

## 第1章

### 社会的保護のための現金給付 ——ラテンアメリカとアフリカにおける事例と今後の課題——<sup>1</sup>

牧野久美子

要約：ベーシックインカム（BI）は、近年、先進工業国のみならず途上国世界でも議論されるようになってきているが、もともと不十分な所得保障しか存在しない途上国世界における BI は、それ自体を単独で論じるよりも、社会的保護の必要性への認識から拡大しつつあるさまざまな現金給付の、一つの究極的な形としてとらえるほうが適切であるように思われる。本章は、「選別的か、普遍的か」、「条件付きか、無条件か」の2つの軸によって現金給付を類型化したうえで、条件付き現金給付（CCT）、コミュニティ選抜による現金給付、社会年金、BI型現金給付など、ラテンアメリカとアフリカ諸国で全国的に、あるいはパイロット的に実施されている現金給付の実例を検討する。

キーワード：現金給付、社会的保護、ターゲティング、条件付き現金給付、社会年金、ベーシックインカム

はじめに

近年、無条件で個人に一定の所得を保障する「ベーシックインカム（Basic Income: BI）」のアイデアが、世界的に注目を集めている。BIに類似した考え方は、すでに18世紀末にトマス・ペインによって提示されていたが（フィッツパトリック [2005: 47]）、現在のよう形でBI構想が議論されるようになったのは1980年代以降のことである。1986年には、BIに関心をもつ欧州の研究者や実務家らが「ベーシックインカム欧州ネットワーク（Basic Income European Network: BIEN）」を設立し、現代のBI論はまず欧州に

<sup>1</sup> 本章の内容の一部は、牧野[2010; 2011b]および2011年ジェトロ・アジア経済研究所夏期公開講座「アフリカにおける貧困削減のケース・スタディ：所得向上の3つのアプローチ」（2011年8月2日）における筆者の報告に基づいている。

において先行した。このとき BI は、完全雇用・社会保険・公的扶助を組み合わせた既存の福祉国家システムが機能不全に陥り、社会的排除が顕在化するなかで、公的扶助受給に際して就労を義務づけるワークフェアと並ぶ、福祉国家再編のための有力な選択肢と見なされていた（宮本[2004]、武川[2008]、山森[2009]）。しかしその後、BIEN のネットワークは欧州以外にも広がり、2004 年には BIEN の略称は残しつつ、正式名称が「ベーシックインカム地球ネットワーク (Basic Income Earth Network)」へと改称された。現在、BIEN に参加している国別ネットワークには、欧州各国や米国、オーストラリアのほか、アルゼンチン（2004 年創設）、ブラジル（2004 年創設）、メキシコ（2008 年創設）、韓国（2009 年創設）なども含まれている<sup>2</sup>。BI は、もはや伝統的福祉国家のみならず、途上国世界にとっても無縁ではなくなっているのである。

とはいえ、もともと住民に不十分な所得保障しか提供してこなかった途上国世界における BI 導入論は、それ自体が近い将来に実現見込みがあるというよりも、貧困削減や社会的保護<sup>3</sup>の観点から所得保障制度を段階的に拡充していくうえでの、究極のゴールとして提示されている側面が強い。ブラジルでは、元 BIEN 共同代表で世界的な BI 論客の一人でもあるスプリシ (Eduard Matarazzo Suplicy) 上院議員のイニシアチブにより、「ブラジルに 5 年以上住んでいる外国人を含むすべての住民に、その社会的・経済的状況にかかわらず市民基礎所得を支給する」という内容の「市民基礎所得法」が 2004 年に成立しているが、市民基礎所得すなわち BI は、最もニーズが高い人々を優先しながら、段階的に実現されるとされている。貧困世帯を対象とする「条件付き現金給付 (Conditional Cash Transfer: CCT)」である「ボルサ・ファミリア」プログラムが、そのためのステップと位置づけられているものの、そこからどのように BI へと支給対象を拡大していくのか、具体的道筋は明らかではない (Suplicy [2006])。また、ナミビアでは、後述のように市民社会組織による BI 型現金給付のパイロット・プロジェクトが実施されているが、政府は BI 導入に難色を示しており、全国的な BI 実現の目処は立っていない。

こうした事情を踏まえれば、途上国世界の BI は、それ自体を単独で論じるよりも、「ボルサ・ファミリア」のような CCT をはじめとして途上国で拡大しつつある現金給付 (Cash Transfer) の、一つの究極的な形としてとらえるほうが適切であるように思わ

---

<sup>2</sup> BIEN ウェブサイト内の“About BIEN” (<http://www.basicincome.org/bien/aboutbien.html>, 2012 年 2 月 28 日アクセス) による。なお、日本では、2010 年 3 月に設立された「ベーシックインカム日本ネットワーク (Basic Income Japanese Network: BIJN)」が BIEN に加盟している。

<sup>3</sup> 社会的保護とは、定義の一例を挙げれば、「社会的に受け入れがたいレベルの脆弱性、リスク、剥奪に対応するための公的な取り組み」(Conway et al. [2000: 5]) のことである。ここでいうリスクや脆弱性とは、たとえば、失業、病気、障害、高齢、また自然災害や紛争なども含めて考える。社会的保護の仕組みには、社会保険、社会扶助、労働市場政策が含まれ (Barrientos [2010])、現金給付はこのうち社会扶助にあたる。

れる。1980～90年代にかけて、構造調整政策を受け入れた多くの途上国において、緊縮財政や社会サービスの低下等によって、社会的弱者への深刻なしわ寄せが生じた。その反省から2000年代には、国際開発において貧困削減や社会的保護の重要性が認識されるようになり、その文脈で世帯や個人への直接的な現金給付が貧困削減や社会的保護の一つの切り札と考えられるようになっていく。現金給付に期待されている役割は、以下のハンロンらの言葉に要約されるだろう。

現金給付は短期的に貧困レベルを削減し、苦難を和らげる。中期的には、多くの貧しい人々が主体性を発揮し、生産性や所得を向上させるために個々人のレベルで計画を立て実行することを可能とする。長期的には、より健康で、教育水準が高く、経済機会をとらえて社会の広い範囲に及ぶ経済成長に貢献する世代を生み出すことができる (Hanlon et al. [2010: 165])。

以下、本章では、「選別的か、普遍的か」、「条件付きか、無条件か」の2つの軸によって現金給付を類型化したうえで、実例を紹介しながらそれぞれのタイプの現金給付にどのようなメリット、デメリット、課題があるのかを検討していく。

## 第1節 現金給付の種類

### 1. 現金給付とは

本章において、現金給付 (Cash Transfer) は、以下の4つの性質をもつものを指す。

- (1) 世帯や個人に対する現金の直接支給
- (2) 事前の拠出を要件としない
- (3) 貸付ではなく、返済不要である
- (4) ある程度の期間、継続的、定期的に支払われる

それぞれの条件について、現金給付は「何でないか」という観点から、簡単に補足しておこう。まず、第一の条件は、現金給付は、途上国政府への財政移転や、開発プロジェクトの実施機関に当該プロジェクトの実施費用として支払われるものではなく、世帯や個人に対して直接、用途を指定せずに現金が渡されるということを意味する。現金の支給方法としては、紙幣を直接手渡すだけでなく、銀行口座への振り込みや電子マネーの形態での支給も行われている。第二に、現金給付は、社会保険のように事前の保険

料拠出を必要としない。たとえば、社会保険としての年金は一定期間にわたり年金保険料を納めなければ給付を受けられないのに対し、現金給付の一形態である「社会年金 (Social Pension)」は、事前の拠出を要件とせずに一般財源から支払われる。第三の条件は、マイクロファイナンスとの違いを表している。途上国の貧困層の現金へのアクセスという点では、グラミン銀行の成功以来、マイクロファイナンスが注目を集めてきたが、マイクロファイナンスが小口の融資であって、手にした現金を返済する必要があるのに対し、現金給付は渡しきりであり、返済を必要としない。最後に、本章で検討する現金給付は、一回限りの「施し」ではなく、予測可能な形で継続的・定期的に支払われるものを指す。

こうした現金給付は、受給者の決定方法の観点から、(1)選別的か、普遍的か、(2)条件付きか、無条件か、という2つの軸によって類型化することができる。普遍的かつ無条件の現金給付がBIということになるが、現実に行われている現金給付のほとんどは、選別的であるか、条件付きであるか、あるいはその両方である。以下、二つの軸について、順にみていく。

## 2. 選別的か、普遍的か

まず、第一の「選別的か、普遍的か」という軸について検討する。現存するほとんどの現金給付プログラムでは、「ターゲティング」とも呼ばれる選別によって受給対象者を絞っている。日本の生活保護制度を含め、先進工業国の貧困層向け現金給付プログラムは、通常、所得や資産状況を調査するミーンズテストを用いて受給者を選別している。しかし、自給的農業を営んだりインフォーマルセクターで働いている人が多い途上国においては、所得の正確な把握が困難であったり、少額の給付のために多大な人件費や労力を割くミーンズテストを行う合理性が乏しいことが多い。そのため、一般的なミーンズテスト以外に、低コストで、かつなるべく正確に選別を行うことを目指して、様々なターゲティング・メカニズムが編み出されてきた。たとえば、貧困が集中している地域、あるいは自然災害や紛争の影響を受けている地域を特定して介入する「地理的ターゲティング (Geographical Targeting)」、障害者、孤児、高齢者など、貧困や脆弱性との相関の高い社会的カテゴリーの人々を対象とする「カテゴリーカル・ターゲティング (Categorical Targeting)」、世帯構成、あるいは家畜や土地の利用状況などを貧困や脆弱性の度合いを示す代理変数として用いる「代理ミーンズテスト (Proxy Means Tests)」、地域住民の委員会が受給対象者を選ぶ「コミュニティ選抜 (Community Selection)」、低賃金での雇用機会を提供する公共事業プログラムのように、支援を必要としない人は応募しないような制度設計を行う「自己選抜 (Self-Selection)」、などである (Ellis et al. [2009: 41-46])。

現在実施されている現金給付プログラムでは、上記のようなさまざまなターゲットイン  
グ・メカニズムにより受給者を選別する、選別的な給付が一般的だが、この軸の他方の  
極には選別を行わない普遍的給付がある。その究極的な形が BI であるが、日本で「子  
ども手当」が BI への第一歩とも言われたように、子どもや高齢者など、年齢で区切っ  
たカテゴリカル・ターゲティングによる現金給付は、すべての人が人生のある時期には  
対象となるという点では、準普遍的な性質をもっているといえる。途上国で実施されて  
いる、カテゴリカル・ターゲティングに基づく現金給付の典型は、南部アフリカ諸国に  
多く見られる社会年金である。南部アフリカ諸国の社会年金のなかでは、ボツワナ、モ  
ーリシャス、ナミビアの社会年金が一定年齢以上の人々への普遍的給付であるのに対し、  
南アフリカ、レソト、スワジランドではミーンズテストを併用している。ただし、南ア  
フリカでは、対象年齢人口の7割以上が社会年金を受給しており、そこでのミーンズテ  
ストは、給付を必要とする少数者を選別するというより、必要としない人を対象から外  
すための手段という意味合いが強く、ミーンズテストの存在にもかかわらず、選別の度  
合いは比較的弱いといえる（牧野[2011a]参照）<sup>4</sup>。現実の現金給付は、選別的か、普遍  
的か、どちらかであるというよりも、両極端の中間で、より選別的な形態と、より普遍  
的な形態とがあり、その違いは相対的なものである。

### 3. 条件付きか、無条件か

次に、「条件付きか、無条件か」という第二の軸についてである。この軸は、受給者  
が受給に際して特定の行動をとることを条件として課されるかどうかの区別を示して  
いる。給付の条件にはさまざまなものが考えられるが、一般に、条件付き現金給付(CCT)  
と呼ばれる現金給付は、子どものいる貧困世帯に対して、子どもの通学や予防接種・健  
診などの保健プログラムへの参加を条件に現金給付を実施するものを指す。通常 CCT  
とは呼ばれないが、労働と引き換えに現金を給付する公共事業プログラムのようなワー  
クフェア型の現金給付も、この第二の軸の上では「条件付き」のほうに分類することが  
できるだろう。すなわち、第一の軸では「自己選抜」と見なすことのできたワークフェア  
のメカニズムは、第二の軸では「労働という条件付き」の現金給付とも見なしうると

---

<sup>4</sup> 日本の「子ども手当」導入以前の「児童手当」には所得制限があったが、2000年代に対象年  
齢と所得制限が段階的に引き上げられた結果、12歳未満の子どもをもつ世帯の約90%が児童手  
当を受け取っていたことから（阿部[2008: 84]）、児童手当も子ども手当ほどではないにせよ、準  
普遍的な性質をもっていたといえる。なお、阿部は、児童手当の拡充の陰で、母子世帯を対象と  
する児童扶養手当その他の支援は縮小傾向にあったことを指摘しており（阿部[2008: 85-86]）、  
一律・普遍的というBI的な政策が、より大きなニーズを抱える人々への支援と潜在的なトレ  
ードオフ関係にあることに注意すべきである。日本の母子世帯当事者のBIに対する希望と懐疑と  
が入り交じった複雑な視線については、堅田ほか[2011]を参照。

いうことである。また、干ばつや洪水などの自然災害発生時の緊急支援でしばしば用いられ、日本においても東日本大震災後に被災地住民の雇用機会確保と住民自らの手による復興を目的として試みられてきた「キャッシュ・フォー・ワーク (Cash for Work: CFW)」も、「条件付き」の現金給付の一種とみなすことができよう<sup>5</sup>。

これに対して、「無条件 (unconditional)」の現金給付とは、子どもを学校に通わせるとか、給付を受けるためには労働力を提供しなければならないといった、特定の行動を条件としない給付のことである。無条件といっても、誰でももらえるという意味ではなく、ターゲティングにより受給者を選別しつつも行動面での条件はつけない現金給付は、貧困層向けの現金給付として最も一般的にイメージされる形に近いのではないだろうか。通常、CCT は、行動面の条件を課す以前に、プログラムへの参加資格をもつ者をターゲティングにより絞ることから、CCT は、選別的かつ条件付きの現金給付であるということが出来る。また、アトキンソンの提唱した「参加所得」<sup>6</sup>は、普遍的かつ条件付きの現金給付であるということが出来る。

## 第2節 ラテンアメリカ・アフリカ諸国における現金給付の実例

本節では、前節で示した様々な現金給付のうち、(1)選別的かつ条件付きである CCT、(2)選別的だが無条件の現金給付の例としてコミュニティ選抜に基づく現金給付および社会年金型の現金給付、(3)普遍的で無条件の BI 型の現金給付について、ラテンアメリカとアフリカ諸国を中心に実例を紹介し、それぞれどのようなメリットやデメリット、課題があるのかを考察する。本節の内容は、筆者がこれまでに入手した先行研究やプロジェクトの評価報告書等を踏まえているが、包括的な文献サーベイに基づくものではなく、今後のさらなる研究のための覚書として記すものである。

### 1. 条件付き現金給付

条件付き現金給付 (CCT) は、子どものいる貧困世帯に対して、子どもの通学や予防接種・健診などの保健プログラム参加を条件に現金を給付するものであり、給付される

---

<sup>5</sup> CFW の概説、および世界各地や日本での実例について、永松[2011]を参照。東日本大震災後の CFW は、被災者に労働を強要するものではなく、CFW に参加しない場合でも必要な支援は断ち切られないという前提をおいている点で (永松[2011: 50])、途上国で一般的なワークフェア的な CFW (あるいは現金でなく食糧を提供するフード・フォー・ワーク (Food for Work: FFW)) とは理念的に異なっている。

<sup>6</sup> 有償労働、教育、子育て、介護、地域活動などの社会活動への参加を条件として支給される BI のこと。宮本[2009: 136-137]、およびフィッツパトリック[2005: 135-137]を参照。

現金が、その時点での貧困軽減に直接役立つだけでなく、子どもが学校に通い続け、健康に育つことによって、中長期的な人的資本形成にも資するという考え方に基づいている。

高橋[2011: 208, 表 10-4]によれば、ラテンアメリカ・カリブ地域で CCT 政策を実施している国は 17 カ国<sup>7</sup>にのぼる。うち、最も早く開始されたのはメキシコの「プログレサ」(1997 年開始、給付対象数 500 万世帯)であり、これはのちに対象範囲を拡大して「オポルトゥニダデス」と呼ばれるようになった。メキシコの CCT プログラムは米国留学帰りのテクノクラート主導で導入され、効率性やインセンティブを重視した制度設計となっている。たとえば、ドロップアウトを防止するため、就労目的のドロップアウトが高まる高学年になればなるほど、支給される額が上がっていく。また、女子の就学率が低く、それを男子の水準にまで近づけるために、女子への支給額のほうが高く設定されている(米村[2004: 25-26], 浜口・高橋[2008: 58])。途上国世界の現金給付をめぐるのは、開発効率を高め、開発目標を達成するために極度の貧困や脆弱性を緩和しようとする道具主義的な発想と、社会的保護そのものを目的とし、権利性を重視する立場からの支持とが交錯しているが(Devereux and Sabates-Wheeler [2007])、上記のような制度設計は、きわめて道具主義的な発想に基づいているといえよう。他方、メキシコのプログレサ／オポルトゥニダデスと並んで有名なブラジルの CCT、「ボルサ・ファミリア」(2003 年開始、給付対象数 1100 万世帯)は、「はじめに」で触れたように、市民基礎所得(=BI)実現に向けたステップと位置づけられており、少なくとも政治的言説のレベルでは、権利性がより強調されているように思われる。

最も長期にわたり実施されているメキシコの CCT プログラムについては、多くのデータが蓄積され、様々な評価が行われてきている。CCT の効果としては、就学期間の延長や、栄養状態の改善が見られる一方で、とくに初期にはターゲティングの正確さに問題があったこと、学校や保健所に行く子どもの数は増えたものの、学力などの「質」の面での向上を伴っていないということ、また、雇用機会が限られていることから、学校を卒業しても仕事につくことができず、根本的な貧困解決にならないということが指摘されている(高橋[2011: 209])。また、女子への支給額を男子よりも高くする、支給は原則母親に行うといったジェンダーに配慮した制度設計が行われているものの、給付を受けるための条件をクリアするために、クリニックに子どもを連れて行ったり、ワークショップに出たりする負担が母親にのしかかり、女性・母親は家において家族の世話をするもの、という既存の性別役割規範を強化し、母親の就業機会を狭めるという問題も指摘されている(Molyneux [2006])。

---

<sup>7</sup> アルゼンチン、ボリビア、ブラジル、チリ、コロンビア、コスタリカ、エクアドル、エルサルバドル、グアテマラ、ホンジュラス、ジャマイカ、メキシコ、ニカラグア、パナマ、パラグアイ、ペルー、ドミニカ共和国。

CCT は、ラテンアメリカ諸国で普及が先行したが、近年ではガーナ、ケニア、ブルキナファソ、ナイジェリアなど、アフリカ諸国でも試みられるようになってきている (Fiszbein et al. [2009])。このうちガーナでは、2008 年から、「貧困対策生活エンパワーメント (Livelihood Empowerment against Poverty: LEAP)」というプログラムが始まった。このプログラムでは、子どもを学校に通わせること、児童労働をさせないこと、国民健康保険制度に加入することなどを給付の条件として課している。LEAP プログラムは、社会的保護に関する国家戦略の一環という位置づけで、この国家戦略には、国民健康保険、学校給食、若年層のための雇用プログラムなどが含まれている (Sultan and Schrofer [2008])。

こうした例はあるものの、ラテンアメリカと比べると、アフリカでは CCT は普及しておらず、むしろ選別的だが無条件の現金給付が選択されることが多い。その主な理由は、教育や保健に関わる条件を付ける場合、それが意思さえあれば容易に履行可能な状況を予め用意することが必須であり、さもなければ最も公共サービスが行き届いていない最貧層を排除することになりかねないからである。ガーナでは、CCT プログラムの開始に先立ち、初等教育の無償化や国民健康保険制度の導入を行っており、こうした政策との組み合わせによって初めて LEAP プログラムの導入が可能になったといえるだろう。

## 2. 選別的だが無条件の現金給付

### (1) コミュニティ選抜

地域住民の委員会が受益者を選ぶコミュニティ選抜は、途上国世界で実施される選別的な現金給付において、近年、使用されることが増えているターゲティング手法である。コミュニティ選抜は、地域の事情をいちばんよく知っているのは住民自身である、という考え方に基づいており、また住民委員会の活動は基本的にボランティアなので、援助機関の職員や行政官がターゲティングの作業を行う場合よりも費用がかからない。このようなコミュニティ選抜による現金給付の例として、ザンビア・カロモ郡における社会的現金給付スキーム (Social Cash Transfer Scheme) がある。これは、ザンビア政府がドイツ技術協力公社の支援を受けて 2004 年に開始したもので、コミュニティ福祉支援委員会 (Community Welfare Assistance Committee: CWAC) と呼ばれる住民委員会が選んだ地域の 10% 以内の世帯が毎月 7.5~10 米ドルを受け取るものである。

カロモ郡のスキームの評価報告書によると、受給世帯は受け取った現金を食糧や日用品などの生活必需品や、種子、家畜の購入などに使用し、無駄遣いはほとんど見られなかった。また、受給世帯の子どもの就学率や、家での食事の回数や品数が増え、栄養状態が改善したという (Schubert [2005], MCDSS and GTZ [2007])。他方で、マラウイの同

様のスキームについて、エリスは、どの世帯も多かれ少なかれ貧しい地域において、そのなかのごく少数の受給者を地域住民に選ばせることは、地域内に不必要な緊張を引き起こすと批判し、10%ルールによるコミュニティ選抜よりも、カテゴリカル・ターゲティングによる現金給付（社会年金等）のほうが地域社会の分裂を招かないし、手続きの複雑さを回避できるとしている（Ellis [2008]）。

## （2）社会年金

社会年金は、前節でも触れたように、南部アフリカのいくつかの国ではすでに全国的に実施されている。そのうち南アフリカは、もともと白人住民のためにつくられた社会年金が他人種にも広げられたという経緯により、半世紀以上前から社会年金が存在している。アパルトヘイト体制からの転換期には、社会年金を削減し、その財源を他の開発政策に振り向ける案もあったが、社会年金を受給している高齢者と同居する子どもの栄養状態を向上させるなど、社会年金が高齢者の困窮防止という年金本来の意義を超えた貧困対策として有効であることが認識されると、社会年金を含む社会手当制度は、民主化後の南アフリカ政府の貧困対策の柱と位置づけられるようになった（牧野[2011a]）。また、ザンビアには全国的な社会年金制度はないが、カテテ郡において、社会年金型の現金給付のパイロット・スキームが実施されている（HelpAge International [2009]）。

年金は本来、勤労所得を得られない高齢者の困窮化を防止し、引退後の生活を保障するという意義をもっているが、貧困削減や社会的保護の文脈で注目されている社会年金では、高齢者個人だけではなく、高齢者を含む貧困世帯（典型的には、中間の世代を欠き、高齢者と子どもだけで構成される世帯、あるいは高齢者・子どもと、勤労不能な障害や病気をもつ中間世代から構成される世帯）をターゲットとし、そうした世帯全体の貧困削減が意図されるようになってきている。社会年金型の現金給付はアフリカ諸国で多く試みられているが、それは、アフリカにおけるエイズ遺児の多さとも無縁ではないだろう。HIV/エイズは働き盛りの世代を直撃し、アフリカでは多くの子どもがいずれか、あるいは両方の親をエイズで失い遺児となった。そうしたエイズ遺児の養育においては、高齢者、とりわけ女性高齢者がきわめて重要な役割を果たしており、ここでは高齢者は、ケアの対象というよりも、むしろケアの担い手となり、わずかな年金で家族の生活を支えているのである<sup>8</sup>。

---

<sup>8</sup> サックス[2006: 42]は、エイズで壮年男性のほとんどが失われたマラウイの小さな村の様子を次のように記している。「私たちが迎えてくれた高齢の女性たちは親をなくした孫たちの世話をしている。それぞれが語るべき不幸をもっている。息子や娘がどんなふうで死んでいったか、そして親を亡くした5人、10人、ときには15人もの孫を食べさせ、育てていく重荷が彼女たちの肩に負わされたこと。（中略）一瞬の息抜きさえない。なぜなら、この村の祖母たち——同じような立場の女性は数えきれないほどいる——は、ほんの一瞬でも気を抜いたら、幼い子供たちが死んでしまうことを知っているからだ。」

### 3. ベーシックインカム

現在のところ、先進工業国、途上国を含めて、BI が完全な形で実施されている国はない。とりわけ、残余的なセーフティネットの整備すら不十分な途上国世界においては、「はじめに」でも述べたように、BI はすぐさま実現可能な政策オプションであるというよりも、所得保障制度の段階的拡充の延長線上に考えられている側面が強い。

ただし、いくつかの天然資源に恵まれた国では、資源開発による政府収入を BI に近い形で住民に分配していたり、あるいはそうすることを検討したりしている。たとえば、モンゴルでは、米国アラスカ州で石油収入の一部を住民に均等配分している「アラスカ恒久基金」(Alaska Permanent Fund) に似た仕組みの導入が検討されていると報じられている (BIEN [2011])。また、イランでは、補助金制度改革の一環として、石油製品等の価格を低く抑えてきた従来の補助金を廃止する代わりに、個人に直接現金を給付する「現金補助金」(Cash Subsidy) 制度が 2010 年末に導入された。これは当初、低所得者ほど給付額を多くする方針であったのが、ミーンズテストの実施過程で問題が生じたことから、一律給付となったものである (Tabatabai [2010], Salehi-Isfahani [2011])。

また、「市民基礎所得法」をもつブラジル、実態としては CCT や社会保険方式である現金給付が BI に着想を得たものとして行政の言説のなかで語られているアルゼンチン (宇佐見 [2010])、労働運動・教会・NGO 等が BI 要求運動を繰り広げ、政府の社会保障制度検討委員会が BI の段階的導入を勧告した南アフリカなど (牧野[2002; 2006])、BI が実現しないまでも、その概念が政策立案者のあいだに相当浸透している国も少なくない。ここまで見てきたように、途上国で実際に行われている現金給付のほとんどは、何らかの条件を課したり対象を選別するものであるが、そうした現金給付を実施する場合もまた、どのような条件を付すか、あるいはどういう基準で選別を行うかという制度設計やその正当化において、その対極にある BI の理念をつねに意識せざるを得ない程度にまで、BI のアイデアは現金給付に関わる実務家や研究者の間で (支持する、あるいは別として) 広く認知されるようになってきているといえるだろう。

BI の理念を明確に掲げた現金給付の途上国世界における実例としては、ナミビアとブラジルでの市民社会組織によるパイロット・プロジェクトを挙げることができる。ナミビアのパイロット・プロジェクトは、ナミビア国内の教会、労働組合、NGO などから構成される「ナミビア BIG 連合」により、首都ウィントフックから 100 キロメートルほど離れたオティヴェロ・オミタラ地区で 2008 年から始められたもので、60 歳未満の地域住民全員に無条件で毎月 100 ナミビアドルのベーシックインカム手当 (Basic Income Grant: BIG) と呼ばれる BI が支給されてきたものである。60 歳以上の住民が除外されたのは、ナミビアにはすでに 60 歳以上を対象とする普遍的な社会年金があるからで、社会年金と BIG をあわせると、すべての住民が BI を得られることになる

(Haarmann et al. [2009])。また、ブラジルでも、ReCivitas という NGO が小さな農村で月額 30 レアルを各個人に給付する BI 型現金給付のプロジェクトを 2008 年から実施している<sup>9</sup>。

ナミビアのプロジェクトの報告書によれば、プロジェクト開始後に、子どもの栄養状態の改善、学校のドロップアウト率の低下、クリニック利用の増加（治療費を負担できるようになったことによる）、スモールビジネスの増加などの変化が見られた。このうち、スモールビジネスの増加については、プロジェクト地域はもともと失業率がきわめて高い地域であったが、地域住民を顧客とするパン屋、煉瓦屋、洋裁屋などを開業する人が増え、経済活動への参加率が上昇したことから、「BIG は家計の購買力を上昇させることで地域市場を作り出すことに貢献し、BIG が怠惰と依存を生むという批判とは正反対の結果を生んだ」と報告書には記されている (Haarmann et al. [2009: 14-15])。

ただし、「支援者」と「被支援者」の間の非対称的な関係をベースにしたごく小規模なパイロット・プロジェクトと、「市民権」をベースとする全国的な BI とでは性質が大きく異なることに注意が必要である。ナミビアの BI パイロット・プロジェクトの実施地域は、この地域がナミビアのなかでも失業・貧困が深刻で、結核や HIV/エイズが蔓延し、コミュニティの存続すら危ぶまれる状況にあることを踏まえて選ばれている。その意味では、これは貧困地域をターゲットとした現金給付であるともいえる。貧困地域、あるいは災害・紛争の影響を受けている地域に限定した BI 型の現金給付は、市民権と給付を結びつける BI 本来の発想からは遠ざかるものの、そのシンプルさゆえに条件付きや複雑なターゲティングを伴う現金給付よりも実施が容易で、またコミュニティ選抜が引き起こしうる地域内の緊張を避けられるというメリットがあり、貧困削減や社会的保護を目的とする現金給付の一つの形として十分現実味がある。他方で、全国的な BI を導入するには、社会的・政治的合意形成、財源確保等、より多くのハードルがあるといえるだろう。

おわりに

社会的保護の必要性が認識されるなかで、途上国世界において現金給付が果たしうる役割への注目が高まっている。本章では現金給付を、「選別的か、普遍的か」、「条件付きか、無条件か」、の 2 つの軸によって類型化するとともに、ラテンアメリカとアフリ

---

<sup>9</sup> 上智大学イペロアメリカ研究所主催「ブラジルの貧困削減とベーシック・インカム」講演会（2010 年 11 月 29 日）における、Prof. Marcus Vinícius Brancaglione dos Santos (Prof. do IATS - Instituto de Administração para o Terceiro Setor Luiz Carlos Merege) e Sra. Bruna Augusto Pereira (Presidente fundadora do ReCivitas, Instituto pela Revitalização da Cidadania)の講演による。

カにおける現金給付の実例を紹介してきた。ラテンアメリカでは CCT が多くの国に普及しているのに対し、アフリカでは公共サービス普及の遅れや行政能力の低さにより CCT の実施がラテンアメリカよりも難しく、ターゲティングは行うが無条件の現金給付が選択されることが多い。また、CCT やターゲティングを伴う現金給付が政府や援助機関主導で導入されてきているのに対し、ナミビアやブラジルでは、国内の市民社会組織が寄付金を募って BI 型現金給付のパイロット・プロジェクトを実施している。

貧困削減や社会的保護のための現金給付の今後の課題について、アフリカ地域を念頭にいくつか指摘しておきたい。ラテンアメリカの CCT に比べて、アフリカでは、まだパイロット段階にとどまっている現金給付が多いが、今後全国規模に展開するためには、ターゲティング、給付、モニタリングのさまざまな局面で、行政能力がネックとなる可能性がある。現金給付はパトロナージュや腐敗の温床にもなりかねないため、実施体制の透明性の確保が必要である。また、ドナーが資金を出すパイロット・プログラムと違って、全国規模で行う場合は、ドナーの支援を受けるにせよ、少なくとも部分的には、その国の財政から資金を出すことが前提となり、そこでは、誰にどれだけの給付を行うのか、そのために必要な財源規模がどれほどで、それをどう賄うのか等について、社会的合意の形成が必要となる。給付水準と財政規模はトレードオフの関係にあり、また予算の総額が同じであればターゲティングを厳しくするほど一件当たりの給付水準は上がり、逆に多くの人に給付を行きわたらせようとするほど一件当たりの給付水準は低く抑えられることになり、そのどこが最適なポイントなのかを決めるのは容易なことではない。

また、現金給付は万能ではなく、それだけで貧困が解決するようなものではないという事に留意が必要である。本章でみてきた現金給付プログラムの給付水準は、南アフリカの社会年金が月額約 150 ドルと比較的高額であるのを除いて、概ね月額数ドル～十数ドル程度であり、これは「1 日 1 ドル」といった絶対的貧困のラインをも下回るものであり、現金給付だけで貧困から脱することはできない。現金給付以外に、教育や保健などの社会サービスの拡充、働いて生計を立てられるようにするための職業訓練など、別のタイプの公的介入もあわせて必要であり、現金給付はこれらを代替するものではないことを改めて確認しておきたい。

## 参考文献

〔日本語文献〕

阿部彩 [2008] 『子どもの貧困：日本の不公平を考える』 岩波新書。

宇佐見耕一 [2010] 「アルゼンチンにおけるベーシック・インカム概念の普及と社会保障」 『ラテンアメリカ・レポート』 Vol. 27、No. 2、50～59 ページ。

- 堅田香緒里・白崎朝子・野村史子・屋嘉比ふみ子編 [2011]『ベーシックインカムとジェンダー：生きづらさからの解放に向けて』現代書館。
- サックス、ジェフリー著、鈴木主税・野中邦子訳 [2006]『貧困の終焉：2025 年までに世界を変える』早川書房。
- 高橋百合子 [2011]「社会保障と社会扶助」西島章次・小池洋一編『現代ラテンアメリカ経済論』ミネルヴァ書房、195～213 ページ。
- 永松伸吾 [2011]『キャッシュ・フォー・ワーク：震災復興の新しいしくみ』岩波ブックレット No.817。
- 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』Vol.197、No.3、49～64 ページ。
- 武川正吾 [2008]「社会政策の 20 世紀から 21 世紀へ」武川正吾編著『シティズンシップとベーシック・インカムの可能性』法律文化社、1～8 ページ。
- フィッツパトリック、トニー著、武川正吾・菊地英明訳 [2005]『自由と保障：ベーシック・インカム論争』勁草書房。
- 牧野久美子 [2002]「ベーシック・インカム・グラントをめぐる：南アフリカ社会保障制度改革の選択肢」『アフリカレポート』No.34、8～12 ページ。
- [2006]「南アフリカにおけるベーシック・インカム論」『海外社会保障研究』Vol.157、38～47 ページ。
- [2010]『『道具主義』と『運動』のはざままで：現金給付の拡大と『南』の BI の展望』『現代思想』Vol. 38、No. 8 (2010 年 6 月号)、219～229 ページ。
- [2011a]「年金は誰のため？南アフリカの非拠出型年金に関する批判的分析」宇佐見耕一編『新興諸国における高齢者生活保障制度：批判的社会老年学からの接近』研究双書 594、日本貿易振興機構アジア経済研究所、31～60 ページ。
- [2011b]「アフリカに広がる現金給付プログラム：短期的セーフティネットから中長期的開発へ」『アジア研ワールド・トレンド』No.185、16～19 ページ。
- 宮本太郎 [2004]「就労・福祉・ワークフェア：福祉国家再編をめぐる新しい対立軸」塩野谷祐一・鈴木興太郎・後藤玲子編『福祉の公共哲学』東京大学出版会、215～233 ページ。
- [2009]『生活保障：排除しない社会へ』岩波新書。
- 山森亮 [2009]『ベーシック・インカム入門：無条件給付の基本所得を考える』光文社新書。
- 米村明夫 [2004]「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、22～34 ページ。

〔外国語文献〕

- Barrientos, Armando [2010] “Social Protection and Poverty,” Social Policy and Development Programme Paper Number 42, Geneva: UNRISD (<http://conselho.saude.gov.br/cm/artigos/Barrientos.pdf>, 2012年3月12日アクセス).
- Conway, Tim, Arjan de Haan and Andy Norton, eds. [2000] *Social Protection: New Directions of Donor Agencies* (<http://www.odi.org.uk/resources/download/1500.pdf>, 2012年3月12日アクセス).
- Devereux, Stephen and Rachel Sabates-Wheeler [2007] “Editorial Introduction: Debating Social Protection,” *IDS Bulletin*, Vol. 38, No. 3, pp. 1-7.
- Ellis, Frank [2008] “We Are All Poor Here: Economic Difference, Social Divisiveness and Targeting Cash Transfers in Sub-Saharan Africa,” Paper for the Conference Social Protection for the Poorest in Africa: Learning from Experience, 8-10 September 2008, Kampala, Uganda (<https://ueaeprints.uea.ac.uk/19037/1/fe-paper-sp-sept2008.pdf>, 2012年3月12日アクセス).
- Ellis, Frank, Stephen Devereux and Philip White [2009] *Social Protection in Africa*, Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Fiszbein, Ariel and Norbert Schady, with Francisco H.G. Ferreira, Margaret Grosh, Nial Kelleher, Pedro Olinto and Emmanuel Skoufias [2009] *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*, Washington D.C.: World Bank ([http://siteresources.worldbank.org/INTCCT/Resources/5757608-1234228266004/PRR-CCT\\_web\\_noembargo.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTCCT/Resources/5757608-1234228266004/PRR-CCT_web_noembargo.pdf), 2012年3月12日アクセス).
- Haarmann, Claudia, Dirk Haarmann, Herbert Jauch, Hilma Shindondola-Mote, Nicoli Nattrass, Ingrid van Niekerk and Michael Samson [2009] *Making the Difference! The BIG in Namibia: Basic Income Grant Pilot Project Assessment Report, April 2009* ([http://www.bignam.org/Publications/BIG\\_Assessment\\_report\\_08b.pdf](http://www.bignam.org/Publications/BIG_Assessment_report_08b.pdf), 2012年3月12日アクセス).
- Hanlon, Joseph, Armando Barrientos and David Hulme [2010] *Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South*, Sterling, VA: Kumarian Press.
- HelpAge International [2009] “A Social Pension in Zambia: Perceptions of the Cash Transfer Pilot in Katete” (<http://www.helpage.org/silo/files/pensionwatch--a-social-pension-in-zambia.pdf>, 2012年3月12日アクセス).
- MCDSS (Ministry of Community Development and Social Services, Zambia) and GTZ (German Technical Cooperation) [2007] “Final Evaluation Report: Kalomo Social Cash Transfer Scheme” ([http://south-south.ipc-undp.org/index2.php?option=com\\_sobi2&sobi2Task=dd\\_downlo](http://south-south.ipc-undp.org/index2.php?option=com_sobi2&sobi2Task=dd_downlo)

- ad&fid=155&format=html&Itemid=137, 2012 年 3 月 8 日アクセス).
- Molyneux, Maxine [2006] “Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progres/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme,” *Social Policy & Administration*, Vol. 40, No. 4, pp. 425-449.
- Schubert, Bernd [2005] “The Pilot Social Cash Transfer Scheme Kalomo District - Zambia,” CPRC Working Paper 52, Chronic Poverty Research Centre ([http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication\\_files/WP52\\_Schubert.pdf](http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/WP52_Schubert.pdf), 2010 年 10 月 9 日アクセス).
- Sultan, Sonya M. and Tamar T. Schrofer [2008] “Building Support to Have Targeted Social Protection Interventions for the Poorest: The Case of Ghana,” Paper for the Conference Social Protection for the Poorest in Africa: Learning from Experience, 8-10 September 2008, Kampala, Uganda. [http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Social\\_Protection\\_for\\_the\\_Poorest\\_-\\_Ghana.pdf](http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Social_Protection_for_the_Poorest_-_Ghana.pdf), 2012 年 3 月 12 日アクセス).
- Suplicy, Eduardo Matarazzo [2006] “The Possible Transition from the Bolsa-Família Program towards a Citizen's Basic Income or the Political Difficulties and Budget Obstacles to Implement a Basic Income in Brazil,” Paper for XI International Congress of BIEN - Basic Income Earth Network, Cape Town, South Africa, November 2-4, 2006 (<http://www.epri.org.za/SuplicyFinalFullPaper.pdf>, 日本語訳 : <http://bijp.net/data/article/257>, いずれも 2012 年 2 月 29 日アクセス)