

アフリカに広がる現金給付プログラム

—短期的セーフティネットから中長期的開発へ

牧野 久美子

●現金給付の種類

—ターゲットイングと条件付け

近年、途上国世界で現金給付プログラムが広がっている。現金を直接渡すなどという、もともと素朴なタイプの慈善、その場限りの「ほどこし」であって、その人が貧困から抜け出すのには役に立たないとのイメージも強いであろう。だが、最近では、現金給付の「開発的」な側面が強調されることが増えている。すなわち、現金給付により、目の前にある貧困を直接的に緩和することができるだけでなく、子どもの教育や健康状態の改善につながる、また、人びとの経済参加を促すことができるというのである。

以下、本稿では、簡単に現金給付の種類を示したうえで、アフリカ諸国における現金給付プログラムの現状と、実施方法をめぐる議論の論点を整理したい。

●現金給付の種類
—ターゲットイングと条件付け
受給者をどう決めるのかとの観点から、現金給付は、選別的か普遍的か（ターゲットイングの程度や方法）、条件付きかどうか、という二つの軸によって類型化することができる（表1）。

限られた予算内で効率的に資源配分を行うために、何らかの基準によって給付対象者を選別することをターゲットイングという。ターゲットイングの手法としては、所得や資産状況を調査する「ミーンズテスト」のほかに、支援を必要としない人は利用しないような制度設計を行うことによる「自己選抜」、貧困地域を特定して給付を行う「地理的ターゲットイング」、受給者の決定を地域住民が行う「コミュニティ・ベース・ターゲットイング」など、さまざまなやり方がある。貧困や脆弱性との相

関性の高いカテゴリーの人びとを給付対象とする場合は「カテゴリー・ターゲットイング」と呼ばれ、高齢者への社会年金（事前の拠出なしに支払われる年金）がその代表的な形態である。ミーンズテストについては、所得や資産を子細に調べる代わりに、家の大きさ、ラジオや自転車などの家財道具の有無、世帯内の子どもや働くことのできる大人の数といった指標で判断する「代理ミーンズテスト」も広く行われている。

他方、条件付きというのは、子どもの通学や保健プログラムへの参加など、受益者が特定の行動をとることを給付の条件とするものである。条件付き現金給付は、ターゲットイングと組み合わせる実施されるのが一般的であり、またどれかひとつだけではなく、二つ以上のターゲットイング手法を組み合わせることも多い。たとえば、地理

表1 現金給付の種類

	「条件付き現金給付」(CCT)	ワークフェア	貧困世帯を対象とする無条件現金給付		ベーシック・インカム
			うち、社会年金		
条件の有無	あり	(あり) ¹⁾	なし	なし	なし
ターゲットイングの有無	あり	あり（自己選抜）	あり	あり（カテゴリーカル・ターゲットイング） ²⁾	なし
実施しているアフリカの国の例（パイロット・プログラムを含む）	ガーナ、ブルキナファソ、ケニア、ナイジェリア など	エチオピア、南アフリカ など	ザンビア、マラウイ など	南アフリカ、ボツワナ、レソト、モーリシャス、ナミビア、スワジランド など	ナミビア

(注) 1) ワークフェアは、就労を条件とする現金給付とみられることもできるが、通常、「条件付き現金給付」(CCT) と呼ばれる場合の「条件」とは、教育、保健に関わるものであり、ワークフェアがCCTと呼ばれることは少ない。

2) ミーンズテストなど他のターゲットイング手法が併用されることもある。

(出所) Fiszbein and Schady (2009), Hanlon et al (2010)などをもとに筆者作成。

的ターゲットインングによって対象地域を絞ったうえで、代理ミーンズテストやコミュニティ・ベース・ターゲットインングによって対象世帯を選別し、さらにそのなかで行動的条件をクリアした世帯のみに実際に給付する、といったことである。

ターゲットインングの程度や方法、条件を付けるかどうかは、プログラムの目的や理念、実施する社会の状況、また利用可能な予算規模などによってケース・バイ・ケースである。ターゲットインングを厳しく行い、受給者をごく少数に絞り込めば、予算の観点からは効率的であるが、支援を必要とする人が多数漏れてしまうかもしれないし、受給にステイグマ（社会的烙印）が付きまといやすい。反対に、なるべく普遍的に、多くの人に給付を行き渡らせようとする考え方もある。その最たるものが「ベリックインカム」（すべての人に対する無条件の所得保障）であるが、同じ予算であれば、ターゲットインングを行う場合と比べて一件当たりの支給額は少なくなるし、誰もが給付を受けることについてはなかなか理解が得られにくい。

●アフリカにおける現金給付プログラム

「開発的」な現金給付が目玉されるきっかけとなったのは、メキシコ、ブラジルなどラテンアメリカ諸国で始まった「条件付き現金給付」であったが、近年ではアフリカ諸国にも様々な形態の現金給付プログラムが広がっている。

干ばつや洪水などの自然災害後の緊急支援としての現金給付はすでに珍しいものではなくなっている。緊急支援の「定番」である食糧援助については、無料の食糧が大量に出回って地元の農家や小売業者が打撃を受けるといふ問題が指摘されてきた。それに比べて現金給付は「市場に中立的」であり、被災者が自らの優先順位に応じて食糧以外のものも購入できるといふメリットもある。

条件付き現金給付は、所得向上と教育や保健など他の開発目的と同時に達成しうるものとして高く評価され、世界銀行など援助機関の後押しもあり、多くの途上国に広がることになった。しかし、条件付き現金給付には、意思さえあれば誰もが容易に条件を満たすことのできる環境が必要で、学校教育や保健サービスの普及が遅れているアフリカでは実施が難しいと

も言われてきた。そのため、アフリカでは、ターゲットインングは行いづつも行動面での条件をつけないタイプの現金給付プログラムが比較的多い。

ただし、アフリカでも条件付き現金給付は徐々に普及の兆しが見えている。ガーナで二〇〇八年に導入された「貧困対策生活エンパワメント」(Livelihood Empowerment Against Poverty: LEAP) プログラムは、子どもを学校に通わせること、児童労働をさせないこと、国民健康保険制度に加入することなどを条件として、貧困世帯に現金給付を行っていている。このほか、ブルキナファソ、ケニア、ナイジェリアなどでも条件付き現金給付プログラムが試行されている。

ワークフェア型の現金給付プログラムはアフリカには比較的少ないが、エチオピアでは、干ばつのために繰り返される緊急食糧援助に代わるものとして、二〇〇五年から農閑期に公共事業での労働と引き換えに現金給付を行う生産的セーフティネット・プログラム (Productive Safety Net Programme: PSNP) が実施されている。また、南アフリカでも、つぎに述べる社会手当とは別

に、短期的な雇用提供を目的とする公共事業プログラムが実施されている。

現在の「現金給付ブーム」は二〇〇〇年前後に始まったものだが、南アフリカの社会年金は八〇年以上もの長い歴史を持つている。南アフリカの社会年金については、年金受給者と同居する子どもの栄養状態が、そうでない子どもよりよいといった研究結果が一九九〇年代以降に相次ぎ、高い貧困軽減効果をもつとの評価が定着してきた（詳細は、牧野「近刊」参照）。社会手当と呼ばれる南アフリカの現金給付の対象は高齢者、障害者から子どもへと広がり、現在、一三〇〇万人以上が何らかの給付の対象となっている。このほか、社会年金は、ボツワナ、レスト、モーリシャス、ナミビア、スワジランドにも存在する。そのうち、ボツワナ、モーリシャス、ナミビアの社会年金は、ミーンズテストなしに高齢者全員に支払われる普遍的なものである。

●条件を付けるか、否か

先に述べたように、条件付き現金給付を実施するには、誰もが容易に条件を満たす行動をとれる環境が必須である。そうでなければ、

最も不利な状況におかれている人びとを排除することになりかねないからである。LEAPプログラムを導入したガーナでは、同プログラムに先立ち、初等教育の無償化や国民健康保険制度の導入などを行っていた。こうした取り組みとセットになっているからこそ、条件付き現金給付が可能になっているともいえるだろう。

給付に条件を付けるというアイデアの根底には、貧しい人びとは無知で非合理であるため、強制的に正しい方向へ導く必要がある、というパターンリズム(父権主義)的な発想をみてとることができるといえる。しかし、最貧国のひとつであるマラウイで、条件付きとそうでないプログラムを並行して実施し、女子の就学率への影響を比較してみたところ、有意な差は見られなかった(条件をつけてもつけなくても、就学率は同じようになり、ドロップアウトは減少した)との報告もある(IRIN [2010])。効果が同じなら、条件を付けないほうが実施が容易で費用も安く済むはずだが、条件付きの方がプログラムの費用を負担するドナーや納税者の支持を得やすいことから、条件付き現金給付が選択されるという政治的な側面もある。

●ターゲティングに関わる問題

条件付きかどうかにかかわらず、アフリカ諸国の現金給付プログラムの多くで取り入れられているのがコミュニティ・ベースト・ターゲティングである。たとえば、

ザンビアで二〇〇三年に始まったパイロット・プログラムは、地域住民から構成される委員会が、地域のなかで最も貧しく、支援を必要としていると認めた全体の一〇%以内の世帯が現金給付を受け取る仕組みになっている。シュバートによれば、プログラム開始後は、子どもの栄養状態や通学状況に改善がみられ、現物ではなく現金が支給されることについては、各世帯のニーズや優先順位に応じた使い方ができるとして受益者の評価が高かったという。他方、問題点としては、支給対象に選ばれた世帯以外にも、慢性的な飢餓や栄養失調に直面している世帯が多数あったという(Schubert [2005])。マラウイでも同様に地域住民委員会が一〇%以内の支給対象世帯を選ぶ現金給付プログラムが行われているが、エリスは、人口の半数以上が貧困で、その内部での生活水準の差が小さいザンビアやマラウイのような国において一〇%ルールを課す意義を疑問

視し、カテゴリーカル・ターゲティングによる現金給付のほうが地域社会の分裂を招かないし、手続きの複雑さも回避できるとしている(Elis [2008])。

先に述べたように、カテゴリーカル・ターゲティングによる現金給付の代表的な形態が社会年金である。年金は本来、働くことができず他の年代より貧困に陥りやすい高齢者の生活を支えることを目的とするものであるが、近年では、高齢者のいる世帯全体の貧困軽減という観点から社会年金が注目されるが増えた。コミュニティ・ベースト・ターゲティングにまつわる問題への認識が高まっていることに加え、とくにアフリカでは、親をエイズで亡くすなど、HIV/エイズの影響を受けた子どもの面倒を高齢者(とりわけ女性高齢者)がみているケースが多いことも、高齢者をターゲットとした現金給付である社会年金が注目される背景となっている。しかし、当然ながら、高齢者のいない貧困世帯もあることから、社会年金も貧困層をターゲティングする方法として完全なものではない。

ターゲティング自体を行わないベシックインカム型の現金給付は、ナミビアの一地域で二〇〇八

年から非政府組織による社会実験が行われており、子どもの教育、保健状態の改善のほか、手にした現金を元手にスモール・ビジネスを始めた人が多く、地域経済の活性化が見られたと報告されている(Harman et al. [2009])。ただし、このプロジェクトは貧困地域で実施されているので、一種の地理的ターゲティングが行われていると見ることもできる。いずれにせよ、ターゲティングの基準をどのように設定するかはつねに難しい問題である。

●おわりに

ラテンアメリカで始まった途上国世界の現金給付はアフリカにも広がり、現在、少なくとも四五の途上国で、一億一〇〇〇万世帯が何らかの現金給付を受け取っているとされる(Hanton et al. [2010: 167])。

現金給付は万能ではなく、それだけで貧困を解決できるようなものではない。そもそも、アフリカ諸国で実施されている現金給付は、南アフリカの社会年金など一部の例外を除いて、月額数米ドルから十数米ドル程度のごく少額のものである。現金給付は、経済活動への参加や、その前提となる人

的資本形成が妨げられるほどの極度の貧困への対応の一部であるに過ぎない。条件付けによって直接結びつけるかどうかは別として、現金給付による所得保障は、教育、保健、その他の社会サービスの拡充とセットで考えられるべきものであり、それらを代替するものではない。

社会年金を除く、アフリカ諸国の現金給付は、まだ試行段階にとどまっているものが多い。パイロット・プログラムの多くは、ドナーの資金援助により実施されているが、全国規模に広げ、持続的にプログラムを実施するには、国内にも財源を求めていく必要がある。低所得国では、にはわかにスケールアップが難しく思われるし、もともと自前で現金給付を実施してきた南アフリカのような中所得国でも、膨らむ一方の社会手当の持続可能性については懸念の声が聞かれる。

それでも、現金給付には大きな可能性がある。ハンロンらは、途上国世界に広がる現金給付の効果について、つぎのようにまとめている。「現金給付は短期的に貧困レベルを削減し、苦難を和らげる。中期的には、多くの貧しい人々が主体性を発揮し、生産性や所得を

向上させるために個々のレベルで計画を立て実行することを可能とする。長期的には、より健康で、教育水準が高く、経済機会を享受して社会の広い範囲に及ぶ経済成長に貢献する世代を生み出すことができる」(Hanton et al. [2010: 165])。現金給付が「開発的」であるというときに留意されるのは、現金給付をコストではなく投資とみる考え方である。すなわち、現金給付は、一時的なセーフティネットを提供するだけでなく、中長期的な人間開発、経済発展の基盤ともなりうるのである。

(まぎの 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》

①Ellis, Frank [2008] "We Are All Poor Here": Economic Difference, Social Divisiveness, and Targeting Cash Transfers in Sub-Saharan Africa," paper prepared for the conference "Social Protection for the Poorest in Africa: Learning from Experience," held in Kampala, Uganda, 8-10 September. (http://www.uea.ac.uk/polopoly_fs/1.874561/)

fe-paper-sp-sept2008.pdf, retrieved 17 November 2010)

②Fiszbein, Ariel, and Norbert Schady [2009] *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*, Washington DC: World Bank

③Haarman, Claudia, et al. [2009] *Making the Difference! The BIG in Namibia: The Basic Income Grant Pilot Project Assessment Report*, April 2009. (http://www.bignam.org/Publications/BIG_Assessment_report_08b.pdf, retrieved 13 August 2010)

④Hanton, Joseph, Armando Barrientos and David Hulme [2010] *Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South*, Sterling, VA: Kumarian Press.

⑤IRIN [2010] "Malawi/Analysis: Unconditional Money," 10 August. (<http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/VVOS-87XP9U?OpenDocument>, retrieved 11 December 2010)

⑥牧野久美子「近刊」『年金は誰のため——南アフリカの非拠出年金に関する批判的分析』宇佐見耕一編『新興諸国における

高齢者生活保障制度』日本貿易振興機構アジア経済研究所。

⑦Schubert, Bernd [2005] *The Pilot Social Cash Transfer Scheme Kalomo District - Zambia*, CPRC Working Paper 52, Manchester: Chronic Poverty Research Centre. (http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/WP52_Schubert.pdf, retrieved 9 October 2010)