

条件付き現金給付プログラムの成果と教育政策 —メキシコのPROGRESA/OPORTUNIDADESプログラムの評価—

Conditional Cash Transfer Program and Education Policy: Evaluation of PROGRESA/OPORTUNIDADES in Mexico

箕輪 真理
MINOWA Mari

Abstract

Latin American countries have made significant progress in recent years in expanding access to education. Many countries are close to achieving full enrollment at the primary level, and the promotion ratio to the secondary school has also grown. Empirical evidence indicates that PROGRESA/OPORTUNIDADES, a conditional cash transfer program initiated in 1997 in Mexico, has contributed to the expansion of access to education among the poor. While such evidence suggests that this education policy in Mexico points in the right direction, the country still suffers from persistent inequality in learning outcomes. An enhancement to the policy that places emphasis on improving the accountability of the supply-side of education will contribute to improved equalization of opportunities within the Mexican society.

Key Words : Conditional cash transfer, Education policy, Quality of education, Inequality, Mexico

キーワード : 条件付き現金給付、教育政策、教育の質、格差、メキシコ

1. はじめに

ラテンアメリカ諸国における所得分配の不平等の背景には、植民地時代にさかのぼる歴史的要因があるが、現代に至るまで、そのような初期条件から作られてきた社会や経済の仕組み、政治制度が継続することにより、修正されることが著しく困難な課題であり続けている。何世代にもわたって貧困から抜け出せなかった社会的弱者にとって、質の高い教育を受ける機会を得てその能力を発揮できるようになることは、人道的に望ましいだけでなく、彼らが社会の一員として国や経済の発展に貢献するためにも、必要不可欠な重要政策課題のひとつである。ラテンアメリカ諸国の多くは中所得国として分類され、一人当たり平均所得から見れば、貧困削減が大きな政治課題であるべきレベルではない。しかし、分配の不平等によって根強く残る貧困は、依然として解決が困難な重要な課題であり続けている。こうした背景のなか、ラテンアメリカ地域にお

いて、貧困層への教育の機会拡大の重要性が認識されてから、すでに久しい。1990年代以降、各国政府は教育予算を拡大し、制度改革、カリキュラム改革など、教育へのアクセスや質の改善、教育における分配の不平等を是正するために、様々な努力を重ねて来た。そうした教育改革はどのような成果をもたらしたのか。

政策的な意味で「公平性」を考えると、それをどのように定義するかについて議論される必要がある。世界銀行の定義によれば、公平であるとは「生まれながらの条件（性別、人種、生まれた場所、家族背景など）や生まれてきた社会階層などによって、経済、社会、政治的な場面における個人やグループの機会や結果が決定されてしまわないこと」を求めるものとある（World Bank 2005）。さらに、教育における「公平性」とは、教育を受ける機会をもつこと（アクセス）の平等性と、その結果として得られる能力（結果）が平等であることの、二つのレベルの「公平性」を考えることができる。これまで、ラテンアメリカ各国政府は、教育「アクセス」の公平性については、大きな前進を遂げた一方、教育の「結果」の公平性については、いまだ大きな課題を抱えたままであると言える。その背景には、平均的な公的教育の質の低さがある。

本稿では、世代を越えた貧困の再生産を断ち切ることを目標にメキシコ政府が1997年から実施している条件付き現金給付プログラム「PROGRESA/OPORTUNIDADES」が、教育の機会拡大と公平性の確保にどのような成果をもたらしてきたのか、これまでの実証研究の結果をまとめ、メキシコにおいて現在進行中の新しい教育改革の意義と、今後の政策課題を検討することを目的としている。

第II章では、ラテンアメリカ諸国における教育の分配の不平等と教育政策の変遷について概観する。第III章では、メキシコの条件付き現金給付プログラム「PROGRESA/OPORTUNIDADES」について、その概要を紹介し、特に教育分野に関する施策を確認する。第IV章で、プログラムの評価について、これまでの実証研究の結果から導きだされる結論を示し、第V章のまとめでは、所得分配の不平等、社会・経済機会の不平等を改善してメキシコがさらなる発展を実現するために残された課題について、教育政策の側面から考える。また、そうした文脈のなかで現政権が進めようとしている画期的な教育改革の意義についても考察する。

II. ラテンアメリカにおける教育政策の変遷と教育の「公平性」¹

表1は、ラテンアメリカ諸国のひとりあたりGDPと、成人の平均就学年数を示す。所得レベルでは、ニカラグアの4,300ドルからチリの21,000ドルまで、大きな幅があり、平均就学年数も、ホンジュラスの5.5年から、アルゼンチン、チリなどの9.8年まで、ほぼ2倍の開きがある。同じラテンアメリカ地域でも、国によって発展の状況はかなり異なっている。表2では、所得分配と教育分配（就学年数）のジニ係数を示す。ニカラグアを除いて、全ての国で、教育分配のジニ係数は所得分配のそれより小さい。これらの数値から示唆されるのは、教育の分配においては所得レベルの格差よりはその不平等の度合いが低いということだが、見方を変えれば、教育の分配が改善された程度に対応した、相応の所得分配の改善が見られていないということでもある。

1 この章の議論は、Cox 2010に基づく。

表1 ラテンアメリカ諸国の一人あたりGDPと成人平均就学年数（2013年）

	一人あたりGDP (PPP 2011 international \$)	平均就学年数
アルゼンチン	18,200	9.8
ボリビア	5,749	9.2
ブラジル	14,551	7.2
チリ	21,468	9.8
コロンビア	11,892	7.1
コスタリカ	13,320	8.4
エクアドル	10,073	7.6
エルサルバドル	7,575	6.5
ホンジュラス	4,500	5.5
メキシコ	16,426	8.5
ニカラグア	4,328	6.5
パナマ	16,946	9.4
パラグアイ	7,342	7.7
ペルー	11,805	9.0
ウルグアイ	18,280	8.5
ベネズエラ	17,951	8.6

出典：<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>
<http://hdr.undp.org/en/content/mean-years-schooling-adults-years>

1. 教育政策の変遷

以上で見たような国ごとの違いはあるものの、1990年代から2000年代の半ばにかけて、ラテンアメリカ諸国の教育政策には共通した方向性が見られる。1980年代の失われた10年の後、世界銀行や米州開発銀行などの国際機関によって経済の構造調整が促され、経済の自由化が進み、同時に、政治の民主化も進んだ。その結果、機会の平等、そしてそれを実現するための教育政策の重要性について、広く議論されることとなった。国際機関の指導のもと、各国政府は、教育支出の拡大と再配分、教育行政の地方分権化、特定のターゲットグループに焦点をあてた補償プログラムの実施、カリキュラム改革、教育成果の評価分析と説明責任の追求などの政策を進めることとなった。

1990年代から2000年代はじめにかけて、GDPに占める政府教育支出の割合は増え続け、地域平均では、1990年の2.7パーセントから2002年の4.3パーセントに拡大した。（最新のUNESCOデータを表2のコラム3に示す。）さらに各国は、教育支出の拡大とともに、予算配分を合理化し、地域ごとの配分の偏りをただすことで、教育の機会のより公平な分配を目指した。その結果、教育の機会は特に貧困地域において拡大し、所得レベル別の就学年数の格差は縮小している。

歴史的に遡ると、ラテンアメリカ諸国においては、19世紀の独立以降、公教育による国の統

表2 ラテンアメリカ諸国の所得と教育の分配（ジニ係数）および対GDP比公的教育支出

	所得分配* ¹ (2005～2010年)	教育分配* ² (1998～2001年)	公的教育支出対GDP比* ³
アルゼンチン	0.44	0.22	6.26
ボリビア	0.56	0.38	6.89
ブラジル	0.55	0.39	5.82
チリ	0.52	0.23	4.52
コロンビア	0.56	0.36	4.38
コスタリカ	0.51	0.30	6.28
エクアドル	0.49	0.33	4.36
エルサルバドル	0.48	0.45	3.42
グアテマラ	0.56	0.54	2.92
ホンジュラス	0.57	0.45	(na)
メキシコ	0.47	0.34	5.19
ニカラグア	0.40	0.49	4.57
パナマ	0.52	0.27	3.50
パラグアイ	0.52	0.35	(na)
ペルー	0.48	0.30	2.76
ウルグアイ	0.45	0.24	4.50
ベネズエラ	0.45	0.30	6.87

出典：*¹ World Bank (2014) World Development Indicators (<http://wdi.worldbank.org/table/2.9>)

*² World Bank (2005) World Development Report 2006

*³ UNESCO Institute (2014年8月更新データ)

一と新しいナショナルアイデンティティーの確立が求められた。中央政府が、統一された基準に基づく「模範的な」教育内容を一律に提供することが、公教育の役割であると認識され、学校建設、教材の整備と配布、教師の育成、カリキュラムの整備など、すべての側面において中央政府が、「法の下での平等」を基本理念として教育政策を遂行してきた。

しかし、1990年代はじめに、国連のラテンアメリカ経済社会委員会 (ECLAC) と教育科学文化機関 (UNESCO) は、ラテンアメリカ諸国の教育システムの現状を分析し、それまでの教育政策のあり方を大きく覆す提言をまとめた (ECLAC-UNESCO 1992)。そこでは、学校システムの運営が官僚的、硬直的で、新しい社会経済のニーズに対応できなくなっているとの分析に基づき、教育行政の分権化が提言され、学校の運営に自律性を持たせ、中央の教育省の影響力を大幅に削減する必要があるとされた。それ以降、教育政策は、同一性をもとめるのではなく、多様性を尊重した方向へと、大きな方向転換が図られることとなった。

世界銀行や米州開発銀行などは、この新しい教育政策を支持し、教育の分権化を進めるプロジェクトに積極的に資金を提供していった。教育の分権化が望ましい理由として、学校運営の効

率化、教育に関して様々な決定をするアクターが近くにいることで情報へのアクセスが改善し、より生徒たちのニーズにあった教育の実施が可能となること、政府とその下にある各アクターの説明責任が明確になることにより、既得権益による教育システムの乗っ取りを防ぐことができることなどが議論された（World Bank 2004）。

しかし、教育の分権化を推進する議論は、必ずしも教育の「公平性」を明確な目標として求めるものではなかった。分権化によって、「公平性」にどのような影響が及ぶかについては、相反する影響の相対的な大きさによって決まると考えられる。一方で、分権化による政策実施の効率化、利害関係者の関与の拡大と説明責任の強化によって、それまで声を政策に反映できなかった貧困層に力が与えられ、教育の機会拡大とその内容の改善が実現する可能性がある。他方、ラテンアメリカ諸国の社会や政治制度そのものに大きな不平等がある現状では、地方政府の行政執行能力にも大きな格差があり、政府が平等な土壌を築く能力においても問題があることから、上記のプラスの影響以上に、マイナスの影響によって、教育の公平性が阻まれる結果となる可能性は否定できなかった。しかし、分権化の議論のなかで、このようなマイナスの影響に関する懸念は、はっきりと取り上げられることなく、分権化政策は進んだ。

このような分権化の議論と同時期に、ヨーロッパやアメリカでは1960年代から進んでいた、特別のグループをターゲットとした補償プログラムの実施が、ラテンアメリカにおいても推進されるようになった。これは、「法の下に全ての国民は平等である」という原則から離れて、異なったグループの間の公平性を担保するためには、積極的な差別が必要であるという考え方への転換を意味するものである。これによって初めて、貧困層など特定のグループに対して特別の取り扱いをするプログラムが実施されることとなった。ラテンアメリカ各国で様々なプログラムが実施されたが、その目的は、高所得層と低所得層との間の不平等を是正することであり、すなわち教育の機会から閉め出されているグループに対して、教育を受ける権利を保障しようとするものであった。プログラムの戦略は、いくつかのタイプに分けられる。

- ・グループ間や地方間の予算配分を調整することで公平化を図る政策。
- ・貧困地域での教育アクセスの改善。学校建設や教員配置、テレビを使った通信教育（メキシコのTelesecundaria）、農村地域での教育機会の拡大（エルサルバドルのEDUCO）などの例があげられる。
- ・教科書、図書館、コンピュータなど、通常、高所得層の学校で使われる教材を低所得エリアの学校に重点的に配備する。メキシコ、コロンビア、アルゼンチン、チリなどで実施されている。
- ・貧困層家庭の教育支出負担を減らし、学校からの脱落を防ぐためのインセンティブの供与。メキシコのProgres/Oportunidades、ブラジルのBolsa Escola/Bolsa Familiaなどの、条件付き現金給付プログラムがその例である。

これらの政策の成果として、低所得層の教育機会は、アクセスの拡大とドロップアウト防止の両面で、確かな成果をあげていることが報告されている。どのような指標を使って「機会からの排除」を計測しても、1990年代以降、最も貧しいグループにおいて、相対的にいちばん大きい改

善が見られ、ほかのどの所得層よりも、新しい教育機会へのアクセスをより多く獲得している。次のセクションで、その成果を示すデータを紹介する。

2. 教育へのアクセスにおける公平性の拡大

1990年代以降、ラテンアメリカ地域における教育へのアクセスの拡大と分配の公平性は明らかに改善されている。教育の機会拡大が実現したことによって、アクセスと学校教育の就学年数については、特に貧しい層で大きな改善が見られた。表3では、小学校卒業の割合、高校卒業の割合を、年齢で区分した六つの世代ごとに示している。経済と教育レベルの発展度合いによって、ラテンアメリカ諸国を3つのグループに分けているが、全てのグループで、小学校卒業の割合は新しい世代で高くなり、アルゼンチン、チリ、ウルグアイの第1グループでは、30代前半から20代後半の年代ですでに90%を越えて、完全就学率を達成したと言える。高校卒業率は、第1グループにおいてもまだ50%ほどだが、これらの数値が示しているのは、絶対的なレベルはそれぞれ異なるものの、ラテンアメリカの全ての国において、小学校卒業と高校卒業の割合が順調に伸びてきている事実である。

表4では、ラテンアメリカ諸国における小学校、高校卒業の割合を、1990年と2005年について、親の教育レベルによって5つのグループに分けて示している。15歳から19歳までの若者の小学校卒業率については、親が小学校を卒業していない子供のグループの改善率が最も大きい。このデータからわかるように、社会階層間のアクセスの不平等は縮小している。貧困層を対象とした特別プログラム（補償プログラム）の実施が、このような公平性の確保につながっていると推測される。20歳から24歳までの年代について、高校卒業の割合を見ると、どのグループにおいても目立った改善が見られるが、親が小学校を卒業していないグループでその変化が最も著しい。これも、上記と同様、政府の補償プログラムの効果と考えることができよう。

表3 ラテンアメリカの世代別小学校・高校卒業率（%）

年齢	65歳以上	55～64歳	45～54歳	35～44歳	25～34歳	18～24歳
(1) 小学校卒業率（%）						
グループ1	63.5	75.4	83.3	88.9	92.9	95.5
グループ2	26.6	41.1	56.8	67.6	73.6	79.5
グループ3	12.1	19.5	31.0	43.2	52.9	60.0
(2) 高校卒業率（%）						
グループ1	17.4	26.4	37.5	44.3	50.9	48.4
グループ2	9.4	15.0	22.8	28.2	32.5	33.7
グループ3	4.4	8.1	13.8	20.2	23.1	21.5

注) グループ1：アルゼンチン、チリ、ウルグアイ

グループ2：ボリビア、ブラジル、コスタリカ、メキシコ、パラグアイ

グループ3：エルサルバドル、グアテマラ、ホンジュラス、ニカラグア

出典：IIPE, OEI (2006) Informe sobre Tendencias Sociales y Educativas en América Latina

表4 親の教育レベル別の小学校・高校卒業率（1990～2005年）

親の教育レベル	小学校卒業率 (%) (15歳～19歳)		高校卒業率 (%) (20歳～24歳)	
	1990年	2005年	1990年	2005年
小学校卒業未満	70.4	85.5	16.2	32.7
高校卒業未満	93.6	97.1	32.7	51.9
高校卒業	95.6	96.3	81.4	92.7
専門学校または大学卒業未満	94.2	98.8	76.1	90.8
大学卒業	95.8	98.4	75.5	91.1

出典：ECLAC (2007) Social Panorama of Latin America

以上見たように、1990年代以降の教育政策の成果として、学校へのアクセスが拡大し、特に貧困層において就学年数が増大したことがわかる。親の世代と比べ、若い世代においては、アクセスという側面では教育の公平性が改善されたと結論づけることができよう。

3. 教育の成果（学習成果）における不平等

1990年代から、ラテンアメリカのいくつかの国は、TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) やPISA (Program for International Student Assessment) などの国際的な教育成果のアセスメントテストに参加するようになった。自らの仕事の成果を問われることになる教師にとっては、必ずしも望ましくない展開ではあるものの、このような成果の検証と公表によって、教育のアクセスだけではなく質の面でも公平性を求める声が強まる結果となった。

表5は、2006年にPISAに参加したラテンアメリカの6カ国について、科学、読解力、数学のスコアを示している。親が中学校卒業以下のグループと、親が大学を卒業しているグループのスコアが比較できる。親の教育レベルの違いを社会階層と置き換えて考えると、このような社会階層グループ間の違いという点では、各国およそ同じような状況を示している。出身の社会階層の影響を学校教育がどのくらい打ち消すことができるかという意味において、ラテンアメリカとヨーロッパとの間で大きな違いは認められない。しかし、学校教育と社会階層との関係という点では、国ごとに大きな違いがあることが、次の表5の数字からわかってくる。

表6では、リーディングのスコアについて、その分散を「学校内の分散」と「学校間の分散」の二つに分解して示し、最後のコラムは、「学校間の分散」が全体の分散に占める割合を示している。ここで、「学校間の分散」は、学校がおかれたコミュニティーの社会経済的環境（通学してくる子供たちの家族構成、親の職業、家庭にある本の数など）や学校システムの制度的な特徴を大きく反映していると考えられる²。一方、「学校内の分散」は、そのグループ内に所属する生徒の間の個人レベルでの能力の差を反映していると考えられる。つまり、「学

2 ドイツにおいて、学校間分散の割合が飛び抜けて大きいのは、興味深い。早い段階での生徒の能力や適正による進路分岐を反映していると考えられる。

表5 親の教育レベル別PISAテストスコア（2006年）

親の教育レベル	中学卒業以下			大学卒業以上			グループ間の差 (読解)
	科学	読解	数学	科学	読解	数学	
アルゼンチン	353	338	344	422	402	408	64
ブラジル	365	367	342	416	417	397	50
チリ	391	397	363	485	490	456	93
コロンビア	368	361	346	410	411	394	50
ウルグアイ	392	373	385	452	438	451	59
メキシコ	388	386	383	437	441	434	55
OECD平均	446	443	448	525	516	522	73
スウェーデン	456	463	462	515	519	514	56
イギリス	450	444	450	537	516	512	72
ドイツ	449	420	446	543	521	531	101

出典：OECD, PISA 2006. Science competencies for tomorrow's world. Volume 2. Table 4.7 a. (in Cox 2010)

表6 PISAテストスコア「学校間分散」と「学校内分散」の割合（2006年読解力テスト）

	テストスコアの分散 (OECD平均=100)	学校間分散	学校内分散	学校間分散の割合(%)
アルゼンチン	158.1	71.0	84.9	44.9
ブラジル	107.9	47.0	55.3	43.5
コロンビア	119.7	35.8	83.0	29.9
チリ	109.9	62.1	63.2	56.5
メキシコ	94.2	33.9	48.8	36.0
ウルグアイ	151.4	62.4	87.8	41.2
OECD平均	100.0	38.4	63.4	
スウェーデン	96.4	12.0	81.0	17.7
イギリス	103.7	21.9	78.5	21.2
ドイツ	126.1	100.5	48.0	79.7

出典：OECD, PISA 2006 (in Cox 2010)

校内の分散」が全体の分散に占める割合が高いほど、その教育システムは「公平」であることを示している。「学校内分散」の割合が高いシステムでは、どの学校に通っても、期待される学習成果において、学校が置かれた社会的環境の影響による有意な違いは認められないと予測される。

表6の最後のコラムが示すように、ラテンアメリカ諸国における「学校間の分散」の割合は、イギリスやスウェーデンのそれよりかなり大きい。興味深いのは、ヨーロッパの中でも、異なった社会福祉理念を持つ3つの国の間で、それぞれの分散の数値が社会政策や福祉理念を反映させた結果となっている点である。スウェーデンは社会民主主義のもとで、「公平」や社会の構成員

のあいだの平等を求める政策がとられ、その結果、持って生まれた社会階層の特性が能力（テストスコア）の違いに影響する割合が小さくなっていると考えられる。イギリスは、自由主義の国であり、福祉レベルにおいても個人の選択が重要な役割を持つ。一方、ドイツでは、福祉へのアクセスは、社会階層グループごとのステータスによって分断されており、「学校間分散」が全体に占める大きな割合は、そうした社会制度の違いを示していると考えられることができる。これらヨーロッパの3カ国との比較においても、ラテンアメリカの教育制度が、結果の「公平性」を実現する制度とはなっていないことを理解することができる。

III. 条件付き現金給付プログラム「PROGRESA/OPORTUNIDADES」

第II章では、ラテンアメリカの多くの国で1990年代以降取り組まれてきた教育支出の拡大と効率化、教育の分権化と、特に教育格差を是正するための補償プログラムの実施が、アクセスの拡大という側面においては、大きな成果をあげてきたことを見た。中でも、メキシコのPROGRESA/OPORTUNIDADESプログラムは、近年そうした貧困層をターゲットとして実施されてきた補償プログラムのなかでも大きな注目を集める「条件付き現金給付プログラム」の原型となった重要な政策である。1997年8月に実施に移されてからすでに17年の年月が経過し、その成果について、綿密なデータ分析を行った実証研究も複数報告されている。この第III節では、まず、プログラムの概要を簡単に紹介し、特に、教育のコンポーネントについて、その内容を詳しく説明する。次の第IV章で、これまでの実証研究から導きだされたプログラムの成果について、報告する。

メキシコ政府は1997年に、Programa de Educación, Salud y Alimentación（教育・保健・栄養プログラム、PROGRESA）を導入した。これは、複数の目的を持つ複合的な社会政策であったが、主要な目的は、国内貧困層の教育、保健、栄養状態を多角的に改善することによって、現在の貧困家庭への直接の社会保障給付と同時に、新しい世代が将来、貧困から脱け出すことができるようになることを目指すものである。貧困家庭の子供たちが学校に通い続けること、そしてクリニックで保健・栄養関係の指導や検査を受けることを条件に、ターゲットとなる貧困層の家庭に現金給付を行う。このような条件付き現金給付プログラムは、今では開発途上国の多くに広まり、貧困削減戦略の有効な手段の一つとして、広く認識されるようになった。メキシコのPROGRESAは、ブラジルのBolsa Escola/Bolsa Familiaとともに、そのモデルとなったプログラムである³。

実施当初、PROGRESAは、予算配分の拡大に伴って、段階的かつ計画的に、その規模を拡大していった。1997年8月に始まった第1フェーズでは、3,369の村落の140,544世帯がプログラム

3 1997年にZedillo政権によって開始された「PROGRESA」プログラムは、2000年の政権交代を経て、2002年に新しく「OPORTUNIDADES」として生まれ変わった。メキシコにおいては、社会政策は政権が変わるごとに作り替えられるのが常で、他の政党政権のもとで実施されてきたプログラムが、名称は変わったものの、実質的にはそのまま継承され実施されることになったのは、画期的な出来事であった。以降、本稿では、PROGRESA/OPORTUNIDADESという長い名称を使わず、PROGRESAという最初の名前を使用する。

による受益の対象となった。第2フェーズでは同じ年の11月に新たに2,988村落の160,161世帯が加わり、その後、段階的にプログラムの受益者は拡大した。(2014年現在では、約600万世帯の受益者があると報告されている。)それまでのメキシコの貧困対策は、主食トルテイヤの価格補助など、貧困世帯をターゲットにしぼるのではなく、国民全体にその便益が与えられてしまうため、政府予算の負担が大きく、かつ貧困層以外へ社会福祉支出が配分されてしまう“inclusion error”が問題であった。さらに、PRONASOLのような、貧困地域共同体からの支援要請に基づいて予算配分を行うプログラムでは、地域の権力者による政治的影響力によって左右され、支援を本当に必要とする貧困層にプログラムの恩恵を必ずしも届けることができなかった。PROGRESAは、これらの既存の貧困対策と一線を画し、受益者の選別に明確な基準を設け、極度の貧困状態にある世帯に確実にプログラムの便益を届けることが意図されている。

PROGRESAのもうひとつの特徴は、それまでのメキシコの社会政策が単一の目的を掲げるものであったのに対し、複数の分野の施策を組み合わせた複合的な貧困対策である点である。人的資源を強化するために必要となる様々な条件を同時に改善することで、それぞれの側面を単独で改善する場合よりも相乗効果が大きくなり、高いリターンを得ることができるはずであるという考えに基づいている。学校教育において、児童の健康状態や栄養状態の改善がその学習成果にもプラスの影響を与えることは、開発途上地域での様々な実証研究から明らかになっている。子供の健康状態が良くないという状況は、貧困の結果であると同時に、将来にわたって、彼らを貧困にとどめる原因ともなる。PROGRESAは、教育、保健、栄養の3つの側面を同時に改善させるアプローチを採用している。

なかでも、教育のコンポーネントは、PROGRESAの中心となる施策である。教育による人的資源開発が労働生産性の向上と所得増大に大きく係っていることは、経済学の中でも最も強く実証されている事実のひとつである。特に、貧困の罟から抜け出すための条件として、教育が持つ役割は重要であり、貧困削減、所得分配の改善のためにも、貧困世帯子弟の教育の機会を拡大することが喫緊の課題であることは広く認められた事実である。PROGRESAプログラムでは、就学率増加、就学している子供たちの登校率の増加、そして学習成果を改善することを、目標としてあげている。そのための方策として、以下の4つの、互いに相乗効果を持つ手段が採用された。

- (1). 教育のための現金支給 (教育手当)
- (2). 教材購入のための資金提供
- (3). 教育サービスの質の改善
- (4). 親が子供を教育することに関する責任と、教育によって得られる効果についての認識を深めさせる施策

PROGRESAでは、教育手当の金額は、就学年次があがるにつれて増やされる。また、中学校レベルでは、女子生徒の手当額は、男子生徒のそれよりも多く設定された。これは、メキシコ社会のジェンダーバイアスを考慮して、女子生徒が教育を続けることができるように意図的にデザインされたものである。教育手当の金額は、児童生徒が学校で教育を受けることの機会費用とし

て計算されており、物価上昇を勘案して実質額を維持するために、6ヶ月ごとに調整される。また、自助努力を阻害しないために、一ヶ月に一世帯が受け取ることのできる手当の総額に限度額が設けられている。教育手当は、プログラムの受益者として選ばれた世帯の7歳から18歳までの児童生徒が対象となり、その母親に、学年中に2ヶ月に一度の頻度で手当が支払われる。手当を受け取る条件は、子供を学校に登録し（就学の確保）、一ヶ月ごとに85%以上の出席率、一年を通じて85%以上の出席率が確認されることである。この条件が満たされない場合、まず、手当が一時的にストップされ、その後、事態が改善しない場合は、永久的にプログラム受益世帯のリストから除外されることになっている。教材購入費用の支払いについては、金額は小学校、中学校などレベルによって異なり、支払いも、多くの場合、受益世帯に対して直接現金が支給されるのではなく、学校を通じて、現物支給の形で行われる。

PROGRESAがもつ大きな特徴として、プログラムの導入が、実施当初から段階的に行われたことで、プログラムのインパクトを評価するためのデザインとして、社会実験的な手法を採用することができた点があげられる。プログラムの受益者世帯について、プログラム参加前と参加後の両方についてデータを集めることができ、また、受益者世帯と同じ条件を持つがプログラムには参加していない世帯についても、比較のためのコントロールグループとしてデータを集めることが可能となった。このようにプログラムインパクトの検証のデザインを、実施前の時点で専門家が設計することが可能であったことは、通常、社会政策の実施においてなかなか得られない、貴重な例である。社会実験的なプログラムインパクトの検証では、PROGRESA参加によって受益者世帯の教育や保健に関する行動がどう変わったのかについて、観察される行動の変化の中から、PROGRESA以外の要因による変化を差し引いて、純粹にPROGRESAプログラムによる影響だけを取り出すことが可能となった⁴。

メキシコ政府は、1998年11月から2000年11月の24ヶ月にわたって、国際食料政策研究所(IFPRI)やその他の研究機関の研究者とともに、PROGRESAプログラムの短期の効果について、データの収集とその分析を行った。その後、より中期的なインパクトについても実証研究が行われてきている。第IV節では、これらの研究の結果をもとに、PROGRESAが対象世帯の子供の教育にどのような影響を与えたのかについて、現在の時点で得られる結論をまとめる。

IV. PROGRESAの教育分野における成果

政策効果の検証を実証的に行うためには、まず、その政策の目的とするところが明確に定義される必要がある。PROGRESAの目的は、貧困世帯の所得補償という直接の目的に加えて、現金給付を条件付きで行うことで、貧困世帯が子弟の人的資本投資（教育、保健、栄養）を継続して行い、将来の貧困削減につながることである。従って、究極の目的が達成されたかどうかは、長期的な追跡調査を行うことでしか検証できない性質のものである。プログラム実施開始後2年ほどのデータに基づく多くの実証研究では、短期のプログラム効果は示せても、長期的に、プログ

4 計量経済学的手法としては、「差分の差分法（difference in difference analysis）」を用いる。

ラム参加によって受益者の人的資本が増大し、生涯を通じての所得増加が得られたかどうかという問いに、答えることはできない。

また、プログラムの複合的性格から、教育、保健、栄養のそれぞれのコンポーネントの個別のインパクトについて検証することもできない。また、プログラムのデザインを変えることでその効果にどのような影響が及ぼされるかという問いへの答えも、政策立案者にとっては有益な情報となるが、PROGRESAの評価においては、そのような情報を得ることは難しい。さらに、PROGRESAは、人的資本投資の需要側の問題（機会費用）に着目したプログラムであるが、多数の受益者が学校や地域のクリニックにサービスを求めるようになるため、供給側へのサポートも必要となるであろうことが予測され、それがプログラムデザインにも反映されている。学校やクリニックへの資金的援助や、サービスの質の向上の重要性についても、いくつかの施策が盛り込まれている。従って、プログラム効果の検証においては、需要側への支援と供給側への支援を分けて評価することもできないため、どちらの施策がより効果的かという問いに対しても、答えることはできない。以上のような限界があることを理解しつつ、以下では、PROGRESAの実施が開始されてから2年ほどの短期的なインパクトを中心に、教育面でのその成果をまとめる。

メキシコでは、農村の貧困地域でも、小学校への就学率（enrollment）は低くない。PROGRESAプログラムの対象となるような貧困地域でも、小学校就学率は90%を越えている。しかし、中学校に進学する段階で、就学率の大きな低下が見られる。さらに、中学校を卒業しても高校への進学時点で就学率がさらに大きく下がることが報告されている。従って、PROGRESAの果たすべき役割として、まず農村の貧困世帯の子供が中学校に進学することを促すことがあげられる。

PROGRESAプログラムが受益者世帯の子供の就学率向上（enrollment）にどのくらいのインパクトを与えたかを検証するために、二つの手法が考えられる。まず、単純に、プログラム対象地域（treatment group）と対象外地域（control group）の間で、それぞれの学年ごとの平均就学率の差を比較することである。しかし、このような単純な比較では、プログラムによるインパクトの他に、もともと存在した二つのグループ間の違いによって引き起こされたかもしれない結果の相違を取り除いて、純粹にプログラムによるインパクトを抽出するのが難しい。もうひとつの、より望ましい検証手法として、個人レベルのマイクロデータを使って、プログラム受益者となる条件を持つ子供と、プログラムの対象となっていない子供との間で、就学しているのかどうか（enrollment）を比較する。この場合、家族や地域の様々な特徴が結果（enrollment）の違いに影響を及ぼしているかもしれず、そうした潜在的な影響要因を取り除いたあとに残る結果の違いについて、プログラムによるインパクトであると結論づけることができる。

まず第1の手法で、単純に平均就学率を比較すると、小学校年齢（8～11歳）、中等教育年齢（12～17歳）の両方のグループで、PROGRESA対象地域では、就学率がコントロールグループよりも高いことがわかった（Skoufias 2005）。第2の手法を使ったシュルツ（2000）の研究では、PROGRESAプログラムの実施によって、小学校レベルの男子児童では、修学率が0.74～1.07パーセントポイント上昇し、女子児童については、0.96～1.45パーセントポイント上昇したという結

果が報告されている。中学校レベルでは、就学率の上昇は、男子生徒で3.5~5.8パーセントポイント、女子生徒で7.2~9.3パーセントポイントの上昇であった。こうしたプログラムの効果が、小学校入学から中学卒業まで（グレード1~9）維持されるとすると、その累積効果は、平均でおよそ0.66年の修学年限の延長となる。性別に見ると、女子については0.72年の延長、男子では0.64年の延長である。対象地域において、PROGRESAプログラム実施前の平均的な18歳の若者は6.2年の学校教育を受けていることから、プログラムの効果としては、およそ10%の修学年限延長の効果があったという結論になる（Schultz 2000）。

シュルツは更に、現在の都市部賃金が、将来にわたってPROGRESA受益者の予測賃金であると仮定し、教育手当のコンポーネントについてその内部収益率を計算している。それによると、年率約8パーセントのリターンが期待できることがわかった。従って、教育手当は現在の貧困世帯の所得補填になるだけでなく、それによって就学年限が0.66年伸びたことにより、その子供は将来にわたってずっと、年率8%の所得の増加を見込むことができることになる。さらに、PROGRESAの受益者が、中学校だけでなく高校、大学へと進学する可能性も高まることを考えれば、8%のリターンは、PROGRESAのインパクトの推計としては、最小値を示しているとも考えられる。教育の内部収益率は、教育レベルが高くなるほど大きいことから、さらに長期的な就学率への影響を加えると、PROGRESAのインパクトはさらに大きくなることが期待できる。

また、学校建設の拡大という供給側の代替政策との比較で、条件付き現金給付プログラムを評価したとき、子供を学校に行かせるという目的を達成するためには、後者の需要側からのアプローチのほうが前者の供給側からの政策に比べて、費用対効果が高いという研究結果も報告されている（Coady 2000）。

シュルツ（2000）によれば、PROGRESAの就学率への影響は、小学校6年間を修了し、中学校に入る段階の子供たちにおいて、最も大きい。その増加は、女子生徒で14.8パーセントポイント、男子生徒で6.5パーセントポイントであった。これは、女子生徒では約20%、男子生徒でも約10%のインパクトを意味する。PROGRESAが実施される前は小学校卒業と同時に学校教育から離れていた生徒、特に女子生徒が、プログラムの教育手当などのインセンティブによって、中学校進学を果たしていることがわかる。さらに詳しく見ると、この就学率増大の効果の大きな部分は、すでにドロップアウトした生徒が学校に戻ってくるというより、在学中の生徒がドロップアウトすることを防ぐことによるものであるという結果が報告されている。しかしその一方で、プログラムは、出席率（attendance）の増加にはつながらないことも報告されている。ただし、この点については、メキシコの小学校教育では、一ヶ月当たりの登校日数の割合は、97%とすでに高い数値であることから、プログラムのインパクトが明らかには見られないとも考えられる。

また、ピアマンらの研究によると、PROGRESAへの参加は、就学年齢の早期化、原級留置の軽減、進級率の増加、ドロップアウトの削減、すでにドロップアウトした児童の学校への再入学率の拡大などと関連づけられることが示されている（Behman et al. 2001）。特に、小学校から中学校への進学時のドロップアウトを防ぐのにたいへん効果的であると報告されている。しかし、

他の研究によると、再入学した生徒の多くは、再びドロップアウトする確率が高いこともわかっている (Coday 2000)。

プログラムのインパクトとしては、就学率の上昇と同時に、子供の労働市場参加率にも影響が見られる。プログラム受益者 (treatment group) と不参加のグループ (control group) について、プログラム実施前と後を比較する「差分の差分法」を用いて、労働市場参入へのプログラムのインパクトを調べた研究によると、特に男子生徒では15~25%の減少が見られた。PROGRESAのような条件付き現金給付プログラムによって、児童労働削減への効果も期待できることを示唆している (Behrman et al. 2001)。

一方、PROGRESAの受益者となることで、学校で過ごす時間や、帰宅後に宿題などの勉強に費やす時間については、有意な変化は見られなかった。プログラムに参加することで、より多くの子供が学校に行くようになったが、同時に、学校と仕事の両方をこなす子供も多い (Parker and Skoufias 2000)。さらに、標準学力テストの結果に関しては、プログラムに参加することのインパクトは認められなかった (Behrman et al. 2000)。シュルツ (2004) は、6歳から16歳の子供のパネルデータを分析し、都市中央部から遠い学校において、学校の出席率上昇を報告しているものの、PROGRESAの影響としては、「出席率」 (attendance) があがるよりも、「就学率」 (enrollment) があがることに、より大きなインパクトを持つとしている。

以上のような計量分析によるインパクトの検証の他に、PROGRESAの教育コンポーネントについて、関係者の意識調査を行った研究もある。受益者を対象とした調査によると、プログラムによって新たな需要が生まれたことで、教育の質が低下したという結果は報告されていない。PROGRESAでは、供給側に対しても、政府から資金の提供があり、教育サービスの質の維持、あるいは改善が図られたが、こうした施策が効果をあげていることを示しているとも考えられる。調査に回答した校長の多くは、学習成果の改善を報告しているが、それは、学校のインフラや教材が改善したことによるのではなく、出席率の向上、生徒の学習意欲の増大や栄養状態の改善によるものであると説明している。校長からの聞き取りでも、フォーカスグループのインタビューでも、PROGRESAによって、貧困世帯の子供や親の間で、教育の重要性や意義に関して理解が深まり、態度が改善されたとの意見が出された。フォーカスグループの議論によると、これらの家庭は、可能な限り子供を学校に行かせることを重要と考えていることがわかる (Skoufias 2005)。校長へのインタビューで多く聞かれた意見として、PROGRESAプログラムの目的とデザインに関して、そして実施のプロセスについて、教師たちへの相談がなかったことへの不満がある。しかし、教師たちへのインタビューでは、PROGRESAがコミュニティーにプラスの影響をもたらしていると考えており、プログラムの更なる拡大を望んでいることが伺えた。

以上は、全て短期のプログラムインパクトを検証した研究であるが、2000年代後半になって、より長い時間が経過した後の中期的なインパクトに関する研究がいくつか報告されている。Behrman, Parker and Todd (2007) は、プログラムが開始する前に0歳から8歳であった子供 (2003年時点で6歳から14歳) のグループについて、プログラムのインパクトを検証した。その結果、全体として就学年数が0.45年増加したことがわかった。進級率についても大きな改善が見られ、

特に9歳から14歳の子供では15～20パーセントポイントの改善が見られた。

シュルツ（2004）によると、プログラムのインパクトは、中学校の就学率改善において最も大きかった。そのことから、Behrman, Parker and Todd（2007）は、プログラム開始時に中学校に進学する年齢だったグループ（当時9歳から15歳、調査時には15歳から21歳）について、教育と労働に関する様々な指標を調査した。修了就学年数、標準学力テストのスコア、雇用、賃金などに関するデータが集められた。「差分の差分」法による分析から、プログラムの受益者となったグループでは、およそ1年の教育年数増加が検出された。

学力テストスコアの比較では、2003年に実施されたテストのスコアが報告されている。2003年当時15歳から21歳のグループに着目し、サンプル選択のバイアスを軽減するため、この年齢に該当する対象者の全員に対して、学校ではなくそれぞれの家庭でテストが実施された。それでも、プログラム受益者グループ（treatment）とコントロールグループとの比較において、完全に外的要因の影響を取り除くことはできていないため、推定されたインパクトは過小評価されていると考えられるものの、学力テストスコアにたいして、PROGRESAによる影響は見られなかった。

プログラムが受益者の雇用にどのような影響を与え得るかを考えると、そこには、相反する方向の二つの影響が考えられる。まず、学校により長く就学を続けることで、受益者グループの労働市場参加の時期は遅くなる。一方、就学年数が多いことで生産性の向上が見込まれ、労働市場における価値は上がり、仕事を見つける可能性と期待される賃金はともに増加するはずである。Behrman, Parker and Todd（2007）によると、2003年に15～16歳だった男子については、雇用の可能性が有意にマイナスとなった。おそらく、この年齢では多くの生徒がまだ就学中であるためであろう。2003年に19～21歳の女子については、雇用の可能性について、6～9パーセントポイントの有意な増加が見られた。これらの結果は、学校と仕事との関係について、若年層では就学が労働市場参加を押さえることにつながり、他方、より年齢の高い若者にとっては、就学年数が長いことは、仕事を見つけるのにポジティブに働くというモデルで説明できる。特に、伝統的な農村の貧困地域に暮らす女子にとって、雇用の可能性が有意に増大することは、重要な意味をもっていると考えられる。

V. おわりに—教育改革の方向転換と「質の公平性」へのチャレンジ—

第II章で、ラテンアメリカ諸国における教育の「公平性」について、近年アクセスに関しては改善が見られ、貧困層の教育アクセスが特に大きく改善したことで、教育の機会の平等に向けて、確かな進歩が見られることを述べた。しかし、「学習成果の平等」という指標で見れば、ラテンアメリカのほとんどの国では、いまだに、生まれた世帯の経済条件、社会階層や性別、人種などによって、教育の成果が大きく左右される現実も示した。そこでは、個人ごとの能力や適正の違いではなく、通っている学校の社会文化的背景や条件によって、標準学力テストのスコアの分散が説明できることを見た。

メキシコにおけるPROGRESA/OPORTUNIDADESという、条件付き現金給付プログラムの実施は、貧困層の子供たちが学校にとどまることに確かに大きく貢献してきた。プログラム開始当時、小学校入学の年齢だった受益者の子供が、現在20代半ばにさしかかり、彼らの労働市場でのパフォーマンスに関するデータを詳しく分析することができれば、プログラムのより長期的なインパクトを検証することができるだろう。短期的なインパクト評価では、プログラムの教育手当などによって、平均0.66年の就学年数の増加が見られ、人的資本への投資という観点から見れば、年率8%の内部収益率が計算された。彼らの労働所得が、コントロールグループと比べて、その後も、8%ほどの高いリターンを維持できているとすれば、PROGRESAは、貧困層の若い世代が貧困から抜け出すために、確かな役割を果たしたと結論づけることができるのかもしれない。ただし、このような長期にわたる政策のインパクト評価は、長期的な結果に至までのプロセスで様々な外部要因に影響され、純粋にプログラムの効果だけを取り出す検証を行うことは、たいへん難しい。

PROGRESAの就学率へのインパクトが明確に示されたのに比べ、学力テストのスコアに関しては、有意なインパクトが観察できなかった。農村の貧困地域や、都市部でも貧困層が通う学校で、得られる教育の質が不十分であるとすれば、いくら就学率があがっても、それ以上の貧困削減と学習成果から見た教育機会の公平性確保、所得分配の改善は期待できない。第II章と第四章の議論からわかるように、メキシコが更なる経済社会発展を実現するために必要なのは、教育の成果の公平性を求めて、教育の制度を更に補償性の高いシステムに改革してゆくことである。貧困層の能力を開拓し、社会経済の発展に貢献してもらうために、教育の供給側の課題に対応する必要があるだろう。1990年代以降続いた、教育の地方分権化という政策方針は、現政権の新しい教育改革において、重要な方向転換をしつつあるように見える。2013年2月の憲法改正により、教員の採用、昇進、雇用継続の決定において、教員評価が義務づけられた。教員評価を義務化し、プロフェッショナルとしての教員サービスを確立するために、国立教育評価機構(Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación)の権限強化と独立性の確保を求めている。これは、これまで行き過ぎた分権化によって教育の質の公平性を実現することができなかったことへの反省から、中央の評価機関の力を強化することで、供給側からも、教育の公平性を担保しようとする試みであると言えよう。国内の諸地域、グループ間の経済的、制度的な発展の不均衡をただし、補償するという中央政府の役割を再認識し、教育改革を更に一歩前進させようとする試みであると評価できよう。

メキシコの現政権は、就任以来、エネルギー、通信など、鍵となる分野で大胆な改革を推進してきた。教育改革は中でも重要な位置を占めている。教育の供給側の説明責任を明らかにするため、教師に対して定期的な能力試験と業務評価を課し、政治的に大きな力を持つ教員組合の役割を、より建設的なものに変えてゆこうとする改革の方向は、メキシコ社会のニーズに確かに合致したものである。ラテンアメリカ諸国は1990年代以降、経済の自由化と構造改革を推進してきた。その次の段階で求められているのは、社会制度の改革であるが、長い歴史の中で作られてきた制度のもとで、強大な力を持つに至った既得権益による呪縛を解き、大胆な改革を実現す

ることは、たいへん困難である。メキシコの教育改革の今後の展開は、これからの経済社会発展を大きく左右するものであると考えられる。

2014年9月2日、就任から2年目の政府調書演説で、ペニャ・ニエト大統領は、PROGRESA/OPORTUNIDADESプログラムを拡大して、「Programa Prospera」として再編する計画を発表した。これまでのプログラムの内容は継続しながら、更に、受益者が「生産的生活」にスムーズに移行してゆけるような施策を盛り込むことが説明された。具体的には、(1) 大学や高等専門学校での就学にも教育手当を拡大すること、(2) 仕事を探す際に、優先的に働き口を見つけられるような施策、(3) 金融に関する特別教育と、貯金や資金借り入れへのアクセス、そして(4) 事業を始めるための資金貸し付けや、農業ビジネス基金の設置などが施策に盛り込まれている。「Programa Prospera」の15の生産部門プログラムに特別なアクセスを得ることで、プログラムの対象となる貧困層の世帯は、様々な所得拡大の機会を与えられることとなる。この新しい試みに対してコメントすることは本稿の目的ではないが、将来「Programa Prospera」がどのような成果を生み出すことになるのか、メキシコのさらなる経済社会発展のために、実現可能で効果的な戦略となるのかどうか、引き続き検証が必要である。

参考文献

- Behrman, J. R., Parker, S. W. and P. E. Todd 2000 “Final report: The impact of PROGRESA on achievement test scores in the first year”, International Food Policy Research Institute, Washington, D. C., in Bherman et al. 2007.
- Behrman, J. R., Sengupta, P. and P. Todd 2001 *Progressing through PROGRESA: An impact assessment of a school subsidy experiment*. September, International Food Policy Research Institute, Washington, D. C.
- Behrman, J. R., Parker, S. W., and Todd, P. E. 2007 “Do School Subsidy Programs Generate Lasting Benefits? A Five-Year Follow-up of *Oportunidades* Participants”, in Parker, Rubalcava, and Teruel 2008.
- Coady, D. 2000 *Final Report: The Application of Social Cost-Benefit Analysis to the Evaluation of PROGRESA*. November, International Food Policy Research Institute, Washington, D. C.
- Cox, Cristián 2010 “Educational Inequality in Latin America. Patterns, Policies and Issues”, Chapter 2 in Attewell, P. and K. S. Newman (eds.), *Growing Gaps. Educational Inequality around the World*, Oxford University Press, Oxford, New York.
- ECLAC 2007 *Social Panorama of Latin America 2007*. Santiago de Chile, United Nations Publishing.
- ECLAC-UNESCO 1992 *Education and Knowledge: Basic Pillars of Changing Production Patterns with Social Equity*, Santiago de Chile, United Nations Publishing.
- Parker, S.W., Rubalcava, L. and Teruel, G. 2008, “Evaluating Conditional Schooling and Health Programs”, Chapter 62 in *Handbook of Development Economics*, Vol. 4, pp. 3963-4035.
- Parker, S.W. and E. Skoufias 2000 *The Impacto of PROGRESA on Work, Leisure and Time Allocation*. October, International Food Policy Research Institute, Washington, D. C.

- Schultz, T. P. 2000 "School Subsidies for the Poor: Evaluating a Mexican Strategy for Reducing Poverty", International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- _____ 2004 "School Subsidies for the Poor: Evaluating a Mexican Strategy for Reducing Poverty", *Journal of Development Economics*, 74 (1), pp. 199-250.
- Skoufias, Emmanuel 2005 *PROGRESA and Its Impacts on the Welfare of Rural Households in Mexico*, International Food Policy Research Institute, Research Report 139, Washington, D.C.
- World Bank 2004 *Making Services Work for Poor People*. World Development Report 2005, Washington, D. C., Oxford University Press.
- _____ 2005 *Equity and Development*. World Development Report 2006, Washington, D. C. Oxford University Press.