

〈書評〉

宇佐見耕一 編著

## 『新 世界の社会福祉 第10巻 中南米』

旬報社 2020年

横浜国立大学 藤掛洋子

### はじめに

本書は、20世紀における福祉国家の歩みを総括した『世界の社会福祉』[全12巻]（以下、旧刊）（旬報社刊）を引き継ぐ形で新版として出版されたシリーズの一つ<sup>1</sup>であり、対象とする国は中南米8ヶ国（メキシコ/コスタリカ/ペルー/ボリビア/ブラジル/チリ/ウルグアイ/アルゼンチン）である。本書では、社会福祉について制度・政策・実態の紹介にとどまらず、歴史的考察、啓発的な実践事例を盛り込むとともに、近年提起されるようになった新たな社会福祉に関わる問題・テーマを取り上げている。旧版から時代が変化したこと、21世紀になると大規模なテロや災害、世界的な金融危機、移民・難民問題に加え、セクシュアリティやジェンダー、家族や親密圏をめぐる価値観などが大きく変容してきたため、社会福祉の分野でも従来の政策・制度の原理的な見直しが必要となってきたことから本書が編まれた（本書：3-4）。

本書で取り上げる内容は、ラテンアメリカ諸国の地域研究者や社会福祉にかかわる研究者のみならず、日本人にとっても重要なテーマである。日本は、超少子高齢化社会であり社会保障制度が機能不全であることが指摘されて久しい。新型コロナウイルス感染症の拡大により格差も拡大している。日本の社会福祉、社会保障制度の充実と改革が益々必要であり、評者も本書より多くのことを学ぶことができた。

以下では、本書の概要を章ごと述べた上で、本書の意義と今後の期待を述べる。

### 本書の構成と概要

編著者による序章「ラテンアメリカの福祉研究の視点」（宇佐見耕一）では、ラテンアメリカにおける社会福祉の概要が述べられている。ラテンアメリカの社会保障の主流は、フォーマルセクターを対象とする社会保険が中心で、社会的扶助は残余的位置におかれていた。第二次世界大戦以前よりラテンアメリカにおいて、公的および私

的な社会福祉を含む社会保障制度は存在していたが、社会扶助は私的あるいは半公的性格をもった慈善団体が物的およびケアのサービス提供を行っていた。第二次世界大戦後は、ポピュリズム政権の成立、輸入代替工業化政策の推進や大きな国家といった政治・経済的要因を背景として、フォーマルセクターを対象とした社会保険の整備が進んだ。ラテンアメリカ域内においては、経済・社会の発展にも、政治体制にも差異があり、社会福祉や社会保障の域内格差を生み出している。1980年代の経済危機や1990年代の新自由主義改革を経て社会福祉・社会保障制度には変容が見られ、貧困層を対象とした現金給付と医療・教育をミックスした条件付き現金給付（Conditional Cash Transfer、以下 CCT）プログラムが域内に広まった。

第1章「メキシコの社会保障—社会扶助政策をめぐる政治」（畑恵子）は、メキシコの社会保障について社会扶助政策をめぐる政治を念頭に分析している。1980年代初頭からの経済危機、1994～95年の金融危機のあと、政府が貧困削減のために本格的な取り組みを始めた。貧困層に対して世界初の CCT などが展開され、選別主義が推進されるとともに、民衆保険によるヘルスケアなどの普遍主義も実施されてきた。1990年代以降は政府が福祉の提供者として貧困層向けへの施策を始めたが、それ以前のは、制度的革命党（PRI）体制下での利益分配と政権支持との交換関係やパトローネージにもとづいていた。単なるバラマキとは異なる普遍主義あるいは選別主義という軸に沿って社会扶助政策が運用されるようになったのがここ20余年の特徴である。しかし、メキシコの先進的 CCT には、選挙のための政治利用や私的流用といった不適切な運用に起因する費用対効果の低さという問題がある。PRI 長期政権のもとで政府と国民の間に出来上がったパトロン・クライアント関係を代替するには至っておらず、援助主義、クライエントリズムを強めている。

第2章「コスタリカの中道から中道左派への政権交代とその社会政策への影響—『前進しよう』の変容と『開発への橋』の始動」（丸岡泰）は、2014年の選挙で中道左派の市民行動党（PAC）が初めて政権を奪取して以降の社会政策への影響を分析している。中道のアリアス国民解放党（PLN）政権（2006～10年）は、社会政策の目玉として「前進しよう」を掲げた。これは CCT の一つであり、中等教育の世代に限定し、通学を条件とするなどの制度設計を行った。また、同政権は北米・ドミニカ共和国との自由貿易協定の批准と市場経済化を促進した。中道の国民解放党から中道左派の市民行動党への政権交代は、両党のイデオロギーの相違を反映して社会政策の変更につながった。PLN 政権期の「前進しよう」は、他国の CCT と比較して「人的資本型」の制度設計になっており、「基礎所得型」ではなく、給付の対象は貧困層に限定されてはいなかったが、政策は指示された。「前進しよう」が法律化され、制度の重複をなくすことを目指した「開発への橋」の貧困対策の評価が高いことから今後もこれらの政策は継続される可能性が高い。新自由主義的政策と貧困や格差が拡大して

いる社会的背景のもと、今後の社会政策は政党のイデオロギーを反映しつつ形成されていくと考えられる。

第3章「ペルーの社会福祉—分断的社会における普遍化への取り組みと課題」(遅野井茂雄)では、包摂型の普遍的な社会福祉の取り組みとその課題が論じられている。カトリック教の影響もあり、教会関連の慈善団体が福祉において重要な役割を担ってきたが、その役割は次第に政府に移行した。民主化に伴うポピュリズム政治のもと、支持の見返りに物資や扶助が都市貧困層に供与されたが、社会福祉分野における政府の能力は限られ断片的であった。CCTの展開や公的年金制度の設立、公的年金加入率の低さを前に半拠出型の社会年金制度や非拠出型年金制度などが導入されていった。しかし、年金受給者は人口比で35% (90万人弱)とされる。また、年金受給者の多くが給付額の低い国家年金制度(SNP)加入者の男性である。フォーマル雇用の経験のない独身で、年金で保護されない高齢女性者が増加していくと考えられる。国民皆保険基本法が2009年に制定され、いずれかの保険に加入している人口は2017年に76.4%となった。医療保険によるカバー率が高まっているとはいえ、いまだ人口の25%に相当する人々が保険なしで生活している。包摂型の普遍的な社会福祉への取り組みの成果はあるものの、インフォーマル性がペルー社会に根付く構造的課題であり、早急な改善は望めないだろう。

第4章「ボリビアの社会福祉—脆弱な経済と多民族社会における制度改革の試み」(岡田勇)では、脆弱な経済と多民族社会であるボリビアの社会福祉制度改革について歴史的な経緯を踏まえながら考察している。南米最貧国であるボリビアは植民地時代から鉱業を中心に発展してきた。1980年代に深刻な経済危機を経験し、1990年代に民営化や一連の制度改革を経験、年金・医療制度も抜本的に改革された。2006年に始まるボリビア多民族国家エボ・モラレス政権は、社会福祉分野の制度改革を試みたが、資源価格の高騰によって国家財政が大きく好転したことにより再国有化改革に舵を切った。国民の大多数が、自らの保険料納付による年金・医療サービスの提供を受けられない中、個人積立式や所得再分配の年金が制度化され、それらは一定の成果を上げた。しかし、西部高地アイマラやケチュア、東部低地の先住民系の人々は公的な社会保障の適用を受けてこなかった。伝統医療の統合も容易ではなく、高度医療は国際協力に依存している。ボリビアの社会福祉制度の試みと限界は常に経済構造による一定の制約を受けてきており、国家財政を天然資源に強く依存していることから脆弱性をはらんでいる側面がある。

第5章「転換の予兆を見せるブラジルの社会福祉」(近田亮平)は、1985年の軍政から民政へ移行して以降のブラジルが志向してきた社会福祉が、福祉国家レジームの枠組みにおいてどのように位置づけられるのかを考察している。ブラジルは世界の中でも国民間の不平等が大きく、軍政以前は貧困層をはじめとする多くの人々は社会福

祉制度の枠外におかれるか、わずかな恩恵しか与ることができなかった。そのため民政移管後に社会保障の「普遍化」が理念として掲げられ、1988年憲法を礎石に国民を対象とした社会福祉が希求された。1990年代には社会福祉の制度整備が進められ、社会民主主義的な福祉レジームの構築が試みられてきた。しかし、ボルソナーロ大統領が就任したことから一つの転換期を迎えた。軍出身者であり、極右のポピュリストといわれるボルソナーロは、女性や社会的マイノリティに対する差別的な言動を行うことでも知られる。軍政から民政へ移行した後に目指されてきた脱商品化と脱家族化の度合いの高い社会民主主義的な福祉レジームは、今後、脱商品化と脱家族化の度合いの低い、より家族主義的なレジームへと転換する可能性が指摘できる。

第6章「チリにおける社会保障・社会福祉制度の形成と展開—先進国化への道と新たな連帯の模索」（浦部浩之）は、1980年代に傑出した成長を記録したチリを取り上げる。16年半にわたるピノチェト軍政期に採用された大胆な経済自由化政策が高度成長の端緒となり、貿易や投資の自由化、規制緩和、公営企業の民営化などの徹底した経済の自由化が、チリ経済の国際競争力を強化した。その後に発生した地域全体を覆う累積債務危機の影響でチリのGDP成長率は急落したが、従来の政策の部分的な修正で危機を乗り切った。このような改革を断行し得たのはピノチェトの独裁的な性格によるところが大きく、国民の4割以上が貧困のまま放置された。1990年に誕生したエイルウィン政権では、民主主義政権としての存在意義を示すため社会政策全般の拡充が行われた。高度な医療を享受できる富裕層と公的な医療サービスに依存する中・低所得層との間には大きな格差があり、その格差を縮小するために「アウヘ計画」を策定した。ネオリベリズムの負の部分修正しようとする4代にわたる中道左派政権が続いたあと、保守系右派政権が誕生したが、理念や制度の基本枠組みが踏襲されてきた点がチリ社会福祉政策の特徴であり、民政移管から30余年、社会保障・社会福祉政策は修正・拡充されてきた。しかし、高齢化社会への対処や先住民への対応はチリの課題である。外国移民が増加しており、労働の担い手としての期待もあることから、現政権は基本路線として外国移民をチリ経済の成長の原動力として社会に取り込もうとしている。

第7章「周辺部社会民主主義の憂鬱—ウルグアイの社会福祉」（内田みどり）では、ウルグアイの社会福祉の歴史と今世紀に入ってからの特徴をCCTに焦点をあて論じられている。同国は継続的な内戦に悩まされたが、20世紀初めに制度的民主主義を確立し、「南米のスイス」、「モデル・カントリー」と評された。しかし、20世紀後半の長い経済停滞とそれへの政治的対応の遅さ、選挙制度の欠陥が軍事クーデターを招くと、ウルグアイは人口比率で世界一の政治囚を抱える「監視国家」となった。コロラド党のホセ・バジェ・イ・オールドーニェス大統領が制度的民主主義を確立し、社会福祉の原型を作ったが、軍部の経済政策の失敗で累積債務を抱えたことか

ら、国際金融機関が融資の条件とした新自由主義的な政策に従わざるを得なかった。2003～04年には国民の3割が貧困ライン以下に転落し、「貧困の幼少化」が起きた。2005年より3期連続で与党の地位にあった拡大戦線（Frente Amplio）は、年金改革や健康保険改革を行ったことから高齢者の貧困問題はある程度解消された。しかし、高齢化が進んでいるウルグアイでは早晩、再度の年金改革が必要になるとみられている。中等教育からのドロップアウトやニートの問題はCCTでは解決がはかばかしくない。年金制度の持続可能性や子どもの貧困、都市と地方の格差といった点で日本と共通する課題も多い。

第8章「アルゼンチンにおける社会保障制度の変容—インフォーマルセクターを包摂する社会的保護」（宇佐見耕一）では、21世紀にはいつてからのアルゼンチンにおける社会保障の特色、とくにインフォーマルセクターに対する所得移転政策の特色と、そうした政策制定がどのような背景でなされたのかを解明している。アルゼンチンの社会保障は、第二次世界大戦後のペロン政権下で制度の拡充とカバー率の拡大が図られた。それらは輸入代替工業化と並行した制度整備であり、対象者は労働組合に組織されたフォーマルセクターを対象とした、社会保険を中心とした制度であった。そこでは職域に連動した社会保険制度とケアは家族に依存するという家族主義がみられ、福祉国家レジーム論類型を用いると保守主義レジームとの類似性がある。しかし、包摂されたのは約60%のフォーマルセクターであり、インフォーマルセクターとの福祉格差は大きなものであった。1990年代には新自由主義的な政策が広範に採用され、大量失業が常態化し、貧困率の急激な上昇がみられた。そこで人間開発の思想を反映させたCCTを含む非拠出制現金給付が採用されていった。21世紀になり、左派政権のもとでインフォーマルセクターを対象とした現金給付政策が拡大し、フォーマルセクター向けの社会保険とあわせて所得保障の普遍化に大きな前進がみられたが、公的サービスは限定的であり、ケアの面での家族主義的特徴がみられる。

## 本書の意義と今後への期待

本書の特筆すべき点は、2001年より毎年刊行されている『世界の社会福祉年鑑』に編著者が関わっており、社会福祉に精通した研究者による編著であるという点である。本書の意義は以下の3点に集約されるであろう。1) 歴史的経緯を踏まえ、国別・域内別の制度の類似点や相違点が理解できることから中南米の社会福祉を複層的に俯瞰できる点、2) 旧版があることから、社会福祉と社会保障政策の時代の変化を重層的に比較することができる点である。このような膨大な研究の積み重ねから私たちは多くの視座を獲得し、分析枠組みを学ぶことを通し、地域や文化、政治、経済、歴史的状況が異なる地域の社会福祉や社会保障政策を比較・検証することができる。3)

本書を通じ日本社会の福祉を改めて問い直すことができる点である。

かつての日本では、終身雇用と年功型賃金、企業内福利厚生 の制度が生活の長期的安定を保障していた。すなわち公共事業による雇用創出効果も含め、雇用保障のメカニズムが公的な社会保障を代替していた（ベック他編 2011）。ドイツの社会学者ウルリッヒ・ベックは、リスクが国境を越えてグローバル化していくことを指摘しており（鈴木・伊藤 2011：vi-viii）、本書でも新自由主義的な政策の深化による格差の拡大や貧困の問題が論じられている。また、家族主義的なレジームへの転換も指摘されている（ブラジルほか）。そのように考えるとベックのいうリスクの家族化や個人化が中南米でも起きていると考えられる。日本の特徴的な社会保障制度が崩壊しつつある今、本書で多く取り上げられている CCT の取り組みから私たちは多くのことを学ぶことができ、日本社会に応用することもできるだろう。

次に今後の期待を3点述べる。1) 混合研究の可能性、2) ジェンダーや社会的マイノリティ、親密圏の変容にかかる研究の深化、3) 中南米日系社会の社会福祉にかかる研究についてである。

1) 社会政策や CCT など を評価するにあたり、量的調査と質的調査の混合研究の可能性がしばしば論じられる。Adato and Hoddinott は、メキシコ、ホンジュラス、ニカラグアにおいて世帯やコミュニティにおけるフォーカスグループディスカッションや半構造化インタビュー、参与観察など複数の質的調査手法を援用し、CCT などの評価を混合研究で実施している。また、プログラム受益者の日常を社会学や人類学の手法であるエスノグラフィーを用い描写することから政策の成果を可視化する試みが行われている（Adato and Hoddinott 2010:41-49）。質的調査を実施することで世帯内外のジェンダー関係やコミュニティの人々の参加状況など、個人や地域のリアリティや権力構造を描き出すことができる。そのことを通し社会保障、ここでは CCT がどのように人々に届き、正負の影響がでているのかを明らかにすることができる。本書でも質的調査を援用し、CCT の受益者の認識枠組み（emic）を知ろうとするウルグアイにおける調査結果が紹介されている。給付が停止された世帯をランダムに14世帯選び、インデプスインタビューを実施（本書：256-257）した研究から、内田は CCT のフォローアップが十分に行えていないのではないかと指摘した。このように今後、質的研究/調査の結果を加えることで、政策策定者の意図と受益者の認識枠組みのずれや、中間組織を通すことによる政策の意図と受け手との間の揺らぎなどが明らかになれば、政策の制度向上につながると思われる。

2) 編著者が刷新を企図したジェンダー、社会的マイノリティ、親密圏の変容にかかる研究も今後さらに発展していくことを期待したい。本書の中でもジェンダー分析が可能な興味深い事例が複数あった。ペルーの事例では、フォーマル雇用の経験のない独身で、年金で保護されない高齢女性が増加していく点が指摘された（本書：

117)。ラテンアメリカに特徴的なマチスモ（男性優位思想）と性別役割分業、フォーマルセクターとインフォーマルセクターにおける分業の結果が高齢女性の年金に影響を与えていると考えられる。これは現在の日本人の独身高齢女性の問題（男女雇用機会均等法施行前の就業システム、性別役割分業、パートタイム労働など）に類似した構造があると考えられる。1) で述べた質的研究を加えることで、ジェンダーや社会的マイノリティ、親密圏の変容に関する研究は深化するであろう。

3) 中南米には213万人（2016年推定）以上の日系人がいる。評者の専門とするパラグアイにも日系コミュニティがある。日系コミュニティは高齢化が進み、高齢者福祉政策の立案が急務であるものの、政府や地方自治体による社会福祉は十分ではなく、高齢化社会への取り組みは日系社会自らが実施していく必要があるといわれている。本書で指摘されている先住民族の社会福祉の課題に加え、日系社会/コミュニティの社会福祉にかかる研究の発展も意義があると思う。

本書は、個人の責任や努力だけでは対応できないさまざまなリスクに対して、相互に連帯して支え合える社会創造のための学びを複眼的に得られる意義ある書物である。今回掲載されなかった中南米の他の国々についても本書に刺激を受け、研究が進むであろう。文化的側面やジェンダー、変容する親密圏、マイノリティの視点を分析するために質的研究は、研究方法論としても調査手法としても有効であり、中南米の社会福祉研究のさらなる発展に寄与すると考える。本書が新型コロナウイルス感染症の拡大という社会的リスクの渦中で出版されたことに大きな意味があると思えてならない。国境を越えて広がるリスクに向き合うためにも、本分野のこれまでの蓄積を生かし、さらなる研究地域の拡大・充実と学際的な発展を心から期待したい。

---

#### 注記

<sup>1</sup> 旬報社のシリーズは以下の12巻;第1巻イギリス/アイルランド、第2巻フランス/ドイツ/オランダ、第3巻北欧、第4巻南欧、第5巻旧ソ連/東欧、第6巻アメリカ合衆国/カナダ、第7巻東アジア、第8巻東南アジア、第9巻南アジア、第10巻中南米、第11巻アフリカ/中東、第12巻国際社会福祉である。

#### 参考文献

Adato.M and Hoddinott.J., *Conditional Cash Transfer in Latin America*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, .2010.

鈴木宗徳・伊藤美登里「はじめに 連続シンポジウム『個人化する日本社会のゆくえーベック理論の可能性』によせて」、ベック、ウルリッヒ・鈴木宗徳・伊藤美登里編『リスク化する日本社会—ウルリヒ・ベックとの対話—』岩波書店、2011年、v-xii頁。

ベック、ウルリッヒ・鈴木宗徳・伊藤美登里編『リスク化する日本社会—ウルリヒ・ベックとの対話—』岩波書店、2011年。