



ワークフェア

— 雇用を通じた貧困削減

高橋和志

● 貧困削減とワークフェア

開発途上国では、多くの人々が貧困に苦しんでいる。二〇〇〇年の国際連合によるミレニアム開発目標に代表されるように、貧困を撲滅することは、現在、国際社会の最重要課題のひとつとなっている。

貧困削減のために、これまで途上国政府や援助機関が実施してきた試みのひとつにワークフェア (Workfare) があげられる。これは、公共インフラ建設などに必要とされる労働力を提供する対価として、プログラム参加者に賃金を支給するものである。現金の代わりに食糧が配布される場合もあり、そうしたものを特にフード・フォー・ワーク (Food for Work) と呼ぶこともある。

ワークフェア (およびフード・フォー・ワーク)・プログラムは、定職につけない貧困層が、現金や食糧を手にすることができるといふ短期的な便益のほかに、公共インフラ整備を通じて成長促進がなされれば、それがやがて長期的な便益にも繋がっていくという期待から、一九七〇年代頃から、

南アジアやアフリカ諸国などを中心に広範に実施されている。

貧困層への直接的な所得移転プログラムとの相違は、(一) 受益者に対して、労働参加を要求すること、(二) 支給する賃金を低めに設定したり、食糧品の質を抑えたり (たとえば主食のコメではなく、とうもろこし…これを「劣等財」と呼ぶ) することである。

このように聞くと、労働強制や低賃金・低品質の食糧品支給に対する道義的な憤りを感じる方がいるかもしれない。本稿では、まずワークフェアがどのような経済学的思考に基づいているのか、とりわけ労働参加を義務化したり、劣等財を提供する理由が何であるかを解説し、その後具体的事例を紹介する。そして、働くことのできない貧困層へのケア等、ワークフェアが抱える課題について検討を加える。

● 直接的な所得移転政策の問題点

既述の通り、多くのワークフェア・プログラムは、労働参加の要求・低い賃金率や劣等財の支給という特徴を有する。仮に政

府や援助機関が貧困削減だけを至上命題とするならば、こうした方策は必ずしも最適ではない。むしろ、労働参加という条件をつけることなく、(A) 貧しい人たちに対して、貧困から脱却するために十分な現金または食糧を提供するなり、(B) 国内の最も貧しい人が貧困から脱却するために十分な現金や食糧を、全国民に対して一律に定額給付すればよい。(A)、(B) いずれの方法においても、国内の貧困人口はゼロになる。

しかし、これらの方法は非常に高いコストがかかる。例えば (A) の政策を確実に実行するためには、誰が貧困であるかを特定しなければならぬ。そのためには、家計の資産や所得水準について綿密な調査が必要となるだろう。調査には時間と運営費がかかるうえ、雇用が不規則な貧困層の場合、所得水準の特定は困難を極める。調査の手を抜いたり、調査結果が正しい情報を反映せず、貧困層の特定に失敗してしまえば、本当に資金が必要な貧困層に対してお金が行き渡らなかつたり、逆に貧しくない人に対してお金が行き渡ってしまう無駄が発生する。



他方、(B)の方法を採用すると、貧困層にターゲットを絞らない点で、調査に關わる費用は減らすことができるものの、全世帯に対して一律に定額支給するため、膨大な無駄が発生する。

●ワークフェアの経済学的基礎

では、ワークフェアはこれらの問題をどのように克服できるのだろうか。

ワークフェアでは、原則として、実施側が受益者を特定するのではなく、プログラムへ参加するかしないかを住民側の自由意志に委ねている。つまり、政府や援助機関などが提示する賃金率や食糧品を聞き、その条件で労働提供したいと思う人だけが参加し、割にあわないと感じる人は参加しない。実施側は労働参加を希望する全ての人を雇用し、対価を与えるので、ターゲットインクにかかるコストは実質的にゼロである。しかし、対象地域の全住民がプログラムに参加してしまえば、先ほどの(B)のケースと同様、膨大な費用がかかることになる。そこで、貧困層だけが自主的に参加するような仕組みとして非常に重要になるのが、低賃金や劣等財の提示である。

一般に、貧困層は非貧困層よりも、安い給料で働くことを希望すると考えられる。例えば、農村部の場合、最も貧しいのは農業労働者であり、比較的裕福なのは農業や非農業活動を営んだり、政府機関に勤めている役人である。彼らの所得の差は(生

産活動に使う資本財の影響等を捨象すれば)、基本的には一時間あたりに得ることのできる賃金率(もしくは労働生産性)の差に帰することが可能である。言い換えれば、賃金が低い、ゆえに貧しいのである。ここで、ワークフェアが農業賃労働よりも若干高く、農業や非農業経営者の一時間あたりの利潤よりも低い賃金率を提示したら、誰が参加するだろうか。答えは、農業賃労働者である。なぜなら、農業賃労働者にとっては現在の仕事よりも魅力的な条件なので、ワークフェアに参加したほうが好ましい。

一方、農業や非農業経営者にとってはワークフェアに参加せず、現在の仕事を続けていた方が割にあうからである。このように、プログラムがなかった場合に得られることができたであろう所得(これを機会費用と呼ぶ)が、貧困層と非貧困層で異なることを考慮し、貧困層だけが自主的に参加するような仕組みとして、低賃金の提示が機能している。この仕組みは、表向きは全ての人を利用可能なようで、実際は貧困層しか自主的に参加したがらないという意味で、セルフ・ターゲットインクのメカニズムと呼ばれ、受益者選抜に關わる運営費を削減するうえで重要な役割を果たすと考えられている。

食糧の提供をする場合にも同様のことが言える。例えば、労働の対価として主食となる食糧配給を提示すれば、貧困層に限らず多くの人がワークフェアに参加したくな

るが、低品質の劣等財の配給を提示すれば、本当に日々の糧に困っている極貧層のみが自主的に参加するだろう。無意味、ワークフェアの目的が貧困削減にある限り、提示する賃金率や食糧は、貧困から脱却するに足りるほどでなければいけないが、貧しい人たちを救いたがために、高すぎる賃金率を提示したり、栄養豊富で非貧困層も好んで消費する食糧配給を提示すれば、本当に必要な人以外の参加も促してしまい、その分、余計な支出がかさんでしまいかねない。セルフ・ターゲットインクの仕組みを利用したワークフェアは、無駄をできる限り排除し、限りある資源を効率的に使うことを是とする経済学の実験的試みのひとつなのである。

ワークフェアを支えるもうひとつの経済学的基盤は、人々がインセンティブ(誘因)によって行動すると考える点にある。ワークフェアが直接的な所得移転政策と異なり、労働提供を義務化するのとは、まさにこの点に關わる問題である。

経済学では、人々は生活を取り巻く環境や制約条件を前提にし、最大限の満足を得ようとして多くの選択肢の中からひとつの行動を選ぶと考える。今回のケースでは、ワークフェアが提供する賃金と現在の職業やその他の就業機会から得られる賃金、また働かず余暇を楽しむことで得られる満足度を比較検討し、最も得となるような行動—どれくらいの時間どこで働き、どれくら

いの時間休むか—を決める。

かりに、労働提供を前提とせずに生活補助金を与えるとするなどのようなことになるだろうか。その補助金が最低限の生活を営めるように制度設計されていると、人々は働くインセンティブを全く失ってしまっただろう。なぜなら、持てる時間の全てを余暇に当てることで、より大きな満足を得られるからである。また、働かずとも生活が成り立つのであれば、教育や訓練を受けることを通じて貧困から脱却を図るような自己投資のインセンティブも失せてしまうだろう。なぜなら、労働生産性を高め、賃金水準を改善する必要もなくなるからである。結果として、働く能力がある人が働かないとか、生産性を高めるための努力を怠るという社会的な非効率が発生してしまう。これら社会にとってマイナスとなるインセンティブを引き起こさないために、労働を義務付けることが重要な役割を果たしている。

●ワークフェアの具体的事例

では、ワークフェア・プログラムは実際に機能してきたのだろうか。これまで、世界の各地で政府、国際機関、NGOなどがワークフェアを実施しているため、受益者等、正確な数値を把握することは困難であるが、ここでは、比較的研究の進んでいるいくつかの事例を紹介したい。

開発途上国における実践で、最も有名な

ものは、一九七〇年代前半に発生した旱魃に対する支援策として、インドのマハラシュトラで開始された雇用保証スキーム(Maharashtra Employment Guarantee Scheme: EGS)である。EGSは、農村部の道路、灌漑など小規模なインフラ建設プロジェクトに、貧しい未熟練労働者を雇用することを目的として行われた。表向き農村の一八歳以上の全人口が労働参加することが可能であったが、一九八五年に法改正されるまで、政府が定める最低賃金以下の賃金率を支払うことで、貧困層のセルフ・ターゲティングに成功してきた。延べの受益者数は一九七〇年代中頃から一九八〇年代後半にかけて、年間一〜二億人に及び、その九〇％ほどが貧困層だったと言われる(参考文献①、②)。

インド政府はEGSを範として、一九八三年から同様の雇用促進プログラムを全国規模で展開し、一九八九年には、EGSを統合した新たな全国規模のワークフェア・プログラム(Jawahar Rozgar Yojana: JRY)を開始した。JRYによって提供された雇用は、実に一年間で延べ八億人にもものぼると推計されている。さらに、二〇〇六年からは、全国農村雇用保証計画(National Rural Employment Guarantee Programme: NREGP)を開始し、各貧困世帯あたり、最低一〇〇日以上のワークフェアに参加できることを保証する計画を立てている(参考文献③)。

同じく一九七〇年代の飢饉を契機として始められたバングラデシユのフード・フォー・ワーク・プログラムでは、開始直後から徐々に規模が拡大していき、ピーク時の一九八三年には、年間延べ約一億人の農村人口に対して雇用機会の提供がなされた。労働の対価としては、劣等財である小麦が提供されることが多かったが、小麦が不足している地域などでは、コメの支給も行われている。貧困層へのターゲティングは概ね成功し、プログラム参加者の約六割が極貧層であったと言われている。また、実証データからは、プログラム参加者の多くが読み書きができず、かつ農地を保有していない農業労働者世帯の出身であることも確認されている(参考文献②)。

このように、途上国におけるワークフェアは、農村貧困世帯に対する社会保障プログラムとして発展してきた傾向が強いが、近年では、景気の低迷やマクロ経済ショックに対する都市部貧困層の救済を目的として行われているものも増えている。例えば、金融危機やエルニーニョ現象により世界経済が落ち込んだ一九九七年には、韓国やブラジル、アルゼンチンで都市居住者も対象としたワークフェアが実施されている。アルゼンチンのプログラムでは、一九九七年に約四〇万人に対して五カ月間の雇用が提供されたほか、景気悪化が深刻化した二〇〇二〜〇三年にかけては、さらに二〇〇万人に対して雇用が提供されている。



農作業の帰り道。マダガスカル・アルチャ湖地域（写真提供：山形辰史）

プログラム参加者の約九割が貧困世帯出身と見積もられており、このプログラムによって、失業率が二・五ポイント減ったほか、プログラムが実施されていなかった場合よりも、貧困人口比率が約一〇%低下したと推計されている（参考文献④）。

●残された課題

これらの例に見られる通り、各地で展開されているワークフェアは貧困層の生活改善に一定の貢献を果たしてきた。貧困層の機会費用と比べ、ワークフェアが提供できる賃金水準がそれほど高くないがために、実際の所得移転効果は小さいといった批判やセルフ・ターゲットイングのメカニズムが完全には機能しておらず、非貧困層が受益者となっているという批判も報告されているものの、全体としてはまずまずの成果を挙げていると捉えてよいだろう。

他方、ワークフェアからもれてしまうような、身体的・社会的理由等によって働くことができない貧困層に対しては、異なる社会保障・雇用促進プログラムが必要となることは言うまでもない。それはひとつには、労働義務を課さない直接的な所得移転プログラムであるかもしれないし、ひとつには働くうえでの障壁を取り除く制度・環境設計であるかもしれない。後者に関しては、男女の役割に対する社会的風習や肉体的障害に起因する差別を取り除き、貧困層の雇用を民間部門で促進する試みが、現在途上国で開始されつつあり、今後さらに本格的な取り組みがなされていくことが期待されている（参考文献⑤）。これらの取り組みとワークフェアを、各国政府や援助機関が補完的に実施していくことが、ミレニアム開発目標の実現に向けての重要なス

テップとなると思われる。

（たかはし かずし／アジア経済研究所開発研究センター）

〈参考文献〉

- ①黒崎卓・山形辰史著『開発経済学―貧困削減へのアプローチ』日本評論社、二〇〇三年。
- ②井伊雅子「公共支出と貧困層へのターゲットイング」絵所秀紀・山崎幸治編『開発と貧困―貧困の経済分析に向けて』研究双書四八七、アジア経済研究所、一九九八年。
- ③黒崎卓『貧困と脆弱性の経済分析』勁草書房、二〇〇九年。
- ④Galasso, Emanuela and Martin Ravallion. "Social Protection in a Crisis: Argentina, s Plan Jefes y Jefas." *World Bank Economic Review* 18 (3), pp367-401, 2003.
- ⑤山形辰史編『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、二〇〇八年。