

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 16 日現在

機関番号：12613

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23530313

研究課題名(和文) 発展途上国における現金移転プログラムの有効性に関する研究

研究課題名(英文) Study on Effectiveness of Cash Transfer Programs in Developing Countries

研究代表者

児玉谷 史朗 (KODAMAYA, Shiro)

一橋大学・大学院社会学研究科・教授

研究者番号：00234790

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,800,000円、(間接経費) 1,140,000円

研究成果の概要(和文)： 発展途上国の現金移転事業の有効性と問題点を、ブラジル、フィリピン、ケニアの3国を比較することで明らかにしようとした。その結果、3国は所得水準、行政能力、財政規模等で相当の違いがあり、それに対応する形で、各国は自国の事情に合わせて設計実施していることがわかった。ブラジルとフィリピンが類似の事業を実施しているのに対して、ケニアはエイズ孤児と食糧不足の遠隔地という限定された対象である。対象者の選定は重要であるが、厳密さを追求するとコストがかかるので柔軟さが必要である。3国とも民主化し、社会扶助の政治的価値が高まったことが現金移転プログラムを導入維持する力となっている。

研究成果の概要(英文)： The project aims to study the achievement and limitations of the (conditional) cash transfer programs in developing countries by comparing the programs of Brazil, Philippines and Kenya. While the programs were designed and implemented according to the basic principles of the cash transfers, the policy planners and administrators in the case countries were flexible enough to adjust the programs depending on the different economic, fiscal and administrative conditions. Proliferation of cash transfers in developing countries are closely related to the politics after democratization of these countries including the perception that the poor can be active participants of politics and economy as co-responsible for poverty reduction and social development.

研究分野：経済学

科研費の分科・細目：経済学・経済政策

キーワード：社会政策 国家財政 貧困削減政策 ブラジル ケニア フィリピン

1. 研究開始当初の背景

本研究は発展途上国における現金移転プログラムの有効性と問題点について、東南アジア、ラテンアメリカ、アフリカから三カ国の事例を比較研究することによって明らかにしようとした。現金移転は日本の生活保護に類似した社会保障制度で、かつては先進国に限られていたが、1990年代からラテンアメリカで導入され、他の途上地域にも広まった。途上国における現金移転プログラムについては、世銀や欧米の援助機関などが積極的に支援する姿勢をとるようになっており、海外では研究者の関心も高い。しかし日本においては、断片的な事例紹介は行われているものの、本格的な研究はまだほとんど行われておらず、日本の援助機関の取り組みもほとんどない。途上国における現金移転プログラムに関する海外の最先端の議論を再検討しつつ、地域の異なる3国で現地調査を行うことによって、具体的な政策提言もできるような研究成果を出すことを目指した。

2. 研究の目的

(1) 発展途上国における現金移転プログラムの有効性と問題点について、ラテンアメリカ、東南アジア、アフリカから1国ずつ、計3国の事例を選び、比較研究することによって明らかにすることを目的とした。

(2) 日本の援助機関が現金移転プログラムにどう取り組むべきかについて具体的な政策提言もできるような研究成果を出すことを目指した。

3. 研究の方法

(1) 現金移転プログラムは各国の政府財政、貧困状況、政治によって制約されたり、影響を受けるので、広くラテンアメリカ、東南アジア、アフリカから事例国を1国ずつ取り上げ、比較研究するという方法をとった。取り上げた国はブラジル、フィリピン、ケニアの3国である。

(2) 途上国における現金移転プログラムに関する海外の最先端の研究を整理し、議論を再検討した。

(3) 事例の3国で現地調査を行い、研究者、政策担当者、実施担当者、受給者、援助関係者から聞き取りを行った。なおブラジルを専門とする研究分担者のウラノ、東南アジアを専門とする研究分担者の浅見、東アフリカを専門とする児玉谷のメンバー3名と一緒に事例の3国を調査することで、他の地域を専門とする研究者の視点、外側からの目が入るようにし、比較の議論が生まれやすくなるようにした。

4. 研究成果

(1) 現金移転プログラムの意義や特徴、類似

の制度との異同について先行研究を整理してまとめた。現金移転は社会保障の中の社会扶助の一手法である。対象は貧困層と弱者であり、現金を定期的に給付することで、貧困からの脱却とリスクへの対応を支援する。政府等の予算から給付するので、加入者が払う掛け金が財源となる年金制度等とは異なる。

貧困層を直接の対象とした貧困対策であるという点で共通性のある、マイクロクレジット(MC)と現金移転(CT)プログラムを比較した。MCは経済活動可能な貧困層を対象とするが、CTは最貧困層を対象とする。MCは起業のための資金を融資し、CTは生活のための資金を定期的に給付する。

また現金移転事業と食料援助の比較についてもまとめた。市場経済の発達が前提であるが、現金の方が給付、輸送等が容易であり、受給者の選択の余地も広い。ただし銀行等が普及していない場合は工夫が必要となる。

(2) 条件付き現金移転プログラムについて。1990年代頃からブラジル、メキシコを初め中南米諸国で導入された現金移転プログラムの多くは条件付き現金移転プログラムであり、この点が新しい特徴として注目されてきた。受給の条件として、子どもの就学や妊産婦の検診、乳幼児検診などを受給世帯に求めるもので、教育と保健が条件とされることが多い。これは子どもの教育や保健といった人的資源あるいは人的資本の形成に投資することで貧困層の次世代が貧困に陥ることを回避しようという意図である。現金の給付で直前の貧困への対応という短期的課題に対処し、同時に次世代の貧困の回避という長期的課題にも対応しようとするものである。

(3) 条件付き現金移転(CCT)を含む現金移転(CT)プログラムの必要性と懸念を整理した。CTに対する基本的批判として、投資でなく消費、受給者に間違った誘因を与える(依存を助長し、労働する誘因を減らす)経費がかかる(低所得国では財政が負担できない、あるいは持続可能ではない)があるが、3点とも反論がされている。については公共投資は貧困層が裨益しないことが多く、貧困層に直接給付する方が貧困層に届き、効果がある。についてはそのような事実は見られない。現金移転プログラムの1世帯あたりの給付額は少額で、総予算に占める割合は大きくない。貧困層以外が利益を得る公共投資などの方が予算額が大きい。

CCTの条件の必要性として、以下が挙げられる。子どもの教育について親の意志決定だけでは社会的に過小投資になる。弱い者への社会的圧力を緩和。たとえば、娘が学校に行くことに反対する父親の圧力の緩和。条件があった方が富裕層などの支持を得やすい。

CCTの条件を履行しているかモニタリングする必要があり、これに別途行政コストが

かる。また学校や保健所が少ないなど社会サービスが整備されていないければ、条件をつけても履行できないので、供給側の政策（教育サービスの充実等）と需要側の政策（条件付き現金移転による教育需要の拡大）はセットでなければならない。

(4) 事例とした3国の特徴を整理した。1人あたりGDPではフィリピンはブラジルの四分の一（購買力平価で三分の一）、ケニアはフィリピンの三分の一程度（購買力平価で半分）と差が大きい。ブラジルは、1人あたりGDPが\$8673（購買力平価）、1日2ドル以下人口の割合21.2%。フィリピンは、1人あたりGDPが\$2956、1日2ドル以下人口の割合が56.1%、貧困人口比率32.9%（2006）、貧困世帯470万、貧困人口2760万、ジニ係数0.44。ケニアは1人あたりGDPが\$1421、1日2ドル以下人口の割合58.3%、貧困人口比率47%、貧困人口1650万人（2005/06）。

(5) 3国の現金移転プログラムの特徴を比較した。ブラジルのボルサ・ファミリア(BF)は、4つの現金移転プログラム（うち3つはCCT）を統合した総合的なもので、2003年に創設された。条件付き現金移転プログラムであり、現在の貧困の緩和と次世代への貧困の継承を防ぐことが目的とされる。あわせて貧困世帯を他の関連サービスに導くことも目的とされ、貧困対策の窓口とも言える。

特徴は 大規模、地方分権、統合的である。2007年時点で1100万世帯、4600万人をカバーしており、この種の事業としては世界最大である。地方分権の点では、もともと地方政府が先に導入していた事業を連邦政府の事業としたという点で地方政府と関連が深い。連邦政府の予算と管理に移行しても実施の多くはムニシピオと呼ばれる地方政府が担っている。統合的という点では4つの省庁が所管していた事業を社会開発省の下に統合したことで合理化、効率化が図られた。貧困層にとっても窓口が一本化された。連邦政府から地方政府までの三層の行政を垂直的につなぐという意味でも統合的である。

フィリピンのパンタウイド・パミリヤン・ピリピノ・プログラムはパンタウイド・パミリヤと略称されるが、頭文字が4つのPであることから4Psと通称される。教育と母子保健を条件とする条件付き現金移転プログラムである。社会扶助（貧困層の日常的貧困に対応）と社会開発（次世代に貧困が継続しないようにする）の二つの側面を持つとされる。社会福祉・社会開発省が管轄し、2007年から試行的に開始し、2010年に根拠法が制定された。

ケニアの「孤児脆弱児童現金移転プログラム」(CT-OVC)は、17歳以下の孤児脆弱児童を扶養する貧困世帯が対象で、12万5000世帯が目標。2009年に10万世帯に達した。ケニアの「飢餓安全網プログラム」(HSNP)は、北

部の乾燥・半乾燥地帯の貧困な牧畜民が対象で、2008年から2012年に第1フェーズが行われた。6万世帯の30万人に到達することが目標である。従来の食料援助を現金給付に切り替えるという性格を持っている。

(6) 現金移転プログラムの有効性と問題点を分析する際の基準として、次の3点に注目した。テクノクラートの（専門技術的）側面。ターゲティング（対象者の絞り込み・選定）と給付、条件付きのモニタリングの3点が適切に実施され、かつ費用対効果が高いか。行政。行政の能力、財政面で持続可能か。行政コストが高すぎないか。政治。政治的支持が政権を越えて得られているか。利権化したりしていないか。

(7) ターゲティングについて。ブラジルのボルサ・ファミリアのターゲティングの精度は評価が分かれる。しかしブラジルでは、ターゲティングは地方政府が実施しており、現金移転事業は地方から始まったので、地方行政は経験を積んでいる。受給者は地方政府の社会支援センターの職員が面接して決めている。ミーンズテストを取り入れているが、収入は自己申告である。情報は入力されて連邦政府のデータベースに蓄積される。

フィリピンの4Psでは、最初に地理的ターゲティングが行われ、統計機関の統計データに基づいて貧困な州(province)、続いて町(municipality)が選ばれる。妊婦と14歳以下の子どものいる世帯が選ばれる。

ケニアのCT-OVCは、地理的ターゲティングの後コミュニティによる評価と調査員によるproxy means testによって選定する。この選定方法は、地域住民の参加と客観的な基準による選定を組み合わせる画期的だが、地域の有力者による影響力の行使などの問題が指摘されている。

給付は3国とも磁気カードを使うなどして給付を効率的に行っている。行政コストはかなりかかるようで、ケニアでは通常業務が圧迫されることが問題になっている。

政治面では、3国とも民主化や政権の交代が導入のきっかけになっている。また3国とも政権交代後も事業が維持されている。

(8) 3国の政治とのかかわりを研究した。現金移転プログラムの導入には民主化が関係している。貧困や社会保障が選挙の争点になり、政治家が社会保障予算の拡大に前向きになるからだ。貧困層も有権者であり、数が多いので、彼らに現金移転プログラムで給付することは、選挙での支持につながると政治家は期待する。受給者カードは中央政府と受給者を直接つなぐことの象徴である。

同時に予算と財源の問題から、国の予算として支出することの正当性が問われ、コストと効率が問題になる。また政治の悪い影響として、受給者の選定や給付がルールに従って

公正に行われず、利権化するおそれがある。現金移転プログラムのテクノクラートの（専門的、技術的）設計と実施が重要なのはこのような政治的理由からも言える。

条件付きとすることの政治的意味も諸説が唱えられている。条件は納税者である富裕層、中間層の支持を取り付けるために必要だ。条件があることで受給者が国家の予算で援助されるだけの存在というマイナスのイメージを克服できる。条件の履行を責任を持って行うということから、受給者は単に受け身の存在ではなく、共同責任を負う者として位置づける論者もいる。

現金移転プログラムを導入した政権だけでなく、政権が代わっても維持継続されることが多い。これは政党の違いを超えて現金移転プログラムの政治的効果が政治家に認められていると共に、国民に受容され支持されていること、必ずしも特定政党や政治家の利権化していないことを示している。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔学会発表〕(計1件)

ウラノ・エジソン。Reducing Poverty through Social Policies: a Survey Article on Conditional Cash Transfer Programs The 11th Tunisia-Japan Symposium on Science, Society and Technology 2011年11月12日、チュニジア、ハンマメット

〔その他〕

ホームページ等

発展途上国における現金移転プログラムの有効性に関する研究

<http://www.timur.soc.hit-u.ac.jp/ct/index.html>

6. 研究組織

(1)研究代表者

児玉谷 史朗 (KODAMAYA, Shiro)

一橋大学・大学院社会学研究科・教授

研究者番号：234790

(2)研究分担者

浅見 靖仁 (ASAMI, Yasuhiro)

一橋大学・大学院社会学研究科・教授

研究者番号：60251500

ウラノ エジソン (URANO, Edson)

筑波大学・人文社会科学研究科・准教授

研究者番号：80514512