

フィリピンの条件付現金給付プログラム —発足初期段階のインパクト評価を考察—

野沢 勝美

Conditional Cash Transfer Program in the Philippines
—Overview of Impact Evaluation Survey at Early Stage of the Program—

Katsumi NOZAWA

序 節

貧困家庭の子供は就学率が低くまた受けられる保健サービスの質が悪く、これは多くの開発途上国で普通のことである。このことは貧困が世帯を超えて続くメカニズムでもあった。もともと学校教育が低水準にある国では当初は不平等を拡大させる傾向があったか、今日では途上国の多くはこれが反転し、教育の普及が所得の不平等を減少させることが期待される¹。1990年代に至り開発研究では、ターゲッティングされた奨学金は条件付現金給付 (conditional cash transfer : CCT) として知られるようになった。CCTの考えは貧しい親達に子供に就学をさせる誘因を与えるというものである。

一方では、世界各地において経済のグローバル化のもたらす格差拡大への対応が課題となっている。先進国や国際機関における貧困政策の転換があり、新興国や開発途上国においては貧困の世代間連鎖を阻止すべく社会

¹ ラヴァリオン (2018)、751頁。

的資本・人的資本への投資というアイデアが現金給付に関連して影響力を持つに至っている。

CCTの導入が近年目立つようになっているのは中南米の各国であり、とりわけブラジル、メキシコでの適用は注目されてきた。具体的にはブラジル、メキシコで貧困削減プロジェクトが条件付現金給付で採用されている。アジアの中では、フィリピンが2007年にアロヨ政権下でCCTが導入されている。

ところが、フィリピンにおいてCCTとして導入された「フィリピン家族渡し船プログラム」(Pantawid Familyang Pilipino Program、頭文字から以下「4Ps」)が発足しているが、この4Psの評価に正しい理解を得るには多くの難点があった。事実、4Psに対する評価については、これをばら撒き政策であり縮小、廃止すべきとの経済界、あるいはメディアからの否定的論評が多い。とりわけ経済界からは、受益の効果が不確かである。メディアからはターゲティングが恣意的になされ不正が発生しているなどである。援助機関関係者からも、CCTは参加型支援からはほど遠く、その援助効果は理解し難いとの見解も多い。

加えて公的機関によるプログラム評価の取組みの遅れもある。政府機関の社会福祉開発省(DSWD)によるプログラム実行過程における人材、組織、財政上など諸課題の解決に課題が残されたことによる。また、利用すべく基本データである家計調査(Family Income and Expenditure Survey:FIES)は3年に1度実施され、その公表の遅れなどの現実がある。このため4Psに関わる評価は民間研究者によるものが中心である。

筆者は2016年に現地研究機関を訪問し、資料収集、研究者からの意見聞き取りを行った²。本稿では4Ps発足から5年を経過した時点を中心にと

² 筆者は以下の研究者から意見聞き取りなどを実施した。改めて謝意を呈する次第である。しかし本稿記述の内容に関してはすべて筆者の責に帰属する。Dr. Aniceto C. Orbeta, Senior Research Fellow, Philippine Institute for Development Studies (PIDS).

のようなインパクト評価がなされたかその概要を明らかにするものである。

この場合、研究者による4Psの評価を非4Psとの対比において、政策参加率が近い家計を計量経済学的に検出する傾向スコアマッチング(propensity score matching: PSM)法、あるいはランダム化比較実験(randomized controlled trial: PCT)評価法の結果を記述し、4Ps発足から5年後のインパクト評価を明らかにする。

加えて、インパクト評価結果を受けて今後のプログラム実施向けの提言を紹介する。

以上のとおり、フィリピンにおける条件付現金給付に関し、発足から5年後の時点におけるインパクト評価に関しその概要を述べる。

第1節 条件付現金給付プロジェクトの沿革、目的、分類

最初に、なぜ条件付現金給付が注目されるのかその沿革をみると、これには以下の4点があると考えられる³。①先進国では第2次世界大戦後に成立した福祉国家が想定していた正規雇用を対象とする社会保障制度が失業の長期化や雇用の非正規化の拡大により社会保険制度が限界に達し、社会扶助、とくに現金給付のニーズが拡大した点である。②中東欧では共産主義体制が崩壊し、失業、雇用の非正規化に対し、労働と結び付かない現金給付のような新たな制度を制定する必要性が考えられるようになったこと。③新興国や開発途上国では、先進国や国際機関における貧困政策の転換があり、単なる救貧から貧困の原因を除去し貧困の世代間連鎖を阻止するという社会的・人的資本への投資というアイデアが現金給付に関連して影響力をもつにいたったという点である。④1980～1990年代の世界銀行、IMFなど国際金融機関主導で途上国に対し構造調整がはかられたが、貧困削減には寄与しなかったため、社会的保護の概念が注目されるに至った

³ 宇佐見ほか(2015) 6、7頁。

点である。かくして、社会的保護の意味合いが世界銀行や国際連合に用いられ、その政策に反映され、影響を持つにいたった⁴。

現金給付政策は通例、受益者を限定するため何らかのターゲティングを伴う。ターゲットの絞り方としては、代理資力調査（proxy means test：PMT）、カテゴリーによる限定、自己選択の3種類が想定される。①PMTとは、一定の生活水準以下の人々（個人または世帯）に給付を絞るために所得や資産を調査することである。②カテゴリーによる限定とは、社会的に脆弱とみなされる集団、例えば子供、高齢者、障害者などに給付対象を限定することである。カテゴリーによる給付に、資力調査を伴うことが多いが、特定カテゴリーのなかでは資力調査なしに普遍的に（＝全員に）給付を行う場合もある。③自己選択とは、労働を提供しなければ給付を受けられない勤労福祉制度のように真に支援を必要とする人だけがプログラムに参加するように仕向けることをいう。なお、ターゲティングを伴わず、だれもが支給対象となるような現金給付はベーシックインカム（最低生活保障）とよばれる。ベーシックインカムは国家がすべての市民に対して必要最低額のサービスや給付を保障する普遍主義の考えを究極まで突き止めたものであるが、ベーシックインカムが制度化された国はない。

現在、30カ国を超える発展途上国でCCTプログラムが導入されており、その数は増え続けている。CCTの考えは、貧しい親たちに子供が適切に学校に出席し、何らかの検診を受ければそれを条件に現金の給付が行われる。貧困層の子供がすでに就学していると仮定すればプログラムによる押上げの利益は給付が貧しい家族に確実に届くかどうかにかかっている。押上げの利益の大小はプログラムがなければ達成されないような就学水準を条件として課すような設計がなされているかどうかにも依存する⁵。途上国において大きな影響力をもったCCTの初期の代表例はメキシコのPro-

⁴ 宇佐美ほか（2015）6、7頁。

⁵ ラヴァリオン（2018）752、753p。

gresa（現在はOportunidadesとよばれている）とブラジルのBolsa Escolaである。ブラジルの場合には、貧困層を対象とした一連のCCTがボルサ・ファミリア（Bolsa Familia）の下に統合され、その過程で、就学のみでなく検診も条件に加えられた⁶。

第2節 フィリピンにおける条件付現金給付

(1) 構造調整による経済再建と貧困の深化

フィリピンにおいてかかる条件付現金給付プログラムが導入された経緯をみる。その発端は1986年マルコス旧政権が崩壊後の構造調整政策にある。1980年代後半はフィリピンは、コラソン・アキノ政権のもと国際金融機関、パリクラブ参加国、民間銀行団との巨額の債務負担軽減を目的とし、構造調整下での規制緩和政策による経済再建を最優先してきた。GDP比による財政収支をみると、マルコス政権末期（1981-85年）の政治と経済の複合的混乱期にあっては、中央政府の収支をGDP比でみると年平均-2.8%で、利子支払を除くと-1.3%であった。これがコラソン（C）・アキノ期（1986-92年）には同-2.8%が、利子支払を除き2.8%にプラスに転換した。この基調は後続政権に継続し、ラモス政権期（1993-98年）に同-0.2%、3.8%、エストラダ政権期（1990-2000）に同-3.9%、0.0%、アロヨ政権期（2001-05）に同-4.0%、1.1%であった。これらには利子支払がコラソン・アキノ期、アロヨ期にはそれぞれ5.6%、5.1%であった（表1）。1990年代後半に経済再建は軌道復帰に向ったもののフィリピン経済は1997年アジア通貨危機に直面したのである。

かくして中央政府支出の構成比をみると、社会サービスの改革は先送りされたのである。社会サービスのうち、平均基礎教育支出のうち生徒1人当たりの支出をみると名目価格で、各政権期の年平均伸び率は、マルコス

⁶ ラテンアメリカにおけるCCTプログラムに関しては、Reyes et al (2015) pp11-16.

表1 歴代政権期における財政収支のGDP比（年平均）

（単位：％）

区 分	1981-85 マルコス 政権	1986-92 C・アキノ 政権	1993-98 ラモス 政権	1999-2000 エストラダ 政権	2001-2005 アロヨ 政権
A. 歳入	11.7	15.9	18.7	15.7	14.8
1. 税収	10.3	13.1	16.2	14.1	12.8
直接税	2.6	4.1	6.0	6.1	5.9
間接税	3.6	4.8	5.6	4.8	3.9
国際貿易関連	3.6	4.1	4.5	2.9	2.6
その他	0.5	0.2	0.1	0.3	0.4
2. 税外収入	1.4	2.7	2.4	1.6	2.0
B. 歳出	14.5	18.6	18.9	19.6	18.8
1. 経常支出	9.0	14.8	15.3	15.9	16.0
人件費	3.5	5.2	6.2	6.8	6.2
運営維持支出	3.1	2.7	2.3	2.4	1.9
利子支払	1.5	5.6	4.0	3.9	5.1
国内	1.0	4.1	3.0	2.7	3.3
対外	0.6	1.5	1.0	1.2	1.8
地方交付金	0.6	0.6	2.2	2.5	2.5
石油価格安定化基金	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0
補助金	0.3	0.4	0.3	0.2	0.2
税支出	0.0	0.2	0.2	0.1	0.0
2. 資本支出	4.9	3.1	3.5	3.6	2.8
インフラ、その他資本支出	2.6	2.4	2.7	2.9	2.0
その他	2.2	0.6	0.8	0.7	0.8
3. 純貸付	0.6	0.8	0.1	0.1	0.1
C. 中央政府収支	-2.8	-2.8	-0.2	-3.9	-4.0
D. 支出（利子支払除く）	12.9	13.1	14.9	15.7	13.7
E. 基礎収支（A-D）	-1.3	2.8	3.8	0.0	1.1

（出所） Diokno (2010). p.45.

（原典） Department of Budget Management.

政権期が13.7%であったものがアロヨ政権期には同1.5%にまで低下しているのである（表2）。

次に社会サービスのうち、健康支出について中央政府と地方政府の支出額を統合した各政権期年平均で、アロヨ政権期には総額は2000年価格での変化は-3.2%で、1人当たり伸び率では同-5.4%を記録する（表3）。これ

表2 歴代政権期における基礎教育支出（1981-2005）

区 分	1981-85 マルコス 政権	1986-92 C・アキノ 政権	1993-98 ラモス 政権	1999-2000 エストラダ 政権	2001-05 アロヨ 政権
I. 基礎教育支出					
A. 総支出（億ペソ）					
1. 名目価格	5,653	21,875	54,651	89,773	104,370
2. 2000年価格	30,042	52,626	69,969	91,484	90,086
B. 生徒1人当り支出（ペソ）					
1. 名目価格	565	1,836	3,847	5,720	6,207
2. 2000年価格	3,027	4,478	4,959	5,830	5,363
II. 増減率（%）					
A. 総支出					
1. 名目価格	15.6	23.2	17.9	5.4	3.0
2. 2000年価格	-5.7	13.4	9.0	0.5	-2.2
B. 生徒1人当り支出					
1. 名目価格	13.7	19.5	14.5	3.0	1.5
2. 2000年価格	-7.3	10.0	5.8	-1.9	-3.6

（出所） Diokno (2010) p.59.

（原典） Department of Budget Management, National Statistical Coordination Board.

らはC・アキノ政権期には2000年価格で10.0%、同7.5%と最大であったものが、アロヨ政権期にはいずれも最低を記録したのである。この低下要因は中央政府による健康支出額の減少であり、地方分権化政策で地方政府により修復されてきたが、2000年価格ベースではアロヨ政権期の地方政府の支出額は総額、1人当たりでも減少しているのである。

加えて、2008年のリーマンショックによるグローバル経済危機の影響は、教育、健康支出に対する全面的対処を問われることになった。2006年時点のフィリピンの貧困率でみると21.1%であり、これが2009年に20.5%と2006年比-0.5%、2012年に19.7%と2009年比-0.8%と僅かながら減少したものの基本的な解決には至ってない。一方では貧困世帯は2009年に2006年比6.0%、2012年に2009年比4.4%と増加しているのである。貧困世帯数では2012年に4,214,921世帯に達し、貧困世帯数の地方別分布をみると、2009年はミンダナオが全国の38.3%と最大となっている（表4）。

表3 歴代政権期における年平均健康支出（中央政府・地方府の統合支出）
（1981-2004）

区 分	1981-85 マルコス 政権	1986-92 C・アキノ 政権	1993-98 ラモス 政権	1999-2000 エストラダ 政権	2001-04 アロヨ 政権
I. 総支出額					
A. 統合健康支出					
1. 名目価格（100万ペソ）	2,293	6,945	17,382	26,791	27,715
a. 中央政府	1,931	6,187	8,586	11,835	10,837
b. 地方政府	362	757	8,797	14,956	16,878
2. 2000年価格（100万ペソ）	12,416	16,637	22,357	27,315	24,609
a. 中央政府	10,480	14,803	11,096	12,081	9,631
b. 地方政府	1,936	1,834	11,263	15,234	14,977
B. 1人当り統合健康支出					
1. 名目価格	44	115	249	354	343
a. 中央政府	37	102	123	156	134
b. 地方政府	7	13	126	197	309
2. 2000年価格	240	278	321	360	303
a. 中央政府	203	247	160	159	119
b. 地方政府	37	31	161	201	184
II. 増減率（％）					
A. 統合健康支出					
1. 名目価格	12.9	20.1	15.9	5.9	1.4
a. 中央政府	13.3	21.1	6.4	0.6	0.2
b. 地方政府	12.3	14.5	68.8	10.6	2.5
2. 2000年価格	-6.4	10.0	7.0	0.9	-3.2
a. 中央政府	-5.8	11.0	-1.5	-4.2	-4.4
b. 地方政府	-8.0	4.6	54.8	5.5	-2.2
B. 1人当り統合健康支出					
1. 名目価格	10.4	17.4	13.2	3.5	-0.7
a. 中央政府	10.8	18.3	4.0	-1.6	-1.9
b. 地方政府	9.8	11.8	65.0	8.1	0.4
2. 2000年価格	-8.5	7.5	4.6	-1.4	-5.4
a. 中央政府	-8.0	8.4	-3.7	-6.4	-6.6
b. 地方政府	-10.1	2.2	51.3	3.0	-4.4

（出所） Diokno (2010) p.60.

（原典） Government authorities.

表4 ルソン・ビサヤ・ミンダナオの貧困世帯率、貧困世帯数、貧困世帯数分布 (2006、2009、2012年)

主要地方別	貧困率 (世帯) (%)						貧困世帯数				貧困世帯数構成比 (%)		
	2006	2009	2012	増加/減少		2006	2009	2012	増加/減少		2006	2009	2012
				2006/2009	2009/2012				2006/2009	2009/2012			
全 国	21.1	20.5	19.7	-0.5	-0.8	3,809,283	4,036,915	4,214,921	6.0	4.4	1,000	1,000	1,000
ルソン	13.5	12.9	11.7	-0.6	-1.2	1,408,146	1,466,493	1,451,101	4.1	-1.0	37.0	36.3	34.4
ビサヤ	28.2	27.0	27.1	-1.2	0.1	999,418	1,025,537	1,107,955	2.6	8.0	26.2	25.4	26.3
ミンダナオ	33.8	34.3	33.8	0.5	-0.5	1,401,719	1,544,885	1,655,865	10.2	7.2	36.8	38.3	39.3

(出所) 2012 Full Year Official Poverty Statistics, National Statistical Coordination Board, 2013.

(2) 条件付現金付給付プログラムの導入

前項で述べたような貧困問題の顕在化のなか、アロヨ前政権下の2007年に条件付現金付与プログラム「4 Ps」がパイロット・プログラムとして発足しており、翌2008年に正式発足し、後続のニノイ・アキノ政権、ドゥテルテ政権にと引継がれたのである。

4 Psの目的は2点あり、1つは世帯子供の就学率向上で、今1つは世帯全員の健康維持で子供と妊婦の健康管理である⁷。このため当該世帯の母親に子供の就学支援、保健衛生を目的に直接現金を給付する画期的なもので、子供労働の減少をも意図している。

現金給付額は、①教育給付として、6才から14才までの就学中の子供1人につき月300ペソ（1ペソ=2.23円）で年10回3,000ペソを1世帯3人まで、②健康栄養給付として、1世帯あたり月500ペソ、年6,000ペソである。したがって、1世帯当たり最大給付額は、年1万5,000ペソに達する。

4 Psのガイドラインによると受益世帯の代表は母親⁸で、現金給付の相手も母親に限定している点である。母親は子供の世話、学校の就学の責任者であるとの認識による。

受益者は2007年のパイロット・プログラムの4,459世帯から⁹、2019年現在には対象は4,164,788世帯、実行は3,955,413世帯、実行率は94.9%に達する¹⁰。この受益者数は、表4の貧困世帯数2012年の421万世帯に近く、貧困世帯のほぼ全数をカバーしていると言える。4 Ps対象地域は81州、145市、1,489ムニシパリティ、42,044バラングイ（村）に達している¹¹。4 Psの予算規模は12年時点で394億ペソで、うち給付額は354億ペソ額で総額の89.87%相当である。これまで10年から5ヵ年の給付額ではフィリピン政

⁷ ガイドラインは以下を参照。DSWD (2015).

⁸ DSWD (2015).

⁹ Fernandez et al (2011) p.3.

¹⁰ DSWD (2019a)

¹¹ DPWH (2019a) p.3.

府が78%、ADBが12%、世銀が10%を拠出するとしてきた。日本の政府開発援助はこれに加わっていない。プログラム別の給付額総額を2018年（2017・2018年6期）についてみると教育部門給付が277.3億ペソ、健康部門給付が240.0億ペソ、米補助給付が297.1億ペソ、合計815.5億ペソ¹²に達している。

2016年6月に就任したドゥテルテ大統領は同年7月に経済政策アジェンダ10項目を公表し、貧困世帯に対する救済策として条件付現金給付の継続を確約し、経済開発計画（2017-22年）でもこの実行を明記している。

(3) 現金給付はLBPが母親に給付

現金の給付に関し、特色は次の3点にまとめられる。最初に、現金給付は個々の受益世帯への支給を一括してDSWDがフィリピン土地銀行（LBP）に委託している点である。受益世帯は毎月地元のLBP支店でキャッシュカードまたは協同組合窓口で現金で引き出す。前者が52.91%、後者が58.72%である¹³。重要なことは、この間に他の中央・地方政府が介在してない。DSWDが事業を直接に運用し、政治家のパトロネージ介入を排除しているのである。

2019年3月時の受益件数では、教育参加が6,428,299件、健康参加が482,675件、後述の家族開発セッション（Family Development Session：FDS）参加は3,739,714件である。FDS参加件数は貧困世帯数であり、前述の全国の貧困世帯数に等しく、4Psを把握していると考えられる。

(4) 受益世帯の義務と家族開発セッション参加

4Psの受益世帯の義務は次の4点である。

第1に、受益世帯の子供就学義務で、毎月の授業出席率は85%以上を達

¹² DSWD (2019a) p.4.

¹³ DSWD (2019a) p.4.

成する。

第2に、妊婦の保健衛生の管理で、産前産後の受診、分娩時に専門的助産婦の立会いである。受益世帯家族の衛生管理があり、5歳以下の幼児の定期健診、ワクチン受診、および6～14歳の児童は虫下剤を年2回服用する。

第3に、世帯の代表は月1度の家族開発セッション（FDS）に参加義務である。FDSは、前述の義務履行の確認と貧困から自立に備えての研修受講機会である。このFDSは4Ps事業の基本組織である。1単位のFDSは平均25から30世帯で構成され、これをまとめるのがペアレント・リーダーで活動の母体となる。このFDS指導するのはムニシパル（またはシティ）・リンクと呼ばれる人物で、ムニシパリティに在籍するDSWDの派遣職員である。

(5) ターゲティングおよび適格性

4Psの実行に際して重要なことは、4Psの受益世帯の選定の適格性を図ることである。4Psの本来目的である貧困削減に向けて、プログラムによるインパクトの効率を高く維持することである。このため、家計消費の経済分析、現金給付のマクロ経済分析など総合的、かつ総合的な評価が望まれるところである。

4Psの受益者となるのは、いくつかの条件を満たさねばならない。
①最貧のムニシパリティに居住すること、②世帯の状況が所属州の貧困線以下であること、③世帯の認定時0-14才の子供、または妊婦がいること、④4Psプログラムの設定する諸条件を遵守することである。

これまでは、DSWDが統計調整委員会（NSCB）が設定した2003年小規模地域推計（Small Area Estimates：SAE）結果によりムニシパリティを選定し、当該ムニシパリティの貧困者率が50%以上であれば、所属の全バランガイ（村）が選定の対象となる。貧困者率が50%以下であればバランガイ選定基準は当該ムニシパリティの社会経済プロファイルをもって「貧

民地域」(pockets of poverty)と規定する。

そして貧困世帯をムニシパリティから選ぶに際し、DSWDは貧困削減のための家計選定システム(National Household Targeting System for Poverty Reduction : NHTS-PR)を使用する。NHTS-PRは貧困世帯の認定に代理資力テスト(proxy meas test : PMT)モデルを2006家計調査(Family Income and Expenditure Survey : FIES)、および2006労働力調査(Labor Force Survey : LFS)のデータを使う。PMTにおいては、所有資産、家屋の形態、世帯主の教育・雇用形態、上下水道の利用可能性などをもって一定の代理変数である所得を予測する。

第3節 条件付現金給付プログラムのインパクト評価

(1) Chaudhury et al (2013) 論文：世界銀行の評価

Chaudhury et al (2013) 論文は、世界銀行研究者によるフィリピン4Psに関わるインパクト評価であり、いわば4Ps評価の定番に位置するものである。インパクト評価の対象となる地理的にターゲッティング対象となる地区に居住し、家計調査、労働力調査からなるNational Household Targeting System for Poverty Reduction (NHTS-PR)により貧困ラインが決まり、PMT所得がそれ以下となれば貧困世帯と選定される。

4Psの評価の手法は、ランダム化比較実験(randomized control trial : RCT) 評価法が適用されている¹⁴。

¹⁴ この手法は「社会実験的政策評価」とも呼ばれている。RCTは潜在的な政策介入のターゲットから一部を無作為に取り出して、「処置群」と「対照群」に割り振り、前者にのみ政策介入を施し、後者には実施せず、2つのグループのアウトカム変数に統計的に有意な差が生ずるかどうかを検定するアプローチ。無作為に割り振ることによりそもそも条件のいい者が率先して政策介入に反応するがそれ故に生じる内生バイアスや、介入を行う政府やNGOなどが意図をもって介入地域や対象グループを選択するが故に生じる内生バイアスを避けることができる。黒崎他(2017)166-167頁。

まず、代理資力調査（PMT）を用いて貧困ラインを導き出し、貧困ライン以下の世帯を貧困世帯として選出し4 Psの受益者とし、同じアウトカムで非4 Ps受益者とを比較する。

インパクト評価の対象となったのは、8 ムニシパリティに居住している4 グループで①3,742世帯で1,418世帯が子持ちまたは妊婦で貧困世帯4 Psと指定、②1,137世帯が子持ちまたは妊婦で非貧困世帯、③556世帯が貧困世帯で子なしの妊婦、④631世帯が非貧困世帯で子なしの妊婦とした。

インパクト評価の結果は、PMTによる3,742家計が8 ムニシパリティから無作為に選定され、うち1,418家計が4 Psの受益者であり、残余が非4 Ps受益者で、2009年に編成され、評価は2011年に実施されている。評価対象者は2年間のプログラム参加の治験があった。

① Chaudhury et al (2013) 論文によるインパクト評価の結論

以下のインパクト評価はランダム化比較実験（RCT）によるものであるが、本文に添付の別表等（pp.35-80）に詳細にわたり記載されておりここでは割愛する。なお、インパクト評価の内容は、世界銀行冊子¹⁵にて公表済みである。

第1に、子供の就学に関しては、非4 Ps受益者であり就学率65%の地区に居住する貧困世帯に比較し、就学率は入学前では10.3%高い。小学校レベルでは4.5%高く、これは全国水準に近い。6-11才の就学率は基礎的
就学率の91%よりも3.8%高いとの評価であり、12-14才の子供の就学率では4.9%上昇した。これは同じ年齢で就学率は95%となっており、これが非4 Ps受益世帯では90%となっている。15-17才の年長児にはCTT支援はなされてないものの4 Ps地域内において同様のインパクトがみられ就学率は7.6%上昇した。研究者によると、若年生徒に対する支援の強化がすでに年長の子供に好ましい波及効果があるのではとしている。しかしこ

¹⁵ WB. Stragic Impact Evaluation Fund (SIEF), July 2014, *from EVIDENCE to POLICY*, "Philippine: Are Cash Transfer Programs Effective"?

の年齢の子供そのものの全般的就学率は62%と変化はない。

第2に、世帯の認識として就学生1人当たり毎月300ペソの給付は、就学に必要な支出である衣類、教科書、食料などは高学年になると高価となり、給付額は不十分である。確かに4Ps受益世帯では、教育支出に1人当たり非4Psより38%増、医療費支出には同じく34%増であった。なお、4Ps受益者の給付額は、最大毎月給付額1,400ペソは受益者所得の23%に相当し、この給付額は類似の他国のCTTと比較し比較的多い部類とされ、メキシコのOportunidadesの23%と同じである。

第3に、世帯員の健康では、子供の成育不足の改善については4Ps受益世帯における6か月から3才までの子供の成育不足が10.1%減じた。これは非4Psにおける基準値は24%であった。この要因は子供の食生活改善で、若年児童が蛋白質を採る機会の増加による。また、妊婦の産前産後の検診も受診率が向上したとする。

第4に、現金給付がなされたにも関わらず、インパクト評価では受益者の1人当たりの消費支出は、一部の州での事例を除き、総体的に増加していないとする。

② Chaudhury et al (2013) 論文による提言

第1に、評価の結果として、政府に4Psプログラムにおける学齢の高い子供の就学促進を進行する方向に現金給付を拡大する方針を促すべきとしている。

第2に、現金給付は受益者に到達していても、消費水準は総体的には増加していないのである。4Psの受益者、非受益者ともに1日46ペソ、80%の貧困世帯が2か月で1,740ペソである。現金給付額は1人当たり消費の11%に過ぎず、この水準は国際比でメキシコのOportunidadesでは消費で20%にあたる。さらなる家計調査(FIES)の検討が不可欠となる。

第3に、4Psプログラムの評価に際しては受益者グループによる差異が存在することがあきらかになった。これらの差異はおかれた地域、状況の特異性(heterogeneity)に起因するもので、州別の特異性、身内の貧

困関連事項、先住山岳民族（IP）、遠隔地性、受益世帯の男女差によるものがあつた。これらに関してさらに調査が必要になる。

第4に、上記に関連することであるが、地域性を代表とする特異性に関してはより明快に推論が可能である。この場合に。州別の指標に関しては統計的には重要度が低いものであつても、4Ps地域における禁止条項が非4Ps地域では厳しく、有効なインパクトを形成する。ミンダナオのイスラム教徒州のラナオ・デル・ノルテの例が明らかである。

(2) Reyes et al (2015) 論文：子供の就学促進効果を評価

Reyes et al (2015) 論文は民間研究者による分析で、内容的には前出の Chaudhury et al (2013) 論文におけるインパクト評価の結論である4Ps受益世帯の子供の就学好転を追認するものであるが、記述面では表の添付により理解が早まる成果がある。

傾向スコアマッチング（propensity score matching：PSM）法によるインパクト評価がなされた¹⁶。これにより政策介入の受益者と非受益者を比較する際にマッチングが用いられた。政策を利用した家計である「処置群」と比較すべき「対照群」を構築する方法としては家計調査データを用いて政策参加率が近い家計を計量経済学的に検出するもので頻繁に用いられる。ただしPSM法には、政策参加基準を計算する基準となるのは観察可能な変数（observable）だけであるがゆえに、観察不可能な家計調査データ固有の効果がもたらす政策参加の内政バイアスをコントロールできないという限界がある。

Reyes et al (2015) 論文では、2011年貧困指標調査（Annual Poverty Indicators Survey：APIS）は、4Ps指標を含む全国的家計調査（FIES）データでDSWDが保有し、パネルデータにアクセス権のない研究者が利

¹⁶ 政策介入の受益者と非受益者を比較する際に計量経済学的アプローチであるマッチングが用いられた。政策を利用した家計である「処置群」と比較すべき「対照群」を構築する方法。黒崎他（2003）33-46頁。

表5 世帯の就労、就労分野、労働の種類、就労形態（2011）

（単位：％）

区分	4 Ps	非4 Ps
（職業）		
勤務員・監督・支配人	6.8	16.1
専門職	0.6	4.9
技術職	1.0	2.9
事務職	4.6	5.7
農民・木材加工・漁師	34.4	15.8
商業	6.2	8.5
運転	3.9	6.9
日雇労働、未熟練労働	41.6	28.5
特別職	0.3	0.5
（分野別）		
農業・林業・漁業	64.7	29.5
工業	10.2	16.1
サービス産業	25.1	54.4
（雇用の区分）		
賃労	39.0	57.1
民間歌人会社	3.5	5.0
民間企業	31.3	42.8
公務員	4.2	9.1
日雇労働	0.0	0.2
自営業	46.0	36.2
自家労働	43.9	32.1
被雇用者	2.1	4.0
無給家族労働	15.1	6.7
（雇用形態）		
常勤雇用	78.1	80.9
非常勤雇用	17.4	18.6
個人の非雇用	4.6	2.5

（出所） Reyes et al (2015) p.29.

（原典） Matched APIS 2011, July 2011.

用できる観察可能な (observable) なデータであり、4 Psによる子供就学のインパクト評価に用いる。これに2011年労働力調査 (LFS) データを加え2011年 APISによる大量のサンプルとの共変関係を有している¹⁷。

なお4 Psモデルの独立変数の明細として列挙したものは、例示すると、世帯主の輪郭・家族の教歴・家族の職歴・住居の特性・家の設備・所有資産・住居の場所、である¹⁸。本稿では、上記のうち、家族の職歴、子供の就学率、子供の不就学率、就学しない理由などについて順次記述した。

評価対象時の2011年に APIS対象となったのは42,063世帯で4 Psの受益者となったのは3,066世帯で全体の7.3%で、受益者の居住地は17地方に及んだ。

Reyes et al (2015) 論文では、最初に4 Ps受益世帯主の職業・分野別・雇用の区分・雇用形態についてみる (表5)。雇用区分では4 Ps受益世帯の43.9%が自家労働に従事しているのが特徴である。これが非4 Psでは32.1%と減少する。無給家族労働をみると4 Psでは15.1%であるが、これが非4 Psでは6.7%と少なく半分になる。雇用形態でみると4 Psで常勤就労が78.1%と圧倒的に多い。これは非4 Psでも同様に80.9%に達する。雇用分野をみると4 Psで特徴的なのは農業・林業・漁業の一次産業が64.7%と圧倒的に多く非4 Ps世帯の2倍である。非4 Psでは逆にサービス産業が多く54.2%と4 Psの2倍である。ここでの特徴は職業分類にも反映しており、4 Psでは、農民・木材加工・漁師が34.4%である。これは非4 Psの15.8%の2倍である。同じく職業別で4 Psは日雇労働・未熟練労働は41.6%で、多くが家族労働に従事し、最低額の賃金水準である。これが非4 Psでは28.5%になる。かくしてこの4 Ps受益世帯の職業分野での記述にみるように、彼らの教育水準は低レベルなのである。高学歴である少ない人数の4 Ps受益世帯主がむかえられる現実がある。ここで散見するよ

¹⁷ Reyes et al (2015) p.42.

¹⁸ Reyes et al (2015) p.43.

うに4Ps受益世帯はCCTを受給されており非4Ps世帯よりもネットでは所得は少ないのである。このことは4Ps受益世帯就業分野の一次産業従事に加え自営業、無給家族労働従事に反映していることでも分る。

次に4Psのプログラムの重点である受益世帯の子供就学率の現況をみる(表6)。ここで特徴的なのは受益世帯の6-11才では92%から98%にある。就学率は12-14才では順次低下しており、15-18才(プログラム対象外である)になると80%以下に減少し、18才では33.8%にまで減少する。これらの傾向は非4Psにおいても同様で就学率は15-18才以降急速に低下する。

世帯における子供数と就学率をみる。一般的には子供数が少なくなれば、子供が多い世帯よりも就学率は高くなる。ところで実際には4Psの子供数3人以下では、6-14才の子供の就学率は92.2-91.2%に達している。これが17才では43.9%、18才で32.0%になるのである。ところが子供数が4

表6 4Ps受益世帯および非4Psの年齢別
子供就学率(2011年)

(単位: %)

年齢	4Ps	非4Ps
6	92.6	92.0
7	98.0	97.2
8	98.4	98.4
9	98.9	98.2
10	98.8	98.1
11	98.3	97.8
12	96.4	97.0
13	93.6	93.9
14	89.7	90.7
15	77.5	86.2
16	80.0	71.3
17	43.6	58.7
18	33.8	48.2

(出所) Reyes et al (2015) p.34.

(原典) APIS 2011, NSO

表7 4 Ps 受益世帯の子供数別就学率 (2011年)
(単位：%)

年齢	4 Ps 世帯子供の年齢 6-18才	
	子供数 3 人以下	子供数 4 人以上
6	92.2	93.1
7	98.6	97.0
8	99.4	97.1
9	98.9	98.8
10	99.1	98.5
11	98.2	98.3
12	96.6	96.1
13	93.7	93.5
14	91.2	87.9
15	77.8	77.2
16	62.5	58.2
17	43.9	43.4
18	32.0	35.0

(出所) Reyes et al (2015) p.37.

(原典) APIS 2011, NSO

人以上となっても就学率は6-18才までは子供数3人以下と比べてほとんど変化しない(表7)。これは子供数が多い4 Ps 世帯においては家計財政的に前向きで教育投資を減らさない傾向があるからとされる。

ところが4 Ps 下で条件を課せられた世帯の不就学率においては、子供数をもて13才と14才の子供の不就学率は48.5%と全数の半分を占めている。(表8)。なぜ子供の数が少ないのに学齢が増大すると不就学が増えるのか。一般的には子供の数が増えると就学率が低下するのは貧困に起因するとされている。これは特に中学校レベルでは顕著とされている。

それではなぜ4 Ps 世帯において子供数が少ないのに不就学がふえるのか。子供が就労しているようが、そうでなかろうが、不就学の一般的な理由は個人的な関心の不在である(表9)。2008年以来、APISの調査においてはこれを理由としてきた。不就学の子供にとっては、個人的関心には世帯

表8 4 Ps 受益世帯の世帯サイズ別子供不就业率 (2011年)
(単位: %)

年齢	世帯の子供数		
	子供数 3 人以下	子供数 4 人以上	全世帯
6	19.4	18.5	19.1
7	6.8	3.9	5.8
8	3.1	6.9	4.4
9	3.0	3.2	3.1
10	3.5	3.8	3.6
11	5.6	5.0	5.4
12	10.9	8.9	10.2
13	21.2	17.8	20.0
14	26.6	32.1	28.5
合計	100.0	100.0	100.0

(出所) Reyes et al (2015) p.38.

(原典) APIS 2011, NSO

表9 4 Ps 世帯の子供が就学しない理由

(単位: %)

理由	不就業				就業中			
	6-14才	6-11才	12-14才	15-18才	6-14才	6-11才	12-14才	15-18才
個人的関心の不在	57.4	57.6	57.2	34.4	57.0	66.7	56.3	38.2
高い教育費用	9.6	9.2	10.0	35.2	19.2	33.3	18.1	25.1
病気	14.4	12.6	16.5	5.5	0.0	0.0	0.0	0.4
就労中	0.6	1.1	0.0	4.4	14.7	0.0	15.8	25.7
家事に専念・兄弟の介護	1.6	0.0	3.4	7.6	1.6	0.0	1.7	0.9
遠距離通学	4.8	7.7	1.4	0.6	1.3	0.0	1.4	1.9
居住村落に学校不在	1.1	2.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
津学用の公共交通機関不在	0.0	0.0	0.0	1.1	1.6	0.0	1.7	0.8
授業に就いて行けない	4.6	4.0	5.3	1.2	2.9	0.0	3.1	1.9
就学記録に問題	0.5	0.0	1.1	0.7	0.0	0.0	0.0	0.5
出生証明に問題	0.4	0.8	0.0	0.5	0.0	0.0	0.0	0.4
学齢に達せず	1.8	3.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
結婚	0.5	0.0	1.1	7.7	0.0	0.0	0.0	1.6
卒業している	0.0	0.0	0.0	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0
その他	2.7	1.6	4.0	0.5	1.7	0.0	1.8	2.4
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(出所) Reyes et al (2015) p.33.

(原典) APIS 2011, NSO

の財政事情が含まれ、これに両親の支援不足、家族のための就労などが含まれてきたとされる。この理由は就労中の子供の理由としても同様であった。次なる不就学の理由は高い教育コストである。4 Ps世帯は多くが貧困であり子供を学校に通わせる資力に乏しい。家計における最大の経費支出は食品、日常の必需品であり、教育用に残される部分は少ない。こうした特殊事情は中学校レベルの子供にとって顕著である。これには世帯主が子供は小学校までは通わせられると認識するからである。しかしながら、6-11才で、就労中の33.3%は、高い教育コストを主なる理由とした。また一方では、世帯は日常の最低必需品用の所得を得ていないため、子供に若いうちから家族のため就労するように圧力をかける。6-14才で不就労の子供にとっての理由は病気で14.4%である。また不就労とは申告しても就職先を探している子供も含まれる。また不就労の年長15-18才の子供に一般的なのは家事に専念や、兄弟の世話で不就労は7.6%に達する。上述の15-18才の就労中が25.7%にも達するのは、子供年齢の上昇につれ就労にむけた機会費用が急増するためである。児童労働の発生の原因がここにある¹⁹。

① Reyes et al (2015) 論文によるインパクト評価の結論

Reyes et al (2015) 論文の4 Psの評価に関しては、以下のとおりPSM法を適用して4 Psもって非4 Psのスコアの有意を示している。

第1に、4 Ps世帯における年齢別就学率は、内生バイアスの影響はなく、4 Ps世帯の子供に関し6-14才の期待値の差は3.0%となるのである。すなわち6-14才における就学率は、非4 Ps世帯の就学率に比較して統計的に

¹⁹ ラヴァリオンによれば、子供の就学の価格は、子供の労働の賃金率 (w) と CCT の給付水準 (b) の差が親の選択にかかる誘因効果モデルであり、親は消費と就学の限界代替率が就学の価格 ($w-b$) と一致するように就学水準を選び、消費と余暇の限界代替率が余暇の価格 (w) と一致するよう余暇を選ぶ。かくして子供就学と余暇に関する派生需要関数が導かれ、結果として子供が市場に供給する労働量が決まる。バングラデシュの FSSP では就学の増加があっても子供労働は減少しなかったとする。ラヴァリオン (2018) 754、755頁。

表10 マッチ後4Ps受益世帯の子供グループ別就学率（2011年）

（単位：％）

年齢グループ別	4Ps	非4Ps	差異	Significance ($\alpha=0.05$)
6-14	96.3	93.3	3.0	significant
6-11	97.8	95.5	2.3	significant
12-14	93.2	89.2	4.0	significant
15-18	57.2	55.1	2.1	not significant

（Note：Figures are estimates from kernel matching（normal, bandwidth = 0.01）

（出所）Reyes et al（2015）p.45.

（原典）Matched files of the APIS 2011 and LFS July 2011, NSO

有意（significant）である（表10）。これが4Ps世帯の子供における6-11才の就学率の差は2.3%であり、12-14才の場合には4.0%となる。

一方ではプログラムの対象範囲を超えた15-17才の子供の就学率に関しては4Ps世帯と非4Ps世帯の子供の就学率との差には統計的に有意ではなかったとする

かくして4Psは、6-14才の子供の就学率の3.0%増に貢献した。非4Ps世帯では子供就学率は93.3%であったが、4Ps世帯ではこれが96.3%に達したのである。

第2に、以上を換言すれば、このCCTと学校施設の改善をもって、10万人の子供が就学することになったのである。このことは貧困削減の視点からは、当該の子供にさらなる教育投資の機会、賃金増、将来就業機会の構築による貧困削減との認識から、4Psはフィリピン経済の包摂的成長に連動するとされる。

第3に、検討を迫られる事項も生じている。4Ps受益者のうち推定される脱漏（leakage）は29%であり、100人の受益世帯のうち29世帯が貧困になく、本来受益者ではないのである。

- ② 提言としていくつかの点が列挙されているが、重要な指摘とみられるのは以下の4点である。

第1に、対象範囲の拡大よりも対象の深化をはかること。これには就学中の16-18才の高校生に対する4Psの対象延長で高校終了による高度の教歴で稼得賃金増が可能となる。

第2に代理資産調査(PMT)の改変である。現行の家計調査(FIES)は毎3年の更改で、PTMにおける社会経済状況の変遷を適格反映したものではない。例示すれば一部の家庭の電気機器所有は貧困の認定には有意ではない。

第3に、ターゲティングコスト削減目的で、特定地域のバランガイを「貧民地域」(pockets of poverty)と位置づけその居住世帯を貧困者に選定することの見直しをする。貧困者選定は地域住民センサスから個別に認定すべきである。

第4にターゲティングの改良であり、とりわけ検討を要するのは慢性的貧困には貧困状況から転出に難点が多い。とくに教育水準が低く望ましい就労機会もない。このため慢性的貧困者に対してはより長期的支援が必要で4Psは有効である。また、一時的貧困に関しても、天災で不作に直面した農家など直面した一時的貧困者に対する、当該世帯の子供就労に対する救援も必要となる。

(3) Tutor (2014a) 論文：家計消費を比較調査

Tutor (2014a) 論文は傾向スコアマッチング法(propensity score matching: PSM)を導入し、APISを利用して4Ps消費に対するインパクト効果を分析している。この調査手法は、前出のReyes et al (2015)論文と同じく、同規模の対照群において4Psのインパクトを比較するもので、元のデータは、4Ps受益者プログラムで集めた全国的なクロスセクションデータであり、他方は非4Psの家計調査によるものである。

前出のとおり3年に1度実施のFIESデータを利用した。APISの主目的は所得以外の貧困に関連する指標のモニターであり、貧困に関連する社会経済指標を含んでいる。2011年APISのモジュールには4Psのモニターが

加えられている。これは4 Ps受益者と非4 Ps受益者の区分に役立つ。ここでPSMの適用に際して重要なことは4 Ps受益者とし、自身が過去6か月に給付を受けたとの点である。総標本のうち3,066世帯が4 Psの受益者であり、4 Ps受益者の89%が下位40%の所得分配を受け、4 Ps受益者の1人当たり平均所得は1,544.63ペソで貧困線の1,529.28ペソを若干上回った。4 Ps受益者はデータセットでは代理資力調査(PMT)により認定されたものである。

4 Psの実施とおかれた状況とに強く影響する参加と変化に共変する事項と関連は、傾向スコアの推計に使用される。利用されるAPISデータセットに含まれる変数は23であり、1人当たり1か月支出の関しては12項目である。また、PSM法における4 Ps受益世帯の従属変数には、世帯人数、世帯主・配偶者の特徴、住居の特徴、飲料水、世帯の所有資産、その他の世帯の特徴、などが使用される。

あわせて4 Ps受益者3,051世帯と非4 Ps受益者2,201世帯の特徴の性向にかかわる傾向スコアのマッチングの手法に関するバランステストが実行され両グループにおける共変手法は問題はないとする。

ところが、Tutor (2014a) 論文では、4 Ps世帯家計は下位40%ではなく、下位20%に区分される貧困者を対象とした方が4 Psプログラム遂行に好ましいとの判断で、下位20%としている。メキシコのProgresaの例にみるように貧困度合が深まれば貧困家計での消費増があるとの事例もある。この結果、4 Ps受益世帯家計において月次1人当たり消費支出が42.60ペソから76.03ペソに増大した。これは4 Psプログラム支出では3-5%増で平均世帯員が6人の場合である。このうち最大なのは食料支出で1人当たり月28.03ペソから49.18ペソに増えるとした。このカテゴリーのうち4 Ps受益者が配分したのは炭水化物が25.82ペソから30.96ペソ増になる。蛋白質は9.88ペソから10.80ペソに、果物・野菜は3.04ペソから4.89ペソに増加する。ところが教育は総支出シェアで0.3%から0.4%となったが有意でない。また、医療は変化はなく支出増のインパクトはない。衣類は有意が高く6.90

ペソから7.79ペソに増え、総支出シェアでは0.5%になる。

今一つの注目すべき貯蓄の総支出に対するシェアは-5.0%であったものが、下位20%に属する4Ps受益者にとってはこれが-1.6%の減少となったのである。これは4Ps受益家計にとっては借金減少を意味し、好ましい結果ともなる。

総じて言えることは、下位20%に所属する4Ps受益世帯に対するインパクトは期待できるとする。下位40%の結果よりもプログラムの進捗に多くを期待できるからである。

① Tutor (2014) 論文によるインパクト評価の結論

4Psの家計に対するプログラム効果インパクト推計としPSM法を導入するが、4Ps受益者世帯を所得が下位20%について区分される世帯を対照に推計をした。この場合貧困度合が深まれば家計支出は増大する。

第1に、総支出は月次1人当りで42.60ペソから76.13ペソに増大し、最大なのは食料支出で28.03ペソから49.18ペソに増えるとした。このカテゴリーのうち4Ps受益者が配分したのは炭水化物が25.82ペソから30.96ペソ増になる。

第2に、本来は最も重要な、教育と健康支出支出であるが、総支出シェアに関して0.3%か0.4%に変化したのみである。

第3に、ここで注目すべき貯蓄の総支出に対するシェアが下位20%に属する4Ps受益者にとっては1.6%ポイントの減少となったのである。これは受益家計にとっては借金を減少するから、好ましい結果ともなる。

② Tutor (2014a) 論文による提言

第1に、誤謬 (error)、漏洩 (leakage) を減ずることであり、Reyes et al (2015) 論文でも指摘があったが特定地域のバラングイを「貧民地域」(pockets of poverty) とし貧困者認定することは見直す。これはターゲティングの問題である。

第2に、現金贈与の決定の透明性、および贈与給付日程の改正が世帯のよき消費判断を支援するのである。現金給付の持続性と支払の定期性は家

計の所得に対するショックに家計の消費に対する影響度合いを示し、4 Ps世帯に観測された消費行動の分析結果が示された。

(4) Quimbo et al (2015) 論文：国内資源からの移動額に注目

Quimbo et al (2015) 論文においては、4 Psにより新たな国内資源が投入されたことにより貧困者、非貧困者の支出、所得にどのような影響をもたらされたかを対象とした。このため、貧困者のターゲティングに際しては2003年小規模地域推計 (SAE) によって与えられた貧困発生をベースとして地域的に貧困と規定されたムニシパリティの世帯を対象とした。分析に際しては、家計調査はNHTS-PR利用した。これら受益者になるのはPMTにより2003年労働力調査 (LFS) を利用し、変数として資産所有、住宅、生活状態、衛生、教育、世帯主の職業、家族の所得の源泉を利用する。

Quimbo et al (2015) 論文では、前Reyes et al (2015) 論文、Tutor (2014a) 論文と同様に傾向スコアマッチング (PSM) 法を取り入れCCTが他の品目について、とりわけ一時期における貯蓄、投資、融資返済、融資残高についての影響を与えているかを対象とした。このため特別に全国を対象とした2014年4-5月実施のフィリピン大学経済学部が運営のPhilippine Center for Economic Development (PCED) 調査のデータによった。この主たる目的は、家計の体験したショックの側面を明らかにするのが主目的で、このショックに対し社会保護プログラムが家計に対しどのように対応したかをインパクト評価した。上記PCEDによる社会保障調査ではサンプル数3,100家計のうち500サンプルを抽出したが、これにはCCT世帯、非CCT世帯が含まれている。

PSM法による推計に関しては、以下の3比較グループによるマッチングによる平均処置効果 (average treatment effect on the treated : ATT) 推計を行う。

〈i〉「全CCT世帯vs非CCT世帯」においては、全ての4Ps受益者は

収入で1人当たり年18,946ペソとなり非受益者比で2,991ペソ減で有意になり賃金、事業収入の減、国内送金の増があった。賃金面では受益者は家族開発セッション（FDS）参加で時間労働を継続し、労働機会で不利になるとしている。受益者賃金は非受益者比2,239ペソ減である。支出面では受益者は20,109ペソで非受益者比1,954ペソ減で有意、うち教育は非受益者比115ペソ減であり有意でない。貯蓄は非受益者比691ペソ減、債務は同2,786ペソ減で有意でない。国内資源が流入すれば、貧困世帯はプログラムの漏洩がある。また、4Ps受益者にとって社会的保護の恩典受給機会もあり、所得は減少し、賃金も減少するものの支出は家事に必需の材に集中する事実がある。追加的アウトカムとして鶏・豚の飼育に有意とする。

〈ii〉「貧困CCT世帯vs貧困非CCT世帯」においては、収入では貧困4Ps受益者は年収10,100ペソで非受益者比で268ペソ減で、賃金は364ペソ減、事業収入は39ペソ増となったがいずれも有意でない。国内送金51の増でこれは有意であった。支出では受益者は17,555ペソで非受益者比2,791ペソ減で有意、うち教育は非受益者比21ペソ減であるが有意でない。運輸・通信は232ペソ減、美容は232減、また家屋修理も155ペソ減で有意である。貯蓄は貧困4Ps受益者でネガティブ7,111ペソで非受益者比プラス2,867ペソと有意で、債務は106ペソの微減で有意でない。受益者、非受益者ともに貯蓄引出しの余地はない。CCT受給者と非受給者がともに貧困で、区分の必要はなくなる。受益世帯は個人ベースで就労し支出しても申告しない。他からの流入があってもプログラム適格を優先し支出は減少する。CCTが十分な額となると家屋修理の意欲はなくPMTプログラムの適格性を主張する。追加的アウトカムとして養鶏・養豚の所有に有意とする。

〈iii〉「非貧困CCT世帯vs非貧困非CCT世帯」においては、非貧困4Ps受益者は年収31,936ペソで非受益者比収入面では4,771ペソの減で、うち賃金は3,856ペソの減は有意である、ところが送金は1,060ペソ減

であった。支出は受益者は24,744ペソで非受益者比219ペソ減で、うち教育は295ペソ減で有意となった。特徴的なのは貯蓄は4 Ps受益者であるが7,545ペソでこれは非受益者の11,743ペソより4,199ペソ減で、債務は受益者は373ペソで非受益者より637ペソ減となっている。非貧困CCTがこのグループに含まれるのは誤謬 (error) と位置付ける。非貧困CCTはこの分類にない。または、就労せず受益者に意図的にとどまることである。教育支出減で有意なのは、調査では教育支出の内容を求めず、意味としてCCT世帯は子供を私立校から公立校に転校させプログラム持続性を維持する。また、追加的アウトカムとして養鶏・養豚の所有に有意とする。

① Quimbo et al (2015) 論文の結論

調査結果では、特別な、かつ全国を網羅する範囲の調査であり、マッチング結果に誤謬、遺漏を含むことになるから、調査結果によってはより4 Psに広範な結果をもたらすとし、以下のような行動を明らかにする。

第1に、4 Ps受益者にとっては追加的国内原資を受取るわけだが、貧困者は困窮からの浮上で一般的な社会的保護プログラムを利用するが、非貧困者は借金を減らし貧困者に比較し、より多くの給付を受けることを意味し、これは4 Psの誤謬を意味する。このことは、「お金はどこに行ったのか」とCCTのインパクトに関し否定的見解を示している。

第2に、貧困者も非貧困者も時間を通じて支出が順調に進行していると見て取れる。このことは直接的な貯蓄であるとも、あるいは代理資力調査としての家畜にみられように貯蓄になる。このことは、貧困者はより少なく貯蓄しているが、一方で非貧困者は債務を少なくすることでプログラムを享受することになるとする。このことは対象がもたらす溢出は4 Psの誤謬を拡大するとみられる。

第3に、調査によると貧困者の所得や労働の結果はプログラムの影響を受けたとはみられない。つまり多くの消費パターンは仕事量を少なくする。これに付随して4 Psの受益者である貧困者は輸送 (交通)、個人的身辺に

関する支出は減少している。

一方、調査によると非貧困者、富裕世帯においては戦略的行動があり、より少ない所得を報告することで、プログラムの適格性を維持する。このことでは教育に対する支出を減少させる。事例として、非貧困者は子供を私立学校から公立学校に転校させている。これは就学を継続し条件達成が目的である。また貧困者家計においても家屋の維持修理を減少している。これは戦略的手段としてプログラムの持続性を持続する目的である。これは家屋の性格がPMTと共変関係があるからである。

② Quimbo et al (2015) 論文の提言

4 Psの分析に際しては、現金給付に対応する複雑な対応関係の幅を理解する必要があるとしている。このことは4 Psのコストの有効性についての重要な意味を有するものとする。

終 節

本稿では、条件付現金給付である4 Psに関し、2007年のパイロット・プログラム、2008年の本格的着手から5年後の2012、2013年前後になされた評価を明らかにした。4 Psは画期的な貧困世帯の保護であり、その発足時において諸課題が取り組みがどのように展開され、どのような基本問題があるかを明らかにしている。

4 Psの着手5年後の評価に関しては一定の成果を示している。4 Psでフィリピン政府援助を資金的にその10%を分担を約束している世界銀行によるインパクト評価を担当したChaudhury et al (2013) 論文は注目に値する。この他のTutor (2014a) 論文およびQuimbo et al (2015) 論文の2論文は、Chaudhury et al (2013) 論文が掲げた評価ではなく、消費支出の問題、金融・貯金の在り様などについて論究している。そしてまた評価の4論文においては、今後の4 Ps運営が直面する基本課題に提言をしている。

本論文の結論としては、4 Psにおける貧困世帯における子供の就学率はCTTで好転したとする。Chaudhury et al (2013) 論文においてはRCT評価法により、4 Ps受益世帯においては非4 Ps受益世帯に比べ入学前で10.3%、6才-11才は同じく3.8%高い。12才-14才では4.9%上昇した。Reyes et al (2015) 論文ではPMS法によると、同じ4 Ps受益世帯と非4 Ps受益世帯の比較では、比6-11才で3.0%高く、12-14才ではこれが4.0%の差となる。なお、Chaudhury et al (2013) 論では15-17才はCTT給付の外であるが、0.6%上昇したがこれはそれ以下の波及効果としている。Reyes et al (2015) 論文では15-17才は統計的に有意でないとした。

受益世帯員の健康に関しては、成育不足の改善はChaudhury et al (2013) 論文でインパクト調査の結果を示しているが、6か月から3才は10%好転とした。これは子供の食生活の改善で蛋白質摂取の増によるとし、また、妊婦の産前産後の検診も増えたとする。

インパクト調査における指摘は、Chaudhury et al (2013) 論文以外においても多くが論じられている。Tutor (2014a) 論文では下位20%以下に区分した貧困者を対照群とする方が4 Ps執行に好ましい判断を採るとしている。この場合、世帯家計の総支出は月次1人当りで42.60ペソから76.13ペソに増大し、これは4 Psプログラム支出で3-4%増加となる。推計で最大なのは食料支出で28.03ペソから49.18ペソに増えるとしたが、このカテゴリーのうち4 Ps受益者が配分したのは炭水化物が25.82ペソから30.96ペソ増になる。これは家族開発セッション (FDS) 研修でのリンク指導員による支出パターンの生活指導が作用し家計を管理する母親の保存重視、腐敗防止などの意向を反映しとしている。

蛋白質、果物・野菜の支出はそれぞれ10.80ペソに、4.89ペソに増加する。ところが本来は最も重要な、教育と健康支出支出であるが、総支出シェアに関し0.3%か0.4%に変化したのみである。

Quimbo et al (2015) 論文によると、一時期において貯蓄、投資、融資返済、融資残高についての影響を与えているかを、全国を対象とした

PCED 調査データをもって家計ショックの側を明らかにする。このショックに対し社会保護プログラムが家計に対しどのように対応したかを明らかにしたのである。すなわち、4Ps 受益者は追加的国内原資を受取るわけだが、貧困層は困窮からの浮上で一般的な社会的保護プログラムを利用するが、非貧困層は借金を減らし貧困層に比較し、より多くの給付を受けることを意味するとし、CCT のインパクト評価では否定的見解を示した。

以上のインパクト評価の各論文においては、より今後のより効果的な 4Ps 運営の提言がなされている。その多くはターゲティングの適格性で、経費節約を意図した一括しての貧困者指定の「貧民地域」(pockets of poverty) の再検討である。すなわち、プログラム実施過程における誤謬 (error)、遺漏 (leakage) の発生とその除去が不可欠とする。

また、4Ps プログラムの評価に際しては受益者グループによる差異が根源である。これらの差異はおかれた地域、状況の特異性に起因する、域性を代表とする特異性 (heterogeneity) に関する事項である。非 4Ps 地域では一般的で、有効なインパクトを形成することがある。先住山岳民族 (IP)、遠隔地性、受益世帯の男女差によるものでさらなる調査が必要になる。地域性を代表する事項に関する考察が不可欠とされている。

参考文献

(日本語文献)

宇佐見耕一・牧野久美子編 (2015) 『新興諸国の現金給付政策—アイデア

ア・言説の視点から—』、研究双書 No. 618、アジア経済研究所
絵所秀紀・山崎幸治編 (1998) 『開発と貧困—貧困の経済分析に向けて』

研究双書 No. 487、アジア経済研究所

大塚啓二郎・黒崎卓編著 (2003) 『教育と経済発展—途上国における貧困削減に向けて—』、東洋経済新報社

黒崎卓 (2009) 『貧困と脆弱性の経済分析』、勁草書房

黒崎卓・山形辰史 (2017) 『増補改訂版 開発経済学—貧困削減へのアプ

ローチー』、日本評論社

関恒樹 (2013) [スラムの貧困統治にみる包摂と非包摂—フィリピンにおける条件付現金給付の事例から—] 『アジア経済』 55- 1、日本貿易振興会アジア経済研究所

中西徹 (1971) 『スラムの経済学—フィリピンにおける都市インフォーマル部門—』、東京大学出版会

山形辰史 (2008) 『貧困削減戦略再考—生計向上アプローチの可能性—』、岩波書店

(英語文献)

Baker, Judy L. (2000) *Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty: A Handbook for Practitioners*. World Bank, Washington, D.C.

Chkraborty, S. (2013) Philippines' Government Sponsored Health Coverage Program for Poor Households, UNICO Studies Series 22, World Bank. Washington DC.

Chaudhury, Nazmul., Friedman, Jed. and Onishi, Junko. (2013) *Philippine Conditional Cash Transfer Program: Impact Evaluation 2012*, Report Number 755343-PH, World Bank.

Chaudhury, N. (2012) *Philippines-PH Social Welfare and Development Reform: P082144-Implementation Status Results Report: Sequence 04*, Accessed 20 August 2013, World Bank.

Department of Social Welfare and Development (2019a) *Pantawid Pamilyang Pilipino Program, Program Implementation Status Report, First Quarter of 2019*.

Department of Social Welfare and Development (2019b) *Pantawid Pamilyang Pilipino Program, Second Wave Impact Evaluation Result, Executive Summary*.

- Department of Social Welfare and Development (2017) *Gabay Sa Pagpa-paunlad ng Pamilyang Pilipino.; Guide to Filipino Family Development*.
- Department of Social Welfare and Development⁸ (2015) *Pantawid Pamilyan Pilipino Program Operation Manual December 2015 Edition*.
- Das, Jishnu, Do, Quy-Toan, and Ozler, Berk (2004) *Conditional Cash Transfers and the Equity-Efficiency Debate*, World Bank.
- Diokno, Benjamin E., (2010), "Philippine Fiscal Behavior in Recen History", The *Philippine Review of Economics*, Philippine Economic Society, Vol. 47, No. 1,
- Estudillo, Jonna, Mano, Yukichi, Sawada, Yasuyuki and Otsuka, Keijiro. (2014) "Poor Parents, Rich Children: the Role of Schooling, Non Farm Work, and Migration in Rual Philippines", *Philippine Review of Economics*. Vol. XLI, No. 2, Philippine Economic Society.
- Fernandez, Luisa and Olfindo, Rosechin (2011), Overview of the Philippines' Conditional Cash Transfer Program: The *Pantawid Pamilyang Pilipino Trogram (Pantawid Pamilya)*, Philippine Social Protection Note, May 2011 No. 2., World Bank.
- Fiszbein, Ariel and Schady, Norbert with Ferreira, Francisco H.G., Grosh, Margaret, Killcher Nial, Olinto, Pedro, and Skoufias, Emmanuel (2009) *Conditional Cash Transfers —Reducig Present and Future Poverty—* World Bank.
- Ntional Statistics Authority (2015) *Regional Domestic Product (2012–2014)*.
- Ntional Statistics Office (2010), *2010 Annual Poverty Indicators Survey Final Report*.
- National Statistical Coordination Board (2016), *Philippine Poverty Statistics Portal, About the Poverty Statistics*.

- National Statistical Coordination Board (2012), *Full Year Poverty Statistics Portal, About the Poverty Statistics*.
- Orbera Aniceto, Jr. and Paqueo, Vicente (2013), *Does Pantawid Foster Dependence or Encourage Work? —Evidence from a Randomized Experiment— Philippine Institute for Development Studies*.
- Paqueo Vicente, Orbeta Aniceto Jr., Castanda Tarsicio, and Spohr (2013), *After Five Years of Pantawid, What Next?*, Philippine Institute for Development Studies, Discussion Paper Series No. 2013-41.
- Philippine Statistical Authority (2015), *Official Poverty Statistics of the Philippines*, First Semester 2015.
- Quimbo S., Capuno J., Kraft A., Molato R., and Tan C. (2015) *Where Does the Money Go? Assessing the Expenditure and Income Effects of the Philippines' Conditional Cash Transfer Program*, UP School of Economics, Discussion Paper No. 2015-02.
- Ravalillion, Martin (2016) *The Economics of Poverty: History, Measurement, and Policy*, Oxford University Press. (マーティン・ラヴァリオン、『貧困の経済学 (上下)』、柳原透 [監訳] (2018)、日本評論社。
- Reyes, Celia M., Taguga Andrey D., Mina Christian D., and Asi Ronina D. (2015), *Promoting Inclusive Growth through the 4Ps*, Philippine Institute for Development Studies, Research Paper Series No. 2015-01.
- Son Hyun H., and Florentino Jhiedon (2008) Ex-ante evaluation of Conditional Cash Transfer Program on School Attendance and Poverty: The Case of the Philippines, ADB Economic Working Paper Series No. 142.
- Tutor, Melva V. (2014a) “The Impact of Philippines' Conditional Cash Transfer Program on Consumption”, *Philippine Review of Economics*. Vol. 51, No. 1, Philippine Economic Society.
- Tutor, Melva V. (2014b) The Impact of Philippines' Conditional Cash

Transfer Program on Consumption, UP School of Economics, Discussion Paper No. 2014-05.