

南部アフリカ援助研究会 報告書

第 4巻別冊

ザンビア・現状分析資料編

2000年12月

国際協力事業団

総研
J R
00-26

本現状分析編は、小田英郎 / 敬愛大学学長を座長として設置された南部アフリカ援助研究会において、わが国の国際協力に関する事項を検討するための基礎資料として、タスクフォースが中心となり、ザンビアの現状についてまとめたものである。

なお、ここに述べられている内容は、各執筆者の見解であり、研究会の意見を必ずしも代表するものではないことを申し添える。

南部アフリカ援助研究会事務局

第4巻別冊 ザンビア・現状分析資料編

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
略語表	xii
ザンビア地図	xv
第1章 経済情勢・開発計画	1
1. 要約	1
2. 問題の所在	1
2 - 1 問題の発生源(過去における銅産業への過度の依存).....	1
2 - 2 問題発生メカニズム(マクロ経済的不均衡の視点から).....	2
3. 経済改革とその問題点	3
3 - 1 経済計画の流れ	3
3 - 2 経済改革の実施状況と成果	4
3 - 3 構造調整政策/経済改革の不徹底な領域	7
3 - 4 構造調整策が引き起こした諸問題:不確実性と社会的コストの増大	8
3 - 5 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	8
4. 今後の課題	9
第2章 政治・行政	11
1. 内政	11
1 - 1 民主化以降の政治動向	11
1 - 2 民主制にとっての諸問題	14
2. 行政 グッド・ガバナンスを中心に	16
2 - 1 アカウタピリティ・透明性	18
2 - 2 行政改革・地方分権	19
2 - 3 人権問題	20
3. 対外関係	21
3 - 1 南部アフリカ地域におけるザンビアの位置付け	21
3 - 2 1990年代後半以降の周辺地域の情勢	22
第3章 鉱工業開発	25
1. 鉱業部門	25
2. 工業部門	26
2 - 1 概要	26
2 - 2 工業政策	27
2 - 3 ザンビアの雇用状況	27
2 - 4 中小企業育成分野	28
3. 援助の課題	30
3 - 1 鉱業分野における援助の課題	30
3 - 2 工業分野における援助の課題	30

第4章 農林水産業	32
1. 総論	32
1 - 1 農業	33
1 - 2 農業各論	37
1 - 3 畜産業	61
1 - 4 産業	64
1 - 5 林業	69
2. わが国の農林水産業分野開発協力の現状	72
2 - 1 農業分野	72
2 - 2 畜産業分野	73
2 - 3 水産業分野	73
2 - 4 林業分野	74
3. わが国援助の課題と方向性	74
3 - 1 課題	74
3 - 2 プログラム・アプローチ	74
第5章 貧困対策と社会開発	79
1. 総論	79
2. 貧困	80
2 - 1 貧困の現状	80
2 - 2 貧困の原因	81
2 - 3 都市の貧困	82
2 - 4 農村の貧困	82
2 - 5 政府による既往の貧困対策	84
3. ジェンダー	86
3 - 1 政府機関の変遷	86
3 - 2 NGOの活躍	88
3 - 3 女性の政治参加	88
3 - 4 女性と法	88
3 - 5 女性と教育	89
4. 社会開発政策・開発課題	90
4 - 1 「国家貧困削減戦略枠組み(National Poverty Reduction Strategic Framework: NPRSF)」	90
4 - 2 「国家貧困削減行動計画(National Poverty Reduction Action Plan: NPRAP)」	90
4 - 3 世銀・IMFによる新しい貧困削減融資への対応	91
4 - 4 開発課題	92
第6章 環 境	95
1. 環境分野の概況	95
1 - 1 自然環境	95
1 - 2 環境行政	95
1 - 3 環境関連法制度及び政策	97
2. 主要環境問題	98
2 - 1 森林保全	98
2 - 2 都市環境	101
2 - 3 水質及び大気汚染	102
2 - 4 野生生物保護	102
3. 環境分野における援助動向	103
3 - 1 各ドナーの援助動向	103

3 - 2 わが国の援助	104
第7章 保健医療	106
1. 総論	106
2. 人口動態	107
3. 疾病構造	113
4. 保健医療サービス	118
5. 保健医療財政	121
6. 保健医療政策	123
第8章 教育・人的資源開発	132
1. ザンビアにおける教育(職業訓練含む)政策の変遷	132
1 - 1 独立から“ Focus on Learning ”まで	132
1 - 2 “ Educating Our Future ”以降の教育政策	133
2. 教育行政	133
2 - 1 教育行政	133
2 - 2 教育予算	136
2 - 3 教育制度と現状	136
3. 初等・中等教育の現状	137
3 - 1 初等教育の現状	137
3 - 2 中等教育の現状	140
4. 高等教育・教員養成の現状	140
4 - 1 高等教育の現状	140
4 - 2 教員養成の現状	141
5. 職業訓練の現状	142
6. 教育セクターにおけるセクター投資計画	142
6 - 1 ESIP と BESSIP	142
6 - 2 BESSIP の目的	143
6 - 3 BESSIP の実施体制	143
6 - 4 BESSIP の進捗状況	145
第9章 インフラ・エネルギー	148
1. 総論	148
2. 道路の現状	149
3. ROADSIP	152
4. 鉄道の現状	154
5. エネルギー・セクターの概況	155
6. バイオマス	156
7. 電力	156
8. 石油、石炭	157
9. 水	157
10. まとめ	157
第10章 援助動向	159
1. わが国の援助動向	159
1 - 1 形態別動向	159
1 - 2 課題別動向	159
2. 主要援助国・国際機関の援助動向	162

2 - 1	国際機関	162
2 - 2	二国間援助機関	164

《表リスト》

表 2 - 1	1991 年大統領・国民議会選挙の結果	11
表 2 - 2	1996 年大統領・国民議会選挙の結果	12
表 2 - 3	1998 年地方選挙の結果	15
表 2 - 4	チルバ政権の陣容	17
表 3 - 1	ザンビアの経済構造と推移	27
表 4 - 1	農業分野サブセクター別 GDP(1985-1994 年).....	32
表 4 - 2	非伝統輸出品の輸出動向	32
表 4 - 3	農業部門の役割	33
表 4 - 4	メイズ生産流通概況	34
表 4 - 5	表流水賦存量	38
表 4 - 6	地下水開発賦存量	38
表 4 - 7	現在の水需要と供給の収支	39
表 4 - 8	規模別農家戸数(1990 年農業センサスによる).....	39
表 4 - 9	ザンビアの農業生産概況(1998/1999 年).....	41
表 4 - 10	農産物の生産性及び利益	43
表 4 - 11	主要作物の価格動向	46
表 4 - 12	GDP に占める製造業部門の内訳(1994 年ベース).....	46
表 4 - 13	非伝統輸出品の輸出動向	47
表 4 - 14	非伝統輸出品の輸出状況	47
表 4 - 15	ザンビアの農業生態ゾーンの主な特徴	49
表 4 - 16	ザンビア農協の変遷	54
表 4 - 17	1990 年代の農業部門の主たる政策変更	55
表 4 - 18	ザンビア食糧農業水産省の予算	56
表 4 - 19	ASIP の 15 の事業概要	58
表 4 - 20	生産物に対する非伝統産業生産物輸出品の割合	60
表 4 - 21	捕獲漁業と生産量(1996 年).....	66
表 4 - 22	養殖漁業の生産状況(1999 年).....	67
表 4 - 23	鮮魚における流通業者数、流通量及び漁業地域における平均価格	68
表 4 - 24	乾燥魚における流通業者、流通量及び平均価格(漁業地域).....	68
表 4 - 25	土地利用状況	68
表 4 - 26	森林地域の減少状況	70
表 5 - 1	ザンビアと近隣諸国の比較	79
表 5 - 2	セクター別の労働者による年平均実質所得の推移	80
表 5 - 3	都市部 / 農村部による貧困比率	81
表 5 - 4	1990 年代の都市農村格差	82
表 5 - 5	都市部における貧困の特性	84
表 5 - 6	農村部における貧困の特性	85
表 5 - 7	男女間格差 1990 年代	87
表 5 - 8	女性の政治参加	89
表 5 - 9	男女選挙年別国会議員数	89
表 5 - 10	貧困への対処法	92
表 5 - 11	1990 年代 ザンビア人間開発のバランスシート	93
表 6 - 1	生態区分別面積	95
表 6 - 2	環境関連行政機関	96

表 6 - 3	保全林(Forest Reserves)面積	98
表 6 - 4	保全林の状態	98
表 6 - 5	ZFAP の進捗	100
表 6 - 6	都市化率	101
表 6 - 7	人口増加率	101
表 6 - 8	各都市の人口	101
表 6 - 9	安全な水へのアクセス(人口に対する比率%)	102
表 6 - 10	下水施設へのアクセス(人口に対する比率%)	102
表 7 - 1	ザンビア人口関連指標の推移：1969-90 年人口センサスデータ	108
表 7 - 2	ザンビア各年中央人口推計：国連人口部による中位推計(1998 改訂)(1995-2015 年)	108
表 7 - 3	南部アフリカ諸国の人口指標の比較	108
表 7 - 4	南部アフリカ諸国出生率・死亡率の比較	109
表 7 - 5	ザンビアの子供の死亡率の推移(1962-96 年)	109
表 7 - 6	ザンビアの子供の死亡率および合計特殊出生率(地域・州別)	110
表 7 - 7	ザンビアの 5 才未満児の栄養不良(地域・州別、1996 年)	111
表 7 - 8	ザンビアの母子保健関連サービスの利用状況(地域・州別、1996 年)	111
表 7 - 9	ザンビア拡大予防接種計画(EPI)予防接種率(地域・州別、1996 年)	112
表 7 - 10	国連推計によるザンビアの人口動態関連指標の推計(1975-2020 年)	113
表 7 - 11	ザンビアの合計特殊出生率(15-49 才女性)の推移(1979-96 年)	113
表 7 - 12	南部アフリカ諸国の環境衛生・栄養関連指標の比較	114
表 7 - 13	南部アフリカ諸国の主な疾病の比較	114
表 7 - 14	南部アフリカ諸国の教育関連指標の比較(1997 年)	114
表 7 - 15	ザンビアにおける 10 大主要疾患	115
表 7 - 16	ザンビア成人(15 才以上)の HIV 感染率推計(州別、1997 年)	115
表 7 - 17	ザンビアの HIV 感染率の推移(妊婦を対象とするセンチネル調査結果、1990-98 年)	117
表 7 - 18	ザンビア主要都市部における年齢層別 HIV 感染率の推移 (妊婦を対象とするセンチネル調査結果、1994-98 年)	117
表 7 - 19	ザンビアの病院およびヘルスセンターの分布(属性・州別、1993 年)	119
表 7 - 20	南部アフリカ諸国の保健サービス利用状況の比較	119
表 7 - 21	ザンビア国家保健会計マトリクス(1995 年)	120
表 7 - 23	ザンビア保健省予算の推移(1995 年実質価格ベース、1965-98 年)	121
表 7 - 22	南部アフリカ諸国の保健医療財政の比較	120
表 - S1	ザンビア拡大予防接種計画(EPI)予防接種率の推移(1983-1997)	131
表 - S2	ザンビア拡大予防接種計画(EPI)対象疾患報告数の推移(1980-1997)	131
表 8 - 1	教育予算額及び国民総生産及び政府予算額に占める教育支出の割合	136
表 8 - 2	年度別教育支出と割合	136
表 8 - 3	歳出費目別教育予算の推移	137
表 8 - 4	州別学校数(1992 年)	137
表 8 - 5	小学校就学者数の変化と女生徒の比率	138
表 8 - 6	各州別小学校粗 / 純就学率	138
表 8 - 7	小学校入学児童残存率(1990-1996 年：縦断的調査)	139
表 8 - 8	コミュニティ・スクール学校数と生徒数の変化	139
表 8 - 9	中学校進学率の変化及び進学者に占める女子生徒の比率	140
表 8 - 10	州別小学校教員数と代用教員比率(1996 年)	141
表 8 - 11	中学校教員数と外国人教師数の変化	141
表 8 - 12	BESSIP の主要コンポーネントと主な実行戦略	144
表 8 - 13	BESSIP の実行計画額(ドナー支出分)	144
表 8 - 14	BESSIP におけるドナー資金の拠出形態	145

表 8 - 15	BESSIP の進捗状況	146
表 9 - 1	1994 年のモード分担率	148
表 9 - 2	運輸部門における鉄道、道路の GDP の推移(1994-1997 年)	148
表 9 - 3	道路種別延長	150
表 9 - 4	国家予算と道路予算	150
表 9 - 5	路面状況(1995 年)	150
表 9 - 6	ROADSIP のターゲット	152
表 9 - 7	ルサカから各港までの距離	154
表 9 - 8	鉄道各社のパフォーマンス(1995 年)	155
表 9 - 9	鉄道各社の財務状況(1988/89 年)	155
表 9 - 10	エネルギー・セクター別消費量(1996 年)	156
表 9 - 11	家庭で消費されるエネルギーの種別	156
表 10 - 1	対ザンビア援助重点課題別実績(98 年度まで)	160
表 10 - 2	分野別技術協力実績(98 年度までの累計人数)	161
表 10 - 3	世銀のザンビアへのローン実績	162
表 10 - 4	EU によるザンビアに対する協力プログラム(1975-1998 年)	163
表 10 - 5	EU による協力分野別プロジェクト数	163
表 10 - 6	EU による州別プロジェクト数	163
表 10 - 7	USAID による 2000 年度の分野別協力プログラム額	164
表 10 - 8	USAID による農業及び民間セクター開発分野の主要協力プログラム	164
表 10 - 9	USAID による基礎教育分野の主要協力プログラム	164
表 10 - 10	USAID による人口・保健・栄養・AIDS 分野の主要協力プログラム	165
表 10 - 11	USAID による民主化及びガバナンス分野の主要協力プログラム	165
表 10 - 12	DFID によるザンビアへの協力プログラム額	165
《図リスト》		
図 4 - 1	メイズ生産量推移(1980-1998 年)	34
図 4 - 2	ザンビア農村部における一般的な農業系問題図	36
図 4 - 3	食糧農業水産省研究・特別サービス局 土壌/作物研究部の組織図	50
図 4 - 4	食糧農業水産省 フィールドサービス局 組織図	52
図 4 - 5	食糧農業水産省組織図	57
図 5 - 1	人口の推移	87
図 5 - 2	5 歳以上男女の教育修了比(1990 年)	90
図 7 - 1	ザンビア国保健行政機構(全体図)	124
図 7 - 2	ザンビア国保健行政機構(中央政府レベル)	125
図 7 - 3	ザンビア国保健行政機構(地方政府レベル)	126
図 8 - 1	ザンビア教育省組織図	134
図 8 - 2	州教育事務所組織図(例：ルサカ州)	135
図 8 - 3	地区教育事務所組織図(例：ルサカ州)	135
図 8 - 4	初等・中等教育における学校種別と修業年限	137
図 9 - 1	ザンビアの主要交通路	148
図 9 - 2	消費エネルギーの内訳(石油換算)	155
《BOX リスト》		
Box 1.	世銀によるアフリカでのこれまでの貧困対策支援	91
Box 2.	ザンビアの RMI(Road Maintenance Initiative)	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タライン諸国との対立、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、旧フロンタライン諸国の中において、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	下平タスク
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	岩間タスク
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	岩間タスク
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

略 語 表

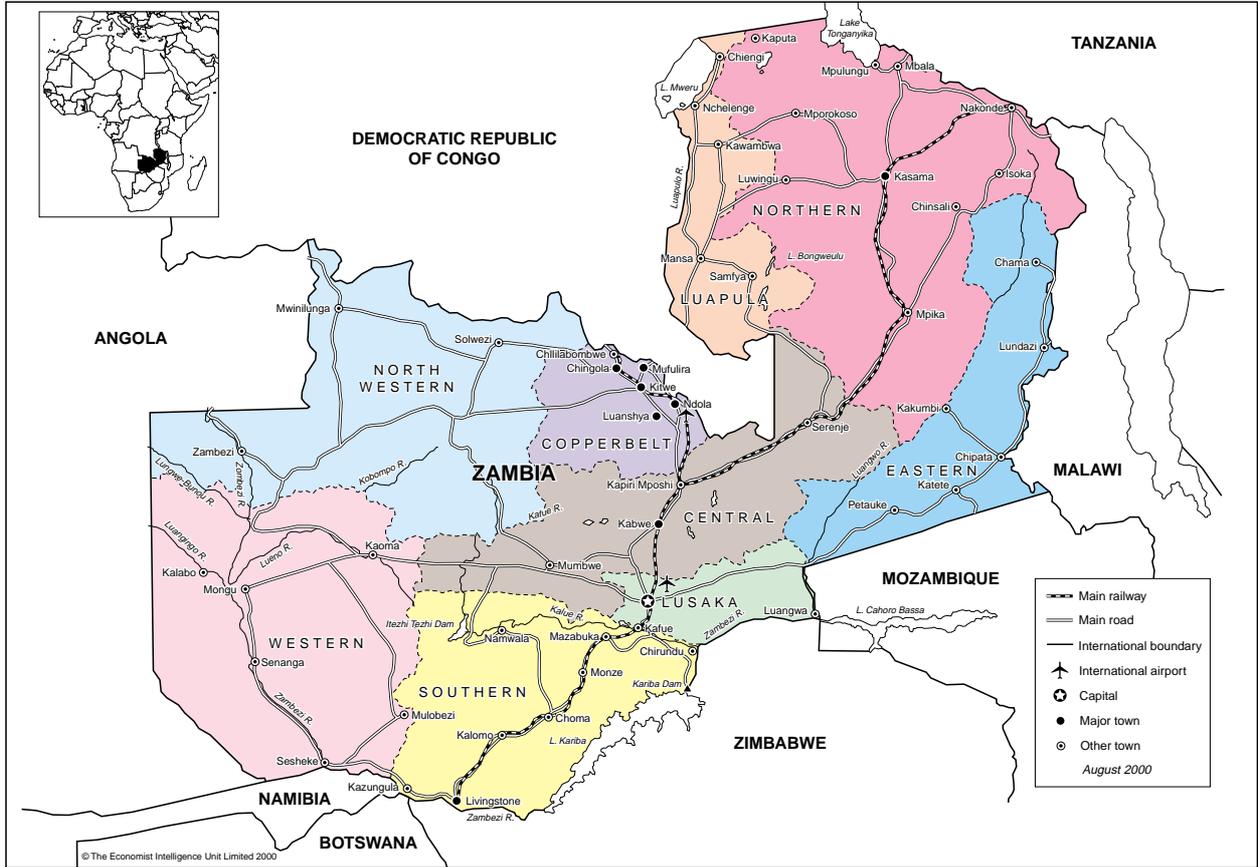
AAC	Anglo-American Corporation	アングロ・アメリカン社
AfDB	African Development Bank	アフリカ開発銀行
AFRONET	Inter-African Network for Human Rights	人権アフリカ間ネットワーク
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome	後天性免疫不全症候群
ASIP	Agricultural Sector Investment Programme	農業セクター投資計画
AZ	Agenda for Zambia	ザンビアのためのアジェンダ
BESSIP	Basic Education 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章 経済情勢・開発計画¹

鈴木 洋一(JICA 国際協力専門員)

1. 要約

独立後のザンビアの政治経済体制は、銅産業への大幅な依存とそこからの収入を原資とする国家主導の資源配分メカニズムをその最大の原動力として成立した。しかし、これにより、銅の国際市況に翻弄される経済体質が醸成される一方、銅産業を中核として展開する都市での人口急増やこれに対応した政府・国営企業部門への各種資源の集中・偏在を引き起し、為替の不適正なつり上がり等も通じて他の産業の発展が阻害される結果になった。その後、銅産業からの収入の減退に直面して内外のマクロ経済状況が不安定化する一方、その穴埋めとして債務への依存を継続的に深めた結果、後年において債務返済負担が政府財政と国際収支を大きく圧迫することとなった。

この政治経済体制に組み込まれた既得権益構造・国家主導のシステム、そして市場経済制度の未発達性が、もともと産業基盤の多様化が著しく遅れていたという状況とあいまって、資源を銅産業から引き離しながら他の産業を発達させるという開発政策の転換プロセスを極めて困難なものにした。そして、長期的な生産増強・経済成長に必要な投資の弱体化・減退も次第に目立つようになり、かくして、ザンビア経済は、まさに低迷する銅の国際市況と命運を共にするように衰退の一途をたどるようになった。

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、銅産業への依存・国家主導の経済開発体制・都市への資源偏在を改め、地方・農業を重点とする多様な産業を育成し、市場経済制度に立脚した資源配分システムを創り出していくことであった。しかし、カウンダ = UNIP 政権は自らの存立基盤である都市中心型の政治経済体制の掘り崩しにつながるこのような改革を効果的に進めることができず、結局、過去の負の遺産の克服は、民主化と同時にカウンダ = UNIP 政権に代って1991年にチルバ = MMD 政権が登場してはじめて本格化するこ

とになった。

しかし、同政権下の構造調整政策も、短期的安定化の点では評価されるものの、基本的な援助依存体質、民営化・政府部門の合理化の不徹底等の構造的・長期的問題に発する経済的不安定性を必ずしも解決し得ていない。その一方で、ザンビアの経済主体は、これまで政府介入・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晒されているという状況にある。構造調整政策が内在的にはらんでいた不確実性(社会的弱者へのしわ寄せ、貧困問題等)が、逆に、政治課題としても顕在化してきている。

今後の経済政策の主要な課題は、国内マクロ経済の更なる安定化、体外的不均衡の是正、国内の規制緩和・対外的開放を通じた自由な民間活動と競争原理の定着化、基幹国営企業の民営化、行政部門の合理化、市場制度そのものの構築とその担い手たるべき人的資源の育成、農村・地方中小都市を重点とするインフラ開発・地方開発、食糧生産を中心とする小規模農業及び産業開発などである。

2. 問題の所在

2-1 問題の発生源(過去における銅産業への過度の依存)

ザンビアにおける銅産業は、1970年代中葉から成長が衰退したものの、確かに現在も依然として約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、何よりも外貨稼得の面から最も重要な部門であることは揺るがしがたい事実である。しかし、こうした側面にも増して、銅産業偏重型の経済成長は、次のような重大な負の遺産・問題を今日に残している。

輸出の銅への偏重は、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。

銅輸出による豊富な外貨の流入は、ザンビアの

¹ 本章は、援助研究会の提言編における現状分析及び開発の分析を全面的に踏襲している。

輸入依存体質に拍車をかけた。
 上記の裏返しであるが、銅が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、輸入性向を一層助長し、他の潜在的輸出産業の競争力を奪うことになった。
 銅産業が強力であったが故に、それを担保として経済開発資金を外国から借入する体質が強く助長され、その後の債務危機への布石となった。
 銅産業の相対的隆盛で経営資源および熟練・非熟練労働力がこの銅セクター・銅産業地域に集中することになった。これに伴い、植民地時代以来の国民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、急激な都市化が引き起こされることになった。各種産業セクター間・地域間の有機的連携を欠いたままでの、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・農村部門からそれと同規模の資源を吸引した。

2-2 問題発生メカニズム(マクロ経済的不均衡の視点から)

2-2-1 狭い政策選択の幅

銅ブームと都市偏重の政策は、都市への人口流入とそこでの雇用人口の膨張を促し、都市住民への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、消費支持的な政府支出は、上記のような都市を中核に成立する政治社会的な事情の下では容易には削減できるものではなく、その帰結は、恒常的で巨額の財政赤字となった。つまり、財政赤字の補填は内外からの借り入れによる以外にないが、国内金融市場が未発達な状況下での財政収入の減少による信用の低下に直面して、ザンビア政府は、国内的には、この赤字を主として中央銀行(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重大な圧力のひとつとなった。インフレ率が高い状況下、金利は政策的に制限された

ことから実質的にマイナスとなり、資金の配分の指標としての意味を喪失した。

さらに、銅輸出収入の長期的な減退はもろに外貨準備の減退となって現れた。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ということである。

しかし、弱体な国内の投入財生産基盤と消費性向の高さに連動する輸入依存体質は、カウンダ=UNIP政権に対して、為替の切り下げを通じた経済調整という政策選択を極めて難しいものにしてきた。切り下げによる輸入インフレが、消費性向の高い都市を中心に成立する政治経済社会体制に極めて重大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。つまり、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と打撃を招きかねなかったのである。

このように、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。銅収入も減退し、オーソドックスな調整政策も実施しがたいという閉塞状況の下に放置され、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依存を強めつつ累積してゆく対外債務となって現れた。

2-2-2 マクロ経済指標間に見る悪循環(交易条件・経常収支・累積債務・投資・貯蓄・成長率)

銅の国際価格の長期にわたる低迷・低下が主因となって、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)も悪化していった。銅輸出によって得られる外貨と財政収入の減少、生産力向上に必要な投資が減退したこと等が原因である。

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、ザンビア経済は、財の貿易収支は通常黒字という特徴を示している。しかし、ここで注意すべきは、経常収支は逆にほぼ一貫して赤字であり、かつ趨勢として拡大して来たという点である。ザンビアの場合、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、貿易収支の黒字額をはるかに上回ることから、経常収支が赤字となるのである。

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の深化を招いた。そして、累積する巨額の債務ストックに対する利子の支払い負担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。また国内的にも、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。

またザンビアの国内総投資は、1970年代から80年代にかけて、総生産に対する比率でも、絶対額(実質値)でも減少している。ザンビアにおける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が、ひとつは前記した外貨の制約である。資本財を基本的に輸入に依存するザンビアにとって、これは投資への大きな制約要因となった。

2つ目は、経済成長の停滞とともに長期的に低落して来た国内貯蓄率の低さである、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来たのである。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%にまで低下している。

3. 経済改革とその問題点

3-1 経済計画の流れ

3-1-1 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否かにかかわらず、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・実施してきた。ザンビアで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)にわたり5ヵ年計画が策定・実施されてきた。

3-1-2 1980年代：経済危機/開発計画の挫折/構造調整

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が困難になり、5ヵ年開発計画に代え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からザンビア経済が危機に陥ったために、その開始を3年遅らさざるを得なくなっていたが、第3次5ヵ年計画の後には、第4次5ヵ年計画まで5年にわたって5ヵ年計画の策定・実施は中断され、代わって、「新経済復興計画1987-1988年(New Economic Recovery Programme: Interim National Development Plan 1987-1988)」が策定された。1987年、カウンダ政権は、世銀・IMFに反発して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が策定されることとなった次第であった。しかし、外部からの資金援助が得られない状況での独自の復興計画は結局失敗に終わり、カウンダ政権は1989年頃から事実上再びIMFの構造調整計画を導入するにいたった。1991年にカウンダ政権からMMD政権への移行に伴い、第4次5ヵ年計画(1989-1993)は途中で実質的に放棄され、これがザンビア最後の5ヵ年開発計画となった。

3-1-3 MMD政権と開発計画

1991年、それまでの社会主義指向の強いUNIP・カウンダ政権から経済自由化を掲げたMMD政権に移行したことに伴い、前述のように開発5ヵ年計画は中途放棄され、開発計画のあり方も大きく変化することとなった。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、従来为国家が中心となって開発計画を策定して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ける国家の役割を限定し、市場の力、民間企業の活力、NGOなど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年代以降の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。

90年代も半ばになると、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

も、少なくとも短期的目標であった経済の安定化は達成され、加えて国営企業の民営化や貿易・流通の自由化も進展してきた。しかし、経済の安定化、自由化が一定の成果を上げたとはいえ、経済が長期的な成長軌道に乗ったわけではなく、1970年代後半以降から現在に至るまで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、インフラの劣化は、構造調整過程でも継続しており、加えて、構造調整による雇用情勢の悪化が発生するようになっている。これに伴い、教育・保健医療、栄養等の社会指標も悪化し、貧困の問題が深刻化してきており、社会開発にも早急に取り組むことが現政権の優先的な開発課題として浮上してきた。

開発に関する国際的な潮流においても、1980年代の構造調整・市場経済重視の時代から、1990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ってきている。構造調整・市場経済重視政策の落し子としての貧困対策と社会的弱者への対応といった、より広い、あるいは長期的な問題において、開発の重要な課題の推進者としての国家の役割が再浮上してきており、この関連で、社会開発・人間開発・参加型開発アプローチが重視されるようになってきた。ザンビアに対する援助においても、構造調整計画との関わりで資金の効率的活用・管理が強く要請されるようになり、援助協調とザンビア側のオーナーシップの強化に焦点が当てられるようになってきた。

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完・是正する目的で導入された開発アプローチである。

セクター投資計画の主な原則は次のようなものである²。

- ・ 経常経費、開発経費の両方を含む部門全体の経費をカバーする。
- ・ 明確なセクター戦略と政策の枠組みを持つ。
- ・ 当該国の関係者(stakeholders)、すなわち政府・

受益者・民間企業が積極的に関与する。

- ・ 全てのドナーが合意・署名し、資金を提供する。
- ・ 実施手続きを可能な限り統一する。
- ・ 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人材・能力を活用する。

セクター投資計画の特徴としてコモン・バスケット・ファンドなどがあげられるが、透明性と信頼を持つ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、第2フェーズ: 2000-2004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

3-2 経済改革の実施状況と成果

2000年の現時点でもザンビア政府は、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が、過去の負の遺産を克服するという点で、重要な意義を有していることは間違いない。それが実際に行われて来た状況がどのようなものであったかを、以下に概観する。

3-2-1 マクロ経済の安定化と財政金融政策面における明暗³

(1) インフレ率の抑制

チルバ = MMD 政権成立後の8年間における最も

² Harold, P(1995)

³ 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。

明確な成果のひとつは、インフレの沈静化である。1992年に191.2%にも達したインフレは、1997年には18.6%にまで低下している。インフレ沈静化の要因の一つは、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である。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。他には、財政赤字の削減が進んだことが挙げられる。ザンビア銀行は、政府に対する貸付の形で通貨の濫発を行う必要がなくなり、通貨供給量のコントロールについての大きな制約条件から解放された。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%に抑制することが表明されている。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年の通貨準備額の伸びは年平均41.0%⁴で、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

債務返済負担が主因になっている財政赤字は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が、経常部分の収支は同期間に-7.3%から1.4%と黒字に転換している。この第一の要因は、過去に大きな財政支出負担となっていた項目の削減・廃止である。(食糧補助金の廃止、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)第二点は、歳出管理面での改善⁵。第三点は、1995年に導入された付加価値税などである。ただし、歳入の多くが外国援助(贈与)で支えられていること、及び債務の増加によって政府の利払い負担が大きいくことは依然、注視する必要がある。

(3) 継続する国際収支赤字/累積債務

現時点でのザンビア経済のマクロ面の最大の問題は、この債務負担である。通貨の切り下げ、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。この要因としては、銅収入の減少、構造調整の進展に対応したドナーの外貨支援による輸入の助長、債務の増加による利子支払い負担の増加等がある⁶。

(4) 投資をまかなえない貯蓄

国内総貯蓄が総投資をまかなえない状況にある。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て1997年に13.1%にまで改善している。他方、国内総貯蓄率は、1991年に8.4%だったものが、1997年には9.1%とほぼ横ばいを続けている⁷。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り、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るという構図を示している。

貯蓄率が総生産に対して低いことの根本的原因は、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。

3-2-2 自由化/規制緩和・補助金の廃止

(1) 金融セクター(自由化/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が、1991年成立のチルバ=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。ただし、金融システムが依然、不安定であることは否定し難い。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、1999年8月の段階では、22行のうち6行が営業を停止している。

ザンビアの金融行政の現在の課題は、自由な金融

⁴ IMF(1999)より計算。

⁵ 1993年にキャッシュ予算(Cash Budget)方式が導入され、現金ないし口座預金の裏付けがない限り、各部署が実際の支出をコミットできなくなっている。

⁶ とりわけ、債務負担が大きく、1998年は6.9億USドルで、輸出額の6.7倍となっている。

⁷ World Bank(1998)。

取引の枠組みを育てつつ、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、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できるのは、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。

(2) 国内の規制緩和・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。国内の規制緩和・補助金の廃止において最も注目すべき点は、食糧(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。

1991年の発足直後、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。実際、1994年までにはメイズ生産へ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ている。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というのではない。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、生産者も従来の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。

他方、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。しかし、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) 外貨取引・貿易等の自由化

1) 外貨取引の自由化

外貨取引・為替レートの問題は、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が、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。その後、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年には残されていたZCCMの外貨収入についても同社が100%保有することが許可され、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が、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%となった。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。

3-2-3 公営企業の民営化

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)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、ZCCMをはじめとする国営企業、とりわけ、多くの資本集約的な大企業については、国内(民族)資本では不十分で、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。また、民営化に伴って予想された人員整理に関しては、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。

一方、民営化はザンビア政府にとって初めての大事業であり、技術的な準備作業に多くの月日を要することが次第に明らかになってきたことから、1995年になるまで民営化は本格的な進展を見せなかった。

その後、1999年までの間に大半の企業が何らかの形で、民営化あるいは精算された。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。

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。

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。

3-2-4 行政部門の合理化

行政部門の合理化は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おり、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、と指摘してきた。

しかし、行政部門における雇用は、国営企業のそれと並んで、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おり、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。つまり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のである。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、民営化と並ぶ最も経済改革上困難を抱えた分野であったといえる。

このような難しさを抱えつつも、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、大幅な人員削減を打ち出した。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。

3-3 構造調整政策/経済改革の不徹底な領域

ザンビアにおける構造調整の主要な領域は、前述した経済安定化/国内の規制緩和/対外自由化/民営化/政府部門の合理化である。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短期的な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く、とりわけ、インフレの沈静化と財政収支の黒字化は評価に値する。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。

その一方、ザンビア経済の不安定性は、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ことも確かである。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。更に、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もある。

このように考えて来ると、ザンビアの構造調整における政策実施の不徹底な主要領域は、民営化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。すなわち完全な民営化に他ならない。

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。

また行政部門の合理化、特に人員整理は、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。

3-4 構造調整策が引き起こした諸問題：不確実性と社会的コストの増大

3-4-1 自由化による不確実性の増大

ザンビアにおける構造調整政策が、その枠組みにおいて十分に所定の政策を遂行したとは言えないことは前述したが、加えて、注目しなければならない点は、構造調整政策が内在的にはらんでいた問題が顕在化しつつあることである。その主要なものは、自由化による不確実性の増大及び特に社会的弱者へのしわ寄せ、あるいは新たな貧困層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。

規制緩和と対外自由化を通じてザンビアに市場経済原理が機能す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。

3-4-2 社会的コストの問題

食糧補助金の廃止、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。

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。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が、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。

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とは異なり、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。

3-5 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

3-5-1 市場経済制度の構築

植民地体制やカウンダ = 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の必要不可欠な制度的条件が十分に整備されて来なかった。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。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ことを我々は理解しなければならない。

1990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ぶ制度構築である。こうした動きに対応して、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。

今後の制度構築の観点からは、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、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という面からは、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。

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。

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を行ってき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ため、土地市場については別の考慮が必要であろう。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かつ効果的に動員・活用できる能力ある行政組織が必要となる。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。

3-5-2 人的資源開発

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、再三、その重要性が指摘されながらも、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。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る。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

因であることも言うまでもない。

3-5-3 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。道路網や電話網等は、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弱体化によって年を追って劣化し、その劣悪さは、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、持続的に市場経済システムの下支えの役割を果たしていくためには、インフラの維持改修が不断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。

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難いため、当面は政府の役割が大きくならざるを得ないことになる。

4. 今後の課題

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（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(特に民間経済主体の育成)
- 農村と地方中小都市に重点をおいたインフラ開発と地域開発
- 食糧生産を中心とした小規模農業を始めとする産業開発

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、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。更に、上記の - から - 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、 - から - の政策の成果を踏まえて、それらと整合的に進められるべきものである。

参考文献 本編第2章、第4章も参照のこと)

Harold, P.(1995)*The Broad Sector Approach to Investment Lending: Sector Investment Programs*, World Bank Discussion Paper No. 302: Washington D.C.

IMF(1999)*International Financial Statistics 1999*.

Ministry of Finance(1992)*New Economic Recovery Programme: Economic and Financial Framework 1992-1994*: Lusaka.

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

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

第2章 政治・行政

矢澤 達宏(恵泉女学園大学非常勤講師)

1. 内政

1-1 民主化以降の政治動向

ザンビアは1964年のイギリスからの独立以来、サブサハラ・アフリカの国としては比較的政治の安定が保たれていた国だと言える。ザンビアは今日に至るまで、内戦はもちろん、クーデターによる政権交代すら経験していない。ザンビアの近隣諸国のほとんどが激しい独立解放闘争や深刻な内戦を経験しているだけに、そのコントラストはなおさら際立って感じられる。

1990年代に入って民主化の時代を迎えるまでにザンビアがたどったのは、他の多くのサブサハラ諸国と同様、一党制による国家建設の道であった。独立の父、カウダ(Kenneth Kaunda)大統領は1972年、憲法の改正を行い、自ら党首を努める統一民族独立党(United National Independence Party: UNIP)による一党支配体制を整えた。カウダが呼ぶところの「ヒューマニスト社会主義」の旗印のもと、国家機構と党の組織が統合され、それは社会の末端にまで及んだ。しかし、1970年代半ば以降ザンビア経済は悪化の一途をたどり、その一方で一党支配に対する不満が徐々に蓄積されていった。国際環境の変化にもなう1980年代末からの民主化の波がザンビアに押し寄せたのは、そうした歪みがまさに頂点に達しようとしていた時期であったと言える¹。

反政府運動が勢いを増す中、1990年12月カウダ

は憲法改正を承認し、ザンビアは複数政党制に復帰した。これは南部アフリカ地域における民主化の事例としては、もっとも早いものであった。新たな体制のもとでの第1回目の国政選挙は1991年10月31日に行われ、反政府勢力を結集した複数政党制民主主義運動(Movement for Multi-Party Democracy: MMD)が国民議会選でUNIPをおさえ第一党となり、大統領選においてもMMD党首チルバ(Frederick Chiluba)がカウダを敗った。表2-1に明らかなように、いずれも大差をつけての勝利であった。UNIPは独立以来の政権の座をついに追われ、今日のザンビア政治の基本的構図もここを直接の出発点としている。

MMDはこの後、1992年11月下旬に行われた複数政党制復帰後初となる地方選挙においても議席の大多数を獲得し、1996年11月18日に行われた2回目の国政選挙でも危なげなく勝利をものにした。表2-2を表2-1と見比べてみればわかるように、大統領選、議会選とも得票率では1991年選挙時よりも低下しているものの、国民議会選では小選挙区制の恩恵により逆に議席数を6伸ばしている。しかし、この選挙結果は国民のMMD支持の度合いをありのままに反映しているとは到底言うことができない。それは、30%あまりという低い投票率もさることながら、なにより第2回国政選挙には最有力野党である

表2-1 1991年大統領・国民議会選挙の結果

大統領選挙	得票率 ⁽¹⁾	大統領選投票率 ⁽²⁾
チルバ(Frederick Chiluba) (MMD)	75.79%	45.69%
カウダ(Kenneth Kaunda) (UNIP)	24.21%	
国民議会選挙 ⁽³⁾	得票率	獲得議席数(定数150)
MMD(複数政党制民主主義運動)	74.3%	125
UNIP(統一民族独立党)	24.7%	25
他政党	1.0%	0

出所：(1) Europa Publications(1999), p.1,161. (2) 小倉充夫(1993) p.39., (3) Reynolds, A(1999) p. 157.

¹ 民主化の背景に関して、1980年代の構造調整実施による人々の生活の急激な悪化が重要な要因の一つとして指摘されている。小倉充夫(1993) pp.38-52.

表2 - 2 1996年大統領・国民議会選挙の結果

大統領選挙	得票率 ⁽¹⁾	大統領選投票率 ⁽²⁾
チルバ(MMD)	72.59%	31.6%
ムンゴンバ(Dean Mungomba)(ZDC)	12.75%	
ムレンバ(Humphrey Mulemba)(NP)	6.66%	
レワニカ(A. Mbikusita-Lewanika)(AZ)	4.71%	
チャコンボカ(C. Chakomboka)(MDP)	3.29%	
国民議会選挙 ⁽³⁾	得票率	獲得議席数(定数 150)
MMD	61.0%	131
ZDC(ザンビア民主会議)	13.8%	2
NP(国民党)	7.1%	5
NLP(国民リマ党)	6.4%	0
AZ(ザンビアのためのアジェンダ)	1.5%	2
その他の政党	0.4%	0
無所属	9.8%	10

注：UNIPはボイコット

出所：(1)EIU(1997), p.11., (2)小倉充夫(1997), p.15., (3) Reynolds, A(1999), p.159.

UNIPが参加しなかった²からである。UNIPによるボイコットという事態をもたらした背景には、野党に対するMMD政権の露骨とも言える一連のハラスメントとその強引なやり口に対する強い反発があった。その一例が、社会不安誘発の陰謀を企図したUNIPの文書が1993年3月に発覚したことを機とする一連の騒動である。チルバはすぐに非常事態宣言を発令し、カウンダの3人の息子を含む多数のUNIP有力メンバーを逮捕させた。この後、UNIP内の破壊分子に対してイラン・イラクが資金提供を行っているとの情報を根拠に、国民議会はあらためて3ヵ月間の非常事態宣言を可決したが、これに対しては欧米諸国から非難の声もあがっている³。

しかし、数々のハラスメントの中でもUNIPに1996年選挙ボイコットを決断させる上でもっとも決定的な意味を持っていたのは、大統領候補資格をめぐる憲法改正である。そのいきさつは次のようなものである。1993年にいったんは引退を表明したカウンダは、翌1994年になると政界復帰の動きを示すようになり、1995年6月にはUNIP党大会で党首への返り咲きを果たして翌年に控えた大統領選挙に出馬する態勢を整えるに至った。これにまるで呼応するかの

ように、かねてから進められてきた作業の末、時をほぼ同じくして憲法検討委員会により提出された新憲法の草案には、大統領候補の条件に関して両親がともにザンビア国籍でなければならないとする規定⁴があらたに盛り込まれていたのである。これはマラウイ出身の両親を持つカウンダを明らかに標的にし、その排除を狙ったものであるとして内外から厳しい批判を招いた。しかも、委員会が新憲法草案は制憲議会により採択されたのち国民投票に付されるべきであるとの勧告を行っていたにもかかわらず、政府はこれに従わず国民議会によって採択できるようにした⁵。結局、UNIPは新憲法に関する国民議会での論議をボイコットし、1996年5月、新憲法草案はMMDの単独多数で可決された。その後も与野党間の対話を通じて妥協点が模索されたものの果たされず、ついにUNIPは同年11月に予定されていた国政選挙のボイコットを正式に表明するに至ったのであった。

ボイコットという手段に訴え、国民に対して政府への不服従を呼びかけるキャンペーンを張ったUNIPであったが、結局、第2回大統領・国民議会選挙の実施を阻止することはできず、またその後の選

² UNIPに同調して、他の6つの野党もボイコットしている。Europa Publications(1999), p.1,163.

³ *ibid.*, p.1,162.

⁴ ザンビア共和国憲法(1996年改正)第34条3項(b)には「(大統領選候補者の)両親ともに出生もしくは血筋によりザンビア人」でなければならないと規定されている。(<http://zamlil.zamnet.zm/const/1996/partiv.htm#34>)

⁵ EIU(1997b), p.6.

拳やり直しを求める要求も聞き入れられることはなかった。しかし、この選挙に関しては憲法改正の問題以外にも、選挙人登録のプロセスにおいて460万と推定される有権者の半数以下しか登録されなかった点なども批判の対象とされ⁶、野党や「クリーン・キャンペーンのための委員会(Committee for Clean Campaign)」をはじめとする国内の監視団体からは一様に「自由・公正に行われたとは言えない」との評価が下されている。大統領選、議会選ともにMMDに大勝をもたらしたものの、同時に同党の政治運営の横暴さを内外に印象づけ、MMDとUNIPの間にそれまで以上に大きな禍根を残したのが1996年の選挙であった。

この選挙の後、今日に至るまでの政局において最大の事件であったのは、1997年10月28日に発生したクーデター未遂であろう。これは将校ルング(Steven Lungu)率いる少数の軍人たちが国営ラジオ局を占拠し、政府の転覆、憲法停止、政治活動禁止などを放送で告げたものの、数時間のうちに軍によって鎮圧された事件である。もっとも、この事件そのものの有していた意味はそれほど重大なものではない。これは引き金にすぎず、大きな波紋を呼んだのは、むしろこれに対して政府のとった対応の方である。翌29日、チルバはすかさず非常事態宣言を発令した。政府はクーデター未遂への関与の容疑で軍人108人を逮捕する一方で、事件の背後には野党が関係していたとの見解を示唆し、これに対しても断固たる措置をもつてのぞむ姿勢を示した⁷。これは現実のものとなり、前年の選挙でMMDに次ぐ票を獲得したザンビア民主会議(Zambia Democratic Congress: ZDC)の党首ムンゴンバ(Dean Mung'omba)が10月31日に身柄を拘束されたのを皮切りに、野

党の政治家や関係者が相次いで逮捕されていったのである⁸。そして、12月25日、その手はついにカウンダにまでおよび、1週間ほど勾留された後に自宅軟禁とされた。

結局、非常事態宣言は翌1998年1月にさらに3ヵ月間の期限で更新され、国際社会からの圧力により3月17日に解除されるまで継続した。この間、クーデター未遂への関与で軍人を中心とする82人が起訴された他⁹、ムンゴンバやカウンダなど一部の政治家も反逆罪や反乱に関する情報秘匿の罪で訴追された。ムンゴンバ、カウンダいずれも、最終的には「中止宣言(nolle prosequi)」により訴追は打ち切られたものの、後者の自宅軟禁が解かれたのは1998年6月、前者に至っては同年12月半ばに釈放されるまで1年以上も勾留され続けた¹⁰。しかも、非常事態宣言のもとで、拘束された者に対して当局による拷問が行われたことを多くの証言が伝えている。こうした政府による一連の対応は、いかにクーデター未遂に対するものとはいえ明らかに過剰であり、機に乗じて野党勢力に対するハラメントが行われたという側面は否めない。政府に対する非難は、もちろん野党からのみに限られなかった。後述のように、ニューヨークに本拠を置く人権団体ヒューマン・ライツ・ウォッチ(Human Rights Watch)は、このクーデター未遂事件の前後におけるザンビア政府の野党勢力に対するハラメント、人権侵害について詳細に検討したレポート(「ザンビア 民主主義のモデルにあらず 継続する人権侵害(Zambia, No Model for Democracy: Continuing Human Rights Violations)」)を発行しているし、ドナー諸国や世界銀行も援助の凍結や保留といった姿勢を打ち出すに至っている¹¹。

つづいてMMD、UNIP以外の各政党の動向に言及

⁶ Europa Publications(1999)p.1,163.

⁷ Human Rights Watch(1998)

⁸ 逮捕者のなかには与党MMDの要人も一人含まれている。1998年1月28日、MMD女性委員会議長で国民議会議員のナカティンディ王女(Princess Mirriam Nakatindi Wina)が逮捕された。彼女はクーデター未遂事件後の演説でチルバを批判したとされる(Human Rights Watch(1998))。ナカティンディ王女は同年12月なかばになってようやく釈放された。Europa Publications(1999)p.1,165.

⁹ このうち59名の兵士に対して、ルサカ高等裁判所は1999年9月17日に死刑の判決を下した。EIU(1999d)p.13.

¹⁰ Simbulo, R(1999)p.28.

¹¹ デンマークが道路建設援助プロジェクト向けの資金を凍結したほか、EUは援助再開の条件として拘留者の告発もしくは釈放、非常事態宣言の解除、拷問の疑惑に対する政府の公式な対応、の3つを提示し、米国、カナダ、ノルウェイ、日本もこれにしたがった。世界銀行は支援国(Consultative Group)会合開催の前提条件として、非常事態宣言の解除を課した。Human Rights Watch(1998)

しておこう。複数政党制復帰以降の政局の中心である上記2党も含め、ザンビアの諸政党は分離糾合をめぐり繰り返してきた。複数政党制復帰直後に比べ、現在諸野党はその分立の度合いを深めている。政党数についてみると、1991年の国民議会選挙には5政党が名乗りをあげたのみであったのに対し、現在登録されている政党は合計34にも上る¹²。また、1991年選挙ではMMD、UNIP以外の政党は議席を獲得することができなかったが、1996年選挙においてはUNIPがボイコットしたかわりに、ZDC、国民党(National Party: NP)、ザンビアのためのアジェンダ(Agenda for Zambia: AZ)の3政党がわずかながら議席を分けあっている。このうち、前2者はいずれもMMDからの脱党者たちが中心となって結成されたものであり、またAZはザンビア西部の民族集団ロジ(Lozi)を支持基盤とした地域性の特に強い政党である。こうした諸野党の分立状況が、与党MMDにその悪評にもかかわらず選挙での大勝を許す一因となっていることは疑いない。

こうした状況を踏まえ、諸野党の結集を目標に掲げて登場したのが民族開発統一党(United Party for National Development: UPND)である。アングロ・アメリカン社の元専務マゾカ(Anderson Mazoka)を中心に主要野党からの合流組もあわせて結成されたUPNDは、結党直後であったにもかかわらず1998年12月30日の第2回地方選挙においてMMD、UNIPについて3番目に多い議席数を獲得し、その勢いを印象づけた¹³。ただ野党結集という宿願に関しては、UPNDが果たせざいうちに1999年5月、それとは別の「進歩のためのザンビア同盟(Zambia Alliance for Progress: ZAP)」という新たな動きが生まれた。これはZDC、AZ、NP、国民リマ党(National Lima Party: NLP)、労働党(Labour Party)などの連合体として生まれた¹⁴が、憲法が国民議会議員の二重党籍を認めていないことなどから正式な政党としてのステイタ

スを得るには構成各党がそれぞれ解党せねばならず、これが障害となって今のところ完全な合同は実現していない¹⁵。一方で、表2-3が示すように与党MMDは第2回地方選挙でも圧倒的な強さを見せつけている。UNIP以外の諸野党の間には結集への志向が見られぬわけではないものの、相互の利害対立を乗り越えられずにいる現状では、MMDの優位を覆すのはやはり容易ならざることであろう。

最後に、MMDとUNIPの最近の動向についても簡単に触れておきたい。2001年に予定されている3回目の国政選挙が近づくとつれ、それぞれの党内部で浮上してきているのは後継指導者の問題である。憲法の規定によれば大統領の3選は認められていないため、チルバ、カウダともに次回選挙に出馬する資格はないが、チルバがこの規定を改正し再び出馬するのではないかとこの憶測が依然根強い¹⁶。本人は否定しているものの、一方で彼が後継者として誰を後押しするのか明らかになっていないこともまた事実である。UNIPの方は事態がさらに混迷の様相を帯びている。カウダが後継者にと考えていた息子ウエジ・カウダ(Wezi Kaunda)が1999年11月3日に射殺されたのである。これには後継者をめぐる党内の争いが絡んでいると噂され、ウエジの最大のライバルであった党事務局長ズル(Sebastian Zulu)に疑惑の目が向けられている¹⁷。こうした事態にカウダは憲法との抵触を承知で次期大統領選に出馬する意向を表明し、ズルと対抗するなど党の主導権をめぐる争いは混迷の様相をみせたが¹⁸、延期に延期を重ねたすえ2000年5月に開催された党臨時全国大会では結局ンコマ(Francis Nkhoma)が党首に選出されている¹⁹。

1-2 民主制にとっての諸問題

ここでは、ザンビアにおける民主主義体制に基づく政治の定着にとって、それを脅かす潜在的な

¹² 1999年12月現在。ザンビア共和国大統領府ホームページ内の情報 (<http://www.statehouse.gov.zm/backup/parties.htm>)による。

¹³ EIU(1999a) p.12

¹⁴ EIU(1999b) p.11.

¹⁵ EIU(1999d) p.8.

¹⁶ *ibid.*, p.11.

¹⁷ *ibid.*, p.7.

¹⁸ *ibid.*, p.12. 再度大統領選に出馬する構えをみせたカウダに対しては、国際社会も国政から引退するよう求めている。

¹⁹ *The Post*, No. 1498(7 June 2000) (<http://www.zamnet.zm/zamnet/post.arch.23585/post.html>)

表2 - 3 1998年地方選挙の結果

	候補者数	獲得議席数	全体に占める割合(%)
MMD	1275	853	71
UNIP	947	228	19
UPND(民族開発統一党)	169	28	2
National Christian Council (全国キリスト連合)	128	0	0
AZ	64	15	1
NLP	36	3	0.25
NP	36	3	0.25
United Party for Democrats (民主主義者のための統一党)	12	0	0
ZDC	12	0	0
Liberal Progressive Front (自由進歩戦線)	4	0	0
Real Democracy Party (真正民主主義党)	4	0	0
Zambia Democratic Party (ザンビア民主党)	2	1	0.08
Movement for Democratic Progress (民主進歩運動)	1	0	0
National Party for Democracy (民主主義民族党)	1	1	0.08
Labour Party(労働党)	1	1	0.08
United People's Front (統一人民戦線)	1	0	0
無所属	413	64	5
候補者不在だった区(ward)	0	4	0.33
合計	3119	1201	100

出所 EIU(1999a)p.12.

能性を秘めた傾向をいくつか挙げることにする。

もっとも憂慮されているのがMMD政権の強引な政治運営であろう。そのうちのいくつかは前節ですでに触れたが、政府はことあるごとに野党に対するハラメントを繰り返し、1993年と1997年には全国を「非常事態」下に置いて、多数の野党政治家の身柄を拘束するにまで至っている。また、1996年には、野党にとって不利益となるような内容の憲法改正を内外の批判をよそにかなり強引な方法で実現させてもいる。このときの憲法改正についてさらに付言するならば、この改正は立法、行政との関係において司法の権力を弱めるような内容をも含むものであった。すなわち、これによって国民議会で成立した法はいかなるものも合憲とみなされ、いかなる司法の介入も受けないことや、国民議会の同意があれば大統領

は高等裁判所判事を罷免できることなどが定められたのである²⁰。こうした制度的改変もMMD政権の強圧的な施政を容易にするものであったと言える。この他にも警察などに象徴されるように、MMDによる国家権力の濫用は広く問題とされている。

これと無関係には思われないのが、2点目として指摘したい政治的無関心という傾向である。複数政党制復帰後初めての国政選挙でも、たしかに投票率は45.69%と注目度のわりにはそれほど高いと言えなかったが、5年後の1996年選挙では31.6%とさらに落ち込んでいる。地方選に目を向けると、1992年の第1回選挙において投票したのが選挙人登録をした者の10%以下²¹、1998年の2回目の選挙でも登録者数が実際の有権者全体の半数以下、投票したのはそのうちの27%²²という具合に、政治参加をあらわす

²⁰ EIU(1997b)p.6.

²¹ Europa Publication(1999)P.1,162.

²² *ibid.*, p.1165.

指標はきわめて低い。複数政党制により実質的な選択の余地が与えられるようになったにもかかわらず、これだけの投票率しか得られない主な要因の1つとして、上述のようなMMDの姿勢やあいつぐ政治家の醜聞が政治全般に対する人々の幻滅を誘っていることが十分に考えられよう。

民主政治にとっての潜在的な不安定要因をもう一点挙げるとすれば、それは地域主義の兆候であろう。アフリカにおいて複数政党制は民族対立を助長しがちであるということがしばしば言われてきたが、民主化以降のザンビアの状況はそうした懸念を完全にぬぐい去るようなものでは少なくともなかったと言える。たとえば政党支持の地域的偏差を見てみると、MMDは北部州・ルアブラ州・コッパーベルト州、UNIPは東部州でとくに強い支持を獲得しているほか、NPが北西部州、ZDCが北部州、AZが西部州と、現在の主要政党はいずれも地域的基盤を有している²³。そしてMMD政権については民族的にベンバ(Bemba)に傾斜しているといった批判もなされている²⁴。しかしながら、こうした地域主義的な兆候が必然的に国政を著しく脅かすような地域対立、民族対立へと発展するというわけではない。むしろザンビアはサブサハラ諸国のなかでは、どちらかというところとした対立の穏健な国だと言われる²⁵。ただ、西部のロジだけは政府に対して公然と自治権を要求し、分離主義的志向が強い。かつてバロツェランド(Barotseland)と呼ばれた西部は、国内の他地域とは異なる歴史的経緯を持ち、ロジ王国以来の伝統的権威の影響を色濃く残す独自の地域である²⁶。ロジの自決を唱えバロツェ愛国戦線(Barotse Patriotic Front: BPF)という組織が活動を行っているが、1998年8月にも首都ルサカ(Lusaka)でパンフレットを配り、政府を刺激した²⁷。チルバは分離主義者に対する抑圧を言明している。

2. 行政 グッド・ガバナンスを中心に

最初に国政の枠組みに触れておかねばならないが、これについては最低限のポイントを確認するとともに、改めておきたい。まず大統領、国民議会議員はともに任期5年で、それぞれ選挙を通じて国民によって直接選ばれる。大統領の三選は許されていない。国民議会選挙の選挙システムとしては、比例代表制ではなく多数代表原理に基づく小選挙区制が採用されている。国民議会は一院制で、選挙で選ばれる150名の議員に加え、大統領により随時任命される最大8名の議員と、議員によって議員以外から選ばれる1名の議長とから成っている。閣僚は24名で、副大統領と同様、全員が大統領により国民議会議員の中から指名される。2000年1月現在のチルバ政権の顔ぶれは、表2-4のようになっている。

ところで民主化以降、複数政党制に基づく民主政治の外形はとりあえず維持し、クーデターによる政権奪取や紛争を回避してきたザンビアに関して、1990年代を通じその国内政治に関する話題のかなりの部分を占めてきた象徴的な言葉は「ガバナンス」であった。ドナーはザンビア政治の様々な問題点の改善を「グッド・ガバナンス」という概念のもとに包括し、再三にわたってMMD政権に求めてきた。これに対しMMD政権も対外イメージを改善し経済援助を確保するため、ことあるごとにガバナンス分野における取り組みの姿勢を国際社会に向けてアピールしている。たとえば1998年、1999年と2年続けて、ザンビア政府は支援国会合(Consultative Group)に際してガバナンスに関する報告書を提出しているし、1998年6月25、26日に国連開発計画(UNDP)や国連アフリカ経済委員会(United Nations Economic Commissions for Africa: UNECA)などによりガーナで開催された、第2回アフリカ・ガバナンス・フォーラム(Africa Governance Forum: AGF)にもザンビアは参加している。しかし、人権団体はあいかわらずMMD

²³ 小倉充夫(1997) p.6, 23. このほか、UPNDは政府系メディアにより南部州に多く居住するトンガ(Tonga)の民族政党であるとのレッテルを貼られている。EIU(1999d) p.8.

²⁴ Afrone(1999) p.31 および小倉充夫(1993) p.57.

²⁵ 小倉充夫(1997) pp.11-12.

²⁶ 小倉充夫(1993) pp.36-37などを参照。

²⁷ Afrone(1999) p.30.

表2 - 4 チルバ政権の陣容

(2000年1月現在)

大統領	チルバ(Frederick Chiluba)
副大統領	テンボ(Christon Tembo)
農業食料水産大臣	デサイ(Suresh Desai)
通商産業大臣	ハリントン(William J. Harrington)
通信運輸大臣	ルオ(Nkandu Luo)
地域開発・社会福祉大臣	ルブンガ(Dawson Lupunga)
防衛大臣	サンバ(Chitalu Sampa)
教育大臣	ゴッドフリー・ミヤンダ(Godfrey Miyanda)
エネルギー・水開発大臣	サヴィエ(David C. Saviye)
環境天然資源大臣	ムウィラ(Benjamin Y. Mwila)
財務経済開発大臣	カルンバ(Katele Kalumba)
外務大臣	ワルビタ(Kelly Walubita)
保健大臣	ムバンバ(David S. Mpamba)
内務大臣	マチュングワ(Peter D. Machungwa)
情報放送大臣	ジンバ(Newstead . L. Zimba)
労働・社会安全保障大臣	ナワクウィ(Edith Nawakwi)
土地大臣	サミュエル・ミヤンダ(Samuel S. Miyanda)
法務大臣	マランボ(Vincent Malambo)
地方政府・住居大臣	セジャコ(Ackson Sejani)
鉱山鉱物開発大臣	シャムカユンブ(Syamujaye Syamukayumbu)
大統領府大臣	シルワンバ(Eric Silwamba)
無任所大臣	サタ(Michael. Sata)
科学技術・職業訓練大臣	チャンベシ(Abel M. Chambeshi)
スポーツ・青少年育成大臣	マディエンクク(Syacheye Madyenkuku)
観光大臣	チパワ(Anoshi Chipawa)
工事・供給大臣	マンダンディ(Godden K. Mandandi)

出所 ザンビア共和国大統領府ホームページ内の情報

(<http://www.statehouse.gov.zm/MINISTERS2.htm>)をもとに作成

政権による様々な人権侵害の事例を報告しており、政府文書における評価との隔たりは依然大きい。ロンドンを本拠とするアムネスティ・インターナショナル(Amnesty International)は1999年CG会合の前月にも「ザンビア 法の適用は公正か、致命的か？

警察による人権侵害“ Zambia: Applying the Law Fairly of Fatally? Police Violation of Human Rights ”と題されたレポートを発表した。ザンビア政府は1999年CG会合にあたって、「ガバナンス ザンビアにおけるグッド・ガバナンスのための能力構築国家ブ

ログラム“ Governance: National Capacity Building Programme for Good Governance in Zambia ”という大作の文書を用意してのぞんだが、ドナー側の要求で上記プログラムの実施状況を監督するための会合を3か月ごとに開催することが決まっている²⁸。

グッド・ガバナンスの概念に関しては様々なとらえ方があり、必ずしも統一された定義があるわけではない²⁹。ドナーとの間の協議では、地方分権や人権を含めた広範なトピックが俎上にのせられている。以下では、そのなかから「透明性(transparency)」、「ア

²⁸ EIU (1999d)pp.11-12.

²⁹ たとえば世界銀行は1992年の「ガバナンスと開発(*Governance and Development*)」と題する報告書において、グッド・ガバナンスに向けた取り組みの主な分野として、公共セクターの管理・運営、政府のアカウンタビリティ、開発のための法的枠組み、透明性と情報、の4つをあげ、さらに1994年の「ガバナンス 世界銀行の経験(*Governance: The World Bank's Experience*)」では、住民参加、軍事支出、人権の3つをつけ加えている。一方、経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)は、1995年の「参加型開発とグッド・ガバナンス(*Participatory Development and Good Governance*)」のなかで、相互に関連する項目として参加型開発、民主化、グッド・ガバナンス、人権を挙げたうえで、グッド・ガバナンスの要素を、法の支配、公共セクター管理、汚職の抑制、軍事支出の削減としている。

カウンタビリティ」、行政改革・地方分権、人権問題という3つの領域をとりあげ、これにしたがってザンビアの行政について問題とされている点と政府の取り組みをまとめることにする。

2-1 アカウンタビリティ・透明性

前記第2回アフリカ・ガバナンス・フォーラムのコンセプト・ペーパー「アフリカにおけるアカウンタビリティと透明性」Accountability and Transparency in Africa」は、「透明性」について、情報・データへの迅速かつ妨害のないアクセスとともに、「政治・経済・社会政策決定に関する公開討論、公開監査、公開審問への寛容」であると説明している。また政治的「アカウンタビリティ」とは、「当局がその公的任務の遂行にあたって採る、または採らない行動について人々に対して説明させるようにすること」だとし、その主たる要素として憲法の遵守、権力濫用を防止するチェック・アンド・バランス、公正・自由で競争のある選挙などを挙げている³⁰。ザンビアにおいて、これらは果たしてどの程度実現されていると言えるだろうか。

2-1-1 政治過程をめぐる諸問題

1996年の憲法改正に関して、その内容と手続きが問題とされたことはすでに述べた。各方面から激しい批判を呼んでいた内容の改正を一方的に実施したMMD政権のやり方は、上述の各項目に照らして明らかに多くの問題を孕んでいた。この憲法改正は、大統領選候補資格に関して両親の国籍以外にも一つ変更が加えられていた。1991年憲法では2度の任期を務めた者は出馬できないとの規定(第35条2項)に「この憲法の施行時点から数えて(2期)」との留保(同3項)が付けられていたのに対し、1996年憲法ではこの留保が消えており、この点にもカウ ندا出馬阻止の意図がうかがわれる。

ところで、大統領候補規定をめぐる問題は、MMDによる新憲法草案強行採決の後にも思わぬ展開を生んだ。カウ ندアの国籍とともに、チルバの国籍についても法廷で争われることになったのである。チルバの父親は現在のコンゴ民主共和国(DRC)の出身であると言われ、野党は大統領選立候補の無効を訴えたのであった。1998年12月10日、高等裁判所は1964年のザンビア独立時に国内に居住していたことを理由の一つに挙げ、チルバにザンビア籍を認める判決を下した³¹が、カウ ンダに対しては独立時の大統領であったにもかかわらず、1999年3月31日、ンドラ高裁によってザンビア籍を有しないとの審判が下った³²。こうしたことから司法の独立という点の疑わしさも指摘することができるであろう。

MMDによる国家権力の濫用は、ほかにも様々なかたちで問題にされてきた。とりわけ激しい非難を受けたのは、すでに言及した1993年と1997-1998年の2度にわたる非常事態宣言の発令である。警察に対する政府の影響力もまた、繰り返し指摘されてきた。アムネスティ・インターナショナルは、1996年選挙を前に政府は警察の予備人員として与党MMDの支持者を大量に加入させたことをつきとめた。投票の3ヵ月前、予備人員の数は400人から数千人へと膨れ上がり、彼らのあいだには現政権維持のためという目的意識もうかがわれたという³³。選挙に関しては、その運営にも様々な批判が寄せられている。たとえば1998年12月の2回目の地方選挙において、選挙人登録の更新では目標とされた人数のおよそ5分の1しかカバーされなかった³⁴し、投票プロセスにおける問題点なども報告された。選挙委員会(Electoral Commission)は数々の手落ちの背景にある根本的な問題として政府によって提供される資金が不足していることを挙げた³⁵。さらにメディアについても言及すれば、選挙にあたって政府系メディアの報道が与党候補に偏重している³⁶といったことや、

³⁰ UNDR(1998)

³¹ EIU(1999a)p.13.

³² EIU(1999b)p.12.

³³ Amnesty International(1999)

³⁴ Simbulo, R.(1999)p.28.

³⁵ Afrone(1999)p.58.

³⁶ The Post, No. 1139(6 January, 1999) (http://leckwe.zamnet.zm/zamnet/post.arch.25261/news/story12.html)

選挙時以外にも政府系メディアによる野党政治家への誹謗中傷なども問題視されている³⁷。

2-1-2 汚職

ベルリンに本拠を置く NGO であるトランスパレンシー・インターナショナル(Transparency International)は、1999年10月に発表した汚職に関するサーベイのなかでザンビアを世界で56番目に汚職の著しい国にランクづけた。これは南部アフリカ地域でみても、きわめて不名誉な順位である³⁸。たしかに1991年にMMD政権が発足して以降も1993年4月の4閣僚更迭をはじめ、現職大臣や政府高官の汚職にまつわるスキャンダルの類は後を絶たなかった³⁹。1996年、国民議会によって汚職防止委員会法(Anti-Corruption Commission Act)が可決されて、それまで機能してこなかった汚職防止委員会(Anti-Corruption Commission)の改革がなされ、同委員会は独立機関となった。1998年の第2回アフリカ・ガバナンス・フォーラムに提出されたザンビア政府の報告書「グッド・ガバナンス - アカウンタビリティと透明性の達成に向けて - ザンビアの視点 Good Governance-Achieving Accountability and Transparency: The Zambian Perspective」は、汚職防止委員会の活動を取り扱った件数など具体的な数字を挙げて示し、近年の摘発された汚職の増加は透明性が獲得されつつあることの証であるとしている⁴⁰。しかし、汚職防止委員会は有効に機能していないとの声は消えていない。国内の人権団体アフロネット(Inter African Network for Human Rights and Development: Afronet)は、閣僚に対する調査は大統領の同意なしには行えないなど、汚職防止委員会に対する大統領の影響力は依然大きく、下級役人レベルの汚職は摘発されても政治家や

政府高官の腐敗は明白な証拠があっても手つかずのままにされているとの見方を示している⁴¹。

2-2 行政改革・地方分権

公共セクターの効率的な管理・運営はグッド・ガバナンスにとって中心的な要素であり、この実現のため多くの途上国において政府・官僚機構の制度的改革が必要であることは広く言われている。そして経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)は、公共セクターの管理・運営を改善するには地方分権化が必要であるとしている⁴²。

1997年のCG会合での協議を経て、ザンビア政府は同年9月2日、公共セクター改革プログラム(Public Sector Reform Programme: PSRP)を正式に採用した。公共セクターの賃金が国内予算の29%を占めて財政を圧迫し、給与水準と賃金格差が抑えられ能力ある人材を確保できないという状況⁴³を改善する目的で策定されたPSRPは、公務員削減、中上級レベルの公務員の給与引き上げ、新たな人事管理システムの導入などをその内容としている⁴⁴。なかでも重要なのが公務員削減で、1997年6月の時点で13万9千人の公務員を1999年末までに8万人にまで減らすことが目標とされた。翌1998年には世界銀行の支援によりPSRP履行のための行動計画が策定されたが、公務員削減を筆頭にその進展は思わしくない。退職者を対象とした補償、退職金などにあてる資金を政府がまかないきれないのではないかという懸念も出てきており⁴⁵、計画は見直しを余儀なくされている。

地方分権はPSRPにその一要素として包摂されている。しかし現在のところ、具体的な取り組みは何らなされていないと言ってよい。1980年代、地方の政治組織は単なる政府の行政機関であり、また同時

³⁷ Afronet(1999) pp.46-47.

³⁸ すべての国が調査対象に含まれるわけではないが、現SADC加盟国を基準にすれば、アンゴラ、レソト、スワジランド、コンゴ民主共和国、セイシエルの5カ国を除く10カ国が対象とされ、そのうちザンビアよりも下位にランクされたのはタンザニア(93位)のみであった。The 1999 Transparency International Corruption Perceptions Index(<http://www.transparency.de/documents/cpi/index.html>)

³⁹ 小倉充夫(1997) pp.21-22.

⁴⁰ Government of Zambia(1998a) pp.19-20.

⁴¹ Afronet(1999) p.50.

⁴² Development Assistance Committee/OECD(1997) p.56.

⁴³ IMF(1999).

⁴⁴ Government of Zambia(1998b) p.1.

⁴⁵ EIU(1999b) p.7.

に党の末端組織でもあった⁴⁶が、1991年に民主化とともに地方政府法 (Local Government Act) が導入された。これにより全国に72の郡議会 (District Council) が設立され、その議員 (councilor) は選挙を通じて各区 (Ward) ごとに住民によって選ばれることとなった。ちなみに市長 (Mayor) もしくは議長 (council chairperson) は議員たちの互選によって選ばれ、1年任期で2期までつとめることが可能となっている⁴⁷。地方政府は地方税の徴収や役人・職員の任命などの権利を有すると同時に、住居・水供給・衛生・道路維持・消防など様々な役割を果たすことが定められている。しかし、地方政府は有効に機能していないというのが大方の見方である。アフロネットはその要因として、中央政府からの影響が大きいこと、独自の財政基盤が脆弱で中央政府からの補助金も十分でないこと、地方の人的資源が乏しいことなどを挙げている⁴⁸。地方政府との関係では、とりわけ地方政府・住居大臣に付与されている権限が大きく、その権限によって停止状態に置かれた地方議会は1998年までに10にのぼると言う。地方政府の脆弱性に関しては、1999年の文書「ガバナンス ザンビアにおけるグッド・ガバナンスのための能力構築国家プログラム」において中央政府みずからも認めている⁴⁹。

2-3 人権問題

今日の国際社会においてきわめてセンシティブなこの問題は、MMD政権のいわばアキレス腱である。数々の人権侵害に対して内外から強い批判が浴びせられてきたというのは、すでにみた通りである。チルバは1993年に、カウング政権期の人権侵害を調査する目的でムニヤマ人権委員会 (Munyama Commission on Human Rights) をアドホックなものとして設置していたが、この委員会は1995年にその報告書のなかでカウング政権期の様々な人権侵害を明らかにするとともに、それはチルバ政権になってからも続

いてきたとし、この問題に関する独立した常設委員会の設置を勧告した。これを受けて1996年につくられたのが人権委員会 (Human Rights Commission) である。しかし、これに対しても汚職防止委員会に対するものと同様の批判がみられる。すなわち、政府からの影響が委員会の自由な活動を阻み、さらに資金不足もそれに制約を課している、というものである。アムネスティ・インターナショナルは一定の評価をしてはいるものの、委員の任命権を大統領が握っていることは委員会の独立性を危うくし、野党を標的にしたものなど政府高官がらみのケースに対する調査を難しくしていると報告している⁵⁰。

以下、3つの項目をとりあげ、それぞれについて簡単に言及しておこう。

2-3-1 野党へのハラスメント

1997年10月のクーデター未遂を受けて宣言された「非常事態」下において、多数の野党政治家およびその関係者が身柄の拘束を受けたことはすでに述べた。このほかにも野党に対するハラスメントは様々なかたちで報告されている。カウングはこのとき以外にも与党からのハラスメントと疑われる事件の犠牲になっている。1997年8月、警察はカブウェ (Kabwe) で大会の開催を予定していたUNIPの現地事務所に大挙して押しかけ中止をせまったうえ、翌朝事務所を催涙ガスなどで襲撃し、カウングと自由進歩戦線 (Liberal Progressive Front: LPF) 議長のチョングウェ (Rodger Chongwe) に対して発砲、両名を負傷させた⁵¹。これに対して人権委員会は調査を開始したが結局その内容も明らかにされないまま打ち切られた。唯一謹慎を命じられたカブウェの警察の指揮官に対してさえ、結局は公式な懲戒処分はなかったという⁵²。またこれに先立つ同年7月30日にも、ルサカにおけるUNIP、LPFなどの野党連合によるデモを警官隊が催涙ガスなどで妨害し、UNIP本部

⁴⁶ Development Assistance Committee/OECD (1997) p.59.

⁴⁷ Afrone (1999) p.58.

⁴⁸ *ibid.*, pp.62-65.

⁴⁹ Government of Zambia (1999) pp.23-25.

⁵⁰ Amnesty International (1999) および Amnesty International (1998).

⁵¹ Human Rights Watch (1998).

⁵² Amnesty International (1999).

(Freedom House)が封鎖されるという事件も起こっている⁵³。

2-3-2 メディアの弾圧

アフロネットはザンビアにおける「反メディア」的性格の諸法の存在を指摘し、これを批判している。たとえば、大統領の地位をおとしめるような口頭あるいは文書による批判を罰する「犯罪的中傷(criminal defamation)」諸法や、同様に国民議会や法廷に対する批判を罪とする「侮辱」諸法などは、表現の自由を著しく侵害するものだとしている。実際、こうした法律により処罰されるジャーナリストも少なからずいると言う⁵⁴。政府はそうした諸法の見直しも視野に入れた姿勢をみせてはいる⁵⁵が、実現の可能性は今のところ未知数である。

メディアに対する弾圧という問題に関して、1999年にも象徴的な事件が起こっている。隣国アンゴラとのあいだで緊張が高まり、ルサカにおける爆破事件にもアンゴラの関与がささやかれていた不穏な情勢の折、独立系新聞『ポスト(The Post)』は3月9日付けの一面にザンビアの軍隊がアンゴラのそれよりも劣っているというニュアンスの記事を掲載した。これをめぐって、同紙の編集長を含む13名のジャーナリストが当局に逮捕され、うち12名がスパイの罪で告発されるに至っている⁵⁶。

2-3-3 警察による侵害

警察による権力濫用、人権侵害はザンビアにおいて大きな問題とされている。事例はそれこそ枚挙にいとまがない。アムネスティ・インターナショナルのザンビアに関する最新のレポート「ザンビア 法の適用は公正か、致命的か? - 警察による人権侵害」は、まさにこの問題に焦点をあわせたものである。このレポートは、無用な発砲、容疑者に対する虐待・拷問、警察権力の過剰使用など様々な角度から事例

をまじえ問題に迫っている。

このような警察による人権侵害の例は、本稿においてもすでに随所で触れてきた。それ以外のなかからあえて言及するなら、1998年の元財務経済開発大臣ベンザ(Ronald Penza)殺害の事件を挙げておこう。11月6日、彼は自宅に侵入した6人の男たちによって射殺された。盗まれたものがなかったにもかかわらず、警察は強盗未遂であると即座に発表し、その後容疑者8名を発見し逮捕の過程で射殺した⁵⁷。粗暴な方法もさることながら、この一件は当局の真意に関して疑惑の目が向けられている。これを機にチルバが諜報機関の武装を可能にする法律を承認したことなどから、事件の背後には政治的意図があり警察の対応はそれをカムフラージュするためのものではないかとの見方もされている⁵⁸。なお、ザンビアでは最近でいうとカウンダの息子ウェジの殺害など、政治的思惑の絡んでいとおぼしき殺人・傷害事件がかなり多い印象がある。

クーデター未遂事件後の対応が大きな批判を集めた翌年1998年のCG会合を前に、政府は警察改革の実施を発表した。これは警察の活動に対する独立した調査機関の設置や国際的基準に基づいた人権に関する研修の導入などを内容とするもの⁵⁹だとしているが、改革遂行にあたっての政府の意志にはまだ疑問が残るであろう。

3. 対外関係

3-1 南部アフリカ地域におけるザンビアの位置付け

ザンビアは8カ国と国境を接する内陸国である。こうした地理的条件は、周辺諸国との関係を考えるにあたって無視することのできない点である。経済の外部への依存度がきわめて高いザンビアは、周辺諸国の情勢に必然的に大きく影響を受ける。そして独立時の周囲の環境もまた、そのことを同国に痛感

⁵³ Human Rights Watch(1998)。

⁵⁴ Afrone(1999)pp.43-45。

⁵⁵ Government of Zambia(1999) p.81。

⁵⁶ United States Department of State(2000)。

⁵⁷ Amnesty International(1999)。

⁵⁸ Europa Publications(1999) p.1,165。

⁵⁹ Amnesty International(1999)。

させるようなものであった。当時、アンゴラ、モザンビーク、ジンバブエ、ナミビアはいずれも未独立地域であり、1960年代後半に入って勢いを増してきたアフリカ人による解放闘争を、体制側は上から抑え込もうとしたのである。ザンビアは自国に被害がおよぶリスクを背負いながらも、解放勢力を支援することによって根本的な問題解決と地域におけるより恒久的な平和の実現を目指す道を選んだ。地域和平に対するザンビアのイニシアティブと積極的なコミットメントは、実際に成果をおさめてきたし、国際社会からも高く評価されている。

その主だったところを簡単に敷衍してみると、まずナミビアの解放組織南西アフリカ人民機構(South West Africa People's Organization: SWAPO)や南アフリカのアフリカ民族会議(African National Congress: ANC)の活動に対する支援が挙げられる。後者は1990年半ばまで本部をルサカに置いていた。またアンゴラ、モザンビーク両国の独立後の内戦では、それぞれの政府を支援している。さらにローデシア(現ジンバブエ)解放に関しては、タンザニア、ボツワナ、モザンビーク、アンゴラとともに1970年代なかば、フロントライン諸国(Frontline States)という協議体を結成し、問題解決のプロセスにおいて中心的な役割を果たしている。1987年に当時の大統領カウ نداがアフリカ統一機構の議長に選ばれたことも、地域政治におけるザンビアの位置付けを物語っていると言えよう。1990年代に入ってから、モザンビーク、アンゴラそれぞれにおける国連平和維持活動(Peace Keeping Operations)に対し千人近い軍人を派遣し⁶⁰、地域の平和づくりに積極的に貢献している。

このようにザンビアを中心に地域政治の推移を振り返ってみると、周辺の情勢がザンビアにとっていかに大きな意味を持っているのかということとともに、逆に地域の平和構築にとってザンビアの安定がいかに重要であるのかということも容易に理解されるであろう。

⁶⁰ Europa Publications(1999)p.1165.

⁶¹ Malan, M(1998)

⁶² ただし、この協定は必ずしも守られてはならず、その後も戦闘が終息したわけではない。

⁶³ EIU(1999b)p.7.

3-2 1990年代後半以降の周辺地域の情勢

3-2-1 コンゴ民主共和国(DRC)情勢をめぐる周辺諸国の動向とザンビア

時はめぐり、一部を残して南部アフリカ地域全体に平和が広がっていくと、今度はザンビアの北側にあたる中部アフリカ地域の情勢が次第に不穏な空気を帯び始めた。北隣のDRC(旧ザイール)では、1997年の反政府勢力によるモブツ(Mobutu Sese Seko)政権打倒に引き続き、1998年8月に今度はカビラ(Laurent-Desire Kabila)新政権に対し一部勢力が反旗をひるがえし、内戦へと発展した。DRCが所属する地域機構、南部アフリカ開発共同体(Southern African Development Community: SADC)は、この紛争への対応をめぐって加盟国間の足並みの乱れを露呈するに至った。すなわち、ジンバブエ、アンゴラ、ナミビアの3カ国がカビラ政権支援のため即座にSADC同盟軍として軍隊を派遣したのに対し、南アフリカはこの行動を非難し軍事介入に否定的な姿勢を示したのである。結局、南アフリカが譲るかたちで3カ国の派兵を容認し⁶¹、表向きは一体性の保たれたSADCは、9月にモーリシャスで開催された年次サミットでチルバを調停役に指名した。調停活動は難航したものの、1999年7月10日にルサカで関係6カ国(DRC、ウガンダ、ルワンダ、ジンバブエ、アンゴラ、ナミビア)が停戦協定に調印、反政府勢力側も9月1日までにすべての組織が署名した⁶²。ザンビアはいま一度、地域平和への貢献で名を上げることに成功し、1999年のCG会合でもそれが認められてドナーによる人権侵害改善への圧力が弱められたとも言われている⁶³。

3-2-2 近隣諸国とその他の関係

隣国との関係で近年問題が生じているのはアンゴラとの関係である。アンゴラはかねてより、自国の反政府組織アンゴラ全面独立民族同盟(União Nacional para a Independência Total de Angola/ National Union for Total Independence of Angola: UNITA)をザ

ンビア政府が支援しているとの批判を繰り返してきた。UNITAに対する武器の供給とその資金を得るためのダイヤモンドの密輸がザンビア領内を経由して行われ、そこに政府閣僚が関与しているというのである⁶⁴。1999年2月、アンゴラ政府はUNITA向けの武器密輸に関わっているとして、副大統領テンボ、エネルギー・水開発相(当時)ムウィラ、前通商産業相カヴィンデレ(Enoch Kavindele)を名指しして非難した⁶⁵。そうしたさなかの2月28日、ルサカおよびその近郊で6件の爆弾爆破事件が起こった。当初からアンゴラ政府の関与が囁かれていたが、この説はのちに米国連邦捜査局(FBI)などの調査により確かなものとされるに至っている⁶⁶。しかし、一方で5月以来スワジランド国王ムスワティ3世(Mswati)の仲裁により両国政府のあいだでは関係改善の動きも見られている。

このほか、周辺諸国からの難民流入なども潜在的な不安定要素として指摘することができるであろう。2000年1月20日現在、ザンビア内には22万人弱の難民が存在しているが、その大半はアンゴラから流入してきた人々である⁶⁷。そのほか、DRCからもの難民も4万人近くいるが、これは反政府勢力支配地域から逃れてきた人々であるため、それら反政府勢力による難民キャンプへの越境攻撃などの可能性も懸念されている⁶⁸。

参考文献

小倉充夫(1993)『ザンビアの複数政党制復活とカウ
ンダ政権の崩壊 周辺部における民主化の背景
と特徴』林晃史編『南部アフリカ諸国の民主
化』アジア経済研究所

小倉充夫(1997)『1991年政権交代後のザンビア政治
と民主主義』林晃史編『南部アフリカ民主化後の
課題』アジア経済研究所

Afronet(Inter-African Network for Human Rights and
Development)(1999)『Zambia Human Rights Report
1998』Lusaka.

Amnesty International(1998)『Zambia Misrule of Law:
human rights in a state of emergency』([http://www.
amnesty.org/ailib/aipub/1998/AFR/16300498.htm](http://www.amnesty.org/ailib/aipub/1998/AFR/16300498.htm)).

Amnesty International(1999)『Zambia: Applying the Law
Fairly or Fatally? Police Violation of Human Rights』
([http://www.amnesty.org/ailib/aipub/1999/AFR/
16300199.htm](http://www.amnesty.org/ailib/aipub/1999/AFR/16300199.htm)).

Development Assistance Committee/OECD(1997)『Evalu-
ation of Programme Promoting Participatory Devel-
opment and Good Governance』.

Economic Intelligence Unit(EIU)(1997a)『Country
Report: Zambia 1st Quarter 1997』.

EIU(1997b)『Country Profile: Zambia 1996-97』.

EIU(1999a)『Country Report: Zambia 1st Quarter, 1999』.

EIU(1999b)『Country Report: Zambia 2nd Quarter, 1999』.

EIU(1999c)『Country Report: Zambia 3rd Quarter, 1999』.

EIU(1999d)『Country Report: Zambia 4th Quarter, 1999』.

Europa Publications(1999)『Africa South of the Sahara
2000: 29th Edition』.

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, France, 12 and 13 May, 1998.

Government of Zambia(1999)『Governance: National Ca-
pacity Building Programme for Good Governance in
Zambia』.

Human Rights Watch(1998)『Zambia, No Model for
Democracy: continuing human rights violations』
(<http://www.hrw.org/reports98/zambia/>).

IMF(1999)『Zambia: Enhanced Structural Adjustment Fa-

⁶⁴ EIU(1999a)pp.14-15.

⁶⁵ EIU(1999b)pp.12-13.

⁶⁶ EIU(1999a)p.14.

⁶⁷ United Nations High Commissioner for Refugees(2000).

⁶⁸ 実際、1999年6月に反政府組織コンゴ民主主義連合(Rassemblement congolais pour la démocratie: RCD)のゲリラにより越境攻撃が仕掛けられた形跡があるという。EIU(1999c)p.14.

- city Policy Framework Paper, 1999-2001
(<http://www.imf.org/external/np/pfp/1999/zambia/index.htm>).
- Malan, M(1998)*Regional Power Politics under cover of SADC: running amok with a mythical organ*(ISS Occasional Paper No. 35) Institute for Security Studies, Pretoria.(<http://www.iss.co.za/Pubs/PAPERS/35/Paper35.html>)
- Reynolds, A. (1999)*Electoral Systems and Democratization in Southern Africa*. Oxford University Press: Oxford.
- Simbulo, R. (1999)"Zambia", *Southern African Human Rights Review*, Issue 2(April 1999).
- United Nations Development Programme(1998)*Second Africa Governance Forum: Accountability and transparency in Africa*.(<http://www.undp.org/rba/special/engagfii/concep2e.htm>).
- United Nations High Commissioner for Refugees(2000)*Country Updates: Zambia*.(<http://www.unhcr.ch/news/cupdates/0001zmb.htm>).
- United States Department of State(2000)*1999 Country Report on Human Rights Practices: Zambia*.(http://www.state.gov/www/global/human_rights/1999_hrp_report/zambia.html).

第3章 鉱工業開発

萩野 瑞 (JICA 国際協力専門員)

1. 鉱業部門

ザンビアの主要産業の一つである鉱業(主に銅及びコバルト生産)の生産高は、近年大きく低下している¹。輸出額の約80%を占める鉱業の不振は、ザンビア経済全体に深刻な影響を与えている。

ザンビアは世界有数の銅及びコバルトの産出国であるが、生産の主な担い手である国営企業ザンビア合同銅鉱山会社 (Zambia Consolidated Copper Mines Ltd.: ZCCM) の経営・生産活動が、現在きわめて厳しい状況にある。生産低下の原因には種々のことが上げられる。まず、世界市場における銅需要の長期にわたる低迷と銅価格の低下が、ZCCMの生産低下につながったことは否めない。それと同時に、ZCCMの経営自体の問題も見落とすことはできない。国営のZCCMの非効率経営については1980年頃より指摘されてきており、収益性の悪化、資金繰りの悪化が年を追うごとに拡大してきた。鉱業経営には欠かせない新規開発投資も、長期間行われぬまま現在に至っている。こうしたさまざまな要因がからみあい、ZCCMはいま不採算経営のどろ沼状態(悪循環)に陥っている。その結果、国は銅輸出からの外貨収入の減少に加え、本来なら期待できるはずのZCCMからの国庫への貢献(税収等)がないばかりか、逆に国からの補助金によってZCCMの経営がかるうじて維持されている現状である。

政府は、構造調整計画の一環として公営企業の民営化³を進めているが、その中で「ZCCMの主要な残

りの資産」の売却を民営化計画の柱として位置付け、そのための交渉を鋭意行っている。しかしながら、これまでの交渉は難航し、ZCCMの民営化に「遅れ」が生じている。政府は、ZCCMの民営化の遅れは銅生産のさらなる低下につながり、銅生産の低下は経済の低迷⁵につながるとして、不良資産であるZCCMを一日も早く売却したい方針である。

1999年、ザンビアの国際収支への支援金(ドナー援助)の一部が、支払い停止となった。そのため、ザンビアの外貨準備は極度に減少し、基本的な生活物資(食料品、燃料など)を輸入依存しているザンビア経済は危機に直面した。この時ドナーが支援金の支払いを停止したのは、「ZCCMの主要な残りの資産」の売却交渉が暗礁にのりあげたため、構造調整計画全体の履行に対してドナーが警戒感を抱いたのである。政府としては、不良資産ではあっても巨大な国有財産であるZCCMをできるだけ有利に処分したいのは当然で、交渉関係者の努力にもかかわらず期待された売却交渉は挫折したのである。

しかし、その後2000年に入って、「ZCCMの主要な残りの資産」の売却交渉はついに関係者の間で合意されたようである。主要な残りの資産を2つのパッケージに組み直し、1つは政府とZambia Copper Investment社(ZCI、アングロ・アメリカン社の子会社)との間で、他の1つは政府とFirst Quantum Minerals and Glencore AG International社との間で、それ

¹ ザンビアの銅生産高の推移(年産、概数)は65-70万トン(1960年代)、50万トン(1970年代)、30-40万トン(1980年代)、30万トン以下(1990年代)、26万トン(1999年)である。

² ZCCMによるザンビアの本格的銅生産は1931年より開始され、RCM社とNCCM社を中心に鉱山開発が進められた。その後1982年、これら2社が合併してZCCMが発足した。1998年3月現在、ZCCMの総資産は1,221,857百万クワチャ(=約720百万USドル)、従業員数は32,000人である。

³ 1999年末までに、民営化対象の280社のうち234社(84%)が民営化された。今後の民営化企業リストには、第一に「ZCCMの残りの資産」があげられており、そのほかZESCO、ZAMPOST、Zambia National Oil Company、Indeni Oil Refineryなどが上げられている。また、本年中にZambia Railwaysの売却が決定される見込み。さらに、Zambia National Commercial Bank及びZamtelの株式の一部売却が検討されている。

⁴ ZCCMの残りの資産は、Nchanga鉱山、Konkola鉱山(Konkola Deep Miningプロジェクトを含む)、Nampundwe鉱山、Nkana鉱山(Nkana精錬所を含む)、Mufilira事業所等をいう。これら以外の資産は1999年末までに民営化を完了しており、ここに記したものが「主要な残りの資産」を構成している。

⁵ ザンビアの実質経済成長率は、3.4%(1997年)、-2.0%(1998年)、2.0%(1999年)である。

ぞれ売買契約が結ばれた。この結果、「ZCCMの主要な残りの資産」のすべての売却が決定した⁶。

2000年1月28日、大蔵大臣は財政演説において次のように述べた。「ZCCMの民営化に関する最終的合意は、民営化計画における重要な一里塚となるものだ。これによって民間部門の経済参加がいっそう促され、大きな雇用創出効果が期待され、またそれによって貧困削減にも資する。」

上述の通り、ZCCMの民営化が決定したことにより、当面はまず国際収支の支援金(ドナー援助)の増額及び海外よりの投資の流入による外貨獲得が期待されている。政府は、ZCCMの民営化はそうした効果を生むための環境整備になるとしている。また、長期的には、今後民間企業によって継続されるザンビアの銅及びコバルト生産がさらに大きく発展していくことが期待されている。また、ZCCMの民営化が輸出産業をはじめとして産業全体に刺激を与え、製造部門や各産業分野において成長が期待されている。一方、ザンビアの新たな鉱物資源開発(資源探査)に対して、国際企業、国内企業の双方から強い関心が集まっている。

2. 工業部門

2-1 概要

ザンビアの工業部門の推移は概略以下の4期に分けて見ることができる。

- ・第1期：成長期(1964年頃-1974年頃)
- ・第2期：停滞期(1975年頃-1990年頃)
- ・第3期：下降期(1991年頃-1999年)

・第4期：成長期(2000年以後)

1964年の独立以来、政府は工業化に力を入れ、政策の重点は輸入代替工業に置かれてきた。当初は、政府による保護政策もあり工業は急速に成長した。主要部門は、化学、金属、紙、非金属・鉱業関連製品であり、1975年にはこれらで製造部門の生産の54%を占めた。

1975年の銅価格の下落に端を発して、工業部門は停滞期に入った。鉱業の不調による鉱業関連需要の減少、輸入品との競合などにより、上述の4部門の生産額は大幅に低下した(1990年に4部門をあわせた生産額は1975年レベルの半分となった)。一方、この間に、不況を反映して国内の需要が生活関連製品へシフトし、食品・飲料・タバコ生産がシェアを伸ばし、繊維・衣料・皮革製品、木材・家具のシェアは横這いとなった。

1989年に着手され1991年以降加速された国内及び対外的な市場の自由化を背景に、不況と国内需要の縮小、輸入品との競争の激化などにより、1991年以降、工業生産、特に製造業は急速に下降した。1988-1998年(10年間)の鉱工業部門の成長率は-3.5%、製造部門では-11.4%となった。1998年にGDPに占める鉱工業部門の割合は29.6%、製造部門は12.8%である(表3-1参照)。

一方、1998年、1999年の経済成長率はそれぞれ-2%、+2%であった。インフレ率は1998年末の30.6%から1999年末に20.6%に低下した。政府は、2000年の経済成長率を+4%、同年末のインフレ率を14%と予想している。1998年に成長率が低下したのはメイズ生産と銅生産の落ち込みによる。銅生産は1998

⁶ ZCCMの主要な残りの資産の売却については、1999年12月15日、政府はZCK(アングロ・アメリカン社の子会社)との間で、Nchanga鉱山、Konkola鉱山(Konkola Deep Mining Projectを含む)及びNampundwe鉱山の売却契約を締結した。また、政府はFirst Quantum Minerals and Glencore AG International社との間で、Nkana鉱山(Nkana smelter and refineryを含む)及びMuflira事業所の売却契約を締結した。

政府は2000年度予算において、ZCCMの累積債務削減のための経費として4230億クワチャ(=約151百万USドル、GDPの約4%に相当)を計上している。

なお、ZCCMの民営化に関連して、政府は以下の譲許的措置を承認した(2000年1月28日大蔵大臣の財政演説による)。

- 鉱物採掘権(Mineral Royalty)を総額の2%から0.6%に低減。
- 消費物資及び鉱物採掘権にかかる関税の支払いを、最初1年間は限度額16.0百万USドルまで免除、その後4年間は1年につき限度額15.0百万USドルまで免除。
- 銅及びコバルト価格参加フィーを税より控除する。
- 消費電力にかかる内国消費税を免除。
- 法人所得税はこれまで35%から25%に引き下げた、また損失の繰り越し期間を20年とする。
- 株主及び関連会社に支払うべき利子源泉課税、配当金、鉱物採掘権及びマネージメント・フィーの支払いを免除。
- 所得税法の目的のため、鉱山は「1975年新鉱山」とみなす、すなわち資本費用の100%控除を認める。

表3-1 ザンビアの経済構造と推移

	1977	1987	1997	1998
(%of GDP)				
Agriculture	18.1	12.0	18.6	19.4
Industry	41.6	45.5	34.6	29.6
Manufacturing	19.6	28.5	13.5	12.8
Services	40.2	42.4	46.7	50.9
Private consumption	51.5	63.1	79.4	83.8
General government consumption	26.4	20.4	11.3	10.8
Imports of goods and services	41.9	35.7	37.0	38.4

	1977-87	1988-98	1997	1998
(average annual growth)				
Agriculture	1.4	-5.2	-5.1	-6.1
Industry	-0.4	-3.5	8.7	-4.3
Manufacturing	1.8	-11.4	7.4	-1.0
Services	0.4	8.1	3.2	4.4
Private consumption	1.8	1.2	2.6	-1.4
General government consumption	-2.1	-11.1	0.7	-9.6
Gross domestic investment	-9.6	10.3	25.4	-3.5
Imports of goods and services	-5.1	-0.7	19.2	-8.2
Gross national product	-1.1	1.6	3.9	-1.8

注：1998 data are preliminary estimates.

出所：World Bank(1999)

年、1999年の2年連続で-25%(各年)を記録した。しかし政府は、1999年に「銅なしでも」プラス成長を達成したのは、ザンビア経済が基本的発展性を有していることの証明であるとしている。1999年に成長を支えたのは、農林水産業(+13.7%)、観光業(+23%)、製造業(+2.8%)、建設業(+2%)、用水・電力(+3.1%)、運輸・倉庫・通信業(+2.8%)等であった。製造部門で今後成長が見込まれるのは、食品・飲料・タバコ、繊維・衣料・皮革製品、紙及び紙製品、化学薬品・ゴム・プラスチック、木材・家具などである。関税の引き下げにより輸入原材料価格が低下したことで、今後国内製造業の発展が期待される。

既述の通り、ZCCMの民営化が実現したことで、ザンビア経済の今後に曙光が見え始めたと言える。2000年以後、工業分野においても、これまでの長い停滞・下降状態から抜け出し、新たな活性化、成長を目指すべき段階に来ている。

2-2 工業政策

政府は、経済の建て直し(対外債務削減など)雇用確保、所得の向上、貧困削減などの課題への重点政策の一つとして、「工業振興」を掲げている。具体

的には、今後、鉱業部門の一層の発展を図りながらも、これまでの銅のモノカルチャーから脱却して輸出構造の多様化(非伝統輸出品分野を中心として)を図ること、海外・国内資本を含む民間セクターの投資を促進すること、ザンビア人のempowermentから始めて人々の経済への参加を促進すること等、そして、特に雇用問題に対しては、「零細・小規模企業の振興」を掲げてこれに対処しようとしている。チルバ大統領は国会での施政演説において、「ザンビアには豊富な資源がある。これを活かすこと、そしてザンビアの比較優位分野を開拓し活用することが重要だ。」と述べているが、有効資源や比較優位分野をいかにして開拓するかについての方策はもっていないのが現状である。

2-3 ザンビアの雇用状況

1997年にザンビアの総労働人口はおよそ450万人、この内フォーマル・セクターの雇用は47.2万人である。その内訳は、サービス業(公務を含む)69.8%、農業12.4%、製造業9.3%、鉱業8.5%の順である(以上、財務経済開発省の推測値)。雇用の動きをみると、1994年から1997年にかけてフォーマル・セ

クターの雇用は5%減少し、とくに製造業では22%減少した。フォーマル・セクターの雇用数は、総労働人口の10%程度ときわめて少なく、しかもそれは減少傾向にある。ここにザンビアの深刻な雇用状況が表れている。フォーマル雇用の減少は、公営企業の民営化や企業のリストラ、倒産、また現在進行中の公務員の人員削減などによるものである。

一方、総労働人口の90%を占めるインフォーマル・セクターの雇用状況の把握は難しい。参考として、1996年に英国ODA(当時)が実施したザンビア全土における零細・小中規模企業調査の結果をみると、ザンビアには約334,600の零細企業(経営者を含む従業員10人以下)と約2,000の小・中企業(小企業:同11人-50人、中企業:同51人-100人)が存在しており、合計約336,600企業でおよそ70万人強の雇用を有していた。業種別(企業数)では、商業活動49%、製造業(農産物加工、飲料、林業製品など)41%、サービス業10%の順であった。この調査結果によると、1企業あたりの平均従業員数は2人となるが、これには小・中企業(従業員11人以上)も2,000社含まれているので、実際には、調査の大半を占める零細企業の従業員は1人、つまり個人経営が多いと考えられる。一般に、インフォーマル・セクターには個人経営が多く、身分が不安定で収入も非常に少なく、労働時間も長いこと、また女性の従事する割合が高いこと(特に農業は女性が主体)などが言われている。

なお、労働力のうち、フォーマル部門にも属さず、零細・小中規模企業にも属さない部分は、一次産業などでインフォーマル部門にも属さない部分および失業者と考えられる。失業率は1991年時点で22%であり、現在、半失業も含む実際の失業率はこれを大きく上回ると推測される。

このように、雇用創出が現下の緊急課題となっている。零細・小規模企業・インフォーマル部門を育成し、さらに経済発展に貢献するように振興することは国の急務である。

2-4 中小企業育成分野

2-4-1 中小企業・工業支援に特化した主要機関

(1) Small Enterprises Development Board(SEDDB) (元Small Industries Development Organization (SIDO))

SEDDBは零細・小規模企業(micro and small enterprises: MSE)の振興・開発のための政府機関(商業貿易工業省の傘下)である。SEDDBは、1981年に設立され1997年3月まで活動を継続したSIDOを引き継いで設立された。1996年のSEDDB条例制定によって前のSIDO条例は置き換えられた。SEDDBは零細・小規模企業についての政策を立案するのみならず、政策実施の機能を担う。SEDDBはSIDOと比較してより市場原理に沿っており、民間部門と政府の両方からの理事により運営される。ただしSIDOのすべての財産・負債を引き継ぐ。SIDOのSEDDBへの改組は、零細・小規模企業振興に対する政府の強い意志の表明と言える。なお新制度では、鉱業と農業を除くすべての部門(製造業・加工業・商業、建設、サービス、輸送)を対象にしている。

SEDDBの機能としては、工業・商業団地、零細・小規模企業へのインセンティブ、建物・敷地の民間への賃貸、所得税控除、金融機関へのインセンティブの実施等が含まれている⁷。SEDDBは直接の金融サービス業務は行わず(SIDOは行っていた)別に、零

⁷ SEDDBによる零細・小規模企業支援サービス業務:

- プロジェクトの評価及びF/S・ビジネス・プランの作成
- 当該セクターへの資金流入の促進及び資金の効果的使用のモニタリング
- 当該セクターへの投資促進のためベンチャー基金の設立(SEDDBあるいは他の金融機関を問わず)
- 技術・マネージメントに関する相談・助言及びスキル・トレーニングの実施
- 技術移転・技術開発の促進
- 産業・技術情報の提供
- プロジェクト現場における指導(extension service)
- マーケティング・サービスの促進
- 現地企業と外国企業との合併企業設立の促進
- 工業・商業団地の提供の促進
- ザンビア人の企業家精神の育成

細・小規模企業開発基金(政府系)の設立が予定されている。

SEDBは全国20州の各州に出先機関を有し、地域末端までの零細・小規模企業支援を行う体制をとっているが、現在それら出先機関の活動は予算的制約のため思うようにしていない。国からの予算は職員の人件費のみで活動経費の予算はなく、ドナー等より支援を得られた場合のみ実質的な活動が可能という状況である。SEDBはSIDOが残した負債を引き継いでおり(上述)、その負債があるためドナー等よりの支援も得にくい状況にある。

なお、現在JICAは南部アフリカ特設「中小企業育成コース(研修コース)」を実施しているが、このコースにザンビアから参加するのは、商業貿易工業省の職員またはSEDB職員(本部及び地方出先機関の)である。

(2) Village Industry Service(VIS)

VISは農村部(村落)の零細企業に対して融資を行うことを目的として1979年に設立された。VISはザンビア人による非政府組織(NGO)である。設立当時はVISの融資資金は主として政府から提供されたが(政府はドナー等より資金援助を得て)、現在のVISは独立経営体となっており、政府はVISの特定プロジェクトについてのみ資金援助を行っている。VISのサービス内容は、プロジェクトの発掘・評価・実施促進、トレーニングの企画と実施、経営支援と組織力強化などである。また特筆すべき活動として、金融支援、工業団地、製粉機プロジェクトを推進している。ここで製粉機プロジェクトとは、製粉機を農村部に配置することで女性を製粉の重労働から解放しかつ安価なメイズ粉を農村部に提供するものである。

(3) Small Scale Enterprise Promotion Ltd(SEP)

SEPはザンビア開発銀行(Development Bank of Zambia)に設けられた中小企業金融の窓口機関であったが、融資の回収率が悪く、閉鎖された。

(4) NGO等による小規模企業金融

1998年の調査によると、37のNGOのうち25のNGOが小規模融資を、9つが無利子の融資を、3つが融資

保証を行っている。これらの中には独特な融資方式を採用しているものもある。そのほか、教会も小規模融資を行っている。なお、従来ザンビア銀行(Bank of Zambia)が融資保証を行ったが、今後政府は融資保証を行わないことになった。

一般に、NGOによる小規模融資の金利は市中金利(2000年1月現在42-45%)よりも高く、短期融資であり、商業・サービス部門に集中しているのが特色である。融資の金利が高く、かつ担保が必要であるため、実際に零細・小規模企業が融資を受けることはきわめて困難な状況である。この問題を解決するため、グループ・ファイナンス(複数の借り手で作ったグループに対し融資を行うもの)の試みが行われており、成功例も出ている。

(5) NGO等による零細・小規模企業支援(金融以外)

多くのNGO等が、金融以外の支援サービスとして、ビジネス・マネジメントのトレーニング、基礎的な会計・簿記の指導、経営相談、企業家精神の育成などを実施している。また、作業場(スペース)の提供を行うものもある。これらの支援サービスは政府系機関(SEDB、地方行政機関など)でも行っているものである(注7参照)。なお、民間部門(企業、団体など)が零細・小規模企業支援を行っているケースもあり、この場合は経営相談が主体である。

2-4-2 零細・小規模企業の現状

過去20年にわたる政府の支援策により、地方農村部に農産物の加工場が多数設立されてきた。すなわち、全国に2,000カ所ある穀物製粉所をはじめ、搾油所(ヒマワリ油)、木工所などである。また、USAIDの資金援助をうけたNGOが全国に数千カ所の搾油所(人力絞)を設立した。また、二次的製品の加工場として、縫製、製パン、皮革・皮製品、家具などの加工場が主として都市郊外のコンパウンド(地区)に設立された。

これらの既存事業に加え、新しい零細・小規模企業が日々生まれている。仕事を探し求める者が新規事業を開拓・創業するのである。1996年の英国ODA(当時)の調査によると、毎年、45,000の零細・小規模企業が新たに発足する。ただし、それらの企業は創業後、長期にわたり発展することなく、初期の状

態に留まる場合が多い。あるいは短期間のうちに廃業するものも多い。こうした状況は、上述の政府の支援で設立された各種事業についても言えることである。とくに1991年以後の経済自由化の波は、それへの備えのない多くの零細・小規模企業を窮地に追いやった。輸入消費財との競争がきびしくなり、競争力を持たない多くの企業が市場から撤退したのである。

零細・小規模企業はさまざまな問題をかかえている。技術やスキルの不足、マーケティング戦略の弱さ、製品品質や標準化の低劣さ、運転資金不足、設備購入資金の不足等々、これらに対処するため、国の制度的支援、とくに金融支援に対する要望が強く出されている。政府は、従来の施策を抜本的に見直し、零細・小規模企業にとって真に効果のある支援策をつくるため検討を進めている。

2-4-3 中小企業分野の問題点と課題

雇用確保、所得の向上を目指したインフォーマルな1-2人の零細事業者への支援は急務である。それと同時に、小規模企業(例えば、従業員10-50人)は自由化の痛みを最も受けている部門の一つであり、支援を求めている。農産加工分野(繊維関係を含む) 鉱業関連・支援製造分野などが重点セクターと考えられる。

ザンビアの中小企業分野の現状は厳しい環境にある。公的部門の大規模な定員削減が進む状況において、雇用の創出、経済の活性化のため中小企業育成振興の重要性は政府機関を中心に強調されているものの、現場レベルからは国の制度的支援の不十分さ、道路、通信などのインフラ整備への対応の不満が訴えられている。

他方、こうした激動の時期にあって、中小企業関連の統計資料はほとんど整備されていない。そして企業情報収集や関連統計作成方法などを担当政府機関が理解できていないのが実状である。こうした状況では、政府が「効果のある支援策」を策定するのにも制約があるだろう。

中小企業セクターは、リストラや倒産のため解雇された労働者に対してセイフティ・ネットを提供できるようになることが望まれる。しかし、それにはまず、中小企業セクターは、持ち前の活力を発揮し、

競争力(competitiveness)としぶとさ(resilience)を獲得することが必要である。

3. 援助の課題

3-1 鉱業分野における援助の課題

ザンビアの鉱業は国営から民営に切り替わったゆえ、今後は資源探査等においても政府間の協力案件は少なくなるだろう。ただし、研究協力等の可能性はあるだろう。

一方、ザンビア政府は鉱業分野において海外からの民間投資を強く望んでおり、民間投資はザンビアの経済にとって重要である。よって、わが国の民間企業の現地投資活動を促進するため、それへの側面的支援を行うことが重要である。

3-2 工業分野における援助の課題

ザンビア政府は工業分野でも海外民間投資の受け入れを強く望んでいる。わが国政府は、わが国の民間企業の現地投資活動に対して側面協力を行うことが望まれる。

ザンビア政府はザンビアの工業開発を進めるため、まず比較優位分野を開拓しなければならないとしているが、いかにして開拓するかについての方策はもっていない。比較優位分野の開拓はたしかに重要であるが、非常に難しいテーマでもある。わが国がザンビアの工業化の努力に協力する場合、このテーマに協力することは大きな意義がある。具体的には、開発調査による協力となる。

中小企業育成はザンビアにとって緊急のテーマである。この分野に関しては、わが国として協力できることは少なくない。また、この分野でザンビアからわが国に協力を期待することも多くあるだろう。具体的協力内容については、今後先方との協議を通じて煮詰める必要があるが、とりあえず以下の項目を上げる。

- ・現在 JICA 中国国際センターで実施中の南部アフリカ特設「中小企業育成コース」に、ザンビアの中小企業関係者を招き研修を行う(99年度は2名参加した)。

- ・ザンビアでは中小企業関連の統計資料はほとんどない状態である。統計資料の整備は中小企業政策策定のかなめとなるものである。難しいテーマであるが、この面についてもわが国の経験を生かして協力したい。専門家派遣または開発調査による協力となろう。
- ・中小企業は低利融資を最も望んでいる。零細・小規模企業の創業への支援として、草の根無償や開発支援協力スキームによる協力を行う。

参考文献

- British Overseas Development Administration(ODA)
(1996)*Baseline Survey of Micro and Small Enterprises.*
- Chiluba, F. J. T.(1999a)*National Address by the Republican President Mr. F. J. T. Chiluba on the eve of Zambia's 35th Independence Anniversary, 23 October 1999.*
- Chiluba, F. J. T.(1999b)*Speech by the President of the Republic of Zambia on the Occasion of Officially Opening Medahill Shopping Centre in Lusaka, 28 October 1999.*
- Chiluba, F. J. T.(1999c)*National Address on the eve of the Millennium by the President Mr. F. J. T. Chiluba, 31 December 1999.*
- Chiluba, F. J. T.(2000)*Speech on the Official Opening of the Fourth Session of the Eighth National Assembly by the President Mr. Frederick J. T., 21 January 2000.*
- Ministry of Finance and Economic Development(1998)
Economic Report 1998.
- Mulonda, S. S.(1999)*Small Scale Enterprise Development. Zambia, November 1999 (A paper submitted for the JICA training course on Small Enterprises Promotion for Southern African Countries)*
- World Bank(1999)*Zambia at a glance.*

第4章 農林水産業

小淵 伸司(JICA 青年海外協力隊事務局)

1. 総論

1979年から1994年までの農業分野各サブセクターのGDPは表4-1の通りである¹。

ザンビアの農林水産業分野は、作物、畜産、林業、漁業、野生生物の5分野に分けられ、1990年の統計では、作物が214.3百万クワチャで55.4%、畜産が106.2百万クワチャで27.5%をそれぞれ占め、林業、漁業、野生生物はいずれも10%以下である。このうち、1980年から1994年の作物、畜産に対する割合の内、商業農家の総生産量が約40%も占めており残りは伝統的な農法により生産されている。

メイズは1979年から1994年まで作物栽培面積の平均で54%を占めているが、1989年以降の栽培面積は30%以下に低下した。その理由は、商業農家がメイズ栽培から大豆、ヒマワリ、綿花、及び園芸作物等の高付加価値で輸出可能な作物に転換してきていることがあげられる。

輸出に占める農業分野の割合は、3%にとどまっていたが、1987年の9.7百万USドルであり、1994年には33.7百万USドルに増加してきている。食糧輸入の総輸入量に対する割合でみると、1979年で8.1%、1992年で11%、1993年で4.8%となっており、1992年の輸入増大は旱魃によりメイズ生産量が極端に低下したことによる²。

貿易における農業分野の貢献はさほど大きくないが、非伝統輸出品目における農産加工品(繊維、木材、加工食品等)の割合は、1995年17.0%、1996年24.1%、1997年27.7%と伸びてきており、今後農産物の生産が増加すれば、非伝統輸出品目における農産加工品の割合は2/3以上になると考えられる(表4-2)。農産加工分野の成長はザンビア経済に大きく貢献するものと期待される。

表4-1 農業分野サブセクター別GDP(1985-1994年)

(単位:百万クワチャ)

年	作物	畜産	作物及び畜産業	林業	水産業	野生生物	計
1985	204.0	68.1	272.1	34.0	20.4	13.5	343.8
1986	227.3	74.8	302.1	37.4	22.4	11.9	373.8
1987	175.5	114.1	289.6	38.0	22.8	15.2	365.6
1988	241.6	119.8	361.4	38.6	22.8	13.4	436.2
1989	235.2	116.4	351.6	37.8	22.1	13.0	424.5
1990	214.3	106.2	320.5	34.2	20.2	11.8	386.7
1991	n.a	n.a	328.6	39.9	23.6	14.6	406.7
1992	n.a	n.a	219.9	26.7	15.8	9.8	272.2
1993	n.a	n.a	394.5	47.8	28.3	17.6	488.2
1994	n.a	n.a	316.7	38.4	22.7	14.1	392.0

出所: Sassa, O.S(1998)p.88.

表4-2 非伝統輸出品の輸出動向

(単位:百万USドル)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
金額	121	100	124	149	199	243	329
対前年増加率(%)	10.9	-0.2	21.7	20.0	33.9	21.7	35.8
輸出総額に占める割合(%)		8.9	12.5	14.7	17.0	24.1	27.7

出所: 国際開発センター(1999)

¹ Sassa, O.S.(1998)

² *ibid.*

表4-3 農業部門の役割

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
GDPに占める割合(%)	17.4	18.0	19.1	17.5	18.4	12.6	21.3	18.0	16.5	18.6
全雇用に占める割合(%)	14.8	15.1	15.1	14.6	14.6	15.2	14.8	17.5		
輸出金額に占める割合(%)		21.1	25.6	22.2	30.3	25.7	29.1	16.6	23.3	22.9

出所：国際開発センター(1999)

ザンビア政府は1990年代初頭から農業分野に市場経済化を導入し、農産物価格及び貿易の自由化、民営化等の推進を行ってきた。その結果、小規模農家の生産量の内、1994/95年度には47.3%が民間業者に販売され、協同組合への販売にはわずか10%であった。しかしながら、小規模農家においては農業金融や補助金が廃止されたため、化学肥料や種子の購入がさらに厳しい状況になり、有機肥料の投入や未改良種子の使用を余儀なくされている。小規模農家の中には、民間業者との間で契約栽培を行い、融資の返済が可能になってきている(30-40%程度の小規模農家が契約栽培をしている)。さらに、依然として農道の未整備、金融支援、農家における貯蔵設備、及び市場情報の不足等が原因となり、民営化の推進が遅れている³。

1995/96年において、ザンビア政府は、メイズ輸出禁止の導入、干害を受けた農家に対する債務救済の対処、緊急貯蔵食糧の販売、化学肥料供給にかかる継続的な介入等市場経済化への介入を行ってきたが、税金改革や農業の民営化促進等を平行して推進している⁴。

1-1 農業

ザンビア農業従事者は人口の60%以上を占めているにもかかわらず、農業分野の成長は予想以上に低く、1965年から1995年までの年間平均成長率はわずか1.5%である。1980年から1994年までの14年間では、初めの5年間は6%以上を占めたが、残りの年度はマイナスの成長率であった。その主な原因は、気候変動によるところもあるが、1992年以前の農民金

融や農業分野への政策実施が十分に行き届かなかったことが挙げられる。1965年から1974年の平均成長率が2.1%、1975年から1982年はわずか0.3%、自由化が徐々に導入され始めた1983年から1991年は約4%であった⁵。

1-1-1 農業の重要性

(1) 経済の中心的役割

農業は、ザンビア経済の中で最も重要な産業であり、GDPの18.6%(1996年)を占めている(表4-3参照)。輸出においては、輸出総額の内、農産物は22.9%である。また、産業別雇用人口でも農業は17.5%(1994年)を占め、ザンビア経済において不可欠な存在になっている⁶。

(2) 貧困改善の最有力手段

ザンビアの人口の78%が絶対的貧困にあり、貧困層のうち71%が農村部で生活している⁷。農村部における貧困層は、主として小規模農家であり、貧困改善対策としては、まず必要食糧の確保、所得の向上、栄養改善等が必要となる。小規模農家を対象とした農業開発は農村部における最も有力な貧困及び栄養改善手段である。

(3) 食糧安全保障の確保

独立国家における食糧確保は不可欠であり、食糧を生産する農業はまさに国家を支える基幹産業である(表4-4、図4-1)。都市人口比率が45%であるザンビアでは、農村部から都市部への食糧供給も重要である⁸。主要作物のメイズにおいては、1996年に

³ *ibid.*

⁴ *ibid.*

⁵ *ibid.*

⁶ 国際開発センター(1999)

⁷ MAFF(1999)

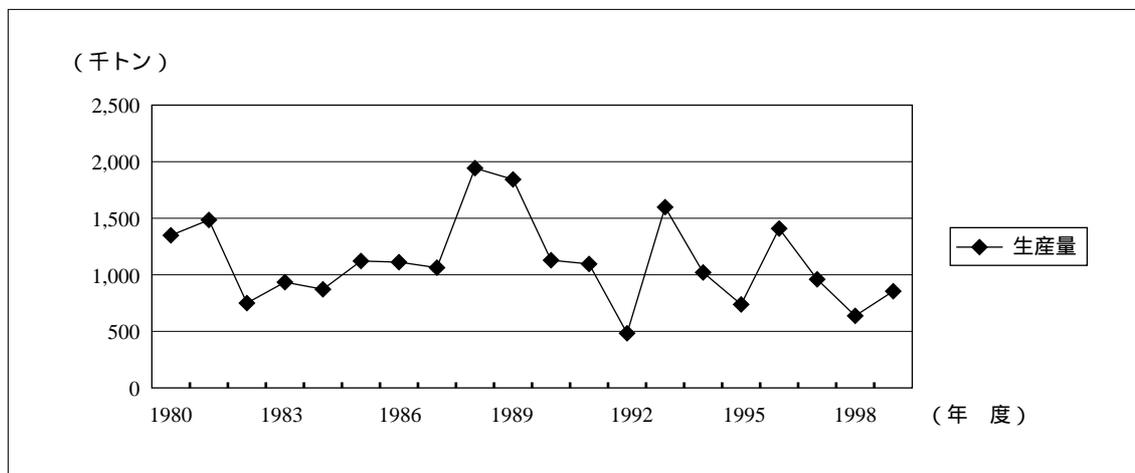
⁸ JICA 内部資料。

表4 - 4 メイズ生産流通概況 (単位：千トン)

年 度	生産量	収量 / ha (t/ha)	出荷量	輸出量	輸入量 (援助量)
1980	1,349	2.5	490		200
81	1,485	2.4	693		200
82	750	1.7	511		60
83	935	1.7	531		200
84	872	1.7	780		130
85	1,122	1.9	678		80
86	1,112	1.9	954		-
87	1,063	1.7	653	60	16 (0)
88	1,943	2.7	1,349	100	54 (0)
89	1,843	1.8	1,220	100	106 (0)
90	1,129	1.5	601	150	0 (0)
91	1,096	1.7	603	150	0 (0)
92	483	0.7	259	175	133 (75)
93	1,598	2.5	930	50	224 (550)
94	1,021	1.5	476	115	0 (0)
95	738	1.4	345	0	215 (10)
96	1,409	2.1	668	0	381 (88)
97	960	1.5	312	50	0 (0)
98	637	1.0	78		
99	855	1.7	60		

出所：JICA内部資料

図4 - 1 メイズ生産量推移(1980-1998年)



出所：JICA内部資料

1,409千トンの生産があったが、381千トンの輸入を行った。メイズに限らず、大豆、米、小麦等も輸入しており、外貨の主な流出源となっている。

民営化、市場自由化が農業政策となり、市場価格

や流通が自由になっているが、主要食糧の自給は食糧安全保障の観点からもを高めておくことは言うまでもない。

1-1-2 ザンビア農業の特徴

(1) 作物生産のポテンシャルはあるが、十分に生かされていない。

作物栽培の条件である温度、日射量は十分に存在する。しかし、土壌の肥沃度は概して低く、降雨も不安定であり、灌漑用水へのアクセスも困難な地域が多い。耕作地も国土面積の7%である526.5万haが可耕地であるが、そのうち実際に灌漑により栽培されている面積は5万haであり、可耕地のわずか0.9%である。

土壌肥沃度の改善、灌漑用水へのアクセス、農業用地の入手等が可能になったとき、作物生産ポテンシャルは高いといえる。歴史的に優遇され、資金調達が容易な大規模商業農家(主に白人)がその条件を整えており、ザンビア経済の主要産業である農業を支えている。農村部で生活している小規模農民は耕作地はあるものの、土壌肥沃度の改善、灌漑用水へのアクセスは資金や技術不足等により困難であり、栽培様式は依然として粗放的で、貧困から脱却できない状態である。

(2) 不適切な農業政策に加え、度重なる政策変更により農業が低迷した。

都市住民への優先的な食糧確保政策により生産者価格が統制され、農家の収益が抑えられてきたことや、化学肥料の低価格設定及びメイズの一括買い上げ、さらに輸送費補助等により国家財政が破綻したことなどの不適切な農業政策は、農業を低迷させてきた。

(3) 農家の経営規模により二重構造が存在する。

ザンビアの農家は経営規模による小規模農家と商業農家の二重構造が存在する。中央統計局(CSO)によると、商業農家は大規模商業農家(20ha以上、平均50ha)、中規模農家(5-20ha)に分けられる。小規模農家の規模は5ha以下(平均2ha)とされてされる。商業農家は主に白人であり、ローデシア時代に肥沃な、かつ交通の便が良い王領地に入植して大規模経営を可能にした。中規模農家の多くは植民地時代の「ア

フリカ人農地改良計画」による「改良農民」(トンガ系)や独立期の自給農家から商業的経営に移行できたアフリカ人農家が含まれている⁹⁾。

商業農家は肥沃な土地でかつ道路ネットワークもよく、かつ民間からのサービスを受けやすい状況であるが、小規模農家は依然として道路等農村インフラの整備が悪く、民間からのサービスを受けにくい状況が続いており、小規模農家における問題はあまりにも多い(図4-2)。遠隔地における小規模農家は農業政策からも見捨てられ、改善の方策さえも見られないのが現状である。

(4) 土地制度に二重性が存在する。

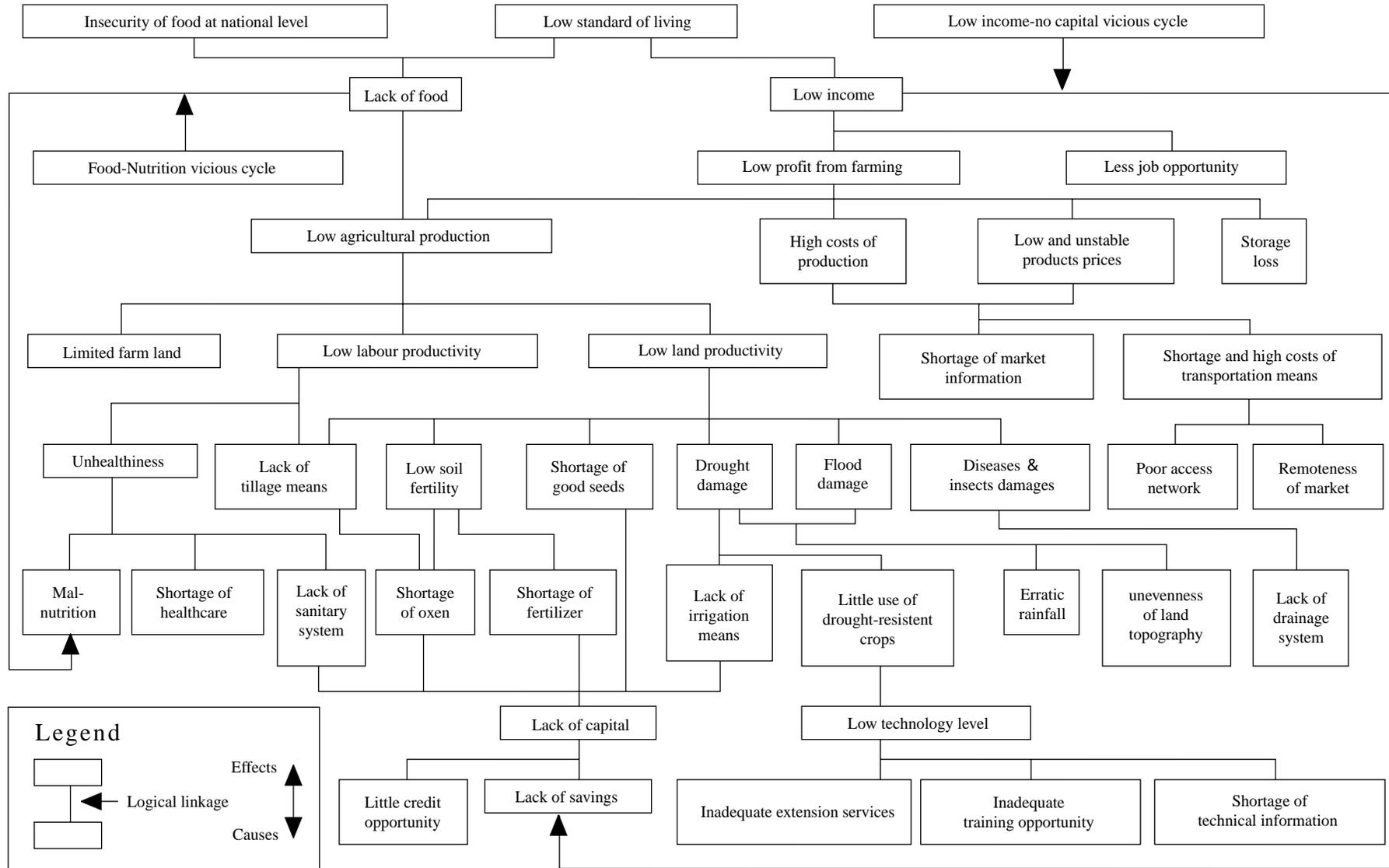
土地所有の自由化を目的として1995年土地法が改正されたが、植民地時代からの土地制度も一部存続された結果となり、植民地時代に慣習法として首長(チーフ)の管理下にあった保護地は、近代法にもとづく土地法の改正においても依然として首長の承認が必要となっている。

(5) 農村部から都市部への人口移動が増大している。

農村部から都市部への人口移動は特に10代、20代の若者にその傾向が強く、ザンビアの都市人口比率45%は周辺国と比べても高く、さらに拡大していくものと想定される。農村部から都市部への移動の原因はそのほとんどが貧困に由来してしており、農村部における雇用機会の増大が必要であり、農業は雇用機会拡大の最も可能性の高い分野である。

⁹⁾ 見玉谷史朗(1993)

図4 - 2 ザンビア農村部における一般的な農業系問題図



出所：JICA内部資料

1-2 農業各論

1-2-1 生産資源

(1) 土壌

ザンビアは、35億年以上に渡って形成されてきたアフリカ大陸の中で、2億年以上前に地殻変動を終えた結果、その土壌は、石灰岩、泥岩、ケツ岩、砂岩、シスト、レキ岩等より構成され、数百万年以上の間風雨に晒されたため、土壌の肥沃度が低くなっている。

また、地勢学的には、900-1,400mの標高で石英等風雨に強い岩石がドーム型の地形を有している¹⁰。

地域的分布状況は、中部、南部州に肥沃な土地は点在して商業的大規模農業が展開されているが、北部及び西部州では、酸性土壌で肥沃度も低く、小規模農家による自給的農業が営まれている。西部州では、砂質土壌と泥炭土壌(ザンベジ川氾濫源及び台地上の窪地であるダンボの縁辺部の湿地に多い)に大別される¹¹。

ザンビアの土壌は、土壌の自然肥沃度は非常に低く、作物生育に必要な養分供給力も非常に低く酸性であるため、土地生産性も極めて低い。S, B, P, Mg, Ca, B, Mo, Zn等の養分欠乏が考えられ、施肥等による土壌改善が必要である。ルサカから北部州のカサマに至る地域においても同様な状況であり、かなりの酸性土壌及びS(イオウ)欠乏が実験によって確認されており、Sの土壌施用により著しく収量が増加した(イネで約2.3倍、メイズで約1.35倍)¹²。

(2) 土地

統計的には、国土面積の7,526.1万haの7%に相当する526.5万haが可耕地として利用され、可耕地の8.2%にあたる43万haが灌漑可能地とされている。

従って、農業生態区分(土壌肥沃度、降水量、植生等)に応じた作物栽培(灌漑栽培含む)や放牧地等の利用可能地はかなり残されており、国土利用の視点から見た農業開発のポテンシャルは高いといえる。地域別の土地利用可能地は、それぞれ北部州が580万ha、北西州では、550万ha、西部州では410万haとされている¹³。

(3) 降雨量

降雨量は北部が多く、南部に向かって少なくなっていく。北部州高地及びコッパーベルト州西部では、年間降雨量は1,200mmを超えるが、南西部のザンベジ渓谷では700mm未満である。しかも、どの地域も雨期(10-4月)と乾期(5-9月)にはっきり分かれており、年間降水量の90%以上が雨期に集中している¹⁴。農作物生産量の減収は、降雨量自身が不足する旱魃や、降雨時期と耕作期のずれ等の水不足、あるいは集中豪雨による洪水等により、引き起こされることが多く、灌漑等の作物栽培に必要な適正な水管理が望まれる由縁である。

(4) 水資源

ザンビアの水資源は表流水と地下水とに分けられ、いずれも降雨量により賄われている。表流水については、ザンベジ川水系とザイール川水系の2つの水系に分けられ、ザンベジ川水系はザンベジ川、カフェ川、ルワングワ川から成り、国土の77%も占めている。ザイール川水系はチャンベシ川とルアブラ川からなる。他にタンザニア国境に位置しているタンガニーカ湖水系(閉鎖流域)がある。表流水の賦存量はザンビア全体で平年で約2億37百万m³/日、渇水年で約1億36百万m³とされている(表4-5参照)。

¹⁰ MAFF(1999)。

¹¹ JICA 内部資料。

¹² 国際農林業協力協会(1998)。

¹³ JICA 内部資料。

¹⁴ *ibid.*

表4 - 5 表流水賦存量

流域および州	面積 (km ²)	人口 (人)	表流水賦存量(百万m ³ /日)	
			平水年	渇水年 (10年に1回)
<流域別>				
ザンベジ川	268,235	1,699,062	59.9	33.2
カフェ川	156,995	2,864,334	29.7	14.6
ルアングワ川	144,358	1,310,998	57.2	28.5
チャンベシ川	44,427	375,861	23.9	14.3
ルアブラ川	113,323	832,900	54.1	38.3
タンガニーカ湖	15,856	80,725	10.0	5.5
その他の流域	8,658	219,204	2.5	1.8
<州別>				
ルサカ州	22,094	987,106	10.9	3.7
コッパーベルト州	31,217	1,427,528	13.0	6.6
中央州	94,684	720,628	33.6	11.0
北西部州	125,280	387,554	38.9	21.5
西部州	127,344	606,813	20.3	16.3
南部州	85,199	907,150	5.3	1.2
ルアブラ州	49,594	525,160	26.3	17.7
北部州	147,294	855,177	67.5	44.8
東部州	69,146	965,968	21.5	13.4
<全国平均・合計>	751,852	7,383,084	237.3	136.2

出所：国際協力事業団(1995)

表4 - 6 地下水開発賦存量

州	平均年間降雨量 (mm)	年間地下水位 変化量(m)	地下水賦存量 1bil. = 1000000000	
			かん養率(%)	総量(1bil.m ³ /年)
ルサカ州	857	2.20	8.0	1.5
コッパーベルト州	1,231	2.40	6.8	2.6
中央州	947	2.59	8.6	7.7
北西部州	1,173	2.23	7.8	11.4
西部州	808	0.86	6.8	7.0
南部州	737	1.93	9.4	5.7
ルアブラ州	1,259	2.23	6.8	3.9
北部州	1,138	2.18	7.0	11.5
東部州	961	2.90	9.2	6.1
<合計>		2.10	7.7	57.4

出所：国際協力事業団(1995)

また、地下水を見ると、雨期と乾期の間で地下水位が約1-4m(平均2.1m)の変化が見られる。特に、ルサカのような大都市では、地下水が大量にくみ上げられ、地下水位が年間約10mも変化している。地下水賦存量は、雨期の降雨による浸透により貯留され、毎年3-4月頃が貯留量の最大値となる。ザンビア全体では、年間降雨量の約8%が大地に浸透して貯留され、また、ほぼ同量が河川に流出する。年間降雨量の約8%が地下水開発賦存量として推定される(表

4 - 6参照)。

水資源として利用可能な量は、表流水が2.37億m³/日、地下水が1.57億m³/日と推定され、北部州や北西部州では40-45%の賦存量がある。表4 - 7を見ると、1995年の水利用実績では、農業用水が表流水及び地下水が5.2百万m³であり、水資源開発賦存量の2.2%を使用している状況である。

表4-7 現在の水需要と供給の収支

項目	水 資 源				水 利 用		
	平 水 年		渇水年(10年に1回)		項 目	1995年の実績	
	百万m ³ /日	m ³ /秒	百万m ³ /日	m ³ /秒		百万m ³ /日	m ³ /秒
表流水	237.3	2,747	136.2	1,576	生活・工業用水	1.2	14
					(地下水)	(0.2)	(2)
地下水	(157.4)	(1,822)			農業用水	5.2	60
					(地下水)	(0.3)	(4)
					他国へ流出	230.9	2,673
					(発電水力)	(99.4)	(1,150)
合 計	237.3	2,747	136.2	1,576	<合計>	237.3	2,747

注:()は上段の数字に含まれる

出所:国際協力事業団(1995)

表4-8 規模別農家戸数(1990年農業センサスによる)

州	計	小規模農家 5ha以下	中規模農家 5ha以上20ha未満	大規模農家 20ha以上
中央州	49,683	41,733	7,091	859
コッパーベルト州	24,108	22,680	1,365	241
東部州	131,802	124,862	6,699	63
ルアブラ州	68,206	66,409	1,745	52
ルサカ州	13,305	12,493	696	116
北部州	88,186	81,661	6,388	137
北西州	39,788	38,898	849	41
南部州	57,491	47,298	9,740	453
西部州	47,951	43,683	4,178	90
計	520,520	479,717	38,751	2,052

出所:MAFF(1996)

1-2-2 生産構造

(1) 生産農家

ザンビアの農家は経営規模により、大規模商業農家(20ha以上、平均50ha)、中規模農家(5-20ha)、小規模農家(5ha以下、平均2ha)の3つに分類される。州毎の規模別農家戸数を示すと表4-8のとおりである。

各規模別農家の特徴を以下に示す¹⁵。

1) 大規模農家

大規模商業農家は主に白人であり、ローデシア時代に肥沃なかつ交通の便が良い王領地に入植して大規模経営を可能にした。現在では、機械化農業で労働者を雇用しており、中部、南部、

ルサカ等の鉄道沿線や都市近郊に点在している。農家全体の1-2%の7,500戸程度であるが、農産物の20%以上も生産している。輸出用作物では、コーヒー、小麦、大豆があり、それぞれ95%、95%、85%を占めている。

2) 中規模農家

中規模農家は植民地時代の「アフリカ人農地改良計画」による「改良農民」(トンガ系)や独立期の自給農家から商業的経営に移行できたアフリカ人農家が多く含まれている。化学肥料、高収量品種(HYV)、役畜を利用し、一部機械化している。農家全体の7-8%である5万戸を占め、農産物の15%を生産している。

¹⁵ JICA 内部資料。表4-8で示されている農家戸数等と異なる。

3) 小規模農家

零細、かつ家族単位で女性戸主世帯も多い。5-6人の家族構成で自給自足的な農業を営んでいる。天水依存型で鋤程度の農具しかない典型的な粗放農業であり、化学肥料や種子の利用はかなり限定されている。家畜は所有するものの、伝統的な方法で飼育されている。

農家全体の9割以上をしめ、55万戸程度とされている。東部、北部、西部に多く、農作物全体の65%を生産しており、その7割程度がメイズ生産である。換金作物としては綿花が伸びてきている。

(2) 労働力

1995年現在、ザンビアの総人口は約900万人であり、都市部は400万人(全体の45%)、地方は500万人(全体の55%)とされている。1992年の統計では、農林水産業就業者人口は全体の67%で産業別就業者人口の中で最も多く、多くの労働力を吸収している。また、女性の農業就業者も75%で最も多い¹⁶。

(3) 土地利用

1) 農地 / 灌漑面積

統計的には、国土面積の7,526.1万haの7%に相当する526.5万haが可耕地として利用され、耕地の8.2%にあたる43万haが灌漑可能地とされている。灌漑が実施されている面積は5万ha(灌漑可能面積の11.6%)であり、可耕地のわずか0.9%が灌漑されているに過ぎない。

2) 土地制度

植民地時代の土地所有制度は、白人入植の王領地(Crown Land)、信託地(Trust Land)、保護地(Reserve Land)に分けられた。鉄道沿線の土地生産性の高い土地は、イギリス法が適応された王領地であり、多くの白人入植者により大規模商業農業が営まれていた。信託地と保護地の

管理権は伝統的支配者である首長(チーフ)に委ねられていたが、信託地は国の一定の権利を有しており、保護地の売買は首長又は王族が保持していた。

1964年の独立後、白人が放棄した土地は土地収容法により国営農場や入植地とした。1995年の土地法改正により土地の商業的価値が認められ、土地の所有や売買が一部自由化されたが、保護地においては依然として首長の権限が残り、売買の際には首長の承認が必要となっている。

1996年、多くの人々が土地権利証書の取得を申請したが、土地行政の手続きは改善されておらず、関係機関との調整も不十分であった。当初の計画が進まないため、土地省は効果的なメカニズムの導入をする必要があり、食糧農業省も重要な役割を担っている¹⁷。

現在、ASIPのもと、保護地や信託地の併合や土地取得手続きの簡素化等が進められている。

3) 土地利用権

統計によると、96.9%の農民が土地権利証書をもたず、小規模農民は土地を資産として所有していないことが分かった。これは、以下の理由による¹⁸。

1975年に制定された土地法では、土地の自由売買を防ぐため、商業的な価値を認めず、取引しないことを宣言した。

コミュニティに属している伝統的な土地は個人に対して権利証書は与えられない。

伝統的な土地への移住は可能であるが、自給農業から商業農業への転換は困難である。

1-2-3 作物の生産動向

農業分野は、作物、畜産、林業、漁業、野性動物の5つに分類され、1990年では、農業分野GDPの内、55.4%を占め、畜産が27.5%で続いている¹⁹。主要作物は、メイズ、キビ(millet)、モロコシ(sorghum)等

¹⁶ JICA 内部資料

¹⁷ Sassa, O.S.(1998)

¹⁸ *ibid.*

¹⁹ JICA 内部資料

表4-9 ザンビアの農業生産概況(1998/1999年)

メイズ(白)

州	作付面積 (ha)	収穫面積 (ha)	予想生産量 (90kgBag)	予想販売量 (90kgBag)	化学肥料		1ha当たりの収量 (90kgBag)
					元肥(kg)	追肥(kg)	
中央州	75,061	64,903	1,496,398	667,564	4,816,066	4,485,301	23.1
コッパーベルト州	31,601	28,611	704,231	408,245	2,082,402	2,179,176	24.6
東部州	205,253	191,678	3,150,615	404,642	4,479,641	4,711,998	16.4
ルアブラ州	11,926	10,909	234,601	95,393	595,020	587,253	21.5
ルサカ州	18,009	14,068	361,949	194,845	932,331	928,200	25.7
北部州	44,880	40,983	693,197	236,342	3,029,591	2,742,330	16.9
北西州	20,062	14,555	259,615	86,827	205,991	222,631	17.8
南部州	138,213	92,652	2,212,041	604,420	4,122,130	4,804,287	23.9
西部州	52,367	30,365	359,293	60,906	272,435	239,999	11.8
ザンビア	597,372	488,723	9,471,940	2,759,185	20,535,607	20,901,175	19.4

メイズ(黄)

州	作付面積 (ha)	収穫面積 (ha)	予想生産量 (90kgBag)	予想販売量 (90kgBag)	化学肥料		1ha当たりの収量 (90kgBag)
					元肥(kg)	追肥(kg)	
中央州	0.2	0.2	20	20	150	150	100.0
コッパーベルト州	158	143	8,490	6,600	33,350	21,600	59.4
東部州	197	197	8,900	2,100	39,900	33,900	45.1
ルアブラ州	4	4	32	12	800	800	8.0
ルサカ州	82	82	3,708	400	26,650	25,800	45.3
北部州	-	-	-	-	-	-	-
北西州	-	-	-	-	-	-	-
南部州	368	328	16,563	9,497	121,800	62,550	50.5
西部州	-	-	-	-	-	-	-
ザンビア	809	754	37,713	18,629	222,650	144,800	50.0

ソルガム(モロコシ)

州	作付面積 (ha)	収穫面積 (ha)	予想生産量 (90kgBag)	予想販売量 (90kgBag)	化学肥料		1ha当たりの収量 (90kgBag)
					元肥(kg)	追肥(kg)	
中央州	6,345	6,124	51,540	8,775	10,012	250	8.4
コッパーベルト州	4,496	4,465	48,594	5,394	-	-	10.9
東部州	-	-	-	-	-	-	-
ルアブラ州	601	592	8,810	994	-	-	14.9
ルサカ州	-	-	-	-	-	-	-
北部州	8,522	7,995	77,440	16,988	33,382	9,963	9.7
北西州	3,873	3,451	42,527	8,019	-	-	12.3
南部州	5,949	3,814	20,200	1,047	600	300	5.3
西部州	6,871	4,645	34,152	3,794	-	-	7.4
ザンビア	36,657	31,085	283,262	45,011	43,994	10,513	9.1

水稻

州	作付面積 (ha)	収穫面積 (ha)	予想生産量 (90kgBag)	予想販売量 (90kgBag)	化学肥料		1ha当たりの収量 (90kgBag)
					元肥(kg)	追肥(kg)	
中央州	-	-	-	-	-	-	-
コッパーベルト州	16	11	183	46	-	-	16.9
東部州	-	-	-	-	-	-	-
ルアブラ州	1,300	1,233	28,706	20,042	50	50	23.5
ルサカ州	-	-	-	-	-	-	-
北部州	7,315	5,668	84,792	44,443	88,591	38,052	15.0
北西州	-	-	-	-	-	-	-
南部州	-	-	-	-	-	-	-
西部州	7,490	4,763	70,072	27,442	-	-	14.7
ザンビア	16,120	11,665	183,753	91,973	88,641	38,102	15.8

表4 - 9 (前ページ続き)

ミレット(キビ)

州	作付面積 (ha)	収穫面積 (ha)	予想生産量 (90kgBag)	予想販売量 (90kgBag)	化学肥料		1ha当たりの収量 (90kgBag)
					元肥(kg)	追肥(kg)	
中央州	10,274	10,042	67,928	9,476	2,068	876	6.8
コッパーベルト州	612	612	10,786	1,286	-	-	17.6
ルアブラ州	5,771	5,739	57,299	25,772	-	-	10.0
ルサカ州	-	-	-	-	-	-	-
北部州	49,294	45,969	490,340	90,797	180,412	49,204	10.7
北西州	837	766	7,596	2,829	-	-	9.9
南部州	3,681	3,046	11,394	10	-	-	3.7
西部州	20,351	15,437	100,440	9,397	28	-	6.5
ザンビア	95,521	86,167	773,528	141,766	182,508	50,080	9.0

ヒマワリ

州	作付面積 (ha)	収穫面積 (ha)	予想生産量 (90kgBag)	予想販売量 (90kgBag)	化学肥料		1ha当たりの収量 (90kgBag)
					元肥(kg)	追肥(kg)	
中央州	2,831	2,490	32,895	23,956	21,698	21,387	13.2
コッパーベルト州	420	418	16,490	16,399	-	-	39.4
東部州	2,690	2,578	33,268	22,823	12,650	10,650	12.9
ルアブラ州	63	63	877	687	508	-	13.9
ルサカ州	160	89	628	588	100	-	7.1
北部州	1,154	1,119	18,665	8,059	2,950	200	16.7
北西州	75	75	323	84	250	-	4.3
南部州	5,957	4,097	31,761	26,609	6,900	6,600	7.8
西部州	6	5	60	60	-	-	12.0
ザンビア	13,356	10,933	134,968	99,265	45,056	38,837	12.3

落花生

州	作付面積 (ha)	収穫面積 (ha)	予想生産量 (90kgBag)	予想販売量 (90kgBag)	化学肥料		1ha当たりの収量 (90kgBag)
					元肥(kg)	追肥(kg)	
中央州	10,722	10,582	39,267	14,552	-	697	3.7
コッパーベルト州	2,965	2,880	15,575	5,664	-	-	5.4
東部州	47,732	46,822	244,530	76,096	-	-	5.2
ルアブラ州	17,262	16,660	83,270	38,193	-	-	5.0
ルサカ州	1	1	5	-	50	-	10.0
北部州	28,702	27,154	153,321	53,209	-	-	5.6
北西州	3,909	3,575	22,069	15,870	-	-	6.2
南部州	25,823	22,162	63,568	23,337	50	50	2.9
西部州	4,204	3,754	15,461	4,783	-	-	4.1
ザンビア	141,319	133,590	637,065	231,705	100	747	4.8

大豆

州	作付面積 (ha)	収穫面積 (ha)	予想生産量 (90kgBag)	予想販売量 (90kgBag)	化学肥料		1ha当たりの収量 (90kgBag)
					元肥(kg)	追肥(kg)	
中央州	125	125	1,552	1,412	14,000	-	12.4
コッパーベルト州	5,643	5,643	199,565	198,909	1,102,000	-	35.4
東部州	2,304	2,244	14,563	10,918	7,363	11,567	6.5
ルアブラ州	34	32	210	50	-	-	6.5
ルサカ州	2,160	2,020	45,814	42,883	261,700	1,350	22.7
北部州	512	422	1,950	955	4,250	100	4.6
北西州	76	46	411	125	-	-	9.0
Zambezi	-	-	-	-	-	-	-
南部州	866	866	32,637	32,027	19,900	26,000	37.7
西部州	-	-	-	-	-	-	-
ザンビア	11,721	11,398	296,701	287,278	1,409,213	39,017	26.0

出所：JICA内部資料

表4 - 10 農産物の生産性及び利益

	生産コスト	平均利益 1,000K/ha	可能な利益 1,000K/ha	価格変化率	可変コスト 1,000K/ha	旱魃対応力
小規模農家						
メイズ	0.27	105	122	-44	135	弱い
ソルガム	0.67	42	190	-48	45	強い
ヒマワリ	0.31	28	74	-51	28	強い
大豆	0.72	15	46	-13	98	普通
綿花	0.18	126	378	-63	74	普通
グランドナッツ	0.50	58	231	-38	94	普通
たばこ	0.29	488	815	-52	443	普通
振興農家						
メイズ	0.26	143	165	-49	147	弱い
ソルガム	0.32	135	386	-62	81	強い
ヒマワリ	0.45	26	85	-37	44	強い
大豆	0.63	39	71	-18	112	普通
綿花	0.26	153	434	-55	127	普通
グランドナッツ	0.53	65	296	-42	125	普通
たばこ	0.33	544	1047	-47	619	普通
商業的農家						
メイズ	0.49	54	247	-9	547	弱い
小麦	0.16	565	944	-51	545	普通
大豆	0.5	109	185	-23	358	普通
綿花	0.23	415	744	-42	585	強い 灌漑
たばこ	0.32	626	1267	-35	1172	普通
コーヒー	0.23	2042	n/a	-64	1154	普通
砂糖	0.35	905	1128	-44	1167	強い 灌漑
パプリカ	0.22	1004	n/a	-45	1207	普通

注：この表4 - 10で示す振興農家は中規模農家、商業的農家は大規模農家と読み替えることが可能と考えられる。

出所：国際開発センター(1999)

であり、ほとんどが国内市場、農家の自給用として生産されている。特にメイズは、作物の66%、農業分野GDPの45%を占めている。

農業成長率は、1965年から95年の平均で1.5%という低さであった。これは、1991年以降の構造調整によって農業分野での補助金の削減、流通の自由化/民営化の推進等が実施され、農業政策の効果が不安定であったこと、そして旱魃の影響を受けたこと等が原因と考えられる。

ザンビアの農業生産は主として国内向け食糧である。小規模農家の主要食用作物は、メイズ(maize)、キビ(millet)、モロコシ(sorghum)、キャッサバ、豆類(mixed beans)及び落花生である。

表4 - 9の1998/1999年度の作付面積を見ると、メイズが約60万ha、落花生が14.1万ha、キビ9.5万ha、であり、5万ha以下でモロコシ、イネ、ヒマワリ、大豆と続く。

大規模商業農家は、1994/95年においては、全耕地

面積の57.5%でメイズを栽培しているが、高価値の輸出作物であるトウガラシ、パプリカ、果樹等の栽培拡大により、メイズの栽培面積は減少してきている。

主な産地は、メイズが中部及び東部、小麦及びタバコは中・南部の大規模商業農家、綿花は東部である。

市場に出荷される商品作物は、メイズ、ヒマワリ、米、綿花、タバコ、サトウキビ等があるが、平均利益率を農家経営規模別にみると(表4 - 10)綿花では、小規模農家が126,000クワチャ/ha、商業的農家(大規模農家)で415,000クワチャ/haとなり、綿花における大規模農家が単位面積当たりの利益率が小規模農家の約3.5倍にもなっている。同様の傾向が大豆、タバコ等においても見られ、利益率が大規模農家のほうがそれぞれ約7.3倍、1.3倍になっている。このことは、単位面積当たりの収量、販売価格、生産コスト等が小規模農家よりも大規模農家の方にはる

かに有利に働くことを示している。

商品化されず自家消費される作物は、豆類、ソルガム、ミレット、キャッサバ等が挙げられるが、これらは、主に焼畑移動耕作による他、食糧安全保障の観点からは、農村地域において耐干性があり、かつ最低限の収量が得られる作物として栽培されている。南部州における食糧安全保障計画はその一例である。

小規模農家の変化としては、牛耕の増加(1993/94年の16.3%から1994/95年の24.7%)と女性戸主農家の増加(8.6%から24.7%)が見られる。この原因は、牛の所有権の変化が考えられるが、牛耕のための牛の頭数に限りがあり、牛の貸借りによっては、耕作の時期を逸することもある²⁰。

1-2-4 市場

(1) 農業投入財

近代農法としての農業投入材(化学肥料、交雑種子、農業機械等)にかかる資金は1994/95年において減少する傾向にあり、化学肥料が51.2%、交雑種子が21.8%、農業機械等が29.3%も低下している。主な原因は、次のとおりである。

- ・それまで95%以上化学肥料や種子購入に充てていた農業金融が1990年代に崩壊した。
- ・連続する旱魃と農業市場の自由化により1990年代に収入が減少した。
- ・1990年代は農業投入材の価格が上昇した。
- ・政府の予算不足から化学肥料の輸入時期が遅れ、民間部門もやむを得ず価格を同調させた。

これらのことから、如何に小規模農家の生産性増加を達成するか、また、如何に民間部門を成長促進させるか、という戦略が重要になってくる²¹。

地方の小規模農家においては、メイズや稲の種子の供給量が少なく購入が困難な上、農薬や鍬、すき

といった農具を購入する資金が不足しているため、基本的な農業経営に必要な投入財の入手が困難である²²。

1) 化学肥料

尿素肥料と配合肥料が使用されているが、販売価格は年や地域によって変動がある。モングの例では、1996/97年度で配合肥料(D-Compound:1.55万クワチャ)尿素肥料は1.45万クワチャであり、前年より35%増加した²³。食糧農業水産省ワールドサービス局の1998年度の年次報告によると、化学肥料の供給は、食糧備蓄庁(Food Reserve Agency: FRA)が80,000ha分を、民間セクターが67,500ha分をそれぞれ供給したが、それは、メイズ栽培面積の510,000haの約30%分しかない²⁴。

このように肥料供給量の不足、補助金の撤廃等により、肥料価格が高騰し、十分な量の肥料を入手できない農家(特に小規模農家)が多い。

2) 高収量品種(HYV)

メイズの高収量品種の小規模農家への普及は政府の主導により増加してきており、1985年の約30%から1990年の57%に2倍近く普及している²⁵。

(2) 流通/加工

1) 流通制度

1964年の独立以後、農産物と投入財の流通に関し、穀物流通公社(マーケティング・ボード)(GMB、農業開発地域対象)や農業地方流通公社(ARMB、植民地下で取り残されてきた地方を対象)を設立したが、1969年に両機関を統合して新たに国立農業流通公社(NAM Board)を創設した。その後、対象作物の他機関への移管化(1980

²⁰ Sassa, O.S.(1998)

²¹ *ibid.*

²² JICA 内部資料.

²³ *ibid.*

²⁴ MAFF(1998)

²⁵ JICA 内部資料.

年ZAMSEED等)やNAM Boardの活動を行って
いなかった地域への業務代行機関の設立(州協
同組合連盟:PCUs)等を繰り返したが、1985年
メイズの販売はすべてNAM Boardが行うことと
なった。

その後、NAM Boardはメイズをはじめ、農産
物のすべての流通販売を統括して、政府の介入
を強めていたが、90年代に入ると、構造調整に
よる市場経済化の推進により、民間業者が流通
に参入してきた。1993年、メイズを含むすべて
の農産物で民間業者が運搬、販売することが可
能となった。また、政府が独占していた集荷や
貯蔵も、1994年に一部倉庫を民間業者にリース
することが承認され、流通の自由化が進んできた。

1995年の資料によると、ザンビア全体の農作
物買い付けの内、約50%が民間業者による買い
付けとなっている(大規模商業農家と小規模農
家の内訳は不明)²⁶。

なお、新たな動向として、契約栽培農家が増
加してきている。これは、農業投入財の購入に
かかる資金の融資返済が困難な場合でも、契約
業者はその返済資金の回収を待っていることが
その理由であり、農業金融機関からの貸付実績
を見ると、1993/94年で中規模農家、小規模農家
それぞれが12%、40.7%であったのに対し、
1994/95年ではそれぞれ7.2%、18.6%と減少し
ている。この点で政府の役割としては、これら
の契約業者への支援戦略を構築する役割が求め
られてきている²⁷。

2) 農村道路

農村道路(フィーダー・ロード)は、農家への
投入財供給やタイムリーな農産物の流通、農業
支援サービスの迅速な対応の他に、地域住民の
往来の促進によりすべての分野への活性化に役
立つものである。ザンビアにおいては、主要幹

線道路や国際道路の修復整備が最優先となり、
農村部や遠隔地の農村道路まで予算が回らず、
悪化の一途を辿っている。

このため、輸送手段も食糧貯蔵施設を持たな
い小規模農家は、民間業者から農産物を安く買
いたたかかれているのが現状である²⁸。

“1995 Crop Forecast Survey: Supplementary
Information”によれば、農業投入財は、二輪車が
22.1%、徒歩が32.7%によりそれぞれ輸送され
ており、自動車はわずか19.7%に過ぎない。農
村道路が一度整備されれば、自ずと民間部門が
活動し、農業投入財の供給や市場流通が容易に
なる²⁹。

3) 価格

ザンビアの主要作物であるメイズに焦点をあ
ててみると、メイズの価格は、独立前から全国
統一価格で政府の統制を強く受けてきた。しか
し、政府は、生産量の少ない地域でより増産す
るように、生産量の少ない地域の価格をより高
い価格に設定した地域別価格システムを1968年
に導入した。1970年には最低価格を保証する政
策を導入したが、1973年には全農家に平等化を
提供するとの考えに基づき再び全国均一価格に
した。

その後、ザンビア経済の低迷による世銀の構
造調整の受け入れにともない、市場や価格の自
由化が促進され、1989年にはメイズ以外の農産
物価格すべて自由化された。メイズは、1993年
に価格統制が撤廃され、1994年には農業に関す
るすべて(メイズ種子や肥料の補助金撤廃等)の
価格や貿易が自由化された³⁰。

しかしながら、価格の自由化はされたものの、
道路等の輸送システム、そして農産物貯蔵施設
等が不十分であるため、需要があるときに安全
に輸送することができず、雨期になると貯蔵が
悪く腐ってしまい、適正な販売が困難になって

²⁶ *ibid.*

²⁷ Sassa, O.S(1998)

²⁸ JICA 内部資料.

²⁹ Sassa, O.S(1998)

³⁰ JICA 内部資料.

表4 - 11 主要作物の価格動向

(単位：クワチャ)

	1992年	1993年	1994年	1995年	1996年	1997年	1997/1993年
メイズ(90kg)	4,000	8,500	7,000	17,600	12,500	19,000	2.8
米(80kg)	4,800	7,000	15,000	n.a	32,000	32,000	4.6
綿花(kg)	55	67	145	300	490	580	8.7
落花生(80kg)	3,508	10,000	30,000	30,000	64,000	64,000	6.4
大豆(90kg)	7,500	7,500	13,500	13,500	27,000	35,000	4.7
ひまわり(50kg)	3,500	4,000	6,500	12,000	8,500	12,500	3.1
ソルガム(90kg)	3,535	4,000	6,500	13,000	15,000	15,000	3.8
小麦(90kg)	6,000	8,000	20,000	26,000	n.a	33,500	4.2
バージニアタバコ(kg)	346	573	1,054	1,666	3,612	2,854	5.0
パーレータバコ(kg)	n.a	n.a	n.a	n.a	2,451	1,880	

出所：JICA内部資料。

表4 - 12 GDPに占める製造業部門の内訳(1994年ベース)(単位：百万クワチャ)

	1994年	1995年	1996年	1997年	変化率(%) 1994-1997年
食品・飲料・タバコ	134.6	140.8	144.3	143.8	6.8
繊維・衣類・皮製品	24.9	22.1	27.1	39.2	57.4
木材・家具	20.4	18.6	18.1	19.5	-4.4
紙・印刷	5.7	4.5	4.8	7.2	27.3
化学薬品・ゴム・プラスチック	18.1	16.2	20.6	22.5	24.3
非金属鉱物	4.1	4.4	4.7	4.1	0
基礎金属製品	1.8	1.8	3.1	3.3	83.3
金属加工製品	9.7	10.1	7.9	8.0	-17.5
その他	0.6	0.6	0.6	0.7	16.7
製造業GDP計	219.8	219.0	231.1	248.1	12.9
製造業GDPの総GDPシェア(%)	9.97%	9.34%	9.32%	9.70%	

注：1997年は暫定数値である。

出所：国際開発センター(1999)

いる。また、販売価格が高い時に流通がスムーズであると収益が得られるが、貯蔵施設が不足しているため、メイズの収穫期や加工時期の調整が困難となり、利益が損失している³¹。

1993年以降の主要作物の価格変動を見ると、1993年から1997年までの価格は、メイズ、米、綿花、落花生、大豆、小麦、バージニアタバコは、それぞれ、約2.2倍、4.6倍、8.7倍、6.4倍、4.7倍、4.2倍、5.0倍となっており、消費者物価指数を勘案しても高くなってきている。(表4-11参照)

また、メイズ価格の季節変動も大きく、ルサカでの公共市場卸売り価格(月間平均価格、各90kg)によると、1997年度で5月から8月が5,000

クワチャ台、11月から翌年2月は14,000クワチャ台であり、年間で約2.8倍もの変動がある³²。

4) 加工

農産物加工品は、製造業の分野で大きなウェイトを占め、1997年の食品加工業(食料品、飲料、たばこ等)は製造業全体の58%にもなっている(表4-12)。また、食品加工業の中で、乳製品がここ数年で3倍に増加したこと、以前輸入していたヨーグルトが自国生産できるようになったこと、ビール市場の多様化し、「モシ」が国際デビューしたこと、砂糖が大幅に輸出増加していること等が特記される事項である³³。

³¹ Sassa, O.S.(1998)

³² JICA 内部資料

³³ 国際開発センター(1999)

表4 - 13 非伝統輸出品の輸出動向 (単位：百万ドル)

	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年	1996年	1997年
金額	121	100	124	149	199	243	329
対前年増加率(%)	10.9	-0.2	21.7	20.0	33.9	21.7	35.8
輸出総額に占める割合(%)		8.9	12.5	14.7	17.0	24.1	27.7

出所：国際開発センター(1999)

表4 - 14 非伝統輸出品の輸出状況 (単位：千ドル)

	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年	1996年	1997年	変化率(%) (1991-1997年)
動物製品	185	456	740	355	1,404	1,719	3,413	1,745
建設機材	3,699	3,838	3,695	3,048	5,220	7,941	12,001	224
化学製品	2,551	1,967	1,006	2,249	2,441	3,058	7,816	206
工学機材	27,792	24,829	31,284	34,494	39,403	36,537	42,420	53
花卉製品	1,902	2,987	5,506	9,110	13,534	18,300	21,242	1,017
衣類	2,566	1,360	688	500	146	138	258	-90
手工芸品	95	64	80	85	83	218	96	1
園芸製品	5,807	2,934	2,391	2,420	4,023	8,859	15,859	173
皮製品	675	375	1,259	1,234	1,944	2,094	2,221	229
非金属鉱物	1,824	1,548	1,361	821	703	673	541	-70
鉱業用機材	75	75	20	52	0	0	0	-100
その他製造品	907	389	30	28	530	1,475	3,022	233
石油	3,742	1,081	173	3,917	11,361	5,695	1,808	-52
農産物	22,761	19,968	25,072	10,008	24,080	37,853	90,919	299
加工食品	4,758	14,177	15,117	22,193	25,208	33,835	30,851	548
宝石	10,189	9,947	13,301	9,437	7,540	10,894	14,544	43
繊維	9,380	13,670	11,062	28,461	39,146	40,450	50,639	440
木材製品	520	647	550	893	1,418	1,843	3,376	549
計	99,428	100,312	113,335	129,305	178,184	211,582	301,026	203

出所：国際開発センター(1999)

5) 貿易(輸出)

農産物、農産加工品を中心とした「非伝統的輸出品」が、1993年から急激に輸出が伸びてきており、輸出額に占める割合も1992年では、8.9%であったが、1997年では27.7%になっている(表4 - 13)。

また、その内訳をみると、動物製品や花き製品が7年間で10倍に、加工食品、繊維、木材製品が約5倍にも伸びてきており、農産物や農産加工品の輸出額に対する貢献度は極めて大きい(表4 - 14)。

1 - 2 - 5 農業支援サービス

(1) 概況

小規模農業の生産性を改善するために、農村基盤整備や農業技術の普及、農業投入材の供給、生産物の販売そして農業金融等を如何に適正かつ良質なサービスを持続的に行うかが重要となってくる。これらの農業支援サービスは、80年代にザンビア政府により実施された。特に、メイズでは金融、農業投入材供給、市場販売、栽培普及等を行ったが、短期的には効果があったものの、これらのサービスの持続性がなく、結果的にはザンビア政府は民間部門に委ねて農業支援サービスから手を引いた。

農業支援サービスは非常に貧弱で、自由経済化においては健全な状態ではない。政府の作物販売からの撤退や農業金融や農業投入財供給の抑制等により民間部門が参入しつつあるが、農道整備、土地所有

権、作物栽培の適正技術等公共サービスが不十分なため、民間部門の活動には限界がある³⁴。

(2) 農業技術 / 研究

1) 栽培

ザンビアの農業生産は降雨量等の天候に大きく左右され、毎年生産量に変動をきたしている。そのため、まず必要なことは、栽培体系と栽培技術の改善が求められる。南部州の場合は、旱魃が多い地域であるため、耐干性作物を栽培して生産量を増加させる。また、降雨期に栽培適期を逃さないため、播種前の耕うん時期を機械化等により早めたり、耕うん回数を減らす等工夫が考えられる。

この「最少耕うん法 (minimum tillage technology)」は、土壌すべてを耕うんするのではなく、播種に必要な畝を作りや穴を掘るための最少の耕うん法である。この農法は、雑草の侵入と繁茂が懸念されるが、3年後に徐々に減少し、5年後には生態的に安定し、さらに土壌水分の保持や地力を増大させる。この最少耕うん法は小規模では理解されやすいが、大規模でも導入可能であるとして、総合防除農法の一つ「integrated packages of conservation farming」として研究成果が得られている³⁵。

2) 灌漑

前章の水資源の項でも述べた通り、ザンビアにおける水資源として利用可能な水量は、表流水が2.37億m³/日、地下水が1.57億m³/日と推定されるが、1995年の農業用水利用実績では、表流水と地下水で5.2百万m³/日であり、水資源開発賦存量の2.2%を使用している状況である。

ザンビア政府はASIPにおいて、灌漑による恩恵をどの農家も受けられるようにするため、小規模から大規模農家に至るまで経済的な灌漑システムの普及を謳っている。

灌漑システムの導入は、小規模農家にとっては非常に重要であり、年間を通してさまざまな作物(野菜等の高付加価値作物)の栽培が可能となり、所得の増加が期待される。

灌漑面積は大規模農家の灌漑面積を含めても灌漑可能面積(2.5-3.0百万ha)のわずか6%しかない。すでに開拓済み農耕地でさえも、11.2%のみ灌漑されており、灌漑率が最も高い州は南部州で20.9%、最も低い州は西部州でわずか1.1%である。この灌漑方法は、バケツ灌漑(87.9%)や地下水揚水灌漑(2.0%)である。

灌漑が普及しない原因は、灌漑知識の不足、水そのものや資金不足があげられる。南部州はかなりの旱魃を受け、灌漑用水そのものが不足している。また、農業灌漑を促進するための計画もない。村落部の小規模農家が維持管理可能な灌漑技術や知識の普及が最も求められている³⁶。

3) 土壌保全

pre-ASIPの調査は、Zone IIに分類されている伝統的な農地で地力が低下していると報告している。これは、もっとも地力が高いとされてきたZone IIでの地力低下は重大な問題であり、その原因は継続的な化学肥料の投入による土壌の酸性化が指摘されている。農業生態ゾーンの特徴は表4-15のとおりである。

ASIPにおける土壌保全は、持続可能な農地を維持するため、総合的な土壌保全、アグロフォレストリー、小規模農家における有畜農法の導入等を目的としている。

1990/91年のPost Harvest Surveyによると、土壌保全に関して、等高線栽培を実施している農民が約30%、terracing(段々畑)が1.8%存在した。1996年のQualitative Evaluationによると、労働力不足が原因となり最少耕うん法が取り入れられている例があったが、戦略的に土壌保全総合パッケージとしての最少耕うん法は導入されて

³⁴ Sassa, O.S.(1998)

³⁵ *ibid.*

³⁶ *ibid.*

表4 - 15 ザンビアの農業生態ゾーンの主な特徴

ゾーン	地 域	標高(m)	降雨量(mm)	作期(days)	気温()
I	大きな流域 例：Gwembe, Lunsemfwa. Luangwa) 西部州及び南部州の一部	300-900 900-1,200	>800	80-120	20-25°
II	中央州、東部州、ルサカ州、南部州の砂質台地 西部州のカラハリ砂質台地	900-1,200	800-1,000	100-140	23-25°
III	ルアブラ州北部、コッパーベルト州、北西部州、Serenje及びMkushi県の一部を含む侵食された中央アフリカ台地の一部	1,100-1,700 (>1000 in case of Luapula)	100 mean annual	120-150	16-25°

出所：Francis, P. A., Milimo J. T. *et. al*(1997)

いなかった。

INESOR(the Institute of Economic and Social Research)は、土壤保全技術として、この最少耕うん法とマルチング(作物の株元を干草等で覆うこと)を奨励している。これらの技術は、土壤水分保持や土壤流亡防止の他、土壤中の有機物を増加させる効果もあり、農民が化学肥料にたよらなくてすむようになる。残念ながら、これらの方法は導入後1-2年は雑草が繁茂しやすくなるため、多くの農業改良普及員や研究員に無視されており、普及が遅れている³⁷。

4) 研究体制³⁸

土壤及び作物栽培にかかる研究は、食糧農業水産省研究特別サービス局土壤・作物研究部(Soils and Crop Research Branch: SCRB)により実施されている(図4 - 3参照)。同局には、人的、物的及び予算上の管理、調整を行う研究管理チームがあり、技術部門として、作物改良・栽培課(Crop improvement and Agronomy、必要定員：57、配置実績：38)、土壤・水管理課(Soils and Water management、必要定員：99、配置実績：38)、作物保護・防疫課(Plant Protection and Quarantine、必要定員：124、配置実績：60)、農場経営・社会科学課(Farming System and Social Sciences、必要定員：46、配置実績：20)がある。

また、研究管理チームや技術部門を支援する中央サービス部(図書館、書類整理、研修等)がある。

1997/98年度においては、厳しい予算状況の中で必要定員が半数かそれ以下の配置人数となり、研究実績も計画の50-80%に留まっている。主な実績は次の通りである。

作物改良・栽培課(Crop improvement and Agronomy)

15品種の発表：ソルガム3品種、落花生2品種、エンドウ1品種、トウジンビエ(Pearl millet)2品種、メイズ7品種

土壤・水管理課(Soils and Water management)

アラピカ・コーヒーの適作地図、Sesbania sesbanの利用に関する普及ガイドの出版

作物保護・防疫課(Plant Protection and Quarantine)

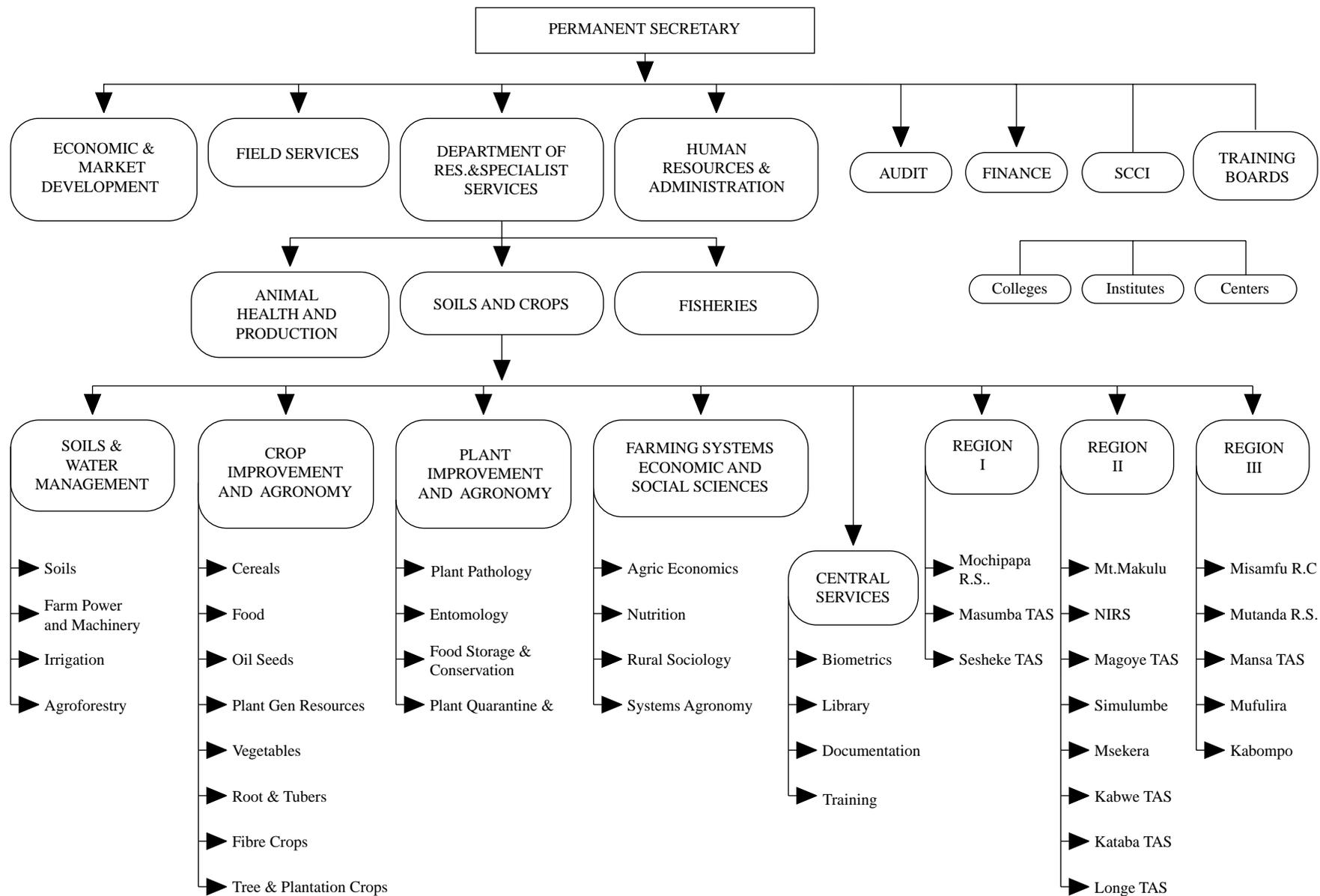
LGB啓蒙ポスターの7言語への翻訳、貯蔵害虫から穀物を保護する効果的手段の検討
農場経営・社会科学課(Farming System and Social Sciences)

農民学校研修マニュアルの開発及び同マニュアルを用いた38人の普及員による研修実施。

³⁷ *ibid.*

³⁸ MAFF(1998)。

図4 - 3 食糧農業水産省研究・特別サービス局 土壌/作物研究部の組織図



出所：MAFF (1998).

(3) 普及 / 情報

1) 概況

農業技術の普及や情報提供のターゲットは主に小規模農民である。彼等は、教育が不十分で農業経験も少なく、栄養状態も必ずしも良好ではない。過去の中央集権的な普及サービスでは技術や情報を必要とする地方に伝わらず、また、農業技術の相談プロセスが欠けているため、農家には何の影響も及ぼさなかった。これらのことは、特にメイズ栽培をターゲットにした反省もあるが、ほとんどの農業改良普及員においては、柔軟性に欠け、他の総合的な農法を導入する体制は備えていない。この原因としては、奨励された技術を普及させるために必要な資金や労働力が不足していることも一因となっている。労働力の不足は播種期の遅延という技術的な問題も解決できないままである。

ASIPにおいて掲げられている普及 / 情報分野の目的は以下の2点である。

すべてのレベル(特に小規模農民、女性戸主農家)において食糧安全保障と栄養改善を目的として、改善技術の導入を行い、生産量の増加と生産性の改善のために支援を行う。

農業経営における農家の知識と技能を向上させる。

INESORの資料によると、普及技術として農民からニーズのあった項目は、作物栽培技術(43.5%)及び病虫害防除(33.5%)であり、畜産分野はほとんどの所有者がニーズを示した(ニーズは13.1%)。また、農業改良普及員からの報告によると、女性戸主農家の普及サービスに対する需要は男性戸主農家の需要とほとんど同じ傾向を示した³⁹。

2) フィールド・サービス局農業普及課の活動状況(図4-4)⁴⁰

現場の農業改良普及員が対象とする農家の割

合は、普及員一人に対し900戸から1,500戸あるが、全てには普及は不可能であり、実際はその20-50%の農家が対象となっている。

農業普及分野における主な活動内容は次の通りである。

指導と支援、移動 / 定住農民研修、農業改良普及員研修、農民グループ会議の実施と動機付け、現場視察と展示、年間活動計画と予算の提示、関係者との会議、収穫予測と早期警告、診断及び評価調査、品種普及等。

また、主な普及技術としては、耐旱性作物や低コスト作物の導入、土壌 / 水の保全と地力の維持方法、多品種の導入による作物の多様化、付加価値作物の導入、市場拡大と農家での貯蔵法等があげられるが、達成度は当初目標の50%程度である。その主な原因は、資機材の不足、20-25%の予算実施、人数不足、及び関係職員の能力やモラルの不足等が挙げられる。

現状では普及効果は約50%程度であるが、農民金融や市場等にかかる総合かつ補完的な普及サービスは多くの農民に感謝されている。

(3) 農業金融

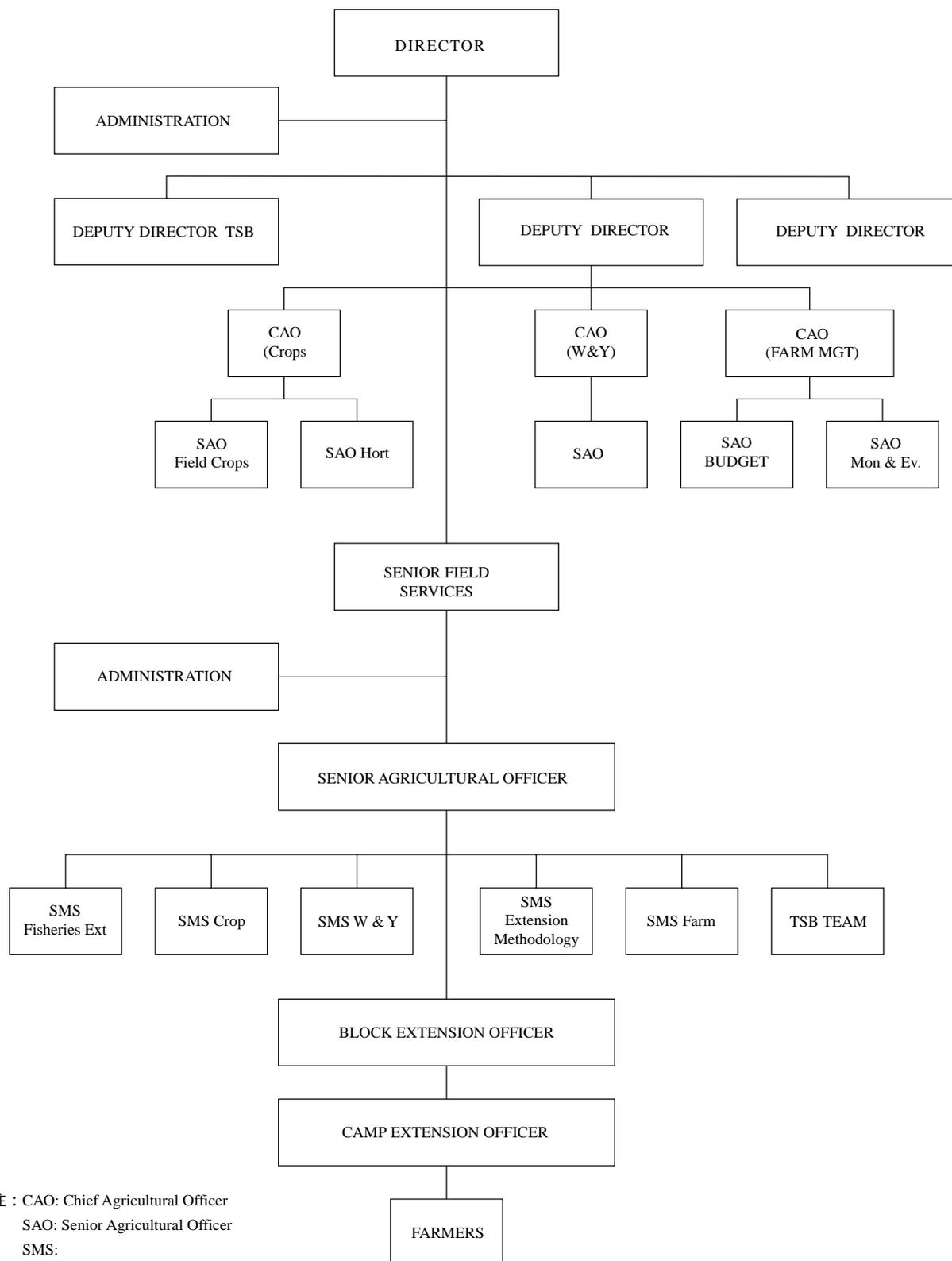
農業金融は、独立以前は、白人大規模商業農家に対し、土地農業銀行(Land Agricultural Bank)が行っていたが、独立後、ザンビア人農家を対象としたザンビア信用機構(Credit Organization for Zambia: COZ)が設立され、土地農業銀行を吸収した。しかし、1969年、経営不振のため解体され、農業金融公社(Agricultural Finance Company: AFC)の設立、さらに1984年には、家畜金融公社(Livestock Finance Company)との合併によりザンビア農業開発銀行(Zambia Agricultural Development Bank: ZADB)が設立され、現在に至っている。他にも銀行があるが、どの銀行も大規模、中規模商業農家を融資の対象としている。

協同組合としての銀行組織は、1972年には、ザン

³⁹ Sassa, O.S.(1998)

⁴⁰ MAFF(1998)

図4 - 4 食糧農業水産省 フィールドサービス局 組織図



注：CAO: Chief Agricultural Officer
 SAO: Senior Agricultural Officer
 SMS:
 TSB:
 出所：MAFF (1998).

ピア立貯蓄信用銀行(National Saving and Credit Bank of Zambia: NSCB)が、1973年には、ザンビア協同組合連合会(Zambia Cooperative Unions)が、更に1983年には、ザンビア協同組合資金供与会社(Zambia Cooperatives Federation: ZCF)が、それぞれ設立されている。農業向け融資レートは、1996年7月時点で61%も大きく変動し、1993年には多くの商業農家が破産寸前まで追い込まれた⁴¹。このように、いずれも融資残高の増大と運用費用の高騰でほとんど機能していない。そのため、1994年には小規模農家向け政府系農業金融機関は融資から撤退した。

一方、小規模農家や雇用労働者への貯蓄と融資サービスを目的とした民間組合、信用貯蓄組合(Credit Union and Savings Association: CUSA)も、各農村のグループ等に肥料購入向け融資を行ってきたが、融資の返済率が低下し、1993/94年には返済率が23%までになり、1995年には業績悪化による業務停止となった。

小規模農家の返済率の悪化は、単なる金融機関へのアクセスの困難さ(担保等融資手続きの制約等)に加え、旱魃や洪水による作物収量の激減、農作物販売後の収益が残らないこと等が原因となっており、融資返済が可能な農家が毎年減少してきている⁴²。

農村金融の利用度は、農業生態ゾーン(表4 - 15 参照)により異なり、1994/95年において、Zone Iでは、0%、Zone II及びZone IIIでは1993/94の16.1%、10.3%から1994/95の11.7%、3.9%と急激に低下している。この利用度の低下傾向は小規模農家よりも中規模農家に顕著に見られ、小規模農家、中規模農家の返済率はそれぞれ1993/94年が12%、40.7%、1994/95年が7.2%、18.6%となっている⁴³。

このように返済率の悪化により、小規模農家を対象とした金融機関は公共民間を問わず業務停止になっているケースが多くなっている中で、各国ドナーやNGOが小規模農家グループや女性グループに支援を行う動きを見せている⁴⁴。

上記に述べた、崩壊しつつある農村金融システムを支援する仕組みとして、契約栽培が増加してきた。これは、民間の契約業者が農家と契約を結ぶことにより農家が所得を得られるものであり、伝統的な農村金融システムに代わるものとして、地域経済の活性化のためにも可能性をもつ仕組みであり、政府も1996年に契約農業の支援を約束した⁴⁵。

(4) 牛耕化(Oxenization)

耕作のための労働力増大には、耐干性作物や機械化の導入があるが、トラクターなどは小規模農家には入手困難であるため、牛耕化の推進が最も妥当である。しかし1993/94年における雄牛の所有率は13%となり、雄牛が少なくなっている。これは1990年の大旱魃が原因で多くの家畜(特に牛)を販売して収入を得ていたためである。牛頭数は統計によると、1983/84年の1,880,000頭をピークに1993/94年には740,000頭にまで落ち込んでいる⁴⁶。

1 - 2 - 6 農業協同組合

(1) ザンビア農協の経緯

ザンビアに農業共同組合が初めて設立されたのは独立前の英国統治時代の1914年である。当時はまだ落花生等の作物毎に組織化されており、主要構成員はヨーロッパから移住した大規模農場経営者であった。1964年、ザンビアが独立すると共にカウンダ大統領は社会主義体制を敷き、農業開発の基礎を村毎に設立した単位農業協同組合に置いた。その後全国的な総括機関としてのザンビア農協連合が1972年に創立され、州及び郡単位の連合と統合されてピラミッド型の4層組織体制が確立された。その後も幾多の変遷を経ながら、農民に対する過剰な保護政策と相まって、ずさんな経営の農協制度は破綻の道を歩み、1991年、政権の交代に伴い、農協制度は農民への過剰保護と自由化の波に飲み込まれ、遂に組織

⁴¹ Sassa, O.S(1998)によると、1993年6月の融資レートは135.1%である。

⁴² JICA 内部資料。

⁴³ Chivele, D(1998)

⁴⁴ *ibid.*

⁴⁵ Sassa, O.S(1998)

⁴⁶ *ibid.*

消滅した。各農村に存在していた単位農協もその活動を完全に停止してた。

一方、1996年に開始されたASIPにより民営化、市場自由化を推進し、従前行われていた小規模農家に対する過剰保護を全て取り払われた結果、特に小規模農民は何らかの協同組合活動を起こし、市場自由化、民営化に対応せざるを得なくなってきた。その間の経年的な動きは次の通りである。

表4 - 16 ザンビア農協の変遷

年	主な動き
1914	The Cooperatives were formed for the first time in Zambia(Northern Rhodesia).
1964	The Republic of Zambia was created
1965	The cooperatives were announced as a basic way of agricultural development.
1965	The separate Department of Cooperatives was formed within the Ministry of Agriculture.
1967	There were 466 registered farming cooperatives covering a total land area of 45,000 acres
1970	The new Cooperative Society Act was passed by Parliament.
1972	The Zambia Cooperative Federation(ZCF)was founded as the top organization of the primary cooperatives societies.
1975	The Cooperative Credit Scheme was initiated within the cooperative movement with the objective of increasing the standard of living of subsistence farms through promotion of their agricultural production.
1982	Provincial Cooperative Union was involved to the marketing of the agricultural commodities.
1989	NAMBOARD was dissolved and Provincial Cooperative Union took after the role.
1991	The government was shifted to Movement for Multi-Party Democracy(MMD).
1991	Structural Adjustment Programme was initiated.
1991	Ministry of Agriculture, Food and Fisheries(MAFF) replaced the Ministry of Agriculture and Cooperatives
1992	Agricultural marketing was liberalized
1992	The privatization program started with the passing of the Zambia Privatization Act
1996	Agricultural Sector Investment Programme(ASIP) implementation started
1998	The Cooperative Societies Act, 1998 enacted

出所：JICA内部資料。

(2) 農協の現状

上記の経緯を背景に、1991年以降、解体され活動を停止していた単位農協を再活性化し、農業開発に弾みをつけようとの意図のもと、農協制度の復活を期して1998年10月、「新農協法」が制定された。しかし、その農協制度を新たな方針で再編し、組合員に自立精神をもって活動に参加させるには、相当の人材開発と啓蒙運動が必要であるが、農業省は、構造調整(SAP)やASIPにより組織の人員を大幅に削減した上、以前の農協関係者をほとんど残っていない現状であり、人材育成がザンビアの農協発展にとって急務である。

新農協法の制定を受け、農業省内に農協登録係が置かれ農協登録が開始された。1999年1月下旬、最初の組合が登録されて以降、8月30日までに976農協組織が登録を済ませました。これらは農村部における単位農協で、各メンバーは一株5,000(約250円)を支払い、それを財源として運営を行うもので、外部からの資金援助は原則としてない。そのため、農協施設、資産等は現在ほとんどなく、活動も本格化しておらず、以前は存在していた郡、県あるいは国レベルでの組織も復活の兆しはない⁴⁷。

(3) 期待される農協の活動

設立された各農協は、市場情報を的確に得ることにより、第一義的には「より有利な農業資材の購入、より有利な農産物の販売を目指すこと」であり、特に肥料購入(信用供与)において、組合員に特典が与えられるようにすることである。また、各農協の資金が十分拡大した時点で貯蔵・輸送等も考慮し、補助制度が廃止され、自由化された市場経済の中で、各農協が自助努力により運営することが期待される⁴⁸。

⁴⁷ *ibid.*

⁴⁸ *ibid.*

表4 - 17 1990年代の農業部門の主たる政策変更

分野	実施年	政策手段	目的
(1) 農業投入材価格制度	1990年	1) 肥料価格設定の自由化	1-1) 肥料市場の自由化 1-2) 市場経済化の促進
	1992年	2) 肥料に対する補助金の撤廃	2) 財政の健全化
(2) 農業投入材・生産物流通制度	1993年	1) メイズの輸送補助金の撤廃	1-1) 競争原理導入による農業分野の開発促進 1-2) 財政の健全化
	1994年	2) 農業に関する全ての貿易自由化	2-1) 民間部門の農業分野への参入促進 2-2) 流通経路の多様化
	1994年	3) 食糧倉庫の民間セクターへの貸出開始	3) 民間部門の農業分野への参入促進
(3) 農業生産物価格制度	1989年9月	1) 農産物価格の自由化と農業公社解散 (メイズの生産者価格の自由化は延期)	1) 競争原理導入による農業分野の開発促進
	1992年	2) ミリ・ミール補助金の撤廃	2) 財政の健全化
	1993年	3) 砂糖価格の統制撤廃	3) 競争原理導入による農業分野の開発促進
	1993年央	4) メイズの生産者価格の統制撤廃	4) 競争原理導入による農業分野の開発促進
(4) 民営化	1994-95年	1) 製粉産業の民営化	1) 市場経済化の促進
	1995年	2) 綿繰り機械工場の民営化	2) 同上
	1995-96年	3) 乳製品加工の民営化	3) 同上
	同上	4) 油料加工の民営化	4) 同上
	1996年	5) Zamseed(ザンビア種子公社)の民営化	5) 同上
	1996年	6) NCZ(化学肥料公社)の民営化	6) 同上
(5) 農業信用	1994年	1) 政府系農業金融機関の小農への融資撤退と民間セクターの参入	1) 農業金融市場の活性化
(6) 土地法	1994年	1) 法改正で土地の商業的価値承認	1) 土地所有や売買の一部自由化による効率的な土地利用の促進

出所：JICA内部資料

1-2-7 農業政策 / 行政

(1) 農業政策

ザンビアは1964年の独立以後、90%の銅を中心とした典型的なモノカルチャー経済であった。1970年代の石油ショックや国際銅市況の低迷等により国家経済は悪化し、国家経済の立て直しが求められていた。1980年代からは、銅に代わり農業に重点をおい

た政策(農村総合開発計画: IRDP)を推進した。しかし、ザンビア政府の不十分な運営能力、基礎インフラの不整備等が原因で農業分野の国家経済への貢献には至らなかった。

農業政策は、1990年からスタートした構造調整政策を背景にして、1991/92年の大旱魃によるメイズ不足と物価上昇等を経験し、農業政策変更計画を余儀なくされながらも、価格の自由化、補助金の撤廃、買

表4 - 18 ザンビア食糧農業水産省の予算 (単位：クワチャ)

部 局 名	1997年度歳出額 (実績)	1998年度歳出額 (計画)	前年比 (%)	1997年 (%)	1998年 (%)
本部	33,092,761,000	15,633,864,997	-52.8	31.1	21.1
土壌・作物研究	8,264,300,000	5,655,856,000	-31.6	7.8	7.6
農作物種子管理・承認	772,363,000	930,154,000	20.4	0.7	1.3
政策・計画	3,551,814,001	2,119,490,003	-40.3	3.3	2.9
畜産生産・衛生	13,989,524,000	4,694,200,000	-66.4	13.1	6.3
農業訓練	8,904,818,000	11,645,023,000	30.8	8.4	15.7
農業生産性向上・機械化	3,225,354,000	1,178,325,001	-63.5	3.0	1.6
灌漑農業	3,790,781,000	3,550,393,001	-6.3	3.6	4.8
市場・貿易	4,153,326,000	13,445,762,001	223.7	3.9	18.1
漁業(水産研究)	1,068,419,000	1,777,284,001	66.3	1.0	2.4
漁業(水産普及)	1,671,050,000	1,207,030,000	-27.8	1.6	1.6
国家農業情報サービス	4,932,929,000	2,987,831,001	-39.4	4.6	4.0
農業普及	19,019,136,000	9,262,931,002	-51.3	17.7	12.5
総 計 額	106,436,575,001	74,088,144,007	-30.4		

出所：JICA内部資料。

易の自由化、公営企業の民営化、土地に対する価値の承認等、様々な分野で政策が変更されてきた(表4 - 17)。その後、後述する農業セクター投資計画(ASIP)を実施するまでに至っている。

(2) 行政

農業行政は、農業食糧水産省(Ministry of Agriculture, Food and Fisheries: MAFF)が担当している。MAFFは、構造調整により組織改革を行い、1996年7月に新組織として活動を開始した(図4 - 5参照)。新組織の主な特徴は、次官ポストを2名から1名にしたこと、予算管理部局の財政管理部が次官の直轄化になったこと、部局の減少によるスリム化が実行されたこと、食糧安全保障に関する独立した食糧備蓄庁(Food Reserve Agency: FRA)がMAFF下に設置されたこと等が挙げられる。

各部局への予算配分を見ると(表4 - 18)、1998年の歳出計画では総額約741億クワチャの内、本部が21%が、次いで市場・貿易が18.1%、農業訓練が15.7%、農業普及が12.5%、土壌・作物研究が7.6%の順で配分されており、ASIPに基づく農業政策重点項目が反映されている⁴⁹。

(3) 農業セクター投資計画(ASIP)

1) ASIPの背景

ザンビアには農業分野の基本政策及び優先事業計画がないまま、各国援助機関が独自の戦略に基づき協力を行ってきたが、その協力の効果は上がっていなかった。また、ザンビア政府も意思や意向が各国援助機関に十分に伝わっていないという不満を持ち続けていた。これらの問題を解決するため、1991年から世銀がイニシアティブをとり、農業分野予算の効率性とプロジェクトの一貫性を持たせ、プログラム方式でサブ・セクターに投資する方法を採用したのが農業セクター投資計画(Agricultural Sector Investment Program: ASIP)である。

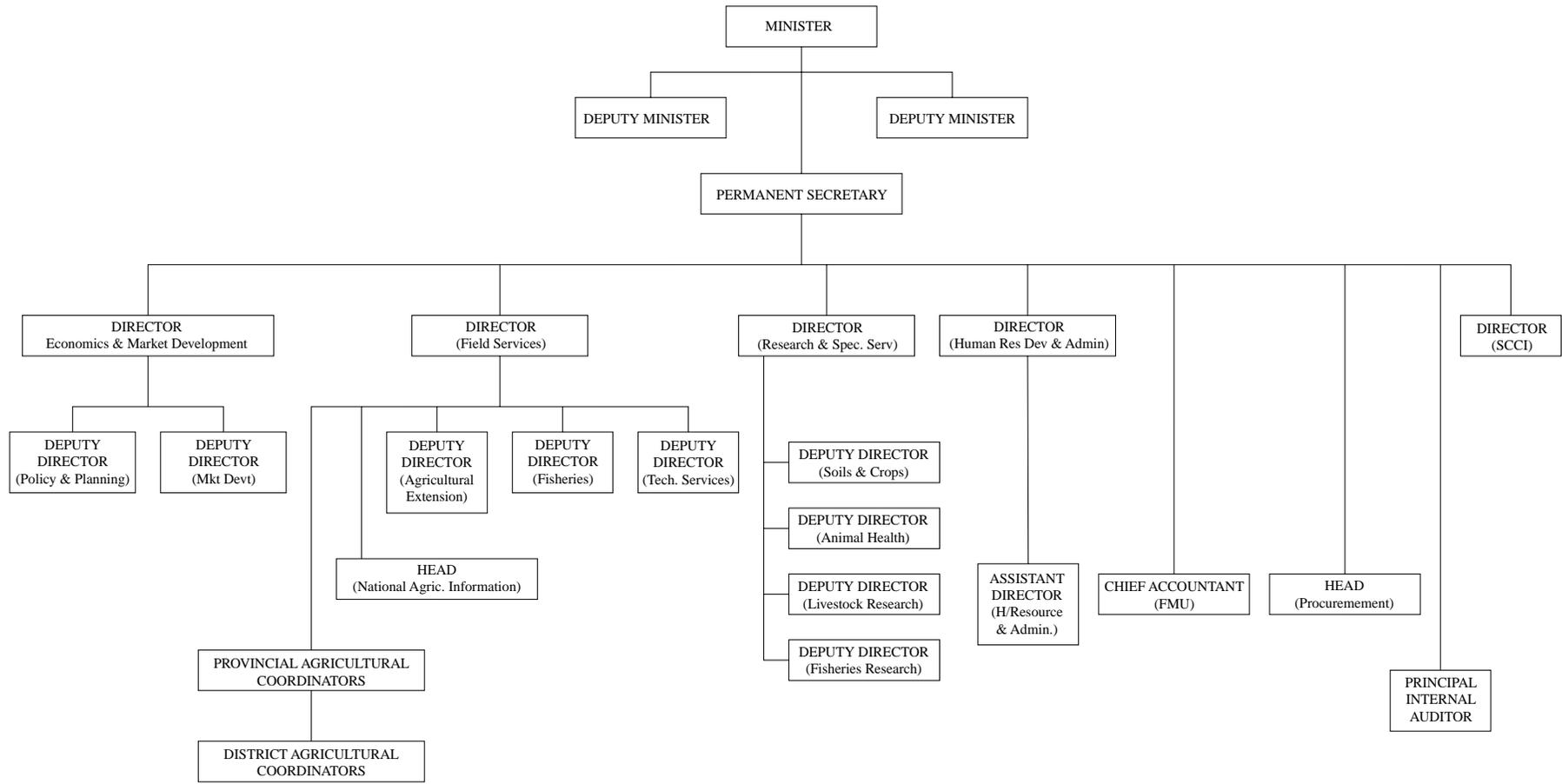
ASIPは、アフリカ諸国で最初に採用された農業セクター投資計画であり、1991年から準備を行い、1995年1月にはプレASIPとして位置付けられ、正式には、1996年1月に開始された。

2) ASIPの目的

農業分野における国際的な市場経済化や自由化のもとで、ザンビアの食糧確保、農業収入の向上、雇用の増加、持続的資源の活用、農産加工業

⁴⁹ JICA 内部資料。

図 4 - 5 食糧農業水産省組織図



出所：JICA内部資料.

表4 - 19 ASIP の 15 の事業概要

項目	事業概要
農業普及・情報伝達	農業開発・生産向上は、普及と情報によるという理解に立ち、普及の中にT&V(訓練訪問)活動を取り入れ、農家形態別による技術指導を行うこととしている。農業普及施設は効率化のため現行より減らし、運営をより効果的にすることを検討中。
農業新商品開発	伝統的農作物以外の新作物導入を通しての多角化や小規模農家への普及開発。
土地管理・利用	土地アクセス向上と土地有効利用を図るため、土地法の改正や土地管理能力の向上等を実施。
農村金融	小規模農家への農村金融やその他財政支援サービスの向上、持続的な金融システムを目指し、農村金融や情報提供を行う。
流通・販売	民間セクター主導による農業投入財と農作物市場の開発がねらいであり、同時にMAFFの農業流通に関するモニター能力を向上させることも目的とする。
灌漑農業	現在、灌漑農業を行っているのは、商業農家がほとんどであるが、小規模農家への小規模灌漑施設の奨励を1つの柱としている。そのため、地方局を充実させ、地域に根ざした灌漑システムの構築を図ったり、農村投資基金を活用して、灌漑施設の建設や技術指導を行う。
政策・計画	政策分析と提言を目標として、計画・モニタリング・評価能力を強化して、セクター別のパフォーマンス分析や民営化の調整を図る。現在は、政策改革、地方分権とリストラ、食糧備蓄公社の活性化が焦点になってきている。
農業教育・訓練	小規模農民のニーズに応じた農業訓練の強化を図ることを目的とし、農業技術指導のより一層の強化や、地元の環境に適した技術や資源の活用を図る。
農業試験研究	国家研究活動計画に組み込まれており、農業生産性向上、土壌改良、資源保全、畜産向上、農産物加工、営農向上が含まれている。
農業生産性向上・機械化	機械化を進めるのではなく、畜力利用、鋤などの農機具開発による小規模農民の農業生産性向上が目的。
畜産生産・衛生	疫病管理と畜産生産力向上。畜産の普及も元来、「1.農業普及・情報伝達」で取り扱うという意見もあったが、最終決定していない。
食糧保障・栄養	食糧の確保と国民の栄養改善を図る。
漁業	漁業 水産・養殖普及および研修を目的とする。また貧困層に対するタンパク源供給として漁業を位置付け、小規模漁業振興を図る。
農作物種子の増殖・配布	コミュニティ・ベースあるいは民間セクター主導によって、種子を増殖し、種子配布を拡大する。
農村投資基金(あるいは食糧備蓄や民営化が入っており流動的)	農村開発や地域振興のための投資計画を策定。農村金融事業に含める時もある。あるいは民営化をサブ・コンポーネントとする時もあり、民間セクターによる開発や効率化を目指すものである。

出所：JICA内部資料

の支援、外貨獲得への貢献等を目的とし、特に、農村部の貧困層をターゲットにしている。

3) ASIP の特徴

世銀によると以下の点を挙げている。
 農業部門全体をカバーしている。
 公共及び民間のザンビア人がメンバーとなり準備した。

MAFF 全体として実施する。

ドナー側の報告、会計、評価方式を可能な限り標準化する。

長期専門家を可能な限り少なくし、短期専門家を必要に応じて雇用する。

プログラムの見直しや調整を柔軟に行う。

地方分権化と受益者の参画を推進する。

4) ASIPのプログラム概要

次の4分野及び15サブ・プログラムよりなる。
(表4 - 19を参照。サブ・プログラムの番号は表4 - 19の番号に統一している)

・ 政策、組織改革

農業分野の自由化、民営化、セクター関連機関の能力強化のための組織の再編成等。

サブ・プログラム： 政策・計画

・ 公共投資

公共部門の強化と改善を目的。

サブ・プログラム： 農業普及・情報伝達、土地管理・利用、灌漑農業、農業教育・訓練、農業試験研究、農業生産性向上・機械化、畜産・衛生、食糧保障・栄養、漁業

・ 民間セクター投資開発

民間セクター参画のための環境整備とインセンティブの形成を目的。

サブ・プログラム： 農業新商品開発、流通・販売、農作物種子の増殖/配布、標準化

・ パイロット投資計画

自由化政策のため、農村投資資金(RIF)や遠隔地域経済開発計画(EEOA)等のプログラムを計画。

サブ・プログラム： 農村金融、農村投資資金

5) ASIP 関連機関及びプログラム

食糧備蓄庁(Food Reserve Agency: FRA)

食糧安全保障実施の機関としてMAFF下に独立して設立された。主に経済的に不利な地域から食糧を購入することを目的としている。

農村投資基金(Rural Investment Fund: RIF)

1996年4月に開始され、農業活動を支援するため、主にインフラ整備を目的としている。地域農業委員会(District Agriculture Committees: DAC)との協議で資金供与が決定される。

遠隔地域への経済拡大プログラム(Economic Expansion in Outlying Areas: EEOA)

収入向上を通じ農村生活向上を目指し、特に

貧困層をターゲットとしている。スウェーデンの協力で実施しており、農村経済関連施設や農村金融保障資金等を計画している。

6) ASIP の問題点

・ 組織改革の遅れ

当初の計画では、1997年4月までには組織改革を完了する予定であったが、完了したのは、1998年3月とのことである。そのため、プログラム実施にあたる予算編成が遅れ、ドナーから信頼感の低下を招いている。

・ 政策目標と実際との乖離

政策目標において貧困層をターゲットとしながらも、貧困層が多い小規模農家に対する配慮がなされていない(農村金融支援等)。

・ ザンビア政府とドナー間、そして組合間との不調和

大規模商業農家を中心となっているザンビア全国農民組合(Zambia National Farmer's Union: ZNFU)は、ザンビア政府に対し投資が行われていないと批判、これに対し、ザンビア政府は、その原因はドナーにあるとし、ドナーはMAFFの財務管理システムを信頼せず、直接援助をしていると回答した。

・ ASIP に対するドナー間の見解の相違

各ドナーにより戦略や、重点サブセクター、ターゲット、アプローチ等様々であり、ASIPに対する見解の相違が見られ、支援の方法もばらつきがある。多国間援助機関(FAO等)はASIPに沿った支援を実施しているが、北欧諸国を除くドナーは独自路線を取る傾向が強い。ただ、今後のザンビア政府側の対応(組織改革、具体的な実施等)によっては、ASIPへの協力を再考することについてはどのドナーも一致している。

表4 - 20 生産物に対する非伝統産業生産物輸出品の割合

(単位：百万ドル)

項目	1994	1995	1996	1997
農業生産物(b)	23.9	47.2	56.6	109.4
非伝統産業生産物輸出品(b)	138.9	202.5	240.8	328.5
(a)に対する(b)の割合：%	17.2	23.3	23.5	33.3

出所：JICA内部資料

(4) 農業セクター投資計画(フェーズII) (ASIP II)⁵⁰

1) 農業セクター投資計画(フェーズII)を実施する背景

ASIPの実施によるマイナス面は、通貨価値の下落、肥料補助削減、メイズ価格の地域格差撤廃等により農業資材が生産物価格に比べ高騰したこと、また、農業金融制度の崩壊によるメイズ栽培リスクの増加と収入の減少(特に遠隔地に居住する小規模農家)等が指摘されている。ただし、ASIPの効果が現れるには多くの時間を必要とし、改革の過程で失敗は避けられないという見方もある。

プラス面としては、ザンビアの小規模農家の3分の1に当たる20万家族は綿、タバコ、油糧作物、パブリカ等の栽培から現金収入を得ており、さらに、作物輸出も1994年から1997年にかけて4倍になっており(表4 - 20)、農業生産物多様化が進んでいることを示している。これらの動向は、耐旱魃及び病虫害性作物が普及し、営農体系の確立、市場リスクの減少及び栄養バランスの改善につながっていると考えられる。

さらに、農業省の職員の質、志気もまだ低く、効率的とは言えない状況であるが、確かに公共部門支出減少の目標達成、国営企業の民間への払い下げや農業省自体の経費・職員削減の実施等も実現してきている。

2) ASIPを継続しなければならない理由

国家開発の中での農業分野の開発は長期を要するため、政策実施や資源の配置にまだ継続的な枠組みを与える必要がある。

第Iフェーズにおいては、アクセスに恵まれた地域の農家は政府への依存から徐々に脱し、民間部門の役割が増加してきた。従って、第IIフェーズにおいてはそれらの民間部門がサービスできない地域に重点を移していく必要がある。

政府、民間及びドナーの三者間による農村部活動に調和がとれてきたが、更に地方の声を優先的に取り入れていく必要がある。

投資を誘致するのに必須である農業部門のビジョンの存在は確信を強めたが、一方、ニーズの変化に素早く対応する柔軟性がASIP管理体制に必要である。

3) ASIP第IIフェーズの課題：地域間格差是正

地域間格差は、貧困農家と富裕な農家間の格差を更に広げ、ASIP第IIフェーズにおいても最大の課題である。それはザンビア農業の国際市場における脆弱さの原因となり、また、貧困農家の生活向上は国家の貧困軽減の方針にも合致するものである。貧困軽減は人道的な動機に加え、貧困層の栄養改善が経済活性化に及ぼす影響が大きいからである。政府は現在70%を占める貧困層を2004年までに50%に下げる目標を掲げている。そのために農村部の貧困軽減は最優先に取り組まなければならない。

4) ASIP IIの目標

国家の食糧安全保障への貢献を最大化し、各家族の食糧の慢性的、季節的な変動を縮小させる。

市場に出回る生産物を早急に増加させることにより、生産、流通と加工業における雇用機会と

⁵⁰ ザンビア農業食糧水産省(MAFF)に派遣された二木専門家の報告(1999年)に基づいている。

収入を増加し、輸出により国家利益を増大させる。

農地の生産性を維持・改善し、自然資源を保護する。

5) ASIP II の政策

概ね第Iフェーズと同様である。

自由化の進展をもって、農家に対する民間部門サービスの拡大を計る。

公共部門の農業サービスの実効性を上げ、国家と家庭における食糧安全保障を計り、農地の持続的使用を向上させる。特に食糧に乏しい農家や農村女性に焦点を当てる。

6) 方針

民間部門サービスの増大と小規模農家の商業化への取り組み

資源に恵まれない貧困弱小農家の食糧生産と生活の向上

農業省は小規模農家の多い地域に対して普及員の配置を強化し、適正技術の移転を計り、参加型アプローチにより自助努力の向上と、村落共同体組織の強化を目指している。さらに地方における企画能力の向上、分権化、特にDACの能力の向上により、農民グループのニーズの優先度を把握し、資源配分の適正化を計ることを意図している。農村金融制度の改善、農民グループ及び農業協同組合の能力の向上、農村インフラ基金(RIF)の普及(特に遠隔地)を目指している。

農業省機能と焦点をより強化する

農村部投資と金融の増進

7) 予算確保

大部分は農業省の通常予算で実施するが、計画に要する予算の一部は二国間及び多国間のドナーにも要請する、としている。既に、イヤーマークされた資金もある。準備期間中にASIP第Iフェーズには存在しなかった資金源が確保された。それらの中には、TICAD-IIも含まれる。

1-3 畜産業⁵¹

1-3-1 概況

畜産業は、家畜、家畜衛生、市場より構成される。家畜は、牛(肉牛、乳牛)、鶏、豚が主流であるが、山羊は主に南部州の小規模生産者により、そして羊はごく少数の商業農家で生産されているだけであり、いずれもほとんど経済には影響を及ぼしていない。

生産量が最も多いのが牛肉であり、次いで鶏、酪農が続く。牛肉はメイズ収穫後の茎を飼料とした後に生産量が伸び、酪農は労働集約的であり、鶏は消費者ニーズが低い等の特徴がある。

これら牛(肉牛、乳牛)、鶏、豚の主要家畜は、小規模農家、新興農家、商業生産者により生産されている。一般的には、小規模農家や新興農家ではダニ、口蹄疫等の病気予防が標準化されていないため、一般市場では、小規模農家や新興農家の畜産物は流通していないが、多くの村に存在する市場では相当流通している。一方、商業的な畜産物生産者は、病気予防の必要な基準を達成するよう努力している。

1-3-2 肉牛生産

肉牛生産農家は3種類に分けられる。まず、良質の牛肉を提供する大規模畜産農家、次に質は悪いが国内市場で実質的な役割を果たしている小規模畜産農家、3番目に、富の象徴として牛を飼育する伝統的な農家である。

肉牛生産は、労働集約的でもなく大規模農家の最低賃金による価格変動もなく、加えて他の農業分野よりも安い投資で経営が可能であるため、魅力ある畜産業の一つである。

1-3-3 酪農

ザンビアの酪農は、50軒以下の商業的農家により独占されており、平均すると1日約6万ℓのミルクが公的に市場に流通している。また、5頭以下の牛を飼育する小規模ミルク生産者はかなり存在し、殺菌されないミルクが自給又は不法に販売されている。

酪農は衛生基準の維持のために研修と規則の準拠が必要であるが、ザンビアでは国レベルの実施が図

⁵¹ この章はほとんど Sassa, O.S.(1998) によっている。

られてこなかった。酪農分野においては、小規模及び新興酪農家に対する、研修と普及が望まれる。

1-3-4 養鶏

ザンビアの養鶏では、飼料が高価な上、質の悪いヒナを生産してきた。病気としては、ザンビア全体でニューキャッスル病が認められており、地域によっては、鶏ペストやサルモネラ病などがある。ザンビアの養鶏業は、法的な規制はほとんどないため、孵化場は衛生状況が悪く、ヒナも産卵可能直前の老齢ヒナを出荷している例もある。養鶏業の発展にはまず、適正な衛生管理規制の導入が必要である。

1-3-5 畜産業の問題

遠隔地域においては、情報が不足しているため、普及員は数週間かけて病害コントロールキャンペーンに参加している状況である。ラジオなどの情報入手手段が望まれる。

効果的な家畜衛生予防を行う研究施設や基礎機材等が不足している。農薬、抗生物質、薬浴(dipping)等による残留農薬検査は困難である。恒温器がないため、精子や動物のサンプル貯蔵ができず、診断が実施できない。

ASIPでも言及されているが、法的な根拠が脆弱であり、たとえば、結核、ブルセラ病、睾丸炎(orchitis)等に対する定期診断の法的必要性は畜産関係者でさえも知らない。畜産農家の大小に限らず、家畜の定期検査の導入が必要であるが、診断を行う普及員は十分な研修を受けていない。また、食肉の検査も曖昧であり、屠殺場も承認を受けた施設ではない。

輸送に関しても衛生上の問題があり、食肉や畜産物をオープンバンの荷台に乗せて輸送している。また、屠殺を目的にした生きた家畜の輸送も衛生上問題点がある。

広大な土地が存在するにもかかわらず、家畜飼育に便利な土地が政府の形式主義により不足しており、道路の改善が望まれている。

1-3-6 政策

(1) ASIP

ASIPで言及されている政策は以下のとおりである。

1) 高位の政策

徐々に自由化と民営化を推進しながら、官民両セクターが適正かつ補足的な役割を確立する。

徐々に自由化と民間部門の再構築を図りながら、現在の法律、規程の枠組みを再検討し、最新化する。

収益が上がるようなシステムを導入する。

家畜生産管理と販売体制を再構築する。

畜産分野の研修プログラムを提供する。

2) 中位の政策

市場設備と市場知識の改善

貸し付け制度の見直し

普及、情報システムの再評価

3) 低位の政策

農場経営開発を推進するため、土地省とともに土地保有制度を見直す。

家畜保険(livestock security)を農民に普及する。

病害等を予防するため、適正な規制や事務手続きを開発する。

(2) 政策上の問題点

政府は民間セクター推進のために上記の政策を徐々に進めているが、家畜衛生や生産サービスについては、まだ不十分であり、畜産分野発展の足枷となっている。ザンビア政府は、もともと畜産分野は民間セクターの領域であるとし、家畜衛生(病害虫予防等)やサーベイランスは実施してこなかった。この結果、ザンビア政府は、公共機関としての機能を損なわず、政府の予算にも依存しない持続的な制度を構築することが重要であると認識し、ASIPの実施に至った。概要は以下の通りである。

- 1) 公共部門は民間部門の機能や義務に責任と権限を持つ。予防的な家畜衛生分野(家畜衛生、食品検査と承認、診断と予防接種等)は可能な限り民営化していく。
- 2) 民間部門と公共部門との相互関係を構築していく。
公共獣医サービスは、主要疾病及び人畜共通伝染病等の監督とモニタリング機能を持つ。公衆衛生の責任機関として、政府は、民間獣医師に対し公的に登録し、免許を与えることが必要である。
民間獣医師は治療やワクチン接種記録を提出することが義務づけられる。
- 3) ザンビア政府は現在推進している民営化とインセンティブの提供(特に個人獣医師と獣医技師)を維持していく。
- 4) 民営化のアプローチとして、家畜用薬品販売ネットワークの構築、民営家畜診療所の設立等の推進が挙げられる。
民営化推進のプログラムは以下の通りである。
家畜診療サービスや家畜用薬品の流通等政府機関との競合を避ける。
民間部門への委任政策を明確にする。
獣医協会(Veterinary Association)や農民組合(Farmers Unions)等の独立した民間機関に積極的に参加する。
病気予防、治療、薬品供給等の最新の立法措置を見直す。
- 5) ザンビア政府の役割としては、すべての畜産関係機関/関係者と必要な連携を図ることである。特に、小規模農民に対しては有効であり、結果としてザンビアの畜産部門発展に寄与するものである。
- 6) ザンビア政府は生態系に応じた適正な畜産研究(家畜飼養、育種、経営、家畜衛生等)を実施する。

7) ザンビア政府は重要な病気(アフリカ眠り病、Class 1分類:炭疽病、口蹄疫、牛の伝染性肺炎、牛疫等)の予防政策を実施する。

8) 畜産食品に由来する食肉検査、衛生、品質管理や家畜薬品等家畜衛生に関する分野は政府の責任で行う。

1-3-7 畜産業分野の支援体制

(1) 関連機関

研究/特別支援局家畜生産衛生課は家畜生産、衛生、ツェツェバエ・コントロール、家畜研究、動物治療を担当している。ザンビア大学農学部と獣医学部はdegreeレベルの人材育成を、天然資源開発大学はdiplomaレベルの人材を育成している。家畜衛生研究所及びザンビア農業大学はcadresレベルの資格を与えている。Palabana酪農研修所は、畜産分野の技能を持つ人材を育成している。畜産生産協会、畜産サービス協力協会、ザンビア農民組合、アフリカ保健サービス等は畜産分野を支援する組織である。

政府は豚舎や牧場、薬浴タンクや檻等を小規模農家のためにいくつかの州で設置している。また、人畜共通伝染病等の予防に防疫所や診断所を設けている。

政府は、畜産分野の自由化と民営化の促進という環境変化に伴い、獣医ツェツェ・コントロール局の役割を見直す上、研究及び特別サービス局に畜産分野支援サービスの役割を持たせることにしている。更に、獣医ツェツェ・コントロール局と農業局畜産課を統合し新たな局にし、そこに4課(家畜生産、家畜衛生、ツェツェ/トリパノゾーマ・コントロール、病気診断)を設置する予定である。同局は、モニタリング・評価、データ収集分析、疫学サーベイランス活動等を行う経済/疫学部門から支援を受ける。

(2) 家畜衛生サービス/病害予防プログラム

同プログラムは、以下の主な計画がある。

- 1) 国家的な重要な病気の予防。
- 2) 病気発生直後の「火けし隊」の整備。
- 3) 住民や民間部門を巻き込んだツェツェ/トリパノゾーマ・コントロールの推進。

- 4) 民間部門への委託等によるワクチン接種プログラムの改善。
- 5) 国家による通常の獣医サービスの民間部門への委譲。
- 6) 遠隔地等で活動している獣医への薬品供給の民営化。

1-3-8 加工、市場、流通

ザンビア畜産分野において、末端の加工施設の拡充は重要な問題である。収益は、加工、流通によるところが大きく、加工は十分な管理化においてコントロールされてこなかった。民営化の推進に伴い、徐々に変化の兆しが現われているものの、管理不十分で畜産分野の発展を妨げている。

(1) 牛肉

牛肉の市場流通は病気(北部の牛疫、西部の炭そ病及び伝染性牛肺炎、東部のアフリカ眠り病、アフリカ豚熱、南部の口蹄疫等)によりかなり制限されている。ザンビアの牛の特徴としては、遺伝的に病気に強く、痩せ地のわずかな草により比較的飼育が可能であるが、病気予防のため獣医による予防接種等のコストが高くなり、結果として国内が市場となっている。国内では消費購買力に限界があり、ヨーロッパからの安い牛肉により打撃を受けた。

ボツワナが基準を満たし、EUへの牛肉輸出を実施しているように、ザンビアも価格や衛生基準を満たせば、EUや中東等に輸出できるポテンシャルがある。特に、南アフリカはオーストラリアから牛肉を輸入しており、南アフリカはザンビアと牛肉輸入制限撤廃(衛生基準の確保等の条件あり)にかかる交渉を続けており、交渉次第により牛肉輸出の可能性が高い。

(2) 酪農品

同分野は酪農生産局(DPB、準国営機関)が担当している。酪農品はいくつかの商業代理店により小売店舗や直接販売により流通している。低温殺菌による牛乳の流通は少なく、ほとんどの消費者は不法な低価格の未低温殺菌の牛乳を購入している。DPBの

活動や市場政策が弱いことから、全牛乳市場の約60%の流通状況しか把握していない。DPEの民営化によって不法で低価格の牛乳の流通が改善され、正規に流通される牛乳の価格の維持と生産の増大が期待される。

周辺国(ザイール、マラウイ、ジンバブエ等)の牛乳潜在需要は高いが、牛乳の輸送手段の不足や各国の保護政策(ジンバブエ等)により現状では輸出は困難である。ジンバブエからは逆に長期間保存可能牛乳が輸入されている。

(3) 鶏肉

鶏肉の市場はほとんどが国内である。国内市場は、ニューカッスル病等からの防疫のため、国際市場から保護されている。ザンビアの鶏肉産業を国際競争に晒すかどうかは、低価格で良質、かつ安全に生産されているジンバブエや南アフリカの鶏肉生産状況から判断すると、慎重に考える必要がある。しかし、コッパーベルトのプロイラー生産業者の例があるように、ジンバブエや南アフリカからの輸送コストが高い場合、鶏肉生産が有利な場合もある。

1-4 水産業⁵²

1-4-1 水産業の特徴

(1) 水産業の雇用状況

ザンビア政府のASIP資料(1994)によると、水産業分野では30,000人以上が雇用されている。商業を目的とした漁民及び養魚場経営者はそれぞれ70件、20件である。総計にすると、水産業分野では約40,000人が従事していることになるが、ザンビア政府発表(1997)の雇用者数496,000の約8%にすぎない。しかし、この他、魚網生産、水産物流通、漁船生産や技術分野等に間接的に関与している。

(2) 栄養状況の改善への貢献

ザンビアの水産業は栄養条件改善のためのポテンシャルはあるが、水産物が必要総蛋白質の約55%を満たしているだけである。しかし、蛋白質欠乏が指

⁵² この章はほとんど Sassa, O.S.(1998)による。

摘されているザンビアにおいては、水産業は栄養改善に多いに役立つ分野と言える。

(3) 開発不十分な水産業分野

1985-1994年の10年間の平均では、農林水産業の作物生産、畜産業、林業、水産業、野生生物の5分野の中で、水産業は4番目に位置し、農林水産業分野のGDPのわずか5.7%を示しているだけにすぎない。

(4) 国民の水産物消費量の低下

年間の一人当たりの水産物消費量は、1971年の12kgから1992年8kgへと減少してきている。これは、漁獲量の伸び率より人口増加率の方が高いことが原因と考えられる。

1-4-2 政策

(1) 概要

水産業分野の法規制の基礎として1974年に「漁業法」が制定された。その後、度々改訂をくり返し、結局、基の規制に戻るなど変更(例：禁漁期間が3ヵ月になったり、2ヵ月になったりした)が生じてきたが、現在では次のような規制内容である。

- 漁法の規制(破壊的な漁業の禁止等)
- 網目の大きさの規制
- 漁業者の制限(免許等)
- 禁漁期間(12月から翌年の2月までの3ヵ月間)の監視
- 外来種の導入による固有種の保護

(2) 政策目標

- 水産生産物が増加すること
- 漁法の工夫等による漁業資源保護理解を推進すること
- 小規模農民、養魚場経営者、漁船製造者、水産物流通者間の経済的状態が改善されること
- 応用的研究や情報収集のプログラムが実施されること
- 経済的な経営が可能な水産養殖業を開発すること

(3) 戦略

上記の目標を達成するため、ザンビア政府はそれを明文化している。その概略は以下のとおりである。

- 小規模資機材の支援等生産物の取り扱いが容易になるよう生産者、加工業者、流通業者等へのインセンティブを提供する。
- 水産局の効率的、技術的能力の改善
- 水産養殖生産の推進

(4) 行政機構

水産業分野の行政は、農業食糧漁業省(MAFF)の水産局が管轄しており、局長の次席の副局長2名がそれぞれ養殖業、漁業を担当している。次に5課があり、それぞれの役割は以下のとおりである。これらの組織は、全国のcampに配属されている264名の漁業補佐官も含んでおり、彼等は行政と漁民、養殖業者との連携を図っている。

1) 漁業研究課

陸水学、漁業資源評価及び魚類生物学を担当している。課長、研究主幹(2人)、主任漁業研究員(5人)、漁業研究官(15人)、漁業技師(8人)より構成されており、7ヵ所(Tanganyika, Mweru-Wantipa, Mweru-Luapula, Bangweulu, Kafue Flood Plains, Itezhi-tezhi, Kariba)に研究所を持っている。

2) 養殖研究課

一般の養殖研究の他に、品種改良も行っている。課長、研究主幹(1人)、主任養殖研究官(2人)、養殖研究官(6人)より構成され、5ヵ所(Misamfu, Mwekera, Chilanga, Mwinilunga, Chipata)に研究施設がある。

3) 漁業課

漁業統計及び組合を担当。課長、漁業開発主幹(6人)があり、Northern、Luapula、Central、Southern、Westernの各州に基地を持って、各県の漁業開発官と漁業養殖業者から支援を得ている。

表4 - 21 捕獲漁業と生産量(1996年)

漁業資源生産地域	生産量(m ³)	全体に対する割合(%)
Bangweulu	15,419	26.2
Mweru-Luapula	8,919	15.2
Mweru-Wantipa	2,950	5.0
Tanganyika	11,731	20.0
Kafue	6,315	10.7
Kariba	1,748	3.0
Lukanga	-	-
Upper Zambezi	6,785	11.5
Lusiwasi	2,172	3.7
Lower Zambezi	543	0.9
Itezhi-Tezhi	2,196	3.7
合 計	58,782	100.0

出所：Dep. of Fisheries Records(Sassa, O.S(1998)より再引用)

4) 養殖課

課長、主任養殖官(3人)、水産養殖官(9人)より構成され、Copperbelt、Eastern、North-Westernの各州に施設を持つ。しかし、養殖分野では養殖官が不足している。

5) 漁業研修室

主幹漁業研修官、漁業研修官(2人)、漁業研修教官主幹(1人)、漁業研修教官主任(4人)、漁業研修教官(5人)よりなり、Kafue(Kasama)、Sinazongwe、Nchelenge、Kitwe(Mwekera)、Mpulunguに漁業研修センターを持っている。

6) 機能上の問題点

ASIPの水産業界の報告書(1995)によると、次の機能を果たす部署がないことを指摘している。

- 法律規制強化機関
- 漁業用具部門
- 漁業関係者への啓蒙等情報を普及する部門
- 漁業開発を諮問する機関

1 - 4 - 3 水産業界の実態

(1) 概要

ザンビアの水産業界は内陸漁業であり、大きく捕獲漁業と水産養殖業に分けられる。

1) 捕獲漁業(表4 - 21)

これは、河、湖、沼等の自然資源から漁業資源を捕獲することであり、Kariba湖やTanganyika湖などで岸から離れて行う漁業とKafue、Lower-Zambezi等沿岸で行う漁業に分けられる。

表4 - 21によると、Bangweulu、Tanganyika、Mweru-Luapula、Upper Zambezi、Kafue 漁場の5カ所が全漁業生産量の84%を占めている。

2) 水産養殖業

水産養殖は南部州を除いて他のすべての州に普及しており、降水量の多い北部州が最も多い。しかしながら、水産養殖の普及において、次の3点の問題点が指摘されている。

水産養殖業者が満足するほどの稚魚が生産されていない。水産局の報告(1994)では、需要の10%に満たない状況である。

ほとんどの小規模養殖業者は、適正な飼料供給ができないため発育不全の成魚を出荷せざるを得ない。

養殖業者に対し、適正なアドバイスをできる人材が水産局に不足している。

3) 水産業者の特徴

捕獲漁業では、企業化されている場合と、熟練された漁民(小規模漁民)による場合に分けられる。企業化されている例では、Kariba湖やTanganyika湖における深水域でのカベンタ魚がある。これは、1996年の統計では、61も

表4 - 22 養殖漁業の生産状況(1999年)

州	養殖漁業者数	養殖池数	養殖池平均面積	平均生産量
中央州	448	538	App.200m ²	20kg/100m ²
西部州	28	87	100m ²	5-10kg/100m ²
南部州	-	-	-	-
ルアブラ州	744	1704	200m ²	30kg/100m ²
ルサカ州	200	400	500m ²	3tons/ha
コッパーベルト州	213	635	500m ²	3tons/ha
東部州	770	1234	200m ²	30kg/100m ²
北部州	527	1415	200m ²	20kg/100m ²
北西部州	1790	3086	200m ²	30kg/100m ²
計	4720	9099	2100m ²	-

出所：Dep. of Fisheries Records(Sassa, O.S(1998)より再引用)

の水産業者がこの方法を導入しており、Kariba湖で50業者の230隻が、Tanganyika湖では、11業者27隻がある。1996年の統計では、水産業者は7,550トン、小規模漁民は58,782トン生産しており、小規模漁民が漁業生産量の88.6%を占めている。

水産養殖業者では、1996年においては4,720業者、9,099個の養殖池があるが、そのほとんどが小規模養殖業者である。(表4 - 22)

統計に現れる水産業者は免許をもっている業者である。小規模河川では監視されないため、統計に反映されない。ある漁民などは禁漁期間でも小規模河川で捕獲漁業を行っている。この背景には、免許取得に6ヵ月以上もかかるなどが考えられ、規制の改善等が望まれている。

(2) 漁獲の方法

1) 漁種

小規模漁民のほとんどがブリーム(bream , コイ科の淡水魚)を水揚げしており、1996年の水産局の統計によると、全漁獲量の84%を占めている。次いでbottle fishが8.2%、ナマズが3.2%が続いている。

企業化された水産業では、Kariba湖での水揚げの98%をカペンタ(kapenta)が、Tanganyika湖では96%をブカブカ(buka-buka)が各々占めている。

2) 漁獲法

魚の捕獲法は、漁網、漁具、船のタイプにより異なる。小規模漁民の場合、籠、水面打ち、釣針や網等様々な方法があるが、その方法は非常識な場合が多い。例えば、刺し網の網目を小さくして、稚魚さえも捕獲してしまう。また、時には化学物質による毒の使用による漁をする場合がある。

企業化された水産業では、近代的な装置を備え、一般的に承認可能な漁法を用いている。

(3) 加工

1) 貯蔵

質を維持する加工には、貯蔵がある。魚は腐りやすいため、新鮮さを保持する冷蔵処理が必要であるが、Mweru-Luapuraを除いてほとんどの漁業地域では貯蔵施設がない。流通業者が氷を漁業地域まで運び、魚を購入するが、販売までには氷が溶けてしまう。そのため、急いで販売しなければならず、時には販売を諦める場合がある。このことは、結果として小規模漁民の売値に反映され安値になってしまう。

2) 乾燥

貯蔵に問題があるため、多くの漁民は、魚を薫製や乾燥(砂、岩、板の上を使う)にして販売している。Tanganyika湖の水産業者の中には、カペンタの乾燥を砂の上で行い、砂が混ざることもしばしばある。ブリームの場合は、薫製がほとんどである。GTZは薫製に使う木材の種類に

表4 - 23 鮮魚における流通業者数、流通量及び漁業地域における平均価格

漁業地域	漁獲量 (kg)	価格 (クワチャ)	1kg当たりの価格	TRADER DAYS
Bangweulu	53,421	72,469,250	1,827	10,866
Mweru-Luapula	211,950	155,443,636	733	10,809
Mweru-Wantipa	n.a	n.a	n.a	-
Lake Tanganyika	n.a	n.a	n.a	-
Kafue	40,089	8,953,110	223	2,515
Lake Kariba	16,140	11,295,000	700	670
Lukanga	Drought in area	n.a	n.a	n.a
Upper Zambezi	100,639	92,866,613	923	9,612
Lake Lusiwasi	n.a	-	n.a	-
Lower Zambezi	n.a	n.a	n.a	n.a
Itezh-tezhi	101,127	10,136,700	100	2,460
計	523,366	351,164,309	671	36,932

注：1) ヤペンタは含まれていない。

2) ルカンガにおける旱魃のため、漁獲量も激減した。

3) n.aはデータなし。

出所：Dep. of Fisheries Records(Sassa, O.S(1998)より再引用)

表4 - 24 乾燥魚における流通業者、流通量及び平均価格(漁業地域)

漁業地域	漁獲量 (kg)	価格 (クワチャ)	1kg当たりの価格	TRADER DAYS
Bangweulu	498,923	1,165,381,000	2,336	3,406
Mweru-Luapula	189,369	419,144,860	2,213	2,444
Mweru-Wantipa	66,586	59,832,027	899	688
Lake Tanganyika	207,758	353,985,193	1,704	1,351
Kafue	11,246	9,173,400	816	1,089
Lake Kariba	35,172	57,382,900	1,631	999
Lukanga	Drought in area	n.a	n.a	n.a
Upper Zambezi	122,149	213,532,021	1,748	15,839
Lake Lusiwasi	n.a	-	-	-
Lower Zambezi	9,592	17,266,000	1,800	348
Itezh-tezhi	130,977	129,908,700	992	3,828
計	1,271,772	2,425,606,101	1,907	29,992

出所：Chitembure(1997) Sassa, O.S(1998)より再引用)

応じて日持ちや味等の質を改善するプロジェクトを行った。

3) 加工にかかる問題点

主な問題点は、加工に携わる訓練された職員がほとんどいないことである。1997年9月現在、Chilangaの漁業研究センターの加工部門には一人も職員がいない。また、次の加工段階として水産物の付加価値を高める缶詰工業が期待されるが、ほとんど着手されていない。

(4) 流通

市場での水産物は、表4 - 23、4 - 24の取扱量を見ると、鮮魚が約523トン、乾燥魚が1,272トンであり、鮮魚より乾燥魚の方が約2.4倍も多く流通している。この原因は、流通過程における貯蔵施設が不足しているためである。

また、表4 - 23、4 - 24の価格を比較して見ると、地域差は認められるものの、どの地域も乾燥魚の方が鮮魚よりも上回っており、1kgあたりの価格の全平均をみると、約2.8倍も高い。これは、乾燥という加工段階の付加価値が反映されている。

Kafue Swanp、Itezhi-tezhi、Mweru-wanpipa等は道路が悪く、市場から遠い地域においては、流通業者が訪れない地域もある。一般的に道路事情が悪い地域の取り引き価格は道路事情が良い地域よりも安くなりやすい。道路事情の悪さが市場原理を歪めてしまうため、道路等のインフラ整備が極めて重要である。

市場における他の問題は、販売時の重量やパッキングの標準化がされていないため、漁民、流通業者、消費者の間で問題が生じており、統計上の正式なデータも入手できないことである。

1-5 林業

1-5-1 概況

森林局の資料によると⁵³、ザンビアの森林面積 (Forest and Woodland)は322,760km²であり、国土 (752,614km²)の42.9%にあたる。FAOの資料によると、Forest(閉鎖林)面積は国土の39%、Woodland(疎林)の面積は14%であり、森林合計面積は国土の53%となる⁵⁴。蓄積量は、ha当たり73.35m³(未開発森林100-150m³/ha、村落周辺森林40-100m³/ha、都市周辺森林30-80m³/ha)とされ、全体では、33.29億m³と推定されている。土地利用概況は表4-25のとおりである⁵⁵。

1-5-2 木材生産

木材生産を主とする林業生産額は1990年度でGDPの0.7%程度であり、農林水産業全体から見ても4%程度であるが、近年では大量の木材を輸入している。

ザンビアの林業は、銅鉱山での坑木に利用されたことが起源であることから、銅鉱山周辺のコッパーベルト州の天然林がまず伐採された。そのため、人工林もコッパーベルト州に偏在している。

人工林面積は、54,900haであり、このうち森林局は5,500ha、半官半民のザンビア林業会社(ZAFFIKO)は49,400ha造林しており、樹種は、マツ(伐期25年)、ユーカリ(伐期12年)が主である。両材とも建築材であるが、マツはパルプ用にも使用される⁵⁶。

1-5-3 森林減少の原因

1975年から1990年までの平均を見ると、毎年1,390km²が消失しており、その主な原因は、乾燥期の森林火災、放牧と移動農業の拡大、薪炭材と建築材の需要増大等があげられる⁵⁷。また、森林局1996年の資料によると、不法入植や不法炭生産、不法耕作や過剰栽培等が現状として報告されている。(表4-26)

また、森林火災も多く報告されているが、主な原因は乾燥期のたばこの投げ捨て⁵⁸、火入れ(牧草の芽吹を良くする)等により森林に延焼することが多い。

表4-25 土地利用状況

利用区分	面積(万ha)	利用率
総面積	7,525	-
森林面積	4,639	(61.6%)
天然林	739	-
人口林	5	-
国立公園	635	-
他のウッドランド	3,260	-
沼地と草原	740	(9.9%)
川、湖、ダム等	98	(1.3%)
農耕地	2048	(27.2%)

出所：国際協力事業団(1996)

⁵³ Ministry of Environment and Natural Resources(1996)

⁵⁴ ここでは、FAOの数値である53%を用いることにする。

⁵⁵ ここでは、ザンビア南西地域チーク林資源調査ファイナルレポートを参考としたが、概況で扱った他のデータとは、必ずしも一致したデータではない。

⁵⁶ 国際協力事業団(1996)

⁵⁷ 国際協力事業団(1995)

⁵⁸ チーク林資源調査報告書によると、森林火災のほとんどの原因がたばこの投げ捨てであると記している。

表4 - 26 森林地域の減少状況

州	森林保護区	県	面積(ha)	現在の状況
中央州	P.213 Lukulaisho	Kabwe R	6,285	1985年以降不法入植
	P.214 Lunjofwa	Kabwe R	7,339	1985年以降不法入植
	P.315 Chipilepile	Kabwe R	9,877	不法入植、炭生産、造成
	F.423 Mulungushi West	Kabwe R	10,785	不法入植、耕作
	F.400Mwapula	Kabwe R	12,560	不法炭生産
	P.62 Muyama	Kabwe R	18,093	不法入植
	P.30 Mwomboshi	Kabwe U	4,087	不法入植、炭生産
	F.31 Kabwe	Kabwe U	10,010	不法耕作
	F.172 Kanona	Kabwe U	28,449	不法入植
	P.6 kalubwe	Kabwe U	9,245	不法放牧、炭生産
東部州	F.25 Minga	Petauke	6,653	適度な造成
	F.32 Minga	Petauke	80,937	適度な造成
ルサカ州	F.28 Lusaka North	Lusaka U	368	近隣住民によるプランテーション破壊
	F.69 Kafue	Kafue	1,967	不法入植
	P.320 Mpande hills	Lusaka U	61,290	不法炭生産
コッパーベルト州	F.38 Ndola	Ndola U	2,910	不法入植、不法炭生産、植林の破壊
	F.5 Misaka	Ndola U	28,400	不法入植と不法炭生産
	F.3 Masansa	Luanshya	3,577	不法入植と不法炭生産
	P.192 Ndola East	Ndola u	2,367	植林の破壊
	f.39 Chichele	Ndola U	2,560	不法炭生産
	F.53 Bwana Mkubwe	Ndola U	1,704	不法耕作と炭生産
	F.54 Ndola west	Ndola U	2,140	不法炭生産
	F.10 Chati	Kalulushi	40,165	炭生産
	F.2 Roan	Luanshya	3,853	proposed for degazettion
	F.4 Maposa	Luanshya	8,982	炭生産
	F.9 Chisanga	Kalulushi	4,706	炭生産
	F.11 Luswishi	Chingola	6,393	炭生産
	F.16 Njiri	Mufulira	6,698	炭生産
	F.14 Kasaria	Mufulira	6,273	炭生産
	F.12 Luano	Chingola/Kalul.	13,944	炭生産
	F.19 Kamenza	C/bombwe	7,010	炭生産
	F.84 Mwekera	Ndola U	2,072	炭生産
	F.71 Chisangwa	Kalulushi	9,793	炭生産
	F.68 Kansafwa	Ndola R	2,270	炭生産
	F.56 Border	C/bombwe	6,900	炭生産
	F412. Nkana North	Kalulushi	770	炭生産
	F.7 Chibuluma	Kalulushi	720	炭生産
	F.22 Chibuluma Ext.	Kalulushi	1,437	炭生産
	F21. Doma	C/bombwe	3,642	炭生産
	F.16 Kirila	C/bombwe	2,066	炭生産
	F.42 Mufulira	Mufulira	6,433	炭生産
	F.43 Chingola	Chingola	660	炭生産
	F.35 Songe we lala	Ndola R	5,698	炭生産
	P.17 Lamba H/waters	Chingola	154,500	炭生産
	P.18 Lamba	Ndola R	103,817	炭生産
北部州	全保護林地域は炭生産により影響を受けており、立ち退き提示は適切な地域で行っている。			
北西部州	Zambia-Zaire間の国境地域では栽培により森林が影響を受けている。			
西部州	P.325 Shii	Kalabo	1550	過剰栽培
	P.288 Yaanga	Kalabo	4,000	過剰栽培
	P.344 Likonge	Mongu	25,040	過剰栽培
	P.275 Soyaela	Mongu	532	過剰栽培

出所：Ministry of Environment and Natural Resources(1996)

一方、薪炭材と建築材は需要が増大しており、1987-1989年では、薪・木炭が、1,142.4万m³、産業用丸太が60.6万m³、加工材は7.6万m³であり、薪・木炭の割合が91%以上となっている⁵⁹。これは、国民生活において実質的に燃料として薪炭材に対してかなり依存していることを示しており、森林面積の急激な減少の一因にもなっている。また、丸太及び板材の需要を過去10年間で比較すると、丸太で約40%、板材で約2倍それぞれ増加している。

1-5-4 林業分野の人材育成

森林局にForestry Collegeがあり、Certificateを与える2年コースと、diplomaを与える3年コースがある。学士を育成する制度はないが、コッパーベルト大学に森林学部を設置する動きがある。

1-5-5 行政⁶⁰

林業分野は天然資源省、森林局が管轄しており、局長、次長(2人)以下の各課より構成されている。主な課の状況は以下の通りである。

- (1) 管理課(専門官2人、技官6人、普及員4人、事務官7人)
- (2) 森林研究課(専門官6人、技官15人、普及員19人、事務官7人、一般作業員等60人)
同課は適正樹種を選定するため、苗木の調査研究、移植法の普及等を実施しているが、予算不足のため、活動は不十分である。
- (3) 林産物研究課(専門官2人、技官12人、事務官6人、一般作業員等38人)
材木や林産物の検査、林産物の推進と加工過程の改善等を目的としているが、資金や人材が不足しており、十分な活動はできない。
- (4) 養蜂課(専門官3人、技官9人、普及員27人、事務官3人、一般作業員等67人)
養蜂にかかる保護、研究、普及等を実施する

同課は、予算がほとんどないまま活動は休止している状態である。各県における蜂蜜泥棒等のパトロール等は実施している。

1-5-6 政策⁶¹

森林局は、以下の16項目を目標としている。

各県の森林調査の実施及び森林資源の確定。これは、土地利用管理、森林資源の供給、植林事業等の政府が管理責任を負っているためである。森林の生態、保護、管理、天然林の保護等研究活動の実施。

天然林と人工林材の開発、材木の特性(乾燥、製材、質の保存等)の研究、さらに製材技術の開発等の実施。

植林に必要な苗木の供給。

国民の需要(住宅、農場、産業育成等)に応じた十分な森林面積を政府管理下に置く。

国民の需要に応じるよう植林可能な土地を政府の管理下に置く。

輸出や国営事業のニーズに応じるため、森林地域を政府が管理する。

国営事業のニーズに応じるため、植林用地を管理し、植林を実施する。

天然林及び人工林の伐採及び流通の調整。

産業及び地域のニーズに対する安価な天然林及び人工林材の供給。

森林地域を洪水、土壌流亡、乾燥等から守り、河川の流量を維持するため、森林地域を国家の管理下に置く。

森林地域と植林地帯を土地利用の観点から統合し、天然資源の開発と保護に関して他の機関と協力する。

養蜂技術の開発と研究により蜜やロウの生産等の普及活動を行う。

健全な森林管理のため地方自治体、関係機関、個人等にアドバイスを行う。

住民に森林管理を理解するよう啓蒙する。

林業関係者に対し技術研修の機会を与える。

⁵⁹ 国際協力事業団(1996b)

⁶⁰ Ministry of Environment and Natural Resources(1996)

⁶¹ *ibid.*

2. わが国の農林水産業分野開発協力の現状

ザンビアの農林水産業の現状は構造調整を背景とし、市場経済化による価格流通政策、民間部門活動の促進等ザンビア政府の政策的役割が大きくなってきている。ASIPはその状況を如実に物語っている。

2-1 農業分野

わが国の農業分野への協力は、1996年のASIP実施以前の協力、実施検討段階から実施中の現在に至るまでの3段階に分けられるが、ここでは、1996年のASIP実施以前の協力の視点を中心として課題別の事業に基づき概略を述べることにする。

(1) 都市部への食糧供給、輸送能力の向上

これらは、いずれも無償資金協力による穀物倉庫建築計画(1984, 1985, 1988年)及び農業輸送力増強計画(1981, 1982, 1985年)に代表され、食糧流通・食糧備蓄上重要な拠点に設置され、市場経済化、民間化等の経済環境の中で民間企業の積極的参加等穀物流通の分野で大きく貢献している。

特に、穀物倉庫においては、その運用面において、食糧備蓄庁(Food Reserve Agency: FRA)が設置され、FAOの技術協力のもと、FRAによる民間流通業者への倉庫賃貸制度が定着しつつある。

(2) 未利用地の有効利用

カナカンプ入植地開発は、ルサカ東方約42kmという都市近郊農業開発モデルケースとして期待されたものの、入植事業のコンセプト造り(デモンストレーション型モデルか普及型モデルか、または両者混合型モデルか)が計画段階から不十分であった上、実施機関側(副大統領府入植局)の財政能力、調整能力にも問題があった。また、農業投資財の価格流通制度の自由化、土地制度の変更による土地所有権の確立、旱魃の連続(1990年は最悪)や水利権の未確保による農地及び訓練圃場への不安定な水供給等の営農環境に多くの変化が生じた。

わが国は無償資金協力による圃場、簡易灌漑施設等の整備、営農や作物栽培、農業機械等の専門家や家畜飼育、村落開発等の青年海外協力隊員を派遣しており、専門家による事業コンセプトの再構築を視野に入れた活動や青年海外協力隊員による草の根無償の組み合わせを用いた生活改善活動等が実施されており、地道な活動を続けている。

(3) 農業生産の安定的拡大

1) カウンガ農村開発計画(無償資金協力、専門家派遣)、モング地域農村開発計画(実証調査、開発調査、無償資金協力、専門家派遣、青年海外協力隊員派遣)

これらのプロジェクトはいずれも農業省に派遣された農業開発指導専門家により案件が発掘され、わが国の複数の援助スキームの連携により実施された。これらは、灌漑農業の導入を核として農業生産を安定することを目的としたプロジェクトであるが、計画段階とその事業実施段階において事業プロセスを総括的に管理する組織が設けられていないため、自然災害等の不測の事態が生じた場合、その対応が困難になってくる。また、計画段階で予定されていた予算が実施段階において必ずしも投入されず、かつ計画段階から末端水利施設や圃場整備軽視も指摘されている。

さらに、両プロジェクト・サイト共に主要市場から遠隔地であるにもかかわらず、農産物流通や民営化の促進等の社会経済の環境が変化している中で、両プロジェクトにおける市場調査動向や社会経済調査等が不十分であった。

わが国の協力は援助スキームの連携により慎重に事業計画を策定してきたが、社会経済環境が大きく変動する中で、専門家や青年海外協力隊員が他のドナーとの連携を含め地道に活動している。

2) 食糧増産援助(無償資金協力)⁶²

1985年から1996年度まで過去14回(118.7億円)実施されてきており、メイズ等穀物の生産

⁶² JICA 内部資料。

に必要な肥料(主として尿素肥料)が援助されている。肥料の配布は1994年まで肥料及びメイズを流通するZCF(Zambia Cooperative Federation)、Lima Bank Ltd., CUSA(Credit Union Security Association)の銀行及び政府系組織が肥料等を購入し、農民に対してローンまたは現金で販売してきた。

1994年末以後、肥料価格の自由化によりザンビア政府は、Credit Managerという種子・肥料流通請負会社を2社(SGS Zambia Ltd.及びCavmont Merchant Bank Ltd.)を選定し、政府調達分の種子や肥料を地方のStockist(Dealer)と呼ばれる販売ディーラーを通して、農民に販売するという新たなシステムを導入した。

食糧増産援助は、新たなシステムが導入されるまで、不適当な調達時期や急激な市場流通による価格変動等が発生して流通関係者や農民に不信感があったが、今後は新システムの導入により農民への肥料配布の改善が期待される。しかしながら、ザンビア政府の食糧増産援助見返り基金の管理が不明瞭であるとして、日本政府は平成9年度(1997年度)から食糧増産援助を中断している。

この見返り基金の管理が明確化されれば、わが国農林水産業分野援助を実施する上で貴重な活動資金となり、援助の効率化が期待される。

3) 環境保全型農業

土壌保全型農業生産技術：専門家派遣1999年9月から2000年1月(派遣済)

ゴールデンバレー農業研究基金(ザンビア農業省とザンビア全国農業協同組合により1994年設立)では、小農を対象として「土壌保全型農業生産技術」の研究普及計画が開始されたばかりであり、同専門家は指導、助言を行う。

土壌研究：専門家派遣2000年2月1日から2年間(派遣済)

土壌分野はASIPにおける重要なサブセクターであり、土壌研究における中心的役割を担うマウントマクル中央研究所土壌調査部に

おいて、各地区毎の土壌分布図、適正作物図を更新し、土壌調査結果に基づき農民への栽培指導の助言を行う。

小規模灌漑：専門家派遣：2000年1月から3ヵ月予定(検討中)

ASIPにおける小規模農家の生産力拡大は重要であるが、大部分が伝統的な天水農業である。灌漑農業においては、南部州及び東部州において1950年代に農業用小規模ダムが1,000以上存在しているがほとんどが有効活用されていない。この小規模灌漑施設の現状を把握し、問題点を明らかにし、今後の協力の方向性を探る。

2-2 畜産分野

同分野への協力は、「ザンビア大学獣医学部技術協力計画」に代表される。1983年24億円、84年14.83億円の無償資金協力によりザンビア大学獣医学部が建設され、その後1985年から1997年までの約12年間にわたるプロジェクト方式技術協力(1985.1-1992.7フェーズI, 1992.7-1997.7フェーズII)が実施された。この間、フェーズIIにおいては、46名の専門家(長期：16名、短期：30名)が派遣され、26名の研修員を受け入れた。本プロジェクトの目標は、ザンビア大学獣医学部においてザンビア人獣医師の育成と、学部運営可能な人材育成を目的とし、もってザンビア畜産の振興に資することであった。12年間のプロジェクトで145名(1997年現在)の卒業生(獣医師)を輩出し、ザンビア大学獣医学部講師も順調に育成されている。1997年7月には当初の目的が概ね達成されたとして、プロジェクトを終了した。

1997年9月には、ザンビア大学獣医学部プロジェクトを核として本来の目的であるザンビア畜産振興のために必要な方策を探るため、疫学分野の専門家1名が2年間派遣された。

2-3 水産分野

「メケラ水産養殖計画」に代表される同分野は、1994年8月から1997年7月までの3年間に、チーム

派遣として3人の専門家が派遣され、1997年度にはメケラ養殖試験場が無償資金協力によって建設された。本養殖試験場は、ザンビアの内水面養殖の中心的な研究所として位置付けられており、コイ、ティラピア、ハクレン、ソウギョ等の稚魚生産にかかる試験研究を行っている。専門家が提言した同試験場の運営方針、活動計画を踏まえ、今後水産養殖の試験研究段階から普及段階への発展が期待される。チーム派遣終了後、1997年度に5人の短期専門家が派遣され、1999年9月から1年間「水産増養殖」分野の専門家が派遣されている。

2-4 林業分野

同分野は開発調査「ザンビア南西地域チーク林資源調査（1993-1995年）」があるのみである。森林資源管理等の分野では青年海外協力隊員が9名（1985-1995）の実績がある。

同開発調査は、ザンビア南西地域（セシェケ、ムロベジ）におけるチーク林を主とした森林資源を調査して、森林管理計画に役立てようとしたものである。

3. わが国援助の課題と方向性

3-1 課題

ザンビアにおける農林水産業は、構造調整による市場経済化と民営化の推進、そして政策としてのASIPの実施が牽引役となっている。わが国の援助は専門家派遣や研修員受け入れ、開発調査や無償資金協力等個々のスキームをそれぞれ別々に行ってきたため、重点項目や開発課題に沿った援助として整合性を保つことは困難であった。

そのため、わが国は各分野における援助重点課題やそのための開発課題を整理し、実施可能なプログラムを念頭に置くことによって、効率的かつ効果的な援助を行うよう工夫してきている。ここに提示したプログラム・アプローチは、無償資金協力、プロ技、専門家派遣、研修員受け入れ、協力隊派遣等のわが国援助の個々のスキームを組み合わせたもので

あり、ザンビア農業分野で実施されているASIPにもそのプログラム・アプローチは有効である。

ザンビア農業食糧漁業省は、2000年から新たにASIP IIを開始する予定であり、その目標には貧困層を2004年までに1999年現在70%から50%にすることを掲げている。そのためには、貧困層の7割を占める小規模農家をターゲットにし、小規模農家（特に遠隔地）の生産性と所得向上、そして栄養改善に資するような政策を、次の2点としている。経済自由化の進展をもって、農家に対する民間部門サービスの拡大をはかること、公共部門の農業サービスの効果を上げ、国家と家庭における食糧安全保障を図り、農地の持続的使用をはかること（特に貧困農家や農村女性）また、その方針として、次の4項目を挙げている。

- 民間部門サービスの増大と小規模農家の商業化への取り込み
- 資源に恵まれない貧困弱小農家の食糧生産と生活の向上
- 農業省機能の更なる強化
- 農村部投資と金融の増進

わが国の農林水産業分野への協力は、このザンビア政府の方針を認識し、より実行性があり効果的なプログラム・アプローチとすることが望まれる。

3-2 プログラム・アプローチ

平成12年度の計画では、農業／畜産業／水産業を援助重点分野の「小農支援を通じた農業生産の安定的拡大」とし、林業分野では「環境の保全」として扱っている。これらは、わが国の援助重点分野のプログラム・アプローチを反映したものであり、2000年度開始予定のASIP IIの基本方針とも整合化されるよう工夫されており、すでに、ASIP IIへの積極的な参加が伺われる。

（1）開発課題「農業行政の改善」

協力プログラム：「農業行政改善プログラム」

1996年から実施されてきたASIPが1999年をもっ

⁶³ 詳細は前項1-2-7（4）参照

てフェーズIを終了する予定であるが、2000年から新たにASIPフェーズIIを実施予定であり⁶³、わが国としては計画立案段階から関与し、協力していくことが必要である。農業食糧水産省フィールドサービス局に派遣されている「農業開発計画」専門家が積極的に活動しており、先方からも高い評価を得ている。特に、1999年に改正された農協法により、農協制度の復活とそれに伴う各農村で農協を通じた政府支援の展開が期待されている。

主なスキーム：

- 1) 専門家派遣「農業開発計画」(派遣中)

わが国の協力案件のモニタリング及び新規案件の形成。農業政策の助言。アジアでの経験を用いた参加型農村開発プロジェクトの実施。
- 2) 専門家派遣「農業振興計画」2000年度3ヵ月程度(派遣要請中)

1999年4月に制定された「新農協法」の精査と現状の把握。わが国の農協制度の経験をいかせるよう助言する。
- 3) 国別特設研修「ザンビア農協振興計画」

2000年度から5年間、2ヵ月間10人(決定)

 - ・所管センター：北海道(帯広)国際センター
 - ・新農協法の制定に伴い、小規模農家への支援政策を行う地方農業事務所の農業普及員を対象に行い、わが国農協の歴史、農業生産/流通の役割、農協の組織化、事業の展開を研修し、帰国後、新農協法の実施に資する。
- 4) C/P研修「農村開発計画」2000年度2名3週間程度(検討中)

「農業開発計画」のカウンターパートの研修。わが国農村部での農業改良普及所や農業協同組合等での視察、意見交換、そしてアジア、アフリカの農村開発研究機関での意見交換等により、帰国後農村開発計画に役立てる。

(2) 開発課題「生産・流通の安定と増進」

- ・協力プログラム：「農業情報整備プログラム」
- 近代的な大規模農家と零細・自給自足型の小規模

農家が存在する二重構造の中で、農業の近代化や民間セクターの活動が加速化され、小規模農家(特に遠隔地)には価格動向や農業資機材/農業融資へのアクセス不足等が問題となっている。この問題を解決するため、国立農業情報センターが設置され、わが国としても協力するものである。

- 1) 専門家派遣：「農業情報普及」短期専門家(派遣済)
 - ・「農業情報普及」長期専門家(2000年度から2年間、要請中)

農業情報普及に関する調査、分析及び現地スタッフへの指導助言。同分野での今後の協力の方向性を検討とプロ技等の案件形成を行う。

(3) 開発課題「生産・流通の安定と増進」

- ・協力プログラム：「参加型農村開発プログラム」
- 農民たちの積極的な参加により適切な農村開発計画を計画、立案する手法がアジアですでに成功して農村の生計向上、生活改善に役立っていることから、本手法をザンビアでも導入し、草の根無償資金協力によってパイロット・プロジェクトを開始している。今後は同手法を確立し、アジアからの第三国専門家招へい、参加型農村開発センターの設立、持続的農業技術、小規模灌漑、農村開発の専門家派遣等によりわが国の積極的展開が期待される。
- 1) プロ技：「孤立地域における参加型農村開発計画(仮称)」
 - ・2000年度末から5年間(検討中、2000年2月基礎調査団派遣済)

プロジェクト目標は、わが国やアジア地域で実証された参加型農村開発手法をザンビアにて研究、普及することにより、遠隔地の小規模農家にそれぞれの条件に適した農業・農村基盤の整備、適正作物生産技術・営農技術の導入を図り、生産増、収入増による貧困の削減、ひいては、持続的な農村経済の活性化を実現する。
 - 2) 第三国専門家：参加型農村開発(2名、2000年度プロ技開始以降)
 - ・「孤立地域における参加型農村開発計画(仮

称)」採択時に要請希望。この第三国専門家の招へい先は、バングラデシュにある「アジア太平洋総合農村開発センター(CIRDAP)」を予定(CIRDAPは農村開発手法を開発したFAOの下部機関)。1999年度農業開発計画専門家の調整するワークショップにCIRDAPから第三国専門家受け入れ実績あり。

(4) 開発課題「生産・流通の安定と推進」

・協力プログラム「環境保全型農業の研究と普及」

小規模農家における農業経営の最大の課題は、より少ない投資で安定的な生産が維持できることであり、実現が可能で推称されている農業形態は環境保全型農業である。環境保全型農業の推進には、まず有機物等を中心とした土壌研究とその結果を用いた栽培法の研究、普及を行うことが重要である。また、安定的な生産のためには農家自身が維持管理が可能な小規模灌漑技術の研究と導入も併せて検討する必要がある。

「土壌保全型農業生産技術」については、すでにゴールドンパレー農業研究基金に1999年9月から2000年1月まで短期専門家が派遣されており、2000年2月からマウントマクル中央研究所土壌調査部に派遣された「土壌研究」分野の長期専門家の活動成果と併せて、小規模農家への技術移転が期待される。

また、小規模灌漑の短期専門家(2000年1月から3ヵ月間の予定)も併せて派遣されていることから、これらの専門家の成果を効果的に利用することにより持続可能な環境保全型農業の方向性が検討できると考えられる。なお、上記プログラムであるプロジェクト方式技術協力:「孤立地域における参加型農村開発計画(仮称)」が採択された暁には、本プログラムとも十分に連携し、より効果的、効率的な協力が期待される。

(5) 開発課題「畜産・水産にかかる技術開発と普及」

・協力プログラム:「内水面漁業開発プログラム」

1998年4月無償資金開発協力により建設されたメケラ水産研究開発試験場は、内水面養殖の研究拡充と一般農家への普及促進を目的としており、1999年10月より2年間「水産増養殖」専門家が派遣されている。今後は、短期専門家の派遣、C/P研修、更には隣

国マラウイの「在来種増養殖研究プロジェクト」との技術交換や第三国研修等も計画されている。

(6) 開発課題「畜産・水産にかかる技術開発と普及」

・協力プログラム:「家畜衛生改善プログラム」

1997年7月に終了した「ザンビア大学獣医学部技術協力計画II」により施設、人材等が充実しているザンビア大学獣医学部において、畜産業の発展に貢献する家畜疾病対策に関する技術移転と、域内諸国に同大学の技術知識を普及する。

第三国研修:「熱帯家畜疾病の診断・予防とコントロール」1999年から5年間実施中。

専門家派遣:「獣医学研究指導」1999年9月から1年間派遣中。

家畜疾病にかかる技術移転及び第三国研修実施のための指導助言。

専門家派遣:「ダニ媒介病」2000年1月。(派遣済) 第三国研修セミナー講師。

専門家派遣:「人畜共通伝染病」2001年1月頃から1ヵ月。(検討中)

第三国研修実施及び域内大学間協力の助言。

第三国専門家(招へい):

「人畜共通伝染病」2001年1月頃から0.5ヵ月。3名。(検討中)

第三国研修実施。初年度南アフリカプレトリア大学から人選予定。2年度以降、タンザニア・ソコイネ大学、ジンバブエ大学予定。

第三国専門家(派遣):「スワジランド原産山羊の精液特性に関する研究」

スワジランド大学農学部家畜生産衛生学科にザンビア大学獣医学部講師を派遣。2000年度3ヵ月間予定。(検討中)

第三国専門家(派遣):「家畜衛生学:ブルセラ病及びサルモネラ菌に関する研究」

タンザニア、ソコイネ大学獣医学部家畜衛生学科にザンビア大学獣医学部講師を派遣。2000年度2ヵ月間予定。(検討中)

研修員受け入れ:「家畜感染症」2000年6月頃。3ヵ月間。(検討中)

(7) 開発課題「農業インフラの整備」

・協力プログラム:「農業インフラ整備プログラム」

モンゴ農村開発計画の推進を目的に、適正稲作技術の指導、普及、農民組合の活性化及び施設の維持管理等を通じて農業生産を拡大するものである。現在、5名の協力隊員により活動しているが、農民の灌漑稲作に対する意識の改革及び参加意欲の創出は困難な状況になってきており、専門家の派遣により技術普及の展開が期待される。

専門家派遣：「土壌」1999年9月から2週間。（派遣済）

プロジェクト・サイトにおける土壌分布図を作成し、施肥量、施肥方法、灌漑方法を策定する。専門家派遣：「灌漑排水管理指導」2000年4月頃から2年間。（検討中）

プロジェクト内の灌漑排水施設が圃場の均平、三次水路の設置等により適切に維持管理され、灌漑技術・効率が向上するとともに、水利組合の組合員によって効率的な管理体制が整うことが目的である。

専門家派遣：「稲作栽培技術」2000年10月頃から8ヵ月。（検討中）

プロジェクト内で稲作栽培技術体系を確立し、農民の栽培意欲の創出及び収量の増加を図る。

参考文献

- 国際協力事業団(1995)『ザンビア全国水資源開発計画調査最終報告書』
- 国際協力事業団(1996a)『ザンビア共和国平成8年度食糧増産援助調査報告書』
- 国際協力事業団(1996b)『ザンビア南西地域チーク林資源調査ファイナルレポート』
- 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」編』委託
- 国際農林業協力協会(AICAF) (1998)『アフリカ地域持続的農業開発事業計画策定調査最終報告書(平成9年度) - タンザニア、ザンビア - 』農林水産省
- 児玉谷史朗(1993)『ザンビアにおける商業的農業の発展』『アフリカにおける商業的農業の発展』アジア経済研究所 研究双書 No428
- 児玉谷史朗(1995)『ザンビアの構造調整とメイズの流通改革』『構造調整とアフリカ農業』アジア経済研究所 研究双書 No453
- 児玉谷史朗(1999a)『ザンビアにおける農業流通の自由化』『アフリカ第三の変容』大林稔編、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』『アフリカ農村像の再検討』アジア経済研究所 研究双書 No496
- 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
- Department of Field Services, Extension Branch(1998a) *Annual Report 1998.*
- Department of Research and Specialist Services, Soils and Crops Research Branch Sub-Programme(1998b) *Annual Report 1998.*
- Francis, P.A. Milimo, J.T. et. al(1997) *Listening to Farmers: Participatory Assessment of Policy Reform in Zambia's Agriculture Sector.* world bank technical paper NO. 375, Africa Region Series, The World Bank.
- Government of the Republic 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: Lusaka.*
- Institute for African Studies, University of Zambia(1996a) *Agricultural Sector Performance Analysis and a Review of the Implementation of the Agricultural Sector Investment Program, 1996.*
- Institute for African Studies, University of Zambia(1996b) *Agricultural Sector Performance Analysis and A Review of the Implementation of the Agricultural Sector Investment Program 1996.* Preliminary Report, for MAFF.
- Ministry of Agriculture, Food and Fisheries(MAFF) (1995/96) *Agricultural Statistics Bulletin.* Policy Planning Division Database Management and Early Warning Unit.
- Ministry of Agriculture, Food and Fisheries(MAFF) (1997) *Agriculture Sector Investment Programme.* Progress Report for the ASIP Period January 1996 - June 1997 and the Future Plans.
- Ministry of Agriculture, Food and Fisheries(MAFF) (1998a) *Progress Report on the Implementation of Major Recommendations of the ASIP Mid-Term Re-*

view Meeting of June 1998. A Brief.

Ministry of Agriculture, Food and Fisheries(MAFF)
(1998b)*Zambia: Food Situation and Selected Agricultural Strategies for Alleviating Poverty.*

Ministry of Environment and Natural Resources(MENR)
Forestry Department(1996)*Annual Report.*

Saasa, O. S.(1998)*Development Status and Donor Activities in Zambia.* prepared for JICA. Lusaka.

World Bank(1999a)*Zambia: Country Assistance Strategy: Washington, D.C.*

World Bank(1999b)*Zambia: Policy Framework Paper 1999-2001.*

第5章 貧困対策と社会開発

田淵 俊次(元ザンビア大使館専門調査員)

1. 総論

20世紀における世界のさまざまな地域での貧困緩和の成功に取り残される形で、他の多くのサブ・サハラ・アフリカ諸国と同様、ザンビアは貧困に喘いでいる。現在、ザンビア政府とザンビアを支援するドナーにとって、ザンビア国民の大部分を覆う貧困への対策こそが最大の課題であると言える。

貧困は多面的な現象である。貧困は、教育水準の低さ、食糧の不足、HIV/AIDSの蔓延に支配された保健医療事情、安全な水へのアクセスの難しさなどの多様な基礎的な社会サービスの欠如などから発生し、また同時にそれらの原因でもある。ザンビアでは、都市部よりも農村部において貧困は深刻であるが、フォーマル・セクター労働者のリストラによる失業者化など構造調整政策の実施による新しい貧困層の出現や、HIV/AIDSにより親を失った子供数の増加など、都市部においても極めて厳しい状況が続いている。

南部アフリカ地域の他の諸国と比較しても、ザンビアは最も貧しい国と言える。その中でも比較優位に立つのは教育水準の高さを反映する識字率であるが、今後は教育の受益者負担による就学率の低下などから識字率も同様に下降することが見込まれる。特に、HIV/AIDSの影響による平均余命の低下が著しく、地域機構である南部アフリカ開発共同体(Southern African Development Community: SADC)が

1998年に出版した「SADC地域人間開発報告1998」では、1990年で54歳であった平均余命が、1995年には43歳へと低下し、2000年末には38歳にまで落ち込むとまで予測されている¹⁾。

後述する中央統計局の報告の通り、成人1人当たりの1ヵ月家計支出が約15ドル(1996年時)以下の「極貧」状態に全国民の半数以上がおかれているならば、ザンビアにおいては、経済成長や生産性の向上を目的とするような開発アプローチだけを採用することは当然適当ではない。国民の生活水準を底上げするための社会開発を促進することと同時に、今の日々の生活、あるいは生活の糧を保障するための貧困緩和対策が急務であると言える。2-5に後述した政府による既往の対策のうちNPA、PWAP、PAM、PUSHなどは貧困緩和策に相当する。

ザンビアの貧困対策や社会開発はザンビア政府単独で対処できるものではないという事実は、これまでの同国に対する援助額の大きさが示す通りである。その結果として、ザンビアには幾多の援助プロジェクトが存在してきたが、プロジェクトの重複や政府側受け入れ能力の問題なども指摘されており、現在では農業セクター投資計画などで代表されるようなセクター全体を視野に入れたアプローチが主流になりつつある。ザンビア政府は、1998年に「国家貧困削減戦略枠組み」を策定し、その実施計画として「国

表5-1 ザンビアと近隣諸国の比較

	出生時平均余命 (歳)		成人識字率 (%)		乳幼児死亡率 (出生1000人当たり)		1人当たり実質GDP (PPPドル)	
	1960	1994	1970	1994	1960	1994	1960	1994
ザンビア	41.5	42.6	52	77	135	110	1,172	962
ジンバブエ	45.3	49.0	55	85	109	70	937	2,196
ボツワナ	46.5	52.3	41	69	116	55	474	5,367
モザンビーク	37.3	46.0	22	40	190	116	1,368	986
南アフリカ	49.0	63.7	n/a	n/a	89	51	2,984	4,291
サブサハラ・アフリカ	39.9	49.9	27	56	166	97	990	1,460
途上国全体	46.0	62.1	43	64	149	64	915	2,923

出所：UNDP(1997a) pp.192-193.

¹⁾ "AIDS: A Threat to Southern Africa's Economic Development", *Southern African News Features*, 16 June 1999(<http://www.sadc.net/editorial/sanf/1999/06/16-06-1999-nf3.htm>)

表5 - 2 セクター別の労働者による年平均実質所得の推移

(1975年を100とする)

	1965年	1970年	1975年	1977年	1979年	1980年	1986年	1991年	1992年
農林水産業	90	139	100	111	118	119	136	48	22
鉱業	110	126	100	71	63	62	36	34	22
製造業	100	111	100	78	72	71	37	25	23
建設業	84	119	100	78	-	-	-	46	30
運輸通信業	75	102	100	69	-	-	-	26	20
サービス業	99	103	100	76	73	69	40	26	20
合計	97	111	100	77	73	72	44	30	21

注：サービス業は1991年時までpersonel servicesを含まない。1975年は第4四半期、1977年は6月、1979、80、86年は第2四半期、1991年は12月は3月時をそれぞれ利用している。

出所：World Bank(1994) p.15.

家貧困削減行動計画」を採択している。これらの貧困と社会開発全体を包含する開発計画は、今後は1999年にESAF融資(Enhanced Structural Adjustment Facility)に代わる世銀・IMFによるPRGF融資(Poverty Reduction Growth Facility)の枠組みに組み込まれていく方向にある。

2. 貧困

ザンビアは独立時から現在のような貧困に苦しんでいたわけではない。むしろ1970年頃までには、銅山の使用料と銅の輸出による税収で国庫は潤っていたと言える。当時、ヴェトナム戦争等の影響により1964年から1969年までに銅の国際価格が年平均7%の上昇を続けたこともあって、独立直後の5年間にあたる同期間の銅輸出は極めて好調になり、世界第3位の生産国の地位を獲得していた²。やがてその後、ザンビアは、国際銅価格の低下そして石油危機など対外的経済的要因や地域の政治的不安定要因に大きな影響を受けるようになる。

1964年に独立を獲得したザンビアは、南に隣接する南ローデシア(現ジンバブエ)の翌1965年に行われた一方的独立宣言により、銅の輸出経路を絶たれるという影響を受けることになった。しかしながら、内陸国として地域情勢からのそのような負の影響を受けながらも、南ローデシアの問題を受け二国間ドナーの援助が増加したことや、国際銅価格の上昇などの条件を得て、ザンビアは独立から1973年まで年

平均2.4%のGDP成長を達成していた。

しかし1973年以降になると、銅生産量の減少、国際銅価格の低下そして石油危機などによる輸入品価格の高騰の結果、ザンビア経済は大きく下りはじめる。1973年から1984年までの間に実質GDPは年平均1.5%ずつ下降した。これは、人口増加率が平均3.1%であることを考慮すると、結果として、1人当たりのGDPは35%減少したことを示している。ザンビア政府は既に肥大化していた公共部門を維持する目的で対外債務を拡大したため、債務の対GNP比は1974年の43.7%から1977年には94.7%にまではね上がる結果となった³。表5-2は1975年の年平均実質所得を100とした場合の所得の変遷を示している。1964年の独立から1970年代中頃までの経済の成長とその後の下降が顕著に表れているなかで、構造調整政策が開始されるまでの1980年代中頃までは農林水産業が政府の保護を受け安定した所得を享受していたこと、製造業などのその他のセクターはおしなべて低迷を続けたことが読みとれる。特にザンビアの場合、1970年代前半の豊かな社会を経験した後に、1990年代には実質所得が5分の1以下にまで転落したという点で、サブサハラ・アフリカでは特殊なケースとも言えよう。

2-1 貧困の現状

ザンビア政府は、中央統計局(Central Statistical Office: CSO)による生活状況調査を実施しており、同調査等をもとに「ザンビアにおける貧困の展開

² Roberts, A(1976) p.229.

³ World Bank(1997b) pp.48-49.

表5 - 3 都市部 / 農村部による貧困比率

貧困の種類	1991年		1993年		1996年	
	貧困	極貧	貧困	極貧	貧困	極貧
全国平均	11.5%	58.2%	13.3%	60.6%	16.0%	53.2%
都市部	16.3%	32.3%	20.5%	24.4%	18.7%	27.3%
農村部	7.4%	80.6%	8.7%	83.5%	14.4%	68.4%

出所：Central Statistical Office(1997)p.25.

1991-1996」という報告を行っている。同報告においては貧困を1人当たりの家計支出による定義を採用しており、1996年の調査時で、1ヵ月成人1人当たりの家計支出が20,181クワチャ(約15ドル)以下の場合に「極貧(extreme poverty)」、同様に28,979クワチャ(約22ドル)以下の場合に「貧困(moderate poverty)」と区分されている。

上記調査によると、ザンビアでは全人口のうち、およそ3分の2、すなわち600万人が貧困ラインの下で生活しており、国民の大部分が生存のための苦闘を余儀なくされている。また貧富の差も激しく、人口の1割が総収入の53%、9割が残りの47%を分配している⁴。貧困は農村地域、特に鉄道や幹線道路から離れた孤立地域でより厳しく見られるものの、都市部でも深刻に顕れている。

表5 - 3は、都市部、農村部そして全国平均の貧困の比率を表している。同表によると、1990年代に入り本格的に実施された構造調整政策は、全国的には1993年をピークとして1996年には貧困比率が減少するなどの一定の成果を見せつつある。また、極貧の比率を比較すると、常に農村部では都市部の2倍以上を表しており、特に、1993年には農村部の8割強が極貧層に相当するなどその過酷さが伺える。

2 - 2 貧困の原因

ザンビアでの貧困の原因としては、2.において述べた通り、地域情勢の悪化に加え、銅生産量の減少、国際銅価格の低下、オイルショックなどの輸入品価格の高騰などの他、政府の社会主義的計画経済政策の失敗などがまず列挙される。また、近代化や都市化などの社会変動が急激に進んだことが、伝統的に行われてきた親族や地域の共同体による相互扶助のあり方にも大きな影響を及ぼしてきた。それでも独

立後からオイルショックまでは、国家による開発政策や社会サービスの供給が積極的に行われてきたため伝統的な相互扶助のシステムの機能の低下をある程度補ってきたが、構造調整政策の導入により大幅に縮小され、ますます弱者の救済を担う枠組みがなくなっている。また、ザンビアはアフリカでは稀な強い労働組合運動を持つ社会であったが、その基盤となる銅鉱山の労働者や公務員の相互支援は、分割民営化や行政改革による削減などで低迷し、個人を側面から支える近代的な社会的組織も弱まっている。

1983年から始められた構造調整政策による諸改革は長期的には貧困層に対してプラスの結果をもたらすものと見込まれており、表5 - 3に示される通り1993年から1996年にかけては極貧層の比率はようやく減少しつつあるものの、短期的には、為替規制の緩和による輸入燃料価格の値上がりと財政赤字によるメイズ補助金の削減などで、特に都市住民に対して大きなマイナスの影響を与えた。インフレが進行する中、社会情勢に敏感であり、かつ組織化されている学生と労働組合は、前者は1984年に暴動を、後者は1985年にストライキを実施するなど、政府の方針に反対し、UNIP政権の基盤を揺るがすことになった。構造調整政策による負の影響は、前述のメイズなどに対する補助金の削減に限らず、その他に保健医療及び教育サービスの受益者負担化や関税引き下げ政策により引き起こされた安価な外国製品の流入による国内企業の倒産、公務員の削減、国営企業の民営化に伴うリストラによる失業者の増大などがあげられる。

構造調整政策による政府の予算削減措置は社会開発分野に最も大きく影響してきた。1985年価格による計算では、1991年の社会開発分野への予算総額は

⁴ Central Statistical Office(1997a)p.107.

26.18億クワチャであったが、1994年には9.12億クワチャと約3分の1に減少している。さらに貧困層に特に影響する社会開発分野への政府支出を1980年代から比較すると、1980年の4.95億クワチャから、1982年には7.04億クワチャに増大しているが、構造調整を開始した1983年からは1994年の2.66億クワチャにまで減少した。これは、1980年と1994年の比較で53.8%の減少、平均的には毎年12%もの社会開発分野への政府支出の削減を意味している⁵。

南部アフリカは定期的な旱魃の被害を受けることが知られているが、近年では1992年の大旱魃の影響が大きく、表5-3に示される1993年の貧困状態の過酷さは旱魃に負う部分も表しているであろう。主に天水に依存するザンビアの農業の脆弱性の克服が、特に農村の開発を進める上での課題である。

自然環境による貧困への影響よりもさらに深刻と見られるのがHIV/AIDSの影響である。ユニセフ資料⁶によると、近年の調査でのHIV/AIDSの感染率は都市部の成人で15%から37%、同じく農村部で7%から15%であるという。1994年には、70万人の新規感染者が発生し、5万人の子供が既に感染している。1993年だけでAIDSによる死亡数は4万から5万人であり、現在はさらにその数倍の国民がHIV/AIDS禍に倒れていると予測される。思春期の女性は男性の6倍の感染率という結果もあり、特に若い世代の女性が危険にさらされている。HIV/AIDSの患者に対しての治療やケアなどに費やされた支出は、1990年には170万ドルであったが、1995年には1290万ドルと拡大し、2005年には2100万ドルと拡大することが予想されている⁷。限られた保健医療関連の予算のなかでは、他の重要な保健対策の割当を侵食することが懸念される。HIV/AIDS禍は、単に人口の喪失によりザンビアの平均余命を押し下げているだけではなく、労働力の喪失、家族による負担の増大、親を失った孤児やストリート・チルドレンの発生、将来に対する絶望感からくる社会不安の拡大など様々な

否定的作用を貧困問題に投じている。

2-3 都市の貧困

ザンビアはアフリカにおいて最も都市化された国のひとつである。そのことは、独立前の植民地政府が銅生産のみに重点をおいた政策を実施し、さらに独立後も工業化を中心とした開発政策を継続した結果、ルサカや銅産出地帯など幹線鉄道沿いの都市に人口が集中したためである。1963年にはおよそ20%であったザンビアの都市人口は、1990年には42%に上昇し、サブサハラ・アフリカにおいて南アフリカに次ぐ2番目に都市化率の高い国となっている⁸。

1991年の推定では、都市部の35万人の子供が貧困に苦しんでいる。そのうち、31万5000人は家族と寝食を共にしているもののストリート・チルドレンに転落する危険を大きく孕んでいた。家族と共に居住するもののうち3万5000人が路上生活者になる大きな危険を持っており、同数の子供が既に教育施設から離れ、都市部におけるストリート・チルドレンとなっており、3万5000人のストリート・チルドレンの中でも、700万人の子供が路上で昼夜を過ごしており、1994年にはストリート・チルドレンの数は約7万人とまで推定された⁹。ストリート・チルドレンは、AIDSによって親を奪われたAIDS孤児や生計を立てうる教育や技能を修得できないままに教育施設から離学した子供たちと関係しており、都市における治安の悪化など社会的な不安定要因を形成している。

2-4 農村の貧困

農村での貧困は、都市部よりも過酷である。農村、特に主要鉄道や道路から離れた孤立地域に住む農民には学校や診療所などの公共のサービスの恩恵はほとんど受けられていない。住居の多くは地面をそのまま床として利用しており、エネルギー面では、都市部の40%に対して、農村部では3%しか電化されていない状況である¹⁰。都市化により有為の人材が

⁵ UNDR(1997b) p.13.

⁶ Zambia UNICER(1998) p.2.

⁷ "Is AIDS Destroying Southern Africa's Health System?" *Sothorn African News Features*, 31 August 1999(<http://www.sardc.net/editorial/sanf/1999/08/31-08-1999-sr.htm>)

⁸ Government of Zambia/ UN in Zambia(1996) p.20.

⁹ UNDR(1997b) p.25.

¹⁰ Government of Zambia/ UN in Zambia(1996) p.7.

表5 - 4 1990年代の都市農村格差

指 標	農 村	都 市
平均世帯規模(1990年)	5.3人	6.0人
女性家長率	23%	17%
平均寿命(1990年)	-	-
男性	40.3才	44.5才
女性	44.5才	47.6才
成人識字率(1990年)	45%	73%
12歳以上非教育率	23%	7%
乳児死亡率(1000人中)	118人	92人
5歳以下死亡率(1000人中)	205人	173人
未熟児誕生率	27%	19%
疾病罹患率	27%	21%
平均出産子数(1990年)	7.0人	6.3人
失業率(12歳以上)	9%	28%
インフォーマル・セクター就業率	85%	49%
児童労働率	4%	2%
5km以内に保健施設がある世帯率	52%	100%
安全な水へのアクセスがある世帯率	31%	88%
人口比(1990年)	61%	39%
人口成長率(1980-1990年)	3.3%	3.1%
女性100人当たりの男性数、1990年	96	101
避妊率	-	-
男性	29%	48%
女性	21%	33%
貧困ライン以下の人口の割合	83%	46%

(注)特に記述のない限り数値は1996年のもの
出所：UNDR(1997b) p.69.

農村を離れてしまったこと、政府の開発政策が都市部フォーマル・セクターの公務員や銅山従業員などの労働者を中心に実施されてきたためザンビア全体としての少ない資源は、開発計画や政策目標としての農業と農村の振興とは相反して、物的にも人的にも農村の発展には割り当てられなかったことが農村の現状を導き出したのである。

農村では大多数が農業に従事しているものの、一部の大規模農家を除いて商業的に農業を捉えるための知識的蓄積は極めて低い。特に、天水農業に依存するザンビアの小農民は、その生活状態を早魃などの自然条件に激しく左右されざるを得ない。また、HIV/AIDSの急速な広がり、大規模商業農家のように機械化されていない労働集約型の農業に依存する小農にとって、必要な労働力を剥奪しているだけでなく、種苗や農薬への投資といった基本的な資源を医療費に転化せざるを得ないような状態を引き起こしている。

1998年に策定された国家貧困削減枠組み(4-1参照)では、農村開発を最重要課題として取り上げて

いる。同枠組みでは、

女性を重視し、小農の土地に対するアクセスと権利を向上させる

農村銀行システムの強化と農業や小規模産業に従事する農村の貧困世帯の金融へのアクセスの向上

女性の労働を軽減するための技術を考慮した農業研究普及の質の向上と早魃に強い作物の開発
食糧安全保障と家計収入の増大のための農業の多様化の促進

道路を重点にした農村部のインフラ投資の拡大
特に農村部のコミュニティを基盤にした備蓄施設や水道施設の改善

小農の市場情報へのアクセスと市場経済でのノウハウの向上

災害救助とその調整能力の強化と支援等を取り組むべき課題としてあげている。

表5 - 5 都市部における貧困の特性

州	コッパーベルト州 ルサカ州
コミュニティの特性	ブルドーザーによる撤去に怯えながら違法コンパウンドに居住する 住居所有の法的区別が社会サービスへのアクセスを左右する 共同体所有の財産は少ない 水道施設へのアクセスは高価で限定されており、不安定かつ低品質である 住居は高価か低品質であるかのどちらかに分極している 交通手段へのアクセスが低い、公共交通サービスは不定期で安全性に欠ける 女性は、より長い移動を、より長い待ち時間を、より高い賄賂の支払いをサービスに対して求められる バンダリズム(施設破壊行為)や麻薬が蔓延している コミュニティを基盤とする組織と右への住民の参加が欠如している
世帯の特性	拡大家族と重婚の夫婦関係が存在する 被扶養者の割合が高い 家計の65%以上が食料購入にあてられる 劣悪な住居に居住する 炊事燃料は高価な薪炭に依存している 落とし穴式の簡易便所を利用する 照明にはケロシンを利用する
雇用	フォーマル・セクターによる雇用が減少している 主にインフォーマル・セクターに従事する 女性はインフォーマル・セクターで低賃金の労働に従事する 男性のインフォーマル・セクターへの流入で女性の職場が駆逐される
財産所有	個人財産や耐久消費財の所有は限定される
消費形態	食事は1日1回か2回である ミリ・ミールが主な食糧である 収入の大部分を食料費と住居費にあてがう
栄養と健康	医療費を支払うことができない 特に女性が世帯主である最貧家庭の子供は、発育障害であるケースが多く、必要体重に満たない状態がほとんどである
教育	就学率が低い 学校へのアクセス度が低く、多くの子供が教育から疎外されている
貧困への対処	親類縁者に扶養を求めざるを得ない 友人や親類からの借金を増大する 雇用のない時期には雑用に従事して生計を立てている

出所：World Bank(1994) p.72.

2 - 5 政府による既往の貧困対策

貧困問題を対象にする対策の多くは、貧困緩和 (poverty alleviation) と貧困削減 (poverty reduction) に大別できる。前者が、貧困に苦しむ人々に直接的な、しかし長期的ではない、一時的な支援を提供するのに対し、後者は技能訓練などの能力開発や小規模金融の提供などを通じて貧困の発生を抑制することが主眼となると区別できる。ザンビアでの貧困状況の深刻度に比して、どの対策も制度的、予算的に決して十分ではないことや、広報が限定的なため対策についての情報を獲得し得た層のみが裨益者となっていること、また一部の政治家や高級官僚、またはその縁故者のみが利益を享受しているといった批判も

少なくない。

1998年の「国家貧困削減戦略枠組み」により、貧困対策としてザンビア政府がこれまでに採用した政策は次の通りである。

社会セクター復興開発計画 (Social Sector Rehabilitation and Development Programme: SSDP)
社会セクターに関連する省庁によって実施され、保健医療、教育、科学技術、地域開発や水供給にかかる制度を復興し、より良い社会セクターのサービスとソーシャル・セーフティ・ネットを提供する計画である。

表5 - 6 農村部における貧困の特性

州	西部州 北部州 ルアブラ州 東部州 中央州
地域の特性	住居を所有する 共有財産は制限されている 公共機関によるサービスは極度に少ない マーケット、小学校または病院などの保健施設から離れている
世帯の特性	自給的農業を行い、耕作地は男女別に分離されている 伝統的農家及び新興農家(耕地面積10ha以下)が農村人口の96%を占める 大家族を形成する 女性が世帯主である世帯がより貧困に状態に陥りやすい 市場で取り引きされている食料への依存度は低い 水道施設が少なく、河川から飲用水を入手することが多い 炊事燃料は薪炭に依存している 照明にはケロシンを利用する
雇用	主に農業に従事する 家族あるいは共同体の労働に依存している 貧しい家庭の子供はより労働に従事しなければならない 余剰農産物が現金収入となる 密造ビール、農産物、薪炭などを売る 季節により労働内容が変化する
財産所有	土地の所有権を持たない 農地を所有することは稀である 農業生産における機械利用はない 牛の所有は限定されている
消費形態	家計の65%以上が食料購入にあてられる カロリーが不足しており、季節により食料不足が生じる ハイブリッド種メイズを生産することは少ない 交通・移動費が負担となっている
栄養と健康	貧困層の子供のうち、47%が発育障害、6%が衰弱であり、27%が必要体重に満たない状態である
教育	家長が教育を受けていない世帯は貧困状態に陥りやすい 貧困層の子供は登校率が低く、労働に従事することが多い 農繁期には登校率が低下する
貧困への対処	家長が兼職する Food for Workに参加する 森での食料採取を行う 物乞いをする 旱魃に強い、より安価な作物を栽培する

出所：World Bank(1994)p.71.

子供のための国家行動計画(National Programme of Action for Children: NPA)
社会経済状況の悪化や HIV/AIDS などの疾病により、ザンビアには2000年までに60万人の孤児が生じると見込まれている。本計画は、1994年に策定されており、他の経済復興計画や社会開発分野計画を子供の生活状況を改善するために統合するものである。

青年のための国家行動計画(National Programme of Action for Youth: NPAY)及び青年開発基金(Youth Development Fund: YDF)

ザンビアの将来を担う青年層にとって、現在の社会経済状況は極めて過酷である。多くの青年が、学校を中退し、生計を立てるに十分な職業技術を持たないままの状況である。NPAYでは2002年までに17,000人の青年に対し職業訓練を実施し、青年の生産性を高め、同時にYDFにより起業のための小規模金融を提供する。

公共福祉支援政策(Public Welfare Assistance Programme: PWAP)

貧困層への影響を緩和し、生活の質を向上させるために、高齢者や子供、ストリート・チルド

レン、HIV/AIDS患者に一時収容施設、食料、衣料などを提供する。

その他の公共事業

その他の貧困対策の公共事業計画として、栄養失調対策計画(Programme Against Malnutrition: PAM)が、公共インフラの整備労働の対価として、特に農村部における旱魃や洪水の影響を受けた地域への救援食料を提供し、また同類の計画が、都市部とその周辺では Programme Urban Self Help(PUSH)として実施されている。これらの計画によるプロジェクトへの参加者の大部分は女性であり、都市周辺部の道路の整備、灌漑水路の浚渫、学校及びヘルス・センターの建設補修などが行われた。

3. ジェンダー

ザンビア人口の約半数を占める女性は、大部分が農村に在住し、農村地域の70%の労働人口と世帯主の30%に相当する。農村部の女性は自給用穀物の80%と商業用穀物の50%の生産を担っているものの、生産の分担に反して貧困の度合いは男性に比べて高い。1996年の調査では、極貧に属する割合は、男性世帯主世帯の51.5%、女性世帯主世帯の60.4%であり、また、非貧困の割合は逆にそれぞれ31.8%、26.8%と女性世帯主世帯の生活の厳しさを表している¹¹。これは、過去の開発計画が男性及び都市住民中心に形成されてきたこと、構造調整計画がより女性に厳しく作用したことに帰すると考えられる。

女性は男性よりも平均で約5歳若い年齢で結婚するが、そのうち10代での結婚が70%を占める¹²。不十分な教育しか受けられず、年長の男性と結婚する10代の少女が、性活動や出産する子供の数、家事の分担などについて家庭内で平等な発言を行えないことは容易に想像できよう。教育不足の解消や性と生殖に関する権利に関する知識の普及、女性に不利な伝統的な習慣の改善など、ジェンダーの視点から貧困問題に取り組まなくてはならない点は多い。ザン

ビアでは多数の女性NGOが存在しているが、今後ともその活躍が期待される。

3-1 政府機関の変遷

1975年の国際女性年とそれに続く国連女性の10年(1975-1985年)では、世界的な女性問題に関する意識と取り組みの変革が求められた。同じくザンビアでは、1975年に政権党内部に女性問題を担当する準政府機関が創設されている。一党制における政権党である統一国家独立党(United National Independence Party: UNIP)の内部機関としての女性リーグ(Women's League)がそれである。その後、同組織が政府の計画調整部門と分離されていることが、女性と開発という課題の改善を促進しきれないとの反省がなされ、1986年には、対ドナー窓口でもあった計画調整部門の国家開発計画委員会(National Commission for Development and Planning: NCDP)内にWIDユニット(Women in Development Unit)が設けられた。1988年9月にはWIDユニットは局(Department)に格上げされている。

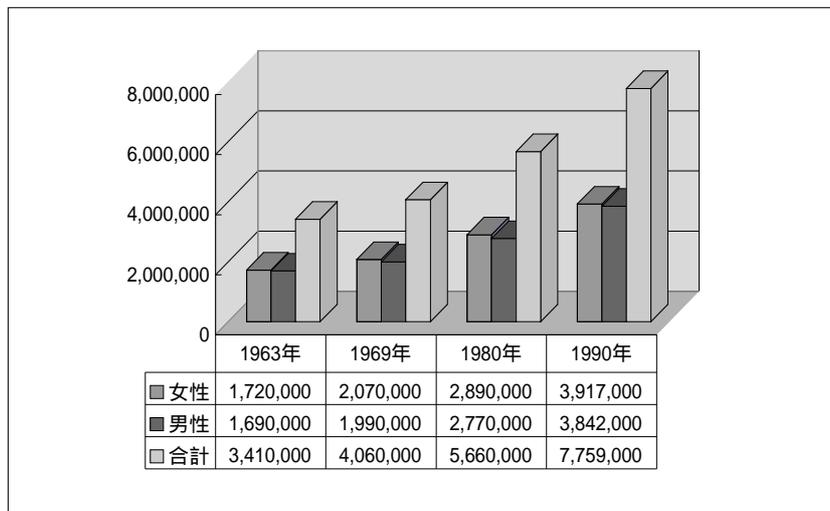
ザンビアは1995年の北京における第4回世界女性会議において採択されたプラットフォームにも積極的に参加を表明している。北京会議への準備対応として、1993年には国家準備委員会が、国家開発計画委員会(National Commission for Development Planning: NCDP)WID局(Women in Development Department: WIDD)の主導により創設されている。NPCは政府各省、NGO、ジェンダー問題専門家、知識人、大学関係者などから構成され、5つの作業部会(平等、開発、平和、広報及び資金)を設置し、北京会議に備えた。NPCは、ザンビアにおけるジェンダーにかかる問題点を、次の通り10点を抽出している。

- 権力と意思決定の分担の不平等性
- 女性の前進のための制度的不備
- 国際的または国家的に認識されている女性の権利への認識と関与の不足
- 貧困
- 経済的資源への女性のアクセスの困難さ
- 教育、保健施設および雇用への女性のアクセス

¹¹ Central Statistical Office(1997a)pp.60-61.

¹² Central Statistical Office(1996)P.11.

図5 - 1 人口の推移



出所：Central Statistical Office(1996) p.2.

表5 - 7 男女間格差 1990年代

指 標	男 性	女 性
平均寿命(1995年)	44.7才	46.2才
識字率(1990年)	63.0%	50.0%
小学校純入学率(1995年)	104%	93%
中等学校純入学率(1995年)	22%	15%
教育修了水準(1996年)		
無教育	7%	25%
初等教育	51%	59%
中等教育	37%	25%
高等教育	5%	3%
労働力比(1993年)	53%	47%
12歳以上失業率(1996年)	14%	15%
児童労働率(1996年)	3%	3%
戸主比(1996年)	79%	21%
疾病罹患率(1996年)	23%	27%

出所：UNDR(1997b) p.70.

の困難さ

女性に対する暴力

武力紛争の女性に対する影響

女性の地位向上のためへのメディアの活用不足

環境保護への女性の貢献についての認識および

支援の不足

新政権に移行した後の1996年には、WID局は女性の社会経済的状況の向上という所期の目的を達成していないといった評価を受け、大統領府内閣事務局のジェンダー開発部(Gender in Development Division: GIDD)として機構替えが実施された。内閣事務局は政府全体の政策調整機関であり、GIDDの他には、政

策分析部(Policy Analysis Division)、管理開発部(Management Development Division)および人事管理部(Public Service Management Division)の3部から構成される。GIDDは、事務次官を長とし、ザンビアの人口政策や開発計画にジェンダー的視点を統合するために、中央統計局ジェンダー統計部、ザンビア調査開発協会(Zambia Association for Research and Development: ZARD)、ザンビア・メディア女性協会(Zambia Media Women's Association: ZAMWA)およびザンビア女性作家協会(Zambia Women Writer's Association: ZAWWA)等の機関と協力している。

南部アフリカ地域全体でのジェンダー問題への対応として、1997年9月に開催されたSADC首脳会議

(開催地マラウイ)において「SADC ジェンダーと開発宣言(SADC Gender and Development Declaration)」がザンビアを含む加盟国により署名されている。同宣言は、北京会議の2周年を受けて地域レベルで取りまとめられたものであり、2005年までに政治と意思決定システムにおける女性の比率を30%に引き上げることなどを謳っている¹³。また、1999年始めには、政治と意思決定に関するSADC会議がボツワナで開催されるなど地域レベルでのジェンダー活動も前進している。

GIDDは、各省の事務次官を対象としたジェンダー意識高揚のためのワークショップを開催し、ジェンダー政策(National Gender Policy)の草案を作成するなどの活動を実施した。また、NGOやジェンダー問題関係者と協力して、「ザンビア・女性の前進のための戦略計画(Strategic Plan for the Advancement of Women in Zambia: SPAW)」を策定し、1996年から2001年までの5年間のジェンダー関連行動のプラットフォームを提示している。GIDDの克服すべき課題としては、官僚制度の弊害としての書類手続きなどの遅延による影響、国会議員や伝統的首長などの意識変革、女性活動家や女性NGOリーダー間の非協力の克服、青年層の能力構築などがあげられる¹⁴。

3-2 NGOの活躍

1998年5月の時点でNGO調整委員会(Non Governmental Organisations Coordinating Committee: NGOCC)に登録されたNGOは55存在した。そのうちの30が女性問題を取り上げており、特にジェンダー分野におけるNGOの活動は広い¹⁵。また、政府の開発に関する守備範囲が狭くなっていく部分をNGOが補っている側面も大きい。現在それらのNGOはSPAWの枠組み内で、貧困対策キャンペーン、女児教育、女性の権利・性と生殖に関する健康の権利の促進、北京プラットフォームの現地語への翻訳などを推進することが期待されているが資金不足が常に訴えられている。

NGOは、その特性から草の根レベルでの有効な活動を柔軟に実施しうるものの、スタッフ能力、モニタリング評価能力などに限界を指摘されることも多い。特にザンビアの場合、大多数のNGOが外国ドナーの資金的支援に依存しており、そのため長期間にわたる継続的な活動を確保しきれないでいる。

3-3 女性の政治参加

1991年に複数政党制が導入され民主化への際だった進展が見られた。しかし、女性の政治参加に関しては1996年に選出された女性の国会議員数の増加を除いて、大きな前進は見られていない。ザンビアでは独立以来、男女平等の参政権が保証されてきているものの、国会議員数や国務大臣数などから見て、1991年以降のチルバ政権は必ずしもジェンダー配慮を十分に実施しているとは言い難い。家庭における女性の過度の役割分担が政治参加への余力を削減していることや、伝統的に家長を男性とし、女性の役割りを家事や育児などとする習慣があることが女性の政治参加を制限してきたことも原因であろう。

3-4 女性と法

1991年に改正された憲法では、第13条により、性別による差別を禁止しているものの、第23条では、慣習法、家族法及び個人法による場合の例外規定をも設けている。慣習法では、ザンビアにおいて女性差別がもっとも指摘されているが、具体的には自動的に夫を家長とする習わしや、一夫多妻制などがあげられる。一夫多妻制のもとでは、夫が潜在的な妻候補となる女性と関係を持つことも認めており、その結果、姦通罪は主に女性にのみ適用される犯罪となっただけではなく、現在でもHIV/AIDSの感染経路拡大の原因のひとつとも言われている。

1979年の女子差別撤廃条約の署名国でもあるザンビアは、1985年に同条約を批准し、以後、差別的な国内法の改正を行ってきた。1985年以降に改められた主な内容は次の通りである¹⁶。

¹³ "Women in Politics and Decision Making in Southern Africa" *Southern African News Features*. 31 May 1999(<http://www.sardc.net/editorial/sanf/1999/05/31-05-1999-nf2.htm>)

¹⁴ ZARD(1998) pp.27-28.

¹⁵ *ibid.* p.31.

¹⁶ ZARD(1994) pp.20-24

表5 - 8 女性の政治参加

役 職	1991			1997		
	男性	女性	女性の割合	男性	女性	女性の割合
国務大臣	23	2	8%	25	2	7%
副大臣	32	1	3%	38	4	9%
事務次官	35	6	15%	41	8	16%

出所：ZARD(1998)p.12.

表5 - 9 男女選挙年別国会議員数

1968		1973		1983		1988		1991		1996	
女性	男性										
1	104	5	120	3	122	6	119	6	144	14	136

出所：Central Statistics Office(1996)p.7.

雇用の平等

鉱山の地下就業での採掘作業や夜勤の禁止を廃した。

定年の平等

公務員の定年は、男性50歳、女性45歳と規定されていたが、共に55歳と改訂された。

未亡人の財産権

夫の死亡後の未亡人の財産権を規定した。

性別による差別を禁止している近代法と実質的に女性に不利な結果をもたらす伝統法の矛盾する二重システムを改善しようという動きは、主にNGOによって顕著である。1991年には、法や政治におけるジェンダー問題を取り上げるウイメンズ・ロビー(Women's Lobby)が設立され、女性に平等な権利を保障するよう憲法見直し委員会に働きかけを行った。また、1992年にはザンビア法曹協会の一部である女性の権利委員会により、女性法律相談所(Women's Legal Clinic)が発足している¹⁷。SPAWでは、法に関する目標として、資源を配分し人権を保護する法の立案・成立過程で、女性の周縁化を防ぐことや少女に対する全ての形態の差別を根絶することを目標としている。

3 - 5 女性と教育

約44%の女性(5歳以上)が全く教育を受けていないことに加え、全ての教育レベルにおいて、女子の

就学率は男子よりも低く、ドロップアウト率は男子よりも高いのが現状である。これは、ザンビアでは女子は年少の頃から母親の手伝いとして、家事や育児をすることが求められてきたことや、在学していても早婚や妊娠による一方的な退学処分などを実質的に受けてきたことなどが原因として考えられている。1992年のザンビア人口保健調査によると、19歳までに3分の2の女性が妊娠するか子供を産んでいる¹⁸。

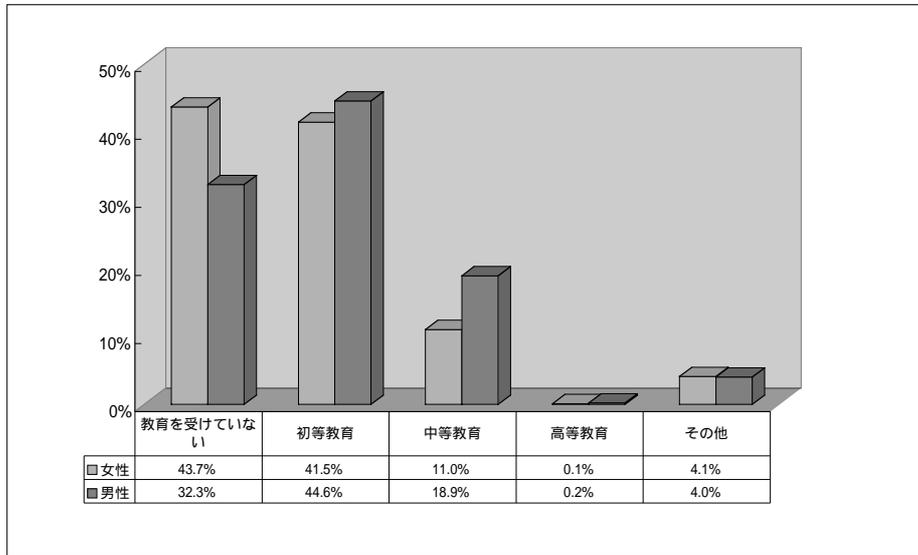
また、都市部では、生徒数の集中で過密する学校での劣悪な衛生施設の状態などが思春期を迎えた女性生徒の登校を妨げているとも言われている。さらに教育費の受益者負担化に伴い、家庭での限られた支出からの選択により、男の子が優先的に学校に通い、女の子が通学を断念させられるというケースも発生している。女子の就学率の低さは、農村部においてより顕著であり、男子と女子の教育の機会の不平等がそのまま成人男女の貧困格差に反省されることを鑑みると、女子教育にはさらなる重点が置かれるべきであると言えよう。

SPAWでは、教育に関する目標として、量的にも質的にも男女に平等な教育と訓練を保証すること、特に農村地域の女性の非識字率を40%まで減少させること、女性の職業訓練、科学技術及び環境研究へのアクセスを向上させること、の3点を掲げている。

¹⁷ ZARD(1994)p.19.

¹⁸ GRZ(1996)p.2.

図5 - 2 5歳以上男女の教育修了比(1990年)



出所: Central Statistical Office(1996).

4. 社会開発政策・開発課題

4 - 1 「国家貧困削減戦略枠組み(National Poverty Reduction Strategic Framework: NPRSF)」

1995年の世界社会開発サミットへの参加後、ザンビア政府は貧困の削減を開発課題の中心とし、1997年時において人口比の70%を占める貧困層を、2004年までに50%にまで引き下げること目標を設定した。1997年の7月に、チルバ大統領の旗揚げのもとルサカ市内のホテルにおいて第1回のワークショップが開催され、その後に数次の会合を経て、NPRSFが策定された。同枠組みの主な戦略は以下の5つである。

- 農業・農村開発を通じた広い経済成長の獲得
- 公共インフラの供給
- 都市部零細企業とインフォーマル・セクターの生産性の向上
- 人的資源開発
- 貧困削減に向けた計画と活動の調整、モニタリング及び評価

この1998年5月に作成された国家貧困削減戦略枠組みは、セクター投資計画(Sector Investment Programme: SIP)及びその他の貧困削減に向けた全ての活動の上位計画としての位置付けが与えられている。

4 - 2 「国家貧困削減行動計画(National Poverty Reduction Action Plan: NPRAP)」

NPRSFを基盤として、ザンビア政府はNPRAPを1998年11月に策定した。NPRAPはNPRSFの5つの主要戦略を、1999-2004年に行われる全ての貧困削減のために実施される行動計画に組み込み、さらに一点を加え、以下の6つの課題に集約した。

- 貧困層に有利なマクロ経済政策
- 農業・農村開発
- インフラストラクチャー
- 都市部零細企業とインフォーマル・セクター
- 人的資源開発
- 調整、モニタリング及び評価

さらに同計画では、メディアによる広報の重要性を強く認識し、テレビやラジオなどでの討論会の実施や貧困削減に対する理解を深めるための各民族語で書かれたパンフレットの作成なども行動内容にとり込んでいる。

ザンビア政府は、NPRAPにおける個々の活動の概算総額を、1999年からの5年間で1億3900万ドルとしている。また、同計画は、2004年までに貧困ラインの下に生活するであろう240万人を動員し、各セクター投資計画と追加的補完的な活動によって実施されるNPRAPは、今後5年間の見積もりで、貧困層の家計収入計を12-18億ドルに上昇する必要がある

Box 1. 世銀によるアフリカでのこれまでの貧困対策支援

世銀による貧困問題への着目は、1970年代初頭から始まり、同年代後半に採用された世銀の貧困対策へのアプローチとしてベーシック・ヒューマン・ニーズ(BHN)が登場した。1980年代には、多くの途上国で構造調整計画が導入されるようになり、世銀の戦略は労働集約的経済成長の奨励と歳出対象の改善へと変化してきた。同時に、ドナーの協調による重債務国支援枠組みとしてのサブサハラ・アフリカ特別援助プログラム(Special Program of Assistance for Low-Income Debt-Distressed Countries in Sub-Saharan Africa: SPA)が創設された。

1990年代までに東アジアでの貧困の状況には大きな改善が見られたものの、アフリカの状況は低迷を続けた。1990年代初め頃まで、サブサハラ・アフリカでは、およそ総人口の半分に相当する2億人から2億5000万人が貧困ラインの下で生活しており、そのうちの約1億人が健康的で活動的な生活を送るために必要な食糧を得られていない状態であった。

1993年に世銀アフリカ局は貧困問題タスクフォースを結成し、SPAなど世銀の活動の再検討を含めた幅広い調査研究を行った。その研究成果からの主な結論は、アフリカにおける貧困は蔓延状態にあること、途上国政府自身の取り組みが強化されなければならないこと、経済成長が貧困に対応できないほど遅いこと、世銀の融資は成長過重視であったこと、今後の世銀の融資は貧困対策を重点にするべきこと、そして、より大きなパートナーシップが必要であることであった。現在必要な改善策として、成長と貧困削減に明確に焦点を合わせ、貧困、ジェンダー及び環境問題を、付け足しではなく中心課題に据え、貧困状態のモニター機能を整え、さらに業務運営とスタッフの信頼性を高めることをあげている。ザンビアでは、1994年に世銀による貧困評価報告がされている他、1995年度には、保健セクターに5,600万ドル、社会復興計画に3,000万ドルの融資が実施されている。

出所：World Bank(1997a), pp.xi-xii, 1-2, 19-22, 118-119.

と見込んでいる。NPRAP全体の調整は、地域開発社会サービス省が担当する。NPRAPはUNDPの主導のもとに立案されている。NPRAPの今後の運営については地域開発社会サービス省の強い主導力が必要となるが、2000年の予算では、同計画総経費の2%相当しか割り当てられていないなど、今後の運営が疑問視される¹⁹。

4-3 世銀・IMFによる新しい貧困削減融資への対応

1999年9月に世銀とIMFの理事会は、ESAF融資(Enhanced Structural Adjustment Facility)に変わる新規の枠組みとして、PRGF融資(Poverty Reduction Growth Facility)を採用した。PRSF融資は、社会開発や各セクターのプログラムを統合した上で貧困削減を目的としつつ、グッド・ガバナンスに更なる比重をおいた低所得国の経済成長志向の政策を促進するための枠組みである。PRGF融資の条件として、適格希望国政府は中長期的な結果重視の政策を織り込んだ貧困削減戦略ペーパー(Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)を作成し、提出しなければならない。

ザンビアは、2000年にHIPCイニシアチブによる債務削減措置の獲得を目指しているが、続くPRGF融資条件の達成のために、2000年にPRSPをまとめる必要がある。PRSPの作成は、ザンビア政府と

世銀・IMFスタッフとの共同作業であるが、ESAF融資の基礎ペーパーであったPFP(Policy Framework Paper)に比較して、より途上国主体で行われ、さらには政府だけでなく、市民社会、ドナー各国、地域開発銀行などの幅広い関係組織・団体との協議に基づかなければならない。ザンビアは、1998年の5月に国家貧困削減戦略枠組み(NPRSF)を策定し、続く11月には、同枠組みの実行手段として国家貧困削減行動計画(NPRAP)を立ち立てている。PRSPの作成には、1997年から実施されてきたNPRSFとNPRAPをまとめたプラットフォームが継続して強化活用されることが期待できる。

現状のところNPRAPの進捗は、担当省である地域開発社会サービス省の主導力の問題や、農業、教育、保健および道路などで実施されているセクター投資計画を、いかにNPRAPレベルに統合しうるかという問題、更には前述の通りの予算不足の問題など、期待された状況からは大きく外れている。今後導入されるであろう世銀・IMFによるPRGF融資の枠組みは、途上国内の各セクターの開発計画が全体の貧困削減政策に調和と整合性を発揮することを求めている。その点で、ザンビア政府はPRSP作成に限らず、その実施運営に当たってもさらなるオーナーシップを発揮し、マルチやパイのドナーによる協力を調和

¹⁹ Times of Zambia, 17 February 2000.

表5 - 10 貧困への対処法 (単位: %)

対 処	貧困層平均	極貧層	やや貧困な層
農場での一時雇用	28.4	31.6	18.6
他の一時雇用	22.0	22.6	20.0
Food-for-Workに参加	27.9	30.9	18.6
救援食糧	8.0	8.8	5.4
採取食糧に依存	13.0	13.7	9.5
食材を他で代用	45.3	47.2	39.3
食事の減量	58.6	59.8	54.8
他の支出を削減	47.2	47.0	48.0
友人から借入	19.8	17.8	25.8
金融機関から借入	4.3	3.7	6.4
教会の慈善事業	3.9	3.9	4.1
NGOの慈善事業	3.0	3.4	1.9
子供を退学	5.0	5.2	3.7
家財を売却	11.5	11.8	10.7
小売商に従事	13.1	12.0	16.4
友人、隣人、親戚に物乞い	29.7	28.8	32.4
路上で物乞い	0.7	0.8	0.3
その他	2.1	2.2	1.9

出所: Central Statistical Office(1997b) p.128.

させるという任務を課されている。

これは日本を含むバイのドナー国にとっても、PRSPの作成段階は当然のこと、実施運営にも積極的な関与が要求されていることを意味する。つまり現状として、ザンビア側の行政能力をはるかに超えた援助プロジェクトが林立・重複し、その結果として受け入れ国側の吸収力や自助努力を涵養する機会を奪っているという問題に鑑み、今日既に実施されている農業や教育セクターで実施されているセクター統合的なアプローチが、マクロ経済政策のみならず個別プロジェクトを範疇に入れた大きなレベルに導入される方向にあると言えよう。ドナー側からの一つ一つの協力プロジェクトが、ザンビア政府と世銀・IMFを主導とする貧困削減戦略の中での正確な位置付けを要求されてくるのである。

4 - 4 開発課題

多くの貧困に喘ぐザンビア国民にとっては、今日の生活の糧を得ることが関心事であり、個々の国民によって行われるその対処法は表5 - 10に顕れている通り、そのほとんどが根本的な解決と言えるものではない。1993年以降には所得貧困がいくぶん緩和されているものの、表5 - 11に示されている通り、失業者の増大、HIV/AIDS禍の拡大、就学率の低下、ストリート・チルドレンの増加、環境の破壊など、

1990年代での状況の後退の枚挙にはいとまがない。

貧困は多面的な現象であり、政府がいくつかの社会開発プロジェクトを実施するだけでは到底解決できない問題であることは言うまでもない。火急の問題であるザンビアの貧困を削減するためには急速かつ持続可能な経済成長が必要であり、またその成長の利益が社会全体に公正に分配されることが求められる。

実効的な経済成長をもたらしうるものは、活発な民間セクターの発展に他ならないが、国内貯蓄の低い現状のザンビアでは地場企業の投資能力も同様に低い。構造調整計画が軌道に乗りつつあることから、規制緩和と市場経済化はある程度達成されてはいるものの、ガバナンスや法の支配の確立など、外国からの投資を招致するにはなお多くの課題があろう。地域統合を推進することによる市場規模の拡大も外国投資のインセンティブになり得ると考えられる。

民間投資が拡大することで、政府は限られた公的資金を社会開発サービスに集中することが可能となることから、貧困を削減するためには、民間セクターによる幅の広い多角的な経済成長を達成し、雇用や自営の機会を創造すること、そして、政府は費用対効果の高い社会開発サービスの提供を、特にジェンダー平等の観点から実施し、人的資源を開発することの2点を両輪として回転させ、前進するこ

表5 - 11 1990年代 ザンビア人間開発のバランスシート

進 歩	後 退
保 健 医 療	
1992年の20%に対して、1996年には、12-23カ月の幼児の78%が予防接種を受けた。 保健改革の開始で保健サービスの向上が報告されている。	ザンビア人口の25%が常に何らかの疾病に罹患している。 出生児平均余命が50歳以下に低下した。 1995年時点で人口の17%に相当する853,000人がHIVに感染している。
教 育	
ザンビアは近隣諸国に比して、高位の成人識字率を誇る。 初等教育における教師一人当たりの生徒数が、1990年の44人から1995年には39人に向上した。	1986年に96%であった初等教育総就学率が、1995年には83%に低下した。 初等教育修学生のうち中等教育に進学する生徒が3分の1に留まっている。
水 と 衛 生	
農村部人口のうち、安全な水へのアクセスを持つ割合が1991年の20%から31%に向上した。 都市部人口の88-90%が安全な水へのアクセスが可能になった。	農村部人口の大部分が、依然として安全な水へのアクセスを持たない。 衛生管理・ゴミ処理施設が十分でないが、あるいは全く存在しない。
雇 用	
インフォーマル・セクターが労働力人口の66%を吸収するまでに成長した。	フォーマル・セクターの雇用労働力人口が、1991年の17%から、1996年の12%に低下した。 労働力人口のうち5分の1が失業中である。
収 入 と 貧 困	
所得貧困が1993年以降、緩和された。 1991年以降、人間貧困指数が低下傾向にある。 いくつかの最貧の州において貧困の度合いが和らいだ。	所得貧困が依然として72%以上の高い水準にある。 農村部人口の約85%が貧困ライン以下に生活している。 いくつかの最貧の州は、いかなる指標を用いてもやはり最貧であった。
平 等	
収入の不平等度が緩和された。ジニ係数が1991年の0.59から、1996年には0.5に低下した。	0.5のジニ係数は依然として劣悪な数値である。 都市農村間の地域間不平等が依然として解決されていない。 農業による収入とそれ以外の収入の格差が高い。
子 供	
ORS(経口補水塩)などで処置された下痢の患者が、1992年から1995年までに76%から99%に増加した。 ヨードとビタミン欠乏症に対して有効なヨード塩とビタミンAの投与が高率で実施された。	90年代を通じて、乳児死亡率、小児死亡率及び5才未満児の死亡率が継続して悪化した。 児童労働とストリート・チルドレンが増加し、31万5,000人の子供が路上をさまよう危険に晒されている。
女 性	
1985年から、女性NGO数が5割以上増加した。 国会に選出される女性の数は増加する傾向にある。	妊産婦死亡率は依然として高率である(10万件の出産につき649件)。1996年時点で、教育を受けていない女性の割合は、同じ男性の割合が11%に対して、23%である。
環 境	
環境管理のために不可欠の政策と制度が設置された。 自然資源管理について、地域社会の参加と関与の必要性を政府当局が理解しつつある。	森林破壊が加速している。 野生生物、特にアフリカ象とサイが絶滅した。 過捕獲と水質汚染により、漁業による収入が減少した。 都市部で大気及び水質汚染が拡大した。 廃棄物管理施設が不十分か、ある地域では存在しない。
政 治	
1991年には平和的プロセスによって、一党制から多党制民主主義に移行した。 1990年から1996年までに、報道メディアの増加と独立性の拡大が見られた。	国会における実質的かつ活動的な野党が存在しない。 自らの生活や組織の運営に参加することを国民に促進するための草の根レベルの強力な制度が存在しない。

出所：UNDP(1997b) p.42.

とが不可欠である。

UNDP(1997a)『人間開発報告1997 貧困と人間開発』

参考文献

国際協力事業団(1995)『国別WID情報整備調査報告書(ザンビア、マラウイ)』

Central Statistical Office(1996)『Gender Statistics Report』
Central Statistical Office(1997a)『Living Conditions Monitoring Survey Report 1996』

- Central Statistical Office(1997b)*The Evolution of Poverty in Zambia.*
- Gender Development Division, Cabinet Office(1996)
Strategic Plan for the Advancement of Women in Zambia(SPAW)1996-2001.
- Government of Zambia(1996)*Project Report to United Nations Population Fund ZAM/96/P10ZARD(1994)*
- Government of Zambia/ UN in Zambia(1996)*Prospects for Sustainable Human Development in Zambia.*
- Roberts, A.(1976)*A History of Zambia.* Africana Publishing Company: New York.
- SADC(1998)*Regional Human Development Report 1998.*
- UNDP(1997b)*Zambia Human Development Report 1997.*
- UNICEF Zambia(1998)*UNICEF/GRZ Programme of Cooperation for Women and Ghildren: 1997-2001,* Lusaka.
- World Bank(1994)*Zambia Poverty Assessment Volume I.*
- World Bank(1997b)*Zambia Country Assistance Review Turning an Economy Around.*
- Zambia Association for Research and Development (ZARD) (1994)*The Situation of Wownen in Zambia: During the Decade 1985-1994.*
- Zambia Association for Research and Development (ZARD) (1998)*Strengthening the Institutional Mechanisms for the Implementation of the Beijing Commitments: A Preliminary Evaluation of Zambian National Machinery and other Mechanisms.*

第6章 環 境

松下 香(JICA 森林自然環境協力部)

1. 環境分野の概況

1-1 自然環境

ザンビアは南緯8-18度、東経22-33度に位置する国土面積約753百km²の内陸国である。気候は熱帯性サバナ気候に属し、高温雨期(11-4月)、低温乾期(5-7月)、高温乾期(8月-10月)の季節に分けられる。年間降水量は北部から北西部では1,500mm、南部では600から900mmである。南部アフリカ諸国の中でも水資源に恵まれた国であり、ザンベジ、カフエ、カボンボ、ルアブラ等の河川、バングウエル、カリバ、タンガニカ等の湖がある。

生態区分別の面積は表6-1のとおりである。

1-2 環境行政

ザンビアの環境行政で中心的な役割を果たす機関は、環境天然資源省とザンビア環境委員会である。

(1) 環境天然資源省(Ministry of Environment and Natural Resources: MENR)

土地・天然資源省(Ministry of Land and Natural Resources)が改組され、1991年11月に設立された。現在は計画・情報局(Department of Planning and Information)、森林局(Forest Department)、森林短期大学(Zambia Forestry College)及び人事・総務局(Department of Human Resources and Administration)の4つの部局を有し、ザンビア環境委員会及びザンビア林業公社(Zambia Forestry and Forest Industries Corporation: ZAFFICO)を管轄している。MENRの主な機能は、環境政策策定、天然資源管理の利用・管理、関連省庁間の連携、森林資源管理、森林資源保全分野の人材育成等である。また、国家環境行動計画、国家森林行動計画の担当省庁でもある。

表6-1 生態区分別面積

生態区分	面積 (km ²)	割合 (%)
森林(Forest)	26,670	3.6
乾燥常緑樹林(Dry Evergreen)	15,835	2.1
乾燥落葉樹林(Dry Deciduous)	6,735	0.9
低山帯樹林(Montane)	40	0.0
沼沢樹林(Swamp)	1,350	0.2
河岸樹林(Riparian)	810	0.1
灌木林(Thicket)	1,900	0.3
高木林(Woodland)	486,165	64.6
チブヤ(Chipya)	15,560	2.1
ミオンボ(Miombo)	294,480	39.1
カラハリ(Kalahari)	84,260	11.2
モパネ(Mopane)	37,010	4.9
ムンガ(Munga)	30,595	4.1
ターミナリア(Terminalia)	24,260	3.2
草地(Grassland)	204,835	27.2
ダンボ(Dambo)	75,760	10.1
沢沼地(Floodplain/Swamp)	129,075	17.2
湖・河川(Lakes and Rivers)	10,500	1.4
その他(Cropland, Fallow, Forest Plantation, Built-up areas)	24,210	3.2
計	752,380	100.0

出所：JICA内部資料から作成。

表 6 - 2 環境関連行政機関

Ministry of Environment and Natural Resources(MENR)
Dept of Planning and Information, Forest Dept, Zambia Forestry College 1991.11設立。環境政策策定、NEAP、関連省庁間連携、ECZ監督、森林資源管理、ZFAP/PFAP、森林資源保全分野人材育成
Environmental Council of Zambia(ECZ)
EPPCを根拠法として1991設立。環境問題に関する諮問機関、環境アセスメントの実施・管轄、環境関連セクター法案作成、公害防止、環境情報整備。
Ministry of Agriculture, Food and Fisheries
農水畜産業関連の行政サービス、普及、研究。
Ministry of Energy and Water Development
Dept of Energy, Dept of Water Affairs, Water Board, National Energy Council エネルギー政策策定、電化、薪炭材利用効率化、省エネ、代替燃料開発・普及。 全国水資源開発計画策定、水質汚染対策、地方給水。
Ministry of Mines and Minerals Development(MMMD)
Mining Safety Dept. 鉱業起源公害防止(排水、廃棄物処理等)、鉱業職場環境保全・安全管理。
Ministry of Local Government and Housing(MLGH)
Local Authorities, Town and Country Planning Dept. 地域開発政策策定、住宅政策策定、都市開発認可、都市給水整備。
Ministry of Health
保健・医療起源の放射性廃棄物管理。
Ministry of Tourism
Dept. of National Parks and Wildlife Services 野生生物保護政策・管理計画策定、国立公園管理、狩猟管理区域管理。
Ministry of Land
土地利用計画。
Ministry of Science, Technology and Vocational Training
National Council for Scientific Research(NCSR) 代替エネルギー開発、環境情報整備、その他環境保全関連技術研究。
City Council
都市政策策定・実施、廃棄物管理、上下水道管理。

出所：JICA内部資料

(2) ザンビア環境委員会

(Environmental Council of Zambia: ECZ)

1990年の「環境保護及び汚染防止法」を根拠法として1991年に設立された。環境問題に関する諮問機関として位置付けられ、土地、農業、商工業、交通等環境に関連する省庁の代表、大学関係者等から構成されている。

主たる機能は、環境保護及び公害対策に関する調査・助言、関係省庁や関連機関との調整、国内外の機関との連携、環境影響アセスメント(Environmental Impact Assessment: EIA)、環境情報整備等である¹⁾。

MENRとECZの機能分担は必ずしも明確ではないが、MENRが政策決定及び関連省庁間の連携を主な

¹⁾ GRZ(1990)

機能としているのに対し、ECZが政策の具体的な実施における担当・調整機関として機能することで大まかには整理されている。

環境分野には上記2機関以外にも複数の行政機関が関与している(表6-2)。しかしながら、現時点では各省庁を調整する定期的会議もなく、それぞれの役割分担が整理されていない。各機関を調整する立場にあるMENRの政策策定部局である計画・情報局が新しい局であり、予算的にも人材的にも十分に機能する体制になっていないこと、MENRの閣内における力が小さく、省庁間の調整役として十分に機能していないことなどの問題が指摘されている。

1-3 環境関連法制度及び政策

ザンビアにおいては、1970年代から天然資源保護法(Natural Resources Conservation Act, 1970)、森林法(Forestry Act, 1974)等、環境関連の主要な法律が制定されてきた。しかしながら、これらの法律の多くは植民地時代に制定された法令をそのまま受け継いだものであったため、森林・野生生物等への伝統的な管理能力を弱め、かえって環境問題を悪化させる原因となり、また一部は現行の組織にそぐわないものになりつつあった。そのため1980年代半ばから総合的な環境政策の策定や法制度を見直す作業が進められている。

環境に関連する法律は28とも33ともいわれるが²、本項では環境分野の包括的法制度及び政策について述べる。

(1) 環境保護及び汚染防止法(Environmental Protection and Pollution Control Act: EPPCA)

ザンビアにおいては初めての包括的な環境保護及び汚染防止についての法律として、環境保護及び汚染防止法が1990年7月に閣議承認され、1992年1月から施行された。ECZの設立、水質、大気、廃棄物等の管理対策、天然資源保全等について規定している。

また、EPPCAを根拠法として、水質汚濁、廃棄物処理、大気汚染、環境影響評価について規定した以下の規制が発効されている。

- ・ The Water Pollution Control(Effluent and Waste Water)Regulations of 1993
- ・ The Waste Management(Licensing of Transporters of Waste Disposal Sites)Regulations of 1993
- ・ The Air Pollution Control(Licensing and Emission Standards)Regulations of 1996
- ・ The Environmental Protection and Pollution Control (Environmental Impact Assessment)Regulations of 1997

(2) 国家環境行動計画

(National Environment Action Plan: NEAP)

ザンビアにおける最初の自然保全に向けての政策としては、1985年に閣議承認を受けた国家自然保護戦略(National Conservation Strategy: NCS)があげられる。NCSでは持続可能な天然資源の利用と生物多様性、生態学的バランスシステムの持続性を維持することを政策目標として掲げ戦略を作成した。

NCSによって法制度や組織整備等に一定の成果を得られたといわれる。しかし、その後の社会経済状況の変化、構造調整プログラムの導入(1989-1993年)により見直しの必要が生じ、MENRはNCSを基として、1994年12月に国家環境行動計画(NEAP)を定めた。

NEAPは現在のザンビアの環境基本方針といえるものである。国民が健全な環境を享受する権利を保障すること、天然資源管理への地域社会と民間セクターの参加を促すこと、すべてのセクターの開発プロジェクトに対して環境影響アセスメント(Environmental Impact Assessments: EIA)を義務づけることを基本原則として、環境に関する以下の11分野の戦略と各州(Province)の環境問題についてまとめている。また、NEAP実施にあたってはMENRを責任・調整省庁とし、関係機関や地方行政組織に環境担当スタッフを配置することを提言している。

- 組織及び環境関連法令(Institution and Environmental Legislation)
- 経済発展と環境(Economic Development and the Environment)
- 農業(Agriculture)

² JICA 内部資料

再生可能な天然資源(Renewable Natural Resources、水資源、森林、野生生物、水産資源)
観光(Tourism)
鉱業(Mining)
工業(Industry)
人口(Human Population)
エネルギー資源(Energy Resources)
環境教育(Environmental Education)
居住地(Human Settlement)

(3) 環境サポートプログラム

(Environmental Support Program: ESP)

NEAP でまとめられた提言から具体的なプロジェクトを形成することを目的として、1995年から世界銀行及びUNDPの支援のもとでESPの作成作業が開始された。ESP では、環境保全と天然資源管理にかかわる組織及び法的枠組みを強化すること、コミュニティが持続的な天然資源の利用と管理の推進を任う力を強化することを課題としている。

ESP の作業は、次の4段階のフェーズに沿って実施されている。

準備フェーズ：

NEAPで「緊急」と判断された項目のうち、さらに優先度の高いものについてのプロジェクト策定

ESP1：

準備フェーズで形成されたプロジェクトの実施及びNEAPで「短期・中期」と判断された項目のプロジェクト策定

ESP2：

ESP1 で形成されたプロジェクトの実施及びNEAPで「長期」と判断された項目のプロジェクト策定

ESP3：

ESP2 で形成されたプロジェクトの実施

現在、ESP1(1997-2001 年) を実行中であり、以下の4点に重点をおいた活動を実施している。

制度強化と法的枠組みの見直し。政策策定、制

度の評価、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が含まれる。環境教育及び啓蒙。マスメディアの支援、学校教育カリキュラムの改訂、教員訓練を通じ、環境問題に対する公衆の認識を高める。

パイロット的環境基金(Pilot Environmental Fund: PEF)、 「Community based Initiatives Funds」と 「Environmental Studies Fund」の2種類の基金を設立する。

環境情報管理(Environmental Information and Network System: EINMS)。EINMSを通じて各機関間の情報交換を促進する場を設け、公共・民間セクターに情報を提供する。

2. 主要環境問題

2-1 森林保全

2-1-1 森林資源の現況

ザンビアの森林面積データには異なる推定値があるが、ここではFAOのデータを用いたい。1995年のデータでは、全国面積74,339百haのうち森林は31,398百ha(国土の43%)である。

森林のうち天然林(Natural Forest)には、森林局が管轄している保全林(Forest Reserves、4,345百ha)、国立公園等(National Park、22,927百ha)が含まれている。なお、各州ごとの保全林面積は表6-3に示すとおりである。

植林地(Plantation)については、これまでZAFFICOが約5万ha、森林局が6,290haの植林を行ったと報告されている³。主要植林樹種はEucalyptus(20%)とPinus(80%)である。ZAFFICOは鉱山用の杭木生産を目的として植林事業を実施している。一方、森林局は一般の農家、学校等を対象に植林を進めている。

ザンビアにおける森林破壊面積についてはいくつかのデータが示されているが⁴、1990-1995年の年間減少面積は264百haであり、年間0.8%の森林が減少していることになる⁵。

表6-4に示すように、保全林のうち約20%が入

³ MENR(1996)

⁴ ZFAR(1998)では、近年は年間約25-30万haの森林が破壊されていると言われている。

⁵ FAQ(199)

表6 - 3 保全林(Forest Reserves)面積

	面積 (ha)	保全林面積 (ha)	(%)
Central	9,439,447	601,928	6.38
Copperbelt	3,101,400	515,462	16.62
Eastern	6,881,451	848,137	12.32
Luapula	5,056,681	474,037	9.37
Lusaka	2,189,571	78,248	3.57
Northern	14,793,870	1,137,026	7.69
Northwestern	12,614,091	2,435,268	19.31
Southern	6,528,293	674,810	10.34
Western	6,720,745	343,081	5.10
Zambia Teak Forest	5,917,850	326,576	5.52
計	73,243,399	7,434,573	10.15

出所：MENR, Forestry Department(1996)より作成。

表6 - 4 保全林の状態

	保全林数	(%)				
		Intact	Threatened	Encroached	Depleted	Upgraded
Central	35	2.9	51.4	42.8	0.0	2.9
Copperbelt	51	13.7	25.5	25.5	9.8	25.5
Eastern	78	39.7	52.6	6.4	0.0	1.3
Luapula	23	30.4	52.2	8.7	0.0	8.7
Lusaka	14	0.0	14.3	21.4	64.3	0.0
Northern	44	18.2	45.5	31.8	0.0	4.5
Northwestern	62	71.0	21.0	6.4	0.0	1.6
Southern	34	29.4	41.2	26.5	0.0	2.9
Western	91	52.7	40.7	5.5	0.0	1.1
計	432	36.1	39.4	16.2	3.2	5.1

出所：IUCN(1998)

植等による開発(Encroached) あるいは森林資源減少(Depleted)の状況にある。また、この森林減少は人口密度と密接な関係があり、都市部ほど森林減少が進行していることを示している⁶。

森林減少の主な原因としては、農業開発(伝統的焼畑チメネシステムを含む)、薪炭材伐採⁸、定住、火災、都市化、過放牧などがあげられている。

2 - 1 - 2 政策及び法制度

1985年FAO主導で行われた熱帯林行動計画(Tropical Forest Action Programme: TFAP)を契機とし、UNDP、FAO、オランダの支援を受けて国レベルのザンビア森林行動計画(Zambia Forestry Action Programme: ZFAP)の作成作業計画が開始され、1994年12月に署名された。主たる目的は、これまでの森林資源管理政策の見直し、森林資源の有効活用を含

⁶ IUCN(1998)

⁷ 伝統的焼畑(チメネシステム)とは、乾季に予定農地面積の5倍以上の地域の木の枝葉を打ち、幹を胸の高さで切り倒して放置乾燥した後、伐採域の中央部へ運び、円形状に0.7-1mの高さまで積み上げる。雨季の直前にこれに火を入れ、焼畑耕地を造成する。農地は通常4-5年ほど使用される。1年目はキャッサバ、シコクビエ、蔬菜類を播き、2年目はシコクビエを収穫したあと落花生を植え付ける。3-4年目はキャッサバを収穫し、5年目には畑に畝をたててササゲ等を栽培する。その後は放置され、10-15年間の休閑期に入るといふものである。

⁸ 都市部では世帯の83%が木炭を家事に活用しているといわれる。都市部での人口流入に伴い、消費量も増加傾向にあり、都市部を中心に同心円状に広がる木炭生産用の森林伐採は深刻な状況にある。一方、地方では、人口密度が低いこと、森林資源が比較的残されていることから、落枝や枯れ枝等で需要を十分まかなっているとみられる。木炭の生産は薪を泥と草・葉で覆っただけの簡易な形態で行われている。炭への転換率(炭重量 / 原料木材重量)は10-15%と報告されており、煉瓦積み炭焼き釜での20-30%と比較すると極めて低い(MENR, 1995)。

めた行動計画を作成することにある。ZFAP 作成プロセスは当初森林局が中心となっていて行われることになっていたが、MENR 改組に伴い、現在ではMENR が直接指揮をとっている。

ZFAP では、持続的な資源管理、能力開発、参加型アプローチの導入、民間セクターの活用、ジェンダー配慮、各セクターの統合を基本原則として掲げ、以下のプロセスに沿って進められた。

表6 - 5 ZFAP の進捗

フェーズ 1(1995 年 4-8 月)
事務局の設置、運営委員会及び利害関係者 (stakeholders) との会議開催。
フェーズ 2(1995 年 11 月 -1996 年 3 月)
タスクフォースによる森林セクターのレビュー、ワークショップの開催(14 報告書完成)
フェーズ 3(1996 年 7-12 月)
国内外のコンサルタントによる森林セクター調査 (12 報告書完成)
フェーズ 4(1996 年 12 月 -1997 年 3 月)
タスクフォース、国内外のコンサルタントによる ZFAP ドラフト報告書作成作業準備。
フェーズ 5(1997 年 4-8 月)
政府及び主要関係者(stakeholders) による ZFAP ドラフト報告書の確認・承認。
フェーズ 6(1997 年 10-11 月)
ドナー会議開催、プロジェクト実施への移行。

出所：MENR(1995)より作成。

ZFAP では以下の7つのサブ・プログラムを提言している。

〔 中心的開発課題 〕

Indigenous Forest Management and Biodiversity Conservation Sub-Programme: IFMBCP(34.4 百万ドル)

Forestry Industries and Non-wood Products Development Sub-Programme: FINWDR(81.7 百万ドル)

Tree and Forest Development Sub-Programme: TFDP(123.2 百万ドル)

Woodfuel Energy Development Sub-Programme: WEDP(3.7 百万ドル)

〔 補完的開発課題 〕

Forestry Education and Training Development Sub-Programme: FETDP(23.1 百万ドル)

Forest Research and Extension Development Sub-Programme: FREDP(21.0 百万ドル)

Planning Monitoring and Evaluation Development Sub-Programme: PMEDP(6.5 百万ドル)

ZFAP と並行して、州レベルでの森林計画(Provincial Forestry Action Programme: PFAP)の作成が行われている。これは比較的森林資源の状態が良好なコッパーベルト、中部、ルアブラの3州をモデル州として、ZFAP に基づく国家レベルの森林管理政策を、州レベルで具体的なプロジェクトの中で実施するものである。実際のプロジェクトは3年計画で実施され、その活動は大きく次の2つの構成要素からなる⁹。

行動計画作成

情報収集、プログラム調整機関の設立、森林セクターのプレアセスメント、森林セクターの詳細調査、行動計画の作成。

緊急プログラム

政府・NGO のキャパシティ・ビルディング：
人材育成、研究活動促進キャパシティ・ビルディングのためのモニタリング・評価システムの整備。

啓蒙活動：

メディア・キャンペーン、森林局における広報機能の開発、環境教育プログラムの実施。

森林資源調査：

森林資源調査、社会調査、森林資源消費に関するアセスメント、ミオンボ林等の管理計画検討、国有林管理に関する検討。

Local Forestry programme：

小規模社会林業プログラムの実施。

⁹ JICA 内部資料

表6 - 6 都市化率

	1980年	1988年	1996年
人口(百万人)	5.7	7.3	9.2
都市化率(%)	39.8	41.6	43.3
サブサハラ平均(%)	23.0	27.0	31.7

出所：World Bank(1998)

表6 - 7 人口増加率

	1975-79年	1980-88年	1989-96年
全国年平均人口増加率(%)	3.4	3.1	2.9
サブサハラ平均(%)	2.8	3.0	2.7
都市部年平均人口増加率(%)	6.1	3.7	3.4
サブサハラ平均(%)	4.9	4.9	4.8

出所：World Bank(1998)

表6 - 8 各都市の人口

	1990年	1998年(推定)
Lusaka	982,362	1,450,000
Ndola	499,535	738,000
Kabwe	380,792	521,000
Kitwe	347,769	456,000
Chingola	161,065	220,000
Mufulira	146,451	200,000
Luanshya	141,927	195,000
Livingstone	82,952	114,000

出所：EIU(1999)

法制度については、森林法(1974年)の改定作業が続けられている。現行法は保全林設定によって森林や樹木を保全・保護しようとするものであるが、実際には保全林への「不法」侵入者があとをたたず、森林資源を管理できない状況にある。また、森林管理計画の策定に関する規定がないという欠点もある。現在の改訂作業においては、意志決定過程における住民参加や地域住民主体の資源管理といった視点を重視し、持続的な森林管理の実現を目指している。

2 - 2 都市環境

独立以降、ザンビアでは都市部の開発に重点を置き、労働力人口の増加が得られるとして農村から都市への人口移動を好ましいものと考えていた。都市化率(全国に占める都市部人口の割合)は、南部アフリカ諸国の中でもボツワナ(62.7%)、南アフリカ共和国(49.5%)に次いで都市化率の高い国であり、

1996年における都市化率は43.3%となっている。

また、ザンビアにおける人口増加率は、表6 - 7に示すように全国、都市部ともに年々低下しているが、全国で2.9%と依然として高い水準にある。

急速な人口増加と都市への人口集中に都市インフラ整備が追いつかず、都市環境の悪化が進み、現在では都市貧困地域における社会インフラの状況は農村部とほとんど変わらないと見られている。

まず、給水事情について概観する。ザンビアの給水行政は主要都市を対象とする都市給水と地方を対象とした地方給水とに分けられる。首都ルサカを含む10カ所の都市部(Urban District)では、地方自治法(1991年)に基づいて地方政府・住居省の下で自治体(City Council、District Council)が管轄し¹⁰、全国47のTownshipや地方部(Rural District)では、水資源法(1949)に基づいてエネルギー・水開発省の水利局が担当している¹¹。

¹⁰ ザンビアでは近年民営化推進の方針に沿って独立採算の公社形態への改組が進められており、ルサカ、キトゥエ、ンドラ等の都市部では上下水道を担当する公社(Water and Sewage Company)が設立されている。

¹¹ NEAP(1994)

表6 - 9 安全な水へのアクセス(人口に対する比率%)

	1970-75年	1980-85年	1992-97年	サブサハラ平均
全 国	42	48	53	47
都 市 部	86	70	66	74
農 村 部	16	32	37	32

出所：World Bank(1998)

表6 - 10 下水施設へのアクセス(人口に対する比率%)

	1985年			1993-95年		
	全国	都市部	農村部	全国	都市部	農村部
ザンビア	47	56	41	23	40	10
サブサハラ平均	31	53	22	39	58	27

注：サブサハラ平均はデータがある国のみから集計した。

出所：World Bank(1998)

表6 - 9に示すように、全人口の約半数が安全な水へアクセス可能とされているが、農村部での数値が高まる傾向にある一方で、都市部では下降している。人口増加に伴ってインフラサービスが受けられない層が増加していることに加え、銅ブーム時代に整備された都市部の上水施設の老朽化が進んでいることが原因と考えられる。

生活排水についても、下水道施設の整備が進んでいないために深刻な状況に立ち至っている。都市部において下水施設へアクセスできる人口の割合は40%であり、サブサハラ諸国の平均と比較しても低い数値となっている。

上下水インフラに加えて廃棄物の処理問題がある。担当機関である地方行政(Local Authority)は発生するゴミ全体の10%程度の収集能力しかなく、適切な処理・処分がなされていないといわれている。今後も都市生活を支えるためのエネルギーや生活物資が大量に投入され、それに伴う様々な廃棄物の生成も急激に増加することが見込まれる。

2 - 3 水質及び大気汚染

ザンビアではアフリカでも有数の鉱業セクターを有しており、採掘・精錬の過程からおびただしい廃棄物が排出されている。しかし最近まで有効な規制手段がとられてきたとはいえ、鉱山・製錬所の周辺で水質・大気汚染が問題となっている。特にザンビアの鉱工業の中心地域といえるコッパーベルト州と中部州カフエ地域においては、鉱工業からの重金属や汚染鉱業水による水質汚染が深刻化している。現在、鉱工業部門は民営化による抜本的立て直しが

行われているが、民間企業による環境対策が遅れ、水質汚染への対策が不十分になることが懸念されている。

鉱業部門は、水質汚染のみではなく大気汚染による環境問題も引き起こしている。近年、鉱山地域の亜硫酸ガスがザンビア政府が設定した大気汚染の基準を上回り、危険な状況にあると報告されている。

MENRは援助国等の協力を得つつ環境関連法整備を進めており、その成果の一部として、1997年に「鉱工業の環境影響アセスメントに関する規制(Environmental Protection and Pollution Control (Environmental Impact Assessment Regulation)」を制定した。この規制の制定によって、当該企業は生産活動を行うにあたって、環境アセスメントを鉱業・鉱物開発省の鉱物安全部に提出し、ECZによる検査を受けることが義務づけられることになった。

以上のように、水質及び大気汚染に対する法制度は徐々に整備されつつあるといえる。しかしながら、それらの監督機関であるECZの組織力が弱く、執行能力の強化が急務とされている。

2 - 4 野生生物保護

2 - 4 - 1 国立公園及び野生生物保護の現況

ザンビアには19の国立公園(合計面積63,542km²)、34の狩猟管理区域(Game Management Area: GMA、合計面積165,700km²)及び3カ所のサンクチュアリ(合計面積32km²)がある。国立公園は原則として居住は許されず、資源の消費的利用は禁止されている。サンクチュアリも国立公園に準じた扱いであるが、

小面積に限られた区域である。これに対してGMAは、国立公園周辺に設定されたバッファゾーンであり、GMAでは国立公園の保全と地域住民の資源活用の共存を目的とした管理が行われている。

管理にはUSAIDとWWFが提唱したADMADE(Administrative Management Design Programme for Game Management Areas)と呼ばれる管理戦略が、1988年から採用されている。これは野生生物の保護と住民生活向上を目的とし、狩猟許可収入の一部をGMAの地域社会全体に還元し、地域住民が野生生物は自分たちの資源であると認識することによって、野生生物保護に対する協力を得るという仕組みである。還元利益は住民の要望に基づいて支出され、橋、病院、学校等の整備が行われている。また、地域住民をビレッジスカウトとして訓練し、密猟取締りにあたるスカウトの補佐として雇用することにより、密猟対策と雇用対策の両方への貢献が図られている。

2-4-2 政策及び法制度

ザンビア国立公園および野生生物法(National Parks and Wildlife Act, 1991)にかわる法律として、1998年にザンビア野生生物法(Zambia Wildlife Act)が閣議承認された¹²。この法律では、新組織となるザンビア野生生物公社(Zambia Wildlife Authority: ZAWA)、コミュニティ資源委員会(Community Resource Board)について規定している。

3. 環境分野における援助動向

3-1 各ドナーの援助動向

(1) UNDP

Country Strategic Note(1997-2001)によると、環境政策とプログラム管理のための組織強化、環境情報システムの構築、環境規格のモニタリング・制度化、コミュニティへの啓蒙、環境関連調査と長期的研究に対する支援等を優先分野として支援を実施している。具体的支援として、NEAP、ZFAP作成に対する支援の他、MENRとIUCN(International Union for Conservation of Nature and Natural Resources)

との連携のもとでザンビア生物多様性戦略及び行動計画への資金援助がある。

(2) 世界銀行

世銀は、持続的な資源管理及び環境の保全を達成するためのガイドラインの設定、政府・公企業・民間企業活動のモニタリング及びその調整、環境資源・歴史的遺跡の保存の重要性の周知を援助緊急課題としてあげている。現在はNEAP及びESPプロセスへの資金援助、農業セクター投資計画(Agriculture Sector Investment Program: ASIP)への資金援助、道路局内に環境管理ユニット設立のための支援を行っている。

(3) EU

EUは主として、中期観光開発戦略作成支援、国立公園管理管理作成支援(1996-)等野生生物保護分野への援助を実施している。その他、森林資源管理政策作成への支援(1996-1999)も行っている。

(4) ノルウェー

ノルウェーは環境分野への支援を重視しており、特にキャパシティ・ビルディングを重点分野としている。公害対策分野ではECZ内の産業公害管理ユニット(Industrial Pollution Control Unit)への支援、野生生物保護分野では1987年からSouth Luangwa国立公園管理への支援(Luangwa Integrated Resource Development Project: LIRDP)を行っている。

LIRDPは1985年からNORADの援助でザンビア東部のサウスルアンガ国立公園とそれに隣接するルパングGMAを対象にし(面積14,000km²、GMA居住人口4万人)、野生生物保護、森林管理、水産業、観光など複数の省庁が関与する総合的な地域開発プロジェクトである。1995年から3年間にわたって実施されたフェーズ3では、計画を縮小して野生生物関連(地域住民参加型保護、インフラ整備を含む)のみに絞り、他の分野は関係省庁に移管した。地域住民への教育に重点を置き、各村にVAG(Village Action Groups)という組織を置き、それをまとめてチーフが統括する地域を代表するADC(Area Development

¹² 1999年1月1日に発効の予定だったが、1999年4月時点で施行開始令は出されていない。

Committee)が組織され、IRDA(Integrated Resource Development Authority)がすべてのADCをまとめるというADMADEと同様の構造が形成されている。

(5) オランダ

オランダは1980年代から西部州における地域開発を実施している。また、森林分野ではZFAPプロセスへの資金協力をUNDP、FAOとともにやっている。

(6) フィンランド

フィンランドの対ザンビア援助の中心課題は、林業、農業、教育、社会セクター、エネルギー、道路の6分野である。

林業分野では、1972年以来森林大学への支援(カリキュラム作成、講師養成、資機材供与)、森林局製材所への支援等を実施してきた。現在は、PFAP支援、SADC(Southern African Development Community)を対象とした林業訓練プログラム(Forestry Training Programme: FTP)への支援を行っている。

(7) アメリカ

アメリカは、ザンビアを南部アフリカ地域における生物多様性の観点からの重点国と位置付け、野生生物保護分野への支援を行っている。特に、ADMADE方式によるGMA管理への支援がその中心となっている。

(8) カナダ

ECZに対する環境影響アセスメント(EIA)整備支援(1994-)、公害防止分野への資金援助、環境啓蒙活動への支援を実施している。

3-2 わが国の援助

(1) 都市環境改善

全国を対象とする水資源総合開発に関するマスタープラン作成を目的として、「国家水資源開発計画」(1993-1995年)が実施された。また、「ルサカ周辺地区給水計画」(1993、1994、1997、1998年度)によりルサカ市ジョージ地区において簡易水道の整備を行った。

(2) 森林資源管理

ザンビア南西地域に位置するザンビアチーク林を対象として、森林資源量の把握及び管理計画の策定を目的として「南西地域チーク林資源調査」(1993-1995年度)が実施された。代替燃料開発に関しては、家庭燃料研究開発分野の専門家が派遣され、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。

(3) 野生生物保護

カフエ国立公園管理計画の策定を目的として専門家チームが派遣された(1996-1999年度)。また、サウスルアンガ国立公園に生態調査の隊員を継続して派遣している。

参考文献

- 国際協力事業団(1994)「ルサカ市周辺地区給水計画・基本設計調査報告書」
- 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」総合報告書添付資料
- Chidumayo, E. N.(1995) *Handbook of Miombo Ecology and Management*. Stockholm Environment Institute, Swedish International Development Authority.
- EIU(1999) *Country Profile: Zambia*.
- Government of Zambia(1990) *The Environmental Protection and Pollution Control Act, 1990*.
- GRZ(1998) *The Zambia Wildlife Act 1998*.
- IUCN(1997) *Strategies for Sustainability*.
- IUCN(1998) *Zambia Biodiversity Strategy and Action Plan: The Country Study Report*, MENR.
- JICA(1998) *Zambia Environmental Profile: Final Report*. Ministry of Environment and Natural Resources(MENR), Forestry Department(1967) *1967 Annual Report*, MENR.
- Ministry of Environment and Natural Resources(MENR), Forestry Department(1986) *1986 Annual Report*, MENR.
- Ministry of Environment and Natural Resources(MENR), Forestry Department(1987) *1987 Annual Report*,

MENR.

Ministry of Environment and Natural Resources(MENR)
Forestry Department(1994a)*1994 Annual Report*,
MENR.

Ministry of Environment and Natural Resources(MENR)
Forestry Department(1995a)*Work Plan for the Pro-
vincial Forestry Action Programme(Draft)* MENR.

Ministry of Environment and Natural Resources(MENR)
(1994b)*Concept Paper on Environmental Support
Programme of National Environmental Action Plan*,
GRZ.

Ministry of Environment and Natural Resources(MENR)
Forestry Department(1996)*1996 Annual Report*,
MENR.

Ministry of Environment and Natural Resources(MENR)
(1995b)*Zambia Forestry Action Programme
(ZFAP)Issues paper(Revised draft)*, GRZ.

Ministry of Environment and Natural Resources(MENR)
Zambia(n.d.)Forestry Action Plan: Volume I to III,
GRZ.

SARDC and IUCN-ROSA(1996)*Envirnmental Informa-
tion and Organizations in Southern Africa*.

Theo, D.D. and Chabwela, H.N.(1999)*Environmental
Conservation and Planning in Zambia. OSSREA, En-
vironmental Planning, Policies and Politics in East-
ern and Southern Africa*.

UNDR(1995)*Zambia: Country Strategy Note 1997-2001*.

UNDR(1997)*Zambia Human Development Report 1997*:
Lusaka.

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

第7章 保健医療

瀧澤 郁雄(JICA 医療協力部)

1. 総論

ザンビアの人口は、1969年の4.0百万人から年率3%を上回る急激な増加を続け、1990年には7.8百万人に達している。国連は、1995年の人口を8.2百万人と推計しており、今後も年率2%を超える増加を続け、2005年には1千万人を突破するものと予測している。生まれた子供が満1才および満5才に達するまでに死亡する確率は、それぞれ109/1,000および197/1,000と、サブサハラ・アフリカ地域においても高い部類に属する。注目すべきは、いずれの指標も1980年代中盤より悪化してきている点である。また、女性一人が生涯に産む子供の数も、遞減傾向にはあるが、いまだ6.1人と高い水準にあり、いわゆる人口転換に典型的な多産多死の構造となっている。15才未満の子供の数が全人口の46%を占める人口構成からも、また出産10万対649と極めて高い妊産婦死亡率からも、ザンビアにおける子供の健康およびリプロダクティブ・ヘルスに関連した保健医療プログラムの重要性がうかがえる。ザンビアにおいても小児死亡率の地域間格差は大きい、注意を引くのは、他の多くの社会開発指標や、保健医療サービスへのアクセスの点で最も高い水準にあるルサカ州やコッパーベルト州におけるそれが、最近では必ずしも全国最低となっていない点である。ザンビア保健医療セクターにおいては、健康水準の都市・農村格差という古典的な枠組みに加えて、都市人口における健康水準の悪化が新たな課題として台頭してきていることが危惧される。

国民の健康水準は、狭義の保健医療セクターのみならず、社会開発の諸側面の進展に左右される。例えば、ほとんど全ての健康指標と相関を有する教育水準について見ると、ザンビアは成人識字率75%、初等教育総就学率72%と、サブサハラ諸国の中では比較的健闘している。しかしながら、特に小児疾患として重要な下痢症を含む水系感染症や、それらを介して栄養水準にも影響する安全な水については、利用できない人口がいまだ全国民の62%を占めている。他方適切な衛生設備へのアクセスは比較的よ

く、利用できない人口は全体の29%である。ザンビアにおける国民健康改善を考える上で無視できないのが、栄養失調の蔓延である。5才未満児の42%が慢性的栄養不足に起因する発育阻害に陥っており、サブサハラ・アフリカ地域においても最も深刻な国の一つである。ザンビアにおける持続的な健康水準向上のためには、初等教育普及率の高さという比較優位を十分に活かしつつ、バランスのとれた社会開発を指向することが、重要な視点である。

ザンビア国民の健康を害している最大の疾患はマラリアであり、急性呼吸器感染症、エイズ、下痢症、周産期に起因する疾患・障害、結核、栄養失調がそれに続いている。いわゆる疾病構造転換前の典型である。とりわけ、HIV感染の急激な拡大と、それに伴う旧来感染症(結核等)の再興は、大きな課題となっている。成人人口の20%がHIV感染者という世界でも最悪の状況下で、その影響は社会経済の様々な側面において発現しており、エイズは保健医療に限られた問題ではなく、より大きな開発課題としてとらえられている。小児および成人死亡率は共に上昇傾向にあり、ザンビアは、エイズの影響により平均余命の10年を超える低下が予想されている国の一つである。なお、1990年代以降、それまで右肩上がりであり続けたHIV罹患率は高位安定局面に移行している。さらに、10代の若年層で罹患率の低下が観察されるなど、予防対策の効果とも捉え得る傾向も見られるが、いまだ予断を許さない状況である。ザンビアでは人口の都市集積が著しく、総人口に占める都市人口の比率は40%を超えている。都市への人口集積および都市周辺部における環境衛生の悪化は、HIVを含む性感染症、結核等、様々な感染症の温床ともなっている。

ザンビアにおける保健医療サービスシステムは、大きく政府部門と非政府部門に分けられる。政府部門の中心は、保健省および中央保健総局の管轄するシステムであり、1施設当たりの計画対象人口500世帯のヘルスポストおよび同1万人(農村部)または3-

5万人(都市部)のヘルスセンターからなる一次施設、計画対象人口8-20万人の地区病院からなる二次施設、主な州都に存在する州病院および一般病院からなる三次施設、ルサカ市およびコッパーベルト州の中央病院からなる四次施設により構成される。また、コミュニティ・レベルでは、コミュニティ・ヘルスワーカーが主として予防サービス(地方部では、若干の基礎的な治療サービス)の提供に従事している。他方、非政府部門の保健医療サービス提供者には、教会組織によるもの、大企業(ZCCM等)による従業員とその家族を対象としたもの、営利病院・診療所、薬局・ドラッグストア、伝統的サービス提供者(伝統的産婆、伝統的治療師ほか)等が含まれる。多くは公的部門同様に都市部へと偏向しているが、教会系病院および伝統的サービス提供者は比較的的地方部において重要な役割を果たしている。

国家総保健支出に占める各財源の比率は、政府40%、ドナー30%であり、両者を合わせた公的部門が全体の7割を占めている。その他は、企業部門が15%、家計部門が10-15%であり、財源規模としては教会系病院およびNGOは微々たるものに過ぎない。かつて保健医療サービスは政府による無償提供が原則であったが、公的部門における費用回収は、ザンビアにおいても例外なく推進されている。また、更に重要な課題は、公的部門保健支出の4割に達するドナー資金の効果的活用であり、積極的なドナー調整・協調メカニズムの構築が図られている。地区レベルのプログラム実施資金を複数のドナーが直接支援する「地区バスケット基金」は、保健改革の目標に沿って保健行政の地方分権化を推進するためのメカニズムでもあり、既に多くのドナーが参加、または参加を公式に表明している。さらには、複数ドナーの共同出資によるセクター・レビューやプロジェクト発掘調査も実施されるなど、ドナー協調の波は抗しがたい流れとなっている。わが国による援助も、これら潮流を無視してはもはや検討し得ない段階にきている。

ザンビア保健省は、1990年代初より「費用対効果が高くかつ質の良いヘルスケアを、公正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こと」を公的部門保健医療セクターにおける中心目標として掲げている。具体的には、権限委譲された地区保

健管理チームの管轄下にあるヘルスポスト、ヘルスセンター、地区病院のネットワークを拡充し、それらを通じて費用対効果の高い予防・治療サービスを統合した「ザンビア基礎的保健医療サービス・パッケージ」を広く国民に提供することを政策として推進している。それは、都市偏重・病院サービス偏重型の保健医療サービス提供システムからの脱却を目的として進められている「保健改革」の中心戦略の一つでもある。ザンビアにおける保健医療セクターへの協力を検討するに際しては、これら政策の展開を常に念頭におく必要があり、特定の疾病や限られた人口層のみをターゲットとした「垂直的な」プログラムの実施には慎重な対応が求められる。統合的なサービス・パッケージ推進の背後にある思想は、前述したドナー調整メカニズムの台頭を支える思想とも、実は密接に関係していることは、言うまでもない。

DACの新開発戦略は、保健医療セクターに直接関連する具体的な開発目標として、乳児死亡率および5才未満児死亡率を2015年までに1990年の水準の3分の1へ削減すること、妊産婦死亡率を同じく4分の1へ削減すること、対象となる年齢層にある世界の全ての人々が2015年までにPHCのシステムを通じてリプロダクティブ・ヘルス・サービスを楽しむようにすること、の3つを掲げているが、前述したようにザンビアはこれら目標達成が危ぶまれる国の一つである。同戦略を援助政策の規範とするわが国にとって、ザンビアは極めて援助ニーズの高い国の一つであるが、わが国協力案件の形成に当たっては、常に先方政府の保健医療セクター開発戦略における明示的な位置付けの確認と、益々強化されつつあるドナー協調メカニズムとの関係整理に留意することが必要である。

2. 人口動態

ザンビアにおける人口センサスは、過去1969年、1980年、1990年に実施されており、今回は2000年に計画されている。最も新しいセンサスから既に10年を経過することから、人口規模に関する数値はデータ出所の如何を問わず推測の域を出ない。他方、出生率、子供の死亡率等一部の人口動態指標につい

表7 - 1 ザンビア人口関連指標の推移：1969-90年人口センサスデータ

	1969センサス	1980センサス	1990センサス
総人口(百万人)	4.0	5.7	7.8
15才未満人口(%)	46.4	49.8	46.2
15-64才人口(%)	51.3	47.4	51.9
65才以上人口(%)	2.3	2.8	2.9
人口密度(人/平方km)	5.3	7.5	10.4
都市人口比率(%)	29.4	39.9	38.0
粗出生率(人口千対)	47.7	50.0	44.0
粗死亡率(人口千対)	19.7	16.7	18.3
人口増加率(%/年)	n.a.	3.2	3.1
合計特殊出生率	7.1	7.2	6.7
平均寿命・男性(年)	41.8	50.4	46.1
平均寿命・女性(年)	45.0	52.5	47.6

出所：Central Statistical Office(1997) p.3, p.11

表7 - 2 ザンビア各年中央人口推計：国連人口部による中位推計(1998改訂)(1995-2015年)

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2010	2015
総人口(千人)	8,193	9,169	9,359	9,547	9,739	9,941	10,156	10,635	12,817

出所：United Nations(1999) pp.496-497.

表7 - 3 南部アフリカ諸国の人口指標の比較

国名	総人口(千人)	人口密度(人/km ²)	都市人口比率(%)	人口増加率(%/年)
	1997	1995	1997	1990-95
南アフリカ共和国	38,760	31	49.7	1.94
タンザニア	31,417	32	25.7	3.22
モザンビーク	18,443	22	36.5	4.05
アンゴラ	11,715	9	32.3	3.46
ジンバブエ	11,215	28	33.2	1.95
マラウイ	10,067	82	14.2	0.71
ザンビア	8,585	11	43.6	2.48
レソト	2,016	63	25.6	2.24
ナミビア	1,622	2	38.0	2.68
ボツワナ	1,541	3	66.1	2.89
スワジランド	925	50	33.0	2.95
サブサハラ・アフリカ	595,687	23	32.4	2.63

出所：UN(1999) 第3列のみUNDR(1999) pp.239-242. なお、人口増加率は、国際人口移動(特に周辺国からモザンビークへの難民帰還)も加味した数値である。また、「サブサハラ・アフリカ地域」の定義は、データ出所により一様でない点、注意を要する(以下同じ)。

ては、1992年および1996年に実施された全国規模のサンプル調査である人口保健サーベイ(Zambia Demographic and Health Survey: ZDHS。以下ZDHS1992およびZDHS1996とする)の結果から得ることが出来る。USAIDが支援する同調査は、標準化された

データ収集・分析に基づいており、統計的にも信頼度が高く、データの国際比較にも適していると考えられている。その他については、特に断らない限り、国連人口部による最新推計(1998年改訂)を用いることとする。

¹ Central Statistical Office(1992),(1996)

² United Nations(1999) 国連人口部(Population Division, The United Nations)は、世界の全ての国・地域について人口動態推計を行っているが、2年に1度データの改訂を実施している。次回改訂は2000年であり、その結果は2001年頃に公表されることとなるため、本稿で用いるデータも、その時点で差し替える必要がある。

表7-4 南部アフリカ諸国出生率・死亡率の比較

国名	合計特殊出生率 1997	乳児死亡率 (出生1,000対) 1997	5才未満児死亡率 (出生1,000対) 1997	妊産婦死亡率 報告値 (出生10万人対) 1980-97	出生時 平均余命 (年) 1997
南アフリカ	3.3	49	65	n.a.	54.7
タンザニア	5.5	92	143	530	47.9
モザンビーク	6.3	130	208	1,100	45.2
アンゴラ	6.8	170	292	n.a.	46.5
ジンバブエ	3.8	53	80	400	44.1
マラウイ	6.8	135	215	620	39.3
ザンビア	5.6	112	202	650	40.1
レソト	4.8	95	137	n.a.	56.0
ナミビア	4.9	58	75	230	52.4
ボツワナ	4.4	39	49	330	47.4
スワジランド	4.7	66	94	230	60.2
サブサハラ・アフリカ	5.5	105	169	n.a.	48.9

出所：国連開発計画(1999)pp.239-242, pp.210-213, 第4列のみ国連児童基金(1999)pp.118-121.

表7-5 ザンビアの子供の死亡率の推移(1962-96年) (単位：出生千対)

参照年 (出所)	1962 (1969センサス)	1973 (1980センサス)	1984 (1990センサス)	1987-91 (ZDHS92)	1992-96 (ZDHS96)
NNMR	n.a.	n.a.	n.a.	43	35
IMR	141	97	90	107	109
U5MR	n.a.	179	167	191	197

出所：Central Statistical Office(1997)pp.94-95

過去のセンサスによれば、ザンビアの総人口は、1969年に4.0百万人であったものが、1980年に5.7百万人、1990年には7.8百万人と、年率2-3%の高水準で急激に増加を続けてきた(表7-1)。国連人口部による最新推計では、1995年の総人口を8.2百万人としており、2000年には9.2百万人、2005年には10.2百万人、2010年には11.4百万人に達するものとしている(表7-2)。他方保健省は、計画策定に用いる人口パラメーターとして、1995年：9.2百万人、2000年：10.8百万人と、国連推計よりも多めの数値を用いている³。国連推計による1997年の人口規模で見れば、ザンビアは、南アフリカ、タンザニア、モザンビーク、

アンゴラ、ジンバブエ、マラウイに次いで南部アフリカ地域7番目である。周辺諸国に比して、人口密度は比較的小さい(表7-3)。

ザンビアは、子供の死亡率および出生率が共に高い(多産多死)ことから、いわゆる「人口転換⁴」の前段階に位置する。南部アフリカ地域においては、アンゴラ、マラウイ、モザンビークが、類似の段階に位置している(表7-4)。一般にサブサハラ・アフリカ地域は他の地域に比して人口転換が進んでいないが、ザンビアは特に進展の遅い国の一つである。

ZDHS1996によれば、ザンビアにおける1992-96年の新生児死亡率⁵、乳児死亡率⁶、5才未満児死亡率⁷

³ Ministry of Health(1998) p.134.

⁴ 保健分野における発展理論とも言うべきものに、「人口転換(Demographic Transition)」の理論と、「疾病構造転換(Epidemiologic Transition)」の理論がある。前者は、死亡率・出生率ともに高い局面から始まり、死亡率の低下とそれに遅れる出生率の低下局面を経て、低死亡率・低出生率局面へいたる社会の転換を、また後者は、感染症・妊娠出産に関連する疾患・栄養失調等を中心とする疾病構造から、心疾患脳血管障害・悪性新生物(がん)・その他生活習慣病等を中心とする疾病構造へいたる社会の転換を表したものであり、多くの国・地域において実証的に示されている事象である。両者を含むより広い概念として、「健康転換(Health Transition)」がある(Mosley, W.H. et al(1993))。

⁵ 生まれた子供が満1ヵ月(28日)に達するまでに死亡する確率。Neonatal Mortality Rate: NNMR。出生1,000人対として表す。

⁶ 生まれた子供が満1才に達するまでに死亡する確率。Infant Mortality Rate: IMR。出生1,000人対として表す。

⁷ 生まれた子供が満5才に達するまでに死亡する確率。Under Five Mortality Rate: U5MR。出生1,000人対として表す。

表7 - 6 ザンビアの子供の死亡率および合計特殊出生率(地域・州別)

	NNMR	IMR	U5MR	TFR
全国	36.1	107.7	192.1	6.08
都市部	32.3	91.9	173.3	5.08
農村部	38.6	117.9	204.5	6.86
Central	29.6	94.6	164.5	6.25
Copperbelt	28.7	81.9	175.4	5.59
Eastern	49.7	131.1	235.4	7.06
Luapula	32.9	157.8	254.2	6.83
Lusaka	35.5	100.3	174.1	4.87
Northern	36.5	125.3	200.2	7.23
North-Western	32.8	91.1	153.0	6.23
Southern	26.0	66.2	148.3	6.16
Western	55.8	129.1	201.2	5.53

注：子供の死亡率は1987-96年、合計特殊出生率は1994-96年。

出所：Central Statistical Office(1997 p.34, p.96.

は、それぞれ 35/1,000、109/1,000、197/1,000 と、サブサハラ・アフリカ地域においても高い水準にある(表7 - 5)。⁸ 1999年版 UNICEF 世界子供白書によれば、ザンビアは全世界で12番目に5才未満児死亡率が高い国と位置付けられている。

ザンビアの子供の死亡率に関して特に注目すべき点は、それが1980年代半ば以降上昇を続けていることである。過去3回実施された人口センサスおよび2度の人口保健サーベイの結果によれば、乳児死亡率は1962年の141/1,000から1984年には90/1,000まで低下したが、その後上昇に転じている。また5才未満児死亡率も同様に、1973年の179/1,000から1984年には167/1,000まで改善したが、その後悪化を続けている(表7 - 5)。これらの調査結果は、いずれも全国をカバーするサーベイ(センサスは原則全戸調査。DHSはサンプルサーベイ)に基づいて推計されたものであり、統計的にも信頼度が高い。ザンビアにおける小児死亡率の上昇趨勢は、まさに現実の問題である。

1980年代は、しばしば「失われた10年」と呼ばれるように、多くの途上国が深刻な経済危機に見舞われた時期である。しかしながらその逆境にあっても、大多数の国は小児死亡率の劇的な低下を実現してきた。小児死亡率は、おそらく最も安定した改善傾向を示す社会開発指標の一つである。翻って、ザンビアを始めとするアフリカのいくつかの国々において

観察されている子供の死亡率の上昇趨勢は、アフリカが新たに地球社会に投げかけている深刻な開発課題である。もちろん、その最大の原因が1980年代以降の急激なHIVの蔓延によることは言うまでもないが、時期を同じくする社会開発指標の悪化等、より構造的な問題も直接・間接的に影響しているものと考えられる。

ザンビアにおける子供の死亡率は、地域間の格差が大きい。ZDHS1996による1987-96年の州別5才未満児死亡率は、最大のルアブラ州(254/1,000)と最低の南部州(148/1,000)とでは1.7倍の格差があるが、これは1999年版 UNICEF 世界子供白書の5才未満児死亡率順位に当てはめると、第5位から第29位までの格差に相当する。各州を小児死亡率の水準により分類すると、三つ(或いは四つ)のグループ化が可能である。一つ目は、5才未満児死亡率が200/1,000を超えているルアブラ州、東部州、西部州、北部州からなるグループであり、伝統的に開発から取り残された農村地域・辺境地にあたる。中でも突出しているのは前二者であり、生まれた子供の約1/4が5才に達する前に死亡している(後二者では約1/5であり、別グループと見ること可能)。二つ目は、5才未満児死亡率が160-180/1,000の、コッパーベルト州、ルサカ州、中央州からなるグループである。三つ目は、5才未満児死亡率が160/1,000未満の、北西州および南部州からなるグループである(表7 - 6)。

⁸ 同推計は、完全出生記録法(complete birth history)を用いた直接的推計によっている。

表7-7 ザンビアの5才未満児の栄養不良(地域・州別、1996年) (単位: %)

	発育阻害(stunting)		消耗症(wasting)		低体重(underweight)	
	重 度	中・重度	重 度	中・重度	重 度	中・重度
全国	17.5	42.4	0.6	4.2	5.3	23.5
都市部	10.1	32.7	0.5	3.1	2.7	16.5
農村部	22.4	48.7	0.8	4.8	7.0	28.0
Central	12.6	38.1	1.3	6.1	4.8	19.9
Copperbelt	9.3	31.4	0.6	4.3	2.8	17.2
Eastern	22.7	48.1	0.4	2.7	5.6	26.0
Luapula	30.5	57.7	1.3	6.5	7.6	32.7
Lusaka	8.6	30.2	0.3	3.0	2.9	15.5
Northern	29.6	57.3	0.8	4.8	10.4	31.5
North-Western	19.3	47.4	0.7	2.3	4.8	27.1
Southern	13.6	39.5	0.2	3.5	4.5	21.1
Western	19.5	44.9	0.6	5.3	6.8	32.1

出所: Central Statistical Office(1997) p.34, p.96

表7-8 ザンビアの母子保健関連サービスの利用状況(地域・州別、1996年) (単位: %)

	15-49才既婚 女性家族計画 普及率	同近代的 家族計画 普及率	専門スタッフ による出産前 検診率	2ドース以上の 破傷風ワクチン 接種率	専門スタッフ による出産 介助率	EPI 予防接種 完了率
全国	25.9	14.4	95.6	36.6	46.5	78.3
都市部	33.3	23.6	98.7	33.0	76.9	83.4
農村部	20.9	8.2	93.5	38.9	26.4	75.0
Central	17.4	13.0	94.1	43.9	37.9	71.8
Copperbelt	29.8	20.1	98.8	28.1	75.2	84.1
Eastern	21.1	10.6	96.9	49.9	33.0	77.3
Luapula	10.9	6.7	91.7	27.5	27.0	88.1
Lusaka	35.3	27.4	97.9	34.0	74.1	79.0
Northern	33.0	8.0	87.2	45.4	24.0	58.5
North-Western	41.7	11.3	96.0	33.7	56.3	80.5
Southern	21.9	9.0	98.5	26.8	27.8	91.0
Western	18.7	8.7	95.3	40.9	37.3	73.7

注: 家族計画普及率・予防接種完了率は1996年、その他は1991-96年。

出所: Central Statistical Office(1997) p.52, p.104, p.106, p.109, p.112

ここで注目すべきは、ザンビアにおいて最も開発が進み、栄養状態(表7-7)や保健医療サービスへのアクセス(表7-8、7-9)では最も恵まれていると考えられるコッパーベルト州、ルサカ州における小児死亡率が、必ずしも最低となっていない点である。1990年人口センサスによる推計では、両州における5才未満児死亡率が最低であった⁹ことと合わせ考えるなら、この現象は、ザンビアにおいてはこれまで途上国に一般的に見られた保健指標の都市・農村格差という単純な命題を越えて、都市部への居住が必ずしも健康水準に関する安全要因ではなくなっている可能性を示唆するものである。その背景

には、行き過ぎた都市化による環境衛生の悪化や、都市を中心として蔓延する感染症(特にHIV)の問題が深刻化していることが考えられる。歴史的な産業構造の影響等により、比較的早くから人口の都市集積が進んだザンビアにおけるこのような保健指標の動向は、同様に急激な都市化が進む他のアフリカ諸国の今後を占う上でも示唆に富むものと考えられる。

一般に子供の死亡率に比して、途上国における成人死亡率に関するデータは少ない。しかしながらZDHS96は、15-49才(生殖可能年齢層)人口の年齢別死亡率推計も提供している。それによると生殖可能年齢初期(15-29才)においては女性の死亡率が男性

⁹ Central Statistical Office(1997) p.97

表7 - 9 ザンビア拡大予防接種計画(EPI)予防接種率(地域・州別、1996年)

(単位：%)

	BCG	三種混合3+	ポリオ3+	麻疹
全国	97.4	85.7	84.4	86.5
都市部	99.4	90.2	89.2	89.7
農村部	96.1	82.7	81.2	84.5
Central	97.4	81.6	76.1	86.3
Copperbelt	99.5	91.6	91.6	89.5
Eastern	97.5	84.5	83.7	86.6
Luapula	98.7	90.8	90.1	90.7
Lusaka	100.0	87.7	83.7	88.2
Northern	88.7	69.5	67.8	71.4
North-Western	99.0	83.7	86.9	90.3
Southern	99.4	94.2	94.8	96.8
Western	97.4	84.2	82.5	79.9

出所：Central Statistical Office(1997) p.112

のそれを上回る逆転現象が見られる。ザンビアにおいては、特に若年層女性において、妊娠・出産が極めて重要な健康リスクとなっていることが予想される。同調査は、直接的推計による1990-96年の妊産婦死亡率¹⁰を出生10万対649と推計しており、15-49才女性の全死亡中約13%を占めるとしている。なお、成人女性の死亡率は20-29才を境にほぼ横這いとなるが、成人男性の死亡率は女性の死亡率を抜いた後も年齢と共に上昇を続け、横這いとなるのは35-39才以降である。またいずれの性における成人死亡率も、特に25才以上の各年齢層においてモデル生命表と比較して子供の死亡率水準から想定される水準を大きく上回っており、ザンビアにおける死亡率の上昇が、子供のみの問題ではないことを示唆している¹¹。ザンビアは、エイズ禍による出生時平均余命¹²の低下が示唆されている国の一つであり、国連は1980-85年の51.1年(女性52.4、男性50.1)から、1995-2000年の40.1年(女性40.6、男性39.5)まで、実に10年以上低下するものと推計している(表7 - 10)。現在、ザンビア国民は、マラウイ国民と並び、世界で

最も短命な人口集団である(表7 - 4)。

ザンビアにおける合計特殊出生率¹³は、1979年の7.2人から着実に遞減傾向にある。しかしながらその減少度は緩慢であり、1994-96年でも6.1人と、いまだ高い水準にある(表7 - 11)。また、理想とする子供の数についても15-49才女性の平均が5.3人、15-49才男性平均では5.9人と未だ多産指向が顕著である¹⁴。年齢層別に見ると、45-49才女性の理想子供数(7.7人)と15-19才女性の理想子供数(4.6人)とでは3人以上の乖離があり、若年層ほど少子指向にあることに間違いはないが、今後も急激な出生率の低下は期待できない。なお、合計特殊出生率についても子供の死亡率同様地域間格差は大きく、最高の北部州(7.2人)と最低のルサカ州(4.9人)とでは2人以上の格差が存在している(表7 - 6)。

ザンビアの人口構造は、多産多死の傾向を反映して、若年層に偏った構成となっている。15才未満人口が全人口の46%(1990人口センサス)を占め、かつ小児死亡率が上昇を続ける現状からは、ザンビアにおける子供の健康関連プログラムの重要性がうかが

¹⁰ 妊産婦死亡とは、妊娠中または妊娠終了後42日以内の死亡で、妊娠・出産に直接・間接的に関連する原因によるもの。妊産婦死亡数を分子、出産数を分母として比率を表したのが Maternal Mortality Rate: MMR であり、出生(通常10万)当たりの、妊娠・出産に起因する女性の死亡リスクを示す。同指標は、疫学で用いる rate ではないことから、妊娠可能年齢層(15-49才)にある女性人口を分母とする厳密な意味での Maternal Mortality Rate と区別し、Maternal Mortality Ratio とされる場合もある。

¹¹ Central Statistical Office(1997) pp.134-136

¹² 当該時点における年齢層別死亡率に従って人々が死亡すると仮定した場合に、0才の子供が生きる平均年数。平均寿命とも呼ばれる。Life expectancy at birth: eo。生命表(life table)より算出される。

¹³ 当該期間における年齢層別出生率に従って子供を産むと仮定した場合に、女性一人が生涯(15-49才)に産む平均的な子供の数。Total Fertility Rate: TFR。当該時点での年齢別出生率を合計することにより算出される。

¹⁴ Central Statistical Office *et al*(1997)

表7 - 10 国連推計によるザンビアの人口動態関連指標の推計(1975-2020年)

	1975-80	1980-85	1985-90	1990-95	1995-00	2000-05	2005-10	2010-15	2015-20
総人口(千人)(1)	5,738	6,410	7,239	8,193	9,169	10,156	11,427	12,817	14,248
女性人口	2,931	3,275	3,691	4,160	4,630	5,108	5,723	6,398	7,095
男性人口	2,807	3,135	3,548	4,034	4,539	5,048	5,704	6,419	7,153
0-4才比率(%)	19.9	20.1	19.3	18.3	17.9	17.3	16.4	15.1	13.6
5-14才比率	29.5	29.4	29.9	30.0	29.3	28.7	28.1	27.1	25.8
65才以上比率	2.4	2.4	2.4	2.3	2.2	2.0	1.8	1.8	1.8
全女性中15-49才	43.6	43.6	44.0	44.9	46.4	47.9	49.5	51.4	53.3
年間出産数(千人)	273	294	316	339	369	392	409	418	414
人口増加年率	3.40	2.21	2.43	2.48	2.25	2.05	2.36	2.30	2.12
合計特殊出生率	7.20	6.90	6.50	5.98	5.55	5.03	4.50	3.96	3.43
乳児死亡率	94	88	85	85	82	74	66	57	49
5才未満児死亡率	n.a.	n.a.	n.a.	149	147	131	113	95	80
出生時平均余命	49.3	51.1	50.4	43.8	40.1	42.0	46.5	51.5	56.1
同女性	51.0	52.4	51.5	44.6	40.6	42.5	47.0	52.0	56.6
同男性	47.7	50.1	49.5	43.0	39.5	41.4	45.9	50.8	55.4

(1) 総人口・性別人口および年齢別人口構成比については、当該期間最終年央のもの。

例えば1975-80年なら、1980年央人口と同時点での各年齢別構成比。

(2) 1995年以降は、中位推計の数値。

出所：United Nations(1999) p.436.

表7 - 11 ザンビアの合計特殊出生率(15-49才女性)の推移(1979-96年)

参照年 (出所)	1979 (1980センサス)	1989 (1990センサス)	1989-91 (ZDHS92)	1994-96 (ZDHS96)
合計特殊出生率	7.2	6.7	6.5	6.1

出所：Central Statistical Office(1997) p.31.

える。また繰り返される妊娠と出産が特に若年層女性の健康を脅かす危険要因となっており、妊産婦死亡率が出生10万対649と極めて高い現状は、リプロダクティブ・ヘルス・サービス¹⁵の重要性を物語っている。もちろん、ザンビアにおける成人人口の死亡率(および小児死亡率)を押し上げている最大の要因であるエイズの問題も、リプロダクティブ・ヘルスの一環として捉える必要があることは、言うまでもない。

3. 疾病構造

国民の全般的な健康水準や、それと密接に関連する疾病構造は、狭義の保健医療セクターのみならず社会開発の諸側面の進展に左右される。特に重要なのは、教育水準、安全な水および適切な衛生設備へのアクセス、そして栄養状況である。

教育水準、とりわけ女性の教育水準は、家族計画など女性自身の健康に直接的に係るものばかりでなく、子供の健康に関連する各種メッセージやサービスの需要にも影響を与えることから、当該地域の健康水準を規定する重要な要素であると考えられている。ザンビアにおける、成人識字率は75.1%(男性83.3%、女性67.5%)、初等教育総就学率は72.4%、中等教育総就学率は42.2%(いずれも1997年)であり、満足出来る水準とは言えないまでも、サブサハラ・アフリカ地域においては平均を上回る達成度である(表7 - 14)。比較的高い初等教育総就学率からは、学校をベースとした健康教育・啓蒙活動や、集団予防・治療サービス(いわゆる「学校保健プログラム」)の実施にも、ポテンシャルが感じられる。

他方、安全な水については、いまだ国民の過半数である62%(1990-97年)が利用できないとされている(表7 - 12)。安全な水の安定した供給は、特に

¹⁵ 「性と生殖に関する健康(reproductive health)」を維持・向上するためのサービス。家族計画サービス、妊娠・出産関連サービス、性感染症の予防・治療サービス、関連する情報提供・教育サービス(IEC)等が含まれる。

表7 - 12 南部アフリカ諸国の環境衛生・栄養関連指標の比較

国名	安全な水を利用できない人口(%) 1990-97	衛生設備を利用できない人口(%) 1990-97	低出生体重児比率(%) 1990-97	5才未満児発育阻害率(%) 1990-97	国民1人当りカロリー供給量(Cal/日) 1996
南アフリカ	13	13	n.a.	23	2,933
タンザニア	34	14	14	42	2,028
モザンビーク	37	46	20	55	*1,799
アンゴラ	69	60	19	53	*1,983
ジンバブエ	21	48	14	21	*2,083
マラウイ	53	97	20	48	*2,097
ザンビア	62	29	13	42	*1,939
レソト	38	62	11	44	2,209
ナミビア	17	38	16	28	2,168
ボツワナ	10	45	11	29	2,272
スワジランド	50	41	10	30x	2,529
サブサハラ・アフリカ	50	56	15	41	*2,205

* 1970年の水準に比して低下した国・地域

x データが指定の期間外のもの、標準的な定義によらないもの、国内一部地域のもの

出所：UNDR(1999) pp.188-190, 214-217, 253-256, 第4列のみUNICER(1999) pp.98-101.

表7 - 13 南部アフリカ諸国の主な疾病の比較

国名	推定15-49才HIV感染率(%) (1999年)	推定HIV陽性者数(千人) (1999年)	推定累積エイズ孤児数(千人) (1999年)	結核発現率(人口10万人対) (1996年)	マラリア発現率(人口10万人対) (1995年)
南アフリカ	19.94	4,200	420	240.2	24.4
タンザニア	8.09	1,300	1,100	144.7	7,941.6
モザンビーク	13.22	1,200	310	102.7	n.a.
アンゴラ	2.78	160	98	136.0	1,380.7
ジンバブエ	25.06	1,500	900	323.5	2,987.7
マラウイ	15.96	800	390	209.8	n.a.
ザンビア	19.95	870	650	481.8	32,687.5
レソト	23.57	240	35	221.3	n.a.
ナミビア	19.54	160	67	427.9	6,671.4
ボツワナ	35.80	290	66	439.9	1,166.6
スワジランド	25.25	130	12	433.3	n.a.
サブサハラ・アフリカ	8.57	24,500	12,100	129.3	n.a.

出所：第1-3列はUNAIDS(2000) p.124、他は国連開発計画(1999) pp.214-217.

表7 - 14 南部アフリカ諸国の教育関連指標の比較(1997年)

(単位：%)

国名	成人識字率	初等教育総就学率	中等教育総就学率
南アフリカ	84.0	99.9	94.9
タンザニア	71.6	47.4	n.a.
モザンビーク	40.5	39.6	22.4
アンゴラ	n.a.	34.7	31.2
ジンバブエ	90.9	93.1	59.2
マラウイ	57.7	98.5	72.6
ザンビア	75.1	72.4	42.2
レソト	82.3	68.6	72.9
ナミビア	79.8	91.4	80.7
ボツワナ	74.4	80.1	88.8
スワジランド	77.5	94.6	81.5
サブサハラ・アフリカ	n.a.	56.2	41.4

出所：国連開発計画(1999) pp.218-221.

表7 - 15 ザンビアにおける10大主要疾患

疾患名	DALYs
1. マラリア	6,777,962
2. 急性呼吸器感染症	5,451,037
3. エイズ	3,205,208
泌尿器感染症・骨盤内炎症性感染症	15,254
その他の性感染症	3,809
4. 下痢症	2,146,002
5. 周産期に起因する疾患・障害	1,320,444
6. 結核	266,799
7. 栄養失調	125,955
8. 妊娠・出産に起因する疾患・障害	91,887
9. 貧血	65,624
10. 心疾患	38,924

出所：Ministry of Health(1995) pp.20-21.

表7 - 16 ザンビア成人(15才以上)のHIV感染率推計(州別、1997年)

(単位：%)

	全体	都市部	農村部
全国	19.9	27.9	14.8
Central	20.8	29.8	16.7
Copperbelt	23.4	25.3	15.7
Eastern	14.7	31.7	12.7
Luapla	22.8	28.9	21.1
Lusaka	26.5	29.9	13.4
Northern	18.9	29.8	16.8
North-Western	11.0	23.6	8.7
Southern	16.8	31.7	12.1
Western	17.5	24.5	16.1

出所：Ministry of Health et al(1997) pp.64-66.

小児疾患として重要な下痢症を含む水系感染症の予防対策に不可欠である。また、手洗いの励行等により身体の清潔を保つことは、他の感染症予防にも有効であり、安全な水供給はプライマリー・ヘルスケアの一要素としても位置付けられている¹⁶。ただし、安全な水供給は水系感染症予防の必要条件ではあっても、必ずしも十分条件とならないことには、留意が必要である。例えばわが国無償資金協力により、深井戸・共同水栓による給水施設を整備したルサカ市のジョージ・コンパウンドでも、その伝えられる利用率は極めて高いにも関わらず、1999年始めにコレラの流行が発生している。この現実は、より効果的に感染症予防を進めるためには、安全な水の安定供給に加え、その適切な使用についての啓蒙活動が不可欠であることを、端的に示している。

適切な衛生設備へのアクセスは比較的良好、利用

できない人口は全体の29%(1990-97年)とされている(表7-12)。しかしながら、都市周辺部の貧困層居住地区(前述したジョージ地区等のようにコンパウンドと呼ばれる)に多く見られるように、生活用水として用いる浅井戸の至近に竪穴式トイレが設けられている等、感染症対策の観点からは問題も多い。例えばジョージ・コンパウンドでのコレラ流行時にJICAルサカ市プライマリー・ヘルスケアプロジェクトが実施した浅井戸のサンプル調査では、過半数の浅井戸がコレラ菌により汚染されていたことが明らかにされており、汚染源は主として近接する竪穴式トイレであると考えられている。

ザンビアにおける国民健康水準の向上を図る上で無視できないのが、広く蔓延する栄養失調の問題である。FAOのデータによれば、ザンビアにおける1996年の国民1人1日当たりカロリー供給量は1,939

¹⁶ WHO(1978)

キロカロリーであり、サブサハラ・アフリカの平均を下回っているのみならず、経済危機に陥る前の1970年の水準(2,140キロカロリー)に比して約10%低下している(表7-12)。また、国民1人1日当たりの蛋白質供給量および脂肪供給量は、同じ期間にそれぞれ20%および30%低下している¹⁷。ザンビアにおける国民栄養水準の悪化が極めて著しいことがうかがえる。ZDHS1996によれば、5才未満児の42.4%(1996年)が慢性的栄養不足に起因する中・重度発育阻害(stunting)¹⁸に陥っているとされており、うち17.5%は重度の発育阻害である(表7-7)。近年実施された他のサブサハラ諸国における人口保健サーベイの結果等と比較しても¹⁹、ザンビアにおける発育阻害児の比率は、タンザニア、マラウイ等と並び高い部類に属している(表7-12)。なお栄養失調児比率についても、子供の死亡率同様地域間格差は大きい。死亡率以上に地域開発水準との相関が顕著であり、いわゆる鉄道沿線州(ルサカ州、コッパーベルト州、中央州、南部州)で低く、その他の辺境州で高くなっている。とりわけルアブラ州および北部州の状況は深刻であり、5才未満児の約6割が慢性的栄養不良に陥っている(表7-7)。

ザンビアにおいては、保健改革(Health Reform)の推進に合わせ、世銀の1993年版世界開発報告においても用いられた「障害を調整した人生年数(Disability Adjusted Life Years: DALYs)」による主要疾患の分析が実施されている。それによると、ザンビア国民の健康を奪っている最大の疾患はマラリアであり、急性呼吸器感染症、エイズ、下痢症、周産期に起因する疾患・障害、結核、栄養失調がそれに続いている(表7-15)²⁰。いわゆる「疾病構造転換²¹」前段階の典型である。このような疾病構造からも、リプロダクティブ・ヘルスおよび子供の健康に関連したプログラムがザンビアにおける保健医療セクター開発の当面の焦点となることは、一目瞭然である。

ザンビアにおいては、現在新たな保健管理情報シ

ステム(Health Management Information System: HMIS)の構築が進んでおり、各保健医療サービス提供施設を通じた疾患データの収集および中央・地方の保健行政実施主体における情報分析・活用能力の向上が期待されている。1998年4月時点では、14地区で新しいHMISが稼働しており、全国展開が進められている。しかしながら、新たに制定された報告様式については、集計項目数の多さおよび複雑さが問題として指摘されており、それが全国的に機能していくためには相当な労力を要するものと考えられる。

現在のザンビアにおいては、他の南部アフリカ諸国と同様、とりわけHIV感染の急激な拡大とそれに伴う旧来感染症(結核等)の再興が疾病対策上の大きな課題となっている(表7-13、7-15、7-16)。保健省は、1997年の全国15才以上人口におけるHIV感染者数を946,355人、同年令層における罹患率を19.9%(都市部27.9%、農村部14.8%)と推計している。UNAIDSは、1999年末における小児を含めた生存HIV感染人口を870千人、15-49才人口の罹患率を19.95%、流行が始まってから1999年末までの累積エイズ孤児数を650千人と推計している。結核の発現率は、1964-84年には人口10万当たり100例程度で安定していたが、HIVの蔓延と共に上昇し1996年には500例に迫っており、周辺諸国と比しても極めて高い値となっている(表7-13)。また、JICA感染症対策プロジェクトによる調査結果からは、同様に予防接種を受けていてもHIV陽性の小児における麻疹の抗体価は陰性小児に比して有意に低いことが示されており、既に対策が確立している他の感染症予防にも様々な負の影響を与える可能性が否定できない。

保健省推計によれば、ザンビア国内でHIV感染率が高い地域はいわゆる鉄道沿線州であり、最高のルサカ州と最低の北西部州とでは15%以上の格差がある。しかしながら都市部のみを取り上げると州間格差は小さく、軒並み成人人口の1/4以上が感染してい

¹⁷ 国連開発計画(1999) p.255.

¹⁸ 発育阻害(stunting)は、各年齢における標準身長(NCHS/CDC/WHOによる国際標準)と比較して、Zスコアが2標準偏差(重度は3標準偏差)以上低いことにより定義される。

¹⁹ Macro International Inc(1997) pp.6-7.

²⁰ 表7-15に掲載した統計については、何年時点のデータに基づくものか不明である。より最近ではエイズの順位がさらに上がっているものと考えられる。

²¹ 脚注5参照。

表7 - 17 ザンビアのHIV感染率の推移(妊婦を対象とするセンチネル調査結果、1990-98年)

(単位: %)

州	都市・地区名	1990	1991	1992	1993	1994	1998
Central	Kabwe					29.5	27.2
	Kapiri Mposi					13.0	16.5
Copperbelt	Ndola					27.5	27.5
	Ibenga					11.4	10.1
Eastern	Chipata					30.3	27.3
	Minga			12.9	17.7	9.6	10.3
Luapula	Mansa					23.6	21.1
	Kashikishi			11.4	15.1	14.6	13.0
Lusaka	Chelston			22.6	26.8	24.7	25.9
	Chilenje			27.0	22.0	35.3	27.3
	Kalingalinga				23.5	21.7	26.7
	Matero			29.7	27.1	28.4	29.1
Northern	Kasama					23.8	14.7
	Isoka					10.6	11.7
North-Western	Solwezi				15.0	23.8	20.2
	Mukinge	13.0	7.5		9.7	9.5	8.8
Southern	Livingstone					31.9	31.0
	Macha			7.9	10.0	9.1	8.0
Western	Mongu					28.4	27.3
	Kalabo			5.9	4.9	10.2	12.8

出所: National HIV Sentinel Surveillance Team(1999)

表7 - 18 ザンビア主要都市部における年齢層別HIV感染率の推移

(妊婦を対象とするセンチネル調査結果、1994-98年)

(単位: %)

州	都市・地区名	年	15-19才	20-24才	25-29才	30-39才	15-39才
Copperbelt	Ndola	1998	15.7	32.2	35.3	25.5	27.9
		1994	21.0	30.3	34.6	23.0	27.9
Lusaka	Chelston	1998	15.1	28.4	31.9	29.4	25.9
		1994	21.7	27.2	27.8	20.0	24.6
	Chilenje	1998	16.7	25.3	37.0	31.3	27.3
		1994	29.4	38.0	43.5	29.8	35.6
	Kalingalinga	1998	16.7	28.3	36.0	28.0	27.2
		1994	14.2	24.0	34.3	15.6	22.1
	Matero	1998	10.6	31.6	42.0	34.2	29.2
		1994	24.8	30.6	23.0	36.8	28.5
Southern	Livingstone	1998	19.1	37.0	43.2	26.7	31.6
		1994	23.8	37.2	36.4	28.4	32.3

出所: National HIV Sentinel Surveillance Team(1999)

ることから、感染率の州間格差はむしろ都市人口比率の差異によるところが大きく、HIVの問題が既に全国規模の問題となっていることに間違いはない。既に述べたように、ザンビアはエイズ禍によって10年以上の平均寿命の低下が危惧されている国の一つであり、エイズの問題は単なる保健医療セクターの課題ではなく、より大きな開発課題として捉えられ

ている。

ザンビアでは、これまで1994年および1998年に妊婦を対象とした全国規模のHIV感染のセンチネルサーベイ²²が実施されている。またその間ルサカ州および中央州においては、選定された都市および農村部において全人口を対象としたサンプルサーベイも実施され、妊婦を対象とするセンチネルサーベ

²² 指標となる特定人口群を対象とした継続的調査。HIVの場合は、一般妊婦の他に、STDクリニック利用者、静脈注射による麻薬使用者、性産業従事者等を対象として実施されるが、当然のことながら妊婦を対象とする調査から得られる情報が最も一般人口における感染状況に近いと考えられる。

イ・データとの比較がなされている。さらに、DHS1996にはエイズに関連する知識等についての調査項目が含まれており、1998年にはUSAIDの支援する MEASURE/Evaluation プロジェクトとの協力によってエイズ予防に関連する知識・行動についての全国規模のサンプルサーベイ²³が実施されている。

これらの調査結果からは、エイズ予防に関する情報・知識は、ザンビアにおいても着実に浸透しており、より安全な行動変容へと結びつきつつあることがうかがえる。また妊婦におけるHIV罹患率は、1990年代に入ってそれまでの右肩上がりの傾向から高位安定局面へと移行しており、特にルサカ、ンドラ、リビングストン等主要都市部においては、15-19才の若年妊婦において罹患率の低下傾向が観察される等、国家をあげてのエイズ対策の効果が現れつつある可能性を示している(表7-17、7-18)。しかしながら、さらなる効果発現のためには、これまでのモメンタムを維持・強化していく必要があり、ザンビアにおけるエイズ対策は、重要な節目にさしかかりつつあるものと考えられる。

4. 保健医療サービス

保健医療サービスの現状については、サービスの供給(提供されるサービスへのアクセス、サービスの質等)とサービスに対する需要(提供されるサービスの利用状況等)の両側面から分析される必要がある。

ザンビアにおける保健医療サービス供給システムは、大きく政府部門と非政府部門に分けられる。政府部門の中心は、保健省(Ministry of Health: MOH)および中央保健総局(Central Board of Health: CBoH)の管轄するシステムであり、1施設当たりの計画対象人口500世帯(3,500人)のヘルスポスト(Health Post)および同1万人(農村部)または3-5万人(都市部)のヘルスセンター(Rural/Urban Health Center)からなる一次施設、計画対象人口8-20万人の地区病院(District Hospital)からなる二次(ザンビアでは、多くの場合一次レファレルと称される)施設、主な州都に存在

する州病院(Provincial Hospital)およびミッション系の一般病院(General Hospital, Mission Hospital)からなる三次(二次レファレル)施設(計画対象人口20-80万人)、ルサカおよびコッパーベルト州の中央病院(Central Hospital)からなる四次(三次レファレル)施設(計画対象人口80万人以上)により構成される。また、一次施設の下のコミュニティ・レベルでは、ボランティアのコミュニティ・ヘルスワーカーが主として予防サービス(地方部では、若干の基礎的な治療サービス)の提供に従事している。他に公的部門によるものとしては、防衛省等他の省庁によるものがあるが、規模および一般国民への裨益という観点からは、それらの重要性は高くない。

ザンビア政府は、1964年の独立直後、保健医療を含めた社会サービスの政府による無償提供と全国民へのアクセスの拡大を政策として掲げ、政府部門の保健医療サービス提供施設(特に病院)を急激に増加させた。しかしながら1970年代中盤以降は、オイルショックおよび国際銅価格の下落による財政基盤の悪化により、施設数の増加は限定的(主にヘルスセンター)なものにとどまってきた。1993年時点では、全国に40カ所を超える病院と、800カ所あまりのヘルスセンターが存在している(表7-19)。中央統計局(Central Statistical Office: CSO)のデータによれば、全国民の66%は保健医療サービス提供施設から5km以内に、24%は6-15km以内に居住しており、最寄りの保健医療サービス提供施設が15km以内にはないのは、全国民の10%である²⁴。なお、保健省(中央保健総局)管轄のサービス提供施設は、比較的全国に散らばって存在するが、それでも鉄道沿線州および都市への集中が問題として指摘されている。特に公的部門に勤務する医師の約80%は、鉄道沿線州(中央州、コッパーベルト州、ルサカ州、南部州)に集中していると言われており、実際に提供されるサービスの地域的偏りは施設数の分布で見るとより著しいと考えられている²⁵。

病院偏重・都市偏重の従来の公的部門保健医療サービス提供システムを見直し、真に広く国民に裨益するシステムとして再構築することが、現在進め

²³ Central Statistical Office(1999)

²⁴ Ministry of Health(1998) p.28

²⁵ Berman, P. et al(1995) p.18

表7 - 19 ザンビアの病院およびヘルスセンターの分布(属性・州別、1993年)

	人口	保健省病院	教会系病院	企業系病院	保健省HC	教会系HC	企業系HC
全国	7,938,111	43	29	11	795	69	136
Central	778,044	5	0	1	71	5	10
Copperbelt	1,654,911	5	2	10	104	5	97
Eastern	972,172	4	5	0	99	4	0
Luapula	526,435	2	4	0	82	4	4
Lusaka	1,203,994	2	1	0	32	8	2
Northern	867,232	8	1	0	103	9	7
N.western	382,928	4	6	0	97	16	1
Southern	945,204	7	4	0	117	13	15
Western	607,190	6	4	0	90	5	0

HC : Health Center

出所 : Berman, P. *et al*(1995) p.16.

表7 - 20 南部アフリカ諸国の保健サービス利用状況の比較

国名	保健医療サービス 利用出来ない 人口(%) (1981-92年)	家族計画 普及率 (%) (1990-98年)	専門スタッフに よる出産ケア率 (%) (1990-97年)	予防接種率 / BCG (%) (1995-97年)	予防接種率 / 麻疹 (%) (1995-97年)
南アフリカ	n.a.	50x	82	95	76
タンザニア	7	18	38	82	69
モザンビーク	70	6	44	79	57
アンゴラ	76	8	15x	68	78
ジンバブエ	29	48	69	82	73
マラウイ	20	22	55	100	87
ザンビア	25	26	47	81	69
レソト	20	23	50	46	43
ナミビア	n.a.	29	68	65	58
ボツワナ	14	48	78x	59	79
スワジランド	45	21x	56	85	82
サブサハラ・アフリカ	n.a.	16	37	67	53

出所 : UNDP(1999) pp.188-190, 214-217, 240-242、第3列のみ国連児童基金(1999) pp.118-121

x データが指定の期間外のもの、標準的な定義によらないもの、国内一部地域のもの

られている「保健改革(後述)」の中心課題である。旧来システムにおける非効率を改善するための具体的方策として掲げられているのが、費用対効果の最も高いサービスを統合的に公的部門において提供するという、いわゆる「必須/基礎的保健医療サービスパッケージ(minimum/essential service package)」の考え方²⁶である。病院に代わる今後の保健医療サービス提供の中核として特に重視されているコミュニティレベルから二次レベルまでについては、既にそれぞれのレベル毎に標準サービスパッケージが定義されており、それに基づく教材整備や人材育成(ス

タッフの再訓練)も進められている。

他方、民間部門は、大きく三つのカテゴリーに分類が可能である。一つ目はかつての官営企業(ZCCM等)も含めた大企業による、それぞれの従業員とその家族を対象としたサービス提供システムである。その性格から地理的分布は鉄道沿線州に著しく偏っており、病院ではほとんどがコッパーベルト州に集中している。二つ目は、キリスト教会(ミッション)系、イスラム教会系、ザンビア・フライングドクターサービス(ZFDS)等の非営利のNGOによるサービス提供システムである。これらは規模としては必ずし

²⁶ 世銀の1993年版世界開発報告「人々の健康への投資」において広く普及した概念。高い費用対効果が実証されている予防・治療サービスのみをパッケージとして、公的部門を通じて(無償で)広く国民に提供しようというもの。全ての国において最低限パッケージに含まれるべきサービスを「必須サービスパッケージ(Minimum Service Package)」, 同パッケージを基にそれぞれの実情に合わせて各国が策定すべきものを「基礎的サービスパッケージ(Essencial Service Package)」と呼ぶ。

表7 - 21 ザンビア国家保健会計マトリクス(1995年)

(単位: 10億クワチャ)

財源 提供者	政府	ドナー	ZCCM	他企業	家計		教会系	NGO	合計	
					低	高			低	高
保健省	52.59	45.41							98	98
防衛省	2.15								2.15	2.15
他省庁	6.88								6.88	6.88
ZCCM			20.85	0.91	0.91	0.91			23.58	23.58
他企業				2.34					2.34	2.34
教会系	3.94	0.84			0.21	0.21	2.61		7.81	7.81
NGO	0.12	2.39						1.76	4.27	4.27
民間診療所					2.34	4.34			2.34	4.34
伝統治療師					3.02	3.02			3.02	3.02
薬局					10.42	16.37			10.42	16.37
合計 低	65.68	48.64	20.85	3.25	16.9		2.61	1.76	160.81	
合計 高	65.68	48.64	20.85	3.25		24.85	2.61	1.76		168.76

出所: Ministry of Health(1998) p.123.

表7 - 22 南部アフリカ諸国の保健医療財政の比較

国名	国民1人当たり 保健支出 (USDル) (1997年)	GDPに占める 保健支出 比率(%) (1997年)	保健支出に 占める公的部門 比率(%) (1997年)	保健支出に 占める援助 比率(%) (1990年)	EPIワクチン購入に 占める政府予算 比率(%) (1995-97年)
南アフリカ	268	7.1	46.5	0.0	100
タンザニア	12	4.8	60.7	54.0	0
モザンビーク	5	5.8	71.3	53.3	0
アンゴラ	n.a.	3.6	59.6	n.a.	n.a.
ジンバブエ	46	6.2	43.4	11.0	100
マラウイ	15	5.8	59.2	23.3	2
ザンビア	27	5.9	38.2	4.1	10
レソト	28	5.6	72.6	35.5	25
ナミビア	153	7.5	51.7	10.9	100
ボツワナ	132	4.2	61.0	16.5	100
スワジランド	49	3.4	72.3	34.2	n.a.
サブサハラ・アフリカ	n.a.	n.a.	n.a.	9.2	48

出所: WHO(2000) pp.192-195、第4列はMurray, C.J.L. et al(1994)、第5列はUNICEF(1999) pp.102-105.

も大きくないが、現状では公的部門からも見放された形になっている辺境地・農村部における、比較的質の高い保健医療サービスの提供者として貴重な役割を果たしている。

三つ目は、営利を目的としたサービス提供システムである。これは更に、開業医による近代的医療(治療)サービス提供部門、薬局・小売業者による医薬品販売部門、薬草師・伝統的治療師・伝統的産婆等により構成される伝統部門に分けることが可能である。ザンビアでは独立後営利目的の病院経営は禁止されていたが、開業医による診療サービス提供は認められてきた。1994年の時点では、全国に約150カ所の

民間診療所が存在している²⁷。民間診療所のほとんどは鉄道沿線州の主要都市部に集中して分布しているが、これは都市において潜在的な民間サービス利用者がより多いという需要側の要因とともに、民間診療所の多くが公的部門勤務医師によるパートタイム診療に依っている(公的部門病院も多くが都市部に集中している)という供給側の事情にも影響されている。民間診療所の数は、1990年代に入って急増している。保健医療サービス提供施設における出口調査によれば、民間診療所によるサービス提供については、公的部門によるものよりも利用者の満足度は高い(ただし最も利用者満足度が高いのはミッ

²⁷ Berman, P. et al(1995) p.29

表7 - 23 ザンビア保健省予算の推移(1995年実質価格ベース、1965-98年)

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998
クワチャ/人	n.a.	26,080	24,146	16,936	12,114	5,341	5,989	4,060	3,654	3,888
ドル/人	n.a.	29.0	26.8	18.8	13.5	5.9	6.7	3.7	2.8	2.6
%政府予算	5.3	6.6	5.5	4.2	6.7	4.3	12.3	12.0	11.5	14.0

注：1996年以降は推計

出所：Ministry of Health(1998) p.121およびBerman, P. et al(1995) p.98.

ション系であり、全体として利用者の満足度は処方薬在庫の有無に関係することが推測されている)²⁸が、政府や医師会等による規制力も十分ではないことから、民間開業医により提供されるサービスの実態については不明な点も多い。

薬局・小売業者については、医師による処方が必要とされる医薬品の販売は法律によって制限されているが、実際には処方箋無しに抗生剤等が販売されている。1998年のMEASURE/Evaluationプロジェクトによるサンプル調査²⁹によれば、性感染症患者を装った覆面調査員が訪問したほとんど全ての薬局で、服用についての適切な説明がなされないまま、多くの場合適切でない量の抗生剤が処方されている。不適切な服薬は、個人の健康に対するリスクのみならず、薬剤耐性菌の発現を促進する等、公衆衛生上の危険性をはらんでいる。政府は現在のところ公的部門の改革を最優先しており、民間部門の規制までは手が回らないのが実態である。しかしながら、民間薬局・小売業者に対する規制は、それが特に都市貧困層において多く利用される部門であることから、都市保健を考える上では重要な課題の一つである。

他方、伝統的治療師や伝統的産婆は、他の営利サービス提供者とは異なり、農村部における活動を主としている。近代的保健医療サービスへのアクセスが確保されていない農村部・僻地の住民にとって、彼等は今でも重要なサービス提供者である。農村保健を考える際には、彼等の存在を無視することはできないであろう。

保健医療サービスの利用面については、主として家族計画および母子保健関連サービスに関する限られたデータが得られるのみである(表7 - 8、7 - 20)。1996年の、15-49才の既婚女性における家族計画普及率は25.9%(近代的方法に限定した家族計画普及

率は14.4%)、訓練を受けた専門スタッフによる出産前検診を受診した妊婦の割合は95.6%、訓練を受けた専門スタッフによる介助のもとで出産した妊婦の割合は46.5%、拡大予防接種計画(Expanded Program on Immunization: EPI)に定められる全てのワクチン接種を完了した子供の割合は78.3%であり、改善の余地は大きい。アフリカ地域においては決して悪い状況ではない。無論、前述した健康指標と同様に、地域間格差の存在には留意が必要であり、辺境州における各指標が鉄道沿線州(特にルサカ州およびコッパーベルト州)のそれらを大きく下回っている事実を見逃してはならない(表7 - 8)。しかしながら、例えば出産前検診の受診率はおしなべて9割前後に達しており、このような機会を捉えてより効果的な保健プログラムを検討していくことも、ザンビアにおける優位性を活かしたアプローチとして検討に値する。

5. 保健医療財政

保健医療セクターにおけるシステム効率の改善を図るためには、同セクター内における資金フローの実態を正確に把握する必要がある。保健医療セクターにおける資金の流れを財源(source)と使用目的(use)からなるマトリクス形式で表したものが国家保健会計(National Health Account: NHA)であり、世銀やWHOによる支援の下、近年多くの国で利用されるようになってきている。ザンビアにおいても、保健改革の動きに合わせてNHAマトリクスが整備されている。WHOの2000年版世界保健白書は、巻末統計として各国のNHA等から得られたデータを国際比較が可能な形で掲載しているが、それによると、1997年のザンビアにおける国民1人当たり総保健支

²⁸ *ibid*(1995) p.57.

²⁹ Central Statistical Office(1999)

出は、公式レート換算で27ドル、各国の物価差を調整した購買力平価では64ドルであり、全191カ国中148位にランクされている(表7-14)。

ザンビア保健省が公表している1995年のNHAマトリクスによれば、同国の保健セクター全体に占める各財源の比率は、政府による支出が40%、ドナーによる援助資金が30%であり、両者を合わせた公的部門が全体の7割を占めている(表7-21)。データの整合性の問題はあるが、1990年時点のドナー資金の比率が4%(表7-22)とも7%³⁰とも推計されていると比較すると、1990年代に入って外部援助資源への依存度が増大しつつあることがうかがえる。その他の主要な財源には、企業部門15%、家計部門10-15%があり、教会組織およびNGOは、財源としての貢献度は高くない。他方、総受取額に占める各サービス提供者の割合では、政府部門(MoH、防衛省、その他省庁)が65%を占め、企業部門15%、薬局7-10%と続いている。その他については各数パーセントとなっており、やはり全体に占める割合は大きくない。

なお一般に国家保健会計においては、家計による支出実態を正しく把握することが最も困難である。このため、ザンビアのNHAマトリクスでは家計から民間診療所および薬局への資金フロー規模について高低二種類の推計が示されている。より最近になって出版されたWHOの『2000年版世界保健白書』巻末統計によれば、1997年のザンビアにおける総保健支出に占める公的部門の比率はわずか38.2%とされており(表7-14)家計による直接的支出(全体の42.4%)を中心とする民間部門の比率が、公的部門のそれを上回っている可能性も示唆されている³¹。

ザンビアにおいては、1964年の独立直後から1970年代初頭にかけて、保健医療を含む社会サービスの国家による無償提供と広く国民への裨益が優先政策として掲げられ、政府保健支出も急激に増加した。1960年代半ばから1970年代はじめにかけて保健省予算は実質ベースで倍増し、国家予算に占める割合

も、4-5%から7%前後へと上昇した。しかしながら、1970年台初頭のオイルショックや国際銅価格の下落等に起因する国家経済の停滞と財政状況の悪化から、その後は減少基調に転じている。ザンビアは人口増加率が高いことから、国民1人当たり換算した政府保健支出の低下は特に著しく、1995年の実質ドルベースで、1970年の29.0ドルから、1980年には18.8ドル、1990年には5.9ドルと激減を続け、その後1994年には9.2ドルまで回復したものの再び低下基調に転じ、1998年にはわずか2.6ドルとの推計がなされている(表7-23)。無論、ドルベースで見た支出額の低下には為替レートの悪化による影響が強く作用しているが、現地通貨(クワチャ)ベースで見ても全体的な傾向は同じである。1990年代後半に入って国民1人当たりの実質支出額(現地通貨ベース)の低下は免れているが、国家予算の1割以上を保健支出に充てるという特例的措置により、かろうじて維持されているのが実状である。

現MMD政権は、保健医療セクターへの強いコミットメントを表明しており、政府予算に占める保健省予算の割合は、1990年の4.3%から1995年には12.3%と急増し、その後も同水準が維持される計画である。しかしながら、現実的な問題としてこれ以上の保健予算の割当増は期待できない。国家経済の拡大と全般的な財政状況の改善が実現されない限り、実質的な政府部門保健支出の減少傾向に歯止めをかけることは、極めて困難であると考えられる。「保健改革(後述)」において、効率改善や費用対効果の向上が特に強調されているのは、ザンビアにおけるこの厳しい財政状況を所与として受け入れざるを得ないためである。援助案件の形成に際しても、この点を基本認識としてまず共有することが不可欠であることは、言うまでもない。

ザンビア政府自身の効率改善とあわせ、財源の3割を占めているドナー資金を最大限有効に活用することは、ザンビア保健医療セクターの健全な発展のために極めて重要な意味を持っている。ザンビア保健医療セクターでは、比較的早くからセクターワイ

³⁰ Berman, P. *et al*(1995) p.22. ただし、同推計による援助資金比率については、やや低すぎるものである可能性が示唆されている(*ibid.* p.92)。

³¹ 同レポートによれば、ザンビアに関する数値は不完全なデータに基づくものであり、その信頼度は「中程度以上」とされている。

ド・アプローチの考えが導入されており、保健省によるセクター開発計画を全てのドナーが共有し、通常のドナー会議の実施に加え、メモランダムを取り交わしてその推進に対するコミットを確認する等の仕組みが形成されつつある。同メモランダムの原案は1998年に作成され、修正を重ね、1999年に調印されている。署名したドナーは、DANIDA、DfID、GTZ、IrishAID、Sida、EU、オランダ政府、USAID、UNICEF、世銀(IDA)、UNFPA、UNDP、UNAIDS、WFP、WHOであり、当初案では署名者として含まれていたJICAは、結果的に参加していない。

また、ドナー資金をプールしてより効率的に活用するためいくつかの共通基金(バスケット・ファンド)の設置が構想されている。中でも各地区(District)への直接的な交付金として用いられる「ディストリクト共通基金」には、既に複数のドナーによる資金投入がなされ、実際に機能し始めている。1999年5月現在で同基金への資金拠出を既に実施または拠出を決定しているドナーは、スウェーデン(公約では、年間3.6百万ドルを3年間)、デンマーク(同3百万ドル)、オランダ(同2.1百万ドル)、アイルランド(同1百万ドル)、英国(同3百万ドル)、ドイツ、EU(同1.3百万ドルを4年間)、米国(同1.5百万ドル)、UNICEFである³²。なお、1997年の実績では、同基金総額のうちザンビア政府資金が46%、SidaおよびDANIDA資金が共に19%、DfIDが7%、オランダが6%、UNICEFが4%を占めていた³³。

さらに、2000年には複数のドナーが資金拠出を行い、ザンビア内外のコンサルタントを備上してセクターレビュー及びプログラム形成を図る合同調査(Joint Identification and Formulation Mission)が実施され、同結果は次期(2001-2004年)保健医療セクター開発戦略に反映されることとなっている³⁴。これらに見られるような、今まで以上に積極的なドナー協調を進める動きは、既にわが国の対ザンビア保健医

療援助のあり方を検討する上でも避けては通れないものとなっている。

6. 保健医療政策

ザンビアは、行政機構上、9つの州(Province)と72の地区(District)に分けられている。1996年の国家保健サービス法(National Health Services Act Cap 315)制定以降、保健行政を担う中央政府機関は、保健省(Ministry of Health: MOH)および中央保健総局(Central Board of Health: CBOH)に分割されている。両者の機能分担は、保健省が政策立案・規制および全体の予算管理を行い、保健省との契約によりCBOHが技術面の管理と政策に沿ったプログラムの実施を担当することとされている。さらに実際の保健医療サービス提供は、一次および二次レベル(ヘルスポスト・ヘルスセンターおよび地区病院)については各地区における地区保健評議会(District Health Boards: DHBs)が、また三次および四次レベル(州病院・一般病院および中央病院)については各病院を所管する病院管理評議会(Hospital Management Boards: HMBs)が、それぞれにCBOHとの契約により実施する体制となっている³⁵。各契約の履行については、年間計画の事前承認と、四半期報告・会計報告等を通じたモニタリングにより中央レベルで管理されているが、活動計画策定・予算配分・実施管理等におけるそれぞれの評議会の独立性は高く、保健行政の分権化が進んでいる。さらに、住民に最も近いコミュニティレベルでは地域保健委員会(Neighborhood Health Committees: NHCs)が設置され、地域に根ざした健康増進・環境衛生促進、地域住民の声の保健医療行政への反映促進等の活動を担っていくことが期待されている³⁶。なお、CBOH、DHB等を含めた独立機構と保健省との機能的な関係については、1998年制定の "Guidelines on Working Relations

³² JICA 内部資料

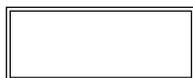
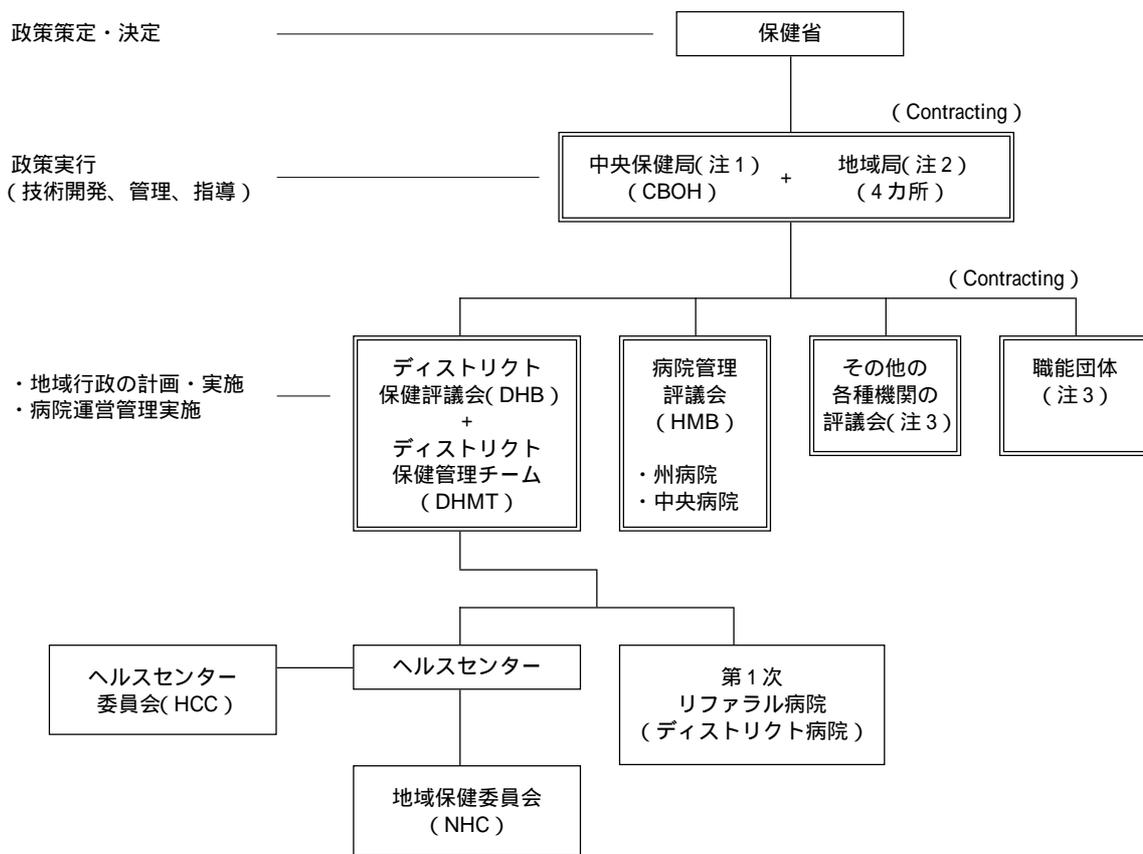
³³ Chirwa, B.U(2000)p.4.

³⁴ *ibid.* p.2

³⁵ 1998年4月現在で、72(全地区)のDHBsと20のHMBsが設置されている。Ministry of Health(1998)p.22.

³⁶ NHCは、保健省につながる保健分野の地域住民組織である。他方、例えばルサカ市では、市役所(Lusaka City Council: LCC)につながる地域住民組織として地域開発委員会(Regional Development Committee: RDC)があり、その中には保健委員会(Health Committee)も存在する。両者とも似たような機能を期待されているが、メンバー構成が異なり、意志疎通に欠ける面も否めない。

図7-1 ザンビア国保健行政機構(全体図)



・ Autonomous Magagement Board(独立管理評議会)となっている。
 ・ このBoard以下の機関のスタッフはBoardとの契約雇用となり、いわゆる一般公務員ではなくなる(デリンケージ)構想だが、1992年2月現在、未実施。

(注1) 1999年にCBOH内の組織変更が予定されている。

(注2) 1999年、4カ所の地域局から9カ所の州局へと移行する(各州に設置)。

(注3) 以下の機関があるが、法的にAutonomous Management Boardへ移行した機関はまだ少ない。

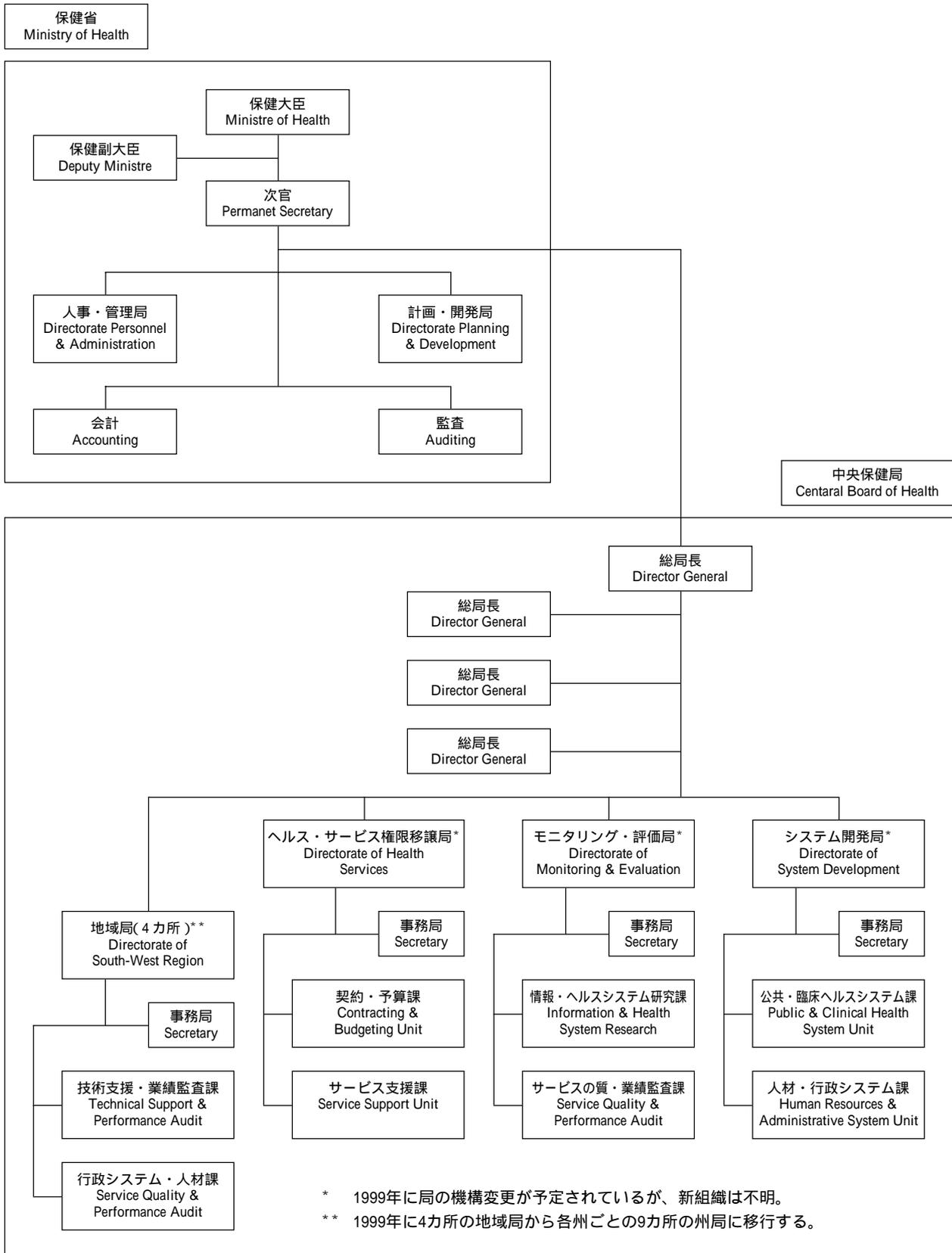
- ・ 熱帯病研究所(TDRC)
- ・ 放射線防護評議会
- ・ 国家食糧・栄養コミッション(NFNC)
- ・ 食品・医薬品評議会
- ・ 薬剤管理局
- ・ 車両・医療機材維持管理サービス・センター
- ・ 公衆衛生検査所
- ・ 輸血サービス評議会(ZNBTS)
- ・ ザンビア銅鋳業公社医療機関(ZCCM)
- ・ ザンビア国家保険公社(ZSIC)
- ・ 保健評議会協会
- ・ ザンビア・キリスト教会医学教会(CMAZ)
- ・ ザンビア・フライング・ドクター・サービス(ZFDS)
- ・ 労働衛生評議会
- ・ 必須医薬品・医薬品倉庫(EDMSS)

(注4) 医師会および看護婦協会。ただし、デリンケージ完了するまでは、保健省下にある。

(ただし、注3の一部、注4はまだ構想のみ。公務員の各boardによる契約雇用への雇用形態変更は未実施)

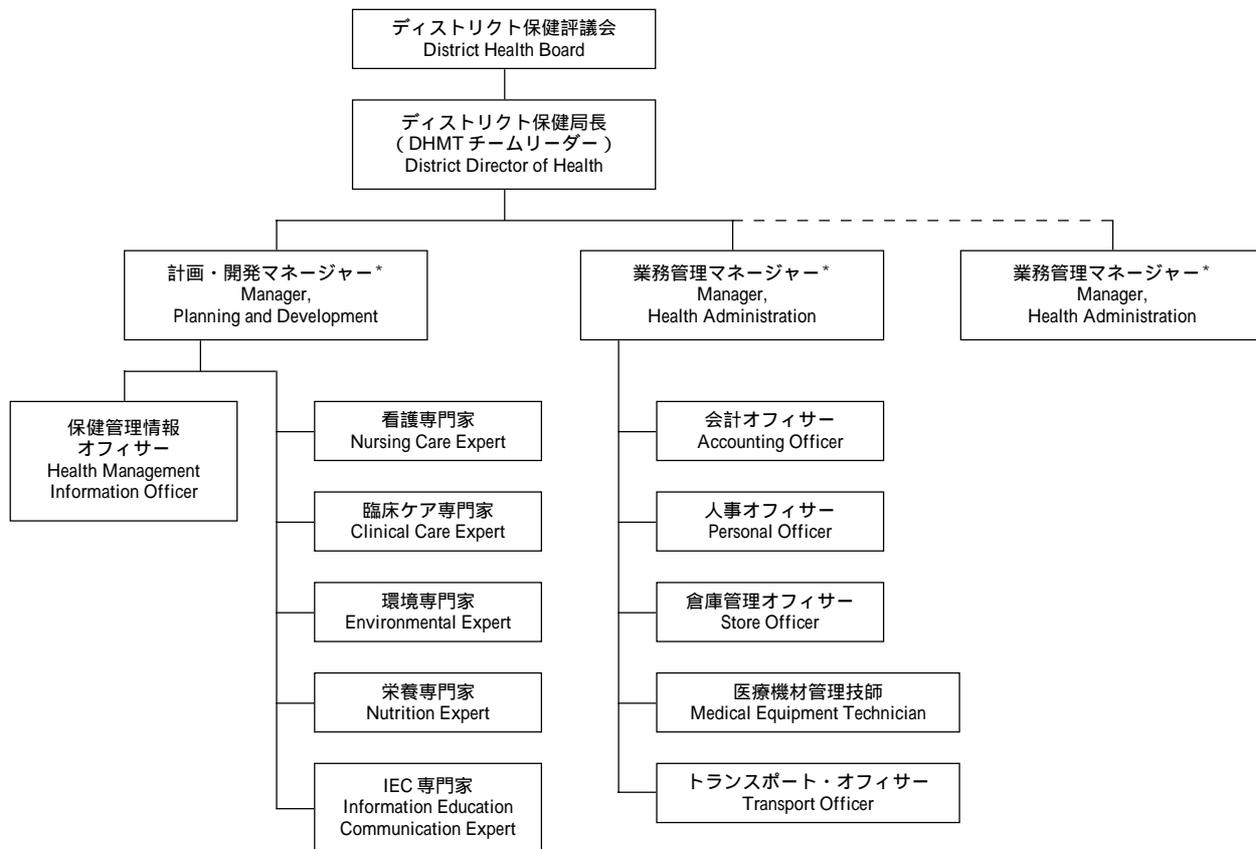
出所：JICA内部資料

図7-2 ザンビア国保健行政機構(中央政府レベル)



出所：JICA内部資料

図7 - 3 ザンビア国保健行政機構(地方政府レベル)



注：* 地域を分けて二人のマネージャーが担当している。(ルサカ・ディストリクトの例)
出所：JICA内部資料

between the Ministry of Health and Autonomous Health Boards" に規定されている(図7 - 1、7 - 2、7 - 3)。

これらの他に、保健省および中央保健総局から補助金を得ている独立機構としては、医師協会 (Medical Council of Zambia: MCZ)、看護婦協会 (General Nursing Council of Zambia)、熱帯病研究センター(Tropical Disease Research Centre: TDRC)、国家食糧栄養委員会(National Food and Nutrition Commission: NFNC)、薬品毒物評議会(Pharmacy and Poisons Board)、車輛・医療機器サービスセンター (Vehicle and Medical Equipment Service Centre)、公衆衛生検査所 (Public Health Laboratories)、国立輸血サービス(Zambia National Blood Transfusion Services: ZNBTS)、銅公社医療機関(ZCCM Medical Institutions)、社会保険公社(Zambia State Insurance Corporation: ZSIC)、キリスト教医療協会(Churches Medical Association of Zambia: CMAZ)、フライング

ドクターサービス(Zambia Flying Doctors Service: ZFDS)、基礎的医薬品・医療資材供給サービス (Essential Drugs and Medical Supplies Services: EDMSS) 等がある。

現在のザンビアにおける保健医療政策の基礎となっているのは、1991年に取りまとめられた「国家保健政策・戦略(National Health Policies and Strategies)」であり、「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こと(to provide Zambians with equity of access to cost-effective quality health care as close to the family as possible)」を公的部門保健医療セクターにおけるミッション・ステートメントとして掲げている。そこには、都市部偏重・高コストを特徴とする、独立以来の保健医療セクターに対する反省と、改革に対する強い決意が表れている。同政策の実現に向けて翌1992年頃から開始され、現在

も続いている一連のプロセスは、「保健医療改革 (Health Reform)」と呼ばれる³⁷。その具体的活動計画を約3年毎のローリングプランとして示したのが、「国家保健開発計画(National Health Strategic Plan: NHSP)」であり、ザンビアにおける保健医療セクター開発計画の基本文書となっている。現在最新のもの、1998年4月に発行され、1999-2000年をカバーする第5版(Version 5。以下、NHSP5とする)である³⁸。

NHSP5は、組織機構・行政、サービス提供、人的資源、財政、ロジスティクス・情報等その他サポート・システムそれぞれの領域における改革の方向性と具体的な計画を含み、極めて幅広い構成となっている。そこにも見られるように、ザンビアにおける保健医療改革は、包括的なビジョンに基づき実施されているものであるが、その中核に位置付けられるのは、保健医療行政の特に地区(district)レベルへの大々的な分権化の推進と、「ザンビア・ヘルスケアパッケージ(Zambian Package of Health Care)」と呼ばれる費用対効果の高い予防・治療サービスを統合したパッケージへの公的資源の優先的配分の二つである。

高コスト体質からの脱却を目指す抜本的な保健医療改革推進の第一歩として、1993年に保健省に設置された保健医療改革推進チーム(Health Reform Implementation Team: HRIT。後、CBOHに吸収された)がまず取り組んだのは、世銀の1993年版世界開発報告「人々の健康への投資」で提唱された、「必須保健医療サービス・パッケージ(minimum package of services)」「基礎的保健医療サービスパッケージ(essential package of services)」のザンビア版を策定し、保健医療政策の中心に据えることであった。1995年3-4月には公的部門保健医療セクターに属する多くの関係者を集めてワークショップが開催され、重要疾病分析や費用対効果分析についての基本的な考え方

の周知が図られた。続いて「障害を調整した人生年数(Disability Adjusted Life Years: DALYS)」を用いてザンビア内における重要疾患を特定し、それと共に、様々な予防・治療サービスについて効果分析および実際のデータに基づくコスト分析を行った。これらの分析結果に基づき、1996年、最も費用対効果の高い予防・治療サービスのパッケージとして、コミュニティ・レベル、一次レベルおよび二次レベルのそれぞれに対応するザンビア・ヘルスケア・パッケージが策定された。なお、これら二次レベルまでのサービス・パッケージが全ての国民に提供されるなら、ザンビア内における予防・治療サービス・ニーズの98%までを充足することが可能であると、理論上は推計されている。

コミュニティ・レベルにおいてコミュニティ・ヘルスワーカーおよび伝統的産婆等により提供される「コミュニティ・パッケージ」は、予防サービスや健康教育・健康増進活動を主としており、必要コストは国民1人当たり0.5ドルとされている。「ヘルスバースト・パッケージ」および「ヘルスセンター・パッケージ」には、それぞれの施設において提供される基礎的予防・治療サービスと、それら施設が管轄する周辺地域へのアウトリーチ活動が含まれ、必要コストは国民1人当たり6.7ドルとされている。地区病院レベルにより提供される「一次レファレル・サービス」は、外科・産科・小児科等の医療サービスにより構成されており、必要コストは国民1人当たり4.3ドルとされている。既にこれらパッケージに基づいた技術的ガイドラインが全国に普及され、教材整備が進められると共に、スタッフの養成訓練・再訓練が開始されている。また、施設整備もこれに合わせて進められており、保健省は、農村部では12床、都市部では30床を有するモデルヘルスセンターを、全国で520カ所整備(改築)する計画である³⁹。

³⁷ ザンビアにおける保健医療改革の開始は、MMDへの政権交替を契機とするものとして説明されることも多いが、MMD政権が当初から抜本的な改革を描いていたわけではなく、改革に拍車がかかったのは1993年半ば以降のことである。また、セクター改革は必ずしもMMD政権が新たに着手したのではなく、その萌芽は既以前政権時代から、改革を指向する少数の保健分野行政官のグループにおいて見られていた。政権交代と外部ドナーからの影響が、もともとザンビア内に存在した改革派を主流派に押し上げたことで、初めて抜本的な保健医療改革が形となったのである。アフリカの多くの国で進められている保健医療改革については、ドナー主導との批判も少なくないが、ザンビアの事例に見られるように、保健医療改革が内生的なものか外生的なものかを論じることは、そう簡単ではない。

³⁸ 前述したように、2000年に実施された保健省・主要ドナーによる合同調査の結果を受けて、次期戦略(2001-2004年)が策定される予定である。

³⁹ Ministry of Health(1998) p.21.

ザンビア・ヘルスケア・パッケージが推進される背景には、かつての高コストサービス・治療サービス偏重に対する反省と共に、様々なドナーの支援等を通じて導入されてきた「垂直的」プログラムによりいびつに分断された公的部門保健医療サービスネットワークを、受益者である国民のニーズに合わせて再構築したいとの意向が存在している。専門家による技術移転を中心とするプロジェクト型援助を実施するドナーにとって、パッケージ化されたサービス提供を支援することには困難が伴う。特に専門家が、先進国における高度な分業体制のもとに育成された、特定疾患の専門家(さらには特定ウイルス・細菌や、寄生虫の専門家)である場合には、なおさらである。このような政策は、ドナーからの反発を招くことも想定される。また、想定されるトレーニング・ニーズの急激な増大や、ロジスティック・コストおよびマネージメントコストの増大をもって、安易なパッケージ化を批判することも簡単である。実際、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、ザンビア・ヘルスケア・パッケージの提供に必要とされる11.5ドルの4割にも達していない。

しかしながら、これまでの垂直的プログラムやプロジェクト型援助が内包していた非効率性について、謙虚に見つめ直す姿勢がドナー側に求められているのも、また事実である。ザンビア・ヘルスケア・パッケージをいかに理解し支援するか(あるいはしないか)を検討することは、そのための試金石ともなるものである。費用対効果の高いサービスをパッケージとして提供するとの政策は、ザンビアに限らず多くのアフリカ諸国において採用されつつあることから、前述したバスケット・ファンディングへの対応と並び、わが国としての対応振りを検討する必要性の高い課題である。

ザンビアにおける保健医療改革のもう一つの柱である組織機構改革は、大きく三つの要素から構成されている。すなわち、中央レベルにおける政策立案・財政部門と実施部門の分離、地区レベルを中心とする行政権限の地方分権化、そして行政機構の民主化がそれである。

中央レベルにおける政策立案・財政部門と実施部門の分離は、1995年の「国家保健サービス法(The National Health Services Act 1995)」に基づき、1996年にCBOHが保健省から独立した組織として設立されたことにより現実のものとなった。この政策は、予算管理、政策立案および各種規制を管轄する部門(保健省)と、立案された政策を計画立案部門との契約業務として実施する部門(CBOH)とを分離することにより、政策立案部門に予算配分等を通じて実施部門のインセンティブを操作する手段を与え、セクター全体の効率改善を図るものである。加えて、実施部門に属するスタッフを一般公務員から契約雇用へと切り替えることにより、人事面での効率改善を狙ったものでもある。

保健医療行政の地方分権化は、1992年以來のHMBsの設立、1993年以來の地区保健管理チーム(District Health Management Team: DHMTs)および1994年以來のDHBsの設立により組織機構上の枠組みが形成され、中央政府よりこれら諸機関に直接交付金が配分される仕組みが作られた。さらに1996年以降は、同年のCBOHの発足により、HMBsおよびDHBsはCBOHとの契約で所管する地区や病院における保健医療サービス提供を管理する独立した事業実施主体となった。一方では、政策として全ての地区や病院において採用されなければならないプログラムが存在し(ザンビア・ヘルスケア・パッケージ等)それぞれの評議会には年間活動計画の事前承認と四半期報告・会計報告の提出が義務づけられている等により中央レベルの監督権限も残されているが、詳細活動計画の策定・事業実施管理・交付された予算の配分等については、極めて高い独立性が確保されている。分権化の中で最も優先課題とされているのは、ザンビア・ヘルスケア・パッケージの提供を担う地区(District)レベルの強化である。1996年の実績では、保健省予算のうち43%が地区レベルに、44%が三次・四次病院に配分(いずれも人件費、医薬品費を含む)されているが、前者については今後50%以上に引き上げ、後者については40%前後を維持することが計画されている。保健医療行政の分権化は、より広く国民のニーズを反映した保健医療サービス提供を可能にするための手段であると同時に、前政権における一党支配体制化で極度に中央集権化した

行政機構に対するアンチテーゼでもある。

ザンビアの保健医療行政機構改革において特に注目されるのが、その強い民主化志向である。改革の原型は、重要疾病分析や費用対効果分析を基礎として技術官僚や学識者等のいわゆる専門家を中心に形作られてきたものであるが、改革された行政機構には、中央からコミュニティに至る全てのレベルにおいて、民主的な参加を確保するメカニズムが設けられている。具体的には、技術官僚を中心とする行政機構(保健省、CBOH、三次・四次病院、DHMTs)と、政治的代表的中心とする監理機構(CBOH管理評議会、HMBs、DHBs、NHCs)の並存がそれに当たる。例えば中央レベルのCBOHは、保健政策の実施を担当する極めて技術的な専門機関であるが、その管理評議会(CBOH Management Board)は保健大臣により任命される、政治的リーダー(他省庁、交付金受入機関、民間部門のリーダー等)により構成されている。地区レベルでは、実際の保健医療サービス提供を担当するより技術官僚的なDHMTsと当該地区から選出された政治的リーダーからなるDHBsが共存し、両者の協力によってより住民のニーズを反映し、かつ技術的にも適正な保健医療サービスの供給が図られる仕組みとなっている。三次・四次レベル病院に設置されているHMBsについても、同様の役割が期待されている。さらに、コミュニティレベルで組織されているNHCsは、地域に密着したレベルで住民の保健医療セクターへの主体的参加を促すためのものであり、より上位の保健医療システムへの住民意見の反映や、住民自身による健康増進活動の推進等の役割が期待されている。現MMD政権は、前政権下の極めて中央集権的な行政機構に対するアンチテーゼとして、様々な領域における民主化を進めている。保健医療セクターはここで挙げたようなメカニズムにより、他のセクターと比しても民主化の進んだシステムと言われている。

これまで述べてきたように、ザンビアの保健医療改革は極めて高い理想と精緻な理論に基づいて計画立案・実施されており、他のアフリカ諸国で推進されている同様の改革と比しても先進的なものの一つである。ただし、これまでのところは、残念ながら、高い理想に届かない現実が目立っている。例えば、中央レベルにおける保健省とCBOHの機能的分離

は、計画されたようには進展しておらず、責任部署が保健省とCBOHの間で揺れ動く等、かえって保健医療行政の混乱・非効率化を招いている感が否めない。そもそも保健医療の専門性と管理能力の双方において優れた人材が極めて限られていた中で、政策立案・規制部門と実施部門を別組織として分けるのは、多くの困難を伴うプロセスであると考えられる。また、公務員から契約雇用への身分の切り替え(デリンケージ)に対しては、公的保健医療サービス提供施設で勤務する医師等の強い反発を招いており、待遇改善を要求するストライキへと発展している。地区レベルスタッフの養成は、行政権限の急激な地方分権化の進展に追いついておらず、また一律の分権化は健康水準の地域間格差をさらに拡大してしまう危険性を秘めている。公的保健医療サービス提供システムのそれぞれのレベルにおいて国民の声を反映することが期待されている評議会メンバーは、多くの場合、上層階級に属しており、公的サービスによる恩恵を最も必要としている大多数の住民の代表者とは必ずしもなっていない。また、仮に評議会メンバーが一般住民の声を代表する意志を有していたとしても、評議会メンバーとプログラムの実施を担当する技術官僚の間には情報の非対称性が常に存在することから、技術官僚主導の意志決定メカニズムを大きく変えることはおそらく困難である。

このように、ザンビアの現実には、理論的に精緻かつよく吟味された改革施策が、現実世界では必ずしも期待された通りに進展しないことを如実に示している。また保健セクター改革が、技術論では捉えきれない極めて政治的なプロセスを伴うものであることを、改めて示している事例でもある。しかしながら、前述したように、その背景にある思想や掲げられた理想は十分に正当性をもったものであり、それら理念が、わが国による対ザンビア保健医療セクター援助を検討する上でも十分に尊重されなければならないものであることに、間違いはない。

参考文献

- 国連開発計画(1999)『人間開発報告書1999』国際協力出版会
 国連児童基金(1999)『1999年世界子供白書』ユニセフ

駐日事務所

- Berman, P. *et al.*(1995)*Zambia: Non-Governmental Health Care Provision. Data for Decision Making Project: Boston, Massachusetts.*
- Central Statistical Office *et al.*(1999)*Zambia Sexual Behavior Survey 1998.*
- Central Statistical Office *et al.*(1997)*Zambia Demographic and Health Survey 1996: Calverton: Maryland.*
- Chirwa, B.U.(2000)*Health Reforms: Working Strategies to Address Health Priorities* "A paper presented at The African Seminar on Health Development: Tokyo, 6-7 March 2000.
- Fylkesnes, K. *et al.*(1998)*Studying dynamics of the HIV epidemic: population-based data compared with sentinel surveillance in Zambia* "AIDS Vol. 12.
- Macro International Inc.(1997)*Nutrition of Infants and Young Children in Zambia 1996: Calverton.*
- Mahaler, H. *et al.*(1997)*Comprehensive Review of the Zambian Health Reforms: Volume I Main Report.*
- McLaughlin, J.(1995)*Health Care in Zambia: Reforming the System in Findings Africa Region No.43.*
- Ministry of Health(1997)*National Health Strategic Plan 1995-1999*(Fourth Edition) : Lusaka.
- Ministry of Health(1998)*National Health Strategic Plan 1998-2000*(version 5) : Lusaka.
- Ministry of Health *et al.*(1997)*HIV/AIDS in Zambia: Background Projections, Impacts and Interventions,* : Lusaka.
- Mosley, W.H. *et al.*(1993)*The Health Transition: Implications for Health Policy in Developing Countries* " In Jamison, D.T. *et al.*(eds.)*Disease Control Priorities in Developing Countries*, Oxford University Press: New York.
- Murray, C.J.L. *et al.*(1994)*National Health Expenditures: a Global Analysis* "Bulletin of the World Health Organization 72(4).
- National HIV Sentinel Surveillance Team(1999)*Zambian HIV Sentinel Surveillance: Patterns and Trends of the HIV Epidemic.*
- UNAIDS(2000)*Report on the Global HIV/AIDS*

Epidemic: Geneva.

- United Nations(1999)*World Population Prospects The 1998 Revision: New York.*
- WHO(1978)*Report of the International Conference on Primary Health Care: Alma-Ata, USSR.*
- WHO(2000)*World Health Report 2000: Geneva.*

表 - S1 ザンビア拡大予防接種計画(EPI)予防接種率の推移(1983-1997) (%)

	BCG	三種混合3+	ポリオ3+	麻疹	破傷風2+
1983	n.a.	83	n.a.	n.a.	n.a.
1984	71	58	50	49	n.a.
1985	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1986	83	66	40	36	40
1987	97	65	66	65	40
1988	86	63	61	66	35
1989	93	58	59	59	42
1990	97	71	70	68	n.a.
1991	97	91	90	89	68
1992	88	61	63	60	20
1993	92	67	66	61	43
1994	100	86	90	89	68
1995	98	82	82	85	85
1996	100	83	83	93	85
1997	81	70	70	69	37

出所：WHOホームページ(<http://www.who.int/vaccines-surveillance/intro.html>)

表 - S2 ザンビア拡大予防接種計画(EPI)対象疾患報告数の推移(1980-1997) (件)

	ジフテリア	百日ぜき	ポリオ	麻疹	新生児破傷風
1980	12	21,232	276	33,123	n.a.
1981	29	23,191	429	53,138	n.a.
1982	19	29,958	243	7,963	n.a.
1983	27	8,105	182	51,140	n.a.
1984	16	3,896	177	36,881	147
1985	35	1,303	128	51,000	n.a.
1986	19	1,134	134	23,866	388
1987	14	172	69	14,793	270
1988	22	139	85	12,487	196
1989	52	146	47	5,747	n.a.
1990	4	200	79	6,748	57
1991	n.a.	n.a.	n.a.	2,822	6
1992	n.a.	n.a.	5	11,006	5
1993	n.a.	n.a.	370	11,829	29
1994	n.a.	n.a.	14	14,255	21
1995	n.a.	n.a.	6	8,533	24
1996	n.a.	n.a.	0	9,459	15
1997	0	0	5	7,140	34

出所：WHOホームページ

第8章 教育・人的資源開発

野田 久尚(JICA 無償資金協力部)

1. ザンビアにおける教育(職業訓練含む)政策の変遷

ザンビアでは、独立以来3度にわたって教育政策が策定されている。年代順でいくと1977年に発表された“ Educational Reform ”、次いでザンビアの経済低迷が深刻化する中で1992年に発表された“ Focus on Learning-Strategies for the Development of School Education ”、さらに、最新のものは長期に亘った独裁政権が倒れた後、1996年に発表された“ Educating Our Future-National Policy on Education ”である。現在導入されつつあるセクター投資計画(SIP)である“ Education Sector Investment Programme(ESIP : 1994年)”及び“ Basic Education Sub-Sector Investment Programme(BESSIP : 1998年)”は、1996年の教育政策を具体化させる目的で実施されているもので、実施項目は基本的に同教育政策に沿ったものとなっている。また、職業訓練については、一般の教育政策とは別に、1996年に“ Technical Education, Vocational and Entrepreneurship Training Policy ”が策定されている。

1-1 独立から“ Focus on Learning ”まで

ザンビア独立時約300万人の人口のうち、後期中等教育まで受けた人口は千人にも満たず、植民地政策下で6年間の現地人学校における教育を受けたものが11万人という状態であった。

独立後、あらゆる段階での教育施設拡充が優先課題とされ、豊富な地下資源による豊かな歳入をもとに、同国は国民に対して無料の教育を提供する政策をとった。

教育施設の拡充を進めた結果、小学校就学者数は1965年の41万人が1974年には86万人に増大し、1975年には早くも小学校就学率85%を達成している。しかし、国の指導者たるエリート層の教育が重視された結果、初めは、高等教育を偏重した政策が採られることとなり、また国家政策として大都市部に次々と教育施設が設置されるのに対し、農村部では主として地域の自助努力による教育施設の設置が行われたため、国内の地域間格差が拡大した。

国家開発計画の達成のためには、生産活動に従事

するための基礎知識と技術をもった人材を育成することが必要であることから、1960年代の終わりには職業訓練局(当時 Commission of Technical Education and Vocational Training、現 Department of Technical Education and Vocational Training)が管轄する職業訓練校が開校し、徐々に生産現場を考慮した教育訓練が行われるようになった。この当時、7年間の小学校(Primary School)、3年間の中学校(Junior Secondary School)、及び2年間の高等学校(Senior Secondary School)という12年間の初等・中等教育制度、及び大学・専門教育という現在の教育制度の原形が完成している。

1975年以降、銅の国際価格が下落するにつれてザンビアの経済が悪化したため、それまでの教育政策を改める機運が盛り上がり、高等教育重視の政策を徐々に改め、かつ一定の受益者負担を盛り込んだ政策が1977年に“ Educational Reform ”として発表された。これでは、基礎教育をいっそう重視する姿勢を打ち出し、また先進国に倣った6-3-3制の学校教育制度を最終目標に掲げた。

その一環として1980年に開始された第3次国家開発計画の中で、それまで7年間であった義務教育を9年間に延長することを計画するとともに、中等教育の修業年限をそれまでの前期3年、後期2年から前期2年、後期3年に改編した。この計画に基づき、かつての小学校は1-7年生を対象とする旧来の Primary School のほか、中学校が併設されて1-9年生を対象とする Basic School という2種類の形態になった。

さらに、義務教育年限を延長するために、中学校進学者を収容する目的で Grade 8、Grade 9のみからなる Junior Secondary School(現在は Upper Basic School と呼ばれることが多い)の建設が進められた。因みに、わが国の無償資金協力で建設された4校(メヘバ難民中学校、ジュンベ中学校、ルコナ中学校、ジンバ中学校)の中学校は、計画当初この形態の学校であったが、現在は Grade 10以上の学年が併設されて

いる¹。

Educational Reformは、悪化する経済の中で教育セクターの建て直しを図ることを目的としていたが、高い人口増加率と予想以上の経済の落ち込みにより施策の具体化は困難であった。ようやく動きがみられたのは1986年の“The Provision of Education for All (by University of Zambia advisory team)”の頃からで、この中では2000年までに7年間の初等教育を完全普及するとしている。1992年に改訂された教育政策“Focus on Learning”は、初等教育重視の姿勢を一層鮮明にし、特に小学校教育の拡充が最優先課題であると明記している。

1 - 2 “Educating Our Future”以降の教育政策

1996年に再度改訂された教育政策“Educating Our Future”では、複数政党制を導入した新しい国家体制の下で、これまでの独裁体制下における教育政策と訣別する政策が盛り込まれている。

“Educating Our Future”では、「教育の自由化」「教育の地方分権化」と「パートナーシップ」というキーワードが使われている。独立以来の教育政策では、国家が国民に対して教育を提供する責任を持つとされていたが、経済の不振に伴い費用負担が困難になったことで、実質的にこの政策の続行は不可能になったため、政策を大きく転換し、寄宿料等の徴収開始をはじめとして受益者負担を導入し、1980年代後半には、「子弟の教育は両親の責任」と公式に言われるようになった。

“Educating Our Future”では、教育の主体は州、郡、村落等の地域社会であると規定するとともに、教育施設経営の自由化は教育機会を増加させる望ましいこととして認め、公教育以外の私立学校法人、宗教法人等による教育施設の運営を奨励するとしている²。

また、同政策では「教育の平等」も謳っており、教育の機会はすべての国民がその能力と必要に応じて等しく与えられるものと規定し、地域間格差を是正するとともに、生涯教育を奨励するとしている。

ザンビア教育省は、Educating Our Futureで2005年

までに7-13歳の学齢児童全員が小学校へ入学すること、及び小学校卒業者の半数が中学校に入学すること、2015年までに小学校卒業生全員が中学校へ入学することを目標としており、この計画の具体化のため、1996年教育セクター投資プログラム(ESIP)を開始した。これは、持続可能な公共投資を促すことを狙った世銀主導のセクター投資計画の一つであり、教育省の他、科学技術職業訓練省、社会開発省、青年・スポーツ・子供開発省の4省にまたがった計画であった。しかし、関連省庁が多く調整が煩雑なことから、ESIPは1998年に基礎教育部門(BESSIP)と職業訓練部門(ESIP Training Sector)に分割されている。

2. 教育行政

2 - 1 教育行政

現在のザンビアの教育行政は、初等教育から高等教育までは教育省(Ministry of Education)が、職業訓練は科学技術職業訓練省(Ministry of Science, Technology and Vocational Training)が担当しており、この他生涯教育分野ではスポーツ青年子供開発省(Ministry of Sports, Youth and Child Development)が、特殊教育分野では社会開発福祉省(Ministry of Community Development and Social Services)が行政の一部を担っている。

教育省は一時、一般教育省(Ministry of General Education)と高等教育科学技術省(Ministry of Higher Education, Science and Technology)に分かれていたが、1991年に組織が改編され、初等教育から高等教育まで一貫して担当する体制に戻るとともに、1996年以降は急速に地方分権化が進められている。特に、1997年に発行された「地方分権化のガイドライン」に従い、中央では教育行政のうち法令規定の立案、政策立案、教育計画立案、カリキュラム開発及び予算の配分を担当し、基礎教育・中等教育レベルの実施は州レベル、地区レベルの教育事務所に任されるようになっている。

次頁に、教育省及び州、地区教育事務所の組織を図8 - 1、8 - 2、8 - 3に示す。

¹ 教育制度の改変に伴い、将来的にはGrade 8, Grade 9は廃止される。

² “Education Reform”の中でも私学の振興等は含まれている。また、ザンビアの教育機関は植民地時代に教会が設立したものが多い。独立以降教育は国家の責任とされ、これらの学校は教会からの経済的支援を受けながらも、国家管理に移されて運営されてきたが、今回の政策変更により、運営主体を教会に返還する動きもある。

図8 - 1 ザンビア教育省組織図

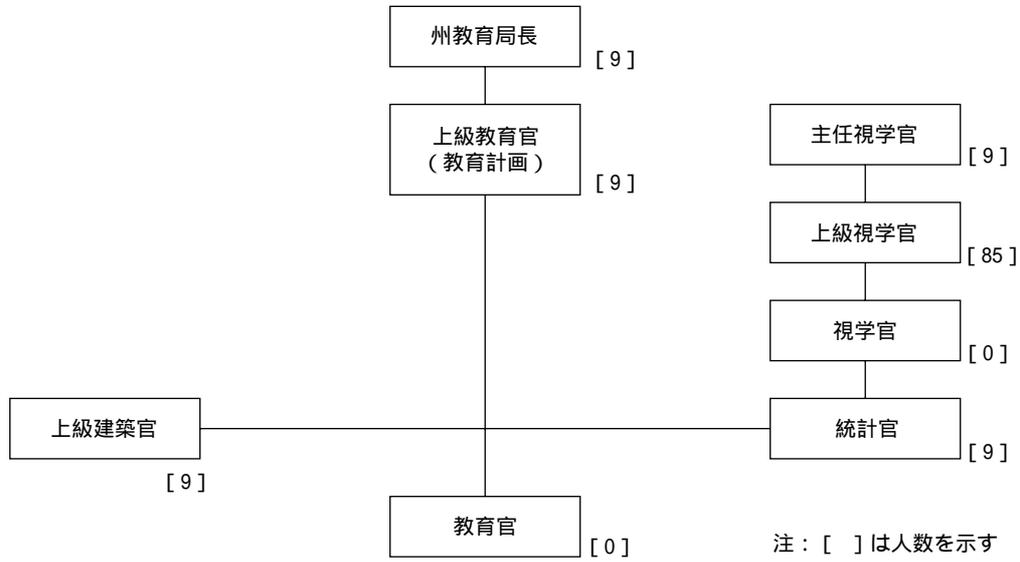


注1: 担当部局を示す

2: () 人数を示す

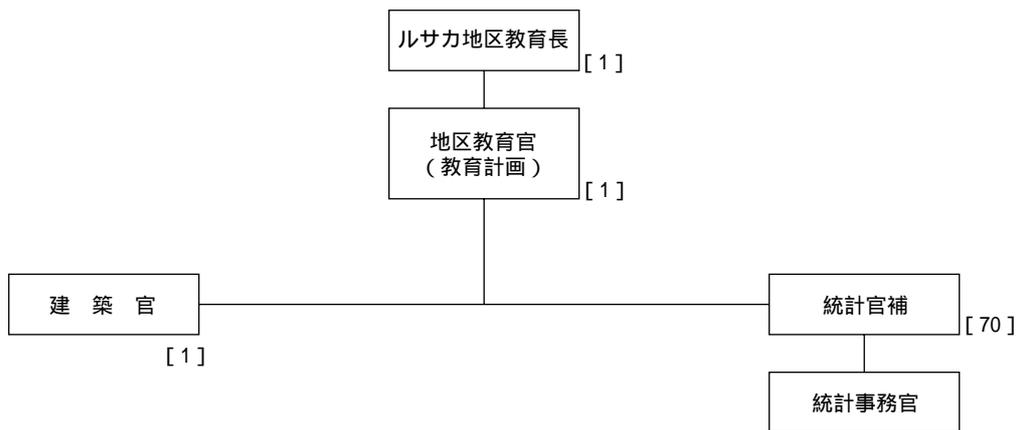
出所: 国際協力事業団 (1998).

図8 - 2 州教育事務所組織図(例：ルサカ州)



出所：国際協力事業団（1998）.

図8 - 3 地区教育事務所組織図(例：ルサカ州)



出所：国際協力事業団（1998）.

表8 - 1 教育予算額及び国民総生産及び政府予算額に占める教育支出の割合

年	教育予算額 (Million Kwacha)	対GNP比 (%)	対政府予算比 (%)
1970	56	4.5	9.0
1975	98	6.7	11.5
1980	127	4.5	7.6
1985	293	4.7	13.4
1990	2,737	2.3	8.7
1995	61,035	2.2	7.1

出所：UNESCO(1996)

表8 - 2 年度別教育支出学と割合

(単位：100万ザンビアクワチャ)

年	初等教育	中等教育	高等教育	教員養成	計
1990	718 (28%)	423 (17%)	530 (21%)	128 (5%)	2,499
1991	2,317 (38%)	833 (14%)	1,247 (21%)	271 (5%)	6,019
1992	4,010 (33%)	1,795 (15%)	2,943 (25%)	492 (4%)	11,980
1993	11,062 (37%)	3,009 (10%)	8,284 (28%)	1,288 (4%)	29,588
1994	22,260 (47%)	6,589 (14%)	10,131 (22%)	1,439 (3%)	47,395
1995	37,815 (51%)	9,553 (13%)	14,912 (20%)	2,011 (3%)	74,517
1996	43,000 (45%)	9,949 (10%)	21,199 (22%)	2,363 (2%)	95,925
1997	54,899 (52%)	13,983 (13%)	17,530 (17%)	3,547 (3%)	105,662
1998	91,288 (61%)	21,564 (14%)	18,170 (12%)	6,052 (4%)	149,281

注：1998年予算は歳出予定額

出所：Ministry of Education Planning Unit(1999)

2 - 2 教育予算

1998年度における教育セクターの支出予定額は192,900百万クワチャ(約9,600万ドル)であり、国家総支出予定額に占める割合は11.41%となっている。

国家総支出に占める教育支出の割合は1985年の13.4%をピークとして減少しており、1987-1991年の平均は9.5%であった³。1990年代に入ってこの数値はさらに減少し、1990-1997年の統計では平均7.5%まで下がっている。

また、教育段階別の支出については、過去、高等教育が重視された時代もあったが、1990年代に入ってから初等教育の割合が増大してきており、さらにBESSIPが計画されてからはいっそうこの傾向が鮮明になった。初等教育に対する支出の割合は1990年に全教育支出の28%であったものが、1998年には61%に達している。一方、同期間における高等教育支出は21%から12%に減少している。

教育支出を歳出費目別にみた場合、人件費の割合がもっとも高く全体の5-6割を占めており、次いで事務経費、奨学金の順になっている。奨学金は大学、教員養成校等の高等教育機関に向けられるものがほ

とんどであるが、近年徐々に受益者負担の割合が高まりつつある。学校建設、教材調達等のいわゆる資本費が占める割合は5%以下と非常に少なく、新規プロジェクトは専ら外国援助に頼っているのが実体である。

2 - 3 教育制度と現状

現在のザンビアの教育制度は、後述するように過渡期にあり、1980年より続いている7年間の小学校(Primary School)教育、5年間の中等学校(Secundary School)教育からなる12年間の初等・中等教育制度と、新しい教育政策に基づいた9年間の小中学校(Basic School)教育と3年間の高等学校(High School)教育による12年間の初等・中等教育制度が混在する方式となっている。両制度とも、小学校第1学年をGrade 1、高等学校最終学年をGrade 12と呼び、Grade 7、Grade 9の最終学期に行われる全国統一試験の結果により上級学年への進学者選定が行われる。旧制度から新制度への移行にはまだまだ時間がかかる見込みであり、現状では両制度を跨ぐ進学形態(例えばGrade 1からGrade 7までをPrimary Schoolで、Grade

³ World Bank(1997)

表8-3 歳出費目別教育予算の推移

年	人件費	事務経費	奨学金	資本費	計
1990	980 (39%)	742 (30%)	588 (24%)	190 (8%)	2,499
1991	3,257 (54%)	956 (16%)	1,190 (20%)	616 (10%)	6,019
1992	5,577 (47%)	2,801 (23%)	2,775 (23%)	826 (7%)	11,980
1993	12,692 (43%)	6,318 (21%)	8,365 (28%)	2,213 (7%)	29,588
1994	27,211 (57%)	9,792 (21%)	9,095 (19%)	1,296 (3%)	47,395
1995	45,611 (61%)	13,613 (18%)	13,018 (17%)	2,274 (3%)	74,517
1996	50,357 (53%)	24,814 (26%)	19,011 (20%)	1,742 (2%)	95,925
1997	57,343 (54%)	23,139 (22%)	21,779 (21%)	3,400 (3%)	105,662
1998	92,127 (62%)	25,474 (17%)	25,185 (17%)	6,495 (4%)	149,281

注：1998年予算は歳出予定額

出所：Ministry of Education Planning Unit(1999)

図8-4 初等・中等教育における学校種別と修業年限

種別	学校名称 (School)	学年													
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
		年齢													
		7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18		
初等教育	Primary	—————												旧制度	
	Lower Basic	—————												新制度	
	Middle Basic	—————													
	Full Basic	—————												新制度	
中等教育	Junior Secondary	—————												旧制度	
	Secondary	—————												新制度	
	High	—————													

出所：Ministry of Education(1995)

表8-4 州別学校数(1992年)

Province	Primary School	Basic School	Secondary School
Lusaka	186	4	17
Copperbelt	291	27	38
Central	415	14	17
Northern	663	62	13
Luapula	326	18	16
Northwestern	335	21	12
Western	430	43	9
Southern	563	98	28
Eastern	545	68	17
Total	3,754	335	167

出所：Ministry of Education(1995)

8、Grade 9をBasic Schoolで、さらにGrade 10からGrade 12までをSecondary Schoolで過ごす生徒)もみられる。Grade 12の最終学期には再度全国統一試験があり、この成績に応じて中等教育終了後の大学、短大及び高等職業訓練校等への進学者が振り分けられる。なお、すべての学校が9年制のBasic Schoolに移行すると、原則として同じ学校のGrade 8に進級することとなるため、現在Grade 7終了時に実施している全国統一試験は、将来的には各学校における学習到達度評価に置き換えられるとしている。

3. 初等・中等教育の現状

3-1 初等教育の現状

小学校への就学年齢は7歳-13歳であるが、就学年齢に達しなくとも優秀と認められたものは第1年次に入学が可能である。また、大都市部では就学年齢人口が小学校の定員を超えるため、8歳、9歳でようやく小学校に入学する児童も珍しくない。

小学校は前期4年、後期3年に大別されてカリキュラムが組まれており、低学年では算数及び公用語で

表8 - 5 小学校就学者数の変化と女生徒の比率

年	総就学者数	女生徒(%)
1970	694,670	308,994(44.4%)
1975	872,392	396,384(45.4%)
1980	1,041,938	487,435(46.8%)
1985	1,348,318	635,308(47.1%)
1990	No data	
1995	1,506,349	720,604(47.8%)
1998	1,574,425	754,538(47.9%)

出所：UNESCO(1996), Ministry of Education(1998)

表8 - 6 各州別小学校粗/純就学率

州	1991年	1993年	1996年	1998年
Lusaka	100	103	97	113(98)
Copperbelt	113	116	103	108(92)
Central	103	105	104	109(91)
Northern	95	102	93	110(90)
Luapura	88	106	92	106(88)
Northwestern	105	107	87	100(84)
Western	77	99	91	98(88)
Southern	100	108	95	89(75)
Eastern	77	83	67	76(62)
Gross Average	96	104	93	101.0
Net Average	68	73	69	85.4

注1：粗就学率の数値は、就学人口を学齢人口(7-13歳)で除したもので、学齢からはずれた生徒の存在のため100%を越える。純就学率は各学年適齢人口に占める就学者の割合。

2：()内が純就学率

出所：Ministry of Education Planning Unit(1998)

ある英語に力点が置かれている。この他、ザンビア部族語(地域によって異なる)、理科(Environmental Scienceと呼ばれている)、工芸、体育等の授業もわずかながら行われている。高学年になると理科及び社会(Social Science)の授業数が増加し、首都圏の一部の学校では音楽なども教えらる。小学校7年の終わりには全国統一の修了試験があり、この成績上位のものから中学校に進学できる制度である。

ザンビアの学校はすべて週休2日制であり、毎年1月から3月の第1学期、5月から7月の第2学期、9月から11月の第3学期の3学期制を採っている。また、年間授業日数は190日であり、1日の標準授業時間は低学年(1-4年生)で3.5時間(40分授業5コマ)、高学年(5-7年生)では5.5時間(同8コマ)とされている。高学年の年間授業時間は1,045時間となり、他の途上国並の授業時数となっている。

1998年の統計では、小学生の総数は約1,574,425人(うち男子819,887人、女子754,538人)である。しかし、この中には就学年齢からはずれているものがあり、就学年齢人口1,558,387人の中で実際に就学している人口は1,330,450人、率にして85.4%である。

ここ数年の小学校入学者数の伸びは、財政難等の理由により小学校定員が伸び悩んでいることもあって、年率1.2%で増えているに過ぎず、同じ時期の人口増加率3%を大きく下回っている。特に、首都ルサカ、コッパーベルト州の入学定員は人口に対して著しく小さい⁴。

また、入学者に占める女子の比率は年々高くなっている。

小学校数は、旧制度下の小学校(Primary School)3,754校、新制度下の小中学校(Basic School)335校であるが、この数は学齢人口に対して少なすぎ、全

⁴ 国際開発センター(1999)

表8-7 小学校入学児童残存率(1990-1996年：縦断的調査)

(単位：%)

	男子	女子	合計
1990年1年生入学	100	100	100
全国			
1994年5年生進学	77.0	76.8	77.0
1996年7年生進学	68.3	62.4	65.4
農村部			
1994年5年生進学	68.8	64.2	66.9
1996年7年生進学	56.5	50.8	54.0
都市部			
1994年5年生進学	87.1	88.1	87.6
1996年7年生進学	81.4	73.3	77.3

出典：Langwangwa, et al(1998)

表8-8 コミュニティ・スクール学校数と生徒数の変化

	1996	1997	1998	1999
学校数	55	123	220	373
就学生徒数	6,599	19,050	28,604	47,276
うち女子生徒数	3,548 (53.7%)	11,048 (58.0)	15,125 (52.9%)	24,044 (50.9%)
教師数	131		568	799
うち女性教師数	67 (51.1%)		278 (48.9%)	361 (45.1%)
孤児の比率	3%	19.5%	17.9%	20%

出所：Zambia Community Schools Secretariat(1999)

国的に2部授業が行われ、大都市部では3部授業も珍しくない。2部制、3部制の学校では標準時数の確保は困難で、特に、3部授業制では日の出から日没まで授業に割り当てても、高学年の標準的な授業時数である5.5時間を確保することはできず、教育の質の低下を招いている。

このような状況ではあるが、入学できればまだ良いというのが現状であり、小学校入学を希望しながら収容できない生徒も相当数に上っている。特に人口集中の激しい首都ルサカでは、80校の小学校定員61,756人に対し、63,228人の入学希望者が殺到し、入学希望者の実に70%が入学を拒否されている⁵。

また、入学後も様々な理由で中途退学する児童は多い。UNESCO発表の学年別就学者数データをもとに、第1学年に入学した児童が第7学年まで残る率を計算し、これを残存率と定義すると、1970年の入学者では89%が残存していたが、1988年の入学者ではこれが79%に低下、さらに1990年入学者(表8-7)では65.4%にまで低下している。特に貧困層の多い農村部において残存率が低く、女子ではわずか54

%となっている。農村部は貧困層が多く教育に対する投資が困難であること、教育を受けても職に就けない問題、子供は重要な働き手であること等が残存率を下げる要因となっている。

教育省は、このように、学校に行けないあるいは中途退学した生徒に対する教育を行う機関として、地域住民自らが子弟の教育にあたるコミュニティ・スクールを設置して対応している。運営にはコミュニティ・スクール事務局(Zambia Community Schools Secretariat)が当たっており、1996年に55校であったものが、1999年には373校、就学者は47,276名を数えるようになった。

この学校は、以下のような特色を持っている。

- 地域に根ざし、アクセスの良い場所に開校する
- 9歳から16歳までの未就学児あるいは中途退学児を対象とする
- 通常の小学校のような制服がない
- 地域住民が教師となる
- 地域の運営委員会が学校を運営する
- 最大定員35名程度

⁵ Ministry of Education(1997)

表8 - 9 中学校進学率の変化及び進学者に占める女子生徒の比率

年	中学校進学率	女子生徒比率
1991	34.9%	37.8%
1992	33.9%	37.7%
1993	28.0%	
1994	32.5%	38.3%
1995	32.4%	38.5%
1996	34.7%	41.8%
1997	37.4%	49.2%

注：女子比率は中学校進級者に占める女子生徒の比率
出所：Ministry of Finance and Economic Planning(1998)

3 - 2 中等教育の現状

中等教育は、前期2年、後期3年の5年間であり、前期中等教育は9年制のFull Basic School、Grade 8及びGrade 9のみを持つUpper Basic School、あるいは旧制度におけるGrade 9からGrade 12までのSecondary Schoolの3つの形態で実施されており、後期中等教育はSecondary SchoolまたはHigh Schoolで実施されているが、いずれの学校でも教育内容は各科目ごとに定められたシラバス(全国統一試験出題範囲表)に沿って行われている。

表8 - 9は、小学校から中学校への進学率の変化を示している。1980年代後半、中等教育に重点が行われたこともあり、中学校進学率は近隣諸国の中ではボツワナ、ジンバブエに次ぐ比較的高い水準にある。1990年代に入り、経済の悪化から一時進学率の低下がみられたが、ザンビア政府が1996年に教育政策を転換し、9年制の普通教育を普及させることを打ち出してから、小学校に8、9年生の教室を増設するBasic School化が進められ、中学校収容定員が増強された結果、進学率は再び上昇に転じている。一方、この間後期中等教育である高等学校の定員にはほとんど変化がなかったことから、中学校卒業業者数の増加に対して高等学校進学率はむしろ低下しており、1990年の20%が1995年には18%になった。

前期中等教育のカリキュラムは、必修科目として英語、数学、環境科学(Environmental Science)、政治・社会、宗教・道徳があり、選択科目として木工、金工等の技術科目、農業科学、ザンビア部族語、フランス語、美術、音楽がある。学期制及び年間授業日数、標準授業時数は小学校高学年と同じである。

後期中等教育では科目はさらに細分化され、環境科学は物理、化学、生物(それぞれPure Scienceと

Combined Scienceの2段階に分けられる)に分けられる他、応用数学等の授業も行われる。12年次終了の全国統一試験において、物理、化学、生物、農業科学では実験の試験も課される。

なお、ザンビアの中等教育は英国式教育修了資格(General Certificate of Education: GCE)の(O) Ordinary)レベルに相当し、中等教育を終了しただけでは英国を始め英国式教育制度をとる国々の大学入学資格は得られない。一部の私立学校ではGCE-A(Advance)レベルの教育課程を組んでいるが、一般的には外国留学を希望する学生は一旦ザンビア大学に入学し、第1年次の教養課程を修了することが必要となる。

4. 高等教育・教員養成の現状

4 - 1 高等教育の現状

大学教育は国内に2校ある大学(ザンビア大学:ルサカ、コッパーベルト大学:キトウェ・ンドラ)により行われている。

ザンビア大学は1966年に開設された、唯一の総合大学である。学部構成は法学部、人文科学部、社会科学部、教育学部の文系学部と、工学部、鉱山学部、農学部、自然科学部、医学部及び獣医学部の理系学部からなっている。大学の修業年限は、人文系で4年、農学系5年、工学、鉱山学、獣医学系は6年、医学系は7年である。

コッパーベルト大学はザンビア大学鉱山学部の分校的存在であったが、その後工学系の過程が付設されてザンビア工科大学(Zambia Institute of Technology: ZIT)となり、再び改組されてコッパーベルト大学となった。現在は鉱山学部、工学部、環境科学部、林学部からなる。

表8 - 10 州別小学校教員数と代用教員比率(1996年)

州	総教員数	正規教員数	代用教員数	比率(%)
Lusaka	4,308	3,985	323	7.50
Copperbelt	7,030	6,230	800	11.38
Central	4,742	3,499	1,243	26.21
Northern	6,479	4,635	1,844	28.46
Luapula	3,218	2,252	966	30.02
Northwestern	2,316	1,408	908	39.21
Western	3,585	2,429	1,156	32.25
Southern	5,104	3,968	1,136	22.26
Eastern	4,266	3,221	1,045	24.50
Total	41,048	31,627	9,421	22.95

注：正規教員とは、教員養成校で正規の教育を終了したものを言う

出所：Ministry of Education Planning Unit(1997)

表8 - 11 中学校教員数と外国人教師数の変化

調査年	大学卒業者		教員養成校 出身者	合計	外国人比率 (%)
	ザンビア人	外国人			
1980	334	1,462	2,508	4,304	34
1981	428	1,339	2,883	4,650	29
1982	504	1,101	2,997	4,602	24
1983	658	884	3,230	4,772	19
1984	826	737	3,480	5,043	15
1985	869	741	3,894	5,504	13
1986	924	668	3,907	5,499	12
1987	948	569	4,335	5,852	10
1988	953	417	4,316	5,786	7
1989	989	580	3,607	5,176	11

出所：Ministry of Education(1992)

大学入学者は高等学校修了時(Grade 12)に行われる統一試験の成績により選抜が行われるが、初等・中等機関と学期制が異なり、毎年9月が新学期である。現在の大学生総数はおよそ5千人である。

4 - 2 教員養成の現状

教員養成校は、初等教員教員養成課程が各州に1校、中等教育教員養成校は全国で2校設置されており、いずれも修業年限は2年である。高等学校教員の養成課程はなく、大学卒業者が高校教員資格を得られるシステムとなっている。また、特別教科(音楽、美術)の教員養成は、教育省ではなく、科学技術職業訓練省の管轄であるエブリン・ホーン短期大学が行っている。

教員養成が教師の需要に追いつかないことは大きな問題となっている。現状では中等教育教員養成校出身者は1年間の研修を経て高等学校教員に配置転換し、また初等教員養成校出身者を同様に研修を経

て中学校の教員に配置転換しているが、その結果、小学校教員の不足を来しており、これを埋めるために年限を限って中等教育修了者を雇用する、いわゆる代用教員が相当数にのぼっている。特に、ルサカ、コッパーベルトを除く農村部では代用教員の比率が高く、教育の質の面において地域間格差を拡げる原因となっている。

また、中等教育レベルの教員、特に高等学校教員は大学卒業者が主としてあたることとなっているが、ザンビアにおいては公務員である教員の給料が低く、職業として魅力的なものではないことから、教員全体の人数が増える中、大卒者の数は微増に留まっている。また、外国人教師の比率は1980年代初めには3割を超えていた(特に、理数科教員の多くは長らく近隣国やガーナからの出稼ぎ教員が大きな比重を占めていた)が、同国の経済不振により外貨による給料支払いが困難になったことから、これら出稼ぎ教員がボツワナ、南アフリカといった状況の良い国々

へ流出していったため、外国人の比率は低下した。
1997年、エンクルマ中等教員養成校に Distance Education Unitが設置され、通信制による現職教員の再教育コースが開始されている。

5. 職業訓練の現状

職業訓練は、科学技術職業訓練省の管轄で、同省の職業訓練局(Department of Technical Education and Vocational Training: DTEVT)が各州都に設置した16校の職業訓練校(Trades Training Institute)及び大都市に設置された5校の職業訓練短大(ルサカ Evelyn Hone College of Applied Arts and Commerce、コッパーベルト Northern Technical College など)を監督している。これらの職業訓練校の多くは、高校卒業を入学資格としているが、煉瓦工や配管工の訓練コースは中学卒業が入学資格となっている。職業訓練短大では、大学に学部のない薬剤技師、臨床検査技師や音楽、美術教師の養成も行っており、この面では高等教育機関の一部と考えられている。

また、運輸通信省が管轄するザンビア航空専門学校⁶や、環境天然資源省が管轄するザンビア林業短大(Zambia Forest Collage)など、特定の技能を持った人材を養成する機関も職業訓練機関としての役割を果たしている⁷。

ザンビアにおける職業訓練政策は、独立間もない1969年に制定して以来殆ど変更がなかったが、科学技術職業訓練省が1994年から政策の見直しを始め、1996年に新しい職業訓練政策(Technical Education, Vocational and Entrepreneurship Training Policy)を発表した。この政策では、全ての職業訓練を網羅すること、フォーマル、インフォーマルの区別を問わず、全ての段階における職業訓練を取り扱うこと、そして起業家、自営業のための訓練を取り入れることをうたっており、また職業訓練制度及び機構にも手が入れられ、職業訓練を担当する独立法人 National Training Authority(NTA)が設立されると共に、政府の役割をモニタリングと外国援助の調整のみに限定し、従来の職業訓練校は独立させて自主的運営に移

行させることとなった。ただし、移行期間である最初の5年間に限り、職業訓練校の職員の給与は政府がNTAを通じて支給するとしている。

ザンビアにおける労働力人口は約350万人程度と推計されているが、経済状況の悪化によりフォーマル・セクターの労働人口吸収率は低下しているため、インフォーマル・セクター就労者が7割を占めており、特に若年層と女性の割合が高くなっている。

また、毎年20万人の割合で増え続ける新規卒業者を就職させることが重要な課題となっているが、従来の職業訓練は労働市場における要求を満たしておらず、その結果、訓練を実施しても就職に結びつかないと言った問題が発生している。

この問題を解決するため、新たな職業訓練政策では、労働市場の需要と供給のバランス、職業訓練による生産性の向上、職業訓練による収入格差の是正、を主たる目的として行動計画を作成している。

6. 教育セクターにおけるセクター投資計画

6-1 ESIPとBESSIP

ザンビアでは、1996年の教育政策を受ける形で、それまでの高等教育偏重を改め、特に初等・中等教育等の基礎教育部門を拡充することに方針を大きく転換したが、限られた資源を有効活用するとともに、ドナー間の調整を機能的に行うことを目的として、1995年に世銀の提唱したセクター投資計画を採用することとし、1996年、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。

ESIPには、教育省の他、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参加し、これら4省の緊密な連携のもと、不要な重複を避けた効果的・効率的な教育、訓練を提供することを目標としていたが、4省の調整が非常に困難であり実効性があがらなかったことから、教育省管轄の基礎教育部門を切り離して実行することとした。これが基礎教育サブセクター投資計画(Basic Education

⁶ Zambia Air Service Training Institute: ZASTI*

⁷ ZASTI はその後 DTEVT 管轄に変更された。

Sub-sector Investment Programme: BESSIP)である。

BESSIPは、他のセクター投資計画と同様、ハーモナイゼーション(手続きの共通化)とコモン・バスケット(ドナー資金のプール化)という特性を持っている。すなわち、これまでの複雑で非効率な援助実施手続きを反省し、途上国政府への負担を軽減する観点から、途上国とドナーが調達、モニタリング、会計、評価、報告などに係るプログラム実施手続きを統一し、また最終的にはドナーの援助資金がコモンバスケット型の資金協力に移行することに重点が置かれている⁸。

教育省は1998年12月、1999年からのBESSIP開始にあたって、基本的な以下の配慮事項をCode of Conductの形で提案している。

情報の交換・共有

公務員に対する報酬の共通化

技術協力は教育省の優先度及び吸収能力に配慮、報告書の提出

教育省のオーナーシップ促進

バスケットファンド方式以降のための会計、調達、モニタリング制度の構築

既存の教育省組織を活用

基礎教育分野への支援はBESSIPを通じて実施

基礎教育分野への政府支出増大

進行中の援助案件のBESSIPへの統合促進

ザンビア政府の予算サイクルにあった、合同評価の実施

教育省の能力に見合った調査団の派遣

ジェンダー、HIV/AIDS等横断的課題への配慮

BESSIPの実施期間は1999-2005年の7年間であり、これを2002年までの第1期と、その後の第2期に分けている。BESSIPは世銀を始め各ドナーが計画段階から関与しているが、主体的にはザンビア教育省が作成し、ドナーがその評価・修正を行っている。

6-2 BESSIPの目的

BESSIPの目的は、すべての子供たちに良質の基礎教育を与えることであり、特に、就学率の向上、教

育機会の均等化(地域間格差、男女差、社会的地位による格差の解消)を図ることである。第1期の実施期間は1999-2002年である

この計画では、1996年の教育政策の実行を主要な課題としつつも、目標年次については若干修正されており、小学校教育については2005年までに完全実施、中学校教育については2015年までに完全実施するとしている。

BESSIPの目的を以下に列記する。

2005年までに、小学校への全員入学を達成すること。このためBESSIP実施期間である1999-2002年の間に275,000人の小学校定員増を図る。

Upper Basic School(Grade 8-9)のアクセスと教育の質を改善し、2015年までに小学校卒業生全員の中学校入学を達成すること。

教育へのアクセスを改善し、幅広い学習機会を提供すること。

教員の養成及び研修を強化することによって初等教育の質を向上させ、児童・生徒の読み書き能力、計算能力その他社会・国家の開発に参加するための能力・態度を育てること。

2005年までに、児童・生徒2人に1冊の教科書を与えること。

今後増加する入学者に対応する教師の養成を行うこと。

入学者に対応する学校施設、教育用設備を整備すること。

教育の男女差、地域差を改善すること。貧困層その他特別な配慮の必要な子供の就学を進めること。

学齢児童の栄養状態、健康状態を改善すること。

効率的な教育施設の経営のためのフレームワークを作成すること。

経営及び調達の透明性を確保すること。

包括的かつ鋭敏な経営情報システムを構築し、政策決定に利用すること⁹。

6-3 BESSIPの実施体制

BESSIPの管理調整機能は、教育省計画ユニットに

⁸ ただしBESSIPにおけるコモン・バスケットへの拠出について、現時点では各ドナーの対応はまちまちである。

⁹ Ministry of Education(1999)

表8 - 12 BESSIP の主要コンポーネントと主な実行戦略

主要コンポーネント	実行戦略
総合運営管理	各教育施設における経営能力の向上
インフラ整備	地域間格差を是正するため、既存の教育施設の改修及び低価格な教育施設の拡充を実施する
教員能力開発	十分な資質を持った教員の養成 教員の教育能力向上を図るため、採用後の研修の強化
教材開発・調達	基礎教育向けの教科書及び机等の調達
教育の機会均等・ジェンダー	遠隔教育手段(コミュニティ・スクール、教育放送)を開発し、学校教育以外の教育手段を拡充
学校保健・栄養改善	子供の健康及び栄養状態改善プログラムの実施
カリキュラム開発	教授法の開発 基礎教育における的確な評価システムを構築
地方分権化	教育委員会組織の強化

出所：Ministry of Education(1999)

表8 - 13 BESSIP の実行計画額(ドナー支出分)

(単位：ドル)

主要コンポーネント	1999年	2000年
総合運営管理	3,461,000	1,306,000
インフラ整備	8,147,687	26,748,000
教員能力開発	1,835,061	7,710,000
教材開発・調達	2,566,160	11,888,000
教育の機会均等・ジェンダー	133,010	987,000
学校保健・栄養改善	622,176	742,000
カリキュラム開発	50,000	1,620,000
地方分権化	7,971,495	5,308,000
合計	24,780,589	56,309,000

出所：Ministry of Education(2000)

置かれているが、実施は計画を8つの主要コンポーネントに分け、それぞれを別々の実行チーム(Management Implementation Team: MIT)が管理する体制を採っている。この他、分野横断的な項目(HIV/AIDS、研究評価等)についてはそれらを専門に扱うMIT設置されている。各MITは実績をまとめ、年1回関係機関に対して報告を実施することになっている。

また教育省は、国際機関及びドナーとの連携のもと、BESSIPの実効をあげるため、以下の点を評価の指標として達成度合いを判断している。

- 国家予算の20%が教育省に振り向けられること
- 教育予算の60%以上が初等教育に分配されること
- 地方農村部で勤務する教員の割合が向上すること
- 教育省建設局の機能が強化されること
- 奨学金制度が発足すること
- 地方各県(district)の教育委員会が組織されること

教育省と外国援助機関との協調体制を強化すること

国内の統一学習到達度評価が実施されること
透明な財務管理制度が発足されること

BESSIPは、ザンビア教育省がドナーとの協力によって計画、実施されるプログラムと位置付けられており、教育省のオーナーシップが重視されているが、計画の実施にあたって必要な経費のほとんどはドナーの負担となっている。表8 - 13に1999年度及び2000年度の実行計画額のうち、各ドナーが負担する分をまとめているが、例えば2000年度のドナー負担分56,309,000ドルに対して、ザンビア側の負担は1,000,000ドル、率にして2%にも満たない。

また、ドナー資金の拠出方式について、BESSIPでは資金管理責任、用途の制限、コモン・バスケットへの入金の有無により、便宜的に以下の4つのケースに分類されており、完全なコモン・バスケットの運用は行われていない。現在のところ、コモン・バ

表8 - 14 BESSIPにおけるドナー資金の拠出形態

	資金管理者	使途明記	コモンバスケット入金	2000年度の計画
ケース1	教育省	なし	あり	
ケース2	教育省	なし	なし	IDA, OPEC
ケース3	教育省	あり	なし	AfDB
ケース4	ドナー	あり	なし	IrishAID, FINNIDA, DANIDA, Japan Grant等の既存プロジェクト

出所：Ministry of Education(1999)

スケットに対する各ドナーの態度はまちまちである。

2000年度のドナー拠出(予定)金を分類すると、完全なコモン・バスケットであるケース1に含まれるものが約20%、既存プロジェクトでドナーが管理するケース4が43%、ケース2及びケース3が合わせて36%となっている。

6 - 4 BESSIPの進捗状況

1999年度より開始されたBESSIPの実行計画と初年度である1999年度の実績をコンポーネントごとにまとめると、表8 - 15の通りとなる⁹。

⁹ Ministry of Education(1999b)

表 8 - 15 BESSIP の進捗状況

(1) 総合運営管理	
実行計画	1999年度実績
<ul style="list-style-type: none"> ・ BESSIP運営組織、財務インフラ、調達管理体制の整備 ・ ドナーと連携した効果的実施メカニズムの発足 ・ 各コンポーネントの調整 ・ 透明なモニタリング及び評価システムの構築 	<ul style="list-style-type: none"> ・ BESSIP運営機関(Joint Steering Committee, MIT)の設立と活動開始 ・ 1999年実行計画の作成
(2) インフラ整備	
実行計画	1999年度実績
<ul style="list-style-type: none"> ・ コミュニティの需要に基づくインフラ整備計画の実施 ・ 教室新設1,232教室 ・ 教室改修983教室 ・ 教員住宅新築727戸 ・ 教員住宅改修605戸 ・ コミュニティ・スクール新設72カ所 ・ 2人用学習机購入101,530個 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 教室新築820教室(日本の無償資金協力72教室を含む、他EU/WB, AfDB, OPEC) ・ 改修270教室 ・ 教員住宅新築455戸、改修412戸 ・ コミュニティ・スクール建設6校 ・ 学習机購入19,920個、修理9,343個 ・ 教員再訓練施設(National In-Service Training College)施設改修 ・ 小学校教員養成施設改修3校 ・ 8校の図書館整備
(3) 教員能力開発	
実行計画	1999年度実績
<ul style="list-style-type: none"> ・ 教授法向上研修41,048名 ・ 2002年までに新規教員養成11,200名 ・ 無資格教員5,000名の訓練実施 ・ 新規採用時教員研修343,491名実施 ・ 通信教育等による教員資格取得 ・ 教員：生徒比 1：45を2002年までに実現 ・ 教員雇用条件の向上(持ち家制度、僻地勤務教員への報償) ・ 幽霊教員の撲滅(実際に教壇に立っていないにも関わらず給与を受け取り、教員住宅を占拠している教員の追放) ・ 10,000人の有資格教員を地方に配置 ・ 都市圏から地方への教員再配置 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 教員養成校教授242名の研修実施 ・ 14,768名の教員に対し再訓練を実施 ・ 学校を拠点とした教員訓練システム(School Programme of Inservice of the Team : SPRINT)により4,736名の訓練を実施 ・ 教員給与の値上げ(平均30ドルを70ドルに)
(4) 教材開発・調達	
実行計画	1999年度実績
<ul style="list-style-type: none"> ・ 生徒2人あたり1冊の教科書配布1,070万冊 ・ 教師用指導書12,000冊の購入 ・ 小学校用学習機の購入690,000個 ・ 遠隔教育用教材開発 ・ 学校図書館拡充用図書購入 150万冊 ・ 4,500校に対する実験器具の調達 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 英語及び社会科の教科書について、生徒2人に1冊の割合で供給 ・ 1年生から4年生向けの英語、社会科教師用指導書を作成
(5) 教育の機会均等・ジェンダー	
実行計画	1999年度実績
<ul style="list-style-type: none"> ・ 女性、貧困者を対象とした保護プログラムの策定 ・ 6郡における奨学金制度パイロット・プログラム ・ 女子生徒就学促進プログラムの実践 ・ 私学教育のための法的フレームワーク作成 ・ 遠隔地教育機材の購入 ・ 未就学児の実態把握 ・ 複式学級100校、コミュニティ・スクール500校に対応する教員養成 ・ コミュニティ・スクール72教室を2000年までに建設 ・ ラジオ教育放送の実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・ Equity-Gender Sub committeeの組織と会合の実施 ・ 社会開発福祉省との調整 ・ 5州におけるコミュニティ・スクールの実態調査 ・ ラジオ教育放送プログラムの準備 ・ 女子教育促進プログラム(PAGE)への支援、両親、教師向けパンフレットの原稿作成
(6) 学校保健・栄養改善	
実行計画	1999年度実績
<ul style="list-style-type: none"> ・ 1999年中に学校保健/栄養改善政策の策定 ・ 1999年中にパイロット・プロジェクトの準備(3州27校16,000人を対象として栄養補給、予防接種プログラムを実施) ・ エイズ予防戦略の取り込み ・ コミュニティにおける低栄養児摂食プログラム ・ 学校プロダクション・ユニットにおける食糧生産 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 学校保健/栄養改善政策案の作成 ・ 保健省との調整
(7) カリキュラム開発	
実行計画	1999年度実績
<ul style="list-style-type: none"> ・ 現行カリキュラムの調査 ・ 基礎教育カリキュラムフレームワークの作成 ・ 新カリキュラム作成にかかる国内シンポジウムの開催 	<ul style="list-style-type: none"> ・ カリキュラム検討チームの発足 ・ ザンビア基礎教育カリキュラムの変遷にかかる調査報告書作成 ・ アフリカ及びヨーロッパ諸国の教育カリキュラム比較検討 ・ 教員、保護者に対する聞き取り調査実施 ・ カリキュラム・フレームワーク案の作成
(8) 経営能力向上・地方分権化	
実行計画	1999年度実績
<ul style="list-style-type: none"> ・ 教育省内の担当部局新設 ・ 4,050名の管理職研修による各州及び各施設の教育委員会活性化 ・ 査察官の養成による学校査察の強化 ・ 州、郡におけるリソース・センターの設立 ・ 国家EMIS向上 ・ FMS設立 ・ BESSIPジョイント・コミッティーの活性化 	<ul style="list-style-type: none"> ・ MIT Human Resources sub-committeeの設立 ・ MIT Decentralisation sub-committeeの設立 ・ 地方分権化計画の見直し ・ 車両の購入

出所：Ministry of Education資料より筆者作成

参考文献

- 国際開発センター(1998)『平成9年度総合開発計画調査：南部アフリカ地域における経済発展基盤整備計画調査』
- 国際開発センター(1999)『国際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)』
- 国際協力事業団(1998)『ルサカ市小学校建設計画基本設計調査報告書』
- Gladstone, G.B.(1997) *Zambia Country Assistance Review*. World Bank.
- Kelly, M.J.(1998) *Primary Education in A Heavily Indebted Poor Country*, A report for OXFAM and UNICEF
- Kelly, M.J.(1991) *Education Policies and Changing Economic Development: The Case of Zambia, 1965-1989*.
- Langwangwa, et al(1998) *Basic Education for Some Affecting Primary Attendance*.
- Ministry of Education(1977) *Educational Reform, Proposals and Recommendations*.
- Ministry of Education(1992) *Focus on Learning*.
- Ministry of Education(1995) *Increasing Access to Secondary Education*.
- Ministry of Education(1996) *Educating Our Future: National Policy on Education*.
- Ministry of Education(1998a) *Basic Education Sub-sector Investment Programme, Joint Appraisal Report*.
- Ministry of Education(1998b) *Medium term Strategic Plan 1999 to 2002*(draft)
- Ministry of Education(1998c) *Zambia Basic Education Sub-sector Investment Programme(BESSIP) Logframe, PIP and Programme Costs*.
- Ministry of Education(1999) *BESSIP Annual Progress Report 1999*.
- Ministry of Education(1999a) *Basic Education Sub-sector Investment Programme Annual Work Plan*.
- Ministry of Education(1999b) *Annual Progress Report 1999*.
- Ministry of Education(2000) *Basic Education Sub-sector Investment Programme Annual Work Plan 2000*
- (draft)
- Ministry of Finance and Economic Planning(1998) *Economic Report*.
- Ministry of Science, Technology and Vocational Training (1991) *National Conference on Education for All, Final Report*.
- Ministry of Science, Technology and Vocational Training (1996) *Technical Education, Vocational and Entrepreneurship Training Policy*.
- Ministry of Science, Technology and Vocational Training (1997) *Strategy Paper for Technical Education. Vocational Training and Entrepreneurship*.
- Planning Unit(1999) *Basic Education Sub-sector Investment Programme Annual Report 1999*(draft).
- UNESCO(1996) *UNESCO Statistics 1990-1995*.
- World Bank(1995) *The Broad Sector Approach to Investment Lending: Sector Investment Programs*.
- Zambia Community Schools Secretariat(1999).
- ZAREP Policy Studies(1997) *Zambian Perspectives on Education*.

第9章 インフラ・エネルギー

岩間 敏之(JICA 無償資金協力部)

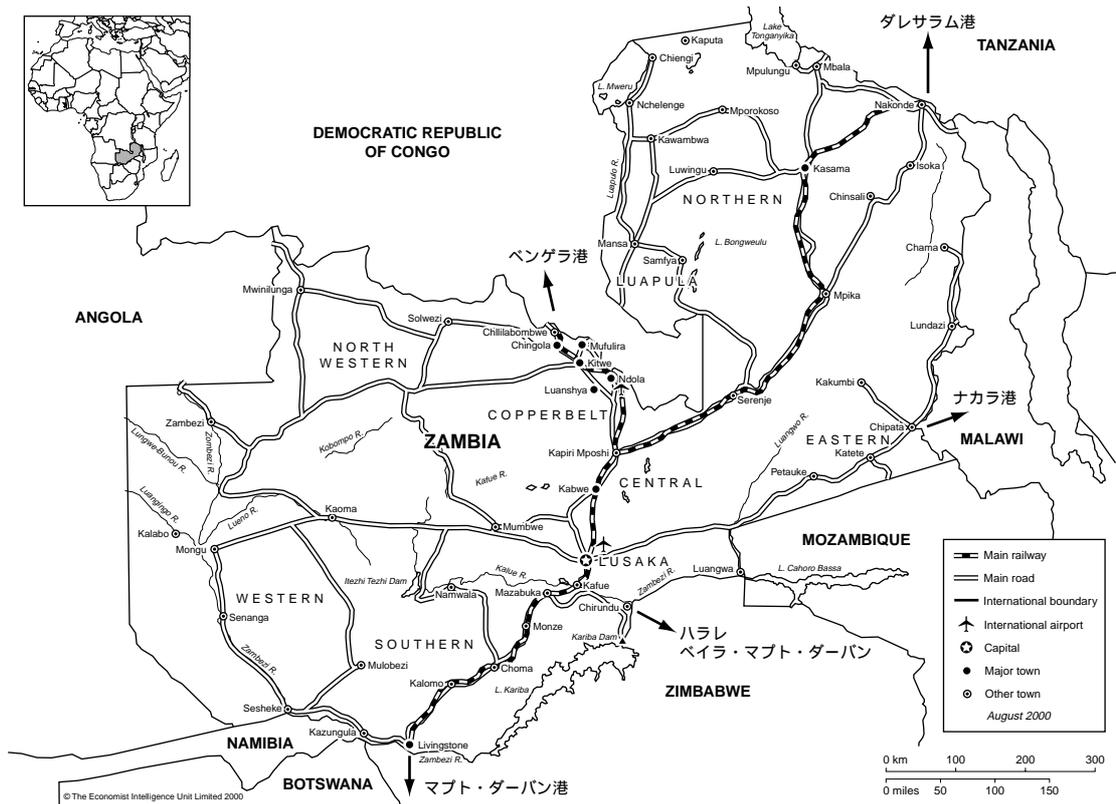
1. 総論

歴史的に見ると、内陸国であるザンビアの運輸インフラは、植民地時代に鉱山プランテーション地帯である銅ベルトとインド洋沿岸の港を結ぶ輸送路の開発から始まっている。しかし、植民地時代は、国内の輸送基盤となる主要都市間の輸送網への投資は全く行われずに、国内の交通路は未発達のままであった。このような歴史のために現在の交通路は人口密度とも連動していない。また、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。

他方、現在でも内陸国としては、海に繋がるルートを確認することが安全保障や経済成長に不可欠である。このことは輸送量で見ると極めて明解で、現在のザンビアの交通は輸出入貨物が支えているといっても過言ではなく、ザンビアの主要な幹線ルートはSADC幹線と一致している。

図9 - 1 ザンビアの主要交通路



出所 : The Economist Intelligence Unit Ltd.(1998)

表9 - 1 1994年のモード分担率

モード	輸 出		輸 入		旅客輸送	
	トン	%	トン	%	人	%
航空	27,485	2.8	261,751	10.2	83,631	18
内水運	10,274	1.1	146	0	29,900	1
郵便小包	60	0	244	0	-	-
鉄道	326,267	33.5	60,397	2.4	1,005,660	37
道路	609,004	62.6	1,604,553	62.6	1,200,000	44
パイプライン	0	0	635,883	24.8	-	-

出所：Central Statistical Office(1994/95)

表9 - 2 運輸部門における鉄道、道路のGDPの推移(1994-1997年)

(単位：10億クワチャ)

部門	1994	1995	1996	1997
鉄道輸送	13.7	18.2	22.6	22.2
道路輸送	52.1	73.0	94.4	112.0
計	65.8	91.2	117.0	134.2

出所：Ministry of Finance and Economic Development(1998)

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。鉄道は主に輸出貨物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。

一方、ザンビアはアフリカでは有数の都市化が進展している国の一つである。1969年では全人口の71%が農村居住であったが、1980年以降は60%となっている。このことは、都市部と農村部のそれぞれについて、双方を結ぶ国内輸送ルートの整備の必要性を示している。

ザンビア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は民間からの経営者の指揮下に入った。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。

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。

運輸業者に対するスペ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。

2. 道路の現状

ザンビアの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

表9 - 3 道路種別延長

	舗装道(km)	砂利道(km)	土道(km)	小計(km)
道路局所管	6,582	8,256	6,026	20,864
地方自治体所管	700	1,931	14,810	17,441
国立公園所管	-	1,162	4,000	5,162
その他	-	-	22,483	22,483
計	7,282	11,349	47,319	65,950
その内で道路法に 規定されているもの	6,582	9,344	20,836	36,762

出所：道路局及び世銀の推計から筆者作成。

表9 - 4 国家予算と道路予算 (単位：百万クワチャ)

区分	1995	1996	1997	1998
国家予算	964,569	1,266,026	1,625,562	1,818,339
道路局予算	50,173	58,579	71,071	113,455
政府資金	22,097	25,532	27,299	27,078
海外援助	28,076	33,047	43,772	86,377
对国家予算	5.2%	4.6%	4.4%	6.2%

出所：道路局及び世銀の推計から筆者作成。

表9 - 5 路面状況(1995年)

	良好(km)	走行可能(km)	悪い(km)	小計(km)
国際幹線(T)	454	694	1,188	2,336
幹線(M)	771	939	1,782	3,492
地方道路(D)	514	893	1,620	3,027
計	1,739	2,526	4,590	8,855

出所：道路局及び世銀の推計から筆者作成。

ワークは約66,000km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。したがって、経済インフラとなっている道路は道路局や地方自治体所管で、少なくとも維持管理の対象とはなっているが、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。

ザンビアの道路で1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。

道路財源は政府資金と海外からの援助でまかなわれている。予算の推移は表9 - 4のとおりであり、国

家予算の5%程度となっている。歴史的に見るとかなりの財源が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。道路局が世銀の協力で道路データバンクを作成したが、蓄積しているデータによると、主要道路総延長約9,000km(1995年データ)の中で、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。また、9,000kmの中に含まれていない道路はもともと車両交通としては意味が低いものであるが、まず雨季の通行には全く適さないといっても良い。

なお、データバンクは道路状況の情報の蓄積と、最適な道路投資についてのシミュレーションが一体となって組み入れられている。前者については定期的な更新が不可欠であり、ザンビア側がまずその必要性を良く認識することが重要である。後者は世銀や英国バーミンガム大学が共同製作したHDM3というシミュレーション・プログラムをツールとしてい

る。既存データと道路の劣化の原因となる外部条件を適切に入力すれば最適な工事のタイミングや投資額、内部経済収益率等の計画評価に必要な項目が自動計算されるものである。しかし、データ更新一つをとっても具体的な計画ができあがっていない。世銀も折にふれてデータバンクの更新を先方に伝えてはいるが、先方の反応は鈍い。このことは、道路投資の前提となる優先順位付けが、世銀や大方のドナーが望んでいる経済原則では十分に裏付けられていないことを意味するものである。事実、整備路線の決定にあたって、特に地元の政治家が関与していることは否定できない。ROADSIPの主たる目的の一つに適切な道路投資があげられているが、この点については、今のところ、わが国を含む各ドナーが道路案件採択に際して事前の評価を十分に行うことでしか対応できない。

ザンビアの道路管理者は大きく分けて、国、地方自治体、その他に区別できる。道路を含む、国全体の運輸政策は運輸通信省が担当している。しかし、運輸通信省では運輸政策を策定したものの、人材が限られていることもあり、必要な法改正や、モニタリングができないことが問題となっている。民営化や規制緩和を行なう上で不可欠なルール作りや監視体制は、既存の運輸通信省の組織体制ではまず不可能と思われる。

道路事業については公共事業省の道路局が担当している。ここの人材不足も顕著であり、そのために世銀はROADSIP(道路セクター投資計画)を始めるのに先立ち、エンジニアリング・クレジットとして、TETAR(Transport Engineering and Technical Assistance Project)を実施して道路事業の体制作りを行なった。しかし、道路局を存続させたままでの組織強化は、既存の公務員の規定(処遇、給与等)との関係からなかなか進まない。このため、後述するRMIを取り入れることで、道路審議会(National Roads Board, 以下NRB)という新たな組織を発足させ、その事務局を順次拡大させることによって最低限必要な計画策定能力と調達能力を何とか確保している。

NRB事務局は、事務局長以下秘書、道路計画担当、エンジニア、調達担当、会計がそれぞれザンビア人によって占められている。また、ROADSIPのプロジェクト・ユニットが同事務局におかれ、世銀の資

金で数名のコンサルタントが役務を提供している。将来的には少数精鋭の技術者からなる道路公団(National Roads Authority)を発足させる構想がある。道路公団は徹底的なアウトソーシングを図り、設計、施工、施工管理は全て民間に発注し、自らはマネジメントや計画の作成とモニタリングを行うこととなっている。具体的な設立時期や手順は未定であるが、NRBの事務局が独立発展する見方が有力である。

地方道路は、法律では地方自治体が道路管理者となっているが、地方自治体のトップであるルサカ市役所ですら道路担当者が数名しかいない状況となっている。このため、特に地方都市や農村部では道路基金を申請することすら技術的にできない。さらに、地方自治体のインフラを統括している地方自治省でもたった数名の道路担当者しか配置されていない。NRBはこうした状況に対応し、少しでも地方向けの道路投資を行なうためにセミナーやワークショップを実施したり、アドバイスを与えたりしている。このように、道路セクターの人材不足は深刻で、仮にドナーの資金が潤沢にあったとしても、現時点ではなかなか道路整備につながらない。

恒常的な財源不足と道路管理者である国や地方自治体の力不足が顕著だったため、道路は荒廃の一途を辿っている。それを食い止めるためにザンビア政府はRMIの考え方を政策に取り込み、NRBを発足させた。また道路維持の財源としては道路整備基金が導入され、ガソリン価格に上乗せする形で1993年に導入された。導入当時は1リットル当たり10クワチャであったが、インフレに対応させるために、毎年10クワチャずつ値上げされ、1997年からはガソリン価格の相場に連動する形で卸売価格の15%と設定された。これにより、安定した基金の収入が期待できる。ちなみに、これまでの収入は1995年では30億クワチャであるのに対し、1998年には230億クワチャとなっているが、ドル換算ではほぼ1千万ドルの水準で横ばいである。1995年以降の経済発展が低迷しているために、交通量があまり増大しなかったためと思われる。これはROADSIP発足の際に政府が表明した目標の77%程度である。計画では、ガソリン税からの収入のほかに営業車両の登録料、通過税、過積載の罰金等を道路整備基金に含めることと

表9 - 6 ROADSIPのターゲット

(単位: km)

	1997/98年	1999年	2000年	2001年	2002年
Routine Maintenance	6,730	8,946	10,821	13,134	15,619
Periodic Maintenance	1,691	1,025	1,313	1,352	1,426
リハビリ	125	250	300	233	526
フィーダー道路のリハビリ	400	600	700	900	1,000
フィーダー道路の修復	17,000	17,000	16,300	15,400	14,400

注1: 開始が約1年遅れたために、達成も遅延済みである。

2: Routine Maintenanceとは日常に行なう維持管理(清掃、草刈り等)

3: Periodic Maintenanceとは数年おきに行なう維持管理(簡単な穴埋め、修復等)

出所: Ministry of Transport(1997)

なっているが、まだ承認されていない。道路整備基金の用途はメンテナンスに限定されており、かつ40%をそれぞれ幹線道路と地方道路に、20%を都市内道路に支出することと審議会で決議されているが、1997年と1998年は半分近くがルサカ市に対して支出されている。これは大雨の影響があったことと、他の道路の整備計画が満足なレベルで作成できなかったためである。この点についてはROADSIPの進捗により、徐々に正常化してくるものと思われる。

ザンビアの国民の半分は農村に居住しているが、その多くは道路の恩恵に与っていない。一般論として、貧困の原因の一つは孤立のために経済活動に参加できないこととされているが、ザンビアの場合も交通インフラの不足は輸送コストを高騰させ、物の移動を妨げ、生産物から得る収入を大きく減少させている。生産物を迅速、大量に市場に届けることが多くの生産者の夢になっている。これに対して、大蔵省は世銀の協力を得て社会生活の改善に取り組んでいる。その一つがコミュニティによる農村道等のインフラ整備であるが、このプロジェクトの特徴はコミュニティが自らプロジェクトを実施していることにある。プロジェクト自体は盛り土や穴埋めといったごく簡単な道路工事であるが、銀行口座を開設し、契約を行い、成果の確認のもとに報酬の支払いを行うということ、コミュニティの住民が行うことにより、国や地方自治体が管理できない小さな道路を管理してもらうと共に、ビジネスに必要な基本知識を学んでもらっている。

1980年代半ばまでは、道路輸送は公社が行ってきたが、規制緩和後には民間の事業者の参入が進み、現在では民間所有のトラックの台数が公社所有台数をはるかに上回っている。また、稼働率を見ても、民

間の車両の方が公社の2倍であるというデータがある。しかしながら、ザンビア人所有の輸送業者では零細企業が多いため国際競争力がなく、国内輸送が主となっており、輸出入を主要業務としている外国の業者と比べて輸送コストが高く、インフラ投資だけでは輸送コストの低下には限界があると思われる。

過積載も内陸国ザンビアの大きな問題である。特にシンバブエや南アフリカの大規模な輸送業者に対抗するために、規模が小さいザンビアの業者は何とかして輸送コストを下げて競争力をつけようとしている。その手段の一つが積載効率を上げるための過積載である。従来から国境通過地点や国際幹線道路沿いには重量計が設置されていたが、管理責任者である道路局にはそれを取り締まるインセンティブがなかった。過去の実績では3倍を超える過積載も当たり前であった。NRBが発足すると、まずメンバーの中から、道路資産の保全から過積載の取り締まりの強化が指摘され、その効率的な実施を行うために今後は過積載の監視はNRBの指導のもとに民間に委ねる方向である。

3. ROADSIP

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

Box 2. ザンビアのRM(Road Maintenance Initiative)

RMIは1989年に世銀、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ノルウェー、スウェーデン、スイス、EUの資金で発足した、アフリカの道路の維持管理能力の向上を目的とした政策プログラムである。対象国はカメルーン、ケニア、マダガスカル、ナイジェリア、ルワンダ、タンザニア、ウガンダ、ザンビア、ジンバブエ、マラウイである。RMIの最終目的は、加盟国が自主財源で持続的な道路管理を行うことである。

発足のきっかけは、サブサハラ諸国が独立以来道路の新設に力を入れ、1980年代にはそれらの国での総延長が2百万kmを超え、物資や旅客の80%から90%を受け持つようになってきたものの、維持管理ができない事実と直面したためである。総資本が推定で1,500億ドルといわれる道路はサブサハラの国々の一大資産である。この資産を保持するには修復を含めて年間15億ドルが必要といわれている。

道路維持をしばらく行わなくても、交通量が比較的少ない道路は路面損傷が少なく、一見して無駄な工事を行わなくて済んだかのように感じられる。しかし、雨水の浸透により、路盤が一旦支持力を失ってしまうと、あっという間に路面はがたがたになる。推定では1ドル分の維持管理をしないことにより、2~3ドル分の車両のコストが発生するのである。道路支出は金額的には大きく、赤字財政の政府にとっては痛手である一方、車両の保有者が支払っている車両コストは一見少額であるが、それは輸送費の上昇となり、消費者に跳ね返ってくるばかりか、輸出品の国境価格をつりあげ、国際競争力を低下させるか、買い手市場の場合は国境価格が変わらずに生産者から買い取る価格がその分下がってしまい、全体としては農村の貧困の要因となり、いつまでたっても経済成長が達成できない。それだけではなく、簡単な道路の維持ならば国内財、すなわち、人力や簡単な機材で行えるが、破壊された道路の修復ともなると国内資源では手がつけられず、そのためのサービスを外貨で購入しなければならない。また、道路を放っておくことで発生する車両コストの大部分は部品の購入であり、これも輸入材である。つまり、道路の荒廃は財政収支だけでなく、経常収支にも直結する問題なのである。

この問題を解決するには道路は政府の所有物という考えを捨てて、公共財として、利用者が資金を出し合い、共同で管理しようというのがRMIの思想である。RMIの4原則は次のとおりである。

オーナーシップ：利用者がサービス・レベルとそれを得る上で必要な支出に合意する。また、資金の使用の効率性、透明性を確保するために、管理を国に任せるのではなく、利用者が自ら行う。道路管理者も独占権を乱用しない。

ファイナンス：道路使用料金として一般税とは別に徴集し、目的以外には使用しない。

責任：管理責任をはっきりさせる。

マネージメント：ビジネスとして行い、管理者に責任を持たせる一方、それに見合った報酬を与える。会計報告は監査の対象とする。

ザンビアでは1993年に道路整備基金が導入され、それを管理する道路審議会(National Roads Board: NRB)が1994年に発足した。NRBのトップは民間出身者で、メンバーの過半数も生産者団体、運輸業者、建設業会、自動車連盟等の道路利用者の代表である。NRBは基金の用途を厳しく監視しており、政治的な資金流用(政治的な道路整備)にはマスコミをあげて資金の返還を求めている。ザンビアのNRBはRMI加入諸国中でも極めてユニークな存在である。

前提となる道路計画をROADSIP(Road Sector Investment Program : 道路セクター投資計画)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、表9-6のとおり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するとしており、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。

4. 鉄道の現状

ザンビアの鉄道網の総延長は約2,200kmである。このうち1,273kmはザンビア鉄道、残りはタンザン鉄道が占めている。ザンビア鉄道はコッパーベルトと南アフリカのダーバンやイーストアフリカ、モザンビーク、ザイルに延びている。また、ルサカから北へ約150km、ルサカとコッパーベルトのほぼ中間のカピリポシという所でタンザン鉄道に接続している。歴史的にはザンビアの鉄道網は国内の各都市とコンゴ民主共和国をモザンビーク、タンザニア、南アフリカの港へ結ぶ目的で作られてきた。特にタンザン鉄道は、モザンビークの内戦や南アフリカの

アパルトヘイトによりこれらのルートが使えない時期に、内陸国であるザンビアの唯一の輸送ルートとして機能していた。モザンビークへのルートは距離が短いもののジンバブエを通過しなくてはならないことと、ヴィクトリア・フォールズ橋を重量貨物が通過できないために実際には利用価値が少ない。かつてはアンゴラ向けのベンゲラ鉄道は良く整備されていたが、ザンビアは大西洋とも連絡していたが、アンゴラでの内戦によってその可能性は断たれてしまった。従って、鉄道が比較的優位となる可能性があるのはタンザニア向けルートに限られていると思われる。

ザンビアではザンビア鉄道とザンビアとタンザニアの両国政府によって設立されたタンザン鉄道の2つの鉄道会社がある。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、鉄道自らの問題とともに、道路を利用する運送業者との競争の激化もあげられる。また、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。

ザンビア鉄道及びタンザン鉄道は、輸送密度(営業キロ当たり輸送量)ではモザンビーク鉄道各社を上回っているものの、南アフリカ鉄道には遠く及ばない。一方で、貨車当たりの輸送量はザンビア鉄道で比較的低いので、積載の面で非効率があるものと思われる。1988/89年の指標では、鉄道事業支出が鉄道事業収入を上回っているものの、鉄道事業外を含めた全体の収支では収入超過となっている。但し、例えば固定資産の売却等で一時収入によっても収支はプラスとなるので、一時点の指標だけでパフォーマンスの一般的評価はできない。

鉄道の最大の利点は大量の貨物を動かすことであ

表9-7 ルサカから各港までの距離

Lusaka-Dar es Salaam(タンザニア)	1,900km
Lusaka-Beira(モザンビーク)	990km
Lusaka-Benguela(アンゴラ)	1,900km
Lusaka-Durban(南アフリカ)	2,300km
Lusaka-Maputo(モザンビーク)	2,100km

出所：筆者作成。

表9 - 8 鉄道各社のパフォーマンス(1995年)

	営業キロ当たり 輸送量(千トン)	機関車当たり 輸送量(千トン)	貨車当たり 輸送量(千トン)	職員当たり 輸送量(千トン)
ザンビア鉄道	1,077.3	22,856.5	195.6	不明
タンザン鉄道	1,277	23,752.6	891.4	351.6
MZ中央鉄道	989.3	14,254.5	102.8	63
MZ北鉄道	92.9	2,469.7	73.9	37.1
MZ南鉄道	465.2	6,608.2	74.8	126.8
南ア鉄道	4,406.9	25,157.8	608.4	1,134.3

出所：SADQ(1995)

表9 - 9 鉄道各社の財務状況(1988/89年)

	鉄道事業収入 (百万ドル)	鉄道事業支出 (百万ドル)	総支出 / 総収入 (%)	事業支出 / 事業収入 (%)
ザンビア鉄道	72.5	84.9	98	117
タンザン鉄道	37.1	44.7	90	122
MZ中央鉄道	7.1	24.8	233	351
MZ北鉄道	0.6	14.5	836	1,739
MZ南鉄道	11.8	35.8	197	303

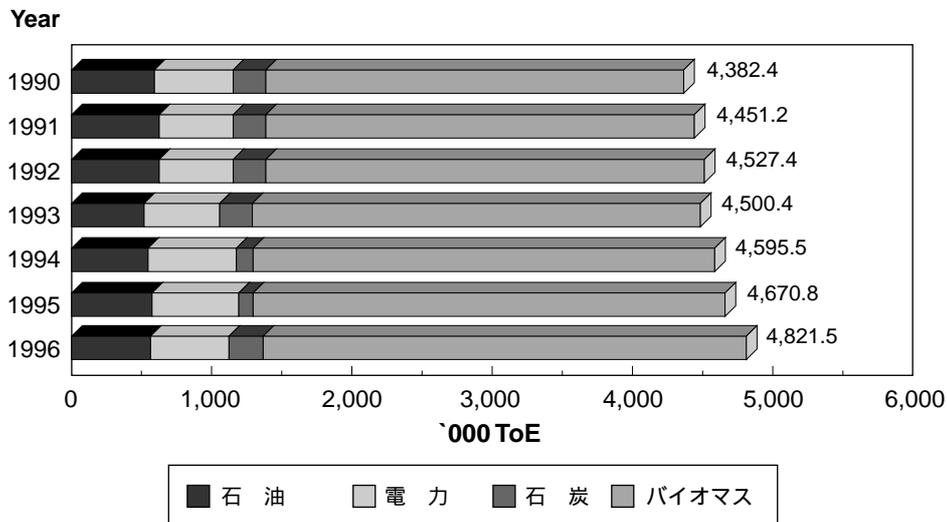
出所：World Bank(1991)

るが、世界的な産業構造の変化により、従来のような顧客の獲得ができなくなったという外部条件に加えて、鉄道自身のパフォーマンスの低下道路交通の台頭によって、鉄道を巡る周辺条件が著しく変化し、それに経営がついていけないことが低迷の原因である。アメリカ等では鉄道は規模が小さいなりに経営を成り立たせているものがあり、需要に応じた経営を行なうことで存続の可能性はあり得る。これについては世銀が資金を拠出してスウェーデンのチームが経営改善を行なっている。

5. エネルギー・セクターの概況

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、極めて限られた数で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。

図9 - 2 消費エネルギーの内訳(石油換算)



出所：Ministry of Energy and Water Development(1998)

表9 - 10 エネルギー・セクター別消費量(1996年)

単位:(千TOE)	ハイオク	レギュラー	ディーゼル / LSG	Jet A1 / Avgas	灯油	Fuel Oil	液化石油ガス(LPG)	電気	石炭	薪	木炭	合計
家庭用					13.5			90.5		2501.2	507.7	3112.9
農林業	0.5		8.2		0.1			1.5		99.4		109.7
鉱業	1.1		63.1		6.8	70.4		369.0	13.7	0.1	1.1	525.2
産業・商業	8.2		29.4		1.1	2.5	0.9	37.1	32.0	237.2	20.3	368.9
政府/サービス	3.0		3.5		0.0	0.0		54.4	16.0			77.0
運輸	113.8		213.6	25.4				0.7				353.6
合計	126.7		317.9	25.4	21.5	72.9	0.9	553.2	61.7	2837.9	529.1	4547.3

出所: Ministry of Energy and Water Development(1998)

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ZCCM等の鉱業会社であり、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、消費量でも15%程度である。

6. バイオマス

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。国土の10%は森林保護区域に指定されているが、申請によって伐採は可能で、それが実際に行われている。他方、植林は例えば1991年で555km²が行われたに過ぎず、全体としては森林は減少し続けている。1989年から1990年の1年間の減少量は3,228km²とされており、これは現存している森林面積の1%に相当する。1990年の調査では家庭のエネルギー源の内、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。

表9 - 11 家庭で消費されるエネルギーの種類

料理用燃料	世帯比率		
	農村	都市	合計
電気	4.12	17.99	8.82
ガス/パラフィン	2.40	3.45	2.76
木、木炭、石炭	92.19	78.35	87.5
その他	1.29	0.21	0.92
合計	100.00	100.00	100.00

出所: Ministry of Energy and Water Development(1998)

7. 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(ZESCO)によって供給されている。他の供給者としては、コッパーベルトのエネルギー・コンソーシアムやZCCM(3施設)がある。ZESCOが所有する発電設備は7カ所あり、主なものはカフェ(900MW)、北カリバ(600MW)、ヴィクトリア・フォールズ(108MW)である。他には

12の地方都市に小規模なディーゼルあるいはガスの発電所がある。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

¹ FAQ(木村(1992)より再引用)

になっている。

政府の緊急課題はZESCOの財務状況を回復させ、民営化のための組織改革を行い、民間投資を得ることである。すでに1998年にZCCM向けの電力については15年の包括売買契約を結び、それ以外の消費者に対する料金は40%引き上げられた。また、世銀の協力のもとで1998年にZESCOの発電、送電、配電の各部門が独立採算性となった。今後は各部門の経営の民営化が検討されている。民間参入を促すために1998年に水力発電と送電に関する政策が発表され、民間によるカフエ下流(Lower Kafue Gorge)や他の送電網との接続に可能性が開かれた。他方、地方部では地方電力基金(Rural Electrification Fund)の改革が急務である。現在、電気料金の10%がこの基金に払い込まれることになっているが、政府のキャッシュ不足のために、実行されていない。政府は基金の運営の向上と支払いの迅速化のためのガイドラインを作成したが、構造的な財政赤字の中で、政治家や各省庁がキャッシュの獲得を狙っており、「紳士協定」のようなもので果たして実効性があるものかは疑わしい。

世銀は1997年からパワーリハビリテーション・プロジェクトを実施しており、主な内容は、Energy Regulation Boardを含む新体制や政策策定への協力、ZESCO再建のための組織強化や人材育成、機材購入や設置に際しての効率化やロスの防止に対する現場の技術レベルの向上、カリバ、カフエ、ヴィクトリア・フォールズ水力発電所、ルサカとコッパーベルトの送配電線のリハビリ、ザンビアとコンゴ民主共和国との送電の強化、である。プロジェクト・コストは約2億ドルで、世銀の他にフランスや北欧諸国が参加している。

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満足な収入を約束し、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。

8. 石油、石炭

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、むしろ銅の生産に南アフリカから100トンのコークスを輸入している。

9. 水

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。

10. まとめ

以上から、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。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、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、それと同じく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。

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』

Economist Intelligence Unit (EIU) (1998) *Country Profile: Zambia 1997-98.*

Energy Statistics Bulletin(1998) Min. of Energy and Water Development Energy Statistics Bulletin.

Ministry of Energy and Water Development(1998) *Energy Statistics Bulletin 1974-1996.*

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

Ministry of Transport(1997) *ROADSIP Appraisal Report.*
World Bank (1991) *SADCC Transport Corridors Study of Financial Strategy.*

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10章 援助動向

阿部 記実夫(JICA アフリカ・中近東・欧州部)

1. わが国の援助動向

1-1 形態別動向

わが国は、これまでザンビアに対し、技術協力、無償資金協力及び有償資金協力によりさまざまな協力を行ってきた。

技術協力の実績については、研修員受入、専門家派遣及びプロ技協の各形態を通じて保健医療分野が最も多く、農業・畜産分野がこれに続く。さらに、近年では、環境保全分野における特設研修、開発調査等が実施されている他、職業訓練分野のプロ技協が実施されている。

無償資金協力については、保健医療、教育/職業訓練、水といったBHN分野のみならず、農業、環境、経済インフラについても、多くの協力を実施している。特に農業分野においては、食糧援助、食糧増産援助を80年代全般にわたって実施した。また、ノンプロ無償を80年代末から90年代前半まで実施している。

有償資金協力については、70年代に経済インフラ、商品借款等に対して実績があるが、その後は全く実施していない。

1-2 課題別動向

表10-1は、ザンビアにおけるわが国の経済協力のうち、国別特設研修、専門家チーム派遣、開発調査、無償資金協力及び有償資金協力について、重点課題毎に分類し、時系列に整理したものである。

また、表10-2は、研修員受入れ、専門家派遣、青年海外協力隊派遣による人数の累計を、分野別に示している。

(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

70年代には、開発調査と有償資金協力による道路、鉄道等の輸送インフラや、通信インフラ、工業化プロジェクト支援を実施した。その後、80年代は、道路や橋梁等の交通インフラ案件及び鉱物資源調査を、開発調査と無償で実施した。90年代には、引き続き鉱物調査を行うと共に、通信分野の開発調査、及び人口の集中する首都ルサカの通信、道路インフラの整備を、やはり無償で支援してきている。

(2) 良質な保健・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

保健医療分野の協力は、1980年に開始されたザンビア大学におけるプロ技協の実施に恥じます。その後、無償資金協力を組み合わせる等して、現在に至るまで、プロ技協を継続的に実施している。

また、近年では、マラリア対策に力を入れており、無償資金協力及び地元のNGOとの連携による開発福祉支援を実施している。

(3) 良質な初・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

80年代前半までは、ほとんど協力実績がなかったが、80年代広範には、中学校建設を行った他、職業訓練の拡充のためのプロ技協を、やはり80年代後半から1994年まで実施した。近年では、首都の小中学校の建設を行っている。

表 10 - 1 対ザンビア援助重点課題別実績(98年度まで)
(12年度JICA国別事業実施計画に記載の重点分野に基づく)

重点分野	-80	81-85	86-90	91-95	96-00
民間経済活動の推進	マイクロウェーブ回線網建設計画(開調:80-81) 窒素肥料工場改修計画(開調:80-81) 道路輸送拡充(有償:72) 国鉄拡張(有償:72) カフェ硫酸向上計画(有償:80)	道路網整備計画(無償:82) ルサカ国際空港整備計画(開調:84-85) 燐鉱石開発計画(開調:84-85) 燐酸肥料工場建設計画(開調:84-87) カレンダ地域資源開発(開調:84-86)	カフェ地域開発計画(開調:87) カフェウエスト地域開発計画調査(開調:89-90) カフェ川道路橋架替計画(開調:88-90、無償:90-93) 道路整備計画(無償:88)	全国通信網整備計画(開調:91-93) チャンビシ南東地域資源計画調査(開調:93-95) ルサカ市電話網改修計画(無償:92-94) ルサカ市道路網整備計画(無償:95-97) 民営化・産業改革支援商品借款(有償:92)	ザンベジ川チルド橋建設計画(開調:96、無償:98)
良質な保健・医療サービスへのアクセス改善	ザンビア大学医学部(プロ技:80-89)	ザンビア大学付属教育病院小児医療センター建設計画(無償:81、82)	感染症(プロ技:89-95)	感染症対策(プロ技:95-00) ルサカ市基礎医療機材整備計画(無償:94) 大学教育病院小児科改善計画(無償:95)	プライマリーヘルスケア(プロ技:97-02) マラリア総合対策計画(無償:98) マラリアハイリスクグループ(開発福祉:99-02)
良質な初等・中等レベルの学校教育及び技術訓練へのアクセスの改善		メヘバ難民キャンプ中学校建設計画(無償:85、86)	職業訓練拡充(プロ技:87-94) 中学校建設計画(無償:89、90)		ルサカ市小中学校建設計画(無償:98)
小農支援を通じた農業生産の安定的拡大	農業輸送力増強計画(無償:80) 食糧援助(無償:80)	農業輸送力増強計画(無償:81、84、85) 食糧援助(無償:81-84) 食糧増産援助(無償:81-85) ザンビア大学獣医学部設立計画(無償:83、84) ザンビア大学獣医学部(プロ技:85-92) 農業技術普及強化計画(無償:83) 穀物倉庫建設計画(無償:84、85)	農業実証調査(開調:87-92) 食糧援助(無償:86-87) 食糧増産援助(無償:86-90) 農地開発計画(無償:86) カウंगा地区農村開発計画(無償:87) 穀物倉庫建設計画(無償:88)	カウंगा小規模農業(チーム派遣:91-94) 水産養殖開発計画(チーム派遣:94-97) ザンビア大学獣医学部II(プロ技:92-97) モンゴ地域農村開発計画(開調:93-95) カナカントバ農村開発計画(無償:91-92)	モンゴ地域農村開発計画(無償:96) メケラ養殖場拡充計画(無償:96)
安全な水へのアクセスの改善		地下水開発計画(無償:85)	主要河川水資源開発計画(開調:88-91) ルサカ市給水設備改善計画(無償:86、87) 南部州地下水開発計画(無償:88)	全国水資源開発計画(開調:93-95) 地方給水計画(無償:91-94) ルサカ市周辺地区給水計画(無償:93、94)	ルサカ市周辺地区給水計画(無償:97-98、開発福祉:99-02) 南部州給水計画(無償:96、97)
環境の保全		豆炭生産計画(開調:85-86)		保護区管理計画のための基礎データ収集と分析(国特研修:95-98) 家庭燃料研究開発(チーム派遣:94-97) 南西地域チーク林資源調査(開調:93-95)	ルサカ市未計画居住区環境改善計画調査(開調:98) カフェ国立公園管理計画(チーム派遣:96-99)
その他	ラジオ・テレビ網拡充(有償:72、77) 商品借款(有償:77、78)		ザンビア人造り計画(無償:86) ノンプロ援助(無償:89、90)	障害者セミナー(第三国集団研修:94)	

表10-2 分野別技術協力実績(98年度までの累計人数)

	研修員	専門家(プロ技専門家を含む)	青年海外協力隊
開発計画	20 (2.4%)	6 (1.6%)	4 (0.5%)
行政(環境を含む)	83 (9.8%)	15 (4.0%)	34 (1.6%)
公益事業	9 (1.1%)	1 (0.3%)	8 (0.4%)
運輸交通	44 (5.2%)	2 (0.5%)	13 (1.7%)
社会基盤	26 (3.1%)	0 (0%)	37 (4.8%)
通信放送	97 (11.4%)	15 (4.0%)	91 (11.9%)
農業	54 (6.4%)	25 (6.7%)	50 (6.5%)
畜産	62 (7.3%)	106 (28.4%)	81 (10.6%)
林業	23 (2.7%)	0 (0%)	15 (2.0%)
水産	14 (1.7%)	12 (3.2%)	21 (2.7%)
鉱業	21 (2.5%)	0 (0%)	1 (0.1%)
工業	65 (7.7%)	17 (4.6%)	104 (1.36%)
エネルギー	4 (0.5%)	16 (4.3%)	0 (0%)
商業貿易	6 (0.7%)	0 (0%)	7 (0.9%)
観光	7 (0.8%)	0 (0%)	0 (0%)
人的資源(農業訓練を含む)	90 (10.6%)	48 (12.9%)	158 (20.6%)
科学文化	2 (0.2%)	0 (0%)	32 (4.2%)
保健医療	187 (22.0%)	108 (29.0%)	95 (12.4%)
社会福祉	34 (4.0%)	0 (0%)	0 (0%)
その他	1 (0.1%)	2 (0.5%)	15 (2.0%)
合計	849 (100%)	373 (100%)	766 (100%)

(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

80年代前半は、農産物の輸送力向上・穀物倉庫建設・農業技術普及のための無償資金協力、さらには食糧援助や食糧増産援助(KR、2KR)を継続的に行った。80年代後半になると、ザンビア大学獣医学部を拠点に、プロ技協を開始し、KR、2KR、穀物倉庫建設も引き続き実施した。さらに、農業実証調査を開発調査にて実施した。

また、90年代に入ると、チーム派遣による小農支援や、チーム派遣と無償の組み合わせによる水産養殖開発を実施すると共に、ザンビア大学獣医学部のプロ技協を継続して実施した。また、開発調査及び無償によるモング地域等の農村開発も行った。

(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
- ・ 給水インフラ整備
- ・ 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

水分野の協力は、1985年の地下水開発にかかる無償案件が最初である。その後、80年代後半から90年代前半にかけて、水資源にかかる全国的な調査を行うと共に、首都及び地方部の給水支援や地下水開発を実施した。

近年においても、首都及び地方部の給水支援を引き続き実施している他、地元のNGOとの連携等により、ルサカ周辺の給水にかかる維持管理能力向上・衛生教育普及を目指している。

(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

環境保全分野においては、80年代中頃に豆炭精算の開発調査を実施した他は、90年代まで実績は少なかった。90年代においては、1994年より、チーム派遣による豆炭精算研究支援が実施された他、自然保護のための国別特設研修やチーム派遣を行った。さらに、森林資源調査やルサカの未計画居住区の住環境調査を、開発調査にて実施した。

2. 主要援助国・国際機関の援助動向

ここでは、主要な援助国・国際機関による近年の対ザンビアへの協力実績を中心に取りまとめる。

2-1 国際機関

(1) 世界銀行

世界銀行による、近年のザンビアへの融資プロジェクトは、表10-3の通りである。協力分野としては、幅広い分野をカバーしているが、特に、投資促進や公共セクター改革・民営化支援等への支援額が非常に大きい。

表10-3 世銀のザンビアへのローン実績

(単位：百万ドル)

プロジェクト名	コミットメント総額 ^{注)}	分野	ローン開始日	ローン終了日
Railway Restructuring Project	27	運輸	11/16/00	6/30/04
Fiscal Sustainability Credit	140	経済政策	6/27/00	12/31/01
Mine Township Services Project	37.7	水供給&衛生	6/20/00	12/31/04
Social Investment Fund Project	64.7	社会保障	5/25/00	12/31/05
Public Service Capacity Building Project	28	公共セクター管理	3/28/00	12/31/03
Basic Education Subsector Investment Program Support Project BESSIP	40	教育	4/8/99	6/30/02
PUB.SEC.REF(IDA REF)	2.8	公共セクター管理	1/28/99	N/A
Public Sector Reform and Export Promotion Credit Project	170	経済政策	1/26/99	12/31/00
Power Rehabilitation Project	75	電力&エネルギー	2/19/98	12/31/02
Roads Sector Investment Program Support Project	70	運輸	10/14/97	3/31/03
Environmental Support Program Project	12.8	環境	6/10/97	12/31/03
Enterprise Development Project	45	財政	5/27/97	6/30/02
Economic and Social Adjustment Credit (02)	90	経済政策	8/1/96	1/9/98
Economic Recovery and Investment Promotion Technical Assistance Project	23	民間セクター開発	6/4/96	12/31/01
ECON REC & INV PROMO	12.1	財政	12/12/95	N/A
Economic Recovery and Investment Promotion Credit	140	経済政策	7/11/95	12/31/97
Social Recovery (02) Project	30	社会保障	6/28/95	12/31/00
Urban Restructuring and Water Supply Project	33	水供給&衛生	5/16/95	12/31/01
Agricultural Sector Investment Program Project	60	農業	3/30/95	12/31/00
ECON & SOCIAL	13.7	経済政策	12/8/94	N/A
Health Sector Support Project	56	保健、栄養&人口	11/15/94	12/31/00
Petroleum Sector Rehabilitation Project	30	石油&ガス	5/31/94	12/31/01
Financial and Legal Management Upgrading Project (FILMUP)	18	民間セクター開発	7/13/93	6/30/00
Transport Engineering and Technical Assistance Project	8.5	運輸	6/17/93	6/30/98
Education Rehabilitation Project	32	教育	10/27/92	6/30/98
Agricultural Marketing and Processing Infrastructure Project	33	農業	9/8/92	6/30/99
Privatization and Industrial Reform Technical Assistance Project	10	民間セクター開発	6/30/92	12/31/99
ECONOMIC RECOVERY CREDIT	10	経済政策	5/19/92	N/A
Social Recovery Fund Project	20	社会保障	6/19/91	7/31/98
Copperbelt Environment Project	55	環境	N/A	N/A
Training Subsector Investment Program Project	25	教育	N/A	N/A

注：中途のキャンセル等は含まない。

出所：http://www.worldbank.org/html/extdr/regions.htm

(2) ヨーロッパ連合(EU)

EUによる、ザンビアへの資金協力プログラムの概要(1975～1998年)は、表10-4の通りである。90年以降、構造調整ファシリティ(Structural Adjustment Facility: SAF)による供与が急増している。また、EUによる鉱物資源産出国向けの供与スキームである Sysmin による供与も大きな割合を占めている。また、分野別、州別の供与実績は、表10-5、10-6の通りである。

表10-4 EUによるザンビアに対する協力プログラム(1975-1998年)

(単位:百万EUR)

	LOME I (EDF4) 1975-80	LOME II (EDF5) 1980-85	LOME III (EDF6) 1985-90	LOME IV (EDF7) 1990-95	LOME IV (EDF8) 1995-00
National Indicative Programme	45.10	58.38	92.00	110.70	138.00
EIB Loans	38.33	151.32	24.24	42.51	52.60
Structural Adjustment Facility(SAF) Cross Border Initiative	-	-	-	96.50	46.60
Interest rate subsidies	1.50	8.60	-	-	-
Sysmin	-	82.27	-	60.00	110.00
Food Aid	4.78	21.69	5.20	47.49	4.04
Emergnecy/refugee aid	16.38	1.29	1.18	1.20	-
Other(NGO projects, AIDS)	0.17	7.54	2.91	5.83	1.14
Regional Programme	2.89	14.92	6.03	41.19	45.00
Grand Total	108.55	345.71	131.56	397.12	397.47
Grand Total all Lome Conventions	1,457.41				

出所: EUホームページ(http://www.europa.eu.int/comm/development/publicat/report/en/zm_report_06.htm)

表10-5 EUによる協力分野別プロジェクト数

分野	1998年のプロジェクト数	1998年までの総プロジェクト数
教育	43	325
保健医療	0	43
インフラ	0	5
水&衛生	0	26
食糧保全	0	5
クレジット/他	0	6
計	43	410

出所: EUホームページ(http://www.europa.eu.int/comm/development/publicat/report/en/zm_report_06.htm)

表10-6 EUによる州別プロジェクト数

州	1997年のプロジェクト数	1998年までの総プロジェクト数
中央州	4	49
コッパーベルト州	2	31
東部州	0	26
ルアブラ州	5	54
ルサカ	7	49
北部州	0	51
北西部	9	53
南部州	9	49
西部州	7	48
計	43	410

出所: EUホームページ(http://www.europa.eu.int/comm/development/publicat/report/en/zm_report_06.htm)

2-2 二国間援助機関

(1) アメリカ(USAID)

USAID のザンビアに対する 2000 年度におけるセクター別協力予算額は、表 10 - 7 の通りである。この表からわかる通り、USAID は、特に経済開発と人口 / 保健医療分野に集中した協力をを行う方針である。

なお、これまでザンビアに対して実施してきた主要な分野における協力プログラムの概要は、表 10 - 8、10 - 9、10 - 10、10 - 11 の通りである。

表 10 - 7 USAID による 2000 年度の方分野別協力プログラム額

(単位・百万ドル)

USAID の Strategic Objective (S.O.)	経済成長 & 農業	人口 & 保健医療	環境	民主化	人的資源開発	人道支援	計
S.O.1 地方収入の向上	7,750	-	1,200	-	-	-	8,950
S.O.2 より公平な基礎教育へのアクセス促進	-	-	-	-	800	-	800
S.O.3 リプロダクティブ・ヘルスの促進と HIV/AIDS 対策	-	11,300	-	-	-	-	11,300
S.O.4 民主化・ガバナンス構築支援	-	-	-	1,300	-	-	1,300
計	7,750	11,300	1,200	1,300	800	-	22,350

出所：USAID ホームページ(<http://www.info.usaid.gov/leland/zamindex.htm>)

表 10 - 8 USAID による農業及び民間セクター開発分野の主要協力プログラム

プログラム名	協力内容	協力サイト	協力期間	協力額	C/P
地方グループビジネス開発プロジェクト	地方農民の生計向上のための小規模ビジネス開発	Mazabuka, Monze, Mumbwa, Chibombo	1996-2001	5百万ドル	Co-operative League of the USA (CLUSA)
リビングストーン食糧確保プロジェクト・フェーズ2	農村住民のための穀物生産多様化やマーケティング等の協力	不明	1996-2002	3.64百万ドル	CARE International
野生生物保護管理	野生生物保護管理政策、コミュニティ開発等	不明	1989-1999	4.8百万ドル	Wildlife Society of New York's / Administrative Management and Design (ADMADE)
人的資源開発	地方農民に対する会計、マーケティング、品質管理等の訓練	不明	1997-1999	0.6百万ドル	Zambia Chambers of Commerce and Industry (ZACCI)
アグロフォレストリー統合	土地改革及び労働生産性の向上	Eastern Province	1998-2003	3.2百万ドル	International Center for Research in Agroforestry (ICRAF)

出所：USAID ホームページ(www.info.usaid.gov/zm/ag_ecn/so1.htm)

表 10 - 9 USAID による基礎教育分野の主要協力プログラム

プログラム名	協力内容	協力サイト	協力期間	協力額	C/P
女子教育の促進	女子に優しい学校を作るための啓蒙、学校衛生設備の整備、教員訓練等	Southern Province	不明	不明	UNICEF
学校保健及び栄養プログラム	学校を拠点とした保健、栄養プログラムの実施	不明	不明	不明	SmithKline Beecham、世銀
政策・計画策定能力構築	ザンビア教育省の政策・計画策定能力構築のための情報システム作り	不明	不明	不明	Ministry of Education

出所：USAID ホームページ(www.info.usaid.gov/zm/education/so2.htm)

表10 - 10 USAIDによる人口・保健・栄養・AIDS分野の主要協カプログラム

プログラム名	協力内容	協力サイト	協力期間	協力額	C/P
保健医療統合プログラム	女子に優しい学校を作るための啓蒙、学校衛生設備の整備、教員訓練等	Southern Province	1999-2002	41百万ドル	John Hopkins University、CARE等

出所：USAID ホームページ(www.info.usaid.gov/zm/phn/so3.htm)

表10 - 11 USAIDによる民主化及びガバナンス分野の主要協カプログラム

プログラム名	協力内容	協力サイト	協力期間	協力額	C/P
司法当局の能力向上	裁判制度や運営面での改革促進等	—	不明	不明	ザンビア政府
地方政府能力向上	地方行政システムの能力向上	—	不明	不明	Lusaka City Council他

出所：USAID ホームページ(www.info.usaid.gov/zm/democracy/so4.htm)

(2) イギリス(DFID)

DFIDによるザンビアに対する今後の協カプログラム額は、表10 - 12の通りである。今後、DFIDは、教育、人口やHIV/AIDS対策に重点を置いていく見込みである。

表10 - 12 DFIDによるザンビアへの協カプログラム額

(単位：百万ポンド)

分野	1999/00	2000/01	2001/02
教育	2.5	2.4	5.5
人口&保健医療	1.5	2.0	2.8
マクロ経済管理	1.6	1.5	1.2
公共サービス再建	1.5	2.6	1.3
国際協定分	0.2	0.7	0.3
安全保障、治安	0.3	0.6	0.5
領土保全	0.6	0.8	0.6
生活環境	3.5	3.1	3.5
HIV/AIDS	0.0	0.5	1.0
その他	0.3	0.3	0.3
計	12.0	14.5	17.0

注：2000/01、2001/02は予定である。

出所：DFID 1999 Zambia:Country Strategy Paper.