

## 〔本誌の目的〕

本誌は、投稿および依頼により、自然、社会、経済、文化など開発途上国の環境と技術協力とのかかりについて、国際協力における経験および知識をもとに展開された独自の考え、事例研究、関係情報などを扱う専門誌です。技術協力専門家および関係者の国際協力業務に関連する論文などの発表の場であるとともに、現場で培われたノウハウの共有、国際協力事業の推進に資することを目的としております。

## 〔投稿について〕

1. 自由に投稿できます。
2. 日本語の未発表論文に限定します。また、二重投稿は認めません。
3. 投稿原稿は、国際協力に関する〔論文〕＝国際協力の現場における経験などを踏まえ、特定のテーマに関する独自の研究と考察をとりまとめたもの、〔事例研究〕＝専門家などが現地において実際にどのように協力活動に従事し技術移転を実現したかを、失敗も含め研究発表としてとりまとめたもの、〔研究ノート〕＝国際協力、技術移転に関する経験、考察、およびある特定のテーマに関する研究をとりまとめたもの、に区分されています。原稿には、上記の区分を明示してください。
4. 原稿の本文はワープロ横書き（文字数40・行数25・ポイント12）とし、〔論文〕および〔事例研究〕は12,000字、〔研究ノート〕は8,000字を上限とします。原稿執筆要領は、インターネット上（<http://www.jica.go.jp/activities/report/kenkyu/>）に公開しておりますので、事前によくご確認のうえ、ご投稿ください。  
原稿は、ワープロで作成されたものでも結構です。
5. 原稿には、別紙に表題と全体の要約（800字程度）を添付してください。
6. 原稿には、別紙に投稿者の氏名・所属機関名・役職および連絡先（住所・電話番号・電子メールアドレス）を添付してください。・連名での投稿は、連絡者を1名として連絡先を記してください。
7. 原稿の採否などは、予備審査および編集委員会にて審査のうえ決定します。審査の結果、原稿の修正を求めることがあります。
8. 採用された原稿は、署名原稿として扱います。
9. 採用された原稿には、当研修所の規定により原稿料を支払います。
10. 原稿は、採否にかかわらず返却いたしません。
11. 採用された原稿は、当事業団の運営するインターネット上（<http://www.jica.go.jp/activities/report/kenkyu/>）に全文公開いたします。また、本誌の英語版『*Technology and Development*』誌に掲載するため、英語に翻訳して使用およびインターネット上（<http://www.jica.go.jp/english/publication/>）に公開させていただくことがあります。
12. 採用された原稿の著作権は執筆者に帰属し、著作権は当事業団に設定させていただきます。
13. 投稿の締切は、3月30日（10月1日発行予定）と9月30日（翌年4月1日発行予定）必着です。
14. 原稿の送付方法：投稿の際には、原稿の電子情報を可能な範囲でFDに記録したうえ、原稿と一緒に下記に送付してください。

〒151-0053 東京都渋谷区代々木1丁目58番1号

株式会社国際協力出版会編集部

『国際協力研究』誌 編集事務局

15. 問い合わせ先・連絡先：

〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町10番5号

国際協力事業団国際協力総合研修所調査研究第一課

『国際協力研究』誌 編集事務局

☎ 03-3269-3374 Fax 03-3269-2185 E-mail [jicaic1@jica.go.jp](mailto:jicaic1@jica.go.jp)

---

# 国際協力研究

---

Vol.18 No.1 (通巻35号)

2002年4月

## 目次

### 〔総説〕

イスラムと開発..... 加藤 博 ..... 1

### 〔論文〕

人口政策における Reproductive Rights 概念について..... 兵藤 智佳 ..... 8  
フィリピンにおける婚姻を事例として

熱帯モンスーン圏における藻類を利用した水質浄化の可能性..... 中本 信忠 ..... 17  
タイにおける安定化池の現場調査から  
竹内 準一

### 〔事例研究〕

三次医療機関における地域医療指導の試み..... 小原 博 ..... 29  
ヴィエトナム・バックマイ病院プロジェクトにおける取り組み  
碓 賢治

地方分権体制における感染症対策の組織運営..... 山形 洋一 ..... 38  
グアテマラ共和国シャーガス病対策の事例から  
中川 淳  
下田 道敬  
田原雄一郎

住民エンパワーメントプログラムと地方分権化支援の連携のあり方..... 上村美輪子 ..... 50  
チリ政府、連帯社会投資基金によるプログラムの事例

### 〔研究ノート〕

アジア女性の国外への一時的労働移住の現状と課題..... 鯉沼 葉子 ..... 61

基礎教育の新たな可能性..... 佐久間 潤 ..... 71  
インドネシア地域教育開発支援調査 (REDIP) の事例  
豊間根則道  
牟田 博光

アンデス高地における国際技術協力..... 倉田 知幸 ..... 81  
ラカウタ・プロジェクトが示唆する今日的意義  
永田 佳之

### 〔特別報告〕

タンザニアにおけるプールファンド援助の現状..... 笹岡 雄一 ..... 91  
公共支出管理の強化に向けて

PRSP(貧困削減戦略ペーパー)についての暫定的考察..... 牧野 耕司 ..... 98

### 〔情報〕

カンボディア国別援助研究 ..... 104

ブラジル国別援助研究 ..... 105

キューバ国別援助検討 ..... 105

民主的な国づくりへの支援に向けて ..... 106

開発課題に対する効果的アプローチ ..... 106



# イスラムと開発 Islam and Development

加藤 博\*  
Hiroshi KATO

## 要 約

日本人のイスラムに対する思い込みのひとつに、イスラムを一枚岩的なイデオロギーと見なすことがある。つまり、時代や国家・地域の違いを超えて、イスラム教徒の全生活領域を律する普遍的なイスラムの規律が存在すると考えるのである。しかし、事實は、過去についてであれ、現在についてであれ、イスラムは多くのセクトや法学派を抱え、それらの間にみられる意見や解釈の違いは、思いのほか大きい。そのため、同じイスラムでも、そのあり方は国・地域や時代によって大きく異なる。確かに、近年においては、「原理主義的」な法解釈が幅を利かしている。しかし、本来のイスラムは、その時々時代の状況に対応し得る柔軟性を持っている。

この事実を踏まえておかないと、イスラム世界での開発事業の現場で、イスラム教徒の現地住民との間に無用な軋轢を引き起こしかねない。当の住民たちはリアリスティックな動機から行動しているにもかかわらず、それをイスラムというイデオロギーの文脈で評価してしまい、結果として、社会のイスラムへの回帰という時代状況の中で、開発問題をことさらにイデオロギー化してしまうからである。かかる事態を避けるためにはどうすればよいのであろうか。それは、社会生活におけるイスラムの役割を、その規範的文言によってではなく、それが社会で実際に果たした結果においてプラグマティックに評価することである。そうすることによって、社会生活に深くビルトインされているイスラムに対する複眼的な理解と、プラクティカルな開発戦略への道が開かれるのではないかと思われる。

## ABSTRACT

One of the strongest prejudices among Japanese people towards Islam is that Islam is a universal doctrine, which unifies all Muslims in the world and rules all the fields of their life and thinking in history regardless of time and space. It is an incorrect prejudice. The true is that Islam has had and continues to have a number of sects or law schools. The opinions and interpretations of these sects or schools about individual items are more different than we expect. Islam has been differently adopted according to the situations of the time and the society. Islam has enough flexibility that it can correspond to the changes of society in principle and reality, although the "fundamentalistic" view of Islam has been influential in recent years.

This lack of understanding about the flexibility of Islam often leads to cultural conflicts between developers and inhabitants in the fields of development in Islamic countries by making development problems too ideological. We are inclined to overestimate the ideological aspect of Muslim activities in today's "fundamentalistic" atmosphere, although, in reality, their activities are motivated by realistic standards. What should we do to avoid cultural misunderstandings of this kind? We ought to pragmatically estimate the roles or

---

\* 一橋大学大学院経済学研究科教授  
Professor, Graduate School of Economics, Hitotsubashi University

functions of Islam in social life, not by its disciplinal implication but by its practical effects. The author believes that this pragmatism leads to a pluralistic understanding of the real Islam built in society and to a practical strategy of development in Islamic countries.

## I イスラムについての基本的認識

### 1. 多様な解釈を許容するイスラム

イスラム諸国での滞在経験のある者ならば、現地で体験するイスラムと日本で報道されるイスラムとのギャップに戸惑うに違いない。普通に生活している限りでは何の違和感もないことが、何でもこんなに特殊なこととして報道されるのか、というわけである。実際、われわれ日本人のイスラム観には、いくつかの思い込みが観察される。この思い込みは、近年における「イスラム原理主義」の台頭によって、増幅される傾向さえある。

イスラムを一枚岩的なイデオロギーと見なすことは、こうした思い込みの最たるものである。事実、過去についてであれ、現在についてであれ、イスラムは多くのセクトや法学派を抱え、それらの間にみられる意見や解釈の違いは、思いのほか大きい。これに、それぞれの地域・社会の土着文化を反映した、イスラム教徒の多様な生活様式が加わる。そのため、同じイスラムでも、そのあり方は国・地域や時代によって大きく異なる。

このことは、イスラムに特有な問題としてしばしば取り上げられる、ヴェールから4人妻に至る女性の問題しかり、イスラム法と近代法との並存からなる法制度の問題しかり、リバー（利子・利息）の禁止規定に準拠するイスラム（無利子）銀行に代表される経済の問題しかり、はたまた飲酒の習慣しかりである。

### 2. 現代イスラム法における4人妻制度

ここでは、人々、特に世の男性にとって関心のある、4人妻の問題を取り上げてみよう。イスラムの聖典であるコーランには、確かに、男性は4人まで妻を娶ることができる、という文言がある。

イスラム教徒にとってコーランは神の言葉そのものである。そのため、イスラム教徒である以上、この文言を否定することはできない。

しかし、文言を認めることと、それを字義どおりに適用することとは別である。実際、今日、4人妻を認めつつも、それに制限を加えているイスラム国は多い。たとえば、シリア、モロッコ、イラク、イランでは、コーランの「だがもし（妻が多くては）公平にできないようならば1人だけにしておくか、さもなくばお前たちの右手が所有しているもの（女奴隷）だけで……」（4章3節）の文言に依拠して、4人の妻を持つ条件として妻のすべてを物質的にも精神的にも平等に扱うことを課し、もしこの条件が満たされていないと感じた場合には、その妻は裁判所に不満を訴えることができる」とされている。

トルコは、国民のほとんどがイスラム教徒であることから、イスラム国の1つであると考えられるが、1923年のトルコ共和国の成立に伴い、国制の世俗化の一環として、すべての法領域におけるイスラム法の適用をやめ、近代法を導入した。その結果、トルコでは、ヨーロッパにならって、一夫一婦制が法制化された。しかし、トルコのように、国制を全面的に世俗化することによってしか、イスラム国では4人妻を禁止できないかといえば、決してそうではない。現に、テュニジアは憲法においてイスラムを国教としてうたいながら、多妻婚を否定し、一夫一婦制を法で定めている。そして、それも、コーランの文言に基づいてである。

つまり、コーランには、4人妻に関連して、「大勢の妻に対して全部に公平にしようというのは、いかにそのつもりになったとてできることではない」（4章129節）という文言があり、この文言に従う限り、神は4人まで妻を持ってよいといっているが、同時に、男はその性癖から4人の妻を平

等に扱うのはできないとも指摘している以上、神は実質的には一夫一婦制をとれと勧めているのだ、というのである。

### 3. イスラム教徒の思考パターン

以上は、面白おかしいエピソードとして述べたものではない。そこに、イスラム教徒が規範や規則を作り出すときの典型的な思考パターンをみるから、述べたのである。つまり、彼らはコーランを中心とする、これまでに蓄積されてきた規範群の中から規則を作り出すが、その根拠となる規範群は、一見してまったく正反対の規則を引き出し得るほどに多様な内容からなっている。

イスラムの知の伝統は巨大である。この巨大な伝統の中で現実とどう折り合いをつけていくか。それも伝統的な価値観をすぐに崩すことなく、新たな時代状況にどう対応していくのか。その対応の仕方が先に指摘したような理屈によって規則を作ることであった。このことは、今も昔も変わらない。

こうした理屈は、価値観を異にするわれわれには滑稽で、詭弁のようにみえるかもしれない。しかし、時代状況に応じて伝統をいとも簡単に捨て去ることがよいとは、だれも思わないであろう。この理屈にこそ、イスラムのものの考え方の柔軟さを、われわれは読み取らねばならない。また、この柔軟さが、イスラムの成立から現在までの、イスラムのものの考え方の継続性を保障してきた。かくて、すべてのテーマが、原理主義的な解釈と現状追認的な解釈を両極として、さまざまなレトリックのもとで議論される。

女性の問題のほか、先にイスラムと結び付けられて取り上げられることの多いテーマとして指摘した、法制度やイスラム銀行に代表される経済の問題においても、事態は同じである。

### 4. イスラム諸国の法制度

われわれはイスラム国の法制度というと、すべてがイスラム法に基づいているかのように思う。しかし、サウディ・アラビアのような一部の国家

を除けば、たとえ憲法の中でイスラムが法源としてうたわれているとしても、それは数ある法源のひとつでしかなく、実際の法体系は、われわれになじみの近代法とイスラム法の混じり合ったものである。いや、実質的には、一部の法領域を除けば、近代法から成り立っているといつてよい。

実際、歴史的にみても、イスラム法が実定法として人々の生活を現実には律していた領域は限られていた。イスラムが生活や人々の心の隅々にまで行き渡っていたとされる前近代のイスラム世界でも、政治組織にかかわる公法の領域では国家が定める行政法が、地方におけるコミュニティー次元の問題については慣習法が適応されていた。

イスラム法がもっぱら適応されていた法領域、それは結婚、離婚、相続など家族法を中心としたイスラム教徒のプライベートな生活にかかわる法領域である。それは現在も変わらない。イスラム法が問題にされるとき、その多くが女性の問題を中心とした家族法に関してであるのは、そのためである。しかし、この法領域においても、大きな解釈の幅を持って適用されてきたし、現在も適用されていることは、先にみたとおりである。

### 5. イスラム法規定とイスラム銀行

イスラム銀行は、イスラム法にみられるリバー（利子、利息）の禁止にかかわる問題である。われわれの通念からして、利子を取らない銀行など想像もつかないところから、イスラムに特有な経済に対する見方として、イスラム経済論といえはイスラム銀行論だというまでに、注目を集めてきた。

ところで、リバーの禁止規定についても、ともにコーランに基づきつつも、2つの異なる法解釈がある。1つはリバーを文字どおり、利子一般とする解釈である。もう1つはリバーを法外に高い利率、つまり高利とする解釈である。歴史的にみれば、リバーを高利と解釈する法学派が有力であり、この場合、イスラム銀行論で議論されていることは問題にならない。利子そのものは認められるからである。

これに対して、リバーを利子一般と解釈する場

合、近代の銀行経営と相容れないことは明らかである。しかし、なぜ利子はイスラム法において禁止されているのであろうか。それは、所得の源泉を労働にみるイスラムの観点からして、利子は明らかに不労所得だからである。

それならば、いわゆる銀行の利子なるものを、不労所得としてではなく、投資から上がる利益のしかるべき取り分として扱えばよいのではないか、ということになる。そこから、資本と労働を提供する預金者と銀行、銀行と貸付先事業主との間での経営契約の組み合わせを骨子とするイスラム銀行論が展開されることになる。

実際、イスラム法は、こうした多様な資本と労働の組み合わせを可能にする企業形態を定めている。共同出資者間において利潤とリスクが配分される企業契約であるパートナーシップ<sup>注1)</sup>や、投資家の提供する資本と代理人の提供する労働から成立する企業契約であるコンメンダ<sup>注2)</sup>などである。

前近代のイスラム世界において、こうした企業契約を通して、さまざまな資本と労働の組み合わせが図られ、それが当時におけるイスラム世界の経済発展をもたらしたことは、周知のことである。つまり、ここでの議論も一見すると、利子といてしまえば事は簡単なのに、そうできないがゆえに、利子を利子でないと言いくるめる詭弁のようにみえるが、イスラム法にはっきりとした根拠を持って展開しているのである。

## II イスラム世界の開発上の諸問題

### 1. イスラム世界はイスラム教徒だけの世界ではない

イスラムはイスラム教徒の内面生活から外面生活まで、彼らの全人格にかかわり、宗教のみならず政治や経済まで、人間の生活の全領域をカヴァーする宗教である、といわれる。この指摘に誤りはない。しかし、すでにその一端に触れたように、イスラムという宗教が、過去においても現在においても、イスラム教徒の全生活を律していたわけではない。

ましてや、イスラム世界の政治・社会・経済体制がイスラムというイデオロギーに染め上げられていたわけではない。このことは、イスラム世界というと、イスラム教徒だけの世界のように思われがちであるが、これまでイスラム教徒だけからなる世界など、どこにも存在しなかったことを思うだけで、容易に想像がつく。非イスラム教徒の存在を無視しては、イスラム世界のダイナミズムを理解することはできない。

開発問題であれ何であれ、われわれがイスラム世界で仕事をするときの難しさは、イスラムというイデオロギーをどう評価し、それにどう立ち向かうかである。それを無視しては無用な軋轢を起こす。とはいえ、逆にそれを鵠呑みにすれば、われわれの立場は不確かなものになる。このことを象徴的に示すのが、イスラム世界におけるNGO活動の苦戦である。ここでは、イスラム世界として中東イスラム世界を、そしてその中でもとりわけ、エジプトを事例に取り上げよう。

### 2. エジプトにおける貧困とイスラム運動

現在、開発途上国は、経済のグローバル化と市場化の中で、体制移行のプロセスと経済発展のプロセスが相互に絡み合う、複合的な経済・社会変動を経験しつつある。その過程で、新しい下層・周縁層（失業者、都市・農村の貧困層、出稼ぎ・離村農民など）が大量に創出されつつある。一部の産油国を除けば、開発途上国の集合体である中東イスラム世界もその例外ではない。

エジプトは、開発途上地域の中で、比較的貧困者の割合が小さい中東イスラム世界にあって、貧困者の人口比率が突出して大きい国である。しかし、それでも、他の開発途上地域に比べれば、国際的な貧困水準でみて、貧困者の人口比率も所得格差も小さい。エジプトの貧困問題の特徴は、こうした量的な問題よりは、質的な問題である。

つまり、エジプトの貧困の原因の多くは、労働市場、教育、土地などの広義の「制度」へのアクセスの障壁に求められる。このことを言葉を変えて表現するならば、エジプトでの「人間開発」の

水準を低めているのは、「制度」へのアクセスにみられる農村・都市間、地方間、ジェンダー間などの格差だということになる。

エジプトのラディカルなイスラム政治運動は、こうした貧困状況を温床にしている。実際、この運動の主たる担い手は文字どおりの貧困層ではなく、大学を出たものの自分に見合った職を見つけることのできない若者たちである。そして、その多くは地方出身者である。世界のグローバル化に伴い、今や彼らの運動は国境を越えて展開している。先のアフガニスタン戦争は、このことを如実に示した。

エジプトにおける治安の悪化はだれの目にも明らかである。つい15年前には、外国人でも、砂漠・オアシス地方を含む、地方のどこにでも自由に旅行ができた。私は、こうした旅行の中で、エジプトの豊かさと多様性を楽しんだものである。しかし、今や砂漠・オアシス地方はもちろんのこと、ファイユームやルクソール、アスワンという観光地の郊外でさえ、警察の車の先導なくしては移動できない。

「卵が先か鶏が先か」はともかく、ラディカルなイスラム政治運動と並行して、エジプト社会のイスラムへの回帰は確実に進行した。そして、この社会動向にエジプトの貧困問題が深く関与していることは明らかである。事実、エジプト社会のイスラムへの回帰の背景には、1980年代以降における経済・社会変動の過程で創出された新しい下層・周縁層に対する、イスラム団体による地道な草の根レベルでの社会福祉活動があった。彼らの活動は、無料診療所や法律相談所の開設を含む、実に多様な形で展開している。

### 3. NGO活動とイスラム

社会の安定のためには貧困問題の解消が不可欠であるとの認識は、非イスラム福祉団体も同じである。こうして、現在、エジプトでは多くのNGOが、主に下層・周縁層を対象として、さまざまな社会福祉活動を展開している。

ここで、NGOとは、非政府系で非イスラム系の

慈善・社会福祉団体を意味している。しかし、エジプトをはじめとしたアラブ諸国で、政府系と非政府系、イスラム系と非イスラム系との間の境界は曖昧である。国家が、イスラム系であろうが非イスラム系であろうが、慈善・社会福祉団体を登録させ、管理しようとしているからである。

なぜ国家は民間の活動に足かせを加えようとしているのか。おそらく、その大きな理由の1つは、こうした民間の活動の中に、国家の社会福祉政策に対するライバルをみていることである。民間の自由な活動を認めることによって、国家による社会福祉政策の破綻が白日の下にさらされ、ひいてはそのことによって、国家統治の正当性が疑われる事態となることを恐れているのである。

かくて、国家は、国家の枠を超えた資金力と影響力を持つ団体に警戒心を強める。具体的には、ムスリム同胞団に代表されるイスラム団体であり、欧米の海外援助機関と結び付き、支持を得たNGOである。ここに、国家を挟んで、開発援助をめぐる、国家、イスラム団体、NGOの対立構図が出来上がることになる。その中で、NGO活動の影響力と効果は、イスラム団体の活動ほどには、社会に行き渡ってはいない。それは、「イスラム」の壁があるからである。

もっとも、彼らが、たとえば「人権」など、「イスラム」に代わる価値観を主張して活動をしているから、イスラム教徒住民に嫌われるのではないだろう。彼らの活動が社会に行き渡っていないとしても、それは「人権」という価値観のためであるとは考えられない。つまり、ここで「イスラム」の壁とは、「イスラム」対「人権」というような単純な対立の構図が生み出されるものではない。

そうではなく、「イスラム」の壁は、国家が民間の活動、とりわけイスラム団体をライバル視して、管理しようとし、これに対抗して、イスラム団体はますますその活動の動機と根拠を「イスラム」に基づかせようとする、そのような政治状況のもとで生じるのである。こうして、民間の活動は、住民の支持獲得をめぐる国家とイスラム団体の政治的な駆け引きの中に、否応なく置かれることに

なる。そして、この政治的な駆け引きは、イスラム的な言説によってなされている。現在におけるイスラム回帰の風潮の中で、国家もまたイスラムを無視できないからである。

結果として、NGOの活動は、それが国家の社会福祉政策とイスラム団体の慈善・福祉活動と無関係でなく、多くの局面において対抗関係に置かれる以上、好むと好まざるとにかかわらず、イスラムをめぐる「政治」的文脈の中で議論されることになる。住民もまた、「イスラム」をリトマス試験紙として、国家、イスラム団体、NGOの活動を評価することになる。おそらく、これが時代状況というものなのであろう。「イスラム」の壁とは、立場の違いを超えて、イスラム世界で活動する者が受け止めざるを得ない、このイスラム回帰という時代状況である。

#### 4. セーフティーネットとしてのイスラム的連帯

こうして、イスラム世界では、イスラム回帰の時代状況の中で、貧困対策をはじめとした開発問題がイスラムの文脈で語られることになる。開発政策にとってイスラムをどう取り扱わねばならないか、というわけである。もちろん、開発問題において、文化やイデオロギーの問題は避けて通れない。しかし、イスラムには、他の文化やイデオロギーに対する以上に、特別な注意を払わなければならないのだから。

この点を考えるに当たって、今一度、なぜイスラム団体による社会福祉活動が広く受け入れられるようになったのかを振り返ってみよう。エジプト国民の大多数がイスラム教徒であるから、というのは答えになっていない。おそらく答えは、今や一般の人々には、生活防御の手段として、イスラム以外に思いつかないからである。そして、このような状況をもたらしたものは、1970年代までの民族主義を指導理念とした国家の福祉政策が破綻したことである。

人々の国家に対する幻滅と不信は深い。それでは、国家に頼らず、自らが生活防御の手段をとればよいではないか、ということになるが、エジブ

ト社会は、われわれが想像する以上に、強固な「コミュニティ」的基盤を持っていない。あるいは、かつては持っていたとしても、60年代を頂点とした計画経済体制下における組合主義の諸政策によって壊れてしまった。

今日、エジプトの村を調査していても最も印象的なのは、住民における村民意識の希薄さである。村民たちの日常生活空間は血縁と姻戚によって結び付いた人間関係からなり、それを超え、村民意識をはくむ契機は、金曜日の集団礼拝とその後の集会、小・中学校への子供の登録など、まことに限られている。公的生活にあまり関与しない女性は、特にこの傾向が強い。村社会がこうした状況であるから、都市社会の「コミュニティ」的基盤の弱さは、推して知るべしである。

#### 5. イスラムに対してはプラグマティックな評価を

こう考えてきて初めて、われわれはイスラムを規範やイデオロギーとしてではなく、人々の生活を守るためのセーフティーネットのひとつとしてとらえるという視角を得ることになる。たとえば、モスクは集団礼拝を通じ、地域住民の集会の場を提供し、これによって住民同士の連帯感が高められ、貧困者救済活動などの組織が図られている。また、有力なイスラム団体も、その活動をモスクを中心として行っている。

そして、かかる視角はわれわれを、イスラムというイデオロギーを規範的にではなく、プラグマティックに評価するよう導く。つまり、イスラムの社会における役割を、その規範的文言によってではなく、それが社会で実際に持った結果において評価するということである。

たとえば、われわれは、1979年のイスラム革命前後において、前に比べて後の時代のほうが、イランにおける女性の進学率が高くなり、就業率も高いという報告を聞くとびっくりする。それは、われわれがイスラムをヴェールの着用をはじめ、女性隔離の規範と結び付けて考えており、その規範がかえって女性の社会的進出をもたらしたなど、思いもつかないからである。

ところが、現実には、イランの親たちは、社会における女性隔離が制度化されたことによって、安心して娘を社会に送り出すという、逆説的な結果が生じた。そして、この結果は、近い将来、イランの家庭における家父長的な価値観を崩し、ひいては、イラン社会全体に大きな変革をもたらすことになる。女性の社会的進出の拡大によって、家父長的な家族意識を支えていた夫と妻の間の学歴差が縮小するからである。

これは一例に過ぎない。イスラムの規範を、そのイデオロギーの文言に過度にとらわれず、その政治・経済・社会にもたらした効果や結果から注意深く分析するならば、われわれの通念から一見すると逆説的なこのような事例は、他に数多く観察されるに違いない。こうした視角からの観察は、「原理主義的」な思潮が跋扈する今日において、意識的、自覚的になそうとして初めて可能となるであろう。そして、それは開発の現場において、とりわけ持たなければならない姿勢であろう。

## 注 釈

- 1) アラビア語で、ムシャラカあるいはシャリカと呼ばれる。当事者が資本や労働を提供し、利益の分配は出資の割合に応じてなされる、協業のもとに損益を分配する契約。
- 2) コンメンダはイタリア語で、アラビア語では、ムダラバ、キロードなどと呼ばれる。資本の提供者がすべての損失を負担する一方、約定された割合に従って、労働の提供者と利益を分配する契約。隊商における慣

行に起源があるといわれる。なお、1)2)ともに、より詳しくは、大塚和夫ほか編『イスラム辞典』(岩波書店、2002年)における当該ならびに関連項目の解説を参照のこと。

## 参考文献

本稿の叙述に関して、イスラムの基本的知識については1)を、イスラム世界の多様性については2)を、中東イスラム世界の政治経済学については3)を、エジプトのNGOについては4)を、それぞれ参照のこと。

- 1) 中村廣治郎：イスラームと近代，岩波書店，1997.
- 2) 加藤博：イスラム世界の常識と非常識，淡交社，1999.
- 3) Richards, A. et al.: A Political Economy of the Middle East, Second Edition, Westview Press, Oxford, 1996.
- 4) 鈴木恵美：現代エジプト政治とNGO 新団体規制法の考察．日本中東学会年報，16号，2001年．

## 加藤 博(かとう ひろし)

東京大学東洋文化研究所助手，東洋大学文学部(人文学科)助教授などを経て，

現在，一橋大学大学院経済学研究科教授．西アジア(中東)政治経済論を教える．日本中東学会の会長を務めるとともに，一橋大学地中海研究会，国立民族博物館地域研究企画・交流センターとの共同研究などを主催．

〔著作・論文〕

イスラム世界論 トリックスターとしての神，東京大学出版会，2002.

イスラム世界の常識と非常識，淡交社，1999.

アブー・スィネータ村の醜聞 裁判文書からみたエジプトの村社会，創文社，1997.

イスラーム世界の危機と改革，山川出版社，1997.

文明としてのイスラム 多元的社會叙述の試み，東京大学出版会，1995.

私的土地所有権とエジプト社会，創文社，1993.

## 書籍紹介 イスラムをよりよく知るために

山岸智子ほか編：イスラーム世界がよくわかる Q&A100 人々の暮らし・経済・社会，垂紀書房，1998.

思想から政治・経済・社会まで，イスラムやイスラム世界に関する基本事項を質問形式で整理した便利な解説本．

加藤博：文明としてのイスラム多元的社會叙述の試み，東京大学出版会，1995．

イスラムを狭い宗教としてではなく，物質生活から精神生活に至るひとつの生活様式，つまり文明として解説した著作．

M・ロダンソン：イスラームと資本主義，山内昶訳，岩波書店，1978．

社会主義経済がいまだに健在の頃に書かれたため，古くなった叙述もあるが，イスラムにおける宗教と経済の関係を考える際の基本書．

ライラ・アハメド：イスラームにおける女性とジェンダー，林正雄ほか訳，法政大学出版局，2000．

何かと論争になるテーマを，既存の研究に依拠しながら，中東の古代から現在までの歴史の流れの中でバランスよく整理した著作．

子島進：イスラームと開発：カラーコラムにおけるイスマール派の変容，ナカニシヤ出版，2002．

パキスタンのイスマール派という特異な宗派集団を対象としているが，わが国のアカデミズムにおいて初めて，「開発とイスラム」を本格的に論じた著作．

# 人口政策における Reproductive Rights 概念について フィリピンにおける婚姻を事例として

## Concept of Reproductive Rights in Population Policies Case study on Marital Status in the Philippines

兵藤 智佳\*  
Chika HYODO

### 要 約

1990年代より、人口政策においては、保守的なカトリックやイスラムといった宗教勢力の反発を受けつつも、Reproductive Rights（性と生殖に関する権利）を保障する政策の重要性が、国際的な共通理解として認識されつつある。それは、国家と個人の性や生殖に関する決定との関係に新たな枠組みを提供するものである。この概念は、70年代からの「女性の権利獲得運動」の理論と実践から発展してきた概念であるが、歴史的には、近代の「人権」思想に系譜を持ち、「すべての個人が生まれながらにして平等に与えられた自由」を基礎としている。

本稿では、ジェンダーの視点から、この「すべての個人の権利」概念としての Reproductive Rights 概念の有効性を理論レベルで論じる一方で、実証データを提示しつつフィールドレベルで、それらの権利を制約する条件に関する考察を行った。特に、避妊サービスへのアクセスへの権利を制約する要因として「未婚であること」に注目し、データの収集を行った。調査は、フィリピンのマニラにおける既婚女性を対象として、婚前と婚姻後の性行動や避妊サービスを受けにセンターやクリニックを訪問するという行動について、インタビュー調査を実施した。

その結果、現在、かなりのカップルが「将来の結婚を前提」に婚前セックスを行っているが、婚前には女性が、避妊サービスにアクセスできていないこと、「処女規範について外部からのプレッシャーを感じる人ほど、ヘルスセンターを訪問できていない」ことが明らかになった。これらの結果は、選択の自由は、結婚しているかどうかによって制約されており、それらを制約する複合的な権力の構造が存在することを示すものである。現在、Reproductive Rights の普及に当たっては、政策レベルでは、このような具体的に「権利の行使される条件」への理解が不可欠であり、それらの条件や制約を社会・文化的のみならずジェンダーの権力構造といった視点から明らかにしていく努力が求められている。

### ABSTRACT

Although there has been strong opposition from religious authorities such as Islam and Catholicism, since the 1990s there has been a consensus in the international community that respecting reproductive rights is crucial in population policies. This concept has provided a new framework for the relationship between states and individuals in terms of reproduction and sexuality. Historically, reproductive rights developed from the theory

---

\* 早稲田大学アジア太平洋研究センター助手  
Institute of Asia-Pacific Studies, Waseda-University, Research Associate

and practice of the “women’s rights movement” in the 1970s and is based on the idea of modern human rights.

In this study, while discussing the effectiveness of the concept of reproductive rights as the right of all individuals, the author attempted to argue about conditions limiting the practice of this right with empirical data. Focusing on marital status as a condition, interviews with married women under the age of twenty-five were conducted in Manila, Philippines to investigate their sexual and health-seeking behavior.

The results of the survey showed that many unmarried women had had sex with their future husbands before they married and did not have access to contraceptive services. In addition, the survey indicated that those who felt strong pressure regarding norms of virginity tended to have had difficulty visiting health centers before marriage. These results suggested that freedom of choice concerning reproductive matters is limited by marital status and that an interlinked authority structure limits its practice. Concerning reproductive rights at the policy level, it is necessary to understand the context in which women’s rights are practiced. An effort to discuss conditions and limitations not only from the social and cultural perspective, but also from the perspective of gender structure, is required to guarantee reproductive rights in population policies.

## はじめに

1990年代、人口政策において、Reproductive Rights/healthの概念が、政策の共通言語として認識され、理論レベルの人口政策は、人権、特に女性の権利を基礎とするものへと変容を遂げている。国際社会では、1994年に開かれたカイロ国際人口・開発会議においてReproductive Rights/Healthが公に定義され、その後、その成果について、さまざまな形で評価が行われている<sup>注1)</sup>。こうした概念成立の過程や、人口政策の変容については、すでに多くの分析がなされ、その中で、女性の権利獲得運動を基礎とする国際的な「女性の健康に関するNGO」のロビー活動が、大きな役割を果たしたことが指摘されている<sup>注2)~5)</sup>。

こうした「Reproductive Rightsを基礎とする人口政策」は、現在でも保守的なカトリック教会やイスラム原理主義といった宗教勢力の強権的な反発を受けながらも、カイロ会議後も国際社会においてコンセンサスを得つつある。特に、60年代から人口抑制を主張してきた、いわゆる「人口エスタブリッシュ」と呼ばれる多くの国際的な組織は、開発への効果的な介入としての国家主導の組織的な家族計画政策への推進という立場をとりながら

も、「人権の尊重」概念を取り込んだ形でプロジェクトの実施や、人口政策のロビー活動を展開している<sup>注6)</sup>。こうした新しい人口政策の枠組みは、国家主導で人口政策が行われる際の、国家と個人の性や生殖に関する決定との関係に新たなパラダイムを提供するものでもある。

一方、こうした流れに対して、宗教勢力の反発だけではなく、「すべての権利言説は、西洋の法律や倫理によって発展した哲学的、政治的な基礎を持つものであり、客観的になり得ない」「個人に基づく人権の概念は途上国における草の根女性の現実を反映したものではない」といった批判も存在している<sup>注7)</sup>。南の国家レベルの人口政策が北の経済援助を前提とする南北構造の中で、国連主導のReproductive Rightsに対するこれらの批判には、さらなる分析や検証が必要であろう。

そこで、本稿は、これらの批判を認識しつつ、人口政策におけるReproductive Rights概念を考察する。Reproductive Rightsを、人口政策の文脈で議論するために、カイロ行動計画で承認されている“Reproductive Rights(性と生殖に関する権利)”に限定し、近代の人権の枠組みを用いて、その成立や意味を検討する。そして、人口政策における、この概念の持つ有効性と限界について、フィリピンのマニラにおける調査で得られた実証データを提

示しながら、主に性規範の視点から論じてみたい。

## I カイロ行動計画における Reproductive Rights

国際社会において人口問題が認識され始めたのは、1960年代に入ってからである。その後、国連の政府間人口会議が10年に1度開催され、各国政府が実施する人口政策の基本指針としての「行動計画」を採択することによって、政策の枠組みが提出されてきた。その中で、Reproductive Rightsは、人権を基礎とする新しい枠組みとして注目された94年のカイロ行動計画において、以下のように定義されている。

“Reproductive Rights rest on the recognition of the basic rights of all couples and individuals to decide freely and responsibly the number, spacing and the timing of their children and to have information and means to do so, and the rights to attain the highest standards of sexual and reproductive health (行動計画7章3項、United Nations, 1994)”

この文書から、Reproductive Rightsには、以下の3つの具体的な権利が承認されている。

子供を産むか、産まないか、産むとしたりいつ、どういう間隔で産むかを決定する。

受精をコントロールする情報と手段を持つ。

最大限の性や生殖に関する健康を享受する。

まず、子供を産むか、産まないか、産むとしたりいつ、どういう間隔で産むかを決定する権利は、国連文書の中で、最も長い歴史を持つ。Reproductive Freedom (生殖に関する自由) の概念は、婚姻の自由、配偶者選択の自由、子供を産むか産まないかの決定の自由として位置付けられる権利である。この自由権は、近代の人権思想の枠組みでは、国家権力の干渉を受けない個人の権利の保障という立場に立つものである<sup>注8)</sup>。そして、それは、自由である限り、他者やコミュニティ、国家によって侵害されることのない権利であるが、同時にパートナーとの同意を必要とするという制限を持つ。

次の、受精コントロールの情報と手段の権利は、人口政策の枠組みでは、84年のメキシコ会議において成文化されている<sup>注9)</sup>。この権利は、避妊サービスを受けるために必要な教育を受ける権利、クリニックのような避妊サービスへのアクセスの保障といった「国家が保障すべき個人の権利」であり、人権の枠組みでは、社会権として位置付けられる概念である。少なくとも理論的には、それらは、すべての個人の資格であり、すべての個人とカップルは、生殖の自由を享受するために、受精コントロールするための手段を持つ資格を有し、国家にはそれを果たす責任があるとする概念である<sup>注10)</sup>。

の性や生殖に関する健康を享受する権利は、行動計画で最も注目を集めた。「健康を享受する権利」は、世界人権宣言、国際人権規約までさかのぼる歴史的な背景を持つ権利概念である。この定義は、WHOの健康の定義を基礎としているが、カイロ会議では、性や生殖に関する健康自体が人口政策の枠組みで初めて定義され、健康自体が単に生物学的な要因だけで規定されないものとして共通理解を得た。

この解釈から、Reproductive Healthの権利は、カイロ文書では、個人が「安全な性生活を送ること」は、健康を享受するために国家が保障すべき個人の権利として位置付けられている(行動計画7章2節)。

以上の3つの権利は、人口政策における国家権力や宗教権力による「女性の性や生殖のコントロール」に対抗するため、人口政策の対象となった女性が60年代から理論と実践を通じて主張してきた権利が、理論のレベルで獲得されてきたものである<sup>注11)</sup>。

このように、Reproductive Rightsが、国際社会で承認された権利として理論化されてきたことは、性がタブー視されてきた地域において、すべての女性に避妊サービスを提供する理論的正当性を与えるものであり、クリニックの設置、コミュニティにおける避妊具の配布等を進めるなど具体的な政策立案に影響をもたらした。

一方で、人口政策にかかわる多くのフェミニスト研究者は、こうした理論レベルにおける成果と重要性を認識しつつも、女性の人権を理論的な支柱に据えたうえで、それぞれの文脈における「すべての個人とカップルの持つ平等の権利」に、批判的な分析を行ってきた。特に、国家、コミュニティ、家族に存在する階級、民族、年齢、ジェンダーによって選択の自由は平等に保証されるわけではないことを問題としてきた<sup>注7)</sup>。Petchesky<sup>注12)</sup>は、「女性の権利は、その内容が問題なのではなく、その権利が行使される条件こそが問題にされるべき」として、既存の権力構造の中で女性が力を持たない状況下では、権利はあまり意味を持たないことを指摘している。

また、近代の人権枠組みは、理論的には、「国家」や「国家のエージェント（警察、軍隊、病院等）」と「個人」の関係において機能する一方で、性や生殖に関する権利に関して女性が「実際に権利の侵害」を意識化するのには、「私的な領域」であり、その対象は夫や親族、パートナーといった人々であることが広く認識されてきている。

## II 調査の目的と方法

以上の背景より、本研究では、近年、未婚女性の望まない妊娠やHIV感染に対する取り組みの知見を踏まえ、人口政策における Reproductive Rights を制約する条件として「婚姻」に注目した。特に、結婚することとクリニックに避妊サービスを受けに行く行動との関連、アクセスを制限する要因について実証的なデータを収集し、分析した。調査は、アジア諸国の中で、人口政策が組織的に行われてきた歴史があり、若い女性の性や生殖に関して宗教的な規範が強く存在するフィリピンのマニラで行った。

調査対象は、マニラ市内のある行政区にある NGO のクリニック2カ所を拠点として、それらのクリニックの所轄地域に居住する25歳以下の既婚女性463名とした<sup>注13)</sup>(表-1)。この年齢と属性を対象として選択した理由は、フィリピンの先行研

表-1 調査対象属性（既婚で25歳以下を対象）  
(n=463)

年 齢	平均	22.3 (±2.29)
学 歴	なし	7 ( 1.5%)
	小学校	53 (11.4%)
	高校	213 (46.9%)
	職業訓練学校	19 ( 4.1%)
	大学	169 (36.5%)
	無回答	2 ( 0.4%)
就 労	専業主婦	298 (64.4%)
	職業あり	161 (34.4%)
	無回答	4 ( 0.2%)
世帯の収入	月収 6,000ルピー以下	197 (42.5%)
	月収 6,000ルピー以上	239 (51.6%)
	無回答	27 ( 5.8%)
子 供 の 数	0人	99 (21.4%)
	1人	166 (35.9%)
	2人	116 (25.1%)
	3人以上	71 (15.3%)
	無回答	11 ( 2.4%)
宗 教	カトリック	382 (82.5%)
	プロテスタント	23 ( 5.0%)
	イスラム教	19 ( 4.1%)
	その他	30 ( 6.4%)
	無回答	9 ( 1.9%)

注) 四捨五入の関係上、パーセンテージの合計が100%にならないものもある。

究では「若者」を24歳までと定義していること、カトリック教徒が多く、婚前交渉のタブーが存在する中、結婚している女性からのほうが、婚前の性行動や保健行動について、より正確な情報が得られると推測したためである。フィリピンでは薬局で避妊具の購入をすることができる。しかし、女性、特に未婚女性が薬局で購入するのは社会的に恥ずかしく、実際的にはヘルスセンターへ行くことが女性が避妊具にアクセスする手段となっている。

調査方法は、構造化した質問紙（英語で作成したものをクリニックスタッフによってタガログ語に翻訳した）を作成し、住民とその生活圏で接触するクリニックのヘルスワーカー2名を面接官として、自宅訪問によるインタビュー調査とした。インタビューは、2000年12月から2001年4月に、タガログ語で実施した。対象の選択については、完全な無作為抽出ではないが、1つの行政区に居住

表 - 2 対象者の性行動とサービスの受容行動

(n=463)

	婚姻前	婚姻後
婚前に現在の夫とセックスを行った	285 (61.6%)	
セックスは自分が望んだものだった	242 (84.9%)	
セックスの際には避妊を望んでいた	86 (30.2%)	
ヘルスセンターへ避妊サービスを受けに行きたかった	95 (33.3%)	
実際避妊サービスを受けにクリニックに行った	56 (19.6%)	236 (51.0%) (現在クリニックに行っている)
実際に避妊した	70 (24.6%)	178 (38.4%) (現在避妊している)
婚前に妊娠した	168 (58.9%)	
妊娠がきっかけで結婚した	95 (33.3%)	

する地域住民から選択している。質問項目は、社会経済面の背景、過去の性教育や、性や生殖に関する情報、現在の夫との婚前の性行動と避妊サービスに対する婚前の行動、避妊サービスに対する現在の行動、性や生殖にかかわる規範への態度と圧力(5段階評価)の5つとした。婚前の性行動を含む行動についての質問は、「現在の夫と結婚する前に、現在の夫と～しましたか」というように質問を構成し、思い出してもらうという方法を用いている。なお、インタビューの結果は、すべて統計的なデータとして処理し、統計解析ソフトSPSSを用いて分析を実施した。

### III 結果および考察

#### 1. 調査結果

対象者の平均年齢は、22.3歳(±2.29)、高校卒業以上の学歴が80%以上である。就労者は34.4%であり、60%以上が専業主婦であった。また、世帯の収入は、調査を行ったヘルスワーカーたちが住民の経済状況を判断する基準としている月収6000ルピー以下が42.5%を占めていた。宗教についてはカトリックが82.5%で、プロテスタントが5%であった。

表 - 2は、対象者の性行動と、ヘルスセンター(クリニックを含む)を訪れ、避妊サービスを受けたかについて、「婚姻前」と「婚姻後」でまとめたものである。まず、婚前のセックスについては、

60%以上が、現在の夫とセックスを行ったと答えている。

避妊サービスへのアクセスについては、現在の夫と結婚する前にセックスを行ったとする285名のうち、86名(30.2%)が、婚前に避妊を実施することを望んでおり、95名(33.3%)がヘルスセンターへ行きたいと思っていた。しかし、その婚前に「ヘルスセンターへ行きたいと思っていた」95名のうち、実際に避妊サービスを受けるためにヘルスセンターへ行くという行動をとったのは56名(19.6%)であった。ここで、注目できるのは、婚前にヘルスセンターへ避妊サービスを受けに行きたいと思っていた人数と、実際に行った人数に差があることである。そして、一概に比較できないが、ヘルスセンターに行く人数が、結婚後には対象者全体の51%(236名)に上がっていることである。また、ヘルスセンターに行く、行かないにかかわらず、避妊行動を行っている割合も結婚前から結婚後に上がっている。しかし、避妊方法の半数近くが膈外射精を含む自然法といわれる手段であり、クリニックに行って避妊サービスを受ける近代法ではないことに留意を要する。これらの結果は、婚前に多くの女性が将来に夫となるパートナーとセックスを行っており、その中ではほとんど避妊が行われていないことを示すものである。

表 - 3は、未婚女性がヘルスセンターへ避妊サービスを受けに行く行動に注目し、その行動に影響を与える要因を、婚前に「ヘルスセンターへ行

表 - 3 未婚女性がヘルスセンターを訪れる行動に関連する要因

変数	B	標準誤差	Wald	自由度	有意確率	Exp(B)
教育	0.194	0.124	2.45	1	0.118	1.214
性教育の有無	-1.214	0.321	14.265	1	0.000	0.297
未婚女性の貞節規範に関するプレッシャー	0.183	0.088	4.284	1	0.038	1.201

注1) -2対数尤度 363.828

注2) Bは各変数の回帰係数、Waldは総計量を表し、各変数が「婚前にクリニックへ行くという予測に役立たない」との仮説の検証を行う。

注3) Exp(B)はオッズ比。「クリニックへ行く行動」との関連を表す。

く」という変数を従属変数としてロジスティック回帰分析により得た結果である。説明変数は、相関関係が有意であった変数を用いている。説明変数のうちの「性教育の有無」は、調査時までには性教育を受けた経験の有無である。その内容は学校教育に限らず、テレビ・雑誌を含む外部からの性に関する情報をなんらかの形で得た経験があるかとした。「未婚女性の貞節規範に関するプレッシャー」は、「未婚女性は結婚するまで処女でなくてはならないという外部からのプレッシャーをどの程度感じますか」という質問に5段階で答えてもらっている。

この分析によって、「婚前にヘルスセンターへ行くという行動」には、性に関する情報と処女規範のプレッシャーが影響を与えており、学歴の違いは、有意な影響を及ぼしていないこと、未婚の場合、性や生殖に関する情報にアクセスすることが少なく、未婚女性の貞節規範を強く感じる女性が、避妊サービスを受けにヘルスセンターへ行くという行動をとれない傾向が明らかになった。

本調査研究は、「婚前のセックスを禁じる」というカトリックの宗教規範の中で、「将来の夫」との関係性の中では、すでにかかなりの割合で婚前セックスが行われているという先行研究を支持するものであり、本研究の調査から得られた婚前セックスの割合は、近年の未婚の思春期女性に関する調査データと比較して、かなり高かった<sup>注14)</sup>。これは、対象者が現在結婚していること、セックスのパートナーを現在の夫に限って聞いたことが、対象者が自らの経験を語ることを容易にしていると考えられる。そして、そうしたセックスでは、多くの

場合、避妊を行っておらず、望まない妊娠、HIV感染の危険を伴うものであった。

## 2. 考察

カトリック教会が政策レベルでも強く影響を及ぼすフィリピンにおいて、「受胎コントロールの禁止」といった教義は、国家レベルで近代的な避妊サービスを提供する人口政策に激しく反発する基礎となってきた。中でも、未婚女性への避妊サービスと性に関する情報の提供は、「婚前のセックスを禁じる」という教義の中で最も激しく抵抗を受けている事柄である<sup>注15)</sup>。

そうした勢力が存在する中、1980年代後半から、人権としてのReproductive Rightsは、「すべての女性が避妊を含むヘルスサービスにアクセスできる必要性」を主張する女性NGOや医療関係者がよりどころとする理論的根拠となってきた<sup>注16)</sup>。未婚女性への情報やサービスの提供についても、フィリピン憲法の中では、「健康を求めることは人権として保障されている」ことを根拠として、結婚しているかどうかを問わず、国家は、避妊サービスを求める個人に対してサービスを提供する責任があることを理論化する試みも行われている<sup>注17)</sup>。

政策へのロビー活動における、保守的な教会勢力と女性のReproductive Rightsを主張するグループとのせめぎ合いは現在も激しく、政治的な闘争として、人口政策に強い影響力を及ぼしている。その一方で、望まない妊娠や性感染症が広がる現実への対応として、思春期の女性へのサービスの提供は保健省においてすでに始まっている。都市部を中心に、海外援助を受けたNGOのクリニックによ

る未婚女性への情報の提供も行われつつある<sup>注18)</sup>。しかし、未婚女性のサービスは、ほとんどが小規模であり、その規模は広がっていない。

そこで、こうしたフィリピンにおける政策上の背景と、本調査結果により明らかとなった「実際にはクリニックに行けていないが、サービスを受けたいと思う未婚女性のニーズ」を考慮に入れ、Reproductive Rightsの中でも、未婚女性が受胎をコントロールする情報と手段を持つ権利をいかなる条件や制約の下で行使するのか考察してみたい。

今回の調査結果は、結婚することによって、女性が、ヘルスサービスにアクセスしやすくなることを支持している。また、サービスへアクセスできない人は、「未婚女性の貞節規範に対する外部からのプレッシャー」を強く感じる人であるという傾向が見られた。ここで留意すべきは、ヘルスセンターやクリニックは、原則として「年齢や婚姻を問わず、訪れるすべての対象」にサービスを提供しており、未婚女性が受胎コントロールする情報や手段を求める権利を国家機関として侵害していない点である。つまり、国家は、クリニックで避妊サービスを提供するという義務を果たしているにもかかわらず、個人の避妊サービスを受ける権利は行使されていないという点に注目する必要がある。今回のデータは、同一の人物が同一のパートナーとセックスを行いながらも、その関係が結婚しているかどうかによって、現実にはサービスを受ける条件が同一に保障されるわけではないことを端的に示している。

未婚でのセックスは、法や制度によって禁じられた行為ではなく、だからこそ避妊サービスは、権利として未婚女性に対しても既婚女性と同じように提供されなくてはならず、個人はそのサービスを受ける権利を行使することが認められる。しかし、一方で、処女性の規範は、社会的、文化的に構築されており、単に女性が処女であることに価値付けされるだけでなく、「結婚が、パートナーとセックスすることが社会的に認められる条件」であることを示している。そして、未婚女性がクリニックで避妊サービスを求めることは、そうし

た性に関する規範に反する行動、すなわち未婚でのセックスを行っていることを、セックスの相手以外の他者であるヘルスセンターのスタッフが知る機会となる。それは、コミュニティのメンバーが、「社会的に許されていない行為」を知ることの意味する。

結婚するとクリニックでの避妊サービスが受けやすくなるのは、「セックスを行うことが社会的に許される」存在になるからである。ここには、「セックスをする資格のある人」と「セックスを行ってはならない人」を規定する法や制度以外の権力が存在している。そして、この権力構造の中では、サービスを受ける「資格のある人」と「受ける資格のない人」が、その同一の権力によって決定される。

今回の調査では、彼女らの感じる外部の「結婚するまでは、処女でなくてはならないというプレッシャー」が具体的にだれの圧力なのか、権力による圧力なのかといった、それらの質については明らかにできなかった。しかし、それが、直接に「カトリック教会」の権力や国家権力として認識されているわけではなく、両親、親族、コミュニティなどの複合的なものであると推測できる。先行研究では、「未婚女性は、ヘルスセンターやクリニックへ行くことによって、自分の親に自分がセックスを行っていることが知られることを恐れる」ことが指摘されている<sup>注19)</sup>。また、今回の調査で興味深いのは婚前の性に対する保守的な規範は、必ずしも「本人」の中で強く内面化されているわけでないことである。それらは、多くの対象者が、「自らが望んで婚前のセックスを行っている」ことにも示唆される。しかし、本人の中でそうした規範意識が変容しても、規範に従わない行為は、コミュニティにおいて中傷にさらされるという形で制裁を受ける。フィリピンでは、その中傷は、「ふしだらな娘を持つ」として家族や親族にまで影響を及ぼすことになる。婚前の妊娠が結婚のきっかけになる割合が高いのは、結婚により「セックスを許される社会的な資格」を得たうえで子供を持つことによって、未婚女性がコミュニティで

受ける差別を避けるためである。

避妊を含むヘルスサービスの提供が「すべての個人とカップルの権利」として保障されるという「人権の枠組み」のレトリックは、未婚女性が受胎コントロールのため情報やサービスを提供する根拠を提供している。そして、それは、理論上、未婚の性がタブー視される地域において、実際にサービスを提供するという政策への戦略においては、非常に有効でもある。しかし、いかにしてそうした情報やサービスを実際に提供するのかといった政策議論では、フィリピンのように未婚女性の性や生殖への保守的な規範が強く存在し、ヘルスセンターやクリニックに行く以外に女性が「避妊の手段を手にするできない」という状況においては、政策として「婚姻を問わない」こと、すなわち平等な機会を前提とすることによっても、実際には、未婚女性のサービスへのアクセスが高まらないという結果をもたらすことが考えられる。本調査結果も、それらを示唆するものであろう。こうした中で、人口政策においては、「すべての個人やカップル」の中で、「未婚である」ことの意味を問い直す必要があり、避妊サービスを必要とする人に確実に提供するためには、未婚の性をめぐる規範など社会的、文化的な文脈におけるジェンダー構造への視点が不可欠である。

## おわりに

1990年代に、人口政策において成立してきた Reproductive Rights の概念は、「経済発展を目的とする家族計画の推進」「母子保健の推進」といった従来の人口政策を転換するものであり、政策の「対象」でしかなかった女性の「権利の主体性」を構築する新たな枠組みを提出している。しかし、Rowland<sup>注20)</sup>が指摘するように、「選択の自由」は、経済、社会的なイデオロギー、個人的な信念、ジェンダーの力関係によって制約を受け、権利自体も人種、階級、婚姻等によって異なって構築されるならば、「すべての個人に平等に与えられた権利」を前提とする人権の枠組みは、常に、それぞれの

歴史的、社会・文化的、政治的な視点を持って問われ続ける必要がある。人口政策における Reproductive Rights の概念も、そうした各々の文脈における問い直しの作業を積み重ねる中で、その意義が新たに明らかとなると思われる。

## 注 釈

- 1) 特に、国連人口基金は、1999年にカイロ会議5年の見直しとして国際会議をハーグで開催し、その後、国連本部では「国連人口特別総会」が開催された。ここでは主に、カイロ行動計画の実施評価が行われている。
- 2) McIntosh, C and J. & Finkel: "The Cairo Conference on Population and Development: a new paradigm? Population and Development?" *Population and Development Review* 21(1995), 223-260.
- 3) Cleland, J.: "ICPD and the feminization of population and development issues," *Health Transit Review* 6(1996), 110.
- 4) Hilger, A.: "International Women's Activism and the 1994 Cairo Population Conference," in *Gender Politics and Global Governance*. (K. Mary and E. and Prugl, eds.), Rowman & Littlefield, Mayland, 1998, pp. 122-142.
- 5) Jocelyn, D.: "The role and Limitation of the Cairo International Conference on Population and Development," *Social Science & Medicine* 51(2000), 941-953.
- 6) 人口エスタブリッシュとは、主に開発途上国における家族計画プログラムを支援する国際的な組織であり、主な組織としては、国連人口基金、USAID、世界銀行、ロックフェラー財団などが挙げられる(土佐,「グローバル/ジェンダーポリティクス」世界思想社,2000年)。
- 7) Petchesky, P.R., and K. & Judo: *Negotiating Reproductive Rights*. (P. R. Petchesky and K. & Judo, eds.), Zen Books, London and New York, 1998.
- 8) 1974年、ブカレスト会議、1984年、メキシコ会議における「行動計画」United Nations Population and Human Rights: Proceedings of the Experts Group Meeting on Population and Human rights, Geneva, 3-6, 1989, 参照。
- 9) United Nations: *Report of the International Conference on Population*. 1983.
- 10) Dixon-Mueller, R.: *Population Policy and Women's Rights*. Praeger, Connecticut London, 1993.
- 11) これらの権利要求は、国際的なレベルでさまざまな形で議論が行われている。特に、1995年に開催されている北京女性会議、2000年の北京プラス5の見直し会議では、女性の性や生殖に関する権利を保障することが、女性のエンパワーメントの基礎であることが繰り返し明記されている。Platform for Action and the Beijing Declaration, United Nations Department of Public Information, 1995. 参照。
- 12) Petchesky, P.R.: *Abortion and Women's Choice: The State, Sexuality, and Reproductive Freedom*. Longman, New York,

1984.

- 13) クリニックは、Reproductive Rightsを推進する女性医師らのグループによって設立されたNGOクリニックであり、その所轄地域は、マニラでも比較的経済状況が良くない地域である。特に、利用者は貧困層が中心だが、本研究の対象については、ヘルスワーカーが日常的に訪問活動を行う所轄地域に居住する住民から選択している。
- 14) Population Institute University of the Philippine., Young Adult Fertility and Sexuality Survey, 1995.
- 15) フィリピンの人口政策は、1970年代のマルコス政権下で、「人口増加が貧困をもたらす」とするマルサスの人口論の影響を受けて「開発と人口」の文脈で強力に推進されている。それらの政策は、USAID, IMFの援助を受けたものである。
- 16) 1986年ごろより、女性のNGOを中心としたwomen's health movementが起こり、Women's Health Philippineが1987年に設立され、組織的な運動が展開されている。その理論の基礎となったのが、Marcelo, Alexandria: *Reproductive Rights and Challenges in the Philippine*, 1989であり、フィリピン社会独自のReproductive Rightsが理論化されている。
- 17) Pnglangan, A.E.: "Adolescent Sexuality: Legal and Policy Implication," *The Journal of Reproductive Health, Rights, and Ethics* 2(1995), 75-86.
- 18) Tadiar, M.F.: *Population Concerns and Public Policy Series*. Population Institute, 1993.
- 19) Foundation for Adolescent Development, *A Youth to Youth Model*, 1997.
- 20) Rowland, R.: "Human Rights Discourse and Women: Challenging the Rhetoric with Reality," *ANZJS* 31(1995), 8-15.

## 参考文献

- 1) United Nations: Programme of Action adopted at the International Conference on Population and Development, 1994.
- 2) 土佐弘之：グローバル/ジェンダー・ポリティクス：国際関係論とフェミニズム，2000。

---

兵藤 智佳（ひょうどう ちか）

1998～1999年，国連人口基金（タイ）インターナショナルフェローを経て，

現在，早稲田大学アジア太平洋研究センター助手。

〔著作・論文〕

国際人口会議行動計画と思春期リプロダクティブヘルス/ライツ，健康とジェンダー，原ひろ子・根村直美編，明石書店，2000。

# 熱帯モンスーン圏における 藻類を利用した水質浄化の可能性

タイにおける安定化池の現地調査から

## Feasibility of Greywater Treatment using Algal Growth in the Tropical Monsoon Regions

Field Surveys of Waste Stabilization Ponds in Thailand

中本 信忠\*  
Nobutada Nakamoto

竹内 準一\*\*  
Junichi Takeuchi

### 要 約

利用可能な化石エネルギー資源に限りがあることから、持続的な開発（sustainable development）は開発途上国のみならず、すべての国が目標とすべき課題で、水質浄化もその例に漏れない。

タイでは独自の土壌浸透式便所を発達させてきたため、その下水は糞尿を含まないグレイウォーター（greywater）が基調である。屋台などから発生した厨房廃水は新鮮な有機物であり、生分解性に優れている。熱帯圏の高水温条件下では自浄作用がいっそう促進されるので、自然の生態系（natural ecosystem）の仕組みに近い手法を採用することで、低コスト・省エネルギーで水質浄化することが可能である。

安定化池（waste stabilization ponds）は電気エネルギーを使って空気を吹き込む代わりに、藻類の光合成による酸素の発生を廃水の浄化に利用している。もともと藻類の発生を前提とした廃水処理法であるが、タイでは廃水の有機物濃度が非常に低いので、池が一次生産（primary production）の場となっている事例が多く見られた。

しかし、池を多段化したことで、段階的に浄化が進行し、窒素・リンが効率よく除去されている事例に遭遇した。また、池内で漁獲している場合があり、廃水処理と水産養殖がリンクできる可能性も見られた。さらに、池の容積を流入水量に対して小さく設計することで水流が生じ、植物プランクトンが発生する代わりに付着性の藻類（Cladophora）が発生する。このような糸状性の藻類は網で簡単に回収できるうえ、脱水も容易なので栄養塩の回収を可能にする。脱水した藻体はコンポスト化して肥料にすることが可能である。

以上のように、タイにおける安定化池の状況は問題点もある一方、大幅に改善できる見込みが認められた。本稿では、環境に配慮した衛生処理（environmentally sound sanitation）の中で藻類を利用する水質浄化法の位置付けと実行可能性について考察する。

### ABSTRACT

Sustainable development has been referred to as an overall goal for developing as well as developed countries, because of limitations on their available resources. Wastewater treatment should follow these principles, namely, resources and energy-saving strategies.

As the Thai people have adopted traditional sanitation using leaching cesspits, most of

\* 元JICA専門家、信州大学繊維学部教授  
Former JICA Expert, Professor, Department of Applied Biology, Shinshu University, Japan

\*\* 元JICA専門家、英国エセックス大学大学院生物科学科博士課程  
Former JICA Expert, PhD Candidate, Department of Biology, University of Essex, UK

the sewage in Thailand is considered to be “greywater” with less human excreta contamination than true sewage. This greywater consists of fresh organic ingredients, which tend to be easily decomposed by the naturally occurring microorganisms in hot climates. Thus, it can be purified using a low-cost wastewater treatment option very similar to natural ecosystems.

Waste stabilization ponds are one of the energy-saving processes utilizing photosynthetic oxidation instead of mechanical aeration. Although algae are an indispensable component in the process, most of the pond systems in Thailand act as sites for primary production, but not for proper organic decomposition, this being due to the low organic content of the water.

However, it has been proved that the pond systems could be upgraded by adopting a multiple-step treatment process, which would enable the removal of nitrogen and phosphorus. There is also another possible advantage of greywater-fed aquaculture. Higher ratios of inflowing water-to-pond volumes cause slow water currents in pond systems. As a result, filamentous algae such as *Cladophora* replace phytoplankton as primary producers. The algal mat can be harvested easily with a net and dewatered by hand. The harvested algal cells containing a high nutrient concentration can be composted as a fertilizer.

There are still many ways in which waste stabilization ponds in Thailand could be improved as a means of sustainable wastewater disposal and nutrient recycling. This paper discusses the feasibility of greywater treatment linked with algal production in Thailand, with special reference to environmental sanitation.

## はじめに

21世紀を迎え、地球上の化石エネルギー資源が限りあるという科学的見地に立ち、持続可能な開発 (sustainable development) はすべての国が目指すべき目標となってきた。タイにおいてもアジェンダ21の掲げる提言を受けて、環境に配慮した循環型社会の形成を志向している<sup>注1)</sup>。

人間はさまざまな社会活動を行っているが、その存続には「生物としての人間」という制約から逃れることはできないと指摘されている<sup>注2)</sup>。そのような制約条件の中核として、食糧の摂取と糞尿の排泄が挙げられる。

本稿では、省エネであるだけでなく食糧生産にリンクさせることを可能とする安定化池 (waste stabilization ponds) を用いた廃水処理について、低コストの下水道代替技術 (low-cost alternative sewerage) のひとつとしてその実行可能性 (feasibility) を現地調査の結果を踏まえて論述する。

また、地理的にタイは東南アジアの開発拠点と

なり得る資質を有する。よって、タイの特性に適合した水質浄化法を研究すれば、熱帯モンスーン圏に共通する気候風土に置かれた途上国全般への技術協力への布石になるものと期待される。

## I 在来下水道と低コスト廃水処理

公衆衛生のための近代下水道は、コレラ禍対策として19世紀半ばイギリスで創始された<sup>注3)</sup>。その発想は、生活環境からの排泄物の速やかな排除であった。管渠を通して汚物を河川に廃棄したことで放流先の水質汚濁を新たに招いたが、下水処理技術(散水ろ床法または活性汚泥法)を開発することで対処した。近代下水道の原理は少量の汚物を大量の飲める水を使って長距離運搬することから、最終的にもとの飲料水と汚物に分離できない<sup>注4)</sup>という欠点を抱えている。元来、糞尿は肥料として資源化が可能な成分であるので、閉鎖性水域に到達すれば富栄養化 (eutrophication) の原因ともなる。

開発途上国における衛生問題が安全な飲料水の確保と糞尿の処理であるのにもかかわらず、西欧

表 - 1 衛生対策と資源回収の視点から見た廃水の類型化\*

タイプ	内容	特徴
真正下水**	トイレ, 台所, 風呂	下水道・合併式浄化槽の対象
ブラックウォーター	トイレ廃水	旧式浄化槽の対象(希釈尿)
グレイウォーター	台所, 風呂	タイの下水(屋台廃水を含む)
ライト・グレイウォーター	風呂・洗顔	タイの家庭雑廃水
イエローウォーター	尿	即効性液体肥料になる
ブラウンウォーター	糞***	コンポスト原料になる

注) \* Henze and Ledin (2001) の類型化をもとに, タイの実情に応じて加筆修正をした。

\*\* BOD値200mg/l以上を想定している。

\*\*\* 感染症のリスクがあるが, 正しくコンポスト化が行われれば衛生障害はない。

で発達した下水道がこの両者を混合することを原理としていることに留意しておく必要がある。すなわち、途上国では西欧型下水道が最適の選択であるとは限らない。今後、その土地の地域特性に応じた下水道の代替手法 (alternatives) を適宜、戦略的に開発していく必要がある。

#### 1. 代替下水道技術の世界的な動向

代替下水道は、在来下水道に対して、低コスト下水道 (low-cost sewerage) あるいは環境持続型下水道 (sustainable sewerage) とほぼ同義語として使われている。これまでに考案されてきた糞尿処理は、水で洗い流す方法 (wet sanitation) と水を使わない方法 (dry sanitation) とに大きく分類することが可能である。

後者の水を使わない方法は、エコサン (ecological sanitation) とも呼ばれ、糞尿分離型の便器を採用して尿は水溶性肥料として回収し、糞便はコンポスト化する。これは水資源を節約し水環境を全く汚染しない、いわば“封じ込め”型の糞尿処理であるので、環境持続性の点では最も優れるが、在来型下水道の水洗トイレとの使用感の差が激しく、エコサンが確実に普及していくためには糞尿に対する社会的、文化的な要因も大きく関与してくるといわれている<sup>注5)</sup>。

下水道の建設以前の段階で、タイでは廃水を発生源別に個別処理する政策を採ってきた。用便後、水で洗うタイ式水洗便所もその一環であるが、ビルや工場等では建築法で規制し、個別の浄化設備を設置する方針で対応してきた。したがって、糞

尿が直接、下水管に入ることはない。そこに下水の集水 処理システムを構築することは、取りも直さず下水処理を二重に行うことを意味する。

1999年末までにタイ全土で32カ所の公共下水処理場が稼働しているが、各施設に共通している傾向は、流入下水の濃度が低く、設計値の半分以下になっている点である<sup>注6)</sup>。

その主な原因が後述のように、下水に糞尿が混入しない点と、高水温の条件下で廃水が速やかに微生物分解を受けてしまう点にある。

#### 2. タイの地域特性

下水の定義は排泄物を水系運搬するシステムであることから、“糞尿を水で希釈した物質”といえる<sup>注7)</sup>。しかしながら、占領政策の影響を受けていないタイでは独自の土壌浸透型のタイ式水洗便所を発達させてきた<sup>注8)</sup>。

さらに、タイ人は屋台等で外食することが多く、固形物である残飯は回収されるものの、スープ等は路地の側溝から廃棄される。タイではこれが下水の起源になる。すなわち、タイの下水は真正の下水ではなく、スープを希釈したような新鮮な有機物組成であり、糞尿の混じらない廃水は特別にグレイウォーター (greywater) と呼ばれている<sup>注9)</sup>。これが、タイの水質浄化を語るうえで欠かせない著しい一特徴となっている。

近年、廃水は衛生対策と資源回収の両方の視点から、その水質の持つ特性に応じて分類体系化がされている (表 - 1)。

熱帯モンスーン帯に属するタイでは年間の水温

に変動はないが、雨季と乾季の区別があり、雨季には洪水に見舞われやすい。洪水対策（flood control）は、下水道の役割のひとつであるが、下水管敷設の目的はタイでは、第一義的に雨水排除であった<sup>注10</sup>。これは西欧型下水道が、コレラ禍対策のため糞尿を生活環境から速やかに排除する意図で発達してきたという背景と大きく異なる点である。

下水処理場が建設される以前に敷設され、路面の溢水を防御するために設置された下水管渠は互いに連結し合<sup>注11</sup>、末端が運河への排水ポンプ場あるいは洪水調整池に接続している。

既設の下水管は一種の雨水貯留槽の役目を果たし、平坦な土地では下水管の勾配も乏しいため廃水の輸送は押し出される形で流れる<sup>注12</sup>。そのため、廃水が発生源から末端の下水処理場に到達するまでに5日程度を要すると推定されている<sup>注13</sup>。この時間の長さや廃水の組成、高い水温<sup>注14</sup>の諸条件が重なって、下水が薄いという特徴を生み出している。

現在までに、バンコクでは運河の手前で廃水を堰き止めるインターセプター管が新設されてきているが、易分解性のグレイウォーターが発生源に近い場所から微生物分解を受けるといった基本構図に変わりはない。その結果、雨季には大量の雨水で希釈を受ける一方、乾季には管内で微生物による分解作用が進行し、年間を通じてタイの下水の濃度は低くなる。

### 3. タイにおける水質汚濁と廃水処理の現状

1997年に深刻な経済危機に直面したものの、タイは東南アジアでは急速な経済発展に成功してきた国とされている。そのため、開発の進行に呼応して水質汚濁をはじめとする環境汚染が拡大したと理解されている<sup>注3</sup>。

一般的に、それは妥当な見解であろう。しかし、熱帯圏特有の高い水温と降水量という条件が自浄作用（self-purification）を促し、水環境の有機汚濁を軽減させるプラスの要因になっていることも見逃してはならない。

タイの下水道は洪水防止という第一義的な目的

から、まず雨水貯留として下水管渠網だけが導入された。下水管の勾配も乏しく、汚水を積極的に終末処理場に輸送する設計になっていないため、集水能力の点で極めて劣っている。

タイは平坦な土地が多く、下水を効率良く輸送するには勾配をつけて中継ポンプ所を経由しながら集水するか、ポンプで圧力をかけて圧送する必要がある。しかし、既設の都市では大規模な改修工事が必要となり、新設工事の場合でも初期投資のみならず、動力ポンプの維持管理費がかかり、現実的といえない。

そのような制約条件があるためタイには何らかの代替下水道技術がふさわしいと思われるが、公共の建物やアパートに設置されている個別浄化施設（回転円板法が多い）以外に導入例に乏しい。

なお、郊外に新たに造成された工場団地では、専用の廃水処理施設を設置していることが多く、下水管に勾配を設け、中継ポンプ所を介して糞尿と生活廃水、処理した工場廃水を一緒に流している。小規模の西欧型下水道の状況に似ているが、このような処理施設は適正な規模で設計されているため問題がない<sup>注15</sup>。したがって、タイの下水処理場が抱える問題は流入下水の濃度が低いことに起因しているといえる。

## II タイにおける安定化池の機能評価

タイの下水の水質は生分解性が良好で、濃度が低いという共通した性質を持つ。そのことから、薄い廃水を安定化池で処理すると有機物の無機化が進行しすぎて、回帰する栄養塩のために藻類が大量発生して逆に有機物生産の場になりやすい。これは、下水処理の本旨からすれば大きな欠陥である。しかし、このような矛盾して見える既設の安定化池でも、“環境持続性”という観点から見たら改善できる見通しがあるので、報告する。

### 1. ウボン・ラチャタニ処理場

#### 1) 現場概要

タイ東北部にある、エアレーテッド・ラグーン

図 - 1 下水処理場の施設レイアウト

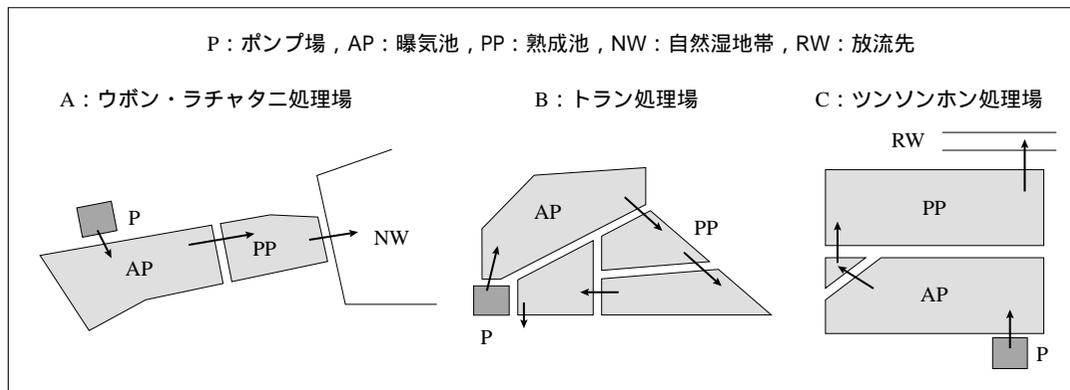


写真 - 1 アオコ (ランソウ) が安定化池の岸に集積した状態



法 ( aerated lagoon ) を採用した下水処理場である。しかし、実質的には安定化池 ( waste stabilization pond ) と同じ外観であった<sup>注16)</sup>。水面はアオコ ( 主にランソウ類の Microcystis 属 ) のために緑色のペンキを流したような状態 ( 写真 - 1 ) で、廃水中の有機物分解で生じた窒素・リンなどの栄養塩が熱帯の豊富な日射を受け、植物プランクトンが大増殖していることがわかる。ここでは、市役所が池内での漁獲を規制する政策を採っていた。

## 2) 現地調査

現地調査は1998年6月と99年7月の2回、実施した<sup>注17)</sup>。調査課題は、市役所側が曝気用水中攪拌機の電気代を節約したいという意向があり、節電のため曝気装置を間欠運転した場合の問題点を検討することであった。

なお、施設全体のレイアウトは図 - 1 の A で、曝気池 ( aeration pond ) と熟成池 ( polishing pond )

の2池構成となっている。水深3mの曝気池 ( 面積: 2万4000m<sup>2</sup> ) には、7台の曝気装置が備え付けられている。流入下水のBOD値は35mg/l程度で、この値は日本での通常下水の半分以下であり、処理施設に到達する前に下水管渠内ですでに微生物分解が進行していることを意味している。

処理水のBOD値は6mg/l程度で、非常に無機化が進行していることを示唆する。また、ろ液のCOD値 ( 重クロム酸法 ) が順次低下しているため、溶存有機物の除去能は機能していることを意味する。しかし、総有機物量の目安となるCOD値では、流入下水の値 ( 67mg/l ) に対して処理水の値 ( 83 mg/l ) が逆転現象を示している<sup>注18)</sup>。曝気池の滞留時間は28日で、この施設が有機物の分解の場を通り越し有機物の生産の場となっていることを意味する。それは植物プランクトンの現存量を表すクロロフィル量にも表れている。

藻類が活発に光合成を行うと炭酸塩の平衡が崩れアルカリ化するが、藻類の密集している表面水のpH値は10に近い高い数値を示していた。

通常、夜間には光合成が停止し酸素放出がないため、溶存酸素 ( DO ) が消費される可能性がある。夜間におけるDOの減少をシミュレーションするため、池水を孵卵瓶に入れアルミホイルで包んだ暗瓶を現場に浸せきして経時的なDOの消長 ( 呼吸量 ) を測定したところ、初期の過飽和分の消失以降は、DOの減少は緩慢であった ( 図 - 2 )。

また、昼間におけるDOの鉛直分布を観測すると、

図 - 2 暗瓶中の溶存酸素( DO )の経時的変化

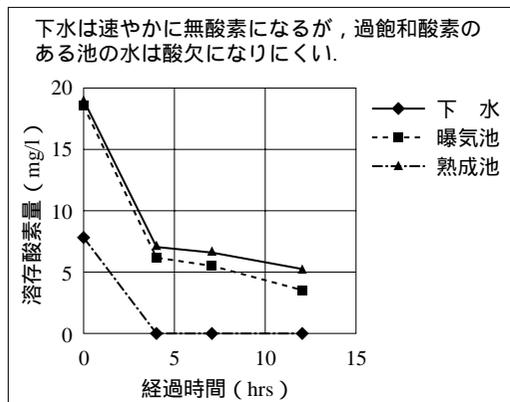


写真 - 2 ウボン・ラチャタニ処理場の後背地にある自然湿地帯の景観



表 - 2 ウボン・ラチャタニ処理場における水質測定結果

1999年7月22日調査 (単位はmg/l <クロロフィルa濃度のみ, μg/l >で表示)

	BOD*	COD	ろ液COD	クロロフィルa
流入水	35	67	43	----
曝気池 (Aeration pond)	---	92	22	354
熟成池 (Polishing pond)	6	83	11	289

注) \*PWD定期調査での分析値。

底層直上水 (水深2.5m) でもDOが2.5mg/l程度は常時確保されていることが判明した。

市役所の協力を得て、実際に一昼夜、曝気装置を完全停止させ、翌朝 (夜明け前) の最もDO値が低下する時間帯の底層水DO値の測定も行ったが、約2.0mg/lのレベルにあり、現状であれば、酸素欠乏に至らないことが判明した。

当該施設での水質実測値を、表 - 2に示す。

### 3) 改善策および所見

実測データから判断して、当該施設では藻類の光合成によって十分な量のDOが供給されるため曝気は不要である。しかし、池の底に汚泥が蓄積してきたような場合には、底層水がDO不足になる恐れも否定できず、そのような場合には機械曝気によるDO補給、または底泥の浚渫が必要となる可能性がある。しかし、タイでは処理施設の稼働年数が少ないため、これまで安定化池から底泥を浚渫したという実績はない<sup>注19)</sup>。

池から流出する藻類は二次的な有機物汚染になり得るが、後処理施設としてロックフィルター<sup>注20)</sup> や人工湿地 (constructed wetlands) を設置すれば、

流出藻体の捕捉が可能となる。ウボン・ラチャタニでは立地条件を利用してもともとあった自然の湿地帯 (写真 - 2) に処理水を放流することで対処していた。安定化池はその外見に反して揚水ポンプを備えた土木構造物であり、たとえ低湿地に造成したような場合でも盛土するなどして洪水時でも水没は免れるように設計されている。

放流先の自然湿地帯は2回目の調査時には水没していたが、余剰有機物を湿地の土壌有機物に転化し固定 (埋没) 化する手法は自然に即した汚泥の処分法のひとつとして評価できる。

99年には水深2mの熟成池 (面積: 6500m<sup>2</sup>) で水生植物 (ハス) が繁茂し始めていた。また、放流先の水路ではおびただしい量の水生植物が繁茂し、地元住民の漁業に支障が出る恐れが生じていた。これらの余剰生産物は刈り取る必要があるが、施設内での漁獲を許可したり、さらに積極的に淡水養殖を組み合わせることで、過剰の栄養塩を循環利用できる余地が残されている。インドでは、下水を利用した淡水養殖 (wastewater-fed aquaculture) が確立している<sup>注21)</sup>。特に、タイでは廃水への糞尿

表 - 3 トラン処理場における水質測定結果

1999年7月19日調査（単位はmg/l&lt;クロロフィルa濃度のみ，μg/l&gt;で表示）

	COD	ろ液COD	BOD	MBOD*	MBOD-N**	MBOD-P***	クロロフィルa
流入水	50	41	33	25	21	9	----
曝気池	164	33	27	33	32	>43	192
熟成池 1	76	---	15	---	---	---	109
熟成池 2	53	---	14	---	---	---	72
熟成池 3	48	30	11	6	14	4	49

注)\* 有機物を添加して、無機栄養分を測定（数値は、利用可能な栄養塩類量を示す）。

\*\* 有機物とリンを添加して、無機窒素分を測定（数値は、利用可能な窒素量を示す）。

\*\*\* 有機物と無機窒素を添加して、リン分を測定（数値は、利用可能なリン量を示す）。

の混入率が低いと衛生上の障害も少なく、廃水処理と水産養殖を有機的にリンクさせていくうえで有利な条件にある。

## 2. トラン処理場

### 1) 現場概要

南部タイにあるエアレーテッド・ラグーン法の下水処理場である。ここも内容上は、安定化池で曝気装置は機械維持のためすでに間欠運転されていた。施設内での漁獲は一切規制を受けていない。施設内での漁獲は一切規制を受けていない。池の中に捕獲用の刺し網が設置されていた。ここでは、魚類だけでなく、淡水産のエビも漁獲されていた。

### 2) 現地調査

調査は1999年7月に衛生工学課（Sanitary Engineering Division: SED）からの要請を受けて実施した。この調査の目的は、当該施設の熟成池での藻類の発生量が他の安定化池と比べて少なく、結果的に良好に運転されていることから、その成功した理由を探るために行ったものである。

施設全体のレイアウトは図-1のBである。水深は曝気池が3m、熟成池は2mである。面積は、曝気池が最大の4万7000m<sup>2</sup>、3つの熟成池は順次、2万1000m<sup>2</sup>、1万9500m<sup>2</sup>、2万1000m<sup>2</sup>となっている。特徴は、流入点と放流点が近いという空間的な制約から4池構成にして下水を迂回させている点である。そのため、結果的に通常の2池設計に比べて多段化したことになる。

4池構成が奏効してか、廃水の浄化は段階的に進行していることが判明した。そのため各池の間に

水質の環境勾配が生じ、植物プランクトンの現存量を表すクロロフィル量が順次、減少していた（表-3）。トランの最終池でのクロロフィル量は、典型的な例であるウボン・ラチャタニのそれに比べて80%以上も削減されており、多段化すれば安定化池法で半ば宿命的であるとされた余剰藻体の流失が問題にならないことが示唆された。

MBOD法<sup>注22)</sup>により栄養塩の制限因子を判定してみたところ、曝気池では窒素に対してリンが余った状態であり、最終の熟成池では窒素もリンも不足した状態であることが判明した。窒素飢餓であることは、水中に窒素固定能のあるランソウ類（*Anabena*属など）が観察されたことから裏付けられた。さらに、段階的な処理により最終池では好気状態が保たれて、リンが粘土鉱物の鉄分やアルミ分と共沈除去されたものと推定される。多段化により藻類の生産が抑制を受けている事実を、水質面からも裏付ける結果となった。

### 3) 改善策および所見

当施設は供用開始後1年の処理場であったが、最終池での藻類発生が抑制されているという点で成功した例である。その要因としては、たまたま設計者がレイアウトの都合上、4池構成と多段化したことにあると考えられる。また、最終池の水深を浅くすると、底まで好気状態が保たれるため、リンの除去も実現する。

この知見から、藻類の過剰発生が見られる既存の安定化池でも池を多段化することで浄化が段階的に進み、最終放流地点での処理水質が大幅に改善される可能性が見込まれる。また、原理的に見

写真 - 3 脱水された余剰藻類のマット  
(ツンソンホン処理場で)



て漁獲することは水中からの栄養分を回収する行為にほかならないので、漁獲は積極的に推奨したほうが藻類増殖を抑制することにつながると思われる。

### 3. ツンソンホン処理場

#### 1) 現場概要

ドンムアン空港の近くに位置する住宅団地に付属したツンソンホン下水処理場の廃水は、糞尿が混じる下水である。この下水処理場では糸状性藻類の繁殖があり、これを人力で定期的に駆除しているバンコク首都圏庁 ( Bangkok Metropolitan Administration: BMA ) の下排水部 ( Department of Drainage and Sewerage: DDS ) からの依頼で調査が実施された。

#### 2) 現地調査

調査は1999年7月に実施された。処理施設のレイアウトは図 - 1 のCである。流入下水のBOD値は平均70mg/lと若干高めであった。着水井では嫌氣的分解が進み、水は黒色を呈していた。

曝気池(水深: 3.7m、面積: 1万2500m<sup>2</sup>)の岸辺には、ミジンコ類( *Daphnia*, *Alona*, *Bosmina* ) が多数観察された。また、熟成池(水深: 1.5m、面積: 4350m<sup>2</sup>)では糸状緑藻のシオグサ( *Cladophora* ) が底一面に繁茂していた。池は浅く緩い流れがあるため(滞留時間: 1.5 ~ 4日)、止水域に優占する植物プランクトンが定着する代わりに糸状性藻類に置

換されたと思われる。光合成によって生産された酸素の気泡により水底から剥離し、藻体はスカム化(油分や生物の死骸、分解発酵カスが水面に浮いている状態)して浮遊していた。

#### 3) 改善策および所見

剥離浮上した藻の回収は、週に3回程度、人力により網で行っていた。回収した藻体の脱水は、アオコなどと比べ非常に容易である(写真 - 3)。余剰藻体は廃棄物としてそのまま処分されているが、せっかく吸収した栄養塩類を含んでいるので、適当に処理すれば肥料として再資源化が可能である。高温好気消化( aerobic digestion ) によるコンポスト化は、余剰藻体を有効利用する最も簡便な手法であろう<sup>注23)</sup>。

流入水量に対して池容積を小さく設計すれば、池内に緩い水流が生じる。また、池の深度を浅くすれば、浮遊性植物プランクトンの代わりに着生する糸状藻類を繁殖させることができる。このように水理学的な設計値を工夫することにより、発生する藻類の種類を人為操作( manipulation ) し、グレイウォーターから栄養塩を除去するのみならず余剰の藻体をバイオマス(生物資源)として回収し、有効利用できる可能性がある。

また、糸状性藻類のかたまりは微小動物が生息する場も提供する。そこで発生するミジンコは養殖上、魚類の格好の餌料となる。廃水処理と食糧生産とは対極にあるかのように見えるが、物質循環の面では“表裏一体”となるべき関係なのであろう。

### III タイに適した下水処理のオプション

西欧型下水道は糞尿と水道水を混合することを前提に設計されているが、タイでは糞尿を下水道に取り込んでいないことが最大の特徴となっている。したがって、その利点を生かすなら、糞尿と生活雑廃水であるグレイウォーターを分別したまま下水処理計画を立てることが合理的である。

既存の糞尿処理に問題があるとすれば、それは唯一、土壌浸透式のタイ式便所が土壌や地下水を

汚染する可能性があることである。そこで、既存のタイ式便所をコンポスト・トイレにすれば糞尿が外界に出ることなく、肥料化することができる。副産物である有機性肥料は、農業国であるタイが土壌を改良し、農業生産を維持していくうえでも有用であると考えられる。

一般に、糞尿を個別処理した場合、別に発生する生活雑廃水としてのグレイウォーターの処理には、人工湿地 (constructed wetlands) が推奨されることが多い<sup>24)</sup>。しかし、タイの風土では、湿地が蚊やハエなどの不快昆虫の発生要因になり得るので、安定化池による処理法が望ましいと考えられる。池であれば益虫であるトンボ類の発生を促し、さらに水産養殖池を兼ねれば漁獲もできるので一石二鳥といえる。

タイの地域特性を生かしたまま、既存の安定化池を改善していく具体的な技術オプションを、以下に提案してみたい。

### 1. 水産養殖とのリンク

グレイウォーターは安定化池で処理し、かつ廃水を栄養源として水産養殖に利用することが可能である。グレイウォーターは分解が速やかであるため、酸欠が生じにくい。したがって、曝気にかかる動力費が不要となる。しかも、糞尿が入らないためグレイウォーターを使って水産養殖をしても、衛生上の問題が生じるリスクも少ない。さらに魚類が介在すると生態系が高次化するため、藻類の発生も抑制される結果になると考えられる。

海水が浸入する沿岸域の下水処理場では、海産魚が定着している例も見られた。そのような立地ならラグーン (安定化池) を造成して、下水を利用した海産魚の養殖も可能であろう。エビの養殖が盛んであるタイでは、グレイウォーターを栄養にして餌料を生産し、エビの孵化場や養殖場に組み合わせることも可能であると考えられる。タイ国立エビ養殖研究所の研究者プー博士によれば、そもそも安定化池と養殖池には技術的にも共通する部分が多いため、養殖に使用した海水を浄化して放流したり、循環利用をする取り組みが試みら

れているとのことである。

### 2. 多段化による高度処理

広大な安定化池を1つ設置するより、池を分割したほうがさまざまな面で利点が多い。まず、多段化によって環境勾配が生じ栄養塩が段階的に削減されるのはトラン処理場の例が証明しているが、その原理はどの安定化池にも適用可能であろう。

また、池を分割することで、余った池を浅い沼地にすれば、商品作物が栽培できる。実際、ウボン・ラチャタニ処理場の熟成池の浅い沿岸帯では野菜のパックブン (Phak bung) が自生していた。

さらに水深を浅くして湿地帯とすれば、流出した余剰藻体を捕集して土壌有機物として埋設固定化することも可能である。有機物が溜まった底泥や土壌は定期的に空干しすることで、好氣的な分解にさらすことが可能である。それには熱帯の無尽蔵な太陽光が、底土の乾燥に利用できる。

なお、処理水量の伸びに応じて施工を段階的に進めるため、安定化池を多段化することは下水道の計画設計という面でも合理的である。

### 3. 余剰藻体のコンポスト化

一般に安定化池は大きな面積が必要とされ、都市近郊では敬遠されることがある。しかし、池を小さく設計することで意図的に糸状性藻類を発生させてグレイウォーター中の栄養塩を吸収した後、余剰バイオマスとして回収ができる。

ただし、藻体だけでは繊維分が主体であるため、コンポスト化する場合、反応速度が緩慢となる心配がある。そのような場合、都市で発生する残飯などの生ゴミと一緒に混ぜて再資源化するというオプションも考えられる。

なお、シオグサだけでなくホテイアオイ (water hyacinth) やウキクサ (duckweed) も同様に、コンポスト化が可能な余剰バイオマスである。粗繊維分と栄養塩類を多く含有する有機性肥料は、農業国であるタイの土壌の地力を維持または回復するためにも貢献すると思われる。

## おわりに

本稿では、藻類を利用した水質浄化法を環境持続性の点で極めて有望であるととらえた。池やラグーンを用いた廃水処理法は、活性汚泥法とその変法（オキシデーションディッチ法）が主流である日本には皆無であるため技術的なノウハウの蓄積に乏しいが、昨今では低コストかつ省エネであるという理由で各国で検討されつつある<sup>注25</sup>。ドイツに前例があるが、イギリスのような寒冷な気候でも二酸化炭素の固定および排出量削減の意味から導入すべきとの動きが出ている。

本研究では、既存の安定化池の問題点を指摘するとともに、実測データを提示しながらその改善策を示した。今回、提案した藻類を利用した水質浄化の技術オプションは、下水の性状を問わずあらゆる下水に適用可能と考えられる。本稿に記した筆者らの見解が今後、タイの安定化池を機能改善し、有効利用に結び付くことを期待したい。

併せて、安定化池の実例のない日本の下水道技術者の中には藻類を専門とする人材に乏しいので、技術移転をするドナー側の技術協力指針の一助となれば幸いである<sup>注26</sup>。

下水道システムの発展以前には、どの地域でも糞尿処理に独自の工夫を凝らしてきた。特に、アジアでは西欧よりも循環型社会を巧みに形成してきた歴史がある。その土地で、長年の風雪に耐えてきた古来のシステム<sup>注27</sup>は、それなりの合理性を有したシステムといえる。その意味では経済条件、生活様式、土地条件に合う場合には新たな手法を付与して改善していくことが、技術移転の実務としては望ましい姿であろうかと思われる<sup>注28</sup>。

安定化池を用いた水質浄化法は、途上国への開発援助を通じ、先進国でも環境持続化技術を再考する機会になり得ることを如実に示している。

## 謝辞

現地での調査に際してご同行いただいたタイ人カウンターパート、ピヤバン氏（PWD、MRD部）、モントン氏（PWD、SED部）、ソムチャイ氏（BMA、DDS部）ほかの

関係各位に感謝の意を表したい。また、JICA派遣専門家として日本にない安定化池を現地調査する貴重な機会を提供していただいた国際協力事業団（JICA）に感謝したい。

## 注釈

- 1) タイの下水道に関連するアジェンダ21に基づき策定された指針によると、タイ政府は、地方への分権化（decentralisation）および公社化を進め、全国で40カ所の下水処理場の建設と、バンコク市内で発生する下水の半分を処理することを目指している。また、下水汚泥などの有機性廃棄物を利用する堆肥化プラントの建設も視野に入れている。  
<[www.un.org/esa/earthsummit/thai-cp.htm#chap21](http://www.un.org/esa/earthsummit/thai-cp.htm#chap21)>
- 2) 元スウェーデン大使館・環境問題ジェネラリストの小沢徳太郎氏による「21世紀も人類は動物である」という指摘。<[www.angel.ne.jp/~ozawa/](http://www.angel.ne.jp/~ozawa/)>
- 3) 近代下水道はコレラ禍対策のため、イギリスで始まった。当時の行政担当者Chadwick卿は、公衆衛生の創始者として知られている。Acheson, M.A.: *The Chadwick Centenary Lecture, Engineering for Public Health*, James, C.P., Eden, G.E. ed., p3-17, Ellis Horwood, New York, 1992.
- 4) 世界銀行のGoodland博士らによって、環境持続性の面で近代下水道に弱点のあることが指摘された。この見解は国連環境計画（UNEP）が提供する関連サイトを通じ参照することができる。  
<[www.unep.or.jp/ietc/Publications/INSIGHT](http://www.unep.or.jp/ietc/Publications/INSIGHT)>
- 5) スウェーデン国際開発協力庁（Sida）が刊行したEcological Sanitationマニュアルは、日本トイレ協会によって翻訳された。松井三郎（監訳）：エコロジカル・サニテーション、（社）日本トイレ協会、p90, 2001.
- 6) 公共事業局（Public Works Department: PWD）材料検査部（Material and Research Division: MRD）のピヤバン女史からの聞き取り調査（BMA Bangkok Metropolitan Administration: バンコク首都圏庁 所轄分を含む）による。
- 7) 下水中の物質の起源としては、糞便由来、土壌由来、工場由来、その他（畜産、臨床、実験室等）が理論上、考えられる。竹内準一：都市下水処理場における日和見感染菌の生態的地位、微生物と環境の相互作用、天野富美夫編、学会出版センター、p85-98, 1999。
- 8) ドイツ開発銀行のStoll博士によれば、タイの一般家庭の便所は、2槽式の土壌浸透槽を持つleaching cesspoolである。閉塞したような場合、BMA清掃部局が要請に応じてバキュームカーで汚泥を排除する。Stoll, U.: *Municipal Sewage Sludge Management*, Asian Institute of Technology, 83pp, Bangkok, 1996.
- 9) 廃水の類型化は、デンマークのHenzeとLedin（Henze, M., Ledin, A.: "Types, characteristics and quantities of classic, combined domestic wastewaters", *Decentralised Sanitation and Reuse: Concepts, Systems and Implementation*, Lens, G., Zeeman, G., Lettinga, G. ed., IWA Publishing, London, p57-

- 72, 2001.) に詳しい(表 - 1に改変し, 再録).
- 10) BMAのマスタープランによる. Pollution Control Department: Bangkok Metropolitan Region Wastewater Management Plan Vol. 5, Macro Consultants Co. Ltd., 1993.
  - 11) 古賀みな子専門家(1999年度派遣)の調査によって, 矩形の管渠内では土砂の堆積が起りやすく, バンコク市内では有効容積の半分近くが砂に没している状態であることが判明した.
  - 12) 松井博孝専門家(1997-98年度派遣)が流況によって逆向きに流れる下水管のあることを初めて指摘した. その後, 筆者らも雨天時に目撃した. これは, 管渠の勾配が乏しいためである.
  - 13) 発生源で採取した新鮮下水を自己分解させた場合に実測されたBOD値の減衰および原生動物相の遷移から, 下水の処理場への到達日数は平均5日程度と見積もられた. 竹内準一, 古賀みな子, 大村浩, 中本信忠: 熱帯の水環境と下水道(1)グレイウォーターと活性汚泥の性状, 水, 44(4), p24-31, 2002.
  - 14) 一般に, 生物反応は温度に著しく影響を受け,  $Q_{10}$ 値という指標が用いられる. おおむね $Q_{10}$ 値は2~3であり, これは温度が10 上昇すると反応速度が2~3倍増大することを意味する.
  - 15) 工場団地に付属する廃水処理施設には, 見学者に開放されている施設もある. たとえば, バンコク北部郊外にあるNava Nakorn地区など.
  - 16) エアレーテッド・ラグーンの定義は, Leeds大のMara教授による“返送汚泥のない活性汚泥法”と定義されている(Mara, D. D.: *Sewage Treatment in Hot Climates*, 166pp, Wiley, Chichester, 1975.). すなわち, 処理施設内の水は活性汚泥フロックのために褐色を呈していなければ不自然であることになる.
  - 17) PWDのMRDが実施している全国の下水処理場を対象とする水質監視の定期試験の一環としてカウンターパートらに同行した(1998年度).
  - 18) BODは生物化学的酸素要求量のこと, 酸素瓶の中に閉じ込めた溶存酸素の減衰で測定する(20 5日間で標準法). 増殖期の藻体が試料に混入してもBOD値は意外と低く出るが, 死滅期の藻体では逆にBOD値が高くなる. CODは試料を酸化剤(重クロム酸)で強制酸化させた場合の酸化剤の消費量から還元物質として有機物量を求めた化学的酸素要求量. 重金属汚染を嫌う日本では, 酸化剤として安全な過マンガン酸を用いるため, 同じ試料でもCOD値はかなり低くなるので二国間のデータを比較する際, 注意を要する.
  - 19) バンコクの運河から底泥を採取した経験のある永岡保行専門家(1998年度派遣)によれば, 底泥はほぼ完全に酸化されており, 有機物はかなり無機化が進行していたことが報告された. また, 大村浩専門家(1999年度派遣)の調査によると, 運河底泥には高分子有機物を分解する細菌が優占していることが観察された. これらの事例から判断して, 熱帯圏ではヘドロが溜まりにくく, 底泥の浚渫頻度は低く抑えられる可能性が予測できる.
  - 20) 安定化池から流出する藻類を捕捉するロックフィルターに関しては, Leeds大学の付属土木技術研究所の下記サイトに紹介がある.  
<[www.leeds.ac.uk/civil/cefi/water/wsp/wsp-uk.html](http://www.leeds.ac.uk/civil/cefi/water/wsp/wsp-uk.html)>
  - 21) 下水利用水産養殖は, インドのカルカッタなどで盛んである. Edwards, P., Pullin, R.S.V., ed.: *Wastewater-Fed Aquaculture*, 298pp., Asian Institute of Technology, Bangkok, 1990.
  - 22) M (Modified) BOD法は, 筆者が1974年にブラジルで開発したバイオアッセイ技術で, 湖沼法を適用する際に琵琶湖の制限因子を決定する場合にも応用された例がある. 中本信忠: 生物利用可能栄養物質を評価するMBOD法, 月刊下水道, 18(2), p17-23, 1995.
  - 23) 藻類のグリーン堆肥はヴェトナムで, 窒素固定ランソウを利用してきた歴史がある. Postgate, J.: *Microbe and Man*, 3rd ed., p122-123, Cambridge Univ. Press, 1992.なお, 余剰藻体は高温好気消化法を用いて堆肥化が可能であることについては, 古賀みな子専門家(1999年度派遣)が実証実験を行った.
  - 24) グレイウォーターとその簡易処理法に関しては各々, 下記のサイトに詳しい説明がある.  
たとえば<[www.greywater.com/synopsis.htm](http://www.greywater.com/synopsis.htm)>あるいは, <[www.clivusmultrum.com/greywater.html](http://www.clivusmultrum.com/greywater.html)>を参照.
  - 25) これまでポンドによる廃水処理は熱帯圏に適用されてきたが, 温帯や寒帯でも安定化池が実現可能であるとして, 普及のための支援団体が設立され, 技術指針も発表された. Arther, J.P.: *Notes on the Design and Operation of Waste Stabilization Ponds in Warm Climates of Developing Countries*, 106pp, The World Bank, Washington DC, 1983. Mara, D., Person, H.: *Design Manual for Waste Stabilization Ponds in Mediterranean Countries*, 112pp, European Investment Bank/Lagoon Technology International, Leeds, 1998.
  - 26) 本稿で提案した技術の適用範囲は, タイと似た風土にある東南アジアを中心とした熱帯モンスーン圏が妥当であると考えられる.
  - 27) 既存の下水管渠は洪水防止を主眼とした構造であり, 糞尿を能動輸送するには勾配も足りない. 日タイの技術者は平坦な土地に十分な勾配を確保した管渠を施工し直すのは, 技術的にも財政的にも困難が伴うものと現時点で考えている. また, 西洋式便器が導入されても, タイ人は用便後に紙を使わず, 水で洗う古来の習慣を捨てていない.
  - 28) 早瀬隆司: グローバリゼーションと途上国の持続可能な開発への環境上の課題, 国際協力研究, 15, No.1 p71-79, 国際協力事業団国際協力総合研修所, 1999.

## 参考文献

- 1) 石橋良信, 滝沢智: タイの水環境問題, 水環境学会誌, 21, p69-13, 1998.

---

中本 信忠（なかもと のぶただ）

国際協力事業団インドネシア陸水研究開発センター，同タイ国下水道研修センター専門家（その間、スリ・ランカなどで水道の技術指導．また、ブリティッシュカウンシルを通じて英国各地の浄水場の緩速ろ過池を調査）を経て、

現在、信州大学繊維学部教授．植物生態学専攻．

〔著書・論文〕

生でおいしい水道水 ナチュラルフィルターによる緩速ろ過技術，築地書館．

建設省・日本河川水質年鑑，山海堂．（共著）

環境微生物工学研究法，技報堂出版．（共著）

バイオアッセイ法による水中の生物利用可能栄養物質量の推定，下水道協会誌，1989．

*Limnological Studies on the Rio Doce Valley Lakes, Brazil*, Brazilian Academy of Sciences (co-author), "Evaluation of available nutritional matters in aquatic environments by use of heterotrophic activity," *Verh. Internat. Verin. Limnol*, 1981.

竹内 準一（たけうち じゅんいち）

英国リーズ大学工学部客員研究員，国際協力事業団タイ国下水道研修センター専門家を経て、

現在、英国エセックス大学大学院生物科学科博士課程在籍中．微生物生態学専攻．

〔著書・論文〕

エアレーションタンクの微生物 検鏡と培養の手引 ，日本下水道協会．（共著）

下水処理に必要な生物の知識，日本下水道事業団，新版・微生物学実験法，講談社サイエンティフィク．（共著）

"Influence of nitrate on the bacterial flora of activated sludge under anoxic condition," *Water Sci. & Tech*, 1990.

## 三次医療機関における地域医療指導の試み ヴィエトナム・バックマイ病院プロジェクトにおける取り組み

### Introduction of the community health direction in tertiary medical institution a trial in the Bach Mai Hospital Project for Functional Enhancement in Vietnam

小原 博\*  
Hiroshi OHARA

碓 賢治\*\*  
Kenji IKARI

#### 要 約

国際協力において限られた援助資源を有効に活用し、多くの住民に恩恵を及ぼす施策を展開することは今後ますます必要とされる。医療においては住民に密着した一次レベルから最も専門医への照会が多いトップリフェラルである三次レベルまで有機的に連携システムを構築し、上位レベルが下位レベルに対し効果的な技術指導を実施することが効率良い援助に直結すると考えられることから、基幹病院に対する効果的な技術協力のあり方について検討することを目的に本研究を実施した。

ヴィエトナムの首都ハノイ市で2000年1月から実施されているバックマイ病院プロジェクトでは、開始当初より基幹病院に対する技術協力プログラムに地方病院に対する指導を組み入れている。この新方式を実施するに先立ち、対象となる地方病院の実状、バックマイ病院（BMH）との関連、BMHに対する期待などを現地調査した。その結果、対象病院は年平均377名の患者を同病院に送っているほか、卒前・卒後教育においても52%のスタッフがBMHにて何らかの研修を受けたことがあるなど、深い関連と期待を有する実態が明らかになった。これらの調査結果に基づき、地方病院に対する指導を企画し実施している。

プロジェクト開始後、地方病院スタッフに対する研修や紹介患者に対する回答などを実施し、良い成果を収めている。上記調査結果はこれら活動の企画・モニタリングにおいて極めて有益な資料となっている。基幹病院に対するプロジェクトに地域医療を当初より組み入れることは裨益効果の促進に有益と思われる。今後、さらに大きな裨益効果と高い効率性を目指した病院プロジェクトを包括的観点から企画することがいっそう必要となるが、他の援助プログラムなどとの協調も考慮すべき重要な方策である。

#### ABSTRACT

It is a growing concern in international cooperation how to utilize limited resources most effectively to benefit the maximum number of people. In the field of medical cooperation, it is extremely important to establish an appropriate hospital linkage and a referral system from the primary up to the tertiary level, and to provide effective technical guidance from upper to lower levels, which will surely make the cooperation highly effective. This study was conducted to consider an appropriate implementation method of technical cooperation in tertiary institutions.

---

\* 国際協力事業団ヴェトナム国バックマイ病院プロジェクト チーフアドバイザー  
Chief Advisor, JICA The Bach Mai Hospital Project for Functional Enhancement, Vietnam

\*\* 国際協力事業団ヴェトナム国バックマイ病院プロジェクト 業務調整  
Coordinator, JICA The Bach Mai Hospital Project for Functional Enhancement, Vietnam

The Bach Mai Hospital Project for Functional Enhancement has been underway since January 2000 in a tertiary hospital, Bach Mai Hospital (BMH), in Hanoi City in Vietnam. As part of this project, technical guidance has been provided to local hospitals (mainly provincial hospitals) from the beginning, as one of the tertiary hospital endeavors integrated into the technical cooperation program. Prior to the application of this new approach, a preliminary study was conducted to examine the situation of local hospitals, their relationship with BMH, and the support they expect from BMH among others. The results revealed close ties with BMH: annual referral cases on average are 377 per hospital, and 52% of the hospital staff have been trained in BMH. Based on these results, BMH has planned and conducted a directive guidance to local hospitals.

Since the project was initiated, training of local hospital staff and information exchange on referral cases between BMH and local hospitals have been successful. The results of the preliminary study have been extremely useful in planning and monitoring the project activities. It could be concluded that integrating the community health into a project for a tertiary medical institution from the initial stage is highly effective in extending the benefits gained from the project. It will be increasingly necessary to incorporate comprehensive perspectives in planning hospital-based projects and making them more effective, efficient, and beneficiary, in due coordination with other assistant programs.

## はじめに

開発途上国においても病院医療は疾病の診断・治療・予防に大きな役割を果たしており、基幹病院（三次医療機関）は広域の住民さらには国民の保健衛生に対し多くの使命を担っている。しかし一般住民に身近な存在は一次および二次医療レベルにあり、このレベルの医療と基幹病院における医療の間隙をいかに有機的に結び付け、効率よく連動させるかは途上国における医療システムの改善を目指す際に極めて重要な課題である<sup>注1)2)3)</sup>。

近年、疾病予防を含む一次レベルにおける国際医療協力が増加の傾向を示している。一方、従来の大病院をターゲットとした医療協力も実施されており、少なからず成果を上げているが、大病院に対する医療協力は多大な予算を必要とするため費用対効果の是非を問われることがある。大病院に特化した技術協力は必ずしも多くの住民に医療の恩恵を与えることにはならないばかりか、病院財政に多くの負担を強いる結果になりがちである<sup>注4)</sup>。病院協力を行う際には下位レベルと連携し、住民への保健医療サービスの向上を目指したより裨益性の高い方針を打ち立てることが望ましい<sup>注2)</sup>。

ヴェトナム社会主義共和国の医療は戦争により荒廃したが、政府は戦後の苦しい財政下で医療に関し多大の努力を払ってきた。その事実は、平均寿命（67.3歳）、乳児死亡率（3.7%）、予防接種実施率（96.4%）、国家予算に占める保健医療費の割合（5.7%）など、保健医療水準に関する指標が周辺諸国に比してかなり良好であることからもうかがえる<sup>注5)</sup>。しかし、多くの医療施設では設備・建物の老朽化、スタッフの訓練不足、近年増加が著しい非感染性疾病や交通事故などへの対応の遅れが深刻化し、政府は保健医療政策基本戦略（1993年）および新保健医療政策基本戦略（1998年）を立案して、これらの問題に対処する政策を打ち出した。基幹病院の整備を含めた医療網の整備は保健衛生分野における最重点項目である。

2000年1月より首都ハノイ市にあるバックマイ病院（Bach Mai Hospital: BMH）で国際協力事業団（JICA）により技術協力プロジェクトが実施されている。本プロジェクトはヴェトナム北部の基幹病院であるBMHにおける医療の質を改善し、さらに同国北部の医療水準向上を目指している。本プロジェクトでは、大病院だけに特化した技術指導にとどまらず、地方への裨益効果を発揮させるよう、プロジェクト開始当初より地域医療を組み入

れたことが大きな特色であり、病院プロジェクトとしては初の試みである。

プロジェクト開始に先立って、指導の対象となる病院の実情やBMHに対する期待等に関する調査を実施した（基礎調査）。調査結果に基づき、地方病院に対する指導を実施している。本研究では上述した“初の試み”の経過について検討し、基幹病院に対する医療協力のあり方について考察する。

## I 対象と方法

### 1. バックマイ病院プロジェクトと地域医療

バックマイ病院プロジェクトにおける地域医療指導活動を主な対象として本研究を実施した。

BMHは1911年に設立されて以来、ヴェトナム北部の医療に多大の貢献をしてきた。同病院はベッド数1390床を有するヴェトナム最大規模の総合病院であり、診療対象地域（リフェラル圏）は北部31省、対象人口は約2500万人に及ぶ（ヴェトナムの総人口は約7700万人・61省）。診療のほか、教育、研修、地域に対する医療指導および情報提供、臨床研究、疾病予防、国際協力など多くの使命を担っており、ハノイ医科大学の最重要教育病院として多数の医師やパラメディカル・スタッフを育成してきた。しかし、80年代には施設・機材の老朽化、職員の訓練不足など多くの問題を抱え、同国北部の医療に大きな影響を及ぼすに至った。ヴェトナム政府はBMHの機能を強化することにより北部諸省の住民に質の高い医療を供給することを目指してマスタープランを作成し（1996年10月）整備計画を開始した<sup>注6）</sup>。

98年9月から2000年7月、同病院に対し日本政府による無償資金協力プロジェクトが実施され、新病棟建築および医療機材供与が実施された。さらに技術協力の要請に基づき、諸調査の後、2000年1月10日から5年間の予定で技術協力プロジェクトが開始された。

本プロジェクトは、無償資金協力による投入を最大限有効に活用するとともに、BMHにおける医療サービスの質を向上させることを目標に掲げて

写真 - 1 日本政府無償資金協力プロジェクトにより建設されたバックマイ病院新病棟



いる。さらにヴェトナム北部一帯に対する裨益効果を上位目標としている。本プロジェクトは、三次医療機関としての基盤整備、地域に対する貢献、教育研修機能の充実を重点項目とし、裨益効果の大きい病院医療協力を目指している。技術指導の対象分野は、病院管理、臨床医学、看護管理、臨床検査、地域医療と多岐に及んでいる。無償資金協力とそれに続く技術協力プロジェクトを通じてBMHと日本との親密な関係が急速に深まりつつあり、新病棟は日越友好のシンボルとして機能している<sup>注7）</sup>（写真 - 1）。

98年8月、技術協力プロジェクト開始に先立ってBMH内に地域医療指導部が設立された。地域医療指導業務を統括管理し、同病院の機能向上により得られる医療サービスの恩恵を最大限地域住民に裨益させることを目的としている。スタッフは、部長のほか専任医師4名、専任看護婦1名、非常勤医師1名、各科との兼任医師30名から構成されている（2001年8月現在）。

### 2. 地域医療指導に関する基礎調査

地域医療指導活動の企画・モニタリングに必要な情報・資料を得るために調査を実施した（基礎調査）。BMHと関連の深いリフェラル圏内に位置する地域中核病院を選び、各病院が位置する地域の疾病構造および各病院の実態、BMHとの関連、BMHへの要望等を調査した<sup>注8）</sup>。

調査期間は1999年8月から12月までの4カ月間である。調査対象31病院の内訳は表 - 1のとおり

表 - 1 地方中核病院とバックマイ病院との関連（1998年）

No.	病院名	病院の種類別	ベット数（個）	バックマイ病院に移送された患者数（人）	バックマイ病院で再教育を受けたスタッフ数（人）
1	ドンダー	ハノイ市立総合	240	101	
2	セントポール	ハノイ市立総合	450	*	16
3	バックニン	省立総合	400	265	11
4	バックザン	省立総合	500	272	18
5	ランソン	省立総合	250	276	7
6	ハーナム	省立総合	350	78	24
7	ナムディン	省立総合	400	255	16
8	ニンビン	省立総合	350	1126	3
9	タインホア	省立総合	620	918	6
10	ゲアン	省立総合	500	380	4
11	ハーティン	省立総合	500	498	12
12	クアンビン	省立総合	400	218	4
13	タイビン	省立総合	600	672	4
14	フンイエ	省立総合	350	110	2
15	ハイズーン	省立総合	500	153	2
16	ヴィエトナム-チェコ友好	ハイフォン市立総合	600	258	47
17	クアンニン	省立総合	380	274	1
18	ヴィンフック	省立総合	300	369	16
19	フート	省立総合	300	1441	3
20	チュエンクアン	省立総合	305	216	0
21	ハーザン	省立総合	200	257	8
22	タイグエン	省立総合	500	233	16
23	バックカン	省立総合	200	*	8
24	カオバン	省立総合	230	297	15
25	ハータイ	省立総合	350	542	9
26	ホアビン	省立総合	250	367	3
27	ラオカイ	省立総合	150	137	8
28	イエンバイ	省立総合	220	85	2
29	ライチャウ	省立総合	250	*	
30	ソンラー	省立総合	300	*	
31	ハイパーチュン	ハノイ市立総合	450	*	
				計9,798人	計265人

注）\* 未調査または無回答 実数不明

（出典）各病院に対するアンケート調査，実地調査，各省保健局の資料に基づき作成。

である。

設置主体； 省立（27）、ハノイ市立（3）、ハイフォン市立（1）

ベット数； 200以下（3病院）、220～400（18病院）、450～620（10病院）

位置；北部山岳地帯（16病院）、紅河デルタ地域（11病院）、北中部海岸地帯（4病院）

これらの病院を訪問し、実情視察、面談および質問紙法により実態調査を実施した。地域における医療事情は当該地域を管轄する衛生部および保

健省の資料より収集した。これらの資料をもとにBMH地域医療指導部スタッフと協議し、情報を整理・分析した。ヴィエトナムの地域医療と医療システムについては保健省資料をもとに概要を記載した<sup>注5)10)</sup>。

### 3. バックマイ病院プロジェクト地域医療指導活動の概況および研修会の評価

プロジェクト開始後に実施した地域医療指導活動の概要を整理し、結果欄に記載した。研修の前

表 - 2 地方病院スタッフを対象に実施した研修会2000年度 バックマイ病院にて実施した研修成果

科目	期間	受講生数(人)	成果(点)*	
			前試験	後試験
ICU	1カ月	40	55	75
看護管理	1カ月	40	60	72
小児科	1カ月	40	46	79
消化器内科	1カ月	40	実施せず	70
循環器科	1カ月	40	49	68
感染症・熱帯病科	1カ月	40	実施せず	80
生化学検査	3カ月	50	実施せず	74
院内感染対策	2日	130	48	84
病院管理	2日	230	実施せず	実施せず

注) \*研修前後に試験を実施し評価を行っている。受験生の平均点を表示(100点満点)。後試験問題の30%は前試験と同じ問題を使用している。後試験問題の程度は前試験よりやや高度である。

(出典) 地域医療指導部研修評価会資料に基づき作成。

後に試験を実施し、成果に関する評価を行った(表-2)。

## II 結果

### 1. 基礎調査

#### (1) ヴィエトナムの医療システムの特徴と地域医療政策

国レベルから村レベルに至るまで、ヘルスネットワークが構築されており(図-1)、戦傷者・貧困者・少数民族などに対する寛大な政策を実施している<sup>注10)11)</sup>。

2001年から2010年における保健省地域医療政策の骨子 一次から三次に至るまで保健医療サービスを改善し、すべての国民に質の高い医療へのアクセスを可能にする。そのためにプライマリー・ヘルス・ケアの整備、省および郡病院の機能改善、基幹病院の整備、リフェラルシステムを含む保健医療システムの強化を重視する。省病院を育成し、大都市の三次医療機関への患者集中を防ぐとともに、上位医療施設が下位医療施設を効果的に指導するシステム(三次医療機関 省病院 郡病院ヘルスポスト)を構築する<sup>注12)</sup>。

#### (2) 疾病構造

各病院ともに感染症、周産期障害など従来高頻度の疾患に加え、悪性腫瘍、高血圧、脳卒中、心臓疾患、糖尿病などの非感染性疾患や交通事故が

急増している。

#### (3) 調査対象病院に関する一般情報

調査対象31病院における平均年間患者数は、1997年1万4583人、98年1万6284人、平均在院日数は、97年8.7日、98年8.9日、平均ベッド占有率は、97年112%、98年117%、主要医療機器保有率は、通常型X線撮影機100%、透視型X線撮影装置48%、超音波診断装置100%、カラドップラー23%、内視鏡74%、心電図35%、人工呼吸器100%、必須生化学・血液学検査設備100%、ELISA測定器26%、人工透析器23%、CTスキャナー3%であった。

#### (4) BMHとの関連(表-1参照)

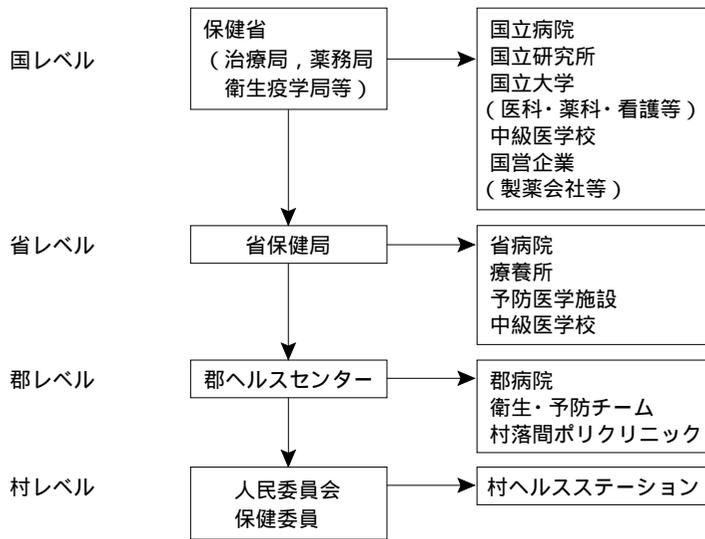
BMHへ移送された患者数: 26病院について調査を実施した。1年間に各病院よりBMHに送られた患者総数は9798人(平均377人/病院)であった。

BMHにおける再教育: 27省病院より研修生を招いた。ICU、消化器疾患、神経疾患、感染症などに関し、BMHにて再教育を受けた医療スタッフ(医師・看護師・検査技師)総数265名(平均9.8人/病院)であった。

BMHからスタッフを地域病院に派遣して実施した指導: 15省病院に対し186回の指導カリキュラムを実施した(派遣スタッフ数276人)。

対象病院の医師の52%はBMHで教育や研修を受けた経歴を有していた。

図 - 1 ヴィエトナムの保健医療システム



注) 国レベルから村レベルまでヘルスネットワークが構築されており、これに従ってリフェラルシステムが稼働している。  
(出典) 保健省資料に基づき作成。

(5) BMHへの要望

調査対象31病院がBMHに求める主な要望は以下のとおり。

- 地方病院からBMHに移送された患者に対する経過等の情報提供 (31/31)
- 医療技術(診断・治療)に関する指導(特に消化器疾患、感染症、循環器疾患、ICU) (31/31)
- 最新医療情報の提供 (24/31)
- 研究支援・セミナー開催支援 (21/31)
- 医療機器購入に関する助言 (4/31)

(6) 国家保健衛生プログラムへの関与

ヴィエトナム保健省は国家保健衛生プログラムを22件実施中であるが、調査対象病院はすべて何らかのプログラムに関与していた。急性呼吸器感染症制圧計画(21病院)、下痢症制圧計画(21病院)、エイズ特別計画(19病院)、安全輸血(21病院)、マラリア予防(14病院)

2. バックマイ病院プロジェクト地域医療指導活動の概況および研修の評価

従来、地方病院に対する指導業務および研修会

は各科ごとに実施しており、全体を総括する部署が存在しなかったが、地域医療指導部設立によりこれらの活動を統轄管理し効率よく実施することが可能となった。各科が主体となった研修、講義、勉強会、研究会等(一般に小規模で短期間)は現在でも実施されているが、これらに関しても地域医療指導部による内容確認と総括管理が実施され始めている。地域医療指導部発足以来、現在までに実施された主な活動内容および研修の評価は以下のとおり。

(1) 活動計画作成

本プロジェクトの活動計画は上述の31病院を対象に実地調査した結果に基づき作成されている。地域医療指導部、BMH内各科、JICA専門家が共同で活動計画作成し、病院長の承認を得た後、準備を始め実施される。

計画作成に当たり、保健省の基本方針(山間部の省、最近新たに分離発足した省、多くの問題点を有する省の病院に高い優先度が与えられている)地方病院の要望、BMH内各科における指導能力が重視されている。直接の指導対象となる省病院に対しては、その管轄地域への裨益効果を重

写真 - 2 Vinh Phuc省病院における感染症研修会  
(バックマイ病院プロジェクト主催)



視し、省病院における郡病院以下の医療スタッフに対する伝達指導も推進している。研修終了後、評価会および報告会が実施されている。

#### (2) BMHにおける研修会実施

2000年度、地域医療指導部とプロジェクトとの合同主催による研修会が9回実施された(表-2参照)。研修会は主に省病院の医師・看護師・検査技師を対象に実施されている(期間は1~3カ月)。研修前後に実施した試験では平均24点の向上が認められており、研修生を対象としたアンケート調査では高い満足度が示されている(67%が極めて有益、33%が有益と答えている)。研修に際し、JICA専門家と共同してテキストやマニュアルを作成している。

#### (3) 地方病院における研修会実施

ヴェトナム北部の省病院において研修会が14回実施された(2000年度)。これら研修会には郡病院および村ヘルスステーションの医師・看護師らも参加している。各研修会の期間は3日から2週間、参加者は50名から100名である(写真-2)。

#### (4) 紹介患者に関する回答

地方病院からBMHへ移送された患者に関する回答はBMHの各科の医師が記載し、地域医療指導部が取りまとめて地方病院へ回答している。2000年度中735例の回答を送った。

#### (5) 医療情報の提供

要望に従い、地方病院に対し最新の医療情報を提供している。

#### (6) プライマリー医療活動

2000年4月、BMH医師・看護師31名がテュエンクアン省の僻地へ派遣され、プライマリー・レベルで医療活動を実施した。

#### (7) 地方病院に関する情報収集および統計作成

地方病院からの問い合わせに対し、提供可能な医療情報(診断法、治療法、予防法、疫学情報、研究情報など)を回答している。地方病院(主に省病院)の概要・診療内容、各省の医療事情に関する統計を収集している。

#### (8) その他

地方病院に対する図書や教材の供与、地方における健康診断、災害時緊急援助、研究活動、中古機材の供与、医療機材に関する相談業務などを実施している。

### III 考 察

近年、多くの開発途上国では、従来から頻度の高い感染症に加え、悪性腫瘍、心血管障害、交通事故などの増加が著しいが、これらに対する医療体制の整備が遅れているのが実状である<sup>注13)</sup>。多くの基幹病院では地方病院より移送された患者があふれており、手後れの例も多い。国民に対しよりよい医療を提供するに当たり大都市に位置する基幹病院が果たす役割は大きいが、同時に住民に密着した地域医療施設を育成することや地方病院と基幹病院間のリフェラルシステムおよび情報伝達システムを構築整備することも併せて実施する必要性が痛感される。

従来大病院に対する技術協力は病院のみをターゲットとして臨床医学中心に実施し、いくつかの例では第2フェーズにおいてその病院を中核とした地域展開型の技術協力が試行されてきた。しかし、第1フェーズと第2フェーズに間隔がある場合、再び基幹病院の整備から始めざるを得ない場合が多い。このような事態を避けるには、地域医療指導をプログラムに組み込むことにより積極的に地方病院に対する技術指導を実施し、基幹病院自体に対する技術指導と並行して、地方レベルにおける医療水準の向上を目指すことが必要と思われる。

バックマイ病院プロジェクトは、開始当初より三次医療と地域医療の調和を目指した活動を行っており、軌道に乗りつつある。プロジェクト開始に先立って新設された地域医療指導部は当初企図したとおりの活動をほぼ実施し、基礎調査結果は地域医療指導に関する活動計画作成および成果モニタリング上の基礎資料として大いに役立っている。また、本調査によりBMHと地方病院との関連やBMHに対する大きな期待を寄せている実態が明らかになった。

バックマイ病院プロジェクトの試みは、基幹病院の機能向上によって得られる恩恵を地域に効果的に裨益させる意味において優れた施策の展開方法と思われる。地域医療指導業務はヴィエトナム保健省の基本政策にも合致している<sup>注12)14)</sup>。BMHによる地域医療指導の対象は省病院が主であるが、今後、省病院から郡病院による指導を経て一次レベルへのさらなる波及効果を企図している。

しかし、地域医療指導はバックマイ病院プロジェクトの一部であり、実施できる内容には限界がある。リフェラルシステムの整備は政府レベルの強力な支援と地方病院の努力および地域住民の理解を必要とする。地方中核病院より下位のレベルに速やかに裨益効果を及ぼすには、それら地方の医療施設を核とした地域展開型プロジェクトや他の保健衛生プログラムと適切に連携することを考慮する必要がある。

限られた資源を有効に活用することは、今後の国際協力においてますます求められる基本理念であり、保健医療供給システムについても包括的観点から効果的な方策を考える必要性が増大している<sup>注1)</sup>。BMHにおける三次医療と地方医療の連携への試みは、病院プロジェクトの新しいあり方として、基幹病院に対するプロジェクトを企画する際に是非とも考慮すべき方策のひとつである。

#### IV 結 論

省病院など地方病院は住民の保健衛生に多大の貢献をしており、トップリフェラル病院である

BMHとの結び付きも強く、大きな期待が寄せられている。技術協力プロジェクトに合わせて新設された地域医療指導部による地方病院に対する指導は順調に実施されている。

大病院に対する技術協力は下位レベルと連動した形で速やかに裨益効果が及ぶよう工夫する必要がある。その方策として基幹病院に対するプロジェクトに地域医療を当初より組み入れることは裨益効果を促進するうえで有益であると思われる。

その際、研修実施、患者リフェラルに関する指導、教材の作成および配布、医療情報の提供、医学書や小機材の供与などが地方病院に対する主な指導内容となるが、実行に際し地方病院の実態等に関する調査（基礎調査）と担当部署（地域医療指導部）の設立が有効である。さらに地方中核病院が下位の医療施設を指導するシステムを稼働させることが効果的である。

#### 注 釈

- 1) Unger,J.P.,Criel,B.: "Principles of Health Infrastructure Planning in Less Developed Countries," *International J.Health Plan.Manage*, 10:113-128, 1995.
- 2) 吉武克宏 他：国際協力における病院協力の基本原則に関する一考察，*国際協力研究*，14 (2)：33-41, 1998.
- 3) 長谷川敏彦：世界を飲み込む健康変革（Health Sector Reform）の潮流，*公衆衛生*，62 (1)：70-79, 1998.
- 4) 上原鳴夫，我妻 堯：開発途上国における病院医療：医療資源の観点から，*国際協力研究*，6 (2)：43-60, 1990.
- 5) Health Statistics & Information Division, Ministry of Health: *Health Statistics Yearbook 1998*, Ministry of Health Vietnam, 1999.
- 6) *Outline of the 85 year-history of Bach Mai Hospital*, Medical Printing Co., Hanoi, Vietnam, 1997.
- 7) 小原 博：20世紀のベトナムとバックマイ病院，*熱帯* (33)：215-221, 2000.
- 8) DOHA, Bach Mai Hospital: *Results of the Survey on Healthcare Activities at Provincials*, Bach Mai Hospital, Hanoi Vietnam, 2000.
- 9) Nguyen,C.P.,et al.: "Evaluation of Incompatibility in Diagnosis between Bach Mai Hospital and Provincial Hospitals," Symposium on hospital management in Bach Mai Hospital, 194-201, 2001.
- 10) *Health Service in Vietnam Today*, Ministry of Health Vietnam, 1999.
- 11) *Socio-Economic Statistical Bulletin 1998-1999*, United Nations

Development Programme, 1999.

- 12) *Decision of Prime Minister: Approval of Health Care and Protection Strategy for the Period of 2001 to 2010 Years*, Government of Vietnam, 2001.
- 13) Murray, C.J.L.: "Evidence-Based Health Policy - Lessons from the Global Burden of Disease Study," *Science*, 274(1): 740-743, 1996.
- 14) *Strategy Towards Health for All by the Year 2000 in the Course of Renovation in Vietnam*, Ministry of Health, Vietnam, 1993.

---

小原 博(おはら ひろし)

東京大学医科学研究所, 埼玉医科大学, 国際協力事業団ネパール国医学教育プロジェクト, 国立国際医療センター国際医療協力局を経て,

現在, 国際協力事業団ヴェトナム国バックマイ病院プロジェクト・チーフアドバイザー.

[ 著作・論文 ]

Resurgence of malaria in Southern Nepal: A study of socio-medical aspects, *Environmental Science*, 4: 55-70, 1996.

Prophylaxis of acute viral hepatitis by immune serum globulin, hepatitis B vaccine and health education, *Am. J. Trop. Med. Hyg.*, 56 : 76-79, 1997.

ネパールの医療事情と医学協力プロジェクト, *熱帯*, 30: 1-6, 1997.

碓 賢治(いかり けんじ)

国際協力事業団タイ国カンボディア難民医療対策プロジェクト, フィリピン国家族計画プロジェクト, ネパール国家族計画プロジェクト, フィリピン国家族計画・母子保健プロジェクト, 株式会社タック・インターナショナルを経て,

現在, 国際協力事業団ヴェトナム国バックマイ病院プロジェクト・業務調整.

## 地方分権体制における感染症対策の組織運営 グアテマラ共和国シャーガス病対策の事例から

### Decentralization and Organizational Management of Infectious Disease Control Programs

The Case of Chagas' Disease Control in Guatemala

山形 洋一\*  
Yoichi YAMAGATA

中川 淳\*\*  
Jun NAKAGAWA

下田 道敬\*\*\*  
Michiyuki SHIMODA

田原 雄一郎\*\*\*\*  
Yuichiro TABARU

#### 要 約

従来独自の命令系統によって垂直的に運営されてきた感染症対策プログラムを、地方分権化された保健行政システムに統合しつつ、しかも対策能力を維持するためには、組織上の調整が必要となる。本稿は中米のグアテマラにおいて、保健行政システムの地方分権化が進行する時期に、シャーガス病対策を計画・実施した事例を示し、組織運営の考え方、日本からの人的投入、ならびに二国間を超えたパートナーシップの効用を論じるものである。

中南米に広く分布する寄生虫病の一種シャーガス病は、媒介昆虫サシガメに対する屋内殺虫剤散布により、消滅が可能とされている。グアテマラでは媒介虫駆除の業務は、かつて厚生省マラリア撲滅機関に統合されていたが、保健行政の地方分権化に伴い、全国27の保健管区に分散されるようになった。著者らはグアテマラ厚生省からの協力要請に基づき、シャーガス病対策プロジェクトを立案するに当たり、地方の駆除作業班に対する中央からの技術監督の強化が必要と考えた。そこで日本から以下の3種類の要員を派遣し、プロジェクトの組織強化を図った。

青年海外協力隊員4名は、4地方管区に分散し、サシガメ駆除チームの一員として計画・モニターとデータ管理で協力した。長期派遣専門家1名は、厚生省の媒介病対策専門家集団と協力し、地方での技術監督やモニター、および保健管区長への助言を行った。短期専門家2名は、厚生次官ら政策決定者と財務や物品管理などについて協議した。これら日本人要員は電子メールなどで連絡を密にとり、下位の問題に上位チームが対応できるよう心がけた。

人材の選抜では、短期専門家には媒介病対策の専門技術を要求したが、長期専門家と隊員にはマネージャーとしての素質を重視し、業務に必要な専門知識は、派遣前研修、派遣直後の現地研修および任地でのOJTで習得するものとした。

プロジェクトは二国間協力の枠組みを超え、米州保健機関（PAHO）や現地の大学などとの協力を前提とした。これは、会議やワークショップなどの相互学習機会を確保すると同時に、二国間では対応しきれない政策面と調査研究面を強化するためであった。

---

\* 国際協力事業団国際協力専門員  
JICA Senior Advisor

\*\* グアテマラ共和国シャーガス病対策専門家  
JICA Expert (Chagas' Disease Control in Guatemala)

\*\*\* 元メキシコ南南協力専門家  
Former JICA Expert (South-South Cooperation in Mexico)

\*\*\*\* 元グアテマラ共和国熱帯病研究専門家  
Former JICA Expert (Tropical Medicine in Guatemala)

## ABSTRACT

Disease control programs have been criticized for their vertical structure as opposed to the current trend towards decentralization of the health system. However, some earlier trials of drastic decentralization resulted in a loss of the knowledge and capacity for disease control, which had been accumulated earlier. Careful organizational planning is therefore crucial to ensure the transfer of such knowledge and capacity to the decentralized health system, as well as for successful control of diseases. This report describes the organizational management of the Japan-Guatemala Project for Chagas' Disease Control, which started shortly after the decentralization of the health system in Guatemala.

Chagas' disease is eliminable by reducing the vector infestation of houses. The vector control personnel, who had been trained and organized vertically, were assigned to 27 Health Areas and supervised by Medical Officers in charge, who had normally had limited experience or interest in vector control. In order to assure a standardized vector control campaign, a strong link between the decentralized operators and the central vector control staff was needed.

Three different groups of aid personnel were sent from Japan to reinforce the organization related to vector control. Four volunteers (JOCV) were assigned to the four Health Areas where the initial campaign was envisaged. They assisted the vector control operators in terms of planning, monitoring and data management. A long-term expert joined the vector control staff at the central level and jointly supervised the decentralized activities of vector control. Two short-term experts organized a policy team with the decision makers of the Ministry of Health in order to discuss policy and financial matters.

While the short-term experts were chosen from among experienced medical entomologists, the volunteers and the long-term expert were chosen for their managerial capacity rather than specific training on health or entomology. In order to give them the necessary knowledge and skills in vector control and project management, a training component was incorporated into the project. Pre-service training was given both in Japan and in Guatemala, followed by OJT given by the short-term experts or through seminars and workshops organized by the long-term expert.

The organizational management of the project extended beyond the bi-lateral arrangement. Local universities were asked to give lectures and conduct basic studies in exchange for manpower support by the project. Partnership with the Pan American Health Organization (PAHO) was especially important for strengthening the political position of the project.

## はじめに

途上国の保健行政システムは近年、地方分権化される傾向にある。その目的は財政資源や機構を住民の近くに引き寄せ、地域の保健ニーズに則して効率よく対応することであり、合理的な考え方といえる。しかし、地方分権化された保健サービスの計画立案や実行においてしばしば、地方に適切な人材がないことや、地域の有力者の意見に流されやすいこと、などの障害が起こる<sup>注1)</sup>。

従来独自の組織・人材を抱え、特別の予算や資

源によって「垂直的」に運営されてきた感染症対策は、地方分権化の流れの中でしばしば、非効率かつ持続的でないと批判を受けるようになった。現在では感染症対策も地方分権的な保健システムへ「統合」される傾向にあるが<sup>注2)</sup>、急激な分権化によって対策能力が極度に低下した教訓から、サービスは地方に分権し、計画の立案と人材の訓練は中央で管理する、という考えが広く受け入れられている<sup>注3)</sup>。感染症の中には撲滅もしくは消滅が可能なものもあるが<sup>注4)</sup>、その場合でも病気の撲滅・消滅という短期目標だけでなく、保健行政システム強化という長期目標が同時に求められねば

ならない<sup>注5)</sup>。

本研究は中米のグアテマラ共和国において保健システムが分権化されつつある時期に、寄生虫病の一種であるシャーガス病の消滅を計画・実施したプロジェクト事例に基づく。本稿では最初に「I プロジェクトの背景」を説明し、続く「II 組織計画」では実施前の計画段階（1998年8月～99年12月）におけるグアテマラ側組織の分析結果を示し、その組織補強のための2つの案である「日本からの人的投入計画」ならびに「第三機関との連携」を示す。「III 組織運営における日本人の役割」ではプロジェクト第1期（2000年1月～2002年3月）の組織運営について、日本人を核としたチーム形成ならびに上下チーム間の連携という視点で解析する。最後に「IV 考察」では、本事例から得られた教訓をもとに、相手国および日本の人材活用、ならびにその能力強化を含めた国際パートナーシップの考え方を提示する。

## I プロジェクトの背景

シャーガス病は中南米に広く分布する寄生虫病で、病原体トリパノソーマ（原虫）がサシガメ（吸血性カメムシ、半し目昆虫）により伝搬され、心臓肥大などを引き起こす。患者数は中南米全域で2000万人以上と推定され、世界の熱帯病の中でもマラリア、住血吸虫に次いで重大な疾病と考えられている。グアテマラでは約520万人（人口の約52%）が感染の危機にさらされ、約73万人（人口の約7%）が感染していると推定される<sup>注6)</sup>。

シャーガス病の伝搬は、媒介昆虫サシガメの防除と輸血用血液のスクリーニングを組み合わせることによって中断できることが、南米のチリ、ウルグアイ、ブラジル、アルゼンティンで実証されている<sup>注7)</sup>。夜行性のサシガメは日中、民家の土壁の割れ目や植物性素材の屋根などに隠れる性質があるため、短期的には家屋の壁面に殺虫剤を散布することにより、長期的には住居の改善により、防除が可能である。1997年、米州保健機関（PAHO）はこの南米4カ国における実績を踏まえ、

同様の方法を用いてシャーガス病の伝搬を2010年までに中南米全域から消滅させる政策を打ち出した<sup>注8)</sup>。中米では主要ベクター（媒介者）が2種類あるうち、外来種*Rhodnius prolixus*については中米地域からの消滅を、在来種 *Triatoma dimidiata* については屋内生息率の減少を、防除目標に定めた<sup>注9)</sup>。

日本は1976年からグアテマラにおいて熱帯病の研究・対策への協力を行ってきた。特に「グアテマラ共和国熱帯病研究対策プロジェクト」（1991年～98年）ではシャーガス病の実態調査を行い、*T. dimidiata* は全国22県のうち20県に分布するのに対して、*R. prolixus* が東部6県（サカパ、チキムラ、フティアバ、ハラバ、エルプログレソ、サンタローサ、いずれも独立の保健管区）だけに分布すること<sup>注10)</sup>、ならびに人畜毒性の低いピレスロイド系殺虫剤が両種に対して有効であることを明らかにした<sup>注11)</sup>。同プロジェクトではまた来るべき防除に備えてグアテマラ人作業員を対象にサシガメの調査法、解剖、殺虫剤散布などの研修を行った。

グアテマラ厚生省はPAHOの政策と国際協力事業団（JICA）プロジェクトの成果を踏まえ、流行程度の高い8県の農村を対象にシャーガス病対策プロジェクト素案を策定した。計画の中心は23万1000軒の家屋に対する殺虫剤散布で、資機材（殺虫剤、噴霧器、車両）購入に必要な約140万米ドルの無償資金協力を日本政府に要請した。筆者の1人である山形は、98年8月「感染症・保健医療プロジェクト形成」調査団員、99年4月～5月企画調査員、同年8月「簡易機材」調査団長としてこの要請内容を検討し、グアテマラ側との計画の調整に当たった。

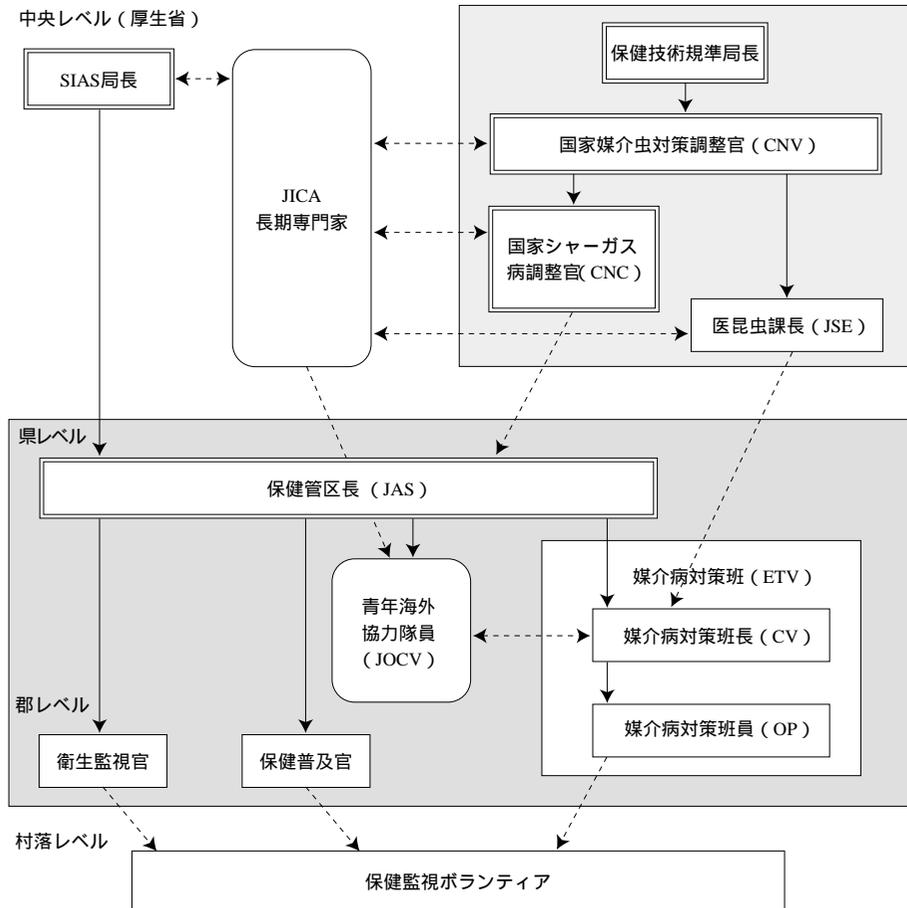
## II 組織計画

### 1. グアテマラ厚生省の組織分析

図-1に計画の立案時点（1999年8月）で明らかになったグアテマラ側の関連組織、ならびに日本人の投入計画を示す。

中南米およびカリブ諸国では1980年代から

図 - 1 計画時点（1999年8月）に想定した組織関係



注) は命令監督系統を, ---は強制力を伴わない技術指導や助言を, <--->はパートナー関係を, それぞれ示す。□内は医師を示す。

PAHOの指導により、SILOS (Sistema Local de Salud: 地域保健システム) が定着しつつあった。中米グアテマラのSILOSはSIAS (Sistema Integrado de Asistencia en Salud) と呼ばれ、全国27のArea de Salud (保健管区) で構成される<sup>注12)</sup>。

シャーガス病対策の主要作業は家屋への殺虫剤散布で、主な実動機関は、各保健管区に分散した媒介病対策班 (Enfermedades Transmitidas por Vector: ETV) である。ETVは1名の班長 (Coordinador de Vectores: CV) と30名から50名の班員 (Operario Polivalente: OP) からなる。その前身は55年に設置された垂直機構マラリア撲滅機関 (SNEM) で、ETV要員はマラリア、デング熱、オンコセルカ症

など、昆虫媒介病対策の経験を持つ。94年にSNEMが解体され、2000年から本格的に施行されたSIAS体制下では、ETVは保健管区長 (Jefe de Area de Salud: JAS、医務官) の監督下に置かれた。なおOPはMunicipio (日本の「市町村」に相当する) に分かれて駐在する予定であったが、計画時点では保健管区事務所に詰めていた。

JASはSIAS局の下にあって受け持ち管区の保健問題すべてについて責任があり、日本からの資機材 (殺虫剤、噴霧器、車両) の実質上の管理責任者となるが、感染症対策やETVの活用についての経験は一般に限られていた。

中央レベルで媒介病対策の経験を有するスタッ

フは、国家媒介病調整官（Coordinador Nacional de Enfermedades Transmitidas por Vector : CNV）と医昆虫課長（Jefe de la Sección de Entomología : JSE）などごく少数で、両者とも保健技術規準局に属するため、SIAS局系列の保健管区に対する指揮権は持っていなかった。JSEはETVに対して日常的に技術面での助言を行い、SNEM以来の影響力を保っていたが、その権威は伝統的なものであって、機構上明文化されたものではなかった。保健技術規準局に属する国家シャーガス病調整官（Coordinador Nacional de la Enfermedad de Chagas : CNC）には昆虫媒介病対策の経験がなかった。

SIAS政策は住民参加を前提とするもので、厚生省としてはシャーガス病対策推進のために保健普及官や保健監視ボランティアとの連携を検討したが、計画の立案時点ではこれら役職名についても異論が出され、具体的政策となるには至らなかった。

以上をまとめると、本プロジェクトにおける最大の懸念材料は、殺虫剤、噴霧器、車両などの供与機材の管理責任が地方分権化されて中央からの監督が困難なこと、媒介病対策の実務経験を有するCNV、JSEが実動部隊であるETVに対して監督権限を持たないこと、の2点であった。

## 2. 日本からの人的投入計画

このような機構上の弱点を補うため、日本から専門家1名を中央に、協力隊員を保健管区に1名ずつ配属して、情報流通の強化を図った。1期当たり2年で4保健管区をカバーする方法を2期繰り返し、計4年で8保健管区をカバーすることとした<sup>注13)</sup>。供与する殺虫剤の量については実施体制を考慮して下方修正した。

長期専門家は厚生省のSIAS局と保健技術規準局の双方と連携できるよう、組織図（図 - 1）において両者の間に位置付けた。保健技術規準局におけるカウンターパートはCNV、CNC、JSEの3名とした。理論的にはCNC 1名で十分のはずだが、CNCにベクターコントロールの経験がないことから、他の2名による補強が必要と思われた。図 - 1の破線矢印（--->）で示すように、JASへの政治的影

響は主としてCNCが、CVへの技術指導はJSEが担当することとした。

隊員のカウンターパートはCVとした。CVが現場経験に基づいて実務をこなすのに対して、隊員は主として計画の立案やモニターにかかわる情報処理などを支援するものとした。また隊員には日本から供与された資機材の管理を非公式に行うことも期待されたが、上司であるJASを直接監督することは立場上難しく、問題が生じた場合は専門家との連絡を通じて中央からの介入を待つものとした。

専門家と隊員の間の人間関係は、過去にこじれた例が少なくないことから、隊員に対する監督責任はJICA駐在員事務所に一元化し、専門家は隊員に対して主として情報処理技術や運営上の助言を行うこととした。

専門家と隊員の職種名はそれぞれ「シャーガス病対策」と「マラリア・風土病対策」としたが、マネージメント中心の業務であるため、募集に当たって技術専門性を問わず、いわゆる「文科系」人材にも門戸を開いた。

長期専門家の選考ではマネージャーとしての適性を重視し、国際機関での業務経験があり、保健分野への関心が高い者を、JICAの専門家志望者である「ジュニア専門員」の中から選んだ。隊員との関係をはじめ、多様な人間関係を構築することが要求されることから、コミュニケーションの態度やユーモア精神も選考の基準となった。専門家候補は派遣に先立って、JICAの中米・カリブ課で他のプロジェクトの後方支援を行いながら、ODAの政策や管理システムを学んだ。スペイン語については派遣前研修に加えて、メキシコにおける現地語学研修で基礎を習得した。グアテマラ赴任後は厚生省内の実務や、PAHO、現地の大学などとの折衝、あるいは短期専門家による助言などを通じて、シャーガス病対策に関する基本知識を強化するものとした。

第1期に選ばれた隊員4人のうち、保健学を学んだものは1名で、他の3名は本プロジェクトに直接関係のある技術や経験を持たなかったが、旅行業、

市場調査、メディア関連などの業務経験がある。人選に当たってこれらの経験が現場におけるニーズ把握、データの収集・解析、保健教育などに応用されることを期待した。派遣前には国内の訓練所における3カ月間の訓練メニューに加えて、1週間の国内技術補完研修を設けた。主な内容はPCMによる本計画の概要理解(中川担当)、サシガメの生態とシャーガス病に関する基礎知識(田原担当)、地図の読解(山形担当)である。着任後は厚生省ならびに現地の大学における現地技術研修を通じて、必要な技術・知識を速習するものとした。

### 3. 第三機関との連携

以上の日本人派遣によりプロジェクト実施の見通しは立ったが、不測の事態に備えて政策ならびに知識・技術面の強化も必要と判断し、以下のように第三機関との協調関係を計画に盛り込んだ。

PAHOは中米におけるシャーガス病対策の調整機関(アンブレラ)であるため、これとの連携は極めて重要であると判断した。PAHOは各国のプログラム運営を直接支援しないものの、政策について強い影響力があった。PAHOが毎年開催する中米シャーガス病対策連絡会議に日本人専門家が参加することは、日本による支援を印象付けるうえでも、専門家の知識・技術を高めるうえでも重要であった。またPAHOがグアテマラのいくつかの保健管区に新設する予定の地方事務所では、地域ワークショップの共催などが期待された。これらの協力案についてPAHOのグアテマラ事務所で合意をとり、予算裁量権を持つワシントンの本部には、山形が企画調査の一環として訪問し了承を得た。

本プロジェクトに関して日本とグアテマラ両国の弱点のひとつは、精度の高い疫学評価を行う機構を持たないことである。アトランタに本部を置く米国疾病対策センター(CDC)はグアテマラのデル・バイエ大学(Universidad del Valle de Guatemala: UVG)内に研究支所を持ち、WHOの研究助成金によるシャーガス病のベースライン調査を予定していた。山形は企画調査の一環としてCDC本部を訪れ、彼らの調査が終わるまで調査対

象村落への殺虫剤散布を控えることを約束し、代わりにプロジェクトに必要な情報の提供ならびに、専門家、隊員、ETVへの技術研修(無償)を要請した。ベースライン調査は対策にとって必須であるだけでなく、対策が満足に実施されなければベースライン調査の意味がない、という共通理解のうえに立った協調である。

国立サンカルロス大学はJICA熱帯病研究プロジェクトの協力者として実績があり、これまでに日本から車両、検査機器などの供与を受け、日本における研修受講者も5人残っていた。本プロジェクトでは大学の調査に必要な作業をETVが助け、代わりに大学側は専門家、隊員、ETVへの研修を無償で行うことで合意した。

このほかユニセフ、欧州連合、現地NGOとも、住民に対する教育普及や住居の改善等での連携の可能性が示唆された。

## III 組織運営における日本人の役割

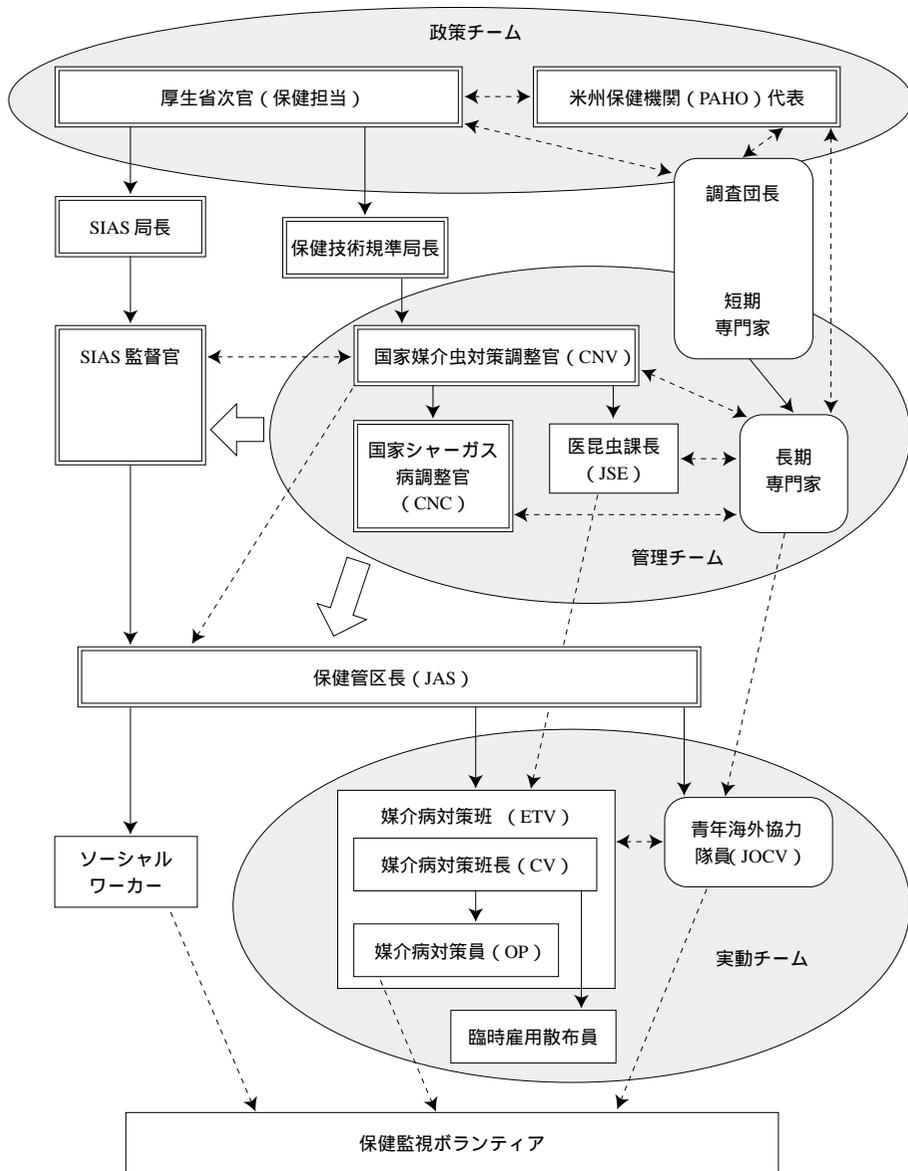
2000年1月のグアテマラにおける政権交代の直後に、長期専門家が赴任した。2001年8月までに構築された組織の概要を図-2に示す。

計画の立案後に起こった主な変化は、保健省の最上層部とSIASが総入れ替えとなっていたこと、長期専門家にとってSIAS局との協力関係が構築できなかったこと、SIASが6つの地域に分けられ、それぞれにSIAS監督官が置かれたこと、OPの郡レベルへの分権がサンタ・ローサ保健管区以外では具体化されなかったこと、「衛生監視官」や「保健普及官」の協力が得られなかったこと、SIAS系列の予算で散布員の臨時雇用が実現したこと、などである。このような状況に対して、日本人を核として3段階の非公式チームが編成された。これらを仮に、政策チーム、管理(マネージメント)チーム、実動チームと呼び、以下にその活動を記載する。

### 1. 短期専門家と政策チーム

長期派遣専門家はSIAS局に直接影響力を行使し

図 - 2 実施初期（2001年8月）における組織関係



注) は命令監督系統を、→は強制力を伴わない技術指導や助言を、←→はパートナー関係を、⇔はチームによる圧力を示す。□内は医師を示す。調査団長と短期専門家は同一人物の二役。

にくいため、SIAS局と保健技術規準局の上位にある厚生省次官との接触が必要となった。短期専門家（山形、田原）もしくは企画調査員（山形）が派遣されている期間、その着・離任の表敬の機会を利用して、厚生省次官との折衝を行った。JICA グアテマラ駐在員事務所からは現地職員がJICAを代表して参加し、議事録作成に当たった。プログ

ラムが進行するに従ってPAHOの現地代表も出席するようになった。主な議題は計画の進捗状況、保健管区における車両の管理、散布員の臨時雇用のための厚生省予算の確保、隊員の処遇などで、管理チームによる進捗報告と短期専門家のコメントをもとに進行した。他の2チームに比べて政策チームは構造および行動計画の面で最も流動的で

あったが、JASへの影響ならびに国際パートナーシップの確立という点で、欠かすことのできないものであった。

## 2. 長期専門家と管理チーム

長期専門家はオフィスを技術規準局とJSEのいる昆虫ラボにそれぞれ構え、CNV、JSEならびに新任CNCの3名と管理（マネージメント）チームを形成した。3名のうちCNVは主として政治的な折衝に当たり、CNCは治療や血液銀行など医療分野の開発を図り、JSEは殺虫剤散布作戦の調整、ETVへの技術指導、昆虫学データの解析などを担当した。

JSEは技術面でETVに対して重要な影響力を持つ半面、技官であって医務官でないため、省内の地位が低かった。長期専門家はチーム内では上下の格差が生じないよう、相互にファーストネームで呼び合い、会議出席や外部からの取材などの対外的行事にはチーム全員で対応するなど配慮した。PAHOの中米シャーガス病対策連絡会議への出張費用が、医務官であるCNVとCNCにだけ支給された場合など、専門家の業務費によりJSEも出席できるようにした。首都における四半期報告会の開催、ならびに各保健管区への巡回も、チームとして計画・実施した。

管理チームは前述のように厚生省次官に対して説明責任を負う一方、チームとしてJASとの折衝に当たった。SIAS監督官に対してはCNVから適宜進捗報告をするほか、四半期報告会に招待して本プロジェクトへの支持を確保するよう努めた。

## 3. 協力隊員と実働チーム

隊員がETVに加わることによって実働チームが形成された。隊員とCVとの関係は保健管区により異なるが、一般に野外作業に関してはCVが主導権を取り、隊員はコンピュータを扱える補助員として、データの整理や発表資料作りなどを担当する傾向にあった。四半期ごとの報告会などに備えたデータ集計や発表資料の作成は、CVらの計画能力と発表能力を補強することになった。隊員は赴任

後1年を過ぎたころからそれぞれの興味と資質を生かして、学校保健教育、メディア活用など独自の課題に取り組むようになった。保健管区レベルでは組織形成を目的としたワークショップが行われ、看護婦、住民代表、NGO、教育関係者などによる参加者分析では、各自の役割と他者への期待が表明された。教員への講習会を行った保健管区では、教員が自主的にその内容を授業に採り入れ、父兄を招いて「シャーガス病の日」を開催するに至った。

## 4. チーム間の連携

以上のチーム内連携に加えて、これらを上下に結ぶチーム間の連携も活発に行われた。

隊員には車両や殺虫剤などの資機材管理も期待されたが、その権限は明文化しにくいものであった。すなわち隊員にとって自分のカウンターパートであるCVや、上司であるJSAの行動を監視する役割は、行き過ぎると自分の立場を危うくする。そこで、隊員からの連絡を受けた長期専門家が管理チーム内で協議の後、管理チーム全員で現地に赴き、JASと協議する方法がもっぱら採られた。また、短期専門家が赴任している間は政策チーム内で協議を行い、その結果を管理チームとともに保健管区にも伝えるようにした。これによって改善された点も少なくない。たとえばあるJASに対して、「貴保健管区における車両に関するトラブルが解決されなければ、日本からの第2期投入は保証されないことを、次官も憂慮している」と伝えて以降、その管区における車両管理上の問題は大幅に抑止された。第1期後半ではJAS、CVならびに隊員の署名による車両管理月報が、グアテマラのJICA駐在員事務所長あて送付されるようになり、隊員の責任が軽減された。殺虫剤の使用に関してはETVによる管理が信頼できた。

長期専門家と隊員の間には、電子メールなどを活用して頻繁に連絡が行われた。データ処理のシステムについては、短期専門家が中心となってガイドラインを作り、それを中央（長期専門家、JSE）と地方（隊員、CV）の間で実用化しながら改良を

重ねた。その際、緊密な連絡をとるのに電子メールは極めて有効であった。

JSEはCVと日常的に電話連絡を行い、また必要に応じてCVを召集することができた。管理チームは四半期報告会や講習会、ワークショップなどを主催して実動チームを招き、また毎月のペースで保健管区を訪問して、実動チームとの連携を強めた。講習会の中でETVの関心が特に高かったのは地図の取り扱いに関するものである。その結果、地図は計画の基礎資料として、また成果発表や広報の道具として活用されただけでなく、ETV職の新たなシンボルとして受け入れられた<sup>注14)</sup>。

## IV 考 察

### 1. 地方分権におけるETVの役割

本事例で示したチームワークは近代官僚機構における「命令一元性」すなわち明確な分業と上意下達のルールに反するものである。図-2に実線(→)で示した上から下への一元的な命令監督システムが本来の官僚機構であり、斜めの技術指導(↗)や、左右の日常的連絡(←→)あるいは数による影響力の行使(⇔)などは、統制を乱すものとの批判を免れない。しかし本事例では、地方分権への過渡期に当たること、シャーガス病消滅のための一時的な処置であること、PAHO主導による超国家プログラムでもあること、の3点から正当化されるであろう。

病気の撲滅・消滅計画では、目的達成とともに機構や人材が不要となることをあらかじめ考えておかなばならない。沖縄ではマラリア対策に訓練された要員がフィラリア対策へと引き継がれた<sup>注15)</sup>。腸管寄生虫対策をエントリーポイントに家族計画へと移行する、家族計画国際協力財団(ジョイセフ)の「インテグレーション」方式も知られている<sup>注16)</sup>。

グアテマラではETVが引き続きマラリア、デング熱対策を担当するため、人事上の問題はない。ただしSNEM時代から高度な訓練を受けてきた人材は時代とともに減少し、業務の「多目的化」は士気の低下につながる恐れがあった。その点で、

地図取り扱いの習熟がETVの職業意識の回復につながったことは興味深い。すなわち保健セクターの中で最も地域を把握している集団の象徴として、地図が歓迎されたものと思われる。ETVは内戦時代でも噴霧器を担いで民家に入ることができるほど、住民から信頼されてきた。またSIAS体制における保健監視ボランティアの多くが、かつてマラリア監視ボランティアとして旧SNEMと連携した経験を持つ。地方分権の前提となる住民参加を推進するうえで、ETVが重要な仲介者となる可能性は高い。本計画の第2期には、ETVを核とした地方分権の道が模索されるべきであろう。

なお、図-1におけるSIAS局と保健技術規準局のような複数カウンターパートとの協力構造は、JICAの技術協力の中でしばしば経験される。たとえばケニア人口教育プロジェクトでは人口政策と広報普及のそれぞれを担当する2省間の調整が、プロジェクトの課題とされた<sup>注17)</sup>。普及にかかわる協力において、技術セクターと普及教育セクターの二重体制は、むしろ一般的と見なすべきであろう<sup>注18)</sup>。

### 2. 文科系人材の活用と確保

国際協力の専門家の資質についてはこれまで多くの議論がなされてきたが、おおよそ技術専門性、マネジメント能力、コミュニケーション能力の3点にまとめることができる。JICAではこれまで技術専門性によって人を選び、コミュニケーションとマネジメントは現場で習得させることが一般的であった。本事例では逆に、コミュニケーションとマネジメントによって選抜し、技術は現場で習得することを前提とした。技術専門性が不十分な人材を「専門家」と呼ぶことには異論もあるが、真のexpertに求められているのはspecialty(専門性)よりむしろ、expertise(経験に基づいた問題解決能力)である。

本稿で示したようなマネージャー活用の適用範囲については今後の検討が待たれるが、少なくとも保健、教育、村落開発などの社会開発には適用可能と思われる。またこれらの分野は政策、戦略、住民組織へのアプローチ、普及の重要性など共通

点が多いことから、分野横断的キャリア形成の可能性も示唆したい。

### 3. 国際パートナーシップ

冷戦後の国際協力は、開発課題の拡大（貧困削減）と投資の縮小（援助疲れ）という矛盾を抱え、それを統一する方策としてパートナーシップが模索されている。本事例における国際パートナーシップは以下の3種類に分けると理解しやすい。

(1) 共同出資：PAHOは政策と技術の標準化、グアテマラ厚生省は組織と人的資源、日本は資機材とマネージャーをそれぞれ提供することで、本プロジェクトの遂行が可能となった。関係者の間で合意が得られたのは、当初から明確な目標を共有できたからであり、その点においてPAHOの政策の意義は大きい。

(2) 相互監視：PAHOに対するグアテマラの公約を日本が支援するという関係は、日本が本プロジェクトに参加するときの政策的担保となった。大統領選挙による政権交代があったにもかかわらずSIAS構想が継続され、シャーガス病対策の優先度が維持されたのは、ともにPAHOの影響と考えられる。PAHOによる中米シャーガス病対策連絡会議に対して参加国保健省が進捗報告を義務付けられていたことも、相互監視として機能した。このような監視が機能するためには関係機関の上層部が承知していることが重要で、本プロジェクトに関して山形がPAHOやCDCの本部を訪問したことは、この点で有効であった。

(3) 相互強化：パートナーシップの中で最も日常的なのが相互強化である。日本からの技術支援によってグアテマラ側のマネジメント能力が向上し、グアテマラの大学・研究機関の参入によって日本からの人材の技術・知識は強化された。PAHOの主催する会議、ワークショップなどへの出席は日本・グアテマラ双方のプロジェクト関係者の能力強化をもたらし、「専門家」集団への参入の契機となった。相互強化という取引を頻りに繰り返すことは、パートナーシップ維持のために重要と思われる。

以上まとめると、保健分野をはじめとする社会開発では、ニーズと組織のギャップを調整するマネジメントが重要であり、そのための「専門家」派遣はジェネラリストが有効であると思われる。ただしジェネラリストがexpertiseを獲得するための学習環境が、現場に用意されていなくてはならない。これまで「任国の関係者から学んだ」という証言は多く報告されている<sup>注19</sup>。しかし、開発における国際パートナーシップが前提となっている現在、将来のパートナーシップを主催する人材を、現在のパートナーシップの中で育てる構想が必要なのではないだろうか。

本事例で比較的短時間のうちに国際パートナーシップが構築された背景には、筆者らの国際機関における経験が見逃せない<sup>注20</sup>。アメリカの新進化主義人類学では、人間社会の発展段階を「バンド社会」「部族社会」「酋长制社会」「国家」に分けているが、国際機関は組織として国家（State）でありながら、その職員間の関係は部族社会に似て、共通の知人や過去の勤務地の近さによって間合いを測る習慣がある<sup>注21</sup>。日本のODAが国際的に孤立しないためには、このような部族性への参入も考慮すべきであろう。

### 謝 辞

本事例はここに紹介された日本およびグアテマラのプロジェクト関係者の協力のもとに実施された。特に協力隊員・今井悟、野並丈朗、橋本謙の諸氏にお礼申し上げたい。また深井善雄博士には本論文の校閲をいただき、構成に関して貴重なご意見をいただいた。厚くお礼を申し上げます。

### 注 釈

- 1) バッシュは「分権化」を「中央政府から、より小さくより広く分布している組織単位への、資源、意思決定、計画立案、マネジメント機能(すなわち権威、責任、説明責任)の移転」と定義している。バッシュ(梅内拓生監修): 国際保健学講座, じほう, p 443, 1999 (2001)。
- 2) Dowdle, W.R.: "The principles of disease elimination and eradication," in World Health Organization(ed.): "Global Disease Elimination and Eradication as Public Health Strategies," *Bulletin of the World Health Organization*. 76, Supplement No. 2, p.22-25, 1998.

- 3) フィリピンでは1982年に行われた地方分権化の結果、マラリア対策などのプログラムが保健システムに統合されぬまま衰退した。Liese, B.H., Sachdeva, P.S., Cochrane, D.G.: "Organizing and Managing Tropical Disease Control Programs, Lessons of Success," *World Bank Technical Paper Number 159*, Washington, D.C., 51pp, 1991.
- 4) 撲滅 (eradication) は、地球上から病原体をなくすこと (例、天然痘) を指すのに対して、消滅 (elimination) はある地域から病気もしくは伝播という現象を事実上ゼロにすることを指し、その結果、自然界に病原体が残ることもあり得る。Centers for Disease Control and Prevention (CDC): "Recommendations of the Internal Task Force for Disease Eradication." *Morbidity and Mortality Weekly Report*, Vol. 42, No. RR-16, December 31, 1993.
- 5) Melgaard, B., Creese, A., Aylward, B., Olive, J.-M., Maher, C., Okwo-Bele, J.-M., Lee, J.W.: "Disease eradication and health systems development," in World Health Organization(ed.): "Global Disease Elimination and Eradication as Public Health Strategies," *Bulletin of the World Health Organization*. 76. Supplement No. 2, p.26-31, 1998.
- 6) World Health Organization: "Elimination of Chagas Disease as a Public Health Problem. Project Costs 1997-2010," WHO, Geneva, (CTD/TRY/97.14), mimeo., 1997.
- 7) Moncayo, A.: "Progress towards the elimination of transmission of Chagas disease in Latin America," *Wld hlth statist. Quart.*, 50:195-198, 1997.
- 8) World Health Assembly: "Elimination of transmission of Chagas disease," WHA51.14. Agenda item 21.1, 1998.
- 9) 外来種 *Rhodnius prolixus* は人家だけに生息するので殺虫剤散布により消滅させることが可能であるのに対して、在来種 *Triatoma dimidiata* は野外の樹洞などにも生息しているため、消滅は不可能と考えられている。目標と戦略については以下を参照。Organización Panamericana de la Salud: "Tercera Reunión de la Comisión Intergubernamental de la Iniciativa de Centroamerica y Belice para la Interrupción de la Transmisión Vectorial de la Enfermedad de Chagas por *Rhodnius prolixus*, Disminución de la Infestación Domiciliaria por *Triatoma dimidiata*, y Eliminación de la Transmisión Transfusional del *Trypanosoma cruzi*," PAHO, Washington, D.C., (OPS/HCP/HCT/183/01), mimeo., 2000.
- 10) Tabaru, Y., Monroy, C., Rodas, A., Mejía, M., Rosales, R.: "The geographical distribution of vectors of Chagas' disease and populations at risk of infection in Guatemala," *Med. Entomol. Zool.*, 50: 9-17, 1999.
- 11) Tabaru, Y., Monroy, C., Rodas, A., Mejía, M., Rosales, R.: "Chemical control of *Triatoma dimidiata* and *Rhodnius prolixus* (Reduviidae: Triatominae): the principal vectors of Chagas' Disease in Guatemala," *Med. Entomol. Zool.*, 49: 87-93, 1998.
- 12) 各保健管区の広がりとは原則として Departamento (「県」と仮訳。全国22県) に一致するが、人口の多い首都グアテマラ県は3保健管区からなり、面積の大きいキチエ県およびベテン県はそれぞれ2および3の保健管区に分かれる。SILOSに関する国別の記載は以下に詳しい。Organización Panamericana de Salud: Resolución XV, XXXIII Reunión del Consejo Directivo. *Informe de Progreso 1988-1994*. Desarrollo y Fortalecimiento de los Sistemas Locales de Salud en la Transformación de los Sistemas Nacionales de Salud. HSP/SILOS-28, 1995.
- 13) 第1期 (2000年4月~2002年3月) は *R. prolixus* のいる東部6県のうち比較的实施体制が整っていると判断された4県 (サカバ, チキムラ, フティアバ, サンタローサ), 第2期 (2002年6月~2004年5月) は東部の残り2県 (ハラバ, エルプログレソ) と *T. dimidiata* の生息率が高い中北部2県 (アルタ・ベラパス, パハ・ベラパス) を対象とした。リスクの低い他の地域への対応は基本的にグアテマラ側の主導で行うものとした。
- 14) 地図は感染症対策の計画とモニターに欠かせない道具で、特に地方分権体制下では同じ図法を保健管区間で共有することが重要である。従来ETVが行ってきた手書きのクロッキーに代わるものとして、市販の25万分の1地勢図をCVに配布し、集落の定位には Universal Transverse Mercator 図法による座標を導入した。各CVは自分の保健管区における2種類のベクターの分布を示すドットマップを2部ずつ作成し、1部を持ち帰り用、1部をJSE常備用とした。それ以後CVは毎月昆虫データや殺虫剤散布の進捗状況をJSEにファックス送信し、これを受けたJSEはUTM座標をもとに全国地図を更新するようにした。グアテマラではかつてオンコセルカ症対策に必須の技術として、地図学が活用された (山形洋一: 国際協力における学際的アプローチ: グアテマラ共和国オンコセルカ症研究対策プロジェクトの事例から。国際協力研究, 5: 53-60, 1989.)。なお2001年6月からは一部の保健管区にGISが導入され、サンガメ分布の定量的把握による作戦の合理化が進められている。
- 15) Yoshida, C.: *Filariasis Eradication Programme in the Ryukyu Islands*, Okinawa Prefectural Institute of Public Health, Revised from the Dissertation presented to London University, London, Unpublished document. 63pp. 1967.
- 16) 国井長次郎: 長寿国日本: それは、虫から始まった。財団法人保健会館, 1991。
- 17) 佐藤都喜子, 田中清文, 落合知子: サハラ以南アフリカにおける人口対策: 村落レベルの人口教育: ケニア・カカメガならびにメルエーでの活動事例。国際協力研究, 13:35-46, 1997.
- 18) 国際協力総合研修所: 人づくり事業経験体系化研究: サブサハラアフリカ報告書。国際協力事業団, 国際協力総合研修所, 総研・JR/99 - 62, 2000.
- 19) たとえば山形洋一: 専門家とカウンターパートの協力体制についての一考察, グアテマラ共和国オンコセルカ症研究対策から。国際協力研究, 1: 81-87, 1985.
- 20) 山形は医昆虫学者としてWHOの西アフリカ・オンコセルカ症対策プログラム (OCP) 勤務4年, 下田はUNDPのJPOとしてナイジェリア勤務3.5年, 中川はコ

ニセフのJPOとしてガイアナ勤務2.5年である。

93, 1998.など論文多数

- 21) サーリンズとサーヴィスが人間の社会の発展を Band, Tribe, Chieftain, State の4段階に分けたのを踏まえ、ダイヤモンドは未知の人間同士が出会ったときの攻撃の回避という視点から、社会の安全機構を論じている。すなわちバンドではすべての構成員が互いに面識を持つことで攻撃を抑制するのに対して、部族社会では面識のない者同士が共通の祖先や縁者を確認することによって攻撃を控える。首長制社会および国家では統治者が情報と暴力を独占することにより、一般構成員同士の直接攻撃が封じられる。サーリンズ, M.E.サーヴィス(山田隆治訳): 進化と文化。新泉社, 1976. Diamond, J.: *Guns, Germs and Steel: The Fates of Human Society*. 480 pp. Norton, 1997.

---

山形 洋一(やまがた よういち)

JICA 専門家, 世界保健機関職員を経て,

現在, 国際協力事業団・国際協力専門員, 東京大学大学院農学生命科学研究科客員教授を兼任。

[ 著作・論文 ]

おもしろく学ぶネパール語, 国際語学社, 1993.

学び・未来・NGO・新評論, 2001. (共著)

専門家とカウンターパートの協力体制についての一考察, グアテマラ共和国オンコセルカ症研究対策から, JICA 国際協力総合研修所国際協力研究, 1: 81-87, 1985.

中川 淳(なかがわ じゅん)

ユニセフ職員、JICAジュニア専門員を経て,

現在, グアテマラ共和国シャーガス病対策専門家。

下田 道敬(しもだ みちゆき)

国連開発計画職員(ナイジェリア), JICA 専門家(ニカラグア, メキシコ), 同企画調査員(メキシコ, ベリーズ)等を経て,

現在, 大阪外国語大学客員助教授(地域開発論, 開発教育論)。

[ 著作・論文 ]

“Apoyo a la Cooperación Sur-Sur” --- Nuevo Horizonte de la Cooperación Internacional (Presencia de Japón en México - Reporte 1997-1998, Cámara Japonesa de Comercio e Industria de México, pp.63-72)

田原 雄一郎(たばる ゆういちろう)

三共株式会社, JICA 専門家(グアテマラ, トルコ)等を経て,

現在, 株式会社フジ環境サービス顧問。

[ 著作・論文 ]

Tabaru, Y., Monroy, C., Rodas, A., Mejía, M., Rosales, R.: “Chemical control of *Triatoma dimidiata* and *Rhodnius prolixus* (Reduviidae: Triatominae), the principal vectors of Chagas' Disease in Guatemala,” *Med. Entomol. Zool.*, 49: 87-

# 住民エンパワーメントプログラムと地方分権化支援の 連携のあり方

チリ政府、連帯社会投資基金によるプログラムの事例

## Analysis of the Strategic Coordination between Decentralization Policy and Community Empowerment Program

Case of Empowerment Program of the Solidarity and Social Fund in Chile

上村 美輪子\*  
Miwako KAMIMURA

### 要 約

開発途上国における地方分権化支援事業の延長線上に、地域住民の参加基盤形成を目的とした参加型住民エンパワーメントプログラムが実施されるようになってから久しい。地域住民が権利意識と交渉・運営能力を身に付けてゆくエンパワーメントと、その地域住民の要求に迅速に応答できる地方政府および政府組織の育成を目的に持つ地方分権は、互いを欠いては発展してゆかず、その連携の意義は大きい。一方で、地域のイニシアティブの尊重と、それをシステムティックに規定・監理しようとする政府意向とのジレンマもあり、具体的な政策としてどのようなバランスでそれらを実現するかは、常に課題として残される。

本稿ではチリ政府による、地方分権化支援策と連携された参加型住民エンパワーメントプログラムの事例に基づき、住民の主体的かつ持続的エンパワーメント過程に対する促進・制約要因としての分権化支援との連携について考察を試みている。チリでは1995年から5年間、用途を限定した交付金として分権化支援予算を地方政府に委譲し、貧困地域を対象とする参加型住民エンパワーメントプログラムのプロジェクト実施資金に充てる仕組みが取られた。しかし、この権限委譲による地方政府の「団体自治」強化と、市民の開発運営への参加を促進する「住民自治」強化の同時進行は、地域住民と地方政府に接点をつくり出すメリットを生む一方で、プロジェクトにかかる「決定権」を両者の間で二分し、住民による主体的な資金活用の枠組みに制約を加え、結果的に住民のエンパワーメントに対し大きな阻害要因となった。

住民エンパワーメントプログラムと分権化支援の連携が相乗効果を生み出すためには、制度化に合わせて住民の参加基盤形成の枠組みを規定するのではなく、主客を転倒させ、地域の主体的な参加を促す枠組みを優先させたうえで、それを側面支援・助長する政治システムの制度化として、分権化支援のあり方を模索するべきとの教訓が残された。

### ABSTRACT

This paper reviews and analyzes the Chilean experience of the integration of decentralization assistance with a community-level empowerment program through a decentralized resource allocation scheme.

Empowerment, which seeks to build and strengthen the capability of marginalized local communities to identify and solve their problems in overcoming poverty, and decentralization, which aims to improve the institutional capacity of local governments so as to

---

\* 国際協力銀行プロジェクト開発部専門調査員  
Researcher, Project Development Department, Japan Bank for International Cooperation

respond promptly to local needs, cannot advance without one another. Their integration is of crucial significance. There is, however, a dilemma between the emphasis on community initiatives and the tendency for governments to systematically regulate and supervise those efforts. This has led to the lingering problem of how to effect a proper balance in concrete policies so as to achieve those goals.

Based on the case of the Chilean Solidarity and Social Fund's participatory community empowerment program, which was implemented within a framework of decentralization assistance, this paper considers the coordination between the Program and decentralization assistance as a key factor both in facilitating and obstructing the process of community-led, sustained empowerment.

For five years beginning in 1995, a system was adopted in Chile which had regional and municipal governments select the beneficiary areas and type of sub-projects that could be implemented under the empowerment program targeting impoverished communities, because those sub-projects were financed through decentralization assistance budget from the National Government. The greater decision-making power given to the local governments was expected to foster a sense of ownership in the governments towards the Program, and thereby increase program sustainability. The simultaneous strengthening both of the "organizational autonomy" of local government –through decentralization– and of "local community autonomy" –through promotion of participatory community development– did successfully generate greater opportunities for contact between local residents and government bodies. However, the right of decision-making in projects was thereby divided between the two groups, a situation which put restrictions on the framework of the fund's autonomous utilization by communities and ultimately became a major factor hampering the community empowerment process.

The lessons to be drawn from this case are, in order for the coordination between community empowerment and decentralization assistance to generate synergy and reciprocal benefits, the "government-community" vertical relationship should be reversed. Rather than prescribing a framework for local community participation in line with a process of institutionalization, a framework for promoting participation by local residents as the main actors should be given priority and on that basis, an appropriated form of decentralization assistance should be formulated to create a political system which supports the participation of local residents.

## はじめに

近年、国際協力の分野において援助資源の有効活用、民主主義の促進といった観点から、被援助国の制度づくり支援の一環として、地方分権化への支援が高まっている<sup>注1)</sup>。さらに、地方政府の強化のみでは分権化政策に不十分との認識から、広範な住民参加の基盤整備を目的に、小規模分散型の地域住民の意識・組織化プログラムが実施されるに至っている<sup>注2)</sup>。これらのエンパワーメントプログラムを分権化政策と連携させる利点は、対象集団であるコミュニティ内だけに終わりがちな従来の地域イニシアティブに、それを取り巻く地

方政治との接点が意識的に与えられることにより、連続的発展の可能性と政治性が生まれることにある。これにより点から面への拡大が生まれ、エンパワーメントの持続性はより確かなものとなる。一方で政府の分権化政策との連携では、コミュニティのイニシアティブの尊重と、それを政府の開発計画・政策と一致するようシステムティックに規定・監理しようとする政府の意向とのジレンマがあり、住民エンパワーメントプログラムに制約を与える結果に陥りやすい。これらをどういったバランスで1つの政策として実施するかは、当該国の分権の発展段階、住民自治の歴史等により異なるであろう。

筆者が1997年末から青年海外協力隊のプログラ

ムオフィサー隊員として派遣されたチリでは、同様の政策が政府により進められていた。その中で、筆者の配属先である計画・協力省の「連帯社会投資基金」は、中央政府の「地方分権化支援予算」により一部資金援助された「参加型住民エンパワメント」プログラムの実施責任団体であった。本稿ではこのチリの事例を紹介しながら、住民エンパワメントプログラムと地方分権化政策の連携のあり方について考察を試みる。第1章では、貧困問題に取り組む際に依拠する住民のエンパワメントと地方分権の関係について簡約するとともに、チリ政府によるプログラムの骨子を説明する。続いて第2章では同プログラムの効果を、分権化政策との連携に焦点を当てながら評価・分析し、最後に同様の政策に対する提言と今後の課題を述べ、まとめとしたい。

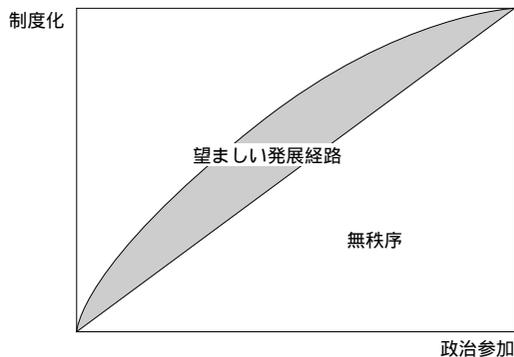
## I チリ政府「連帯社会投資基金」によるエンパワメントプログラム

### 1. 住民エンパワメントと地方分権の関係

「エンパワメント」にはさまざまな定義・理解がある。しかし、貧困問題を「社会的な力の剥奪」による構造的な問題ととらえ、エンパワメントはその緩和のため社会、政治、経済的な力の獲得の基盤となるものへのアクセス機会の増大という定義に、収れんしつつある。具体的には、貧困層が社会、政治、経済活動に参加するために必要な情報、資源、能力を獲得し、貧困からの脱出を図ることとされ、根本的には政治過程とされる<sup>注3)</sup>。

しかし、貧困から脱却するための住民エンパワメントも、権利意識と交渉能力を身に付けた住民の要求に耳を傾け対応していく末端行政組織が存在しなければ、住民の意識も能力も次第になえていく。実際、対象グループの意識・組織化が、援助プログラムの与える経済的インセンティブが存在する間のみの一過性に終わることはしばしば見られる。プログラムの具体的結果である「住民のエンパワメント」が「貧困の緩和」というインパクトとして発現するには、住民を取り巻く政

図 - 1 ハンティントンの政治発展のモデル



(出典) 蒲島郁夫：政治参加，現代政治学叢書，1988。

治システムの改善である分権化は必要な外部条件といえるだろう。したがって、エンパワメントプログラムに分権化支援策を連携させることは、この外部必要条件をプログラム内に取り込み、ある程度コントロールする試みでもある。さらに、これまで貧困層は制度・組織的に政治・経済活動から周辺化されており、その根本的原因は社会システムにあるという前述の「社会的な力の剥奪」セオリーに基づけば、政治システムの改革は貧困問題の緩和に絶対に必要な条件である。これにより、貧困層だけを対象にエンパワメントを働きかけることの限界、と同時に分権化という制度改革の必要性も明らかである。

一方、地方分権の便益を考察した場合、市民の政治参加の拡大は必要条件である。いかに地方分権を推進し、末端行政組織を強化しても、本来民主主義の参加主体である市民に参加の機会と情報が与えられず、その意欲がそもそもなければ、地方分権の意義は低い。

エンパワメントと地方分権は互いを欠いてはその目的を達成しにくい。したがって、地方分権化支援と参加基盤形成のための住民エンパワメントプログラムを連携させながら実施していくことは、非常に理にかなっている。すなわち、地域開発を住民と地方政府の両面から進めることは、参加の拡大と政治制度の発展を同時に進め、ハンティントンの政治発展のモデル(図 - 1)にある「望ましい発展経路」、つまり「秩序ある政治発展

のために、政治的制度化に見合う政治参加」に導くべきシステムである。

## 2. チリの政治的背景と連帯社会投資基金(FOSIS)

チリでは、ピノチェット軍事政権(1973~89年)を除けば、1932年以降民主的政権交代が続き、国民議会が機能する比較的安定した民主主義の歴史がある。社会サービスの歴史も長く、特に89年に軍事政権から信任投票により政権を取った連立政権は、社会サービスの充実を国家政策として明確に打ち出し、その支出に著しい伸びが見られる。この政権交代直後の90年に、計画・協力省(Ministerio de Planificación y Cooperación)の下に貧困対策を目的とした連帯社会投資基金<sup>注4)</sup>(Fondo de Solidaridad e Inversión Social: FOSIS)が設立され、農村、都市部貧困地域、零細企業、女性、老人、青少年といったさまざまな分野を対象に、プログラムを計画し、無償資金援助を実施している<sup>注5)</sup>。FOSISの大きな特徴として、既存の社会援助システムに対して創造的かつ相互補完的な役割を担うこと、市・郡・州といった地方自治体との連携・協力の推進が挙げられている<sup>注6)</sup>。

## 3. 貧困地域を対象としたエンパワーメントプログラム: AGT

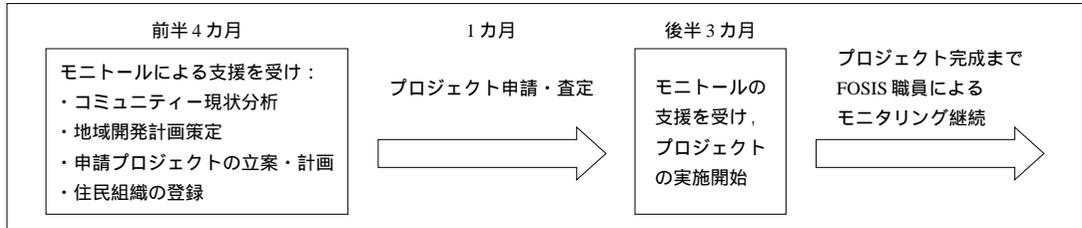
FOSISの中で貧困地域の参加型住民エンパワーメントプログラムとして位置付けられている「地域運営能力向上支援プログラム」(Apoyo a la Gestión Territorial: AGT)は、住民の組織化、運営能力の向上、および地域活動の促進に対する支援を目的として、1995年から全国において実施されている。プログラムの上位目標を対象コミュニティにおける住民の生活の質の向上とし、その直接目的を、「住民が自らの生活の質の向上のために、政府・民間組織により提供されるサービス・機会を主体的に利用できるよう、住民の知識および計画・運営能力の向上に寄与する」としている。プログラムの具体的アウトプットは、住民の組織化、住民自身によるコミュニティの現状分析、および中期コミュニティ開発計画の策定、

「生活向上」または「収入向上」プロジェクトの計画・申請・実施、である。

ただし、各コミュニティは「生活向上」と「収入向上」のいずれのプロジェクトを行うか選択する権利を持たず、後述する州レベルの決定機関によりあらかじめ市ごとにいずれかが指定される。したがって、コミュニティはあらかじめ決められたプロジェクトの種類と合致する範囲で、実施する具体的プロジェクトを決めることとなる。「生活向上」プロジェクトでは地域道路の整備、保健所・公民館建設、わき水を利用した上水供給パイプの敷設、農村電化、住民の住居修繕・トイレ建設、サッカー場や公園の建設、などの生活インフラの整備が可能となる。一方、「収入向上」プロジェクトでは、ビニールハウス栽培・花卉栽培・養豚・養蜂事業などの資機材購入、農作物倉庫の建設、乳製品の加工場建設など、直接経済効果があるとされるプロジェクトが行われる。

プログラム実施期間は8カ月であり、その期間はFOSISが契約雇用したモニターと呼ばれる外部のエージェント(ファシリテーター)が、受益コミュニティに対しソフト面での支援を行う(全体の流れは図-2参照)。モニターにはFOSISによる入札を通して郡ごとに1つの組織が雇用されるが、多くの場合コンサルタント会社が雇用される<sup>注7)</sup>。具体的にはモニターはプログラム前半の4カ月間でPRAおよびホープ分析等の手法を用い、住民自身によるコミュニティの現状分析、今後3年間のコミュニティの開発計画策定、同計画書の中から最優先課題を選出し、その具体的解決策をFOSISへのプロジェクトプロポーザルとして作成(ただし前述のとおり、あらかじめ指定されたプロジェクトの種類と一致しない優先課題は、いかにニーズが高くともプロポーザルにはできない)、FOSISへ無償資金援助を申請、までを支援する。1カ月間の査定期間後<sup>注8)</sup>、残る3カ月でFOSISからの資金援助を受け、地元労働力および土地や木材などの地元資源を提供し、住民自身が主体となりプロジェクトを実施する。プロジェクト資金は地域住民組織により管理され、プロ

図 - 2 AGTプログラムの流れ



(出典) FOSIS, *Bases Octavo Concurso Programa Entre Todos* 1999.

プロジェクト完成後にFOSISに出納帳を提出する会計  
 揭示の義務を負う。完成したプロジェクトの維持  
 管理はコミュニティーの責任となる。後半におけ  
 るプロジェクトの実施は、住民による共同作業・  
 運営の実践を通じた学習課程と位置付けられ、モ  
 ニトールは資材の購入、法務・会計処理といった  
 ソフト面に対する指導を行う。また、大半のコミ  
 ュニティーでは3カ月以内にプロジェクトが完成  
 しないため、プログラム終了後、プロジェクト完  
 成までFOSIS職員のモニタリングを受けることと  
 なる。

#### 4. 地方分権化支援策との連携の仕組み( IRAL )

AGTの後半において実施されるプロジェクトの  
 資金は、中央政府から州・市政府にその配分決定権  
 が委譲される「地方分権化支援予算」( *Inversión  
 Regional de Asignación Local: IRAL* ) により支出され  
 ている<sup>注9)</sup>。中央政府はIRALを分権化支援の道具  
 と位置付け、以下の4つの目標の達成に資するこ  
 とを期待している<sup>注10)</sup>。

州・市レベルにおける公共支出および公共事  
 業の相互補完、統合、連携を促進する。

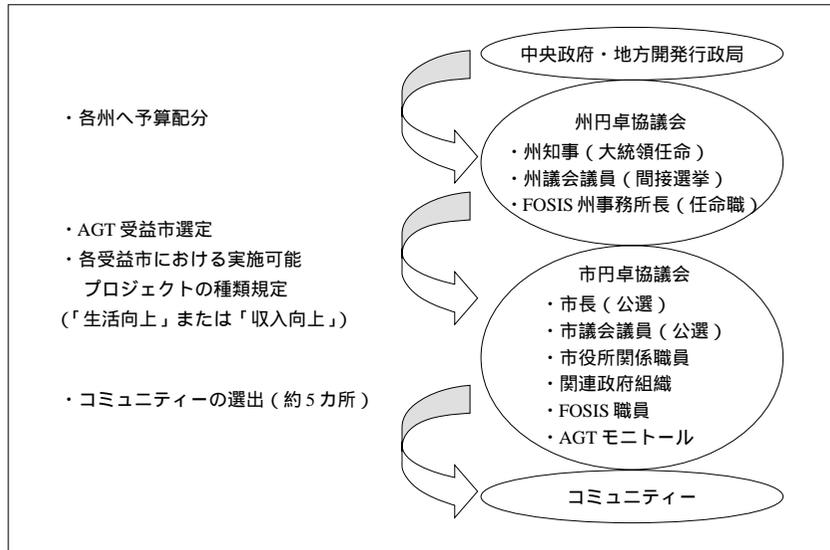
各州政府の開発計画・戦略に即した一貫性あ  
 る資金配分を促すことにより、州政府の権限  
 と行政能力を強化し、地方分権を促進する。

州・市レベルにおいて、最もニーズの高い地  
 域に対する資金の配分を促進する。

州・市レベルにおいて、政府・民間組織なら  
 びにコミュニティー自身の地域開発に対する  
 参加・連携を促し、貧困緩和のための持続的  
 な開発戦略の実施を促進する。

ところが、IRALの用途はFOSISのプログラムで  
 あるAGTに限定されているため、1つの予算を通  
 して、IRALの目標である地方政府への権限委譲を  
 通じた「団体自治の強化」と、AGTの目的である  
 住民のエンパワメントという「住民自治の強化」  
 の2つの政策目標が追求される結果となっている。  
 IRALとAGTの連携における、地方政府レベルでの  
 決定事項と決定過程は図 - 3のとおりである。ま  
 ず州政府レベルにおいてIRALの予算配分決定のため、  
 州円卓協議会 ( *Mesa de Trabajo Regional* ) が持  
 たれる。ここには、大統領から直接任命される州  
 知事、間接政党選挙を経て選出される州議会議員、  
 FOSIS州事務所長が参加し、次の2点が決定される。  
 まず、IRAL予算を配分する州内の市、つまりAGT  
 を実施する市を決定する。次に、AGTの実施が決  
 定されたそれぞれの市に対し、プログラム後半に  
 おいて実施できるプロジェクトの種類(「生活向上」  
 か「収入向上」)を指定する。その後、AGTの実施  
 決定を通達された市政府が、同様に市レベルで円  
 卓協議会 ( *Mesa de Trabajo Comunal* ) を開き、指  
 定されたプロジェクトの種類を考慮し、市内の受益  
 地区 ( コミュニティー ) を約5カ所選出する。市  
 円卓協議会に参加するのは市長、市議会議員、  
 FOSIS担当職員、該当市担当のモニトールのほか、  
 「収入向上」プロジェクトを指定された市の場合  
 は農業技術普及所などの関連機関である。コミュ  
 ニティーからの直接代表の参加はない。コミュニ  
 ティーが市とFOSISからAGTの実施を知らされ  
 るときには、プログラム参加を拒否する選択肢も、  
 事前指定されたプロジェクトの種類を変更する機  
 会もない。

図 - 3 予算配分の流れと決定事項



(出典) SUBDERE(Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo) *Acción Conjunta FOSIS y SUBDERE 1999 en el Marco de la Modalidad de Inversión Regional de Asignación Local:IRAL, 1999.*

なお、市円卓協議会はプログラム実施中も定期的開催され、各コミュニティにより策定された中期コミュニティ開発計画の発表の場となり、プロジェクトプロポーザルの発表と承認が行われ、プログラムの合同評価の場として機能する。

## II AGTプログラムのインパクト評価

### 1. インパクト評価の背景

1995年からAGTプログラムを3サイクル実施した98年には、以下に挙げる問題点がFOSISにより認められており、その原因分析のために通常のモニタリングを超えた評価活動が必要とされていた。

- FOSIS、参加住民、モニターからプログラム後半に実施されるプロジェクトの施工・監理ばかりが重視され、プログラムの目的である住民のエンパワーメントがなおざりにされている。このため、プログラム終了後に期待される継続効果が見られない。
- プロジェクトの必要性が低く、結果サステナビリティが低いものが多い。使われない公

民館の建設、放置されるだけのビニールハウスの設置、1年に数回しか使用されない木材加工機の購入等が数多く見られる。

このため、98年にFOSIS職員と筆者とが4カ月間の評価活動を行った<sup>注11)</sup>。チリ第10州において96年度に実施されたAGTの全受益コミュニティのうち10% (22コミュニティ)を「生活向上」「収入向上」のプロジェクトの種類、さらに住民組織の種類ごとに分けたクラスター・ランダムによりサンプルを抽出し、これらサンプルコミュニティにおいてプログラムに参加した5割から8割の住民にインタビューを実施した<sup>注12)</sup>。

### 2. 評価の結果

インタビューでは、AGT実施中の参加率、AGTへの満足度、現在の個人・コミュニティレベルの問題に対する意識・姿勢、その問題解決に必要な知識(支援を受ける権利や相談窓口機関に対する知識、等)・自信、さらに実際の問題解決への取り組み、個人・コミュニティレベルでの生活条件の物理的变化、プロジェクトの有用性、について定量・定性的に質問した。さらに、

表 - 1 コミュニティーを対象としたAGT インパクト評価結果

レベル	インパクト指標	%
1	プログラム実施に伴い、地域の間人間関係が悪化した。または、住民は集団で問題解決に当たること、もしくは地方政府に対し幻滅を抱いている。	9%
2	住民の意識に特に変化はない。	23%
3	住民の意識は向上した。皆で組織立って活動することの大切さは知識としてわかっている。しかし、それを実行してはいない。	23%
4	住民の意識は向上した。皆で組織立って活動することの大切さは知識としてわかっており、さらにそれを実行している。	18%
5	住民の意識は向上した。皆で組織立って活動することの大切さは知識としてわかっており、さらにそれを実行している。そして、それが実際の収入向上、生活条件の向上といった物理的变化に現れている。	27%

(出典) FOSIS Decima Region, Informe de Evaluación de Impacto, Estudio Interno 1999.

AGTとの因果関係を探るため、とについてはAGT以前の状況についても聞き取りをした。

インタビュー後、あらかじめ設定した評点(0から4点までのスコア)にインタビュー結果を照らし合わせ、得点を配分していった<sup>注13)</sup>。これらをコミュニティごとに集計し、この合計点により評価対象となったサンプル(22コミュニティ)を表-1のように5段階に分類した<sup>注14)</sup>。

インパクトレベル4以上の段階に分類され、定量的に(住民組織の会員数・その集会頻度の増加、新たな住民組織の創設、政府への陳情・プロジェクトの申請の実施、等)エンパワーメントに何らかの効果があつたと評価されたコミュニティは45%である。しかし、この中でそのインパクトがAGTと直接関係あると住民の認識・証言があつたのは約半数である。

エンパワーメントを目的とするプログラムの場合、そのインパクトがどのくらいプログラムによるものかを解明・実証することは非常に難しい。「同時期に他の援助プログラムが実施されていた」「以前から相互扶助の意識の高いコミュニティであった」など、評価対象プログラム以外の複合要因が多く、その要因を分析することはプログラムの改善を図る参考にはなるが、純粋にインパクトを探る作業は不可能である。

一方、インパクトレベル1、2に分類されたゼロインパクトもしくはネガティブインパクトが認められたコミュニティは32%ある。これらの地域では、評価結果とプログラム実施との直接の因果

関係が住民に認められる場合がほとんどである。実施するプロジェクトの選定、資材の分配等(特に住居修繕プロジェクトなどにおいて顕著)によりコミュニティ内で対立が起こり人間関係を悪化させ、禍根を残した例が頻繁に見られた。また、完成せずに放置されているプロジェクトも1サンプルあつた。この地域では、特にプロジェクト実施機関となった住民組織のリーダーの間に、プログラムを主催した行政への不信の増大という逆効果すら認められた。

それではAGTの後半で実施されたプロジェクトは、どのくらいの裨益効果があつたのか。AGTのプロジェクトの有用性をその利用頻度、利用者数、維持状態および二次インパクトから、また、「収入向上」プロジェクトの場合はプロジェクトによる収入・雇用の増加から住民が判断した結果、27%が「低い」、同じく27%が「普通」、46%が「高い」に分類された。

プロジェクトの有用性を「低い」と判断したコミュニティの住民は、その理由としてプロジェクトの種類の前指定により、本当に必要であつたプロジェクトが実施できなかったこと、プロジェクト選出過程が不十分であつたこと、等を挙げている。

3. 制約・促進要因としての地方分権化支援策との連携
  - 1) 制約要因としての分権化支援との連携
    - AGTのエンパワーメントに対するインパクトを

住民の55%がレベル3以下と低く評価している根本的な原因は、本来参加を通して住民自身が決定すべきことを、IRALにより地方政府にあらかじめ決定させていることにある。つまり、プログラムへの参加の意思決定、実施プロジェクトの種類に関する決定、プロジェクトの予算に関する決定、を地方政府に委譲したことより、住民は与えられた枠内での参加と意思決定権しか持たないという大きな制約を生んだのである。

#### (1) ニーズの把握・識別に生かされない分権化

円卓協議会は、次のような理由から分権化に期待される効果のひとつである市民のニーズの伝達とそれに応える場の創設となり得ていない。州レベルでの円卓協議会は、全参加者が地方自治を目的とした市民による直接選挙という選出過程を経ておらず、州円卓協議会は市レベルでのプロジェクトのニーズ(存在・種類)を正しく識別する能力も動機も備えていない。市レベルの円卓協議会は、あらかじめ指定されたプロジェクトの種類と住民エンパワーメントの必要性という2つの異なった基準により対象コミュニティを選択しなくてはならない。このため、必ずしも、住民のニーズに即した適切な受益地域の選定が行われていない。

#### (2) 地方レベルでの地域間の不均衡は正に生かされない分権化：IRALの弊害

受益地域選出に政治的介入を許す仕組みもIRALの弊害として挙げられる。筆者が活動していた第10州では、正当な根拠もなく同じ市が連続5年間IRAL予算を受ける場合や、市レベルでのプログラムの受益コミュニティがその市の貧困コミュニティと一致しない場合が多かった。その主な理由として、受益地域選定を公正かつ客観的に判断する基準となる関連指標の欠如がある。

通常、地方政府が交付金を下部政府へ配分する場合、政治的介入を最小限にとどめるため、必要性の判断基準が客観的に数量化でき、かつその予算消化方法が比較的同一である分野(たとえば上水設備・基礎教育など)が適当であるとされている。ところが、プログラムの目的がエンパワーマ

ントという、ニーズの判断基準が非常に不明瞭なAGTの場合は、IRALの受益地域の選択に政治的介入がなされるのは当然である。

#### (3) オーナーシップを引き出せない非参加的な受益地域の選出プロセス

「住民参加型」プログラムであるAGTの実施は上意下達により州政府から各市へ、市からエンパワーメントの対象となるコミュニティ住民に、それぞれの意思確認の機会がないまま届く。その結果、市政府ならびにコミュニティレベルにおけるプログラムに対する低いオーナーシップが指摘される。

市政府レベル：IRALとAGTとの連携の狙いのひとつは、市政府にAGT実施コミュニティの選択、具体的実施プロジェクト案件の承認などの決定権を与えることで、プログラムに対する責任意識、当事者意識を市政府に醸成し、より積極的なコミットメントを引き出すことにある。具体的に市政府に期待される役割は、コミュニティによるプロジェクトプロポーザルの作成およびプロジェクト実施の際に、詳細設計や測量、施工監督のための技術者の派遣や重機・車両を提供することである。さらに、プロジェクトから派生するその他のニーズに対して便宜を図るなども期待される。しかし、全体としてプログラム実施中・実施後の市政府とコミュニティとの協力および調整の欠落が、程度の差はあれ、毎年問題とされている。これは第1に、市政府にとってAGTは「勝ち取った」という側面のない、申請せずとも降ってわいてきた援助であることによる。したがって、多くの市役所職員にとってAGTに対する当事者感覚は薄く、優先度の低い仕事となっていた。加えて、市政府のプログラムへの積極的な参加および継続的支援が、次年度のIRAL予算増加へつながるといった仕組みもなく、インセンティブの欠落も指摘できる。

コミュニティレベル：コミュニティレベルにおいても、「降ってわいた」援助に対するオーナーシップの問題は見られた。AGTは参加住民

に住民組織の登録等煩雑な行政手続きを強い、コミュニティの現状分析のため数々の集会を要求するため、コミュニティによっては選択の余地なく半強制的にプログラムに参加させられたことに、大きな負担を感じる場合もあった。AGTの枠内で解決できるニーズが存在しないコミュニティの場合は、なおさらである。参加型プログラムの場合、参加者である住民がプログラムの意義、条件、および参加に伴う時間的犠牲等を認め、納得して自らの意思で参加してこそ、より高い効果が期待できる。したがって、住民参加型プロジェクトの最も根本である「参加意思確認」のプロセスを無視したIRALの下では、住民自身がプログラム参加に責任感またはオーナーシップを抱かず、参加率の低いコミュニティがあるのもやむを得ないであろう。

#### (4) コミュニティーのニーズ反映を阻むプロジェクトの種類の前指定

AGTは参加型とうたわれるにもかかわらず、あらかじめ州政府により指定された種類のプロジェクトしか実施できない矛盾を持つ。このため、住民自身による現状分析との整合性のないプロジェクトを実施しなければならないコミュニティも多々あった。地域のイニシアティブに回答するのではなく、地方政府の地域開発計画・方針の押し付けであるプロジェクトの種類の前指定を続ける限り、住民のニーズとプロジェクトの一致は偶然に頼らざるを得ず、これがサステナビリティの低いプロジェクトが生まれる原因ともなる。

#### (5) コミュニティーの許容範囲を無視した予算の一律配分

各コミュニティに対するプロジェクト予算の下限がIRALによって決定されていることも、エンパワーメントへの大きな障害となっている。IRALではすべての受益コミュニティに、プロジェクト実施資金として一律同額を配分する。ひとくくりに貧困コミュニティといっても、そこにはさまざまな相互扶助の歴史、制約要因、資源、ニーズが存在する。ある村では100万円の予算を使いこなすニーズと運営能力が存在するが、一方では

全く存在しないこともあり、IRALはこれらに対するスクリーニングとして機能していない。筆者がモニターとして担当していたコミュニティでも、予算消化のため、優先順位の低いプロジェクトまでも実施しなければならなくなり、住民に大きな負担を強いる結果となった。

このように、住民による主体的な資金活用を可能とする枠組みがなければ、エンパワーメントには逆効果を生む。住民のニーズに即し、かつ実施可能な規模であることがプロジェクトの成否を握り、ひいてはそれが地域住民に自信と一体感を醸成し、エンパワーメントにはより有効となるはずである。一方で、分権化の目標であるニーズに即した資金配分、連携に期待された市政府のプロジェクトに対する当事者意識の醸成も、効果的に実現したとは言い難く、期待される連携の相乗効果が見えにくい。

#### 2) 促進要因としての分権化支援策との連携

エンパワーメントの持続性を高める重要な促進要因として、プログラム実施中に開かれる市レベルでの円卓協議会が挙げられる。ここでは発表されたコミュニティ開発計画を受け、市が土地問題、生活インフラ改善などに必要な行政手続きについてアドバイスするなど、AGTで対応できなかった諸問題の解決に向け行動する足がかりをコミュニティに与える。これにより、AGTが一過性に終わらず、住民による自立的問題解決に持続性が生まれやすくなる。

また、市円卓協議会はFOSIS職員を中心に、市の権力者、市役所職員、その他の地方政府組織との間で「参加型」「エンパワーメント」といった概念・価値観の共有・浸透の場として重要な役割を果たす。これにより、貧困緩和に対し各プレーヤーが共通のアプローチを持つことが可能となり、異なる機関のプログラムの相互補完、相乗効果を高めることが期待できる。この点において、IRALの目標でもある「公共事業の相互補完・連携」に寄与し、その意義は大きい。この協議の場の創設こそが、住民エンパワーメントプログラムと分権

化支援の連携の意義を具現化したものであろう。

しかしながら、市円卓協議会はAGTの参加主体である住民の代表に一貫して参加の機会が開かれておらず、その効果が限定的である。住民に代わりモニターが各コミュニティを代表し、その開発計画やプロジェクトプロポーザルの発表を行うため、モニターの資質とやる気により、コミュニティと市との間で情報が正しく交換されない場合もある。住民と市が情報交換を直接かつ双方向的に行うためにも、住民が真に地域の権力者と交渉する能力を身に付けるためにも、住民代表の円卓協議会への参加は必須であろう。筆者の経験からも、住民にとって最も身近な権威である市役所とのやりとりは、私たちが考える以上に大きな自信を住民に与えることが感じられた。住民からの突き上げや陳情を恐れ、住民代表の市円卓協議会への参加に懸念を持つ市政府関係者も多いが、地方自治体と住民とのコミュニケーションの促進は分権化の観点からも重要であり、より積極的に進められるべきであろう。

また、IRALでは円卓協議会の場で発表された各コミュニティの中期開発計画を、市の開発計画策定に体系的に取り込むシステムが欠けていた。市が調整役としてこれらのボトムアップにより策定された計画書を取りまとめ活用することを支援する予算も（人材育成費用も含め）、分権化支援予算であるIRALから充当可能にすべきではないだろうか。

## おわりに

当然ながらすべてのAGTの制約要因がIRALに起因しているわけではない。モニターの資質や彼らの監理・評価の問題、また地域住民と政府の時間感覚のギャップから生じるプログラムの時間的制約なども大きな要因である。しかしながら、住民自身に委ねられるべき決定権を地方政府に委譲したため、コミュニティと地方自治体との接点は得られたが、住民エンパワーメントプログラムに制約を与え、プログラムのインパクトを削減

したことも確かであろう。このような連携においては、そもそも何のために地方分権を推進するのかという原点に立ち返り、まず地方自治の主体である住民のエンパワーメントに政策の機軸を置き、プログラムのデザインを整理する必要があると思われる。

本稿の事例においては、受益資格のあるコミュニティに対し、プログラムへの参加意思確認の機会を設ける、プロジェクトの種類を政府があらかじめ指定しない、プロジェクト予算の下限を設けず、交付金は市が基金として多年度にわたり管理する、などの改善が検討できる。そのうえで、分権化政策はエンパワーメントを補強・増進させる形で制度化を進めていくことが望ましい。具体的に本稿の事例では、受益地域選出のための客観的な基準となる指標の設置、プログラム実施期間中の市政府のプログラムへの参加・協力の度合いを測る簡便な指標の設置、次年度の予算配分の際、この指標に即した評価結果を参考に、などの行政の透明性とよりよいパフォーマンスに対するインセンティブを生む方が検討されるべきであろう。同時に、市円卓協議会への住民代表の参加促進、コミュニティにより発表された開発計画書の活用、などの市円卓協議会の拡充も望まれる。

一般に住民エンパワーメントプログラムはプロジェクトの実施支援を通し、コミュニティの集団形成および問題解決の実践の機会をつくり、プロジェクト終了後住民がその経験を触媒として他の問題解決を自発的に推進していく波及効果を期待するロジカルフレームワークを持つ。地方分権化は、これら地域の自発的な問題解決に必要な行政・財政的支援を促進するために求められる。長期的にはエンパワーメントプログラムに限った直接的連携のみならず、コミュニティの自己発展を支援する仕組みとして、より広範な分野での分権化が求められるべきであろう。

## 注 釈

- 1) 国際協力事業団：プロジェクトマネジメントにおける「組織・制度づくり」への配慮，国際協力総合研修所調査研究報告書。
- 2) ネパール，インドネシアの例。
- 3) ジョン・フリードマン：市民・政府・NGO，新評論，p9, 1995.
- 4) 中南米の社会投資基金一般については，南坊進二：中南米諸国の社会投資基金，開発援助研究，4(2), 1997. が参考になる。
- 5) 貧困層・貧困地域に対する小規模プロジェクト（1件100万円程度）に対し，無償資金援助を行う。中央本部が首都サンチャゴにあり，各州に州事務所がある。筆者の配属先の第10州事務所は5郡42市を管轄し，年間予算は約4億円（1997年）。
- 6) FOSIS: *Bases Octavo Concurso Programa Entre Todos*, 1999.
- 7) チリではこれら営利組織であるコンサルタント会社もNGOと呼ばれている。一般にNGOと呼ばれる非営利組織もモニターとして入札資格が与えられているが，筆者の知る範囲ではAGTに雇用された非営利組織はなかった。モニターは一般に農学，社会学などの背景を持ち，年齢，やる気などはさまざまであった。また，モニターの質の向上のために，組織と契約するのではなく，直接優秀な個人と契約し，AGTの期間だけ彼らに有限会社を設立させる試みを行ったが，質の監理からは有効であった。
- 8) 「生活向上」プロジェクトは査定によりプロポーザルが却下されることはなく，技術的問題点が指摘されるにとどまる。「収入向上」プロジェクトが実施される市では，競争原理を取り入れるため，必ず1件落選するように設定されている。
- 9) FOSISはモニターの人件費等のプログラムの運営・管理費を支出する。
- 10) チリ政府地方開発・行政局：SUBDERE (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo): *Acción Conjunta FOSIS y SUBDERE 1999 en el Marco de la Modalidad de Inversión Regional de Asignación Local:IRAL*.
- 11) この評価活動の手法・結果・分析についての詳細はFOSIS第10州事務所による組織内部報告書，C. Badilla, R. Ruiz y M. Kamimura: *Informe de Evaluación de Impacto, Estudio Interno*, 1999.にまとめられている。
- 12) 実施に際しチリ人インタビュアー（社会学，農学の学士号修得者。すべて女性）5名を雇用し，インタビューはセミ・コンストラクティド形式により，最終的に用意された質問さえ行うならば質問の形態・順番は問わない柔軟なものにした。各住民組織により会員数が異なるため（サンプル中最も大きい組織では104名，小さい組織では12名の会員がいた），それぞれのコミュニティにおけるインタビュー実施数にも差がある。
- 13) このセクションでは「プロジェクト実施への参加率」

の得点には2倍にカウントするなどのウエイトをつけた。評点の具体例として，「AGT実施中の参加率」セクションでは，「集会への参加率と発言率」「プロジェクト決定過程に対する理解度」「プロジェクト実施（調達・工事）への参加率」「住民リーダーによるプロジェクトへのコミュニティの参加に対する評価」の4つの評価項目の得点を集計した。たとえば「住民リーダーによるプロジェクトへのコミュニティの参加に対する評価」については，最高点の4点では「リーダーたちはプロジェクト実施の運びに満足しており，前向きな精神のもと，地域活動を活発に継続している」となり，3点は「リーダーはプロジェクト実施により疲労しているが，完成したプロジェクトに満足し，前向きな精神を維持している（が，地域活動は継続していない）」が続き，最低点0点では「プロジェクト実施期間中の住民の非協力的な態度，もしくは住民同士の対立により，リーダーは疲労しており，またやる気がなくなっている」となっている。

- 14) FOSIS Décima Región, *Informe de Evaluación de Impacto, Estudio Interno*, 1999.

---

### 上村美輪子（かみむら みわこ）

NGO「幼い難民を考える会」を経て，JICA 青年海外協力隊プログラムオフィサーとしてチリ参加型地域開発プログラム，同企画調査員として中南米地域南南協力事業支援およびキューバ案件形成支援に従事。

現在，国際協力銀行プロジェクト開発部専門調査員。

# アジア女性の国外への一時的労働移住の現状と課題

## The International Labor Migration of Asian Women: The Current Situation and Some Critical Issues

鯉沼 葉子\*  
Yoko KOINUMA

### 要 約

本稿は、アジア女性の国外への労働移住の現状と関連する諸問題を、先行研究等からデータを集め、包括して概観し、女性移住労働者をめぐる課題を考察したものである。

仕事を求めて国外へ出かけるアジア人は、この20年から25年の間に大きく増加した。国による工業化・経済発展の度合いの差が拡大の一途をたどり、それに伴い人々が雇用機会の多い国へ移動しているからである。仕事を求めて国外へ移住する者に占める女性の割合も著しく増加し、女性が多いことはアジアにおける労働移住の特徴のひとつとなっている。今では女性が過半数を占める国もあり、たとえばフィリピン、インドネシア、スリ・ランカでは、近年60%から80%を占めている。大量生産、サービス産業の発展により女性労働者に対する需要が増えたことと、発展の度合いの高い国でメイドの需要が増えたことが女性増加の主な要因である。

仕事を求めての国外への一時的移住は、搾取と暴力の危険と隣り合わせである。とりわけ女性は危険が大きい。移住斡旋業者の中には、不法移住を斡旋し利益を得る者もいる。不法移住者は、搾取にあっても当局に訴え出ることができない等弱い立場に置かれる。合法移住者にも雇用先での不当な処遇等さまざまな危険が伴う。貧しい国の出身で社会的評価の低い仕事に従事する移住労働者の保護には、彼らの母国も受入国も雇用主も十分な関心を寄せていない。

送り出し国は移住労働者からの送金によって、受入国は彼らの低賃金労働によって利益を得ている。移住労働者の実態把握と、彼らの人権と利益の保護に配慮した総合的で整合性のある施策が、送り出し国にも受入国にも求められている。施策には、不利益を被りやすい女性移住者の人権と利益への配慮がとりわけ求められる。

### ABSTRACT

Growing international labor migration of Asians, especially of Asian women, calls for special concern and comprehensive policies on the part of sending and host countries. This article reviews the current situation that Asian female migrant workers face, and considers some critical issues based on data from antecedent research.

Over the past twenty to twenty-five years, Asians who migrate abroad for work have increased considerably. It has been due to the tremendous difference in the degree of industrialization/economic development among states, which leads a large number of peo-

---

\* 東京農工大学国際主幹  
Director, Office of International Affairs, Tokyo University of Agriculture and Technology

ple to migrate to developed states where more job opportunities are available. The percentage of women among international labor migrants has also increased remarkably. Today the high percentage of female migrants is one of the characteristics of the labor migration of Asians. In the Philippines, Indonesia and Sri Lanka, women have accounted for 60-80% of all international labor migrants. The facts that development of mass production and service industry has brought about a greater demand for female workers, and that the demand for housemaids has increased in the developed states, account for the increase of female migrants.

With international labor migration goes the danger of exploitation and violence. Women, in particular, are subject to such danger. Swindles by brokers and mistreatment by employers, are examples of such danger. Neither the sending states, nor the host states, nor employers pay enough attention to the rights and the interests of migrant workers.

Both sending and host states benefit from migrant workers. Comprehensive and consistent policies which duly consider the rights and the interests of migrant workers are required of both. Such policies should pay special attention to female migrants who are subject to exploitation and violence.

## はじめに

近年のアジアにおける国外への移住の特徴として、労働のための一時的移住と不法移住が多いことと並び、労働のために移住する者の中で女性が多数を占めること、女性の多くがメイドとして働いていることが挙げられる。

1976年には、外国にいるアジア人労働者14万6000人のうち女性の割合は15%未満であったが、87年までには27%に増え、90年代に入っても増加の一途をたどっている<sup>注1)</sup>。今では国外へ働きに行く国民のうち女性のほうが多い国もあり、たとえばフィリピン(男女合わせて年間70万人が出国)、インドネシア(同じく50万人)、スリ・ランカ(同じく15万人)では、60%から80%を占めている<sup>注2)</sup>。

そもそも、仕事を求めて外国へ移住するアジア人は、この20年から25年の間に大きく増加した。科学技術の発展とそれに伴う経済のグローバル化が、アジアにおける産業構造を大きく変えたことと関連していよう。

この期間に、外国資本の国境を越えた流入、物やサービスの国境を越えた取引は日常的となり、労働はより細分化・階層化されて、国や地域による労働の分業化が進んだ。製造業を例にとれば、

開発、設計や製造のための投資は先進国や新興工業国が担い、大量生産が必要な部品製造や組立工程は、安い労働力が大量に得られる途上国においてなされるようになった。そして、先進国の中心産業は、製造業からサービス業へとシフトしていくようになった。

こうした変化は、移住パターンにも大きな影響を与えた。国内では、大量生産や輸出産業が発達した都市部へと、職を求めて多くの人々が流入している。また、国による工業化や経済発展の度合いの差は拡大の一途をたどり、工業化が進み雇用機会の多い国への移住も大量に発生している。

では、女性の労働移住が増えているのはなぜか。その理由は第三章で詳述する。

発展の度合いが国により大きく異なる状況が続く限り、男性のみならず女性の国外への労働移住も続くと予想される。また、移住者は移住のさまざまな段階で搾取と暴力の危険にさらされる。とりわけ、女性、非熟練労働者、不法移住者は危険が大きい。

本稿では、先行研究はじめ種々のソースからデータを集め、包括して、アジア女性の国外への労働移住の現状を概観し、関連した諸問題を推考して、女性移住労働者をめぐる課題を考察する。

表 - 1 推定不法移住者数

送り出し国 \ 受入国	日本 <sup>1)</sup>	韓国 <sup>2)</sup>	台湾 <sup>3)</sup>	マレーシア <sup>4)</sup>	タイ <sup>5)</sup>
バングラデシュ	5,864	6,939		246,400	
カンボディア					81,000
中国	38,957	53,429			
インドネシア		1,013	2,700	475,200	
韓国	52,854				
マレーシア	10,926		400		
ミャンマー	5,957			25,600	810,000
パキスタン	4,766	3,350		12,000	
フィリピン	42,627	6,302	5,150	9,600+150,000 <sup>6)</sup>	
台湾	9,403				
タイ	38,191	2,528	6,000	8,000	
ヴェトナム		3,181			
その他	72,242	18,285	5,750	23,200	109,000
計	281,157	95,627	20,000	800,000	1,000,000

注) 1) 超過滞在者, 97年末現在。2) 超過滞在者, 98年6月現在。3) 超過滞在者および逮捕者に基づいた推定, 98年。4) 96年推定。5) 99年推定。6) 不法滞在者のうち150,000人はSabahに滞在。7) 空欄は数値が得られていないか, 無視して差し支えない程度に少ない数値。

(出典) IOM: *The Beijing Platform for Action and Recent Trends in Female Migration in the Asia-Pacific Region*, ESCAP, 1999.

## I 移住の種類

移住は、移住先の国内外別、移住の目的、移住の合法性によりいくつかに分類される。

まず、国内移住と外国への移住がある。本稿では外国への移住に焦点を絞る。

目的別では、仕事を求めての一時的移住、いわゆる出稼ぎに焦点を絞り、“一時的移住”の期間を問わないこととする。したがって、たとえば永住ビザを取得して就労していても、いずれは退職して帰国するつもりの者もここに含まれる。なお、本稿では、以後この目的の移住を「労働移住」と称する。

合法性からは、合法的移住と不法移住に分けられる。不法移住の多くは近隣諸国への移住である<sup>注3)</sup>が、女性に限ると、仕事を求めて東アジアや東南アジアの大都市へ移住する例に不法移住が多い。ただし、不法移住といっても入国そのものが不法である例は全体から見ると少なく、合法的に入国しながら、滞在許可期限を過ぎても滞在し続け不法滞在者となる例が多い<sup>注4)</sup>。こうした例には、初めから就労を目指しながら観光ビザ等で入国する者が含まれる。また、不法移住の一種とし

て、主に女性や子供を対象とした“人身売買”がある。不法移住についてのデータは十分整備されていないが、表 - 1にIOM(国際移住機構)の推定不法移住者数を示す。

## II アジア諸国からの女性移住労働者の主な流れ

かつて、国外へ労働移住するアジア人の主な行き先は湾岸諸国であったが、この地域への移住は1990年代に入ると減少に転じた。この地域において、インフラ整備がほぼ終了したことで経済がひところの勢いを失ったことに起因する。代わってアジア諸国からアジア諸国への移住が増えている。合法労働移住に限ると、85年の移住先と移住者の割合は、湾岸諸国が89%、アジア諸国が9%であったが、93年にはそれぞれ63%、29%となった。不法移住を含めると、両地域への移住者はほぼ同数と推定されている<sup>注5)</sup>。

### 1) メイド

メイドは、女性の移住労働者中最多の職種であり、今日、南アジアと東南アジア出身の女性およそ200万人が従事しているという<sup>注6)</sup>。最大の流れは、フィリピン、インドネシア、スリ・ランカが

ら、香港（98年現在18万人）、シンガポール（同10万人）へと、インドネシアとスリ・ランカから湾岸諸国へ向かうものである。湾岸諸国で働くスリ・ランカ人メイドは99年現在60万人から70万人と推定されている。近年はマレーシアや台湾もメイドを受け入れている<sup>注2</sup>。フィリピン人メイドは英語を話すので香港やシンガポールで人気が高く、インドネシア人メイドはイスラム教徒ということから湾岸諸国やマレーシアに人気がある。

(1) フィリピン、インドネシア、スリ・ランカから香港、シンガポール、マレーシア、台湾へ新興工業国へメイドを送り始めたのはフィリピンが最初である。フィリピン人女性がメイドとして香港で働くようになったのは70年代からで、最初のうちは香港内の外国人社会で雇われた。98年現在、香港の外国人メイドのうち80%をフィリピン人が占める。インドネシア人、タイ人、スリ・ランカ人がそれに次ぐ<sup>注7</sup>。

シンガポールの外国人メイドのうち、75%はフィリピン人、20%はインドネシア人、残りはスリ・ランカ人である。シンガポールでは、外国人メイドの雇用主に課せられる税金が値上がりし、82年の56シンガポールドルから、98年には345シンガポールドルになっている。雇用主はそのほかに5000シンガポールドルの保証金（メイドが規則に違反せずに帰国に至れば返還される）を払わされるが、それでも外国人メイドの数は減少しておらず、今日、約15%の世帯が雇っている<sup>注7</sup>。

マレーシアは、かつてシンガポールへメイドやその他の労働者を送り出していたが、90年代に労働力輸入国へと転じ、インドネシア人が最大のグループである。外国人メイドの受入れは84年から認められ、最初は同じイスラム国であるインドネシアからの受入れを認め、その後フィリピン、バングラデシュ、パキスタンおよびタイからの受入れを許可した。98年現在、外国人メイドは外国人労働者全体の9.3%を占める<sup>注7</sup>。

台湾は91年に外国人労働者の入国を認めるようになったが、メイドは外国人労働者全体のごくわずかである。しかし93年の6000人から98年1月に

は1万3000人に増えており、今後も増加が予想されている<sup>注8</sup>。

(2) インドネシア、スリ・ランカから湾岸諸国へ湾岸諸国へのアジア人の労働移住は減少したとはいえ、外国人女性労働者に対する需要は減ることなく続き、特にインドネシアとスリ・ランカから多数が移住している。

90年から97年まで、スリ・ランカから毎年男女合わせて15万人が労働移住し、うち74%は湾岸諸国へ行った<sup>注7</sup>。そして、99年現在、外国にいるスリ・ランカ人労働者は120万人と推定されており、うち湾岸諸国には77万人がおり、その8割はメイドとして働いている<sup>注2</sup>。

インドネシアからメイドとして移住する女性の主な行き先は湾岸諸国であったが、90年代になって、マレーシア、シンガポール、香港へも行くようになった。97年に出国したインドネシア人は男女合わせて50万人で、うち13万人は湾岸諸国へ行き、そのうち11万人がメイドである<sup>注2</sup>。

(3) その他の流れ

以上2つの大きな流れのほかにも、フィリピン、中国、スリ・ランカ、インドからイタリア、スペイン、ギリシャへ、フィリピンからカナダへ等の流れがある。

2) 工場労働者

台湾が91年に外国人労働者の入国を認めるようになった際に許可したのは、インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイの4カ国からの受入れであった。当初は建設業従事者のみを入国させており、入国者は男性であったが、需要が製造業における非熟練（un-skilled）、低熟練（low-skilled）労働に拡大してから女性も入国するようになった。外国人労働者数は増加の一途をたどり、93年の6万人から99年には29万人にまで増加した。うち14万人がタイ人、11万人がフィリピン人である<sup>注2</sup>。99年、台湾とヴェトナム政府の間で合意が成立し、ヴェトナムからも労働移住が始まった。

台湾では、外国人労働者の就労期間を最長3年としており、3年経つと地下にもぐる者や偽名を使って再入国を試みる者などがいる<sup>注9</sup>。

### 3) 高熟練 (highly-skilled) 労働者および専門職業従事者 (professionals)

フィリピンでは、92年から98年の間にこれらのカテゴリーで出国した者の過半数は女性で、多い年で78%、少ない年でも67%を占めていた。看護婦その他医療従事者が最も多く、北米と湾岸諸国が主な行き先である<sup>注10)</sup>。

フィリピンでは、毎年、新たに看護婦の資格を得る7000人のうち70%が海外へと職を求める。87年に湾岸諸国で働くフィリピン人看護婦は2万3000人に及び、北米やヨーロッパでも多数が働いている。アメリカでは67年以降、外国人看護婦の中ではフィリピン人が最も多く、85年から90年までの間にアメリカへ移住が許可されたアジア人看護婦1万8000人中70%以上を占める<sup>注11)</sup>。

このほかにも、企業の管理職、コンサルタント、国際機関職員、外交官等の女性の外国移住がある。

男女を問わずこうした人々の移住は今後増える予想されており、それにはいくつかの理由がある。第1に、多国籍企業の増加と商品や資本、投資が国境を越えて動くことから、これらの動きを管理する人材が国境を越えて動く必要がいつそう増える。第2に、非熟練・低熟練外国人労働者の受入れには慎重な国も、高熟練労働者や専門職業従事者の受入れにはより緩やかである(例:日本、シンガポール)。

### 4) その他のカテゴリー

移住先で性産業に従事する女性の存在は広く知られているが、実態は必ずしも十分に把握されておらず、こうした女性の数はあくまで推定にすぎない<sup>注12)</sup>。性産業従事者には不法移住者や人身売買された者が少なくないといわれる。

## III 女性の労働移住増加の要因

### 1. 受入側の要因: 女性労働者に対する需要の増加

新興工業国や途上国の都市部で大量生産、輸出産業が盛んになり、非熟練・低熟練、低賃金の仕事が大量に創出され、低賃金で済む、単純作業をいとわない、勤勉、従順等の理由から女性が多く

雇用されるようになった。

メイドの需要増加も大きな要因である。国による労働の分業構造が出来上がると、非熟練型の仕事は発展度合いの高い国の労働市場では歓迎されなくなった。家事もこうした仕事のひとつで、シンガポール、台北、ソウルなどではメイドとして働く自国女性の数が1970年代には激減した<sup>注13)</sup>。こうした国々では、女性が第三次産業を中心に就労するようになり、外で働く女性に代わって家事に従事する人への需要が高まった。こうして、外国人をメイドとして雇うようになった。たとえば、シンガポールにおいて80年から94年までの外国人メイド数の増加は、シンガポール女性の就労率の増加と連動しており、外国人メイドを雇っている家庭の女性を対象にした調査で、回答者の29%が「もし政府が外国人メイドの受入れを許可しなければ自分は退職する」と答えている<sup>注14)</sup>。

73年に香港が外国人メイドの受入れを認めたのを皮切りに、78年にシンガポール、84年にマレーシア、91年に台湾が許可した。先進国における共働きの増加や人口高齢化等の要因から、メイドの需要は今後いつそう増加すると予想されている。

湾岸諸国もアジアからのメイドを受け入れているが、この地域では、女性の就労のためというより、豊かになってメイドを雇い主婦が家事労働から解放されるようになったことが需要を生んでいる<sup>注9)</sup>。

### 2. 送り出す側の要因: さまざまなレベルのさまざまな要因が女性の労働移住を後押し

#### 1) 国レベル

国民が国外の労働市場に出ていくことは、国内の失業問題の軽減や外貨獲得に貢献するという点で、送り出し国にとっても歓迎される。1970年にアジア全体で約20億ドルであった国外からの送金額は、99年には約700億ドルに達したと推定されている<sup>注2)</sup>。国外からの送金は、母国経済に重要な役割を果たし、その額は、インドネシアで10億ドル(97年、GNPの0.8%)、フィリピンで75億ドル(98年、GNPの9.5%)、スリ・ランカで8億ドル(98

表 - 2 移住労働者の主要な送り出し国における送り出しの現状

	フィリピン	インドネシア	スリ・ランカ
1人当たり GNP (USドル)	1,050(98年)	680(98年)	810(98年)
外国直接投資 (百万ドル)	1,713(98年)	-356(98年)	345(98年)
貧困層の割合	37.5%(97年)	7.7%(96年)	22%(94年)
年間出国者数 (うち女性の 占める割合)	70万人以上(60%)	97年には50万人と前年の2.3 倍	15万人前後(70~75%)
移住労働者数 (ストック)	400万人(2000年)	推定300万人 (不法移住も含む:97年)	120万人 (うち77万人は湾岸諸国:99年)
年間出国者の 総人口に占め る割合	1%	0.2%	0.8%
15~64歳人口 に占める割合	1.6%	0.4%	1.2%
母国への送金 年間総額	75億ドル(98年)	10億ドル(97年)	8億ドル(98年)
母国への送金 のGNPに占め る割合	9.5%	0.8%	5.3%
主な行き先	97年以降、湾岸諸国を抜い てアジアがトップ。 98年現在、マレーシア30万 人、香港14万人、台湾6万 5000人、韓国2万5000人、タ イ6000人。	長年サウディ・アラビア がトップであったが、97年 にはマレーシアがトップ。 97年に出国した者の60%以上 がマレーシアへ、次いでサ ウディ・アラビア、シンガ ポールと続く。	近年は約90%が湾岸諸国へ。 98年には、シンガポール、 マレーシア、ブルネイに新た なメイドの口を開拓。99年 にはマレーシアの産業界に2万 のポスト開拓の試み。韓国で も同様の試み。
主な職種			移住労働者全体の約80%は メイド。

注) 女性と明記してあるもの以外のデータは男女合わせたものである。

(出典) Scalabrini Migration Center, Asian Migration Atlas 2000, <http://www.Scalabrini.asn.au/atlas/amatlas.htm> から作成。

年、GNPの5.3%)に上る。スリ・ランカでは、外貨獲得源として衣料品に次いで2位を占める<sup>注15)</sup>。これらの国の移住(送り出し)の現状を表-2に示す。

さらに、フィリピンのように、比較的高い教育を受けた女性が外国にメイドの職を求めたり、看護婦等が母国に職があるにもかかわらず外国へ労働移住する例が少なくない国がある。こうした例では、低賃金、インフラ整備の遅れ、良好とはいえない労働環境への不満等から、より快適な暮らしを求めて国外へ出る場合が少なくないと考えられる。

## 2) 家庭レベル

アジアでは、労働移住は男女いずれの場合にも

“家族のために”行われており、移住者も家族も、労働移住を“犠牲的行為”と見なしていることが種々の研究で明らかにされている<sup>注16)</sup>。女性労働者に対する需要が増える状況下で、“家族のために犠牲となって”移住する人として女性に白羽の矢が立った。女性のほうが男性よりも確実に家族へ送金することも、女性の移住を家族が後押しする要因となっている<sup>注17)</sup>。家族が強い状況も十分あり得ることである<sup>注16)</sup>。

## 3) 個人レベル

労働移住が広く行われている国では、労働移住を肯定するような価値観や制度が生まれている。こうした社会では、男女を問わず自国に残ってい

る人たちも外国にいる親戚や友人と接触を保ち、移住に関する情報を得る。移住者自身による“宣伝効果”も無視できない。移住者が家族に与えた家、電気製品や車、子弟に与えた高い教育、外国生活の優雅さについての物語等々は、人々に労働移住を決意させる大きな誘因となっている。

#### 4) 労働移住に関連したビジネスの発展

アジアから大量の労働者が湾岸諸国へ移住していた70年代に、就職斡旋業、移住専門の旅行会社など移住に関連したさまざまなビジネスが生まれた<sup>注18)</sup>。こうしたビジネスは、労働移住を後押ししている。

移住先での働き口を出発前に母国で探すには、何らかの斡旋業者を通すことが多い。香港で働くメイドの3分の2は就職斡旋業者を通して探したという調査結果がある<sup>注19)</sup>。フィリピンには、90年代初期、700以上の就職斡旋会社が存在し、うち300以上はメイド紹介専門であった<sup>注20)</sup>。フィリピンから香港へ行くメイドは、70～1500米ドル、平均850米ドルを斡旋業者へ支払っている。この額には往路の航空賃とビザ代は含まれないのが普通で、香港ではこれらを雇用主が負担している。それにしてもかなりの額を移住に先立ち用意せねばならず、借金に縛られてしまう女性たちが生まれていることは想像に難くない。

移住者自身が斡旋業者の役をすることもある。たとえばシンガポールでメイドとして働くスリ・ランカ人は、郷里からメイドをリクルートして斡旋業者から手数料を取っている<sup>注21)</sup>。雇用主側も、安心感から、このネットワークを使って新たなメイドを見つける人が多い。

## IV 女性の労働移住をめぐる諸問題

### 1) 合法移住にもさまざまな危険

移住労働者は、合法移住であっても、移住手続き中、出入国の際、雇用先で等移住のさまざまな段階で男女を問わず搾取と暴力の危険にさらされる。彼らの多くは貧しい国の出身であり、彼らが従事するのは多くの場合社会的評価の低い仕事で

ある。彼らの人権と利益の保護については、一般に、母国も受入国も雇用主も十分な関心を寄せていない。女性はとりわけ危険が高く、これは女性性、女性の社会的経済的地位および職種に起因する<sup>注22)</sup>。

メイドを例にとると、メイドという仕事が低い評価しか与えられていないことに加え、外国人であり、女性であり、貧しい国の出身であることから、人間として軽視され、搾取や暴力の対象となりやすい。もちろんすべてのメイドが虐待の犠牲となるわけではないが、家庭という閉じた空間の中で大多数のメイドは孤立状態に置かれており、虐待が起こりやすい状況にあることは間違いない。一例を挙げると、メイドが保護を求める先として一番多いのは自国の大使館であるが、サウディ・アラビアのインドネシア大使館には1日平均75人が保護を求め、クウェイトにある諸国大使館に保護を求めるメイドは年間2000人に及ぶ。1995年4月にクウェイトのフィリピン大使館に保護を求めたメイドは200人以上、スリ・ランカ大使館では150人に及んだ。しかし、大使館の多くは、十分に対応できる態勢となっていない<sup>注23)</sup>。

外国人メイドは、斡旋業者や雇用主から多くの“やるべきこと”、“してはいけないこと”を申し渡されている。受入国が決めた規則を基に雇用主がメイドを管理する部分もある。たとえばシンガポールでは、もしメイドが次の条件に1つでも該当すると雇用主が国に納めた保証金が没収される仕組みになっている。シンガポール人と結婚する。

妊娠する。性病にかかる<sup>注24)</sup>。

労働移住した女性がさまざまな危険にさらされることから、インドネシア、フィリピン、スリ・ランカ等も女性の国外労働移住を厳しく制限したことがあったが、結局減らすことはできず、かえって不法移住を増やす結果となった。インド、パキスタン、バングラデシュはかねてから女性の国外労働移住を厳しく制限しており、公式統計では国外移住労働者全体に占める女性の割合は1%以下である<sup>注24)</sup>。これらの国で制限が効果を上げている背景には、女性の家庭外での活動にもともと種々

の制約がある文化があると思われる。

## 2) 学歴と従事する職業のミスマッチ

メイドとして働く女性の学歴は送り出し国により異なるが、最大の送り出し国フィリピンは一般に高い。香港で働くフィリピン人メイドを対象にした調査では約30%が大学卒で、32%は何らかの高等教育を受けており、33%は何らかの中等教育を受けていた<sup>注25)</sup>。

## 3) 人材の国外流出と国内の人材不足

第II章で述べたように、フィリピンでは毎年、新規看護婦資格取得者のうち70%が海外へ職を求め、その一方、国内では約3万人の看護婦が不足している。この傾向は農村部で特に顕著である<sup>注26)</sup>。

## 4) 不法移住斡旋や人身売買の標的となる危険

移住希望者を不法に移住させる商売や人身売買ネットワークは、近年ますます活発化していると考えられている。特に女性はその標的となりやすく、女性の労働移住をめぐる大きな問題となっている<sup>注27)</sup>。この問題についての論究は別稿に譲りたい。

## V 労働移住に関する各国の施策上の課題

移住労働者の送り出し国は、彼らからの送金によって潤っている。彼らが母国へ持ち帰る技術技能も貴重な貢献である。受入国は、彼らの技術や多くの場合低賃金の労働によって利益を得ている。このように送り出し国、受入国は共に受益者であり、両者とも、移住労働者の人権と利益に配慮した施策を講ずる必要がある。

これまで、移住労働者の保護を目的とした施策は主として送り出し国によって行われてきた。送り出し国の多くは、自国民保護の観点から、移住、特に女性の移住に種々の条件を設けている。年齢制限や移住先国の限定等である。たとえばインドネシアは、国外へ労働移住する女性を22歳以上とし、メイドとして働く国を限定している<sup>注28)</sup>。その他の施策には、労働移住関連情報の提供、斡旋業者の規制、雇用契約様式の共通化、出国前のトレーニングやオリエンテーション、移住労働者の自

国大使館への登録義務、雇用主・斡旋業者の大使館への登録義務、移住労働者の問題を扱う労働アタッシュポストの設置、受入国に自国の移住者に関するリソースセンター設置、本国送還プログラム等がある。しかし、こうした施策がどの程度実行されているかは国によってさまざまである。

受入国が外国人労働者の保護に送り出し国ほど積極的でない背景には、外国人労働者受入れによる経済効果を示すデータの不足や不十分な認識、外国人労働者の存在が自分たちの職や賃金、住宅事情や福祉、教育、医療等の面で悪影響を及ぼすという、国民の間にある否定的な推測、さらに、外国人労働者は満足な職がない貧しい国の出身であり彼らが従事している仕事は価値の低い仕事である、と見なす差別意識があると思われる。

こうした点を考慮しながらこれまでに明らかになった労働移住に関する関係各国の課題を大別すると、移住者による母国と受入国双方への貢献を最大にする、移住者の人権と利益を保護する、とりわけ女性や非熟練労働者に配慮する、不法移住を抑える、であるといえる。これらの課題を解決するために必要でありながら実施がまだ十分ではない施策として、次のようなものがある。

- 1) 送り出し国と受入国（および通過国）に共通
  - (1) 統計等に基づく移住労働者の実態把握を進める。
  - (2) 女性移住労働者を取り巻く危険について周知する。
  - (3) 警察官、出入国管理官、国境警備隊員等関係する法執行官に対し、人権教育特にジェンダーについての理解を深める教育を徹底する。
  - (4) 移住に必要な手続きの簡略化・迅速化を図る。
  - (5) 関係各国間の密接な連携・協力を進める。  
特に不法出入国斡旋業者の取り締まりや人身売買ネットワークの壊滅には連携・協力が必須である。
- 2) 送り出し国
  - (1) 移住手続き、移住先の状況について広く情報提供する。移住、特に不法移住や女性の移

住に伴う危険、人身売買の危険について周知徹底する。

(2) 自国民の移住先での現状把握に努め、問題が多い国への移住は一時禁止して相手国政府と協議するなど、自国民保護のため臨機応変の措置をとる。

(3) 不法出国の取り締まりの徹底強化を、1)の(4)および(5)、2)の(1)と併せて行う。

### 3) 受入国

まず外国人労働者受入れによる自国の経済、国民の賃金、住宅事情、医療、教育、福祉等への影響を分析し、それを踏まえて総合的で整合性のある施策を講ずることである。その際、外国人労働者の人権と利益保護の視点を忘れてはならない。こうした施策の下で不法入国や不法就労を厳重に取り締まれば、自国民の利益も守れる。また、前述の分析結果を公開すれば、国民に正しい情報と知識を提供でき、否定的な推測が生まれるのを防げるのではないか。女性移住労働者が問題に出会ったときに相談できる場を設定するなど、移住労働者の具体的な保護にも努めることが求められる。

## 注 釈

- 1) Ghosh, J.: *Women and trade in the Asia-Pacific region*, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), Bangkok, 1998, p.32.
- 2) Scalabrini Migration Center, *Asian Migration Atlas 2000*, Website.
- 3) カンボディアやミャンマーからタイへの不法移住、インドネシアからマレーシアへの不法移住はこの例である。表 - 1 参照。
- 4) Skeldon, R.: "Impact of Globalization on Women: The Migration of Women in the Asian and Pacific Region." Paper presented at the ESCAP Regional Meeting on the Impact of Globalization on Women, Bangkok, 22-24 June 1998, p.14.
- 5) ESCAP: *Regional Poverty Situation: Selected Issues and Policies: International Migration within the ESCAP Region, with Particular Consideration of Female Migration. Note by the Secretariat*, Bangkok, 1995, p.3.
- 6) Hugo, G.: "Patterns of Female International Migration in Southeast Asia," Firdausy, C.M.ed., *International Migration in Southeast Asia*, CIPTAMENTARISAKTIABADI, Jakarta, 1998, p.102.
- 7) International Organization for Migration (IOM): *The Beijing*

*Platform for Action and Recent Trends in Female Migration in the Asia-Pacific Region*, ESCAP, Bangkok, 1999, p.6.

- 8) *ibid.*, p.7.
- 9) *ibid.*, p.27.
- 10) *ibid.*, p.8.
- 11) Quraeshi, N. A. et al.: *Foreign Nursing Professionals in the United States: Focus on Asian Immigration*, International Labour Organization Asian Regional Team for Employment Promotion, New Delhi, 1992, pp.61-63.
- 12) たとえばバングラデシュやネパールからインドやパキスタンに売られて売春に従事する女性は毎年 1 万人に上るといふ推定がある。Ishrat, S.: *Trafficking in Women and Girls for Prostitution: Bangladesh Perspective*, Centre for Women and Children Studies, Dhaka, 1996, p.3.
- 13) Skeldon, *op.cit.*, p.9.
- 14) Yeoh, B. S. A., Huang, S., Gonzales III, J.: "Migrant Female Domestic Workers: Debating the Economic, Social and Political Impacts in Singapore," *International Migration Review*, 33(1), 1999, pp.114-136.
- 15) Ghosh, *op.cit.*, p.31.
- 16) IOM, *op.cit.*, p.16.
- 17) たとえば、香港で働く外国人メイドの3分の2は独身であるが、そのうち4分の3以上は家族に送金しているという (Skeldon 1998, p.26)。
- 18) IOM, *op.cit.*, p.15.
- 19) このパラグラフの香港に関するデータは、Asian Workers Centre: *Foreign Domestic Workers in Hong Kong: A Baseline Study*, Hong Kong, 1991. から引用。
- 20) Lim, L. L., Oishi, N.: "International Labour Migration of Asian Women: Distinctive Characteristics and Policy Concerns," *Asian and Pacific Migration Journal*, 5 (1), 1996, p.90.
- 21) Wong, D.: "Foreign Domestic Workers in Singapore," Battistella, G., Paganoni, A.ed., *Asian Women in Migration*, Scalabrini Migration Center, Quezon City, 1996, p.95.
- 22) ESCAP, *op.cit.*, p.8.
- 23) データも含めて、Coomaraswamy, R.: *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences*, United Nations Economic and Social Council, New York, E/CN.4/1997/47, para.133.
- 24) IOM, *op.cit.*, p.26. しかし、この他に不法移住者がいる。注12) 参照。
- 25) Skeldon, *op.cit.*, p.12.
- 26) Yukawa, J.: *Migration from the Philippines, 1975-1995: An Annotated Bibliography*, Scalabrini Migration Center, Quezon City, 1996, pp.24-25.
- 27) たとえば Dios, A.J.: "Trafficking in Women in Asia: Human Rights Crisis." Report presented at the Consultation Meeting on Trafficking and Prostitution, Centre for Women and Children Studies, Dhaka, 1997, p.1. 不法移住や人身売買に絡んだ犯罪については、たとえば Asian Migration News (AMN), Website を参照。
- 28) IOM, *op.cit.*, p.37.

---

鯉沼 葉子（こいぬま ようこ）

国立婦人教育会館（現国立女性教育会館）、国連アジア  
太平洋経済社会委員会（ESCAP）社会開発部を経て、  
現在、東京農工大学国際主幹。

〔著作・論文〕

“Women in Power and Decision Making” in Overall Review of  
Regional Implementation of the Beijing Platform for Action in  
Asia and the Pacific, ESCAP, 1999.

# 基礎教育協力の新たな可能性

## インドネシア地域教育開発支援調査 (REDIP)の事例

### Possibility of New Cooperation by JICA in the Field of Basic Education

A Case Study in Indonesia

佐久間 潤\*  
Jun SAKUMA

豊間根 則道\*\*  
Norimichi TOYOMANE

牟田 博光\*\*\*  
Hiromitsu MUTA

#### 要 約

1990年代以降の基礎教育重視の世界的な援助潮流の中、わが国においても同分野での協力を拡充すべく、住民参加等の課題に対応し得る新しい協力アプローチの必要性が認識されるようになった。特に注目されたのが開発調査事業の活用であり、その最初の協力案件として「インドネシア地域教育開発支援調査 (REDIP)」が1999年3月から2001年9月まで実施された。本稿は、このREDIPについて概説するとともに、その成功要因の分析から基礎教育協力における開発調査事業の有効性を示し、さらには今後の課題について記述するものである。

REDIPは、地方分権化というインドネシア政府の新しい教育政策のもとで、中学校教育の効果的な改善に資する具体的な事業モデルを策定するため、実証型開発調査として実施された。具体的には、まず詳細なベースライン調査を実施し、その分析結果に基づき、効果的と考えられる学校ないしは地域主体の複数のパイロット・プロジェクトを立案・実施し、終了後の事後評価により各活動の実際の効果と実現性を検証したうえで最終的な提言を取りまとめるというプロセスが取られた。その結果、REDIPは効果的に機能し得る事業モデルを提示するという当初の目的を達成した。

このようなREDIPの協力内容およびプロセスは、基礎教育分野における協力としては新しいものであり、開発調査事業の活用が基礎教育協力の新たな可能性を広げたといえることができる。たとえば、本調査の成功要因と考えられる学校ないしは地域主体の活動の展開、詳細なベースライン調査および事後調査の実施といった点は、開発調査事業であったがゆえに円滑な対応が可能だったといえる。このような協力が増えていけば、他ドナーとの援助協調等においても日本はより多様な役割を担えるようになること期待される。

ただし、同種の協力が今後いっそうの成果を上げるためには、調査終了後の事業化の具体的方策について、さらに踏み込んだ形で検討していく等の改善を図ることが今後の検討課題である。

---

\* 国際協力事業団社会開発協力部第一課課長代理  
Deputy Director, First Technical Cooperation Division, Social Development Cooperation Department, JICA

\*\* (財)国際開発センター理事  
Executive Director, International Development Center of Japan

\*\*\* 東京工業大学大学院社会理工学部研究科教授  
Professor of Human Resource Development, Tokyo Institute of Technology

## ABSTRACT

Since the 1990s, the worldwide trend in development assistance has been oriented toward basic education. As part of that current, there is increasing awareness in Japan of the need for a new approach to international cooperation that will enable effective promotion of local community participation and other measures to enhance cooperation in this field. Particular attention has been given to applying “development study”, one of the major cooperation schemes by JICA, for the assistance in this field. The first project under this scheme was the Regional Educational Development and Improvement Project (REDIP), implemented from March 1999 to September 2001. This paper presents an overview of REDIP, demonstrates the effectiveness of Development Study in basic education through an analysis of the factors determining its success, and identifies challenges to be taken.

REDIP was implemented as an empirical Development Study aimed at formulating a practical project model for effective reform of junior secondary school education in line with the Indonesian government's new education policy based on decentralization. The process began with the carrying out of detailed base line surveys, based on the findings of which pilot projects were planned and implemented for schools and local organizations thought to be effective vehicles for the planned reforms. After their completion, the actual effects and the feasibility of the various activities involved were analyzed and identified through ex-post-fact evaluations. These evaluations were then compiled into a final proposal. Consequently, REDIP was found to have achieved the initial objective of presenting a project model that could function effectively.

In the nature of the cooperation and the process by which it was provided, REDIP represented a new form of cooperation in the field of basic education, and the application of the Development Study approach can be said to have opened up new possibilities for cooperation in the field. It is evident, for example, that the nature of the Development Study greatly facilitated the elaboration of activities by the schools and other local actors, and the implementation of the detailed base line surveys and post-project studies, which were key determining factors in the study's success. As cooperation of this kind increases, Japan will be expected to play a more diverse role in this area including aid coordination with other donors.

However, in order for such cooperation to produce even better results in the future, further improvements should be made, such as more rigorous deliberation toward concrete and practical measures for developing full-scale projects after studies are completed.

## はじめに

1990年にタイのジョムティエンで開催された「万人のための教育世界会議」において、基礎教育は基本的人権のひとつとしてのみならず、貧困や保健をはじめとするさまざまな開発課題の解決手段として重要であることが広く関係者に再認識された。この結果、90年代以降の援助潮流として、基礎教育重視の考えが確立され今日に至っている。このような流れの中、日本の技術協力の主要な実施機関である国際協力事業団（JICA）は、94年1

月に「開発と教育 分野別援助研究会報告書」を取りまとめ、教育協力の基本方針として、基礎教育を中心に大幅な量的拡充を図ることを提言するとともに、そのための方策として住民参加等の課題に対応する新たな援助アプローチを開発する必要性に言及した。

従来のわが国の基礎教育協力の中心は、青年海外協力隊による理数科等の教員派遣と、80年代後半以降急増した無償資金協力による校舎建設であった。しかし、上述のとおり、基礎教育援助の拡充、特にソフト分野での協力拡充の必要性が強調されるようになり、その方策のひとつとして着目

されたのが開発調査事業<sup>注1)</sup>の活用である。JICAは、97年10月に「教育援助にかかる基礎研究報告書 基礎教育分野を中心として」を取りまとめ、この中で開発調査による基礎教育協力の早期実施を提言し、その後98年12月には、その具体的な活用方法等に関する調査結果を「教育分野における開発調査ガイドライン」として報告した。

「インドネシア地域教育開発支援調査 (Study on Regional Educational Development and Improvement Project: REDIP)」は、このような教育協力をめぐる動きを受け、JICA初の基礎教育分野の開発調査として99年3月から実施され、2001年9月に終了した。

本稿では、このREDIPの概要を紹介するとともに、その成功要因を分析し、基礎教育協力における開発調査事業の有効性を示すと同時に今後の課題について記述する。

## I REDIPの概要

### 1. 協力の背景

インドネシアの学校教育制度は、わが国と同様に6-3-3制である。スハルト政権時に強力なトップ・ダウンによる初等教育の普及政策を推し進めた結果<sup>注2)</sup>、1971年には64% (生徒数：約1300万人) にすぎなかった小学校の総就学率は、83年には100%に達し、84年には小学校の義務教育化が宣言された。94年以降、インドネシア政府は中学校についても義務教育化を目指しており、これが現在に至るまで、一貫して初中等教育分野における最優先課題となっている<sup>注3)</sup>。

ただし、スハルト政権崩壊後の急速な民主化および地方分権化の流れを受け、9年制義務教育達成のためのアプローチは大きく変化することとなった。従来の中央集権化された上意下達の教育行政システムは、教育の機会拡大の面では一定の成果を上げることに成功した。しかし、各地域の社会的・文化的多様性や各学校のニーズを行政に反映する仕組みが欠如していたため、現場のニーズと教育サービスに乖離を生じ、学校や地域の主体性を失わせ、これがインドネシアにおける教育改善を妨

げる大きな要因と認識されるようになった<sup>注4)</sup>。このため、98年以降、政府は地方分権化の推進によりボトム・アップ型の教育システムを確立することで教育の拡充を図る方針を打ち出した。特に、「学校主体の経営 (School-based Management)」と「地域住民の参加 (Community Participation)」を教育の分権化における基本方針とし、これを教育政策として具体化していくことが大きな課題とされた<sup>注5)</sup>。

このような状況のもと、中学校教育改善の具体的な方策 (改善計画) を策定するためにREDIPが開始された。すなわち、中学校教育の量的拡大および質の改善を効果的に進めていくには、地方分権という枠組みの中で、上記の2つの基本方針をどのような政策として実現していくべきか、あるいはどのようなメカニズムなら効果的に機能し得るのかを調査・検証し、具体的に提言することがREDIPの目的とされた。

### 2. 事業の概況

#### (1) パイロット・プロジェクト<sup>注6)</sup>の実施

REDIPの一番の特色は、上記のような目的達成のため、単に教育データ等を分析するのではなく、どのような活動が効果的に機能し得るかを検証するために、調査の一環として、パイロット・プロジェクトを実施した点である<sup>注7)</sup>。

パイロット・プロジェクトの活動 (以下、パイロット活動) は、北スラウェシ州の5郡と中部ジャワ州の10郡を対象に<sup>注8)</sup>、2000年1月から同年11月下旬までの約11カ月間にわたって実施された。

パイロット活動は、2つの要素から構成されている。1つはすべてのサイトに共通する活動 (コンポーネントAと呼ばれる) で、「郡中学校開発委員会 (Tim Pengembangan SLTP Kecamatan: TPK) の組織化」がその具体的な内容である。同委員会は、郡ごとにその郡内のステークホルダー (地方教育行政官のほか、郡長、中学校長、保護者会および産業界の代表、宗教指導者等) をメンバーとして構成され、主な機能は、各郡において地域住民の教育への関心を高めるためのさまざまな活動を計画

表 - 1 パイロット活動の種類と概要

	活動	活動主体	目的	実際の具体的な活動例
郡別の活動	共通 郡中学校開発委員会 (TPK)	各郡のステークホルダー	教育の重要性に対する地域住民の理解および参加の促進	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域住民対象の教育ワークショップ開催</li> <li>・登校促進キャンペーン実施</li> <li>・郡内の中学校によるスポーツ大会や美術コンテスト等の実施</li> </ul>
	学校運営能力改善	学校長	自律的な学校運営に必要な学校長のマネジメント能力の強化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・郡内の全中学校長による情報 / 意見交換の場としての校長会の定期的開催</li> <li>・各校長による学校の問題分析, 問題解決能力向上のための計画作り</li> <li>・問題解決のための優良校見学ツアーの実施</li> </ul>
	教科研究会の再活性化	教科教員	教員間のコミュニケーションを深めるとともに, 能力向上を通じた現場における教授法の改善	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教員間の情報交換, 教授法改善等を目的とした, 郡内の全教員が集まる教科研究会 / 週ごとの定期的開催</li> <li>・より効果的な教育教材, 評価方法, 教育方法等の開発と実践 (外部講師の招へいや授業見学会の実施等を含む)</li> </ul>
	教科書配布 / 管理改善	各学校	教科書不足の解消 (主要教科における1人1冊の充足) および管理方法改善	<ul style="list-style-type: none"> <li>・各学校のニーズ調査に基づく教科書の配布</li> <li>・教科書の管理方法の問題分析とこれに基づく新たな管理方法の実施</li> </ul>
	保護者会活動の活性化	保護者	保護者会の機能強化による学校活動への参加促進	<ul style="list-style-type: none"> <li>・授業参観, 家庭訪問, 保護者会等の活動の計画 / 実施</li> <li>・地域裁量の授業や課外活動への協力</li> <li>・スポーツ大会等の学校行事の計画 / 実施</li> <li>・学校新聞の発行</li> </ul>
マッチング・ファンド方式の学校補助金の提供*	各学校	<ul style="list-style-type: none"> <li>・各学校の独自計画に基づく教育改善施策の実現 (資金提供)</li> <li>・コミュニティーからのリソース (資金, 労働力等) 提供の促進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・学校長, 教員, 保護者等による各学校ごとの教育問題分析 / 計画策定</li> <li>・上記計画に基づく実際の施設改修, 教育教材の購入等 (保護者等による労働力の提供を含む)</li> <li>・マッチング・ファンド確保のための寄付金集め等のキャンペーン活動</li> </ul>	

注) \*マッチング・ファンド (Matching fund) 方式とは, 資金供与をする際に, 被援助側にも一定割合の資金や労働力等の負担を求めるやり方のこと。

(出典) REDIP Final Report から作成。

し、実施することとされた。たとえば、教育の重要性を訴えるセミナー、地域ぐるみの登校促進キャンペーン、学校対抗のスポーツ大会や各種コンテストなどが各郡の委員会によって行われた。

もう1つは、5つの活動(「学校長の学校運営能力改善」「教科研究会の再活性化」「教科書配布および管理改善」「保護者会活動の活性化」「学校補助金の提供」)からなり(コンポーネントBと総称される)各実験群ではこれらの中の1つだけが実施された。これは、各活動を独立して行うことで、各々の効果を終了後に比較測定するためである。北スラウェシでは5郡が各々異なる活動を、中部ジャワでは10郡の中の2郡ずつが同じ活動を実施した。また、統制群15郡が併せて設定された。

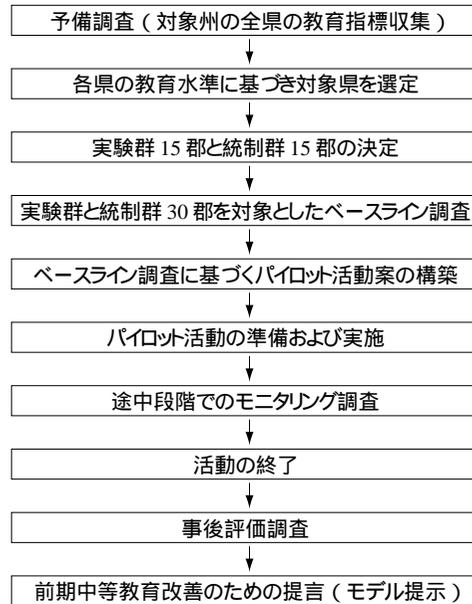
実際の活動例を表 - 1に示しているが、これら

は、各郡あるいは各学校が問題分析を行い、それに基づき活動計画を策定・実施するプロポーザル方式により実施された。これは、プロジェクトの計画策定段階から学校および地域の関係者を巻き込み、主体的な参加を促すことを狙ったためである<sup>注9)</sup>。

また、インドネシアには教育省が所管する普通中学校 (Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama: SLTP) のほか、宗教省が所管するイスラム系中学校 (Madrasah Tsanawiyah: 通称マドラサ) があり、両者は所管する省の違いから、これまでつながりを有していなかったが、REDIPでは、対象郡にあるすべての中学校を協力の対象として一律に取り扱った<sup>注10)</sup>。

加えて、各サイトでのパイロット活動の計画お

図 - 1 REDIPの調査全体の流れ



(出典) REDIP Final Reportから作成。

および実施においては、ローカル・コンサルタントがファシリテーターとして大きな役割を担った。本調査では、9人のローカル・コンサルタント（うち1名は全体の取りまとめ）と8名のジュニア・コンサルタントが雇用され、各サイトで活動に対する助言を日常的に実施した。

## (2) プロジェクト全体の流れ

次に、REDIP全体の流れを概観する。図 - 1 からわかるように、パイロット活動の前後に複数の調査が実施されている。まず初めに行われたのが、REDIPの対象2州の全県<sup>注11)</sup>の教育の現状に関する予備調査である。同調査では就学率、進学率、中学校卒業時に実施される全国試験の平均点等のデータが集められるとともに、これらを用いて各県の教育水準が把握され、教育水準が高い県、平均レベルの県、低い県の各々を代表する形で対象県が選定された。次に対象県内の全郡<sup>注12)</sup>について、同様の調査分析を行い、15郡がパイロット活動の対象に選定された。また、これに併せて統制群15郡も決定された。

その後、これらの対象郡内の全中学校に対して詳細なベースライン調査<sup>注13)</sup>が行われた。収集され

たデータは、単にパイロット活動実施前の現状を示す情報と位置付けるのではなく、統計的に分析することによって、教育のアウト・プット<sup>注14)</sup>に最も影響を与え得る要因（指標群）の特定が行われた。分析の結果、具体的には、校長、教員、教育のプロセス（授業課程）、学校予算が重要であることが明らかにされ<sup>注15)</sup>、これに基づき(1)で述べた6種類のパイロット活動案が構築された。

活動の実施中は、モニタリング調査を頻繁に実施し<sup>注16)</sup>、終了後は再びベースライン調査と同様の事後調査が行われた。これらの結果の比較等を通じて各活動の効果が分析され、最終的な提言が策定された。このように段階を踏んだ調査を行い、その結果に基づき次の活動に移行していくやり方は、REDIPのプロセス全体に論理性を与える結果となった。

## 3. パイロット活動の結果

パイロット活動のモニタリングおよび事後評価<sup>注17)</sup>の概要を、特にモニタリングの結果を中心にまとめたものが表 - 2である。この表からわかるように、結果的に各活動はいずれも「学校主体の経営」

表 - 2 パイロット活動のモニタリング/事後評価結果の概要

活動	認められた変化
郡中学校開発委員会 (TPK)	TPKの活動により、地域住民や親の教育の重要性に対する認識が深まったほか、心理的距離感等も改善した。ステークホルダー間の協力体制も確立した。具体的には、地域住民主導の寄付金集め、奨学金の提供、学校校舎建設等の形で観察された。また、地域ぐるみのキャンペーン等により、大幅な中学校入学者の増加、中途退学者や欠席率の減少等が観察された。モニタリングの際には、多くのTPKから、本活動は大変有効でありREDIP終了後は自分たちで運営資金を調達し、活動を継続していくつもりである旨コメントがあった。
学校運営能力改善	校長会を恒常的に行うことで、地域の全校長間の連絡体制が形成され、情報交換や問題の共有化が進んだ。特にSLTPとマドラサの協力関係ができたことは大きな成果である。このほか、学校運営改善のための問題解決型の研修機会が提供されその重要性は認識されたが、具体的な学校運営方法の改善という形で成果は見られなかった。REDIP終了後、活動を独自に継続していきたいとのコメントが出された。
教科研究会の再活性化	地域の全教員が参加する教科別研修により、教員間のつながりが形成され、知識/情報の共有化が進むとともに問題分析能力等が高まった。結果、授業法の改善等が進み、教員が自信を深めるとともに、生徒の理解度も深まり、学力テストにおける平均点が上昇した。特に、無資格教員(英語教員に多い)の知識/スキルの向上に大きく貢献し、モチベーション/能力を大幅に高める結果となった。REDIP後も自分たちの活動として実施していくというコメントがあった。
教科書配布/管理改善	従来は、教員の板書を生徒がノートに書き写すことに授業時間の多くが費やされていたが、本活動の結果、教員は内容の説明や生徒との受け答え等により多くの授業時間を割り当てるようになった。また、宿題を出すのが容易になり、生徒側も自己学習により多くの時間を割くようになった。教科書配布の効果測定調査では、配布後のテストの平均点は、配布前および統制群との比較において、明らかな改善が確認された。ただし、学校における教科書配布への関心および優先度は低く当初予想ほどの成果は出なかった。
保護者会活動の活性化	定期的な保護者会や学校訪問、学校コンテスト等の開催により、学校、保護者、さらには地域のコミュニケーションが改善された。また、親が学校活動への関心を高めた結果、学校における教育内容等に、親の意向や希望が以前より反映されるようになった。また子供に対する親や教員の支援も強まった。ただし、活動期間が短かったこともあり、親の参加は限定的で、親の意識を広く改善するには至らなかった。
学校補助金の提供	自分たちで問題解決のためのプロポーザルを策定、実施するというプロセスは、大きなインセンティブを参加者に与えた。また、実際の施設の改修や教育機材の供与等により学習環境が改善され、生徒数の増加、教員のやる気の向上、教授法の改善等大きなインパクトが観察された。地域住民の関心も高まり、多くの学校で当初予想以上に寄付金や労働力等を集めることができ、シード・マネー(Seed money)としての役割をも十分に果たす結果となった。ただし、一部の学校ではプロポーザルの質が低く、結果的にあまり効果が上がらなかつたり、会計に不透明さを残したところもあった。

(出典) REDIP Final Reportから作成。

と「地域住民の参加」を伴う教育改善策として一定の効果を上げることに成功した。ただし、その効果の度合いには差が見られた。特に大きな効果があったと考えられる活動は、「郡中学校開発委員会」「教科研究会の再活性化」および「学校補助金の提供」の3つである。「学校運営能力改善」と「保護者会活動の活性化」は、その重要性が参加者に認識された点では他と同等の効果を上げたが、具体的な成果を発現するまでには至らなかった。また、「教科書配布」は、定量的な効果が確認されたが<sup>注18)</sup>、教科書の必要性に対する教員等の認識が全般に低く、活動はいまひとつ低調であった。

インパクトの具体的な事例としては、たとえば中学校への進学率の増加は、郡内小学校卒業生の中学進学率が87%から92%へ(中部ジャワ州クピル郡)同44%から68%へ(同クジャジャール郡)中学入学者数の増加は、1021人から1209人へ(同バンジャルハルジョ郡)208人から306人へ(北スラウェシ州リクパン郡)といった形で観察された。また、退学率が減少した例としては、郡全体で15%から5%へ減少したクピル郡がある。さらに、自分たちで率先して郡中学校開発委員会の活動資金や奨学金用資金を集め始めたところは、全15郡中9郡に上った。

#### 4. パイロット活動成功の要因<sup>注19)</sup>

各活動の全般的な成功の要因としてはいくつかの事項が考えられるが、最大の要因は参加者主体の方針を徹底した点であろう。その核となったのは、プロポーザル方式の採用である。すなわち、各活動の枠組みは、日本のコンサルタント・チームが中心となって設定したものの、その具体的活動案はプロジェクトの主体と位置付けられた地域住民や学校関係者が自ら考え、協議・分析したうえで策定し、自らの責任で実行することとされた<sup>注20)</sup>。また、実施に先立って行われた各郡へのパイロット活動の割り振りも、日本側が決めるのではなく、各郡間の話し合いにより決定した。このように、協力活動の形成段階から参加者がイニシアティブを取る方式を採用したことは、参加者に強い動機付けと責任感を付与した<sup>注21)</sup>。その結果、各活動が盛り上がり、大きな成果へとつながったと考えられる。

このほか、REDIPの報告書は、聞き取り調査による成功要因の分析結果として以下の4点を指摘している。

「郡」という行政単位を活動の基盤としたことが、住民参加の基盤として適切であったこと。

マドラサも含め郡内の全中学校を対象に同じ活動を行ったことで、学校や教員間のネットワークが形成され、コミュニケーションが促進されて活動が活性化したこと。

コミュニティーを対象とした共通の活動（郡中学校開発委員会）と個々の学校を対象とした5種類の活動を組み合わせて実施することで、相乗効果が創出されたこと。

教育省州事務所スタッフ等のカウンターパートの強い関与があったこと<sup>注22)</sup>。

他方、活動を阻害または制約した要因としては、以下のような事項を指摘している。

スケジュール的な制約のため、活動の準備に十分な時間を割り当てられず、参加者が当初、活動の趣旨や内容について十分に理解してい

なかったこと。また、各活動の基礎となる、プロポーザル策定や予算管理/報告書作成等のための研修が行えず、OJTのみとなったこと<sup>注23)</sup>。

ローカル・コンサルタントの選考および研修に十分な時間が割り当てられず、一部のローカル・コンサルタントの活動が不十分、不適切だったこと。

活動期間が短く、活動が非常に集中的に行われたため、校長や教員等の日常業務に一部支障を来したこと。

#### 5. REDIPの提言

以上のような分析に基づき、REDIPは、地方分権下での中学校教育改善のための今後の活動計画を提言した。その骨子は、REDIP同様に、郡を地域住民参加の基本単位とし、かつ郡内のすべての中学校を対象に、2つの要素からなる活動を、より柔軟性のあるプロポーザル方式で実施することである。また、関係者の主体的参加の促進と質の向上のためには、活動の準備段階に十分な時間をかけること、実際の活動には競争原理を導入すること、成果の達成具合によって活動期間を調整するシステムとすると有効であること等を提言している。

## II 開発調査事業の有効性

REDIPは、基礎教育分野初の開発調査事業として実施され、「学校主体の経営」と「地域住民参加」による地方分権化という政府の方針に沿った具体的なモデルを実証的に導き出すという当初の目的を達成して終了した。実証的モデルの提示というプロジェクト目的およびその達成のためにとられた一連のプロセスは、いずれもJICAの基礎教育分野の協力としては新しいものであり、開発調査事業の活用が、基礎教育協力の可能性を広げたといえることができる。言い換えれば、REDIPは基礎教育分野の協力における開発調査事業の有効性を明らかにしたといえよう。

たとえば、パイロット活動の前後に広範かつ詳

細なベースライン調査と事後評価調査を行い、あらかじめ設定した指標の効果を測定したことは、本協力の結果に客観性を持たせるだけでなく、成果重視の援助潮流に応える意味からも大きな意義を有している。このようなベースライン調査等は、開発調査事業の得意とする活動である。また、第1章の「4. パイロット活動成功の要因」で述べた、参加者主体のプロポーザル方式の活動や、今回実施した6種類のパイロット活動は、従来のいわゆる直営型<sup>注24)</sup>の教育協力では実施が難しかったものばかりであり、開発調査事業ゆえに円滑な実施が可能だったといえる。

加えて、REDIPのような協力は、他ドナーの多くが基礎教育分野で展開しているものであることから、開発調査事業の活用により、単なる情報交換にとどまらず、類似プロジェクト/プログラムの実施に直接的に活用し得る経験(Lessons to learn)を他ドナーと共有することも可能にしたといえることができる。たとえば、アジア開発銀行はREDIPの提言をインドネシアにおける新しい基礎教育プロジェクトの中に取り込むこととしており、これはREDIPの経験がアジア開発銀行の教育協力に直接的に活用し得るものであったことを意味している。今後REDIPのような協力が増えていけば、近年、基礎教育分野で拡大している援助協調においても、日本がこれまでよりも多様な役割を担えるようになると考えられる。すなわち、今後はハード面のみならず、ソフト面でも積極的な貢献が可能になるものと期待されよう。最近ではスクールマッピング<sup>注25)</sup>や教育セクターの全体計画策定のための協力等も始まっており、開発調査事業による基礎教育協力の可能性はさらに拡大している。

### III 今後の課題

これまで述べてきたように、REDIPは開発調査事業の長所や特徴を生かして実施され、基礎教育協力における同事業の有効性を示したが、その実施を通じて明らかになった課題もある。その一番

の点は、開発調査終了後の調査結果の活用である。実証の開発調査が提示した事業モデルをその後どのように活用していくかは、先方政府が決定する事項である。しかし、他ドナーの事例を見ても、モデル提示後、先方政府側でその普及に必要な財政措置が困難であるために事業化が進まないケースが数多く存在する。したがって真に有効な協力とするためには、実証型開発調査においても、モデルの提示にとどまらず、調査後のフォローアップの方法に関して早くから検討していく必要がある。

たとえば、調査後に先方政府の政策として調査結果が実現されていくことを想定する場合は、調査実施中から関係機関に対する働きかけを開始するとともに、財政措置の可能性等も調査の中で具体的に検討することが求められよう。同様に、日本の他の形態の協力や他ドナーの協力へつなげていくことを想定する場合には、そのために必要なプロポーザルの準備や、関係者への説明等を早い段階から実施していくことが肝要である<sup>注26)</sup>。

インドネシアでは、2001年1月から基礎教育の地方分権化が実施に移された結果、REDIPのモデルが前提としていた基礎教育行政の枠組みそのものが大きく変化した<sup>注27)</sup>。このため、新しい教育行政制度に合致した改良型の中学校教育改善の方策を提言するために、開発調査によるフォローアップ協力(REDIPフェーズ2)が2002年1月に開始されている。同協力においては、調査後の事業化のあり方についても、詳しい検討を行うことが期待される。

### 注 釈

- 1) 開発調査とはJICAの実施する技術協力事業の1つで、元来は道路、港湾、通信、灌漑、電力等の分野における開発計画策定等を目的としている。調査内容により、開発の全体計画を作成するマスター・プラン調査や、事業化の可能性を検討するフィジビリティ調査などに分類される。調査の実施主体はコンサルタントである。
- 2) 初等教育の整備を目的とした地方交付金(INPRES SD)の配付が1973/74年度から開始され、92/93年度までに、14万6000以上の小学校の校舎建設、16万6000以上の教室の増設、3億冊以上の教材の印刷、配付が行われた。

- 3) 中学校の就学率は、1999/2000年度現在で、総就学率が71.9%、純就学率は45.0%である。
- 4) たとえば、一般に地方では中学校卒業後に高校へ進学する生徒の割合は低いが、中学校のカリキュラムは高校へ進学することを前提に策定されており、学校で技能の習得を重視するスキル・オリエンテッド（Skill-oriented）な教育を受けることを希望する大多数の生徒のニーズを満たすことができず、中学校を魅力のないものにしていく。このような反省のもと、現行カリキュラム（1994年度導入）からローカル・コンテンツ（Local contents: 地域裁量により内容を決められる授業）の時間が設けられ、一定の柔軟性を持たせられるようになった。しかし、各学校の予算不足等もあって、いまだ十分に活用されるには至っていない。また、理科実験室のない学校に実験機材が配布されるといったさまざまなミス・マッチも報告されている。
- 5) 1994年からの中学校義務教育化、97年以降の経済危機の影響、2001年からの地方分権化と、インドネシアの教育状況は急激に変化している。これらの最近の教育事情については、筆者らが委員やタスク・フォースとして参加した「インドネシア国別援助研究会報告書（第3次）」（1999年3月、国際協力事業団）および「第4次インドネシア国別援助研究会報告書」（2000年11月）に詳述してある。
- 6) 本論で使用しているパイロット・プロジェクトという言葉は、開発モデルやシステムの実施可能性、有効性、普及可能性等を検証するために、開発調査事業の中で実施する試行的な活動を意味している。
- 7) このようにパイロット・プロジェクトの結果を検証し、これに基づいて開発計画等を策定する開発調査を実証型開発調査と呼んでいる。
- 8) インドネシアでは郡は、州、県の下にある行政単位であり、郡はいくつかの村落から構成される。郡の規模は地域によってかなり異なるが、通常は人口1万人から10万人程度で、5～30校程度の中学校が存在する。他ドナーは県を地域住民参加のエントリー・ポイント（Entry point）として設定するのが通常であるが、REDIPでは、より地域参加を促進させることを狙って郡を基本単位とした。
- 9) REDIPに先立ち、JICAは、このような地域あるいは学校が主体となった教育計画づくりのための研修への協力（COPSEP: Community Participation for Strategic Education Planning）をREDIPと同じ2州で1997年から実施しており、この方式が参加者のモチベーションを大きく高める効果があることが確認されている。
- 10) 本調査の対象中学校総数は、実験群が148校、統制群が47校である。
- 11) 中部ジャワ州は35県で、北スラウェシ州は7県（現在は5県）で構成。
- 12) 調査対象とされたのは、中部ジャワで5県の81郡、北スラウェシでは2県の34郡である。
- 13) プロジェクト活動実施前の当該分野の現況を把握するために行う調査のこと。
- 14) 本調査では、生徒の達成度、進級率、継続率、中途退学率、生徒の満足度、教師の満足度、校長の満足度、保護者の満足度およびコミュニティーの満足度の9つを具体的なアウト・プット指標とした。
- 15) ベースライン調査でデータを集めた約200の指標の中から56個の独立変数を選び、9個の従属変数（上記注14で述べたアウト・プット指標）について個々に回帰分析を行った。56個の独立変数は、13の指標群（生徒の性格、家庭環境、コミュニティー環境、学校施設/資機材、校長、教師、教師以外のスタッフ、学校予算、授業課程、学校組織運営状況、父母と学校の関係、親子関係、コミュニティーと学校の関係）に分類される。回帰分析の結果、個々の従属変数ごとに56独立変数のそれぞれの係数が導かれる。その係数を分析し、有意でしかもサインの正しい関係を示しているものを選び出し、さらにその中から係数の値の特に大きいもの（すなわち、従属変数への影響度の大きい指標）を各従属変数ごとに5番目まで選び出した。その結果、これらの従属変数（望ましいアウト・プット）に影響を強く与えている独立変数は何かがわかることになる。このような分析の結果、校長、教師、授業課程および学校予算の4つの独立変数群が特に強い影響を及ぼしていることが判明した。4つの指標群はこのようにして特定されたものである。
- 16) 本邦コンサルタントによるモニタリング調査は、全サイトおよび活動を対象としたものと、各コンポーネントごとのものが合計7回実施された。いずれも、教育省州事務所のカウンターパート等が同行した。このほか、作業監理委員会による調査も実施された。モニタリングは、実際のサイトを訪問し、活動状況を視察するとともに、所定の調査票を使ったヒヤリングを実施した。
- 17) 事後評価結果については、全体で見れば、実験群においてインパクトが大きかったと結論付けられるが、個別に見れば、必ずしも期待どおりの成果が得られたわけではない。ベースライン調査および統制群との比較で明らかな改善が観察されたのは14の指標で、8つの指標では反対の結果となった。また、8つの指標では実験群と統制群のいずれにおいても改善が観察され、両者の間に明確な差は見られなかったが、これは他の強い外部要因による影響があったものと考えられる。加えて、全国卒業試験の得点、中途退学率、出席率等は、事後調査のデータに一貫性がなく、十分な比較分析に活用することができなかった。パイロット活動の期間が短かったことや、学年の途中からパイロット活動が開始されたことなども、量的な分析においてあまり明確な差を観察できなかった原因と考えられる。ベースライン調査および事後調査の調査項目や調査方法は今後改善を検討する必要がある。
- 18) 教科書配布対象群で実施した教科書効果測定調査（サンプル生徒の学力調査）によれば、事前と事後の平均点を比較すると、英語のテストでは実験群では4.52点、統制群では3.66点の増加、物理では各々3.76点と2.46

点、地理では、各々4.83点、3.46点の増加となり、いずれにおいても実験群のほうが、統制群よりも大きな増加を示した。

- 19)パイロットの各メニューは、程度の差はあるものの、いずれも一定のインパクトを確認できたこと（すなわち、プロジェクトの主体と位置付けた現地の人々の行動にさまざまな変化を与えたこと）や、REDIP終了後も同様の活動を自分たちの資金で継続的に実施しているサイトが複数あること（特にTPK、教科研究会の活動、寄付金集め等）から、パイロット活動は全般的に成功したと結論付けることが可能である。
- 20)ただし、活動計画への資金支出の最終審査・承認は日本人コンサルタントチームが担当した。また、ローカル・コンサルタントがファシリテーターとして活動計画策定の側面的支援を行った。
- 21)たとえば、モニタリング調査の際に、参加者から、自分たちで活動内容を主体的に選択したり計画するREDIPのアプローチは、非常に新鮮で、かつ自分たちで選択した活動であるがゆえにその実施に対する強い責任感が生じたというコメントがあった。
- 22)カウンターパートの強いコミットメントを得られた理由としては、2つのことが考えられる。1つは、本プロジェクトが地方分権化の具体モデルを示すことを目的とした先駆的なものであり、その意味でカウンターパート側の意気込みがそもそも非常に高かったこと。もう1つは、地域住民中心の活動を展開する中で、カウンターパートである教育省州事務所にも多くの主体的な活動が求められたことである。たとえば、各パイロットサイトでの活動に対し、教育行政の観点から適切なアドバイスを行うことや、各州における活動全体の調整は州教育事務所の重要な役割であり、協力のパートナーとして彼らにこうした活動を主体的に実施してもらったことが強いコミットメントを引き出した大きな理由と考えられる。
- 23)学校補助金プログラムのモニタリングでは、プロポーザルの質が同プログラムの成果に大きな影響を与えることが報告されている。
- 24)JICA専門家等がプロジェクトの現場において、直接的な技術指導により協力を実施する方法のこと。
- 25)教育の現状を空間的および地理的に把握し、対象地域の学校の位置や学校ごとの情報を地図上に落とし込むこと。教育計画策定等のために利用される。
- 26)REDIPでも、調査結果の活用に関しては調査開始直後から検討が開始され、当初は円借款による事業化が検討されていたが、インドネシア側の財政事情もあり、実現に結び付かなかった経緯がある。
- 27)特に、地方分権化により、県が基礎教育行政の実施主体となったことから、郡だけでなく県レベルのステークホルダーを分析し、取り込んでいくことが重要な課題である。

## 参考文献

- 1) 国際協力事業団：プロジェクト研究 教育分野における開発調査ガイドライン，Dec. 1998.
- 2) 国際協力事業団：教育援助にかかる基礎研究：基礎教育分野を中心として，Oct. 1997.
- 3) 国際協力事業団：開発と教育 分野別援助研究会報告書，Jan. 1994.
- 4) 国際協力事業団：REDIP Final Report，Oct. 2001.

---

### 佐久間 潤（さくま じゅん）

国際協力事業団企画部地域第一課，基礎調査部基礎調査第三課，同事業団専門家（インドネシア中等教育計画）等を経て，

現在，国際協力事業団社会開発協力部第一課課長代理。

〔著作・論文〕

国際貿易振興会・ジャカルタ日本人会編：インドネシアハンドブック2000（教育分野），2000。

インドネシア経済危機の中等教育セクターへの影響と各対策プログラムの効果．国際協力研究，17（1）：47-55，2001.

“Study on the Impact of Economic Crisis in Indonesia on Primary and Secondary Education and the Effect of Social Safety Net Programs by the Government of Indonesia,” Technology and Development No.15, 71-77, JICA, Jan. 2002.

### 豊間根 則道（とよまね のりみち）

1985年10月（財）国際開発センターに入職後，調査部第一部長，研究主幹等を経て，

現在，（財）国際開発センター理事。

〔著作・論文〕

Multiregional Input-Output Models in Long-Run Simulation, Dordrecht, The Netherlands: Kulwer Academic Publishers, 1988.

### 牟田 博光（むた ひろみつ）

国立教育研究所第2研究部研究員，東京工業大学工学部教授等を経て，

現在，東京工業大学大学院社会理工学部研究科教授。

〔著作・論文〕

高等教育論，放送大学教育振興会，1993。（編著）

教育システムの設計と改善，第一法規，1993。（編著）

大学の地域配置と遠隔教育，多賀出版，1994。

Economics of Distance Education, Open Learning Institute Press, 1994。（共著）

変わる社会と大学，放送大学教育振興会，1997。

アジアの時代 日本の選択，中国新聞社，1997。（共著）

# アンデス高地における国際技術協力

ラカウタ・プロジェクトが示唆する今日的意義

## International Technical Cooperation on the Altiplano

- Implications of the Lak'a Uta Project -

倉田 知幸\*

Tomoyuki KURATA

永田 佳之\*\*

Yoshiyuki NAGATA

### 要 約

国際協力のあり方を探求する過程において、私たちは多くの課題に直面している。行き過ぎた開発は環境を破壊し、近代技術の導入は伝統技術を廃れさせ、援助への過度の依存は受益者の自立を阻む。このような開発に対する環境、近代に対する伝統、依存に対する自立といった二項対立の問題は、長い間、議論の俎上に載せられてきた国際協力の難題であるといえよう。

このような状況の中、開発と環境、近代と伝統がそれぞれ調和し、自立が確保される形で実現されている「ラカウタ(土の家)」と呼ばれるプロジェクトを、南米ボリヴィアに見出すことができる。アンデス山脈の標高4000mにある小村、ラウアチャカで実施されているラカウタ・プロジェクトは、土を生かした環境負荷の低い、低コストかつ快適で、健康に配慮した居住空間の実現を目指している。ラカウタ・プロジェクトは環境に対する配慮のみならず、対象地域の伝統や地域の知恵を生かし、受益者の経済的自立を促す形で進められている。幾千年も前からアンデス地域で作られている土の日干し煉瓦を建材に用いていること、ロバの糞と煮溶かしたサポテンの液汁を漆喰に混入するという「在来の知」に基づく技法を再現させていること、専門的知識のない素人でも自力で建設ができるよう、研修／トレーニング体制を構築し、さらに低所得層に対してはクレジットを用意していることなどは、このプロジェクトの大きな特徴である。

こうした特徴が生まれた背景には、デンマークからの技術専門家であるラルス・ヤコブセン氏と、ボリヴィアのラウアチャカ村で地域住民から厚い信頼を得ているファン・キスペ氏という2人のキーパーソンが存在している。ヤコブセン氏は環境への配慮や在来文化の重視、地域住民の自立といったラカウタのフレームワークを提示し、キスペ氏はそのフレームワークに従って、土という自然素材を生かした生活環境の改善やロバの糞とサポテンの煮汁の活用を実現していったのである。既成概念へのこだわりを捨てたアイデアとそれを実行するだけの意志を持ち、さらにそうした人物が活躍できるだけの社会的環境が整えば、開発と環境、近代と伝統、依存と自立といった、一見対峙するような難題は十分に克服可能であることを、2人のキーパーソンの軌跡は示している。本稿は、筆者等がラウアチャカにおいて行った現場踏査調査、インタビュー調査および文献調査の結果を踏まえ、ラカウタ・プロジェクトが示唆する今日的意義を読み取ったものである。

\* グローバル・リンク・マネージメント株式会社研究員

Global Link Management Inc. Researcher

\*\* 国立教育政策研究所主任研究官

National Institute for Educational Policy Research of Japan, Senior Researcher

## ABSTRACT

In the search for an ideal path for international cooperation, we are faced with numerous challenges. Extensive development can destroy the environment, implementation of modern technology can stamp out indigenous techniques, and too much dependence on aid can prevent self-reliance. Conflicts between forces such as development and environmental preservation, modernity and tradition, and dependence and self-reliance are difficult issues that have long been the subject of debate.

This study discusses a project in Bolivia, 'Lak'a Uta (Earth Houses), that serves as an example of harmony between development and environmental preservation, and modernity and tradition, and protects self-reliance. The project, implemented in Lahuachaca, a small village located on the Altiplano plateau, 4,000 meter above sea level, aims at creating low-cost, comfortable, health-conscious housing with minimal impact on the environment, by making the most of natural resources such as earth. The goal of the project is not merely to reduce the negative impact on the environment but also to take advantage of local tradition and wisdom, and to foster a sense of self-reliance among the beneficiaries. The project is characterized by the regeneration of indigenous techniques such as the use of sun-dried adobe bricks, which have been made in the Andes for several thousands of years, by the use of a mixture of donkey droppings and cactus broth in plaster, by the provision of training in do-it-yourself construction to lay-persons without technical knowledge, and by the provision of micro-credit to low income households.

Instrumental to the realization of this project are two key persons, Lars Jacobson, a Danish technical specialist, and Juan Quispe, who has gained the trust of the local people in the village of Lahuachaca, Bolivia. Jacobson proposed a framework for Lak'a Uta that valued the preservation of the environment and traditional culture, and emphasized self-reliance. Following this framework, Quispe implemented changes such as improvements of the living environment using natural materials as well as the use of donkey droppings and cactus broth. Through ideas that move beyond preconceived notions, the will to implement these ideas, and a social context/background which supports their activities, the work of the two key figures has demonstrated the possibility of overcoming the challenges presented by the conflicts between development and environmental preservation, modernity and tradition, and dependence and self-reliance. This study draws on the results of a field study, interviews, and a literature review to discuss current implications of the project for international cooperation.

## はじめに

国際協力のあり方を探求する過程において、私たちは多くの課題に直面している。行き過ぎた開発は環境を破壊し、近代技術の大々的な導入は地域に根付く伝統技術を廃れさせ、援助への過度の依存は受益者の自立を損なう。このような開発に対する環境、近代に対する伝統、依存に対する自立といった二項対立の問題は、長い間、議論の俎上に載せられてきた国際協力の難題であるといえよう。こうした対峙する諸関係を克服するべく、「持続可能な開発」や「適正技術」、「自立発展性」等

といった理念的目標や概念が提唱され、それらに呼応する形でさまざまな取り組みが行われてきた。

このような状況の中、開発と環境、近代と伝統がそれぞれ調和し、自立が確保される形で実現されているプロジェクトを少ないながらも見出すことができる。南米ボリヴィアの「ラカウタ」はそのひとつである。このプロジェクトは、自然素材としての土を生かすことにより環境への負荷を低減させ、対象地域の伝統や知恵を生かし、受益者の経済・社会的自立を促す形で進められており、国際協力にまつわる二項対立の問題に多くの示唆を与えてくれる。本稿では、筆者らが行ったプロジェクト関係者へのインタビュー調査および文献

写真 - 1 ラカウタの家屋



調査<sup>注1)</sup>の結果を踏まえ、プロジェクトの特徴について概説し、ラカウタが示唆する今日的意義を読み取ってみたい。

## I ラカウタ・プロジェクトとは

### 1. プロジェクト形成の経緯

アンデス山脈の標高約4000mにある小村、ラウアチャカは、行政区分上はラ・パス県アロマ地方シカスィカ市に属し、地理区分上はアルティプラーノと呼ばれるアンデス山脈高地に位置する。シカスィカ市の全人口は約1万9500人（1999年）である。高地に位置するため酸素は薄く、土地は不毛である。昼夜の気温差が激しく、昼は25℃、夜はマイナス25℃まで下がる。厳しい自然環境で暮らす先住民（高地の住民は大半がケチュア、アイマラなど）の人々は農牧や鉱山労働等で生計を立てているが、上下水道や電力等のインフラも十分に整備されておらず<sup>注2)</sup>、彼らの生活が相当に厳しいことは想像に難くない。住民の多くは貧困層であり<sup>注3)</sup>、栄養不良や風土病等の問題に直面しながら日々の生活を営んでいる。

こうした状況を居住環境から改善することを目的に、1989年、居住環境の改善活動を専門とするデンマークのNGOであるデンマーク国際居住サービス（Danish International Service of Human Assets : DIB）<sup>注4)</sup>が、デンマーク開発庁（Development Agency of the Government of Denmark : DANIDA）の財政支援を受けて、アルティプラーノにおいて事

写真 - 2 従来の典型的な家屋



前調査を実施した。調査の結果、高地で暮らす住民の居住環境は、風土病を媒介する寄生虫の侵入や昼夜における激しい気温差により健康を害する恐れがあることから決して望ましくないこと、市場に流通する建材を多く使うため住居の建設資材コストが高いこと、木材を使うために環境負荷が高いことなどが明らかになった。この結果に基づき、1990年、居住環境の改善を目指したプロジェクトが着手された。プロジェクトが当初目指したのは、「リアカー、ショベル、ごとのほかには一切投資する必要がなく、だれもが造れるような家」であり、「建設する土地にある在来の材料、すなわち土で造る家」である<sup>注5)</sup>。こうした背景、展望をもって生まれたプロジェクトは、アイマラ語で「土の家」という意味を持つ「ラカウタ」と名付けられた。

### 2. 土の家「ラカウタ」の諸特性

ラカウタの建設面の特徴は、低コストで、質の高い家屋を建設することが可能である点に集約される。たとえば、ラカウタの家屋（写真 - 1）と従来の家屋（写真 - 2）の屋根材を比較すると、こうしたラカウタの特徴が明らかとなる。ラウアチャカでは「近代」を象徴する鉄製シートを天井にかけることが、ある種のステータス・シンボルとなっていた（写真 - 2に示す家屋には鉄製シートがかけられている）が、これには日中の家屋を非常に暑くし、夜間は熱を逃がして急激に寒くなる特徴がある。そのため、鉄製シートは、昼夜の気温

表 - 1 ラカウタの家屋と従来の家屋の比較

	ラカウタの家屋	従来の家屋
防音効果	日干し煉瓦の屋根が、屋根に当たる雨や雷などの音を防ぐ効果がある。	トタン屋根や鉄製シートは、雨や雷が降った場合、多大な騒音を引き起こす。
保温効果	昼夜の激しい気温差を和らげ、屋内温度を比較的一定に保つ効果がある。	昼夜の激しい気温差に加え、屋内においては昼間は外気以上に暑くなり、夜間は外気との気温とほぼ同程度寒くなる。
防風・防火	火や風に対する耐性が高い。	火や風に対する耐性が一般的に低い。
風土病対策	ピンチューカ <sup>*</sup> の侵入する隙間が壁面になく、居住者が風土病に感染する可能性が低い。	ピンチューカ <sup>*</sup> の侵入する隙間が壁面にあり、居住者が風土病に感染する可能性が高い。

注)<sup>\*</sup>カメムシの一種で、シャーガス病と呼ばれる中南米特有の寄生虫病を媒介する。ピンチューカは、「土壁のひび割れ部分などに棲みつき、人が寝ている間などに寝床に忍び込んで吸血する。そして吸血すると糞をする習性がある。噛まれた際に無意識に傷口をかきむしることによって、糞の中にいる寄生虫が傷口から人体に侵入し、感染する。傷口以外にも眼・鼻・口の粘膜から感染する可能性があるので、(中略)刺されなくとも壁、棚、ベッドの上などにまき散らされた糞が手に触れ、手から眼・鼻・口を通して感染する可能性も十分ある。」(識字教育のための学び舎づくりを支援する会：ポリビア国コチャパンバにおける住民参加型識字教室建設のための日干しブロック生産技術指導・構法調査及び地域社会での自力建設継続のための住民調査 報告書、p21, 2000)

差の激しいアルティプラーノでは居住者の健康に甚大な影響があると考えられるが、これに対して、日干し煉瓦で造ったラカウタの屋根には、昼には熱を通さず、夜には熱を内部にこもらせる効果がある。

こうした保温効果に加え、ラカウタの家屋は防音効果、防風・防火のほか、風土病の予防等に優れ、健康に配慮した快適な居住環境が実現されており、従来の家屋と比較した際、具体的には表 - 1 に示す特徴を挙げることができる。

このように、ラカウタ・プロジェクトは従来の「近代建築 = 高コスト = 豊かさ・快適さ」「伝統建築 = 低コスト = 貧しさ・不快さ」という固定観念を塗り替えるような、新たな建設方法の可能性を開く試みである<sup>注6)</sup>。

#### (1) 煉瓦の改良

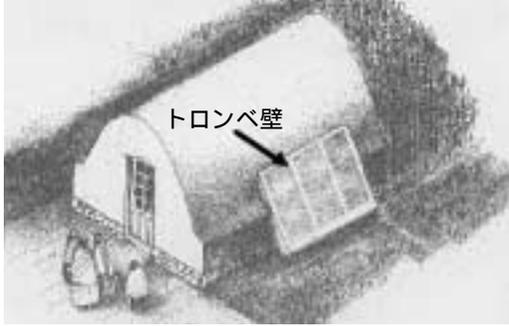
「土の家」としてのラカウタの家屋は基本的に伝統的な日干し煉瓦によって造られる。日干し煉瓦は幾千年も前からアンデス地域で作られており、子供たちも作り方を知っているほどに日常的に製作され、アンデス地域の各地で使用されている。主な素材は土と水と藁である。高地では非常に硬いパハ藁が手に入り、強度の高い煉瓦が作られる。

屋根を仕上げる際には、耐久性と衛生性を向上させるため、漆喰に口バの糞と煮溶かしたサボテンの液汁を混入する技法が採り入れられている。この手法は、後述する対象地域のキーパーソンであるファン・キスベ( Juan Quispe )氏が幼少の頃、父親が教会の壁を造る際に使用していた技術である。それは近代化が急速に進展したキスベ氏の世代になりいつの間にか忘れ去られた伝統技法であったが、より硬質の日干し煉瓦作りを追求していく過程で幼少時代の記憶がよみがえり、近代化の過程で埋もれた伝統技法が再現されたのである<sup>注7)</sup>。このプロセスは、都市部でコンクリートや焼成煉瓦による近代建築が普及するにつれ、日干し煉瓦が廃れていった過程とは全く軌を異にしている。

#### (2) 太陽光の利用

土を生かした伝統技術に加えて、ラカウタの建築にはその他の工夫も採り入れている。一例としてトロンベ壁が挙げられる(図 - 1および写真 - 3参照)。これは、太陽光蓄熱システムであり、建物の北向きの側壁に、透明なガラスないしはプラスチック板で覆った黒い壁を設置している。太陽熱を日中に集積し、夜間にそのエネルギーを内部にとどめる仕組みである。ラウアチャカは、先述の

図 - 1 トロンベ壁



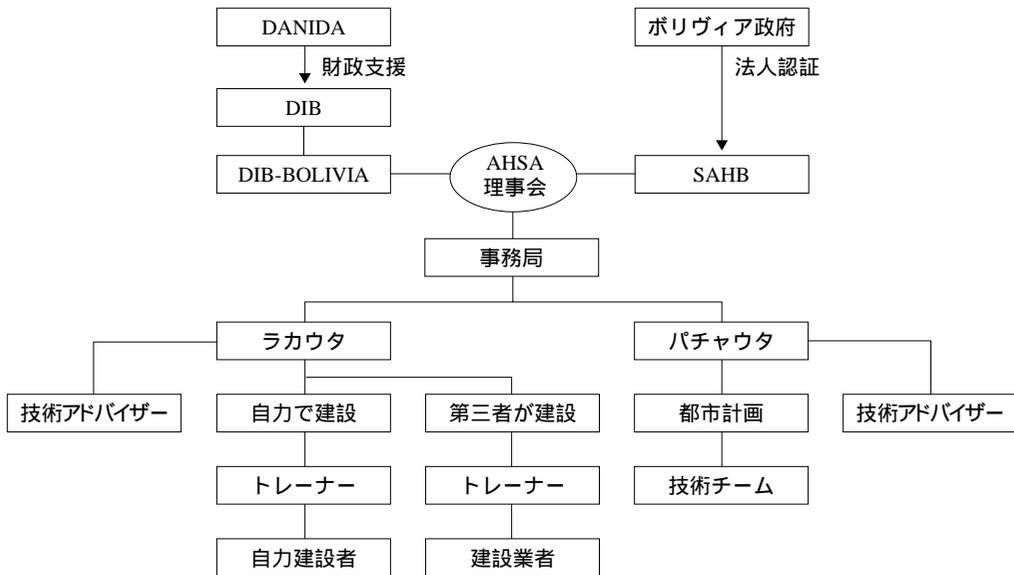
(出典) AHSA: *Lak'a Uta Construcciones Rurales*, p.2, 2001.

写真 - 3 トロンベ壁



(出典) DIB Bolivia: *Parabola Houses at the Altiplano*, p.7, n.d.

図 - 2 プロジェクト体制の組織図



(出典) AHSA: *Sustainable Human Assets in the Altiplano*, pp.4-5, 2001 に基づき作成 .

とおり、昼夜の気温差が最大50度と過酷なため、保温効果のある日干し煉瓦と相まって、こうした設備は住民の健康を維持するうえでも非常に有用なものである。トロンベ壁は、土ブロックの断熱効果を高め、夜間の外気がたとえばマイナス10であっても、屋内部は15を保つことが可能となる。

### 3. 自立発展を促すプロジェクト体制

ラカウタの家屋は専門知識に乏しい素人でも自力で建設することが可能であるが、こうした活動を支える基盤として、現地の組織や人材を生かし

た国際協力体制が挙げられる。ラカウタ・プロジェクトは、DANIDAによる財政支援を受けたデンマークのNGOであるDIBと、ボリヴィアのNGOであるボリヴィア人間居住サービス (Servicio de Asentamientos Humanos en Bolivia : SAHB) の協力による、アルティプラーノにおける持続可能な人間居住環境 (Asentamientos Humanos Sostenibles en el Altiplano : AHSA) プログラムの一翼として実施された。図 - 2は、こうしたプロジェクトの体制を示した組織図である。

AHSAは、図 - 2に示したとおり、ラカウタとパ

チャウタによって構成されている。ラカウタが、各家庭の住居空間に焦点を当てる一方、パチャウタは住居が集まった集落空間における社会サービス（教育、保健・衛生サービス等）を充足させる観点から都市計画を実施する。

プログラムの実施に当たって、DANIDAは財政支援の役割を、DIBは資金管理とモニタリング・評価を実施する役割を担っている。DIBの下にあるDIB - BOLIVIA<sup>注8)</sup>はDIBのポリヴィア支部として、DANIDAとの契約に従い支援を行っている。他方、ポリヴィアでは、政府による法人認証を受けた現地NGOであるSAHBが、DIBとの契約に従ってAHSAを運営する。そして、ラカウタのプロジェクト体制には、プロジェクト体制の組織図（図 - 2）の下部に示したとおり、自力建設者（施工を建設業者に委託せず、自力で建築作業に取り組む者）や建設業者、トレーナーたちが組み込まれている。このように、ポリヴィア、デンマーク双方における官民の機関および人々が各々の特性を生かしており、そこには相補的な関係、すなわちパートナーシップが実現されているのである。

#### 4. プロジェクト活動

##### (1) 建設工程

以下は、ある一家族がラカウタの家屋を建設する場合の工程を簡潔に示したものである。

3家族以上から成るグループを形成し、ラカウタ・センターで建設の申請手続きを行う。

申請書が審査される。

承認を受けた場合、一般的な条件やラカウタ・センターおよび申請家族両者の責任について定めた協約を締結する。

グループは、建設が始まる前に、プロジェクトで課せられている条件を履行する。すなわち、必要な在来の材料をそろえ、プロジェクト遂行に必要な労働力を確保する。

建設が始まる前に、建設に関する講座が開かれ、マニュアルや図面が配られる。

トレーナーによる監督指導のもと自力建設を進める。プロジェクト側からは、トロンベ壁

を作るのに必要な材料が無償で提供される。

施工期間中に、技能訓練、維持管理に関する講義が行われる。

竣工時に公式の引渡しが行われ、自力建設を成し遂げた人たちに建物引渡し証明書が交付される。

##### (2) 技術支援

ラカウタの家屋を建設するためには、特別な専門知識が必要なわけではなく、素人でも自力で建設可能であるが、一定の訓練コースを受講するのが通例である。プロジェクトではトレーナーの研修を行っており、研修を受けたトレーナーは、さらに地元の農夫（婦）や炭鉱が閉鎖したため失業した元坑夫を訓練し、彼らが自力で家を建設できるようにしている。訓練コースは現在ラウアチャカのプロジェクト・サイトにおいて実施されており、住居や仕事場、厩から学校や保健ポストに至るまで、あらゆるものを造っている。プロジェクトは、日干しの土煉瓦を作るところから、基礎工事、壁作り、天井架けと防水加工、すべてのディテールが終わるまで、自力建設者ないし建設業者に対する支援を行う。

##### (3) 資金

ラカウタ・プロジェクトには、「土の家」の建設に関心のある低所得層の家族のために「クレジット・プログラム」が創設されている。このクレジットは、現金ではなく、建設に必要な物資（無償で提供されるトロンベ壁の材料を除く）を融資する。融資を受けるために必要な条件は、建築用の土地、建設材料、土地所有権証明書があることに加え、申請をグループ（3家族以上）で行うことである。返済は、2年以内の完済が求められており、最低15米ドルの月賦返済となる。

#### 5. 広まるラカウタ

プロジェクト開始から10年以上経た現在、ラウアチャカではすでに350軒ほどの家屋がラカウタ・プロジェクトの支援で造られた。これまでプロジェクトに距離を置いてきた農夫（婦）たちもラカウタに関心を示し始めている。建設のための協

力を申し出てきている組織は少なくなく、数百人の住人が指導を受けるのを待っているほどに関心度は高い。プロジェクト・サイトでのトレーニングに参加できる人数が限られているため、トレーニング経験者が行っている建設に近所の住民が手伝いで参加することにより、彼(女)自身が経験を積み、自ら建設を行う事例も存在する。このように、自力建設の経験は近隣の不特定多数の住民にも伝わっていき、プロジェクト自身の手を離れ、住民の自立した活動の契機を創出する。

表 - 1 で挙げた特徴を有するラカウタの工法は、家以外の建物にも応用されている。郡の市民訓練局は農業センターを建てるのにラカウタの工法を採用し、ポリヴィアの住宅省はラカウタ・プロジェクトの研修を基に訓練プログラムを開始することに関心を示している<sup>注9)</sup>。これは、小村で生まれたNGOベースの小規模な活動が、国の機関のプログラムにも影響を与え得る可能性を示唆している稀少な例である。ラカウタの工法にならって建てられた学校もいくつかある。それらの学校では、新しい校舎となつてから、子供が病気になるケースが少なくなったとの報告がある<sup>注10)</sup>。こうした学校に通う子供たち自身の親がラカウタの家屋に関心を示し、「土の家」を造り、子供たち自身も将来「土の家」を建設することは十分に考えられる。

## 6. 2人のキーパースンの存在

近代化と伝統文化の重視、開発の推進と環境の保護という両極の間で揺らぐ開発プロジェクトは少なくない。そのような中、独自の開発を進めながらも環境への負荷を低減させ、地域の伝統や知恵を生かし、受益者の自立を促すラカウタの開発の背景には、2人のキーパースンが存在する。デンマークからの技術専門家であるDIBのラルス・ヤコブセン氏と、ポリヴィアのラウアチャカ村で地域住民から厚い信頼を得ているファン・キスベ氏である。前者は内発的發展論であるところの政策的キーパースンであり、後者は政策的キーパースンが携えてきた理論を現地の知恵をもって生かした実践的キーパースンである<sup>注11)</sup>。ヤコブセン氏は

どちらかといえば環境への配慮や在来文化の重視、地域住民の自立といったラカウタのフレームワークをひとつの発展のあり方として示し、キスベ氏はそのフレームワークに従って、土という自然素材を生かした生活環境の改善やロバの糞とサボテンの煮汁の活用、トロンベ壁の採用などを実現していったのである。

確かに、開発と環境、近代と伝統がそれぞれ調和した発展のあり方を実現するために、外来のアイデアをポリヴィアの文脈に取り入れたのはヤコブセン氏である。ラカウタにおいて注目できるのは、先述の屋根造りに象徴的に表れているように、ヤコブセン氏がすべてを指導するのではなく、キスベ氏のような住民の中心的存在である人物との対話を通して点である。そこには「専門家」から「裨益者」への技術移転といった一方通行の構図はみられない。

2人のキーパースンのさらなる特徴は、彼らの開かれたスタンスである。2人とも伝統至上主義に陥らず、外来の文化を積極的に取り入れる。6世紀という時を経てアンデス高地に古代ヌビアの歴史的建築様式が復元され「土の家」の象徴的な形となったのは、2人の開放的な姿勢の表れであるといっても過言ではない<sup>注12)</sup>。ラカウタ・プロジェクトは、地域社会の伝統にはみられなかった外来の手法を当地に合う形で生かした好例でもあり、そこには一般的な伝統回帰とは異なる、空間的にも時間的にも開かれたスタンスをみて取ることができる。

冒頭にも述べたとおり、自然環境の特性を生かしながらの開発、共存関係の中で育まれる自立については従来の開発プロジェクトにおける難題であったといつてよい。しかし、既成概念へのこだわりを捨てたアイデアとそれを実行するだけの意志を持ち、さらにそうした人物が活躍できるだけの社会的環境を整えば、開発と環境、近代と伝統、依存と自立といった、一見対峙するような難題は十分に克服できることを、2人のキーパースンの軌跡は示している。もちろんこうした2人の活動基盤をポリヴィアとデンマークの両国政府やNGOが支えたという点も強調されなくてはならない。

## 7. 成果と課題

ラウアチャカで「土の家」を普及していく過程において、ラカウタ・プロジェクトは多くの成果をもたらした。自然素材を生かした居住建設や、住民の技能習得、低所得者層の自力建設などの経済効果は主な成果として指摘されてよい。こうした諸成果の他にもいくつかの重要な「副産物」を見出すことができる。第1に、住民の意識の変化である。プロジェクト開始当初、ラウアチャカの住民は貧困の象徴ととらえていた土の建造物に相当の抵抗感を持っていた。そこでヤコブセン氏はラ・パスで建設していた土の建造物を彼(女)らに示し、快適な空間を体感し、自然素材の利点を理解してもらう機会を設けた。こうした活動を契機に、住民の認識は変容し始め、建設作業やワークショップを通して日干しの土煉瓦に肯定的な価値を見出す者も増えた<sup>注13)</sup>。

また、社会的弱者とされる女性や子供に対してラカウタ・プロジェクトが発揮した効果は小さくない。家は女性にとって生活の場であるのみならず生産の場でもあり、「我が家」は貧困家庭の女性にとって貴重な所得獲得の場でもある。さらにラカウタの住居により生活条件がよくなり、子供の健康が確保されたとの報告もある<sup>注14)</sup>。これらの成果が認められる一方で、ラカウタの家屋建設によって、住居環境や衛生状態、費用対効果がどの程度改善されたか、「土の家」の耐久性や地震の多いアンデス山域における耐震性がどの程度あるのかなど、科学的な分析が課題として残されており、今後の研究に期待したい<sup>注15)</sup>。

## 注 釈

- 1) 現地調査は2001年3月11日～24日まで行い、文献調査はボリヴィア、デンマークおよびフランス(グルノーブル大学建築学部)のユネスコ講座で収集した資料(ビデオを含む)を利用した。
- 2) ボリヴィア政府の統計によると、上水道の普及率が30.7%、下水道が0%、電化率が32.6%である。(http://www.dialogolcp.gov.bo/indicadores/21301.htm)。
- 3) ボリヴィアの貧困率(全人口に対する貧困ライン以下の人口の占める割合)は、1999年の時点で62.7%、地

域別にみた場合、都市部で47.0%、農村部で81.7%である。なお、アルティプレーノ農村部における貧困はとりわけ深刻であることが指摘されており(Republic of Bolivia: *Poverty Reduction Strategy Paper - PRSP*, p.33, 36, 2001)、ボリヴィア統計局(http://www.ine.gov.bo/)の発表によると、貧困率は88.7%にも上っている。

- 4) DIBは1988年に設立された。メンバーはさまざまであり、建築家、大工、生産者、経済学者、人類学者などが含まれる。DIBの主な目的は生活環境の改善であり、ボリヴィア、スリ・ランカ、カンボディア、南アフリカ、タイにおいて活動を行っている。プロジェクトの形成は、地元の団体、住民組織によるイニシアティブをベースに行われている。
- 5) DIB Bolivia: *Parabola Houses at the Altiplano*, p.3, n.d.
- 6) プロジェクトの「仕掛け人」であり、後述のデンマークのNGO職員であるラルス・ヤコブセン(Lars Jorgen Jakobsen)氏によれば、「『土の家』で暮らす住民は一般に用いられる経済指標からすると貧困層に属するのかもしれない。しかし、彼(女)らの生活は確かに質素ではあるが、健康的で心地よい居住空間での暮らしである」とのことである(2001年3月18日ラウアチャカで筆者等が行ったヤコブセン氏へのインタビューより)。
- 7) 2001年3月18日ラウアチャカで筆者等が行ったキスベ氏へのインタビューより。
- 8) DIB - BOLIVIAの目的は、居住にふさわしく、経済的に環境に良い家を通じて、高地の低所得者層の生活を改善することである。プロジェクトでは、家族や協力機関のみに限らず、その他公共機関や地元組織などのためにも、建設、設備上の技術支援を行っている。
- 9) DIB Bolivia: *op. cit.*, p.8, n.d.
- 10) *ibid.*, p.8, n.d.
- 11) 市井三郎によれば、キーパーソンとは、「不合理的な苦痛を軽減するためには、みずから創造的苦痛をえらびとり、その苦痛をわが身にひき受ける人間」のことであり、明治維新や中国革命など歴史上の変革期に現れる人物のことを指す。ただし内発的発展論におけるキーパーソンとは、「地域の小さき民」(鶴見和子・川田侃: 内発的発展論, 東京大学出版会, p.59, 1989)であり、個々の地域社会の日常生活の具体的状況における発展の担い手である。日本の例でいえば、村興し運動の「仕掛け人」がそれに相当する。
- 12) 2人の開放的な姿勢は、自分たちを「馬鹿者(原語は"loco"。スペイン語で「狂気、馬鹿」等の意)」と呼んではばからないキスベ氏の発言に端的に表れている。キスベ氏は、筆者らのインタビューで冗談まじりに次のように語っていた。「このプロジェクトを始めたデンマークのNGOのラルス氏は最初の馬鹿者であり、私は2番目の馬鹿者となった。馬鹿者たちが最初に歩いてみたら、科学的な知識を持った研究者たちはその後をついてきたんだ」(2001年3月18日ラウアチャカで筆者等が行ったキスベ氏へのインタビューより)。
- 13) 2001年3月18日ラウアチャカで筆者等が行ったヤコブ

セン氏へのインタビューより。

- 14) DIB ホームページ <http://www.dib.dk/Bolivia.htm>
- 15) 「土の建築＝脆弱」という制約に対する試みとして筆者らが所属する「識字教育のための学び舎づくりを支援する会」では日本の左官技術等を活用し、土に石灰を混入する手法等をボリビアで試している。詳しくは次の報告書を参照されたい。識字教育のための学び舎づくりを支援する会：『ボリビア・コチャバンバにおける住民参加型識字教室建設のための基礎調査および日干しブロック技術指導（国際建設技術協会平成11年度助成事業報告書）』、2000年3月、および、識字教育のための学び舎づくりを支援する会：『ボリビア国・コチャバンバにおける住民参加型識字教室建設のための日干しブロック生産技術指導・構法調査及び地域社会での自力建設継続のための住民調査』（国際建設技術協会平成12年度助成事業報告書）、2001年3月。

## 参考文献

- 1) 鶴見和子・川田侃：内発的発展論，東京大学出版会，1989.
- 2) 宇野重昭・朱通華編：農村地域の近代化と内発的発展論 日中「小城镇」共同研究，国際書院，1991.
- 3) 宇野重昭・鶴見和子編：内発的発展と外向型発展 現代中国における交錯，東京大学出版会，1994.
- 4) 識字教育のための学び舎づくりを支援する会：ボリビア・コチャバンバにおける住民参加型識字教室建設のための基礎調査および日干しブロック技術指導（国際建設技術協会平成11年度助成事業報告書），2000.
- 5) 識字教育のための学び舎づくりを支援する会：ボリビア国・コチャバンバにおける住民参加型識字教室建設のための日干しブロック生産技術指導・構法調査及び地域社会での自力建設継続のための住民調査（国際建設技術協会平成12年度助成事業報告書），2001.
- 6) AHSA: *Lak'a Uta Autoconstrucción*, 2001.
- 7) AHSA: *Lak'a Uta Construcciones Rurales*, 2001.
- 8) AHSA: *Lak'a Uta Construcciones Antisísmicas de Tierra*, 2001.
- 9) AHSA: *Lak'a Uta Crédito para Autoconstrucción Casas de Tierra*, 2001.
- 10) AHSA: *Lak'a Uta Earth Houses*, 2001.
- 11) AHSA: *Lak'a Uta Programa de Crédito*, 2001.
- 12) AHSA: *Manual para Autoconstructores Lak'a Uta*, 2001.
- 13) AHSA: *Pacha Uta Organización del Espacio*, n.d.
- 14) AHSA: *Sustainable Human Assets in the Altiplano*, 2001.
- 15) DIB Bolivia: *Parabola Houses at the Altiplano*, n.d.
- 16) Schumacher, E. F.: *Small is Beautiful: Economics as if People Mattered*, Hartley & Marks 1999.
- ーバル・リンク・マネージメント株式会社研究員。  
〔著作・論文〕  
“How Children Remain in School without Achieving: A Case Study of State Primary School in São Paulo”, 国際基督教大学大学院提出修士論文，1998。
- 永田 佳之（ながた よしゆき）  
国際基督教大学教育研究所助手を経て，  
現在，国立教育政策研究所主任研究官  
〔著作・論文〕  
「現代アジアにおける創造的テンションの創生 タイの『子ども村学園』、『教育学年報8』，世織書房，2001年10月  
「オルタナティブな学び舎の社会学：教育の公共性を再考する」（菊地栄治との共著），『教育社会学研究』第68集，日本教育社会学会，65-84頁，2001年5月。  
「国際教育ネットワーク事業再考 アジア・大太平洋地域におけるアベイドの評価と課題」，『国際教育協力論集』第3巻第2号，広島大学教育開発国際協力研究センター，91-104頁，2000年12月。  
「アジア・大太平洋地域教育開発計画（アベイド）の形成と発展 胎動期から発足まで」，『国立教育研究所紀要』第129集，国立教育研究所，141-151頁，2000年8月。

## 倉田 知幸（くらた ともゆき）

在ポルトガル日本国大使館専門調査員を経て，  
現在，社会開発分野コンサルティング会社であるグロ

## はしがき

### 新しい援助アプローチへの取り組み

冷戦構造の終焉を受け、世界の政府開発援助総額が低迷する一方、貧困問題は依然として極めて深刻な問題である。最近では、2001年9月のアメリカにおける同時多発テロを契機に、テロの背景には貧困問題もあるとの先進国側の認識のもとに、国際社会の貧困問題に対する従来からの強いコミットメントに加えて、安全保障問題がリンケージし、いっそう脚光を浴びようになっている。

「カネ(政府開発援助)が減っても、問題(貧困)が存続する」ならば、当然、その少ない「カネ(資金)」をいかに「効率よく」使用するのが焦点となる。貧困問題が特に深刻であり、財政に占める援助の比重が大きなアフリカにおいて、従来からの援助アプローチの見直しと新しいアプローチの試行が本格化したのは自然な流れといえよう。

従来の援助のアプローチは、専門家の派遣や機材供与、学校建設、道路整備など、人やモノ、サービスを通じた方式が中心であった。この方式は、一定の目的、期間、予算、組織等を有するいわゆる「プロジェクト」型援助ともいわれる。わが国の無償資金協力や有償資金協力も「資金協力」ではあるが、このプロジェクト型の援助方式が主体である。これに対し、近年、人やモノ、サービス等を「直接」途上国に供与するのではなく、一定の開発戦略および計画を途上国政府とドナーが共同で形成し、その戦略および用途先に沿って、ドナーが場合によっては政府の予算体系に組み込んで、援助資金を相手国政府の口座に直接「振り込む」アプローチが試行されている。

これは、従来のプロジェクト型援助が、途上国の政策との整合性や案件間の連携が弱く、案件が重複・矛盾したり、マクロ経済運営のフレームワークや公共支出計画等との整合性に欠けるなど、非効率であったとのドナー自身の(特にアフリカでの)反省を根拠としている。

双方のアプローチの違いは、特にプロジェクト型が個々の「点」の開発活動レベルで活動を管理するのが基本であるのに対し、新しいアプローチでは活動の管理を「面」すなわちセクター・イシューレベルで行い、その開発・経常予算を含めた行財政全体を把握することにある。

本特別報告では、後者の新しい援助アプローチ(本稿でいう「プールファンド援助」)に焦点を当て、アフリカのタンザニアを事例として取り上げ、さまざまな資金協力の方式について具体的に紹介する。

なお、プロジェクト型援助についての批判は、特に従来の欧米流の援助方法(たとえば案件のために特別の部署 Project Implementation Unit などと呼ばれる をドナーの資金で構築する方法等)に向けられており、途上国のオーナーシップと自助努力を重視したわが国流の援助方式は、このような批判に当てはまらない部分もある。一方、同援助は、結果に至るまでのプロセスが比較的単純でドナーのかかわりも直接的なため、経常予算という日常のメンテナンス支出がスムーズにいく場合は、結果を得やすいメリットもある。

もとより、援助機関はより効果的、効率的な援助アプローチを確立するため、常日頃から既存の援助手法をレビューし、たゆまぬ改善の努力を行う意識を持つ必要がある。このような視点から、現在試行・実行されている世界の新しい援助アプローチをひとつの選択肢として、十分に知見を広め、適用の可能性を検討し、よい面は取り入れ、わが国からも発信するという姿勢が望ましいことは論を待たない。本特別報告が、関係者の議論を喚起するひとつの契機や参考になれば幸いである。

国際協力事業団 国際協力総合研修所  
調査研究第一課課長代理 牧野 耕司

〔特別報告〕

## タンザニアにおけるプールファンド援助の現状 公共支出管理の強化に向けて

ささおか ゆういち  
笹岡 雄一\*

### はじめに

プールファンド (pool fund) 援助とは、資金供与を通じた援助形態のひとつで、政府、ドナーが同意した一定の公共計画に資金を預託して共同事業を行うものである。これはリスクもあるが、潜在的な利点としては、政府のオーナーシップの促進、財政収支の改善、政府の手続きの強化・取引費用の削減などの実現によって、公共支出管理のレベルの向上に資することが挙げられる<sup>注1)</sup>。近年セクタープログラムとの関係で語られることの多いコモンバスケットファンド (Common Basket Fund: CBF) は、この一部に当たる<sup>注2)</sup>。プールファンド援助は、「財政援助」(主としてこの形態)と、その潜在性を持つ「非財政援助」に分類できる。

財政援助 (“on budget”) は、援助の受け取りを歳入に、その使用を歳出に計上し、政府の会計調達手続きを通じて支出される。非財政援助 (“off budget”) は、基本的に、ドナーの資金は政府予算の枠外で管理され、ドナーの手続きを用いて援助サイトに直接に資金が物資サービスにより供与される<sup>注3)</sup>。双方の違いの根本は、政府の予算書に計上されるか否か (on or off budget) という点である。なお、非財政援助は、一般的には人やモノ、サー

ビスを通じた従来型のプロジェクト型援助も含まれる形態であるが、本稿では、予算書に計上されない資金協力に焦点を当てて報告する。

### タンザニアでの成り立ち

タンザニアは東アフリカに位置するが、1人当たりGDPは220ドルであり、国連開発計画 (UNDP) の人間開発指数 (HDI) では第156位である<sup>注4)</sup>。プールファンド援助が同国で発達している背景には、財政赤字、累積債務などの貧困国の条件のほかに独特の経緯がある。それは1995年のヘレイナ・レポート以来の援助様態の見直し論と、それに関連した新しい援助潮流の存在である<sup>注5)</sup>。

1993年から94年、タンザニアでは歳入不足と汚職が問題になっていた。構造調整融資が中断し、ドナーとの支援国 (Consultative Group: CG) 会合も延期された。そこで現状を調査して今後の援助の方向性を探ることがドナーと政府との間で合意され、デンマークの支援により独立アドバイザーがヘレイナ・レポートを作成した。このレポートは、従来の援助には政府のオーナーシップとドナーのパートナーシップが欠如していたと指摘し、対策としてセクタープログラムと財政援助の推進を呼びかけた。そして北欧諸国などがこれに共鳴した<sup>注6)</sup>。

この背景には40以上のドナーが2000以上のプロジェクトを行い、一般に非財政援助はドナーが支出

\* 国際協力事業団調達部調査役

の状況や見通しを政府に伝えないので、政府の計画・予算管理が非常に難しいという問題があった<sup>注7)</sup>。また、開発予算の大きい大規模インフラ事業は経済危機以降の80年代に減少し、90年代から社会セクターの援助がシェアを増す中で、経常予算の役割が増大したことも予算管理が煩雑になった要因である<sup>注8)</sup>。

## I 財政援助

タンザニアの財政の観点からの最重要計画は貧困削減戦略書（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）である。その内容はヘレイナ・レポートの影響が強い。1999年10月に閣僚レベルの策定チームと各省庁の技術委員会が設置され、イギリス、UNDP、日本などが計画作成に資金提供し、コメント作成には主要ドナーが参加した。

2000/01年の国家歳出は1兆3400億シリング（約2500億円）、歳入は9100億シリングであった。収支ギャップ4300億シリングは、構造調整およびPRBS（後述）1800億、財政援助プロジェクト1700億、重債務貧困国（HIPC）救済600億、民営化基金200億シリングにより埋め合わされた<sup>注9)</sup>。歳入がGDPの11.8%、歳出が17.4%であり、1996/97年から歳入のGDP比率は低下傾向にある。

GDP比6%弱の財政赤字を抱え、タンザニア大蔵省の財政援助を求める声は切実である。2000年CG会合でのムカバ大統領声明、2001年ムランバ大蔵大臣の予算演説では、援助様態はプロジェクトより財政援助が望ましいと述べられた。財政援助の様態は、確かにPRSPの基本理念との適合性も高い<sup>注10)</sup>。2001年の同会合では、大統領はプロジェクトが望ましくないとは言っていないと発言した<sup>注11)</sup>。財政援助を推進するグループは、政府側が大蔵省、計画委員会、ドナー側が北欧諸国、イギリス、スイス、世界銀行（以下、世銀）であり、日本は援助様態を組み合わせるベストミックス論を表明した<sup>注12)</sup>。

### 1. コモンバスケットファンド（CBF）

タンザニアにおけるCBFの代表的事例は、2001年8月時点では、保健セクタープログラム（Health Sector Wide Approach programme : Health SWAp）と地方政府改革計画（Local Government Reform Programme: LGRP）であった。

#### 1) 保健セクターバスケットファンド（HSBF）

1998年3月から保健省とドナーは保健セクタープログラムを設定する協議を始め、99年4月にデンマーク、イギリス、アイルランド、ノルウェー、スイス、世銀がコモンバスケットへの資金拠出に合意し、保健セクターバスケットファンド（HSBF）が成立した。同年10月、保健省、地方自治省（2000年より地方自治庁）、大蔵省およびドナーは、CBF委員会の初会合に参加した。2000年のPRSP成立後、このセクタープログラムはPRSPのセクター単位の構成要素となった<sup>注13)</sup>。

99年12月には保健省のプールファンド専用のドル口座が中央銀行に開設された。世銀はHSBFに資金を供与しているが、その支出は中央政府に限り、各県に対する支出は制度上認めていない。タンザニア政府も続いて拠出し、翌年オランダとドイツも参加した。HSBFの詳細な予算項目は、四半期ごとにCBF委員会が執行状況を審査して優先順位を決めている。CBF委員会の承認が得られると、資金は保健省および大統領府地方自治庁に振り込まれ、同庁から各県に送金される。県にとって資金計画の予測性は格段に高まった。

2000/01年度に、北欧ドナーなどは2200万ドルをHSBFに、3600万ドルをプロジェクトに支出した。支出先の比率は参加国により差があり、イギリスとデンマークはHSBFの比率が高い<sup>注14)</sup>。同じ年度にプロジェクトのみを行っているドナー（アメリカ、日本、カナダ、EU、UN）は、4160万ドルを供与した。HSBFの資金は保健セクターに対するドナーの援助総額の22%に相当する。

保健セクターの会合にHSBFのドナーはプロジェクトのみを行うドナーと共に参加するが、CBF

表 - 1 保健セクターの支出実績

(単位：10億シリング)

	1997/98	1998/99	1999/2000
政府予算	53.18	80.11	72.31
經常予算	46.82	62.18	61.34
政府ドナー	46.82	62.18	57.99
ドナー	-	-	3.35
開発予算	6.37	17.94	10.98
政府ドナー	2.56	0.92	1.94
ドナー	3.81	17.06	9.04
非財政資金/援助	47.53	43.87	61.27
地元ドナー	0.86	1.11	1.23
ドナー	46.67	42.76	60.04

(出典) 保健省 Public Expenditure Review, 2001.2.

委員会には通常CBF参加ドナーのみ出席するため、セクターの全貌はCBF参加ドナーにしかわからない。プロジェクトのみを行うドナーには、CBF参加ドナーに政府との政策運営を牛耳られているという不満がある<sup>注15)</sup>。

HSBFは資金を地方へ直接的に供給することを目的のひとつにしているが、2000年12月に開始されたばかりなので、まだ明確な成果は現れていない<sup>注16)</sup>。半年経た段階では当初予定の80県はカバーされていない。現状はHSBFとプロジェクトの双方の援助を受けている県とほとんど何も受けていない県に二分され、援助受け取り量の不均衡がある。この解決には、HSBFの比率ないし資金量を増やすか、または各県のプロジェクトを含む援助流入量を把握して全体の計画を調整する必要がある。

表 - 1は近年の保健セクターの支出実績である。予算の中では政府支出が過半を占めるが、ドナーの支出は非財政援助を含めれば、実績全体の半分を超える。援助量全体が増加し、開発予算のみならず經常予算にもドナー資金が入り始めており、この傾向の継続が見込まれる。保健行政サイドでは、末端にサービス用資金が渡った際に業務をこなせるスタッフの存在の有無が問われている。

表 - 2 LGRP予算の変遷( 拠出ドナーごと )

(単位：100万シリング)

	予 算 時 期			
	1997/98	1998/99	1999/2000	2000/2001
政 府	25	-	44	49
オ ラ ン ダ	523	70	538	1,227
ノールウェー	175	57	46	970
フィンランド	375	-	680	626
デンマーク	-	250	1,196	730
イギリス	-	143	249	1,971
EU	-	205	-	500
UNDP	-	-	-	410
ス イ ス	-	-	-	176
アイルランド	-	-	1,006	146
合 計	1,098	127	644	4,683
				5,943
				326

注) 太字がノンイヤーマーク、細字がイヤーマークの資金。  
(出典) LGR Team, 2001.6.

## 2) 地方政府改革バスケットファンド (LGRBF)

LGRP (Local Government Reform Programme) は、公共サービス業務の権限を中央から地方政府に大幅に委譲させ、サービスの質とアクセスを向上させる計画である。フェーズIは2000年1月から全国114の地方政府のうち38を対象に開始された。県議会に行政執行権限が与えられ、中央および州政府の権限は縮小した。LGRPのCBFはLGRBFと呼ばれ、北欧6カ国とEUからの拠出により始められた。政府とドナーからなるCBF運営委員会は、活動内容と予算を討議し、毎年4月までに大蔵省に次年度(7月～翌年6月)の予算案を提出する。具体的な予算執行計画は、四半期ごとに関係者で合意され、承認額が運用基金に振り込まれている。

表 - 2にあるように当初のLGRPは、資金の使途を拠出者が決めておくイヤーマーク資金により事業が担われていた。1999年10月からLGRBFの運営が

## 〔特別報告〕

表 - 3 MDF/PRBS 資金実績 1998/99-2001/02

(単位: 100万ドル)

ドナー	タイプ	1998/99	1999/2000	2000/01 見込み	2001/02 計画
デンマーク	MDF	7.8	7.0	2.5	
	PRBS				6.2
フィンランド	MDF	2.0	0.0	1.4	
	PRBS				1.6
アイルランド	MDF	5.7	6.5	6.0	
	PRBS				6.2
オランダ	MDF	15.4	20.0	18.1	
	PRBS				16.7
ノールウェー	MDF	2.7	8.2		
	PRBS			5.4	5.6
スウェーデン	MDF	8.1	10.0		
	PRBS			8.4	8.1
スイス	MDF	0.0	4.6		
	PRBS			4.8	4.8
イギリス	MDF	46.5	40.0		
	PRBS			57.4	62.1
EU	PRBS			11.7	35.3
M D F 合計		88.1	184.37	28.02	
P R B S 合計				87.65	146.6
総計		88.1	184.4	115.7	146.6

(出典) Cross-Sector MTEF 2001/02-2003/04 (2001.5).

始まり、2000/01年にイヤマーク部分は5.2%に減った(オランダによる州政府のリストラ、スイスとアイルランドによるダルエスサラーム市の会計システム構築費用)。ノンイヤマーク資金はドナーの複数の資金が混合すると、用途は特定できない。

UNDPは現物拠出によりLGRPを支援してきたが、2000/01年度からLGRBFに参加した。資金投入には規則上の制約があるので、国連資本開発基金(UN Capital Development Fund: UNCDF)を通じて拠出している。UN関係者は自らの使命は技術的な専門性で、ファンディングではないとしている<sup>注17</sup>。CBFが有力になると北欧諸国からのマルチパイ方式の資金が減るので、UNはCBFを最重視せず案件の計画段階のみに用いる意向である。

地方自治庁の2000/01年の経常予算(人件費と物件費)は147億シリング、開発予算は270億シリングであり、後者の99%はLGRBFを中心とするドナーの支援であった。北欧ドナーは地方分権の制度

改革の実施にLGRBFを利用し、ドナー資金をセクター省庁を通させずに県に直接供給しながら、他方で従来からの地域拠点型の農村総合開発プロジェクトに対する援助も継続している。

## 2. 貧困削減財政支援 (PRBS)

PRBS (Poverty Reduction Budget Support) の前身は、1998年からIMF、世銀、アフリカ開発銀行に対するタンザニアの返済債務到来分を、北欧8カ国が肩代わりして支払っていたMDF (Multilateral Debt Fund) であった。HIPCの決定時点に至り、その必要性がなくなってからもドナーは同じ予算枠を用いて大蔵省に対する一般財政支援を継続した。この援助の対象は、教育、保健、水、地方道路などのPRSPの優先セクターである<sup>注18</sup>。PRBSは、特定セクターに限定されるセクタープログラムのCBFとも、財政一般を支援する世銀の構造調整融資とも異なる性格を持っている。タンザニアではPRSPを構成するセクタープログラムが2001年8月時点で保健セクターのみであった。したがって、資金牽引力が弱いPRSPの優先セクターの開発予算と経常予算の物件費をカバーする必要があった。表-3に1998年から2002年の国別MDF/PRBS資金供与実績を示すが、2001/02年度には経常予算の14%を担っている。

イギリスは2001/02年度から3年続けて毎年4500万ポンドの供与を誓約し、PRBS全体の4割を支えている。イギリスは経常予算(人件費、物件費)のうちの物件費を支援する意義を強調している<sup>注19</sup>。PRBSは基本的にIMFのPoverty Reduction and Growth Facility (PRGF) を達成目標の枠組みとして利用しており、世銀はHIPCの完了時点到達後の2002年から構造調整のPoverty Reduction Support Credit (PRSC) を導入する予定である<sup>注20</sup>。また、政府、ドナーは達成度評価枠組みにより共同で成果のモニタリングを行うことになっている<sup>注21</sup>。

大蔵省は、各セクターの重要度の変化に応じて支出構成を変更できる柔軟性を歓迎している<sup>注22</sup>。次に、PRBSと分権化の組み合わせは、大蔵省と自

治庁にとり、地方の貧困削減のニーズの変化に柔軟に対応するために予算管理上は最も望ましい。他方、セクター省庁の役割は、計画作成、事業モニタリング、人材育成、技術支援の実施に限定されつつある。

このほか財政援助のプロジェクトは無数にある。たとえば、マクロ経済政策を所掌する大蔵省政策分析局は、スイスの資金、IMFの技術指導により運営されている。活動資金は大蔵省の口座に入金され、専門家が来てOJTを行っている。会計検査院の活動はスウェーデンからの財政援助が予算の88%である。

## II 非財政援助

非財政援助にもさまざまなタイプがある。成長拠点型の日本や、地方NGO型のアメリカ、カナダの一般の援助も該当する<sup>注23)</sup>。ただし、ここでは制度改革を推進し、プールファンド援助と関係する援助のみを報告する。

### 1. PRSP / 公共投資レビュー (PER)

PRSPの作成プロセスは、各ドナーが調査の成果品を提供し合うプロジェクト援助の組み合わせであった。資金はプールされずに調査の分担が決められ、それぞれの成果品をメンバーが共同審査した。資金の集中投入という意味でプロジェクトが統合される潜在性があったが、報告書作成が主な業務であり、全員が互いにコメントできる限りこの体制は有効であった。PRSPのモニタリング体制の構築はHIPCの完了時点到達の条件のひとつになっていたが、活動資金をプールファンドするかどうかの議論が2001年時点で行われた。

公共投資レビュー (Public Expenditure Review: PER) はPRSPに係る活動の一部として、公共セクターへの支出状況などを振り返る政府とドナーの検討プロセスである。2001年5月に行われたPERは、表-4の16項目からなり、政府および10のド

ナーが実施のための資金を提供した。PERの作成は毎年10月から翌年4月まで毎週のように会議が開催され、進捗状況や報告書の概要をめぐり意見が交換される。多くのドナーの参加は相互学習の場としても有効であるが、2001/02年のPERでは一部の項目にプールファンドが導入されている。セクター省庁の計画局は、コンサルタントに依頼するTORやコメント、資料を作成しているが、オーナーシップが完全に発揮される段階にはなっていない。

### 2. 公共セクター改革計画 (PSRP)

PSRP (Public Sector Reform Programme) は2000年から2011年までに大統領府公務員庁が中心になり公共セクターのサービスを改革する。計画は、サービスのパフォーマンスと給与の改善、公務員改革などからなり、アカウントビリティ、透明性、効率性の改善が目的である。分権化との関係では、中央と地方の適切な業務分担の確立を求め、LGRPの基礎を作っている。

PSRPの前身はUNDPが1991年に調査した公務員改革であり、93年から99年まで世銀がプロジェクトを支援し、その後、北欧諸国、スイス、アメリカ、日本などが参加した。公務員改革は公務員給与の改善とともに、明確に小さな政府を志向しており、構造調整の流れをくんでいた。

公務員改革の時期、政府は国営企業の生産部門から手を引き、周辺事業を民間に委譲することが課題であった。PSRPの時期になると、PRSPやLGRPのような地方の住民の貧困削減が課題になり、政府縮小から政府の効率改善に重点が移行した。しかし、IMFは引き続き政府縮小も示唆しており、世銀、イギリス、アメリカは、定員削減のプールファンドを設立して早期退職者の転職費用拠出に貢献している。1998/99年にはイギリスの援助で公務員の給与明細が完全に電算化され、4000人のやみ定員がリストから削除された。また、デンマークとイギリスはプールファンドを作り、技術

〔特別報告〕

表 - 4 PERの活動と資金供給者

	検討対象項目 / 活動	資金供給者	コンサルタント	備 考
1	予算のサステナビリティ	DfID (イギリス)	EME (イギリス)	PRSP 目標のコスト計算と援助流入量の見通し
2	予算資金追跡調査	UNICEF/UNDP	ESRF/REPOA(タンザニア)	各県に示達された資金の実際の送金・使用状況
3	地方政府の負債	EU	REPOA	各県の負債状況
4	背景調査 土地	デンマーク	DOE/UCLAS	土地改革の現状と問題
5	教育	スウェーデン	OPM (イギリス)	セクタープログラム形成中
6	保健 パフォーマンス予算	SDC (スイス)	IHSD (イギリス)	セクター・インパクトの重視
7	幹線・地方道路	ノルウェー	COWI (デンマーク系タンザニア)	公共事業省・自治庁の調整
8	県内の道路	SDC (スイス)	DOE/UDSM	
9	農業	デンマーク	ESRF	セクタープログラム形成中
10	司法	デンマーク	ERB/UDSM	
11	水	JICA	ESRF	
12	HIV/AIDS	ノルウェー	PSI(アメリカ)/MUCHS	多セクター調整
13	MTEF 研修	世銀他複数国・機関	大蔵省・計画委員会	優先セクター省庁を対象
14	マクロ経済枠組みとクロスセクター MTEF	世銀他複数国・機関	マクロ・グループ (一部ドナー)	資金流入見込みと主要セクター支出見込み
15	PER2000年報告書	世銀	大蔵省	世銀と大蔵省で作成
16	PER 主要ミッション	世銀他複数国・機関	主要ドナー	エイドメモワール

(出典) PER FY01 Working Group (2001.3).

表 - 5 PSRPの活動内容例とドナー

コンポーネント	ド ナ ー	内 容	予算 (1000 ドル)
パフォーマンス・マネジメントシステム	世銀	PMの実施, 訓練, 研修と運営経費	8,029
	デンマーク	戦略的計画作成, 各州ワークショップ	
	イギリス	パフォーマンス改善基金サポート	
リストラおよび公共セクターの参加	世銀	コンサルタントサービス, 訓練, 運営経費	2,496
	イギリス	サービスデリバリー改善, 公共セクターの合理化	
	アメリカ	民間セクターの参加支援	
幹部育成プログラム	世銀	再配置とファイナンス	4,106
	イギリス	技術協力, 訓練, 運営経費	
情報管理システム	世銀	データベース開発とローカルネットワーク	5,719
	イギリス	技術協力, 訓練, 法的・制度的枠組み	
リーダーシップ	世銀・UNDP その他	プログラムの運営	1,798
合 計			22,148

(出典) 大統領府公務員庁 Quarterly Monitoring and Forward Planning Report Vol 3, No4, 2001.

系専門職員の給与増額を支援している。表 - 5はPSRPの活動内容をドナー別に示したものである。

PSRPの中にはパフォーマンス改善基金があり、2000年末からイギリスが拠出している。これはプロジェクトないしイヤマーク・コンポーネントの多いPSRPを1つのプールファンドに統合する目的

で設置された。もし発展すればLGRPのLGRBFのような中核的存在になるが、2001年8月の時点では他ドナーの参加コミットメントは得られていない。

## おわりに

公共支出管理 (Public Expenditure Management) は一般に多くの途上国、特に貧困国で重要になっている。さらに、タンザニアでは今後も試行錯誤はあるが、財政援助が徐々に主流の援助様態になっている。このように援助の流れが変わった理由としては、援助が「点」から「面」を重視するようになったことが挙げられる。1980年代まではトリックル・ダウン仮説などの開発拠点を求める援助哲学が有力であったが、90年代からは社会開発などのいわばバンにまんべんなくバターを塗るような、住民に広く行き渡る援助が増えた事情がある。この過程で経常予算の持つ意味と中期的な予算管理が格段に重要になった。この傾向は、対外累積債務、歳入の低迷、地方分権化ないし地方政府改革の動きにより加速されており、タンザニアのPRSPもこの対応とリンクしている。

タンザニアと隣国のウガンダは、HIPC救済の経緯もあって90年代末からPRSPが強力に推進され、プールファンド援助が増加している。これがアフリカ地域内やほかの地域の貧困国にどの程度の影響があるかは不確定である。しかし、少なくともアフリカ地域や最貧国においては、プロジェクト援助を実施し内貨を途上国政府に負担させる原則を維持しようとしても、内貨の一部は他ドナーの資金である場合が増えている。したがって、どのドナーもプロジェクト単位のみではなく、公共支出管理まで視点を広げて援助を行うキャパシティが必要になっている。

## 注 釈

- 1) EU: *Establishing an Education Sector Development Programme*, Nov.1997.
- 2) 笹岡雄一：アフリカにおける援助変容に関する考察：セクター・プログラムの課題。国際協力研究，16(2)，2000。などを参照。

- 3) たとえば、日本の援助は開発予算の外貨部分を予算の枠外で援助し、経常予算のほうを途上国政府側が予算計上する仕組みである。
- 4) UNDP: *Human Development Report*, 2000.
- 5) G.K.Helleiner トロント大学教授ほか： *Report of the Group of Independent Advisors on Development Cooperation Issues between Tanzania and its Aid Donors*, 1995.
- 6) 対タンザニア援助は1995～98年平均で日本が全体の22%で首位であるが、北欧7カ国の総和は59.4% (UNDP: *Development Co-operation Report for Tanzania*, p.23, 1998)。
- 7) Helleiner: *op.cit.* p.18.
- 8) 大統領府マクロ経済部長Mwakapugi, 2001.10.
- 9) Ministry of Finance: *Cross-Sector MTEF 2001/02-2003/04*, May 2001.
- 10) 途上国のオーナーシップ、パートナーシップ、成果重視、包括的アプローチ、長期的視野の5理念。
- 11) Statement by the President, 2001.9 (演説でのプロジェクトは、非財政援助のそれを指す)。
- 12) 2000年に外務省で形成された、財政援助とプロジェクトが共存して最大限の効果を上げるという考え方。
- 13) 教育セクターも2001年9月に計画が完成し、同年から農業でも計画作成が開始された。
- 14) イギリスは2001/02年計画で保健分野には8案件7420万ポンドを支出したが、その中の4500万ポンドがHSBFに対してであった。
- 15) *The Health Sector-Wide Approach and Health Sector Basket Fund*, 2001, ESRF, p.42.
- 16) GoT/World Bank: *PER 2001: volume 2 MTEF*, May 2001, p.10.
- 17) ESRF: *op.cit.* p.54.
- 18) Donors: *Technical Note on PRBS facility*, 2001. HIPC決定時点は2000年4月。
- 19) DfID: *Tanzania Poverty Reduction Budget Support*, 2001, p.24.
- 20) IMFのPRSPに対応するPRGFは1999年に導入。世銀のPRSCは財政支援も行う。
- 21) Aid Memoire: *PRBS-PAF and Audit*, 2001.
- 22) 大蔵省次官補Lymo, 2001.4.
- 23) USAIDとCIDAについては、プールファンド援助は制度上不可能ではないが、前者は議会のコンセンサス、後者は全体のタイド比率率との関連で対応を抑制している。

## PRSP( 貧困削減戦略ペーパー ) についての暫定的考察

まきの こうじ  
牧野 耕司\*

### はじめに

PRSP ( Poverty Reduction Strategy Paper : 貧困削減戦略ペーパー ) は、途上国政府のオーナーシップの下、幅広い関係者が参画して策定される、貧困削減に焦点を当てた3年間の経済社会開発計画である<sup>注1)</sup>。1999年9月に、策定について国際的な合意を得て以来、策定国数が拡大しているのみならず、従来の国家開発計画に代わって実質的に「新しい形態の国家開発計画」としての位置付けを占める国も多い。そのため、開発や援助にかかわる機関・個人にとって、そのフレームワークや進捗などを正確に把握し評価(批判を含め)したうえで、自らの方針を定める必要がある。

国際協力事業団(JICA)ではこれまで、貧困問題やPRSPに関し、「貧困削減に関する基礎研究」(2001)をはじめテーマ別研究や国別援助研究、一連の勉強会などを通じてレビューを試みるとともに、援助現場の在外事務所や専門家等からの「生の情報」を集積してきた。いまだPRSPに関する学術的な文献が少ないという制約はあるものの、今般、貧困問題やPRSPに関する関係者の議論を喚起するため、これまで得たものを暫定的に「考察」という形でまとめたのが本稿である。

本稿では、初めにPRSPの進捗状況を俯瞰し、次に2002年3月に発表された世界銀行(以下、世

銀)・IMFのPRSPのレビューを紹介したうえで、暫定的考察とともに、とりあえずのわが国にとっての援助戦略面、研究面、実施方法面におけるインプリケーションを検討した。能力、時間と紙面の都合上、特にインプリケーションはいまだ不十分であることをご理解いただきたい。

### I PRSPの進捗

1999年9月の世銀・IMF合同総会において、HIPCイニシアティブ(重債務貧困国債務救済)の適用およびIDA(世銀国際開発協会)融資供与などの判断材料として、途上国がPRSPの策定を行うことが合意された。それ以来、2002年4月現在で、60カ国の途上国政府がPRSPの策定に取り組み、うち42カ国<sup>注2)</sup>が暫定版PRSP(Interim-PRSP)を作成、10カ国がPRSP(Full PRSP)を完成した<sup>注3)</sup>。PRSPを完成した10カ国のうち、特に早期に完成したタンザニア、ウガンダ、ブルキナ・ファソは、1年以上の実施を経て、年次進捗状況報告書を提出している。

このようにPRSPの作成は急速に進展しており、PRSPは「作成の段階」から徐々に「実施の段階」に移行しつつある。本来、PRSPの作成が求められているのは低開発諸国の74カ国であるが、インド、ジンバブエ、ブータンなど一部の国は作成していないことから策定国は現在のところ60カ国にとど

\* 国際協力事業団国際協力総合研修所調査研究第一課課長代理

まっている。しかしたとえば、もともとPRSPの作成が求められていないタイが、2002年5月に世銀とともに発表した貧困削減プログラムを一見すると、その策定プロセスと内容にはPRSPやCDF (Comprehensive Development Framework：包括的開発のフレームワーク) のアプローチの影響がうかがえるなど、PRSPのアプローチが世界に広がりつつある印象を受ける。

また従来、PRSP策定に取り組んできた国はアフリカ地域が中心であったが、今年初めにインドネシアが策定に取り組むなど、PRSPの「東進」あるいは他地域への浸透が進んでいる。2000年9月の国連ミレニアム・サミットおよび2002年3月のモントレイ国連開発資金国際会議を経て、世銀はPRSPを、ミレニアム開発目標 (MDG) を達成するための国別の戦略と位置付けていることも最近では注視すべき点である。

## II 世銀・IMFによるPRSPレビュー

2002年3月、世銀およびIMFは、過去2年半のPRSP策定のプロセスやPRSPの内容などをレビューした結果を取りまとめ、公表した。これは各途上国およびドナーからの意見、NGOなど市民社会などの意見、世銀・IMFが主催した各地域ごとのレビュー結果や世銀・IMFの自己評価などを集大成したもので、興味深く有用である。発表のタイミングは2002年3月中旬に開催されたモントレイ国連開発資金会議と同時期であり、先進諸国にっそうの資金動員を呼びかける際に、自らのイニシアティブの「自己評価」として発表したと考えられる。本PRSPレビューのポイントは以下のとおり<sup>注4)</sup>。

(1) PRSPをめぐる一連の活動 (PRSPアプローチ) による成果としては、途上国におけるオーナーシップの重要性の認識が進んだこと、途上国政府と市民社会との対話が進展したこと、貧困削減の政策上の優先度が高まったこと、

ドナー間の援助協調が進んだこと、などが挙げられる。一方、PRSPの課題としては、公共支出管理システムの改善、モニタリング・評価のための能力開発、参加プロセスの強化などが含まれる。

- (2) PRSP作成のスピードと内容の質の関係は、二律背反性を有し、スピードを重視するあまり質の問題を軽視するべきではなく、関係者は柔軟性を持つ必要があり、むしろ時間をかけても質を高める必要がある。参加の進展によって、たとえば市民団体の関与により、タンザニアでは教育費が無料となり、またウガンダでは医療費が無料になった事例がある。
- (3) モニタリング・評価については、多くの国において、PRSP策定自体が組織的能力向上に寄与したものの、そのレベルはいまだ低く、定量的データは不足しかつ経時的更新度が不十分である。公共政策および公共支出の優先順位付け (絞り込み) が弱い。PRSPに記載されているマクロ経済フレームワークのレベルは不十分で、また経済成長の裏付けとなる資金についての見通しが甘い。
- (4) クロスカutting・イシューとして多くの国で、ジェンダー、HIV/エイズ、グッド・ガバナンスが優先課題として設定されている。医療サービスのプログラムの中身については、アフリカでは一次医療の強化と医療サービスの均質化に重点が置かれている一方、欧州・中央アジアやラテン・アメリカでは予防医療についての関心が高く、地域による力点の違いがある。成長のためには民間部門の成長が一義的に重要で、そのためには中小企業振興、地方における生産拡大、貧困層に向けた信用供与と貯蓄機会の増大、インフラの整備 (特に地方における) が必要である。
- (5) ドナー協調と援助手続きの調和化 (Harmonization) を進めることは、PRSPアプローチを持続可能なものとするために必須の要件である。

## 〔特別報告〕

しかし、セクター・ワイド・アプローチなどのプログラム型援助は、こうした流れを促進するための恰好の方策と思われるが、そのような形態を採らなくてもドナー間の援助協調の緊密化と効率化の達成は可能と思われる。

### III PRSPについての暫定的考察

#### 1. PRSPの位置付け

PRSPの主たる機能は、計画策定、援助調整の2点と看取される。

PRSPと従来の国家開発計画との主たる相異は、前者が予算化されていること、貧困分析を「手厚く」行っていること、目標が具体的でかつ指標化され、その達成度についてモニタリングを行うこと、ドナー、市民社会を含め幅広い参加者の参加を得て策定され、方針が共有されること、などが挙げられる。

多くの国では、PRSPは従来の国家開発計画に代わって、実質的な「新しい国家開発計画」の役割を果たそうとしている。背景としては、PRSPはHIPC（債務削減）イニシアティブという資金措置に結び付く場合があること、資金、人材、経験とも豊富な世銀・IMF等がその策定と実施をリードしていること、従来の国家計画が実質的に機能していない場合が多かったことによってドナー・グループがPRSPを援助資金の効率的なマネジメント（汚職対策も含め）のツールと見なしていることなどから、PRSPは実質的な国家の方針となる強い求心力を有したと考察される。

論理上は、PRSPは、「国家開発計画における貧困削減のためのアクションプラン」という整理もなし得るが、実際は、双方の関係が不明確なケースが多い。たとえば、カンボディアでは両方が併存しその整合性が問われている一方、ガーナでは公式には国家計画を策定することとしていながらも「自然消滅」した形で、PRSPが実質的な国家計画になっている。従来の国家開発計画は、法律上

も議会との関係上も公式に位置付けられているが、PRSPの場合、国家における位置付けがあまり明確でない場合がみられ、今後、PRSPの位置付けの整理、明確化がいつそう求められる。

#### 2. アカウンタビリティ（説明責任）とオーナーシップ

国家開発計画の対象は国民層であるが、PRSPの主対象は貧困層であり、国民全体へのアカウンタビリティ（説明責任）とTargetingの面からは、PRSPは課題を抱えているのではないだろうか。

一方、PRSPは、理念としてオーナーシップを重視するとしながらも、結果として、世銀・IMFを中心としたドナー・ドリブン（ドナー主導）により策定されている傾向がある。これまでの援助にかかわるコンディショナリティーは、どちらかという経済およびガバナンスの領域を中心としたものであった。PRSPのカバーする分野・イシューは広範で、パートナーシップの観点からほとんどのドナーがその策定と実行にかかわっていることから、ドナー・ドリブンの環境の下では、実質的には、援助コンディショナリティーの多様化が起こっているとも考えられる。

行政上、国家の最も重要な機能のひとつは国民からの徴税である。その文脈からも、国家の国民へのアカウンタビリティは極めて重要である。しかし、途上国、特に最貧国では国家財政の多くを援助に依存しているため、むしろ途上国政府にとって、ドナーへの説明責任が重要となる傾向があることが考察される。

今後、PRSPが、国民層を対象とした、ファイナンス（成長）の「道筋」を明らかにした実行可能性の高い国家開発計画に「統合」されるか、あるいは国家開発計画との位置付けが明確になって、初めて「真のアカウンタビリティとオーナーシップ」が実現されると考えられよう。

#### 3. 「貧困削減」が前面に取り上げられる背景

開発および援助の最終目標を「貧困削減」とする現在の国際社会の潮流の背景としては、理論的發展もさることながら、以下の要因が考えられる。

国際金融機関（世銀、ADB等）が組織としての存続と増資の必要性を先進国に主張する際、先進国の納税者向けに貧困削減という「アピール」できる目標（万人が共有できるテーマ）を設定する必要があったこと。

過去の開発の世界の動向を俯瞰すると、特段大きな国際的課題（オイルショックやその後の累積債務問題への対応、移行経済国支援など）がない場合のみ、「貧困削減」が国際的なアジェンダとなっている傾向がある。1990年代は、90年に世界開発報告で貧困削減を取り上げて貧困への世界の関心が高まったものの、移行経済国支援、アジア通貨危機対応などの大きなトピックを経て、後半より貧困削減という「援助テーマの王道」に回帰している。

近年、先進国においては社会民主主義を標榜する政権が多く（イギリス、北欧諸国等）、国内の貧困問題への対応の延長線上として、途上国の貧困問題が位置付けられ、活発な取り組みを行って、ドナーコミュニティをリードしていること、など。

#### 4. 貧困削減と経済成長

貧困削減をPRSPの最終目標に設定すること自体は問題がない。しかしPRSPにおいて、貧困削減に至る政策手段（中間目標）を、貧困層に向けた直接的な施策（社会開発等）に過度に偏向させることは問題を有する。過去の途上国の経験（実証研究）からすれば、持続的な経済成長なくして持続的な貧困削減は達成されない<sup>注5)</sup>。

現在のPRSPにおける経済政策のフレームワークは、構造調整の延長線上と位置付けられ、プログラムの内容は構造調整から大きく変わっていないと考えられる。経済フレームワークにおけるPRSP導入のインプリケーションのひとつは、貧困に資

する財政支出（特に社会セクター）を増加することとされるが、この考え方はすでに構造調整プログラムの見直しの段階でIMF等により提唱されており、PRSPアプローチ導入後に初めて提唱されたものではない。

石川（2001）によれば、構造調整政策は、低所得国では持続的成長の達成に十分寄与しなかったが、PRSPにおいてもその「弱点」がどのように克服されているかはいまだ明らかになっていない。したがって、今後の開発資金のファイナンス面を強く認識すれば、PRSPにおいて、「中長期的な」持続的な成長の達成の方途を明確に示すことは不可欠である。

さらにいえば、最貧国における現在の貧困レベルの深刻さに鑑みると、PRSPの当面の期間では、「緊急措置」としてまず社会セクターの充足に軸足を置き、次フェーズぐらいから徐々に成長志向の予算配分を行っていく方途は、ステークホルダーの合意を十分得られるのではないだろうか。いずれにしろ、PRSPが、戦略と政策の「順序立て（Sequence）」と、3年間を超えた「中長期性」を明確に有することの重要性を強調したい。

#### 5. New Public Management<sup>注6)</sup>について

構造調整などの従来からの改革の方向性を継承し、PRSPでも、New Public Management（NPM）の考え方を背景とした市場メカニズムを活用した効率重視の行財政改革が計画されているケースが多い。先進国において行財政の効率化はどの国も至上命題とされるが、イギリス、アメリカなどアングロサクソン系の諸国がNPM的手法を本格的に導入している一方で、北欧諸国など体系立って導入していない国々も多い。

要は国家として、「Welfare Gain」（福祉重視）あるいは「Efficiency Gain」（効率化重視）という2つの軸のどちらに比重を「価値観」として置くかによって左右される問題であろう。国家の重要な機能のひとつに「再分配機能」が挙げられるが、イギ

## 〔特別報告〕

リス、アメリカ等においては競争を通じた分配を基本とする一方、北欧等は再分配を重視する傾向がある。低開発国では、貧困削減を至上命題としているため再分配機能は重要な働きを持つが、NPMのアプローチを導入した場合、その効率性重視の考え方とは理念的に「矛盾」を抱えることとなる。

### 6. モニタリング

PRSPの効果的な実施には、恒常的なモニタリングと評価システムの整備が欠かせない。前述の世銀・IMFのPRSPレビューでは、PRSP作成過程そのものを通じて、データ収集・分析、貧困の現状診断、目標値設定などに関し途上国は多くのものを学んだとしている。

しかしモニタリングを行う組織の能力のレベルは、総じていまだ低いのが現状で、定量的データは不足し、経時的更新性に乏しい。一方モニタリングは、正確で詳細な統計を収集しようとするほどコストが莫大になるという「ジレンマ」を抱えており、コストをかけずにタイミングよく統計（情報）を集めるのは大きな課題である。

## IV わが国にとってのインプリケーション （含意）

### 1. 戦略面

「戦略」は首尾一貫性、持続性を有していることが重要で、環境の変化には戦術のレベルで対応することが妥当である。ドナーの貧困削減への最終援助目標のシフト、PRSPアプローチやCDFアプローチの導入、ミレニアム開発目標や国際公共財等への対応、セクター・ワイド・アプローチの実施など、さまざまな新しい援助・開発アプローチや戦略等が次々と国際社会で提唱・実施されている。国内においても、ODA（政府開発援助）の位置付けや実施戦略、予算や組織などをめぐり、活発な議論や対応がなされている。

こういった援助を取り巻く環境が大きく変化する中で、PRSP策定対象国である最貧困諸国に対し、わが国が採るべき首尾一貫した持続性のある援助戦略とは一体何だろうか。結論からいえば、「経済成長を通じた持続的な貧困削減」に資する援助戦略を志向することを提案したい。本戦略を導出した趣旨は以下のとおり。

貧困削減には、経済成長が必要であることは理論的に裏付けられていること。

ポリシー（財政支出）レベルでいえば、経済成長に寄与する政策とともに当然のことながら貧困削減に直接寄与する公共政策（特に社会開発面）が必要であるが、他のドナーや国際機関は近年後者に援助資源を集中投入する傾向にあることから、わが国としては「役割分担」「差別化」という観点から前者に比重を置くことは理にかなっていること。

現在のPRSPの貧困削減のアプローチは、持続性という点からはややナイーブなため、貧困削減のみならず「持続的」という言葉を付加することによって頑健性（Robustness）を高めること。

わが国とアジアの経験も基盤にしていることから、国際的にも説得性を有すこと。

本戦略は、貧困削減という最終目標と、中間政策目標である経済成長を明確に分けており、論理性も高いこと。

### 2. 研究面

今のところ、貧困削減や経済成長に関する理論や概念のレベルでは相当の整理がなされているものの、「アクションレベル（政策レベル）」や予算配分面などの具体的な実践レベルにおいては、いまだ確固とした回答はない。以下、石川（2001年）によれば、貧困削減という最終ゴールへの接近は、pro-poor targetsへの支出アプローチとbroad-based growthへの支出アプローチとの適切な組み合わせより達成される。pro-poor targetsへの支出について

は、その1つ1つの項目について貧困発生メカニズムを明らかにしたうえで具体的な対応策を定める必要がある。Broad-based growthの支出についても、貧困削減に通じるメカニズムが解明されなければならない。具体的には、Broad-based growthの支出によって、成長を達成すなわちGDPの拡大に貢献し、その結果として生じる貯蓄の増加が財政・金融その他さまざまな経路を経て最終的に貧困削減につながっていくメカニズムの分析である。成長を促進しながら貧困を軽減する「両得」の政策の存在にも留意しなければならない<sup>注7)</sup>。

ちなみに現在、Pro-poor targetの支出とBroad-based growthの支出の分類は、各国自身の基準（定義付け）によるものとされ、たとえばガーナではPro-poor targetの支出は、初等教育、基礎保健、水供給、地方道路・電化、環境保全などを含んでいる<sup>注8)</sup>。

両者の間の支出バランスの最適化は、現在、モデルとしては多くの研究実績があるものの、現場レベル、実務レベルで使用しにくいのが現状である。実務者の立場としては、両者の各々の概念と具体的支出項目の整理、その配分割合の客観的・科学的導出に関する研究に基づく政策ガイドライン作り、政策パッケージの事例研究などについてニーズを強く感じている。この領域について、DACなどの国際的な舞台で、ドナー間で共通のガイドライン作りなどを行うことは有意ではないだろうか。

### 3. 実施面

PRSPアプローチの実施面では、従来アフリカを中心に進展してきたセクター・ワイド・アプローチや、その延長線上にも位置付けられる援助手続きの調和化（Harmonization）や財政支出支援、コモンプールファンド支援などの新しい形態の援助アプローチ・手法が試みられている場合が多い。

この背景は、世界の開発援助予算が大幅に増大しない状況の中、各国際機関やドナーが、従来の

援助方式を省みて「いかに効率的に」援助資金を利用するかを考え、具体的な回答を模索した結果であった。個々の主張やアプローチの中には同意しがたいものも含まれているが、効率化のための試行という趣旨は多に賛同できるもので、現有の援助形態のさらなる進化のため積極的に吟味し対応すべきものとする。

わが国が成長志向の援助を今後も行うならば、これらの新しい援助アプローチ・手法にも十分配慮しつつ、たとえば、制度作り・政策支援型のソフトタイプの技術協力と組み合わせたインフラストラクチャーの整備支援、同様にソフトとハードを組み合わせた教育（特に初等教育）への支援、中小企業振興に関する支援に加えて、PRSPモニタリングに関する支援（統計整備等）などが、わが国の強みと途上国のニーズの両者を踏まえた援助として有用と思われる。

### 付 記

本稿の作成に当たっては、特に、2002年3月から行われている「PRSPと日本の貢献」勉強会（座長：拓殖大学柳原透教授、事務局：JICA国際協力総合研修所）におけるメンバーとの議論、浅沼信爾一橋大学教授の発表などから多くの示唆を得ている。関係者に感謝するとともに、文中の過ち・問題点等はすべて筆者個人に帰すものである。また本稿の見解は、JICAの公式な見解を示すものではない。

### 注 釈

- 1) PRSPの詳細は、牧野耕司，足立佳菜子，松本歩恵（2001）「貧困削減戦略書（PRSP）とは」『国際協力研究誌』Vol.17 No.2（通巻34号），国際協力事業団．を参照されたい．
- 2) 内訳（国数）アフリカ22，欧州・中央アジア9，東アジア4，ラテンアメリカ4，中近東2，南アジア1．
- 3) なお、ブルキナ・ファソやモーリタニアのように、暫定版PRSPを作成せず完成版PRSPを初めから提出する例もあるもので、暫定版PRSP作成42カ国の内訳とPRSP完成国は必ずしも対応していない．
- 4) International Development Association and International Monetary Fund (2002a). *Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Main Findings*.および、International Development Association and International Monetary Fund (2002b). *Review of the Poverty Reduction Strategy Paper*

(PRSP) Approach: Early Experience with Interim PRSPs and Full PRSPsからの要約。

- 5) かかる結論をサポートする研究としてはたとえば，Ravallion, Martin, and Shaohua Chen (1997). *What Can New Survey Data Tell us about Recent Changes in Distribution and Growth?*, World Bank Economic Review, 11:357-82.および，Dollar, David, and Aart Kraay (2000). *Growth Is Good for the Poor*, Working Paper, The World Bank.等がある。
- 6) 政府に市場競争原理と民間企業の手法を導入して，コスト・パフォーマンスを高めようとするアプローチ。
- 7) ジョセフ・E・スティグリッツ (2002), 『世界を不幸にしたグローバリズムの正体』徳間書店。
- 8) International Monetary Fund and The International Development Association (2002). *GHANA, Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative Decision Point Document*.

## 参考文献

- 1) Easterly, William. (2001). *The Elusive Quest for Growth*. The MIT Press.
- 2) IMF and World Bank (1999). *Poverty Reduction Strategy Papers-Operational Issues*.
- 3) Meier, Gerald M. (1995). *Leading Issues in Economic Development -Six Edition-*, Oxford University Press.
- 4) Meier, Gerald M. and Joseph E. Stiglitz (eds.)(2001). *Frontiers of Development Economics*, The World Bank and Oxford University Press.
- 5) Thomas, Vinod and Mansoor Dailami (eds.) (2000). *The Quality of Growth*, Oxford University Press.
- 6) World Bank (1999a). *Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries*.
- 7) World Bank (2000b). *World Development Report 2000/2001 Attacking Poverty*.
- 8) World Bank Group Operations Policy and Strategy 2000. "Poverty Reduction Strategy Papers Internal Guidance Note".
- 9) 石川滋 (2001), 「貧困削減か成長促進か」日本学士院紀要第56巻第2号。
- 10) 絵所秀紀 (1998), 『開発の政治経済学』日本評論社。
- 11) 国際協力事業団 (1995), 『参加型開発と良い統治』。
- 12) 国際協力事業団 (2001), 『貧困削減に関する基礎研究』。
- 13) 柳原透 (2001), 「途上国の貧困削減へのアプローチと日本の貢献」『国際協力研究誌』Vol.17 No.2 (通巻34号), 国際協力事業団。
- 14) 山崎幸治 (2000), 「貧困解消政策-1990年代以降の経済研究の成果と展望」『国際開発研究』国際開発学会第9巻第2号。

## 1. カンボディア国別援助研究 復興から開発へ

(2001年10月 報告書発刊)

### 1. 調査研究の背景・目的

カンボディアでは、1970年代から続いた政治的混乱と紛争が、91年10月のパリ和平協定の締結を経て終息し、諸外国・国際機関の支援を受けつつ、復旧・復興が進んできた。98年7月にはカンボディア自身による総選挙が実施され、同年11月にはフン・セン政権が樹立し、99年4月にはASEAN加盟を果たすなど、政治的な安定と国際社会への復帰を実現した。しかしながら、同国は長年にわたった混乱のために社会・経済の基盤や人的資源などに極めて大きな損失を残し、開発のあらゆる面において深刻な課題を抱えている。

わが国はアジア・太平洋地域の平和と安定、発展にとって、カンボディアの持続的な安定が不可欠であるとの認識の下、荒廃した国土の復旧・復興および民主化への支援を積極的に行うこととし、カンボディア支援の中心的な役割を担ってきた。

このような状況を踏まえ、本格的な国造りを開始し、経済発展の道を模索しているカンボディアに対して、効果的な支援を行っていくため、わが国の中期的な援助のあり方および方向性を示すことを目的として、カンボディア国別援助研究会を2000年8月に発足した。

### 2. 調査研究の実施体制・実施方法

今川幸雄 関東学園大学法学部教授を座長に、計24名の有識者からなる委員会を設置し、NGOなど各界の関係者も参加した7回の研究会と、2回の現地調査を経て、報告書を取りまとめた。

\* 本報告書は、以下のURLのホームページから閲覧できます。

[http://www.jica.go.jp/activities/report/country/2001\\_04.html](http://www.jica.go.jp/activities/report/country/2001_04.html)

## 2. ブラジル国別援助研究

新たなパートナーシップの構築に向けて

(2002年3月 報告書発刊)

### 1. 調査研究の背景・目的

ブラジルは、広大な土地に1億7000万人の人口を抱え、DAC（開発援助委員会）では上位所得国に分類されている。1990年代の一連の経済安定化政策の導入もあって、国内の政治・経済・社会は比較的稳定し、国際的にも豊かな天然資源や国内の巨大市場、地域統合などの要素を武器に、発言力の強化に努めている。一方、外的ショック等への脆弱性や、所得や社会開発面などの地域間格差、環境問題などの課題を引き続き抱え、持続的発展のためには一層の努力を要する。

わが国はブラジルに対し、長年の友好関係や、ブラジルの中南米地域における重要性、アマゾン環境保全への世界的な関心などを踏まえ、中南米地域では最大規模の協力を行ってきている。その日本の援助を取り巻く環境は、ODA予算の厳しい状況、改革に向けた援助の戦略性や理念などについての議論が活発に行われ、その状況には変化が見られる。

このような、日本・ブラジル両国における内外の環境の変化に伴い、わが国の対ブラジル協力のあり方、役割と意義も新たに見直すべき時期にあることから、ブラジルへの中期的な協力のあり方を提言することを目的としてブラジル国別援助研究会を2001年4月に発足した。

### 2. 調査研究の実施体制・実施方法

細野昭雄 神戸大学経済経営研究所教授を座長に、計16名の委員・アドバイザーからなる委員会を設置し、経済界からの関係者も参加した7回の研究会と、現地調査を経て、報告書を取りまとめた。

\* 本報告書は、以下のURLのホームページで閲覧できます。

[http://www.jica.go.jp/activities/report/country/2002\\_03.html](http://www.jica.go.jp/activities/report/country/2002_03.html)

## 3. キューバ国別援助検討

社会的公正と共存する市場経済化と民主化へのソフトランディング

(2002年3月 報告書発刊)

### 1. 調査研究の背景・目的

共産党一党体制を堅持しているキューバは、経済面では1993年から部分的な改革を行っており、市場経済移行への萌芽がうかがえる。一方、人権分野では、98年1月のローマ法王のキューバ訪問を契機として政治犯等の釈放が行われたが、人権状況そのものに大きな改善は見られない。EU諸国やカナダは「キューバを風に当てる」ことで民主化を促進するとして、直接投資を含むさまざまな協力を実施し、アメリカも経済界の意向に配慮し、経済制裁の緩和措置を発表している。

これまでわが国は、キューバへの援助として、研修員受け入れ等の技術協力、草の根無償資金協力や緊急無償資金供与等を実施してきた。2000年10月には、今後の技術協力のあり方について協議するため、JICAからプロジェクト確認調査を派遣し、以降、2回のプロジェクト形成調査（環境分野、農業開発・地域開発分野）企画調査員の長期派遣を通じ、キューバ政府からの要請を具体的に調査し検討を行っているところである。

しかし、わが国におけるキューバに関する情報・データは、これまでの経緯から極めて限られているため、キューバの現状・課題や開発の方向性を整理・分析し、今後の中期的な対キューバ協力のあり方を検討することを目的として、キューバ国別援助検討会を2001年11月に発足した。

### 2. 調査研究の実施体制・実施方法

恒川恵市 東京大学大学院教授を座長に、7名の委員・リソースパーソンからなる検討会を設置し、国内での3回の検討と、現地調査を経て、報告書を取りまとめた。

\* 本報告書は、以下のURLのホームページで閲覧できます。

[http://www.jica.go.jp/activities/report/country/2002\\_04.html](http://www.jica.go.jp/activities/report/country/2002_04.html)

#### 4. 民主的な国づくりへの支援に向けて

- ガバナンス強化を中心に -  
[ 民主化支援のあり方 (基礎研究) ]

(2002年3月 報告書発刊)

##### 1. 調査研究の背景・目的

冷戦構造の崩壊に伴い、世界各地で民主化、自由化、市場経済化に向けての動きが進展している。民主的な体制は、統治と開発への国民参加を促進すると同時に、国家からの政治的迫害や戦争や紛争、飢餓による不安を国民から取り除き、国民が個々の資質を発揮できる環境を作り出すために不可欠な枠組みであり、かつ国家の中長期的な安定と開発促進にとって重要な要素となっている。こうした中、国際社会においては特に開発途上国における民主化への動きを積極的に支援していこうという気運が高まっている。

わが国もODAを通じて開発途上国の民主化や市場経済化の動きを積極的に支援しており、1992年に閣議決定した政府開発援助大綱でも民主化重視の考え方を明らかにしている。しかし、わが国の取り組みは、70年代から官民一体となって民主的ガバナンスに取り組んできたアメリカや北欧諸国などに比較して十分とはいえず、どのように民主化支援を実施していくかについては模索中である。

そのため、途上国における民主化の現状と課題を分析し、JICAを中心としたわが国の民主化支援実績および国際的な民主化支援の動向を把握したうえで、わが国の民主化支援のあり方について提言を行うことを目的として、民主化支援のあり方(基礎研究)研究会を2001年9月に発足した。

##### 2. 調査研究の実施体制・実施方法

岩崎育夫 拓殖大学教授を座長に、12名の委員・リソースパーソン・タスクフォースからなる研究会を設置し、公開研究会を含め計10回の研究会を経て、報告書を取りまとめた。

\* 本報告書は、以下のURLのホームページで閲覧できます。

[http://www.jica.go.jp/activities/report/field/2002\\_03.html](http://www.jica.go.jp/activities/report/field/2002_03.html)

#### 5. 開発課題に対する効果的アプローチ

(2002年5月 報告書発刊予定)

##### 1. 調査研究の背景・目的

JICAでは国別事業実施計画の作成や課題別要望調査の実施、課題別指針の策定など、国別・課題別アプローチ強化の取り組みを実施している。しかしながら、開発課題や協力プログラムのレベルやくり方には国ごとによりかなりの差異があるのが現状である。今後、国別事業実施計画を改善し、その国の重要な開発課題に的確に対処していくためには、国ごとに状況・課題が異なることは前提としつつも、開発課題の全体像と課題に対する効果的なアプローチに対する基本的な理解に基づいて、適正なプログラムやプロジェクトを策定していくことが必要となる。そのため、各開発課題に対するアプローチをJICAとして体系的に整理したものをベースに、各々の国の実状に基づいて、協力すべき部分を明らかにしていく必要がある。

そのため、課題別アプローチの強化を通じた国別アプローチ強化のための取り組みの一環として2001年7月に研究会を発足させ、主要な4つの開発課題(基礎教育、HIV/AIDS対策、農村開発、中小企業振興)について体系的に整理し、効果的なアプローチ方法を明示するとともに、計画策定・モニタリング・評価を行う際に参照すべき指標例も検討することとした。また、今までのJICA事業をレビューし、開発課題体系図をベースにJICA事業の傾向と課題、主な協力実績もまとめることとした。

##### 2. 調査研究の実施体制・実施方法

加藤宏 JICAアジア第一部計画課長を主査とするJICA関係各部職員および国際協力専門員からなる研究会を設置し、7回にわたる研究会を開催して検討を重ねるとともに、中間ドラフトに対してJICA内外の関係者の方からいただいた多くのコメントを反映させて報告書を作成した。

\* 本報告書は、以下のURLのホームページで閲覧できます。

[http://www.jica.go.jp/activities/report/field/2002\\_02.html](http://www.jica.go.jp/activities/report/field/2002_02.html)

本誌の編集方針、企画の審議、原稿の審査などは下記の編集委員が行います。(五十音順)

編集委員長：加藤 圭一(国際協力事業団 国際協力総合研修所長)

編集委員：浅沼 信爾(一橋大学大学院国際企業戦略研究科教授)

内海 成治(大阪大学人間科学部教授)

藤崎 清道(国際協力事業団 医療協力部長)

地曳 隆紀(国際協力事業団 社会開発調査部長)

西牧 隆壯(国際協力事業団 農林水産開発調査部長)

松浦 正三(国際協力事業団 無償資金協力部長)

松岡 和久(国際協力事業団 アジア第一部長)

丸山 芳樹(国際協力事業団 鉱工業開発調査部長)

三好 皓一(国際協力事業団 企画・評価部次長)

外部審査委員：

岡田 靖夫((財)国際臨海開発センター顧問)

加藤 久和(名古屋大学大学院 法学研究科教授)

紙谷 貢((財)食料・農業政策研究センター 理事長)

近藤 健文(慶應義塾大学 医学部教授)

牟田 博光(東京工業大学大学院 社会理工学研究科教授)

渡辺 利夫(拓殖大学 国際学部長)

平成14年2月現在

## 編集後記

PCM(プロジェクト・サイクル・マネジメント)の研修あるいは実践で、問題分析/目的分析系図の作成に苦慮した経験はありませんか。〔情報〕欄で紹介しました調査研究報告書『開発課題に対する効果的アプローチ』では、基礎教育、HIV/AIDS対策、中小企業振興、農村開発の4つの開発課題について、PCMの分析系図の枠組みを用いて、それぞれの課題に対する協力の効果的なアプローチ方法を整理しています(「開発課題体系図」)。また、開発課題ごとに、JICAの取り組みや協力事例、参照すべき指標も体系図に沿って収録しています。この報告書で整理された開発課題の因果関係は、PCMのワークショップなど現場で役立つのみならず、該当分野の投稿を執筆する際に大いに参考になると思われますので、ぜひご活用ください。

## 国際協力研究 第18巻 第1号(通巻35号)

創刊1985年4月

平成14年4月1日発行

編集・発行所 国際協力事業団 国際協力総合研修所

©国際協力事業団 2002

〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町10番5号

本誌の無断転載・複写を禁ずる

電話 03(3269)3374 FAX 03(3269)2185

編集協力 株式会社 国際協力出版会

印刷所 株式会社 キタジマ