

# 条件付き現金給付政策の発展 －女性のエンパワーメント・ジェンダー平等の視点

高橋百合子  
青山さくら

はじめに

ラテンアメリカ諸国は、権威主義体制から民主主義体制への体制移行を果たしてから約30年が経った。2015年1月現在、ほとんどの国で、民主主義の定義である、自由、公正、競争的な選挙が定期的実施され、その選挙を通じて、国民は自国の政治指導者を選ぶことができる。こうして、機会の平等を保障する「形式的民主主義」を達成した国々にとって、様々な権利がすべての国民に平等に保障される等、民主主義の実質的側面を充実させることが、今後の課題となる。すなわち、社会的地位、性別、人種等の違いを問わず、すべての国民が構成員として、基本的人権や、必要最低限の生活を送る権利を享受することを保障する、社会的包摂を推進することが重要だといえよう。

特に貧困や所得格差が顕著なラテンアメリカ諸国では、社会的権利の不平等分配の問題が深刻である。すなわち、民主主義体制下、域内平均で、国民の約半数を占める貧困層は投票する権利は与えられているものの、人間らしい生活を送るという目標にはほど遠い生活状況に置かれているのが現状である。ラテンアメリカ諸国に共通する、貧困と所得格差の問題を解決するためには、政府の役割が重要である。こうした認識に基づき、1990年代以降、域内各国の政府は、新たな貧困削減政策である、条件付き現金給付（英語：Conditional Cash Transfers、CCT；西語：Programas de Transferencias Condicionadas、PTC）政策を相次いで導入した。同政策は、受益家庭の母親の役割を重視する点で、女性の権利向上や社会的包摂に向けて、様々な影響を与えている。

以下、CCTの概要を述べるとともに、ラテンアメリカ域内に普及していった経緯を述べた後、CCTではどのように女性の役割が重視されているのかを概観し、最後にその成果と課題を述べる。

## ラテンアメリカにおける貧困問題と社会的排除

表1は、ラテンアメリカ・カリブ18カ国における人口に占める貧困層の割合、不平等の度合い、経済活動人口の中で社会保険の適用を受けている賃金労働者の割合を比較している<sup>1</sup>。まず、貧困率について見てみ

ると、2010年前後の域内18カ国の平均は34.0%となっており、このことはラテンアメリカでは、約3分の1の人々が、貧困に直面していることを意味する。次に、所得格差の程度を示すジニ係数を見てみると、域内平均で0.500となっており、この数値は、世界的に見ても所得格差が極めて大きいことを示唆する。他方、社会保険適用者の割合について、域内平均で、年金が56.5%、医療については66.4%ということは、所得を失ったり、病気になったりと、人々がリスクに直面した時に、社会保険制度によって保護される賃金労働者は、わずか6割前後ということを示唆する。さらに、賃金労働者の中でも、家事労働や零細企業等、賃金水準の低いインフォーマル部門に従事する人々について、社会保険適用率はさらに低くなる。すなわち、ラテンアメリカ地域では、必要最低限の生活を送ることが難しい人が多数存在する一方、こうした大きな社会的リスクに晒されている人ほど、保護の対象外となっていることが分かる。こうした社会的に排除された人々に対して保護を拡充する取り組みとして、CCTが導入されたのである。

表1 ラテンアメリカ・カリブ諸国の貧困・不平等・社会保険適用者（賃金労働者）の割合（18カ国）

国	年	貧困率 (対総人口) (%)	ジニ係数	社会保険適用者の割合 (%)	
				年金	医療
アルゼンチン	2011	5.7	0.492	68.7	77.7
ボリビア	2009	42.4	0.508	32.4	44.4
ブラジル	2011	20.9	0.559	75.9	NA
チリ	2011	11.0	0.516	81.7	96.7
コロンビア	2011	34.2	0.545	57.2	91.9
コスタリカ	2011	18.8	0.503	74.6	86.9
ドミニカ共和国	2011	35.3	0.558	63.3	75.4
エクアドル	2011	46.6	0.434	64.7	66.2
エルサルバドル	2010	42.2	0.454	46.6	48.9
グアテマラ	2006	54.8	0.585	38.5	44.5
ホンジュラス	2010	67.4	0.567	38.8	37.2
メキシコ	2010	36.3	0.481	41.3	71.8
ニカラグア	2009	58.3	0.478	34.0 (2005)	36.3 (2005)
パナマ	2011	25.3	0.531	NA	80.1
パラグアイ	2011	49.6	0.546	35.1	40.1
ペルー	2011	27.8	0.452	50.4	65.0
ウルグアイ	2011	6.5	0.402	84.7	98.6
ベネズエラ	2011	29.5	0.397	72.8	NA
平均		34.0	0.500	56.5	66.4

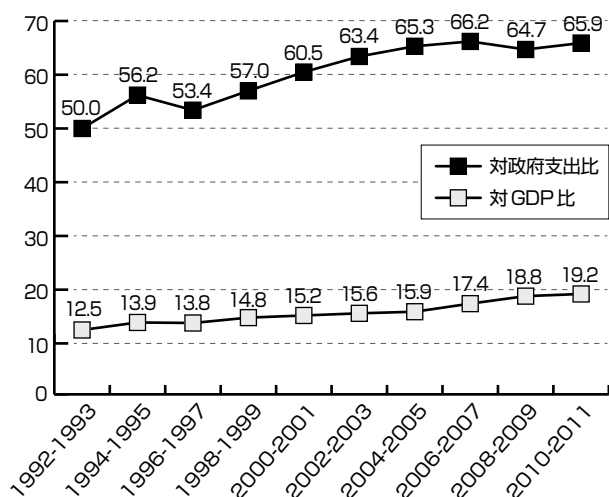
出所：Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). 2013. *Social Panorama of Latin America 2013*, 17, 90-91, 170頁を基に筆者作成。  
注：アルゼンチンは、都市部だけの数値。NAはデータ入手不可能を意味する。

## 新たな貧困削減政策としての CCT の普及

1980年代にほとんどのラテンアメリカ諸国が民主化すると、政府に対して、上記の社会的排除の是正を求める社会的圧力が高まり、貧困削減は域内各国で重要な政治課題として認識されるようになった。他方、1980年代初頭に同地域を襲った累積債務危機への対応として、新自由主義経済改革の導入と構造調整を迫られた域内諸国の政府は、緊縮財政を強いられていた。しかし、1990年代に入ってマクロ経済が安定すると、徐々に社会政策により多くの財源を振り分けることが可能になった。図1は、1992-1993年から2010-2011年の期間における、域内21か国における社会支出の、国内総生産（GDP）および政府支出に対する割合の平均値を時系列で比較したものである。1992-1993年には、域内で平均して、社会支出は、GDPの12.5%、政府支出の50.0%を占めていたが、2010-2011年には、それぞれ19.2%、65.9%へと増加した。ここから、1990年代以降、各国政府は平均して、貧困削減や格差是正により積極的に取り組んでいったことが見て取れる。

しかし、依然として財政制約は厳しく、各国政府は、限られた予算の中で効果的かつ効率的に貧困削減を行う必要に迫られていた。そこで導入されたのが、CCTである。CCTは従来の貧困削減政策とは異なり、高度な技術を用いて、本当に「必要としている」貧困家庭を選別し、その家庭に的を絞って「必要なだけ」の給付を、現金で支給することを特徴とする。このように、財政的な観点から効率的であるCCTは、新自由主義経済モデルに適した新たな貧困政策として、域内各国で相次いで導入されることとなった。メキシ

図1 ラテンアメリカ・カリブ諸国における社会支出の推移（21か国平均）



出所：ECLAC. 2013. *Social Panorama of Latin America 2013*, 191頁を基に筆者作成。

コでプログレサ (Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progres) (2002年に、オポルトゥニダデスへと改名) が1997年に導入され、ブラジルにおいて、ラテンアメリカで最大規模のCCTであるボルサ・ファミリア (Bolsa Família) が2004年に施行されたのを皮切りに、2012年現在、ラテンアメリカ・カリブ地域の18カ国で23種類のCCTが実施されるまでに普及し、またアジアやアフリカ諸国へも広がりつつある (表2)。<sup>2</sup>

このCCTの特徴として、以下の点が挙げられる<sup>3</sup>。まず、貧困家計の子供を主な対象とし、教育・保健・栄養面での統合的な改善を通して人的資本の形成を目指す。そして、将来、子供が成長した時に経済的に自立し、世代を越えて引き継がれる貧困のサイクル (an intergenerational cycle of poverty) から脱することを、主要な政策目標としている。さらに、様々な「共同責任 (co-responsibility)」を果たすことを条件に、現金給付が行われる。CCTの給付金を受け取ったり、こうした条件を満たしたりするのは、貧困家庭の母親とされている。以下、CCTにおいてどのように母親の役割が重視されているのか、詳しく見ていく。

表2 ラテンアメリカ・カリブ諸国で実施されている条件付き現金給付政策 (18か国)

国	政策名 (開始年)	給付率 (2009) (対貧困人口比)	財政負担 (2009) (対GDP比)
アルゼンチン	子供手当 (2009)	46.4%	0.20%
	ボルターニャ市民計画 (2005)	100%	0.14%
ボリビア	ファンシート・ピント (2006)	32.4%	0.33%
	ファナ・スルドウイ (2009)	6.4%	0.22%
ブラジル	ボルサ・ファミリア (2004)	84.6%	0.47%
	児童労働撲滅計画 (1996)	1.6% <sup>1)</sup>	0.01% <sup>1)</sup>
チリ	チリ・ソリダリオ (2002)	51.7% <sup>1)</sup>	0.11%
コロンビア	行動する家族 (2001)	56.5%	0.39%
	就学支援補助金 (2005)	1.4%	0.02%
コスタリカ	アヴァンセモス計画 (2006)	17.4%	0.39%
エクアドル	人間開発手当 (2003)	100%	1.17%
エルサルバドル	農村連帯計画 (2005)	17.1%	0.02%
グアテマラ	ミ・ファミリア・プログレサ (2008)	39.7%	0.32%
ホンジュラス	家族支援計画 (1990)	12.3%	0.24%
ジャマイカ	保健・栄養推進計画 (2002)	100% <sup>2)</sup>	0.40%
メキシコ	プログレサ・オポルトゥニダデス (1997)	62.8%	0.51%
パナマ	機会ネットワーク (2006)	39.5%	0.22% <sup>1)</sup>
パラグアイ	テコボラ (2005)	13.9%	0.36%
	アブラッソ (2005)	0.05%	0.02%
ペルー	フントス (2005)	21.2%	0.14%
ドミニカ共和国	連帯 (2005)	46.3%	0.51%
トリニダード・トバゴ	ターゲティング型条件付き現金給付政策 (2006)	14.6%	0.19%
ウルグアイ	家族手当 (2008)	84.8%	0.45%

出所：Simone Cecchini and Rodrigo Martinez. 2012. *Inclusive Social Protection in Latin America: A Comprehensive, Rights-Based Approach*, 253-255頁より一部抜粋。

注1) 2008年の数値 / 注2) 2007年の数値

CCTにおける母親の役割<sup>4</sup>

ラテンアメリカにおける多くの CCT は、主に子供の教育のための奨学金という名目で、貧困家庭の父親ではなく、母親に直接的に現金が支給される。なぜ父親ではなく、母親が給付の受け取り手とされるのであろうか。それは、過去の様々な研究結果から、家計のやり繰りを女性に任せる方が、子供や家族の食事や生活の質に対してよりよい影響を与えるという結果が導きだされたからである。さらに、前述の通り、CCT の給付は無償で付与されるものではなく、受給対象となった貧困家庭は、様々な共同責任の遂行という条件を満たすことによって受給資格を継続させることができる。この条件を満たすために中心的役割を果たすのは母親である。

具体的に、受給家庭の母親は、子供に定期的に健康診断を受診させる責任を負う。また、妊娠中の女性は、出産前後に検診を受けたり、出産後には、乳幼児にも健康診断を受けさせたりすることが義務付けられる。乳がんや子宮頸がんなどの検査を受ける条件が課される場合もある。その他、子供を学校に通わせる、奨学金は子供の教育に投資するために使用する、コミュニティ清掃などの地域の活動に参加する、家族計画・健康に関する講演やワークショップに参加すること等が、条件として課されている。これらの条件を果たすことによって、貧困家庭に対する CCT 受給の継続が保障されるのである。

## 女性のエンパワーメントおよびジェンダー平等への効果

メキシコのプログレサ・オポルトゥニダデスに特徴的であるように、CCT に対しては、その政策効果に関する評価研究が積極的に行われてきた。それらの評価研究は、CCT が貧困削減に効果的であったかどうかを検証するものがほとんどであり、ジェンダーへの効果を扱ったものは少ない。限られた政策評価からは、CCT が母親の役割を重視することを通じて、女性のエンパワーメントやジェンダー平等の達成に、次のような効果を上げていることが指摘されている。

母親を重要なアクターとする CCT の目標の中には、女性の能力を高める、女性の社会参加を促す、ジェンダー平等を推進するなど、社会的および経済的側面における女性のエンパワーメントへの効果が含まれる。実際にエンパワーメントが見られる事例として、女性は給付金を直接的に受け取ることを通じて、家庭内に

おける受給金の用途を決定する権限や交渉力が向上するということが報告されている。また、母親は夫に頼ることなく、自立的に子供の基本的なニーズに応えることができるようになり、そのことが自尊心や自信の向上へと繋がることもある。さらに、条件に含まれるワークショップへの参加によって、行動範囲が拡大し、社会とのつながりが強まったり、他の受給女性との連帯が生まれやすくなる事例もある。経済的側面については、CCT によって貸し付けを受けられるようになると、女性が長期的な目標を持って資金運用ができるようになったり、経済的に自立できるようになったりする効果もある。

これらの社会的および経済的側面におけるプラスの効果に加えて、社会的包摂の観点から重要な効果が挙げられる。すなわち、受給家庭の母親は、給付金を受け取るために必要な身分証明カードを与えられることによって、一人の市民としての意識が向上したり、権利意識が芽生えたり、ひいては社会活動へ積極的に参加するようになったりした事例もある。

## CCT の今後の課題

以上見てきたように、CCT は母親の役割を重視することを通じて、女性のエンパワーメントおよびジェンダー平等を促す効果をもたらしていることが理解される。他方、それらの効果は限定的、もしくはマイナスの影響を及ぼしているとの指摘もある。

とりわけ重要な点として、CCT 受給のための条件となる共同責任を果たすことは、貧困家庭の母親に対して過度の負担になっているとの懸念がある<sup>5</sup>。上記の通り、受給家庭の母親は、CCT の給付を受け続けるためには、子供の健康管理や通学、保健ワークショップへの参加、コミュニティ清掃への協力等の責任を果たすことが条件とされる。これらの条件をすべて満たすことは、母親に対して大きな時間的制約を課すことを意味する。こうした負担があまりにも大きくなると、これらの責任を果たすことすら困難になる。そして、やむを得ずに共同責任を果たすことができなくなった結果、条件を満たしていないと判断され、CCT の受給が打ち切られた事例も報告されている。この問題は、女性である母親に自尊心を失わせたり、母親を家庭内で不利な立場に追い込んだりすることにつながりかねない。

その他の問題点として、以下の点が指摘されている。CCT の条件履行において母親の役割を重視しているこ

とは、家庭内における女性の新たな責任を付加することによって、女性の母親としての伝統的な役割を見直すきっかけになるというよりも、むしろ強化することにもなりうる。また、女性の経済的な自立を達成するためには、小額の CCT 給付金は十分でない。さらに、女性の権利意識を一層向上させるためには、女性のエンパワーメントが CCT の政策目標としてより明示的に組み込まれ、そのための具体的な方策が提示される必要がある。

したがって、CCT が女性のエンパワーメントとジェンダー平等を促し、社会的包摂に寄与するためには、さらなる制度発展が重要な課題であるといえる。

(たかはし ゆりこ 神戸大学大学院国際協力研究科准教授)

(あおやま さくら 神戸大学大学院国際協力研究科博士前期課程)

1 ラテンアメリカにおける CCT の概要、貧困問題と社会政策、CCT の普及を促した要因の詳しい分析は、以下の文献を参照。浜口伸明、高橋百合子 2008 「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』第 197 巻第 3 号、49-64 頁。高橋百合子 2011 「ラテンアメリカにおける福祉再編の新動向－「条件付き現金給付」

政策に焦点を当てて」『レヴァイアサン』第 49 号、46-63 頁。  
2 ラテンアメリカの CCT についての詳細は、次の文献を参照。Simone Cecchini and Aldo Madriaga. 2011. *Conditional Cash Transfer Programmes: The Recent Experience in Latin America and the Caribbean*, ECLAC.

3 CCT の特徴については、高橋 (2011) にまとめられている。

4 本稿における、CCT の条件として母親が果たすべき責任およびエンパワーメントに関する評価は、主に以下の文献に依拠する。Fábio Veras Soares and Elydia Silva. 2010. "Conditional Cash Transfer Programmes and Gender Vulnerabilities: Cases of Brazil, Chile, and Colombia." International Policy Centre for Inclusive Growth Working Paper 69. Maxine Molyneux. 2008. "Conditional Cash Transfers: A 'Pathway to Women's Empowerment?'" Pathways Working Paper 5, Institute of Development Studies. Maxine Molyneux and Marilyn Thomson. 2011. "Cash Transfers, Gender Equity and Women's Empowerment in Peru, Ecuador, and Bolivia." *Gender & Development* 19 (2) : 195-212.

5 例 えば、Lucy Luccisano. 2006. "The Mexican OPORTUNIDADES Program: Questioning the Linking of Security to Conditional Social Investment for Mothers and Children." *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies* 31 (62) : 53-86.

## ラテンアメリカ参考図書案内



### 『図説ブラジルの歴史』

金七 紀男 河出書房新社 2014年10月 127頁 1,850円+税

大航海時代の 1500 年にインドに向かうポルトガル船団に「発見」され、300 年の植民地時代を経て 1822 年に独立し、日本とも移民、投資、貿易等で関係の深いブラジル通史を多くの図版、地図、写真、さらには風刺画も加えてビジュアルに分かりやすく解説している。

植民地期、独立後のコーヒー経済に支えられた近代、1930 年から 20 年間統治したヴァルガス政権、64 年から 21 年間続いた軍事政権と民政復帰後の新生共和制の現代までの解説に加えて、キロンボ (逃亡奴隷の共同体)、カヌードス戦争 (宗教的指導者に率いられた農民主体の民衆運動)、大土地所有制に対抗する土地無し民運動、江戸時代に最初に立ち寄った日本人、ブラジルサッカーを支えた黒人と移民などのコラム、海図や宗教画以外の図絵に関心が薄かったポルトガル人に替わって貴重な図版を残したのは、17 世紀に一時北東部を占領したオランダ人や欧州からの調査来訪者だと指摘した著者のあとがきに至るまで、ブラジルの歴史を知ろうと面白く読める。

[桜井 敏浩]