

特集にあたって

宇佐見 耕一・牧野 久美子

一九九〇年代以降、新興国や開発途上国では、貧困緩和政策として税を財源とする現金給付政策が注目され、その整備が進んでいる。新興諸国では経済のグローバル化、新自由主義的経済政策の展開や民主化等様々な要因により、社会保障制度整備への要求が強まり、制度の制定や改革が行われるなかで、現金給付政策が拡大してきた。ラテンアメリカのほとんどの国では、貧困世帯の子どもを対象にして、子どもの健康と教育に対する義務を果たしていることを条件に現金を給付する条件付現金給付政策が採用されている。また、開発途上国においても、援助資金を活用する形で、現金給付政策が試験的、あるいは本格的に導入されるケースが増えてきている。

本特集では、新興諸国や開発途上国における主要な現金給付政策

の特徴とその効果、またそうした政策制定の背景を明らかにすることを目的とする。取り上げる国は、新興諸国の事例としてラテンアメリカで条件付現金給付政策を採用しているメキシコ、ブラジルとアルゼンチン、子どもに対する手当を拡充した南アフリカ、発展途上国の事例として社会保障政策の財源を海外からの援助に依存しているエチオピア、また一人あたり国内総生産が二万ドルに達し急速に社会保障制度が整備されつつある新興国の先行事例として韓国、共產主義政権時代に労働と結びついた社会保障制度が整備され、民主化以降制度改革がなされた事例として中東欧のヴィシエグラド諸国（チェコ、ハンガリー、ポーランド、スロヴァキア）である。

●現金給付政策が注目される背景

先進国においては、第二次世界大戦後その形態に相違はあるものの、社会保険や社会扶助制度の整備や医療制度の拡充などにより福祉国家が形成された。しかし、家族のあり方の変容、失業や非正規雇用の増大等々により福祉国家が想定していたリスクを超える新しいリスクが出現したといわれて久しい。そのなかで社会保障制度の見直しが行われ、税を財源とする社会扶助がより重視されるようになったとの見解が注目されている。

本特集で取り上げるラテンアメリカ、南アフリカや韓国といった新興諸国にあつては、経済成長が続く一方で格差問題、貧困や大きなインフォーマルセクターの存在が社会的な問題として一層認識されるようになった。社会保障の面

でもフォーマルセクターは社会保険でカバーされており、社会保険のないインフォーマルセクターとの間には格差が存在している。そうした貧困問題の緩和政策のひとつとして、新興諸国では現金給付政策が拡大していった。そこには後述するように、一方では、一時的な貧困緩和に留まらず、長期的な貧困の連鎖の断絶が視野に入れられ、他方では社会保障の対象を拡大する普遍的なアイデアが広まりをみせている。中東欧諸国では、社会主義時代には社会保障は基本的に労働と結びついてしたが、体制転換にともない労働と結びつかない現金給付政策が制定された。

●現金給付政策の目的別分類

それでは、具体的に現金給付政策にはどのようなタイプがあるのだろうか。スレイターは、現金給付を目的あるいはその機能を基準として、次の四つに分類している。①消費の増加と平準化を目的とした、ターゲットを絞るが無条件の給付、②消費の増加と平準化、および人的資本の形成を目的とした、ターゲットを絞るかっ条件付の給付、③自己選択

(self-targeting) による就労と結びついた給付、④海外送金等に公的資金を投入しニーズのある地域のインフラ・生産活動の開発を目的とする移転、である(参考文献①)。このうち、本特集で取り扱う現金給付の事例は、①から③のいずれかに相当する。非西欧諸国であるが先進国型の制度をもつ中東欧、韓国の最低生活保障型の現金給付、中東欧諸国と南アフリカの子ども手当制度は前記①にあたる。ラテンアメリカ諸国では、人的資本形成に重点をおき、子どもの教育や保健に関わる条件(学校での出席率、保健プログラムへの参加など)を満たす場合に給付を行う条件付の子ども手当(②)が普及している。海外からの援助に依存しているエチオピアでは、③のキャッシュ・フォー・ワーク、フード・フォー・ワークが、緊急支援の性格の援助から恒常的なプログラムへと転換した。

●社会的投資・人的資本への投資とベーシックインカム論

こうした現金給付政策制定の背景には、次のような政策アイディアがあった。ラテンアメリカ諸国で広く行われている条件付現金給

付は、幼児には予防接種や健康診断を受けさせ、学齢期の子どもには就学をさせることを親に義務づけ、それが達成されたことを条件に一定の現金を支給する制度である。これは、それまでの貧困緩和政策が一時的な対症療法に終わつたとの反省に立ち、子どもへの投資を通じて貧困の世代間連鎖を断つことを目的としている。こうした条件付現金給付政策の背後には、社会的投資というアイディアがある。社会的投資とは、社会政策への支出をコストではなく人的資本形成のための投資とみるもので、この視点に立った政策の内容は、子どもに焦点を当てつつ就労にも配慮するものと、人的資本への投資に焦点を当てつつ世代間の負の連鎖を断ち切ることに配慮するものがある。

現金給付政策が拡大した背景には、ベーシックインカム論を代表とする社会保障をより普遍的制度にしようとする考えが学者や政策担当者等で共有されていたことも指摘できる。ベーシックインカムとは、市民であることを唯一の条件として全市民に一定の現金を給付するという最も普遍主義的な政策アイディアである。このベーシッ

クインカムのアイディアはブラジルで法制化されたものの、実際には実施されておらず、他の地域でもそれ自体は実施されていない。

●アイディアの国際的伝播

こうした現金給付政策のアイディアは、国際的な広まりをみせており、政策の国際的な伝播からも注目される。人的資本への投資は、世界銀行や国連ラテンアメリカ経済委員会でも多くの研究がなされ、ラテンアメリカ各国の学者や政策担当者はその知識を共有している。また、同政策を先行して導入したメキシコやブラジルの事例をアルゼンチンの学者や政策担当者も研究し、アルゼンチンにおける現金給付政策策定の際の参考にされた。ベーシックインカムについても、それ自体は政策として実現していないが、世界に広まり、普遍的社会保障政策の代表例とみなされている。

●利益とアイディア

中東欧のヴィシエグラード諸国の事例では、既存の現金給付政策の大部分は利益が確定しており、現金給付政策は利益政治により説明が可能とされている。ただし、

ポーランドの家族政策に関し従来とは異なる新しい政策アイディアが提起され、過剰な言説を抑える戦略により新しい政策が制定されており、アイディアが政策形成を促した事例が提示されている。今後の課題として、利益が未確定で新たに政策が形成される諸国においてアイディア的要素が政策形成に影響を与える可能性が大きく、既に政策に関する利益が確定している諸国では、アイディアが政策形成に与える影響は少ないというより一般的課題に取り組む必要が提起された。

なお本特集は、アジア経済研究で二〇一二年から二〇一三年度にかけて開催された『現金給付政策の政治経済学』研究会の成果の一部である。

(うさみ こういち/アジア経済研究所 地域研究センター・まきのくみこ/アジア経済研究所 アフリカ研究グループ)

《参考文献》

①Slater, Rachel. "Cash Transfer, Social Protection and Poverty Reduction." *International Journal of Social Welfare* (20), 2011, pp.250-269.