

ブラジルの貧困高齢者扶助年金 -- 表面化する人種問題からの再検討

著者	近田 亮平
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	アジア経済
巻	53
号	3
ページ	34-56
発行年	2012-03
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/1189

ブラジルの貧困高齢者扶助年金

——表面化する人種問題からの再検討——

こん た りょう へい
近 田 亮 平

《要 約》

近年、ブラジルでも高齢者問題への関心が高まっている。しかし、ブラジルでは老化と人種を関連づけた研究はほとんど行われておらず、その要因として、同国で人種が社会問題として表面化したのが最近であることや、老化と社会構造の関係を究明する批判的社会老年学があまり普及していないことなどが挙げられる。そこで本論は、ブラジルの貧困な高齢者を対象とする非拠出型の年金制度を、同国の人種をめぐる社会構造の変化から捉え、その意義について再検討する。本論では、ブラジルの貧困高齢者を対象とした扶助年金は、同国で問題化する人種との関連で語られるようになったか、また、語られるようになった場合、それはどのような関連においてなのか、という問いを立てる。そして、扶助年金と人種（黒人）に関する言説分析を行い、おもに1990年代以降のブラジルで施行されてきた普遍主義的社会政策との関連から、高齢者政策について批判的な解釈を試みる。

はじめに

- I 先行研究レビューと理論・分析枠組み
- II ブラジルの高齢者と政府の取り組み
- III ブラジルの「人種」
- IV 貧困高齢者扶助年金と人種を結びつける言説
おわりに——普遍主義的政策の限界

はじめに

近年、ブラジルでも人口の少子高齢化や生活様式の変化から、高齢者の増加やそれに起因する問題への関心が高まっている。政府は高齢者を対象とした年金をはじめとする社会保障制度の整備を進め、2003年には「高齢者法規 (Estatuto do Idoso)」という包括的な法規集も制定している。また高齢者に関する研究も、身

体・精神的な健康状態への実践的必要性から老年医学 (geriatrics) の分野が先行かつ中心的ではあるが、近年は高齢者の生き方や意義に関する研究、統計データや調査にもとづく高齢者の社会経済状況や制度・政策の分析など、老化に関する問題を学際的に研究する「老年学 (gerontology)」の分野も活発化している。しかしブラジルでは、後説する「批判的社会老年学 (critical social gerontology)」のような研究はほとんどみられない。この批判的社会老年学とは、高齢者の問題と社会構造の関係性を批判的に分析する学問分野で、最近欧米諸国で注目されるようになり、その研究対象には階級やジェンダーとともに人種 (民族) が含まれる。しかし

ブラジルの老年学では、高齢者の問題を社会構造との関係から批判的に捉えようとする研究はほとんどみられず、特に人種を対象とした批判的・社会的老年学の研究は皆無に等しい。ブラジルの老年学において人種とは、高齢者の状況分析で用いられる白人や黒人^(注1)などの人種カテゴリー^(注2)という一変数にとどまり、主要なテーマとして取り上げられることはほとんどない。

つまりブラジルでは、高齢者と人種を社会構造との関連で結びつけ再検討するような研究は行われていないのであるが、このことは、同国における「人種」をめぐる歴史と深く関連している。ブラジルではおもに20世紀半ば以降、政府が唱導した「人種デモクラシー (democracia racial)」(後説)というイデオロギーにより、人種の混雑や寛容性という国家・国民のイメージがナショナリズムと結びつけられ、人種が不可視化した社会秩序や国民国家が形成された。20世紀末に人種デモクラシーは崩壊し、ブラジルでも人種が問題として語られるようになったが、混血が進んだ同国では少なくともその影響は依然残っており、混血度が高く異人種に寛容な国民性は今でも「ブラジル性 (Brasilidade)」として国内外で肯定的に強調されることが多い。つまり、人種を社会問題として認識してきた欧米とは異なり、ブラジルでは人種が不可視化され国民性とも結びつけられた歴史があり、このことが人種を「問題」として捉え社会構造の中で高齢者と関連づける研究を阻んできたといえる。

そこで本論では、批判的・社会的老年学の理論枠組みを援用し、ブラジルの高齢者と人種を社会構造との関連で結びつけ、批判的に分析する研究を試みる。その際、「高齢者」と「人種」とともに「社会問題」として捉えた場合に浮上す

る「貧困」に焦点を当て、ブラジルであまり結びつけられることのない高齢者と人種の関連性の有無について追究する。具体的には、貧困な高齢者を対象とした非拠出型年金制度^(注3)を取り上げ、ブラジルの人種をめぐる社会的変化というコンテキストから再検討する。したがって本論の初めの問いは、ブラジルの貧困な高齢者を対象とした扶助年金は、同国で問題化する人種との関連で語られるようになったか、というものである。そして本論では、この問いを肯定する仮説をもとに、貧困高齢者扶助年金と人種がどのような関連で語られるようになってきたか、という一義的な問いを立て、扶助年金と人種(黒人)に関する言説分析を行い、高齢者政策の批判的な解釈を試みる。つまり、近年のブラジルでは「人種」が「貧困」問題として議論されるようになったが、この人種をめぐる社会的変化を説明変数および客観的事実として捉え、そのなかに「貧困」な「高齢者」向けの扶助年金を被説明変数として位置づけて言説分析を行い、両者の間に関連性があるとすれば、それはどのようなものであり何を意味するのかについて考察を行う。

本論の構成は、I節でブラジルの高齢者に関する先行研究のレビュー、および援用する理論・分析枠組みの説明を行う。次にII節でブラジルの高齢者について理解すべく、その状況と分析対象の貧困高齢者扶助年金を含む政府の取り組みについてまとめ、III節でブラジルの「人種」をめぐる歴史を把握すべく、人種デモクラシーというイデオロギーを中心にその変遷を概説する。そして、説明変数の人種をめぐる変化と被説明変数の扶助年金を念頭に置いたうえで、IV節で貧困高齢者扶助年金と人種に関する言説

を取り上げ、最後に、それらの言説の分析を行い、ブラジルの扶助年金を含む高齢者政策について、人種をめぐる変化との関連で可能となる一解釈を提示する。

なお、ブラジルの高齢者政策、少なくとも貧困高齢者扶助年金について、批判的社会老年学の理論枠組みを援用し、人種をめぐる社会変化と結びつけ再検討する試みは本論が初となる。本論はこのような点で研究意義があり、同分野の今後のさらなる発展へ貢献するものとする。

I 先行研究レビューと 理論・分析枠組み

1. ブラジルの老年学

ブラジルの高齢者研究は、先述のように老年医学が主流だが [Lopes 2000]、近年は老年学研究的の蓄積も進んでいる。そしてそれらには、心理学をベースとした高齢者の生き方や老化・高齢の意味などを追究する研究と、おもに人口統計学をベースとした高齢者の社会経済状況や制度・政策などを分析する研究という、おもに2つの潮流がある。

前者を代表する研究に、カンピーナス大学のネリ (Anita Neri) を中心とした研究者によるものが挙げられる。彼女らは、「サクセスフル・エイジング」などの問題に心理学的アプローチから取り組み、高齢期の様態に影響を与える出来事に焦点を当てたライフ・コース分析、近年ブラジルで広まっている「高齢者公開大学 (UnATI)」での高齢者教育、老化による社会での孤独と隔絶の問題、心理状態が高齢期の自己認識や適応性に与える影響、高齢者の心理的健康を阻害する要因などに関する研究を行っている

[Neri and Yassuda 2004]。また、高齢者以外の年齢層も対象とした全国規模のフィールド調査結果をもとに、高齢者における女性割合の増加、所得と消費性向、社会や家族との関係性、老いに対するイメージや差別、市民としての高齢者の権利、老人ホームや高齢者向けの居住形態などについて学際的な研究も行っている [Neri 2007]。

後者の代表的な研究には、政府管轄の応用経済研究所 (IPEA) のカマラーノ (Ana Camarano) を中心とした研究者によるものがある。彼女らは老化と依存という視点から、主として統計データをもとに高齢者に関する社会人口的な特徴、生活状況、政策の分析を行い、同分野ではブラジルで初めて1冊の研究書にまとめ発表した [Camarano 1999]。さらに、身体的障害と社会経済状況との関連性、介護の必要性や年金などの経済的要因が家族との関係性へ与える影響、社会保障をはじめとする制度や公共政策の分析、人生のサイクルにおける経済状況や保有資源の変容などの研究を行い [Camarano 2004]、最近では、ブラジルで整備が遅れている老人ホーム・施設や介護の問題にも取り組んでいる [Camarano 2010]。

後者の潮流に属する研究には、本論で対象とする貧困高齢者扶助年金 (後説) を扱ったものもあり、同扶助年金が貧困世帯の生存手段として重要であり、有権利者である高齢者への再評価や、農業政策としての意図せぬ機能も果たしているとの指摘がなされている [Delgado and Cardoso 2004]。また、社会保障の普遍化を謳った1988年憲法にもとづく扶助年金の拡張が、労働所得や社会保障を得る可能性の低かった人々、特に女性へのインパクトが大きかったことが統

計的に明らかにされている [Beltrão et al. 2004]。さらに扶助年金が、高齢者全体の経済的な自立と家計への貢献度を高め、核家族化の一方で高齢者と同居する家族が増加傾向にあることや [Camarano 2004]、家族のなかでの高齢者の存在価値や高齢者自身の家族への評価を高め、制度整備の予期せぬ結果としてより平穏な共同生活をもたらされたとの指摘がされている [Saboia 2004]。他方、問題点として、対象者選定での問題などからカバー率が必ずしも十分でない点や [Medeiros et al. 2009]、子供をもつ低所得家族向け社会扶助政策と比べ支給額が相対的に多いため政府の財政負担が大きい点 [Rocha 2008] などについて論じられている。

そして、後者の潮流に属する研究にはわずかだが人種を取り上げたものもあり、黒人や混血系高齢者の劣悪な社会経済状況を指摘するもの [Camarano 2004] や、調査データをもとにして人種と学歴が高齢期の経済状況に及ぼす影響を分析した研究 [Santos et al. 2007] などが散見される。また扶助年金との関連では、女性などの他の社会的弱者と並列するかたちで、黒人系が同制度の恩恵をより受けていると指摘するものもある [Lobato 2006; Soares 2008b]。ようやく最近になり、人種を主要テーマに扶助年金も含む社会政策・制度や現状を分析した研究も発表され [Paixão et al. 2010]、「人種・肌の色による不平等を考慮に入れながら、人種別による社会保障システムへのアクセスや利用を理解しようとする試みは、実質的にブラジルでは初めて」 [Paixão et al. 2010, 199] だと主張している。しかし、同研究も批判的老年学のような何らかの理論にもとづいているわけではなく、人種に起因する不平等に注目しているが、統計データなど

による高齢者の状況分析という枠を脱したものではない。

なぜブラジルの高齢者研究において、人種が中心的な研究対象として扱われてこなかったのか。この問いに対しては、「ブラジルでは老化と人種を関連づけた研究は非常に少ない」 [Lopes and Deus 2007, 82] ことを認めるロペス (Doraci Lopes) とデウス (Suelma de Deus) の研究が答えてくれる。ロペスとデウスは、ブラジルでは人種デモクラシーや白人化 (後説) という人種に関する支配的なイデオロギーが、社会における自らの権力や支配関係を維持しようとした白人エリートにより採用・強化され、それらをもとに人種差別や不平等を不問に付す国民が形成された歴史とその残滓について論じている [Lopes and Deus 2007]。ロペスとデウスの研究は、このような歴史的に支配的な人種イデオロギーが、ブラジルの高齢者の人種・民族アイデンティティに影響を及ぼしていることを調査データから究明しており、批判的社会老年学という観点からブラジルでの先駆的な研究だといえる。しかしながらロペスとデウスの研究は、調査結果について人種をめぐる支配的イデオロギーの影響を指摘するにとどまっており、批判的社会老年学の分析枠組みに依拠した研究だとはいいがたい。

2. 理論的背景と分析アプローチ

本論は、批判的老年学を理論的背景として社会構築主義にもとづく言説分析を行うが、本節ではこれらの理論・分析枠組みについて説明を行う。

批判的老年学とは、宇佐見 (2011, 14-19) によると、おもに1980年代以降の欧米諸国にお

いて、既存の老年学^(注4)を批判するかたちで登場した学問分野である。批判的老年学が既存の老年学を批判した点について、バース (Jan Baars) らは、データの偏重と理論の軽視、高齢化の実体験とその意味解釈の欠如、データや社会状況の分析が困難な心理学的伝統などを挙げている [Baars et al. 2006, 1-3]。また、宇佐見も既存の老年学が、機能主義的である点、個人的調整や状況的要因に注目し過ぎる点、社会的要因を所与と捉える点などに言及している。これらの批判点は、ブラジルの高齢者研究の状況に当てはまるといえる。

新たに登場した批判的老年学では、高齢者をめぐる社会構造に注目する必要性が提起され、労働市場や福祉国家といった社会的要因との関係から高齢化の問題を分析することが試みられる。そしてその際、階級、ジェンダー、人種、民族、社会・経済政策などの高齢化にともなう社会的構造面へ焦点が当てられる。これらのうち本論のテーマである「人種」に関して、エステス (Carroll Estes) らは、階級と重複する部分があるためテーマとして適切に扱われてこなかったこと、黒人や人種・民族的マイノリティが福祉国家や政策の中で搾取されてきたこと、人種・民族が高齢化における健康状態に影響を及ぼす独立した社会経済的要素であることを指摘する。そして、社会構造内の人種に関する制度的差別主義や権力関係、およびそれらが高齢者や政策に与える影響を究明することが重要だと説く [Estes et al. 2001, 15]。さらにまた、イデオロギーが、すべての政治・経済レジームにおいて支配的社会関係の維持や強化を可能にするものとして、複層的な分析フレームワークを包含するかたちで提示される。そこではイデ

オロギーが、問題の設定や解決方法の選定に決定的な影響力をもつため、階級、ジェンダー、人種・民族に関してそれらの本質を曖昧にし、唱道者や為政者にとって合理的である問題の解決法が支配的となる点が強調される。[Estes et al. 2001, 17-18]。人種とイデオロギーの重要性に着眼するエステスらの理論枠組みを用いることで、ブラジルの貧困な高齢者向け扶助年金を、人種の貧困問題としての顕在化を阻んだ人種デモクラシーというイデオロギーと関連づけるとともに、その解釈を見出すことが可能になるといえる。

このような理論的枠組みを提起し、加齢とそれに起因する問題は社会情勢や広範な社会秩序という文脈においてのみ理解し得る、という考えに立脚する視座は、批判的老年学の「老化の政治経済学 (political economy of aging)」と呼ばれている。そしてそのなかでも、特定の時期における統制的・支配的アイデア、つまりイデオロギーのヘゲモニーに注目するアプローチは「批判理論 (critical theories)」と称されている [Estes et al. 2001, 3]。

エステスらのこのような批判的老年学の理論枠組みは、社会構築主義の立場を取り入れ概念が拡大されてきた。社会構築主義と高齢化についてエステスらは、高齢者が直面する問題は加齢や高齢という我々の概念の結果として社会的に構築されると主張し [Estes et al. 2001, 29-31]、高齢化を生物学的というよりも社会的なプロセスとして捉えようとする。しかし、宇佐見 (2011, 17) が指摘するように、社会構築主義自体の理解が不十分なことは否めない。本論では、社会構築主義が何であるかについては、本題ではないため詳論しないが、ここでは「あ

る現象が、物理・化学的あるいは生物学的に構成されているというより、社会的、文化的、歴史的、言説的に構築される」という赤川(2006, 107)の「構築主義の最大公約数」を社会構築主義として理解する。また社会構築主義のポイントを、実態・実在・客観的事実などは存在しないとする反本質主義の立場であり、対象とする現象や社会問題はすべて言説や知識により構築されるという視座であると認識する。

そして、このような社会構築主義を取り入れることで可能かつ有効になる分析アプローチに、言説分析がある。しかし言説分析には、社会構築主義の立場にもとづき、すべてを実在ではなく言説などで構築されたものだとし相対化すると、研究対象とする社会問題自体も存在しなくなってしまうという OG (ontological gerrymandering) 問題がある。そのため本論では、実在すると想定する社会歴史的なコンテクストのなかに、対象の社会問題を位置づけ言説分析を行うコンテクスト派の立場を取る。つまり本論では、広く認識・研究されているブラジルの人種をめぐる変化を社会歴史的な「事実」として捉え、そのなかに同国の貧困高齢者扶助年金を位置づけ、今まで結びつけられてこなかった同扶助制度と人種の関連性について言説分析を行う [赤川 2001; 2006; 宇佐見 2011, 19; 千田 2001]。

以上の批判的社会老年学の理論と社会構築主義にもとづく言説分析により、本論では、田中(2008, 81)が提起する解釈的方法(批判理論)と実証的方法(経験理論)を相互補完的に組み合わせた新たな枠組み、つまり「方法論的には解釈的方法論を基本としつつ、実証政治経済学で議論されてきた福祉国家や個別政策をそのなかで再吟味するという手法」[宇佐見 2011, 21]

による研究を試みる。具体的には、ブラジルで表面化した人種問題との関連から、同国の貧困高齢者扶助年金を再解釈しようとするものである。

II ブラジルの高齢者と政府の取り組み

1. 高齢者の状況

本節では、まずブラジルの高齢者の状況について概観する。高齢者人口に関して、同国が「高齢者」として基本的に採用する WHO (世界保健機関) の「途上国の場合60歳以上」人口をみると、1970年に総人口の5.1パーセント(476万人)であったが、2000年に同8.6パーセント(1454万人)、2009年には同11.3パーセント(2174万人)にまで増加している。また、先進国の基準「65歳以上」の人口も、2009年に同7.9パーセント(1509万人)に達したことに加え、近年は80歳以上の人口増加率が高くなっており後期高齢化も進んでいる(注5)。老年従属人口指数(注6)(1991年12.6パーセント、2008年15.5パーセント)や高齢化指数(注7)(同21.0人、同37.9人)が上昇しており(注8)、以前途上国に特徴的だった同国の人口形態は次第に先進国化しつつある。また人種に関しては、白人(2001年53.3パーセント、2009年48.2パーセント)、黒人(同5.6パーセント、同6.9パーセント)、混血(同40.4パーセント、同44.2パーセント)、その他・不明(同0.6パーセント、同0.7パーセント)で、白人の割合が減少した一方、黒人や混血の割合が増加している。この要因のひとつとして、ブラジルの人口調査での人種カテゴリーは自己の認識と申告によるため、後述するような近年のブラジルにおける黒人系の再評価の影響が考えられる。

所得に関して高齢者居住世帯の1人当たり平均月額をみると、ブラジル政府が「貧困ライン」とおおむね定める「最低賃金^(注9)の2分の1」以下の割合が、1991年の12.7パーセントから2008年の11.0パーセントへと減少している。これに対し、最低賃金額の2分の1より多く2倍以下の割合が同54.9パーセントから同59.9パーセントへと増加する一方、最低賃金の2倍より多い割合は同28.7パーセントから同24.2パーセントへと減少している^(注10)。また居住形態について、高齢者のみの世帯（独居または夫婦）の割合が1997年の30.4パーセントから2008年に37.5パーセントへと増えている。

つまりブラジルの高齢者の状況として、近年その人口数が絶対的にも相対的にも増加していること、高齢者の居住世帯全体が経済的に底上げされた一方、所得の伸びは頭打ちであること、核家族化の影響もあり多世代同居者が減り、社会経済的に脆弱な高齢者が増加していることなどが挙げられる。ただし人種に関しては、ブラジルでより貧困だとされる黒人や混血の割合が増加傾向にある。そして、このような状況と政府の高齢者対策とは深く関連し合っており、次に高齢者に対する政府の取り組みについてまとめる。

2. 高齢者に対する政府の取り組み

(1) 年金と保健医療制度

高齢者への政府の取り組みとして、後述する貧困高齢者扶助年金を除く、年金および保健医療を中心にまず概観する。

現在のブラジルの年金制度は、2本柱である政府の「一般社会保障制度 (RGPS)」と「公務員社会保障制度 (RPPS)」に加え、民間の「補

足社会保障 (PC)」により構成されている。RGPS は民間部門と公社など一部の公的部門の正規労働者を対象とした強制加入の制度で、おもな受給最低条件は、年齢が都市部65歳 / 農村部60歳（女性は同60歳 / 55歳）で保険料納付期間15年、または納付期間のみの場合で基本的に35年（女性は30年）となっている。RPPS は公務員を対象とした強制加入の制度で、おもな受給条件は、基本的に年齢と保険料納付期間が60歳と35年（女性は55歳と30年）である。PC は民間企業や組合などが管理運営する任意の制度で、RGPS を補足するものである [MPS 2008, 12-13, 37-40]。これらの制度はすべて基本的に正規労働者を対象とした拠出型の年金であるため、非正規労働者の割合が高い貧困な高齢者にとって、これら正規の年金制度の利用はほぼ不可能だといえる。

高齢者が多く利用する保健医療については、1990年制定の「統一保健医療システム (SUS)」による公的医療機関の無料利用、有料の民間医療保険への加入、自己資金にもとづく医療機関との直接契約という3つの方法により、現在サービスの享受が可能になっている。全国民を対象とした公平かつ無料の医療制度の SUS が整備され、少なくとも理論的には貧困高齢者もその恩恵にあずかれるようになった。しかし現実的には、SUS の医療サービスは質的な問題を多く抱えており、社会的弱者であるほど優良な保健医療サービスへのアクセスは依然困難である。政府はこのような現実に対処すべく、1999年の「高齢者健康政策 (PNSI)」などで高齢者の健康促進や疾病予防への取り組みを試みている [Camarano 2004, 276-279]。また介護に関しては、公的な老人介護制度は整備されておら

ず、家族などのインフォーマルな介護者、職業介護者、老人ホームなどへの支援や訓練を提供するにとどまっている [Batista et al. 2008, 133-134, 151-152]。

しかし、ブラジルの年金や保健医療など高齢者に関する社会保障制度は、20世紀前半に創設され、その後対象者の拡張や手当の増加など制度の整備が施されてきたが、基本的には正規雇用の労働者を対象としたものであった [子安 2003]。したがって、非正規など不安定な雇用状態にあった労働者や貧困層は、その多くが高齢期において当時の社会保障制度から排除されていた。そして、それら排除されていた人々の大半が黒人だったとされる [Soares 2008b, 128]。ブラジルではこのような状況を改善すべく、以下に概説するように、1988年憲法を礎石として社会保障の普遍化が試行されてきた。

(2) 貧困高齢者扶助年金制度

本項ではまず、本論の分析対象である貧困な高齢者を対象とした2つの扶助年金の概要を説明する。ひとつは低所得の農業等労働者を対象とした年金制度、もうひとつは低所得の高齢者と障害者を対象にしたもので、正確には年金ではなく社会扶助制度である。これら2つの制度を取り上げる理由は、両制度とも実質的に非拠出で受給可能な年金として機能し、両制度以外に現在ブラジルで貧困な高齢者が受給可能な同様のものはないからである [Saboia 2004, 353-354]。

前者の年金制度であるが、これは60歳（女性は55歳）以上で基本的に15年以上農業等に従事したことを証明すれば、保険料を納付していなくても最低賃金額を受給できるものである。同年金は一般的に「農村年金 (aposentadoria rural)」

と呼ばれ、制度的には社会保障省管轄の拠出型老齢年金に含まれるが、貧困な元農業等労働者を救済すべく、保険料納付を農業等での従事経験で代替する特別な制度である。受給要件に所得制限はないが、所得のより高い農業従事者は前述のRGPSなどから少なくとも最低賃金額を上回る年金の受給が可能のため、農村年金の受給者はより貧困な高齢者となっている。農業等労働者を対象とした年金は、1971年の「農村扶助プログラム (Prorural/Funrural)」によりすでに存在していたが、同プログラムは対象者が男性のみの拠出型で、支給額も最低賃金の2分の1と少額だったため、農業等に従事した高齢者は非常に劣悪な状況に置かれていた。それが社会保障の普遍化を謳った1988年憲法にもとづき1991年に改正され、1992年から現行のかたちへと改善された [Beltrão et al. 2004, 324-326; Delgado et al. 2004, 293-294]。ただし一部の例外を除き、農村年金は2010年末で申請受付が終了し、現在は既存分の支給のみとなっている。

もう一方は「高齢および障害者扶助 (BPC)」と呼ばれ、1人当たりの月額世帯所得が最低賃金の4分の1未満で、勤労が不可能な高齢者と障害者に対し最低賃金額を支給するものである。BPCは制度的には年金でなく社会扶助であるが、1995年の法制化後の1996年から開始され、受給年齢が1998年に70歳から67歳、2004年に65歳へと引き下げられたため、受給高齢者にとって非拠出型年金とほぼ同様の機能をもつ制度となっている。貧困高齢者への年金としては、最低賃金の2分の1を支給する「終身所得扶助 (RMV)」が1974年からすでに存在していた。RMVの受給条件は、年齢70歳以上、他の社会扶助を受給していないこと、保険料を最低1年

表1 貧困高齢者扶助年金の受給者数と割合の推移

(単位: 千人)

年	BPC (A)	BPC受給 年齢	RMV (B)	農村年金 (C)	扶助年金合計 (A) + (B) + (C) = (D)	高齢者人口 (E): 60歳以上	(D)/(E)
1996	42	70歳	459	3,462	3,964	13,237	29.9%
1997	89		416	3,514	4,019	13,360	30.1%
1998	207	67歳	374	3,657	4,238	14,238	29.8%
1999	312		338	3,835	4,486	14,755	30.4%
2000	403		303	4,012	4,718	14,539	32.5%
2001	469		272	4,117	4,858	15,333	31.7%
2002	585		237	4,288	5,110	16,176	31.6%
2003	665		208	4,404	5,277	16,920	31.2%
2004	933	65歳	181	4,519	5,633	17,663	31.9%
2005	1,066		158	4,647	5,871	18,214	32.2%
2006	1,184		136	4,793	6,112	18,940	32.3%
2007	1,296		116	4,948	6,359	19,746	32.2%
2008	1,424		101	5,125	6,650	21,040	31.6%
2009	1,541		85	5,319	6,949	21,736	32.0%

(出所) MPS [2009a: 83-84, 89-90], IBGE [2007, 2008, 2009], 2000年は人口センサス, それ以外は PNAD (SIDRA) から筆者作成。

(注) BPCは対象が高齢者のみ。障害者を対象とした金額は除く。農村年金はごく僅かの保険料納付者も含む。2000年以外の2003年までは、 Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará, Amapáの各州の農村人口を除いた数値。

納付しているか5年間の就業経験（賃金はRMV受給額未満）があることであった。しかし、1996年のBPC創設によりRMVは廃止され、現在は当時の既存分が継続支給されているのみである [MPS 2008, 116-117; Camarano 2004, 264-265]。

そして、これら2つの扶助年金の受給者数と全高齢者人口に対する割合を、BPCが開始された1996年からまとめたのが表1である^(注11)。この表では、農村年金の女性（55歳）とBPC（70～65歳）の受給年齢が、高齢者人口の年齢（60歳以上）と同じではないため実際の数値は

若干異なるが、おおよそ30パーセントの高齢者が扶助年金を受給する貧困な状況にあることがわかる。全高齢者の人口が増加するなか、10年以上この割合が大きく変化していないことは、貧困な高齢者の数も漸増しており、これらの扶助年金が彼/彼女たちの生存生活を保障する重要な制度として機能していることを意味している。そしてこれら扶助年金に加え、前項の正規の拠出型年金も含めた60歳以上人口の年金カバー率^(注12)は、1992年の74.03パーセントから2005年には82.03パーセントまで上昇した [MPS 2009b]。そして前述の先行研究で述べたように、

受給者には黒人系の多いことが指摘されている [Lobato 2006; Soares 2008b]。したがって年金に関して、財政的な負担や給付額の格差などの問題はあがあるが、近年のブラジルでは顕在化する高齢化問題に対し、社会的弱者も包摂するような制度整備が政府により進められているといえる。

このような政府による高齢者対策の制度化は、1988年に制定された現在の憲法を礎石としている。ブラジルは1985年までの21年間軍政が続いたが、1980年代に政治的な自由化が進み、1988年に新たな憲法が公布された。同憲法の制定には、それまでの社会で排除されてきた黒人系や女性などの集団の利益を代表する人々が深く関わったこともあり、社会保障という新たな概念が導入され、全国民への社会保障の普遍的な充足責務は政府にあること、また、社会保障の恩恵享受は社会的に排除されてきた人々を含むすべての国民の権利であることが明記された [MPS 2008, 10; Camarano 2004, 266-267]。つまり1988年憲法を礎に、ブラジルでは貧困な黒人系も含む全国民への社会保障の普遍化が政府の責務および国民の権利として追求されるようになったのである。そして、この理念にもとづきさまざまな普遍主義的社会政策や制度の構築が試みられ、前述の SUS や学校教育の普及に加え、正規の年金システムに包摂されない貧困な高齢者を対象に、農村年金と BPC という2つの扶助年金制度が整備されることとなった [IPEA 2008, 250-252]。ただし、これらの普遍主義的政策の対象は「貧困」層を含む「全国民」であり、黒人や女性などを選別的に対象とするものではなかった。

Ⅲ ブラジルの「人種」

I 節で述べたように本論は、ブラジルの「人種」をめぐる変化を、実在する社会歴史的コンテキストとして捉える。そのため本節では、ブラジルの人種およびそのイデオロギーの変遷について概説する。

1. 「人種デモクラシー」イデオロギー

ブラジルでは、1500年の“発見”後の植民地期において、先住民、ポルトガルの白人、奴隷の黒人の間で人種混淆が進み、このことと熱帯性の気候とを要因として、人種の劣等性や退化がもたらされたとする見識が、20世紀初頭まで欧米を中心に定着していた。19世紀から導入されたヨーロッパ移民には、このような“劣等”で“退化”したブラジル国民を人種的に“白人化”し“純化”する、という意味合いもあった。しかし、1933年にブラジルの著名な人類学者フレイレ (Gilberto Freyre) が自著『Casa-Grande & senzala (大邸宅と奴隷小屋)』において、ブラジルの後進性は単一栽培と奴隷制度にもとづく大土地所有制という、社会的影響や文化的伝統、環境によって生み出されたのであり、黒人の存在や異人種間の混淆が問題なのではない、との主張を展開した [Freyre 1981, lvii-lxii]。このフレイレの主張は政府により、ブラジルには人種に関して調和の取れた人間関係が存在し、それは誇りうる国民的資産だとする「人種デモクラシー」に転換された。そして、1888年まで続いた奴隷制に起因する黒人や混血層の貧困状況は改善せず、当時の社会秩序を維持したままで、近代的な国民国家の建設を可能にする公式なイ

デオロギーとして、人種デモクラシーが政府により唱導されていった。

このブラジルの国民性を肯定的に解釈する人種デモクラシーは、政府のイニシアティブにより国民の間に広く浸透し、ブラジル国民の劣等感を払拭または軽減するとともに、同国における異人種への偏見・差別意識の欠如や異人種混淆による「人種」の境界の消滅をもたらすことになった。つまりブラジルでは、人種デモクラシーという非制度的な人種差別イデオロギーを政府が意図的に唱導したことで、現実には存在する人種問題が覆い隠されるとともに、黒人系の貧困問題が階級や社会・経済的な状況に起因する問題へと還元され、黒人を社会の底辺、混血をより底辺に近い中間層とする包摂的な人種秩序にもとづく支配構造が形成されたのである。また、人種デモクラシーによりブラジル国民は、貧困な黒人系本人たちも含め、「人種差別はない」と信じ込まされ、称賛すべき混血国民論というナショナリズムが形成されることとなった。さらに、個人として白人と混淆を重ね「白人化」することで、社会経済的上昇は可能だとする「ムラート^(注13)脱出口」という虚構が構築されたため、実際には貧困で差別されているにもかかわらず、黒人系の連帯意識やアイデンティティの形成が阻害され、人種を争点に自らの窮状を抗議する運動も活発化しなかった。なお1970年には、「ブラジルには人種差別は存在せず（中略）ブラジルはいかなる人種政策も必要としない」[Jaccoud 2008a, 52]との声明が政府から発表されるとともに、同年の人口センサスからは「人種/肌の色」という調査項目が削除されている。

このようにブラジルでは、人種デモクラシー

という政府が唱導したイデオロギーにより、非制度的に黒人系を社会保障もないに等しい貧困な状況へ押し留めたまま、異人種に寛容だとする国民性が想像され、あたかも国民が同質だとする社会が構築されていった [Jaccoud 2008a, 45-56; Lopes and Deus 2007, 82-86; Marx 1998, 161-177; Reiter and Mitchell 2010, 28-29, 51; Skidmore 1974, 64-69, 200-204; 鈴木 1999, 52-56; 2009, 276-277]。

2. 神話の崩壊

しかし1970年代後半頃から、ブラジルでも人種に起因する貧困の問題が調査研究などで徐々に明らかにされるようになり、人種デモクラシーに対して疑義が唱えられるようになった。そして1980年代に入り、軍政から民政へ移行するなど政治の自由化が進展し、欧米諸国で先に広まっていた「多文化主義」という考え方がブラジルでも普及し始めると、人種デモクラシーにより最も貧困な状況が不可視化されていた黒人側から抗議運動も発生し、「人種」が次第に問題化していった。そして1988年制定の新憲法が、ブラジル連邦共和国の基本目的を謳った第3条で「出自、人種、性別、皮膚の色、年齢に関する偏見および他のあらゆる形態の差別なしに、すべての者の福祉を促進すること」と明記するなど、「人種」を社会問題として公認したことで、人種デモクラシーは公的イデオロギーとしての地位から後退することとなった。

人種差別を禁じた1988年憲法は、文化に関する第215条で「国家は、民衆文化、先住民文化およびアフロ・ブラジル文化、ならびに国の文化形成に参加するその他の集団の文化の表現・活動を保護する」と謳っている。したがって同

憲法では、文化的には多文化主義を公式な国民統合の論理として新たに唱導したと考えられるが、多文化主義が人種デモクラシーに代わる政府の新たな人種イデオロギーかを判断するには、さらなる時間や研究の蓄積が必要だといえる。しかし少なくとも1988年憲法を契機に、人種デモクラシーが政府のイデオロギーとしてだけでなく国民の間でも神話として崩壊し、同憲法を象徴的な転換点としてブラジルでも黒人系の貧困が「問題」として公にも語られるようになった [d'Adesky 1997, 165-166; Jaccoud 2008a, 56-60; Marx 1998, 262-263; Reiter and Mitchell 2010, 7-9; Skidmore 1974, 216-217; 鈴木 1999, 39-40; 2009, 278-281]。

そして人種が社会問題として表面化するようになった1990年代、政府が最も称揚したのが、以前は人種デモクラシーによりその存在や貧困状態が不可視化されていた黒人系ブラジル人であった。その称揚は、黒人のための初の連邦政府機関となる黒人文化基金の創設、歴史上の黒人系リーダーの「国民の英雄」化、法律による「黒人意識の日」の制定、学校教育のカリキュラムの変更、黒人文化の称賛や過去の奴隷制への謝罪という政府見解や示威行為^(注14)などとして具現化されていった。ただし、これらの政府による人種問題への取り組みは、黒人を肯定的に再評価する文化活動や象徴的な言動がほとんどであり [IPEA 2003, 74-75]、黒人層の貧困な状況を直接的に改善するようなものではなかった。

しかし新しい世紀に入ると、2003年に政権が社会の多様性を強調する左派の労働者党 (PT) へ交代したこともあり、連邦政府内での人種平等推進特別庁 (SEPPIR) の創設、学校や官公庁

などにおける黒人を優遇するアファーマティヴ・アクションの導入、人種と政策に関する研究の推進^(注15)など、黒人の置かれた貧困な状況を人種に起因する不平等な社会問題として認識し、その是正に向けた具体的な施策が講じられるようになった。また一方で、黒人の経済状況の改善や富裕層の増加、黒人アイデンティティの復活、10年以上にわたる黒人のための雑誌発行、黒人を対象とした大学の設立^(注16)、マスメディアで黒人が登場する頻度の増加など、ポジティブな変化もみられている。そして、ブラジルでは「人種/肌の色」が自己の認識と申告で決まるため、このような黒人をめぐる社会経済的な変化が、前述した黒人系の高齢者人口割合の増加に影響を与えたとも考えられる。

ただしブラジルでは、混血化が進み人種の特定が困難なことや、人種がナショナリズムや国民性と重なる面があることなどから、人種的不平等をめぐる議論や是正への試行錯誤は依然として続いている [Jaccoud 2008b; Reiter and Mitchell 2010; Soares 2008a, 107-116; 2008b; 鈴木 2009]。

IV 貧困高齢者扶助年金と人種を結びつける言説

ブラジルの貧困高齢者扶助年金はⅡ節でみたように、1988年憲法の社会保障の普遍化という理念にもとづき、貧困な高齢者を対象として整備が進められてきた。したがって、同扶助年金の実施根拠となった憲法や法規^(注17)、政府の文献・資料や関係省庁のウェブサイト^(注18)などでも対象は「貧困」な「高齢者」が強調され、ブラジルでは「人種」と結びつけるような言説や

議論は行われていなかった。

しかし最近、Ⅲ節で概観したようにブラジルで人種をめぐるイデオロギーが変化し、21世紀に入りしばらくすると、貧困高齢者扶助年金と「人種」または「黒人」とを関連づける言説がみられるようになった。以下にそれらの言説を提示し、「おわりに」においてその分析と考察を行う。

その際、本節でもおもに引用する連邦政府の出版物 [Theodoro 2008] と報告書 [IPEA 2008] は、政府の研究所 (IPEA) の研究成果である。IPEA は「政府がブラジルの公共政策や開発事業を策定できるよう、技術的や制度的な支援を行う」^(注19)と明言するように、政府への政策提言を行う研究所であり、2007年より所属が予算企画省から大統領府の直轄へと変更され、組織構造的に行政との距離が近くなった。IPEAの所属変更は、研究所の独立性などの点から批判されたが^(注20)、政府との関係強化を意味するため、本論の分析にとってはIPEAの政府としての言説の意味合いは増したといえる。また、本節の最後に引用するIBASEは、ブラジルで著名な社会学者および運動家ベチーニョ (Betinho)^(注21)が1981年に創設したNGOである。IBASEは多様かつ活発な活動やその歴史の長さに加え、連邦政府の社会政策に影響を与えるだけでなく、1997年に死去したベチーニョが政府の政策名称に使用されるなど^(注22)、ブラジルだけでなく国際的にも知られたNGOである。したがってIBASEには、ブラジルの社会問題に敏感な人々の意見が多く寄せられると考えられる。

また本論は、分析の対象とする言説が政府や社会を代表し得るか否かという代表性を問題と

したものではない。本論が問題としている点は、政府や社会を含むブラジル国内で発せられる言説において、高齢者と人種が結びつけられるようになったか否か、つまり、そのような言説の有無自体であり、さらに、結びつけられているとすれば、どのようなかたちであるかということである。換言すれば、本論で取り上げる言説が政府や社会それぞれの全体または大多数を代表する必要はなく、そのような言説が政府や社会で見出せるようになったとすれば、たとえそれが政府や社会の一部であったとしても出現したこと、およびその言説のありようが、本論にとっては意味をもつのである。

なお以下の言説に関して、太字と下線で表示した箇所は扶助年金や人種というキーワードおよびそれを意味するか関連する文言で、かっこ内は補足説明などであり、それらすべては筆者が付したものである。

1. 「扶助年金」「人種」言説

初めに挙げられるのが、貧困高齢者扶助年金と人種 (黒人) を直接関連づけている言説である。これらは、同制度の受給者の多くが黒人であり、扶助年金が結果的に黒人の貧困状況を改善した点などについて述べている。

2008年の奴隷制廃止120周年を記念して、連邦政府の名のもとに出版された『ブラジルにおける公共政策と人種的不平等——奴隷制廃止120年後』[Theodoro 2008] は、白人と黒人の間の所得格差について、労働所得と不労働所得に分け1995年から2007年までの変化を分析している。そして、不労働所得の格差が労働所得のそれを上回るペースで縮小したことを明らかにし、「(白人と黒人の間の) 所得格差の縮小は、おも

に特定の**人種**を対象としない政策により実現され、それらの政策は貧困層に恩恵を与えるものであった。(改行) **黒人**は貧困層の中の大多数であり、受給者の所得を大幅に改善したボルサ・ファミリア（条件付き現金給付プログラム）から何かしら恩恵を受けている。**黒人**は**農村年金**生活者の中の大多数であり、その受給年金額は近年金額が著しく上昇した最低賃金と同額である。**黒人**は一般社会保障制度（RGPS）の年金受給者の中の少数だが、年金支給額の下限である**最低賃金額を同制度内で受給している人**の中では大多数である。要するに、ブラジルの不平等のパノラマを大きく変えた所得移転策のすべてに関して、**黒人**は白人より多くの恩恵にあずかった」[Soares 2008, 127-128]と結論づけている。

また2011年にリオデジャネイロ連邦大学のパイシャオン（Marcelo Paixão）らは、「**黒人と混血**は、**BPC** 受益者の59.9パーセントを占め（中略）、すべての所得移転プログラム受益者の67.5パーセントを占める」[Paixão et al. 2011, 132] 点や、「年金カバー率の観点から新憲法の特徴である**特別年金**（農村年金）は、白人よりも**黒人と混血**の労働者にとって非常に重要な意味をもった」[Paixão et al. 2010, 201] とする調査結果を発表した。そして、1988年憲法が打ち立てた社会保障制度とは黒人層にとってポジティブなものであったと評し、「特に、**黒人層**の大半は憲法制定前、年金の下限金額さえもらっていなかったことから、**黒人**や混血層が白人の倍を占める農業労働者が受給する特殊な保険（**農村年金**）や、**年金の下限の設定**（最低賃金と同額）は特筆に値する。社会保障制度に起因する（人種間の）所得格差はこの20年間で大きく縮

小した」と述べている^(註23)。

2. 「**扶助年金**」「**人種**」「**普遍主義的政策**」 言説

次に、扶助年金と人種について、黒人の貧困状態との関連に加え、扶助年金を含む普遍主義的政策や社会保障の普遍化とともに言及する言説がみられる。これらでは、扶助年金と人種（黒人）がブラジルの目指す普遍的社会保障という同一の枠内で語られており、高齢者と人種（黒人）をめぐる貧困の改善が普遍主義的政策との関連で言及されている。

連邦政府の名で定期的に発行されている調査研究報告書は、「1980年代後半、**黒人層**の社会への包摂や統合を促すためには、それに特化した政策が必要だとの議論はほとんどなかった。1988年憲法によるブラジル国家の再編は、社会政策へ予算的優先権を与え、その漸次的**普遍化**を促した」[IPEA 2008, 250]。「社会政策分野において1988年憲法によりもたらされた（教育と保健医療以外の）他の重要な変化は、社会保障と社会扶助である。**BPC** や**農村労働者への社会保障の拡充**、一般社会保障制度の支給額の下限を最低賃金と同額にしたことなど、非拠出型の社会扶助政策は**黒人**を含む貧困層に多大な恩恵を与えた。**BPC** における**黒人**家族の割合は全受益者の62パーセントに上る。2006年において、**最低賃金と同額の社会保障**受益者のうち49パーセントが**黒人**であり、この数値は最低賃金を上回る額の場合、28パーセントへと低下する」[IPEA 2008, 252]と記している。

また、前出の『ブラジルにおける公共政策と人種的不平等』は、「1988年憲法は、社会政策分野における政府の役割を大きく変革した。そ

これは、保健医療、社会扶助、無償かつ義務である基礎教育におけるサービスや便宜供与の普遍化を保障したからである。最低賃金額を受給下限として都市部との格差を是正した農村年金を創設し、社会福祉権を拡充した。憲法の条文や定めにしたがい、これらすべての施策は1990年代を通して漸次的に実施・確立されていった。さまざまな困難を伴ったが、教育と保健医療サービスの質的保障や社会政策の対象者の拡大は、サービスと便宜へのアクセスという点で、白人と黒人との格差是正に重要なインパクトをもたらした。(改行)しかし、ブラジルのように貧困が人種化された歴史をもつ国において、人種的差別との闘いにとって普遍主義的社会政策はそれらが実施された過去20年間に必要不可欠であったが、人種的差別是正という目的を前に採用される唯一の必要手段としては、徐々に認識されなくなってきている」[Jaccoud 2008a, 58]と述べ、人種的不平等に対する扶助年金とそれを含む普遍主義的政策全般の影響について論じている。

3. 「普遍主義的政策」「人種」言説

また貧困高齢者扶助年金を、同制度を含む普遍主義的政策や社会保障の普遍化という広義な用語として捉えると、それらと人種とを結びつけた言説には下のようなものがある。そしておもにこれらの言説では、扶助年金を含む普遍主義的政策が人種(黒人)をめぐる貧困の是正へ与えた影響について、肯定または否定的な見解が發せられている。

まず、1990年代後半から議論が始まり2010年にようやく制定された「人種平等法規(Estatuto da Igualdade Racial)」は、「黒人の健康に関する

権利は(中略)、普遍主義的、社会的、経済的政策を通して政府により保障される」と謳っており、普遍主義的の公共政策を通じた人種問題の是正が掲げられている。また、前掲書『ブラジルにおける公共政策と人種的不平等』は、「人種的不平等に根ざした問題やそれによるさまざまな弊害への取り組みに関し、普遍主義的政策の不十分さは認識されているが、白人と黒人との距離を縮小するに際して普遍主義的政策は重要な役割を果たした」[Jaccoud 2008b, 133]と評価している。

さらに、リオデジャネイロ連邦大学のエリンジェール(Rosana Heringer)も、「(黒人層の間では)貧困対策である普遍主義的政策が、黒人層に恩恵をもたらすと主張されている。黒人運動の団体や活動家たちは、(人種主義的エリート層によって策定された)既存の経済や社会政策、司法行政システムが人種差別や黒人の劣悪な状況を再生産すると認識している。(中略)彼らの考えは、普遍主義的政策が歴史的に公共政策から排除されている黒人の社会包摂を明らかに促進する、というものである」[Heringer 2001, 28]と述べ、政府の出版物と同様、人種問題は正への普遍主義的政策の効果を肯定的に論じている。

一方、ミナスジェライス連邦大学のゴメス(Nilma Gomes)は2003年の段階で、「ブラジルにおける大学の民主化を社会経済的な側面に限ってしまうと、今まで実施されてきた普遍主義的政策の罨にはまってしまう。なぜなら普遍主義的政策は、不平等を単一な固まりと捉え、人種や肌の色を考慮に入れないため、すべての人々への裨益とならず、人種・社会的の不平等と貧困の問題を解決できないからである」[Gomes

2003, 9] と主張している。2004年には人種問題の研究者であるベント (Maria Bento) も、「黒人女性労働者が自らの状況について訴えると、依然リーダーたちは、たとえ普遍主義的政策は黒人と白人の格差を縮小していないという数々の調査結果を知らされても、彼らは普遍主義的政策が黒人女性の状況改善への解決策だと主張する。(中略) 普遍主義的政策と呼ばれるものは人種差別の構図を変えはせず、その永続を保証するだけである」[Bento 2004, 30] と述べ、ゴメス同様、人種問題への普遍主義的政策の影響に否定的な立場を表明している。

4. 「普遍主義的政策」「人種」「選別主義的政策」言説

最後に、扶助年金を含む普遍主義的政策と人種を結びつけるだけでなく、アフーマティヴ・アクションなどの選別主義的政策 (波線) についても論じる言説がみられる。これらは、人種 (黒人) をめぐる貧困の改善において、貧困高齢者扶助年金を含む普遍主義的政策には効果とともに限界があることや、人種に関する差別や偏見が障害になっていることを指摘し、選別主義的政策の必要性などを議論するものである。

2004年、人種平等推進特別庁の初代大臣リベイロ (Matilde Ribeiro) は、「私の意見は、黒人層を対象としたアフーマティヴ・アクションに好意的である。しかしながら、普遍主義的政策が人種問題に焦点を当てている限り、それらを排除するというわけではない」(註24) と語っている。2009年には人種平等推進特別庁大臣サントス (Edson Santos) も、「普遍主義的公共政策とアフーマティヴ・アクションは相容れぬも

のではない。政府の使命とは、すべての市民のニーズに応えることであり、不平等な状態にある人々に対して異なる対処を施すことである」(註25) と述べ、同年に制定された人種平等推進法に関して「普遍主義的政策にアフーマティヴ・アクションを連携させた方策により、人種的不平等を克服するという目標をブラジル国家に与えるものである」(註26) との説明を行っている。

また、前掲書『ブラジルにおける公共政策と人種間的不平等』では、「黒人を含むブラジル人の生活状況を大きく改善するにあたり、その手段である普遍主義的施策が果たす役割を再認識する必要がある。しかしながら、依然ブラジルで根強い人種に関する歴史的要素や窮屈さを前に、人種による差別や不平等に取り組むという目的を達成するには、普遍主義的政策は不十分であることが明らかになった。制度的人種主義と結びついた社会的実践としての人種主義、偏見、人種差別の存在は、人種的不平等の是正にとって障害であり、この種の障害は特殊な試みを結集することによってのみ除去できるであろう。つまり、我々の社会の深刻な人種的不平等をより効率的に改善し得るよう、対象を特定した公共政策を実施することは、社会的により公正な国家を建設するために必要不可欠なのである」[Jaccoud 2008b, 133] とし、選別主義的政策の必要性により踏み込んだ見解が示されている。

さらに、人権に関する NGO の IBASE は「黒人の包摂を焦点に」と題したウェブサイト (註27) において、「普遍主義的政策はすべての者を包摂することはできなかった」と主張するとともに、「あなたは普遍主義的政策の採用はブラジ

ルの人種的不平等撲滅に十分だと思いませんか」という公開質問を掲載した。これに対し、2006年7月10日～2007年12月6日までに30件のコメントが寄せられており、以下にそれらの中のいくつかを紹介する。「普遍主義的政策と選別的政策は相容れないとする人の考えは間違っている。これらは相反するものではなく、すべての人の人権促進にとって補完し合うものである。それは、真に民主的な社会の本質である公平を意味する。特定の人々の不利で脆弱な状況や過去を修正する選別の政策とは、(すべての人々のための) 普遍主義的政策の一部を成すものである。アフーマティヴ・アクション支持者が普遍主義的政策に反対だと思われなくするために、これらの政策を対置させるべきではない」。「ブラジルの人種的不平等は、差別、人種主義、個人的特権という古い基盤をもち、我々国民の歴史的結果である。したがって、普遍主義的政策を採用したからといって、歴史の積み重ね、我々市民の生活における経済的影響、質の高い生活・教育・保健医療の欠如という問題を解決できるわけではない」。「社会的不平等を撲滅するためには、機会、所得、教育、経済や社会的財へのアクセスなど、それらがどの分野に関するものであれ、普遍主義的政策と選別主義的政策の両方を実施すべきだと思う。問題の解決には、特定の人種を特別扱いするような法律の制定ではなく、貧困の撲滅を目的とした政策の採用だと思う」。

おわりに——普遍主義的政策の限界

ブラジルの貧困高齢者扶助年金は、人種デモクラシーという政府のイデオロギーが後退し、

同国で不可視だった人種が社会問題として表面化するなか、おもに21世紀に入ると人種と結びつけられ語られるようになってきた。したがって本論の初めの問いである「ブラジルの貧困な高齢者を対象とした扶助年金は、同国で問題化する人種との関連で語られるようになったか」に対する答えは、仮説と同様、それを肯定するものとなる。そして、本論の一義的な問いである「貧困高齢者扶助年金と人種がどのような関連で語られるようになってきたか」については、前節の諸言説に対する以下のような分析から、その回答を導き出すことができる。

貧困高齢者扶助年金と人種を結びつけた言説にはまず、扶助年金は貧困な高齢者を対象とした制度であるが、黒人をより裨益するものであり、人種間の経済的格差の是正にも寄与した点を指摘するものがある。ただしこのような言説は、扶助年金のみを評価するものではなく、扶助年金を他の社会保障制度や所得移転政策のひとつとして分析または例示したうえで、その肯定的な効果について言及している。

そして、黒人がより恩恵にあずかった扶助年金を含む諸施策は、「普遍主義的政策」という言葉で表象され、人種(黒人)とともに語られる場合が多い点を指摘できる。この普遍主義的政策や社会保障の普遍化とは、ブラジルが1988年憲法で理念として掲げ、その実施や実現を追求・模索してきたものである。その社会保障の普遍化という同一枠内で貧困な高齢者向け扶助年金と人種(黒人)が論じられることから、普遍主義的政策の対象に貧困や高齢者だけでなく人種(黒人)も含まれているとする解釈が可能となろう。

さらに扶助年金を、それを含む普遍主義的政策

策という広義な意味で捉えると、同一の言説や発言者が普遍主義的政策と人種の関連性を明言している。それは2010年の人種平等法規という連邦政府の法規にも明記されているが、扶助年金やSUSなどの個別の普遍主義的政策では決して表されなかった文言である。また、普遍主義的政策と人種を結びつけた言説では、人種をめぐる貧困の是正に普遍主義的政策が与えた影響について論じられているが、肯定的な意見と否定的な意見の双方がみられ、普遍主義的政策がもつ人種的不平等是正の効果に関しては論争中であることがわかる。

そして、それら賛否両論の意見により踏み込むかたちで、アファーマティヴ・アクションなどの選別主義的政策の是非を議論する言説が加わっている。それらの言説では、人種的不平等の是正に関して、貧困をおもな対象とする所得移転などの普遍主義的政策のみでは限界があることや、人種に起因する貧困は差別や偏見も要因であることが主張され、黒人を対象とした選別主義的政策の重要性や必要性など、人種をめぐる公共政策のあり方が議論されている。このことは、ブラジルで人種デモクラシーという神話が崩壊し社会秩序が変容するなか、普遍主義的政策により人種間所得格差はある程度是正されたが、人種的不平等の要因には人種差別や偏見もあるため、さらなる貧困からの脱却や社会上昇を果たせずにいる黒人層が少なからず存在することを明示している。

近年のブラジルにおいて、人種をめぐるイデオロギーとともに社会の支配構造や秩序が変化したことで、貧困な高齢者向けの扶助年金が人種的不平等の是正に寄与したという関連性がおもに示されるようになった。つまり、当初は扶

助年金の対象として想定されていなかった人種が、後付的に同制度が対処すべく社会問題のひとつとして含まれるようになったのである。そして、両者の関連性を普遍主義的政策という広義な視点で捉えることで、ブラジルの人種的不平等が普遍主義的政策だけではさらなる是正が困難となっている状況や、人種をめぐる貧困が差別や偏見にも起因するが故に、同問題に関する公共政策が普遍主義や選別主義の間で揺れ動き、政策として転換期を迎えている様子を理解することができる。

ただし、このような人種という社会問題が直面している状況は、高齢者の問題にも当てはめうるといえる。なぜなら両者とも、社会保障の普遍化という理念にもとづき貧困の削減が試みられてきたが、その普遍主義的政策が施してきた社会保障とは最低限のものであり、さらなる是正や改善を望むことは困難だからである。さらにまた、人々の内面に潜在する差別意識や偏見が人種をめぐる貧困の要因として指摘され、政策変更を求める一根拠となっているが、このような差別意識や偏見は高齢者に対しても少なからず存在する。したがって、社会問題とされる要因やその改善に向けた政策のあり方をより深く議論しようとする傾向が、人種政策だけでなく高齢者政策に関しても強くなる可能性は十分にあるといえる。

近年のブラジルは経済的な発展の影響もあり、生活における核家族化や個人主義化が進んでいる。その一方で、「まだ歴史が浅く人口構成的に若年層の多い若い国であり、高齢者はラテンまたはカトリック的な大家族がケアをすべき」という、人種デモクラシーのような神話も根強く残っている。しかし、神話の崩壊により表面

化した人種問題について、それに起因する貧困の要因や政策のあり方をめぐる議論が活発化したように、今後ブラジルでさらに社会問題化していく高齢者に関しても議論が深まっていくことが考えられる。そしてそのような議論は、高齢者の所得、人種、年齢、健康状態、居住形態などさまざまな基準にもとづく選別主義的政策の必要・重要性や、高齢者に対する差別・偏見の克服をめぐるものであり、それらをもとにブラジルで整備が遅れている公的介護など的高齢者政策が試みられていくと、本論での人種と関連づけた貧困高齢者扶助年金の批判的解釈から、予見することができよう。

(注1) 「黒人」という呼称は、国や地域および状況などにより人種差別的だとする見識もある。しかし、ブラジルの調査研究やメディアでは「negro (黒人)」, および「肌の色・人種」を問う場合「preto (黒)」がおもに用いられ、これらの用語の使用が差別的として問題化はしていないことから、本論では肌の色の黒いアフリカ系ブラジル人を基本的に「黒人」と称することとする。

(注2) ブラジルの人種に関する調査では、「肌の色 (cor) ・人種 (raça)」という設問に対し自己認識により選択したカテゴリーを回答するのが一般的である。なお、本稿では「肌の色・人種」を概して「人種」として略記する。

(注3) 年金制度には老齢年金のほかに遺族年金などがあるが、本稿では老齢年金のみを取り上げることから、基本的に「老齢年金」を「年金」と表記する。また、本稿で取り上げる制度は社会扶助的要素が強いが、非拠出型の老齢年金と同様の機能をもつため、貧困高齢者「年金」または「扶助年金」と表記する。

(注4) 宇佐見 (2011) では「社会老年学 (Social Gerontology)」とされており、これは、老年学の中でも社会的側面に注目し、加齢と高齢者の問題をおもに社会学や経済学の手法を用

いて学際的に分析しようとする学問分野を意味する。

(注5) 人口に関してはすべてブラジル地理統計院 (IBGE) のデータ (SIDRA)。また、後期高齢化について1998~2008年の人口増加率が、60歳以上が51.2パーセントなのに対し80歳以上は69.4パーセント [IBGE 2009]。

(注6) 60歳以上人口 / 15~59歳人口 (潜在的生産人口)。

(注7) 15歳未満100人に対する60歳以上の人数。数値が大きいほど高齢化の度合いが高い。

(注8) 数値はすべて保健省のデータ・バンク DATASUS (IBGEのデータにもとづいている)。

(注9) 2011年1月時点の最低賃金は545リアル (1月3日現在の対ドル為替レート換算では約328ドル)。

(注10) 世帯も含め2008年の数値は IBGE (2009), それ以外は全国家計調査 (PNAD) のデータ (SIDRA)。所得は「無所得」と「無回答」を含むため合計が100パーセントとならない。

(注11) 農村年金の受給者数には、理論的には農業等での従事経験ではなく保険料納付者も含まれるが、平均受給額が最低賃金額とほぼ同額なため (最低賃金額が380リアルだった2008年で平均が381.56リアル)、保険料納付者の数はごくわずかで、ほとんどの受給者が農業等での従事経験をもとに年金を受給していると考えられる。

(注12) 年金受給年齢未満で保険料納付中の将来的受給可能人口 (2008年で95万人) を含む。また、トカンチンス州以外の北部諸州の農村部を除く。

(注13) 「ムラート (mulato)」とは白人と黒人の混血により生まれた混血を意味する。

(注14) ブラジル史上最大のキロンボ (quilombo: 黒人逃亡奴隷の集落) 「パルマーレス (Palmares)」が1988年に歴史遺産に指定されるとともに同名の文化基金として創設され、そのリーダーのズンビ (Zumbi) は1995年に記念切手が発行されるなど黒人の抵抗のシンボルとして「国民の英雄」とされた。また、ズンビが暗殺された11月10日は「黒人意識の日 (Dia da

Consciência Negra)」であるが〔鈴木 1999, 60〕, 2003年に法律で正式に定められたことから現在では多くの地方自治体で祭日となっている。学校教育については、2004年に初等・中等教育のあらゆる学校において「アフリカ系ブラジル人の歴史と文化」を教えることが義務化された〔鈴木 2009, 285〕。大統領の具体的な言動としては、1995年にカルドーズ大統領, 2003年にルーラ大統領がバルマーレスを訪問し、2005年と2007年のアフリカ訪問時にルーラ大統領は黒人奴隷の歴史に対して謝罪の意を表している。

(注15) 政府の研究機関 (IPEA) は政権が交代した2003年の8月から、IPEA (2003) に「人種間格差」という章を新たに設け、現在まで継続している。

(注16) 雑誌は1996年創刊の *Raça Brasil* (ブラジル人種), 大学は2003年創設の「バルマーレスのゾンビ市民権大学 (Universidade da Cidadania Zumbi dos Palmares)」。

(注17) 農村年金に関しては、1991年の法律 8213号 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8213compilado.htm)。BPC に関しては、1993年の法律8742号 (<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L8742.htm>) および1995年の法律 1744号 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1744.htm)。ウェブサイトへのアクセスはすべて2010年9月8日。

(注18) 文献リストの「ウェブサイト」参照。

(注19) IPEA (http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1226&Itemid=68 2011年10月25日アクセス)。

(注20) *Estado de São Paulo*, 2007. “A ameaça ao Ipea,” 4 de maio.

(注21) ベチーニョは通称で、本名は Herbert de Souza。

(注22) ルーラ政権が2003年に実施した「飢餓ゼロ (Fome Zero)」プログラムや、「ベチーニョ」という名称の大衆レストランなどがある。

(注23) PanoramaBrasil (<http://www.dci.com.br/Reforma-previdenciaria-aprofundou-injusticias-raciais-9-370775.html> 2011年8月1日アクセス)。

(注24) Bento (2004) が掲載された雑誌 *Observatório social* の p.36。

(注25) 2009年4月20日ジェノバでの国連反人種差別会議 (World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance) における宣言書 (http://www.portaldaindignidade.gov.br/publicacoes/discursoministro_aberturaDurban.pdf 2010年7月30日アクセス)。

(注26) 人種平等推進特別庁 (http://www.portaldaindignidade.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2009/09/instauracaoplanapir_comite/ 2010年7月30日アクセス)。

(注27) IBASE (<http://www.ibase.br/modules.php?name=Conteudo&pid=1335#manifeste-se> 2011年6月20日アクセス)。

文献リスト

〈日本語文献〉

赤川学 2001. 「言説分析と構築主義」 上野千鶴子編 『構築主義とは何か』 勁草書房 63-83.

——— 2006. 『構築主義を再構築する』 勁草書房.

宇佐見耕一編 2011. 『新興諸国における高齢者生活保障制度——批判的社会老年学からの接近——』 研究双書594 アジア経済研究所.

子安昭子 2001. 「ブラジル型福祉国家の方向性」 宇佐見耕一編 『新興福祉国家論——アジアとラテンアメリカの比較研究——』 研究双書531 アジア経済研究所 203-233.

鈴木茂 1999. 「語りはじめた『人種』——ラテンアメリカ社会と人種概念——」 清水透編 『〈南〉から見た世界5 ラテンアメリカ——統合圧力と拡散のエネルギー——』 大月書店 39-66.

——— 2009. 「多人種・多文化社会における市民権——ブラジルの黒人運動とアフーマティブ・アクションをめぐる——」 立石博高・篠原啄編 『国民国家と市民——包摂と排除の諸相——』 山川出版社 273-298.

千田有紀 2001. 「構築主義の系譜学」 上野千鶴子編 『構築主義とは何か』 勁草書房 1-41.

田中拓道 2008. 「現代福祉国家理論の再検討」『思想』第8号 No.1012 81-102.

〈英語文献〉

Baars, Jan et al. 2006. *Aging, Globalization and Inequality: The New Critical Gerontology*. New York: Baywood Publishing Company.

Estes, Carroll L. and Associates 2001. *Social Policy & Aging: A Critical Perspective*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Marx, Anthony W. 1998. *Making Race and Nation: A Comparison of South Africa, the United States, and Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press (富野幹雄・岩野一郎・伊藤秋仁訳『黒人差別と国民国家——アメリカ・南アフリカ・ブラジル——』春風社 2007年) .

Reiter, Bernd and Gladys L. Mitchell 2010. *Brazil's New Racial Politics*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers.

Skidmore, Thomas E. 1974. *Black into White: Race and Nationality in Brazilian Thought*. New York: Oxford University Press.

〈ポルトガル語文献〉

Batista, Analía S. et al. 2008. *Envelhecimento e dependência: desafios para a organização da proteção social*. Brasília: MPS, SPPS.

Beltrão, Kaizô I. et al. 2004. “A constituição de 1988 e o acesso da população rural brasileira à seguridade social.” In *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* ed. Ana A. Camarano, 322-351. Rio de Janeiro: IPEA.

Bento, Maria A. Silva 2004. “A mulher negra no mercado de trabalho.” *Observatório social*, No.5: 29-31.

Camarano, Ana A. ed. 1999. *Muito além dos 60: os novos idosos brasileiros*. Rio de Janeiro: IPEA.

——— 2004. *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* Rio de Janeiro: IPEA.

——— 2010. *Cuidados de longa duração para a população idosa: un novo risco social a ser*

assumido? Rio de Janeiro: IPEA.

d'Adesky, Jacques 1997. “Pluralismo étnico e multiculturalismo.” *Afri-Ásia*, No.19/20: 165-182.

Delgado, Guilherme C. and José C. Cardoso Jr. 2004. “O idoso e a previdência rural no Brasil: a experiência recente da universalização,” In *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* ed. Ana A. Camarano: 253-292.

Freyre, Gilberto 1981 (1933). *Casa-Grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*, 21th ed., Rio de Janeiro; Brasília: Livraria José Olympio Editora (鈴木茂訳『大邸宅と奴隷小屋——ブラジルにおける家父長制家族の形成——』上・下 日本経済新聞社 2005年) .

Gomes, Nilma Lino 2003. “Cotas étnicas,” In *Ampliação do acesso à universidade pública: uma urgência democrática* (seminário). 9 de maio, UFMG (<http://w3.ufsm.br/afirme/ARTIGOS/variados/var03.pdf> 2010年8月24日アクセス) .

Heringer, Rosana 2001. “Mapeamento de ações e discursos de combate às desigualdades raciais no Brasil.” *Estudos Afro-Asiáticos* Vol.23, No.2: 1-43.

IBGE 2007. *Síntese de indicadores sociais*, Rio de Janeiro: IBGE.

——— 2008. *Síntese de indicadores sociais*, Rio de Janeiro: IBGE.

——— 2009. *Síntese de indicadores sociais*, Rio de Janeiro: IBGE.

IPEA 2003. *Políticas sociais: acompanhamento e análise* (http://www.ipea.gov.br/082/08201012.jsp?ttCD_CHAVE=6&btBuscar=Buscar 2010年7月30日アクセス) .

——— 2008. *Políticas sociais: acompanhamento e análise* (http://www.ipea.gov.br/082/08201012.jsp?ttCD_CHAVE=6&btBuscar=Buscar 2010年7月30日アクセス) .

Jaccoud, Luciana 2008a. “Racismo e república: o debate sobre o branqueamento e adiscriminação racial no Brasil.” In *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. ed.

- Mário Theodoro, 45-64. Brasília : IPEA.
- 2008b. “O Combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial.” In *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. ed. Mário Theodoro, 131-166. Brasília : IPEA.
- Lobato, Lenaura de V.C. 2006. “Valor público, capital institucional e a construção de direitos sociais: a experiência de um benefício assistencial brasileiro.” XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, noviembre.
- Lopes, Andrea 2000. “A Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia e os desafios da gerontologia no Brasil. Master Dissertation.” Universidade de Campinas.
- Lopes, Doraci and Suelma I. A. de Deus 2007. “Negritude e envelhecimento.” In *Idosos no Brasil: vivências, desafios e expectativas na terceira idade*. ed. Anita L. Neri, 81-90. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, Edições SESC.
- Medeiros, Marcelo, Melchior S. Neto, and Fábio H. Granja 2009. “A distribuição das transferências, público-alvo e cobertura do benefício de prestação continuada (BPC).” Texto para Discussão No.1416. IPEA, agosto.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) 2009. *Cartilha BPC: benefício de prestação continuada de assistência social*. Brasília: MDS.
- Ministério da Previdência Social (MPS) 2008. *Panorama da previdência social brasileira*, 3ª edição. Brasília: MPS.
- 2009a. *Anuário estatístico da previdência social: suplemento histórico (1980 à 2008)*. Brasília: MPS/DATAPREV.
- 2009b. “Evolução da proteção social e impactos sobre a pobreza 1992 a 2008.” Brasília: MPS, 8 de outubro.
- Neri, Anita. L. ed. 2007. *Idosos no Brasil: vivências, desafios e expectativas na terceira idade*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, Edições SESC.
- Neri, Anita. L. and Mônica S. Yassuda eds. 2004. *Velhice bem-sucedida: aspectos afetivos e cognitivos*, 3rd ed., Campinas: Papirus.
- Paixão, Marcelo, Irene Rossetto, Fabiana Montovanele, and Luiz M. Carvano eds. 2010. *Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil; 2009-2010: constituição cidadã, seguridade social e seus efeitos sobre as assimetrias de cor ou raça*. Rio de Janeiro: Editora Garamond.
- Rocha, Sonia 2008. “Pobreza: evolução recente e as “portas de saída” para os pobres.” In *A verdadeira revolução brasileira : integração de desenvolvimento e democracia*. João P. dos R. Velloso et al., 85-126. Rio de Janeiro: José Olympio Editora,
- Saboia, João 2004. “Benefícios não-contributivos e combate à pobreza de idosos no Brasil.” In *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* ed. Ana A. Camarano, 354-410. Rio de Janeiro: IPEA.
- Soares, Sergei 2008a. “A demografia da cor: a composição da população brasileira de 1890 a 2007.” In *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. ed. Mário Theodoro, 97-118. Brasília : IPEA.
- 2008b. “A trajetória da desigualdade: a evolução da renda relativa dos negros no Brasil” In *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. ed. Mário Theodoro, 119-130. Brasília : IPEA.
- Santos, Geraldine A. dos, Andrea Lopes, and Anita L. Neri 2007. “Escolaridade, raça e etnia: elementos de exclusão social de idoso.” In *Idosos no Brasil: vivências, desafios e expectativas na terceira idade*. ed. Anita L. Neri, 65-80. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, Edições SESC.
- Theodoro, Mário ed. 2008. *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília : IPEA.

〈ウェブサイト〉

社会開発飢餓撲滅省 (MDS) 「高齢および障害者扶助 (BPC)」

<http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protecao-social-basica/beneficio-de-prestacao-continuada-bpc>

社会保障省 (MPS) 「年齢による年金 (aposentadoria por idade)」

<http://www.previdencia.gov.br/conteudoDinamico.php?id=15>

ブラジル地理統計院 (IBGE) SIDRA (人口センサ

スや全国家計調査 (PNAD) などのデータバンク)

<http://www.sidra.ibge.gov.br/>

保健省 (Ministério da Saúde) DATASUS (データバンク)

<http://w3.datasus.gov.br/datasus/>

(アジア経済研究所地域研究センター, 2010年10月15日受領, 2011年12月14日, レフェリーの審査を経て掲載決定)