

ニカラグァ国「社会的弱者支援」  
プロジェクト形成調査  
結果資料  
(内部検討資料)

JICA LIBRARY



J1160417 [0]

平成12年10月

地三中

CR (3)

00-13

JICA  
217  
213  
33C  
LIBRARY



<目次>

調査対象地域地図・位置図

第1章 調査の概要

- 1-1 調査の目的
- 1-2 調査の背景と経緯
- 1-3 調査基本方針
- 1-4 調査項目
- 1-5 調査団構成
- 1-6 調査行程
- 1-7 調査機関
- 1-8 調査結果（概要）

第2章 貧困の現状と政府の取り組み

- 2-1 社会的弱者層の状況
- 2-2 貧困層・極貧層の現状

第3章 貧困削減への取り組み

- 3-1 貧困対策の現状
- 3-2 貧困削減戦略ペーパー（PRSP）

第4章 人的能力開発分野の現状と課題

- 4-1 人的能力開発計画
- 4-2 人的能力開発精度・運営管理の概要
  - 4-2-1 教育制度概要
  - 4-2-2 職業訓練制度概要
  - 4-2-3 関連組織概要

第5章 職業訓練の現状

- 5-1 職業訓練校・センターの概要
  - 5-1-1 指導分野・内容
  - 5-1-2 訓練受講者の動向



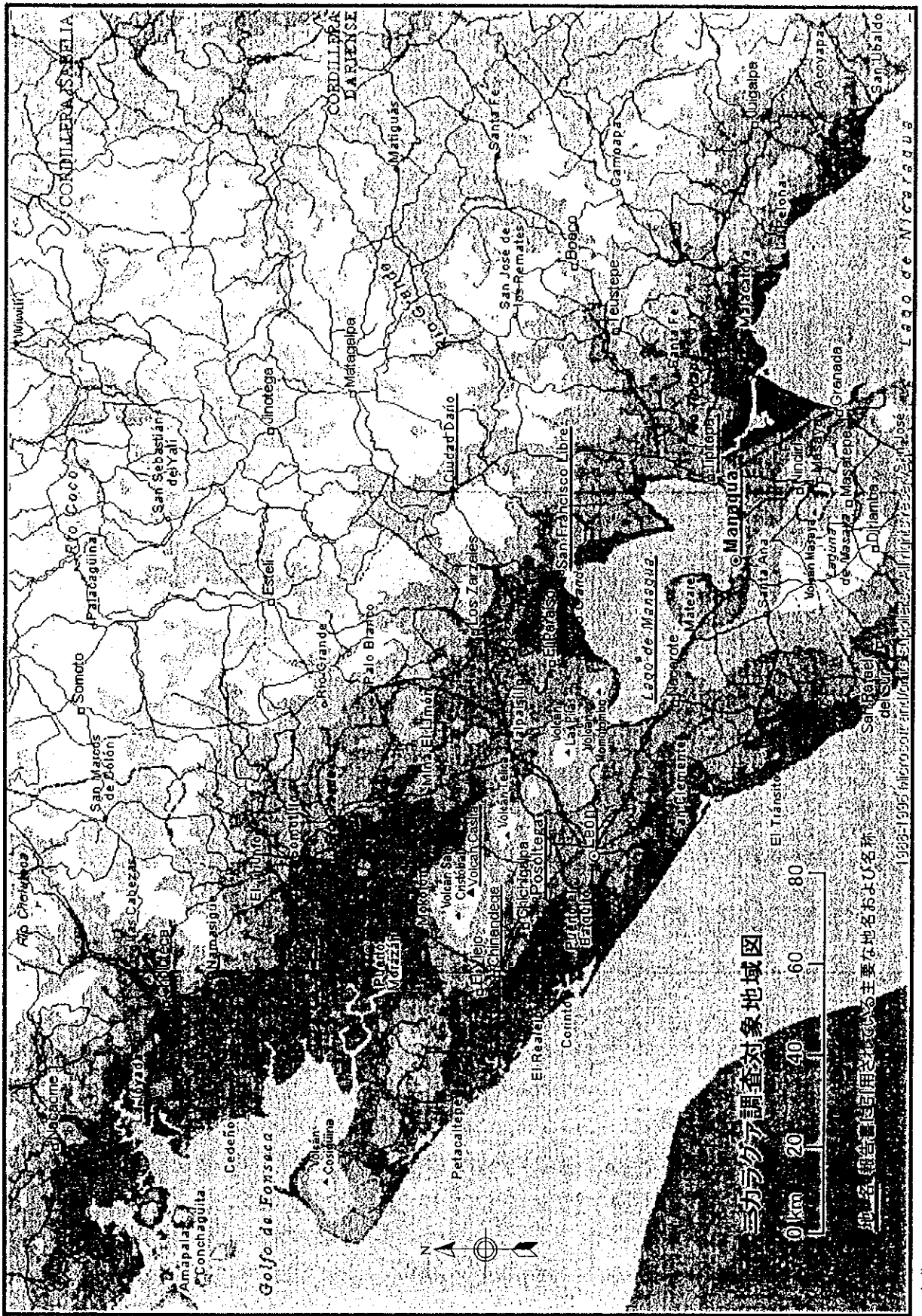
1160417 [0]

- 5-2 施設・機材整備状況
  - 5-2-1 職業訓練学校の施設整備・運営管理況
  - 5-2-2 職業訓練学校の機材整備・運営管理状況
  - 5-2-3 その他職業訓練／教育機関の施設・機材整備状況
  - 5-2-4 施設及び機材に関する問題点とその対応策
- 5-3 産業界のニーズ
  - 5-3-1 産業構造
  - 5-3-2 労働・雇用状況
  - 5-3-3 人材需給の現状と INATEC における訓練への期待事項
- 5-4 女性に対する職業訓練
  - 5-4-1 女性の職業訓練への参加状況
  - 5-4-2 女性の労働市場および労働環境
  - 5-4-3 女性に対する職業訓練
- 5-5 障害者に対する職業訓練
  - 5-5-1 障害者の概況
  - 5-5-2 障害者に対する職業訓練の状況
  - 5-5-3 障害者の労働市場および労働環境
  - 5-5-4 障害者に対する職業訓練
- 5-6 職業訓練分野における援助動向

## 第6章 協力の方向性

- 6-1 要望候補案件概要
  - 6-1-1 マサヤ伝統工芸訓練センター
  - 6-1-2 プエルトカベサス職業訓練校水産学科新設計画
  - 6-1-3 工業系職業訓練校設備改善計画
  - 6-1-4 小規模菜園設立技術支援計
  - 6-1-5 チチガルパ訓練校校舍新設計画
- 6-2 我が国協力の方向性及び留意点
  - 6-2-1 ニカラグアに対する協力の方向性
  - 6-2-2 社会的弱者（貧困対策）支援の課題
  - 6-2-3 ニカラグアに対する協力の留意点





出典: Microsoft Encarta 97 World Atlas

## 第1章 調査の概要

### 1-1. 調査の目的

「ニ」国はその国家開発5カ年計画（1995~2000）において、貧困からの脱却の手段として、社会インフラの整備、特に人的資源の開発を重視し、経済成長と社会制度との均衡のとれた開発を目指している。社会インフラの整備においては基礎的な社会サービス（PHC、初等教育等）の改善、行政機関の改革、社会的弱者を対象とした貧困軽減の為の支援を最優先課題としている。また、現在策定が進められている貧困削減戦略ペーパー（PRSP）においても、中心的政策項目として「人的資本への投資拡大」「弱者保護」が取り上げられている。

上記を踏まえ、「ニ」国の社会的弱者層の状況、支援体制の現状・問題点の把握、政府の貧困削減のための政策・具体的計画等について確認するとともに社会的弱者を含めた貧困層に裨益する我が国の今後の協力の可能性を検討することを目的に、今般、本件調査団を派遣した。

### 1-2. 調査の背景と経緯

（1）「ニ」国の社会・経済は、80年代の10年間に及ぶ内戦、繰り返される自然災害により疲弊し、未だ内戦・災害の影響が至る所に見受けられる。中南米諸国の中で最も開発の遅れた国の一つである同国（GNP\$390/人<'98.WB>）では、全人口の30.3%が貧困層にあり、32.7%が極度の貧困にあるとされており国の3分の2が貧困状態に生きていることになる。（UNDP 人間開発指数；175ヶ国中127位）

90年代、民主政権の下で再建努力が続けられたが、98年10月末に中米を襲ったハリケーン「ミッチ」は、「ニ」国の農業部門やインフラを中心に甚大な被害（政府試算では15億ドル）を与えた。同国政府は「復興と変革」をスローガンに災害復興に努力するとともに、国際社会に対し支援を求めた。

99年には、ドナーによる復興支援も相まって7%の経済成長に回復した。更に、「ニ」国政府は税制改革や国立銀行の民営化を実施し、行政改革、金融改革、公営企業の民営化、公務員削減などの構造調整を進めている。また、重債務貧困国である同国は、債務軽減のため参加型プロセスを通じてPRSPの策定を進めており、各国ドナーもこの動きに応じて「ニ」国政府の主体的な貧困削減戦略の策定を注視している。

（2）95年の国勢調査では経済活動人口（15歳以上）は約230万人おり、そのうち労働人口は150万人と報告されている。労働人口のうち雇用人口は120万人であり失業率は約18%に上る。このほか、51万人が不完全就労者といわれ、これは全労働人口の33%になる。従って総失業率は50%以上であり、特に女性の占める割合が高い。（成人労働人口（15歳以上）に占める女性の割合；90年35%<'97' 国連開発計画「貧困と人間開発」>）

このことから、経済活動への積極的参加を促し、貧困からの脱却を図る為の、労働市場のニーズに対応した技能者育成が急務とされている。



### 1-3.調査基本方針

(1) 「ニ」国において現在策定作業が進められている PRSP 及び「ニ」国政府の実施する貧困対策の分析を行う。また、他ドナー・国際機関の動向等を把握しつつ我が国の協力の方向性を検討する。

(2) 貧困層の生活水準の向上を図る為には、安定した雇用の確保が重要であり、そのためには労働市場のニーズに対応した技能習得が求められる。このことから、貧困層に対し、社会・産業界の需要を踏まえた技能習得支援の可能性について検討する。右検討に際し、女性及び身障者に配慮した協力内容に留意する。

### 1-4.調査項目

- (1) 貧困の現状と政府の取り組み
- (2) 労働状況および能力開発の現状
- (3) 職業訓練の実施状況

### 1-5.調査団構成

- (1) 総括 ; 上原盛毅 JICA 専門技術嘱託
- (2) 援助計画 ; 大石賀美 外務省経済協力局無償資金協力課
- (3) 協力政策 ; 松山昭浩 外務省経済協力局政策課
- (4) 調査企画 ; 山本美香 JICA 中南米部中米カリブ課
- (5) 社会的弱者支援対策 ; 大門毅 有限会社アイ・エム・ジー
- (6) 能力開発 ; 監物順之 中央開発株式会社
- (7) 通訳 ; 武井光子 財団法人日本国際協力センター

1-6. 調査行程 平成 12 年 9 月 17 日～9 月 25 日/10 月 8 日 (詳細別添 1)

### 1-7.調査機関

- (1) 政府関係機関; 外務省経済技術総局 (SEREC)、大統領府技術庁 (SETEC)、労働省、企業家高等委員会、教育省、家族省、保健省、社会緊急投資基金 (FISE)、職業技術庁 (Instituto Nacional Tecnológico; INATEC) 等
- (2) 各地域・分野の訓練センター;
  - ・ Centro de Estudios Tecnico Agropecuario La Borgona
  - ・ Instituto Tecnico para la Administracion y Economia Manuel Olivares R.
  - ・ Centro de Capacitacion Nicaraguense Aleman
  - ・ Instituto Tecnológico Nacional
  - ・ Instituto Politecnico Jinotepe
  - ・ Instituto Nacional Tecnológico Chichigalpa

- ・ Escuela Nacional de Mecanizacion Agricola 等
- (3) 関連草の根無償実施サイト；
  - ・ Pipitos マナグア本部
  - ・ 職業訓練センター支援計画 (Asociacion Damas Salesianas)
  - ・ マサヤ婦人職業訓練センター (マサヤ市役所)
  - ・ 女性研修センター建設支援
  - ・ サンホセ孤児院
  - ・ 身障者職業訓練支援計画 等
- (4) その他 (国際機関、二国間ドナー機関 等) ；
  - ・ 世銀、DFIB、UNDP、USAID、GTZ、IDB、IMF 等

#### 1-8. 調査結果 (概要)

##### ア. 貧困の現状と政府の取り組み

###### (1) 社会的弱者層の状況・支援課題

「ニ」国では、社会経済システムの様々なリスク―“自然災害・軍事紛争・国家金融危機といった国家・国際レベルでのリスクから、失業・老化・病気・怪我 (後遺症・障害を含む) といった日常レベルでのリスク”―に対して脆弱な社会グループには、女性 (特に母子家庭)、年少者・老人、未熟練労働者、障害者・戦傷者、麻薬患者を含む病弱者等が含まれる。

経済機会の側面においては、社会的弱者の「脆弱性」を軽減する方策の一つとして、基礎教育・職業訓練等を通じて労働市場における付加価値を高めることが考えられる。このことは国家経済の側面からも、より生産性の高い優秀な人的資本が生産過程に投入されることによる労働生産性の向上および外国企業の進出等が期待されることから、「ニ」国の持続的経済成長の原動力となり得ると考えられる。

他方、地域社会における連帯感・協力関係といったいわゆる社会資本の強化も地域レベルでの安全弁を確立することにより、脆弱性軽減の有効な方策として考えられる。そのための政策的支援として地方分権の促進も重要とされている。

###### (2) 貧困の状況

「ニ」国は家計調査に基づいて一定のカロリー摂取に相当する金額を貧困ラインと定義し、当該金額以下を出費している家計を「貧困家計」と定義している。地域別物価水準や家族数等に基づく一定の調整を経たあと、「貧困地図」が策定されている。「ニ」国の貧困は貧困ライン以下人口割合を見る限り 93~98 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う結果が出ている。

「ニ」国における社会的脆弱性の高い社会層は、性別・年齢別・健康状態・地域別に異なる分布を示している。具体的には、男性よりも女性、年少者及び老人、病弱・障害者、農村部に脆

弱性の高い社会層、即ち「社会的弱者」が多く分布している。また、同国の貧困状況の特徴としては地域格差がある。都市部よりも農村部、太平洋岸よりも大西洋岸において高い貧困率を示している。特に大西洋岸地方の極貧層が急増している。「ニ」国においてはこれら社会的弱者グループの貧困状況を把握することが重要である。

貧困層は教育を受ける機会を奪われ、かく肉体的にも健常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、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）。所得貧困と脆弱性増加の2重の「悪循環」が労働市場における脆弱性とあいまって、貧困層は親子代々貧困が続く「貧困の罌」に陥る構造がある。

### （3）貧困政策の現状

サンディニスタ政権の崩壊後、世銀・IMF等による国際的支援が開始されると経済の構造的転換を図る諸政策を実施したため、経済状況は回復に向かった。「ニ」国政府はこれまでの10年間、経済構造・金融制度の自由化・開放化、財政政策の効率化・透明化、及び法制度の整備を中心とするマクロ経済運営の安定化を図ってきた。同時に、農村開発、教育・医療セクターへの公共投資、及び社会的安全弁の整備を実施し、貧困対策を実施してきた。

特に、教育セクターの分権化政策は注目されており、その中心的役割を果たしてきた機関がFISE（緊急投資基金）である。FISEは世銀・IDB等のドナーによる資金拠出により、教育・医療・社会サービス・水道セクターへのプロジェクトを実施している。貧困地域を対象とした社会インフラ整備のうち、FISEの実施する割合は高くなっている。

上述の通り「ニ」国政府は教育・医療・社会サービス分野への公共投資を通じて貧困対策を実施しており、対GDP比12%前後の公共投資を行っている（但し、一人あたりでは必ずしも高くない）。

- ①SETECを中心とした取り組み；国家計画、PRSP計画策定を行うと同時に各ライン省庁・実施機関によるPRSPの実施に係るモニタリングを行っている。
- ②文部省・厚生省・家族省・FISE等を中心とした取り組み；PRSPの実施（プロジェクト投資計画の分類化、何をPRSPの中にも含めるかの検討等）。
- ③各ドナーの取り組み（世銀、IDB、DFIB、USAID、UNDP、GTZ等）；各ドナーにより、貧困をどの程度重視するか、PRSPをどう考えるか・どう支援するか（特にFSSにどう対処するか）については「温度差」がある。FSS（特別会計）・FISE（投資基金）と「コモンファンド」は本来似て非なるものであるが、ドナー（例えば日本・USAID）の中には両者を同一視する傾向があると思われる。（「ニ」側の本音としてもFSS等を「ミニ・コモンファンド」としたいという本音が見え隠れするのも事実。）

### （4）PRSPにおける社会的弱者支援及び人材育成

①PRSPの中では、1.経済成長、2.人的資本への投資、3.弱者保護、4.ガバナンス強化の4つを中心的政策項目と位置づけている。特に弱者保護については家族省の強化、リスクにさらされてい

る集団の特定化、社会保護政策の発展等を主要政策課題とし、IDB と共同で現在極貧状態にある 5000 家族を対象としてパイロット・プロジェクトを実施中。並行して DFID も農村開発プログラムを実施検討中。

②人的資本強化の柱である教育については、基礎教育の他に社会的ニーズの高い技術教育・職業訓練も重要な柱として位置付けている。また、PRSP の枠内で IDB 及びスペインの協力で「国家教育計画 2001-2010」を策定中である。同計画は PRSP の政策目標を達成するため地元ニーズに根ざした教育内容、特に職業ニーズを満たすような技術教育に力を入れることとしており、目的達成のために特に貧困層に焦点を当てるとしている。

③社会的弱者に対する支援の具体策としては FSS（補足的社会基金）のスキームを通じて、これを貧困地域を対象とした選択的投資（ターゲッティング）の中心的政策ツールとして捉えている。絶対的貧困対策としては（間接的なプロジェクトの実施ではなく）貧困層に対する直接的資金配分（Direct Transfer）が効果的であると考えている。IDB が実施中のパイロット・プロジェクトも FSS を使ったスキームである。

FSS は必ずしも弱者支援のみを対象としたものでもなく、また組織ではなく、各省庁が特別会計として使用できるファンドである。HIPC 債務帳消に掛かる余剰資金が FSS に充当されることにより、FSS は事実上当該余剰資金の「モニタリング指標」としての役割を果たすことが考えられる。

#### イ.労働状況および能力開発の現状

##### （1）労働状況

1993 年 17.8%まで上昇した完全失業率はその後減少に転じ、1999 年には、10.7%まで低下した。近年、労働人口は急激に増加しているものの、雇用形態としては不完全就労（日雇い、自営（零細）、無給労働）が 50%以上を占めている。また、被雇用者においてもインフォーマルセクターに従事する割合が高く 99 年には 70%を越えており、実態は統計数字以上に悪いとみられる。特に農村部、女性、若年層において深刻である。

農村部においては資金・技術の不足等により生産性が低下し、農業以外に収入を求めるようになった。都市部においては、政府機関の縮小、農村部からの人口流入により都市が労働力を吸収できず、失業・インフォーマルセクター従事者の増大を生んでいる。

##### （2）労働市場

①製造業部門では大半が自営もしくは零細企業であり、資金・技術の不足により生産性は極めて低い。但し、近年、労働集約型の産業（台湾、韓国の繊維産業）も少しずつ保税地域に進出しており、特に女性労働力の大きな吸収先となっている。

②第一次産業は GDP の 28%、雇用の 42%、輸出の 77%を占める現時点での最重要産業ではあるが、土地所有が非常に複雑で生産性が低く十分な所得が得られておらず（就労者の 42%で所得の 28%しか稼ぎ出していない）、さらなる雇用の増大は期待できない。

農村部の貧困緩和のためには農業自体の生産性向上、収穫物管理・流通システムの改善による所得の向上、農産物加工等による付加価値の増大等、広義の農業経営の改善による農家所得の向上が必要ではあるが、今なお増大しつつある若年層の雇用を農村だけで吸収することは極めて困難である。(国の技術的支援は大規模農家が中心であり小零細農家は技術的にも立ち遅れている。)

### (3) 技術者の状況

①増大する労働力を吸収するためには、農業以外の産業が発展する必要があるが、期待される製造業において過去10年間雇用の増大に貢献したのは保税地域進出企業のみと見てよく、「ニ」国の労働力は近隣諸国に比して安価ではあっても質が劣るとして、外資企業のなかでも、同国をさけて近隣国に向かう傾向があり、「ニ」国にくるのは労働力の安さのみをねらった企業となっている。

②「ニ」国における商工業の発展のためには基礎的技能の底上げが必要であり、技能者育成のための職業教育・訓練の必要性は高い。その際に、労働力を吸収する市場のニーズを十分に把握し、ニーズに沿った職業訓練内容とすることが求められる。同国では国内の労働市場でどのような職業にどの程度のニーズがあるのかといった基礎的資料が存在しておらず、市場ニーズに対応した職業訓練政策が立てられていない。産業育成、技術者育成共に立ち遅れた同国においては国が技術者を育成してゆく必要がある。労働市場のニーズに対応した職業訓練をINATECの各センターが行えるような制度改革が求められる。

### ウ. 職業訓練の実施状況

#### (1) 職業訓練の現況

①「ニ」国において職業教育・訓練を管轄するのはINATECである。同国の全雇用主は支払賃金の2%をINATECの運営経費として拠出することになっている為、運営面での財源が確保されていることから実施能力・組織体制等、比較的しっかりとしている。

②INATEC傘下に全国34の職業教育・訓練校がある(直営29、補助5)。分野別にみると農業系11校(全て直営)、工業系13校(直営9、補助4)、商業系10校(直営9、補助1)となっている。

③INATECの各センターの起源は大きく以下の3つに分けられる。

ア.1950-1970年代に創立された英・米等の機材を中心とする学校

イ.1980年代に創立され旧ソ連、東独等の機材を中心とする学校

ウ.1990年代GITZ、台湾の支援で作られた学校

いずれも現在の機材はほとんど創立当時のままであり、その後の更新は技術協力に付随するわずかな機材支援がみられる程度であり、製造メーカーがなくなったものが大半で故障が発生するとその修理は極めて困難な状況にある。

ア.のなかで、スペインが支援したINTECNAと、1990年代創立のCECNA、ITETEX両校とは創

立時に機材を支援したドナーがその後も技術協力を継続していることにより、他校と比較して訓練内容・施設は整備されている。

## (2) INATEC の現状

企業が INATEC に拠出する雇用者給与の 2% の拠出金については、他の中米諸国が 1% であるのに比べ高い率となっている。拠出金の支出状況については、60% が管理費に当てられており、必要な訓練に回される資金の額が不足している。また、INATEC の所長職は政治ポストであるとして企業等からの意見が反映されにくいと感じられている等、様々な問題は指摘されてはいるものの、公的機関が次々と人員・予算削減されている現状においては、財源が確保されている INATEC は貴重な存在である。

しかしながら、企業家高等委員会 (COSEP; 2 名の代表が INATEC 理事会に参加) によると、INATEC は企業が必要とする技術訓練を行っておらず、企業は INATEC の訓練内容に満足していない。特に中級以上の技術者の養成が不十分としている。このことから、訓練センターの指導内容の改善と共に INATEC の組織運営・管理システムの改革が必要と考えられている。

## エ. 訓練センターの現状

(1) 農業分野; 依然、ニカラグアにおける基幹産業は農業であり、輸出品目も大半が第一次産品である。農業生産性の向上を図ることは、食糧の自給を確保し経済の活性化を図る上で重要である。農業技術研修に関しては農牧省においても実施されているところその訓練内容との相違を確認する必要がある。

農業分野のセンターは敷地面積が広く、寄宿率が高いことから経費も高く維持管理が困難であることが大きな問題となっている。機材の観点から見るとかつてソ連製トラクタを主対象とする農業機械教育が行われていたが現在ではトラクタ教育はほとんど行われておらずニーズ低い。

(2) 経営 (商業) 分野; コンピュータ、秘書、経済、会計、経営等のコースがあり、コンピュータ操作ができることが就職に有利に働くことからコンピュータコースが最も生徒の希望が多い。機材面では中心機材はコンピュータであるが、古い・台数が少ない等の不満はあっても大きな支障とはなっていない。

(3) 工業分野; 機械、電気、電子、自動車整備、溶接、旋盤、木工等が指導されているが、多くのセンターは労働市場のニーズに対応しきれていない。機材の不足あるいは老朽化、陳腐化は一部の例外を除いて著しいものがあり、訓練効果の向上を疎外する大きな要因となっており、機材の改善が必要とされている。今後、EU により実施される市場調査の結果を踏まえた、機材を含めた投入計画の策定が重要となる。

## オ. 支援候補案件

### (1) 留意点

「ニ」国の最重点課題である貧困対策において、人材育成・弱者支援は重点テーマとして PRSP においても取り上げられているものの、持続的対策に繋がるような具体的計画はたてられていない。貧困層が社会の半数以上を占める「ニ」国においては、社会全体の底上げが必要である。その為には産業の育成、人材の育成、経済インフラの整備等の包括的対応が求められる。

### (2) 能力開発支援

#### ① 技能者育成の為の支援

ニカラグアは内戦の影響により中堅技術者の不足が著しく、産業の育成を疎外する要因ともなっている。経済活動への積極的参加を促し経済を活性化するためには、政府の産業育成政策の強化と共に、産業を支える中堅技術者の育成が不可欠である。さらに、貧困からの脱却を図る為に労働市場に対応した技能者育成が急務とされている。

INATEC の訓練センターが全国に設立されているが、現実に即した訓練内容が形成されてはならず、訓練内容と企業ニーズとの乖離が大きい。また、非計画的なセンター運営が効率的な訓練実施を妨げている。

このことから、専門分野の指導を行う専門家・JOCV・(SV)に加え、職業訓練管理・システム面での助言・指導を行う専門家等の派遣が有益であると思われる。但し、カリキュラム改善(EU)をはじめ、労働市場調査、訓練センターへの技術支援等、既に他ドナーが相当量の支援を行っているところ、重複には十分留意する必要がある。

<想定される協力スキーム；専門家・JOCV・(SV)・第三国専門家、本邦・第三国研修、機材供与・無償等>

#### ② 女性の為の能力開発支援

貧困女性支援事業については主として NGO、宗教団体が実施しており、我が国も草の根無償による支援を行っている。女性の雇用機会の増大、収入創出を図る上で、技能習得は重要であるが、一般に女性の参加が多い分野である裁縫・美容は必ずしも雇用に繋がる技術ではなく、インフォーマルセクターでの女性労働が大半を閉める状況となっている。女性の労働集約的な産業(マキラ)も近年増えてはいるものの十分ではなく、女性労働者を吸収する労働市場が絶対的に不足している。

農村女性に関しては、遠くまで訓練を受けに行くこと自体が物理的に困難であり、生活圏において生活向上の一環として農業技術(家庭菜園)、調理(食品加工)、裁縫、手工芸等の技能習得の機会を与える必要があると思われる。<想定される協力スキーム；草の根無償、JOCV・(SV)等>

### ③障害者の為の能力開発支援

障害者に関しては、政府による障害者保護政策が立ち遅れており、労働市場は十分に等しく、現状では社会参加を促す支援としての技能習得の意味合いが強い。但し、一般職業訓練センターでも障害者を受け入れており、雇用に繋がるケースもある。障害者訓練においては、INETECの一般コースへ参加させることも考えられるが、ピピートス（NGO）のように INATEC と協定を結び障害者の技能訓練を図ろうとしている NGO 組織を活用することが効果的な障害者の能力開発支援に繋がるものと思われる。

ニカラグアにおいては戦傷者も含め障害者の割合は高く、障害者施設（障害者に配慮した施設を含む）は不足しており、一般訓練センターの改修・新設にあたっては障害者に配慮した建設とする必要がある。

<想定される協力スキーム；草の根無償、第三国専門家・JOCV・（SV）等>

### ④地方小規模農家の為の支援

地方農村地域小零細農家（5マンサーナ以下の農家）の貧困問題は深刻であり、生活を維持できなくなった農民が都市に流入し都市貧困層を形成している。このことから、地方農村の貧困地域の農業生産性の向上は都市貧困を考える上でも重要である。INATECの農業訓練センターにおいて若年層の農家子弟に農業の基礎理論・技術を教え、小規模農家の生産性を高め、自立を支援することは、貧困対策としても有益であると考えられる。具体的協力にあたっては我が国が実施した開発調査「太平洋岸第2・第4地域農業開発計画」の結果を踏まえた計画とする必要がある。

但し、地方農業セクターへの支援についてはオランダが相当量の協力を展開しているところ十分な情報収集を行う必要がある。

### (3) INATEC 要請案件

調査期間中、INATEC より以下5件の協力要望があった。

1. マサヤ小零細企業支援訓練所建設計画
2. プエルトカベサ商工訓練所における水産科新設計画
3. 工業系5校機材改善計画
4. 農村女性を対象とする野菜栽培訓練計画
5. チチガルパ商業訓練所移転計画

いずれの場合も実施においてはその効果を確保するために、単なる設備、機材の供与のみにとどまらず何らかの形での技術協力を組み合わせる必要がある。

（個々の案件に係る検討は「二」国の平成13年度（無償については14年度）正式要請案件を踏まえ検討する。）



## 第2章 貧困の現状と政府の取り組み

### 2-1 社会的弱者層の状況

#### 社会的脆弱性とリスク管理

日本語でいわゆる「社会的弱者」または英語の socially vulnerable group という言葉が意味するところは、「社会的に弱い立場に置かれているマイノリティ」或いは「弱いが故に雇用機会や政治参加等の面で社会のマジョリティと対等の立場にない者」であり、具体的には性別・年齢・宗教・民族・出身地・家柄等のような変更不可能又は極めて困難な属性から、健康状態・学歴・資格・職業技能等のような一定の条件さえ整備されれば場合によっては変更可能な属性により「弱者」か「非弱者」の区別がなされている。厳密に言えば、日本語の「弱者」と英語（またはその他言語文化）での vulnerable group の含意ニュアンスには微妙な差異が生ずるが、何をもって「弱い」(vulnerable)と定義するか、また、いかなる要因に対して弱いのかの2点を常に明確にしておくことによりある程度言語的問題は回避することが可能である。この点は今後、西語・英語文化圏に属するニカラグア政府機関や国際機関と弱者支援策に係る政策対話を進めていく際の「入り口論」として意外と重要な問題となつてこよう。

次に、「何をもって弱い」のか「何に対して弱い」のかという問題は社会により様々<sup>1</sup>である。この問題をニカラグア社会の文脈に従って考察すると以下の通りである。まず、前者の何を持って弱いのか、という点は実際に「脆弱性指標」(vulnerability indicator)を考える際にも重要な点であるが、弱者の定義(上述)から考えれば「雇用機会や政治参加等の面で社会のマジョリティと対等の立場」を奪う「脆弱性」であるが、ここではとりあえず政治参加等の側面は捨象することとし雇用・経済機会の側面に焦点を当てることとする。その場合念頭に置くべきこととして、ニカラグアの経済構造では農作業や土木工事・工場労働等の肉体的作業が労働の大部分を占めるため、まず肉体的にマジョリティと対等でないか又はそのように認識されがちな社会グループ(即ち「肉体的弱者」)の持つ特性が脆弱性の尺度となる。この尺度を適用すれば必然的に、女性、年少者・老人、障害者・戦傷者、麻薬患者を含む病弱者は弱者の構成員となり、それらを主たる収入源とする家計は弱者集団の最小単位を形成することとなる。

さらに、肉体的な強弱が労働生産性と明確な相関性がなく、換言すれば一定の職業技能を必要とする労働市場では職業技能・資格・学歴の有無が脆弱性の尺度となる。従って理論的には肉体的弱者が労働市場で非弱者となるためには、一定の職業技能を必要とする労働市場において職業技能を身につけることにより付加価値を高めるなどの方法により脆弱性を軽減することが必要である。しかし、山岳地帯や太平洋岸の住民や民族的マイノリティは都市部との地理的距離及び少数民族に対する社会的差別感(即ち「文化的距離」)等から、往々にして職業技能を身につける手段もなく、収入機会を求めて都市部に移住するや社会的弱者に転落してしまう。社会的差別感という点で言えば、女性も同等の肉体的能力や職業技能を持った男性と比較して雇用機会等に必ずしも恵まれないため、自己努力以外の社会的救済策(例えば差別撤廃のための雇用機会均等法の整備)を講ずる必要がある。また、農村地域では非土地所有者が代々貧困状況から脱出できずに、半農奴と化している状況<sup>2</sup>もあるのでこのような弱者を救済するためには土地制度の改革等を構ずる必要がある。弱者支援策の具体案については後述する。

次に後者の問題、即ち上記のように定義された「社会的弱者」が「何に対して弱いのか」を検討する。雇用・経済機会面に限定すれば、狭義には失業等の「リスク」であり、より視点を広げて考えれば、老

<sup>1</sup> 例えばある世銀調査によれば、アフリカのマラウイでは、「地方の小農」「女性が家長の家計」「エイズ孤児及びその親類」「自立の出来ない人々」を社会的弱者と定義している。

<sup>2</sup> 但し、ニカラグアは前政権による土地所有制度の改革により、ラ米では比較的的土地所有に関して平等であるとされている。

化・病気・怪我による収入源減少等の「リスク」、さらには自然災害・軍事紛争・国際金融危機といった国家・国際レベルの危機が経済のマクロ状況を悪化させ、結果として雇用・経済機会を喪失するという「リスク」である。ニカラグアは、これらのリスク要因のうち、国家・国際レベルの危機に伴う「リスク」が特徴的である。同国は長い内戦・軍事独裁政権の歴史を経て、1979年～1990年に至るまで革命を標榜する「国民自由サンディニスタ戦線（FSLN）」が政権の座につき、現在でも最大野党としての勢力<sup>3</sup>を誇り、政治的な不安定要因を形成している。他方、同国は地震・ハリケーン等の天災に悩まされてきた。特に、1998年に発生したハリケーン・ミッチは同国の経済に壊滅的な打撃（推定15億ドル）を与えた。これらの国家・国際レベルでのリスクになすすべもなく翻弄され続けてきたのが同国の社会的弱者である。

しかし、社会的弱者に対する救済策を検討する際には、地域共同体や家計・個人に焦点を当てたよりミクロ・レベルでのリスクに焦点を当てる必要があることは論を待たない。即ち、失業・老化・病気・麻薬中毒・怪我・死亡・家庭内暴力・犯罪被害・旱魃・水害といったリスクである。これらのリスクは国家・国際レベルでのリスクと比較すればまだ対応の余地があることに注目すべきであろう。すなわち、個人・家計・共同体の自助努力或いは国家の政策を通じて、かかるリスクを回避・軽減・分散したり、また安全弁を確立したり応急対応することが可能である。こうした観点から途上国経済の「リスク管理」メカニズムを検討した分析<sup>4</sup>を参考までに紹介しておく。

表1 途上国におけるリスク管理メカニズム

目的	インフォーマル・メカニズム		フォーマル・メカニズム	
	個人・家計	集団	市場	公共政策
リスク軽減	健康管理／移住／確 実な所得源確保	インフラ・水利資源等 の集団管理		マクロ政策／環境政 策／教育人材育成策 ／公共衛生／インフ ラ整備／労働政策
リスク分散 多様化	農作物多角化／所得 源多様化／物理的・人 的資本への投資	職業的連／貯蓄・貸付 組合	金融機関での貯蓄制 度／小規模金融	農業研究／貿易自由 化／所有権保護
安全弁の確 立	結婚・大家族／農耕地 共有	社会資本への投資（ネ ットワーク・連帯・伝 統的相互扶助制度）	損害保険／災害保険	年金制度／失業・健康 その他国民保険
応急対応	資産売却／借金／児 童労働／食糧消費減 ／季節・一次労働	相互扶助ネットワー クからの受け取り	金融資産の売却／金 融機関からの借入	社会的支援／労働（ワ ークフェア）／補助金／ソ シャルファント／現金支給

これらのうち、市場や公共政策を通じたフォーマルなリスク管理に関しては外国からの資金・技術援助が効果的な分野が多い。例えば、教育・人材育成・公共衛生・インフラ整備・農業研究といった分野は我が国ではJICAが比較優位を有する分野である。ニカラグアではこれらの分野への支援を通じた、社会的弱者のリスクに対する脆弱性を軽減することが急務となっている。

<sup>3</sup> 国会では全議員数93議席のうち、与党のPLC（民主護憲党）の38議席に迫る36議席を占め、また、全国145の市町村のうち、49の市町村を占めている。

<sup>4</sup> Holzman, R. and Jorgensen, S. L. (2000), "Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond," Social Protection Discussion Paper 0006, World Bank.

## 脆弱性の指標化

貧困とは単に貨幣的価値で測定することのできる「所得貧困」(income poverty)概念ではなく、より多様な側面を持った概念として捉えるべきであるという考え方が開発(経済)学では支配的となっている。多様な側面とは識字率や健康状態など、一定レベルの生活水準を維持するのに必要な最低レベルの能力の有無や、政治・行政過程に係る参加の度合い、さらにはリスクに対する脆弱性等であり、これらの側面から定義される欠乏状況を「貧困」と定義する潮流<sup>4</sup>がある。世銀の『世界開発報告 2000/2001: 貧困と対峙する』<sup>5</sup>では貧困を、所得貧困、健康・教育欠乏、リスク脆弱性、及び発言権欠如・権力欠如(voicelessness and powerlessness)と定義し、それに対処する政策として「経済機会」(opportunity)「権力付与」(empowerment)及び「安全弁」(security)という3つの指針を提示している。

この定義に従えば脆弱性の高い社会的弱者は必ずしも狭義の所得貧困ではないが、広義の貧困ということになる。しかし、一般的には貧困の各側面には一定の相関関係があるので、社会的弱者が所得・健康・教育・発言権・権力等の側面において非弱者と比較して相対的に不利な状況であろうことは想像に難くない。所得貧困率と脆弱性指標の相関分析は次節で行うこととして、本節ではまず、ニカラグアがドナーの援助を得て実施した『人口・健康統計 1998』<sup>6</sup>及び『生活水準家計調査 1998』<sup>7</sup>のデータを使用して社会的脆弱性を指標化しその特徴について分析することとしたい。

表2 地域別教育水準

地域	最終学歴 (%)				
	無教育	小学1～3年	小学4～6年	中等教育	高等教育
都市部	12.6	20.8	26.3	30.7	7.7
農村部	36.8	30.4	21.9	8.1	0.9
州:					
Nueva Segovia	28.3	28.2	26.7	14.2	1.6
Jinotega	45.5	27.7	15.9	7.9	1.1
Matriz	28.4	30.7	28.4	10.2	1.8
Estelí	22.4	27.6	26.3	19.7	3.2
Chinandega	22.9	29.4	25.9	17.7	2.8
León	21.1	23.7	27.1	22.0	4.4
Matagalpa	32.9	26.4	21.3	14.8	2.5
Boaco	34.0	26.3	21.1	11.6	1.6
Managua	10.3	19.5	25.2	32.7	9.6
Masaya	17.9	24.6	26.4	24.2	5.8
Chontales	33.2	24.9	21.4	15.0	3.0
Granada	18.4	26.9	27.9	19.9	5.4
Carazo	16.0	22.4	27.1	26.8	6.7
Rivas	24.5	27.3	27.5	16.2	2.4
Río San Juan	38.4	29.8	18.8	9.8	1.2
RAAN	33.6	27.6	22.9	13.6	1.1
RAAS	33.9	30.2	20.8	13.3	1.1
全国平均	22.7	24.8	24.4	21.3	4.9

表2によれば、教育を全く受けたことのない社会層は農村部に集中し、州別ではニカラグア湖の東側、

<sup>4</sup> 例えば、この分野で影響力のあるアマルティア・センによる定義によれば「ある人が持つ潜在能力、即ちその人が価値ある人生に帰結すると考える根本的な自由の欠乏状況」とされる。(Sen, A. (1999), *Development as Freedom*.)

<sup>5</sup> 原題は World Bank (2000), *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*.

<sup>6</sup> 原題は INEC, MINSALUD (1999), *Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud*.

<sup>7</sup> 原題は INEC (2000), *Encuesta Nacional de Hogares Sobre Medición de Nivel de Vida (EMNV98)*.

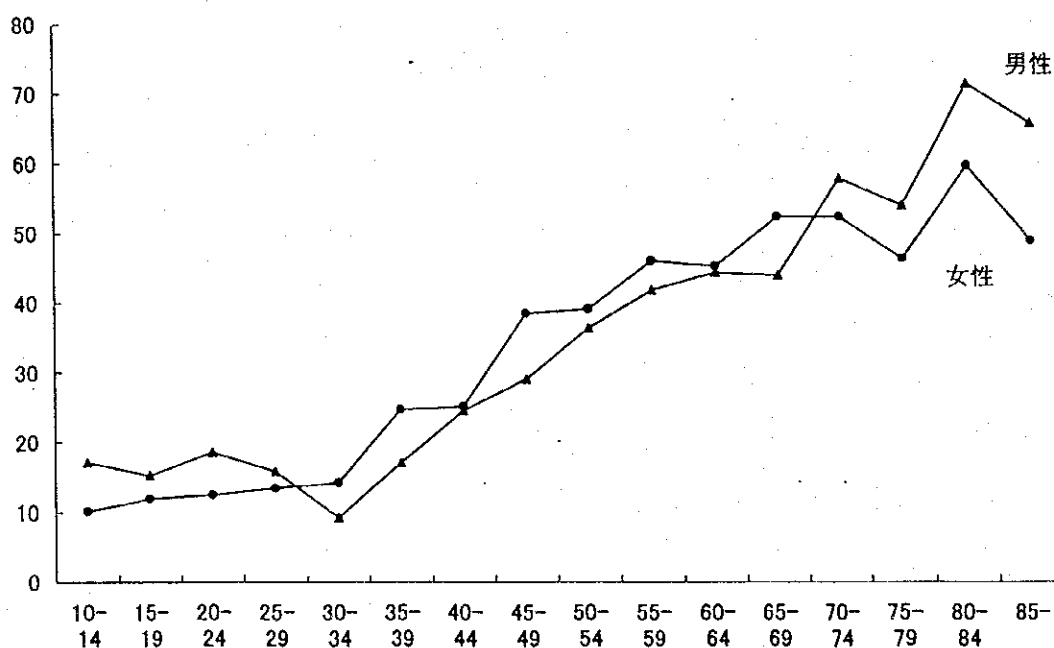
即ち太平洋岸及び山岳地帯(RAAN, RAAS, Jinontega, Matagalpa, Boaco, Chontales, Rio San Juan)に3人に1人の割合以上の高い割合で分布していることが明らかである。

表3 性別・地域別非識字率

地域	全国			都市部			農村部		
	計	男性	女性	計	男性	女性	計	男性	女性
全国平均	20.9	21.7	20.4	11.5	10.3	12.4	33.3	34.6	31.9
マナグア	9.7	9.2	10.2						
太平洋側	17.9	18.1	17.6	11.7	9.9	13.3	24.8	26.6	23.0
中部	31.7	33.3	30.1	14.5	14.4	14.5	40.8	41.9	39.7
大西洋側	31.4	31.2	31.6	19.2	17.4	20.8	44.2	44.2	44.1

表3によれば非識字率は全国平均で20.9%であり、地域別には農村部・中部・大西洋側に高い頻度で分布し、上述の教育水準と適応している。また性別では全国平均では男性(21.7%)が女性(20.4%)を上回っているが、都市部では女性の方が男性を上回っていることが分る。

図1 年齢別・性別非識字率



また、図1によれば高年齢ほど非識字率が高く、また性別では30代~60代前半の働き盛りの年齢において女性の非識字率が男性よりも高くなっていることを示している。

以上のように、教育水準・識字率の側面から見た社会的脆弱性は性別・年齢別・地域別によって、頻度はまちまちであり、特に女性・高齢層・農村地域(特に中部・太平洋沿岸地域)に多く分布していることが統計的に明らかである。次に、このような傾向が脆弱性の他の側面にも見られるのかどうか、健康及び就労活動の欠乏状態に焦点を当てて検討する。

表4 疾病率

	呼吸器系	麻疹	慢性下痢	事故	その他疾病
全国平均	23.0	1.2	0.8	0.3	13.9
年齢					
-4	78.1	4.6		0.5	16.8
5-9	27.8	1.8	0.9	0.2	9.7
10-64	18.2	0.9	0.8	0.3	13.2
65-	23.4	0.7	1.6	0.4	35.3
性別					
男性	22.3	1.2	0.8	0.5	11.5
女性	23.8	1.2	0.7	0.1	16.3
地域別					
都市部	20.3	1.1	0.7	0.4	12.8
農村部	26.4	1.3	0.8	0.2	15.3
マナグア	19.1	0.8	0.7	0.4	10.8
太平洋側	24.9	1.4	0.6	0.3	14.4
中部	23.2	1.2	1.1	0.2	16.2
大西洋側	27.0	1.5	0.8	0.3	13.8

表4から明らかなように、いずれの疾病率をとっても男性より女性、都市部より農村部、太平洋側よりも大西洋側に多い。但し、事故については傾向が逆転することは大都市におけるライフ・スタイルを反映したものと考えられる。また、乳幼児及び老人の疾病率も高い。特に、乳幼児の疾病は弱者保護という観点に留まらず、ニカラグア経済の将来を担う生産人口という点においても深刻な問題である。

表5 乳幼児栄養失調率

全国平均	23.6	
月齢	00-05	1.9
	06-11	19.9
	12-23	24.9
	24-35	21.2
	36-59	29.5
地域	都市部	農村部
全国	19.5	27.5
マナグア	13.4	
太平洋側	20.3	22.5
中部	25.3	32.7
大西洋側	23.5	30.9

表5の示す通り、高い疾病率に呼応するように乳幼児の栄養失調率も全国的に高い(23.6%)。月齢別では(乳離れ以降の)1歳~5歳未満の栄養失調率が高く、地域別では農村部、特に中部・大西洋側で深刻な問題となっている。他方、疾病・怪我を負うことによるリスク脆弱性の増加を防止・軽減する方策として、健康保険に加入する等の方法がある。ニカラグアでは国立社会保険院(INSS)の運営する健康保険(主に労働者対象)の他に民間保険会社による保険があるが、加入率は低い(表6)。男性より女性、都市より農村住民の方が非加入者が多く、これらの社会層が疾病・怪我というリスクに対する脆弱性が高いことを示している。

表6 健康保険加入率

	計	男性	女性
全国	7.8	8.6	7.1
都市部	11.8	13.4	10.3
農村部	3.1	3.3	2.9

脆弱性分析の最後に、生産活動に参加していない社会層の割合と原因について検討する。表7によれば男性よりも女性の方が生産活動に参加していない割合が特に農村では高く、その大きな理由が家事労働となっている。一方、男性の生産活動に従事しない理由としては学業に続いて、病気・障害を挙げる割合が、同様に農村部を中心に比較的大きな割合（13.5%）を占めている。

表7 生産活動に参加しない10歳以上の人口割合及び要因

	全国			都市部			農村部		
	計	男性	女性	計	男性	女性	計	男性	女性
非生産割合	11.6	10.6	13.5	13.9	13.9	13.8	8.7	7.5	12.6
理由									
年金生活	1.1	2.3	0.7	1.7	2.8	1.2	0.4	1.3	0.2
家事労働	35.7	2.1	48.3	24.7	0.7	36.0	49.6	4.9	61.9
学業	47.6	77.0	36.5	56.0	80.7	44.3	37.0	69.9	27.9
病気・障害	5.7	9.6	4.2	6.1	7.5	5.4	5.2	13.5	2.9
その他	9.9	9.0	10.2	11.6	8.3	13.1	7.8	10.4	7.0

以上のようにニカラグアにおける社会的脆弱性の高く、当該脆弱性に対するリスク管理において不利な立場に置かれている社会層は、性別・年齢別・健康状態・地域別に異なる分布を示している。具体的には、男性よりも女性、年少者及び老人、病弱・障害者、農村部特に太平洋岸及び中部地方に脆弱性の高い社会層、即ち、「社会的弱者」が高い頻度で分布している。従って、社会的弱者に対する方策としてはこのような社会層に対する具体的政策を講ずることが求められる。

## 2-2 貧困層・極貧層の現状

### 所得貧困の定義と測定方法

前節にて貧困を所得貧困、健康・教育欠乏、リスク脆弱性、及び発言権欠如・権力欠如と定義した世銀報告書を紹介し、さらにアマルティア・センによる「ある人が持つ潜在能力、即ちその人が価値ある人生に帰結すると考える根本的な自由の欠乏状況」という貧困定義を紹介し、貧困を多面性を持つ概念として捉えるべきであるとの考え方が開発理論の世界では支配的となっている点を述べ、その観点から貧困の一側面としての「脆弱性」についてニカラグアのデータを使用して検討した。他方、多面性を持つ貧困の中で、依然として所得貧困の果たす役割は少なくない。特に、開発資金をいかに効率良く、最も必要とされる社会層や地域に分配するか、という選択的公共投資の観点からは、所得貧困が依然広範に使用されている。

所得貧困は一定の基準で設定された「貧困ライン」(poverty line)以下の人口割合を指標化したものである。この指標で最も使用されているのがいわゆる FGT<sup>8</sup>指標 (又は  $P_\alpha$ 指標) と呼ばれるものである。その定義は、全人口を  $n$  とし、そのうち貧困ライン  $z$  以下の人口を  $q$ 、各家計の所得を  $y_i$  とすると、

$$P_\alpha = \frac{1}{n} \int_1^q \left[ \frac{z - y_i}{z} \right]^\alpha \quad (1)$$

で示される。 $\alpha$  は通常、0、1、又は2が使用されるが<sup>8</sup>、特に  $\alpha = 0$  の場合、即ち  $P_0 = q/n$  を「人頭指数」(head count ratio) と称し、最も多く使用されている。また、 $P_1$  は貧困ギャップ指数、 $P_2$  は貧困の深刻度を示す指標とされる。

<sup>8</sup> 発案者の Foster, Greer, Thorbecke の頭文字を取ったもの。(初出は Foster, J. E., Greer, J. and Thorbecke, E. 1984, "A Class of Decomposable Poverty Measures," *Econometrica* 52 (3): 761-66.)

所得貧困の測定にあたって最も技術的困難を伴い、学術論争にもなっているのが、 $z$ の設定方法<sup>9</sup>である。幾つかの考え方があがるが、国際比較の為の簡便法として用いられるのが「1日あたり1ドル（又は2ドル）」であり世銀も長年この方法を使用してきた。今一つの方法は、人間が必要最低限生活していくに必要なカロリー摂取量に相当する食糧品金額を地域別に算出する方法である。国によって異なるが、成人一人あたり2,100~2,200kcalを基準<sup>10</sup>としている場合が多い。さらに、カロリー摂取量に加えて、基礎的な非食糧品消費項目を加えて $z$ を算出する考え方もある。

ニカラグアは1993年に世銀の支援の下、始めて本格的な4,200世帯(23,000人)を対象とした「生活水準家計調査」(LSMS: Living Standard Measurement Survey)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<sup>11</sup>。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後述の「貧困削減戦略ペーパー」(PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper)策定のための基礎資料として使用されている。LSMS98の貧困測定及び結果に係る詳細報告書については現在世銀で策定中であるが、貧困ラインの設定方法等についてはLSMS93と同様であるので、以下に測定方法の概略を示す。

LSMSでは「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、それはそれぞれ異なった貧困ライン( $z$ )を使用して上述FGT指標を求めているからに他ならない。まず、貧困層に使用される $z$ 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 $z$ 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 $z$ 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。具体的な算出方法はOLS(Ordinary Least Square)法を用いて統計的推定値を求めることとなる。即ち、サンプル一人あたりカロリー摂取量を $C$ とし、家計支出総額を $X$ 、食費支出総額を $F$ とすれば<sup>12</sup>

$$\ln C = \alpha + \beta \ln X + e \quad (2)$$

$$\ln C = \alpha' + \beta' \ln F + e' \quad (3)$$

をOLSによって推定し、ニカラグアの成人一人あたり必要カロリー摂取量の2,226kcal<sup>13</sup>を各々(2)及び(3)式に代入し、 $\hat{X}$ 及び $\hat{F}$ を求める。それぞれが貧困層及び極貧層の $z$ に相当する。これを上述(1)に代入して所得貧困を求めている。

このようにして求められた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( $P_0$ )は表8の通りである。さらにLSMSをmunicipality単位で $P_0$ 及び貧困ギャップ( $P_1$ )を測定し、GIS(Geographic Information System)技術を駆使して「貧困地図」を作成したものが表9及び図2である。

表8 貧困ライン(\$)及びHead Count Ratio(%): LSMS93,98比較

	LSMS93		LSMS98	
	貧困ライン	$P_0$	貧困ライン	$P_0$
貧困	428.94	50.3	402.05	47.9
極貧	202.64	19.4	212.22	17.3

<sup>9</sup> 例えば Ravallion, M. (1993), *Poverty Comparisons: Fundamentals of Pure and Applied Economics*.

<sup>10</sup> このカロリー摂取量は成人男子を基準としているので、厳密には性別・年齢別・体力別に必要カロリー摂取量は異なる。簡便法として、子供についてのみ一定の係数(adult equivalence scale)を用いて調整される。

<sup>11</sup> 1993年調査の方法及び詳細結果については、World Bank (1995), *Republic of Nicaragua Poverty Assessment vol1 & vol2* (Report No. 14038-NI)参照。

<sup>12</sup> 厳密にはこれらはベクトルで示される。即ち、 $C=[c_1, c_2, c_3, \dots, c_n]'$ ,  $X=[x_1, x_2, x_3, \dots, x_n]'$ ,  $F=[f_1, f_2, f_3, \dots, f_n]'$

<sup>13</sup> この貧困測定で使用された adult equivalence は 0~9歳: 0.61、10~17歳: 0.91、18歳~: 1.00である。

(表9 : Indicators of Nicaraguan poverty map by municipalities)

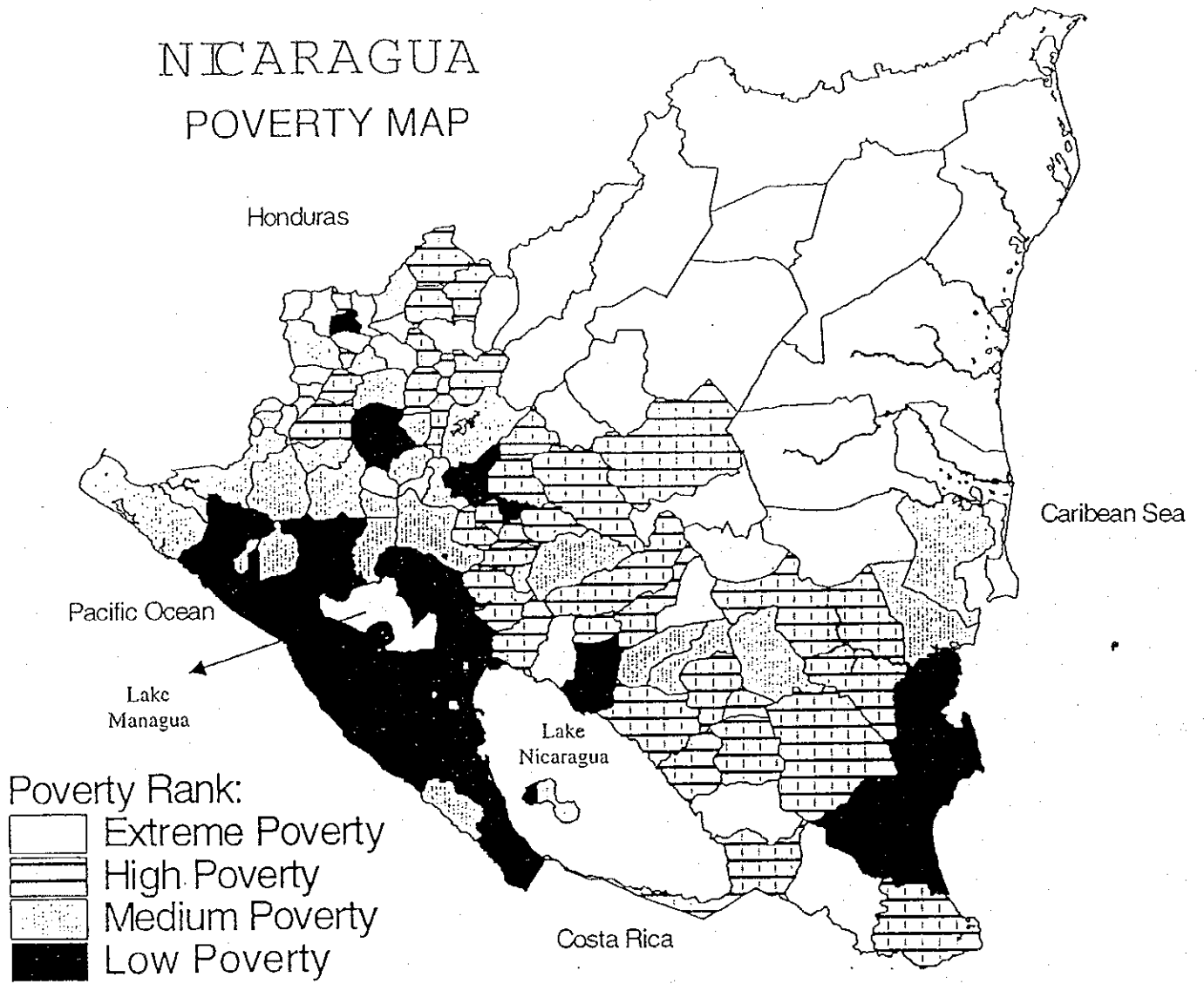
Indicators of the Nicaraguan poverty map by municipalities										
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Poverty stratus	Municipality	Estimated population 1995	Estimated number of poor persons	% of (3) in rural areas	Estimated number of extremely poor persons	% of (5) in rural areas	Poverty head count index (%)	Poverty gap (%)	Extreme poverty head count index (%)	Extreme poverty gap (%)
E x t r e m e	Prinzapolka	4,312.0	3,918.3	91.0	3,291.3	96.6	90.9	65.5	76.3	48.0
	Waspan	28,972.0	24,033.5	88.3	18,564.5	95.0	83.0	56.4	64.1	40.0
	Deseemb. C.R.G.	2,850.0	2,182.3	38.1	1,233.1	55.7	76.6	40.1	43.3	20.8
	Bonanza	11,014.0	6,638.4	81.9	4,178.8	91.7	60.3	34.3	37.9	20.4
	Pto. Cabezas	37,133.0	21,220.7	53.1	12,508.8	84.9	57.1	31.4	33.7	18.5
	Cua Bocay	56,337.0	43,311.7	96.1	24,681.7	97.7	76.9	39.2	43.8	18.3
	Wiwih	37,949.0	32,396.2	94.4	18,679.1	96.0	85.4	42.7	49.2	17.5
	Totogalpa	8,796.0	7,476.0	88.3	4,349.8	92.1	85.0	42.0	49.3	16.1
	Santa Maria	3,698.0	3,149.7	92.2	1,807.6	94.8	85.2	41.8	48.9	16.0
	Ayote	8,497.0	6,981.0	71.1	3,912.1	71.1	82.2	39.9	46.0	15.4
	San Nicolas	6,200.0	5,120.1	94.3	2,824.3	95.8	82.6	39.9	45.6	15.1
	Waslala	32,785.0	25,697.5	91.7	14,097.9	94.5	78.4	37.8	43.0	14.7
	S.J. de Cusmapa	5,698.0	4,802.0	83.7	2,652.9	87.1	84.3	40.3	46.6	14.6
	C.R. Grande	13,586.0	10,866.1	93.4	5,838.4	94.9	80.0	38.1	43.0	14.5
	Comalapa	10,489.0	8,553.8	95.9	4,667.5	97.4	81.5	39.0	44.5	14.5
	El Castillo	9,698.0	7,331.9	98.1	3,984.6	98.8	75.6	36.3	41.1	14.2
	Macuclizo	4,743.0	3,969.6	96.4	2,143.3	97.2	83.7	39.6	45.2	14.0
	Siuna	52,989.0	40,517.2	90.2	21,830.8	93.6	76.5	36.4	41.2	14.0
	Paivas	32,887.0	26,101.8	90.7	13,876.2	91.7	79.4	37.5	42.2	13.9
	San Miguelito	13,526.0	9,980.0	84.9	5,368.5	89.4	73.8	35.1	39.7	13.6
San Lucas	10,464.0	8,689.0	95.5	4,554.8	96.4	83.0	38.7	43.5	13.4	
El Tortugero	8,672.0	6,402.0	88.9	3,463.5	88.2	73.8	35.2	39.9	13.1	
C. Antigua	3,406.0	2,756.4	70.5	1,454.3	73.8	80.9	37.8	42.7	13.0	
Muzone	5,176.0	4,202.7	76.7	2,170.6	78.0	81.2	37.6	41.9	12.9	
Rosita	14,167.0	9,369.6	70.6	4,704.5	81.4	66.1	31.0	33.2	12.9	
Las Sabanas	4,039.0	3,234.8	82.8	1,664.4	85.4	80.1	37.0	41.2	12.8	
Wiwih de abajo	13,850.0	11,218.0	84.2	5,745.7	87.5	80.8	37.2	41.4	12.7	
Telpaneca	15,113.0	12,164.1	91.1	6,239.5	93.2	80.5	37.1	41.4	12.6	
Quitlil	20,614.0	16,257.5	65.5	8,276.6	65.3	78.9	36.3	40.2	12.6	
Rancho Grande	17,050.0	13,651.4	97.2	7,028.6	97.7	80.1	36.9	41.2	12.5	
Sanito Domingo	12,500.0	8,985.8	74.3	4,686.3	79.2	71.9	33.5	37.5	12.2	
M a y a	Mateguas	38,460.0	29,058.4	88.1	14,966.8	91.4	75.6	34.8	38.8	12.0
	S.M. de pantasma	29,688.0	23,776.6	94.3	11,801.3	94.8	80.1	36.2	39.8	12.0
	San Juan de Limay	12,488.0	9,547.0	78.7	4,761.0	83.0	76.4	34.8	38.1	11.9
	Murra	11,092.0	8,917.1	97.1	4,369.9	98.0	81.1	36.5	39.7	11.9
	Muy Muy	13,036.0	9,741.3	86.4	4,870.9	89.9	74.7	34.0	37.4	11.6
	San Carlos	28,452.0	19,874.3	76.6	9,990.5	80.3	69.9	32.0	35.1	11.6
	Tuma-la Dalia	43,818.0	34,066.0	94.3	16,947.6	94.5	77.7	35.1	38.7	11.6
	La Libertad	9,774.0	6,942.3	87.1	3,574.4	92.3	71.0	32.8	36.6	11.6
	San Ramon	23,048.0	17,648.6	95.8	8,786.9	96.8	76.6	34.6	38.1	11.6
	San Lorenzo	22,268.0	16,782.4	81.8	8,337.5	84.7	75.4	34.1	37.4	11.5
	Teustepe	21,265.0	16,376.7	92.0	8,082.5	94.0	77.0	34.7	38.0	11.3
	San Dionisio	16,003.0	12,407.9	89.0	6,016.3	90.1	77.5	34.6	37.6	11.1
	Rio Blanco	26,099.0	19,063.1	73.1	9,337.3	77.5	73.0	32.8	35.9	11.0
	S. Juan del Norte	271.0	180.8	16.2	87.2	23.4	66.7	29.9	32.2	11.0
	Murrito	6,074.0	4,205.6	86.2	2,076.1	87.9	69.2	31.2	34.2	10.9
	Acoyapa	16,732.0	11,264.1	68.1	5,633.5	73.7	67.3	30.6	33.7	10.8
	El Coral	7,159.0	5,322.4	62.0	2,504.2	73.0	74.3	32.8	35.0	10.8
	S.F. de Cuapa	4,984.0	3,587.0	75.8	1,743.9	75.5	72.0	32.1	35.0	10.7
	Yalaguina	7,501.0	5,777.6	82.1	2,723.4	84.7	77.0	33.9	36.3	10.7
	S.S. de Yali	20,206.0	15,028.5	90.7	7,162.0	92.1	74.4	32.9	35.4	10.5
Caroapa	32,180.0	21,285.5	77.6	10,575.7	83.3	66.1	29.9	32.9	10.5	
El Almendro	11,783.0	8,309.3	87.7	3,862.1	87.9	70.5	31.0	32.8	10.5	
S.J. Rio Coco	15,103.0	11,093.1	93.2	5,256.3	95.3	73.4	32.3	34.8	10.4	
S.J. Remates	7,640.0	5,556.7	89.1	2,676.3	92.5	72.7	32.3	35.0	10.4	
Terrabona	10,585.0	8,179.3	92.6	3,812.2	94.1	77.3	33.7	36.0	10.4	
El Jicaro	21,980.0	16,337.1	76.6	7,673.7	77.9	74.4	32.6	34.9	10.4	
N. Guinca	79,011.0	56,800.4	63.1	26,478.9	63.8	71.9	31.4	33.5	10.3	
Dipilto	3,879.0	2,926.5	94.7	1,357.4	95.2	75.4	33.0	35.0	10.3	
El Rama	45,620.0	30,818.5	78.2	14,470.7	84.6	67.6	29.7	31.7	10.1	
Esquipulas	14,733.0	10,445.8	78.4	4,923.5	82.5	70.9	31.1	33.4	9.9	
Villa Sandino	13,276.0	8,721.7	64.2	4,136.5	69.2	65.7	29.0	31.2	9.8	
S.R. del Norte	14,002.0	9,926.1	87.2	4,611.3	90.9	70.9	30.8	32.9	9.6	
Jalapa	41,595.0	29,588.7	53.3	13,273.7	56.0	71.1	30.5	31.9	9.5	
Pueblo Nuevo	19,564.0	14,127.1	90.4	6,327.4	93.2	72.4	31.0	32.4	9.5	
S o n o m o n	Somoto	38,590.0	18,583.4	63.2	8,711.9	69.3	63.0	28.4	30.5	9.2
	Cardenas	4,606.0	3,419.9	91.5	1,483.6	94.6	74.2	31.4	32.2	9.1
	S. Pedro del N.	4,045.0	3,227.2	92.5	1,405.7	94.1	79.8	33.5	34.8	9.0
	C. Darío	35,780.0	24,353.6	81.6	10,964.2	85.1	68.1	29.1	30.6	8.9
	Palacaguina	11,826.0	8,143.4	74.9	3,531.4	76.4	68.9	29.0	29.9	8.8
	San Fernando	5,950.0	4,088.5	69.3	1,801.3	73.0	68.7	29.0	30.1	8.8



(continued) Indicators of the Nicaraguan poverty map by municipalities

Poverty status	Municipality	Estimated population 1995	Estimated number of poor persons	% of (3) in rural areas	Estimated number of extremely poor persons	% of (5) in rural areas	Poverty head count index (1)	Poverty gap (2)	Extreme poverty head count index (4)	Extreme poverty gap (5)
N e d i u m p o v e r t y	San Isidro	15,331.0	9,963.4	80.1	4,301.3	85.9	65.0	27.9	29.4	8.7
	Condega	24,885.0	17,182.7	77.3	7,477.4	81.0	69.0	29.1	30.0	8.7
	San P. de Lovago	7,125.0	4,339.7	77.0	1,990.1	82.7	60.9	26.4	27.9	8.6
	Muelle de B.	23,223.0	14,589.5	91.8	6,575.2	93.6	62.8	26.9	28.3	8.6
	Sta. Rosa del p.	9,129.0	6,959.7	84.0	2,952.2	89.4	76.2	31.7	32.3	8.5
	Boaco	45,100.0	27,673.1	77.8	12,851.9	84.1	61.3	26.6	28.5	8.5
	Villanueva	22,293.0	16,783.9	91.0	7,099.9	94.1	75.3	31.2	31.8	8.5
	Sio. Tomas del N.	6,782.0	5,347.4	95.8	2,220.0	96.4	78.8	32.3	32.7	8.4
	La Concordia	7,032.0	4,899.7	86.0	2,054.1	88.6	69.7	28.8	29.2	8.2
	K. Hill	7,433.0	4,977.3	65.6	2,039.5	71.8	67.0	27.5	27.4	8.1
	Posoltega	15,314.0	11,010.2	77.9	4,524.0	81.7	71.9	29.3	29.5	8.0
	S. Feo. del N.	5,967.0	4,551.4	94.4	1,858.0	96.6	76.3	34.1	34.1	8.0
	Atlagracia	17,575.0	12,864.5	92.9	5,298.3	94.8	73.2	29.9	30.1	7.9
	Jinotega	76,789.0	46,752.7	76.1	20,543.2	81.4	60.9	25.7	26.8	7.8
	Schaco	24,793.0	15,194.6	43.7	6,524.3	46.8	61.3	25.6	26.3	7.8
	Achuapa	13,180.0	9,860.4	88.7	4,018.2	91.9	74.8	30.5	30.5	7.8
	Santa Lucía	8,173.0	5,900.0	94.7	2,263.1	96.3	67.3	27.6	27.7	7.8
	Sto. Tomas	15,957.0	9,082.1	51.8	4,015.0	60.9	56.9	24.1	25.2	7.7
	Tola	19,869.0	14,535.4	93.8	5,800.2	94.5	73.2	29.5	29.2	7.7
	Pto. Morazan	11,385.0	7,987.9	78.6	3,214.4	72.9	70.2	28.4	28.2	7.7
	L. Perlas	6,154.0	3,651.6	48.9	1,447.2	58.1	59.3	24.0	23.5	7.6
	El Sauce	25,899.0	18,429.0	82.3	7,405.4	87.0	71.2	28.7	28.6	7.4
	El Jacral	9,972.0	7,509.4	96.3	2,914.6	97.1	75.3	29.9	29.2	7.3
	Somotillo	24,696.0	17,472.9	66.6	6,858.0	70.1	70.8	28.2	27.8	7.2
	Telica	22,760.0	15,568.8	79.2	6,123.9	82.8	68.4	27.4	26.9	7.2
	El Viejo	68,974.0	44,519.0	62.7	17,898.8	72.2	64.5	26.0	26.0	7.1
Cinco Pinos	6,209.0	4,618.1	93.9	1,757.5	95.2	74.4	29.3	28.3	7.0	
La Trinidad	18,502.0	11,326.3	73.2	4,641.2	80.6	61.2	24.9	25.1	7.0	
L o w p o v e r t y	Larrazaga	29,768.0	20,083.0	85.2	7,443.0	86.7	67.5	26.3	25.0	6.6
	Matagalpa	103,606.0	55,812.1	60.1	23,212.0	67.7	53.9	22.1	22.4	6.5
	Quezalguaque	7,746.0	5,324.7	89.9	1,943.7	92.8	68.7	26.5	25.1	6.3
	La Conquista	3,830.0	2,619.6	88.6	960.4	95.0	68.4	26.3	25.1	6.3
	Juigalpa	45,469.0	22,797.6	30.3	9,301.7	37.9	50.1	20.4	20.5	6.2
	Belen	15,890.0	10,553.1	82.2	3,845.5	86.4	66.4	25.5	24.2	6.1
	Diriomo	20,079.0	12,731.9	72.3	4,605.7	75.4	63.4	24.3	22.9	5.8
	La Paz Centro	27,372.0	16,393.4	47.6	5,971.7	55.4	59.9	23.0	21.8	5.8
	La Paz de Carazo	4,054.0	2,488.2	64.7	908.9	70.0	61.4	23.6	22.4	5.7
	Ocotral	25,819.0	13,555.8	4.4	5,077.2	5.8	52.5	20.4	19.7	5.6
	Nandayure	32,486.0	19,276.9	69.0	6,823.2	77.8	59.3	22.5	21.0	5.3
	Sta. Teresa	17,353.0	10,043.0	86.8	3,489.3	91.8	57.9	21.7	20.1	5.0
	S. J. del Sur	13,041.0	7,442.4	75.9	2,565.9	84.7	57.1	21.3	19.7	4.9
	Tisma	9,989.0	6,161.1	70.7	2,017.2	74.9	61.7	22.5	20.2	4.9
	Dura	6,062.0	3,361.5	61.1	1,170.1	70.1	55.5	20.8	19.3	4.8
	Niquinohomo	13,454.0	7,576.5	73.3	2,501.8	79.0	56.3	20.6	18.6	4.5
	El Realajo	8,119.0	4,423.9	64.2	1,452.1	72.4	54.5	20.0	17.9	4.5
	Esteli	91,918.0	40,985.3	36.0	14,604.5	41.8	44.6	16.9	15.9	4.4
	Buenos Aires	4,821.0	2,893.1	78.3	904.6	81.8	60.0	21.5	18.8	4.4
	La Concepcion	27,676.0	15,826.7	73.9	4,954.5	76.3	57.2	20.4	17.9	4.3
	El Rosario	3,923.0	2,111.7	55.1	670.3	63.1	53.8	19.4	17.1	4.2
	Potosi	10,708.0	5,930.8	73.3	1,873.4	77.4	55.4	19.9	17.5	4.2
	Moyogalpa	8,665.0	4,800.3	72.5	1,492.6	76.5	55.4	19.8	17.2	4.2
	San Marcos	25,801.0	13,084.8	45.8	4,182.4	47.4	50.7	18.3	16.2	4.1
	Nandasmo	7,876.0	4,327.1	46.3	1,282.7	47.3	54.9	19.3	16.3	3.9
	Chinandega	115,916.0	55,211.6	23.4	17,394.0	27.6	47.6	17.0	15.0	3.8
	Chichigalpa	41,731.0	19,978.2	45.3	6,168.6	55.1	47.9	16.9	14.8	3.6
	Masatepe	25,503.0	13,019.2	56.7	3,933.4	61.8	51.0	17.9	15.4	3.6
	Granada	95,874.0	43,691.1	40.0	13,604.5	50.1	45.6	16.2	14.2	3.6
	S. J. de Oriente	3,101.0	1,670.3	60.9	465.1	62.6	53.9	18.4	15.0	3.6
	Jinotepi	37,293.0	16,142.8	54.2	5,128.0	65.9	43.3	15.5	13.8	3.4
	Nindirí	28,850.0	14,447.1	79.1	4,102.2	81.6	50.1	17.2	14.2	3.4
	Leon	161,087.0	67,392.8	41.3	20,891.9	53.9	41.8	14.8	13.0	3.3
	Duramba	50,957.0	24,169.9	52.7	7,080.1	59.2	47.4	16.4	13.9	3.3
	Nagarote	29,098.0	14,393.6	42.8	4,071.1	48.7	49.5	16.9	14.0	3.3
	Catarina	7,099.0	3,501.0	76.4	989.5	75.8	49.3	16.8	13.9	3.3
Masaya	117,437.0	50,503.9	36.4	14,236.2	42.4	43.0	14.6	12.1	2.9	
Dolores	5,418.0	2,239.9	13.7	627.2	18.5	41.3	14.1	11.6	2.8	
San Jorge	7,052.0	3,017.5	29.5	808.9	34.0	42.8	14.2	11.5	2.8	
Rivas	37,519.0	16,189.1	60.2	4,353.3	65.0	43.1	14.4	11.6	2.7	
Bluefields	37,084.0	12,835.2	19.6	3,424.8	34.0	34.6	11.5	9.2	2.4	
S.F. Libre	8,743.0	3,366.1	83.5	690.5	83.5	38.5	11.6	7.9	1.7	
Corinto	17,126.0	5,179.1	3.7	1,072.7	8.3	30.2	9.0	6.3	1.5	
C. Island	5,306.0	1,678.8	0.0	349.8	0.0	31.6	9.4	6.6	1.4	
El Crucero	12,519.0	3,795.2	4.0	780.5	4.0	30.3	9.0	6.2	1.4	
S.R. del S.	36,337.0	10,835.3	49.5	2,249.8	49.5	29.8	8.9	6.2	1.3	
Villa C. Fonseca	24,156.0	7,892.5	90.6	1,530.2	90.6	32.7	9.6	6.3	1.3	
Mateare	17,636.0	5,208.7	36.2	1,076.1	36.2	29.5	8.7	6.1	1.3	
Tipitapa	82,461.0	23,746.9	18.0	4,882.8	18.1	28.8	8.6	5.9	1.3	
Ticuantepe	19,929.0	5,223.8	61.4	1,022.3	61.4	26.2	7.6	5.1	1.1	
C. Sandino	53,909.0	12,717.5	4.1	2,037.6	4.1	23.6	6.4	3.8	0.7	
Managua	832,824.0	146,191.5	4.3	24,724.7	4.3	17.0	4.9	3.0	0.6	

(图 2 : 贫困地图)



### 貧困率と脆弱性の相関関係

表8によればニカラグアの貧困は  $P_0$  を見る限り、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う結果が出ている。LSMS98は国立センサス統計局(INEC)スタッフによって現在データ解析中であるため、調査結果全容は未だ明らかではないが、現在まで入手可能なデータを用いて、また必要に応じて前回のLSMS93の分析結果を利用しながら同国の貧困状況について前節で検討した社会的脆弱性の観点を中心に検討していきたい。

ニカラグアの貧困状況の特徴としてまず第1に、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(図2、表10)。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。

表10 地域別貧困率 ( $P_0$ ): LSMS93,98

	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
太平洋岸				
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
大西洋岸				
都市部	7.9	17.0	35.5	44.4
農村部	30.3	41.4	83.6	79.3

第2に、所得貧困は社会的脆弱性を示す指標と相関しているということである。即ち、所得貧困の高い社会層は社会的脆弱性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11)。

表11 貧困層と非識字率: LSMS98

	極貧層		貧困層		非貧困層		平均
	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	19.4
女性	31.2	39.4	21.6	33.5	7.5	18.5	18.3
平均	28.4	40.6	19.6	35.0	6.7	20.2	18.8

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(表12)。即ち、所得貧困→教育機会欠如→非識字率増加→社会的脆弱性拡大→所得貧困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)の半分以下<sup>14</sup>しか教育を受けていない。

<sup>14</sup> 教育の「質」を見た場合、実質的な格差はさらに大きいことが予測される。例えば1993年時点で家計の教育支出は、極貧層(16.0C\$)は非貧困層(100.8C\$)の2割弱である。

表 12 貧困層と就学年数：LSMS98

極貧層		貧困層		非貧困層		平均
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	4.9

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 13）。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。

表 13 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

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 14）。即ち、所得貧困→栄養失調・疾病→医療処置欠如→疾病の悪化→社会的脆弱性拡大→所得貧困という悪循環が存在していることが示唆される。

表 14 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

以上のように、貧困層は教育を受ける機会を奪われ、かつ肉体的にも健常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ある<sup>15</sup>（表 15）。ここで考えるべきことは、上記のような教育・健康面に関する所得貧困と脆弱性増加の 2 重の「悪循環」が労働市場における脆弱性とあいまって、ニカラグアの貧困層・極貧層は親子代々貧困が続く、「貧困の罠」（intergenerational poverty trap）<sup>16</sup>に陥る構図が明らかに存在しているということである。一旦、貧困の罠に陥るとよほどのことがない限り、自力で脱出することができない。その罠から脱出するためには、何らかの外的な支援策が不可欠となってくる。では、そのような有効な支援策とは何か。

表 15 貧困層と失業率：LSMS93

	極貧層		貧困層		非貧困層		平均
	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	14
女性	21	12	17	10	12	11	12
平均	16	11	21	7	15	11	13

<sup>15</sup> 但し、極貧層について都市部男性の貧困率（14%）が非貧困層（17%）を下回るという不規則な結果がでている。都市極貧層の多くはいわゆるインフォーマル部門におり、失業率という正式なデータとして現れてこない可能性が高いので、数字の解釈については注意する必要がある。

<sup>16</sup> 地域的に貧困の罠が集中する場合、特に「空間的貧困の罠」（spatial poverty trap）、栄養価的側面に注目した場合、「栄養的貧困の罠」（nutritional poverty trap）と称する。

この問題を検討するにあたり、前節で議論した社会的脆弱性とリスク管理の分析（表1）では、リスク脆弱性の軽減策として、人的資本への投資、即ち教育・職業訓練を行うことが挙げられていた。では果たして、人的資本への投資がどの程度、社会的脆弱性を軽減することができるのか、計量的に分析した結果が表16に示されている。分析方法はLog-likelihood法<sup>17</sup>であり、非従属変数は賃金（C\$/月）である。

表16 賃金決定モデル<sup>18</sup>

	全国		マナグア		都市部 <sup>19</sup>		農村部	
	係数	(t-ratio)	係数	(t-ratio)	係数	(t-ratio)	係数	(t-ratio)
(男性)								
教育年数	0.096	(13.660)	0.101	(8.839)	0.114	(9.989)	0.068	(4.714)
職歴	0.041	(4.303)	0.015	(0.958)	0.042	(2.732)	0.049	(2.412)
定職歴	0.001	(0.711)	0.043	(3.701)	0.000	(0.096)	-0.011	(-1.204)
職業訓練	0.162	(2.642)	0.033	(0.340)	0.155	(1.660)	0.601	(4.274)
サンプル数	1,616		426		624		563	
(女性)								
教育年数	0.033	(3.661)	0.049	(3.422)	0.021	(1.570)	0.034	(1.455)
職歴	-0.015	(-1.258)	-0.007	(-0.369)	-0.029	(-1.699)	-0.038	(-1.108)
定職歴	0.000	(0.526)	0.050	(3.673)	0.027	(2.298)	-0.000	(-0.233)
職業訓練	0.159	(2.256)	-0.047	(-0.428)	0.270	(2.703)	0.525	(2.459)
サンプル数	992		346		442		202	

性別に見た場合、男性の場合は地域に限らず教育年数が賃金決定に最も強く相関しているのに対し、女性では全国的に見た場合はやはり教育年数が強く相関しているが、マナグア・都市部では定職歴が、農村部では職業訓練の有無が最も強い相関を示している。地域別に見た場合、マナグア・都市部では教育年数が強く相関しているのに対し、農村部では職業訓練の有無が比較的強く相関している。

この統計分析が示唆することは、マナグア・都市部においては初等・中等教育を通じた人的資本への投資が脆弱性軽減策／貧困削減策としては効果的であり、農村部では職業訓練を通じた人的資本への投資が効果的であるということである。こうした観点に鑑み、次章ではニカラグアの貧困対策の現状及び課題について検討する。

<sup>17</sup> 統計的手法の詳細説明は標準的テキストを参照されたい（例えば Greene 1996, *Econometric Analysis*）。

<sup>18</sup> 従属変数のうち職歴及び定職歴の2乗、ロケーション（ダミー変数）及び constant については報告していない。なお、職業訓練はダミー変数である。LSMS93 データを使用。

<sup>19</sup> マナグアを除く。

### 第3章 貧困削減への取り組み

#### 3-1 貧困対策の現状

10年超に及ぶサンディニスタ政権は国際的に孤立し、国内の政治的不安定もあってマクロ経済は極度に悪化した。1984～89年にGDPは年平均マイナス3.4%、インフレ率も1988年には33,000%に達し、一人あたり所得も1950年代水準にまで落ち込んだ。この経済的打撃は現在のニカラグアの高い貧困率の構造的要因となっている。投資は落ち込み、農業生産は下落した。その結果、1990年までに同国の対外債務は107億ドルに達した。サンディニスタ政権が崩壊し、世銀・IMF等による国際的支援が再開されると、経済の構造的転換を図る諸政策を実施したため、経済成長は年平均5%前後で推移し、一人あたり所得も年平均2%に迫る勢いで増えてきた。同時に失業率も1994年の17.1%から1997年には10.5%にまで回復した。過去10年間は、経済構造・金融制度の自由化・開放化、財政政策の効率化・透明化、及び法制度の整備を中心とするマクロ経済運営の安定化を図ってきた。同時に、農村開発、教育・医療セクターへの公共投資、及び社会的安全弁 (social safety net) の整備を実施し、貧困対策を実施してきた。その結果、前章でみたように1993年から1998年の間に、貧困層は全人口の50.3%から47.9%に減少し、極貧層も19.4%から17.3%に減少している。ニカラグアの1990年代における貧困対策の経緯について構造調整・農村開発・人的資本・社会的安全弁の観点から時系列的に整理すると以下の通り。

#### 構造調整

貧困削減の原動力は経済成長であるとの認識下、IMFのESAF (Enhanced Structural Adjustment Facility)及び世銀のERC (Economic Recovery Credit)、SAC (Structural Adjustment Credit)を通じて概略以下の経済自由化政策を実施してきた。構造調整政策の直接の実施機関は財政当局となるが、関連法規の改正・制度改革を伴うため、国会・大統領府の強いコミットメントがなければ達成できない。なお、こうした構造調整政策が貧困層に対していかなる影響を与えたのかについては議論が分れる<sup>1</sup>ところであり、今後の分析評価に委ねられる。

##### (1) 公共部門改革

- |                  |         |
|------------------|---------|
| • 公務員 (特に軍人) の削減 | 1990～99 |
| • 大統領府の合理化       | 1998    |
| • 省庁削減・高級官僚の削減   | 1998～99 |
| • 歳入関税局の合理化      | 2000    |

##### (2) 公企業改革・民間セクター開発

- |                            |         |
|----------------------------|---------|
| • CORNAP <sup>2</sup> の民営化 | 1990～95 |
| • ENEL (発電公社) の民間セクターへの売却  | 2000    |
| • PETRONIC (石油公社) の民間へのリース | 1999    |
| • ENITEL (電電公社) 経営合理化      | 1999    |
| • ENITEL40%の民営化            | 2000    |

##### (3) 税制改革

- |                        |         |
|------------------------|---------|
| • 法人税制の簡素化・付加価値税率の引き上げ | 1990～91 |
| • 特例税制 (公企業・農業) の撤廃    | 1993～95 |
| • 税制改革法の国会議決           | 1997    |

<sup>1</sup> 世銀「世界開発報告」(2000)では構造調整が貧困層の経済機会を奪った例もあることを指摘している。

<sup>2</sup> 旧政権下で国有化された企業の連合体。

#### (4) 金融改革

- 国有銀行の廃止・規模縮小 1990～93
- 民間銀行の活動を認め、中銀の権限強化を目的とした銀行法の改正 1995～96  
及び 1999
- 保険市場の開放 1996

#### (5) 貿易・対外投資改革

- 輸出制限の撤廃・輸出価格の自由化 1991～93
- 関税率の引き下げ 1991～99
- 海外投資自由化法案の国会議決 2000

#### 農村開発

ニカラグア貧困層の3/4以上は農村住民である。従って、農村開発は貧困対策に直結している。サンディニスタ政権時代の土地改革の名残で同国の農地のうち75%は200Mzs.以下の小農となっている。1990年代にさらに100万Mzs.の国有地を労働者等に再分配しており、同国の土地分配はラ米諸国の中でも比較的平等なものとなっている。しかし、農業技術指導、農村金融<sup>3</sup>、インフラ整備等、農村の貧困状況について改善すべき課題は依然山積している。

- 価格調整審議会の撤廃 1990～91
- 国有地の民営化 1990～94
- 小農に対する農業技術指導 1993～98
- LSMS93<sup>4</sup>貧困地図に基づく小農支援 1997～
- 環境行動計画 1993～94
- 大西洋沿岸先住民に係る土地法案議決 1998

#### 人的資本

ニカラグア政府の教育・医療セクター改革に対する取り組みは世銀を始めとする各ドナーから高い評価を受けている。特に、教育セクターの分権化（共同体の参加を通じた教育予算の決定等）政策については「地方分権のモデル・ケース」<sup>5</sup>として注目されている。医療セクターについても分権化を推進している。このセクターはJICA、USAID、UNDPを含め数多くのドナーが様々な支援を実施しており、今後も期待される分野である。この中で中心的役割を果たしてきた機関が1990年に設立されたFISE（Fondo de Inversion Social de Emergencia 緊急投資基金）である。緊急援助的なプロジェクトを国家予算の機構を経ないで迅速に処理することを目的とした基金として当初5年間の存続を計画していたものが、現在に至るまで10年以上も機能している組織である。FISEは教育・医療・社会サービス・水道セクターへのプロジェクトを実施し、世銀・IDB（米州開発銀行）を始めとするドナーが資金拠出している。FISEの組織概要については後述する。

<sup>3</sup> INIM（女性庁）における聴取によれば、ニカラグアでは農村女性を対象に社会的進出を支援するための小規模金融制度を整備しつつある。これはバングラディッシュのグラミン銀行に類似した制度である。

<sup>4</sup> Living Standard Measurement Survey 1993. 詳細は第2章：2-2参照。

<sup>5</sup> 但し、教育セクターに分権の概念を取り入れようとしたのは世銀やドナー自信であり、このような評価はある意味で自画自賛の側面も多い。

(1) 教育改革

- FISE (緊急投資基金) を通じた教育インフラの整備 1992~98
- 初等・中等教育の自治拡大<sup>6</sup> 1994~
- 初等教育への教科書・ノート無料配布 1995~99

(2) 医療改革

- FISE を通じた医療インフラの整備 1992~98
- 初期・予防医療施設の分権化、医薬品流通システムの改革 1994~98
- 家族計画 (人口抑制) の強化 1994~
- INSS(国立社会保険院)の権限拡大 1995~98

社会的安全弁(social safety net)

ニカラグア政府が1993年に策定した Social Agenda でも social safety net 確立が中心課題となっており、(1) FISE を通じた経済社会インフラの復興・開発、(2) 総合農村開発計画 (IRDP: Integrated Rural Development Program) を通じた所得分配、(3) 雇用創出、及び(4) 食糧支援を主な柱としている。しかしながら、ニカラグア政府として首尾一貫した social safety net program を策定すること、及びそのための計画策定・実施・モニタリング能力を養成することが政策課題となっている。

- FISE を通じた経済社会インフラの復興・開発 1991~
- IRDP を通じた所得分配計画 1991~
- MAS (社会行動省) を通じた雇用創出 1991~94
- 厚生省を通じた食糧援助 1991~94
- 年金制度改革 1999~2000
- パイロットプログラムの実施 1999~

上述の通り、ニカラグア政府は教育・医療・社会サービス分野への公共投資を通じて、貧困対策を実施してきており、対 GDP 比 12%前後もの公共投資を行っている (表1)。但し、一人あたりで計算すると教育分野が \$ 50、医療分野が \$ 17<sup>7</sup>と必ずしも高くない。

表1 対 GDP 比社会分野公共支出

	1995	1996	1997	1998	1999
教育	4.6	4.7	5.1	4.9	5.9
医療	4.8	4.6	4.0	3.7	5.5
その他	3.3	3.1	2.7	2.7	3.3
合計	12.7	12.4	11.8	11.3	14.8

FISE

FISE (Fondo de Inversion Social de Emergencia 緊急投資基金) は1990年に設立された大統領府直轄の組織である (図1)。緊急援助的なプロジェクトを国家予算の機構を経ないで迅速に処理することを目的とした基金として当初5年間の存続を計画していたものが、現在に至るまで10年以上も機能

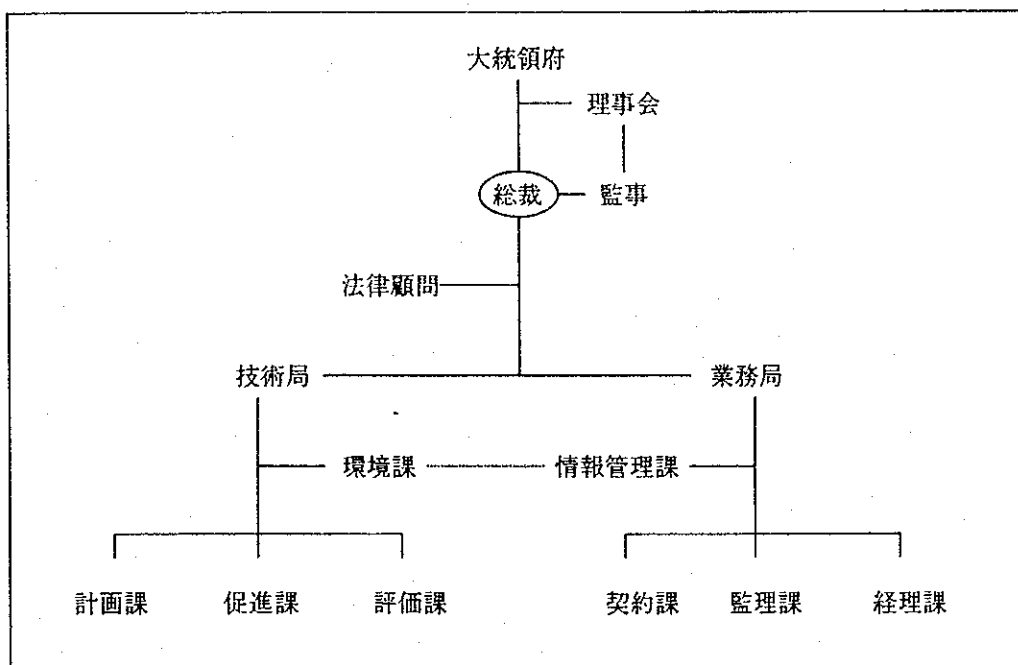
<sup>6</sup> 1999年現在、自治学校 (教育の地方分権化) は中等教育の87%、初等教育の63%にまで拡大している。教育制度の現状と課題については第4章:4-1参照。

<sup>7</sup> IMF推計値。



している組織である。総裁<sup>8</sup>(Presidencia Ejecutiva)以下、技術局 (Dirección Técnica)・業務局 (Dirección de Operaciones)に分かれており、その下でプロジェクトの計画・実施・モニタリングを実施している。プロジェクトは教育・医療・市町村プロジェクト等多岐にわたるため、施にあたってはライン省庁(文部省・厚生省等)や州政府との連携を行っている。資金源は世銀(26.5%)及びIDB(25.8%)合わせて半数強<sup>9</sup>を占め、続いてKfW(9.2%)、政府自己資金(4.9%)、米国食料援助見返り資金(PL-480)(2.9%)、その他となっている。

図1 FISE 組織図



FISE の設立目的に鑑み、プロジェクトの大半は極貧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る(表2)。

表2 FISE 投資計画：1998～2001年

貧困区分	市町村数	人口(1995)	投資総額	1人あたり	投資割合
極貧	44	744,636	\$92.6 mil.	\$124.4	57.2%
中貧	69	1,571,937	\$57.6 mil.	\$36.7	35.6%
軽貧	34	2,040,526	\$11.7 mil.	\$5.7	7.2%
総計	147	4,357,099	\$162.0 mil.	\$37.2	100.0%

セクター別では教育・医療が圧倒的に多い(表3)。さらに教育セクターの内訳では初等教育に対する投資が最も多く(2,095件)、続いて中等教育(129件)、職業訓練(30件)となっている。

<sup>8</sup> 2000年9月現在 Carlos Noguera 総裁。

<sup>9</sup> 1998～2001年、コミット総額1.6億ドルをベースとしたもの。FISE 推計。

表3 FISE 投資実績：1991～2000年<sup>10</sup>

セクター	プロジェクト数	金額 (mil. C\$)
教育	4,723	1,014.03
医療	1,527	232.26
社会サービス	92	49.55
水道	102	132.17
市町村	510	271.10
環境	18	10.14
総計	6,972	1,709.26

他方、貧困地域を対象とした社会インフラ整備のうち、FISE の実施する割合 (=FISE のプレゼンス) は高くなっている。例えば、教育セクターでは初等・中等教育インフラの3割強、職業訓練センターのほぼ全て、医療センター施設の5割を開けている。当初は5年計画で設立されたFISEであるが、貧困地域を対象とした社会インフラの中核を担う組織として今後も活動を拡大していくことが予測される。

しかし、FISE は大統領府直轄の「特別会計」であり暫定的な機構であって、これが肥大化・恒常化すると「一般会計」を財源として行われる各ライン省庁の役割を相対的に低下、弱体化させかねない点に注目する必要がある。その結果、ライン省庁の行政能力の低下も招きかねないばかりか、大統領府の政治的権益に公共事業が利用されないとも限らない。現に、次節で議論する PRSP の策定は大統領府 (SETEC) が独走し、各ライン省庁はそれに後追いするような印象すら受けている。大統領府の権限拡大がニカラグアの政治経済に与える意義を慎重に吟味しないまま、大統領府の息のかかった「有力機関」(FISE を含む) にのみ接触を図ろうとする、一部国際機関に我が国として追随すべきなのか、特に FISE に対してどのように取り組むべきなのか慎重な議論を重ねる必要がある。

### 3-2 貧困削減戦略ペーパー (PRSP)

#### 債務削減問題との関連

1999年にベルリンで開催されたG7首脳会議にてHIPC (Heavily Indebted Poor Countries: 重債務貧困国)対象国の対外債務帳消しの条件として、貧困削減を政策目標とするマクロ経済政策を策定することが決定したことを受けて、世銀・IMFの支援のもと対象国はPRSP (Poverty Reduction Strategy Paper: 貧困削減戦略ペーパー)を策定することとなった。ニカラグアは推定60億ドル(表4)の対外債務を抱えており、これはパリクラブによる債務繰延分を勘案してもなお30%強のDSR (Debt Service Ratio)<sup>11</sup>を意味し、同国経済を逼迫している。

表4 ニカラグア対外債務 (1998末現在)<sup>12</sup>

対外債務総額 (mil \$)		5,948	対外債務 (NPV) <sup>13</sup>	5,238
内訳	国際機関	1,895	対歳入比 NPV (%)	993
	二国間 ODA	3,805	対 GDP 比 NPV	247
	(パリクラブ)	1,516	対輸出比 NPV	602
	商業債務	248	Debt Service Ratio	32

<sup>10</sup> 2000年は1～9月までの実績を反映。

<sup>11</sup> DSR (%) = 債務支払額 / 総輸出額

<sup>12</sup> IMF 推計値。

<sup>13</sup> Net Present Value.

ニカラグアが HIPC 適格国として対外債務帳消しの適用を受けるためには、同国のマクロ経済運営が軌道に乗っており、PRSP においてさらに貧困削減を中心とする政策が策定されており、その為に対外債務の帳消しが不可欠であるという判断(decision point)が事実上、世銀・IMF の理事会においてなされることが必要となっている。当初 2000 年 9 月に当該 decision point に達すると予測されていたが、金融セクター改革に関する問題が表面化したことから、現在 10 月に延期されている。

また、ニカラグア政府のいわゆる「ガバナンス問題」に関して、依然ドナー間で意見が分かれているところであり、場合によってはこの問題が decision point の更なる延期を招きかねないので注意が必要である。但し、世銀・IMF ともガバナンス問題の政治的側面を decision point の要件とする考え方はなく、その点 11 月に実施される地方選挙をガバナンス問題とリンクしようとする一部ドナーとの考え方が異なっている。すなわち、ガバナンスをあくまでも会計検査院法制度の整備という技術的問題として処理することによって HIPC を迅速に処理したい世銀・IMF 側とガバナンスを「民主化」の問題と捉えて外交アジェンダとしたバイのドナーとの間に温度差が見られるようである。

いずれにせよ、ニカラグア政府は大統領府技術局(SETEC)を中心として PRSP の策定作業を行い、2000 年 8 月には“A Strengthened Poverty Reduction Strategy”<sup>14</sup> (Interim PRSP に相当)を策定した。ニカラグア側は本年中に最終ペーパー (PRSP) を策定したいとしているが、世銀現地事務所の見通しでは 2001 年 6~7 月に終了すると予測している。但し、PRSP 下で実施されるプロジェクトについては IDB のパイロット・プロジェクト (後述) を始めとして、世銀としても今年末位から I-PRSP をベースとしてプロジェクト形成を進める予定であり、今後各ドナーが PRSP に対していかなる支援をおこなっていくのか、また本邦としていかなる支援が可能なのか、対応を迫られている。

#### I-PRSP 概要

HIPC イニシアティブの中で出てきた、PRSP は原則 3 年間に及ぶ、貧困削減を政策目的の中心に据えたマクロ経済運営及びセクター計画実施のための「青写真」として位置付けられている。従来、構造調整政策の実施された諸国で PFP (Policy Framework Paper) が策定されたが、PFP との違いは政策目的の中心軸を「マクロ経済安定」から「貧困削減」に移したことだけでなく、広範な参加型プロセスを経て策定され、途上国側が所掌責任を有するという点において根本的に異なるとしている。また、PRSP 実施に係る公共投資の効率性は貧困「結果」指標(poverty outcome indicators)によってモニタリングされるという原則を掲げている。PRSP の進捗状況は毎年モニタリングされ、IMF による PRGF (Poverty Reduction and Growth Facility)、世銀の CAS (Country Assistance Strategy) で策定されたプロジェクト・プログラム借款 (投資・構造調整融資・財政支援融資・IFC (International Finance Corporation) を通じた民間部門支援を含む) により支援される。なお、PRSP は世銀の新援助戦略である CDF (Comprehensive Development Framework) 及び各国の支出計画である MTEF (Medium Term Expenditure Framework) 及びその世銀・IMF による監査的役割を果たす PER (Public Expenditure Review) とも政策的な整合性をとりながら策定・実施される。

ニカラグア I-PRSP は本文 (8 章)・別添合わせて 123 ページよりなり、以下の構成により成立している。第 1 章~第 3 章までは、PRSP の必要性と策定の経緯について、貧困分析を中心とした説明を行っている。「第 1 章 協議プロセス及び政府のコミットメント」ではまずニカラグア PRSP は 1999 年に CONPES (全国経済社会企画審議会) を設立してワークショップやセミナーの開催を通じて、国民各層や

<sup>14</sup> 世銀 PRSP ウェブサイトより入手可能。

ドナーと協議を重ねながら策定してきたことを強調している。但し、地方における協議過程が手薄故、今後 INFOM（ニカラグア市町村開発局）等と協力しつつこの方面での強化を図っていくことが望まれる。「第2章 貧困状況」では LSMS98 結果に基づく、ニカラグアの貧困状況に関する説明がなされている。この点については本報告書第2章にて検討したので割愛する。「第3章 政策・戦略の背景及び貧困への影響」では過去30年間のマクロ経済運営について概説し、特に1990年以降の政策が軌道に乗ってきた点を強調している。さらに、今後の経済成長を阻害する要因として財政赤字・対外債務、金融制度の未整備、所有権の未整備、生産技術の低さ、及び人材不足を挙げている。

「第4章 目標及び中間指標」では2005年までに達成すべき、9分野の政策目標を数値化し、その達成状況をモニターするための「中間指標」(intermediate indicators)を示している(表5)。

表5 政策目標と中間指標

政策分野	政策目標(2005年)	中間指標	1999	2000	2005
貧困削減	極貧層 25%削減	貧困分野への公共支出 GDP 成長率	7.0	53 5.4	5.5
初等教育	就学率 85%	全国就学率 農村地区の3年次就学率 卒業率 3・6年次の算数国語能力 幼稚園入学率 農村地区の6年制導入 教室の補修・建設 学校数	75.0 76.6 32.0	76.6 77.6 34.0	85.0 82.6 44.0 26.0 27.0 32.0 完了 977 860 600 未定
妊産婦	死亡率 1.29‰	病院出産数 妊婦看護数 妊婦初期看護 出産教育	47.0 71.6 31.9	48.3 73.4 33.0	55.0 82.6 39.0
乳幼児	乳児死亡率 32‰ 幼児死亡率 37‰	予防接種率 BCG (1歳未満) ポリオ 5種混合 (5歳未満) ポリオ MMR 下痢 (~6歳) 呼吸器系疾患 (~6歳)	70.1 91.0 7.0 91.0 95.1 19.6 27.3	73.0 91.0 90.0 91.0 96.0	95.0 95.0 95.0 95.0 96.0 15 23
人口抑制	未達成率 25%(15-19女性) 未達成率 17.9%(20-24女性)	施設へのアクセス 性教育	21.0	21.6	25.0
持続的開発	計画案策定	関連計画・法案の策定			済
栄養失調	乳幼児栄養失調率 13%	乳幼児栄養失調率	19.9		17
水・衛生	全国水普及率 75.5% 地方水・衛生普及率 54% 全国衛生普及率 50.2% 都市下水普及率 47.3%		66.5 39.0 36.0 33.6	68.1 41.6 38.4 35.8	75.5 54.0 50.2 47.3
識字率	非識字率 17%	非識字率 就学年数	19 4.6		17 4.9

「第5章 強化された貧困削減及び成長政策」及び「第6章 中期貧困削減計画」では上記政策目標を達成するための重点政策項目及び資金計画に関する記述がなされており、今後の PRSP 実施にあたって中核をなし、各ドナーが PRSP 支援策を検討する際に最も関連性の高い箇所となっている。具体的には、(1) 経済成長、(2) 人的資本への投資、(3) 弱者保護、及び(4) ガバナンス強化を基本軸と

し、環境・社会的公正・地方分権をセクター横断的な課題として位置付けている。それぞれの基本政策の実行に必要な 2001～03 年までの資金需要は 1,136.7 百万ドルと見込まれており、その内訳は表 6 の通りである。なお、社会的公正(social equity)は法制度の整備を中心とした政策であり、主要な公共投資は見込まれていない。

表 6 I-PRSP 資金需要 (\$ mil.)

政策項目	2001	2002	2003	総計
計	360.7	378.1	397.9	1,136.7
経済成長政策	139.0	321.3	340.2	973.0
構造調整	4.3	4.8	1.4	10.6
要素市場効率化	83.2	64.8	69.4	217.4
農業技術向上	4.5	3.8	8.4	16.7
水資源・衛生	38.5	41.3	45.8	125.6
住宅	8.1	13.4	19.1	40.6
輸出振興	0.4	17.9	15.4	33.6
人的資本への投資	119.8	117.1	118.7	355.6
教育	84.7	82.2	86.8	253.7
医療	32.3	32.2	28.0	92.6
栄養	0.8	1.2	1.5	3.5
人口	1.9	1.5	2.4	5.8
弱者保護	50.6	57.7	61.7	170.1
制度強化	1.2	1.5	8.3	11.0
ターゲット強化	49.2	53.8	51.0	154.0
共同体強化	0.2	2.5	2.4	5.1
ガバナンス強化	2.1	0.5	0.2	2.8
環境改善	22.6	39.4	35.9	98.0
地方分権促進	26.6	17.4	21.7	65.7

これらの資金需要は、(1) 主要ドナーによるコミット済・見込みプロジェクト、及び(2) 政府自己資金によるプロジェクトの積み上げにより算定された推定値(期待値)であり、ある意味で wish list にすぎない。なお、自己資金の中には、各ライン省庁・地方自治体によるファイナンスの他に、FISE・FSS を含むいわゆる「ソーシャル・ファンド」及び HIPC 債務帳消措置による余剰資金が充当される見込みである。従って、各プロジェクトの採算性・実現可能性はもとより、資金ギャップをどのように補填していくのかは今後の課題となっている。なお、HIPC 余剰資額は算定中であるが SETEC からの聴取によれば、2001 年に 80 百万ドル、次年度以降は毎年 100 百万ドル程度を見込んでいる。資金配分は表 7 の通りであるがこの配分計画も暫定値である。

表 7 HIPC 余剰資金充当計画 (%)

充当項目	2001	2002	2003
FSS (教育)	20	5	5
FSS (医療)	20	5	5
社会的安全弁	5	14	15
地方交付金	45	58	51
大西洋岸開発	2	5	10
PRSP 実施	2	2	2
FISE	1	1	1
都市貧困対策	5	10	10

他方、HIPC 余剰資金において注意すべきはいわゆる fungibility の議論である。一般に、fungibility とは、ドナーが途上国のある分野に援助を行うことにより（この場合は HIPC 債務帳消措置により）、結果的に当該分野の財政支出の一部に余剰が生じ、その資金が援助の意図していなかった他の目的・分野に用いられることを意味する用語である。ドナー側が、意図したこと以外の目的に結果的に援助資金が流れてしまうことを避けるためには、援助資金を含めた予算全体について、ドナー側と途上国側が合意しておくことが不可欠である。こうした予算全体の優先順位に関する合意が得られるならば、途上国側が援助資金を他の目的に流用するインセンティブはなくなり、意図していた援助の効果を得ることができる。さらに、途上国とドナーの優先順位が合意されているならば、ドナーが個々のプロジェクトに対して直接支援・管理するよりは、中央政府やソーシャルファンド・ファンドに援助資金を提供して、中央政府がプロジェクトの実施・管理を行うのが効率的である、という論理が英国や北欧諸国から提示され、非効率的なプロジェクト援助は不要である、という主張が行われているのである。プロジェクト援助には、fungibility の高いものもあれば低いものもある。

援助の fungibility が高くなるのは、まず(1)当該分野・地域に既にある程度以上の財政支出が行なわれおり、財政に余剰が生じる可能性のある場合、それに加えて(2)ドナー側と途上国側にプライオリティーの考え方に違いがある場合、が考えられる。(1)の条件は、ニカラグアを含む最貧困国にはほとんどあてはまらず、むしろアジア諸国のような成長を遂げている国々に当てはまることであろう。さらに、(2)の条件については、ドナー側が途上国側と緊密な対話を行なって途上国側のニーズやプライオリティーについて合意した上で投資を行えば、財政に余剰をもたらすことにはならない。プロジェクトの選択・実施に際してドナーと途上国で十分な対話を行なうことによって、実際に fungibility の問題は相当部分避け得るのであり、中央政府に対する包括的財政支援の話に結びつけるのはあまりに短絡的であろう。ただし、多数のドナーが同じセクターにおいて競争のように援助を行なっている場合には、財政に余剰をもたらして結果的にプロジェクト援助の fungibility が高まる可能性があるため、援助協調が非常に重要となってくる。

ニカラグア I-PRSP 「第7章 インパクト監理・評価」及び「第8章 次のステップ」では PRSP 最終版策定への準備として PRSP の監理・評価体制の確立が重要であるとした上で、その一貫として特に IDB による PRSP パイロット・プロジェクト（後述）における支援、及び 2002 年に実施が予定されている LSMS02 の役割が重要であるとしている。なお、PRSP の策定・実施予定は表 8 の通りである。

表 8 PRSP 策定・実施予定：2000～01

	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8
世銀・IMF 理事会 支援プログラム策定	◎										
コンサルテーション											
中間指標の策定											
投資計画の策定											
監理評価システムの確立											
データの整備・公表											
公共投資レビュー (PER)											

世銀・IMF 理事会は当初 9 月を予定していたが 10 月に延期、その他の策定・実施予定は基本的に SETEC の希望的観測であり、国内のライン省庁間の調整や地方におけるコンサルテーションなどが遅延すれば、全体計画の遅延も考えられるため、上記表はあくまでも 2000 年 9 月時点での目安に過ぎない。

## IDB パイロット・プロジェクト

PRSP に関する各ドナーの対応振りには「温度差」があり、世銀・IMF を除き最も積極的な支援を表明し、PRSP 支援のためのパイロット・プロジェクトを策定中なのが米州開銀 (IDB) 及び同プロジェクトに協調援助を表明している英国開発庁 (DFID) である。UNDP は PRSP 監理・評価面での技術協力を表明している。その他の二国間ドナーは PRSP の策定状況・国際機関の支援状況等を睨みつつ、独自の支援策を模索中である。

IDB は 2000 年 9 月に「PRSP 支援プログラム」(10 百万ドル) の審査ミッションを派遣し、同年 12 月に理事会承認予定である。これは IDB の少額プロジェクトに対して融資される、「イノベーション融資」と呼ばれるスキームを利用して供与される見込みである。なお、IDB は PRSP のプログラム自体については世銀や IMF と異なり、理事会諮問は予定しておらず、あくまでも策定された PRSP をいかに貧困対策 (特に「極貧対策」) の具体的プロジェクトの中で実施していくかという方に重点を置いている。IDB 内部資料によれば、同支援プログラムの目的は (1) 広範な市民参加<sup>15</sup>・関係機関との調整・コンセンサス作りを通じて、PRSP を local reality に即し local experience に根ざした、実行可能な貧困対策プロジェクトとすること、そのために必要な技術支援・評価監理体制を確立すること、及び (2) ソーシャル・ファンド (FSS) のスキームを利用して効率的な事業実施体制を確立すること、としている。実施機関は SETEC である。

同プログラムによる具体的な支援内容は、PRSP 実施のための制度強化、追加的投資、PRSP の評価監理システムの確立、および市民参加の確保であるとしている。プロジェクト準備のためのワークショップ開催等に 1.5 ヶ月、プロジェクト実施に 15 ヶ月を見込んでいる。なお、2000 年 9 月の時点で、SETEC 主催の各種市民参加のためのセミナーが開催され今次調査団も一部セミナーに参加した。その印象はこれまで SETEC が PRSP 策定の実権を握ってきており、コンサルテーションもやや形式的な印象は拭えず、今回のセミナーでも SETEC 主導で行われ、各ライン省庁や地方代表、あるいは一部参加していたドナー代表は (参加型セミナーという体裁を取ってはいるものの) やや影が薄かったとの印象である。実際、今次調査団が訪問した人材育成関連の関連機関では PRSP の存在自体を知らない担当者が多数存在した。今後はこうした自体を改善するため、PRSP の内容について国会・関係省庁・共同体代表・NGO を含む広範な国民層に PR し、最終版に仕上げていく必要がある。

## 社会的弱者支援との関連

PRSP は社会的弱者支援を 4 つの柱の一つとして位置付けている。具体的な支援策については、上記パイロットプログラムを通じた IDB、及び PRSP 計画策定に LSMS の段階から深く関与してきた世銀を中心とする援助調整に委ねられる面が多いが、既に 2001-2003 の PRSP 実施期間に毎年 50~60 百万ドルの弱者支援に係る公共投資を見込んでいる (表 6)。この暫定的な見通しは現在実施中またはコミット済・交渉中の各ドナーによるプロジェクト及び自己資金で実施を考えているプロジェクトの「積み上げ」である。各プロジェクトの詳細なプロジェクト名・コスト・採算性等については明らかではなく、あくまでもニカラグア側の project wish list といった側面があることに注視すべきである。

仮に、我が国が「弱者支援策」として特定プロジェクトの供与を行った場合には PRSP 計画中の当該公共投資コンポーネントとして計上されることとなる。その際には、世銀・IDB を始めとする関係ドナ

<sup>15</sup> 参加する市民の文化・教育水準の多様性に鑑み、PRSP を理解可能な言語に翻訳し、共同体レベルで PRSP 実施にとって重要な役割を果たす、関係者、所掌責任、及び訓練の必要性を把握するとしている。

一との援助調整が求められることは言うまでもない。また、弱者支援対策の資金チャンネルとして各ドナーが活用しつつある、いわゆる FISE や FSS といった「ソーシャル・ファンド」についても我が方の協力を求められることが十分に予想され、同ファンドに関する是非を含めた見解をとりまとめておくことが国際的な開発援助の「潮流」に我が国が立ち遅れ、孤立しないためにも急務となっている。従来の援助モダリティのみからの一方的思考停止は国際ドナーの誤解を招くこととなり、我が方の立場を危うくする危険性が高い。

表9 PRSP 社会的弱者支援関連公共投資

分野	投資内容	実施機関	資金源
制度強化	計画策定	SETEC・関連省庁	IDB・世銀
極貧対策	食糧支援	MAGFOR	世銀、USAID、WFP
社会インフラ	農村電化	FES	韓国
	水道・下水	ENACAL	IDB、EU
	住宅	FES	台湾、WFP
人的資本	児童教育医療	文部・厚生省	WFP、IDB、世銀
	障害児童救済	文部・厚生省	EU、フィンランド
	就労児童支援	家族省	EU、UNICEF
	貧困児童犯罪対策	家族省	EU、UNICEF
	麻薬対策	厚生省、家族省	UNDP
社会資本	障害者対策	家族省、大統領府	NGO
	老人対策	家族省	世銀
	孤児対策	家族省	自己資金、NGO

#### ソーシャル・ファンド

ソーシャル・ファンドとは 1980 年代終りからラミ・アフリカ等を中心として世銀の地方分権プロジェクト等で実施されてきた、一般会計とは別個の財政基金の仕組みである。国々または基金の財源・使用目的などによりその性質は様々である。我が国の財政投融资制度、仏語圏アフリカにおける AGETIP (Agence d'Execution des Travaux d'Interet Public : 公共投資実施機関)等も一種のソーシャル・ファンドである。さらに、ESF (Emergency Social Funds), SIF (Social Investment Funds), SAPs (Social Action Programs), DRIFS (Demand-driven Rural Investment Fund)等の様々な形態のソーシャル・ファンドに分類されている。ソーシャル・ファンドに関しては、地方分権及び効率的な財政運営という観点から、また近年では共同体の参加を軸とした貧困対策・社会資本 (social capital)強化策として、各ドナーとも前向きな支援策が取られてきた。各種ソーシャル・ファンドの共通項としては以下のような特徴<sup>16</sup>がある。(1) AGETIP を除いて、ソーシャル・ファンドは小規模事業の審査・融資・監理を行うが、実施運営は行わない；(2) 貧困者層に対する公共投資を中心業務とする；(3) 原則共同体発案プロジェクト (但し非適格プロジェクトを除く)；(4) 受益者負担を一部導入しているが、大半は対外援助を資金源としている。これらにより、demand-driven の原則を実施している。しかしながら、これまで、果たしてソーシャル・ファンドが貧困削減といった目的をどの程度効率的に達成することができたか、といった側面についての体系的な評価研究はなされておらず、今後の研究課題となっている。

ニカラグアでは従来、近隣諸国 (ボリビア等) のソーシャル・ファンド成功例に後押しされる形で世銀等のイニシアティブで幾つかのソーシャル・ファンドが設立されてきた。その主なものは、FISE (前

<sup>16</sup> 以下の議論は Fumo, C. et al. (2000), "Social Funds: An Effective Instrument to Support Local Action for Poverty Reduction?" DFID discussion paper (draft)を参考としたもの。



述) 及び FSS (Supplementary Social Fund) であり、PRSP 関連プロジェクト、特に SETEC が中心的役割を果たすと考えられるものについてはこれらが中心的な財政的役割を果たすものと考えられる。なお、FSS は教育及び医療分野を中心として従来、スウェーデン・世銀・PL-480(米国食糧援助に係る見かえり資金)の対外援助資金を主財源として 1998 年以降、3 百万ドル (1998) <sup>17</sup>、12 百万ドル (1999) 規模の公共投資を実施してきたが、今後 2 年間の投資計画は以下の通りとなっている (表 10)。

表 10 FSS 投資計画：2000-01

分野	2000			2001		
	投資規模	コミット済	ギャップ*	投資規模	コミット済	ギャップ*
教育	13.9	6.1	7.8	17.9	0.4	17.5
医療	13.2	7.6	5.6	13.1	5.2	7.9
その他	12.0	6.0	6.0	24.0	9.0	15.0
計	39.4	20.0	19.4	55.3	14.6	40.7

FSS 内部資料によれば、2000 年以降の主な財源は IDB となっており、今後の FSS におけるプレゼンスの拡大が予測されている。

他のドナーは FSS に対して様々な対応をとっている。USAID は事業予算が議会承認マターとなっていることから、明確に用途に色づけができない資金については議会を通せないという制約条件があるため、あまり積極的ではない。他方、我が国はインドネシア等に対するソーシャル・ファンド<sup>18</sup>に対する円借款供与の実績があるが、無償や技協のモダリティでは (ノン・プロ無償や一般無償の見かえり資金の運用を除き) 供与が難しい状況となっている。特に、最近世銀を中心とするドナーの一部が提唱している、援助資金の途上国による一括管理を意図する、いわゆる「コモン・プール (ファンド)」アプローチ<sup>19</sup>に対して、我が国はこれまで慎重な立場をとってきたこともあり、ソーシャル・ファンドをコモン・ファンドと同一視する傾向もあることから、FSS・FISE に対する直接の資金協力は当面考えにくい、のが現状である。また、ニカラグア側の一部にも FSS を対外援助の自己管理システムを確立するためのツールと考えている、いわば、「ミニ・コモンファンド」としたい本音もあるため、同ファンドの資金運用の透明性・公平性をどう確保するのかという問題もあり、さらに、既存の他のファンド (FISE 等) との調整をどのように図っていくのか、今後の課題も多い。なお、こうした点に鑑みて、FSS の資金運営委員会は現在大統領府内にあり、ドナー代表も参加することになっているが、我が国としても専門家派遣などの方法で FSS 資金運営に協力することは理論的には不可能ではない。しかしながら、資金を供与しない国が資金運営委員会に代表を送る意味があるのか、送ったとしていかなる権限を有するのか、等の問題点もあるため、現実的には困難であろう。

<sup>17</sup> 11 及び 12 月のみ。

<sup>18</sup> 貧困村 22,000 を対象とした小規模インフラプロジェクト。インドネシア語で IDT (Inpres Desa Tertinggal: 後進村対策大統領令) プロジェクトと呼ばれている。

<sup>19</sup> 同アプローチの主要議論については Kanbur, R. et al. (1999), *The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods* 参照。

#### 第4章 人的能力開発分野の現状と課題

##### 4-1 人的能力開発計画

2000年現在、ニカラグアには6,506の小学校（内公立：5,393）、891の中学校（内公立：407）があり、就学率は各々79%、32%となっている。地域別格差も顕著であり、地方部における就学率の向上が課題となっている（第2章：2-1参照）。他方、INATECによる職業訓練（後述）も1991～97年までで23万人以上に対して実施されてきており、一定の成果を挙げている。ニカラグアの現行国家開発計画（1996-2000）では教育分野の重点項目を、（1）初等教育における就学率の向上、（2）進級率（特に小学4年）の向上、（3）道徳倫理の重視、及び（4）極貧層の優先とし、これら政策目標を達成する公共政策として、（1）地方分権の促進、（2）効率的予算配分（初等教育への優先的配分）、（3）カリキュラム改善、（4）教員養成、（5）文部省改革を挙げている。特に、地方分権（即ち財政面・カリキュラム編成における所掌責任及び一定の権限を学校（区）に委譲すること）は教育目標の重点として世銀等により支援を受け、各ドナーからも一定の評価を得てきた。

現在策定中のPRSP（第3章：3-2参照）では教育分野は人的資本支援関連の重点項目（表1）となっており、文部省を中心とする一般教育の他、INATECを中心とする職業訓練が具体的な公共投資プログラムとして計画されている。

表1 PRSP 人的資本支援関連公共投資

分野	投資内容	実施機関	資金源
教育	施設新設・補修	文部省・FISE	IDB・世銀・日本他
	教員養成・カリキュラム補助	文部省	IDB・世銀
	職業訓練	INATEC	未定
	地方分権促進・PTA強化	文部省	世銀
	教育10年計画：2001-2010	文部省	IDB・西
医療	施設新設・補修、機材調達	厚生省・FISE	IDB・世銀・米・日他
	医薬品普及	厚生省・FSS	IDB
	予防医療（検査・注射・啓蒙）	厚生省	USAID・IDB・米
	健康保険普及・制度改革	厚生省	自己資金
栄養	栄養失調対策（教育啓蒙）	厚生省	世銀・米
人口抑制	教育啓蒙	厚生省・家族省	UNFPA・自己資金
その他	防犯・暴力対策	厚生省・女性庁	自己資金

また、PRSPの枠内でIDB及びスペインの協力で『国家教育計画2001-2010』を策定中である。同計画（案）<sup>1</sup>は現行計画（1996-2000）を継承しつつ、PRSPの政策目的を達成するため地元のニーズに根ざした教育内容、特に職業ニーズを満たすような技術教育に力を入れるとしている。また、同目的達成のため、特に貧困層に焦点を当てるとしている。また、PRSPでは非識字率を1999年現在19%から2005年までに17%に減少し、就学率も同期間中に平均4.6年から4.9年に引き上げるという数値目標を掲げている。しかしながら、このような政策目的・数値目標を達成するために具体的にいかなる制度整備を行っていくか、公共政策・投資を実現していくかは今後のPRSP策定過程の中で、ニカラグア国民各層との協議を重ねながら検討していくべき課題となっている。

<sup>1</sup> 2000年8月現在ドラフト。

## 4-2 人的能力開発制度・運営管理の概要

### 4-2-1 教育制度の概要

(1) 「二」国の教育制度は、次のサブシステムから成り立っている。

- 初等・中等教育サブシステム —教育省が管轄
- 職業教育サブシステム —国立技術院(INATEC) が管轄
- 高等教育サブシステム —国立大学協議会 (CNU) が管轄

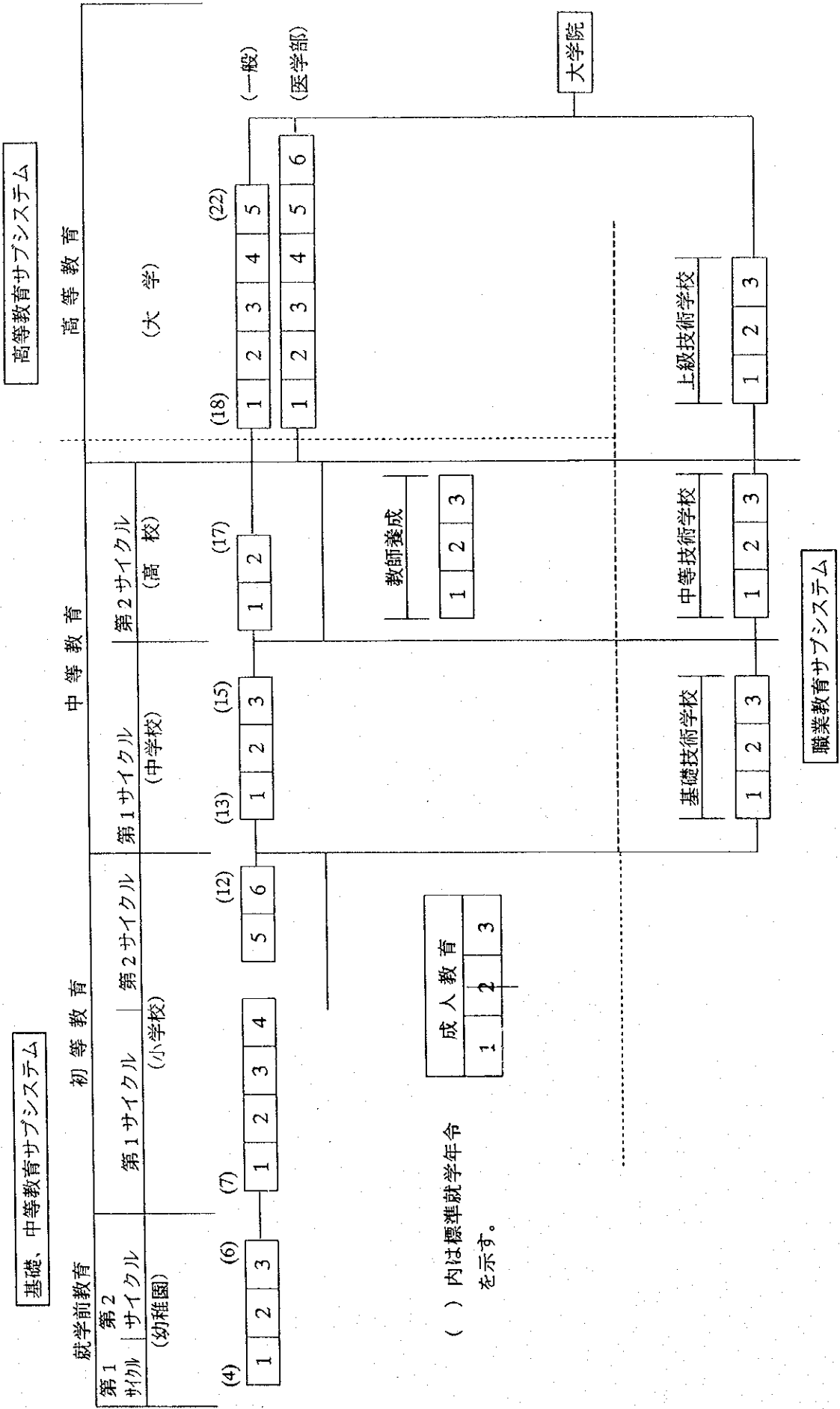
(図 4-2-1 参照)

(2) 初等・中等教育サブシステム

初等中等教育は教育省が管轄し、就学前教育レベル (標準年齢 4-6 才、幼稚園)、初等教育レベル (6 年間、標準年齢 7-12 才、小学校) 中等教育レベル (前期と後期にわかれ、前期は 3 年、中学校相当。後期は 2 年の高校と 3 年の小学校教員養成校とにわかれる) の三つのレベルから構成され、別に 3 学年からなる成人教育学校(CEDA、小学校に全くいけなかったか、小学校中退の成人むけに、小学校の 2 年分の教育を 1 年間で行う学校、学力に応じた学年から始める)、身体障害児学校がある。

なお、義務教育は小学校の 6 年間であるが、就学率は中南米の最低水準にある。

図 4-2-1 教育制度の概要



( ) 内は標準就学年令を示す。

### (3) 職業教育サブシステム

職業教育サブシステムは国立技術院（略称 INATEC、以後 INATEC と称する）が管轄している。INATEC は、1991 年 1 月法令 第 3-91 号により設立された大統領府直属の国の独立法人である。設立時点で存在していた国立（主に教育省所管、一部農業省等）公立、私立（主にカトリック系）の全ての職業教育校は INATEC のもとに統合された。ピーク時には全国 37 カ所の訓練校を運営していたが、現政権成立後カトリック系 8 校はもとの持ち主に返還された。（うち 3 校はその後廃校となった。）これらの旧 INATEC 系民営校は今年現在依然として、その財源の過半を国庫補助金に依存しているが、来年度以降完全民営化に向けて補助金の額は急速、大幅に減少される予定である。また新たな民営校の設立も自由化されているので現在 INATEC は、独占的職業訓練機関ではなくなったが依然として職業教育を主管する国の機関は INATEC である。

なお、教育省が所管する一般教育課程のなかにも国語・算数・理科・社会・体育とならんで実用科 (Educacion Practica) という科目が小学校 1 年から中学 3 年まで一貫して週 2 時間存在はする。これはいわば図画工作と職業家庭をいっしょにしたような科目であり、簡単な工具や巻き尺の使い方、料理、を教えたり、種をまき苗を育てたり、本立てを作ったりの内容となっているが、教育省での聞き取りでは、職業訓練は INATEC にまかせ、自らの重点は読み書き算術の基礎能力向上にしているとのことである。また他省庁でもたとえば農業省（農業省所管の研究機関等を含む）における農民研修、観光庁におけるホテル従業員研修といった職業研修を実施しているがそれらの多くは INATEC との協力による共同研修となっている。

1999 年における職業訓練施設の施設数および生徒数を 表 4-2-1 に示す。なお直営校のうち INTAE Condega 校（商業系）がその後民営化されたため、2000 年 9 月時点での施設数は直営校 29 校、補助校 5 校となっている。

INATEC によれば、さらなる民間移行の動きはいまなく、当面は 29 校体制が維持されるとの事である。

表 4-2-1 1999 年 職業訓練参加者数 出所 INATEC

経営形態	校数	訓練校生徒数			技能研修受講者数			合計		
		男子	女子	計	男子	女子	計	男子	女子	計
INATEC 直営校	30	5025	6092	11,117	29,791	27,851	57,642	34,816	33,943	68,759
INATEC 補助校	4	1,076	154	1,230	310	509	819	1,386	663	2,049

私立校		378	1,070	1,448	1,807	2,140	3,947	2,185	3,210	5,395
合計		6,479	7,316	13,795	31,908	30,500	62,408	38,387	37,816	76,203

注1. 訓練校生徒数とは2学年あるいは3学年からなり、卒業時TB（基礎技能者）あるいはTM（中級技能者）の資格を与えられる正規訓練校の生徒数。技能研修受講者数とはこれら訓練校において数日間から数ヶ月間の期間に特定テーマで実施される技能研修受講者数。

注2. INATEC 直営 30 校中農林系 11 校、工業系 9 校、商業系 10 校

注3. INATEC 補助校とはもと INATEC 直営でカトリック系に返還されたが依然として経費の過半を国庫の補助金に依存している4校。全て工業系

注4. 私立校とは INATEC に登録された民間あるいは公立で裁縫、調理、コンピュータ等を教える小規模校、学校数は約 300。1 校あたりの生徒数はおおきいものでも数十名程度。商業系（コンピュータを含む）が過半をしめ、大半が近年に設立されたもの。

注5. 対前年(1998年)比 生徒数伸び率 直営校 5.1%、補助校 363.9%、私立校 46.7%。非直営校での訓練参加者数ののびはめざましいものの実数においては、依然として INATEC 直営校が 全体の 90%以上を占めている。

#### (4) 高等教育サブシステム

官民からなる大学協議会 (CNU) が管轄し、六つの総合大学と五つの単科大学（農業大学、工業大学、商業大学）がある。レオン市にある「ニ」国最古のニカラグア自治大学以外は全てマナグア市に所在する。

#### 4-2-2 職業訓練制度概要

職業訓練は制度上 INATEC の管轄のもとに、INATEC 直営校および INATEC 補助校において実施され、この他無数の民間訓練施設がコンピュータ、裁縫、調理等を指導している。民間訓練施設のうち約 300 は訓練科目、生徒数を INATEC に届け出ているが、無登録の民間施設の実体は不明である。INATEC 直営校及び INATEC 補助校における教育・訓練は、大きく職業教育と技能研修とに分かれる。一般に職業教育においては入学試験が実施されているが、技能研修はコースごとに定められた受講資格をそなえた希望者を先着順に受け付け、定員に達した時点で締め切っている。

##### (1) 職業教育

##### (i) 基礎技能士課程 (中学相当)

建前としては小学校卒業生を対象とするが、「二」国においては内戦のため等の理由で小学校にもいけなかった人が多く、現在は小学校4年終了の学力があり、かつ14才に達していることを入学条件としている。INATECの定めたカリキュラムにより2年（農業系）または3年（工業系及び商業系）の教育が行われ、卒業時に農業系はTBR（地方基礎技能士）工業系はTB（基礎技能士）の称号が与えられる。なお現在商業系は中級課程のみで初級課程はない。

(ii) 中級技能士課程（高校相当）

中学卒業生または基礎技能士の資格をもつものに対して3年間、あるいは高校卒業生に対し2年間のINATECが定めたカリキュラムによる教育を行い、卒業時にはTM（中級技能士）の資格が与えられる。

(iii) 上級技能士課程（短大・高専相当）

制度上は高校卒業生もしくはTMの称号をもつものに対し、3年間の教育によりTS（上級技能士）の称号を授与する上級技能士課程というものが定められている。しかし現在この課程をもうけている施設は一枚もない。INTAFOR校（林業科）NACUNID校（農業科）INTECNA校（工業科）等にて上級技能士課程をもうけたい意向があるが、INATECとしてはいずれはやりたいものの、現時点では基礎、中級の充実が優先としている。

(2) 技能研修

各訓練施設において、INATECに承認されたプログラムにより実施される短期技能訓練で研修期間は内容により20時間から8ヶ月と様々であり、終了時に特定の資格は与えられず、単に研修終了証明書のみが授与される。参加資格は個々のコースにより様々である。形態により以下四種類にわけられる。

(i) Aprendizaje

たとえば自動車整備といったテーマでエンジンも板金も一通り教える。研修期間は1000時間から2,500時間程度

(ii) Habilitacion

とりあえず緊急に何か一つ技能を習って仕事につきたいという人に対し、たとえば自動車修理コースのなかでも塗装だけをまず教えて職につかせその後たとえば夜間コース等で他の技能を修得させようというもので100時間から1000時間程度の研修。

(iii) Complementacion

すでに企業で働いている人を対象に、技能の補足、強化訓練を行うもの。企業からの派遣研修生が対象で10時間から数ヶ月のコースがある。

(iv) Aactualizacion

やはり企業からの派遣研修生が対象であり、技能の陳腐化を防ぐための  
UPDATING 研修。

企業からの研修生受け入れは後述する給与2%供出金の見返りとして各訓練施設  
に義務づけられている。研修受講生のほぼ半分が、すでに職を持っている企業か  
らの派遣生、ほぼ半分が一般受講生とのことである。

#### 4-2-2 関連組織概要

ニカラグア国において職業教育・技能訓練を管轄する国の機関は INATEC である。  
INATEC は 1991 年 1 月、法第 3-91 号により、国の出資する独立法人として設立され、  
職業教育、技能訓練に関する政策立案、実施を担当する機関である。  
以下 INATEC を中心に記述する。

##### (1) INATEC の組織

INATEC は 首都マナグアに本部をもち、全国の訓練施設内に支部をもち、

図 4-2-2 に INATEC 本部の組織図を示す。

総裁以下を監督する理事会は、政府代表 4 名（労働省、教育省、大蔵省、経済・  
開発省）民間代表 4 名（企業家代表 2 名、労働界代表 2 名）の合計 8 名から  
なり、理事長は労働省代表の理事がつとめることになっている。

総裁職は大統領が任命する政治ポストであり、頻繁に変わりやすい。現総裁は民  
間企業出身で、民間との交流には熱心とのことである。

カリキュラムその他教育計画は職業教育部(Dirección General de Formación  
Orofesional)のカリキュラム開発・教育プログラム課が担当している。

プロジェクトに関するとりまとめは企画部(Dirección General de Planificación y  
Sistemas)が担当し、また対外援助受け入れ窓口は国際技術協力部(Dirección de  
Cooperación Técnica Internacional) が担当している。

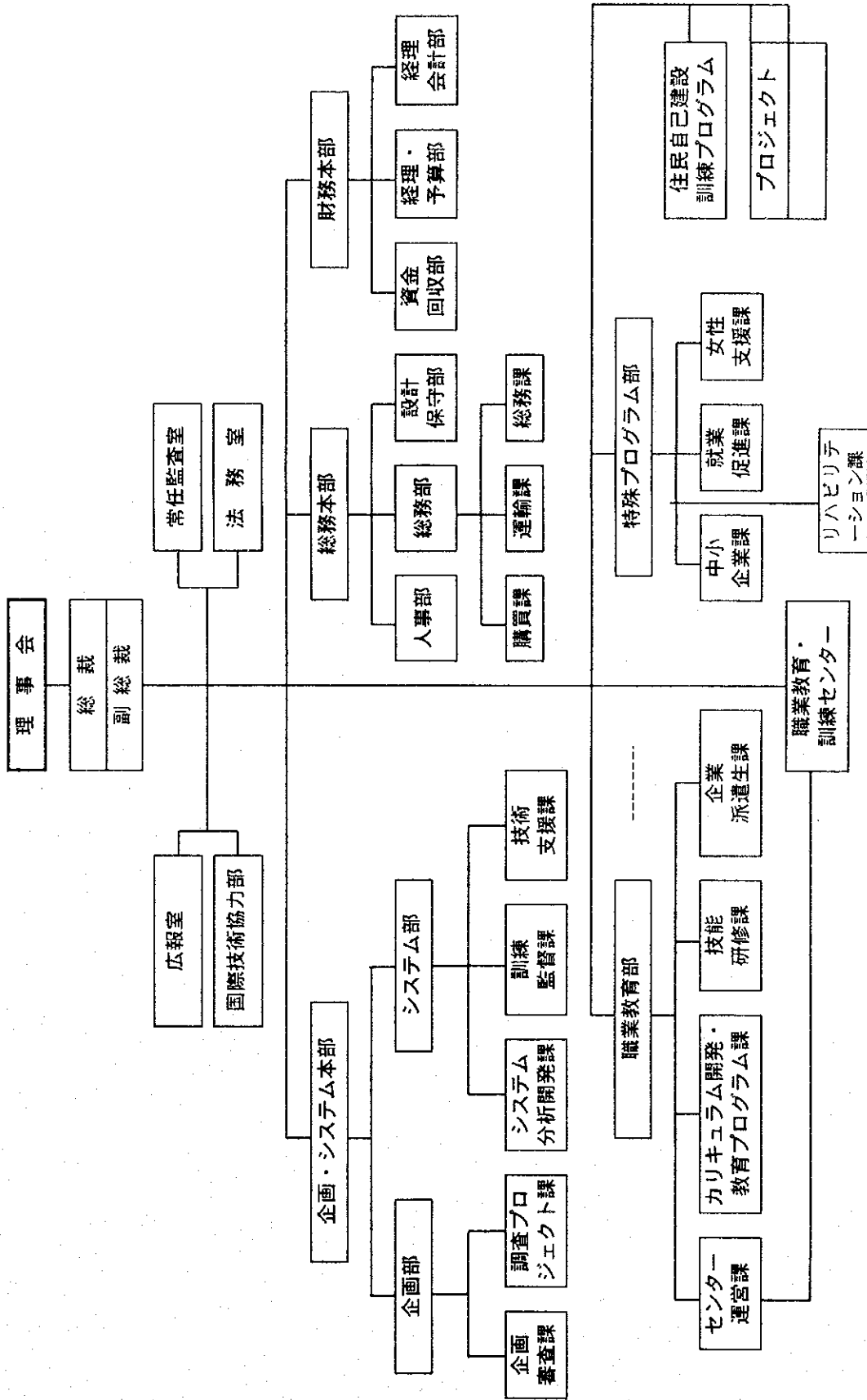
社会的弱者支援を対象とする部署としては、特別プログラム部(Dirección General  
de Programas Especiales)があり、この下に、リハビリテーション課(Dirección de  
Programa de Rehabilitación), 中小企業課(PYME), 女性支援課(Dirección de  
Atención a las Mujeres), 就業促進課(Dirección de Promoción Ocupacional) が  
ある。

教育・訓練センターは全国に直営校が 29 校、補助校が 5 校あり、合計 34 校とな  
っている。内農林系が 11 校、工業系が 13 校（内 5 校は商工複合校）、商業系が  
10 校となっている。

INATEC の調査時点における職員数は本部 323 名、訓練校（教員・非教員の合  
計）1,181 名、合計 1,506 名である。



図4-2-3 INATEC (国立技術院) 組織図



(2) INATEC の財政

INATEC の財政は 1991 年の INATEC 設立法では以下からなるとし、当初大半が国庫一般会計に依存していた。

- (i) 国家予算一般会計より分配
- (ii) 寄付、外国支援等
- (iii) 生徒負担金（入学金、授業料、寮費等）
- (iv) 訓練成果品（農産物、工業製品等）の販売。

1994 年の法改正により、ニカラグアにおける全ての雇用者（軍・警察のみ除外し、政府、保税地域進出企業を含む）はその支払給与総額の 2%相当額を INATEC 運営費に供出することが義務づけられ、以後この供出金が INATEC の主要財源となった。またこの制度が順調に動き出したことにより、一般会計からの支出は順次削減され近い将来完全な独立会計となることが期待されている。最近 3 年間の INATEC の予算は 表 4-2-3 に示す通り、大蔵省の指導により収入は 2%供出金しか記載ない。決算書を手に入できなかったが、1998 年における 2%賛助金は 約 720 万ドル、一般会計からは 約 110 万ドルであり、約 1,100 万ドルと見られる支出総額との差額がその他の財源ということになるが、生徒負担金は 無料ではないという事を示すために象徴的に徴収するにすぎない低い水準におさえられている上、各種減免措置があり、かつ徴収、使用に本部は関与せず各訓練校に任せられており、徴収率も高くないと思われるが、各校での教材費の足しにされている。収穫物等も同様各校の管理に任されているが、収穫収入が多いと思われる農業校は全て生徒寮をもち、中央から支給される寮の食費が低いためほとんど寮で消費しているとのことであった。

生徒一人あたりの予算額は、1999 年において農業系 11,273 コルドバ、工業系 10,442 コルドバ、商業系 696 コルドバとなっている。設備費、教材費等が割安な商業系が安いのは当然として、農業系が割高になっているのは自宅通学生が少なく、寮費負担が高いためである。

なお、国際支援は、ほとんどプロジェクト援助のため一般予算とは別枠になっているが、1999 年には 17 ドナー（ドイツ、オランダ、アイルランド、ノルウェーなど）31 プロジェクトが実施され、援助総額は 8,894,800 ドルとなっている。

表 4-2-3 INATEC 予算書、単位 1000 コルドバ 出所 INATEC

	1998	1999	2000
収入	91,964	114,554	131,062
2%供出金	91,964	114,554	131,062
支出	74,612	107,280	121,490
本部経費	28,466	66,085	75,895

訓練校経費	46,146	41,195	45,595
(内農業系)	11,096	11,544	11,945
(内工業系)	23,511	22,545	25,811
(内商業系)	11,839	7,106	7,839
プロジェクトベース国際支援額	28,900	21,060	26,166