

【概要】

ブラジルにおける社会保護

OECD：増大する不平等と貧困の危機～危機は貧しきものに厳しく～

ポスト 2015 開発目標において、議会メンバーらは民主的ガバナンスに回帰する

有用なリソースとリンク

**特集：ブラジルにおける社会保護**



**Heloisa Mesquita**

リオ・デ・ジャネイロ州政府、社会的支援・人権局、局長。  
リオ・デ・ジャネイロカトリック大学 (PUC-RJ) にてソ  
ーシャルサービスの修士号取得、Fluminense Federal  
University (UFF) にて社会政策の博士号取得。ブラジル社  
会サービス協力・交流センター (CBCISS) 副会長。

ブラジルでは、貧困削減活動は、様々な官庁やその他の団体によって行われている活動に関わる「貧困なきブラジル」プログラムの一端を占めている。貧困は、単純に所得が足りないというレベルを超えた、基本的な能力はく奪を伴うものとして、主要な社会問題という捉え方をされている。この意味において、いくつかの特定のものを含めた、所得以外のファクターを考慮に入れる多角的なアプローチが求められている。しかして、政策対策は、所得移転だけではなく、取り分け、家族のプロフィール、家族が生活する区域、健康、教育、専門的な訓練、機会の創出なども考慮に入れなければならない。こうした理解に基づき、リオ・デ・ジャネイロ州は「貧困なきリオ・デ・ジャネイロ」プランを実施してきた。これには、「よりよい所得」プログラムによる活動も含まれる。本プランは、子どものいる家庭のための給付の範囲を想定している。2012年までに、51市町村の251,000世帯が支援を受け、そして2013年には、91市町村の270,000世帯にまで拡大する予定である。

「貧困なきリオ・デ・ジャネイロ」プランは、短期的/中期的/長期的目標の3層構造になっており、また、連邦/州/市町村の3つの行政レベルに関与している。本プランでは、保

険、教育、そして社会支援をカバーするセクター間の行動を通して、子どものいる家庭に給付を提供することを模索している。そうした家庭が、上記のようなサービスにアクセスできるようになり、そして、臨床上のフォローアップ、予防接種、そして通学に関して、プログラムにおいて定義された要求を満たせるようになることを確実にするためである。と同時に、本プランは、コンプライアンスの手続きに関して、家族に罪を着せることがないようにするものである。

上記の社会保護プログラムによって想定された所得移転の他に、社会補助は家族支援の形態も想定している。この仕事は、統合社会支援制度（SUAS）によって考案され、ブラジル全土で実施されている。SUAS 傘下の社会保護は、以下により構成される。まずは、基本的な社会保護プログラム。これは、危険な状況を予防することを目的としたもので、能力開発や個人間の絆、あるいは家族間、コミュニティ間での絆の強化を含む。一方で、特別な社会保護プログラムがある。これは、自身の健康や生活に対する一時的、あるいは永久的な脅威により、危機的状況に陥った個人および家族に対する社会支援の提供に焦点を当てたものである。

SUAS は、利用者が居住する地域に設営されたサービス・ユニットが提供する活動を通して、家族およびコミュニティの枠組みの中で仕事をしている。これらのユニットには、ソーシャルワーカーや心理学者がおり、家族と定期的に会い、また彼らのサービスを、既存の公共政策の下での権利として国民に提供されている他のサービスとコーディネートする。この仕事は、市町村によって行われる。連邦政府および当局は、サービス・チームの研修という形で支援を行い、融資の一部を提供し、また、行われた活動のモニタリングを行っている。各市町村は、家族向けサービスの実際の遂行に責任を負う。

連邦政府レベルでは、幅広い社会保護サービスおよび SUAS が提供するものの配置と遂行に責任を持つ社会開発・飢餓撲滅省（MDS）が、社会支援事務局（SNAS）も包含している。政府のこの部局は、サービス、プログラム、プロジェクト、給付金、所得移転など、幅広い政策に責任を負っている。それは、2004 年の全国社会支援政策において設定され、2012 年の基本運用基準において改訂された社会保障の目標に特別な形態をもたらすものである。そこに包含されるものは以下の通りである。

- @ 児童養護
- @ 所得
- @ 家族および地域生活
- @ 独立した生活の促進
- @ 個人の健康あるいは生活への一時的 / 恒久的脅威に対する支援と援助

リオ・デ・ジャネイロ州においては、こうした活動は、SUAS の遂行と同様に、権利の促進、保護、提唱を目的とするプログラムおよび所得移転のためのプログラムに責任を負う、社会福祉人権局 (SEASDH) によって行われている。実際の仕事は、活動全体をカバーし、リオ・デ・ジャネイロ州における社会保護を提供する、局の下部組織を通して行われるが、それには 2 つの局面がある。まず第一は、家族に対する直接的なリソースの移転、そして第二は、人々が様々な次元において自分たちの生活や権利へのアクセスを強化することができるようにするための家族向けガイダンスの提供を可能にするための、市町村自治体への資金の移転である。

ブラジルにおける条件付き現金給付の青写真は、*Bolsa Família* (家族の財布) プログラムの一部である。リオ・デ・ジャネイロ州では、このプログラムは、*Better Incomes* (よりよい収入) プログラムによって強化され、さらに補完されている。リオ・デ・ジャネイロ州における極貧を克服するため、このプログラムは、その目的の中に以下のものを包含している。

- @ 極貧家族の所得を、極貧の閾値以上に引き上げる。
- @ より大きな自主性と尊厳を持って、そのような極貧家族に、生活全般を通して必要とされる条件を整える手助けをする。
- @ 極貧の中にある若い家族の子どもたちの通学と中等教育課程修了とを奨励する。
- @ 社会的 / 経済的インクルージョンの観点から機会を増やす支援をする。また低所得者層の社会的インクルージョンを拡大する。
- @ 彼らの能力を強化し、彼らが経済的 / 社会的機会を活用できるようにする。

貧困の多次元的な性質を受け、リオ・デ・ジャネイロ州政府は、極貧克服の努力に影響を与える重要な構造的問題のひとつ、即ち「教育」に取り組むことも選択した。「若者のためのよりよい所得」と呼ばれるプログラムの立ち上げにおいては、家族と同居している 18 歳以下の若者に、学業を続けてせめて高校までは終えるよう奨励することが模索された。提供される奨励金は、預金口座に入金される支払い形態を想定しており、若者が特別な銀行カードを使って直接引き出せるようになっている。学校教育の他に、若者たちは金融経済教育や職業訓練コースを受けることが出来る。これらは、彼らの人生における社会的 / 経済的機会を拡げてくれるものである。このような対策は、若者たちの自尊心を確実に強化し、また労働市場における適切な機会を伴って将来を計画し、そして楽しむという彼らの能力を拡大するのに役立つものである。

計画のもうひとつの側面は、社会的 / 経済的機会のマネジメントのための戦略をカバーするものである。その目的は、既存のギャップに橋を架け、格差を減らし、そうした機会へのアクセスを拡大することである。ブラジルの高齢者の場合、所得移転は、継続的現金給付プログラム (BPC) を通じて行われる。リオ・デ・ジャネイロ州では、現在 160,866 人の高齢者

が、最低限度の手当を毎月受け取っている。彼らはまた、広範囲にわたる家族支援および地域生活改善活動の恩恵も受けている。

行政サイドから言えば、この社会保護のデザインと遂行の全体のプロセスは、情報管理システムによってサポートされている。このシステムの拠って立つところは、各市町村自治体が体系的に回答しなければならず、そしてその後リオ・デ・ジャネイロ州政府および連邦政府による分析を受けるアンケートである。週の行政当局は、現存する様々な不平等をなくしていくのに不可欠な要素と見ている貧困撲滅の努力に、深くかかわっている。

### 【成果例】

所得移転プログラムに懐疑的な目が向けられていることについては疑いようがない。こうした構想に反対の輩はこう言うだろう。このような案は、依存心を高め、就労意欲を削ぐばかりだ、と。しかし、我々はより広い視野で物事を見なくてはならない。こうしたプログラムの下で家族が受け取るものは、彼らが克服する必要がある欠乏の規模から考えれば、相対的には少額な給付金に過ぎない。しかし、現在進行中のこの条件付き現金給付計画は、既にその価値および前向きなインパクトを証明済みである。これら一連のプログラムの結果そのものが自己弁護をしてくれるのである。5月に出版されたばかりの英国の雑誌『The Lancet』で、*Bolsa Família* (家族の財布) プログラムが、2004~2009年の5歳以下の子供の死亡率の低減に大きく貢献したことが明らかとなった。定点観測された都市での乳幼児死亡率が17%下がったのである。

この8年間で、2,800万人が極貧状態から抜け出し、4,000万人が中流階級の仲間入りを果たした。これは極めて重要な成果である。現在、1,300万世帯以上がこのプログラムの恩恵を受けている。しかし問題もある。極貧状態で暮らしているブラジル人はまだ1,620万人もいる。彼らはいまだに何の干渉も受けず、積極的なサポートも受けないまま、そこにとどまり続けている。公共政策は、そうした状況に対処するため、相乗的に利用されなければならない。また連邦政府は、こうした人々を登録し、必要な家族サービスを提供することにおいて、ますます努力精進しなければならない。

リオ・デ・ジャネイロ州では、家族支援のおかげで、2012年の前半で150万人が極貧状態から抜け出した。我々は良い結果を得た、と結論付けることは可能だが、より良い結果を得られたかもしれないのである。人々を貧困から引き上げるためには、さらなる努力が必要である。すべての関係者が既存の障壁を克服し、貧困と不平等の削減のために力を結集させなければならない。これがブラジルの課題であり、また世界の課題でもあるのだ。

本稿に述べられている意見は著者のものであり、必ずしも ICSW 運営委員会の意見を反映するものではありません。

### OECD：増大する不平等と貧困ノリスク～危機は貧しきものに厳しく～

新しい OECD の報告書およびデータによれば、税および所得移転の影響という要素を加味する前だと、所得の不平等は、2010 年末までの危機の最初の 3 年間で、それ以前の 12 年間に引き比べて大幅に増えた (<http://www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm>)。

本分析では、福祉国家は多くの人々のために打撃を和らげた、としているが、また、OECD 諸国における社会支出のこれ以上のカットは、今後より大きな不平等と貧困を招く危険がある、と警告している。

税および所得移転を加味すると、2010 年には、OECD 諸国の最も富裕な 10% の人々は、最も貧しい 10% の人々の 9.5 倍稼いでいた。2007 年には 9 倍であった。格差が最も大きいのは、チリ、メキシコ、トルコ、米国、そしてイスラエルである。逆に最も小さいのは、アイスランド、スロヴェニア、ノルウェー、そしてデンマークである。

「これらの憂うべき発見は、社会で最も弱者たちを保護することの必要性、とりわけ、コントロール下で公的支出を行うのに必要なタスクを政府が追及することを強調している」

OECD 事務局長の Angel Gurría は、このように述べた。

「仕事と成長を押し上げるものは、公平、公立、そして包括性を確保するよう考案されていなければならない。こうした政策の中であって、万人が自分たちの公平な割り前を支払うことを確実にし、また彼らが必要とする支援を受けることを確実にする税制改革は必要不可欠である」

2007 年から 2010 年にかけて、より貧しい世帯は、富める世帯よりもより多くを失うか、より少なくしか得なかった、という傾向がある。データが取れた 33 カ国のうち 21 カ国において、人口の上部 10% の方が最も貧しい 10% よりもうまくやっていた。

危機前の所得レベルを基準としてみると、多くの国で、危機の間に貧困のうちに暮らす人々の数が増えていた。税と給付は、全体の増加を軽減させる効果はあったが、影響は様々であった。2007 年から 2010 年にかけての OECD 諸国における平均相対所得貧困は、子どもたち

の間で 13%から 14%に、若者たちの間で 12%から 14%に増加したが、高齢者の間では 15%から 12%に減少した。2010 年まで、多くの国々では、労働世帯が打撃を受ける一方で、年金受給者はかなり護られていた。

子どもの貧困は、2007 年以降、OECD 諸国のうち 17 か国で増加した。とりわけ、トルコ、スペイン、ベルギー、スロヴェニア、ハンガリーでは 2 ポイントを超えて増加した。このことは、先に述べた傾向、すなわち、OECD 諸国において、所得貧困の最大の危機にあるグループが、高齢者から子どもたちや若者たちに置き換えられている、という傾向を裏付けるものである。

不平等は、5 月 28～29 日にパリで行われた今年の OECD フォーラム『仕事、平等そして信頼』で議論された重要な課題の一つであった。詳しくは以下を参照のこと。

<http://www.oecd.org/forum/>  
[www.oecd.org/newsroom/growing-risk-of-inequality-and-poverty-as-crisis-hits-the-poor-hardest-says-oecd.htm](http://www.oecd.org/newsroom/growing-risk-of-inequality-and-poverty-as-crisis-hits-the-poor-hardest-says-oecd.htm)

#### **ポスト 2015 開発目標において、議会メンバーらは民主的ガバナンスに回帰する**

エクアドルのキトで行われた第 128 回列国議会同盟総会において発表された調査結果は、議会メンバーの 80%が、国連のポスト 2015 持続可能な開発目標 (SDGs) のための単独の目的としての民主的なガバナンスに戻っていることを明らかにした。キトに出席した 619 人のうち、調査を受けた 240 人の議会メンバーのほぼ全て (96%) が、成功のためには、民主的ガバナンス～すなわち参加、透明性、そして信頼性～の鍵となる要素が SDGs に埋め込まれるべきである、と信じていた。彼らはまた、持続可能な開発のためには民主的なガバナンスが必要である、という新年において実質的に全会一致 (99%) であった。このことは、政治的分野の外での共鳴と言える。世界中の全ての市民が次の開発目標について意見を述べる事が出来る国連の『My World』調査に回答した人々は、現在までのところ、教育、健康に次ぐ第三の最も重要な目標として、誠実かつ敏感な政府の必要性をランクしている。

列国議会同盟 (IPU) は、2015 年にミレニアム開発目標が期限切れとなった暁にはそれに代わるものとなる新しい SDGs の独立した目標として、民主的なガバナンスが含まれるよう、提唱運動を行っている。メンバーは、第 128 回総会において、持続可能な開発に関するキト共同声明 (Quito Communiqué) を発表した。本会議では、世界の幸福を確保することを目的とした開発だけでなく、それを現実にするための主要機関の強化についても話し合われた。詳しくは下記を参照のこと。

<http://www.ipu.org/conf-e/128agnd.htm#doc-quest>

### 有用なリソースとリンク

「The Global Enteric Multicenter Study (GEMS)」(腸に関する世界的な多施設研究)  
これは先週『ランセット (The Lancet)』誌に掲載されたもので、保健および政策の専門家らの手によるものであり、世界中の子どもたちの死因の2番目に挙げられる下痢性疾患と闘うために、新しいワクチン候補の研究が早急に必要とされている領域を特定する証拠が示されている。また、干渉のための他の重要な機会も明らかにしている。GEMS は、メリーランド大学医学部のワクチン開発センターによってコーディネートされており、3年以上にわたる2万人以上の子どもたちの登録と、最も負担の重い国々のうち7か国にわたる首尾一貫した方法論により、これまでの調査研究では捉えられなかった、知識における重要なギャップを埋めている。研究ではおよそ40の病原体をテストし、その結果、中等度から重度の下痢の多くを引き起こす病原体は、たった4つであることを突き止めた。すなわち、ロタウイルス (rotavirus)、クリプトスポリジウム (Cryptosporidium)、赤痢菌 (Shigella)、そして大腸菌の一種である ST-EPEC である。処理水の供給へのアクセスを拡大し、衛生を改善することにより、これらの病原体の伝播を減らすことは可能であり、またすでに手の届くところにあるのである。詳しくは以下を参照のこと。

<http://www.prweb.com/releases/2013/5/prweb10726814.htm>

「Perspectives on Global Development 2013 – Industrial Policies in a Changing World」  
(世界開発の見通し 2013 - 変わりゆく世界における産業政策)

OECD 発行の本書は、変わりゆく世界の経済状況に対峙するための開発戦略の一部としての発展途上国の産業政策に寄せられる新たな関心について論じている。1990年代半ばから、大規模な人口を抱える中所得国の経済成長率は、OECD 諸国のそれを大幅に上回っている。このことが世界経済を再形成し、1人当たりの世界所得の収斂につながった。詳しくは以下を参照のこと。

<http://www.oecd.org/dev/pgd/pgd2013.htm>

本ニュースレターの内容の引用・転載は、出展を明らかにする限り自由です。本ニュースレターに掲載された見解は、必ずしも ICSW の方針であるとは限りません。

編集：ICSW 常務理事 セルゲイ・ゼレネフ

ICSW 連絡先

ICSW

P.O.Box 28957  
Plot 4, Berkeley Lane, Off Lugard Avenue  
Entebbe  
Uganda

Tel: +1 718 796 7417、 +256 414 32 11 50

Email: [szelenev@icsw.org](mailto:szelenev@icsw.org)、 [icsw@icsw.org](mailto:icsw@icsw.org)

Website: [www.icsw.org](http://www.icsw.org)

ニュースレターの配信停止をご希望の方は、お名前とメールアドレスをお知らせください。