

メキシコにおける高齢者金銭給付プログラムの展開

山口 英彦・松岡 広子

はじめに

メキシコにおける人口の少子高齢化は急速に進行する。女性1人当たりの平均出産数は1960年から2000年の間に7.0人から2.4人に低下し、総人口に占める60歳以上の高齢者の比率は2000年から2050年の間に6.8%から28.0%に上昇すると予測されている（CONAPO 2004: 19, 22, 45）。

メキシコにとって、以上の変化は貧困高齢者の急増を意味するであろう。高齢者のうち年金を受給しているのは20.3%（2000年）にとどまり（CONAPO 2004: 34）、将来その状況が劇的に改善されることはない¹⁾。そして、基本的な食糧さえ満たせない極貧状態にある高齢者が全体の21.2%（2000年）に上る（Partida Bush 2004: 21-22）。高齢者の多くは、同居・別居にかかわらず、その親族から経済的支援を受けている。しかし、少子高齢化はそのような支援の需要を拡大させる一方、その供給能力を縮小させる（Ham Chande 1999: 17-20; CONAPO 2001: 122-123; De Vos, Solís and Montes de Oca 2004; Zúñiga Herrera 2004: 38-40; World Bank 2005: 433-435）。

国家は領土と人民に対する支配を主張する組織であり、その基本的利害が秩序の維持にあるとすれば（Skocpol 1985: 9）、困窮する高齢者とその家族の急増は統治機構にとって見過ごすことのできない事態であろう。近年、人口の高齢化の認識が広まるにしたがって²⁾、中央政府や地方公共団体は

高齢者の支援を目的とした政策（高齢者政策）を拡充しつつある³⁾。そのなかで、ある条件を満たした高齢者に一定の額の金銭を給付する公的プログラムが急速な展開をみせている⁴⁾。本稿の目的は中央政府・州政府レベルにおけるその現状を明らかにすることである。

ここでは、まず連邦特別区（首都）の事例と連邦政府（中央政府）の事例を取り上げる。前者は高齢者金銭給付プログラムを先駆的に導入し、対象者をその経済状況によって選別しないユニバーサル型給付を採用している。後者は主に困窮者に対象を絞るターゲット型給付を維持している。そして、各州の動向を踏まえながら、高齢者政策における金銭給付プログラム導入の要因を論じる。また、そのプログラムの今後の課題も指摘する。

I ユニバーサル型給付とターゲット型給付

1. 連邦特別区によるプログラム

首都での高齢者金銭給付プログラムの先駆的導入とその特徴は政治指導者の意向を強く反映している。2000年12月に連邦特別区行政長官に就任したロペス・オブラドル（Andrés Manuel López Obrador）は、任期中に実施すべき開発計画のなかで、対象者の経済状況にかかわらず支給されるユニバーサル型の（非拠出制）老齢年金制度の確立を目指すことを明らかにした⁵⁾。そして、その第1段階として、悪条件に置かれた70歳以上の高齢

者に経済支援を行なうと表明した (GDF 2000)。

高齢者は首都メキシコシティにおいてもっとも保護されていない人々であり、その多くが栄養不良や慢性疾患に苦しんでいる。70歳以上の高齢者の平均収入は最低賃金レベルであり、その生活は不安定である。ロペス・オブラドールはこのような事情を根拠にして、2001年3月に「連邦特別区在住70歳以上高齢者のための食糧支援、医療ケア、医薬品無償提供プログラム」を開始した。その対象は連邦特別区に3年以上定住しており、社会開発が比較的遅れた地区に居住している高齢者であった。対象者には主に食糧購入のための月額600ペソが電子マネーによって給付されるほか、健康増進活動とともに必要な医薬品が提供されるという内容であった。ただし、予算の制約により2001年の対象者は20万人に限定された (APDF 2001a)。

2001年11月、ロペス・オブラドールは上記プログラムの年内の対象者を25万人に拡大することを発表した。これにより、連邦特別区に在住する70歳以上の高齢者の79%がカバーされて、ユニバーサル型給付の実現に一步近づくとされた⁶⁾。また、翌年以降に給付額が物価上昇に応じて引き上げられる予定も示された (APDF 2001b)。

2003年11月、高齢者金銭給付プログラムはロペス・オブラドールによって法制化されて、「食糧年金 (pensión alimentaria)」制度が確立された⁷⁾。この制度化はユニバーサル型給付を実施するための支出を予算に織り込むことを連邦特別区行政長官に、その十分な支出額の承認を連邦特別区議会にそれぞれ義務付けることを意味した (ALDF 2003)。「食糧年金」制度は次のようなものである。連邦特別区に3年以上定住している70歳以上のすべての高齢者は、その基本的経済保障のための年金を受給する権利を有する。対象者の経済状況はその受給の条件にならない。給付額は最低賃金の50% (2004年月額約680ペソ⁸⁾)とし、主要店舗で使用可能な電子マネーで給付される。実施開始は2004

年1月1日とする (APDF 2003)。

以上のように、首都ではユニバーサル型の高齢者金銭給付プログラムがロペス・オブラドールという政治指導者の主導のもとで先駆的に採用された。その後、ロペス・オブラドールは民主革命党 (Partido de la Revolución Democrática: PRD) をはじめとする政党連合の候補として、ユニバーサル型「食糧年金」の全国展開を公約の1つに掲げて (Coalición “Por el bien de todos” 2005: 29-30)、2006年7月の大統領選挙に出馬したが、対立候補に非常な僅差で敗れた。

2. 連邦政府によるプログラム

ロペス・オブラドールがある一定の年齢に達した人々に例外なく給付するユニバーサル型の非拠出制老齢年金制度の確立を目指したのに対して、フォックス (Vicente Fox Quesada) 大統領が率いる国民行動党 (Partido Acción Nacional: PAN) 中央政権はそれには同調せず、受給者をより絞り込むターゲット型の高齢者金銭給付プログラムを遅れて導入した。

2003年9月、農村部支援策の一部として「高齢者支援プログラム」が開始された。その根拠として、全国の農村部過疎地域には約200万人の高齢者 (60歳以上) が生活しているが、その約半数が極貧状態にあるということが指摘された⁹⁾。このプログラムの対象は人口2,500人以下の社会開発が遅れた村落に在住して、基本的な食糧を満たすための十分な収入のない世帯の60歳以上の高齢者であった。給付内容は月額700ペソの現金であった。ただし、類似する公的支援を受けている高齢者は対象から除外された (SEDESOL 2003)。また、2003年の対象者数は20万人とされた (SEDESOL 2004a: 26-27)。

1年後の2004年9月、上記「高齢者支援プログラム」は改定されて、支援の内容が大きく変更された。給付額は年額2,100ペソと大幅に引き下げら

れて、代わりに栄養指導が給付項目に加わった。また、このプログラムが対象とするべき、貧困状態にありかつ公的食糧支援を受けていない農村部高齢者は約 50 万人いると指摘されながら、受給者数は予算の制約次第であるとされた (SEDESOL 2004b)。

連邦政府が行なう貧困対策のなかで特に重要なものが「人間開発プログラム“オポルトゥニダデス (Oportunidades=機会)”」である。これは極貧状態にある家族を教育、医療、食糧の面で支援する施策である。2006 年 1 月、このプログラムの対象世帯の高齢者に対して金銭給付が開始された。70 歳以上の高齢者 1 人につき、月額 250 ペソ (2006 年上半期の給付額) が支給されることとなった (SEDESOL 2006a)。同年中の対象者数は 90 万人と計画された (PR 2006: 96)¹⁰⁾。

2006 年 7 月の大統領選挙には、カルデロン (Felipe de Jesús Calderón Hinojosa) が与党 PAN の候補として出馬して、PRD のロペス・オブラドルに僅差で競り勝った。カルデロンの選挙戦時の公約は高齢者に対する金銭給付にも言及しているが、その対象を貧困状態にある者に限定していた。そして、長期的に持続可能で、支援を本当に必要とする人々を支援するシステムの構築を目指していた (PAN 2005: 27)¹¹⁾。

2007 年 3 月、カルデロン政権下で「農村部 70 歳以上高齢者支援プログラム」が開始された。これは人口 2,500 人以下の村落に在住する 70 歳以上の高齢者に月額 500 ペソを給付するというものである。受給者個々の経済状況やその在住地区の社会開発状況は対象者選別の条件ではなくなった。“オポルトゥニダデス”の高齢者給付や既存の「高齢者支援プログラム」などの連邦政府が実施する類似プログラムの受益者は、このプログラムから除外されるが、重複しないように対象となるプログラムのうちいずれか 1 つを選択することができる¹²⁾。このプログラムを開始する理由として、農

村部過疎地域は一般に貧困にあえぎ、社会開発が遅れており、そこに生活する 70 歳以上の高齢者約 100 万人はもっともその影響を受けているということが指摘された。ただし、支援内容は予算の制約を受けるとされた (SEDESOL 2007a)。だが、2007 年連邦政府予算において、対象者数は全国で 130 万人までと計画された (SHCP 2006)¹³⁾。他方、既存の「高齢者支援プログラム」への新規加入は停止されることとなった (SEDESOL 2007b)。

連邦政府による高齢者金銭給付プログラムの展開はこれまで紆余曲折を経てきたが、対象を困窮者に絞るというターゲット型給付が維持されてきたといえよう。フォックス政権は金銭給付の対象を基本的な食糧さえ満たせない極貧状態の高齢者に厳しく限定した¹⁴⁾。カルデロン政権は対象者選別の条件を簡素化した。給付対象を農村部過疎地域 (より多くの困窮者が集中しているといえる地域) に明確に限定している。

3. それぞれの問題点

連邦特別区のプログラムのようなユニバーサル型給付はその管理運営が単純であるという利点を持つが、非常に大きな財政負担を強いるものである (World Bank 2005: 489-490)。「食糧年金」の受給者およびその予算執行額は 2004 年 35 万 2,000 人・約 29 億ペソ、2005 年 38 万 1,500 人・約 32 億ペソ、2006 年計画値 40 万人・約 34 億ペソとなっている (GDF 2006a: 67-68; 2006b: 145)。今後のさらなる人口の高齢化は受給者の増加と受給期間の長期化をもたらして、ますます大きな資金を要求する。また、上記の 2006 年の予算額は社会開発支出 (高齢者のほかに住宅、零細企業、失業者、障害者、児童、農業などの支援に充てられる) の約 52.6% を占めて、連邦特別区総予算の約 3.8% に匹敵する (GDF 2006a: 24, 67)¹⁵⁾。

連邦特別区当局は「食糧年金」の財源に関して、支出の抑制がもたらす余剰金によって賄われてい

ると説明している¹⁶⁾。また、高齢化の進行にともなう財政負担の増加については、従属人口比率の点で高齢者支援に有利となる「人口ボーナス」を2030年まで享受できるという見解を示している(SSDF 2006: 16-17)¹⁷⁾。しかし、支出の抑制には限界があり、他の貧困対策や社会開発政策が財政上駆逐される恐れが指摘できよう。また、メキシコの場合は「人口ボーナス」を現実には享受できないという指摘もある。つまり、労働力人口の伸びはフォーマル部門雇用(納税や社会保険への拠出において貢献する)の伸びを大きく上回り、その差は今後さらに拡大して、失業やインフォーマル雇用の問題がますます深刻化する可能性が高いのである(Valencia Armas 2004: 83-84)¹⁸⁾。

他方、連邦政府が展開してきたターゲット型給付の最大の問題点はその対象者の選別にあるといえよう¹⁹⁾。2003年に開始された「高齢者支援プログラム」においては、(選別に必要な)人材・資材の不足により対象候補者の経済状況の確認に支障が生じたり、農業団体の干渉により受益者に不平等が生じたりした。また、もっとも優先されるべき地域(もっとも社会開発が遅れた地域)が実際には必ずしも優先されなかった。さらに、ほとんどの州で受益者の過半数を男性が占めており、女性に著しく不利な州が多かった(Haro Erika et al. 2005: 8-14)。

2007年に開始された「農村部70歳以上高齢者支援プログラム」は対象者を居住地のみで選別するという単純化を図っており、該当者すべてをカバーし得る十分な予算があれば²⁰⁾、上記のような問題は軽減されるであろう。しかし、都市部や中間部において貧困に苦しむ高齢者を無視しているという重大な問題は残されたままである。

II 各州における金銭給付プログラムの導入

1. 導入の現状

各州政府も人口の高齢化にともない高齢者政策を拡充しつつある。だが、高齢者に対する金銭給付プログラムを各州がこぞって一斉に導入しているわけではない。2007年上半期までの時点で、全国32の州・特別区のうち、同プログラムの導入が確認できたのはその3分の1に当たる11である。そのうち、基本的にある一定の年齢のみを対象条件とするユニバーサル型給付を実施しているのは連邦特別区のほかにチアパス州(IDHE-Chiapas 2007)のみである。残りは対象を貧困者、無収入者、社会保障システムの非受益者などに絞るターゲット型給付を採用している(表1)。

2. 導入の要因

高齢者に対する経済的支援の選択肢は金銭給付プログラムだけではない。高齢者の経済的自活を重視すれば、技術教育、職業紹介、公共事業における雇用といった就業支援や就労している高齢者の労働条件の改善につながる施策などがあげられるであろう。また、各州では貧困高齢者に対する手当として食糧配給プログラムが以前より実施されている²¹⁾。金銭給付プログラムは就業支援と異なり、対象者数に比例して確実にその費用が増大する。そして、その支給額によっては対象者数が同じであっても、既存の食糧配給プログラムよりもはるかに大きな財政負担を強いる場合がある²²⁾。しかし、金銭給付プログラムはその受給者にとって自由度の高いより魅力ある支援であり、特に就労できない高齢者にとっては貧困状態を緩和する大きな助けとなる。

社会からの圧力が政策を決定するという見方をすれば、例えば人口の高齢化率や社会低開発の程度、極貧高齢者の比率などが高いほど、より寛大な高齢者政策を求める圧力は高まり、金銭給

表 1 高齢者金銭給付プログラムの実施状況 (州政府・中央政府レベル、2006～2007年)

行政単位	60歳以上人口 ¹⁾	高齢化率 (%) ²⁾	低開廃 ³⁾ 程度 ⁴⁾	経費高齢者率 (%) ⁴⁾	高齢者に対する金銭給付 (を含む) 現行プログラム ⁵⁾	対象年齢 (歳以上)	主な対象条件	給付額 (月額ペソ)	開始年	与党 ⁶⁾ 2007年7月
アグアスカリエンテス州	86,055	7.7	低い	10.0	N.A.	-	-	-	-	PAN
バハカリフォルニア州	229,914	6.9	かなり低い	4.7	N.A.	-	-	-	-	PAN
バハカリフォルニア州ニースール州	40,181	7.1	低い	10.4	N.A.	-	-	-	-	PRD
チャパチエ州	62,591	7.5	高い	28.4	N.A.	-	-	-	-	PRI
チアパス州	305,536	6.5	かなり高い	48.0	"Amanecer"	64	州内在住者すべて	500	2007	PRD
チワワ州	318,723	8.6	低い	9.5	"Vive a Plenitud"	70	極貧、無収入	640	2005	PRI
コアウイラ州	237,045	8.8	かなり低い	9.2	N.A.	65	年金非受給、扶養者無、10年在住	714	2005	PRI
コリマ州	56,132	9.0	低い	15.2	Pensión Alimenticia	-	-	-	-	PRI
トゥランゴ州	148,023	9.4	中間	16.9	N.A.	-	-	-	-	PAN
グアナファト州	429,872	8.2	中間	18.7	N.A.	65	貧困、社会保障非受益	400	2003	PRD
グァハラ州	299,012	9.1	かなり高い	41.4	"Pensión Guerrero"	-	-	-	-	PRI
イダルゴ州	229,736	9.3	高い	32.9	N.A.	-	-	-	-	PAN
ハリスコ州	659,800	9.3	低い	10.0	N.A.	-	-	-	-	PRI
メヒコ州	1,210,321	7.7	低い	17.8	N.A.	-	-	-	-	PRD
ミチョアカン州	408,444	9.6	高い	21.9	N.A.	-	-	-	-	PAN
モレロス州	172,572	9.6	低い	17.6	N.A.	-	-	-	-	PRI
ナヤリト州	102,563	10.0	中間	14.7	N.A.	70	貧困地区、年金・扶助非受給、5年在住	500	2004	PRI
ヌエボレオン州	413,947	9.1	かなり低い	6.8	Apoyo Directo	-	-	-	-	PRI
オアハカ州	372,862	9.8	かなり高い	50.0	N.A.	-	-	-	-	PRI
プエブラ州	509,866	8.8	高い	36.4	N.A.	-	-	-	-	PRI
ケレタロ州	124,845	7.2	中間	24.9	N.A.	-	-	-	-	PAN
キンタナロー州	62,463	4.9	低い	28.4	"Abuelito Estoy Conigo"	70	困窮、無収入、年金非受給	500	2006	PRI
サンルイスポーション州	237,216	9.7	高い	31.9	N.A.	-	-	-	-	PAN
シナロア州	265,127	9.2	中間	14.0	N.A.	-	-	-	-	PRI
ソノラ州	233,747	8.8	低い	12.0	N.A.	-	-	-	-	PRI
タバスコ州	157,533	7.2	高い	27.3	"Te Da Más"	65	無収入、年金非受給	700	2007	PRI
タマウリムバ州	298,369	8.7	低い	11.6	N.A.	-	-	-	-	PRI
トラスカラ州	92,831	8.0	中間	32.6	Apoyo Económico	65	無収入、年金・扶助非受給、5年在住	約 300	2007	PAN
ベラクルス州	765,743	10.4	高い	33.5	Pensión Alimenticia	70	無収入、社会保障非受益、20年在住	714	2005	PRI
ユカタン州	180,190	9.4	高い	33.0	N.A.	-	-	-	-	PAN
サカテカス州	140,457	9.9	中間	13.0	"Al rescate de los abuelos"	75	困窮	300	2005	PRD
連邦特別区 (首都)	1,016,549	11.5	かなり低い	5.0	Pensión Alimentaria	70	3年以上在住者すべて	約 730	2004	PRD
全国 (連邦政府)	9,868,303	8.8	-	21.2	Atención a los Adultos Mayores	70	農村部 2,500人以下集落在住	500	2007	PAN

注：1) 2) 2010年の推計値。CONAPO 2004: 45-78より作成。

3) 各州における教育、住宅、都市化、所得の状況に基づく (2005年)。CONAPO 2006: 55より作成。

4) 高齢者のうち、基本的な食糧の必要さな満たさない人々の比率、2000年の推計値。Partida Bush 2004: 21-22より作成。

5) N.A.=導入せず、極めて小規模、未確認のいずれか。金銭給付の有無にかかわらず、各州では貧困高齢者に対する食糧配給 (現物給付) が実施されている。開始年は現行プログラムについてであり、それ以前から類似プログラムが実施されている場合は、主に年次行政報告 (Informe de gobierno) をはじめとする各行政機関発行の1次資料より確認・作成。

6) PAN: 国民行動党、PRI: 制度的革命党、PRD: 民主革命党。

付プログラムは導入されやすくなるといえよう。逆に財政的には、それらが低いほど、対象者数やほかに取り組むべき緊急の政策課題が相対的に少なくなるために、気前のよい支援策が導入されやすくなると考えられる。実際に、高齢者金銭給付プログラムを導入している各州の状況は様々である。ターゲット型給付を採用しているところでは、ベラクルス州やサカテカス州は高齢化率が比較的高く、キンターナロー州やタバスコ州はそれが比較的低い。また、ゲレーロ州は低開発の程度と極貧高齢者率がかなり高く、ヌエボレオン州は逆にそれらがかなり低い。より対照的なのはユニバーサル型給付を採用しているチアパス州と連邦特別区である。両者の状況はまさに両極にあるといえる。そして、導入が確認されていない各州の状況も同様に様々である(表1)。

したがって、以上のような指標で示される社会の状況はそれぞれ金銭給付プログラムの導入を説明するかもしれないが、その決定的な要因にはなり得ないであろう。高齢者に対する経済的支援として金銭給付プログラムを導入するか、その給付をターゲット型にするか、ユニバーサル型にするかといった選択により大きな影響を及ぼすのは、前述の連邦特別区の事例が示すように、政治指導者の個人的選好ではなかろうか。公職者の選好が公共政策に反映されるとすれば(Nordlinger 1981: 8)、それにもっとも反映されやすいのが公職者のなかで指導的地位にある者の選好であると考えられる²³⁾。なぜなら、その者が最大の制度的リソースを有するからである²⁴⁾。

政党が共通の政治的選好を持つ政治家によって構成されているとすれば、ロペス・オブラドールを大統領候補としたPRDに関係する他の政治家の多くも、高齢者金銭給付プログラムの早期の導入に比較的積極的であると考えられる。州政における与党(州知事が所属する政党もしくはそれを支援する政党)別に31州のプログラム導入の状況を

みると、2007年7月時点でPRDは5州のうち3州(導入率60%、うち1州はユニバーサル型給付を採用)、PANは9州のうち1州(同11%)、制度的革命党(Partido Revolucionario Institucional: PRI)は17州のうち6州(同35%)である(表1)²⁵⁾。

おわりに

統治機構は人口の高齢化が大きな社会問題を引き起こすことを防ごうとする。それはその組織としての利害に準じた行動である。高齢者に対する経済的支援はそのための重要な方策の1つである。そして、具体的にどのようなプログラムを選択し、組み合わせて、そのなかでどれを重視するかの過程には、政治指導者の個人的選好が介入すると考えられる。その選好は自らの強い信念に基づくものであるかもしれないし、自らへの政治的支持を集めたいもしくは失いたくないという動機を持っているかもしれない。

したがって、人口の高齢化の進行にともなって高齢者に対する経済的支援が今後拡充されるのは間違いないとしても、政治指導者が選挙によって交替するということを考慮すれば、それがユニバーサル型金銭給付プログラムの導入拡大を通じて行なわれるのか²⁶⁾、ターゲット型金銭給付プログラムの充実を通じて行なわれるのか、金銭給付以外のプログラムを重視して行なわれるのかなどといった、将来の予測は簡単にはできないであろう。

公的給付は親族間の支え合いのネットワークを駆逐するかもしれない(World Bank 2005: 421)。将来、前者が打ち切られたときに後者が速やかに復活する保証がないならば、公的支援は長期に持続可能なものでなければならない。ユニバーサル型の高齢者金銭給付プログラムは比較的大きな資金を必要とする。それを維持するためには、人口の急速な高齢化に比例して急増するその費用を賄う財源を確保しなければならない。具体的には増

税の実施を回避するべきではない。この増税はこれまで家族が主体となって担当してきた高齢者の経済的ケアを国民全体で担当することを意味する。

ターゲット型の高齢者金銭給付プログラムを充実させるならば、対象者選別のコストを抑えつつ、よりきめ細かい選別とその精度の向上を実現させなければならない。そのためには、地域レベルにおいて複雑な手続きを的確かつ速やかに遂行できる高度な行政能力が求められる。また、対象条件を単純化して給付形態をユニバーサル型に近づけるならば、対象者数の増大に応じて増税の実施を検討するべきである²⁷⁾。

さらに、早急に解決するべき課題として、経済的支援の受益の地域格差や重複が指摘できよう。経済的に同様に困窮している高齢者であっても、州によって採用するプログラムが異なるために、居住地によって受益内容や水準を左右される(表1)。そして、例えば拠出制年金システムのほかにさらに「食糧年金」制度の恩恵を受けることのできる首都の恵まれた高齢者と、金銭給付や食糧配給プログラムの対象からぎりぎり外れてしまう程度の貧困状態にある地方の高齢者との受益格差はあまりにも大きい。また、連邦政府のプログラムと各州独自のプログラムとの重複の問題、つまり両者の金銭給付プログラムの対象になった場合にどちらかをどのように選択するのか、食糧配給プログラムとの重複の場合はどうするのかといった問題もある。限られたリソースをより多くの困窮している人々への支援により有効に活かすためには、各地域の政治指導者の選好に政策決定をまかせておくだけではなく、中央政府と地方公共団体との調整や地方公共団体間の連携も必要ではあるまいか。

投稿受理(平成19年11月)

採用決定(平成20年2月)

[付記] 本稿は文部科学省科学研究費補助金萌芽研究(課題番号18659689)の助成を受けた研究成果の一部である。

注

- 1) 現在、社会保険のカバー率は労働力人口の約4割である。また、一般的に年金受給額は基本的な必要を満たすにも不十分な水準である(CONAPO 2001: 122)。主に民間企業の従業員を対象としたメキシコ社会保険機構(Instituto Mexicano del Seguro Social: IMSS)が最大の年金機構であるが、その加入者の約6割の年金給付額は給与の低さ(拠出金の少なさ)により最低賃金の水準になるという試算がなされている(Valencia Armas 2004: 84, 89)。
- 2) 2002年、第2回高齢化に関する世界会議がスペインのマドリッドで開催された。同年、メキシコでは高齢者の権利に関する法が制定された。これらについては山口・松岡2006を参照。
- 3) メキシコにおける国家による高齢者政策の全体像については山口・松岡2006を参照。
- 4) メキシコの(金銭給付を含む)貧困対策はこれまで児童や青少年に集中して実施されてきた(World Bank 2005: 432, 471-472)。
- 5) 所得保障政策において、就労と給付を結び付ける「ワークフェア」に対して、両者を切り離す「ベーシックインカム」という考え方がある。「ベーシックインカム」とは所得調査を行わず、就労義務を課さない最低保障水準の現金給付である(宮本2002)。根拠となる1次資料を確認できないが、ロペス・オブラドールは高齢者支援に関して「ワークフェア」よりも「ベーシックインカム」もしくはそれに類似する考え方を選好していたかもしれない。
- 6) ロペス・オブラドールの高齢者金銭給付プログラムは「大衆迎合主義」的であるとしばしば批判された(Cardoso 2001; Grajeda 2003; Cancino 2003)。
- 7) 同年9月、ロペス・オブラドールはそのための法案を連邦特別区議会に提出していた(SSDF 2006: 9)。
- 8) CNSM 2003より算出。最低賃金は毎年見直される。
- 9) 高齢者の年金受給率には著しい地域格差があるが、とりわけ農業従事者の多い州でその率は10%を下回る(Zúñiga Herrera 2004: 37)。

- 10) 2006年3月には大統領令により、“オポルトゥニダース”対象世帯の30歳から69歳までの年金システム非加入者のための、国庫補助付き任意の老後貯蓄プログラムが開始された(SEDOSOL 2006b)。2006年7月に国政選挙が控えていたため、“オポルトゥニダース”に付随する一連の新規プログラムは与党PANによる選挙対策ではないかという批判にさらされた(CDDHCU 2006; Valadez y Ramos 2006)。
- 11) カルデロンは大統領候補として、財政的に問題のあるユニバーサル型給付を公約に掲げることは無責任であるという意見を表明していた(Saldierna, Salinas Cesáreo y Herrera 2006)。
- 12) 人口2,500人以下の村落に在住する70歳以上の高齢者は、もっとも給付額の大きい「農村部70歳以上高齢者支援プログラム」を選択することが予想される。
- 13) このプログラムのための予算確保にPRDによる圧力が貢献したといわれる(Damián y Juárez 2006; Méndez 2007)。その背景には、ユニバーサル型給付を主張したロベス・オブラドールの大統領選挙での善戦があると考えられる。
- 14) フォックス自身、ロベス・オブラドールが導入した高齢者金銭給付プログラムについて非常に批判的であった(Ballinas y Becerril 2005)。
- 15) この数字は2030年には少なくとも10%になると予測されている(Simón y Archundia 2006)。なお、2006年連邦特別区予算のうち44%は連邦政府からの交付金によって賄われている(GDF 2006a: 10)。
- 16) 汚職と浪費を排除さえすれば、必要な財源は確保されるというのがロベス・オブラドールの主張であった(Romero y Bolaños 2003)。「食糧年金」の支給開始年齢70歳は財源に配慮した設定であると考えられる。法制化の際、議会でPRDはそれを60歳へ引き下げる提案を却下した(Romero y Llanos 2003a; 2003b; Martínez 2003)。
- 17) 15歳以上60歳未満100人に対する15歳未満60歳以上の人口は2000年67.2人、2010年55.0人、2020年54.0人、2030年60.8人、2040年69.8人、2050年81.0人(全国値)になると予測されている(CONAPO 2004: 22, 45)。
- 18) ユニバーサル型の非拠出制高齢年金制度は貧困者すべてをカバーして、対象者選別コストがかからないという利点を持ち、メキシコでも財政的に維持可能であり、導入するべきであるという主張がある。だが、それは将来の持続的な経済成長を前提としている(Ramírez Cuevas 2006; Arteaga 2006)。これは楽観的な予想に基づいた議論ではあるまいか。
- 19) 他の欠点として、受給額によっては拠出制年金システムへの加入意欲を人々から奪う恐れがあることがあげられる(World Bank 2005: 488-489)。
- 20) 前述したように、2007年予算においてはおそらく該当者のほとんどをカバーするであろう分の費用が認められている。その額は62億5千万ペソ、連邦政府総予算の約0.3%に当たる(SHCP 2006)。
- 21) 現物給付(食糧配給)から現金給付(金銭給付)への切り替えについては、次のような反対意見が提示されるであろう。両者が貧困者のための基本的食糧の充足を目的とするならば、後者は例えばタバコやアルコールの購入といった明らかに目的から逸脱する行為をもたらす危険性ははらんでいる。
- 22) 例えば、ミチョアカン州における食糧配給を中心とした高齢者支援の月額換算額は56ペソである(Haro Erika et al. 2005: 14)。
- 23) 政治指導者の選好が公共政策に与える影響の大きさについては、多元主義の立場にあるダールも認めている(ダール 1988)。
- 24) 政治的指導力は公的地位と密接に関連しているのである(Krasner 1984: 228)。
- 25) 2006年大統領選挙におけるPRIを中心とする政党連合の公約は、高齢者に対する金銭給付に関して具体的な方針を示していない(Coalición “Alianza por México” 2005)。同選挙公約で主要3党(PRD, PAN, PRI)が掲げる社会政策の主目標はそれぞれ、国家主導のもとでの全国民の基本的必要の充足(Coalición “Por el bien de todos” 2005: 22)、機会均等(PAN 2005: 7)、貧窮者の生活水準の向上(Coalición “Alianza por México” 2005: 60)である。このような違いは各政党を構成する政治家の選好をある程度反映しており、各州におけるプログラムの導入状況にも部分的に表れていると考えられる。
- 26) 首都で採用された寛大な高齢者政策がその後中央政府に導入された事例として、わが国の老人医療費無料化があげられる。キャンベルはその背景として「老人ブーム」、革新政党の躍進と保守政党の勢力衰退、財政的余裕などを指摘している(キャンベル 1995: 170-217)。現在、石油輸出国であるメキシコの財政は国際石油価格の高騰の恩恵を受けている(Banco de México 2007: 45-46)。

27) 開発途上国にとって、増税も行政能力の向上も実現が容易な課題ではないであろう。したがって、金銭給付プログラムに偏重することなく、それと様々な自活支援プログラム(山口・松岡 2006: 65-70)とを併用することがもっとも現実的な対応であろう。

参考文献

- キャンベル, ジョン C. 1995 『日本政府と高齢化社会—政策転換の理論と検証—』(三浦文夫・坂田周一監訳) 中央法規
- ダール, ロバート A. 1988 『統治するのはだれか—アメリカの一都市における民主主義と権力—』(河村望・高橋和宏監訳) 行人社
- 宮本太郎 2002 「福祉国家再編の規範的対立軸—ワークフェアとベーシックインカム—」『季刊社会保障研究』第38巻第2号 pp. 129-137.
- 山口英彦・松岡広子 2006 「メキシコにおける高齢者政策の限界と可能性」『海外社会保障研究』第155号 pp. 58-74.
- ALDF (Asamblea Legislativa del Distrito Federal). 2003. “Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal.” *Gaceta oficial del Distrito Federal* 18 de noviembre.
- APDF (Administración Pública del Distrito Federal). 2001a. “Acuerdo mediante el cual se emite el programa de apoyo alimentario, atención médica y medicamentos gratuitos para adultos mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal.” *Gaceta oficial del Distrito Federal* 6 de febrero.
- . 2001b. “Acuerdo mediante el cual se modifica el programa de apoyo alimentario, atención médica y medicamentos gratuitos para adultos mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal, publicado en la gaceta oficial del Distrito Federal el 6 de febrero de 2001.” *Gaceta oficial del Distrito Federal* 27 de noviembre.
- . 2003. “Reglamento de la ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años residentes en el Distrito Federal.” *Gaceta oficial del Distrito Federal* 31 de diciembre.
- Arteaga, José Manuel. 2006. “Viable, dar pensión a los adultos mayores: Esta alternativa sería fiscalmente manejable y reduciría la pobreza.” *El Universal* 1 de marzo.
- Ballinas, Víctor y Andrea Becerril. 2005. “Debatén PRD y PAN por críticas de Fox a la ayuda para ancianos en el DF.” *La Jornada* 16 de marzo.
- Banco de México. 2007. *Informe anual 2006*. México D.F.: Banco de México.
- Cancino, Fabiola. 2003. “Entrega AMLO tarjetas de apoyo para ancianos.” *El Universal* 8 de septiembre.
- Cardoso, Laura. 2001. “Critican política social de AMLO.” *El Universal* 8 de enero.
- CDDHCU (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión). 2006. “Denuncia PRD desvío de recursos del programa Oportunidades a la campaña Panista.” *Comunicación social* No. 3144, 3 de febrero.
- CNSM (Comisión Nacional de los Salarios Mínimos). 2003. *Salarios mínimos vigentes a partir de 1o. de enero de 2004*. mimeo.
- Coalición “Alianza por México”. 2005. *Plataforma electoral 2006*. mimeo.
- Coalición “Por el bien de todos”. 2005. “Plataforma electoral 2006.” *Coyuntura* No. 130, noviembre—diciembre.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población). 2001. *Programa nacional de población 2001-2006*. México D.F.: CONAPO.
- . 2004. *Envejecimiento de la población de México: Reto del siglo XXI*. México D.F.: CONAPO.
- . 2006. *Índices de marginación 2005*. México D.F.: CONAPO.
- Damián, Fernando y Mauricio Juárez. 2006. “Mejóro el PRD gasto social de López Obrador.” *Milenio* 26 de diciembre.
- De Vos, Susan, Patricio Solís and Verónica Montes de Oca. 2004. “Receipt of Assistance and Extended Family Residence among Elderly Men in Mexico.” *International Journal of Aging and Human Development* 58(1): 1-27.
- GDF (Gobierno del Distrito Federal). 2000. *Programa general de desarrollo del Distrito Federal 2001-2006*. mimeo.
- . 2006a. *Exposición de motivos*. México D.F.: GDF.
- . 2006b. *Cuarto informe trimestral 2006*. Méxi-

- co D.F.: GDF.
- Grajeda, Ella. 2003. "Entrega GDF apoyo para adultos." *El Universal* 24 de abril.
- Ham Chande, Roberto. 1999. "El envejecimiento en México: De los conceptos a las necesidades." *Papeles de población* No. 19, enero—marzo: 7-21.
- Haro Erika, Ayala et al. 2005. *Propuesta de mejora del programa de atención a adultos mayores a cargo de la Sedesol*. México D.F.: Tecnológico de Monterrey.
- IDHE-Chiapas (Instituto de Desarrollo Humano Estatal, Gobierno de Chiapas). 2007. *Proyecto ejecutivo 2007: AMANECER*. mimeo.
- Krasner, Stephen D. 1984. "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics." *Comparative Politics* 16(2): 223-246.
- Martínez, Alejandra. 2003. "Tendrán pensión adultos mayores." *El Universal* 12 de noviembre.
- Méndez, Enrique. 2007. "La ayuda a adultos mayores no es proyecto panista: PRD." *La Jornada* 4 de mayo.
- Nordlinger, Eric A. 1981. *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge: Harvard University Press.
- PAN (Partido Acción Nacional). 2005. *Plataforma política 2006-2012*. mimeo.
- Partida Bush, Virgilio. 2004. "Situación demográfica nacional." En *La situación demográfica de México 2004*, editado por CONAPO. México D.F.: CONAPO.
- PR (Presidencia de la República). 2006. *Sexto informe de gobierno*. México D.F.: PR.
- Ramírez Cuevas, Jesús. 2006. "Viable, la pensión universal para adultos mayores." *La Jornada* 22 de enero.
- Romero, Gabriela y Ángel Bolaños. 2003. "Será permanente el apoyo a los adultos mayores: López Obrador." *La Jornada* 20 de julio.
- Romero, Gabriela y Raúl Llanos. 2003a. "Aprueban PRD y PRI el dictamen sobre la pensión para ancianos." *La Jornada* 31 de octubre.
- . 2003b. "Elevan diputados a rango de ley la ayuda alimentaria a ancianos." *La Jornada* 12 de noviembre.
- Saldierna, Georgina, Javier Salinas Cesáreo y Claudia Herrera. 2006. "Calderón descarta dar pensión a todo anciano." *La Jornada* 23 de febrero.
- SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social). 2003. "Acuerdo por el que se emiten y publican las reglas de operación del programa de atención a los adultos mayores a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social para el ejercicio fiscal 2003." *Diario oficial de la Federación* 25 de septiembre.
- . 2004a. *Informe de resultados 2001-2003*. México D.F.: SEDESOL.
- . 2004b. "Acuerdo por el que se modifican las reglas de operación del programa de atención a los adultos mayores a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, publicadas el 25 de septiembre de 2003, para el ejercicio fiscal 2004." *Diario oficial de la Federación* 30 de septiembre.
- . 2006a. "Acuerdo por el que se emiten y publican las reglas de operación del programa de desarrollo humano Oportunidades, para el ejercicio fiscal de 2006." *Diario oficial de la Federación* 1 de febrero.
- . 2006b. "Decreto por el que se establece el mecanismo de ahorro para el retiro Oportunidades." *Diario oficial de la Federación* 27 de marzo.
- . 2007a. "Acuerdo por el que se emiten y publican las reglas de operación del programa de atención a los adultos mayores de 70 años y más en zonas rurales, para el ejercicio fiscal 2007." *Diario oficial de la Federación* 28 de febrero.
- . 2007b. "Acuerdo por el que se modifican las reglas de operación del programa de atención a los adultos mayores, para el ejercicio fiscal 2007." *Diario oficial de la Federación* 28 de febrero.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público). 2006. "Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007." *Diario oficial de la Federación* 28 de diciembre.
- Simón, Angélica y Mónica Archundia. 2006. "Ven presiones en el pago de ayuda a los ancianos." *El Universal* 11 de abril.
- Skocpol, Theda. 1985. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research." In *Bringing the State Back In*, edited by Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol. Cambridge: Cambridge University Press.
- SSDF (Secretaría de Salud, Gobierno del Distrito

- Federal). 2006. *Informe de trabajo 2006*. México D.F.: SSDF.
- Valadez, Blanca y Arturo Ramos. 2006. “Desaparecen esquema de 2 mil 200 mdp para viejitos.” *Milenio* 13 de diciembre.
- Valencia Armas, Alberto. 2004. “Pensiones y seguridad social.” En *La situación demográfica de México 2004*, editado por CONAPO. México D.F.: CONAPO.
- World Bank. 2005. *Mexico: Income Generation and Social Protection for the Poor*. México D.F.: World Bank.
- Zúñiga Herrera, Elena. 2004. “Tendencias y características del envejecimiento demográfico en México.” En *La situación demográfica de México 2004*, editado por CONAPO. México D.F.: CONAPO.
- (やまぐち・ひでひこ 市民団体トランスパシフィック代表)
(まつおか・ひろこ 愛知県立看護大学准教授)