

メキシコにおける貧困政策：“Oportunidades”について

—△新しい▽社会扶助？—

山田 晋

はじめに

貧困は今日なお人類の最大の脅威の一つである。死や疾病のように壮大な医学の進歩をもってしても克服できないものではないにもかかわらず、いまだに貧困が消失した社会は稀である。二〇二五年までに「一日一ドル以下で生活する者を半減する」という国連・ミレニアム開発ゴールの目標も、地域により達成が絶望的とされている。

貧困という人類の古典的脅威に対する一つの処方箋は、社会保障であるはずだ。しかしながら、社会保障が存在しない国も多いし、社会保障が構築されていてもなお、貧困が存在する国々もある。

本稿では、社会保障が存在するにもかかわらず、なお多数の貧困者を抱えているメキシコ合衆国（以下、メキシコ）に焦点を当て、社会保障制度が存在しなげなぜそれが貧困に対して有効に機能していないか、そして社会保障制度以外のどのような手法により貧困を克服しようとしているかを検討する。二〇〇六年のデータによれ

メキシコにおける貧困政策：“Oportunidades”について

ば、メキシコでは人口の三一・七%が貧困線以下にあり、ジニ係数は〇・五〇六である⁽¹⁾。これはメキシコがOECD加盟国であることを考えれば、好ましい数字とは言えない。結論を先取りすれば、メキシコは、世界銀行が「新しい」社会扶助と評価する「条件付き所得保障」(the conditional cash transfer scheme CCT；“programa de transferencia monetaria condicionada”；“transferencias en efectivo condicionadas”)を活用し、貧困削減に取り組んでいる⁽²⁾。メキシコのこの貧困撲滅プログラムは、基本的には一八歳までの子を持つ貧困家庭(Hogares en situación de extrema pobreza)を対象とし、「人的開発の機会のためのプログラム：オポルトゥニダデス (“Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”；Oportunidades)”(以下、オポルトゥニダデス)と呼ばれ、五〇〇万世帯、二五〇〇万人が参加している。ラテンアメリカ諸国は社会保障制度の人的適用範囲が狭い国が多く、「条件付き所得保障」を採用している国は多いが、オポルトゥニダデスはその「成功例」と評価されている⁽⁴⁾。

本稿で検討されるオポルトゥニダデスの具体的な展開は、筆者が二〇〇八年一〇月に訪問調査したサカテカス(Zacatecas)州を例に見た。サカテカス州は人口約一三万六〇〇〇人の州で、産業構造は、農業中心であるが、昔から銅、銀、金などが産出される。しかしメキシコの中では最も出稼ぎが多く、サカテカス州の現住民と同じ人口がアメリカ合衆国に出稼ぎに出ていると言われている。三二あるメキシコの州の中で、豊かさでみ



写真1 サカテカス州内の地域オフィス

れば中位にあたる。人口の四一%がオホルトゥニダダスに参加している（写真↑）。なお調査にあたっては社会開発省（la Secretaría de Desarrollo Social SEDESOL）のアレハンドロ・マルティネス博士（Dr. Alejandro Sámamo Martínez）、シチティ・レムス博士（Dr. Xochitl Mesequer Lemus）に資料提供、調査プログラムの設定など大変お世話になった。記して感謝する。写真については被写体となった人物に撮影、および写真の公表についての承諾を得ている。

注

- (1) Comisión Económica para América Latina y Caribe. *Panorama Social de América Latina 2008*. CEPAL., 2008, pp.226-232.
- (2) Laura B. Rawlings. *A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs, 2004*. *World Bank Social Protection Discussion Paper No.0416*, pp.22.; Pablo Villatoro. *Conditional Cash Transfer Programs: Experience from Latin America*. *CEPAL Review*, vol.86, 2005, 83-96.
- (3) 「条件付き所得保障」については、山田晋「社会保障の役割の再検討―先進国・工業化諸国と発展途上国における社会保障の異同から」大曾根寛・金川めぐみ・森田慎二郎編『社会保障法のプロブレマティク』法律文化社（二〇〇八年）所収、同「ラテンアメリカの社会政策―社会保障法となり得るか。」「『明治学院大学社会学部付属研究所・研究所年報』三九号（二〇〇九年）、参照。
- (4) Maxine Molynieux. *Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progresas/ Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme*. *Social Policy & Administration*, vol.40, No.4, 2006, p.425ff., at p.433.

一節 メキシコの社会保障制度

メキシコにおける「条件付き所得保障」の展開について検討する前に、メキシコの生活保障制度である社会保障制度について簡単に見ておく。

一 メキシコの社会保障制度の歴史⁽¹⁾

一九一〇年～一九一七年の「メキシコ革命」⁽²⁾の成果を盛り込んだ一九一七年メキシコ憲法（Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos）は「私有財産制と議会民主制を基盤としながらも国家による私権への介入を大幅に認めた、新しい国造りの基軸」⁽³⁾と評価され、制定当時から「社会権」を規定していた。現行憲法（基本的には一九一七年憲法である）一二三条XXX項は「社会保障の法（Ley del Seguro Social）は公益（utilidad pública）に属するものであり、それは労働者（trabajadora）、農民（campesinos）、非賃金労働者（no asalariados）、他の社会的セクター（sectores sociales）に従事する者、およびそれらの家族に対する、障害（invalidez）、老齢（vejez）、生命（vida）、失業（＝労働の任意でない終了）（cesación involuntaria del trabajo）、疾病（enfermedades）、事故（accidentes）、託児サービス（servicios de guardería）そして他の同様のもの保障（seguros）をふくむものである。」と規定する。しかしメキシコの社会保障制度は憲法に基づき全国民を対象に普遍主義的・拡張的には発展せず、政権を支える職種の重要性に応じて制度が導入された。そのた

め、公務員、基幹産業労働者は社会保険によって保護され、インフォーマルセクターおよび農民層は社会保険から排除されていた。⁴⁾

二 メキシコの世界社会保険

憲法一二三条XXIX項をうけてメキシコでは、一九四三年の「社会保険法 (Ley del Seguro Social)」に基づいた社会保険制度が展開されている。なお憲法では「社会保障の法」と規定するがこのような名称の実定法が存在するわけではない。

「社会保険法」は労働者とその家族の生活保障を行う法で、そのための法人組織として「メキシコ社会保険公社 (Instituto Mexicano de Seguro Social IMSS)」を設立させる。メキシコ社会保険公社がメキシコの全公的会社保険加入者の八割をしめるといわれ (他に公務員のための「国家公務員社会保険公社 (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado ISSSTE)」などがある)、メキシコ社会保険制度の中心的役割を担っているといえる。

「社会保険法」が規定する給付は、労働災害 (Riesgos de trabajo)、医療 (Enfermedades y maternidad)、障害・生命 (Invalidez y Vida)、退職・高齢失業・老齢 (Retiro, Cantia en edad avanzada y Vejez)、託児サービス (guarderías)、福利厚生給付 (prestaciones sociales) である。傷病についての医療行為等の現物給付、傷病手当金などによる賃金補償、各種年金給付が規定されている。なお各種年金給付に関しては、一九九五年二月の社会保険法改正で全面的に「民営化」され、確定拠出・積み立て方式に移行した。

メキシコにおける貧困政策：“Oportunidades”について

メキシコには失業に対する所得保障、貧困に対する包括的な社会保障給付は存在しない。「社会扶助法 (Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social)」の名を持つ法律は存在するが、これはわが国の社会扶助・公的扶助とは異質のものである。一九八六年の「社会扶助法」は、「社会扶助」を「個人の統合的發展 (desarrollo integral) を妨げる社会的性質を帯びた情況 (circunstancias de carácter social) を改善する傾向をもつ行為の総体 (conjunto)」と定義する (二三条)。法に列挙される具体的な対象は、栄養失調、身体的・精神的發展に対して阻害される情況にある者、劣悪な家庭環境にある者、被虐待者、遺棄、失踪、搾取の犠牲者、アルコール依存症、路上生活者 (vivir en la calle)、犯罪被害者、人身売買の被害者などで、低所得者には限定されておらず、所得保障のニーズを持つ者に対する社会保障給付の法とはいえない。

なお講学上、「社会扶助 (asistencia social)」を「国家の責任で、法的に組織された支援 (ayuda) であり、それは社会のより弱い経済的階層 (clases económicamente) のためのものである。」とし、「メキシコ社会保障の中に位置づけられる。」とする見解もある。⁽¹⁾

メキシコの社会保険制度はある意味で排他的であるが、医療保障については、特別立法がなされている。都市貧困層や貧困農民層は、その居住地区に設置される保健省 (Secretaría de Salud) やメキシコ社会保険公社による農村部を対象とした医療サービスである「メキシコ社会保険公社・連帯 (IMSS-SOLIDARIDAD)」医療制度の医療出張所、州立病院で基礎医療パッケージ (Paquete básico del servicio de salud) に定められている基本的な診療、医薬品、予防接種などの医療サービスを無料で受けられることになっている。

また二〇〇二年からは「大衆健康保険」(Seguro Popular de Salud) とし、貧困層向けの任意加入の医療保

険が政府により運営・実施されている。保険料拠出は、所得水準に応じた段階的なものとなり、額も補助金により低く抑えられている。

以上に概観したように、メキシコでは、社会保障制度は存在するが、それは社会保険制度とほぼ同義であり、その根拠となる「社会保険法」は正規労働者とその家族の生活保障が中心であり、非正規労働者、小規模自営業者、インフォーマルセクターの労働者などは保護されていない。従って、最も弱い層が保護されないという社会保険制度の限界がここに露呈しており、貧困撲滅は社会保障≠社会保険以外の何らかの手段によらねばならないことになる。そこで選択されたのが「条件付き所得保障」である。

なお無拠出年金は、国家レベルではなく、連邦特別区 (Distrito Federal) であるメキシコシティのみに存在する。連邦特別区法によって、七〇歳以上 (制定当初は六八歳以上) のメキシコシティに居住する高齢者に、最低賃金の半額の「食糧年金」(Pensión alimentaria) が支給される。具体的には磁気カード (tarjeta electrónica) が配布され、これによって必要な物資を購入できる。

注

- (1) メキシコの社会政策の発展については、谷洋之「メキシコ」、田中浩編『現代世界と福祉国家—国際比較研究』お茶の水書房 (一九九七年) 所収、Viviane Brachet-Márquez, Mexico's Welfare State: Birth, Growth and Retrenchment (1822-2002), in Manuel Risco, ed., *A New Development Welfare State Model in the Making?*, 2007, UNIRIST, p.117ff.

メキシコにおける貧困政策：“Oportunidades”について

メキシコにおける貧困政策：“Oportunidades”について

- (2) 「メキシコ革命」については、増田義郎『メキシコ革命と近代化のたたかい』中公新書（一九六八年）、鈴木康久『メキシコ現代史』明石書店（二〇〇三年）、国本伊代『メキシコ革命』山川出版（二〇〇八年）など参照。
- (3) 国本伊代『メキシコ』、国本伊代・中川文雄編著『改訂新版・ラテンアメリカ研究への招待』新評論（二〇〇五年）所収、一七六頁。
- (4) 畑恵子『メキシコの社会保障制度―その特徴と90年代の改革』、『海外社会保障研究』一五三号（二〇〇五年）、四〇頁、参照。
- (5) Gabriela Mendizábal Bernúdez, *La Seguridad Social en México*, 2007, Editorial Porrúa, p.40. たまたのテキストでも「社会扶助」に多くの記述がなされているわけではなから。
- (6) Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Sesenta y Ocho años, Residentes en el Distrito Federal, 18 de noviembre, 2003.

二節 オポルトウニダデスの成立史

メキシコでは従来、貧困層に対しては、マラリア、天然痘撲滅などの公衆衛生計画の他には、主食であるトルテイージャの購入補助券やミルク、学校給食などの食料給付など現品支給に近い形の各種補助金銭給付が取られていた。一九七〇年代からは大規模な貧困削減プロジェクトが始まったが、これらは時々の政権の人気取り的な側面が強く（ポピュリスモ）、政権が交代するたびに全てが終了するという周期を繰り返し、中長期展望を欠いたものであった⁽¹⁾。この情況を一変させたのが、通貨危機の只中に発足したセディジョ（Ernesto Zedillo）政権（一九九五年～二〇〇〇年）であった。セディジョ政権では、長期独裁的与党であった制度的革命党（Partido Revolucionario Institucional PRI）の権威主義的な体制が衰退し、一方でネオリベラルな経済思想をもつテクノク

ラート官僚の影響が拡大した⁽²⁾。そのことが社会政策にも反映し、合理化、効率性重視のネオリベリズムの色濃い年金改革や新たな貧困削減政策が開始された。

新しい貧困撲滅政策が「教育・保健・食糧計画」(Programa de Educación, Salud y Alimentación: PROGRESA) (以下、プログレッサ)である⁽³⁾。これは、一般補助金を削減するかわりに、その資金を農村部極貧層に集中的・直接的に投入するもので、「条件付き所得保障」の手法を採用している。「教育」、「保健」、「栄養摂取」を条件に、農村部の極貧層家族に生活保障給付を行うものである。農村に重点的に資源を投入するという思想は、プログレッサの産みの親であるサンティアゴ・レビ(Santiago Levy)の思想であり、一方、人的能力開発的な思想はアマルティア・セン(Amartya Sen)の思想の浸透という国際的潮流の影響であるとも指摘されている⁽⁴⁾。また個別のミーンズテストで受給者を決定するのではなく、「貧困地域」を特定し、その中の極貧家庭を支援するというターゲティングの手法は、合理化・効率性重視のネオリベリズムの思考を體現したものである⁽⁵⁾。

プログレッサが従来の貧困政策と明らかに異なるのは、現金給付を採用したことや「条件(corresponsibilidad)」を付加したことであった。カンペチェ州(Campech)で行われたパイロット事業では定期的な健康診断のみが「条件」であったが、後に「通学」もそれに加わった。また給付の受け取り手を「母」にした点でも画期的であった。男性至上主義・男尊女卑(machismo)が支配的なラテンアメリカ、メキシコにあって、「母」が現金の受け取り手となることは、家族、地域での女性の立場・地位の向上とエンパワーメントにつながるものであった。

その後、二〇〇〇年選挙で制度的革命党 (PRI) は敗北し、政権は国民行動党 (Partido Acción Nacional PAN) のフォックス (Vicente Fox) 政権 (二〇〇〇年～二〇〇六年) に移行した。フォックス政権は、社会政策に新たな手法を取り入れた。従来、バラバラに多数のプログラムが乱立していた社会諸政策を一つの統合的な政策指針の下に整理統合した。「君と共に (CONTIGO)」（以下 CONTIGO）⁽⁷⁾ と呼ばれる戦略である。

以下の CONTIGO の説明は、ホームページの記述によらる (<http://www.contigo.gob.mx>)。

「CONTIGO は人を社会政策の中心におく。CONTIGO は全てのメキシコ人が、個人としてであると同様に社会的にも、完全な自己実現のための必要な能力 (capacidades) と空間 (espacios) を持つことを追求する。」⁽⁸⁾ とを目的とする。そして「メキシコ人の能力の発展は、上質の保健、教育、そして高水準の適切な栄養のサービスへの全てのアクセスを前提とする。能力が、福利のより高い水準に変わるために、CONTIGO は収入のよりよい機会の創出を促進する。」という認識の下で、①全てのメキシコ人に対して必須の社会的給付を支給する、②人間の発展 (desarrollo humano) を推し進め、経済成長 (crecimiento económico) の起爆剤 (detonador) として仕えるところのレバークラス (palancas) を活性化するという、二つの核を持つ。CONTIGO の下で社会政策は、I、能力の拡大 (Ampliación de capacidades)、II、収入の機会の創出 (Generación de oportunidades de ingreso)、III、財産の形成 (Formación de patrimonio)、IV、全ての人間への社会的保護 (Protección social para todos) という四つの領域にまとめられる。さらにこの四大領域の下に、「I、能力の拡大」の具体的展開として、①生活の質、公平、社会的統合、権利擁護 (calidad de vida, equidad, cohesión social y defensa de derechos)、②教育 (educación)、③保健・栄養サービス (servicios de Salud, Nutrición)、④職業訓練 (capacitación)、II、

収入の機会の創出」の具体的展開として、⑤地域開発、融資へのアクセス (Desarrollo Local y Acceso de Crédito) 、⑥雇用の機会の創出 (Generación de Empleo) 、⑦「財産の形成」の具体的展開として、⑦住居 (vivienda) 、⑧貯蓄 (Ahorro) 、⑨所有権 (Derechos de propiedad) 、⑩「全ての人間への社会的保護」の具体的展開として、⑩安全 (Aseguramiento) 、⑪社会保障 (Provisión de Protección Social) 、⑫個人的・集团的危機からの保護 (Protección contra riesgos individuales y colectivos) が分類・整序される。

CONTIGO は、新自由主義的な「合理化」を社会政策で展開したものととも理解できる。事実、世界銀行の評価はその点で著しく高いのである。⁽⁸⁾

貧困削減政策は、「II、収入の機会の創出」の領域に位置づけられた。フォックス政権は、従来の「条件付き所得保障」制度を基本的には継承したが、名称は二〇〇二年五月にオポルトゥニダデスと改称された。そしてプログラムは著しい成長を経験し、前政権で約二五〇万世帯だった受給世帯は五〇〇万世帯に拡大し、メキシコの全ての市町村で展開されることになった。

なお CONTIGO と同様にフォックス政権で社会・公共政策の合理化・効率化を図ったものが、二〇〇四年の「社会開発法 (Ley General de Desarrollo Social)」である。同法は、社会開発にあたり、国民の権利保障、政府・自治体の義務と権利、社会参加の促進、成果評価のメカニズムの構築などを目的とし (一条)、同時に社会開発における原則を規定した (二三条)。「自由 (libertad)」、「公平な分配 (Justicia distributiva)」、「連帯 (solidaridad)」、「統合 (integralidad)」、「社会参加 (participación social)」、「持続可能性 (sustentabilidad)」、「透明性 (transparencia)」などであるが、「連帯」は、「社会生活の質の改善のため、各責任に応じて (de manera

corresponsable)、国民、社会的組織、政府間の協力」(三条Ⅲ項)を指しており、これがオポルトウニダデスの「条件」と対応している。

以上のように成立したオポルトウニダデスは順次適用範囲を拡大していった。二〇〇〇年までは農村地帯のみを対象としていたが、二〇〇一年からは五万人以下の住民のいるコミュニティ(サブ・アーバンエリア)を、二〇〇二年からはアーバン・エリア(人口一〇〇万人以上)、二〇〇四年からは一〇〇万人以上の住民のいるメトロポリタン・ゾーンを含む、全てのメキシコの市町村(Municipality)が対象となり、五〇〇万世帯の家族が受給するという目標が達成された。また二〇〇一年以降、児童・生徒へ教育的給付金がそれまでの中学卒業までから、高校卒業までへと拡大された。

現在のカルデロン(Felipe Calderón Hinojosa)大統領政権下(二〇〇六年～)でもオポルトウニダデスはそのまま継承されている。

注

- (1) 畑恵子「メキシコの社会保障制度―その特徴と90年代の改革」、『海外社会保障研究』一五三号(二〇〇五年)、四〇頁。
- (2) 村井友子「メキシコ・セディョ政権下の社会保障制度改革と今後」、『ラテンアメリカレポート』二〇巻一号(二〇〇三年)、参照。
- (3) プログレッサについては、村井・前掲論文、畑・前掲論文、米村明夫／近田亮平「メキシコとブラジルの就学促進のための

家計補助プログラム―評価研究の結果とその批判的検討」、米村明夫編著『貧困の克服と教育発展―メキシコとブラジルの事例研究』明石書店（二〇〇七年）所収、参照。

(4) レビの思想は、△貧困層の中でも緩やかな貧困層の問題は、経済発展と農業の近代化によって解決できる相対的なものであり、これに対して極貧層とは絶対的貧困状態にあり公的な援助なしに自力では貧困御状態から脱出できない。したがってここに公的援助を投入する。極貧層は農村に住んでいるので、農村を焦点に据える。さらに農村部極貧層のコアな問題は、栄養不良、低い就学率、多産にあり、これらの問題の悪循環が貧困の再生産を生んでいる。ここへの人的資源的支援が必要△というものである。村井・前掲論文二七頁以下、参照。

なおレビとともに「産みの親」と呼ばれているホセ・ゴメス・デ・レオン（José Gómez de León）は、人口学者であり、国家人口審議会（Consejo Nacional de Poblacion CONAPO）の会長であった。

プログレッサは、家族の能力（capacidades）と潜在的可能性（potencialidades）とどう言葉で関心を集めたといわれるが、これはセンの思想的影響であらう。Gilberto Calderón Ortiz, *La Pobreza en México*, 2007, Gemika, p.327.

(5) 「合理性・効率性を重視する点において、PROGRESAは新自由主義経済政策と矛盾するものではない。」と指摘するものとして、畑恵子「メキシコ」、仲村優一・阿部志郎・一番ヶ瀬康子監修『世界の福祉年鑑二〇〇一』旬報社（二〇〇一年）、四七九頁、特に四八七頁、参照。

(6) メキシコ社会の女性の地位の変化については、国本伊代「メキシコの新しい社会と女性―社会の民主化と平等をめざして」、国本伊代編『ラテンアメリカ 新しい社会と女性』新評論（二〇〇〇年）所収、参照。

(7) CONTIGO 戦略については、米村明夫「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』二一巻二号（二〇〇四年）、二二頁、参照。

(8) World Bank, *Poverty in Mexico: An Assessment of Conditions, Trends and Government Strategy*. World Bank Report No. 28612-ME, 2004, at p.19.

三節 オポルトウニダデスの制度概要

一 オポルトウニダデスの現況

現在、オポルトウニダデスは五〇〇万世帯、二五〇〇万人が参加している。メキシコの人口の約一八％、全家族の約二五％の家族が参加していることになる。州ごとに参加家族数に地域差がある（表1）。都市部、農村部の区別なくプログラムは展開され、二四三五市町村に渡る八六〇九一地域で実施される。実施コミュニティを人口規模別にみれば表2の通りである。

二〇〇八年のオポルトウニダデスの予算は、三八億ペソ（＝三六億米ドル）でおおよそGDPの〇・四％を占める。内訳は、教育支援領域に 四七・二九％、食料摂取領域に三〇・〇二％、栄養サプリメント領域に六・五六％、高齢者支援の領域に六・二九％、オポルトウニダデスの下での青年〇・七八％となっている。

表1 Oportunidadesの州別利用者

州名	参加家族数	州における割合
Chiapas	560,906家族	61.3%
Veracruz	271,076家族	36.3%
Zacateca	109,547家族	37.0%
Puebla	393,225家族	35.2%

出典：Oportunidades; a program of result 2008., p.21.

表2 人口規模別実施地域数

人口	2,500人以下の村落 (rural)	2,500人～15,000人準都市 (semiurbana)	15,000人以上の都市 (urbana)
地域数	83,103地域	2,488地域	500地域

二 実施機関 (agencia ejecutoras)

オポルトウニダデスの実施については、社会開発省 (la Secretaría de Desarrollo Social SEDESOL) が中心となり、保健省 (la Secretaría de Salud SSA) 、メキシコ社会保険公社 (Instituto Mexicano del Seguro Social IMSS) 、教育省 (la Secretaría de Educación Pública SEP) がこれに協力する。具体的な実施にあたっては、それぞれ機能ごとに参集する行政機関が異なる。例えば、プログラムの調整・協力、フォローアップ、スーパービジョン、外部評価の承認などを行う「評議会」には前述の他に財務省 (la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) が加わる。

日々の運営に関しては、各コミュニティのプロモトルやリーダーが受給者と実施官庁の間にはいる。プロモトル (promotor social) は、社会開発省に雇用されている、若い活動家である。彼らの役割は、オポルトウニダデスの制度についての説明や、制度の変更点、地域のリーダーの役割について、利用者に説明することである。またプロモトルが地域リーダーを教育することもある。プログラムに修正や変更があった場合、社会開発省が首都にプロモトルを招集し研修を行い、彼らが地域に戻り、リーダーや参加者に説明することもある。サカテカス州では四〇名ほどのプロモトルが雇用され、一五〜二〇世帯の病氣、子ども、成人、ハイリスタの人々の「見守り」をしている。

オポルトウニダデスに関する地域リーダーは、ボウエル (vowel「声」) と呼ばれ、プログラムの参加者やかつての参加者などが、参加者による選挙や推薦で決められ任命される。

三 オポルトウニダデスの概要

1. 条件 (corresponsabilidades)

「条件付き所得保障」制度の特徴は給付にあたって条件を充足することである。オポルトウニダデスの条件は、教育、保健、栄養摂取の三点である。

(1) 教育

教育に関する給付は「奨学金 (Becario)」の形態を取るが、条件は基本的には「出席」である。小・中学校 (primario y secundario) の生徒の場合には、月または年の八五%以上の出席が条件となる。中等・高等教育 (educación media superior) の場合には、恒常的な出席と統合された教育談話への参加である。

(2) 保健 (salud) (写真2)

保健に関する条件は、五歳以下の子どものために一定の回数、保健所で
の健診を受けることである。

(3) 栄養摂取 (alimentación)

栄養摂取に関する条件は、妊産婦、授乳中の母親は、保健・栄養研修に
参加することである。また成人への支援に関する条件としては、予定され



写真2 サカテカス州内の地域の診療所

た健康相談・ワークショップに参加することである。

ワークショップ（写真3、4）はコミュニティごとに、社会開発省のスタッフや地域の医師または看護婦など専門職、そしてオポルトゥニダスの受給者が参加する。ここでは栄養指導や健康管理についての教育、啓発が行われる。筆者が出席したのは、倉庫のような建物で行われたものであったが、四〇～五〇人の女性が参加していた。参加者の中からリーダーが選ばれ、彼女が他の参加者にその日のテーマに関する説明をする。この日は前回のワークショップのテーマであった女性の癌についての「復習」から始まった。予兆があったらすぐ病院に行くといった一般的な注意や、「夫

が病院にゆくことを許さなかったので、病院にかかるのが難しかった」という経験も語られた。次いでサブリメントの使用についての講習となった。説明書の配布では文字を解さない人々には意味がないので、実際に参加者が良い例、悪い例をみんなの前で演じる。調査する前に手を洗う、清潔な水を使う、その日創ったもの



写真3 ワークショップの光景—スタッフがサブリメントの説明をする



写真4 ワークショップ—参加者が演じる

はその日のうちに使い切る、水を分量で注がない、テレビを見ながら子どもに与えない、などきわめて基本的なことに注意を促す。ワークシヨップの設定は社会開発省が行うが、内容は地域の医師、看護婦、栄養士などが決定する。

2. 給付

(1) 教育 (Educación)

教育に関する給付は「奨学金 (Becario)」の形態を取り、支給額は学年、性別により異なる。支給額は以下(表3)の通りである。

この制度は、中学生以上では男子学生より女子学生に、より高い給付金を与えている。これは年齢が上がるにつれて、女性に教育を施すことへの親の反発が強い。そのため、女子への教育継続のインセンティブを与えるためである。二〇〇七年度の「奨学金」の受給者は、五三〇万人である (Resulda p.14)。

なお二〇〇三年に開始された、「オポルトウニダデスを持つ青年」(“Jovenes con Oportunidades”)は、学業修了後、高校生のためにインセンティブを与える個人勘定 (cuenta de ahorro) を開設する。

表3 奨学金 (Becario)

\$ = アメリカドル, 月額

小学校	男女とも
3年	\$ 12.6
4年	\$ 14.5
5年	\$ 18.9
6年	\$ 25.2

中学校	男子	女子
1年	\$ 36.4	\$ 38.8
2年	\$ 38.8	\$ 42.7
3年	\$ 40.1	\$ 47.1

高等	男子	女子
1年	\$ 61.6	\$ 70.8
2年	\$ 66.0	\$ 75.2
3年	\$ 69.9	\$ 80.1

もし学生が二二歳前に高校を終え、彼らが大学に入学するか、あるいは生産的なクレジット (a productive credit) を得れば、貯蓄は引き出すことができぬ。

(2) 保健 (Salud)

一世帯あたり月一八・九米ドルが給付される。

(3) 食糧摂取・栄養 (Alimentaria)

二〇〇五年に、児童と女性の受給者の栄養と保健のレベルの向上のために、サプリメントの配給制度が開始された。全ての六〜二三ヶ月の乳幼児と、二〜五歳の栄養不良の児童、妊婦、授乳中の母親への栄養補足として、鉄分の吸収のための栄養サプリメント (Nutrivid[®] と Nutrisanao[®]) が支給される。

現金給付や現物支給に加えて、適切な栄養管理のために、オポルトトゥニダデスの専門職員と地域の医師、看護婦などによる、受給者の保健・健康と栄養の改善のためのワークショップも定期的に開催されている。

なお二〇〇八年七月より、世界規模の食糧危機による食糧の高騰に対応するための、特別プログラム「より良い生活のための食糧援助」(Food Aid for Better Living) も実施されている (二〇〇八年、一世帯当たり一一・六米ドル)。

(4) 高齢者への支援 (Apoyo para Adultos Mayores)

受給者の家族と同居または人口二五〇〇人以上の地域に住む、七〇歳以上の高齢者に定額 (二〇〇八年、二六・二米ドル) の現金給付がなされる。

(5) 燃料支援 (Apoyo Energetico)

メキシコにおける貧困政策：“Oportunidades”について

受給者の家族に燃料費として定額の現金給付（二〇〇八年、四・八米ドル）がなされる。

3. オポルトウンニダデスの手続き

（1）地域選定・ターゲティング

「条件付き所得保障」制度の特徴は、受給世帯の確定にあたり、個別のミーンズテストによってではなく、統計的手法により対象地区を限定し、その地区内の極貧家庭を受給世帯とする、いわゆるターゲティングの手法を用いているところにある。オポルトウンニダデスの場合、人口評議会（Consejo Nacional de Población CONAPO）によって定立された七つの周縁指標（índice de marginación）（非識字率、水道・下水・電気のない世帯比率、土間床住居の比率、一部屋当りの居住者数、一次産業人口比率）によって、高度に疎外された地域（Zona altamente marginadas）あるいは貧困の集中する地域（Zonas de concentración de pobreza）が選定され、その地域に居住する貧困世帯を個別の調査により、受給世帯としている¹⁾。

（2）説明会

ターゲティングで対象地区と認定されたコミュニティでは、住民のために説明会が開かれる。筆者の訪問したサカテカス州グアダルーペ（Guadalupe）地区では小学校の一室で行われた。一五名ほどの住民が集まっていた。ここで社会開発省のスタッフが制度の説明を行う。

説明終了後、スタッフによる受給希望者への聞き取り調査が行われる。チェックシート（“Encuesta de Características Socioeconómicas de los Hogares”：ENCASEN）を用いてそれぞれの項目を聞き取る。この段階

で受給不可能と判断される者が出る場合もある。この場合は受給希望者への説明がなされ納得した証に本人が署名する（写真5）。

（3）家庭訪問

説明終了後の聞き取り調査で、受給資格の可能性があると判断された希望者について、スタッフによる家庭訪問が行われる。ここでは世帯の就労状況や、家族関係（例えば「子どもが病気になった時、誰が病院に連れてゆくことを決定するか？」など）、居住構造（床が土間か、壁の素材など）、所有する家具などについてのチェックが行われる（写真6）。

この家庭訪問の結果、資格ありと判断されればオポルトゥニダデスの受給者となる。

（4）給付

給付は、二〇〇一年以降、銀行口座を開設しここに振り込まれるケースもある。メキシコ電信公社 (Telecomunicaciones de México

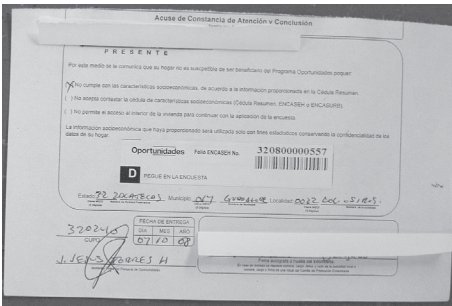


写真5 説明会で使用されるチェックシート



写真6 家庭訪問時の聞き取り

TELECOMM)、国立貯金・金融銀行 (Banco de Horro Nacional y Servicios Financieros BANSEFI)、商業銀行 (BBVA Bancomer) を通じて行われることが可能である。二〇〇六年には、一二万の受給家族が銀行口座を利用している。銀行小切手のような新しい支給方法も模索されているが、農村の場合、直接手渡しというのが現実的であろう。

筆者の訪問したオホカリエンテ (Ojocaliente) 地区では、市の公共施設を使用して、受給者に直接現金が支払われた (写真7-1、7-2)。この地区では口座を利用して受給しているのは、オポルトウニダダス参加者の一〇%程度である。

当日は午前一〇時から午後二時まで支給が行われる。村や集落ごと
に市の公共施設に集まり、ここで現金を受け取る。この日は九二五家族に現金が支給される。社会開発省のスタッフは、受給者の記録のチェックや受給者の現況変更の届け出の受理のみを行い、実際の現金の支給は社会開発省と契約した「国立貯金・金融銀行 (Banco de Horro



写真7-1 給付会場の光景



写真7-2 給付会場内の様子



写真8 銀行スタッフによる給付



写真9 支払い時のチェックシート



写真10 社会開発省のスタッフのデスク

Nacional y Servicios Financieros BANSEFI」が直接本人に行う(写真8、9、10)。したがって社会開発省のスタッフが現金に触れることはない。このことにより、社会扶助における「政治介入」を避けようとしている。また会場には、苦情申し立て受理のバッグを抱えた社会開発省のスタッフもいる(写真11)。このバッグに利用者が入れた苦情の文書は、施錠されたバッグのまま社会開発省の州事務所に送られる。

(5) 再評価 (recertificación) ・ 再審査 (reevaluación)

オポルトゥニダデスは受給者について三年ごとに再評価 (recertificación) を行う。三年間受給した家族は、その社会・経済的状态を再評価し、オポルトゥニダデスの受給を継続するか終了するか判断するために、「再評

価値プロセス」(El Proceso de Recertificación)を受ける。これは社会開発省のスタッフによる家庭訪問の形で行われる。この際に地域のリーダー(ボウエル vowel)も同行することが多い。「オポルトウニダデスを利用してどのような物を購入したか」などの質問がされる。この過程で社会開発省のスタッフが新たな情報を得ることもあるという。

もし家族が資格基準を充足していれば、都市地域では四年、農村地域では六年まで受給できる。この期間を終了した場合に

は、家族は「区別された支援制度 (El Esquema Diferenciado de Apoyos)」(条件を充足するのであれば三年間とどまれる)に移行する。

「区別された支援制度」は、中学校教育と中等・高等教育レベルで教育奨学金を支給し、「基本的保健パッケージ (El Paquete Esencial de Salud)」を利用でき、子ども、妊産婦、授乳中の母への食糧摂取の受給ができる。「制度」加入して三年後に、家族は自動的に受給者リストからはずれる。

再審査 (reevaluación) は、一旦プログラムから脱退・終了した家庭が再度、受給するか否かを審査する。

(6) ミーティング

サカテカス州ではオポルトウニダデスの運営・実施に関与する機関による、インフォーマルなミーティングを定期的に開催している。各機関の経験を交流するための会合であると説明される。筆者が参加した会合では、州



写真11 苦情文を納めるバッグ

保健局長、医療局、「国立貯金・金融銀行」、州教育省、州教育・文化省、大学、高等教育研究所からの出席があった。医療、保健、教育において地域の連携がオポルトウニダデスの鍵となるため、議論はそれらに関するものが多かった。

注

(1) ターゲティングについては、村井友子「メキシコ・セディジヨ政権下の社会保障制度改革と今後」、『ラテンアメリカレポート』二〇〇三年、とくに二八頁、畑恵子「メキシコ」、仲村優一・阿部志郎・一番ヶ瀬康子監修『世界の福祉年鑑2001』旬報社（二〇〇一年）所収、参照。

四節 オポルトウニダデスの特徴と課題

一 オポルトウニダデスの特徴

1. 連邦国家と地方分権

メキシコは合衆国であり、三二の州からなる連邦国家である。貧困対策はいわば地方自治の問題でもある。特に「条件付き所得保障」のように、特定の地域を統計などの手法により選定する場合、その後の政策目標の達成は、地方政府の「実力」如何ということになる。

メキシコにおける貧困政策：“Oportunidades”について

メキシコは連邦制国家であるが、実質的には中央集権国家であるといわれている。州の意思が連邦の制度・政策に反映するには、非常に長い時間を要するといわれている。また財源についても、州財源の九五％は連邦からのものであり、州独自の財源は極めてすくない。メキシコの場合、税機構（課税システム、収税システムなど）にもなお問題を残しており、このような現状が「条件付き所得保障」の展開にも影響している。

州の貧困問題について、州独自に取り組む場合には、連邦制度であるオポルトウニダデスと州政府が契約を締結するという手法がある。例えば、サカテカス州では、成人教育について、一五歳を過ぎてもお教育の機会を持つべきであるという政策から、オポルトウニダデスと州が契約を結び、成人教育のプログラムのために連邦予算を使用できるようにした。六年間で六三〇人が小・中学校教育を終え、識字率の向上に結び付いている。またオポルトウニダデス本来の制度では、基礎教育の奨学金は一八歳が上限となっている。しかし障害者の場合、一八歳までに基礎教育を修了していない場合も多いので、障害者についてはこの一八歳の上限を緩和・撤廃する必要がある。この改革の提案を州から連邦政府にあげ、七年かけてようやく実現にこぎ着けたという。

また、オポルトウニダデスは、地方自治の観点から、プロモトル制度をおいている点も特徴の一つである。更に受給者自身が制度を支えるという意識の啓蒙にも力を入れているのがメキシコの制度の特徴の一つといえる。

2. 都市・農村の区別を設けていない

「条件付き所得保障」は、個別のミーンズテストを採用していないので、その国の貧困のあり様が貧困地域の設定に反映する。メキシコの場合は、貧困地域に都市・農村という区別を設定していない。この点、農村地区に

限定するペルーの「条件付き所得保障」プログラムである JUNTOS とは対照的といえる。その結果、オポルトウニダデスの受給世帯、受給者は膨大な数にのぼる。

3. 制度の緻密さ

オポルトウニダデスは、奨学金に関して、児童の年齢、人数、性別などにより給付額に差が設けられている。制度が極めて緻密・複雑に設計されている。またそのことで、給付目的を明確にしている場合もある。例えば、児童労働に焦点を当てて、小学六年生以上で、女子児童に対する給付額を男子児童に対する給付額より高く設定しているのが、その例である。女子児童に教育は不要であると考える親に対して、女子児童の通学を奨励・誘導するためである。ただし制度が精緻であるということは、そのぶん、制度が複雑であるということ、受給世帯の制度理解に困難を伴う場合もある。この点でエクアドルの“Bono de Desarrollo Humano”がシンプルをモットーとするのとは対照的である。

4. 「条件」⇨受給者の分担する責任 (corresponsabilidad) については厳しくチェックする

オポルトウニダデスは、「条件」⇨受給者の分担する責任については厳しくチェックする。この点、ほとんど関心を払わないチリの“Solidario”⁽¹⁾や、二〇〇八年～九年にかけて実質的に「条件」を課し制度を実施するエクアドルの制度とは対照的である。オポルトウニダデスには、ソーシヤル・ワークが機能する側面は少なく、例えばチェックされた学校の出席率が直ちに給付の停止に反映する仕組みが採られている。

なおこの「条件」がプログラムへの参加あるいは脱退の自己選択を促進し、それゆえにスクリーニング機能を有しているとの指摘もある。論者によれば、受給者の特性と、脱退率の間には相関関係があり、先住民、単親家庭などは脱退しやすい傾向にあるという⁽²⁾。

5. オポルトウニダデスは、それまでの社会政策とは異なり、外部評価を制度的に組み込んでいる

二〇〇四年の社会開発法にしたがって、オポルトウニダデスも社会開発政策国家委員会(Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social)の「評価」を受ける。社会開発法は、社会開発の政策における成果評価(évaluation)と追跡調査(segimiento)のメカニズムの確立を法の目的の一つとしており(一条Ⅷ項)、これを受けて評価組織、社会開発政策国家委員会を規定している(七二条)。委員会は成果評価の学識経験者、社会開発省のスタッフなどによって構成されている(八二条)。成果評価は広報(diario oficial de Federación)に掲載される(七九条)。

これとは別に、オポルトウニダデスの外部評価は「国立公衆衛生研究所(Instituto Nacional de Salud Pública INSP)」や「社会人類学高等調査研究センター(Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social CIESAS)」のような国内の専門機関だけでなく、「食糧政策国際研究所(International Food Policy Research Institute IFPRI)」のような国際機関や国外の大学などによっても行われている。

二 オポルトウニダデスの評価

1. 「条件付き所得保障」の採用

オポルトウニダデスは、世界銀行からは絶賛されている。世界銀行が進めるネオリベラリズムの手法をほぼそのまま展開したのであるから当然であろう。メキシコがこのような「条件付き所得保障」以外のいかなる選択肢が当時あり得たかは、構造調整 (structural adjustment) と引き換えに開発融資を行うという、新自由主義と世界銀行の「圧力」を考えれば、これ以外の選択肢がなかったことも理解できよう。しかしながら本来あるべき貧困撲滅は社会保障制度の拡充によるべきであろう。メキシコのそして多くのラテンアメリカは、固定化された格差社会の中で、中間層が存在せず、社会保障制度が拡充・定着しない。社会構造、経済構造に何らかの変化がない限り、社会保障制度は拡大してゆかないだろう。だとすれば、無抛出の社会保障制度を拡充するしかない。無抛出の社会保障給付の拡充（無抛出年金や社会手当の導入）もあり得る。事実、ブラジル、ボリビア、グアテマラといったラテンアメリカ諸国は、無抛出年金を導入している。⁽³⁾

2. ターゲティング

ターゲティングは、貧困緩和を費用対率的に行おうとして生み出された手法である。ターゲティングそれ自体は、供給者志向のシステム (supply side oriented) であり、貧困層の意向や人権とは無関係のものである。またターゲティングが、地域社会に分断をもたらすという弊害を指摘することもできる。⁽⁴⁾

メキシコにおける貧困政策：“Oportunidades”について

3. 次世代への過剰な配慮か？

オポルトゥニダデスの（そして「条件付き所得保障」制度の）特徴は、貧困を次世代に伝えないという意図を、公的給付に連結させた点にある。それゆえ、教育と栄養摂取への配慮が「条件」になる。しかし「条件」の有効性についての疑義が呈されていることもある。⁵⁾

さらに、問題はいまある家庭の貧困をどうするかである。次世代への連鎖を断ち切るという効果はあるが、現在の貧困を解決するのに各給付が有効なのかは疑問なしとはしない。

また貧困世帯にいる母親へのエンパワメントは十分とはいえない。確かに母親が一定の収入（＝給付）を家庭にもたらすということの意味は大きいが、母親自身に自立できる能力を身につけさせることが重視されるべきであろう。目前の貧困についての配慮が足りないように思える。成人教育以外の職業訓練とか他国の制度が採用しているような能力構築（capacity building）の施策がより積極的に採られてよいだろう。

4. ケースワークの不在

現在のシステムではケースワークは実施されていない。「条件」を遂行しなければ直ちに給付打ち切りにつながるが、条件を充足できない原因を究明し、その原因を解消、問題の解決をはかるということは、考えられてはいない。受給者の分担する責任（corresponsibility）を厳密にチェックするのであれば、受給者に対する一定の支援が必要ではないか。

5. 給付額の課題

現在の給付額は「その子供がもし学校に行かないで働いた場合いくら稼げるか」を基準に考え、児童労働の賃金補填という性格を持たせているがこれでよいのか。給付額については、定額給付であるが、この根拠がいま一つ明確ではない。

注

- (1) 世界銀行はチリの“Solidario”を「条件付き所得保障」プログラムとみなしているが、これは誤りであろう。
 - (2) Cavola Alvarez, Florencia Devoto and Paul Winters, *Why do the poor leave the safety net in Mexico? A Study of the effects of conditionality in dropouts*, American University Department of Economics Working Paper Series No.2006-10, 2006. p.11.
 - (3) 例えば、グアテマラにつき、山田晋「グアテマラにおける高齢者の所得保障と無拠出年金をめぐって」『週刊・社会保障』一五三七号（二〇〇九年）四二頁以下、参照。
 - (4) Viviane Brachet-Márquez, Mexico's Welfare State: Birth, Growth and Retrenchment (1822-2002), in Manuel Riesco, ed., *A New Development Welfare State Model in the Making?*, 2007, UNIRIST, p.117ff. at p.140.
 - (5) ただしその意図が正しく参加者に伝わっているかは別問題である。例えば、とくに都市部においては、参加者の意識は、児童の栄養状態の改善よりは「現金」の受取に集中しており、栄養サプリメントの配給には改善が必要とする指摘もある。See, Jef L. Leroy, Heleen Vermandere, Lynette M. Neufeld and Stefano M. Bertozzi, Improving Enrollment and Utilization of the Oportunidades Program in Mexico Could Increase Its Effectiveness, *Journal of Nutrition*, No.138, 2008, p.138ff., at p.641.
- また教育を中心とする人的投資政策について、小中学校段階の教育を終えてもそれは雇用機会獲得の可能性あるいは社会的

メキシコにおける貧困政策：“Oportunidades”について

メキシコにおける貧困政策：“Oportunidades”について

上昇の可能性を保証するものではなく、貧困問題の解決には直結しないという評価がある。米村明夫「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』二一巻二号（二〇〇四年）、三三三頁、参照。