

ラテンアメリカの社会政策 ～社会保障法となり得るか？

山 田 晋

1 節 はじめに— “Social Security for All” はいかに達成されるべきか

国際労働機関（ILO）は、1999年以降、社会保障に関して「全ての人々に社会保障を」（“Social Security for All”）というスローガンを掲げ、世界規模での人々への社会保障の拡大を喫緊の課題とした。これは世界の人口の20%の人々しか社会保障がカバーしていない事実への対応の重要性をILOが認識したことを示すものである⁽¹⁾。

社会保障の恩恵にあずかれない人々の多くは、発展途上国に存在する。ILOは、既存の社会保障制度を排除された人々に単純に拡大するという従来の戦略を改めたように見える⁽²⁾。果たしてそのような手法によって、“Social Security for All”が達成できるのであろうか。

社会保障法（制度）では、社会保障（法）の発展にいくつかのモデルを示してきた。社会が、一定の条件を達成した段階で社会保障が生成・発展を遂げてゆくと考えられた。この点に関して荒木誠之博士は、社会保障の成立基盤について、社会保障が資本主義経済の高度の発展段階で出現するのは、社会構成員の多数が、職業に関わりなくほぼ同様な生活条件の下におかれ、生活を脅かす危険に対する社会的防衛策を共同して要求するにいたるからであると述べる⁽³⁾。

一般的に社会保障（法）が生成する社会・国

家のイメージは、工業化諸国で労働者を中心とする産業構造の中で、国民の生活保障の役割を担う。労働者が生産活動を行い、国家のパイを増加させ、その成果を、後ろ盾に国家による社会的給付を行う。そして途上国がこのような段階に達した時に、社会保障が成立するとする。しかしこのような一直線的発展形態はもはや所与のものではなくなりつつある。それは科学技術の進歩やグローバリゼーションに起因するものでもある。

さてそのような条件が一体いかほど、社会保障法の拡大を本当に必要としている地域に整っているのか。そこでラテンアメリカに注目する。ラテンアメリカは戦前から年金制度に一定の進展をみたといわれている。また、一部の極端な例外を除き、カンボジア、ラオス、ベトナムのように長期の戦争状態、内戦のように、社会保障の基盤を全て崩壊させるような事態も生じてはいない。いわば選択肢はいくつでもある状態で、その中でラテンアメリカ諸国がどのような選択を行ったかを検討することは意義がある。

2 節 ラテンアメリカの社会政策 ～「条件付所得移転」を中心に

1. 「条件付所得移転」

昨今、ラテンアメリカ諸国を中心に展開され、世界銀行の専門家からはく社会扶助の新しい形

態である⁴⁾と評価されている制度がある。「条件付所得移転」(the conditional cash transfer scheme; “programa de transferencia monetaria condicionada”; “transferencias en efectivo condicionadas”: Transferecias Condicionadas de Ingresos)である⁵⁾。この条件付所得移転プログラムは、子どもを学校に通わせたり、定期的に子どもを保健所に連れて行くといったような、特に次世代への人的資源(human capital)における投資をなすことを条件に、貧困家庭に金銭を給付する。貧困救済という短期的な社会扶助(short-term social assistance)のための道具だけでなく、長期的な人的資源投資(long-term human capital investment)の道具としても成立させるのである。「社会扶助の新しい世代(new generation)」の一つといわれている。近年、ラテンアメリカやカリブ諸国で構築されてきている。ラテンアメリカ以外の国々では、モザンビーク(Bolsa Escola)、スリランカ(Welfare Reform)、トルコ(Conditional Cash Transfer)などもCCTを採用している。

最も一般的なものは、保健、教育、栄養という目的を、所得保障給付に結合させるものである。それは次世代とに恩恵をもたらすことを意図しているもので、貧困の世代間連鎖を断ち切ることを目的とする。具体的な条件の達成に関しては、NGOなどの多様なアクターが存在するのも、この制度の特徴である。またCCTは、給付対象を女性に限定しているが、これは次世代育成に最も関与するのが女性であるという認識に基づく。

2. 導入の経緯

～なぜ従来の社会扶助ではいけないのか

多くのCCTは、ラテンアメリカ諸国を襲った未曾有の経済危機の中での貧困に対する対策

を迫られる中で展開してきた。ラテンアメリカ諸国は、従来の社会扶助を採用するという手法は取らなかった。それは、従来の社会扶助制度が効率的でない、運営コストがかかりすぎる、本当に扶助を必要とする者に届いていないなどの認識があったからである。事実、貧困調査などで貧困層が何らの国家的給付も支給されていないという事態もあった。

CCTのとり、対象者のターゲティングは、当該国の貧困者の多く住む地域を選定し、その地域の中で、さらに受給すべき貧困世帯を選定する。このような手法は、公的扶助の「ミーンズ・テスト」に比して、“proxy means test”と呼ばれる。

3. 社会扶助と「条件付所得移転」の差異

貧困層に現金給付を行うと言う点で、社会扶助(公的扶助)とCCTは同様に見える。また無拠出で家族に対する給付を行うという点では、社会手当と見なすこともできよう。しかし条件を達成しなければ現金給付が受け取れないと言う点で、CCTは、貧困状態を要保障事故と捉える公的扶助とは異なる。また近代的公的扶助は、請求権を必須のものとするが、CCTでは請求権というものを観念しない。

また社会手当は、特別の支出を補填することを目的とするが、CCTはあくまでも貧困世帯を対象としており、「条件」は特別の支出とは関係ない。

4. 「条件付所得移転」の効果

CCTの効果については、その地域の実情に対応して有効性が指摘されてきた。また給付対象を女性にすることで、社会における女性の地位向上に一定の貢献をなしているとの評価もある。

ラテンアメリカの社会政策 ～社会保障法となり得るか？

社会扶助	申請	最低生活保障 + 自立	workfare, activation
CCT	選定	最低生活保障 + 次世代の自立	
社会手当	申請	特別の経済的負担（支出）を補填する	

5. CCTの特徴

1) 「ターゲティング (targeting)」

従来の公的扶助が非効率であったことへの反省から、CCTでは「ターゲティング (targeting)」に留意している。特定の貧困地域を統計的に割り出しその地域の中から、受給世帯を選定するという手法が取られる。地域的選定から漏れてしまうと、CCT受給の可能性はなくなる。また給付家庭と選定されなければ、受給できない。

2) 根拠となる法規範

CCTの多くは、プロジェクト、プログラムと称されることが示すように、法律に根拠を持

たないものが多い。また左派政権、社会主義政権にあっては、大統領令でCCTを施行する場合も多い。むしろ、それが利点であるとも言われている。しかし社会保障法学的視点から検討するに、法規範の根拠をもたないものをどのように評価するかは単純な問題ではない。

3) 現物給付と金銭給付の連携をどう考えるのか

社会扶助ないし公的扶助の実施に関して、現物給付を担う機関と所得保障を担う機関を分離（純化）するかについては、わが国でも議論のあるところである。CCTに関してはこのよう

ラテンアメリカの「条件付所得移転」

国名	社会政策制度	
メキシコ	Oportunidades 1997年実施 ～2000年農村地域限定 2001年～ 小都市に拡大 2002年～ 全都市に拡大	1. 教育 = 奨学金 (Becario) 小・中学校 85%以上の出席 EX 小学6年生 \$21.8 2. 保健 (Salud) 5歳以下の子どものために一定の回数、保健センターを訪問する。妊産婦、授乳中の母親は、保健・栄養訓練に参加する。 適用人口 500万世帯 人口の18% 5 ミリオン (人口の25%)
グアテマラ	“Mi Familia Progresas” 2008年2月開始	1. 教育 学齢期の児童に月手当 (aporte mensual) EX 小学校1年生の65ケツァール (Quetzal=約15円) ～6年生の170ケツァールまで
ホンジュラス	PRAFII Programa de Asignacion Familiar	1. 教育 3ヶ月に最大7日間の欠席まで 2. 保健 5歳以下の児童、妊産婦、授乳中の母親 保健所に出頭 3. 栄養摂取 適用人口 24万人 (人口の15%)
パナマ	Red de Oportunidades 2004年開始	1. 教育 2. 保健サービス EX 5歳以下の児童、妊婦に対する無料健診 3. 職業訓練 4. 家族支援 5. 身分証明証の発行

エクアドル	Bono de Desarrollo Humano BDH 2003年実施のプログラムを拡大	1. 教育 小・中学校 80%以上の出席 2. 保健サービス EX 5歳以下の児童、妊婦に対する無料健診、予防接種 支給額 1世帯に月\$15 適用人口 (人口の40%)
ペルー	JUNTOS	*先住民を主な対象とする 1. 教育 2. 0～5歳児の健康・栄養状態の改善 3. 貧困家庭の母親の状態の改善 4. 家族支援 5. 身分証明証の発行
チリ	CHILE SOLIDARIO	1) 現金の補助 (Subsidios Monetarios)
	“PUENTE” Fond de Solidaridad e Inversión Social FOSI	社会心理的支援 (apoyo psicosocial) を行い、社会基金 (FOSIS) による *社会基金 (FOSIS Fond de Solidaridad e Inversión Social) 1990年に創設された。
ブラジル	Bolsa Familia Renda Mínima (サンパウロ市)	・家族の保健・栄養状態のフォローアップ：受給家族の全てのメンバーが保健状態のフォローアップに参加すること。 ・通学：全ての子どもが入学し出席すること。 ・栄養教育：全ての受給家族が、国、州、市町村で開催された場合には栄養教育行動に参加する。
パラグアイ	“Red de Proteccion y Promoccion Social: Tekopora, Abrazo and Nopytyvo Program” PROPAIS II (Programa Paraguayo de Inversiones Sociales)	目的 人的資源の拡大と、貧困の世代間浸透 (pervasion) を避ける。 1. 教育 (Educacion) ・25～60ヶ月の子供は教育センターに参加 ・5～14歳の子供は学校 2. 保健 (Salud) ・0～24ヶ月は、成長と発育のチェックのために保健センターを訪問する。 ・25～60ヶ月は、成長のチェックのために保健センターを訪問する。 ・5歳～14歳は医療的チェックと予防的な歯科ケア
エルサルバドル	Red Solidario	1. 教育 学齢児童 (6～14歳) の教育の改善 2. 0～5歳児の健康・栄養状態の改善 3. 貧困家庭の母親の状態の改善 4. マイクロクレジット マイクロクレジットを通しての家庭の経済的持続可能性を可能とする適切な道具の提供 5. 職業訓練
アルゼンチン	Jefes/as de Hogar Desempleados	
コロンビア	Familas en Accion	1. 教育 2. 0～6歳を持つ貧困家庭の健康・栄養状態の改善 3. 栄養補助 *受給世帯はきわめて少数。
ニカラグア	Red de Proteccion Social 2005年12月終了?	1. 教育 2. 0～5歳以下の児童のための基本的医療パッケージ 3. 栄養補助
ジャマイカ	Programme of Advancement through Health and Education PATH	1. 教育 学齢児童 (6～17歳) の85%以上の出席 2. 0～5歳児の健康・栄養状態の改善 3. 子の状態の改善・小・中学校の無料休職

な議論は看られない。しかしチリでは、CHILE SOLIDARIO が金銭給付を担当、“PUENTE” が現物給付を担当するという分離形式が採用されている。

また現物給付が数量化出来ない場合、その度合いが受給に影響するのか？という問題もはらんでいる。

4) 財源

財政については社会政策としてはきわめて特殊な形態である。すなわち世界銀行の融資・資金援助のもとに CCT は展開されている。これゆえ世銀の「評価」＝監視のもとにおかれている。

3 節 社会保障（法）制度として考えることができるのか？

以上に CCT について概観してきたが、社会保障法学としては、以下の二点を検討することは避けて通れない。CCT の請求権、受給権についてと、給付額の基準である。

1) CCT の権利性をどう考えるのか—CCT の請求権、受給権

前述の通り、CCT には請求権を前提とする構造にはなっていない。その点、わが国の措置制度と類似性があるが、CCT の場合には、行政によってまず貧困地域が選定され、貧困地域に居住していない極貧困者には、CCT の受給の可能性はない。

この点で、「社会保障の権利性」を追求してやまないわが国の社会保障法学とは明らかに志向性が異なる。

2) CCT の給付額をどう考えるのか：何を基準に給付額が決定されるのか

CCT の給付額の基準は曖昧な場合が多い。最低生活保障性を考慮したといわれるもの、最低賃金制度とのけんれんせいを示唆するものな

どがある。

例えば、グアテマラの CCT の給付額は、「小学校児童一人に支給される65～170ケアツールと言う額は、その児童が労働に従事した場合の額に対応する」（エル・ペリオディコ紙08年1月17日）と報道されている。

給付額の基準に関しても明確な説明はなされていない。一般的に公的扶助は最低生活費を保障するものであるが、CCT の場合、支給される額が何を意味するのか判断できないものも多い。

以上の点を考慮しただけでも、CCT が「新しい社会扶助の形態」と言えるかについては疑問が多い。むしろ、CCT は「新しい社会扶助の形成のための実験」と考えるべきであろう⁽⁷⁾。

【註】

- (1) ILO., 80th Session/ Report of the Director-General: Social Insurance and Social Protection, 1993; *ILO. Report of the Director General: Decent Work in the Americas: An Agenda for the Hemisphere, 2006*, 16th American Regional Meeting, Brasil, May 2006, ILO.
- (2) 社会保障の拡大に関しては、Wouter van Ginneken, *Extending Social Security: Policies for developing countries*, *International Labour Review*, vol.142, 2003, p.277; Emmanuel Reynaud, *The Extension of Social Security Coverage: The approach of the International Labour Office*, ESS Paper no.3, 2003, ILO.
- (3) 荒木誠之『社会保障法読本（第3版）』有斐閣、2002年、15頁。
- (4) ラテンアメリカの社会保障に関する近年の文献として、「特集・中南米の社会保障」『海外社会保障研究』153号、2005年、が宇佐見耕一（アルゼンチン）、二宮正人（ブラジル連邦共和国）、丸岡泰（コスタリカ）、畑恵子（メキシコ）、高木史江・小松隆一（ニカラグア）、遅野井茂雄（ペルー）執筆の論文を収録する。また宇佐見耕一編『ラテンアメリカの雇用と

社会保障政策』日本貿易振興会・アジア経済研究所、2000年、宇佐見耕一編『新興工業国の社会保障制度・資料編』日本貿易振興会・アジア経済研究所、2002年、参照。

なおラテンアメリカにおける社会保障「改革」は、世界銀行を中心とするワシントンコンセンサスの支配=侵略=収奪の「成果」であるという側面を見落とすべきではない。例えば、世界銀行の年金戦略について、山田晋「世界銀行の年金戦略」『社会学・社会福祉学研究』105号101頁、1999年、同「社会保障と構造調整—世界銀行の年金報告書をめぐって」大山博・炭谷茂・武川正吾・平岡公一編著『福祉国家への視座—揺らぎからの再構築へ』ミネルヴァ書房、53~頁、1999年、及びその注に挙げられた論文を参照のこと。

また国際機構と社会保障制度の動向につき、Bob Deacon, *Globalization and Social Policy: The Treat to Equitable Welfare*, Geneva 2000 Occasional Paper No.5, 2000, United Nations Research Institute for Social Development.

- (5) Rawlings Laura, A new approach to social assistance: Latin American experience with

conditional cash transfer programmes, ISSR, vol.58, 2005.

- (6) CCT については、Laura B. Rawlings, *A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs, 2004, World Bank Social Protection Discussion Paper No.0416*, pp.22 ; Pablo Villatoro, Conditional Cash Transfer Programmes: Experience from Latin America, *CEPAL Review*, vol.86, 2005, 83-96.
- (7) 途上国、新興工業化諸国の社会保障制度のモデルとして、Shin Yamada, *New and Global Model of Social Protection, Social Actors, Work Organization and New Technologies in the 21st Century: 14th World Congress of International Industrial Relations Association*, Universidad de Lima, 2006, pp.475-491.

山田晋「社会保障の役割の再検討—先進国・工業化諸国と発展途上国における社会保障の異同から」大曾根寛・金川めぐみ・森田慎二郎編『社会保障法のプロブレマティーク』法律文化社（2008年）所収、参照。