Kobe University Repository : Kernel

PDF issue: 2025-04-29

「貧困家庭向け条件付き現金給付プログラム」のインパクトと課題 : フィリピン4Ps の批判的検討

太田, 和宏 ; 木嶋, 恭子 ; 増田, 潤 ; 田中, 維 ; 田中, 謙太郎 ; 福井, 聡一郎 ; 柴田, 光穂 ; 土江, 郁子 ; 吉田, 朋生 ; 佐藤, 綾香 ; 浅田, 夏帆 …

(Citation)
神戸大学大学院人間発達環境学研究科研究紀要,9(2):51-62

(Issue Date)
2016-03

(Resource Type)
departmental bulletin paper

(Version)
Version of Record

(JaLCDOI)
https://doi.org/10.24546/81009451

(URL)
https://hdl.handle.net/20.500.14094/81009451

神戸大学大学院人間発達環境学研究科 研究紀要 第9巻 第2号 2016
Bulletin of Graduate School of Human Development and Environment, Kobe University, Vol.9 No.2 2016

研究論文

「貧困家庭向け条件付き現金給付プログラム」のインパクトと課題
―フィリピン4Psの批判的検討―

The Conditional Cash Transfer Program of the Philippines：A Challenge of 4Ps to Overcome Poverty

太田　和宏 *　木嶋　恭子 **　増田　潤 **　田中　維 ***
田中　謙太郎 ***　福井　聡一郎 ***　柴田　光穂 ***　土江　郁子 ***
吉田　朋生 ***　佐藤　綾香 ***　浅田　夏帆 ****　荒岡　華奈 ****
岩本　直人 ****　大江　雄貴 ****　石上　大樹 ****

Kazuhiro OTA*　Kyoko KISHIMA**　Jun MASUDA**　Yui TANAKA***
Kentaro TANAKA***　Soichiro FUKUI***　Miho SHIBATA***　Ikuko DOE***
Tomoki YOSHIDA***　Ayaka SATO***　Natsuho ASADA****　Kanna ARAOKA****
Naoto IWAMOTO****　Yuki OE****　Daiki ISHIGAMI****

要約：フィリピン政府は2007年から貧困家庭向けに「フィリピン家庭架け橋プログラム」4 Psを実施している。これは世界銀行融資のもと多くの途上国で取り組まれている「貧困家庭向け条件付き現金給付プログラム」CCTのフィリピン版である。4 Psは子どもを学校に通わせること、定期検診などの健康プログラムに参加することなどの条件と引き換えに、最貧層に一定額の現金を給付する制度である。現時点における経済的困窮の解消と将来にむけて貧困の悪循環を断ち切ること、そして人的資本への投資、つまり教育を通じた資質の育成を社会発展に貢献しようとするものである。

小稿では4 Psが政策として貧困削減にどれほどの効果をもたらしているのか、教育面においていかなる変化を生ぜしめたのかを、統計や既存研究に依拠しながらマクロ的視点から分析することと、実際に4 Psの実施されている貧困地域ビコール地方の一農村における実態調査にもとづくミクロな分析を通じて検討することを目的としている。

全体として4 Psは貧困率の解消にはさほど大きな寄与はしていないものの、住民の生活レベルの改善、教育に対する意欲・姿勢の向上、また住民意識の変容に大きな役割を果たしていることを論じた。

1．はじめに

フィリピン政府は「貧困家庭向け条件付き現金給付プログラム」Conditional Cash Transfer（CCT）を実施している。CCTとは近年多くの途上国が採用している貧困対策の一つで、フィリピンでは2007年の試験期間を経て2008年から正式に政府政策として採用されるに至った。「フィリピン家庭架け橋プログラム」Pantawid Pamilyang Pilipino Programと命名され、その頭文字をとって「4 Ps」の名で広く知られている（以下4 Psと略す）。

CCTの原型は1990年代にメキシコ政府による「進歩」Progresoプログラム（後に「機会」Oportunidadesに発展的再編）、ブラジル政府による「家族手当」Bolsa Famliaとして実施され、その成果が評価されるようになると、世界でモデル化されるようになった。世界銀行などの主要国際機関を通じて、各国に広まり、現在では30以上の国で実施されている（de la Briere et al. 2006; Fiszbein 2009）。

共通する特徴は、最貧困家庭に対して、子どもを学校に通わせること、健康診断、ヘルケアなどを通じて健康の増進をはかること、の主に2要件を満たすことを条件として一定の金額を支給するという仕組みである。ミレニアム開発目標（MDGs）に掲げられた貧困解消、教育普及、健康増進といった複数目標に同時に取り組む政策として各国の重要な貧困対策の座を占めるようになった。受給者に教育と健康面の2つの条件を同時に満たすことを要求するものもあれば、それぞれの条件毎に対象者を選定するケースもある。女性世帯主貧困家庭に対象を絞るものもあれば、障害者、低所得老齢者等を対象に加えるものもあり、国によって制度の詳細条件は異なる。

ここで「条件付き現金給付プログラム」CCTが開発貧困政策の主流となる理論的背景について整理しておこう。それは小稿で扱

*　神戸大学大学院人間発達環境学研究科
**　神戸大学大学院人間発達環境学研究科修士課程
***　神戸大学発達科学部
****　神戸大学発達科学部卒業

（2015年9月30日　受付
2015年12月24日　受理）

うフィリピンの事例を評価する際の視点を提供することにもなるからである。

先述の如く1990年代からラテンアメリカにおいていくつかの実践が重ねられたことに加えて、世界の開発政策の在り方を左右する世界銀行が2000年代以降、CCT の普及に具体的に取り組んだことが多くの国で制度化される直接的契機となった。2002年メキシコで、2004年にはブラジル、2006年にはトルコで世界銀行主催の国際会議が開催された。2000年に採択されたミレニアム開発目標（MDGs）の達成と関連付けられる形で、CCT モデルが各国によって採用されている（Brooks 2006: 560）。

こうした流れの背景には世界銀行自体の途上国現状把握の転換がある。1980年代以降、新自由主義的潮流の中で、世界銀行は国際通貨基金 IMF とタッグを組んで市場原理を途上国に徹底させる構造調整政策の実施を進めた。その結果、グローバル経済の自由化活性化を実現した一方で、貧困格差問題は解消されることなく、むしろ深刻な問題として残された。1999年に世界銀行ではマクロ経済の安定のみならず、貧困格差に関わる分配政策や社会問題への取り組みをも重視する「包括的開発枠組み」CDF を打ち出した。その一環として社会政策分野において、「社会保障の民営化」から「社会リスク管理」Social Risk Management へと基本姿勢の大きな転換をはかることになった（Brooks 2006: 555）。社会政策の市場化と民営化によって中間層、富裕層の生活保障は実現できても、低所得層は取り残されてしまうという認識に加えて（*op.cit.* 555）、不安定化するグローバル経済の中で低所得者の生活を支えていた従来のインフォーマルなセーフティネット、つまり家族やコミュニティの支え合いだけでは安定を保障できない状況を生じてきたことがある。市場化によって、個人化が進みインフォーマルなセーフティネットさえ失われてきたのである（Holzmann 2003: 3）。そのもっとも衝撃的な教訓を提供したのが1997/98年のアジア経済危機であった。国家経済の崩壊とともに多くの市民の生活も破綻した（*op.cit.* 2）。そして社会も住民の生活破綻を緩和する術をほとんどもちあわせてなかったのである。

世界銀行が新しく提示する「社会リスク管理」においては生じてしまった貧困への事後対処（ex-post poverty）ではなく、当事者がリスクを負いながらもそれを克服する姿勢を身に付けること、つまり「脆弱性の事前軽減」（ex-ante vulnerability reduction）を支援することが重視されたのである（*op.cit.* 4 - 5）。

こうした基本的開発思想の転換の上に、ラテンアメリカでの実践、そしてミレニアム開発目標達成への取り組みといったいくつかの要素が絡み合って CCT の普及が進んできた。

CCT は現金給付という点において先進国で少し前から議論され、近年日本でも論じられる「ベーシック・インカム論」と通ずるものがあるだろう。先進国で、新自由主義的な市場化を進める中で「従来型の社会保障制度も、家族関係も、労働組合も容易に対応できないような社会・経済問題や不満が累積」する中で、「新たな戦略構想で解決を与える可能性のひとつとして」ベーシック・インカム論が受け入れられているとするなら（伊藤 2010:112）、CCT との思想的背景は共通する。つまり市場原理の浸透によって個人主義化が進行する一方、家族、労働組合、コミュニティといった受け皿が失われる中で、国家が何らかの資金を提供することで個人の耐久力と選択を増強しようとする発想である。ただし、管見の限り、CCT がベーシック・インカム論を背景に構想されるようになったと指摘する文献は見当たらない。

CCT とベーシック・インカム論の相違を指摘するならば、先述した CCT の基本的な構想にある「リスク管理」への制度的対応といった発想は、後者には見出されない。ベーシック・インカム論はリスク管理のできる経済的基盤への支援はするものの、実際のリスクにどう対応するのかは個人にまかされる。一方で CCT は現金給付の「条件」として受益者にリスクの管理できる能力、さらには国家政策に資する能力を身に付けることを要求している。CCT はアマルティア・センや国連開発計画（UNDP）が唱える潜在能力 Capability の涵養を受益者に求める制度的なリスク管理でもある（成瀬 2011: 12）。

以上のような理論的背景と具体的実践課題を見てくると CCT の実現目標はより明確になってくる。つまり現金給付によって貧困者の経済的収入を支援することだけでなく、それを基盤として、貧困者自身が、将来ありうるリスクに対する脆弱性への耐性を強めることを目標としている。では脆弱性への耐性とは何か。経済危機や自然災害、あるいは身内の病気や不幸など、突発的に生ずる外的衝撃や負担に耐えうるだけの資力と対応しうる姿勢である。前者は健康な肉体の維持とより盤石な経済収入を得られる教育によって実現され、後者はリスクを乗り越え現状を打開しようとする生活姿勢を必要とする。政策としての CCT を検討する際にはさしあたりこれらが評価基準になっていくだろう。

さて CCT を巡る研究動向はどのようになっているだろうか。CCT の効果や課題については多くの研究がなされてきた。基本的には現金受給家庭の子どもの就学率上昇をもたらした、健康状態の改善につながったといった肯定的評価を下している点で共通している。さらに詳細を見てみると学業終了後の職業選択が農業部門から製造業部門にシフトする傾向が認められたという就労に着目したメキシコの分析（Behrman et al. 2011）、特に女児教育に大きな成果を挙げたというブラジルのボルサ・ファミリアの分析（Brauw 2015）、効果の表れ方は地域やコミュニティの条件によって多様であることを指摘したホンデュラスの事例（Galiani 2013）、貧困家庭の女児にターゲットを絞って実施したものの問題の根底にある人々のジェンダー意識まで変えるには至っていないという指摘（Krishnan 2014）、実施過程で「エンパワーメント」や「社会参加」を促すことがネオリベラリズム社会原理への取り込みであるというウルグアイの事例研究（Corboz 2013）など、その対象地も分析視点も多様である。しかしモデル化されたプログラムが各国に急速に普及したのとは裏腹に、CCT のもたらす長期的な効果についての評価はほとんどされていないのが現状である（Behrman et al. 2011: 94）[註1]。

フィリピンにおける 4 Ps の評価はどうであろうか。2007年の実施以来 8 年以上が経過しており、4 Ps に言及する報告やモノグラフも出されるようになってきた。一つは世界銀行やアジア開発銀行などこのプログラムへの出資機関のかかわる調査報告で、それらは概ねその効果を肯定的に評価している。プログラムを推進する機関の自己評価に近いものであるため、その結果に対しては注

意を以て接する必要がある。研究者による評価では、その多くが制度的側面、運用面、財政面に関わるものであり、受益者らへの影響についてはあまり言及されていない（Reyes 2011:213)。さらにNGOなどは4Psが貧困削減にはつながらない単なる「バラまき政策」に過ぎず、財政上の浪費であるとさえ述べ否定的評価を与えている（SWP 2010)。

邦文献ではマニラ近郊のスラム地区の受益者に対する詳細なインタヴューに基づく実証研究がある（関　2013)。関の研究は貧困者による受給条件の受容こそが国家による「統治性」浸透の過程であることを分析したものであり制度政策としての評価を与えるものではない。

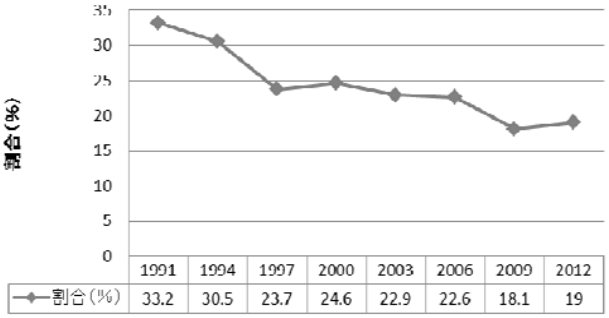
以上これまでの研究動向のなかでそもそもの政策目的である貧困対策との関係で4Psを論じたものは内外の文献を含めて見当たらない。小稿はこれまでの諸調査による統計的情報に基づいて政策評価をすることに加えて、受益者らへの直接面接調査を通じた情報をもとにして実態分析することを目的としている。前述した如くCCTが現時点における貧困状態の克服のみならず、将来に向けた貧困者のリスク管理能力の醸成を視野に入れているため、以下では現在の家計状況の変化、および世代を超えた貧困対応である子どもの教育に関連する変化に注目したい。加えて、リスク管理を自己責任において引き受けるだけの市民的姿勢がどれほど身についているのかについても見ていきたい。

以下では、まずフィリピンの貧困の実態について整理をし、4Psの概要について述べる。次に統計データや既存調査等に依拠しながら、4Psの持つ政策的意義について考察をする。そして4章では4Psが農村部においてどのように実施されているのかを南カマリネス州Camarines Surの一村で行った現地調査をもとに検討し、受給世帯の現況と将来への展望について考察を行っていく。

2．フィリピンの貧困と4Ps

フィリピンはかつての経済低迷期を脱して経済成長が定着し、近年では高いパフォーマンスを示すまで至っている。1980年代までは経済戦略の非効率に政治的混乱が重なりマイナス成長を経験するほどであった。成長路線にあった他の東南アジア諸国には大きく水をあけられ「アセアンの劣等生」と揶揄されるほどであった。1986年政治的民主化の後、自由化政策をとる中で経済が上向き、1990年代の実質経済成長率平均は2.8%、2000年代には4.8%となった。以降さらに高いパフォーマンスを示し2010年のGDP成長率は7.3%にまで上昇した（国際開発銀行 2012: 1）。

図1　フィリピンにおける貧困率の推移（1.25ドル基準）



出典）：The World Bank 2012

図1　フィリピンにおける貧困率の推移（1.25ドル基準）

しかし、こうした経済パフォーマンスの向上とは裏腹に、フィリピンにおける貧困は依然として深刻である。

図1は、世界銀行の定める国際的な貧困ライン「1日1.25米ドル」に基づいて、フィリピンの貧困率の推移を示したものである。全体として減少する傾向にあるものの、2000年代以降はその減少度合いが緩慢となり、2009年以降は逆に上昇している。経済状況の好転が貧困率の改善に反映しているとは言えない。

さらにフィリピンでは貧困率の地域間格差が大きい。表1はフィリピン国家統計調整委員会（NSCB）による地域別の貧困率を示したものである。2012年7月フィリピン政府「家計収入支出調査」（FIES）のデータをもとに、全国17地方行政区別の貧困率を示しているため、世界銀行基準1.25ドルで換算した数値とは若干異なる。2012年時点で貧困率の全国平均は19.7%である。しかし地域別でみるとマニラ首都圏2.6%という低い数値から、ミンダナオ・ムスリム自治区の48.7%という高い数値までのあいだにさまざまバリエーションがある。概してミンダナオ地域の貧困率は3割を超えており高い。特にミンダナオ・ムスリム自治区においてはほぼ人口の半分が貧困状況にあることとなる。また貧困率の推移についてもまちまちである。多くの地域で減少傾向にあるものの中部ルソン、ダバオではほぼ変わっていない。東ビサヤス、ソクサージェン、ミンダナオ・ムスリム自治区ではむしろ増加傾向にある。

表1 地域別の貧困世帯の割合

	貧困世帯の割合（%）		
	2006年	2009年	2012年
全国平均	21.0	20.5	19.7
首都圏	2.9	2.4	2.6
コルディリエラ行政区	21.1	19.2	17.5
イロコス	19.9	16.8	14.0
カガヤン渓谷	21.7	20.2	17.0
中部ルソン	10.3	10.7	10.1
カラバルソン	7.8	8.8	8.3
ミマロパ	32.4	27.2	23.6
ビコール	35.4	35.3	32.3
西ビサヤス	22.7	23.6	22.8
中部ビサヤス	30.7	26.0	25.7
東ビサヤス	33.7	34.5	37.4
サンボアンガ	40.0	39.5	33.7
北部ミンダナオ	32.1	33.3	32.8
ダバオ	25.4	25.5	25.0
ソクサージェン	31.2	30.8	37.1
カラガ	41.7	46.0	31.9
ミンダナオムスリム自治区	40.5	39.9	48.7

出典）NSCB 2014

このように地方によっては経済成長と連動して貧困状況が改善している状況にない。所得配分の不平等が、貧困層への経済成長による利益分配を阻んでいるという報告もある（国際協力銀行 2012: 1）。

こうした中、貧困削減政策の一つとして「条件付き現金給付プログラム」4Psが導入されたのである。先述の如くブラジル、メキシコなどにおける成功例に学び、フィリピン政府は2007年に一部地域で試験的導入した。その成果にたって2008年より全国で実施することとなった（Son 2008)。世界銀行およびアジア開発銀

行から8億5000万ドルの融資を受け、社会福祉開発省（以下DSWD）が主務官庁となり実施されている。

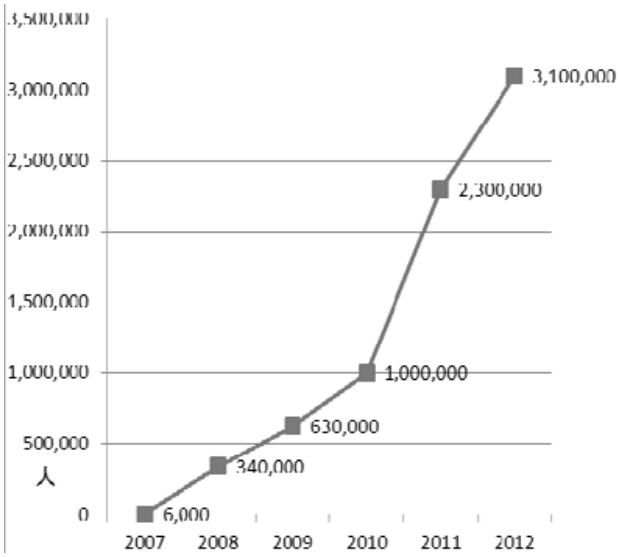
4 Ps はその目的として次の5つを掲げている。極度の飢餓と貧困の削減、皆初等教育の達成、女性のエンパワーメント促進と男女平等、児童死亡率の低減、母親の健康状態改善がそれである（DSWD 2009： 2）。これらは、他の多くの国の事例がそうであるように、ミレニアム開発目標 MDGs の内容と整合している。

4 Ps は貧困者の生活の安定を実現する社会福祉政策というだけではなく、それをさらに社会発展につなげること、つまり将来の社会構築にむけた土台作りという2つの理念のもとに実施される政策である。4 Ps における社会保障機能とは、現金給付による家計補助を通じて、必要項目への支出を助け、短期間で貧困緩和を目指すものである。一方、社会発展とは、受給条件を通じて、貧困世帯の子どもの健康や栄養状態の改善をすると同時に、子どもを学校に通わせ人的資本の形成を積極的に行い、次世代の貧困を解消するというだけでなく社会の繁栄につなげようとするものである（Reyes et al. 2013： 3）。

もう少し詳しく4 Ps の内容についてみてみよう。まず、受給者の選定方法である。先ず政府統計にもとづき貧困率の高い地域が選定される。さらにその地域の中で政府基準の貧困線 Poverty Threshold に満たない貧困世帯を、「貧困削減のための全国世帯選定システム」National Household Targeting System for Poverty Reduction（NHTS-PR）を用いて決定してゆく。ここでは世帯の所得水準を計るのに「資力代理調査」Proxy Means Test が用いられる。つまり、単なる収入状況だけでなく、家屋建材、電化製品の有無などの生活条件から経済レベルを推定する方法である。その上でプログラムが対象とする該当年齢の子どもの有無が問われる。当然のことながら受給家庭は、プログラムに付随する条件を満たすことが求められる。

受給累積世帯数は、2009年に約66万世帯、2010年約100万世帯、そして2012年には300万世帯と年々拡大してきている（Reyes et.al 2013: 4）。

図2　4 Ps 受給累積世帯数の推移



出典）：Reyes et al.2015: 4

次に現金給付のしくみについてである。給付は、教育支援のための資金と健康増進のための資金の2種類から成る。教育支援金は、保育園、幼稚園、初等教育課程（小学校）、中等教育課程（高等学校）に就学する3才から14才の児童・生徒1人につき毎月300ペソが10か月分、合計年間3,000ペソ支給される。現金は2か月ごとに銀行 ATM を通じて引き出すことができる。ただし、子どもが何人いても1世帯につき3人が受給の上限である（Santiago 2010: 6）。3から5才の受給児童は保育園あるいは幼稚園に通うこと、初等・中等教育児童・生徒はカリキュラム日数の85%以上に出席することが条件づけられる。

健康増進補助金は子どもの数に拘らず1世帯当たり毎月500ペソ、年間合計6,000ペソが支給される。その条件として、0から5才の児童は保健省規定に基づく定期健康診断とワクチン予防接種を受けること、年2回以上の除虫（虫下し）処置を行うこと、妊婦の場合は妊娠第1期から出産前診断を3回以上受けること、出産時には訓練された、あるいは経験ある専門家が立ち合うこと、出産後ケアを受けること、が課せられる。

また受給世帯の保護者は毎月一度 DSWD が開催する「家庭改善セミナー」Family Development Session（FDS）に出席をして、提供プログラムを受講することが求められる。

なお教育資金と健康資金は個別にではなくセットで給付される。従って、受給世帯は以上の条件を全て満たさなければならない。いずれかの条件を満たしていないとみなされた場合、中途で給付が停止される。逆に上記の条件さえ満たせば、最長5年間にわたり給付金を受けることができることとなる。

受給期間に関しては2014年に制度が一部改正された。14才までの子どもしか対象としていなかった点と併せて、最長5年間までの給付期間であった2点を改められ、18才まで支給が継続され5年の限度も緩和された（DSWD 2014b）[註2]。

以上、フィリピンの貧困状況と、それに対する対策として導入実施されている4 Ps の概要について述べてきた。次章ではこの4 Ps の貧困層に与えた効果について統計的データ等に基づき検討していきたい。

3．4 Ps 政策的評価

4 Ps は現金給付によって現時点における貧困状況の解消という短期目標と、教育・健康面における条件付けによって将来世代の貧困脱却という長期目標の双方を同時に達成することを狙いとしたものである。本章では、貧困世帯の生活が如何に変化しているか、その世帯の子どもがどの程度学校に通うようになったのかを検討する。これらについて、受給世帯の収入と支出、および子どもの就学・出席が4 Ps によってどのように変化したのかを、全国統計データから明らかにし、マクロな視点から4 Ps の効果を考察する。なお、健康面においては受給世帯児童・生徒がいかに変化したのかについては調査報告がほとんどないためここでは扱わない。

貧困へのインパクト　先ず、4 Ps と貧困状況との関係についてである。前述したように、世界銀行が定める貧困ライン「1日あたり1.25米ドル」を基準とした貧困率は、2006年22.6%、2009年

18.1%、2012年19.0%と緩慢ながら低下傾向を示している。2006年から2009年にかけては4ポイント以上もの改善を見ている。4 Psは2007年から試行、2008年から本格実施されているので、この貧困率低下の時期と一致している。この時期の4 Ps受給世帯は、2008年の段階で約34万世帯、2009年には約63万世帯へと拡大していることから（図2参照）、4 Psが貧困率低下の1要因になった可能性がある。ところが、2009年から2012年にかけて、貧困率はほとんど変わらず、むしろ微増となっている。この間に受給世帯は、2009年の約63万世帯から2012年には約310万世帯へと5倍近くに及んでいる。4 Psが飛躍的に拡大したにも拘らず貧困率は上がっているのである。貧困率微増の要因は食料価格等物価上昇、インフレの昂進が指摘されていたり（Torres 2013）、不平等構造と経済成長がもたらした結果であるとも論じられている（Albert et al. 2015: 3）。原因はいずれであるにしても、4 Psがフィリピンの不安定な経済構造の中で貧困率を低下させるまでの貢献ができていないというのが実態である。受給世帯数の急速な拡大とは裏腹に貧困削減への寄与は小さいといえるだろう。貧困率削減という政府目標を達成するには十分機能を果たしているとはいえない。

次に4 Ps受給者の観点からの変化を見てみよう。先ず収入についてである。Velardeの研究によれば、4 Ps実施前における受給者の年収は1人当たり9,000ペソから18,000ペソの間にあり、平均9,205ペソである。受給世帯は4 Psから平均して年間6,200ペソをうけとっている。この数値を家族構成員5人と仮定して世帯あたりの収入として換算すると、収入は12.6%増えたことになると指摘している（Velarde 2011）。2009年フィリピン政府による貧困線は16,841ペソであり、国際基準1.25ドル貧困基準は年所得に換算すると約19,000ペソである。4 Ps受給家庭の一人当たり平均収入9,205ペソに受領平均1,240ペソを加算しても、国内貧困基準、国際貧困基準にははるか及ばない[註3]。4 Psの上限額を受け取った場合でも同様の結果である。つまり1世帯につき年間最大の受領額15,000ペソ[註4]を家族員5人で除した3,000ペソを加算しても貧困線を越える数値にはならない。このように4 Psにより収入は増加したものの貧困線を越えるほど十分でないのが実態である。こうした事実は、先述の全国レベルの貧困率が低下していない状況とも一致する。4 Psはマクロなレベルでの貧困率の低下に必ずしも貢献をしているとはいえない。

ただし、政府の政策目標とする貧困率の低下を達成していないことを以て、政策が無駄であったという単純な評価を下すことは避けなければならないだろう。なぜなら貧困改善において重要なことは、貧困と定義される人々の割合を減らすことではなく、実際に困窮生活を送る人々の生活条件を向上させることに、より大きな意味があるからである。ある世帯の家計状況が貧困線を越えたか否かは生活実感から理解しることではなく、単に統計上の整理に過ぎない。貧困者にとってはむしろ収入が実質的に増加するかどうかがより重要なのである。

以上みてきたように、4 Psは貧困世帯の収入の向上に貢献はしつつも、政府統計上の貧困率の低下には十分な貢献をしているわけではないといえる。

さて家計支出への影響はどうであろうか。家計の変化を調査したTutorによると2013年時点で4 Ps受給世帯における一人当たりの教育費および医療関連費は受給前に比べてそれぞれ38%、34%増加している（Tutor 2014: 136）。また4 Ps受給によって、食費は1人当たりひと月で20.50ペソから23.65ペソへと増加した。中でも米やトウモロコシなどの炭水化物への支出の増加が大きい（Tutor 2014: 141）。炭水化物のみならず卵や魚などタンパク源食材への支出も、非受給家庭に比して受給世帯の方が38%高いことが報告されている（Tutor 2014: 143）[註5]。

このように4 Psは貧困率の低下には必ずしも貢献していないものの、貧困家庭の家計の改善には大きく寄与しているといえるだろう。支出面では特に教育、医療、食費という生活にとって必要不可欠な項目の充実に役立っているといえる。

教育へのインパクト　次に4 Psの教育面に与える影響についてみてみよう。具体的には、①子どもの就学率、②4 Psの求める授業出席条件を満たしている子どもの割合、③年齢と標準学年の関係、④退学率、⑤親の子どもの学歴に対する期待度、といった5つの観点から評価をしていこう。

ここでは主としてChaudhuryらによる世界銀行報告（以下世銀報告と呼ぶ）とDSWD報告による結果に依拠して検討したい。ただし、これらは採用された調査方法が若干異なっている。世銀報告では「ランダム化比較試験法」randamized control trialが用いられている。条件的にはほぼ同じ2つの集団のうち、一方には4 Psを支給し（treatment集団）、もう一方には受給者としての要件を満たしているにも拘らず敢えて4 Psを支給せず（control集団）、両者に現れる違いを比較して効果を見るというものである。この場合、受益集団と非受益集団はほぼ経済的に同水準にあると考えられる。一方DSWD報告では「回帰不連続デザイン法」regressive discontinuity designが用いられている。ほぼ同要件にありながらも4 Ps支給対象となった集団と対象から漏れた集団の状況を比較するものである。ここでは受益集団の方が非受益集団よりも若干経済的に下であると想定できる[註6]。

以上を前提としてまず就学率から見てみよう。表2は受給世帯と非受給世帯の就学率について、4つの年齢層に分けて併記したものである。就学率の差が最も大きいのは保育園もしくは幼稚園に通う3才から5才で、受給世帯の方が11.2ポイント高くなっている。6才から11才、および12才から15才についても受給世帯の方が4ポイント以上高い就学率を示している。受給世帯における就学率の方が高いという実態は、4 Psの子どもを学校に通わせるという条件付けが受給世帯の行動変化に結びついていると解釈できるだろう。特に6才から11才の初等教育（小学校）段階では、受給世帯の就学率は97.9%と高く、初等教育の普及100%を目指す政府目標の達成にむけて大きく貢献している。

表2　就学率の比較（%）

年　齢	受給世帯	非受給世帯
3－5	76.2	65.0
6－11	97.9	93.3
12－14	88.5	84.5
15－17	58.2	62.3

出典）Chaudhury 2013

しかし一方で15才から17才の就学率はそれまでの年齢層と異な

り受給世帯の方が非受給世帯のそれよりも低くなっている。非受給世帯が62.3%であるの対して受給世帯は58.2%である。調査時2011年の4Psの制度では15才以上の子どもはプログラムの対象から外れているため、受給世帯は4Psの支給がなくなった時点で、子どもを学校に行かせることを止めたケースが多いことを意味している。このことは受給世帯の4Psへの依存度が非常に高いことを示しているし、逆に、条件が失われれば教育を諦め、子どもを何らかの職に就かせ家族収入向上を優先するケースが多いという実態を物語ってもいるだろう。制度的な観点から言えば4Psは、受益世帯に対して支援を受けることなく自力でも子どもに教育を受けさせようとする強いインセンティブを受益世帯に対して醸成することに成功していないともいえる[註7]。

4Psの就学率への効果は別の角度からの調査によっても報告されている。525人の9－12才児を対象としたChaudhuryとOkamuraの調査報告によると、4Ps支給前（2008）と支給後（2011）の就学率が83.6%から96.2%へと上昇している。それに対して、12－17才773人の就学率は2008年83.7%から2011年66.8%へと低下をしている（Chaudhury & Okamura 2012: 8）。受給年齢は14才までであるという条件を勘案すると支給が切れた時点で学業を諦めるケースが多く生じていると思われる。

以上のことから4Psは就学率向上に関して初等教育段階では大きな効果をもたらしていること、中等教育段階では受給年齢制限があるため必ずしも顕著な成果を挙げていないといえるだろう[註8]。

第二に4Psと受給世帯の子どもの学校出席率の関係についてみてみよう。4Psは受給条件として、子どもが授業の85%以上出席することを求めている。表3は出席率が85%の生徒の割合を4Ps受給世帯と非受給世帯で比較した世銀報告である。小学校就学年齢に相当する6－11才年齢層で、受給児童の割合は95.8%で非受給児童よりも4.6%と高い数字となっている。中等教育レベル12－14才において、受給生徒のうち94.7%が出席条件を満たしており、非受給生徒よりも3.4%高い。15－17才の年齢層では、受給世帯生徒の条件充足率は98.5%とさらに高くなっている。いずれの年齢層においても受給者の割合が高く、受給家庭の学校に通わせる条件を守ろうという傾向が読み取れる。

表3　出席率85%以上の児童生徒の割合（%）

年　齢	受給世帯	非受給世帯
6－11才	95.8	91.2
12－14才	94.5	91.1
15－17才	98.5	90.6

出典）Chaudhury 2013

但し、15才以上の子どもは4Psの対象から外れているため、受益世帯の比率が高くなっているのは金銭的裏付けによるものというよりは、教育に対する意欲の高まりによるものと考えられるだろう。第一の論点との関係でいえば、受給世帯の15才以上生徒の就学率が非受給世帯よりも低いので、経済的に困難な中、一旦就学をした者は可能な限り学校を休まずに学ぶ姿勢がより強くなる傾向を示していると言える。

第三に、年齢と学年の関係についてみてみよう。フィリピンで初等教育は基本的に6才から開始される。しかし、何らかの理由で就学の開始が遅れたり、あるいは一旦就学したものの途中休学をしてのち復学をした場合、年齢と標準学年のずれることが生ずる。例えば10才児が小学校2年生として学ぶ状況が実際にありうる。就学の遅れや休学は往々にして児童本人の問題というよりも、家族の経済的な事情に依ることが多い。ここでは、6－9才年齢児童数に対して6才で小学校に入学した子どもの割合と、12－15才年齢層で中等教育就学生の割合を、受給世帯と非受給世帯で比較した世銀報告で検討してみよう（表4）。どちらの年齢層においても、受給世帯の子どもが非受給世帯に比べて年齢に対応した教育を受けている子どもの割合が低いことが示されている。

表4　初等教育と中等教育の年齢対応の割合（%）

	6～9才児のうち小学校に6歳で入学した割合	12～15才で中等教育で学んでいる者の割合
受給世帯	57.6	48.6
非受給世帯	61.6	53.1

出典）Chaudhury 2013

受給世帯の子どもの就学状況に関するReyes（2015）らの研究によっても同様の実態が指摘されている。4Ps受給世帯の6才の子どものうち、標準学年である1年生として学んでいるものの割合は68.9%であるのに対して、24.6%、つまり4人に1人が幼稚園やデイケアなどに通う未就学児童である。年齢を追うごとに標準学年で学ぶ者の率は低下し、11才で標準学年6年生として学ぶ者の率は27.6%であった。逆に11才ながら小学校4年生以下の学年で学ぶ者は37.4%を占める。14才で初等教育を受けている者、つまり中等教育の学齢にありながら小学校で学んでいる者も23%いる（Reyes 2015: 41-42）。

以上から4Psの受給世帯では、一般に年齢と標準学年がずれている子どもが一定数存在していることがわかる。貧困世帯では、そもそも学校に行くことができなかった子どもや留年や中退する子どもが多くいることを勘案すると、これらの数値は就学できなかった子どもが遅れを取りながらも学校に通うことが4Psによって可能になった状況を示していると考えられる。年齢と標準学年の不一致は、子どもらに教育参加の機会を拡大したとを意味し、これも4Psもたらした結果といえるだろう。

第四に中途退学についてみてみよう。DSWD報告によると各年齢層別の中途退学率は6才から11才では受給世帯3.3%、非受給世帯1.7%であり、受給世帯の方が学業を途中で断念する者の率は高い。調査時点では受給資格年齢は14才までだったが、12才から15才の退学率は受給世帯4.5%に対して非受給世帯の方が9.2%と高い（DSWD 2014: 58-59）。またReyesらは受給世帯で子どもが学校に行かなくなる理由を年齢層別に示している。6－14才年齢層で「教育費の高さ」を理由として退学したものの割合が9.6%に留まっているのに対して、「学校への興味の欠如」を理由とするものは57.4%と最も多い。しかし、この「興味の欠如」の内実は、家計上の問題、子ども自身が働き手として多忙、など児童自身による評価でないことが多いとされている（Reyes 2015：38）。つまり学校関連でかかる経費と時間を節約し子どもに仕事を手伝わせたり、賃労働に出すなどして、家計補助に供する、いわゆる「機会費用」を求めた行動を多くの家庭がとっている。さらに言えば、

こうした事例から4 Psは、退学を引き留めるほどの十分な額を支給していないことを物語っている。

最後に親の教育意識についてみておこう。表5は子どもの学歴に対する親の期待を示したものである。初等教育、中等教育、高等教育の全ての段階において、受給世帯の親の方が非受給世帯よりも子どもの学業修了に対する高い期待を示している。特に子どもに大学卒業を期待する親の割合は、受給世帯のほうが非受給世帯よりも9.1%高くなっている。学費負担能力はさておき、大学まで終了させたいと考える親の割合が受給世帯の方が高いという実態は、4 Psが教育に対する意識におよぼした大きな変化といえるだろう。

表5　子どもの学歴への親の期待（%）

	受給世帯	非受給世帯
小学校卒業	96.8	95.3
高校卒業	93.4	91.7
大学卒業	73.6	64.5

出典）DSWD 2014

以上5つの観点から4 Psの教育に与えた影響について検討してきた。15才以上で受給生徒の出席率が非受給世帯生徒よりも低いことや、学業途中で中退する率が初等教育において非受給世帯児よりも高いことなど、」必ずしも政策的な効果が表れていない側面がありつつも、就学率の向上、就学困難児に対する復学機会の拡大、教育意識の向上などにおいてポジティブな効果を生み出してきたと言えるだろう。

本章でこれまで検討してきたように4 Psの効果は、経済的側面から短期スパンで見た場合、貧困線以下で生活する人々をそれ以上のレベルに引き上げるという政策目標を達成するには十分なものとはいえず、必ずしも統計上の貧困率低下には貢献していない。しかし実際に貧困の中で生活をする受給者には収入、支出の点で肯定的な効果をもたらしている。

食事状況の改善は、受給世帯の公的保険サービス（PhilHealth）へのアクセス向上と併せて、健康増進に一役買っていると予測される。しかしそれを裏付ける具体的な調査結果は報告されていない[註9]。

教育面においては、受給世帯の9割以上の子どもが4 Psの条件である85%以上の出席率を達成している。特に初等教育段階の年齢の子どもたちの就学率向上に果たした役割は大きいだろう。学校に通える状況になかった子どもらが4 Psによって復学できた例も多く、教育機会を拡大することに貢献している。退学率引き下げへの効果は見出せなかったものの、親の子どもへの教育への期待も高まっている。留保付きながら4 Psが貧困者の経済生活や教育姿勢に関してポジティブな影響を与えてきたと言って差し支えない。

4．マルボゴンにおける4Psの実態

前章では4 Psをマクロな視点から検討した。しかしマクロな分析と個別地域における実態が齟齬することはまれではない。本章では4 Psの実施されている貧困農村で行った実態面接調査にもとづいて、地域住民レベルでその政策的インパクトを検討したい。

4 Psのコミュニティにおける詳細な実態調査では関によるマニラ近郊スラムの研究（関2011）、Laguillesによるアルバイ州レガスピ市での研究報告がある（Laguilles 2012）。いずれも都市部貧困コミュニティにおける実態調査であり、農村部における実施実態に関する報告は見当たらない。

本調査の対象のマルボゴンMalbogonはフィリピンでは最貧困地域のひとつルソン島南部ビコール地方に位置する農村である。南カマリネス州Camarines Surのミュニシパリティ、リブマナンLibmananにある75バランガイ（行政村）のひとつである。マルボゴンはリブマナン川に囲まれた中洲であり、ビコール地方の中心都市ナガまで車で1時間ほどの距離に位置する。住民は767人であり人口規模からすれば小農村の部類に入る（Philippine Statistics Authority）。米作、野菜作を中心としながらも川に囲まれているため漁業に携わる家庭も少なくない。住民の生業が農業主体であることに加え、地理的に都市部から離れているため、都市スラムとは異なり村外での雇用や販売活動などで現金収入を得る機会は少ない。村内でトライシクル[註10]運転手として現金収入を得るものいる。電気や水道は通っているものの、各家庭では下水設備は整備されていない。生活用水としてリブマナン川の水もしばしば利用されている。川に囲まれた地形が原因で、2013年の大型強力台風ヨランダが来襲した際には、家屋、農地の大半が浸水するという被害も出た。

政府によるこの地域の貧困基準は、年間一人当たり18,257ペソであり、全国平均の貧困線18,935ペソと大差ない。物価も、首都圏マニラとさほど変わらない（PSA）。地区内には小学校がひとつある。ここでの4 Psは2011年から実施されている。

調査は2014年11月に4 Psの受給世帯の母親68人に対して質問票記入および面接聞き取りという形式によって行われた。質問票68のうち有効回答は66であった。回答者の平均年齢は45才、世帯平均月収は3,192ペソである。一家族あたりで4 Psの支給を受けている子どもの数は平均2 .43人であった[註11]。

家計へのインパクト　4 Psは短期的な家計状況の改善と将来的な脆弱性への抵抗力をつけることという二つの目的を持つ。まず第一に4 Psの貧困対策の側面に焦点をあて、受給世帯の生活に与えた影響を考察してみよう。まず、受給世帯家計収入への4 Psの影響についてである。今回調査対象となった世帯の4 Ps平均受給額は月1,097.9ペソであった。受給世帯の4 Psを除いた家計の平均は3,192ペソであるので4 Ps給付をうけることによって25.6%増加したことになる。4 Psが導入された2011年から調査を行った2014年までの物価上昇率10.6%を上回っている。インフレを考慮しても家計は実質的に向上したと言えるだろう[註12]。Reyesの全国調査によれば家計に全体に占める4 Ps支給金の占める割合は平均9 %であるので（Reyes 2015: 30）、マルボゴンではそれを大きく上回っている。受給世帯のほとんどが農業に従事しており、米、野菜などは自らの収穫で多くを賄うことができるにしても、逆に現金収入が少ないだけに4 Psによる支給額の持つ意味は小さくない。給付で得られる現金は貴重だと言えるだろう。

4 Ps受給世帯の支出へのインパクトはどうであろうか。4 Ps受給後出費を増やした項目（複数回答）は、教育費61人（92.4%）、食費60人（90.9%）、医療費40人（60.6%）であった。食費は教育費

に次いで増やしたと回答した者の多い項目である。では食事がどのように変化したのだろうか（複数回答）。66人のうち最も多い45人（75.0%）が「普段の食生活は変化していないが、たまに贅沢ができる」と回答している。10人（16.7%）は魚、卵など副菜の「食事内容」が充実したと答え、9人（15.0%）は日々の「食事の量」が増えたと答えている。こうしたことから4Ps受給家庭に食費の増加をもたらしたものの、日常的な食生活が持続的に改善されたものはむしろ少数であったといえる。また、受給前と後では回答者世帯の食費の平均値が10.7%増えている。この間の物価上昇率を勘案すると実質的出費はほとんど増えていない。マルボゴンでは、農業を生業としている世帯が多く、食料の入手しやすい環境に暮らしているとはいえ、自給できない食材は限られた現金収入で購入するしかない。物価上昇が進む中、4Ps給付金は大きな改善に必ずしもつながっているわけではなく、受給世帯が従来の食レベルを維持する程度の資金を提供したと言える。

毎月開催される「家族改善セミナー」Family Development Session（FDS）についてみてみよう。FDSは給付金を管理する立場にある母親を対象にして毎月開催される指導教育の場である。それへの出席は受給条件とされている。FDSでは主として4Psの給付条件、給付金を受け取るための銀行ATMの使い方など手続きに関する項目に加え、栄養摂取、健康管理、子育て、教育、家計管理、家族の重要さなど生活態度や日常規範に関わる事項が教示される。「シティ・リンク」CLと呼ばれるDSWDの現地スタッフ、および地域の「受益者リーダー」Parent Leaderが中心となって運営される。講義形式のみならずグループ討論などを取りいれながら、受益者の自覚を高めることが目指される（Banez 2012: 77; 関 2013:62-66）。

マルボゴンの受給世帯の母親たちにとって、このFDSへの参加はさほど負担となってはいない。月に1回のFDSへの参加義務について、「苦にならない」「適度である」「どちらかというと苦にならない」と回答した者は全体の75.80%（50人）であった。4人の子どもを持つ受給者Aは、「FDSのおかげで家族や友人、とくに夫、子どもに対する“責任”感が高まった。それが、幸せで秩序だった生活につながる」と肯定的評価を与えている。

しかしFDSで学ぶ内容が「有意義である」と回答した者は45.5%（30人）で半数を若干下まわっている。セミナーでは、子どもの教育を重視すること、食事内容を改善すること、賭け事などを避け計画的な家計運営をすることなど規範規律が語られるだけではなく、その実践を促される。そうした規範内容の良し悪し、あるいは妥当性は措くとして、従来の生活形態の変更や日常的価値観の転換は住民にとって必ずしも容易に受け入れられることではない。関によるマニラ近郊スラムの受益者に関する調査研究においてもFDSを通じた生活指導に対する受益者からの不満が報告されている（関 2013: 68-73）。マルボゴンにおける調査ではそうした生活指導に対する不満を直接言葉で表現するものはいなかった。しかしFDSの内容を評価するものが半数以下であったという事実は、受益者がそれを必ずしも素直に受け入れてはいないことを物語っているといえるだろう。

4Psが政策意図としている規律ある生活態度の定着、将来を見据えた計画的姿勢の涵養が可能であるかどうかの判断は現時点では難しい。

4Psの一つの目標は現時点での貧困解消である。しかし短期に貧困を抜本的に解決するのに十分な額を給付しているわけではない。DSWDの地域職員は「4Ps給付金は子どもの教育のために使われるお金」と説明していた[註13]。制度上給付金を「教育費にのみ使うこと」を義務付ける規定はどこにもない。実際多くの受給者が給付金を教育のみに費やしている実態は認められない。学歴が上がれば収入も上がるかもしれないが、学歴を取得するためには時間を要する。現在教育を受けている子ども世代が貧困削減に貢献するのは数年後である。マルボゴンにおいて多くの受給世帯が、収入上昇につながる新しい生計手段を獲得できているわけではない。4Ps受給後に新しい収入機会を求めたり、生産性向上を目指すなどの収入上昇へのモチベーションが特段向上したわけでもない。そうした意味では、4Psは必ずしも貧困者の経済的自立を促すことにつながっていないことがマルボゴンの実態からうかがわれる。

4Psは受給世帯の現在の生計改善には大きく寄与するものの経済的自立を促す政策としては必ずしも機能しているとはいえないだろう。

教育へのインパクト　次に教育の側面から4Psを検討してみよう。

マルボゴンには小学校が一つある。低学年（1、2年生）、中学年（3、4年生）、高学年（5、6年生）の3クラスを3人の教師が教える。就学者数は表6の通りである。なお、中等教育機関（高校）はマルボゴンにはなく、何らかの交通手段を使って町にまで出なければならない。

表6　マルボゴン小学校児童数

	児童数（人）
1．2年生	37　（男24　女13）
3．4年生	39　（男18　女21）
5．6年生	42　（男17　女25）

出典　Department of Education　2015

まず、教育費への支出についてである。調査対象のうち4Ps受給後に、教育への支出費を増やした家庭は92.4%（61人）であった。そのうち4Psによって教育費が「十分まかなわれた」14人、「ある程度まかなわれた」32人で合わせて46人（69.7%）であった。逆に「あまり十分ではない」14人、「まったく足りない」2人を合わせたネガティブな回答は16人（24.2%）である。

フィリピンの学制は初等教育（小学校）6年、中等教育（高校）4年、高等教育（大学）4年の6－4－4制であった。2012年に学制改革があったが、2014年調査時点における中等学校生徒は旧来の学制に従う者であった。初等教育、中等教育の授業料は無償ではあるが、教材費や制服、学校行事費は実費である。したがって教育費とは、本代、文具代の他、工作や行事などカリキュラム上必要とされる教材費（project）、そして交通手段への出費に言及する親が多い。加えて、給食制度がないため子どもには弁当や食事代を持たせる。このBaon（手持ち、小遣い）と称する出費

のやりくりに多くの親が苦慮している。3人全ての子どもが4Ps支給を受けて小学校に通う家庭の母親Bは、一か月の平均収入が約6,000ペソである。食事や教育費、貯金額を増やすことができたと回答しており、4Psにより教育に対する十分な支出ができるようになったと述べている。4Psの給付が終了しても子どもを大学まで進学させたいと考えており、教育意欲も高い。「4Psは、子どもの教育と食事にとって大きな支援となっている」と述べている。

受給者Cの世帯は1か月あたりの収入は2,500ペソで今回の調査対象世帯の平均収入を下回っている。この家庭には中等教育課程の子どもが1人、小学生が2人いる。Psは教育費を補うのに不十分であると回答し、仮に4Psの受給を失えば、3人の子どもを学校に行かせることは困難であると述べている。

一方、受給者Dの世帯には小学生が3人、幼稚園児が1人いる。1か月あたりの収入は約10,000ペソであり、この地区ではかなり裕福な家庭にあたる。4Ps受給後、食事への出費を大幅に増やしたものの、教育費に十分回せるほどではないと回答している。

給付される現金が教育費の増大に結びついており、7割の者がそれによって教育関係費が賄われていると感じている。一方、給付金は十分ではないと捉えているものも4人に1人の割合で存在する。そのうち、経済基盤がもともと脆弱なために不十分であると感じているものもあれば、逆に裕福であるがゆえに教育上必要だと思われる経費や基準が上がって行き、その水準を満たすことが難しくなっているケースもある。

受益者は支給額の一定部分を教育費にまわしており、それが十分であるかどうかは別として4Psは全体として教育を向上させる一助として働いているとは言えるだろう。

4Psによって、親や子どもの教育に対する意識はどのように変化しただろうか。子どもを学校に通わせるようになってよかった点（複数回答）については44人（66.7%）が「将来職業の選択肢が増えた」ことを挙げている。次に多かったのは「知識技能習得」18人（27.3%）、「友人が増えた」7人（10.6%）、「成績が伸びた」6人（9.1%）と続く。10人の子どもを持つ受給者Eは「教育を受けることが将来の生活を豊かにするための唯一の方法」と認識している。学校での学びを成績や知識技能の習得としてみるよりも、将来の職業、さらに言えば将来の経済収入に結びつけた「学歴」の獲得として見ていることが如実に現れた表現であり、それだけに4Psを契機として次世代の生活向上にむけた期待を強く寄せていることも伺われる。

「仮に給付が終了しても子どもに卒業させたい学業レベル」という調査項目に対して、小学校までが1人、高校までが12人（18.1%）、大学までが38人（57.6%）であり、多くの親が子どもに高いレベルの学歴取得を望んでいることがわかる。大学まで卒業させたいと願う受給者Fは「4Psは我々家族にとって大きな助けとなっています。とくに子どもは前より勉強熱心になり、平均点をとろうと努力しています。4Psの条件を満たすために学校を休みたがりません」と述べている。これは親のみならず子ども自身の勉学態度が大きく変化した事例である。「自分には子どもを学校に通わせる資力がないが4Psのおかげで学校に行かせてやれる。是非とも卒業させたい」「4Psのおかげで教育に必要なものが買えた。上の子どもに大学を卒業させられた。感謝している」「子どもが18才以上となっても4Psを是非継続してほしい」。こうした4Psへの感謝と子どもの教育への期待、さらには4Psへのさらなる期待を高めている発言が多くみらた。

ただ、実際により高い教育課程で子どもを学ばせるには、親・本人の意欲に加えてそれを実現するための資金が必要となる。特に子どもを大学に進学させるには4Ps終了後の教育費を十分に確保しうるか否かが問われる。4Psは法律で制定されたプログラムではないため、その運用のあり方は流動的であり、ともすれば4Psそのものが停止される可能性もある。そういう意味ではどの受給者にとっても、子どもに継続的な教育を受けさせようとすれば、教育資金の準備が不可欠になる。すなわち、受給者は、現状の4Psの給付金に依存するだけではなく、自分で教育費を工面する能力が求められる。

調査では「4Psが終了したら教育費はどのように工面するのか」という質問を設けた。これに対して「十分な経済力がある」とした者11名（16.7%）、「貯金を使う」と答えたものが27人（40.9%）である。しかしその回答者のうち実際に貯金をしているのはほんの10人に過ぎず4人に1人の割合である。例えば、受給者Gの家庭には、高校に通う子どもが1人いる。1か月の平均収入は1,000ペソである。仮に受給が期間途中終了しても子どもは大学まで進学させたいと考えており、その際には貯金を使う、と回答している。しかし、月1,000ペソという低い収入額では貯金をすることは相当難しい。実際Gは子どものための将来の資金として蓄えがあるわけではない。Gは「子どもを学校に通わせることによって（機会費用が失われ、筆者）収入が減少してしまう」と不満も述べている。

このように現地調査では、4Ps給付金をただ現時点での貧困克服や教育改善のために消費するだけではなく、将来を見据えて希望と計画性を持とうとする一定の層を生みだしていることが、うかがわれた。4Psは受給世帯の進学意欲を向上させ、教育に対する意識や行動を変容させる契機を与えている。その一方で受給世帯の親のうち18人（27.3%）は給付がなくなったとしたら子どもを現状以上に進学させるつもりはないと回答している。仮に4Psが制度的に廃止されれば、こうした受給者や意欲がありながら財政的基盤の無い世帯の子どもは、せいぜい中等教育課程（高校）が最高学歴となる。フィリピンでは学歴の差が明確な収入格差につながる現実がある。高校卒業者の収入は大学卒業者のそれの約半分である（Reyes et al. 2013）。すなわち、大学を修了することが貧困から抜け出すために重要な意味をもつにもかかわらず、政府からの支援がなければ自らの力でその条件を確保しようという強い意欲を持てない者、意欲を持ちながらそれを実現する資力を持たない者も実際には多くいるのが実態である。

こうしてみてみると、4Psの子どもを就学させ、授業に出席させる、そして学校を卒業させるという政策的意図は実現をしている一方、もう少し長期的な目標、つまり貧困状況から脱するための学歴を獲得させる観点からすると、成果は限定的となるだろう。

受益者の意識　調査対象者が口をそろえて述べていたのは、4

Psに対する感謝である。給付額がいくら十分でないとしても、また受給のためにいくつかの条件を守らなければならないとしても、現金を得られることに不満を持つものはいない。そうした意味では感謝の表明は当然であるかもしれない。しかし一方でこの事実は、受給者に権利として給付を受けているという意識がほとんどないことを物語っている。市民的権利としてではなく、政府からのいわば「施し」としてそれを受けている意識が強い。4 Psは貧困層の自立的行動につながらず、単なるばらまき（dole-out）に過ぎないという多くのNGOや草の根団体の批判もそうした住民意識と無関係ではない。

受給者の中には4 Psの制度を通じて、規範意識や、さらには他者への配慮を含めた市民意識を形成しつつある事例も見られる。例えば、受給者Hは「好きな専門分野を修めて将来良い職に就き、生活状況の改善、貧困克服、さらに家族を支えたいという意欲を強く持つような子どもを支援してほしい」と述べている。これは自身の子どもに対する言及というよりは一般論として述べた意見である。制度のあり方や、将来の貧困改善に関する要望を述べるに至るには、他者に対する視点や、刹那的ではなく将来を見据えた長期的な観点を持つことが前提となる。Hは4 Psの制度を通じてそうした変容を経験しつつある事例であろう。受給者Iは「4 Psは貧困状況にあっても子どもに勉強させようとする家庭を助け、明るい未来を与えてくれる政府のすばらしい政策です。特に学校が遠いにもかかわらず才能ある子どもを頑張って通わせる親にとって4 Psは大きな助けとなります」と制度を肯定的に評価し、さらに規律的な観点にまで踏み込む。「しかし悪い行いに走る受益者もあります。4 Psの受益者を誰にするかはきちんと選んだ方がいいと思います。そうしないと政府の良い意図が実現しないでしょう」と述べている。「悪い行い」とは飲酒や賭け事など生活改善につながらないお金の使い方を指す。受給者Jは「受益者としての条件や義務を守らないことに対しては規律が必要です。4 Psの条件と義務をはたすことが受け取る額の根拠になっていることを知ることが大切です」と述べる。政府の4 Ps理念や目的をよく認識し、条件遵守を訴えて、より貧困解消に結びつくよう意見を述べている。このように、4 Psのより効率的な運営を求めて受給者自らが提言をなすということは、受給者自身が自らの生活条件を改善するという個人的な問題意識を越えて、自己の置かれた状況を客観視して、社会や国家にまで視野を広げ、いわゆる「市民」としての義務に対する自覚を示していることの現れである。数は少ないものの4 Psを通じて受益者の間に市民としての自覚が醸成されつつあることがうかがえる。

本章では、4 Psが地方農村部においてどのように受け入れられ、いかなる変化をもたらしているのかを検討してきた。経済的貧困に関連して、4 Psは受給世帯の食生活の現状を維持する程度の貢献をしている一方で、貧困層の経済的自立をさらに促す効果は見られず、現在の貧困状況を根本的に改善する機能を果たしているとは言えない。教育面では、4 Psによって教育費を補うことができた受給世帯が多く、進学意欲を高めている家庭が多く見られた。そして4 Psの条件であるFDSを通じて、受益者の中には生活態度を改善しようとする動き、さらには他の貧困者への配慮や、制度政策に対する意識を強く持つものも現れ、いわゆる「市民的資質」の萌芽がうかがわれるケースも見られた。

5．まとめ

小稿では4 Psが受給者に対してどのような効果をもたらしているかを、マクロ的な観点からと、農村における現地調査をもとにしたミクロな観点から分析、検討してきた。それらを踏まえて、ここでは4 Psが政策的にいかなるインプリケーションを有しているのかについて考察してみたい。

「はじめに」で述べたように、4 Psは近年の国際的開発思想から生まれてきたCCTのフィリピン版である。CCTの目的は、貧困者自身が、「脆弱性」への事前対応能力を涵養することにある。その観点からすれば具体的な評価基準は、現状における貧困状況の改善と将来直面する可能性のあるリスクへの対応能力の形成にある。

4 Psは貧困解消と教育を通じた生活の向上という二つの大きな目標を混在させたプログラムである。論理的に考えればそのふたつは相互に関連しながらも、達成できる時間枠が大きく異なり、場合によっては両者並び立つものではない。つまり貧困状態にある現状を短期に解消することと、教育に資源を投入して将来世代の経済生活を向上させることとは本来時間軸の異なる次元の話である。こうした異なる要素を一つのプログラムに集約したものが4 Psである。4 Psは、受給家庭の家計にとって、特に食事面、教育支出の点で貢献している実態がマクロな分析からも、実態調査からも明らかになった。その点で貧困者の経済生活向上に資するプログラムとなっている。しかし、その支給額は貧困状況を抜本的に改善するほどに十分というわけではなく、また自立的に経済生活を向上しようとする意欲を受給者にかきたてるインセンティブとして機能しているわけでもないため、短期的な貧困の解消には必ずしもつながっていない。このことは4 Psの実施がフィリピン全体の貧困率の低下に直結していない現実とも整合する。

一方、教育面においては貧困受給世帯が子どもを学校に通わせるという状況がほぼ定着をし、より高いレベルでの学歴を子どもに期待するようになったなど、将来の生活改善のための礎石はできつつある。ただし、子どもらを実際に収入状況を大きく改善しうる大学卒業まで学ばせるだけの経済的な条件を準備をしている世帯は少数である。2014年からは18才まで受給年齢が引き上げられたが、6才で小学校入学をした子どもが順当に進学して大学を卒業する年齢は20才、あるいは21才である。受給家庭では学年が遅れることがよくあることを考えあわせると、実質的に大学教育は全額家族（本人）負担となる。こうしてみると貧困を解消するための教育対応として4 Psは十分機能するとは言えないだろう。

4 Psの「条件付け」は受給者の価値観や行動に変化をもたらしつつある。毎月開催されるFDSを通じた制度説明や規律教育、生活指導によって視野や行動を徐々に変えつつある受益者が出てきている。社会状況を客観的に認識し、他の貧困者への連帯意識を持ち、政府の政策的意図を正確に理解するなどの傾向も現れてきた。国家が構成員として期待する「市民」意識を形成しつつあるといえる。

こうした状況を「脆弱性への事前対応」と照合して考えてみる

に、経済的収入の向上の点では、貧困線を越えるまでに至らぬ生活改善は脆弱性への対応として機能しているとはいいがたい。教育に関しては大学卒業をさせて初めて安定的な収入基盤が得られる現実を考えると、大学修了までの制度保障をしていない 4 Ps は十分とは言い切れない。

規律意識を高め生活改善に取り組もうとする受益者、教育意欲をさらに高めた世帯も出てきているため、受給金が小額であっても、あるいは制度的保障が十分でなくとも、個人的努力を通じて、将来生活の安定化をはかろうとする層が育ってくる可能性はある。それらの実際の効果が現れるのはさらに先の話になるかもしれない。

追記　本研究は2014年度日本学生支援機構 JASSO の助成を得て行われた海外実態調査の成果の一部である。記して御礼申し上げたい。

参考文献

Albert, Ramon Jose G, Martinez, Arturo Jr.(2015) Is poverty really decreasing, and if not, why not?, *Policy Note* 2015-04, PIDS

Banez, John Erwin S., (2012) Exploring the Organizing Mechanism among 4 Ps Beneficiaries, *Philippine Journal of Social Development,* Vol. 4

Behrman, Jere R., Parker, Susan W. & Todd, Petra E. (2011) Do Conditional Cash Transfers for Schooling Generate Lasting Benefits: A Five-Year Followup of PROGRESS/Oportunidades, *The Journal of Human Resources,* Vol.46 No. 1 .

Brauw, Alan de et al. (2015) The Impact of Bolsa Familia on Schooling, *World Development,* Vol.70.

Brooks, Sarah M. (2015) Social Protectionfor the Poorest: The Adoption of Antipoverty Cash Transfer Program in the Global South, *Politics & Socieity,* Vol. 43 (3).

Chaudhury, Nazmul　and Okamura, Yuko (2012) Conditional Cash Transfers and School enrollment: Impact of the Conditional Cash Transfer Program in the Philippines, *Philippine social Protection Note,* July 2012 No.6. The World Bank

Chaudhury, Nazmul, Friedman,Jed and Onishi, Junko (2013) *Philippines Conditional Cash Transfer Program Impact Evaluation 2012,* The World Bank

Corboz, Julienne (2013) Third way neoliberalism and conditional cash transfers: The paradoxes of empowerment, participation and self help among poor Uruguayan women, *The Australian Journal of Anthropology,* No. 24.

De la Briere, Benedicte and Rawlings, Laura B. (2006)*Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion,* SP Discussion Paper No. 0603

Department of Education (2015) *Public School Enrolment SY2014-2015,* Republic of the Philippines

Department of Social Welfare and Development (2009)*Conditional Cash Transfer (CCT) Philippines: Improving the Human Capital of the Poor (Pantawid Pamiliyang Pilipino Program or 4 Ps),* 4Ps Concept Paper for MCC

Department of Social Welfare and Development (2014a) FREQUENTLY ASKED QUESTIONS, Pantawid Pamilyang Pilipino Program

Department of Social Welfare and Development (2014b) *Keeping children healthy and in school: Evaluating Pantawid Pamilya Using Regression Discontinuity Design - Second Wave Impact Evaluation Result,* The Department of Social Welfare

Fiszbein, Ariel et al. (2009) *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty,* World Bank

Galiani, Sebastian, McEwan, Patrick J.(2013) The heterogeneous impact of conditional cash transfers, *Journal of Public Economics* No.103.

Holzmann, Robert et al.(2003) *Social Risk Management: The World Bank's Approach to Social Protection in a Globalizing World,* Social Protection Department, The World Bank.

Hyun H. Son(2008) Conditional Cash Transfer Programs: An Effective Tool for Poverty Alleviation? *ERD Policy Brief* No.51, Asian Development Bank

Krishnan, Anand et al. (2014) "No one say 'No' to money pamixed methods approach for evaluating conditional cash transfer schemes to improve girl children' s status in Haryana, India, *International Journal for Equity in Health ,* Vol. 13 No. 11.

Laguilles, Rowena Ayque(2012) The Pantawid Pamilyang Pilipino Program: Towards Women' s Empowerment or Further Entrapment? (Voices of Beneficiaries in Legazpi City) , *Philippine Journal of Social Development* Vol. 4 .

Philippine Statistics Authority (PSA) (2012) *The 2010 Census of Population and Housing Reveals the Philippine Population at 92.34 Million'*

Philippine Statistics Authority(PSA)(2013) Annual Per Capita Poverty Threshold and Poverty Incidence among Families, by Region 1991, 2006 and 2012 http://www.nscb.gov.ph/stats/statwatch.asp（2015年6月23日閲覧）

Reyes, Celia M., Aubrey D. Tabuga, Christian D Mina, and Ronina D Asis (2013), *Promoting Inclusive Growth Through the 4Ps,* Philippine Institute for Development Studies, 2013-09

Ronina D. (2015) *Promoting Inclusive Growth through the 4Ps,* Philippine Institute for Development Studies

Santiago, Miriam Defensor (2010) Explanatory Note S No. 92, First Regular Session Fifteenth Congress of the Republic of the Philippines

Social Watch Philippines(2010) *Position Paper on the Pantawid Pamilyang Pilipino Program(4Ps)* http://www.socialwatchphilippines.org（2015年７月20日閲覧）

Torres, Ted (2013) Poverty level in the Philippines Unchanged since ’06, *The Philippine Star,* August 24, 2013

Tutor, Melba V. (2014) The impact of Philippines conditional cash transfer program on consumption, *The Philippines Review of Economics* Vol LI, No. 1 .

Somera, Nina (2010) P*OLITICS, PATRIARCHS, PALLIATIVE AND THE POOR: Conditional Cash Transfer in the Philippines,* NGO Forum on ADB, BRIEFING PAPER December 2010

Veralde, Rashiel and Fernandez, Luisa (2011) Welfare and Distributional Impact of the Pantawid Pamilyang Pilipino Program, *Philippine Social Protection Note,* No.3. World Bank

Yonas Alem and Gunnar Kohlin (2014) Persistence of Subjective Poverty in Urban Ethiopia, *World Development,* Vol.56

The World Bank (2012) Poverty Trend by National Standards http://povertydata.worldbank.org/poverty/country/PHL accessed 2015-06-23（2015年７月１日閲覧）.

The World Bank (n.d) Poverty headcount ratio at $ 1 .25 a day (PPP) http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY/countries/PH?display=default（2015年６月18日閲覧）

伊藤　誠（2010）「ベーシックインカムの思想と理論」『日本学士院紀要』第65巻第２号.

宇佐美耕一・牧野久美子編　（2013）『現金給付政策の政治経済学（中間報告）』　アジア経済研究所.

宇佐美耕一・牧野久美子編（2015）『新興諸国の現金給付政策 ―アイディア・言説の視点から―』　アジア経済研究所.

国際協力機構（2008）『貧困プロファイル　フィリピン共和国』国際協力銀行.

国際協力機構（2012）『貧困プロファイル　フィリピン共和国』国際協力機構 .

関　恒樹（2013）「スラムの貧困統治にみる包摂と非包摂―フィリピンにおける条件付き現金給付の事例から―」『アジア経済』第54巻第１号 .

成瀬龍夫（2011）「ベーシック・インカムの魅惑と当惑」『大原社会問題研究所雑誌』No.634.

註

1　邦文献では宇佐美（2013）、宇佐美（2015）が世界各国の事例をさまざまな視点から分析した論集として有益である。

2　調査を行った2014年11月時点では、支給年齢を引き上げる制度改変が行われる時期であり、実際のコミュニティでのレベルでは受給者のみならず DSDW の地域職員もその内容について把握をしていなかった。

3　世帯平均受領額6,200ペソを家族員５人で除した数値。

4　子ども３人がそれぞれ300ペソ、健康手当てとして家族あたり500ペソを受け取る場合である。ただし子どもへの給付は10か月分、健康手当は12か月分であるため、年総額15,000ペソとなる。その額は受給世帯の収入における23%に相当するという見積もりもある（WB 2013:16)。それだけの満額を受け取る世帯は限られている。

5　なおこれら家計支出の変化については、インフレ率を考慮するために全国統計局 NSO の消費者物価指数に依拠して2009年物価を基準とした調整を施している。また物価の地域格差に関しては Balisacan（2001）による「生活費指数」に基づき物価の州差調節を行っている (Tutor 2014: 135)。

6　世銀報告では全国の3,742世帯を対象に、2011年10月から11月にかけて調査を実施している (Chaudhury 2013)。一方 DSWD 報告は全国26州30自治区の5,041世帯を対象に、2013年10月から11月にかけて調査を実施した（DSWD 2014)。

7　のちにこの点が制度的に改善されて、支給年齢上限の引き上げを18才までとすることになる。

8　15才以上の年齢層に関しては、調査によって異なる結果が出ている。この年齢層は４年制高等学校から大学に進学する時期に重なること、フィリピン学制が６-４-４制から６-３-３-４制へと転換した時期（2012年）と重なっていること、さらには2014年から４Ps の給付年齢が延長されたこと等、諸条件の変更が関わっている。これらが要因となり、諸調査が一見して相互矛盾する数値を報告しているものと思われる。

9　世銀報告も DSWD 報告も受給世帯の健康プログラムへの参加状況や健康保健サービスへのアクセスについて、受給者のポジティブな結果を指摘しているが、実際に子どもが４Ps の施行によってより健康な状態になったという明確な調査結果は出ていない。

10　サイドカー付きオートバイで、人や物を運ぶ運送手段。

11　調査で一世帯あたりの子どもの数を正確に把握することはできなかった。Reyes による全国レベルの報告では、４Ps 受給世帯の55.9% が５－７人の子どもを抱え、20.1% が８－10人を持つ（Reyes 2015: 27)。調査地マルボゴンの貧困状況から推測して５人以上の子どもを持つ家庭が大半であると思われる。

12　IMF, *World Economic Outlook Database, April 2015*によるとフィリピンにおけるインフレ率は2012年3.17%、2013年2.93%、2014年4.17% であった。2011年の物価を100.00とすると2014のそれは110.63となる。

13　2014年11月24日、マニラ Baseco 地区における DSWD 職員による説明。