次の二点においてラテンアメリカにおける現金給付プログラムを批判している。第一に、プログラムの多くが女性を受給者としているにもかかわらず、家庭内における女性の政治的地位や利益の向上を図る仕組みが組み込まれていないとする。第二点として、女性に支給された現金の使い方がプログラム自身や家族関係により制限されていることである。すなわち現金給付により家庭内部での決定権を変容させないことが問題であるとの批判である。その結果同プログラムは、家庭内における性別分業や生産労働やケア労働の不平等を解決していないと結論付けている[Rodríguez Enríquez 2011, 32]。

II アルゼンチンにおける条件付現金給付プログラムの変遷

1 失業世帯主プログラム(Progrma Jefes y Jefas de Hogar Desocupados)

アルゼンチンでの本格的な条件付現金給付プログラムは、ドゥアルデ・ペロン政権下で 2002 年に施行された失業世帯主プログラム(Progrma Jefes y Jefas de Hogar Desocupados)である。アルゼンチンは 2001 年末にデフォルトに陥り、当時のデ・ラ・ルーア連合政権は民衆の広範な抗議活動の中で崩壊し、2002 年にペロン党のドゥアルデ政権が成立した。2003 年の大ブエノスアイレス圏の貧困世帯の比率は、51.7%に達している[INDEC 2003, 1]。同プログラムは、経済的・社会的危機の中で、失業者や労働組合の社会問題に対処する要求があり、労働組合、政党、教会、国際機関代表などの社会的協議が行われて立案されていった[宇佐見 2005, 216-220; Golbert 2004, 25]。同プログラムの対象は、まずアルゼンチン人かアルゼンチン永住の外国人、現在失業中の世帯主、18 歳以下の子どもを最低一人もつか極めて困難な状況にあるか、あるいは年齢を問わず障害児をもっているというものである。受給条件として子どもが就学し、また予防接種を受けることという事項がある。これは、現金給付プログラムに広く見られる条件である。さらに月額 150 ペソ(約 42 ドル、プログラム発足時)の給付を受けるには、コミュニティでの仕事か職業訓練を 4 時間以上 6 時間行うという就労を求めている¹。その意味で、失業世帯主プログラムはワークフェア的プログラムであるとも言える。さらにこの条件により前述したように就労している人は、参入のための機会費用が高くなり、自己選択が働くことになる。

同プログラムの申請は公式には 2002 年 5 月で締め切られ、同プログラムの受給者は 2003 年 6 月の 199 万 2000 人をピークに減少していった。また、同プログラムによる支給額は月額 150 ペソと固定されており、インフレによる目減りや家族構成が大きくなるほど世帯主にしか支給されない同手当の再配分効果が減少する[Pautassi y Zibecchi 2010, 25]との批判がある。他方、労働・雇用・社会保障省の同プログラムに関する報告書によると、ベーシックインカムの議論を生産活動とは結びつかずに無条件かつ普遍的なものと紹介し、それが世界では地域的レベルで導入されている例があるとしている。その上で、失業世帯主プログラムは、こうした議論を踏まえたものであると、その普遍的性格を主張している[Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social 2003, 21-22]。

¹ <http://www.trabajo.gov.ar/jefesdehogar> 2013 年 1 月 29 日閲覧。

2 社会的包摂のための家族プログラム(Programa Familias por la Inclusión Social)

社会的包摂のための家族プログラムは、キルチネル・ペロン党政権下の 2005 年に、失業世帯主プログラムの後継プログラムとして発足した。同プログラムを管轄する社会開発省のウェブサイトでの説明では、失業世帯主プログラムは就業にあまり困難を抱えない人と、社会的脆弱な状況にある世帯を対象としていた。そこで、失業世帯主プログラムで分離されていなかった両者を、キルチネル政権では社会開発省管轄の社会的包摂のための家族プログラムと労働・雇用・社会保障省管轄の雇用・職業訓練保険(seguro de capacitación y empleo)に役割分担することとした²。

社会的包摂のための家族プログラムの対象は、健康、教育や個人・家族・コミュニティ開発の点で社会的に脆弱かリスクのある家庭(familia)であり、それらを保護・育成するとし、家族が対象であることが明記されている。その際、19 歳以下の子どもがいることもプログラムの対象になる条件としている(ただし障害者の場合は年齢に関係しない)。具体的に同プログラムの対象者は、失業世帯主プログラムからの移行者と、社会的に極度の脆弱・高リスク状況にありかつ子どもが家庭におり、世帯収入が最低賃金を下回ることされる。この条件を満たした家族に、子ども 2 人につき世帯主に月額 200 ペソの基礎保護所得(ingreso de protección básico)が与えられる。基礎保護所得は、子どもが一人増えるにつき 45 ペソ増額され、最高 6 人の子どもがいる家族では 380 ペソが支給される。家族プログラムにはこうした基礎保護所得の給付のほかに、世帯所得向上のための協同組合やマイクロ企業の設立支援、19 歳以上の家族構成員が初等・中等教育を終了するための支援、家族の食料・健康増進のための支援プログラムが付随している。

社会的包摂のための家族プログラムの受給者は、2005 年 12 月に 24 万 3000 世帯、82 万 5000 人の子どもであったものが、2009 年 9 月には 69 万 5000 世帯、243 万 3000 人の子どもに拡大している。受給世帯の主な特色は以下のとおり。まず子どもの多い世帯が多く、半数の世帯で 3 人以上子どもを持っている。次に女性世帯主の多さで、対象世帯の 53%が女性世帯主である。

同プログラムは、先の失業世帯主プログラムや後の普遍的子ども手当のように子どもの就学や予防接種を条件としないという意味で、条件付現金給付とは性格が異なっている。他方、プログラムでは家族の役割が強調されている。2011 年の社会開発省のホームページには、家族が人間形成の上で中核的空間であり、貧困により被害を受けるのは個人ではなく家族であると社会福祉政策上家族を重要視する意義を明示している³。

社会的包摂のための家族プログラムに対する評価として、最貧困層の半分しかカバーしていない、ターゲティングに誤りがあり非貧困層も含まれている、子どもの就学や健

² <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF> 2010 年 7 月 30 日閲覧。以下同資料を利用。

³ <http://www.desarrollosocial.gov.ar/comunidad> 2011 年 8 月 12 日閲覧。

康に関して評価できる資料が不在であり、条件付現金給付プログラムとしては欠陥であるとの評価がある[Zaga Szenker 2009, 16-24]。

3 普遍的子ども手当(Asignación Universal por Hijo)

アルゼンチンにおいて 2013 年現在実施されている、最大の条件付現金給付プログラムは 2009 年にクリスティーナ・ペロン党政権により開始された普遍的子ども手当(Programa Asignación Universal por Hijo)である。もともとアルゼンチンの子ども手当としては、社会保険の枠内にある家族手当の一環で妊婦や出産手当とともに 18 歳以下の子どもに支給される子ども手当(asignación por hijo)と年間就学補助(ayuda escolar annual)が存在している。社会保険方式の家族手当の対象は、基本的に社会保険料を支払っている被雇用労働者である。子ども手当の支給額は所得と地域により異なる。一般的に所得が 3200 ペソの以下の家庭の子どもへは月額 340 ペソが支給され、所得が高くなるほど支給額が減少し、所得が 6000 ペソから 1 万 4000 ペソの家庭へは 90 ペソが支給される⁴。年間就学補助の対象者となる子どもは、世帯所得 1 万 4000 ペソ以下の世帯の就学前教育(生後 45 日以上)、初等また中等教育の就学者である。

社会保険による子ども手当が、基本的にフォーマルセクターの被雇用労働者の子どもに限定されていたため、貧困世帯を中心とした広範な層の子どもへは手当が支給されない状態にあった(ただし、次項で述べる多子手当は除く)。そのため 2009 年に子ども手当の支給を拡大する目的で、既存の社会保険方式の家族手当と並存して、普遍的子ども手当が制定された。その受給対象者は、失業者、インフォーマルセクター労働者、家内サービス労働者および最低賃金以下の実質的自営業者である。支給される額は月額 180 ペソ(約 46 ドル)であり、最高 5 人まで支給される。支給額の 80%は毎月支払われ、残りの 20%は子どもの健康、予防接種および就学という条件が満たされれば支給される。支払いは親に対して行われるが、母親が優先される⁵。

このように普遍的子ども手当は、貧困層を対象とし、満額受給に子どもの健康、予防接種および就学義務を親が果たしていることが条件として課されていることから、条件付現金給付プログラムであるといえる。さらに母親に優先的に支給されるため、女性に家庭責任を求める家族主義的プログラムであるともいえる。また、従来の社会保険形式の子ども手当に非拠出制の普遍的子ども手当を組み合わせることにより、子ども手当を受け取れるカバー率は拡大したことも確かである。もっとも最低賃金以上の所得のある

⁴ <http://www.anses.gob.ar/trabajadores/asignaciones-familiares0trabajadores> 2013 年 2 月 7 日閲覧。

⁵ <http://www.anses.gob.ar/trabajadores/asignaciones-familiares0trabajadores> 2013 年 2 月 7 日閲覧。

自営業者等非対象者がおり、全国民の子どもがこれにより全てカバーされたわけではない。普遍的子ども手当に関しては、多くの議論があり、2010年11月にブエノスアイレスにおいてアルゼンチン社会政策学会(Asociación Argentina de Políticas Sociales: AAPS)等諸機関共催によるシンポジウムが開催された。参加者の中にはベーシックインカムを主張する論者もあり、そのなかのムッサ(Musa)は、子どもの権利を守る立場、およびベーシックインカムの導入を主張する立場から、普遍的子ども手当は移行段階にあるものだと判断している。また、ロカ(Roca)のように同プログラムにより貧困削減効果がみられ、社会的保護拡大の一步であるとの評価もあった[AAPS et al. 2010; 宇佐見 2012]。

他方、2010年に出版されたクリスティーナ政権における社会開発省の報告では、1990年代のメネム政権期に実施された新自由主義政策を強く批判している。そこでは新自由主義は民間部門の効率性に信を置き、公的部門を最小限に縮小したが、民間部門は少数者を富ませることに関して有効であるが、大多数は一段と貧しくなっていたと、民間部門の拡大では所得の平等な分配が達成できないことを指摘している。さらに新自由主義的社会政策は、政策を技術あるいは経営と捉え、社会政策の受益者を受身の対象者(Hombre objeto)とのみみなし、その参加を阻み社会組織を分解させ、さらにそのプログラムはそれにより捕捉され条件付けられた人々を生み出したと批判している[Ministerio de Desarrollo Social 2010, 37-39]。

そこで2003年以降のキルチネル・クリスティーナ両政権の社会政策の基本理念を見ると、上記報告書の以下の記述に集約されると思われる。まず、社会的連帯の重要性を強調し、そのことは権利の主体性を重視することであるとする。その上で、2003年以降続くキルチネルとクリスティーナ政権において、国家は、コミュニティやアルゼンチン人とともに決定の主体であることを回復したとされる。さらに、家族を社会政策の策定や推進に際して中軸であるとみなしている。なぜなら家族は、生物学的、心理的および社会的な再生産の責任ある社会的組織だからだと評価している[Ministerio de Desarrollo Social 2010, 42-43]。このように、キルチネル・クリスティーナ政権における社会政策では、新自由主義が批判され、国家の役割が再評価され、また家族を政策の中軸にすえている。このような社会政策における、家族重視の姿勢は社会的包摂のための家族プログラムや普遍的子ども手当の中に明確にみとれる。

III 従来型現金給付プログラム(Pensiones No Contributivas)

こうした条件付現金給付の他に、アルゼンチンでは従来から非拠出制年金(pensiones no contributivas)が存在した。非拠出制年金は、貧困層を対象とした扶助年金(pensiones asistenciales)、大統領や最高裁判所判事等に給付される特別法に基づく年金(pensiones

por leyes especiales)、および国会の決議で付与される特別年金(pensiones graciables)である。

このうち、貧困層を対象とした扶助年金には、子どもが7人以上の多子手当、70歳以上の老齢年金、障害者年金がある。扶助年金の受給条件には、他の手当を受給していない、本人や家族に資産がない、就労していない、法的扶養義務のある親戚が扶助できない状況にあることなどである(表1参照)。このように、受給にはソーシャルワーカーによる資産調査や扶養可能な家族の調査が行われる。また、普遍的子ども手当は子ども5人まで、多子手当は子ども7人以上を対象としており、第6子が両制度から抜け落ちている。ただし、多子手当と障害者年金受給者は、他のプログラムからの扶助を受けられる場合がある⁶。

非拠出制年金は、2003年からのキルチネルおよびクリスティーナ政権下で大幅な拡大をみた。2003年6月の非拠出制年金の受給者は、17万6000人であったのに対して、2010年には100万人を超えていると報告されている。社会開発省の報告書によると、それに約600万人の年金モラトリアムによる年金受給者を加えると、約700万人が社会的権利を獲得したとしている[Ministerio de Desarrollo Social 2010, 209]。扶助年金の平均支給額は2013年1月時点で月額1500ペソ(1ドル約5ペソ)であるが、クリスティーナ大統領は同年3月1日より1730ペソへの引き上げを公表している⁷。

表1 非拠出制扶助年金の種類と受給条件

非拠出制扶助年金	受給条件
老齢年金	70歳以上、他の社会扶助を未受給で被雇用者でないこと、資産がない、扶養義務のある親族が扶養不可能
障害者年金	76%以上の障害、他の社会扶助を未受給で被雇用者でないこと、資産がない
多子手当	子どもが7人以上いること、他の社会扶助を未受給で被雇用者でないこと、資産がなく扶養義務のある親族が給付額以上の援助をなし得ない場合

(出所) <http://www.atepensiones.org.ar/> 2013年2月13日閲覧。

⁶ <http://www.atepensiones.org.ar/> 2013年2月13日閲覧。

⁷ <http://www.ieco.clarin.com/economia/> 2013年2月14日閲覧。

おわりに

2003年に成立したペロン党キルチネル政権とその後継であるクリスティーナ政権により、アルゼンチンにおける社会保障制度は大きく転換した。それ以前の制度が基本的にフォーマルセクターを対象とした社会保険が中心であったのに対して、両政権では非拠出制の条件付現金給付が拡大し、さらに従来型の非拠出制年金・手当も拡大した。こうした非拠出制の手当の対象は、子どもと高齢者である。高齢者に対しては、非拠出制年金制度の他に、従来の社会保険方式の年金制度において年金モラトリアムを実施し、保険金の支払いが年金支払い基準に達していない高齢者も年金が受給できるようになった。そのため、ほとんどの子どもと高齢者は、社会保険方式の年金と非拠出制の年金・手当のいずれかにカバーされることとなった。

こうした社会政策の転換がいかに起きたのかを考察するのが今後の課題である。キルチネルとクリスティーナ政権の政府文書には、従来の社会政策を批判し反新自由主義的な言説がみられる。そこには普遍的子ども手当の名称から類推されるように、普遍主義に対する強い指向が見られる。他方、実際に実施された政策は、上述した条件付現金給付政策が中心である。条件付現金給付プログラムは、1990年代以降ラテンアメリカに普及したプログラムであり、そのアイデアがどのようにアルゼンチンにおいて受け入れられたのかをみるのがこの課題と向き合う入り口になるであろう。

参考文献

〔日本語文献〕

- 宇佐見耕一 2005. 「アルゼンチンにおける社会扶助政策と社会運動」 宇佐見耕一編『新興工業国の社会福祉—最低生活保障と家族福祉』アジア経済研究所.
- 2012. 「アルゼンチンにおける現金給付政策をめぐる諸議論」 宇佐見耕一編『新興国におけるベーシックインカムをめぐる議論』アジア経済研究所調査研究報告書.

〔外国語文献〕

- Asociación Argentina de Políticas Sociales, UNICEF Argentina, et al. 2010. *Asignación universal por hijo*. (http://www.unicef.org/argentina/spanish/jornadas_asignacion_universal.pdf 2012/2/24 閲覧)

- Auyero, Javier 2001. *Poor People's Politics, Peronist Survival Networks & the Legacy of Evita*.

- Durham: Duke University Press.
- Baez, Javier E., Adriana Camacho, Emily Conover, and Román A. Zárate 2012. *Conditional Cash Transfer, Political Participation, and Voting Behavior*. Washington D.C.: The World Bank, Policy Research Working Paper 6215.
- Banco Mundial 2009. *Transferencias de monetaria condicionadas, Reducción de la pobreza actual y futuro*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Cechini, Simone y Aldo Madariga 2011. *Programas de transferencias condicionadas, Balance de experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL and ASDI.
- Das, Jishnu, Quy-Toan Do, and Berk Özler 2004. *Conditional Cash Transfers and the Equity-Efficiency Debate*. Washington D.C.: The World Bank WPS3280.
- Garcia dos Santos 2011. *Are "Social Rights" Knocking on the Door or Are There New Forms of Regulation of Poor Women? The New Social Welfare Services in Brazil and Their User*, paper presented to International Sociological Association-ISA Forum July 2012 in Buenos Aires, unpublished.
- Golbert, Laura 2004. *¿Drecho a la inclusión o paz social ? Plan jefes y jefas de hogar desocupados*. Santiago de Chile: CEPAL.
- INDEC 2003. *Incidencia de la pobreza y de la indigencia en los alglomerados urbanos, mayo de 2003*. Buenos Aires: INDEC.
- Lichand, Guiherme 2010. *Decomposing the Effects of CCTs on Entrepreneurship*. Washington D.C.: The World Bank, Economic Premise, 58099.
- Ministerio de Desarrollo Social 2010. *Política social del bicentenario, Un modelo nacional y popular, Tomo I*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social 2003. *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, Un año de gestión*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social.
- Pautassi, Laura y Carla Zibecchi 2010. *La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias*. Santiago de Chile: CEPAL y UNICEF.
- Rawling, Laura B. and Gloria M. Rubio 2003. *Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs*. Washington D.C.: The World Bank, Policy Research Working Paper 3119.
- Rodríguez Enríquez, Corina 2011. *Programas de transferencia condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?* Santiago de Chile: CEPAL, Serie mujer y desarrollo 109.

- Villatoro S., Pablo 2004. *Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un Análisis de cinco experiencias*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie política social nùm, 87.
- 2005. “Programa de transferencia monetarias condicionadas: experiencia en América Latina.” *Revista de la CEPAL*, nùm. 86, pp.87-101.
- Zaga Szenker, Daniel 2009. *Programa familias por inclusión social, Un análisis comparado*. Buenos Aires: CIEPP, Documento de trabajo nùm. 71.