



# 条件付現金給付による貧困対策の政治経済学的考察 ：ラテンアメリカの事例から

浜口, 伸明  
高橋, 百合子

---

**(Citation)**

国民経済雑誌, 197(3):49-64

**(Issue Date)**

2008-03

**(Resource Type)**

departmental bulletin paper

**(Version)**

Version of Record

**(JaLCD0I)**

<https://doi.org/10.24546/00056215>

**(URL)**

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/00056215>



# 条件付現金給付による貧困対策の 政治経済学的考察： ラテンアメリカの事例から

浜 口 伸 明  
高 橋 百合子

ラテンアメリカでは貧困層の脆弱性を克服するために、家庭が子供の教育や健康・栄養管理に責任を持って取り組むことと、そのような行為の変革を社会が現金給付で支えるという共同責任の原則に基づいた条件付現金給付による社会政策が広く実施されている。その中でも最大の成功例と思われるメキシコのプログレサ／オポルトゥニダデス計画は、通貨危機後の厳しい財政制約の中における実効性のある貧困対策として、それまでの一般補助金に代わって導入された。政策転換はさまざまな勢力の反対に遭いながらも、何とか実現に漕ぎ着けた。その後もターゲティングの客観性および第三者による外部評価を通じた透明性の確保と制度設計の改善、さらに国際機関からお墨付きをあたえられたことから、2度の政権交代を経てもプログラムは継続・拡大している。本稿は条件付現金給付の経済的合理性と政策導入が成功するための政治的要因について考察している。

キーワード プログレサ、条件付現金給付、ターゲティング

## 1 はじめに

本稿は、ラテンアメリカにおいて新たな貧困削減戦略として注目されている条件付現金給付 (*Conditional Cash Transfer, CCT*) 政策について、その制度設計と導入および持続の諸問題について政治と経済の両方の文脈から検討することを目的としている。我々の分析は、第1に、第2節において、ラテンアメリカの事例に基づいて、経済的合理性の観点から CCT の制度設計において留意すべき点についての論点整理を行う。合理的な貧困削減政策の原則は、「必要な人に必要なだけ」支援を与え、それが社会全体の福祉につながることであり、政治的に合意されなければそのような政策実施が実現しなかったり、既得権益を利するような歪んだ形で実施されたりする。そこで、本稿の第2の論点として、第3節と第4節で CCT のモデルケースとされるメキシコの事例に焦点を当てて、政策導入が成功するための政治的要因について考察する。

## 2 ラテンアメリカにおける貧困と条件付現金給付政策

表1はラテンアメリカにおける貧困問題の深刻さの一端を表したものである。この表における貧困家計と極貧家計はそれぞれ、収入が基礎的食料バスケットの費用の2倍以下、1倍以下と定義されている。メルコスル・グループの中ではウルグアイ、アンデス地域諸国の中ではチリ、中米諸国の中ではコスタリカが、それぞれ比較的低い数値を示している。90年代以降、政治的にも経済的にも安定した状況を享受してきたこれらの国々を除くと、長く不安定な状況に置かれてきたラテンアメリカ地域では、貧困層は社会的上昇の機会を奪われてきた。また、すべての国において都市よりも農村の貧困問題はより深刻である。経済発展が進んでいるブラジルやメキシコにおいても、農村部ではなお深刻な貧困問題を抱えている。

このようにラテンアメリカにおいて多数を形成する貧困層が置かれている現状は、最低限必要な物資を手に入れるために十分な所得を確保できないだけでなく、ひとたび予期せぬ困難に直面すると、容易に生存が脅かされる状況に陥ってしまうような脆弱なものである。そのような困難な問題は、旱魃やハリケーンなどの自然災害による農業生産や生活基盤の破壊のみならず、インフレーションや不況による失業などの経済政策の失敗に起因する人為的な要因によっても引き起こされる。このような貧困層に対して十分な社会的保護を与えられるほどの財政的余裕はラテンアメリカ政府には無く、多くの人々は剥き出しのままリスクにさらされてしまう。

短期的な影響しか持たないショックに対して何らかの予備的手段を持っていれば、それらは長期的な影響を持たない。たとえば十分な教育・技能があれば、不況業種から転職することができるし、リスク分散やリスクヘッジを考慮した資産形成や保険の適用など、あらかじめリスクをカバーしてストックを形成することも可能である。また、金融機関から貯蓄の引き出しや借入を行うことによって、消費を削減せずに乗り切ることもできよう。

しかし、貧困層はこのような予備的手段を持たないため、危機への対応として、ただでさえ少ない消費の削減、追加的な労働力の投入（子供を働きに出す）、外国への出稼ぎなどの防衛策を講じるしかなく、いずれにしてもその家計の暮らしぶりは非常に大きな変更を余儀なくされる。

このような危機への対応の仕方は、短期的に留まらず、長期的な影響を残してしまう。たとえば、子供が短期的にせよ学校を休んで働きに出た場合、その間に勉強についていけなくなるなどの再編入のコストが生じて、子供が学校に戻らなくなるような問題である。このようにして子供の教育が停止してしまうと、次世代に貧困が再生されてしまうことになる。

社会にとって、個人の貧困状態の改善が社会の安定や技術進歩をもたらす外部経済性を念頭に置くと、貧困対策は社会にとってコストではなく人的資本形成のための投資であると考

表1 ラテンアメリカ諸国の貧困家計と極貧家計の比率(%)

		データ年	貧困家計		極貧家計	
			都市	農村	都市	農村
メキシコ		2005	28.5	47.5	5.8	21.7
中米地域	コスタリカ	2005	20.0	22.7	5.6	9.0
	エルサルバドル	2004	41.2	56.8	13.8	26.6
	グアテマラ	2002	45.3	68.0	18.1	37.6
	ホンジュラス	2003	62.7	84.8	35.1	69.4
	ニカラグア	2001	63.8	76.9	33.2	54.9
	パナマ	2005	24.4	47.8	7.7	29.4
	ドミニカ共和国	2005	45.4	51.4	22.3	28.8
アンデス地域	ボリビア	2003	53.8	80.6	20.2	58.8
	チリ	2003	18.5	20.0	4.4	6.2
	コロンビア	2005	45.4	50.5	18.2	25.6
	エクアドル	2005	45.2	54.5	17.1	29.2
	ペルー	2001	42.0	78.4	9.9	51.3
	ベネズエラ	2005	37.1*	…	15.9*	…
メルコスル	アルゼンチン	2005	26.0	…	9.1	…
	ブラジル	2005	32.8	53.2	8.2	22.1
	パラグアイ	2005	55.0	68.1	23.2	44.2
	ウルグアイ	2005	18.8	…	4.1	…
ラテンアメリカ平均		2005	34.1	58.8	10.3	32.5

\* ベネズエラは国全体の指標。アルゼンチンとウルグアイは農村のデータがない。  
(出所) ECLAC, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2006*, ECLAC, Santiago, 2007.

えるべきである。したがって貧困対策は、現在生存を脅かされている人々の生活を直接的に支援するとともに、将来の貧困に対処するような方策に、今取り組むという複眼的な視点が求められる。これにたいして、世界銀行等の国際機関で提唱されている「社会を挙げたリスクへの対処 (*Social Risk Management, SRM*)」アプローチ (Holzmann and Jørgensen 2000) は、貧しい人々にとって貧困対策が安全網であるとともに貧困から抜け出すための踏切台ともなるよう、常に貧しい人々に社会サービスへのアクセスを確保し、非正規のリスクシェアリングの仕組みに頼らなくてもすむようにすることを重視している。

SRM アプローチにおける貧困対策の制度設計においては、政府だけではなく、コミュニティや非政府組織の関わりや銀行や保険のような市場機構をも活用することが必要であり、これらを国際機関や援助国が効果的に支援するという視点に立っている。そして、貧困対策の中では貧困に直面している個人とその家庭の役割が重要であり、援助する社会的機構と援助される個人の間「共同責任 (co-responsibility)」が SRM アプローチの核心部分といえる。

SRM アプローチを実践する方法として近年注目を集めているのが、CCT 政策である。

表2 ラテンアメリカ地域で実施されているCCT

国名	計画名	支援の対象	給付対象数	開始年
アルゼンチン	Plan Familias	収入が最低賃金以下の家計。5歳から19歳の就学している子供の数に応じて支給額決定。	50万世帯	2005
	Jefes de Hogar	18歳以下の学校に通っている子供がいる、親が失業中の家計。親は1日4～6時間指定された職場で仕事をする。	147万人	2002
ブラジル	Bolsa Família	家族一人当たりの収入が120レアル以下の家計。月60レアルの最貧層は支給額の加算あり。妊婦と乳幼の他に15歳までの学齢期の子供の数に応じて加算給付。	1100万世帯	2003
チリ	Chile Solidario	18歳以下の子供、高齢者、障害者に対する現金給付。受給開始後24ヶ月間、地域の生活指導員の下、自立支援プログラムに参加し、教育、保健、住宅、仕事など53の細かい条件の達成が求められる。この間現金給付を加算給付。	22.5万世帯	2002
コロンビア	Familia en Acción	県庁所在地、10万人以上の都市を対象地域から除き、貧困家庭の18歳以下の子供を支援。SPOT CHECK と呼ぶ6ヶ月ごとのサンプルサーベイによる制度評価を行っている。	42万世帯	2001
コスタリカ	Avancemós	貧困層の中等教育普及に焦点があり、12歳から21歳を支援。	5.2万人	2006
エルサルバドル	Red Solidaridad	5歳以下の乳幼児、妊婦。6歳から15歳の就学している子供のいる家庭	10万世帯	2005
パラグアイ	TEKOPORÁ	貧困地域の妊婦と14歳までの子供。	9000世帯	2005
ペルー	Juntos	貧困地域の14歳までの子供	31万世帯	2005
エクアドル	Bono de Desarrollo Humano	16歳までの子供	123万人	2003
ニカラグア	Red de Protección Social	13歳まで。	不明	2000
ドミニカ共和国	Solidaridad	16歳まで。	8.7万人	2005
ホンジュラス	PRAF	12歳まで。	不明	1990
メキシコ	Progresos/Oportunidades	第4-1節参照。	500万世帯	1997

(出所) Third International Conference on Conditional Cash Transfers, "Country Program Profiles," World Bank, Istanbul, June 26-30, 2006. ([http://info.worldbank.org/etools/icct06/DOCS/TemplateCCT\\_EN.pdf](http://info.worldbank.org/etools/icct06/DOCS/TemplateCCT_EN.pdf) 2007年11月20日アクセス)

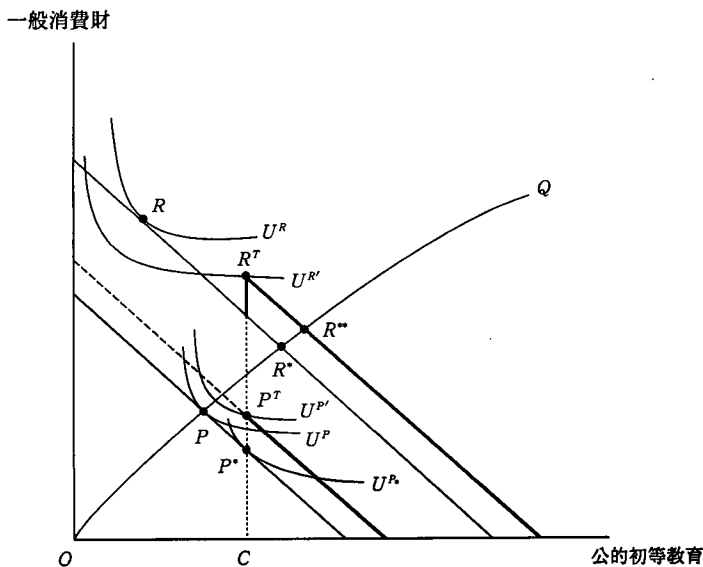
CCTは貧困家庭に対して子供の教育や健康保全の義務を履行することを条件に小額で継続的な現金給付を行うものであるが、親が子供の教育や健康に責任を持ち、それを現金給付によって支えることで、家庭と社会が責任を共有する貧困対策である。現金給付は現在の貧困状況を緩和するだけでなく家庭の行動様式の変更を働きかける介入であり、人的資本の形成によって将来にわたる貧困の連鎖を断ち切ることを目的としている。

ラテンアメリカでは、表2に見られるように、多くの国が貧困層を対象にした社会政策とCCTを導入している。CCT導入以前の社会政策は、対象者を限定せず、食料品や教育・住宅といった基礎的サービスに対して大規模な一般補助金 (general subsidy) を投入するものであった。この政策は、国民の幅広い層から政治的支持を動員することを目的とした旧ポピ

ユリスト政権の遺産であり、この政治的動機を色濃く反映した社会政策は次第に国家財政を圧迫する結果となった。さらに、比較的裕福な都市部の労働者および中産階級を優遇し、困窮度の高い農村部および都市インフォーマル部門の低所得者層を救済しないという点で、極めて実効性に乏しい福祉政策であった。1990年代以降、ラテンアメリカでは新自由主義の経済改革が進められる中で財政規律がより厳格になっており（西島・細野 2004）、ポピュリスト的なばら撒き型の社会政策が否定される中で、効率性を重視する新自由主義と整合的な社会政策として CCT への期待が大きい。次節で詳しく述べるメキシコのプログレサ/オポルトゥニダデス (PROGRESA/OPORTUNIDADES) 計画の成功は、他のラテンアメリカ諸国にとってひとつのモデルとなった。

CCT を効率的かつ公正に実施するためには、支援する対象に正確にターゲットを定めることが肝要となる。図 1 は横軸に条件を課す公的初等教育を、縦軸にその他の一般消費財を、それぞれ割り当てて、ある予算制約に対して無差別曲線と接する点で需要の組み合わせを決定するように描かれている。政府は現金移転に際して受給者に  $C$  の水準の公的初等教育を受けることを条件としているため、 $C$  を超えると現金移転によって予算制約が上方にシフトするように描かれている。 $OQ$  は公的初等教育が上級財であると仮定した場合のエンゲル曲線である。

図 1 CCT の概念図



(出所) Das, et al. (2005) Figure 1 に筆者加筆。

標準的な貧困家庭の場合、現金移転がなければ、消費の選択は  $P$  であり、政府が必要と考える初等教育の水準を下回っている。しかし、条件付現金移転が行われれば、消費選択は

$P^T$ に移動して教育水準が上昇し、効用水準も $U^P$ から $U^{P'}$ に改善している。ただし、 $U^{P'}$ は現金移転とともに条件を課さない予算制約(破線で表示)と接していないから $P^T$ は最適ではなく、条件を課したことによって歪みが生じている。しかし、政策として $P^T$ を選択するように行動を変えさせることは、初等教育の普及がもたらす外部経済効果が社会的厚生を高めることにより正当化されよう。

一方、富裕層に対して現金移転を行うことは、社会的所得再分配の観点から好ましくない。例えば現金移転によって富裕層も $R^*$ から $R^{**}$ に消費の組み合わせを変化させて効用を増加させることができる。この場合は、富裕層を所得移転プログラムから排除するように厳格な資力調査(means test)を実施する必要がある。ただし、ラテンアメリカでは富裕層は公立学校よりも教育の質が高い私立学校で教育を受けさせる傾向があるように、公的初等教育が下級財である場合には、自己選択によりこの問題は回避される。富裕層が選択する消費の組み合わせが $R$ であるとする条件付現金給付を受けて $R'$ を選択することは $U^R$ から $U^{R'}$ へと厚生水準の低下につながるため、富裕層はこの社会プログラムの受給者になることを自ら拒否するからである。

もう一つの考慮すべき問題として、低所得層であっても現金移転がなくても政府が基準とするレベルの公的教育を受けさせるつもりがある家計( $P^*$ を選択)の場合は、現金移転は家計の教育に対する行動を変えさせるという意味を持たない。この場合、現金移転は受給家計の一般消費を増加させて私的効用を増大させるが、社会的効用には影響を与えないので、費用を負担する納税者の不満を引き起こすことになる。たとえば多くの国において初等教育の低学年の就学率が100%に近い水準に引き上げられている場合に、この年齢層をCCTで支援する必要はないといえよう<sup>2)</sup>。これに対して、表3からわかるように、ほとんどの国において貧しい所得階層ほど、労働せず通学する機会費用が高まる13歳から19歳の年代で就学を断念する可能性が高まる。この脆弱な年代の子供にターゲットを絞った支援としてCCTは有効であろう。

このように、支援する必要の無い層を排除したり、就学機会が奪われやすくより脆弱なグループを重点化するなど、ターゲットを絞ったりすることでCCTの実効性と効率性が向上する。この場合、条件を守らない家庭への給付を停止するといったペナルティを課すことによって家庭が責任を共有することに強制力を持たせなければならない。ただし、家庭が貧しいほど条件を履行する機会費用が高く(たとえば仕事を休んで子供に予防接種を受けさせることなど)、そのような家庭を排除してしまうリスクがある。このように、条件履行のモニタリングやターゲティングには行政の高度なデータ収集能力と政策実施技術が求められる。また、言うまでもなく、現金給付が本来の目的から離れて政治的な人気取りの手段として利用されることのないよう、情報公開による透明性の確保や外部評価を取り入れた説明責任の

表3 所得階層別・年齢別就学人口比率(2005年)

	第1/5分位			第3/3分位			第5/5分位		
	7-12	13-19	20-24	7-12	13-19	20-24	7-12	13-19	20-24
アルゼンチン	98.7	75.1	22.4	98.9	81.9	36.8	99.8	90.0	62.7
ボリビア	96.6	83.5	28.2	98.7	79.9	33.3	99.8	90.6	64.8
ブラジル	97.4	73.6	17.4	99.3	75.7	21.3	99.6	89.8	53.9
チリ	99.2	81.4	18.9	99.8	84.1	31.4	99.6	94.1	67.8
コロンビア	95.8	70.1	11.6	98.2	70.4	19.6	99.6	89.2	56.6
コスタリカ	99.0	78.4	26.4	99.4	78.1	36.0	100.0	93.4	67.5
エクアドル	93.1	70.2	21.4	97.8	72.8	26.1	99.7	88.9	52.0
エルサルバドル	91.6	67.5	14.5	96.6	79.3	22.8	99.0	90.2	43.6
グアテマラ	84.2	63.3	11.1	88.8	68.2	21.1	94.3	78.3	43.9
ホンジュラス	89.9	55.8	13.3	95.1	66.1	23.0	99.2	83.6	53.0
メキシコ	96.3	60.5	14.4	99.6	70.9	26.6	99.1	87.1	48.7
ニカラグア	88.1	61.5	15.4	97.1	72.3	31.0	96.3	79.2	52.1
パナマ	98.4	76.4	20.8	99.9	79.2	32.5	100.0	94.4	52.5
パラグアイ	99.1	70.7	10.4	98.9	75.2	23.7	100.0	88.2	57.2
ペルー	97.6	74.3	24.4	99.3	71.1	32.0	100.0	77.0	61.0
ドミニカ共和国	97.2	83.0	30.7	97.5	83.0	33.5	98.1	84.2	57.9
ウルグアイ	98.6	66.4	14.1	98.1	83.1	42.9	99.6	96.2	72.5
ベネズエラ	96.1	74.4	34.3	98.0	75.5	42.1	98.9	80.6	60.4

(出所) ECLAC, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2006*, ECLAC, Santiago, 2007.

強化が制度設計に組み込まれなければならない。

### 3 政策転換の政治経済的背景

CCT が経済的に合理的な政策であっても、従来の一般補助金から CCT への政策転換の是非は政治的決定に委ねられる。政策転換を成功させるためには、特に旧政策から既得権益を得ていた層からの反発を押さえ、新政策に対する政治的支持を確保する必要がある。CCT の先駆けとなったプログレサへの政策転換に成功したメキシコの事例を見てみると、高度な専門知識を有した技術官僚の存在と大統領の政治的リーダーシップが、CCT 導入の推進力となったことがわかる。

まず、メキシコで CCT 導入の直接的契機となったのは、制度的革命党 (PRI) のセディージョ政権が発足した直後の1994年12月にメキシコを襲った通貨危機であった。アメリカ政府、国際機関等からの金融支援が避けられない状況下、メキシコ政府は緊縮的な金融・財政政策を迫られることになった(西島・細野 2004)<sup>3)</sup>。当時の政策担当者の間には、危機が貧困層に与えた打撃に対する懸念が広まる一方で、極めて厳しい予算制約の下、大規模な救済策を即座に講じることは困難であるとの認識が広まっていた (Levy 2006, 13)。そのため、政府は既存の食料品に対する一般補助金を拡充するか、まったく新しい政策を打ち出すか、の二者



択一を迫られたのであった (Levy 2006, 83)。従来の一般補助金の問題点を認識していたセディージョ大統領は、あえて政治的困難が予想される後者を選択し、CCT導入に踏み切ったのであった。

こうした大統領の判断が実際の政策施行につながるためには、政権内での合意形成のみならず議会での予算承認を経なければならない。しかし、その道のりは平坦ではなく、新政策が1997年にプログレサとして実施に移されるまで実に数年を要した。まず、政権内での合意形成に大きな役割を果たしたのは、プログレサ設計の主導権を握ったテクノクラートと呼ばれる技術官僚およびテクノポルと称される技術官僚出身の政治家からなるチームであった。<sup>4)</sup> そのチームは、米国の大学で博士号を取得した経済学者であるセディージョ大統領と、当時の財務次官であり、国際機関での勤務経験もある経済学者のサンティアゴ・レヴィ (Santiago Levy)、および経済学・人口学の専門家で構成された。高度な専門知識を有するこれらの人物が、CCTこそが厳しい財政制約下で貧困削減を可能にする唯一の有効な手段であることを科学的根拠に基づいて説明したことが、閣僚からの支持を集めるのに効果的だったといえよう。<sup>5)</sup> こうして出来上がった政府案は、議会の承認を得て始めて政策として施行されるが、その過程においても、テクノクラートによる説得、およびセディージョ大統領のリーダーシップが大きな効果を発揮した。

プログレサ導入の政策審議が行われた時期 (1995-1996年) の政治状況は、1994年の通貨危機および一連の政治スキャンダルの余波を受けて極めて不安定であった。<sup>6)</sup> 特に、70年近くにわたり政権党として君臨してきたPRIは、政治経済の混乱を引き起こした責任を問われ、その権威を大きく失墜させた。その結果、PRI率いる一党支配型の政治体制が崩れ始め、野党の政策形成への影響力が強まりつつあったのだ。こうした政党間勢力バランスの変化は、プログレサ導入をめぐる政治過程に複雑に絡み合うこととなった。

低所得者向けの一般補助金を段階的に排除し、徐々にターゲティング型政策へ移行するセディージョ案には、野党だけでなく与党内からも反対の声が上がるなど、新政策案に対する政治的合意形成は難航を極めた。特に、与党PRIの前サリーナス政権下 (1988-1994) で大規模に実施されたターゲティング政策であるプロナスル (PRONASOL) が、貧困削減という目的よりも、政治的支持を動員する目的で恣意的に分配されたとの批判が広まっていたことが大きく影響していた。貧困削減政策は「大統領の集票マシンである」との固定観念が根強い雰囲気の中で、プログレサは、社会投資型ターゲティングのプロナスルとは制度設計が大幅に異なるCCTであり、厳しい財政制約下での貧困削減を可能とするために必要不可欠な方策であることを説得しても、理解を得るのは至難の技であった。

まず、中道右派の野党である国民行動党 (PAN) は、新ターゲティング政策もプロナスル同様、大統領の政治的支持動員政策であるとの疑念からプログレサの導入に異議を唱えた。

また、都市部に多数の支持基盤を持つ左派野党である民主革命党（PRD）は、一般補助金の撤廃は、貧困者を益々困窮させるだけであると主張し、ターゲティング型政策の導入に断固とした反対を表明した。一方、与党 PRI 内には依然としてプロナソル擁護派がおり、上記のプロナソル批判は証拠が乏しく、同様の政策を再び導入するべきだと主張した。

しかし、政治経済の混乱を引き起こした張本人とみなされた、サリーナスの看板政策であるプロナソル再現案に支持は集まらなかった。一方、この時期に PRI の権威が失墜したとはいえ、1997年の中間選挙前、PRI が依然として連邦議会の多数派を占めていた。そのため、PRI 内でコンセンサスが得られさえすれば、野党からの反対を押し切り、プログレサ導入に対する議会の承認を得る可能性は高かった。さらにこの時期、腐敗したイメージの強い PRI の党内政治から距離を置く、技術官僚出身のセディージョに対する評価が徐々に高まりつつあった。このセディージョが、党派性の強いサリーナスとはまったく異なる政治的リーダーシップを発揮するにつれて、彼が推進するプログレサは、政治色の強いプロナソルとは異なる新しい政策であるとの認識が次第に広まっていった。これに加えて、プログレサ設計に主導的な役割を果たしたレヴィが、議会の公聴会でプログレサに懐疑的な議員に対して、ターゲティング型 CCT が、厳しい財政制約下で効率的に貧困を削減するために唯一実行可能な政策オプションであることを、科学的根拠を交えて根気よく説得し、次第に与野党議員からの支持を集めていったのである。

以上まとめると、1994年の通貨危機と流動的な政治状況を背景として、プロナソルとの差別化、依然として多数派の PRI、非党派的なセディージョ、そして技術官僚による科学的根拠に基づく説得等の要因が作用した結果、CCT 導入への政治的合意が形成され、1997年8月にプログレサ誕生となったのである。

#### 4 プログレサの持続性および拡大の推移

前節で説明したように、1994年にメキシコを襲った通貨危機、および数々の状況要因が好機を生み出し、プログレサへの政策転換を可能にした。しかし、予算上の制約から、受給範囲を貧困度が高い地域の一部の極貧層へ限定した小規模な政策としてスタートせざるを得なかった。メキシコ全土に存在する貧困層へまんべんなく便益を行き渡らせるために、2つの政治的難題を乗り越えねばならなかった。まず、受給範囲を拡大するためには、厳しい財政制約下で予算増額の承認を取り付ける必要があった。さらに、貧困層をすべてカバーするまでに時間がかかる一方で、メキシコでは政権交代が行われるたびに政策が途切れてしまうことが珍しくない。したがって、政策を継続するためには、6年毎に行われる政権交代をなんとかして乗り切らねばならなかった。

結果として、プログレサが2度の政権交代を生き延びただけでなく、1997年から2007年ま

での10年間で次第に拡大することが可能になったのは、財政負担が少なかったという経済的理由に加えて、外部評価が制度設計に初めから組み込まれていたことの意義が大きい。つまり、外部評価の活用によって問題点を早期に発見し、即座に改善に役立てることができただけでなく、政策の透明性と説明責任を高めたことが、新政策に対する評価を高めるのに役立った。このように試行錯誤を繰り返しながら、徐々に新政策への政治的信頼を獲得しつつ拡大を目指す漸進的アプローチが功を奏し、「結果として」政策の継続を可能にしたといえよう。<sup>7)</sup>この経験は、メキシコ型 CCT の導入を目指す国にとって、制度設計に関する重要なインプリケーションを持つと考えられる。以下、プログレサの制度的特徴がどのように継続・拡大へと結びついたのか見てゆく。

#### 4.1 ターゲティング方式の軽い財政負担

プログレサのような CCT 型のターゲティング政策が効果を挙げることができるかどうかは、給付を必要とする貧困層をいかに正確に特定することができるかにかかっている。プログレサの制度設計に関わったテクノクラートは、「必要なところに必要なだけ」補助金を配分することによって希少資源の効率的分配を行うために、正確なターゲティング方式を設計することに多大な労力を費やした。具体的には、地域別の貧困度を示す「マージナリティ指数 (índice de marginación)」によって農村の貧困地域を特定し、その地域の住民全員について代理変数を用いた資力調査 (proxy means testing) を行って支給対象世帯を選出する。<sup>8)</sup>その上で各家計が、子供を学校へ通わせることや保健所の定期健康診断を受診する等の「共同責任」を果たすことに同意した場合に受給資格が与えられる。<sup>9)</sup>現金給付のほかにも、妊婦や授乳期の母親、乳幼児 (2歳まで)、栄養不足の子供 (3歳~5歳) への栄養食品や、保健所で受け取る医薬品などの現物給付もある。

就学のための給付金の対象は小学3年生から高校卒業までである。支援がなくても就学が維持される可能性が高い小学低学年は対象となっていない。学年が上がるにつれて給付額が段階的に上がり、また中学以上では女子に対してさらに加算される。就労目的で学校をドロップ・アウトする可能性が高くなるターゲットに対して、学校へ通い続けるインセンティブを高めるために盛り込まれたこの仕組みは、メキシコの CCT の特徴である (表4)。

こうしてメキシコの CCT は、厳しい財政制約の下で、効率的かつ効果的な貧困政策として機能するべく設計された。1997年にプログレサが導入された当時、貧困状態がより深刻な農村部のコミュニティから政策が適用され、その後2001年に準都市部、2002年に都市部の貧困地帯へと次第に給付範囲が広められていった。その結果、1997年には30万世帯に対して給付を与えるに過ぎなかったが、2005年にはメキシコ全市 (2436) に及ぶ500万世帯をターゲットの対象とするまでに拡大した (表5参照)。

表4 奨学金支給額一覧(月額, 2007年3-4月)(単位:ペソ, カッコ内米ドル概算)

	男子	女子	学用品1学期目	学用品2学期目
小学校3年生	125 (12)		165 (16)	85 (8)
4年生	145 (14)			
5年生	185 (18)			
6年生	250 (24)			
中学校1年生	360 (35)	385 (38)	年1回310 (30)	
2年生	385 (38)	425 (42)		
3年生	405 (40)	465 (46)		
高校生1年生	610 (60)	700 (68)	年1回310 (30)	
2年生	655 (65)	745 (74)		
3年生	695 (69)	790 (78)		

(出所) Oportunidades. 2007. *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades: Montos Mensuales Correspondientes al Segundo Semestre del 2007.*

[http://www.oportunidades.gob.mx/informacion\\_general/Semestre\\_2\\_2007.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx/informacion_general/Semestre_2_2007.pdf) (2007年9月25日アクセス)

政策転換において最大の争点となった新貧困削減政策の財政負担であるが、1997年の総支出額46億5600万ペソは、GDPのわずか0.01%であった。その後の拡大に伴って財政負担も増えたが、給付範囲が500万世帯に拡大した2005年でも、対GDP比で0.36%を占めるに過ぎなかった。このように、ターゲティング型政策の国家財政への負担が軽かったため、連邦議会における予算審議において、政策拡大に伴う支出増額が政治的反対に遭うこともなかったのである。こうして、CCTに関わる支出の財政負担が軽いことが、政策の持続および拡大の可能性を高めた重要な要素となったのである。

表5 プログレサ拡大の推移(1997-2007年)

年度	支出額合計		世帯当り支出額		受益世帯数 (単位:千)
	ペソ時価 (単位:百万)	対GDP比	ペソ時価 (単位:百万)	2005年ペソ	
1997	465.8	0.01	1,549.0	823.2	300.7
1998	3,398.6	0.09	2,130.0	1,312.4	1,595.6
1999	6,890.1	0.15	2,987.5	2,141.7	2,306.3
2000	9,586.9	0.17	3,871.3	3,044.4	2,476.4
2001	12,393.8	0.21	3,828.0	3,202.0	3,237.7
2002	17,003.8	0.27	4,010.3	3,523.7	4,240.0
2003	22,331.1	0.32	5,266.8	4,837.7	4,240.0
2004	25,651.7	0.33	5,130.3	4,933.3	5,000.0
2005	29,964.2	0.36	5,992.8	5,992.8	5,000.0
2006	33,525.7	0.36	6,705.1	6,947.9	5,000.0
2007	36,086.9	n.a.	7,217.4	7,711.6	5,000.0

(出所) 2006年および2007年の大統領教書より作成。なお、2007年の数値は推計。

#### 4.2 政策拡大および政権交代サバイバルへの外部評価の効果

政策の拡大および政権交代を生き延びるという2つの政治的難題の克服において、国内外の外部機関の専門家による科学的分析に基づく政策評価の与えた影響は注目に値する。これらの評価は、前例のないCCTという新しい政策の有効性に対する客観的な裏づけとなり、徐々にプログレサに正当性を付与し、政治的支持を得る上で決定的な役割を果たしたのである。国内外の定評ある学術機関の専門家が評価分析に加わり、貧困削減へのインパクト評価、および施策プロセスに関するプロセス評価を行ってきた。<sup>10)</sup>

1997年のプログレサ発足当初から外部評価が行われていたが、プログレサが開始して間もない頃は、ターゲティングの正確さに関しての分析が集中的に行われた。例えば、プログレサの受益者選別方式は、特に貧困レベルの極めて高い世帯を特定する上で優れている一方で、受給資格のない者を選んでしまったり (error of inclusion)、受給されるべきものを排除してしまったりする (error of exclusion) 問題も存在することが統計的に示された (Skoufias, Davis, and Behrman 1999)。こうした指摘を受け、プログレサを担当する社会開発省は即座に資力調査の方法を改善したのである。<sup>11)</sup> このように、問題点の早期発見と即座の解決を繰り返しながら施策方法の改善に努めたことが、プログレサは旧貧困削減政策と異なり、政治的動機からではなく、真剣に貧困削減を行うことを意図しているとの評判を広めることになったのである。さらに、特に欧米の著名な経済学者から概して肯定的な外部評価がなされたことが、同政策にさらなる正当性を付与したことの意義も大きい。

また、社会開発省がこれらの外部評価報告を積極的に公開してきたことは、プログレサの透明性と説明責任を高めるために役立った。例えば、政策評価の報告書、分析手法、データ公開が積極的に行われており、社会開発省のホームページから誰でも簡単にアクセスすることができ、外部評価がどのような手順で行われたのかを確かめることも可能である。これらの評価報告は毎年議会に提出され、連邦議会および会計検査院による独自の監査が行われる。こうした独立した機関による外部評価のチェックは、プログレサの有効性に対して更なる客観性を与えたといえるだろう。さらに、外部評価者と社会開発省との癒着関係を防ぐために、現在、評価者は公募を経て選定されている。こうした外部評価の客観性を保つ努力も、プログレサの評価を高めるのに役立ったといえよう。

こうして外部評価がプログレサの有効性を客観的に証明することにより、また外部評価の成果が積極的に公開されてきたことによって、プログレサに対する肯定的な評価が次第に定着した。その結果、政策の拡大とそれに伴う予算増額に対する政治的支持を獲得することができた。こうした政策の拡大に加えて、外部評価は、プログレサが2000年の政権交代を乗り切る際にも重要な役割を果たしたのである。

2000年7月の大統領選挙でPANのビセンテ・フォックスが次期大統領に選出された。そ

の後、政権交代が行われる12月までの期間、フォックスを含む移行チームに対して、社会開発省の現政権担当者から外部評価に基づくプログレサの成果が説明された。また、外部評価報告を通してプログレサの有効性を認識していた米州開発銀行や世界銀行の専門家は、プログレサ継続を勧める独自の政策提言をフォックスに対して行ったのである (Levy 2006, 112-113)。その結果、フォックス政権は、プログレサを継続するだけでなく、2001年には大規模な拡大、そして奨学金の期間延長を行う決断を下すに至った。2000年から2006年までの間、プログレサは2002年にオポルトゥニダデスへと名称変更をし、2005年には500万世帯を受給対象とするまでに拡大したのである。フォックス政権下、メキシコの CCT に対する国際的な評価はさらに高まり、ラテンアメリカ諸国のみならず、トルコ、インドネシア、南アフリカなど世界中から視察団がメキシコ・モデルから学ぶために社会開発省を訪れた。その結果、2006年の政権交代時にはプログレサの継続に対して異議を唱える者は無く、現在に至るまで試行錯誤を繰り返しながらメキシコ各地で施策が続けられているのである。

## 5 おわりに

ラテンアメリカの貧困層は、生活に最低限必要な物資の欠乏に直面しているのと同時に、短期的な外生ショックが長期的に貧困をさらに悪化した状況に導いてしまう脆弱な状態に置かれてきた。この脆弱性を将来克服するための人的資本の形成を今日進める必要があり、そのために家庭が子供の教育や健康・栄養管理に責任を持って取り組むことと、そのような行為の変革を社会が現金給付で支えるという、共同責任の原則で社会を挙げたりスクへの取り組みとして、ラテンアメリカでは CCT が広く実施されるようになっている。

その中でも最大の成功例と思われるメキシコのプログレサ/オポルトゥニダデス計画は、通貨危機後の厳しい財政制約の中における実効性のある貧困対策として、それまでの一般補助金に代わって導入されたターゲティング政策である。政策変更はさまざまな勢力の反対に遭いながらも、財政負担の軽さやそれまで選挙対策として政治的に利用されてきた社会政策と差別化することで、何とか実現に漕ぎ着けた。その後もターゲティングの客観性および第三者による外部評価を通じた透明性の確保と制度設計の改善、さらに国際機関からお墨付きをあたえられたことから、2度の政権交代を経てもプログラムは継続・拡大している。

このように、高い評価が与えられているメキシコの CCT も、なおいくつかの課題を抱えている。まず、これまでの外部評価で指摘されているように、プログレサによる支援が子供たちの就学期間の延長や身体発育の改善などの良い効果をもたらしている反面、学力の向上には必ずしも結びつかない。このために、CCT のコンディショナリティとして通学するだけで良しとするのではなく、学業成績の改善とも結びつけるべきだと主張する議論もある (Parker, Behrman, and Todd 2005)。また、貧困地域の子供の学力の伸び悩みは、公立学校

の設備や教育の質にも大いに原因があると見られていることから、教育の供給面の改善は急務であろう。さらに、農村において高校を卒業することが珍しくなくなり、特に女子の教育参加が促進されたのは事実である一方、学生たちが卒業後にその能力を発揮して働く職場が不足している。政府は、プログレサ／オポルトゥニダデス計画の受益者が高等教育に進学する際の補助や個人のビジネスを立ち上げようとする際の助成など、別の政府プログラムへの受け渡しを検討するとしている。育成した人材をできるだけ多く地元に着定させることは、メキシコにおいて深刻な地域間所得格差の縮小につながることを期待できよう。

CCTのターゲティングの方法については、これまでも外部評価の意見を取り入れながら技術的な改善が進んできたところである。これまで農村の貧困対策として実施されてきたプログレサ／オポルトゥニダデス計画は、現在全国の都市部においても実施されるようになっている。都市部におけるターゲティングの効率性を調査した Coady and Parker (2005) によれば、人口の多い都市部では農村部で行ったように対象地域の住民全員の資力調査をするのではなく、自己申請を先着順に調査したところ、(1)情報量の多い貧困でない家庭に受給資格を与えてしまった、(2)貧困が深刻な地域では申請者が多すぎて予算の制約により受給資格を得られない貧困家庭があった、(3)貧困が比較的深刻でない地域ではプログラムについての情報が周知されず、貧困家庭を十分に把握できなかった、などの問題があったことを報告している。このように、人口規模が大きく、生活水準が多様である都市部において正確なターゲットを行うことは高いコストがかかり、技術的にも困難であるため、今後いっそうの研究が必要とされている。

最後に、共同責任原則がもたらす負の効果について触れたい。共同責任の遂行義務は、一家の母親に課されている。具体的に、給付金を受け取るためには、子供を学校や保健所の定期健康診断に行かせる他、保健セミナーへの出席、コミュニティー業務の遂行などの義務を果たさなければならないが、これらの共同責任をすべて果たすことは、日常生活に大きな時間的制約を課すことを意味する。実際、支給対象となる貧困家庭の母親は仕事と家事の両方に追われていることが珍しくないため、やむを得ず義務を怠る場合が生じる。しかし、こうした場合でも、「義務不履行」とみなされ、自動的に給付がストップする多くの実例が報告されている。現在に至るまで、母親に過度の負担を課すことの負の効果について、いずれの外部評価研究も分析を行っていない。複数の社会学者がこのテーマに関して質的分析を行ったが(例えば、Luccisano 2006)、最終的な結論を導くには至っていない。厳密な数量分析を行うことによってこれらの研究を補完し、条件付現金給付が厚生水準に与える負の影響を評価することが必要だといえよう。

以上のような問題点が指摘される一方、プログレサ／オポルトゥニダデス計画は、メキシコが試行錯誤を繰り返しつつ独自に作り上げたものであり、ラテンアメリカ諸国のみならず、

他の途上地域の CCT 導入に大きな影響を与えたことを忘れてはならない。途上国のみならず、ニューヨーク市でも同様の貧困削減政策 (*Opportunity NYC*) の導入が計画されており、2007年4月、ブルームバーグ市長がメキシコへ視察に訪れた。本稿で論じたように、経済的に合理的とみなされる政策であっても、実際の運営や効果は政治的要因に大きく左右される。CCT の効果的な実施を目指す国にとって、メキシコの経験から学ぶことは多いといえよう。

## 注

- 1) IDB (2006) はラテンアメリカにおいて政治や制度が経済に与える影響を幅広く分析している。
- 2) Das et al. (2005) が指摘しているように、 $P^*$  が  $C$  よりも右にあって、初等教育が下級財である場合に現金移転によって  $P^*$  が選択されて当該家庭の教育水準がかえって低下する fungibility の問題が生じることもありうる。
- 3) 1995年の実質経済成長率はマイナス6.2%となり、また1994年には7.1%だったインフレ率は、1995年には52%へと上昇する等、通貨危機後の経済状況は極めて深刻であった (西島・細野 2004, p. 102)。
- 4) 実際に、1995年から1996年にかけて、米州開発銀行 (IDB) と世界銀行の専門家は、政策設計について「技術的な助言」は行ったが、「政策提言」を行ったことを示す証拠は見当たらない。
- 5) 特に、レヴィが1991年に世界銀行から出版したペーパー、「メキシコにおける貧困削減 (Poverty Alleviation in Mexico)」で提言されている CCT 概念が、プログレサ設計に大きな影響を及ぼした。
- 6) 具体的に、1月には南部チアパス州においてサパティスタ民族解放軍が武装蜂起し、3月には当時の与党である制度的革命党 (PRI) の大統領候補であるルイス・ドナルド・コロシオ (Luis Donaldo Colosio) が選挙遊説中に暗殺された。さらに、同年9月には PRI 幹事長であるフランシスコ・ルイス・マシュー (Francisco Luis Masseiu) が暗殺された。
- 7) レヴィはこの漸進的アプローチを「スケール・アップ戦略」と称し、政策設計段階から意図していたものではなく、振り返ってみると段階的に前進することによってプログレサが継続されたと言っている (Levy 2006)。
- 8) 正確な家計所得のデータを集めるのは困難であり、現金給付の資格を得るために所得を過少申告される可能性もあるので、所得と相関関係にあってより収集しやすい代理変数を用いることによって、より正確に貧困家計とそうでない家計を識別する方法。Skoufias, Davis, and de la Vega (2001) はプログレサの資力調査は非常に貧しい家庭を高い精度で識別したが、受給資格基準値に近い、やや貧困な家庭を排除してしまう可能性があったことを指摘している。
- 9) ターゲティング方式の詳しい説明については、Skoufias, Davis, and Behrman (1999) を参照されたい。
- 10) 1997年には、受給世帯を施策グループと比較グループに分けて抽出したサンプルを用いてベースライン調査が行われ、その後数回にわたってフォローアップ調査が行われた。こうした複数年の調査結果を比べることによって、中長期的な政策効果を分析することが可能となった。外部評価に関わった機関として、ワシントン D. C. に拠点を置く国際食料政策研究機関 (*International*



Food Policy Research Institute, IFPRI), 欧米大学の経済学者, メキシコ社会人類学高等調査研究所 (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, CIESAS) の社会学・人類学者, メキシコの国立公衆衛生研究所 (Instituto Nacional de Salud Pública, INSP) 等が挙げられる。

- 11) 具体的に, 社会開発省が, 代理変数を用いた資力調査に基づき判別分析を用いてスコアを作成し, 貧困ラインを設定して受益対象者を決定する。IFPRIによる第一回目の外部評価によって, スコア作成における問題点が明らかにされた直後, 社会開発省は即座にスコア作成方法の見直しを行った。具体的な外部評価のフィードバックに関しては, Levy (2006) および社会開発省のホームページ (www.oportunidades.gob.mx) で公開されている外部評価報告書を参照。

### 参 考 文 献

- Coady, D. and S. Parker, 2005, "Program Participation under Means-Testing and Self-Selection Targeting Methods," FCND Discussion Paper 191, Washington, D. C.: IFPRI.
- Coady, D., M. Grosh, and J. Hoddinott, 2004, *Targeting of Transfers in Developing Countries: Reviews of Lessons and Experience*, Washington, D. C.: World Bank.
- Das, J., Q.-T. Do, and B. Özler, 2005, "Reassessing Conditional Cash Transfer Programs," *World Bank Research Observer* 20: 57-80.
- Holzmann R. and S. Jørgensen, 2000, "Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond," Social Protection Discussion Paper No. 6, Washington, D. C.: World Bank.
- IDB, 2006, *2006 IPES Report: Politics of Policies*, Washington, D. C.: IDB.
- Levy, S., 1991, "Poverty Alleviation in Mexico," Policy, Research and External Affairs Working Paper No. 679, Washington, D. C.: World Bank.
- Levy, S., 2006, *Progress against Poverty: Sustaining Mexico's PROGRESA-OPORTUNIDADES Program*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Luccisano, L., 2006, "The Mexican OPORTUNIDADES Program: Questioning the Linking of Security to Conditional Social Investments for Mothers and Children," *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies* 31 (62): 53-86.
- Parker, Susan, Jere R. Behrman, and Petra E. Todd, 2005, "Impacto de Mediano Plazo del Programa Oportunidades sobre la Educación y el Trabajo de Jóvenes del Medio Rural que Tenían de 9 a 15 años de Edad en 1997." In *Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades 2004, Tomo I: Educación*, edited by Bernardo Hernández Prado and Mauricio Hernández Ávila, Cuernavaca, Mexico: Instituto Nacional de Salud Pública.
- Skoufias, E., B. Davis, and J. R. Behrman, 1999, *An Evaluation of the Selection of Beneficiary Households in the Education, Health, and Nutrition Program (PROGRESA) in Mexico*. Washington, D. C.: IFPRI.
- Skoufias, E., B. Davis, and S. de la Vega, 2001, "Targeting the Poor in Mexico: An Evaluation of the Selection of Households into PROGRESA," *World Development* 29 (10): 1769-84.
- 西島章次・細野昭雄編著『ラテンアメリカ経済論』ミネルヴァ書房, 2004年。