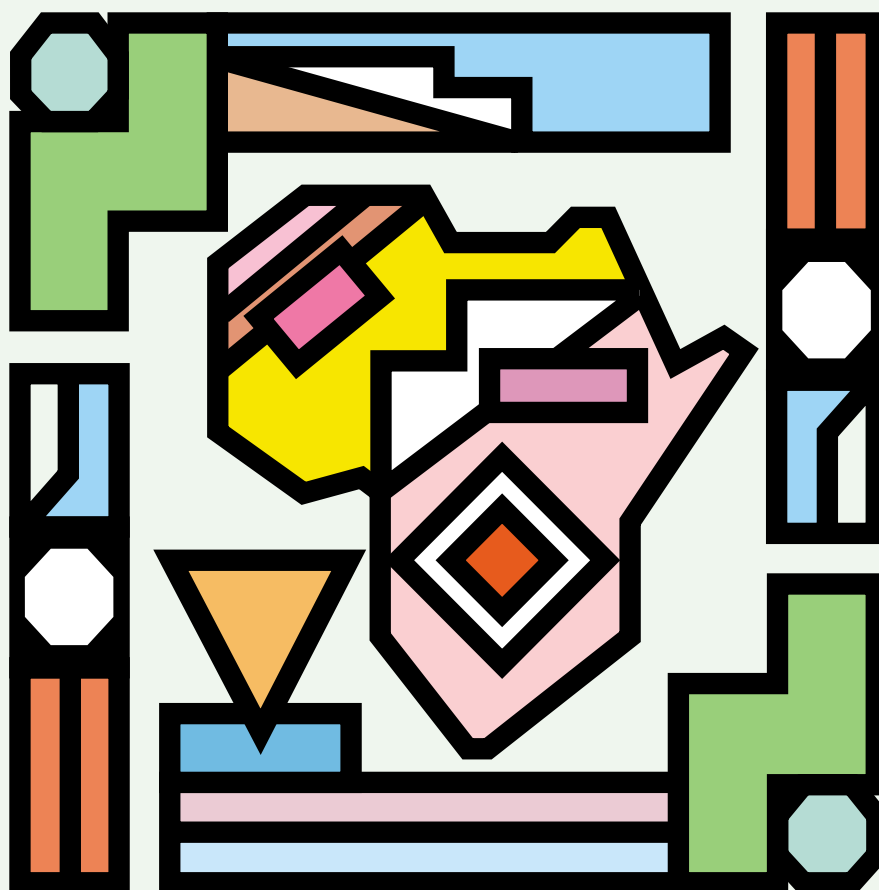


南部アフリカ援助研究会

報告書

第4巻

ザンビア・本編



2000年12月

国際協力事業団

総研

J R

00-23

第4巻 ザンビア・本編 目次

目次	i
委員リスト	vii
タスクフォースリスト	viii
南部アフリカ援助研究会の概要と執筆分担一覧	x
ザンビア・本編要約	xii
略語表	xxxii
提言フローチャート	xxxv
ザンビア地図	xxxvii
第1部 現状と課題	1
第1章 総論	1
第2章 開発計画	3
はじめに	3
1. カウンダ・UNIP 政権と開発計画	3
1 - 1 1980年代以前：5ヵ年計画時代	3
1 - 2 1980年代：経済危機、構造調整と開発計画の困難	3
2. MMD 政権と開発計画	4
2 - 1 1990年代前半：MMD 政権の成立と構造調整	4
3. 1990年代半ば以降の開発計画	5
3 - 1 セクター投資計画	6
3 - 2 貧困削減行動計画(1999-2004年)	7
4. 開発計画の課題	8
4 - 1 総合的な開発計画の必要性	8
4 - 2 各セクター間の調整、および部門横断的な課題に係る開発計画の必要性	8
5. 日本の援助の課題	8
第3章 政治・行政	10
1. 政治的民主化	10
1 - 1 チルバ政権と民主化	10
1 - 2 「ガバナンス報告」と民主化	12
1 - 3 民主化の諸課題	13
2. 行政改革	15
2 - 1 行政改革の課題	15
2 - 2 公務員制度改革の遅延	15
3. 周辺諸国との関係	16
3 - 1 南部アフリカとザンビア	16
3 - 2 近隣諸国との関係	16
4. 日本との関係	17
4 - 1 日本とザンビア	17
4 - 2 開発協力における留意点	17

第4章 経済情勢	20
1. はじめに：問題の所在と本章の概要	20
1 - 1 ザンビアの経済困難を如何に理解するか	20
1 - 2 負の遺産を超えて	20
2. 経済改革本格化以前のザンビア経済とその問題点	21
2 - 1 ザンビアにおける開発の初期条件	21
2 - 2 銅依存とオランダ病	22
2 - 3 都市集中と経済政策上の都市偏重	25
2 - 4 マクロ経済上の不均衡(財政赤字、インフレ、経常赤字、債務)	27
2 - 5 政府・国営企業部門への資源集中	30
2 - 6 制度の未整備と人的資源開発	30
2 - 7 まとめ	33
3. 経済改革の実施状況と成果	33
3 - 1 構造調整政策の考え方と枠組み	33
3 - 2 マクロ安定化と財政金融政策	36
3 - 3 国内の規制緩和と補助金の廃止	38
3 - 4 外貨取引・貿易等の対外自由化	38
3 - 5 国営企業等の民営化	39
3 - 6 行政部門の合理化	40
4. 経済改革の成果と問題点の検討	41
4 - 1 近年の経済パフォーマンス	41
4 - 2 構造調整政策の不徹底な領域	42
4 - 3 構造調整策の引き起こした諸問題：不確実性と社会的コスト	43
4 - 4 構造調整自体では解決できない長期的問題：制度構築及び人的資源開発	44
5. 経済政策の今後の課題	47
5 - 1 経済政策の枠組み	47
5 - 2 産業開発・地域開発の方向性	48
6. おわりに(援助の方向性への提言)	49
6 - 1 援助のニーズ重視から実効性重視へ	49
6 - 2 経済政策の面から見たザンビア側の援助ニーズ	50
6 - 3 ザンビア側の援助吸収体制と他のプロジェクト・機関との連携の重視： 「点の援助」からの脱却	51
6 - 4 範囲・セクターの絞り込み：百貨店方式からの脱却	51
6 - 5 援助人材の育成及び過去の経験の総括と活用	52
第5章 鉱工業開発	54
1. 鉱業部門	54
1 - 1 現状	54
1 - 2 政策の実績と今後	55
1 - 3 将来の課題	55
2. 製造業部門	57
2 - 1 現状	57
2 - 2 政策の実績と今後	58
2 - 3 将来の課題	58

第6章 農林水産業	61
1. 農業部門	61
1 - 1 農業部門の重要性	61
1 - 2 農業の生産構造	61
1 - 3 土地制度	62
1 - 4 農業生産の動向	62
1 - 5 農業の流通体制	63
1 - 6 農業関連サービス	64
1 - 7 農業セクター投資プログラム	65
1 - 8 農業協同組合	65
1 - 9 提言	66
2. 水産業部門	66
2 - 1 水産業の重要性	66
2 - 2 漁業生産の現状と課題	67
2 - 3 魚の流通・加工の現状と課題	67
2 - 4 提言	67
第7章 貧困対策と社会開発	69
1. 貧困	69
1 - 1 重要課題としての貧困対策・社会開発	69
1 - 2 貧困の捉え方および貧困対策	69
2. 現状	71
2 - 1 貧困の状況	71
2 - 2 地域格差	73
2 - 3 女性、子供	75
2 - 4 雇用(失業者とインフォーマル・セクター)	75
3. 貧困に関する政策、計画	77
3 - 1 構造調整の社会的側面	77
3 - 2 マイクロ・プロジェクト	77
3 - 3 貧困削減戦略枠組みと貧困削減行動計画	78
3 - 4 女性・ジェンダー分野の計画	80
3 - 5 子供、青年	80
3 - 6 農村開発	81
3 - 7 貧困関連対策、事業	81
4. 課題	82
5. 援助の課題および日本の援助	82
第8章 環境	85
1. 現状	85
1 - 1 ザンビアの環境問題の特徴	85
1 - 2 ザンビアの主な環境問題	86
1 - 3 環境関係の法制および制度	93
2. 課題	95
3. 援助の課題および日本の援助	96
3 - 1 今後の援助実施にあたっての姿勢	96
3 - 2 各分野別の援助の可能性	96

第9章 保健医療	99
1. 危機の構図 - 最低限の認識共有 -	99
2. わが国援助についての視点	101
2 - 1 エイズ対策支援 - 無視し得ない開発課題 -	101
2 - 2 保健医療改革支援 - ビジョンの共有とプロセスへの参加 -	103
2 - 3 都市保健支援 - 拡大する健康リスクへの対処 -	104
2 - 4 学校保健支援 - 未来を担う世代への投資 -	105
第10章 教育・人的資源開発	108
1. 教育概観	108
2. 教育の部門別現状	108
2 - 1 初・中等教育	108
2 - 2 高等教育	110
2 - 3 職業訓練	110
2 - 4 成人識字教育	111
3. 教育の課題	111
3 - 1 教育行政能力の強化	111
3 - 2 初等・中等教育の拡充	111
3 - 3 高等教育の再構築	111
3 - 4 職業訓練内容と雇用ニーズの適合	111
4. 援助の方向性	112
4 - 1 日本の教育協力の経験	112
4 - 2 セクター・プログラム	112
4 - 3 援助アプローチ	113
第11章 インフラ・エネルギー	116
1. 運輸インフラの概況	116
1 - 1 道路	116
1 - 2 鉄道	117
2. エネルギー・インフラの概況	117
2 - 1 電力	118
2 - 2 石油及び石炭エネルギー	118
2 - 3 水供給	118
3. インフラおよびエネルギー・セクターの課題	118
4. 支援のポイント	119
5. 援助のあり方	119
6. まとめ	120
第2部 援助動向	122
第1章 わが国のこれまでの援助動向	122
1. 方針	122
1 - 1 ザンビアの経済状況	122
1 - 2 開発計画の現状	122
1 - 3 わが国の基本方針	122
1 - 4 開発の重点分野	123

2.	重点分野への取り組み	123
2 - 1	民間経済活動の推進	123
2 - 2	保健・医療サービスへのアクセスの改善	124
2 - 3	初等・中等レベルの学校教育・技術訓練へのアクセスの改善	124
2 - 4	小農支援を通じた農業生産の安定的拡大	125
2 - 5	安全な水へのアクセスの改善	125
2 - 6	環境の保全	125
3.	今後の協力実施にあたって - セクター・プログラムへの参画 -	126
第2章 主要援助国及び国際機関による援助動向		127
1.	概況	127
2.	主要援助機関の援助動向	130
2 - 1	国際機関	130
2 - 2	二国間援助機関	132
第3部 わが国の対「ザンビア」援助のあり方に関する提言		135
第1章 開発と協力に関わる基本的視点		135
1.	開発の歴史的な脈に則した現状認識、開発課題の把握	135
1 - 1	銅依存型経済構造の形成と失敗	135
1 - 2	開発路線の転換に見る「光」と「影」/ 政府の役割における新たな地平	135
2.	多様な協力主体との協調とわが国が果たしうる役割の発揚	136
3.	持てる援助資産・資源の有機的連携と活用	136
第2章 援助の課題・枠組み		138
1.	貧困の軽減への支援 - 農村で深刻な貧困 / 貧困の大きな地域間格差を是正するための支援 -	138
2.	社会的弱者に対する支援(教育 / 保健医療面での社会的サービスの弱体化との関連で)	139
2 - 1	初・中等教育の重点化	139
2 - 2	費用抑制型ないし費用対効果の高い保健医療サービス・システムの形成 / 健康教育の促進	140
3.	よりバランスのとれた経済構造形成の努力に対する支援	140
3 - 1	農村における都市向け食糧の安定供給 / 輸出作物の振興	141
3 - 2	都市における農村と連携した工業活動の維持	141
3 - 3	工業一般(産業技術・産業育成政策 / 中小企業育成 / 自由化に関連した産業政策)	141
第3章 実践的取り組みのための方策		143
1.	セクター投資計画(SIP)への積極的参画とわが国の貢献方法に関する工夫	143
1 - 1	セクター・プログラムへの積極的参画の姿勢の明確化	143
1 - 2	セクター・プログラムの内在的課題・問題の明確化と対策の構築における貢献	143
1 - 3	日本側人材の育成 / 手持ちのスキームの活用 + 現地の協力資源との連携強化 / ドナー間での協調に努力	144
2.	先方の援助吸収能力、実施体制に対応したアプローチの選択	145
2 - 1	援助吸収能力を勘案した選別アプローチ	145
2 - 2	対話型による案件形成と援助戦略の具体的事業への反映	146
3.	協力の効率化のために	146
3 - 1	既往の協力・援助資産の活用	146
3 - 2	地域的な視点に基づく援助	148
3 - 3	ザンビアとドナーの自信を回復するための一方策	149

《表リスト》

第1部

表2 - 1	過去の開発計画一覧	4
表2 - 2	現在の分野別戦略、計画一覧	5
表4 - 1	ザンビアの主要経済指標	40
表4 - 2	非伝統的産品の輸出収入(1987-1998年)	41
表5 - 1	銅製品の国別輸出先	54
表5 - 2	民営化対象のZCCMの事業(1999年央時点)	55
表5 - 3	製造業の付加価値(1994年価格)の産業別配分	57
表7 - 1	ザンビア貧困指標の変化	71
表7 - 2	ザンビアの主な社会指標の動向	72
表7 - 3	ザンビアの貧困関係の計画	78

第2部

表1 - 1	わが国の対ザンビアODA実績	123
表2 - 1	主要援助国及び国際機関による対ザンビアODA援助額の推移	127
表2 - 2	二国間ODAによるザンビアへの分野別援助額(コミットメント・ベース)	128
表2 - 3	ザンビアにおけるSIPの概要(1999年末時点)	129
表2 - 4	2000-2002年の世銀CASにおける援助戦略と計画	130
表2 - 5	1999-2001年を対象とするPFPの概要	131

第3部

表1 - 1	対ザンビア援助のための協力課題及び対象	137
--------	---------------------	-----

《図リスト》

第1部

図4 - 1	ザンビアの交易条件とGDP成長率	24
図4 - 2	ザンビア農業予算比率/財政赤字 - GNP比	26
図4 - 3	インフレ率と財政収支	27
図4 - 4	ザンビアの貿易・経常収支・過大評価指数	28
図4 - 5	ザンビアの債務	29
図4 - 6	ザンビアの経済困難のメカニズム	32
図4 - 7	ザンビアの経済改革・開発のシナリオ	46
図5 - 1	コッパーベルト地帯	56
図7 - 1	ザンビアの公式部門雇用者数の推移	76

《BOXリスト》

第3部

Box 1.	貧困分野の広域企画調査員の派遣	145
Box 2.	ザンビア・マラウイ・モザンビーク成長の三角地帯(ZMM-GT)構想	148
Box 3.	南部アフリカ地域の不安定性によるザンビアへの影響	148

《参考》

	南部アフリカ諸国の主要指標	153
--	---------------	-----

「南部アフリカ援助研究会」委員リスト

座長	お だ ひで お 小 田 英 郎	敬愛大学学長
副座長（ザンビア担当）	お ぐら みつ お 小 倉 充 夫	津田塾大学学芸学部教授

（南アフリカ・モザンビーク分科会委員）

政治・行政	えん どう みつぎ 遠 藤 貢	東京大学大学院総合文化研究科助教授
モザンビーク経済情勢	はやし こう じ 林 晃 史	敬愛大学国際学部教授
南アフリカ経済情勢	ひら の かつ み 平 野 克 己	日本貿易振興会アジア経済研究所 地域研究第二部主任研究員
社会開発	さ とう まこと 佐 藤 誠	立命館大学国際関係学部教授
都市問題	よし だ えい いち 吉 田 栄 一	日本貿易振興会アジア経済研究所 地域研究第二部研究員
農村開発・環境	いけ がみ こう いち 池 上 甲 一	近畿大学農学部教授

（ザンビア分科会委員）

政治・行政	かわ ばた まさ ひさ 川 端 正 久	龍谷大学法学部学部長
経済情勢	たか はし もと き 高 橋 基 樹	神戸大学大学院国際協力研究科助教授
鉱工業開発	さか もと こう いち 坂 元 浩 一	浜松大学国際経済学部教授
農林水産業	はん ざわ かず お 半 澤 和 夫	日本大学国際地域開発学科助教授
開発計画 / 貧困対策 と社会開発 / 環境	こ だま や し ろう 児玉谷 史 朗	一橋大学社会学部教授

（兼任委員）

教育・人的資源開発	さわ むら のぶ ひで 澤 村 信 英	広島大学教育開発国際協力研究センター助教授
保健医療	うち だ やす お 内 田 康 雄	神戸大学大学院国際協力研究科教授
インフラ・エネルギー	いい じま さとし 飯 島 聡	国際協力銀行パリ首席駐在員 （前開発第四部第三班課長）
援助動向	すず き のり こ 鈴 木 規 子	JICA アフリカ・中近東・欧州部アフリカ課長

（外部アドバイザー）

南部アフリカ地域協力	にし うら あき お 西 浦 昭 雄	創価大学通信教育部講師
------------	-----------------------	-------------

（敬称略）

「南部アフリカ援助研究会」タスクフォースリスト

主査(南ア・モザンビーク
分科会担当及び)全体総括

と だ たか お 夫
戸 田 隆 夫 国際協力専門員(客員)

(南アフリカ・モザンビーク分科会タスクフォース)

アドバイザー
(政治・行政)

や ざわ たつ ひろ
矢 澤 達 宏 恵泉女学園大学 (ザンビア班と兼務)
非常勤講師

アドバイザー
(経済・産業開発)

すず き よう いち
鈴 木 洋 一 国際協力専門員 (ザンビア班と兼務)

農村開発・環境/社会開発(南ア)/
教育・人的資源開発(モザンビーク)

こ にし よう こ
小 西 洋 子 日本国際協力センター (事務局兼務)
嘱託研究員

社会情勢

なか むら とし ゆき
中 村 俊 之 JICA総務部広報課課長代理 (原稿参加)
(前南アフリカ事務所)

社会開発(モザンビーク)

しも ひら あき こ
下 平 明 子 JICAジュニア専門員 (原稿参加)

インフラ・エネルギー

いわ ま とし ゆき
岩 間 敏 之 JICA無償資金協力部 (ザンビア班と兼務)
業務第二課課長代理

教育・人的資源開発(南ア)

また ち じゅん
又 地 淳 JICAジュニア専門員 (原稿参加)

保健医療

たき ざわ いく お
瀧 澤 郁 雄 JICA医療協力部 (ザンビア班と兼務)
医療協力第二課

援助動向

あ べ き み お
阿 部 記実夫 JICAアフリカ・中近東・ (ザンビア班と兼務)
欧州部計画課

(ザンビア分科会タスクフォース)

主査	た だ ゆう すけ 多 田 融 右	国際協力専門員	(平成11年12月まで)
主査 / アドバイザー (経済情勢・開発計画)	すず き よう いち 鈴 木 洋 一	国際協力専門員	(平成11年12月から主 査兼務)
アドバイザー (政治・行政)	や ざわ たつ ひろ 矢 澤 達 宏	恵泉女学園大学 非常勤講師	
アドバイザー(鉱工業開発)	はぎ の みつる 萩 野 端	国際協力専門員	
アドバイザー (貧困対策と社会開発)	た ぶち しゅん じ 田 淵 俊 次	元ザンビア大使館 専門調査員	
インフラ・エネルギー	いわ ま とし ゆき 岩 間 敏 之	JICA無償資金協力部 業務第二課課長代理	
環境	まつ した かおり 松 下 香	JICA森林・自然環境協力部 森林環境協力課	
農林水産業	お ぶち しん じ 小 淵 伸 司	JICA青年海外協力隊事務局 シニア海外ボランティア課課長代理	
教育・人的資源開発	の だ ひさ なお 野 田 久 尚	JICAナイジェリア事務所 (前無償資金協力部業務第一課)	
保健医療	たき ざわ いく お 瀧 澤 郁 雄	JICA医療協力部 医療協力第二課	
援助動向	あ べ き み お 阿 部 記実夫	JICAアフリカ・中近東・欧州部 計画課	

(事務局)

うえ むら り か 植 村 史 香	JICA国際協力総合研修所 調査研究第一課
こ にし よう こ 小 西 洋 子	日本国際協力センター 嘱託研究員

(敬称略)

南部アフリカ援助研究会の概要

1. 研究会設置の背景

アパルトヘイト後の南アフリカの国際社会への復帰による大きな社会的・経済的変動や、冷戦崩壊に伴うアフリカ地域全般の周縁化や不安定化等により、南部アフリカ地域をとりまく状況は根本的に変容しつつある。

このような南部アフリカ地域の動向を把握し、わが国としての援助のあり方を検討することが非常に重要であるとの認識から、南部アフリカ地域並びに、地域の安定と発展の中核を担う南アフリカ、内陸における援助重点国であるザンビア、世界の最貧国の一つであり、内戦復興の観点からも援助ニーズの高いモザンビークの3カ国を対象とする本援助研究会を発足させたものである。

本研究会では、座長である小田英郎・敬愛大学学長を中心とした計17名の委員会においては、南部アフリカ地域の政治、経済、社会状況等についての議論を行い、1999年8月に行った3カ国への現地調査結果と、これまでの援助動向を踏まえ、わが国の援助のあり方についての提言をとりまとめた。

2. 報告書の構成

本研究会では、提言を含む和文本編：4分冊、別冊現状分析資料編：3分冊の和文計7分冊、英文4分冊(本編のみ)の計11分冊の報告書を取りまとめた。(下表参照)

本編(和文)	現状分析資料編(和文)	本編(英文)
第1巻 南部アフリカ地域編	-	Volume 1 Southern African Region
第2巻 南アフリカ・本編	第2巻別冊 南アフリカ・現状分析資料編	Volume 2 South Africa
第3巻 モザンビーク・本編	第3巻別冊 モザンビーク・現状分析資料編	Volume 3 Mozambique
第4巻 ザンビア・本編	第4巻別冊 ザンビア・現状分析資料編	Volume 4 Zambia

3. 報告書の概要

提言を含む本編4冊の概要は、以下の通りである。

(1) 南部アフリカ地域編

まず、南部アフリカ地域の現状を把握するにあたっては、アパルトヘイト政策下における南アフリカと旧フロンティア諸国との対立、アパルトヘイト撤廃後の新生南アフリカが同地域にもたらした政治・経済面での多大な影響等を踏まえ、このような同地域の新しい状況に適合した新しい地域協力政策を策定する必要がある。なお、対南部アフリカ地域協力においては、各国個別のニーズに対応する二国間協力を補完するものとして、特に、国境を越えた課題への取り組み、域内の「資源」を生かした地域共通の課題への取り組み、を基本とすべきである。さらに、同地域への援助にあたっての基本的視点としては、南部アフリカ地域の新しい地域枠組みの形成への支援、南アフリカとその他諸国との微妙な関係への配慮、民間の経済活動との建設的な補完関係の構築、同地域の平和と安定化への貢献、わが国との互恵的友好関係の強化、を挙げている。

(2) 南アフリカ編

南アフリカは、政治・経済両面において並び立つものがない、南部アフリカ地域における大国であるが、未だにアパルトヘイトの負の遺産は大きな足枷となっている。さらに、周辺諸国と南アフリカとの歴史的背景に鑑み、南アフリカに対する協力の理念は、同国一国の安定化と健全な発展に寄与することにとどまらず、これを通じて、南部アフリカ地域の成長と安定、さらにはアフリカ全体とアジアの関係の深化までを視野に入れて設定される必要がある。このため、わが国と南アフリカとの協力は、単なる二国間協力の枠組みを超えて、アジアとアフリカ協力の架け橋としてのポテンシャルを有していることを意識したうえで、両国のグローバル・パートナーシップの下で、これまで積み重ねてきた協力の経験を活かすべきである。

以上を踏まえ、南アフリカに対する援助の重点課題としては、黒人最貧層の基礎生活支援と雇用創出等を通じた社会の安定化、持続的発展システムの核となる州政府・自治体の能力構築支援、ODAの枠組みを超えた協同と役割分担の明確化、を挙げている。

(3) モザンビーク編

内戦終結後、モザンビークは豊かな天然資源、肥沃な国土、回廊国としての有利な地勢学上の位置等に恵まれていることにより、外国投資や海外援助主導による開発が進展し、順調な経済発展が進みつつあり、国内状況も比較的安定を保っている。

しかしながら、内戦の影響は未だに深刻であり、急激な社会変動による格差も増大しており、国民の多くは絶対的貧困にあえいでいる。わが国としては、このようなモザンビークの状況を踏まえ、貧困撲滅と社会の安定を確保しつつ、自立発展のための支援を行うことを基本的な理念とすべきである。

以上を踏まえ、モザンビークに対する援助の重点課題としては、最貧層、内戦の被災者、社会的弱者支援を通じた地域間格差是正と社会の安定化、地域の安定化に対する、より直接的な支援、中長期的視点からの自立発展に向けた人材育成・制度構築、を挙げている。

(4) ザンビア編

ザンビアは、南アフリカのアパルトヘイト政権に対しては、旧フロンティア諸国の中において、中心的な役割を担っていた。さらに、コンゴ民主共和国の内戦における和平の仲介等、南部アフリカ地域の国際政治面での評価は高いが、一方で経済面では、銅依存型の経済構造からの脱却が進まず、構造調整や経済自由化のマイナス面により、社会サービスの低下や失業者の増大等、貧困が蔓延している。

このようなザンビアの状況に対し、各ドナーは、援助協調を進めるためのセクター投資計画を導入しており、わが国としても、ザンビアに対するこれまでの援助実績を活用しながら、ザンビア側の援助吸収能力や実施体制に応じた協力アプローチを進めていく必要がある。

以上を踏まえ、ザンビアに対する援助の重点課題としては、貧困の軽減への支援、社会的弱者に対する支援、よりバランスのとれた経済構造に脱却する努力に対する支援、を挙げている。

南部アフリカ援助研究会報告書・執筆分担一覧

【第1巻】南部アフリカ地域編

項 目	主担当
第1部 南部アフリカ援助研究会の概要	事 務 局
第2部 南部アフリカ地域についての現状認識	平 野 委 員 西 浦 講 師
第3部 援助動向	鈴 木 委 員 事 務 局
第4部 南部アフリカ地域への援助のあり方	戸 田 主 査

【第2巻】南アフリカ・本編

項 目	主担当
第1部 現状と課題	
第1章 総論	小 田 座 長
第2章 政治・行政	遠 藤 委 員
第3章 経済情勢	平 野 委 員
第4章 社会開発	佐 藤 委 員
第5章 農村開発・環境	池 上 委 員
第6章 都市開発	吉 田 委 員
第7章 保健医療	内 田 委 員
第8章 教育・人的資源開発	澤 村 委 員
第9章 インフラ・エネルギー	飯 島 委 員
第2部 援助動向	
第1章 わが国のこれまでの援助動向	鈴 木 委 員 飯 島 委 員
第2章 国際機関、他国、NGO等による援助動向	事 務 局
第3部 日本の今後の援助のあり方に関する提言	
第1章 南アフリカに対する国際協力の視点	戸 田 主 査
第2章 南アフリカに対する援助の課題	戸 田 主 査
第3章 具体的取り組みのための方策	戸 田 主 査

【第2巻別冊】南アフリカ・現状分析資料編

項 目	主担当
第1章 政治・行政	矢澤タスク
第2章 経済・産業開発	鈴木主査
第3章 社会開発	小西タスク
第4章 農村開発・環境	小西タスク
第5章 保健医療	瀧澤タスク
第6章 教育・人的資源開発	又地タスク
第7章 インフラ・エネルギー	飯島委員
第8章 援助動向	阿部タスク

【第3巻】モザンビーク・本編

項 目	主担当
第1部 現状と課題	
第1章 総論	小 田 座 長
第2章 政治・行政	遠 藤 委 員
第3章 経済情勢	林 委 員
第4章 社会開発	下 平 委 員
第5章 農村開発・環境	池 上 委 員
第6章 都市開発	吉 田 委 員
第7章 保健医療	内 田 委 員
第8章 教育・人的資源開発	澤 村 委 員
第9章 インフラ・エネルギー	岩 間 委 員
第2部 援助動向	
第1章 わが国のこれまでの援助動向	鈴 木 委 員
第2章 国際機関、他国、NGO等による援助動向	事 務 局
第3部 日本の今後の援助のあり方に関する提言	
第1章 モザンビークに対する国際協力の視点	戸 田 主 査
第2章 モザンビークに対する援助の課題	戸 田 主 査
第3章 具体的取り組みのための方策	戸 田 主 査

【第3巻別冊】モザンビーク・現状分析資料編

項 目	主担当
第1章 政治・行政	矢澤タスク
第2章 経済・産業開発	鈴木主査
第3章 保健医療	瀧澤タスク
第4章 教育・人的資源開発	小西タスク
第5章 インフラ・エネルギー	岩間タスク
第6章 援助動向	阿部タスク
Annex . Agricultural Sector	-
Annex . NGO survey	-

【第4巻】ザンビア・本編

項 目	主担当
第1部 現状と課題	
第1章 総論	小 倉 座 長
第2章 開発計画	児 玉 谷 委 員
第3章 政治・行政	川 端 委 員
第4章 経済情勢	高 橋 委 員
第5章 鉱工業開発	坂 元 委 員
第6章 農林水産業開発	半 澤 委 員
第7章 貧困対策と社会開発	児 玉 谷 委 員
第8章 環境	児 玉 谷 委 員
第9章 保健医療	内 田 委 員、 瀧澤タスク
第10章 教育・人的資源開発	澤 村 委 員
第11章 インフラ・エネルギー	岩 間 委 員
第2部 援助動向	
第1章 わが国のこれまでの援助動向	鈴 木 委 員
第2章 主要援助国及び国際機関による援助動向	事 務 局
第3部 日本の今後の援助のあり方に関する提言	
第1章 ザンビアに対する国際協力の視点	鈴 木 主 査
第2章 ザンビアに対する援助の課題	鈴 木 主 査
第3章 具体的取り組みのための方策	鈴 木 主 査

【第4巻別冊】ザンビア・現状分析資料編

項 目	主担当
第1章 政治・行政	矢澤タスク
第2章 経済情勢・開発計画	鈴木主査
第3章 鉱工業開発	萩野タスク
第4章 農林水産業	小淵タスク
第5章 貧困対策と社会開発	田淵タスク
第6章 環境	松下タスク
第7章 保健医療	瀧澤タスク
第8章 教育・人的資源開発	野田タスク
第9章 インフラ・エネルギー	岩間タスク
第10章 援助動向	阿部タスク

ザンビア・本編要約

《第1部 現状認識》

1. 総論

北ローデシアがザンビアとして1964年に独立して以来、ザンビアは南部アフリカにおいて、フロントライン諸国の中心国としての役割を果たしてきた。その間に被った経済的損失、南ローデシア軍や南アフリカ軍による攻撃にさらされる脅威などは、ザンビア社会にとって重い負担となってきた。そして、いまだにアンゴラや北隣りのコンゴ民主共和国での内戦等、アフリカ大陸規模での不安定化が懸念されている。このようにザンビアは中部・南部アフリカにおける民族解放や政治的対立と無関係ではありえない地理的位置にあり、常に問題の解決のために積極的な貢献を果たしてきたといえよう。

ザンビアの一人当たり国民総生産は、サハラ以南アフリカの平均をはるかに下まわっている。独立以来貧困化が進行しているが、銅依存の経済から脱却する道が容易に見い出せるわけではないため、まずは貧困削減が援助の第一目標といえるだろう。

中・長期的に見るならば、貧困削減にとどまらず、銅依存の経済構造をいかに転換させるかという点や、小農レベルでの生産増加のためには、流通・金融・技術などの面での改善から土地制度まで多くの課題があり、援助がどのように貢献しうるか包括的な検討が含まれる。

2. 開発計画

・1980年代：経済危機、構造調整と開発計画の困難

ザンビアは、他のアフリカ諸国同様に独立以後5カ年計画を策定していたものの、1980年代に入って経済危機とそれに伴う世銀・IMF主導の構造調整計画を導入したことから政府が長期の開発計画を策定することは困難になった。カウンダ＝UNIP政権は一旦は、世銀・IMFに反発して構造調整計画を放棄し、独自の経済復興計画や第4次5カ年計画(1989-93)も策定したものの、1989年頃から再びIMFの方針に沿った構造調整計画を導入するに至った。さらに1991年チルバ＝MMD政権に移行したために、第4次5カ年計画は途中で実質放棄され、最後の5カ年開発計画となった。

・1990年代前半：MMD政権の成立と構造調整

1991年に成立したMMD政権は経済自由化政策を積極的に推進し、経済安定化・構造調整プログラムを実施しつつ、3年間の経済復興計画として「新経済復興計画」を策定した。こうした構造調整計画は、もともと2-3年の短期のプログラムとして経済を成長軌道に乗せることが目的であり、中長期的視点からの開発計画とは言えない。また、世銀・IMFと主要援助国からの資金援助に大きく依存していたため、援助に付帯したコンディショナリティの履行状況によりしばしば資金供与が中断された。

・1990年代半ば以降の開発計画

90年代も半ばになると、少なくとも経済の安定化は達成され、国営企業の民営化や貿易・流通の自由化も進展してきたが、財政危機による公共サービスの縮小、インフラの劣化、構造調整による、教育、保健医療、栄養等の社会指標が悪化し、貧困が深刻化したため、貧困対策、社会開発に早急に取り組む必要が生じてきた。

開発援助においても、90年代になって、貧困問題が開発の重要な課題として浮上し、ドナー間の援助協調、被援助国との対等な協力関係(partnership)、被援助国のオーナーシップが重視されるようになった。

・セクター投資計画

90年代半ば以降の開発計画を巡る大きな変化の一つは、セクター投資計画(Sector Investment Programme: SIP)の導入である。セクター投資計画は、ドナー諸国によって異なる援助形態のばらつきによる被援助国側の負担の増大や、被援助国側のオーナーシップとコミットメントの不足を補うための手段として導入された開発手法である。

セクター投資計画の特徴としてはバスケット・ファンドがあげられるが、透明性の確保や政府担当省庁の管理能力が強く求められることなどの実施上の問題や、開発手法としての経験自体が浅いことにより評価は確立しておらず、必ずしも全てのドナーの支持が得られていないのが現状である。

現在ザンビアでは、農業、基礎教育、保健医療、道路の4つのセクターにおいて、SIPが実施されている。

・開発計画の課題

ザンビアにおいては、今後、総合的な開発計画を策定する必要があると思われる。さらに、現行のセクター投資計画では達成が難しい各セクター間の調整、およびセクター横断的な課題についての開発計画も必要と思われる。

なお、貧困については5カ年の国家貧困削減行動計画が策定され、地域開発・社会サービス省によって民間・NGOによるものも含め全ての貧困関連対策が調整、モニタリング、評価されることになっている。しかしこの行動計画がどの程度着実に実施されるかは未知数である。

・日本の援助の課題

ザンビアの開発計画は、その性格、位置付け、形態が80年代以降大きく変化している。このような状況の中で日本としては、ザンビアの開発において開発計画がどのような役割を果たすべきなのか、援助供与とザンビアの開発計画との整合性、さらに開発計画の策定・実施に対する援助供与の可能性について、日本側の見解、立場を明確にすべきであろう。

開発計画を介しての援助協調、ザンビア側のオーナーシップの確保、ザンビア側関係者(stakeholders)の積極的関与について、日本の立場と見解を明確にする必要がある。具体的には、セクター投資計画の評価と、日本としてどのように対応・関与するのかを早急に決めることが求められている。

3. 政治・行政

・政治的民主化

ザンビアは1964年10月に独立し、UNIP(統一民族独立党)党首カウダは初代大統領になった。UNIPの一党制を規定した憲法が1972年12月に公布され、野党は非合法化され、一党制が確立された。その後、国民の民主化要求が高まり、カウダ政権の一党支配に反対してきた労働組合運動の指導者であったチルバはMMD指導者となり、たちまち大衆的支持を獲得した。

チルバ政権は支持基盤の労働組合から距離をおき、世界銀行やIMFから構造調整政策を受け入れ、公営企業への補助金を削減し、公営企業の民営化・効率化に取り組み、市場・通貨への介入から撤退し始めた。

1991年の選挙で敗北し、一旦は政界を引退したカウダは、1995年に政界に復帰後、1997年10月に拘束され、政界からの引退を条件に1998年に釈放されたが、その後また引退表明を覆した。カウダは2001年の大統領選挙に挑戦する意向を1999年5月に表明したが、チルバ政権はカウダはザンビア人でないことを理由に立候補できないと主張しており、UNIPはカウダ派と反カウダ派に分裂しており、事態は混沌としている。

・民主化の諸課題

近年、チルバ政権の閣僚と官吏の汚職・腐敗行為が目立っており、汚職・腐敗に対する総合的対策が必要である。また、法の支配、適法手続き、権力乱用の防止、裁判の公正も課題である。さらに、政治と選挙への無関心、選挙登録の手続きの煩雑さ、選挙登録カード配布地域、投票時間の短さ、投票所の遠さ等、様々な課題がある。また、

ジャーナリストの拘留や警察・治安当局の拷問等の人権侵害は日常茶飯時である。

国内の民族問題としてはロジ人と西部州(パロツェランド)の分離問題がある。イギリス植民地政府はザンビア西部のロジ人の自決をパロツェランド協定において承認したが、1964年のザンビア独立ではロジ人の自決は受け入れられなかった。こうしたなかでAZやUPNDなどはロジ人の自治を擁護する主張をしている。

・行政改革の課題

行政の機能と効率は低く、各機関はそれぞれ本来の趣旨と機能を果たせず、また各省庁間の連絡と調整が有効に機能していない。

ザンビア政府は、公務員制度改革を1992年から開始した。1992年6月に民営化法が成立し民営化庁が成立した。世界銀行とIMFは1993年から公務員制度改革を支援してきたが、成果は上らなかった。ドナーは、公務員制度改革が進んでいないのはザンビア政府の姿勢に問題がある、と認識している。ザンビア政府はCG会合に対してPSRP(公務員改革計画)を策定したが、この計画は順調には進まず、期待した効果を上げていない。

・周辺諸国との関係

ザンビアは、SADCおよびCOMESAに加盟し、ロメ協定にも署名しており、南部アフリカの地域経済協力の推進を積極的に進めている。

ドナー諸国もコンゴ民主共和国(DRC)内戦に関する停戦文書(いわゆるルサカ合意)の署名等、停戦合意におけるチルバのイニシアティブを評価している。

アンゴラとの関係では、アンゴラからの難民、武器密輸疑惑、爆破事件などで緊張し複雑になっている。ザンビアはアンゴラ和平を1994年に成功させたが1999年初めから、両国関係は悪化した。

ナミビアとの関係はロジ人の自決問題で揺れている。両国政府は1999年4月に両国のロジ人の分離主義運動を批判し、ロジ人の活動を封じ込めるために共同して行動することに合意したが、1999年8月初めカプリビで衝突事件が発生し、ナミビア政府は同地に非常事態宣言を出した。ザンビア、アンゴラ、ナミビア3カ国の国境付近で緊張が続いている。

・日本との関係

日本とザンビアの政府間関係は良好である。日本は、カウダ政権時代から今日のチルバ政権まで、一貫してザンビアを援助の「重点国」と規定してきた。ザンビアはカウダ政権時代から親日的であるといわれ、チルバ政権は日本のODAを高く評価している。民主化に努力する諸国を支援するという指針は日本のアフリカ外交政策やODA大綱に明示されており、今後の日本とザンビアの関係では、チルバ政権が民主化に努力し、「良い統治」を形成しているかどうか問題となる。

一方で、日本はザンビア政府との政策対話あるいはドナー会合での協議において積極的姿勢を示していない。リーディング・ドナーとしては重要なドナー会合に対応し、日本の姿勢を表明する必要がある。さらに、民間協力の積極的展開が求められている今日、日本とザンビアの両国の民間の経済活動がより有効に機能できるように、また民間主体のODA案件の形成や自治体の国際協力などにODAを運用する視点が必要である。

4. 経済情勢

・問題の所在：ザンビアの経済困難を如何に理解するか

ザンビアは銅以外の産業の目立った発展なしに独立を迎えたが、1970年代初頭までの銅ブームによって急激な成長を遂げ、後述のようにカウダ=UNIP政権の政治基盤と威信を強め、国家主導の経済開発体制が築かれることになった。そして、この銅産業の拡大に牽引されるかたちで、一部製造業、商業的農業の成長が見られた。1970年代半ばのザンビアは、アフリカでも相対的に平均所得水準の高い国であった。

しかし、1970年代における銅の国際価格の暴落と引き続いた市況の低迷により、ザンビア経済は一転して停滞に陥った。これほどの平均所得の下落は、全体として低成長であるアフリカの中でも珍しいため、他国とは異なる視角からザンビア経済にアプローチしなければならない。

・銅依存とオランダ病

植民地期以来、銅及びその副産物のコバルトなど鉱産物はザンビアの輸出額の90%以上を占めてきた。ザンビアの独立後、銅の価格は、1970年代半ばまでは大きく上昇し、国内の一部製造業、商業的農業の成長をも刺激した。しかし、一方で銅産業は、今日に至るザンビア経済の不安定性と低落傾向をもたらす大きな原因となってきた。

輸出の銅への偏った依存により、ザンビア経済全体が国際市況の変動に翻弄される体質となり、ザンビアの輸入依存体質に拍車をかけた。さらに、他の潜在的輸出産業の競争力を奪うことになった。

この結果、急激な都市化、輸入依存、為替の割高化、要素・資源の偏在を通じて経済にひずみを起こし、他の産業部門発展にとっての制約要因となった。これは、特定の一次産品の跛行的発展が他の産業ひいては経済全体の停滞をもたらす、典型的なオランダ病的現象と言える。

・都市集中とマクロ経済上の不均衡

以上のようなオランダ病的現象の最も深刻な問題のひとつが、人口・労働力の都市集中である。銅産業の隆盛は政府・公営企業部門での雇用拡大及び農村の労働力を両部門へ吸引したため、都市の居住環境を悪化させた。都市の部分的、散発的な社会インフラ整備は都市への人口流入を加速させた。

さらに、銅ブームと都市偏重の政策傾向は、雇用膨張や食糧補助などの消費支持的な政府支出を拡大させたが、突如とした銅ブームの終焉によって財政収入は激減した。しかし、消費支持的な支出は、容易には削減できないものであり、その結果、恒常的で巨額の財政赤字がおこった。ザンビア政府はこの赤字を通貨の増発でまかない、これが、インフレを惹起させる圧力のひとつとなった。

一方で、財政金融の緊縮政策等の選択はきわめて難しいものであったため、国際収支(経常収支)の赤字と雪だるま式に債務が増大した。

・政府・国営企業部門への資源集中

独立後の国家主導の開発体制の最も大きな柱が、諸産業の国有化と国営企業の設立であり、その最たるものが、植民地時代に開発されたザンビア合同銅山会社(ZCCM)である。カウンダ=UNIP体制の下で形成された国営企業群は、銅産業、電力、交通運輸、電気通信、金融から商業、観光業にまで及び、フォーマル部門の産業のほとんど全てにわたっていた。

国営企業は市場原理・採算性を度外視して運営され、経営は非効率で長期的な計画性や見通しがなく、その多くが劣悪な財務状態に陥った。

・構造調整の導入と動揺

上記のような問題を克服するために、IMF・世銀の支援を受けた構造調整計画が1980年代から進められてきた。この構造調整は、マクロ経済の安定化と市場経済のための環境造り(国内の規制緩和/対外自由化/民営化/政府部門の合理化)を目的としていたが、ザンビアの場合、こうした構造調整融資の政策条件の中でも、外国為替の部分的自由化、切り下げと食糧補助金の削減が、カウンダ=UNIP政権にとって深刻な動揺の要因となった。この結果、クワチャの下落やインフレの加速、主食補助金の削減による主食の品不足と消費者価格の上昇により、1986年12月ザンビア独立以来の大規模な都市住民の暴動が起こり、政府は補助金削減の撤回を余儀なくされた。

以後、1990年には構造調整政策が再び実施に移されたが、1990年6月再び暴動が勃発した。

・構造調整政策の成果と課題

チルバ = MMD政権は、1991年の発足直後からほぼ一貫して構造調整政策を進め、それなりの成果を収めてきた。為替の切り下げ、外貨取引の自由化、財政赤字の削減の進展によるインフレの大幅な沈静化等、マクロ経済安定化における成果は顕著である。さらに、国内の規制緩和、対外自由化は輸出の多様化につながっている。また、主食補助金の廃止と食糧流通の自由化という難しい課題の達成により、財政負担を軽減するとともにドナーの信頼を深めた。

一方、経常収支の赤字は必ずしも縮小方向に向かっておらず、特に債務の増加による利子払い負担の増加がマクロ面の最大の問題となっている。また、民営化と政府部門の合理化が十分に進んでいない。財政収支の構造的改善のために行政部門の合理化が求められるが、政府は1997年に公共部門改革計画(PSRP)を策定し、1998年までに臨時職員15,500人を解雇した。しかし、政府・国営企業部門の人員整理を行っても、ザンビアでは、一定の生活水準を保証するような再雇用先としての民間企業が未発達である上に、失業保険、職業斡旋、再訓練といったシステムがほとんど未整備であるために、労働力の部門間移動のコストがきわめて高く、問題を増幅しやすい状況となっている。

また、構造調整政策による社会的コストとしては、自由化による不確実性の増大、社会的弱者へのしわ寄せ、新たな貧困問題がみられる。

・構造調整自体では解決できない長期的問題：制度構築および人的資源開発

ザンビアの経済改革・開発は、制度構築を重視するものに変化しつつある。しかし、市場経済制度の構築には、包括的な取り組みが必要であり、制度の機能を下支えする行政司法の能力強化が必要である。具体的には、企業の倒産に伴う遊休資産の再配置、関係者の利害を可及的に保護する破産法制度や労働市場における労働者の再雇用に円滑にする仕組み造りが重要である。

・経済政策の今後の課題

ザンビアが持続的で公正を伴った成長を達成するためにザンビア政府が採るべき経済政策の課題は具体的には次のようにまとめることができるだろう。

国内マクロ経済のさらなる安定化とその維持、 対外的不均衡と脆弱性の是正、 国内の規制緩和と対外開放を通じた自由な民間経済活動と競争原理の枠組の維持と定着化、 基幹国営企業の民営化、特にZCCMの早期の民営化および経営再建、 行政部門の合理化およびその市場経済に対応した制度構築、組織能力の強化、 市場経済制度そのものの構築、 市場経済制度を担い得る人的資源の開発、 農村と地方中小都市に重点を置いたインフラ開発と地域開発、 食料生産を中心とした小規模農業をはじめとする産業開発。

これらは、膨大な領域であり、多くの外国の支援が向けられるべきであろう。さらに各課題はそれぞれ別個のものではなく、互いに密接に関わるものである。特に、人的資源開発は、ザンビア内の民間企業の発展にとってのみ重要なのではなく、 ~ の全ての局面に関わり、鍵となる。

・援助の実効性の重視

援助の実効性が厳しく問われる中では、ザンビア側の求めるニーズに万遍なく応えることよりも、最終的に効果のあがる援助をあくまで追求していくことが求められる。さらに、ザンビア政府、各省庁の援助吸収能力に限界があるため、相手側の吸収能力に対応して日本側の援助投入を調節する必要がある。まず、「点から面へ」、つまり単体のプロジェクトを各セクター開発プログラムの、政策プライオリティと関係性の中にしっかりと位置付けることが必要である。すなわち、ザンビア政府の当該セクターの開発政策との整合性、および関連する諸プロジェクトとの一貫性、あるいは重複などを十分考慮し、わが国の投入資源一単位の波及効果が最大化するように努める必要がある。

さらに、限定されたセクターへの、深い実効的関与が求められる。まず、第1は、ザンビアに対して働きかけをす

るべきセクターをできる限り絞り込み、集中的に援助資源を投入すること、第2は、援助分野を日本の得意とする分野、あるいは経験を蓄積した分野に絞り込むこと、第3に、既往の案件の効果を上げることを優先し、新規の案件は慎重にその正当性を考慮すること、第4に、範囲・セクターの絞り込みは一貫した実効的セクター援助の観点、そしてセクター協調への対応からも真剣に考慮されること、が必要である。

そこで問題となるのは、それを担う在ザンビア日本大使館とJICA事務所の体制である。敢えて大胆に提言すれば、公館と事務所合わせて数名が一つの限定されたセクターを担当する体制を目指すべきであり、現場での意志決定権限をより大胆に拡大する必要がある。

・援助人材の育成及び過去の経験の総括と活用

実効性向上の観点からいまいち重要なことは、日本自身の対ザンビア援助の能力を向上させることである。そのためには、人材の養成、発掘、活用が鍵となるが、現状で特に強化されなければならないのは、ザンビアの開発状況に対する見識の涵養である。

また、ザンビアのように日本との技術段階が懸け離れており、農村や都市の草の根レベルの開発ニーズが優先事項である場合には、日本の最先端の技術は必ずしも適正ではない。むしろ、技術の吸収が可能かどうかの観点から、適正な技術を移転し得る人材ソースをより広く求めるべきであろう。国内では国よりもむしろ地方自治体レベル、公共部門よりもむしろ民間部門の人材を発掘、活用する努力が必要である。この意味で国際協力のための国内協力の構築や南部アフリカの内部の人材やアジアの適正技術を有している人材を南南協力によって活用することが考えられる。

5. 鉱工業開発

・銅産業の現状

ザンビアは世界第7位の銅産出国であり、銅とその副産物のコパルトが輸出額の7割(1997年)を占める。同国は鉱産物輸出国であり、他の農業主体のアフリカ諸国と違って、輸入に対して輸出が大きく、貿易収支が黒字ないし小さな赤字を記録する。鉱業部門の付加価値のGDPに占める比率は6-10%(90年代の後半)である。

日本はザンビアの銅の1、2位の輸入国であり、その他ザンビアの銅の輸出先としては、タイやマレーシアなどアジア諸国も主要な相手国となっている。

近年、ザンビアの銅開発の中心であるZCCMの非効率や銅価格の低迷により、生産量が激減していたが、外資参加による民営化により生産の増加が期待されている。

・鉱工業開発政策の実績と今後

1928年頃からザンビアの銅産業はすべて南アフリカ共和国のアングロ・アメリカン社に所有されていた。1969年にカウンダ政権は、同社を国有化し、その後、銅輸出で得た外貨とそれを元手とした海外からの借りで、多額の開発投資を行なった。しかし、投資配分の不効率と銅の国際価格の低下によって、80年代までの経済開発は失敗に終わり、多額の債務が残ることとなった。

90年代の始めからIMF・世銀主導の構造調整計画が再開され、その後の経済自由化はめざましいものであったが、ZCCMの民営化は最も進捗が遅かった。しかし、1999-2001年の政策枠組書(Policy Framework Paper)によれば、1999年12月までにZCCMの民営化が完了の予定である。また、マクロ経済予測によると、民営化により銅輸出力が年平均で10%の成長率を達成すると見込まれており、鉱業部門によるザンビア経済の回復も期待できる。

・将来の課題

今後の鉱業部門の制約要因としては、民営化の結果、外資によるレイオフと社会サービス供給停止が生じて、コッパベルトで社会不安が発生していることが挙げられる。

ザンビアの最大の問題である対外債務の重圧を乗り越えるためには、銅産業の再開発が必要である。他方、鉱山における環境問題に対処することは必要である。また、開発の利益を広く行き渡らせるために、小規模生産者に対する支援も重要である。

わが国の援助の基本的考え方としては、鉱業部門は構造調整計画下で民間主導の分野であるから、民間活動の範囲を超える分野と、民営化の悪影響軽減が対象分野となる。実現可能な援助案としては、小規模生産者向けの鉱物の探査が挙げられる。また、鉱業部門を補完する他の部門・分野の援助として、コッパ - ベルト地帯における職業訓練、社会サ - ビス分野への支援は、社会不安を防ぐ上で有効であろう。

・製造業開発政策の実績と今後

1992年からの構造調整計画において関税障壁が取り除かれたが、その結果、多くの国内企業、とりわけ衣料会社が閉鎖の危機に追い込まれ、多くの公企業は民営化されてきた。政府の政策としては、公企業の民営化、規制緩和と外国投資の促進、非伝統輸出品の貿易促進が挙げられる。

地域協力に関しては、COMESA加盟国の中で関税引き下げの実施が最も遅く、1999年度においては、むしろ関税引き上げも行なわれた。SADC諸国との関税引き下げも同様な問題を抱えている。

南部アフリカ地域全体でみて、ザンビアの製造業には比較優位はなく、経済の自由化にもかかわらず、世銀の分析では、ザンビアの衣服産業には競争力がない。このため、SADCによる今後の関税引き下げの動向によっては、ザンビアの製造業は、農産物をベ - スにした繊維や精糖など以外に国際競争力はないと考えられる。

・製造業における課題と支援の可能性

ザンビアの特徴は都市型産業である製造業が大きいことである。しかし、南部アフリカ地域全体でみて、ザンビアの製造業には国際的な比較優位はなく、一方、構造調整計画下で関税引き下げや外資導入による民営化による製造業の「解体」が進められている。

これまで培われてきた製造業のベ - スを生かし、現地資本による産業の開発を進めるため、短中期的には国内市場供給、雇用確保、長期的には輸出への貢献も視野に入れた開発を行なっていくことが望ましい。

さらに、国際競争力のある産業技術と政府による産業育成政策に関して、技術協力を中心とした援助が考えられる。長期的には開発計画担当官庁に産業政策アドバイザー - を派遣して、上述の狭義の産業政策、外資政策、租税政策、そして南南協力を含む研修を組合せた総合的な協力が行なわれることが望ましい。

6. 農林水産業開発の現状と課題

・農業部門の概況

ザンビアのGDPに占める農業部門の割合は、80年代には平均17.7%であり、農業成長率は1965-95年間の平均で1.5%という低率であった。1991年以降は構造調整によって農業部門に対する補助金の削減、流通の自由化・民営化、さらには干ばつの影響を受けたことにより成長率はマイナスを示している。

ザンビア農業の特徴の一つは、気象変動に極めて脆い点にある。農業生産のほとんどは天水畑作で営まれており、特に干ばつの被害を受けやすい。

ザンビアの耕地面積は国土面積の7%を占めるにすぎない。したがって、少なくとも土地面積だけで判断すれば、農業開発のポテンシャルは高いといえるが、土壌肥沃度は本源的に高いものではない。このため、農業目的のために土地利用を検討するには、土壌学および生態学的な調査を十分に踏まえる必要がある。

・土地制度

植民地期の土地制度は王領地(Crown Land)、信託地(Trust Land)、保護地(Reserve Land)の三つに分類された。信託地と保護地では伝統的首長が土地配分の権利を有していた。信託地では政府が一定の権利を留保していたが、保

護地では伝統的首長が慣習法に基づいて全面的に土地を管理していた。

1995年に土地法が改正され、個人が土地権利証を取得できるようになり、政府は当初、手続きの簡素化や迅速化によって個人が土地権利証を取得できるよう意図した。しかし、政府と伝統的首長との間で見解の相違があったため、個人が土地権利証を取得するには首長や村長の許可が必要になった。今後、土地制度の変更は緩やかに進んでいくものと考えられる。

・補助金政策から自由化への移行

前政権は、化学肥料の相対価格を人為的に低く設定することによって増産を計ろうとした。また、銅依存の輸出構造からの脱却、銅資源枯渇への対応としても農業振興が計られた。しかし、80年代末にはメイズの直接補助金だけで、ザンビアの国家財政支出のほぼ20%を占めるようになり、チルバ新政権は世銀とIMFの勧告したメイズの流通改革に取り組むことになった。

チルバ政権の農業分野における流通自由化の基本的考え方は価格メカニズムや市場重視による、できるだけ政府の介入を控えようとするものである。メイズと投入財の流通自由化は1993年に部分的に開始された。しかし、メイズ価格はメイズ生産の豊凶、地域による価格差や季節により、変動が激しくなっている。さらに、化学肥料の価格にも供給量の減少によると思われる上昇基調がみられる。

メイズ生産の経済性が悪化している地域、特に遠隔地では農業生産の多様化が起こっている。旱魃の被害を受けやすい地域では化学肥料を必要としないソルガムやミレット、非伝統的輸出作物では大豆やヒマワリ、あるいは棉花などへの生産のシフトがみられる。

一方、農業省の予算と人員の削減により、農業研究、普及事業など行政サービスの提供が大幅に低下している。従来、政府が農業融資事業を担当していたが、農民の融資返済率はきわめて低いものであった。しかし、農業融資制度は不安定な農業生産の現状からすると、ザンビアの食糧安全保障を実現するためには必要不可欠の制度と考えられる。

・農業セクター投資計画

「農業セクター投資計画(ASIP)」は、従来の農業投資が分散的で整合性が不十分であったとの認識を踏まえ、1)農業投資の調整、2)制度と政策枠組みの改善、を目的に1996年1月に開始された。

ASIP Iに関しては、計画実施に対する不十分な支援体制、計画実施管理体制に関する企画の不備、農業省組織再編の長期化による影響、計画実施能力の不足、農業関連予算の削減、などが問題点として指摘されている。

ASIP Iは画期的なものではあったが、多くの問題を抱えながら終了するに至った。改革による混乱がASIPに期待された成果を阻害したともいえる。農産物輸出の拡大、農業の多様化など明るい見通しもあることから、その延長として「ASIP II」が実施されることになった。

・農業協同組合

農業流通の自由化・民営化後は、農産物の集荷および投入財の供給などの事業において農業協同組合の取扱量は大幅に減少している。しかし、既に述べたように、新路線で強く期待された民間流通業者は、全国各地でその役割を十分に発揮していない。

民間業者がこのような地域で機能できないとすれば、それを補うのは農業協同組合であり、政府は、協同組合育成の強化を図ろうとしている。本来の協同組合の目的を達成するためには、指導者や組合員の養成、訓練活動などを公的機関が支援する必要がある。

・農業の課題

ザンビアのメイズ生産において化学肥料は重要であるが、今後は循環型農業の促進や支援を含む、長期的視点に

立った農業研究への援助が必要である。

ザンビアでの構造調整による農業流通自由化への政策転換により、当面は不安定な食糧生産と、それによる価格の混乱が続くであろう。経済自由化の方向に沿った農業発展という大前提からすると、農業分野においては、ザンビアの農業生産構造の実態を踏まえた上で、経済再建および国民の生活水準の向上、貧困の軽減、国内食糧安全保障の確立を計ること、輸出農業の振興による外貨獲得と国際収支の改善、都市住民への安定的食糧供給、農村住民の生活水準の向上と貧困の軽減、特に小農を対象とした、作物の多様化、集約化と土壌肥沃度の向上、畜産開発、環境保全などを含む循環型農業システムの確立を中心とする総合的な農村開発、中農層を対象とした都市向け食糧の安定的供給、大農に関しては、中・小農との結びつきを前提に、農業研究、融資事業などへの支援体制、その他、農村道路の整備、食糧備蓄能力の強化、が重要である。

・水産業の課題

ザンビアは内陸国であるが、河川や湖沼などを中心に漁業生産活動が比較的活発に行われている。ザンビアにおける水産業は、河川や湖沼での漁業あるいは養魚池での水産養殖等の産業面や、国民の食生活や栄養供給の面でも、重要な分野である。そのため、将来の需要増大を考慮して水産物の増産、生産効率の向上、水産資源の開発と保全などが検討されるべきである。そのため、水産業開発を推進するに当たっては、水産養殖関連の技術者や普及活動を担う人材、行政スタッフの訓練や技術者の養成が急務である、輸送網の体系的整備を含むインフラ開発を推進しながら、経済性を十分に考慮した上で冷凍・加工設備を整備し、水産物の付加価値を高める必要がある、現地の諸条件に適した稚魚の増産や水産養殖用飼料生産の増大は早急に解決されるべきであり、さらに、環境保全型開発や資源循環型開発がの観点から水産養殖開発を推進することが望まれる。

7. 貧困対策と社会開発

・貧困の状況

ザンビアは南部アフリカ諸国、他のアフリカ諸国や発展途上国の平均と比較して社会開発や人間開発が低い水準にある。そればかりか、80年代初頭以降、社会部門の指標が長期間にわたって悪化してきている。AIDSも深刻化し、この影響で2000年には子供の11%が孤児になると推定されている。ザンビアの貧困問題は早急に対策を講じる必要のある深刻な課題といえよう。

1996年時点でザンビア民のほぼ7割が貧困であると言われており、極貧層の割合は、同じく53%であることから、国民の半数以上が極貧状態にあるといえる。

世代、性別などで見れば、子供(孤児やストリート・チルドレン)、女性、障害者、高齢者、病人(AIDS患者など)などが経済停滞や経済自由化、干ばつなど自然の変化の影響を受けやすく、貧困に陥りやすいといえよう。地域的には、農村部では空間的に孤立し、サービスや市場に十分アクセスできない世帯、生産能力の限られた世帯が貧困に陥りやすい。遠隔地や孤立地域(後述)の小規模農民、女性戸主世帯、土地に対する権利が十分でない農民などがこれに当たろう。都市部では、ストリート・チルドレン、インフォーマル・セクターや零細企業の就業者、合理化等で人員整理された者、退職者等が、貧困層には多いと思われる。80年代の経済危機と構造調整は、都市住民の生活に大きな打撃を与え、今や都市部においても人口の半数近くが貧困層である。

・雇用(失業者とインフォーマル・セクター)

ザンビアでは、70年代半ばまで、公式部門の雇用者数は増加したが、70年代後半以後経済危機の影響で頭打ちとなった。さらに1992年以降、本格的な構造調整と経済自由化が実施された結果、公式部門の雇用者数は絶対的に減少するようになる。さらに、90年代に入ると、国営企業の民営化・解体、公共部門の合理化による人員整理、早期退職等で公式部門の職を失う人々が出現するようになった。彼らは'new poor'とも呼ばれるように、多くの場合貧困層に加わるようになった。

80年代以降、インフォーマル・セクターが拡大し、1997年の時点では、就業者数ではインフォーマル・セクターが公式部門を上回った。また、男性就業者の3分の2は公式部門で雇用されているのに対して、女性の場合は8割がインフォーマル・セクターに就業しており、しかもインフォーマル・セクター内部での男女間の所得格差が大きい。

・ 貧困に関する政策、計画

1990年にザンビア政府は、「社会行動計画 1990-1993年」を策定、公表した。この行動計画は、構造調整の悪影響として貧困層や弱者が経験する困難を緩和することを目的としたものである。貧困層が短期的に社会サービスと雇用機会を得られるようにし、基本的インフラの修復を重視した。内容的には、保健と栄養、教育、上下水、道路、市場、公共事業による雇用創出、小企業の振興であった。

しかし、社会行動計画の実施においては、貧困緩和戦略の策定や受益者の絞り込みに必要な統計データが不足していた、1991年の総選挙のために政治的に利用された、政府資金だけでプロジェクトを維持することができなかった、等の問題があった。

1998年5月に政府は「貧困削減戦略枠組み」を策定した。これは、セクター投資計画(SIP)及びその他の貧困削減の努力を統括する計画と位置付けられており、農業と農村開発を中心にすそ野の広い経済成長の達成、物的インフラの提供、都市の零細企業とインフォーマル・セクターの生産性向上、人的資源開発、貧困削減関連の事業と活動の調整・モニタリング・評価、と5つの目標を掲げている。

1998年12月には、「貧困削減戦略枠組み」を基に、貧困削減5カ年計画として「国家貧困削減行動計画」が策定された。同計画は、目標として、貧困層の割合の削減(70% 50%)、NGO、民間を含めた包括的な貧困削減プログラムの調整、貧困削減プログラム効果のモニタリング・評価、という3点を掲げていた。

・ 課題

ザンビアでは、貧困対策は緊急かつ最優先の課題である。またザンビアの貧困問題は、全般的な発展水準の低さ、長期の経済停滞、過去の経済開発に伴う歪み、経済自由化に伴う問題から起因する複合的なものであり、貧困の様相も多面的である。従って貧困対策も総合的でなければならず、複数のセクターを横断し、様々な手法を適切に組み合わせるなどの配慮が必要となる。

限られた資源を貧困対策に有効に投入するためには、貧困層を正確に特定して支援対象を絞り込み(ターゲティング)、貧困対策の重複や無駄をなくすために調整を行い、また貧困対策の有効性、適切性を常にモニターし、評価する必要がある。

また、総合的な貧困削減計画を実施に移せるかどうか、それが所期の効果をあげられるかが課題となる。貧困削減計画の実施には、政府のコミットメントの継続、政府財政と援助資金の配分、計画の調整、モニタリングを行う地域開発・社会サービス省の能力強化などの条件が必要である。

・ 日本の援助の課題

貧困・社会開発の援助にあたっては、ザンビア側が策定した包括的な貧困削減の戦略枠組みおよび行動計画に沿って援助も行われるべきであろう。この枠組み、行動計画では、農業・農村開発、インフラ、都市の零細企業とインフォーマル・セクター、人的資源開発、貧困削減事業の調整・モニタリング・評価が重点領域とされており、これらの中には、日本の援助が貢献できるものも多いと思われる。

貧困削減戦略枠組みと貧困削減行動計画は、SIPをその構成上の一部分としており、日本が貧困対策援助を実施する場合には、SIPにどのように対処するのが問題となる。

8. 環境

・ザンビアの環境問題の特徴

ザンビアでは、森林破壊、野生生物の減少、消滅、水質汚濁(特に都市部)、大気汚染、土壌悪化、廃棄物処理、が重要な環境問題と言われている。

森林破壊の主因は、高い人口増加率と移動耕作的な粗放的農業による農耕地の拡大、都市の周辺部での薪炭材採取、銅山の採掘、採鉱に必要な木材、木炭の問題等である。

また、人口増加率の高さによる土地や資源に対する圧力や、工場による公害、都市化による都市住民の出すゴミ、汚水などによる水質汚濁や大気汚染、ザンビア経済の中心である銅鉱業の排水による水質汚染といった環境問題も深刻である。

このような環境悪化の原因としては、全体的な経済発展水準や技術水準の低さにより、経済開発も国民の生存も鉱産物、森林、土地、湖、野生生物などの自然資源に大きく依存しているという、自然収奪的な経済構造が挙げられる。さらに、環境問題に対する理解不足、行政能力の弱さ、法的枠組みの弱さ、自然の持続可能性を確保してきた伝統的慣行の崩壊などによって、自然資源の管理が不適切になっていることも環境悪化の原因となっている。

・野生生物の減少・消滅

野生生物保護地域が設定されているにもかかわらず、保護地域の生息環境の劣化や野生生物の減少が著しく、30種程度の動物が絶滅に瀕しているか、危険な状態にある。これは、70年代半ば以降の経済危機により、所得や雇用が減少した農村住民による密猟が増加したためである。この問題に対処するために、80年代半ばに住民参加型の野生生物資源管理が導入された。しかしながら、住民参加型とはいえ、野生生物管理委員会などの意志決定に関与できるのは伝統的首長などの地域の有力者であり、住民参加の内実は不十分なものであった。

・水質汚濁

鉱工業施設からの排水や廃棄物のために水の汚染が起きている。ただし、鉱業起源の水質汚染は1970年から1990年にかけて改善され、現在は製造業による汚染の状況が悪化しているといわれている。

家庭排水については、下水処理場の効率の低下と下水施設のない地域に住む都市人口の増加が原因で水の汚染が起きている。下水処理に問題があるために飲料水の汚染の原因となっており、井戸水などの飲料水の質が問題となっており、80年代後半頃からの都市部でのコレラの発生の原因と言われる。

・環境関係組織

ザンビアでは、1990年に「環境保護および汚染防止法」が成立し、ようやく、環境・資源問題を総合的に取り扱う政府組織、環境関係の計画、法制および行政組織が整備されてきた。しかし、環境省がまだ弱体で、閣内における地位も低いため、関連省庁間の調整役としての機能が十分果たせるかが疑問視されている。これらの計画を実施に移し、法律が十分執行されるような行政機能が今後の課題となる。

第2の課題は、経済自由化と市場原理・民間部門重視という新たな枠組みの中で、いかに効果的に環境保全や公害規制を図るかという問題である。民間企業が環境保全に配慮し、国家が環境保全のための規制や管理を行うには、市民団体やNGOによる監視、アドボカシー、環境教育などの活動が重要となる。

・日本の援助の課題

ザンビアの環境問題は、貧困と環境の悪循環、鉱工業・都市化による環境問題という両方の面を持っている。このため、環境分野の援助にあたっては、農業、農村開発、貧困対策、ジェンダー、都市低所得者居住区改善などとの連携、組み合わせによって有効性を高めることが重要となろう。他方で、広範な環境問題に対して援助を効果的、効率的に実施するには、日本が援助できる分野、得意分野を考慮して課題を絞ることが必要となろう。さらに、環

境問題が広範、多面的であるために、援助を通じてその解決に貢献するには、他ドナー、国際機関、NGOとの連携を図ることが重要となる。

また、過去に日本が援助した鉱工業、インフラ関連援助に対する環境面でのフォローや、ODAではないが日本が経済的関係もった銅鉱業のような部門における環境対策への援助も検討対象として考えられる。今後の援助に際して、環境配慮を組み入れることも重要である。

9. 保健医療

・危機の構図 - 最低限の共有認識 -

ザンビアの保健医療セクターは、今、危機に瀕している。従来より貧困・栄養失調・感染症の相互作用からなる「低健康水準の罠」に陥っていたところに、経済危機による保健資源の減少およびHIV/AIDSの急激な蔓延が新たなマイナス要素として加わり、国民健康水準の更なる低下が進みつつある。さらに、貧困と栄養失調、貧困と感染症の間にも同様の「悪しき循環」が存在している。

ザンビアの保健医療セクターの課題として、HIV/AIDSの問題と並んで都市人口の健康問題が挙げられる。中でも貧困人口が集積する都市周辺部の未計画居住区では、人口密度の高さに加えて環境衛生の悪化が著しく、コレラや麻疹等の感染症の温床となっている。

他方、このように増大する一方の健康ニーズに対し、それを充足するための保健資源は減少の一途を辿っており、医薬品供給の絶対的な不足・不安定化や、診断・治療サービスの質の低下が深刻な問題となっている。

・日本の援助の課題

(1) エイズ対策支援 - 無視し得ない開発課題 -

ザンビアの場合、HIV/AIDSの蔓延を無視することは出来ないが、わが国の協力は、ザンビア大学附属教育病院(UTH)のウイルス実験室を拠点とした感染症対策プロジェクトに長く限定されている。ウイルス実験室は、感染症対策に不可欠なものとは必ずしも言えず、今後のわが国による対ザンビアHIV/AIDS対策を検討する上で、UTHウイルス実験室を前提として考えることは、必ずしも最適とは言えない。しかし、他方では過去の協力案件を最大限に活用することも重要な視点であることから、同実験室の機能を活用した協力として、センチネルサーベイランスおよび「自発的カウンセリングとHIVテスト」プログラムにおける、HIV検査の精度管理への参画を提案したい。

(2) 保健医療改革支援 - ビジョンの共有とプロセスへの参加 -

ザンビア保健医療セクターにおける資源配分の歪み是正等を通じたセクター効率の改善のためには、まず第一に、セクター効率改善への寄与を第一の基準として徹底する必要がある。

第二のステップは、プロセスへの参加であるが、ここでまず重要となるのは、セクター開発計画およびセクター投資計画の立案・計画段階から継続的・積極的に参加し、わが国の援助方針や重視する事項を明確に主張し、先方政府および他ドナーに知らしめる努力である。重要なのは「顔が見える」援助ではなく、「考え方(あるいは理念)が見える」援助である。

保健医療セクターにおいて極めて重要な、消耗品の供与を可能とする援助形態は、供与後の経常経費についての心配が不要であるのみならず、ドナー協調の枠組みにものせやすいという利点がある。先方政府による保健医療セクター開発計画のプログラミング・サイクルに合わせ、計画段階から積極的に参加することにより、これら援助資金の戦略性・計画性を高め、わが国協力のプレゼンスを高めることにもつなげることが出来るものと思われる。

(3) 都市保健支援 - 拡大する健康リスクへの対処 -

都市保健の問題については、環境衛生面における若干のインフラ(給水、衛生、ゴミ処理等)整備と組合せた衛生・健康教育の普及が有効なアプローチとなり得る。安全な水の供給量を確保するとともに、衛生教育等を通じてその適切な使用方法についても普及を図ることが重要である。ザンビアにおいては、これまでの様々なアプローチから得られた教訓を整理・体系化し、わが国による援助パッケージとしての確立を試みる必要があると考えられる。

他方、都市保健問題への着目が、農村部保健問題の無視に繋がることがないように、留意が必要であることは言うまでもない。ザンビアにおいても、古典的な健康水準の都市・農村格差は厳然として存在している。よりバランスのとれた援助を確保するためにも、現地NGOを活用した開発福祉支援事業の拡大やコモン・ファンドへの参加等を前向きに検討し、従来のプロジェクトでは対処できない農村部・辺境地における活動にもわが国援助資金が流れるような仕組み作りがなされることを期待する。

(4) 学校保健支援 - 将来を担う世代への投資 -

ザンビア保健医療セクターを取り巻く「危機の構図」は深刻なものであり、保健医療改革の進展によっても短期的に解消されることは期待できない。ザンビア国民の健康水準改善のためには、より長期的視点に立った協力が必要である。

ザンビアにおける比較的高い初等教育就学率に鑑み学校を媒体とした保健活動を行うことは、より多くの子供をカバーする有効な戦略であると考えられる。学校保健に焦点を当てる際には、対象となる人口が年齢的に最も健康な人口となるよう留意すべきであろう。

また、非就学児童に対するサポートについても、十分に考慮される必要がある。ザンビアの保健医療セクターの深刻な状況に鑑み、国民一人一人を自らの基本的な健康管理が行えるまでにエンパワーするようなアプローチが不可欠であると考えられる。

10. 教育・人的資源開発

・教育概観

ザンビアでは、1980年代初頭までは比較的順調に教育機会の拡充が行われてきたが、80年代半ばからの経済の悪化とそれに伴う構造調整政策の導入により、ザンビアの教育は危機的な状況に陥ることになる。80年代後半からの就学率の低迷傾向及び教育の質的悪化は大きな問題である。

1996年に発表された教育政策(Educating our future)には、高等教育偏重を改め、9年間の「基礎教育」を拡充することを挙げている。

1996年には、統合教育セクター投資計画(ESIP)が発足したが、省庁間の調整が非常に困難であり進捗しないため、1999年から、基礎教育サブセクター投資計画(BESSIP)を、教育省が関係援助機関の協力のもと実施している。訓練分野の投資計画(TSSIP)についても、現在実施に移すべく関係機関で調整を図っているところである。このような状況からすると、高等教育部門は別にしても、中等教育に対する支援がある程度空洞化するという現象が起こることは、避けられないと考えられる。

・教育の部門別現状

(1) 初・中等教育

ザンビアの学校授業のシフトは、二部制・三部制が一般的であり、特にルサカ市内では学校施設の不足等から、入学希望者の2-3割程度にしか入学許可が与えられていないため、公立の小学校とは別に地域住民の主導によりコミュニティ・スクールと呼ばれる学校が開設され始めている。

1985年には初等教育の総就学率は100%を達成したが、就学率はそれ以降下降の一途をたどり、絶対的な就学

児童数においても停滞傾向にある。

初等教育に割り当てられる予算は、高等教育に比べて1993年まではかなり少なかったが、1994年以降急速に改善され、1997年には初等教育52%、高等教育17%にまで是正されている。しかし、初等教育經常予算の97%は教員給与などの人件費であり、教材や教科書の供給は援助資金に依存してきた。教育省の能力向上を通して、さらなる効率的資源の活用が望まれる。

(2) 高等教育

初等教育へ優先的に予算が振り分けられるため、高等教育に対する予算は明らかに減少傾向にある。受益者負担の原則から授業料の徴収を行うなど大学改革がすでに行われているが、現行でも教育の質が低いことが問題であるが、さらに影響が出ることは避けられないであろう。

数少ない高度なリソースを有する高等教育機関の役割を見直し、それらを積極的に国家の発展に活用する方策を検討していく必要がある。さらに、高等教育機関は小・中学校の教員養成を担っており、初・中等教育の量的拡充及び質的改善の視点から適切な範囲で強化することが必要なところである。

(3) 職業訓練

職業訓練は科学技術職業訓練省が主管しており、1996年に職業訓練政策を発表している。教育省では、体系的な一貫した職業技術教育はほとんど行われていない。

技能を修得することが必ずしも雇用の機会につながらないことは、現在のザンビアの経済状況からすれば避けられないが、このような状況において公共職業訓練施設の果たす役割と位置付けを社会的に見直すことが必要である。これに関連し、職業訓練に関係する5省庁が中心となって援助機関の協力のもと、訓練サブセクター投資計画(TSSIP)を実施に移そうとしているところであり、今後の職業訓練分野の協力で大きな影響を及ぼすものと考えられる。

(4) 成人識字教育

識字率は、1969年に51%であったものが、1980年には54%に、1990年には56%にわずかながら向上しているものと推定されている。この数字は、女性が男性より低く、地方部での率が都市部より低い。ザンビアにおいて、持続的かつ制度的に識字教育を行うことは、非常に困難な状況にある。基本的に教育省の関心は小学校教育にあり、成人に対する基礎教育については生涯教育の一環として政策的にごく一部触れられているに過ぎない。識字教育をコミュニティの活性化や基礎的技術の修得と併せて行うなど、地域や学習者にとって、より魅力的なものにするような工夫が今後とも必要である。

・教育の課題

以上の状況を踏まえ、ザンビアの教育・人的資源開発における優先課題としては、教育行政能力の強化、初・中等教育の拡充、高等教育の再構築、雇用ニーズに基づいた適切な職業訓練、と考えられる。

・日本の援助の課題

初・中等教育などの基礎教育分野に対する貢献策は、施設を建設するだけではなく、ソフト面も含めた包括的なアプローチを検討することが求められる。

職業訓練分野においても、これまでの機材供与を中心とした高度な職業訓練から、相手国のニーズと実状を見据えた協力を検討する時期かもしれない。教育分野の援助の中心が基礎教育であるように、職業訓練においても基礎的技術の習得が優先されるべきである。

現実的には、日本側において、教育分野で活動できる適任者の人選とその派遣が非常に困難な状況である。したがって、派遣専門家の公募制をさらに拡充し、狭義の教育分野の専門性にあまりこだわることなく、語学能力と調

整能力を有するポテンシャルのある人材を選考することが重要である。

さらに、1996年から世銀主導で開始された教育セクター投資計画(ESIP)は、無視できない重要な存在である。セクター・プログラムへの参加は、コモン・バスケットへの資金の投入が最終的な目的であるが、現在の教育省の受容能力からは、何の条件もつけずにバスケットに資金を投入することは、有効に資金が活用されないばかりか、教育省に過度な負担をかけることになりかねない。日本側としても、国内法上の制約はあるが、その考え自体を否定しているわけでないことを、誤解のないよう関係機関に説明する必要がある。

一方、日本は、BESSIPに対して全体の14%という二国間協力としては最大の拠出をしているにもかかわらず、その効果と成果がごく限定的であることは大きな問題であり、今後の検討が必要である。

以上より、日本による具体的な援助アプローチとしては、初・中等教育の優先、雇用創出に直結する職業訓練、高等教育の効率化及び強化、セクター・プログラムへの積極的参画、の4点が考えられる。

11. インフラ・エネルギー

・運輸インフラの概況

内陸国であるザンビアの運輸インフラの特徴は、植民地時代に鉱山プランテーション地帯であるコッパーベルトとインド洋沿岸の港を結ぶ輸送路が開発された以外は、国内の輸送基盤となる主要都市間の輸送網が未発達で、現在の人口密度とも連動していない。内陸国として海に繋がるルートが安全保障や経済成長のために確保されている反面、農産物の生産地と消費地が交通路でうまく繋がっておらず、特に地方の経済発展を妨げている。

交通量のモード別分担では、道路による輸送が極めて高いが、道路交通の観点からは国内の2割に満たない道路に9割の車両交通が集中しており、メンテナンスが十分に行われてこなかったために、満足な状況にあるのはわずか20%である。

ザンビアの鉄道網はザンビアの各都市とコンゴ民主共和国、モザンビーク、アンゴラ、タンザニア、南アフリカの港を結ぶ目的で作られてきた。しかし、アンゴラやモザンビークへのルートはこれらの国での内戦のため、十分に利用できなかった。

・エネルギーの概況

ザンビアの全エネルギー源の主なもの、バイオマスが72%、電力が12%である。しかし、電力にアクセスできる国民はわずか10%に留まっており、消費量でも15%程度である。

電力発電量は国内需要を少し上回っており、ジンバブエに輸出している。しかし、送配電設備のメンテナンス不足や人材不足により、停電がしばしば発生しており、料金はコストを無視したものとなっている上に、徴収も満足に行われていない。このためにZESCOは大きな赤字を抱えていて、それが経済成長の足かせになっている。

石油セクターでは政府はエネルギー開発と確保についての政策をまとめるに留まり、精製、供給、料金設定は各公社に委ねている。

都市部での給水人口は都市住民の70%程度であるが、都市周辺やコンパウンドでの水へのアクセスは非常に低い。都市部の上下水道施設の状況は悪く、施設の改修が急務であるのに加え、適切な料金の設定と、確実な徴収を行わなくてはならない。また、地方部では州によって差はあるものの、給水を受けている人口は10%から30%に過ぎない。

・インフラ・エネルギー・セクターの課題

ザンビアのインフラセクターに共通している最大の問題点は資金不足である。

また、既存の行政組織の力不足や硬直化からインフラセクター改革が行われているが、その特徴はイギリス的な民間参入と規制緩和であり、ザンビアはそのモデルを忠実にコピーしようとしている。これも技術や行政ノウハウの大部分をイギリスやアメリカにたよっている現状では当然のなりゆきであり、わが国が同セクターに協力する上

では十分に考慮すべき点である。

今後は、ザンビア人の手によるインフラ施設運営が必要となるために、人材育成は国家の緊急課題となるであろう。ザンビアでは既存の政府組織では組織、人事、給与体系すべてが硬直しており、組織の商業化をはじめ、民間セクターの育成をまず行わなければならない。

・支援のポイント

ザンビアの発展の鍵を握るのは、マクロ経済の安定、公共セクターの改革と輸出振興であることから、インフラセクターでも大幅な機構改革や民営化は避けて通れない状況である。その一方で、貧困対策もドナー会合等でザンビア支援の重点項目となっており、構造調整政策等によって貧困が深刻化しないようにも配慮する必要がある。

また、インフラセクターでは道路分野のSIPが実施されているが、実施細則やバスケットファンド等のがんじがらめの取り決めはなく、投資プロジェクトの選定にあたっては、極力経済効果を重視すべし、といったルールがあるだけである。わが国が今後も道路プロジェクトを実施するのであれば、経済効果を基に判断し、かつSIPの計画に含まれているかどうかを確認する必要がある。

・援助のあり方

道路インフラは確かに経済活動を支える基盤であり、国土開発の条件であるが、ザンビアのように経済活動が未発達な国ではインフラそのものが雇用を創出するということを認識する必要がある。特に、農村部で道路のメンテナンスを地元の住民の手で行うことは、現金収入が乏しい地域に多大な経済効果を及ぼす。従って、インフラ援助では、単にミッシング・リンクの整備というハード面からだけではなく、地域経済に及ぼす効果を十分に考える必要がある。そのためには、人材育成の必要性、コミュニティ・ベースの農村道整備、道路セクターを一つのビジネスと考えて官民の役割分担をわきまえること、等に留意する必要がある。

将来のニーズや採算性が不透明な中で、インフラセクターへこれ以上の政府からの財政支出は期待できない。このため、新たな財源(利用者負担)を導入する必要性に迫られている。メンテナンスを中心としたハード整備の必要性は否定しないが、それよりも運営主体の整備が先決である。こうしたことから、ある程度将来像がはっきりして、ODAの協力を合致している道路セクターへの支援が当面考えられる。

《第2部 わが国のこれまでの援助動向》

わが国は、ザンビアがアフリカ統一機構(OAU)等の有力メンバー国の一つであり、南部アフリカ地域において指導的立場にある国であること、世銀/IMFの指導の下、金融関連規制の自由化、公企業の民営化、各種統制価格の廃止等の構造調整を積極的に推進していること、銅、コバルト等鉱物資源の供給国としてわが国にとって重要であり、また、従来よりわが国と良好な関係にあること等から、積極的な援助を実施してきた。1998年までのわが国の援助累積実績を見ると、有償資金協力は域内第3位(965.43億円)、無償資金協力は域内第2位(741.80億円)、技術協力は域内第3位(298.15億円)となっている。なお、有償資金協力は、同国の経済・債務状況の悪化もあり、1984年度以降、債務繰り延べを除き新規の協力は行っていないが、民主化・経済改革努力支援のため、世銀との協調融資により、1992年には商品借款を実施した。

今後の援助実施については、チルバ政権の行政能力のほか、野党に対する対応ぶり等についてのザンビアの良い統治に対する取り組みを注視していく方針である。なお、1996年6月、わが国は1996年憲法改正案採択の過程で、政府が野党側との対話を行わなかった等の理由により、米、独等と歩調を合わせ、国際収支支援型の援助を見合わせる等の措置を取ったが、現在は、民間経済活動の推進、社会インフラ(保健医療、教育・人材育成、環境保全等)、農業の生産性向上を重点分野として協力を実施してきている。

《第3部 わが国の対「ザンビア」援助のあり方に関する提言》

1. 開発と協力に関わる基本的視点

・開発の歴史的な脈に則した現状認識、開発課題の把握

ザンビアの経済は、近年に至るまで銅を筆頭とする鉱物資源に極度に依存して展開してきた。このため、大半の資源が特定地域・都市を中心とした鉱業部門に集約的に投下され、この結果、他のアフリカ諸国に比べても顕著な都市化が進行し、都市 地方間の格差が拡大していった。

しかし、国営企業をベースにした投資配分の非効率と、一次産品である銅の国際市場価格の暴落から経済危機に陥り、多額の対外債務を残したまま、80年代末までの銅を中核とした鉱物資源依存型の経済開発は、失敗のうちに終わりを告げた。

これを受けて90年代初頭からマクロ経済の安定化を最大の目的とする構造調整計画が本格的に推進され、民営化、流通市場の自由化、政府補助金の廃止等を含む経済自由化と政府のスリム化が急速に進んだ。

しかし、生産品目・輸出品目の多様化が一部でみられるものの、構造調整・経済自由化のマイナス面、とりわけ財政健全化局面下での社会サービスの低下・失業に加え、都市及び特に農村における貧困の蔓延といった厳しい状況が依然展開している。

マクロ経済的に見ると、ザンビアの産業開発を妨げている最大のボトルネックは、巨額な対外債務負担の重圧であり、同国は重債務貧困国向けの債務削減イニシアティブ(HIPCイニシアティブ)の適用を強く希望している。

・多様な協力主体との協調とわが国が果たしうる役割の発揚

社会的弱者に対する支援は、セクター投資計画(SIP)との強い連携をもって実施される必要がある。この計画の策定・実施においては、諸ドナーと協調・連携しつつ、多様な開発主体や受益者を巻き込む形でザンビア側のオーナーシップを醸成していくことを要請される。その場合に、わが国はいくつかの重要な点で貢献しつつ、この計画に対する積極的な対応を示しうる可能性があると思われる。この姿勢こそわが国の「顔が見える援助」の真髄、即ち「論理が見える援助」を形成しうる契機を与えるものとなる。

・持てる援助資産・資源の有機的連携と活用

分野横断的ないしは重層的課題へのアプローチをより効果的なものにするためには、わが国がこれまでザンビアで培ってきた、多面的な協力の地盤・成果を連携・統合して対応することが望まれる。更に、各種の援助手法・形態・援助資産を最大限有効に活用し、かつ既に展開している南南協力も包摂する形で、アジアのドナーとしての経験と立場や、アジア諸国の援助資産を注入することが効果的と考えられる。これとともに、南部アフリカを中心とする域内協力資源の活用を通して地域の相互依存・相互協力を促進し、地域の安定化に貢献することが肝要と思われる。

2. 援助の課題・枠組み

・貧困の軽減への支援 - 特に農村で深刻な貧困 / 貧困の大きな地域間格差 -

農村部では、人口の8割は極度の貧困層に属しており、農民の大半が備蓄に乏しく、旱魃に弱いということから、貧困は農村部・小規模農家で特に深刻であると判断される。さらに、過去の銅産業に偏重した開発は、地域的な貧困格差を生みだしている。

農村における貧困の基本的課題は、基礎食糧の確保であり、とりわけ貧困層の栄養水準は低く、それが疾病の発生を高め、農業における労働生産性の低下をもたらすのみならず、平均余命の低下にもつながっている。

都市型貧困については、銅産業の衰退によるもの、構造調整・自由化の余波を受けて生まれた新たな貧困層、地

方・農村からの流入者も含むインフォーマル・セクター従事者などを対象とした、都市のフォーマルな民間経済活動の活発化、あるいは立ち直りによる労働力の吸収が必要であるが、そうした場合に需要されるであろう技能や技術の修得を支援するのも有効であろう。

・社会的弱者に対する支援

(1) 初・中等教育の重点化

社会主義政権時代の教育重視政策の結果、ザンビアの教育水準は近隣アフリカ諸国よりも高く、識字率も開発途上国の平均を上回っている。しかし、銅産業の衰退とそれに続く80年代後半からの財政難で教育予算配分が低下し、給与削減による教員の離職・不足、校舎の老朽化、教材・教具不足等に見舞われ、教育セクターは質・量の両面で困難をきたしている。

地方・農村部もさることながら、とりわけ都市部における初・中等教育事情が悪化している。人口の流入による学校施設の不足に加えて、ルサカ州やコッパーベルト州の初等教育就学率は60年代の水準にまで落ち込んでいる。中等教育進学率は、90年代後半に持ち直してきたものの、ドロップアウトの高さや経済自由化のニーズに対応できる人材の輩出という点で、まだ弱い。更に、進学率における男女格差は初等から中等に進むにつれ拡大しており、対策が必要とされている。

わが国としても、教育セクター投資計画への実質的参画に努めつつ、わが国の協力手段をその枠組みの中に整合的に位置付けることが必要となろう。

(2) 費用抑制型ないし費用対効果の高い保健医療サービス・システムの形成 / 健康教育の促進

保健医療予算面での改善が短・中期的に期待できず、また社会セクター投資では一般的に直接的な費用回収のメカニズムが働きにくいことを考慮すると、資源配分の効率化が事態打開の鍵となる。現在のザンビアにおける保健医療改革のエッセンスは、この資源配分における効率化の追及であり、公的保健医療システムを通して、比較的低コストで費用対効果の高い予防・治療サービスを全国に展開するというものである。

以上の点を踏まえると、ザンビアの保健医療セクターに対する支援の基本的視座は、サービスの量的拡大から効率化へ / 独立・個別のアプローチから統合されたアプローチへ / 病院優先からプライマリー・ヘルス・ケアの重視へ / 中央集権型から地方分権型へ / 高次サービスは無償から有償へ、という形に構成されることが望まれる。保健医療部門におけるセクター投資計画についても、こうした視点から捉えて関与していくことが必要となろう。

・よりバランスのとれた経済構造形成の努力に対する支援

(1) 農村(都市向け食糧の安定供給 / 輸出作物の振興)

これは、主として、市場経済の担い手たりうる商業的農業の生産活動との関わりを有するテーマである。中農は国内の農産物市場での販売を目的とする傾向が強く、都市向けの食糧生産とりわけ高収量品種のメイズを出荷し、牧場形態も含めて家畜を飼育・活用する他に、近代的農業投入財も比較的多く利用する。大農は、中農よりさらに資本集約的な経営形態を示し、有利な立地条件が特徴となっており、鉄道沿線や都市近郊に多く展開し、農産物輸出も担っている。

このような、都市向け食糧の安定供給や輸出作物を生産している中農や大農向けの支援を行うことが、長期的にはザンビアの経済状況を改善することにつながると思われる。

(2) 都市(農村と連携した工業活動の維持)

過去の銅産業に偏重した経済構造から抜け出るという意味で、ザンビア政府が最も重点を置いてきたのは工業であり、その中でも製造業に焦点が当てられていた。国際的あるいは地域的な比較優位という点からは、確かに南アフリカやジンバブエ等に比肩するものではなく、また製造業は基本的に民間主導の分野ではあるが、国

内産業の底辺の確保あるいはまた産業連関の維持、更には低位労働力の吸収という戦略的視点からは、むしろ付加価値の低い製品分野において意味を持つ持続的な産業活動とみることが出来よう。

(3) 工業一般（産業技術・産業育成政策 / 中小企業育成 / 自由化に関連した産業政策）

製造業は基本的に民間主導の分野であるが、構造調整や経済・貿易の自由化を進めている同国において、産業育成政策や国際レベルの企業・産業技術等の分野で、わが国を含むアジアの経験を伝えることは同国の今後の政策形成に資するところがあると思われる。さらに言えば、構造調整計画の延長上に考えられる具体的産業政策の立案が、今こそ求められているのである。

3. 実践的取り組みのための方策

・セクター投資計画(SIP)への積極的参画とわが国の貢献方法に関する工夫

セクター投資計画は、ザンビアにおいて、他のアフリカ諸国にも増して積極的に推進されつつある。このセクター投資計画では、援助協調とオーナーシップの涵養を通してのザンビア側の能力育成(キャパシティ・ビルディング)に特段の焦点が当てられている。

また、各援助プロジェクトを適切な開発プログラム上に明確に位置付ける、いわゆるプログラム方式のアプローチの必要性については、以前からわが国援助関係者によっても議論されてきたところである。

このような状況を踏まえ、わが国としてもセクター投資計画への積極的関わりを打ち出すことが基本的に肝要と考えられる。その基本的内容である、「情報の共有」と「成果を重視した目標の設定」は、わが国の援助方針としても積極的に認められるべき性質のものであろう。他方、現段階でのコモン・バスケット・ファンドへの全面的参加、あるいはまた「方法論としての機能的な援助メカニズムの採用」等が困難であっても、一定の工夫の余地はあると思われる。

さらにその際重要となるのは、プログラム方式に含まれる現実的問題点・課題をザンビア側及び他のドナーとの協働を通して明確にし、ありうべき措置を考案するという形で積極的に貢献する姿勢をアピールすることである。わが国の援助方針や関心を合理的に明瞭に示しつつ、ザンビアにおける援助全体を効果的なものとすることに貢献していくことこそ、「わが国の理念が見える援助」としての「顔が見える援助」の本質であろうと思われる。

また、取り組みにあたっては、大使館やJICA事務所に優秀な人材を確保・育成し、我が方の代表として各種セクター会合に参加させることにより、現地事務所の調整機能の改善・強化が必要である。

・先方の援助吸収能力、実施体制に対応したアプローチの選択

効果的な援助を実施するためには、政府人材の強化など先方援助吸収能力の改善・構築のための継続的な支援が不可欠である。他方、特に短期的には、すでに援助吸収の体制と制度が比較的整っている分野や、援助吸収能力が比較的高い受け皿機関を重点的に支援することも効果的である。

他方、援助依存体質が強かつまた厳しい財政状況下にあるザンビアのような国に対しては、わが国としても、比較的容易に先方の努力が引き出せるような援助のあり方を真剣に検討する必要もある。とりわけ、社会セクターへの協力の場合、こうした配慮は不可欠である。このような分野では、コスト・ミニマムあるいは限定的コスト下での最大効果の実現といった基準での、案件の事前審査が重要となる。

また、具体的な案件の発掘・形成に当たっては、要請型でもなくオファー型でもない第三の方式、即ち最も初期の段階からの相互対話を通しての案件形成も効果的と思われる。

・協力の効率化のために

(1) 既往の協力・援助資産の活用

わが国は過去20年以上にわたり、多くの分野で、かつ多様な形態の下に、ザンビアに対する多くの援助を行っ

てきた。今後の取り組みとしては、既往案件の連結や統合整理を通して、援助分野を重点化しつつ、これまでに得られた経験と成果をこれからの協力に取り込んでいくことが重要である。その際、各援助案件の分断が、援助の非効率を生んできた点を踏まえつつ、協力形態や協力組織の枠を越えて、相互に連携しあって支援を提供することを検討すべきである。

また、わが国の対ザンビア協力を総合的に考える上で、民間企業との連携を促すこともまた重要である。この観点から、鉱山及び鉱山都市、さらには金属工業などに関係づけた支援を、本提言で提案した課題との関わりの中で、実施することが望まれる。

さらに、アジアの援助国としての日本の立場を生かした協力のためには、日本の有するアジアとの関係、アジアの協力資源を活用することが望まれる。

(2) 地域的な視点に基づく援助

南部アフリカ諸国の発展には、ザンビアを含む地域の安定と発展が肝要である。他方、経済面においても、越境交易や分業生産の進行などから、地域的な相互依存関係が一層強まっている。

内陸国のザンビアにとって、周辺諸国との関係が政治的にも経済的にもきわめて重要であることは言うまでもない。また、ザンビアを含めて小国の多い南部アフリカ地域にとって、維持運営コストの高い研究機関や高等教育機関などの機関・機構をそれぞれの国が持つことは、財政的にもニーズの量の面からも非効率である。

わが国としては、域内周辺諸国との協力ネットワークの強化、交流促進のための支援を積極的に行う必要がある。これらとザンビア国内で実施する協力や域内諸国に派遣される日本人専門家を有機的に組み合わせ、域内協力資源の発掘と開発利用を含めて広域的な協力の体制作りそのものを支援していくことが必要である。

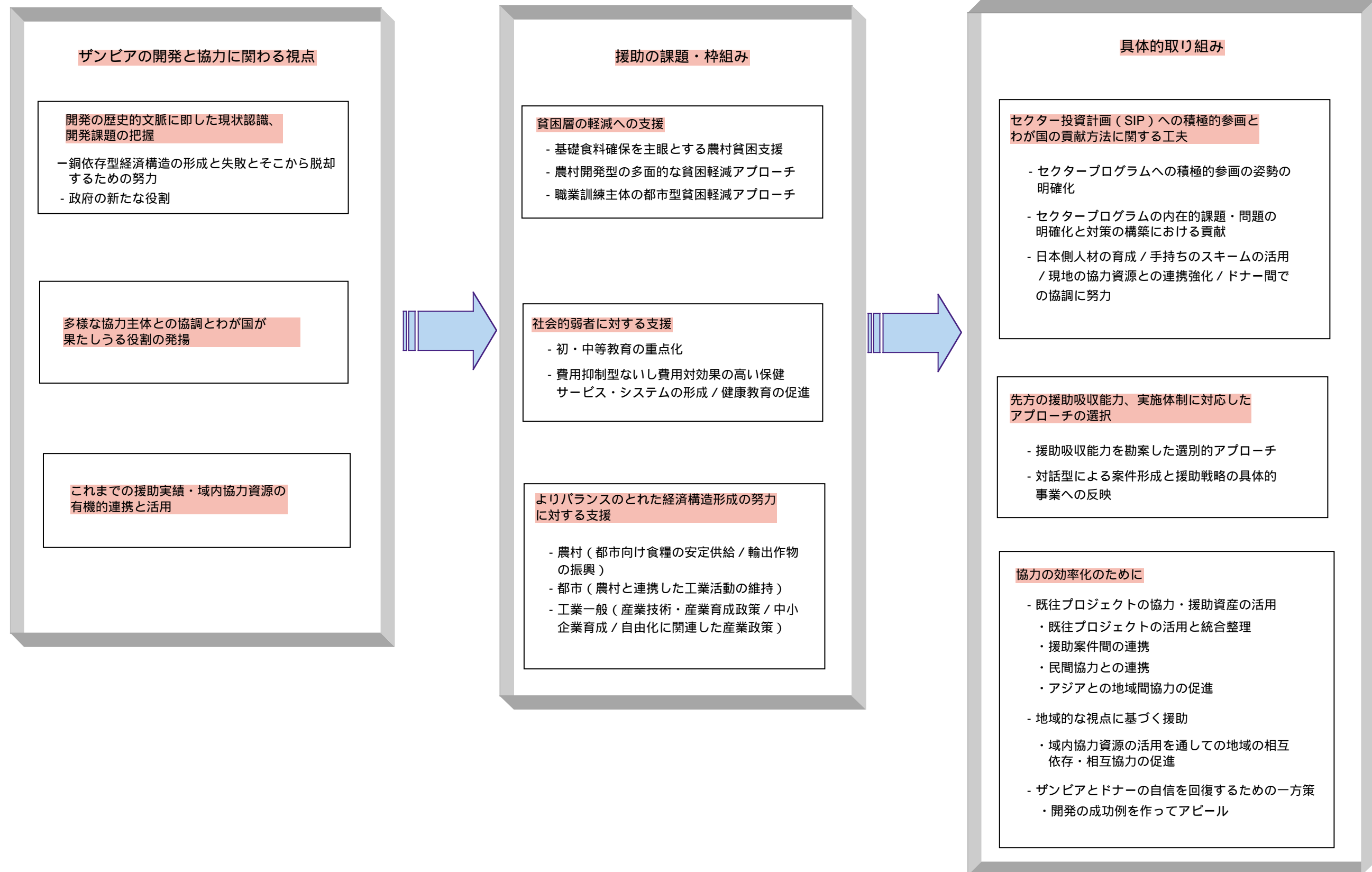
略 語 表

AAC	Anglo-American Corporation	アングロ・アメリカン社
AfDB	African Development Bank	アフリカ開発銀行
AFRONET	Inter-African Network for Human Rights	人権アフリカ間ネットワーク
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome	後天性免疫不全症候群
ASIP	Agricultural Sector Investment Programme	農業セクター投資計画
AZ	Agenda for Zambia	ザンビアのためのアジェンダ
BESSIP	Basic Education Sub-Sector Investment Program	基礎教育セクター投資計画
BHN	Basic Human Needs	ベーシック・ヒューマン・ニーズ
BPF	Barotse Patriotic Front	バロツェランド愛国戦線
CAS	Country Assistance Strategy	国別援助戦略
CDF	Comprehensive Development Framework	包括的開発枠組み
CG	the Consultative Group	支援国会合
CIDA	Canadian International Development Agency	カナダ国際開発庁
COMESA	Common Market of Eastern and Southern Africa	東南部アフリカ共同市場
CSO	Central Statistical Office	中央統計局
DAC	Development Assistance Committee	開発援助委員会
DANIDA	Danish International Development Agency	デンマーク国際開発庁
DFID	Department for International Development	英国国際開発省
ECZ	Environmental Council of Zambia	ザンビア環境委員会
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility	拡大構造調整ファシリティ
ESIP	Education Sector Investment Program	教育セクター投資計画
EU	European Union	欧州連合
FAO	Food and Agriculture Organization	国連食料農業機関
FINNIDA	Finnish International Development Agency	フィンランド国際開発庁
FRA	Food Reserve Agency	食糧備蓄庁
GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
GNP	Gross National Product	国民総生産
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit/ German Agency for Technical Cooperation	ドイツ技術協力公社
HDI	Human Development Index	人間開発指標
HIPCs	Heavily Indebted Poor Countries	重債務貧困国
HIV	Human Immunodeficiency Virus	ヒト免疫不全ウイルス
IFAD	International Fund for Agricultural Development	国際農業開発基金
IFC	International Finance Corporation	国際金融公社
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
INDECO	Industrial Development Corporation	産業開発会社
IOR-ARC	Indian Ocean Rim Association of Regional Cooperation	環インド洋地域協力連合
JBIC	Japan Bank for International Cooperation	国際協力銀行
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力事業団
JOCV	Japan Overseas Cooperation Volunteers	青年海外協力隊
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	ドイツ復興金融公庫
LDF	Local Development Fund	地方開発基金
LPF	Liberal Progress Frontline	自由進歩戦線
MENR	Ministry of Environment and Natural Resources	環境・自然資源省
MMD	Movement for Multiparty Democracy	多党制民主主義運動
NCBP	National Capacity Building Plan	国家能力構築計画
NCC	National Citizens Coalition	全国市民連合
NECEEM	Network for Citizens Education and Election Monitoring	市民教育と選挙監視のネットワーク
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
NHSP	National Health Strategic Plan	国家保健戦略計画
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation	ノルウェー開発協力庁
NP	National Party	国民党
NPRAP	National Poverty Reduction Action Plan	貧困削減行動計画

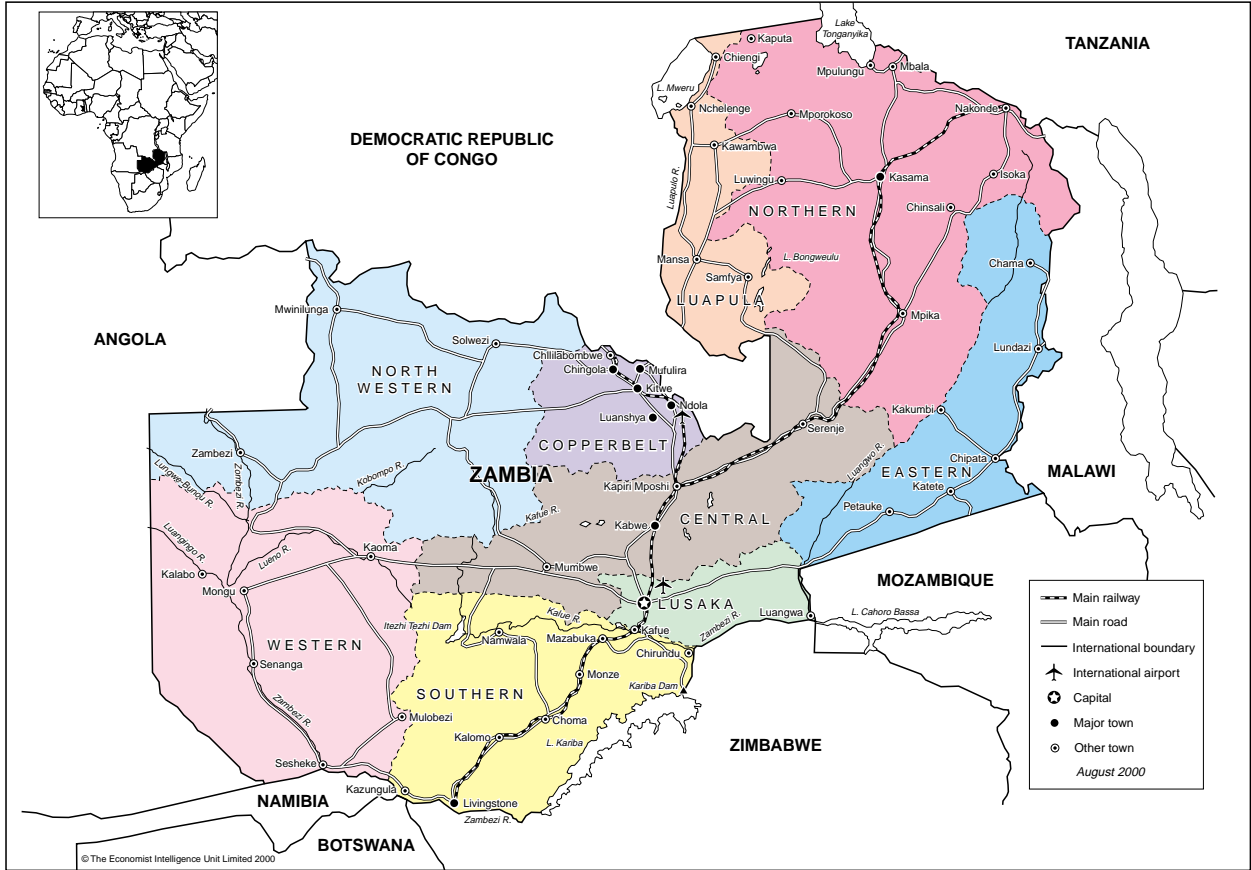
NPRSF	National Poverty Reduction Strategic Framework	貧困削減戦略枠組み
NRB	National Roads Board	道路審議会
OAU	Organization of African Unity	アフリカ統一機構
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development	経済開発協力機構
PFP	Policy Framework Paper	政策枠組み書
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略ペーパー
PSRP	Public Service Reform Programme	公務員改革計画
RIF	Rural Investment Fund	農村投資基金
RMI	Road Maintenance Initiative	道路維持管理イニシアティブ
ROADSIP	Road Sector Investment Program	道路セクター投資計画
SADC	Southern African Development Community	南部アフリカ開発共同体
Sida	Swedish International Development Co-operation Agency	スウェーデン国際開発協力庁
SIP	Sector Investment Program	セクター投資計画
SPAW	Strategic Plan for the Advancement of Women in Zambia	
SRF	Social Recovery Fund	社会回復基金
STD	Sexually Transmitted Diseases	性感染症
TICADII	Second Tokyo International Conference of African Development	第二回東京アフリカ開発会議
UNAIDS	United Nations AIDS Program	国連エイズプログラム
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	国連教育科学文化機関
UNFPA	United Nations Fund for Population Activities	国連人口活動基金
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
UNIP	United National Independent Party	統一民族独立党
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola	アンゴラ全面独立民族同盟
UPND	United Party for National Development	民族開発統一党
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
UTH	University Teaching Hospital	ザンビア大学附属教育病院
VCT	Voluntary Counseling and Testing	自発的カウンセリングとHIVテスト
WFP	World Food Programme	世界食糧計画
WHO	World Health Organization	世界保健機構
WWF	Worldwide Fund for Nature	世界自然保護基金
ZAP	Zambia Alliance for Progress	進歩のためのザンビア・アジェンダ
ZARD	Zambia Association for Research and Development	ザンビア研究開発協会
ZCCM	Zambia Consolidated Copper Mines Limited	ザンビア合同銅鉱山会社
ZCI	Zambia Copper Investments	ザンビア銅投資会社
ZCTU	Zambia Congress of Trade Unions	ザンビア労働組合評議会
ZDP	Zambia Democratic Party	ザンビア民主党
ZEAP	Zambia Forestry Action Plan	ザンビア森林行動計画
ZESCO	Zambian Electricity Supply Corporation	ザンビア電力供給公社
ZIMT	Zambia Independent Monitoring Team	ザンビア独立監視チーム
ZPA	Zambia Privatization Agency	民営化庁

通貨 通貨単位 = クワチャ(Kwacha: K)US\$ 1 = 4,110.00 K(2000年12月1日時点)

地名	州名	英語(Province)
	北部	Northern
	ルアブラ	Luapula
	東部	Eastern
	ルサカ	Lusaka
	中央	Central
	コッパーベルト	Copperbelt
	北西部	North Western
	南部	Southern
	西部	Western



ザンビア地図



第1部 現状と課題

第1章 総論

小倉 充夫(津田塾大学)

北ローデシアがザンビアとして1964年に独立して以来、同国とその政府に関する評価にはかなり一致したものがあつた。南アフリカ解放に果たした貢献に対する高い評価と、内政、特に経済政策における失敗という厳しい批判である。第二の南アフリカになりかねなかつたローデシア・ニアサランド連邦が解体し、ザンビアが独立した時には、隣接するアンゴラ、モザンビーク、ジンバブエは植民地支配の下にあつた。以来、ローデシアの一方的独立宣言と国境閉鎖、南アフリカによるナミビア不法統治と解放闘争、アンゴラとモザンビークにおいて独立以来続いた内戦と、この様に緊張した南部アフリカの状況において、ザンビアは解放勢力を支援するなど、フロントライン諸国の中心国としての役割を果たしてきた。その間に被つた経済的損失、南ローデシア軍や南アフリカ軍による攻撃にさらされる脅威などは、ザンビア社会にとって重い負担となつてきた。しかもこれらの解消は、ジンバブエとして南ローデシアが独立するだけでなく、南アフリカのアパルトヘイトの崩壊とマンデラ政権の成立、モザンビーク内戦の終結と選挙の実施まで待たねばならなかつた。

しかしながら、いまだにアンゴラでは対立が続き、北隣りのコンゴ民主共和国(DRC)では内戦の発生による新たな混乱が見られる。しかもコンゴ内戦には複数のアフリカ諸国が派兵するなどアフリカ大陸規模での不安定化が懸念されている。このようにザンビアは、中部・南部アフリカにおける民族解放や政治的対立と無関係ではありえない地理的位置にあり、常に問題の解決のために積極的な貢献を果たしてきたといえよう。ジンバブエや南アフリカも過去の負の遺産として深刻な土地問題を抱えており、ザンビアはこの地域においてはボツワナなどと共に、例外的に大規模な紛争に至るような潜在的な問題を抱えていない国である。今後も、ザンビアは中部・南部アフリカの国際関係と平和にとって重要な役割

を果たしうる国であることが分かる。このことからすると前政権も現政権も評価されるべきことが多かったというべきであろう。

国際的貢献と比べ、批判の多いのはカウング政権時代の経済政策についてである。植民地時代から引き継いだ極端なモノカルチャー経済、二重構造、原油価格の上昇によるショック、そして1960年代・70年代のアフリカにおける社会主義の潮流など、政府の責任を超えた歴史的、時代的制約が基本にあつたことは否定しえない。しかし南部アフリカ解放に果たした役割の輝きと対比すると、ザンビア経済の後退は無残としか言いようのないものであつた。1991年選挙における現職大統領の惨敗はこのことによるといえる。

対外関係と経済政策に関する評価の一致に比べ、国内政治については見解がわかれるところである。1972年に一党制に移行し、批判勢力を弾圧し強権政治を行ったことに対する批判は強い。チルバ政権が実施を本格化した構造調整の成果についての評価はともかく、1990年の複数政党制復活後、政治的自由を人々がかなり享受できるようになったのは確かである。このことからすると、カウング政権の評価は厳しいものとなる。他方、独立後、アフリカ諸国の中には、民族間・地域間の対立が激化し、さらには内戦にまで至る事例が少なくない。それに対し、ザンビアは社会的には安定してきたといえるだろう。その理由として指摘しうることはいくつかあろうが、カウングの功績として認める向きもある。ザンビアにとって日本は銅の輸出先であり、二国間の関係は極めて友好的であつた。しかしザンビアが重視されるのは、こうした二国間の関係によるだけでなく、上述のように、中部・南部アフリカの安定的要因として考えられるからである。

ザンビアの一人あたり国民総生産はサハラ以南アフリカの平均をはるかに下回っている。独立以来貧

困が進行しているが、銅依存の経済から脱却する道が容易に見い出せるわけではない。このことからすると、ザンビア社会の安定のためにも、まずは貧困削減が援助の第一目標といえるだろう。構造調整の本格化により、その社会的影響も長期化する傾向を見せていることから貧困削減への取り組みは必須である。その際、ザンビアにおける貧困の特徴を的確にとらえておく必要がある。例えば、都市化が進み都市人口比率が高いこと、他方近年都市から農村への帰村者が増加していることなどは、貧困対策において考慮すべきことであろう。

中・長期的に見るならば、貧困削減にとどまらず、銅依存の経済構造をいかに転換させるか、このこととの関連で援助を考える必要もある。小農レベルでの生産増加のためには、流通・金融・技術などの面での改善から土地制度まで多くの課題があり、援助がどのように貢献しうるか包括的な検討が含まれる。経済自由化と南アフリカの改革という条件が整ってきたため、南アフリカなど海外から資本が流入し、民間資本の役割は急速に重要度を増しつつある。こうした民間の経済活動と敵対するような援助とならないよう配慮するのは当然であるが、さらにこの動きを活発化させる物的・制度的な基盤の整備も必要である。しかし他方では、地域間・階層間の格差が拡大する傾向にあり、貧困対策・社会開発の重要度はかえって高まっているといえる。

最後に最近の援助方法の動向に注目したい。相手国の経常経費負担の増加を助長するような援助については慎重であるべきだが、そうした面でプロジェクト型協力についても反省が生じている。本論で分析されるセクター投資計画はザンビアをはじめ、アフリカ諸国への援助のあり方として検討に値するが、日本の従来への援助の方法とは異なっている。したがって、援助側の体制が整っているとはいえず、その対応には十分な検討が求められる。しかしいずれにせよ、過去の援助経験を踏まえつつ、新たな方法を導入しようとする際、ザンビアは日本の援助実績、友好関係等からみて、試金石として注目される対象国であることは間違いないであろう。

第2章 開発計画

児玉谷 史朗(一橋大学)

はじめに

ザンビアの政治経済の基本的枠組み(経済自由化、民主化)ドナーとザンビア政府との関係、援助のあり方が1980年代から90年代にかけて大きく変化したことで、ザンビアにおける開発計画のあり方も大きく変化した。すなわち、

従来の国家開発計画委員会(NCDP)を担当部局として策定された、全分野を包括する5ヵ年計画から、それぞれの担当省庁ごとの「セクター投資計画(Sector Investment Programme: SIP)」への移行。

全体を包括するものとしては、「貧困削減計画」がある。これはセクター投資計画をその中に含み、各省庁のみならず、NGO、民間による事業、プロジェクトも含めて調整、総合を目指している点で全体開発計画に近いが、貧困関連のプログラム、プロジェクトのみが対象である。

政府と民間、NGO・市民社会組織との役割分担・協調が重要になっている。従来のように、開発計画について政府が全てを決め、実施するというのではなく、計画策定段階での民間、NGO、関係団体などの利害関係者(stakeholders)が参加すること、あるいは少なくとも彼らの意向を聴取すること、実施においても政府から独立した機関(Boardなど)があたるのが基本的方向として謳われている。

援助との関連では、ザンビア側の所有権・当事者意識(ownership)の確保と各ドナー間の援助協調が重要になっている。

1. カウンダ・UNIP政権と開発計画

1-1 1980年代以前：5ヵ年計画時代

ほとんどのアフリカ諸国は、独立後社会主義的な政権であるかどうかにかかわらず、開発と経済運営における国家の役割を重視し、5ヵ年ないし7ヵ年の開発計画を策定した。ザンビアも、独立直後の暫定開発計画(1964-1966年)以来、第1次(1966-1971

年)、第2次(1972-1976年)、第3次(1980-1984年)と5ヵ年計画が策定されてきた(表2-1参照)。

1-2 1980年代：経済危機、構造調整と開発計画の困難

しかし1980年代に入ると、経済危機と世銀・IMF主導の構造調整プログラムの導入に伴い、ザンビア政府が長期の開発計画を策定することは困難になり、5ヵ年開発計画に代わって構造調整計画に基づく2、3年の経済復興計画が策定されるようになった。

すでに第3次5ヵ年計画(1980-1984)は、銅価格の低落、石油危機などの影響によりザンビア経済が危機に陥ったために、開始を3年遅らざるを得なくなった。さらに、第3次5ヵ年計画の後、第4次5ヵ年計画まで5年にわたって5ヵ年計画が中断した。この間1987年に、カウンダ・UNIP政権が世銀・IMF主導の構造調整プログラムを廃棄したため、ザンビア独自の経済復興計画として「新経済復興計画(New Economic Recovery Programme: Interim National Development Plan 1987-1988)」が策定され、その後「第4次5ヵ年計画(1989-1993)」も策定された。しかしカウンダ・UNIP政権が1989年頃から事実上再びIMFの方針に沿った構造調整計画を導入し、さらに、1991年にはカウンダ・UNIP政権からチルバ・MMD政権に移行したため、「第4次5ヵ年計画」は、途中で実質放棄され、これが最後の5ヵ年開発計画となった。

こうして、80年代には、経済危機、構造調整の導入により、ザンビア政府が開発5ヵ年計画を策定することは次第に困難になった。代わって、ザンビア政府は、世銀・IMFの強い影響力の下で、主要援助国の援助に依存しつつ、構造調整プログラムを実施するようになった。カウンダ・UNIP政権は、一時的に世銀・IMFに反発して独自の経済復興計画を実施したが、世銀・IMFや主要援助国からの資金援助が得られない状況で、独自の復興計画は失敗した。

表2 - 1 過去の開発計画一覧

計画名	期 間	概 要
暫定開発計画	1964-1966	
第1次国家開発計画	1966-1971	経済成長率(10.6%)では目標値(11.7%)に達しなかったが、投資額では計画を16%上回り大きな成果を見せた。
第2次国家開発計画	1972-1976	期間中、第1次石油危機、銅の国際価格の暴落による外貨準備の減少、ローデシア国境閉鎖に始まる銅輸送問題等のザンビア経済に打撃を与える現象が次々に生じ、成長率の実績は目標の半以下にとどまり、経済の多様化、二重構造の是正という独立以来の目標は実現されなかった。
第3次国家開発計画	1980-1984	本計画は1977年にスタートする予定であったが、前計画が大幅な未達成に終わったことから、開始を3年繰り下げ80年1月にスタートした。第2次石油ショックによる世界経済の長期不況により、銅価格が低落し、経済は深刻な外貨不足に直面し、実績は実質GDP平均成長率が0.2%、1人当たり実質GDPの伸び率はマイナス3%という低いものであった。
新経済復興計画	1987-1988	前計画が思わしくない結果に終わったことから1983年-1985年に、IMF・世銀による構造調整計画が実施され、為替の切り下げ、金利自由化、物価統制撤廃などの自由化政策と、財政再建のためのメイズに対する補助金の撤廃が行われた。補助金の撤廃はメイズの価格上昇を通じインフレを加速したため、コッパーベルトで暴動が起こるなど経済政策への不満が高まった。ザンビア政府は、1987年5月にIMFと訣別し、独自の計画として新経済復興計画を発表した。この計画の主な目的は物価安定のための価格統制の復活と、財政赤字削減のための対外債務返済の制限であった。
第4次国家開発計画	1989-1993	新経済復興計画により策定された本計画は、1989年から実施されたが、1991年の選挙直前に停止され、政権移行により中断された。経済の自立と持続的成長と社会の公正化を目標とし、構造調整(公社の民営化、補助金の撤廃、投資環境の改善、為替自由化)の推進、人材・技術のザンビア化、貧困の撲滅、地域間格差の是正などが課題とされた。

出所：JICA内部資料より作成。

2. MMD政権と開発計画

さらに、90年代に入ると、社会主義的指向の強いカウンダ・UNIP政権から経済自由化を掲げたMMD政権に移行したのに伴い、開発5ヵ年計画は放棄され、開発計画のあり方も大きく変化した。もとより、このような変化はザンビアに特殊なことではなく、社会主義も含め、国家が中心となって開発計画を策定し、経済運営や社会サービスの提供を行うという考え方から、開発や経済運営において、国家の役割を限定し、市場の力、民間企業の活力、NGO・市民社会組織の参加を重視する考え方への、世界的な潮流の変化に対応したものである。また80年代以降、特に90年代に入ってから、ザンビアの開発計画は、計画の基本的な枠組みや戦略、開発計画のための資金の両面で世銀・IMFや主要援助国の強い影響が見られる。

2 - 1 1990年代前半：MMD政権の成立と構造調整 カウンダ・UNIP政権が1980年代に構造調整の实

施と停止の間で揺れ動いたのに対して、1991年に成立したMMD政権は、経済自由化政策を積極的に推進し、経済安定化・構造調整プログラムを実施した。IMF・世銀支援の構造調整を実施するために、3ヵ年の「政策枠組み書(Policy Framework Paper)」と「公共投資計画(Public Investment Programme)」が策定されている。

カウンダ・UNIP政権時代のような5ヵ年計画は策定されていないが、3年間の経済復興計画として「新経済復興計画(New Economic Recovery Programme, 1992-1994)」が策定された。1992年3月、チルバ政権は構造調整計画による本格的な経済改革を実施するための新たな3ヵ年計画として、新経済復興計画を発表した。本計画の目的としては、1992年に2%、1993年に3%そして1994年に4%の経済成長達成が掲げられ、政府支出の効率化等によるマクロ経済の安定化、経済自由化、公営部門民営化などがその主な施策内容であった。しかしながら、南部アフリカ全体を襲った1992年の大旱魃とそれによる緊急の食糧輸入は開発すべき産業に必要な外貨を消費し、更

表2 - 2 現在の分野別戦略、計画一覧

分野	戦略・政策	計画	内容
貧困	National Poverty Reduction Strategic Framework(1998)	National Poverty Reduction Action Plan 1999-2004	貧困層に有利なマクロ政策、農業・農村開発、インフラの提供、都市の零細企業とインフォーマル・セクター、人的資源の開発、貧困関連事業の調整・モニター・評価
農業		ASIP*(1st phase: 1996-1999)	国家レベル、地域レベルの食糧安全保障、農業生産基盤の維持・向上、市場開拓による収入・雇用創出、持続的産業開発への貢献、外貨獲得への貢献
保健	Health Reform Policy (1992)	National Health Strategic Plan*(3カ年戦略、毎年改訂)	費用対効果の大きい基礎的保健サービスの公平な提供、Districtを単位とした分権化、Districtレベルのサービス提供能力向上、モニタリング・評価の強化
教育	Educating our Future: National Policy on Education(1996)	BESSIP*(1st phase: 1999-2002)	全ての子供たちに良質の基礎教育、就学率向上、男女格差・地域格差の是正
道路	National Transport Policy	ROADSIP*(1998-2002)	15,700 kmを常に良好に維持、6,500 kmを定期的にメンテナンス、1,500 kmを修復
ジェンダー	National Gender Policy	Strategic Plan for the Advancement of Women in Zambia, 1996-2001(SPAW)	女性に対する貧困の負担の軽減と資源へのアクセスの強化、教育訓練へのアクセスの男女格差の解消、保健へのアクセスの不平等除去、権力・意志決定の男女不平等是正、女兒の権利促進
子供		National Plan of Action for Children(NPAC) (1994)	・乳幼児死亡率、妊産婦死亡率、合計特殊出生率引き下げ / 初等教育就学率、成人識字率引き上げ / 5歳以下の子供のケア / 子供の栄養不良削減 / 清潔な水の利用可能人口拡大 / ストリートチルドレン、孤児、障害児に対する支援
青年		National Programme of Action for Youth	15歳から25歳の青年対象に、2002年までに1万7,000人に技能訓練。青年開発基金設立
環境	National Environment Action Plan(1994)	Environment Support Programme(1st phase: 1997-2001)	ESP 第1フェーズでは、環境保護と自然資源管理の制度と規制の枠組み強化、コミュニティ環境管理事業
森林		Zambia Forestry Action Plan(1997)	森林減少・土壌劣化のくい止め、森林資源管理政策・行政制度の見直し、森林資源管理技術の確立、NGO等との協力、木質燃料使用の効率化
水	National Water Strategy		都市・農村給水、河川流域管理、灌漑、水質汚染防止。
観光	Mediu-Term Tourism Development Strategy (1997)		観光業における民間部門の発展振興、経済的・環境的に持続可能な観光部門の確立

*Sector Investment Programme

に銅の国際価格の低迷と生産量の低下により、同年のGDP成長はマイナス2.5%となった。1992年の終わりから政府の最重要課題はインフレの抑制となり、そのために翌年には、歳出管理と赤字削減のためのキャッシュ・バジェット制の導入、借入の削減そして満期国債の支払い繰延などが行われた。これらの政策により、1993年の後半にはインフレ率は低下し、翌1994年にも低下が継続した。

構造調整プログラムは、もともと2-3年の短期のプログラムをもとに実施されるものであり、内容的にも経済の不均衡を是正し、経済を成長軌道に乗せることが目的とされていて、中長期の開発計画とは言えない。また、構造調整計画は世銀・IMFと主要

援助国からの資金援助に大きく依存しており、援助に付帯したコンディショナリティの履行状況によりしばしば資金供与が中断された。さらにカウンダ・UNIP政権時代には、経済運営の基本的な考え方を巡るザンビア政府とドナーとの違いによる計画の中断もあった。このように80年代後半から90年代前半の時期は、開発計画不在の時代とも言えよう。

3. 1990年代半ば以降の開発計画

90年代も半ばになると、チルバ・MMD政権も2期目に入り、経済自由化を基調とするザンビア政府の開発、経済運営の方向性が次第に定着してきた。構

造調整についても、少なくとも経済の安定化は達成され、国営企業の民営化や貿易・流通の自由化も進展してきた。経済の安定化、自由化が一定の成果を上げる一方で、経済が成長軌道に乗ったとはまだ言えない状況にあり、70年代後半以降現在の長期にわたる経済の停滞、財政危機による公共サービスの縮小、インフラの劣化、構造調整による雇用情勢の悪化が起きた。この結果、教育、保健医療、栄養等の社会指標が悪化し、貧困が深刻化してきており、貧困対策、社会開発に早急に取り組む必要が生じてきた。

開発に関する国際的な潮流においても、80年代の構造調整、市場経済重視の時代から、90年代になると、国家の役割が限定されつつも、再び見直されるようになり、また貧困問題が開発の重要な課題として再浮上してきた。この関連で、社会開発、人間開発、参加型開発が重視されるようになってきた。援助においても、ドナー間の援助協調、被援助国との対等な協力関係(partnership)、被援助国のオーナーシップ(ownership)が重視されるようになってきた。

このような内外の情勢の変化に対応し、ザンビアの開発計画の状況も、1990年代前半までの経済安定化、経済自由化を主眼とする短期的な構造調整一本槍の状況から変化しつつある。すなわち、90年代半ばになると、貧困問題の重視、社会開発、人間開発を含む、より広いあるいは長期的な開発課題への対応、ザンビア側のオーナーシップの重視、開発計画の策定や実施における利害関係者の関与が重視されてきており、これらに対応して開発に関する計画が策定されるようになった。

3-1 セクター投資計画

90年代半ば以降開発計画を巡る大きな変化の一つは、「セクター投資計画(Sector Investment Programme: SIP)」の導入である。セクター投資計画は、ドナー諸国によって異なる援助形態のばらつきによる被援助国側の負担の増大や、被援助国側の所有権とコミットメントの不足を補うための手段として導入された開発手法である。

セクター投資計画の主な原則は次の通りである¹。

- ・ 経常経費、開発経費双方を含む部門全体の経費のカバー
- ・ 明確な部門戦略・政策枠組み
- ・ 当該国の関係者(stakeholders)、すなわち政府、受益者、民間企業の積極的な関与
- ・ 全てのドナーによる合意・署名および資金の提供
- ・ 実施手続きの可能な限りの統一
- ・ 長期の外国人専門家による技術協力を最小化し、できる限り当該国の能力を活用

セクター投資計画の特徴としてバスケット・ファンドなどがあげられるが、透明性の確保や政府担当省庁の管理能力が強く求められることなどの実施上の問題や、開発手法としての経験自体が浅いことにより評価は確立しておらず、必ずしも全てのドナーの支持が得られていないのが現状である。

現在ザンビアでは次の4つのセクター投資計画(SIP)が実施されている。

農業セクター投資計画(Agricultural Sector Investment Programme: ASIP) 第1フェーズ: 1996-1999年

基礎教育セクター投資計画(Basic Education Sub-Sector Investment Programme: BESSIP) 第1フェーズ: 1999-2002年、第2フェーズ: 2002-2005年

国家保健戦略計画(National Health Strategic Plan)

道路セクター投資計画(Road Sector Investment Programme) 1998-2002年

3-1-1 農業セクター投資計画

農業セクター投資計画(ASIP)は、1992年の10月から準備が開始された。ザンビア政府のイニシアティブにより、NGO、商業農家、大学関係者などからなるタスクフォースが結成され、計画内容が形成された。ASIP導入前には、ザンビアにはドナー各国の支援する約180もの農業関連プロジェクトが存在し、受け取り側である大蔵省や農業省の調整能力をはるかに超えた状態であった。

¹ Harold(1995)p.xi, xii.

ASIPの主たる目的は以下の5つである²。

- ・ 国家レベル及び地域レベルで食糧安全保障の達成
- ・ 農業生産基盤の維持、向上
- ・ 国内外の市場を開拓し収入と雇用の創出
- ・ 持続的産業開発への貢献
- ・ 外貨獲得への農業分野の貢献

この計画実施のためには、中央主管官庁である農業食糧水産省の再編と地方分権の推進が不可欠な前提事項とされていたが、研修の遅れなどによる職員内でのASIPに対する理解の不足や、省の再編により解雇されるのではないかと職員への将来への不安などから、同省の再編が進展していなかったことで必ずしも期待された成果を上げていないのが現状である。

3-1-2 基礎教育セクター投資計画

「基礎教育セクター投資計画(BESSIP)」は、1996年に発表された「国家教育政策“ Educating Our Future ”」に基づく。その目標としては、全ての子供たちに良質の基礎教育を提供すること、特に就学率の向上、教育機会の普遍化(男女や地域による格差の是正)を目指している。そのために、学校施設の建設と修復、主要科目での教科書所持の割合を2人に1冊にまで向上させる、生徒の保健栄養状況の改善、貧困家庭に属する生徒への奨学金の創設、および全ての県(District)に県教育委員会を設置すること、などが計画されている。

政府は、国家予算における教育省の予算を1999年には約20%まで引き上げ、さらに教育予算における初等教育予算の比率を、1997年の47%から2001年には60%にまで上昇させる方針である。その予算は、現在18%を占める大学教育への割り当てを削減することなどにより捻出される。

3-1-3 道路セクター投資計画

「道路セクター投資計画(ROADSIP)」は、1998年の1月に策定された。同年から2002年までの5年間を実施期間とする道路セクター投資計画は、道路イ

ンフラへの適切な投資、及び道路網の整備に関する資金と運営における持続可能なシステムの構築を通じて経済成長と経済の多様化を促進することを目標としている。具体的には、33,500kmの主要道路ネットワークを整備し、少なくとも50%を良好な状態に保ち、劣悪な道路を10%以下にすることがあげられている。

ROADSIPは、国家道路委員会(National Road Board)が計画及び調整を、公共事業省が実施を、それぞれ担当する。

3-1-4 国家保健戦略計画

1992年頃から行政改革として保健部門改革が実施されてきたが、そこから「国家保健戦略計画(NHSP)」と呼ばれる3ヵ年戦略書が作成され、毎年改訂されている。

NHSPは、費用対効果が大きく、かつ質の高い基礎的保健サービスを公平に提供することが目標である。そのために、以下のような計画がなされている。

- ・ 医薬などの調達、保管、流通、規制などにおける効率的效果的なシステムの開発
- ・ 県(District)を単位とした分権化された行政システムの構築
- ・ 県レベルの保健サービス供給能力の構築
- ・ 県レベルの予算配分の増加
- ・ 情報普及システムの改善
- ・ 人的資源の開発
- ・ 保健サービスでの地域の関与を拡大

3-2 貧困削減行動計画(1999-2004年)

1990年代半ば以降の開発計画を巡るもう一つの変化は、貧困を核とした開発計画の策定である。

カウンダ・UNIP政権末期の1990年に「社会行動計画(Social Action Programme, 1990-1993)」が策定された。しかしこれは構造調整の社会的側面であり、貧困対策、社会開発は構造調整の負の影響を緩和するものとして、いわば補完的に位置付けられていたにすぎなかった。

その後、貧困問題がより重視されるようになり、ザンビア政府は、1999-2004年の期間に、貧困線以下

² Ministry of Agriculture(1998)p.1.

の人口を国民の70%から50%に削減する目標を立てた。このため、1998年5月に政府は「貧困削減戦略枠組み(National Poverty Reduction Strategy)」を策定した。同枠組みの結論部分では、「貧困削減問題をザンビアの持続可能な開発にとって最重要の課題とするようザンビア政府は努力する」と述べている。ザンビア政府が1999年5月にCG会議に提出した、政府の政策についての報告書(“Economic Growth with Equity: Zambia”)では、「貧困削減戦略枠組み」は、セクター投資計画(SIP)及びその他の貧困削減の努力を統括する計画であると位置付けられている。

「貧困削減戦略枠組み」は貧困削減の戦略として次の5つを挙げた。

- 農業と農村開発を中心にすそ野の広い経済成長の達成
- 物的インフラの提供
- 都市の零細企業とインフォーマル・セクターの生産性向上
- 人的資源の開発
- 貧困削減関連の事業と活動の調整、モニター、評価

1998年12月には、同枠組みを基に、貧困削減を実施する5ヵ年計画として「貧困削減行動計画(National Poverty Reduction Action Plan, 1999-2004)」が策定された。同計画は、以下の目標を掲げている。

- 貧困層の割合を70%から50%に削減
- 全ての貧困削減プログラムの調整
- 貧困削減プログラムの効果のモニタリング・評価

また貧困削減行動計画では貧困層主体の自助努力を重視し、これに対する支援を行うとしている。

4. 開発計画の課題

4-1 総合的な開発計画の必要性

従来のような、政府が全てを計画・実施する(計画・実施できる)という前提での総合的な開発計画は、非現実的であることが明らかになっている。開発における政府の役割は当然限定されるべきであり、民間企業やNGO、地域社会の自主性・主体性が重視

されるべきである。しかし少なくとも、政府として各省庁、部門が実施する計画やプログラムを調整し総合するという意味での総合的、包括的な開発計画は必要ではないか。また全てを政府が行うのではないにしろ、国家として、国民の開発ニーズを同定、整理し、その中で政府がどの部分を受け持つかという方向性を出す意味でも開発計画は必要ではないか。

4-2 各セクター間の調整、および部門横断的な課題に係る開発計画の必要性

総合的な開発計画までは必要ではないとしても、最低、各部門ないしは各省庁ごとの計画の調整は必要ではないか。セクター投資計画(SIP)では各セクター内での調整は行われるが、セクター間の調整は行われず、省庁縦割りの弊害が起こる可能性が懸念される。また、環境、女性、貧困などセクターを越えた課題への対応も難しい(ただし従来の5ヵ年開発計画および国家開発計画委員会NCDPが十分な調整機能を果たしていたとは必ずしも言えない)。さらに開発の計画や実施において、セクター投資計画のあるセクターとそうでないセクターとの間に格差が生じる可能性もある。

セクター横断的な課題のうち、貧困については5ヵ年の国家貧困削減行動計画が策定され、セクター投資計画を含む全ての貧困関連対策、事業を包括している。地域開発・社会サービス省によって民間・NGOによるものも含め、全ての貧困関連対策が調整、モニタリング、評価されることになっている。しかしこの行動計画がどの程度着実に実施されるか、また地域開発・社会サービス省の調整、評価能力については未知数である。

5. 日本の援助の課題

ザンビアの開発計画は、その性格、位置付け、形態が80年代以降大きく変化している。このような状況の中で日本としては、ザンビアの開発において開発計画がどのような役割を果たすべきなのか、援助供与とザンビアの開発計画との整合性、さらに開発計画の策定・実施に対する援助供与の可能性について、日本側の見解、立場を明確にすべきであろう。

開発計画を介しての援助協調、ザンビア側の所有

権・当事者権の確保、ザンビア側利害関係者 (stakeholders) の積極的関与について、日本の立場と見解を明確にする必要がある。具体的には、セクター投資計画 (SIP) の評価と、日本としてどのように対応・関与するのかを早急に決めることが求められている。セクター投資計画の必要性の根拠とされている、援助協調、ザンビア側のオーナーシップの確保、利害関係者の関与という理念自体は日本としても異論のないところであろう。問題は、セクター投資計画がこれらの目的の実現にどの程度有効であるかという評価であり、日本の援助システムとの関係で日本が参加できるかどうか (できるとしたらどのような形態で) の見極めである。日本がセクター投資計画と一線を画して援助を行う場合は、以下の点を明確にする必要があるだろう。

- ・日本は援助供与にあたって、ザンビア側の開発計画との整合性をどのように図るのか。
- ・日本は援助協調をどのように行うのか。
- ・日本としてザンビア側の所有権をどのように促進、保障する体制を作るのか。
- ・日本が関与する事業についてその計画および実施にあたって民間、NGO 等の利害関係者の参加、関与をどのように促進、確保するか。

参考文献

- Government of Zambia (1990) *Social Action Programme 1990-1993*.
- Government of Zambia (1999) *Economic Growth with Equity: policies of the government of the Republic of Zambia (Report presented to the Consultative Group Meeting for Zambia convened for 26th to 28th May, 1999 in Paris)*.
- Harold, P. *et al.* (1995) *The Broad Sector Approach to Investment Lending: Sector Investment Programs*. World Bank Discussion Paper No. 302: Washington D.C.
- Ministry of Community Development and Social Services (MCDSS) (1998a) *National Poverty Reduction Action Plan 1999-2004*. Lusaka.
- Ministry of Community Development and Social Services (MCDSS) (1998b) *National Poverty Reduction*

- Strategic Framework: Lusaka*.
- Ministry of Finance (1992) *New Economic Recovery Programme: Economic and Financial Framework 1992-1994: Lusaka*.
- World Bank Ministry of Agriculture (1998) *Progress Report on the Implementation of Major Recommendations of the ASIP Mid-Term Review, Meeting of June 1998*.

第3章 政治・行政

川端 正久(龍谷大学)

1. 政治的民主化

1-1 チルバ政権と民主化

ザンビアは1964年10月に独立し、統一民族独立党(United National Independent Party: UNIP)党首カウダ(Kenneth Kaundas)は初代大統領になった。UNIPの一党制を規定した憲法が1972年12月に公布され、野党は非合法化され、一党制が確立された。1980年代、ザンビア経済は悪化し、ザンビア政府はIMFに支援を要請した。IMFの政策を受け、メイズ補助金の削減などの施策によって混乱が引き起こされた。そこでカウダ政権は補助金政策を再開し、IMFを批判し、IMFとの関係を断絶し、復興計画を作成したが、これは失敗した。1988年の大統領選挙での勝利を受けて、カウダ政権はクワチャの引き下げ、価格統制の撤廃、メイズ補助金の削減を実施した。反乱とストライキが発生したが、IMFなどのドナーは1990年に援助を再開した。

国民の民主化要求が高まり、カウダは一党制から多党制への移行を1990年5月に表明した。野党結成禁止は1990年12月に解除され、UNIPに反対する様々な勢力は労働組合を中心に多党制民主主義運動(Movement for Multi-Party Democracy: MMD)を結成した。カウダ政権の一党支配に反対してきた労働組合運動の指導者であったチルバ(Frederick Chiluba)はMMD指導者となり、たちまち大衆的支持を獲得した。新憲法は1991年8月に国民議会で承認されることとなる。1991年10月の選挙は投票率が低かったが、国際選挙監視団は自由で公正な選挙と判断した。MMDは国民議会の150議席のうち125議席を獲得し、チルバは大統領選挙で76%の得票で勝利した。政権移行が選挙を通じて混乱も少なく実施されたので、当時、ザンビアは「民主化の成功例」と言われた。しかし、チルバ政権は1992年に汚職事件が発覚し、脱党者が発生し、民主化のモデルは色あせ、チルバ政権の汚職と腐敗は有名となった。とりわけ現職閣僚の汚職事件が多数発生し、1993年12月にドナーは強い懸念を表明し、チルバ政権は1994年1月に内閣を改造した。チルバ政権は支持基盤の労働組合から

距離をおき、世界銀行やIMFから構造調整政策を受け入れ、公営企業への補助金を削減し、公営企業の民営化・効率化に取り組み、市場・通貨への介入から撤退し始めた。

UNIP党首を1992年9月に辞任したカウダは、1994年10月に政界に復帰し、1995年6月にUNIP党首に再選され、1995年7月に大統領選挙に出馬すると表明した。そこでMMDはカウダ出馬を妨害する活動を開始し、大統領候補者資格問題が発生した。カウダの大統領選出馬を阻止するための憲法改正案が1996年1月に提起され、野党はこれに反発した。1996年5月に強行採決によって改正された新憲法は、大統領の任期を5年(2期まで)とする、大統領候補者は両親がザンビア人でなければならないと規定し、カウダの大統領選挙への立候補を阻止した。これには野党が反発し、緊張が高まった。1996年11月の大統領選挙でチルバは圧勝し、国民議会議員選挙でMMDは150議席のうち131議席を獲得したが、これは憲法の規定や選挙名簿をめぐるMMDに反発した主要野党が選挙をボイコットしたからであった。カウダは選挙の無効を主張し、ドナー諸国に経済制裁を訴えた。選挙監視のNGOはこの選挙が自由・公正でなかったと判断した。

カウダが警官に銃撃され負傷する事件が1997年8月に発生した。1997年10月28日、「国家救出評議会」を名乗る兵士がクーデターを試み、国営ラジオ局を占拠しチルバ大統領の追放を宣言したが、政府軍の反撃でクーデターは鎮圧された。これはいわゆる「クーデター未遂事件」であった。政府は非常事態を宣言した(これは1998年3月17日に解除された)。カウダやムングゴンバなどがクーデター首謀者と共謀したとして1997年12月に身柄を拘束された。アメリカ、イギリスなどはこの身柄拘束が法的手続なしに行われたとしてチルバ政権を批判した。チルバ政権は1998年1月にカウダを正式に訴追したが、かれらは数ヶ月後に説明なしで釈放された。クーデターに関与したとされる兵士82人が起訴された。1998年6月にカウダは自宅軟禁から解放され、一旦は政界から引退すると表明した(その後、また気が変

わった)。

ザンビアの主要政党はMMD、UNIP、民族開発統一党(United Party for National Development: UPND)、進歩のためのザンビア・アジェンダ(Zambia Alliance for Progress: ZAP)などである。1996年の大統領選挙の得票はUNIPが選挙をボイコットしたので、MMD、ザンビア民主会議(ZDC)、国民党(National Party: NP)の順であった。また国民議会議員選挙の得票は、MMD、ZDC、NPの順であった。野党がボイコットしなかった1998年12月の地方選挙の投票率は低く、MMDは71%、UNIPは19%、UPNDは2%であった。前回の地方選挙が大雨で実施されなかった選挙区で、地方選挙が1999年6月に実施され、結果はMMDが21議席、UNIPが3議席、UPNDが2議席、その他が1議席であった。1999年に行われた補欠選挙の結果はMMDが5議席、UPNDが4議席、ZAPが2議席であった。1999年12月と2000年1月の補欠選挙ではUNIPとUPNDの前進が目立った。MMDの不振、UPNDとZAPの前進、UNIPの回復が最近の傾向である。

与党のMMDは、カウンダのUNIPに対抗する緩やかな同盟として多様な勢力が1990年12月に結成され、党首は労働組合運動指導者チルバであった。急づくりではあったが、カウンダ批判が高まっていたので、1991年の選挙で勝利した。この選挙後、経済界の指導者がMMDに入り、党内では新自由主義の勢力が労働組合の勢力よりも強くなった。チルバ政権の主要閣僚は、主として北東部とコッパーベルト出身のベンバ人によって構成されている。議会で圧倒的多数の議席を占める多数派与党である。政治の近代化と民主化を主張しているが、野党からは権威主義的・非民主主義的と批判されている。

最大野党のUNIPはカウンダ元大統領によって結成された、一党制時代の政権政党であった。UNIPは1991年の選挙で敗北し野党にまわった。カウンダの指導力は減退し党内分派抗争が激しいなかで、大きくはカウンダ派と反カウンダ派に分れている。80年代のUNIP政権時代の権威主義的政治と経済政策の失敗への批判があり、MMDに対抗する新たな政策を提起できていない。

UPNDは1998年12月の地方選挙直前に結成され、28議席を獲得し、いきなり第3党に躍進した。指導

者マゾカはアングロ・アメリカン社専務であった。UPNDはUNIPには満足しない、またチルバ政権には反対する姿勢を支持者にしている。UPNDは他の政党からの脱党者を吸収したが、野党の同盟を形成することには成功しなかった。進歩のためのザンビア・アジェンダ(ZAP)はザンビア民主会議(ZDC)、ザンビアのためのアジェンダ(AZ)、全国市民連合(NCC)、労働党、リマ党、国民党(NP)の6政党からなる野党同盟として1999年5月に結成され、2001年の大統領選挙には1政党として候補者を出すと主張している。その他ザンビア民主党(Zambia Democratic Party: ZDP)、自由進歩戦線(LPF)など30以上の政党がある。

一方、NGOの動向がザンビアの民主化と市民社会の形成において注目されている。NGOの活動は90年代中頃から活発になり、市民の政治運動が活性化した。27のNGOが1996年3月に市民集会を開催し、市民憲章として『市民緑書』を採択したが、政府はこれを無視し憲法を制定した。しかしながら、NGOの活動は積極的になっている。例えば、人権アフリカネットワーク(AFRONET)、ザンビア独立監視チーム(ZIMT)、アフリカの希望、民主過程の基礎(FDP)などは人権、民主化、マイノリティ、選挙制度、市民教育、啓蒙活動などを課題として活動している。また、欧米のNGOがいくつかのNGOを支援している。こうした中、チルバ政権とNGOの関係が緊張している。例えば、チルバ大統領は、「外国から資金援助を受けているNGOが政府に反対している。」と1999年10月にNGOを批判した。これに対して、FDPは「問題は民主化であって政府批判ではない。」と反論し、AFRONETは「政府が悪いことをしているから批判しているに過ぎない。」と反論した。

目下の焦点は、2001年の総選挙である。大統領選挙にはチルバもカウンダも出馬できないはずなのに、どうもそうではないらしい。大統領の任期を2期までと規定する憲法によれば、チルバは2001年の大統領選挙に出馬できない。チルバは次の大統領選挙には出ないと1998年7月に表明したが、他方では3選を狙うと噂されている。チルバはMMDが自分の後継者を選出しようとする動きを阻止しており、チルバ3選を支持するグループが存在している。一方で、MMD党内には、3選は憲法に反し、また野党に格好

の攻撃材料を与えるからという理由からチルバ3選に反対するグループもある。反対派グループは候補者としてムウィラス環境大臣などの名前を挙げており、事態は予測できない。

問題は、カウングおよびUNIPの動向である。1991年の選挙で敗北し政界を一旦は引退したカウングは、1995年に政界に復帰した。クーデター首謀者と関係があったとして1997年10月に拘束され、政界からの引退を条件に1998年3月に釈放されたが、その後また引退表明を覆した。カウングは1999年3月にンドラ裁判所から無国籍を宣告されたが、控訴している。カウングは2001年の大統領選挙に挑戦する意向を1999年5月に表明したが、チルバ政権はカウングはザンビア人でないので立候補できないと1999年6月に主張した。カウングは、「憲法に挑戦する2001年の大統領選挙に出馬してチルバを打倒する。」と1999年10月に宣言した。だがズル書記長などUNIP内の反カウング派は「MMDに対抗するためにはカウングに代わる指導者を選出しなければならないカウングは現実的政治から引退すべきである。」と発言した。UNIPはカウング派と反カウング派に分裂し、事態は混沌としている。1999年12月に予定されたUNIP臨時党大会は2000年1月に延期され、開催できなかった。UNIPではマシケ議長が名乗りを上げたが、マシケでまとまるかどうか、UNIPは次期委員長の選出をめぐる党内の調整に手間取っている。カウング派のカイラはカウング推薦を表明し、カウングは大統領選挙活動を2000年1月から開始した。両派の妥協点は見つかっていない。第4回臨時党大会は2000年4月に開催されると発表された。

もう一つの焦点は、野党連合が形成されるかどうかである。UPNDとZAPがMMD批判を強めて競争しているが、両党間の対立が目立っている。これはMMDを有利な状況にしている。労働党は野党連合への併合をUPNDに1999年12月に呼びかけた。

1-2 「ガバナンス報告」と民主化

ザンビア民主化にとって重要な文書「ガバナンス報告」がザンビア政府によって1999年4月に作成された。「ガバナンス報告」¹の内容は、第1章：ザンビ

アのガバナンス概観、第2章：ザンビアにおける人権、第3章：民主主義、第4章：説明責任と透明性、第5章：経済的考慮、第6章：グッドガバナンスと人的能力構築、第7章：所見と活動、付録1：マトリックス、付録2：制度構築計画、である。

この報告が出されるに至った背景は、ドナーからコンディショナリティとして「グッドガバナンス」を表明する文書の提出を要求されたことである。その経過は次の通りである。チルバ政権は憲法の正当性と選挙の有効性を主張したが、ドナーは1996年の憲法と選挙は民主化に逆行するものであると判断した。そこでノルウェイ、アメリカ、イギリス、EUなど主要ドナーは総選挙における政府の非民主的措置を理由に国際収支支援型援助を1996年6月に凍結し、日本も援助を見合わせる措置をとった。IMFはマクロ経済目標を達成できなかったとしてESAFのトランシェを停止した。IMFはESAFを1997年2月に供与し、ドナーは1997年7月に援助を再開した。しかし1997年10月のクーデター事件で政府が非常事態宣言を出したので、ドナーは国際収支支援型援助を再度凍結した。

1998年3月に非常事態が解除され、ドナーはZCCMの民営化などを条件に5億3千万ドルの援助を誓約した。UNDP(国連開発計画)は1998年5月に「ザンビアにおけるグッドガバナンスのための能力構築：UNDP支援計画」を発表し、ザンビアに対するガバナンス支援計画を提起した。1998年5月のCG会合ではガバナンス問題に焦点が当てられた。ザンビア政府は報告書を提出したが、ヒューマン・ライツ・ウォッチやアムネスティ・インターナショナルなど国際的人権NGOは裁判外の射撃や拷問、MMD支持者の警察官採用、政府による新聞記者や野党政治家へのハラスメントなど政府の行政を批判した。そこで政府は拷問の禁止や治安部隊の改革について改善を迫られた。CG会合で人権や腐敗などが議論され、ドナーはガバナンス政策をザンビア政府に要求したので、ザンビア政府はガバナンス報告書の準備を余儀なくされた。

その後、世界銀行とザンビア政府の政策文書が1999年3月に出され、「ガバナンス報告」は1999年4

¹ Government of Zambia(1999)

月に作成された。ザンビア政府は1999年5月26-28日に開催されたCG会合に「ガバナンス報告」を正式に提出し、これをドナーは評価した。ザンビア政府から出席したナワクイ大蔵大臣は人権NGOの報告を無視し、逆にNGOを支援するドナーを批判した。マランボ法務大臣はザンビア政府がこうした批判を重視していないと主張した。ドナーはガバナンスの改善と経済の改革を条件とし、CG会合はザンビア政府の6億6,000万ドルの要求に対して、6億3,000万ドルの開発援助と国際収支支援(IMFは3年間で3億5,000万ドルのESAF)を約束した。内訳は国際収支支援が2億4,000万ドル、プロジェクト支援が3億9,000万ドルであった。また民営化が進捗すれば追加支援もあることが示唆された。

ヒューマン・ライツ・ウォッチなどの国際的NGO、ZIMTなどのザンビアのNGOなどは人権問題に関する文書を会議開催前に配布し、援助再開の条件として人権問題を考慮することを訴えた。CGはザンビア政府の「ガバナンス報告」の計画履行を監視する会合を3ヵ月ごとに開催することに合意した。チルバ大統領はドナーへの配慮から、政府がガバナンス問題を重視していることを示すために、帰国後人権NGOを批判したナワクイを大蔵大臣から労働大臣に1999年6月に配転し、後任にカルンバ内務大臣を任命した。

「ガバナンス報告」の内容と性格をどう理解するか、評価は難しい。「ガバナンス報告」の提出が支援再開の条件であったことは確かである。ザンビア政府はこの報告を実施してガバナンスが向上すると主張している。報告の内容は立派であるが、これはドナーの指導を受けて政府が作成した、ドナー向けの作文である。国民はほとんどこの報告の存在と内容を知らない。NGOや市民への意向確認はなく、市民は報告の作成プロセスに関与できなかった。AFRONETなど多くのNGOはNGOへの意向確認がなかった、また報告の透明性が疑問であるとして報告への署名を拒否した。署名に応じたNGOはZAMRO(ザンビア復興組織)だけであった。

一部のNGOはザンビア政府の人権問題への対応やグッドガバナンスの履行などを疑問視しながら、CGにおいて人権問題やグッドガバナンスなどが支援再開の条件とされたことを評価した。政府はガバ

ナンス原則を実行しなければならない。反腐敗委員会、常設人権委員会、独立選挙管理委員会その他様々な組織が設置されたが、これらが有効に活動するかどうかの問題である。ザンビア政府は政治的自由と透明性を実施していることをドナーに当面2年間は証明しなければならなくなった。ドナーはモニタリングを3ヵ月毎に実施する。もっともドナーは人権やガバナンスが不十分でも国内の安定が確保されれば、援助を実行するつもりであるといわれている。これは不安定な周辺諸国に比較してザンビアが相対的に安定しており、地域の安定を優先する国際機関の政策判断である。

1-3 民主化の諸課題

1991年の選挙の結果、カウンダからチルバに政権が平和的に移行したので、これはアフリカにおける「民主化のモデル」であるといわれた。しかし、その後の民主化の進行は順調ではない。民主的な政治の実施、それを支える市民社会の形成は多難である。ザンビアは三権分立の共和国である。任期5年(2期まで)の執権大統領の権限は絶大である。1996年制定の憲法は野党、人権グループ、労働組合、教会、独立系メディア、法律家協会、外国、国際団体などの反対にもかかわらず、強行採択された。1973年憲法がUNIPに有利であったが、1996年憲法はMMDに有利に作られた。大統領は誤った行為をした最高裁判所裁判官を解任できると規定している。1999年3月、カウンダは無国籍との判断が出されたが、これは司法府の独立性が弱体化していることを証明した。チルバは民主主義の信奉者を自称し、1995年には「民主主義：変革の挑戦」(博士論文の要約)を出版した。チルバを批判したMMD党員が党から追放されているので、MMDの党内民主主義に問題がある。

チルバ政権の閣僚と官吏の汚職・腐敗行為が目立っている。MMD党内の権力闘争が絡み、閣僚の半分がこの問題で辞職している。1993年、サタ自治大臣、チブエ公共事業大臣、スコット農業大臣、ベンザ商工大臣がザンビア・ナショナル・テンダー・ボードの不正操作で不当利益を得た。1994年、ムワンガ外務大臣、ナカティンジ・ウィナ地域開発大臣、シコタ・ウィナ国会副議長は麻薬密輸に関与して辞任した。1995年、ムシヨタ法務大臣は政府資金を横領

した。1997年、ザンビア大学副総長は大学資金を横領して解任された。中小企業開発局幹部は資金を不正に受け取った。1998年、野党リマ党の党首カピタはチルバ大統領の買収資金使用を批判した。このように汚職・腐敗事件は枚挙にいとまはない。閣僚は会社の経営者でもあり、腐敗は日常化している。汚職・腐敗に対する総合的対策が必要である。

法の支配、適法手続、権力濫用の防止、裁判の公正が課題とされている。政府は積極的に活動しているNGOに対して反政府的だとして登録取り消しの圧力を加えている。1997年のクーデタ関係者に対する反逆罪裁判は1998年12月に結審したが、裁判中に2人の拘留者が死亡した。政治と選挙への無関心が大きな問題である。1991年の総選挙の投票率は51%であり、その後も投票率は低下している。1999年6月にいくつかのNGOがNECEEM(市民教育と選挙監視のネットワーク)を結成し、選挙法の改正、選挙制度の改善により政治的関心を高める取り組みを始めた。選挙の投票率が極端に低い、これには選挙登録の手の煩雑さ、選挙登録カードの配布の遅滞、投票時間の短さ(1日、それも朝6時から夕6時まで)、投票所の遠さ、投票用紙の信頼性のなさなど様々な事情がある。

結社の自由と集会の自由は、民主主義および市民社会にとって決定的に重要である。現行憲法第20条は結社と集会の自由を認めているが、実際は多くの事件が発生している。与党MMDが自由に行進や集会をしているのに、野党系の人々の屋外集会や行進が警察によって許可されない場合がある。コッパーベルト大学の学生が政府による食事手当の支給2週間遅延に抗議して1999年10月に行進したところ、警察は26人の学生を拘束した。約500人の教員が1998年10月に待遇改善を要求して集会を開催したところ、警察は催涙ガスで集会を妨害した。ムンバは1997年9月に全国キリスト教連合(NCC)を結成し、1998年3月に政党登録を政府に申請したところ、これを拒否された。ムンバは党名のキリスト教(Christian)を市民(Citizen)に変更してやっと登録を許可された。チルバ政権は野党指導者を迫害したとして度々批判されている。

その後、ZAP政党登録拒否事件が発生した。チルバ政権は、強力な野党の出現を阻止するために野党

連合を認めていない。これは複数政党制の原則からすれば問題である。1999年6月、野党連合ZAPは政府に登録を申請したところ、ZAP綱領が憲法に違反するとして登録を拒否された。ZAP綱領は個々の政党に所属しながらZAPにも入れると規定していたが、ザンビア憲法は二重党員を禁止しているというのである。ZAPは1999年7月に二重規定を廃棄して政党登録することを余儀なくされた。

報道と表現の自由、ジャーナリストの拘留事件、信教の自由、人権の擁護などが問題になっており、国民の情報へのアクセスが制限されている。政府とMMDが主要メディアを管理している。政府は独立系新聞「ポスト」編集部と記者へのハラメントを行った。憲法が信仰の自由を認めているにもかかわらず、キリスト教国家が宣言された。あるイスラム政党は1998年に政党登録を拒否された。常設人権委員会(PHRC)は1999年10月に全国大会を開催し、人権と自由を確保するための全国活動計画を採択し、この戦略計画を政府は保証した。しかし、政府が人権を擁護して行政を実施できるかどうかの問題である。この点ではNGOの活動が重要である。AFRINETは1994年から人権問題の監視、政府への提言、啓蒙活動を展開し、年報「ザンビア人権報告」や雑誌「南部アフリカ人権評価」「アフロネット・ファイル」などを発行している。ZIMTは人権擁護、選挙監視、市民教育の活動をしている。

警察・治安当局の拷問など人権侵害は日常茶飯事である。警察による拷問は「風土病」とも言われているように体制的である。無実の人々が警察によって拷問され殺害されている。こうした事件では公正な調査が行われていない。警察は公的秩序法を使って、集会を開催しようとする市民に圧力を加えている。内外のNGOがこの問題を取り上げ、1998年5月のCG会合が「人権侵害への対処」をザンビア政府に要求したため、ザンビア政府も対応を迫られた。政府は1998年8月に反拷問協定に批准した。また治安の悪化が懸念される。紛争諸国を周辺に抱えているため、小火器の流入・拡散の危険性がある。ペンザ元大蔵大臣は1998年末に小銃で殺害された。

国内の民族問題としてはロジ人と西部州(バロツェランド)の分離問題がある。イギリス植民地政府はザンビア西部のロジ人の自決をバロツェランド

協定において承認したが、1964年のザンビア独立ではロジ人の自決は受け入れられなかった。パロツェランド愛国戦線(BPF)の存在が1998年8月に注目された。近年、地方政治における伝統的首長の役割の見直しが主張されている。NGOのZIMTは1997年4-6月にワークショップ「伝統的リーダーシップと民主主義」を開催した。こうしたなかで、AZやUPNDなどはロジ人の自治を擁護する主張をしている。例えばUPND委員長マゾカは1999年6月末にロジ王リトゥンガ・イルテ・イエタ3世と会談した。

2. 行政改革

2-1 行政改革の課題

行政の機能と効率は低く、各機関はそれぞれ本来の趣旨と機能を果たせず、また各省庁間の連絡と調整が有効に働いていない。行政改革はドナーの協力を得て実施されている。世界銀行によれば、公共サービスの費用対効果はここ10年間低下し続け、公共サービス職員の給料は相対的には高いけれども熟練者を確保できていない、不適切な人事管理のために有能な人材が有効に利用されていない、公共サービスは社会のニーズに対応できていない。公共セクター能力構築計画が検討され、1999年5月にドナーとザンビア政府が確認したNCBP(国家能力構築計画)は包括的アプローチであり、地方分権化や財政能力向上の強化を目的にしている。ザンビア政府はIMFの要求を入れて公共セクター(たとえば「ザンビア・ワイルドライフ・オーソリティ」の独立など)の改革に同意している。世界銀行の「国別援助戦略(Country Assistance Strategy: CAS)2000-2002年」は戦略の一つとしてガバナンス改善を取り上げ、透明性および信頼性の確保、公共セクターの効率化および能力強化、地方政府の能力構築および分権化支援が掲げられた。

ザンビア政府は、1998年に地方分権化政策文書を提出した。これは地方政府の財政を改善し、サービスを確保し、公務員の機能を地方に分権化することを目的にしている。地方政府の強化と地方分権は重要な課題であるが、政策枠組はまだできていない。世界銀行がこの分野を支援する予定であり、具体的には、社会回復基金(SRF)と農村投資基金(RIF)を

整理統合して地方開発基金(LDF)を設立し、これを世界銀行が支援する意向であるといわれる。

2-2 公務員制度改革の遅延

ザンビア政府は、1992年から公務員制度改革に取り組んでいる。1992年6月に民営化法が成立し民営化庁が成立した。ドナーは、公務員制度改革が進んでいないのはザンビア政府の姿勢に問題がある、と認識している。世界銀行とIMFは1993年から公務員制度改革を支援してきたが、成果は上らなかった。世界銀行とIMFは1999-2001年の構造調整計画のための政策枠組文書を策定した。ザンビア政府はCG会合に対して「公務員改革計画(PSRP)」を1997年7月に提出した。その内容は歳出の削減、公務員給与の整理、公務員の削減(1997年6月の13万9,000人から1999年末までに8万人にする)、新しい政策の導入、実行管理などであった。ザンビア政府は1997年9月に公共部門の雇用削減、給与の圧縮、給与簿の管理、経営の改善などを目的とする公共セクター改革としてこのPSRPを採用・実施し、1997年12月から1998年末までに1万5,500人を削減したが、未だこの計画は順調には進まず、期待した効果が上がっていない。1998年にザンビア政府はPSRPに800億クワチャを支出している。

公務員の削減は当初計画から大幅に減速している。世界銀行は1998年4月からPSRPの支援を開始した。計画の履行を監督するために事務局長が1998年初めに任命された。1998年5月に、ザンビア政府はCG会合に対して「ザンビアの公務員改革計画履行進捗報告」を提出した。ザンビア政府は1999年に7,000人の公務員を削減する計画であるが、これには1,120億クワチャの費用がかかる。しかも、これは社会的セーフティ・ネットの整備と解雇された人員の再訓練が伴っていない。内閣事務官は、「13万9,000人を8万人にするという公務員削減計画は進捗していない、やっと11万1,000人になったところである。」と1999年5月に発言している。マランボ大蔵大臣代理は、「PSRPの実施によって重要な労働者が削減されたので、いくつかの省庁で障害が発生している、本年末までにさらに7,000人をカットするがその前に計画の見直しをする。」と、1999年10月に発言した。新たに2000-2012年の「公務員能力構築計画(PSCAP)」

を世界銀行、国連開発計画、DFID(英国国際開発省)、Irish Aidとの協力で開始する予定である。このプログラムの内容はリーダーシップ能力構築、公務員の能力構築、公務員の適正規模、公務員の量的削減、能力向上、歳入増加、給与改善などである。

3. 周辺諸国との関係

3-1 南部アフリカとザンビア

南部アフリカ地域において、ザンビアが占める位置は微妙である。南部アフリカ開発共同体(Southern African Development Community: SADC)および東南部アフリカ共同市場(Common Market of Eastern and Southern Africa: COMESA)に所属している。ロメ協定にも署名しているザンビアは、SADCやCOMESAなど南部アフリカの地域経済協力の推進において役割を果たしている。SADCはプロジェクト・ベースの協力から市場統合・共同市場重視に姿勢が変化している。SADC諸国間の貿易は南アフリカを除けばあまり進展していない。ザンビアと南アフリカの貿易は不均衡である。ザンビアはセクター別では鉱業セクター担当国であるが、その調整機能は目立たない。ザンビアは、ルサカに事務局を置くCOMESAを重視しているが、COMESAはその存在意義が問われている。すなわち、SADCが市場統合を重視し始めたために、南部アフリカではSADCとCOMESAの機能が重複し、SADCを重視する諸国はCOMESAを軽視し、COMESAから離れている。南アフリカとボツワナがCOMESAに加盟していないこと、モザンビークとレソトがCOMESAから脱退したことなどにより、COMESAは求心力を喪失している。ザンビアはCOMESAの会議を主催しているが、地域機構としてのCOMESAの有効性は減退している。

環インド洋地域協力連合(Indian Ocean Rim Association of Regional Cooperation: IOR-ARC)は1997年3月に結成された。これはインド洋の広域経済共同体の形成を目指している。ザンビアはこの連合に加盟していないが、アジアとアフリカの経済交流の促進の流れをザンビアも無視できなくなる。例えば、COMESA、SADCそしてIOR-ARCの加盟諸国14カ国(ブルンディ、コモロ、ケニア、マラウイ、マダガスカル、モーリシャス、ナミビア、ルワンダ、セイ

シェル、スワジランド、ウガンダ、タンザニア、ジンバブエ、ザンビア)は、関税障壁を撤廃し、財と資本の自由化を目指してクロスボーダー・イニシアティブを結成した。

3-2 近隣諸国との関係

コンゴ民主共和国(以下、コンゴとする)内戦におけるザンビアの調停活動が注目されている。1998年8月に発生したコンゴ内戦に関してチルバ大統領は中立の調停者の役割を果たしている。コンゴ内戦はSADC諸国をカビラ政権支持派(ジンバブエ、アンゴラ、ナミビア)とカビラ政権不支持派(その他)に分断した。南部アフリカの安全保障に責任を持つSADC政治防衛安全保障機関(the Organ on Politics, Defense and Security: オーガン)は、ジンバブエがコンゴに派兵し調停機能を放棄したために機能不全に置かれた。そこで中立の姿勢をとるザンビアのチルバ大統領は調停外交で主導的役割を果たすことになった。ルサカ・サミットは1999年6-7月に開催され、停戦文書(いわゆる「ルサカ合意」)が署名された。しかし、反カビラ派勢力は署名に消極的であった。問題はカビラ政権のルサカ合意の遵守、反カビラ派勢力への説得である。南部アフリカの平和と安定を優先するドナー諸国は停戦合意におけるチルバのイニシアティブを評価している。もっとも国内政治で活躍の場がないチルバが自己の存在を国際的に示威するためにコンゴ内戦を利用しているに過ぎないとの冷めた見方もある。

アンゴラとザンビアの関係がアンゴラからの難民、武器密輸疑惑、爆破事件などで緊張し複雑になっている。ザンビアはアンゴラ和平を1994年に成功させた。だが1999年初めから両国関係は悪化しており、アンゴラ政府はザンビア政府が反政府勢力UNITAへの武器輸送を許可しているとザンビア政府を批判した。ザンビア政府はこの非難を否定したが、ザンビア内の個人が武器密輸に関係していることは考えられる。1999年2月にルサカで発生した爆弾事件に関しては、アメリカやドイツの調査機関の報告によれば、これはアンゴラ政府の秘密作戦部隊の仕業であった。両国政府はスワジランド国王ムスワティの仲介で1999年5月に情報担当者間協議を持ち、6月に両国間の防衛治安協議を継続する協定に合意した。

ただし現在、アンゴラ政府は地域問題より国内問題への対応に追われ、ザンビア批判は低調になっている。1999年末からアンゴラ内戦が激化し、アンゴラからザンビアへ難民が増加している。

ナミビアとの関係はロジ人の自決問題で揺れている。近年、ザンビアとナミビアは国境付近で小規模な紛争に見舞われている。両国政府は1999年4月に両国のロジ人の分離主義運動を批判し、ロジ人の活動を封じ込めるために共同して行動することに合意した。ナミビアのカプリビ・ストリップのロジ人の一部はロジ人の独立を主張している。彼らはナミビア政府に追求され、ボツワナとザンビアに逃れた。マゾカとロジ王の会談直後、モンクの警察はザンビアのロジ人との関係を恐れ、拘束したナミビアのロジ人をただちにルサカに移送した。1999年8月初めカプリビで衝突事件が発生し、ナミビア政府は同地に非常事態宣言を出した。以後、ザンビア、アンゴラ、ナミビア3カ国の国境付近で緊張が続いている。

4. 日本との関係

4-1 日本とザンビア

日本とザンビアの政府間関係は良好である。日本はカウング政権時代から今日のチルバ政権まで一貫して、ザンビアを援助の重点国と規定してきた。その理由として、日本政府はザンビアがOAUの有力メンバーであり、南部アフリカの指導的立場の国であること、世界銀行とIMFの構造調整政策を推進していること、ザンビアが銅・コバルトを日本に供給し、両国関係が良好であること、を強調している。中村大使は1999年12月に400万ドルの債務帳消しを発表し、ザンビアが日本のアフリカに対するODAの4番目の供与国であること、日本がチルバ大統領のコンゴ和平調停を評価していることに言及した。ザンビアはカウング政権時代から親日的であるといわれ、日本の経済協力を受け入れてきた。チルバ政権は日本のODAを高く評価している。

4-2 開発協力における留意点

一般的には、援助を供与する前提として政治的条件(いわゆるコンディショナリティ)が付けられている。これをどの程度のものにするかは議論のあるところである。民主化に努力する諸国を支援するという指針は日本のアフリカ外交政策やODA大綱に明示されている。例えば、ODA大綱は援助4原則を提起して、民主化と人権に注目することを強調し、また「政府開発援助に関する中期政策(1999年8月)」は民主化を重視する姿勢を表明している。日本政府はアフリカ諸国の民主化を支援しガバナンスに注目してきた。従って日本とザンビアの関係では、チルバ政権が民主化に努力し、「グッドガバナンス」を形成しているかどうか問題となる。

この点で、最近のチルバ大統領の「ガバナンスはドナーの押しつけである。」という言葉動には注意すべきである。チルバ大統領は「グッドガバナンスは理解できない、これはアフリカには適用できない。」(1999年12月)また「IMFの改革がザンビアの貧困を惹起した。」(2000年2月)と発言した。これはザンビア政府が「ガバナンス報告」を出したけれども、これは押しつけられたものであるとドナーを批判したのである。実際「ガバナンス報告」は単なる作文であり、グッドガバナンスの実行は遅々としている。この問題は日本と無関係ではない。なぜならチルバ政権は民主化やグッドガバナンスを押しつけないドナーとして日本を高く評価しているからである。例えば、日本のODAによって建設されたパウレニ・ベーシック・スクール²の引き渡し式において、チルバ大統領は「多くのドナーは多くの条件をつけて援助している。しかし日本は何らの条件も付けずにザンビアを純粋に援助している。」³と演説した。さて日本は条件を付けていないのだろうか。

日本の援助政策が欧米諸国の援助政策と相違していても、それは当たり前のことであり問題はない。しかし、それは日本の援助政策がザンビアの民主化とグッドガバナンスの実行を援助供与の条件としないことを意味しているのではない。日本がザンビアの民主化に重大な関心を寄せていることは明らかに

² 高田宮御訪問の際の記念として、別称タカマド・ベーシック・スクールと名付けられた。

³ 「ポスト」1999年12月8日

する必要がある。民主化およびガバナンスとの関連では、日本政府は「チルバ政権の汚職、行政能力の他、野党に対する対応ぶりについて疑問が強まっており、今後の援助実施については、ザンビアのグッドガバナンスに対する取り組みを注視しつつ、ODA大綱を踏まえ、検討していく方針である」の姿勢をとってきた。また見返り資金に関して疑問があるとして、日本政府は1997年から食糧増産援助の供与を見合わせている。とりわけ、民主化やグッドガバナンスに逆行する事件(汚職・腐敗、不正選挙、結社・集会の自由の侵害、人権の侵害など)が多発していることに日本は無関心であってはならない。最近でも例えば2000年1月、解雇された医師を支援する野党のデモに対して、警察は催涙ガスを使用して弾圧したのである。

ガバナンスとODA大綱の原則は重要である。日本政府は憲法改正において野党との対話を行わなかったとして、他のドナーとともに1996年6月にザンビアに対する国際収支支援型援助を見合わせる措置をとった。2001年の大統領選挙を前にして、憲法が再度改正されるかも知れない、すなわち、チルバ大統領は憲法を改正して立候補するかも知れない、と一部で言われている。周辺諸国の事例では、ナミビアのヌジヨマ大統領は憲法を改正して再選されたが、ジンバブエのムガベ大統領は憲法改正の国民投票で敗北した。現憲法ではチルバは大統領選挙に立候補できない。チルバ政権が憲法を再改正すれば、これは重大な問題である。民主化とグッドガバナンスを含め、ODA大綱の原則を再認識する必要がある。

民主化とグッドガバナンスに関しては多様な支援が可能である。法の支配とグッドガバナンスに向けて政府の能力を強化するために、例えば公務員制度の改革、地方自治制度の確立、租税徴収機構の充実、法制度の形成、財政金融組織の強化などが課題となる。より具体的には、選挙の投票率が低下している原因として選挙制度の問題があり、この点では選挙制度の簡略化など民主化支援の案件は可能である。ザンビアでは伝統的社会が存在している。伝統と慣習に根づいた社会の民主化、コミュニティの活性化が重要である。例えば小規模金融によるコミュニ

ティの開発やコミュニティ・スクールの設立、地域開発庁の有効利用などが考えられる。

日本はザンビア政府との政策対話あるいはドナー会合での協議において積極的姿勢を示していない。ルサカでは現地大使級のCG、SIP検討会、ドナー会議など多様なドナー調整会合が開催され、またザンビア政府との政策対話が実施されているけれども、日本の大使館とJICAはかなりの会合には出席できていない。こうした調整会合の全てに出席する必要はないが、リーディング・ドナーとしてはやはり重要な会合には対応し、日本の姿勢を表明する必要がある。ドナー会合や政策対話を通じて、ザンビアの開発協力の政策形成において日本の役割を果たすべきである。そのためには大使館やJICAの経協・援助担当者の能力構築と人員配置により経協・援助システムの改善が重要である。現地の事情に精通し経協・援助に関する総合的能力のある人材を専門家として養成・配置し、大使館とJICAその他の任務分担と協力体制を確立することが必要である。

個々の援助案件の実施ではきめの細かい柔軟な施策が求められている。例えば、日本の無償援助のタイド規定が他のドナーに比べて厳しいとの指摘がある。他のドナーは現地の建設企業を利用しているのに、日本の無償案件では現地の建設企業が契約の元請にはなれない。日本の援助の重点課題として、「民間経済活動の推進」が位置付けられているのであるから、現地企業の育成の視点も必要であり、この点ではタイド規定の運用の緩和が検討されてもいい。南部アフリカの複数国にまたがる案件が今後検討されるべきであろう。

また、民間協力の積極的展開が求められている。その点では日本とザンビアの両国の民間の経済活動(貿易と投資など)がより有効に機能できるように、民間主体のODA案件の形成や自治体の国際協力などにODAを運用する視点が必要である。さらに、NGOの役割が重要になっている。ザンビアで活動する日本のNGOは弱体である。ルサカ市周辺地区給水計画事業の住民組織強化では国際NGOが関与している。ODAへのNGOの関与、ODA資金の弾力的運用によるNGO活動の活性化あるいはNGOへのコン

⁴ 外務省経済協力局編(1999)。

トラクト・アウトなどは積極的に検討される必要がある。日本はこれまでザンビアの市民社会の形成への支援をしておこなった。その点では市民社会の形成への支援、NGO との連携が重要である。

新たな世紀、21世紀を迎え、日本のアフリカに対する協力が人間中心の開発、アフリカの文化や住民の意思に依拠した自立した社会の建設、貧困の緩和、援助から共生へ、品位のある協力へ、相互理解へ、国と国との協力から市民と市民の協力へ、新たな理念の創造へ転換すべきときである。

参考文献

外務省(1999)「政府開発援助に関する中期政策」

Afronet (Inter African Network for Human Rights and Development)(1998) *Afronet File: Human Rights and Development Publication.*

Afronet (1999) *Zambia Human Rights Report 1998.*

Government of Zambia (1998a) *Good Governance: Achieving Accountability and Transparency: The Zambian Perspective.*

Government of Zambia (1998b) *Progress Report on the Implementation of Zambia 's Public Service Reform Programme: A Paper Presented to the Consultative Group Meeting. Paris, May 1998.*

Government of Zambia(1999) *Governance: National Capacity Building Programme for Good Governance in Zambia.*

UNDP (1998) *Second Africa Governance Forum: Accountability and Transparency in Africa.*

World Bank (1999) *Zambia: Country Assistance Strategy.*

第4章 経済情勢

高橋 基樹(神戸大学)

1. はじめに：問題の所在と本章の概要

1-1 ザンビアの経済困難を如何に理解するか

ザンビアの一人当たり国民総生産(GNP)は、世界銀行(世銀)のデータによれば、370USドル(1997年)で、サブサハラ・アフリカの平均510USドルを下回っている。購買力平価を加味した一人当たりGNPは910USドル(1997年)で、サブサハラ・アフリカの平均(1,460USドル)に比べ、さらに相対的に低くなっている。しかも、世銀の定義による貧困人口(購買力平価で1日1USドル以下の所得の人口)は全人口の84.6%に達している¹。

ザンビアの経済を考えるにあたって忘れてならない点は、この国が過去一種の衰退過程を経て、上記のような状況に至った、ということである。

ザンビアは銅以外の産業の目立った発展なしに独立を迎えたが、1970年代初頭までの銅のブームによって急激な成長を遂げた。これは、後述のようにケネス・カウ ندا初代大統領率いる統一民族独立党(United National Independence Party: UNIP)政権の政治基盤と威信を強め、国家主導の経済開発体制が築かれることになった。そして、この銅産業の拡大に牽引されるかたちで、一時的にせよ、一部製造業、商業的農業の成長が見られた。70年代半ばのザンビアは、サブサハラ・アフリカでも相対的に平均所得水準の高い国であった。

しかし、70年代における銅の国際価格の暴落と引き続いた市況の低迷により、ザンビア経済は一転して停滞に陥った。世銀の統計によれば、1975年から1997年までに人口は年平均約3.1%増加し、約2.0倍となったのに対し、GNPは年平均0.04%の成長で同じ期間に約1.1倍になったに過ぎない。これはこの期間に平均的ザンビア人の生産(所得)が約45%下落したことを意味している²。

これほどの平均所得の下落は、全体として低成長であるサブサハラ・アフリカの中でも珍しく、ザン

ビア以上の割合で下落したと推定されるのは、コンゴ民主共和国(旧ザイール)のような戦争状態にある国を除けば、象牙海岸共和国、ナイジェリア、ニジェールなどごく少数の特殊な国に過ぎない。従って、内戦終結以来世界最高レベルの成長を遂げて来たモザンビーク、あるいは東南アジアの高度成長国等とは、異なる視角からザンビア経済にアプローチしなければならないことは明らかである。

上に述べたようなかつてのザンビアの成長も、そしてその後の停滞も、共に銅への依存にその原因の多くを帰すことができる。ザンビアの古くて新しい課題は、銅産業のもたらす恩恵を活用しつつ、銅依存からの脱却を進めることにある。が、銅依存によってもたらされた過去の遺産は現在までに多くが食い潰され、むしろ今ではその遺産が開発の桎梏(ボトルネック)となっている傾向が強い。天然の鉱物資源の豊富な他のサブサハラ諸国でも起こって来たように、単一の資源の生産・輸出への依存は国内経済のインセンティブ体系のひずみをもたらし、他の産業部門の発展を阻害するという、いわゆるオランダ病的現象にザンビアも見舞われて来たと言ってよい。

しかし、独立以来政権を担って来たカウ ندا = UNIP 政権は、銅依存脱却の必要性を認識しながらも、銅産業の国有と国家主導による資源配分を存立基盤としていた。そのため、同政権の改革姿勢は常に及び腰で一貫しないものとなった。善し悪しの評価はともかくとして、経済改革が本格化するのには、1991年の民主化を経て、政権の担い手がカウ ندا = UNIP からフレデリック・チルバ = 多党制民主主義運動(Movement for Multi-party Democracy: MMD)に代り、体制が刷新されるのを待たなければならなかったのである。

1-2 負の遺産を超えて

上記のことを踏まえて、本章では、民主化後ザン

¹ World Bank(1999) 世銀の定義による貧困は、1日1USドル(購買力平価調整後)を下回る所得しかないことを意味している。

² データはWorld Bank(1998)による。

ピアで進められて来た経済改革を考察の中心に据える。日本のザンビアとの国際協力と政策対話も、ザンビア政府の主要課題である経済改革を支援し、補完する観点から進められるべきであり、従って、経済情勢の議論にあたっては、経済改革の検討が最も重要なものとなるのは当然であろう。そこで、第1にその経済改革がどの程度実際に進捗し、経済・財政の国家主導・銅依存に端を発する、過去の負の遺産を払拭できたか、という観点から、評価を試みる。

第2に、現在進められている経済改革・開発政策が、長期的開発、とりわけ市場経済システム構築に資するか否かの観点からも考察、評価される必要がある。国家主導と銅依存からの脱却を果たささえすれば、ザンビアが現在の苦境から抜け出し、開発を進められる訳では到底ない。過去、銅以外の十分な産業を持たず、また国家主導の経済であったザンビアでは、国内の市場経済システムが未発達である。変動極まりない環境のもとで、産業部門ごとの収益性に従って国内資源を不断に再配置してゆくためには、市場経済システムを構築してゆく以外にない。それが、ザンビアが過去の遺産である資源配分の硬直性を長期的に克服する途であろう。

経済改革についてさらに忘れられてならない点は、開発にとって最も重要な問題である貧困である。過去ザンビアは、あまり例を見ない国民全般の生活水準の低下を1970年代以降続けて来たことは既に述べたとおりである。一時的なブームによる平均所得の向上を見たとは言え、もともと植民地期以来の貧困を抱える中でのこの生活水準の低下は、非常に深刻な意味を持っている。近年の経済改革は、国家の介入によって生じた一部の国民に対する恩恵を奪い、貧困化の第二波とも言うべき現象を造り出している。このような観点からも経済改革は批判的に捉えられるべきであろう。

以下、本章2.では、ザンビアの開発と経済政策上の課題を明らかにする観点から、ザンビアの開発をめぐる初期条件、並びに経済改革がMMD政権によって本格的に推し進められる前の経済のあり方とその問題点について検討をする。3.では、過去の問題点を取り除くための取組みとしての現行の経済改革政策の考え方、概要、現在までの成果・進捗状況を明らかにする。4.では、現在まで進められて来た

経済改革政策を批判的に検討する。5.では、4.を踏まえて今後の経済政策の課題を提示する。最後に6.では上記の検討に基づき、援助方針について提言する。

2. 経済改革本格化以前のザンビア経済とその問題点

2-1 ザンビアにおける開発の初期条件

(1) 資源賦存の問題

過去からのザンビアの開発政策を評価するときに、生産要素の賦存をはじめとする初期条件を考慮することは不可欠であろう。

一般にアフリカの開発に関しては、資本(あるいはそれに加えて技術・知識を考慮した人的資本)に比して土地や労働が相対的に豊富であり、輸出や開発はそのようなより豊富な生産要素を活用した方が効率的と考えられている。言うまでもなく、構造調整政策では、このような考えに基づいて工業よりも農業、資本集約的な重化学工業よりも労働集約的な軽工業を政策上優先すべき、という考え方がとられてきたのである。

ザンビアについてこの問題を難しくしているのは、多額の資本投下を必要とする銅産業の存在である。銅産業そのものについてはこの章のすぐ後で触れ、加えて第5章で詳述することになるが、銅産業の開発と維持のためには、もともとザンビアに蓄積されていなかった資本という希少な生産要素を投下しなければならない。従って、上記の要素賦存に適った発展という点からは、銅産業は問題を孕んだものだった訳である。その存在は一種の異物、あるいは飛び地(enclave)のようなものとも表現できるかも知れない。後述のようにザンビアにとって銅産業は単なる飛び地という以上の影響を与えたと考えられるが、いずれにせよ、今日では、銅鉱脈の存在を単に自然がザンビアに与えた恵みとして単純に捉えることはできない。

ところで、ザンビアの人口密度は、1km²あたり12.7人(1997年)であり、資本ばかりでなく、労働力に対する関係でも、土地という要素がサブサハラ・アフリカの中でも相対的に豊富であるように見える。ザンビアに限らず、多くのサブサハラ諸国では過去、

土地という資源が豊かに有ると考えられて来た。それが土地集約的な外延的農業、例えば移動式耕作を一般的にし、技術や投入物の大量投下を必要としない原因と解されていた。同時に土地の豊富さは、将来的なザンビア農業の可能性のよりどころとも見做されてきたのである。

しかし、昨今のサブサハラ・アフリカの農業開発をめぐる議論はこのような従来の見方にやや修正が必要であることを示しつつある。すなわち、土地の相対的な豊富さは、土壌・肥沃度の面を考慮に入れて測るべき、というのである³。これは、労働力が熟練度を加味して捉えられ、また人的資本といった質的側面を考慮した概念も生産要素論に取り入れられるべきだ、といった立場と相通するものである。

確かにザンビアは、耕作の困難な砂漠、山岳地帯、密林などを有さず、耕作可能な土地が潤沢に放置されて来たようにも見える。しかし、もし肥沃度に規定される利用価値の低さを考慮に入れてなお、土地が相対的に豊富と言えるかどうかは一考の余地がある。この点で悠久の人口移動の歴史の中でザンビアに多くの人々が定住して来なかったことが何を意味するかを考慮する必要がある。土壌の問題については第6章にて詳しく取り扱われるであろう。

(2) 市場経済制度の未発達

従来のサブサハラ・アフリカ開発戦略に関する議論の問題点として指摘しなければならないのは、開発の初期条件として、生産要素を含む資源の賦存にまずもって注目し、同様に重要な制度・システムの有無、如何の問題を軽視して来たことであろう。資源の相対的賦存量に注目することが必要なことは否定するべくもない。一方、経済改革・構造調整の目的は、非効率に偏った資源の再配置・活用を達成し、さらにその後は、内外の状況に応じた資源の不断の自動的再配置を行えるシステム、すなわち市場経済を機能させることにある。しかし、ザンビアのような国内民間産業の発展と多様化(=社会的分業の深化)を経験してこなかった国にとって問題なのは、市場経済原理が社会全体にわたって資源を配分し得るのに必要な制度が未整備なことである。喩え

るなら、筋肉や骨格に関わる議論はあっても、神経系統や消化器系、循環器系統にかかわる議論が無かったと言ってもよい。

仮に為替や国内流通価格政策によって資源配分のインセンティブが要素賦存に合う方向へ変更されたとしても、ザンビアに資源移転・再配置のための制度・システムが整備されていないとすれば、政策が企図するようには、要素投入の移転・変更は起こらない。加えて重要なことは、ザンビアは過去に、国民経済規模での市場経済の発展を十分に経験せず、そして、それに見合った行政制度も整備されて来なかったという点である。従って、ザンビアにとっての課題は単なる制度の改変ではなく、制度の構築なのである。

2-2 銅依存とオランダ病

(1) 銅産業の位置付け

近年になって他の輸出産品の割合が増えているものの、植民地期以来、銅及びその副産物のコバルトなど鉱産物はザンビアの輸出額の90%以上を占めて来た。ザンビアの開発にとって銅産業をどのように位置付けるかは、当然重要な意味を持っている。銅産業は、低下したとはいえ、依然として約10%の付加価値を生み、関連産業も含めて数万人の雇用を支える巨大な部門である。そして、何よりも外貨の稼得の面から最も重要な部門であることも揺るがしがたい事実である。

一方で、銅産業は今日に至るザンビア経済の不安定性と低落傾向をもたらす大きな原因となって来た。2-1(1)で述べたように銅産業は、ザンビアには乏しい資本を集約的に投下しなければならず、要素賦存にかなった産業開発を牽引する主要産業として必ずしもふさわしいものだったとは言えない。

少数の植民者による商業的農業以外に発達した産業のなかった植民地時代、域外から大量の投資を集約的に導入して開発の始まった銅産業は、一種の「飛び地」を形成したとも言えよう。しかし、銅産業は単なる飛び地ではなく、国民経済全体および他の産業部門に著しく大きな影響を及ぼすものであった

³ 例えばCleaver, K. M. and Schreiber, G. A(1994)参照。

ことが認識されるべきであろう。すなわち、過去ザンビアの経済において銅産業の収益性(あるいは資本生産性および労働生産性)のみが突出して高かったために、労働力をはじめとする生産要素・投入資源が銅産業に集中的に引き寄せられるとともに、他の産業、さらには政治・行政までもが銅への依存を前提に形成されていったのである。

ザンビアの輸出が何故銅に特化して来た(銅モノカルチャー)のか、はそのような要素(資本)の外部依存性と、ザンビア経済における銅の特異性および他の産業に与えた負の効果を抜きにしては、語ることができない。

(2) 銅依存とザンビア型オランダ病

ザンビアの独立後、1970年代初頭にかけて世界経済の一次産品市況は比較的順調であった。中でも銅の価格は、70年代半ばまでは大きく上昇し、一種のブームとなった。新生ザンビアの政治経済体制は、この銅が高い収益性を維持し、豊富な外貨収入をもたらすブーム的状况を基礎として構築されたのである。このような自然の恩恵と市況の幸運に恵まれた銅産業の発展は、多くの問題を孕んでいたと言える。確かに、若干の植民者による大農園経営の発展や一部製造業の微弱な展開を除けば、銅以外の産業の目立った発展がなかった独立時のザンビアにとって銅ブームは貴重な幸運であり、その恩恵にあずかろうとするのも無理のないところであったかも知れない。そして、銅産業の拡大は国内の一部製造業、商業的農業の成長をも刺激したのである。

しかし、20世紀末の現在から振り返ると、銅ブームはすぐ後で述べる国家主導の経済体制の硬直性と相まってむしろ負の遺産を後に遺したと言えよう。主要な問題を列挙すると以下のとおりである。

第1に、繰り返しになるが、輸出の銅への偏った依存は、ザンビア経済全体が国際市況の変動に翻弄される体質をもたらした。

第2に、銅輸出による豊富な外貨の流入は、ザンビアの輸入依存体質に拍車をかけた。

第3に、第2のことの裏返しであるが、銅が一時的に強い外貨稼得能力を持ったことは、ザンビアの通貨(クワチャ)の価値を押し上げ、輸入性向を強めるとともに、他の潜在的輸出産業の競争力を奪うこ

とになった。

第4に、経済全体の輸入依存と連動して、ザンビア経済の外国借入への依存体質が強化され、後の債務危機が準備されることとなった。

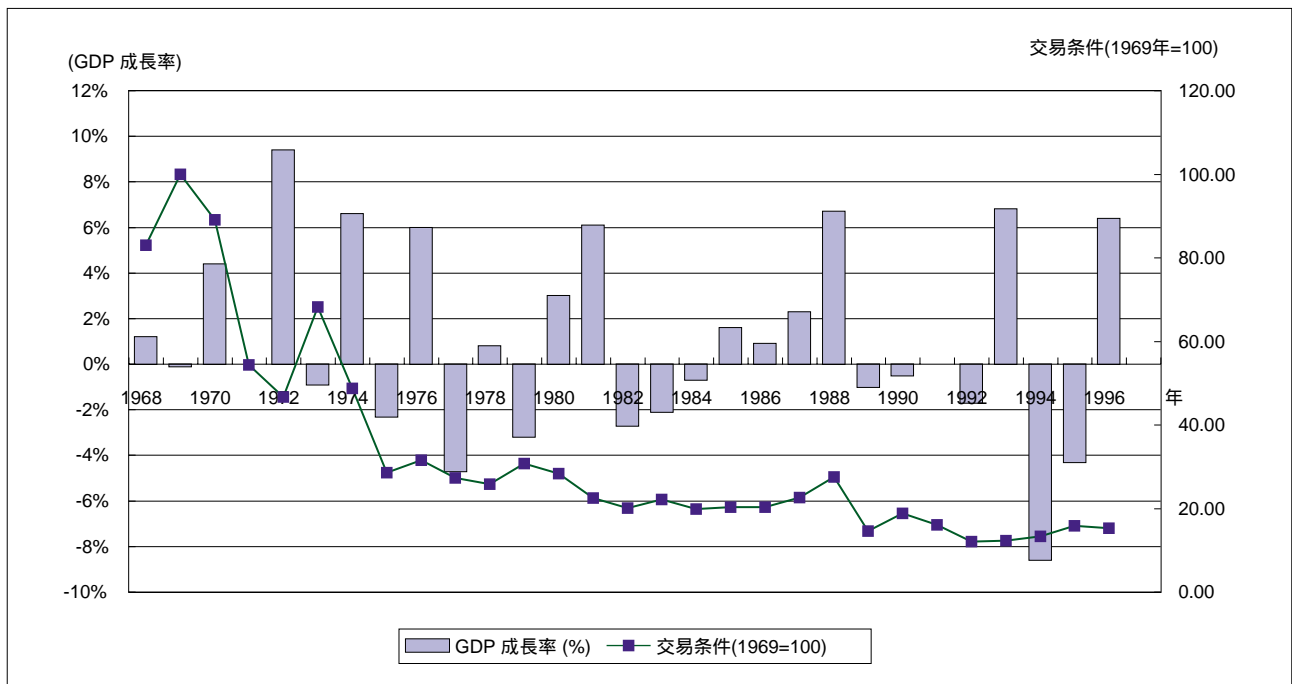
第5に、銅産業の相対的隆盛は経営資源および熟練・非熟練労働力のこのセクターへの集中をもたらした。植民地時代以来の国民の職への渴望に応えた政府の行政組織・公営企業での雇用拡大政策も相まって、急激な都市化が生ずることとなった。長期的に見ると、このような人的資源の銅産業への集中および都市化は、農業・農村部門から同じ資源を奪ったものとも見ることができる。

このように銅ブームとそれにより助長された銅依存は、ザンビア経済を国際市況の動向に敏感で不安定な体質にした。銅の国際価格の変動に応じて、成長率などその時々々の経済のパフォーマンスが左右されて来た。長期的に見ても、銅の国際価格の下落の趨勢に歩を重なるように、ザンビアの成長率も低下してきたと言えよう(図4-1および2-4(2)参照)。

言うまでもなく、銅は先進国ならびに東アジアなどの工業国によって輸入され加工されるから、その需要は工業国の景気に大きく左右されることになる。例えば、70年代半ばの第1次石油ショックを契機とした先進国経済のスタグフレーションへの突入の際や、また1997-98年のアジアでの経済危機の場合のように、工業国での需要の低迷の都度、ザンビア経済は大きな影響を受ける。また長期的に見ると、光ファイバーなどのより優れた代替材質の開発により、工業国による需要は頭打ちの傾向となっており、趨勢として銅産業の将来は暗いと言わざるを得ない。ザンビア経済にとって銅依存からの脱却はまさに急務である。

しかし、銅ブームがもたらした負の遺産はこればかりではない。輸入依存、為替の割高化、要素・資源(特に労働力・人材)の偏在を通じて経済にひずみを起こし、他の産業部門発展にとっての制約要因となったのである。これは、特定の一次産品の跛行的発展が他の産業、ひいては経済全体の停滞をもたらす、典型的なオランダ病的現象と言えるだろう。そして、外国資本・借入の導入は、銅産業の停滞後の債務危機の原因となった。

図4 - 1 ザンビアの交易条件と GDP 成長率



出所：World Bank(1990) p.626-627, World Bank(1998) p.89.

(3) 国家主導開発体制と銅依存脱却の失敗

銅依存からの脱却の必要性は、ザンビア政府部内でも従来から認識されていた。早くも独立前の1963年のシアーズ報告に産業多様化のための農業開発に関する提言があるし、1972-1977年の第2次全国開発計画では農業生産の拡大の最優先が謳われ、1979-83年の第3次全国開発計画では農村開発の最優先が打ち出されていたのである⁴。しかしながら、銅や都市部門への資源集中、また逆にそれらへの依存を抜本的に改める有効で一貫した政策は長い間とられることがなかった。それは、独立以来政権を担って来たカウンダ = UNIP 体制の経歴と体質に原因を求めることができる。

独立後カウンダ = UNIP 政権は、タンザニアなどの友邦と同様、銅産業をはじめとする基幹産業の国有制と、政府による経済への大幅な規制、介入、補助を柱とする国家主導の経済体制の構築を目指した。

国家主導の経済体制は、独立当時のサブサハラ・アフリカで社会主義的な開発理念が大きな影響力を持っていたことに加えて、植民地時代からの歴史的経緯により政治的に強く求められたものであった。

独立までザンビアは、北ローデシアとして、ともにイギリスの植民地であった南ローデシア(現在のジンバブエ)、ニアサランド(同マラウイ)と中央アフリカ(ローデシア・ニアサランド)連邦を構成していた。銅をはじめとする外貨収入は連邦およびイギリスの管理下におかれ、また南ローデシアの製造業に対しては格好の市場となっていたのである。独立後のザンビア経済の課題は、まずもって経済の主導権を非アフリカ人から奪い返し、自立をはかるとともに、国民の生活水準の急速な向上を図ることにあった。

カウンダ = UNIP 政権は、国有化と規制介入などによって経済運営における新生国家の主導権を確保した上で、政府・公営企業部門による雇用の創出、手厚い消費(特に主食)への補助を柱とする資源配分のメカニズムの構築を目指したのである。銅ブームは、このようなカウンダ = UNIP 政権の企図を一時的に推し進めることを可能にし、同政権の威信を強めることとなった。カウンダによる巧みな人心収攬と資源配分も相まって、フォーマル経済の8割を政府・国営企業部門が支配すると言われる国家主導の経済体

⁴ 小倉充夫(1995年)

制が築き上げられた。

政府は、国営企業の経営を下支えすることを目的の一つとして金融セクターを中心に様々な規制を敷いた。外貨の割当制、貸出金利の制限と信用の割当などが行われた。これらが、各経済主体のインセンティブを殺ぎ、生産の拡大や輸出の増加を妨げたことは言うまでもない。

一転して70年代半ばに銅の価格が暴落した後のザンビア政府がとるべき途は、恐らく銅ブームのもたらした恩恵が費消されないうちに、経済の自由度を高めて、資源の銅産業からの再配置をはかり、さらに潤沢な銅収入を前提とした輸入依存と雇用維持、および消費の補助を早期に見直すことであつたらう。

しかし、政治経済体制に銅への依存と国家の統制・支配がビルト・インされており、歴史的経緯からもそれがカウング＝UNIP政権の正統性を下支えするものであつたため、その改革はきわめて困難なものであつた。外的な要因として、人種差別体制を維持し続けたローデシア(現ジンバブエ)の白人政権や南アフリカのapartheid体制との厳しい対立が続いたことも、政策変更を難しくした要因として指摘できよう。そして、何よりも国家による経済支配は、政治エリート、政府・公営企業部門の労働者、その他の都市住民などの膨大な既得権益層を創り出していたのである。従って、上述のようなあるべき経済改革は、政権の存立基盤そのものを掘り崩す意味を有していたと言える。

ただ、国家主導の開発体制の下での政府・公営企業部門の役割の大きさは負の評価のみ与えられるべきではないだろう。見方を変え、国家主導の開発体制は、独立後、医療保健、教育などの面での国民の生活水準の一定の向上を可能にした。また、補助金による食糧供給の安定化や政府・公営企業部門での雇用の拡大は、それが農村やインフォーマル部門との大きな格差を伴うものだったとしても、都市フォーマル部門の労働者を中心とする一部の人々の生活の安定を保障するものであつたことを忘れられてはならない。

2-3 都市集中と経済政策上の都市偏重

2-2(2)で述べたようなザンビアの銅依存によるオランダ病的現象の最も深刻な問題の一つが、人

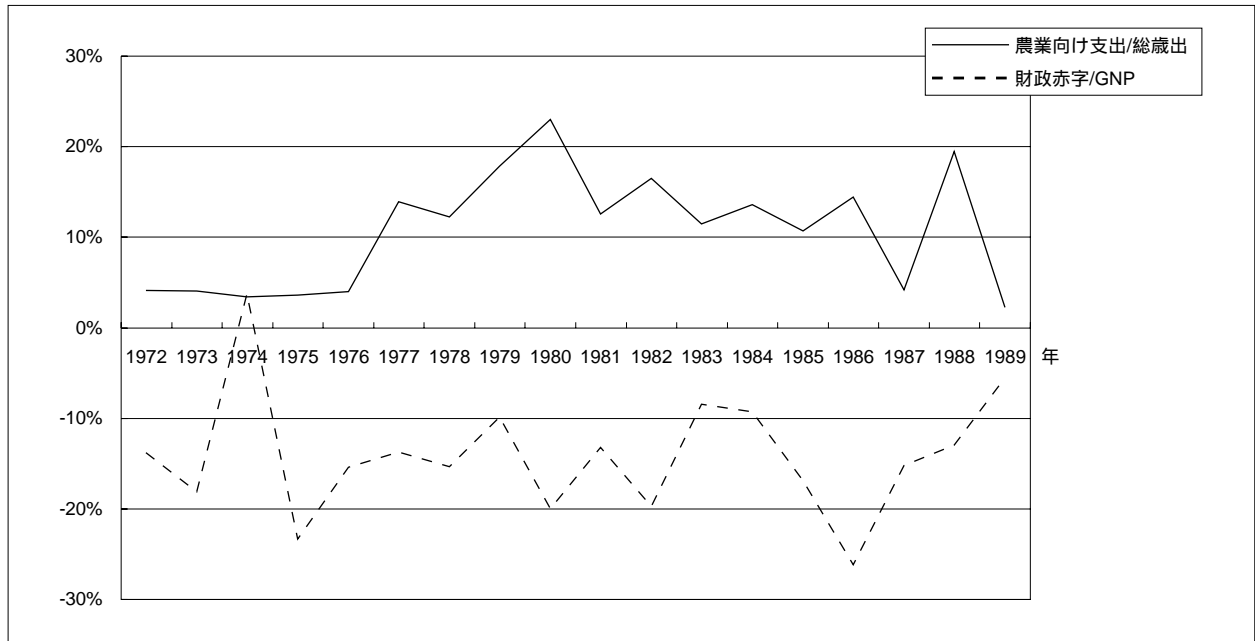
口・労働力の都市集中である。ザンビアはアフリカでも最も都市化率(都市人口の全人口に占める比率)が高い国の一つである。世銀のデータによれば、ザンビアの都市化率は、既に1980年に39.8%に達していた。これは人口200万人以下の小国を除けば、南アフリカ(48.1%)に続く高い数値であつた。それ以降ザンビアの都市化のスピードは頭打ちとなり、他のいくつかの国がザンビアより高い都市化率を記録するようになっているが、1996年にも依然として43.3%と相対的に高い数値となっている。

このような急激な都市化は、言うまでもなく銅産業と政府・公営企業部門の跛行的な発展と密接に関係している。農村から都市への人口流入は、首都ルサカと銅山地帯(コッパーベルト)のキトウェ、ンドラ、ムフリラ、ルアンシャなどに集中して起こっている。銅産業の隆盛と政府・公営企業部門での雇用拡大が、農村の労働力を両部門へ吸引する効果を持ったことは疑いない。しかし、特徴的なことは、この都市への労働力移動が、銅産業や政府・公営企業部門などのフォーマル部門が吸収できる以上の規模で起こつたことである。すなわち、急速な都市化は、同時に多数の失業層・半失業層を抱える都市インフォーマル部門の膨張を伴つたのである。

農村の特に若年労働力は、フォーマル部門での雇用機会・高賃金に誘因を感じて都市へ移動するが、実際には全ての流入労働力が雇用機会に巡りあえるわけではない。職にあづけた流入人口は、都市インフォーマル部門に滞留し、フォーマル部門の雇用機会への待機労働力となる。多くの場合(女)らの居住地域はスラムである。このような農村からの移動労働者は、就職の確率(期待可能性)ばかりでなく、フォーマル部門で運良く雇用された際の賃金の高さも考慮する。従って、もしフォーマル部門の雇用が、資本集約度の高さや労働組合の排他性のために限られたものであつても、賃金が十分に高ければ、ある確率でインフォーマル部門の失業者になることを織り込んだ上で労働者は都市へ流入して来るのである。これは有名なトダロの労働移動モデルの示すところであるが、70年代までに進んだザンビアの都市化のプロセスは、このトダロ・モデルの説明のよく当てはまるものと考えられよう。

銅産業は、資本集約的であるがために、労働生産

図4 - 2 ザンビア農業予算比率 / 財政赤字 - GNP 比



出所：World Bank(各年版)、IMR(各年版)

性はかなり高水準になり、またザンビアの銅産業は、アフリカでもかなり例外的に強力な労働組合をうちに抱えているために、銅山労働者の賃金・労働条件は特権的に高いものであった。トダロ・モデルに従えば、銅山労働者がその組織力を利して自らの労働条件を吊り上げると、皮肉なことにそれは都市の失業・半失業人口を増やすことにつながるようになる。

上記のプロセスは都市・農村の双方を含むザンビアの社会経済に深刻な影響を及ぼした。それは次の3つのようにまとめることができる。

第1に、都市化の進行は、農村からの貴重な人的資源の引き離しを意味している。実際に離村をし、都市に移動する労働者は比較的教育レベルの高い層であり、農業・農村開発に必要不可欠な人材である場合が多い。

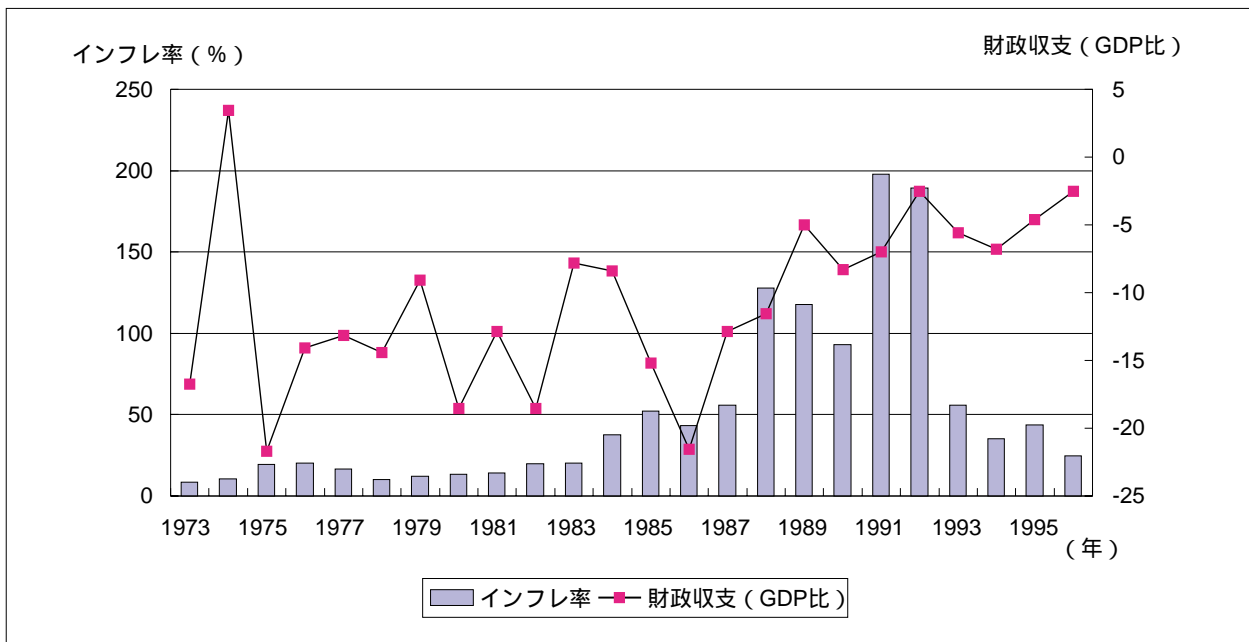
第2に、都市の居住環境の悪化の問題が挙げられる。急激な都市人口の増加に、社会インフラ・住宅供給が追いつかず、ルサカをはじめ大都市の周辺には多くのスラムが形成されている。初等学校での定員超過、あるいは二部制・三部制の問題に象徴されるように、乏しい社会インフラに過剰な負担がかかっている。

政府の財政が逼迫し、インフラ整備の原資が十分に確保できないことも、問題に拍車をかけたと言え

よう。しかも深刻なのは、過去、部分的、散発的な社会インフラ整備が却って居住環境の問題を助長して来た、と考えられることである。スラムに上下水道や医療保健施設、その他の社会インフラを整備し、都市の居住環境を改善することは、農村の住民にとって都市生活を期待の面で魅力的にすることになる。これは、都市への人口流入を加速させ、そこで居住環境が再び悪化するという逆説的結果を招くことになる。一種のいたちごっこと言ってもよく、学説の教えるとおり、都市問題の改善のためには、農村の開発を含めた総合的な取り組みが必要であることを示している。

第3に、都市への人口集中は、農業・農村開発を進めようとしたザンビア政府をジレンマに陥らせ、財政支出に大きなストレスをかけることになった。その典型的な例が、主食メイズへの補助金である。政権にとって身近にある都市住民が、食糧へのアクセスに困難を持つことは、大きな政治的脅威の放置を意味している。カウンダ = UNIP 政権にとって戦闘的な鉱山労働組合を核とした都市住民からの主食供給の社会的要請は決しておろそかに対応できないものであった。一方、農業・農村開発の観点からは、多くの農民にとって主要な作物となったメイズの買い付け価格を好条件で安定させることが必要と考え

図4-3 インフレ率と財政収支



出所：World Bank(1990)pp.626-627, World Bank(1998) p.46, p.189, World Bank(1995) pp.740-741.より筆者作成。

られた。しかも国民統合を進める意図から、出荷地の如何にかかわらず、全国一律の買い付け価格が設定されたのである。消費者への安価での食糧供給と生産者への一律で、ある程度高い買い付け価格の提供という二つの要請を満たす唯一の手段は、政府が巨額の補助金を拠出することであった。主食補助金は、ザンビア政府の大きな財政赤字の主因となり、経済改革の過程で決定的な課題となってゆくのである。図4-2によれば、主食補助金を含む農業向け財政支出と財政赤字が連動していることが見て取れるであろう。

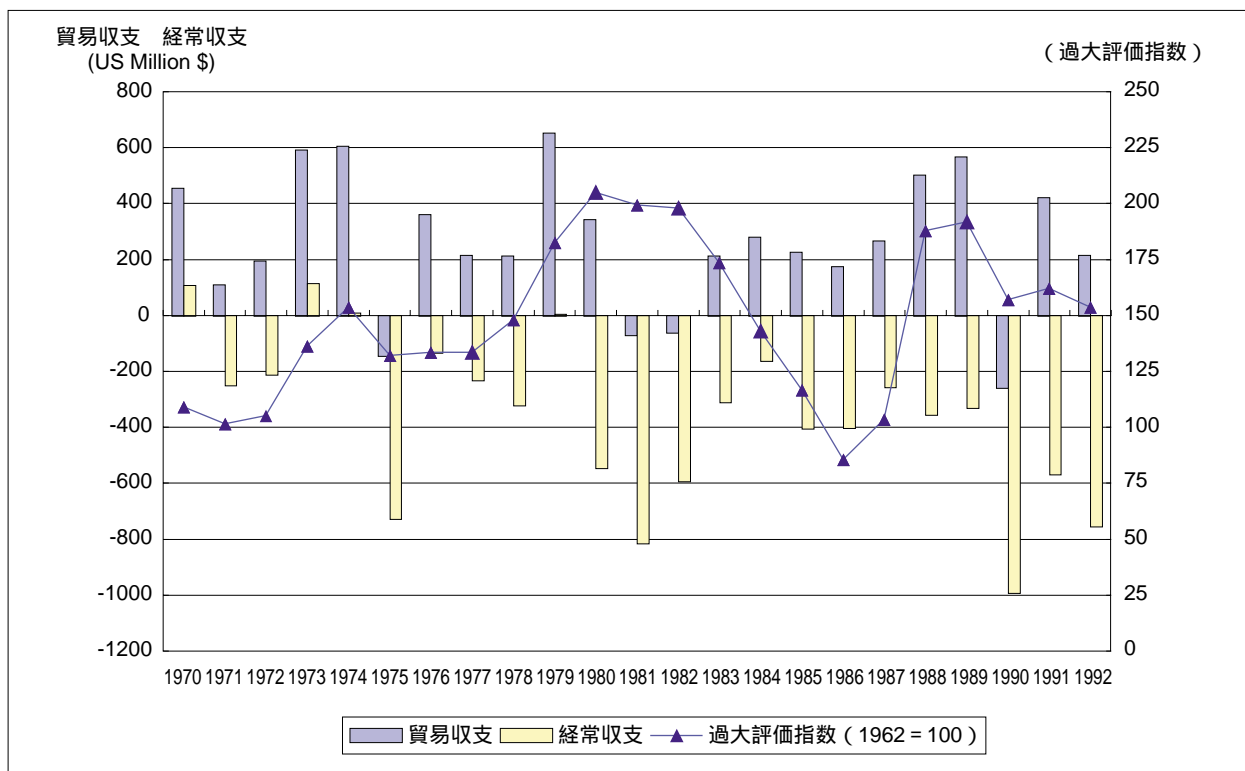
このように都市化は、ザンビアの開発にとって深刻な問題を引き起こしてきた。しかし、上で触れたように銅産業はじめフォーマル経済の不振、政府・公営企業部門での人員合理化を反映して、都市化の速度は鈍化しつつある。最近では、都市から農村への帰農も顕在化していることに注意が必要である。ただ、これらのことは、都市化の進行が完全に逆転し、農村に必要とされる人材の復帰が進んでいることを意味しない。オランダ病的影響によって一旦農村から都市へ引き寄せられた、労働力・人的資源を再び農村に戻すことは、逆の場合に比べて容易ではないのである。

2-4 マクロ経済上の不均衡(財政赤字、インフレ、経常赤字、債務)

(1) マクロ不均衡と国内政治経済体制

上述の銅依存、国家主導、都市偏重の旧政治経済体制は、マクロ経済上の不均衡を慢性的に引き起す体質だったと言える。銅ブームと都市偏重の政策傾向は、雇用膨張や食糧補助などの消費支持的な政府支出を拡大させた。これは、国有化した銅産業からの潤沢な収入をあてにしたものだったが、突如とした銅ブームの終焉によって財政収入は激減した。しかし、消費支持的な支出は、上記のような政治的事情により容易には削減できないものであった。その帰結は、恒常的で巨額の財政赤字である。財政赤字の補填は内外からの借入れによる以外にないが、財政収入の減少による信用の低下と国内金融市場の未発達により、ザンビア政府はこの赤字を中央銀行(ザンビア銀行)からの政府借入すなわち、通貨の増発でまかないがちであった。これが、インフレを惹起させる圧力のひとつとなった。例えばカウンダ=UNIP体制の末期の1991年の1年間で、商業銀行からの借入は264%、一方でザンビア銀行からの借入は652%増加している。それが主因となって同年の通貨供給量は98.2%増加し、インフレ率は118%を記

図4 - 4 ザンビアの貿易・経常収支・過大評価指数



注1) 過大評価指数は、ザンビアの公定為替レートに関するものである。

2) 各年の物価指数と公定為替レートを用いて計算した。

出所：World Bank(1990) pp.626-627, World Bank(1995) pp.742-743.より筆者作成。

録したのである(図4 - 3参照)。

インフレ率が高い状況下、金利は政策的制限のために、実質的にマイナスとなって、資金の配分の指標として意味を持たなくなった。

さらに、銅輸出入の長期的な減少傾向はすなわちザンビアの外貨稼得額も同様の傾向にあったことを意味している。それは、固定相場をとっていた通貨クワチャが、慢性的な信認の低下、従って切り下げ圧力にさらされることを意味し、ひいてはインフレ期待を強めたものと考えられる。切り下げ圧力は、図4 - 4で示した為替の過大評価により、その一端が分かるであろう。70年代前半の銅の暴落以降、外貨市場の部分的自由化が行われた80年代半ばまで過大評価が進行していった様子が見える。

一方で、ザンビア国内の投入財生産基盤の乏しさと消費性向の高さと連動した輸入依存は、カウンダ = UNIP 政権にとって為替の切り下げを通じた経済調整という政策を選択の難しいものとしていた。切り下げによる輸入インフレが、経済的にも政治社会的にも深刻な影響をもたらすことは、火をみるより

も明らかだったからである。とりわけ、輸入依存が高かったのはフォーマル部門の産業(ほとんどが国営企業)と都市住民である。政治的影響力の強い国営企業や都市住民の生活水準を引き下げる政策は政権にとって致命的な反発を招きかねなかったのである。

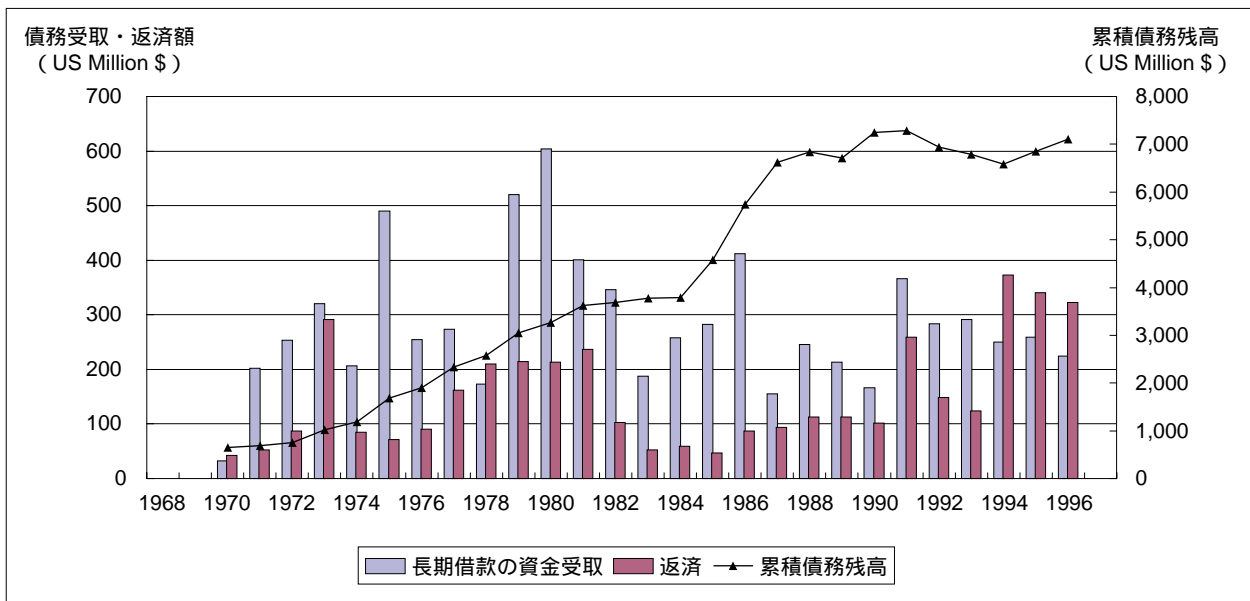
このような状況下では、マクロ経済の安定を取り戻すためのオーソドックスな政策、すなわち既に触れた為替の切り下げ、財政金融の緊縮政策等の選択はきわめて難しいものだった。その帰結は、もう一つのマクロ不均衡、すなわち、国際収支(経常収支)の赤字であった。

銅収入も消え、オーソドックスな調整政策も実施しがたい。そのような状況の下でもたらされ、放置され、慢性化した経常赤字の必然的な帰結は、それを埋めるために雪だるま式に拡大してゆく債務であった。

(2) 交易条件、成長率、経常収支、累積債務

ザンビアの主たる産品である銅の国際価格は、長

図4 - 5 ザンビアの債務



出所：World Bank(1990) pp.626-627, World Bank(1998), World Bank(1995) pp.742-743.より筆者作成。

期にわたって低下して来た。これが主因の一つとなって、図4 - 1のようにこの国の商品交易条件(輸出価格を輸入価格で除したもの)も悪化して来たのである。商品交易条件が最も良好であった1969年を100とすると、1992年には何と17.2にまで低下している。

交易条件の悪化に応じて成長率も長期的趨勢として下降して来た。それは、輸出需要の低下という直接的要因ばかりでなく、銅輸出によって得られる外貨と財政収入の減少によって、生産力向上のための投資が減退したことが原因、と考えられる。これについては以下(3)で改めて見る。

さらに70年代から80年代にかけて為替の過大評価が進んだことも輸出収入全体の下落到拍車をかけた。

ところで、このような輸出収入の長期的な低落傾向にもかかわらず、ザンビアに特徴的なことは、図4 - 4のように財の貿易収支は通常黒字である、ということである。しかし、問題なのは、経常収支は逆にほぼ一貫して赤字だということである(図4 - 4で示したのは公的贈与算入前の経常収支である)。そして、この赤字も趨勢として拡大して来た。ザンビアの場合、貿易黒字と経常赤字の差をもたらしているのは、サービス収支の大きな赤字である。中でも、運輸・保険サービス、債務に対する利子、配当、投資

収益の支払いがしばしば巨額になっており、貿易黒字額をはるかに上回るために、経常収支が赤字となるのである。運輸・保険のコストは内陸国ザンビアの海外市場から隔絶された状況のために大きくなるものであることに注意する必要がある。

それを埋め合わせるためには、直接投資をひとまずおけば、外国からの借款・援助に頼る以外にない。一向に縮小しない経常赤字は、必然的に債務の累積と援助依存を招いた(図4 - 5参照)。そして、過去の巨額の債務ストックに対する利子の支払いが再び経常収支を悪化させるという悪循環に陥ったのである。

また、累積債務の最大の借入主体であった政府にとって返済負担が非常に大きなものとなり、これ自体が財政赤字の大きな原因となった。返済期限の集中した1986年や1991年には、政府の総歳出の30%以上が債務返済に割り当てられたものと考えられる。

(3) 投資と貯蓄

既に銅について触れたが、ザンビアの国内総投資は、70年代から80年代にかけて、総生産に対する比率としても、絶対額(実質値)としても減少して来た。言うまでもなく、これはザンビアの生産力の増強という点から、中長期に深刻な意味を持った。

ザンビアの投資レベルの低さおよびその長期的低下にはいくつかの要因が考えられる。ひとつには上

でも触れた外貨の制約である。国際収支繰りの困難は一般的に輸入に必要な外貨の著しい不足をもたらした。資本財を基本的に輸入に依存するザンビアにとって、このことは投資の大きな制約要因であった。その典型的な例は、掘削機や運搬設備などを輸入に依存する銅産業である。銅の輸出額の長期的減少の趨勢の原因は、(2)で触れた価格の低下ばかりではない。銅収入の減少が投資を減退させたため、鉱山の設備が老朽化し、あるいは新しい鉱床の開発が立ち後れた。結果的に銅の生産量自体が頭打ちないし減少し、これがまた銅収入の減少を引き起すという悪循環に陥った。

また経済の発展一般の基盤となる運輸・通信・電力などのインフラも初期の建設はなされたものの、その改良、維持補修への資金投下がなされず、年を追うごとに劣化が目立つようになった。

2つ目は、国内貯蓄率の低さであり、これも経済成長の停滞とともに長期的に低落して来た。すなわち、国内原資の減少が、投資の長期的低下の要因の一つとなってきたのである。ザンビアの貯蓄率は、1970年代には20%近くなることもしばしばだったが、1990年代には平均8.5%まで低下してきた。

3つ目は内外の原資を動員し、効率的に投資に結び付けてゆくシステムの未発達である。これは、以下の市場経済制度・システムの未発達のところで、詳述することにしたい。

それらに加えて、ザンビア経済の長期停滞傾向、国家主導体制の下の排外的・規制的な政策介入、マクロ経済的不安定、ますます劣化するインフラの状態が、外国投資家にとっての魅力を殺いだことも指摘しなければならない。

2-5 政府・国営企業部門への資源集中

3-2-2(3)で述べたような、独立後の開発理念、政治的経緯の所産だった国家主導の開発体制の最も大きな柱が、諸産業の国有化と国営企業の設立であった。その最たるものが、植民地時代に開発された諸銅山・銅精錬施設を一会社に統合したザンビア合同銅山会社(Zambia Consolidated Copper Mines: ZCCM)である。ZCCMの国有化の場合、それまで銅山を所有していた欧州・南アフリカの資本を放逐するのではなく、ザンビア政府が新会社の51%の株を

取得して支配権を確保するという形で行われたことには注意する必要がある。少数株主になったとはいえ、南アフリカのアングロ・アメリカン(Anglo-American Corporation)社をはじめとする従来からの外国企業は、ZCCMに権益を有し続けて来たのである。

カウンダ=UNIP体制の下で形成された国営企業群は、数にして280、銅産業、電力、交通運輸、電気通信、金融から商業、観光業にまで及び、フォーマル部門の産業のほとんど全てにわたっていた。一般にフォーマル部門の8割を政府・国営企業が支配する、といわれる体制が作られたのである。

構造調整前のアフリカ諸国の多くで、このような経済の国家支配が見られたが、ザンビアは特に国有化以前に民間経済が未発達であったことが、8割という巨大な支配比率に帰結した。国営企業は市場原理・採算性を度外視して運営され、経営は非効率で長期的な計画性や見通しがなく、その多くが劣悪な財務状態に陥った。ZCCMが巨額の赤字を抱え、前述のように設備更新や新鉱床の開発が立ち後れたのがその最も良い例であった。国営企業の赤字補填は当初は市場での起債によった部分もあったようである。しかし、基本的に国営金融機関からの政策的融資を除けば、政府からの財政補填に頼る他なく、それは財政赤字の大きな原因となった。

一方、国営企業は雇用創出という、政治的資源配分の重要な手段であった。フォーマル部門での雇用者を除く人々の著しい貧困がますます深刻化する一方、ZCCMをはじめとする国営企業の労働組合が強力な組織力を有していた。そのような状況下、財務状態の悪化に応じて雇用を調整することは、政治的に問題外であった。国営企業のこのようなビヘイビアは、労働という生産要素を状況に応じて変化する部門ごとの収益性に応じて柔軟に再配置することを妨げてきた、と言ってよいであろう。ただ、このことが雇用労働者にとっては、一定の生活水準の保障と安定を意味したことに注意が必要である。

2-6 制度の未整備と人的資源開発

(1) 市場経済制度の未整備

ザンビアには国民経済規模の市場経済の発展に

とって重要な制度が資源配分システムの分野を中心に未整備である。それは、民商法制度のような制定法に基づく取引ルールや貨幣経済の未浸透から始まって、労働、資本、土地といった生産要素市場、および各種財・サービスの市場の未整備にまで及ぶ広汎な領域にわたって観察することができる。それらのことは、われわれの経済分析、開発援助政策の検討にあたっても重要な検討事項としなければならない。

未発達な市場経済制度の典型的な例が、資本市場 (= 金融市場) システムである。確かに生産は、資本ばかりでは成立しない。労働や土地という他の生産要素の投入は不可欠である。だが、資本が労働や土地と違って特殊であるのは、資本の媒体である貨幣が、同時に価値尺度と交換の機能を担うからであり、流通がきわめて容易だからである。従って、理想的には資本 = 資金を保有する主体は、商品化されているあらゆる資源を即時に獲得することができるし、またある生産活動から他の活動への資源の移転は、資本を移動させることにより達成するのが、最も容易な資源移動の手段のはずである。

労働、土地、物資などの短期間での物理的な移転・配置の転換が容易な村落社会内部などと異なり、国民経済が有機的に結び合わされた経済として成り立つためには、その内部の効率的な資源配分・移転を可能にする資本市場制度が成り立つ必要がある。例えば、企業の直接金融の手段である株式の発行・流通を可能にする証券市場、その広域経済における中心である証券取引所のような制度が必要である。社会主義制度を採用したサブサハラ・アフリカの国々では、間接金融の手段である銀行は国家の信用創造の機能と安直に結び付き、開発を推進するという名目の下で国営形式で乱造された。が、産業・企業への投資の収益性 = インセンティブを直接に反映する証券取引所は設立されないまま放置された。

ザンビアでは、国営ないし政府が多数派株主である商業銀行の数はそれほど多くなく、1992年の段階で6商業銀行のうち2つを占めるに過ぎなかった。ザンビアでの国営商業銀行の乱造が抑えられた原因は、ひとつには、恐らくフォーマル経済の8割に及んだ国営企業群の資金調達、かなりの部分政府の財政を介した相互補助 (cross-subsidy) のかたちで行われ

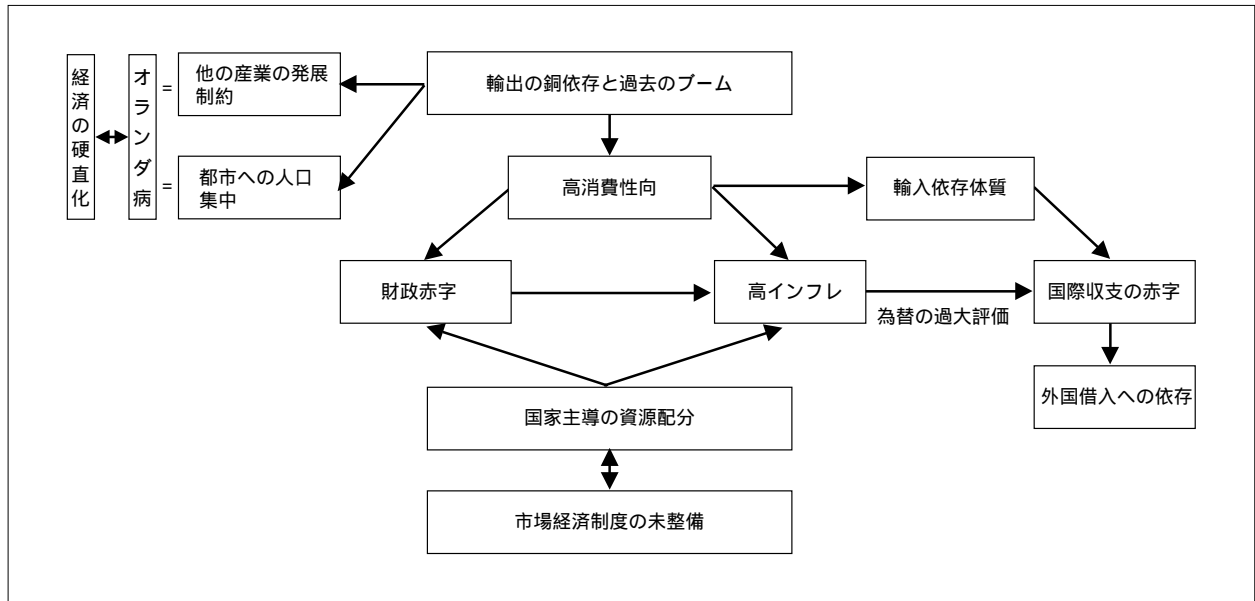
たからであろう。但し、既に述べたように商業銀行は政府と国営企業の利益に奉仕するために、貸出金利規制など、政府の強い規制と介入の下に置かれた。その一方で直接金融のシステムはやはり育たなかった。

かつてはサブサハラ・アフリカにおける経済の自由主義的発展のモデルであったケニアのナイロビ証券取引所は植民地時代の1954年からの歴史を持つのに対して、ザンビアのルサカ証券取引所は、それより40年遅れ、1994年になってようやく開設されたのである。

金融市場制度の未発達の帰結は、金融深化の指標の低さとなって現れる。その指標として用いられるのは、例えば通貨供給量のGDPに占める比率である。様々な要因が関係するが、通常この通貨供給量・総生産比率は市場経済が高度に発達し、貨幣経済、金融市場への人々や企業の依存度が大きくなれば、高くなるものと考えられている。1990年のザンビアの同比率は23.8%であり、同年のアフリカの平均33.3%を下回っている。ちなみに同じ比率は高所得国(先進国)では94.6%であった。またこれも一概に言えないが、人々(家計)がその国の通貨、金融システムにおく信認が強く、かつアクセスが容易であれば、フォーマルな国民所得会計に計上される民間貯蓄率もより高まるよう促されるだろう。従って、通貨が不安定で、金融システムも未発達な状況では、逆の結果になると考えられる。深刻なことにザンビアの貯蓄率が長期的に低下して来たのは既に見た通りである。

このような金融システムの浅さは、同時に中央銀行が金融システムのコントロールに用いることのできる制度的手段が限られていることを意味した。通貨に代る代替的金融手段の市場が小さく、公開市場操作などの有効性が限られていたのである。また、国家主導の開発体制下で商業銀行の倒産・清算が行われなかったことは、ダイナミックな市場経済制度下での金融に必然的に伴う金融機関の破綻処理の経験が蓄積されて来なかったことを意味する。そこでは、金融システム自体とそれへの信頼を保護・維持するためのセーフティ・ネットの制度もまた未発達であった(規模と質は全く異なるが、1990年代の日本とザンビアは、ある程度似通った問題を抱えてい

図4-6 ザンビアの経済困難のメカニズム



出所：筆者作成。

ると言ってよいであろう。決定的に異なる点は、後述のようにザンビアの場合市場原理に則って機能する金融システムの発展の歴史がほとんどなかったことである。

さらに、企業の財務状態に応じて雇用調整がなされなかったことや、フォーマル部門の産業が多様化して来なかったことのために、労働力のセクター間の円滑な移動を下支えする制度＝セーフティ・ネット(失業保険、職業斡旋・紹介、職業再訓練等)も未発達であった。フォーマル部門での雇用を失うことが、深刻な貧困に直面することを意味する状況下では、このような労働市場でのセーフティ・ネットの欠如は大きな意味を持っていた。

また土地については、別段の慎重な考慮が必要であるが、いずれにせよ旧体制の下では、市場経済制度の形式的理念に適った土地の私有化と市場化が行われて来なかったことは事実である。

(2) 法と行政制度

市場経済制度が未発達であったことは、同時にそれに対応した政府の行政制度が未発達であったことを意味した、と言ってよいであろう。上記の金融市場や労働市場でのセーフティ・ネットの欠如はその一例である。だが、より広く、民法、企業の破綻処理等を含む会社法、手形法、証券取引法、紛争調停

制度(裁判、仲裁等)、保険制度、会計制度、特許制度など市場経済制度そのものを支える法制度が未整備であった。これらの法制度は、もともとが旧宗主国であるイギリスの制度をそのまま移植したものであり、多くの場合、ザンビアにおける実際の市場経済制度の発展に応じて精緻に整備される状況になかった。

そしてフォーマル部門の8割が、おおむね赤字の政府・国営企業部門で占められ、その外にあった国民の生活が貧困で、それも年々貧しくなっていったことは、ザンビア政府が徴収できる税源が著しく限定されることを意味した。独立当初は銅ブームによって歳入が確保されたことも、政府の税収・税源拡大へのインセンティブを殺いだであろう。

このような税源の狭小さの根底には政府が捕捉し得る企業・個人の所得あるいは市場取引が乏しいことがある。言い換えれば貧困と市場経済の未発達が税収基盤の乏しさをもたらしている。と言えよう。さらにザンビア政府の行政能力＝徴税能力が限られていたことも主因の一つである。

このように市場経済制度の未発達と貧困は、それと相補的に発展していかなければならない政府の徴税制度の未発達を伴っていた。そしてそれは、言うまでもなく銅ブーム終了後に慢性化した財政赤字の構造的要因であった。

2-7 まとめ

図4-6を参照しつつ、以上の議論をまとめたい。過去のザンビアの政治経済体制は、国家主導の資源配分とその原資としての銅産業への依存を基礎として形成された。銅の国際市況によって翻弄される経済の体質、銅産業の低迷を鑑みれば、このような体質は早期に是正されるべきものであった。そして、銅への過度の依存によって引き起された都市人口の急増、政府・国営企業部門への集中などの資源の偏在を引き起し、為替の不適正なつり上がりなどを通じて他の産業の発展を阻害した。また銅産業からの潤沢な財政収入を失いながら、それに依拠した資源配分が是正されなかったことは、マクロ経済状況を不安定化し、債務への依存を深め、後年ではその返済負担を増すこととなった。

ところが、この政治経済体制に組み込まれた既得権益構造と、国家主導の経済システム、市場経済制度の未発達は、もともと産業基盤の多様化が著しく立ち後れていたこともあって、資源を銅産業から引き離し、それに代り得る産業の発達を難しくしたのである。そして、長期的な生産増強に必要な投資の懈怠が目立つようになった。

こうして、ザンビア経済は、まさに低迷する銅の国際市況と運命を共にするように衰退を続けていったのである。このような長期的な経済の低落傾向からザンビアを脱却させる方途は、銅依存、国家主導の経済開発体制を改め、農業を中心とする多様な産業を基礎とし、市場経済制度に立脚した経済資源配分のあり方を創り出してゆくことであった。都市への資源偏在はこの過程で改められ、より農村の発展に資する開発が模索されるべきであった。

しかし、カウンダ = UNIP 政権は自らの基盤とした政治経済体制の掘り崩しにつながる改革を進めることはできず、結果として政策の選択肢の間で右往左往を繰り返したのである。過去の負の遺産の克服に向けた経済改革は、民主化と同時にカウンダ = UNIP 政権に代り、チルバ = MMD 政権が登場してはじめて本格化することになった。以下では、このような観点から政権交代後の経済改革について概観・評価することとしたい。

3. 経済改革の実施状況と成果

3-1 構造調整政策の考え方と枠組み

(1) 構造調整の枠組みとザンビアの経済改革

1999年の現時点でザンビア政府は、世銀・IMFの支援を受けながら、経済改革・構造調整に取り組んでいる。構造調整は、1980年代から紆余曲折を経ながら進められて来た。以下で見るように2-2で述べた過去の負の遺産を克服するという意味で、構造調整は重要な意味を有していることは間違いない。それがザンビアの長期的開発に資するか否かは後で評価するとして、ここでは、ザンビアの構造調整の枠組みと実際の施行状況について把握することとしたい。

一般に世銀・IMFの構造調整政策には二つの柱がある。

ひとつは、経済安定化政策である。ザンビアでも深刻であった、インフレ、財政赤字、国際収支の赤字といったマクロ経済的不均衡を、為替の切り下げ、財政、金融の緊縮政策を通じて是正しようとするものである。これは、IMFが伝統的に短期安定化のアプローチとして採ってきたものである。

もうひとつは、狭義の構造調整政策である。経済安定化が需要側の政策だとすれば、狭義の構造調整は、供給側への働きかけとして行われる。70年代から顕在化して来た途上国、特に低所得国の経済危機は、単に需要側の短期的政策のみでは解決できず、供給側まで視野に入れた広汎な政策によらなければ対処できないことは、ザンビアの例を見ても明らかであろう。

ここで、供給側の反応を呼び起こす手段として世銀・IMFによって採られたのは、言うまでもなく市場経済原理の作用と民間経済主体の活動を妨げる政府の規制介入を、可能な限り減らしてゆく政策である。その政策群についてはさまざまな分類ができるが、以下のように分類しておくのが、便宜であろう。

国内の規制緩和

対外自由化、とりわけ貿易と資本取引の自由化
民営化

政府部門の合理化

概念的に経済安定化と狭義の構造調整を分けることができるが、ザンビアをはじめとするサブサハラ諸国のように構造調整が長期にわたる場合、経済の安定を持続させることと、狭義の構造調整とはお互いに強い関連を持っている。とりわけ、均衡財政の達成・維持のためには浪費的歳出の構造的な解決、非効率な国営企業の民営化・清算が求められることになる。この二つの政策領域がお互いに関連しつつ行われるゆえんである。

ところで、言うまでもなく、構造調整を行うにあたっては、以前の政策によって利益を受けていた社会グループがそれを失う、ということが起こる。国家の役割が広範囲に及んでいたサブサハラ・アフリカでは、エリートの既得権益層ばかりでなく、より広い層にそのような影響が及ぶ。民営化・政府の合理化に伴う失業、社会サービスへの受益者負担原則の導入や補助金廃止による生活費の高騰は、往々にして貧困脆弱な層に相対的により大きな犠牲を強いることになる。いわゆる構造調整の社会的側面の問題である。80年代の後半になると、この点での世銀・IMFへの批判が高まり、構造調整に社会的側面への配慮、ソーシャル・セーフティ・ネットの整備などの政策が付加されるようになっていく。

一方、80年代末には、サブサハラ・アフリカ全般において構造調整政策が内外の民間部門の活動の振興、さらには経済全体の成長の喚起に十分効果を発揮していないとの認識が深まった。そこで問題になったのは、政府と行政制度のあり方であった。構造調整ひとつをとっても政府に能力と社会全体の利益へのコミットメントがなければ、成功しない。また民間部門が活発に活動するためには、人的資源の開発、基礎的インフラの供給、法制度の確立・法治主義の徹底において政府が十分な条件を整えるべく役割を果たす必要がある。そうでなければ、上記のオーソドックスな構造調整政策は効果を果たさない。このような考え方の深まりに従い、世銀・IMFの政策メニューに経済的ガバナンス、制度構築といった新しい領域が加えられていった。これは一般に90年代における構造調整政策の第2世代への移行として捉えられている。

このように1990年代の構造調整は、国内の規制緩和、対外自由化、民営化、政府部門の合理

化、社会的側面の対策、経済的ガバナンスの健全化、種々の制度構築、さらにマクロ経済安定の維持、といった広汎で多様な要素を含むものとなっているのである。

後段でも述べるが、このような構造調整の骨格自体は、2 - 2で見てきたようなザンビアの負の遺産を解決することに不可欠なものだったと考えられる。旧体制下のザンビア経済の甚だしいマクロ的不均衡と混乱を考えれば、経済安定の重要性は説明するまでもないだろう。また、狭義の構造調整を通じて市場原理の導入が図られることは、銅産業や政府・国営企業部門へ吸い寄せられたままの資源を引き戻し、より社会的収益性の高い部門への不断の再配置を促すことにつながるはずである。問題は、それが実際に行われて来た状況はどのようなものであったか、ということである。

(2) 過去の経緯

ザンビアの構造調整・経済改革の端緒は、80年代にあったが、同年代を通じて構造調整融資の政策条件は、カウンダ = UNIP 政権にとって深刻な動揺の要因となり、1991年の政権の交代を準備した、と言える。構造調整に伴う財政金融の緊縮、公的部門のスリム化、経済自由化は一般論として政権にとって政治的な冒険となるが、ザンビアの場合に特に問題となったのは、外国為替の部分的自由化・切り下げと食糧補助金の削減であった。ザンビアでは上記のように輸入依存度が高く、都市住民の経済的利害が政治に大きな影響を及ぼすからである。

世銀がザンビアに対してはじめて部門調整融資を供与するのは1985年、全体構造調整融資を供与するのは、1986年になってからのことであった。しかし、既に70年代から、ザンビア政府は外貨収支繰りの逼迫に対処するため、IMFの信用供与に頼って来た。80年代に入り、一方でザンビアの国際収支・債務危機が一層深まり、マクロ経済政策における世銀とIMFの連携体制が強化されるに従って、実質的に構造調整政策の処方箋に従った両機関の支援政策が行われて来た。

世銀・IMFの政策条件に従い、1985年にザンビア政府は、外貨競売(オークション)制の導入に踏み切り、外国為替取引の部分的自由化を行った。また

1986年には主食メイズへの補助金を部分的に削減した。この2つの政策は、都市住民をはじめとする各層に著しく不人気であった。外貨競売制の導入によってクワチャは大きく下落し、諸価格の自由化と相まってインフレの加速をもたらした。また、主食補助金の削減は主食の品不足と消費者価格の上昇をもたらした。これらのことが複合的な要因となって、1986年12月ザンビア独立以来の大規模な都市住民の暴動が起こり、政府は補助金削減の撤回を余儀なくされた。

ザンビア政府は1987年5月にIMFとの取り決めに破棄して、独自の新経済復興計画を導入し、固定為替相場、物価統制、債務支払いの一方的制限などに踏み切った。しかし、この時点でドナーのザンビア政府への信頼は決定的に弱まり、独自の復興計画は無残な失敗に終わった。このためザンビア政府は、再び政策を世銀・IMF寄りに軌道修正し、1990年には、将来の両機関の支援再開を織り込んだかたちで、構造調整政策が再び実施に移されたのである。世銀・IMFとの関係修復において最も重要な事項となったのが、メイズへの補助金の削減・廃止とその価格・流通の自由化であった。また、外国為替については二重為替相場制度を採用し、再び部分的に自由化を行った。外貨について政府の取引と民間の市場取引の併存を認めるものであり、ZCCMについて55%、その他の輸出業者に50%の外貨収入保有を認めた。このような政府の構造調整への歩み寄りによってメイズの消費者価格は高騰し、遂に1990年6月再び暴動が勃発することとなった。

1987年頃よりザンビア労働組合評議会(Zambia Congress of Trade Unions: ZCTU)を中心とした勢力が政府批判を強め、1989年にはZCTUのチルバ議長(Fredrick Chiluba)が複数政党制への移行を主張していた。そのような背景から、1990年6月の暴動は、カウング＝UNIP政権への批判の色彩を濃く帯びるものとなり、これをきっかけにザンビアの歴史は、複数制への移行とその後の選挙によるチルバ＝MMDの勝利、すなわちカウング＝UNIP体制の崩壊へと雪崩をうって進んでいった。

構造調整は、世銀・IMFの要求を受けて国家主導の開発体制と都市住民をはじめとする社会各層への消費支持的な支出を、カウング＝UNIP政権が自ら

是正しようとするものであった。しかし、体制に組み込まれた社会各層の既得権益を、経済危機についての責任の所在が曖昧なまま、その経済危機を理由として政権が奪おうとすることは、著しく説得力を欠くものだったと言えよう。同政権の改革実施のアプローチが拙劣かつ一貫しないものであり、またその改革姿勢に疑いをいただいた外国ドナーの支援が集まらなかったことも、改革への反発を増幅させた。カウング＝UNIP政権は、為替の自由化や食糧補助金の削減に伴う社会各層の反応を予測し切れずに一進一退を繰り返し、また改革によって得られる(はずの)社会的利益を国民各層に十分説明することをしなかった。外国ドナーは十分な外貨支援の供与を通じて改革に伴う過度の通貨下落を緩和する措置などに必ずしも協力的でなかった。

これらのことは国民の、同政権が行う改革政策への不信を引き起し、ひいては体制そのものへの支持を失墜させることになった。

(3) チルバ＝MMD政権による構造調整政策の本格化

1991年の民主化、チルバ＝MMD政権の誕生は、単にアフリカ大陸を同時期に席卷した複数政党制化へのうねりにザンビアが巻き込まれたものと見るべきではないだろう。カウング＝UNIP政権は、自らがそれを基盤とした政治経済体制、既得権益構造を自ら改革することに失敗した。政権自体が経済改革の必要性・方向性に確たる定見を持たず、上で見たような経済的問題に対処し得なかったために国民の反発を抑えられず、自壊した面がある、というべきだろう。つまりザンビアの民主化はすぐれて国内的な要因に規定された必然的なものだったということである。その選挙での敗北は、カウング＝UNIP体制が自ら造り上げてきた政治経済メカニズムの中で自縄自縛となり、経済危機へ対処不能となったこと、そしてその責任を回避して国民各層へ改革の負担を強いようとしたことへの不信任と考えるべきであろう。

発足直後、チルバ＝MMD政権は「経済金融政策大綱1992-1994(“Economic and Financial Policy Framework”)」を策定した。これは、上述の世銀・IMFの処方箋に従ったものである。それ以降1999年まで、ほぼ一貫した姿勢で経済改革＝構造調整政策を

進め、以下で見るとようにそれなりの成果を収めて来た。それが可能であったのには、いくつかの理由が挙げられる。

一つには世銀・IMFが、一定程度過去の経験に学び、関税の切り下げ等も漸進的なスケジュールとし、調整の社会的側面に対処する「社会行動計画(Social Action Programme)」を策定するなど技術的な進歩を見せていることである。

二つめに、チルバ = MMD 政権の構造調整に対するコミットメントがかなり強固で一貫したものであったことである。確かに民主化の中核的勢力であった労働組合などは、同政権の民営化・政府部門の合理化などに対して反対して来たり、一向に好転しない生活水準の下での緊縮政策に反対して都市での小規模、散発的な暴動が起こった。しかし、政権の改革へのコミットメントが根本的に動揺することはなかった、と言ってよい。それは、90年代のアフリカのマージナライゼーションという全般的状況と、いよいよ深刻化するザンビアの経済低迷状態の下では、世銀・IMFの路線に則る以外に国際社会からの脱落を回避する途はないという認識が同政権の根底にあったから、と考えられる。

三つめに、チルバ = MMD 政権は、改革が必要なのは、カウンダ = UNIP 政権の失政によるものであり、また改革には犠牲が伴うものであることを強調し続けて来た。抽象的にせよ改革に伴う負担について説明責任を果たしているものと見做せるだろう。特に、政権発足後の早い時期においてはこの手法は一定の効果を持ったものと考えられる。しかし、後述のように改革の成果であるべきはずの国民の生活水準の向上が一向に現実のものとならず、政権指導者の腐敗が頻繁に伝えられる中では、そのアプローチにも一定の限界があると言わねばならないだろう。

さて、以下ではチルバ = MMD 政権の経済改革の概要と実施状況について見ていこう。

3-2 マクロ安定化と財政金融政策⁵

(1) インフレの抑制

チルバ = MMD 政権成立後の8年間において、最も明確な成果のひとつは、インフレの大幅な沈静化である。1992年には191.2%にも達したインフレは、1997年には18.6%にまで低下した。もちろん、この数値自体、先進国および東アジアの通常の水準からは相当に高いものである。また、1998年には、東アジアの金融危機に端を発するといわれる銅市況の低迷に起因して、インフレ率が30.6%にまで上昇している⁶。従って、後で見るように、インフレ抑制にはさらなる努力と政策の検討が必要となる。このことは後で検討する。

いずれにせよ、チルバ = MMD 政権のインフレ沈静化の成果は認めるべきであろう。これにはいくつかの要因を指摘できる。ひとつには、後で見るように、為替の切り下げに引き続いて行われた外貨取引の自由化の効果が挙げられる。これらの措置は実施後には輸入インフレを引き起したが、為替レートが諸経済主体の期待に合致するところまで十分下落したことによって輸入インフレ期待の芽が基本的には摘み取られた。

またすぐ後で見るように、財政赤字の削減が進んだことも重要な要因と考えられる。とりわけ、ザンビア銀行は、政府に対する貸付のかたちで通貨の濫発を行う必要がなく、通貨供給量のコントロールについての大きな阻害要因がなくなった。1992年の経済金融政策大綱では、過去通貨供給量が野放図に伸び、インフレを昂進させて来たことへの反省から、毎年その伸びを25%に抑制することを表明した。その後の実績を見るとこの公約は必ずしも守られていないが(1993年から1997年の通貨 + 準通貨の伸びは年平均41.0%⁷)、財政均衡によって抑制が容易になったことは注目されてよいだろう。

(2) 財政赤字の削減

財政赤字は1987年の対GDP比-2.6%から、1998年の-4.3%へと総合的には悪化している。しかし、経

⁵ 本節での数値データは特に断らない限り、World Bank(1999a)の最新データによっている。

⁶ ここでのインフレ率はザンビア銀行の公式データによっている。世銀のデータと若干のずれがある。

⁷ IMF(1999)より計算。

常部分の収支は同じく-7.3%から1.4%と黒字に転換している。ザンビアの現在の財政赤字の主因の一つは、債務返済負担と考えられる。

このような赤字削減には、一時歳出の数十パーセントを占めていた主食補助金の廃止、民営化と清算による国営企業の赤字補填負担の減少などが貢献しているものと思われる。

また政府は1993年にキャッシュ予算(Cash Budget)方式を導入し、現金ないし口座預金の裏付けがない限り、各部門が実際の支出をコミットできないこととした。これも歳出の管理抑制に寄与したとされている。

さらに、税収の拡大にも取り組んでおり、1995年には付加価値税の導入を果たしたが、税収の拡大の余地は短期的には限られている。政府歳入は、1992年にはGDP比で18.4%だったものが、1994年には21.2%に上昇したが、1998年には18.1%まで再び低下した。

経常部分の財政赤字の削減も確かに構造調整政策のひとつの成果である。

しかし、歳入の多くが外国援助(贈与)で支えられていること、また債務の増加によって政府の利子支払い負担が大きなものとなっている(1997年にはGDPの4.1%、1998年は3.3%である)ことに注意が必要である。

(3) 国際収支の赤字・累積債務

外国為替の切り下げ、その後の変動相場制への移行、財政金融の引き締め等にもかかわらず、経常収支の赤字は必ずしも縮小の方向に向かっていない。1996年にはGDPの3.7%、1997年にはGDPの6.2%となっている。銅収入の減少に加えて、構造調整の進展に対応したドナーの外貨支援によって輸入が促進されていることがひとつの要因である、と考えられる。いまひとつは、債務の増加による利子支払い負担の増加である。

実際債務の負担は重い。1998年の対外債務残高は6.9億USドルであり、輸出額の6.7倍となっている。返済負担は年によって相当に大きなものとなっており、1996年の債務返済比率(返済額の財・サービスの輸出に占める比率)は21.8%、1997年には18.3%となっている(図4-5参照)。

現時点でのザンビア経済のマクロ面の最大の問題は、この債務負担と言ってよいであろう。

(4) 金融セクターの自由化と制度構築

前述のように、前政権の下では金融セクターに営業規制、貸出金利規制、信用割当などの厳しい制限が敷かれていた。チルバ= MMD 政権は、経済改革政策のひとつの柱として金融セクターの自由化に重点を置いた。1992年には金利規制が解除され、同年から1995年にかけて、外貨取引の自由化を通じて金融セクターの対外開放が進んだ。

また政府の発行する国債についても入札制が導入され、国債の価格が市場によって決定されることとなった。

営業の自由化に伴い、1992年に6つであった商業銀行は一時22行まで増加した。保険会社など銀行以外の金融機関も数を増している。

その後、経営の経験不足、厳しい競争、1998年の経済不振による不良債権の増加などによって22行のうち6行が営業を停止しており、1999年8月の段階では16行が営業をしている。このような状況は、市場経済下での金融セクターの未発達段階での不安定さによるものと言えよう。

ザンビアの金融行政の現在の課題は、自由な金融取引の枠組を育てつつ、投資家や預金者の金融システム全体への信頼をどのように構築していくか、にある。この点でザンビア銀行(中央銀行)の機能は重要な意味を持っている。1994年に改定された銀行業・金融業法(the Banking and Financial Services Act)は、銀行の組織、運営、所有及び説明責任について規定するとともに、金融監督機能を大蔵省から中央銀行に移転し、金融機関の清算、支払い不能、合併などの際の介入手続について定めた。

この点で重要なことは、上で見たようなインフレ率の一定の沈静化と、金利の自由化によって実質金利がプラスとなったことである。このことは、金融システムへの信認の獲得の重要なステップとして評価されてよいであろう。

(5) 投資と貯蓄

1991年に11.0%まで落ち込んだザンビアの国内総投資率の対GDP比は援助の流入などに支えられ、

1997年に13.1%にまで改善している。一方、国内総貯蓄率は、1991年に8.4%だったものが、1997年には9.1%とほぼ横ばいであり、総投資をまかなうには足りない⁸。

世銀の統計によれば、国内総投資のうち、約3分の1が政府による公共投資である。その原資のほとんどは援助である。すなわち、ザンビアは低い貯蓄率を援助によって補って投資を押し上げている状況にある。

貯蓄率が総生産に対して低いことの根本的原因是、上でも触れたが、資源動員・配分のシステム、特に金融システムの未発達、及びそれに対する国民の信認の弱さにあると考えられる。これについては、3-4において詳しく検討したい。

3-3 国内の規制緩和と補助金の廃止

1992年以来、様々な国内セクターにおいて価格の自由化、民営化と民間業者の参入容認を柱とする規制緩和政策が進められて来た。詳しくは、各セクターの章において関係する規制緩和について触れられるであろう。

国内の規制緩和・補助金の廃止において最も注目すべきなのは、主食補助金の廃止と食糧流通の自由化である。これらの課題は、前政権にとって経済改革上の最大の難問であり、その命取りともなったものである。ここでは、この主食の流通・生産における自由化に、例として簡単に触れる。

発足直後、チルバ＝MMD政権は主食メイズの消費者価格の値上げを断行し、メイズへの補助金廃止、食糧流通の自由化の推進の意志を明確にした。1994年までにはメイズの補助金が撤廃され、さらに1995年までには食糧流通が基本的に自由化された。但し、主食流通の自由化が生産者・消費者に正の効果のみをもたらした訳ではないことは言うまでもない。消費者は当然低く抑制された価格の恩恵にあずかれなくなったし、生産者も安定した買い付け価格ではなく、その不断の変動にさらされることになったのである。前政権でなし得なかったこの難しい課題の達成は、チルバ＝MMD政権の改革へのコミットメントを示すものであり、ドナーの信頼もこれによって

深まったと言えよう。また、補助金の廃止は政府財政への大きな負担を軽減するものとなり、財政均衡に貢献した。

但し、戦略的な食糧備蓄については政府に役割が残されているが、その調達と放出についてはやはり民間主体を通じて行われることとなった。

メイズのような生産物流通の自由化と並行して進められるはずのものが、肥料等の投入財市場の自由化である。が、これについては、食料生産基盤の脆弱さや調達の多くの部分を援助に頼りがちであることなどの問題があり、その流通についても政府の許認可によっており、まだ間接的な補助制度も残っているなど、完全な自由化には至っていない。

3-4 外貨取引・貿易等の対外自由化

(1) 外貨取引の自由化

外貨取引・為替レートの問題は、3-1(2)に見たようにザンビアの構造調整の中で最も難しい問題のひとつであった。

しかし、チルバ＝MMD政権は発足後、公定為替レートの30%切り下げに踏み切り、前政権の末期に採用された二重為替レートを外貨取引自由化を通じて一本化する方針を打ち出した。1993年には、中央銀行の管理の下に置かれていた外貨オークション制度が漸次廃止され、為替レートの一本化が実現した。さらに1994年には、外貨取引規制がZCCMの外貨収入を除いて廃止され、さらに1995年には外貨建て預金口座の開設が許可された。そして、1996年には遺されていたZCCMの外貨収入についても同社が100%保有することが許され、外貨取引の自由化が完成したのである。

(2) 貿易自由化

改革開始後、輸出関税の廃止、輸入関税率の引き下げ、関税率構造の簡素化、輸入申告課徴金(価格の5%)の廃止に取り組んできた。

1992年の経済金融政策大綱では、関税の引き下げが漸進的に行われるとされていた。これを受けて、1998年までの間に段階的引き下げ、関税率構造の再

⁸ ここでのデータはWorld Bank(1998)による。

編成が相次いで行われた。結果として1992年に最高税率65%、最低税率21%だったものが、1998年の段階で最高25%、最低0%まで下がり、1998年末現在で平均税率約11%となっている。現在では関税率構造は、4段階のきわめて簡素なものとなっている(資本財0%、原材料5%、中間財15%、消費財25%)。

ザンビア政府は今後さらに最高税率をさらに20%にまで引き下げ、平均税率を10%に近づける予定である。

3-5 国営企業等の民営化

ザンビア政府は、経済金融政策大綱での方針に従い、1992年6月民営化法を提出し、国営企業の民営化に乗り出した。同法により、「民営化庁(Zambia Privatization Agency: ZPA)」が設置され、民営化の計画策定、調整、促進にあたることとなった。

しかし、2-3(2)で述べたように、ZCCMをはじめとする国営企業はザンビアの旧政治経済体制の支柱であった。とりわけ、多くの資本集約的な大企業については、外国資本の参加を得られなければ、民営化できないことは明らかであった。このことは、独立以来のザンビア化(アフリカ化)政策の放棄を意味した。典型的な例がZCCMであるが、ZCCMの民営化は既存の株主であるアングロ・アメリカン社(AAC)の協力が不可欠と予測された。同社は従来アパルトヘイト政策をめぐってザンビアと敵対関係にあった南アフリカの資本であった。当然、その民営化には政治的、心理的な抵抗が強かった。

民営化に伴って予想された人員整理に対しては、MMD政権の支持基盤であった労働組合の強力な反対があった。

また、民営化はザンビア政府にとって初めての大事業であったから、技術的な準備作業に多くの月日を要することとなった。このような事情から1995年になるまで民営化は本格的には進まなかったのである。

その後、1999年までの間に大半の企業が何らかの形で、民営化あるいは清算された。一見順調に見えるが、ZCCMをはじめ、多くの資本集約的な大企業の民営化は難航し、後回しとなって来た。

既に縷々述べてきたように、銅産業は、ザンビア経済の主要部門であると同時に、オランダ病の根本的な病根でもあった。従って、ZCCMの民営化を通じてその不採算が政府の財政と国民経済にかけている負担を取り除くことは、民営化の中心的課題であった。

しかし、ZCCMの経営状態は、市況の低迷や、2-4(3)で指摘したように必要な開発投資がなされなかったことにより、劣悪なものとなっていた。そのため、AACをはじめとする投資家との交渉は、二転三転を繰り返した。

しかし、世銀グループ等の側面支援をも受けながら進められた交渉の末、2000年の3月までにZCCMの民営化交渉が完全に妥結することになった。

まず、同年2月にはンカナとムフリラの鉱山および関連施設(ただし、ンカナの精錬設備は除く)のモパニ銅山会社(Mopani Copper Mines)への売却が決まった。モパニ社はカナダ、スイスの民間企業およびザンビア政府の合弁企業である。ザンビア政府は同社に10%のシェアを持つことになっている。

続いて同年3月には、コンコラ、ンチャンガなどの鉱山および関連施設のコンコラ銅山会社(Konkola Copper Mines)への売却が決まった。コンコラ社はAACの子会社であるザンビア銅投資会社(Zambia Copper Investments: ZCI)、ZCCM、世銀グループの国際金融公社(International Finance Corporation: IFC)および英連邦開発公社(Commonwealth Development Corporation: CDC)の合弁企業である。ちなみに今後変動もあり得るが、コンコラ社の持分についてはZCIが65%、ZCCMが20%保有し、残りをIFCとCDCで半々に分けることとなっている⁹。

これによってZCCMは事業会社から持株会社に移行することになった。銅産業にはザンビア政府並びにZCCMがいくらかの持分を残しているものの、この産業の民営化は2000年の二つの交渉妥結によって目途がつくことになった。

これによってザンビアの民営化は大きなヤマを越した。今後の課題は、ZCCMの民営化に関わる当事者が契約を忠実に履行すること、とその他残された企業の民営化を鋭意進めることになっている。

⁹ ZCCMの民営化の経緯についてはEIU(2000a)による。

表4 - 1 ザンビアの主要経済指標

(単位: %)

内訳	年	1994	1995	1996	1997	1998
国内総生産(%)		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(農業)		13.5	16.2	15.4	16.3	17.3
(工業)		34.7	31.6	30.4	30.4	26.4
(サービス業)		38.9	39.7	41.4	41.0	45.4
総消費		90.7	91.9	91.3	90.7	94.7
国内総固定資本形成		13.3	13.6	14.5	13.1	13.3
政府投資		7.0	7.0	5.9	5.2	7.7
民間投資		6.5	6.9	9.0	9.3	6.6
輸出		35.1	37.6	33.8	31.7	29.4
輸入		39.3	43.4	39.9	37.0	38.4
国内総貯蓄		9.3	8.1	8.7	9.3	5.3
実質年間成長率		-3.4	-2.3	6.5	3.4	-0.9

注: 成長率以外は対GDP比

国際収支(100万 US\$)

(輸出)	1174.7	1316.0	1113.0	1230.2	984.0
(輸入)	1317.0	1518.0	1316.0	1432.4	1286.0
純民間海外直接投資	40.0	97.0	117.0	207.0	219.0

財政収入・支出(GDP比)

(歳入%)	20.1	19.9	20.6	19.8	18.1
(歳出%)	27.9	24.2	18.5	18.4	16.7

金融指標

M2/GDP	15.5	18.0	18.3	17.4	17.5
M2 増加率(%)	74.8	55.3	34.4	24.0	21.5
消費者物価上昇率(世銀)成長率, %)	53.6	34.2	46.3	24.8	28.7
公式物価上昇率(ザンビア銀行)	35.0	46.0	35.2	18.6	30.6

債務

債務残高 / GDP	194	175.5	217.8	174.4	204.7
債務返済 / 輸出	31.2	16.1	21.8	18.3	23.1

出所: World Bank(1999b) pp. 35-38.

それにより、経済活動は基本的に民間主体の自己責任に任せると同時に、政府財政に無用の負担を及ぼさないという民営化の本来の趣旨が果たされる展望が開かれたと言えよう。

3-6 行政部門の合理化

行政部門の合理化については詳しくは第4章において述べられるが、構造調整の大きな柱であり、またザンビアにおいては民営化以上に進捗の遅い、困難な分野である。

1992年の経済金融政策大綱で表明された政府及びそれを支持するIMF・世銀の考えでは、行政部門には不要な人員が多く、しかも下級職員の比重が大きいために、より重要かつ優秀な人材に職務へのインセンティブを与えるような給与体系が崩れている、

そしてこのような不要な人員の存在は当然政府財政に大きな負担となっている、とされてきた。従って、不要な人員を整理することによって、能力主義に基づく給与体系を備えた能率的な行政部門を構築し、併せて政府財政の立て直しに寄与することが目指されたのである。

しかし、行政部門における雇用は、国营企業のもそれと並んで、ザンビア化を達成し、政治的に資源を配分する上で重要な意味を持っていた。その意味で行政部門は国家主導の旧政治経済体制の中核であった。そして行政部門の合理化は、政府が自らをスリム化するという意味での難しさを抱えていた。

そのため、チルバ = MMD 政権の下でも容易に進展しなかった。そこでの人員整理は、構造調整政策における旧来の既得権益の剥奪の最も端的な例であ

表4 - 2 非伝統的産品の輸出収入(1987-1998年)

(単位: 1000US\$)

内訳	年	1987	1992	1997	1998
一次農業産品		5,150	19,968	90,959	57,642
加工食品		5,350	14,177	30,938	47,163
繊維		5,838	13,670	50,638	42,370
工業製品		17,201	24,829	33,794	30,205
草花栽培		330	2,987	7,385	32,355
園芸作物		1,727	2,934	5,637	19,002
原石		7,864	9,947	14,544	11,584
建築資材		3,175	3,838	12,001	8,582
電気		8,913	1,658	14,814	5,080
その他		21,850	7,962	67,847	47,809
合計		77,398	101,970	328,557	301,792

出所: Export Board of Zambia and Zambian Electricity Supply Corporation Ltd., Ministry of Finance and Economic Development(1999)より再引用。

り、同政策に伴う資源、とりわけ労働力の再配置の引き起す痛みの典型である。

このような背景の下に行政部門の合理化は、1999年の時点で民営化と並ぶ最も経済改革上困難を抱えた分野である。1997年になって政府は「公共部門改革計画(Public Sector Reform Programme: PSRP)」を策定し、大幅な人員削減が打ち出されたのである。その後、約13万7,000人の公務員のうち、1998年までにまず臨時職員約1万5,500人が解雇された。これにより、臨時職員の比率は1997年の22%から12%に低下した。またこの他にも約2,000人が希望退職に応じた。加えて政府は4つの部局の民営化を打ち出し、約3,700人の雇用を削減することを決定した。こうして1998年になってようやく行政部門のスリム化は本格化することとなったのである。

4. 経済改革の成果と問題点の検討

4-1 近年の経済パフォーマンス

(1) 過去5年の経済成長

マクロ経済安定化を中心とした経済パフォーマンスについては3-3のそれに関わる政策の概観のところ述べてきた。が、構造調整も究極的には、ザンビアはじめ途上国の安定的で持続可能な経済成長を可能にすることを目的としている。そのことを考えれば、最終的には、経済成長の実績によって構造調整の成果は測られるべきである。一方、それと大きく

関連するが、ザンビアにおいては構造調整による民間部門の活動の自由化によってどれだけ、過去の経済の歪み、特に銅への過度の依存が解決されたか、が評価されなければならないだろう。言い換えれば、構造調整によって経済・産業の多様化がどれだけ達成されたか、が問題となるわけである。

ザンビアの最近の経済パフォーマンスは表4-1に示されている通りである。

最近5年間の成長率は、1994年-3.4%、1995年-2.3%、1996年+6.5%、1997年+3.4%、1998年-0.9%であり、1992年から98年の7年間の年平均成長率は+0.6%である。

ザンビアの過去の年平均成長率は、カウンダ=UNIP体制末期の1984-92年が+1.5%であり、1992年以後成長率は上向いているとは言えない。しかも、成長率は、マイナスからプラスへと振幅が激しい。このような成長率の低さと不安定さは、ザンビアが以前からの問題点であった銅依存、援助依存を克服できていないことによるものと考えられる。

(2) 1998年の経済不振の原因

例えば、1998年は、前年の東アジア金融危機に端を発した一次産品への需要の縮小によって銅の価格が25%も下落した。それに銅の産出量の減少が重なり(1997年の約32.1万トンから約29.8万トンへ減少)、USドルベースの銅輸出収入も約8.4億ドルから約5.3億ドルへ急減した。これが主因となって財・サービスの輸出収入総額も1997年の約12.3億ドルか

ら約9.8億ドルへと下落したのである。

一方、農業セクターでも天候の不順により、メイズの生産が不振となった。

民主化後2回目の大統領・国民議会選挙におけるチルバ政権の対応に不満を持ったドナーが差し控えたために、銅の収入を補うべき外国援助も十分に供与されなかった。これらのことが複合して1998年は3年ぶりのマイナス成長となったのである。

さらに変動為替相場制の下で、輸出と援助の減少がクワチャ安を引き起した。そのため、3-2(1)で触れたように、輸入品の物価上昇を通じてインフレが再燃することになったのである。

但し、表4-2が示すように1992年以降鉱産物以外の財(非伝統的輸出品)の輸出が軒並み急増し、1992年には合計約1.0億ドルだったものが、1998年には約3.0億ドルとなっていることに注目する必要がある(1997年には同額は約3.3億ドルであり、やや減少していることになる)。

冒頭に述べた点に関して言えば、1992年以降のパフォーマンスはザンビアが安定的成長軌道に乗ったとは到底言えないものである。しかし、一方で、非伝統的輸出品の増大は、特筆に値する。これは、規制緩和と対外開放の中で、輸出競争力のある民間主体へのインセンティブが増していることを示唆している。とりわけ、外貨収入の100%の留保が可能となったことにより、生産意欲が引き出され、及び輸入投入財の調達の間から大きな正のインパクトを与えたものと考えられる。銅収入自体が減少したことが大きいとはいえ、非伝統的輸出品の財の輸出に占める比率は、過去一貫して10%以下だったものが、1998年には32.2%となっているのである。

4-2 構造調整政策の不徹底な領域

(1) 経済改革・構造調整の枠組とその成果

上記のようにザンビア経済が安定的な成長パフォーマンスを達成できず、銅の国際市況と援助の動向に翻弄される体質を抜けきれていないのは何故なのか。構造調整は、さまざまな民間経済主体の活動を自由にすることによって、銅産業への資源の偏在を改め、収益性の高い多様な産業への資源の再配置を進めようとする面をもっている。とすれば、構

造調整政策の不徹底が、ザンビアの銅・援助への依存から脱却できないことの原因となっているのかも知れない。そういった観点からザンビアにおける構造調整の展開過程を総括してみよう。

3-1(1)で既に説明したが、構造調整には以下のような主要な領域がある。

- ・ 経済安定化
- ・ 国内の規制緩和
- ・ 対外自由化
- ・ 民営化
- ・ 政府部門の合理化

3.で評価したように、国際収支と累積債務の問題を除けば、1992年以降のザンビアのマクロ経済安定化における成果は顕著であると言ってよい。とりわけ、インフレの沈静化と財政収支の黒字化は評価してよいだろう。但し、インフレ、財政収支とも問題を抱えていることは既に述べた通りである。後者の財政黒字は、援助依存によって達成されていることに留意する必要がある。

いずれにせよ、ザンビアの短期的な安定化の努力は評価してよいように思われる。国際収支はザンビアの国内生産力と外的環境にも規定されている面があり、財政収支は国内税収基盤の弱さと構造的な歳出超過が背景にある。インフレは、むしろ自由化に伴う必然的な調整過程として生起している面がある。このようにザンビアの経済不安定は、構造的・長期的な問題であり、短期的な政策では必ずしも解決し得ない面がある。

また既に見たように国内の規制緩和、対外自由化も多く、面で大幅な進捗を遂げ、それは輸出の多様化という明確な成果を挙げつつある。現在の経済改革政策においても、これらの規制緩和・対外自由化は必ずしも大きな課題として注目はされなくなったと言ってよい。

(2) 不徹底な領域：民営化と行政部門の合理化

このように考えてくると、ザンビアの構造調整における政策実施が不徹底に終ってきた領域は、民営化の成果の実現と政府部門の合理化であるということになる。

ザンビアが銅依存を脱却するための第一歩は、銅産業を政府部門から引き離し、その盛衰は市場原理

に委ねること、そして政治的配慮や思惑からの政府による財政的支援・資本注入の途を断つことである。これらのことは銅以外の資本集約的企業にも多少なりとも当てはまるものである。もともとザンビアは資本蓄積が乏しいのであり、政策的、人為的に内外の資本を動員して不採算になった企業を延命させようとするのは、生産要素の賦存状況に合わないものとして排除されるべきものである。むしろ、今後は民間投資家の自己責任による直接・間接の投資が主体となってゆかねばならないだろう。

その観点からすると、2000年のZCCM民営化の交渉妥結はきわめて大きな一歩であったと言わねばならない。今後はザンビア政府をはじめとする当事者は契約を忠実に履行し、ZCCMの経営を早期に再建することが求められる。

また行政部門の合理化、特に人員整理は、不要な労働力の政府部門による抱え込みを是正することを目指している。不要な人材を他のセクターへ移動させ、政府のスリム化とともにより少数の優秀な公務員による能力主義的な職務執行を可能にすることがその目標である。このことは一方で給与コストを削減し、財政収支の構造的改善に役立つはずである。

このように旧政治経済体制を支えてきた二つの主要な部門から資源を引き離し、両部門の自立性を高めなければ、構造調整が本来企図するところに反して、旧政治経済体制の停滞メカニズムから脱却することはできないだろう。しかし、構造調整政策を完全に遂行したとしても、それだけで長期に安定的・持続可能で、公正を伴う成長をザンビアにもたらしることができる訳ではない。以下でそれを見てみよう。

4-3 構造調整策の引き起こした諸問題：不確実性と社会的コスト

(1) 自由化による不確実性の増大

4-2のように、ザンビアにおける構造調整政策は、その枠組において十分に所定の政策を遂行したとは言えない。同時に、注意されなければならないことは、構造調整政策にもともと本来的にははさまれていた問題が顕在化しつつあることである。その主なものは、自由化による不確実性の増大および、特に社会的弱者へのしわ寄せ、あるいは新たな貧困問

題の創出といった構造調整の社会的コストの問題である。これらの問題は、ザンビアが外的条件の変動に翻弄されやすい小国であり、貧困国であることで、より一層増幅されていると言ってよいだろう。

3-3で農産物流通の自由化に直面した農民について述べたように、規制緩和と対外自由化を通じてザンビアが市場経済原理によって規定されるようになることは、内外の状況に応じた不断の変動に同国経済が直接さらされることを同時に意味している。従って、ザンビアの経済主体は、政府の介入・保護と援助依存によってある程度遮断されていた不確実性に直面しなければならなくなったのである。

例えば、外国為替市場の自由化に注目してみよう。この自由化により通貨クワチャの価値が市場の状況に応じて変動するようになったことは、輸出の振興と国際収支の均衡に資するはずである。しかし、これは一方で、貿易・資本取引の変転がそのまま国内の経済状況に反映される事態をもたらした。1998年のように、銅の国際価格のアジアの経済危機に反応した下落は、直ちにザンビアの総輸出収入の急減を引き起した。輸出収入の減少は、言うまでもなくクワチャの価値の下落をもたらした。そして、それは輸入品の国内価格の高騰、ひいてはインフレの昂進を惹起したのである。

ザンビアのように、銅という単一の輸出品への高い依存、経済全体の輸入への同じく高い依存を抱える場合、外国為替の変動相場制は、上述のような国際市況の下落とインフレの昂進との連動を招くことになる。

確かに、一時の数百パーセントに及ぶインフレに比べれば、自由化後のメカニズムによって起こされた輸入インフレは程度の軽いものであり、その意味では、チルバ＝MMD政権の経済安定化の努力を評価しなければならない。しかし、自由化によって、ザンビア経済は新たな意味での不確実性を抱え込むことになったこともまた事実である。

(2) 社会的コストの問題

主食補助金の廃止、教育・保健医療その他の社会サービスでの受益者負担の増大、民営化・政府部門での合理化に伴う人員整理などは、貧困層、女性を主たる所得者とする世帯、身体障害者、老人、児童

などの弱者に社会的コストをしわ寄せするとともに、新たな貧困層を作りだしつつある。

開発援助の本質である貧困の軽減・社会的公正の実現の観点からは、構造調整をもたらす弱者へのしわ寄せに関する対策には大きな重点が置かれるべきである。近年の社会指標は、独立後のザンビア政府および外国ドナーによる貧困軽減・社会開発の成果が大きく後退しつつあることを示している。数例を挙げれば、初等教育の就学率は1980-1985年には85%であったものが、1992-1997年には75%となっている。以下同様に出生時平均余命は51才が43才に、乳幼児死亡率(5才未満)が1,000人中149人だったものが189人にと、それぞれ大幅に悪化しているのである¹⁰。これらの悪化の底流には経済不振・所得水準の低下傾向があったこと、またAIDS等対応の難しい感染症の蔓延が大きく影響していることは否定できない。しかし、このような極端な数字の低下には、構造調整による社会的分野の公共支出削減、受益者負担の増大などの政策選択が強く関係していることもまた疑うことはできない。

前述のように構造調整は、旧体制の下で生まれた社会階層の権益を減殺する側面を持っている。ザンビアにおいてもそのことへの抵抗が構造調整の大きな阻害要因となって来たと考えられる。4-2(2)で述べたような民営化・政府部門の合理化の進捗の遅れがその典型的な例である。政府・国営企業部門の労働者は、都市フォーマル部門の中核的社会階層として、旧政治経済体制の下で大きな政治的影響力を保持していた。とりわけ下層労働者に人員整理が集中したが、彼らから職を奪うことが政治的、社会的に難しいものであったことは言うまでもない。また、主食補助金の削減・廃止への都市住民の抵抗についても再三指摘したとおりである。

そして、ザンビアのようなアフリカの貧困国においては、政府・国営企業部門の労働者の再配置は、それに比肩する生活水準を保障し得る再雇用先としての民間企業が未発達であるがために、きわめて難しい問題を引き起こしている。中進国や先進国で考えられているのは異なり、調整過程に伴う失業は、ザンビアでははるかに長期で痛みを伴うものと考え

なければならない。また、失業保険、職業斡旋、再訓練といったシステムがほとんど未整備であることも労働力の部門間移動のコストをきわめて高いものにし、人員整理・再配置を阻害したと考えられる。

4-4 構造調整自体では解決できない長期的問題： 制度構築及び人的資源開発

(1) 市場経済制度の構築

2-6(1)で明かにしたように、植民地体制やカウング=UNIP体制の下では、ザンビア経済がひとつの市場経済メカニズムとして機能するためにいくつかの必要不可欠な制度が構築されて来なかった。たとえ、民営化や政府部門の合理化を含む旧来の構造調整が完遂されたとしても、それらの制度が整備されていなければ国民経済規模での市場経済メカニズムの機能は望めないだろう。

もちろん市場の存在自体が抑圧されている状況下では、市場経済制度そのものも構築されようがない。しかし、自由化が即、市場経済制度の発達を促す訳ではない。自由化されたからといって、経済主体が資源を市場を通じて交換する仕組みが自動的に立ち上がるとは何人も保証できないし、またその仕組みに参加した主体が、互いに合意したルールに従って行動するとは限らないのである。従って自由化と制度構築は相伴って進められるべきものである。

90年代に入り、世銀=IMFは初期の構造調整の問題点への実質的反省に至った。その上で両機関は、ポスト構造調整の政策支援として「第2世代アプローチ」を採用し、その集約されたものとして世銀は「包括的開発フレームワーク(Comprehensive Development Framework: CDF)」を打ち出した。それらの支柱をなすものは、経済的ガバナンスの改善と並んで、制度構築である。

そのような動きに対応して、ザンビアの経済改革・開発政策も制度構築を重視するものに変化しつつある。例えば、2-6(1)で挙げた金融市場でいくつかの動きが見られる。1994年には新たに制定された証券取引所法に基づき、ルサカ証券取引所が設立された。これにより民間企業に対する直接金融の制

¹⁰ World Bank(1999a)

度の基礎が初めて形成された。また金融市場の自由化に応じて銀行間取引市場や国債の第2次取引市場が出現し、金融市場が多様化、深化しつつある。そして、3 - 2(4)で触れたように、投資家・預金者を保護するための中央銀行の監督機能強化を目的とした法改正もなされた。

1999年8月に出された世銀の「国別援助戦略(Country Assistance Strategy: CAS)」は、第2世代アプローチや包括的開発フレームワーク(CDF)の精神を具現したものであり、旧来の構造調整の枠組を超えてガバナンスや個別分野での制度構築が強調されている。

しかし、市場経済制度の構築は個別分野でのシステム整備に留まるものではない。「制度は、経済的資源配分に実効的な意味を有する定着した文化である。」との定義が妥当であるとすれば、ザンビアにおける市場経済制度の構築もまた、時間をかけて、まさに包括的に進められていかなばならない。しかもそこでは、制度の機能を下支えする行政司法の能力が並行して強化されねばならないだろう。確かにCASは政府の透明性と説明責任に関わって司法や会計検査の強化を謳っており、ザンビアの現状に照らしてみればその重要性に疑いはない。だが、司法制度ほか様々な制度は政府へのチェックに関わってのみ重要なわけではない。

今後の制度構築において重視されるべき、いくつかの例を挙げよう。企業の倒産に伴って、遊休した資産を再配置し、同時に関係者の利害を可及的に保護する破産法制度は、市場経済メカニズムが円滑に国民経済全体の資源再配置を担うために充実されなければならない。また、4 - 3(2)で述べた労働市場における労働者の再雇用を円滑にする仕組みの欠如も市場経済の円滑な機能の面からは、大きな問題だと言わねばならない。

中央銀行の監督機能、破産法制度や労働力再雇用システムは、市場経済原理の導入によって増大した不確実性とリスクの軽減を可能にするセーフティ・ネットの役割を果たすと言ってもよいだろう。多くの貧困人口が生存の危機にさらされているザンビアにおいてはリスクの軽減のための制度的メカニズムの含意は大きい。

そして、ザンビアをはじめアフリカの国々の制度

構築において忘れられてならないのは、次のことである。制度構築とは単なる形式的な法令の制定ではなく、その制度を運用する行政・司法の人材が十分に配置されることであり、またその制度の理念や実際の執行が社会に広く受け入れられていくことである。まさに「実効的な文化」として市場経済制度およびそれを支える行政司法制度がザンビアに根付いていくことが必要なのである。

ところで、資本市場や労働市場と異なり、土地市場については別の考慮が必要であろう。従来土地資源の制約が小さく、土地の外延的使用あるいは移動式耕作法を採って来たザンビアの村落においては、共同体的土地保有自体が各成員の生存を確保するためのセーフティ・ネットの役割を果たして来たからである。アフリカの他の諸国と同様、市場経済制度の理念に合わせた土地の私有化がなされるべきかどうかは、より慎重に検討されるべきである。

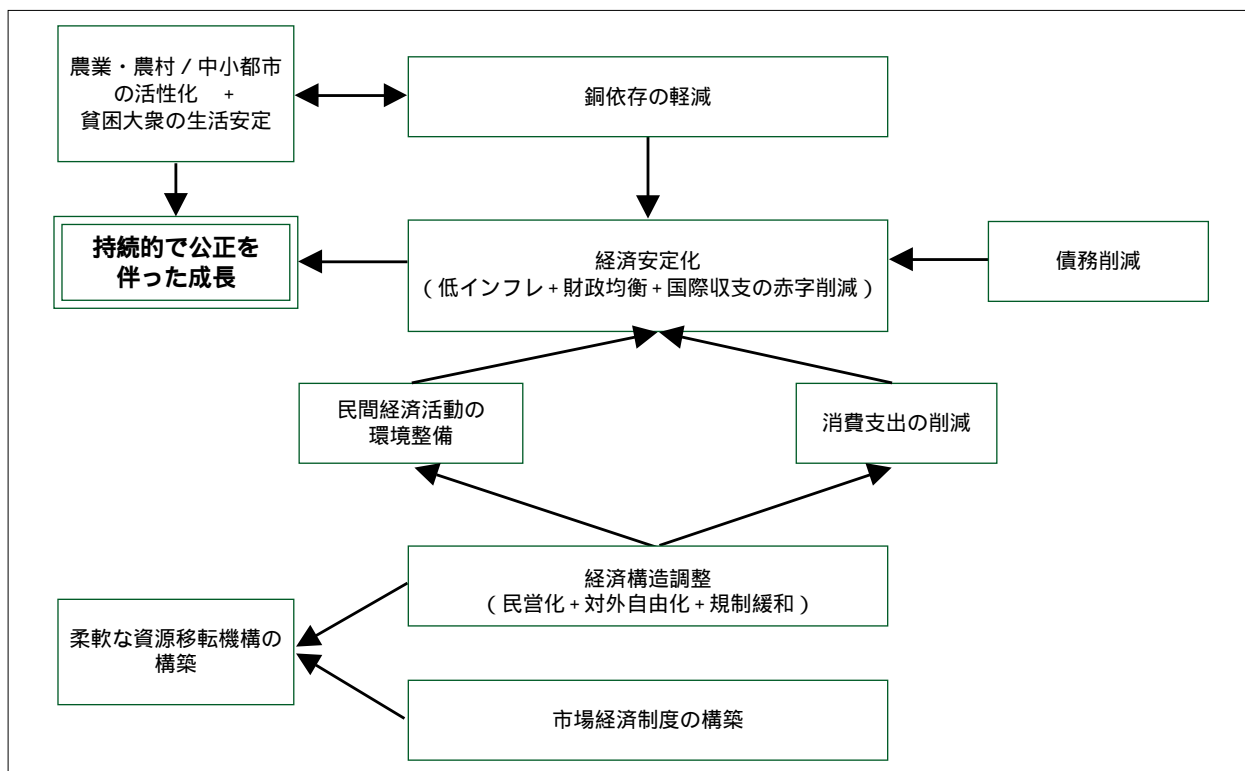
一方、国民経済・民間部門に不要な負担をかけず、しかし、以下で述べるような人的資源開発・インフラ開発などの重要な責務を果たすには、希少な資源を効率的に、効果的に動員/使用できる能力ある行政組織が必要となる。それは、単にザンビアの行政部門改革で行われているスリム化のみによって達成できるものではない。行政部門の制度と組織能力の構築がまた必要なのである。

(2) 人的資源開発

市場経済は、社会の中での分業を前提として成り立つものである。とりわけ、近代的な科学技術を広汎に取り入れた産業化を前提とした社会的分業体制の中では、一定の能力が経済主体に備わっていることが、経済活動参加への不可欠の要件である。また不確実性の中で、生産、投資、革新の作業を進めていくためには旺盛な企業家精神を持った経営者層、営農家層の能力が必要である。そして産業化には熟練労働者、および少なくともルーティン労働に耐えられる規律と勤勉さを身に付けた非熟練労働者も不可欠のものである。

上記のCASは「(ザンビアの)企業は減退しつつある熟練、脆弱な経営、貧弱な戦略判断、競争力の欠如により新しく自由化された環境に適応しがたい状況にある」としている。このような経済主体の能力

図4-7 ザンビアの経済改革・開発のシナリオ



出所：筆者作成。

の弱さに注目したこと自体は、世銀の政策体系の新しい展開を示すものと言える。しかし、そのための政策努力については具体的な処方箋は一切書かれていない。

人的資源能力の拡充は一国の開発上最も重要でありながら、長期を要する困難な課題である。とりわけ、企業家精神はその重要性が再三指摘されながら、その発揚のための必要十分な政策的手段は明らかとなっていない。従って、CASが実質的にこの点について無言なのは、無理のないこととも言える。しかし、少なくとも構造調整およびそれを引き継ぐ包括的開発アプローチのみでは、市場経済発展を担う民間経済主体の育成に十分でないことは、明らかであろう。また、行政制度の構築・組織能力の強化も人的資源開発がその中核的要因であることは言うまでもない。

(3) インフラ開発

市場経済発展のためには制度や経済主体に加えて物的インフラ、とりわけ運輸・通信手段の整備・維持は不可欠である。道路網、電話網等は国土が広く

人口密度が低いザンビアにとって必要不可欠のものである。しかし、ザンビアではかつては良好だった運輸通信インフラがその後の維持改修の懈怠によって年を追って劣化していった。これらの状態の劣悪さは、経済主体にとっての取引コストをしばしば禁止的に高いものとしている。インフラ整備において重要なことは、インフラは一度建設したらそれでよい訳でなく、市場経済システムの下支えの役割を持続的に果たしていくためには維持改修が常に行われていかねばならない、ということである。そのためには、資金の裏付けに加えて担当する官庁・組織の制度的・人的能力が培われなければならない。すなわち、インフラ開発の前提にはやはり上で述べた制度の構築・人的資源開発がなければならない、ということである。

なお、インフラ開発の担い手が政府でなければならない理由はない。内外の民間企業、農村・都市の地域社会がこれを担って何ら差し支えないはずである。しかし、インフラは排他的なコスト回収が難しく、往々にして懐妊期間が著しく長い。加えて、ザンビアでは、民間経済主体、その中でも国内の営利

企業、および彼らのために資金を調達するシステムが未発達である。従って民間経済主体のインフラ開発への活発な参加は必ずしも望みにくい。従って当面は政府の役割が大きくならざるを得ないだろう。

5. 経済政策の今後の課題

5-1 経済政策の枠組み

これまでの検討を踏まえると、ザンビアが持続的で公正を伴った成長を達成するための経済開発のシナリオは図4-7のように描けるだろう。そして、そのシナリオを実行に移すためにザンビア政府が採るべき経済政策の課題は具体的には次のようにまとめることができるだろう。

国内マクロ経済のさらなる安定化とその維持、特にインフレの沈静化と自律的財政均衡の達成
対外的不均衡と脆弱性の是正。具体的には輸出の多様化・増加、国内生産力の増大、外国投資の誘致、債務負担の削減による国際収支の健全化

国内の規制緩和と対外開放を通じた自由な民間経済活動と競争原理の枠組の維持と定着化

基幹国営企業の民営化、加えてZCCMの民営化を踏まえた経営の早期再建

行政部門の合理化、およびその市場経済に対応した制度構築、組織能力の強化

市場経済制度そのものの構築

市場経済制度を担い得る人的資源の開発。特に民間経済主体の育成

農村と地方中小都市に重点を置いたインフラ開発と地域開発

食料生産を中心とした小規模農業をはじめとする産業開発

これらは、膨大な領域であり、しかも、ザンビア政府の努力のみによって達成できるものではない。援助については3-6において述べるが、とりわけ、債務負担の削減、人的資源開発、インフラ開発などには多くの外国の支援が向けられるべきであろう。

さて、上記の～の課題はそれぞれ別個のものではなく、互いに密接に関わるものである。特にの産業開発は、～の政策の成果の上に、それら

と整合的に進められるべきものである。

経済安定化、規制緩和・対外自由化によって市場経済システムの機能の基本路線は敷かれた。しかし、この面でのザンビアの経済改革の成果は、民間経済主体の活発な活動のために決して十分なものとは言えない。特に経済不安定を招く構造的要因は残っており、それらは経済主体の信認を確保するために徐々に取り除かれてゆかねばならない。そして安定的経済状況は、長期に維持されゆくことが必要であり、それは制度構築に関わる継続的な努力と不可分の関係にある。

インフレ等、経済の国内的不安定は、財政と金融の両面において引き起こされ得る。財政の歳入面では、貧困および市場経済・行政制度の未発達を背景とした税収基盤の脆弱さが中核的な問題であるが、これは既に指摘したように短中期的に解決できるものではない。そして歳出面では、キャッシュ・バジェット制をその一部とする厳格な予算管理システムが構築され、不要不急の支出を削減し、費用対効果の高い分野にできる限り支出を限定してゆくことが必要となる。民営化や行政部門の合理化はその努力のためにも必須のものである。

また、金融の分野では中央銀行の監督機能をはじめ預金者・投資家を保護するための制度・仕組みの整備が緒についたばかりである。その整備が功を奏さなければ、金融機関の大量倒産など萌芽期にある金融システムの著しい動揺と市場からの資金の大量引き上げ・涸渇を招くことになる。

また長期の経済安定は、対外的な関係では産業開発を通じた国内生産力の増強、それを基盤とした輸出の多様化・増大、ひいては輸入依存の漸進的軽減を図ってゆくことによって維持達成されてゆかねばならない。小国であるザンビアにとって経済不安定の第1の要因は、国際経済環境の変動である。銅その他の鉱産物への依存が高く、一方で製造業の投入財から食糧までを輸入に依存する現状では、対外自由化と規制緩和により、国際的変動が直接的に国内の不安定を増幅させる状況が生まれたと言える。従って必然的に輸出の多様化や国内生産力の増強は、経済の対外的耐久性・柔軟性を高めるために必要となって来る。

安定した自由な経済の枠組みに加えて必要なもの

は、民間経済主体の活動意欲を引き出すような、公正でかつ低コストの環境が形作られてゆくことである。言うまでもなく市場経済システムの構築は、インフラ開発と並んでその環境の最も重要な一部であり、行政司法の組織能力はそれを下支えるものである。

しかし、これらの枠組みや環境が揃ったとしても、その下で活動する能力ある民間経済主体がいなければ、何ら意味がない。自由化と規制緩和によって経済環境は競争的になっており、ザンビア国内の生産力を向上させるためには、その競争に勝ち抜いてゆくことのできる経済主体の成長が不可欠である。それを補うために外国企業による直接投資が強調されることになる。だが、長期的、本来的には、ザンビア社会自体の人的資源開発の努力によって経済主体の育成が図られなければならないだろう。人的資源開発は、ザンビア国内の民間企業の発展にとってのみ重要なのではなく、～の全ての局面に関わり、鍵となるものであることはもちろんである。

5-2 産業開発・地域開発の方向性

上記のような経済政策の課題を達成してゆくために、そしてそれを具体的に国民一般の生活水準の向上に結び付けてゆくためには、ザンビアの今後の産業開発・地域開発の方向性はどうか。産業開発については、詳しくは、それぞれの産業分野の章において議論されるべきものであるが、ここでは巨視的観点から簡単な検討をしておきたい。

2-1(1)で、ザンビアの資源賦存について述べたが、そこで、ザンビアについて土地が相対的に豊富に賦存しているという従来の見方に若干の疑問を呈した。しかし、それは決して銅産業をはじめ鉱業セクターへの資源の偏在を改め、農業に重点を置こうとする今後の産業開発戦略自体を問題視するものではない。

目下、ザンビアの産業開発を妨げている最大のボトルネックは対外債務負担である。毎年債務の負担が増大してゆく状況は、見方を換えれば、年々単位の外貨と資金がますます希少になってゆくことを意味している。このような事態は、生産の維持と拡大に大量の資本投下を必要とする銅産業への依存が改められなかったことにより既に準備されたもの

だったと言えよう。そしてその銅産業自体が衰退を続け、外貨稼得能力のない経済の他の部分に代わって債務を支払う能力を喪失していったことが、輸入依存の深まりと相まって、この事態をますます深刻なものとしたのである。

従って、今後のザンビアの発展において確実な採算性の目処のない資本集約的な産業の発展を試みることはできる限り避けるべきである、と言わねばならない。ザンビアにおいては、労働力こそが資本に比べて相対的に豊富であり、活用されなければならない生産要素である。土地(可耕地)との関係はより慎重に考慮されなければならないが、いずれにせよ現状では、労働集約的な産業、特に農業こそが発展させられるべきものである。表4-2に示したように近年輸出を伸ばしている産業は多岐にわたっているが、その中で農業関連製品の輸出がもっとも顕著であることは注目されなければならない。

いま一つ重要なことは、ザンビアの業病とも言うべき都市問題への考慮である。都市型の非農業産業の発展は、たとえそれ自体は成功したとしても、その周辺への労働力の集中を招き、社会的には、より深刻な都市集中の問題を引き起こすことになりかねない。

さらに、ザンビアの貧困は都市よりも農村においてさらに深刻である。そこでの産業の発展、雇用の創出は、持続的な貧困の解消にとって最も有効な手段であるはずである。とりわけ食糧生産能力の拡充が最優先であろう。本章においては詳しく検討できなかったが、ザンビアをはじめサブサハラ・アフリカの農民の貧困状況の中核にあるのは、生存産業すなわち食糧生産における生産力の低さと不安定さである。そしてその脆弱な食糧生産力は農民の生活維持のリスクを高め、自主的な生産を通じた市場経済への農民の積極的参加と生産力増強(すなわち投資)への意欲を沮喪させているものであろう。従って、農民の食糧生産能力の増強を中心とした食糧安全保障の確保こそが、農村の貧困解消と市場経済の発展を同時に実現する途である。

しかし、農村開発は、孤立した農村のみで可能となる訳ではない。市場経済によってもたらされる外部からの需要、また投入財のより円滑で安定的な供給へのリンケージが緊密化してこそ、農村開発が進

むと考えるべきであろう。その際に鍵となるのは、農村地帯の交易の中心となる中小規模の都市の機能と、それらと各農村を結ぶリンケージの確保である。

農村と地方中小都市の役割は、輸出振興の方向性の面からも、注目されなければならない。外海への搬送に多大なコストを要するザンビアの場合、大陸の外への輸出産品を増加させてゆくことには将来的に限界があると見るべきである。むしろ、無理のない輸出振興の方向性は、南部アフリカ地域の近隣沿岸諸国が大陸の外との交易に特化してゆくとした場合に、それを補うかたちで、近隣諸国の必要とするものを輸出することであろう。ザンビアは陸上交通の面では、南部アフリカ地域の結節点になり得る地理的な優位性を有しており、それを最大限活用するべきである。これは、実際に国境周辺の農村では従来から起こっていることである。そのような近隣諸国との交易の中核となるべきなのが、やはり地方中小都市である。

具体的な地域的、空間的観点から見ると、従来の都市の発展は、銅産業と政府部門への資源集中を反映して、コッパーベルトからルサカに至る地域に偏在的に生じていた。もし、国土の均衡のとれた発展、農村部のイニシアティブの醸成、近隣諸国とのリンケージの重視の方向性に重点を移すなら、このような極度の地域的集中はもちろん是正されるべきである。特に近隣諸国との経済関係の強化の観点からは、ジンバブエやボツワナとの接点である南部州、モザンビーク、マラウイと接する東部州、タンザニア、大湖地方と接する北部州の諸都市がより振興されるべきである。将来的にはコンゴ民主共和国やアンゴラとの国境地帯の開発にも重点が置かれるべきであろう。

6. おわりに(援助の方向性への提言)

6-1 援助のニーズ重視から実効性重視へ

(1) ザンビア側の援助ニーズと日本側の供給メニューとの峻別

最後に経済情勢・経済政策の観点から、ザンビアへの日本の政府開発援助の方向性について提言したい。

一般的に日本のザンビア援助の方向性を考えるためには、ザンビアの開発の現状と援助ニーズ、日本としてどうそれに応えるべきか、の2つの問題が分けて議論されるべきであろう。ザンビアの必要とすることは、即日本のできること、なすべきことではないのである。

との関係で言えば、ザンビアへの援助は、3-5までに述べた現下の経済改革・市場経済化の努力を後押しし、それを補完するべく行われなければならない。援助ニーズ(需要)の同定は、ザンビアの経済困難のメカニズムと今後の経済政策のシナリオについて、的確な見取り図を描いた上でなされる必要がある。

同時に重要なことは、で示唆したように、援助の供給側のメニューと能力を正確に自覚・認識し、具体的な援助供与をザンビアの開発努力の中に適正に位置付けることである。

(2) 援助の実効性の追求のためのあるべき方向性

従来ともすれば、サブサハラ諸国の膨大な開発ニーズに対し、日本側も百貨店的に対応して来た面が強い。すなわち、上記(1)が即、上記(1)と結びつけられてきたと言ってもよい。これは、援助の資金量の拡大を背景に試行錯誤が許される段階では許容されたかも知れない。しかし、その結果は、各々のセクターごとの茫漠たる海のなかに、日本のプロジェクトが「島(点)」のように浮かぶ、という状況であろう。

援助の実効性が厳しく問われる中では、発想の転換が必要である。つまり、ザンビア側の求めるニーズに万遍なく応えることよりも、最終的に効果のあがる援助をあくまで追求してゆくことが求められるのである。しかも、援助の実効性の追求は、単一のプロジェクトがその直接的で短期的な目的を達成することよりも、むしろザンビアの開発に「点」ではなく、より広範囲に(「面的」な効果の広がり)の重視、そして組織的に(「立体的」に)しかも持続的に貢献することに重点を置いてなされるべきであろう。そのためには、日本が単独で援助を推し進めるのではなく、ザンビア側や他の機関と協力して行うことがむしろ求められる。

また、日本側のザンビアに対する知見をより深め、

ザンビア特殊の事情に適合的な援助を行い得る人材を養成・発掘・活用していく努力が必要であろう。一方で、現在までの対ザンビア援助の経験と努力を通じて、日本にもさまざまな知見が蓄積されて来たことは自負してもよいだろう。とりわけ、現場における成功と失敗の経験を躊躇なく活用するべきである。まとめれば、

- A.点から面へ、面から立体へ
- B.日本が資源を集中すべき範囲・セクターの絞り込み(百貨店の発想の転換)
- C.日本側の援助に関わる人材対策、および過去の経験の総括と活用

の3つの方向性が考慮されるべきことになる。

さて、以下では、まず現在進められている経済改革との関係でザンビア側の援助のニーズを確認し、次に上記のA、B、Cのそれぞれについて簡単に触れることとする。

6-2 経済政策の面から見たザンビア側の援助ニーズ

上記の3-5で見たザンビアの経済政策の今後の課題を考慮すると、あくまで一般論の上で外国援助が対応すべきニーズとして挙げられるのは次のようなものである。

- マクロ経済面での支援、すなわち、国際収支支援、及び債務負担の削減
- 人的資源の開発。特に市場経済制度に対応した行政部門(中央銀行を含む)、市場経済基盤制度部門(証券取引所など)の人材の能力構築・ノウハウの移転。加えて、それを前提とした制度構築への補完的支援
- 農村と地方中小都市に重点を置いたインフラ・地域開発
- 食料生産をはじめとする貧困削減に資する農業・産業開発

若干の補足をしたい。

のマクロ経済面では、資金的協力が中心となる。原資が比較的豊富な日本としては、貢献に優位性を有する分野であろう。潤沢な外貨による国際収支(BOP)支援が依然としてザンビアには必要である

う。机上の理論では外貨取り引きの自由化によってBOP支援の役割は大きく減るはずであるが、5-1で触れたようにザンビアは依然として構造的な対外的脆弱性を抱えている。従って、経済開発の前提条件である経済安定を維持するためには、BOP支援が必要となる。それと裏腹の関係にあるのが、債務削減であり、これはケルン・サミットでの合意や重債務貧困国(HIPCs)対策など国際的な債務救済スキームの中で日本のとるべき手段が決められていくべきものである。3-2(3)で見たように、債務負担はザンビアのマクロ的経済問題のうち最大のものである。日本の積極的対応が望まれる。なお、マクロ経済的支援の中で問題となるのが、ザンビア政府の財政への直接的支援である。これについては、まさに日本の援助メニューに対応の限界があるので、今後検討されるべきであろう。

、については、まさに日本の援助が積極的に対応して来た分野である。今後は6-3以降に述べる点に留意し、より高い実効性が追求されていくべきであろう。これについては後述する。

上記の4つの分野以外にも、例えば輸出の多様化・増加や外国投資の誘致について、それに関わる政府担当部署の能力強化などに日本が協力する余地はあり得るだろう。

最後に、現在進められている経済安定化、特に財政均衡の努力の観点からは、日本の援助の投入に関わるザンビアの準備状況、およびそれがザンビア政府財政に及ぼす影響が常に慎重に予測評価されなければならない。日本の特に資金協力は単体として巨額に及ぶことがあり、それが必然的に伴うザンビア政府の経常支出も大きな増加となる場合が多い。ザンビア政府に厳格な管理能力が備わっているならば日本は先方の要請に従っていけばよいであろう。が、キャッシュ・バジェット制などの試みも必ずしも各省庁の実際の歳出の管理に十全の効果を果たしているとは言えない。従って、ザンビア財政当局の努力を阻害しないためには、日本自身がザンビア側の経常支出に関わる財政的裏付けとその影響を十分に見極める必要がある。

6-3 ザンビア側の援助吸収体制と他のプロジェクト・機関との連携の重視：「点の援助」からの脱却

6-1で援助の実効性について指摘した。援助の浪費への厳しい認識、援助資源の減少、そして何よりもサブサハラ諸国に打ち続く貧困・低開発の厳しい状況は、援助の実効性の希求を喫緊の課題としている。これは従来、援助資源の枯渇とは無縁のように見えた日本の対アフリカ援助についても共通に当てはまるようになっており、今後はわれわれも援助の実効性について厳しい緊張感を持たなければならないだろう。

しかし、単体プロジェクト援助ひとつの成功をとっていても、それは日本側の努力のみでなし得るものではない。援助がその期待された効果に行き着くためには、如何なる場合にも、受取国側の援助吸収過程（自助努力と言ってもよい）を経由する必要がある。援助の実効性は、ザンビア側の吸収能力に大きく係っているのである。これは、相手側の経常支出支援に強い制約がかけられている日本の援助の場合、特に問題になる。

しかも重要なことは、ザンビア政府全体、あるいは各カウンターパート省庁の吸収能力には限界があることである。この点で相手側の吸収能力を見極め、それに対応して日本側の援助投入を調節する必要があることになる。前節で触れた経常支出への考慮は、吸収能力の見極めの一つの重要な要素でもある。

だが、援助の実効性を根本的に追求してゆくなれば、上のように単体のプロジェクトの成功のみを図っても意味がない。それこそ、日本の援助成果が貧困の大海の中に島あるいは点のように浮かぶという状況に他ならない。

6-1のA.として、まず「点から面へ」と指摘したのは、単体のプロジェクトを各セクター開発プログラムの、政策プライオリティと関係性の中にしっかりと位置付けることを意味する。そして日本の他のプロジェクトは言うまでもなく、ザンビア政府はもとより他の援助機関やNGOなど同一ないし隣接セクターで活動する組織との関連性を慎重に考慮する必要がある。すなわち、ザンビア政府の当該セクターの開発政策との整合性、および関連する諸プロジェクトとの一貫性、あるいは重複などを十分考慮

し、わが国の投入資源一単位の波及効果が最大化するように努める必要がある。これは、セクター協調の進展によって各セクターの経常費用がザンビア政府やIMF・世銀ばかりでなく、参画する多くのドナーの監視下で、厳しく管理されつつある中では、ますます実際的重要性を高めている問題と考えられる。

また6-1のA.で「面から立体へ」と言ったのは、上に述べたことを踏まえたうえで、開発効果をザンビア側が自立的に持続、波及、定着させてゆくような援助吸収の体制、制度を構築することに協力することを意味する。既に明らかのようにこれは単体プロジェクトについてのみ考えられるべきことではない。個々のプロジェクトに限って相手側のプロジェクトに梃子入れすることは、持続的ではなく、また波及効果も限られている。そして、上に述べたような各セクターの協調も、本来ザンビア政府が制度整備、組織能力構築を進めて自らのイニシアティブで進めることでだろう。問題はザンビア政府がそのような備えを持つことなのである。

恐らくこの分野は、「自助努力」尊重型の日本の援助の最も不得意とするものであった、と考えられる。が、アウトプット重視という観点からはもはや避けて通れない課題である。

6-4 範囲・セクターの絞り込み：百貨店方式からの脱却

比喩的に言えば、「ザンビアはたくさんの深刻な病気を抱えている。」故に「気の毒な症状については一応全部治療の手を差し伸べよう」というのが、従来の日本の発想だったと考えられる。

しかし、このようないわば広く浅い対症療法は恐らくザンビアの病状の重篤さと日本の限られた資源を比較考量するとき、適切ではない。限定されたセクターへの深い、実効的関与が求められるのである。

そこでは、以下の4つの点を考慮する必要がある。

第1は、ザンビアの経済困難のメカニズムと現在の経済改革の努力の全体像を見極め、それに応じて、働きかけをするべきセクターをできる限り絞り込み、集中的に援助資源を投入することである。今後は、ザンビアの病根を集中的に治療し、体質を根本的に改善することに貢献するように発想を転換すべきだろう。その際に鍵となるのは、やはり小規模農家

をはじめとする貧困と生活維持のリスクを抱えた人々の生産の増強、市場経済への参画の促進である。

第2は、援助分野を日本の得意とする分野、あるいは経験を蓄積した分野に絞り込むことである。ザンビアの開発の現状から導出される重点セクターを全てカバーするのではなく、日本が実効的な援助を得意とする分野、および現在まで関与してきて経験と実績を蓄積して来た分野は何か、という視点を取り入れるべきである。要請主義の延長上にあるニーズ・アプローチに寄り掛かるのではなく、供与側メニュー・アプローチを導入する、ということである。

第3に、既往の案件の効果を上げることがまず優先されるべきであり、新規の案件は慎重にその正当性を考慮すべきである。同じ一単位の資金を使うにあたっては、初期投資から始めなければならない場合よりも、既存の施設を活用する方が効率的な場合が多い。既往のプロジェクトの実効性を担保する意味でも、新しい分野・地域へ投資を拡散するのではなく、維持改修への資金投入をより考慮するべきである。

第4に、範囲・セクターの絞り込みは一貫した実効的セクター援助の観点、そしてセクター協調への対応からも真剣に考慮されるべきである。今後のセクター援助では、個別専門家の業務内容ではなく、まさに日本政府・実施機関としてのザンビアの当該セクターへのアプローチが問われることになる。そこで問題となるのは、在ザンビア大使館とJICA事務所の体制である。

実際、広い視野をもって、現場でのプロジェクト間の調整、あるいはザンビア政府との対応、他のドナーとの協調・政策協議を担い得るのは、個別の専門家ではなく、在外公館とJICA事務所の担当者以外にない。しかし、現在のように日本がザンビアでいくつものセクターを拡散的に取り扱い、各担当者が一人1セクター以上を受け持つのでは、このような役割を負うことはとてもかなわない。ひいては、セクター協調の進展の中で、日本のプレゼンスが埋没してしまうおそれが強い。

様々な現実的障害があることを承知のうえで、敢えて大胆に提言すれば、公館と事務所合わせて数名が一つの限定されたセクターを担当する体制を目指すべきである。加えて、現場での意志決定権限をよ

り大胆に拡大する必要がある。それでこそ、総合的で実効的なセクター援助、また現場でのセクター開発の政策協議・実施面での協調への参画も可能となる。いわゆる「日本の顔の見える援助」はこのような発想の転換なしには現実のものとはならないであろう。

6-5 援助人材の育成及び過去の経験の総括と活用

前節で、日本の援助を得意な分野に限定すべきと述べた。が、しかし、実効性向上の観点からいまいち重要なことは、日本自体の対ザンビア援助の能力を向上させることである。そのためには、人材の養成、発掘、活用が鍵となるが、現状で特に強化されなければならないのは、ザンビアの開発状況に対する見識の涵養である。これには、根本的にはもちろん日本国内でのザンビアの社会科学的研究と教育を深化させるのが、大前提となるが、一方で現在までの対ザンビア援助の経験の中で蓄積された多数の人材の知見を総括し、活用する作業がJICAとして必要となろう。

また、ザンビアのように日本との技術段階が懸け離れており、農村や都市の草の根レベルの開発ニーズが優先事項である場合には、日本の最先端の技術は必ずしも適正ではない。むしろ、技術の吸収が可能かどうかの観点から、適正な技術を移転し得る人材ソースをより広く求めるべきであろう。国内では国よりもむしろ地方自治体レベル、公共部門よりもむしろ民間部門の人材を発掘、活用する努力が必要である。この意味で国際協力のための国内協力の構築が必須となる。

またザンビアはじめ南部アフリカの内部の人材こそ、ザンビアの状況を知悉している蓋然性がもちろん高い。アジアにも適正技術を有している人材は少なからず求められよう。すなわち南々協力による人材の活用が必要となる。

参考文献

小倉充夫(1995)『労働移動と社会変動：ザンビアの人々の営みから』有信堂

The Economic Intelligence Unit(2000a)Country Report:

Zambia, Democratic Republic of Congo, 1st Quarter
2000.

The Economic Intelligence Unit(2000b)*Country Report*.

Zambia, Democratic Republic of Congo, May 2000.

IMF (1999) *International Financial Statistics 1999*.

IMF(各年版) *Government Finance Statistics Year book*.

Cleaver, K.M. and Schreiber, G.A.(1994) *Reversing the
Spiral: The Population, Agriculture, and Environment
Nexus in Sub-Saharan Africa.*, World Bank.

Ministry of Finance and Economic Development(1999)
Macroeconomic Indications.

World Bank (1990) *World Table 1989-90*.

World Bank (1995) *World Table 1995*.

World Bank (1998) *African Development Indicators
1998/1999*.

World Bank (1999a) *World Development Indicators 1999*.

World Bank (1999b) *Zambia: Country Assistance Strat-
egy*.

World Bank (各年版) *World Table*.

第5章 鉱工業開発

坂元 浩一(浜松大学)

1. 鉱業部門

1-1 現状

1-1-1 鉱業全般

ザンビアは世界有数の銅産出国である。銅とその副産物のコバルトが輸出額の7割(1997年)を占める。同国は鉱産物輸出国であるために、他の農業主体のアフリカ諸国と違って、輸入に対して輸出が大きく、貿易収支が黒字ないし小さな赤字を記録する。鉱業部門の付加価値のGDPに占める比率は6-10%(1990年代の後半)である。

なお、コッパーベルト地帯のみならず、国の広い地域で銅を中心とする鉱物資源が埋蔵されているとみられている。

1-1-2 銅産業

ザンビアは世界第7位の銅生産国である。1983年の国内鉱物産出高は58万トンであったが、1997年には32万トンに減少している。銅製品(地金)輸出の推移を表5-1でみると、1992年の41万トンから1998年の23万トンに激減している。

日本は1、2位を争う銅の輸入国である。1998年の

輸入量は3万トン弱であり、減少してきている¹。外資による民営化と、他の産出国の同様な動きからして、今後その輸入量は大きく増えるとは考えられない²。

ザンビアの銅の輸出先としては、タイやマレーシアなどアジア諸国も主要な相手国となっている。

長年の低い投資、経営主体である銅公社(Zambia Consolidated Copper Mines: ZCCM)の非効率、そして銅価格の低迷により、生産量が激減していたが、外資参加による民営化により生産の増加が期待されている。

コバルトについては、コンゴ民主共和国(旧ザイール)の内戦により、ザンビアが世界第1位の輸出国である。現在の生産ベースは4千トンから5千トンである。

1-1-3 その他産業

銅とコバルト以外では、亜鉛及び鉛の埋蔵量は世界有数と推定されている。中部地区のKabweとKapiri Mposhi、コッパーベルトと西部地区で鉱床がある。他には、金、宝石、貴金属、石炭、産業用鉱物も採掘されており、小規模生産者もいる。

表5-1 銅製品の国別輸出先

(単位:千トン)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
フランス	52.6	50.0	18.9	11.2	10.7	23.7	43.1
日本	94.9	85.3	55.4	52.6	50.1	29.7	27.8
タイ	37.4	49.0	62.6	40.9	46.9	48.3	23.6
マレーシア	33.3	30.2	31.4	21.1	28.6	31.8	13.8
アメリカ		0.8	2.0	27.8	9.0	41.3	12.7
インド	19.1	21.2	20.2	22.9	24.9	13.8	7.7
中国	5.0	-	-	-	-	4.0	3.3
インドネシア	5.0	3.5	5.1	7.7	2.8	1.5	2.3
ベルギー	26.2	49.2	29.9	22.5	17.1	11.4	1.8
その他	138.4	147.3	135.2	85.2	86.0	98.3	91.9
総計	411.9	436.5	360.7	291.9	276.1	303.8	228.0

出所:EIU(1999b)

¹ 三井物産と三菱商事が輸入企業であり、1968年以来ZCCMに融資も行なってきた。

² 主要な輸入企業である三井物産の本社でのインタビューによれば、ザンビアの鉱山では高品位のものは減少傾向にある。また、日本の輸入地金は30万トンであるが、世界最大の銅産出国チリの鉱山開発プロジェクトに1998年より出資しており、年間25万トン日本に輸入する予定である(同社ホームページより)。

1 - 2 政策の実績と今後

1 - 2 - 1 開発政策の実績(構造調整を含む)

1928年頃からザンビアの銅産業はすべて南アフリカ共和国のアングロ・アメリカン社に所有されていた。1969年カウンダ政権は、同社に対して51%の株式の売却を求め国有化した。その後、銅輸出で得た外貨と、それを元手とした海外からの借り入れで、多額の開発投資を行なった。しかし、投資配分の非効率と銅の国際価格の低下によって、1980年代までの経済開発は失敗に終わり、多額の債務が残ることとなった。

1990年代の始めからIMF・世銀主導の構造調整計画が再開され、その後の経済自由化はめざましいものであったが、最も進捗が遅かったのが、ZCCM(民営化前に6割の株式を政府が保有、3割はアングロ・アメリカン社(現在本社はロンドン))であった。しかし、1996年からのZCCMの民営化により、ほとんどの鉱山が外資によって買収済みかその予定である(表5-2と図5-1参照)。アングロ・アメリカン社は80%の資産を保有することになる。

1 - 2 - 2 今後の方針と予測

政府の政策(1995年発表)としては、民営化による生産と輸出の増加、小規模鉱業開発、宝石産業振興、鉄鉱業育成(エネルギー開発も含む)、採掘による環境汚染の軽減、加工産業の育成が挙げられる。

1999-2001年のIMFのPolicy Framework Paper(PFP)によれば、1999年12月までにZCCMの民営化が完了の予定である(2000年始めまでずれ込む可能性がある)。また、そのマクロ経済予測によると、民営化により銅輸出量が年平均で10%の成長率を達成すると見込まれており、ザンビア経済の回復は鉱業部門にかかっている。

1 - 3 将来の課題

1 - 3 - 1 制約要因とポテンシャル

(1) 制約要因

今後の鉱業部門の制約要因としては、民営化の結果、外資によるレイオフと社会サービス供給停止が生じて、コッパーベルトで社会不安が発生していることが挙げられる。1986年12月の大暴動の再発はないとみられるが、ザンビアは都市化率が高く、労働組合の活動が活発であることから、適切な政策が採られる必要がある。

(2) ポテンシャル

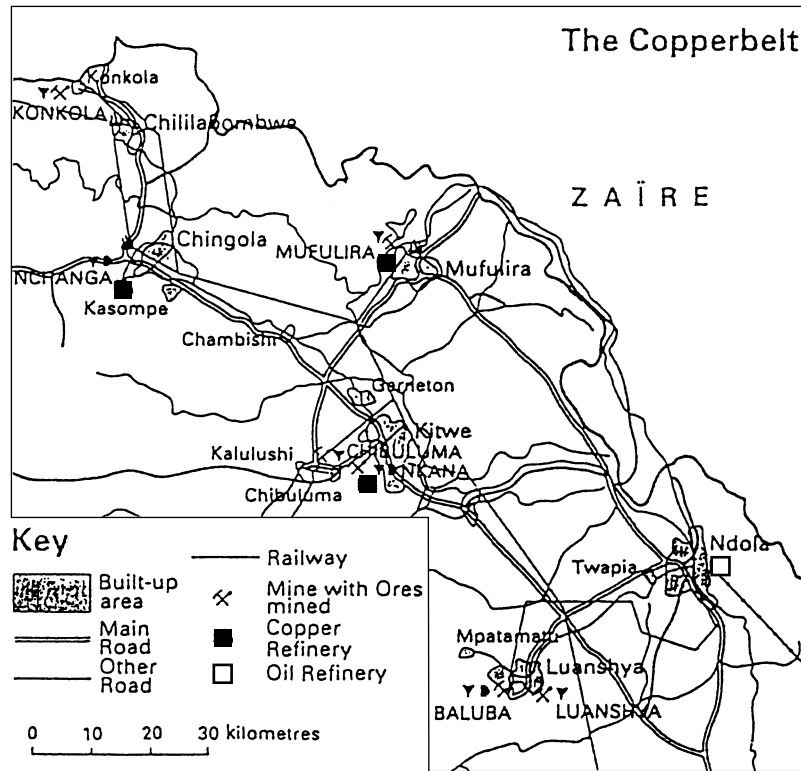
近年の産出量をベースにすると、銅の可採年数は100年である。外資による民営化により、今後投資が増えて、生産量は増加することが期待される。また、国際市場の在庫により、短中期的には価格の上昇は見込めないが、新技術により銅の需要が高まるとみ

表5-2 民営化対象のZCCMの事業(1999年時点)

民営化対象の銅会社(ZCCM)の事業	外資・本国名(交渉中を含む)
Konkola Deep mine(新埋蔵量発見)	南アフリカ(Anglo American社)
Nkana and Nchanga mines(最大の鉱山)	南アフリカ(Anglo American社)
Konkola North mine(新埋蔵量発見)	南アフリカ
Baluba and Lusanshya mine(最古の鉱山)	インド
Ndola refinery	インド
Chambishi cobalt plant	中国
Chambishi mining complex	南アフリカ
Mufulira smelter	イギリス
Mufulira mine(最古の鉱山)	イギリス
Kansanshi mine	アメリカ
Chibuluma mine	南アフリカ、オーストラリア、カナダ
electricity transmission	イギリス

出所：EIU(1999a)、Ministry of Finance and Economic Development(1998)、Zambia Today(newspaper)ホームページより作成。

図5 - 1 コッパーベルト地帯



出所：Macmillan(1994)p.17.

られている³。

銅とコバルト以外の鉱物としては、埋蔵量などからみて、亜鉛、鉛、そして宝石に将来性がある。小規模生産者の参画が期待されている。

1-3-2 援助の課題

(1) 開発の課題

重債務貧困国(Heavily Indebted Poor Countries: HIPC)債務削減イニシアティブがあるとはいえ、ザンビアの最大の問題である対外債務の重圧を乗り越えるためには、銅産業の再開が必要である。構造調整計画下で、外資導入が行なわれているが、同国の窮状を打開するためにはやむをえない政策である。

他方、鉱山における環境問題に対処することは必要である。また、開発の利益を広く行き渡らせるために、小規模生産者に対する支援も重要である。

(2) 援助の課題

わが国の援助の基本的考え方としては、鉱業部門は構造調整計画下で民間主導の分野であるから、民間活動の範囲を超える分野と、民営化の悪影響軽減が対象分野となる。

ザンビアの重要性とわが国援助体制の現状に鑑みて、実現可能な援助案としては、小規模生産者向けの鉱物の探査が挙げられる。日本政府は1993-95年にコッパーベルトで銅鉱脈に関する調査を実施しているが、他の資源も対象に入れるとなおよいだろう。環境問題は、基本的に外資を中心とする新企業の責任で解決されるべきものである。

そして、鉱業部門を補完する他の部門・分野の援助として、コッパーベルト地帯における職業訓練、社会サービス分野への支援は、社会不安を防ぐために必要であろう。

最後に、日本の経済協力をよりアピールするため

³ 銅鉱石は電気分解によって製錬して地金にする。用途の7割は電線で、その他は伸銅製品である。光ファイバーによって銅の電線が代替されていた。

表5 - 3 製造業の付加価値(1994年価格)の産業別配分

(単位:10億クワチャ)

	1994	1995	1996	1997	増加率(%) 1998/96
食料・飲料・タバコ	134.6	140.8	144.3	143.8	-0.3
繊維・衣類・革製品	24.9	22.1	27.1	39.2	44.6
木材・家具	20.4	18.6	18.1	19.5	7.7
紙・印刷	5.7	4.5	4.8	7.2	50.0
化学製品・ゴム・プラスチック	18.1	16.2	20.6	22.5	9.2
非金属鉱物	4.1	4.4	4.7	4.1	-12.8
基礎金属製品	1.8	1.8	3.1	3.3	6.5
金属加工製品	9.7	10.1	7.9	8.0	1.3
その他	0.6	0.6	0.6	0.7	16.7
総計	219.9	219.1	231.2	248.3	7.4

注:暫定値。

出所: Ministry of Finance and Economic Planning(1997)

に、銅輸入企業に対して社会的活動への参加と広報強化を呼び掛けるとよいと思われる。

2. 製造業部門

2-1 現状

2-1-1 製造業全般

(1) 概要

ザンビアの製造業部門の大きさに関して、いくつかの異なるデータがあるが、低い推定値を使ってもGDPに占める比率は30%(1997年)程度とみられる。製造業品輸出は伸びている⁴が、規模は小さい。

産業別配分(付加価値ベース)に関しては、食品加工が製造業全体の半分程度を占める(表5-3参照)。その他の主要産業は、繊維、木産加工である。

構造調整計画の一環として1996年に関税引き下げが行なわれ、多くの国内企業が淘汰された。主要企業は公企業であったが、民営化も急速に進んでいる。

(2) 非伝統輸出品の動向

構造調整下において参入障壁の削減と為替レート切り下げによって、非伝統輸出品の伸びによる輸出構造多様化が目指されてきた。これらの輸出品の伸びは著しく、多くは農産物であるが、製造業品でも

急激な成長を遂げたのは繊維、加工食品、そして木製品であった⁴。また、1997年の輸出金額で多い順に挙げると、農産物9,092万USドル、繊維5,064万ドル、工学機材4,242万ドル、加工食品3,085万ドル、花卉製品2,124万ドルであった。建設機材も1,200万ドルあり、比較的多くの種類の製造業品が輸出に貢献している。しかし、衣類は1991年の257万ドルから1997年の26万ドルに急減した。

(3) 産業人材の訓練⁵

研修の対象として考えられる産業人材の訓練の状況としては(職業訓練は除く)まず経営層は、通常上級単科大学や総合大学で訓練が提供されている。中級管理職については、工科大学で技能研修が行なわれる。これらの研修者は、訓練修了後、自社に戻り、昇進または昇級を受けることになる。企業によっては、OJTも行なわれている。

2-1-2 軽工業

食品加工部門においては、醸造、メイズ製粉、精糖が重要産業であるが、公企業が中心で多くの雇用者を抱えていた。しかし、銅価格の下落が引き金となって、輸入代替及び政府介入(公企業)の非効率が目立ち、国内市場向けの軽工業は低迷を続けている。

構造調整計画においては民営化が急速に進められ

⁴ Export Board of Zambiaによれば、1991-1997年の伸び率は動物製品1,745%、花卉製品1,017%、繊維440%、加工食品548%、木製品549%であった。

⁵ 海外職業訓練協会(1994)

てきた。例えば、醸造会社がアングロ・アメリカン社に、精糖会社が英国の会社に売却された。また、アフリカで幅広く活動する多国籍企業Lonrho社が、綿花を契約栽培させており、綿糸及び繊維、そして衣服産業への原料供給として期待される。

2-1-3 その他産業

軽工業以外についても、政府が公企業を設立した。外資系企業は、比較的金属加工とエンジニアリングの部門に関わっていた。しかし、上述の軽工業と同じ理由から、外貨不足による原材料の不足、国内市場の低迷などにより、生産能力を大きく下回る生産が続いている。

構造調整計画下においては、保護関税の撤廃と公企業の民営化が急速に進められている。例えば、セメント会社は、英連邦開発公社に多くの株式を売却した。

わが国は、1980年と1984年にザンビア窒素化学公社に総額で12億円弱の有償資金協力を行なっている。現在、同公社は事業の規模を縮小しているため、国内で肥料を自給しようというプロジェクトは大きな困難に直面しており、多額の債務が残ることとなった。

2-2 政策の実績と今後

2-2-1 開発政策の実績(構造調整を含む)

他の途上国と同じく、ザンビアも輸入代替工業化政策を採用した。製造業部門への投資は、産業開発会社(Industrial Development Corporation: INDECO)を通して行なわれた。INDECOグループは、食品から車両まで多くの製品を生産していた。鉱業以外では、ザンビア窒素化学会社が政府の最大の投資先であった。

1992年からの構造調整計画において、関税障壁が取り除かれたが、その結果多くの国内企業、とりわけ衣料会社が閉鎖の危機に追い込まれた。多くの公企業は民営化されてきた。

ザンビアは、今日のアフリカ諸国の中で最も強力に構造調整を進めた国であると世銀は評価している。

1997年12月31日現在の一般的な対外取り決めをみると、関税率は25%が最高である。また、資本取り決めについても、直接投資や不動産への制限は全くない⁶。

2-2-2 今後の方針と予測

政府の政策としては、公企業の民営化、規制緩和と外国投資の促進、非伝統輸出品の貿易促進が挙げられる。1999-2001年のPFPでみると、製造業の改革は今後も強力に進められるが、主要政策は、公企業への補助金の撤廃と輸入関税率を20%まで引き下げることである。つまり、最も既得権益に関わる分野において、改革が行なわれることになる。民間部門との協議を含む政府の機構改革はドイツの援助で行なわれることになっている。

地域協力に関しては、COMESA加盟国の中で関税引き下げの実施が最も遅い。同機関の本部がルサカにあるにもかかわらず、その国内企業への影響を考慮しての措置である。1999年度の予算においては、むしろ関税引き上げも行なわれた。SADC諸国との関税引き下げも同様な問題を抱えている。

2-3 将来の課題

2-3-1 制約要因とポテンシャル

(1) 制約要因

南部アフリカ地域全体でみて、ザンビアの製造業には比較優位はない。多国籍企業は、南アフリカ共和国とジンバブエを輸出基地としている。経済の自由化にもかかわらず、世銀の分析では、ザンビアの衣服産業には競争力がない。

南部アフリカ地域共同体による今後の関税引き下げの動向によっては、ザンビアの製造業は農産物をベースにした繊維や精糖などを除いては国際競争力はない。

(2) ポテンシャル

世銀予測(1996年)によれば、2004年まで製造業品輸出は極めて少ないが、国内資源の加工となる綿

⁶ ジンバブエの最高関税率は30%、直接投資や不動産投資に制限がある。

糸・綿製品、精糖、そして銅加工品には可能性が見られる⁷。

また、比較的早くから都市化が進み、他の農業主体のアフリカ諸国に比べると、都市産業が発達している。人的能力は比較的高く、為替切り下げにより労働賃金も低いと言われている。

2-3-2 援助の課題

(1) 開発の課題

他のアフリカ諸国と比較すると、ザンビアの特徴は都市型産業である製造業が大きいことである。しかし、南部アフリカ地域全体でみて、ザンビアの製造業には国際的な比較優位はない。一方、構造調整計画下で関税引き下げや外資導入による民営化による、製造業の「解体」が進められている。

しかし、これまで培われてきた製造業のベースは生かすべきであろうし、現地資本による産業の開発は長期的な経済発展に必要である。短中期的には国内市場供給、雇用確保、長期的には輸出への貢献も視野に入れた開発を行なっていくことが望ましい。

今後開発すべきは、国内資源をベースにした産業と、比較的質が高く廉価な労働力であろう。具体的な分野としては、農業と鉱業の比較優位を生かして、食品加工(特に精糖)、繊維、衣服、銅加工品が挙げられる。

(2) 援助の課題

1) 基本方針

構造調整計画下では製造業は民間主導の分野であるから、援助の対象分野は限られる。

しかし、日本やアジアの経済的成功の経験から、国際競争力のある産業技術(生産性向上を含む)と政府による産業育成政策の2つに関して、技術協力を中心とした援助は可能であろう。後者については、自由化一辺倒の構造調整計画に対峙するものである。わが国は構造調整

計画支援を打ち出して援助を行なっているが、その政策内容、特に急激な自由化に同意しているわけではない。

2) 援助案

今後の援助案として、第1に研修重視を提案したい。構造調整計画の実施により機構改革、制度変更が急速に進んでおり、短中期的に政策レベルの専門家を派遣することは困難である。そこで、南南協力を含む研修員受け入れを中心とする提案である。

研修内容は、産業技術と産業育成政策である。具体的には、産業育成政策に関わる官僚、業界代表者、企業経営者、中間管理者、技術者、技術訓練指導員(特に、繊維・衣服、食品加工、金属加工業)を、研修員として受け入れる。カウンターパートは大学が考えられる(2-1-1(3)参照)。

日本に加えて、南南協力のためにシンガポール、マレーシア、タイが受け入れ国として望ましい⁸。タイとマレーシアは日本に次ぐ銅の輸入国でもある。

第2の援助案は、中小企業育成のためのプロジェクト方式技術協力である。既述のように構造調整計画下でマクロあるいはセクター水準で政策アドバイザーを派遣することは困難であるが、長期的な観点から債務返済能力の涵養を目指して、サブセクター(産業)とミクロ(企業ないしプロジェクト)水準を対象とする。

援助対象地域としては、コッパーベルト地帯が挙げられる。鉱山町として製造業が既に発達していること、日本が最大の銅輸入国であることが、その理由である。これまで日本の援助が集中した首都ルサカも候補である。

3) 関連部門・分野への提案

製造業が関係する他の援助対象部門・分野に関して、鉱山会社の民営化による社会不安があ

⁷ World Bank(1996)。

⁸ 筆者は1990年代に2回これらの国を含む東南アジア諸国の研修機関を訪問したことがあるが、いずれも他の途上国人の研修能力はある。なお、シンガポールとタイは、わが国政府と第三国研修の共同実施国となるパートナーシップ計画を結んでいる。

るコッパーベルト地帯における職業訓練が重要であろう。1986年当時の安倍外務大臣がザンビアを職業訓練の基地(第3国研修を含む)として位置付ける政策を発表しているが、上述の生産技術及び産業政策に関わる研修と整合性があるように支援が行なわれるべきであろう。プロジェクト方式技術協力が既に実施済みであり、対象分野については連携をとった実施が望ましい。具体的な例としては、縫製、金属加工コースがある職業訓練校(特に、コッパーベルト地域で専門家派遣実績のある所)が対象となろう。

また、構造調整計画における強者への対策として、外資企業の業務監督と課税に関して、研修員受け入れをまとめた形で組織的に実施することが望まれる。

最後に、派遣できる専門家が存在するとして、長期的には開発計画担当官庁に産業政策アドバイザーを派遣して、上述の狭義の産業政策、外資政策、租税政策、そして南南協力を含む研修を組合せた総合的な協力が行なわれることが望ましい。

(<http://www.zamnet.zm/cgi-bin/aglimpse.zamtoday/35/usr/local/>).

参考文献

海外職業訓練協会(1994)『海外調査報告 - フィジー、ヨルダン、セネガル、スリランカ、トルコ、ザンビア』

国際開発センター(1999)『経済協力計画策定のための基礎調査 - 国別経済協力計画 - (ザンビア、モザンビーク)』(外務省委託)

Economist Intelligence Unit(EIU)(1999) *Country Profile 1998-99 and Country Report*, first, second, third and fourth quarters.

Macmillan(1994) *Basic Education Atlas of Zambia*.

Ministry of Finance and Economic Development(1998) *Economic Report 1997*.

World Bank (1996) *Prospects for Sustainable Growth 1995-2005: Economic and Sector Report*.

World Bank(1997) *Zambia Country Assistance Review: Turning an Economy Around*.

Zambia Today (newspaper)(1999)(various issues).

第6章 農林水産業

半澤 和夫(日本大学)

1. 農業部門

1-1 農業部門の重要性

ザンビアの農村人口は総人口の56%(1998年)を占めている。他のサブサハラ諸国と比べて、都市人口比率の高さはザンビアの農業を考える上で重要なポイントである。鉱業部門以外、非農業部門はあまり発達していない。したがって農業部門は自給用および都市向け食料生産、農産物輸出による外貨獲得、さらに雇用機会の創出という点で将来においても重要な部門である。

GDPに占める農業部門の割合は1980年代には平均17.7%であった。新政権が本格的に構造調整を実施したことで工業製品の輸入が増えた結果、非農業部門の生産が落ち込んだ。しかし農産物の輸出が増加していることにより、農業部門のGDP構成比は少し増加し、1998年には19.4%であった。

農業成長率は1965-1995年間の平均で1.5%という低率であった。1991年以降の構造調整によって農業部門に対する補助金の削減、流通の自由化・民営化、さらには旱魃の影響を受けたことにより成長率はマイナスを示している。

ザンビア農業の特徴の一つは、気象変動に極めて脆い点にある。農業生産のほとんどは天水畑作で営まれており、特に旱魃の被害を受けやすい。近年では1991-1992年に大旱魃が発生している。気象変動に対して強い体質をもった農業の開発が望まれるところである。

人口の約7割が貧困層に属しており、その8割は農村に住んでいる。ザンビアの貧困問題を解決するためにも、農林水産業部門の開発による食料安全保障の達成は急務を要する。特に貧困層の人々の栄養水準は極端に悪い。栄養水準の低下は疾病の発生を高め、それが平均余命の低下をもたらす。これはさらに労働生産性を妨げることとなる。

ザンビアの耕地面積は526.5万haで、これは国土面積の7%を占めるにすぎない。また灌漑可能面積43万haのうち、5万ha程度が利用されているにすぎない。したがって、未利用地がまだ豊富に存在する

ことから、少なくとも土地面積だけで判断すれば、農業開発のポテンシャルは高いといえる。

しかし全般的に酸性土壌と溶脱により、土壌肥沃度は本源的に高いものではない。また近年、ダンボと称される低湿地の利用が各地で増えているが、乱開発によって貴重な土地の破壊および水資源の枯渇を招くことになりかねない。従って、農業目的のために土地利用を検討する際には、土壌学および生態学的な調査を十分に踏まえる必要がある。

1-2 農業の生産構造

ザンビアの農業生産は土地所有面積により、大規模農家(20ha以上、平均50ha)、中規模農家(5-20ha)、小規模農家(5ha未満)によって担われている。大規模農家と中規模農家は商品生産活動が主目的であり、商業的農業部門と呼ばれることもある。これは、自給生産を主目的とする小規模農家と生産目的が異なるためである。このように農業生産は二重構造の特徴をもつ。戸数は大規模農家7,500、中規模農家5万、小規模農家55万である。

大規模農家は植民地時代の白人入植農業にその沿革をもつものが多く、鉄道沿線や都市近郊という有利な立地条件にある。また大規模農業は相対的に資本集約的な農業経営で、輸出用作物生産に占める割合が高い。中規模農家は市場販売を目的とする傾向が強く、メイズ高収量品種、機械や畜力、化学肥料などの近代的投入財の利用が多くみられる。小規模農家は家族零細経営、自給自足生産を特徴とする。その農業はほとんど天水に依存し、また資本の利用は相対的に少ない。

作物生産と家畜生産の総生産額でみると、1980-1994年において大規模農家と中規模農家とを合わせた商業的農業部門が全体の4割、小規模農家は6割を占めていた。1989年以降、商業的農業部門においてメイズ離れが進行し、高収益作物や輸出作物(大豆、ヒマワリ、綿花、園芸作物など)への転換がみられた。しかし1993年のメイズ生産者価格の自由化以降、メイズ作付面積の拡大傾向がみられる。

経済自由化後、高インフレと高利子率によって資

金繰りが困難となり、一部の大規模農家で経営危機、倒産のケースがみられた。しかし、一般的に有利な市場アクセスと強い経営基盤もつ大規模農業は経済自由化に対応できるものと考えられる。輸出農産物の生産振興という点からすれば、大規模農業は今後大いに期待できる部門であろう。

中規模農家は都市市場向け食糧生産、特にメイズ生産において一翼を担ってきた。しかし、農業補助金の削減、農業流通の自由化以降、この中規模農家において融資や近代的投入財(ハイブリッド種子と化学肥料)の利用率が平均よりも低下している。従って、中規模農家に対する政府支援は、それによって効率的生産が実現されるならば、大いに検討すべき事項である。

小規模農家は戸数で見ると、全体の9割以上を占めている。小規模農家は自給自足性格の強い農業を営んでおり、都市近郊地域を除いて、都市向け食糧生産の担い手としては当面期待できない。しかし、小規模農家での商品作物生産、とくに綿花栽培が拡大しており、その他の商品作物を含めて生産の担い手として重要である。経済自由化への対応が必ずしも容易でないのがこの小規模農家である。小規模農家における基礎食料の確保、食糧安全保障の達成が急務である。したがって、このような視点からすれば、小規模農業、とくに遠隔地域の小規模農家は農村開発の分野において貧困の根絶や公正の重視によって対象とすべきである。

1-3 土地制度

植民地期の土地制度は王領地(Crown Land)、信託地(Trust Land)、保護地(Reserve Land)の三つに分類された。信託地と保護地では伝統的支配者である首長(チーフ)が土地配分の権利を有していた。信託地では政府が一定の権利を留保していたが、保護地では伝統的首長が慣習法に基づいて全面的に土地を管理していた。

1995年に土地法が改正され、個人が土地権利証を取得できるようになった。政府は当初、手続きの簡素化や迅速化によって個人が土地権利証を取得できるよう意図した。それは土地に対する近代法の適用である。経済の自由化と民営化に連動させ、個人による土地権利の確定によって土地が投資や融資の対

象として扱われることが可能となる。しかし、政府と伝統的首長との間で見解の相違があった。その結果、個人が土地権利証を取得するには首長や村長の許可が必要になった。旧保護地において土地は現在でも単なる経済財の一つではない。その土地に住む人々のコミュニティと切り離れた個人的な土地所有とは根本的に異なるものである。しかし土地制度の変更は緩やかに進んでいくものと考えられる。

1-4 農業生産の動向

石油ショック以降、需要の低迷により銅価格は大幅に下落した。経済の多角化を図るべく、カウンダ初代大統領は農業開発に積極的に取り組んだものの、財政赤字と貿易赤字が膨らむだけで、景気回復の突破口を切り開くことなくその任務を終えた。

前政権はメイズによる「緑の革命」を志向したと考えられる。つまり、化学肥料の相対価格を人為的に低く設定することで増産を計ろうとしたのである。そして政府はメイズと化学肥料の全国均一価格、メイズの一括買い上げや輸送費補助などの制度によってメイズの輸入削減、外貨の節約、そしてメイズの増産を計ろうとした。ただし、全国均一価格を設定するだけで遠隔地域でのメイズ生産が増えることはないで、遠隔地域からも政府が意図的にメイズを買い付けたと考えられる。

都市と農村との所得格差が問題であったから、前政権はこの格差を是正するために農業開発に着手せざるをえなかったのであろう。銅依存の輸出構造からの脱却、銅資源枯渇への対応としても、この農業振興が計られた。また農村に支持基盤を広げようとする政治的意図があったことも事実である。このように市場メカニズムを無視した農業政策のもとで、都市の遠隔地でもメイズが市場販売用として生産されることになる。

FAOのデータによれば、ザンビアの耕地面積ha当たりの施肥量は1960年代には2-3kg、70年代に10kg、1980年代には15-16kg、1987年には18.4kgでピークになった。現在アフリカの化学肥料平均施肥量は1ha当たり10kg程度である。したがって、ザンビアはアフリカ平均の倍の量の化学肥料を施肥していた。しかし90年代に入り、化学肥料の施肥量は減少し、70年代水準に戻っている。

この意図的なメイズ生産支援は経済効率を全く無視した農業開発政策といえるが、公正という観点からは評価されてもよい。遠隔地農村の農業所得は増えたに違いない。鉱山労働者などの都市住民は、送金などの形態を通じていまだに農村との結びつきが強いといわれる。銅産業の低迷による出身農村への送金額の減少が、農業所得の増大によってある程度補填され、農村住民の栄養水準や健康水準も上昇したと考えられる。

しかしやがて、経済破綻が政権の崩壊をもたらすことになる。80年代末にはメイズの直接補助金だけで、ザンビアの国家財政支出のほぼ20%を占めるようになった。チルバ新政権は世銀とIMFの勧告したメイズの流通改革に取り組むことになる。

自由化後、とくに遠隔地域や経済力の弱い農民において化学肥料の入手が困難となり、メイズ作の縮小傾向がみられる。他作物、とくに耐干作物へのシフトや作物の多様化がみられる。

1-5 農業の流通体制

1991年10月に誕生したチルバ政権は構造調整プログラムに沿った経済改革を断行し、農業分野でも流通自由化を実施している。その基本的考え方は価格メカニズムにおいて、市場重視の、そしてできるだけ政府の介入を控えようとするものである。

1974年からトウモロコシの全国均一価格制度が開始された。その後、特に80年代後半において、トウモロコシと化学肥料の全国均一価格制度、政府によるメイズの一括買い上げ制度、輸送費補助金制度など、政府の農業部門への介入はきわめて強かった。そしてこれが価格の歪みをもたらし、ついには財政破綻、対外債務の膨張をもたらす原因の一つとなった。

ザンビア政府は1992年から流通改革を実施する予定でいたが、1991/1992年度に大旱魃が発生したため、改革は翌年度に延期された。しかし、マクロ経済安定のためのインフレ抑制を至上命題としていたため、メイズの価格と流通の自由化は完全には実行されなかった。財政・金融引き締め政策により買付資金が不足していたからである。

本格的なメイズと化学肥料の流通自由化が実施されたのは1994年からである。とはいえ、政府による

直接補助は消滅したが、様々な形での間接補助制度は存続している。これは完全自由化への移行措置とも考えられるが、ザンビアのように農業の脆弱な生産基盤や不安定な気象条件を考慮すれば、完全自由化は無謀な議論であろう。自由化移行期における問題点としては、政策遂行の首尾一貫性、市場情報の公開、間接的補助制度の存続、備蓄計画、法制度の整備、援助物資の扱い、などである。

メイズと投入財の流通自由化は1993年に部分的に開始された。政府の間接的な市場介入も実際のところ続いている。流通自由化後にどのような変化が生じたであろうか。

FAOのデータによれば、80年代のメイズ輸入量は年間平均約13万トンであった。1990年代に入ると、旱魃の発生、とくに1991/1992年は大旱魃で過去最高の68万トン、その翌年には32万トンのメイズが輸入された。それ以降もメイズの輸入は続いているが、輸入量は年数万トン台で、1980年代よりは減少している。化学肥料の消費量は1980年代に年間約8万トンであったが、1994/1995年以降は5万トン台に減少している。

メイズ価格の動向をみると、ルサカ市公設市場でのメイズ1袋90kg当たりの卸売価格(名目)は1993年11月に約5,500クワチャであったが、1996年3月には34,000クワチャまで上昇した。これは1995年の旱魃によるメイズ不足を原因とするものである。このようにメイズ生産の豊凶による価格変動が激しくなった。また、地域による価格差や季節による価格変動も激しくなっている。メイズの価格は一般的には端境期(12-3月頃)に高騰し、収穫後に下落するというパターンがみられる。

収穫直後のメイズ販売を控え、端境期に販売すればより高い価格を受取ことができる。ポスト・ハーベスト、つまり貯蔵は流通自由化後の大きな課題の一つである。インフレによる実質価格の低下、貯蔵期間中の目減り(害虫や盗難などのリスク)、現金収入への期待などが貯蔵による端境期販売を困難にしている。地域間のメイズ価格差も一段と明瞭になっている。雨期に入ると道路の状態が悪くなって交通が遮断され、商人は遠隔地農村でメイズの買付活動をほとんど停止しているといわれる。このため地域間の価格差あるいは季節間の価格差が容易に解消さ

れていない。したがって、農村道路などのインフラ整備が重要な課題となる。

メイズの価格変動ほどではないが、化学肥料の価格にもやはり上昇基調がみられる。化学肥料価格の上昇にはインフレ要因も考えられるが、それよりも供給量の減少による要因が大きいものと考えられる。化学肥料の需要ピーク時(10-12月のメイズ播種期)での購入を控え、需要の少ない時期での購入が望ましい。しかし従来の消費・支出パターンの変更はなかなか困難である。

農業省の政策評価報告書によれば、メイズ生産の経済性が悪化している地域、特に遠隔地では農業生産の多様化が起こっている。旱魃の被害を受けやすい地域では化学肥料を必要としないソルガムやミレット、非伝統的輸出作物では大豆やヒマワリ、あるいは棉花などへの生産のシフトがみられる。ただし、このことが旱魃の影響によるものなのか、あるいは政策変更によるものなのかは明らかではない。

消費の面でもメイズ離れの現象がみられるといわれている。その代替作物としては、上述のソルガムやミレットに加え、サツマイモやキャッサバなどがある。またメイズ粉を直接購入するのではなく、食費をできるだけ切り詰めるために、消費者がメイズ(粒)を購入して直接製粉にする傾向もみられるといわれる。

1-6 農業関連サービス

農業省の予算と人員の削減により、農業研究、普及事業など行政サービスの提供が大幅に低下している。また従来は政府が提供していた融資事業、生産投入財の供給、生産物流通などのサービスは、流通の自由化・民営化により、その大部分は民間部門の手に委ねられるようになったが、マクロ経済安定政策などにより十分に機能していない。仮にマクロ経済が安定するようになったにせよ、これらのサービス提供はかなり限定されると考えられる。とくに農産物流通、融資、投入財の供給はごく一部の地域でのみ機能するにとどまっている。

農村道路の整備は農業自由化の前提条件であるが、前述したように、雨期における極端に悪い道路事情は民間部門の活動を抑制している。余剰地域から不足地域へ食糧が必ずしも円滑に流通していない。特

に雨期が始まると、生産地から消費地への流通はまったく機能しなくなる。季節・地域間格差によって生産が刺激されるのではなく、むしろ遠隔地域の農民は流通自由化によって軽視されるようになった。

生産投入財、特にメイズの種子や化学肥料は農業融資制度や補助金制度の廃止によって価格が高騰したのみならず、流通コストの高い遠隔地域ではそれらの入手が困難になっている。1998年頃より食糧備蓄局(Food Reserve Agency: FRA)が協同組合を通じて化学肥料の融資を実施するようになったが、供給時期の遅れや低い返済率、あるいは政治家の介入による不透明さなど、継続性や効率性の点で問題が残されている。

従来の農業研究と普及活動の中心はメイズ生産に置かれていた。自由化後、メイズ以外の食糧作物生産が拡大しているが、旱魃基調という気象条件の影響で耐干作物の栽培が増加し、作物の多様化がみられる。しかし、特に農村地域で、食料不足による栄養水準の低下が顕著となりつつあるので、メイズ中心の農業研究や普及活動からメイズやそれ以外の食料作物や換金作物を含めた、また化学肥料にあまり依存しない、環境保全を考慮した循環型の農業システムや栽培システムの研究と普及に重点を移行する必要がある。

従来、政府が農業融資事業を担当していたが、農民の融資返済率は極めて低いものであった。農業融資制度は不安定な農業生産の現状からすると、ザンビアの食糧安全保障を実現するためには必要不可欠の制度と考えられ、融資返済率を高める上で、どのようなシステムが望ましいのかを検討する必要がある。低い融資返済率は農民の低い意識あるいは責務遂行能力というよりも、与件としての気象変動と脆い生産基盤が根本的な原因と考えられる。

前政権時代、獣医関連のサービスが政府によって無償で提供されていた。自由化以降、このサービスは基本的には有償でなされている。近年、家畜、特に牛の病気が頻繁に発生し、一部の地域では牛が大量に死亡する事態が起こっている。牛は単に食料の供給というよりも、様々な文化儀礼や富の象徴として飼育されている場合が多い。また役畜として牛が用いられている。とくに牛耕は、ツエツエバエの生息地を除けば、中小規模の農民においては耕起作業

の迅速化、メイズ早期播種の実現、そしてそれによる単収増加において重要である。

1-7 農業セクター投資プログラム

「農業セクター投資計画(Agricultural Sector Investment Programme: ASIP)」は、従来の農業投資が分散的で整合性が不十分であったとの認識を踏まえ、農業投資の調整、制度と政策枠組みの改善、を目的に1996年1月に開始された。その主な目標は、

国内・地域内の食糧安全保障の実現

農業生産基盤の維持と改善

国内および輸出向け農産物の増産による所得と雇用の増大

持続可能な工業開発への貢献

農業による国際収支の改善

に置かれた。従来の個別プロジェクト方式とは異なり、農業セクター全体を網羅した取り組み、地方主導の尊重、サブ計画を統合した制度の枠組み、バスケット基金制度、最小限の外国人顧問、柔軟性、地方分権化と受益者参加、がASIPの特徴である。

当初、政府は地方の受益者が抱えている問題を解決するためのプログラム立案を意図していたが、結果的には農民、伝統的首長、地方議員などがプログラム立案の議論に参加せず、中央主導によってその作業が進められた。これらの点において、従来のプロジェクト方式と大きく変わるところはなかったと言われる。ASIPに関するその他の問題点は、計画実施に対する不十分な支援体制、計画実施管理体制に関する企画の不備、農業省組織再編の長期化による影響、計画実施能力の不足、農業関連予算の削減、などである。

以上のように、ASIP第Iフェーズはその最終目標とそれを実現するための構想という点では画期的なものではあったが、多くの問題を抱えながら終了するに至った。農業流通の民営化や各種補助制度の廃止など抜本的な農業改革の進行と同時に、ASIPが開始された。ASIP独自の制度的・構造的な問題もあるが、改革による混乱がASIPに期待された成果を阻害したともいえる。農産物輸出の拡大、農業の多様化など明るい見通しもあることから、その延長としてASIP第IIフェーズが実施されることになった。その

背景には、政策の実施や資源配分に継続的な枠組みを与える必要性、民間部門が提供するサービスを受受できない地域への重点化などがある。

FRAは1996年に設立され、5万トンのトウモロコシを備蓄することになっている。また、市場・流通に関する情報を収集・分析し、情報提供の役割も担うことになっている。前述したように、FRAは1998/1999年度から協同組合を通じて農民に対して化学肥料を融資する制度を開始している。この制度で化学肥料を前借りした農民は現物(トウモロコシ)もしくは現金で返済することができるようになったが、新制度の元でも従来と同じように農民の融資返済率はきわめて低い。また、化学肥料の運配(基肥が1月末、追肥が2月末)が大きな問題となった。一方、このような化学肥料の融資制度は小・中規模農家を優遇するものであるとし、大規模農民からの不満も強い。

市場・流通に関する情報の収集、分析、公開等は、十分に発達していないザンビアの市場経済を円滑に機能していくために不可欠の要素である。しかし、このようなサービスを提供していくためにも費用がかかる。農業省が1993年より主要都市における農産物や投入財の価格情報を提供してきた“Weekly Market Bulletin”が1998年10月頃から悪化する財政事情により順調に発行されなくなっている。

1-8 農業協同組合

労働組合を支持基盤とする現政権が農業流通の自由化・民営化に踏み切った大きな理由は、マクロ経済改革による経済の再建である。もう一つの理由としては、前政権時代の支配政党UNIPと協同組合との強い結びつきを断ち切るねらいがあったといわれる。

農業流通の自由化・民営化後、農業協同組合の役割が大きく後退している。農産物の集荷および投入財の供給などの事業において協同組合の取扱量は大幅に減少している。既に述べたように、新路線で強く期待された民間流通業者は全国各地でその役割を十分に発揮していない。むしろ、遠隔地農村など条件の不利な地域では種子や化学肥料など投入財の入手が困難となり、メイズなどの農産物の出荷が容易にできないきわめて深刻な状況にある。

当面の間、民間業者がこのような地域で機能でき

ないとすれば、それを補うのは協同組合であろう。政府はこの点を強く認識しており、協同組合法を1997年に改正し、協同組合育成の強化を図ろうとしている。その意図が政治的な支持基盤の拡大や強化にあるとすれば、再び大きな問題となるであろう。本来の協同組合の目的を達成するためには、指導者や組合員の養成、訓練活動などを公的機関が支援する必要がある。

1-9 提言

農業流通の自由化が農業の二重構造に対して、今後どのような影響を与えるかも大きな課題である。経営規模、資本や技術の面でアフリカ人小規模農業とは格段の差がある大規模農場、しかもそれは都市近郊、鉄道沿線にあり、立地条件にも恵まれている。遠隔地の小規模農業は輸送、流通面で不利な条件にある。

ザンビアのメイズ生産において化学肥料は重要である。その効率的な利用を図るためには市場原理とともに、普及活動の展開による技術改善も重要である。化学肥料が効率的に利用されていない点として、在来品種への施肥、施肥量、化学肥料の種類(基肥と追肥)、施肥の時期、などが考えられる。

と同時に、従来のような化学肥料偏重の農業政策や支援体制が改善されるべきではなからうか。ザンビア政府は流通改革とほぼ同時的にASIPを開始しているが、化学肥料依存体質を改めようとはしていない。財政難によりザンビア政府は、農業研究体制の強化までは手が回らないだろうが、循環型農業の促進や支援を含む、長期的視点に立った農業研究への援助が必要である。

ザンビアでの構造調整による農業流通自由化への政策転換は当面のところ、不安定な食糧生産と、それによる価格の混乱が続くであろう。そして価格上昇による化学肥料の減少はメイズ栽培面積の拡大をもたらす、貴重な森林資源が失われる一因となる。人口圧力など化学肥料価格上昇以外の要因も考えられるが、最近、森林面積の急速な減少が顕著となっているとの情報が増えている。メイズから収益性の高い作物への転換がなされなければ、メイズ生産農民は貧困の状態に追い込まれてしまうであろう。経

済自由化の方向に沿った農業発展という大前提からすると、提言は以下の6点である。

ザンビアの農業生産構造の実態を踏まえた上で、それぞれの機能を十分に活用して経済再建および国民の生活水準の向上、貧困の軽減、国内食糧安全保障の確立を計る。

具体的には、輸出農業の振興による外貨獲得と国際収支の改善、都市住民への安定的食糧供給、農村住民の生活水準の向上と貧困の軽減である。生産構造との関連からすれば、大農が輸出農業、中農が都市向け食糧の供給、小農が生活水準の向上と貧困問題の中心的な対象となる。

農業分野の最優先課題は小農の問題解決にある。作物の多様化、集約化と土壌肥沃度の向上、畜産開発、環境保全などを取り組んだ循環型農業システムの確立を中心とする総合的な農村開発分野との関連で実施する必要がある。

小農に次いで重視されるべきは、中農層を対象とした都市向け食糧の安定的供給である。投入財や農産物の流通が円滑に機能できるよう、協同組合の活動強化のために支援が必要である。

大農を中心とする輸出作物振興に関しては、中・小農との結びつきを前提に、農業研究(加工などを含む)、融資事業などへの支援体制が考えられる。

一般的には、農村道路の整備、食糧備蓄能力の強化(とくに農家および農村において)などが考えられる。

2. 水産業部門

2-1 水産業の重要性

ザンビアは内陸国であるが、河川や湖沼などを中心に漁業生産活動が比較的活発に行われている。食生活においても魚肉はきわめて重要である。国民1人当たり総タンパク質消費量の55%が魚から摂取されている。しかし魚肉の1人当たり消費量は1971年の12kgから1992年の8kgに減少している。その理由は必ずしも明らかではないが、経済状況の悪化や魚資源の枯渇などが考えられる。

雇用の面でも水産業は重要である。漁業生産に直接従事している漁民は4万人以上と推定され、国全体の8%を占めている。漁業生産の従事者は小規模漁民3万人、小規模水産養殖業者1万人、企業的漁業者70人、企業的水産養殖業者20人となっている。その他、魚網製造業、水産物流通業、ボートの製造業や整備業を営んでいる業者などが間接的に漁業にかかわっている。

2-2 漁業生産の現状と課題

ザンビアにおける漁業は、河川や湖沼での捕獲による漁業、養殖による漁業、の二つに大別される。前者はさらに、湖沼での沿岸漁業、カリバ湖とタンガニーカ湖などの大きな湖での沖合漁業、に区分される。沿岸漁業は主に Bangweulu、Mweru-Luapula、Mweru-Wantipa、Kafue、Lukanga Swamps、Upper Zambezi、Lower Zambezi、Lusiwasi、Itezhi-tezhi で行われている。漁業ライセンスを取得している漁民によるこれら地域での1996年の漁獲高は約58,782トンであった。漁獲高の多い地域は、順にみると、Bangweulu、Tanganyika、Mweru-Luapula などとなっている。これら以外に、漁業ライセンスを取得していない漁民による小規模な漁業が多数みられ、その漁獲高は政府統計には含まれていない。

養殖漁業は近年、南部州を除いて、全国的に拡大傾向がみられる。とくに北部地域は雨量が多いため、水を必要とする養殖漁業には好条件を有している。1996年のデータによれば、全国の養殖漁業者数4,720人、養魚池9,099で、養魚池の面積は小規模である。ルサカ州、ルアプラ州、東部州、北西州、コッパーベルト州では、年間養魚池1ha当たり3トンの生産が実現されている。動物性タンパク質の供給源として将来においても養殖漁業は注目される場所であるが、大きな問題に直面している。その第1は稚魚不足である。稚魚の供給は需要の10%を満たしているに過ぎない。第2は、飼料不足によるブリーム(コイ科淡水魚)の発育不全である。第3の問題は、水産養殖業者に適切な助言を与えることのできる指導者、技術者の人材不足である。

2-3 魚の流通・加工の現状と課題

ザンビアでは鮮魚よりも乾燥魚の方が量的に多く

取引されている。8割の魚が乾燥魚として市場供給され、鮮魚の取引量は少ない。その理由は、貯蔵設備が十分整っていない点にある。製氷工場があるのは Mweru-Luapula のみである。その他の地域では魚の買付商人が氷を水揚地まで持参するが、その氷は長時間保持することができず、溶けてしまうことが多い。そのため魚の鮮度が落ち、取引価格は下落する。また悪い道路事情によって魚の鮮度が落ち、価格は下落する。

乾燥魚には天火乾燥と燻製の2種類がある。特に天火による魚の乾燥方法が悪いために、砂や小石が付着した製品がみられる。加工技術分野における人材不足により、チランガ(Chilanga)の漁業研究センターの加工部門にはスタッフがいない。また缶詰などのような高度な加工技術は見当たらない。その他の問題としては、重量や包装などの規準が未整備であり、魚の市場価値を高める上で今後検討すべき重要な点である。

2-4 提言

ザンビアは内陸国であるにもかかわらず、河川や湖沼での漁業あるいは養魚池での水産養殖により国民の食生活や栄養供給の面でも、また雇用創出の面でも水産業は重要な分野である。そのため、将来の需要増大を考慮して水産物の増産、生産効率の向上、水産資源の開発と保全などが検討されるべきである。

水産業開発を推進するに当たって、ザンビアはその人的資源、とくに水産養殖関連の技術者や普及活動を担う人材が著しく不足している。したがって、行政スタッフの訓練や技術者の養成が急務である。

ザンビアで捕獲された魚の8割が乾燥魚あるいは燻製魚として市場供給されているが、これはインフラの未発達という条件に適した合理的なスタイルであろう。しかし同時に、資源の効率的利用や栄養価の低下などの点を考慮すれば、稀少資源のロスが発生する。したがって、輸送網の体系的整備を含むインフラ開発を推進しながら、経済性を十分に考慮した上で冷凍・加工設備を整備し、水産物の付加価値を高める必要性がある。

水産資源の減少が危惧されていることから、乱

獲防止策を講じることは重要であるが、他方で現地の諸条件に適した水産養殖の開発が急務である。現在の課題とされている稚魚の増産や水産養殖用飼料生産の増大は早急に解決されるべき問題である。環境保全型開発や資源循環型開発が将来においても重要であり、この観点から水産養殖開発を推進することに大きな意義があるものと考えられる。

Agency.
Shuhei, S. (ed.) (1993) *Agricultural Land Use and Environmental Change of Dambo*. Tohoku University.
Shuhei, S. (ed.) (1995) *Agricultural Production and Environmental Change of Dambo*. Tohoku University.
Wood, A. P., Kean S. A., Milimo J. T., and Warren D. M. (ed.) (1990) *The Dynamics of Agricultural Policy and Reform in Zambia*. Iowa State University Press.

参考文献

- 国際開発センター(1999)『経済協力のための基礎調査 - 国別経済協力計画ザンビア、モザンビーク』
- 児玉谷史朗(1995)『ザンビアの構造調整とメイズの流通改革』、原口武彦編『構造調整とアフリカ農業』アジア経済研究所
- 児玉谷史朗(1999a)『ザンビアにおける農業流通の自由化』、大林稔編『アフリカ第三の変容』昭和堂。
- 児玉谷史朗(1999b)『ザンビアの慣習法地域における土地制度と土地問題』、池野旬編『アフリカ農村像の再検討』アジア経済研究所
- 半澤和夫(1998)『ザンビアの構造調整と農村変容』開発学研究、第9巻第1号
- Chiwele, D. K. (1998) *Private Sector Response to Agricultural Marketing Liberalization in Zambia*. Nordiska Afrikainstitutet.
- Gibbon, P. et al. (1993) *A Blighted Harvest - World Bank and African Agriculture in the 1980s*. James Currey.
- Kokwe, G. (1997) *Mickels, Maize, Markets & Livelihoods*. University of Helsinki.
- Ministry of Agriculture Food and Fisheries (1994) *Agricultural Sector Investment Programme: Summary Report*.
- Ministry of Agriculture Food and Fisheries (1996) *Zambia: from Transition to Consolidation*, FAO.
- Republic of Zambia (1997) *Agricultural Statistic Bulletin 1995/96*. Ministry of Agriculture Food and Fisheries.
- Saasa, O. S. (1998) *Development Status and Donor Activities in Zambia*. Japan International Cooperation

第7章 貧困対策と社会開発

児玉谷 史朗(一橋大学)

1. 貧困

1-1 重要課題としての貧困対策・社会開発

1990年代に入って貧困対策と社会開発が開発や援助の重点課題として注目されている。世界銀行の1990年『世界開発報告』は貧困をテーマに掲げた。UNDPは「人間開発」の概念と開発の指標としての「人間開発指数(HDI)」を提唱し、1990年から毎年『人間開発報告』を発表している。1995年には「世界社会開発サミット」が開催された。

アフリカに関しても、「失われた10年」、「構造調整の10年」であった1980年代が経過する中であらためて貧困問題が浮上してきた。1998年10月に開催された第2回アフリカ開発会議(TICAD II)では、「社会開発と貧困撲滅」が最重要課題とされた。ザンビアでは70年代後半以来長期にわたる経済危機と構造調整の社会的影響により貧困問題が深刻化しており、早急な対策が必要となっている。90年代半ば以降ザンビア政府は貧困対策を開発計画の中心に据えている。

日本政府も1999年8月に「政府開発援助に関する中期政策」を発表し、重点課題の第1として「貧困対策や社会開発への支援」を掲げた。

このように、貧困対策と社会開発はザンビアの開発課題においても、日本の援助政策においても、近年最重要課題となっている。

1-2 貧困の捉え方および貧困対策

1-2-1 貧困の捉え方

ザンビア政府の策定した「国家貧困削減戦略枠組み(National Poverty Reduction Strategic Framework)」では、貧困を所得、能力(capability)、ベーシック・ヒューマン・ニーズ(Basic Human Needs: BHN)の3つの側面からとらえるとしている¹。貧困の状況の把握、対策においてもこの3つの側面を考慮する必要

があろう。また個人あるいは世帯が貧困であることは、広い意味での「資産」へのアクセスとコントロールを欠いている、あるいは不十分である状態と捉えることもできる。すなわち、生産的資産(土地、労働、資金、農業投入財等)、人的資本(教育、保健)、社会的資本(社会関係、参加など)という3種の資産に貧困層がアクセス、コントロールできるようにすることが貧困からの脱却に必要となる²。

貧困の状況については、所得面では、所得水準およびその変化、所得分配・所得格差、所得水準や所得格差に影響を与える資産や資源の利用、所有を考慮し、BHN面では、食糧、住居といった衣食住の状況と水、保健衛生、教育などの社会サービスの範囲と質を考慮し、能力面では貧困層の能力向上のための教育(初等教育)、訓練、栄養、保健衛生の状況、住民組織や女性組織の活動状況を考慮する必要がある。

現在ザンビアが抱える貧困問題は以下の数種類が複合したものと考えられる。

(1) 全般的な社会経済発展水準の低さ

他の多くのアフリカ諸国同様、ザンビアでも全般的な社会経済発展水準が低い故の貧困が存在する。具体的には、低い所得水準、インフラの未整備、政府、民間企業、国民共に、資金、人的資本など十分な資源や能力が無いことなどである。

(2) 経済の対外的脆弱性と長期の経済停滞

ザンビアは、70年代半ばに起きた銅の国際価格の低落をきっかけとして経済が悪化し、以後現在に至るまで長期の経済停滞が続いている。長期にわたって経済が成長していないことにより、国民の所得は低下し、企業の収益は悪化し、政府の財政は破綻した。またもともと数が少なかった既存のインフラも維持管理が十分出来ないためにその状態が悪化した。

¹ Government of Zambia(1998)。

² Blackden & Bhanu(1999) p. 1.

(3) 過去の経済開発に伴う格差や歪み

植民地時代に形成された銅の単一産品経済は、対外経済状況の変化に対して脆弱な経済構造を創り出しただけでなく、都市と農村、鉱業と農業、鉄道沿線地帯(line of rail)と遠隔地(outlying areas)の間に大きな格差を創り出した。さらに農業内部に少数の商業的経営を行う大農場と大多数の自給的小規模農民という二重構造が形成され、都市においても鉱山会社を初めとする少数の大企業と零細企業、インフォーマル・セクターとの二重構造が創られた。独立後地域格差の是正などに一定の成果があったものの、二重構造的格差の構図は基本的には変化せず、政府、国営企業の拡大・優遇によって都市と農村の格差や公式部門(フォーマル・セクター)とインフォーマル・セクターとの格差が強まった面もある。このような構造の中で遠隔地の小規模農民、都市のインフォーマル・セクター就業者などに貧困層が集中することになった。

(4) 経済自由化、市場経済への移行に伴う問題

現在のザンビアは、国家による介入と統制の強かった経済から市場経済への移行の途上にある。この移行に伴って、国営企業の民営化、公共部門の合理化、自由化による競争の導入などが実施され、これによって雇用、所得状況の悪化が見られる。これは調整の負の影響、改革の痛みとも呼ばれる問題であり、これによって大きな影響を受けている層や対応能力の弱い層に対する特別な対策が必要である。また全般的な経済発展水準の低さのために、移行の困難が大きいことにも注意を払うべきである。例えば、社会サービスにおける受益者負担の導入は所得水準の低い利用者が多い状況では限度があるし、民間企業や非営利部門の活力の導入もこれらが十分に発達していない状況では時間がかかる。全般的に市場原理重視の政策に転換しても、市場自体の未発達及び市場を支える諸制度の未発達という問題があ

る³。

1-2-2 貧困対策

上述の所得、能力、BHNという貧困の捉え方に対応して、貧困対策においても、貧困層の所得向上のために、経済成長、雇用の拡大、貧困層の資源へのアクセスの確保、インフラの整備、地域格差の是正が必要となる。貧困層の能力構築のためには、貧困層が教育(特に初等教育)・訓練の機会を得られるようにし、貧困層のエンパワーメントや女性の地位向上をはかる必要がある。BHNとして、貧困層が最低限の衣食住を確保できるようにしなければならない。

政府は、貧困削減の前提として経済成長を図り、貧困層の雇用機会を拡大しなければならない。しかし、経済成長だけでは十分ではない。政府は、基礎的保健、初等教育、給水、下水といった社会サービスの量的拡大と質的向上を行い、貧困層がこのサービスを利用しうるようにしなければならない。さらに最貧困層や社会的弱者については、経済成長や社会サービスの拡充だけでは不十分で彼らに的を絞った対策を行う必要がある⁴。

別の観点から対策を整理すると、対象および問題の性質に応じて次の3種類の対策を組み合わせる必要がある。直接対象者に生活費を給付したり施設に収容する、貧困層の能力構築のために教育や訓練を提供したり、組織作りを支援する、マイクロ・クレジットなどの貧困層向けの融資を零細企業、インフォーマル・セクター、小農、女性などに提供する。比喩的に言えば、は魚を与え、は魚を釣る方法を教え、は魚を釣るための資金や道具を援助するということになる。

現在のザンビアでは、経済自由化、市場原理重視の経済開発戦略、経済運営が中心となっており、貧困問題の解決のためには、市場原理重視による経済成長と貧困層の市場への参加を促進することが前提となる。しかし、社会的弱者、貧困、不平等の問題

³ 貧困と関連する概念として弱者(the vulnerable)がある。弱者を構造調整による変化によって最も影響を受ける集団とし、より慢性的で、複合的な原因によって生じる貧困と区別するという捉え方もある(Bamberger et al.(1996)p.34.)が、ここではこのように狭い見方をとらず、より広く、気象や自然環境の変化(旱魃、森林減少等)、経済的变化(構造調整、経済自由化、経済危機等)、疾病などに影響を受けやすい個人や集団として捉える。すなわち、リスクに対して弱く、不安定な人々である。このような脆弱性は、広い意味での資産、すなわち土地や資金などの生産的資源、教育などの人的資本、親族ネットワークなどの社会的資本が少ないほど増大すると考えられ、したがって貧困と密接に関連しているといえよう(Blackden & Bhanu(1999)p.23.)。すなわち、貧困層ほど弱者であり、弱者ほど貧困に陥りやすいと言える。

⁴ World Bank(1997)p.64.

表7 - 1 ザンビア貧困指標の変化

	1991	1993	1996
貧困人口の割合(%)	69.7	73.8	69.2
貧困深度(depth of poverty)	62.2	60.6	53.2
貧困深刻度(severity of poverty)	46.6	40.5	32.3
農村部における貧困人口の割合(%)	88.0	92.2	82.2
都市部における貧困人口の割合(%)	48.6	44.9	46.0
ジニ係数	0.59	0.51	0.50
極貧人口の割合(%)	58.2	60.6	53.2
農村部における極貧人口の割合(%)	80.6	83.5	68.4
都市部における極貧人口の割合(%)	32.3	24.4	27.3

出所：Central Statistical Office(1997)

は、市場原理だけでは十分対応できない。国家による社会サービスの提供や極貧層、社会的弱者に的を絞った貧困対策など国家の役割は重要である。また非営利セクターの役割も重要である。貧困対策については、政府のコミットメントが不可欠であり、社会開発への財政支出の拡大が必要である。しかし、財源の制約という現状や適正な財政規模の観点から、政府財政支出の拡大には限界がある。また貧困問題の解決には、政府や援助機関による上意下達式の方策は適当ではなく、貧困層を含む地域住民や市民社会の参加、主体性が望ましい⁵。貧困層や貧困層を取り巻く状況は多様であるので、彼らが適切な組織を作り、主体的に対策を講じる方が、自分たちの状況にあった適切な解決策を見いだすことができる。いわゆる demand-driven な方法である⁶。貧困層の参加は、貧困層の能力構築の観点からも必要である。したがって、NGOや福祉団体、教会組織などの非政府・非営利部門および貧困層を含む住民、地域社会が重要な役割を果たすべきである。他方で、貧困層は貧困故に資金的、時間的制約が大きいのであり、住民参加による場合は、この点を考慮しなければならない。貧困関連の開発事業及び援助の計画策定・実施にあたってNGO等との協力、協調をいかに行うか、住民参加をどのように促進し、住民の活力をどう生かすかが重要である。

2. 現状

2 - 1 貧困の状況

ザンビアは人間開発指数(HDI)、平均寿命、乳児死亡率、安全な水を利用できる人口の割合、1人当たりGNPといった指標で、サブサハラ・アフリカの平均及び南部アフリカ周辺諸国を下回っており、妊産婦死亡率は、サブサハラ平均よりは若干良いものの南部アフリカ周辺諸国より悪い。識字率、就学率では、ザンビアはサブサハラ平均より良好である。また、1人当たりGNPがザンビアとほぼ同じニカラグア、およびザンビアより低いヴェトナムと比較した場合、HDI、5歳未満児死亡率、就学率、安全な水を利用できる人口の割合、妊産婦死亡率のいずれの指標でもザンビアはこの2国より著しく状況が悪い⁷。

このように、ザンビアは南部アフリカ諸国、他のアフリカ諸国や発展途上国の平均と比較して社会開発や人間開発が低い水準にある。そればかりか、後述するように、ザンビアは1980年代初頭以降、社会部門の指標が長期間にわたって悪化してきている。その結果独立後の開発の成果が失われている。AIDSも深刻化し、この影響で2000年には子供の11%が孤児になると推定されている⁸。ザンビアの貧困問題は早急に対策を講じる必要のある深刻な課題といえよう。

⁵ これらの点は、1994年の“Blantyre Statement on Poverty Alleviation in Sub-Saharan Africa”や1995年に開かれたオスロ会議で強調されている。

⁶ World Bank(1997)p.40.

⁷ UNDR(1997)pp.14-15, World Bank(1999)p.2.

⁸ World Bank(1999).

表7 - 2 ザンビアの主な社会指標の動向

保健指標

	1980	1985	1986	1987-90	1988-90	1990	1989-92	1991	1992	1994	1996	目 標	出典
infant mortality rate	80		92				107		113	110	109	NPAC goal: 2000年までに65	80年、92年: UNICEF(1998), 86年、96年: MCDSS(1998b), 94年: UNDP(1997), 89-92年: CBS(1997).
child mortality rate*			90				94				98		86年、96年: MCDSS(1998b), 89-92年: CBS(1997).
under 5 mortality rate	150		174						202	203	196	NPAC goal: 2000年までに100; UNICEF/GRZ goal: 2001年までに200未満	80年、92年: UNICEF(1998), 86年、96年: MCDSS(1998b), 94年: UNDP(1997).
life expectancy at birth	51					54					43	45	80年、96年: MCDSS(1998b), 94年: UNDP(1997), 90年: UNDP(1993).
population with access to health services(%)				75				87		76	90		87-90年: UNDP(1993), 91年、96年: MCDSS(1998b), 94年: UNDP(1997).
maternal mortality rate										940	649	NPAC goal: 2000年までに101/100,000; UNICEF/GRZ goal: 上昇傾向に歯止め	96年: MCDSS(1998b), 94年: UNDP(1997).
population with access to safe water (%)					59					27			94年: UNDP(1997).
urban population with access to safe water (%)					76			50			49		88-90年: UNDP(1993), 91年、96年: MCDSS(1998b).

*number of children dying between 12 and 59 months per 1,000 live births

教育指標

	1980	1985	1986	1987-90	1988-90	1990	1989-92	1991	1992	1994	1996	目 標	出典
adult literacy rate						73				77	79	NPAC goal: 2000年までに88	96年: MCDSS(1998b), 94年: UNDP(1997), 90年: UNDP(1993).
gross primary education enrolment rate		96							77				85年、92年: UNICEF().

2 - 1 - 1 貧困に関する統計調査、定義

1990年代に入って、ザンビア政府の中央統計局が行った貧困関係の調査では、貧困層を特定するために、支出(所得)水準で貧困層が定義され、その後この定義が貧困対策の計画等において標準的に用いられている。それによると、支出が大人1人換算で月額2万8,979クワチャ(1996年価格)がベーシック・ニーズを得ることのできる最低水準の消費に必要な額で、これが貧困ラインとされ、これ以下の支出の層が貧困層とされる。この内、同じく支出2万181クワチャ未満の層は、基本的な栄養ニーズを満たすことのできる最低水準の消費に到達しない人々で、極貧層(core poor, extremely poor)とされる⁹。

2 - 1 - 2 貧困層の割合

表7 - 1に見られるように、ザンビア国民に占める貧困層(上述の貧困ライン以下の人口)の割合は、1991年70%、1993年74%、1996年に69%であり、ザンビア国民のほぼ7割が貧困と言うことになる。極貧層の割合は、同じく58%、61%、53%であり、

国民の半数以上が極貧状態(extreme poverty)にある。この3カ年の調査から判断する限り、90年代においては貧困層の割合に大きな変化はなく、この指標で見た貧困状況は大きく改善も悪化もしていないといえよう。

90年代以前に同じ調査が行われていないので、80年代以降のより長期にわたる貧困層の割合の変化を正確に知ることはできない。しかし、厳密な比較はできないものの、ILO/JASPAによる1980年の調査では貧困層の割合を60%、同じ年についてのもう一つの推計は48%と推計しているので、1980年代を通じて貧困層の割合が増加したことは間違いない¹⁰。また後述するように、乳幼児死亡率等の各種社会指標から判断しても1980年代から1990年代にかけて貧困が拡大したことは明らかである。1996年のLiving Conditions Monitoring Surveyによれば、全国規模で見た場合、調査世帯の27%が過去5年間に生活水準が改善したと答えているのに対して、45%は悪化したと判断しており、1990年代に入っても多くの国民にとって生活水準の悪化が続いていることが伺われる¹¹。

⁹ Zambia(1998b)p.6.

¹⁰ UNDP(1997)p.46.

¹¹ Zambia CBS(1997)p.12.

2-1-3 社会指標の悪化

表7-2に見られるように、乳児死亡率は1980年の80から1992年に113に悪化し、その後1996年に109へと若干改善したが、1980年と比べれば、36%高い水準にとどまっており、2000年までに65に引き下げるといふ「国家子供行動計画(NPAC)(後述)の目標にはほど遠い。5歳未満児死亡率、平均余命についてもほぼ同様の動向である。このように保健指標については、80年代初頭から90年代初頭にかけて指標が悪化し、90年代半ばに悪化傾向に歯止めがかかる兆しが見られるが、依然80年代初めに比べれば悪化した状態が続いている。成人識字率は90年代に若干上昇が見られるが、初等教育就学率は80年代から90年代にかけて大幅に低下しており、教育指標も悪化していると言えよう。多くの社会指標が80年代以降現在に至るまで悪化を続け、あるいは改善していないことは、長期にわたって貧困状況が継続していることを示し、また1964年の独立後達成された社会指標の改善という成果が80年代以降失われたことを意味する。

2-1-4 貧富の格差と貧困層

表7-1に示したように、「貧困の度合い」(depth of poverty: 貧困層の平均所得と貧困線所得との差の貧困線所得に対する比率)は、1991年:62.2%、1993年:58.3%、1996年:51.3%と改善の傾向にある。「貧困ギャップ指標」(severity of poverty: 貧困層の所得水準と貧困線所得との差の貧困線所得に対する比率の2乗)も1991年の46.6が、1993年に40.5、1996年に32.3へと減少した。ジニ係数も1991年の59から1996年の50へと改善しているため、1991年から1996年にかけて貧富の格差はやや縮小していると見られる。

このように貧富の格差はやや縮小しているとしても、上述のように、国民の約7割が貧困層であるということからして、ザンビアにとって貧困が大きな問題であり、国民の大多数の直面している問題であるという構図に基本的な変化はないと見てよいだろう。

さらに、このようないわば平均値、集計値から伺うことのできる状況に加えて、特定の地域や階層、

性別、年齢等によって特定の人々が深刻な貧困にあることを認識する必要がある。

世代、性別などで見れば、子供(孤児やストリート・チルドレン)、女性、障害者、高齢者、病人(AIDS患者など)などが経済停滞や経済自由化、旱魃など自然の変化の影響を受けやすく、貧困に陥りやすいと言えよう。世帯で言えば、子供だけの世帯(子供が戸主の世帯)、女性戸主世帯、従属人口(扶養家族)比率の高い世帯(例えば、老人と小さい子供の世帯)などが貧困世帯には多いと思われる。UNDPの『ザンビア人間開発報告書1997年』では、女性戸主(特に55歳以上と16-19歳の層)とその世帯員を最も脆弱な社会的弱者とし、世帯員数の多い農村の世帯の子供、失業中の青年(19-34歳)、インフォーマル・セクター就業者で多くの扶養家族を抱えている男性世帯主をその他の社会的弱者としている¹²。

地域的には、農村部では空間的に孤立し、サービスや市場に十分アクセスできない世帯、生産能力の限られた世帯が貧困に陥りやすい。遠隔地や孤立地域(後述)の小規模農民、女性戸主世帯、土地に対する権利が十分でない農民などがこれに当たろう。都市部では、ストリート・チルドレン、インフォーマル・セクターや零細企業の就業者、合理化等で人員整理された者(この中には、退職金の支払いが遅れている人々も含まれる)、退職者等が、貧困層には多いと思われる。後者の人員整理された者などは、'new poor'とも呼ばれる。

2-2 地域格差

2-2-1 都市と農村

ザンビアでは、植民地時代から鉱山都市の成長などにより都市化が比較的早く進展した。独立後、政府の政策表明やレトリックでは農村開発の重視が謳われたが、実際には、都市優先の開発が進められ、都市と農村の所得格差が拡大して、農村から都市への人口移動が加速した。80年代の経済危機と構造調整は、インフレ、雇用の停滞、実質賃金の大幅低下などをもたらし、都市住民の生活に大きな打撃を与え、都市と農村の所得格差は縮小した。このため農村が

¹² UNDP(1997)pp.46-47.

ら都市への人口移動は勢いを失ったが、都市と農村の格差という基本的構図を変えるものではなかった。さらに90年代に入って農業流通の自由化や旱魃などの影響により農業生産が打撃を受け、農村と都市の所得格差が再び拡大している可能性がある。上述の1980年についての二つの推計では、農村の貧困層の割合を80%と59%、都市の貧困層の割合を26%と31%と推計しているの、1991年における、農村88%、都市49%という貧困層の割合と比べると、80年代には都市部において貧困層の増加が著しかったと推定される¹³。表7-1に示した数字では、1991年から1996年にかけて都市部においても農村部においても貧困層の割合がやや減少している。しかし1996年のLiving Conditions Monitoring Surveyによれば、都市部の世帯の36%が過去5年間に生活水準が改善、37%が悪化したと答えているのに対して、農村部では改善したという回答は23%にとどまり、49%が悪化したと判断しており、1990年代には農村部で生活水準が悪化した可能性がある¹⁴。

1991、1993、1996年の調査では、農村部における貧困人口の割合は82%から92%と非常に高い(表7-1)。農村部では住民のほとんどが貧困層だといっても過言ではない。またこれは都市部における貧困人口の割合、45%から49%に比べて2倍近い比率であり、都市と農村の格差は明瞭である。極貧層の割合も都市部では4分の1から3分の1程度であるのに対して、農村部では7-8割に達している。その他の指標で見ても、出生時平均余命が都市部の男44.5歳、女47.6歳に対して、農村部では男40.3歳、女44.5歳(1990年)と3、4歳差があり、成人識字率も都市部73%に対し、農村部45%と大きな差がある。また農村の貧困層は平均して一番近くの学校や保健センターまで徒歩で約1時間かかると言われるように、公共サービスや市場へのアクセスが悪く、これが彼らの能力向上や所得向上の大きな制約になっていると考えられる¹⁵。5km以内に保健施設のある世帯の

割合は、都市部では100%であるが、農村部では52%にすぎない¹⁶。サブサハラ・アフリカでは、全般に保健、教育サービスの都市・農村間格差が大きい、ザンビアはその中でも特に格差が大きい¹⁷。貧困層の4分の3が小規模農民だと言われるが、これも貧困層の多くが農村住民であることに対応している¹⁸。

ただし、長期にわたる経済停滞の結果貧困が広がったために、今や都市部においても人口の半数近くが貧困層であり、貧困が農村部だけに限られた現象ではないことに注意する必要がある。

2-2-2 遠隔地及び孤立地域

ザンビアでは、植民地時代から開発が国土の中央を走る鉄道の沿線地帯を中心に進み、その後も鉄道沿線地帯とそれ以外の遠隔地との格差が続いた。独立後カウンダ政権は、地域間の公正を掲げ、鉄道沿線地帯と遠隔地の格差是正も図ったが、必ずしも成功したとは言えない。

鉄道沿線地帯には首都ルサカとコッパーベルトの諸都市を初め、大都市の多くが含まれるので、鉄道沿線地帯と遠隔地の格差は部分的には都市と農村の格差でもある。しかしながら農村部においても鉄道沿線地帯と遠隔地の格差は大きい。植民地時代の白人移民の農場を起源とする大農場(いわゆる商業農家)のほとんどと市場向け農業を営む中小規模の農家の多くは比較的インフラの整った鉄道沿線地帯にある。これに対して、遠隔地の農民の多くは小規模農民で、農業機械はもちろん、多くの場合役牛も持たず、自給的農業が中心である。

1996年の貧困層の割合を州(Province)別に見ると、北西部州(90%)、西部州(88%)、ルアブラ州(87%)、北部州(87%)と貧困層の割合が高い州は全て西部や北部の遠隔地である。さらに、これらの州では、極貧層の割合も北西部州(80%)、西部州(79%)、ルアブラ州(77%)、北部州(76%)において高い¹⁹。遠隔地のこれらの州では人口の9割が貧困層、8割が極貧

¹³ UNDP(1997)p.46.

¹⁴ CBS(1997)p.12.

¹⁵ *ibid.* p.21.

¹⁶ UNDP(1997)p.33, p.69.

¹⁷ World Bank(1997)p.49.

¹⁸ CBS,(1997)pp.19.

¹⁹ MCDSS(1998b)p.11-12.

層なのである。UNDPの人間開発指数(HDI)で計っても、指数が低いのは、ルアブラ州(0.243)、東部州(0.289)、西部州(0.317)と全て遠隔地の州である(全国平均は0.371)²⁰。また、1996年のLiving Conditions Monitoring Surveyによれば、西部州では61%、東部州では53%の世帯が過去5年間に生活水準が悪化したと答えており、全国平均(45%)と比べてかなり高く、地域格差が拡大している可能性を示している²¹。

このように、鉄道沿線地帯と遠隔地との格差は際だっており、二重構造に近いものがあるが、それぞれの地域の内部での格差や、同一州内での格差も存在する。州の下の行政区分である県(District)を単位に、より細かく見た場合、コッパーベルト以外の全ての州にわたって「孤立地域(isolated areas)」と呼ばれる、交通、市場、自然環境等の点で不利な県が存在している。「孤立地域」は交通網の未発達、市場への遠隔さ、農業生産に対する自然環境の劣悪さ等を基準に特定されたものであり、ザンビアにおける地域格差を理解する上で有効な分類と考えられる²²。

遠隔地や孤立地域には貧困層が集中しており、既存のインフラの配置を前提として経済自由化を進めれば、遠隔地や孤立地域は経済成長から取り残される可能性が高い。

2-3 女性、子供

女性と子供は資源・資産へのアクセス・コントロールや自然・経済環境の変化に対する対応において最も選択肢が少なく、貧困に陥りやすい弱者といえる。女性は依然として生産的資源、資本、融資、教育といった各種の「資産(生産的資産、人的資本、社会的資本)へのアクセス・コントロールが限られており、これらは相互に関連している。例えば、土地や財産を持っていないために、融資へのアクセスが不利になる。もし女性農民が男性農民と同じ量の農業投入財(土地を含む)を投入できれば、ザンビアの農業生産は15%増加するという推計もある²³。90年

代の貧困に関する統計調査では、世帯主が教育を受けていない世帯は貧困層に属する割合が高く、貧困と教育との相関関係が非常に高いことが示されているが、学校教育を受けていない女性の割合は23%で、男性の場合(11%)の2倍に達する。女性の非識字率も42.7%で、男性の22.8%の2倍近い²⁴。

上述したように、女性戸主世帯は最も脆弱な社会的弱者と考えられる。世銀が行った1994年のPoverty Assessment Surveyによれば従属人口(扶養家族)比率の高い女性戸主世帯は平均して非常に貧困である。1991年と1996年の調査では、男性戸主世帯のうち貧困世帯は68%であるのに対して、女性戸主世帯では73%から77%が貧困世帯である。女性戸主世帯の平均年収は男性戸主世帯の半分にすぎない。女性戸主世帯の中でも戸主が寡婦である場合に最も貧困の頻度が高い。これは、夫が死亡した場合の遺産相続において妻や子供が遺産を相続できず、夫の親族が財産をほとんど持って行ってしまふ、いわゆる財産略奪(property-grabbing)の事例が多いことが一因であると考えられる。女性戸主世帯の割合は、1991年の20%から1996年の24%に上昇した²⁵。

ザンビアではAIDSの影響により2000年までに孤児の人口が50万ないし60万人に達し、18歳未満の子供の2割は両親または片親がいないという状況になると推計されている²⁶。

AIDSは若者の福祉も次第に脅かしつつある。彼らの両親や保護者がAIDSの犠牲者となり、彼ら自身もAIDSの犠牲者になってきている。AIDSのために若者が早く世帯主になることになり、そのため学校を中退せざるを得なくなる事態が起きている。

2-4 雇用(失業者とインフォーマル・セクター)

図7-1に見られるように、ザンビアでは、1964年の独立後1970年代半ばまで公式部門の雇用者数は増加したが、1970年代後半以後経済危機の影響で頭打ちとなった。さらに1992年以降になるとMMD政

²⁰ UNDP(1997)p.41.

²¹ CBS(1997)p.11.

²² JICA内部資料

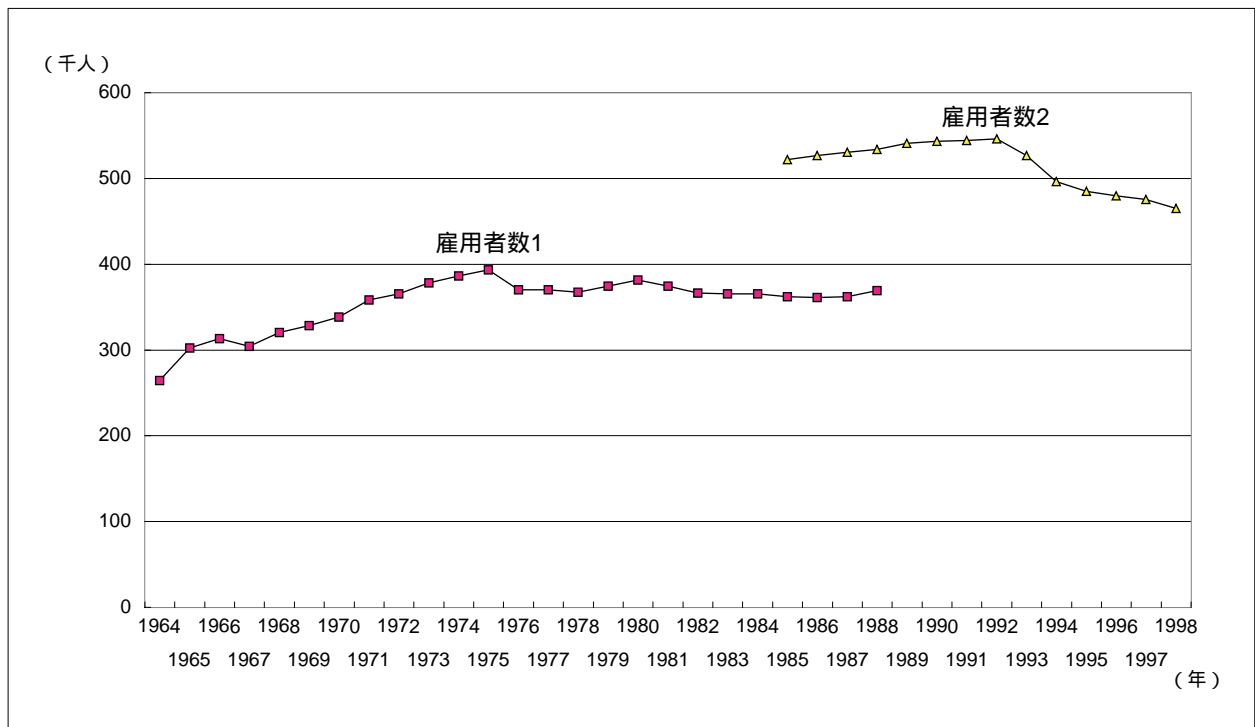
²³ Blackden & Bhanu(1999)p.20.

²⁴ UNDP(1997)p.22, p.43, p.51.

²⁵ MCDSS(1998b), UNDP(1997)p.32, p.51.

²⁶ MCDSS(1998b), UNDP(1997)p.18.

図7 - 1 ザンビアの公式部門雇用者数の推移



注：1998年は暫定値。

出所：雇用者数1：National Commission for Development Planning(1989)p.66., O Neil, H. *et al*(1987)p.180, World Bank(1994)Table 2.2.
雇用者数2：CSO(1994)(n.d.a)(n.d.b)

権によって本格的な構造調整と経済自由化が実施された結果、公式部門の雇用者数は絶対的に減少するようになる。公式部門の雇用者数は1992年の54万6,000人から1998年には46万5,000人へと実数で8万人、率にして15%も減少した。1980年代に公式部門の雇用者数が停滞するようになると、人口(従って労働力人口)が急増している状況の中では、公式部門の雇用者になれない人口が急増することになり、それはインフォーマル・セクター就業者、失業者、農村の小規模農民の増加となって現れた。失業率は1986年の18%から1991年には25%に上昇した²⁷。さらに、1990年代にはいと、国营企業の民営化・解体、公共部門の合理化による人員整理、早期退職等で公式部門の職を失う人々が出現するようになった。彼らは' new poor 'とも呼ばれるように、多くの場合貧困層に加わるようになった。

80年代以降、公式部門の雇用の停滞、公式部門の

実質賃金の減少によりインフォーマル・セクターが拡大してきた。70年代には都市の就業人口の2割程度がインフォーマル・セクター就業者であったと推定されるが、80年代半ばにはその割合は3割程度に上昇したと見られる²⁸。1997年の時点では、全国で公式部門の雇用者数47万5,000人に対してインフォーマル・セクター就業者が68万6,000人と就業者数ではインフォーマル・セクターが公式部門を上回った²⁹。インフォーマル・セクターのほとんどは商業を中心とする小規模な自営業で、所得水準は低く、不安定であるので、貧困層が多いと考えられる。

各種の調査から公式部門では男性が多いのに対して、インフォーマル・セクターでは女性が多数を占めていることが明らかである。例えば、1992年にルサカ市のチャワマ居住区(compound)で行われた調査では、男性就業者の3分の2は公式部門で雇用されているのに対して、女性の場合は8割がインフォー

²⁷ UNDP(1997)p.24.

²⁸ 児玉谷史朗(1998)pp.112-113.

²⁹ MFED(1999)p.24.

マル・セクターに就業しており、女性の就業場所はほぼインフォーマル・セクターに限られると言えるほどである³⁰。しかもインフォーマル・セクター内部での男女間の所得格差が大きく、同じ1992年のチャワマの事例では女性は男性の半分の所得しかなかった³¹。したがって、都市部ではインフォーマル・セクター就業者の貧困の問題は、女性の貧困の問題だとも言える。

3. 貧困に関する政策、計画

3-1 構造調整の社会的側面

1990年に政府は構造調整の社会的側面として、「社会行動計画1990-1993年(Social Action Programme 1990-1993)」を策定、公表した。この行動計画は、構造調整の悪影響として貧困層や弱者が経験する困難を緩和することを目的としたものである。貧困層が短期的に社会サービスと雇用機会を得られるようにし、基本的インフラの修復を重視した。内容的には、保健と栄養、教育、上下水、道路、市場、公共事業による雇用創出、小企業の振興であった。

資金は全面的にザンビア政府財政から支出され、国家開発計画委員会(National Commission for Development Planning: NCDP)の社会行動計画調整官が管理した。関係省庁や各種組織を調整するために、関係省庁、援助機関、NGOの代表で構成される運営委員会が設置され、またセクターごとにワーキング・グループが設立された。

社会行動計画は、いくつかの困難に直面した。すなわち、貧困緩和戦略の策定や受益者の絞り込みに必要な統計データが不足、1991年の総選挙のために政治的に利用されたという批判があった、政府財政の資金が十分でなかったために、政府資金だけでプロジェクトを維持することができなかった³²。

MMD政権に移行してからの、「新経済復興計画(New Economic Recovery Programme: Economic and Financial Framework 1992-1994)」では、構造調整の社会的側面を説明した‘Social Dimension’の項目で、保

健、初等教育、小農支援、食糧援助の効率的利用、社会行動計画の継続、社会復興基金(Social Recovery Fund)とマイクロ・プロジェクト(Microprojects Programme)によって地域社会主体の小規模・労働集約的公共事業を実施すること等が表明された。

3-2 マイクロ・プロジェクト

3-2-1 マイクロ・プロジェクト

マイクロ・プロジェクトは、1987年にEUの援助で設立された。国家開発計画委員会(NCDP)内に置かれたマイクロ・プロジェクト係(Micro-Projects Unit)が管理を行う。地域社会が計画、実施する単純で小規模なプロジェクトを支援する。地域住民が自ら組織化して、プロジェクト委員会を結成し、企画書を作成し、資金援助を申請する。プロジェクト委員会は、プロジェクトの実施に責任を持つ。県(District Council)と州企画係(Provincial Planning Unit)が各地域社会のプロジェクト委員会が申請した企画書を一次審査する。県や州の開発優先順位に合致しているか、すでに行われている活動と重複しないか、維持することが不可能な経常費用がかからないかなどをチェックする。次いで、企画書はルサカにあるマイクロ・プロジェクト係に送られ、マイクロ・プロジェクト事業運営委員会(Micro-Projects Program Steering Committee)で審査される。同運営委員会は、NCDPの経済協力担当事務次官(Permanent Secretary of Economic Cooperation)が議長を務め、保健省、教育省、大蔵省の代表とEUの代表で構成される。プロジェクトの期間に関わりなく、マイクロ・プロジェクト係は2回モニタリングを行う。1991年前半までの時点で184件のプロジェクトが承認された³³。

3-2-2 社会復興プロジェクト

IDAが融資したプロジェクトである。構造調整の実施期間中に貧困層を保護するために、地域社会が企画するプロジェクトを支援する。小規模、単純で、地域で考え出されたマイクロ・プロジェクトで通常、

³⁰ World Bank(1994)。

³¹ Moser, C. O.(1996)p.33。

³² Bamberger, M. *et al.*(1996)。

³³ *ibid.*

表7-3 ザンビアの貧困関係の計画

全 体	National Poverty Reduction Strategic Framework(1998)	National Poverty Reduction Action Plan 1999-2004(1998)	貧困層に有利なマクロ政策、農業・農村開発、インフラの提供、都市の零細企業とインフォーマル・セクター、人的資源の開発、貧困関連事業の調整・モニタリング・評価
構造調整の社会的側面		Social Action Programme 1990-1993 (1990)	貧困層や社会的弱者に対する構造調整の悪影響を緩和。貧困層に対する社会サービスと雇用機会の提供、基本的インフラの修復。保健と栄養、教育、上下水、道路、市場、公共事業による雇用創出、小企業の振興
保 健	Health Reform Policy (1992)	National Health Strategic Plan*(3 カ年戦略毎年改訂)	費用対効果の高い基礎的保健サービスの公平な提供、Districtを単位とした分権化、Districtレベルのサービス提供能力向上、モニタリング・評価の強化
教 育	Educating our Future: National Policy on Education(1996)	BESSIP* ph.1 1999-2002	全ての子どもたちに良質の基礎教育、就学率向上、男女格差・地域格差の是正
女 性	National Gender Policy	Strategic Plan for the Advancement of Women in Zambia, 1996-2001(SPAW) (1996)	女性に対する貧困の負担の軽減と資源へのアクセスの強化、教育訓練へのアクセスの男女格差の解消、保健へのアクセスの不平等除去、権力・意志決定の男女不平等是正、女兒の権利促進
子 供		National Plan of Action for Children(NPAC) (1994)	・乳幼児死亡率の引き下げ。・妊産婦死亡率の半減。・合計特殊出生率引き下げ。・初等教育就学率を100%に。・成人非識字率を12%に引き下げ(特に女性)。・5歳以下の子供のケア、教育を拡大。・子供の栄養不良を25%削減。・清潔な水を利用可能な人口を農村の50%、都市の100%に。・家族福祉の改善、ストリート・チルドレンの数の削減。孤児、障害児に対する支援。子供の虐待を減らす。女性の福祉と地位の向上。

出所：筆者作成。

保健、栄養、教育、経済インフラに関するものを支援する。持続性と住民参加を確保するために、地域住民が労働、材料、現金等を提供することが求められる。プロジェクト選定の基準は以下の通り。セクター戦略と合致、低費用(4万ドル未満)、管理行政が簡単、地域社会が発意し、主催すること、住民の貢献(労働、材料、現金)、貧困層や弱者が受益者。

ザンビア側の制度の弱さと実施が遅れる可能性を考慮して、社会復興プロジェクトはマイクロ・プロジェクト系の管理するマイクロ・プロジェクト事業に統合された。マイクロ・プロジェクト事業と社会復興プロジェクトは経理と現場の運営管理が統合されている。

マイクロ・プロジェクトは、首都ルサカで管理しているので、各プロジェクトを頻繁にモニターするのが困難である。世銀は、モニターが十分でないことを懸念し、評価・プロジェクト選定基準を改善す

る必要を主張した。プロジェクトに対する地域住民の反応をよくするために field offices を設けている。新規プロジェクトの評価に当てる時間を十分にとって適切なプロジェクトを選択することに重点を置くか、進行中のプロジェクトのモニタリングに時間をかけてプロジェクトの適切な実施を図ることを重視するかという問題が、プロジェクト運営上のジレンマとして起こった³⁴。

3-3 貧困削減戦略枠組みと貧困削減行動計画

3-3-1 貧困削減戦略枠組み

1998年5月に政府は「貧困削減戦略枠組み(National Poverty Reduction Strategic Framework)」を策定した。同枠組みの結論部分では、「貧困削減問題をザンビアの持続可能な開発にとって最重要の課題とするようザンビア政府は努力する」と述べている。ザンビア政府が1999年5月にCG会議に提出した、政府の政

³⁴ *ibid.*

策についての報告書³⁵では、「貧困削減戦略枠組み」は、セクター投資計画(SIPs)及びその他の貧困削減の努力を統括する計画と位置付けられている。

同戦略は、戦略として次の5つを掲げた。

農業と農村開発を中心にすそ野の広い経済成長を達成

物的インフラの提供

都市の零細企業とインフォーマル・セクターの生産性向上

人的資源の開発

貧困削減関連の事業と活動の調整、モニタリングおよび評価

3-3-2 貧困削減行動計画

1998年12月には、貧困削減戦略枠組みを基に、貧困削減を実施する5ヵ年計画として「貧困削減行動計画(National Poverty Reduction Action Plan 1999-2004)」が策定された。同計画は、目標として、貧困層の割合を70%から50%に削減する。NGO、民間によるものを含め、全ての貧困削減プログラムを調整する。貧困削減プログラムの効果をモニタリングし、評価する、という3点を掲げた。

貧困削減行動計画は、戦略枠組みを若干修正して、次の6つの主要領域から構成される。

貧困層に裨益するマクロ経済政策

農業・農村開発。農民が市場、インフラ、情報を利用できるようにし、市場への参加を促進する措置を講じる。また女性の時間の配分に対する構造的制約を除去することを特に重視する。具体的には、土地に対する権利の拡充(特に女性)、融資、農業研究・普及指導の改善、農業の多角化、農村のインフラ整備等である。

物的インフラの提供。道路、橋、運河、通信網、電力、教育・保健施設、上下水道、農産物市場、農産物貯蔵施設等のインフラの提供である。農村道路の建設・維持を労働集約的方法によって行い、インフラ建設・維持にあたって住民参加を確保することになっている。

都市の零細企業とインフォーマル・セクター。インフォーマル・セクターと零細企業に対する規制撤廃、及びこれらを支援するインフラやサービスの充実により、インフォーマル・セクターと零細企業の生産性向上をはかる。都市計画区域外の居住地の土地・住宅の権利を保障すること、融資、市場情報、技能訓練の提供などが挙げられている。

人的資源の開発。教育、技能訓練、職業訓練、保健施設利用の拡大。具体的には、サービス提供の地方分権化とNGO・民間への委譲、セーフティ・ネットの強化、対費用効果の高いプライマリー・ヘルス・ケア、人員整理された離職者に対する入植計画等である。

貧困削減関連の事業と活動の調整、モニタリング、評価。地域開発・社会サービス省の能力向上。同省は全ての貧困削減、緩和事業を調整することになっている。貧困削減活動を2年に1度見直す。

地域的に見ると、の農業・農村開発は農村地域対象、の零細企業とインフォーマル・セクターは都市部対象、インフラの提供、人的資源の開発は農村、都市の両方対象ということになる。貧困削減戦略及び同行動計画は、市場の力を重視し、小規模農民や零細企業、インフォーマル・セクター就業者が市場に参加することを促進し、それを通じて彼らの貧困を解消することを目指していると言えよう。そして市場への参加を促進するために、インフラを提供し、市場やインフラへのアクセスを拡大し、人的資源の開発によって貧困層が市場に参加する能力を高めるという構図になっている。

また貧困削減行動計画では貧困層主体の自助努力を重視し、これに対する支援を行うとしている。

貧困削減行動計画は、計画中の5年間に240万人を貧困から脱却させるとしている。そのためには、これらの貧困層の所得を12億USドルから18億USドル引き上げる必要がある³⁶。

³⁵ Government of Zambia(1999)。

³⁶ *ibid.*

3-4 女性・ジェンダー分野の計画

3-4-1 ジェンダーと開発局

UNIP・カウンダ政権時代の1986年にNCDP内に「開発と女性係」(Women in Development Unit)が設置された。開発と女性係はその後1988年に開発と女性課(WID Department)に昇格したが、さらに開発と女性課の地位を引き上げ、影響力を増大させるために、1996年にNCDPから内閣官房(Cabinet Office)に移動し、「ジェンダーと開発局」(Gender in Development Division)に再編された。ジェンダーと開発局は、内閣官房にある4つの局の一つで、内閣官房は全ての政府機関の政策調整をしていることから、機構上は同局の政策への影響力は増大したことになる。しかし政府の中枢に近い反面、政府への批判を伴うような啓蒙活動などには制限があり、NGOの一部からは中央集権的で地方や草の根に到達するような活動をしていないという批判もある。

ジェンダーと開発局の役割は、全ての開発計画、事業、戦略にジェンダー配慮を取り入れ、ジェンダー関連の活動を調整することである。また、政府の各部局に対してジェンダーと開発に関する技術的助言や指導をすること、女性の地位向上を支援すること、教育・広報、もその任務である。ジェンダーと開発局は、ジェンダー問題を国の開発過程に統合する指針として、「国家ジェンダー政策」(National Gender Policy)を策定した³⁷。

3-4-2 女性の地位向上戦略計画

北京女性会議の後、北京行動綱領(Beijing Platform for Action)を効果的に実施するために、ザンビア政府、NGO、援助機関は1995年12月に女性の地位改善のための枠組みを作成した。これが「女性の地位向上戦略計画1996-2001年」³⁸である。同計画は、女性の地位向上のために次の5つを優先事項として挙げている。長期化し増大している女性に対する貧困の負担を軽減し、女性の資源へのアクセスと経済への参加を強化する、教育訓練へのアクセスの男

女格差の解消、保健へのアクセスの不平等除去、権力・意志決定における男女不平等の是正、女児の権利促進。

3-5 子供、青年

3-5-1 子供

子供に関しては、1993年に「国家子供計画(National Plan of Action for Children)」が策定され、1994年8月に閣議了承された。母子保健、基礎教育、食糧安全保障、栄養、排水などを規定している。セクター間の連携、プログラム運営枠組み、モニタリングについても規定している³⁹。

国家子供計画は、2000年までの達成目標として以下を掲げている。

- ・ 乳児死亡率を108から65に、5歳未満児の死亡率を192から100に引き下げる。
- ・ 妊産婦死亡率を半減させる。
- ・ 合計特殊出生率を6.5から5.4に引き下げる。
- ・ 初等教育就学率を100%にする。
- ・ 成人非識字率を1990年の25%から12%に半減させる(特に女性)。
- ・ 地域社会主体を中心とする、5歳以下の子供の保育、教育等を拡大する。
- ・ 子供の栄養不良を25%削減する。
- ・ 清潔な水、衛生的な下水を利用可能な人口を農村の50%、都市の100%にする。
- ・ 家族福祉の改善、ストリート・チルドレンの数を削減。孤児、障害児に対する支援。子供の虐待を減らす。女性の福祉と地位の向上⁴⁰。

3-5-2 青年

青年については、「国家青年行動計画(National Programme of Action for the Youth)」が策定されている。同計画により、15歳から25歳の青年を対象に2002年までに1万7,000人に技能訓練を行うことが計画されている。同計画の一部として「青年開発基金(Youth Development Fund)」が1992年に設立され

³⁷ ZARD(1998)p.21., MCDSS(1998b)

³⁸ Government of Zambia(1995)

³⁹ MCDSS(1998b)

⁴⁰ MCDSS(1999a)

た。これは青年が起業資金を調達できるようにマイクロ・クレジットを融資するものである⁴¹。

3-6 農村開発

農業開発については、農業セクター投資計画 (Agricultural Sector Investment Programme: ASIP) が策定されている。また上述したように、「国家貧困削減戦略枠組み」及び「国家貧困削減行動計画」では、農業と農村開発を中心に裾野の広い経済成長を達成することが貧困削減の主要目標の一つとして掲げられている。

ザンビア政府が1999年のCG会議に提出した報告書では、政府の農業政策の第1目標は小農によるより効率的な農業生産の促進であり、そのために、以下の目標をあげていた。

農業生産の多角化を促進し、旱魃に対する耐性を高める。

小農の投入財へのアクセスを改善する。

応用研究と普及指導の分権化を通じてより効果的な農業技術指導サービスを提供する。

農村道路などのインフラの改善。農村金融の振興。普及指導と農村のインフラ開発により遠隔地の農民を支援する⁴²。

3-7 貧困関連対策、事業

上述したような、貧困削減・緩和の計画、政策に加え、以下のような貧困対策事業が行われている。

(1) 公的福祉支援計画

「公的福祉支援計画 (The Public Welfare Assistance Scheme: PWAS)」は、政府 (地域開発・社会サービス省の社会福祉局) が運営し、政府の予算でまかなわれる。弱者に対する経済改革の悪影響を緩和するためのソーシャル・セーフティ・ネットの主要なものである。純粹の福祉事業で、「究極のセーフティ・ネット」とも呼ばれる。他の方法では救済できない極貧層に対して、食糧、住居、医療費、教育費などを移転する。受給者は、孤児、障害者、高齢者、AIDS

患者などである。資金不足のため、受給者が限られていると言われ、受給者は総人口の2%程度である。1998年には申請者約12万8,000人に対して受給者は約1万5,000人、1997年には申請者約13万9,000人で受給者約3万8,000人であった。資金不足で受給者が限られている一方で、政治家などつながりがある者が受給者に選ばれているという批判もある。

1995年にPWAS内に「保健医療費計画 (Health Care Cost Scheme)」が設置された。これは保健改革の一環であり、保健省との共管事業である。医療費を支払う能力のない貧しい層に医療費を移転する。

政府は老人ホームを運営するほか、NGOや教会等が運営する老人ホーム、障害者施設、孤児院、AIDS患者の施設等に財政支援をしている⁴³。

(2) 貧困対策公共事業

food-for-workを通じて貧困層に一時的雇用を与える公共事業としては、次の2種類がある。「栄養不良対策事業 (Programme against Malnutrition: PAM)」は、旱魃や洪水の被害に遭った住民に公共事業での労働を通じて食糧を提供する。「都市自助事業 (Programme Urban Self-Help: PUSH)」は、都市周辺部で道路、学校、保健所、トイレ、排水溝などを建設する公共事業を通じて都市貧困層に食糧を提供するものである。6県と23の都市居住区 (compound) で実施されている。

これらのプログラムの参加者のほとんどは女性であり、女性貧困層に対する対策の意味もある。PUSHは女性に対する技能訓練事業も実施している。これらのプログラムによって学校や保健所の建設、改修を行うことで社会セクター開発ともなっている⁴⁴。

(3) マイクロ・クレジット

政府はNGOなどと協力して貧困層の生産性向上や収入創出活動のためにマイクロ・クレジットを提供している。以下のような、基金や組織がある。

- ・ Micro Bankers Trust (1996年設立。貧困層、特に女性が対象)

⁴¹ MCDSS (1998a), MCDSS (1998b), UNDP (1997) p.57.

⁴² Government of Zambia (1999)

⁴³ MCDSS (1998a), Government of Zambia (1999), UNDP (1997) pp.56-58.

⁴⁴ Government of Zambia (1998b), UNDP (1997) p.57.

- ・ Youth Development Fund(1992 年設立、National Programme of Action for the Youth の一部)
- ・ The National Trust for Disabled(1994 年設立、障害者に融資を行う回転基金)
- ・ The Hammer Mills Project(1993 年設立)
- ・ Rural Investment Fund(ASIP の一部)

Micro Bankers Trustは地域開発社会サービス省が設立資金を拠出した。運営はNGOの7団体が行き、これらのNGOにEUが援助している⁴⁵。

(4) ソーシャル・セーフティ・ネット調整委員会

ソーシャル・セーフティ・ネット調整委員会 (National Social Safety Net Coordinating Committee)は、労働・社会保障省(Ministry of Labour and Social Security)の下に置かれ、Future Search と連携している。公共部門の合理化で人員整理された退職者に所得創出活動や市場に関する技術を提供する⁴⁶。

4. 課題

ザンビアでは国民の7割が貧困で、長期間にわたって社会指標が悪化するなど、貧困が深刻で広範であるので、貧困対策は緊急かつ最優先の課題である。また、ザンビアの貧困問題は、全般的な発展水準の低さ、長期の経済停滞、過去の経済開発に伴う歪み、経済自由化に伴う問題から起因する複合的なものであり、貧困の様相も多面的である。従って貧困対策も総合的でなければならず、複数のセクターを横断し、様々な手法を適切に組み合わせるなどの配慮が必要となる。貧困問題が深刻、多岐にわたるのに対して、政府や市民社会の資源は限られている。限られた資源を貧困対策に有効に投入するためには、貧困層を正確に特定して支援対象を絞り込み(ターゲティング) 貧困対策の重複や無駄をなくすために調整を行い、また貧困対策の有効性、適切性を常にモニターし、評価する必要がある。ターゲティングのためには貧困の実態を調査する必要があり、貧困対策のモニタリング・評価のためには貧困対策の影

響・効果の調査が重要となる。

ザンビアでは、80年代末頃から構造調整の社会的側面という形で貧困対策が始められ、調整の負の影響を受けた人々を対象としていたが、90年代前半に貧困の実態に関する各種調査が行われ、それを受けて90年代末に総合的な「貧困削減戦略枠組み」と「貧困削減行動計画」が策定された。同枠組みでは貧困削減はザンビアの開発にとって最重要の課題とされ、同枠組みはセクター投資計画及びその他の貧困削減の努力を包括する計画と位置付けられた。このように、貧困の実態に関する調査を経て、総合的な貧困削減計画が策定され、貧困対策が開発の最優先の課題と位置付けられるに至ったことは、先に述べた観点から望ましいことであり、重要な成果といえる。

しかしこの総合的な貧困削減計画を実施に移せるかどうか、それが所期の効果をあげられるかが課題となる。貧困削減計画の実施には、政府のコミットメントの継続、政府財政と援助資金の配分、計画の調整、モニタリングを行う地域開発・社会サービス省の能力強化などの条件が必要である。

5. 援助の課題および日本の援助

開発援助委員会(DAC)が1996年に策定した「新開発戦略」では、人々の生活の質の向上を開発の目的として設定し、2015年までに貧困人口の割合を半減させることなど社会開発上の具体的な目標を掲げた。1999年8月に日本政府が公表した「政府開発援助に関する中期政策(以下、中期政策)も、この「新開発戦略」の目標を念頭に置いて策定された。中期政策では、重点課題の第一として「貧困対策や社会開発への支援」を挙げ、具体的分野として基礎教育、保健医療、WID/ジェンダーが取り上げられている。

ザンビアの開発課題として貧困対策が中核的位置を占めている状況からしても、日本の政府開発援助の重点課題の第一が貧困対策・社会開発であることからしても、貧困対策・社会開発が今後日本の対ザンビア援助の中心となるべきであろう。

貧困・社会開発の援助にあたっては、ザンビア側

⁴⁵ MCDSS(1998a), MCDSS(1998b), UNDP(1997)p.57.

⁴⁶ MCDSS(1998a), MCDSS(1998b).

が包括的な貧困削減の戦略枠組みおよび行動計画をすでに策定しており、この枠組み、行動計画に沿って援助も行われるべきであろう。この枠組み、行動計画では、農業・農村開発、インフラ、都市の零細企業とインフォーマル・セクター、人的資源の開発、貧困削減事業の調整・モニタリング・評価が重点領域とされており、これらの中には、日本の援助が貢献できるものも多いと思われる。

貧困対策・社会開発への支援における具体的な形態・方法として、中期政策は、次の点を重視している。

- ・ 開発途上国自身が貧困緩和に向け総合的に取り組めるよう政策立案・実施能力の強化を支援し、経済成長の成果が広く貧困層にも裨益するような制度構築等のソフト面の協力を重視。
- ・ WID/ジェンダー、職業訓練・雇用機会の創出、マイクロ・クレジットの活用等、分野を横断する総合的な取り組みや地域社会に密着した住民参加の手法を重視。
- ・ 地域間格差是正のため、農林水産業の振興、地方産業の育成を支援するとともに、地域の生活環境等の整備や住民組織の育成も重視。

以上、ザンビア側の貧困削減計画と日本側の援助政策の双方に鑑み、具体的には、以下のような例が考えられるであろう(ただし保健医療、教育については第9章、10章の分析・提言との重複を避けるためここでは除く)。

- ・ 「貧困削減行動計画」で中心的役割を果たす地域開発社会サービス省やWID・ジェンダー分野の中心となるジェンダーと開発局の能力強化の支援
- ・ 農村の女性グループに対するマイクロ・クレジット、職業訓練、農業支援
- ・ 都市の零細企業、インフォーマル・セクターに対する支援
- ・ 農村及び都市低所得層居住地域での給水、トイレ改善、公衆衛生、収入創出事業の支援
- ・ 地域間格差是正のための政策立案・実施の支援
- ・ 貧困対策・社会開発に取り組むNGOに対する支援
- ・ 合理化、人員整理による離職者に対する職業訓

練等の支援

日本のこれまでの対ザンビア援助の経験、継続性・発展を考慮すると、例えば、ルサカ市のジョージ居住区(George compound)における給水事業の経験を発展させて、同地区やその他都市低所得者居住地域での給水、トイレ改善、公衆衛生、収入創出事業支援、インフォーマル・セクター支援等を総合的に行うといったことが考えられる。また草の根無償については、貧困対策・社会開発援助の一環と位置付け、貧困対策、貧困援助との整合性をはかった上で、選定基準、優先順位を決めることが必要となる。また貧困対策援助においてNGOの役割は重要なので、開発福祉支援事業の導入も検討対象となろう。

「貧困削減戦略枠組み」と「貧困削減行動計画」は、「セクター投資計画(SIP)」をその構成上的一部分としているので、日本が貧困対策援助を実施する場合には、SIPにどのように対処するのが問題となる。

参考文献

- 外務省(1999) 「政府開発援助に関する中期政策」
- 児玉谷史朗(1998) 「ザンビアにおける経済危機と都市インフォーマル・セクター」池野旬・武内進一編『アフリカのインフォーマル・セクター再考』アジア経済研究所
- Bamberger, M., Yahie, A. M. & Matovu, G. (eds.) (1996) *The Design and Management of Poverty Reduction Programs and Projects in Anglophone Africa: proceedings of a seminar sponsored jointly by the Economic Development Institute of the World Bank and the Uganda Management Institute.* World Bank: Washington D.C.
- Blackden, C. M. and Bhanu, C. (1999) *Gender, Growth and Poverty Reduction: special program of assistance for Africa, 1998 Status report on poverty in Sub-Saharan Africa,* World Bank technical paper No.428, World Bank: Washington D.C.
- Central Bureau of Statistics(CBS) (1997) *Welfare and Poverty in Zambia:* Lusaka.
- Central Statistical Office(CSO) (1987) *Lusaka Urban*

- Labour Force Survey 1985*: Lusaka.
- Central Statistical Office(CSO)(1994) *Quarterly Employment and Earnings Survey 1992-1993*: Lusaka.
- Central Statistical Office(CSO)(1997) *The Evolution of Poverty in Zambia, 1991-1996*.
- Central Statistical Office(CSO)(n.d.a) *Quarterly Employment and Earnings Survey 4th Quarter 1994*: Lusaka.
- Central Statistical Office(CSO)(n.d.b) *Quarterly Employment and Earnings Survey 1st Half 1995*: Lusaka.
- Government of Zambia(1990) *Social Action Programme 1990-1993*: Lusaka.
- Government of Zambia(1998) *National Poverty Reduction Strategic Framework*.
- Government of Zambia (1999) *Economic Growth with Equity: policies of the government of the Republic of Zambia (Report presented to the Consultative Group Meeting for Zambia convened for 26th to 28th May, 1999 in Paris)*.
- Ministry of Community Development and Social Services (MCDSS)(1998a) *National Poverty Reduction Action Plan 1999-2004*: Lusaka.
- Ministry of Community Development and Social Services (MCDSS)(1998b) *National Poverty Reduction Strategic Framework*: Lusaka.
- Ministry of Finance and Economic Development(MFED) (1999) *Economic Report 1998*: Lusaka.
- Ministry of Finance (1992) *New Economic Recovery Programme: Economic and Financial Framework 1992-1994*: Lusaka.
- Moser, C. O. (1996) *Confronting Crisis: a comparative study of household responses to poverty and vulnerability in four poor urban communities*. World Bank: Washington D.C.
- National Commission for Development Planning(1989) *New Economic Recovery Programme: Fourth National Development Plan 1989-1993*: Lusaka.
- OECD/DAC(1996) *Shaping the 21st Century. The Contribution of Development Co-operation*.
- O 'Neil, H. *et al.* (1997) *Transforming a Single-Product Economy: An Examination of the First Stage of Zambia 's Economic Reform Program, 1982-86*. Economic Development Institute: Washington, D.C.
- Strategic Plan for the Advancement of Women in Zambia, 1996-2001: SPAW.
- UNDR(1993) *Zambia Human Development Report 1993*: Lusaka.
- UNDR(1997) *Zambia Human Development Report 1997*: Lusaka.
- UNICEF Zambia(1998) UNICEF/GRZ Programme of Cooperation for Women and Children: 1997-2001. UNICEF: Lusaka.
- World Bank(1994) *Zambia Poverty Assessment, 5 volumes, Human Resource Division, Southern Africa Department, Africa Regional Office, Report No. 12985-ZA*.
- World Bank(1997) *Taking Action to Reduce Poverty in Sub-Saharan Africa*. World Bank: Washington D.C.
- World Bank(1999) *Zambia Country Assistance Strategy, 1999*.
- ZARD(1998) *Strengthening the Institutional Mechanisms for the Implementation of the Beijing Commitments*.

第8章 環境

児玉谷 史朗(一橋大学)

1. 現状

1-1 ザンビアの環境問題の特徴

1-1-1 環境に対する認識

ザンビアは植民地時代以来、長年開発上のフロンティアと見られていたために、政策の立案において環境問題は十分に考慮されてこなかった。ザンビアは開発が進んでおらず、希少な人口や未発達の前経済活動に対して土地や自然資源は豊富にあるという見方が支配的であり、自然資源・環境の利用者・管理者がこのような楽観的な見方を共有していた。しかし、ザンビアには深刻な環境問題が存在するという認識が必要である¹。(近年になって、「ザンビアは、水、土地、森林などが豊富にあるが、近年これらの自然資源に対する圧力が増加している²」という評価のように、環境問題の重要性に対する認識が高まってきた。

1-1-2 二つの環境問題

ザンビアでは、次の二つの異なる環境問題が併存している。

(1) 貧困と環境

貧困と環境の悪循環は、アフリカを中心とする貧困国に共通する問題である。すなわち、貧困層が貧困故に環境を破壊し、逆に、環境悪化が貧困層に打撃を与える。貧困層は、貧困故に環境悪化の影響を受けやすい。

例えば、移動耕作的な、粗放的土地利用が中心のため人口増加に伴って農地拡大による森林伐採が起きやすい。天水依存農業で、旱魃などの影響を受けやすく、他に現金獲得機会が少ないために、凶作の

時は農民が現金獲得のために炭焼きを行い、森林破壊が起こる。森林破壊の結果、薪の調達が困難になり特に女性の労働負担が増大する。また土壌の劣化や保水力の低下となって農業生産に悪影響が及ぶ。

第7章で述べたように、ザンビアの貧困問題は複合的であり、全般的な社会経済発展水準の低さに加えて、長期の経済停滞の結果あるいは経済自由化・市場経済への移行に伴って起きる貧困がある。構造調整、経済自由化が環境に与える影響も大きい。いわゆる「環境と構造調整との関係」(environment-adjustment linkage)である³。例えば、農業自由化によって化学肥料の価格が上昇したため、小規模農民は化学肥料の投入を削減、停止して、耕作面積拡大による生産維持を図ろうとする。その結果、農地拡大による森林破壊が生じる。また経済危機による都市での雇用機会の停滞、実質所得の低下は、農村での人口増加率を上昇させ、農地拡大が森林破壊を加速する。実質所得の低下や所得機会の減少に直面して人々は他の所得獲得機会を求め、これが自然資源に依存する度合いが高いために環境悪化を引き起こしやすいのである⁴。

他のサブサハラ諸国同様、ザンビアも人口増加率が高い。高い人口増加率は貧困の結果であるが、同時に高い人口増加率が土地や資源に対する圧力を強め、環境悪化を引き起こす。

(2) 鉱工業、都市化と環境

もう一つは、工業化、都市化に伴う公害的環境問題である。工場による公害、都市住民の出すゴミ、汚水などによる水質汚濁や大気汚染といった環境問題である。これはどちらかというと工業化・都市化の進んだラテンアメリカや急速な工業化が進展したアジア地域に多く見られる。しかしザンビアでもこの

¹ Reed, D. (ed.) (1996) p.131, Theo, D.D. & Chabwela, H.N. (1999) 一例を挙げると、ザンビアの開発や農業について書かれた論文や国際機関の報告書では、しばしば「ザンビアには土地が豊富にあり、耕地として利用できる土地のごく一部しか使われていない。これは主に従来の経済政策、農業政策の誤りによるものであり、農業の潜在力は大きい。」との記述が見られる。(World Bank (1995) p.2.)

² IMF (1999)

³ Reed, D. (ed.) (1996) p.134.

⁴ *ibid.* p.141.

種の環境問題は深刻である。これは、ザンビアが植民地時代以来鉱業中心の経済発展をしてきたことによる。鉱業部門自体が各種の環境問題を引き起こしてきただけでなく、鉱業の発展による都市化の進展や関連工業の発達が進化、工業化に伴う環境問題を引き起こした。独立後は銅鉱業を基盤として、都市中心の開発が行われ、工業部門が拡充された。

植民地時代以来ザンビア経済の中心である銅鉱業は、環境破壊をもたらしてきた。露天掘りなどの銅採掘過程で地表面が変化し、銅鉱山が坑道、発電、溶解炉等のために木材や木炭をかなり利用してきたことがコッパーベルト周辺の森林破壊の原因となってきた。また銅鉱山の操業に伴って水や土壌も汚染された。チンゴラ鉱山では数千リットルの鉱山廃水がカフェ川に直接排水された。精錬過程で大気汚染も起きた⁵。

1-1-3 環境悪化の原因と影響

(1) 環境悪化の原因

環境悪化の原因として、まずザンビアでは、経済開発も国民の生存も元手として鉱産物、森林、土地、湖、野生生物などの自然資源に大きく依存していることが挙げられる。これは自然収奪的な経済構造ということであり、全体的な経済発展水準や技術水準の低さによる。

またすでに述べたように、貧困な農村住民による資源の過剰利用が環境悪化をもたらす。農村住民の多くは貧困で選択肢が限られているので、資源が悪化するまで使い続ける。その結果、森林破壊、動物の減少や魚の乱獲などが起きる。

さらに、環境問題に対する理解不足、行政能力の弱さ、法的枠組みの弱さ、自然の持続可能性を確保してきた伝統的慣行の崩壊、などによって自然資源の管理が不適切になっていることが環境悪化の原因となっている。資源管理を担当する行政が資金と人材、設備の不足が原因で、政策の実施や法の執行ができないという状況がある。また調査や研究も不十

分なことが多い。地域住民の参加が保障されていないために、住民が主体となって自然資源を利用しつつ環境を保全することができない⁶。

(2) 環境悪化の影響

生物多様性の保持などの観点から環境の保全は必要であるが、環境が適切に管理・保全されなければ発展の持続可能性が損なわれる。また上述のように、環境悪化は貧困層の生活に悪影響を与え、貧困と環境悪化の悪循環を引き起こす。

環境悪化の影響は、農業生産性の低下、水産資源の枯渇、観光資源の枯渇、労働者の健康の悪化などを招き、環境悪化の対策が行われないと経済発展や貧困削減に悪い影響を与える。森林破壊は土壌の悪化や保水力の低下を招き、これが今度は農業に悪影響を与え、農業生産性の低下につながる。野生生物の減少は観光業の、魚の乱獲や水質汚染は水産業の基盤を損なう。都市部では、大気汚染や水の汚染によって労働者の健康と生産性が影響を受ける。カフェ川やカリバ湖でホテイアオイ(water hyacinth)が増え、発電に影響しているが、これは工場排水等による水質悪化が一因だと言われる⁷。

1-2 ザンビアの主な環境問題

1-2-1 重要な環境問題

ザンビアでは、次の問題が重要な環境問題と言われる。すなわち、森林破壊、野生生物の減少、消滅(密猟等による)、水質汚濁(特に都市部)、大気汚染(特にコッパーベルト)、土壌悪化、廃棄物処理、である。1994年制定の国家環境行動計画(後述)は、～をザンビアの五大環境問題としている。政府の「新経済復興計画1992-1994年」は、～を緊急の環境問題としている。～を三大環境問題とする研究もある⁸。

⁵ Lewis, L.A. & Berry, L. (1988) pp.371-372.

⁶ Theo, D.D. & Chabwela, H.N. (1999) pp.163-4., IMF (1999).

⁷ IMF (1999), UNDP (1997).

⁸ JICA (1998) p.16., Ministry of Finance (1992), ODI (1994) p.31.

1-2-2 森林破壊

(1) 森林破壊の現状

ザンビアの森林面積は、いくつかの推計によって異なった数字が与えられているが、3,000万～5,000万haで、ザンビアの全地表面積の40-60%を占めると見られる。そのうち保護区となっている地域は、森林局(Forest Department)が管理している国有の森林保護区(Forest Reserve)が740万haで国土の約10%、国立公園等の動物保護区が2,400万haである⁹。造林(植林)地は5万ha程度にすぎない。

森林保護区の設定等による保護政策にもかかわらず、森林破壊が進んでいる。ただし森林減少率について正確な数字はない。1980年代に年率2.6%で森林が減少し、1990年に90万haの森林が破壊された¹⁰とも、年間約25万ha減少している¹¹ともいわれる。森林保護区のうち、無傷のままの状態にあるのは5.1%にすぎない。39.4%が危機的状況(threatened)、16.2%が不法入植等による蚕食(encroached)、3.2%が森林資源減少(depleted)の状態にある¹²。

(2) 森林破壊の原因

森林破壊の主因は農耕地への転換であり、薪炭材採取がこれに続く。

農耕地の拡大

農耕地の拡大は、高い人口増加率と移動耕作的な粗放的農業による。構造調整による農業流通の自由化で化学肥料が値上がりしたことや都市での雇用悪化に伴って農村の人口増加率が上昇していることがこれを加速している¹³。森林

破壊面積の95%は農耕によるという推計がある。ある研究は、農耕による森林破壊面積は年に8,500km²、薪炭材採取による森林破壊面積は年に525km²で、農耕による森林破壊面積の累計は国土の15%から19%と推計している¹⁴。

薪炭材採取

森林破壊の多くは農耕地の拡大によるものであるが、都市の周辺部では薪炭材採取による森林破壊も重要な要素である。たとえば、コッパーベルト州では84万haの森林破壊面積のうち、38%が薪炭材採取によるもので、37%が農地への転換によるものであった¹⁵。木炭生産用の伐採は都市部を中心に同心円状に広がっている¹⁶。

ザンビアでは、都市人口比率が高いために木炭への需要が大きいことが特徴である。1990年の時点で、ザンビアのエネルギー供給量は585万トン(原油換算)で、その58%が薪、12%が木炭、12%が電力、6%が石炭であった¹⁷。このようにエネルギー供給量で見ると薪の比率が圧倒的に高いが、森林破壊の原因という観点で見ると木炭が主な原因となっている。農村部の自給用の薪採取では主に落枝や枯れ木で需要が十分まかなえるため、大規模な森林伐採を引き起こさないと考えられる。薪炭材採取による森林破壊面積の9割は木炭によるものと推定されている。また木炭の1世帯あたり年間消費量は農村部100kgに対して都市部では1,046kgに達し、この他に都市世帯は年間1世帯あたり635kgの薪を消費している。従って、薪炭材採取による森

⁹ JICA 内部資料。

¹⁰ Reed, D. (ed.) (1996) p.136.

¹¹ JICA 内部資料

¹² Chidumayo (JICA (1998))

¹³ Reedによれば、都市の失業率と農村のトウモロコシの作付け面積には正の相関関係が見い出された、という。ただし化学肥料への補助金削減は耕地の拡大を引き起こさないかもしれないと言う。特に小規模農民の間ではもともと化学肥料の使用は限られており、化学肥料を利用していても移動耕作的な粗放的土地利用が行われていたからだという。(Reed, D. (ed.) (1996) p.138.)

¹⁴ ODI (1994)

¹⁵ *ibid.*

¹⁶ JICA 内部資料。

¹⁷ JICA (1998) p.34.

林破壊はその大部分が都市の燃料消費の結果といえる¹⁸。

炭の生産形態の多くが薪を泥で覆った簡単なもので、炭への転換率が低いことが森林破壊を深刻化する一因となっている¹⁹。また農村貧困層が現金収入を得るのに選択肢が限られているなかで、炭焼きが比較的元手のかからない現金獲得活動となっていることも薪炭材採取による森林破壊を加速している。

銅鉱業

森林破壊の要因としては、この他に銅山が使用する木材、木炭がある。1トンの銅を生産するのに、採掘、採鉱作業の過程で0.4m³の樹木が必要だと推定されている。コッパーベルトの銅山では、1930年代からミオンボ林が鉱山の材木や坑木として利用されてきた。銅山の火力発電所の燃料としても木材が使用された。銅山は、1947-1960年には年平均5万トン近くの木材を使用し、最盛期の50年代前半には毎年1万ha以上の森林が伐採された。伐採面積は、独立前の60年代前半には年々2,500ha程度に減少した。現在では銅山は年平均1万9,000トンの木材を原生林から得ている。この他に、溶解炉用の木材と製材9,500トンが植林された木から調達されている²⁰。

以上三つの要因とは別に、森林保護区を管理する責任のある森林局の能力不足のために森林破壊の防止が十分にできないことも森林破壊の一因である。森林保護区への不法な入植が後を絶たないというのが現状である。

(3) 森林行動計画の策定と法律、組織の見直し

1990年代初頭までのザンビアの森林管理政策は、基本的に植民地時代の1940年代に作られたものがほ

とんど変更なくそのまま続けられてきた。森林資源管理の実施は森林局が独占して行うことが前提になっており、完全に中央集権的で、地域住民不在の政策であった²¹。世界的に森林保護の考え方が変化してきたのに伴い、ザンビアでも90年代に入ると森林政策、制度の見直しが始められた。このような背景で、「ザンビア森林行動計画(Zambia Forestry Action Plan)」の策定作業が1995年から開始され、1997年に完成した。

森林行動計画で提案されている対策は以下の通りである²²。

- ・ 森林資源の持続的な利用・開発、管理のために地域住民の参加と民間企業の活力利用
- ・ (特に農業活動によって森林破壊が起きている地域で)農業、植林、自然林の管理の三者を統合する
- ・ 森林局の管理運営能力を強化する
- ・ 実際のコストと環境的コストを回収できるように、林産物利用料金の引き上げ。料金徴収を改善して森林管理の改善に役立てる
- ・ 木質燃料依存の軽減
- ・ 森林管理計画、森林目録の作成。森林局の能力強化

森林行動計画の制定に伴い、法的、組織的な枠組みの見直しも進められている。法律については、1974年に制定された「森林法(Forest Act of 1974)」の改定作業が進められている。1974年森林法は、保護区を設定して住民を排除するという現在から見れば時代遅れの発想で作られている。同法では森林や樹木の保全や保護を森林保護区という保護区の設置を通じて行うことを規定している。同法には、森林資源管理を住民参加によって行うという発想がなく、地域社会が森林の利用から得られる便益が不十分である。また森林管理計画の策定に関する規定がない²³。そしてすでに述べたように、森林保護区への

¹⁸ ODI (1994)

¹⁹ JICA 内部資料。

²⁰ ODI (1994) p.32., Lewis, L.A. & Berry, L. (1988) p.371.

²¹ JICA 内部資料。

²² JICA (1998) p.19.

²³ *ibid.* p.28.

不法な入植者が後を絶たず、森林保護区の森林資源の劣化が著しく、法的・制度的枠組みと実態との乖離が著しい。森林法の改定作業は、このような不備を是正しようとするものであり、1999年現在森林法案が議会で審議中である。

また、森林局を独立の法人で独立採算性の森林委員会(Forestry Commission)あるいは森林公社(Forest Authority)に改組する作業が進行中である²⁴。これは、森林関連収入が全て中央に吸収されてしまう体制を改め、独立の公社が財源を確保し、森林資源からの収入を地域住民に還元できるようにするためである。森林局は70年代には予算的にも比較的優遇されていたと言われるが、ザンビアの独立以来過去30年間、森林資源の「資源目録」(inventory)など基礎的情報収集が全く行われていないなど、その構造的非効率性が指摘されている²⁵。つまり、森林局の改組は、行政改革の一環であると同時に、森林管理政策を地域住民主導型に変えていくことに対応したものである。

(4) 現在行われている対策

1997年現在森林保全のため次のような対策がとられている²⁶。

- ・ 全国植林プロジェクト
- ・ 農業地域における土壌保全、アグロフォレストリー事業
- ・ 薪炭材用の植林地の設置
- ・ 木炭需要を削減するために都市部の電化を進める

また1992-1994年の新経済復興計画では、世銀とUNDPの援助で作成された「国家エネルギー戦略(National Energy Strategy)」の下で、政府は、森林管理の改善とエネルギー効率のよいコンロや電の使用の促進を進めることが表明されている²⁷。

1-2-3 野生生物の減少・消滅

(1) 現状

ザンビアの野生生物保護政策は、植民地時代の1940年代から本格化した。この時期に野生動物局(Department of Game and Tsetse Control)が置かれ、「野生動物保護区(Game Reserve)」と「管理狩猟区域(Controlled Hunting Area)」が設置された。1950年に最初の国立公園としてカフェ国立公園が設置された。独立後1971年に「国立公園・野生生物法(ザンビア法第316章) (National Parks and Wildlife Act)」が制定され、同法に基づいて1972年には野生動物保護区など17カ所が国立公園に指定され、管理狩猟区域の多くが「狩猟管理区域(Game Management Area: GMA)」となった²⁸。

1971年の国立公園・野生生物法は、基本的に植民地時代と同様の考え方に立って野生生物を保護しようとした。すなわち、地域を指定し、住民をそこから排除してその中での狩猟を禁止するか、居住は認めるが住民を含め地域内での狩猟を規制するという考え方である。国立公園では、野生生物を狩猟等によって殺すことは禁止され、住民の居住も認められていない。国立公園は現在19カ所あり、総面積は6万4,000km²で全国土の8%に相当する。GMAは34カ所で、総面積は全国土の22%に相当する。これらの保護面積が国土に占める割合は近隣諸国に比べても高い。GMAは一般に国立公園を囲むように設定され、国立公園の緩衝地帯(buffer zone)になっている。狩猟などは免許によって規制され、割り当て以上の狩猟は禁止されている。しかしGMA内の人口や耕作地などに関して生息地環境の保全を目的とした明確な規則や法はなく、住民の理解と協力がなければ保護区とは呼べない状況である²⁹。

保護区の管理と野生生物の保護管理は観光省に属する国立公園・野生生物局(Department of National Parks and Wildlife Service: NPWS)が担当している。

²⁴ JICA内部資料, JICA(1998)p.28.

²⁵ JICA内部資料, UNDP(1997)

²⁶ JICA(1998)p.19.

²⁷ Ministry of Finance(1992)

²⁸ 米田久美子(1996)p.12., Gibson, C.C.(1999)pp.25-26, p.34, p.65.

²⁹ 米田久美子(1996)p.12.

NPWSの前身は、植民地時代の野生動物局で、数次の改編を経て1974年に土地資源省の国立公園・野生生物局となり、1987年に観光省に移管された³⁰。

以上のような野生生物保護地域の設定にもかかわらず、保護区域の生息環境の劣化や野生生物の減少が著しい。GMAの3分の2で野生生物が減少し(depleted)国立公園の26.4%が不法入植等で蚕食され(encroached)同じく15.8%が野生生物減少の状態にある³¹。これにより30種(もしくは亜種)の動物が絶滅に瀕しているか、危険な状態にある。ザンビアで野生生物が生息している地域のほとんどは、従来から伝統的に狩猟が行われていた。しかし、野生生物の減少が顕著になるのは70年代後半以降密猟が盛んになってからである。1960年から1985年にかけてゾウの頭数は、年率3%で減少したが、85年から93年の時期には年率9%で減少した³²。70年代半ば以降80年代末までに5億ドル相当の野生動物が密猟されたといわれる³³。70年代半ば以降の経済危機は、二重の意味で密猟を増加させた。一つには、経済危機で所得や雇用が減少した農村住民は、野生動物の肉を売って家計の足しにしたり、象牙やサイの角を密猟する密猟団に協力することで収入を得たりした。もう一つは、経済危機による財政悪化でNPWSの取締能力が低下し、これが密猟を容易にしたからである。農村住民や密猟団だけでなく、様々な集団が密猟に関与した。政治家、官僚、伝統的首長は彼らの特権を利用して密猟を行った。警察や軍、さらにNPWSのスタッフ自身も密猟に関与した。彼らも給与の低下を密猟からの利益で補うという動機を持ち、武器や車両を持っていることが密猟への関与を可能にした³⁴。

植民地時代以降、90年代初頭まで基本的に同じ政策が続けられた森林政策の場合とは異なり、野生生物に関する政策は、80年代に住民参加を取り入れる形で一定の変更がなされた。80年代半ばまでのシス

テムは、野生生物の利用管理という点でも収益の分配の点でも中央集権的であった。GMAでは制度上狩猟免許を取得することはできたが、手続きが煩雑なため一般住民は事実上取得できなかった。NPWSは密猟の取締を中心的な任務と考え、取締の対象は主に地域住民であった。このため地域住民とNPWSとの摩擦が生じ、村人は従来通り許可なく猟を続けただけでなく、NPWSに協力せず密猟団の味方をした。1983年以前には狩猟からの収入は全て大蔵省に直接送られ、野生生物部門には入らない仕組みになっていた。当該地域住民にはなおさらのこと収入は還元されなかった。狩猟免許のほとんどは、首都の本部で発給された³⁵。

1983年に、野生生物統制の分権化が始まった。同年に「野生生物保護回転基金(Wildlife Conservation Revolving Fund)」が設立され、NPWSは免許料収入などを除いて野生動物産品からの収益を管理できるようになった。「野生生物保護回転基金」はNPWSの財源として使われ、後にADMADE(後述)が導入されると特定のGMAに収益が還元されるようになった。1988年に狩猟免許の発給が分権化され、ADMADEやLIRD(後述)に委譲された³⁶。

1980年代後半には、「GMA行政管理計画(Administrative Management Design for Game Management Areas: ADMADE)」と「ルアングワ総合資源開発計画(Luangwa Integrated Resource Development Project: LIRD)」という住民参加型の野生生物管理事業が導入された。ADMADEは、GMAにおける野生生物の保護、利用、管理に関わるプログラムで、GMAにおいては野生生物の管理・利用の権利が住民にあるという考え方に則り、狩猟許可などの野生生物に基づく収入の一部を地域住民に還元し、地域住民からは密猟防止・取締に協力を得るという仕組みである。80年代半ばにサウス・ルアングワ(South Luangwa)に隣接するルパンデ(Lupande)で行われたプロジェ

³⁰ *ibid.* p.12.

³¹ JICA(1998)p.21.

³² Reed, D.(ed.)(1996)p.134.

³³ Lungu, F.B.(1990)p.116.

³⁴ Gibson, C.C.(1999)pp.52-58., Reed, D.(ed.)(1996)p.134.

³⁵ Lungu, F.B.(1990)p.116.

³⁶ *ibid.* p.116.

クトが成功したのを受けて、USAIDとWWFの援助により、1988年にADMADEが発足した。野生生物管理を行い、収入の使い道を決める組織として、各GMA毎に、県知事を長とし、地域の伝統的首長(Chief)、地方行政官、NPWSの代表等から構成される「野生生物管理委員会(Wildlife Management Authority)」が組織され、その下に首長領(Chief's area)毎に「野生生物管理地域集会(Wildlife Management Unit/Sub-Authority)」が置かれた。これらは、1995年にそれぞれ「総合資源開発委員会(Integrated Resource Development Authority)」、「総合地域社会資源開発委員会(Integrated Community Resource Development Authority)」と改名された³⁷。

LIRD Pは、サウス・ルアングワ国立公園とルパンデGMA(住民3万5,000人)をカバーし、その面積は14,000km²に及ぶ。1986年に発足し、1988年にNORADの資金援助を得てから本格的に実施された。ADMADEが主にアメリカの援助を受けたのに対して、LIRD PはNPWSからは独立の組織として、ノルウェーを中心とするヨーロッパの援助を受け、カウンダ大統領(当時)の強い支持を得ていた³⁸。

以上のように、70年代半ば以降の密猟の増加による野生生物の減少とNPWSの活動の困難に対処するために、80年代半ばに住民参加型の野生生物資源管理が導入された。しかしながら、住民参加型とはいえ、野生生物管理委員会などの意志決定に関与できるのは、伝統的首長などの地域の有力者であり、野生生物保護回転基金の経理もNPWS本部のADMADE管理部が独占し、末端の野生生物管理地域集会まで十分資金が還元されなかったといわれるように、住民参加の内実は不十分なものであった。LIRD Pの場合も住民参加による資源保全という目的は実現されていないと批判されている³⁹。また、地域住民主体のアプローチ、ADMADEが十分理解さ

れ、広く浸透したとは言えない、野生生物管理委員会などの組織に法的権限がない、といった問題も生じた⁴⁰。

野生生物減少の原因も、野生生物資源管理に地域住民が関与できなかったという制度上の問題だけでなく、以下のような要因にもよっていた⁴¹。

- ・人口圧力のため、農耕や定住によって国立公園やGMAが浸食される
- ・国立公園を横断するかたちで道路建設が行われる
- ・国立公園やGMAの管理計画(Management Plans)がないため、土地利用が競合
- ・取締の点でも、野生生物調査の面でもNPWSに能力や意欲の高い人材が不足している

(2) 法律、組織の見直し

政府は1997年に、「中期観光戦略(Medium-Term Tourism Development Strategy)」を採択した。同戦略には、野生生物資源をザンビアの中心的観光資源と位置付けること、NPWSを独立採算性の組織とすることが含まれている⁴²。

1991年の国立公園・野生生物法(1971年法の改正法)に代わって、「ザンビア野生生物法(Zambia Wildlife Act of 1998)」が制定された⁴³。同法はGMAにおいて地域住民が野生生物管理を行うための法的枠組みを規定している。これによってコミュニティを基盤とした野生生物管理プログラムの実施が促進されることが期待される⁴⁴。

またNPWSを独立の法人に改編する行政改革が進められ、ザンビア野生生物法によってザンビア野生生物公社(Zambia Wildlife Authority)が設立された。野生生物公社の任務は、以下の通りである⁴⁵。

- ・国立公園の管理運営、野生生物生態系と生物多様性の保護・促進、国立公園の平等で持続可能

³⁷ 米田久美子(1996)p.32., Gibson, C.C.(1999)p.93., Lungu, F.B.(1990)pp.116-117.

³⁸ Gibson, C.C.(1999)pp.96-101.

³⁹ *ibid.* p.93, p.103, p.107.

⁴⁰ JICA内部資料.

⁴¹ JICA(1998)pp.21-22.

⁴² 米田久美子(1996)p.25.

⁴³ 同法は、1999年1月発効予定であったが、同年4月時点でまだ発効していない。

⁴⁴ JICA(1998)p.27.

⁴⁵ *ibid.* p.28.

な利用の促進

- ・ GMA における野生生物の持続可能な利用と野生生物生息環境の管理
- ・ GMA における地域住民の経済的・社会的福祉の向上
- ・ 管理計画の開発と実施

新しい法律と組織の下で、次のような課題の実現が求められている⁴⁶。

- ・ 住民参加型の野生生物資源管理を改善する。住民参加の法的枠組みの整備
- ・ 法整備、人材養成、資源増強による法執行体制の強化
- ・ 国立公園における観光開発の環境基準の導入
- ・ 国立公園と GMA の管理計画の作成

1-2-4 水質汚濁

(1) 現状

鉱工業活動と都市人口の増加が廃棄物の量を増大させ、これが水質を悪化させる原因となっている。

鉱工業施設からの排水や廃棄物のために水の汚染が起きている。これは、特にコッパーベルトとカフェで深刻である。鉱業の影響としては、鉱山の捨て石の山からの流去水、廃石置き場からの浸透、未処理の排水からの汚染が起きている。ただし、鉱業起源の水質汚染は1970年から1990年にかけて改善されたという。しかし製造業による汚染の状況は悪化している。工業都市であるカフェでは、工場からの未処理あるいは処理の十分でない排水が市の下水処理場に流入し、下水処理場からの排水には、浮遊固形物、有機物、硫黄、硝酸塩、クロムが高濃度で含まれている。カフェの下水処理場は1969年に建設された古いもので、下水処理場の能力が追いつかず、有毒物質のために下水処理のための微生物が死んで能力が低下している。1969年に建設され、300mg/ℓまでの生物学的酸素要求量の排水を処理する能力。

しかし1987年には下水処理場に流入してくる生物学的酸素要求量は557mg/ℓであった⁴⁷。

家庭排水については、下水処理場の効率の低下と下水施設のない地域に住む都市人口の増加が原因で水の汚染が起きている。ルサカでは都市人口の58%が掘り込み便所を使用し、帯水層が浅いので深刻な汚染を引き起こしている。ルサカのマンチチ(Manchichi)下水処理場は能力が追いつかないために、下水処理場からの排水が基準を上回っている⁴⁸。

このように、下水処理に問題があるために飲料水の汚染の原因となっており、井戸水などの飲料水の質に問題がある。1980年代後半頃から毎年のように都市部でコレラが発生するようになったのはこれが原因だと言われる。この他に、廃棄物処理場からの化学的汚染や有害廃棄物の投棄や精油所からの油などの不純物が排出される問題、殺虫剤の散布と廃棄による化学的汚染といった問題も起きている。またカリバ湖とカフェ川の富栄養化の結果、ホテイアオイ(water hyacinth)のような水草が繁茂し、ダムや水力発電に影響が与えている⁴⁹。

分水界における森林破壊も水質悪化の原因となっている。ルアングワ水系では堆積作用と沈泥が大きな問題で、沈泥は上流部での森林破壊が原因と言われる⁵⁰。

植民地時代に制定された「水利法(Water Act, cap 312, 1949)」が水の使用、所有、管理を規制する根拠法となっており、「水資源開発委員会(Water Development Board)」が法に基づいて水の管理を行ってきた。しかし、十分な水質監視システムがないため、十分なデータさえないという状態であった。1993年に「水質汚濁(汚水・廃水)規則(Water Pollution(effluent and wastewater) Regulations of 1993)」が制定され、ザンビア環境委員会(後述)の設置後は同委員会の水質汚染検査部(Water Pollution Inspectorate)が水質検査を行っているが、依然として検査・監視機能を十分に果たしていないようである⁵¹。

1994年に制定された国家環境行動計画(後述)など

⁴⁶ *ibid.* p.22.

⁴⁷ ODI(1994)p.35., Reed, D.(ed.) (1996)p.138.

⁴⁸ ODI(1994)

⁴⁹ JICA(1998)p.18.

⁵⁰ Theo, D.D. & Chabwela, H.N.(1999), JICA(1998)p.18.

⁵¹ JICA(1998)p.18, p.29.

では、次のような点が課題とされている⁵²。

- ・水質、取水、水質保全に関する法律の見直しと整備
- ・主要河川の水質検査を監視するシステムをザンビア環境委員会と水利局(Water Affairs Department)に設置
- ・「水質汚濁(汚水・廃水)規則」の執行と水質検査を有効に行うためにザンビア環境委員会の水質汚染検査部を強化
- ・安全な飲料水の供給に向けて改善を図るために地方公共団体と水利局を強化
- ・水資源の合理的利用、保全、管理を行うための総合的流域管理計画を策定、実施

政府は、「国家水利戦略(National Water Strategy)」を策定し、農村と都市の給水、河川流域管理、灌漑、水質汚濁防止を規定した。1997年10月には、「給水・下水処理法(Water Supply and Sanitation Act)」が議会を通過した。同法は、上下水道事業を独立採算の事業体として設立できることを規定し、また上下水道事業を監督する機関の設置を規定している⁵³。

1 - 3 環境関係の法制および制度

1 - 3 - 1 計画および法制

環境に係る法律は28あるとも33あるとも言われる⁵⁴。野生動物・自然保護区や森林に関する法制は植民地時代にすでに制定されていた。70年代に「国立公園・野生生物法」、「自然資源保全法(Natural Resources Conservation Act, 1970)」や「森林法(Forest Act, 1973)」など環境関係の主要な法律が制定された。しかし、すでに見たように、これらの法律の多くは植民地時代に制定された前身法の基本的考え方をそのまま受け継いだものであった。総合的な環境保全計画が策定され、環境基本法が制定されるのは、80年代後半以降である。90年代に入り、MMD政権が成立すると、民間部門の重視、行政改革、住民参加

の重視という基本的立場に立って、法律の見直しや組織の再編が進められている。

(1) 環境保全計画

1) 国家自然保護戦略

カウング・UNIP政権時代の1984年に環境政策の基本として、「国家自然保護戦略(National Conservation Strategy)」が完成し、翌年閣議了承された。同戦略は、工業化、経済の悪化、人口増加によって資源や環境の持続的利用が危機に晒されていると認識した。これには既存の制度では対応できないとして、制度構築と法制の整備を勧告した。この勧告に従って、環境保護法の制定、環境省の設立などの方向性が打ち出された⁵⁵。

2) 国家環境行動計画(NEAP)

MMD政権になって、国家自然保護戦略に代わるものとして、「国家環境行動計画(National Environmental Action Plan: NEAP)」が1994年に完成し、閣議了承された。NEAPは農業、水資源、森林資源、野生生物資源など11の分野の戦略と各州(Province)の環境問題をまとめている。国民の環境権の保障、自然資源管理への地域社会と民間部門の参加の促進、環境影響評価の義務付けを基本原則としている。

3) 環境支援事業計画(ESP)

NEAPに基づき、具体的なプロジェクトの形成と実施のために、世銀(IDA)の援助で「環境支援事業計画(Environment Support Programme: ESP)」が策定された。ESPでは、以下が計画された⁵⁶。

環境保護および自然資源管理のために制度と規制の枠組みを強化する。

- ア) 環境教育・啓蒙
- イ) 環境情報システム

⁵² *ibid.* p.18.

⁵³ IMF (1999)

⁵⁴ JICA (1998) p.23, Theo, D.D. & Chabwela, H.N. (1999) p.174.

⁵⁵ ODI (1994)

⁵⁶ JICA 内部資料, IMF (1999)

ウ) 行政・法制度整備

エ) 行政機関の能力評価、能力構築

地域社会が自然資源の悪化に対応することを可能にするため、地域社会主体管理プロジェクトを実施する。

環境管理に関する研究基金を設置する。

ESPの第1フェーズは1997年から2001年で、次の4つの構成要素からなる⁵⁷。

制度強化と法的枠組み

政策策定・制度評価、制度的能力構築、地域社会環境管理計画、法的及び法律執行能力構築、の4点からなる。

環境教育、環境意識向上

マスメディアの支援、学校教育カリキュラムの改訂、教員の訓練を通じて環境問題に対する公衆の認識を高める。

「試行環境基金(Pilot Environmental Fund)」

「地域社会主体計画基金(Community Based Initiatives Fund)」と「環境研究基金(Environmental Studies Fund)」の二種類の融資用基金を設立。

環境情報管理

環境情報ネットワークシステムを通じて、各機関同士の情報交換を促進する場を設け、公共部門と民間部門に情報を提供する。

試行環境基金の下で「地域社会環境管理計画(Community Environmental Management Program)」がムフリラ(Mufulira)とムピカ(Mpika)の2県で行われている。2002年までにさらに7県で実施の予定である⁵⁸。

4) 「ザンビア森林行動計画」

森林資源分野の管理については、NEAPとは別に、上述の「ザンビア森林行動計画(ZFAP)」が1997年に制定されている。

(2) 環境関連法

1) 環境保護および汚染防止法

1990年になってザンビアの環境基本法ともいうべき「環境保護および汚染防止法(Environmental Protection and Pollution Control Act)」が制定され、1992年に発効した。同法は、全ての環境関連法の基礎となるもので、この法律に基づき「ザンビア環境委員会(Environmental Council of Zambia:後述)」が設立された。この他、水質、大気、廃棄物等の管理対策、自然資源保全等について規定している。

2) 環境保護法関連規則

環境保護および汚染防止法に基づいて、より具体的に水質汚濁、大気汚染、環境影響評価、について規定した規則の制定が順次行われている。すなわち、1993年に「水質汚濁(汚水・廃水)規則(Water Pollution(effluent and wastewater) Regulations)」が、1996年に「大気汚染(許可および排出基準)規則(The Air Pollution Control(Licensing and Emission Standards)Regulations)」が、1997年に「環境保護および汚染防止(環境影響評価)規則(Environmental Protection and Pollution Control(Environmental Impact Assessment) Regulation)」がそれぞれ制定された。

3) ザンビア野生生物法および森林法改正

野生生物に関しては、上述のように「1998年ザンビア野生生物法」が、「1991年国立公園・野生生物法」に代わるものとして制定された。

森林に関しては、「森林法(Forest Act)」の改正法が1999年現在議会で審議中である。

4) 水

すでに述べたように、政府は国家水利戦略を策定し、1997年10月には給水・下水処理法が成立した。

⁵⁷ JICA(1998)p.25.

⁵⁸ JICA(1998)p.27, IMF(1999).

1-3-2 環境関係組織

ザンビア政府においては、環境、資源関連の部局が多くの省庁に分散しており、総合的な環境政策の策定や環境管理がされていなかった。国立公園・野生生物局は観光省に、水はエネルギー省に、鉱業起源公害防止は鉱業省に、漁業局は農業省に、といった具合である。さらに上下水道は都市自治体が、土地は土地省が管轄する。このため、環境管理に関連する行政が省庁縦割りになり、蝸壺化していた⁵⁹。

1990年になって「環境保護および汚染防止法」が成立し、それに基づいて、1991年に「環境・自然資源省 (Ministry of Environment and Natural Resources: MENR)」が、1992年に「ザンビア環境委員会 (Environmental Council of Zambia: ECZ)」がそれぞれ設立された。これによってようやく、環境・資源問題を総合的に取り扱う政府組織が成立した。環境・自然資源省は、計画・情報局、森林局、森林大学、人事・総務局の4部局からなる。環境・自然資源省の機能は、環境政策決定、関連省庁間連携、森林資源管理、ECZの監督などである。ECZは、環境問題に関する諮問機関として、政府から独立の組織となっている。ECZは、関係省庁、財界、学界、鉱業関係者、NGOなど各界の代表者で構成される。その任務は、以下のとおりである⁶⁰。

- ・ 環境政策の策定について政府に助言する。
- ・ 汚染を管理する対策について勧告する。
- ・ 環境保護に関連する省庁間の調整について助言する。
- ・ 環境保護汚染法及び関連規則を執行する。
- ・ 環境に関係する社会経済的開発努力について助言する。

このように、環境行政を統括する環境省と環境委員会が創設されたが、従来の環境関連部局の分散による縦割り行政の問題がなくなったわけではない。環境省がまだ弱体で、閣内における地位も低く、関連省庁間の調整役としての機能が十分果たせるかが疑問視されている。例えば、1994年には環境省が、

森林保護区の不法居住者を全て立ち退かせようとしたが、他の閣僚の反対にあって挫折した。また環境省とECZの役割分担が不明瞭であるという新たな問題も生じている。一応は、環境省が政策決定及び関連省庁間の連携を主な機能とし、ECZが政策の具体的な実施における担当機関あるいは調整機関ということになっているが、重複すると見られる機能も多い⁶¹。

2. 課題

以上のように、ザンビアでは、90年代に入ってようやく環境関係の計画、法制および行政組織が整備されてきた。政府は、国家環境行動計画を完成させ、環境省を創設し、「環境支援事業計画 (ESP)」を策定した。また、鉱業に関する新たな環境規制が発効した。今後の課題は、まず第1に、これらの計画を実施に移し、法律を執行し、行政組織が機能することである。しかし問題は、これらの計画の実施、法律の執行を担当する関係機関の実施能力がきわめて不十分なことである。環境資源省の省庁間調整能力、環境委員会が大気汚染、水質汚濁などをモニターし、規制する能力、独立採算性となった野生生物公社の能力など、いずれも弱体であると見られる。

第2の課題は、経済自由化と市場原理・民間部門重視という新たな枠組みの中で、いかに効果的に環境保全や公害規制を図るかという問題である。UNIP = カウンダ政権時代には、鉱業部門のZCCMや森林局のように、一つの組織が資源の利用と資源の管理 (あるいは公害の防止) を行っていたために、資源管理が有効に機能しないという問題があった⁶²。この点では、国営企業の民営化によって国家が資源利用者の立場を離れることは、公益のために資源管理や公害防止を行う国家の立場を明確にすることができ、望ましい変化とも言える。しかし、逆に自由市場経済の下では、環境保全のための法的、制度的枠組みと、それを効果的に実施する意志と能力が国家になれば、民間企業が自主的に環境保全を行うとは考

⁵⁹ UNDP (1997) p.35.

⁶⁰ JICA (1998) p.23.

⁶¹ ODI (1994) pp.53-54, Reed, D. (ed.) (1996) p.132.

⁶² Reed, D. (ed.) (1996) p.131.

えられない。他方で、過度の規制や負担は経済復興に必要な外国資本の参入や民間企業の投資を阻害する。このような状況の中で、政府は慎重な舵取りを求められよう。

民間企業が環境保全に配慮し、国家が環境保全のための規制や管理を行うには、市民団体やNGOによる監視、アドボカシー、環境教育などの活動が重要となる。ザンビアでは環境保護団体やNGOは、野生生物保護関係では比較的活発であるが、それ以外の環境分野、特に水質汚濁や大気汚染、廃棄物の面では弱体であるように見える。今後地域住民主体の環境管理の促進も含め、環境関係のNGOの成長、強化が重要となろう。

最初に述べたように、ザンビアでは貧困と環境悪化の悪循環が見られる。したがって、環境悪化を食い止めるには貧困削減の努力が不可欠であるが、同時に適切な環境保全策を採らなければ、貧困削減や経済成長にも悪影響が及ぶ。この相互依存性を認識し、環境対策と貧困対策を同時に追求することが避けられない課題である。

3. 援助の課題および日本の援助

3-1 今後の援助実施にあたっての姿勢

(1) 総合的かつ日本の援助の適性、重点を明確にした援助

もともと環境問題は多くの分野に関連し、多面的なため、その対策においても総合的な対策が必要となる。ザンビアの環境問題は、貧困と環境の悪循環、鉱工業・都市化による環境問題という両方の面を持っている。このため、環境分野の援助にあたっては、農業、農村開発、貧困対策、ジェンダー、都市低所得者居住区改善などとの連携、組み合わせによって有効性を高めることが重要となろう。他方で、広範な環境問題に対して援助を効果的、効率的に実施するには、日本が援助できる分野、得意分野を考慮して課題を絞ることが必要となろう。その際、これまでの協力事業の評価を踏まえると共に、その成果を十分に組み込んでいくことが重要である。

(2) 他の機関、団体との協力、連携

環境問題が広範、多面的であるために、援助を通じてその解決に貢献するには、他ドナー、国際機関、NGOとの連携を図ることが重要となる。住民参加型の資源管理や環境保全が不可欠となっているので、住民組織への援助やNGOとの協力も必要となる。

(3) 過去の日本の援助と環境配慮、今後の援助における環境配慮

過去に日本が援助した鉱工業、インフラ関連援助に対する環境面でのフォローや、ODAではないが日本が経済的関係もった銅鉱業のような部門における環境対策への援助も検討対象として良いのではないかと。

また、今後多様な分野の援助に際して、環境配慮を組み入れることも重要である。例えば、道路建設に伴う環境破壊の防止・修復や教育、保健分野の援助における環境配慮が挙げられる。前者については、道路建設にあたっての環境影響評価、道路沿いへの植林などが考えられる。後者については、学校、保健所の建設・修復の際の太陽光発電や風力利用戸の設置、トイレの改善、敷地内及び周辺での植林などである。

3-2 各分野別の援助の可能性

(1) 森林保全

森林の資源調査及びそれに基づく森林計画策定

すでに述べたように、ザンビアではこれまで森林資源のインベントリーなど基礎的情報収集が行われておらず、1997年の「森林行動計画」で、森林管理計画、森林目録の作成が重点課題の一つとされている。日本は、森林資源の把握と管理計画の策定を目的とした「南西地域チーク林資源調査」を実施した経験があるので、今後もこの面での協力に貢献することは可能であろう。

農業・農村開発と一体化した森林資源管理

農耕地の拡大が森林破壊の最大の要因となっていることから、耕地の外延的拡大よりも土地

生産性向上によって農業生産の増加、農家所得の向上を図ることが必要となる。農業における集約的農業技術の導入、土地生産性向上、収益性向上は農業面と環境面の両面において重要といえる。しかし、従来の化学肥料と機械化による食糧増産援助や技術援助は、農民の大多数を占める貧困な小規模農民にとっては不適切なしは不十分であるし、農業流通の自由化という現在の政策との整合性の問題もある。また化学肥料や農薬の多投は、これらによる水質や土壌の汚染という別の環境問題を引き起こす可能性もある。有機農業の農業、アグロフォレストリーや土壌保全策の導入によって土地生産性の向上と環境保全を図ることが必要になるであろう。

また、従来の森林保護区の設定による国有林の保全という方式から、住民参加による森林資源管理へと重点が移っていることに合わせ、社会林業面での援助が検討されるべきであろう。日本の対ザンビア援助においては社会林業の協力はこれまでないが、ケニアとタンザニアにおいて社会林業の協力を行ってきた経験があることから、対ザンビア援助においても実施は可能であろう。

「森林行動計画」において、農業、植林、自然林の管理の三者を統合することが一つの重点課題とされていることに対応して、農業・農村開発における援助と環境分野の援助との整合性を図り、両者を有機的に組み合わせることが重要であろう。例えば、貧困対策の農村開発プロジェクトに、集約的・環境保全型の農業技術の普及、社会林業、改良かまどの普及を取り入れることで、森林保全の環境プロジェクトとすることも十分可能であろう。

都市部家庭用燃料利用の効率化と代替エネルギーの開発

都市部における木炭の利用が薪炭材伐採による森林破壊の中心となっていることから、都市部における家庭燃料利用の効率化と代替エネルギーの開発・普及が重要な課題であり、「森林行動計画」においても木質燃料依存の軽減が謳わ

れている。日本はこれまでに、家庭燃料研究開発の分野で、豆炭開発の基礎研究、工業化指導、粘土コンロの開発指導を行った。この援助においては、研究開発指導という面では一定の成果があったものの、豆炭や粘土コンロの製造の企業化や製品の普及には至らなかった。しかし、ケニアなど他のアフリカ諸国の経験からすると、改良ストーブ(コンロ)については製造の企業化や製品の普及は、条件次第では可能であるといえる。今後は、貧困対策における零細企業やインフォーマル・セクター支援、さらには都市居住区生活改善事業と組み合わせて改良ストーブを普及したり、製品・技術情報を提供・交換するネットワークの構築を支援する(そのような活動をするNGOに対する支援を含む)などの援助が考えられよう。

(2) 水質汚濁及び大気汚染の防止(鉱工業起源の公害および都市環境)

都市や鉱工業地帯における水質汚濁や大気汚染の防止については、公害対策における日本の経験を移転したり、アジアに対する環境援助の経験を活用できる可能性がある。公害防止技術の技術指導、技術移転、政府や地方公共団体による公害規制に関わる行政技術や測定技術等の移転、環境アセスメント実施能力強化、などが考えられる。

鉱工業起源の公害対策の対象地域としては、この問題が深刻なコッパーベルトとカフェが考えられる。カフェには過去に日本が援助した化学肥料工場NCZがあり、またやはり日本の援助で建設したカフェの橋梁では、橋脚付近の川に水草が繁茂するという問題が発生している。コッパーベルトについては、日本が長年にわたってザンビアの銅の最大の輸出先であったこともあり、銅鉱山起源の環境破壊に対する対策を支援することが考えられる。1990年及び1991年にJICAが行った全国水資源開発調査の結果でも、カフェ川における鉱業起源の汚染が観察された。ただし、民営化政策が進められてきたこともあり、NCZや銅鉱業関係の企業に直接援助することは出来ないで、ザンビア環境委員会やコッパーベルトやカフェにおける行政に対して水質汚濁、大気汚染等の監視・検査機能の強化を支援するという形態がよ

いのではないだろうか。

都市化に伴う環境悪化対策の対象としては、これまでルサカ周辺地区給水計画によりルサカ市のジョージ地区(George compound)で簡易水道の整備を援助した経験があることから、この経験を活かし他の都市居住区(compound)で同様の援助を行うか、公衆衛生、貧困対策、改良コンロの普及といった要素を取り入れて、総合的な生活改善・環境改善プロジェクトに発展させた形態で行うことも考えられよう。

(3) 野生生物保護

野生生物保護の分野については、ザンビアでは、植民地時代における宗主国イギリスの影響に加え、独立後はアメリカやヨーロッパ諸国が援助しており、南アフリカ等周辺国の白人や観光業者、欧米系の環境保護団体、NGOなどが関係しており、欧米や南アの白人の影響力が強い。また霊長類や魚類等を除けば、必ずしも日本の得意分野ではない。日本人観光客の増加も見込めない。このような状況を考慮すると、この分野での援助の拡充は困難であろう。これまで日本は、カフェ国立公園管理計画策定に協力し、サウス・ルアングワ国立公園に協力隊員を派遣している。今後もしばらくは現行の協力の継続程度にとどめるべきであろう。

参考文献

米田久美子(1996)「ザンビアの国立公園野生生物局 - ザンビアの野生生物保護管理システム」

Gibson, C.C.(1999) *Politicians and Poachers: the political economy of wildlife policy in Africa*. Cambridge University Press: Cambridge.

IMF(1999) *Zambia Policy Framework Paper 1999-2001*.

JICA(1998) *Zambia Environmental Profile: Final Report*.

Lewis, L.A. and L. Berry(1988) *African Environments and Resources*. Allen & Unwin: Winchester, MA.

Lungu, F.B.(1990)「Zambia: Administrative Design for Game Management Areas (ADMADE) and Luangwa Integrated Rural Development Project

(LIRDP)」. In Kiss, A. (ed.) *Living with Wildlife: wildlife resource management with local participation in Africa*. World Bank: Washington D.C..

Ministry of Finance(1992) *New Economic Recovery Programme: economic and financial policy framework 1992-1994*. Lusaka.

Overseas Development Institute(ODI)(1994)「Structural Adjustment and Sustainable Development in Zambia」. a World Wide Fund for Nature Study (Working Paper)

Reed, D.(ed.)(1996) *Structural Adjustment, the Environment, and Sustainable Development*. Earthscan Publications: London.

Theo, D.D. and Chabwela, H.N.(1999)「Environmental conservation planning in Zambia」. In Salih, M. and Tedla, S. (eds.), *Environmental Planning, Policies and Politics in Eastern and Southern Africa*. Macmillan Press: Houndmills & London.

UNDR(1997) *Zambia Human Development Report 1997*. Lusaka.

Wood, A.(ed.)(1997) *Strategies for Sustainability Africa: Strategies for Sustainability Programme*. Earthscan Publications in association with IUCN.

World Bank(1995) *Staff Appraisal Report, Zambia Agricultural Sector Program*. Southern Africa Department. World Bank.

Zambia(1990) *The Environmental Protection and Pollution Control Act 1990*. Government Printer: Lusaka.

第9章 保健医療

内田 康雄(神戸大学)

瀧澤 郁雄(JICA医療協力部)

1. 危機の構図 - 最低限の認識共有 -

悪化する健康指標(小児・成人死亡率の上昇、平均寿命の低下、栄養失調人口の増大)
 減少する保健資源(国民1人当たり政府保健支出の減少、分配の非効率)
 HIV/AIDSの蔓延(成人感染率20%、都市部では24-32%)、都市環境衛生の悪化

ザンビアの保健医療セクターは、今、危機に瀕している。対ザンビア保健医療セクター援助を考えるに際しては、まずこの危機的状況に対する認識の共有が不可欠である。すなわち、従来より貧困・栄養失調・感染症(その他疾病)の相互作用からなる「低健康水準の罠」に陥っていたところに、経済危機による保健資源の減少およびHIV/AIDSの急激な蔓延が新たなマイナス要素として加わり、国民健康水準の更なる低下が進みつつあるのが、現在のザンビアの保健医療セクターにおける「危機の構図」である。

ザンビアにおいては、1980年代半ばからの子供の死亡率および成人死亡率の上昇により、10年を超える平均寿命の低下が予測されている¹。UNDPの「人間開発指標(Human Development Index: HDI)」は、平均寿命を人間開発の主要一要素として位置付けている。同指標の考え方に従うなら、ザンビアにおいては、1964年の独立以来蓄積されてきた人間開発の成果が失われ、1950年代の水準に逆戻りしつつあることを意味する。アジア・中南米諸国およびアフリカ地域の多くの国々は、1980年代のいわゆる「失われた10年」において、他の社会経済開発指標が停滞・悪化する中でも、子供の死亡率については着実な低下を実現してきており、小児死亡率は最も安定して改善傾向を示す開発指標の一つと考えられている。ザンビアをはじめとする一部の国々に現在見られる死亡率の上昇は、極めて深刻な事態として国際社会に広く認知される必要がある。

その最大の原因が、HIV/AIDSの急激な蔓延にあることは言うまでもない。現在、ザンビアにおける15-49才人口のHIV感染率は、20%と推計されている。一般のザンビア国民にアクセス可能な化学療法が実質的には存在しない現状において、これは成人人口の5人に1人が今後10年の間に確実に死亡することを意味している。医師や看護婦、教師、企業家、都市労働者、農業普及員、農業労働者等、社会経済の諸領域における貴重な人的資源が失われることにより、過去の開発成果喪失が益々加速することが危惧される。従来主張されているように、HIV/AIDSの問題はもはや保健医療セクターのみの課題に留まらず、広く開発課題として認識される必要がある。その意味で、世界で最も緊急性の高いのが、ザンビアを含む南部アフリカ地域の国々である。

しかしながら、問題はHIV/AIDSに留まらない。ザンビアにおいては、HIV/AIDSの蔓延に呼応して、結核や下痢症(日和見感染症)あるいはマラリア等、従来からある感染症の再興が報告されている。さらに、長期的な国民経済の低迷により食糧安全保障が脅かされており、慢性的栄養失調人口の増大も伝えられている。最近の調査では、5才未満小児の実に4割以上が慢性的栄養失調による発育阻害に陥っていることが明らかにされている。栄養失調の悪化が様々な感染症を招き、感染症への罹患が栄養失調の悪化に繋がることは、言うまでもない。また貧困と栄養失調、貧困と感染症の間にも同様の「悪しき循環」が存在している。ザンビアは、この悪しき循環によって「低健康水準の罠」に囚われている典型的な事例の一つである。HIV/AIDSの蔓延は確かに注目しなければならない重要課題ではあるが、より構造的な問題にも目を向ける必要がある。

HIV/AIDSの問題と並び注目されるザンビアの保健医療セクターの課題として、都市人口の健康問題が挙げられる。ザンビアは、サブサハラ諸国の中で歴史的に最も早くから人口の都市化が進んだ国の一

¹ 本提言編で用いるデータ出所については、特に断らない限り、現状分析編参照のこと。

つである。80年代以降、都市への人口流入はやや減速しているが、ルサカ等の大都市では現在も都市周辺部人口の拡大が続いている。中でも貧困人口が集積する都市周辺部の未計画居住区では、人口密度の高さに加えて環境衛生の悪化が著しく、コレラや麻疹等の感染症の温床となっている。また、HIVを含む性感染症の流行は都市に端を發しており、都市・農村間の人口移動を通じて農村部へと拡大したものである。都市部への居住は、その整備された環境や所得創出機会および保健医療を含む様々な社会サービスへのアクセスの良さ故に、一般に健康を促進する要素であると考えられてきた。実際、健康指標の都市・農村格差はほとんど全ての途上国において觀察され、ザンビアにおいても小児死亡率が最も高いのは、ルアプラ州や東部州等の辺境州である。しかしながら、ザンビアにおいて最も開発が進み、栄養状態や保健医療サービスへのアクセスの面で最も恵まれている、コッパーベルト州、ルサカ州における小児死亡率が、かつてとは異なり最近では必ずしも全国最低となっていない。行き過ぎた都市化と開発資源の減少が招いた都市周辺部における環境衛生の悪化およびそこから派生する都市人口の健康問題は、ザンビア以外の国でも今後顕著になるものと考えられる。

他方、このように増大する一方の健康ニーズに対し、それを充足するための保健資源は減少の一途を辿っている。実質(1995年価格)USドルベースで見た国民1人当たりの保健省予算は、経済危機に見舞われる以前の1970年代初めには30ドル前後であったものが1995年には5.9ドルと、過去四半世紀の間に約1/5に低下している。別の資料によれば、1996年の国家保健支出は国民1人当たり12.0ドル(うち約5.0ドルは外国援助)、そのうち、地区レベルに配分されたのは人件費および医薬品等の消耗品費も含めてわずか4.5ドルであり、最も費用対効果の高い「ザンビア・ヘルスケア・パッケージ」を地区レベルにおいて提供するのに必要とされる11.5ドルの4割に満たない。利用可能な資源の低下に伴い、医薬品供給の絶対的な不足・不安定化や、診断・治療サービスの質の低下が深刻な問題となっている。現MMD政権の保健医療セクターに対する強いコミットメントを反映し、国家予算に占める保健省予算は、1990年

代半ば以降12%前後まで高められており、現実的な問題としてこれ以上の保健予算比率の増大は期待できない。早急に保健医療セクターにおける分配の歪みを是正し、セクター全体のシステム効率を高めることが何より不可欠である。

ザンビアの保健医療セクターにおける資源配分の非効率性の問題は、歴史的な課題でもある。もとを正せばそれは、入植者および鉱山労働者の健康を守るために鉄道沿線都市を中心に整備された植民地時代の病院を中心とする医療サービス・ネットワークを、独立政府が受け継いだところから始まっている。1964年の独立以降70年代初めまで、独立政府は医療サービスの国民への無償提供を国家による中心事業の一つとして位置付け、農村部におけるヘルスセンターの増設を図った。しかしながら、その後の経済危機があり、また高次病院に所属する専門医が保健政策により強い影響力を有する政治的構図も手伝って、保健医療サービス施設の主要都市部への集中および高次病院による治療サービスへの偏重を基本とする、高コスト体制が抜本的に改善されることは無かった。一説には、かつてはザンビア大学附属教育病院のみで保健省予算の40%を占めていたとも言われる。

ザンビアにおいては、他の途上国同様、特に小児期における急性呼吸器感染症(肺炎等)や下痢症、妊娠・出産に起因する疾患、HIV/AIDS、結核等、予防可能であるか、またはヘルスセンターや第一次レファレル病院レベルでのケース・マネージメントにより効果的な対処が可能な傷病が中心の疾病構造となっている。また、現在保健省が推進する費用対効果の高い「ザンビア・ヘルスケア・パッケージ」を地区病院以下のレベルに完全に普及することにより、現在の疾病構造に基づく国民の健康損失の9割以上への対処が可能であるとされている。高級車のキャデラックにも例えられる高コスト体制を抜本的に改め資源配分の歪みを是正すること、また中央集権的・技術官僚主導的な行政機構を改め民主的な意志決定機構を取り入れることにより、保健医療セクター全体をより効果的、効率的、公正的(そして民主的)なシステムとして再構築する試みが、現在ザンビアにおいて進められている「保健医療改革(ヘルス・リフォーム)」にほかならない。

ザンビアの「保健医療改革」は、大まかに、疾病構造分析を通じた重要疾患の特定、それぞれの疾患に対する介入プログラム効果およびコストの比較分析を通じた費用対効果の高い基礎的予防・治療サービス・パッケージのデザイン、国家保健会計分析を通じたセクター内資金フローの把握とその改善施策(追加的資源動員、援助資源流入の効率化)の検討、基礎的予防・治療サービスパッケージを広く国民に普及するための実施体制(行政機構改革・地方分権化、一次・二次レベル施設整備、一次・二次レベル人材育成、ロジスティクス・情報管理システム整備等)の確立、という流れで進められてきている。これは、保健医療セクター改革の標準的パッケージにほぼ忠実に従った「模範的」事例である。さらに、行政機構改革に関しては、様々なレベルにおいて民主的意志決定を促進する機構を組み入れる等、「革新的」事例であるとも言える。ザンビアにおいて何が成功し、何が期待されたとおりに進まなかったかを分析することは、保健医療セクター改革を進める他の国にとっても示唆に富むものと考えられる。

あまりにも多くの問題を抱える現状の前に、「保健医療改革」がどの程度実効性をあげられるものが、疑問を呈する余地は大きい。しかしながら、そのような抜本的な改革が求められるほど、現在のザンビアの保健医療セクターが抱えている「危機の構図」が深刻なものである点については、ドナーを含め全ての関係者の共有認識とされなければならない。改革の現状について批判的意見が多いのは事実であるが、「現状維持」回答とはならないことに留意する必要がある。

2. わが国援助についての視点

前述した「危機の構図」に対する認識をも踏まえ、わが国によるザンビアへの保健医療セクター援助を検討する上でいくつかの具体的な視点を以下に記す。本稿については、ザンビア保健医療セクターに関する新たな現状分析に加え、可能な限りこれまでのわが国による援助経験を活用する方向で取りまと

めたものであることを、最初に断っておく。以下、エイズ対策を含むリプロダクティブ・ヘルスおよび子供の健康に関する支援、保健医療改革に関する支援、都市健康に関する支援、学校保健に関する支援の四項目として整理した。

2-1 エイズ対策支援 - 無視し得ない開発課題 -

<p>センチネル・サーベイランス、VCTにおける検査精度管理支援(UTHウイルス検査室の活用) STD早期診断・治療支援(開発福祉事業のフォローアップ) 母子感染予防支援(子供の健康無償適用の可能性)</p>
--

乳児死亡率および5才未満児死亡率が、それぞれ1,000人あたり109および1,000人あたり197とサブサハラ・アフリカにおいても高い水準にあり、またそれらが80年代中盤より悪化傾向にあること、15才未満の子供の数が全人口の46%を占めていること、妊産婦死亡率が出産10万対649と極めて高いこと等のいずれの指標を見ても、ザンビアにおける健康問題の多くが、子供の健康およびリプロダクティブ・ヘルスに関連したものであることは明らかである。その意味で、ザンビアの保健医療セクターに対する援助の焦点は、他の多くの後発開発途上国に対するものと大きくかわるものではない。具体的には、WHOによる「母と子のためのパッケージ(Mother-Baby Package)」²や「総合的小児疾患統合ケア(Integrated Management of Childhood Illness: IMCI)」³等の確立された介入プログラムを技術的なレファレンスとし、子供と女性に焦点をあてて「ザンビア・ヘルスケア・パッケージ」の質的な改善を図る(無論、関連するマネージメント能力・ロジスティクスの改善も含む)ことが技術協力の焦点となる。

しかしながら、ザンビアの場合、小児死亡率上昇の背景やリプロダクティブ・ヘルスの中心的問題としてHIV/AIDSの蔓延を無視することは出来ない。UNAIDSの最新統計によればザンビアにおける15-

² WHO(1994)

³ Gove, S(1997)

49才人口のHIV感染率は19.95%とされているが、これはボツワナ(35.80%)、スワジランド(25.25%)、ジンバブエ(25.06%)、レソト(23.57%)に次いで世界第5位の高率である。ただし、妊婦を対象とした全国的なセンチネル・サーベイランスの結果によれば、全体の成人感染率は90年代に入ってそれまでの右肩上がりから高位安定局面へと移行しており、主要都市部では15-19才層で感染率の減少傾向が観察される等、これまでのHIV/AIDS対策による効果が発現しつつある兆候が見られる。ザンビアにおけるHIV/AIDS対策は、重要な局面に差しかかっているとと言える。

翻って、わが国によるHIV/AIDS関連での協力は、ザンビア大学附属教育病院(University Teaching Hospital: UTH)のウィルス検査室を拠点とした、感染症対策プロジェクトに長く限定されており、その内容は、核酸増幅法(PCR)を用いたHIV検査技術の移転や、HIV感染者の免疫能変化のフォローアップ等、ウィルス学や免疫学をベースとした研究支援に偏ってきた。その成果は、HIV感染者に対するケア指針の策定等にも発展し得るものであると考えられるが、残念ながらそのような目的や戦略は明確に掲げられてこなかった。「日米コモン・アジェンダ」や「地球的規模問題イニシアティブ(GII)」を掲げ、エイズ「対策」を重点援助課題と位置付けているドナーによる協力としては、違和感がぬぐえない。無論、大学や研究機関による対等な研究協力や共同研究としての活動まで否定するものではない。むしろ日本の研究者がそれぞれに研究費を持ってザンビアの研究者とのパートナーシップのもとに相互に役立つ共同研究を行うような動きは、積極的に推進されるべきである。

しかしながら、開発援助案件には共同研究とは異なる理念が掲げられるべきであり、被援助国住民の健康改善や感染症罹患の抑制に直接的に裨益する人材育成システム構築を第一に優先すべきである。また開発援助案件の一環として何らかの研究を行う場合にも、その結果が先方の保健政策やプログラムに

速やかに反映できるような応用研究に限定すべきである。

ことHIV/AIDS対策に限った場合、ウィルス検査室の役割は、極めて限定的である。また、細胞培養系の維持等、その運営には経常投入を必要とする。過去二期にわたるプロジェクトを通じて供与された機器(超低温冷凍庫等)の維持管理だけでも、かなりのコストが必要になるものと思われる。わが国による対ザンビアHIV/AIDS対策を検討する上で、UTHウィルス検査室を前提として考え、同検査室への追加的投入を行うことは、必ずしも最適な選択肢とは言えない。しかし、他方では過去の協力案件を最大限に活用することも重要な視点であることから、同検査室の機能を活用した協力の在り方として、HIVセンチネル・サーベイランスおよび「自発的カウンセリングとHIVテスト(Voluntary Counseling and Testing: VCT)」プログラムにおける、HIV検査の精度管理への参画を提案する。これらについては、既に国家プログラムが進展していることから、他ドナーによる支援動向も含め、全体的な動きとの調整が不可欠であろう。

無論、ウィルス検査室から離れた協力を模索する努力も必要である。例えばJICAザンビア事務所による開発福祉支援プロジェクトである国境都市におけるトラック・ドライバー等を対象とした性感染症の早期診断・治療を内容とするNGO(World Vision)への支援プロジェクトは、受益人口の健康改善およびHIV/AIDS予防に直接的に働きかける試みとして興味深い。今後3年間の取り組みを丁寧にモニタリング・評価し、次のステップに繋げる努力が必要であると思われる⁴。また、UNAIDS等による全世界11カ国を含む国際的プログラムの一環として、現在ザンビアにおいても取り組みが進んでいる抗HIV薬の短期投与によるHIV母子感染予防については、AZTよりも遥かに安価なネビラピン(nevirapine)の使用等世界的に研究が進展している分野である⁵。妊婦を対象としたVCTの普及や、エイズ孤児およびHIV陽性母に対するサポート体制の確立等考慮しなければならない

⁴ 例えば、一方で様々なアプローチを用いてSTDの早期診断・治療を進めつつ、その過程で得られたサンプルを用いて主要起因菌の薬剤耐性をモニタリングし、治療指針にフィードバックしていく等のアプローチは、科学とフィールドのバランスのとれた案件となり得る。UTH検査室がウィルスに限定されているのが残念である。

⁵ Henry, K(1999)

要因は多々あるものの、今後ザンビアにおける子供の福祉無償の有力な候補案件となる可能性もある。

2-2 保健医療改革支援 - ビジョンの共有とプロセスへの参加 -

ビジョンの共有(セクター効率改善、方針から案件選定・実施までの一貫したコミットメント)
プロセスへの参加(計画段階への参画、共通基金の検討、特別機材の活用)
現実的アプローチ(高邁な理想と現実のギャップ、実行可能性の見極め)

先に述べた「危機の構図」からも明らかのように、ザンビアの保健医療セクターにおいて、資源配分の歪み是正等を通じたセクター効率の改善は、抗し難い課題である。したがってわが国としてはまず第一に、ザンビア政府が掲げる「費用対効果が高くかつ質の良いヘルスケアを、公正にかつ可能な限りそれぞれの家庭に近いところで提供する」というビジョンを共有し、それを政策協議等における表面的な支援表明に留めず、無償資金協力・技術協力等全ての案件選定・採択における第一基準として徹底する必要がある。セクター効率の改善(コストの低減、費用対効果の改善)を案件選定の第一基準として遵守するなら、かつてUTH小児科に対して行われた小児集中治療室を中心に据えるような案件は、自ずとリストから削除される。また、現在UTHウィルス検査室に対して行われているような、経常経費の増加に対する考慮が十分になされないまま、国民健康水準への貢献という意味ではその役割が極めて限定的な施設に数億円の投入を行う協力も慎まれることになる筈である。いたずらに投入集約的な案件を形成し、経常経費の増大を招くことは、当該案件自体の自立発展性に問題を生じることは無論ながら、セクター全体の資源配分の歪みをさらに助長することになる点にも、十分な留意が必要である。

これまで、わが国による協力案件については、事前調査段階でも、また事後評価段階でも財務分析がなされることは稀である。保健医療分野の協力案件については、特にその傾向が強い。しかしながら、ザンビアのような危機的な状況にある保健医療セク

ターに対する支援案件を検討する場合には、特に経常経費へのインパクトを中心に事前・事後の財務分析を行うと共に、出来れば費用対効果分析を実施することが望ましい。

さらに、セクター効率改善への寄与度の観点から、現在実施中の協力案件を見直してみることも必要である。例えば、ルサカ市プライマリー・ヘルスケア・プロジェクトでは、貧困者居住区におけるボランティアのコミュニティ・ヘルスワーカーによる健康教育(小児発育測定と栄養指導等)や、ヘルスセンター・レベルにおける診断・治療(ケース・マネジメント)技術の向上を支援しているが、それを通じてヘルスセンターや上位病院の過剰利用を抑制する等、公的部門保健医療サービス・システムの負荷軽減に何ら寄与するところがあったかどうかを、評価の一項目として加えることができる。あるいは感染症対策プロジェクトにおける様々なウィルス学的・疫学的調査結果が、現実に診断プロトコルの改善や薬剤過剰投与の抑制等に寄与したかどうかを確認しておくことは、検査室を対象とする協力案件の公衆衛生的意義を再確認する上でも重要なことであると考えられる。

「費用対効果が高くかつ質の良いヘルスケアを、公正にかつ可能な限りそれぞれの家庭に近いところで提供する」というビジョンの共有を徹底した後の第二のステップは、プロセスへの参加である。ここでまず重要となるのは、セクター開発計画およびセクター投資計画の立案・計画段階から継続的・積極的に参加し、わが国の援助方針や重視する事項を明確に先方政府および他ドナーに知らしめる努力である。企画調査員やアドバイザー型専門家の派遣は当面有効であるが、予算制約に左右されることから散発的であり、また日本側の仕組みに必ずしも精通していない点がやや弱い。中長期的には、JICA在外事務所におけるスタッフの増員と専門性強化が不可欠であると考えられる。最近の援助を巡る国内の議論では、あまりにも短絡的な「顔の見える援助」が強調されすぎるくらいがある。どのような案件でも日本人が専門家として派遣され、あるいは日本企業が事業主体として参加することが重要であるかのような論調もあるが、重要なことは日本人がそこに存在することではなく、日本人が何を主張し、また行うかである。

言いかえれば、より重要なのは「顔が見える」援助ではなく、「考え方(あるいは理念)の見える」援助である。またそこでは、方針と実施との一貫性が求められる。例えば政策協議レベルでエイズ対策の重要性を主張しながら、実際にはウィルス検査室における基礎研究支援しか行わないようでは、残念ながら考え方の見える援助とはならない。

保健医療改革プロセスへの参加に関連して早急な対処が必要とされるのは、積極的なドナー協調の進展、とりわけ共通基金(バスケットファンド)の設立についてである。ザンビアの保健医療セクターにおいて構想されている四つの共通基金のうち、地区レベルへの直接支援資金として用いられる「地区共通基金(District Basket)」については、既にスウェーデン、デンマーク、オランダ、アイルランド、英国、ドイツ、米国、EU、UNICEFが参加(または参加を表明)している。わが国の現状では、共通基金用に開設されたドナー口座に外貨を振り込むような形でこれに参加することは、不可能である。勿論、セクターワイド・アプローチの推進やドナー協調の推進にとって、共通基金の設立はあくまでもその手段の一つであり、そのみが答えを提供するものではない。しかしながら、外国人専門家による技術移転を中核とするプロジェクト型案件や、ハードに限定された無償援助型案件が内包する非効率性について、さらに国内での議論が促進される必要がある。

保健医療改革プロセスへの参加に関連する提言の最後として、医療協力関連特別機材および子供の健康無償の計画的・戦略的活用を挙げたい。現在のところ、医療協力関連の特別機材供与(医療特別、感染症対策特別、人口家族計画特別、エイズ対策・検査技術特別、母と子の健康特別)については、一部UNICEFやUNFPAとの協調により計画性を高める努力はなされているものの、その用途について必ずしもわが国としての戦略が明確になっているとは言えない。また、国際機関との協調案件も含め、供与後の成果やインパクトについて十分に把握されているとは言いがたい。子供の健康無償については、現在までのところポリオ根絶計画への集中的投入がなされてきているが、予算も増加されたことから、ポリオにかわる対象案件の発掘・形成が求められている。保健医療セクターにおいては、極めて重要な消

耗品の供与を可能とするこれらの援助形態は、供与後の経常経費についての心配が不要であるのみならず、ドナー協調の枠組みにものせやすいという利点がある。また、ザンビアをはじめとするアフリカ諸国においては、数千万円(通常の特別機材)の規模でも相対的に大きな意義を持っていることも、認識される必要がある。前述したように、先方政府による保健医療セクター開発計画のプログラミング・サイクルに合わせ、計画段階から積極的に参加することにより、これら援助資金の戦略性・計画性を高め、わが国協力のプレゼンスを高めることにもつなげることが出来るものと思われる。また、新規協力については、まずは特別機材で限定的に支援を行い、その結果を踏まえてより大規模な無償資金協力案件につなげていくというようなプログラミングを行うことも可能であろう。

ザンビア政府が進める「保健医療改革」は、同国の保健医療セクターの進むべき方向性としては間違っておらず、それが掲げる理想について否定することは出来ない。またその構成が、包括的かつ理論的な整合性をもって練り上げられていることも事実である。しかしながら、精緻な計画が実践に移されたとき、多くの困難に直面していることもまた事実である。基本的な方向性については支持しつつも、個々のコンポーネントの実効性については理論と現実の間に横たわるギャップや政治的なフィジビリティも含め、注意深く吟味しながら参画していく姿勢が、一方では必要であろう。その意味でも全体計画の立案過程から参画し、対話を継続する中で、わが方として指摘すべき事項はきちんと先方に伝えていくことが重要である。

2-3 都市保健支援 - 拡大する健康リスクへの対処 -

環境衛生改善支援(給水・衛生・ゴミ処理等簡易インフラの整備)
上記と衛生・健康教育支援(知識・態度の改善と行動変容の促進)を組合せた協力のモデル化
農村保健への配慮(現地NGOを活用した開発福祉事業、共通基金参加の検討)

1. で述べたとおり、ザンビアにおける都市保健問

題の相対的重要度は高まっている。

都市保健問題は、環境衛生の問題と密接に関連している。歴史的には、19世紀末イギリスの都市人口密集地において、周辺地域の傾向に反して乳児死亡率の一時的な上昇傾向が観察されているが、その最大の原因はコレラを含む下痢症の蔓延であり、当時の気候要因に加えて都市における環境衛生の極度の悪化がその背景としてあったことが明らかにされている⁶。また、最近のインドにおける都市スラムを対象とした調査によれば、乳児死亡率は通常規模の都市に比して大都市周辺のスラムにおいてより高いとの報告がなされている。両者の乳児死亡傾向をより詳細に比較した結果、大都市周辺スラムと小都市周辺スラムでは新生児死亡率では格差がなく、外的要因により左右される生後1ヵ月以降の死亡率の差が乳児死亡率格差の原因となっていること、また死因別では、特に下痢症、栄養不良、麻疹が大都市周辺スラムにおける乳児死亡率を押し上げていることが確認されており、人口の密集を含む環境衛生の悪化が大都市周辺部ほど進んでおり、健康に対する危険因子となっていることが推測されている⁷。

都市保健の問題については、環境衛生面における若干のインフラ(給水、衛生、ゴミ処理等)整備と組み合わせた衛生・健康教育の普及が有効なアプローチとなり得る。現在、ルサカ市プライマリー・ヘルスケア・プロジェクトは、同様のコンセプトに基づく協力を、わが国無償資金協力により給水施設整備がなされたルサカ市内ジョージ地区(コンパウンド)で継続している。同コンパウンドでは、給水施設が既に広範に利用されていた1999年初めにも、規模はさほど大きくないがコレラの流行が発生しており、給水施設整備が水系感染症予防において必要条件ではあっても十分条件とはならないことを改めて確認する結果となった。安全な水の供給量を確保するとともに、衛生教育等を通じてその適切な保管・使用方法についても普及を図ることが重要であると考えられる。

また、同コンパウンドにおける給水施設の利用および住民参加による維持管理については、無償資金協力を担当したコンサルタントによる技術指導がな

され、コンサルタントとの契約終了後は開発福祉支援プロジェクトを通じたNGOによる継続支援も予定されている。さらに、開発調査においてもルサカ市内の他コンパウンドを対象に、簡易給水・衛生インフラ整備を含めた衛生教育のパイロットが予定されている等、ザンビアにおいては、この分野における援助経験の蓄積が同時並行的に進んでいる。これらの様々なアプローチから得られた教訓を整理・体系化し、わが国による援助パッケージとしての確立を試みる必要があると考えられる。またザンビアでの経験は、かつての同国のように急激な都市への人口流入を経験している他のアフリカ諸国に対する援助を検討する上でも、示唆に富むものであると思われる。

他方、都市保健問題への着目が、農村部の保健問題の軽視に繋がることがないように、留意が必要であることは言うまでもない。ザンビアにおいても、古典的な健康水準の都市・農村格差は厳然として存在している。都市保健を対象とすることの利点は、それが日本人専門家派遣を中核とするプロジェクトや、建設コストが高く裨益人口規模から農村インフラ整備にはあまり向かない無償資金協力案件としてより適している点にもあるが、それらの従来型の案件はザンビア政府が改革を進めている都市偏重型保健医療サービスシステムを助長するリスクを、一方で有している。よりバランスのとれた援助を確保するためにも、現地NGOを活用した開発福祉支援事業の拡大や共通基金(コモン・バスケット)への参加等を前向きに検討し、従来のプロジェクトでは対処できない農村部・辺境地における活動にもわが国援助資金が流れるような仕組み作りがなされることを期待する。

2-4 学校保健支援 - 未来を担う世代への投資 -

<p>健康管理について国民1人1人のエンパワーメントを支援</p> <p>健康教育と持続的行動変容への支援を通じた長期的効果発現</p> <p>非就学児童への配慮、過去の経験からの教訓</p>
--

⁶ Woods, R.I. *et al*(1988)

⁷ Gupta, H.S. *et al*(1999)

ザンビアの保健医療セクターを取り巻く「危機の構図」は深刻なものであり、残念ながら保健医療の改革の推進によってもその短期的な解消は期待できない。ザンビア国民の持続的な健康水準改善のためには、より長期的視点に立った協力も必要であると考えられる。現在、教育省主導により「初等教育サブセクター投資計画」の一環として全国展開が検討されているプログラムの一つに小学校をベースとした「学校保健プログラム」がある。ザンビアにおける比較的高い初等教育就学率に鑑み、学校を媒体とした保健活動を行うことは、多くの国民に届く有効な戦略であると考えられる。

途上国における学校保健プログラムについては、援助等を通じて無償または安価に提供されるワクチンや薬品を利用し、予防接種の集団プースター接種や抗寄生虫薬のカクテル投与を行う等、医薬品の集団投与的な側面が一方で存在する。しかしながら医薬品の集団投与は一過性のものであり、健康教育およびそれを通じた持続的行動変容促進の側面、すなわち「生きるための知恵を与え、身につけさせるための教育(Life Skills Education)」をより重視する必要がある。具体的には、健康教育を受けた小学生自身によってその知識が幼い兄弟のケア等に活用されること、小学生から家族の他のメンバーに教育メッセージが普及されること、さらにはやがて親となる将来にわたって健康増進的な行動様式の持続的な定着を図ること等までを明確に目標として含んだプログラムの実施が望まれる。ルサカ市プライマリー・ヘルスケア・プロジェクトにおいて着手されたパイロット小学校における学校保健プログラムの、今後の展開が期待されることである。

学校保健に焦点を当てるに際しても、いくつかの点に留意する必要がある。まず一番目は、直接の対象となる人口が、年齢的に最も健康リスクの低い人口である点である。その意味からも、医薬品集団投与を中心としたアプローチは、限定的な効果しか期待できない。同プログラムに対する投入を正当化するためには、学齢期児童の健康改善以上の裨益効果・波及効果を目的として明示的に含むことが不可欠である。二番目は、非就学児童に対するサポート

についても、十分に考慮される必要がある点である。健康ニーズについて言えば、学校に通うことができない子供の方がより大きいことは言うまでもない。多くの場合教育以外の社会サービスに対するアクセスをも否定されているそれら子供達に対し、いかに効果的に健康教育メッセージや保健サービスを届けるかは、大きな問題である。三番目は、長期的効果発現を狙う協力案件が、短期的な成果重視の風潮にあって敬遠されがちな点である。アフリカ地域には、ガーナの野口記念医学研究所(Noguchi Memorial Institute for Medical Research: NMIMR)やケニアの中央医学研究所(Kenya Medical Research Institute: KEMRI)のように、20年以上にわたるわが国からの継続的支援を通じてキャパシティ・ビルディングを達成してきた研究所が存在するが、学校保健プログラムのようなシステム作り・制度造りを狙った活動についても、息の長い取り組みを覚悟する必要がある。

以上は、どちらかと言うと学校保健プログラムに関する一般的な留意点であるが、四番目は、ザンビアに固有の留意点である。すなわち、ザンビアにおいてはかつて1970年代に学校保健プログラムが大々的に実施されていた時期があるという事実である。当時の活動にも、ワクチンのプースター接種や、主要な疾患に対する集団検診・治療、知識・態度・行動の改善を狙った健康教育、学校環境衛生の改善等が含まれており、地域によって濃淡の差はあったが、1976年以降は全ての都市部小学校と一部の農村部小学校をカバーするまでに拡大されていた⁸。しかしながら、その効果についての評価は芳しいものとは言えず、その後の財政状況の悪化等に伴って活動が低迷し、現在に至った経緯がある。ザンビアの学校保健プログラムについては、当時の経験を掘り起こし、財政面での問題以外に活動の成果および持続性発現を妨げた要因等について分析を試みることも必要であると思われる。

いずれにしても、ザンビアの保健医療セクターの深刻な状況に鑑み、国民1人1人を、自らの基本的な健康管理が行えるまでにエンパワーするようなアプローチ(すなわちそれは、プライマリー・ヘルスケアの基本精神でもある)は、必要不可欠なものであ

⁸ Ministry of Health *et al*(1984) pp.36-37.

ると考えられる。学校保健プログラムは、そのようなアプローチにとって最も有望な機会を提供するものの一つである。

参考文献

- Gupta, H.S. *et al.*(1999)“ Infant Mortality in the Indian Slums: Case Studies Calcutta Metropolis and Raipur City ”, *International Journal of Population Geography*, 5.
- Gove, S.(1997)“ Integrated management of childhood illness by outpatient health workers: technical basis and overview ”, *Bulletin of the World Health Organization*, 75 Supplement 1.
- Henry, K(1999)“ Affordable Drug Offers Hope for Preventing Mother-to-child Transmission of HIV ”, *IMPACT ON HIV*, Vol.1 No.2.
- Ministry of Health *et al*(1984)*Report of a Joint Evaluation of Primary Health Care in the Republic of Zambia*: Lusaka.
- WHO(1994)*Mother-Baby Package: Implementation safe motherhood in countries*: Geneva.
- Woods, R.I. *et al.*(1988) The Causes of Rapid Infant Mortality Decline in England and Wales, 1861-1921 Part I. *Population Studies*, 42.

第10章 教育・人的資源開発

澤村 信英(広島大学)

1. 教育概観

ザンビア政府は、独立を達成した1964年から1970年代半ばにかけて、これまで不足していた人的資源の開発を初等教育から高等教育までさまざまな段階で行ってきた。この時代は、経済的にも比較的順調に発展を遂げており、70年代初期には小学校学齢児童の80%が就学していた¹。なかでも、中等教育と高等教育の量的拡大が優先され、国民の側に教育を受けることにより経済的収入が増えるとの期待が高まった。このように、80年代初頭までは比較的順調に教育機会の拡充が行われてきたが、80年代半ばからの経済の悪化とそれに伴う構造調整政策の導入により、ザンビアの教育は危機的な状況に陥ることになる²。急激な人口増加とも相俟って、初等教育の就学率は、1985年に104%であったものが1995年には89%に減少している(ユネスコ資料)。アフリカ全体の中で見れば決して悪い数値ではないが、1980年代後半からのこのような就学率の低迷傾向及び教育の質的悪化は大きな問題である。

1996年に発表された教育政策(Educating Our Future)には、高等教育偏重を改め、9年間の「基礎教育」を拡充することを挙げている³。具体的には、2005年までに7年間の基礎教育を、2015年までに9年間の基礎教育を完全普及させるなどの目標を設定している。地方分権化を進めていくことも大きな課題の一つである。同政策文書では教育を受けることは国民の権利であり、それを保証するための政府の役割を示し、自由化・地方分権・平等と公正・質・パートナーシップ・アカウンタビリティ、の教育開発にかかる6原則を掲げ、大幅な政策転換を図ろうとしている。

政府予算に占める教育予算の割合は、1984年まで平均12%であったが、80年代後半は9%程度で推移

し、90年代に入って15%程度に増加傾向にある。全教育予算のうち初等教育に30-40%が90年代前半には振り分けられていたが、1996年以降この割合はさらに増加し、2000年の予算編成ではその71%を初等教育に充てる計画である⁴。したがって、高等教育や中等教育に対する政府予算の配分は、減少傾向にある。

1996年には、教育・訓練を主に担当する4つの省(教育省、科学技術職業訓練省、地域開発社会福祉省、スポーツ青年子供開発省)が、質の確保された効果的・効率的な教育・訓練の提供を行うことを目的に、緊密な調整を行い不要な重複を避け限られた資源を有効活用する方策として「統合教育セクター投資計画(The Integrated Education Sector Investment Programme: ESIP)」を発足させた⁵。しかしながら、省庁間の調整が非常に困難であり進捗しないため、基礎教育分野だけを先行させ、1999年から教育省は「基礎教育サブセクター投資計画(Basic Education Sub-Sector Investment Programme: BESSIP)」を関係援助機関の協力のもとで実施している。「職業訓練サブセクター投資計画(Training Sub-Sector Investment Programme: TSSIP)」についても、現在実施に移すべく関係機関で調整を図っているところである。このような状況からすると、高等教育部門は別にしても、中等教育に対する支援が、ある程度空洞化するという現象が起こることは避けられないと考えられる。

2. 教育の部門別現状

2-1 初・中等教育

ザンビアの教育制度は、初等教育7年、中等教育5年(前期2年、後期3年)となっている。将来的には前期中等教育の2年間を小学校で行う、9年制の「小中学校」を目指しているが1978年の教育改革で提言

¹ Kelly, M. J.(1999)p.89.

² Kelly, M. J.(1991)に詳しい。

³ Ministry of Education(1996)

⁴ Mwikisa, C. N. and Lungwangwa, G.(1998), Ministry of Education(1999)

⁵ Republic of Zambia(1996)

されている) 現在のところ“basic school”と呼ばれる9年制の小学校と7年制の“primary school”が併存している。この基礎教育9年制を進めるにあたっては、中等教育への期待を緩和させ、9年間の教育終了後社会に出られるだけの学力と技能を身につけさせようとする背景もあったようである。グレード7からグレード8への進級試験は将来的には廃止する意向であるが、現在のところ上級の学校数が限られていることから実際に進級できるのはその3分の1に過ぎない。

授業のシフトは、二部制・三部制が一般的であり、特にルサカ市内では学校施設の不足等から、入学希望者の2-3割程度にしか入学許可が与えられていない状況である。このような現状から、1992年に公立の小学校とは別に地域住民の主導によりコミュニティ・スクールと呼ばれる学校が開設され始め、その数は1999年には373校(児童数47,276人)に達している⁶。この急速な増加は、教育省がその設置を促進する政策を採っているためであると考えられるが、教育の質や公立校との格差など、その位置付けに少ない問題があるようである。

1985年には初等教育の総(粗)就学率は100%を達成したが、それ以降就学率は下降の一途をたどり、1994年には82%にまで落ち込んでいるとする資料もある⁷。就学率だけでなく絶対的な就学児童数においても停滞傾向にある。最新の政府発表資料では、1996年の初等教育7年間の総就学率は93%(男98%、女88%)、純就学率は69%(男69%、女70%)である⁸。この初等教育停滞の要因が何であるのかは、社会経済的な文脈だけではなく教育全体の中で分析する必要がある。ほぼ同時期中等教育の総就学率は、1985年の19%から1995年の28%へと比較的順調に推移しているかに見えるが(ユネスコ資料)、現実には経済状況の悪化による雇用機会の不足が中等教育への進学という形で現れたと考えるのが自然であろう。

2005年までに7年間の初等教育の完全普及を図るという政府の目標は、急激な人口増加やグレード7を卒業するのは入学者の3分の2に過ぎないこと、並びに教育の質が低いため保護者が学校教育に価値を見出せなくなっていることなどから、その達成が非常に困難であると見る向きもある⁹。両親は学校教育に対し、負担すべきコストが限界を超えている、教育の質が低く悪化傾向にある、子供が学校でほとんど学んでいない、初等教育を受けても雇用機会がほとんど増えない、といった不平を持っている¹⁰。

子供の学習到達度は教育の質を考える有効な指標の一つであるが、90年代半ばに行われたSACMEQ(Southern African Consortium for Monitoring Educational Quality)の調査によれば、小学6年生の25.8%だけが最低限の習熟度にあり、期待されるレベルに達している者は2.3%に過ぎないという衝撃的な数字がある¹¹。中等教育については、数学と理科の修了時試験の成績が非常に低く、早急な改善が必要であることが政府政策文書に繰り返し記されている¹²。

HIV/AIDSの問題は、適切な教育計画を策定する上で避けて通れない¹³。需要の減少、孤児への対応、カリキュラムの修正など、AIDSが流行している地域での学校教育には、そうでない地域のそれとは異なった役割が付加される。年間の新規教員養成数2,000人の4分の3に相当する1,500人の現職教員が死亡しており、教員養成計画にも少なくない影響を与えている。

初等教育に割り当てられる予算は、高等教育に比べて1993年まではかなり少なかったが(初等教育37%、高等教育28%)、1994年以降急速に改善され、1997年には初等教育52%、高等教育17%にまで是正されている。しかし、初等教育経常予算の97%は教員給与などの人件費であり、教材や教科書の供給は援助資金に依存してきた。ただし、給与を支払って

⁶ Zambia Community Schools Secretariat(1999)資料

⁷ UNESCO(1996)資料

⁸ Republic of Zambia(1997)

⁹ Kelly, M. J.(1998)

¹⁰ *ibid.*

¹¹ Nkamba and Kanyika(1998)p.65.

¹² Ministry of Education(1996)pp.53-54.

¹³ Kelly, M. J.(1999b)に詳しい。

いるにもかかわらず、現実には死亡や転職により存在していない「幽霊教員」が、全教員数の1割程度いるとの憶測もあり、教育省の能力向上を通してさらなる効率的資源の活用が望まれる。

2-2 高等教育

初等教育へ優先的に予算が振り分けられるため、高等教育に対する予算は明らかに減少傾向にある。受益者負担の原則から授業料の徴収を行うなど大学改革がすでに行われているが、現行でも教育の質が低いことが問題であり、さらに影響が出ることは避けられないであろう。高等教育改革はその非効率を是正し、教育セクターの資源を有効利用しようとするものが大部分である。

1996年の教育政策文書には、公的資金により運営されている大学は、教育・研究計画が社会の真のニーズに答えていること、教育・研究・サービスの程度が高く、大学の世界で評価を勝ちうること、適切な質の確保及びアカウントビリティ制度を構築すること、を政策枠組みとして掲げている¹⁴。受益者負担の原則や歳入の多角化なども大学に対し財政上の基本政策として求めている。

このように、大学としての自治は重要であるが、数少ない高度なリソースを有する高等教育機関の役割を見直し、それらを積極的に国家の発展に活用する方策も検討していく必要がある。たとえば、ザンビア大学の農学部は農業分野の国家計画策定や研究開発にさらに貢献できる可能性があるろうし、医学部や大学教育病院は保健・医療分野の数少ない国内のリソースを有している。

言うまでもなく、ザンビア大学教育学部、エンクルマ教員養成カレッジ、コッパーベルト教員養成カレッジ、小学校教員養成校などの高等教育機関は、小中学校の教員養成を担っており、初中等教育の量的拡充及び質的改善から適切な範囲で強化することが必要なところである。

2-3 職業訓練

職業訓練は科学技術職業訓練省が主管しており、

1996年に「技術教育・職業訓練政策(Technical Education, Vocational and Entrepreneurship Training Policy)」を発表している¹⁵。教育省では、体系的な一貫した職業技術教育はほとんど行われていない。

この政策文書の中では、特に労働力の70%を吸収しているインフォーマル・セクターでの自営を念頭に置いた、職業訓練と起業家精神の育成を強調している。これは、訓練内容と雇用者側のニーズが合わないミスマッチが必ず起こるという現実と、フォーマル・セクターでの新たな雇用機会はほとんど期待できないことに由来している。このように、インフォーマル・セクターが当面の雇用機会を創出できる唯一の可能性であることに加えて、このセクターを強化することがこれまで教育・訓練の機会が与えられなかった貧困層にある女性や若者を支援し、さらに経済全体の活性化につながるとも考えられている。

科学技術職業訓練省傘下の訓練施設としては、高等学校卒業者を対象とする機関である職業研修所(Trades Training Institute: TTI)が16ヶ所、3年間の短大レベルの教育をするカレッジが5ヶ所ある。その他、1997年及び1998年にルサカ及びキトエにベーシック・スクール(9年生)修了者を対象とした職業訓練センターが開講している。このセンターの特徴は、就学期間が2年3ヵ月で、そのうちの3ヵ月を工場実習に充てていることである。終了時の試験に合格すれば、TTI卒業と同等の資格が得られることになっている。

現在、この職業訓練部門は、公務員改革や民営化の流れの中で組織改革の最中にある。1998年、技術教育・職業・起業家育成訓練公団(TEVETA)の設立とその役割を中心に定めた「技術教育・職業・起業家育成訓練法(The Technical Education, Vocational and Entrepreneurship Training Act, 1998)」が議会を通過し、間もなく施行される予定である。

現在のザンビアの経済状況からすれば、技能を修得することが必ずしも雇用の機会にはつながらないが、このような状況において公共職業訓練施設の果たす役割と位置付けを社会的に見直すことが、この分野の発展のために必要である。このことに関連し、

¹⁴ *ibid.* p.105.

¹⁵ Ministry of Science, Technology and Vocational Training(1996)

職業訓練に係る5省(先の4省に労働社会保障省が加わる)が中心となり、援助機関の協力のもとで「職業訓練サブセクター投資計画(TSSIP)」を実施に移そうとしているところであり、今後の職業訓練分野の協力を大きな影響を及ぼすものと考えられる。

2-4 成人識字教育

識字率は1969年に51%であったものが、1980年には54%に、1990年には56%にわずかながら向上しているものと推定されている。この数字は、女性が男性より低く、地方部での率が都市部より低い。最近では、1990年から識字キャンペーンが行われ、2000年までに非識字率を12%までに減少させる目標を掲げているが、予算の不足などから指導者が確保されないばかりか学習者の数も年々大幅に減少しており、その達成は不可能であろうと見られている¹⁶。

このように、持続的かつ制度的に識字教育を行うことは、非常に困難な状況にある。基本的に教育省の関心は小学校教育であり、成人に対する基礎教育については、生涯教育の一環として政策的にごく一部触れられているに過ぎない。また、地域開発・社会福祉省においても一部の成人識字教育を実施しているようである。識字教育をコミュニティの活性化や基礎的技能の修得と併せて行うなど、地域や学習者にとってより魅力的なものにするような工夫が今後とも必要である。

3. 教育の課題

3-1 教育行政能力の強化

教育行政能力が相当に不足していることは、関係援助機関の一致した見方である。地方分権を進めるに当たっても、中央だけではなく地方にそれだけの受け皿がないのは明らかである。これはザンビアに限ったことではないが、後述のBESSIP自体を運営する際の最大の問題であると共に、能力構築はこのプログラムにおける重要なコンポーネントの一つになっている。教育省全体の行政能力向上を短期的に行うことが容易でないことは、何よりも本省自体が感じていることであり、このことは援助機関の協力

により着実に進めていく以外なからう。

3-2 初等・中等教育の拡充

初等教育の量的拡充及び質的改善を行うことは、最優先すべき教育課題である。しかしながら、初等教育を受けただけでは雇用機会が広がる訳ではないという現実からすれば、中等教育拡充の社会的圧力はこれまで以上に大きくなることが予想される。このことから、初等・中等教育のバランスの取れた発展が必要である。初等教育を犠牲にした中等教育の拡充は好ましくないが、BESSIPを中心にあまりに短中期的に初等教育だけを最優先し、さまざまな資源を投入することには、教育全体の健全な発展を考えると若干の疑問を感じざるを得ない。

3-3 高等教育の再構築

大学などの高等教育機関は、1990年前半まで比較的予算面では優遇されてきた。適切なレベルの政府からの補助金は不可欠であるが、その財政は高等教育機関及び受益者である学生とも分担しなければならない。これらの機関は国内で数人の人的リソースを有しており、政府や援助機関の受託事業等を行うことを通じ、収入の多角化を図るだけでなく、自らの研究・教育能力を構築する手段にもなる。大学における学問の自由とその自治を確保することを否定するものではないが、社会の要請に応えると言うその重要な存在意義を再認識すべきであろう。

3-4 職業訓練内容と雇用ニーズの適合

職業訓練部門は現在改革の段階にあり、訓練施設の教育内容と雇用者側のニーズが合っていないといわれる現行のカリキュラムにも、インフォーマル・セクターでの自営を中心に起業家育成を重視する方向にある。公共の職業訓練施設は、その運営が非効率であり効果的な技能修得が行われにくいということが言われ、ザンビアもその例外ではない。公共セクターでの雇用が期待できない現状では、インフォーマル・セクターを含めた民間セクターとの交流をより活発にし、中長期的には各訓練施設が政府からの補助金に依存することなく自活できる運営が

¹⁶ Mwikisa and Lungwangwa (1998)

求められる。

4. 援助の方向性

4-1 日本の教育協力の経験

ザンビアは、アフリカ諸国の中でも日本が古くから教育分野の協力が行ってきた国の一つである。たとえば、1980年にはザンビア大学医学部、1985年には同大学獣医学部、さらに1987年には職業訓練拡充計画のプロジェクト方式技術協力が開始されている。青年海外協力隊の理数科教師隊員の派遣や職業訓練施設での活動も、1980年代初期から行われている。最近では1998年度から無償資金協力によりルサカ市近郊で小中学校建設計画を実施している。

現在の国際的援助政策の優先分野及びザンビア側の重点分野は基礎教育であり、高等教育や中等教育修了者を対象とした職業訓練といった、日本が古くから協力している分野は必ずしも優先順位が高くない。また、施設建設等のハード面の協力から組織・制度づくりなどのソフト面の協力を重視するようになっている。日本の援助政策も同様に、基礎教育とソフト面の協力を重視するようになっている。

将来の日本の協力をこれらの分野でプロジェクト型のもを引き続き行うのも、それらが効果的・効率的であるという確信があれば積極的に推進していくことが期待されるが、セクター・プログラムに代表されるセクター・アプローチが導入されようとしている現状において、その妥当性を客観的に説明できるだけの根拠が必要である。特に、DAC新開発戦略が日本のイニシアティブによって設定されたことからすれば、初・中等教育など基礎教育分野に対する貢献策は、施設を建設するだけではなく、ソフト面も含めた包括的なアプローチを検討することが求められる。

職業訓練分野においても、これまで日本が得意としていた中等教育修了者を対象とする機材に依拠する傾向にある高度な職業訓練から、相手国のニーズと実状を見据えた協力を検討する時期かもしれない。教育分野の援助の中心が基礎教育であるように、職業訓練においても基礎的技能的習得が優先されるべきである。たとえば、インフォーマル・セクターでの雇用創出に寄与できるような生産活動と直結した

職業訓練と技能開発が求められている。

さて、ザンビアの援助ニーズに応えることは、日本との協力を考えていく上でその前提であるが、日本側の国際協力に貢献できる人材に制約があることに留意しなければ、援助計画は単なる絵に描いた餅になってしまう。現実的には、日本側で教育分野で活動できる適任者の人選とその派遣が非常に困難な状況である。コンサルタントについても教育分野の調査を専門に行えるところは限られている。特に重要となる長期専門家の派遣には、現地側の期待にほとんど応えられていないようである。日本から派遣される人材が特定分野の業務経験と専門能力を有することはある程度期待されるが、現実の協力現場ではその能力と経験を直接活用できる機会は多くない。教育・訓練分野において特定の日本の経験や技術・技能を移転することは、少なくとも政策レベルではさほど必要とされていないようであり、この点において日本の省庁等において蓄積されてきた経験はあまり役立たない状況にある。したがって、派遣専門家の公募制をさらに拡充し、狭義の教育分野の専門性にあまりこだわることなく、語学能力と調整能力を有するポテンシャルのある人材を選考することが、重要であるように思われる。

4-2 セクター・プログラム

ザンビアでの教育・職業訓練分野の協力を考える上で、1996年から世銀主導で開始された「教育セクター投資計画(Education Sector Investment Program: ESIP)」は、無視できない重要な存在である。当初のESIPは、教育・職業訓練だけではなくノンフォーマル教育も含めたもので、関係省庁は教育省だけではなく、科学技術職業訓練省・地方開発社会福祉省・スポーツ青年子供開発省の4省が関係していたが、1997年8月に「基礎教育部門(BESSIP)」と「職業訓練部門(TSSIP)」に分割された。この理由は、現実には4省間の調整が容易ではなく、計画全体の実施が遅れることや資金不足を懸念した世銀が、基礎教育分野を第一に優先しようとしたためであると言われていた。BESSIPが本格的に動き始めたのは、1999年からである。この計画の目標は、就学児童数の増加と学習達成度の改善であるが、なかでも最大の具体的な目標は、7年間の初等教育を2005年までに完全に普

及させることである。

セクター・プログラムへの参加は、コモン・バスケットへの資金の投入が最終的には目的であるが、BESSIPへの参画とコモン・バスケットへの資金投入は別に考えた方が適当である¹⁷。現在の教育省の受容能力からは、何の条件もつけずにバスケットに資金を投入することは、有効に資金が活用されないばかりか、教育省に過度な負担をかけることになりかねない¹⁸。BESSIPには、優先領域として マネージメント全般、 インフラストラクチャー、 教員養成・配置・俸給、 教材・調達全般、 公正とジェンダー、 学校保健と栄養、 カリキュラム開発、 キャパシティ・ビルディングと地方分権、 の8つのコンポーネントを設けており、その中で援助機関が調整や協力を図りつつ独自のプロジェクト/プログラムを実施している¹⁹。

このような教育分野のセクター・プログラムが、本格的に相手国政府及び援助機関協調のもとで行われている状況では、従来の伝統的個別プロジェクト型の協力が受け入れられにくい状況にあることは確かである。セクター・プログラムは、援助機関が個々に行っていた援助を分野ごとに束ねて、手続きを共通化することなどによって援助効率を上げ、セクター全体の健全な発展を促進するものである。このプログラムの進め方は国によって様々であり、ザンビアの場合は強制的なところが少なく、各援助機関も積極的に協力する姿勢を見せているようである。但し、前述のとおりコモン・バスケットへの資金の投入については、現在の教育省の能力からは管理することが困難であり、その資金の活用の透明性やアカウントビリティの重要性からどの援助機関も慎重である。コモン・バスケットによる資金のプールはセクター・プログラムの根幹を成すものであるが、無条件に資金協力する援助機関は存在しないのも事実である。日本側がこのバスケットへの資金拠出が

直接できないのは、国内法上の制約であり、その考え自体を否定しているわけでないことは、誤解のないよう関係機関に説明する必要がある。

日本の置かれている立場で問題なのは、コモン・バスケットに資金を投入できるか否かではなく、BESSIPに対してすでにベーシック・スクールの建設を通じ全体の14%という二国間協力としては最大の拠出をしているにもかかわらず、その効果と成果がごく限定的であるということである。日本の援助能力を考慮すれば、さまざまな課題はあろうがルサカ市近郊の貧困層が多く居住するコンパウンドのベーシック・スクールの新設に第一段階として協力したことは、妥当であったことは間違いないであろう。ただ、この日本の協力はBESSIPの開始前にすでに進行していた計画という位置付けで、将来同じような協力が行えるか、あるいは行うべきかは今後の議論があるところである。BESSIPにおいては、ザンビア側ばかりではなく援助機関側の資金の活用にも透明性と相互の情報共有が求められる状況であり、日本の協力にも高い透明性が求められることは当然である。ソフトの組み込まれていないハードだけの日本型学校建設がそのコスト高と共に何らかの問題提議がなされる可能性が近い将来あることは否定できない²⁰。

4-3 援助アプローチ

(1) 初中等教育を優先する。

ザンビアは初・中等教育レベルの就学率は、数値上では他のアフリカ諸国に比べると悪くはない。しかし、初等教育純就学率は75%(1995年)であり、学齢児童の4人に1人は未だ学習機会が与えられていない。教育機会の量的拡大を図るためには、教育自体を子供や親にとって魅力的なものにするための質的改善を同時に行うことが不可欠である。そのためには教室などの施設建設だけではなく、児童の心理

¹⁷ DANIDAなどは今後5年間に3000万USドルをBESSIPに拠出する計画であるが、仮に条件が整った場合でもバスケットに入れる予定の資金は100万USドルだけであり、大部分の資金はBESSIPコンポーネントのなかで独自のプロジェクトを展開する予定である。

¹⁸ コモンバスケットに資金投入することに積極的と見られているIrish Aidも、その透明性を確保するために、その用途にさまざまな条件を付けている。

¹⁹ Ministry of Education(1999)

²⁰ それだけでなく、建設に住民参加の考えが取り入れられていないために、施設の維持管理に学校側が過度な期待を日本側に持つ傾向がある。

や健康にまで配慮できるような、子供の立場に立ったアプローチを取り入れる必要がある。日本が協力して建設した小中学校をベースに、コミュニティの参加を含めた保健教育などの社会開発分野の活動に結びつけたり、教員養成や教師教育に対する協力を通してそのような配慮を行っていくのも一つの方法であろう。特に中等教育は BESSIP の関係から援助が届きにくい部門であり、青年海外協力隊員派遣の経験を基礎として、理数科教育の強化を中心に面的に展開することも検討できよう。この他、地方分権は最重要課題であり、そのための教育委員会制度等の創設に向けて先行している他援助機関と協調しつつ、地方レベルの能力構築を開発調査や専門家派遣を通じパイロット的に行うことも考えられる。

基礎教育を犠牲にして中等教育の強化を行う妥当性はあまりないが、初等教育終了者のかなりが中等教育に進学する現実、及び中等教育修了者が初等教育の教員になることを考えると、バランスのとれた教育セクター全体の発展が何よりも必要になってくる。また、中等教育を受けると職業選択の幅が広がるだけではなく、この段階の教育が貧困層から抜ける分岐点にもなっている²¹。

(2) 雇用創出に直結する職業訓練を行う。

一般に、経済成長が停滞し失業率が高い状態では、政府は職業訓練を強化する政策を採ることが多い。このような状況を職業訓練が雇用を創出することは基本的にあまり期待できない。職業訓練には常に過大な期待が寄せられている。非常に困難な課題ではあるが、職業訓練はそれにより生産性が高まり、自営や雇用の機会が生まれなければ本来の意味がない。

ザンビアの現状、あるいは貧困緩和という大きな課題からすれば、高度な技術を習得する職業訓練は企業ベースで行われるべきであり、協力の分野としては優先されるべき事項ではないかもしれない。ただし、貧困層を対象とし、従来の政府が行う職業訓練の枠に留まらない、貧困の軽減につながるような訓練が提供できれば、逆に優先すべき協力分野にもなる。大部分の人々にとっては、インフォーマル・セクターでの活動が現実的な選択であることからす

ると、日本にとっては経験の少ない分野であるが、他援助機関や NGO などと協力しながら、このセクターでの技能開発や起業家育成のために貢献する方策を検討する時期に来ていると考えられる。そのためには第一に、今後進捗が予想される TSSIP に初期の段階から積極的に関与していき、ザンビア側ばかりではなく他援助機関との調整に積極的に向いていくことであろう。

(3) 高等教育を効率化し強化する。

中等教育の就学率が 28%(1995年)とすでに高いザンビアでは、初・中等教育だけを強化しては教育発展のバランスを欠いてしまう。高等教育に対する需要がこれまで以上に高まってくるのが予想される中で、学生側に適切なコスト負担を求めるとともに学校運営の効率化を図ることが前提である。大学に対する協力は、これらの条件が満たされなければ学部レベルの専門教育だけに協力しても、孤立した持続性のないプロジェクトを作るだけであろう。したがって、独自の教育・研究に対する協力だけではなく、社会に対してどのようなサービスが提供できるかも考慮に入れ、多面的に高等教育の役割の再評価を行うことが必要である。ザンビア大学の教育学部は、中等教育機関の教員養成も担っており、初・中等教育に対するインパクトがあることが確認されれば、日本の協力の可能性があるように思われる。

(4) セクター・プログラムへ積極的に参画する。

現在、ザンビアでは、BESSIP が進行中である。他援助機関の多くが、本来のセクター・プログラムの趣旨に沿った形で協力を進めようとしている中で、日本が自らの援助制度・形態を理由に従来型の個別プロジェクトを進めていくことが好ましいかどうかは、慎重に検討をする必要がある。当面の現実的な方策としては、従来のプロジェクトの運営に可能な限り弾力性を持たせ、BESSIP コンポーネントの中に位置付けさせることである。そのためにも、教育省への継続的な専門家派遣は是非とも必要である。TSSIP についても、同様の配慮が必要であろう。

セクター・プログラムと離れて日本が協力を行う

²¹ 国際開発センター(1999)p.52.

ことは、好ましくないばかりか不可能であり(ただし、中等・高等教育に対する協力は、BESSIPとは別枠になるようである)、積極的にこのプログラムへ参画していくことが、日本の援助能力からすれば特に重要である。それを通じ、日本の協力の幅が広がり、協力のキャパシティも向上していくものと考えられる。そのような中、日本の特殊性、すなわち柔軟性の少ない援助制度は、国際的にはあまり理解されない現実があることは肝に銘じ、弾力的に現行制度を運用し多様な援助ニーズに機動的に対応することが望まれる。

参考文献

- 国際開発センター(1999)『経済協力計画策定のための基礎調査 - 国別経済協力計画 - (ザンビア、モザンビーク)』財団法人国際開発センター
- Kelly, M. J. (1991) *Education in a Declining Economy: The Case of Zambia 1975-1985*. World Bank: Washington, D.C.
- Kelly, M. J. (1998) *Primary Education in a Heavily Indebted Poor Country: The Case of Zambia in the 1990s. A Report for OXFAM and UNICEF*.
- Kelly, M. J. (1999a) *The Origins and Development of Education in Zambia: From Pre-colonial Times to 1996*. Image Publishers Limited: Lusaka.
- Kelly, M. J. (1999b) "What HIV/AIDS Can Do to Education, and What Education Can Do to HIV/AIDS". Paper for Presentation to the All Sub-Saharan Africa Conference on Education for All-2000: Johannesburg.
- Ministry of Education (1996) *Educating Our Future: National Policy on Education*. Zambia Educational Publishing House: Lusaka.
- Ministry of Education (1999) *Basic Education Sub-sector Investment Programme (BESSIP) Annual Work Plan, January to December 2000*. Republic of Zambia: Lusaka.
- Ministry of Science, Technology and Vocational Training (1996) *Technical Education, Vocational and Entrepreneurship Training (TEVET) Policy*, Republic of Zambia: Lusaka.
- Mwikisa, C. N. and Lungwangwa, G. (1998) *Education Indicators, Costs, and Determinants of Primary School Effectiveness in Zambia*. Study commissioned by the World Bank for the Ministry of Education (Draft report).
- Nkamba, M. and Kanyika, J. (1998) *The Quality of Education: Some Policy Suggestions Based on a Survey of Schools: SACMEQ (Southern African Consortium for Monitoring Educational Quality) Policy Research Report No. 5*. UNESCO: Paris.
- Republic of Zambia (1996) *Investing in Our Future: Integrated Education Sector Investment Programme (ESIP) Policy Framework*, Republic of Zambia: Lusaka.
- Republic of Zambia (1997) *Living Conditions Monitoring Survey Report 1996*. Central Statistical Office: Lusaka.

第11章 インフラ・エネルギー

岩間 敏之(JICA 無償資金協力部)

1. 運輸インフラの概況

内陸国であるザンビアの運輸インフラの特徴は、植民地時代に鉱山プランテーション地帯であるコッパーベルトとインド洋沿岸の港を結ぶ輸送路が開発された以外は、国内の輸送基盤となる主要都市間の輸送網が未発達で、現在の人口密度との連動もしていないことである。内陸国として海に繋がるルートが安全保障や経済成長のために確保されている反面、農産物の生産地と消費地が交通路でうまく繋がっておらず、特に地方の経済発展を妨げている。輸送統計でも国内で発生集中する貨物は把握されていない。このことは、ザンビアの交通網整備は国内での移動のためではなく、輸出入貨物のために整備されてきたことを示すものであり、ザンビアの主要な幹線ルートはSADC幹線と一致している。

交通量のモード別分担では、道路による輸送が極めて高い。例えば輸出貨物では、1994年で道路が63%となっている。鉄道は主に輸出向けの輸送を担っており、石油の輸入にはパイプラインが使われている。また、鉄道から道路へのシフトも顕著で、運輸部門のGDPで比較すると、1994年から1997年にかけて鉄道の伸びは62%であるのに対して、道路のそれは115%にもなっている。また、双方の分担率も、1994年では鉄道対道路が21:79だったものが、1997年には17:83というように若干道路にシフトしている。道路での輸送量の増大は路面状況を悪化させており、年間1億ドル相当もの道路整備のニーズを引き起こしている。

ザンビアの現在の運輸政策は、民営化と規制緩和を基本方針とし、それによって交通ネットワークの効率化とサービスの透明性を確保しようとするものである。これは、1990年代当初まで支配していた収益よりも社会性を優先とする考え方を、基本的に覆すものである。この政策によって例えばザンビア国営航空(Zambia Airways)とバス公社(United Bus Company)は解散され、タンザン鉄道及びザンビア鉄道では、経営者が民間人に交代した。なお、1995年に策定された運輸政策では、以下の3点を目標に掲

げている。

需要に対応するように官民双方のセクターからの資源の活用を図る。
社会的コストが最低となるような資源のモード間配分を考える。
投資に対する収益を確保できるような料金設定を確立する。

また、この目標を達成するために、政府は以下の政策を既に実行に移している。

一定の品質保証を課した上で、業者に対して道路工事やコンサルティング・サービスへの参入の自由を認める。
運輸業者に対して、スベア・パーツや車両購入にかかる外貨交換の制限を撤廃する。
料金の決定に関する政府の関与を撤廃し、市場の判断に委ねる。

ザンビアの主要な運輸インフラの現状を概観すると、次項以下の通りである。

1-1 道路

道路網は、首都のルサカを中心として主要幹線道路がジンバブエ、ボツワナ、コンゴ民主共和国、タンザニア、マラウイ、モザンビークへそれぞれ1本ずつ伸びている。ザンビアの道路ネットワークは約6万6,000kmであるが、道路法によって登録されているのは約半分の約36,000kmである。従って、経済インフラの役割を担っている道路は道路局や地方自治体所管であるが、都市住民の生活道路や農村住民の経済活動を行うためのマーケットへのアクセス道路、医療・教育施設等へのアクセス道路等は、法的な根拠を持たず所有者も不明であるため、維持管理の組織は確立しておらず、利用者の自発的な管理に委ねられている。一日の平均交通量が1,000台を超えているのはルサカとコッパーベルト州の主要な市内道路しかなく、SADC幹線ルートでも300台から500台程度である。また、地方道の多くは日平均交通量が100台にも満たない。従って、道路交通の観点からは国

内の2割に満たない道路に、9割の車両交通が集中している。また、これまでは道路財源のほとんどは新規投資に向けられていて、メンテナンスが十分に行われてこなかったために満足な状況(定期維持管理で維持可能)にあるのはわずか20%(1,700km)である。他の道路は、修復を先に行わないと定期維持管理すらできない状況である。

運輸セクターにおける道路交通の重要性や整備の必要性に対して政府の財源は限られているために、ザンビア政府は幅広い財源を確保し、併せてユーザーにも相応の負担を促すために、1990年代の前半に道路政策を抜本的に見直すことを決定した。その第一歩として、ザンビアはRoad Maintenance Initiative (RMI)のメンバーになり、RMIの基本思想を受け入れた。さらにRMIを実施するために世銀からの資金援助を得ることとし、その前提となる道路計画をROADSIPというセクター投資計画として作成した。ROADSIPは10年間の計画となっており、1997年から2001年までの前半部分については世銀から7,000万ドルの資金援助を得ている。ROADSIPの前半分の投資総額は4億ドルと見積もられており、その中には道路ユーザーからの1.3億ドルの負担が盛り込まれている。他にはEUやヨーロッパ諸国に加え、わが国の道路プロジェクトも含まれている。ROADSIPのターゲットとしては、2001年には道路交通の90%以上を占める15,000km余の道路を定期維持管理の対象に持っていくとしており、メンテナンス予算の確保、8,000kmの道路の修復を予定している。その他にも年間1,000km程度の農村道を修復し、定期維持管理を可能にしようとしている。この目的を達成するために、ROADSIPの中にはNRBを含む行政組織の強化や道路設計・工事を民間に委託するために民間業者の育成も含まれている。ROADSIPの全体計画は14,000kmのリハビリと36,000kmの道路ネットワークのメンテナンスを行うことであり、それには少なくとも8.6億ドルの投資が必要とされている。

1-2 鉄道

ザンビアの鉄道網はコンゴ民主共和国とザンビアの各都市間を、さらには、モザンビーク、ナミビア、タンザニア、南アフリカの港へ結ぶ目的で作ら

れてきた。しかし、距離が短いベイラへのルートはこれらの国での内戦のため、十分に利用できなかった。このため、比較的距離が長いタンザニアや南アフリカへのルートが利用されてきた。ザンビアでは2つの鉄道公社があり、ザンビア国鉄はコッパーベルトから南アフリカ向け、タンザン鉄道はタンザニア向けであり、後者は両国政府によって設立された。ザンビア鉄道のパフォーマンスは悪く、850万トンの輸送能力があるにも関わらず、1990年には450万トンあった輸送量が、1996年には150万トンにまで減少した。その原因としては、車両の老朽化、不十分な設備保守による事故の増加、設計時の半分近くまで低下した機関車の動力など、鉄道に原因がある問題に加えて、道路を利用する運送業者との競争の激化もあげられる。タンザン鉄道でも、信号システムの不備などで輸送能力が設計時の半分程度になっている。

2. エネルギー・インフラの概況

ザンビアの全エネルギー消費量はオイル換算量(TOE)で480万トン(1996年)であり、その88%は国内で賅っている。残りの12%は石油の輸入によるものである。エネルギー源の主なものはバイオマス(木材及び木炭)が72%、電力が12%である。また、極めて限られた箇所ですら太陽光発電も稼働しているが、器具の購入の際の関税が高いことが導入を妨げている。用途別のエネルギー消費では、全体の約4分の3に当たる310万TOEを、一般家庭が主としてバイオマスで使っている。大口の電力消費者は鉱業(銅公社:ZCCM)で、国内電力の65%を消費している。電力にアクセスできる国民はわずか10%に留まっており、消費量も15%程度である。

1990年の調査では、家庭のエネルギー源のうち、バイオマスは地方で92%、都市で78%を占めていることから、このペースでバイオマスの利用が続くと、明らかに環境にも影響が生じることになる。ザンビアの森林面積は61万km²で国土の81%である。しかし、伐採や焼き畑で年間14万ha程度の森林が減少しており、実際に木材を供給している面積は国土の50%を下回っているのではないかと推定されている¹。

¹ FAO(木村(1992)より再引用)

2-1 電力

電力は、バイオマスに次いで国内の主要なエネルギー源である。総発電能力は1,800メガワット(MW)あまりであり、1,650MWが電力公社(Zambia Electricity Supply Corporation: ZESCO)によって供給されている。発電量は国内需要を少し上回っており、150MWをジンバブエに輸出している。しかし、送配電設備のメンテナンス不足や人材不足により停電がしばしば発生しており、信頼性に欠けると共に料金はコストを無視したものとなっている上に、徴収も満足に行われていない。このためにZESCOは大きな赤字を抱えていて、それが経済成長の足かせになっている。エネルギー・セクターの課題は、いかにして財務的に持続可能な料金を設定し、かつ供給者が独占地位を乱用しないように消費者保護を行うかである。少なくとも、料金は資本に対して十分な収入を約束し、将来の投資も行われるレベルに設定しなければならない。政府は1997年に、監視組織(Energy Regulation Board)を政府から独立して設立し、エネルギーセクターでの料金設定に独自の権限を与えている。しかし、累積債務や資本の整理も必要であり、それを無視したままで新しい体制が成功するかは疑わしい。

南アフリカ地域全体の広域的な電力ネットワーク上では、ザンビアはコンゴ民主共和国とザンベジ河流域の発電所からの送電網に組み込まれている。

2-2 石油及び石炭エネルギー

石油セクターでは、政府は、エネルギー開発と確保についての政策をまとめるに留まり、精製、供給、料金設定は各公社(精製:INDENI Refinery、供給:ZNOC)に委ねている。また、取り引きの自由化のために、石油輸入に対する制限を撤廃する予定である。すでに、上記の公社に加えて民間の数社がこのセクターに参入を果たしている。また、今後の石油の入手方法については、政府としているいろいろな可能性を探ろうとしている。石炭は、1975年には74万トンを生産していたが、1996年には18万トンに減少している。石炭の利用者は銅鉱業と他の工業に限定されている。また、輸出もほとんどなく、むしろ銅の生産のために、南アフリカから100トンのコークスを輸入している。

2-3 水供給

都市部での給水人口は都市住民の70%程度であるが、都市周辺やコンパウンドでの水へのアクセスは非常に低い。また、地方部では州によって差はあるものの、給水を受けている人口は10%から30%に過ぎない。政府は、国家水戦略を策定して、地方部と都市部の水の供給を高め、水資源管理、灌漑、水源汚染の防止を図っている。目標では、2004年には都市部で100%の給水、地方部で50%の給水を設定している。1997年に決定された給水法では、給水での民間事業を認め、監視組織の設立をうたっている。しかし、事業の民営化を行う前に、既存の組織が抱えている累積赤字の解消が必要である。また、都市部の上下水道施設の状況は悪く、施設の改修が急務であるのに加え、適切な料金の設定と、確実な徴収を行わなくてはならない。

3. インフラおよびエネルギー・セクターの課題

ザンビアのインフラ・セクターに共通している最大の問題点は、資金(キャッシュ)不足である。即ち、いかに政府が支出の透明性を約束しようと、いかにユーザーが資金拠出を行い、用途を自ら監視しようとしても、キャッシュの必要量が常に供給されていない現状においては、キャッシュは政治家や役人の羨望的となっているのである。過去にも道路整備基金の目的外使用があり、道路審議会のねばり強い追及が続いているが、財政運営が軌道に乗るまではこのような事態は今後も発生するものと見てよい。

また、既存の行政組織の力不足や硬直化からインフラ・セクター改革が行われているが、その特徴はサッチャー政権が取り入れたイギリス的な民間参入と規制緩和であり、ザンビアは、そのモデルを忠実にコピーしようとしている。これも技術や行政ノウハウの大部分を英米に頼っている現状では当然のなりゆきであり、わが国が同セクターに協力する上では、十分に考慮すべき点である。

今後は、ザンビア人の手によるインフラ施設運営が必要となるために、人材育成は国家の緊急課題となるであろう。わが国の歴史を持ち出すまでもなく、教育なくしては国土開発は達成できない。但し、ザンビアの現実がわが国の辿った道と明らかに違うの

は、わが国のインフラ整備が官主導で行われたのに対して、ザンビアでは既存の政府組織では組織、人事、給与体系すべてが硬直しており、組織の商業化をはじめ、民間セクターの育成をまず行わなければならないことである。従って、技術を伝授する必要性はあるが、それよりも重要なのは経営者としてのマインドを育成することである。

4. 支援のポイント

ザンビアの発展の鍵を握るのはマクロ経済の安定であり、IMFが1999年3月に決定した3年間のESAFにおいても、公共セクターの改革と輸出振興が支援の目的にあげられている。このため、政府は以前には国内経済の80%を担っていた国営企業の民営化を重点施策に掲げており、インフラ・セクターでも大幅な機構改革や民営化は避けて通れない状況である。

その一方で、貧困対策もドナー会合等でザンビア支援の重点項目となっており、構造調整政策等によって貧困が深刻化しないよう、配慮する必要がある。従来の考え方は、社会サービスは政府が行うものであり、民間事業にはそぐわないという判断であり、ザンビアも、独立以来30年以上も福祉国家を目指してきた。その結果が現在の国営企業を始めとした政府内及び政府系組織の非効率な運営やサービスの低下である。

インフラ・セクターでは、民営化と貧困対策という一見相反する二つの目標のもとでプロジェクトを進めなくてはならない。大まかな方向性としては、次の点が考えられる。

- ・ 政府や地方自治体の役割は政策や計画作りと評価に限定する。
- ・ 国営企業の経営改善を図る上で、さまざまなオプションを比較検討する。
- ・ オーナーシップ、責任、透明性を担保させる。
- ・ 政府や自治体まかせではなく、住民の手による、いわゆるグラスルーツ・プロジェクトを推進させる。

インフラ・セクターでは道路についてSIPが実施されているが、実施細則やバスケットファンドといったがんじがらめの取り決めはなく、投資プロジェクトの選定にあたっては、極力経済効果を重視

すべし、といったルールがあるだけである。今後は設計指針や共通仕様書の作成といったことも検討されているようであるが、主たる目的は国内の事業者や発注者の便宜を図ることであり、ドナーが実施するプロジェクトにまで影響が及ぶことは現時点では考えられない。わが国が実施したルサカ市内道路の改修もSIPの都市道路の整備に合致していた。他方、チルド橋を建設する財源で地方橋梁を架け替えるべきだった、という意見は世銀内ではあるにはあったものの、経済効果という観点からはSIPの原則には反していない、というのが大方の見方である。従って、わが国が今後も道路プロジェクトを実施するのであれば、経済効果を基に判断し、かつSIPの計画に含まれているかどうかを確認する必要がある。

5. 援助のあり方

道路インフラは確かに経済活動を支える基盤であり、国土開発の条件であるが、ザンビアのように経済活動が未発達国ではインフラそのものが雇用を創出するということを認識する必要がある。特に、農村部で道路のメンテナンスを地元の住民の手で行うことは、現金収入が乏しい地域に多大な経済効果を及ぼす。従って、インフラ援助では、単にミッシング・リンクの整備というハード面だけではなく、地域経済に及ぼす効果を良く考える必要がある。一般的に、インフラ整備にかかる要請はハード不足を補う目的で、作ること自体が目的の人達の手によって作成されている。これは交通量が極めて多い先進国やアジア等の大都会や幹線道路では有効であるが、ザンビアの大多数の道路のように、整備の直接効果が経済的なフィジビリティすれすれにある場合には通用しない。その一方で、先方の財政負担を減らすため、どのような道路でもしっかり作ればメンテナンス費も減らせるのも事実である。従って、交通量が多い国際幹線や都市内道路の整備はこの理由から行うべきと考えられる。具体的な案件の候補としては、ルサカやコッパーベルト地帯の都市道路の整備があげられ、これらについては国内でも比較的交通量が多く(1日当たり1,000台から5,000台)従来のように大型の土木案件としての妥当性はあると思われる。また、その際に支出しないで済んだ財源が、地

方道の整備に回されることをコンディショナリティとすれば、道路整備の直接効果に加えてさらに大きい間接効果が期待でき、プロジェクトの便益に貢献する。そのためには以下の点を考慮した案件の形成や実施を図る必要がある。

人材育成の必要性

「お雇い外人部隊」に代わって官側の政策立案能力を高めることと、民間側の技術・経営能力を高めることが必要である。しかし、中央レベルでは世銀をはじめ各ドナーが専門家やコンサルタントを派遣しているのと、運輸政策がイギリスを手本にしているために、わが国の専門家が活躍できる場は少ないと思われる。他方、地方部では整備のニーズが高いにもかかわらず人材が不足しているために、実施部隊を直接支援できるようなスキームでの人材派遣の必要性は高い。

コミュニティ・ベースの農村道整備

コミュニティ・レベルでの道路整備は、現金収入の可能性をもたらしたり、道路に対するオーナーシップを目覚めさせるために有効であり、必要な資材を供与することにより、この種のプロジェクトの進展が期待できる。その一方で、本当に欠けているのはモノではなく、計画策定能力や工事実施能力であるために、この分野での協力を本格的に行うためには、人的なインプットが必要である。従って技術協力やJOCVと草の根無償等での資材供与との組み合わせで対応することが望まれる。

道路セクターを一つのビジネスと考えると、官民の役割分担をわきまえる

ザンビアの道路セクターの基本方針はアウトソーシングであるために、政府や地方自治体に必要以上の資源(人的、物的)を整える必要性はない。例えば、道路工事において政府による道路整備を前提とした機材供与を行うと民間を圧迫することになり、望ましくない。他方、役人の削減が急務である一方、事業家を育成する必要があるために、役人をやめて事業を興す人へのトレーニングを積極的に支援する必要性は高い。但し、ODA

で民間人の育成を行うかどうかを判断する必要がある。

鉄道

鉄道についても協力の可能性が無い訳ではないが、方向としては完全民営化にある。ニーズとしては軌道、通信、信号等のインフラがあるものの、どこまで整備するかは明確ではない。特に、わが国が実施した国鉄の分割民営化は鉄道改革の一例ではあるが、わが国が行ったような地域毎の分割(あるいはザンビアの場合は路線毎)は意味がなく、むしろ欧米で実施されているような上下分離となるであろう。わが国が特に積極的に関与する理由があればともかく、支援の方法も低利の融資等しかないものと思われる。

電力

電力については、ZESCOのパフォーマンスの向上を期待せざるを得ないが、他方、都市住民を中心に電力へのアクセスを高めていくことが必要である。送配電施設整備の必要性はあるが、民営化を含めて組織の再編を行っている中では、案件を実施する段階にはないものと思われる。大多数の家庭で使われているバイオマスについては、電力へのアクセスを都市を中心に高めて依存度を減らす一方、熱効率を上げるための七輪などの改良コンロの導入をさらに進めるための協力を行う必要がある。ちなみに、1992年に「家庭用燃料プロジェクト」で行った実験によると、同プロジェクトで開発した七輪では従来のパウラに比べて40%の木材が節約された。このことは、貧困家庭にとって燃料費を節約することに加えて森林資源の保全からも有効と判断される。仮に他に有効なバイオマス節約の手段がないのであれば、わが国としてはこのようなプロジェクトへ積極的に関与していくことが望まれる。

6. まとめ

ザンビアのインフラ・セクターは、将来のニーズや採算性が不透明な中でこれ以上の政府からの財政支出は期待できない。このため、新たな財源(利用者

負担)を導入する必要性に迫られている。メンテナンスを中心としたハード整備の必要性は否定しないが、それよりも運営体の整備が先決である。こうしたことから、ある程度将来像がはっきりしていて、ODAの協力を合致している道路セクターへの支援が当面考えられる。他方、「家庭用燃料プロジェクト」に代表されるように、住民に直接に裨益する優良プロジェクトの発掘や継続支援も検討すべきである。

参考文献

木村恵津子(1992)『ザンビアの森林の現状と家庭における木質燃料消費実態について』

国際開発センター(1999)『経済協力策定のための基礎調査 - 国別経済協力計画 - (ザンビア・モザンビーク)』

国際協力事業団企画部(1997)『平成9年度 特定テーマ評価調査報告書 - ザンビア / 農業報告書』

Ministry of Energy and Water Development (1998) *Energy Statistics Bulletin 1974-1996*.

World Bank(1995) *Management and Financing of Roads*, Technical Paper No. 275.

World Bank (1997a) *Staff Appraisal Report: Project to Support a Road Sector Investment Program*.

World Bank (1997b) *Project Information Document: Zambia Power Rehabilitation Project*.

World Bank(1999a) *Economic Growth with Equity: Policies of the Government of Zambia*.

World Bank(1999b) *Zambia: Country Assistance Strategy*.

World Bank(1999c) *Zambia: Policy Framework Paper*.

第2部 援助動向

第1章 わが国のこれまでの援助動向

鈴木 規子(JICA アフリカ・中近東・欧州部)

1. 方針

1-1 ザンビアの経済状況

1964年の独立以来、比較的順調に推移してきたザンビア経済であったが、73年の第1次オイルショックと70年代中庸から始まった銅の国際価格の急激な下落により、統制経済政策の下で輸入依存度が高く、しかも外貨収入の約9割を銅に依存していた同国経済は大打撃を受けた。以後、3%を超える人口増加率を上回る成長率を確保することは到底難しく、国民一人当たりのGDPは減少を続け、ついに83年にはIMF/世銀の支援の下に構造調整政策を導入するに至った。構造調整政策は一旦は挫折したものの、91年に政権についた現与党MMDは、為替・貿易の自由化、主食(とうもろこし)を含む価格統制の解除、銅鉱山を含む国営企業の民営化、公務員改革、財政改革、地方分権化等を内容とする同政策を積極的に推進してきた。この結果、96、97年とプラスの成長を遂げたものの、98年には再びマイナスに転じており、対外債務問題は依然として解決の糸口が見えないなど、明るい材料は未だ少ない。国民一人当たりのGDPは依然として減少傾向にあり、平均寿命、乳児死亡率、就学率などの社会指標も近年悪化しており、国民の70%が貧困層であるとされる。さらにHIV/AIDSの感染率が非常に高く、短期的にも長期的にも経済社会的に大きな影響を及ぼすことが懸念されている。

1-2 開発計画の現状

こうした状況下、現政権は前政権時代に策定された第4次5ヵ年計画(1988-1993)を実質的に停止し、公共投資計画(Public Investment Programme)を導入したが、これも1995/1996年度版を最後に策定作業は行われていない。こうした計画に代わって現在実施されているのが、世銀主導によるセクター投資計画

(Sector Investment Programme: SIP)であり、農業、保健、教育、道路分野等で政府及びドナーの協調の下での開発計画が策定、実施されつつある。また、構造調整の社会的弱者への影響を緩和するための各種政策も策定・実施されてきたが、政府は現在、これらを統合する形で「貧困削減国家行動計画(National Poverty Reduction Action Plan)1999-2004」を策定中である。

99年3月、ザンビア政府は世銀との国別戦略に関する協議に関連して、1999-2001年の優先課題を絞る作業を行った。この結果、優先課題として、コミュニティ・アプローチの推進とともに草の根レベルのニーズに対応したサービスの提供を費用効率的に実施するために必要な地方政府の能力強化、産業及び農業育成のためのインフラ整備、人材育成、農協の育成などの施策を通じた農業・製造業等の生産部門の育成、グッド・ガバナンスとアカウンタビリティの促進、就中、警察、司法、刑務所、会計検査院等の能力構築、公務員改革等の公的部門のキャパシティ・ビルディング、社会サービスのアクセスの向上及び貧困削減、教育及び職業訓練、環境の管理、が挙げられている。

1-3 わが国の基本方針

わが国は、ザンビアがアフリカ統一機構(OAU)等の有力メンバー国の一つであり、南部アフリカ地域において指導的立場にある国であること、世銀/IMFの指導の下、金融関連規制の自由化、公企業の民営化、各種統制価格の廃止等の構造調整を積極的に推進していること、銅、コバルト等鉱物資源の供給国としてわが国にとって重要であり、また、従来よりわが国と良好な関係にあること等から、積極的な援助を実施してきた。1998年までのわが国の援助累積実績を見ると、有償資金協力は域内第3位(965.43億円)、無償資金協力は域内第2位(741.80億

表1-1 わが国の対ザンビア ODA 実績

(支出純額、単位：百万ドル)

暦年	贈与			政府貸付		合計
	無償資金協力	技術協力	計	支出総額	支出純額	
94	65.0(61)	22.3(21)	87.3(82)	23.83	18.9(18)	106.3(100)
95	34.2(44)	27.7(35)	62.0(79)	49.62	16.4(21)	78.4(100)
96	27.4(-)	20.8(-)	48.2(-)	-	-5.9(-)	42.2(100)
97	35.7(-)	15.8(-)	51.5(-)	-	-8.0(-)	43.5(100)
98	22.9(-)	13.1(-)	36.0(-)	-	-2.4(-)	33.5(100)
累計	550.1(50)	234.6(21)	784.7(72)	426.04	308.7(28)	1093.5(100)

注：()内は、ODA合計に占める各形態の割合(%)。

出所：外務省経済協力局編(1999)

円)、技術協力は域内第3位(298.15億円)となっている。なお、有償資金協力は、同国の経済・債務状況の悪化もあり、1984年度以降、債務繰り延べを除き新規の協力は行っていないが、民主化・経済改革努力支援のため、世銀との協調融資により、1992年には商品借款を実施した。

今後の援助実施については、チルバ政権の行政能力のほか、野党に対する対応ぶり等についてのザンビアのガバナンスに対する取り組みを注視していく方針である。なお、1996年6月、わが国は1996年憲法改正案採択の過程で、政府が野党側との対話を行わなかった等の理由により、米、独等と歩調を合わせ、国際収支支援型の援助を見合わせる等の措置を取った。

1-4 開発の重点分野

同国の開発においては、銅依存経済からの脱却と民間経済活動の推進による経済全体の活性化を図ると同時に、貧困削減が不可欠であるとの認識の下、わが国は民間経済活動の推進、社会インフラ(保健医療、教育・人材育成、環境保全等)、農業の生産性向上を重点分野として協力を実施してきた。具体的には政府のガバナンスを注視していくことを前提としつつ、次の6項目を協力の優先課題として設定している。民間経済活動の推進、良質な保健・医療サービスへのアクセス改善、良質な初・中等レベルの学校教育及び技術訓練へのアクセス改善、小農支援を通じた農業生産の安定的拡大、安全な水へのアクセス改善、環境保全、である。

なお、80年代には、輸出振興策の一環として鉱山開発等の可能性を探るため、鉱物資源の賦存状況等に係る開発調査を累次に亘り実施してきたが、国際

市場における価格下落等を踏まえ、90年代には本分野に対する協力は殆ど実施していない。

2. 重点分野への取り組み

2-1 民間経済活動の推進

経済インフラの整備
輸送網等基本インフラにかかる協力
人口が集中する都市部のインフラ整備

(1) 経済インフラの整備

地域の主要港への鉄道・道路アクセス及び国内輸送ネットワークの整備状況が悪く、経済活動の発展を妨げている状況に鑑み、人口が集中する都市部のインフラ整備に配慮しつつ、輸送、通信、電力等の基礎インフラの整備を中心に開発調査や無償資金協力を実施し、また、施設維持管理の観点からの技術協力も実施してきた。

具体的な協力内容としては、道路・橋梁の修復・整備、運輸機関の経営・管理・技術の向上、通信網の整備、維持管理体制や料金徴収体制の改善、発電能力の維持と向上、送配電網の整備である。代表的な案件として、無償資金協力によるカフェ道路橋の架替や、開発調査による全国通信網整備に係るマスタープランの策定が挙げられる。

(2) 中小企業の育成

政府は経済自由化や公社の民営化を進めているが、長年に亘る政府依存体質の弊害もあり、競争力のある民間が育成されていない。右を受けて、中小企業を担う人材の育成を主眼として研修員の受入等を中

心に協力を実施している。

2-2 保健・医療サービスへのアクセスの改善

幼児及び妊産婦死亡率低下の到達目標(DAC 新開発戦略)
家族計画・人口・エイズ対策
プライマリー・ヘルス・ケア(PHC)の充実
住民やハイリスク・グループに対する啓蒙活動の充実

(1) プライマリー・ヘルス・ケアの充実

経済状況の悪化と緊縮財政の影響もあり、医療施設は十分に整備されておらず、特に地方部での状況は深刻である。併せて、都市部への人口流入の影響で都市の保健医療サービスも劣悪化している。保健行政分野では、財政管理能力や地方レベルの運営管理能力の不足、地方レベルへの人材配置の遅れ等によって改革が進んでいない。かかる状況を踏まえ、乳幼児死亡率及び妊産婦死亡率の低下を目標に、同国の保健行政改革戦略に基づきプライマリー・ヘルス・ケアの充実に協力してきた。

具体的には、感染症対策の推進、レファレル・システムの構築、医療施設の改修・拡充、医療従事者の育成、衛生環境の改善、コミュニティにおける保健意識の改善、学校保健アプローチによる保健・衛生教育の促進を中心に、無償資金協力や技術協力を実施してきた。代表的な案件としては、無償資金協力によるルサカ市における基礎医療機材の整備、大学病院小児科の改善、マラリア総合対策、プロジェクト方式技術協力によるザンビア大学医学部、感染症対策、プライマリー・ヘルス・ケア・プロジェクト等に取り組んでいる。

(2) 家族計画・人口・エイズ対策

エイズについては、成人人口の5人に1人がHIV感染者と言われており、高い人口流動性や教育機会の喪失、青少年の性行動等に起因して、特に都市部での感染率が高い。その結果、エイズ孤児や中堅労働者の喪失など、社会・経済面に深刻な影響を与えている。かかる状況を踏まえ、エイズに対する総合的な取り組みや、母子の健康、安全な出産、エイズ

母子感染の防止等の観点からのリプロダクティブヘルスへの取り組みを実施している。

具体的には、草の根無償によるエイズ孤児技術訓練支援計画や Condom 普及計画、NGOを活用した開発福祉支援事業であるエイズ・ハイ・リスク・グループ・プロジェクト、プロジェクト方式技術協力として感染症対策に取り組んでいる。

2-3 初等・中等レベルの学校教育・技術訓練へのアクセスの改善

初・中等教育へのアクセスの改善
生計向上につながる中等教育レベルでの職業訓練の充実

(1) 学校教育へのアクセスの改善と質の向上

政府は教育の質の向上が雇用機会の増加、経済の活性化及び生活の質の向上に繋がるという認識の下、教育へのアクセスの向上、機会均等化、質の向上を最重点課題として取り組んでいるが、人口増加に伴う生徒数の増加に学校数や教師数が追いついていない状況である。かかる状況を受けて、都市部における初等・中等教育のアクセス向上のための施設建設・改修、理数科教育の向上、教員の質の向上に対する協力を実施している。

代表的な案件例は、無償資金協力による中学校建設、ルサカ市小学校・中学校建設、草の根無償による小学校建設等である。

(2) 生計向上に役立つ技術訓練

社会主義経済制度の下で実施されてきたこれまでの職業訓練は、市場経済の下では社会の需要に適切にできていない上、構造調整によって公務員数が削減されるなか、失業者の受け皿としての産業が未成熟な状況においては、フォーマル・セクターのみならずインフォーマル・セクターに対応する職業訓練も必要である。これを受けて、技術・職業訓練校における職業訓練プログラムの改善に資するための協力(無償及びプロジェクト方式技術協力)を実施してきた。

2-4 小農支援を通じた農業生産の安定的拡大

生産・流通の安定と増進
 ・流通 / 情報伝達システム等のインフラ整備
 ・食糧増産及び収穫後処理にかかる技術開発・普及
 畜産・水産業の増産にかかる技術の開発・普及

(1) 生産・流通の安定と増進

ザンビアは、人口に比較して広大な耕地を有しているため、農業は銅に代わる外貨収入源となる可能性を有しているが、栽培方法は依然として天水に依存した伝統的農業であることから、毎年の天候にその生産量が大きく左右されている。農作物価格の変動が国民の購買力を左右するため、農業生産が経済全体へ与える影響は非常に大きく、農業の安定成長が政府の重要課題となっている。かかる状況を踏まえて、灌漑施設の整備、農業資機材の適切な投入、流通網の改善等にこれまで積極的に協力を実施してきた。

具体的な協力例としては、食糧増産援助や、無償資金協力による穀物倉庫の建設や農村開発、開発調査によるザンベジ川流域モンゴ地域農村開発、営農指導や農業開発計画等の分野に係る専門家派遣が挙げられる。

(2) 畜産・水産業の増産に係る技術の開発・普及

農業と同様、畜産業及び内水面養殖についても小農支援は重要な課題となっており、これまで畜産技術や伝染病予防技術の研究・普及、水産養殖技術の開発と普及に協力を実施してきた。

具体的には、プロジェクト方式技術協力によるザンビア大学獣医学部や畜産研究用機材の供与、水産養殖開発に係るミニ・プロジェクトや水産養殖用機材の供与等により協力を行っている。

2-5 安全な水へのアクセスの改善

安全な飲料水にアクセスできる人口の比率向上
 (水資源調査 / 地下水開発 / 給水インフラ設備)
 住民参加による施設の維持・管理能力の向上及び衛生教育普及

(1) インフラ整備

同国において、安全な飲料水にアクセスできる人口の比率は全人口の27%であり、アフリカ地域の中でも極めて低い。安全な水は水系伝染病の予防等の観点からも健康な生活には不可欠であり、コミュニティ住民にとって最もニーズの大きなものである。しかしながら、財政破綻により、都市給水サービスの質や量は不足しており、コレラなどの伝染病が流行している。こうした状況を改善するため、給水施設の整備や漏水対策に係る協力をこれまで実施してきた。代表例としては、無償資金協力によるルサカ市及び周辺地区の給水改善、さらに累次に亘る地方給水開発が挙げられる。

(2) 衛生教育

住民の組織化及び衛生教育、住民啓蒙活動は、給水設備の維持管理や有効活用に極めて重要との観点から、住民レベルをターゲットとして草の根無償や開発福祉支援事業を実施している。

2-6 環境の保全

自然環境の保護(野生生物を含む)
 森林保全
 代替燃料開発

(1) 野生生物等自然環境の保護

19の国立公園と34の狩猟管理区域が存在するが、象牙等の密猟者や地域住民の食糧として野生生物は捕獲されており、野生生物資源は減少傾向にある。したがって、野生生物等の自然環境の保護と観光開発の調和を目指したインフラ整備及び環境保全能力の向上が急務であり、国立公園管理に係るミニ・プロジェクトや、研修員の受入、開発調査等を実施している。

(2) 森林保全

森林減少率は年間25万ha(全森林面積の5%)と推計されており、都市周辺で減少率は高い。全世帯の80~90%は薪炭材を家庭燃料として利用しており、特に都市部では木炭の依存度が高い。右を踏まえ、森林管理計画の策定や豆炭開発に係る開発調査、草

の根無償による住民啓蒙等の協力を実施している。

3. 今後の協力実施にあたって

- セクター・プログラムへの参画 -

ザンビア政府の試算によれば、政府の投資支出の80%がドナー資金によって賄われているとの結果が出ており、効率的な協力を行うために、昨今ドナー協調が一層活発になってきている。こうしたドナー協調の流れのなかで、導入されているのがセクター・プログラムである。セクター・プログラムとは、包括的なセクター開発を目的とする開発手法で、理想的には、被援助国政府の主導の下、ドナー諸国と密接に協力しつつ、セクター全体をカバーする政策や戦略に基づく開発枠組みの策定や、国家予算計画と整合性を持った財政・支出計画、詳細な実行計画、実施手法などを策定するアプローチである。

ザンビアにおいては、保健、教育、農業セクターでセクター・プログラムが積極的に推進されているため、わが国の協力もザンビア政府側との協議を一層密にした上で、かかるセクター・プログラムの内容を十分踏まえた案件を形成していくことが重要である。

第2章 主要援助国及び国際機関による援助動向

(事務局)

1. 概況

関からの援助をあわせて、年間約600百万ドル前後、対GNP比では、1997年の値で約16%を占めており、

(1) 援助額の推移

ザンビアへの近年の援助額は、表2-1の通り、年によって増減はあるものの、二国間援助及び国際機

関からの援助にあわせて、年間約600百万ドル前後、対GNP比では、1997年の値で約16%を占めており、
対外援助に大きく依存している状況にある。また、援助形態別では、約3分の2が無償援助、約3分の1が借款となっている¹。

表2-1 主要援助国及び国際機関による対ザンビア ODA 援助額の推移

上段：援助額(単位：100万USドル)

下段：全ODA合計に占める割合(%)

		1993	1994	1995	1996	1997
二国間援助機関	日本	90.9	106.3	78.5	42.3	43.5
		10.43%	14.79%	3.86%	6.89%	7.04%
	ドイツ	128.6	54.5	71.0	79.7	16.9
		14.75%	7.58%	3.49%	12.98%	2.73%
	イギリス	40.5	68.9	76.5	60.7	93.7
		4.65%	9.59%	3.76%	9.89%	15.16%
	アメリカ	34.0	13.0	21.0	18.0	48.0
		3.90%	1.81%	1.03%	2.93%	7.76%
	スウェーデン	34.5	35.5	32.4	31.1	21.3
		3.96%	4.94%	1.59%	5.07%	3.45%
ノルウェイ	33.2	51.2	35.1	30.6	37.2	
	3.81%	7.12%	1.72%	4.98%	6.02%	
デンマーク	15.6	17.7	25.6	25.8	24.0	
	1.79%	2.46%	1.26%	4.20%	3.88%	
その他	133.3	86.9	99.4	65.9	82.4	
	15.29%	12.09%	4.88%	10.73%	13.33%	
小計		510.6	434.0	439.5	354.1	367.0
		58.56%	60.40%	21.60%	57.68%	59.37%
国際機関	IDA	173.3	185.0	206.8	178.0	165.6
		19.88%	25.74%	10.16%	28.99%	26.79%
	CEC	143.7	45.7	76.9	37.1	28.7
		16.48%	6.36%	3.78%	6.04%	4.64%
	IMF	-	-	1254.2	-	13.8
		-	-	61.6	-	2.2
	UNDP	3.9	4.3	4.2	6.7	11.5
1.00%		0.60%	0.21%	1.09%	1.86%	
WFP	9.0	6.0	15.1	3.9	2.0	
	1.00%	0.83%	0.74%	0.64%	1.00%	
その他	31.4	43.5	38.3	34.1	29.7	
	3.60%	6.05%	1.88%	5.55%	4.80%	
小計		361.3	284.5	1595.5	259.8	251.3
		41.44%	39.59%	78.41%	42.32%	40.65%
合計		871.9	718.6	2034.9	613.9	618.2
		100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
GNP 額		3,347	3,009	3,169	3,293	3,850
GNP に占める ODA 額の割合		26.05%	23.88%	64.21%	18.64%	16.06%

出所：OECD(1998)p.262.

¹ 借款のほとんどは、構造調整計画によるIMFや世銀等の国際機関による。

表2 - 2 二国間ODAによるザンビアへの分野別援助額(コミットメント・ベース)

	1993		1994		1995		1996		1997	
	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%
社会インフラ・サービス	91.5	18.8	109.6	24.8	190.9	41.4	93.2	35.7	70.0	32.4
教育	15.7	3.2	15.2	3.4	19.0	4.1	20.0	7.7	15.1	7.0
保健医療	30.2	6.2	36.6	8.3	51.1	11.1	31.0	11.9	7.2	3.3
水供給・衛生	15.2	3.1	33.4	7.6	26.7	5.8	7.6	2.9	27.7	12.8
経済インフラ・サービス	30.5	6.3	46.8	10.6	42.0	9.1	80.8	31.0	8.4	3.9
エネルギー	5.2	1.1	2.3	0.5	2.0	0.4	0.5	0.2	1.8	0.8
運輸・通信	18.9	3.9	31.8	7.2	39.2	8.5	67.3	25.8	2.3	1.1
生産セクター	68.9	14.1	115.0	26.1	63.4	13.8	42.2	16.2	30.3	14.0
農業	49.7	10.2	38.1	8.6	53.3	11.6	26.4	10.1	27.4	12.7
産業、鉱業・建設	9.5	1.9	9.7	2.2	11.2	2.4	15.8	6.1	1.7	0.8
貿易・観光	9.7	2.0	67.2	15.2	0.0	0.0	-	-	1.1	0.5
マルチセクター	26.9	5.5	14.2	3.2	19.2	4.2	12.9	4.9	10.7	4.9
プログラム援助	81.1	16.6	103.1	23.4	21.5	4.7	1.1	0.4	2.4	1.1
食糧援助	14.6	3.0	0.8	0.2	21.5	4.7	1.1	0.4	1.3	0.6
債務関連	185.7	38.1	51.9	11.8	117.2	25.4	28.7	11.0	92.9	43.0
緊急援助	2.7	0.6	0.3	0.1	5.1	1.1	1.0	0.4	1.5	0.7
その他	0.2	0.0	0.5	0.1	1.5	0.3	0.9	0.3	0.3	0.1
計	487.5	100.0	441.2	100.0	460.9	100.0	260.7	100.0	216.2	100.0

出所：OECD(1998)p.262.

二国間援助額においては、旧宗主国であるイギリスが常時1、2位を占め、次いでドイツが多く、わが国は常時3位前後となっている。

また、分野別のODA実績の傾向としては、表2-2の通り、約40%を債務救済関連が占めており、累積債務が新規援助額を大きく圧迫していることがわかる。具体的な援助分野としては、社会インフラ関連への援助が1997年の値で約32%となっており、各ドナーが貧困層への援助を重視していることがわかる。

(2) セクター投資計画(SIP)への取り組み

現在、ザンビアでは、農業、教育(基礎教育)、道路、保健医療の4つのセクターにおいてセクター投資計画(Sector Investment Programs: SIP)が、実施されている。

SIPは、これまで主にアフリカで実施されてきたプロジェクト型協力が、全般的にあまり成功をおさめなかったことや各ドナーの協力活動が重複して行われ、援助資源があまり有効に活用されなかったこと等を反省し、ドナー間の調整を機能的に行い、プロジェクトではなく1つのセクターに対し包括的に協力を実施していくために、ドナー共通のバスケット・ファンドの設置や各ドナーの担当する援助内容

をあらかじめドナー間で協議したうえで決定していくという新しい援助アプローチであり、その運用上の工夫や内容等は、各国、各セクター独自のものとなっている。

このため、現在ザンビアで実施されている4分野におけるSIPの進捗状況も異なっており、教育や保健医療分野のようにバスケット・ファンドについての具体的検討が始まっている分野もあるが、そのため合意文書の内容やファンドの中味等についても、分野毎に検討されている内容は異なっている。

また、ほとんどのドナーがSIPへの取り組みを表明しているが、ドイツだけは、現在のところ、SIPへ参加しないという立場を取っている。

わが国としては、バスケット・ファンドや合意文書への署名、さらには、SIP検討のための各種ドナー会合への参加等、短期的にすべてのプログラムへ対応することには難しい面があるが、今後、SIPの進捗状況や他のドナーの動きを十分把握していく必要がある。

なお、現在実施中の上記4分野におけるSIPの概要は、表2-3の通りである。

表2 - 3 ザンビアにおけるSIPの概要(1999年末時点)

	ASIP (Agricultural Sector Investment Program)	教育 (Basic Education Sub Sector Investment Programme)	道 路	保 健
策定期間	1993-1995年	1999年1月	1998年1月	1992/3年頃からHealth Reformとしての行政改革プログラムが実行されており、SIPとしての性格を有している。
実施時期	1996年1月～1999年	1999-2005年(計7年間) 第1期:1999-2002年(4年間) 第2期:2003-2005年(3年間)	1998-2002年(5年間)	計画期間はない。1992年のHealth Reform Policyにまとめられた計画を基に、National Health Strategic Plan (NHSP)と呼ばれる3ヵ年戦略書が毎年改定され、Action Planが作成されている。
主要目標	1) 食糧の確保・安定供給 2) 農業生産基盤の維持・向上 3) 国内外の農産物市場開拓による雇用創出、生計向上 4) 持続的産業育成への貢献 5) 外貨獲得への貢献	1996年5月に発表された、国家教育政策(Educating Our Future: National Policy on Education)に基づき、すべての子供たちに良質の基礎教育(grade1-9)を与えること。 特に、就学率の向上、教育機会の均等化(都市と地方の格差の解消及び男女差、社会的地位による格差の解消)を目指し、教育省が中心となり、世銀や各ドナーが包括的なプログラムを実施している。	道路インフラへの適切な投資、及び道路網の整備に関する資金と運営における持続可能なシステムの構築を通して経済成長と経済の多様化を促進する。	ザンビアの人々に対し、費用対効果及び質の高いヘルスケアへの公平なアクセスを供給すること。具体的には、限られた資源を最大限に有効活用するため、郡を基本単位とした分権化された行政システムの構築、郡レベルへの予算配分の増加、財政基盤の強化、モニタリング・評価の強化、パートナーシップの強化等。
主要プロジェクト分野 具体的計画	計画運営、財政管理、情報、人材開発 1) 人材開発・訓練計画 2) 農業インフラ整備計画 3) マーケティング情報サービス 4) 小規模灌漑開発計画	第1期で260,000人の就学児童数を増加させ、第2期終了時にすべての子供がGrade7までの基礎教育を受けることを目標とする。 プログラムは、インフラ整備、教材開発、教育省のキャパシティ・ビルディング、教員養成、カリキュラム開発等の他、共通課題として、教育機会の均等化、学校保健及び栄養を取扱う。	33,500kmの主要道路ネットワークの整備:全道路の少なくとも50%を良好な状態に、劣悪な道路を10%以下にする。 道路管理部門の技術面、運営面のキャパシティ・ビルディング 雇用の総出—道路整備のために3万人の雇用を通じた貧困削減 道路運輸環境の改善、地方でのトラック、バス輸送量の最低20%の増加 コミュニティ道路管理のための仕組み開発、道路管理への住民参加の促進	2001年までに乳児死亡率100/1,000、5歳時未満児死亡率185/1,000、妊婦死亡率600/1,000等の目標数値があげられているが、プログラムは長期のプロセスと認識されている。NHSPに合致しないプロジェクトは形成できず、「水平的なプログラム」が推奨されている。
計画の主体的作成機関	形式的には、ザンビア農業食糧水産省、実質的には世銀主導	教育省。世銀をはじめとするドナーが計画段階から関与していたが、主体的には教育省が作成し、その評価、修正をドナーが行った。	通信運輸省、公共事業省を中心に世銀、EU、NORAD等が協力して作成	ザンビア保健省が作成したが、同省計画局にはドナーからのアドバイザーがおり、関与している模様。
計画の規模	1996-98年:350百万ドル、1999年:35百万ドル(内、210百万ドルがドナー負担、130百万ドルが政府負担、10百万ドルが受益者負担) 今年度は、3514万ドル ・人材開発・訓練:87万ドル(世銀、AfDB) ・農業インフラ整備:230万ドル(AfDB、IFAD) ・マーケティング情報サービス:87万ドル ・小規模灌漑開発計画:230万ドル(UNDP、FAO、AfDB、ドイツ、スウェーデン、IFAD)	1999-2001年の3年間:340百万ドル 内、政府予算約167百万ドル、世銀40百万ドル、他ドナー133百万ドル	515百万ドル 内、35百万ドルが政府負担、道路基金130百万ドル、70百万ドルが世銀負担、280百万ドルがその他ドナー	1999年度の保健省予算244922百万クワチャ(約100百万ドル)内、107,706百万クワチャがドナー負担、137,216百万クワチャが政府負担。 保健省予算は、政府の債務返済・予備費を除く12%強に相当している。 また、予算と実際の支出はかなり隔たっており、ドナーへの依存率は一層高くなる見込み。
計画の進捗	農水省の機構改革の遅れから、実施が大幅に制限され、予算も当初計画を下回り、期待された成果が上がらなかった。	サブ・コンポーネント毎に具体的な数値目標とその成果を評価するための手法、指標も提示されている。しかし、教育省の実施能力が未知数であるため、計画の中に教育省のキャパシティ・ビルディングが1つの要素として取り上げられている。	具体的な数値目標が設定され、その実現のための配分を各ドナーに割り当てている。政府は、1993年から導入された道路基金の運用をNational Road Boardに委託し、道路の維持管理システムを作ったが、その運営や主要官庁には、世銀、EU、NORAD、DANIDAが協力している。	開発指標(案)はほぼ保健省とドナー間で合意されており、今後は、Minutes of Understanding (MOU)の署名が焦点となる。実施体制としては、保健省から独立したCentral Board of Health (CBoH)が技術的ガイドラインの作成、管理、郡行政単位への業務委託、監督等を行う予定。地方分権化のための財務管理システムや保健情報システムの構築は進んでいるが、財政難と人的資源の不足により、運営は適切には行われていない。
ドナー会合参加国	世銀、IMF、WFP、USA、EU、FAO、フランス、フィンランド、ドイツ、イタリア、日本、カナダ、オランダ、スウェーデン、ノルウェー、イギリス、UNDP、USAID、GTZ、JICA等	WB、UNDP、UNICEF、EU、DfID、フィンランド、Irish Aid、DANIDA、Sida、NORAD、USAID、オランダ	世銀、EU、NORAD、DANIDA、FINIDA、KfW、UNDP	保健省とドナーの会合には、全ドナーが参加することが期待されている。 積極的に参加しているドナーは、オランダ、デンマーク、スウェーデン、アイルランド、イギリス、USAID、WHO、UNICEF、UNFPA、世銀、日本等
コモン・ファンド	動きなし	バスケット・ファンド設立を目的として教育省にBESSIP専用の経理/会計部門が設立され、「会計、調達手続きマニュアル」が作成されている。 バスケット・ファンドの運用はまだなされていないが、準備段階としてNorway、Irish Aid、オランダ、DfIDが計103万USドルを拠出し、車両の購入、コンサルタント備上、調査等に活用された。	動きなし	District Basket Steering Committee (DBSC)により、各districtの会計報告とともに、バスケット・ファンドに関する決定も行っている。 デンマークの支援によりFinancial Administrative and Management System (FAMS)が整備されつつある。ファンドの管理は、中央:CBoH、地方:DHMB等が行っているが、地方レベルの信用度は低い。

出所: Ministry of Agriculture Food and Fisheries(1998)他より作成。

2. 主要援助機関の援助動向

2-1 国際機関

(1) 世界銀行

1) 目標及び戦略

世界銀行(以下、「世銀」とする)によるザンビアへの援助は、3年毎に作成される“Country Assistance Strategy(CAS)”に基づいて実施されてきた。

1996年から1999年をターゲット・イヤーとしていたCASにおいては、経済成長と雇用確保の前提条件としてのマクロ経済環境の安定、より急速な経済成長のための民間セクター開発と公共セクターの効率化、貧困者・弱者を直接対象とした援助、の3つを重点的な戦略として援助を実施してきた。

しかし、1999年9月に発表された、2000-2002年をターゲット・イヤーとする最新のCASは、これまでのCASと異なり、従来のCASの計画に加え、近年新たに世銀が提唱している包括的フレームワーク(Comprehensive Development

Framework: CDF)に基づく、暫定的なザンビア版CDFを組み合わせた、新しい形式の援助方針となっている²。

今後3年間のCASの基本的援助戦略と暫定版CDFのマトリックスにおける開発課題は、ほとんど一致しているが、世銀としては、CDFは各国の状況によってダイナミックかつ継続的に変更しうるものであるとしているため、CDFの今後の見直しによっては³、CASの内容と異なるものとなる可能性がある。なお、2000-2002年のCASにおける援助戦略は、表2-4の通りである。

2) ザンビアにおける PRSP、CDF 等への取り組み状況

1999年3月に、1999-2001年を対象とした構造調整計画のためのPolicy Framework Paper(PFP)が、IMFと世界銀行によって策定された。このPFPにおいては、最新の経済・財政状況と政策実施面の分析、マクロ経済目標、民営化及び公共セクター改革計画、セクター別開発政策、対外援助必要額、対外債務状況等が取りまとめられている。これらの概要は、表2-5の通りで

表2-4 2000-2002年の世銀CASにおける援助戦略と計画

援助戦略	主要計画
戦略1: 経済成長のための制約要因の解消	
・適切なマクロ・マネージメント	経済改革支援ローン他
・民間セクターの効率化及び競争力強化	ZCCM民営化支援、ASIP他
・インフラ改善	RoadSIP 2、鉄道改善計画他
・適切な環境管理	コッパーベルト環境改善他
・キャパシティ・ビルディングのための知識普及	TSSIP他
戦略2: ガバナンス改善	
・透明性及び信頼性の確保	公共サービスキャパシティ改善他
・公共セクターの効率化及びキャパシティ強化	公共サービスキャパシティ改善他
・地方政府の能力向上及び分権化支援	地方開発基金他
戦略3: 基本サービスの改善及び貧困層への直接支援	
・HIV/AIDS予防	HIV/AIDSプロジェクト他
・教育及び保健医療の強化	保健セクター支援プロジェクト、基礎教育支援他
・弱者をターゲットとした援助	社会復帰プロジェクト他

出所: World Bank(1999)

² CDFは、1997年10月に世銀のウォルフェンソン総裁が世銀の年次総会において初めて提唱した援助のための新しいフレームワークであり、各国の開発課題の優先度や貧困削減のための戦略を明らかにするために、開発課題と他ドナーの援助計画が一目でわかるマトリックスを作成して、効率的な援助を実施するという目的で作成される。現在、世界各地の計13のパイロット国において、CDFの開発が進められている。ザンビアは、CDFパイロット国ではないが、CASのリバイズ時期にあわせ、ザンビア政府とCASの検討を行いながら暫定的なCDFを作成したものである。

³ 具体的な見直し時期等は不明である。

表2 - 5 1999-2001年を対象とする PFP の概要

分野	現状 / 実績	今後の主要計画	
民営化	1998年12月時点で282の内、224が民営化された。 (特に鉱業分野では、6つの鉱山、ZCCM電力部門が1997-98年に民営化)	ZAMTEL、ZESCO、石油関連企業、国営商業銀行等の民営化 Sidaの支援の下、ザンビア鉄道の民営化を検討中。	
公共セクター改革	Pubic Sector Reform Program(PSRP)を基に、公務員削減を進めているが、期待した成果が上がっていない。	世銀の支援の下、1999年初めから、省庁改革、年金制度等のための計画を策定中。さらに、地方政府の財政状況改善のため、税制改革、分権化を進める。	
農業	農業分野の自由化 / 民営化はかなり進んでいる。政府による肥料配給は2000年までストップ。	ASIPを中心に、Rural Investment Fund(RIF)の活用による、地方農民のためのマッチング・ファンド支援策、地方道路整備等	
鉱業	過去数年間に30以上の採掘権を認証。1997年には、20百万ドルが採掘のために使われた。	今後3年間でさらに800百万ドルが投資される見込み。貴石やその他の鉱物開発にも重点を置く。	
観光	公営ロッジのインフラ不足や管理運営の不備等で観光開発はあまり進んでいない。	1997年に制定されたMedium Term Tourism Development Strategyを基に、民間や外国資本による観光開発を促進する。	
運輸	道路網の整備やメンテナンスが進んでいない。鉄道輸送量も1990年から1996年の間で3百万トン減少。	1997年に策定されたROADSIPIにより、道路メンテナンスを実施。民間セクター活用による道路整備、道路局の能力向上を図る。	
水	水へのアクセスは、都市部では約70%、地方では、10-30%。	Water Supply and Sanitation Actを基に、より商業ベースでの料金徴収や担当省庁の能力向上を図り、2004年までに都市部：100%、地方：50%の水のアクセスを達成する。	
エネルギー	予算不足により、中央政府からの歳入から電力開発のための予算があまり回ってこない。	世銀の支援により、ZESCOの民営化や民間セクターによる投資を促進。 石油の小売自由化や輸入制限の撤廃を促進。	
貧困削減	保健医療	保健サービス施設、薬品不足、スタッフの能力不足等により保健サービスの質が低い。	人件費にかかる予算を圧縮し、地方の保健サービス施設への予算を増加する。2001年までに全国民への保健サービスを普及する。
	教育	初等教育就学率が1993年から1996年の間で73から69へ低下する等、教育指標がおしなべて悪化している。	BESSIPにより、就学率向上、学校施設建設 / リハビリを促進。教育省への予算配分を増加させ、教育開発費を確保する。
	環境	貧困を原因とする、森林破壊、土壌悪化、野生生物減少等が深刻化。	Environmental Support Program(ESP)による環境保護政策の強化、資源保護のための啓蒙活動を促進する。

出所：World Bank(1999a)

ある。

なお、1999年9月の世銀及びIMFの合同開発委員会において、世銀及びIMFの融資を判断する材料として、新たに「貧困削減戦略計画 (Poverty Reduction Strategic Plan: PRSP)」が導入されることが決定され、現在、72カ国において、PRSPの策定作業が進められている。このPRSPは、これまで世銀 / IMFと各融資対象国との間で作成されてきたPFPを後継するものとして、今後、世銀及びIMF等が取り組むHIPCイニシアティブの前提となるものであり、各国は、早急にPRSPを策定する必要に迫られている。

ザンビアにおいては、すでに2000年5月にInterim-PRSPが策定され、2000年1月を目途に、最終的なPRSPが世銀およびIMFに提出される予定となっている。なお、ザンビアでは、これまで主にUNDPの支援により、4年間の準備期

間をかけて、「貧困削減行動計画(National Poverty Reduction Action Plan: NPRAP)」のドラフトが策定され、現在閣議で検討されている。NPRAPは、各ドナーが策定プロセスに参画しつつ、特に人的資源開発分野の各ドナーの事業をプログラムにまとめているものであり、Interim-PRSP中においても、NPRAPがPRSPに準用されるものとして引用されている。

3) 援助実績

世銀は、1999年6月の時点で、ザンビアに対し、累計で72件、2,794.8百万ドルを融資しており、このうち、IBRD融資が28件、679.1百万ドル、IDA融資が44件、2,115.7百万ドルである。また、98年7月から99年6月までの1年間においては、IDAによる計2件、212.8百万ドルの融資を承認している⁴。

⁴ 公共セクター改革・輸出促進融資：172.8百万ドル、基礎教育支援(BESSIP)プロジェクト：40百万ドルの2件である。

4) 今後の展望

世銀は、ザンビアにおける種々の課題 - 累積債務、外国援助への多大な依存、銅に依存しすぎる経済、貧困、HIV/AIDS等 - を鑑み、今後のザンビアの開発には、大きな問題点があると認識している。しかしながら、HIPCイニシアティブによる債務削減や公共セクター改革、さらに、今後のザンビアへの援助においては、新たに導入されたPRSP及びSIPsに基づくプログラム型援助への取り組みを強化するという方針である。

(2) 国連開発計画(UNDP)

UNDPは、他の国連諸機関と協調を図りつつ、ザンビアへの援助を効果的に実施するために、ザンビア政府の政策に基づき、1997-2001年の援助の基本方針である、Country Strategy Note(CSN)を、1995年に作成している。

これによると、UNDPの援助の重点分野としては、ザンビア政府のキャパシティを強化するための持続可能な人間開発(Sustainable Human Development)と貧困緩和を挙げている。さらにそのためには、経済・社会開発のプロセスへ人々が参画し、人間中心の開発を続け、貧困を撲滅することによる政治、経済、社会的環境の整備、すべての社会におけるセクター、特に、弱者、貧困者等が国の経済・社会プロセスへ統合され、物事の決定に携われるようになるための支援、政府、民間セクター、コミュニティ・グループやNGO間のパートナーシップを促進し、人間開発のキャパシティ造りへ貢献する、等を具体的な目標として挙げている。また、重点援助分野としては、以下の8項目を挙げている。

- 民間セクター開発及び経済成長
- 雇用創出及び収入確保
- 地方開発、農業振興、食糧確保
- 教育及び人的資源開発
- 保健医療及び栄養
- 人口及び環境
- 持続可能な人間開発、公共セクター改革、分権化のためのキャパシティ・ビルディング

地域協力

以上の方針を基に、UNDPは、他の国連関係機関と援助内容の分担を検討しつつ、今後のザンビアへの援助を実施していく予定としている。

(3) ヨーロッパ連合(EU)

EUは、これまでロメ協定の枠組みの下で、特に農業分野と地方開発に重点をおいて、ザンビアを支援してきた⁵。

例えば、第4次ロメ協定においては、策定されたNational Indicative Programme(NIP)に基づき、道路インフラ整備、銅以外の輸出産業の育成、社会インフラの整備に重点を置いて、約110.7百万ユーロの支援が予定されており、さらに、NIP枠外の「構造調整ファシリティ(Structural Adjustment Facility: SAF)」によって96.5百万ユーロ、Sysmin基金によって60百万ユーロの支援が予定されている。

また、延長第4次ロメ協定のNIPにおいては、ザンビア政府を支援するための公平で持続可能な社会・経済開発の促進のために138百万ユーロの支援が予定されている。このうち、約54%が生産セクターに、約24%が社会セクターに、約15%がマクロ経済・政策策定のためにあてられるよう、NIPに明記されている。

さらに、ザンビア国内に避難してきた、アンゴラ及びザイールの難民を支援するために、1.2百万ユーロの支援が予定されている。

(4) アフリカ開発銀行(AfDB)

AfDBは、ザンビアに対し、1967年から1998年までの間に、計59の案件への資金協力(約5億3,878万USドル相当)を承認している。

2-2 二国間援助機関

(1) アメリカ(USAID)

1) 概要

アメリカの対ザンビア援助は、1950年代半ば

⁵ http://europa.eu.int/comm/development/country/zm_en.htm

から開始された、ザンビア人学生のアメリカへの留学のための奨学金供与から始まり、1977年には、USAIDがザンビアに事務所を開設し、以後継続的に支援を行っている⁶。

現在、USAIDは、ザンビアの開発に資するため、農業及び民間セクター開発、基礎教育、人口・保健・栄養・AIDS、民主化及びガバナンスの4つの分野を重点分野として、各協力プログラムを実施している。

2) 主要協力プログラム

農業及び民間セクター開発分野

USAIDは、ザンビアの農業分野の課題として、農業用肥料・機材等の分配制度、農業技術普及、マーケティング・システム等が未整備な点をあげている。また、民間セクターに関しては、企業活動に関する知識や経験の不足、周辺諸国との競争力の低さ等を問題点としている。

これらに対処するため、USAIDは、1998-2002年におけるザンビア開発戦略として、特に「地方の一定のグループにおける収入の向上」を基本的な支援目標としている。

基礎教育分野

ザンビアにおいては、この20年間で教育状況が深刻に悪化しており、学校施設数や教科書・教材の不足、HIV/AIDSによる教員数の減少や孤児の増加等、さまざまな問題に直面している。

このため、USAIDは、基礎教育の質の向上、教育へのアクセス、特に女性との教育成果の向上等を重視し、教育だけでなく保健医療や衛生等のコンポーネントを加味した協力や教育省のキャパシティ向上等を目標とした協力を行っている。

人口・保健・栄養・AIDS分野

ザンビアは、アフリカの中でも最もAIDSの影響を強く受けており、平均余命の急激な低下

や乳幼児死亡率や妊産婦死亡率の増加等、非常に深刻な状況となっている。

このため、USAIDは、子供の健康、リプロダクティブ・ヘルス、HIV/AIDS対策等を統合することにより、ザンビアの保健医療事情の改善を進めるよう、さまざまな活動を実施している。

民主化及びガバナンス分野

ザンビアは、1991年に初めて行われた複数政党参加による選挙を経て、政治経済面での改革に本格的に取り組みつつある。

USAIDは、このようなザンビアの民主的改革に貢献するため、司法当局や地方政府の能力向上等を目標として、協力を実施している。

(2) イギリス(DFID)

イギリスは、1998/1999年に、ザンビアへの二国間援助において、14,986千ポンドの協力を行っている。これは、南部アフリカ地域におけるイギリスの援助国の中では、タンザニア、マラウイ等に続いて、第6位の実績である。

内訳としては、技術協力が最も多く8,263千ポンドであり、次いで債務救済が2,867千ポンドとかなりの割合を占めており、以下、プロジェクト/セクター援助が2,525千ポンド等となっている。

(3) カナダ(CIDA)

カナダは、ザンビアへの協力を1964年から開始しており、主にCIDAを通じて、BHN、環境、人権、経済改革支援、エネルギー・インフラストラクチャー、民間セクター支援等のプログラムを実施している。なお、これらの協力は、バイラテラル、マルチラテラル、カナディアン・パートナーシップ・プログラムの3つのスキームによって実施されている⁷。

また、CIDAは、ザンビアへの重点援助分野として、特にBHNを充足させるために、女性、子供、その他の弱者等を対象とした、教育、保健医療、AIDS対策、栄養等について、技術支援、制度構築等を実施している。同様に、環境管理、食糧生産、地方開

⁶ <http://www.info.usaid.gov/zm/phn/so3.htm>

⁷ <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/webcountry.nsf/VLUDocEn/Zambia-Canadianassistance>

発等においても、技術支援、訓練等を行っている。

さらに、カナダは、ザンビアと周辺国を対象とした、地域インフラの計画及び運営、経済統合、教育 / 訓練、自然資源の持続的管理運営等の地域プロジェクトについても支援を行っている。

(4) スウェーデン(Sida)

スウェーデンはSidaを通じて、1999年に、ザンビアに対し計1億2,613万SEK(スウェーデン・クローネ)の支援を行った⁸。分野別では、自然資源が4,773万SEK、社会セクターが3,890万SEK、インフラ・貿易・産業・都市開発が2,797万SEK、人権・民主政治が1,084SEKとなっている。

(5) ドイツ(GTZ)

ドイツは、GTZを通じて、これまで約25年間にわたり技術協力を実施してきた。特に、ザンビアの経済が停滞し始めて以降、以下の4つの分野を重点的に支援してきている。

- 産業開発、民営化及び雇用促進
- 農業、商業サービス
- 地方及び環境開発
- 水セクター改革

なお、1998年にGTZは、ザンビアに対し計9.6百万ドイツマルクの支援を行っている。

(6) ノルウェイ

ザンビアは、アフリカにおける1997年におけるノルウェイの重点援助8カ国のうちの一つである⁹。これまで、ザンビアの経済成長、民主化、社会サービスの開発、自然資源の持続的利用等を重点として支援を行ってきたが、1999年からこれまでの援助のあり方を見直し、今後は、民主化、人権、グッド・ガバナンス、基礎教育、農業等の分野に焦点をあてるようになった。

1998年におけるノルウェイの対ザンビア援助額は、計240.2ノルウェイ・クローネ(NOK)であった。

参考文献

- 外務省経済協力局編(1999)『わが国の政府開発援助 - ODA白書』
- 世界銀行(1999)『年次報告』
- African Development Bank(AfDB)(1999)『African Development Report 1999』
- Department for International Development(DfID)(2000)『Departmental Report 2000: The Government's Expenditure Plans to 2001-2002』April 2000.
- GTZ(1998)『Annual Report 1997/1998』November 1998.
- Institute of Economic and Social Research, University of Zambia(1998)『Zambia - Agricultural Sector Investment Programme: A Mid-Term Review』June 1998.
- Neda(1999)『Netherlands Development Assistance 1997/1999』January 1999.
- OECD(1998)『Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients 1994-1998』
- UNDP(1995)『Zambia: Country Strategy Note 1997-2001』
- World Bank(1999a)『Zambia: Policy Framework Paper』March 1999.
- World Bank(1999b)『Zambia: Country Assistance Strategy』August 1999.

⁸ <http://www.sida.org/Sida/jsp/Crosslink.jsp/d,364>

⁹ ザンビア以外では、エリトリア、エチオピア、マラウイ、モザンビーク、タンザニア、ウガンダ、ジンバブエの7カ国が重点国となっている。
<http://www.norad.no/english/countries/countries.html>

第3部 わが国の対「ザンビア」援助のあり方に関する提言¹

鈴木 洋一(JICA 国際協力専門員)

第1章 開発と協力に関わる基本的視点

1. 開発の歴史的な脈に則した現状認識、開発課題の把握
(銅依存型経済構造の失敗とそこから脱却するための努力 / 政府の新たな役割 / 最重要課題としての貧困緩和 / 社会的弱者への支援 / よりバランスのとれた経済基盤・構造の形成)
2. 多様な協力主体との協調とわが国が果たしうる役割の発揚
3. 持てる援助資産・資源の有機的連携と活用

のほとんどを獲得し、外貨とそれを元手にした海外からの多額の借り入れで開発投資がまかなわれてきた。しかし、国営企業をベースにした投資配分の非効率と一次産品である銅の国際市場価格の暴落から経済危機に陥り、多額の対外債務を残したまま、1980年代末までの銅を中核とした鉱物資源依存型の経済開発は失敗のうちに終わりを告げた。

1-2 開発路線の転換に見る「光」と「影」 / 政府の役割における新たな地平

これを受けて、90年代初頭からマクロ経済の安定化を最大の目的とする構造調整計画が本格的に推進され、民営化、流通市場の自由化、政府補助金の廃止等を含む経済自由化と政府のスリム化が急速に進んだ。銅産業への過度の依存から脱却するためにも、産業の多様化、特に製造業を核とする工業部門及び農業部門の強化・拡大の方向を目指すこととなった。

しかし、生産品目・輸出品目の多様化が一部のみられるものの、構造調整・経済自由化のマイナス面、とりわけ財政健全化局面下での社会サービスの低下・失業に加え、都市及び特に農村における貧困の蔓延といった厳しい状況が依然展開している。90年代を通して人口成長率に満たない低位の経済成長率を示しつつ、1人当たり国民総生産(GNP)が400ドル/年以下に落ち込んだ低所得国である。国民の7割が貧困層で、かつその8割は農村に住んでいる。現下のザンビア政府の開発路線は、貧困の緩和を最優先課題に据えている。

マクロ経済的に見ると、ザンビアの産業開発を妨げている最大のボトルネックは、前述した80年代末までの銅依存型経済開発路線が残した巨額な対外債務負担の重圧であり、同国はIMF・世銀によって導入された重債務貧困国向けの債務削減イニシアティブ

1. 開発の歴史的な脈に則した現状認識、開発課題の把握

1-1 銅依存型経済構造の形成と失敗

ザンビアの経済は、植民地経済の遺産という初期条件から独立後の開発がスタートし、近年に至るまで、銅を筆頭とする鉱物資源に極度に依存して展開してきた。このため、大半の資源が特定地域・都市を中心とした鉱業部門に集約的に投下されてきた。この結果、他のアフリカ諸国に比べても顕著な都市化が進行し、そこに更なる労働力・人口が流入し、資源が追加的に投入されるという形で都市化率を累積的に押し上げ、都市・地方・農村間、あるいは地域間格差が拡大していった。

こうした経済構造と結びついた形で、周辺8カ国と国境を接する内陸国であるザンビアにとって、物流経路は経済・地勢・政治のいずれの面からも、極めて重要なポジションを形成している。銅輸出のルートでも、鉄道でタンザン鉄道経由でタンザニアのダルエスサラーム港と、陸路でモザンビークのベイレ港、ナミビアのワルビス港及び南アフリカの東ロンドン港と結ばれている。

これまで、銅を中核とする鉱物資源の輸出が外貨

¹ 第3部については、各委員の意見を踏まえ、主として主査が執筆を行った。

ブ(HIPC イニシアティブ)の適用を強く希望している。適用の条件となる外貨準備能力の強化が、民営化された銅部門の再興による外貨獲得によるものか、中長期的に農業、農産物加工業や製造業部門が外貨節約・外貨獲得の形でこれに実質的に寄与してくるものか、見通しは未だ定かではない。しかし、過去の鉱業部門・都市部門への偏った資源配分を是正し、よりバランスのとれた自律的で持続的な国民経済の基盤を形成するためには、ザンビアにおける限られた公的開発資源は、民間部門(民間企業)との役割分担・補完性を踏まえた上で、基本的に、地方・農村開発、農業(水産業、林業を含む)、農産物加工業等に重点的に配分される必要があるものと了解される。

2. 多様な協力主体との協調とわが国が果たしうる役割の発揚

ザンビアにおける大きな課題である貧困の軽減、そして教育と保健医療サービスを機軸とする社会的弱者に対する支援は、いずれもザンビアが鋭意進めてきた構造調整計画・経済自由化の文脈の中から出てきたセクター投資計画(SIP)との強い連携をもって実施される必要があるものである。この計画の策定・実施は、諸ドナーと協調・連携しつつ、多様な開発主体や受益者を巻き込む形で、ザンビア側のオーナーシップを醸成していくことを要請される。その場合に、わが国はいくつかの重要な点で貢献しつつ、この計画に対する積極的な対応を示しうる可能性があると思われる。この姿勢こそ、わが国の「顔が見える援助」の真髄、即ち「論理が見える援助」を形成しうる契機を与えるものとなる。あわせて、ザンビア側の短期・中長期的な援助吸収能力及び実施体制に応じた協力のアプローチを戦略的に適用しつつ、協力の効果を高める方向を検討する。

3. 持てる援助資産・資源の有機的連携と活用

分野横断的ないしは重層的課題へのアプローチをより効果的なものにするためには、わが国がこれまでザンビアで培ってきた多面的な協力の地盤・成果を連携・統合して対応することが望まれる。さらに、わが国手持ちのそして現地ザンビアにおける各種の援助手法・形態・援助資産をこれにからませて最大限有効に活用し、かつまた、既に展開している南南

協力も包摂する形で、アジアのドナーとしての経験と立場、そしてアジア諸国の援助資産を注入することが効果的と考えられる。これとともに、南部アフリカを中心とする域内協力資源の活用を通して地域の相互依存・相互協力を促進し、ひいては、こうした地道ではあるが現実的にして実践的なアプローチを通して、終局的には、地域の安定化に貢献することが肝要と思われる。

上記示した認識に基づき、わが国協力の重点課題としては、第2章で以下の3点を提案したい。

・第一の課題：

ザンビア政府にとって最優先の政策課題とされる貧困の軽減への支援

・第二の課題：

社会サービスの後退で大きな影響を蒙っている社会的弱者に対する支援

・第三の課題：

銅偏重の経済構造からよりバランスのとれた経済構造に脱却する努力に対する支援

なお、これらの課題及び関連する事項の概念的枠組みについては、次頁のチャートも参照されたい。

また、こうした援助課題は、ザンビアによる自助努力の基盤造りを促進しつつ、これまでの構造調整政策を補完する、あるいはポスト構造調整の政策体系を支援するものと位置付けたい。さらには、社会開発・経済開発・紛争予防と紛争後の開発との関わりで採択された「東京行動計画」を含むTICAD-IIとも整合し、かつそれを補完するものと思料される。

なお、1-2及び1-3で述べたアプローチは、総括的に表現すれば、多様な援助主体との協働による援助効果の向上、援助リソースの相互補完、そして過去の援助実績を踏まえた上でのより革新的な実践方法の開拓であり、これについては、当援助研究会も、わが国政府の試行的としつつも積極的な対応・姿勢に関わる着実な感触を得ている。

表1-1 対ザンビア援助のための協力課題及び対象

対象地域・層 協力課題	大都市			地方中小都市		農村			
	工業一般	農産物加工業等	貧困層/インフォーマル部門	農産物加工業等	貧困層/インフォーマル部門	大農	中農	小農	漁民
貧困の軽減			<ul style="list-style-type: none"> 職業訓練による工業/サービス業での雇用増 零細企業支援(技能・マネージメントの訓練等) 		<ul style="list-style-type: none"> 職業訓練による工業/サービス業での雇用増 零細企業支援(技能・マネージメントの訓練等) 			農村開発型取り組みの強化(作物多様化/集約化/土壌改善/肥料依存の軽減/畜産/貯蔵方法の改善/環境保全の工夫)	<ul style="list-style-type: none"> 水産養殖 インフラ整備(輸送網/冷凍・加工設備) 技術者育成/行政人材育成
社会的弱者への支援(社会サービスの改善)	教育 <ul style="list-style-type: none"> 初等・中等教育の優先(費用抑制型の施設建設/教員養成・教師教育/教材開発/教育政策実施能力の強化/男女間格差の縮小/貧困層への初・中等教育機会の拡大) 雇用創出に直結する職業訓練(技能開発・起業) 保健・医療 <ul style="list-style-type: none"> セクターの効率改善:経常コストの低減化/費用対効果の改善(例:PHCによるヘルスセンター・病院の過剰利用の抑制/医学生物学的研究協力の経済的効果の強化/特別機材・子供の健康無償の活用等) 学校保健プログラムその他の健康教育による需要者側の行動様式変容の促進 未就学児童に対する保健情報の提供方法の工夫(とくに都市周辺部の貧困層) 								
バランスのとれた経済構造の形成	<ul style="list-style-type: none"> 産業政策(外資の監督・課税措置/貿易政策) 産業技術 中小企業育成 	<ul style="list-style-type: none"> 近郊農村/農業との連携強化 		<ul style="list-style-type: none"> 近郊農村/農業との連携強化 		<ul style="list-style-type: none"> 輸出作物の振興(加工を含む農業研究/融資事業強化/流通改善) 	<ul style="list-style-type: none"> 都市向け食糧の安定供給(換金作物生産の強化・多様化/共同組合活動の強化・流通改善) 		
関連する協力	<ul style="list-style-type: none"> 研修員受け入れ 南々協力 産業政策専門家派遣 	<ul style="list-style-type: none"> 小規模金融 貿易研修 マーケティング 南南協力 		<ul style="list-style-type: none"> 小規模金融 貿易研修 マーケティング 南南協力 		<ul style="list-style-type: none"> マーケティング強化/価格情報整備 	<ul style="list-style-type: none"> マーケティング強化・畜産・食糧安全基準 	<ul style="list-style-type: none"> 循環型農業の研究と普及 小規模金融/職能訓練 NGOとの連携 	<ul style="list-style-type: none"> アクセス道路の整備/技術普及システムの整備
<補完的・周辺の協力分野/形態> <ul style="list-style-type: none"> セクター・プログラム(SIP)への積極的参画と協力可能案件との整合性の確保/生活・社会インフラ一般(給水整備・改善等)/民間経済活動との連携 環境:人材育成/森林管理(アグロフォレストリー等)/植林/代替エネルギー・手段の開発・利用(太陽光・風力、改良ストーブ・豆炭利用等) 									

注: は各協力課題の中で、特に重要な対象地域層を、 は重要な対象地域層を示す。

出所:筆者作成。

第2章 援助の課題・枠組み

1. 貧困の軽減への支援 - 農村で深刻な貧困 / 貧困の大きな地域間格差を是正するための支援 -

基礎食糧確保を主眼とする農村貧困支援
農村開発型の多面的な貧困軽減アプローチ
職業訓練主体の都市型貧困軽減アプローチ

所得分配の不均衡度合いを示すジニ(Gini)係数でザンビアにおける貧困を見た場合、国全体では所得分配はゆっくりしたペースで均一化に向かいつつあり、貧困層全体の割合は若干ずつながら減少している¹。これは、極度の貧困層²から緩やかな貧困層³への移行によって生じているものである。都市部と農村部とで比較すると、農村部の所得分布は都市部のものより拡散しており(すなわち貧富の差が大きく)、かつ農村人口の実に8割は、極度の貧困層に属している。農村部においては自給自足型生活、即ち限られた現金支出の機会という側面があるとはいえ、農民の大半(特に小農)が備蓄に乏しく、早魃に弱いという現実を見ても、貧困は農村部・小規模農家で特に深刻であると判断される。低いメイズ販売価格や高く入手困難な肥料への農民の不満もしばしば伝えられている。政府の補助金撤廃等もあり、幹線道路から離れた地域の零細農家は、市場へのアクセスとそこからの撤退という両面の問題に直面している。

過去の銅産業に偏重した開発から、インフラ・産業分布の地域間格差が大きいことは既に述べたが、これは貧困の地域分布にも影響を及ぼしている。首都があるルサカ州と銅産業が集中するコッパーベルト州における極度の貧困の割合は、東部州・北部州・北西部州・西部州の半分以下である。生業(業種)を見た場合、世帯主が農民の場合に特に貧困の比率が高く、次いで漁業、建設業となる。一方、近年、建設業・金融業・教育部門などのように、貧困比率が上昇しているものもある。これは90年代前半における経済自由化に伴う一時的な金融業の乱立、政府財

政難からの教育関連の人員費の抑制・削減などが響いているものと思われる。

農村における貧困の主たる原因は、天水依存からくる早魃等を含む気象変動への脆弱性の他にも、種子・肥料などの農業投入資材価格の上昇・入手難、農業融資へのアクセスの難しさ、それらからくる生産の減退・経済状態の悪化等である。他方、都市部での原因は、低賃金等の労働条件の悪さ、求人不足、高い物価水準、事業資金の入手難などの原因とからまった経済状態の悪化が大半となっている。

農村における貧困の基本的課題は基礎食糧の確保であり、産業の比較優位という観点からは論じ難い面がある。とりわけ貧困層の栄養水準は低く、それが疾病の発生を高め、農業における労働生産性の低下をもたらすのみならず、平均余命の低下にもつながっている。また、酸性土壌と溶脱から土壌肥沃度が本来的には高くないという環境の下で、農村の貧困は、土地生産性の低下を補償するために行われる不適切な耕作地の拡大に伴う土壌の流失・水資源の枯渇や手っ取り早い現金収入源としての都市市場向け薪炭材生産による森林破壊といった環境の悪化とも密接に結びついており、環境保全の視点からも対応が必要とされている。家畜飼育に関してみると、牛の頭数の減少が続いており、牛耕に依存する小農レベルへの影響には大きいものがある。また、とりわけ女性の輸送労働負担の軽減(オックス・カート、スコッチ・カート等による)における牛の重要性も看過できない。水産業では、河川・湖沼・養魚池を利用する貧困な小規模漁民・小規模水産養殖業者が圧倒的割合を占め、雇用面での対策が必要である一方、過去20年以上にわたり、ザンビアでは一人あたりの魚肉摂取量が低下しており、これら小規模水産業従事者の生産強化が必要とされている。

農村における貧困軽減には、農村開発的な多面的アプローチが必要であり、以下の協力が例として考えられる。

¹ Central Statistical Office(1997)

² 「極度の貧困」: 20,181クワチャ/月以下

³ 「緩やかな貧困」: 28,979クワチャ/月以下

<協力の例>

- ・ 作物の多様化
- ・ 肥料依存の軽減(循環型もしくは環境保全型農法なども含む)
- ・ 貯蔵方法の工夫による備蓄強化
- ・ 小規模金融の充実
- ・ アクセス道路の整備
- ・ 技術普及システムの整備
- ・ 家畜飼育の支援

一方、漁業に関しては、以下の協力が考えられる。

- ・ 内水面養殖
- ・ 小規模漁業関連を重点とするインフラ整備(漁具/漁法/輸送手段/冷凍・加工設備)
- ・ 漁業技術者および関連行政スタッフの育成

都市型貧困については、銅産業の衰退によるもの、構造調整・自由化の余波を受けて生まれた新たな貧困層、地方・農村からの流入者も含むインフォーマル・セクター従事者などが該当する。

さらに、コッパーベルト地帯での職業訓練/零細企業やインフォーマル・セクターを対象とした技能・マネージメントの訓練等が考えられる。インフォーマル・セクターが飽和状態にある現実に鑑みると、基本的には、都市のフォーマルな民間経済活動(特に農産物加工なども含む製造業を中心とした工業や建設業等)の活発化あるいは立ち直りによる労働力の吸収が必要であるが、そうした場合に需要されるであろう技能や技術の修得(再訓練も含め)を支援するのも有効であろう。

2. 社会的弱者に対する支援(教育/保健医療面での社会的サービスの弱体化との関連で)

- 2-1 初・中等教育の重点化
- 2-2 費用抑制型ないし費用対効果の高い保健医療サービス・システムの形成/健康教育の促進

2-1 初・中等教育の重点化

国家財政難に加えて、構造調整下の人員整理や国営企業の民営化等の過程により、従来は公企業が提

供していた基礎的な社会サービスも受けられなくなってきている。労働者のストライキが多発しており、内政として80年代における大暴動を繰り返さないためにも、また、ザンビアとの協力の間接的な目的ともなる地域の安定維持のためにも、公的な社会サービス分野での支援が必要である。

社会主義政権時代の教育重視政策の結果、ザンビアの教育水準は近隣アフリカ諸国よりも高く、識字率も開発途上国の平均を上回っている。しかし、銅産業の衰退や続く経済危機に直面した80年代後半からの財政難で、教育予算配分が低下し、給与削減による教員の離職・不足、校舎の老朽化、教材・教具不足等に見舞われ、教育セクターは質・量の両面で困難をきたしている。

また、地方・農村部もさることながら、とりわけ都市部における初・中等教育事情が悪化している。人口の流入による学校施設の不足に加えて、ルサカ州やコッパーベルト州の初等教育就学率は、60年代の水準にまで落ち込んでいる。教育部門の自由化により教材購入費用が家計の負担になってきたことに加え、家庭の経済状態の悪化から路上で物売りをする児童が増えたこと、経済不振から学校に行っても適当な雇用が得られないこと、AIDS孤児も少なくないこと、などが背景にある。中等教育進学率は90年代後半に持ち直してきたものの、ドロップアウトの高さや経済自由化のニーズに対応できる人材の輩出という点で、まだ弱い。さらに、進学率における男女格差は初等から中等にすすむにつれ拡大しており、対策が必要とされている。こうした状況に対し、ザンビア政府は2005年までに小学校全入、2015年までに中学校全入を目標とする「基礎教育セクター投資計画(Basic Education Sub-Sector Investment Program: BESSIP)」を策定し、各ドナーの支援の下、学校施設拡充、教員養成、教材開発、教育政策実施能力向上などのプログラムを準備している。わが国としても、教育セクター投資計画への実質的参画に努めつつ、わが国の協力手段をその枠組みの中に整合的に位置付けることが必要となろう。

以上を踏まえた協力の例としては、以下のとおり。

<協力の例>

- ・ 初等・中等教育の重点化(費用が維持可能なレ

- ベルでの施設建設
- ・ 教員養成・教師教育
- ・ 教材開発
- ・ 国・地方レベルでの政策実施能力の強化
- ・ 男女間格差の是正
- ・ 貧困層への教育機会の提供など)
- ・ 雇用に結びつく技術科目(理数科を含む)への支援

2-2 費用抑制型ないし費用対効果の高い保健医療サービス・システムの形成 / 健康教育の促進

財政難と人口増加により、保健医療セクターは危機的状況を呈している。もともと貧困・開発資源不足・栄養失調・感染症等による保健医療の悪循環に陥っていたところに、HIV/AIDS が加わったことで事態が一層悪化しているというのが現在のザンビアにおける「危機の構図」とされる。(ちなみに都市部では、HIV/AIDS の罹患率が30%を超える。)乳児死亡率、エイズ感染者、マラリア感染者などの指標が周辺アフリカ諸国の水準より高い一方で、医薬品、医師・看護婦は慢性的に不足し、サービスの質的低下が顕著である。さらに、主要都市への公的保健医療サービス施設の集中、高次病院を中心とする高コスト治療サービスへの偏重といったような保健医療資源の配分面での非効率性がザンビアでは特に問題になっている。

保健医療予算面での改善が短・中期的に期待できず、また社会セクター投資では一般的に直接的な費用回収のメカニズムが働きにくいことを考慮すると、資源配分の効率化が事態打開の鍵となる。現在のザンビアにおける保健医療改革のエッセンスは、この資源配分における効率化の追及であり、公的保健医療システムを通して比較的低コストで費用対効果の高い予防・治療サービスを全国に展開するというものである。サービス供給の主役は、ヘルスセンター以下の施設・人材(つまりヘルスポスト、コミュニティ・ヘルス・ワーカー)とこれらを支える第一次レフェラル病院となる。

以上の点を踏まえると、ザンビアの保健医療セクターに対する支援の基本的視座は以下のように構成されることが望まれる。

- ・ サービスの量的拡大から効率化へ

- ・ 独立 / 個別のアプローチから統合されたアプローチへ
- ・ 病院優先からプライマリー・ヘルス・ケアの重視へ
- ・ 中央集権型から地方分権型へ
- ・ 高次サービスは無償から有償へ(さらには民間サービスの活用へ)。

保健医療部門におけるセクター投資計画についても、こうした視点から捉えて関与していくことが必要となる。

以上を踏まえた協力の例としては、以下のとおり。

<協力の例>

わが国の協力も、セクターの資源効率の改善、経常コストの軽減、費用対効果の向上に結びつく方向で提供すべきであろう。(プライマリー・ヘルス・ケアを重点化することでヘルスセンターや病院の過剰利用を抑制し、特別機材・子供の健康無償等をさらに活用し、医学的・生物学的協力もその経済効果 / 社会サービス効果を担保する形で提供する等。)

その他にも、学校保健プログラムなどの健康教育を通してサービスの需要者側における行動を変化・改善したり、とりわけ都市周辺部の貧困層の未就学児童への保健情報の提供を工夫する等の協力も考えられよう。

3. よりバランスのとれた経済構造形成の努力に対する支援

- 3-1 農村における都市向け食糧の安定供給 / 輸出作物の振興
- 3-2 都市における農村と連携した工業活動の維持
- 3-3 工業一般(産業技術・産業育成政策 / 中小企業育成 / 自由化に関連した産業政策)

本節の主眼は、過去の銅依存型経済構造の下で形成された生産活動面での偏りを是正することにより、経済構造の裾野を広げ、産業間の連携を助長し、あわせて自由化という経済の新局面への対応も促すことにある。これによりザンビア経済に持続性が醸成

されることを展望するものである。

3-1 農村における都市向け食糧の安定供給／輸出作物の振興

上述の意味で、小農を見据える貧困対策とは一線を画すものであり、主として、市場経済の担い手たりうる商業的農業の生産活動との関わりを有するテーマである。中農は国内の農産物市場での販売を目的とする傾向が強く、都市向けの食糧生産とりわけ高収量品種のメイズを出荷し、牧場形態も含めて家畜を飼育・活用する他に、近代的農業投入財も比較的多く利用する。大農は、中農より更に資本集約的な経営形態を示し、有利な立地条件が特徴となっており、鉄道沿線や都市近郊に多く展開し、農産物輸出も担っている。90年代中盤にメイズの保護政策が撤廃されて以降、農業生産の多様化が進み始め、メイズに加えて、新しい換金用産品としては、全量が市場に出荷される綿実、タバコの他に、米、砂糖キビ、乳産品素材、ヒマワリ、園芸産物等もある。大豆と落花生は年による変動が非常に大きい。

以上を踏まえた協力の例としては、以下のとおり。

<協力の例>

- ・ 市場動向に関する情報システム
- ・ マーケティング
- ・ 農業金融、農業投入財などをベースとする経営効率の向上に関する支援
- ・ 牧場飼育・輸送手段の強化に資する畜産協力
- ・ 国際競争力のある農産物の導入を目的とした研究
- ・ 食品安全基準の明確化
- ・ 輸出に資するインフラ整備

3-2 都市における農村と連携した工業活動の維持

過去の銅産業に偏重した経済構造から抜け出るという意味で、ザンビア政府が最も重点を置いてきたのは工業であり、その中でも製造業に焦点が当てられた。GDPに占める製造業比率は30%程度と推定される。その内訳を付加価値ベースで見ると、工業製品としては相対的に初歩的業種ではあるものの、食品加工(食料品・飲料・タバコ、その他)が製造業全体の5割以上を占めて主力になっている。木材・家

具・繊維・衣類・皮革等の業種がこれに続く。国際的あるいは地域的な比較優位という点からは、確かに南アフリカやジンバブエ等に比肩するものではなく、また製造業は基本的に民間主導の分野ではあるが、国内産業の底辺の確保あるいはまた産業関連の維持、さらには低位労働力の吸収という戦略的視点からは、むしろ付加価値の低い製品分野においては意味をもつ持続的な産業活動とみることが出来よう。

以上を踏まえた協力の例としては、以下のとおり。

<協力の例>

- ・ 関連の高い生産分野における技術協力・研修
- ・ 小規模企業金融(米国などの他のドナーがNGOを活用して提供するマイクロ・クレジットのプログラムの成功例を教訓として分析することも含む)

3-3 工業一般(産業技術・産業育成政策／中小企業育成／自由化に関連した産業政策)

今後のSADCによる関税引き下げの可能性等も含めたシビアな分析によれば、食品加工(とくに精糖)、繊維、衣服、銅加工品以外のザンビアの製造業品目には国際競争力が認められない。また、上述のように、製造業は基本的に民間主導の分野である。しかし、構造調整や経済・貿易の自由化を進めている同国において、産業育成政策や国際レベルの企業・産業技術等の分野で、わが国を含むアジアの経験を伝えることは同国の今後の政策形成に資するところがあると思われる。さらに言えば、構造調整計画の延長上に考えられる具体的産業政策の立案が今こそ求められているのである。

以上を踏まえた協力の例としては、以下のとおり。

<協力の例>

上記の視点から、以下が考えられる。

- ・ 産業・貿易育成政策の分野及び上記製造業分野に関わる研修員の受け入れ(タイ・マレーシア・シンガポールによる南々協力を含む)
- ・ 外資政策(監督・税措置など)に関わる研修員受け入れ
- ・ 長期的視点からの産業政策専門家の派遣
- ・ コッパーベルト地域等の製造業が集積する都市

での)第三国研修や職業訓練

- ・ ノンプロ無償
- ・ 小規模企業金融(前記したように、米国などの他のドナーが NGO を活用して提供するマイクロクレジットのプログラムの成功例を分析することも含む)

参考文献

Central Statistical Office(1997) *Evolution of Poverty In Zambia 1991-1996.*

第3章 実践的取り組みのための方策

1. セクター投資計画(SIP)への積極的参画とわが国の貢献方法に関する工夫

- | | |
|-----|--|
| 1-1 | セクター・プログラムへの積極的参画の姿勢の明確化 |
| 1-2 | セクター・プログラムの内在的課題・問題の明確化と対策の構築における貢献 |
| 1-3 | 日本側人材の育成 / 手持ちのスキームの活用 + 現地の協力資源との連携強化 / ドナー間での協調に努力 |

本提言では、ザンビアの開発の歴史とその結果である社会経済の現状に鑑みて、貧困の軽減、社会的弱者への支援、そしてバランスのある持続的経済構造の形成を主眼とする協力の課題を設定した。ところで、周知のようにザンビアではこれら課題とまさに重なり合うかのように、農業、教育、道路及び保健医療部門におけるセクター・プログラム(セクター投資計画)が他のアフリカ諸国にも増して積極的に推進されつつある。

セクター投資計画はザンビア政府も積極的に展開してきた構造調整計画の延長上に位置付けられ、援助資源の効率的な配分の必要性から生まれてきたものであるが故に、ドナー・コーディネーションと、オーナーシップの涵養を通してのザンビア側の能力育成(キャパシティ・ビルディング)に特段の焦点が当てられている。実際、各援助機関の支援する個別プロジェクト間での分断傾向、諸援助機関間での希薄な相互連関は、ザンビア側政府機構の管理能力不足、不十分なオーナーシップ感覚とあいまって、援助の非効率や援助実施上の齟齬を数多く生じていることは言うまでもない。また、各援助プロジェクトを適切な開発プログラム上に明確に位置付ける、いわゆるプログラム方式のアプローチの必要性については、以前からわが国援助関係者によっても議論されてきたところである。

このため、SIPへの関わり方として以下の3点をあげたい。

1-1 セクター・プログラムへの積極的参画の姿勢の明確化

ザンビアにおけるプログラム方式への大きなうねりと上記した援助全体の現実を踏まえたとき、わが国としてもセクター投資計画への積極的関わりを打ち出すことが基本的に肝要と考えられる。その基本的内容である、「情報の共有」と「成果を重視した目標の設定」は、わが国の援助方針としても積極的に認められるべき性質のものであろう。他方、現段階でのコモン・バスケット・ファンドへの全面的参加、あるいはまた「方法論としての機能的な援助メカニズムの採用(会計・予算・調達・モニタリング手続の共通化)」等が困難であっても、一定の工夫の余地はあると思われる。そこへの参加に関しては、わが国として前向きに検討できる分野も、限定的ながら、あると思われる(セクター・ノンプロ無償、セクター・プログラム借款など。さらに、特定プロジェクトへのイヤーマークの可能性の検討も考えられる。)。参加に消極的な姿勢のまま、わが国の案件を実施することになると、先方負担費用の割り当てが困難になったり、最悪の場合には、他ドナーの(あるいはザンビア独自の)案件用の現地側資金・人員がわが国案件によって食いつぶされる事態も起きかねない。従って、セクター投資計画への積極的関わりを打ち出すことが基本的に望ましく、かつ必要であると考えられる。

1-2 セクター・プログラムの内在的課題・問題の明確化と対策の構築における貢献

その場合にわが国にとって重要と思われる点は、プログラム方式に含まれる現実的問題点・課題をザンビア側及び他のドナーとの協働を通して明確にし、ありうべき措置を考案するという形で積極的に貢献する姿勢をアピールすることである。以下にその要点と思われる点をいくつか挙げてみたい。

- (1) システム(例えば、保健システム)が機能していることとキャパシティ・ビルディングは相互依存関係にある。従って、プログラム方式の採用に際しては、行政組織の人材の育成にも並行

的に重点がおかれるべきであり、その内容を共同で合意・形成していく。

- (2) セクター・プログラム策定・実施におけるオーナーシップは、政府に限定されるものではなく、プログラムの受益者、これと関係する民間部門と共有されることが不可欠であるので、その方法を共同で形成していく。(オーナーシップを強調しながらも、現実には計画策定・実施がドナー主導になっている例は多い。キャパシティ・ビルディングがオーナーシップの前提、あるいは両者はコインの裏表、であると認識して、計画策定・実施におけるザンビア側人材との協働作業の具体的方法を関係者と検討・形成する。)
- (3) コモン・バスケット・ファンドについては、資金運用の透明性(アカウンタビリティ)を如何に確保するかが極めて重要であり、その方法を共同で形成する。
- (4) 本質的には、プログラムはその具体的内容であるはずの各プロジェクトの積み上げを通して初めて実質が生まれるものである(例: コスト面だけで見ても、内貨ポーションと外貨ポーションの積算を積み上げねば意味が薄い。また、農業案件は通常、内貨ポーションの割合が大きいので要考慮など)。この点、机上のプログラム作りに実質を付与するプロジェクト発掘・形成の方向で協力する余地は大きい。(公共投資計画の作成方法の更なる改善という視座からの検討も有益である。)
- (5) 各種サブ・プログラム間で取捨選択する必要がある場合には、信頼できる評価・選択基準が必要なので、その形成に協力する。
- (6) SIPで実施すべきプログラム/プロジェクトが二国間協力による方が裨益効果が高いか等の検討が必要である。
- (7) 現在のプログラム方式は終着駅ではなく、セクター横断的な課題(貧困対策、環境)、セクター・プログラム同士、マクロ政策とのリンク、あるいはまた、前述したようなプロジェクトとのリンクへの対応はどうあるべきか、等といった現実的な問題領域が待っていると考えられるので、それを見越したセクター・プログラムの

あり方に関する検討の方向で協力する。

このような方向で、わが国の援助方針や関心を合理的に明瞭に示しつつ、ザンビアにおける援助全体を効果的なものとすることに貢献していくことこそ、「わが国の論理が見える援助」としての「顔が見える援助」の本質であろうと思われる。この点、セクター会合やドナー会合への積極的な参画を通して、ザンビアのオーナーシップを醸成し、また他ドナーとの協調・連携・役割分担を促進する結果につながるものとする。

1-3 日本側人材の育成/手持ちのスキームの活用 + 現地の協力資源との連携強化/ドナー間での協調に努力

基本的には、先ずもって、大使館やJICA事務所に優秀な人材を確保・育成し、我が方の代表として各種セクター会合に参加させることと、現地事務所の調整機能の改善・強化が必要である。その一方、セクター・プログラムであるが故に、それへの関わりを更に効果的・実質的なものにするためには、わが国の手持ちのシステムを十分活用することが重要となる。以下の例が考えられる。

- ・ 企画調査員の活用(政府・ドナー間会合への参加)
- ・ 在外専門調査員の活用(当該セクター関連の情報収集・分析、派遣中の専門家への支援業務など)
- ・ アドバイザー型専門家の派遣(重点セクターの責任官庁に派遣)
- ・ 開発調査・プロジェクト形成調査とセクター・プログラム策定・改訂とのリンク

さらに、現地協力資源の一層の活用が望ましい。例えば、派遣中の専門家の会合参加(近隣諸国の当該分野専門家の出張による参加も含めて)等も検討し、積極的にその知見・経験を活用することも考えられよう。課題によっては、会合参加も含めた形で、現地業務に関するNGOやシンクタンクとの連携・協力体制を構築することも有益であろう。

西欧ドナーは、ザンビアにおいて現地の白人社会や西欧系資本を含めたかなり濃密かつ大きなネット

Box 1. 貧困分野の広域企画調査員の派遣

90年代以降、各ドナーは貧困削減を主要な課題の一つとして、積極的に取り組んでいる。世銀やIMFが1999年から提唱している「貧困削減戦略ペーパー(Poverty Reduction Strategic Paper: PRSP)」もその一環であるが、これまでのわが国の援助の実施においては、貧困のようなクロス・セクトラルな課題への取り組みは、各国別の貧困の現状把握や貧困削減のための全体計画が未だ進んでいないことから、ある一定の地域を対象としたプロジェクト方式技術協力や開発福祉支援等の案件を事業別に実施することが多かった。

しかしながら、アフリカにおける貧困の状況は危急の課題であり、第7章でみたように、ザンビアにおいては、国民の約50%が「極端な貧困(extreme poverty)」にあえいでいる。

また、わが国としても、TICAD-IIで採択された「東京行動計画」において目標として掲げられた、アフリカにおける絶対的貧困人口を半減するためには、アフリカ地域においても、特に貧困の状況が深刻である複数の国の貧困の状況を把握し、今後の援助のあり方を早急に検討すべきであることから、1999年10月より2年間の予定で、貧困分野の広域企画調査員を派遣したものである。

この広域企画調査員は、ザンビアを拠点として、近隣のジンバブエ、タンザニア、マラウイ、エチオピアの計5カ国を所管し、各国政府の国家貧困削減計画の策定状況の把握や、他ドナーの貧困への取り組み状況・方針についての情報収集を行い、各JICA事務所間の貧困分野に関する情報の連絡調整業務を担うものである。さらに、現在各国で頻繁に実施されている貧困分野のドナー会合、特にPRSP策定のための各種ワークショップ等に一元的に参画し、他ドナーの動向についての事務所へのフィードバックを行ったり、新規貧困分野案件の発掘、さらには、他の分野の案件における貧困分野のアドバイス等、その役割は非常に多岐にわたっている。

このように、各ドナーの関心も非常に高い貧困分野において、複数国所管であり、かつクロス・セクトラルな分野について調査を行うという、これまでにない新しい取り組みとしてこの広域企画調査員の派遣は、第1巻：南部アフリカ地域編第3部3-1-2で提起した、「域内における人材の機動的活用」との考えに基づいた専門家派遣の一形態であり、今後のわが国の援助において、特に地域的な視点からの案件形成が必要な場合に、非常に活躍が期待される。

ワークを保持し、このネットワークは近隣諸国にも及んでいる。ドナー・コミュニティに対しても日常的・積極的な交流に努めることが肝要であり、支障のない限り、わが方とザンビア側との協議の場に関係ドナーを招くことも効果的な手段となりうるであろう。

2. 先方の援助吸収能力、実施体制に対応したアプローチの選択

3-1でセクター・プログラム方式への参加とそのあり方を工夫する必要性を述べたが、本節においては、セクター・プログラムの対象分野以外の協力分野も合わせて、特に短・中期的視点からのわが国の戦略的協力のあり方を考えてみたい。

2-1	援助吸収能力を勘案した選別的アプローチ
2-2	対話型による案件形成と援助戦略の具体的事業への反映

2-1 援助吸収能力を勘案した選別的アプローチ

援助を効果的なものにするためには、先方の援助吸収の体制・能力の整備が重要であることは言うま

でもなく、政府人材の強化など先方援助吸収能力の改善・構築のための継続的な支援は不可欠である。

他方、特に短期的には、すでに援助吸収の体制と制度が比較的整っている分野や援助吸収能力が比較的高い受け皿機関を重点的に支援することも効果的である。同様に、環境や貧困問題など分野横断的な課題についても、その中心となる受け皿機関の能力(調整能力も含め)が重要なポイントとなる(援助案件についての先方のオーナーシップ感覚、責任感、経常予算の支出能力、資源管理の妥当性・透明性等)。

他方、援助依存体質が強かつまた厳しい財政状況下にあるザンビアのような国に対しては、わが国としても、比較的容易に先方の努力が引き出せるような援助のあり方を真剣に検討する必要があることも確かである(この点、先方の当座の経費負担のみを自助努力ととらえたり、援助案件の不調や失敗を先方負担の不足に帰せしめることは、控えるべきである)。前述したように、公的社会セクター投資では、直接的な費用回収のメカニズムがきわめて限られるという一般的特徴を有することから、とりわけ社会セクターへの協力の場合、こうした配慮は不可欠である。このような分野では、コスト・ミニマム

あるいは限定的コスト下での最大効果の実現といった基準での案件の事前審査が重要となる。

2-2 対話型による案件形成と援助戦略の具体的事業への反映

具体的な案件の発掘・形成に当たっては、上記した先方能力と真のニーズを正確に判断するためにも、要請型でもなくオファー型でもない第三の方式、即ち最も初期の段階からの相互対話を通しての案件形成も効果的と思われる。

このアプローチは、セクター・プログラムの策定のあり方とも呼応する。セクター・プログラム方式が、今後、他の分野に広がっていく場合でも、具体的な案件の発掘・形成をどのように行うかが、現実的に見て、次のステップであるとして間違いはない。しかも、構造調整計画の流れの中で捉えられるセクター・プログラム方式化の下におけるオーナーシップと実施体制の多様化・重層化を想定すると、案件発掘・形成はできるだけ広範な関係者が係わる形で行う必要が高いと考えられる。このための体制の整備を進めるべきであろう。

案件の発掘・形成の前提として、これまでの各種の援助の成果・それからの教訓について議論を行う場を設定することも一案である(例えば、産官学+民間+ドナー+コミュニティからなる「ザンビア-日本開発対話」等)。

3. 協力の効率化のために

3-1 既往の協力・援助資産の活用

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> (1) 既往プロジェクトの活用と統合整理 (2) 援助案件間の連携 (3) 民間協力との連携 (4) アジアとの地域間協力の促進 |
|---|

協力の重点課題として、貧困層への支援、社会的弱者への支援、バランスのとれた持続的経済構造形成への支援の3分野を提案した。我が方の限りある援助資源を用いて、このような分野横断的な課題に対し効果的な支援を行うには、これまでの政府レベルでの協力の活用・連携、わが国側の各種協力主体間の連携・協力、そしてアジアのドナーであるわが

国の経験・資産を生かす方法、等を探ることが望ましいと考えられる。

(1) 既往プロジェクトの活用と統合整理

わが国は過去20年以上にわたり、運輸通信、農林水産、保健医療、教育・職業訓練、自然環境保全など多くの分野で、多様な形態の下にザンビアに協力してきており、個別には相当の実績と成果を上げてきている。今後の取り組みとしては、過去の実績と無関係に新規案件を発掘したりセクターを絞り込んだりするのではなく、むしろ既往案件の連結・統合整理を通して、援助分野を重点化しつつ、これまでに得られた経験と成果をこれからの協力に取り込んでいくことが重要である。

(2) 援助案件間の連携

ここで注意しておくべきは、よく見られる援助プロジェクトの分断現象である。わが国援助の例でみると、カウंगा地区やカナカントパ地区農村開発計画は、農業分野、特に灌漑と作物栽培技術に焦点が合わされていた。しかし例えば畜産や流通・市場開発、農産加工、さらには地域保健や教育などへの視点を加えた統合されたアプローチならば少しは違った展開も望めたかもしれない(実際のところ、わが国はザンビアに対しそれらの分野のプロジェクトや専門家派遣も数多く実施してきたのであるが、相互間の積極的な関連付けや連携があったとはいえない。個々に存在するニーズに応じて個々の協力案件を形成実施するのが精一杯の状態であったと言える)。例えば、貧困の軽減という課題が、雨水に依存し若干の家畜・鋤・鍬で細々と耕作する小農の自給自足的生産を増すだけで解決されるものではないことは、第2章で既に述べた。それは、作物の多様化、集約化、貯蔵方法の改善、環境保全型農業の重点化など農業分野だけでも多様な協力の組み合わせで初めて成果を期待できるものであり、かつまた漁業への支援、NGO活動との連携など、分野横断的で形態複合的支援を必要とするものである(従来、こうした領域への協力は個別には提供されてき

てはいた。)

さらに、わが国の協力体制を見たとき、日本側の派遣元や支援機関が異なること、ザンビア側の実施機関が異なることなどもあって、各派遣専門家も、よそのプロジェクトには関わらないといった相互不干渉の風潮が存在することも事実である。このように、わが国協力だけをとっても各援助案件の分断が援助の非効率を生んできた可能性は否定できない。これがJOCV事業と他のJICA事業、あるいはJICA事業と他の省庁・機関の援助事業となるともっと顕著であるし、他のドナーの事業との関係については推して知るべしである。

これからは、協力形態や協力組織の枠を越えて、相互に連携しあって支援を提供することなくしては、ザンビアの課題への有効なアプローチは形成し難いと言わねばならない。

(3) 民間協力との連携

現状では、ザンビアに対する日本企業の直接投資は限られており、経済関係としては銅、コバルトの地下資源輸入が突出した関係となっている。わが国の対ザンビア協力を総合的に考える上で、また構造調整・経済自由化が進んだザンビアの今後の経済のあり方を考慮すると、民間企業との連携を促すこともまた重要である。この観点から、鉱山及び鉱山都市さらには金属工業などに関係づけた支援を、本提言で提案した課題との関わりの中で、実施することが望まれる。(例：鉱山の民営化による社会不安があるコッパー・ベルト地帯における金属加工などの職業訓練や小規模鉱物資源調査など)

(4) アジアとの地域間協力の促進

アジアの援助国としての日本の立場を生かした協力のためには、日本の有するアジアとの関係、アジアの協力資源を活用することが重要である。わが国がこれまでに培ってきたアジア及び中南米諸国における協力は、地理的、歴史的、

経済的な関係や移民や企業進出による日本人コミュニティの存在等の点で、ザンビアにおける協力環境とは異なる点も多い。西欧諸国との関係を機軸においてきたアフリカにおいて、他の地域での協力の経験や成果をそのまま導入するには困難が伴うことも多い。しかし反面において、こういった異なる地域での知識や経験を導入しつつ、アフリカに適用可能な協力のあり方を創造していくことにも大きな可能性を認めるべきである。

アフリカはアジアと中南米の間に位置し、南南協力を通じての環インド洋経済圏、大西洋をまたいだ交流の促進は、主としてヨーロッパとの関係に多くの面で強く依存してきたザンビアおよびアフリカにとって、よりグローバルな関係構築の促進のためにも有効であろう。当面推進可能な具体的協力方法には、特にアジア地域諸国における研修やアジア人第三国専門家の活用、特にアジア諸国で発達している中小企業部門やインフォーマル・セクター産業、小規模農業経営、あるいはマレーシアなどの有するプランテーション経営に関する研修などがあげられる¹。

実際、アジアの主要な国々においては、アフリカを含む途上国の多くの人々が、現在、研修をうけている。アジアの経験を生かした研修として、タイ(食品加工、農村金融、エイズ対策など)、マレーシア(外資導入政策、農園経営技術など)、インドネシア(家族計画、食糧自給率の向上など)、シンガポール(産業技術育成政策、港湾・空港の管理・運営など)等がある。これに加えて、わが国が協力関係を有する南アジア地域協力連合(SAARC)を通して、インドを初めとする南アジア諸国による研修の受け入れ、実施なども検討できるであろう。また、シンガポールやタイなどの大学との交流も有益であろう。

¹ わが国はタンザニアのキリマンジャロ農業開発計画でのインドネシア人専門家の活用、シンガポールにおける生産性向上分野、インドネシアにおける農業工学分野のアフリカ諸国を対象とした第三国研修等の実績がある。

3-2 地域的な視点に基づく援助

・ 域内協力資源の活用を通しての地域の相互依存・相互協力の促進

現在のサブサハラ・アフリカは、南アフリカを中心とした相対的に豊かで政治的にも安定してきた南部と、貧しく不安定な状況が続く北部という図式が描け、サブサハラ・アフリカにおける南北格差がさらに拡大する可能性もある。かつてザンビアは南ア

白人政権に対抗するフロントラインの中核であったが、今度はコンゴ共和国、アンゴラ、あるいはタンガニーカ湖を介したブルンディやルワンダなど、サブサハラ・アフリカの安定と平和を確保するためのフロントラインの役割を担わねばならない状況にある。このためには南部アフリカ諸国の良好な関係に基づく、ザンビアを含む地域の安定と発展が肝要である。

他方、経済面においても、実際に、国境近辺の人々の生活にもみられるように、越境交易や分業生産の

Box 2. ザンビア・マラウイ・モザンビーク成長の三角地帯(ZMM-GT)構想

成長の三角地帯(Growth Triangles)構想は1980年代後半から特にアジアを中心に見られる地域的な経済協力の一形態であり、国境を越えた経済エリアを設定して、輸出や直接投資の増加を狙ったものである。また、民間セクターが主体となり、公的セクターはそれを支援する役割を果たしている。「ザンビア・マラウイ・モザンビーク成長の三角地帯(Zambia-Malawi-Mozambique Growth Triangles: ZMM-GT)」構想は、東南アジアに短期滞在をしていた UNDP ザンビア事務所所長が1998年にそのコンセプトをザンビア政府に紹介をしたことがきっかけとなって、1999年にザンビア、マラウイ、モザンビーク政府および経済界の代表者たちが構想に賛同して始まった地域イニシアティブである。ZMM-GTでは、民間セクターが主体となって、対象地域の貿易・投資の増加、資源の有効利用促進、域外への輸出増加、参加国の持続可能な開発と国民の福祉の向上を目指しており、SADCやCOMESA、SDI、Cross-Boarder Initiative、開発回廊計画との相乗効果も狙っている。これまで、同構想の研究・普及を行ってきており、COMESA、ECA、DBSA、UNDP等の支持も受けている。2000年の時点ではいくつかのフィジビリティ調査が行われている段階である。

出所：ZMM-GT(1999)Brainstorming Technical Working Session on the Application of Growth Triangles in Southern Africa. Mimeo.

Box 3. 南部アフリカ地域の不安定性によるザンビアへの影響

1994年、南アフリカにおいて、初の全民族参加の総選挙が実施されたことにより、南部アフリカ地域における少数支配の歴史は幕を閉じた。それまでザンビアは、現在南アフリカの政権をになっているANCに対し、本部事務所をルサカに提供するなど、自国の独立後も近隣諸国の解放運動に大きく貢献していた。しかしながら、それらの解放支援活動のために払われた代償も少なくはなく、英連邦事務局が1989年に出版した不安定化工作についての報告である『Apartheid Terrorism』によると、その代償は次のようにあらわされた。

ザンビア独立の翌年にあたる1965年の11月には、南ローデシアが白人政権による一方的独立の宣言が行われた。内陸国であるザンビアは、鉄道路の続く南ローデシアに石油等の輸入や銅の輸出で依存していたため大きな影響を受けざるを得なかった。ザンビアは、北東に隣接するタンザニアへの幹線道路の整備、カピリムボシからインド洋岸のタンザニアの首都であるダルエスサラームへの鉄道の建設、そしてインドラからダルエスサラームへの石油パイプラインの敷設という三つの方策で対応することとなった。ダルエスサラームへの鉄道は、中国の協力で建設され費用は5億ドルを要し、ザンビアとタンザニアが2分の1ずつ負担した。また、石油パイプラインの費用は3600万クワチャであり、ザンビアが3分の2を負担している。1973年に南ローデシアが国境を封鎖した際のザンビアの受けた損害は、国連職員による見積もりで、当初の2年間で2億5000万ドルとされるほか、道路や橋などの物理的破壊工作を受けることもあった。南ローデシアの独立後は、南アフリカによるスパイ活動や破壊工作だけでなく、南アフリカ軍による直接攻撃にもさらされ、1980年から1988年の間の南アフリカによる地域政策によって被ったザンビアの損害は25億ドル以上とも見積もられた。

また、ザンビアはアンゴラやモザンビーク、ザイールなどからの難民も寛大に受け入れる政策を採用してきており、1988年の時点では14万人の難民がザンビアに避難していた。政府は、それら難民の帰還までの生活のために5万2500ヘクタールもの土地を提供してきた。

このように、内陸国であり隣接8カ国と長大な国境を有するザンビアにとっては、南部アフリカ地域の問題は自国の問題であり、地域の安定なくしては自国の経済開発も達成できないということが当然の認識となっている。現在でも、ザンビア政府は近隣国における紛争の調停に積極的に貢献を行っており、また約2万人の難民を受け入れている。

(田淵タスク)

<補論：1>

本援助研究会は、近隣諸国との関係(あるいは南部アフリカにおけるザンビア)という視点の重要性にも着目し、経済的つながり、開発ポテンシャル、国家をまたぐインフラの整備といった側面に焦点をおいた論議が展開された(例：コンゴ民主共和国から南アフリカへの電力供給ルートとしてのザンビアの位置付け、南アフリカによるタンガニーカ湖と大湖とを結ぶ運輸網の整備計画におけるザンビアの位置付けなど)。こうした面での地域的相互依存関係・相互協力関係が、地域の安定化にどのように貢献するかに関しては、今後の進捗・展開を見極めた上での更なる検討に委ねたい。

進行などから、地域的な相互依存関係が一層強まっているといえる。

内陸国のザンビアにとって、周辺諸国との関係が政治的にも経済的にもきわめて重要であることは言うまでもない。また、ザンビアを含めて小国の多い南部アフリカ地域にとって、維持運営コストの高い研究機関や高等教育機関などの機関・機構をそれぞれの国が持つことは、財政的にもニーズの量の面からも非効率である²。他方、SADCでは各分野ごとに担当国を決めて開発計画の調整を行おうとしているが、現状では必ずしも効果的に機能しているとはいえない側面もある。

わが国としては、域内周辺諸国との協力ネットワークの強化、交流促進のための支援を積極的に行う必要がある。例えば、域内第三国研修や域内第三国専門家の招聘・派遣がまず考えられる³。これらとザンビア国内で実施する協力や域内諸国に派遣される日本人専門家を有機的に組み合わせ、域内協力資源の発掘と開発利用を含めて広域的な協力の体制作りそのものを支援していくことが必要である。

3-3 ザンビアとドナーの自信を回復するための一方策

・開発の成功例を作ってアピール

ザンビアに対しては多くの援助が積み込まれてきたにもかかわらず、援助依存体質は改善されず、貧

困の蔓延、エイズなど感染症の蔓延、人間開発指数の低下、平均余命の低下、等等など現実面での改善の兆しもなかなか見えてこない。そして、この現状は多くの関係者の心理に対しても大きな影響を及ぼしているように思われる。ザンビア側自体の心理に及ぼす影響もさることながら、援助する側においても援助疲れやザンビアの将来に対する悲観的な見方が出がちなのはその一つの現れといえよう。

この点、開発の成功例を一つでも作ってアピールすることが必要であり、効果的であろう⁴。このためにはポテンシャルのある地域あるいは地区を慎重に選定した上で、総合的な地域活性化のための支援を統合的かつ有機的に注入する。選定の視点としては、その地域・地区とそれをとりまく周辺との格差を拡大させないこと、権益などに引きずられない客観的基準(例えば、貧困の軽減など)を設定すること、国土や国家政策等の全体的枠組みから合理的に判断すること、等が重要であり、ここにおいても、ザンビア側やドナー側との十分な検討が前提となる。総合的かつ中長期的な取り組みを必要とするため、無理にわが国援助だけで自己完結しようとせずに始めからオープン型の協力として構成し、必要に応じて他ドナーの参加、相互乗り入れをあらかじめ設定しておくことも効果的であろうと考えられる。さらに、そうしたアプローチが、将来、他の地域・地区にも適用しうるように構成されることに配慮すべきである。

具体的には、少なくとも第2章で提案した3つの

² ジンバブエ大学獣医学部はFAOの提言に基づき、地域獣医科大学として設立された。ザンビア大学、ジンバブエ大学、プレトリア大学、ソコイネ大学などの大学が協力し、施設、教官を相互利用する共通の大学院教育を行う構想がある。

³ わが国実績としては、ザンビア大学獣医学部におけるSADC諸国を対象とした第三国研修が1999年度から開始されている。また、ケニアからザンビアへの第三国専門家招聘の実績がある。その他の例としては英国がザンビア大学、ジンバブエ大学、プレトリア大学の間で教官の交流を行うSouth-South Link Programを支援している。南アフリカとボツワナは、サブサハラ諸国を対象とした畜産分野の研修コースを実施している。

⁴ ここで言う開発の成功例とは、特定分野の個別プロジェクトを指すのではなく、ある地域の経済社会活動を立体的にカバーする開発を指している。

重点課題の一つに対応する形で、ポテンシャルのある地域あるいは地区に焦点を当てた協力を実施することを提案したい。その際、これまでわが国がザンビアで培ってきた協力で得られた具体的実績を基盤として据え、その上に一定の開発プログラムを構想し、そこに援助資源を有機的に連携していく。わが国は多くの開発途上国において地域総合開発計画の策定に協力の実績を有している。ザンビアに関して提案する総合開発計画は、ハードのインフラ整備に偏ることなく、分野横断的ないしは重層的なアプローチを考えることが必要であることを強調しておく。

<補論：2>

地域を特定の選定する開発アプローチをめぐって、本援助研究会では次のような活発な論議が展開された。今後におけるわが国の経験も含むザンビアにおける援助実績の更なる検証を通して、この論議が収斂することを期待したい。

援助が、地域格差を拡大する可能性・危険性は否定し難い。しかし、その一方、ザンビアにおいては、一定地域に様々な民族・種族が、現在、既に一緒に居住しているという特徴的側面があることも本援助研究会で指摘されている。この意味で、地域開発が地域格差を生み出し、ひいては民族・種族対立に至るものか否かは不確定である、とする。

地域総合開発の前提として、各種の資源(人的資源・物的資源)の移動に関する検討、あるいは調査に基づく見取り図の作成が重要との言及がなされている。つまり、空間的開発のあり方を考えるための基礎データ作りであり、それは資源ポテンシャルやインフラ整備状況なども含むとする。これに関しては、JICAの開発調査の範疇でも対応できる(これまでも実施してきている)ものであろう。

実施可能性(制度的に、また実際赴任する専門家とその家族にとっての生活環境などの視点から)を現実的に考え、かつ「援助の集積」効果を有効に実現するには、首都を含む都市部が地域開発としての適性が高い、との見解が出された。(無論、本援助研究会での援助の優先的テーマである貧困の軽減や地方・農村開発に次ぐプライオリティという意味においてである。)

これに対しては、首都と辺境の間には広いスペクトラム、つまり地方都市も含めた多くの地域社会が存在する点に注意が喚起されている。

更には、後者との関連で、援助実施主体は限定的に捉えるべきではないとの立場が表明された。

ひとつは、わが国が効果的に実施できないケースは、他の援助国・機関との協力も考えるべし、とするものである。もうひとつは、プロジェクトの実施地点・実施人材の配置点と援助対象の広がりはずしも一致しないとするものである。これらの例として、以下のものが言及されている。

- ・都市に専門家が勤務するとしても、プロジェクトの対象が全国であったり、特定セクターでも様々な地方を対象とするケースがある。
- ・農村開発にしても、マイクロ・クレジットやマイクロ・プロジェクトのように各コミュニティ・住民が実施主体として提出する案件を、都市・中央で審査して支援を提供するケースがある。これは、ラテン・アメリカのFIS(スペイン語で社会投資基金を意味するフォンド・インベレシオン・ソシアリテの例にもある - 当該国に非課税のFISという組織を作る。その職員は国家公務員ではない地位の人材として世銀や他の国際機関、二国間援助機関の支援を受け、NGOなりローカル・ガバメント等から提出されるプロポーザルを審査し、それにファイナンスするシステム。)
- ・JICAで始まっている「開発福祉支援事業(Community Empowerment Program)」も、極めて革新的なスキームであり、支援の受け手であるNGOを必ずしも日本のNGOに限定せず、当該国のNGOや国際NGOも含める。その資金の充当も、開発資金と経常・運営資金の両方をカバーできる。また、最近のプロジェクト方式技術協力(専門家+研修員受け入れ+機材供与をパッケージにした協力形態)の中にも、その枠組みを最大可能な限り広く解釈して、パブリック・ヘルス案件を形成しようとする前向きな努力が見られる。

こうした例は、実施主体、対象地域・地区、対象層のいずれにおいても、二者択一を迫るものではない、という意味で、従来の援助枠組みにとらわれない革新的方向を示すものと受け取られている。

<補論：3 - グッド・ガバナンス - >

MMD政権が成立した1990年代を通して、民主化／国内政治の多様な問題点の改善の態様を象徴する代表的タームが、この「グッド・ガバナンス」である。1999年4月にザンビア政府は「ガバナンス報告」を発表しているが、これは、援助の条件(コンディショナリティ)としてドナーから要求されたことが背景にある(それまでは、ドナーはしばしば、グッド・ガバナンスが不十分として援助を凍結・停止してきている)。内容はさておき、先ずはこの「ガバナンス報告」の作成プロセスが注目される。つまり、ドナーの指導の下にこの報告は作成されているが、NGOや市民の関与なく作成され、国民一般はこの報告書の存在すら知らない。ただし、この報告が1999年5月のCG会合に提出され、政治的自由(民主化)、人権問題、人的能力の構築、説明責任と透明性(アカウンタビリティ)等がドナーからの支援再開の条件となったことを評価するNGOがいることも確かである。また、グッド・ガバナンスが必ずしも一義的定義を持つものとして、関係者間で受け取られているわけでもない。

いずれにせよ、ザンビア政府はこのガバナンス原則・条件を実行するために、反腐敗委員会、常設人権委員会、独立選挙委員会等の各種組織を設置した。従って、今後これら組織が有効に活動し、グッド・ガバナンス(特に政治的自由と透明性)がどれほどの進捗を見せるかが課題となっており、ドナーは四半期ごとにモニタリング会合を開催する。ただし、現実的には、国内の安定が確保されていればドナーは援助を実施する、とも言われてる(地域の安定を優先する国際機関の政策判断として、不安定な周辺諸国に比較するとザンビアが相対的に安定しており、かつそれが地域の安定化に資するとの捉え方があるとされる)。

《参考》

南部アフリカ諸国の主要指標

(1)人間開発

国名	人間開発指数	ジェンダー開発指数	成人の総識字率(女性)	成人の総識字率(男性)	初・中・高等レベルの総就学率	人間貧困指数(HPI-1)	貧困層下位20%の1人当たり実質GDP	1人当たり実質GDP	1人当たり実質GDP順位 - HDI順位
	HDI値	GDI値	(%)	(%)	(%)	(%)	(PPPドル)	(PPPドル)	
	1997	1997	1997	1997	1997	1997	1997	1997	
アンゴラ	0.398	-	-	-	27	-	-	1,430	-17
ボツワナ	0.609	0.606	76.9	71.7	70	27.5	-	7,690	-70
コモロ	0.506	0.500	48.2	62.9	39	34.6	-	1,530	-1
コンゴ民主共和国	0.491	-	-	-	39	-	-	880	21
レソト	0.582	0.570	92.5	71.5	58	23.0	137	1,860	-2
マダガスカル	0.453	-	-	-	39	-	203	930	13
マラウイ	0.399	0.390	43.4	72.8	75	42.2	-	710	10
モーリシャス	0.764	0.754	79.2	86.9	63	12.1	-	9,310	-15
モザンビーク	0.341	0.326	25.0	56.7	25	49.5	-	740	-2
ナミビア	0.638	0.633	78.5	81.2	82	25.0	-	5,010	-44
南アフリカ	0.695	0.689	83.2	84.7	93	19.1	516	7,380	-47
セイシェル	0.755	-	-	-	61	-	-	8,171	-18
スワジランド	0.644	0.636	76.3	78.9	73	27.6	-	3,350	-15
タンザニア	0.421	0.418	62.0	81.7	33	29.8	217	580	16
ザンビア	0.431	0.425	67.5	83.3	49	38.4	216	960	8
ジンバブエ	0.560	0.555	87.6	94.3	68	29.2	420	2,350	-16
南部アフリカ	0.543	0.542	68.4	77.2	56	29.8	285	3,305	-11
サブサハラ・アフリカ	0.463	0.454	49.6	65.9	44	34.6	-	1,534	-

注：第9列では、正数はHDI順位が1人当たりGDP(PPP)順位よりも高いことを示し、負数はその逆を示す

(2)援助と債務状況

国名	ODA受取額	ODA対GNP比	1人当たりのODA受取額	日本のODA供与額	1人当たりの日本のODA受取額	対外債務総額	対外債務対GNP比	対外債務返済比率
	(100万\$)	(%)	(\$)	(100万\$)	(\$)	(100万\$)	(%)	(%)
	1997	1997	1997	1997	1997	1997	1997	1997
アンゴラ	436	9.9	45.5	11.98	1.0	10,159.8	231.8	15.9
ボツワナ	125	2.6	95.1	9.75	6.3	562.0	11.5	5.2*
コモロ	28	14.5	63.1	0.43	0.7	197.4	101.9	3.9
コンゴ民主共和国	168	3.2	4.4	5.76	0.1	12,329.6	232.3	0.9
レソト	93	7.3	52.8	5.74	2.8	659.8	51.9	6.4
マダガスカル	838	24.3	70.5	29.46	2.0	4,104.7	119.2	27.0
マラウイ	350	14.1	40.0	35.13	3.5	2,206.0	89.0	12.4
モーリシャス	42	1.0	39.4	3.47	3.1	2,471.6	56.7	10.9
モザンビーク	963	37.4	66.8	38.12	2.1	5,990.6	232.9	18.6
ナミビア	166	5.0	119.7	4.94	3.0	85.0*	2.6*	-
南アフリカ	497	0.4	13.8	28.91	0.7	25,221.6	20.0	12.8
セイシェル	15	2.8	212.0	0.64	8.5	149.1	28.2	4.0
スワジランド	27	1.9	34.0	9.34	10.1	368.2	25.4	2.5
タンザニア	963	13.0	36.6	55.37	1.8	7,177.1	97.2	12.9
ザンビア	618	16.9	77.0	43.50	5.1	6,757.8	184.6	19.9
ジンバブエ	327	3.9	32.6	38.67	3.4	4,961.3	58.5	22.0
南部アフリカ	354	9.9	62.7	20.08	3.4	5,554.4	102.7	12.2
サブサハラ・アフリカ	13,726	6.7	33.5	802.8	-	198,224.2	66.3	13.70

注1：*は1996年のデータ

注2：日本のサブサハラ・アフリカへのODAの供与にスーダンは含まれない。支出純額である。

(3)人口・保健

国名	総人口	人口密度	都市人口比率	出生時平均余命	乳児死亡率(IMR)	5歳未満児死亡率(U5MR)	妊産婦死亡率(MMR)	国民1人当たりカロリー供給量	安全な水を利用できない人口
	(千人)	(人/km ²)	(%)	(歳)	出生千人当たり	出生千人当たり	出産10万件当たり	(Cal/日)	(%)
	1997	1995	1997	1997	1997	1997	1997	1990	1996
アンゴラ	11,715	9	11.5	46.5	170	292	1,500	1,933	69
ボツワナ	1,541	3	66.1	47.4	39	49	250	2,272	10
コモロ	640	271	31.5	58.8	69	93	n.a.	1,824	47
コンゴ民主共和国	47,987	19	29.2	50.8	128	207	870	1,815	58
レソト	2,016	63	25.6	56.0	95	137	610	2,209	38
マダガスカル	14,620	23	27.6	57.5	96	158	490	2,001	74
マラウイ	10,067	82	14.2	39.3	135	215	560	2,097	53
モーリシャス	1,133	546	40.7	71.4	20	23	120	2,952	2
モザンビーク	18,443	22	36.5	45.2	130	208	1,500	1,799	37
ナミビア	1,622	2	38.0	52.4	58	75	370	2,168	17
南アフリカ	38,670	31	49.7	54.7	49	65	230	2,933	13
セイシェル	75	n.a.	33.3	n.a.	14	18	n.a.	2,424	n.a.
スワジランド	925	50	33.0	60.2	66	94	n.a.	2,529	50
タンザニア	31,417	32	25.7	47.9	92	143	770	2,028	34
ザンビア	8,585	11	43.6	40.1	112	202	940	1,939	62
ジンバブエ	11,215	28	33.2	44.1	53	80	570	2,083	21
南部アフリカ	200,671	-	33.7	51.5	83	129	675	2,188	39
サブサハラ・アフリカ	595,687	23	32.4	48.9	105	169	979	2,205	50
全世界	5,823,143	42	46.1	66.7	58	85	437	2,751	-

注1：第1列および第2列は国連人口部推計(1998改訂)の中位推計により、その他の列はUNDP(1999)による。

注2：サブサハラ(サハラ以南)アフリカの定義は、国連人口部と人間開発報告では異なっている。

注3：*はデータが指定の年次や期間以外のもの、標準的な定義によらないもの、あるいは国内の一部の地域のものであることを示す。

《用語》

人間開発指数：出生時平均余命、成人識字率(2/3)と就学率(1/3)、1人当たりの実質GDP(PPS\$)で測定される生活水準より算出。

ジェンダー開発指数：GDIはHDIと同様の変数を使用して計測されるが、GDIでは、女性と男性の達成度の差に合わせて、寿命、教育達成度、所得における国別平均達成度を調整している。

成人識字率：15歳以上で読み書きのできる人の比率。

初・中・高等レベルの総就学率：就学該当年齢にかかわらず就学する生徒の就学該当年齢人口に対する比率。

人間貧困指数(HPI)：開発途上国の人間貧困指数(HPI-1)はすでにHDIに反映されている人間の生活の基本的側面における剥奪状況(長命、知識、人間としてのまずまずの生活)に注目し、比較的若年に死亡する可能性の高さ、読解やコミュニケーションによって成立する世界からの排除、全体的な経済資源供給という点からみた人間としてまずまずの生活水準を示す。

1人当たりの実質GDP(購買力平価、PPPドル)：購買力平価の交換レートを基準にしたUSドルに換算したある国の1人当たりのGDP。

5歳未満児死亡率：出生時から5歳になるまでに死亡する確率で、出生1000人当たりの死亡数で表す。

乳児死亡率：出生時から1歳になる日までに死亡する確率で、出生1000人当たりの死亡数で表す。

1人当たり1日のカロリー供給量：その国の純食糧供給量(国内生産量に輸入量を加え輸出量を引いたもの)をカロリーに換算し、それを人口数で割った1日当たりの量。

出所：外務省経済協力局編(1999)、UNICEF(国連児童基金)(1999)、UNDP(国連開発計画)(1999)