

要 約

■ 調査研究の背景と目的および全体構成

1990年代に入り、国際機関や援助コミュニティにおいて発展途上国の貧困削減への関心が高まり、中でも教育開発の重要性は貧困削減に向けた中心的課題として議論されてきた。2000年には、「ミレニアム開発目標(MDGs)」が採択され、「万人のための教育」(Education for All: EFA)がその目標のひとつとなっている。しかし、日本を含めた国際社会の努力にもかかわらず、2015年までのEFA達成への道のりはまだ険しい。

近年、ラテンアメリカ諸国から始まった社会保障のツールである「条件付現金給付」(Conditional Cash Transfer: CCT)が、子供の就学率や出席率の改善に有効であると脚光を浴びている。しかし、その有効性や持続性については日本の援助実施者の間でまだ理解が共有されていない。

そこで、本調査では、この新しい取組みであるCCTプログラムが日本の教育支援の援助ツールとして効果的かつ効率的になり得るかどうか、そのシステムやこれまでの成果などを含めて調査・研究することを目的とする。その上で、日本が教育分野でCCTを実施する場合の具体的な方策および留意点を検討する。

本調査研究は、全5章から構成されている。第1章では本調査概要を記している。第2章では、CCTプログラムが出現した背景や世界のCCTの実施状況、そして教育分野におけるCCT案件の動向を整理している。また、CCTに対するドナーの支援状況および日本の教育分野への支援について考察している。第3章では、CCTメカニズムのかぎとなる構成要素をいくつか取り上げ、その特徴や実施傾向をまとめるとともに、CCTを巡る様々な議論を示している。第4章では、CCTの教育分野におけるこれまでの実績と効果を実施事例から示し、効果を高めるための課題についても整理している。第5章では、第2章から第4章までの議論で見えてきた成果と課題を整理し、それを基に今後日本が教育支援としてCCTを実施していく際の留意点を提示している。

■ Conditional Cash Transfer(CCT)の概要

CCTプログラムは、子供を学校に通わせる、予防注射を受けさせるといった人的資本形成を条件に、貧困世帯に直接現金を給付する。ラテンアメリカ諸国で実施されたCCTが国内外で評価されたことに起因して、アジアやアフリカの多くの国でCCTが導入されている。教育分野のCCTは、それらのほぼ全ての国で実施されており、規模や条件も多様化している。

主なドナーである世界銀行、米州開発銀行、アジア開発銀行などの国際金融機関は、CCTの財源を融資しているほか、CCTプログラムのデザインや評価に対する技術的な支援を行っている。また、英国やドイツなどの二国間ドナーにおいても、バスケット・ファンドを通じた財政支援や技術的な協力を行っている。先行CCT国と後発CCT国との協力を結びつける南南対話の促進、そしてCCTに関する調査研究なども行われている。

■ Conditional Cash Transfer (CCT)プログラムのデザイン

CCTが実現する過程では、様々な制度構築や技術革新がなされている。CCTの効果・効率性と深く関連しているのは、給付対象者を選別するターゲティングである。同様に、「条件」の有無についても議論があるが、条件を付けることによる効果はおおむね確認されている。条件遵守のモニタリングでは、実施機関の能力やプロジェクト規模によりその手法や罰則規定も多様である。また、効果を検証するための評価は、プログラムの有効性を示すだけでなく、実施国において幅広い層から支援を獲得するための政治的ツールにも成り得る。しかし、CCTデザインの汎用性は期待できず、各国政府及び実施機関の技量と実情に即したデザインでなければ実現は困難である。

■ Conditional Cash Transfer(CCT)の実績・効果

多数の CCT 案件では、就学率や出席率の向上など短期的な教育効果が高い。しかしながら、成績の変化が見られないなど、CCT の教育効果では「質」まではカバーされていない。その他、教育の長期的な効果として、貧困削減や就労へのインパクトが推測されているが、プログラムがまだ新しく、現時点では長期的なインパクトを検証するためのデータの蓄積がない。このように CCT は教育改善の「万能薬」ではないが、教育の質を側面から支援するような補完的なプログラムの実施、CCT の持続性を考慮した長期的なドナーからの支援、貧困の特徴が異なる都市部や低所得国(サブサハラアフリカ)における工夫により、CCT のプラスの効果を高めることができる。

■ 日本が教育支援として CCT を実施していく際の留意点

(1) 持続性への配慮

CCT は実施国の長期的な社会保障に資するためのプログラムであるため、ドナーも長期的な支援枠組みを示す必要がある。ドナーの支援期間とレベルを決定する際には、実施国の経済、財政、政策等を事前に評価し、その国が自立して実施するための基盤作りを支援することが望ましい。

(2) 援助のモダリティ

二国間ドナーの CCT に対する資金協力ではセクターのバスケット・ファンドへの拠出が多い。日本が実施する場合は、国のレベルに応じ、円借款または貧困削減戦略無償資金協力等を通じた財政支援を実施することが考えられる。その場合、資金的協力のみならず日本人専門家の派遣などと組み合わせた支援がより有効である。また、国際金融機関と協調融資することで、援助の補完性を高めるとともに、CCT に関する多くの知見を彼らと共有することができるだろう。

(3) 実施機関の能力強化

CCT の効果的な実施に際しては実施機関の高い行政能力を必要としている。そのため、行政能力の弱い国に対して、実施機関の能力に留意する必要がある。特に対象者の選定や条

件遵守のモニタリングシステム構築など、技術的な支援を行なうことが重要となる。

(4) プログラムアプローチによる補完的なプログラムの実施

教育の改善を包括的に行なうためには、CCT の実施だけでは実現できず、教育の質的向上を必要としている。具体的には、学校施設・機材の拡充、教師の質の向上、保護者への啓蒙などの補完的な活動の実施が考えられる。日本は多くの途上国でこれまでこのような支援を行っており、CCT と組み合わせたプログラムアプローチとしての教育改善に取り組むことが有効であろう。

(5) モニタリング・評価の役割重視

これまでの CCT プログラム実施の経験より、モニタリング・評価の役割はプログラムの効果や改善に大いに役立っていることが実証されている。外部評価を行うことも含めて、CCT デザインの段階より評価を組み入れることを考慮すべきである。また、実施機関におけるモニタリング・評価の能力強化が重要である。

(6) 低所得国(アフリカ)への適用

低所得国への適用に関しては、実施機関の能力強化の他に、受給の条件に柔軟性を持たせたり、補完的なプログラムを実施するなど従来の CCT とは異なった工夫が必要であろう。

(7) CCT に関する更なる調査研究

日本において CCT に関する調査研究は少ない。今回実施しなかった CCT の教育以外の保健や栄養分野についての条件やその効果などについても調査研究が必要である。また、アジア・アフリカの低所得国におけるターゲティング、条件遵守のモニタリング方法など技術的な研究も含め、CCT に関するケーススタディを行なうことが、効果的な CCT 実施支援のために極めて重要である。