

# 特集

## 条件付き所得移転

—— 教育の政策評価が切り拓く制度改革新

町北朋洋

### ●条件付き所得移転政策とは何か

貧困削減のための制度改革新として、最近改めてその意義が見直されているものに、条件付き所得移転政策がある。例えば子供の就学を条件として政府が就学補助金を支給する、という形で、所得再分配に条件を付けていることが特徴だ。所得再分配の在り方は現金支給だけとは限らず、学校での無料給食や授業料無料化という形も取る。この場合、所得再分配の在り方は様々だが、どれも通学しないと実際には受益できず所得移転が行われない設計がされている。

就学や保健を条件とした条件付き所得移転政策は、最近特にラテンアメリカ各国を中心に再評価されるようになった。その大きな理由のひとつとして、開発経済学の専門家による厳密な政策評価を経て、条件付き所得移転政策には就学率上昇効果あり、というお墨付きを得たことがある。メキシコの農村貧困層を対象に行われた就学補助金政策であるプログレサ (PROGRESA) の設計には、開発経済学者が積極的に関わった。現在は都市貧困層も対象に Oper-

tunities と名称変更され、条件付き所得移転政策は継続中だ。

これまで、こうした所得移転政策の効果は不明であったが、匿名処理された個票データと国際標準の政策評価法が結合し、プログレサに見られる条件付き所得移転政策のインパクトが多面的に明らかにされた。さらに条件付き所得移転政策を通じて受益者が受け取る補助金と、受益者に課される条件の在り方はそれぞれ多様だが、それらの設計次第では、政策効果が大きく異なることも最近の実証研究が明らかにしてきた。

### ●第一コーナー:「条件付き」の意義

貧困削減を目指すうえで、条件付き所得移転政策の実施は、特に誰の貧困削減につながるのか、筆者を始め多くの人々が関心

を寄せている。補助金受給に条件を付けることで一体どのような効果が見込まれるのであろうか。ここでは条件付けの意義を明快に解説した伊藤 (参考文献①) と、浜口・高橋 (参考文献②) の説明を借り、条件付き所得移転政策の意義を三点述べる。

従来の経済学は家計が単一の意志を持つと想定していた。家庭内暴力や離婚など家庭内の摩擦に見られるように、家庭とは利害関係の異なる個人が集まり、複雑な利害交渉の結果、集合的意志決定が行われる場として取り扱われるようになってきた。バングラデシュで実施された信用供与プログラムについての実証研究も、父親よりも母親への信用供与の方が子供の就学率を上昇させることを見出している。

しかしながら、母親に限って信用を供与するという政策の実施は容易ではない。教育不熱心な母親も、教育熱心な父親もいて、外見からは通常観察不可能だからだ。むしろ子供の就学や保健の受診を条件として、より直接的に所得再分配を行う政策の方が正当化されるだろう。このように、集合的な意思決定を日々行う家計に対して、直接

的に政策を実施できることが、条件付き所得移転政策の第一の意義だ。

第二の意義は、長期的な自己規律形成だ。親は長期的には子供の就学や人的資本の蓄積を願いつつも、短期的には自らの満足度を高めるような消費を行う可能性がある。結局子供は就学できず、将来長期間にわたって発生する収益も考慮した家計全体の最適な意思決定とは異なった選択が、親の手によってなされる可能性もある。収益が発生するまでに長期間必要な教育投資を確実に実行させるために、このように就学を条件として補助金を支給することで長期的な自己規律を形成するような政策介入には意義があるだろう。

第三の意義は、限られた補助金資源を貧困層に向けて確実に支給するために、補助金支給に条件を付けて、対象者を特定しようという「ターゲッティング」だ。教育投資への予算制約に直面する貧困層の特定が難しければ、所得移転政策を誰に対して行つて良いか全く不明となる。しかし公立か私立か、という貧困層と富裕層それぞれの就学先選択を通じて、結果的に政策が対象とすべき家計が明らかになる。貧困層は富裕層と異なり、学費の高い私立学校を選択しない、とすれば、公立学校への就学を条件とする所得移転政策によって貧困層に政策の便益が集中するだろう。

様々な利害関係者から成り、かつ非合理的な家計を念頭においたうえで、条件付き

の所得再分配を進めるといふ、こうした政策介入・制度設計が、如何なる場合も子供の就学率を高めるかどうかは不明だ。また、就学率向上が貧困削減に確実に寄与するかも自明ではない。後述するように、既存の補助金スキームの有効性を評価・検証すること、そして人々の経済行動について理解を深めたいという政策介入の在り方を複数検討し、それらを比較することが肝要だ。

最近、個別の政策評価を行ううえで、実験室実験の発想をフィールドに持ち込み、実験条件の無作為割り当てをその場で実施するフィールド実験が貴重な情報を提供し始めている。次にこのフィールド実験の有効性を紹介しよう。

## ●第二コーナー：フィールド実験

過去一〇年間の貧困削減研究に起きた最も重要な変化は、フィールド実験を活用した既存の政策評価の刷新と言つて良い。政策実施の効果を知るためには「もともと就学率向上が期待される地域に対して政策資源が投入されたために、就学率が高まったように見える」といった可能性を排除する必要がある。この問題を解決するためのフィールド実験の発想は単純で、薬剤効果の検証と同様だ。

例えば、実施する政策を就学補助金とするならば、無作為に、一方（実験群）には就学補助金を与え、もう一方（統制群）には就学補助金を与えず、これら二群で生じ

た就学率の差をもって就学補助金の影響とする、というものだ。

このように無作為割り当てによる因果関係の検証は、単純だが政策の因果的效果を推し量ることを可能とする強力な道具であり、出来るだけ弱い仮定の下でデータが確実に示すことは何かを追究する手法（参考文献③）の延長線上にある。患者、医者、製薬会社、許認可を行う政府にとって、薬剤効果の量的把握が欠かせないと同じく、就学率向上を目指して実施された政策にどの程度効果があり、貧困削減につながったかを正しく把握することが、望ましい制度設計の第一歩という認識が広まった。

メキシコの貧困削減政策プログラムであるプログレサでも、最初の段階で補助金の受益対象となる家計と、最初の段階で対象とならないものの、後で受益対象となる家計が無作為に区別された。受益開始のタイミングが異なる、というこの性質を用いて多くの研究者が政策評価を行い、プログラムには効果があることを見出した。これらの家計間の就学率の差は小さく見積もっても5%あり、最大で一五%にのぼる。今ではラテンアメリカの多くの国で普及し、アジアではフィリピン、バングラデシュ、パキスタンでも行われ、政策評価が進んでいる。一九九七年に開始されたプログレサの実施過程では、経済学者のサンティアゴ・レヴィはか専門家集団が、貧困層の中でも特に就学と就学のトレッドオフに直面する家計に

ターゲットを絞った条件付き所得移転政策こそが、厳しい予算制約下で貧困削減を可能にする手段であることを訴えた。加えて無作為割り当てにより政策評価の透明性を図り、また外部評価によって、迅速に問題点を特定することで、制度改善と受給範囲の漸進的拡大に生かされた。このことがプログレサの継続、延命、支持に結びついた。

このようにフィールド実験データの活用は政策評価に革新をもたらした。しかし、実験データに基づく政策評価だけで果たして制度改善に十分であろうか。無作為割り当ては特定の補助金スキームの有効性を事後的に評価しうる強力な道具であるが、通常の実験では短期的効果しか見えないことが多く、例えば教育投資のように、効果が一〇年後に出現するものは過小推定される。また既存のスキームが果たして最適で、コスト効率的かについて全く不明で、代替案を直接提示できないという欠点が残る。

つぎに、これらの欠点を克服し、条件付き所得移転政策の設計と評価を刷新しうる革新的な方法を開発したトッドとウォルピンの方法（参考文献④）を紹介しよう。

### ●第三コーナー：政策の「事前」評価

小学生と中学生を対象に行われたプログレサ政策の結果、統制群に比べて実験群では小学校卒業確率が七〇%後半から八〇%まで約五%上昇し、男子の中学卒業確率を二〇%から二五%まで、女子の中学卒業確

率が同じく二〇%から三〇%まで上昇したことが明らかになった。

しかし既存の制度が最善か、それとも改善の余地があるのかは不明のままで。トッドとウォルピンの問題意識は未だ試されたことのない政策の効果を政策実施前に計測したいという極めて先端的なものである。このような計測を可能にする条件と枠組みが明らかになれば、政策実施前に、現在候補となっている補助金スキームに加え、代替的な政策メニューを複数立案し、政府予算の範囲内で最も有効な政策を特定できる。

政策を立案するうえでは、家計がどのように政策変更に応じるかを知る必要がある。つまり子供を就学が就業させるかという親の経済行動を把握しなければならない。教育投資は長期に渡って収益が発生するものであるが、短期的には就業させた方が所得を得られ、教育費用も必要ない。市場賃金が高ければ尚更だ。トッドとウォルピンはこうした長期的な便益と短期的な便益を描写する教育投資モデルを作成した。

プログレサの補助金は教育費用を低める効果を持つので、就学確率を高める効果を持つだろう。一方、補助金自体は市場賃金、親が教育から得る効用、そのばらつきの大さきには影響しないと想定しておく。彼らは政策変更によっても変わらないと考えられる市場賃金と親の効用を予め特定し、家計行動の構造に基づき既存の補助金スキームを改善する手法を追究した。彼らは、こ

の「構造推定アプローチ」をプログレサの事例に当てはめた。ただし、この手法を採用するためには作成した教育投資モデルの現実妥当性を評価・保証しておく必要がある。

彼らの工夫はこうだ。プログレサの対象とならなかった統制群のデータと、実験群となった家計について、補助金支給前のデータを用いて家計の意思決定の構造モデルを推定した。そのうえで、推定されたモデルに基づき予測値を作成し、補助金支給後の実験群の値と比較して、モデルの現実妥当性を保証した。つまり就学に関して、家計の経済行動の構造を描写したモデルが出してくる予測値は、補助金を支給された家計の就学行動とはほぼ一致したことが分かった。そして現実の家計行動の特徴を捉えたと評価された教育投資モデルに基づき、別の政策を仮に実施した場合の効果を予測、分析した。

分析の結果、(一) 中等教育の義務教育化、(二) 二倍の補助金、(三) 補助金対象を中等教育に限定といった政策メニューに比べ、元々の補助金を約一・四倍したうえで対象を中等教育に限定、という政策は当初の補助金スキームよりも低い費用で、特に中学校就学率を引き上げることが分かった。つまり、仮に実行されていればより高い就学率を実現するような政策の存在が示唆されたのだ。このようにして、トッドとウォルピンは政策の「事前」評価を可能にする枠組みを開発した。



また、就学よりも「卒業すること」を重視し、中学卒業ボーナス支給、各農村に中学校建設、条件を付けない所得移転政策、中学卒業までの児童労働を禁止する政策の各効果を予測、比較した。これらの政策メニューの中でボーナス支給が最も卒業を促すと予測されたが、既存の補助金スキームと比べるとコスト効率的ではないことも明らかにされた。さらに夫婦が結婚時に条件付き所得移転政策が利用可能となった場合、補助金は教育費用を低めるため、家計の将来の予算制約を緩和し、子供の数を増やす効果を持つことも明らかにされた。

### ●地域研究、経済理論、統計的推測の融合

今回紹介したトッドとウォルピンの手法にも課題がある。彼らの分析では、市場賃金に応じて労働需要がどの程度反応するかがいまだ不明なので、補助金によって多くの児童が就業から就学に移行し、労働供給が減る場合、最終的に市場賃金がどの程度変化するか明らかでない。補助金が労働供給を減らし、市場賃金を引き上げ、その結果一部の家計が就学を止めて就業を選択するという効果が織り込まれていないため、補助金が就学率に与える影響が過大評価される可能性が残っている。また、就学率を上げる補助金政策の改善と同時に、教育の質についても明示的な考察が必要だ。

前述の通り、経済理論が教える労働市場

の需給調整を介して、事前に意図した補助金効果よりも実際には過小な効果しか実現しないこともある。また巨額の資金が用いられるような所得再分配政策では、多くの利害関係者が関与し、政治的配慮から所得移転政策の制度設計が行われ、貧困層ターゲットینگが機能せず、補助金効果が薄められる可能性も大いにある。プログレサの政策決定過程をまとめた参考文献②によれば、それ以前の所得移転政策プロナソル(PRONASOL)は、ターゲットینگというよりも集票マシンの色彩が濃かった。

大規模な貧困削減政策は通常失敗が許されないと考えられているため、政府・援助機関は厳格な政策評価を外部に委ねることを厭う可能性もある。失敗を許す余地がほとんどないのだとすれば、今回紹介したように、各国で行われたフィールド実験に基づく、政策の「事後」評価から得られる知見を活用するか、出来るだけ弱い仮定に基づく構造モデルを用いて、政策の「事前」評価を洗練させ、制度改善を継続するほかない。

そのために政府・援助機関から独立した外部の専門家が政策メニューの立案、事後評価、再立案という制度改善プロセスに積極的に関わるべきだ。想定する仮定の妥当性の検証だけでなく、どの家計をターゲットとし補助金支給にどう条件をつけるかという政策メニューの質は、政策対象地域の経済制度と経済理論の双方を熟知した専門

家の創意工夫に決定的に依存する。

わが国の貧困削減政策が世界の潮流から周回遅れになる前に、地域研究、経済理論、統計的推測が深いレベルで融合される必要がある。この三つを一人で深く融合し得る人材の育成、そして異なる三つの専門家を束ね結びつけるような人材の発掘から貧困削減を目指す制度革新が生み出されると言って良い。

(まちきたともひろ／アジア経済研究所新領域研究センター)

### ＜参考文献＞

- ①伊藤成朗(二〇〇八)「もっとやさしい開発経済学連載第一三回 貧困削減―教育や保険を条件にした補助金」『アジアワールド・トレンド』一二月号。
- ②浜口伸明・高橋百合子(二〇〇八)「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」『国民経済雑誌』一九七巻第三号。
- ③市村英彦(二〇〇九)「新統計法で政策分析精緻化へー「匿名データ」の活用急げ」『日本経済新聞「経済教室」』二〇〇九年五月一日。
- ④Todd, Petra E. and Kenneth I. Wolpin, (2006) Assessing the Impact of a School Subsidy Program in Mexico: Using a Social Experiment to Validate a Behavioral Model of Child Schooling and Fertility, *American Economic Review*, 96(5), 1384-1417.