

メキシコの条件付現金給付政策

「プログレサ・オポルトウニダデス」の

一七七年を考える――

畑 恵子

●はじめに

メキシコでは一九九七年に条件付現金給付政策「教育・保健・食料計画」（以下、プログレサ）が始まった。それは人材育成を目的とする点においても、厳密な選別主義によって受益対象を絞り込むという点においても、新しいタイプの貧困削減政策であった。そして今日に至るまで、名称は「人間開発計画オポルトウニダデス」（以下、オポルトウニダデス）へと変更されたものの、コンセプトは当初のまま変わることなく、四期の政権で継続されてきた。本稿では国際的にも成功例として評価されているこのプログラムの一七七年間を振り返り、その実績と問題点について考察する。

●条件付現金給付政策の開始

一九八〇年代半ば以降のメキシ

コでは、債務危機を契機に経済政

策が国家主導型から自由化・市場化指向型へと大きく切り替わった。その転換は経済危機と相まって、従来から深刻なレベルにあった貧困問題をさらに悪化させるとともに、政権政党である制度的革命党（PRI）への不信・不満を助長した。社会的にも政治的にも何らかの施策を講ずる必要性に迫られたサリーナス政権（一九八八～一九四年）は、貧困層を対象とする「国民連帯計画」を実施した。連帯計画にはコミュニティにプロジェクト提案・実施への参加および共同責任を求めるなどの新しい試みも含まれていたが、資源配分は都市部の周辺人口の「政治的取り込み」を重視する傾向が強く、貧困削減政策としての成果は疑問視されている。

続くセディージョ政権（一九九

四～二〇〇〇年）は連帯計画を引

き継いだが、一九九七年八月に「教育・保健・食料計画」（プログレサ）を連帯計画に代わる新たな貧困削減政策として開始した。それは名称の示すとおり就学、保健、食料・栄養の三分野できわめて十分な充足状況にある子どもや母親を支援し、とりわけ子どもたちの健康な身体と学力を育成することにより、世代間の貧困の連鎖を断ち切ることを目的にしていた。プログレサは農村部の最貧家族を対象とし、小中学校教育課程の子どもに対する奨学金受給、妊婦・授乳期の母親と乳幼児などへの栄養支援、予防医療を中心とする学習機会や医療サービスの提供を主な内容としていた。

また以下の点において、従来の貧困政策とは異なる性格をもっていった。支援をもっとも必要とする

最貧層家族を厳密で客観的な指標により選別したこと、子どもの通学および定期健診を受給要件としたこと、栄養補助サプリメントなどを除いて支援は基本的に現金給付で行われたこと、そして給付金の受け取りや管理、子どもの就学、健康管理等に関する「共同責任」を母親に課したことである。選別は今日に至るまで二段階で行われており、まず統計指標などを用いて地域が特定され、続いてそのなかで支援が必要な家族が選ばれる。また管轄機関は社会開発省、公教育省、保健省であるが、九〇年代から教育、保健・医療分野を中心とする地方分権化が進められており、同プログラムでも州政府および地方自治体（ムニシピオ）にかなりの権限と財源が委譲されることになった。

この計画の中心的立案者の一人で、当時財務公共信用省の歳出担当副大臣の職にあったサンティアゴ・レビーは、策定に至る過程で次のように説明している。それまでの貧困政策では食料支援が重要視されていたが、一九九〇年代半ばの食料支援の予算配分をみると大半が都市部向けであり、もっとも手厚い助成を必要とする農村部

への配分が極めて小さいという不均衡がみられた。また八〇年代から九〇年代にかけて、国際機関などで貧困に関する研究が進み、食料消費・栄養・保健・教育間には相互補完性があること、貧困世帯には現金収入が必要であること、資源管理を含めて問題克服のためには当事者の主体性を涵養するこ

とが不可欠であること、貧困層の所得移転への長期依存を回避するためには資源を人材育成に充当すべきであることなどが、提案されるようになった。このように国際的にも貧困の克服への関心が高まり、新しい政策枠組みが模索されるなか、一九九四年末の通貨危機による経済の悪化と国民の困窮への対応を迫られたメキシコで、新たなコンセプトにもとづくプログラムが策定されたのである。

以上のようにプログレサはメキシコ独自の政策というよりも、国際的な貧困政策の枠組みに準じて米州開発銀行からの融資を得て実施されたモデルケースであった。レビー自身もそれ以前から米州開発銀行のプロジェクト立案にかかわってきた経済学者であり、二〇〇八年三月からは同銀行副総裁を務めている。また、労働市場に参

入し競争できる人材を育成するという目的においても、対象の絞りこみ(ターゲットイング)によって限られた資源で最大の成果を目指すという方向性においても、新自由主義の考え方と親和性の高い政策であった。

● プログレサからオポルトゥニダダスへ

二〇〇〇年にメキシコでは国民行動党(PAN)の勝利によって七一年ぶりにPRIが下野し、二〇〇二年まで二期にわたりPAN政権が続いた。メキシコでは大統領の再選は認められておらず、六年で大統領が交代するたびに、同じPRI政権であっても、社会政策に関しては衆目を集める戦略が新規に発表されるが多かった。二〇〇〇年以降も同様のことが繰り返され、政権ごとに変り映えのない内容を新しい名称で包んだだけの貧困克服に向けた戦略が発表されてきた。そして条件付現金給付政策はその戦略のひとつの柱として位置づけられてきた。

フォックス政権(二〇〇〇〜二〇〇六年)は二〇〇二年に名称をプログレサからオポルトゥニダダスへと変更し、米州開発銀行と新たな

ローン契約を結んで、プログラムの拡充に努めた。継続理由としては、国内外の評価が好意的であったこと、プログラムにPRIの政党色が薄かったことなどが挙げられる。同政権は貧困克服を重点課題のひとつに掲げ、そのための戦略として「あなたとともに」(Contigo)を展開した。それは能力開発、所得機会の創出、財産形成、社会保障の提供を骨子として、教育、保健・栄養、職業訓練に力点をおいたさまざまなプログラムからなっていた。オポルトゥニダダスはそのなかの主要なプログラムであり、予算、受益者数ともに実績を大きく伸ばした。人口二五〇〇人未満の農村部に限定されていた対象地域が二〇〇一年に準都市部に拡大され、翌二〇〇二年には一

万五〇〇〇人以上の都市部までが含まれることになった。就学支援も高校まで引き上げられ、高校に入学し二二歳までに卒業すること条件とする追加的給付制度が設けられた。さらに二〇〇六年には対象家族の七〇歳以上の高齢者向けの現金給付が始まった。

対象地域の拡大は、家族単位では困窮していても居住地区が最貧ではないために、受給資格から排

除されてしまうケースが問題視されていたことを考慮すると、妥当な決定であった。高校教育重視も次世代の能力開発という目的にかなっていた。だが高齢者支援は次世代育成というコンセプトにはそぐわない。高齢者の貧困は当時のメキシコで近い将来にさらに深刻化する現実的な問題として捉えられており、フォックス政権もすでに二〇〇三年から農村部の高齢者支援を開始していた。しかし、オポルトゥニダダスにこのような支援項目が加えられた背景には、選挙をにらんだ政治判断があった。二〇〇六年の大統領選挙において、中道左派の民主革命党の候補者が首都連邦区での実績にもとづいて、七〇歳以上の高齢者全員を対象とする現金給付を全国的に実施することを公約に掲げていたからである。フォックス政権期に、オポルトゥニダダスは人材育成という目的からも、政治的中立性という暗黙の前提からも、乖離し始めたと思われることができよう。

続くカルデロン政権(二〇〇六〜二〇一二年)ではさらにその傾向が強まった。同政権は二〇〇八年四月に極貧削減戦略として、「よりよく生きる」(Vivir Mejor)を発

表した。食料・栄養支援、保健サー
ビスの拡充や社会的保護網の創出
を行動方針とするこの戦略に目新
しさはないが、大統領は第一段階
として、周辺地域の一五万人への
優先的支援を約束した。新戦略に
もとづいて、オポルトウニダデス
の対象家族に対しても国際的な食
料価格の上昇への緊急対応プログ
ラムの一環としてさらなる食料補
助と、三〜九歳の児童を対象とす
る現金給付が二〇一〇年より追加
され、それとは別にエネルギー支
援も政権初年度から開始された。

さらに同政権は二〇〇九年に、都
市圏の物価などを考慮して、都市
向けオポルトウニダデスをメヒ
コ、プエブラ、北部国境などの州
において試験的に実施することを
発表した。しかし二〇〇九年は下
院選挙の年にあたることから、新
聞などではその政治的意図が問題
視された。ラホルナーダ紙の社説
(二〇〇八年四月二十九日付)は、「国
民連帯計画」から「よりよく生き
る」までの一連の社会政策がプロ
パガンダ、選挙、コーポラティブ
な統制のために利用されてきたこ
とを批判し、国民の安寧と権利尊
重のための社会政策へと転換する
ことがなければ、デマゴギーやポ

ピュリズムにとどまることになる
と指摘している。

二〇一二年末にペーニャ・ニエ
トが大統領に就任し、PRIが政
権に返り咲いた。ペーニャ・ニエ
トは就任直後にオポルトウニダ
スの継続と拡充を約束するととも
に、新たな貧困削減戦略「飢餓撲
滅のための十字軍」を発表した。
それは四〇〇のムニシピオに居住
する七四〇万人の周辺人口を対象
とし、①適切な食料による飢餓の
撲滅、②幼児の栄養失調の削減、
③農業生産の増大、④収穫後の消
失および食料浪費の削減、⑤コ
ミュニティ参加と動員の促進を目
的とする。

同政権は「国家開発計画二〇一
三〜一八年」において五つの主要
課題のひとつとして、「包摂する
メキシコ」すなわち貧困、不平等、
社会的排除などへの取り組みを掲
げた。そして社会権という概念を
用いて、国家の活動は国民による
社会権の行使の保障に集中せねば
ならないとし、社会権の行使は基
礎的サービス、すなわち水道、衛
生、電気、社会保障、教育、食料、
住居などへのアクセスをとおして
実現すると述べた。「十字軍」は
基本的な社会権のひとつである食

料の権利を保障するものであり、
オポルトウニダデスには「十字軍」
の主要な役割が課された。二〇一
三年の大統領教書によれば、「十
字軍」が対象とする四〇〇のムニ
シピオのうち三九九でオポルトウ
ニダデスが実施されており、二〇
〇万家族のなかで二二〇万人が奨
学金を、一万四三〇〇人が高齢者
支援を、一〇〇万人が児童支援を
受けていた。

以上のように各政権は貧困克服
に向けた取り組みを国民にアピ
ルし、「あなたとともに」、「より
よく生きる」、あるいは
「飢餓撲滅十字軍」といつ
た、政策と大統領の一体
性を感じさせるような名
称を冠して、オポルトウ
ニダデスをそのなかに組
み入れてきた。そのよう
なやり方のなかにも、オ
ポルトウニダデスの政治
利用や貧困削減政策をと
おしたパターナリズムを
見出すことができる。

●オポルトウニダデス による現金給付

では、オポルトウニダ
デスの受給資格が認めら

れると、いくらの現金を得ること
ができるのかを、二〇一三年一二
月三〇日付の官報にもとづいて見
てみよう。項目別支給月額は一
家族あたりの食料支援三二五ペソ、
補足的食料支援(国際的な食料価
格の上昇に対応)一三〇ペソ、児
童手当(一人あたり)一二五ペソ、
高齢者支援(一人あたり)三四五
ペソである。奨学金は表1のと
おりであり、高学年になるにつれ女
子生徒への受給額が男子生徒より
も少し高く設定されている。奨学
金といっても公立学校は基本無料

表1 奨学金月額(ペソ) 2012-13年,2013-14年

教育レベル	男子	女子	文具等購入費
小学校	1年*	165	220
	2年*	165	
	3年	165	
	4年	195	
	5年	250	
	6年	330	
中学校	1年	480	410
	2年	510	
	3年	535	
高等学校等	1年	810	410
	2年	870	
	3年	925	

(注) *人口2500人以下の農村部のみ適用。
(出所) DOF (30/12/2013) p.9, 参考文献⑨ p.245.

表2 プログレサ - オポルトゥニダデスの支出と受益家族数・地域数

年	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
支出(100万ペソ)	465.8	3,398.6	6,890.1	9,586.9	12,393.0	17,003.8	22,311.1	25,651.7	29,964.2	33,525.7	36,769.2	41,706.5	46,698.9	57,348.9	59,119.2	59,653.8	66,306.8
受益家族数(1000)	300.7	1,595.6	2,306.3	2,476.4	3,237.7	4,240.0	4,240.0	5,000.0	5,000.0	5,000.0	5,000.0	5,049.2	5,209.3	5,819.0	5,827.3	5,845.1	5,800.0
農村部(%)				86.0	78.0	72.9	71.0	69.1	68.8	69.2	68.2	67.8	66.2	62.0	62.3	60.5	60.5
準都市部(%)				13.8	18.5	14.5	17.6	17.4	17.2	17.1	17.5	17.2	17.3	16.5	17.0	18.8	18.8
都市部(%)				0.2	3.5	12.6	11.4	13.5	14.0	13.7	14.2	15.0	16.5	21.5	20.7	20.7	20.7
対象ムニシピオ数	456	1,743	2,155	2,166	2,317	2,354	2,360	2,429	2,435	2,441	2,444	2,444	2,445	2,445	2,448	2,449	2,449
対象地区数	10,769	40,906	53,055	53,232	67,737	70,520	70,436	82,973	86,091	92,672	92,961	95,819	97,922	97,053	97,437	105,588	105,588

(注) * 暫定値。
(出所) 1997～99年の支出のみ参考文献③.25ページ, その他は参考文献③ pp.71-72より作成。

であるため、子どもたちが労働で得られる収入を保障することにより、就学を確保することにその狙いがあり、奨学金の大半は実質、家族の生活支援である。その他、一八～二九歳の中学課程修了者および二二～二九歳の高校課程修了者にも支援金が受給される。だが、一家族が受給できる補助金は、小中学校の奨学金を得ている場合は奨学金の上限が一二六五ペソ、他の支援が四四五ペソで計一七一〇ペソ、高校等の奨学金を含む場合は奨学金の上限が二二二〇ペソで、計二七六五ペソに上限が定められている。一家族の平均受給額は八一二ペソであり、二〇一三年の最低賃金平均(日給)約六三ペソに照らすと、約一三日分に相当する。それだけで生活できる金額ではないにしても、オポルトゥニダデスの保障が最貧層にとって貴重な現金収入となっていることは明白である。

表2はプログレサ・オポルトゥニダデスの実績を示している。二〇一二年の受益家族数は一九九八年から三・七倍に増え、今や全家族の二〇%以上、人口の四分の一をカバーするに至っている。しかし、二〇〇〇年代後半から家族数、

対象地区ともに微増にとどまっていることから、このプログラムのカバー範囲がほぼ限界に近づいていることが推測できる。二〇一二年にメキシコでは世帯の一〇・四%、人口の一四・二%が最貧水準にあり、世帯の二九・九%、人口の三七・一%が貧困水準(最貧を含む)にあった。計算上は最貧の全家族が、貧困家族の約七〇%がこのプログラムに包摂されていたことになる。この捕捉率の高さは評価すべきであろうが、そうであるがゆえに新たな支援項目が追加されてきたのかもしれない。もちろん、貧困の克服という目的のために適切で有効な支出増であれば何ら問題はない。だが先に述べたようにプログラムの政治利用が強まっているとすれば、本来の目的が損なわれ、これまでも繰り返されてきたように、ポピュリスト的な政策へと変質することになる。

また、受益家族の地理的分布には農村部の比率が低下し、都市部・準都市部の比率が増加する傾向がみられる。メキシコの都市人口は七八%を超えており、都市部にも深刻な貧困があることは事実である。だが二〇一〇年以降は農村部の受益家族は全体の六〇%にまで

低下しており、農村部の最貧層にターゲットを絞っていた当初の方針は明らかに変わってきている。ではこの間に貧困はどの程度削減されたのだろうか。ECLA Cのデータによれば、一九九八年にメキシコの貧困人口比率は四六・九%、最貧人口比率は一八・五%であった。すなわち、二〇一二年に貧困人口比率は九・八ポイント、最貧人口比率は四・三ポイント低下したことになる。プログレサ・オポルトゥニダデスの寄与がどの程度であったかは不明だが、同様の政策が実施されてきたブラジルでは、一九九九～二〇一二年の間に貧困人口比率は一八・九ポイント、最貧人口比率は七・五ポイント減となり、二〇一二年の比率はそれぞれ一八・六%、五・四%とメキシコよりもはるかに低い水準にある。単純に比較することはできないが、このような実績から判断する限り、メキシコの貧困率は低下傾向にあるものの、貧困削減政策がきわめて効率的で抜きんできた成果を上げていると結論することは難しい。

●おわりに

プログレサ・オポルトゥニダデ



写真2：保健所のフェンスに掲げられた幕（2012年8月30日筆者撮影）



写真1：小学校低学年の授業風景（2012年8月30日筆者撮影）

スは政党を問わず、各政権にとつて貧困克服戦略の柱として重視され、拡充されてきた。その成果は二〇一二年八月に私自身が訪れた

ベラクルス州の山間部にある人口四五〇人足らずの先住民の村でも実感することができた。その村では住民の多くがオポルトウニダデスから支援を得ており、教育・保健分野での改善が目を見えた。二〇年前の訪問時にすでに小学校・中学校ともにあったが、最近校舎が新築されて各学年一クラスずつが設置されていた（写真1）。そして以前にはなかった保健所が村の入り口に開設されていた。しかしそのフェンスには「オポルトウニダデスのおかげで健康に。州政府と保健部門、ありがとう」と書かれた幕が張られていた（写真2）。教育、食料、保健などへのアクセスが国民の社会権であるならば、このようなパターンリストなプロパガンダはあり得ない。本稿では貧困削減プログラムが政治的に利用される傾向にあることを論じてきたが、この垂幕の文言も日常的な一例であるように思われる。

最後に、その他にもオポルトウニダデスに関しては、一見女性を重視しているようだが、

が、家庭や子どもを守るといふ伝統的な女性の社会的役割を強化しているのではないか、行政主導で住民やコミュニティの主体性の育成をしていないのではないかと、といった指摘があることを付け加えておきたい。

（はた けいこ／早稲田大学社会科学総合学術院教授）

《参考文献》

- ① 畑恵子「メキシコの条件付き現金給付政策—Progres-Oportunidades」宇佐見耕一・牧野久美子編『現金給付政策の政治経済学（中間報告）』調査研究報告書 アジア経済研究所、二〇一三年「二九—四三ページ」。
- ② 高橋百合子「メキシコ貧困削減政策—Progres-Oportunidades—政策評価研究に関する一考察」(http://www.laineresearch.jp) 二〇〇九年。
- ③ 米村明夫「メキシコにおける貧困克服のための社会・教育政策」『ラテンアメリカ・レポート』Vol.21 No.2 二〇〇四年「二二—三四ページ」。
- ④ “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2014.” *Diario oficial de la federación* (DOF:30/12/2013).
- ⑤ ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) 2013, *Social Panorama of Latin America 2013* (http://www.eclac.cl).
- ⑥ Gobierno de la República 2013, “Plan nacional de desarrollo 2013-2018.” *Diario oficial* (segundo sección) 20 de mayo de 2013.
- ⑦ Levy, Santiago 2006, *Progress against Poverty: Sustaining Mexico's Progres-Oportunidades Program*, Washington, D.C. Brookings Institution Press.
- ⑧ Presidencia del Gobierno 2013 *El primer informe de gobierno. anexo estadístico* (http://www.informe.gob.mx) 二〇一四年七月三十一日マクセス）。