

中南米地域における社会投資基金の有効活用に 向けた取り組みについて一考察

-ホンジュラスにおける地方主導の事業実施モデルの分析から-

中澤 亨

【研究の目的と方法】

1980年代に急激なインフレおよび経常収支赤字の拡大や財政赤字の拡大を解消するために、国際通貨基金（IMF）と世界銀行によるマクロ経済安定や構造調整を目的とした政策が進められた。その結果として改革の負の効果が、貧困層といった弱者に対して厳しく影響し、これらの貧困層への対処が緊急の課題となった。しかしながら構造調整下の政府には財政赤字の大幅な削減が求められており貧困対策を行う財源はなく、更に政府組織の非効率な体制では、貧困地域を絞り、的確なプロジェクトを実施する能力はなかった。これらのことから、効率的かつ効果的に行える貧困対策の事業実施の必要性が高まっていった。そんな中 1990年代以降、世界銀行をはじめとする多くの開発援助機関が貧困を最重要開発課題と位置づけ、「貧困削減に寄与するような経済成長」についての議論が活発化した。

このような流れの中、新たな貧困緩和事業の枠組みとして登場したのが社会投資基金である。社会投資基金は、構造調整政策の負の効果を軽減し、短期的な貧困軽減に資するため、既存の行政組織から離れて組織を設立し、貧困地域の住民からの直接の要請に基づき、貧困対策として小規模社会経済インフラを整備する事業の枠組みで、これらの事業に資金を供与するものである。この事業実施によって、（1）行政と市民社会・民間の協働事業プロセス、（2）住民ニーズの把握による資源配分の最適化、（3）実施機関の効率化による迅速な事業の実施、（4）地元の業者を活用した適正価格で良質な事業の実施、（5）透明性の向上と説明責任の徹底で健全な資金管理による適切な投資、を目指すものである。

社会投資基金は中南米でもボリビアを皮切り、短期間の間に急速に世界に広まった。ホンジュラスも例外ではなく社会投資基金が導入され、現在、20年が経過しようとしている。しかしながら、これらの社会投資基金の活用においては、（1）表面的な予算執行のみを重視した事業実施、（2）同国の政治的、社会文化的阻害要因を十分に配慮した実効性のある事業実施モデルが確立していない、などの問題により、同基金の有効活用が出来ていない状況にあった。そこで、これらの問題を解決するためにホンジュラス国で開始されたのが「西部地域・開発能力強化プロジェクト」である。

本論では、論考の対象をホンジュラスの社会投資基金とし、「社会投資基金事業の枠組みは、政治的、社会文化的な阻害要因を適切に把握し、現地に適応した実施プロセスを確立できれば成功させることが可能である」という仮説に基づき、「西部地域・開発能力強化プロジェクト」事例をもとに、同プロジェクトで構築された社会投資基金を効果的に活用するための地方主導の事業実施モデルの分析を通して、ホンジュラスにおける社会的、政治的、文化的要因の影響をどのように乗り越えたかを明らかにし、同サイクル事業の有効性について考察する。そして、その地方主導の事業実施モデルの実施体制確立が社会投資基金の運営において成功を導くものとし、社会投資基金導入の際に採られるべき援助機関の支援の枠組みについて論じていく。

【論文の構成】

目次：

第1章 序章

第2章 社会投資基金

1 節 導入背景

- 1) 貧困に対する開発論の変遷
- 2) 貧困層を直接対象とする手法による貧困対策
- 3) 社会投資基金の世界的展開および事業実績
- 4) 目的の拡大

2 節 社会投資基金の定義と特徴

- 1) 定義と特徴

3 節 社会投資基金の事例（中南米地域）

1. エルサルバドル地域開発社会投資基金(FISDL)の事例
2. ボリビア生産・社会投資基金(FPS)の事例

第3章 ホンジュラスにおける社会投資基金を活用したコミュニティ開発

1 節 ホンジュラスの地方政府制度

2 節 ホンジュラス社会投資基金(FHIS)の概要

3 節 社会投資基金の事業実施方法における地方分権化の変遷

4 節 貧困対策を目的として地方に流れる様々な基金

1. 貧困削減基金
2. 社会開発省に関連する基金
3. 貧困削減向け市町村への直接財政支援

5 節 社会投資基金の事業実施・運営管理における阻害要因

第4章 ホンジュラス西部地域・開発能力強化プロジェクトの事例

1 節 プロジェクトの背景

2 節 地方主導のプロジェクト・サイクル事業モデルの概要

1. 開発計画の策定プロセス
2. 案件形成・実施・維持管理プロセス

3 節 社会投資基金の阻害要因を乗り越えたインフラ事業の計画・実施モデルの仕組み

1. 行政と市民社会・民間の協働を阻害する問題点に対処する仕組み
2. 住民ニーズを重視した資源配分の適正化を阻害する問題点に対処する仕組み
3. 迅速な事業実施を阻害する問題点に対処する仕組み
4. 脆弱な行政機構を補完する代替組織

第5章 結論

【論文の概要】

本論では、これまでの筆者のホンジュラスにおける経験および現在の関心に基づき、対象地域をホンジュラスとし、「社会投資基金事業の枠組みは、政治的、社会文化的な阻害要因を適切に把握し、現地に適応した実施プロセスを確立できれば成功させることが可能である」という仮説に基づき、ホンジュラスの社会投資基金を活用したインフラ事業の計画および実施モデルを取り上げている。

社会投資基金の本来目的を達成するために必要な地方主導の事業サイクルのあり方、それが、様々な阻害要因を乗り越える仕組みを明らかにするために、第1章では、本研究の目的意識、方法等を述べ、研究の内容を説明し、第二章では、社会投資基金の生まれた背景および同基金の特徴について、開発論の変遷および、社会投資基金に対する世界銀行および米州開発銀行の評価レポートなどから明らかにしている。その中で、社会投資基金が構造調整政策の負の影響を軽減し、短期的な貧困削減に資するため生まれたことを理解するとともに、同基金の特徴を、①行政と市民社会・民間の連携による事業プロセスを通じて、事業の計画段階では、②住民ニーズ把握により選択と集中を行い資源配分の最適化を行い、案件形成・実施・維持管理では、③実施機関の効率化による迅速な事業の実施、④地元の業者を活用した適正価格で良質な事業の実施、⑤透明性の向上と説明責任の徹底で健全な資金管理による適切な投資、といった5つの特徴にまとめている。更に、ボリビアとエルサルバドルにおける社会投資基金の運営にかかる事例を通して、中南米地域における社会投資基金の具体的な運営方法に触れ、中南米地域において社会投資基金が有効に機能していること、そしてそれらの地域特性を活かした同基金の運営方法の特徴についても明らかにしている。

続いて第三章では、ホンジュラス社会投資基金(FHIS)が抱える阻害要因の特徴を明らかにするために、ホンジュラスにおける行政制度、FHISの特徴および同基金に関係のある地方分権化の流れを見ると同時に、社会投資基金の事業実施プロセスが抱えている問題点を抽出し、1)責任機関、2)社会投資基金の阻害されている特徴、といった2つの側面から分類し、それら問題点を様々な側面から考察を試みている。そして、FHISが抱える阻害要因の特徴として、「実施機関の効率化およびプロセスの簡素化による迅速な事業実施」、「行政と市民社会・民間の協働」、「住民ニーズを重視した資源配分の最適化」といった社会投資基金の強みを損なう問題点が多いこと、そして責任機関では、中央・地方政府が多くの問題を抱えているといったことを導き出している。更に、それら中央・地方政府が抱える問題の共通点を探し、①中央・地方政府職員の知識・技術力不足、②中央・地方政府の脆弱な支援体制、③中央・地方政府職員の交渉・調整能力不足、④政策継続性の欠如、といった問題グループに分類し、これら分類した問題グループから、党派性の影響を直接受ける行政機構であり中央政府および地方政府が極めて脆弱であることから事業実施体制の確立が難しく、社会投資基金が有効に活用できていないといったホンジュラス社会投資基金における問題の特徴を導き出している。

第四章では、「西部地域・開発能力強化プロジェクト」において、ホンジュラス社会投資基金が抱える諸問題を、どのように克服し、社会文化要因に配慮した現地適性モデルを作り上げていったのか、同プロジェクトの事例を通して、阻害要因を補う仕組みを明らかにしている。具体的には、同プロジェクトにより構築された社会インフラ整備事業モデルのプロセスと阻害要因を照らし合わせながら、多面的な側面から分析を行い、阻害要因を補う仕組みおよび特徴を明らかにしている。

最後に、結論として、社会投資基金は、政治的、社会文化的な阻害要因を適切に把握し、現地に適応した運営管理プロセスを確立できれば有効に機能するとし、ホンジュラスのように党派性の影響により脆弱な行政機構を持つ国では、これらの問題に対処するため、脆弱な行政機構を補完する代替組織として、市連合会やコミュニティ組織といった地域に根ざした組織を中心に地方主導の事業実施体制を確立し、事業を進めていくことが有効であること、そして、地域の問題に直面している住民、そして住民の身近にある市役所および市連合会といった地域の

問題解決に直接関心があり地域に根ざした組織を事業に巻き込み、これらの関係機関参加のもと、地域の対話や意思決定の機会の導入、それに基づく組織強化、そして行政経験の蓄積や組織機関の向上を図ることが事業を成功に導くために重要であるとまとめている。

社会投資基金の導入においては、標準化された事業モデルを導入するだけでなく、各国の状況に合わせ事業モデルの現地適正化を図っていくといった作業が事業の実効性を上げるうえで重要である。しかしながら、ホンジュラスのように脆弱な行政能力と体制の政府組織を持つ国では、自国の力のみで現地に適応した事業モデルを作り上げることが困難であることから、援助機関などの支援を得て事業モデルの現地適正化を行う必要がある。このように社会投資基金を有効に活用するために事業導入後も援助機関の果たす役割は大きく、そういった意味で、ホンジュラスの事例のように複数の援助機関が協調しながら、これらの事業に対して支援を進めていくことが効果的であるといえる。

本論は、ホンジュラスの事例から得られる教訓を活かして同分野に対する支援のあり方を考えるといった観点から考察を試みたものである。

以上