

令和元年6月13日現在

機関番号：32689

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2018

課題番号：15K03275

研究課題名(和文) ラテンアメリカにおける福祉国家再編の政治経済学

研究課題名(英文) The Political Economy of Welfare State Restructuring in Latin America

研究代表者

高橋 百合子 (Takahashi, Yuriko)

早稲田大学・政治経済学術院・准教授

研究者番号：30432553

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,400,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、民主化後30年が経過したラテンアメリカにおける、福祉国家再編を促した要因を解明することを目指す。社会支出に関する公的統計および事例の分析を通じて、以下の成果が得られた。1990年代以降、域内諸国では、非拠出型の社会扶助への支出を増やすことによって、これまで社会保険の適用外におかれてきた低所得者層に対する社会的保護を重視する形で福祉国家の再編が行われた。具体的に、条件付現金給付政策の拡充、社会的年金の制度化、福祉政策と労働政策の連携強化が進められた。さらに、こうした普遍主義化へと収斂しつつある福祉再編の動向は域内に共通して見られ、民主主義の度合いや党派性に規定されないことも判明した。

研究成果の学術的意義や社会的意義

ラテンアメリカにおける福祉再編の政治経済的要因を包括的・実証的に分析する本研究は、政治学を中心として、学術的・政策的含意を提供することが期待される。まず、福祉再編の比較政治学、比較政治経済学研究は、先進国の事例を扱った研究蓄積は豊富であるが、新興民主主義諸国についての研究は少ない。本研究の成果は、他の新興国の分析に、有益な知見を提供することが予想される。また、所得格差の縮小と貧困削減は、国際援助機関や途上国政府が積極的に取り組んでいる課題であり、その根本的解決に向けてどのような福祉再編が望まれるのか、本研究はその諸条件を示すことができる。このように、本研究の学術的・社会的意義は大きいといえる。

研究成果の概要(英文)：This study aims to clarify the factors that have prompted the reorganization of welfare states in Latin America, which has experienced democratization in the past three decades. Using official statistics of social expenditure and cases studies, it provides the followings. Since the 1990s, countries in the region have restructured their welfare states by increasing the disbursement of non-contributory social assistance, with an emphasis on social protection for the poor, which had been traditionally excluded from social insurance schemes. Specifically, the expansion of conditional cash transfer policies, the institutionalization of social pensions, and the strengthening of coordination between welfare and labor policies were promoted. This study also demonstrates that the trend of reorganization of welfare states, which has converged on universalization of benefits, is common in the region, and is not determined by political factors such as the degree of democracy and partisanship.

研究分野：比較政治学

キーワード：民主主義 ラテンアメリカ 福祉国家 福祉再編 貧困 格差 政治経済学

様式 C-19、F-19-1、Z-19、CK-19（共通）

1. 研究開始当初の背景

(1) 1980年代以降、ラテンアメリカ地域では、政治的民主化と新自由主義経済改革という、政治および経済における構造的な改革が進んできた。いわゆるワシントン・コンセンサスの受け入れを迫られたラテンアメリカ諸国の政府は、マクロ経済の安定化を目指して、財政赤字削減、国営企業の民営化、社会支出の削減を断行し、その結果、失業の増大、インフォーマル部門の拡大、所得格差の拡大、貧困の悪化など、社会経済指標は著しく悪化した。すなわち、慢性的に所得格差と貧困が深刻であるラテンアメリカ諸国は、マクロ経済の安定と引き換えに、これらの社会問題が一層悪化するというジレンマに陥ったのであった。しかし、1990年代になると、社会的犠牲を強いる新自由主義改革が見直され、緊縮財政を目指しつつも社会的弱者に配慮する「第2世代の改革」が実行されるようになると、貧困削減や格差の是正へ向けて、福祉国家の再編が重要な政策課題として浮上した。

(2) 福祉再編が、所得格差の改善と貧困の削減につながったとの議論は、先行研究によって指摘されている。しかし、何故、どのようにして抜本的な福祉改革が行われるようになったのかについては、十分に解明されてこなかった。その理由として、以下の点を挙げることができる。

(3) まず、経済学者は、ラテンアメリカにおける格差・貧困の改善は、①グローバル経済条件の改善による、第一次産業部門の輸出の好調、②2000年以降の経済成長に伴う雇用創出、③教育機会の均等化、④民主化の進展と左派政権の台頭による、社会的弱者に配慮した諸改革の遂行、によりもたらされたと主張する (Cornia 2014)。このように、格差縮小と貧困削減をもたらした要因として、民主化や党派性という政治的要因の重要性を指摘しているものの、域内各国で、これらの要因がどのように福祉再編を促したのか、その多様性に十分な関心を払っていない。

(4) 次に、国連開発計画 (UNDP) や国連ラテンアメリカ社会委員会 (ECLAC) 等の国際機関も、同様に、1990年代半ば以降、域内各国が、貧困層重視の社会的保護 (Social Protection) を重視するようになった結果、格差や貧困の度合いが改善したことを指摘する (Cecchini and Martínez 2012)。具体的に、国際労働機構 (ILO) の定義によると、社会的保護とは、受益者の拠出金を主な資金源とする社会保険、拠出金ではなく税金を財源とする社会扶助、および労働規制の3本を柱とする。ラテンアメリカ地域では、労働者の約半数がインフォーマル部門で就労し、安定的な収入源を欠くこれらの労働者は、定期的に拠出金を支払う必要のある社会保険に加入することができない。実際、社会保険適用者の割合が全労働人口の4割に満たない。こうした現状の下、大多数の国民の社会的リスクを軽減するために、社会扶助が重要な役割を果たしている。ECLACの研究は、1990年代以降、域内で非拠出型の社会扶助を拡大する方向への福祉改革が進み、特に条件付き現金給付政策という新たな貧困削減政策が広く普及し、所得格差や貧困の解消に効果を発揮したことを示した。同時に、福祉再編のパターンには域内に多様性が存在することを明らかにした。他方、多様な福祉再編を促した要因については、説明していない。

(5) さらに、ラテンアメリカにおける福祉再編に関わる政治学的研究 (Huber and Stephens 2012) は、社会支出 (教育、保健、社会保険・扶助) を従属変数として、それらの支出レベルの変化を規定する要因を分析している。域内の国別比較により、社会経済変数 (一人当たりGDP、貿易開放度、都市人口比率、高齢者人口比率、債務残高等) の効果を制御した上で、民主主義の進展と左派政権の台頭という2つの政治的要因が、社会支出の増加をもたらしたことを定量分析により示した。そして、分析結果から、ラテンアメリカ諸国では、普遍主義的な福祉国家へと再編が進んでいるとの結論を導いている。しかし、「教育」、「保健」、「社会保険・扶助」への支出が増加したとの結果から、普遍主義化との結論を導くのは適切でない。普遍主義とは、国民の社会的権利として必要最低限の所得補償が行われることを意味する。ラテンアメリカの文脈では、社会保険が適用されない人々が、すべて社会扶助で保護されることにより、普遍主義的な福祉が可能となる。したがって、普遍主義的な改革が本当に進展しているのかどうかを検証するためには、社会保険・扶助への支出を分解した上で、民主化と左派政権が、拠出型の社会保険と非拠出型の社会扶助、とりわけ後者への支出に対して与える影響を、それぞれ分析する必要がある。

2. 研究の目的

(1) 本研究は、民主化後30年が経過したラテンアメリカにおける、福祉国家再編を促した要因を解明する。同地域は、世界的に見ても所得格差と貧困の程度が高いことが特徴であった。しかし、2000年以降、域内各国では、所得格差が縮小するとともに、貧困層の割合が減少しつつある。こうした分配問題の改善は、ラテンアメリカ地域における福祉国家改革の帰結であると、先行研究によって指摘されている。しかし、同地域に慢性的な格差と貧困の是正という歴史的变化をもたらした福祉国家の再編が、何故、どのように実施されたのかという重要な政治課題に対して、体系的な説明はなされていない。本研究課題では、経済的および政治的要因を包括的に検証することを通じて、ラテンアメリカにおける福祉再編の因果関係を包括的に解明することを試みる。

(2) 「1. 研究開始当初の背景」で詳しく述べたように、先行研究は、①ラテンアメリカにおける福祉再編が、格差の縮小と貧困の改善をもたらした要因であること、②その改革のパター

ンには多様性が存在すること、③民主化と左派政権が、社会支出の増加をもたらしたことを示した点で、重要な知見を提供してくれる。しかし、民主化や左派政権の台頭などの政治的要因が、①社会扶助重視への福祉再編（普遍主義化）を促したのか、および②どのように域内の多様性をもたらしたのか、については明らかにされていない。この課題に取り組むことが、本研究の目的である。

3. 研究の方法

(1) 本研究課題は、ラテンアメリカにおける福祉国家再編の因果関係を体系的に解明するために、以下の計画の下で研究を遂行することを予定していた。第1に、ラテンアメリカ各国で、過去30年間に、どのような拋出型の社会保険と非拋出型の社会扶助政策が実施されてきたのかを調査し、その変化を説明する要因を規定するために定量的分析を行う（平成27年度）。第2に、ラテンアメリカ諸国で社会扶助改革の進展レベルに相違が見られるブラジル（高レベル）、メキシコおよびエクアドル（中レベル）、グアテマラ（低レベル）における現地調査を通じて、福祉再編を促した要因について、比較事例分析を行う（平成28-29年度）。第3に、定量的および定性的分析の結果を統合し、研究成果にまとめる作業を行う（平成30年度）。また、随時、国内外の学会で中間報告を行うことを通じて、成果の共有および意見交換する。

(2) しかし、研究対象国の政治状況の不安定化故に現地調査を実行する可能性、および信憑性のあるデータを手に入れることが難しくなったことも影響し、次のように研究計画を一部修正の上、本研究課題を終了するに至った。具体的に、平成28年度に予定していたブラジルでの現地調査は、前大統領の弾劾を含む政治的混乱の最中にあつたため、社会開発省の政策担当者に対する聞き取り調査を平成30年度に延期、平成29年度には当初、グアテマラとエクアドルへ現地調査を予定していたが、国際学会への参加、および専門家が来日した際に、詳しい情報を得ることにより、研究遂行に必要な情報を得ることとなった。

(3) これらの研究成果を統合し、ラテンアメリカにおける福祉再編の多様性、およびそれを説明する政治経済的要因を解明すべく、定性的・定量的手法を用いて詳細な分析を行い、英語で単著および論文として投稿するための準備を開始した。

4. 研究成果

(1) ラテンアメリカにおける福祉再編は、先行研究で指摘されているように普遍主義化へと収斂しつつあることが確認された。普遍主義への移行を検証するためには、先行研究で残された問題として、拋出型の社会保険と非拋出型の社会扶助へ分けた上で、それぞれの支出の変化を見る必要があることが挙げられた。同地域の福祉再編が普遍主義化していることを示すためには、厳密には、「社会保険が適用されない人々が、すべて社会扶助で保護されている」証拠を提示する必要がある。しかし、生活状況について正確な情報を捕捉することが困難なインフォーマル部門での就労に従事する人がすべて社会扶助で保護されているかどうかを検証することは困難であった。しかし、非拋出型の社会扶助のデータが整備されつつあり、実態をより正確に把握することが可能となった。最新のデータから、ラテンアメリカ諸国においては社会扶助の給付範囲が向上していることが明らかとなった。このことから、従来の福祉制度では除外されてきた、主としてインフォーマル部門に従事する低所得者が社会的保護網によって生活が保障される度合いが高まり、福祉の普遍主義への動きが進んだことが解明された。

(2) 具体的に、非拋出型の社会扶助の充実化とは、①条件付現金給付政策の地域的広まりと深化、②拋出を伴わない社会的年金(social pension)の制度化、③社会扶助と労働市場政策との連携強化を指す。第1に、条件付現金給付政策は、2000年代後半までにベネズエラを除くほとんどのラテンアメリカ諸国で導入され、2019年6月現在も給付が継続している。ECLACの統計によると、2017年には、域内人口の20.7%、貧困層の71.3%へ給付が行き渡り、その支出額（域内平均）は国内総生産の0.37%に相当する(Abramo, Ceccini, and Morales 2019)。第2に、ニカラグア、ホンジュラスといった、域内で社会扶助改革のレベルが低い国を除き、ほとんどの国では非拋出型の社会的年金が2010年までに導入され、2015年には、高齢の貧困層の33.4%へ給付範囲が広がり、その支出は域内平均で国内総生産の0.46%へと増加した(Villatoro and Cecchini 2018)。

(3) 第3に、貧困層の経済的自立を促し、労働市場への参加を促すことを目指し、2010年までに、域内のほとんどの国で社会扶助政策と労働政策の連携が進んだ(Takahashi 2017)。

(4) こうした3つの変化は、本研究課題が対象とする3つのグループ間に共通して見られるものであった。すなわち、条件付現金給付政策の拡充、社会的年金の制度化、社会扶助と労働政策の連携強化にみられるように、「普遍主義化」の方向へと進む福祉再編は、社会扶助改革の度合いが高レベルのブラジル、中レベルのメキシコおよびエクアドル、低レベルのグアテマラの事例において確認された。

(5) 本研究では、社会扶助改革のバリエーションは、民主主義の度合いと党派性の違いによって規定されるとの仮説を立てた。しかし、こうした政治的変数の値の違いにかかわらず、上記3点において社会扶助改革が進んでいることが明らかになった。具体的に、域内諸国は、概して、1996年から2006年の間に民主主義の進展が見られたが、その後、多くの国で民主主義の度合いが低下している(高橋 2019)。また、1990年代以降、域内各国では、左派、右派政党が交互に政権を担ってきた。しかし、こうした政治的変化(政治体制、党派性)の影響を受け

ることなく、条件付き現金給付、社会的年金支出は一貫して増加している。このことは、ラテンアメリカ諸国における福祉再編において、域内および各国において、貧困層を包摂することを目指す普遍主義化についてのコンセンサスが形成されてきたことを示唆する。

(5) 一方で、ラテンアメリカ諸国における社会扶助における新たな課題として、近年増大する移民や自然災害の被災者への保護が浮上している。さらに、社会的保護にジェンダー平等の視点を組み込む重要性も高まっている。

(5) 結論として、1980年代以降、政治的民主化と新自由主義経済改革という、政治および経済における構造改革を経験してきたラテンアメリカ諸国は、域内に根強い貧困および所得格差の是正に向けて、社会扶助改革を進めてきたが、増大する移民や自然災害の被災者への保護拡大といった、新たな課題に対応するために新たな改革の必要性に直面していることが明らかになった。さらなる改革の進展には国別の相違が見られるか、また、どのような政治・経済的要因が、各国における改革を規定するのかを明らかにすることが、今後取り組むべき研究課題であることが分かった。

【引用文献】

- 高橋百合子. 2019「民主主義の質の低下と地域的多様性」星野妙子編『メキシコの21世紀』ジェトロ・アジア経済研究所, pp. 25-52.
- Abramo, Láis, Simone Ceccini, and Beatriz Morales. 2019. *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Economic Commissions for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Ceccini, Simone, and Rodrigo Martínez. 2012. *Inclusive Social Protection in Latin America*. Santiago, Chile: ECLAC.
- Cornia, Giobanni. 2014. *Falling Inequality in Latin America*. New York: Oxford University Press.
- ECLAC. 2016. *Social Panorama of Latin America*. Santiago, Chile: ECLAC.
- ECLAC. *Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe*. <https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>
- Huber, Evelyne, and John D. Stephens. 2012. *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Takahashi, Yuriko. 2017. "Varieties of Conditional Cash Transfers in Latin America." WINPEC Working Paper Series No. E1619. pp. 1-26.
- Villatoro, Pablo, and Simone Cecchini. 2018. *¿Cuál es el alcance de las transferencias no contributivas en América Latina? Discrepancias entre encuestas y registros*. Santiago, Chile: ECLAC.

5. 主な発表論文等

[雑誌論文] (計5件)

- ①高橋百合子. 2019「民主主義の質の低下と地域的多様性」星野妙子編『メキシコの21世紀』ジェトロ・アジア経済研究所, pp. 25-52. (査読有)
- ②高橋百合子. 2017「大規模自然災害と体制移行: 統合制御法 (the synthetic control method) によるメキシコ1985年大地震の事例分析」日本政治学会編『政治学分析のフロンティア』木鐸社, pp. 149-172. (査読無)
- ③Takahashi, Yuriko. 2017. "Reversal of Democracy or Decline in Quality? A Preliminary Analysis of Mexico's Democracy at the National and Subnational Levels." *Mexico in the 21st Century: Modernized Economy and Polarized Politics and Society*, edited by Taeko Hoshino. Interim Report. Institute of Developing Economies (IDE-JETRO), pp. 50 - 70. (査読無)
- ④Takahashi, Yuriko. 2017. "Poverty, Clientelism and Democratic Accountability in Mexico." WINPEC (Waseda Institute of Political Economy) Working Paper Series No. E1620, pp. 1-53. (査読無)
- ⑤Takahashi, Yuriko. 2017. "Varieties of Conditional Cash Transfers in Latin America." WINPEC Working Paper Series No. E1619. pp. 1-26. (査読無)

[学会発表] (計6件)

- ①Takahashi, Yuriko. 2018. "Las democracias y las elecciones en América Latina y Asia: comparación tentativa." 第6回メキシコ政治学会国際研究大会 (VI Congreso Internacional de Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), August 8-11, Puebla, México. (招待有)
- ②Takahashi, Yuriko. 2018. "Determinants of Vote-Buying in Mexico, 1988-2017." The 35th annual meeting of the Society for Political Methodology, July 18-21, Brigham Young University, Provo, Utah.
- ③Takahashi, Yuriko. 2017. "Clientelismo, Pobreza y la Reforma de Accountability en

México en Perspectiva Comparada.” メキシコ政治学会研究大会 (Asociación Mexicana de Ciencia Política). Del 13 hasta 16 de Agosto de 2017, Cancún, Mexico. (招待有)

④ Takahashi, Yuriko. 2017. “Democracy, Accountability, and Clientelism in Mexico, 1988-2012.” The 75th Annual Conference of the Midwest Political Science Association, April 6-9, Chicago.

⑤ 高橋百合子. 2017. “Clientelism beyond Borders? The Reform of Extending Voting Rights Abroad in Mexico.” 2016 年度日本政治学会研究大会報告、立命館大学、2016 年 10 月 1-2 日.

⑥ Takahashi, Yuriko. 2016. “Does Democracy Dampen Clientelism? Evidence from Mexico.” The 2016 Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, PA, September 1-4, 2016.

[図書] (計 0 件)