

メキシコにおける 貧困克服のための社会・教育政策

米村 明夫

はじめに

メキシコは、ラテンアメリカ諸国のなかでは、相対的に経済的水準の高い国であるが、国内の社会経済的格差が大きい。そのため、その貧困人口は2000年の数字で、全人口の4割にのぼるとされている⁽¹⁾。

1982年の深刻な経済危機をきっかけとして進められることとなった新自由主義的な政策の方向は、今日もなお基本的に維持されているといえるが、90年代に入ると、新自由主義的な政策がもたらす格差の拡大や膨大な貧困の持続を前にして、メキシコ政府は積極的に貧困克服のための社会政策を展開するようになってきている。

このような動向は、国際社会と歩を合わせたものであり、貧困削減を謳う世界銀行(以下、世銀)や米州開発銀行等の国際機関は、コンサルティングや資金の面で、メキシコ政府の政策実施を支えている。国際機関の側からみれば、メキシコは、貧困削減のために提出されてきた諸プログラムの有効性を示すモデルケースとして位置づけられていると考えてよい。

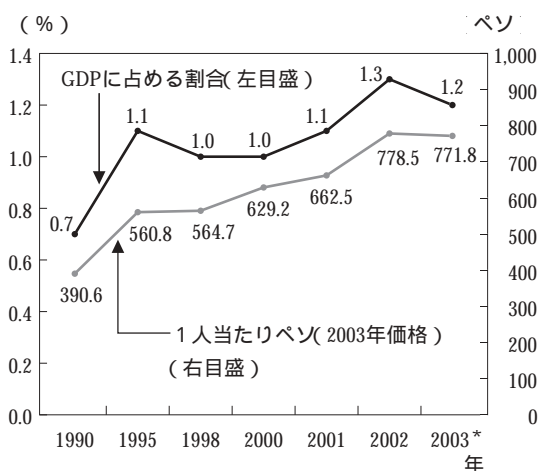
本稿は、メキシコの世界開発政策の概観を得た上で、教育面に焦点をあて、その効果について簡単な紹介を行なおうとするものである。また、教育を通じた貧困削減の可能性について、先住民地

域の例に基づき考察を行なうことを通じて、今後の展望を得たい。

1 貧困克服のための戦略 Contigo

近年メキシコ政府は、貧困克服のためにGDPの1%を超える予算をあてており、貧困問題の解決に力を注いでいる(図1)。また、貧困克服の方法として、人的投資に重点を置いている。メキシ

図1 貧困克服のための連邦支出(1990~2003年)



(注) *推定値。

(原出所) Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

(出所) Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *El tercer informe del gobierno del presidente Vicente Fox Quesada*, 2003, p.54. (<http://tercer.informe.presidencia.gob.mx/> - 2004年7月8日)

表1 貧困克服のための戦略 Contigo

I	能力開発
	1. 教 育
	2. 衛生・栄養サービス
	3. 職業訓練
II	所得機会の創出
	4. 地域開発, 融資へのアクセス
	5. 雇用機会の創出
III	財産形成
	6. 住 居
	7. 貯 蓄
	8. 所有権
IV	社会保障の提供
	9. 安 全
	10. 社会保障
	11. 集団的危険からの保護

(出所) <http://www.contigo.gob.mx/> - - 2004年7月15日。

コにおけるこうした貧困問題重視, 人的投資重視の姿勢は, 毎年発表される「大統領教書」の第1章が, 「人間・社会開発」から始められ, そのなか「貧困の克服」の節が置かれていることにも示されている。

2000年から始まったフォックス政権は, 貧困問

題解決のための戦略として, 「Contigo(君とともに)」戦略を提唱している。これは, 「能力開発」「所得機会の創出」「財産形成」「社会保障の提供」という大きな柱とそれらの下にある計11の項目よりなる(表1)。

「能力開発」は「教育」「衛生・栄養サービス」「職業訓練」の項目よりなり, 人的投資にあたる。「所得機会の創出」は, そうして得られた能力を, 「地域開発, 融資へのアクセス」や「雇用機会の創出」を通じて, 所得獲得に結びつけようとするものである。「財産形成」は, 貧困層に長期的な見通しによる判断をもたらすものとされ, 「住居」「貯蓄」「所有権」などの項目があげられている。「社会保障の提供」は, 病気や災害, 死亡, 失業などに対し最低限の所得を保障すると同時に, このような保障が「財産形成」と同様に長期的な見通しに基づく行動を可能なものにする」とされている。

こうした理論的, 体系的な戦略のあり方は, これまでのベーシックニーズ・アプローチやアマルティア・センが提唱した権原(エンタイトルメント, entitlement)アプローチを統合し, 貧困者の能力・

表2 Contigo 戦略を構成する機関

公教育省 (Secretaría de Educación Pública)
衛生省 (Secretaría de Salud)
社会開発省 (Secretaría de Desarrollo Social)
農業改革省 (Secretaría de la Reforma Agraria)
労働社会保障省 (Secretaría del Trabajo y Previsión Social)
農業, 牧畜業, 農村開発, 漁業, 食糧省 (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación)
環境, 自然資源省 (Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales)
メキシコ社会保険庁 (Instituto Mexicano del Seguro Social)
国家公務員社会保障庁 (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado)
国立女性庁 (Instituto Nacional de las Mujeres)
国立先住民開発委員会 (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas)
障害者社会的向上および参加のための代表事務所 (Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad)

(出所) <http://www.contigo.gob.mx/> - - 2004年7月15日。

権利を高め、あるいはそれらを支え、生かすための諸条件を整備していくことによって貧困を削減しようとする今日の国際的潮流に沿うものであり、メキシコ政府が、貧困克服の諸政策をそうした観点から、体系づけ整理しようとしていることが理解できる。

理論体系としての Contigo 戦略は、新しいプログラムを導き、根拠づけるものとして機能するとともに、既存の諸プログラムに対しては、その存在意義を整理し、説明しなすための枠組みを提供するという意味をもっている。

行政組織的には、貧困克服に関わるさまざまなプログラム間の調整機能を果たす機関が同じ「Contigo 戦略」という名称の下に設置されており、この調整機関の下に、数多くの省庁がメンバーとして参加している(表2)。

2 人間開発プログラム Oportunidades

貧困克服のための諸プログラムの支出を Contigo 戦略の四つの柱に従って分類すると、そのうち最も大きな予算が割かれているのが「能力開発」に対応するものであり、それは2003年には貧困克服のための全支出の約半分を占めるものとなっている(表3)。これに次ぐのが、「財産形成」に対応するものである。「財産形成」の中身は、主に上下水道の整備、道路建設などの社会的インフラストラクチャー形成のための投資的支出であり⁽²⁾、1990年の時点では貧困対策支出項目でいちばん大きいものであった。しかし、90年代の半ば以降、「能力開発」が「財産形成」を超え、貧困克服における「能力開発」重視、すなわち、人的投資重視が目立つものとなっている。社会的インフラストラクチャーへの投資は物的投資であり、蓄積が目に見え

表3 貧困克服プログラム戦略部門別連邦支出

(単位: 100万ペソ)

	貧困克服 プログラム計	能力開発	財産形成	所得機会 の創出	社会保障 の提供
1990	5,505.8	1,877.1	2,885.5	704.4	38.8
1995	19,969.9	8,691.6	8,073.8	3,106.3	98.2
1996	26,344.0	12,214.9	9,880.2	4,066.6	182.3
1997	30,363.1	13,449.0	11,501.5	5,327.4	85.2
1998	37,351.7	16,913.1	13,709.3	6,694.5	34.8
1999	46,271.0	20,558.1	17,311.3	8,351.0	50.6
2000	55,265.4	24,973.1	20,417.0	9,723.1	152.2
2001	62,646.1	29,581.8	22,213.8	10,663.7	186.8
2002	77,901.1	35,980.7	28,039.2	13,492.9	388.3
2003*	81,519.0	40,778.7	29,626.7	10,196.8	916.8

(注) *推定値。

(原出所) Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

(出所) Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *El anexo estadístico del tercer informe del gobierno del presidente Vicente Fox Quesada*, 2003, p.70.

(<http://tercer.informe.presidencia.gob.mx/> - - 2004年7月8日)

るが、人的投資はその蓄積が外見からは確認しにくいものである上、新たに生まれてくる者も含め貧困人口全体が対象となり、巨額の予算が必要となる。人的投資は、理論的に好ましいとしても政策としての実施は困難なものであったと想像される。しかし、今や貧困対策の主要なものが人的投資となったわけである。そして政府が、「能力開発」の諸プログラムのなかでも目玉としているのが、「人間開発プログラム Oportunidades(「機会」という意味)」である。2003 年推定値では、このプログラムのみで、能力開発予算の半分以上を占めている(表 4)。

Oportunidades は、前政権の下で米州開発銀行の融資を受けて 1997 年に開始、その後拡大しながら

展開された「教育 衛生 食糧プログラム」(Programa de Educación, Salud y Alimentación : PROGRESA)を前身としている。農村の貧困地域の貧困家族を対象とし、現金、物、サービスの供与よりなる。これは、従来の貧困対策が、貧困家族を限定、特定する手続きをもたなかったのに対し、基本的に地域の平均的な収入や個々の家族の収入によって、援助対象を限定する手法(ターゲティングと呼ばれる)を用いたという点でも評価を受けてきた。「限定」といっても、この補助を受けた家族数は年々大きく拡大しており、2000 年より都市地域の貧困家族も含まれるようになり、2002 年には 424 万世帯にも達している。

その教育分野は、小中高生に対する奨学金と教

表 4 人間開発プログラム Oportunidades

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*
予 算 (100万ペソ)	465.8	3,398.6	6,890.1	9,586.9	12,393.8	17,003.8	22,458.2
受益家族数 ¹⁾ (1,000 家族)	300.7	1,595.6	2,306.3	2,476.4	3,237.7	4,240.0	4,240.0
分野別受益状況							
教育分野							
奨学金受領者数(1,000 人)	101.1	1,299.0	2,192.6	2,485.3	3,315.5	4,355.9	4,492.1
教材パッケージ配布数 ²⁾ (1,000 パッケージ)	72.6	684.9	1,314.5	1,281.6	1,504.7	1,761.6	1,820.4
衛生分野 ³⁾							
月平均コンサルティング回数(1,000 回)		435.0	1,359.8	1,624.4	1,836.4	2,295.8	2,758.0
健康、栄養、衛生研修コース提供数(1,000 コース)		1,637.1	2,867.5	2,004.4	2,088.7	2,266.9	2,604.0
食糧分野 ³⁾							
補助食糧(100 万パック)	5.0	254.1	543.8	555.7	665.3	566.4	601.4
4 歳未満児登録者数(1,000 人)				1,468.4	1,656.8	2,008.5	2,078.8
妊娠女性、授乳中の女性登録者数(1,000 人)				304.4	317.9	358.9	362.8

(注) * 推定値。

1) 有効名簿登録家族数。1999 年まで、PROGRESA の受益家族は、すべて農村住民とされた。2000 年以降、分類が詳しくなった。2001 年より、数値は 11 ~ 12 月期の終時点。プログラム実施のメカニズムと義務履行検査システムにしたがって、実際に 2001 年予算から援助を受けた家族は、311 万 6042 家族であった。

2) 教育促進全国審議会(Consejo Nacional de Fomento Educativo : CONAFE)による。2001 年の数値は、本省により修正してある。

3) 衛生省による。

(原出所) Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

(出所) Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *El anexo estadístico del tercer informe del gobierno del presidente Vicente Fox Quesada*, 2003, p.74. (<http://tercer.informe.presidencia.gob.mx/> - - 2004 年 7 月 8 日)

表5 Oportunidades プログラム月当たり奨学金額¹⁾

(単位: 月, 奨学生当たりペソ)

	小学生				中学生			高校生 ²⁾		
	第3学年	第4学年	第5学年	第6学年	第1学年	第2学年	第3学年	第1学年	第2学年	第3学年
男子										
1997	60	70	90	120	175	185	195			
1998	70	80	105	135	200	210	225			
1999	80	95	125	165	240	250	265			
2000	90	105	135	180	260	275	290			
2001	95	110	145	190	280	295	310	470	505	535
2002	100	115	150	200	290	310	325	490	525	555
2003 ³⁾	105	120	155	205	300	315	335	505	545	575
女子										
1997	60	70	90	120	185	205	225			
1998	70	80	105	135	210	235	255			
1999	80	95	125	165	250	280	305			
2000	90	105	135	180	275	305	335			
2001	95	110	145	190	295	325	360	540	575	610
2002	100	115	150	200	310	340	375	565	600	635
2003 ³⁾	105	120	155	205	315	350	385	580	620	655

(注) 1) 大蔵予算省によって承認された各年の後半期月額。

2) この教育段階で奨学金の給与が始まった年からデータを掲載。

3) 年の承認前半期月額。

(原出所) Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

(出所) Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *El anexo estadístico del tercer informe del gobierno del presidente Vicente Fox Quesada*, 2003, p.73. (<http://tercer.informe.presidencia.gob.mx/> - - 2004年7月8日)

材パッケージの配布からなっている。2002年で、小学生(第3学年から)259万人、中学生133万人、高校生44万人、計436万人に奨学金が給与されている。高校生に対する奨学金は、2001年から始まり、都市貧困家庭も対象とするようになった。奨学金の金額は、生徒たちが労働した場合の3分の2程度とされており、貧困家族にとっては実質的な意義をもつ水準であるといえる⁽³⁾。また、中学生、高校生は、女子の就学率を男子のそれに近づけるために、女子の奨学金の方が若干高い額となっている(表5)。

2002学年度から、上記の奨学金に加え、中学3年生、高校生に対する高校への就学、卒業のためのインセンティブとして、「チャンスのある青年

Jóvenes con Oportunidades」プログラムが始まった。このプログラムは、高校に入学、22歳までに卒業することを条件とする追加的な奨学金の制度であり、この追加的奨学金を在学中は強制的に貯蓄し、卒業時にこの貯蓄を五つの選択肢、(1)大学進学、(2)起業、(3)健康保険の購入、(4)住宅改善、(5)貯蓄の継続、のうちの一つに用いることを選ばせるものである。第1世代として7万3000人がこの奨学金の供与を受けると推定されている。人的投資理論に基づいて、貧困層のなかにも高校教育を広げ、また、教育投資を文字どおり投資として機能させようとする努力がみられる。

Oportunidades の衛生分野と食糧分野は、2002年には、4歳以下の乳幼児(942万人)と妊娠女性、

授乳女性(計117万人)を対象とし、月間相談回数230万回、講習会227万コース、補助食糧5億6600万パックを援助している。

3 人間開発プログラム Oportunidades の奨学金の効果

以上から Contigo の「能力開発」のなかでも、政府が Oportunidades プログラム、特にその奨学金プログラムに大きな予算をあて、並々ならぬ力を注いでいることが理解されよう⁽⁴⁾。では、それはどのような効果が得られているのであろうか。

奨学金プログラムの効果については、2000年に報告書が出されている⁽⁵⁾。効果の調査自体も Oportunidades プログラムの一部として含まれて

いたものであり、当初より、奨学金の効果を評価するための実験的な調査デザインが準備された。すなわち、奨学金プログラムの対象となる社会経済的に同様に貧困な二つの地域を選び、一つを「非受給グループ」とし奨学金の支給開始時期を遅らせる。そして、もう一つの奨学金を受けた地域を「受給グループ」とし、両グループを比較することによって、奨学金の効果を把握することにしたのである。

貧困集落にあり奨学金応募チャンスを与えられた「受給グループ」の就学率と、同様に貧困集落にあり所得は低い奨学金応募チャンスを与えられていない「非受給グループ」の就学率を比較するために、前者の就学率から後者の就学率を引いた値をとったのが表6の第①欄と第②欄である。

表6 PROGRESA 奨学金「受給グループ」の子弟と「非受給」グループの子弟の就学率の差

(単位: パーセンティジポイント)

学 年	① プログラム実施前			② プログラム実施後			③ 効果(差の差)		
	男女	女子	男子	男女	女子	男子	男女	女子	男子
小学校									
第1学年	0.9	1.0	0.7	0.1	- 1.3	1.5	- 0.8	- 2.4	0.8
第2学年	0.1	- 0.9	1.1	1.8 **	0.6 *	2.9 **	1.7 *	1.5	1.9 *
第3学年	- 0.4	- 1.3	0.5	1.7 **	2.0	1.5 **	2.1	3.3	0.9 *
第4学年	1.5	2.5	0.5	3.1 **	0.9	5.2 **	1.6	- 1.6	4.6 **
第5学年	0.8	- 1.6	3.0	4.1 **	4.7 **	3.6 **	3.4 **	6.3 *	0.6
第6学年	1.5	0.5	2.4	9.2 **	10.6 **	7.9 **	7.7 **	10.1 **	5.4 *
中学校									
第1学年	2.4	4.8	- 1.9 **	11.8 **	17.4 **	5.4	9.4 **	12.6 **	7.3 **
第2学年	- 1.2	- 5.0	- 1.5	3.7 **	4.3	3.2 **	4.9	4.8	4.7 **
第3学年	- 3.0	- 5.1	- 1.6	2.8 **	7.7 **	- 0.9	5.8	12.8 **	0.6
中卒以上									
	10.3 *	32.7 **	- 15.6 **	2.4	1.2	3.0	- 7.9	- 31.5 **	18.7 **

(注) *は有意水準10%, **は有意水準5%。ダミー変数を用いた回帰分析を適用後、複数の係数を同時にゼロとして検定(F検定)。

(出所) Schultz, T.P., "Impacto de Progres a en la Inscripción Escolar de 1997/98 a 1998/99," Informe presentado ante el Progres a, Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute, 2000.(<http://www.ifpri.org/> - - 2003年11月18日)

第①欄はまだプログラムの実施が始まる以前の時期であり、ほとんどがゼロに近い数字である。また、アスタリスク(*)は、統計的有意水準を示す。アスタリスクの付されていない場合は、統計的に有意な差があるとはいえないことを意味する。第①欄では、中学校までは一つのケースを除きすべてアスタリスクがなく、二つのグループの間に統計的な有意差はないと見なしてよい(すなわち、二つのグループの間の差がゼロであると見なしてよい)ことを示す。この結果は、調査デザインが予定どおり基本的に適切になされたこと、すなわち二つのグループの比較が適切、可能であることを意味する。次の第②欄は、奨学金給与開始後の結果である。これは、受給グループの方が就学率が高くなることが予想されるので、正の値が得られることが期待される。実際、例えば小学生男子について、アスタリスクのある統計的に有意な場合をみると、1年の場合を除き、すべて有意であり、パーセンティジポイントで表現すると、それらは1.5～7.9ポイントの値を示している。

さらに第③欄は、第②欄の値から第①欄の値を引いた結果である。これは、「受給グループ」と「非受給グループ」との間になお偶然的に存在するわずかな社会経済的な差が、本来の効果の評価をわずかでも乱すことになるのを避けようとする意図からなされる方法であり、効果の評価としては、第②欄に基づくより、第③欄に基づく方が好ましいとされている。そこで、第③欄を詳しくみることにしよう。

男子について統計的に有意な場合をみると、小学2年生で1.9ポイント、3年生で0.9ポイント、4年生で4.6ポイント、6年生で5.4ポイントであり、5年生で効果がない。中学生は、1年生7.3ポイント、2年生4.7ポイントで、3年生には効果がみられない。女子は、小学5年生で6.3ポイント、6年

生で10.1ポイントであり、中学1年生12.6ポイント、3年生12.8ポイントで2年生には効果がみられない。

これらの結果から、女子については中学2年生については効果が確認できなかったが、小学校の5年生以降比較的高い就学率増の効果をもつことが推察される。これに対し、男子については、結果は一貫性に欠け、おそらく効果はあると思われるが、女子に比べると弱いものであると推察される。

このような結果から、レポート作成者は、小学生より中学生に効果がみられるとし、貧困層においても小学生の就学率はすでに90%水準である(小学校の両グループ合わせた就学率は、女子94%、男子93%であり、中学では、女子67%、男子72%であった)ために、効果が小さくなると説明する。その上で、次の二つの観点から、奨学金プログラムの効果を積極的に評価している。第1はベネフィット、コスト計算の観点からのものである。奨学金をコストとし、一方、小中学校の6年間の奨学金給与による修学年数の増加がもたらす将来の所得増を推計し、これをベネフィットとすると、ベネフィットはコストに十分見合ったものになると説明している。第2は、現在の貧困家庭の所得水準上昇に貢献している、という貧困緩和への直接的貢献の観点からの評価である。

第2の点は、奨学金プログラムが貧困克服政策の一環として行なわれている点から重要であることは明らかである。しかし、人的投資を通じた貧困克服、次世代の貧困の持続を防ぐという点からは、第1の観点が重要である。しかし、この点からみた場合、その肯定的評価の理由づけは必ずしも説得的ではない。就学率増の数値はすでにみたように一貫性を欠き確実なものではなく、また社会的便益をみるには、コストは奨学金だけではなく、放棄所得(労働した場合得られたであろう所得)

や学校の教育費用を考慮する必要がある。

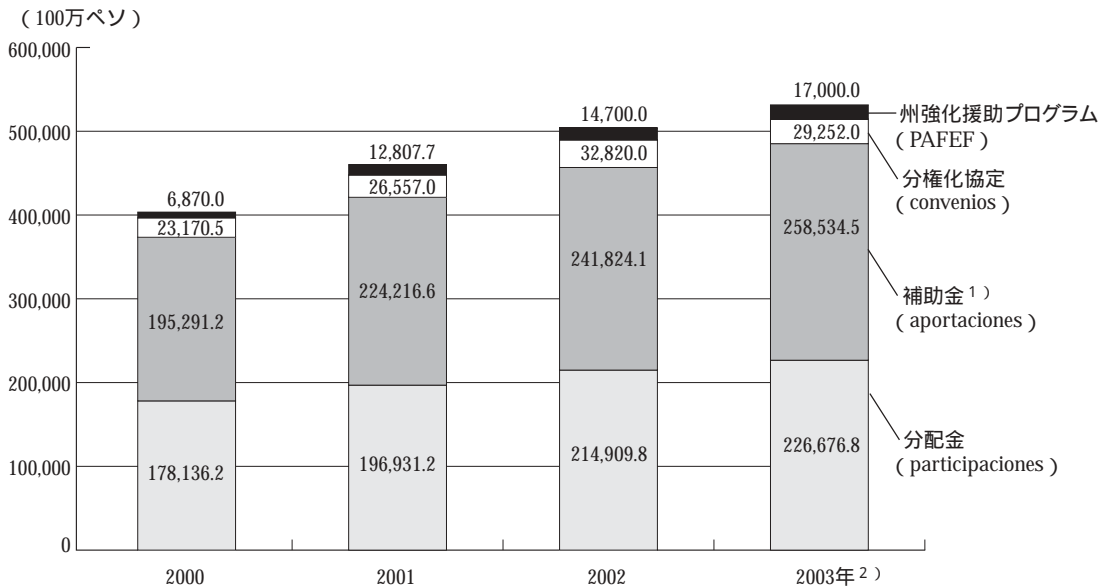
二つのグループの比較結果を別の角度からあらためてみると、貧困層といえども、多くの家族は奨学金を受給しなくても子供を学校にやっていることも見逃せない。特に、小学校段階では、奨学金がなくともおよそ9割の子供たちが就学していたのである⁽⁶⁾。このことは、奨学金は、主に就学率の増大よりも、現在の家族の消費水準の向上(家族の現時点での貧困緩和という第2の論点)に寄与する形で機能していることを意味しているのであり、人的投資、次世代の社会経済状態の改善という第1の点での貢献は、中心的なものではなく、またそれがもたらす将来的な利益については、なお十分な証拠に基づいて評価されているとはいえ

ないのである⁽⁷⁾。

4 貧困克服と地方分権化政策

行政における政策実施、決定の権限を連邦政府から州政府や郡(村)政府へ委譲する「地方分権化政策」は、メキシコでは1990年代に本格化し、今日「真正の連邦主義」(Auténtico Federarismo)と銘打たれて推進されている。ここで気をつけなければならないのは、現在の日本の地方分権化政策と異なり、それが再分配的な性格をもった連邦政府から地方政府への補助金などの拡大を伴って進められたことである。これによって、地方政府の行政力の強化という政策的意図が、財政的裏づけ

図2 財源別連邦政府からの地方政府への支出



(注) 1) 予算項目 Ramo 33 と Ramo 25 に対応。

2) 議会によって承認された数値。

(原出所) Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2000・2002; PEF 2003.

(出所) Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *El tercer informe del gobierno del presidente Vicente Fox Quesada*, 2003, p.677. (<http://tercer.informe.presidencia.gob.mx/> - - 2004年7月8日)

をもつこととなった。特に貧困地域にとっては、地方分権化政策は、財政的援助という性格を強く有するものとなったのである。

連邦政府から地方政府への財源移転には、分配金(participaciones)と補助金(aportaciones)がある。前者は、連邦政府が規定した目的に沿って使用されるという限定があるが、地方政府は比較的自由に用いることができ、だいたい日本の「地方交付税」にあたる⁽⁸⁾。後者は、貧困克服プログラムなどの連邦政府が規定したプログラムを地方政府が実施するための財源である。これらの財源額が、1990年代の半ば以降、飛躍的に増加してきた(図2)。

後者の補助金については、1995年に郡(村)社会開発基金(Fondo de Desarrollo Social Municipal)が設立され、これを通じて、社会開発の実施を州、郡(村)に委譲する分権化政策が始まっている⁽⁹⁾。

表7 貧困克服プログラム連邦支出実施主体別割合
(%)

	実施主体		
	連邦政府 (Federal)	州政府 (Estatales)	郡(村)政府 (Municipales)
1990	100.0		
1995	100.0		
1996	99.7	0.3	
1997	98.8	1.2	
1998	64.2	10.2	25.6
1999	62.4	9.4	28.2
2000	64.0	9.0	27.1
2001	61.9	9.5	28.6
2002	65.1	8.6	26.3
2003*	65.4	8.8	25.8

(注)*推定値。

(原出所) Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

(出所) Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, *El anexo estadístico del tercer informe del gobierno del presidente Vicente Fox Quesada*, 2003, p.70(<http://tercer.informe.presidencia.gob.mx/> - - 2004年7月8日)

貧困克服プログラムをその実施主体別にみると、1998年以来、郡(村)政府のシェアが4分の1を超えている(表7)。

こうした状況は、貧しい郡(村)にとっては、財源のほとんどが連邦からの分配金と補助金によって構成されると同時に、それがかつてない水準で毎年のように増大していくという、歴史的に初めての経験がもたらされることになったのである⁽¹⁰⁾。

ところで、地方分権化の施策の目的の一つに地域市場の活性化があげられている。すなわち、さまざまなプログラムのもつ直接の目的の実現ばかりでなく、分配金や補助金などによる一定量の資金が流れ込んで、地域経済が活発化することが意図されているのである。おそらく、人的投資が長期的に利益をもたらすとしても、貧困克服の政策担当者が本音のところで期待するのは、先に触れたような家族の所得水準の向上といった直接的な効果や、こうした地域経済への波及といった短期的、中期的な効果であるともいえよう。この意味において、政府の人的投資重視政策や地方分権化政策が貧困克服にどのような効果をもたらしているのか、教育の面に焦点をあてて考えてみよう。

5

先住民地域における教育「産業」振興の事例

先に、奨学金プログラムなどの人的投資はその蓄積が見えにくいと述べた。また、その成果もかなり先にならないとわからない。しかしそうした人的投資は、間接的には貧困層の進学意欲の昂進、就学人口の増大、より高い教育段階の学校の設置などを通じて、貧困地域における教育セクターの活動の定着、振興をもたらす。こうした成果は、短期的、中期的に目に見えるものとなって現れる。学校教育改良のための補償教育プログラム⁽¹¹⁾も直

接、間接に同様の効果をもとう。貧困地域においては、現金収入を得る機会は限られており、学校を中心とする公的セクターの活動は、地域産業として、貧困でない地域以上に重要な意味をもつと考えてよい。また、学校は単なる産業としてばかりでなく、村の重要施設として目に見える象徴的存在であり、子供や若者を村に引き止め、あるいは村の外から引き寄せるものであるとともに、多数の人間の存在という形でその活動が目に入りやすく、村の活気を表すものであるという点も見逃せない。

ここでは、教育の発展に強い熱意を示してきた先住民の村の事例を、地域産業としての教育の振興という角度から紹介し、貧困問題との関連を考察したい。私自身がフィールドとして1990年代より観察してきたオアハカ州ミッヘ民族地域の三つの隣接する村、アユートラ村、タマスラパン村、トラウィトルテベック村では、90年代に入ると社会経済的な変化が加速化し、従来と異なる発展のダイナミズムが感じられるようになった。教育発展という観点からみると、いずれの村も高校をもち、トラウィトルテベック村ではインターネットを利用したタイプのものとはいえ、技術大学を有するにいたっている。またこれらの村の中心となる集落では人口が増大し、新しい住宅や公共建築物が目立ち、商業的な活動が目に見えて活発化してきている。

こうした発展を支える要因としては、①米国やメキシコシティへの単純労働出稼ぎがもたらした所得、②地理的利便性(前2村は、ミッヘ地域への入口にあたり、バス道に接している)による商業活動がもたらした所得、③教育施設、行政施設の設置に体现される公的セクターの活動とそれに伴う所得が重要である。

①のみであれば、すべての貧困地域で見られる



アユートラ村に2001年に建設された行政オフィスなどのための5階建てのビル。地方政府への補助金ramo 33のなかの「靉村」および連邦地区構成地区強化基金「Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal」によって建設された。



州の支出により2003年に新設されたアユートラ村の高校校舎。高校の開校は2000年度であり、村の既存の建物を利用して授業が行なわれていた。

現象である。人口センサスによれば、ミッヘ民族地域全体で、1990年から2000年までの10年間に、10～14歳人口の43%、15～19歳人口の33%が流出しているが、その多くが出稼ぎを目的としたものであると考えられる。ここであげている三つの村もその例外ではないが、重要なのは、これら

の村では、出稼ぎ者の多くがまた村に戻ってきていることである。彼らはある程度の資金を蓄え、②③の条件をもつ故郷の村で、住居の建設や商業的活動に投資を始め、あるいは学校や行政に教師や役人としての職を得るのである。こうして、ダイナミズムが生まれる。

②③に対応する商業、ホテル・レストラン業、教育等の政府活動に従事している者は、ミッヘ地域平均で9.2%である(2000年)。これに対し、アユートラ村16.6%、タマスラパン村21.3%、トラウィトルテベック村11.9%となっている(村の就業者数は、それぞれ1825人、2010人、2549人)。

アユートラ村は、地理的な利便性の高さから②ばかりでなく、③の点に関しても自ずと公的な機関のオフィスが数多く集中し、実質的にミッヘ地域の行政的中心の村として発展しつつある(写真参照)。

これに対し、バス道に接していないトラウィトルテベック村は、②の条件に欠け、商業的發展が望めず、そのため、村の発展にとって③に対応する教育施設の拡大や教育活動の発展は、死活的意味をもつものとなった。幸い、この村では、古くから音楽活動を中心とする文化活動や先住民としてのアイデンティティを強調する教育活動が盛んであり、1980年代に、音楽訓練センター設立、96年にコミュニティ高校設立に成功し、先に述べたように、今やきわめて小規模のものとはいえ高等教育レベルの施設まで擁するにいたっている⁽¹²⁾。

これらの村では、高校等の教育施設誘致をはかるため、州政府や連邦政府への陳情を繰り返したが、同時に、村の予算を用いて生徒の宿泊施設や食事の提供を行なうなど、生徒募集のための最大限の努力を行なってきた。村の予算のほとんどは、連邦からの分配金または補助金によっており、奨学金プログラムなどの人々の進学意欲を高める条

件の存在とともに、分権化政策によってもたらされた財政的可能性を生かすことによって、これらの村は学校誘致に成功してきたといつてよいであろう。

地域産業としてみた場合、学校は基本的に州、連邦の資金によって設立、運営されるものであり、一度設置されれば、容易に廃止されるとは考えにくく、安定的な産業といえる。教師や職員は少なくとも週日は村で過ごすから宿泊、食事などの消費を行ない、地域経済に貢献するだろう。教師や職員を地元出身者とすることができれば、村における雇用機会は改善され、住居などへの投資も行なわれ、村の社会経済水準は上がり、経済の活性化が進むだろう。

しかし、学校等の教育産業は、村の発展の契機となるとしても、連邦や州の財政的制約を考えるならば、限られた村だけが、高校設立等の村の発展に有効な投資を受けることになる可能性が高い。ミッヘ地域の場合でいうならば、今後当面、地域内の他の村が高校誘致に成功するのは容易なことではないだろう。また、村レベルで教育産業やそれに関連する商業などの発展があっても、世帯レベルでみると限られた部分、比較的社会経済的に恵まれた部分のみが教育産業、商業などに従事する可能性をもつことに注意すべきである。つまり、教育産業振興の直接および間接的受益者に、地域的、階層的偏りが生ずることは避けがたく、貧困緩和策としては限界をもつ。

また、さしあたって、州や連邦政府から得られる資金によって支えられた学校が村に利益をもたらすとしても、長期的に学校が存続、発展するためには、やはりそこで行なわれる教育活動が、生徒に対する人的投資として機能し、卒業生に好ましい雇用の機会をもたらすようになる必要がある。現在のところ、卒業生がどこでどのような職に就

いているかについての情報はトラウイトルテペック村の高校に関するもののみあるが⁽¹³⁾、彼らの少なからぬ部分が、コミュニティ・コースと呼ばれる遠隔地のための初等教育インストラクターとなっており、大学進学のための奨学金を得たり、あるいは大学に進学したりしている⁽¹⁴⁾。大学を終えた場合、村での職は高校の先生や行政職等、公的セクターにしかないといってよい。今後かなりの数で生まれてくる高卒者に対し、村の外にせよ中にせよ、適切な雇用機会が確立されていくか否かが、これらの村の努力が正しかったかどうかを決めるものとなり、また、貧困克服への貢献の有無を測るための基準となろう。

おわりに

以上、メキシコ政府の貧困克服政策が人的投資を重視する方向にあること、その代表であるOportunidades プログラムを検討し、その主な役割は貧困世帯の現在の所得向上にあると考えられること、また、人的投資重視、地方分権化政策による財源増などの条件を利用した教育による「村おこし」とでもいうべき事例をみてきた。

本来の人的投資の効果については、なお将来の結果を待って評価する必要がある。筆者は基礎教育(小中学校)を中心とする人的投資政策は正しいものと考えている。しかし、これを狭い意味での経済的観点からのみとらえ、教育投資から即貧困問題の解決が得られるかという傾向には危惧を覚える。メキシコにおいて、今や小学校や中学校段階の教育を終えても、それは雇用機会、好ましい職獲得の可能性、あるいは社会的上昇の可能性を保証するものではない。経済的な生産能力改善への寄与や世代間の社会的地位の改善への寄与を期待しすぎることは、その期待が裏切られることに

よる基礎教育重視策への反動を生むだろう。

今日の「人間開発」のビジョンは、基礎教育の獲得が人々の将来的な社会的・経済的資源獲得のための必要条件を構成しているというものであるが、それは、教育普及が自動的に貧困緩和をもたらすというようなものではない。教育の普及と貧困克服の間をつなげるためのさまざまな経路を探索するという作業は、実践においても研究においてもなお残されている課題であるといってよい。

注

- (1) CEPAL, *Panorama social de América Latina 2001-2002*, 2002. (<http://www.cepal.cl/> - - 2003年1月29日)

貧困人口とは、その所得が、社会における必要最低限消費に対応する所得以下の水準にある人口である。これに対し極貧人口とは、その所得が、食糧に関して正常な生存に必要なとされる最低限消費に対応する所得以下の人口である。2000年では、メキシコの15.2%が極貧人口とされた。

- (2) 表1の四つの柱は、表3に形式的には対応している。しかし、実際に分類されたプログラムの種類を検討していくと、実際の分類がContigo戦略のような「理論的」分類にきれいには対応していないことがわかる。例えば、「財産形成」に、金額的に主要なものとして、社会的インフラストラクチャー整備のプログラムがある。財産形成として目ばしいものは、都市貧困層に対する住宅援助・補助プログラムのみである。
- (3) Schultz, T.P., "School Subsidies for the Poor: Evaluating the Mexican Progreso Poverty Program," 2001, p.7. (http://www.econ.yale.edu/growth_pdf/cdp834.pdf - - 2003年11月18日)
- (4) 2004年度連邦支出予算法のANEXO16によると、人間開発プログラムOportunidadesは、「社会開発」83億6539万2500ペソ、「公教育」119億8781万9376ペソ、「衛生」32億9090万ペソからなり、計236億4411万1876ペソとされている。

る。「社会開発」は、食糧分野にあたるものと考えられる。

- (5) Schultz, T.P., "Impacto de Progreso en la Inscripción Escolar de 1997/98 a 1998/99," Informe presentado ante el Progreso, Washington, D.C. : International Food Policy Research Institute, 2000. (<http://www.ifpri.org/> - 2003 年 11 月 18 日)

Oportunidades プログラムは、農村地域の小学校 3 年生から中学校 3 年までを対象にした 1997 年に始まる PROGRESA プログラムを前身としている。この報告書は、PROGRESA プログラム時期に関するものである。

- (6) 小学校の両グループを合わせた就学率が、女子 94 %、男子 93 %であったことは、本文で述べた。グループ別の就学率は、この報告書には掲載がなく不明であるが、両グループの差は 10 パーセンティジポイント以下のものであった。したがって、「非受給グループ」の就学率は、90 %水準と推定される。
- (7) その他、重要な人的投資プログラムとして、学校教育に直接関わる「補償教育プログラム」などがある。これについては、米村明夫「メキシコにおける初等教育の完全普及の展望」(『ラテンアメリカ・レポート』Vol.19, No.1, 2002 年)2・9 ページや、米村明夫編著『世界の教育開発 教育発展の社会科学的研究』明石書店、2003 年、においてすでに紹介しているのでここでは触れない。

- (8) この額の計算方法は、財政調整法(Ley de Coordinación Fiscal)に規定されている。その基本的原理は、*El tercer informe del gobierno del presidente Fox*, 2003, p.677 の注に示されている。

- (9) Secretaría de Desarrollo Social, *Resultados 1995 - 1995 y plan de trabajo 1997*, 1997, p.14.

- (10) 貧しい郡(村)の財政において州からの財政援助がもつシェアはきわめて限られている。州政府がもともと独自にもっていた援助的プログラムの額がそれほど大きくないこと、州から郡(村)への分権化があまり行なわれていないことなどが、その理由として考えられる。

- (11) 注(7)参照。

- (12) トラウィトルテベック村の教育プロジェクトについては、米村明夫「アユック・コミュニティ高校：BICAP メキシコ先住民コミュニティの教育プロジェクト」(『ラテンアメリカ・レポート』Vol.20, No.2, 2003 年)42・51 ページ参照。

- (13) アユートラ村とタマスラン村の高校は、2000 年度に第 1 世代を受け入れている。したがって、彼らの多くは 2003 年 6 月に卒業しているが、その進路に関する情報は得ていない。

- (14) この仕組みについては、米村明夫「メキシコにおける初等教育の完全普及の展望」(『ラテンアメリカ・レポート』Vol.19, No.1, 2002 年)2・9 ページ参照。

(よねむら・あきお / 開発研究センター主任研究員)