

第 3 章

メキシコの条件付き現金給付政策—Progres-Oportunidades

畑 恵子

要約

メキシコの貧困削減政策プログレッサ（Progres-Oportunidades、現在はオポルトゥニダデス Oportunidades と名称変更）は、条件付き現金給付政策の嚆矢であり、国際的にも高く評価される実績をあげてきた。それは 1997 年の開始以来、現政権に至るまで 4 つの政権に引き継がれた長期プログラムでもある。先行研究では、Progres-Oportunidades として扱われ、理念や内容の継続性を前提として論じられてきた嫌いがあるが、本稿では政権ごとの政策の位置づけ、成果を検討することによって、引き継がれた部分、変化した部分を明らかにした。また貧困削減への貢献だけでなく、ジェンダーや選挙への影響も視座に入れて先行研究を整理して、政策の再考を試みた。

キーワード

メキシコ、条件付現金給付(CCT)、Progres-Oportunidades、貧困削減政策、ジェンダー、選挙への影響、市民社会組織

はじめに

1997 年に始まった「教育・保健・食料計画」（Programa de Educación, Salud y Alimentación、以下 Progres-O と表記）は、受益者の客観的な選別および現金給付という点で、従来のものとはまったく異なる貧困削減政策であった。このプログラムは 2002 年にオポルトゥニダデス計画（Programa Nacional de Desarrollo Humano Oportunidades、以下 Oportunidades と表記）と名称を変え、2000 年、2006 年、2012 年の三度の政権交代にもかかわらず、メキシコ政府の重要な政策として現在まで継続されている。また、国際的にもその成果は高く評価され、30 カ国を超える国々¹で類似した条件付き現金給付政策が実施されている。今日の国際社会では、条件付き現金給付（Conditional Cash Transfer、以下 CCT と表記）が、貧困削減政策の主流となりつつあるが、

¹ ラテンアメリカ地域ではブラジル、コロンビア、エクアドル、アルゼンチン、チリ、ウルグアイなどで類似のプログラムが実施されている。

Progres-Oportunidades は、ブラジルのボルサファミリアと並んで、CCT の嚆矢であり、成功例でもある。ゆえに、このプログラムに関してはかなりの研究蓄積もある。本稿は先行研究にもとづきながら、以下の 3 つの作業を行う。まずプログラムの特徴を整理する。第 2 に各政権におけるその位置づけおよび実績を検討して、何が引き継がれ何が変わったのかを明らかにする。そして最後に、貧困削減という直接的目的を超えた視点、とくにジェンダー、選挙・民主主義という観点から、プログラムを再考する。

I Progres-Oportunidades の理念と実績

1 Pronasol から Progres-Oportunidades へ

メキシコでは 1970 年代から 1980 年代初頭にかけて、「農村開発のための総合計画」(Programa Integral para el Desarrollo Rural: PIDER, 1970-82)、「メキシコ食料計画」(Programa Alimentario Mexicano: SAM, 1980-82)、「後進地域・周辺人口国家開発調整計画」(Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados: COPLAMAR, 1976-83)といった社会開発政策が、貧困層を対象として実施されてきた。

1982 年の債務危機が引き金となって深刻な経済危機に陥ると、政府はそれまでの国家主導政策から構造調整政策、新自由主義政策へと大きく舵を切った。そして同時に社会支出を削減し、貧困地域を対象とする計画を打ち切り、基本食料助成も大幅に削減した。しかし、国民の貧困化が進み失業が増加するなか、制度的革命党(以下 PRI: Partido Revolucionario Institucional)長期政権への批判が高まり、国民の PRI 離れが進んだために、政府は貧困層への対応を再度、迫られることになった。このような状況のもと、1988 年大統領選挙で不正が取りざたされるも、きわどい得票で当選した PRI のサリーナス大統領は、就任早々「国民連帯計画」(Programa Nacional de la Solidaridad、以下 Pronasol と表記)を発表した。それは貧困層を対象とする施策であったが、効率性、合理性を追求する新自由主義的理念と相反するものでなく、社会福祉、生産、地域開発を三つの柱として、自由化・市場化の負の側面を補完しつつ、経済の自由化を進める役割を担った。またそれは、コミュニティに参加と共同責任を求めた。すなわち、資金を獲得するためには、まず地域コミュニティが支援要請を行い、それにもとづき地域連帯委員会が組織され、プロジェクト案が策定されたのである。同時に受益者には可能な範囲での労働や資金提供が義務づけられた。

このような主体性と組織力を前提とする条件があったがゆえに、Pronasol は貧困削減を目的としながら、最優先されるはずの農村部の最貧層よりも都市住民が優遇される結果となった。Pronasol には、PRI の支持組織のセクター構造に包摂されていない都

市部の周辺人口を取り込むことに向けられた政治色の強いばら撒き政策であった、という批判的評価が一般的である[畑 2001, 86-89]。

1994 年末に発足した PRI のセディージョ政権（1994～2000 年）は Pronasol を引き継いだ。1997 年 8 月に「教育・保健・食料計画」（Progresa）を開始した。その目的は最貧層家族の支援にあり、食料支援、学齢期の子どもの就学支援、子どもと妊娠中・授乳期の女性に対する栄養補給などを実施した。Pronasol と同様に、それは新自由主義改革との親和性の高い政策であったが、Pronasol を含めた従来の貧困削減政策とは以下の点で異なっていた。第 1 に、対象となるのは客観的な指標・ミーンズテストにもとづく厳正な選別を経た家族であること、第 2 に支援を受けるためには子どもの就学、定期的な医療機関での受診が義務付けられていること、第 3 に女性・子どもが重視され、母親の果たす役割が大きいこと、そして最後に、能力と体力を備えた人間の育成によって世代間の貧困連鎖を断ち切るという理念にもとづいていたこと、である。

選別方法は 2 段階に分かれる。まず、対象地域が統計的な周縁指標によって選出されたあと、同地域の世帯のなかから社会経済的な情報に基づき対象が選ばれる。その家族の小学校 3 年から中学校 3 年までの生徒には奨学金が受給され、義務教育を終えられるよう、学年が上がるにつれ支給額も少しずつ上がり、中学レベルでは男子生徒よりも女子生徒にわずかに高い金額が設定された。給付金は家族、とくに子どもに対して責任感が強いと一般的に考えられている母親に渡され、母親が子どもを学校に通わせ、定期的に健康診断を受けさせる「共同責任」を果たすことによって、家族の受給が保障される。また、この政策の新自由主義政策との親和性は、子どもの教育・健康に留意することにより、能力をそなえた将来の労働力を育成すること、厳正なターゲットングによって最小限の支出で大きな効果を目指したことなどに求められる。

表 1 Progresa-Oportunidades 対象家族・地域数および予算（1997－2005）

／ 年	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
受益家族数（1,000）	300.7	1,595.6	2,306.3	2,476.4	3,116	4,240	4184.4	5,000	5,000
対象州	12	30	31	31	31	31	31	31	31
対象市町村	357	1,750	2,155	2,166	2,310	2,354	2,360	2,429	2,435
対象地区	6,344	40,711	53,152	53,232	67,539	70,520	70,436	82,973	86,091
予算（100 万米ドル）	876.4	5,516.3	9,592.2	12,190	15,204	21,179.1	24,503.3	26,675.3	30,151.2

（出所）Levy [2006, 27,31].

2 Progesa の狙いと評価

Progesa の策定は、サンティアゴ・レビー、ゴメス・デ・レオンらによって行われた。レビーは米国ボストン大学で博士号を取得した経済学者であり、米州開発銀行のプロジェクト立案にかかわるとともに、いくつかのメキシコ政府機関の顧問を務め、セディージョ政権においては財務公共信用省の歳出担当副大臣の職にあった²[Musacchio 2002, 236]。

レビーはその著書のなかで、1990 年代半ばまでの政府の貧困政策を、特に食料助成に焦点を当てて批判して、Progesa 制定に至る過程を次のように説明する。当時は食料支援が貧困層への所得移転のための重要なメカニズムであると考えられており、1996 年には 15 の食料支援計画（一般助成 4、特定助成 11）が実施されていた。だがその予算配分をみると、総額の 63% が一般助成計画に、77% が都市部に当てられており、もっとも手厚い助成を必要とする農村部の貧困層には 11% しか向けられていなかった。しかも予算の多くは管轄官庁の行政管理費に充当され、機関間の調整も不足していたために、効率性という点でも問題があった。また保健・教育においても、貧困層と非貧困層との間には著しい不均等が存在していた。

他方、1980 年代、90 年代に貧困の決定要因に関する研究が進み、以下の 4 点が明らかになった。第 1 に食料消費、栄養、保健、教育の間には補完性があり、ゆえに総合的アプローチが効率的かつ効果的であること、第 2 に貧困連鎖を断ち切るためには食料支援だけでなく必要品購入のための所得が必要であること、第 3 に貧困家族が困難な状況を克服するためには、自らによる資源管理、情報の獲得、参加機会、責任の負担などによってより自由度をもつことが必要であること、そして第 4 に所得移転への長期的依存を回避するために、支援は人材育成への一時的投資として考えられるべきこと、である。

1994、95 年のメキシコでは通貨危機が起こり、経済の悪化が貧困層に深刻な影響を及ぼすことは必至であった。緊急の対応と同時に、貧困層が生活水準を持続的に改善できる中期的戦略も求められた。そのようななかで、大統領が強力なイニシアティブを発揮して新アプローチ、Progesa が誕生したのである[Levy 2006, 11-20]。

表 1 が示すように、Progesa が Oportunidades と名称を変更するまでの 5 年間に、対象地域、対象家族数、予算額は著しく拡大した。Progesa および Oportunidades については、国際食料政策研究機関（International Food Policy Research Institute: IFPRI）が数多くの評価レポートを出してきた。それによれば、Progesa のターゲティングは理想に

² レビーは 2000 年から 2005 年の間、メキシコ社会保障公社（IMSS）の理事を務めたが、政治的圧力によって辞したのち、2007 年 8 月から米州開発銀行チーフエコノミスト、2008 年 3 月からは副総裁の任にある。

近く、貧困レベル以下の所得しか得ていない人口は 10%減となった。教育では就学者の増加、児童労働の減少がみられたが、成績の向上はなかった。保健・栄養では栄養改善、予防ケアによって子どもも成人も病気の日数が減少し、幼児の発育不良が減少し、1999 年 11 月までにカロリー摂取も 7.8 ポイント増となった。また家族関係については、夫がすべてを決定することに変化が見え始め、妻が自分の臨時収入については決定権を持ち始めていること、Progresa が労働意欲に負の影響を与えていないことなどが報告された。さらにそのコストに関しては、100 ペソの給付あたり 8.2 ペソの管理費用がかかるが、その 30%は選別に 26%は条件に関わる費用であった[IFPRI 2002, 2-7]。また今後の課題としては、給付対象が一部に限定されることから生じる受益者と非受益者間の社会的な分裂の解決、教育の質の改善などが提示された[Skoufias 2005]。Progresa については、IFPRI だけでなく世銀および米州開発銀行も同様の肯定的評価を下した[Levy 2006, 112]。

II 国民行動党（PAN）政権と Oportunidades

1 フォックス政権

2000 年大統領選挙では PRI が敗退し、71 年ぶりの歴史的政権交代によって、同年 12 月に国民行動党（Partido Acción Nacional、以下 PAN）のフォックス政権（2000～06 年）が誕生した。しかし、政策の多くが前政権から踏襲され、とりわけ 1 年目にはその傾向が強かった。Progresa に関しては、その貧困削減効果や国際的な評価などから大きな反対もなく継続されただけなく、旧来の枠にとどまらず、対象人数を増やし、教育支援を高校にまで拡大することが発表された。2001 年度は、時間的制約から、予算案のかなりの部分も前政権の官僚によって作成されたことに示されるように、フォックス政権の独自性はうすかった。しかし、政権の指針ともいえるべき国家開発計画が発表され、2002 年からは政権の色をいかに出していくかが課題となった。貧困削減政策においても過去と決別するか、それとも継続するかの選択を迫られた。フォックスの結論は、Oportunidades への名称変更と内容の拡充、そしてそのための米州開発銀行との 10 億ドルのローン契約であった。名称変更についてレビーは、内容的には変更がないので重要でないが、プログラムへの政権の政治的関与を具体化した点では意味がある、と述べている[Levy 2006, 112-118]。

メキシコでは PRI 支配が続いていた時代にあっても、政権ごとに新しいプログラムが打ち出されるのが一般的であり、Progresa-Oportunidades のように名称が変更されたとはいえ、PRI 政権下での政策が PAN 政権に引き継がれ、さらには今日に至るまで長

期的に存続している事例は異例である。その理由として、レビーは国内外での好意的な評価に加えてプログラムに PRI の政党色が薄かったことなどを挙げる[Levy 2006, 113]。また、高橋は 1997 年の導入以来、外部機関が評価を担当し、社会開発省が指摘された問題点に即座に対応する、という一連のプロセスが政策に正当性を付与した、と指摘する[高橋 2009, 2]。

表 2 Progres-Oportunidades 局面と移行点

第 1	第 2	第 3	第 4	第 5	第 6
1995－97 年	1998－2001	2002－04	2005－06	2007－？	？
閣内議論 予備実施	農村・準都市部 への適用	準都市部・都市 部への適用	全地域適用	維持	段階的縮小

↑ ↑ ↑
 第 1 移行点 第 2 移行点 第 3 移行点

(出所) Levy [2006, 116].

レビーおよび高橋が Progres-Oportunidades からの移行に重大な変化を見出すことなく、プログラムのスケールアップとしてとらえているのに対して、エビア・デラハラは名称変更以上の変化を次のように説明する。フォックス政権のプログラム関連機関には市民同盟 (Alianza Cívica) のゴメス・エルモシージョをはじめとする市民社会組織³出身者 (市民派 corriente cívica) が入り、受益者の社会的政治的権利拡大を目指して、政策の政治利用の回避、カバレッジの拡大、プログラムの内容拡充に努めた。その影響をうけて、Progres-Oportunidades の目的が現金支給と共同責任にもとづく人材育成のみに向けられていたのに対して、Oportunidades には第 2 の目的として、社会開発努力・活動との統合、すなわち貧困状況にある家族の能力育成が加えられ、対象地域も都市部にまで拡大された。これが表 2 の第 2 局面から第 3 局面への移行にあたる。しかし、市民派の政治的重要性は政府内での勢力争いによって、とくに社会開発省 (Sedesol) との関係において 2003 年選挙後に低下し、2006 年大統領選をめぐる党内分極化によってほぼ消滅した。またエビア・デラハラは都市部が対象地区になったことにより、受益者選別が簡素化され、2002 年以降受益家族が新しい地区よりも、既に対象となっている地区に集中する傾向に変わってきたことも指摘する[Hevia de la Jara 2009]。

³ ラテンアメリカでは非政府組織、非営利組織を一般的に市民社会組織と呼ぶ。

2 カルデロン政権

2006 年 12 月に発足し、2012 年 11 月に終了したカルデロン政権の貧困政策については、まだ研究が少ない。エビア・デラハラは、同政権で市民派は Oportunidades 幹部から外れ、生粋の政治家であるエスコベドが責任者となったことで、政策が新段階に入ることを予測した[Hevia de la Jara 2009, 71]。またレビーも、表 2 にみられるように、フォックスから同じく PAN のカルデロンへの政権移行が貧困削減政策の転換点となる可能性を示した。

カルデロン政権は初年度に「よりよく生きる」(Vivir mejor) を社会政策の戦略として掲げた。その目的は、①子どもの能力開発、②貧困家族に対する社会扶助網の提供(医療、雇用)、③フォーマル雇用へのアクセス促進、にあった。しかし、組織犯罪撲滅が政権の最重要課題となるにつれ、「よりよく生きる」(Vivir mejor) は単なるスローガンと化した。貧困削減政策には目新しさはなかった。貧困削減のための連邦予算は、前政権末の 2006 年の 1413 億ペソから 07 年 1592 億、08 年 2033 億、09 年 2437 億、2010 年 2811 億ペソへと拡大した。だが、それは既存のプログラムが貧困削減政策のカテゴリーに入れられた結果にすぎず、貧困とは関係のない項目までが含まれた[Barajas M. 2011, 286-289]。

表 3 は同政権の Oportunidades の実績を示す。予算は 6 年間に 1.7 倍以上に拡大したが、貧困削減予算に占めるその比率は 2007~10 年の平均が 20.85%であり、フォックス政権の 23.15%に比べても決して高くはない[Barajas 2011, 288-289]。受益家族数も増えたとはいえ、2010 年以降は 580 万にとどまった。また農村部よりも都市部を重視する傾向がみてとれる。Oportunidades の対象が準都市部に拡大されたのは 2001 年、人口 1 万 5000 人以上の都市部にも拡大されたのは 2002 年であったが、受益家族全体に都市部家族が占める比率は 2002 年 12.5%、04 年 13.5%、06 年 14.0%、08 年 15.1%、2010 年 23.0%と増加傾向にある[Barajas 2011, 290-291]。Progres-a-Oportunidades では給付対象の選別に際して、まず貧困地区が特定されるため、都市部の最貧家族がその対象からもれてしまうという問題(exclusion error)は当初から指摘されていた。それを是正するために、都市部にも対象地域が拡大されたのであるが、それとは別にカルデロンは 2009 年に新たな Oportunidades Urbano(都市向けプログラム)を発表した。それは都市部の物価、生活の厳しさなどを考慮して、一般プログラムとは別枠の教育支援を設定し、メヒコ、プエブラ、北部国境などの各州で試験実施を行うというものであった。支給額などは表 4 のとおりである。

表 3 カルデロン政権の Oportunidades 予算と受益家族（2007－2012）

	2007	2008	2009	2010	2011	2012 計画
予算（百万ペソ）	36,769.2	41,706.5	46,698.9	57,348.9	59,119.2	63,873.3
受益家族数		500 万	520 万	580 万	580 万	580 万
総家族数に占める比率			20.1%	22.6%	20.6%	20.6%
農村部（2500 人未満）	68.2%.	67.7%	65.1%	61.0%		
準都市部（2500－15,000 人）	17.5%	17.2%	17.1%	16.0%		
都市部（15,000 人以上）	14.2%	15.1%	18.3%	23.0%		
地区数		92,961				103,537
農村部（2500 人未満）		}85.5%	91.05%	}77.0%	62.4%	96.3%
準都市部（2500－15,000 人）			}0.95%		16.6%	3.3%
都市部（15,000 人以上）					23.0%	21.0%
市町村数						2,448
1 家族平均支給額 ペソ			666.5	728.8	807	830

（出所）Presidencia del Gobierno [2008, 297-298; 2009, 403-404; 2010,391-392; 2011,410-412; 2012, 426-427]. 受益家族地域比率は Barajas [2011,291].

表 4 都市向け・一般 Oportunidades の月額支給額（ペソ）

課程	学年	都市向けプログラム		一般プログラム	
		男子	女子	男子	女子
小学校	3			145	
	4			170	
	5			220	
	6			290	
中学校	1	530	555	425	450
	2	560	610	450	495
	3	595	665	474	545
高校	1	890	1,000	715	820
	2	955	1,065	765	875
	3・4	1,150	1,135	810	925
高校成績優秀者*		260			
高校修了**		5,035		3,598	

* 平均成績 8 以上

** 課程を 4 年以内に修了した 22 歳以下の者

（出所）Sedesol [2010].

このような都市部重視のほかに、カルデロン政権では Oportunidades 計画のなかに新たな支援項目が加わった。Oportunidades 予算のうち、社会開発省管轄⁴の支援項目および月額は、2010 年に次のとおりであった。食料支援（家族当たり 225 ペソ）、高齢者支援（1 人当たり 315 ペソ）、エネルギー支援（家族当たり 60 ペソ）、「よりよく生きる」（Vivir Mejor、家族当たり 120 ペソ）、「子ども向けよりよく生きる」（Infantil Vivir Mejor、1 人当たり 105 ペソ）。高齢者支援が導入されたのは 2006 年、フォックス政権の下においてであったが、大統領選挙を控えて、野党候補の高齢者政策に対抗するための策であったとみられている⁵。カルデロン政権では食料支援、高齢者支援を除く 3 項目が新たに設けられた。選挙公約であったエネルギー支援は政権初年度から開始され、「よりよく生きる」および児童向けプログラムは 2010 年に始まった。「よりよく生きる」は、国際的な食料価格の上昇を受けて打ち出された食料緊急プログラムの一環として、貧困家庭への負の影響を緩和することを目的とし、「子ども向けよりよく生きる」は 3 歳から 9 歳の児童に対する給付であった[Barajas 2011, 292]。

Progresa には、政治利用を回避し、PRI 体制のパトロクライアント関係とは切り離して政策を実施しようとする努力があった。また、最貧層家庭に絞り込み、次世代育成を念頭において教育、健康、栄養に限定した支援を行うことによって、効率的に成果を上げてきた。そしてそのことが、Progres-Oportunidades に対する肯定的な評価につながり、長期的な実施を可能にしてきた。しかし、こうした目的とはまったく関係のない 2006 年の高齢者支援を皮切りにプログラムの政治的利用が始まり、カルデロン政権においてはさらに拡大したように思われる。もちろんエネルギー支援、「よりよく生きる」（Vivir Mejor）支援は健康保持および栄養摂取と無関係ではない。しかし、都市部への対象拡大、都市部重視の傾向、必要不可欠とは考えられない給付金の追加などには、支持の獲得という政治的意図をみてとることもできる。Progres-Oportunidades は本来の目的から逸脱しつつあり、プログラムの内容そのものも変質しつつある、と言えるのではないか。

⁴ Oportunidades 予算は社会開発省、公共教育省、保健省に配分される。ちなみに 2012 年度予算の配分は、それぞれ 55.6%、36.1%、8.3%であった[Presidencia del gobierno 2012, 426]。

⁵ 2006 年大統領選挙には、中道左派の民主革命党からロペス・オブラドールが出馬した。彼は連邦区長官として、連邦区の高齢者に普遍的な現金給付政策を実施し、その政策を全国的に展開することを選挙戦で訴えた。それに対抗するために、フォックス大統領は、次世代の人材育成と直接関係のない貧困高齢者への現金給付策を Oportunidades プログラムに組み入れたとみられている。

Ⅲ いくつかの視点からの評価

Progres-Oportunidades については、IFPRI などの国際機関がその成果と問題点について継続的に分析してきた。そのインパクト評価方法およびデータを高橋は詳細に検討・整理し、評価研究の概要を紹介している。それによれば、教育、保健・栄養、施策プロセス（選定過程、共同責任・受給内容）については、概ねよい評価である[高橋 2009]。また同様に、2000 年代半ばまでの評価であるが、ソアレスらの研究でも、Oportunidades 給付金の 80%が人口の 40%の最貧層に届いており、1996～2004 年間のジニ係数の 2.7 ポイントの減少に対して、21%の寄与率であることが示された[Soares et al. 2007, 11,15]。しかし本稿では、貧困削減という一義的目的からではなく、むしろ二義的あるいは波及的効果から、批判的に評価を試みている研究にも注目してみたい。

1 女性の役割をめぐる評価

CCT プログラムでは、一般的に女性とくに母親に現金給付が行われ、子どもの教育・健康に関する共同責任が求められる。その影響について、Progres-Oportunidades 立案者であるレビーは、次のように述べる。「家庭内の決定権について男女の力関係の変化を期待する向きもあるが、そのようなインパクトを測定する試みはなされていない。しかし、調査やインタビューの結果によると、変化を認めることができる。女性たちはエンパワーしたと意識し、外部世界と接し責任を負うことによって行動の自由、解放感を感じているとする報告もある。とくに都市部では女性への給付が、社会的圧力なども加わることによって、他の家族成員から干渉されることなく女性による決定を促している」[Levy 2006, 70-72]。

このような比較的楽観的な見方に対して、ジェンダー視点からは疑問や批判が投げかけられる。ロドリゲスはフェミニストからの異論を次の 2 点にまとめる。第 1 に、利他的であるという理由で女性を受益者にすることは、「世話するもの」という女性の役割が社会的に構築された概念であるという認識を否定し、社会的再生産の現状を維持することである。第 2 に、貧困状況に置かれた女性に共同責任を持たせることは、女性の貧困化が女性の性格・姿勢ではなく、女性を排除するメカニズムに起因するという事実を軽視するものである。そして結論として、ラテンアメリカの CCT のデザイン、実施にはジェンダー視点が欠けており、たとえ女性化した（feminizados）プログラムであっても、女性のための、女性の関心に即した政策にはなっていないこと、CCT は女性にとって矛盾した、両義的な意味合いをもっていることを指摘する[Rodríguez 2011, 14, 31-32]。

またモリノーによれば、Progres-Oportunidades にはジェンダー平等に対する明確な

関与が含まれており、女性の十全な発達のために真に平等な機会をもつべく、女性のエンパワーメントを目的とすることが謳われている。実際に、いくつかの調査では、本人たちに自信、自立が芽生え、隣人や商店などの扱いがよくなったために地位が向上したという感覚をもち、共同活動への参加などを通して家の外に自分自身の空間ができたと感じる傾向があることがわかっている。しかし、彼女たちに与えられているのは「消費する自由」であり、その資金は「貧しくて母親であるがゆえに与えられている」という事実には照らしたとき、このような主観をエンパワーメントとしてとらえることはできない。CCTは男性への給付が家族の安寧にとって逆機能的であることを前提としているが、その事実には挑戦しようとしなない。しかし他方で女性に責任を課している。このような家族の生存にかかわる責任の非対称性は女性にとって最適とは言えないと、モリノーは批判する[Molynux 2008]。

2 政治利用・選挙への影響をめぐる評価

Progres-Oportunidades の特徴の一つは、政治利用が法律によって厳しく禁じられてきたことにある。プログラムは特定の大統領や特定の政党から切り離され、受益者には給付の性格および自らの権利・義務についての情報提供が徹底され、公務員には罰則規定が設けられてきた。さらに選挙での利用を避けるために、大統領選挙、中間選挙の実施年の前半の6か月間は新規対象者の承認が禁じられている。このようにプログラムの政治的中立性が保障されたことにより、議会での予算承認も好意的に進められ、政権交代を経て継続されてきたのである[Levy 2006, 107-108]。

だがその一方で、先に述べたとおり、フォックス政権による高齢者支援の導入、カルデロン政権による都市部向けの新規プログラムの立ち上げなど、明らかに選挙を念頭においているとみられる利用がなされてきたのも事実である。

選挙への影響について、従来の研究では、プログラム受給者がその恩恵を失うことを心配するがゆえの誘因効果（persuasive effects）によって、政府与党に投票する傾向があることが実証されてきた。これに対して、デラオーはCCTプログラムの動員効果（mobilizing effects）を主張する。彼女は初期の対象者を無作為抽出して2000年の大統領選の投票行動を分析し、この集団では支持政党の変更が7%、現与党への投票が10%上昇したが、野党の得票には影響がないことを明らかにした。そしてこの結果から、CCTプログラムの選挙への影響はpersuasive effectsではなく、動員効果によるものである、と結論する[De la O 2013, 1-2]。

また、選挙結果への影響を民主主義との関連で論じる際に、CCTは給付の継続を求めるがゆえに受益者の投票行動を変更させ、クライアントリズム関係を永続化させるがゆえに、民主主義には有害である、とする見方がある。これに対して、デラオーは

異なった見解を示す。彼女によれば、選挙への影響はクラアンテリズムよりも、プログラムをめぐる政治、功績・高評価の主張によって説明される。むしろ CCT が事務的に運営されていれば、個人のレベルでは、選挙への参加などのような健全な民主的慣行と両立しうる。実際にメキシコのケースでは、女性の政治参加を促している側面もある。例えば保健センターでの定期的な講習への参加義務によって女性が集まる場が提供されたり、村ごとに 3 人の女性が選出されてコミュニティとプログラムスタッフの仲介者の役割を果たしたり、フォーマルな組織ではないものの、このようなネットワークが女性の政治参加を可能にしている。そして地方政府に要求を出したケースさえもある[De la O 2013, 11-12]。

またデラオーは別の論文でも、CCT プログラムの厳正な運用は、子どもの能力開発への親の投資を保障するだけでなく、大統領主導のクライアンテリズムに挑戦するものである、と述べている。大統領に対する議会のチェックが厳しいときには、選挙期間中にプログラムのスケールアップが行われれないのに対して、大統領の選挙での力が支配的なときには、プログラムの対象が拡大されること、また地方の有力者、政治ブローカーが CCT プログラムの実施を快く思っていないことを、その根拠として挙げている[De la O 2010, 18-19]。

デラオーの女性の参加に関する見解は、当然、ジェンダーの視点からは疑問が投げられることになろうが、官僚・政治家間の相互作用として、また大統領と議会の力学を視点に置いて CCT プログラムのデザイン、実施を見ていくべきであるとする主張[De la O 2010, 11]は説得的である。CCT をめぐる政治過程の分析は、さらなる関連研究の猟渉も含めて今後の課題となろう。

Progres-Oportunidades を民主主義の文脈で論じるときには、市民社会組織の役割の検証も重要になる。先に述べたとおり、エビア・デラハラはフォックス政権において市民社会組織出身者が政策に与えた影響を論じたが、ブランコとマルティネスはとくに市民参加、市民意識形成の視点から、市民社会組織が **Progres-Oportunidades** をどのようにとらえているのかを分析する。二人は、公共政策への市民参加が市民意識の形成に寄与するという前提にたって、社会サービスの提供に国家と社会が相互に責任をもつためには、自立的な組織の活動を鼓舞することが不可欠であると考え。そして 42 の市民社会組織の代表にインタビューを行い、その結果から、さまざまな意見⁶があ

⁶ **Progres-Oportunidades** が市民意識・市民性を鼓舞しているかという質問に対して、大多数は否定的な意見であったが、10%が肯定あるいは可能性を認め、1 名が全面的に肯定する回答であった。市民社会組織は公的政策や貧困削減活動に政府と協力して参加すべきかという質問に対しては、3 分の 2 が積極的であり、3 分の 1 がまだイメージできない、との回答。しかし、大多数が **Progres-Oportunidades** の活動には、経験の共有、議論への参加、評価プロセスへの関与などを通して、参加可能であると答えた。また、現金給付による生活の改善、女性の意識や取り巻く環境の変化についても肯定的な発言もみられた。

るものの、大多数が Progres-Oportunidades への市民社会組織の参加は最小限にとどまり、受益者の参加も受動的で、ゆえに受益者が市民としての責任感をもつにはいたっていないと認識していることを明示した。市民社会組織からみると、このプログラムは財・サービスの供与が固定化され、受益者がそれを変更することはできない。共同責任に限定される範囲でのみの参加が奨励されているにすぎない。それゆえに、プログラムは地域の特殊性を考慮していないばかりか、パターナリズムを助長し、喫緊のニーズのみに対応する緩和剤として機能しているがゆえに、貧困の根底にある問題解決には至らない、との厳しい意見も示される。さらに地域コミュニティ代表選出のルールが 2008 年に、それ以前の受益者の互選から国家調整委員会による選出へと変更されたことに言及し、クライアントリズムと政治的変節の余地が大きくなったことを指摘している[Blanco Velasco and Martínez González 2012]。

おわりに

さまざまな視点からの評価として紹介した内容に、ある意味、目新しさはない。しかし、貧困削減が不平等の是正、ジェンダー平等、社会権・市民権の行使を前提とするならば、それは民主主義と不可分であるゆえに Progres-Oportunidades を単なる基本的ニーズの充足手段として目的合理的に評価するだけでなく、民主主義、市民意識、平等といった広い枠組みのなかで捉えなおす作業は重要であると思われる。

2012 年 12 月、メキシコの政治は PAN から PRI の手にもどり、ペニャ・ニエト政権が発足した。同政権はすぐさま Oportunidades の継続と、580 万家族を対象とする 661 億ペソ（前年度より 30 億ドル増）の予算を発表した[Sedesol 2013a]。また、1 月 21 日に飢餓撲滅運動の開始とそれを管轄する国家機構（Sistema Nacional para la Cruzada contra Hambre）の設置を発表した。その目的は、適切な食料摂取、食料生産増などによる飢餓の根絶、およびコミュニティ参加と民衆動員の促進にあり、食料が不足している極貧の 740 万人を対象とする[Sedesol 2013b]。この新政策に関し、大統領は「貧困への対応は選択ではなく、倫理的・道徳的義務である」と述べるとともに、「プログラムは単なる扶助ではなく、受益者を生産的活動に組み入れるものでなくてはならない」とも述べている[Sedesol 2013c]。Oportunidades と新しい戦略の関係は不明であるが、現政権にも Oportunidades は引き継がれた。貧困削減政策を原点にもどって実施するのか、民主主義の実現に即した内容に変更していくのか、あるいは政権の看板に掲げて政治利用を図るのか。政治利用の可能性が予測されるが、過去 15 年のプログラムをめぐる政治過程を検証しつつ、今後の成り行きを注視したい。

参考文献

〔日本語文献〕

- 畑恵子 2001.「メキシコ低所得層における女性労働の変容と社会政策」宇佐見耕一編『ラテンアメリカ福祉国家論序説』アジア経済研究所.
- 高橋百合子 2009「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.latineresearch.jp>).

〔外国語文献〕

- Barajas M., Gabriela 2012. “La política de atención de la pobreza del gobierno de Felipe Calderón 2007-2011: de la continuidad al agotamiento.” In *Los problemas nacionales durante el gobierno de Felipe Calderón*, coord. Váldez Vega, María Eugenia. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, pp.269-305.
- Blanco Velasco, María Isabel and Paulina Martínez González 2012. “Civil Society Organizations and Conditional Cash Transfers Programmes in Latin America: The Case of Oportunidades in Mexico.” *Estudios críticos del desarrollo* 11(2): 147-166.
- De La O Torres, Ana L. 2010. “The Politics of Conditional Cash Transfers” (http://politicalscience.stanford.edu/sites/default/files/workshop-materials/cp_delao2.pdf, 2013 年 2 月 15 日アクセス) .
- _____ 2012. “Do Conditional Cash Transfers Affect Electoral Behavior? Evidence from a Randomized Experiment in Mexico.” *American Journal of Political Science* 57(1), January: 1-14.
- Hevia de la Jara, Felipe 2009. “De Progres-Oportunidades: efectos límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox.” *Sociológica* 24(70), mayo-agosto: 43-81.
- International Food Policy Research Institute (IFPRI) 2002. “Progres-Oportunidades: Breaking the Cycle of Poverty” (<http://www.ifpri.org>, 2013 年 2 月 15 日アクセス) .
- Levy, Santiago 2006. *Progress against Poverty*. Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- Molyneux, Maxine 2006. “Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progres-Oportunidades, Mexico’s Conditional Transfer Programme.” *Social Policy & Administration* 40(4), August: 425-449.
- _____ 2008. “Conditional Cash Transfers: A Pathway Women’s Empowerment.” Pathways Working Paper 5, Pathways of Women’s Empowering (<http://www.pathwayofempowering.org>).
- Musacchio, Humberto 2002. *Quién es quién en la política mexicana*. México, D.F.: Plaza y Janés.

- Presidencia del Gobierno 2007. *El primero informe de Gobierno* (<http://www.informe.gob.mx>, 2013 年 2 月 15 日アクセス) .
- _____ 2008. *El segundo informe de Gobierno*.
- _____ 2009. *El tercero informe de Gobierno*.
- _____ 2010. *El cuarto informe de Gobierno*.
- _____ 2011. *El quinto informe de Gobierno*.
- _____ 2012. *El sexto informe de Gobierno*.
- Rodríguez Enríque, Corina 2011. “Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?.” Serie mujer y desarrollo 109 Cepal.
- Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social) 2010. “Uso e evidencia en el diseño de programas: Oportunidades Urbano” (www.rlc.foa.org/es/prioridades/seguridad/ingreso5/pdf, 2013 年 2 月 21 日アクセス) .
- _____ 2013a. “Oportunidades recibirá un gran impulso para mejorar su operación y coadyuvar en el combate a la pobreza.” No.02/2013 (<http://oportunidades.gob.mx>, 2013 年 2 月 21 日アクセス) .
- _____ 2013b. “Inicia la cruzada nacional contra el hambre.” No.03/2013 (<http://oportunidades.gob.mx>, 2013 年 2 月 21 日アクセス) .
- _____ 2013c. “Atender la pobreza del país no es una opción, es una obligación ética y moral, Enrique Peña Nieto.” No.04/2013 (<http://oportunidades.gob.mx>, 2013 年 2 月 21 日アクセス) .
- _____ 2013d. “Decreto por el que establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre.” *Diario oficial*, 22 de enero de 2013.
- Skoufias, Emmanuel 2005. “Progresos y sus efectos sobre el bienestar de las familias rurales en Mexico.” Informe de Investigación Resumen 139, International Food Policy Research Institute (IFPRI) (www.ifpri.org, 2013 年 2 月 15 日アクセス) .
- Soares, Sergei et al. 2007. “Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon Inequality.” International Poverty Centre Working Paper No.35, April.