

第 6 章

貧困削減におけるソーシャル・ファンドの役割 ニカラグアの事例

大門 毅

要約：

本稿は行政制度の脆弱な開発途上国を中心に実施されている、「ソーシャル・ファンド」(社会基金)と呼ばれる、地方分権型・住民参加型貧困対策が、どのような政策的意図によって実施され、果たして意図した政策目的が達せられたのかをニカラグアの事例を用いて実証的に検証するものである。暫定的な分析によれば、ニカラグアのソーシャル・ファンドは二つの経路を通じて、貧困削減に寄与していることがわかった。一つは、ファンドが実施する労働集約的な公共事業による低所得者層の雇用創出であり、いま一つは貧困層が裨益する医療・教育を中心とする事業により得られる生産性の向上である。しかし、ソーシャル・ファンドは既存の行政組織を侵食し、弱体化させているのではないかという疑問も残る。

キーワード：

ソーシャル・ファンド 地方分権 ニカラグア 雇用を通じた貧困削減

Ⅰ 地方分権論と貧困対策

本稿は貧困削減という政策目的を達成するために、政策形態が分権化した場合とそうでない場合に目的の達成度合いにどのような相違が見られるのかという

問題関心に基づくものである。特に、本稿を通じて明らかにしたい点は、開発途上国において住民参加型と言われる分権型の政策介入が、通常の中央集権型の場合と異なり、貧困層の雇用創出と貧困削減にどの程度のインパクトの違いがあるかを検証することである。すなわち、政策プロセスの分権化が政策結果にどのような変化をもたらすのかということである。

地方分権が望ましい社会的厚生水準をもたらすとする命題は Tiebout (1956) 以来、公共経済論の分野を中心にさまざまな議論を喚起してきたところである。Tiebout 仮説の中心命題は地域住民は特定の社会サービスに対する選好を共有し、かつ求めるサービスの質を求めて地域間移動が比較的自由に行われるため、公共サービスは分権型で行われる方が、結果的により高い厚生水準を達成することができるというものである。他方、連邦制は公共財・サービスの提供を巡って地域間の競争が生じ、この競争下で供給される公共財は社会的に望ましい量ではないとする論者もいる（例えば、Keen-Marchand (1997)、Wildasin (1991)）。

こうした理論的なディベートはさておき、開発途上国というエンピリカルなフィールドにおいては、本来、中央政府が担うべき公的役割が、さまざまな制約要件のために担うことができないまま、結果的に地域組織に「丸投げ」されてしまうケースも少なくない。その典型的な例が、中央と地方の「距離」¹があるために、地域の情報に対して一種の「情報の非対称性」が存在する場合である。遠い中央の役人には、地方の貧困の現実は見えない。見えたとしても、その土地の機微な状況に即した柔軟な政策的対応ができない。そうした現実が、世界銀行をはじめとする国際援助機関が推進する「分権を通じた開発」という耳障りのいいレトリックと重なって、本来中央政府が担うべき役割、例えば、所得再分配政策など、全国規模の調整を必要とするものまでもが地方組織に一任されてしまう。

¹ ここでいう「距離」とは第一義的には空間的な距離を意味するが、（例えばインドネシアや中国のような）他民族国家の場合には遠くの地方は言葉も文化も異なる「外国」と同じような存在であり、言語的・文化的距離を伴う場合も多い。本稿ではそうした概念を総括するような「交易コスト」(transaction cost)を距離の概念に含めている。

Prud'homme(1995)は途上国における地方分権は地元の有力者を潤すだけで、汚職等の問題を引き起こし、貧困削減等の効果は薄いと警告する。

本稿で取り上げる、「ソーシャル・ファンド」(Social Fund)というスキームも本来、1980年代末に中南米のボリビアが経済危機に見舞われた際に、非効率な中央の行政手続きを経ずに、緊急避難的に当座の被害者・社会的弱者を救済するために設立された基金である。その後、このファンドが中央政府の行政手続きを経ない、至便なスキームとして、世界銀行をはじめとするドナーに重宝がられ、中南米やアフリカ諸国に「住民参加型」の貧困対策として広まっていく。その多くの国は、中央政府に問題を抱える国であり、逆に中央政府が機能しているアジア諸国にこうしたスキームが普及していかなかったのはそのためとも考えられる。

いずれにせよ、ソーシャル・ファンドは中央政府をあてにしない、「ボトムアップ」型の貧困対策であり、高みの中央から貧困地域を「狙い撃ち」(target)しようとする行政主導型・「トップダウン」型ターゲティングの方法と対極に位置するものである。こうした手法の違いが、雇用創出・貧困削減の効果にいかなる影響を与えているのか。一般論としては、既に述べたように、ターゲティングを中心とするトップダウン型の貧困削減政策は、既存の行政制度が機能している状況下では効果的だが、行政制度が脆弱な場合は行政機構に依存しないボトムアップ型の貧困削減政策が効果的であろうと思われる。しかし、こうした一般論をサポートする具体的な物証、エンピリカル・ワークは以外と少ない。特に、本稿の問題関心の中心となっている「雇用」の問題に関して、家計レベルでの精緻な研究はさらに少ない。

例外の一つが、Newman, Jorgensen, Pradhan(1991)らによるボリビアのソーシャル・ファンドの貧困層の雇用創出効果を家計レベルで検証した研究である。ソーシャル・ファンドは貧困の最底辺にまで裨益が到達しているという物証はないものの、ファンドがファイナンスするプロジェクトに参加する労働者の労働条件は改善しているとしている。Pradhan, Rawlings(2002)はニカラグアのソーシャル・ファンドについて、地域レベル・介入セクターレベルでのフィールド調査を実施し、ソーシャル・ファンドは全体として貧困層により手厚く裨益すると結論

づけている。Dijkstra(2004)はニカラグアのソーシャル・ファンドが国家の予算制度とは別会計で実施されていることが貧困削減にとって望ましいことであるか疑念を発している。Rawlings, Sherburne-Benz, Van Domelen(2004)はより包括的に中南米とアフリカのソーシャル・ファンドの比較分析を行い、ソーシャル・ファンドは貧困地域・貧困家計に到達しているか、ソーシャル・ファンドの行う公共投資の質はどうか、ソーシャル・ファンドの生活水準に対するインパクトはどの程度か、他の政策手段と比較した場合に費用便益はどうかといった点について分析している。また、Faguet(2002)やSerrano, Warren(2003)らはソーシャル・ファンドが地方分権政策の目指す政策目的と整合性を持ったものであるかを検証している。

本調査ではニカラグアのソーシャル・ファンドが雇用促進及び雇用を通じた貧困削減にどの程度寄与してきたのかを家計レベルのデータを用いて検証する。但し、現在データを解析中の段階であり、本稿は将来の本格調査のための中間報告と位置づけている。よって、今回の報告ではまず、ソーシャル・ファンドの一般的特徴について概観し(第2節)、ニカラグアのソーシャル・ファンドの経緯と実績(第3節)、ニカラグアの貧困状況(第4節)、ソーシャル・ファンドの政策効果に関する暫定的な分析結果(第5節)、分析結果の含意及び今後の課題(第6節)について論ずる。

II ソーシャル・ファンドの特徴・意義

ソーシャル・ファンドは貧困削減を、地域の特性に沿った貧困層の情報へのアクセス面において中央政府より優位な立場にある地域組織(市町村)が労働集約的な公共事業を提供することによって、貧困削減の効果を高めようとするアプローチである。Jorgensen-Van Domelen(2000, 91)の定義によれば、「ある国の貧困・弱者グループをターゲットとした、複数セクターにおける小規模プロジェクトを融資するスキームで、地域グループ主導で、ある適格性基準に照らしてスクリーニングを経た需要に基づき実施される」とされる。

ソーシャル・ファンドの機能としては、Faguet(2002)によれば、財政移転(fiscal transfer)、社会投資(social investment)、危機削減(crisis alleviation)、貧困削減(poverty alleviation)、政府機関の強化(strengthening government institutions)、貧困層のエンパワメント(empowering the poor)、コミュニティ組織の育成(fostering community institutions)の7つであるとしている。但し、政府機関の強化については、直接効果よりも間接効果、即ち、実施能力の高いソーシャル・ファンドが当該国で活動することの波及効果により生ずるということであるが、真偽のほどは議論の分かれるところではあろう。

いわゆる「ワークフェア」(workfare)のスキームと類似しているが、ワークフェアでは非貧困層の留保賃金(reservation wage)以下の賃金を提供することにより、貧困層のみが「セルフ・ターゲティング」²(自己選択による貧困プログラムへの参加)する仕組みであるのに対して、ソーシャル・ファンドによるプロジェクトは必ずしも非貧困層が参加できない(あるいはインセンティブがない)賃金というわけではない。現に、筆者が訪問したニカラグアにおけるソーシャル・ファンド関連のプロジェクトにおいても、電気技師などの資格を持つ熟練労働者が市場賃金を得て参加していた。彼らの賃金は国内水準からみれば恵まれたほうであると考えられている。

また、マイクロ・ファイナンス(小規模金融)との相違点は、マイクロ・ファイナンスは融資スキーム³であるが、ソーシャル・ファンドは交付金であるため返済の義務はない点である。従ってマイクロ・ファイナンスは貧困層の現金収入に直結する零細企業、家族企業に対する融資が中心である。それに対して、ソーシャル・ファンドは貧困コミュニティに対する交付金であるから、一種の「地理

² ターゲティングに関する議論については、野上論文を参照。

³ 最近、マイクロ・グラント(micro grant)と呼ばれる無償スキームが融資を受けることのできない最貧層への支援策として実施されていきている。但し、グラントを供与する条件(例えば子女に教育を受けさせることなど)が設定されている。貧困層への支援がローンが望ましいのか、グラントが望ましいのかは議論が分かれている。

的ターゲティング」⁴である。但し、コミュニティが実施する事業に労働力を提供するか否かは住民の自己選択に任されるので、その意味では「セルフ・ターゲティング」に他ならない。

世銀がはじめてソーシャル・ファンドを導入したのは 1980 年代末のボリビアで、これまで 60 余の国々に 120 余のソーシャル・ファンドが実施されている。世銀はこれまで、約 50 億ドル強の融資⁵を行っている。中南米やアフリカ諸国を中心として、ソーシャル・ファンドが世銀をはじめとする援助機関に重宝されるようになった背景には、これら諸国の政府の非効率性がある。1980 年代以降、これら諸国では経済改革を目指した構造調整政策が採用され、金融、為替、貿易、税制、産業政策等の分野において世銀・IMF の求める政策改善を行わなければ、ローンを供与しないといういわゆる「コンディショナリティ方式」のポリシー・レンディング（政策金融）が実施されたが、結局、目に見える成果を生むことなく、事実上破綻した。失業・貧困などの社会問題が悪化しただけだった。

コンディショナリティ方式への評価については、Sachs(2005, 82)は構造調整政策が失敗したのは世銀・IMF が途上国側の事情を勘案することなく自己都合（self-serving）かつイデオロギー的（ideological）な政策を推し進めたからだとしているが、当の世銀・IMF は途上国側のガバナンス（統治能力）やアカウンタビリティ（説明責任）の問題に転嫁した。この文脈では、ソーシャル・ファンドは構造調整政策を破綻させた非効率な政府を相手にすることなく、直接自らの資金を管理できる、ドナーにとっては好都合な制度だった。

なお、日本はソーシャル・ファンドへの支援についてはどちらかといえば消極的である。その背景には、日本の援助、特に、無償資金協力や技術協力の分野では日本企業とタイアップしたプロジェクト重視の考え方があり、用途を限定しない分野、例えば制度支援分野等、については消極的な立場をとってきたことがあ

⁴ Geographic Targeting または Spatial Targeting と呼ばれるターゲッティングの手法。

⁵ World Bank Social Fund Seminar November 2005 配布資料。

る。途上国が策定する「貧困削減戦略ペーパー」(PRSP)⁶を支援するために供与される財政支援(on budget support)についても主要ドナーの中で最も消極的である。ましてや、ソーシャル・ファンドのような超予算的枠組みへの支援については、過去に円借款で供与した一例⁷を除き、行われていない。

一つの仮説に過ぎないが、日本の援助政策の底流にある考え方を次のように抽象化することもできよう。日本は自己の近代化の教訓から、市場における制度・政府の役割を重視してきた。途上国援助についても、日本の立場は基本的に既存の行政組織あるいは政策を所与とし、この枠内で実施してきた。単純すれば、これは政策あるいは政府を所与、すなわち経済モデルの「外生的」な要因と捉え、仮に政策決定者がそうした外生的な政策変数(税率、公共投資額等)を変化させた場合、最適な厚生水準は何かを探るアプローチである。このモデルの前提には政府の無謬性があると考えられるが、実際には途上国の行政は多くの場合、非効率で汚職が横行し、制度も脆弱である。このような場合、政策は、政府部内のさまざまな利害調整の結果、「内生的」に立案され、施行されと考えられ、そこからは当然、政府・政策も失敗するという結論が導き出される。その意味で、ソーシャル・ファンドは、既存の政策介入に対する懐疑に発しており、Basu(2000)のいう「政策の内生化」を前提としたスキームである。すなわち、ある政策が市場が達成することのできない、効率や公正を達成するのにどのような政治媒体で実施するのが合理的かという問題提起でもある。つまり、経済目的を達成するための、体制の選択の問題でもある。ソーシャル・ファンドはその解を財政の中央政府からの独立と住民参加に求める。

III ニカラグアのソーシャル・ファンドの特徴及び実績

ニカラグアは 1979 年にサンディニスタ民族解放戦線を中心とした勢力が、革

⁶ Poverty Reduction Strategy Paper の略。

⁷ 日本政府は 1995 年にグアテマラの社会投資基金(Social Investment Fund)に 30 億円の円借款を供与した。

命政権を樹立した。その後、急速に左傾化した同政権と反革命勢力「コントラ」⁸との内戦が勃発、激化したため、経済活動は停滞し、国内は極度に混乱した。その後約10年の内戦を経て、1990年2月に実施された大統領選挙で、サンディニスタ党が敗れ、14の政党から成る野党連合が擁立するチャモロ候補が当選し、内戦は終結した。チャモロ政権は、内政面では軍の縮小、国内の和解・民主化の促進等を進め、外交面では米国をはじめとする西側諸国と関係を修復した。

その米国よりの政権が樹立した年の1990年にニカラグア緊急社会投資ファンド(FISE)⁹はUSAIDのプロジェクトとして誕生した。1991年には米州開発銀行(IDB)も協調融資を開始する。FISEは中央政府の行政機構とは独立した機関¹⁰であり、主として外国のドナー資金の受け皿として機能してきた。現在、FISEは約140名の上級スタッフと、70名のサポート・スタッフにより構成され、上級スタッフの給与はIDBが支給している[Dijkstra 2004]。最大のドナーはIDBであり、以下、世銀、ドイツ、米国、カナダ等と続く。

FISEのプロジェクトは、教育、医療、コミュニティ施設の建設等、多岐にわ

表1 FISEの投資先(%)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
教育	21	43	74	52	63	49	62	76	50
医療	5	19	5	26	18	23	4	11	24
自治体	72	28	9	15	12	12	13	0	17
水	2	3	8	4	6	13	18	9	3
社会扶助	0	0	4	3	1	2	3	3	6
環境	0	7	0	0	1	1	1	0	0

出所) Dijkstra(2004)。

⁸ 米国CIAによる軍事支援があったとされ、「イラン・コントラ事件」(レーガン政権が、イランへの武器売却代金をコントラ援助に流用していた事件)は有名である。

⁹ Fondo de Inversion Social de Emergenciaの略称

¹⁰ FISE 職員の給与は国家公務員や現地民間企業より高水準で設定されており、魅力的な職場となっている。

たるが、選定の基準は 1998 年から全国規模で実施されている「生活水準評価調査」(LSMS)¹¹において、貧困率の高いコミュニティが選定され、そのコミュニティにとって優先順位の高いプロジェクトを FISE に提示し、FISE の一定の審査を経て、実施されるものである。1991～99 年の実施状況によれば、教育セクターが 5 割強、保健・医療、コミュニティ施設(道路・橋)がそれぞれ 2 割弱、その他が 3 割となっている(表 1)。FISE はその名の示すとおり「緊急性の高い」事業を支援するものであり、中長期的な経済開発を支援するものではない。しかし、FISE は事実上、本来政府が社会分野で担うべき役割を担っており、例えば、ニカラグア全体の小学校の実に 8 割が FISE により建設されたものとなっている。

自治体への支援、その殆どは道路や橋などの公共事業だが、FISE が創設された当初は最大のシェア(7 割強)を占めていたものの、徐々にその割合は減少している。それは、FISE が当初は経済危機により大量発生した失業者に対する「雇用提供」を主目的としていたからとされているが、「緊急性」の減少とともに、FISE の支援ニーズは徐々に社会セクターの開発にシフトしてきたからである。

さらに、2000 年以降は、重債務貧困国(HIPC)¹²と認定されたニカラグアが債務削減の条件として、PRSP¹³を履行していく際に FISE は地方分権・参加型の貧困削減とソーシャル・セーフティネット事業を実施していく際の重要な機関としての役割を課されることとなった。HIPC 債務救済措置により生じた余剰資金は、FISE にプールされ、最貧のコミュニティに対して、一種の「ひもなし交付金」として供与されることとなった。

FISE は中央の行政機関とは予算上も人事上も独立した機関であるが、組織上、大統領府に対して報告の義務がある。さらに、FISE の目的が緊急援助から社会開

¹¹ Living Standard Measurement Survey。世銀が中心となって家計レベルでの貧困データを収集している。

¹² Heavily Indebted Poor Countries。HIPC の認定基準は、「債務の現在価値が輸出比で 150%以上」「(GDP 比輸出額が 30%以上の場合)債務の現在価値が歳入の 250%以上」「デットサービスが輸出比 15%以上」と定義される。

¹³ HIPC と認定されたニカラグアでは 2000 年に策定され、PRSP の履行が債務削減の条件となった。

発にシフトするにつれ、地域コミュニティとはプロジェクトの選定、実施、監理の上で協力関係が築かれた。その中心を担うのが、INIFOM¹⁴とよばれる「市町村支援機関」であり、FISE プロジェクトの受け入れに関して市町村との「橋渡し」をし、不十分な市町村職員のトレーニング等を請け負う機関である。非効率的なニカラグアの行政組織と比較し、FISE はドナーからの高い評価を得ている一方、（大統領府直轄の組織が）既存の行政組織の「頭ごなし」に援助を行うやり方に対してはニカラグア内外からもさまざまな批判がある。

その典型的なものが、FISE のようなドナーの息がかかった「超行政的」な組織は、既存の行政組織と競合関係を生み出し、結果既存の行政組織の能力を高めるのではなく、侵食し、ますます弱体化させることに寄与しているのではないかとするものである。当初、FISE は経済危機に対処するための緊急避難的な「基金」として創立されたものであるが、いつのまにか、各省庁の執行機関、さらには、教育・医療部門を中心とするセクターの政策「立案」をも行うことのできる機関 [Dijkstra 2004] として、機能を強化するようになってきた、とするものである。ソーシャル・ファンドという一般会計を超越した予算制度、あるいは行政機構が存在することが、途上国の既存の行政組織にどのような影響を与えるかという点については興味深いテーマではあるが、本稿の第一義的な問題関心ではないのでここでは深入りしない。しかし、本稿の問題関心である、ソーシャル・ファンドという分権型・参加型の政策介入が雇用・貧困の問題をどのように対処してきたかを分析する際に、既存の行政・政治制度の中でどのような位置づけがなされ、またそれにどのような影響を与えたかを意識することは、前節で述べた、「政策の内生化」の議論と関連して、重要な点であろう。

IV ニカラグア貧困状況：LSMS データ

¹⁴ Instituto para el Fomento de Municipalidades (Institute for the Support of Municipalities)。全国の市町村の分権を促進する機関である。

ニカラグアは 1993 年に世銀の支援の下、4,200 世帯（23,000 人）を対象とした LSMS を実施し、貧困ラインの設定及び所得貧困の測定を行った。1998 年にも同様のサンプル調査（LSMS98）を実施し、この調査で実施された貧困測定が PRSP 策定のための基礎資料として使用されている¹⁵。「貧困層」（Poor）及び「極貧層」（Extremely Poor）の 2 段階に分けた貧困測定を実施しているが、まず、貧困層に使用される貧困ラインは「必要カロリー摂取量を取っている家計の月支出総額」と定義され、同様に極貧層に使用される貧困ラインは「必要カロリー摂取量を取っている家計の月食費総額」と定義される。即ち、前者の定義による貧困ラインは食費に加えた生計を維持するために必要最低限の支出額が含まれるのに対し、後者では最低食費のみである。貧困層及び極貧層の貧困ライン及び貧困ライン以下人口割合（P0）は表 2 - 1 の通りである。更に LSMS を地方自治体（municipality）単位で P0 及び貧困ギャップ（P1）を測定し、「貧困地図」を作成したものが図 1 である。表 2 によればニカラグアの貧困は、1993～98 年の 5 年間に貧困層も極貧層も減少しているが、依然 5 割近くの貧困層が存在するとい

表2 ニカラグア：地域別貧困率（P0）

		極貧層		貧困層	
		1993	1998	1993	1998
全国		19.4	17.3	50.3	47.9
都市部		7.3	7.6	31.9	30.5
農村部		36.3	28.9	76.1	68.5
マナグア		5.1	3.1	29.9	18.5
太平洋側	都市部	6.4	9.8	28.1	39.6
	農村部	31.6	24.1	70.7	67.1
中部	都市部	15.3	12.2	49.2	39.4
	農村部	47.6	32.7	84.7	74.0
大西洋側	都市部	7.9	17.0	35.5	44.4
	農村部	30.3	41.4	83.6	79.3

出所) ニカラグア政府統計局

¹⁵ その後 2001 年、2004 年にも LSMS が実施され、パネル・データを蓄積している。

う結果が明らかになっている。

ニカラグアの貧困状況の特徴としてまず、地域格差、即ち、都市部よりも農村部、太平洋岸よりも大西洋岸において著しく高い貧困率を示していることである（表2）。時系列的に見た場合特に憂慮すべきは大西洋岸地方（特に都市部）で極貧層が7.9%から17.0%へと急増していることであり、貧困層は若干の改善が見られるものの農村部で79.3%、都市部で44.4%と依然高い数値を示していることである。

他方、非所得貧困指標（例えば、潜在能力capabilityを示す指標）に注目すると、これが上述の所得貧困と一定の相関関係にあることが示唆される。即ち、所得貧困の高い社会層は非所得貧困も高い可能性が多いということである。例えば、貧困層は非貧困層と比較すると非識字率が高く、しかもこの傾向は農村部及び女性に強く見られることから示唆される（表3）。

非識字率の格差は所得貧困が正式な教育を受ける機会を奪っていることと強い相関があると考えられる。即ち、所得貧困が教育機会欠如を招き、非識字率増加につながり、生産性の低下を招き、結果所得貧困から脱出できないという悪循環をもたらしているということである。この傾向は特に都市部で顕著であり、極貧層の平均就学年数（3.0年）は非貧困層（7.0年）の半分以上しか教育を受け

表3 貧困層と識字率：LSMS98（%）

	極貧層		貧困層		非貧困層	
	都市部	農村部	都市部	農村部	都市部	農村部
男性	25.3	41.7	17.4	36.3	5.8	21.7
女性	31.2	39.4	21.6	33.5	7.5	18.5

出所）ニカラグア政府統計局

表4 貧困層と就学年数：LSMS98（年）

	極貧層		貧困層		非貧困層	
	都市部	農村部	都市部	農村部	都市部	農村部
	3.0	2.0	4.1	2.6	7.0	4.4

出所）ニカラグア政府統計局

ていない（表４）。

また、乳幼児栄養失調率にも所得貧困率との相関関係が見られる（表５）。極貧層の乳幼児は都市部においても農村部においても、非貧困層の２倍以上も栄養失調率が高いことが統計的に示されている。

極貧層は栄養価の高い食生活を営むことが困難である上に、病気になった場合適切な医療処置が取られない割合も高い（表６）。即ち、所得貧困が栄養失調・疾病の誘因となり、医療処置が欠如するため、疾病の悪化し、生産性が低下して所得貧困のわなから脱出できないという悪循環が存在していることが示唆される。

以上のように、貧困層は教育を受ける機会を奪われ、かつ肉体的にも健康でない場合が多いので、労働市場に売るべき「付加価値」（教育・健康）も少なく、換言すればリスク脆弱性も高いので、失業率も高い。特に都市部において顕著で

表５ 貧困層と乳幼児栄養失調率：LSMS93（％）

極貧層		貧困層		非貧困層	
都市部	農村部	都市部	農村部	都市部	農村部
34.5	44.4	22.0	35.1	14.3	22.1

出所）ニカラグア政府統計局

表６ 貧困層と疾病処置率：LSMS93（％）

極貧層	貧困層	非貧困層
35.7	55.5	91.5

出所）ニカラグア政府統計局

表７ 貧困層と失業率：LSMS93（％）

	極貧層		貧困層		非貧困層	
	都市部	農村部	都市部	農村部	都市部	農村部
男性	14	11	23	6	17	11
女性	21	12	17	10	12	11

出所）ニカラグア政府統計局

ある（表 7）。

V 貧困削減における効果

筆者は2005年7月にアジア経済研究所の助成を受けて、約2週間ニカラグアに滞在する機会を得た。現地では、FISE本部で関係者からヒアリングを行い、また地方の貧困村に出向き、FISEプロジェクトを実際に視察した。また、LSMSを実施した統計局から最新のLSMSデータを入手した。現在一次データを解析中であるが、この報告では公表されている二次データ等を利用しつつ、FISEの貧困削減効果の一端について何らかの方向性を示したい。

FISEの事業概要によれば、1991年～2005年の間にプロジェクト投入コストが約3億6000万ドル、プロジェクトによる裨益者のべ約1,300万人、雇用数のべ約62万人にのぼる。雇用に注目すると、年間でのべ5～7万人がFISEプロジェクトにより雇用されている計算になる。（表8）ニカラグアの総人口が563万人（2004年）であることと考えれば、総人口の約1%が何らかの形でFISEの事業に労働者として従事していることとなる。問題はFISE事業参加者のうち、何割が失業者・貧困者であり、事業参加によってこの国の貧困削減にどの程度寄与していたかということであるが、その評価は既存資料では必ずしも明確に示されていない。

他方、裨益人数に注目すれば、全国のFISEプロジェクトにより毎年50～100万人規模の裨益者、すなわち、総人口の1割強が存在することとなる。裨益者数の推定はFISEが行っているためやや過剰評価している観はあるが、それを差し引いても全国規模で建設されている、小学校、医療施設などは相当数にのぼることは明らかである。ニカラグアは首都マナグアのある太平洋側と比較して、先住民族の多く居住する、大西洋側（カリブ海側）や山岳地方では貧困率が高い。また、貧困地域では、教育・医療など基礎社会インフラが不足している。こうした地域に対するFISEの裨益効果、貧困削減効果は顕著であると推計される。

このように、FISEプロジェクトが貧困削減にどの程度貢献したかは、FISEの創出した雇用及びFISEプロジェクト自体の裨益の両面について検討する必要が

ある。厳密には、裨益は教育・医療のような直接的な裨益と、インフラの敷設による経済効果等、間接的な裨益が考えられるがここでは後者は考慮しない。

また、地域的分布に注目すれば、FISE 年次報告書によれば、FISE プロジェクトの大半は「極貧」と分類される市町村に分布しており、LSMS 調査に基づいて策定された貧困地図に従ってそのように資金配分されているようである(表 9)。

より詳細な家計レベルのデータを使用した調査[Rawlings et al. 2004]によれば、FISE のターゲティングの精度はソーシャル・ファンドが実施されている近隣諸国との比較でも「累進性」¹⁶が高いことが示唆される(表 10)。例えば、所得最下位層 10%の比較では、ボリビアではソーシャル・ファンドの裨益者全体の 10.8%を占めるのに対して、ニカラグアでは 14.7%を占めている。しかし、他方、所得最上位層についても、ニカラグアの方が参加率が高いという結果ともなっている。

表 8 FISE 事業概要(単位 米ドル; のべ人)

	Project Cost	Beneficiary	Employment
1991	6,804,786	275,059	2,948
1992	14,152,311	261,199	9,486
1993	11,277,020	295,523	19,177
1994	21,463,751	2,147,217	36,219
1995	21,118,836	1,931,990	36,932
1996	27,432,083	956,276	55,223
1997	32,725,848	890,298	58,717
1998	26,789,335	631,616	59,352
1999	25,192,967	833,192	51,074
2000	36,538,220	1,059,851	56,362
2001	40,696,010	992,877	69,253
2002	16,077,294	321,298	28,643
2003	23,259,242	673,783	40,681
2004	40,223,447	1,139,284	76,507
2005	16,423,950	675,175	22,955
合計	360,175,100	13,084,638	623,529

出所) FISE 資料

¹⁶ 累進性がない場合、すべての decile において 10%となる。

表9 FISE 投資実績 1998～2001

	市町村数	人口(1995) (人)	投資総額 (百万\$)	一人あたり (\$)	投資割合
極貧	44	744,636	92.6	124.4	57.2%
中貧	69	1,571,937	57.6	36.7	35.6%
軽貧	34	2,040,526	11.7	5.7	7.2%

出所) FISE 年次報告書 (2000)

表10 SF 裨益人口割合 (1991～98) 国別比較

Decile	Nicaragua	Bolivia
1 (poorest)	14.7	10.8
2	14.4	13.6
3	12.8	15.2
4	11.4	13.0
5	10.6	11.0
6	10.7	11.9
7	8.3	8.0
8	6.9	7.6
9	5.5	6.0
10 (richest)	4.7	2.8

出所) World Bank (2004)

表11 FISE: セクター別 SF 裨益人口割合 (%)

Decile	Education	Health	Water	Sewerage	Latrines
1 (poorest)	8.1	9.4	2.9	0.0	14.4
2	14.8	13.5	9.7	4.0	19.1
3	11.4	4.9	20.0	0.3	9.6
4	6.2	29.8	9.9	0.6	20.7
5	16.5	7.2	7.4	9.0	11.0
6	7.8	5.8	7.4	9.4	8.0
7	8.5	7.0	15.3	14.8	7.4
8	13.9	7.0	9.2	23.0	4.8
9	4.6	8.7	10.4	25.5	4.3
10 (richest)	8.4	6.9	7.8	13.4	0.8

出所) World Bank(2004)

さらに、セクター別の裨益率についてみた場合、逆進性の高い(すなわちより多くの富裕層が裨益している)下水道を除いていずれも累進性が確認された(表 11)。特に、公衆トイレについては、最貧層への裨益率が高い。また教育セクターに対する累進性は比較的少ない。これは、小学校教育は所得の高低に関わらず、必ず受けなければならないからであり、貧困層のみを対象とするものだからではないからである。

以上のように、FISE のプロジェクトは累進性の高い分野に選択的に投資を行うことにより、ターゲティングの精度を高めてきたことが類推される。しかし、貧困削減のいまひとつのチャンネルである「雇用」の側面については、上記のデータでは明確な結果が示されていない。

ニカラグア政府は 2001 年にマイクロ・レベルの労働調査を実施しており、サンプル労働者に対する質問項目の中で、FISE プロジェクトへの参加経験を問うている。今後 FISE 参加労働者の賃金や厚生比較を行うことにより、FISE のスキームが雇用を通じた貧困削減にどの程度寄与しているのか、分析をすすめることとしたい。

VI 結論及び今後の課題

ソーシャル・ファンドは日本の援助業界、研究者にはなじみが薄い。それは、ソーシャル・ファンドに関する日本語の文献がおそらく皆無に等しいこと、また日本の援助機関がソーシャル・ファンドに関心を示してこなかったことと密接に関連しているように思われる。本調査によって日本におけるソーシャル・ファンドの研究への関心を喚起することができれば幸いである。

中間報告の段階ながら、本稿を通じてニカラグアを事例に「分権型」の貧困対策とされる、ソーシャル・ファンドが貧困層にどの程度裨益しているかを裨益人口と従事者への雇用創出の側面に光を当てながら、検討する手がかりを提供することができたと考える。

しかし、ソーシャル・ファンドが世界各地で実施され、15 年余が経過した今日、

ソーシャル・ファンドに対してはさまざまな批判がある。その典型的なものが、このスキームは被援助国ではなく援助国側にとって都合のよいシステムであるとするものである。援助国側にとっては、援助資金は納税者からの出資または市場からの調達により得られた資金であり、出資者・市場に対してのアカウントビリティの観点から、資金使途の透明性と効率性を確保しなければならない。そのためには、非効率的な途上国の行政機関をバイパスすることができれば好都合だからである。しかし、これは途上国の制度をますます脆弱にしてい

最後に、この点と関連し、フランシス・フクヤマの議論を紹介したい。フクヤマは *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century* において、国家機能の「拡大」ではなく「強化」が社会の不安定化・脆弱化の抑止に貢献するという見解を示している[Fukuyama 2004]。第2次世界大戦後の日本やドイツの例のように国家制度が元々強固な国においては、体制が不安定化することなく、戦後復興を成し遂げることができた。一方、内戦続きで堅固な制度が存在しなかったアフガニスタンや、外国勢力によって破壊されたイラクでは、安定化のための「制度インフラ」が欠如している。外国からの支援はこうした制度インフラを整備することがまず肝要だとしている。ニカラグアは内戦を経験した、広義での「ポスト・コンフリクト」国である。現在でも、旧左派勢力（サンディニスタ党）は農村部を中心に支持基盤を持ち、社会不安の種となっている。

さらに、Fukuyama(2004)は世銀等の国際金融機関（IFI）、援助機関、NGOが実施する「キャパシティ・ビルディング」の効果に大きな疑問があるとしている。これら国際ドナーは制度強化を標榜しているが、実のところ、援助を通じた「制度破壊」につながっているとしている。援助効果を高め、住民に直接裨益を与えるために、現地NGOなどの地元の組織を活用する国際ドナーが多いが、それは結果として国家機能を弱体化・脆弱化させることを意味している。つまり、ドナーが途上国のキャパシティ・ビルディングを行うという表向きの理由はともかく、本来強化されるべき組織の能力が弱体化しているというのだ。途上国の既存の組織に任せることにより、資金が本来の目的に使用されなかったり、非効率に使われるよりは、ODAの資金が無駄なく、裨益住民に活用されるためにできるだけ直

接事業を実施したいという考え方をとるために生じた問題であるとしている。

開発途上国が安定的な成長を遂げるためには、市場一辺倒ではなく、国家の役割を堅固なものとしていくべきであるという視点は戦後日本の発展モデルを念頭に置く、日本のアカデミアでは一定の支持基盤を持つ思想である。これはニカラグアのような小国においても、ブラジルや米国のような大国における地方分権が意味をなすか、という点とも関係してくる。

今後、本研究を進めるにあたって、ニカラグアのソーシャル・ファンドの現状分析にとどまるのではなく、制度強化の側面も含め、さまざまな角度から問題点を指摘し、代替案を提案することとしたい。

(本稿を執筆するにあたり、アジア経済研究所、在ニカラグア日本大使館、JICA マナグア事務所、世界銀行ワシントン本部、米州開発銀行ワシントン本部他の関係各位に大変お世話になった。この場を借りて謝意を表したい。)

文献リスト

- Basu, K. 2000. *Prelude to Political Economy: A Study of the Social and Political Foundations of Economics*, Oxford University Press.
- Dijkstra, A. G. 2004. "Governance for Sustainable Poverty Reduction: The Social Fund in Nicaragua," *Public Administration and Development* 24:197-211.
- Faguet, J-P. 2002. "Designing Effective Social Funds For A Decentralized Contextt," mimeo.
- Fukuyama, F. 2004. *State-building: Governance and World Order in the Twenty-First Century*, Profile Books
- Jorgensen, S. L. and J. Van Domelen 2000. "Helping the Poor Manage Risk Better: The Role of Social Funds" in *Shielding the Poor: Social*

- Protection in the Developing World*. ed. Nora Lustig , Washington DC, Brookings Institution.
- Keen, M. and Marchand, M. 1997. "Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending," *Journal of Public Economics* 66:33-53.
- Newman, J., S. Jorgensen, M. Pradhan 1991. "How Did Workers Benefit from Bolivia ' S Emergency Social Fund?" *World Bank Economic Review* 5(2): 36-93.
- Pradhan, M., L. Rawlings 2002. "The Impact and Targeting of Social Infrastructure Investments: Lessons from the Nicaraguan Social Fund. " *World Bank Economic Review* 16(2):275-95.
- Prud ' homme, R. 1995. "The Dangers of Decentralization," *World Bank Research Observer* 10(2):201-220.
- Rawlings, R. L. Sheburene-Benz, J.V. Van Domelen 2004. *Evaluating Social Funds: A Cross-Country Analysis of Community Investment*, The World Bank.
- Sachs, J. 2005. *The End of Poverty: How We Can Make It Happen In Our Lifetime*, Penguin Books.
- Serrano, R. and D. Warren 2003. "Re-Engineering Social Funds for Local Governance: The Central American Experience," *Spectrum Magazine*.
- Tiebout, C. M. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Econom* 64:416-424.
- Wildasin, D. E. 1991. "Income Distribution in a Common Labor Market," *The American Economic Review* 81(4):757-774.

調査研究報告書
開発研究センター 2005 - - 21
雇用を通じた貧困削減
中間報告

2006年 3月15日発行
発行所 独立行政法人 日本貿易振興機構
アジア経済研究所
〒261-8545 千葉県千葉市美浜区若葉3-2-2
電話 043-299-9500

無断複写・複製・転載等を禁じます。 印刷 (有)騰光社