
国際協力研究

Vol.15 No.1 (通巻29号)

1999年4月

目 次

〔総 説〕

ヴェトナムの現状と日本のODA 古田 元夫 1

〔論 文〕

途上国のインフラ整備に関する一考察..... 角川 浩二 9
破壊確率を考慮した適性設計 西野 文雄

〔事例研究〕

成人識字教育をエントリー・ポイントとしたコミュニティー・エンパワーメント..... 佐藤 千寿 19
- ネパール農村におけるセルフ・ヘルプ・グループ活動の展開 -
神馬 征峰
村上いづみ

インドネシアにおける中等日本語科カリキュラムの策定・実施過程 古川 和人 33
- 1994年日本語学習指導要領についての現地調査より -

〔研究ノート〕

グラミン銀行方式による参加型貧困撲滅プログラムの成果と課題..... 石田 章 41
- マレーシア・AIMの事例 -
シャヒード・ハッサン

ケニアにおける、人力を主体とした土木施工法 (Labor Based Technology)
についての一考察 浅野 英一 51
マレーシア・サバ州における植民地時代の土地制度..... 都築 一子 61
- 北ボルネオ会社統治下に制定された土地法と現行土地法との関連 -

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..... 早瀬 隆司 71
マイクロクレジットにおける連帯保証のメカニズム 飯塚 昌代 81
- ボリビアのプロ・ムヘールの事例研究 -

〔報告・情報〕

特別報告

ポスト・コンフリクト..... 国際協力事業団 ポスト・コンフリクト協力研究グループ 93
- 紛争後における緊急援助と長期開発とのギャップについて -

情 報

1. 技術協力手法研究「法制度整備支援に関する基礎研究」 101
2. 技術移転調査研究「防災と開発に関する基礎研究」 103
3. 中国（第2次）国別援助研究 105
4. 国民参加型協力推進基礎研究「地方自治体の国際協力事業への参加（フェーズI）」 108



〔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わりについて、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、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〕 事前に下記編集事務局まで、資料をご請求ください。

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〕〔事例研究〕〔研究ノート〕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. 原稿は横書きとし、400字詰め原稿用紙で〔論文〕および〔事例研究〕は30枚相当、〔研究ノート〕は20枚相当（いずれも図表を含む）を上限とします。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、全体の要約（800字程度）を付してください。
6. 原稿には、投稿者の所属機関名および連絡先（住所・電話番号）を付記してください。
7. 原稿の採否などは、編集委員会で審査のうえ決定します。編集委員会は、原稿中の字句について加除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ホームページ（<http://www.jjica.go.jp/>）上にて全文公開いたします。また、『Technology and Development』誌に掲載のため、英語に翻訳して使用およびインターネットホームページ上にて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. 原稿の送り先、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 技術情報課
『国際協力研究』誌 編集事務局

☎ 03-3269-2357 Fax 03-3269-2054

ヴェトナムの現状と日本のODA The Current Situation in Vietnam and Japan's ODA

古田 元夫*
Motoo FURUTA

要 約

日本は、現在、ヴェトナムに対する最大のODA供与国である。1992年に本格的に再開された日本の対ヴェトナム経済協力は、ODA大綱など日本側の新たな政策理念を踏まえて実施されており、かつドイモイを推進するヴェトナム側の主張や意見を政策対話を通じて吸収しながら行われてきた。

現在ヴェトナムは、アジア経済危機の影響を受け、投入される外資の減少や輸出の伸び悩みにより、90年代半ばに続いた高度成長に陰りが見えている。このような中で、ヴェトナム政府の今回のアジア経済危機への対応には、「国内の力」の徹底した動員、農村・農業開発の重視など、従来、重要性は指摘されながらも、外国直接投資資金の順調な流入という環境のもとで実践的には等閑視されてきた課題が、ようやく切実な問題として取り組まれようとしている面がある。この意味では、ヴェトナムにとって、今回のアジア経済危機は、ドイモイという改革を深化、発展させる作用を果たしているといえる。

このような中で、比較的順調に拡大しているODA資金、特にわが国のそれが果たす役割は、ますます重要になっている。90年代に策定された、単純な自由化・民営化よりも、市場経済育成のための政府の介入を重視し、高度成長に目を奪われずに、安定化とバランスのとれた持続的発展を重視する、わが国の対ヴェトナム経済協力の基本的スタンスの持つ意味も、さらに重みを増していると考えられる。

ABSTRACT

Japan is currently the biggest ODA donor country to Vietnam. In 1992, Japan resumed full-scale economic assistance to Vietnam. Since then, assistance has been implemented based on new policies on the Japanese side, such as the ODA Charter. At the same time, it has also been carried out by taking in claims and opinions from the Vietnamese side, which has been proceeding with Doi Moi through political dialog.

At present, the rapid growth that Vietnam experienced during the mid-1990s is slowing down due to a decrease in foreign investment and the stagnation of exports arising out of the economic crisis in Asia. In these circumstances, one reaction of the Vietnamese government to the crisis is that it is finally attempting to seriously tackle long-neglected issues such as how to mobilize "domestic resources" thoroughly and carry out rural and agricultural development. Although the importance of these problems had long been recognized, they had been left virtually unsolved because of abundant foreign direct investment. In this sense, the current economic crisis in Asia has helped to deepen and facilitate Doi Moi.

ODA to Vietnam has been growing relatively smoothly and its role, especially from Japan, is becoming increasingly important. The basic principle which Japan drew up in the 1990s for its economic assistance to Vietnam is also gaining in significance: (1) it relies

* 東京大学大学院総合文化研究科教授

Professor, Graduate School of Arts and Sciences, the University of Tokyo

more on government intervention instead of simply liberalizing and privatizing the economy in order to nurture a market economy; and (2) it attaches importance to performing sustainable development that is stable and well-balanced rather than focusing on rapid growth.

はじめに

周知のように、1992年のODA大綱制定以来、わが国は、開発途上国において民主化や市場経済化など、大綱の趣旨に照らして好ましい動きが起こった場合、ODAを通じてこうした動きを積極的に支援するという立場を明示している。97年のわが国の『ODA白書』は、このような意味でのわが国のODA大綱の運用と、ODA受け取り国の変化との間に「ポジティブ・リンケージ」がみられる代表的な例としてヴェトナムを挙げている^{注1)}。

わが国がヴェトナムに対する経済協力を本格的に再開したのは、92年11月であるが、それ以降、ドイモイ（刷新）という改革を支援するという認識のもとに、ヴェトナムを重点国と位置付け、積極的な協力を展開しており、97年度までに有償3918億400万円、無償377億6900万円（以上、交換公文ベース）、技術協力148億3700万円〔国際協力事業団（JICA）経費実績ベース〕の援助を実施してきた^{注2)}。

この間、92年1月に経済協力政策協議を実施したのをはじめとして、94年1月にはJICA国際協力総合研修所に「ヴェトナム国別援助研究会」が設置され、ヴェトナムに対するわが国の経済協力の基本的な方向性と重点分野などに関する検討を実施し、その成果も踏まえる形で同年10月には政府の経済協力総合調査団をヴェトナムに派遣するなど、経済協力にかかわるハイレベルの政策対話を重ねてきた。このような日本政府側での検討と、ヴェトナムとの政策対話を通じて、わが国の対ヴェトナム経済協力は、以下の4点を基本認識としてきた。(1)ヴェトナムの安定および経済発展が、東アジア地域ひいてはアジア・太平洋地域全体の安定と発展にとって極めて重要である。(2)91年10月のカンボディア和平合意を受け、

わが国が円借款を再開したことを契機に、日越関係は将来を見据えた新たな発展段階に入り、日越両国間の最高首脳の間を往来を経て、両国関係は、政治面、経済面のみならず安保、文化面などでも緊密化しつつある。(3)ヴェトナムは、86年より「ドイモイ」路線のもと、市場経済原理の導入を推進するとともに、わが国を含む域内外諸国との関係改善・拡大を進めてきている。(4)約7600万人の人口を有し、1人当たりのGNPが低く、援助需要が高い。このような認識を踏まえ、実際の援助は、持続的発展の基盤づくりと各階層への公平な分配の確保を重視して、人づくり・制度づくり（特に市場経済化移行支援）、電力・運輸、農業、教育、保健・医療、環境、を重点分野として展開されてきている^{注3)4)}。

こうした90年代の日本の対ヴェトナム経済協力は、ODA大綱など日本側の新たな政策理念を踏まえて実施されてきた点、それがドイモイを推進するヴェトナム側の主張や意見を政策対話を通じて吸収しながら行われてきた点に、極めて大きな特徴を有しているといえるだろう。本稿は、97年以来のアジア経済危機の影響に見舞われたヴェトナムの現状を概観した上で、このような日本の対ヴェトナムODA政策の今後の課題を検討することを意図している。

I アジア経済危機とヴェトナム

1997年以降のアジアの経済危機は、ヴェトナムにも深刻な影響を及ぼしている。株式市場がまだ存在せず、金融の自由化が低位の段階にとどまっているヴェトナムの場合、周辺諸国で見られたような短期資本の流出、通貨の下落といった事態は発生しなかったが、このことは、今回のアジア経済危機がヴェトナムには無縁なことを意味するわけではない。

まず第1は、ヴェトナムに対する外国資本の投資の低下である。90年代に入って順調な拡大を示してきた外資導入は、97年に入って停滞傾向をみせるようになり、95年比で60%にとどまった。この傾向は98年に入って一層顕著になり、11月末までの段階で外国からの投資総額は18億2000万ドルで、97年の水準に比してもさらに49%の減少となっており、最高時の96年比では70%近い減少を示している^{注5)}。

この外資流入の低迷は、アジア経済危機の影響が及ぶ前に始まっており、投資環境の整備の遅れなど、ヴェトナム固有の要因が作用していると考えられるが、この傾向に周辺諸国の経済危機が拍車を掛けることになったといえるだろう。ヴェトナムに対する外資の提供者は、98年9月までの累積で、シンガポール19.7%、台湾13.3%、香港11.6%、日本11.4%、韓国9.8%、フランス4.5%、アメリカ4.4%、マレーシア4.3%、タイ3.4%と、周辺のアジア諸国が占めている比重が高い^{注5)}。この主要外資提供者のうち、香港、日本、韓国、マレーシア、タイなどが深刻な経済危機に見舞われたことは、ヴェトナムに対する投資に大きく影響することになった。

ヴェトナムの外資吸引の最大の魅力は、安価な労働力にあったが、この間の周辺諸国の通貨の大幅な切り下げにより、ドル換算で労働者1人当たりの平均賃金が40ドルから50ドルに達しているヴェトナムの比較優位は、完全に失われてしまっている。このことも、ヴェトナムに対する投資意欲を減退させることにつながっている。

アジア経済危機のヴェトナムへの第2の大きな影響は、輸出の低迷であろう。ヴェトナムでは、ドイモイが開始された86年から97年までの12年間に年平均で25%（金額ベース）という、急速な輸出増加を達成してきた。しかしながら、98年に入ると輸出は低迷し、98年10月末現在で、97年比で金額ベースでは3.6%の増加にとどまっている^{注6)}。

ヴェトナムの輸出市場は、97年の統計で、東アジアが44%、東南アジアが22%、西ヨーロッパ

が19%、北アメリカが3.8%と、アジア地域に集中しており、この地域の経済の停滞は、直ちに大きな影響を及ぼす構造になっている^{注7)}。さらに、周辺諸国の通貨切り下げにより、ヴェトナムの輸出品の価格競争力が相対的に低下した上に、平均で約20%から22%といわれる全般的な価格低下のため、98年のヴェトナムの輸出は、数量的には97年比で9%上昇しているにもかかわらず、金額的には上記のような低迷状態に陥ることになったわけである。

このほかにも、アジア経済危機は、航空・観光業など外国と直接の関係を持つサービス業部門を直撃するなど、深刻な影響をヴェトナム経済に及ぼしている。その結果、95年から97年には9%台に達していた経済成長率も、98年にはヴェトナム政府の見通しでも6%に低下するとされている（国際機関の評価はより厳しい）^{注8)}。

II ヴェトナム政府の危機への対応

1990年代半ばの高度成長に明らかに陰りが見えたヴェトナムは、2000年までに国民1人当たりのGDPを90年比で倍増するという野心的な高度経済成長路線の、下方修正を余儀なくされている。当初プランの達成のためには、96年から2000年の5カ年間で約410億ドルの投資が必要とされてきた。96年から98年の実績は210億ドルだが、98年10月初頭の段階で、99年から2000年の見通しは160億ドルとなっており、当初プランに比して10%の削減となることが予想されている。

内訳としては、当初計画では公共投資（ODA資金を含む）が48.5%、民間投資が15.5%、外国直接投資（FDI）が36%と見込まれていたが、下方修正後の見通しとしては、公共投資が52.7%、民間投資が20.5%、外国投資が26.8%とされている。すなわち、絶対額では外国直接投資が当初見通しよりも25%近く減少したのに対して、民間投資が1割近い増額を必要とするという配置になっている^{注9)}。

このような見通しのもとで、ヴェトナム政府

が強調している最大の課題は、「国内の力」を最大限引き出すということである^{注10)}。ヴェトナムでは、GDPに占める投資総額の比率はドイモイが開始された87年の10.9%という水準から確実な上昇を遂げ、97年には29.4%に到達した。しかしながら、国内の貯蓄率は、95年の21.4%をピークとして96年には19.9%に減少し、97年も20.5%と95年水準を回復しておらず、国内資金投資のGDPに占める比率も、95年の19%をピークとして、96年から97年は16%台に下がっている^{注11)}。これは、外国直接投資やODA資金の比較的順調な流入という環境のもとで、国内資金の十分な動員という課題が軽視され、ヴェトナムの経済発展が、かなり外資依存という色彩を強めていたことを意味している。

アジア経済危機は、特に外資流入の低迷は、このような90年代半ばのヴェトナムの高度経済成長の脆弱性の持つ問題点を浮き彫りにしたといえる。「国内の力」の動員は、以前から強調はされていた課題であるが、ここに至って、もはや猶予の余地のない切実な課題とみなされるようになったといえるだろう。

これに関連して、効率の悪い国営企業の改革策として、提起されてから久しい株式化にも、ようやく政府が本腰を入れつつあり、98年末までに株式化される企業数は134社に達する見通しになっている。また、国営部門と非国営部門を比較した場合、GDPの構成で、92年には30.6%対69.4%であったものが、97年には38%対62%と、国営部門の比重が高まる傾向にあり、成長率でも97年で国営部門が12.26%であるのに対して、非国営部門が7.87%と低迷しており、非国営部門の潜在的な発展可能性が引き出されていないという問題があることが指摘されている。この状況の解決策としては、国営部門の占める比重を圧倒的なものにする、国営部門の民営化を大胆に推進し、国営部門の比重を最大限少なくする、国営部門の規模は現状を維持しつつその効率化を図り、同時に非国営部門を可能な限り発展させる、国営部門の占める比重、役割に関して大胆にメスを入れ、同

時に非国営部門を最大限発展させ、両者の間に良好な相互補完関係を形成するという4つのシナリオがあるが、ヴェトナムではとは非現実的で、現在の共産党と政府の施策はこのシナリオによっているが、を選択すべきタイミングにきているのではないかという意見も、経済学者からは提起されている^{注12)}。

「国内の力」の総動員という観点から、注目されざるを得ないのが、人口の8割を占める農村の発展、農業の振興という課題である。これも、ヴェトナムではしばしばその重要性が指摘されてきた課題であるが、91年の段階で社会投資の総額中、農林水産業および水利事業に振り分けられた資金が10%であったものが、97年には7%に低下していることに象徴されるように、掛け声倒れに終わっていた面がある^{注13)}。

97年の物価指数でみると、前年比での全般的指数が103.4、非食糧食品の指数が104.4、サービス部門の指数が108.1であるのに対して、食糧は100.4、その他の食品は102.1と、かなり低くなっており、工業製品やサービスに比して農産物価格は極めて生産者にとって不利な状況が存在していることがわかる。そのため、91年で1人当たりのGDPでみた都市と農村の格差は、後者が前者の28%程度だったのが、その後は年々悪化し、96年から97年には16.4%程度になってしまっているといわれている。このような状況は、農村市場の発展の制約となり、工業を含めた国民経済全体の発展にとって大きな障害になっているとみなされるようになっている^{注14)}。

農業、農村の重要性は、それが依然として人口の大多数を吸収するヴェトナムの基幹産業であるというのとどまらず、今日のアジア経済危機のもとで再度注目されているセーフティ・ネットワークとしての機能という点でも重要な意味を持っている。そのため、98年秋の国会で行われたファン・ヴァン・カイ首相の政府報告では、「あらゆる状況の変化のもとでも経済 - 社会の安定と発展の基礎とするため、農業と農村経済の発展の任務に、さらに高い努力を集中する」^{注8)}ことを、

99年の経済運営の第1の課題として提起しており、農業生産と農村開発には、社会投資の12.6%程度の資金が投入されることが予定されている^{注9)}。

このような今回のアジア経済危機に対するヴェトナム政府の対応をみると、従来、重要性は指摘されながらも、外国直接投資資金の順調な流入という環境のもとで実践的には等閑視されてきた課題が、ようやく切実な問題として取り組まれようとしている面がある。この意味では、ヴェトナムにとって、今回のアジア経済危機は、ドイモイという改革を深化、発展させる作用を果たしているといえる。

III ODAの持つ意味と日本の位置

「国内の力」を総動員するといっても、それは国民の政府に対する信頼の醸成や、「グッド・ガバナンス」の形成など、時間を要する困難な課題を含んでいる。この点では、ヴェトナムの直面する発展にとって、ODAの持っている意味は大きく、アジア経済危機の影響が及んでいる現在、その意味はさらに拡大しているといっていよう。

外国直接投資の減少に比して、ヴェトナムに供与されるODAは確実に増大しており、日本が本格的な経済援助を再開した1993年から97年にかけてヴェトナムに外国政府や国際機関が提供を約束したODA資金総額は108億ドル、交換公文ベースでも88億ドルに達している。問題は、もはや供与額というよりは、ヴェトナムのODA資金の活用能力である。ODAの実施率は年々向上しつつはあるが、97年までの実績は38億ドルと極めて低い。98年に関しては、14億3000万ドル分が実施の予定となっている^{注15)}。この水準が98年の倍程度に上昇すれば、ヴェトナムは、先に述べた99年から2000年の投資計画のうち、約20%程度をODA資金に期待することが可能になる。

このヴェトナムに対するODAで、日本の果たす役割は増加傾向にある。日本のODAは、96年実績でDAC諸国の中では第1で、ヴェトナムに供与されたODA総額の約13%を占めたが、97年

には世界銀行や国際通貨基金（IMF）などの国際機関を含めて日本が最大のODA供与者となり、その比率も31.5%を占めるに至っている。

これは、日本から提供された資金が、ヴェトナムの発電、道路港湾改修、上水道整備などの社会経済インフラ建設に大きな役割を果たしているという面以外にも、さまざまな波及効果を生んでいる。ひとつは、ヴェトナムに対する円借款プロジェクトの多くを日系企業が落札していることも含めて、日本政府のヴェトナムに対する確固たる支援の姿勢が、日本の民間企業のヴェトナムに対する関与をつなぎ留め、激励しているという効果である。いまひとつ重要な側面は、外資の獲得にせよ、ODA資金の獲得にせよ、厳しい競争的環境があるために、ヴェトナム政府も、外国の声に耳を傾ける姿勢を強めており、その中で日本が最大のODA供与者になったことは、日本からの提言がヴェトナムにとってその持つ意味を著しく増大させているという面であろう。この2つの側面は、アジア経済危機の中で、日本とヴェトナムの経済関係をさらに質的に高いものとする機会が生まれていることを示している。

IV 日本の対ヴェトナム ODA 政策

冒頭にも述べたように、1992年以降の日本の対ヴェトナム経済協力は、ODA大綱など日本側の新たな政策理念を踏まえて実施されてきた点に大きな特徴を有している。94年に設置された国別援助研究会は、95年からはヴェトナムのマスタープランへの提言や、マクロ経済、農村・農業開発、財政・金融などの重要分野についての政策提言を行う「対越市場経済化総合政策支援」プロジェクトとして、発展的に継承された。他方でこの国別援助研究会の成果は、94年の経済協力総合調査団の派遣を通じて、日本の対ヴェトナムODA政策の基本を形成することになったが、その後も日本の経済協力を総合的な形で展開する努力は継続され、98年9月には無償・技術協力協議と円借款協議を一体化して、総合的な政策対話をヴェトナム

ム政府と実施するために、経済協力政策協議調査団が派遣されている。このような努力は、日本の対ヴェトナム経済協力に明確なメッセージを持たせる上で、極めて重要な役割を果たしていると思われる。

これらの政策協議やプロジェクトの全貌は公開されていないので、断片的な資料からの推測になるが、日本の対ヴェトナム経済協力は、次のような基本的なスタンスを持っているとみられる^{注16)}。

第1に、ヴェトナムのような低所得国で市場経済の発展度も低い国の市場経済化においては、単純な自由化・民営化よりも、市場経済の育成を図る方向での政府の介入が重要な意味を持つという認識に立ち、このような方向でのヴェトナム政府の能力を発展させることを重視している。

第2に、他方でヴェトナムの潜在的発展の可能性を高く評価し、無償援助だけでなく円借款の積極的な展開などを是としつつも、高度成長に目を奪われることなく、マクロ経済の安定化とバランスのとれた持続的発展を重視し、長期的な成長の基盤づくりと、農業基盤整備事業など、社会的安定と経済改革に伴って生ずる都市と農村の格差是正、貧困対策に貢献する課題を、援助政策としても配慮する。

筆者のみるところ、この第1の点は、ヴェトナム側に、日本のODAは、「和平演変」(社会主義体制の平和的転覆)という意図を持っていない、という安心感を与える一方、ヴェトナム政府の施策が、市場経済化の促進という軌道から大きくは外れない歯止めになっている、という機能を果たしているように思われる。そして、第2の円借款の積極的展開は、当初は、累積債務への警戒心や、円高による負債増大への懸念から、もっと無償を増やしてほしいという反応を、ヴェトナム側から招いた側面もあったが、現在では、問題は援助の効率的使用であるという、肯定的な対応をヴェトナム側に生み出しつつあるように思われる。さらに、バランスのとれた持続的発展という点は、もともと成長と社会的公正の両立を意図するヴェトナム政府の戦略に合致したもので

あった上に、前述したように、アジア経済危機のもとでヴェトナム側のこれらの課題への切実感が増したこともあり、現在より一層積極的な反応を期待し得る状況にある。

「対越市場経済化総合政策支援」プロジェクト(ヴェトナムでは、座長の石川滋・一橋大学名誉教授の名前にちなんで「石川プロジェクト」と呼ばれている)が、共産党のドー・ムオイ前書記長やレ・カー・フィエウ現書記長という、ヴェトナムのトップ・レベルの指導者からの高い評価を受けており、98年9月に派遣された経済協力政策協議調査団との協議の席で、アジア経済危機を踏まえて、5つの重点分野の中でも、特に人材育成・制度づくりを最重点分野にしていきたい、5つの重点分野の枠内で、経済改革の進展に伴う都市と農村の格差是正、貧困対策のための階層間の格差是正の要素にも配慮していきたい、という日本側の考え方について、ヴェトナム政府からも強い賛意が表明された。これらの成果は、日本側の基本的なスタンスの設定が、おおむね正当なものであることを示しているといえるだろう^{注17)18)}。

援助の実績という角度からは、対ヴェトナムODAの本格的再開以降6年という時間は、まだ成果を云々するにはあまりに短い時間しかたっていないというべきであろう。しかしながら、再開以降の対ヴェトナムODAが、90年代の日本の援理想念を総合的に体现した実験として展開されており、その方向性は、アジア経済危機の影響が広がっている今日、ますます重要性を増しているということは、現時点でも断言し得る。短時間ではあるが、貴重な蓄積がなされた90年代の成果が、21世紀に向けてさらに有効に生かされることを期待したい。

注 釈

- 1) 外務省経済協力局編：我が国の政府開発援助 ,ODA白書, 上巻, 国際協力推進協会, p75, 1997.
- 2) 外務省経済協力局編：我が国の政府開発援助 ,ODA白書, 下巻, 国際協力推進協会, p42, 1998.
- 3) 外務省経済協力局編：我が国の政府開発援助 ,ODA白

- 書，下巻，国際協力推進協会，p43-44，1997．
- 4) 外務省経済協力局編，op. cit., note2, p41-42.
 - 5) Vietnam Investment Review, Dec. 7-13, 1998.
 - 6) Vietnam Investment Review, Nov. 2-8, 1998.
 - 7) Dau Phi Thuan : Xu huong chuyen dich co cau thi trung
xuat khau cua Viet Nam. Nghien Cuu Kinh Te, (4) : 63,
1998.
 - 8) Nhan Dan, Oct. 29, 1998.
 - 9) Vietnam Investment Review, Oct.26-Nov.1, 1998.
 - 10) 「国内の力」の総動員という観点は，1997年末に行わ
れたヴェトナム共産党第8期第4回中央委員会総会
で提起された。“Nghì quyết Hội nghị lần thứ tư BCH Trung
uống Đảng về tiếp tục đẩy mạnh công cuộc đổi mới, phát
huy nội lực, nâng cao hiệu quả hợp tác quốc tế, cân kiếm de
công nghiệp hóa, hiện đại hóa, phấn đấu hoàn thành các
mục tiêu kinh tế-xã hội đến năm 2000,” (Nhan Dan, Jan.3,
1998.)
 - 11) Nguyen Minh Tu : Chinh sach tang truong kinh te cua Viet
Nam -tu goc do nen kinh te hai khu vuc. Nghien Cuu Kinh
Te, 7 : 10, 1998.
 - 12) ibid., p3-15.
 - 13) Vietnam Investment Review, Nov.23-29, 1998.
 - 14) Nguyen Thi Thu Hang : Nguyen nhan giam sut toc do tang
truong va cac giai phap. Nghien Cuu Kinh Te, 9 : 3-16,
1998.
 - 15) Vietnam Investment Review, Nov.16-22, 1998.
 - 16) 国際協力事業団：国別援助研究会報告書（ヴェトナム），1995．などを参照．
 - 17) 国際協力プラザ，ニュース&データ，Nov., 1998．
 - 18) 国際協力プラザ，ニュース&データ，Dec., 1998．

古田 元夫（ふるた もとお）

1949年生まれ．東京大学教養学部卒．同大学院社会学
研究科修士課程修了．学術博士．

現在は東京大学大学院総合文化研究科教授．専門はヴェ
トナム現代史．

〔著作・論文〕

歴史としてのベトナム戦争，大月書店，1991．

ベトナムの世界史，東京大学出版会，1995．

ホー・チ・ミン，岩波書店，1996．

ベトナムの現在，講談社現代新書，1996．

途上国のインフラ整備に関する一考察

- 破壊確率を考慮した適性設計 -

A Consideration of Infrastructure Development in Developing Countries

- Appropriate Design Based on Optimal Destruction Probability -

角川 浩二 *

Koji TSUNOKAWA

西野 文雄 **

Fumio NISINO

要 約

途上国のインフラ整備には、資金・技術の不足、当面の需要と費用負担能力の不足、維持管理体制の不備など、途上国に特有の多くの困難な問題が伴う。本稿では、こうした問題のうち、経済の発展段階に対応した適性設計の考え方について、特に経済性からみた計画・設計における最適破壊確率の選択について、一考察を行うものである。

インフラ構造物の設計は、一定の設計基準の下で体系化された仕様に基づいて行われる。設計基準は、各種の仕様の具体的内容と、そのおのおのが適用されるべき構造物の要件(構造物の重要度、想定される需要の大きさ、自然条件など)を定めるものである。この中で、経済性に対する配慮は、重要性、需要に関する構造物の分類などを通じて極めて間接的・部分的に行われるにすぎない。設計基準で規定されているもののうち、設計洪水量、設計震度、最大載荷重、人的過誤に対する考慮(たとえば、最大載荷重に対する安全性の余裕度)などは、黙示的に構造物の設計破壊確率を定めるものとみることができ、極めて重要である。本稿ではこの破壊確率を明示的に最適化した場合、費用縮減を通じてどのように資源の最適配分に資することができるのかについて、検討を行った。

検討の結果、開発途上国では社会的割引率が大きく、また破壊が生じた場合、修復するまでの経済的損失も少ないと考えられることから、人的被害を伴うような破壊は別として、一般に構造物の破壊確率を先進工業国よりも大きくしたほうが資源配分の観点から好ましいことが示された。特に、部分的な破壊に対しては、先進工業国で暗黙のうちに採用されているような極端に小さな破壊確率を採用することがよいとはいえない。援助関係のインフラ整備で、建設後に何らかの補修工事を必要とする部分的な破壊があると、これを取り上げて設計ミスがあった、との非難を聞くことが多いが、このような非難は必ずしも適当でない。

ABSTRACT

Infrastructure development in developing countries is accompanied by many problems particular to developing nations, for example, fund and technology shortages, insufficient demand and incapability to bear costs, and a lack of maintenance and management systems. Among these problems, this article proposes an analysis of appropriate design to correspond to levels of economic development, that is a choice of optimal destruction probability in the planning and designing process from a perspective of economic efficiency.

Infrastructure design is done based on specifications which are systematized as design

* 埼玉大学工学部教授

Professor, Faculty of Engineering, Saitama University

** 政策研究大学院大学教授

Professor, National Graduate Institute for Policy Studies

standards. Design standards determine the specific content of various specifications, and the conditions of the structures (importance of infrastructure, expected size of demand, natural environment, and etc.) to which each specification is applied. Economic efficiency is taken into consideration only indirectly and partially in connection with the importance and demand for structures. Among the factors stipulated in design standards, design flood volume, design earthquake strength, maximum loading and considerations for human error (for example, a safety allowance against maximum loading) are extremely important because they are determinants for the design destruction probability of the structures. This article aims to analyze how the deliberate optimization of destruction probability can contribute to an optimal allocation of resources through cost reduction.

Analysis showed that, in general, it is desirable for the destruction probability of structures in developing countries to be set higher than that in developed nations from the perspective of allocation of resources, except in cases where destruction causes human casualties, because developing countries have a larger social discount rate and, in the case of destruction, economic loss before restoration is expected to be small. It is the tacit understanding among industrialized countries that it is good to adopt an extremely small destruction probability. But for developing countries, particularly in the case of partial destruction, it is not necessarily good to adopt such a small destruction probability. Whenever, after completion of an assistance-related infrastructure development project, partial destruction requiring repair occurs, there are criticisms that there was a design error. However, these criticisms are not necessarily accurate.

はじめに

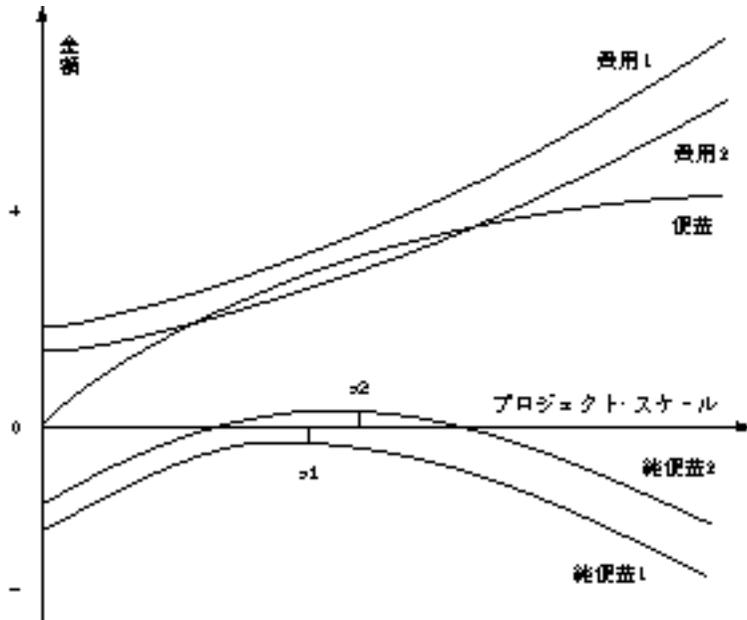
地球環境問題、国際金融システムの安定など、途上国の開発援助をめぐることは、次々と新たな課題が登場し、効率的効果的な援助を行うため、臨機応変の柔軟な対応をとっていくことが必要とされている。しかし、このような最近の状況変化も、経済開発におけるインフラ整備の重要性をいささかも減じるものではない。わが国は、今後とも、インフラ整備をひとつの重点分野として、継続的に援助を続けていくこととしている。途上国のインフラ整備には、資金・技術の不足、当面の需要と費用負担能力の不足、維持管理体制の不備など、途上国に特有の多くの困難な問題が伴う。本稿では、こうした問題のうち、経済の発展段階に対応した適性設計の考え方について、特に経済性からみた計画・設計における最適破壊確率の選択について、一考察を行うものである。

I 費用縮減とフェジビリティの確保、および資源の最適配分

厳しい財政制約下、多くの競合するニーズ間で効率的に資源配分を行わなければならないというのは、独り開発途上国だけの問題ではない。しかし、開発資金の多くを外部に求めざるを得ない途上国において、効率的資源配分は特に重要である。そのため、マルチ、パイを問わず、わが国の援助機関も含め、多くの開発援助機関では、その融資に当たって、個々のプロジェクトの経済的フェジビリティを極めて重視している。すなわち、融資の前提条件として、プロジェクトの費用と便益を精査し、プロジェクトの費用がその生み出す便益に十分見合うものであるかどうかの厳密な確認を行っており、融資対象プロジェクトの計画・設計においては、より厳しいコスト・マインドを持つことが要求されている。

図 - 1 は、経済的フェジビリティを確保するためには、経済設計がいかに重要であることを示している。横軸はインフラ・プロジェクトのスケール（たとえば、橋梁の幅員）、縦軸は費用・便益の

図 - 1 プロジェクトの経済的フィージビリティ



金額を表すものとする。このプロジェクトから期待される便益は、そのスケールに応じて「便益」曲線で表されるようなものだとする。2本の「費用」曲線が示されているが、それぞれ建設費用に異なった影響を及ぼす設計基準(たとえば、「費用1」は先進工業国の、「費用2」は当該途上国における適正基準の)に基づく設計を行った場合の費用を表すものとしよう。便益から費用を差し引いた残りの純便益は、それぞれのケースについて、2本の「純便益」曲線によって示されている。

途上国のインフラ・プロジェクトの場合、便益不足から、往々にして工業国の設計基準を用いたのでは費用が大きくなり過ぎ、どのようなスケールの設計を行っても純便益がプラスにならず、経済的フィージビリティが確保されない「費用1」のようなケースがまれではない。便益は1人当たりGNPなどで表される経済の発展段階に依存することも多く、同程度の物理的需要量(たとえば、利用者数)が見込まれる場合でも、途上国のプロジェクトは先進工業国の場合と比べて、便益が不足しがちである。このような場合、より適合した

設計基準を用いて「費用2」のように費用縮減を図ることができれば経済性が確保されよう。なお、このとき、純便益を最大とするインフラの最適規模(図-1では s_1 と s_2)は、ケースによって異なることに注意する必要がある。コスト縮減を図ることができれば、往々にしてより規模の大きいインフラが最適となり、それによって満たされるより大きな需要からもたらされる便益と、費用縮減の2つの効果からフィージビリティが向上する。それでは、具体的にはどのようにしてコスト縮減を図ることが可能なのであろうか。本稿ではその一例として、計画・設計時の最適設計破壊確率の選択について考察を行う。

II 破壊確率を考慮したインフラ整備費

インフラ構造物の設計は、一定の設計基準の下で体系化された仕様に基づいて行われる。設計基準は、各種の仕様の具体的内容と、そのおのおのが適用されるべき構造物の要件(構造物の重要度、想定される需要の大きさ、自然条件など)を定め

るものである。この中で、経済性に対する配慮は、重要性、需要に関する構造物の分類などを通じて極めて間接的・部分的に行われるにすぎない。したがって、費用最小化の観点から明示的に最適化を行えば、費用縮減が図られる余地のあることはほぼ自明のことである。設計基準で規定されているもののうち、設計洪水量、設計震度、最大載荷重、人的過誤に対する考慮（たとえば、最大載荷重に対する安全性の余裕度）などは、黙示的に構造物の設計破壊確率を定めるものとみることができ、極めて重要である。以下に、この破壊確率を明示的に最適化した場合、費用縮減を通じてどのように資源の最適配分に資することができるかについて、検討を行う。ここで、構造物の破壊とはすべてを初めから作り直すことを必要とするような、全面的な破壊を必ずしも意味しないことに注意する必要がある。むしろ、ある規模以上の構造物では構造物全体が一時に破壊することはまれで、一般的には部分的に破壊することが多い。堤防は全長にわたって破壊することはなく、ごく一部が破堤するのが、この一例である。また、過荷重や強度不足による道路舗装の著しい機能劣化もこの例と考えてよい。

与えられた供与期間、機能を発揮することを期待されるあるインフラ構造物について考える。構造物は供与期間中全く壊れないように頑丈に作ることもできようが、その場合の建設費は極めて高いものであろう。安く作れば、供与期間を全うできず途中で破壊が生じ、補修されなければならない可能性が増大する。安く作れば作るほど、長持ちは期待できず、補修も2度3度必要になってくるかもしれない。また、インフラ構造物の破壊に伴い、補修工事期間中その機能を発揮できないことなどによる損失も生じよう。このように考えてくると、どれくらいの壊れにくさで構造物を設計するのが妥当であるかを検討することは重要な課題である。このような検討を行うためには、初期建設費用に加えて補修費用やインフラが使用できないことなどによるその他の損失も含めた総費用の現在価値（「総整備費」と呼ぶ）を、構造物

の壊れやすさ（「破壊確率」と呼ぶ）の関数として表すことが必要である。ここで、構造物の供与期間中のルーティン・メンテナンス・コストは、補修の有無、回数にかかわらず一定であると考えられるので、検討の対象としない。厳密に言えば、補修工事中はルーティン・メンテナンスの必要がないので、補修回数が多くなればその分だけコストが安くなるはずであるが、上述のその他の損失はこれをネット・アウトしたものと考えればつじつまが合う。

ある構造物の建設費は、設計に用いられる破壊確率 p の関数と考えられる。ここで、破壊確率 p は構造物が建設後1年以内に破壊する確率とする。たとえば、構造物が再現期間100年の確率洪水を基準に設計されていれば、 $p=0.01$ である。一般に頑丈に作れば作るほど建設費は高くなるので、建設費 $C(p)$ は p の減少関数と考えられる。また、どれほど粗雑に作ってもそれ以上は安くできないという下限値があると考えられるので、 p が1に近づくとき $C(p)$ は一定値に漸近するものとする。

構造物に破壊が生じた場合の補修工事は、当初と同じ設計基準に適合するまでの復旧を行うものとするれば、補修費は破壊の程度と当初建設費の関数と考えられる。破壊された構造物の撤去費用はその他の損失の中に含めるものとする、補修費と当初建設費の比（「被害率」と呼ぶ）は、全面的破壊の場合の1を上限とする正の数である。被害率も破壊確率と同様、設計基準の中で黙示的に想定されているものとする考えられるので、最適被害率の選択によるコスト縮減の可能性の検討を行うことも重要な課題である。ただ、個々の被害の程度をあらかじめ正確に想定することは事柄の確率的性格上、極めて困難であり、設計基準は平均的な被害率を黙示的に規定していると考えられるべきであろう。ここでは、被害率についてはこれ以上立ち入らず、平均的補修費は初期建設費 C と、ある与えられた被害率 s の積で表されるものとする。

構造物に破壊が生じた場合、補修費のほか、これが使用できないことなどによるさまざまな損失

が生じるが、その総和をXとする。破壊した構造物の撤去費もこの費用に含める。ルーティン・メンテナンス費用の節減など、不供用に伴う便益がある場合には便益を差し引いた純損失をXとする。インフラが使用できないことによる損失や残骸の撤去費などは被害率 s の関数と考えられるが、費用Xにはこのほか、破壊した時点での需要レベルに依存するものなど、多くの要素を含む。ここではXを供与期間中の平均的な大きさの損失とし、定数と考える。

このように考えると、供与期間中 (L 年間とする) のすべての補修費とインフラが使用できないことなどに伴うその他の費用を合わせたものの現在価値 $R(L)$ (以下、「総補修費」と呼ぶ) は、次式で与えられる。

$$R(L) = \int_0^L g(t) \{sC + X + R(L-t)\} \exp(-rt) dt \quad (1)$$

ここに、 r は社会的割引率である。また、 $g(t)$ は破壊確率密度関数で、任意の時点での破壊確率密度がそれまでの破壊の履歴と独立であるものと仮定すれば、次のポアソン分布で表される^{注1)}。

$$g(t) = q \exp(-qt) \quad (2)$$

ここに、

$$q = -\ln(1-p) \quad (3)$$

(1)式は、供与期間 L の総補修費 $R(L)$ が、供与期間中の各時点 t における平均的補修費 sC とその他費用 X および、残余期間 $L-t$ の総補修費 $R(L-t)$ の合計の、分析開始時点 $t=0$ における現在価値の期待値であることを表している。これを解くと^{注2)}、総補修費 $R(L)$ は破壊確率 p の関数として次のように表される。

$$R(L) = kq(sC + X) \quad (4)$$

ここに、

$$k = \{1 - \exp(-rL)\} / r \quad (5)$$

したがって、初期建設費 C と総補修費 R を合わせた供与期間 L の総整備費 $F(L)$ は次式で与えら

れる。

$$F(L) = C + kq(sC + X) \quad (6)$$

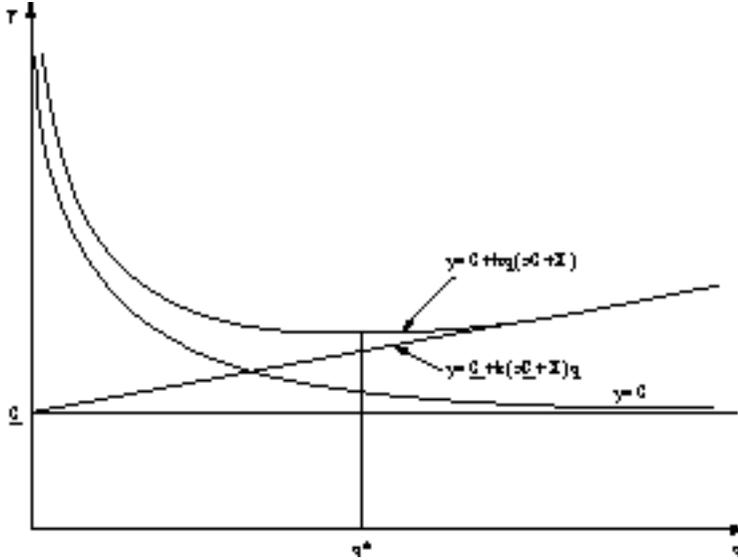
III 最適破壊確率と最小整備費

破壊確率 p は (3) 式により q に変換できるので、以下の考察では建設費 C および総整備費 F は q の関数として論じる。建設費 C には下限 (C とする) があると考えられるので、(6) 式は、破壊確率が大きくなる ($p \rightarrow 1$, $q \rightarrow \infty$) と、総整備費 $F(L)$ が、傾き $k(sC + X)$ の直線に漸近することを表している。また、破壊確率が極めて小さいとき ($p \rightarrow 0$, $q \rightarrow 0$) は、総整備費曲線の傾きは建設費 C の変化率と $k(sC + X)$ の和に漸近する。したがって、破壊確率ゼロにおける建設費関数 C の破壊確率に対する感度 (変化率の絶対値) が一定程度 [すなわち $k(sC + X)$ より] 大きければ、総整備費は破壊確率が正の一定の値のとき最小値を持つ^{注3)}。破壊確率に対する感度がこの条件を満たさないならば、総整備費は破壊確率がゼロのとき最小となる^{注4)}。この場合は、破壊に伴う構造物の補修費と損失が大き過ぎて、破壊確率を多少大きくとって初期建設費を安くしてもペイしないわけである。図 - 2 に社会的割引率 $r=0.07$ 、供与期間 $L=20$ 年、損失 $X=20$ 、被害率 $s=0.2$ 、建設費 $C=100+300\exp(-1000q)$ の例を示す (ただし、スケールは図示されていない) が、これらの条件下では、 $q=0.00660$ 、したがって破壊確率 $p=0.00658$ の近傍で総整備費が最小となる。

IV 途上国インフラ整備に対するインプリケーション

インフラ構造物の設計に用いる設計基準は、設計洪水量、設計震度、人的過誤に対する安全性の余裕度などの設計諸元の形で、黙示的に構造物の破壊確率を定めているものとみることができる。一方、仕様は、それを定める設計基準の体系の中で、その適用されるべき構造物の置かれた条件の区分ごとに定められている。この構造物の置かれ

図 - 2 設計破壊確率と総整備費の関係



た条件とは、自然条件、需要の大きさ、構造物の重要性などを含むものであるが、これは仕様が適用されるべき構造物の建設費、壊れた場合の損失の大きさと対応づけられるものである。したがって、設計基準は、構造物が破壊したときの損失も斟酌しながら、経験的に把握された破壊確率と建設費の関係に基づき、構造物の類型ごとに設計に用いられるべき妥当な破壊確率を与える指針と考えることができる。すなわち、前章で論じた総整備費用最小化モデルの解に近いものを、経験則に基づいて与えるものと考えられる。この場合、この経験則はそれがはぐくまれた経済社会の発展段階に規定されたものであることに注意を要する。ある設計基準が、それが生み出された経済社会（たとえば、先進工業国）と異なる発展段階の経済（たとえば、途上国）の中で適用された場合には、基準に基づき適用されることとなる仕様の含意する破壊確率は、最適解から程遠いものである可能性が高い。発展段階が異なれば、総整備費モデルのパラメータのすべてが異なっている可能性が高いからである。

資材費、人件費が異なれば、建設費関数も異なったものとなる。社会的割引率は資本の限界生産性と密接な関係があるため、投資機会に比して

資本の乏しい途上国において、より大きな値をとるものと考えられる^{注5)}。これと反対に、構造物が破壊した場合の損失は発展段階が低いほど小さな値をとるであろう。これらのパラメータと最適破壊確率 q^* の関係は、最適破壊確率を与える総整備費関数である(6)式の q についての微分をゼロとした、最適破壊確率の一次条件式を、さらにこれらのパラメータで微分することによって調べることができる。このようにして求めた dq^*/dk および dq^*/dX の式^{注6)}は、最適破壊確率 q^* の近傍で共にマイナスとなることを意味するので、社会的割引率が大きいほど、また、破壊損失が小さいほど最適破壊確率が大きくなることうかがわれる((5)式から、社会的割引率 r が大きければ大きいほど変換値 k は小さな値をとることに注意)。すなわち、他の条件が同じならば、インフラ構造物の最適破壊確率は経済の発展段階が低ければ低いほど大きい値となるということである^{注7)}。

以上の分析結果は、途上国において先進国の設計基準を用いる場合には十分な注意が必要であることを意味している。途上国の諸条件の下で最適な破壊確率を見だし、費用縮減を図ることができれば、第1章で論じたように当該プロジェクトの経済的フィジビリティを著しく向上させるこ

とが可能となる場合も多いものと考えられる。

V 援助案件で破壊確率が調整された例

1998年6月に開通式を行ったバングラデシュのジャムナ橋（ボンゴボンドウジャムナ橋）の設計では、先進工業国の設計基準、すなわち、先進工業国での破壊確率を採用した構造物と、先進工業国での設計より大き目の破壊確率を採用した構造物が共存している。同橋はジャムナ川で国土を大きく二分されているバングラデシュの東西地域を結ぶ初めての橋であり、世界銀行、アジア開発銀行、海外経済協力基金（OEFC）の協調融資によって建設された総工費9億4000万ドルの同国最大の橋である^{注8）}。

先進工業国と同じ破壊確率が採用されているのは橋本体であり、イギリスの基準が、載荷荷重も含めて、そのまま採用されている。ジャムナ橋に部分的な破壊が生じ、一時的に一部の車線が使えなくなる状況や、全面通行止めになるとしても、修復期間に生じる損失はイギリスよりはるかに少ないであろう。本論の趣旨からはイギリスよりも破壊確率の大きな、すなわち安全率が小さく、建設費の少ない設計も可能であり、好ましい。

車1台の重量はイギリスとバングラデシュの間に大きな差はないものの、ジャムナ橋の上下4車線に、イギリスでの最も交通量の多い橋と同じ荷重が、今後数十年の間に載荷されるとは考えがたい。この意味では、ジャムナ橋は、イギリスよりも、より大きな破壊確率で設計されてもよいにもかかわらず、非現実的な過大な設計荷重を考えると、現実には、反対にイギリスより小さな破壊確率のもとで設計されているといえる。

120年の耐用期間を考えているので、耐用期間中にイギリスと同じ載荷状況が生じる可能性も否定できない。しかし、このような状況が生じるのは、現在よりはるかに経済発展したときであり、そのときには先進工業国と同じ設計基準に基づく第2のジャムナ橋の建設が十分可能である。また、現在通っている鉄道を第2のジャムナ橋に移すこ

とでも追加的な荷重に対応可能である。日本の橋でも古い時代に建設された橋は交通量を制限して使われている。

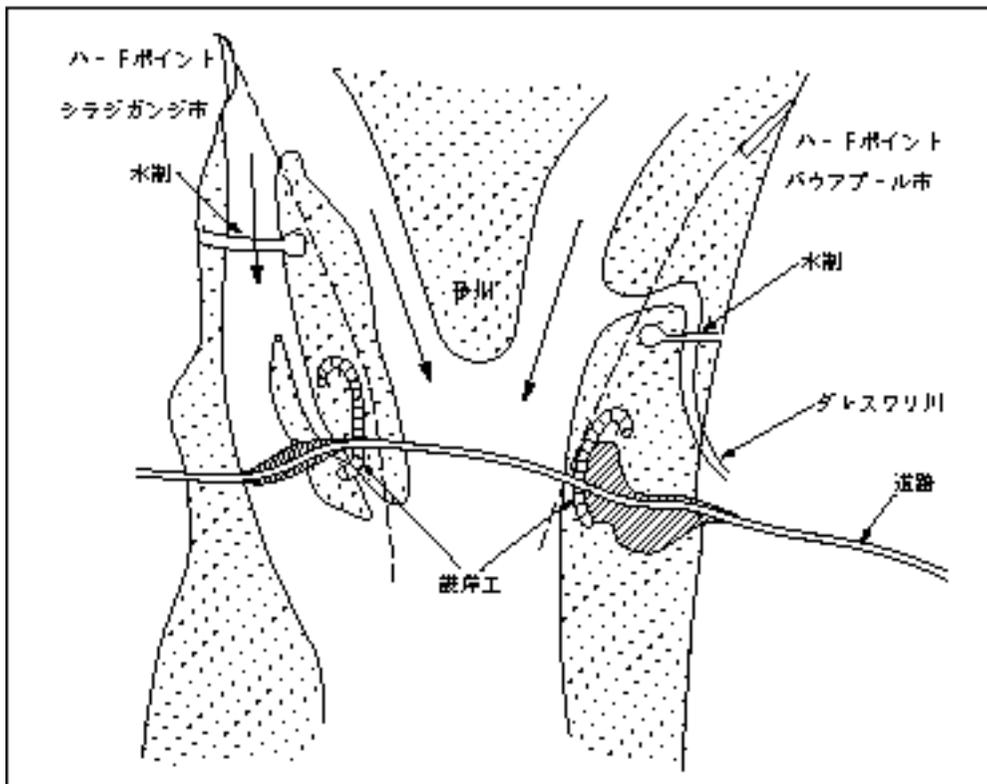
ジャムナ川は洪水期には15km強の幅の流れになるが、15kmにわたって橋を架けると、橋の建設費が膨大になる。このため、架橋地点では川幅を5kmに狭め、洪水流自身の流速で、川底を深くし、洪水流を流す設計になっている。そして、川幅の制御と、狭められたため増加する流速から川岸を守るための2つの目的で、石積の護岸工が建設されている。図-3にジャムナ橋の護岸工の略図を示す。

国際協力事業団（JICA）が20年以上前にフィージビリティ調査をしたときの護岸工の長さは3.5kmであった。経済的に成り立たないとの理由で建設されなかった。その後、世界銀行がフィージビリティ調査を行ったときには、ほぼ同じ地点での架橋に対して、護岸工の長さは2.8kmに短縮されている。この長さで十分安全とされ、経済的にもフィージブルとされた。しかし、詳細設計に入る前の段階で、経済性に疑問が出され、護岸工のさらなる短縮が検討されることとなった。

大型のモデル実験を行い、安全性を保てる限界として、護岸工は2.2kmでよいとされた。モデル実験と現実の川の状況との間には差があり、モデル実験では現実の川の状況を確実に再現するとはいえない。モデル実験の信頼性に限界はあるものの、建設直後に大洪水が生じ、護岸工が全面的に崩壊する可能性はないであろう、との判断も加えた上、建設後に洪水期の護岸工の状況を注意深く観察することとされた。その結果、2.2kmの護岸工では安全性に問題があると判断された場合には、護岸工の上流に川岸から直角に突き出す突き堤を建設すればよい、との了解のもとに、2.2kmの護岸工が採用された。このような経緯を考えると、本稿で論じたように、護岸工の設計では、先進工業国で採用されているよりは、大きな破壊確率が採用されていると考えてよいであろう。

1つの案件で、破壊に対する確率的な議論がされないまま、便宜的な判断で、構造物ごとに異なった破壊確率が採用されているのに気がついた

図 - 3 ジャムナ橋の護岸工



注) ——— は、得水量も調整された状態を想定したときの川岸。——▶ は、川の流れる方向。
 - - - は、洪水期の川の主要域。▨ は、埋め立て地を示す。「ハーフポイント」は、既存の護岸工。
 「水割」は、水の流れを制御し、川岸を守るための構造物のこと。

のが本論を書くひとつのきっかけとなった。破壊確率が、1つの案件で異なること自体はよくみられることである。構造物の重要性や、地震のように生じる機会の極端に少ない現象に対しては、破壊確率を変えるのが一般的である。ジャムナ橋の場合、橋本体より、護岸工のほうが重要と考えてよいにもかかわらず、破壊確率の値は反対になっている。

ジャムナ橋の案件での破壊確率の採用法は模範にはならないものと判断するが、開発途上国の構造物では、先進工業国と異なった破壊確率が採用されて自然である。援助関係のインフラ整備で、建設後に何らかの補修工事を必要とする部分的な破壊があると、これを取り上げて設計ミスがあった、との非難を聞くことが多いが、このような非難は必ずしも適当でない。

本稿では、経済の発展段階に対応した最適破壊

確率の選択についての理論的考察を行った。本稿で導かれた考え方に沿って今後さらに実証的研究を継続し、ODA事業の実務の中で活用していくことが望まれる。

おわりに

開発途上国では社会的割引率が大きく、また破壊が生じた場合、修復するまでの経済的損失も少ないと考えられることから、人的被害を伴うような破壊は別として、一般に構造物の破壊確率を先進工業国よりも大きくしたほうが資源配分の観点から好ましい。特に、部分的な破壊に対しては、先進工業国で暗黙のうちに採用されているような極端に小さな破壊確率を採用することがよいとはいえない。

援助によるインフラ整備の場合、大規模構造物

であれば、先進工業国の技術者が関与することも多く、設計、施工面での人的過誤も先進工業国での設計、施工と、開発途上国での状況との間に大きな差はないと考えてよいのも、上記の結論を下す理由のひとつである。

具体的なデータがないので定量的な議論はできないが、仮に一定額の費用で同じような構造物を100作り、すべてが耐用期間中に当初の目的を發揮する場合と、130作り、そのうちの5つの構造物が部分的に破壊し、補修する必要が生じたとしても、補修費、補修期間中の経済的損失を含めても、総額が同じであれば、130の構造物を作るのが好ましい選択であろう。ここでの100と130は単に説明のための数であるが、先進工業国よりも大きな目の破壊確率を採用することにより、同じ資源でより多くのインフラ整備ができ、経済発展により大きく貢献するであろう。

注 釈

- 1) 多くの低頻度生起事象の確率が本分布で近似されることが知られている。
- 2) (1), (2) 式より、解くべき式は次式となる。

$$R(L) = q \int_0^L \{sC + X + R(t)\} e^{-(q+r)(L-t)} dt \quad (7)$$

両辺をLについて微分して、

$$R'(L) = q \{sC + X + R(L)\} - q(q+r) \int_0^L \{sC + X + R(t)\} e^{-(q+r)(L-t)} dt \quad (8)$$

(7), (8) より積分項を除去すると、

$$R'(L) = -rR(L) + q(sC + X)$$

この線形一階微分方程式を解くと(4)式が得られる。

- 3) 建設費関数 C は適宜連続微分可能であるものと仮定する。
- 4) 総費用関数Fの一階微分関数の単調性を仮定。
- 5) このほか、一般的に発展段階の低いほうが予測経済成長率が高いことも理由として挙げられる。
- 6) F(L)最小化のための一次条件は(6)式より

$$\frac{dF}{dq} = C' + ksC + kqsC' + kX = 0 \quad (9)$$

最適解 q^* をXの関数と考え、(9)式をXについて微分する。

$$X \frac{dF}{dq} + \frac{dF}{dq} \frac{dq^*}{dX} = 0$$

(9)式の右辺をXにつき偏微分したものを上式に代入すると次式が得られる。

$$\frac{dq^*}{dX} = - \frac{k}{\frac{d^2F}{dq^2}}$$

F(L)最小化のための二次条件から上式右辺分母は正、よって

$$\frac{dq^*}{dX} < 0$$

同様に、最適解 q^* をkの関数と考え、(9)式をkについて微分する。

$$\frac{dF}{dk} + \frac{dF}{dq} \frac{dq^*}{dk} = 0 \quad (10)$$

(9)より

$$\frac{dF}{dk} = sC + qsC' + X = - \frac{C'}{k} \quad (11)$$

(10), (11)より

$$\frac{dq^*}{dk} = \frac{k}{\frac{d^2F}{dq^2}} < 0 \quad (\text{仮定により } C' < 0)$$

- 7) ここでの分析は最適破壊確率がゼロでないことを仮定している。ただし、正の最適破壊確率が存在するか否かは建設費関数の変化率の破壊確率がゼロのときの値と、 $k(sC+X)$ の値の相対的大小にかかわることを想起すれば、この結論は最適破壊確率がゼロのときも当てはまるものといえることができる。
- 8) OECFニューズレター、11月号、1998。

参考文献

- 1) バウム, W. C., トルバート, S. M.: 途上国の経済開発: 世界銀行35年の経験と教訓(上)(下), 東洋経済新報社, 1988。
- 2) Parzen, E.: Stochastic Processes, Holden-Day, San Francisco, 1962.

角川 浩二 (つのかわ こうじ)

1947年生まれ。東京大学工学部卒。ノースウェスタン大学大学院博士課程修了。Ph.D.

現在、埼玉大学工学部教授。

[著作・論文]

Trend Curve Optimal Control Model for Highway Pavement Maintenance: Case Study and Evaluation. Transportation Research A, 28A(2): 151-166, 1995. (共著)

円借款による途上国の道路・橋梁建設への援助: 事後監理を通じた効果の把握と問題点の改善。高速道路と自動車, 36(7): 37-42, 1993.

Analysis of Bus Transit Accidents: Empirical, Methodological

and Policy Issues. Transportation Research Record, 1322 : 17-28, 1991. (共著)

西野 文雄 (にしの ふみお)

1936年生まれ . 東京大学工学部卒 . 米国リーハイ大学大学院博士課程修了 . Ph. D.

現在 , 政策研究大学院大学教授 , 埼玉大学大学院政策科学研究科長 , 東京大学名誉教授 .

[著作・論文]

援助資金による途上地域大学院の問題点と評価 : アジア工科大学の例 . 国際協力研究 , 3(2) : 9-18, 1987.

Infrastructure Policies for Economic and Social Development of Asian Countries : Proceedings of the First Conference on Public Works and Development in Asia. Japanese Ministry of Construction, 1 : keynote lecture 3-15, 1993.

技術士免許の国際相互認定の動きとその対応 (その1 , その2) . 積算技術 , 8 : 28-33, 9 : 28-32, 1997.

成人識字教育をエントリー・ポイントとした コミュニティ・エンパワーメント

- ネパール農村におけるセルフ・ヘルプ・グループ活動の展開 -

Adult Literacy Education as an Entry Point for Community Empowerment

- The Evolution of Self-Help Group Activities in Rural Nepal -

佐藤 千寿*

Chizu SATO

神馬 征峰**

Masamine JIMBA, MD, PhD, MPH

村上 いづみ***

Izumi MURAKAMI, MPH

要 約

1990年の民主化以降、ネパールでは成人識字率を高める動きが強まり、近年は、年間平均約30万人の成人に対する識字教育がなされている。しかし、脱落率が高く、識字能力保持率も低いことから、識字教育については、量だけでなく質についても考慮すべき時期にある。

日本医師会、国際協力事業団（JICA）、ネパール保健省によるネパール「学校・地域保健プロジェクト（SCHP）」は、健康的な村づくりのためにコミュニティ・エンパワーメントを推進していく上で、成人識字教育の果たし得る潜在力に注目し、94年以降カブレランチョーク郡辺境地において成人識字教育を実施してきた。本稿では主として参加型農村調査法（PRA）の手法を用い、過去SCHPの活動対象地域2カ所で行われた成人識字教育の成果を比較検討した。

その結果、基礎識字教室（BLC）だけを行った場合、参加者の識字能力の保持率は極めて低く、またコミュニティ開発への貢献度も低いことがわかった。一方その後、ポストリテラシー教室（PLC）を実施した場合、識字能力は比較的良好に保持されていた。さらに、BLCからPLCに至る活動は参加者のコミュニティ・エンパワーメントに対する「意識化」を促し、そのエントリー・ポイントとしての役割を担い得ることがわかった。その後さらにセルフ・ヘルプ・グループ（SHG）の活動を支援した場合は、エンパワーメントに特徴的な「基本的ニーズ」の充足、リソースへの「アクセス」の確保、「参加」の促進、さらにはパワーの「コントロール」がこれまで以上に可能となり、SHGはコミュニティ・エンパワーメントの推進力となり得ることをも示した。またSHGと外部の機関が望ましい協力関係を続けていく上で、SHGの成長段階を4段階に分けてとらえるのが有効であった。

結論として成人識字教育は、コミュニティ・エンパワーメントのエントリー・ポイントとして機能し、さらにその後の多岐にわたるSHG活動はエンパワーメントの推進力としての役割を果たし得ることがわかった。

* マサチューセッツ大学教育大学院国際教育センター修士課程

Massachusetts University, Center for International Education Master Course

** 国際協力事業団専門家

JICA Expert, Community Health

*** 国際協力事業団専門家

JICA Expert, Maternal and Child Health

ABSTRACT

The movement to increase the adult literacy rate in Nepal has been growing since democratization in 1990. In recent years, about 300,000 people have been participating annually in literacy programs. However high drop-out rates and low literacy retention require that we consider not only the numbers served, but the quality of the literacy education provided.

The School and Community Health Project (SCHP), a collaborative project by the Japan International Cooperation Agency, the Japan Medical Association, and the Ministry of Health/Nepal, has been implementing literacy education programs in a rural part of Kavrepalanchowk district since 1994, paying attention to its potential to facilitate community empowerment for creating healthy villages. This comparative study was conducted to evaluate the impact of basic and post-literacy education programs in the two places of this target area using Participatory Rural Appraisal (PRA) as a tool for collecting field data.

We found that those who finished a basic literacy program had low literacy retention and, therefore, limited community participation in community development activities. However, for those who finished a post-literacy program, complimented by a Self-Help Group (SHG), the literacy level was relatively well-retained. In addition, the activities through BLC to PLC raised the awareness of the participants for community empowerment, which allowed adult literacy education to play a role as an entry point for empowerment. Furthermore, once SHG started its activities, the members of SHG satisfied more basic needs, improved access to resources, achieved more participation, and controlled more power. These results demonstrate that SHG became a driving force for community empowerment. Also, this study shows that it was effective to categorize the evolutionary process of SHG into four stages for desirable cooperation between SHG and outside agencies.

In conclusion, this study indicates that adult literacy education can function as an entry point for community empowerment, after which a variety of SHG activities play a role in the drive for empowerment.

はじめに

1990年、国連開発計画（UNDP）が『人間開発報告書』を発売して以来、成人識字率は人間開発指数（HDI）算出の際、「知識」を測る不可欠な指数のひとつとして用いられてきている^{注1}。90年はまた国連が「国際識字年」と定めた年であり、ネパールでは民主化が始まった年でもある。

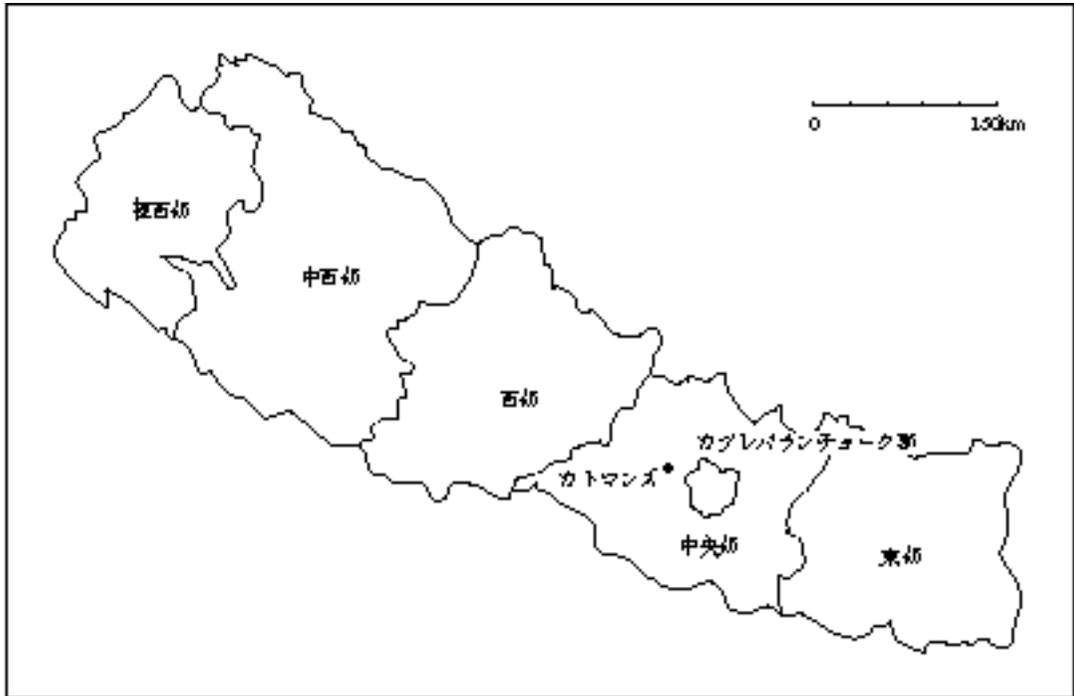
このような流れを受けて、ネパールでは急速に、成人識字教育熱が高まってきた。98年の『World Education Report』^{注2}によれば、95年における開発途上国の非識字者の数は8億7200万人であり、そのうち中国、インドを含むアジアが約70%を占めている。ネパールに関していえば、識字に関するいくつかの文献が出ているが^{注3-6}、上記レポートをもとに識字率だけをみると、15歳以上の識字率は27.5%（男性41%、女性14%）となっている^{注2}。

この現状を改善すべく、ネパールでは92年から97年にかけて、約140万人もの成人に対する識字教育がなされてきた^{注6}。

このような成人識字教育熱に対し、教育の対象となる成人全体の50%以上を扱うような大問題に一石を投じたとしても、それは大海の一滴にすぎず、目に見える形での効果をもたらすことは困難であるという見解もある^{注7}。

しかしながら、成人識字教育は、コミュニティー開発そのものに対して大きな影響力を持つことが種々の国で確かめられてきている。たとえば、千葉らはカンボディア寺小屋運動プロジェクトを通して、識字教室を契機に教室への参加者がコミュニティー開発の担い手として成長し得ることを示した^{注8}。またインドのブドウコタイ郡における識字運動がコミュニティー・エンパワーメントへと発展していったこともよく知られている^{注9}。インドネシアとタイを舞台に、成人識字教育を含

図 - 1 ネパール, カブレパランチョーク郡の位置



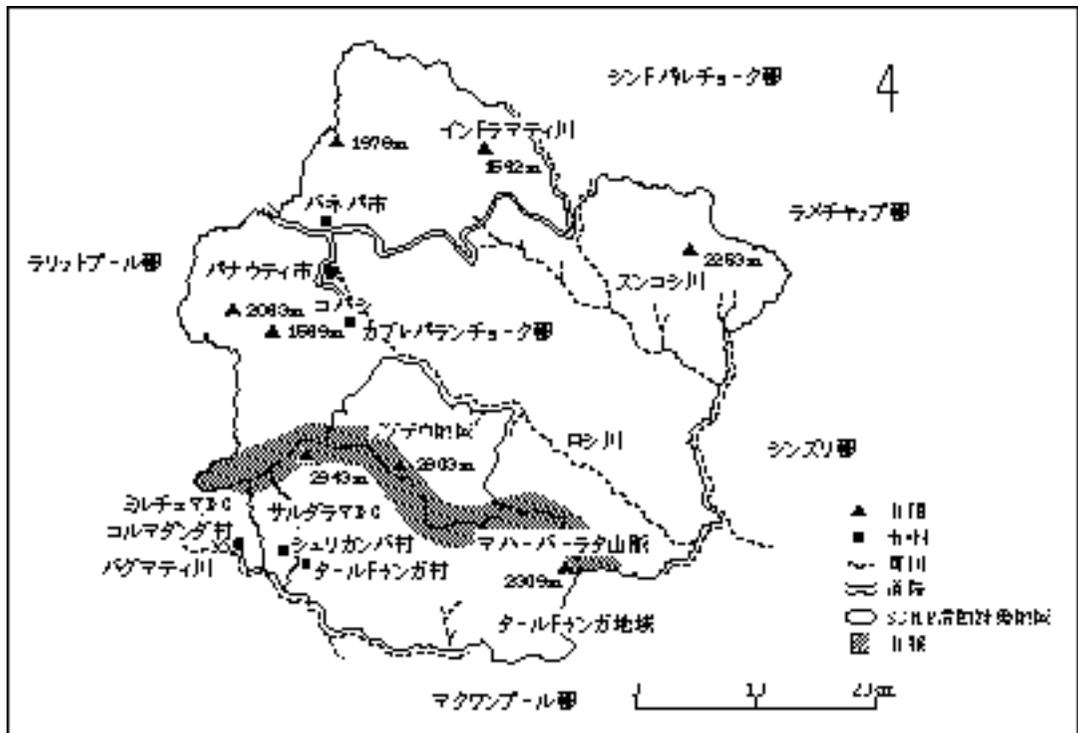
むノンフォーマル教育が、自己決定力や自立性を向上させ、エンパワーメント・プロセスに重要な役割を果たしたという事例もある^{注10)}。そしてネパールでもまた、成人識字教育がコミュニティ開発のために重要な役割を果たしたという事例がすでに報告されている^{注11)}。このように成人識字教育が、もろもろのプロジェクトの最終受益者である地域住民によるコミュニティ開発、そして新開発パラダイムの中心概念ともとらえられるようになってきているエンパワーメント^{注12)}に寄与するるのであれば、それは、プロジェクトの成果を持続させるためにも有益である。

国際協力事業団 (JICA) は、『「開発と教育」分野別援助研究会報告書』の中でノンフォーマル教育について言及し、いくつかの問題点を指摘しつつも、この領域に関心を示し始めている^{注13)}。そしてJICAネパール事務所を基点とする村落振興・森林保全プロジェクトやプライマリー・ヘルス・ケア・プロジェクトなどは、成人識字教育を、プロジェクトの一部として採り入れるようになってき

ている。

日本医師会、JICA、ネパール保健省によって92年に始められた「学校・地域保健プロジェクト (School and Community Health Project : SCHP)」^{注14)}では、健康的な村づくりのためにコミュニティ・エンパワーメントを推進していく上で成人識字教育の果たし得る潜在力に注目し、94年から96年、カブレパランチョーク郡 (図 - 1) においてパイロットスタディとして、基礎識字教室 (Basic Literacy Class : BLC) とポストリテラシー教室 (Post-Literacy Class : PLC、基礎識字教室後の実践的識字教室) を2カ所で実施した。なおBLCの運営資金はネパール赤十字社が、PLCの運営資金はSCHPが提供した。保健医療プロジェクトの中でこのように成人識字教育を強調するのは、プロジェクトの成果の持続性を高めるためだけではない。近年ネパールにおいて、女性が識字能力を有することが、草の根で働く保健従事者である女性保健ボランティアの資質を高め^{注15)}、かつ乳児死亡率軽減のための最大要因でもある^{注16)} という報告が相次い

図 - 2 学校・地域保健プロジェクト (SCHP) の活動対象地域



でなされてきているからでもある。

本稿は上記パイロットスタディとして2カ所で行われたBLCとPLCのうち1カ所に焦点を当て、近隣地域で他の機関によって同時期に開催されたBLCと比較することによって、成人識字教育の意味を見だし、次いでPLC後形成されたセルフ・ヘルプ・グループ (Self-Help Group : SHG) が、その後のコミュニティー・エンパワーメントの推進に果たした役割を知ることを目的とする。

I 対象と方法

1. 対象

対象地域は、ネパールのカブレパランチョーク郡タールドウンガ地域である (図 - 2)。同郡の北部は交通の便も良く、開発が進んでいるが、南部は郡中央部にマハーバーラタ山脈があるため通行が困難であり、そこに到達するためには最寄りの車道より1日から2日の徒歩が必要である。この

地域には電気も電話もない。

タールドウンガ地域では1994 年末より6 カ月間、ネパール赤十字社とSCHPによるBLC 2カ所のほかに、PRIVATE AGENCIES COLLABORATING TOGETHER (PACT) という国際NGOによっても2カ所、計4カ所でBLCが開催された。なお前者において、ネパール赤十字社は運営資金の提供と現地からの識字教師の選出および訓練、SCHP は教室のモニタリングを実施した。一方PACTは米国国際開発庁 (USAID) より資金援助を、ネパール政府より活動の認可を受け、自らは識字教師の選出、教師の訓練を行い、モニタリングなどのBLC活動を実施した。いずれも「ナヤゴレト (新しい道の意)」を教科書として使用した。教師の訓練期間はいずれも1週間であった。また、BLCに要した必要経費1万5000ルピー (約3万円) もネパール教育省の定めた基準に従っており、両者の間に大きな差はなかった。

本稿では、この4カ所のうち、ネパール赤十字

社とSCHPによるBLC1カ所とPACTによるBLC1カ所を対象とした。前者によるBLCを実施したミルチェVillage Development Committee (VDC: ネパールの行政単位)にあるコルマダング村(以下K村)のグループには27人の成人女性(15歳から45歳)が参加登録した。後者によるBLCを行ったサルダラVDCのシュリカンバ村(以下S村)のグループには26人の成人女性が参加登録した。

なお、BLC終了後、K村においては、住民からの要請の下、今度はSCHP単独で、資金の提供からモニタリングまですべてを引き受けて、PLC〔使用教科書:「コセリ(プレゼントの意)」、SAVE THE CHILDREN/US作成〕を、95年末から7カ月間開催した。SCHPによる支援経費は、現地教師への給料、教材費、消耗品など合わせて1万5000ルピー(約3万円)であった。一方S村からはその要請がなく、PLCは実施しなかった。

K村グループには54世帯、342人が住む(1997年5月現在)。半数近くが15歳未満の若年人口である。世帯は密集している。谷間に位置し、5年生までの学校が1つある。またサブヘルスポスト(村落診療所)は1時間丘を登った隣村にある。農業中心の自給自足の形態を取っており、現金収入は、近くに流れるバグマティ川での漁業、季節的な都市への出稼ぎがわずかにあるばかりである。住民の大多数(89%)はマガール族であり、宗教は仏教である。

対照として選ばれたS村でも、94年末から6カ月間、BLCが行われた。80世帯、461人が住む。この村でも半数近くが15歳未満の若年人口である。世帯は散在している。K村からは徒歩3時間の距離である。この村には学校もヘルスポストもないが、それらのあるタールドウング村までは徒歩で30分である。この村も農業中心であり現金収入は乏しい。大多数の住民はヒンズー教の高位カーストであるブラーマンとチェトリである。S村が対照として選ばれたのは、K村から地理的にも近く、使用教科書も同一であり、BLCを開始した時期もほぼ一致していたからである。

2. 方法

本研究調査に先立ち、SCHPとネパールの研究調査機関であるNEW ERAにより、1997年4月11日から15日にK村において、コミュニティの概要を把握する目的で、参加型農村調査法(Participatory Rural Appraisal: PRA)^{注17-20)}が実施された。この調査による基本的データ^{注21)}を活用すると同時に、さらに識字、保健、セルフ・ヘルプ・グループ、開発などに関する情報を得るため、文化人類学者によって開発され、PRAの手法の一部としてもよく用いられているインフォーマル・インタビュー^{注22)}と参与観察法^{注23)}を用いた調査を97年4月21日から27日まで行った。

すなわち、それぞれの対象地域において、1つのグループ・インタビューといくつかのキー・インフォーマント・インタビューを識字教室参加者とSCHPの地域ファシリテーターに対して行った。K村においては、識字教室参加者の家族である男性とのグループ・インタビューも併せて行った。現地での調査後、不足情報を補足するために、SCHPの現地のプログラムオフィサーとのインタビューも随時行った。インタビューの際必要なときは、ネパール人女性の通訳者を介した。特に女性に限定したのは、女性インフォーマントが、話しづらいと思われる問題についても躊躇なく話せるようにするためである。

さらに参与観察法によって、PLCやSHG活動によってなされた地域の公衆衛生教育の成果、家庭菜園や簡易トイレの使用状況、家畜の飼育や救急箱の状況をインフォーマントとともに観察した。グループ・インタビューの間も、グループ内の力関係や、だれがどのような情報を持っているのかという状況把握のためにこの観察法を用いた。さらに、グループおよび個人・インタビューにおいてインフォーマントから収集された情報を確認するためにもこの方法を用いた。

なお識字能力の有無の判定の際は、ネパールで通常採られている方法に従い、小学校3年生卒業相当の読み、書き、算数能力を基準とした^{注24)}。

II 結果

1. 識字教室参加者の識字能力

K村とS村の識字教室参加者の識字能力の調査は、両村におけるBLC終了後2年目になされた。ただしK村ではこの間にPLCを行っており、そのPLC終了時からは9カ月目であった。

まず、K村においては、BLCとPLCによる種々の効果が認められた。PRAの結果より、K村の64人の成人女性の識字率は約28%から約55%に上昇していた。加えて修了生17人のうち6人が通常教育編入試験を受けたところ、4人が4年生、1人が5年生、1人が6年生編入可能と認められた。そのうち、2人が通常教育に戻った。1人は中等教育(6年生以上)に編入し、K村の女性として唯一の中等教育経験者となった。

一方いくつかの問題点もあった。第1にBLC終了時、K村では27人中10人(37%)が結婚、住居の移転、家事への拘束などにより脱落していた。またインタビュー中におのおの紙を配布し質問に対する回答記入を求めた際、記入が困難な者もあり、BLC終了後2年(PLC終了後からは9カ月)の時点ですでに識字能力が低下している者もいることがわかった。その理由としては、プログラム終了後読み書きの機会が減ったことが挙げられた。さらに彼女らは読み書きの技能を失うことが不安であると述べた。なお、参加者の大多数は教育の重要性を知っているにもかかわらず、自分たちの娘を地域内の学校に通わせてはいなかった。男児優位の社会のため、女兒に対する教育はお金の無駄と考えられているためと説明された。

対照のS村においては、BLCの効果はほとんど失われてしまっていた。26人中8人(31%)とBLCの脱落率が高かったのはK村と同様である。加えて、BLC終了2年後、参加者全員が、小学校3年生卒業程度の読み、書き、算数ができなくなっていた。ただし自分たちの名前を書くことだけはできていた。S村でもまたK村同様、村から歩いて30分の場所に学校があるにもかかわらず、自分た

ちの娘を学校に通わせてはいなかった。

2. コルマダング村でのSHG発展過程

コルマダング村(K村)では、BLCとPLCを経た後、「クシャリ(幸福の意)女性グループ(KWG)」というSHGが形成された。種々の組織グループの成長段階を一般的に示す方法としてはハンディによるものがある^{注25)}。しかし本稿では、貧困という共通課題を抱えるこの女性グループの成長段階は、共通の病気や病人を持つ患者会、家族会のSHGの成長段階に類似していると考え、ヒルが患者会、家族会のSHGを対象として示した方法を採用した^{注26)}。それに従って作成したこのKWGの成長段階の概要、ならびに各段階におけるKWGとSCHPの相互協力関係を表に示した。

1) 結成期

ヒルによると、結成期とは自分たちと同じような人を見だし、自分たちの問題を語り合うときである。そしてそのような場を繰り返し設けることによって、メンバー間に信頼関係を築くことが、この時期に重要なことである。

以下、結成期の活動を示す。

まず第1に、成人識字教育そのものに対する意識の高揚がみられた。すなわち、BLCの開催場所になる既存の公共施設がなかったため、SCHPが行ったニーズアセスメント会議後、K村のBLC参加予定者とその家族は、現地で入手できる木材や枯れ草などを用いて教室を自発的に建設した。その後BLC参加者は、全国教育推進日に、地域における教育の重要性についてスピーチを行った。さらに識字に関する歌を作り、その歌に合わせて、踊りを披露し、地域住民の関心を喚起した。

そのような意識の高揚に次ぎ、地域保健の向上やコミュニティー開発そのものに対する関心も高まってきた。たとえば、BLC参加者は、地域内の道の清掃や公共の水道管の修理活動などを始めた。また参加者は、地域住民が病気になったときは、積極的に相談に乗り、ヘルスポストへ行くことを促した。下痢対策としての経口補水塩の購入も自発的に行った。BLC終了後は、ネパール赤十字社

表 コルマダング村セルフ・ヘルプ・グループの成長段階

| 段階 | 時期・年月 | SHG の活動 | SCHP の支援と依頼 |
|----------|--|--|---|
| 結成期 | 1994年12月 | 1. 識字教室の建設 2. 識字教室への参加 a: 週5回の教室 b: 識字能力の獲得 | ニーズアセスメント会議 初級識字教室の開催（監督、指導） |
| | 1995年 5月 | 3. 全国教育推進日に村内識字キャンペーン支援 4. 識字外開発活動の開始 a: 道路清掃および水道管修理 b: 健康相談 c: 家庭菜園の普及支援 | 初級識字教室終了 |
| | 12月 | 5. 各家庭に家庭菜園を作る 菜園活動の開始 | 家庭菜園（KG）トレーニング提供（栄養指導、種供与） 再KGトレーニング提供（野菜の病気対策） |
| | | 6. ポストリテラシー教室の要請 | 識字教室ファシリテーターへの技術トレーニング（5日間）提供 ポストリテラシー教室の開催（7カ月） |
| 1996年 6月 | 7. 識字教室参加 a: 各種実践的知識の習得 8. SHGとしてのKWG誕生 | 3カ月後識字ファシリテーターに対し、リフレッシュトレーニング（4日間）提供 ポストリテラシー教室終了 SHG結成の勧め | |
| 発展期 | 1996年 8月 | 1. グループワーク a: グループ会則の作成，役割分担 b: 月例会の開始 | 簡易トイレ建設トレーニング（5日間）提供 |
| | 12月 | 2. 簡易トイレ建設トレーニングの要請 おのこの家にトイレを建設（計17個） | 図書センター建設資金支援 |
| | | 3. 図書センター建設支援の要請 | ポリオ全国予防接種キャンペーン支援依頼 |
| | | 4. ポリオ全国予防接種キャンペーンに協力 | 応急処置トレーニング（2日間）提供 |
| 1997年 3月 | 5. 応急処置トレーニングの要請 | 収入創出活動トレーニング（5日間）提供 資本金の一部として5,000ルピー貸与 | |
| | 6. 収入創出活動トレーニングの要請 a: メンバーが28ルピーずつ出資 ヤギ銀行の開始 （約3カ月で7,122ルピー増） | | |
| | 7. グループ会則改正 | | |
| 成熟期 | 1997年 3月 | 1. SCHP提案を受け，KWGから3人が隣村のグループへ技術指導 2. 重病の子を持つ母親支援 3. UNDPのバグマティ川保全プロジェクトへの参加 4. 近隣村での簡易トイレ建設開始 | 他の女性グループへの簡易トイレ建設指導を提案 |

注) SHGからSCHPへの支援要請と協力
SCHPからSHGへの支援と依頼

とSCHPの協力を得て、家庭菜園トレーニングを受け、その後各自が菜園活動を開始した。

その後1995年の12月からはSCHPがPLCを開始した。この間、特に新しい活動はなかったが、簡

易トイレの建設、衛生管理、病気予防、コミュニティ・オーガニゼーションに関するクラスが開催され、実践的知識の習得が可能となった。

96年8月、SCHPの勧めもあり、PLC参加者は

SHGを結成した。まずは、今までできなかった勉強ができて、現在の生活に対し幸せを感じていたことから「クシヤリ(幸福)女性グループ(KWG)」という名前を付けた。

表に示したように、この間は、左向きの矢印が多い。このことからわかるように、SCHP からSHG に対する働きかけが多く、種々の活動がSCHP主導で展開されていた。

2) 発展期

ヒルによれば、発展期とは他のグループや専門職、地域の有力者との関係ができ、集会の仕方にも一定の形ができ、かつ個々のメンバーが自分の役割を持ち始める時期である。

SHGに名称が付いた後は、まずグループ内の長老でかつコミュニティ開発に積極的な人物が世話役として選ばれた。準世話役、秘書、そして出納係も同時に選ばれた。グループの目的はコミュニティ開発の促進と定めた。そのために村内において、収入創出活動、健康教育の普及、女性のさまざまな建設開発事業への参加を促進することにした。規則も作った。意思決定は全員一致、または大多数の賛成によることにした。月例会ではKWG資金として毎月5ルピー(約10円)集金し、欠席時はさらに5ルピーを課すようにした。そして会合時には、グループ活動内容、資金の最善の活用法などが話し合われるようになった。

KWGが発足した後の第1の主要活動は、個々の家に簡易トイレを設置することであった。PLC終了後、KWGはSCHPに簡易トイレの建設訓練を要請した。そして5日間にわたる訓練後、各自1つずつ合計17個の簡易トイレを、資金援助を受けることなく、現地調達可能な資材を用いて完成させた。水の補給や清掃は怠ることなく行われていることが観察された。また簡易トイレ建設後、家の周囲が清潔になり、ハエが減少したことが、インタビューによっても確認された。

第2の活動は図書センターの設置であった。SCHPは1度、KWGのメンバーに2冊ずつ本を提供したが、すぐに読み切られてしまい、その後幾度も要請が続いていた。メンバーの1人の家族の

協力を得て、図書センター用の土地が提供されることになったのを受け、SCHPIは、96年から97年にかけて図書センター建設のため、20万ルピー(約40万円)の資金援助を行った。また、保健、開発に関する書物も提供した。建設に伴う労働力は住民から提供された。

第3の活動は応急処置である。応急処置に関しては、PLC後もその実践知識が十分とはいえなかった。この状況を改善するために、SCHPはKWGに対して救急箱を供与し、その使用法を2日間にわたり指導した。訪問調査中、はしごから落ち外傷を負ったメンバーの家族がいたが、素早く外傷薬を塗り包帯を巻いて手当てを行っており、指導効果があったことが観察された。また救急箱の薬がなくなったときは、KWG資金から不足した薬品を購入し、補充していた。

第4の活動は収入創出活動である。これはKWGにとって最も魅力的な活動であった。まずメンバーの1人ひとりが行動を起こした。祭りの際、村の家々を巡り、踊りを披露してお金を集めた。しかし、どのようにそれを使うのが最善の方法かは知らなかった。そこでSCHPに訓練を要請し、資金管理、投資方法を学んだ。また、SCHPの貸付けにより、ヤギ銀行が始まり、ヤギの飼育後、それを売って現金収入を得ることが可能となった。

さらに金銭を扱うことにより、設立当時にはなかった新たな規則が追加された。もしメンバーが結婚、住居の移転によりKWGを脱退しなければならない場合は、自分の家族から代替りの人を選出しなければならないという規則である。これは資金の積立が公平に分配、継続されるためであった。加えて政治の話をKWGに持ち込まないようにもした。政治的不和によりKWGが解体しないためであった。

表に示したように、この間は右向きの矢印が増えており、SCHPIはSHGからの養成に応える形で支援していた。活動の主体は次第にSCHPからSHGへと移行し始めたのである。

3) 転換期・成熟期

ヒルによれば、発展期に引き続き転換期となり、

そこではある種の不一致が表面化してくると説明されている。しかしKWGにおいては、発展期において、金銭、政治などに関する新たな規則を作ることにより、そのような不一致を未然に予防しており、特にこの転換期にみられる特徴的な事態はみあたらなかった。

次に来るのが成熟期である。この時期はヒルによれば本格的な「仕事」に取りかかる時期であり、各メンバーの役割がきちんと決まってくるときでもある。

KWGのこの時期の活動はコミュニティ開発活動への貢献という視点からみることができる。時期的には発展期と一部重なるが、まずは、SCHPの依頼に応え、ネパール保健省によるポリオ全国予防接種キャンペーンへの協力を行った。次いで、隣村の他の女性グループに対して、簡易トイレの作り方の訓練を行った。また、KWGには属さないが、近くに住む母親の子供が重病で苦しんでいる場合、その子を助けるためヘルスポストで治療が受けられるよう、KWG資金で母親を援助するようにした。さらに、UNDPによるバグマティ川保全プロジェクトに参加し、そこで得た賃金の半分をKWG資金の一部とした。こうしてKWGの活動はK村の中で広く知られるようになり、PRA開始時のK村と各種機構との関係図にも、小さいながらKWGが描かれていた。KWGは地域住民からコミュニティ開発のために組織されているグループとして理解され始めたのである。

KWGの活動は、さらにK村以外の地域住民にも波及し始めた。KWGには属さないK村の住民がKWGの建てた簡易トイレを観察し、自分たちで簡易トイレを2カ所で建てたのを受けて、近隣の村の住民もトイレ建築を始めたのである。これはKWGの成功が近隣の村にまで伝えられていた証拠でもある。

表からわかるように、この間SHGは自立性を持ち始めた。そしてSCHPとの関係も、「援助する側」と「援助を受ける側」というよりは、SHGがSCHPの依頼に応えるようになり、パートナーシップとしての関係をより発展させた期間でもあった。

以上のK村の活動に比べて、対照グループのS村では、BLC終了後、PLCもなされず、SHG形成もなく、参加者はいかなるコミュニティ開発活動にも従事していなかった。

III 考察

1. 成人識字教育とコミュニティ・エンパワメント

成人識字教育は、西側諸国では主として個人の自己実現の手段とされているのに対し、開発途上国においてはむしろ国の開発の手段としてとらえられている^{注27)}。開発の目標が従来の経済成長から、人間開発や基礎社会開発に転換され、新たな開発パラダイムのキー・ワードとしてエンパワメントの概念が採り入れられるようになってきている現在^{注12)}、成人識字教育がいかにエンパワメントに寄与し得るかを知らずして、開発途上国の開発を具体的に進めていく上で意義のあることである。

本稿においては、成人識字教育がコミュニティ・エンパワメントのエントリー・ポイントとしての役割を果たし、さらにPLC後のSHGがコミュニティ・エンパワメントの推進力としての役割を果たし得ることを示したが、すべての成人識字教育が自動的にコミュニティ・エンパワメントにつながるわけではない。BLCによって一時識字能力を獲得したとしても、本稿で示したS村の例のように、何らフォローアップもなく2年もたてば、識字能力はほとんど失われ、開発への意識の高揚もみられることはない。アバジーは世界各地で実施された過去30年間の識字プログラム(主としてBLC)の成果を要約した。そして、まず識字プログラム登録者の約50%がプログラム開始後2週間から3週間で脱落し、次いで残った者のうち約50%のみが最後までプログラムを終え、その修了者のうち約50%は1年以内に識字能力を失っていたと述べている^{注28)}。ネパールにおいても、1992年から97年の間に500以上の機関により約140万人に対するBLCがなされ、93万4000人

が識字能力を獲得したといわれているが、これは約50万人が識字能力を獲得しなかったということでもある^{注6)}。

なお本稿に示したK村、S村には民族差があり、S村のような民族構造が、今回の結果に何らかの影響をもたらした可能性はある。しかしBLCの現状は上記に示したとおりであり、民族要因が今回みられた結果の最大要因であったと結論付けることはできない。むしろ、PACTが行ったような量の拡大のみに注目した成人識字教育のあり方が問題なのであり、量だけでなく質をも考慮した成人識字教育をより活発にしていくことが今問われているのである。

2. コミュニティー・エンパワーメントのエントリー・ポイントとしての成人識字教育

成人識字教育の質を高める試みはネパールでもすでに始まっている。PLCによる識字教育や、イギリスのNGOであるACTIONAIDが開発したリフレクト（コミュニティ・エンパワーメントによる新フレイレ式識字教育）方式の成人識字教育である^{注29)}。リフレクトは西村によって日本でもすでに紹介されているが^{注30)}、ネパールではリフレクトに必要なファシリテーターの不足が問題であり、PLCほどに一般的な方法ではない。一方PLCは、識字能力の保持やその他の生活にかかわる技能を向上させ得る手段として高く評価されており^{注31)}、ネパールでは比較的多くの関係機関によって採用されている。

SCHPもまたK村においてPLCを実施したが、それは識字能力の保持のみではなく、個人の生活技能の向上やコミュニティ開発を担えるグループ作りをも目的とするものであった。それに先立って、SCHPはBLCとPLCの間に家庭菜園活動を組み込んだが、これはBLCとPLCをつなぐ上で意義ある活動であった。すなわち丘陵部のネパール農村には農繁期（5月から10月ごろ）と農閑期（11月から4月ごろ）があるが、BLCやPLCが開催されるのは農閑期に限られる。そこでBLCとPLCをつなぐ約半年の期間、BLC参加者による具体的な

活動が停止することになれば、BLCで培われたグループの結束力は損なわれてしまう。さらにBLCを修了したからといって、修了者すべてが目に見える形でその利益を実感できるわけではない。それに比べると各参加者による家庭菜園活動は、識字教室に参加したゆえの利益として実感されたのである。PLC実施期間は主として実践的な知識の獲得を目的としたが、それに加えてPLC終了後、正規教育機関における持続的な教育の機会を得る者もいた。こうして、PLCは個人の自信ややる気を喚起し、エンパワーメントの心理的な側面を強化する効果をもたらしたのである。

久木田はフリードマンのエンパワーメントの定義^{注32)}を尊重しながらも、エンパワーメントの持つ共通の価値に注目し、エンパワーメントを「すべての人間の潜在能力を信じ、その潜在能力の発揮を可能にするような人間尊重の平等で公正な社会を実現しようとする価値」と仮に定義している^{注12)}。そしてエンパワーメントのプロセスとして、「基本的ニーズ」「アクセス」「意識化」「参加」「コントロール」の5段階に分けたモデルを提唱し^{注12)}、さらには何をエントリー・ポイントとするかが今後の課題であると述べている^{注33)}。

このプロセスに注目してK村の活動をみると、まずはBLCの段階から意識の高揚がみられていたことがわかる。それはかつての援助の対象が男性中心だったのに対し、BLCは、初めて女性を対象としたプログラムであったので、それに対する喜びの表れでもあった。引き続きBLCとPLCを結ぶための家庭菜園活動が多く参加者に目に見える形で利益をもたらし、コミュニティ開発に対する意欲は一層高められた。成人識字教育はこうして参加者の意識を高揚させ、集団としてその後自発的な活動を実施していくための準備を整えたという意味において、コミュニティ・エンパワーメントのエントリー・ポイントとしての役割を果たしたといえるのである。

3. コミュニティ・エンパワメントの推進力としてのセルフ・ヘルプ・グループ

SCHPIは、K村のPLC参加者がその後さらにコミュニティ・エンパワメントの担い手として活動できるようにSHGの結成を勧めた。一方S村のほうでは、SHGができなかったが、それは外部からの働きかけがなかったのが最大の原因であろう。すなわち、S村で成人識字教育を実践したPACTは、BLCによる一時的識字率の向上のみに注目しており、PLCやSHGの結成をPACTの活動としてはとらえてはいなかったのである。ただし、S村ではその後、1997年12月開始のPLCへの参加を希望したので、SCHPIはこれに応じて6カ月間のPLCを行い、1998年6月に終了した。SCHPIはさらにS村に対し、SHG結成への働きかけをしているところである。

ネパールにおいて、SHGがコミュニティ・エンパワメントに有効な方法であったという事例は、これまで定松によって詳細に紹介されている^{注34)}。しかしながら、その事例の中では成人識字教育を初期に採り入れておらず、エンパワメントを進めていく上で、女性の参加が不十分であったという問題点が指摘されている。それに比べるとSCHPIによるSHG活動においては、当初から成人女性を対象としていたため、女性の参加に問題はなく、成人識字教育のないエンパワメントより優れた面もあることが確認された。

なお、表に示したようなSHGの成長段階に関しては、日本でもヒルの方法に従い分析した報告があるが^{注35)}、こうして成長段階を示すことにより、SHGとSHGを支援する機関との関係の発展過程が明確になってくる。実際K村でKWGが結成された後、KWGとSCHPIの関係は大きく変化した。まず、結成期はSCHPIからKWGに対する働きかけが圧倒的に多かった。次いで、発展期になると、KWGからSCHPIに対する要請が増え、SCHPIはこれに応えるという形で支援を行っていた。さらに発展期から成熟期になると、今度は逆にSCHPIがポリオ全国予防接種キャンペーンへの協力などをKWGに対して依頼し、KWGがこれに応えるよう

になった。こうして当初の「援助する側」と「援助を受ける側」の関係は相互作用的なパートナーシップへの関係へと変容したのである。

KWGの発展期、成熟期にみられた活動は、エンパワメントの視点から評価することもできる。エンパワメント評価の試みはこれまでいくつかなされているが^{注12) 36) 37)}、いずれも試行段階にある。そこでここでは、SHGの発展期、成熟期にみられた活動評価のため、先に示した久木田によるコミュニティ・エンパワメントの5つの段階を活用してみたい。まずは発展期に「基本的ニーズ」レベルを向上させる活動として、KWGは簡易トイレを設置し、応急処置のための救急箱も自己資金で維持できるまでになった。またSCHPIからの資金を受けて、識字能力保持のための図書センターを住民「参加」によって建築した。さらには、収入創出活動を始め、まずは自分たちができるところから開始し、基礎を固めた後でSCHPIに対する資金依頼を行った。次に成熟期になると、積極的にSHG以外の人々にも働きかけるような活動が多くみられるようになった。集団外の人々に働きかける活動をその特徴とするこの「コントロール」レベルでの活動が進むにつれ、KWGの活動は周囲の住民に注目され、グループメンバーは、村民からコミュニティ・エンパワメントの担い手とみなされるほどに成長したのである。

以上のようなSHG活動が始まり、その活動を通して、コミュニティ・エンパワメントの段階の中でも、「基本的ニーズ」「アクセス」「参加」「コントロール」に関する活動が、部分的にはあるがみられるようになった。ここで注目すべきは、各段階は必ずしも久木田が示したように順を追って実現したわけではなく、また各段階が完全になった時点で次の段階に移行したわけでもなかったということである。たとえば、「基本的ニーズ」はすべて満たされたわけではないし、エンパワメントのエントリー・ポイントの特徴として示した「意識化」についても、BLC終了後2年の間に、ジェンダーに関する意識の変化は起こらず、従来の価値観を変えるまでに至ってはいなかった。その証

拠にK村ではSHG活動開始後も、男児優位の価値観にとらわれ、自分たちの娘を積極的に学校に通わせてはいなかった。このような意識の変化は不完全ながらもエンパワーメントの各段階を何度も行き来しながら、より長い年月をかけて実現されていくのではあるまいか。

なお、SCHPでは、図書センター建築を支援したが、その支援費は20万ルピー（約40万円）であり、これを98年末の段階ですでに60力以上に増えているすべてのSHGに提供するのは現実的ではない。そこでSCHPは、このような図書センターを何力所かに据え、周辺のSHGには50冊から100冊程度の本の入った図書箱を提供し、読み終わったあとは、センターで本を交換できるシステムを試行的に構築しているところである。

4. 成人識字教育のたどる2つの道

以上、本稿は成人識字教育が2通りになり得ることを示した。1つはBLCのみの場合で、つかの間の識字能力の獲得のみに終わってしまう道。もう1つは、BLCからPLCへと続く活動によって、コミュニティー・エンパワーメントのエントリー・ポイントとしての役割を担い得る道である。また、本稿では、PLC後のSHGが、コミュニティー・エンパワーメントの推進力となり得ることをも示した。さらにSHGに対して時機に合った適切な支援を行うためには、各SHGの成長段階をとらえることが有効であった。

このようにしてSHGとの間に当初みられた「援助する側」と「援助を受ける側」の関係は、SHGの成長段階が進むにつれパートナーシップの関係にまで発展し得るのである。そしてそれによって対象コミュニティーが、プロジェクトで得られた成果を持続させ、これを発展させていくこともまた可能になってくる。こうして単に持続するだけでなく、それ自体が組織として発展し続けられるようなSHG活動を通して、コミュニティー・エンパワーメントは、最終到達点としてではなく、むしろより高い目標を目指して進みゆくためのプロセスとして、その価値を発揮し続けられるのでは

あるまいか。

注 釈

- 1) UNDP : Human Development Report 1990, Oxford University Press, New York, 1990 .
- 2) UNESCO : World Education Report 1998, UNESCO, 1998.
- 3) Comings, J.P., Shrestha, C.K., Smith, C. : A Secondary Analysis of a Nepalese National Literacy Program. Comparative Education Review, 36(2) : 212-226, 1992.
- 4) Robinson-Pant, A. : Literacy in Nepal : Looking through the Literature, Education for Development, London, 1995.
- 5) Smith, C., Comings, J.P., Shrestha, C.K. : A Research Study on Effectiveness and Achievement in the Nepal National Literacy Programme, World Education (Nepal), Kathmandu, 1996.
- 6) Research Center for Educational Innovation and Development (CERID) : Impact Study of Adult Education in Nepal, CERID, Kathmandu, 1997.
- 7) Mueller, J. : Literacy and Non-formal (Basic) Education : Still a Donor Priority?, Education for Development, London, p1-2, 1996.
- 8) 千葉泉弘, 小島文英, 戸塚勇治, 他 : カンボジア寺子屋運動プロジェクト .なぜ識字か : 発展途上国の現状, 千葉泉弘編, 国際基督教大学教育研究所, p105-165, 1996.
- 9) Athreya, V., Chankath, S. : Literacy and Empowerment, Sage Publications, New Delhi, 1996.
- 10) Kindervatter, S. : Nonformal Education as an Empowering Process with Case Studies from Indonesia and Thailand, Center for International Education, Massachusetts University, Amherst, 1979.
- 11) Van Riezen, K. : Non-formal Education and Community Development : Improving the Quality. Convergence, 29(1) : 82-95, 1996.
- 12) 久木田純 : エンパワーメントとは何か .エンパワーメント : 人間尊重社会の新しいパラダイム (現代のエスプリ376), 久木田純, 他編, 至文堂, p10-34, 1998.
- 13) 国際協力事業団 : 「開発と教育」分野別援助研究会報告書, 国際協力総合研修所, 1994.
- 14) Kuratsuji, T. : The Joint JMA-JICA Project in Nepal. Acta Paediatrica Japonica, 35 : 571-575, 1993.
- 15) Bentley, H. : The Organization of Health Care in Nepal. International Journal of Nursing Studies, 32(3) : 260-270, 1995.
- 16) Thapa, S. : Infant Mortality and Its Correlates and Determinants in Nepal : A District-Level Analysis. JNMA, 34 (118 & 119) : 94-109, 1996.
- 17) Chambers, R. : Participatory Rural Appraisal(PRA) : Analysis of Experience. World Development, 22(9) : 1253-1268, 1994.
- 18) Chambers, R. : The Origins and Practice of Participatory Rural Appraisal. World Development, 22(7) : 953-969,

- 1994.
- 19) Chambers, R. : Participatory Rural Appraisal (PRA) : Challenges, Potentials and Paradigm. World Development, 22 (10) : 1437-1454, 1994.
 - 20) Mukherjee, N. : Participatory Rural Appraisal : Methodology and Applications, Concept Publishing Co., Delhi, 1993.
 - 21) HMG, JICA, JMA : Participatory Baseline Study of School and Community Health Project (HMG, JICA, JMA) : Bhugdeu, Taldhunga I, II, New Era and School and Community Health Project, Kathmandu, 1997.
 - 22) クレイン, J.G., アグロシーノ, M.V. : 人類学フィールドワーク入門, 昭和堂, p64-77, 1994.
 - 23) 佐藤郁哉 : フィールドワーク, 新曜社, p129-135, 1992.
 - 24) Nepal South Asia Centre : Nepal Human Development Report : What is literacy ?, Kathmandu, p76, 1998.
 - 25) Handy, C. : Understanding Organizations, Oxford University Press, New York, p165-167, 1993.
 - 26) ヒル, K. : 患者・家族会のつくり方と進め方, 川島書店, 1988.
 - 27) Rogers, A. : Adults Learning for Development, Cassell Education Ltd., London, p1-5, 1992.
 - 28) Abadzi, H. : What We Know about Acquisition of Adult Literacy : is there Hope ?, World Bank Discussion Paper 245, Washington D.C., 1994.
 - 29) Archer, D., Cottingham, S. : REFLECT Mother Manual : Regenerating Freirean Literacy through Empowering Community Techniques, ACTIONAID, London, 1996.
 - 30) 西村幹子 : 基礎教育支援の一考 : ノンフォーマル教育に注目して . 国際協力フロンティア, 7:54-64, 1998.
 - 31) Comings, J.P. : Literacy Skill Retention in Adult Students in Developing Countries. International Journal of Educational Development, 15(1) : 37-45, 1995.
 - 32) フリードマン, J. : 市民・政府・NGO : 「力の剥奪」からエンパワーメントへ, 新評論, 1995.
 - 33) 久木田純 : エンパワーメントのダイナミクスと社会変革 . エンパワーメント : 人間尊重社会の新しいパラダイム (現代のエスプリ376), 久木田純, 他編, 至文堂, p183-194, 1998.
 - 34) 定松栄一 : NGO とエンパワーメント (ネパール). NGOが変える南アジア : 経済成長から社会発展へ, 斎藤千宏編, コモンズ, p119-153, 1998.
 - 35) 長谷川敬子, 早坂志津子, 神馬征峰, 他 : 肥満予防教室後のセルフ・ヘルプ・グループの育成 . 第49回日本公衆衛生学会総会抄録集III, p282, 1990.
 - 36) Fetterman, D.M., Kaftarian, S.J., Wandersman, A. : Empowerment Evaluation : Knowledge and Tools for Self-Assessment & Accountability, Sage Publications, Thousand Oaks, 1996.
 - 37) Minkler, M. : Community Organizing and Community Building for Health, Rutgers University Press, New Brunswick, 1997.

佐藤 千寿 (さとう ちず)

1973年生まれ . 青山学院大学文学部英米文学科卒 . 米国バーモント州国際トレーニング大学の国際問題プログラムを経て . 同大学のネパールにおける在外プログラムに参加 . ネパール滞在中, ネパール「学校・地域保健プロジェクト」にてリサーチ・アシスタントを経験 .

現在, マサチューセッツ大学教育大学院国際教育センター修士課程在学 .

神馬 征峰 (じんば まさみね)

1957年生まれ . 浜松医科大学卒 . 医学博士 . 飛騨高山赤十字病院医師, 厚生省国立公衆衛生院研究員 (同院にて公衆衛生学修士課程修了), ハーバード大学公衆衛生大学院客員研究員, WHO緊急人道援助部ヨルダン川西岸・ガザ地区ヘルスコーディネーターを経て,

現在, ネパール「学校・地域保健プロジェクト」地域保健専門家 .

[著作・論文]

中東ガザ地区の地域保健活動 : コレラとヘルスプロモーションと . 保健婦雑誌, 51(11) : 880-884, 1995.

国際保健からわが国への学び . 地域看護講座総論第2版, 久常節子, 他編, 医学書院, 1999 .

グリーン, L.W., クロイター, M. W. : ヘルスプロモーション : PRECEDE-PROCEEDモデルによる活動の展開, 医学書院, 1997. (共訳)

村上 いづみ (むらかみ いづみ)

1958年生まれ . 日本大学農獣医学部拓殖学科卒 (農学士) . アジア農村指導者専門学校 (アジア学院) 卒 . ネパールのトリバン大学看護学科卒 (看護婦・助産婦) . Save the Children Japanのネパール事務所員, ネパール「学校・地域保健プロジェクト」学校保健短期専門家を経て, 米国チューレン大学公衆衛生大学院修士課程修了 (公衆衛生学修士課程修了) .

現在, ネパール「学校・地域保健プロジェクト」母子保健専門家 .

インドネシアにおける 中等日本語科カリキュラムの策定・実施過程

- 1994年日本語学習指導要領についての現地調査より -

Planning and Implementation Process for Japanese Language Curricula for Secondary Education in Indonesia

- Based on Field Research on the Course of Study of 1994 for Japanese Language Education -

古川 和人*
Kazuto KOGAWA

要 約

本研究は、教育内容や教師教育の分野で国際教育協力を行う場合、必要不可欠になってくるカリキュラム開発に関する基礎知識の獲得を目的とし、インドネシア後期中等日本語教育に事例を求めて、1994年新日本語学習指導要領の策定および実施過程を記述したものである。その際、現地調査を実施し、関係者への面接調査および収集した資料に基づき、各組織とその活動内容に焦点を当てながら、実際の策定過程に従い時系列的にその手順を解説した。

調査の結果、以下のことが明らかになった。インドネシアにおける学習指導要領は、教育文化省カリキュラムセンターが中心となり、中央政府が一括してナショナル・カリキュラムを策定している。日本語教育は、主に後期中等普通教育課程において、最終学年である3年生の語学系専攻のみで選択第二外国語として行われており、また実施機関数では全体の約3%程度のため、教育文化省内の優先順位は最下位に近い。その結果、日本語学習指導要領の作成条件および定着過程は、主要教科とは異なる。学習指導要領の実施は、初等中等総局中等普通教育局・私学局が、各州教育文化省事務所、州内各地の地方教育文化省事務所を経て、各学校に通達文書として出す。そして、中央や地方での教員研修が、新学習指導要領講習会として機能している。

また、考察の結果、以下のことが判明した。94年学習指導要領移行に伴うインパクトとして、日本語教育はリストラにあっけし、量的拡大には一応の終止符が打たれ、教育内容の質的充実重点がシフトした。日本語学習指導要領は、あくまでも第二外国語のガイドラインやカリキュラム開発手法に準拠して作成されており、日本語教育の独自性を発揮する領域はごく限られている。各地区の日本語教師会(MGMP)が行う勉強会での教員相互の情報交換が、教員への定着において重要な役割を果たしている。

ABSTRACT

This research was conducted for the purpose of obtaining a basic understanding of curriculum development which is an essential part of international educational cooperation in the areas of educational content and teacher training. The author makes special reference to Japanese language education in senior secondary education in Indonesia, and uses the planning and implementation process of the course of study of 1994 for Japanese Language Education as an example. In doing so, the author focuses on each organization involved

* 筑波大学大学院
Graduate School, University of Tsukuba

and its activities, and describes the process by following the actual sequence of events based on data collected during his field research and interviews with the parties involved.

The following points were brought to light through this research: (1) In Indonesia, national curricula are worked out by the central government, with the Center for Education Structure and Curriculum of the Ministry of Education and Culture playing a central role; (2) Japanese language education is mainly conducted in general senior secondary education as an optional second language for senior year students who are majoring in languages. In terms of numbers, only three percent of all educational institutions in the country provide Japanese language education, which ranks close to the bottom on the priority list within the Ministry of Education and Culture. As a result, the drawing condition and extending process for the course of study for Japanese language education is different from that for major subjects; (3) The Directorate of Secondary Education and the Directorate of Private Schools, within the Directorate General of Basic and Secondary Education, relay guidelines to individual schools through the provincial offices of the Ministry of Education and Culture and local offices of the Ministry of Education and Culture, which are located in various parts of each province. Teacher training sessions that are held at both the central and local levels serve to teach new guidelines.

The following points became clear through this analysis: (1) Introduction of new course of study of 1994 resulted in the marginalization of Japanese language education. Quantitative expansion has come to an end, and the focus has shifted to enriching the quality of the education. (2) the course of study for Japanese language education are drafted in line with guidelines and curriculum development methods for second language education. There is only limited opportunity for displaying originality within Japanese language education; (3) Meetings held by local associations of Japanese language teachers (MGMP: Musyawarah Guru Mata Pelajaran) serve as a place for information exchange among teachers and play a vital role in disseminating the course of study among teachers.

はじめに

日本の海外における日本語教育での国際教育協力は、主に国際交流基金が国際文化交流事業の一環として、人材、教材、教授法の充実に重点を置いて行ってきた^{注1)}。特にインドネシアに対しては、1961年には日本語教育専門家の派遣を開始し、91年にはジャカルタ日本語センターを開設させて中等教育における日本語科教育（以後、中等日本語教育と呼ぶ）を中心に、日本語教育に関する協力を強化してきた^{注1)}。今までの中等レベルへの協力としては、日本語教員の研修や青年日本語教師の派遣、教科書開発・出版への助成および教材の寄贈などを行ってきた実績がある。

今後国際交流基金が、インドネシア中等日本語教育の教師教育や教育内容の分野で、国際教育協力をより充実させていこうとする場合、カリキュ

ラム開発^{注2)}全般に関する知識が前提となってくると考えられる。とりわけ学習指導要領^{注2)}の改訂は、初等・中等教育特有の国による教育内容の選定行為であり、教員養成・研修（人材）をはじめ、教科書作成（教材）や学校現場での教育活動（教授法）へも直接影響を及ぼすものであるため、教育課程行政のプロセスを把握することは重要である。同時に改訂に際しては、中等日本語教育が抱えている課題も露呈されることとなり、日本語教育をひとつのシステムとして分析する際の研究対象として、学習指導要領改訂の事例は適切であると考えられる。また今まで日本語学習指導要領を数度改訂してきたインドネシアの今回の改訂のみならず、他の中等日本語教育を実施している国々においても、日本語カリキュラム開発の支援を行っていこうとする場合、学習指導要領改訂が有効に行われるための条件に関する基礎知識は、将来、必要不可欠になってくるであろうと考えら

れる。

そこで本研究は、今後の国際教育協力と日本語教育計画に貢献するため、94年にその教育内容を大幅に刷新した、インドネシア後期中等普通教育における日本語学習指導要領改訂の事例を、研究対象として採り上げる。この場合、特に学習指導要領策定のための中央政府における組織と作成活動の過程に焦点を当てると同時に、地方における実施・定着過程も概観することによって、日本語学習指導要領の策定および実施・定着過程全体を把握することを目的とする。

そのためまず、94年学習指導要領改訂の背景、および中等日本語教育の概況とインドネシア後期中等教育課程における日本語教育の位置付けを確認する。そして、日本語学習指導要領がどのように改訂されていったのかを、改訂にかかわった関係者への面接調査と収集した関係資料から、日本語学習指導要領作成に至るまでの組織と過程、およびその実施・定着を、時系列的に整理することにより、インドネシアにおける中等日本語教育での教育課程行政の運用状況を明らかにしていく。

I インドネシア 94年学習指導要領策定の背景と後期中等日本語教育の概況

インドネシアにおいて学習指導要領は、約10年に1度改訂されている。しかし、1994年の改訂は単なる定期的な改訂にとどまらず、国家開発を支えていく人材を育成することを目的として、前期中等教育の義務化と中等・高等教育の就学率向上の2点に重点目標を置いた政策を実現させるためのものであり、第二外国語だけではなく、全教育段階における全面的な教育課程改革の一環として実施された^{注3)}。

インドネシアの後期中等日本語教育は、旧84年後期中等普通教育課程において2年生から分かれる物理系、生物系、社会系、文化系の4コースのうち、社会系と文化系で正規の必修選択教科の第二外国語のひとつとして位置付けられ、2年間の

コースとして設定されていた^{注4)}。後期中等教育における第二外国語教科は、日本語（学習者約6万人）、ドイツ語（約3万5000人）、フランス語（約2万5000人）、アラビア語（約5000人）の4言語である^{注5)}。日本語教育を実施している後期中等学校は、主に国立・私立の普通高校と観光専門高校で、インドネシア全土におよそ350校^{注5)}あり、教育文化省所管の後期中等学校の約3%に相当する^{注6)}。地域別ではバンドン周辺の西ジャワ州、スラバヤ周辺の東ジャワ州、バリ州、マナド周辺の北スラウェシ州、メダン周辺の北スマトラ州に多く、地域的に偏在している^{注4)}。観光産業が発展しているバリ州は例外的だが、通常は日本語教員を養成している教育大学（IKIP）周辺に多いという傾向がある。

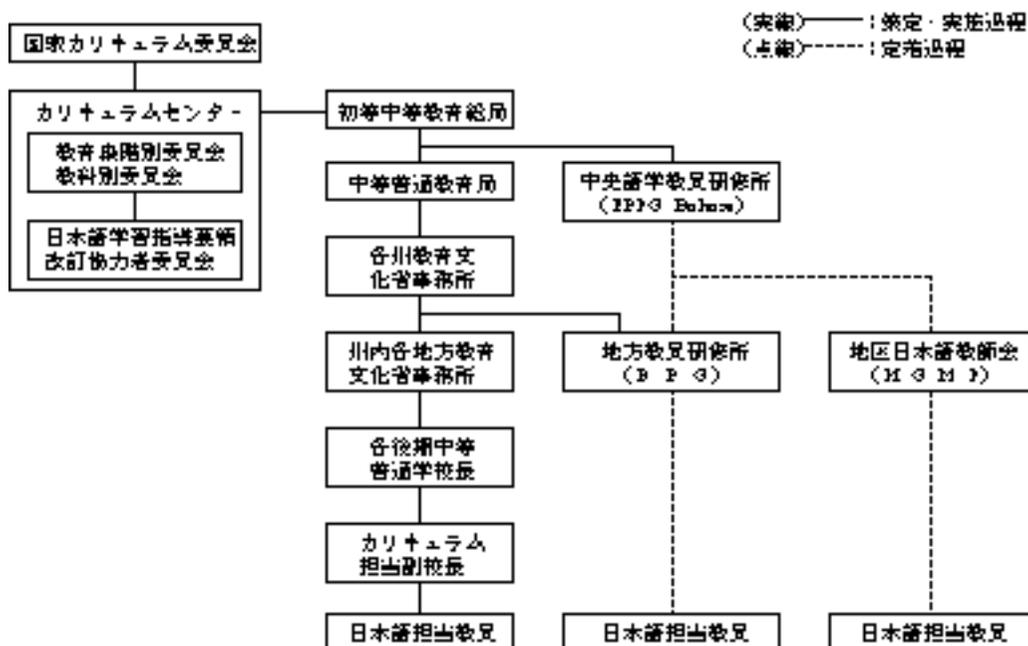
II インドネシアにおける日本語学習指導要領の策定過程

インドネシアにおける学習指導要領は、教育文化省カリキュラムセンターが中心となり、中央政府が一括してナショナル・カリキュラムを策定している。図-1は、政府による学習指導要領の策定および実施過程を、フローチャートで表したものである。本章では、この策定・実施過程に従って説明を加え、日本語学習指導要領作成の手順を詳述していく。

1. 国家カリキュラム委員会

学習指導要領改訂の基本方針と教育課程編成の基準（表-1）は、1994年から実施した「第2次25カ年長期国家計画」および「第6次5カ年国家計画」に基づいて、国家カリキュラム委員会が策定した。国家カリキュラム委員会は、カリキュラムセンターを事務局として、主に教育文化省初等中等教育総局の総局長・各局長を中心に関係する総局の局長クラスで構成されており、90年に組織された。この委員会において策定され、教育文化大臣により決定された改訂の基本方針は、「科学技術の発展、社会のニーズに併せ適切なカリキュラム

図 - 1 学習指導要領の策定・実施過程フローチャート



(出典) 面接調査と関係資料に基づき作成。

の整備と拡充が必要である。さらに民族の歴史、文化、宗教を含めた精神的な分野との調和も図らなければならない」^{注3)}とし、「外国語については、国際社会でのコミュニケーションおよび科学技術習得の手段として使用能力の向上を図らなければならない」^{注3)}と、述べている。

この新課程の特徴は、高等教育への予備教育としての教養教育、および理数科教育の重視である。新課程になり第二外国語である日本語は、理系、社会系、語学系の各専攻コースの中で、語学系のみにおいて選択教科として3年次に集中的に学習されるべき科目として位置付けられた。しかし第二外国語は、表 - 1 の注2) にもあるように、その設定が学校の状況や需要によって左右されるため、必ずしも開設されるとは限らない。たとえ設定されたとしても正規の教科ではなく、特別教科として週1、2単位の授業、または課外授業としてのみ開設になることもあり、授業設定自体における不確定要素が、最初から明記されている。

2. 教育段階・教科別委員会の組織化と教育文化省内優先順位

国家カリキュラム委員会が策定した基本方針および教育課程編成の基準を受け、各教育段階ごとの委員会（小学校委員会、中等教育委員会、職業教育委員会）と教科別の委員会（9教科）が、カリキュラムセンター内に、教科専門家、教育心理学者、現場の教員、校長、視学官、教育行政官などを構成員として組織された。そして、国家カリキュラム委員会によって示された改訂の基本方針にのっとり各教育段階ごとの改訂指針が議論され、各教育段階におけるカリキュラム開発のガイドライン案が作成された。その後、各教科ごとに分かれて、教育内容の連続性（特に小学校と前期中等学校）を重視しながら、各教科ごとのカリキュラム開発のガイドライン案が作成された。そしてまた、教育段階と教科別委員会において、これらのカリキュラム開発ガイドライン案を何度か再検討するという手順を踏んで、最終的なカリキュラム開発ガイドラインが策定された。このカ

表 - 1 後期中等普通教育における1994年度版教育課程編成の基準

< 必修普通教科 >

| 教科科目 | 1年 | 2年 | 3年 |
|---------------------|----|----|-----|
| 1. パンチャシラ教育と公民教育 | 2 | 2 | 2 |
| 2. 宗教教育 | 2 | 2 | 2 |
| 3. インドネシア語とインドネシア文学 | 5 | 5 | 3 |
| 4. インドネシア史と世界史 | 2 | 2 | 2 |
| 5. 英語 | 4 | 4 | 5 |
| 6. 保健体育 | 2 | 2 | (2) |
| 7. 数学 | 6 | 6 | - |
| 8. 理科 | | | |
| a. 物理 | 5 | 5 | - |
| b. 生物 | 4 | 4 | - |
| c. 化学 | 3 | 3 | - |
| 9. 社会科 | | | |
| a. 経済 | 3 | 3 | - |
| b. 社会学 | - | 2 | - |
| c. 地理 | 2 | 2 | - |
| 10. 美術 | 2 | - | - |
| 単 位 | 42 | 42 | 14 |

< 専攻別教科 > 3年生のみ

| 語学系 | 理系 | 社会系 |
|-------------------------|---------|----------|
| 1. インドネシア語と インドネシア文学 | 1. 物理 7 | 1. 経済 10 |
| 2. 英語 6 | 2. 生物 7 | 2. 社会学 6 |
| 3. 第二外国語 9 | 3. 化学 6 | 3. 行政 6 |
| 4. 文化史 5 | 4. 数学 8 | 4. 人類学 6 |
| 合計単位：必修14 + 専攻別28 = 42 | | |

(出典) 参考文献1)より作成。

注1) 3年生の保健体育は、課外活動の中で、学校環境に応じて実施される。

注2) 第二外国語実施の決定は、学校の状況や需要によってなされる。

注3) 1単位時間は45分。

リキュラム開発ガイドラインに従って、各教科の学習指導要領の作成が始動することとなった。

しかし、ここで注意しなければならないのは、教育文化省内には教育段階および教科別に明確な施策優先順位が存在しているため、学習指導要領改訂の基礎的条件には、教科によって違いがあることである。つまり、教育段階別においては、小学校、前期中等教育、後期中等教育の順に、教科別では、パンチャシラ（国家5原則）および公民教育、インドネシア語、数学、理科、英語、社会科、などと優先順位が決められている。そのため、後期中等3年の語学系においてのみで履修される第二外国語は、優先順位からすればほぼ最下位に位置してしまうことになる。また、新学習指導要領は1994年からの施行であったため、移行措置期間の初年度から実施される主要教科が優先される。このことから、主要教科では91年からカリキュラム開発に着手したが、新課程での第二外国語が実施されるのは96年からのため、日本語は2年遅れの94年にカリキュラム開発をスタートさせている。

表 - 2 は94年学習指導要領の策定・実施過程を、時系列的に整理したものである。

3. 日本語学習指導要領作成の手順

1) 旧84年学習指導要領からのフィードバック

カリキュラム開発は通常、評価 - 改善 - 編成 - 展開のサイクルで行われる。そのため、学習指導要領作成に先立って、教育文化省で各種データを収集・分析し、旧84年学習指導要領の問題点を検討することから始めなければならない。たとえば、主要教科である理科の生物の場合には、通常モニタリング・ルートで蓄積してきたデータのほか、1991年から2年ほどかけてカリキュラム・レビュー委員会が各学校から直接意見を聞く調査活動を6回以上行ったり、全国各地で3回程度の旧カリキュラムの評価のためのセミナーやワークショップを開催したりして、現場からのフィードバックを複数のルートを通じて行った。

しかし日本語の場合は、実施している学校数が限られているために、旧カリキュラムからのフィードバックは、93年から後述するインドネシア各地の教員研修所（BPG）で行われた通常的外国語教員研修会の機会を利用して、担当日本語教員から直接カリキュラム上の問題点を指摘してもらうという手法を採った。また主要教科と同様に、次項で詳述するバンドンでのセミナーを通じて、

表 - 2 学習指導要領策定・実施過程の時系列表

| | |
|---------|---|
| 89/90年度 | 国家教育制度法（1989年法律第2号）制定 |
| 90/91年度 | 中等教育施行規則（1990年政令第29号）制定 国家カリキュラム委員会が改訂方針と教育課程編成の基準を策定 主要教科で84年旧学習指導要領からのフィードバック開始 |
| 91/92年度 | 第2回インドネシア国家教育会議開催される（92年2月・メダン） 教育段階別・教科別のカリキュラム開発ガイドラインを策定 |
| 92/93年度 | 主要各教科で学習指導要領の作成作業 主要教科で新学習指導要領の告示（93年3月） |
| 93/94年度 | 主要教科で学習指導要領講習会・教員研修を開催 日本語で84年旧学習指導要領からのフィードバック開始 |
| 94/95年度 | 94年新学習指導要領の施行・移行期間開始（94年7月） 日本語カリキュラム開発セミナー（94年6月22～24日・バンドン） 日本語で学習指導要領の作成作業開始 |
| 95/96年度 | 94年新日本語学習指導要領の告示（96年1月） |
| 96/97年度 | 中央インストラクター特別研修（96年6月・ジャカルタ） 94年新日本語学習指導要領の施行（96年7月） 新日本語学習指導要領に基づいた地方教員研修を各地で開催 |

（出典）面接調査と関係資料に基づき作成。

注）インドネシアの財政年度は日本と同じで、4月から翌年3月まで。新学期は、94年以降7月から始まる。

旧カリキュラムについての意見を聞いてそれをまとめ、フィードバックを行った。

2) バンドンにおける日本語学習指導要領改訂のためのセミナー

カリキュラムセンターの主催により、日本語学習指導要領改訂のためのセミナーが、1994年6月22日から24日までの日程でバンドンのパジャジャラン大学日本語研究センターにおいて、主に西ジャワ州とバリ州の日本語教員100人規模の参加を得て開催された。このセミナーの目的は、カリキュラムセンターから示されている基本方針および教科の開発ガイドラインを確認しつつ、前述のような旧学習指導要領の評価を確定させフィードバックを行い、日本語としての新カリキュラム開発の基本概念を明確化させることであった。

この後期中等日本語教育セミナーの報告書^{注7)}によると、普通高校における外国語カリキュラムは、国家教育制度法、普通高校の教育目標、言語学、言語教授法を背景として開発されている。特にこの報告書で特筆すべきことは、第二外国語のカリキュラム開発手法は、1993年2月に学習指導

要領の作成を終了させている英語に基本的に準拠し、援用させている点である。そのため、各学期で履修する大テーマとサブテーマ^{注8)}に関しては、日本語学習指導要領の作成に着手する以前に、第二外国語共通で決定済みであった。

このセミナーにおける成果により日本語学習指導要領改訂の具体案が固まり、その概要に関して他の第二外国語とも意見交換をした後、カリキュラムセンターを通じて教育文化大臣に報告して承認を受けた。以上の準備段階を経て、日本語学習指導要領の作成に向けた体制が整えられた。

3) 日本語学習指導要領改訂協力者委員会の組織化

日本語学習指導要領改訂のアウトラインが教育文化大臣によって承認された後、1994年6月下旬から7月にかけて日本語学習指導要領改訂協力者委員会が組織された。委員会の構成は、大学の日本語研究者1名、大学の日本語教育専門家1名、教育大学の日本語教育専門家1名、高校の日本語教員1名、教育文化省外国語研修所の行政官1名の計5名であり、これらの委員が中心となり学習指導要領を作成していった。ちなみに他の第二外国語の

委員数は、ドイツ語では4名、フランス語は3名、アラビア語が5名であった^{注9)}。これが生物の場合は、委員の数は15名で、カリキュラムセンター内に生物専属の行政官が4名いる。しかし、外国語では英語以外は事務担当の行政官は存在するが、改訂に際して委員として名を連ねているカリキュラムセンター所属の行政担当官はいない。そのため、委員会内で取りまとめ役をするコーディネーターを、カリキュラムセンターが指名することになる。大学の日本研究者がこのコーディネーター役を担い、委員会が運営され学習指導要領の作成が推し進められていった。

4) 日本語学習指導要領改訂協力者委員会の活動

日本語学習指導要領を作成するため、まず学習指導要領のラフドラフトを作成し、これを基に1回1週間から10日程度のワークショップを行い、内容を詰めていく。そして、各委員がグループに分かれて担当を決め、課題を次のワークショップまでこなしてくる、というサイクルを繰り返すという手法を採った。日本語学習指導要領の作成には改訂協力者委員だけではなく、そのつど有識者や関係者がワークショップに参加していた。

実際には、ジャカルタでワークショップを2、3カ月程度のインターバルで、3回から4回開催した。バンドンではディスカッションを2回と最終評価のための会議を1回行った。結局、完成までに10回近いミーティング、3回から4回の書き直し、そして最後に、完成した日本語学習指導要領を現場の日本語教員に実際に読んでもらい、表現の適切さや理解の難易度についてチェック・修正した後、最終的に日本語学習指導要領が完成した。

III インドネシアにおける日本語学習指導要領の実施・定着過程

学習指導要領の実施に関しては、初等中等教育総局中等普通教育局・私学局が、27州(PROVINSI)の教育文化省事務所に学習指導要領の原本を送付し、各州の教育文化省事務所がこれを印刷、州内各地の地方教育文化省事務所を経て、正式な行政

ルートを通じて各学校に通達文書として配布することになっていた。これと同時に、初等中等教育総局とカリキュラムセンターが共同で、各州の教育文化省事務所および地方教育文化省事務所のカリキュラム担当行政官、校長、教科主任などの管理職者に対して、中央レベルの教育課程講習会をジャカルタで開催し、新学習指導要領の定着を図っている。

今回の日本語学習指導要領改訂に関する中央教員研修は、1996年6月に各地の指導的日本語教員がジャカルタの語学教員研修所(PPPG Bahasa)に集められ、インストラクター特別研修として行われた^{注4)}。また、語学教員研修所は、インドネシア全国の日本語教員に対して新日本語学習指導要領の定着を目的とした研修を実施するために、日本語教育を実施している地域の各教員研修所で、年間5回程度地方教員研修を行ってきた^{注5)}。

教員研修を補足するものとして、各地の中等日本語教師会〔MGMP:(Musyawarah Guru Mata Pelajaran) Bahasa Jepang〕が行う勉強会などでの教員相互の情報交換がある。各地区中等日本語教師会では、インストラクター特別研修に参加した教員が中心となって勉強会を開催し、中央教員研修での体験や情報を、他の教員と分かち合った。これらの勉強会では、授業計画案、授業教案集、小テスト集、絵教材集、漢字リスト、語彙リストなどを作成している地区もある。

おわりに

調査結果、および関係資料に基づいた考察をまとめると、以下のようになる。

政府は外国語教育を重視はしているが、英語教育の比重が前面に出されたこともあり、1994年の教育課程編成の基準のため、第二外国語はいわゆるリストラにあった形になった。そして、それが日本語教育に与えたインパクトは大きい。MGMPに参加していた日本語教員が、その後急激に減少したことからわかるように^{注10)}、後期中等日本語教育の量的拡大には一応の終止符が打たれ、教育

内容の質的充実に重点がシフトしたと考えられる。

日本語教育は、主に後期中等普通教育の3年生語学系コースのみで、選択第二外国語として行われている。また実施機関数は全体の約3%程度にすぎないため、教育文化省内の優先順位は最下位に近い。そのため、日本語学習指導要領の作成に関しては、カリキュラムセンターに専属の行政官がいけないなど、主要教科とは条件が異なる。また、日本語学習指導要領は、あくまでも第二外国語のガイドライン（教授法、テーマなど）やカリキュラム開発手法に準拠して作成されており、日本語教育の独自性が発揮できるのは、表現や語彙、文字の取り扱いなどの分野のみに限られている。

学習指導要領の実施過程に関しては、主に初等中等教育総局中等普通教育局が、各学校に通達文書として出し、中央や地方での教員研修が学習指導要領講習会の役割を担っている。しかし、実際の定着については、各地のMGMPが行う勉強会などでの教員相互の情報交換が、学習指導要領の教員への定着において重要な役割を果たしているといえる。なぜならば、本来であれば教科書センターや語学教員研修所においてなされるべき業務である教師指導書や副教材などの作成^{注11)}、学習指導要領に即した実際の教え方や日常的な教授活動計画についての検討を、MGMPが主体的に行っているからである。このことより、地域によって差はあるが、日本語においてはMGMPの活動を通じた教員の相互研修に、学習指導要領の定着機能における実質的比重が高い場合が多い、と考えられる。

本稿は、1997年度日本語教育学会日本語教育研究コースBにおいて作成した報告書を基に、追加の現地調査を行い、加筆・修正したものである。

注 釈

- 1) 百瀬侑子：国際理解・国際協力を目指した日本語教育のあり方：インドネシアに対する支援・協力を例にして。国際協力研究，14(1)：46-47，1998。
- 2) 本稿における「カリキュラム」という用語は、教育方法学の狭義の定義，すなわち「授業や学習に先立って規定された公的枠組みや『教育計画』を意味するもの」

(佐藤学：教育方法学，岩波書店，p105，1996。)を意味する。また、カリキュラム開発は、「社会の変化に対応させながらカリキュラムを継続的に改革していく活動」(山口満：教育学用語辞典，学文社，p48，1995。)を指す。学習指導要領については、インドネシア教育文化省がほぼ10年ごとに改訂して告示するGBPP (Garis-Garis Besar Program Pengajaran) を示し、教員が学習指導を行う際に従わねばならぬ基準であると同時に、教科書の編集・検定や、卒業試験問題作成の基準とされる。

- 3) 国際協力事業団インドネシア事務所：学校教育開発計画：インドネシア共和国セクター別・基礎資料，第4巻，1994。
- 4) 滝野有紀子：インドネシアにおける青年日本語教師活動，国際交流基金・青年日本語教師報告会資料，p1-3，1997。
- 5) 国際交流基金ジャカルタ日本文化センター：インドネシアにおける日本語教育の概要，p1-2，1996。
- 6) Ministry of Education and Culture：Indonesia Education Statistics IN BRIEF 1995/1996,p18,1997.によると、教育文化省管轄の後期中等学校総数は1万1714校である。
- 7) Departmen Pendidikan Dan Kebudayaan：Pengembangan Kurikulum Bahasa Asing Tahun 1994,p2,1994。
- 8) 詳細は、Wawan Danasmita：インドネシア普通高校における日本語教育：世界の日本語教育 日本語教育事情報告編 第4号，国際交流基金日本語国際センター，p4-5,1996.を参照。
- 9) 教育文化省内部資料。
- 10) たとえば、『1996/97年度・バリ州における高校日本語教育』(クトゥット・スディアルサ他制作)によると、95年に82名だったバリ州MGMP会員数が、96年には52名に減少している。
- 11) 「教室活動集」については、国際交流基金の協力で作成されている。また、青年日本語教師がMGMPの活動を支援している。

参考文献

- 1) 滝野有紀子：1995/96 ジャカルタ第46国立高校学校概要，p8-9。
- 2) 菱村幸彦：教育課程行政の現状と問題点，日本教育行政学会年報4，教育開発研究所，p32-33，1978。

古川 和人(こがわ かずと)

1962年生まれ。国際基督教大学教養学部卒。東京学芸大学大学院教育学研究科修士課程修了。

現在、筑波大学大学院博士課程教育学研究科在学中。
〔著作・論文〕

タイ王国後期中等教育における外国語としての日本語教育の現状と課題，修士論文，東京学芸大学大学院，1997。
フィリピン理数科教育への教育協力の現状と課題：フィリピン理数科教育プロジェクト視察をもとにして。東京学芸大学教育学科教育学研究年報，16：41-52，1997。

グラミン銀行方式による 参加型貧困撲滅プログラムの成果と課題

- マレーシア・AIMの事例 -

Outcomes and Problems of Participatory Poverty-Eradication Programs through the Grameen Bank System

- AIM in Malaysia as a Case Study -

石田 章*
Akira ISHIDA

シャヒード・ハッサン**
Shahid HASSAN

要 約

本稿では、途上国の農村部における貧困問題解消の切り札と位置付けられている、グラミン銀行方式による参加型貧困撲滅プログラムの成果と課題について検討した。本稿が調査対象としたのは、マレーシア各地で実施され貧困撲滅に成果を上げているとされるアマナ・イクティア（AIM）である。個別面接調査によって得られたAIM参加世帯のプログラム参加前後と不参加世帯とのデータを比較検討した結果、得られた知見は次のとおりである。

まず最初に、AIM参加世帯の実質所得水準および生活水準は大幅に向上しており、参加世帯の9割が絶対的貧困状態を脱していた。また参加世帯の財政事情が積立預金によって好転するなど、AIMは貧困撲滅に一定の成果を上げたといえる。このようなAIM成功の主な要因として、5人1組のグループに共同経営・負債への連帯責任を義務付けるなど、参加世帯の参画意識・連帯意識を醸成すべくさまざまな措置が講じられた事実がある。

第2に、高齢貧困世帯のAIM参加は低調であり、今後もそれら世帯のAIM参加は見込み薄である。それ故に、現状のままでは、これら高齢貧困世帯が今後も絶対的貧困層として滞留し続ける可能性が高く、このための何らかの施策が必要である。

最後に、低開発・貧困の悪循環に陥った途上国政府が独自の財源によってマレーシアの経験を模倣することは困難である。しかしグラミン銀行方式が上述のとおり一定の成果を上げていることを勘案すれば、この方式を放棄するのではなく、先進国ならびに国際機関による開発援助資金の一部が極度の財政不足に直面している極貧途上国のグラミン銀行型貧困撲滅プログラムに投入されることの意義は大きいと考えられよう。

ABSTRACT

In this article, the authors analyze the outcomes and problems facing the participatory poverty-eradication programs through the Grameen bank system, which is considered a trump card for resolving poverty issues in rural areas of developing nations. This article primarily deals with AIM (Amanah Ikhtiar Malaysia), a program that is implemented in various parts of Malaysia and is reportedly producing positive results in eradicating pov-

* 農林水産省農業総合研究所
National Research Institute of Agricultural Economics

** ナンヤン工科大学大学院
Nanyang Technological University

erty. Following is a summary of findings based on comparative analysis of data obtained by interviewing those who participated in the program and those who did not, as well as a before and after comparison of the participants.

First, those who participated in the program experienced a large increase in both actual income and their standard of living. Ninety percent of the participants have escaped from absolute poverty. Moreover, the financial situation of participating households took a favorable turn due to installment savings. It can be said that AIM produced good results to a certain extent for terminating poverty. One of the main reasons for AIM's success was that various measures were taken to nurture a sense of solidarity among the participating households, including obliging each group of five people to take collective responsibility for joint management and liabilities.

Second, participation among poor elderly households in AIM has been low, and prospects for improvement in their participation are poor. If the situation is left as it is now, there is every possibility that these poor elderly households will remain in absolute poverty. Measures need to be taken to correct this situation.

Finally, it is difficult for governments of other developing nations which are caught in a vicious cycle of underdevelopment and poverty, to model themselves after Malaysia's experience with their own resources. However, considering that the Grameen bank system is producing favorable outcomes as mentioned earlier, it is suggested that developed countries and international organizations allocate a part of their development assistance to developing nations which can be injected into poverty-eradication programs through the Grameen bank system in these extremely poor developing countries.

はじめに

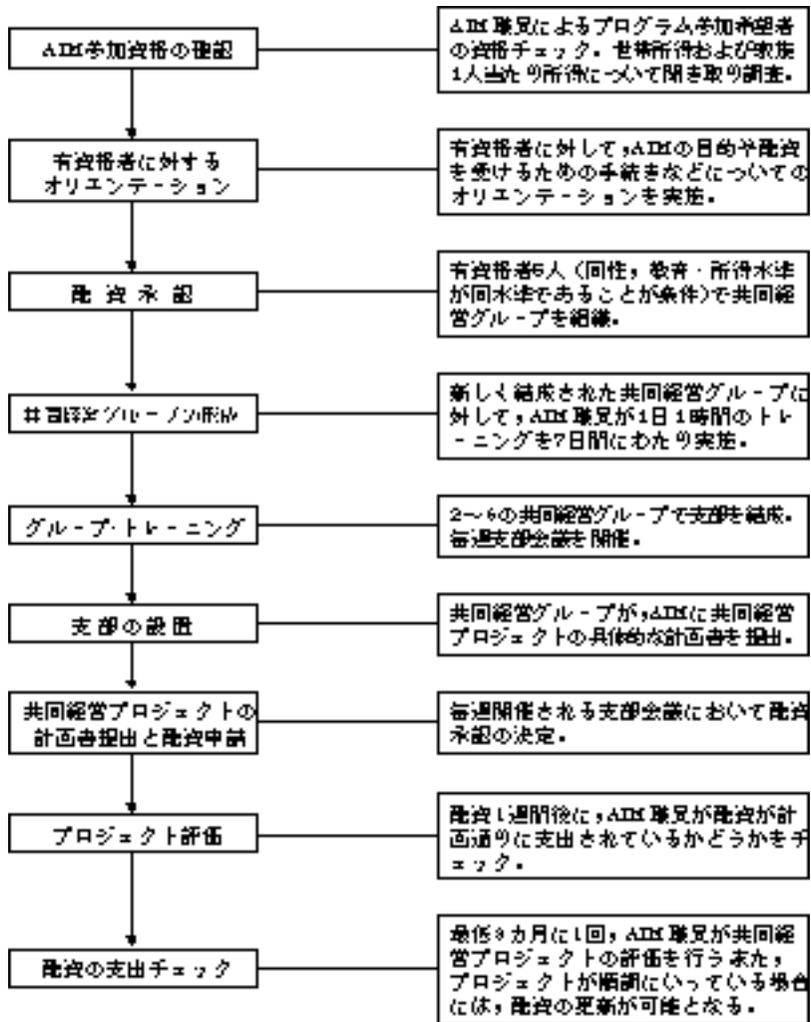
開発途上国の農村部における貧困撲滅は、農村開発政策のみならず先進国による開発援助政策の最重要課題のひとつである。このことは、農村部に偏重した人口分布と農業部門の相対的な低生産性を勘案すれば容易に理解できよう。また最近では、農村部への貨幣経済・市場メカニズムの浸透などによって、村落共同体内の互酬的な相互扶助制度が崩壊の危機に瀕している。これに加えて、制度金融が未発達な途上国では、十分な資金的余裕のない貧困層にとって、農地面積の拡大や自営業の拡張などの手段によって所得向上を図ることは極めて困難である。それ故に、貧困の悪循環に陥った彼らは、絶対的貧困層として今後も滞留し続けると同時に困窮度合いをより一層強めていく可能性すらある。

このような閉塞状況を打開する切り札として注目されているのがグラミン銀行方式による参加型貧困撲滅プログラムである。このプログラムが注

目される背景として、それが貧困層への弾力的な低利融資や経営ノウハウを提供することにより、彼らの潜在能力と自立性を引き出すこと - エンパワメント (empowerment) - を目標としていることが指摘できよう。また、途上国政府にとっても、貧困層のみを対象としたピンポイント型プログラムは、限られた財源を貧困解消のためにより効率的に活用できるなどの利点がある。

そこで本稿では、このグラミン銀行方式による参加型貧困撲滅プログラムの成果と課題について検討することにより、今後の開発援助政策を立案する際に参考となり得る基礎的知見を提供することを主な目的とする。なお、本稿で採り上げるのは、貧困撲滅に成果を上げているとされるマレーシアのアマナ・イクティア (Amanah Ikhtiar Malaysia、以下AIMと略す) である^{注1)}。具体的な研究対象はスランゴール州サバ・ブルナン郡^{注2)}において実施されているAIMプログラムであり、分析のためにAIM参加者54人と不参加者58人の合計112人から得た面接調査データ (調査実施年は1994年) を用いた。なお、調査対象者 (全員女性)

図 - 1 AIMによる共同経営グループへの融資と指導の手順



は、1986年時点において、政府に貧困世帯として登録されていたことを付言しておく。

I グラミン銀行方式による参加型貧困撲滅プログラム・AIMの概要

1. AIMの設立経緯

1986年に設立されたAIM^{注3)}は、バングラデシュのグラミン銀行による参加型貧困撲滅プログラムをほぼ忠実に模倣していることから、両者のシステムには共通点・類似点が多い^{注4)}。両者の最大の共通点は、5人1組の共同経営グループに対して低

利融資と経営ノウハウを提供することによって、貧困世帯の経済水準向上と彼らの自立支援を目的としているところにある。両者とも、共同経営グループの構成員は経済水準・教育水準が同程度の同性であり、親類縁者が同一グループの構成員になることは原則的に禁じられている。なお、プログラム参加者の大半は女性であり、男性の参加はごくまれである。

ここでやや詳細に、AIMの共同経営グループについて説明を加えておこう。図-1に示したとおり、まず最初に、AIMプログラムへの新規参加資格は、月平均世帯所得が270リンギ未満（1リンギ

表 - 1 共同経営別比較表（月平均）

| | AIMからの融資額 (リング) | 融資継続期間(年) | 参加者の平均修学 年数 | 共同経営による月平 均所得(リング) |
|-------|--------------------|-----------|----------------|-----------------------|
| 農 業 | 2,410 | 3.5 | 6.0 | 430 |
| 沿岸漁業 | 2,650 | 3.9 | 7.2 | 474 |
| 自 営 業 | 4,172 | 3.8 | 6.8 | 574 |

= 約35円)か、家族1人当たり月平均所得が54リング未満である極貧世帯(hard-core poor)^{注5)}に限定されている。有資格者はAIM職員からプログラムの目的や所要の手續きについて説明を受けた後に、同性であり教育・経済水準が同程度の有資格者5名で共同経営グループを組織し、再度AIM職員から7日間にわたり1日当たり1時間のレクチャーを受ける。その後、2つから6つの共同経営グループで1つの支部(センター)を形成し、AIM職員の指導の下、毎週支部会議(センター・ミーティング)を開催して各グループへの融資額やその他さまざまな事項の決定を行う。また、その支部会議において、参加者1人当たり毎週最低1リングの半強制積立預金を行う。実際に融資を受けた共同経営グループは、AIM職員から定期的な査察を受けつつ経済活動を行い、融資期間終了後に再融資の資格審査を兼ねたプロジェクト評価がAIM職員によって実施される。なお、面接調査を行ったAIM参加者(全員が女性)の共同経営内容は次のとおり。農業(稲作、バナナ栽培、養鶏など)32人、沿岸漁業4人、自営業(服の仕立て、食料品販売、農産物販売)18人。の稲作と の沿岸漁業の計13人を除く残り41人は主婦業あるいは農業からの転職組である。この事実は、現金収入獲得のために十分に活用されてこなかった貧困世帯の女性労働力が、AIMプログラムの主な担い手となっていることを意味している。つまり、AIMプログラムは、男性労働力に比べて機会費用の低い女性労働力を有効活用することによって、貧困世帯の所得水準向上を実現しようとしているといえよう。

ここで、共同経営別にAIMからの融資額、融資

継続期間、参加者の平均修学年数、共同経営による月平均所得を比較すると、表-1のようになる。各共同経営間には融資継続期間に大きな隔たりはないが、平均学歴の高い自営業従事者が最も多くの融資額を受けていると同時に、共同経営からの所得も最大であった。この事実は、学歴と融資による所得創出効果との間に正の相関関係が存在している可能性を示唆している。

また、の農業について詳細にみると、農作物(イネやバナナなど)の共同栽培プロジェクト参加者への平均融資額が2912リングであったのに対して、養鶏などの畜産プロジェクト参加者へのそれは1290リングであった。前者の農業経営面積(共有地を含む)は2.5エーカーと平均(1.6エーカー)を大きく上回っているが、後者の多くは土地なし農民か0.5エーカー未満の零細小農であった。このことから、貧農が農地を必要としない畜産プロジェクトに参画することによって所得向上を目指していることが理解できる。

ところで、融資のための原資は、マレイシア・イスラム開発基金(Yayasan Pembangunan Islam Malaysia)と連邦政府から特別補助金として支給されている。また、AIMが非政府組織(NGO)として自立的な非営利の融資機関となるべく、職員への給与支払などの諸経費をカバーするために最低限必要な額を融資対象者から手数料という形で徴収している^{注6)}。連邦政府は第7次計画期間中(1996年から2000年)にAIMに対して2000万リングの追加的財政支援を決定したが^{注7)}、年間だけで3億から4億リングに達する稲作補助金支出に比べればかなり少額である。稲作補助金の多くが大規模農家により多く配分されていることから、

表 - 2 AIMによる融資制度

| | | 融資上限額 (リンギ) | 返済期限 | 手数料(リンギ) | 融資資格 |
|-------------|--------|--|----------------------------|--------------------------|---|
| 経済的 支援融資 | 第1ステップ | 1 : 500 2 : 1,000 3 : 1,500 4 : 2,000 | 50週 50週 50週 50週 | 25 50 75 75 | 月平均世帯所得が270リンギ未満か、家族1人当たり月平均所得が54リンギ未満 |
| | 第2ステップ | 2,000 ~ 5,000 | 選択可能 50週 75週 100週 | 100 | 融資の第1ステップ終了者であり、月平均世帯所得が405リンギ以上 |
| | 第3ステップ | 5,000 ~ 10,000 | 50 ~ 250週の間で選択 | 初年度200 次年度以降 毎年100 | 融資の第1ステップが第2ステップ終了者であり、月平均世帯所得が600リンギ以上 |
| 特別融資 | 教育融資 | 500 | 50週 | 25 | 経済的支援融資の返済終了者であり、就学者がいる者 |
| | 住宅融資 | 2,000 | 200週 | 150 | 経済的支援融資の第3ステップ終了者 |

常々補助金引き上げによる貧困軽減への効果は小さいことが指摘されている^{注8)}。なぜならば、米価補助金と化学肥料補助は、おのおの米生産量と水田面積にほぼ正比例して支給されているからである^{注9)}。これに比べて、後述するとおり、AIMの貧困層のみを対象としたピンポイント型プログラムは、限られた財源で貧困撲滅に一定の成果を上げている。この意味において、AIMは財政事情の苦しい多くの途上国にも大いに参考になるといえる。

2. AIMの融資制度

AIMによる貧困撲滅のための融資は、経済的支援融資と特別融資に大別される(表-2)。まず最初に経済的支援融資であるが、これはAIM参加者が実施する共同経営活動に対する融資であり、参加者の所得水準や融資返済実績によって融資上限額に3段階のステップが設定されている。第1段階として、参加者1人当たり500リンギを上限額とする返済期限50週の短期融資から始まり、最終的には上限額1万リンギ(調査地域における稲作農家の年間平均所得額とほぼ同額)・最長返済期限250週の融資を受けることが可能である。融資の手料は融資上限額の5%以下になるように設定されており、消費者金融業者のみならず市中銀行

の融資利息よりも相当低めに設定されている。

第2に、特別融資とは、住宅融資とAIM参加者の子弟のみを対象とした奨学金のことである。それぞれAIMからの経済的支援融資の返済実績が特別融資を受けるための必須条件となっているが、いずれも市中銀行の融資利息よりも相当に低額な手数料負担しか課していない^{注10)}。

AIMの融資制度が市中銀行や消費者金融業者のそれと決定的に異なる点は、次の2点である。まず第1に、返済義務免除の規定が明文化されていることである。経済的支援融資は、参加者個人ではなく共同経営グループに対する貸付けに限定されているが、参加者が死亡した場合には、その親類縁者あるいは共同経営グループの構成員には負債返済の義務は一切課せられない。これと同様に、個人を対象とする特別融資の場合も、融資対象者が死亡した場合には、その親族あるいは遺産相続者は一切の融資返済義務を免除される。

そして第2に、共同経営グループの構成員のどれかが滞納した場合(死亡を除く)には、同じ共同経営の構成員は毎週2リンギ、そして同じセンターに所属する他のメンバーは毎週1リンギを特別救済基金(Special Saving Fund)に支払う義務が発生する。そして、滞納額と同額が特別救済基金に払い込まれるまで、上述の支払い義務を他の構

表 - 3 融資継続期間と平均融資額

| 融資継続期間 | 人数 | 平均融資額 (リング) | 月平均所得 (リング) |
|----------|----|----------------|----------------|
| 1年未満 | 2 | 500 | 590 |
| 1年以上2年未満 | 6 | 583 | 503 |
| 2年以上3年未満 | 5 | 2,500 | 708 |
| 3年以上4年未満 | 12 | 2,967 | 606 |
| 4年以上5年未満 | 11 | 1,900 | 736 |
| 5年以上6年未満 | 10 | 5,000 | 720 |
| 6年以上 | 5 | 6,800 | 1,335 |
| 不明 | 3 | n.a. | |
| 計 | 54 | 3,088 | |

注) 平均融資額には、不明者は含まれない。

成員が連帯責任として負うことになる。このような滞納に対する連帯責任の規定によって、自立心や責任感を強めたとする参加者が多く、参加者の参画意識を醸成する上で一定の成果があったといえる^{注11)}。

ここで表 - 3 に、調査対象者の融資額（調査時点）を融資継続期間別に示した。この表からわかるとおり、融資継続期間が長くなるほど融資額が増加基調にあることが読み取れる。また融資額ほど明確ではないが、継続期間と所得水準の間にも比較的強い正の相関が認められる。このことから、AIMによる貧困者を対象とした融資制度が参加者の経済的自立を促進する上で一定の貢献をしていることが確認できる。

II プログラムの成果検討

1. 所得創出効果と絶対的貧困の軽減

AIM参加前（1986年）に230リングであった参加世帯の名目月平均所得は、調査時点の94年には貧困水準所得である405リングを大幅に上回る699.0リングまで急増している^{注12)}（表 - 4）。各世帯のAIM参加年が異なることから、94年を基準年とする消費者物価指数によってデフレートしても、所得水準は実質的に約1.5倍になっている。

このような所得水準の向上に伴って、参加世帯の絶対的貧困世帯比率が急減したことは想像に難

くない。事実、86年のAIM参加前には100%であった貧困比率は、94年には14.8%（8世帯）まで激減している。これに対して、AIM不参加世帯の月平均所得と貧困世帯比率は328リングと72.4%であった。かつて参加世帯と不参加世帯のすべてが月平均所得270リング未満の極貧世帯であったことを勘案すれば、前者の所得向上がいかに顕著であったかが理解できる。

ここで参加世帯の所得構成を検討しよう。世帯所得の68.8%に相当する480.9リングはAIM融資の共同経営プログラムからの収入である。この収入すべてをAIMプログラムの成果とすることはできない。というのは、AIM参加による機会費用を計測することが困難であると同時に、86年当時の世帯所得の内訳について詳細なデータが入手不可能であることから、AIM融資によるネットの所得創出効果を抽出することが困難であるからである。しかしながら、養鶏などの畜産プロジェクトや自営業は、かつて主に家庭内労働に従事していた機会費用の低い女性が主な担い手であり、その所得はほぼネットの所得創出であったと推察可能である。また、稲作やバナナ栽培のような土地利用型農業プロジェクトに関しても、AIM参加前に1.1エーカーであった参加世帯の経営面積は2.5エーカーに増加しており、低く見積もっても、農業プロジェクトからの所得の半分程度は、経営面積の拡大に伴うAIM融資のネットの所得創出効果によると考えられる。これに加えて、不参加世帯の所得が伸び悩んでいることを勘案すれば、少なくとも多くの参加世帯はAIMからの融資と経営指導によって所得水準を大幅に向上させたことは明白である。

2. 預金額の増加と農地面積の拡大

上述の所得創出効果と同様に評価されるべき点は、参加世帯の預金額が大幅に増加したことである。表 - 4 に示したとおり、AIM参加前にわずか24.1リングであった預金総額は、AIM参加による所得水準の向上もあって613.0リングまで急増している。このような預金額急増の要因として、

表 - 4 調査対象者の所得水準と生活水準

| | AIM参加世帯 (n=54) | | AIM非参加世帯 (n=58) |
|--------------|-------------------|-------------------|-----------------|
| | AIM参加前 (1986年) | AIM参加後 (1994年) | (1994年) |
| 月平均所得 (リンギ) | 230 | 699.0 | 328.0 |
| 預金総額 (リンギ) | 24.1 | 613.0 | 147.6 |
| 貧困世帯数 ()内は% | 54 (100.0) | 8 (14.8) | 42 (72.4) |
| 年齢 (歳) | | 38.98 | 44.45 |
| 教育年数 (年) | | 6.48 | 3.91 |
| 農地面積 | | | |
| 自作地 | 0.55 | 0.75 | 0.38 |
| 借入地 | 0.10 | 0.46 | 0.02 |
| 共有地 | 0.22 | 0.36 | 0.08 |
| 電気 | | | |
| 個人用 | 41 (75.9) | 49 (90.7) | |
| 共用 | 6 (11.1) | 4 (7.4) | |
| なし | 7 (13.0) | 1 (1.9) | |
| 水道 | | | |
| 個人用 | 31 (57.4) | 44 (81.5) | |
| 共用 | 13 (24.1) | 8 (14.8) | |
| なし | 10 (18.5) | 2 (3.7) | |
| トイレ | | | |
| 水洗 | 2 (3.7) | 4 (7.4) | |
| 簡易水洗 | 39 (72.2) | 49 (90.7) | |
| 汲み取り | 3 (5.6) | 0 | |
| なし | 8 (14.8) | 1 (1.9) | |
| 不明 | 2 (3.7) | 0 | |
| 屋根材質 | | | |
| トタン | 45 (83.3) | 49 (90.7) | |
| アスベスト | 4 (7.4) | 4 (7.4) | |
| ニッパ | 4 (7.4) | 0 | |
| 不明 | 1 (1.9) | 1 (1.9) | |
| 壁材質 | | | |
| レンガ | 1 (1.9) | 1 (1.9) | |
| セメント | 2 (3.7) | 6 (11.1) | |
| 木 | 42 (77.8) | 43 (79.6) | |
| 木+ニッパ | 9 (16.7) | 4 (7.4) | |
| テレビ | | | |
| あり | 42 (77.8) | 53 (98.1) | |
| なし | 11 (20.4) | 1 (1.9) | |
| 不明 | 1 (1.9) | 0 | |
| ラジオ | | | |
| あり | 43 (79.6) | 50 (92.6) | |
| なし | 9 (16.7) | 4 (7.4) | |
| 不明 | 2 (3.7) | 0 | |

注) nは、サンプル (調査対象者) 数を示す。ニッパは植物の葉、木はこの場合ラタンを指す。

AIMによる毎週最低1リンギの積立預金が大きかったことはいうまでもない。参加世帯のAIM積立預金残高は、預金総額の約44%に相当する269.6リンギであった。また、積立預金に対する負担感を感じる参加者は1人もおらず、逆に銀行窓口に出向く手間が省ける、家計支出への影響なく確実に預金ができるなどの利点を挙げる者が多かった。

こうした預金額の増加に加えて、農地の所有面積と経営面積も拡大基調にある。共有地を除く農地所有面積と小作地面積は、それぞれ0.55エーカーから0.75エーカー、0.10エーカーから0.46エーカーに増加している。この結果、0.65エーカーであった経営面積は1.21エーカーと倍近くに拡大

しており、AIMの融資プログラムが農業所得向上に貢献した可能性を示唆している。また、農地所有面積の拡大は土地資産額の増加をもたらしたことはいうまでもない。調査地域では、水田とココヤシ園の平均売買価格はおのおの1エーカー当たり1万7000リンギと7000リンギ程度であったことから^{注13)}、低く見積もっても農地資産額のみで平均預金額を上回る千数百リンギは増加したことになる。

3. 生活水準の向上

所得水準の向上と預金額・農地資産の急増によって安定的な財政基盤が確立されたことから、

AIM参加世帯の生活水準が大幅に改善されたことは想像に難くない。このことを表 - 4 において確認しよう。AIM 参加前後の生活水準を比較すると、参加世帯の電気・水道・水洗式トイレの普及率は軒並み90%を超えるまでに向上している。この普及率は、マレーシア・半島部における全世界の平均値と比較しても全く遜色ない水準である。また、家屋の屋根・壁材質を比較しても、新築・改修の際には低品質とされるニッパの使用が減少する一方、中から高品質とされるトタンやセメント、ラタン(木材の一種)の利用が多くなっている。さらに、テレビやラジオなどの耐久消費財の所有比率も明らかに上昇している。このような客観的な事実に加えて、51(94.4%)の参加世帯はAIM参加後に生活水準が改善されたと認識しており、AIM参加者自身によっても主観的にプログラムの成果が認識されているといえよう。

III AIM プログラムの課題

前章までの議論を念頭に置きつつ、本章では貧困撲滅プログラムを推進していく上で、今後課題となると思われる事項について整理することにしよう。

まず手始めに、AIM参加者と不参加者の属性を比較することによって、不参加者の特徴を把握することにしよう。表 - 4 に示したとおり、参加者の平均年齢と教育年数はそれぞれ約39歳と約6.5年であり、不参加者と比較して約5.5歳若く教育年数が約2.6年長い^{注14)}。つまりAIM参加者の主な構成母体は、もともと自助努力によって経済水準を向上し得る潜在能力が高かった相対的に学歴の高い若年・中年者集団^{注15)}によって構成されていたといえよう。

次に、AIM不参加者の中で、今後AIMの貧困撲滅プログラムへの参加を希望する者は58人中25人であった。参加希望者とそうでない者との平均年齢と教育年数を比較すると、前者は41.64歳と5.24年、後者は46.58歳と3.91年であった。つまり、このことは、AIM参加希望者は概して教育水

準が相対的に高く若年・中年層が多いのに対して、AIM参加に消極的な集団には高齢・低学歴を特徴とする高齢貧困者が多く含まれていたことを示唆している。それ故に現状のままでは、若年・中年層の貧困撲滅が進む一方で、高齢貧困者が今後も絶対的貧困層として滞留し続ける可能性が高く、何らかの高齢貧困者対策を講ずる必要がある。また、AIM参加に消極的な若年・中年貧困者の多くは、AIMの活動内容に関して正確な知識を得ておらず、AIM融資の申請方法や手数料に関する十分な情報を持っていなかった。それ故に、今後より一層の貧困撲滅を進めていく上で、AIMが不参加者に対して適切な情報提供を図っていくことが緊急の課題であろう。

最後に、AIMは政府補助金への財政依存なくして自立的運営は不可能であり、また好調なマクロ経済から財源を容易に確保できたマレーシアであったからこそ導入し得た施策であった事実を看過すべきではなからう^{注16)}。やや皮肉なことであるが、途上国においては、マクロ経済の好不調が絶対的貧困撲滅の推進状況に大きな影響を及ぼすことは明白である。それ故に、低開発・貧困の悪循環に陥った途上国政府が独自の財源によってマレーシアの経験を模倣することは困難かもしれない。しかしグラミン銀行方式が本稿で論じたとおり、一定の成果を上げていることを勘案すれば、この方式を放棄するのではなく、先進国ならびに国際機関による開発援助資金の一部が、極度の財政不足に直面している極貧途上国の参加型貧困撲滅プログラムに投入されることの意義は大きいと考えられる。

付 記

本稿において紹介した面接調査は、筆頭著者が、新技術事業団(現・科学技術振興事業団)の研究協力者海外派遣事業によって、マレーシア国民大学経済学部に着任研究員として滞在中に実施したものである。またデータ分析に当たり、筆頭著者が神戸大学国際協力研究科に国内留学中に同研究科の統計ソフトを使用させていただいた。記して謝意を表したい。

注 釈

- 1) アマナ・イクティアの定訳はないが、「自立のための信託」という意味である。
- 2) 調査地域は、主要穀倉地域のひとつとして有名な北西スランゴール農業開発地域に属する。調査対象者の多くは稲作農家であるが、このほかにココヤシ農家や漁師も含まれている。
- 3) AIMは、政府主導による「極貧世帯に対する開発プログラム（Program Pembangunan Rakyat Termiskin : PPRT）」の一環として実施されている。マレーシアでは1957年の独立以降積極的に貧困撲滅計画が実施されてきた。しかし、これら計画は典型的な縦割り行政の弊害もあって、計画の重複など非効率であった。また、急速な経済発展を遂げたにもかかわらず、農村の絶対的貧困が十分に解消できなかったとの反省から、農村開発に関係するすべての省庁が一致協力しつつ貧困撲滅を推進すべくPPRTが1980年代に導入された。このことからAIM成功の一因として、AIMがPPRTの下で必要に応じて関連省庁からの支援を受けることができるという点を挙げることができる。
- 4) しかし、AIMとバングラデシュのグラミン銀行との相違点もいくつか散見される。たとえば、AIMは非営利のNGOであるのに対し、グラミン銀行はその名のとおりある種の金融機関である。両者の相違点に関するより詳細な議論は、次の文献を参照されたい。Shahid, H.: Amanah Ikhtiar Malaysia : A Successful Application of Bangladesh Grameen (Village) Bank. Buletin Geografi, 4 : 40-42, 1995.
- 5) マレーシアでは、世帯所得が政府の設定した貧困水準所得（PLI）を下回る家族を絶対的貧困世帯と定義している。PLIは消費者物価水準や家族構成などを考慮して決定されている。たとえば1994年時点の1世帯月当たりPLIは405リンギ（1万5000円程度）であった。なお、1995年時点における月平均世帯所得は、都市部2596リンギ、農村部1300リンギであった（Malaysia: Seventh Malaysia Plan 1996-2000, Government Printer, Kuala Lumpur, 1996.）。
- 6) イスラム慣習法では利子・利息の授受が禁止されていることから、AIMでは手数料という形で参加者から必要経費を徴収している。
- 7) Malaysia : Seventh Malaysia Plan 1996-2000, Government Printer, Kuala Lumpur, 1996.
- 8) Ishida, A., Azizan, A. : Poverty Eradication and Income Distribution in Malaysia. Journal of Contemporary Asia, 28(3), 1998.
- 9) 肥料補助制度を例に採ると、政府からの無償配布肥料と農家の水田経営面積との関係は次のとおり。0.5ha未満層5.8袋、0.5～0.9ha層10.8袋、1.0～1.4ha層18.6袋、1.5～1.9ha層25.9袋、2.0～2.4ha層34.1袋、2.5～2.9ha層41.3袋、3.0ha以上層61.3袋（Wong, H. S.: Farm Management and Socio-Economic Series, MADA, Alor Star, 1995.）。この例から、政府からの無償配布肥

料が大規模層により多く配分されていることが理解できよう。

- 10) 銀行の定期預金金利は7%から10%程度である。この結果、有資格者にとって最も審査が簡単な教育融資を受け、その融資全額を銀行に預金して差額収入を得るなどのモラル・ハザードが起こっているようである。出生率が高いマレーシア農村部では、3人から5人程度の就学者がいる家庭が多い。このため、就学者1人当たり上限500リンギの教育融資を受けることができることから、就学者の多い家庭ほどより多くの差額収入を得ることができるなどの問題がある。
- 11) AIMの成功とは対照的に、マレーシア政府が奨励している比較的大人数のグループ・ファーム（kelompok tani、構成員は40から60人）は十分に機能していない（石田章、アスムニ、A.: マレーシアにおける稲作政策の方向性と課題。農業総合研究, 50(4): 47-83, 1996.）。このような状況を勘案すると、農村居住者間の関係がルース（loose）であり所属集団への献身性に欠けるとされるマレーシア社会においては、ごく少数の構成員から形成された共同経営組織のほうが参加者のモラル・ハザードが生じにくく、経営組織として円滑に機能するという結論を導き出すことができよう。また、マレーシア社会では家族および個人の面子を重んじる風潮があり、融資不履行による社会的地位の失墜は、個人および家族の生活にマイナスの影響を及ぼすと容易に推察可能である。このことがある種の社会的規制となつて、AIM参加者の円滑な融資返済を促進する一因となっていると考えられる。
- 12) AIM参加前の世帯所得データに関しては、AIMがプログラム参加資格の有無を確認するために実施した面接調査の結果を利用した。
- 13) Kementerian Kewangan Malaysia : Laporan Pasaran Harta 1994, Government Printer, Kuala Lumpur, 1995.
- 14) 両集団の平均値の間には、統計学的（t検定）に有意な差が認められる。
- 15) マレーシアでは、独立（1957年）以降、初等・中等教育の拡充が積極的に図られたことから、若年層ほど高学歴者が多い。
- 16) 本文中で指摘した以外にAIM成功の要因として、他のアジア途上国と比較すると次の諸点が挙げられよう。マクロ経済が好調であったことから農外就業機会に恵まれており、AIMによる共同経営のビジネス・チャンスがより多かった、長年にわたる貧困撲滅政策の成果などによって農村居住者の購買力が比較的高く、AIM共同経営の生産物に対する需要が十分にあった。

石田 章（いしだ あきら）

1967年生まれ。神戸大学農学部卒。同大学大学院農学研究科修士課程修了。

現在、農林水産省農業総合研究所研究員。

〔著作・論文〕

The Malaysian General Election of 1995. Electoral Studies, 15 (1), 1996.

Palm Oil Industry in Malaysia. Quarterly Journal of Agricultural Economy, 51(1), 1997.

Poverty Eradication and Income Distribution in Malaysia. Journal of Contemporary Asia, 28(3), 1998.

シャヒード・ハッサン (Shahid Hassan)

1965年生まれ。ダッカ大学地理学科卒。同大学大学院地理学研究科修士課程修了。

現在、ナンヤン工科大学大学院博士課程在学中。

〔著作・論文〕

Amanah Ikhtiar Malaysia : A Successful Application of Bangladesh Grameen (Village) Bank. Buletin Geografi, 4 : 40-42, 1995.

ケニアにおける、人力を主体とした土木施工法 (Labor Based Technology) についての一考察

A Study on Labor-based Technology in Kenya

浅野 英一 *
Eiichi ASANO

要 約

ケニアは、1963年に独立して以来、コーヒー価格の急騰・急落、オイルショックおよび干ばつ、エルニーニョなどの自然災害が発生する中で、高い高度成長を示す時期と低迷する時期が不定期に現れ、全体的には経済的な不安定が続いている。ケニア政府は70年代後期、構造調整に先駆けて国際労働機関（ILO）が提唱する人力を主体とした土木施工法（Labor Based Technology：LBT）を導入している。この方法は、農村地域の労働力と都市の余剰労働力を道路建設・維持に有効に役立てるもので、伝統的工法（トラクターと人力を基本とした工法）として現在まで至っている。トラクターは土砂の運搬が主な作業で、その他の作業はすべて人力である。労働力は地元農民であり、農民は耕作に慣れており土木作業効率が高い。また、現金収入というインセンティブがあるので、多くの労働力を短期集中して活用することができる。しかしながら、ケニアの気候風土は、半砂漠地域、農業平野、海岸地域、ピクトリア湖地域、高原地域、山岳地域など東アフリカ特有の地域を有しており、施工効率化と地域開発において各種の問題を抱えている。農村地域と大都市近郊地域における道路建設費用の比率やLBTによる施工と工事用重機を使った施工のメリットとデメリットを比較すると、LBTの限界は、建設する道路の規格と、人件費の価格に主に規定される。また、今後の総合的改善課題と取り組みに関して、現状問題へのアプローチと技術開発へのアプローチを行い、適正技術との関連性、社会経済、地域開発などを工学的検証と解析を基に総合的な検討をしていく必要がある。

ABSTRACT

Since its independence in 1963, Kenya's economy has been unstable, undergoing irregular cycles of rapid growth and contraction, caused by sudden fluctuations in coffee prices, the oil shock, and natural disasters such as drought and El Niño.

In the late 1970s, the government of Kenya adopted Labor-based Technology (LBT) advocated by the International Labor Organization (ILO) prior to receiving structural adjustment assistance from the World Bank and International Monetary Fund (IMF). LBT utilizes the rural work force and excess urban manpower to build and maintain roads. LBT applies traditional methods using tractors and manual labor. Tractors are mainly used for transporting earth and sand while the rest of work is done by manual labor. The work force consists of local farmers who are efficient construction workers since they are used to tilling. Moreover, cash incentives make it possible to utilize a large number of workers in a short period of time. However, Kenya is faced with various problems involving operation efficiency and regional development owing to the climatic diversity of east Africa. There are a large number of climatic zones within the country, which include semi-arid areas,

* 国際協力事業団専門家

JICA Expert, Project for Jomo Kenyatta University of Agriculture and Technology

plains, coastal areas, in and around Lake Victoria, highlands, and mountainous areas.

In comparing road construction costs in rural areas with those in the suburbs of big cities, and the merits and disadvantages of LBT with that of other methods which utilize heavy construction equipment, LBT is limited by the specifications of the roads being constructed and labor costs. In order to fully understand what needs to be done in the future, it is necessary to address the existing problems and need for technology development, and to conduct comprehensive analysis of LBT based on a engineering examination of its relationship to other appropriate technologies, the society, the economy and the regional development of the nation.

はじめに

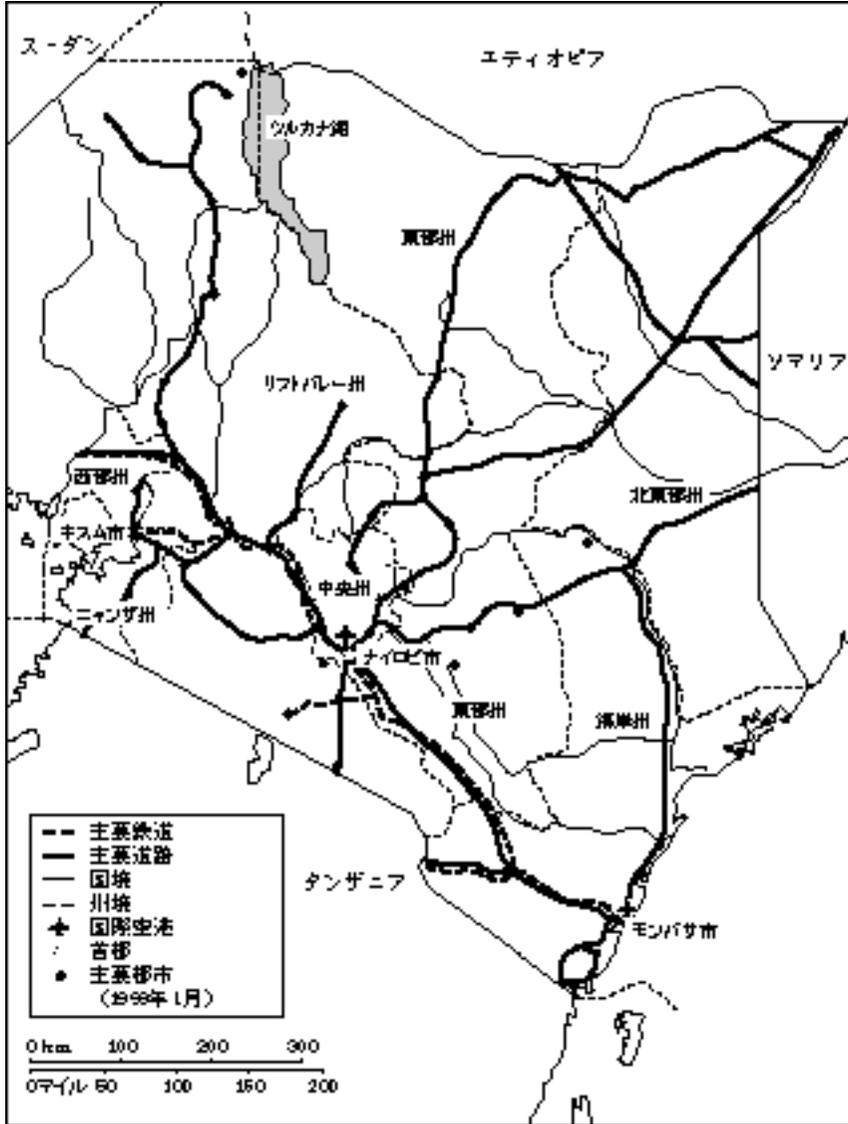
ケニアにおいて、最も輸送量の多いのが道路交通である。しかしながら、いまだに整備率が低く道路整備が立ち遅れている状況である。道路整備のための財政が十分でないことなどに起因して、新たな道路建設よりも既存道路の維持管理と修復に力点が置かれてきている。それを支える国内経済は、コーヒー価格の急騰・急落、オイルショックおよび干ばつ、エルニーニョなどの自然災害の発生により、高い高度成長を示す時期と低迷する時期が不定期に現れ、全体的に不安定が続いている。それに付け加え過去30年以上も続いている高い人口の伸び（3.4%）に対し、国内総生産（GDP）が3.1%とこれを下回る伸びを示している。これが、GDPの1人当たり所得（Per Capita）を引き下げており、実質的な豊かさを実現できない状況を示している。さらに、産業構造をみると、GDPの中では農業部門が26%を占め、全労働人口の約60%を吸収する産業であるにもかかわらず成長率が0.5%と低く、全体の経済成長率を引き下げている原因となっている。すなわち、実質的な産業が農業以外に無く、このため余剰人口を公共部門の第三次産業に属する政府・財政サービスの雇用で支えざるを得ない様相を呈している。また、地方での雇用機会が少ないことに起因して、大都会（ナイロビ）への人口流出が年々爆発的に増大してきており、スラム地域での治安、衛生、人口過密が問題となっている。

ケニア政府は、1970年後期より国際労働機関（ILO）が提唱する人力を主体とした土木施工法

（Labor based Technology : LBT）を基本に、農村地域の労働力と都市の余剰労働力を道路建設・維持に有効に役立てる道路建設を行った。その間、経済成長のてこ入れのために世界銀行によって構造調整の導入が提唱され、支援機関として構造調整融資が設立された。ケニア政府に対して第1号として貸し付けされたのは80年である。また、81年には、世界銀行は構造調整をアフリカに対する基本的開発戦略として本格的に打ち出した。以来、ケニアを含むアフリカ諸国が、構造調整プログラムを自国の中でいかに実施していくかという難題、経済的困難問題の両問題と闘いながら今日まで至っている。しかし、構造調整計画をアフリカに導入して以来18年以上の歳月が流れている現在に至っても、アフリカを自立的で持続可能な経済成長の軌道に乗せ、貧困緩和を行うことにおいては、程遠い現実となっている。ケニア政府は構造調整と同時進行して、パイロット計画に基づいてケニアの4地域で道路建設を始め、総延長8000kmに及ぶ各種道路計画のうち現在までに10%に当たる800kmの道路建設をLBTで行った。

本稿の目的は、ケニア政府が、ILOが提唱するLBTを基本概念として行った、人力による道路建設と改良計画（Labor Based Road Construction and Improvement）の概要を紹介し、部分的考察を試みること、さらに今後の総合的課題と取り組みに関して、現状問題へのアプローチと技術開発へのアプローチを行い、適正技術との関連性、社会経済、地域開発などを工学的検証と解析を基に総合的な検討をしていく必要を提唱することにある。本稿では紙幅の都合で道路建設の基本設計および詳細設計の内容については検討しないことを付記して

図 - 1 ケニアの主要道路



おく。

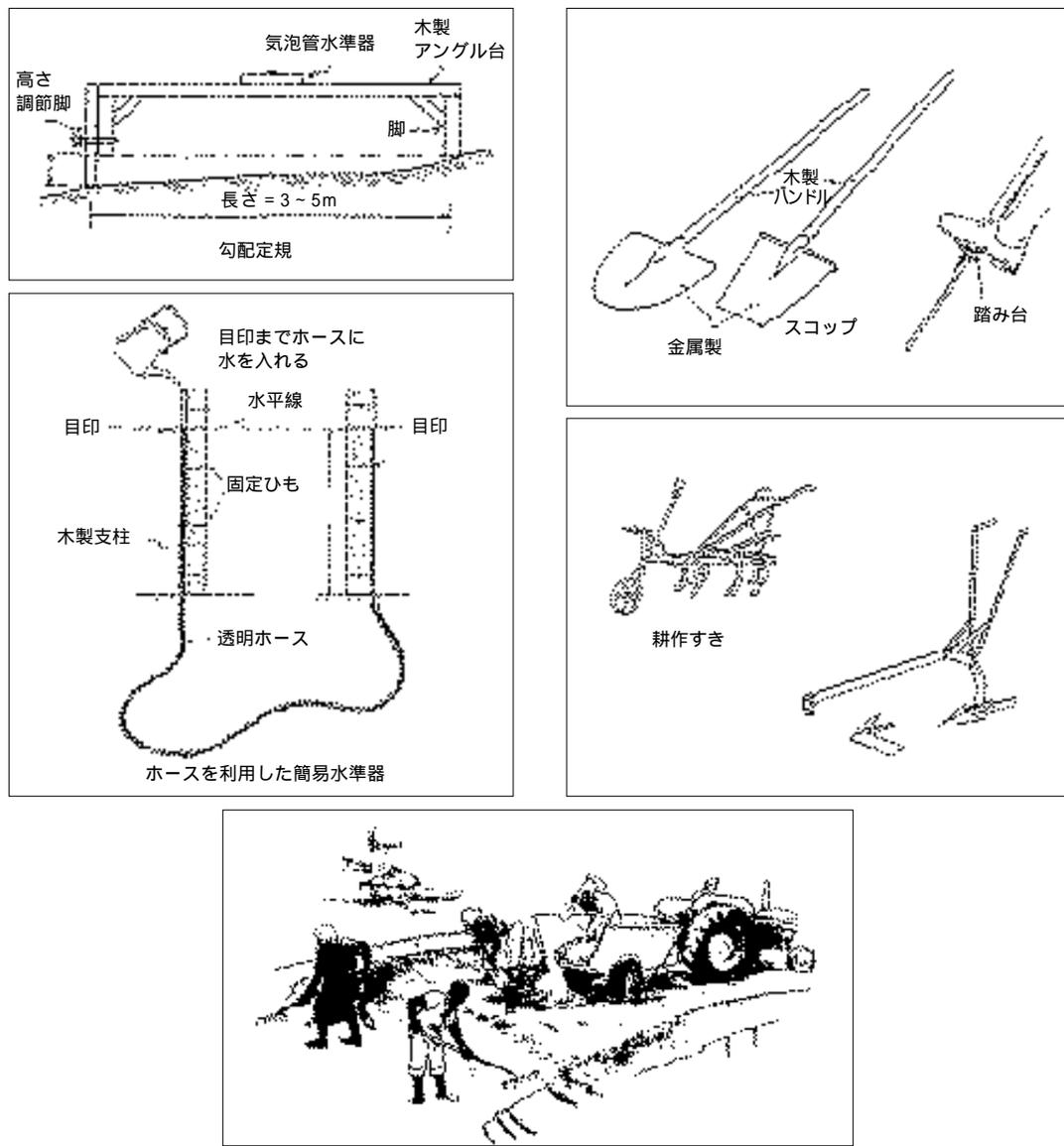
I 人力による道路建設と改良計画の概略紹介

ケニアの気候風土は半砂漠地帯、農業平野、海岸地域、山岳地域、ビクトリア湖地域、高原地域などさまざまな東アフリカ特有地域を有しており、道路のクラス分けは、クラスA-主要道路 (International Trunk Road)、クラスB-幹線道路 (National Trunk

Road)、クラスC-地方道路 (Primary Road)、クラスD-簡易舗装道路 (Secondary Road)、クラスE-接続道路 (Access Road) となっている (図 - 1 にケニアの主要道路を示した)。地域接続道路計画 (Rural Access Road Program) は、クラス D、E に焦点を合わせており、農産物の効率的運搬のためのアクセス道路および農村部へのアクセス道路開設について表 - 1 のパイロット地域において行われた^{注1)}。

道路建設は伝統的工法 (トラクターと人力) と

図 - 2 伝統的工法（トラクターと人力）に使用される代表的な道具の一部



(出典) 参考文献1)

表 - 1 パイロット地域

| 実施州 (Province) | 気候風土 |
|--------------------------------|----------|
| ナイロビ州 (Nairobi Province) | 高原・農業平野 |
| 海岸州 (Coast Province) | 海岸地域 |
| ニャンザ州 (Nyanza Province) | ビクトリア湖地域 |
| リフトバレー州 (Rift Valley Province) | 半砂漠地帯 |

して現在まで至っている (図 - 2 を参照)。トラクターは土砂の運搬が主な作業で、その他の作業は

すべて人力である (写真 - 1 ~ 4 を参照)。労働力は、地元農民であり長年農作業に慣れ親しんでおり、道路建設における労働もあまり苦にならず、都市の一般労働者より、作業効率が高い。また、重要な現金収入でもあるため、何kmも離れた農村から働きに来る。施工準備に当たっては、一般に普及している測量機器であるコンパス、レベル、セオドライドなどは一切使用されない。1985年、本格的な地域接続道路計画実施のためケニア政府は、

写真 - 1 道路建設



伝統的工法(トラクターと人力)によって行われる。

写真 - 2 道路建設以前



村に通じる道路でリヤカーが通る幅しかない。

写真 - 3 道路建設後



村に通じる接続道路(Access Road)。トラックの通行が可能になり、農産物の大量輸送が可能になっている。

写真 - 4 道路建設から数年後



道路建設後数年で交差点には小規模な商店街が発生し、地域活性化の兆しが出始める。

公共事業省が管轄とした職業技術訓練所をキシ自治区に開設し、ここで技術者の訓練を行っている。88年には、スイスの政府開発援助(O DA)によってカリキュラムの編纂、コースの強化が行われ、現在、国際コース(主に、技術紹介、工事現場見学に重点が置かれている)が開かれるところまで至っている。国際コースへの参加は、タンザニア、ウガンダ、スーダン、ボツワナからである^{注2)}。

II メリットと限界

1. 経済的メリットと限界

LBTの最大メリットは経済的メリットにある。豊富な労働力を低賃金で長期・大量雇用できることが強みでもあり、反対に弱点でもある。それは労働力のない地域には有効に作用せず、プロジェ

クトの限界となる。また、労働力(賃金)が高い地域、特に都市においても有効に作用せず、プロジェクトの限界となる。

表-2の試算は、本稿研究において農村地域(低賃金)における農村接続道路建設費用と都市地域(高賃金)における比較である。試算単価は、ケニアの土木工事用現単価(Fluctuation Clause Price List)^{注3)}を用い、農村地域の建設作業員の日当は1日1ドル、都市地域の建設作業員の日当は2.5ドルとし、建設基準はケニアの道路設計基準のクラスD、Eに合わせて、道幅4m、最大勾配10%、最低水平半径15m、最小曲線半径1km、3000m³切り土/km、盛り土150m、交通量10車両/日、暗渠合計250m、施工距離100kmに設定した。

土木工事用重機を使用した道路工事とLBTで行われる道路工事の工事能力比較によって、LBTは

表 - 2 建設費用の比較と結果

| 農村接続道路建設における建設費用比較（農村地域） | | | | | | |
|--------------------------|------------------|------------------------------|------|--------------------|---------|------|
| コンポーネント | 工事中重機使用 | | | LBTによる建設 | | |
| | 明 細 | (ドル/km) | % | 明 細 | (ドル/km) | % |
| 建設作業員 | 100人/ 1日@ 1.00ドル | 100 | 2.3 | 1,000人/ 1日@ 1.00ドル | 1,000 | 28.6 |
| 熟練建設作業員 | 150人/ 1日@ 2.00ドル | 300 | 6.9 | 200人/ 1日@ 2.00ドル | 400 | 11.4 |
| 現場監督 | 25人/ 1日@ 2.00ドル | 50 | 1.1 | 50人/ 1日@ 2.00ドル | 100 | 2.9 |
| 小型作業機具 | スコップ・一輪車等 | 150 | 3.4 | スコップ・一輪車等 | 250 | 7.2 |
| 工事中重機 | ブルドーザー・グレーダー等 | 2,750 | 63.3 | トラクター | 750 | 21.4 |
| カルバート(暗渠) | | 600 | 13.8 | | 600 | 17.1 |
| その他資材 | | 200 | 4.6 | | 200 | 5.7 |
| 現場間接費 | | 200 | 4.6 | | 200 | 5.7 |
| 合計 | | 4,350 | 100 | | 3,500 | 100 |
| 農村地域での費用比較結果 | | 工事中重機使用4,350ドル > LBT 3,500ドル | | | LBTが経済的 | |

| 道路建設における建設費用比較（大都市近郊地域） | | | | | | |
|-------------------------|------------------|------------------------------|------|--------------------|---------|------|
| コンポーネント | 工事中重機使用 | | | LBTによる建設 | | |
| | 明 細 | (ドル/km) | % | 明 細 | (ドル/km) | % |
| 建設作業員 | 100人/ 1日@ 2.50ドル | 250 | 5.0 | 1,000人/ 1日@ 2.50ドル | 2,500 | 43.5 |
| 熟練建設作業員 | 150人/ 1日@ 5.00ドル | 750 | 15.0 | 200人/ 1日@ 5.00ドル | 1,000 | 17.4 |
| 現場監督 | 25人/ 1日@ 5.00ドル | 125 | 2.5 | 50人/ 1日@ 5.00ドル | 250 | 4.3 |
| 小型作業機具 | スコップ・一輪車等 | 150 | 3.0 | スコップ・一輪車等 | 250 | 4.3 |
| 工事中重機 | ブルドーザー・グレーダー等 | 2,750 | 54.6 | トラクター | 750 | 13.1 |
| カルバート(暗渠) | | 600 | 11.9 | | 600 | 10.4 |
| その他資材 | | 200 | 4.0 | | 200 | 3.5 |
| 現場間接費 | | 200 | 4.0 | | 200 | 3.5 |
| 合計 | | 5,025 | 100 | | 5,750 | 100 |
| 大都市近郊地域での費用比較結果 | | 工事中重機使用5,025ドル < LBT 5,750ドル | | | LBTが不経済 | |

注) すべての試算単価はケニアの土木工事中重機単価 (Fluctuation Clause Price List, 1998) を用いている。

ケニアの道路設計基準のクラスD、Eまでの道路工事が限界となっている。また、同じケニア国内にあっても、物価の地域差があり、LBTを導入できる地域は、農村地域に限られてくる。

2. 地域開発としてのメリットと限界

独立後のアフリカにおける社会的・地域的发展とそれらに伴う都市的发展は、「産業革命」期の先進国と同様に、あるいはそれより短期間に、より厳しい形態で「都市問題」を形成させている。1960年代はアフリカ諸国の独立が進み、その後の1世代(25年間)に、ケニアを含めたアフリカ諸国では、従来より厳しい「都市問題」を発生させている。石油輸出機構(OPEC)による石油価格の高騰があり、それは農業産物に対する依存が強いアフリカ諸国の外貨所得の縮小を招き、外貨不足によって、原料、中間材の輸入縮小を余儀なくされ、

政府の工業開発・多様化政策は停滞した。一方、政府の開発政策は都市への移動をより増大させ、農村における労働不足は従来可能であった食糧自給自足をも縮小させた。

都市部の爆発的な人口増加を減少させる手立てのひとつに、都市部への人口流入を防ぐ策が考えられる。それは地方部つまり農村の開発にある。それには、農村の活性化が必要であり、農村へのアクセス道路を開拓・整備し、農産物の大量輸送を可能にすることが、現金収入を増やし、農村地域に定住するインセンティブとなり、地域開発への引き金となる。

どの種の道路にも、輸送限界や耐久限界があるように、クラスD、Eの道路にも物理的限界があり、この限界は、道路構造面から路床が非常に薄い原因から起こるものである。農産物の大量輸送による路面と路床へのダメージ、道幅が狭いために大

表 - 3 施工法メリット・デメリット対照表

| 道路建設項目 | 工事用重機を使った施工 | | LBTによる施工 | |
|-----------|--------------------|-------------------|---------------------|---------------------------|
| | 方法および投入 | 施工能力・能率 | 方法および投入 | 施工能力・能率 |
| 計画線・検測 | セオドライト・レベルを使った測量 | 正確,迅速,メンテナンス費用が必要 | やり形,ちょう張り,距離チェーン | 精度が低い,特別な計算を必要としない |
| 伐採除根 | ブルドーザー,モーターレーキドーザー | 迅速,高価,メンテナンス費用が必要 | ショベル,つるはし,唐くわ,万能くわ | 時間のロスが多い,コストが低い |
| 表土掘削 | ブルドーザー,モータースクレーパー | 迅速,高価,メンテナンス費用が必要 | ショベル,つるはし,唐くわ,万能くわ | 時間のロスが多い,コストが低い |
| 土砂切り取り・運搬 | ブルドーザー,モータースクレーパー | 迅速,高価,メンテナンス費用が必要 | ショベル,つるはし,一輪車,トラクター | 時間のロスが多い,コストが低い |
| 岩盤切り取り | 発破,削岩機 | 迅速,発破に関する訓練が必要 | ショベル,つるはし,金てこ,鉄棒 | 時間のロスが多い,コストが低い |
| 土砂掘削 | ブルドーザー,モータースクレーパー | 迅速,高価,メンテナンス費用が必要 | ショベル,つるはし,トラクター | 時間のロスが多い,コストが低い |
| 掘削土運搬 | ブルドーザー,スクレーパー | 迅速,高価,メンテナンス費用が必要 | ショベル,一輪車,トラクター | 時間のロスが多い,コストが低い |
| 盛り土 | ブルドーザー,トラック | 迅速,高価,メンテナンス費用が必要 | ショベル,一輪車,トラクター | 時間のロスが多い,コストが低い |
| 締め固め | タイヤローラー,コンパクター | 迅速,高価,メンテナンス費用が必要 | 人力締め固め機,トラクター,自然沈下 | 時間のロスが多い,コストが低い |
| 傾斜面保護 | 傾斜面保護処理 | 高価 | 自然 | コストが低い,大雨による斜面崩壊 |
| わき水処理 | 暗渠 | コンクリート製品 | 暗渠 | コンクリート製品 |
| 表面仕上げ | タイヤローラー,コンパクター | 迅速,高価,メンテナンス費用が必要 | トラクター,自然沈下 | 時間のロスが多い,コストが低い,大雨による斜面崩壊 |

注) メンテナンスは、通常の保守管理のほかに、修理部品(すべて輸入品扱い)を含む。

型トラックの交差は効率的に進まないことも道路の物理的限界を促進させる原因であり、地域経済は発展に伴って、人件費が高騰し、一定のタイムラグを置いて、LBTが有効に作用せず、地域の発展率が伸びなくなりプロジェクトの限界となる。

3. 施工法のメリットと限界

一般的にある工事について、いくつかの施工法が考えられる場合は、その主だった工法についていろいろな比較を行い、次にそれらの施工法の実施面での問題点の検討および施工管理との関連などについて研究し、総合判断により採用する施工法を決定している。

施工法の比較のために行う工事費積算においては、直接工事費の比較だけでなく、仮設経費および間接経費を合算したもので比較しなければなら

ない。また、積算の数値の上からだけで施工方法を判断すべきではない。作業の難易度の判断は、数値で計算し難い要素であり、また施工法が安価であっても、作業中の危険度が増加したり、事故や災害の発生頻度が増加して、かえって経費増を招くこともある。

施工法の選定を大きく左右するもの(施工法のメリット)は、使用建設機械の問題である。建設機械および工事用施設をどれだけ工事に投入するかは、工事規模と工期によって決められるが、ケニアのような開発途上国での工事では、低賃金労働者が得やすく、建設機械の投入は最低限にすべきであるのは、至極当然である。

こういった観点を踏まえ、表-3において工事用重機を使った施工とLBTの比較を行った。工事用重機を使った施工においては、最低限必要な重

機のみを対象にした。当然のことであるが、工
用重機を使用した場合は、施工能力・能率はLBT
のそれに比べて、迅速さや仕事量において非常に
勝っている。これは、理論上の表面的な比較をし
たものであるが、実際の開発途上国の現状は、
違っている。

そのひとつは、メンテナンスにおける、スペ
アパーツの調達にある。欧米や日本のように、
スペアパーツが、電話1本で、工事現場に送ら
れてくることはめったにない。なぜなら、工
用機械の国際販売代理店は各国に配備されてい
るが、スペアパーツ類については、製造本社（海
外）から送られてくるため、非常に時間がかか
り、その上、輸入品扱いとなるために、関税が
高く、コストパフォーマンスが非常に悪い状
況にあるからである。メンテナンスに関する信
頼性は非常に低い。

第2に、工用重機を使う場合、建設会社によ
る請負が多いということである。建設会社は、
使用建設機械の作業容量、工事規模と作業能
率などに適したものを選定しなければならない。
容量の過大なものを使用すると、作業力に余
力が生じ、工事費の増加の原因になる。機械
の保有状況あるいは取得の難易度も考慮す
る。近年、アフリカにおいて先進国の援助
疲れが影響し、国家は緊縮財政に直面し、
公共事業は非常に少なくなっている。その
ため、建設会社が当分使用する見通しのな
い、遊休している機械が多く、これらの作
業容量、工事規模と作業能率などに適さな
いものが使用される場合が多く、コストパ
フォーマンスに影響を与える状況となってい
る。

III 考 察

LBTは、アフリカ農村地域の閑農期間の
有り余る労働力と都市の余剰労働力を、地
域開発および農業産物の効率的な運搬を
目的に道路建設・維持に有効に役立てる
現実的なアイデアである。また、近年に
おいてはLBTが、道路建設・維持工事
だけにとどまらず、スラム地区でのイン
フラ整備事業にも応用され始めている。
農村地域の活性化に

伴って、増大する都市への人口流入を
阻止するだけでなく、スラム地区での
人口増大防止、雇用機会の促進など、
幅広い効果が期待されている。しかし
ながら、従来からの伝統的な工法に
おいては、工事時期、コミュニティー
の組織化、作業分担がまちまちで、
労力・時間・費用のロスが総合的な
負担となっている。

1. 総合的改善課題と取り組み

従来から行われている工法をさまざま
な角度から検証し、各地域に最も適
した工法の改善が必要不可欠となっ
ている。こういった課題を下記の2つ
のアプローチに合わせて総合的改善
課題として取り組むことが必要とさ
れる。

1) 現状問題へのアプローチ

(1) 地域開発などの観点から

広域ネットワーク形成ならびに農業
産物輸送の確保のための道路整備、
改良、維持。

(2) 農業振興の観点から

現在のGDPの中で大きなシェアを
占める農業部門について、産業全
体を支えると同時に、高い人口の
伸びに対応する雇用問題の解消、
安定した農業関連産物の搬出搬入
を確保することは重要であり、こ
れによって既存農業への支援、
新規農業開発への支援が可能に
なる。

(3) 都市への人口流入によるスラム化の抑制

地方における雇用を促進させること
により、都市への人口流入を大幅に
削減することが可能になる。これ
により、都市部で問題化している
スラム住民が地域に拡散し、都市
部でのスラム化抑制となる。

2) 技術開発へのアプローチ

(1) 社会経済的研究

地元住民への雇用促進率、住民定
着率、プロジェクトを行った場合
と行わない場合を比較する（Do
or Do-Nothing）調査、将来需要
予想、地域開発へのつながり、
道路ネットワークなどの社会経
済研究。

(2) 工学的検証と技術開発

政府は職業訓練センターを開設し
て、住民リー

ダー、住民技術者への職業技術訓練を行っているが、従来の伝統的トラクター、人力工法、各種の土質に応じた工事方法などについて、工学的な検証と解析を基本とした技術開発面においては見通しが立っていない。

(3) 地域別適正技術・工法の確立

各種地域(大雨季、小雨季、乾季、挙動特性が著しい粘土地帯)に応じた工法、適正技術、実施計画。

(4) マネジメントの開発

各種(農村地域、スラム地区)のコミュニティー組織化開発およびマネージメントの開発とその教育。

おわりに

先進国においても開発途上国においても、これまで、「道路建設」には大型重機が使われてきており、道路建設と聞いただけでそういった大型重機を思い浮かべる。このプロジェクトにおいて、主とされる道路は、農村から地方道路につながる接続道路を指しており、近代的なアスファルト整備された道路ではない。しかしながら、アフリカの地方農村地域においては、トラックの通行可能な道路でさえ整備されておらず、農村地域の活性化はすでに「死語」化されつつある。本稿で述べた道路建設工法は、トラクターと人力だけの工法であるが、少ないインプットで多くの効果を上げる最も簡素な方法のひとつとして考えられる。これまでに開発されてきたマネジメント技術、コミュニティー組織化、工法の合理化を導入することによって、無駄・無理を排除して、より合理的な工法が適用されるであろう。

現在、JICA専門家の指導のもとでジョモ・ケニヤッタ農工大学において、東アフリカ特有の問題土(ブラック・コットン・ソイルとレッド・コーヒー・ソイル)の挙動特性に関する研究が進められている。この問題土はLBT工法最大の技術的難題であり、これまでは、客土による工法が主体であったが、本研究において、その成果が今後の工法改良に直接つながると確信している。

本稿で採り上げた題材について多くの反論や異議が出てくると思われる。いつの時代にも新しい試みや手法への疑問と不安はつきものである。しかし、これまでに行われてきた工法や限界を打ち破る意欲と正当な試みは、たとえ開発途上国であっても押し進めなければならない。これは、国際協力や国際経済協力の問題ではなく、新しい時代への技術的なチャレンジであるといえよう。本稿では一考察とし、新しいアプローチとともに総合的改善課題を提案している。また、本稿執筆データの収集を通じて、連続性のない断片的な関連省庁からの資料・刊行物、解析不能な資料、どこから引き出したかわからない経済分析式、工事単価の著しい違い、報告書と実施現場との隔たりなどが散見された。今後こういった問題を一掃し、本格的な地域社会に対する経済分析や技術的な研究を行い、その応用に際して現実的な諸問題を実務的にどのように処理するかについての試みが必要である。本提案が次に生きる手法確立として参考にされることを願っている。

注 釈

- 1) Rural Access Road Program and Minor Road Program, Ministry of Works and Housing, Road Department, Republic of Kenya, 1986.
- 2) Beusch, A., de Veen, J. J. : Lecturer's Notes Volume III, International Course for Engineers and Managers of Labor Based Road Construction and Maintenance Program, ILO, 1991.
- 3) Construction Review, 8(1), 1998.

参考文献

- 1) Training Element and Technical Guide for Special Public Works Program, Booklet, 1, ILO, 1993.

浅野 英一(あさの えいいち)

1958年生まれ。米国ジョージア州立工科大学Southern College of Technology校大学院卒(工学博士)。1992年JICAジュニア専門員を経て、1993年よりJICAのジョモ・ケニヤッタ農工大学プロジェクト(ケニア)土木工学専門家。専門分野は交通・道路開発計画。
〔著作・論文〕

Analysis of the Factor Affecting Traffic Flow, JICA Report, 1993.

Future Urbanization Performance and Road Transportation Prospect. Journal of Civil Engineering, Jomo Kenyatta University of Agriculture and Technology, 1995.

Calibration of Travel Mode Choice Model by Stated Preference Analysis, CODATU VII, International Conference, India, 1996. (国際学会発表)

Improvement Methods on the Strength Characteristics of Saturated Red Coffee Soil, JICA Report, 1998.

Problematic Soil in Africa, IS-TOHOKU, 1998. (国際シンポジウム発表)

マレーシア・サバ州における植民地時代の土地制度

北ボルネオ会社統治下に制定された土地法と現行土地法との関連

The Land System in Sabah, Malaysia during the Colonial Period

The Relationship between the Land Law Promulgated under Chartered Company Rule
and the Existing Land Law

都築 一子*

Kazuko TSUZUKI

要 約

帝国主義時代に植民地化された北ボルネオは、最初から外資による熱帯性換金作物の開発が目指されており、植民地化と同時に法的保障のある土地払い下げの法制度化が必要であった。まず、ネイティブの慣習的保有地以外は公有地化した。この公有地を外国資本に999年以内の賃借不動産物権で払い下げ、登記によって公信力が与えられた。

開発が進んでくると、ネイティブの慣習的保有地と農園開発が競合関係になった。これを解決するために、1913年土地布令で、「権利確定宣告」による完全公有地化のプロセスが法制度化され、そのまま現行法に踏襲されている。この制度こそ、払い下げ用地、開発プロジェクト用地の獲得の法的メカニズムであり、保存林制定方法の原型である。すなわち、ネイティブの慣習的保有地と公有地が混在し境界線が曖昧な状態から、「権利確定宣告」によって境界線を明確化した上で、必要に応じて、認可された慣習的保有地を代償によって収用し完全公有地化する制度である。日本風に換言すれば、入会地が国有地と私有地に分割されるのである。すなわち、ネイティブが比較的自由に利用できた公有地を、「権利確定宣告」によって、ネイティブの利用を原則的に禁止した保留地などに規定するか払い下げるのである。逆にいえば、「権利確定宣告」による完全公有地化がされていない場合の公有地は、慣習的土地保有権があり得るため、造林などの開発プロジェクトが失敗することがある。このような場合、援助側の善意は、ネイティブにとって慣習的土地保有権を消失させる押し付けに映る。

1881年に最初の土地法が布令されて以来、制定と廃止が繰り返されたが、1913年土地布令で統廃合され、1930年土地条例でほぼ完成した。この1930年土地条例が直轄植民地時代を経て、現行法に修正のみで踏襲されている。さらに、これらの土地法と焼き畑法は、ネイティブを伝統経済から植民地経済に統合した。

ABSTRACT

North Borneo was colonized during the British imperial period. From the beginning, cultivation of tropical cash crops using foreign capital was intended and the enactment of laws that legally secured the sale of state land was necessary as colonization proceeded. First, all land except that which was customarily under the tenure of natives was claimed by the state. These state lands were sold to foreign capital with leaseholds up to 999 years, which were authorized through registration. As development proceeded, the customary tenure of natives and plantations fell into conflict. In order to resolve the situation, Proclamation of Settlement was promulgated in 1913 and through this proclamation, the process

* 新潟大学大学院博士課程現代社会文化研究科博士後期課程

Postgraduate Student, Graduate School of the Study of Modern Society and Culture, Niigata University

of turning all land into absolute state land was legitimized. This aspect of the proclamation was passed into the existing law. This system is the legal mechanism that enables the acquisition of state and development project land, and is a prototypical method of enacting forest preservation. In short, this system is used to clarify vague boundaries between lands under the customary tenure of natives and state lands under the Proclamation of Settlement, and to expropriate lands under customary tenure in exchange for compensation and turn them into absolute state lands if necessary. That is to say in the Japanese fashion, settlement is divided between state and private land. Specifically, state land, which natives used to be able to utilize relatively freely was either regulated into reserved land, to which, in principle, natives had no access, or was sold to a third party with the introduction of Proclamation of Settlement. However, there are rare cases in which natives may still hold customary tenure over state land which has not been turned into absolute state land and development projects such as reforestation may fail because of this. In these cases, natives are forced to give up their customary tenure. Although there are good intentions on the side of assistance organizations, they are often negatively received by natives. Since the first Proclamation was promulgated in 1881, there have been several enactments and repeals of laws. The land laws were rearranged in 1913 with the introduction of the Land Proclamation of 1913 and came into what is basically their contemporary form in 1930 with the Land Ordinance of 1930. The Land Ordinance of 1930 continued while Sabah was a crown colony with a few amendments up until the existing law was enacted. Furthermore, these land laws and the shifting cultivation law integrated natives engaged in subsistence economies into "plantation economies".

はじめに

マレーシアのサバ州は、北海道よりやや小さい。マレーシアに加入するまでは、イギリス領北ボルネオ（国）または、サバと呼ばれていた。近代的統治の歴史は、1881年にイギリス政府から「北ボルネオ会社」に勅許状が下付され、事実上のイギリス植民地になったときから始まる。この北ボルネオ勅許会社（北ボルネオ政府）は、ロンドンの会社取締役会と現地政府との二重構造でイギリス領北ボルネオ国を1881年から1946年まで統治したが、第二次世界大戦による戦災から自力で復興できず、イギリスにイギリス領北ボルネオ国を売却した。こうしてサバは、17年間にわたってイギリス直轄植民地となったが、1963年に「20項目の保障規定（the Twenty Points）」を条件としてマレーシアに加入することにより独立した。

この「20項目」の第20項で、「土地・森林に関する権限はサバ州政府に帰属する」ことが規定されている。これにより、サバ州の土地制度は、マレーシアの連邦政府から独立したものになった。

サバ州の現行の土地条例は、北ボルネオ会社統治下で制定された「1930年法令第9号土地条例」の修正されたものである^{注1}。この「1930年土地条例」に基づく土地制度を知ることなしに、現在のサバ州の森林政策や農業政策を理解するのは難しい。特に、公有地（州有地）にさえも、ネイティブの慣習的土地保有権があり得ることを知っておくことは、開発計画の作成に当たって必要である。

本稿は、現在の土地制度の基盤になっている完全公有地化がどのような過程を経て体系化され、「1930年法令第9号土地条例」、すなわち現行法につながっていったのかを究明することが目的である。具体的にいえば、農園開発のための土地払い下げと、その対極にあるネイティブの土地保有権がどのように法制度化されてきたのか、どのような法的プロセスを経て保存林が制定されてきたのか、どのような法の制定によって、ネイティブを伝統経済から植民地経済に統合しようとしたのか、これらの法の制定によって、どのような問題が生じてきたか、を明らかにする。すなわち、日本風に換言すれば、入会地（公有地）がどのような法制度のもとで国有地（完全公有地）

と私有地（農園、慣習的保有地）に分かれ、かつ、村落社会が貨幣経済に統合されていったのかを説明することである。

先行研究には、クリアリーの「北ボルネオ会社統治下の土地規制」がある^{注2)}。研究全体としては、イギリス公文書館の資料を用い、保存林に関しては、ジョンの「サバにおける北ボルネオ会社統治下の木材産業と森林管理・運営」^{注3)}の引用を中心にしてまとめている。これらはバイオニア的研究で高く評価されている。具体的にいえば、北ボルネオの土地規制の制定目的を、商業的必然性、焼き畑規制、林産物からの歳入増加（保存林の制定）であると指摘するなど核心を突いている。しかし、研究の範囲が限定されすぎている。たとえば、北ボルネオ会社統治下の土地規制についての研究である以上は、現在のサバ州の土地制度の基礎がほぼ完成した1930年土地条例の内容まで言及したほうがより完成度が高くなったのではないかと思われるが、まったく手をつけられていない。

本稿は、この先行研究を踏まえた上で、サバ公文書館（Arkib Negeri Sabah）の資料と官報に公示された諸法令を用いて、研究目的を究明するものである。

I 農園開発と草創期の土地制度

1. 北ボルネオ公有地（state land）^{注4)}の形成

北ボルネオが植民地化された1880年代は帝国主義時代であり、熱帯性換金作物の開発が最初から目指されていた。農園開発の土地を払い下げるために、まず、土地制度を整備しなければならなかった。植民地化以前のサバは、ほとんどが森林に覆われ、人口が10万人から15万人といわれる人口の希薄な土地柄であった。海岸地帯には漁業と交易に従事するバジャウ族などや内陸部には焼き畑に従事するダヤク族などが住んでいた。これらのネイティブは、当時のイギリスにあった個人的土地所有の概念を持っていなかった。土地の所有権は、スルタンもしくは共同体（村）が持っていた。すなわち、共同体がそれぞれの部族の慣習

法に従って共有地を保有していたのであった。

当時のイギリスにとって、スルタンの土地所有権の正当性は明白なものであった^{注5)}。北ボルネオ政府には、ブルネイのスルタンとスルーのスルタンとのそれぞれの協約によって「サバの土地が譲渡」されており、かつ、「通常の統治者が行使するすべての権限」が与えられていた。両スルタンから譲られたこれらの権利は、イギリスの勅許状によって承認され正当性を与えられていた。ただし、勅許状第9条で「ネイティブの慣習法を守る」ように条件が付けられていた。この両スルタンの協約と勅許状による正当性のもとで、ネイティブの慣習的保有地（共有地を意味する）以外はすべて北ボルネオ会社（北ボルネオ政府）の所有地にすることができた。つまり、明確な保有者のいない土地はすべて公有地になったのである。ただし、この場合の公有地とは、入会地のようにネイティブが比較的自由に利用できた土地である。さらに政府は、勅許状第15条の規定に従って、領土を譲渡・購入などの合法的な方法によって獲得することができ、現在のサバの領土までに拡張した。

この公有地の形成は、公有地林の形成に直結した。すなわち、ほとんどが森林に覆われている公有地とは、公有地林の意味に近かった。この公有地（公有地林）は、立木払い下げの形で伐採許可権が与えられ、後に林地を公共の目的で保留（リザーブ）するという形態で、焼き畑や農地を締め出した保存林に分かれていくようになる。

2. 草創期の土地法と公有地の払い下げ

公有地の払い下げのための最初の土地法は、「1881年の法令第1号」である。これは、1881年12月23日に、他の法律とともに、北ボルネオ総督トリーチャーがラブアン（ブルネイ湾に浮かぶ島）で布令（proclamation）したものである。すなわち、ラブアンの土地条例（1863年法令第2号）を、北ボルネオの土地法として用いたのである^{注6)}。このように、北ボルネオ政府の発足当初は、イギリスやイギリス植民地のさまざまな法律をサバの法律として用いた。

1883年3月1日発行の北ボルネオ最初の官報で2つの土地規制が公示されている。すなわち、ラブアン土地条例を適用した「サバにおける市街地・郊外地・1区画100エーカー未満の荒廃地の租借規制」と、1882年7月5日に取締役会の承認を受けた「1区画100エーカー以上の未耕作地の特別租借規制」である。後者は「1882年の北ボルネオ土地規制」である。主な内容は、「土地の払い下げとは、999年の賃借不動産物権の租借のことであり、1エーカーにつき1ドルの公課金 (premium) を支払えば地租は免除される。また、1エーカーにつき50セントの公課金を支払い、年々地租を10セントずつ5年間支払い続けられればそれ以後の地租は免除されるという方法もある。総督は999年間の賃借不動産物権を発給するが、もし申請された土地が何らかの理由で申請直後の測量調査が実行不可能な場合、その土地の(暫定的)占有許可権を普通の租借条件で発給する。(暫定的)占有許可権が与えられている土地の測量調査後、許可が取り消されるか、普通の租借権(地券)が発給される。登記の義務と登記のための測量経費・登記手数料支払いの義務」などである。これ以後、北ボルネオの土地法・土地規則はシリーズとして頻りに制定と廃止が繰り返された。

3. 「1885年土地布令」によるネイティブと外国人の直接的な土地売買の禁止

「1885年法令第5号土地布令 (The Land Proclamation, 1885)」の第26条は、「ヨーロッパ人、中国人、その他の外国人とネイティブとの間の直接的な土地の取り引きを禁止する。また、1883年1月16日以前に締結したものでない限り、この取り引きを無効とみなす」と規定し、同第27条は、「外国人がネイティブより土地を購買しようと望む場合、土地弁務官を経由して総督に申請しなければならない。総督が承認し、かつ、ネイティブがそれを望む場合、北ボルネオ政府の名において、一旦政府がこの土地を所有し、申請者に公課金を支払わせる。このような手続きの後、本布令の規定によって土地は払い下げられる」と、規定してい

た。この規定は、現行法の第17条に踏襲されている。この法は、ネイティブの慣習的保有地を外国人にだまし取られないように保護するという目的のほかに、ネイティブが勝手に外国人に土地を売買することを防ぎ、政府が土地を完全に統制するためのものであった。こうして、ネイティブは保護される一方、植民地政府の支配下に置かれた。

4. 登記

北ボルネオの土地法の特徴は、最初から登記という法的保障のある土地が払い下げられたことである。イギリス植民地の中でも周辺に位置する北ボルネオにとって、外資を引き付けるためには、土地の法的保障は絶対必要条件だった。

登記に関する最初の法は、1881年12月23日に北ボルネオの登記法として布令された「ラブアンの1849年法令第7号登記条例」である。これを廃止して、「1883年法令第6号登記布令」が、1883年5月16日に施行された。これは、「香港の1844年法令第3号登記条例」をサバの登記法として適用したものである。その後、登記法は、制定と廃止が繰り返され、「1913年法令第7号土地布令(修正) (The Land Amendment)」につながっていった。これは、連合マレー諸州の法律に基づいており、1857年にロバート・トーレンス卿によって工夫されたトーレンス・システムを取り入れたものであるが、北ボルネオの土地法は最初から継続して基本的にトーレンス・システムを登記に用いていた。その主要原理は、権原 (Title) の登記によって土地の権利が付与されることである。すなわち、公有地の申請が受理されれば、仮租借証書 (provisional lease) が付与される。その後、実質的土地測量をした上で、これに基づいて正式な登記をし、租借権原登記証書が作成される。租借権原登記証書は登記簿に保管され、その複写(地券)を所有者に発給して前に交付した仮証書と交換する。土地の権利と引き替えに、ほんの少数の例外を除いて、年々、地租(年間土地税)を支払うのである^{注5)}。

II ネイティブの慣習的保有地と完全 公有地化のプロセス

1. ネイティブの定義と「1930年土地条例」

ネイティブの定義は、時代によって変わっている。ここでは、現行法の基礎をなす「1930年土地条例」の定義のみを述べる。すなわち、「北ボルネオ国のネイティブとは、北ボルネオ国、ブルネイ国、サラワク国、海峡植民地、マラヤ半島諸国、蘭領東インド、フィリピン諸島のスルー群島などのマレー諸島の住民 (aboriginal inhabitant)、および両親が住民または両親のどちらか一方が住民の子供である」と定義している^{注7)}。

2. 「慣習的土地保有 (customary tenure)」の定義の確立

「1889年法令第3号ネイティブの土地権利布令」によって、「慣習的土地保有」が定義された。すなわち、「慣習的土地保有とは、ネイティブの3年間以上の継続的な居住占有、または3年間以上連続して耕作した土地の保有を意味する。3年間続けて耕作することに失敗した土地は放棄したものとみなす」とある。この定義は、おおむね、現行法の第65条に踏襲されている。

3. 「慣習的土地保有のネイティブの権利 (native rights)」の定義の確立

1913年法令第7号土地布令(修正)の第26条で、「ネイティブの権利とは、慣習的土地保有による土地保有、または、少なくとも3年間連続的に居住が目的で占有された土地、1エーカーにつき20本以上の密度で、果樹が植えられてある土地、権利主張者が徴税官に彼の個人的財産として植栽し、または維持し、かつ定期的に彼が享受してきたことを同意できるように証明できる孤立した有価果樹、サゴヤシ、ラタン、経済的価値のあるその他の植物が植えてある土地、権利主張者が下草で十分な数の家畜、または馬を飼育し放牧している放牧地、過去3年間の間に陸稲、水稲、ま

たはその他の穀物を耕作していた土地、埋葬地、または儀礼的な聖地 (shrines)、住民や家畜が川、道路、または家屋へ通常とっている通路、の条件を満たすものである」と規定してある。

第27条で、「これを証明できる者は、土地に対する権利を要求できるか、土地の代償金を要求できる」と規定している。この定義は現行法の第15条、第16条に踏襲されている。ネイティブの慣習的土地保有が定義された1889年は、まだゴム園開発のための土地払い下げが始まっていないが、タバコ農園用地の払い下げブームの最中であった。農園開発とネイティブの慣習的土地保有が競合関係にある以上、この時点ですでに定義が必要とされるような、ネイティブの慣習的保有地へ農園が侵入する状況があったものと思われる。農園には公有地が払い下げられたが、公有地とネイティブの慣習的保有地の境界線は曖昧だった。このため、まず、ネイティブの慣習的土地保有権の定義を明確化した上で、公有地と慣習的保有地の明確な境界線を設定し、その公有地を払い下げなければならなかった。この、公有地とネイティブの慣習的保有地が混在するという境界線の曖昧な状態は、次に説明する制度によって明確に境界線が引かれる状態へと変わることとなった。なお、本稿では、前者を「公有地」、後者を「完全公有地」と呼ぶことにより区別する。

4. 「権利確定宣告 (Proclamation of Settlement)」による完全公有地化

1896年に始まる鉄道敷設と1910年の世界的ゴム・ブームとが相まって、ネイティブの住んでいる西海岸と内陸部の広範な土地が、1905年から10年にかけてゴム園開発に払い下げられた。公有地を払い下げのために、ネイティブの慣習的保有地を明確化した上で、収用手続きを合法的にとり、完全公有地化しなければならなかった。この制度は、「1913年法令第3号土地布令」「1913年法令第7号土地布令(修正)」「1930年法令第9号土地条例」で、権利確定宣告として規定されており、現行法の第80条から第86条までに踏襲されている。

この完全公有地化のプロセスは、まずネイティブの慣習的土地保有権が存在する任意の地域に、権利確定宣告をする。期間内に、公有地と慣習的土地保有地の境界を明確にした上で、このときに認可された慣習的保有地に、必要な場合は代償を支払って収用し完全公有地化する。期間内に異議申し立てのなかった場合は、慣習的土地保有権を失う。この方法で、権利確定宣告の期間満了とともに、合法的に完全公有地の境界が確定する。ネイティブにとっての問題点は、権利確定宣告の意味や手続き方法を知らずに、慣習的土地保有資格を失うことである。また、総督の裁量次第で、いつでも宣告される不安定さであるといえる。

権利確定宣告がされる前の公有地とは、入会地のように比較的自由にネイティブが利用できる土地である。この権利確定宣告による完全公有地化後は、たいてい払い下げられるか、公共の目的を持つ保留地などに規定される。すなわち、ネイティブが原則的に利用できない土地になる。日本的に言えば、入会地が国有地と私有地に分割されるのである。現在のさまざまな開発プロジェクトの土地獲得の方法として、この完全公有地化プロセスが用いられている。

1920年から始まる保存林の規定は、北ボルネオ会社統治下の森林法では、規定方法が明記されておらず、土地法の「権利確定宣告＝完全公有地化」に基づいていた。この保存林規定方法は、「1954年森林条例」「1968年森林法」の「保存林宣告」の条項に踏襲されている。したがって森林法の保存林規定方法の原型は、土地法の「権利確定宣告」にある。

5. 完全公有地化がなされていない土地での開発プロジェクトの問題点

この「権利確定宣告」による完全公有地化がなされていない場合の公有地は、慣習的土地保有権があり得るため、造林などの開発プロジェクトがネイティブの激しい反対などによって失敗することがある。このような場合、援助側の善意は、ネイティブにとって慣習的土地保有権を消失させる押

し付けに映る、といった問題がある。

現在のサバは商業伐採の最盛期は過ぎ、早生樹種の造林の時代に入っている。早生樹種の造林は、ゴム園やオイル・パーム農園と同様に土地の確保が必要になってくる。ルングス族の住んでいる北部サバ州は、過剰焼き畑耕作（1913年焼き畑布令が主因）などで二次林は矮小化し草原も出現している。焼き畑だけでは生計が立てられずロングハウスの住人も、伝統工芸の内職のほか、トラックの朝夕の送迎などによって都市で働いている。地力が低下し焼き畑の限界に達していても、土地を失い早生樹種造林地の賃金労働者になることを望んでいない。完全公有地化がなされていない土地が造林地の候補に挙がっても、慣習的土地保有者の激しい反対に遭い造林地を確保できなかった例がある。

III 「1930年法令第9号土地条例」による土地の所有形態

土地所有は、まず、公有地と私有地に大きく2分される。公有地は、単なる公有地と保留地(reserve)にさらに2分される。単なる公有地は、伐採許可権が与えられている公有地林が含まれる。保留地は、第28条に基づく公共・居住の目的を持つ保留地と、第78条、第79条に基づくネイティブ保留地(native reserve)に分かれる。前者は、保存林、鉄道、政府の建造物の敷地などがある。後者は、単なるネイティブ保留地(ネイティブ村落、聖地、放牧地、埋葬地)と、暫定保留地(provisional reservation :ネイティブの自家用消費のための用材・薪材・竹を採取するための森林、自家用耕作地、焼き畑耕作地など)がある。

他方、私有地の所有形態は、3分される。第1形態は、ネイティブの慣習的保有地である。これは、さらに共同体で保有している共有地(communal native title)と、共有地を個人に分割した個人的保有権のある土地(native title)に分けられる。このネイティブの慣習的保有地は、登記がしてあれば永代不動産物権(free-hold)である。

表 北ボルネオ会社統治下の1930年土地条例にみられる土地所有区分

| 公有地 state land | | 私有地 alienated land | | | | | |
|---|--|--------------------|---------------------------------|----------------------------------|------------------|--|---|
| | | ネイティブの土地 | | 第IV編 | 第II編 | 第III編 | |
| 特別な保留目的がなく公有地林などからなる。ところによっては商業伐採許可権が付与されている。 | 保留地 | | 永代不動産物権 | | | 賃借不動産物権 999年以内の租借・いわゆる払い下げられた土地 (lease) | |
| | 公共・居住の目的を持つ保留地 第28条 | ネイティブ保留地 | ネイティブ慣習的保有地 customary tenure | | 公有地の申請による譲渡・第70条 | 地方地 | 市街地 |
| | 森林(保存林)・水供給地・公園・鉄道・鉄道用木材供給地 政府の庁舎・官舎・その他の建造物の敷地 三角点標石地 政府農業試験場 墓地・埋葬地 未分譲市街用地 | 第78条・埋葬地等 | 第79条・暫定保留地 | 共同体の共有地 communal native title | | 個人的保有地 native title | 農園開発などのために999年以内の租借期間条件で租借されている。初期の土地免除物件も含む。 |
| 分割されていない共同体の土地。 | | | | 徴税官によって共有地が個人に分割された。 | | | |

(出典) 1930年土地条例を参考にして著者が作成。

(注) 第78条 ネイティブ保留地は、村落、ネイティブの聖地、埋葬地、放牧地がある。

第79条 暫定保留地は、自家用耕作地、焼き畑耕作地、ネイティブ用木材生産林、ネイティブ用竹生産地などがある。

第70条 公有地がネイティブの申請によって、水田、自家用栽培、総督によって承認された特別な目的、という理由によって譲渡 (be alienated) される。ただし、すでに所有している「ネイティブ権原証書 (native title)」のある土地を含めた総面積が15エーカー未満になる面積である。

私有地のカテゴリーの土地のみが、権原証書の発給を受ける。ネイティブ権原証書は、所定の手続きを経て賃借不動産物権の権原証書に変更できる。

登記には、実測を伴ったネイティブ・タイトル、タウン・リース (市街地)、カントリー・リース (地方地) と、実測を伴わない暫定的なフィールド・レジスター (ネイティブの土地)、プロビジョナル・リース (地方地) がある。

第2形態は、公有地がネイティブに、水田、自家用栽培、総督に承認された特別目的によって譲渡された土地である。これも、1930年土地条例第IV編で規定された「ネイティブの土地」の範疇に入る。

第3形態は、999年以内の期間で払い下げられた土地 (alienated land) である。これには、地方地と市街地がある。地方地とは、農園として企業や個人に払い下げられた土地である。これは、「払い下げ」という表現をとっているが、999年以内の期間の賃借不動産物権 (lease-hold) である。これは、北ボルネオ会社統治初期のパイオニア会社などに、公課金のみ・年間土地税免除で払い下げられた土地を含む。現行法の第48条では999年以内の期間に規定してある。市街地は、999年以内の租借期間

から、99年以内の租借期間に1920年代ごろから修正された。

以上を整理すると、ネイティブが利用している土地の所有形態には、公有地であるネイティブ保留地、私有地である慣習的保有地 (ネイティブ・タイトルの登記をした土地)、公有地を譲渡された私有地がある (公有地の申請をして所定条件を満たした後ネイティブ・タイトルの登記をした土地と、申請後に所定手続きを経て賃借不動産物権に登記した土地がある) (表を参照)。

IV 伝統経済から植民地経済への統合

「共有地の分割制度」「公有地のネイティブへの譲渡制度」「1913年法令第6号焼き畑布令」は、ネ

イティブを焼き畑の伝統経済から、換金作物の植民地経済(貨幣経済)へ統合するものであった。伝統経済である焼き畑の陸稲ではほとんど余剰生産ができず、ほぼ自給自足である。水稻技術は、北ボルネオ会社統治以前から伝わっていたが、長い間、海賊が跋扈していたため海岸平野にはネイティブが住んでおらず水田は発達していなかった。したがって、北ボルネオでは水稻は伝統経済ではなく、政府から奨励された換金作物の植民地経済なのである。それまでネイティブは、焼き畑とサゴヤシに依存していたため、個人的な土地所有概念は発達していなかった。

「共有地の分割制度」とは、徴税官が村落の共有地を、個人の慣習的保有地に分割する制度である。一時的な耕作である焼き畑は、個人的な土地保有権の必要はなかったが、水稻、ゴム、ココナッツなどの換金作物は、その永年の耕作ゆえに、処分権や相続権がある個人的土地保有権を必要とした。したがって、政府は共有地を個人に分割し登記させることにより、永年耕作に必要な法制度を整えた。また、「公有地のネイティブへの譲渡制度」は、ネイティブが水田などの自家用耕作地を申請(application)することにより公有地を譲渡され、登記と耕作条件を満たすことにより個人の土地保有権が認められる制度である。この2つの制度は、個人的私有地を保障することにより、換金作物耕作を法的に奨励するものである。

政府は焼き畑を、商業的有価木を焼失させ、かつ土壌を劣化させる耕作方法であるとみなし、「1913年焼き畑布令」によって焼き畑を制限する一方、水稻やゴムなどの永年耕作を奨励した。すなわち、ゴムなどの永年作物開墾のためには一次林の伐採も許可するなどのインセンティブを与え、焼き畑には6年生以下の二次林の伐採のみに限定し、違反者には罰金・罰則を課した。

植民地経済の水稻は、農園や商業伐採に従事する中国人などの労働者に食料を供給し、ゴムやココナッツは世界市場へ出荷された。こうして政府は、法制度によって伝統経済の焼き畑の制限をし、水稻やゴムなどの植民地経済の換金作物の奨励を

行った。換言すれば、ネイティブを自給自足的な伝統経済から換金作物栽培による貨幣経済に、法を整備しながら統合していったのである。これらの伝統経済から貨幣経済への統合のための土地制度は、現行土地条例の第70条、第72条、第76条、第77条と、1969年森林規則第9条にそれぞれ踏襲されている。

ネイティブを貨幣経済に統合したのは、以上の土地制度のほかに、農園・林業といった植民地経済部門での雇用がある。北ボルネオは、農園開発のために土地制度と並行して労働基準法を整備した。人口希薄な土地では、農園開発のための労働者を人口稠密な地域から導入する必要があることは開発に着手する以前から明白であったからである。1882年から、過剰労働力の存在する中国の華南で労働者を募集した。インド政府にも、労働者の送り出しを依頼したが、強力なライバルのマラヤのほうにインド人労働者は行った。また、1882年からシンガポールにいたジャワ人を募集した。さらに、1907年から32年までバタビヤ政府(蘭領東インド)の許可を得てジャワ人契約労働者を導入した。このようにして、外国人労働者を積極的に導入したのだが、常に労働力が不足していた。ネイティブは、開発草創期から農園開墾の伐採のために雇用されていた(焼き畑農耕民の男性は、陸稲の植え付けが終了すれば収穫期まで自由時間がある。海岸地帯のネイティブは、労働時間がより制限されない)。タバコ農園において耕作は中国人の労働者が行ったが、タバコの葉を食べる害虫(毛虫)の駆除には、ネイティブの女性や子供が臨時に雇用されていた。さらにゴム園の開発が始まると、一部のネイティブは、開墾のための伐採の後も、出稼ぎ的にゴム園で働いたが、イギリス政府を憂慮させるムルット族の人口減少の一因になっていると考慮されたため、ゴム園賃金労働者として奨励されなかった^{注8)}。つまり、農園で他の労働者からマラリアに感染したネイティブが村に帰ってマラリアを流布させ死亡率を高めたからである。また、出稼ぎ期間の長すぎることで出生率を低下させていると考えられた。しかし、労働不

足に苦しむ農園は、ネイティブを雇用せざるを得なかった。このようにして、土地制度とネイティブの農園での就業が貨幣経済に統合していく役割を果たした。

V 「土地法」「焼き畑法」の制定によって生じた問題点

1913年以降の「土地法」は、第IV編でネイティブの土地を保護する一方、ネイティブが自由に使用できる土地を合法的に縮小していった。すなわち、入会地的な公有地を完全公有地化のプロセスによって保存林や農園などに囲い込み、焼き畑面積を縮小した。さらに、「焼き畑法」は、焼き畑を6年生以下の二次林に制限することによって、地力回復ができない短すぎる休閑期を法制度化し、持続可能な生産体系であった伝統的焼き畑農耕を、持続できない自然破壊的な生産体系へと変容させた。これら2つの法は、農園開発・林業開発の潤滑油の役割を果たしたが、対極にあった伝統経済の焼き畑を非持続的生産体系に変容させた。特に、「焼き畑法」は、生産体系を直接破壊し、焼き畑農耕を貨幣経済に十分に統合することができないまま貧困化させたのである。

注 釈

- 1) 本稿における現行法とは、1975年7月30日現在の土地条例〔Land Ordinance (Sabah Cap.68)〕のことである。サバの法令は頻りに修正され、1998年現在では1975年次よりさらに修正されている。1930年土地条例の総督の権限は、現行法では州元首になっている。
- 2) Cleary, M.: The Regulation of Land in North Borneo under the Chartered Company. *Borneo Review*, 8(1): 45-62, 1997.
- 3) John, D.: The Timber Industry and Forest Administration in Sabah under Chartered Company Rule. *Journal of South-east Asian Studies*, 5(1): 55-81, 1974.
- 4) 本稿における公有地 (state land) とは、厳密に言えば、イギリス領北ボルネオ国の国有地である。独立後は、サバ州政府の管轄である州有地になった。
- 5) Macaskie, C.: The Law of North Borneo. Reprinted from the *Journal of Comparative Legislation*, London, p8-9. (n.d.). サバ公文書館番号NBCA, No.4.

マカスキーは、「理論的にブルネイのスルタンとスルーのスルタンに絶対的な土地所有権があるのは明白である。原住民の慣習的保有地以外のすべての土地の絶対的所有権は、両スルタンの譲渡によって、勅許会社にある」と記述している。1913年に「土地法」「焼き畑法」が充実した理由として、11年に連合マレー諸州で土地法が制定され、13年にマレー学者のC.W.C. バアルが「土地法」を整備するために総督として赴任してきたことが挙げられる。

- 6) ラブアンは、1946年にブルネイのスルタンによって海賊征伐の代償としてイギリスに割譲された。それ以来、イギリス直轄植民地として海峡植民地に組み込まれたり、北ボルネオ政府の行政区に組み込まれたりしたが、現在はマレーシアの連邦直轄地である。北ボルネオ政府は、発足当初、すでに法体系が形成されていたラブアンの土地法、登記法をサバに適用し、クダットにサバ最初の首都が建設されるまで、直轄植民地ラブアンからサバを統治した。
- 7) サバのネイティブの定義は、政治的理由で時代によって変わる。現行土地法の解釈にはサバのネイティブの定義は記載されていない。現在は、スルー群島のフィリピン人、マレー諸島のインドネシア人は、サバのネイティブではない。
- 8) Tregonning, K. G.: Under Chartered Company Rule: North Borneo 1881-1946, University of Malaya Press, Singapore, p162, 1958.

参考文献

- 田中和夫：大東亜旧英領地域の法律，巖松堂書店，1944。
 水野広祐，他編：東南アジアの経済開発と土地制度，アジア経済研究所，1997。
 山田敏之：マレーシアの先住民の法的地位．外国の立法，32(2,3)：320-340，1993。

都築 一子 (つづき かずこ)

1949年生まれ。福島大学教育学部卒。筑波大学大学院修士課程地域研究研究科修了。

現在 新潟大学大学院博士課程現代社会文化研究科博士後期課程。

グローバル化と 途上国の持続可能な開発への環境上の課題 Globalization and Environmental Issues toward Sustainable Development in Developing Countries

早瀬 隆司*
Takashi HAYASE

要 約

持続可能な開発を進めていく上で途上国の抱えている環境上の課題を、インドネシアでの経験を踏まえてグローバル化との関係からとらえてみた。その結果、国際化やグローバル化の進行によって生じている環境問題を、「直接投資などによる先進国型の生産活動の活発化とそれに伴ういわゆる産業公害問題」(第1類型)、「都市部への人口集中増加と都市での生活公害」(第2類型)、「国際的な経済との格差に伴う自然環境資源の破壊」(第3類型)、「非都市部における地域コミュニティの崩壊と環境資源の劣化」(第4類型)という4類型に整理して指摘することができた。

一方、同様にインドネシアを例として途上国の内部的な社会経済的システムがこのような環境問題とどのように関係し合っているのかについて、産業構造と地域構造、交通エネルギー体系、生活様式、科学技術と教育、国家の公共的介入の5つの内部的システムを採り上げて考察し、4類型の環境問題に含まれている諸課題を、内部的システムの改善により解決できる範囲のもと、途上国単独での能力の範囲を超えたいわゆる外部と与件の要因である国際社会での課題として認識しなければならないものにと整理を試みた。

その結果を踏まえて、4類型の環境問題の特性に応じて、今後の国際協力の実施に当たって留意すべき事項を指摘した。つまり、第1類型の問題に対しては従来からの環境協力プロジェクトの枠組みの中で、わが国の公害経験を適切に理解し後発の利益につないでいくことが肝要である。第3類型および第4類型の問題に対しては、環境プロジェクトにとどまらず、あらゆる経済協力プロジェクトにおいて都市と農村との経済的機会の格差をできるだけ小さくするような配慮が必要である。そして、第2類型および第4類型の問題に関しては、科学技術教育や環境教育の分野での協力が重要である。そして、持続可能な開発の企画、実施などにより多くの地域の人々の参加が実現できるような配慮が重要である。

ABSTRACT

The author attempts to understand the environmental issues in developing countries undertaking sustainable development and their relationships with globalization by drawing on Indonesia's experience. The author finds that there are 4 types of environmental problems which arise as internationalization and globalization proceed: industrial pollution associated with expanding developed-country-type industrialization through direct investment (Type 1); increased population density and worsening living conditions in urban areas (Type 2); destruction of the natural environment and resources caused by gaps between the international economy and that of the individual developing country (Type 3); and

* 長崎大学環境科学部教授

Professor, Faculty of Environmental Studies, Nagasaki University

disruption of local communities and worsening of the environment in rural areas (Type 4). The author examines how these environmental problems relate to the internal socio-economic systems of developing countries, drawing on the case of Indonesia. The internal systems include: 1) industrial and regional structures; 2) transportation and energy systems; 3) ways of living; 4) systems of science, technology and education; and 5) government policy and administration. The author then considers whether or not, and to what extent, the 4 types of environmental problems can be resolved by improving internal systems. Those which can not be accepted as beyond the capabilities of the individual developing countries and therefore need to be regarded as issues of the entire global community. Finally, based on this analysis, the author proposes several considerations which need to be given in extending international assistance, based on the characteristics of each type of environmental problem. Specifically, for problems which belong to Type 1, it is vital to fully understand our own experience with pollution and utilize what we have already learned within the framework of conventional environmental assistance projects to benefit those who are coming after us. As for problems in Types 3 and 4, it is necessary to take measures to reduce the gaps in economic opportunities between urban and rural areas not only within environmental assistance projects, but also within every economic assistance project. As to problems of Types 2 and 4, it is important to implement cooperation in the areas of science, technology and environmental education. It is essential to take steps to include people from more regions in the planning and implementation process of sustainable development.

はじめに

持続可能な開発を進めていく上での諸課題との関連から種々雑多な人間活動をとらえ分析しようとするとき、それらを何らかの座標軸上に配置整理してみることも必要である。たとえば、組織あるいは個人の人間活動を、上位にある制約なり条件・与件に付随したものと整理して眺めると、逆にその制約なり条件に着目することにより環境問題などの諸課題に影響を与える人間活動を変え改善していく施策を考察していくことも可能になる。宮本はこのような視点から環境問題の構造をとらえようとして、体制、中間システムおよび素材といった縦の座標軸を想定した^{注1)}。彼は、環境を決定する重要な要因のひとつとして国内の政治経済構造をとらえ、それを中間システムと呼び、それらを環境保全型のものにしていく必要があると考えた。

本稿では、複雑に交錯し割拠している国際的スケールでの社会から個々の組織あるいは個人の行動にまで至る間に横たわる種々雑多なシステムが

持続可能な開発に与える環境上の諸課題を、世界的な規模で進んでいる大きな潮流あるいは途上国単独では制御できないような外部与件的な要因と、一方国内で形成されあるいは形成されつつある内部的な社会経済構造（「内部システム」と呼ぶ）との関係を軸にしなが、試行的にインドネシアを例にして考察してみることとする。この外部与件的要因は内部システムとしての国内の社会経済構造と相互に干渉し合うとともに、それを通して、あるいは直接的にも環境破壊の大きな要因となっているものと考えられる。一方、内部システムと呼ぶこととした内部社会経済構造こそは個々の国のシステムの特徴を示すものであり、そのありようはまた持続可能な開発の実現や環境破壊とも深いつながりがある。

以下では、途上国の持続可能な開発のための環境上の諸課題を外部与件的要因との関係から整理し、それに対して内部システムで対応する際の可能性や課題を検討してみた。その上で、持続可能な開発を実現するために国際的な技術協力のあり方について考察してみた。

I 外部与件的要因と途上国における環境問題

最近数十年間程度の期間に国際的なスケールで起こっている顕著な現象のひとつとして、経済・社会・政治・文化・技術などの多様な側面でのグローバル化の進展を指摘することができる。途上国の環境問題との関係からも真っ先に指摘しておくべき外部的要因は、国際化に伴うグローバル化をにおいてほかにはない。グローバル化については、ギデンズによって「政治経済社会諸活動の多くの連鎖が、その広がりにおいて世界大となり、もろもろの国家や社会の内部と相互間で、相互作用とそのレベルが激しくなり、また多様化すること」と表現されており^{注2)}、ロバートソンは「世界が単一性に向かう諸傾向は不動である」^{注3)}とも述べている。このようにグローバル化の傾向が不動であるとするなら、そこから不可避的に派生してくる現象をできるだけ明らかにし、そのような文脈から持続可能な開発や環境に影響を与える諸課題を考察して見ることが必要である。

外国の文化をまとい、最新の技術レベルで生産された商品が貿易の自由化とともに途上国に流入・普及し、さらに商品の生産のために新たな産業や技術が直接投資や技術協力などの形で普及してくる。これらは、派生的にヒトとモノの流動化を促し、情報や文化面での交流も活性化される。このような途上国における現象は、途上国内で一様に進むのではなく、途上国内部での地域間においてもその進展の度合いにずれが生じ、地域間でのストレスの原因となる。つまり、地域における状況が動的に緩慢に変化を始め、地域間の相対的な関係も変化を始める。そのような国際化から派生する影響は途上国内における地域間の格差、不均衡へとつながっていき、途上国内部での変化のための社会的エネルギーを形成する。国際化の先端であり窓口である首都や大都市地域とその他農村地域との間での格差や二極化の問題も、この国

際化に伴うグローバル化により引き起こされる社会的エネルギーとしての文脈でとらえることができる。

インドネシアにおいても、海外からの直接投資、通商貿易、経済協力、技術協力などを中心とした形でのヒト、モノ、カネの流動がますます盛んである。ここで考察すべき外部的要因には、純粋に外部与件的なものとして地球的スケールでの投資貿易の活発化、そしてそれと関係の深いヒトとモノのやはり地球的規模での流動化を挙げることができる。また、これとは別に外部与件的要因というよりは、地球的な規模で進んでおりインドネシアにおいてもすでにあらがうことのできない潮流として外的要因に含めて考えておいたほうがよいものがいくつか挙げられる。科学技術を背景とした工業化の進展、そして都市化の進展がそれである。

国際化は、途上国の側では貧困撲滅のための産業振興、開発の促進という論理を背景としてこれらと表裏一体となって進行している。これは、製造業を中心とした産業からの恩恵を得るための開発の促進こそが社会の底辺にいる人々を救い上げることができるという考え方にのっとっている。しかし、往々にして産業の側にとっては産業自身あるいは投資家の利益の追求こそが最優先課題であり、ここに生じているギャップを十分に埋めることのできないような産業振興、開発の促進では、途上国の側での大義名分である貧困撲滅のために十分な役割を果たすことは不可能である。逆に国際化の進展に呼応して持続可能な開発の障害になるような多くの社会経済的な問題が生じるという皮肉な状況になっている。

このような国際化に伴うグローバル化と持続的な開発の障害である環境問題との関係については、次の4類型に整理して述べることができる。

1. 直接投資などによる先進国型の生産活動の活発化とそれに伴ういわゆる産業公害問題

途上国の低廉安価な労働力を求めて新たに国外から導入された産業や技術が、往々にして適切な

環境汚染防除対策を講じないで、環境問題を引き起こす。途上国の場合は直接投資を促すために厳しい環境規制の実施には及び腰であることが多いことも一因である。このような環境問題は、水質の汚濁として顕在化することが多く、都市部では主として貧困層の日常の生活に欠かすことのできない清潔安全な生活用水の確保に脅威を与える。また、都市周辺部では、生活用水への影響だけではなく、むしろ農業や養殖漁業などの従来から営まれてきた産業で利用されていた用水の汚濁を招来することとなり、結果として国際化に伴う外来の新規二次産業と旧来からの一次産業との間での摩擦や対立を引き起こす。このような汚染問題の背景には、そもそも新たに外から導入された産業の側で、環境に対する配慮の必要性や環境汚染防止施設に対しての十分な投資の必要性を認識していない場合と、認識はしていても軽視しているかあるいは運転管理などの過程において技術的な問題を抱えている場合とがある。一般に問題となるのは前者の場合で、これら安価な労働力を求めて進出してきた新規産業は国際的な市場で競争していることが多く、そこでの過酷な競争条件は往々にこのような環境公害問題や環境資源の劣化を外部的効果として付随することとなる。

2. 都市部への人口集中増加と都市での生活公害

国際化は都市への人口の集中をももたらす。この要因は、国際的な市場の経済と国内的な市場の経済との間での大きな格差に求めることができる。先進国、途上国を問わずあらゆる国において国際的な経済と国内の地域的経済との間での格差や相違の調整の問題が起こっており^{注4)}、途上国においては特にその格差が大きいことからこれが多様な問題の生じる原因になっている。途上国の都市から離れた農村地域では、集落単位での「限られた食糧」は自然に人口の規模の制約を要請することとなり、過剰となった人口は村落から排除される。国際化が進み人の流動化が進むと、彼らは国際的な経済との窓口である都市での生活を選択することができるようになり、さらに外国や都市からの

情報や文化は一層都市への憧憬を抱かせ、やがては過剰な人口を都市に引きつけるだけではなく、村落での集合的な共同体そのものの存在意義や必要性をも低下させることとなる。極めて大きな経済的格差の一方の対象である国際的な経済に人が群がることとなるのである。

このような都市への人口の集中は、貧困および国際化による生活の質的变化と相まって都市部における深刻な環境問題を引き起こしている。ジャカルタ市の年間20万人近くに上るとされる、ともすればわが国の地方中核都市の人口にも匹敵するような規模での急激な人口増加の例にみられるごとく、都市の膨張速度は極めて急である。それによって、多くのスラムが形成され劣悪な生活環境を現出させるだけではなく、上下水道、交通、電気、電話などの都市生活を支える基盤施設の整備が追いつかないという問題も生じる。水道の浄水施設などは、膨張する都市に追いつけられないような形で、より清浄な原水水質を求めて上流へ上流へと追いやられている始末である。

しかも、国際化が進むと為替が変動し、また雇用のための競争も激しくなり、都市部での貧困問題に大きな影響を与えることとなる。このような貧困の問題は多くの貧しい住民の生活スタイルや経済状態と都市の基盤施設の整備が前提とするそれとの間での不一致や乖離^{かいり}を促し、環境問題を緩和するための都市基盤の整備を困難にしている主要な要因のひとつとなっている。

さらに、先進国の生産消費パターンを含む欧米型の文化や生活スタイルはもちろんプラス面もあるが、都市の生活に質的变化を招き、環境問題にも大きな影を投げかけている。たとえば、自動車走行台数の急激な増加。しかもこれら自動車のほとんどは旧式であったり整備が十分でなく、必要以上の排煙をまき散らしている。またプラスチック製品の普及は廃棄物の自然循環の輪とは異質なものであり、都市における廃棄物の氾濫の原因となり美観を大きく損なう要因になっている。

3. 国際的な経済との格差に伴う自然環境資源の破壊

国際的な経済に基づく企業活動が、ほとんど物々交換や狩猟に依存して生活している農漁村部における地域経済の社会に現れると、その格差の衝撃は極めて大きなものとなる。2つの経済の間力の不均衡の前に、多くの自然環境資源が失われつつある。自然の砂浜は観光開発業者に、都市近郊の農地は開発業者に手渡されつつある。恵まれた鉱物資源はそのまま国外に輸出され、国内の工業生産や国民の福利に十分結び付いておらず、ただ環境への負担を重くする結果となっている。また、熱帯雨林はパームオイルやゴムなどの輸出品作物の生産のために伐採される。スリヤニ^{注5)}は、近年の東カリマントンにおける大規模な森林火災について、パームオイルなどのプランテーションのための森林のクリアリングが目的であったとの証言があることを報告している。

4. 非都市部における地域コミュニティの崩壊と環境資源の劣化

途上国の生活様式はもともと閉じられた社会での循環を基調にして営まれていた。川水の直接利用、廃物の土壌への還元など、自然との間での強い結び付きを通して、日常の生活が家庭や集落規模での循環のサイクルを持っていた。しかしながら人口増加の要因として述べたように、国際化は農村部における村落社会の共同体としての存在意義を揺さぶり、その崩壊変容の一因となっている。なぜなら、より多くの就業機会があり生活の質の向上も期待できる国際的な経済を基盤とした流動性のある都市における生活という選択肢が与えられるからであり、また、農機農薬など輸入された技術によって従来からの農村部での生産活動にも変化をもたらされるからである。ちなみにインドネシアでは、1985年に用いられていた農業用トラクターは全国で1万2000台余であったものが94年には4.6倍を超える5万5600台余にまで増加している^{注6)}。また、土地を持たない農家の数が増加しており、0.2ha以下の農地しか所有していない農家

の数は83年の953万世帯から93年には1038万世帯に増加した^{注7)}。その結果、農村社会では共同体の秩序が変化し始め、昔からの秩序のもとに管理されていた水環境、水利システム、農地などの共有の資産はその重要性が薄くなり、場合によっては国際化による資本の投入や技術の流入などを背景にした代替的な水供給利用システムの出現などにより、管理が放棄され荒廃していくことになる。

II 途上国の環境問題と内部システム

外部与件の要因として国際化に伴うグローバリゼーションを採り上げ、それが環境問題にどのように関係しているのかを4類型に分けて眺めてみた。以下では、ここで採り上げた4類型のグローバリゼーションに伴う環境問題を内部システムとの関係から眺めることにより、内部システムの改善により解決できる範囲の問題と純粋に外部与件の要因に起因する問題との整理を試みることにする。これによって、不動の傾向であるといわれ、あらがうことのできないグローバリゼーションという外部与件の中で、途上国が内部システムのあり方を改善することにより環境問題に対応していくための手掛かりを考察することとしたい。この内部的な社会経済構造については、すでに述べた宮本によって資本形成、産業構造、地域構造、交通体系、生活様式および国家統治構造の6種のもの（宮本はこれを「中間システム」と呼んでいる）が提唱されているが^{注1)}、途上国の実情を考慮したとき、科学技術と市民の生活や社会との関係は良きにつけ悪きにつけ環境問題と強いつながりを持っており無視できない。したがって、ここでは試みとして、産業構造と地域構造、交通エネルギー体系、生活様式、科学技術と教育、および、国家の公共的介入（組織制度など）の5種類のシステムとの関係から、インドネシアを例に挙げて考察することとする。

1. 直接投資などによる先進国型の生産活動の活発化とそれに伴ういわゆる産業公害問題

直接投資などによる先進国型の生産活動の活発化とそれに伴ういわゆる産業公害問題については、消費側の問題に比較すると、内部システムの側から問題を緩和し、ある程度の解決に至らせるほうが相対的により容易であるといわざるを得ない。「産業構造と地域構造」において、特に産業立地と生活空間とを計画的に配置した地域構造とすることが必要である。また、「国家の公共的介入」において、産業活動から環境へ排出されたり、廃棄物として移動される物質を適切にコントロールするような法律規則を整備し、そして何よりも着実にそれを施行することがこの種の環境問題の解決に役立つ。公共(官)の側での役割としては、さらに基盤施設の整備を適切に進めていくことも重要である。しかし、海外における資金調達による民間投資の増加が官民の間での投資バランスに不均衡をもたらし、それが都市生活を支える基盤施設の整備の遅れの原因ともなることが指摘されている。これは基盤施設の整備の遅れの問題が内部システムだけの問題として片付けられないことを示唆している。「交通エネルギー体系」では、エネルギーや資源の節約を促すような価格システムを導入することも、インプットの節約に結び付き、極めて重要な対策である。この分野での補助金のあり方についても課題が残されている。さらに、このような産業公害の防止に関しては、先進国から途上国への経験と技術の移転が果たす役割も大きいものと考えられる。また、広い意味では、社会と産業とのよりよい関係を育成していくための基盤としての「科学技術と教育」の果たし得る役割が大きいことはいうまでもない。

以上のように、この種類の問題は国際化の進展に伴う「ヒト、モノ、カネの流動性の増長」の一側面として顕在化してくるものであるが、内部システムの改善により対応し得る課題を数多く指摘することができる。つまり、性質上、内部システムの側から改善し得る余地が比較的大きい課題であるということが可能である。ただ、外部的要因

として挙げた官民の投資バランスの不均衡が生じると、環境対策に必要な基盤施設の整備に支障を来すこととなる。また、流動性の増長は往々に地域特性や独自の文化を無視した世界規格製品や世界規格文化の流入を伴うものであることも留意が必要である。

2. 都市部への人口集中増加と都市での生活公害

国際化による「国際的な経済と国内の経済との格差によって生じるもろもろのひずみ」が人口の都市部への集中を招き、生活公害の大きな要因となる。この問題の本質に迫ろうとするなら、人口移動の局面で離島への移住を促進するためのインセンティブ政策を採ったりするような対症療法的な対応に終始するのではなく、都市部と都市部以外の地域との間での経済的機会の格差を是正するような政策が必要である。たとえば、農村あるいは漁村部での一次産品を国際市場に持ち出すことのできるように何らかの付加価値を付け、その利益を地域に還元するような仕組みが実現できれば事態の改善に大きく貢献する。逆に都市部の人たちを強制的にあるいはインセンティブを与えて地方へ還元しようとしても問題の解決には結び付かず、インドネシアの場合でもかえって移住先での森林破壊など新たな環境問題を引き起こす皮肉な結果となっている。スリヤニは、たとえばタピオカ産業の例を挙げ、キャッサバから輸出用のタピオカでんぷんへの加工の段階で得られる付加価値を農民の側にシフトすることなどの必要性を指摘している。つまり、都市、より厳密には国際化の窓口である都市の資本による付加価値の独占に対して、「産業構造と地域構造」のシステムで改善の必要性を主張しているのである。次に生活公害のレベルでの対策については、交通システムによる大気汚染対策、水質汚濁対策、そして廃棄物の問題がある。まず、大気汚染問題については、「交通エネルギー体系」で、道路自動車交通への過大な依存を改め、大量輸送機関を含む交通システムへと改善を図る必要がある。また、無鉛化ガソリンの供給体制の整備などのエネルギー関連対策

も図られねばならない。水質、廃棄物については、官の介入（「 国家の公共的介入」）によって、下水道の整備、廃棄物収集処理システムの整備など社会的基盤施設の整備が必要である。また、税制、融資などに関するマクロな経済政策によって貧富の格差を是正するような取り組みも、より効果的に実施される必要がある。「 生活様式」においては、生活から出る負荷をできるだけ抑制するために、世界規格のライフスタイルをそのまま受け入れるのではなく、熱帯なら熱帯の途上国それぞれの気候風土や地域特性を踏まえたライフスタイルを追求していくことが重要である。そして、これらの対応を実現していくためには、何よりも「 科学技術と教育」において、都市における環境の状況を的確に市民に伝えることによって環境への関心を喚起するなど、普及啓発が重要である。

これらの対策を実施しても、すでに指摘した官民の間での投資のアンバランス、新たな素材の持ち込みによる従来からの地域内での物質循環の破壊といった外部与件的要因によってもたらされる問題を十分に解決することは至難の業である。また、貧富の格差、都市と農漁村の格差といったより外部与件としての根源的な課題に対しても、内部システムでどこまで解消し得るかは定かではない。

3. 国際的な経済との格差に伴う自然環境資源の破壊

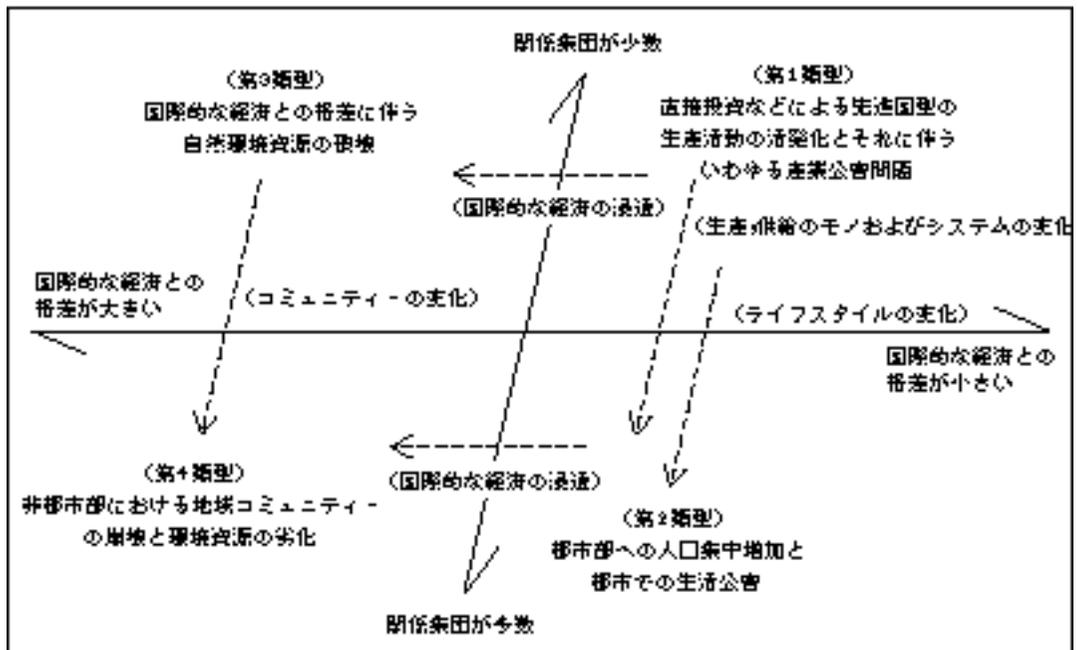
国際的な経済との格差に伴う自然環境資源の破壊は、明らかに「 国際的な経済と国内の経済との格差によって生じるもろもろのひずみ」が大きな引き金になって生じている問題である。解決のためには、まず都市部と都市部以外の地域との間での経済的機会の格差の是正を図らねばならない。したがって、「 国家の公共的介入」において、開発計画の作成、評価などの意思決定過程に対して現状では極めて制限されている地域コミュニティや農漁民の参加を拡充することが重要である。そのような過程を経て、これらの集団のプロジェクトへの参加が可能になる。また、税制など

を貧困などの緩和解決に資するように活用することも必要である。「 産業構造と地域構造」のシステムでは、鉱物や森林などの自然資源の産出を国土への負担を軽減しつつ付加的な価値に結び付け、国民の福利に還元すること、また、それにより税制改善などの経済政策とも連携しつつ都市部と都市部以外の地域との間での格差の是正を図るべきである。さらに何よりも、「 科学技術と教育」において、自然生態系の持っている価値、果たしている機能を明らかにした上で経済的価値についてはできる限り内部化し、不可能な場合でもその価値機能をより多くの関係者に承知させることが重要である。これらの自然生態系の持つ機能や価値についての国際的な規模での共通の認識が形成され、それに基づく合意あるいはルールが整備されていくことが必要である。それはとりもなおさずグローバリゼーションや国際化という外部的要因に付随している「 国際的な経済と国内の経済との格差によって生じるもろもろのひずみ」をも是正していくことにつながる。

4. 非都市部における地域コミュニティの崩壊と環境資源の劣化

非都市部における地域コミュニティの崩壊と環境資源の劣化は、国際化に伴う「 国際的な経済と国内の経済との格差によって生じるもろもろのひずみ」と「 ヒト、カネ、モノの流動性が増すこと」によって引き起こされる。内部システムから対応していかなければならないのは、まず「 科学技術と教育」において、都市において抱えている環境上の問題を広く承知させること、また「 生活様式」において世界規格ではない地域の特性を活用したライフスタイルを追求しながら農漁村などでの生活の改善に取り組むことであろう。そして、「 国家の公共的介入」において、地域コミュニティを形成している住民の意思を政策に反映させるようなシステムを確立していくことも必要である。また、「 産業構造と地域構造」のシステムで、キャッサバの例で述べたように都市部と都市部以外の地域との間での経済的機会の格差

図 グローバリゼーションに伴う環境問題の構図



を是正するような政策がここでも必要である。この際、「国家の公共的介入」において、資本力のない地域の集団に対して、低利でのローンプログラムを提供するなどの資金支援方を充実させることも考えなければならない。

これらの対策を実施しても、国際化によってもたらされる「経済的な格差」と「ヒトやモノの流動化」をどこまで緩和抑制することができるのかは大きな疑問が残る。

おわりに

今までの考察をもとに途上国の持続可能な開発を支えていくための国際協力のあり方について触れておきたい。図は、外部与件としてのグローバリゼーションの中で最も根元的な問題であり、内部システムでは対応しきれない要因として考察された「経済的な格差」と「ヒトやモノの流動化」が、外部与件的な要因から途上国で生じていると指摘した4類型の環境問題とどのような関係にあるのかを図示したものである。つまり、「国際的な経済との格差」(横軸)と流動性の進展の一面である

「関係する集団の多様さ」(縦軸)で形作られる平面の上で4類型の環境問題を位置付けてみたものであり、右に行くほど国際的な経済との接点に近い都市部などの地域で生じている問題であることを示し、また上に行くほど問題にかかわっている社会的グループが限定された範囲であり、社会的にまだ浸透度の浅い問題であることを示す。言葉を変えると、横軸は経済的格差のエネルギーが左方へ伝搬していく様子を示し、縦軸はヒトやモノの流動性が下方へ行くほど深化していくさまを示す。途上国においてグローバリゼーションが進行すると、外部からの経済的格差によるエネルギーと流動性の力が働き、環境の側面で問題が右方からまた上方から発生し、さらに広範な地域を巻き込みながら左方へまた下方へと問題が拡大していくこととなる。したがって、第1類型の問題は相対的に構造が単純であり、制度の拡充やその確実な施行を確保し、あるいは先進国での経験を移入することで対応が可能である。しかし、第2類型や第4類型の問題は、関連する社会集団が多様に拡大し、問題の社会への浸透度もより進行し、生活様式、科学技術の受容性といった面まで関係が

深まっている。このような問題の場合には、より広い集団の参加を実現しない限り問題の解決は困難である。また、第3類型や第4類型の問題は、途上国が途上国である限り抱えざるを得ない国際的な経済との格差の問題から必然的に生じてくる問題であり、これは途上国が単独でその国内における内部システムにおいて対応しようとしても、問題の程度や深刻さを緩和することはできても根本的にはそれを解決することは不可能な問題である。

国際協力の実施に当たっては、上記のような4類型の問題の相互の関係を理解した上で臨むことが必要である。つまり、第1類型の問題に対しては従来からの環境プロジェクトの枠組みの中でわが国の公害経験を適切に理解し、後発の利益につないでいくことが肝要である。「適切に」という言葉を用いたのは途上国の実状と時代の変化を斟酌すべきことを意味したのであって、わが国の公害対策において主として用いられたエンドオブパイプ技術よりもクリーンプロダクション技術が優先されるべきことなどを含意している。第3類型および第4類型の問題に対しては、環境プロジェクトにとどまらず、あらゆる経済協力プロジェクトにおいて都市と農村との経済的機会の格差をできるだけ小さくするような配慮が必要である。そして、第2類型および第4類型の問題に関しては、長期的な視点での教育における協力や環境教育の分野での協力が重要である。そして、内部システムにおける国家の公共的介入のあり方として民主的な意思決定過程の導入を支援し、持続可能な開発の企画、実施などに地域の生活者のより多くの参加が実現できるよう導かねばならない。そのことにより初めて、押し付けのものではなく地域の特性に応じたライフスタイルを、また地域の特性に立脚した農漁村での生活改善を実現する方が開けるものと考えられる。

注 釈

- 1) 宮本憲一：環境経済学，岩波書店，p47-48，1989。
- 2) 田口富久治，鈴木一人：グローバル化と国民

国家，青木書店，p16，1997。

- 3) ロバートソン，R.：グローバル化，東京大学出版会，p55，1997。
- 4) World Economic Forum：Global Competitiveness Report 1996。
- 5) Soerjani，M.：Environmental Degradation as Related to Human Behaviour and Activities：A Case of Indonesia，Approaching the Globalization Era，1998。
- 6) United Nations：Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 1996。
- 7) State Ministry for Environment：Agenda 21 Indonesia：A National Strategy for Sustainable Development，p333，1997。

参考文献

- 1) 植田和弘：持続的発展と国際環境政策．環境経済学，植田和弘，他著，有斐閣ブックス，1991。
- 2) 谷津龍太郎，早瀬隆司，岩田元一：持続可能な開発に向けたわが国の環境協力についての考察．国際協力研究，11(2)：89-97，1995。
- 3) 日本環境会議編：アジア環境白書1997/98，東洋経済新報社，1997。
- 4) World Bank：Indonesia：Energy and Environment，1993。
- 5) Soerjani，M.：An Overview of the National Planning for Sustainable Development in Indonesia Donor Coordination and Harmonization. Workshop on National Planning for Sustainable Development，OECD-DAC，Paris，1995。

早瀬 隆司（はやせ たかし）

1951年生まれ．京都大学工学部卒．同大学院工学研究科修士課程修了。

環境庁，インドネシア共和国環境管理庁政策アドバイザー等を経て，

現在，長崎大学環境科学部教授。

〔著作・論文〕

持続可能な開発に向けたわが国の環境協力についての考察．国際協力研究，11(2)：89-97，1995。（共著）

水環境中の有害物質対策の動向．地球環境と企業，日経BP社開発編，日経BP社，p99，1992。

青潮：内湾における水質環境の病相．公害と対策，24(15)：41-47，1988。

マイクロクレジットにおける連帯保証のメカニズム

- ボリヴィアのプロ・ムヘールの事例研究 -

The Mechanism of Joint Liability in Microcredit

- The Case of Pro Mujer in Bolivia -

飯塚 昌代

Masayo IIZUKA

要 約

マイクロクレジットは、近年貧困の軽減策として世界的に注目され、多くの国で採用されつつある。マイクロクレジットの成功において貸付けの確実な返済は大変重要であるにもかかわらず、その核心である連帯保証のメカニズムに焦点を当てた文献は理論的考察が主で事例研究は少ない。そのため部外者にとってマイクロクレジットの仕組みを理解することは容易ではない。本稿は、高い返済率を維持しながら急成長を遂げ、都市部の貧困層への貸付けの拡大に成功しているボリヴィアのマイクロクレジット機関、プロ・ムヘール (Pro Mujer : Programas Para La Mujer) における現地調査をもとに、連帯保証のメカニズムを具体的事例を通じてまとめることを目的とする。

プロ・ムヘールの誕生の地エル・アルト市にはバンコ・ソコをはじめ複数のマイクロクレジットが存在するが、必ずしも貧困層を対象としておらず、プロ・ムヘールは、その他の機関から融資を受けられない低所得者層にターゲットを当てていることに特色がある。

プロ・ムヘールの成功要因は、第1に、連帯グループとピレッジ・バンクを融合した「コミュニナル・バンク」という新たな形態を採用し、都市部における低所得者層への援助を持続的かつ拡大的に行うことを可能としたことである。ピレッジ・バンクにより運営コストを削減し、連帯グループを組み合わせることで連帯保証を強化した。それによって、潜在的にコストの高い少額貸付を都市部で成功させた。第2に、貸付けの返済を促進するために数段階の返済手段を与えると同時に、返済・肩代わりインセンティブを高める工夫をこらした。プロ・ムヘールの貸付法では連帯グループとコミュニナル・バンクの二重の連帯保証とメンバーの貯蓄による返済手段を借り手に与えることにより、数段階にわたりデフォルトを防止する仕組みとなっている。また、魅力的な貸付条件などプロ・ムヘールからメンバーが享受するメリットを高めるとともに、未済者が被るダメージを徹底することで返済および肩代わりインセンティブを高め、連帯保証を強化した。そして、このインセンティブが最大限に機能するために、与信審査により未済常習者が排除されるシステムが組み込まれている。

ABSTRACT

Microcredit has drawn worldwide attention in recent years as a way to alleviate poverty and it has been adopted in many countries. Although the ability to secure loan repayment is one of the most important factors in its success, most literature dealing with its core, the mechanism of joint liability, focuses on theory. Very little focuses on case studies. Therefore, it is difficult for outsiders to understand the mechanism of microcredit. This article is aimed at describing the mechanism of joint liability through a case study based on field research on Pro Mujer (Programas Para La Mujer), a Bolivian microcredit institution which has expanded rapidly while maintaining a high repayment rate and has succeeded in making loans to the growing numbers of poor in urban areas. In the city of El Alto, where Pro

Mujer originated, there are several microcredit lenders which include Banco Solidario. They do not, however, necessarily target the poor. Pro Mujer, on the other hand, aims for those with low income who cannot receive loans from other organizations.

There are a couple of keys to the success of Pro Mujer. First, Pro Mujer adopted a new form called a "communal bank", a combination of a solidarity group and village bank, which enabled Pro Mujer to extend sustained and expanding assistance to those with low income in urban areas. Through the village bank, Pro Mujer reduced operating costs, and combined with the solidarity group, it strengthened joint liability. Ultimately, Pro Mujer succeeded in extending small loans in urban areas, which is a costly undertaking. Second, Pro Mujer provided several different levels of repayment method in order to facilitate repayment. At the same time, it adopted devices to increase repayment and subrogation incentives. Pro Mujer requires double joint liability from the solidarity group and the "communal bank", and provides a borrower with an additional payment method using the savings of the "communal bank" members when the joint liability fails. In this way, Pro Mujer prevents defaulting. In addition, Pro Mujer increased repayment and subrogation incentives, and strengthened joint liability by enriching the benefits that members enjoy such as making loan terms more attractive, and making the punishment of defaulting borrowers very severe. Also, in order to maximize these incentives, Pro Mujer created the credit committee system which excludes the borrower who continues to fail repayment.

はじめに

マイクロクレジットは、1970年代より貧困の軽減策として注目され始め、97年にはマイクロサミットが開催されるほど大きなセクターに成長した。連帯保証を基本とした貸付け方法により、従来の金融システムからは資金を調達することができない貧困層や女性を対象とした少額の貸付けを実現させた。マイクロクレジットが貸付機関として存続するためにデフォルトをできるだけ少なくすること、そのために連帯保証をうまく機能させることは大変重要である^{注1)}。しかしマイクロクレジットの核心である連帯保証のメカニズムについて、理論面での研究は進んでいるが^{注2)}、具体的な事例研究は数少ない。そのため部外者にとってマイクロクレジットの仕組みを理解することは容易ではない。特に多くの資金がマイクロクレジットに向けられつつある一方で日本ではマイクロクレジット自体の情報が稀少であり、事例を通じた連帯保証のメカニズムの研究は早急に必要とされている。

本稿は、ボリビアのマイクロクレジット・プログラムであるPro Mujer : Programas Para La

Mujer (プロ・ムヘル - 女性のためのプログラム、以下「PM」)を対象とし、PMの誕生の地、エル・アルト地域オフィスで行った現地調査をもとに、「マイクロクレジットにおける連帯保証のメカニズム」を具体例を通じてまとめることを目的とする。PMは94年より本格的にマイクロクレジットを開始した後発のプログラムではあるが、高い返済率を維持しながら順調な成長を遂げ、貧困層への持続的な援助を実現しており、研究対象とすることは大変意義がある。ボリビアは、マイクロクレジットが大変盛んで、有名なバンコ・ソコ (Banco Solidario S.A.)をはじめ多数の機関が貸付けを行っている。しかし、特にエル・アルト市の機関の多くは、貸付けの条件として自分のビジネスがあること、担保を必要とするなど制限が多く、必ずしも貧困層を対象としていない。PMは貸付条件を低く設定し、その他のマイクロクレジット機関から融資を受けられない、より低い所得層を対象としながら成功を収めており、その運営のカギである連帯保証のメカニズムの解明は、他の多くのマイクロクレジットへ多くの示唆をもたらすと考えられる。

本稿では、まず、PMの概略と実績について述べる(第1章)。次に、PMが連帯保証貸付の2大主流

表 - 1 PMの実績

| | 1994年末 | 1995年末 | 1996年末 | 1997年末 |
|------------------------|----------------|-----------------|------------------|------------------|
| 貸付残高(万ドル) | 14.6 | 38.8 | 106.0 | 233.6 |
| メンバー数 (コミュニナル・バンク数) | 2,075人 (59) | 5,940人 (153) | 12,081人 (317) | 17,771人 (513) |
| ポートフォリオ・リスク率 | 0.00% | 0.00% | 0.00% | 0.67% |
| オペレーティング・セルフ・サフィエンス | 5.5% | 19.4% | 53.76% | 99.72% |

(出典) PM資料 .

表 - 2 PMとボリヴィアの主要マイクロクレジット機関^{注7)}との比較

| | PM | バンコ・ソロ | ロス・アンデス | FIE |
|--------------|-------|---------|---------|-------|
| 貸付残高(万ドル) | 233.6 | 3,020.0 | 433.1 | 522.9 |
| ポートフォリオ・リスク率 | 0.67% | 6.7% | 5.0% | 4.0% |

(出典) PM資料および参考文献1) .

注) PMは1997年末の数値。貸付残高はバンコ・ソロ, 94年7月～95年6月, その他, 95年1月～12月の月末残高平均値。ポートフォリオ・リスク率は3機関とも1995年末の数値。

であるビレッジ・バンクと連帯グループを融合した「コミュニナル・バンク」というユニークな形態を採用したことで、都市部の低所得層への貸付けを可能としたことについて説明する(第II章)。続いて、連帯保証のメカニズムについてデフォルト防止と返済インセンティブの2点から説明する(第III章)。これを受け最後にまとめる(まとめ)。

I マイクロクレジットの成功例「プロ・ムヘール」

PMは1990年に設立された比較的若い機関であるが、近年低いデフォルト率を維持しながら急成長を遂げ、オペレーションの採算性も大幅に改善している。設立当時はボリヴィアのエル・アルト市で女性の啓発教育を行っていたが、92年末、女性たちの自立のためには教育のみならず資金援助が必要であることを認識し、マイクロクレジットを援助手法として採り入れた。開始当初は金利なしの貸付けであり、半年以上のトレーニングを受けたメンバーのみが貸付けを取得することができた。94年、グラミン銀行モデルをもとに^{注3)}貸付方法の大幅改正が行われた。最大の変化は、PMの

運営費用をカバーするために金利を徴収し始めたことであった。94年末時点では、貸付残高約14万6000 USドル、メンバー数は約2000人にすぎなかったが、97年末には貸付残高約233万6000 USドル、メンバー数約1万8000人まで急成長した(表-1)。一方、ポートフォリオ・リスク率^{注4)}も96年までは0%、97年においても0.67%と非常に低い数値を維持している。運営の持続能力を測る指標のひとつであるオペレーティング・セルフ・サフィエンス^{注5)}も目覚ましい改善を示しており、98年度には採算化を達成する予定である。エル・アルト市にある他のマイクロクレジット機関と比較しても、PMは依然として小規模なマイクロクレジットであるが、極めて低いデフォルト率(ポートフォリオ・リスク率)を達成している(表-2)。その実績に対する援助機関の評価も高く^{注6)}、96年には米国国際開発庁(USAID)のマイクロクレジット・プロジェクトに対する援助金を勝ち取り、ボリヴィアに続きニカラグアでも新たにマイクロクレジットを開始した。ボリヴィアでも、エル・アルトのみならず、スクレ、コチャバンバ、タリハの3都市もプログラムを実行している。

PMの貸付条件はその他の機関と比べて極めて

表 - 3 主な貸付条件と貸付額の比較

| | PM | バンコ・ソロ | ロス・アンデス | FIE | IDEPRO |
|----------------|------------------------------------|------------------|--------------|----------------------------------|--------------------------------------|
| 事業の有無 | 仕事歴必要なし・創業資金も可 | 1年以上従事する事業を持つこと | 事業必要 | 6カ月以上従事する事業を持つこと | 1年以上従事する事業を持つこと |
| 担保、連帯保証以外の保証人 | なし | 保証人1人（配偶者） | 保証人1人・宝石など担保 | 保証人1人/3,000ドル以上の場合抵当権も必要 | 個人の場合、担保（家、電話線等）または保証人2人 |
| その他 | 連帯グループの形成・連帯保証の差入れ・地図等自宅を確認する書類の提出 | 在庫の確認あり・連帯保証の差入れ | n.a. | グループ：家所有者であること・売上高、在庫等を記述する書類を提出 | 個人：仕事審査あり・グループ：メンバー2人が家所有者であること・家族不可 |
| 強制貯蓄 | あり | なし（過去はあり） | なし | なし | なし |
| 強制トレーニング | 貸付前20時間・その後、毎週または隔週のミーティングにおいて随時あり | 貸付前に30分 | なし | なし | なし |
| 貸付形態 | 「コミュニアル・バンク」（平均28人） | 連帯グループ（3人） | 個人 | 個人またはグループ（5～20人） | 個人またはグループ（4～6人） |
| 1人当たり平均貸付額（ドル） | 223 | 505 | 409 | 622 | n.a. |

（出典）各機関支店スタッフとのインタビュー（1998年3月）、PM資料、および参考文献2）。

注1）1人当たり平均貸付額はPM1997年末値・バンコ・ソロ、94年7月～95年6月、その他、95年1月～12月の平均貸付額。

注2）「IDEPRO」は、ボリヴィアの非営利機関で、マイクロクレジットを供与している。

緩やかで、特に低所得層に魅力的なものとなっている（表 - 3）。一番特徴的なのは、仕事歴のない人や、事業をこれから開始しようとする人に対しても貸付けを行うことである。これは有名なバンコ・ソロをはじめとした主要な貸付機関が自分の事業を持っていることを貸付条件としていることと大きく異なっている。第2に、メンバーは連帯保証を請け負う以外には、不動産や貴金属などの物的担保の差入れや保証人を立てる必要がない。また、貸付けに当たり業績資料など煩雑な書類も提出しなくてよい。書類が正しいか、在庫などを確認するために店舗をチェックされることもない。すなわち、低所得者や仕事や資産の基盤がない人々で、他の機関からは貸付けを得られない人でも借りられるように設定してある。そのため、PMの貸付けは、低所得者層にとって大変魅力的で、場合によっては唯一の資金源となっている。また、

その他の機関と比較して強制的に貯蓄を行うこと、強制トレーニングを行うことが特徴的である。一方、1人当たり平均貸付額をみると、PMの貸付額はその他の機関と比較してもかなり低く、より低所得の人口を対象としていることが読み取れる^{注3)}。

II 新たな連帯保証の形態：「コミュニアル・バンク」

1. 「ビレッジ・バンク」と「連帯グループ」の融合
連帯保証を基本とする貸付けの形態は、「連帯グループ（Solidarity GroupまたはPeer Group）」と「ビレッジ・バンク（Village Bank）」と呼ばれる2つに大別される。連帯グループは、1970年代に、グラミン銀行のヤヌス博士が農村部の女性に対する援助策として始めた貸付形態である。80年代には、ACCION International（バンコ・ソロを共同設

立したアメリカの非営利機関)によって中南米にも広まった。連帯グループは、3人から10人くらいの借り手でグループを結成し、支払いを連帯保証することを条件に貸付けを行う。フォーマル・セクターからは資金を調達できない、特に担保がない人や隔離された地域に住む人に対する貸付けを可能とするので、大いに注目を浴びた。連帯グループは、少数のすでに親密な関係にあるメンバー(親、兄弟、親族、友人など)でグループを結成することでグループ内の監視および協力が行いやすく、連帯保証が機能しやすいという利点がある。バンコ・ソコの例にあるように連帯グループは都市部でもうまく機能している。

ビレッジ・バンクは、80年代、ジョン・ハッチ(FINCA International^{注9)}の設立者)が中南米の農村での経験をもとに、相互援助を行う共同体の育成や規模を利用した効率的な貧困層への到達を意図とし、提唱した形態である。30人から50人くらいの借り手が連帯保証のもとにビレッジ・バンクを組成し、メンバーが自主運営を行うなどメンバーの参加型の手法を採る。また、メンバーの積み立てる貯蓄を利用して貸付けなど共同投資を行うのも特徴である。ビレッジ・バンクには、連帯グループにはないコスト削減効果も望める。まず、自主運営により貸付けの取引費用はメンバーに転嫁される。個々のメンバーへの貸付額は少額でも、1つのビレッジ・バンクに対する貸付けは1つの貸付取引として扱うので、貸付けの取引費用は削減される。このコスト削減効果は、連帯グループと比べて1人当たりの貸付額がより少額の貸付け、すなわちより所得の低い層への貸付けを可能とする。ただしビレッジ・バンクは連帯グループと比べると都市部での運営は難しいといえる。ビレッジ・バンクはもともと閉鎖的な農村社会でひとつの共同体を設立することを描いて作られた形態である。逆に、都市部は移民も多く、地域内のつながりも弱くて相互の監視が難しいので、人数の多いビレッジ・バンクは農村に比べ運営が難しくなる。

PMは、連帯グループとビレッジ・バンクの2つ

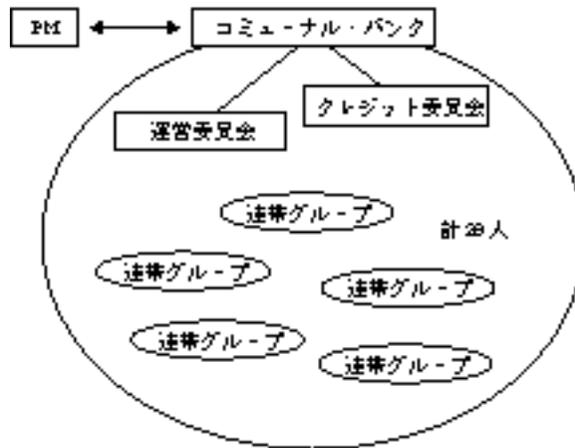
を融合した Asociación Comunal (英名Communal Bank、以下「コミュニアル・バンク」と呼ばれる新たな連帯保証の形態を採用したことに特色がある^{注10)}。まず、4人から8人のメンバーをもとに連帯グループを形成する。連帯グループの形成は、貸付条件のひとつであり、家族、友達、隣人など知人同士^{注11)}で形成される。次に、お互いに面識のない複数の連帯グループを集めてコミュニアル・バンクを形成する(コミュニアル・バンクは平均28人)(図を参照)。PMの貸付契約の相手は、各メンバーではなくコミュニアル・バンクという一個体である。連帯グループは、グループ内メンバーに対して一義的に返済責任があり、グループが肩代わりできなければコミュニアル・バンク全体が返済の責任をとる、というように連帯保証が2段階に設定されている。

PMは、このコミュニアル・バンクという連帯保証の形態により、都市部での低所得者層への貸付けの拡大を可能とした。前述のようにビレッジ・バンクは、規模の経済と自主運営により運営コストを削減することができ、潜在的にコストの高い少額貸付を可能とし、貧困層への到達を達成しやすい。またメンバー参加型の貸付けは、PMの教育メソッドにも適していた。ビレッジ・バンクは住人の一体感のないことが多い都市部では運営しにくいといわれているが、コミュニアル・バンクの下部構造として連帯グループが採り入れられているので、この欠点は補われている。連帯グループレベルでは、もともと知人同士で形成し、人数が少ないので相互監視がしやすい。コミュニアル・バンク・レベルでは、知らないメンバー同士の相互監視力が弱くても、連帯グループ内は少数なので相互監視が容易となる。PMは、この2段階の連帯保証の形態を採用することで、少額貸付と低コストという一見相矛盾する課題を克服していると考えられる。

2. 自主運営型の貸付プログラム

貧困層を対象とするマイクロクレジットは、メンバー1人当たりの貸出額が少額となるため、潜

図 コミュニナル・バンクの形態



在的に高コスト体質となる問題を抱えている。PMは、コミュニナル・バンクの運営をメンバーによる自主運営にゆだね、運営コストの低下を図っている。以下、自主運営がどのように行われているかを中心に貸付プログラムについて紹介する。

貸付希望者は、まず連帯保証責任を共有できる人同士の連帯グループを形成し、事前トレーニングに参加し、自主運営の方法や貸付けの規則などについて習う^{注12)}。事前トレーニングは連帯グループが一定数集まった時点^{注13)}で、参加グループが1つのコミュニナル・バンクを設立することを前提に開始される。

事前トレーニングの間に、メンバーは、コミュニナル・バンクの自主運営の核となる運営委員会 (Directiva)^{注14)}とクレジット委員会 (Comité de Crédito)を多数決により選出する。運営委員会は、自主運営の中心として返済や出席の管理や記録を行う。クレジット委員会は、各グループの代表者と運営委員会から構成され、貸付けの与信審査を行い、貸付額を承認する権限を持つ。また、コミュニナル・バンクは、多数決により欠席の罰金など運営の規則を決める(表-4)。

事前トレーニングが終わると、参加した連帯グループはひとつのコミュニナル・バンクとして第1回目の貸付けを受け取る。PMから、コミュニナル・バンクあてに払い出された貸付けは、あらか

じめクレジット委員会で承認された各メンバーの貸付額に応じて、運営委員会が各連帯グループに分配する。貸付額は1人当たり100ドル~180ドルから始まり、返済実績に応じて最高1000ドルまで段階的に増加する。1回の貸付期間は4カ月から6カ月で、1つのローンの返済が終わると、1週間から2週間のうちに次のローンが貸し出される。返済は、元利定額で毎週または隔週行う。金利は年率48%で、元本残高に対してかかる。1回の貸付けごとに、貸付額の5%から20%は強制貯蓄として分割して積み立てなければならない。メンバーは、強制貯蓄とは別に任意に貯蓄を行うこともできる。

メンバーの貯蓄は、商業銀行において開かれた「内部口座 (Cuenta Interena)」にメンバーによって預金される^{注15)}。内部口座を原資に一定の規則のもと、メンバーはローン(内部貸付)を借りることができる。各貸付期間終了時には、商業銀行と内部貸付から得られる利子は配当金として、貯蓄額に応じて各メンバーに分配される。

メンバーは毎週または隔週 PMオフィスに集合する義務があり、運営委員会を中心にミーティングを開き、ミーティング中にPMへの返済や貯蓄の集金を行う。ミーティングは、共同活動の場であり、メンバーが交代で食事を用意したり、お互いの商品を売り合ったり親しみやすい雰囲気

表 - 4 コミュニナル・バンク (Luz Viva) の定則の例

| | |
|------------------------------------|---|
| 定則はPMが決めた項目について、メンバーが話し合い、多数決で決める。 | |
| 1. ミーティング | 毎週月曜日 |
| 2. ミーティング開始時間 | 午前10時半 |
| 3. 遅刻の定義 | ミーティング開始時間より15分以降 |
| 4. 遅刻の罰金額 | 1Bs (ポリヴィアーノ) |
| 5. 届けによる欠席 | 書面または口頭で、各貸付期間中3回まで |
| 6. 欠席 | 各貸付期間中最高3回。罰金：5Bs |
| 7. 返済滞納の罰金 | 10Bs |
| 8. 「内部貸付」の条件 | 貸付額：最高貯蓄額の80%。金利：月4%。 期間：4カ月。支払方法：一括払い |
| 9. 小口現金の定義 | 罰金やその他共同活動からの収益 |
| 10. 運営委員会の任期 | 1貸付けサイクル |

(出典) PM資料。

注)「Luz Viva」はコミュニナル・バンクの名前。

PMがトレーニングを行うこともあり、堅い金融機関という感じではない。

以上のようにコミュニナル・バンクの運営にかかわるさまざまな事務や決定は基本的にメンバーによって行われており、PMのコストを軽減している^{注16)}。

III 連帯保証のメカニズム

前章ではPMがコミュニナル・バンクという連帯グループとピレッジ・バンクのハイブリッド形態を採用することで、低所得者層、特にその他のマイクロクレジット機関から貸付けを得られない人口を対象とした貸付プログラムを実現させたことを説明した。本章では、この新たな形態のもと、どのように連帯保証が機能しているのか、そのメカニズムについて説明する。

1. デフォルト防止メカニズム

PMの貸付方法は2段階の連帯保証と貯蓄を利用した返済手段を与えることによりデフォルトを防止する仕組みとなっている。まず、グループ内のメンバーが未済となった場合、連帯グループ内で問題解決を図る。連帯グループは、グループ内

メンバーの未済に対して一義的に支払い責任があり、グループ内の未済の肩代わりをする。そのグループは、取り立てや肩代わりの分担など返済方法について検討し、その他のグループはグループ内で早期に解決することを要請する。

しかしながら、グループ内で解決できないときにはコミュニナル・バンク全体で問題を取り上げる。すでに述べたようにPMの貸付けは各メンバーではなくコミュニナル・バンクに対してなされるため、グループが肩代わりできない場合は他のグループが肩代わりし、コミュニナル・バンク全体で返済しなければならない。肩代わりの分担や取り立てなど返済方法は運営委員会の主導のもと、議論される。通常、コミュニナル・バンク・レベルでは、人数が多いので1人当たりの肩代わりの負担は連帯グループにおける1人当たり負担より小さくなる。このことは肩代わりの実行の可能性を高めている。

コミュニナル・バンク・レベルで解決法を見つけられないときには、メンバーの貯蓄を利用した返済が検討される。まずは未済メンバーの貯蓄を返済に充てる(ただし、強制貯蓄分は原則として引き出し厳禁であり、PMと相談の上、肩代わりがどうしてもできないときのみ使用する)。それでも

返済が不足する場合には内部口座資金から返済用内部貸付を出してPMに返済を行う。この際各メンバーの内部デフォルトが記録される。内部貸付が不可能な場合は「(期中)デフォルト」となる^{注17)}。貸付期間が終了するまでに全額を返済できないと、コミュニonal・バンクは正式にデフォルトとなる。このように、PMは、個人の未済に対して、連帯保証によるグループ・レベルとコミュニonal・バンク・レベルの2段階の肩代わりに加え、貯蓄を利用した返済のメカニズムを構築した。メンバーに返済手段を数重に与え、連帯保証を履行させることにより、「個人の未済 = コミュニonal・バンクのデフォルト」という状況を防止しようとしている。

2. 返済のインセンティブ

では、なぜメンバーは連帯保証を実行(肩代わりによる返済)するのか。それは、PMの貸付方法に内在する返済のインセンティブのためである。PMは、貸付プログラムからメンバーが受けるメリットを高める一方、未済者が被るダメージを徹底することで、各メンバーの返済および肩代わりのインセンティブを高めることに成功している。

1) PMの貸付プログラムの魅力と未済のダメージ

返済インセンティブの基礎は、メンバーにとってのPMの魅力である。PMの魅力は提供するサービスから生じるが、その核となるのは貸付条件である。第1章で述べたように、PMの貸付条件はバンコ・ソノなどの他の機関と比べて極めて緩やかである。仕事の基盤がなく、資産もなく、字を書けず売上げや在庫など業務記録がない人が多い低所得者層でもPMから借りることが可能である。このため、低所得者層にとってPMの貸付けは魅力的なものであり、重要かつ、場合によっては唯一の資金源なのである。また、PMのプログラムでは、メンバーの貯蓄を原資とした内部貸付もある。内部貸付は一括払い、緊急時にも使える自由な資金使途、強制貯蓄もないなど、PMの貸付けを補完する便利な資金源である。

以上に加え、強制的貯蓄制度、貯蓄から受け取る配当金、保健衛生や子供の教育に関するトレー

ニングなど他のマイクロクレジット機関にはないPM独自のサービスも、メンバーにとってPMの魅力となっている。また、非常に身近で親しみやすい金融機関という特色もPMの魅力を増している^{注18)}。

一方、未済を起こすメンバーは、貸付けをはじめとする上述のPMの魅力的なサービスへのアクセスを失うことになる。返済をしないメンバーは与信審査で次期貸付の申請額が減額、否認され、問題が多いと、グループやコミュニonal・バンクから除名され、PMへのアクセスを失う。PMのサービスへのアクセスの喪失を防ぐために、メンバーは返済するのである。

貸付けを失う以外にも未済のダメージはある。まず、未済者ブラックリストに載ることの影響は大きい。一度リストに載るとPMだけではなく他機関からも融資を受けられなくなる。PMでは、その他の金融機関(バンコ・ソノなど)とブラックリストを毎月交換しており、ローン申請時にチェックされる。次に、未済には罰金が課せられる(罰金額は定則に定められている)(表 - 4 参照)。また、その他のメンバーに肩代わり額分の金利を支払ったり、取り立てにかかった交通費などを請求されることもある。

第3に、未済者は徹底的な取り立てを受ける。PMは未済者に対する取り立ての徹底をメンバーに指導し、必要であればPMスタッフやPM専属民間警察官も取り立てに加わる。取り立ては自宅だけでなく仕事場にまで及び、在宅時間と思われる早朝や深夜に取り立てたり、留守の場合、壁にメッセージを書き残すなど徹底している。取り立ては、隣人や仲間に対する体面にかかわり、取り立てられることは恥ずかしいという声もメンバーの一部から聞かれた。取り立てが効率的に行われるように、グループ内メンバーはお互いに自宅と仕事場を訪問しなければならず、各メンバーは自宅近辺の地図をPMに提出しなければならない。また、コミュニonal・バンクのミーティングは毎週または隔週と頻繁に行われるので、取り立てを容易にしている^{注19)}。

2) 肩代わり

貸付プログラムの大きな魅力と未済の際に被る損害は、個人の返済を強力に促進するだけでなく、連帯グループとコミュニナル・バンク・レベルにおいても連帯保証を履行するインセンティブとなっている。まず、連帯グループ・レベルでは、グループ・メンバーの肩代わりをしないと、その他のグループ・メンバーに対する次期貸付も減額されたり否認されたりすることがある。さらに連帯グループ・レベルで未済が続く場合、PMから除名され、ブラックリストに載り、罰金、取り立てなどダメージを受ける。グループ・メンバーの肩代わりをしなければ、貸付けを失うなど自分がダメージを受けるので仲間の肩代わりを行う。

コミュニナル・バンク・レベルにおいても同様な肩代わりインセンティブが存在する。繰り返しになるが、PMからの貸付けは個人やグループではなく、コミュニナル・バンクあてである。したがって連帯グループの返済額が足りず、他の連帯グループ・メンバーによって肩代わりされなければ、連帯グループの返済額不足はコミュニナル・バンク自身の未済として扱われる。肩代わりが速やかに行われず常時問題を抱えるコミュニナル・バンクに対しては、次回の貸付額の申請時に増額ができなかったり、減額されたりする。そして、コミュニナル・バンクが貸付けの支払い最終日までに返さなければ、コミュニナル・バンク自身がデフォルトとなり、PMから次の貸付けを受け取る権利を全員が失い、ブラックリストに載り、そして取り立てをPMから受ける。これらのダメージを回避するために、コミュニナル・バンク・レベルでもメンバー同士が未済の肩代わりをするのである。

すなわち、肩代わりを履行しないと、自らの資金源が絶たれてしまう可能性が高いのである。ブラックリストに載れば、仕事の基盤を作り、その他のマイクロクレジット機関やフォーマル・セクターの資金源への足がかりを築いたメンバーも、その資金源を失う。また、その他のPMのサービスへのアクセスを失ったり、取り立てを受けるな

どのダメージも伴う。メンバーにとって、PMへのアクセスは重要であり、そのアクセスを死守するために、所属するコミュニナル・バンク全体の返済をしなければならない。連帯保証は、同じコミュニナル・バンクに属するメンバーを運命共同体とし、バンク・メンバーの未済を肩代わりしなければ、その他のメンバーにダメージを被らせる。したがって、未済者とその他のメンバーの連帯感の強さにかかわらず、メンバーは自己の利益を守るためにコミュニナル・バンク・レベルでの肩代わりを行うのである。

3) 悪玉排除の仕組み

上述のように返済インセンティブが内在しても、未済を続ける悪玉メンバーの存在が許され、優良返済者に肩代わりや取り立ての負担が積み重なれば、PMへの魅力よりも負担のほうが大きくなり、連帯保証は成り立たなくなる。それを防ぐために、悪玉は排除され、優良者は救われなければならない。

悪玉排除で重要な役割を果たすのは与信審査である。次期貸付の額と承認は、与信審査で決定される。与信審査は各グループの代表と運営委員会によって、返済、貯蓄、出席など実績を重視して公正に行われる。その結果、優良返済者の貸付額は増額され、悪玉は貸付けを否認され、極悪玉の場合除名される^{注20)}。悪玉は未済を続けることはできず^{注21)}、優良返済者は一貸付期間(4、6カ月)我慢すれば救われるので、優良メンバーの負担は限定的となり、返済と肩代わりは継続される。

まとめ

本稿では、ポリヴィアのマイクロクレジット機関であるPMを採り上げ、連帯保証のメカニズムの分析を試みた。PMは、社会から見捨てられた人、特に低所得の女性の自立を援助するという使命を実行するための手段としてマイクロクレジットを選び、低いデフォルト率を維持しながら都市部における低所得者層への貸付けを成功させた。潜在的にコストの高い少額の貸付けを都市部で成功させるためには、運営コストの削減と確実な返

済が必要であった。

これらの問題を克服するため、PMは、まず第1に連帯グループとピレッジ・バンクを融合したコミュニティ・バンクという新たな形態を採用し、都市部における低所得者層への援助を持続的かつ拡大的に行うことを可能とした。ピレッジ・バンクにより運営コストを削減し、連帯グループを組み合わせることで連帯保証を強化した。それによって、潜在的にコストの高い少額貸付を都市部で成功させた。第2に、貸付けの返済を促進するためにデフォルトを防止し、返済インセンティブを強化するシステムを作った。連帯グループとコミュニティ・バンクの2段階の連帯保証とメンバーの貯蓄を利用することで数段階の返済手段を与え、デフォルトを防止しようとしている。また、魅力的な貸付条件などPMからメンバーが享受するメリットを高めるとともに、未済者が被るダメージを徹底することで、返済および肩代わりのインセンティブを高め、連帯保証を強化した。そして、このインセンティブが最大限に機能するために、与信審査により悪玉が排除されるシステムが組み込まれている。

PMは所得が低く、厳しい生活環境にいる人々を支援するためにマイクロクレジットを始め、貸付方法を工夫しながら改善し、都市部での低所得者への貸付けを可能とした。支援を継続するために運営の採算化を目指して未済の少ない貸付方法を構築したことは、PMの成功に大きく寄与している。この成功は、今後特に都市部でのマイクロクレジットの発展に大きな示唆を与えるのではないだろうか。

本稿は、1998年1月から3月の間、プロ・ムヘールのエル・アルト（フィールド）およびラ・パス（セントラル）オフィスにて行った現地調査に基づく。調査を快く受け入れ滞在中援助をくださったカルメン・ヴェラスコさん（プロ・ムヘール、ボリヴィア、エグゼクティブ・ディレクター）、調査の機会を与えてくださったリン・バターソンさん（プロ・ムヘール、NY、エグゼクティブ・ディレクター）、公私ともに大変お世話になったオクタヴィア・カヨさん（プロ・ムヘール、ロス・アンデス・センター、エデュケーター）、その他のすべてのプロ・ムヘールのスタッフの方々、そして、ボリヴィア滞在中および本稿執筆

中に惜しみなく貴重な助言と支援をくださった飯塚敏晃氏に心より感謝の意を述べたい。筆者連絡先：masayot@aol.com。

注 釈

- 1) デフォルトはマイクロクレジットのコストを拡大する。直接かつ最大のコストは、損益計算書上の貸付損失である。また間接的にも取り立てなど一般管理コストがかかる（Christen, R.: *Banking Services for the Poor: Managing for Financial Success*, ACCION, Boston, p43-44, 1997.）。
- 2) 先駆的なスティグリッツの研究により、連帯保証は相互監視や返済インセンティブの役割によってうまく機能していることが理論的に解明された。その後、ペスリーらにより連帯保証における、フリーライダー問題など返済行動の理論付けも行われている。
- 3) PMの経営陣はグラミン銀行を訪問し、グラミン基金を取得している。
- 4) ポートフォリオ・リスク率は、未済を起こした借り手に対する貸付全額を貸付機関の全残高で除したもの。実際、未済となった額だけでなく将来未済となる可能性の高い貸付額を把握する指標となっている。真のデフォルト・リスクを示唆する指標として一般的に使用されている。
- 5) オペレーティング・セルフ・サフィエシエンスは、貸付けから得られる収入を運営費用で割ったもの。100%を超えることが持続的運営に向けて重要な第一歩と考えられている。
- 6) Gomez, A., Hochschwender, J.: *Institutional Assessment of Pro Mujer, Microserve*, Washington D.C., piii, 1997.
- 7) エル・アルト市は、ボリヴィアの行政首都ラ・パスの衛星都市（車で30分程度の距離）で、全国からの移民が商業機会を求めて集まっており、ボリヴィアの最貧都市のひとつでもあるが、ビジネスも盛んで、多数のマイクロクレジット機関が存在する。バンコ・ソロ、FIE（Centro de Fomento a Iniciativas Economicas）、ロス・アンデス（Caja de Ahorro y Prestamo Los Andes, S.A.）とも預金を受け取ることが法的に可能な機関で、ボリヴィアのその他の地域（バンコ・ソロとFIEは都市部、ロス・アンデスは都市部と農村部両方）でも営業している。
- 8) PMの顧客の職業は、商人が一番多く、残りは生産者（織物、衣類など）とサービス業者（外食産業など）である。
- 9) 世界各国でマイクロクレジット・プログラムを運営しているアメリカのNGO。
- 10) Freedom From Hunger（世界各国でマイクロクレジット・プログラムを運営しているアメリカのNGO）も連帯グループとピレッジ・バンクの融合形態を採用している。
- 11) ただし、家族が同業者の場合グループ形成できない。また、グループを形成できない人同士が集まってグ

- ループを作らせることもあるが、その場合は家族などの保証を要する。
- 12) そのほかにも、女性の自立や経営（収益計算等）などのトレーニングも行われる。
 - 13) 数個のグループ（20～30人）が集まると事前トレーニングは始まる。
 - 14) 運営委員会は、プレジデント、バイス・プレジデント、トレージャー、セクレタリーから構成される。
 - 15) PMはNGOでありメンバーの貯蓄を預かることはできない。この理由で、近年NGOから商業銀行などへの転換が議論されている。
 - 16) ただしPMがまったく運営にかかわらないわけではなく、むしろPMはコミュニナル・バンクが勝手な運営を行わないように監視し、必要であれば指導を行う。特に、新しいコミュニナル・バンクに対してはPMスタッフがミーティングや与信審査に参加し、具体的な運営方法や与信審査の方法を指導していく。
 - 17) 「(期中)デフォルト」や「内部デフォルト」は記録され、各メンバーの貸付額の決定に影響する。
 - 18) エル・アルトのその他のマイクロクレジット機関は、商業銀行のように受付窓口にて金銭のやりとりをするだけであるが、特に女性メンバーにとってPMのミーティングは、仕事や家事から解放される娯楽時間でもあるという声もメンバーから聞かれた。
 - 19) 取り立てが続き、壁にメッセージを残されたために家主に追い出された人もいた。
 - 20) 問題が深刻な場合は、貸付期間の終了前に早期返済の手続きをとって、悪玉メンバーを排除するケースもある。メンバーが抜けると、新人メンバーの加入によって補充される。古いコミュニナル・バンクでも、新人メンバーは信用実績がないため、貸付額は新しいコミュニナル・バンク・レベルである。
 - 21) 与信審査は出席や返済の記録をもとに行われるため、実績を明確に把握することは与信審査を公正なものとし、悪玉排除を促進している。

参考文献

- 1) Gonzales, C.V., Schreiner, M., Navajas, S.: A Primer on Bolivian Experiences in Microfinance: An Ohio State Perspective, The Ohio State University, Columbus, p18, 110, 1997.
- 2) Gonzales, C.V., Schreiner, M., Navajas, S., op. cit., p23.
- 3) Besley, T., Coates, S.: Group Lending, Repayment Incentives and Social Collateral. Journal of Development Economics, 4(1): 1-18, 1995.
- 4) Nelson, C., McKnelly, B., Stack, K.: Village Banking: The State of the Practice, UNIFEM, New York, 1996.
- 5) Otero, M., et al., ed.: The New World of Microenterprise Finance, Kumarian Press, West Hartford, 1994.
- 6) Schneider, H., ed.: Microfinance for the Poor?, IFAD/OECD, Paris, 1997.
- 7) The SEEP Network: Financial Ratio Analysis of Micro-

Finance Institutions, The SEEP Network/Calmeadow, New York, 1995.

- 8) Stiglitz, J. E.: Peer Monitoring and Credit Markets. The World Bank Economic Review, 4(3): 351-366, 1990.

飯塚 昌代(いづか まさよ)

1990年慶応大学経済学部卒。1992年米国ジョージタウン大学大学院修了(国際関係論専攻)。大和総研ワシントン支所、米国野村證券ニューヨーク本社に勤務後、ボリビアのプロムヘルにて研究調査。

現在、ユニオン・バンク・オブ・カリフォルニア勤務。

〔特別報告〕

ポスト・コンフリクト

- 紛争後における緊急援助と長期開発とのギャップについて -

国際協力事業団 ポスト・コンフリクト協力研究グループ

（原稿編集 国際協力事業団企画部企画課 三次啓都）

はじめに

東西冷戦終結以降、湾岸戦争、ルワンダ内戦、ボスニア・ヘルツェゴビナの民族紛争にみられるような局地的紛争はとどまるところを知らない。これら地域紛争は外交上の問題ばかりではなく、開発援助の課題としても近年、大きく取り上げられるようになってきている。具体的には、紛争後の復興支援の一環としての地雷除去、対人地雷被災者の救済、復興計画の策定支援などが挙げられ、国際協力事業団（JICA）としても取り組みを強化している分野である。一方、国際社会による支援の実績が徐々に上がるにつれ、紛争終結から復興、紛争予防（紛争再発の防止、平和創出）、開発へと総合的に結び付けていく概念や制度構築についての議論が、経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）をはじめ、国際機関などで進められている。1999年1月15日にはアメリカのブルッキングス研究所（Brookings Institution）が、ジム・ウォルフエンソン世界銀行総裁、緒方貞子国連難民高等弁務官をはじめとする複数の国際機関の長などの参加による、紛争終結後の人道援助と開発の問題についての個人の資格による非公式会合を開催している。

このような動きを受け、本稿では紛争後の援助実施機関が取り組むべき方向について、現状の整理と検討の方向性を紹介することとしたい。

I 紛争後における緊急援助と長期開発との間の空白(ギャップ)の存在

1. 紛争の変遷と特徴

冷戦中においては、米ソの世界的な対立および（第三次）世界大戦に直接つながりかねない紛争と、地域に限定されたものが区別され、後者は地域紛争と呼ばれた。一般的に冷戦の最前線と考えられたヨーロッパにおける紛争や米ソ双方が自ら深く関係した紛争（たとえば1962年のキューバ危機など）は、地域紛争とは考えられなかった。

冷戦後の今日、大戦争の可能性が減少したことに伴い、すべての紛争は地域紛争となったといえるかもしれない。しかし、片や依然として冷戦期の発想の残滓の影響で、大国間の大きな対立を紛争と呼ぶことはなく、第三世界における地域国家間同士、あるいは国家内の紛争や対立を指すことには変わりはない。

さて、第三世界、すなわち途上国における紛争の影響は、紛争当事国のみならず援助国側にも及んでいる。その特徴は次のように整理される。

(1) 当事国において

紛争当事者間の武力衝突を伴い、一般市民など多数の被害者を生み出す。

武力衝突は、政治を無秩序化し、経済基盤および社会基盤の破壊・消耗、殺りくをもたらす。

破壊、殺りくは、紛争当事国の一般市民の日常

表 - 1 地域別難民数

| 地域 | 難民(人) | 帰還民(人) | その他対象(人) | 国内避難民(人) | 合計(人) |
|----------|------------|-----------|-----------|-----------|------------|
| アフリカ | 4,341,000 | 1,693,000 | - | 2,058,000 | 8,091,000 |
| アジア | 4,809,000 | 1,241,000 | 156,000 | 1,719,000 | 7,925,000 |
| ヨーロッパ | 3,166,000 | 308,000 | 1,209,000 | 1,066,000 | 5,749,000 |
| ラテン・アメリカ | 88,000 | 70,000 | - | 11,000 | 169,000 |
| 北アメリカ | 720,000 | - | - | - | 720,000 |
| 大洋州 | 75,000 | - | - | - | 75,000 |
| 合計 | 13,200,000 | 3,311,000 | 1,365,000 | 4,854,000 | 22,729,000 |

(出典)参考文献1)より作成。

注)合計値は四捨五入の関係上、一致しない場合がある。

表 - 2 国別難民数

| | | | | | |
|-------|---------------------|------------------------|------------------------|----------------|-------------------|
| 庇護国 | イラン (200万人) | ドイツ (130万人) | パキスタン (120万人) | アメリカ (60万人) | ユーゴスラビア (55万人) |
| 難民発生国 | アフガニスタン (270万人) | ボスニア・ヘルツェゴビナ (70万人) | イラク (63万人) | リベリア (48万人) | ソマリア (45万人) |
| 国内避難民 | シエラ・レオーネ (150万人) | リベリア (97万人) | ボスニア・ヘルツェゴビナ (80万人) | | |

生活にも及び、政治、経済、社会の混乱を来し、難民^{注1)}の発生をもたらす。

(2) 援助国において

紛争中の難民、避難民の発生に対し、人道的な視点からの支援が必要となる。特に、紛争中および紛争直後の緊急援助においてその必要性は高い。

紛争直後から和平形成後安定期に至るまでの間は、紛争当事者間に憎悪が残り、治安も不安定であることから、援助従事者の安全確保が重要な課題となる。

紛争後の政治、経済、社会の再建・再生に対し、開発のための支援が必要となる。

紛争の再発を防ぐための啓蒙、国際協調による平和の基盤強化としての民主化、ガバナンスの確立への支援が必要となる。

2. 難民の存在

すでにみてきたように、紛争は難民の発生をもたらし、また、それに伴う緊急援助の必要性が高まっている。国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)によれば、現在、戦争や迫害から逃れてきた2200

万人以上の人々が保護・援助の対象となっている。世界中で住む場所を奪われた人の数は、自国内で避難している人々も含めると5000万人に達し、これは地球上の120人に1人が避難を強いられていることを意味している(表-1)。

難民を受け入れている庇護国および難民が発生している国の上位5カ国は表-2のとおりである。

3. 緊急援助と長期開発とのギャップの存在

紛争後の主な支援策としては、前述の紛争の特徴で述べたように、難民に対する人道援助、政治・経済・社会の再建、そして紛争の再発を防ぐための支援が挙げられる。しかし、これらの支援は果たして円滑に進むものなのであろうか。これが、冒頭に述べた問題提起である。以下にブルッキングス研究所およびUNHCRの見解を紹介する。

(1) ブルッキングス研究所の認識

紛争後の緊急援助と開発援助との間には「ギャップ」が存在しており、現行の援助システムにおいてはそのギャップを埋めるためのメカニズムが、多国間援助にも二国間援助にも存在していない。

表 - 3 紛争と世界銀行の開発支援サイクル

| 時間の経過 → | | | | | |
|---------|-------|---|---|-------------------------------|-------|
| | 継続的發展 | 發展の停滞・後退 | 停滞の悪循環 | 成長軌道回帰 | 継続的發展 |
| 開発の過程 | | 暴力行為の増加 危機管理の失敗 | 暴力行為および 和平工作の失敗 のサイクル | 暴力行為の減少，発砲 中止など 外部仲介の機会 | |
| 国家の状況 | 開発中 | 危険状態 | 武力紛争状態 | 紛争後 | 開発再開 |
| 世銀の事業 | 通常業務 | 仲介は紛争を悪化させないこと 不平等な配分政策，排除 されているグループなど に対する仲介の調整 | 情勢分析・監視 移行支援戦略の準備 移行期初期の再建活動 紛争後再建 通常業務への復活 | | 通常業務 |

その要因としては、平和創出活動のための政治的支援が欠如していることが考えられる。

上記のギャップを埋めるために、政治的・経済的な要因を見極めた上で、国際協力の枠組みの形成を検討する必要がある。

(2) UNHCRの認識

このギャップの存在について、緒方弁務官は1992年に以下のように述べている。

「私は、もうひとつのわれわれの共通の関心分野である緊急事態と開発の関連付けについて取り上げたい。これはつまり緊急事態が克服された後、救済と開発の間のギャップの橋渡しにより、多くの支援ニーズがあるという状況についてである。ひとつは最近の例は北イラクである。……この問題は特に難民の自主的帰還の文脈の中で重要な問題である。すでに述べたように、難民の帰還の機会は増えているにもかかわらず、彼らの帰還先となる国は長年の紛争により荒廃しており、包括的な国家的復旧・復興が必要となっている。……しかしながら、この問題を子細にみると、救済から開発に向けてのコンティニューム（連続）に関し、明らかに各種国際機関の役割と責任の間に制度的な空白がある。」^{注2)}

II 紛争後の区分、支援活動と主な担い手

人道援助から長期開発計画への円滑かつ連続的な移行（コンティニューム）を他の援助機関はどのようにとらえているのか、世界銀行を例に採ってみたい。

世界銀行が職員向けに作成した『A Framework for World Bank Involvement in Post-Conflict Reconstruction』（1997年4月）によれば、紛争と開発との関係および世銀の役割について表 - 3 および表 - 4 のように要約されている。

表 - 3 にみられるように、世界銀行は、紛争の危険が見込まれる時点から、紛争中および紛争直後の時期においては、自らの役割を制限し、紛争回避のための介入および情勢の分析・監視に徹しようとの意思がみられる。他方、紛争中から紛争終結後の再建活動に向けて早期の通常業務復活のための準備を進めていこうとしている点も注目に値する。

次に、表 - 4 では、紛争後の再建において世界銀行が果たすべき役割および再建時の各課題において、世界銀行以外の先進援助国、国連機関、EU、北大西洋条約機構(NATO)、NGOなどの担い手を列挙しておのおのの役割分担を試みている点が注

(特別報告)

表 - 4 世界銀行および他機関の役割

| | 政治・外交 (紛争管理, 解決, 回避) | 治安 (暴力の防止と救済, リ ハビリを可能とする平和 維持) | 緊急援助 (基礎物資と人間・社会 資本の維持) | 再 建 (物的・経済的資産の再 建, 制度的能力の復活な ど) |
|------|---------------------------------|--|-----------------------------------|--|
| 援助国 | 二国間 / 多国間 (OSCE のような地域グループ化) | 平和維持軍 | 主にUN, NGOを通じた 支援時に軍隊の活用 | 二国間および実施機関を 通じた支援 |
| 国連 | 安全保障理事会 | 平和維持軍 | UN機関 | UN機関 |
| EU | 欧州委員会 欧州議会 | オブザーバー | 欧州共同体人道局 | 欧州委員会 |
| NATO | 事務局 | 平和維持軍 | | |
| NGO | 人権, 紛争予防 | | 独自活動 / 政府・UN・ EUの実施機関として | 独自活動 / 実施機関とし て |
| IMF | | | | マクロ経済支援 |
| 世銀 | 和平計画の経済的インパ クト審査 | | 救援業務はしない。 紛争中および融資中断中 の監視機能 | 平時化に向け融資および 非融資業務の範囲で柔軟 対応 |

注) OSCE: 欧州安全保障協力機構, UN機関: 国連人道問題局, 国連難民高等弁務官事務所, 国連児童基金など, IMF: 国際通貨基金, 世銀: 世界銀行。

表 - 5 紛争と開発における援助

| 時系列 | 紛争終結後の緊急期 | 復興期 | 開発期 | 紛争予防期 |
|------------|---|--|--|--|
| 援助の 内容 | ・ 緊急的な医療支援 ・ 食糧, 衣料, 医薬品な どの物資の提供活動 | ・ 遺棄された武器の除去 ・ 生活維持のための基礎 インフラの整備 ・ 職業訓練 ・ 雇用機会の創出 | ・ 経済社会インフラと経 済社会サービスの整備 ・ 人材育成 ・ 技術の開発・普及 | ・ 民主化支援 ・ ガバナンス ・ 人権支援 ・ 貧困削減 |
| 活動の 担い手 | 国際機関 PKO (わが国) NGO (難民の流出先である周 辺国政府から要請がある 場合の支援はJICA) | 国際機関 JICA NGO | 国際機関 JICA NGO | 国際機関 JICA NGO |

目される。ここでも紛争中の緊急援助は世界銀行が担うべき役割ではないことを明記している。

人道援助に関するわが国の活動について、JICAにおいて、対人地雷除去に関し、いかなる協力・支援が可能かを検討した過程では、紛争と開発に関し、表 - 5 のような整理を行っている。

1. 紛争直後の緊急援助と長期開発とのギャップへの対応

標記のテーマについて、世界銀行、UNHCRおよびわが国等の事例・経験などを基に、緊急援助と長期開発とのギャップをいかに埋めていくかについて今後の方向性を検討していく必要がある。

(1) 合意形成 「ギャップ」とは何を指すのか
緊急援助と復興援助に携わる組織、人材(アク

(特別報告)

注 釈

- 1) 難民とは、「人種、宗教、国籍、特定の社会的集団の構成員であること、または政治的意見を理由に迫害されるという、十分に根拠のある恐怖によって、国籍国の外にいて、その恐怖のためにその国の保護を受けられないか、受けることを望まないものである」(難民の地位に関する条約、1951.)。
- 2) 1992年のUNICEF理事会におけるUNHCRの声明(仮訳)。

参考文献

- 1) REFUGEE, No.2, 1998.

国際協力事業団 ポスト・コンフリクト協力研究グループ

小嶋光昭(国際協力事業団企画部長)

橋本栄治(国際協力事業団ケニア事務所長、前企画部企画課長)

大島義成(国際協力事業団総務部改革推進室長、前企画部地域第三課長)

富本幾文(国際協力事業団国際協力専門員)

大井英臣(国際協力事業団国際協力専門員)

高島宏明(国際協力事業団企画部企画課長代理)

三次啓都(国際協力事業団企画部企画課)

参考資料

紛争後（ ）と紛争中（ ）の事例

冷戦中の東西対立の図式の中では、地域紛争は副次的な扱いを受けることが多かった。冷戦の終結に伴い、軍事援助が停止・削減されたことで東西の代理戦争としての性格が強かった地域紛争ほど冷戦と同様に終結するか、規模の縮小を余儀なくされた。他方、国境の確定をめぐる古典的な国家間紛争が少数ながら存在するものの、国家内部の紛争が圧倒的な多数を占めている。

ちなみに、ポスト冷戦世界における主な紛争の事例は以下のとおり。

アジア地域

- カンボディア：ポルポト派による反政府運動、連立政権内部の武力衝突。
- スリ・ランカ：ヒンズー教徒タミール人武力勢力による分離独立運動。
- インドネシア：東チモール独立運動、イリアン・ジャヤ独立運動など。
- フィリピン：1996年モロ民族解放戦線と政府間の和平実現。
- ミャンマー：民主化運動。
- インド/パキスタン：カシミール帰属をめぐる国境問題での武力衝突。
- アフガニスタン：ゲリラ各派の民族対立、原理主義勢力タリバーン出現による内戦激化。

中近東

- イスラエル：中東和平合意、ただし散発的にパレスチナ人との衝突。
- エジプト：イスラム原理主義勢力（イスラム聖戦団など）の反政府運動。
- イラク/クウェイト：90年のイラクのクウェイト侵攻と91年多国籍軍による解放。
- イラン：クルド民主党によるクルディスタン独立運動。
- イラク：クルディスタン独立を求める対イラク闘争と独立運動内部の対立。
- トルコ：クルディスタン労働者党による独立闘争（95年政府による掃討作戦実施）。

アフリカ

- ジブティ：統一民主戦線による反政府運動、94年和平合意。
- ソマリア：無政府状態、「失敗した国家」。
- ウガンダ：スーダン支援による北部の「神の抵抗軍」などによる反政府運動。
- ルワンダ：ツチ族とフツ族の対立。国際戦争犯罪法廷が設置されるも裁判進まず。
- モザンビーク：92年内戦終結。94年国連監視下で総選挙実施。
- 南アフリカ：アパルトヘイト終焉前後の黒人勢力間の対立。
- アンゴラ：94年に内戦終結。アンゴラ全面独立民族同盟と政府が和平協定締結。
- カメルーン/ナイジェリア：96年油田地帯であるバッカシ半島領有をめぐり武力衝突。
- コンゴ：97年カピラ議長率いる解放勢力が30年あまり続いたモブツ政権を打倒。
- セネガル：カザマンス民主勢力運動による分離独立運動。
- リベリア：89年からの内戦が96年に停戦し、97年大統領選挙実施。
- シエラ・レオネ：革命統一戦線による反政府運動。96年和平合意。97年クーデター。
- 西サハラ：ポリサリオ戦線によるモロッコからの独立運動。

東欧・中央アジア

- ボスニア・ヘルツェゴビナ：92年内戦突入。95年 Dayton 合意。
- クロアチア：95年政府軍によるクライナ・セルビア人共和国制圧。
- モルドヴァ：90年ロシア軍とモルドヴァ軍の衝突。95年停戦協定（混乱継続）。
- グルジア：92年アブハジア共和国の独立をめぐり武力衝突。94年停戦したが分立状態。
- チェチェン：91年独立宣言。94年ロシア軍侵攻。96年停戦合意、独立問題先送り。
- アゼルバイジャン：ナゴルノ・カラバフ自治州帰属をめぐりアルメニアと衝突。94年停戦。

中南米

- メキシコ：94年チアパス州、96年ゲレロ州で民族解放軍・人民革命軍の蜂起。
- グアテマラ：民族革命軍による反政府運動。96年和平合意実現。
- コロンビア：革命軍、民族解放軍など左翼ゲリラによる反政府運動。
- エクアドル/ペルー：95年天然資源の豊富なコンドル山脈地帯の国境をめぐり武力衝突。
- ペルー：センドロ・ルミノソ、MRTAなど左翼ゲリラによる反政府運動。

ヨーロッパ

- イギリス：北アイルランド分離独立運動。94年停戦したが、96年から爆弾テロ再開。
- スペイン：ETA（バスク祖国と自由）によるバスク分離独立闘争。

上記以外にも、第二次大戦後からの懸案ともなっている北朝鮮（朝鮮民主主義人民共和国）問題、中台（中華人民共和国、台湾〔中華民国〕）問題などがあり、紛争の原因は古典的な国境問題から、政治、経済、社会（民族、文化、制度、宗教等）、環境などあらゆる領域における対立の結果として、多様さを増す傾向にある。

〔情報〕

1. 技術協力手法研究「法制度整備支援に関する基礎研究」

1. 背景と目的

近年、旧社会主義諸国の市場経済体制への移行、また開発途上国のグッド・ガバナンスの確立を支援することを主な目的とする法制度整備支援が、国際機関および二国間援助機関によって盛んに行われてきている。わが国においても、JICAの重要政策中枢支援協力の一環として、1996年度より、「ヴィエトナム重要政策中枢支援：法整備」事業が実施されるなど、各方面で法制度整備支援の重要性が指摘され、いわゆる知的支援に対する関心が高まっている。

わが国は、明治以降の近代化の過程で大陸法を中心に欧州の近代法を受容し、戦後は民主化の過程で米国の影響を受けて、独自の法制度を確立、発展させ、今日の社会的、経済的発展の基盤を築いた。このようなわが国の経験が、自由主義体制への転換を急ぎ、かつ経済発展のため法制の近代化を目指す諸国の参考になるとの観点から、文化的親和性を有するアジア諸国を中心に、わが国の法制度整備支援への期待が高まりつつある。

しかし、わが国によって実施された法制度整備にかかわる協力の事例が少ないため、この分野での援助を実施する上で有用な基礎的情報が求められている。今後予想される途上国からの要請に応え、有効かつ効率的な法制度整備支援を実施するためには、同支援についてすでに相当の経験を有する主要国際機関および二国間援助機関の実施内容、動向を包括的に把握・整理するとともに、その協力手法やノウハウを比較検討・分析することにより、わが国の今後の協力に生かしていくことが必要とされる。

本調査研究は、JICAが実施する法制度整備支援関連事業の効果的な実施と、わが国ODAスキームによる知的支援・協力の強化に資するため、他ドナーによって実施されている法制度整備支援について整理・分析し、さらにわが国の今後の協力のあり方について検討を行うことを目的としている。

2. 実施体制

本調査研究の事務局は国際協力総合研修所調査研究課に置き、調査および報告書原稿の作成を下記現地(イギリス)コンサルタントへ委託して実施した。

コンサルタント：佐藤 安信(弁護士、元欧州復興開発銀行法務部弁護士)

3. 報告書概要

本調査研究の対象とした法制度整備支援または法制支援とは、法制度改革の政策、法律・規則など法的規範の制定、関連制度の整備、その実施のための組織制度づくり、人材育成・養成を目的とした研修などへの資金提供、情報提供、調査協力、助言、専門家派遣、研修員受入および関連施設、物資の供与を含む支援・協力である。

報告書第1章では調査研究の概要が記されている。第2章においては、国際機関および二国間援助機関が実施している法制度整備支援についての調査結果を取りまとめた。調査対象機関は、国際機関としては世界銀行、国際通貨基金(IMF)、欧州復興開発銀行(EBRD)、アジア開発銀行(ADB)、国連開発計画(UNDP)、国連商事法統一委員会(UNCITRAL)、国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)、経済協力開発機構(OECD)、欧州評議会、欧州連合(EU)、国際開発法研修所(IDLI)を、二国間援助機関としてはイギリス：国際開発省(DFID)、UK-KNOW HOW FUND、英国文化協会、アメリカ：米国国際開発庁(USAID)、カナダ：カナダ国際開発庁(CIDA)、ドイツ：ドイツ技術協力公社(GTZ)を取り上げている。

第3章においては、事例研究として、EBRDによるキルギスにおける商事法の実施：国際商事仲裁法および破産法プロジェクト、EBRDおよびIDLIによる中欧イニシアティブ(CEI)：商事法研修プロジェクト、USAID、米州開発銀行(IDB)、世界銀行およびUNDPによるラテン・アメリカならびにカリブ諸国における司法改革支援から得られた教訓の総括、およびADBのヴィエトナムにおける法務職員の再教育プロジェクトを取り上げ、詳細に分析している。

第4章においては、各ドナーの支援状況の概要と事例の分析結果を踏まえ、援助機関が実施する法制度整備支援の動向について、その目的、内容・方法、課題、今後の方向という観点から整理した。

以上に加え、第5章においては、法制度整備支援

(情報)

にかかるわが国の協力のあり方について検討を行い、支援におけるわが国の比較優位性、実施機関および専門家の留意事項、実施体制、今後のJICAの役割などについて考察している。

〔情報〕

2. 技術移転調査研究「防災と開発に関する基礎研究」

査室副主任調査研究員（97年5月まで）

角田 宇子 亜細亜大学国際関係学部講師
（97年6月から）

主査 渡辺 正幸 JICA国際協力専門員

1. 調査研究の背景

1987年の第42回国連総会において、20世紀最後の10年を「国際防災の10年」とし、全世界が協調して災害を防止し被害を軽減しようという日本の提案が、満場一致の支持を得て議決されて以来、わが国は防災にかかわる多くの取り組みの中心的な役割を果たしてきた。

しかしながら災害は、特に開発途上国において、その発生件数・規模・犠牲者数のいずれにおいても増加しこそすれ減少してはいない。これは、人口増加に伴う貧困層の絶対数の増加と、彼らの災害危険地域での居住による被害の拡大と無関係ではないと考えられる。

本調査研究は、自然の加害力に対する社会の脆弱性、災害の要因およびそれらの開発との関連性を理学・工学・社会的に考察するとともに、これまでに採られた対応事例の研究を基に教訓を抽出し、今後のわが国による防災のための援助のあり方を検討することを目的として開始したものである。

2. 研究会の経緯

まず、主査が災害という視点・切り口で観察した途上国の現状を基に、防災と開発に関連した問題の所在を確認し、関連する情報を研究者ならびに有識者の論文および途上国と先進国双方による報告書などから入手し、それらを基に資料を準備した。

さらに1997年1月に外部の有識者からなる第1回の検討会を開催し、計4回の検討会により内外の事例を収集して分析を行った。また、97年6月から7月にかけてフィリピンおよびネパールへの現地調査・視察を行い、担当者と意見交換を行った上で、基本的な考え方を取りまとめた。

3. 研究会の構成（順不同、敬称略）

座長 河田 恵昭 京都大学防災研究所教授
委員 広瀬 弘忠 東京女子大学文理学部教授
水山 高久 京都大学農学部教授
佐藤 寛 アジア経済研究所経済協力調

4. 報告書の概要

戦争や災害で人々が生存の危機に陥ったり生活基盤を失うという事態に対応し、国際的な規模で緊急救援が実施されるようになってきた。こうした救援活動の拡充と並行して、サイクロン、津波、火山活動、干ばつなどの深刻な加害力の発生と動静が国際的な協力のもとでモニターされるようになり、災害の軽減に顕著な効果を表し始めている。このように、災害救援と防災が国際社会の主要課題のひとつとして強い協調の下で実施されるようになったことは、人類社会が災害に対し本格的な取り組みを始めたことを示す希望のサインであり、国連の「国際防災の10年」はこの好ましい変化の象徴であるといえよう。

しかしながら、緊急救援やその後の援助で命を取り留めることができたとしても、多くの被災地では、救援や援助の終了が生存の危機の再発になるという現実がある。最悪の場合、緊急救援と復興援助の成果でゼロの状態から再び立ち上がることができたとしても、繰り返して類似災害に見舞われて生活の復旧がほとんど望めないという状況もあり得る。

開発途上国は元来災害に対して脆弱である。途上国における被災者の生活再建や防災のための協力は、通常、一定の投入量を持つプロジェクトを媒介とした「援助」という方式で実施されているが、援助の中身ならびに規模や、実行に移す手法および対象国側の対応には問題も残されている。このため、防災や開発のための援助プロジェクトが実行されても、災害の件数、被災者数ならびに損失は増加する傾向にある。

このような状況を変えていくためには、援助を実施する際に、社会の災害に対抗する能力の大きさとその変化を表す「防災力」という考え方を持つ必要がある。

「防災力」を大きくし、持続的にするために社会が内包するroot causes(根源的原因)を取り除こうという取り組みのためには、まず、地域社会のレベルから援助プロジェクトの検討を始めるべきである。そのためには、多様なニーズに応えかつ必要条

件を満たす多種類かつ大小さまざまなサイズの開発援助プロジェクトを統合(インテグレート)しながら実行する体制を作った上で、「小さく生んで、時間をかけて、大きく育てかつ普及させていく」という取り組みが求められる。

自然の加害力が地域社会に作用して災害が起こる反応過程を変化させて制御するためには、自然的な条件と社会的な条件とその変化を動的にとらえ、root causesを取り除く作業が必要である。人口増 環境条件の悪化 社会条件の悪化 災害の悪循環にブレーキをかけ、あるいは切断するための理論と方法論を明らかにし、経験を加えて実行し、その成果を基に「防災」すなわち「生活レベルの安全保障」により多くの投資を促す世論を形成する努力を続けなければならない。防災力を大きくする事業を「持続的開発援助事業」の第1段階としてとらえ、自然の加害力が災害に転化することによって人間らしく生きることが困難になっている地域で、持続的発展のきっかけとなる援助介入を多面的かつ総合的に実施する時期に来ている。

〔情報〕

3. 中国(第2次)国別援助研究

1. 援助研究の背景

中国国別援助研究会(第1次)は1989年に故大来佐武郎先生を座長として設置され、92年に研究会の最終報告書を作成した。当時の中国の状況は、「改革・解放」路線を取り始めて10年ほどを経過したころであり、マクロ経済的にも不安定で、「改革・解放」路線がセットバックに陥る可能性を含んだ状況であった。第1次研究会報告書では、「改革・解放」路線を支持し、経済の安定とインフレの抑制、インフラのボトルネックの解消などに主眼を置いた提言を行った。

その提言から約5年を経た97年8月に、第2次の中国国別援助研究会が設置された。研究会は、第1次研究会報告以降の中国の開発と日本の対中援助の成果分析を踏まえ、2005年を目標年次とした今後の対中援助の方向性についての検討を行い、99年2月に報告書が完成した。

2. 研究会の構成(敬称略)

(1) 委員

| | | |
|---------|-------|---------------------|
| 座長 | 渡辺 利夫 | 東京工業大学大学院社会理工学研究科教授 |
| マクロ経済 | 石原 享一 | 神戸大学国際文化学部教授 |
| 工業開発 | 上原 一慶 | 京都大学経済研究所教授 |
| 教育・人的資源 | 大塚 豊 | 名古屋大学大学院国際開発研究科教授 |
| 地域開発 | 加藤 弘之 | 神戸大学経済学部教授 |
| 政治・行政 | 小島 朋之 | 慶應義塾大学総合政策学部教授 |
| 農業 | 田嶋 俊雄 | 東京大学社会科学研究所教授 |
| 財政・金融 | 南部 稔 | 神戸商科大学商経学部教授 |

| | | |
|----------------|-------|---|
| インフラ | 種田 博 | 海外経済協力基金業務第二部業務第一課長(1998年5月まで) |
| | 林 薫 | 海外経済協力基金業務第二部業務第一課長(98年5月より) |
| 保健医療 | 林 謙治 | 国立公衆衛生院保健統計人口学部長 |
| 環境 | 菱田 一雄 | 菱田環境計画事務所所長 |
| 援助動向 | 八島 継男 | (社)国際善隣協会環境推進センター顧問 |
| (2) タスクフォース | | |
| 主査 | 富本 幾文 | JICA 国際協力専門員 |
| 人的資源開発 | 伊澤 映子 | JICA 無償資金協力調査部調査第二課ジュニア専門員 |
| 政治・行政 | 大久保恭子 | JICA 国際協力総合研修所調査研究課(事務局兼務) |
| 運輸・交通・通信(インフラ) | 奥邨 彰一 | 外務省経済協力局開発協力課 |
| 鉱工業・エネルギー | 加藤 俊伸 | JICA 鉱工業開発調査部工業開発調査課長代理 |
| 貧困 | 鈴木 啓史 | JICA 研修事業部管理課 |
| 保健医療 | 立場 正夫 | JICA 調達部管理課長代理 |
| 環境 | 藤谷 浩至 | JICA 社会開発調査部社会開発調査第二課長代理 |
| 女性と開発 | 本田 百合 | JICA 国際協力総合研修所調査研究課日本国際協力センター嘱託研究員(98年4月まで) |
| 社会保障制度 | 前田比呂子 | 京都産業大学外国語学部講師 |
| マクロ経済 | 丸川 知雄 | アジア経済研究所経済開発分析プロジェクトチーム研 |

農 業 村田 好子 JICA 国際協力総合研修所調査研究課日本国際協力センター嘱託研究員 (98年2月まで)

援 助 動 向 渡辺 雅人 JICA 企画部地域第二課

事 務 局 中村 律子 JICA 国際協力総合研修所調査研究課日本国際協力センター嘱託研究員 (98年9月まで)

味木志緒美 JICA 国際協力総合研修所調査研究課日本国際協力センター嘱託研究員

今後も貧困撲滅と地域間格差解消のために目標を絞った戦略的な援助を行う必要がある。円借款を通じて貧困地域のインフラや産業基盤の整備、さらに一步踏み込んで貧困対策関連のプロジェクトを支援することも重要である。総じて、今後の日本の対中援助を経済開発重視型から社会開発分野(保健医療、教育・人的開発、社会保障など)優先の援助に転換していく必要がある。保健医療、教育・人的開発、貧困農村支援、社会保障、女性と開発の分野において具体的な項目の検討を実施した。なお、発展段階も地理的条件も異なる中国の多様性をとらえたきめの細かい援助の実施に留意が必要である。

環境保全

中国側の環境対策予算への配分が必ずしも十分ではないことに鑑み、いかに効率的な協力を行うかがポイントとなる。進展中の環境モデル都市構想では、そこでの経験が他の地域にも波及するような、デモンストレーション効果の高い協力の実施に取り組むものである。同時に、環境モデル都市に選ばれた都市の汚染問題のみに注目するだけでなく、当該都市の市場経済化に伴う産業構造の変化の方向、関連する周辺地域や河川の上・下流に位置する他の工業都市の産業構造や汚染の状況などとの関連を考慮した地域的な広がりをもった環境対策の視点も重要となる。なお、大気汚染・酸性雨対策、水質汚濁対策、都市の環境保全、森林保全、治水、防災の分野において具体的な項目を検討した。

農業開発・食糧供給

今後は、これまでハード中心の施設建設、機材・設備の整備、生産関連技術の移転から、食糧供給の安定や農業構造の改革などに関する共同調査、政策立案、制度・組織づくりなどソフト中心の取り組み、農民の所得向上につながる技術を中国と共同で開発するような協力が必要である。また、地域的にみても、今後は、貧困・地域間格差の是正のため、中・西部などの貧困地域を重点とし、地域のバランスをとる必要がある。なお、農民の所得向上、貧困・地域間格差の解消につながる協力、農業の産業化に向けた協力、農産物流通関連インフラの整備・市場運営への協力、波及効果の期待できる農業協力について具体的な検討を実施した。

制度化された市場経済の構築

中国では、すでに制度化された市場経済の構築のための制度づくりや政策の方向付けというような支援の段階は終わっていると考えられる。今後

3. 研究会の結論

- (1) 第1次研究会以降(そして20周年を迎えた)日本の援助は、中国の近代化と改革・開放に大いに貢献してきた。
- (2) 第1次研究会当時の中国の社会経済状況に比べて、今日の状況は相当変化しており、貧困、環境、食糧、制度化された市場経済の構築など、従来にも増して真剣に取り組むべき課題が生まれている。
- (3) 今後の日本のODA資源の制約と中国の国土・人口の大きさを考えると、中国の自助努力では解決できない最重点課題に集中して協力し、成果を普及するためのモデル化が必要である。
- (4) 日本の援助の目的は、日本を含むアジア地域、そして世界各国にとって望ましい中国の安定的な発展に資することである。

4. 援助の重点分野・地域

(1) 重点分野

貧困・地域間格差の解消

| | |
|------|---|
| 重点分野 | 貧困・地域間格差の解消 環境保全 農業開発・食糧供給 制度化された市場経済の構築 |
| 重点地域 | 中・西部の特に貧困な地域を重点として今後の援助を展開すべき。 |

〔情報〕

4. 国民参加型協力推進基礎研究「地方自治体の国際協力事業への参加(フェーズI)」

1. 調査研究の背景

JICAはこれまで、研修員の受入れ、専門家派遣、青年海外協力隊の隊員派遣などの広範な事業において、地方自治体との連携により多くの事業を実施してきている。

地方自治体は、上下水道、廃棄物処理等の環境分野をはじめ、都市交通、住宅、社会福祉などの多様な分野において、市民生活に密着した技術や経験を有する人材を確保しており、これらの地方自治体の人材が有する技術は、途上国の地域の発展に貢献し得るものである。さらに、地方自治体の人材のわが国 ODA 事業への参加を促進することにより、国民のODAに対する理解を一層深めることが可能であると考えられることから、今後、地方自治体との連携強化は、ODA事業全般の実施においてさらに重要となっていくものと考えられる。また、自治体側としても、国際協力事業への取り組みを推進していくために、国際協力推進大綱の策定や国際交流協会の設立など、積極的な活動を開始している。

このような状況に鑑み、本調査研究は、JICAと地方自治体との連携を推進するための具体的な方策を検討することを目的として、開始されたものである。

2. 研究会の経緯

外部有識者や地方自治体関係者からなる検討委員会を設置し、1997年9月に第1回検討会を開催し、以来、公開セミナーを含む計8回の検討会を開催し、JICAと地方自治体の連携を推進するための方策について検討を行った。また、併せて、400を超える全国の自治体に対し、ODA事業に参加していくに当たった協力意向、制約要因などを調査するためのアンケート調査を行い、その結果を提言の取りまとめに活用した。

3. 研究会の構成(順不同、敬称略)

座長 鈴木 佑司 法政大学法学部教授

新藤 宗幸 立教大学法学部教授
細越 良一 (財)自治体国際化協会協力課長
杉岡 昭子 北海道教育大学非常勤講師
瀬脇 一 岩手県生活環境部文化国際課長(1998年3月まで)
三上 佑子 岩手県生活環境部文化国際課長(98年3月から)
大原 薫 埼玉県総合政策部交際課長(98年3月まで)
根生 雄勝 埼玉県総合政策部交際課長(98年3月から)
浦山 斉 東京都生活文化局交流推進室課長
山本 寿子 石川県県民文化局国際課長(98年3月まで)
架谷外茂治 石川県県民文化局国際課長(98年3月から)
田原 徳夫 愛知県国際課長
松村 博泰 大阪市長官室国際交流課企画主幹(98年3月まで)
川北 直生 大阪市長官室国際交流課長代理(98年3月から)
荒井 仁志 広島県総務部国際交流課長(98年3月まで)
中村 博 広島県総務部国際交流課長(98年3月から)
島田 京子 高知県文化環境部国際交流課長
樽見 明敏 北九州市企画局国際交流課長
大城 真幸 沖縄県文化環境部文化国際局国際交流課長
高橋 昭 JICA技術参与

4. 報告書の概要

1) 地方自治体の国際協力を取り巻く状況

冷戦終結後の国家秩序の変化は、開発のあり方の見直しを迫り、健康や教育といった個人レベルでの発展の重要性を増大させている。また、開発における地方分権化、市民社会の参加などの重要性も増している。

冷戦構造の終焉は、援助ニーズの多様化をもたらした。人間中心の開発という考え方は、1990年代において援助に関する議論の中心を占めてきたが、貧困緩和、初・中等教育、母子保健といった社会開発、環境などの分野においては、途上国の地方政府の能力向上が不可欠である。

また、ODAの実施には国民の理解と支持が不可欠である。そのためには、情報公開や広報の拡充、また、自治体、NGO、市民などの参加による国民参加型協力を進めていく必要がある。

2) 地方自治体の国際協力の現状と課題

(1) 自治体の国際協力の基本的考え方

グローバル化の進展や日本の国際社会におけるプレゼンスの高まりなどを背景に、自治体をはじめ、NGO、地域のコミュニティーによる国際協力への主体的な取り組みが進展している。

自治体の国際協力は、国際貢献、人道的配慮といった利他的な側面も有しており、都道府県・政令指定都市を中心に国際貢献、人道的配慮を目的に国際協力に取り組もうとしている自治体が多い。

自治体の国際協力を考える際、市民の参加という視点が不可欠である。自治体はその基盤を地域の住民や企業に置くため、国際協力を実施するに際しての彼らからの理解と支持は不可欠である。

(2) 自治体の国際協力実施上の特徴

自治体による国際協力の実施状況は、自治体ごとの差異が大きい。都道府県、政令指定都市ではすべての自治体が現在国際協力を実施しているが、それ以外の自治体では実施の比率は低くなる。今後の取り組みについても、都道府県では90%、政令指定都市では80%を超える自治体が、「今後一層促進」「現状維持」としているのに対し、それ以外の自治体では、「今後一層促進」「現状維持」が減少し、「現在・今後とも実施する予定がない」「今後、取り組むかは未定」とする自治体が過半数を占めている。

一方、国際協力を実施する際の問題点・制約要因についてみると、資金不足が最も多く、人材不足、情報不足、ノウハウがない、制度の未整備、方針不明確が続いている。

3) JICAにおける自治体との連携の現状と課題 (略)

4) 提言

以下の項目について、提言を取りまとめた。

(1) 自治体とJICAの協力関係の構築 基本的考え方

(2) 自治体とJICAの協力関係の構築 具体的方策

国際協力に対する理解の促進

情報交換・提供の強化

広報・開発教育

意見交換会

国際協力実施のための基盤強化

人材養成

教材等の作成

プロジェクトの形成ならびに実施における連携

案件形成のための情報提供

案件選定の場の設定

合同プロジェクト形成調査

実施段階における連携方式(参加方式、共同実施方式、コントラクト方式)

自治体、地域の得意分野の特定と継続した事業実施

合同評価

自治体 JICA の協力関係の構築を通じた国内ネットワークの強化

国内における自治体ネットワークの形成

市民、NGOなどの国際協力事業への参加

途上国自治体支援の強化

途上国の中央政府に対する対自治体協力の重要性のアピール

途上国における中央・地方ネットワークの形成

協力関係推進のための実施体制

JICA国内機関による事業実施

本誌の編集方針、企画の審議、原稿の審査などは下記編集委員会が行います。(五十音順)

委員長：五十嵐禎三(国際協力事業団 国際協力総合研修所長)

委員：浅沼 信爾(一橋大学経済学部教授)

池田 彦(国際協力事業団 社会開発調査部長)

石川 滋(一橋大学・青山学院大学名誉教授)

内海 成治(大阪大学人間科学部教授)

黒木 亮(国際協力事業団 林業水産開発協力部長)

小嶋 光昭(国際協力事業団 企画部長)

谷川 和男(国際協力事業団 鉱工業開発協力部長)

鶴見 和幸(国際協力事業団 農林水産開発調査部長)

福原 毅文(国際協力事業団 医療協力部長)

編集後記

前号から、各掲載論文の要約に英文訳を加えました。ちょっと、雰囲気が変わったと思いますが、いかがなものでしょうか？ 編集の立場としては作業量が大幅に増加してしまったため、猫の手も借りたいような状況となってしまいましたが、読者の評価を得られれば、それに越したことはありません。これを機に、カウンターパートや研修員等にも、本誌を紹介していただければ幸いです。ちなみに、掲載された原稿は、後に、本誌の英文版『Technology and Development』誌に掲載される場合があります。その際には、全文が英訳され、諸外国の国際関係機関等にも配布されることとなります。

ところで、英訳については、一部を除きその作業全般を編集事務局で行っておりますが、投稿は日本語での受け付けとなっております。「英語で投稿を！」と思われている方には誠に申し訳ありませんが、日本語によりご投稿いただきますようお願いいたします。また、「我こそは」と思われる方はぜひ、「我こそは」と思われなくても結構です。どしどし、ご投稿、お待ちしております。

インターネットでも、本誌は24号から、『Technology and Development』誌はNo.9から最新号までを全文ご紹介しております。本誌の印刷部数は限られているため、「ぜひ入手したい」との読者の要望に応えることができない場合があります。そのような場合は、こちらのインターネットをご覧になっていただきたいと思います。

* 『国際協力研究』誌ホームページ

URL; <http://www.jica.go.jp/J-info/Index-kenkyu.html>

* 『Technology and Development』誌ホームページ

URL; <http://www.jica.go.jp/E-info/E-T/Index.html>

* 『国際協力研究』誌投稿案内

URL; <http://www.jica.go.jp/J-info/J-info-kenkyu/FAp100.html>

なお、ご意見、ご要望、お問い合わせは、国際協力総合研修所技術情報課にて承っております。

e-mail: sarisari@jica.go.jp

(いな)

国際協力研究 第15巻 第1号(通巻29号)

平成11年4月1日発行

編集・発行所 国際協力事業団

©国際協力事業団 1999

国際協力総合研修所

本誌の無断転載・複写を禁ずる

〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町10番5号

電話 東京(03)3269-2357

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
