

〈書評〉

宇佐見耕一・牧野久美子 編著

『新興諸国の現金給付政策 —アイデア・言説の視点から—』

アジア経済研究所 2015年

神戸大学 浜口伸明

現金給付政策を条件付きのものと条件付きでないもの、また対象を限定したものとそうでないものに分類すると $2 \times 2 = 4$ とおりが考えられる。このうち、貧困層を対象とした条件付き現金給付（以下では英語の呼称 Conditional Cash Transfer を略した CCT と呼ぶ）は、メキシコで1997年に導入された PROGRESA（2002年に Oportunidades と改名）をはじめとしてラテン・アメリカで広く流布し、ラテン・アメリカ発で世界的にも影響を与えた代表的な貧困削減政策である。CCT 研究の中で、パイオニア的事例である PROGRESA-Oportunidades は、現在開発経済学の主流にあるランダム化比較試験（RCT）の手法によるフィールド実験の検証を想定して、被験グループと比較グループに分けて効果が分析できるように当初から「科学的評価」を意図した制度設計がされ、メキシコ政府は積極的に個票データを公開した。研究者はこれに呼応して盛んに研究を行い、PROGRESA-Oportunidades は就学率の向上や貧困層の厚生改善等に効果があったことが厳密に検証された。その結果、このプログラムの評価が世界的に高まり、国際機関も CCT を積極的に推進するようになった。

そのような高い外部評価がメキシコ国内にフィードバックされ政権交代を経て PROGRESA-Oportunidades が維持されたことは、貧困削減に息の長い対応が必要であるという観点からも重要である。さらに、社会扶助政策については、貧困層から票集めをするツールや、政権支持層だけを優遇する人気取り行為として用いられることがしばしば批判を受けるなかで、データが公開されることは、政府の説明責任（アカウンタビリティ）と透明性（トランスペアレンシー）も同時に研究者の検証にさらされることにもなる。研究者は CCT を事後的に検証するだけでなく、様々な点から制度的発展にも関与してきたとすることができよう。

そのような背景からこれまで実に多くの研究者が CCT を研究してきたが、そ

の多くは政策効果の分析であった。これに対して、本書は CCT を含む現金給付がなぜ選択されるに至ったかを描き出そうとする点で、他と異なる特色のある研究成果である。評者はこのような問いは意味があると思う。PROGRESA-Oportunidades は内的妥当性 (internal validity) が確認された方法で効果が検証されているとしても、異なるローカル・コンテクストでも有効であるという外的妥当性 (external validity) に確たる証拠がないにもかかわらず、多くの国で転用され、ほとんどの場合メキシコと同様の厳密な水準で効果を検証せずに現金給付が続けられているのはなぜかよくわからない。本書の問いに対する答えはその疑問の解決に役立つだろう。

序章 (宇佐見・牧野) において、「なぜ現金給付に注目するのか」について、①失業、雇用の非正規化、政府が雇用を保証していた共産主義体制の崩壊によって、労働と切り離れた社会扶助が必要と考えられるようになったこと、②貧困削減が、救貧だけではなく人的投資・社会投資と関連させる政策として考えられるようになったこと、③構造調整にともなう社会的保護が必要と考えられるようになったこと、の3つの普遍的な「アイデア」の存在を指摘している。国際比較研究を行う本書に共通の問題意識として十分説得的である。

本書で分析対象としている事例は、①対象を限定し条件を付けず最低生活水準を保証する目的の現金給付を行う韓国 (金早雪)、中東欧 (仙石学)、南アフリカ (牧野久美子)、②最低生活水準を保証しつつ人的資本の形成を目的とした対象を限定した条件付き現金給付をおこなうアルゼンチン (宇佐見耕一) とブラジル (近田亮平)、③支援対象を自己選択に任せるキャッシュ・フォー・ワークやフード・フォー・ワークで地域社会インフラの建設を進めるエチオピア (児玉由佳) と区分できる。対象を限定する資力検査や条件が履行されているかをモニターする行政コストは低くない。とくに対象住民に近い地域行政の能力の高さが要求されることを考慮すると、人的資本・社会資本が十分高い水準にある場合は①のタイプが選ばれるであろうし、行政能力が不足している国では③のタイプが選ばれる一般的な傾向があるだろう。本書では取り扱われていないが、先進国では①のタイプが主流であり、前述のメキシコのケースは②に当てはまり、③の代表格としてインドのキャッシュ・フォー・ワークプログラム NREGA (全国農村雇用保障法) 対象事業がある。

アルゼンチンの「普遍的子ども手当」とブラジルの「ボルサ・ファミリア」に関する事例研究から、両国においてベーシック・インカムという外来のアイデアに基づいて、対象を限定せず、条件も付さない現金給付の実践を目指した勢力

があったが、費用を負担する中間所得層以上の納税者の意見、人的資本形成を重視する意見と突き合わせた、いわば折衷案として、従来の正規雇用者を対象とした社会保障制度を残したままで、これまでカバーされなかった人々を対象とし、教育・保健水準の充足を条件とした条件付き現金給付が選択されたという共通の状況があることが明らかになった。これは、一見上手い解決策のように見える。しかし、本書のラテン・アメリカ以外の事例を扱った研究と対照してみると、所得格差が大きい両国の状況下で、本来ポピュリスト的性格を持つペロン党や労働者党の政権が、条件付きでなくても教育・保健を改善するというエビデンスもあった中で、なぜあえて現金給付を条件付としたのかという疑問が浮かぶ。ブラジルでは、行政コストをかけて対象を定め、条件付きにもしているにもかかわらず、メキシコのように対象選定の有効性や条件にした教育・保健指標の改善に関する厳密な検証を研究者コミュニティに促していないことは整合性を欠いているとも言える。客観的エビデンスがなければ、たとえ問題があることはわかっている、貧困層・中間層以上双方からの投票による報復を恐れて、今後、給付金の制度改革を口にするこたえタブーになってしまうのではないか。評者の認識では、ブラジルではすでに、ボルサ・ファミリアの維持拡大を要望する貧困層と、これを選挙目的のバラマキと批判する中間所得以上の階層の間で明確な意見の相違が起こっているにもかかわらず、政治家は全く制度改革を語ろうとしない。これでは制度として安定的な状態とはいえない。

このように考えると、本書で提示されている「アイディアと言説」という分析視点は、政策が選択されたプロセスをあとから帰納的にたどることを可能にするが、数ある他の選択肢の中からはなぜそのような選択がされたのかを明らかにしたり、今後どのような政策が変更されていくのかを予想したりするためには、限界があるように思われる。政策選択を評価するためには、選択された政策以外の選択肢、すなわちカウンター・ファクチュアルと対比させることが科学的アプローチとしては必要であり、その視点はこの本の分析枠組みから欠落しているように思われる。このような目的を視野に入れるとすれば、終章で議論されているように、アイディアを外生的なものとするのではなく、アイディアを表明する言説や政策実施後の社会経済的状況との相互作用を取り入れて政治過程を分析する必要があるだろう。

また、本書のアプローチの有効性について、合理的選択論や固有のコンテキストを重視する制度論から見た解釈と対比しつつ議論されていけば、理解がさらに深まったのではないだろうか。本書のキーワードである「アイディア」という概

念が、非常に異なるローカル・コンテクストの事例研究を行う本書の研究グループで、どのような意味で共有されたのかについて明確な説明がないまま抽象的に議論されていることも、読者としてはストレスを感じる展開であった。

以上のような本書に対する批判は、おそらくその多くが経済学的な研究に視野が限定されている評者の理解不足によるものであり、的外れかもしれない。本誌読者は、本書からアルゼンチンとブラジルで実施されている CCT について新たな視点を得るとともに、現金給付政策を共通知識として、南アフリカ、エチオピア、韓国、中東欧における異なる政治社会的コンテクストについて学んで、ラテン・アメリカの状況について改めて考える様々なヒントを得ることができるだろう。アジア経済研究所における福祉国家論研究の今後の進展によって、本研究で不十分な点がさらに解明されることにも期待したい。