

# ブラジルの条件付現金給付政策

近田 亮平

本稿は、「ボルサ・ファミリア（家族手当）プログラム」（以下、ボルサ・ファミリア）に集約されたことで、受給世帯数が二〇一三年末で一四一〇万に達し、世界最大規模となったブラジルの条件付現金給付政策について、その概要や実施の様子をまとめたものである。本稿で取り上げるボルサ・ファミリアなどの条件付現金給付政策は、子供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現金を給付する。受給者に現金を支給する際、教育や保健医療などの人的資源の形成を促す活動を条件にすることは、人的資本への投資を意味し、それにより貧困の連鎖を断ち切ろうとする政策である。このような貧困対策は、一九九〇年代後半から新興途上国で実施されるようになり、メキシコでの実践が注目を

集めたように、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、その普及がより進んでいる。

ブラジルでは、二〇〇三年に誕生した労働者党のルーラ大統領（二〇〇三～一〇年）が、政権の主な社会政策として、条件付現金給付政策であるボルサ・ファミリアを開始した。条件付現金給付政策はブラジルで前政権のカルドゾ大統領時代（一九九五～二〇〇二年）から着手されていたが、ルーラ政権が既存の複数の条件付現金給付政策を統合し大々的に実施したことで、世界的に知られるようになった。ルーラ政権とその後継のルセフ労働者党政権（二〇一一年～）により、ブラジルの条件付現金給付政策は、支給額の引き上げや受給年齢の伸張、同様な政策の追加などが行われ、政権の看板

政策としてボルサ・ファミリアに集約されながら拡大実施された。

## ●大統領の暫定措置による実施

ブラジルの条件付現金給付政策の特徴として、主に大統領が「暫定措置」という権限でまず施行し、その後、一定期間内に議会の承認を得て正式に実施している点が挙げられる。ブラジルでは、大統領自身の意向や判断で重要な施策を議会の承認なしに暫定的に実践し、正式な政策としての法的な手続きを後で行うことができる。

このような大統領の暫定措置は、民政移行後の一九八八年憲法で創設されたが、その起源は一九三〇年の「大統領令」であり、ブラジルで二一年間続いた軍事政権（一九六四～八五年）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、憲法により「例外または緊急的な手段」として行使が可能であるが、二〇一三年末までに一二三〇件、年平均で五〇件もの暫定措置が施行されている。提出された暫定措置のうち議会で承認された割合は、二〇〇一年から二〇一三年一月までの平均で八七・二％であり、大半の暫定措置が法制化されている。つまり、ブラジルでは民政移管により大統領の権限が縮小されたが、暫定措置という形で大統領の強い権限が存続され、現在でも実際に多用されているのである。



ボルサ・ファミリア 10周年記念式典でのルセフ大統領  
(2013年10月、ブラジル政府大統領府撮影、<http://www2.planalto.gov.br/>)

議会での暫定措置の審議期間は基本的に六〇日間だが、さらに六〇日間の延長が一回できるため、最大で一三〇日間の審議が可能である。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、のちにその施策に関して国民や議会を説得し高い支持を得ること、議会承認を得た政策の正式実施が可能となっている。後述するようにブラジルの条件付現金給付政策は、集約されたボルサ・ファミリアの開始をはじめ、対象者の拡張や関連政策の統合など、その多くが大統領の暫定措置により行われている。

### ●条件付現金給付政策実施の軌跡

ブラジルの条件付現金給付政策は一九九〇年代、始めは地方自治レベルで施行され、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、カルドゾ政権が一九九六年にILOの支援を得て開始した「児童労働撲滅プログラム」がある。同プログラムは、貧困家庭の子供の不就労と就学条件に現金を給付するもので、支給額は対象家族の所得や子供の数、居住地域（都市／農村）など

で異なる。児童労働撲滅プログラムは二〇〇六年にボルサ・ファミリアへ統合されたため、現在は受給世帯の所得がボルサ・ファミリアの上限額を超えた場合のみ、児童労働撲滅プログラム分の金額が支給されている。

一九九九年には、一五〜一七歳の若年層に社会的な研修を行う「若年層の社会人間開発プログラム」が開始された。同プログラムでは年間続く研修への参加を条件に、当時六五レアル（対米ドル為替レートの一〇一三年の平均は一米ドルが二・一六レアル）が毎月支給された。ただし後述するように、二〇〇八年のボルサ・ファミリアの対象年齢引き上げ時に、同プログラムの現金給付部分はボルサ・ファミリアに統合された。

二〇〇一年には、大統領の暫定措置により「食糧手当プログラム」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、一人あたり世帯月収が最低賃金の半分未満の低所得家庭を対象に、妊婦や乳母に対して〇〜六歳の子供を持つ場合、保健医療活動への参加を条件に、一人あたり当時一五レアルを最高三人分（計四五レ

アル）まで支給するものである。同じ二〇〇一年には、同様に大統領の暫定措置により「ボルサ・エスコラ（就学手当）プログラム（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貧困家庭に対し、七〜一五歳の子供を持つ場合、学校での就学を条件に同様の金額を支給するものである。ボルサ・エスコラは、一九九四年にサンパウロ州のカンピーナス市、一九九五年にブラジリア連邦区において、すでに実施されていた条件付現金給付政策である。

二〇〇二年からは、暫定措置により「ガス手当プログラム」も実施された。鉱山エネルギー省が管轄する同プログラムは、ボルサ・エスコラなどと同じ所得条件の貧困家庭を対象に、家庭用のガス購入の補助として二カ月に一回一五レアルを支給するものである。なおブラジルの最低賃金は、ひと月の基礎的食糧や生活品購入額の二倍前後で、養育費などにも必要な世帯の収入としては十分ではない。

### ●ボルサ・ファミリアへの集約

ブラジルでは二〇〇三年、左派

的な政党である労働者党のルーラ政権が誕生し、政権発足時に看板的な社会政策の「飢餓ゼロ・プログラム」（以下、飢餓ゼロ）を暫定措置により開始した。そのなかに「食糧カード・プログラム」という現金給付政策が含まれ、同じく暫定措置により着手された。同プログラムは一人あたり世帯月収が最低賃金の半分未満の貧困家庭を対象に、食糧購入の補助として五〇レアルを支給するものであった。飢餓ゼロは、飢餓撲滅を目的に寄付やボランティア活動へ民間企業や市民が全国レベルで参加することを特徴とする政策であった。しかし飢餓ゼロは、さまざまな既存や新規の個別政策をまとめた総称でもあり、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。

そこでルーラ政権は、同じ年の一〇月に飢餓ゼロを掲げた別の社会政策を発表し、積極的に推進し始めた。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、暫定措置により開始された。ボルサ・ファミリアは、前述したカルド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、

表1 ボルサ・ファミリアの受給対象や金額

家計状況	1人あたり世帯月収	15歳以下の児童、妊婦・乳母 32レアル/1人 (最高5人)	16~17歳の児童 38レアル/1人 (最高2人)	受給額 (レアル)
極貧	70レアル未満	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レアル以上 140レアル未満	0人	0人	0 (基礎ナシ)
		1人	0人	32
		1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月時点) をもとに筆者作成。

およびルーラ政権自身による食糧カード・プログラムの四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各々が個別

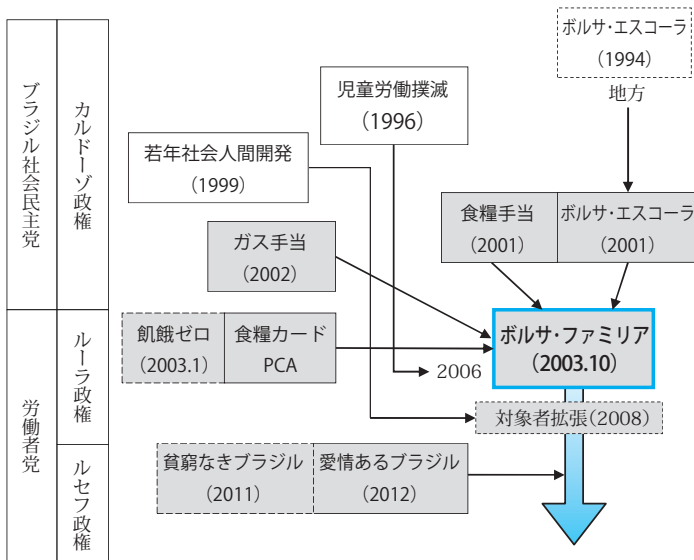
に実施されるなど、非効率性が問題視されていた。そこでルーラ政権は政権発足とともに、条件付現金給付などの社会政策を主管する新たな省を創設し、貧困削減への取り組み姿勢を鮮明にした。

ボルサ・ファミリアは二〇一四年一月時点において、対象の貧困家庭を一人あたり世帯月収七〇レアル以下の極貧家庭、および、七〇〜一四〇レアルの貧困家庭の二つに分類し、子供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で異なるが、極貧家庭の場合、子供や妊婦の有無に関わらず基礎的な扶助として七〇レアルが支給される。支給額は前述の基礎的な七〇レアル、一五歳以下の子供や妊婦一人に対する三二レアル (最高五人)、一六〜一七歳の子供一人に対する三八レアル (最高二人) となっている (表1)。また、総受給額は最小三二レアルから最大三〇六レアルで、その平均額はブラジル政府によると二〇一三年一〇月時点で約一五二・六七レアルであった。ボルサ・ファミリアは、大統領の暫定措置により、二〇〇八年に対象年齢が一五歳から一七歳へ引き上げられるなど、支給額や受給条

件がその時々々の情勢に合わせて漸次調整されてきた。

ルーラ大統領の後継者で同じ労働者党のルセフ大統領は、政権が発足した二〇一一年、貧困が削減傾向にある近年のブラジルにおいて、依然貧困から抜け出せない極貧層にフォーカスした「貧窮なきブラジル計画」という社会政策を打ち出した。政権発足時に一六二〇万人いたとされる一人あたり世帯月収七〇レアル以下の極貧層を対象とした同計画も、大統領の暫定措置で開始された。ルセフ政権は貧窮なきブラジル計画の具体策として、ボルサ・ファミリアの受給対象 (一五歳以下の三二レアル支給) を児童のみの三名から現行のような妊婦・乳母を含む五名へ拡張したり、受給者の選定システムを改

図1 ブラジルの主な条件付現金給付政策の発展プロセス



(注) 網掛け部分は大統領暫定措置による政策。括弧のなかは開始年。  
(出所) 筆者作成。

件がその時々々の情勢に合わせて漸次調整されてきた。

ルーラ大統領の後継者で同じ労働者党のルセフ大統領は、政権が発足した二〇一一年、貧困が削減傾向にある近年のブラジルにおいて、依然貧困から抜け出せない極貧層にフォーカスした「貧窮なきブラジル計画」という社会政策を打ち出した。政権発足時に一六二〇万人いたとされる一人あたり世帯月収七〇レアル以下の極貧層を対象とした同計画も、大統領の暫定措置で開始された。ルセフ政権は貧窮なきブラジル計画の具体策として、ボルサ・ファミリアの受給対象 (一五歳以下の三二レアル支給) を児童のみの三名から現行のような妊婦・乳母を含む五名へ拡張したり、受給者の選定システムを改

直し受給漏れを減少させたりして、ボルサ・ファミリアの発展的な実施に着手した。

またルセフ大統領は、〇〜六歳の乳幼児を対象とした「愛情あるブラジル・プログラム」を二〇一二年、同じく暫定措置により開始した。同プログラムは、ボルサ・ファミリアを既に受給している一人あたり世帯月収が七〇レアル未満で〇〜六歳の乳幼児がいる場合、実際の一人あたり世帯月収と七〇レアルとの差額を支給す



表2 ボルサ・ファミリアの普及および貧困状況の推移

	PBF 需給 (家族)	PBF 支給総額 (リアル)	貧困世帯 (世帯)	PBF 需給/ 貧困世帯 (%)	PBF 需給/ 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

(注) PBF はボルサ・ファミリア。また、貧困の世帯および人口は一人あ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、政府の応用経済研究所 (IPEA) が算出。

(出所) IPEAdata をもとに筆者作成。

るものである。すなわち愛情あるブラジル・プログラムは、ボルサ・ファミリアを乳幼児向けに拡張した貧困対策だといえる。

ルーラ政権の八年間とルセフ政権の三年間の合計一年の間に、ボルサ・ファミリアは支給額の増加が四回行われた。ルーラ政権による一〜三回目は、二〇〇七年八月の約一八%、二〇〇八年七月の約八%、二〇〇九年八月の約一〇%で、ルセフ政権による四回目は、二〇一一年三月の約一九%の引き上げであった。以上の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たものが図1である。

### ● 大統領が主導したボルサ・ファミリアの成果

一九八五年に軍政から民政へ移行したブラジルでは、一九八八年に制定した憲法で全国民を対象とした社会保障の普遍化が理念として掲げられた。同憲法を礎として主に一九九〇年代以降、それ以前の社会で正規のセーフティ・ネットから排除されていた人々を包括する形で、普遍的な社会保障制度の整備が試みられてきた。これに

加え二一世紀前後から、ボルサ・ファミリアに代表されるような特定の貧困層に焦点をあてた選別的な条件付現金給付政策も全国規模で施行されるようになった。そして、同時期に顕著化した経済成長とともに、それらの施策が複合的に効果を発揮し、ルーラ政権の八年間で約三〇〇〇万人が貧困層から中間層へ社会上昇を遂げたといえる (参考文献①)。

このような近年のブラジルにおける貧困の削減、およびボルサ・ファミリアの普及の状況をまとめたのが表2である。ボルサ・ファミリアの受給家族数は、二〇〇六年には貧困状況下の世帯数を上回り、全世帯に対する割合も二〇一三年に二一・一%へ達している。

また、ブラジルの総合雑誌『Veja』(二〇一四年一月二三日)によると、二〇一三年には全人口約二億人の二五%以上に相当する五〇〇〇万人以上が、ボルサ・ファミリアの裨益者だったとされる。本稿ではブラジルの条件付現金給付政策が、主に大統領の暫定措置により、ボルサ・ファミリアへ集約されていった様子をまとめ、このような試みと近年のブラジルで顕著化した貧困削減との

関連性については、多くの関心が寄せられている (参考文献②)。

(こなた りょうへい/アジア経済研究所 ラテンアメリカ研究グループ)

#### 《参考文献》

- ① 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、二〇一三年。

- ② Campello, Tereza, and Marcelo C. Neri eds. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.