

『福山大学経済学論集』
第46巻
(2022年3月) 抜刷

メキシコにおける貧困と社会的支援政策

鍋島 正次郎

メキシコにおける貧困と社会的支援政策

福山大学子経済学部国際経済学科

鍋島正次郎

キーワード： 貧困、地域間格差、社会保障、Oportunidades

1. はじめに

「貧困 (pobreza)」という問題は、独立以降のメキシコにとって最も重要な社会政策上の課題の一つだった。しかし、後で見るように、メキシコの社会保障制度や社会政策は多くの問題を抱えており、無意味ではないものの、真に貧困に苦しむ人々の基本的ニーズの充足に適切に対応しているとは言いがたく、この国は、欧米の先進国や、アジアや中南米の新興国（の少なくとも一部）と比べても高い貧困率、貧困ギャップ比率などを示している。

以下では、主に、2020年にメキシコで実施された全国世帯収支調査のデータから、メキシコの貧困の現状を概観し、その要因を考察するとともに、「貧困との戦い (lucha contra la pobreza)」とも呼ばれる様々な社会政策の中でも、Oportunidades と名付けられた CCT (条件付き現金給付) プログラムとその成果について見て行きたい。

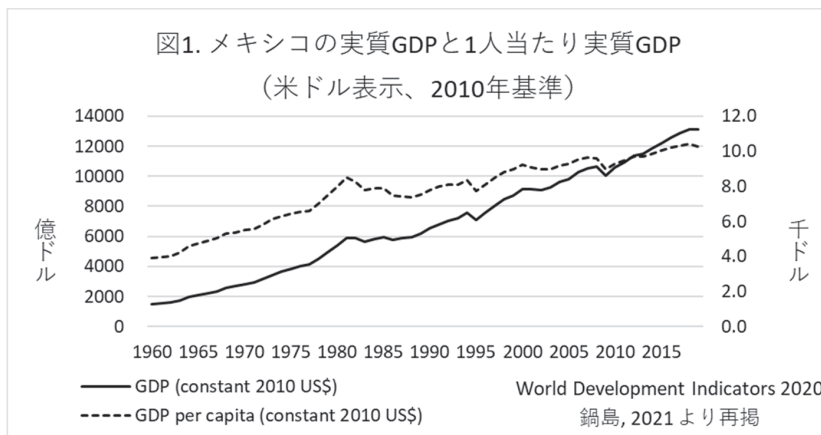
2. メキシコの貧困の現状

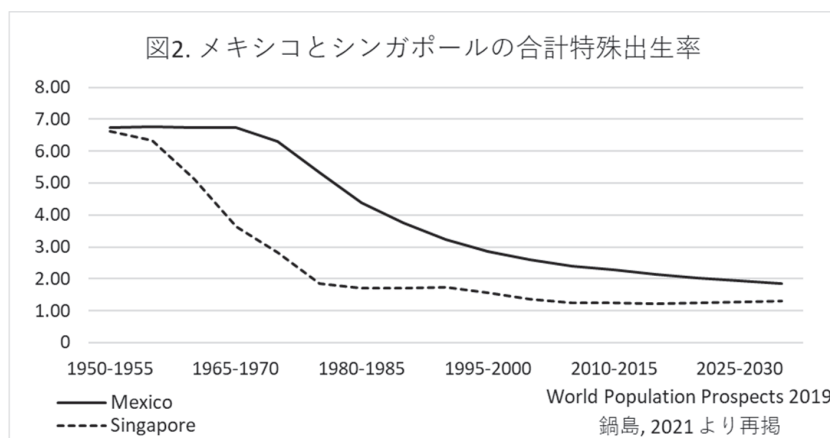
メキシコという国は、OECD 加盟国であることからわかるように、全体としてみれば、その経済的水準は必ずしも低くはないが、その複雑な歴史や人種構成もあって、国内の経済格差 (階層間、地域間の) はきわめて大きい。メキシコのジニ係数は、1996年に0.536と最高値を記録して以降、緩やかに低下しているものの、つねに警戒ラインとされる0.4を上回り、2018年の時点でも0.454だった。実際、2018年時点で、所得最上位10%の10分位階層が、全所得の36.4%を手に入れているのに対して、最下位10%の10分位階層の全所得を合計しても、全体の2.0%に過ぎない (World Bank Group, 2021)。

貧困率 (Poverty Headcount Ratio) に関しても、一人当たり1日5.5ドル (2011年購買力平価) を貧困ラインとした場合、メキシコでは、1996年に人口の59.3%と国民の6割近くが貧

困ライン以下の所得で生活していたが、それ以降、貧困率は徐々に減少してゆき、2018年には22.7%までに低下した。とはいえ、先進国では、アメリカが1.7%（2018年）、カナダが0.7%（2017年）、イギリスが0.9%（2017年）、フランスが0.1%（2018年）ドイツが0.5%（2015年）、日本は少し前の数字だが1.2%（2013年）、比較的貧困率の高いイタリアでも3.1%（2017年）で、メキシコの貧困率の高さは顕著である。さらに、中南米地域の国々の中でも、アルゼンチンの14.4%（2019年）、ブラジルの19.6%（2019年）、チリの3.6%（2017年）などと比べても、メキシコの貧困率は高い。アジアの新興国に関しては、中国は24.0%（2016年）、インドネシアは52.2%（2019年）、フィリピンは46.9%（2018年）と、いまだに貧困率が高いが、韓国は0.7%（2016年）、マレーシアは2.9%（2015年）、タイは6.2%（2019年）と、貧困率を低く抑え込んでいる（World Bank Group, 2021）。

以前にも確認したように、メキシコの実質GDPと一人当たり実質GDPはともに年々上昇してきている。しかしながら、GDPの成長率はアジアの新興国などと比べてもきわめて鈍い。メキシコでは、第2次世界大戦後から80年代初めまで精力的に推進されたポピュリズム的な輸入代替工業化政策などのように、世界経済の情勢とメキシコの経済政策・産業政策との間にはミスマッチが見られた。そして、1980年代に入ってからの新自由主義経済改革も、その便益が広く経済全般に及んでいないため、メキシコに、東アジアの新興諸国はもちろんのこと、同様の改革を実施した他の中南米諸国と比べても低い経済成長しかもたらさなかった。そのため、最近の1990～2019年の一人当たりGDPの年成長率は1.1%で、1960～90年の2.4%よりもむしろ減速している。また、アジアNIESやASEAN諸国と比べて合計特殊出生率の低下スピードが遅いこと、すなわち、従属人口比率の減少スピードの遅いことが、一人当たり実質GDPの成長率をいっそう鈍化させていると思われる（鍋島, 2021）。





上述のようなメキシコの高い貧困率は、そのようなマクロ経済状況にその一因を求めることができるが、貧困とは多面的な現象なので、多様な要因が複雑に絡まって生じる (ex. Ortiz Galindo, J. *et al.*, 2013)。そのため、貧困ラインを用いず、世帯の住人が、食糧、衣料、住居、健康、教育、その他の不可欠な財やサービスの分野において事前に定められた一連の必需品を充足しているかどうかを基準に貧困を測定したり、国連開発計画によって導入された人間貧困指数のように、長寿、教育、そして、人並みの暮らしを可能にする収入という人間開発の3つの基礎的側面における欠乏の測定を通して、明確に貧困を測定したりといった試みがみられる (Torres-Medina, Alejandro Ramón, *et al.*, 2007)。特に、ほとんどの著者が、教育の欠如と貧困との結び付きについて言及する。そして実際、メキシコでは、20世紀の最後の20年以降、教育を経済的、人間的、社会的開発の戦略として解釈するようなさまざまな公共政策が適用されてきた (ex. Salvador Benítez, 2008)。

メキシコでは、さまざまな欠乏を組み合わせた疎外指数 (Índice de Marginación) という指標が、全国人口委員会 (CONAPO) によって用いられている。疎外は、教育、住居、現金収入および人口分布という4つの次元で示され、各次元は、次に示すような欠乏のうちの一つ以上を含んでいる：

- (1) 読み書きができないこと；
- (2) 初等教育を終わっていない人口；
- (3) 水道配管のない住居；
- (4) 排水管や独占的なトイレのない住居；
- (5) 土間の床のある住居；
- (6) 電気のない住居；
- (7) 人がひしめき合う住居；
- (8) 二人分の最低賃金未満しか貰っていない人々；
- (9) 5,000人未満しかいない町村。

これらの欠乏は、CONAPO によって定められたある水準に達していない人口の割合として表現される (Torres-Medina, Alejandro Ramón, *et al.*, *ibid.*)。

そのため、ここでは特に、教育、住居、現金収入という上記の3点に加えて、食料摂取という面からメキシコの欠乏の状況を確認しておきたい (人口分布に関しては、後で簡単に触れる)。2020年に実施された全国世帯収支調査 (Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020、以下 ENIGH) によれば (表1)、メキシコの全世帯のうち最下位の10分位階層の平均世帯収入 (四半期) は、全世帯平均 (50,309 ペソ) の19.7% (9,938 ペソ) に過ぎず、一世帯に換算すると月平均3,312.6ペソで、ここ1年のレートでは1ドル20ペソ程度なので、一世帯当たり一日平均5.5ドルほどになり、2人以上の世帯では確実に貧困ライン以下の生活となる。また、下から2番目の10分位階層は、一日平均9.4ドルほどなので、やはり2人以上の世帯であれば、一人当たりの生活は貧困ラインを下回ることになる。下から3番目の10分位階層では、一世帯当たり一日平均12.4ドルで、3人以上の世帯で貧困ラインを下回る。この調査によると、メキシコの平均世帯サイズは3.5人なので、メキシコでは現在でも、少なくとも人口の20~30%は所得の上で貧困状態にあると推定される (INEGI, 2021)。

表1. 世帯の10分位階層ごとの四半期の総経常収入

	世帯数	総収入 (千ペソ)	比率 (%)	
総世帯	35,749,659	1,798,540,790	100.0	
10 分 位 階 層	I	3,574,965	35,527,208	2.0
	II	3,574,965	60,282,745	3.4
	III	3,574,965	79,627,746	4.4
	IV	3,574,965	98,520,269	5.5
	V	3,574,965	119,284,528	6.6
	VI	3,574,965	143,383,243	8.0
	VII	3,574,965	173,994,318	9.7
	VIII	3,574,965	216,634,974	12.0
	IX	3,574,965	287,558,580	16.0
	X	3,574,974	583,727,178	32.5

Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020 より

では、各層はどのような形で所得を得ているのだろうか？ 表2は、世帯の10分位階層ごとの主要な収入源の構成を示したものである。これによると、収入が増えるにしたがって、総収入に占める労働収入の比率が高くなり、年金や公的な補助金、または国内外の親族からの送金などの移転所得への依存が低下することがわかる。第I層では労働収入は43.9%と半分以下に過ぎず、移転所得の割合は31.7%にも上るのに対して、第IX層では労働収入は69.7%にも上り、移転所得への依存は15.6%に過ぎない。ただし、最上位の第X層では労働収入は60.6%と第IX層よりも割合が低下する一方、他の層ではほとんど重要性を持たない資産所得の割合が12.1%にもなり、この層では労働収入以外にも資産所得が大きな役割を果たしてい

ることがわかる。また、第Ⅱ～Ⅳ層の世帯も、移転所得が総所得に占める比率が 20%台と、外部からの財源の譲渡が、これらの層の世帯の生計を支えている (INEGI, *ibid.*)。

表2. 世帯の10分位階層ごとの四半期の平均経常収入の主要収入源の構成

		総収入		労働収入		資産所得		移転所得		家賃評価額		その他	
		(ペソ)	(%)	(ペソ)	(%)	(ペソ)	(%)	(ペソ)	(%)	(ペソ)	(%)	(ペソ)	(%)
総世帯		50,309	63.8	32,106	5.4	2,720	8,871	17.6	6,568	13.1	44	0.1	
10分位階層	I	9,938	43.9	4,366	1.0	100	3,148	31.7	2,291	23.1	33	0.3	
	II	16,862	52.0	8,769	1.3	219	4,513	26.8	3,324	19.7	38	0.2	
	III	22,274	57.9	12,896	1.3	286	5,276	23.7	3,790	17.0	26	0.1	
	IV	27,558	60.4	16,643	1.6	447	5,947	21.6	4,486	16.3	36	0.1	
	V	33,367	63.5	21,203	1.9	648	6,450	19.3	5,028	15.1	37	0.1	
	VI	40,108	66.4	26,625	2.1	848	7,006	17.5	5,599	14.0	29	0.1	
	VII	48,670	69.2	33,691	1.9	907	7,661	15.7	6,373	13.1	39	0.1	
	VIII	60,598	69.1	41,889	2.6	1,578	9,552	15.8	7,529	12.4	50	0.1	
	IX	80,437	69.7	56,088	2.9	2,326	12,541	15.6	9,443	11.7	38	0.0	
	X	163,282	60.6	98,892	12.1	19,838	26,613	16.3	17,821	10.9	117	0.1	

Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020 より

次に、このような収入が食料、住居、教育といった項目にどれほどの割合で支出されたかを見てみよう (表3)。まず、メキシコの総世帯の平均で考えると、飲食 (タバコを含む) への支出は総支出の 38.0%を占め、住居等への支出は 11.0%、教育・娯楽に関しては 7.7%だった。しかしながら、世帯の 10 分位階層ごとに見てみると、飲食への支出の比率は所得の上昇に伴って低下して行き、最下位の 10 分位階層では 50.2%と、支出の半分以上が飲食に充てられているのに対して、最上位の階層では 28.5%に過ぎない。次に、住居、水および光熱費への支出に関しても、所得の上昇とともにそれらへの支出の比率は、おおむね下がっていくように見える。このように、貧しい人々ほど、「食」や「住」といった生存のための基本的ニーズの充足に収入の多くを割かなければならないことが分かる。他方、教育・娯楽への支出は、最下位層の比率は 3.6%に過ぎないが、最上位層では 12.2%であり、所得の上昇にともなって支出金額も総支出に占める比率も高くなっていることが確認される。このことから、教育は「食」や「住」のような生存に不可欠な基本的ニーズとは認識されていないか、その重要性は認識されているとしても、その充足は、「食」や「住」よりも後回しにされるものであることがわかる (INEGI, *ibid.*)。しかし、そのため、所得の低い世帯は、次世代がより多くの所得を獲得できるようになるための能力開発を行う余裕がなく、現在の貧困状態から自力で抜け出すのが困難であり、後述のような公助を必要としていることもわかる。

表3. 10分位階層ごとの世帯消費における主要費目の構成比率(%)

		飲食(タバコを含む)	住居・水・光熱費	教育・娯楽
総世帯		38.0	11.0	7.7
10分位階層	I	50.2	12.7	3.6
	II	48.7	12.4	4.0
	III	46.6	12.9	4.1
	IV	45.2	12.2	4.9
	V	43.0	11.8	5.1
	VI	41.8	11.4	5.9
	VII	39.7	11.0	6.6
	VIII	37.9	10.5	7.8
	IX	34.5	10.3	8.2
	X	28.5	9.8	12.2

Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020 より

なお、以上で見てきたのは、全国レベルでの世帯収支だが、よく知られているように、メキシコでは、アメリカへの輸出向けの製造業が急速に成長している北部や、メキシコシティを中心とし、製造業だけでなく第三次産業も発展した中部と、先住民人口を多く抱え、農業中心の南部との経済格差はきわめて多い。ただし、公表された結果からは、州よりも下のレベルの自治体についての情報は得られないので、人口分布と基本的ニーズの欠乏との関係を明確にするのは難しい。しかし、公表された結果から、全国規模で見ると、住民 2,500 人以上の自治体の一世帯当たりの四半期の平均収入が 54,957 ペソであるのに対して、住民 2,500 人未満の自治体の一世帯当たりのそれは 33,405 ペソと 6 割ほどにすぎず、自治体の規模と経済状況との間にも、何らかの結びつきがあることが推測される。そこで節を改めて、以下では、(州レベルでの) 地域間の経済状況や貧困状況について見てゆこう。

3. 貧困状況の地域間格差

ENIGH では、全国集計だけでなく、(メキシコシティ特別区も含めて) 32 州別の集計結果が公開されている(表 4)。それによると、全国の世帯の四半期の平均経常収入は、2020 年時点で 50,309 ペソだが、州ごとにその額は大きく異なり、最上位のヌエボ・レオンの世帯の平均収入は 72,931 ペソであるのに対して、最下位のチアパスのそれは 29,168 ペソと 4 割ほどに過ぎないことがわかる。また、世帯の平均収入が高い州は北部に集中しており、低い州は南部に集中していることもわかる。

表4. 世帯の四半期の平均経常収入の上位5州と下位5州

順位	州	平均収入 (ペソ)	地域	順位	州	平均収入 (ペソ)	地域
1	ヌエボ・レオン	72,931	北部	：	：	：	：
2	バハ・カリフォルニア	67,821	北部	28	トラスカラ	37,919	中部
3	メキシコ・シティ	67,357	中部	29	オアハカ	36,263	南部
4	バハ・カリフォルニア・スル	64,266	北部	30	ベラクルス	35,126	南部
5	ソノラ	61,358	北部	31	ゲレロ	32,516	南部
：	：	：	：	32	チアパス	29,168	南部

Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020 より

また、上位3州と下位3州の10分位階層ごとの平均世帯収入を見ると（表5）、上位3州の第Ⅰ層では2人以上の世帯の場合に、上述の一人あたり1日5.5ドルの貧困ラインを下回り、第Ⅱ層では3人以上の世帯の場合に、貧困ラインを下回ることになる。前述のように、メキシコの平均世帯サイズを3.5人とすると、これら3州では、第Ⅱ層までの世帯は収入面で貧困である確率が高い。他方、下位3州の第Ⅰ層では、一人世帯であっても確実に貧困ラインを下回っている。また、ベラクルス州の第Ⅱ、Ⅲ層では2人以上の世帯の場合に、第Ⅳ～Ⅵ層では3人以上の世帯の場合に貧困ラインを下回り、ゲレロ州の第Ⅱ～Ⅳ層では2人以上の世帯の場合に、第Ⅴ、Ⅵ層では3人以上の世帯の場合に貧困ラインを下回り、チアパス州の第Ⅱ～第Ⅴ層では2人以上の世帯の場合に、第Ⅵ、第Ⅶ層では3人以上の世帯の場合に貧困ラインを下回っている。つまり、これらの3州では5割から7割近くまでの世帯が貧困状態にあると推定される（INEGI, *ibid.*）。

表5. 各州の10分位階層ごとの四半期の平均経常収入

	ヌエボ・レオン	バハ・カリフォルニア	メキシコシティ	ベラクルス	ゲレロ	チアパス
Ⅰ	14,235	14,718	15,109	8,021	7,123	6,858
Ⅱ	24,169	25,046	23,734	12,891	11,331	10,187
Ⅲ	31,319	32,290	30,223	16,615	14,477	12,986
Ⅳ	38,088	39,386	37,794	20,537	17,712	15,859
Ⅴ	45,462	46,576	46,819	24,390	21,301	19,198
Ⅵ	54,165	54,469	56,041	29,117	26,008	22,744
Ⅶ	64,796	64,935	68,049	34,923	31,907	27,637
Ⅷ	81,476	79,562	83,984	42,623	40,329	34,175
Ⅸ	110,050	103,540	110,229	56,778	54,233	46,596
X	265,540	217,679	201,586	105,366	100,735	95,435

Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020 より

そこで、平均収入が最下位のチアパス州と最上位のヌエボ・レオン州における世帯の10分位階層ごとの主要な収入源の構成を見てみると（表6-1、6-2）、まず、平均収入が最下位のチアパス州の第Ⅰ層では、労働収入が総収入に占める割合が低く、移転所得や家賃収入の割合が高い。第Ⅸ層でも、労働収入の占める割合が低く、資産所得の割合も全国平均やヌエボ・レオン州などと比べて低い水準である一方、移転所得への依存度がかなり高くなっている。

第Ⅰ～Ⅴ層の労働収入の割合が50%台で、全世帯の半数が低賃金で就業していることが確認される。なお、移転所得に関しては、チアパス州では全階層にわたって大きな重要性を持っており、自立的な所得獲得の力が低いこともわかる。それに対して、平均収入が最上位のヌエボ・レオン州では、第Ⅰ層と第Ⅹ層とで労働収入が総収入に占める割合が40%台ときわめて低いものとなっている。第Ⅰ層では、移転所得と家賃収入が大きな重要性を持ち、第Ⅹ層では、資産所得が他の層と比べても飛びぬけて大きな役割を果たしている。また、移転所得に20%以上依存しているのは、第Ⅰ層～Ⅲ層だけである（INEGI, *ibid.*）。

表6-1. チアパス州の世帯の10分位階層ごとの四半期の平均経常収入の主要収入源の構成

	総収入	労働収入		資産所得		移転所得		家賃評価額		その他		
		(ペソ)	(ペソ)	(%)	(ペソ)	(%)	(ペソ)	(%)	(ペソ)	(%)	(ペソ)	(%)
総世帯	29,168	18,421	63.2	1,105	3.8	6,041	20.7	3,596	12.3	5	0.0	
10分位階層	I	6,858	3,482	50.8	20	0.3	1,798	26.2	1,546	22.5	13	0.2
	II	10,187	5,567	54.7	111	1.1	2,588	25.4	1,920	18.8	0	0.0
	III	12,986	7,148	55.0	133	1.0	3,557	27.4	2,143	16.5	4	0.0
	IV	15,859	8,916	56.2	339	2.1	4,008	25.3	2,596	16.4	0	0.0
	V	19,198	11,004	57.3	331	1.7	4,763	24.8	3,098	16.1	2	0.0
	VI	22,744	14,278	62.8	288	1.3	5,016	22.1	3,162	13.9	0	0.0
	VII	27,637	18,227	66.0	746	2.7	5,307	19.2	3,354	12.1	3	0.0
	VIII	34,175	21,788	63.8	851	2.5	7,586	22.2	3,949	11.6	1	0.0
	IX	46,596	33,443	71.8	702	1.5	7,046	15.1	5,391	11.6	13	0.0
	X	95,435	60,352	63.2	7,532	7.9	18,739	19.6	8,802	9.2	11	0.0

Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020 より

表6-2. ヌエボ・レオン州の世帯の10分位階層ごとの四半期の平均経常収入の主要収入源の構成

	総収入	労働収入		資産所得		移転所得		家賃評価額		その他		
		(ペソ)	(ペソ)	(%)	(ペソ)	(%)	(ペソ)	(%)	(ペソ)	(%)	(ペソ)	(%)
総世帯	72,931	44,717	61.3	6,236	8.6	11,673	16.0	10,270	14.1	35	0.0	
10分位階層	I	14,235	5,874	41.3	340	2.4	4,285	30.1	3,630	25.5	105	0.7
	II	24,169	13,240	54.8	300	1.2	5,865	24.3	4,756	19.7	8	0.0
	III	31,319	19,182	61.2	554	1.8	6,248	20.0	5,281	16.9	54	0.2
	IV	38,088	25,195	66.1	484	1.3	6,488	17.0	5,918	15.5	3	0.0
	V	45,462	32,146	70.7	705	1.6	6,006	13.2	6,588	14.5	16	0.0
	VI	54,165	38,271	70.7	465	0.9	8,245	15.2	7,135	13.2	49	0.1
	VII	64,796	47,876	73.9	429	0.7	8,486	13.1	8,002	12.3	3	0.0
	VIII	81,476	58,264	71.5	1,478	1.8	12,838	15.8	8,894	10.9	1	0.0
	IX	110,050	76,481	69.5	2,995	2.7	16,503	15.0	13,963	12.7	109	0.1
	X	265,540	130,637	49.2	54,604	20.6	41,765	15.7	38,532	14.5	1	0.0

Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020 より

次に、平均収入が最下位のチアパス州と最上位のヌエボ・レオン州における平均世帯消費に占める主要費目の構成比率を見てみると（表5）、チアパス州では、第Ⅰ～Ⅴ層の世帯、すなわち、全世帯の半数が飲食に支出の50%以上を、第Ⅵ～Ⅷ層の世帯が40%以上を費やしていることになる。そのため、他の費目に振り向けられる割合は低くなり、住居などへの支出はどの階層でも7～9%ほどで、総世帯の平均では7.9%である。教育・娯楽に向けられる支出は第Ⅰ層では1.8%ときわめて低く、第Ⅹ層でも9.6%、総世帯平均では6.5%と、いずれも全

国平均を下回っている。それに対して、ヌエボ・レオン州では、第Ⅰ層の世帯でも飲食に充てられる支出の割合は 47.1%と支出の半分を下回り、第Ⅹ層では 21.3%に過ぎず、総世帯平均では 32.3%である。その分、住居などに向けられる支出の比率が増え、住居・水・光熱費に充てられる支出は各階層で 12~17%台で、総世帯平均は 13.0%となっている (INEGI, *ibid.*)。

表7. チアパス州とヌエボ・レオン州の10分位階層ごとの世帯消費における主要費目の構成比率(%)

		チアパス			ヌエボ・レオン		
		飲食(タバコを含む)	住居・水・光熱費	教育・娯楽	飲食(タバコを含む)	住居・水・光熱費	教育・娯楽
総世帯		41.5	7.9	6.5	32.3	13.0	10.9
10分位階層	I	55.2	7.2	1.8	47.1	16.7	2.7
	II	53.3	8.1	4.3	44.6	17.3	4.2
	III	52.1	8.9	3.5	41.3	13.2	5.7
	IV	52.1	7.3	3.5	41.9	14.3	4.2
	V	50.8	8.2	4.8	38.8	13.2	7.4
	VI	44.6	9.1	5.2	36.4	13.2	7.8
	VII	46.1	8.3	5.5	36.7	12.6	8.2
	VIII	40.7	7.8	5.5	31.8	14.1	6.8
	IX	38.0	7.2	8.6	30.4	10.8	8.7
	X	28.6	7.8	9.6	21.3	12.0	20.9

Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020 より

それに対して、ヌエボ・レオン州の教育・娯楽関連の支出割合は、総世帯平均は 10.9%と全国平均を上回ってはいるが、第Ⅹ層の世帯では平均 20.9%と著しく高い割合を示しているものの、それ以外の階層では、必ずしも全国平均や他州と比べても高い割合であるとは言えない。作表はしていないが、ヌエボ・レオン州の教育・娯楽に関する平均世帯支出額（四半期）で見ても、総世帯、第Ⅲ層と第Ⅹ層の平均ではそれぞれ 4,004 ペソ、1,238 ペソと 22,352 ペソで 32 州中の 1 位、第Ⅴ層では 2,051 ペソで 2 位だが、それ以外の階層では、第Ⅰ層が 18 位 (410 ペソ)、第Ⅱ層が 5 位 (741 ペソ)、第Ⅳ層が 17 位 (923 ペソ)、第Ⅵ層が 5 位 (2,378 ペソ)、第Ⅶ層が 5 位 (2,758 ペソ)、第Ⅷ層が 17 位 (2,717 ペソ)、第Ⅸ層が 10 位 (4,471 ペソ) で、他州と比べて必ずしも教育・娯楽関連の支出が多いわけではない。そのため、全国平均に関しても確認したように、教育・娯楽関連が必ずしも生存に不可欠な、直ちに充足されなければならない基本的ニーズとは認識されていないことがわかる (INEGI, *ibid.*)。

なお、ヌエボ・レオン州においても、すべての階層で「飲食」が最も支出の大きな費目であることに変わらないが、2 番目に支出の大きな費目は、総世帯平均と第Ⅰ~Ⅲ層では「住居・水・光熱費」、第Ⅳ~Ⅸ層では「移動・自動車・通信」だが、第Ⅹ層だけが「教育・娯楽」である。その項目に関する第Ⅹ層の四半期の平均支出額が、第 2 位のケタロ州では 12,340 ペソであるのに対して、ヌエボ・レオン州では 22,352 ペソで、第Ⅹ層の総支出に占める比率に関しても、第 2 位のケタロ州では 13.9%なのに対して、ヌエボ・レオン州では 20.9%と、

他州と比べても極端に大きな額となっている (INEGI, *ibid.*)。この事実は、別途検討する必要があると思われるが、教育・娯楽関連の支出が生存のための基本的ニーズというより、収入の状況により増減される贅沢品に近いものと認識されている可能性がある。

しかしながら、「人的資本」という問題に取り組む人々は、教育システムは i) 社会化、ii) 能力、技能および熟練の獲得、iii) 社会的流動性を生み出す保証といった機能を持つと主張する。そして、より多くの教育によって、社会のメンバーたちの理解力、社会化、学識の保証と理解される「人的資本」は改善され、彼らは収入を得ようと競争する状態になり、社会経済構造に精通でき、労働力と、それゆえ生産性の潜在力が強化されるとする (Salvador Benítez, *ibid.*)。そのような考え方からすると、貧しい人々ほど多くの教育を必要としており、貧しい世帯ほど教育に費やされる支出の割合が高くなければならないはずである。そのため、後述のように、90年代以降のメキシコでは、貧しい家庭の子供たち（中でも女子）の進学率を上げるため、多大な努力を行ってきた。

4. 貧困の克服のための社会政策

以前にも述べたように (鍋島, *ibid.*)、メキシコの福祉制度は、1950年代以降長らくフォーマル部門に対する社会保障と、インフォーマルで、より脆弱な部門に対する社会的支援という平行的な二重システムを維持してきた。フォーマル部門に当たる労働者は、連邦公務員、軍人、組合に組織された連邦教員、(石油、鉄鋼、電力という) 経済の戦略的な3部門の労働者といった既得権のピラミッドを構成する人々に加えて、既得権者たちのこのような構造の底辺に、メキシコ社会保障公社 (IMSS) に加入した民間被雇用者や労働者が位置付けられていた。インフォーマル部門には、このピラミッドの外側にいるすべての人々、すなわち、農村労働者、インフォーマル部門や世帯内サービスの非賃金労働者、不安定な労働条件にある賃金労働者、自営労働者、零細自営業者などが属していた。

そうした中で、1997年と2007年に行われた年金改革は、インフォーマル部門の社会保障制度への包摂 (年金受給権の付与) を目的としていた (Tendero Bollain, 2014)。加えて、90年代以降は、貧困層を対象とする条件付き現金給付 (CCT) プログラム *Oportunidades* や、フォーマル部門の保険制度と対をなすものとしてインフォーマル部門向けに創設された非拠出型の「民衆保険 (*Seguro Popular*)」など、貧困層支援・貧困削減を目的とする社会的プログラムや補完的な新制度が始まり、以前は社会保障から排除されていた国民の多くがその受益者となった (畑, 2016)。そして、2018年12月に発足した左派のロペス・オブラドールの現政権は、最低賃金の引き上げや年金支給額の倍増、教育の無償化といった野心的な社会福祉政策

を掲げている（木村, 2019）。

以下では、メキシコにおける貧困対策として、おそらくもっとも言及される機会の多い Oportunidades プログラムと、その成果や問題点について簡単に見ておきたい。

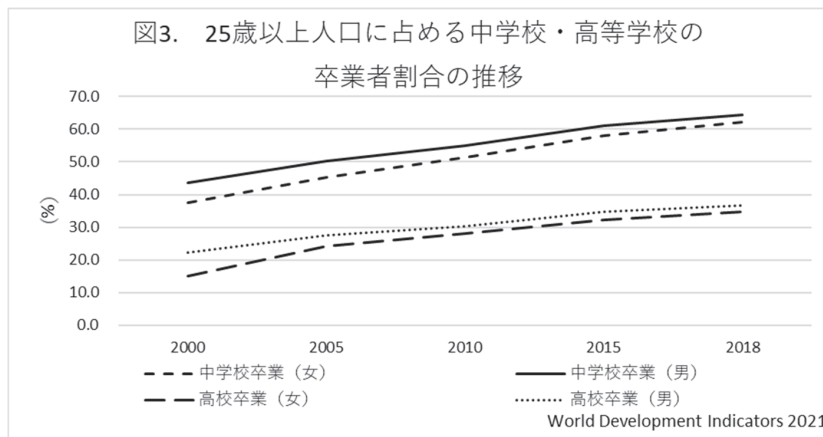
この社会プログラムは、もともと制度的革命党 (PRI) の長期政権の末期である 1997 年に、Progresa (「進歩」) の名前で導入された。その後、2000 年に国民行動党 (PAN) に政権交代したが、新政権もこのプログラムを Oportunidades (「チャンス」) と名前を変えたうえで継承した。中南米諸国において、異なる政党間の政権交代を乗り越えて、一つの政策が維持されるのはきわめて珍しいことであるという。その意味でも、この CCT プログラムがメキシコにおいて、いかに高く評価されてきたかがわかる。CCT とは、貧困家庭が子供を学校に通学させたり、定期的に地域の保健所で検診やワクチン接種を受けさせる義務を履行することを条件に、少額だが継続的な現金給付を行う社会プログラムである。Oportunidades は、小学 3 年から高校卒業までを就学支援のための給付対象としている。援助なしでも就学させる可能性の高い小学校低学年は対象ではない一方、他の国の CCT では就学支援の対象とされていない高校生をも対象に含めている。これは、初等教育だけでは貧困状態を抜け出せるだけの知識や能力を身に付けているとは言えないためで、高校生を支援対象とし、学年が上がるにつれ給付額を増額することで、親が子供たちを労働力として使わないことによる機会費用を考慮している。また、これまで女子の就学率が低かったことを重視して、中学生以上の女子の就学支援のための給付額を、男子よりも 7~13% 上乘せしている（宇佐美他, 2009 : 64-66）。

1997 年の Progresa/Oportunidades プログラムの開始以降、その受益家族数は、230 万（1998 年）から 585 万（2012 年）に増加し、人口の 4 分の 1 を包摂するまでになった。そのような急速な拡大は、より貧困が深刻な農村部を対象地域として始められたプログラムが、都市部にまで拡張されたこと、上述のように奨学金給付年齢が小中学校から高校まで延長されたこと、小学 3 年から高校卒業までを支給対象とするという就学支援プログラムに、高齢者支援や 3~9 歳までの児童支援という新プログラムが追加されたことなどによる。このような社会政策の進展により、貧困率や就学率において大きな改善がみられることも確かだが、集票のためのばら撒き、すなわち、ポピュリズム的手法に対する批判もある（畑, *ibid.*）。

それでは、Oportunidades は、メキシコ社会にどのような効果を及ぼしたのだろうか？ この奨学金プログラムの効果については、2000 年に報告書が出されている。プログラムの効果の調査のため、奨学金プログラムの対象となる社会経済的に同程度に貧困な 2 つの地域を選び、一つを「非受給グループ」として奨学金の支給開始時期を遅らせ、もう一つの奨学金を受けた地域を「受給グループ」として、両グループの比較により、奨学金の効果を把握しようとした。その結果として、レポートの作成者は、奨学金支給の見返りに子供の労働を放棄するというコストと修学年数の増加がもたらす将来のベネフィットのコスト・ベネフィット

の計算の観点からも、現在の貧困家庭の所得水準上昇に貢献しているという貧困緩和への直接的な貢献の観点からも、奨学金プログラムの効果を積極的に評価している（米村, 2004）。

確かに、2000年以降のデータを見ると（図2）、メキシコでは、25歳以上人口に占める中学校や高校の卒業者の割合は、男女ともに増加している（World Bank Group, 2021）。また、この間に実質GDPや一人当たり実質GDPも増加していることは図1で確認した。しかし、このような教育水準や生産の増加は、90年代以降、中南米諸国で一斉に進展した新自由主義改革や、当時の世界経済の状況などによるマクロ経済状況の急速な回復という要因も大きく与っているはずなので、プログラムが実質的にどれほど貢献しているかの測定は難しい。また、上記の調査がプログラム開始からわずか3年後に行われたものであることを考慮すると、そのコスト・ベネフィット計算も、現在の所得水準の上昇への貢献という評価もあまり説得力を持っているとはいえない。



実際、Oportunidadesに貧困削減効果があるとすれば、それに参加することによって、自立的な所得が創出されることが確認されなければならない。そのため、2012年の全国世帯収支調査（ENIGH）のマイクロデータを用いたより最近の実証研究によると、労働収入に対するこのプログラムのインパクトを測定したところ、Oportunidadesプログラムに参加した家族は、参加していない家族に比べて、労働に対する一人当たりの月収に関して、平均してほぼ102ペソの減少を引き起こしている。このことから、著者たちは、Oportunidadesは自立的な所得の創出を引き起こしていないと論じている（Cerón Vargas, *et al.*, 2017）。確かに、農村部と異なり、現金収入が得られる雇用機会の多い都市部では、子供を学校にとどめておくことによる機会費用が大きく、農村部と同じ給付額では、貧困であってもプログラムに参加しないという自己選択が働くという（宇佐美他, 2009: 65）。

また、貧困からの脱出には經常収入の発生・増加が不可欠であることを考えれば、このような社会プログラムは、雇用政策や産業政策と緊密に結び付いていなければならないはずである。そのため、貧困に打ち勝つための社会プログラムにのみ固執し、そこに多くの資金を

供給することは、飢えた人々に「食べ物ではなく、栄養補助食品を与えたがるようなもの」なので、貧困を打破しないだろうと皮肉な論者もいる。社会政策が貧困問題を解決することを期待するのはおそらく間違いであり、産業政策や雇用政策が、経済活動を修正するようにより積極的な役割を果たすべきである（Ortiz Galindo, J. *et al.*, *ibid.*）。

しかし、前記の実証研究の著者たちは、現行の条件付き現金給付の社会プログラムが、短期的に最も脆弱な人口に対応するものであることを考慮すると、所得の移転を介して、直接的・間接的に貧困状態にある人口にインパクトを与えうるので、そのようなプログラムの維持が必要であるとも論じている。つまり、繰り返しになるが、現金給付プログラムが自立的な所得の創出に貢献できるようにするには、産業政策や雇用政策などの経済政策と緊密に組み合わせられなければならない（Cerón Vargas, *et al.*, *ibid.*）。

5. まとめ

メキシコの貧困率は、一人あたり1日5.5ドルを貧困ラインとして採用すると、現在20%ほどで、徐々に減少してきてはいるが、先進国はもちろん、アジアや中南米の他の新興国と比べても、その減少スピードは遅く、社会の不平等度を測るジニ係数も0.4を上回り続けている。そのマクロ要因は、第二次世界大戦後、メキシコで積極的に取り組まれた輸入代替工業化政策に代表されるような、世界経済の情勢とかみ合わない経済政策・産業政策や、近代医療の普及により急速に低下した死亡率に対して、出生率の低下がきわめて緩やかだったことによる人口構造の緩慢な変化などに求められる。また、メキシコでは地域間格差が大きく、貧困な州は南部に、富裕な州は北部に集中している。その原因は、南部地域の産業構造が農業中心であるのに対して、アメリカとの国境に近い北部地域は、アメリカ向けの製造業が発展し、アメリカをはじめとする先進国から多くの投資がなされているからであると思われる。そのような状況の中、メキシコ政府は「貧困との戦い」に取り組み、90年代以降、年金や社会保険の改革を続けてきた。また、97年以降は、貧困層への直接的な支援策として、次世代を担う子供たちの能力開発に資する教育と健康を保証するための現金給付プログラムである *Progresa/Oportunidades* を実践してきたが、適用範囲の急速な拡大もあって、給付額がきわめて少ないため、プログラムを受け入れた貧困世帯の収入は、受け入れなかった同レベルの世帯の収入を下回る結果となっており、少なくとも、現時点での直接的な貧困対策としては不十分であるといえる。貧困対策の社会プログラムは、産業政策や雇用政策と有機的に結び合うように改良される必要がある。

参考文献・資料

- Cerón Vargas, José A., y María del Carmen Hernández Eguiarte (2017) “Análisis del Impacto del Programa Oportunidades en el Ingreso Autónomo de sus Beneficiarios,” *Economía Informa* 406: 62-79, Universidad Nacional Autónoma de México.
- 畑恵子 (2016) 「メキシコの福祉制度 —新たな社会扶助政策と社会権の確立—」『海外社会保障研究』193号、pp.33-42. 国立社会保障・人口問題研究所.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2021) *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020*, <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/>: (最終閲覧日: 2021年10月28日)
- 木村恒輝 (2019) 「メキシコ: 新たな岐路に立つ国」『海外投融资』2019年5月号、pp.58-61、一般財団法人海外投融资情報財団.
- 鍋島正次郎 (2021) 「メキシコにおける高齢化と高齢者の経済的保障」『福山大学経済学論集』第45巻、pp.57-72.
- Ortiz Galindo, Jonathan y Humberto Ríos Bolívar (2013) “La Pobreza en México, un análisis con enfoque multidimensional,” *Análisis Económico*, Núm.69, vol. XXVIII: 189-218.
- Salvador Benítez, Loreto (2008) “Desarrollo, educación y pobreza en México,” *Papeles de Población*, No.55, pp.237-257.
- Tendero Bollain, Aída D. (2014) “La seguridad económica para los adultos mayores lograda por el Estado de Bienestar socialdemócrata. ¿Puede México acercarse algunos pasos?,” En Montoya Arce, B.J., Jasso, Salas, P. y Barreto Villanueva, A. (eds.), *Hitos demográficos del siglo XXI : envejecimiento*. Tomo I, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México: 13-30.
- Torres-Medina, Alejandro Ramón, *et al.* (2007) “Pobreza en Territorios Indígenas de México. EL Caso del Municipio de Xochitlán de Vicente Suárez en la Sierra en la Sierra Nor-Oriente de Puebla”, *Ra Ximhai*, Vol.3. Número 3, pp.781-803.
- 宇佐美耕一他, 2009. 『図説ラテンアメリカ経済』. 日本評論社.
- World Bank Group, 2021. *World Development Indicators* 2021.
- 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』21巻2号、pp.22-34、日本貿易振興機構アジア経済研究所.

Poverty and Social Support Policies in Mexico

Shojiro NABESHIMA

The current poverty headcount ratio in Mexico is approximately 20 percent, if the poverty line is set at US\$ 5.50 per capita per day, and has seen a gradual decline since the 1990s. However, the rate of decline is very slow compared to other emerging countries in Asia and Latin America as well as developed countries. The Gini coefficient, which measures social inequality, also continues to exceed 0.4. The economic and industrial policies, which do not match the situation of the world economy, such as the import-substitution industrialization policies pursued by this country after World War II, are the major factors here. The other factor is the slow transformation in the demographic structure due to the slow decline in birth rate, and rapid decline in mortality rate caused by the access to modern medical care. Mexico has large regional disparities as the poor and rich states are concentrated in the south and north, respectively. The economy of the southern region is primarily structured on agriculture, while the northern region, which shares its border with the United States, has developed its manufacturing capabilities due to investment from developed countries such as the US and Canada. Under these circumstances, the Mexican government has tackled the “war on poverty” and has continued to reform pensions and social insurance since the 1990s. Since 1997, Progresa/Oportunidades, a conditional cash transfer program designed to guarantee children’s education and health and develop leaders of the next generation, has been implemented as a direct support measure for the poor. However, because the benefits are extremely low, partly due to the rapid expansion of coverage, the income of poor households in the program is lower than that of households of the same level who did not accept it. Therefore, at this time, a cash transfer program is insufficient as a direct measure against poverty. Social programs for poverty alleviation need to be improved and linked organically to industrial and employment policies.