

第2章 ブラジルの条件付現金給付政策 -- ボルサ・ファミリアへの集約における言説とアイデア

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
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	618
雑誌名	新興諸国の現金給付政策：アイデア・言説の視点から
ページ	59-95
発行年	2015
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://doi.org/10.20561/00042029

第2章

ブラジルの条件付現金給付政策

——ボルサ・ファミリアへの集約における言説とアイデア——

近田 亮平

はじめに

ブラジルで2003年に誕生した労働者党（Partido dos Trabalhadores: PT）のルーラ（Luiz Inácio Lula da Silva）政権（2003～2010年）は、主要な貧困層向け社会政策として「ボルサ・ファミリア（家族手当）プログラム」（Programa Bolsa Família, 以下、ボルサ・ファミリア）を開始した。ボルサ・ファミリアは、当時メキシコなどで実践され注目を集めていた条件付現金給付（Conditional Cash Transfer）政策であり、一定の条件を課して貧困層に現金を給付する政策である。このような政策はブラジルでも、前政権のブラジル社会民主党（Partido da Social Democracia Brasileira: PSDB）のカルドーゾ（Fernando Henrique Cardoso）大統領時代（1995～2002年）から導入されていた。ただしボルサ・ファミリアは、複数あった既存の同様な政策を統合した上で大規模に実施され、支給額の引き上げや受給年齢の伸張、新たな条件付現金給付政策の追加など、政権の看板政策として拡張されていった。その結果、ボルサ・ファミリアの受給世帯数は約1400万⁽¹⁾に達し、世界で最大規模の条件付現金給付政策となった。

ブラジルの条件付現金給付政策はボルサ・ファミリアへ集約されるかたちで実施されたが、その政策形成過程の特徴として、おもに暫定措置（Medida

Provisória) という大統領の権限で暫定的に開始され、その後議会の承認を得て正式に施行されてきた点が挙げられる。ブラジルでは、大統領が重要な施策を議会の承認なしに暫定的に施行し、後に正式な政策として議会で法制化し実施することができる。ただし、そのために大統領は一定の期間内で、暫定措置に関する議会の支持はもちろん、それを後押しする世論の高い支持を得る必要がある。その際、暫定措置の法制化期限が基本的に60日間と短いため、大統領が暫定措置への支持を議会や国民に公の場で直接訴えることは、政策の正式な実施にとって有効な手段だといえる。

ボルサ・ファミリアをはじめとする条件付現金給付政策の先行研究は、社会政策としての特徴や意義、貧困および受給条件（後述）である教育や保健医療における効果、選挙での集票をはじめとする政治的な利用や影響力などに関するものに大別される。前述のように、ボルサ・ファミリアに集約された条件付現金給付政策は、主としてはじめに暫定措置で開始され、のちに議会で承認を得たことで拡大的に実施された。そのため暫定措置の法制化に対して、大統領の直接的な説明や説得などの言説、および、その背景にあるアイデアが与えた影響力は大きいと考えられる。しかしこのような点に着目して、ブラジルの条件付現金給付政策の政策形成過程を分析した研究はほとんどみられない。

そこで本論では、ブラジルの条件付現金給付政策がどのように形成されたのか、その過程を明らかにすることを目的として、ボルサ・ファミリアなどが大統領の暫定措置でまず開始され、その後議会で正式に法制化されていた点に注目し、大統領が用いた言説とその背景にあるアイデアを当時の状況との関連から分析する。分析アプローチとしては、言説的制度論 (Discursive Institutionalism) の視座から、大統領の直接的な語りかけである伝達的言説 (Communicative Discourse) に着目し、政策の形成過程をボルサ・ファミリアが拡大実施されていく当時の状況との関連から考察する。

結論を先に述べると、ブラジルで条件付現金給付政策が形成されていく過程において、ボルサ・ファミリアの政策独自の特徴だけでなく、それらとは

異なる言説とアイデアも政策実施当時の状況との関連から用いられたことがわかった。明らかになった点はふたつあり、ひとつ目は、ブラジルで全国民を対象とする普遍的な社会政策が主流だった時期に、特定の貧困層を対象とする選別的なボルサ・ファミリアを開始する際、想定された批判を回避すべく、普遍主義というアイデアに基づく「ベーシックインカム」と結びつけた言説も用いられたことである。ふたつ目は、ブラジルで中間層の拡大をもとにした経済成長が顕著となった時期に、貧困層の利益に最も資するボルサ・ファミリアを拡張する際、政策対象外の国民の支持や理解を獲得すべく、納税者や社会全体の利益というアイデアに基づく「中間層」と結びつけた言説も用いられたことである。

本章の構成は次のとおりである。はじめに問題意識を提示し、第1節で本章の分析アプローチについて説明する。第2節では、ボルサ・ファミリアの概要と実施態様、および、ブラジルの条件付現金給付政策をめぐるおもな議論をまとめる。第3節でベーシックインカムをめぐる言説とその背景にあるアイデア、次の第4節で近年のブラジルで拡大した中間層をめぐる言説とその背景にあるアイデアについて分析する。第5節で、ブラジルの条件付現金給付政策が形成されていった過程の状況、および、言説の受け手側の反応について考察を行い、最後に本論を総括する。

第1節 分析アプローチ

1. 言説的制度論と伝達の言説

本章は、大統領の言説とその背景にあるアイデアを分析し、ブラジルの条件付現金給付政策が暫定措置を活用した大統領の主導で形成された過程を明らかにするものである。そのための分析アプローチとして、政治学研究における言説的制度論を出発点とする。

政治学の新制度論では、歴史的制度論、社会学的制度論、合理的選択制度論の3つがおもな潮流であり、これらはそれぞれ構造、文化、主体を重視するのに対して、言説的制度論は第4の新制度論といわれる（小野 2009）。言説的制度論の主要論者である Schmidt（2008）は、既存の新制度論が制度を所与のものとしてとらえるなど静態的である点や、そのために政治的变化を説明し得ない点を批判して言説的制度論を提唱し、新制度論の新たな潮流を生み出した。そこでは、制度が所与の構造および主体の行為などの結果としてとらえられ、制度と主体の相互作用を重視することで制度変化の分析が可能になるとされる。言説的制度論では制度を、ブラジルの大統領暫定措置のような所与のものとしても扱うと同時に、アイデアを反映した大統領の言説により形成された条件付現金給付政策のような、主体の思考、言葉、行為の結果としても扱うのである。

また、言説的制度論には社会構築主義の視座が導入され、利益は客観的・物質的であるよりも主観的なものとして、規範はより動的に構築されるものとして認識される（Schmidt 2008, 314-321）。言説的制度論に基づく研究は、既存の政治構造分析に対して言説やアイデアによる政治状況の変容という重要な視角を提示した点が評価されている（小野 2009, 10）。言説的制度論の分析枠組みは、外形的な言説のあり方が制度改革や政策形成に影響を与えるという理論構成になっており、実証分析から出発している。しかし、それに加え、言説の背景にある価値や規範といったアイデアにも注目し、解釈的手法を部分的に導入している点を特徴としている（宇佐見 2011, 65-66）。ただし、言説的制度論が各国の政治制度とその下で実践される言説のあり方により政策が形成される経緯を描き出すことを主眼とするのに対し、本章は言説的制度論を参考にしながらも、具体的な言説の分析とその背景にあるアイデアの考察、および、それらが用いられた当時の状況との関連から、特定の政策が形成された過程を描出しようとするものである。言説的制度論の中核をなす言説とは、アイデア（後述）を表明するとともに、それが伝わる相互作用のプロセス、すなわち、公共圏における政策形成や政治的コミュニ

ケーションのプロセスだとされる。そしてこのような言説は、調整的言説 (Coordinative Discourse) と、冒頭で紹介した伝達の言説に分類される (Schmidt 2008, 309-313)。

調節的言説とは Schmidt (2006, 223-231) によれば、広範で多様な政策アクターが政策形成に関与し、政策に関する合意を調整する際に用いられる。調整的言説は、統治行為が多様な権威に分散する傾向があるとされる複合的な政治形態 (compound politics) において、政策形成に対してより有効で影響力が強い。複雑な政治形態は、ドイツやイタリアのような多元主義、連邦制または地方分権、比例代表、コーポラティズム的などを特徴としている。このような政治形態のもとでは、政策アクター間の調整的言説が市民に対する伝達的な言説より重要性が高い。

一方、本章で着目する伝達の言説とは、主要な政治アクターが政策の策定や変更を行う際、公の場で直接的に有権者や議員に語りかける言説である。伝達の言説は、統治行為が単一の権威によって媒介される傾向があるとされるシンプルな政治形態 (simple politics) において、より効果的に機能する。シンプルな政治形態の特徴は、イギリスやフランスのような多数決主義、大統領制、国家主義、集権国家的であることなどであり、このような政治形態では主要な政治アクターが公的かつ直接的な説得を試みる伝達の言説が、調節的言説より政策形成にとって有効だとされる。なぜならこのような政治形態では、実施しようとする政策の影響を最も受ける利害関係者との交渉が比較的少なく、一般市民から政策実施の正当性を得ることがより重要となってくるからである。その具体例として Schmidt (2002, 174-176) は、イギリスのサッチャー (Margaret Thatcher) 政権を取り上げ、単一アクター・システムというシンプルな政治形態のもとで、サッチャー首相が市場資本主義の必要性や重要性を国民へ直接訴えたこと、つまり伝達の言説により、新自由主義的経済改革への支持を獲得し、その断行に成功したと分析している。

一方、言説の含意として解釈されるアイディアとは、序章で言及された Schmidt (2008, 306-309; 321-322) によれば、一般性に関する3つの段階から

構成される。第1は政策決定者により提案される個別の「政策」(policies), 第2は政策を策定するための青写真となる一般的な「プログラム」(programs), 第3は価値や原則を体系付け, 政策とプログラムを補強する「公共哲学」(philosophies)の段階である。これらは, 第1の「政策」という固有で具体的な解決策から, 第2の「プログラム」が設定する対象の範囲や問題性, そして, 第3の「公共哲学」というより原理的で深いコアなものへと段階が高くなっていく。

2. ブラジルの政治形態の特徴——大統領暫定措置——

現在のブラジルの政治形態は, Schmidtの分類を当てはめると, シンプルなものと複雑なものが混合しているといえる (Fishlow 2011, 堀坂 2013)。ブラジルの政治形態にとって, 1985年の軍政から民政への移管と1988年に制定された憲法が大きな転換となった。ブラジルは集権国家的だった軍政期の経験をふまえ, 1988年憲法では政治的な多元主義, 立法府や司法府の権限強化, 地方分権化の推進など, 複合的な政治形態がその特徴とするような制度改革を行った。

一方で, 当時の政治改革においても国家の基本的な枠組みは継続され, 法案の拒否権, 三軍の統帥権, 外交交渉や予算編成をめぐる権限などをもつ強い大統領制も維持された。また, 1997年の憲法修正により大統領の再選が1回にかぎり可能となったことで, ひとりの大統領が最長で2期8年間, 政権を担うことが可能となり, 政策の継続性や大統領が政治的な独自性を発揮できる可能性がさらに高まった。したがって, ブラジルの政治形態は大統領が強い権限を有する点において, シンプルな政治形態としての特徴も有しているといえる。

そして, シンプルな政治形態の要素であり, 大統領がもつ権限の代表格が, 本論の冒頭で述べた大統領の暫定措置である。暫定措置は民政移行後の1988年憲法で創設されたが, その起源は1930年の大統領令 (decreto lei) で, 21年

間続いた軍事政権はこの大統領令を多用することで独裁的な政治体制を築いた。現在の暫定措置は憲法62条によると、「例外または緊急的な手段」として行使することができ、施行された暫定措置はただちに議会での審議に回さなければならない⁽²⁾。しかし現状では、2013年末までに1230件、1年平均で50件もの暫定措置が施行されている。カルドーズ大統領とルーラ大統領はそれぞれ2期8年の間に同数の419件を発令し、ルーラ大統領の後継者であるルセフ(Dilma Rousseff)大統領(2011年～)は就任後3年間で116件と相対的に少ない⁽³⁾。提出された暫定措置のうち、法律として議会で承認された割合は2001年から2013年11月までの平均で87.2パーセントであり⁽⁴⁾、大半の暫定措置が法制化されている。つまり、ブラジルでは暫定措置に限った場合、大統領の強い権限により統治行為が主導される傾向があり、シンプルな政治形態において政策が形成されているのである。

暫定措置の議会での審議期間は基本的に60日間である。ただし、さらなる60日間の延長により最大で120日間の議会審議が可能である。議会での審議期間は以前30日だったが、2001年の憲法修正により現在のように大幅に延長された。このことにより大統領は、暫定措置で施行した自身の意向に即した法案について、議会や国民を説得できる期間が長くなり、法制化を実現できる可能性が高くなった。このように暫定措置により、大統領は自身の望む政策をまず暫定的に施行し、その後議会や国民を説得し高い支持を得ることで、その政策を法制化し正式に実施できるのである。

次節で説明するように、ボルサ・ファミリアへ集約されたブラジルの条件付現金給付政策は、その多くが暫定措置により実施された。分析対象をブラジルの条件付現金給付政策に限った場合、それは暫定措置というシンプルな政治形態を構成する大統領の権限でまず開始されたため、その正式実施や継続には議会や国民からの支持を事後的にとりつける必要があり、このような目的で用いられる言説は伝達的言説である。シンプルな政治形態で政策形成への影響力が大きい伝達的言説を分析するという点で、ルーラ大統領がボルサ・ファミリアを拡大展開した本論のブラジルのケースは、前項のSchmidt

がサッチャー政権を対象としたケースと類似しているといえる。

第2節 ボルサ・ファミリア

本節では、研究対象であるボルサ・ファミリアをはじめとする条件付現金給付政策の概要と実施の様子、および、それに関するおもな先行研究と議論について概説する。

1. 条件付現金給付政策「ボルサ・ファミリア」の概要

ボルサ・ファミリアなどの条件付現金給付政策とは、子どもの就学や予防接種など何かしらの条件を設定し、貧困層へ生活補助としての現金を給付するものである。受給者に現金を支給する際、教育や保健医療など人的資源の形成を促す分野での活動を条件にすることで、人的資本への投資を行い、貧困の連鎖を断ち切ろうとする政策である。1990年代後半頃から新興途上国で実施されるようになったが、社会的なインフラや制度が相対的に整備されているラテンアメリカで普及がより進んでいる。

ブラジルで複数の条件付現金給付政策が集約されたボルサ・ファミリアは、2014年1月時点において、対象の低所得世帯を世帯の1人当たり月収により、70リアル⁽⁵⁾以下の極貧世帯と70～140リアルの貧困世帯のふたつに分類し、子どもの就学や予防接種を条件に現金を給付している。支給額は子供の数や年齢により異なるが、極貧世帯の場合、子供や妊婦の有無にかかわらず基礎的な扶助として1世帯当たり70リアルが支給される。この基礎的な70リアルに加え、15歳以下の子供や妊婦に対しては1人当たり32リアル（最高5人まで）、16歳と17歳の子供に対しては1人当たり38リアル（最高2人まで）が支給される（表2-1）。また、総受給額は最少32リアルから最大306リアルで、平均受給額は約152.67リアル⁽⁶⁾である。ボルサ・ファミリアは、大統領の暫

表2-1 ボルサ・ファミリアの受給対象や金額

家計状況	世帯の1人 当たり月収 (リアル)	15歳以下の児童, 妊婦・乳母 32リアル/人 (最高5人)	16~17歳の児童 38リアル/人 (最高2人)	受給額 (リアル)
極貧	70未満	0人	0人	70 (基礎)
		1人+基礎	0人	102 (32+70)
		0人	1人+基礎	108 (38+70)
		5人	基礎	2人
貧困	70以上 140未満	0人	0人	0 (基礎ナシ)
		1人	0人	32
		0人	1人	38
		5人	2人	236

(出所) 社会開発飢餓撲滅省のウェブページのデータ(2014年1月24日時点)をもとに筆者作成。

定措置411号により2008年から対象年齢が15歳から17歳へ引き上げられたことをはじめ、後述するように支給額や受給条件が物価上昇やその時々的情勢に合わせて漸次調整されてきた。

2. ボルサ・ファミリアの開始

ブラジルの条件付現金給付政策は1990年代に、はじめは地方自治体レベルで施行され、のちに全国レベルへ拡大されていった。その先駆的なものに、カルドーズ政権が1996年にILOの支援を得て試験的に開始した「児童労働撲滅プログラム(Programa de Erradicação de Trabalho Infantil)」がある。同プログラムは、貧困世帯の子供の不就労と就学を条件に現金給付を行うもので、その支給額は対象世帯の所得や子供の数、居住地域(都市部/農村部)など

で異なる。児童労働撲滅プログラムは2000年、行政機関の法規則である社会保障省令⁽⁷⁾ (portaria) 2917号により正式に実施され、児童労働問題が深刻な地域を優先し徐々に全国展開されるようになった。同プログラムは、社会開発省⁽⁸⁾ 令666号により2006年からボルサ・ファミリアへ統合されたため、統合以降は所得がボルサ・ファミリアの受給条件の上限を超えた場合のみ、児童労働撲滅プログラム分の現金が給付されている。

1999年には、15～17歳の若年層に社会教育的な研修を行う「若年層の社会人間開発プログラム (Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano)」が³、社会保障省令4977号により開始された。同プログラムでは、1年間で終了する同プログラムへの参加を条件として、対象者に当時65リアルが毎月支給された。ただし後述するように、2008年にボルサ・ファミリアの対象年齢が拡張されると、同プログラムの現金給付部分はボルサ・ファミリアに統廃合された。

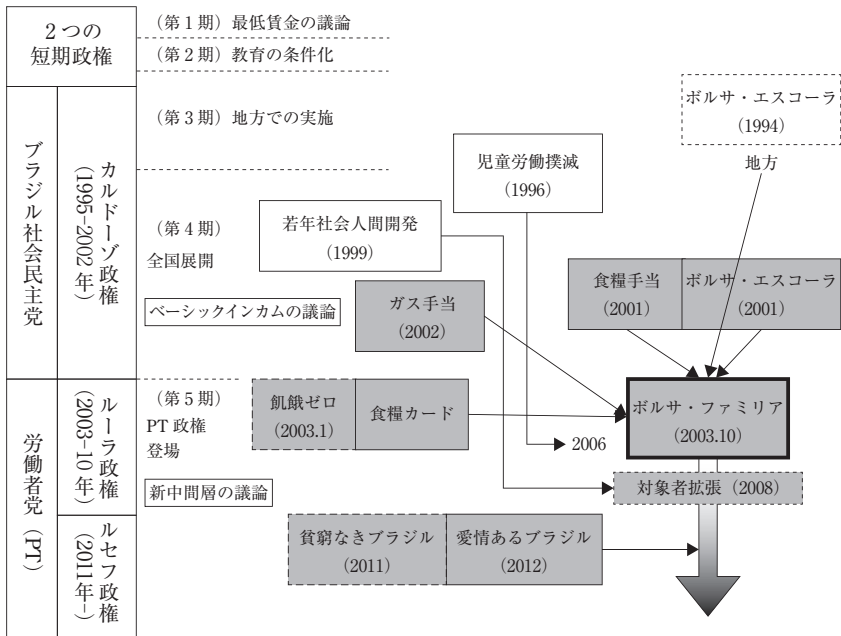
2001年には、大統領の暫定措置2206号による「食糧手当プログラム (Programa Bolsa Alimentação)」が全国規模で開始された。保健省の政策である同プログラムは、1人当たり世帯月収が最低賃金⁽⁹⁾の半分未満の低所得世帯を対象として、妊婦や乳母に対して0～6歳の子供をもつ場合、保健医療活動への参加を条件に、1人当たり当時15リアルを最高3人(計45リアル)まで支給するものである。同じ2001年、同様に暫定措置の2140号により「ボルサ・エスコラ (就学手当) プログラム (Programa Bolsa Escola, 以下ボルサ・エスコラ)」が全国で実施された。教育省の政策であるボルサ・エスコラは、食糧手当プログラムと同じ低所得世帯に対し、7～15歳の子供をもつ場合に子供の就学を条件として同様の金額を支給するもので、1994年から地方自治体⁽¹⁰⁾で着手された後に全国規模で展開されるようになった。また2002年からは暫定措置18号により「ガス手当プログラム (Programa Auxílio Gas)」も実施されるようになった。鉱山エネルギー省が管轄する同プログラムは、同じ所得条件の貧困世帯を対象に、家庭用のガス購入の補助として2カ月に1回15リアルを支給するものである。

左派的とされる労働者党に政権が交代した2003年1月1日、ルーラ大統領は暫定措置103号により看板的な社会政策として「飢餓ゼロ・プログラム (Programa Fome Zero, 以下飢餓ゼロ)」を発表した。そのなかに、「食糧カード・プログラム (Programa Cartão Alimentação)」という現金給付政策が含まれ、同様に暫定措置108号により着手された。同プログラムは世帯の1人当たり月収が最低賃金の半分未満の低所得世帯を対象に、食糧購入の補助として1世帯当たり50リアルを支給するものであった。しかし飢餓ゼロは、さまざまな既存や新規の社会政策の総称でもあり、具体的な成果が現れ難かったため、国民からの評価は必ずしも高くなかった¹¹⁾。

そこでルーラ政権は、飢餓ゼロを掲げた同年の10月に別の主要な社会政策を発表し、その普及を積極的に推し進めた。それが、のちに世界的にも知られるようになったボルサ・ファミリアであり、暫定措置132号により開始された。ボルサ・ファミリアは、前述したカルドーゾ政権が開始したボルサ・エスコラ、食糧手当プログラム、ガス手当プログラム、および、ルーラ政権自身が開始した食糧カード・プログラムの4つの現金給付政策を統合したものである。これらの現金給付政策は内容的に重複する部分が多かったが、管轄省が異なることもあり、実施における非効率性が問題視されていた。そこでルーラ政権は、政権が発足した2003年に食糧安全飢餓対策特別省 (Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome) を新たに創設した。そして翌年の2004年には臨時的な存在だった同省を社会開発飢餓対策省 (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) という恒常的な省へ昇格させ、条件付現金給付をはじめとする選別的な社会政策による貧困削減を推進した。

ブラジルにおける条件付現金給付政策が、ボルサ・ファミリアに集約されるかたちで展開された様子をまとめたのが図2-1である。1980年代に軍政から民政へ移行したブラジルでは、全国民を対象とした社会保障の普遍化が試みられてきた。しかし1990年代半ば以降、それまで主流だった普遍主義に基づく社会保障の整備に加え、選別的な条件付現金給付政策が地方レベルで着

図2-1 ブラジルの主な条件付現金給付政策がボルサ・ファミリアに集約されるプロセス



(出所) 筆者作成。

(注) 網掛け部分は大統領暫定措置による政策。各政策のカッコ内は開始年月。第1期～第5期の区分はSilva (2007) によるもの。

手され、徐々に全国展開されるようになった(近田 2013)。そして、第3節で論じるベーシックインカムをめぐる議論のように、社会政策における普遍主義を追求する動きがある一方、2003年に誕生したルーラ労働者党政権は、既存の条件付現金給付政策を統合するかたちでボルサ・ファミリアを開始し、その後も拡張していったのである。

3. ボルサ・ファミリアの拡張

ボルサ・ファミリアは暫定措置411号により、2008年に対象年齢の上限が

15歳から17歳へ引き上げられた。また支給額や受給条件も、物価上昇やその時々的情勢に合わせて漸次調整されてきた。支給額は、ルーラ大統領とルセフ大統領の労働者党政権の合計11年間に4回、1～3回目はルーラ政権期で、それぞれ2007年8月に約18パーセント、2008年7月に約8パーセント、2009年8月に約10パーセント引き上げられ、4回目はルセフ政権による2011年3月で、約19パーセント支給額が増額された¹²⁾。これらの引き上げは暫定措置ではないが、大統領をトップとする行政府の命令である行政令 (decreto) により実施された。

受給条件に関しては、ルセフ大統領が政権発足時の2011年に打ち出した「貧窮なきブラジル計画」(Plano Brasil Sem Miéria, 以下「貧窮なきブラジル」)により拡張された。「貧窮なきブラジル」は暫定措置535号により開始され、貧困が削減傾向にある近年のブラジルにおいて、政権発足当時に1620万人いたとされる世帯の1人当たり収入70リアル以下の極貧層に焦点をあてた政権の看板的な社会政策である。ルセフ政権は「貧窮なきブラジル」の具体策として、ボルサ・ファミリアの支給対象(15歳以下の32リアル支給)を児童のみの3名から現行のような妊婦・乳母を含む5名へ拡張したり、受給者の選定システムを改良して受給漏れの減少に努めたりするなど、ボルサ・ファミリアの発展的な継続実施を試みた。

またルセフ政権は、0～6歳の乳幼児を対象とした「愛情あるブラジル・プログラム」(Programa Brasil Carinhoso 以下、愛情あるブラジル)を2012年、暫定措置570号により開始した。同プログラムは、ボルサ・ファミリアをすでに受給していても、世帯1人当たりの月収が70リアル以下で0～6歳の乳幼児をもつ場合、実際の世帯1人当たり月収と70リアルとの差額を支給するものである。すなわち、「愛情あるブラジル」はボルサ・ファミリアを乳幼児向けに拡張したプログラムだといえる。

表2-2は、労働者党政権により拡張されたボルサ・ファミリア、および、近年のブラジルにおける貧困削減の状況をまとめたものである。ボルサ・ファミリアの受給世帯数は、2006年に貧困世帯数を上回り、全世界帯に対する割

表2-2 ボルサ・ファミリアの普及および貧困状況の推移

年	PBF 受給 (世帯)	PBF 支給総額 (R\$)	貧困世帯 (世帯)	PBF 受給/ 貧困世帯 (%)	PBF 受給/ 全世帯 (%)	貧困人口/ 総人口 (%)
2004	6,571,839	439,870,605	13,300,716	49.4	11.8	33.7
2005	8,700,445	549,385,527	12,253,729	71.0	15.2	30.8
2006	10,965,810	686,701,812	10,801,411	101.5	18.7	26.8
2007	11,043,076	831,106,698	10,554,074	104.6	18.6	25.4
2008	10,557,996	905,899,897	9,604,697	109.9	17.3	22.6
2009	12,370,915	1,174,266,196	9,289,922	133.2	19.9	21.4
2010	12,778,220	1,239,042,080	-	-	-	-
2011	13,352,306	1,602,079,650	8,219,647	162.4	20.7	18.5
2012	13,900,733	2,012,526,564	7,437,050	186.9	21.1	16.0

(出所) IPEAdata をもとに筆者作成。

(注) PBF はボルサ・ファミリア。また、貧困世帯と人口は世帯1人当たり家計所得が貧困ラインを下回る世帯数および人数。貧困ラインとは、国際機関 (FAO と WHO) が推奨する必要カロリーを満たす基礎食糧品の合計額で、政府のブラジル地理統計院 (IBGE) の全国家計サンプル調査 (PNAD) をもとに国内の地域間格差も考慮に入れ、政府の応用経済研究所 (IPEA) が算出。

合も2013年に21.1パーセントへ達している⁴³⁾。ブラジルの条件付現金給付政策は、第4節で論じる近年の中間層の最たる拡大要因ではないことを先行研究が指摘しているが、この表からは、各種の条件付現金給付政策が、近年のブラジルにおける貧困の是正に寄与しながら、ボルサ・ファミリアに集約され拡張実施されていった様子を理解することができる。

4. ブラジルの条件付現金給付政策をめぐるおもな議論

ブラジルの条件付現金給付政策に関しては、ボルサ・ファミリアの受給者数が同様の政策として世界最大規模になったこともあり、多くの研究が行われている。それらの研究はおもに、社会政策としての特徴や意義、貧困をはじめ教育や保健医療など対象分野における効果、選挙での集票などの政治的な利用や影響力に関するものに大別される。とくに、ブラジル政府の応用経

済研究所 (IPEA) がボルサ・ファミリア実施10周年に発表した研究成果で、全部で29にも及ぶ章が、第1部の社会政策への貢献、第2部の政策の裨益者や結果・効果、第3部の政策的な課題や見通しに分けられていることは、政策の政治的な利用や影響力に関するものではなく、政策的な特徴や効果に関する研究が主流であることを物語っている (Campello and Neri eds. 2013)。

社会政策としての特徴や意義については、基本的に子どものいる貧困世帯を対象を絞った選別的な政策である点、受給者が地方政府などを介さずにカードを用いて連邦政府から支給金を直接受け取ることができる点、貧困層全体に対するカバー率を高めるため支給額を小額にした点などが議論されている。とくにボルサ・ファミリアに関しては、既存の複数の条件付現金給付を統合した点や、受給者を基本的に家計の責任者である母親とした点なども指摘されている。そして、政策の合理化や効率化が特徴として挙げられるとともに、その背景にある新自由主義的な側面についても論じられている (Castro and Modesto eds.2010; Campello and Neri eds. 2013)。

また、ブラジルにおける社会政策の変化との関連から、条件付現金給付政策のような選別的な政策の拡張は、それ以前に主流だった普遍的な社会政策からの分岐だとする議論がみられる (近田 2012; 2013)。民政移管後のブラジルでは1988年憲法をもとに、全国民を対象とした普遍主義に基づく社会保障の整備が試みられてきたからである。このような観点も含め Silva (2007) は、ブラジルの所得移転政策について、次の第3節で言及する Suplicy 議員による最低賃金の議論を第1期、教育が受給条件とされた時期を第2期、具体的な施策が地方レベルで開始された時期を第3期、全国レベルでの実施とベーシックインカム議論が始まった時期を第4期、ルーラ労働者党政権が登場した時期を第5期として、その特徴や意義をめぐる議論の変遷を明らかにしている (Silva の時期区分は前項の図2-1中に挿記)。

貧困、教育、保健医療における効果や成果に関しては、ボルサ・ファミリアが子どもの就学や対象世帯の予防接種を条件とした貧困対策であることから、多くの研究が発表されている (Castro and Modesto eds.2010; Campello and

Neri eds. 2013)¹⁴⁾。

貧困に関して、労働市場に焦点を当てた Machado et al. (2011) は、ボルサ・ファミリアが貧困世帯の所得を保障する点や児童労働を抑制できる点から、ブラジルの社会保護システムの構築に寄与したと結論付けている。また1988年憲法以降、年金などで財政負担のより大きい非拠出型の社会保障の構築が試みられたブラジルで、相対的に財政負担の小さいボルサ・ファミリアの重要性を論じている。ただしボルサ・ファミリアが、現金の直接的で主たる受給者として設定されている母親の給付金への依存を高め、労働市場へ参入する障壁になっている点などを問題として指摘している。

教育に関して Cacciamali et al. (2010) が、ボルサ・ファミリアが短期的に就学率の向上や貧困削減に寄与する点を明らかにしている。ただし、ボルサ・ファミリアは児童労働の削減効果があまり高くなく、支給条件である就学に関して学校教育が量的な改善が進む一方で質的な問題を抱えているため、受給者は学校教育を修了しても参入する労働市場での市場価値が低く、よりよい就業が期待できないなど、長期的な貧困サイクルの断絶が困難な現状も指摘している。保健医療では Camelo et al. (2009) が、ボルサ・ファミリアの現金給付により貧困世帯の食糧支出が増加し、乳幼児をはじめとする栄養状態が改善された点を明らかにしている。ただし乳幼児死亡率については、近年のブラジルですでに低下していることもあり、ボルサ・ファミリアの受給条件である予防接種や栄養に関する検診では、状況のさらなる改善はあまり期待できないと結論付けている。

また政治的な利用や影響力に関して、選挙での集票との関連性を扱った研究が多くみられる。Licio et al. (2009) は、ルーラ大統領の再選がかかった2006年の大統領選挙で、ボルサ・ファミリアの受給者がルーラ大統領の政権1期目の実績を高く評価し、同大統領に投票した割合が非常に高かったことを明らかにしている。また、施し主義やクライアンテリズムに注目した Moura (2007) は、国民による十分な議論を経ずに公的な貧困対策が政府主導で開始および拡大された点などに注目し、ルーラ大統領を中心とした労働

者党政権がボルサ・ファミリアを政治的なマーケティングのツールとして利用したと論じている。このような批判的な見方はメディアや有識者でも多くみられ、ノーベル平和賞を受賞したグラミン銀行のユヌス（Muhammad Yunus）も、ボルサ・ファミリアの施し主義的側面が貧困層の長期的な依存性を高めてしまうと指摘し、同政策の政治的な利用をめぐる議論がなされている⁶⁵。一方、これらの批判的な見解とは異なり、過去の選挙の投票動向を計量的に分析したBohn（2011）のように、ボルサ・ファミリアが政治や行政的な仲介者を通さずに直接受給者に支給される点や、ルーラおよび労働者党自身の政治的变化により支持層が拡大した点に注目し、それらの選挙への影響の方がボルサ・ファミリアより大きかったと結論付ける研究もみられる。

先行研究ではボルサ・ファミリアをはじめとする条件付現金給付政策に関して、社会政策としての意義や効率性、貧困および教育や保健医療における貢献、政治的な利用や影響力などに焦点が当てられ、おおむねポジティブな評価がなされている。そしてルーラとルセフ大統領の労働者党政権は、おもに暫定措置で開始した同政策に対して議会の承認を得るには、議会や国民からの広範な支持の獲得が有効な手段であったため、先行研究などによる条件付現金給付政策の利点や意義を積極的に訴える言説を展開した。

第3節 ベーシックインカムをめぐる言説とアイデア

本節および次節では、ブラジルの条件付現金給付政策がボルサ・ファミリアとして拡大実施されていく過程で、前節のようなおもな議論のほかに、どのような言説やアイデアが用いられたかを分析する。その際に本論では、ボルサ・ファミリアの開始時期に主張されたベーシック・インカムをめぐる言説、および、ボルサ・ファミリアの拡張時期に言及された中間層をめぐる言説を取り上げる。そして、これらの言説が意味するアイデアについて、言説が用いられた当時の状況との関連から分析し、政策の形成過程を描き出

す。

分析対象とする言説は、ここでは大統領の伝達の言説に着目するため、ボルサ・ファミリアなどの条件付現金給付政策に関する「大統領の公式な言説」、つまり、大統領が公の場で実際に行った発言という基準を設定する。言説空間は、同基準を満たすべく、歴代大統領の公式な言説が掲載されているブラジル政府の大統領府図書館（Biblioteca da Presidência da República）のインターネット・サイトに限定した。具体的には、同サイトにおいて「Bolsa Família」で検索した結果、検出された496件の言説を対象とした。

本節と次節で取り上げる言説は、本節に関しては「ベーシックインカム」や「市民権」、次節に関しては「中間層」や「経済成長」というキーワードをもとに、前述した496件の言説をサーベイした結果、「ボルサ・ファミリア」をはじめとする現金給付政策と関連付けられた箇所を抽出したものである。

1. ボルサ・ファミリアと市民権ベーシックインカム法

ブラジルでは2004年1月8日、世界で初めてベーシックインカムに関する法律「市民権ベーシックインカム法」（Renda Básica de Cidadania）が制定された。同法の成立には、労働者党の創設者のひとりであるスプリシー（Eduardo Suplicy）上院議員が中心的な役割を果たした。ベーシックインカム主唱者のスプリシー議員は、将来的なベーシックインカムの実現を念頭に入れた「最低所得保障」（Programa de Garantia de Renda Mínima）法案を1991年に議会へ提出するなど、ブラジルにおける貧困削減に多大な貢献をしている。ただし、最低所得保障法案は上院を通過したものの下院では審議されず、法制化されることはなく現在に至っている。

本書の序章でも論じたベーシックインカムとは、「すべての男性・女性・子どもに対して、市民権（citizenship）に基づく個人の権利として」「無条件で支払われる所得のことである」。ベーシックインカムの基軸的なイデオロ

ギーは普遍主義であり、市民権という誰もが有する普遍的な権利を拠り所として、「現存する給付、税の減免、所得控除のすべて、あるいは大部分を」ベーシックインカムに置き換え、一定の金額を無条件で給付するものである（フィッツパトリック 2005, 3-19）。スプリシー議員によれば、世界で初めて法制化された点などで国際的に注目された市民権ベーシックインカム法も、普遍主義をイデオロギー的な基底として、名称にもある「市民権」(cidadania)という普遍的な権利をもとに、無条件での所得給付をめざしている（Suplicy 2013）。ブラジルでのベーシックインカムの法制化は、スプリシー議員とともに、民政化したブラジルが1988年憲法で掲げた社会保障の普遍化という理念を究極的に追求するものだといえる。

ボルサ・ファミリアは2003年10月に大統領の暫定措置でまず施行され、その後、市民権ベーシックインカム法が法律10835号として成立した24時間後の2004年1月9日に、法律10836号として議会で承認された。Lavinás (2013)によれば、市民権ベーシックインカムの直後に法制化されたボルサ・ファミリアは、条件付かつ補助的な額の現金を給付する貧困対策だが、最終的には普遍化や無条件給付をめざしたものであり、その普及が市民権ベーシックインカム法という法律の具現化につながるとの期待もあったとされる。実際に市民権ベーシックインカム法は冒頭で、「その対象者は行政府の基準をもとに、必要性の高い人々を優先しながら徐々に拡張される」と明記している。つまり同法は、暗示的にボルサ・ファミリアを具体的な契機として、普遍的かつ無条件の所得保障の達成をめざしていたと考えられ、この点は推進者である Suplicy (2007) の指摘と合致する。

一方、ボルサ・ファミリアと市民権ベーシックインカム法の関連性を追究した Britto and Soares (2010) は、前者の発展が後者へと必然的に結びつくものではないと結論付けている。その理由として、両者は貧困層の最低賃金の保障という点では共通しているが、政策の対象者、給付条件の有無、財源や財政制度、社会保障の概念などの点で異なることに加え、法制化から2010年までに提出されたボルサ・ファミリアに関する34の修正法案が、ベーシッ

クインカムにまったく言及していないことを挙げている。

その後、ボルサ・ファミリアと市民権ベーシックインカム法は関連付けられぬまま約10年もの時間が経過したが、Lavinas (2013, 29; 44) によれば、市民権ベーシックインカム法は「失敗」であり、「ブラジルで忘れられたベーシックインカムが復活する可能性は低い」とされる。その要因としてブラジルの社会政策が、1988年憲法の掲げた普遍的な政策から条件付の選別的なものへ変化した点や、政策の財政負担や効率性を重視する新自由主義的要素を導入するようになった点を挙げている。スプリシー議員は市民権ベーシックインカム法を具現化すべく政府への働きかけを継続しているが¹⁶⁾、2014年1月時点で同法による具体的な政策の実践は実現していない。

2. ベーシックインカムと結びつけた言説

以上のような背景をふまえた上で、ボルサ・ファミリアとベーシックインカムをめぐるルーラ大統領の言説をいくつか提示する。これらの言説は、次項で分析する普遍主義というアイデアを反映したものと考えられる。

はじめに取り上げる言説は、ボルサ・ファミリアが暫定措置により施行された際の発表式典でのものである。ルーラ大統領は、同式典への出席者に対する挨拶のあと、ベーシックインカムの実現に奔走してきたスプリシー議員の名前を最初に挙げるとともに、ボルサ・ファミリアと同議員が追求する理念とを関連付けるような言説を行っている。

ボルサ・ファミリア暫定措置発令式典、2003年10月20日、ブラジリア、ルーラ大統領

「はじめに、1991年以来、ブラジル社会、政界や財界に最低賃金の問題の説得を試み、国中を奔走し、ブラジルにおいてドンキホーテのような真の勇者として活躍されてきた、エドワルド・スプリシー（議員）同志へ申し上げたい。これ（ボルサ・ファミリア）はまだ最低賃金プロジェクトではありま

せんが、われわれがブラジルでこれからさらに完成され得ることのひとつの待ち望んだ萌芽であります（中略）。

われわれはボルサ・ファミリアが（受益者に）何の義務を課すかを知っています。それらは実は市民権という権利であり、栄養のある食糧、基本的な教育、予防的な保健医療なのです。これらの権利の保障は国家の責務を増大させます。公的機関は人々から今よりもっと頼りにされるため、もっと強化し拡大されなければなりません。」

またルーラ大統領は、普遍的な現金給付をめざす市民権ベーシックインカム法制定の式典においても、選別的な政策であるボルサ・ファミリアについて言及している。その仕方は、市民権ベーシックインカム法が社会政策の集大成的存在であり、その実現に向けた重要な一歩としてボルサ・ファミリアを位置づける、というものである。

「市民ベーシックインカム法」制定式典，2004年1月8日，ブラジリア，ルーラ大統領

「1991年以来スプリシー（議員）は、われわれの国に社会的権利の普遍化が可能であることを社会に説得するため、疲れを知らないドンキホーテの役割を果たしています。最低賃金という旗は、その努力のひとつのシンボルです。われわれ、そして、経済学者スプリシー（議員）は誰よりも、その目標が徐々に実施されていくものであることを知っています。おそらくその目標とは、複数の社会プログラムを漸次統合した後の集大成を意味するでしょう。そして、その最も顕著な前進は昨年のボルサ・ファミリアの創設であり、すでに360万もの世帯が受給し、2006年までに国民の25パーセントに相当する4500万人もの人々に恩恵を与えるでしょう。」

さらにルーラ大統領は、ボルサ・ファミリアを受給するための専用カードの支給式典において、ベーシックインカムが給付の根拠とする市民権に触れている。また「条件付」に言及せず、ボルサ・ファミリアを「所得移転プロ

グラム」と表した上で、1988年憲法を礎として実施されてきた普遍的な社会政策を連想させる言説を行っている。

ボルサ・ファミリア・カード支給式典，2005年6月4日，サントアンドレ（サンパウロ州），ルーラ大統領

「私は特別な日にここへ来ました。おそらく国内で最初の大都市において、ボルサ・ファミリアを受け取る資格のある人々の完全なる包摂を記すことになる日に。それと同時にわれわれが残念に思うことは、サントアンドレのような立派で素晴らしい都市において、家族とともに尊厳をもって生存するための十分な所得を得るといふ、自らの完全な市民権を獲得していない家族が依然いることです。しかし、私にはひとつの約束があります。それは生活をめぐる約束であり、キャンペーンの約束であり、またプログラムに関する約束です。われわれは2006年12月31日までに、生存のための最低限の活動を可能にする所得移転プログラムを、貧困ラインを下回る所得またはそのような状況で生活しているブラジルのすべての家族が受けられるよう約束します。」

3. 普遍主義のアイディア

このようなボルサ・ファミリアとベーシックインカムを関連させた大統領の言説は、アイディアに関する Schmidt の分類によれば、価値や原則を体系付け、政策とプログラムを補強する「公共哲学」の段階におけるアイディアにもとづいていると考えられる。これらの言説では、本来は条件付で選別的な貧困対策であるボルサ・ファミリアが、全国民を対象に無条件で最低賃金を保障するベーシックインカムの具現化の一步、すなわち、理念的に異なる普遍主義と同根であるかのように提示されている。ベーシックインカムが基盤にする普遍主義という価値に訴えることは、ボルサ・ファミリアの選別的な特徴に対する批判を回避することを可能にするであろう。

このような選別的な政策に対する批判は、1988年憲法が掲げる社会保障の

普遍化の理念を堅持し普遍的な社会政策を支持する人々、選別的な政策が特徴とする効率性や合理性といった新自由主義的要素に反対する人々、納税者としての貢献度が低い貧困層に限定した政策に税金を使うことに反対する中所得以上の人々、飢餓ゼロからボルサ・ファミリアへと政権の中心的社会政策を突然変更したことに反対や疑念を抱いている人々、などから発せられると推測できる。大統領が公の場でボルサ・ファミリアとベーシックインカムを結び付けた言説は、国民や議員からの広範で直接的な支持獲得をめざした伝達の言説ととらえることができる。公共哲学のレベルでベーシックインカムという普遍主義的アイディアが伝達の言説をとおして広められることにより、実際には選別的な性質をもつ政策がより広い支持を得て制度化されるに至った。

第4節 拡大した中間層をめぐる言説とアイディア

1. ボルサ・ファミリアと中間層

前節のベーシックインカムに加え、ボルサ・ファミリアをめぐる大統領の言説を読み解くと、経済成長が顕著だった近年のブラジルで拡大した中間層と関連付ける言い回しをいくつか見出すことができる。

この拡大した「中間層」は、コモディティ輸出とともに近年のブラジルの経済成長を牽引したツイン・エンジンのひとつとして、21世紀のはじめに形成された国内の大衆消費市場のおもな構成員である（浜口・河合 2013）。とくに Neri et al. (2008) が、「新中間層」(A Nova Classe Média) と題する研究を発表したことで注目されるようになった。Neri et al. は政府の統計データを分析し、2002年に国民の44パーセントだった中間層が2008年に52パーセントと半数以上に拡大したことを明らかにした。同時期に当たるルーラ政権の2003～10年の8年間で、約3000万人が貧困層から中間層へ移行したとされる

(近田 2013)。ブラジルは、拡大した中間層で構成された国内消費市場をひとつの足がかりとして、2008年からのリーマンショックなどによる世界金融危機の後にも、他の諸国より相対的に早く景気が回復し、2009年にGDP成長率7.5パーセントという高い経済成長を達成した。

新中間層の形成を促したおもな要因として、Neri et al. 以前の研究では、ボルサ・ファミリアなどの所得移転政策をはじめ、社会保障制度の整備や最低賃金の引き上げが⁴⁷⁾挙げられていた。これに対しNeri et al. は少なくとも2004年（より貧困な階層では2001年）から、労働所得の寄与度が社会政策のそれと同等または上回るようになったと指摘した。そして2006年以降に関しては、正規雇用の拡大などによる労働所得の増大が新中間層の形成のおもな要因だったと結論付けている。

21世紀に入ってからのブラジルにおける所得格差の是正、すなわち、中間層の拡大要因を分析した研究は、Neri et al. 以前にも発表されている。たとえば、Toffmann (2005) は2002～04年の統計データを分析し、ボルサ・ファミリアをはじめとする政府の所得移転政策よりも、労働所得および年金などの社会保障の方が、近年のブラジルにおける所得格差の是正に寄与したことを明らかにしている。

また、前述した政府の研究所 IPEA が行ったボルサ・ファミリアに関する研究において、Soares et al. (2010, 40-41) が1999～2009年に不平等を縮小させた要因として、労働所得の割合が59パーセントと最も高く、社会保障関連が18パーセント、ボルサ・ファミリアが16パーセント、その他が8パーセントとの分析結果を発表している。同じく IPEA がボルサ・ファミリアの10周年記念に実施した研究でも、Neto and Azzoni (2013, 228-227) が1995～2006年における不平等是正の要因として、寄与度が81.0パーセントにのぼる労働所得に対して、ボルサ・ファミリアのそれは14.8パーセントだったと指摘している。

条件付現金給付政策が普及するラテンアメリカ諸国との比較では、Azevedo et al. (2013, 19) が、ラテンアメリカ諸国における所得格差是正への寄与

度が、労働所得54パーセント、所得移転政策21パーセント、年金9パーセントだったとする分析結果を発表している。これに対して、ブラジルの場合はそれぞれ45パーセント、20パーセント、18パーセントであり、ボルサ・ファミリアを中心とする所得移転政策の割合は労働所得より低く、また、年金の寄与度が他の諸国より高い点を明らかにしている。

つまりこれらの先行研究は、政府がボルサ・ファミリアに集約して拡大展開した条件付現金給付政策が、中間層の最たる拡大要因ではないことを実証するものである。とくにこのような研究結果が、ブラジル政府の研究所であるIPEAから発表されている。そのため、政府関係者などボルサ・ファミリアに精通した人々は、近年のブラジルの経済成長の主役でもある新中間層と条件付現金給付政策が、他の要素ほど直接的な因果関係にないことを認識していたと考えられる。

2. 中間層と結びつけた言説

以上の論点をふまえた上で、ボルサ・ファミリアをめぐる言説のなかで、ルーラ大統領が「中間層」に言及しているものをいくつか取り上げる。これらの言説は、次項で分析する納税者および社会全体の利益というアイデアを反映したものと考えられる。はじめの言説は、ブラジルで「新中間層」という研究や議論が注目される前の2005年、ルーラ大統領がボルサ・ファミリアに関する国際セミナーで同政策が中間層や社会全体に資すると明言したものである。

ボルサ・ファミリア国際セミナー開会式，2005年10月20日，ブラジリア，ルーラ大統領

「ボルサ・ファミリアは中間層のためのプログラムです。その最終的な結果はブラジルで税金を払っている人々に向けられます。なぜなら、より多くの子供たちが食べられるようになり路上生活の子供が少なくなり、より多く

の青少年が学校に通い路上生活や犯罪にかかわる青少年が少なくなり、より多くの子供たちが学校で食べることができ犯罪や小さな不正行為を犯し（社会の）周縁的な存在になる人が少なくなるからです。つまり、それらすべての受益者は受給者本人ではなく、ブラジル社会が恩恵に与るのです。」

またルーラ大統領は、前述の Neri et al. による「新中間層」の調査が発表された2008年、ボルサ・ファミリアの支給額を引き上げる前、議会に向けた大統領教書演説で同政策について言及している。その仕方は、ボルサ・ファミリアと経済成長を促す中間層との関連性を印象付けるかたちで行われている。

議会への大統領教書演説の序文、2008年2月6日、ブラジル、ルーラ大統領

「何百万もの家族が消費市場に包摂されました。まさに2000万ものブラジル人が過去5年間にDおよびEクラス（低所得層）からCクラス（中所得層）へ上昇したことを調査は指摘しています。われわれの国で実現されている大衆市場の拡大は単に旺盛な社会移動の現実的なシグナルだけでなく、われわれの経済成長の回復を支えるもののひとつを意味しています。昨年、国連の人間開発指数に関してブラジルは初めて上位国グループに入りました。それは、ボルサ・ファミリアをはじめとする一連のプログラムを通じた飢餓と貧困への取り組みが、よい結果を出すとともに海外でのブラジルに対する認識を高めていることを意味しています。」

さらにルーラ大統領は、2008年と同様にボルサ・ファミリアの支給額を引き上げる前、経済界や政界を代表する人々の集まりである世界経済フォーラムで同政策について言及している。その仕方は、ボルサ・ファミリアの受給者が中間層へ上昇する可能性がある点や、消費者として経済成長にも寄与できることを示唆するかたちで行われている。

世界経済フォーラム・ラテンアメリカ会議, 2009年4月15日, リオデジャネイロ, ルーラ大統領

「ブラジルでボルサ・ファミリアを創設した時、われわれは経済が成長し始める前の2003年に飢餓ゼロとともに創設しました。貧困層がポケットにお金をもち始めた時、彼らは豆、コメ、靴を買い始めました。『どうしてルーラは貧乏人にお金をあげたがるのか?』という記事を書いていた人々がいました。(中略)。私は彼らが見える物を買って欲しいと思います。非常に少しです。お金持ちにとって80レアルは何の価値もなく、バーでウイスキーを飲む時のチップにしかなりません。しかしふたりか3人の子供を抱えた貧しい女性にとって、手の中の80レアルは少なくとも半月の間、家族に食糧を与えられるひとつの可能性なのです。(中略)

私はブラジルのモデルがすべての世界で上手くいくとは考えていませんし、ブラジルのモデルをコピーして欲しくはありません。しかし、私は世界のなかで7パーセントの成長を遂げながら、貧困が以前と同様に存続している国々を知っています。その理由は、金持ちはより豊かになり、貧乏人はより貧しくなる、という古い論理を繰り返しているからです。金持ちはそのままか少しだけ前ほど豊かではなくなり、以前もっと貧しかった貧乏人は前より貧しくはなくなり中間層へと上昇して行く、ということをわれわれは証明しています。」

3. 納税者・社会全体の利益のアイデア

このようなボルサ・ファミリアと拡大した中間層を関連付ける言説の背景には、アイデアに関する Schmidt の分類によれば、政策を策定するための青写真となる一般的な「プログラム」の段階のアイデアがあると考えられる。これらの言説では、貧困削減や所得格差是正を主たる目的とする条件付現金給付政策が、労働所得の増加や経済成長がおもな要因である中間層の拡大をもたらすように語られている。すなわち、条件付現金給付政策がプログ

ラムとして直接的な対象としない利益を実現し得るというかたちで、言説が発せられているのである。

その利益とはひとつに、納税者の利益が考えられる。ボルサ・ファミリアは税金を納めていないか、納税額の少ない貧困層を対象とする政策である。ただし、その受給者を将来的に正規または負担のより大きい納税者である中間層へと社会上昇させることができる。そのため、対象である貧困層だけでなく、政策の財源を負担している納税者にとっても利益になる政策だと訴えていると理解できる。そして、このようなプログラムが直接念頭におかない利益を広めることは、政策実施のために税金を払っている中所得層以上からの支持を高め、暫定措置で施行した政策の法制化に資すると考えられよう。

もうひとつの利益として、社会全体の利益を挙げることができる。ボルサ・ファミリアは貧困層の中間層化を促進し得るため、国内の消費市場を拡大して経済成長を促し、ブラジル社会全体の利益になると認識することができよう。このような認識により、プログラムの受給者ではない人々からも支持を集めることが可能になる。大統領が公の場でボルサ・ファミリアが中間層の拡大につながると訴えた言説は、国民や議員からの広範で直接的な支持獲得をめざした伝達の言説ととらえることができる。つまりこのような言説は、プログラムのレベルで直接的に結びつかない、納税者や社会全体にとっての将来的な利益というアイデアを背景として、政策の正当性や非対象者からの支持を高めようとする意図から発せられたと考えられよう。

第5節 言説をめぐる状況と反応

本節では、前節まででまとめたブラジルの条件付現金給付政策の形成過程について、言説が発せられた当時の状況および言説の受け手側の反応という観点から考察を行う。

本論で見出したふたつの言説は、大統領が暫定措置により開始や拡張を断

行した政策に対し、それを法制化するため議会や国民からの高い支持が必要だった時期に、その当時のブラジルがおかれた状況をふまえて発せられている。ベーシック・インカムと結びつけた言説は、ボルサ・ファミリアが開始された時期に発せられ、当時のブラジルは、それまで主流だった普遍的な社会政策に選別的なものが導入され始めたという状況にあった。中間層に関する言説は、ボルサ・ファミリアの対象や支給額が拡張された時期に主張され、当時ブラジルは「新中間層」を一特徴とした経済成長が顕著な状況にあった。

これらの言説が発信された当時の状況は、本論で分析した言説の背景にあるアイデアの生成と深く関連している。大統領は、当時ブラジルがおかれていた状況を反映したアイデアを言説として具現化し、それを議員や国民に公の場で直接的に語りかけることで、条件付現金給付政策を暫定措置から正式な政策として法制化するための支持を獲得し、ボルサ・ファミリアに集約させながら形成していったと考えられる。

では、言説の受け手である暫定措置の法制化を審議する議会の議員、および、一般の国民の実際の反応はどうだったのであろうか。暫定措置で開始された政策を法制化するのは議会であるため、政策の正式実施やボルサ・ファミリアへ集約させるかたちでの条件付現金給付政策の拡大実施には、最終的には議会からの支持が決定的となる。しかし、議会（議員）は選挙で自身を選ぶ国民（有権者）の考えを斟酌したうえで、暫定措置への対応を決めるため、国民を説得して高い支持を得ることも大事だといえる。とくに後述する世論調査の結果は、議会をはじめとする議員にとって国民からの評価を知るための重要なツールとなっている。またブラジルの議会は、政権与党単独では議会の多数派を構成できず、複数の政党による連合が不可欠な状態が続いている。実際に2010年の選挙でも、与党労働者党が獲得した下院の議席数は2割にも満たなかった。しかもブラジルでは、議員に対する所属政党の党議拘束力が弱いので、議員が独自の判断で投票する傾向が強い（堀坂 2013）。そのため、暫定措置で開始した政策を法制化するためには、政権与党は連立を余儀なくされ、議員独自の裁量幅の大きい議会だけでなく、国民からの支

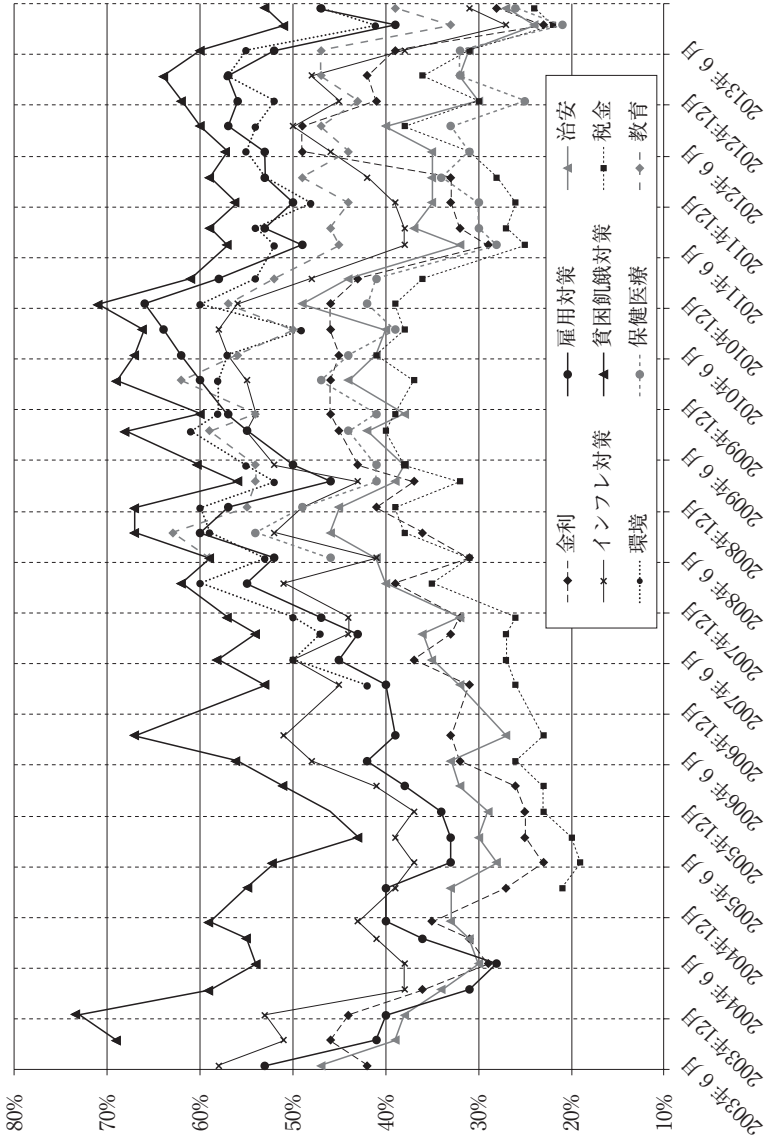
持獲得も重要になっているのである。

政治に携わる議員は、大統領がおもに暫定措置で着手した条件付現金給付政策を法制化していく際、議会承認を与えるか否かにかかわっているため、政策の実施や継続に対して決定的な影響力をもっている。本論で取り上げた大統領の言説は、議会への大統領教書演説や政治の中心である首都ブラジリアで行われた暫定措置の発令式典で発せられており、議会の議員を念頭に入れたものであることは明らかである。実際、暫定措置で施行された条件付現金給付政策は、それらの言説を聞いたと推測される議員により、正式な政策の開始時期だけでなく、その後のさらなる拡張時期においても幾度となく承認され、このことによりボルサ・ファミリアへ集約するかたちでの実施が可能になった。大統領の伝達の言説への反応として、議会の議員たちは、大統領が暫定措置で断行したブラジルの条件付現金給付政策に関して、その拡大的な実施への正式な承認を幾度にもわたり継続して与えたのである。

一方の国民の反応に関しては、政府のボルサ・ファミリアへの高く継続的な支持率となって現れている。図2-2は政府の各分野の対策に対する国民の支持率について、世論調査の結果をルーラ政権が発足した2003年からまとめたものである。ルーラとルセフ大統領の労働者党政権は、貧困飢餓対策をボルサ・ファミリアに集約させるかたちで実施してきたため、この世論調査の貧困飢餓対策はおおむねボルサ・ファミリアに対する評価だと考えられる。本調査における貧困飢餓対策の支持率は常に他の対策より高く、選択肢が調査開始時期から変化しているものの、現行の9つの選択肢となった2008年6月以降も、貧困飢餓対策の支持率は他よりも高くなっている。

また、ボルサ・ファミリアに関する国民の認識を調査した研究もある。Castro et al. (2009)によると、ボルサ・ファミリアがブラジルを良くすると考える人々の割合は、地域別では最高の北東部で81.6パーセントに達し、最低の南部でも65.9パーセントに上る。同様の割合は、ボルサ・ファミリア受給者を誰か知っている場合に76.5パーセント、知らない場合でも半数以上の59.6パーセントに上る。このような結果から Castro et al. は、ボルサ・ファ

図2-2 政府の政策に対する分野別の支持率の推移



(出所) CNI/IBOPE より筆者作成。

ミリアがブラジル社会から政策として正当性を得ている点や、国民の評価が公共政策を形成する際の重要な要素となっている点を結論として挙げている。

さらに国民の反応は、選挙というかたちでも表明されてきた。本論の第2節で概説したように、ボルサ・ファミリアは選挙での投票動向を左右するひとつの要素になっている。3期連続再選の禁止という憲法規定により、高い人気を誇るルーラ大統領が出馬できなかった2010年の大統領選挙でも、ルーラ大統領が後継者に選んだルセフ候補へ投票した割合は、ボルサ・ファミリアの受給者の場合、そうではない有権者より高かったとされる¹⁸⁾。また、同選挙で対立候補者もボルサ・ファミリアの継続を有権者に強く訴えており¹⁹⁾、これらのことは、拡大実施されたボルサ・ファミリアを国民が如何に支持していたかを示している。そして、政策に関する国民からの高い支持率や選挙での集票に対する高い影響力は、ボルサ・ファミリアなどに関して大統領が伝達の言説により政策実施の説得を試みたいくつもの暫定措置を議会が承認し続ける際、強力な後押しになったと考えられる。

おわりに

本章の目的は、ブラジルの条件付現金給付政策がどのように形成されたのか、その過程を明らかにすることであった。その際、ボルサ・ファミリアなどが大統領の暫定措置でまず開始され、その後議会に正式に法制化されていった点に注目し、大統領が用いた言説とその背景にあるアイデアを当時の状況との関連から分析した。本論では、条件付現金給付政策をめぐる先行研究などのおもな論点のほかに、ベーシックインカムおよび拡大した中間層というふたつの言説を、ボルサ・ファミリアとの関連性から見出すことができた。そして、これらふたつの言説の背景にあるアイデアとしてそれぞれ、社会政策のあり方をめぐる普遍主義、および、経済成長と関連する納税者や社会全体の利益という点を提示した。

前者に関しては、ブラジルで全国民を対象とする普遍的な社会政策が主流だった時期に、特定の貧困層を対象とする選別的なボルサ・ファミリアを開始する際、選別的な社会政策の導入などに対する批判を回避すべく、普遍主義というアイデアに基づく「ベーシックインカム」と結びつけた言説も用いられたことがわかった。後者に関しては、ブラジルで中間層の拡大をもとにした経済成長が顕著となった時期に、貧困層の利益に最も資するボルサ・ファミリアを拡張する際、政策対象外の国民の支持や理解を獲得すべく、納税者や社会全体の利益というアイデアに基づく「中間層」と結びつけた言説も用いられたことが見出された。

ボルサ・ファミリアに集約されたブラジルの条件付現金給付政策は、はじめはおもに大統領が暫定措置で暫定的に施行したため、その正式な開始や拡張には、議会をはじめとする議員による継続的な法的承認やそれを後押しする国民からの長期的な高い支持が必要であった。このような政策を推し進めていくため、とくに政権与党が連立を余儀なくされ、議会採決に関する議員独自の裁量幅の大きいブラジルでは、政策形成過程においてその時々を状況を反映したアイデアをもとに、それを具象化した言説を大統領が公の場で直接的に訴えた。このことが、ボルサ・ファミリアのもつ選別性格や納税負担の不公平という政策的な問題を超えて、ボルサ・ファミリアへの支持が拡大し、世界最大規模の条件付現金給付政策として制度化されることにつながったといえよう。

〔注〕 _____

- (1) 表2-2参照。
- (2) 1988年憲法62条「Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional」
- (3) 参考文献のブラジル政府サイトなどを参照。
- (4) Carazza, Bruno 2013. *Medidas Provisórias: abuso do Executivo, complacência do Legislativo ou canal de rent seeking para grupos de interesse?* (<http://leisenumeros.blogspot.jp/2013/10/medidas-provisorias-abuso-do-executivo.html>) 29 de novem-

bro.

- (5) 対ドル為替レートの2013年の平均は、1米ドル=約2.16レアル。
- (6) 2013年10月22日時点の数値。ブラジル政府サイト (<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/10/bolsa-familia-paga-r-2-1-bilhoes-em-outubro>)。
- (7) 「省令 (portaria)」とは、各省庁が担当する領域に関して公示する行政法規則であり、効力が関係各所に限定されるものから、市民の生活全般に影響を与える広範なものまでである (二宮・矢谷 1993, 32-34)。
- (8) 後述の「社会開発飢餓対策省」の略称。
- (9) ブラジルの最低賃金は、ひと月の基礎的食糧および生活品 (cesta básica) 購入額の2倍前後で、養育費などが必要な世帯の収入としては決して十分な額ではない。また、2012~15年までの最低賃金額は、前年の物価上昇率と前々年のGDP年間成長率を合算した値で調整し、その金額を議会の承認を要さない大統領令により決定される。
- (10) 1994年にサンパウロ州のカンピーナス (Campinas) 市、1995年にブラジリア連邦区で実施されるようになった。
- (11) ルーラ政権の食糧安全飢餓対策特別省のRicardo Henrique 担当補佐官 (当時) に行ったインタビュー調査 (2013年12月12日実施)。
- (12) 数値を含む各政策の概要については、Campello と Neri (2013) や二宮・矢谷 (1993) をはじめ、ブラジル政府や社会開発飢餓対策省などのインターネット・サイトを参照。
- (13) ブラジルの総合雑誌『Veja』(2014年1月13日)によると、2013年には全人口約2億人の25%以上、5000万人以上がボルサ・ファミリアの裨益者とされる (<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/numero-de-beneficiarios-do-bolsa-familia-so-cresce>)。
- (14) 国連開発計画 (UNDP) もボルサ・ファミリアの実施10周年に際して、開発援助という視点から同政策が関連する各分野についての研究成果を発表している (<http://pressroom.ipc-undp.org/bolsa-familia-programme-celebrates-10-years/>) 2013年10月30日。
- (15) 『Veja』 (<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/nobel-da-paz-diz-que-bolsa-familia-e-assistencialista-e-que-o-assistencialismo-deve-dar-espaco-a-solucoes-de-longo-prazo/>) 2013年5月28日。
- (16) 2013年9月22日、Suplicy 議員は全ての上院議員の署名を集め、市民ベシック・インカム法の具現化を求める文書をルセフ大統領宛に提出している。
- (17) 2014年時点で724レアル。ルーラ政権は低所得層の経済的な底上げなどを目的として、物価上昇率を上回る率で最低賃金の引き上げを行った。
- (18) 2010年2月24日と25日にDataFolhaが行った調査によると、当時、大統領選に出馬する可能性のある候補者に関して、ボルサ・ファミリア受給者の間で

ルセフが40%とトップであり、2位の候補者は25%であった。

- (19) O Globo 紙 (<http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/04/serra-diz-que-se-eleito-pretende-fortalecer-e-ate-ampliar-bolsa-familia.html>) 2010年4月26日。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 上谷直克 2007. 「ブラジルの労働・社会保障改革——国家コーポラティズムの呪縛——」宇佐見耕一編『新興工業国における雇用と社会保障』日本貿易振興機構アジア経済研究所。
- 宇佐見耕一 2011. 「アルゼンチンにおける福祉国家と高齢者の生活保障言説の変容」宇佐見耕一編『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——』日本貿易振興機構アジア経済研究所。
- 小野耕二編 2009. 『構成主義的政治理論と比較政治』ミネルヴァ書房。
- 近田亮平 2012. 「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——」『アジア経済』53(3) 3月 35-57.
- 2013. 「社会保障における普遍主義の整備と選別主義の試み」近田亮平編『躍動するブラジル——新しい変容と挑戦——』日本貿易振興機構アジア経済研究所。
- 二宮正人・矢谷通朗 1993. 『ブラジル法要説——法令・判例へのアプローチ——』アジア経済研究所。
- 浜口伸明・河合沙織 2013. 「ブラジル経済の新しい秩序と進歩」近田亮平編『躍動するブラジル——新しい変容と挑戦——』日本貿易振興機構アジア経済研究所。
- フィッツパトリック, トニー 2005. 武川正吾・菊地英明訳『自由と保障——ベーシック・インカム論争』勁草書房 (Tony Fitzpatrick, *Freedom and Security: An Introduction to the Basic Income Debate*, London: Macmillan Press, 1999).
- 堀坂浩太郎 2013. 「民主化と現在進行形の政治改革」近田亮平編『躍動するブラジル——新しい変容と挑戦——』日本貿易振興機構アジア経済研究所。

〈英語文献〉

- Azevedo, Joao Pedro, Gabriela Inchaust, and Viviane Sanfelice 2013. *Decomposing the Recent Inequality Decline in Latin America*. (Policy Research Working Paper No. 6715) Washington, D.C.: World Bank.
- Bohn, Simone R. 2011. "Social Policy and Vote in Brazil: Bolsa Família and the Shifts in

- Lula's Electoral Base." *Latin American Research Review* 46(1): 54-79.
- Fishlow, Albert 2011. *Starting Over: Brazil Since 1985*. Washington, D.C.: Brookings Inst Press.
- Lavinás, Lena 2013. "Brazil: The Lost Road to Citizen's Income." In *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America: From Cash Transfers to Rights*, edited by Ruben Lo Vuolo. New York: Palgrave Macmillan.
- Machado, Ana Flavia, Gustavo Geaquint Fontes, Mariangela Furlan Antigo, Roberto Henrique Sieczkowski Gonzalez, and Fábio Veras Soares 2011. *Assessment of the Implications of the Bolsa Família Programme for the Decent Work Agenda*. (Working Paper No. 85), Brasília: UNDP.
- Roett, Riordan 2010. *The New Brazil*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Schmidt, Vivien A. 2006. "Democracy in Europe: The Impact of European Integration." *Perspectives on Politics* 3(4) Dec.: 761-779.
- 2008. "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse." *Annual Review of Political Science* Vol. 11: 303-326.

〈ポルトガル語文献〉

- Britto, Tatiana and Fabio Veras Soares 2010. "Bolsa Família e Renda Básica de Cidadania: um passo em falso?" *Texto para Discussão* (75) Agosto, Centro de Estudos da Consultoria do Senado.
- Cacciamali, Maria Cristina, Fábio Tatei, and Natália Ferreira Batista 2010. "Impactos do Programa Bolsa Família federal sobre o trabalho infantil e a frequência escolar." *Revista de Economia Contemporânea* 14(2): 269-301.
- Camelo, Rafael de Sousa, Priscilla Albuquerque Tavares and Carlos César Santejo Saiani 2009. "Alimentação, nutrição e saúde em programas de transferência de renda: evidências para o Programa Bolsa Família." *Revista Economia* 10(4): 685-713.
- Campello, Tereza and Marcelo Côrtes Neri, ed. 2013. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, Brasília: IPEA.
- Castro, Henrique C. de Oliveira de, Maria I. M. T. Walter, Cora M. B. de Santana, and Michelle C. Stephanou 2009. "Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira." *Opinião Pública* 15(2): 333-355.
- Castro, Jorge Abrahão de and Lúcia Modesto, ed. 2010. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: IPEA.
- Licio, Elaine C., Lucio R. Rennó and Henrique C. O. de Castro 2009. "Bolsa Família e voto na eleição presidencial de 2006: em busca do elo perdido." *Opinião Pública* 15 (1): 31-54.
- Moura, Paulo Gabriel Martins de. 2007. "Bolsa Família: Projeto social ou marketing

- político?” *Revista Katálysis* 10(1), 115-122.
- Neri, Marcelo. 2008. *A nova classe média: o lado brilhante da pirâmide*. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS.
- Neto, Raul da Mota Silveira and Carlos Roberto Azzoni 2013. “Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza.” In *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*, eds. Tereza Campello and Marcelo Côrtes Neri, Brasília: IPEA.
- Silva, Maria Ozanira da Silva e. 2007. “O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil.” *Ciência & Saúde Coletiva* 12(6): 1429-1439.
- Soares, Sergei, Pedro H. G. F. de Souza, Rafael G. Osório, and Fernando G. Silveira 2010. “Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza.” In *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*, Vol. 2, edited by Jorge Abrahão de Castro and Lúcia Modesto, Brasília: IPEA.
- Suplicy, Eduardo Matarazzo. 2007. “O direito de participar da riqueza da nação: do Programa Bolsa Família à Renda Básica de Cidadania.” *Ciência & Saúde Coletiva* 12(6): 1623-1628.
- . 2012. *Renda de cidadania: a saída é pela porta*. 7th ed., São Paulo: Cortez.
- Toffmann, Rodolfo 2005. “As transferências não são a causa principal da redução na desigualdade.” *Econômica* 7(4): 335-341.

〈インターネット〉

ブラジル政府 (<http://www.brasil.gov.br/>)

ブラジル大統領府図書館 (<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>)

社会開発飢餓対策省 MDS (<http://www.mds.gov.br/>)

