

国際援助協力による社会経済開発の  
ソーシャルインパクトに関する開発人類学的研究

11691105

平成 11 年度～平成 13 年度科学研究費補助金

基盤研究（A）（2）研究成果報告書

平成 15 年 3 月

研究代表者

阿部 義章（早稲田大学・アジア太平洋研究センター・教授）

## 国際援助協力による社会経済開発のソーシャルインパクトに関する開発人類学的研究

これまでの開発援助政策が、政治的効果、経済的効率、および軍事的戦略等のみ志向して決定されていたことにより、多くの場合被援助国の地域住民が無視される結果となっていた。これからの開発援助政策の決定過程では、被開発地域の文化・社会構造に十分な配慮を払う必要があることは、既に多くの地域研究者によって指摘されている。しかし、未だに日本の社会人類学者たちのなかで、被開発地域においてその社会的価値体系が開発プロジェクトに対してどのような影響を持ち得るのか、また開発計画の円滑な実施の為にどのような組織体系を当該社会に育成すべきか等の具体的な問題に答えることの出来る開発援助協力についての理論は、残念ながら体系的に語られたことはない。

「開発される側」の論理を具体的に把握するために、開発政策策定にはそれぞれの地域の時代的特殊性を考慮して、可能な限り文化的多様性に則した形の政策が望まれる。そのためには、開発が行われる現地の社会学、人類学や経済学などの地域専門家の協力を求める必要がある。特に固有文化の影響を強く残している国や地域の不可視文化（社会行動様式や価値観）についての詳細な知識の提供を仰ぐことは非常に重要な政策策定上の基本的な手法とならなければならない。つまり、現地情報入手手法の主要な点は、援助国側研究者と現地研究者との共同調査に基づく資料による分析結果が、開発政策の中心になるべきである。勿論、文献や印刷物による資料の補完も充分考慮しなければならないことは勿論のことである。

開発プロジェクトと固有文化との有効な関係と予備調査のあり方について、欧米の文化・社会人類学者は早くから、現地の固有文化と技術が社会経済開発の推進母体となると強調してきた。たとえば、被援助国の固有文化に潜んでいる価値観や技術を社会経済開発へ有効に利用するような開発方法の発掘が、真剣に考慮されなければならない。ひとつの方法として、予備調査 (FS)の段階から地域研究の専門家である人類学者を開発経済学者や政治学者たちとの共同調査に参加させることが有効な方法の一つである。人類学者を含めた社会経済開発の予備調査や事後評価の方法は、1980年代初頭に、タイ国の Khon Kaen University と英国の Sussex University との共同研究で開発された Rapid Rural Appraisal(RRA)法と Participatory Rural Appraisal(PRA)法である。この調査方法の特徴は単独ではなくてグループで行われることである。この「グループによる短期間調査方法」は、現在、欧米諸国の多くの公的機関で採用されている。この調査法の特徴は、既述したグループによる政治、経済、社会、

人類学など多様な角度から総合的な現地調査を行って固有文化を研究しようとする点にあり、さらに経費と時間の節減のために調査期間の短縮がうたわれている。この点においては、これまでの開発経済学で行なわれていた質問表 (questionnaire) だけの資料収集だけでなく、社会人類学的調査法と酷似した参与観察によるインタビュー調査である。当研究グループでは、もちろん経済学 (阿部) や政治社会学 (Villacorta) も現地調査を踏まえた調査研究が試みられたのは、新しい研究動向である。通常、開発機関による調査期間は、10日から14日間を目安としている。調査期間が短いからといって、調査内容が粗雑であるということは決してなく、むしろ効率よく良質の資料を収集することを目ざしている。地域研究者を中心として、調査では無駄な資料を極力排除し、かつ地域研究者がもっている豊富な、地域の間人関係を最大限に利用することによって効果的な資料収集が可能となる。菊地が開発した **Rapid Research Method (RRM: 短期調査法)** は、社会人類学者も経済学者と同じような早さでの確な現地調査が可能であることを示している。つまり、RRA 法と PRA 法の、二つの調査法に加えて、RRM 法は新たにインターネット (E-mail) を利用して、事前に調査対象地域に精通した現地の人類学者と綿密な調査の調整を図ることを提言している。すなわち、調査に赴く前に、Eメールで「調査項目表」を現地研究者に送り、数回にわたって両者がキャチボールのようにフィードバックしあって連携・共同調査研究 (チーム調査) の内容を完成させる。そして、現地の特徴を充分加味した調査項目を作成しておくことによって、期間と費用の節減と正確な資料と情報の収集を可能にするのである。このような方法は、当研究グループが提唱している参与人類学 (Committed Anthropology) の神髄である。

ここで固有の文化権 (UNESCO が 1986 年に提唱) を尊重する調査は、調査者の性格と資質に基づいた非常にパーソナルな傾向になり勝ちなので、われわれの経験から考えると現地調査は厳密な社会科学的調査の知識だけではなく、むしろ経験から出てきた即興的かつ直感的な判断と行動が、調査 (主にインタビュー) を円滑に行うための重要な側面ともなっている。

これまで説明してきたように、「開発される側」の論理を具体的に把握する開発人類学が、欧米では比較的早くから注目され、こうした問題に取り組んできた。前述したように、特にアメリカ、オランダ、イギリス、スウェーデン、では、開発省ないし開発局や、世界銀行などで開発人類学者が参加し、開発援助の決定政策にアドバイスを与えてきている。日本にも「開発と文化」に関する研究を積極的に行おうとしている人類学者グループの萌芽もあり、今後、開発援助における「人間中心志向型の開発」が、これからの開発援助政策の基本的志向でなければ、真の援助は望めないのである。社会経済開発計画が実施され

る対象地域の「文化」を研究する地域研究の専門家を標榜する人類学者と、開発経済学者とが協力して、それぞれの現地調査研究の実績に基づいた開発援助協力の方法論をさまざまな角度から理論分析し、開発人類学の理論化を試みるとともに、開発援助政策の策定から実施に至るまでのすべて過程への提言を行って、国際協力の有効性を高めることに直結することを実証しようとするのが、本研究の主な目的である。

研究代表者

早稲田大学アジア太平洋研究科教授

阿部 義章

## 研究組織

研究代表者：阿部義章（早稲田大学アジア太平洋研究センター教授）

研究分担者：小林英夫（早稲田大学アジア太平洋研究センター教授）

研究分担者：西村正雄（早稲田大学文学部助教授）

研究分担者：伊藤亜人（東京大学大学院総合文化研究科教授）

研究分担者：菊地京子（津田塾大学学芸学部教授）

研究分担者：笠井信幸（秀明大学国際協力学部教授）

【研究協力者：菊地 靖（早稲田大学アジア太平洋研究センター教授）

研究協力者：Wilfrido V. Villacorta（De La Salle 大学法学部教授）】

## 交付決定額（配分額）

（金額単位：千円）

	直接経費	間接経費	合計
平成 11 年度	5,700	0	5,700
平成 12 年度	4,700	0	4,700
平成 13 年度	4,900	1,470	6,370
総 計	15,300	1,470	16,770

## 研究発表

### （1）学会誌等

菊地靖

<Globalization and Cultural Diversity> Journal of Asian Pacific Studies, No.1.pp:35-49.

Waseda University,2000

### （2）口頭発表

伊藤亜人

「セマウル運動と農村社会の変化」日本民族学会関東地区懇談会発表、慶応大学、2000年12月8日

「湖南島嶼地方における周縁性と地域活性化」全南大学校開校50周年記念国際シンポジウム、韓国,全州市、2002年5月29日

「地域活性化の戦略」珍島学会主催国際シンポジウム：珍島文化と地域発展、韓国、全羅

南道珍島郡、2002年11月30日

「地域活性化における参加型開発と実践」ソウル大学校社会科学大学講演、韓国、ソウル、  
2002年11月18日

「日本における市民主導の祝祭と地域活性化」慶北大学校招待講演、韓国、大丘、200  
2年9月24日

### (3) 出版物

菊地靖

「＜O.D.A.の効率を高めるために開発人類学は何ができるか＞開発の文化人類学」  
青柳まちこ編、pp：79-98、古今書院、2000年

菊地 京子

「＜国際開発援助の理念と実態＞ 開発学を学ぶ人のために」  
菊地京子編、pp：34-58、世界思想社、2001年

目次

国際援助協力による社会経済開発のソーシャルインパクトに関する開発人類学的研究  
*Development Anthropological Research On ODA.*

1. 阿部 義章 ODAの経済効率化からみた社会開発のあり方 …1
2. 伊藤 亜人 セマウル運動は韓国の農村に何をもたらしたか …25
3. 笠井 信幸 経済開発と社会環境の変容 …44
4. 菊地 京子 フィリピンにおける社会開発の現状と課題  
:「ジェンダーと開発」問題を中心に …68
5. Yasushi Kikuchi  
*O.D.A Evaluation Method in Development Anthropology*  
---- *The case of Electrification Project at Tagig in Metro Manila* ---- …82
6. 小林 英夫 タイの工業化と労働訓練機構の問題点 …101
7. Wilfrido V. Villacorta  
*History of Japanese Official Development Assistance*  
*to the Philippines: The Role of Political Culture* …120

ODA の経済効率化からみた社会開発のあり方

阿部義章

早稲田大学  
アジア太平洋研究科



# ODAの経済効率化からみた社会開発のあり方

## 目次

### はじめに

#### 第1章 背景

ODAの現状  
貧困削減  
経済学以外の社会科学の重要性  
世界銀行の業務の変化  
住民参加の必要性  
問題意識

#### 第2章 世界銀行の Rural Water への支援とその変化

農村への水供給の現状  
世界銀行の Rural Water への支援と変化  
Community-based Approach  
Demand Responsive Approach  
世界銀行の勧告

#### 第3章 インドネシアにおける Rural Water Projects

典型的な質問  
ケース1：JICAのプロジェクト  
ケース2：JBIC 地方インフラ整備事業  
ケース3：世界銀行の Second Water and Sanitation for Low  
Income Communities Project

#### 第4章 結論と提言

真の住民参加の必要性  
援助を受ける側の配慮  
援助供与側の配慮  
経済学と他の社会科学

はじめに

ODAの有効性についていろいろ議論され、二国間援助や国際機関からの途上国への公的援助は、それに対する考え方、援助の内容も確実に変わって来ている。筆者は1967年から1996年まで29年間世界銀行に勤務した経験からもそれは明らかである。その間に開発経済学の変化も大きく、その変化の影響は開発経済学の範疇にあるものから開発援助の方法論にいたるまで多岐にわたっている。マクロ経済の分析を基礎にした構造調整政策の是非、分野別調査や公共支出調査などの充実によつての融資案件調査の充実、よりマイクロ経済的な話になると、もう既に伝統的になっている家計調査や開発人類学の導入、新しく試みが始まっている Social Capital と言つた考え方も社会開発や貧困問題の分析に利用され始めている。これらの潮流は理論的なレベルの話だけではなく、まさに途上国における開発の現場の話でもあり、そこにおいて収集された資料と情報の解析の話である。分析された結論が実際の援助の現場で利用されると言う事は、開発現場の問題が、その現場の人々、即ち被援助国の人々から言えば部外者である援助供与国・機関の人々により良く理解され、其の理解が開発現場においてより適したプロジェクトが準備され、利用され、持続可能につながる事を意味する。その結果、行き着くところが援助の効率を上げるのである。この論文はそうした努力の一部としてインドネシアにおける援助の有効性を高めるために、Rural Water を題材にして、スムーズな文化規範の移行を可能にするような社会開発の方法の一つとして、開発人類学の方法論の一部である参加型アプローチの有効性を検証し、それと ODA の効率を関係付けたいと思う。

この調査は日本の援助機関である JBIC, JICA の本部の方々やインドネシアに駐在の方々の協力なくしては実現できなかった。また世界銀行の現地事務所の協力を得た。ここでそれらの方々にお礼を申し上げたい。調査期間は1999年度から始まり3年間にわたってインドネシアを計6回訪問し院生諸君も参加してくれた。プロジェクトの現場は東ヌサテンガラ州スンバ島へ、南スラウェジ島への訪問で、現地の住民の皆様にご迷惑をかけて現地調査を行っている。この機会を利用して謝意を表したい。

次章以下の構成は、以下の通りである。第1章では、本研究における仮説と其の基礎となる理論的枠組みを提示し ODA の現状と照らし合わせて、問題意識をまとめる。第2章では Rural Water プロジェクトにおける住民参加の意義を世界銀行の報告書をもとに整理する。第3章ではインドネシアにおける JICA, JBIC、世界銀行が携っている Rural Water プロジェクトにおけるそれぞれの住民参加を検証する。第4章では ODA の経済効率化と社会開発の関係を論じ提言を試みたい。

## 第1章：背景

### ODAの現状

途上国にとって ODA とは輸出で得た外貨、直接投資や他の形で流入する外貨以外の資金流入で具体的には二国間援助や国際機関からの公的援助の合計を指す。それらの形態は色々あるが、一般的には無償と有償に分けられ、言うまでもなく所得が低い途上国ほどより多くの技術援助を含めた無償の資金援助を受け、所得が高い途上国ほど有償の資金援助を受ける。この10年間の傾向を見てみると、公的援助の実質総量が2000年には

Table 1 Net Long-term Capital Flows to Developing Countries

(billions of US \$)

	1991	1995	1997	2000	2001
Total Flows	124.2	260.2	341.4	261.1	196.5
Private	62.0	206.1	300.7	225.8	160.0
Official	62.2	54.1	40.7	35.3	36.5

Source: Global Development Finance 2002: Analysis and Summary Tables p. 32, the World Bank, 2002

1900年と較べて20%も低くなっている事と、援助供与国のGNPに対する援助額の比率が同じ時期に0.33%から0.22%へ低下している事に気が付く。<sup>1</sup>さらに統計を詳しく見てみると、公的援助の総額の内、発展途上国の中でもより低所得途上国へ行った割合が80年代は61-62%であったのが、90年代の後半にはそれが55.7%迄低下している。この援助減少の傾向はこの2,3年の顕著な傾向であり新しい政策努力がなされない限りこの傾向が続く可能性がある。援助の総量が減少している理由は一般的に言って民間資本の途上国への流入の増加は想像以上で1990年のUS\$419億が1997年にはUS\$3000億になり2000年にはそれがUS\$2258億であった。これは明らかに中所得途上国での公的援助の必要性を低くしたはずであり、その結果低所得途上国へより多くの公的援助が行ったはずであった。それが実際には起こらなかった事は興味ある点である。

もう一つの理由は「援助疲れ」なのかも知れない。例えば構造調整政策促進批判者は、援助供与派より早い経済発展を生み出すどころか、多くの場合全く逆で、インフレを

<sup>1</sup> Global Development Finance 2002, P.95, the World Bank, 2002

招き、消費を呼び、国内貯蓄率の低下をよび、投資を減少させ国際収支（特に経常収支）の赤字を招き、結果返済不能な負債の増加を招いていると言う。或いは援助は過疎地の農村には行かずに比較的既に近代化された都市に集中する傾向があり、Informal な農村での生産活動を助けるよりも、より都市の Capital Intensive な産業を助ける事になり、その結果都市と農村人口の所得格差をますます大きくするという批判に繋がる訳である。又途上国の Governance に関しては、援助は多くの腐敗した被援助国を助けることになり、其の政府の延命結果を招いているのではといった意見である。これらの批判は援助の供与は必ずしも発展・開発につながっていない事にもとづいたものといえよう。この低所得途上国にとって特に厳しい状況は、1989年の冷戦終結後に起こっていて、新しい物の考え方のもと、公的援助はより貧しい国への思いは実現せず、公的援助の一部は引き続き援助供与国の政治的外交的配慮、或いは歴史的な関係のよって配分されているのが現状である。一例として日本の公的援助の配分も東アジア中心になっている。

### 貧困削減

もう一点留意すべき点は、1990年頃から貧困撲滅とか貧困削減といった公的援助の謳い文句があらゆる場所と機会に使われる様になり、今ではそれ自体が国際社会の責務として認知されるに至っている点である。貧困撲滅／削減の軌跡<sup>2</sup>は、1973年のケニアのナイロビにおけるIMF・世銀年次総会において当時のマクナマラ総裁が、「農村における貧困に焦点を当てて世界銀行の融資活動を拡大していきたい」と宣言した時から正式に始まった。途上国における小農の農産物の生産実現が迅速に起こらなければ、長期の安定した経済発展並びに絶対的な貧困層の貧困の削減は不可能であるとの説明もした。これは1970年代におけるBasic Human Needs (BHN)の考えと同じであり、援助の現場において途上国社会の弱者に対する「人間中心」への配慮が始まっていたことを示している。

貧困が公的援助の中心課題になり始めたのは、やはり冷戦後で1990年の世界開発報告書「貧困」やUNDPのHuman Poverty Indexの発表に始まり、日本でも1992年の「政府援助大綱」にあつては其の基本理念のひとつに“途上国の貧困と飢餓を見過ごさない”がある。1995年、コペンハーゲンでは世界社会開発サミットが開催され世界の貧困撲滅を究極目的として、援助供与側は1990年から2000年の間に貧困を半分に削減させること、初等教育の男女双方の終了率を100%にすること等具体的な数々の目標を設定； 1996年、OECD/DACにおいて日本の努力によって、社会開発サミットでの目標をより具体化された「新開発戦略」を採決； 1999年、IMF・世銀年次総

<sup>2</sup> 世界銀行における貧困問題の取り扱い方の歴史はThe World Bank, Volume 1: History, Chapter 5 Poverty Moves Up, pp. 215-268, The Brookings Institution, 1997 に詳細に書かれている。

会において途上国自体が作成した貧困削減政策に基づいた経済政策枠組みへの融資拡大を決定； 世界開発報告書のテーマが1999/2000版から始まって2003年版まで連続して貧困削減への政策提言で、来年の世界開発報告書も貧困削減の為には当事者である途上国の政府、社会、国民が一体となり、そこに援助供与者も加わってどんな政策を推進すべきかを中心課題にして準備中と聞く。

公的援助の中心テーマが途上国における貧困撲滅・削減になり、公的援助の総量が減少傾向にあり、特に低所得途上国への援助の効率を上げると言う課題はどんな意味を持っているのであろう？一般的に公的援助の政策議論は被援助国の政策立案・推進・統治能力を始めに、南北問題としても取り上げられる農産物の貿易問題、対外債務の軽減、援助供与国・国際機関の援助政策の調整、援助供与の事務の複雑度軽減等、援助を供与する側の問題、援助を受ける側の問題、双方にまたがる問題さまざまである。このペーパーでは、途上国自体が貧困対策政策を作成する過程において、多くの人々の賛意を背景に作成されていて、それを外部者である援助供与側が其の政策を理解し其の実施に協力することである事を基本線とする。

### 経済学以外の社会科学の重要性

効果的な貧困削減政策を具体的に準備するには、貧困を抱える国・社会において社会開発を促進させなければならず、其の国・社会の社会規範、異なった社会構成員間の信頼度などが開発に重要な役割をはたすと長い間認識されてきた。要はその考え方が開発経済学の範疇においてどんな位置を占めてきたかが大切で、その経験は成功と失敗の繰り返しと言えよう。ハロッド・ドーマーの成長理論を其の基本として考えてみよう。経済成長過程の基礎は資本の蓄積と其れによる生産力の上昇、そして増加した生産力の生産物への転化の過程である。其れと同時に、成長を邪魔する制約条件を克服していく過程でもある。資本の蓄積がミスインベストメントを起こさずに、適当に正しく行われ、その効果が投資という経済行動に見合ったものであれば、余分の国内貯蓄は投資行動を通じて経済成長に結びつくのである。

この成長論を開発援助に応用するとする。手っ取り早い方法は、援助国が被援助国に供与する援助プログラムのなか一つのプロジェクトを例にして説明をしたい。資本の蓄積という言葉はプロジェクトの準備から始まり、実施と推進にあたり、生産力の上昇と増加し生産物への転化は実施されたプロジェクトの効果であると言えよう。この単純な経済学のもの見方は二方向から実践志向性を持つように進化してきた。一方では途上国の経済の現実が実際あまりにも経済理論の仮定から離れているため、成長を開発発展につなげる為に必然的に経済学だけではなく社会学、歴史学、人類学、政治学、法学などの視野が必要に応じて取り入れられてきた。もう一方では国家の発展を国家だけに軸を置かずに、国

の組織の中では国が県や州になり、村落、個人へと考える単位が小単位になり、社会的に観ると NGO・NPO などの組織が重要になり、ミクロの経済政策議論が活発になって来た。ではどのような過程で援助の現場に社会学・人類学が導入されていったかを、世界銀行の業務の変化を通じて見てみよう。

### 世界銀行の業務の変化

世界銀行においては1973年に the Agricultural and Rural Development, 1975年には the Urban Development Department, 1979年には the Population, health and Nutrition Department が立ち上げられ、明らかにより良い政策立案と融資案件の準備の為に援助を受け取る国・社会の現場をよりよく理解していなければならず、そのためには経済学以外の社会学者の知識が不可欠と考えはじめていたものの、新しい組織に集められた専門家は各々の専門分野の経済専門家とか技術者が中心であった。人類学の専門家が初めて雇用されたのは1974年で、それもインドネシアにおける Resettlements のプロジェクトを始めとして数々の融資案件において期待されていた便益が生じるどころか Negative な便益が生じ<sup>3</sup>、案件準備段階の時から人々に対する社会的文化的配慮が不十分であったことが明らかになったからであった。この問題に対して世界銀行は1980年にはじめて融資業務規定の一部に融資案件の実施のよって影響の受けるその土地の住民の生活環境を守る為に Resettlement や現地住民の関しての社会的分析の必要性を規定した。このときの人類学・社会学の専門家に問われた課題は「プロジェクトを推進するのに、よりよい方法を見つける」事であり、現地住民の移動を起こさせたプロジェクト自体の是非の決定には関係がなかったのである。ようやく1984年になって世界銀行はプロジェクト全体の評価の一環として社会的評価を、経済的、財務的、技術的評価と同列にして義務づけた。プロジェクトの社会的評価とは具体的には次の4つの分析領域を網羅していた：

- (1) プロジェクトの実施が影響を与えるであろう住民の社会／文化／人口的な特徴；
- (2) プロジェクトが影響を与える地域内の社会サービスと生産活動の社会的組織；
- (3) プロジェクトのデザインと現地の文化との整合性；
- (4) プロジェクトの実施において直接その利益／不利益を受ける現地住民の参加の方法。

これらは当時としてはかなり進歩的な内容であったが、世界銀行の業務の中ですぐ実行されたわけではなく、本格的にルールに沿った業務が実行され始めたのは、1990年代の貧困アセスメントの登場であり、もう一つのきっかけは社会アセスメントの登場であった。貧困アセスメントは被援助国の貧困の現状（ある国の地理的な特性に従って都市・地方に分け

---

<sup>3</sup> World Bank, 「The Economics of Involuntary Resettlement, Questions and Challenges」, edited by Michael M. Cernea, 1999

て貧困人口の分布を計測し、それぞれの貧困層における戸主の教育程度、雇用状況、公衆衛生設備・下水・上水・電気・ごみ処理施設へのアクセス程度の調査)、問題点及び対応策を分析するものである。社会アセスメントは被援助国における社会環境や社会における人間関係を理解し予想できる社会の変化に対して人間のつながり、信頼感、協力感がどう変化するかを分析し、問題点及び対応策を分析するものである。

### 住民参加の必要性

これらの経験に基づき、貧困削減政策立案は途上国の当事者にとっても世界銀行や他の援助機関にとっても住民の参加が不可欠であると言う考えが主流を占めるようになり、住民参加がその地域の発展の道標になりつつあり、多くの被援助国の地域社会でも住民参加が受け入れられるようになって来た。「貧しい人々の声」<sup>4</sup>において60ヶ国の6万人の貧しい人々の聞き込みがまとめてあり、其れによると彼等自身が、己のコミュニティの発展過程に参加したいと、意思表示し、主張している。その意思表示は例えば、自分たちが行政と、物を売ったり買ったりする商人と、NGOと折衝したい；自分たちがコミュニティへの援助の直接的な受取人になって援助自体のコントロールをしたいと言ったものである。この事はまさに国家開発政策の基本的な単位は国ではなく個々の人間であると言う主張であり、誰もが原則論としてそれに賛成するとしても、一体どんな参加型が効果的なのかは開発の現場によってきめ細かく対応されるべきものであろう。一般的には、融資案件の準備段階から、単にサンプル調査だけに頼らずに、もっと正確な情報を集める調査方法を利用し、プロジェクトの実施段階に到達する過程において、主たる被利益者も含めたプロジェクトの関係者を社会分析対象者とし、経済的、技術的、環境分析との関係を各々の過程において確認しながら、より良い案件を準備・実施するのが好ましいのは明らかである。

日本のJBICにおいてもこの点は同じように重要視されていて、1999年にODA貸し出し案件の為の社会的側面の為のハンドブックを準備している。それによると、経済的なインフラ案件では負の社会的な影響を見つけ出し、出来るだけ負の影響を小さくする事とし、社会開発の案件ではプロジェクトの持続可能性と効率性を保持する必要性と意図された目標の住民に利益が行くよう努力することを謳っている。社会的側面を加味する時期としてはプロジェクトの準備の段階から始めるのが良いとも明記されている。<sup>5</sup>

### 問題意識

---

<sup>4</sup> Deepa Narayan et al., 「Can Anyone Hear Us?: Voices of the Poor」, the World Bank, 2000

<sup>5</sup> JBIC, 「Handbook on Social Dimensions for ODA Loans」、1999

公的援助の総額が減る傾向にあり、その上低所得途上国への額が減少傾向にある今日の現状を踏まえて、途上国の貧困削減を国際社会の責務と認知されている事は、公的援助の効率化を考えなければならない事を示唆している。公的援助を増加させる建議や ODA の政策やマネジメントを改善することを提案することも大切であり必要であるものの、ここでは援助の現場に社会学・人類学を導入し特に最近言われている社会開発を実現する事により ODA の効率を改善する可能性を追求してみる。実際、援助プロジェクトの準備、実施と推進の為に重要なことはプロジェクトの受益者である住民の参加を考えなければならない。プロジェクトの準備段階においては、住民の価値観、文化規範によってプロジェクトの内容は変わるべきであり、ある時にはプロジェクトを実施すべきかどうかの是非をも左右されるべきであろう。即ち正しい投資がなされたとしてもその正しさが、援助国の価値観、被援助国の政府の価値観或いは都合によって定義されていたとするならば、其のプロジェクトは実施されたとしても失敗に終る確立が高い。しかし一体援助供与者である外部者が、文化規範が異なる援助を受け取る側の立場にたつて、その人々の開発発展を助けることが出来るのかが問題の中心である。

## 第2章：世界銀行の Rural Water への支援とその変化

### 農村への水供給の現状

日々の生活に使われる水、しかも農村の家庭で使われる水はその村に住む家族あるいは個人にとって、毎日の生活の根本的水準を左右する基本的な生活必需品である。水の質と量によっては人間の日々の営み（料理、皿洗い、洗濯、風呂）、農産物の生産や家畜への影響多大であり、言うまでもなく直接人々の衛生状態に影響があり、その水のために家族の誰かは朝早くから数時間の労働を必要とする経済財である。この根本性からであろう、貧しい農村への水の供給は、多くの援助機関それに途上国のリーダーが重要視し興味を持ってみる問題である。実際、国連総会は 1980 年からの十年間を the International Drinking Water Supply and Sanitation Decade と呼ばれるプログラムを立ち上げた。その 1980 年当時、WHO の推計によると 1.8 億人、或いは約 40% の世界の総人口が安全な水の供給を受けていなかった。この統計の意味することは、途上国の農村での水の供給率はもっと悪く、そのために多くの人々が、特に児童が病気にかかる原因であり、死亡する原因でもあった。国連開発計画（UNDP）も 1990 年から同様なプログラムを始め農村への水供給に重点がおかれた。このようなプログラムの結果は統計的に見ると 1982 年には低所得国の農村人口の 30% が水供給を受け、1990 年にはこれが 64% になっている。2000 年にはこの数は 71% で、特にサブサハラアフリカやラテンアメリカ地域ではまだまだ改善する余地がある。下の Table 2 を参照。1980 年以来国際社会は 20 余年間多大な額の投資をしたにもかかわらず、この統計を見ると未だ多くの農村の人々が身の回り



に水がない状態にあることが分かる。

**Table 2 Rural water Supply by Region, 1990・2000**  
(% of Rural Population with Water)

	<u>1990</u>	<u>2000</u>
世界	64	71
東アジア／太平洋	60	66
ラテンアメリカ・カリブ	56	62
中東・北アフリカ	76	80
南アジア	75	85
サブサハラアフリカ	37	41

Source : World Bank, World Development Indicators 2002, Table 3.5

#### 世界銀行の Rural Water への支援と変化

世界銀行はこの上記の問題を重要視し、農村への水供給プロジェクトをもっと効果的にする為に、業務評価局に15件の既に完了した農村への水供給プロジェクトを事後評価させている。15件は1977年から始ったパラガイにおけるプロジェクトを最初に、1992年に始まり1998年に終了したスリランカにおけるプロジェクトを最後として、計15件網羅されている。この事後評価局の文献は世界銀行の経験を上手く纏めているので、それを中心に議論を整理して行きたい。<sup>6</sup>

今迄の予測よりずっと多くの人々が‘水’に未だありついていないと言う事は、多分農村への水供給施設が設置されていたとしても何かの理由で持続可能な形で設備が利用されていない訳で、言い換えれば水への投資が農村の人々の生活改善に寄与していないのではと言う疑問につながることになる。逆に水供給設備が少なくとも意図された期間、有益な施設として存続する事はその設備の維持管理が適度に行われ、村の人々に水を利用する意志があることを意味する。世界銀行における農村への水供給プロジェクトの初期の経

---

<sup>6</sup> 筆者の経験では、人類学を使っての農村への水供給に関しての日本での文献では川喜多二郎の「海外協力の哲学：ヒマラヤの実践から」、中公新書、1974が興味を引いた。ネパールのある寒村において水道を設置するのに人類学的なデータを使っての経験が説明され村民の参加が大切である事も議論した。日本の援助機関の文献では、農村への水供給とを中心テーマとしてまとめたものは見つからなかった。一般的に‘水’に関する援助文献では国際協力事業団が2002年11月に発表した「水分野援助研究会報告書：途上国の水問題への対応」がある。水分野全体を通じての横断的、包括的な報告書で随所に貧困層と水の関係の話は出てくるが、農村への水供給を中心にしている訳ではない。

験では、水の供給は政府機関がどの村落に、どのような技術レベルの水設備を持つべきかをトップダウンで決めていて、そこではどの決定や選択にも住民の参加は不在であった。この方法は公衆衛生の見地から政府機関が生活の基本的なサービスを供給すべしという原則論のもとそれが普通のやり方であると考えられていた。その結果、水供給のサービスの必要性とかサービスの内容よりも、設備自体に重点がおかれるようになって行った。しかも水の供給者は村の人々とはあまり関係のない、えらい外部者と考えられていたのである。残念ながら、こんな状態の下では、その設備自体が不十分な維持管理の結果を生み、故障が多くなり挙句の果ては放棄される運命にあった。村の人々は水は与えられる物と考えようになっており、誰も水を得るには自分たちが設備の修繕をし、そのためにはお金と言う費用がかかり、誰かがその対価を支払わねばならないとは考えなかったと言う訳である。ただし、もう少し詳しく観察すると、多くの場合村の人々は設備設置の時には、労働を提供し必要な物資も提供していたはずであった。設備設置時の協力があつたにもかかわらず、その作業が終了してからは村の人々の参加が多くの場合なかったと言うことは、村民にとっては設置時の協力で十分であつたと思ひ、維持管理は彼らの責任とは思わなかったのであろう。

### Community—based Approach

このままでは状況改善は不可能と考えた途上国或いは世界銀行も含めた国際機関の専門家達は、1980年代当初には、「中央政府は水の供給自体に直接係わらず、なるべく政府内の下部組織或いは民間に水供給の権限を委譲し残った仕事、例えば国全体の水供給のプランの準備や組織作り、これらを実行するに必要なスタッフの確保と訓練、水に関する法律の制定、基準の設定、料金制度の確立、適切な水供給の技術並びにサービスレベルの範囲の決定などをやるべきである」と考え始めた。さらには水の供給自体が経済財であつて設備投資の決定は利用者の意向に沿うべきであると思ひ始めた。国によってこのアプローチへの移行のやり方や速度は異なつても、根本的には‘水’利用者、村の住民が水供給施設プロジェクトの中心になり変わって行く事には変わりはない。実際、住民のより積極的な参加を取り入れたプロジェクトが始つていた。このアプローチを“村民参加アプローチ”と呼び、これに沿つたプロジェクトは水供給設備の経営管理にある程度の村民参加が含まれ、政府は水の供給者ではなく村民参加の促進者であり、村落が投資資金の一部を負担し通常の維持管理費全額負担をし、女性を水利用者として計画や経営への参加を促す事などが含まれていた。このアプローチの時代には未だ政府自体のより下部組織への権限委譲をする原則の理解不足の為か政府の役人の介入度が未だ強かつた。又村落で作つた‘水’を管理する為の委員会・組合が設置され、其の‘水’の運営が開始されたものの水料金の設定とその徴収ではあまり上手く行かなかつたと言われている。結果支出と収入を記入してあるはずの帳簿は不完全に作られ、州レベルの官僚の介入が多すぎるとの不満が

多くの場合あった様で、これではプロジェクトの持続可能性は低いだらうとコメントしている。

### Demand Responsive Approach

これらの失敗した経験を基にして、次に登場するのが真の村民参加型アプローチで、其れは水の利用者はどんな水のサービスを必要としているのか、利用者はいくら費用を負担する準備があるのだろうか、利用者はどんな施設なら永く利用するであろうか等に焦点を当ててプロジェクトを準備していく革新的なアプローチである。これを Demand Responsive Approach(DRA)と呼び1990年代の後半から色々な途上国で試みが始まった。言うまでもなく Demand の意味はより広い、女性も含めた住民参加によって、水の必要性、サービスの範囲、水供給のレベルなどが決められれば決められるほど意義のある Demand を意味する。さらに水供給への投資、維持管理のコストの責任分担方式（村落と次のレベルの役所との間や村民間）の問題が理解され、議論され、自己負担の責任が村人の中で明らかになっているし、‘水’問題、施設管理全体を営む組織を村の皆で造ったならば、より意義のある Demand を意味する訳である。Table 3に古いやり方のトップダウン方式とこの新しい DRA 方式を較べて表にまとめてみた。

Table 3 : トップダウンアプローチ (TPD) と DRA

<u>TPD</u>	<u>DRA</u>
需要中心。	供給中心。
村人が自ら水供給のプラン、設置、維持管理を行う。	役所がプラン、設置、維持管理を行う。
女性が重要な役割を担う。	女性が何かに参加させる努力なし。
村民の水問題と水施設全体を面倒見る水委員会の設置と運営。	存在しない水委員会。
よりフルコストに近い料金を徴収可能。	維持費程度の料金徴収。
水は経済財。	水は公共施設の一部。

### 世界銀行の勧告

この世界銀行の農村への水供給プロジェクトの事後評価報告書は結論として次のような4つの勧告をしている。

一つ目は村の人々が作った‘水’全体を管理する委員会が管理能力を身に付けるのに予想以上の時間がかかり万全の準備が必要と注意を喚起している。とにかくその委員会は

水のサービスレベルから始まり、サービスの種類の範囲を決めなければならず、維持管理を行って、村の人々が常時水が利用できるように設備を運転し、コストの計算に基づいて料金の設定をし、その負担方式を決めて、其れを徴収しなければならない。これを可能にするには時間を十分かけて組織作りをやり規則を準備し、必要なスタッフの訓練が必要であると言う。近くの村落との情報交換は効果的な学習方式であるともいっている。

二つ目は、水の供給設備を設置した村落とその上部の政府組織との関係についてで、設備の持続可能のためには州政府或いは中央政府機関の定期的な適度な介入が必要であると説明している。特に、水道料金がフルコストで徴収されているケースは稀で、殆どは上手く言っても維持費用程度の料金徴収で、施設の入れ替え時には到底その投資全額をまかなうには収入不十分で、そのときに的確な援助が上部組織からなければ、又もとの伝統的な‘水’社会に逆戻りが起こると警告している。

三つ目は農村と簡単に呼んだとしても、各村落の必要なサービスのレベルと選択の範囲は思いのほか広くて大きく、一番複雑なのは例えば“水を各家庭へ水道管で”の需要がある場合もあり、十分気を付けて詳しい需要の中身を読み取る必要があるという。間違えば公衆衛生の必要性からの水の重要性や水道料金徴収率にマイナスの影響を及ぼすかも知れないとも言う。

四つ目には村落への水供給プロジェクトを準備過程においてサービスのレベルや範囲の決定、水委員会の組織作り、水施設の技術レベルの決定、料金制度作りに色々な組み合わせがあり、その組み合わせが各々の農村社会の特徴と整合性がなければならぬと主張する。世界銀行の経験によると各々の水のプロジェクトの成功、不成功はその村にある水委員会の組織の強さと弱さに左右され、より上手く整った村ほど水の設備は永く持ち補助金についてもその利用の仕方が上手く良い結果を得ていると説明している。実際組織の強さの違いは大変大きく、中央政府即ち上部組織や援助機関はその違いに相応の対処すべしと注意を促している。

ここまで来ると住民参加の具体的な意味とその重要性が明白になって来る。援助供与者と言う外部者が、農村への水供給のプロジェクトの計画を作成するにあたり、その計画準備者は技術的な話や経済効果の話ばかりでなく、村民の参加を得て準備を進めなくては其のプロジェクトの成功率は低くなると思われる。しかも其の参加を有効に機能させる為には、まず‘参加’自体の真の意味が理解される事が大切であろう。水が供給されるに、「何時」、「誰が」、「誰と」、「何に」、「どう」参加すれば一番効果がある‘参加’なのであろう。又違ったレベルでは、各々の村落における社会的基盤・ネットワーク、人と人のつながり、村民の間での葛藤、既存の村組織と新しい水委員会の関係、男女或いは老若の力

関係を的確に分析されねばならない事をも意味する。ここでは分析対象にはなっていないが、ここにある社会基盤や人的ネットワークの話は「Social Capital」の名のもと、未だその評価方法とか計測方法が確立していないものの、開発との関係が分析され始めている。<sup>7</sup>

### 第3章： インドネシアにおける Rural Water Projects

インドネシアは1998年の政権交代以来、30余年にわたる中央集権的な開発政策に休止符をうち、貧困削減・地方分権化を中心とした政策に大きくシフトし、国際社会はその努力を強く支援している。日本政府も世界銀行もその例に漏れない。貧困削減・地方分権化の政策観点から農村への水供給のプロジェクトを観てみると、その関係真に密で住民参加型の方法で農村への水供給を増やすことは明らかに現政府の政策目的と合致する。インドネシアにおける過去10年間の農村における水の供給を受けている人口の割合をみると、1990年の60%から2000年の65%と着実に改善されている。しかし、2000年の統計と比較するとマレーシアが94%、タイが77%で、インドネシアは明らかに劣る。<sup>8</sup>インドネシアの政府がどんな形で地方分権化を進めていくのか、どう地方への権限委譲を実行するのか、法律は存在するも実際のステップは未だはっきりしないものの、中央、州・県等の地方政府、各援助機関はこの比較的低い%を高めようと色々努力しているのに気がつく。これを背景にして、前述の Demand Responsive Approach(DRA)がどう水供給プロジェクトに浸透しているのかを見てみる。その見方は第2章の議論とまとめに基づいて、テストを住民参加の有無、住民参加があったとしてもどんな事に参加したかなどの質問をテーマにして試してみる。なるべく簡単に纏めたが、プロジェクトを計画の、実施の、完成後の利用の各段階に分けながらリストアップしてみて、案外多くの相互関係が複雑であることに気がつく。即ち、各段階において完全に異なった質問に仕分けしてみたものの、所詮其れは不可能で、実は色々重複しているのである。例えば水供給制度は水道の種類とか配水の仕組みと関係があり、その関係がさらに水料金とも関係があると言うことである。典型的な質問は次ぎの様になる。

#### 典型的な質問

1. 住民にプロジェクト準備の初期の段階でその概略が説明されたか？
2. 住民が、水供給の種類（例えば井戸、ポンプ付きの井戸、水道管を使った施設）や水

---

<sup>7</sup> もっとも上手く問題点がまとまっているのは次の文献である。World Bank, 「Understanding and Measuring Social Capital: A Synthesis of Findings and Recommendations from the Social Capital Initiative」, C. Grootaert and T. van Bastelaer, Social Capital Initiative Working Paper No. 24.

<sup>8</sup> World Bank, World Development Indicators 2002, pp.151-152.

供給の仕組み（例えば共同水栓、個人の水栓）の選択に参加したか？

3. 今まで水を探し、それを自分の家庭に運んでいる村民、男であれ女であれ、がその住民の中に入っているか？
4. 住民に、水施設全体を管理する‘水’委員会が必要で、其れへの住民の参加が必要であることの説明があったか？
5. 水の分配及び施設の維持管理制度と料金制度の必要性と其れへの住民参加の必要性が説明されたか？
6. ‘水’施設に関するお金の出し入れの帳簿を準備し、資金を管理する必要性の説明があったか？
7. 施設建設や修繕を含めた維持管理に参加の必要説明があったか？
8. 住民の間で準備された計画案がその是非を再度住民のあいだで再確認されたか？

これらの質問の中で、あるものはプロジェクト準備・計画の段階で確認されなければならない事項で、プロジェクトが実施段階に進めば典型的な質問は段階的に変わってくる。例えば上記の1.、2.、3.の質問は最初の段階だけに使われ、4.、5.、6.、7.の質問では、住民が問われた活動に、実際、参加したか否かの質問になり変わる。これらの質問を念頭において、JICA, JBIC, 世界銀行の各々がかかわっている Rural Water Project においてどのような形で住民がそれらのプロジェクトに参加しているかを検討してみる。

#### ケース1. JICA のプロジェクト<sup>9</sup>

このプロジェクトは開発福祉支援事業、英語では Community Empowerment Project と訳されていて、途上国における草の根レベルの福祉の向上や貧困の削減を目的として1997年に開始された JICA の事業の一つである。開発福祉支援事業は JICA の在外事務所が計画主体となり、地域の文化や習慣と言った開発に必要な情報を持っている現地の NGO と協力し、住民に直接裨益するモデルグラント事業を実施するものである。又、技術面での支援として、事業を効果的に実施するために、青年海外協力隊員も日本人専門家を提供する。このケース1として登場するプロジェクトは正式には“東ヌサテンガラ州スンバ県における地域住民参加型飲料揚水計画による生活環境改善”と呼ばれ、事業が計画された農村は東部インドネシアのスンバ島東にあるカマンギ村と言う電気もない水もない農村である。当該村は岩石が多く緑の乏しい台地の上に有り、空港がある一番近い大きな町まで未舗装道路を車で2時間のところに位置し、人口は約1000人、約170世帯で、畜産を主として、農業を副業として生計をたてている貧困村である。村人の教育水準は、高卒18人、中卒22人、小卒226人と低く、村と外部とのつながりも薄く町への公

---

<sup>9</sup> この事業を推進した現地のコンサルタント IBEKE の報告書、JICA の事業概要表、それに現地調査をもとにまとめた。

共バスが一日2本、テレビが2台、郵便配達も公共バスを使っただけのサービスであった。この貧困村の根本問題は水不足で、村人の生活用水は井戸のよる給水が不可能な為、住民は約80メートル下方の湧き水まで生活用水を汲み上げ家庭へ運んで賄っていて、この水の作業はおもに女性や子供に任されていた。推計では一日約4時間を水作業に費やしていたという。

水供給を改善することによって生活水準を上げるべく現地のことに詳しい IBEKE という NGO が事業計画準備を委託され、現地に約4週間滞在しての調査の結果、80メートル下方の水源から、太陽光モジュールを利用した発電装置でポンプを稼動して水を汲み上げ集落への給水を行いトイレの設置を組み入れたプロジェクトを準備した。目標とされたプロジェクトの内容は汲み上げられた水を貯水する為に10槽の貯水槽の建設、生活用水を分配する為の配水管の設置、共同水浴場や水洗便所の建設がプランに含まれた。村の人々の参加による自助努力集団の形成のために水利用組合の設立や村人の経済活動を活性化するための組織も準備された。このプロジェクトは1999年の初めから始まり2000年の7月までの間に建設工事などの初期のもの造りは完成し、水委員会などの設置作業のあと、正式には2001年3月にこの事業は終了している。

水の供給が始まって、村民の生活に予想以上の大きな変化が起こった。特に女性と子供の水汲み時間が節約され、女性は節約された時間を野菜栽培や手工芸品などの製作に使い、子供たちにも時間の余裕ができたため、学校を休んだり遅刻することも少なくなり、より規則的に登校できるようになった。又畜産中心の経済活動に水を利用しての農産物の生産が増え、より活発な経済活動が始まり、これは貧困削減につながることを示唆している。同時に経済活動の拡大は、当然外部者との接触機会が多くなり（プロジェクトの波及結果例えばカマンガ村が市に昇格するなど政治的にも突然注目を受けはじめたことも含めて）、生活環境が変わり、その変化が消費のパターンを変え、今までの独特の村の伝統が崩れて<sup>10</sup>いく可能性も含まれている事も理解しなければならない。

このプロジェクトの特徴は現地の事情に詳しい IBEKE の活動である。カマンガ村は古くからの伝統を重視し、其れを継承している村として知られ、村人にとっては村の外の人には歓迎されないものであり、その外の人が村に入るには、実際事前に村の長老の許可がいらるとされているぐらいであった。このように、全く異なる伝統文化をもつ地域での事業はその地域の文化を十分理解し、彼らの承認と合意を得ることが事業の成功の鍵となろう。IBEKE はその理解にもとづいて、これを乗り越えプロジェクトの概略の説明をまず村の長

---

<sup>10</sup>スンバ島へ行った院生の観察ではこれまでのカマンガ村にあった村人の社会順序を定義する社会称号が崩れ始め、水組合などの新しい組織においては、称号が違うもの同士が話合うようになったとある。

老にし、住民との対話にはいつていつた。水供給の種類に関しては太陽光発電モジュールを利用した揚水ポンプの設置の決定には住民の参加はなかった。女性への生活環境効果には目を見張るものが結果としてあるものの、IBEKE が意図してそれを予想して女性の焦点を当ててプロジェクトを準備した形跡はない。ただ浴場とか便所の場所が住民との対話のなかできめられていつた流れはあることはある。IBEKE は水委員会の必要性も説明し住民参加を呼びかけ、結果は水組合が組織され54の家族から形成され、月々250ルピアの組合費を納めることになっている。さらにこの組合はポンプハウスの保守、配水管の整備、貯水槽の維持・管理も行う事になっている。即ちIBEKE がプロジェクト準備の担当者であり、プロジェクトを現地の人々に説明するファシリテーターであり、しかもプロジェクトの実施を担当する技術監督者であったと思われる。これらのIBEKE の貢献の他に忘れてはならぬ事は、JICA のスタッフに異文化を大切にす基本的な能力があつたことで、その指導力があつたからこそIBEKE もよりその能力を發揮できたものと思われる。

ただ気になるのは選択された技術が適當であるのかとか、その維持管理は水組合の人々だけで出来るのかといつた点である。選択された技術が約2000万円の費用がかつたといふことはこの設備の寿命がきた時には、恐らくこの村だけで入れ替えが不可能かも知れないからである。さらに250ルピアがどれだけの水管理の費用をカバーするのが問題で、少なくとも管理と維持費を賄う額であるのがよいと思われる。それに一番気になるのは伝統文化がどう保たれ、どう崩れていくかのことで出来れば、それをモニターする必要があるがインドネシア政府か、JICA にあるのではと思われる。結論的には特殊な形で住民参加がなされ其れも意義ある形でなされ、プロジェクトの目的は今ところ達成されていて、問題は長期の持続可能性であろう。

#### ケース2：JIBC 地方インフラ整備事業<sup>11</sup>

この融資は1994年に交換公文が締結され借款額は210億円、借款条件は金利が2.6%、返済期間は据置期間10年つきの30年で、一般アンタイトが物資サービス購入の原則的なルールである。インドネシア政府は1994年に農村の貧困問題と経済活動活性化支援を対策としてIDT(Inpres Desa Tertinggal/President Instruction for Most Undeveloped Village)発令し、1996/7年度まで継続させた。IDTはVillage Potential Surveyの資料をもとに、村の施設とその潜在性、居住環境、人口の特性を指標にして、全国で28,00の村を支援対象にした。そして、そのIDTの計画に併せる形で、1995/6年度から元海外経済協力基金・現JBICの円借款により、ジャワ島とバリ島を除く21州においてP3DT(Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal)のプ

<sup>11</sup> この事業を推進した現地のコンサルタントの報告書、JBICからの資料、それに現地調査をもとに纏めた。



プロジェクトが実施された。これが1999/2000年度まで継続され、全国64,7000の農村の約17%に対して水供給を含めた生活基盤改善整備事業が実施された。このP3DTを引き継ぐ形でP2D (Pengembangan Prasarana Peresaaan) が遂行されていて、全国14州66県280郡がプロジェクトの対象になっている。<sup>12</sup> この地方インフラ整備事業は、後進村の中でも、潜在力はあるながら交通アクセス不良などにより開発が遅れている地方村落において、アクセス用インフラ（具体的には村へのあく設道路の簡易舗装と橋の建設や沿岸地域では棧橋の改善も行う）及び簡易水道設備（個々の家庭への配管は含まず公共水栓用パイプシステムのみを設置や井戸、水浴場、トイレ、配水かを組み合わせた水場）を整備することにより、対象村落の自立的発展に寄与し、ひいては貧困削減に資するものであると考えられた。実際1997年の通貨危機から始まったインドネシアの経済不況化にあつて、その後の地方分権化・貧困削減政策の一環として、この事業の妥当性は引き続き高く維持されている。同じようなプロジェクトに世界銀行とアジア開発銀行から融資を受けていて対象地域が重複されない様に準備されている。

このプロジェクトへの州レベルの参加は中央で決定されていて、その州のなかにおいてプロジェクトに参加する県の選択は貧困の度合い以外はかなり機械的な方法でなされていく。その選ばれた県の中で、今度は、郡がリストアップされるのであるが、その基準は、より多い郡の人口、より低い郡の所得、郡の経済活動をより活発にする潜在性、郡の役所の事務管理能力などである。郡レベルではUDKPという郡内の村々の代表と郡の役所の代表で構成する委員会が村々の意見を聞きながら各々の村の計画を積み上げて郡の計画が出来ていく。その村の計画を準備する過程では村民の参加を促して特に女性の参加も推奨していること述べておこう。郡の計画が出来ていく過程でどの村がプロジェクトの融資を受けるかが決定されていくのである。村が決まればその村の現存の組織、村の決定機関を通じて村民の意見が聞かれ、サービスデザインが準備され、実施に進んでいく。施設工事への金銭的負担は求められないし、住民が作業に参加して労賃を得る仕組みになっている。維持管理の責任は明らかに村の責任とされているものの、水委員会を作って、料金制度を導入している村はあまり多くないと聞く。

このプロジェクトの場合、随時住民参加の必要性、ファシリテーターの役目の重要性が聞こえてくるが、これが真の参加型というには説得力に欠ける。まず村人にプロジェクトの概略を説明する時期に関しては、既にその村が融資の対象に、仮にでも、決まってからで、より多くの選択肢を村人に、或いは村の人々にプロジェクトの所有感が投資の持続可能性を招くと仮定するなら、説明の時期が遅すぎ、内容もオープンメニューでないのが気になる。次に気になるのは、融資を受ける施設の最終的な計画は村の人々の合意を得

---

<sup>12</sup> 2002年の3月にはJBICの円借款を資金とするP2Dのプロジェクトが実際に実行されている東南スラウェジの農村の数々を視察した。

ているわけではなく、村のリーダーが最終的に決めている点である。融資を受けた村では多分水委員会の必要性とか、維持管理とか料金制度の重要性が説明され、それらが実際出来ている所もあると思われるが、我々が訪問した南スラウェジ州の村々ではあるところではそれが実行されていたが、何も出来ていない村もあった。多分これらの村落は水供給の施設が設置された直後だったこともあり、これから順々に出来ていくのであろう。

ファシリテーターの役目がここでも重要なのは明らかであるが、プロジェクトと村の人々の間を取り持つことによって水供給の計画に村の人々の必要性がより反映させるのが彼らの役目でもあるが、ある村の施設への融資の是非は既に決まっからの役目でその重要性は半減しているのでは思はれ、その以上に各々のレベルの例えば郡と郡の間とか村と村の間の調整にも時間をとられているような印象を受けた。

もうひとつこれは印象だけかも知れないが、村々の人々を訓練する計画とか村々で維持管理のための新しい組織を作り上げるような話はあまり聞かずで現在ある組織を使つての運用の話が多かったように思える。

このプロジェクトは勿論成功裏に終るかもしれないものの、住民参加の観点からみると単に Community をもとにしたやり方でプロジェクトの実施が行われたと言えよう。Demand Responsive Approach(DRA)の見地から見ると特にプロジェクトの計画・準備段階での住民参加の程度が低く、完成後の管理維持と料金制度の持続が気になるところである。

### ケース 3 : 世界銀行の Second Water and Sanitation for Low Income Communities Project<sup>13</sup>

この融資は 2000 年に Credit Agreement が調印され借款額は US\$77.4 million、借款条件は金利の変わりに融資実行残高に対してサービスチャージが年率 0.75%、返済据置期間 10 年つきの 40 年で、物資サービスの調達条件は原則的に国際入札である。このプロジェクトの目的は貧しい州の中で特に開発が遅れている貧しい村落での保健衛生のサービスの弱点や経済的活動の低い生産性を改善する事が中心になっている。それらを実現するために、水関連の病気の発生率を下げるについては、村落における衛生観念と保健サービスを改善し、安全で、安価な、身近にある水と衛生設備を供給し、住民参加を通じて持続的で効果的なサービスを村落に定着させるとしている。プロジェクトには約 6 州が参加する予定でそれらの州は中央政府の保健省が貧困指数、水供給へのアクセス率、水関連の病

<sup>13</sup> 世界銀行のジャカルタ事務所にある資料やこのプロジェクトの準備に参加したスタッフから得て情報をもとに纏めたものである。

気の発生率をもとにしてできた点数制度を使って決定される。既に最初のフェイズのために4つの州が選ばれている。残った二つの州は次のフェイズ時に選ばれる事になっている。

プロジェクトの実施結果は、実際には始まったばかりで具体的な結果はまだあまりない。しかしプロジェクト自体が、中央政府の経済政策が地方分権化のもと貧困削減を基本的な原則のもとに実施され始めた時点で、準備されたプロジェクトであり、インドネシアにおいては最も新しい Rural Water Project であるので、これをケースの一つにした。

他のケースと最も異なる点は、村で準備された計画書がもとになってその計画に融資されるかを決定するようになっている。何処の州がプロジェクトに参加するかは、前述のようにもう既に決まっているものの、参加する州のなかのどの県が参加出来るかはその県の‘貧困度合い’、‘下痢の件数’と‘安全な水の有無の度合い’によって決まるようになっている。では参加する県のなかでどの村落が融資を受けれるのだろうか。プロジェクト実施初期の段階でもし村民がプロジェクトから融資を受けたい意志があれば、その村民はファシリテーターと一緒にドラフト計画書の作成を始める。勿論融資額の総額は限られていて、多数の村からの計画書の中から選ぶ為の順位付け方法が公表されていて、それをもとにしての作成となる。その順位付けの要因は JBIC ケース 2 のルールに似たもので例えば、その村と他の村村が近距離にあるのか、今の水の源、他の機関からの融資の可能性、貧困指数、村民の資金参加の度合い、などである。

このプロジェクトの他の特徴は：

多数の村落において、意味ある住民参加を実現するため、或いは水管理の組織作りのために必要な村民やコンサルタントの訓練や村民へのファシリテーターも含めた専門家の派遣の為の資金へ思い切った割り振り方(プロジェクトの約37%)をしている事である。細かく住民参加の利用の仕方を中央政府の地方分権化政策の推進からめてあるのにも気が付く。プロジェクトの管理や実施を進める組織構造を以前よりずっと簡単にするとか、政府の上部から下部組織にプロジェクト資金の流れをより簡単にするとか、とにかくより透明になる努力が見られた。少々細かくなるが、村の人人が意図したデザインの選択が出来るように、水供給の技術的な選択をはじめとして数々の選択肢を計画作りの段階から説明するべきとした考えから地域の特性に詳しい NGO を利用する事も考えている。住民のプロジェクトの詳細にわたる技術選択によって想像以上に自前での水供給施設の設置が可能(実際水供給の投資額のうち村人は20%の貢献を求められていて、この20%は4%が現金で残りは工事中の労賃や物資の提供からなる。)と仮定している。

選択するデザインをもとにしたプランの決定と村民が将来支払わねばならない水料金を含めた資金計画とを同時にその組み合わせの是非を選択出来るような工夫も見られる。

最も重要視したいのは今までのプロジェクトの経験では、住民参加が叫ばれ、プロジェクトの現場での試みは多くなされたものの、全てが成功したわけではない。インドネシアの多くの村落ではリーダーの構造が村民の必要とする事・ものを村の決定として取り上げるまでには至っていないし、女性や非識字の貧しい人々は自然に無視される傾向がある。このプロジェクトではこのようなことが起こらない住民参加を実現しようと住民自体の教育・訓練の必要性を強く訴えている。

住民参加を旗印にする Demand Responsive Approach(DRA)を忠実に実現しようとの努力は認めざるを得ない。其れはプロジェクト実施の初期に村人が作った計画書を融資の是非の第一歩にしていることから検討したいと思う。その計画書が村の弱者の声も含めて村の人人の考えが反映していて、その計画書が県に提出されるか否かの決定は又村民の決定であることが前提になっていなければならない。それにしても政府の組織の中では下位にある‘村’の計画書を融資の是非を決める第一歩にするのは、地方分権化の政策の時代とはいえ、興味ある進展である。

次にファシリテーターの役割をより重視している点である。今までの世界銀行における経験あるいはこのペーパーのケース1にもあるようにファシリテーターの役割は重要できめの細かい住民参加を可能にする要素であろう。より貧しい村へ、そのなかのより貧しい弱者に近づこうとすればするほど、プロジェクトと弱者の間に立って村人の一人として参加を促す困難さは想像を越えたものに相違ない。

最後に訓練やコンサルタントにより多くの資金を最初から割り当てている点である。基本的な組織作り、水委員会を始めとして、管理・維持、料金制度、具体的な活動への住民参加を可能にするには、時間がかかり、専門家が必要で、根本的に大切なことである。思い切った割り当て方は印象的である。

#### 第4章：結論と提言

この最後の章まで意図的に社会開発のあり方についてだけを、インドネシアにおける三つの水供給プロジェクトにおいて異なった形の住民参加を観て、時の流れとともに試行錯誤の結果、プロジェクトの現場における被利益者の声がより重要になって来た事がよく分かった。農村への水供給のプロジェクトへの融資で出来た施設の持続可能な利用の為に住民の参加は不可欠な要素であることが分かった。インドネシアも含めて、中央集権的な開発政策から地方分権化を原則とした経済政策へシフトし、貧困削減をその政策の一大目標にしている国にとっては当然のごとく社会の弱者の声を聞く事が重要であることを

示唆している。

### 真の住民参加の必要性

Rural Water Project への住民参加が重要であることが分かったとしても、真の住民参加を実施するには引き続き援助を受ける側と援助を供与する側の双方において努力が必要と思われる。住民参加が真の住民参加になるには単に参加の必要性を説明されるだけではなく、水供給デザインの決定に、建設に、維持管理に、帳簿作りに、料金負担に、実際参加しなければ意味がない。これを村落のリーダーやその他の伝統的なボスたちもこれが大切である事を理解せねばならない。それらを実現するに、人類学や社会学を修めた専門家が、ある村落の社会状況の詳細に明るく、しかもプロジェクトの目的、概略や便益を村民に説明でき、さらにその村落にとっては全く新しいもののやり方、例えば毎日水をみつけ、家に運び、それを使っている村人、殆どの場合女性を、水供給施設のデザイン或いはその決定自体に参加させる事を可能にしているのを見るにつけ、そのような専門家をより多く訓練するのも大切である。文化規範が異なる村落の人々に‘水’の持続性の必要性を説明し納得させるのは簡単ではない。何故なら、新しい‘水’の試みが何かの理由で上手くいかなかった場合、多くの例では、新しい試みを改善すると言う行動に出るよりもむしろ今までのやりなれた伝統的な方法に戻る可能性が大きいからである。

### 援助を受け取る側の配慮

被援助側では政府組織内において地方の農村の詳細を理解しうる能力を持たない限り、いかに社会開発のためのデータが集められようが、いかに農村の住民参加が有ったとしても、それらが効果ある地方における農村の生活改善策や貧困削減政策の提言或いは推進に結びつく可能性はきわめて少ないと思われる。その意味では地方分権の政策は地方への権限委譲を伴い大変重要な役目を担っていると思われる。もう少し具体的に言うと、まず中央も地方も含めた官庁の経済官僚はもっとマイクロの経済政策論を身に付けるべきである。マクロの経済政策を論じるばかりでは、きめの細かい効果的な貧困対策を立案するのは不可能であろうと思うからである。きめの細かい立案の為には人類学、社会学を修めた専門家が参加することも大切である。又立案された政策を推進する大切な黒子は地方の役人であり、NGO であり、それらの意図した育成は社会にとって重要である。特にインドネシア社会にとっては時間が要することも承知の上で、多島国、多文化、多民族でなっている共和国であることを理解し、その違いをも理解することが大切で、その実現は地方分権化政策を成功に導き貧困政策を実現するエネルギーの源になると思われる。

### 援助供与側の配慮

援助供与側では被援助国と協力して意味あるプロジェクトを準備し、どの時点で、何を基準にして農村へのサブ・プロジェクトへの融資の是非を決めるのかへの配慮が必要になってくる。途上国での融資の案件を扱う限り、特にインドネシアの Rural Water というような社会開発を中心とする案件では、経済専門家、技術者にしてもその土地の文化、習慣や伝統を理解する能力が必要であり、より専門的に人類学や社会学を修めた専門家も常時必要である。援助供与側が専門的であればあるほど意義あるプロジェクトが準備される可能性が多いのは当然ながら、社会開発関係のプロジェクトが幾ら貧困削減政策と言う根本的な政策と整合性が有るとは言え、社会開発関係のプロジェクトを準備するためのコストは普通の特にインフラ・プロジェクトのそれと比較すると大変高いと言われている事も忘れてはならない。このようなコスト面を加味して考えると、援助全体の中での社会開発に属する融資案件とそれ以外の案件との分配問題を始めとして、社会開発関係の融資案件にあっては、何処まで援助供与側がプロジェクトの準備にたずさわるべきかの難儀な問題に到達する。最初の問題に関する答えは明確で ODA の社会開発へのより重点をおく基本方針が世界の流れとしてあることの再確認であろう。第二点に関しては、なるべく大まかなプロジェクトの全体像が分かり次第、援助機関は融資の是非を決定すべきで、詳細は被援助国に任せるのが妥当であろう。その上各援助機関が各々の社会開発関連のプロジェクトを準備するよりも、もっと効果的に複数の援助機関が協力してプロジェクトを準備すべきで、この援助調整が実現すれば援助を受け取る側の事務的なコストは削減可能になり、援助供与側も同じ効果を得る事になる。この便益は ODA の効率化に直接関係があり小さいものではなく、実は大きな便益であると推測できる。

### 経済学と他の社会科学

最後に ODA の効率化の見地から経済学と社会・人類学の関係にコメントを加えなければならない。今までのインドネシアでの農村への水供給プロジェクトを利用して考えてみよう。ある村で住民参加のもと水施設の計画書を作成したとしよう。前述のケース 3 世銀のプロジェクトの場合、融資の是非を決める基準はメカニカルな基準が多く社会・人類学的な基準は何処にも含まれていなかったことを思い出す。このことは単純に考えると、社会・人類学の知識は資料集めに利用され、中心はやはり経済学であり、単なるサポートの役目を担っていると言えるであろう。しかしもう少し深く考えてみると、計画自体が、住民参加のもと、ファシリテーターの助けで初めて準備されている訳で、指導された住民参加の結果であり其れ自体に価値を見出すべきだともいえる。ただこれだけの話では不十分で、実験として融資の是非を決める基準に別枠を作って、融資の是非で落ちた計画書の村にはどんな訓練やどんな専門家の派遣が必要かをみて、時間をかけた水供給プロジェクトの準備とか貧困削減の可能性を探すのも得策ではなかろうか？ ODA の効率化にはこのような努力

が必要とされているのかも知れない。

序

セマウル運動研究の難点

セマウル運動の背景

立案の経緯

農村の旧態についての認識

セマウル運動の実施過程

行政とセマウル指導者

良風美俗との融合

儀礼と消費に対する否定的姿勢

迷信打破

良い暮らし

生産拡大と所得増大

副業の不成立

結語：セマウル運動がもたらしたもの

序

本課題は、韓国において1970年代から始められた「セマウル運動」が韓国農村にどのような変化をもたらしたかを検証することにある。セマウル運動についてはすでにさまざまな紹介がなされており、一般に国際的には農村開発の成功例として喧伝されてきた。しかし、その評価は今日に至るまでまだ十分に成されたとはいえない。それにはさまざまな背景が考えられ、また同時に多くの制約がともなったことを指摘できる。この時期は、韓国社会全体が経済成長政策のもとで経済のみならず大きな変貌を遂げた時期に当たるため、その社会全般にわたる変化の中で「セマウル運動」の成果をどの様に特定できるか、判断が難しいという点もあろう。本稿では、セマウル運動の成果を文字どおりの農村において検討するものであり、従来の諸報告に見られるような統計資料を拠り所とする一般的評価ではなく、具体的な村落における事例を通時的に追いながら、その成果を評価するものである。つまり、きわめて限られた特定の事例に拠るものであるが、その事例を通してこの運動が韓国農村に及ぼした変化を捉え直す視点を抽出し、その視点にたって韓国農村一般に適応してみるとどのような評価が下されるかということが課題である。

はじめに「セマウル運動」研究の問題点と置かれた状況について触れた後、この政策の時代的・政治経済的背景と開始時の経緯、実施過程における顕在化した韓国社会の様相、農村におけるこの運動への取り組みと行政指導への対応、そしてセマウル運動の展開にと



もなう農村社会の変容へと論を進めたうえで、セマウル運動は何をもたらしたのかという評価に入ることにしたい。

#### セマウル運動研究の難点

セマウル運動は政府が掲げた運動理念とは逆にきわめて中央の政治指導のもとで行政を動員しておこなわれた。しかも軍事政権の開発独裁体制のもとで70年代以降の内政の根幹と位置づけられたため、この運動ないし政策を客観的・学術的な観点から研究することも評論することも許されなかったといってもよい。運動開始とともに各大学や研究機関内にセマウル研究の部署が設けられたが、それはすべて研究とはいいいながらこの運動の一翼として御用的な役割を担うものであった。発足して間もない時期から数々の報告書が出され統計資料も紹介されているが、そのすべてが広報的な性格のものであったといつてよい。その当時の報告類の中で有用といえるのは、新聞社などが特集として編纂した読本に収められた各地の模範的な事例の現況報告である。それは、各地から模範例として推薦され中央の運動本部から認定された事例について紹介したものであり、当時の状況をそれなりに把握できる内容のものであるが、その事例が中期・長期にわたってどの様な成果を生んだのかという点になると追跡は行われていない。研究者による事例調査も行われていないため知られていないが、特別に有利な立地条件に恵まれた事例を除けばそのほとんどが持続しておらず、今日では過去の思い出として語られるに過ぎないものばかりである。

次に、この運動が展開する時間的な経過とともに、農村ばかりでなく地方の町（邑）あるいは都市の市街地や住宅地や職場においても広く奨励され全国的な運動として展開する結果となったため、その全体の中に農村の事例も飲み込まれる結果となり、当初の農村特有の問題に根ざした運動を見極めることが難しくなったことが挙げられる。つまり、農村についても全国的な国民化の大波の中に位置づけられるようになりがちであり、評価の基準が不明確になったことが挙げられる。その点で、筆者の視点はまずは当初の課題であった農村開発ないし振興に注目して考察することにこだわりたい。

また、さほど広くない国土の中でも農村の置かれた状況には地域差が大きく、その多様な状況をどの様に捉えるかという点にも難点がともなう。中央集権の強固な伝統に加えて開発独裁体制のもとでは、中央との政治的社会的な距離ばかりでなく、これを背景としたインフラ整備にも伴って鉄道や高速道路などの交通・流通手段に恵まれた農村地区では、比較的早くから都市を中心とする経済的な発展の余波を受けて、市場向けの園芸作物の導入をはじめとして経済的に有利な状況にあった。こうした農村における発展相がややもすれば一般的な農村発展という印象を与えてしまい兼ねない。こうした農村の経済発展は、主として野心的な農民個人による起業家的な活動に負うものであって、セマウル運動が刺激剤となったかも知れないがセマウル運動の掲げた農村発展とは異質な展開を経たものである。

以上のような難点を考慮の上、セマウル運動当初の文字通りの成果を考察するには都市

の近郊や交通の幹線から隔たった農村を見る必要があると思われる。筆者がフィールドとする農村は、全羅南道の珍島郡に位置する農村で、韓国全体からすればかなり辺鄙な立地条件にある点では、幹線近くの農村とはまた別の意味で韓国においては周辺の事例であるといえる。しかし、この村はこの地方の農村としては規模も平均よりも大きく、また農地や水利施設の点でも恵まれ、何よりもかつて1930年代以降の農村振興運動においては模範的な成功例として評価された点で知られていた。この村については筆者自身が70年代初頭から30年にわたって断続的に行ってきた調査を踏まえることができるという利点もある。

#### セマウル運動の背景

この運動の背景としては、70年代初頭の政治・経済面での一般的な背景のほか時の大統領であった朴正熙大統領自身の強い信念と個人的な背景があった。

政治・経済的には、まず第一に都市部と農村部の間の経済的格差を是正するという点が挙げられる。第一次経済開発五ヵ年計画（1962～66年）、第二次経済開発五ヵ年計画（1967年～71年）の10年間に韓国は年平均9.9パーセントの経済成長を遂げたが、当時、独裁体制のもとで推進されてきた経済開発がもっぱら都市部を中心としてきたため、農村部との間の所得格差が加速されてきた。また輸出依存度の高い製造業に重点を置いた産業育成を進めてきたため、経済の安定を計るうえでも内需の拡大が課題とされており、地方の所得水準の向上が現実的な課題として浮上しはじめていた。一方、クーデターによって実権を掌握した正統性の脆弱な軍事政権にとって、人権抑圧と独裁体制に対する世論の批判をかかわす上で、農村人口の支持を取りつける必要というきわめて政治的要請もはたらいたことも事実であった。

一方、もともと貧しい農家の出身であった朴大統領は、農村の生活向上に対して特別な関心と展望をもっていたと伝えられている。日本の統治下における農民の生活向上を目標とした農村開発事業として知られる「農村振興運動」当時も、当時小学校の教師であった朴正熙はこの運動の指導者育成のための特別に指定された聞慶の学校に配属された経歴をもつ。

#### 立案の経緯

セマウル運動は1970年の4月22日の地方長官会議の席上での朴正熙大統領の諭示が発端となって企画されたとされており、多くの文献にその特別指示の内容が紹介されている。その指示文には、農民自身が意欲をもって生活改善に取り組む農村に対して、各道、市、郡が率先して支援すべきこと、これを「セマウル（新しい村）作り運動」とでも呼び、政府は財政面で支援するため各道に年間30億ウォンを支出することなどが盛り込まれている。

政府はそれ以前にも農村の経済開発のための投資を行っており、1968年には「農漁民所得増大特別事業」「農業用水開発事業」に合計900億ウォンを支出している。また

セマウル運動の開始から2年次に当たる1972年に始まった「第三次経済開発五ヵ年計画」は、農業部門に重点を置いて、食料の自給、農業生産基盤の近代化、農漁村環境近代化、農家所得の増大を目標に掲げている。こうした政策のもとで、セマウル運動では開発の主体として農民を位置づけ、その自発性と啓発を主要目標とした運動という形態を採った点で基本的に新しい施策といえる。

その後の経過は、大統領周辺で企画された運動路線のもとに推進され、とりわけ72年10月に戒厳令を下して独裁体制を固めた「10月維新体制」のもとで、大統領は特別宣言においてセマウル運動を国家施策の最優先課題として推進することを宣言し、内務部の官僚を総動員して全国に展開された。中央および地方の行政官は、この政策への積極的な参加をもって中央への忠誠度を計る指標と見なされ、具体的な成果を挙げることを誓約して白紙辞表の提出を求められるといったおこなわれ、中央集権の忠誠体制が総動員されたのである。大統領はしばしば予告も無しに自分の判断でヘリコプターによって地方の現場視察をおこない、その度に地方行政担当者の人事異動の嵐が吹いた。

セマウル運動の指針とも言うべき中央政府による刊行物としては、1973年6月に文化公報部から出された『セマウル運動』がもっとも早く、次いで73年12月にセマウル運動中央協議会によって『セマウル学校教本』が、そして75年になってようやく内務部による『セマウル運動』が刊行されている。それ以外にも70年代には定期刊行物である『地方行政』や農協による『農協調査月報』にセマウル運動関係の記事が多数見られるが、中央政府による正式の運動の指針を示したものではない。

文化公報部によって73年6月に刊行された『セマウル運動』は、広く国民向けに運動の概要を示し運動の指針書として用いられるように配付されたもので、ハードカバーの300ページ程度のものである。その内容は、大統領の意思と運動の意義と時代的背景、立案の経緯と初期の展開、運動の目標と基本的な事業内容、具体的な事業の紹介をおこない、付録として大統領の語録集と主要な談話文が80頁にわたって掲載している。

その冒頭にセマウル運動の基本性格として、(a) 農民の覚醒と自信を基礎として下から起こった国民運動、(b) 村の伝統的協同の美風に基づいて起こった協同運動であり住民の統合運動、(c) 村人の討議によって決定し推進する民主主義運動、(d) 国民経済と国民精神の近代化を目指した5.19精神を継承し、国力の培養と組織化により祖国統一を目指す国民運動であるとし(p7-9)、その上で「セマウル(新しい村)」においては、住み良さ(生活環境の改善)と豊かさ(所得と生産向上)を重視し、不正、不条理、不合理、奢侈、浪費、頹廢からの脱皮を説いている(p9-10)。次いでこの運動の内容としては、(1) 精神啓発として勤勉・自助・協同の三つ(p29-51)、(2) 生活環境改善として家庭・村・国土について具体的な改善点を挙げ、(3) 所得増大としては科学的農業による生産向上と副業の開発を挙げている(p51-64)。また運動の段階として、物的な刺激による介入的な段階から主体的・持続的な発展へと進二つの段階が想定されていた。

## 農村の旧態についての認識

精神啓発を必要とすると言われる農村の現状についての認識と評価は文化公報部『セマウル運動』に見るかぎり大変厳しいものであった。それをそのまま紹介すると、上下の秩序関係が優先され、過去への執着が強く、家族（血縁）関係がものをいい、同等な自己や独立した自己が成立せず、他人への依存心が強く、某の何寸（親等）に当たるというように血縁が地縁よりも優先され、同窓関係の学縁がものをいい、湖南と嶺南の出身によって区別され、公と私の区別が不明確で、職業の貴賤が問題とされ、権威意識と派閥意識が強いのが当時の農村とされているように、現状に対してたいへん否定的な認識が見られる。こうした現状批判的な視点は、伝統的な価値観を背景とした従来 of 指導層の認識からはるかに掛け離れたもので、ほとんど自己否定に近い厳しい認識に立っていることに驚かされる。これは、クーデターという非常手段によって政権を奪取し、革命軍事評議会を主宰して大胆な社会改革に取り組んでいた朴正熙大統領個人の韓国伝統社会に対する批判的認識が強く反映された結果とみることができよう。こうした厳しい現状認識は、とりわけ運動当初に強く打ち出され、また中央周辺において顕著に見られたものであるが、運動の展開とともに次第に穏健な内容になり、また中央から地方に行くにしたがい現地の実情に見合った形で伝統との融和が計られた。つまり農村の伝統的な生活気風については、当初の政府刊行物では大統領の意向を強く反映してその弊害面が強く指摘されていたのに対して、時間が経つにつれまた地方に行くにしたがいそうした危機意識は薄れており、「良風美俗」との調整が計られたといえよう。

精神啓発の指針として特に「勤勉」「自助」「協同」の三つが掲げられたが、特に「勤勉」「自助」を掲げた背景としては、事大思想と慕華思想の伝統にまで触れた上で人々の政府に対する依存心が強いことが指摘されている。一方で、韓国の農村社会における「協同」の伝統としては、地域の相互扶助と自治の組織としての「郷約」と「契」「洞会」や協同耕作慣行「トゥレー」や労働交換方式「プマシ」などの在来の慣習にみられた協同精神を生かすことが提唱されている。

儒教の伝統が日常生活の規範として深く根を下ろしていた韓国社会において、セマウル運動は当初から儒教の伝統と微妙な関係を帯びていた。朴大統領の出身地である慶尚北道は、こうした儒教の生活規範を日常の生活においても体現していたような名門両班が地盤を有しており、朴大統領はそうした両班とは異なるいわゆる常民の農家出身であったことが、農村の旧態に対する批判的視点の背景となっていたと考えられる。伝えられているところでは、朴大統領はすでに1930年代の農村振興運動当時から農村の改革に深い関心を抱いていたといわれ、儒教の伝統についても近代化を妨げるものとして否定的な見解をもち、儒教的な行動規範からの脱皮こそが農村の近代化に不可欠なものという信念をもっていたといわれる。セマウル運動のスローガンとして全国の村々に掲げられた「勤勉・自助・協同」の標語は、儒教の理念を生活の中で実践に努めたかつての両班たちの行動様式に対する批判を念頭においたものであった。肉体労働を蔑視して読書生活を通した内面的

な人格の完成を理想としてきた両班たちにとって、勤勉は何ら積極的な価値を持たなかった。目先の仕事や労働に忙殺されるのは内面の修養には妨げとなる見做され、地道で勤勉に働くの者は内面が貧困である証と見做されかねない。地道に勤勉に働くことは賞賛されるどころか、時にはかえって無能で卑しい証拠と見做されることすらあったのである。むしろ自らは何もせず、自分のすべきことすらも他人にやらせるような者がむしろ社会的威信を得ていたのであるから、自助とは程遠いものであった。こうした生活気風と行動様式は決して遠い過去のことではなく、70年代の韓国農村ならどこでも見られたところであり、とりわけ日本人にとっては文化的衝撃に近いものであった。

また「協同」が特に課題とされた背景には韓国独特の親族体系との関連があるが、このことに関しては韓国人の間でも十分に認識されることが少なく、どの社会も同じであろうという誤った認識もあったためであろうか、73年の指針においても特に指摘されていない。

父系単系出自に基づく親族体系が揺るぎない韓国では、同じ村落の住民の間ですらも非親族間では潜在的な対抗意識があるため、協同は必ずしも容易ではなかったのである。これに加えて、儒教的な名分意識や序列意識は些細なきっかけによって村人の間に威信をめぐる対立を巻き起こし、それが協同を困難にしてきたことが指摘できる。両班常民間の身分的な関係が尾を引いているような村では、両者の協同が難しいのは今日も変わらない。しかし当時、地方の行政官がどの程度までこうした問題意識を共有していたかどうか疑問である。何と云っても儒教に基づく行動規範は韓国社会の秩序の根幹を支えてきたものであった。

#### セマウル運動の実施過程

政府は1970年から全国の農村 33,267 を対象として、各村ごとに一律にセメント 325 袋づつを支給して、その用途については農民が主体的に選定した事業にまかせて農民の主体性と意思を評価する方針が採られ、その結果を踏まえて翌年（1971年）には事業実績と住民の団結と意欲、指導者の指導力などの点で優れた村 16,000 個所を選んで重点的に支援をおこない、各村ごとにセメント 500 袋、鉄筋 1 t づつを支給して約 20 種の指定された標準事業の中から各村が事業を選ぶ方式が採られた。またこの時指定から漏れた村の中にも支援を受けずに運動に参加した村が 6,108 個所みられた。こうしては72年度には、運動に参加した村は全体の村の3分の2に当たる 22,708 個所に及んでいる。但し、71年度に運動に参加した村の数については73年の文化広報部の『セマウル運動』と1980年に内務部から出された『セマウル運動10年史』とでは差が見られ、さらに政府の投資額にもかなりの差が見られる。後者によれば政府による投資額は、71年は41億W、72年33億W、73年215億W、74年308億W、75年1653億W、77年2460億W、80年3342億Wというように増加推移しているが、村の事業に対する投資はセメント・鉄骨などの物資によって行われている。これに対して村民は基本的

に労働力を負担しており、農民が捻出した資金についても言及があるがその根拠は不明確である。

村における生活環境の改善事業として73年の文化広報部の指針に示されたものは、家庭における藁葺屋根のスレート化、便所や下水道の改善、厨房の改善、食生活改善、韓服の改善、冠婚葬祭の簡素化（『家庭儀礼準則』の遵守）、奢侈・迷信の打破、村の環境改善としては、村の道の拡張、農路の拡張、共同洗濯場、共同井戸、下水道の改修、マウル会館の建設、郷土文化財の保護などであり、これに加えて政府による行政的な支援事業としては、農村の電化、農村標準住宅の建設、簡易給水施設、メタンガス施設、造林事業などが挙げられている。

これらの事業のうち、「藁葺屋根のスレート化」と「村の道の拡張」は「セマウル歌」（朴正熙大統領の作詩作曲による）の中でも採り上げられているようにセマウル運動の象徴的な事業として位置づけられたものである。

藁葺屋根は、都会の一部の人々には田園的で郷愁を誘うもののように見なされることもあるが、一般的に韓国では藁葺屋根のくすんだ色と丸みを帯びた屋根は農村の貧困を象徴するもののように見なされ、瓦葺き屋根の家屋と対比されてきた。藁葺屋根は毎年収穫を終えた後に稲藁をマラムに編んで用意しておき、これを屋根の上に庇の部分から渦巻き状に被せてゆく簡単な手法で葺き替えられる。しかし、毎年このマラムを編むために大量の藁とかなりの時間を要すので、スレート屋根に葺き代えることでその労力を軽減し、同時にその分の藁で縄を編んだりカマスに編んだりすれば副収入が得られ（カマス一つが72年当時93Wで農協が買い取っていた）、あるいは糸を入れる容器（メッコリ）や蔭に編んだり、また堆肥に充てることによって所得増大に繋がるという計算もされていた。しかし、カマスはその数年後にはビニール袋にとって代わられてしまった。

村内の路は両側が屋敷の石垣となっており、それまでは牛が荷を背負って通れる程度の狭いもので、すれ違う時にはどちらかが石垣の入口の窪みに避けなければならなかった。この路を拡大することはリヤカーや耕運機の導入にとって欠かせないものであり、そのためには両側の石垣を後退させて積み直さなければならぬため村全体の協力が不可欠であった。後には村の外部の路も耕運機のために拡張されていった。

共同洗濯場はたいていこの村でも村の中を流れる小さな川の縁に水が溜まるように作られており、石段を降りると洗濯がし易いように石を組んで作られていた。これにセメントを用いて清潔にし、また洗濯の用途別に水を使い分けるように整備したりしたものである。また共同井戸も同様で、セメントで周囲を覆って清潔にし、井戸に塵などが入らないように風よけを作ったりして整備された。下水道の改修も村路の拡張の際に整備され、村の中を流れる堰も増水時に水が溢れないように岩やセメントで改修され、縁や路肩もセメント補強されている。

マウル会館は集会場と村の事務所を兼ねたものが村ごとに建てられ、火の見櫓や国旗掲揚塔なども設けられた。村の事務所には電池式のアンプと拡声器が設置され、セマウル文

庫と称する形ばかりの政府の広報関係の刊行物などの書籍コーナーも置かれたが、ほとんど利用されていなかった。

これに対して家庭における便所や厨房の改善、食生活改善、韓服の改善、冠婚葬祭の簡素化（『家庭儀礼準則』の遵守）、奢侈・迷信の打破などの実施状況には村による差や地方差が大きく、筆者の調査地では便所についてはセメントを用いて多少改善を試みた家庭が見られた程度であり、厨房には80年代に至ってまったく新しい住居に建て替えた家庭を除けば、ほとんど手が加えられなかった。食生活改善と韓服の改善はセマウル運動としては見るべきものは何もないと言ってよい。政府が指定した『家庭儀礼準則』に拠って冠婚葬祭の簡素化がそれなりの成果を挙げたのは町や都市部に限られ、農村ではまったく無視されたと言ってよい。政府の目論見は、こうした儀礼にともなう供物や接待のための消費を抑制し、また儀礼にともなう遊興や休息を規制しようとする点にあったが、こうした儀礼が農村における社交生活において重要な契機となっており、また農村の単調な生活において貴少な娯楽としての側面もち、また何よりも肉や魚などの栄養を摂取する上でも農村の文化生態学的な循環を構成していることについては、行政や経済関係の近代論者は理解していなかった。一方、「迷信打破」は郡庁からの上部指示（サンプチジ）を受けると村の側でもこれを無視することはできず、行政に対する忠誠を表明するためには村の神木の根本で行われる伝統的な洞祭（調査地ではコリジェという）が廃止に追い込まれ、これとともに綱引きも取り止めとなった。その一方で、都市部では代表的な迷信として槍玉に挙げられたムーダンによる巫俗儀礼は、地方社会では家庭の病氣治癒や死者の供養といった深刻な要請に応えるものであるため執着が強く、上部からの指示を受けても村ではほとんど受け入れなかったのが現実である。

郷土文化財の保護も掛け声ばかりであって、調査地の村では高麗末の五重石塔やミロク像（浮彫）や天然記念物の大樫などの有形文化財といえるものに対しても村人はほとんど関心がなく、セマウル運動の中でも何の措置も採られず、行政の支援によって指定・保存がおこなわれたにすぎない。

政府の支援事業として掲げられたものの実施は中央政府との政治的距離に応じて地方差が大きく、一般に全羅南道地方は「全南不待接」というように表現されたとおり中央政府から疎外されがちであり、全般に遅れがちであった。調査地でも村による差があったがこの村では1976年によりやく電化が実現した。また、簡易給水施設はセマウル運動とはまったく関係なく90年代に入ってようやく実現したにすぎない。メタンガス施設は1972年に一軒の家庭で行われていたが、それは郡庁の指導のもとで試験的な試みが各村に割り当てられたのに役柄上里長が応じて庭の片隅で試みたにすぎない。とうてい実用的なものではなかった。農村標準住宅の建設は調査地では今日まで一度も耳にしたことがない。造林事業は全国的に治山・治水のために政府主導で行われ、「絶対緑化」や「入山禁止」などのスローガンとともに調査地の周囲の山でも実施されたが、その実質は有用な木材を作るような造林事業ではなく、山にある樹木はどんな樹木であれ伐採せず育てるとい

うものであり、結果的には松の木がすこしずつ成長して、ほとんど禿げ山同然だった山が徐々に緑で覆われてきた。村の人が積極的に参与したというよりは、国家的なセマウル運動のもとで村民が乱伐に対する厳しい規制を受け入れる体制が生まれたというべきであろう。

指針に掲げられたこうした事業以外に村で建設されたものにセマウル倉庫がある。セマウル事業に必要な肥料やセメントなどの物資を収納するためのものであり、この建設のために用地として1930年代の農村振興運動当時に建てられた村の公会堂が取り壊された。この公会堂にはかつては協同作業所と集会場と共同販売店が備えられ、この村の農村振興の拠点となっていたものであるが、72年当時はほとんど廃屋同然となっていた。

### 行政とセマウル指導者

セマウル運動はその基本理念としては農民の自発性が協調されているが、実際には大統領を頂点とする中央集権行政の求心的な忠誠関係を活用して推進されたものである。各行政レベルごとにセマウル担当の部署が新設され、あるいは行政の統制の及ぶ各機関はいずれも行政への忠誠の証としてセマウル運動への積極的な参画を促されていた。こうした官主導の運動の末端行政として郡庁の下位単位である面行政がその実務の取次ぎ業務をはたしており、面内の里（行政里とは区別して実質的な伝統的地域社会の単位である村を運用里という）の里長が頻繁に面事務所で指示を受ける体制がとられた。里長はこのように行動力を求められており比較的若い30代後半から40代全般の若者が村の集会で選ばれ、行政と村との間で連絡役をはたしていた。調査地の村では72年当時は村に数少ない高校出身者が里長に選ばれていた。こうした里長とは別に70年代初めまで村には伝統的な儒教の素養と道徳的な指導者として洞長の制度が存続しており、洞長をとりまくオルンと目される長老たちが主として社会風紀上の問題や紛争などの調停の役割を果たしており、60年代までは村による在来の裁判や簾巻きと答打ちの刑も行われていた。

こうした在来の制度とはべつにセマウル運動を専任として行政とのチャンネル役をはたし運動の周知と指導役を担う者として「セマウル指導者」の制度が設けられた。こうした指導者の重要性は朴大統領の諭示や談話の中でもすでに強調されており、それも朴大統領自身がかつて身をもって経験した農村振興運動における中堅指導者育成の政策とも通じるものである。

セマウル指導者には、地域の発展に熱意があり献身的な人物が村民集会において選出され、これを郡が認定するという手続きを経て登録された。それなりに経済的にもゆとりがある者が選ばれ、特別な公的報酬は無かったがそれ以上に行政との対応や指導者研修などの機会を通してさまざまな可能性に富んだポストであった。

セマウル指導者の役割は、村における運動の推進と指導ではあるが、彼らに期待されたより現実的な役割とは、行政の側から見れば行政の意向を的確に村人に伝えると同時に、村人のインセンティブを高めて運動の成果を挙げることにあり、それが同時に自分たちに



とっては手柄として評価されることになる。一方それは村人の側から見れば、行政との交渉を通して村への利益誘導を計る役割であったといってもよい。

セマウル運動の方針は、権力の頂点に有る大統領とその意向を受けたセマウル推進中央本部からの指示として、道・郡の担当官を経て各村のセマウル指導者を中継して村人に伝えられ、一方で村のセマウル運動の成果は、セマウル指導者を介して面に報告され、これが郡庁で取りまとめられてから道に報告され、さらに中央にもたらされた。各村は互いに成果を競い合うようにして成果を面を経由して郡に報告し、郡も同様に互いに成果を競い合いながら道に報告する。その際に成果は数字で示され、添えられた作業光景の写真が視覚的な効果を発揮した。良い成果を挙げれば、それは指導者の手柄として面や郡の担当官から評価されると同時に、それは面や郡の担当官にとっても業績に結びついた。このため村から面へ、面から郡へ、郡から道へと報告には水増しもされた。

一方、成績の優れた村や面・郡に対しては、有形・無形のさまざまな恩恵が与えられた。作業に要するセメントやブロック、トタンなどの資材が特別に配付されたり、セマウルに相応しい公共施設の設置が優先的に割り当てられたりした。村人の側では、これに便乗して資材の一部を家の修繕など私的に流用しようともくろむ者もあり、その魅力も村民を積極的に参加させる一つの誘因にもなったようである。

村の指導的な人物といえは、従来は親族関係において重要な位置を占め、学徳や人望を背景として村人の調整者の役を果たしていたといえる。セマウル運動においても、模範的なセマウル指導者として表彰を受け、さまざまな刊行物に紹介されている人物は、その紹介に見るかぎりでは実直で献身的な人徳がうかがわれる。しかし、そうした模範とは異なり、大多数の農村でセマウル指導者に選ばれた人の人物像はかならずしもそうしたものではない。それは、村外での少し変わった経歴を持ち、さまざまな事情に明るく多くの人脈を持っている反面、村の中では従来の道徳的な中心人物というよりはどちらかといえば多少周縁的な性格も併わせ持つような得意な人物が少なくない。村人の側でもそうした点を充分知り尽くした上で敢えて何か新しい役割に期待したようである。あるいは、端的に言えば多少不正なことでも平気でやっつけるような剛腕の持ち主で、人間的には必ずしも評価はされないが、行政を向こうに回して上手く立ち回るような能力を具えているような人物がセマウル指導者に選ばれた場合が多かったようである。

セマウル指導者が果たした行政との仲介機能は単なる上意下達といった単純なものではない。セマウル指導者は運動の村レヴェルの普及者として監督行政官に業績をもたらし、自身も村内の人的資源を動員して実績を積んで行政の信頼を得、また村人も彼を利用することによって村および時には自分自身の利益を追求しようとしたようだ。彼らは村と外部の境界に位置し続けることによって、時にはブローカーとして多少の私的な利益を横領する位のことはあっても、行政も村人もそれを承知の上でこうした人物の能力と野心を活用したといえる。両資源を仲介することによって、一定限度内で村の効率的な振興・開発に貢献したのも事実である。しかし、村人が直接に外部とのチャンネルに手掛かりを持つよ

うになり、より自由に行動しようとし始めると、自らの特権的な地位が脅かされないように、かえって村の自発的な発展を阻害するような不可解な行動を採るようにもなりかねない。村人の側でも、指導者の人脈と能力と行動力に期待する反面で、彼が密かにそして時にはかなり公然と利己的な行動を採ることに対して警戒するむきもみられた。そうした猜疑心が表面化して、時には村にとって不名誉なトラブルを経てセマウル指導者の交代劇がおこることもあった。

こうした人物を介して外部からもたらされる物資をてことして村人の関心と意欲を引き起こそうとするこの運動の方針に対しては、村の長老の中からも道徳的にみて不健全であるという批判が聞かれた。しかし、セマウル運動の推進過程において顕在化したこうした野心的行動と利害依存は、この社会では政策以前の伝統的・構造的なものであり、その点ではむしろ韓国的な伝統社会の活性化を促したと評価することもできよう。

### 良風美俗との融合

セマウル運動の当初にうたわれた意識改革・精神啓発といった側面は地方においては必ずしもその意図するようには実施されなかったという評価も可能である。セマウル運動の普及にあつては既に述べたとおり官民を挙げての参画が協調され、それは国民ぐるみの「セマウル教育」という形でも展開された。

国家による学校教育がもともと国民形成を担うものであったのに加えて、国民教育憲章の制定に続いて推進されたセマウル教育は、また新たな国民像を理念として掲げたものである。ただし、その教育内容が全国津々浦々まで画一的なものであったかどうかは分からないが、全国一律に小学校から大学までの学校教育においてはどの学校においても教師の中からセマウル教育の担当者が割り当てられ、教科の中にも正式に組み入れられた。しかし当初の大統領側近の批判的・危機意識とは異なり、行政の末端にゆくにしがたい現地の社会状況との融和が優先されるようになり、またセマウル教育の指導者も在来の人材の中から採用されるため、その展開は時には奇妙な様相を呈した。

私が滞在した村の学校では、「セマウル教育」には儒教的な行動規範に対する否定的な評価は見られず、むしろ儒教的な道徳が強調されていたほどである。「親に孝行、国に忠誠」という標語がセマウル教育とともに全国の学校に掲げられるようになったのは、セマウル運動を通して強調された忠誠がそのまま旧来の儒教的な表現として復活した結果である。こうした標語のほかにも、地方で推進されたものの中には年長者や教師に対する「イェージュル・チキギ（礼節を守る）運動」や「コウンマルスギ（綺麗な言葉遣い）運動」などの運動が見られた。挨拶や言葉遣いが新たな近代化の出発点のように考えられていたのは、植民地時代にもあったことのようにあるが、これらの運動においては明らかに教師や年長者や官を上、年少者や生徒や民を下に位置づける旧来の秩序意識が強調されている。ここでいう礼節とは下の者が上の者に対して一方的に踏まえるべきものであり、綺麗な言葉も実はそういう脈絡のものであった。また、「ソンフンドウルギ運動」として、バ

スや官公庁の車が通るときには子供たちに手を振るように指導することさえ行われていたのである。学校の廊下には『セマウル美談板』なるものが掲げられていたが、そこに紹介されていたのはいずれも親孝行などの儒教的な内容の美談ばかりであった。

そうした学校でのセマウル教育の中で新鮮なものとしては「イウツプキ（隣人を助ける）運動」があった。この場合の「イウツ（隣人）」とは、父系の親族でない非親族を指していることは言うまでもない。セマウル運動が目指した新しい村のイメージは、セマウル運動のテーマソングや村人が掲げた「セマウル規約」等を通してより具体的に描く事ができる。朴大統領の作詩作曲によるというこのテーマソングには、古い村を象徴するものとして真先に草葺き屋根と狭い村の路があげられている。大統領自身も若い時分には小学校の教師を経験しており、自身が農村振興運動当時に運動の指導教師としての教育を受けた経験をもつことが、セマウル運動においても教育的な側面を重視する結果となったといえようか。

#### 儀礼と消費に対する否定的姿勢

セマウル運動の指針として政府が指示したものに虚礼の廃止と儀礼の簡素化がある。とくに儒教が規定する冠婚葬祭がその対象となり、特に婚礼では広告や書面によってむやみに沢山の人が案内を出すことにも規制が及んだ。簡素化は儀礼に伴う浪費を規制することに主眼が置かれた。とりわけこれらの儀礼に欠かせない参席者に振る舞われる食事に当てられる豚・鶏等は、本来数少ない現金収入源として市場に売りに出すために家庭で飼育されているものと見做され、これを儀礼に用いるのは浪費であるときめつけられた。また普段は口にすることの少ない魚や果物を儀礼の度に大量に市場で購入したり、来客に対して振る舞われる酒などもすべて浪費と見做された。

こうした儀礼的な消費のための支出をできるかぎり抑制して、それを他の経済活動に振り向けようというのがセマウル論者の基本的な方針であったが、これは儀礼による消費というものを余りに狭く捉えた経済学徒達の安易な発想に拠るものでもあった。祖先祭祀についてみると、当時90余世帯のこの村で、死者の命日に行われる祭祀が年間200回以上行われていた。年間で平均すれば2日に一度以上の頻度で何処かの家庭で祭祀が行われていたことになる。祭祀の規模はその家庭の家計に応じて差があるが、年間に何回か祭祀を受け持っている家庭ならば、そのうちの少なくとも一回については、家族や親族の「飲福」だけでなく、翌朝にも近隣の家族や老人や親しい者を多数招いた「飲福」を行ない、ふだんは口にしない豚肉や魚などを食べながら団欒する貴重な社交の機会となっていた。また病人のいる家庭や家族員の多い家庭や貧しい家庭にも食べ物が届けられる。「飲福」における食物の分配は、用意された全ての種類の食べ物を少しづつ、決まった高坏に山盛りにして、全員に公平に分配される点に特徴がある。

こうした数多くの客を招く儀礼の後の飲食が、村人にとっては動物性蛋白源を摂取する貴重な機会となっており、また休息と娯楽、情報交換と信頼の維持にとっても欠かせない。

ものとなっていたことを忘れてはならない。結婚式、葬式、還暦の祝い等も回数こそ少ないが、同様の機会となっていた。

もともと豚はどの家庭でも主婦の手によって野菜屑や御飯の残り物とフスマなどで育てられており、市場に出して数少ない現金収入源となっていたもので、こうした儀礼の機会以外には村で消費することは無かったのである。つまり、村における豚の消費を意味付け秩序づけていたのが、実はこうした儀礼だったのである。

### 迷信打破

当時の行政官やエリートたちの論理では、既存の仏教やキリスト教は宗教として認められ、儒教による冠婚葬祭などの人生儀礼も、簡素化が求められたにせよ、ともかく慣習として生活の中にすっかり根を下ろしていた。また、村の境界に位置する峠などに石を積んで安全を祈ったソナンダンの信仰や、子供が生まれたときのしめ縄などは、何ら害を及ぼさない懐かしい「民俗」とされていたのに対して、それ以外の信仰や儀礼は、ほとんど例外なく近代化を妨げる迷信として否定されたといつてよい。

当時の「科学主義」という標語は、「迷信打破」と言う標語と表裏関係にあった。迷信の中でも真先に規制の対象になったのは、伝統的な村の祭りや巫俗儀礼であった。私が調査のため滞在していた村では、1972年までは村の祭りをしきたりどおりに行っていたが、これを最後に73年以降は廃止されてしまった。村人の自発的な意思によって廃止を決めたことになっているが、実際には郡庁からの「上部指示」に従わざるをえなかったのだという。村の祭りを廃止するように指導することも、セマウル運動における行政の成績としてカウントされていたようである。

村の祭りは、厳格な基準によって予め選ばれた祭官が、斎戒沐浴のうえ供物として豚一頭を調理して準備し、正月の15日の名節の未明に村の神木の根本で行うもので、その一年間の村全体の平安を祈るために大変厳粛に行われていた。明るる朝はその祭官の家で村の世帯主全員に供物の肉と魚を配分して食事する「飲福」があり、その後で村の総会が開かれて前年度の経理報告と次年度の事業予定とともにその年の農賃金の額などの重要な決定が行われる。神聖な祭りの一環として行われる儀礼的な会食の機会を失うことは、村の総会にとっても何か重要な根拠が薄れてゆくことを、村の人達も敏感に悟っていたようにおもわれる。

このほか巫俗によるクッやメーギなどの家庭儀礼は、廃止されるには至らなかったものの、やはり間接的には行政や時には警察の指導や干渉を受けることがあった。しかし巫俗の儀礼の多くは、病氣や打ち続く不運に悩まされている家庭で、たいていは医師による療法と並行して行われるもので、占いのよって病氣や災いをもたらした原因と見做された死者の霊を慰めたり、あるいは病魔や厄や災いを追い払うために行われるものである。

殊に、大規模なクッ儀礼は、医師をはじめあらゆる治療も効果がなかったような時の最後の手段として行われたものである。西洋医学やキリスト教信者たちはこれを迷信として

忌み嫌うが、病人を抱えて藁にも縋りたい家族にとっては、医学に依っても確認できない原因が占いによって特定できるのであれば、しかるべき手段を講じることによって回復の可能性が提示されるのであって、不安に脅える病人本人ばかりでなく、その家族にとっても精神的な効果は大きいのである。

またクツの儀礼は、社会的にマージナルな地位にある女性たちの紐帯によって準備されるもので、その一連の過程そのものが女性たちにとっては随所に精神療養的 (psycho-therapeutic) な性格を具えているように思われる。また死者の冥福を祈る儀礼では、死者とのパーソナルな情緒的な交流の機会ともなっていて、遺族や友人たちが悲しみを克服する機会としても、村人にとっては無くてはならないものである。

### 良い暮らし

セマウル運動の目標として当初からしばしば「暮らし良い (サルギチョウン) 村」、「良い暮らし運動 (チャルラルギウンドン)」という表現が採られ、これからは都会ばかりでなく農村も「良い暮らし」をしなければならぬと説かれた。しかし、この「良い暮らし」が何を示すのかについては抽象的な説明ばかりで、具体的な説明は充分ではなかった。調査地の村では73~74年になってようやく色刷りのパンフレット状のものが配付されるようになり、そこには蛍光灯の下でテレビや冷蔵庫などの電化製品に囲まれた生活が示されていた。村にまだ電気すら入っていない当時なので、あまりにも現実と乖離しているという印象を受けた覚えがある。それはすべて都会から持ち込まなければならない新しい消費ばかりであった。その一方で村の伝統的な行事や娯楽はほとんどが「浪費節減」「頹廢風潮」「迷信打破」という標語によって否定されていたといってもよい。つまり、生産ばかりが奨励される反面で伝統的な消費や娯楽は規制対象とされていたのであり、言い換えれば農村の生活そのものが否定されたといってもよい。提示された「良い暮らし」を実現するには大都市に転出するほうが手っ取り早いし合理的な選択と村人が考えたのは当然である。実際に、少し現実感覚のある積極的な者ならば村を出ることを真剣に考え、遅れをとるまいと都市に転出する者が相次いだ。経済成長にともない都市部での職場を目指して10代の後半になると次々と村を出てゆき、70年代半ばには数年の間に村の人口構成にも大きな変化が生じた。こうしてどの家庭でも都市に出た身内の者が一足先に良い暮らしを味わい、村に残された者のために稼いだ金を仕送りしたり、電化製品を送り届けてきたりした。その後も今日に至るまで農村における農村らしい豊かな生活像は提示されていない。

### 生産拡大と所得増大

セマウル運動の重要な目標の一つは農業の生産拡大と副業による所得増大であった。このうち農業の効率化と生産拡大は、農業技術の指導、耕運機などの導入、化学肥料の導入および堆肥増産、新しい商品作物の導入、耕地整理などによってそれなりの成果を挙げた

。その中でもっとも大きな要因となったのは新しい商品作物の導入である。調査地の村では70年代の初頭までは、水田では稲作と麦・さつま芋の二毛作が、畑では粟・コーリヤンなどの雑穀も含めて実に多彩な作物が作られていたが、そのうち商品価値としては米・麦・さつま芋が主体をなし、それ以外に定期市で商人が買い上げたのは大豆、小豆、胡麻、唐辛子などであり、それらも自家消費を兼ねて作られていた小規模なものに過ぎなかった。72年に新規に導入された作物はビール麦であり、その後は一時期にのみに栽培が広がったこともある。また他の村では日本の種苗業者が大根の種（かいわれ大根）の契約栽培を行ってきたがこの村までは及んでいない。一時期キュウイ栽培も試みられたが失敗に終わっている。最終的にこの地方の畑作に適した商品作物として持続的かつ大規模に普及したのは葱（ホッパ）である。今日では米と葱の二つが主たる換金作物となっている。

村では、若者の都市への流出によって戸数と人口の減少に加えて老齢化も進んでいる。最後の中学生が卒業し、村の最年少者も40代からついには50代に移ろうとしている。かつてのような伝統的なプマシ方式の労働交換による田植え作業は80年代には姿を消し、耕地整理にともない機械化と請負い耕作が進んでいる。比較的若い世代の世帯では葱の大規模な栽培や機械を用いた請負い耕作によって農業所得は確実に増大しているが、老齢化した家庭では作付けを縮小し、残りは請負い耕作に任せるよりほかなくなっている。こうした家庭では農業所得の増減はあまり重要な課題ではなくなっている。何よりも村に残された自分たち以外には扶養家族がなくなり、その上都合から何時でも必要があれば仕送りが得られるのであって、かつてのように家計という概念自体がもはや意味をなさなくなっているのである。比較的若い世代の世帯も、父母を養うために村から都市に転出する機会を逸した者が少なくない。やはり夫婦と老人以外には扶養家族がいなくなっている点では同様であり、そうした家庭では電化生活のほか都市的な生活を取り入れておりゆとりが見られるが、それは農業の収入増加による以上に消費人口が減った結果によるものであり、それはセマウル運動が当初めざした目標と言えるかどうか判断が難しい。むしろセマウル運動が提示した都会的な消費生活を求めて人々が都市部に流出したため、結果的にもたらされた経済的余裕にすぎない。

#### 副業の不成立

副業による所得増大という目標についてみれば、少なくとも調査地においてはまったく認められない。副業を導入して村に残るよりも村を出て都市で稼ぐほうが合理的な選択となっているのである。このことは、郷里に対する執着が欠けていることを意味するものではかならずしもない。郷里に残った家族や親族との関係は日本の場合よりもはるかに緊密なものようである。家族や親族が少なくなっても郷里は祖先の眠る地であり、血縁を重視する韓国では愛着や関心は高い。ただしそうした愛着を具体的な生活を通して維持しようとするには必ずしもこだわらないかのようである。つまり血縁関係という抽象的な関係が重視され保障されている反面、それを物的な根拠を通して、つまり居住することに

よって維持することにはこだわらないのである。その点では、観念的な関係原理よりも具体的な場や物という実体に則して生活の中でアイデンティティを実現しようとする日本のような社会とは異なる。ちなみに日本では、人は祖先伝来の土地に住み続けることに執着し、そのために農村にまで何とかして副業を持ち込もうとする努力がなされてきた。しかし韓国では血縁関係が堅持できれば充分なのであり、それは儀礼や墓所の維持によって可能である。

また、そもそも農村部において副業が成立しにくい背景には、農業以外の仕事とりわけ製造業に対する低い文化的評価も考えられる。それは町や都市においても同様であり、技術や物作りに対して事務職の評価が高いことも挙げておこう。

#### セマウル運動がもたらしたもの

セマウル運動が直接に村の生活にもたらした変化は、地方によってまた村ごとに大きな差が見られた。中央政府との豊富な人脈を通していち早くセマウル運動の刺激に接した地域と、遅れをとった地域の格差は大きかった。全羅南道の疎外ぶりは、国道の舗装率や鉄道の運送力などに端的に現れていた。その全羅南道においても村による差は大きく、セマウル模範部落の指定を受けることによってさまざまな恵澤を受け、村の様相が一変したような村もあれば、一方では直接の恩恵を受けた様子が見られない村もある。その差は村の外見にも現れていて一目瞭然で、セマウル指導者が果たした役割を含めて村の対応に大きな差がみられたことがわかる。しかしそうした農村においても、農業所得の増加によって経済的に自立しているかといえなければそうではない。

70年代の韓国は、セマウル運動と平行して政府による大都市や工業団地を中心とした産業振興政策が推進され、農村部から都市部への若い世代の人口流入が大量に見られた時期でもあった。それは経済発展の中心が必要とする労働力を農村の若者に求めた結果とされるが、もともと中央集権体制のもとではこうした経済的な機会ばかりでなく、あらゆる行政サービスの点で都市の中心性は高い。大都市とりわけソウルに居住することはあらゆる点で有利である。均質的な民族構成と求心的な価値志向のもとで競争意識が強くはたらく韓国では、とりわけ子どもの教育は老後の親ばかりでなく家族全員の将来をも決する。そのため教育の機会における求心的な体制がこうした地域構造を再生産してきた。農村においても、子どもの将来を考える家庭では少しでも手掛かりがあれば何とかして子どもを都会の学校に送ることを考えるのである。

こうした都市への人口集中のもとで、農村では過疎化と高齢化が急速に進んだのであるが、農家の世帯にではなく家族に注目するならば、家族員の一部が都市に分かれ住むことによって農家の消費人口を軽減しており、農村と都市に跨る家族の紐帯を維持しながら、都市で得た所得によって家族どうして生活を助け合うことによって、人々はこうした状況に適応してきたといえる。

農村部にはこれといった副業などによる収入の機会は増えたとはいえない。大都市の郊

外や高速道路の沿線、あるいは工業団地の周辺の農村においては、流通機構を生かしてビニールハウスなどによる大規模な園芸作物の栽培によって農業で自立できる例が見られたり、商店経営を兼ねたり通勤と兼業も可能である。しかしこうした例は、どこまでも都市を中心とした産業化や経済発展の影響のもとでその恩恵に浴した例と見るべきものであり、言い換えれば韓国全体の経済発展に負うものと言うべきである。決してセマウル運動が当初提示した農村の発展の姿とはいえない。

都市部を中心とした産業化による経済発展の結果、都市の吸引力によって全国規模で人口の都市集中が進んだといえるが、その一方でセマウル運動が提示した「良い暮らし」もこうした都市的な生活様式であり、農村の側でも人口を都市に送り出す状況が準備されていたといえる。その結果、都市も農村も含めて全国規模で同じような生活意識と生活像が共有されるようになった点で、セマウル運動は国民形成において決定的な役割をになったともいえる。

セマウル運動の評価は本来は運動当初の指針に照らして成されるべきものであろう。その理念と目標に立ち帰って見れば、「勤勉」「自助」「協同」といった標語に凝縮された精神啓発、生活環境の改善、農業の生産向上と副業による所得の増大、それによる「暮らし良い農村」「良い暮らし」の実現であった。またその実現のためには農村の主体的な意思による参画が重視されていた。運動の過程について見ると、精神的な啓発と平行していわゆる外形的な改善として物資の支給が大規模で行われた。

この手段とも位置づけられる物資の支給は、生活環境の改善において具体的な効果を挙げたが、それと同時に農民の関心を引きつけ意欲をかき立てる刺激策としての戦略でもあった。しかし、いばば刺激策としてのこうした手法は刺激以上の影響を農村社会に及ぼす結果となったといえる。物的で直接的な利益を導入するために農民は短期的にはもっとも合理的な行動を選択してこうした外部の戦略を受入れこれを活用した。しかし、それは農民の意欲や野心をかき立てて人材の活性化を果たしたと同時に、農民自身の外部への依存性を高める結果ともなったのである。それは親族を初めとする個人的な人脈を重視して、状況に応じて機敏に行動し、短期的な成果に対して自由で大胆かつ合理的に行動する韓国社会の一つの側面を顕在化した。そうした韓国社会の活性化を促したという点ではセマウル運動は社会開発の一面を担ったと評価できる。

また、当初から指針の中でも触れている国民運動という点では大きな成果を生んだことも確かである。しかしこの運動が目標として掲げた「農村」の改革という点について検討してみると評価は自ずから異なる。はたしてこの運動ないし政策を通して農村が農村として主体性ないし自律性を高めたといえるかといえれば決してそうではない。すでに述べたとおり、在来の農村の生活文化はその多くが否定されたといってもよい。農民は都市型の「良い暮らし」への転向を迫られたのである。しかし農村に住みながら都市的な生活を送るためには経済的な基盤、とりわけ農村における副業や地場産業などはほとんど何も育っていない。利害にさとい者や起業的な野心や志を持つ者は都市への移転を躊躇わなかった。



その結果、農村に残された者は不本意ながら都市への転出の機会を逃した者ばかりといってもよい。「曲がった松が故郷の山を守る」という諺が示すように、使い道のある真っ直ぐな松の木はみな切られてしまい、山には曲がった松しか残っていない。ちなみに韓国では山とは祖先の墓をさす言葉でもある。村に残った者はこの均質的で競争の激しい韓国においては取り残された敗者でもある。

こうした現実に加えて、ウルグアイラウンドによっても明確になったとおり韓国農業の国際競争力は低く、とりわけ中国と陸続きで農業面でもその影響を強く受けることを歴史的に感じとっている韓国社会では、農村と農業について明るい展望を何ら示すことができないままである。

また、中央集権体制を先年近く維持してきたこの社会における中央志向のもとで、官僚や知的エリートの中にそもそも地方や地域に対する関心が薄く社会展望がもともと欠けていたという歴史的背景も尾を引いているともいえる。

しかし、はたしてそもそもこの運動がどこまで農村の振興ないし更生を目指していたかも再検討を要する。大統領個人は明らかに農村の振興をめざし、その自治と協同の精神を伝統的な慣習のなかに認めていた。セマウル運動はそうした農村の活性化を目指すものであったことは73年の指針には明らかに読み取ることができる。しかしこうした展望が中央集権体制とりわけ開発独裁政策のもとではたしてどの様に整合するのかという点も問題である。農村が農村としての社会文化的伝統を維持しながら持続的に発展する可能性をどこまで韓国の為政者が現実的に考えていたかという点も疑問である。それは今日でも大きな課題となっていると見る。

韓国では、セマウル運動の評価をめぐってその評価の基準が定まらないという点にも問題があるように思われる。すでに述べたように、韓国社会全体にわたる国民生活の発展を優先する視点は普遍主義的かつ論理体系を重視する伝統とも関連があろう。セマウル運動が当初は農村の開発策であったものが、数年も立たずに国民運動へと重点を移し、都市セマウルや職場セマウルなどに対象が広がっていった反面、農村の問題はふたたび取り残される結果となったのである。国民意識の形成とセマウル運動の展開はむしろ農村が農村として存続することはますます難しくしており、明るい展望のないまま農民の間には悲観と無力感が広がっているのが現実である。

しかし筆者自身が、「農村が農村として自律的かつ持続的に発展する」という課題にこだわろうとするのも実はきわめて日本的な関心を反映しているものかもしれない。日本による統治下の1930年代に、内地の地方振興政策をそのまま植民地にも適用した「農村振興運動」は、韓国の農村におけるもう一つの側面である自治と協同の伝統を顕在化させ、セマウル運動とは対照的ともいえる農村の活性化を目指したものであった。韓国社会がいかなるものであるのか基礎研究もないまま当時の為政者がこうした問題に気付いていたとは到底思えない。

調査地の農村は、全羅南道の珍島郡に位置する農村で、しかも郡庁の所在する邑からも

かなり離れた村である。70年代中ごろまでバスも通わず電気も無かった点では全国的にみてもかなり辺境の農村と見なされるかもしれない。したがって、こうした村を取り上げることはセマウル運動の全貌を見るうえで、またセマウル運動の評価においても適切ではないという指摘がされるかもしれない。しかしこの農村はそれほど辺鄙な山間集落でもなく周囲に水田と畑も恵まれた農村であり、戸数も韓国の農村では中規模の村である。村を越える親族などのネットワークが重視される一方で、村の自治や共同性の伝統も見るべきものがある。セマウル運動においては、かなり有能な指導者のもとで当初はそれなりに積極的に取り組んだが、周囲の村と同様にそれほど目立った成果を挙げたとはいえない。しかし、それを地理的に辺鄙な立地条件に帰することはできない。

実はこの村は、以前からこの一帯では豊かな村（富者マウル）という評判があり、村出身者の中には国会議員まで出ているほど中央や行政との関係も深い。そして農村振興運動当時には、農村振興会を結成して自己資金を作り上げ、当時の金融組合から融資も受けてさまざまな自治的な農村振興事業を展開したことで知られており、当時の模範部落の指定を受けたほどである。農村振興会はオルンと呼ばれる長老による集団指導的な体制のもとで、面行政をはじめとして外部との関係も発展させながら、自治と共同の伝統を生かしてのものであり、この組織は高齢化と世代交代を経ながら名目化しつつあるとはいえ今日まで存続しているのである。つまり、自治と共同の伝統を活性化することによって農村振興運動においては大きな成果を挙げたこの村が、セマウル運動においては十分な成果を挙げられなかったことに留意すべきである。

#### 参考文献

- ソウル新聞社『セマウル運動』1972年2月
- 文化公報部『セマウル運動』1973年6月
- セマウル運動中央協議会『セマウル学校教本』1973年12月
- 内務部『セマウル運動』1975年
- 内務部『セマウル運動10年史』1980年11月



開発経済学のこれまでの特徴とこれに対する開発社会学、開発人類学の主張に傾聴し開発経済学においてその主張に答える新しい見解を紹介する。Ⅲは、経済開発と社会開発の相互関係を明らかにする論理を考察するため、まず経済成長の波及メカニズムを考察し、その波及が局地的市場圏を形成した後さらに拡大し地域的市場圏に発展し最終的に国家規模に達する波及メカニズムである論理を提示する。そして、その過程で起こる社会的変容にも触れる。Ⅳでは、このメカニズムの中で起る開発インパクトが地域社会システムの維持、個人生活様式に対してどのような影響を持つのかということを探るため、二つの日本の対中国 ODA プロジェクトを調査した結果を分析し、開発事業とその周辺コミュニティの関係を考察する。最後に、改めて国際開発における研究アプローチの相克克服について考えてみたい。

## Ⅱ. 開発問題に対する研究領域の多様化

開発途上国に関する研究の多様化は、学際的研究を促すとともにそれぞれの研究分野そのものの研究領域を広め深める。

開発研究のこれまでの主流は、開発途上国の人々の所得水準の向上が最大の目的とされてきたために国家の開発政策や海外からの経済支援を主たる分析対象とした開発経済学からのアプローチであった。しかし、開発問題が基本的に個人やさまざまな集団の営みを対象とする以上、彼らが形成する社会構造や人類特性を解明しなければ経済的発展や社会的発展も見込まれないという主張が台頭してきた。本章では、こうした開発に対する新潮流について触れながら開発研究の新しい取り組みを開発経済学の中に求めてみたい。

開発途上地域の人々の「より良い生活」を実現するためには所得水準を如何に引き上げるか、と言う課題に対して世界銀行の初刊である『1978年世界開発報告』は、開発の目標として「経済成長の促進と貧困の軽減」を掲げている。この底流に在る開発理論は、さまざまな産業発展を支援することで雇用創出を図りより多くの人々の所得水準を引き上げることで生活内容をより豊かにすると言った所謂近代化論と呼ばれる初期開発理論があった。

そして、ここでは経済成長の利益は阻害されることなく、成長の果実があたかも点滴のごとく滴れ落ちるように浸透し自然に末端の国民まで公平に分配されると考えられていたのである。所謂「トリックルダウンセオリー」(1)が前提になっていた。その限りでは1人当たり所得向上という目標を達成するために近代化論に基づいた経済成長は「魔法の杖」として極めて有効であった。

しかし、開発途上国経済に市場メカニズムが浸透し経済成長が進むにつれて

富の偏重が際立つようになってきた。それは、資本、消費、労働、金融などの市場が未成熟のために国民の市場アクセスにおいて濃淡が生じ、近代化論が想定していたトリックルダウン効果が全体的に浸透せず、さまざまな格差を引き起こし貧富の格差が縮小するどころかむしろ拡大するという帰結を生み出すことになったのである。そのことは成長の利益に浴することの出来ない貧困層をますます増大させ、分配問題と貧困の解消がそれまでの開発問題アプローチに再考を迫ったのである。

分配が公平に行われるためには、市場の未成熟性のほかにも経済組織、制度を始め教育、医療及び政治参加などを行った社会的なシステムが有効に作動しなければならず、このような開発問題の基礎要件が整わないことが分配問題の課題として浮上したのである。また、トリックルダウン効果を支持してきた開発政策もその弱点を露呈することになった。

それは、人口の急増によって人口転換がスムーズに進まず、その第二局面で人口爆発が起こり所謂「マルサシアン・トラップ」に陥って、その結果分配不公平化に拍車をかけることになったのである。とりわけ、貧困の増大は保健衛生、給水問題、教育機会の阻害、ジェンダーなど経済的問題よりはむしろ社会的問題が大きいが故に、貧困それ自体の持つ社会性が注目されるようになった。そしてこの困難は1人当たり所得水準の向上をメルクマールとする近代化論的開発経済学の範囲を越えるものとなり、ここに人間と人間との関わりから生ずる社会を研究対象とする社会学的分析や人間と象徴との関わりやその文化を対象とする文化人類学の参画が重要視されることになったのである。

こうした開発問題の多様性は、冒頭に触れた開発研究の多様化を必然的にもたらさざるを得ない。経済開発に加えて医療分野や教育分野、さらには民族・種族のピハイビヤー等の社会開発が1990年代に入って開発問題の中に登場すると社会学や文化人類学などからの研究アプローチが一層注目されるようになった。

かかる研究アプローチの多様化は、これまでの経済中心からこれを取り巻く人間社会システムを含めた総合的・学際的開発研究として支持される場所である。例えば、開発社会学と呼ばれる研究アプローチでは、人間の社会的行為の結果生まれた社会を研究対象とする社会学の立場から開発途上国の社会開発をその対象とした理論付けが行われている(2)。また、開発プロジェクトや開発政策に対して、そのインパクトが及ぼす影響を人類学的に捉え、開発現象を解明しようとする立場が開発人類学と呼ばれるアプローチである(3)。

開発研究の多様化は、「本家」の開発経済学にも影響を及ぼしている。経済的發展に研究基盤を置きながらもそれだけでは不十分と考える研究者達は、より

広範囲からのアプローチを追求している。例えば、トダロー(Michael P.Todaro)は、開発途上世界の開発政策の失敗の多くは非経済的変数を蔑ろにしてきたことに原因があると指摘したうえで「特に、第三世界における経済学や経済システムは、伝統的な経済学が必要とする以上に広い世界で検討」しなければならない、「それは一国の社会システム全体を背景に確実に分析しなければならない」と主張している。

すなわち、彼の言う社会システムとは「いわゆる経済的・非経済的要素の相互依存関係を意味」しており、とりわけ「非経済的要素には、人生や仕事、権威に対する姿勢や、公共及び民間の官僚的な行政機構、婚姻関係や宗教の型、文化的伝統、土地所有制度、政府機関の権威や高潔さ、開発への意思決定や開発活動への一般市民の参加の度合い、それに経済や社会階級の柔軟性と硬直性など」を含むという。トダローの開発経済学は近代化論では対象にされてこなかった経済開発における人間社会の側面を含んだ言わば開発社会経済学としてより重厚な研究アプローチを提唱している(4)。

セン(Amartya Sen)は、開発を人間の尊厳にまで求めている。すなわち、開発を人々が享受するさまざまな本質的自由を増大させるプロセスであると定義し、その目的は、貧困と圧政、経済的機会の乏しさと制度に由来する社会的窮乏、公的な施設の欠如、抑圧的国家の不寛容あるいは過剰行為などの不自由の主要な原因を取り除くことであると主張している(5)。また、「自由の拡大」は開発目的のみならず開発の手段でもあるとして、具体的には五つの種類の自由をあげている。

すなわち、政治的自由(これは誰がどのような原理に基づいて統治するのかを人々が決定する機会)、経済的便宜(個々の人間が消費、生産、交換の目的で経済資源を活用するために享受する機会)、社会的機会(個々人がより良い暮らしを送るための本質的自由に影響を与える教育、保健などについての社会が整える体制)、透明性の保証(情報公開と透明性の保証の下で互いに取引する自由)、保護の保証(社会的弱者として目を覆うような悲惨、場合によっては飢餓や死に追いやられないように、社会的ネットを提供する固定的、特別制度)を挙げ、これらが個々に整備されるとともに相互に密接に関連している点を強調するのである。

つまり、センの言う開発とは人々が人間として生きる基本的な要素が自由であり、これを拡大することを開発と呼び、自由拡大を阻害している要因を除去することが開発の目的であると定義している。そして自由の拡大は開発目的のみならず開発の道具・手段としての意味も持っており、さまざまな自由を拡大する努力を通してのみ目標に到達すると認識して、開発における自由の拡大が

目的と手段の二重性を持つことを強調しているのである。

こうした言わば人間的開発主義とも呼べる研究者達の主張は、開発問題を経済的向上を中心に捉える近代化論の立場に対して、経済を支える社会構造やそのシステムを含めた総合的・学際的なアプローチによって貧困や分配と言った開発問題を究明する必要性を唱えているのである。

以上の様に、貧困を軽減するには所得を向上させることが有効な手段であるということは論を待たないが、しかし経済的アプローチによってこれを実現するには貧困の持つ社会性のためにその効果は薄い。したがって社会システムやその構造と言ったいわゆる社会開発分野にまでメスを入れなければ経済開発も思うように達成できない。とするならば、経済開発と社会開発の関係をどのように理解したら良いのだろうか。それを探るためにはまず経済的成長がどのようにして拡大し社会開発との関係にどんな作用が起こるのかということから考えよう。

### Ⅲ. 経済開発インパクトの相互波及メカニズム—開発経済学の新展開—

開発の力には中心軸から波及する開発遠心力と周辺から中心に向かう開発求心力があり、したがって開発インパクトは双方向に作用するメカニズムを内包している。

経済開発によって伝統的社会分業が再編・変容する過程を開発の波及という。国家の開発政策の多くは既存の古い生産方法や産業組織さらには社会構造を「破壊」し新しい結合を生み出すであろう。それは開発の波及が新しいさまざまなインパクトを伝統社会に与え、その結果シュンペーター的破壊と新結合が繰り返される過程である(6)。では、開発の波及はどのような経路を辿るのであるだろうか。

#### 1. 成長の遠心作用

開発インパクトは成長拠点から経済的に有利化する効果と不利化する効果をもって周辺地域に波及する。

一国の伝統的社会の中に新たな社会的分業（工業部門の発生）が起こると、その地域（成長核）内ではまず労働力の吸収が開始されるであろう。と同時に周辺地域の労働市場に対しても雇用機会を作り出し農村地域の偽装失業を吸収したり、その地域に賦存する天然資源や農産物の消費市場も成長核に出現するであろう。

また、将来農業近代化をもたらすであろう成長核からの工業製品が提供され

ることによって周辺地域に工業製品市場が生成し、その結果労働の限界生産力と一人当たり消費水準を引き上げよう。さらには人口移動や流通の活性化に伴い交通手段も次第に発達して従来ならば困難であった中距離輸送も可能になる。このような成長核の周辺地域に対する上昇的経済効果をもたらす作用を「外部成長促進効果」と呼ぼう。そしてこの力は、それが影響を及ぼす範囲の人々の生活様式やその基層文化などの伝統的な社会構造にも大きな影響を与えるであろう。

これとは逆に成長核から波及する開発インパクトの中に周辺地域にとって下降的経済波及要素も存在することも合わせて想定する必要がある。つまり周辺地域において生産要素が十分に自給できなくなる作用である。具体的には、周辺地域の労働力流出に伴う労働不足現象や天然資源の過剰供出、農業資本の過剰工業資本化などの成長不利化作用であり、またこうした状況が継続することによって現れてくる過疎現象などもこの中に含まれる。

こうした状況は、伝統的な農業社会システムにも何らかの影響が現れるであろう。農村内での相互扶助機能や農業技術の導入による伝統技法の後退、耕作方法に進歩による社会組織の変容、さらには村落共同体における協同と協働の変化などである。また、個人の価値観や伝統的志向も状況に合わせた辺かが求められよう。

周辺地域の土着工業が成長核内にあるやや近代的な工業と競合する場合には、絶対優位を発揮する成長核内工業によって消滅してしまうような深刻な影響も受けることになる。さらに資源開発が進むと自然環境の調和を損ね著しい場合には回復不可能な破壊が進むことになる。こうした周辺地域に対して成長核から受ける一連の不利なインパクトを「外部成長阻害効果」と呼ぶ。そしてこのインパクトを受ける社会的反応も次第に反駁を伴うものとも想定される。

このように成長核から周辺地域・国に対して放射線状に波及するこれら二つの効果を合わせて「成長の遠心作用」という。遠心作用は国内地域でも国際地域でも起りうる作用であるが国内地域では国際地域よりも一層強く作用するであろう。何故ならば、国内地域における成長核と周辺地域の相互接触や相互作用は国際地域における主権国家間にまたがる作用よりもより強くかつ広範囲に及ぶからである。

これに反して、国際地域では遠心作用が弱められるため外部成長阻害効果によって受けるインパクトが小さくて済むことから、周辺諸国は外部成長促進効果を強める政策、例えば外資導入策などを採ることで成長の恩恵を享受することが出来るのである。



## 2. 成長の求心作用

開発によるインパクトは成長核から開発遠心力によって周辺地域に波及する方位と、逆に開発求心力に伴った方位、つまり成長核も周辺地域から受ける影響があることを理解しなければならない。

初期開発経済学が想定したトリックルダウン効果は、考え方にいくらか差異があるものの二人の代表的学者によって提唱された考え方である。国際的貧富の格差問題を象徴する南北問題理解に関してミュルダール (Gunnar Myrdal) は、経済格差は拡大すればするほど累積されるという「累積的因果関係の原理」を主張し、その説明用具として発展波及が起こると周辺地域に対して上昇的効果としての波及効果(Spread effects)と不利益をもたらす逆流効果(Backwash effects)があり、これらの効果が次第に受入国に蓄積されることによって上方的、下降的累積過程が進行し南北間の格差が拡大していくという説得的な論法を展開した(7)。

しかし、これに対してハーシュマン(Albert O. Hirschman)の主張は少々異なる(8)。ミュルダール理論への批判として、一つは成長拠点の出現は国内地域、国際地域における発展格差を引き起こすことは不可避なものであるが、しかしその事実こそが成長するための必要条件となるという点、二つはミュルダールは累積的因果関係の機構という先入観に捕らわれすぎたため、国内で南北分裂傾向が相当期間継続するとある強力な要因が出現して一つの転換点を作り出すことを見逃しているとする点、そして三つ目に逆流効果は国内地域に比べて国際地域の方が弱いと言う事実を看過したため、したがって国際地域における波及効果を過小評価しすぎている点を指摘した。

その上で、彼は浸透効果(Trickling-down effects)と分裂効果(Polarization effects)と言う概念を用い波及メカニズムを説明するのである。これらの効果はミュルダールの先の二つの効果と対応する概念であることは認めつつもその力点の置き方と結論は相当異なるものであるという。つまり、まず国内地域の成長波及については、経済成長地域と成長に取り残されている地域はもともと相互接触、相互作用が弱い故に二つの効果が強く現れる。分裂効果は取り残された地域の労働力を吸収してしまったり競争産業に打撃を与えるため浸透効果の阻害要因となるため政府が適正なマクロ経済政策、投資政策を採用することで分裂効果を弱め成長波及の浸透効果を強化することになると指摘する。

こうしてハーシュマンはミュルダールの直線的な二つの波及ベクトルとして捉える累積的因果関係の原理を批判し、二つの効果は糸を織りなすような関係にあるとして発展波及プロセスにおいて両効果が発展方向に対して相乗的關係にあることを強調するのである。

だが、我々はこれでも理論的に不満である。と言うのは二人の学者の理論がいずれも成長地域から周辺地域にたいする一方通行の波及メカニズム解明のみで止まっていること、成長地域がさらに変容する過程が見過ごされていること、さらに国民経済規模にまで発展波及が起こるという開発経済学上最も重要なメカニズムの説明まで及んでないことを指摘する必要があると考えているからである。

われわれの成長の遠心作用と言う考え方は二人の学者の理論と近似している。我々の主張は、さらに成長核自身も周辺地域から影響を受けるという有益な観点を付け加えるものである。周辺地域から成長核への生産要素流入は、成長地域の社会的分業をさらに拡大させ天然資源の確保は生産力強化の確実性を高める。農産物などの食糧の流入は、成長核内の労働者を自給自足的生活から解放し工業労働者へと特化させる大きな助けとなる。

また労働移動や物資の流通拡大に伴って交通網や住宅など生活関連基盤と産業インフラストラクチャーを整備し、より快適な生活と産業都市を形成し、これに伴い近代的都市社会システムが実現するようになる。成長核を取り巻く周辺地域から成長核へ向かってその成長を促す、前項で考察した外部成長促進効果と対応する逆方向の開発インパクトを「内部成長促進効果」と呼ぼう。

そして、遠心作用と同様に成長核にとって成長を阻害する効果も含まれていることも理解しておく必要がある。例えて言うならば、成長核の中での雇用創出によって周辺の人々は流入してくることになるが、この現象が長期にわたるといざれ雇用創出機会拡大の速度を越えて労働需給バランスが崩れる恐れがあり、そのことは失業の増大、スラムの形成強いては住宅不足やさまざまな社会問題を引き起こすことにもなりかねない困難を孕んでいるからである。

ことはそれだけではない。成長核の成長に伴って土地価格も高騰し企業の生産コストを引き上げたり公害問題、交通問題などいわゆる都市化に伴う市場の失敗現象も顕著になる。また労働組織の発達に伴う賃金上昇がコスト上昇をもたらす。人々の生活環境や企業の経営環境の悪化が、成長核内において表出することで、特に企業はコストアップ対策を志向するようになる。

こうした成長核に発生する成長下方運動は本来成長核の自生的な成長を推進する深部の力、つまり成長核そのものが本来的に持っている成長阻害要因とも密接に関連しており、周辺からのインパクトだけで理解することは危険である。だが、いずれにしても周辺地域からのインパクトが成長コストを生み出すことは明らかであり、我々はこうした不利なインパクトを「内部成長阻害効果」と定義する。そしてこの二つの効果を総合して「成長の求心作用」と呼び、これをミュルダールとハーシュマンの理論に加えることによって彼らの理論的欠陥

を補いたい。

### 3. 市場圏の膨張原理

成長核が拡大するためには成長の求心作用、特に内部成長阻害効果が決定的な要因となる。

我々が定義した四つの効果は、波及当初はそれぞれが独立的に影響を及ぼし、またその影響も成長核と周辺地域では異なるが、時間の経過につれて、言い換えると効果の浸透度が深まるに連れてそれぞれの効果が強く関連するようになってくると考える。それは周辺地域が受ける遠心作用の外部成長促進効果と外部成長阻害効果の間に時間的・作用的な格差が存在すると考えるからである。

労働移動について言えば、すでに家計を担っている労働者やその社会を支えている権力者などが外部成長促進効果によって直ぐに移動するというよりは、その社会で生業に就いていないいわゆる偽装失業者が先に移動するであろう。そして成長核内での就業機会の拡大と彼らの情報が周辺地域にフィードバックされて連鎖的に労働移動が進むと考えられる(9)。こうした移動現象は、先進国の経験則で明らかなきとくやがて周辺地域の労働過少状態を誘発するのである。

このように、周辺地域は当初堆積する偽装失業者の減少と社会負担の縮小という外部成長促進効果を受けるが、時間の経過(この傾向の継続性)につれて次第に外部成長阻害効果が生まれてくる過程を辿る。求心作用の内部成長促進効果も同様に内部成長阻害効果に先行すると考えられる。

つまり成長の波及効果は、まず成長地域において自生的発展が起こりそれが内部成長促進効果を誘発し、次の段階で遠心作用を生み出し外部成長促進効果を高めつつ時間が経過するにつれて外部成長阻害効果をも生み出すようになるのである。他方、求心作用の浸透につれて内部成長促進効果によって成長核はより高度な社会分業構造へと移行するが、その過程で徐々に内部成長阻害効果も醸成されてくると考えられる。ここに至り、成長核内は内部成長促進効果によって高度分業社会に到達すると同時に周辺地域は外部成長促進効果によって成長の下地作りがなされ一つの成長核が局地的市場圏として形成されるのである。

さて、このような状況から波及効果によって周辺地域経済を成長核水準にまで引き上げる、言い換えると局地的市場圏から周辺地域を含むより大きな地域市場圏に拡大する論理をどのように理解したら良いのであろうか。我々はその膨張メカニズムを提示したい。

かつてドイツの経済学者、フランツ・オレインブルグは 1932 年の著『広域経済とアウトルキー』において広域経済が成立する条件として、土地基礎の存

在、土着工業、交通網の発達、購買力のある人口規模、相互依存の意識、統一的な経済指導及び広域経済の動態的認識の七項目を挙げている。特に、最後の動態的認識は「現在の土地基礎のみならず、購買力が増加し需要が向上するに伴ひこの土地基礎が将来発展する可能性」があることを指摘し「この動態を必然せしめるものは、まさに新進国民国家の発展並びに欲望の変化などである」として成長核である局地的市場圏が常に不安定状態にあることを指摘した(10)。

成長核が求心作用の二つの効果によって不均等に「動態的」に発展することは内部成長促進効果と内部成長阻害効果の関係に依存しており、言い換えると先の局地的市場圏のメカニズムが限界に達しさらに大きな地域的市場圏形成に拡張するときである。すでに言及したように、局地的市場圏形成メカニズムとして、内部成長促進効果によって成長核の社会的分業が継続的に多様化すると遠心作用によって周辺地域との結合が一層強まると同時に、核内では内部成長阻害効果による影響が強まってくることを既に指摘した。

そして、この段階になると国際市場進出を果たした輸出産業の拡大による国際市場競争から生ずる摩擦の調整やさまざまな新産業の発生に基づいた産業構造の比較劣位産業の必要性が高まることになろう。そればかりでなく成長核内の内部成長阻害効果の高まった産業そのものが成長核外の成長促進効果の高い地域を求めて進出するようになるのである。

このように、内部成長促進効果を享受していた成長核がさまざまな内圧、外圧を受けて内部成長阻害効果が次第に高まってくるために核内の企業経営環境が悪化し、やがて資源の効率的配分メカニズムが崩れある限界点を迎えることになる。これは、これまでの成長核と周辺地域で構成されていた一定規模の局地的市場圏における成長の遠心・求心相互波及メカニズムが限界を迎え、経済規模のより大きな地域的市場圏を形成するための必要条件となるのである。

このメカニズムをもう少し具体的にいうと、内部成長阻害効果に耐えきれない企業が次の内部成長促進効果を求めて生産拠点を外延的に伸長し、これまで遠心作用のデモンストレーション効果によって成長の「下地」作りがなされてきた周辺地域を内部化し、より膨張した成長核として形成され、その拡大成長核はさらにその周辺地域を取り込みより規模の大きい遠心作用を波及することになる。このような成長核の膨張過程が累積することによってこれまでの小さい局地的市場圏が広範な地域市場圏として形成されるのである。

こうした市場圏形成は、国内の生産要素賦存状況にも影響されるが、社会的分業が活発に行われている複数の地域が結合されると考えられるため地域市場圏の拡大は最も近い他の地域市場圏との結合を自然にもたらすことになる。すなわち、生産要素の流動性の高まりや広域化によって地域市場圏の要素交流が

活発化し、また国家による投資政策は地域市場圏に対して産業の相対的優位の論理よりはむしろ絶対的優位によって産業特化させる傾向が強いため、双方に補完性が高まり地域市場圏間の交流が一層強まる傾向をもつからである。

生産特化が進んだ地域市場圏の間では遠心作用と求心作用は、より強くかつ大規模に作用するため地域市場圏交流の強まりから両市場圏の結合までの速度は速く、国内に点在する各地域市場圏がそれほど時間的格差をおくことなく結びついてゆくと考えられる。地域市場圏同士の結合によりさらに大きな広域市場圏が形成され、いずれこれらの大規模統合が起これ最終的に国民的市場圏(国民経済)として統一されるのである。先に触れたオレインブルグが指摘する「新進国家の発展並びに欲望の変化」という経済圏の動態性の現代的意義がここに見られるのである。

開発インパクトのイメージは、あたかも澄み切った水面に投げたいくつかの小石の波紋が途中で重なり合ってしまうには大きな一つの輪になり池の岸に辿り着くようなものであるかも知れない。

#### IV. 開発インパクトのミクロ分析—ODA 事後評価の限界

##### 1. 開発プロジェクトの社会的インパクト

経済開発過程において最も早く到達する開発インパクトはプロジェクト周辺のコミュニティであり、その影響が最も鮮明に現れる。

ここでは、特定地域の開発プロジェクト(ODA)とその周辺住民社会の関係について考察したい。ODA プロジェクトは経済開発の最も小さい単位の開発インパクトをもたらす核である。その意味で国家単位を扱うマクロ的経済開発に対してミクロ的経済開発と考えることが出来る。

先に言及した外部成長促進効果と外部成長阻害効果はここでは開発プロジェクトから周辺の受益住民に波及することになる。したがって、経済開発と社会開発との関係から経済的インパクトが住民の生活基盤にどう波及するのかがその関心対象になる。一般に開発インパクトが影響を与える対象は住民の構成するコミュニティと呼ばれる集団である。開発社会学ではこのコミュニティを社会的存在の共同生活領域として理解する(11)。

そしてコミュニティとは家族や民族が持つ構成員の一体感や共属意識に基づく相互扶助としての自然集団と、組織や国家が持つ生活の維持や向上、防衛という共通目標を実現するための協同あるいは協働を発揮する機能集団、そして地域社会の村落や都市、国民社会が持つ地域的共同生活によって生まれる連帯

と共生である地域社会集団、という三つの集団特性を備えた地域社会集団あるいはその生活領域、組織体であるという(12)。

開発プロジェクトのインパクトと周辺のコミュニティとの関係をどのように捉えたら良いであろうか。開発プロジェクトの遠心作用がコミュニティに及ぶとそこでは開発受容性と開発拒否性が誘発される。ここで言う開発受容性とは、コミュニティやその構成員(個人)が外部インパクトをもたらす開発事業に対してその事業内容や作業プロセスの一部もしくは全部を容認し受け入れたり、自ら参画しようという意志を顕在化させること又はそうした価値観を持つことをいう。また、開発拒否性とは、開発事業もしくはそのインパクトに対してコミュニティや個人が持っている従来の慣習、価値観を守るためやそれに対する不安感、恐怖から逃れるためにその存在を否定したり拒否的行動を表すことをいう。

前者は、外部成長促進作用に触発された行動につながり、後者は外部成長阻害効果に反応した行動となろう。他方、求心作用は、開発プロジェクトの実施主体である国家や地方政府、もしくはプロジェクトそのものに対する有利、不利作用であるため開発プロジェクトの内容によってその効果は大きく異なるであろう。そして、この求心作用はプロジェクトの実施主体の強度によってその効果も弱くなるであろう。と言うのも開発インパクトのミクロ的側面では求心作用はその実施主体の権限に大きく依存するからである。したがって、コミュニティとの関連で開発インパクトに注目するのは遠心作用である。

遠心作用はコミュニティに対して波及し、その構成要素を新たな姿に変える。言うまでもなく、そのプロセスは開発プロジェクトに依存するため一定ではないが、それでもコミュニティ要素である機能集団としての構成に早くから影響を与えるだろう。開発インパクトはそれまでの協同形態や協働形態に対して強く働きかけることによって、例えば雇用効果のあるプロジェクトであればその機能が開発受容性を発揮することによって新雇用形態へと変化する。しかし、それは一様ではなく伝統的価値観が強い場合には開発拒否性の誘発を招きむしる外部成長阻害効果の程度が高まることになる。特にそうした効果はコミュニティのもつ機能性に対するよりは、地域性において共同生活体として生活圏の共有面や連帯面が侵される場合などである。

しかし、その場合でも政府やプロジェクト実施主体などによる代替手段によってコミュニティがこれまで維持してきた自然性、すなわち自然集団としての特性や相互扶助システムなどの共属意識による互助システムが保障されれば、開発拒否性が弱められよう。また、開発拒否性を大きく上回る外部成長促進効果が支持されればコミュニティに開発受容性を高めることが出来るであろう。

## 2. ODA 評価とその範囲

国際開発プロジェクトの開発インパクトの効果を真に見極めるためには、プロジェクト実施主体による事業評価システムの中に受益住民に対する効果分析を含める必要がある。

実行された開発プロジェクトがどのような成果を収めているのかを見極めるために援助実施機関が、一定期間を経過した後に事後評価(Post-Evaluation)を行っている。そのプロジェクトライフサイクルにおける最終段階としてのこの事後評価で当該事業の全体評価がわかる。その評価基準を見ると、1991年にOECDの開発援助委員会(DAC)が採択した「DACの評価原則」基準は次の通りである(13)。

- ① 目標達成度：当初計画された、あるいは途中で修正されたプロジェクトの達成目標に対する達成された成果の評価。
- ② 成 果：プロジェクト実施により生じる直接的、間接的効果評価。
- ③ 実施効率性：プロジェクトの「投入」から生み出される「効果」の程度を把握し、手法・方法・期間・費用などの適切性の評価。
- ④ 計画妥当性：評価時におけるプロジェクトの目標妥当性評価。
- ⑤ 自立発展性：プロジェクトによってもたらされた成果などの協力終了後の持続性あるいはその可能性の評価。

こうした評価基準に加えて各実施機関はその基準を持っており、ちなみに日本の海外経済協力基金(OECD)次の様になっている(14)。

- ① 事業範囲：事業内容の計画/実績比較を行う。変更があれば変更理由及び変更内容の妥当性などについて分析・評価を行う。
- ② 工 期：開始時期・完成時期・期間の計画/実績比較を行い、遅延があれば原因及び採られた対象につき分析・評価を行う。
- ③ 事 業 費：支出項目別に計画/実績比較を行い、差異があればその内容につき分析・評価を行う。
- ④ 事業実施体制：途上国側の実施機関の事業実施の体制、コンサルタントの役割、及びコントラクターとの契約形態などが、事業実施にどのような影響を与えたか等を分析・評価する。
- ⑤ 運営・維持管理体制：事業の持続性確保という観点から、運営・維持管理体制の妥当性を分析・評価する。

⑥運営・維持管理状況：運営状況を示すデータ(例えば、稼働率、生産量など)につき計画/実績比較による分析・評価、及び維持管理状況に追記評価を行う。また、運営主体が独立採算を旨とする機関・組織の場合には、必要に応じ、その財務的能力について検討を加える。

⑦事業効果：上記⑥運営・維持管理状況を踏まえ、当該事業の経済・社会的効果につき分析・評価を行う。また、事業効果が定量化できるものについては、内部収益率を求めることもある。

こうした評価基準は、あくまで事業それ自体の評価基準となっており、開発プロジェクト事業が目的をどの程度達成しているのかが評価されるに止まる。そしてその目標が達成されていると評価される場合に、二次的に受益住民に対してその事業効果が上がったと判断されるのである。したがって、我々の関心であるプロジェクトの影響が受益住民の社会構造に対してどのように影響を与えたのかということは把握することは出来ないのである。

### 3. 日本の対中国 ODA の事例

開発インパクトを真に測るためにはプロジェクトの事業効果を評価するとともに住民参加の社会評価システムを構築しなければならない。

中国は 1972 年 9 月 29 日に日本と国交回復以来さまざまな援助を受け入れながら改革開放を進め市場経済を定着させてきた。ここでは中でも重要な援助となった北京の中日友好病院建設プロジェクトと上海浦東空港建設プロジェクトを調査した結果をもとに経済開発が周辺社会に及ぼした開発インパクトを考察してみよう(15)。

#### 1) 中日友好病院建設プロジェクトー命の安全保障

このプロジェクトは 1981 年 1 月 26 日 4 億 3000 万円の交換公文を皮切りに 1981 年 8 月 14 日 23 億 2000 万円、1982 年 6 月 14 日 64 億 8000 万円、1983 年 7 月 20 日 72 億円、1987 年 4 月 27 日 5 億 7400 万円(追加医療機材整備計画)と合計五回にわたり 170 億円が投入され、その援助形態も一般無償資金協力、プロジェクト技術協力(専門家派遣)、個別専門家派遣(脳神経外科 1 名・長期)、言語療法 1 名・長期)と複合的な協力であった。

この病院は北京市の中心地を走る環状道路北部にある朝陽区北三環路に位置しており、1984 年に設立され、精神科以外全ての科を備えており中国人のみならず外国人の専用の入院病棟も持っている。従来この地域には総合病院が無



く、人口の密集する環境で石炭病院、太陽宮病院さらにはやや大手の安貞病院など町、区レベルの病院しかなかった。そこに、国際水準の技術を擁したこの病院の建設は、この地域の住民にさまざまな影響を及ぼした。それをまとめたのが次に示すアンケート調査結果の要約である。

#### 【コミュニティへの外部成長促進効果】

- ①日中病院建設によって朝陽区が他地域に知れ渡る。
- ②高医療水準、先進施設が知れ渡る。
- ③先進医療サービスが地域に普及。
- ④医療の停滞、遅延が改善された。
- ⑤これまでにない緑の多い環境、美観が提供された。
- ⑥緊急診断体制が地域内に整備された。
- ⑦先進的労働管理、サービスが提供された。
- ⑧同時にそれが他機関に普及した。
- ⑨企業、団地など域内組織と病院の提携(指定病院)が高医療を広く普及した。
- ⑩域内交通網が改善された。
- ⑪地域の雇用機会が拡大。
- ⑫周辺地域の不動産価値が向上。
- ⑬国際化、先進化が普及。

#### 【構成員(個人)への外部成長促進効果】

- ①医療不安が解消され命の保障向上。
- ②重病・奇病不安の解消。
- ③先進医療機器に触れる安心感。
- ④病院の選択方法が地理条件から医療条件へ転換。
- ⑤各住民の生活環境の快適感向上。
- ⑥急患での治療が受けられる機会拡大。
- ⑦他地域への医療優越感を実感。
- ⑧職業倫理観が変化。
- ⑨受診面で官僚的対応から奉仕的対応を実感。
- ⑩高水準医療への信頼感向上。
- ⑪高水準医療が会社・団地などの所属組織の保障で受診できる。
- ⑫雇用された知人との人的ネットにより高級医療アクセスが拡大。
- ⑬住宅・企業・商店所有者の不動産価値上昇。

### 【コミュニティ、構成員への外部成長阻害効果】

- ①医療費用の引き上げ競争促進。
- ②医者 of 資質向上要求。
- ③医療サービスの優位性が低下。
- ④多くの患者来院により地域の治安、環境の不安感上昇。
- ⑤公費医療(企業の医療保険)が適用されない。
- ⑥高医療費が患者負担を高める(他機関の五倍)。
- ⑦低所得住民と高所得者の医療乖離現象拡大。

中日友好病院の建設は、この地域の医療体制を一新させるとともに住民の命の安全保障に大きく貢献したという結果が調査によって明らかになった。近代医療の導入は周辺住民の医療意識を変化させ、例えばこれまでは何処に行っても同じだ、と言うことから地理的に近い病院にかかる傾向が見られたが良い診療を第一に受診するようになってきている。また、とかく官僚的診察に慣れていた患者が奉仕的医療サービスに触れることによって他の医療機関にもこうした医療サービスが波及し、地域的な医療サービス水準も向上している。

近代的建築物の建設効果も見られる。緑の多い環境の中で近代的な敷地設計や照明デザインは、ここに通う患者に心地よい雰囲気醸し出すとともに、こうしたデザインがデモンストレーション効果を発揮し、地元の電気技師や造園家などの良い手本となり、近代的建築設計が伝搬することにもなった。なによりも地域住民の保健・健康面での安心感を植え付けたことは外部成長促進効果の最も重要な点であろう。

しかし、他方において高額な医療費に悩む住民も多い。企業によっては診療費が他の病院に比べ五倍もするということから公費医療(健康保険)を適用ため、受診したくとも出来ない者もいる。こうした人々にはますます近代医療を遠いものとしている。また、高額費用は他の病院の医療費競争をもたらしており、住民の医療負担を高めていることも明らかになった。

さらに、時が経つにつれて中日友好病院の医療サービスに患者が慣れてきたことや他の医療機関のサービス向上などで他機関とのサービス格差が無くなっていることも指摘されており、より一層の高質のサービスが求められている。この調査は、こうした外部成長阻害効果をこれまでの事業事後評価では把握しきれなかったことを明示し、開発インパクトが住民に及ぼす影響を住民参加によって蒐集し、その対策を構築する必要があることを強く支持している。

## 2) 上海浦東空港建設プロジェクトー移転・既存社会構造崩壊の危機

上海浦東地域開発は、1990年国務院総理李鵬氏によって決定された。浦東地域開発は地域総合開発で、先進工業地区、貿易金融地区など工業・サービス先進開発区を目指し、そのため鉄道、高速道路、港、空港などの産業基盤の大規模整備が行われた。中でも浦東国際空港はシンガポールのチャンギ空港、韓国の仁川空港に匹敵する東アジア超一級国際空港である。

日本は浦東総合地域開発に対して国際協力事業団が1993年～95年にかけて上海浦東新区外高橋地区開発計画調査(補完調査も含む)を実施した後、1995年～97年に上海浦東新区国際空港基本計画調査・同実施設計調査を行い、1997年9月12日に円借款400億円の交換公文が締結され海外経済協力基金が浦東国際空港建設に対して資金協力を行なった。

このプロジェクトの開発インパクトは、このコミュニティの存続に崩壊的影響を及ぼした。と言うのも空港建設に当たりその地域の住民の移転が伴ったからである。世界銀行の社会政策・社会学担当上級顧問であるチェルニア(Michael M.Cernea)は、「開発によって誘発された非自発的移転」という概念が、実際に意味するところは二つのプロセスがあるとして、その一つは強制的移転の影響を受けたコミュニティの社会経済組織が分裂することであり、もう一つは、影響を受けた人々の暮らしを社会経済的に再建することであると主張し、住民移転を伴う開発インパクトがコミュニティとその構成員の社会的基礎を崩壊することを指摘する(16)。

したがって、浦東国際空港建設による開発インパクトが及ぼす影響に対してコミュニティ及び構成員の社会的基礎が再建されているのか、そうでないのか調査の焦点となった。

### 【コミュニティへの外部成長促進効果】

- ①地域の建設・発展が促進された。
- ②空港建設によって農村地域から現代都市へ変貌。
- ③商業が発展した。
- ④高速道路などの交通網が整備された。
- ⑤コミュニティが移転後強化された。
- ⑥移転後地域の文化活動が活性化した。
- ⑦住民委員会(住民の最小単位組織)活動が活発になった。

### 【構成員(個人) への外部成長促進効果】

- ①移転にともない生活保障が充実した。
- ②生活水準が向上した。
- ③昔からの農民生活から現代的・文化的生活に変わった。
- ④伝統的・保守的思考が柔軟になった。
- ⑤耕作地を手放したが保障を受けた。
- ⑥市内への交通が格段に便利になった。
- ⑦戸籍が農村から都市に変わった。
- ⑧文化・娯楽が増加した。
- ⑨衣食住が改善された。
- ⑩空港労働者の客が増えた(飲食店)。

### 【コミュニティ、構成員への外部成長阻害効果】

- ①郷里(地元) 企業が移転し域内に別の産業が育たない。
- ②騒音が厳しい(30分で6機)。
- ③移転により財産が損失した(引っ越しによる家産の損害)。
- ④移転で生活保障を受けてない。
- ⑤移転後公園等緑地が少ない。
- ⑥空港で働きたいが雇用されない。
- ⑦若者の雇用が無い。

上海には市内近郊に虹橋国際空港があったが、浦東総合開発によって超一級の国際空港建設を計画し、その予定地を郊外の海岸付近農村に設定した。元々市内から遠いこの地域は空港建設が予定されなかったら貧しい田舎の農村のままであった。人々は農業と地元の小規模な工場でその糊口を満たす外はなかった。空港建設に伴い、住民の強制移転は言うまでもなく従来のコミュニティの機能性やそのシステム、さらには農民の耕作権の買い上げや工場の移転・閉鎖による失業など彼らの社会基礎が全て喪失することになった。

こうしたコミュニティ崩壊の危機に対して、先のチェルニアは「開発プロジェクトが国家の福祉にプラスの効果をもたらすだけで無く、ある集団の人々にマイナスの影響を与えてしまうときは、政府が何らかの公正な方法を見つけて、対立する利害の調整を図るべきである」として、政府、開発主体の移転住民に対する十分な移転補償と生活の安定確保の必要性を強調する。

この事例では、まさにこの政府の補償対策が功を奏し住民社会の崩壊の危機から逃れ、住民の新たな生活が保障されるとともにコミュニティ活動もかえっ

て活性化するという結果が調査で確認された。特に、1996年の移転に伴う保障は、社会養老定年保険としてそれまで一月当たり80元であったものを移転した対象老人には385元に引き上げ、16歳～37歳の対象者には1回保障として2万元(月80元で約250カ月分)を供与した。また、政府は空港周辺の移転先である江鎮や施湾鎮に高層集合住宅を建設し住民を移転させた。その結果これまで農村地域に散在していた住居が集約されたことで住民組織の最小単位である住民委員会の活動も活発になり、以前より文化活動などが活性化されたのである。

他方、これまで農村で静かな生活が維持されていたものが空港建設によって住民はその騒音に悩まされることになった。さらに特に若者は失業者が増えていくという。空港への再就職機会を得た者もあったが、技術、教育の無い者は就業機会を奪われ、特に若い労働者の失業が深刻になっているのである。こうした外部成長阻害効果に対して政府は再雇用策などの更なるきめ細かい対策が求められているが、未だ叶っておらず外部成長阻害効果が高まりつつある。

## V. おわりに

国際開発とはさまざまな側面を持つ複合的現象であるだけでなく時間の経過と状況の変化によって変容する不安定な現象である。したがって、その研究も学際的に行われなければ真の解決策など発見できない。何故ならば、多様な開発実施主体の政策志向、開発対象者の多様な価値観など開発思想の複雑性・変異性が一面的な研究アプローチを阻んでいるからである。

住民参加型開発研究の第一人者として有名なチェンバース(Robert Chambers)はその著『参加型開発と国際協力』の中で「変化が速度を上げながら続いていく中で、いかに人々を、特に貧しい人達を主体にしていくのか、また全ての人の豊かさを持続的に達成していくのかが問題である」と主張し、開発に携わる機関、政策担当者、開発指導者などの開発主体が柔軟に変わっていかなければならないことを強調した(17)。

これまでは開発対象をどのように変えてゆくのか、とすることに専念し、開発事業の場において開発主体が主役的役割を演じ開発対象を脇役に位置づけてきたことに対する反省を促しているのである。トダローやセンの開発経済学が主張する経済開発における人間社会の在り方、又はその自由の拡大はまさに経済開発と社会開発の相互関係の重要性を提起しており、そのことは大きな研究アプローチの枠組みの研究開発を求めているのである。

経済成長が波及する過程において社会構造との相克課題が組み込まれるためにはまだ多くの研究を積み重ねる必要があるだろう。今回の研究で行われた僅かな

聴取調査結果を分析しただけでも、開発インパクトが社会に及ぼすさまざまな課題に遭遇している。我々は、こうした課題へ取り組むための一つの手掛りとして、最も実態を明らかにでき、その現場の姿態を掌握することの出来るマイクロ分析にその方法論を求め、開発プロジェクトの「事後評価の在り方を再検討する」と言う問題設定を行い、従来の実施機関による事業評価では看過されてきた受益住民に対する開発インパクトを調査し提示してきた。

その結果、限られた調査範囲にも拘らずコミュニティの構造変化や人々の生活基礎の変様実態を確認することが出来た。さらに開発インパクトが及ぼした外部成長阻害効果によってプロジェクトが後になって抱える課題も明らかになった。それは、例えば医療費の高騰、騒音対策の必要性、雇用対策などに現れ、今後プロジェクトをさらに効果的に運営するための新たな対応策を導く大きな手掛りを提供している。

こうした発見は、これまでの事業の事後評価作業の範囲では看過されてきており、その在り方を改めて検討しなければならないことを証明するものである。したがって、開発主体は開発事業の継続的責任は免れず、例え契約を離れるターン・キー方式などでその管理責任が移転しようとも、どこかでその後発生する問題が把握され、適切に対応されなければならないと言う政策的インプリケーションをこの研究は提示している。

開発経済学は国際開発問題に対してこれまで多大な貢献をしてきたことは否めないが、環境問題、生命の危機などの問題については先進国の開発過程でも「市場の失敗」という苦い経験を持っており、国際開発における人間社会の在り方と生活環境の向上を総合化する学際的研究の中で開発経済学の領域と方法論も見直されなければならないことを主張したい。

チェンバースの指摘する「変わるのはわたしたち(開発主体)である」という主張は、開発主体に向けられるだけでなく開発経済学者達にも向けられているのである。そしてセンも「開発プロセスをより完全に理解するためには、所得中心の見方を補完することがきわめて重要なのである」と指摘している(18)。

## 【注リスト】

(1) 初期開発経済学では、成長が開始され国家の富が蓄積されるとそれが国民1人当たり所得を上昇させると考えられていた。つまり成長の果実が「滴れ落ちるように」国民に浸透する現象をトリックルダウン、均霑効果、浸透効果、波及効果と呼ばれていた。代表的文献として、Myrdal, Gunnar. [1957] *Economic Theory and Under-Development Regions*, Gerald Duchworth, Hirschman, Albert O. [1958] *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press.がある。

(2) 開発社会学の主な文献は以下の通りである。

Boswell, Jonathan. [1990] 1994. *Community and the Economy: The Theory of Public Co-operation*, London and New York: Routledge.  
Cernea, Michael M., (ed). [1985] 1991. *Putting People First :Sociological Variables in Rural Development* (2nd ed.), New York: Oxford University Press(World Bank Publication). Hulme, David and Mark Turner. 1990. *Sociology and Development: Theories, Policies and Practices*, London: Harvester Wheatsheaf. Kincaid, A. Douglas and Alejandro Portes.1994. "Sociology and Development in the 1990s: Critical Challenge and Empirical Trends," *Comparative National Development: Society and Economy in the New Grobal Order*, Kincaid, A. Douglas and Alejandro Portes(eds). Chapelhill: The University of North Carolina Press. 小倉充夫, 1982年『開発と発展の社会学』東京大学出版会。 恩田守雄, 1997年『発展の経済社会学』文眞堂。 恩田守雄, 2001年『開発社会学—理論と実践』ミネルヴァ書房。 Roberts, Bryan R., Robert G. Cushing and Charles Wood(eds.). 1995. *The Sociology of Development*(Volume I and II, The International of Critical Wrighting in Sociology), Aldershot and Brookfield: Edward Elger.

(3) 開発人類学に関する主な文献は以下の通りである。

大給近達, 1994年 「開発人類学のすすめ」『民博通信』63:2-16。 角田宇子, 1994年 「開発人類学の視点」 友松篤信・桂井宏一郎・岸本修編『国際農業協力論—国際貢献の課題と展望』古今書院。 玉置泰明, 1988年 「「開発人類学」と「反開発人類学」—「応用」人類学の諸相」『社会人類学年報』14:176-207。 玉置泰明, 1992年 「開発と文化相対主義」 西村文夫・渡辺慶子編著『現代ナショナリズム』北樹出版。 Bennett, J.W.1988 "Anthoropology and

Development:the Ambiguous Engagement” , J. W. Bennett et al. (eds.)  
*Production and Autonomy: Anthropological Studies and Critiques of  
Development*, Lanham: University Press of America. Long, N and A.  
Long(eds.) 1992 *Battlefields of Knowledge: The Interloching of Theory  
and Practice in Social Research and Development*, London: Routledge.  
Pottier, J. (ed.) 1993 *Practicing Development: Social Science Perspectives*,  
London: Routledge. Robertson, A. F. 1984 *People and the State: An  
Anthropology of Planned Development*, Cambridge: Cambridge  
University Press.

(4) Todaro, Michael P. 1996 *Economic Development (6th ed.)*, London:  
Longman.(岡田靖夫監訳 1997年 2001年『M・トダロの開発経済学』国際  
協力出版会)、また大野もグローバリゼーションの進展が開発途上国の経済の  
みならずその基層文化や社会変容に大きな影響をもたらすことを分析している。  
大野健一,2000年『途上国のグローバリゼーション』東洋経済新報社。

(5) Sen, Amartya.1999 *Development as Freedom*, New York: Alfred A.  
Knopf. (石塚雅彦訳 2000年『自由と経済開発』日本経済新聞社)。

(6) Schumpeter, J. A. [1912] 1926. *Theorie der Wirtschaftlichen  
Entwicklung (2nd ed.)*, Leipzig. Duncker & Humblot. (塩野谷祐一, 中  
山伊知郎, 東畑精一訳『経済発展の理論』岩波書店 改訳版 1980年。)

(7)Myrdal, Gunner. 1957 *Economic Theory and Under-Development  
Regions*, London: Gerald Duckworth (小原敬士訳 1959年『経済理論と低  
開発地域』東洋経済新報社)。

(8)Hirschman, Albert O. 1958 *The Strategy of Economic Development*,  
Yale University Press. (小島清監訳 1961年『経済発展の戦略』巖松堂出  
版)。

(9) ここではアーサールイスの無制限労働供給が進展することを想定している。  
周辺地域の制度的賃金を上回り、労働供給曲線の反転が起こる時点まで移動が  
継続されるが、それがさらに続くと周辺地域では労働過少状況など外部成長阻  
害効果が高まり始めると考える。



Lewis, W. Arthur. 1954 "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour" Manchester School of Economic and Social Studies.

(10) Eulenberg, F. 1932 *Großranumwirtschaft und Autarkie*, Jena.

(11) 恩田守雄, 2001年『開発社会学—理論と実践』ミネルヴァ書房 111頁。

(12) 恩田, 前掲書, 110—111頁。

(13) 国際協力事業団, 1999年『国際協力の基礎知識』国際開発ジャーナル社。

(14) Research Institute of Development Assistance, The Overseas Economic Cooperation Fund, Japan. 1999 *Post-Evaluation Report for OECF Loan Projects 1998*, The Overseas Economic Cooperation Fund, Japan.

(15) このアンケートは、日本文部科学省の科学技術研究費による国際学術研究(1999年度~2001年度)によって行われたものである。対象国はインドネシア、タイ、カンボジア、韓国、中国、フィリピンの6カ国で、本稿では、その内筆者が担当した中国の調査結果を取りまとめたものである。調査はプロジェクト周辺住民個人を対象としたため情報蒐集量は限られている。中日友好病院では同じ町内の住民32名が対象とされ、浦東空港プロジェクトは移転先の町内二ヶ所で46名からの聴取調査を行った。尚、調査の項目はそれぞれ十項目づつに絞り、日本の援助であることを知っていたか、プロジェクトから得たメリット・デメリット、地域への貢献、日常生活への影響、住民ニーズとの整合性、伝統文化・価値観への影響、今後日本への協力要求、開発の意味などを回答してもらった。

(16) Cernea, Michael M., (ed). [1985] 1991. *Putting People First :Sociological Variables in Rural Development* (2nd ed.), New York: Oxford University Press(World Bank Publication).

(17) Chambers, Robert. 1997 *Whose Reality Counts?: Putting the First Last*, Intermediate Technology Publication. (野田直人・白鳥清志監訳 [2000] 2001年『参加型開発と国際協力—変わるのわたしたち』明石書房)。

(18) Sen, Amartya.1999 *Development as Freedom*, New York: Alfred A. Knopf. (石塚雅彦訳 2000年『自由と経済開発』日本経済新聞社)51頁。

はじめに

本論は「開発援助協力による社会経済開発のソーシャルインパクトに関する開発人類学的研究」のフィリピンにおける事例に関する状況報告と分析を目的とするものである。1999年から3年にわたって、毎年それぞれ3週間、フィリピンにおいて現地調査<sup>1</sup>を行い、聞き取り調査と参与観察によって収集した資料に基づいて概観する。とりわけ、フィリピンにおける社会開発の現状に関して、「ジェンダーと開発」問題を中心に明らかにし、開発援助協力の実効性を高めるためには基層文化への配慮が不可欠であることを究明していきたい。さらに、開発援助協力が末端の受益集団にどのような社会的影響を与えているかを把握する一助としたい。

## I フィリピンにおける社会開発の概況

今日のフィリピン経済の全般的状況を概観すると、1970年代から始まった対外債務問題に対応するための構造調整政策に起因する経済的停滞が80年代に本格化し、90年代半ばにはわずかながら経済成長率の上昇が見られるようになったものの、産業の中心であるべき製造業の活性化は見られず、恒常的な貿易収支の赤字や失業問題などが山積している。慢性的な貿易収支の赤字は1999年になってようやく黒字を計上したが、その背景には海外就労者からの送金が歳費収支の黒字に貢献し、長年の赤字傾向を緩和してきた要因のひとつとなったことが挙げられよう。国内に資格や能力に見合った就業機会の少ない状況や、国内外の賃金格差などの経済的要因が、フィリピン人労働者を海外就労へと向わせており、さらにフィリピン政府主導の下に海外就労が奨励されていることも、押し出し要因となっている。

所得による階層分化は発展途上国特有の現象であるが、フィリピンも例外ではない。フィリピン国立統計調整局は、2000年の、貧困線<sup>2</sup>以下の世帯の割合を34.2%と報告している。また、同局は総人口に占める貧困発生率を40.0%と見積もっている<sup>3</sup>。表1のアジア諸

<sup>1</sup> 初年度は主としてマニラ首都圏で国際開発機関の担当者から、フィリピンへの開発援助協力の実態に関する聞き取り調査を行い、次年度はフィリピンにおけるマイクロ・ファイナンス計画の実施状況の概況調査と、都市貧困層を対象にした同計画の視察を行った。最終年に3年目にはラグーナ州・カラウアン町・マバカン村で、CARD(Center for Agriculture and Rural Development)というNGOが実施している、農村の土地無し農民を対象にしたマイクロ・ファイナンス計画に関する聞き取り調査を行った。

<sup>2</sup> フィリピン国立統計調整局によると貧困線とは、1世帯収入が1ヶ月あたり6,958ペソ以下を指す(2000年当時)。

<sup>3</sup> <http://www.nsch.gov.ph/poverty/2000/02aug-pov.htm>

国ジニ係数比較はフィリピンのジニ係数が、1993年を除いて、他の全ての年度で最高値を占めており、フィリピンに富の偏重が存在することを示している。因みに、一人当たりのGNPは1998年の時点で、1,050ドル（国際協力推進協会 2001：フィリピン共和国の概要）で、経済協力開発機構（Organization for Economic and Development:以下 OECD）の開発委員会（Development Assistance committee:以下 DAC）はフィリピンを援助受容国リストの中で、中位低所得国に位置づけている<sup>2</sup>。

表 1：アジア諸国のジニ係数比較

国/年	1990年	1993年	1996年	1999年	2002年
カンボジア	41.6	41.6	41.6	41.5	41.4
インドネシア	30.3	30.8	28.9	31.7	36.5
ラオス	32.7	32.7	36.5	36.5	36.5
マレーシア	42.9	42.9	44.2	44.2	44.2
タイ	43.8	43.8	43.4	43.5	43.1
韓国	29.9	29.9	29.7	29.4	29.4
中国	33.5	42.0	39.8	40.3	N/A
フィリピン	43.8	42.9	46.2	46.3	46.2

出所：World Bank. Special Focus: Poverty Reduction and International Development Goals. : <http://www.inweb18.worldbank/>.

こうした経済状況に対して、エストラダ(Estrada)政権（1998-2001年）は、1999年に「中期フィリピン開発計画（Medium-Term Philippine Development Plan 1999-2004）」を発表し、貧困の軽減と市場原理の尊重を問題解決の方策とする政府目標を明らかにした。同計画によると、国家の経済的停滞を打開するための方策として、公営企業の民営化による歳入の確保が表明されている。特に、輸送、情報、金融、および電力等の分野での民営化の促進に力を入れる計画が盛り込まれており、その理由は、政府の介入を削減する方策が生産と社会サービスの両面における非効率性を改善するためには有効であるとの判断によるものであったとみられる。

マクロ経済の観点から見ると、フィリピンは過去十数年の間、にわか景気と不景気（boom-bust）とを行きつ戻りつしてきた経緯がある。したがって、様々な開発計画の実効性を高めるには、国内産業のさらなる振興による経済発展もさることながら、今後も海外からの開発援助協力を頼らざるを得ない状況は今後も依然として残ることが予想されよう。

フィリピンへの政府開発援助（Official Development Assistance:以下 ODA）への主要

<sup>2</sup>2001年1月現在の数値で、中位低所得国とは一人当たりのGNPが761～3030の諸国としている。 <http://www.oecd.org/htm/M00024000/M00024666.htm>

供与国・機関は表2の通りである。

表2 フィリピンへのODA主要供与国・機関（2000-01年平均）

単位：百万 US ドル

順位	国名・機関名	供与額
1	日本	697
2	アメリカ	97
3	オーストラリア	34
4	アジア開発銀行・特別基金	34
5	ドイツ	32
6	欧州委員会 (EC)	26
7	オランダ	15
8	カナダ	12
9	スペイン	10
10	国際開発協会 (IDA)	8

出所：OECD、世界銀行

周知の通り、フィリピンへのODAの最大供与国は日本であるが、従来、経済基盤整備向けの案件が多数を占めていた。その理由は、戦後賠償から始まったと言われる日本のODAは主としてアジアの中進国への援助に重点をおくことが多かったためである。フィリピンを始めとして、これらの諸国が国策として産業育成に力点を置いた開発政策をとったために、その要請に沿った援助が行われたからである。DACの発表している図 (Bilateral ODA by Sector (2000-01))<sup>3</sup>を見ても、対フィリピンへの二国間ODAの分野別配分は、経済基盤整備、および産業振興向けの割合が全体の8割近くを占めているのが分かる。一方、保健や教育などの社会サービス分野への配分は2割弱にしか過ぎないのである。確かに、エストラダ政権の目指す「貧困撲滅」は前述の中期計画にも重要政策のひとつとして盛り込まれており、社会的弱者対策としての農業開発、貧困撲滅、地域格差是正のための、いわゆる社会開発分野への配分も漸次、視野に入れる姿勢が見られるのは好ましい兆候である。

さて、本論は「社会開発」を扱うことを目的としているので、ここでその定義を明確にしておく必要がある。しかし、残念ながら従来の開発学研究史の中で、社会開発の定義づけは研究者によって多種多様であって、一般化されているとは言いがたい。そこで、佐藤（2001：84）が試みたように、経済開発との比較で社会開発のおおよその輪郭を掴む方法を借用することにしたい。

<sup>3</sup><http://www.oecd.org/dac/images/AidRecipient/phl.gif>

表3 社会開発と経済開発との対比

	社会開発	経済開発
投入資源	適正技術・簡単な器機・技術支援/訓練・少数の専門家やボランティア	先進技術・大がかりな機械・大量な労働力
資源量	比較的少額	多額
援助形態	組織や個人の能力を高める「ソフト中心」の援助 <sup>4</sup>	経済基盤整備や建造物などを対象とする「ハード中心」の援助
開発手法	特定の地域・分野の生活改善を目的とする直接的なアプローチ	経済環境を整えて「均霑効果」を期待する間接的なアプローチ

出所：佐藤（2001：84）を参考に筆者作成。

社会開発と経済開発との相違は上記の表3で明らかになったと思われるが、その究極的な目標がともに、「人々の生活を良くする」ことにある点では共通している。

経済開発から社会開発への開発パラダイムの転換の動きは1990年代の世界的傾向であった。その背景にはいくつかの要因が考えられる。まず、第二次大戦後、いわゆる冷戦時代に展開された資本主義陣営と社会主義陣営との間の、新興独立国に対する援助合戦は、それぞれ自陣営の政治的勢力拡大を目論む政策であったが、両陣営とも期待通りの成果を挙げることが出来なかった。しかも、戦後約半世紀にもわたって、膨大な額の援助資金が投じられたにもかかわらず、開発途上国の貧困問題は依然として解決されていない。確かに、国際援助協力の成果は、途上国に一定の経済成長をもたらし、中には援助受容国から援助供与国へ転換していく国々も出現しつつある。また、国民レベルでも、識字率や就学率の向上、平均寿命の延長など、人々の生活水準が高まってきたことも事実である。しかし、地域によっては開発計画が、地域社会に従来以上の経済格差をもたらしてしまった事例も無視できない。たとえば、1960年代に東南・南アジア一帯に展開された、水稻の

<sup>4</sup> 近年、開発援助協力の分野で想起され、実施されているキャパシティー・ビルディング（Capacity Building：以下CB）がこれに該当するであろう。援助供与側と援助受容側とでは、CBに対する捉え方に多少の違いはあるが、援助供与側（国連開発計画や世界銀行などの国際援助機関、あるいは日本の国際協力銀行など）では、開発協力の実効性を高めることが第一義的な目標とされていて、援助関連組織の能力を強化することを意図している。一方、援助受容側では、組織能力の強化と同時に、開発協力による受益者の能力を高めることも含むことが多い。たとえば、開発途上国の人々の生活向上を目指した、さまざまなトレーニングのためのセミナーの開催などがその一例である。その中には、識字教育や商業知識、あるいは衛生観念など、社会人としての基本的な知識の習得などが含まれる。

高収量品種の導入は「緑の革命」と呼ばれ、収穫高の向上に大いに貢献した。しかし、この開発計画は決して貧困問題の解決に役立ったとはいえず、むしろ、農村内の経済格差を拡大する結果になったとの指摘がある。すなわち、この農業技術革新の恩恵に浴したのは、新品種や農薬を購入できる資本を持った富農たちであって、貧困層に属する土地無し農民や小作農がこの計画からの受益集団とはなり得なかったのである。

1990年代に入ると、援助供与国側の国内経済事情は従来型の援助を維持できなくなったこととも相まって、いわゆる「援助疲れ」が生じてきた。すなわち、従来型の経済成長重視の開発を見直し、何らかの新しい開発概念を考え出す必要に迫られたのである。つまり、援助供与国側の「ない袖は振れない」事情と、援助資金をつぎ込んで期待通りの成果が上らない苛立ちとが、開発パラダイムの転換へと向かわせたのであった。そこで登場してきたのが社会開発への見直しであった。と言うよりも、従来から行われていた社会分野へ援助の配分を増加する方向付けが確認されたと言ったほうが適切かもしれない。つまり、開発パラダイムの転換と言っても、社会開発が経済開発に取って代わるというのではなく、両者はあくまで同時進行することが望ましいからである。なぜなら、前述の通り、両者の目的は「人々の生活を良くする」ことで一致しているからである。

ここで、社会開発の実施に伴ういくつかの難点を整理してみよう。既出の表3でも明らかになったように、まず、社会開発には投入資源は比較的少額ですむものの、地域住民の生活向上に直接的に働きかけるという特徴を有するために、その成果が可視的に現れるのに時間がかかるという難点がある。つまり、結果の即効性を求めがちな開発関係者たちには積極的に推進しがたい側面を持っているのである。第二に、「ヒト」を開発計画の対象にすることが多い性質上、「モノ」には資源を投入するが、「ヒト」には出さない方針を持ちがちな開発援助に適合的とは言えない。第三に評価がしにくいという難点がある。つまり、数量ではかることの困難な開発計画になることが多いということである。確かに教育分野における就学率や識字率、あるいは保健衛生分野での出生率や平均余命などの指標は数字で示すことが可能であろう。しかし、人々の基本的ニーズ（要求）に対する満足度などは簡単に数字で表せる類のものではない。また、第四位に、小規模な開発計画になりがちなのは、計画実施にはランニングコストが高くなる傾向がある。しかし、こうした実施の困難さは伴うものの、今後の開発援助協力には、社会開発への重点の移行が不可欠であろう。なぜなら、社会開発が行おうとしている、援助を真に必要としている人々へ直接的働きかけこそ、生活水準の向上に効果的な援助手法であるからである。

前述の通り、フィリピンにおける社会開発は残念ながら全般的に遅れをとっていると言わざるを得ない状況にある。こうした状況を踏まえて、状況改善のためのアプローチを探るために、開発のメインストリームから外れがちな女性に焦点を当てて、フィリピンにおける「ジェンダーと開発」関連の問題の実情に迫ってみよう。

## II ジェンダー問題の実態と「ジェンダーと開発」政策

フィリピンの女性たちは、開発途上国に一般的に見られる様相とは幾分違った特徴を持っている。たとえば、フィリピンの教育制度は、6年の初等教育、4年の中等教育、および4年の高等教育（法学部や医学部を除く）が一般的であるが、高等教育を終了した学位保持者に関しては、男性が42.11%であるのに対して、女性は57.89%を占め、女性の方が約16%上回っている。さらに、大学院レベルにおいても女性の優位は変わらず、男性が41.73%であるのに対して、女性は58.27%と、大学以上に女子学生の割合が増えている<sup>5</sup>。ただ、高等教育における専攻分野別にみると、自然科学や工学、情報科学には男子学生が多く、女子学生は人文・社会科学系の分野に多い傾向にある。

10歳以上人口の識字率においても、男女間格差は少なく、1994年の統計によると、男性が93.7%、女性が94.0%と女性がわずかに上回り、両性の平均は93.9%である。しかし、識字に関する地域間格差が存在し、都市部では男女とも、96%を超えているのに対して、南部のミンダナオ島のモスリム地域では、男性が73.5%、女性が71.4%と、都市部に比べて29%の開きがあるのと、男性の識字率が女性のそれをうわまわる、という逆転現象が見られる。

多くの発展途上国では、就学率、および識字率に関して、都市と地方間での格差だけではなく、ジェンダー間での格差が通常存在するのが一般的であるのに対して、フィリピンでは、イスラム教徒居住地区を除くと、就学率、識字率ともに地域間格差も、男女間格差も少ないのが特徴的である。こうした特徴の要因として考えられるのが、フィリピンの基層文化で、スペインによる植民地支配以前のフィリピン社会は男女間格差の少ない、すなわち、ジェンダーフリーの社会であったことが確認されている（菊地 1982:145~170）。

中でも、植民地以前のフィリピンにおける基層文化の一文化要素であった双系親族組織は、子供の性別、あるいは出生順が大きな意味合いを持たない組織原理を有していた。つまり、双系親族組織では、一組の夫婦の間に生まれた子どもが、父親の系統にも母親の系統にも同等な関係を持ち、財産の相続や、家長の地位などの継承に関して、両親のいずれか一方のみに基づいて行なわれるのではない方式をとるのが一般的である。育児においても、男児と女児に対する差別もなければ、女児だけに厳しい行動規制が課せられることもない。また、夫婦関係が家族の結合の要となっているので、異世代間のたての関係が夫婦関係に優位に立つことも少ない。さらに、家庭内においても、妻は重要な地位を占めており、対外的には夫が家長としての役割を果たすことが多くても、実質的な権限の多くは妻が握っていた。こうした男女間の平等性はスペイン時代以前の社会の特色として、定着していたとみられている。

ところが、16世紀半ばからおよそ3世紀半におよぶスペイン統治時代、それに続く約半世紀のアメリカ植民地、さらに日本軍政下時代を通して、フィリピンの社会構造に大きな

<sup>5</sup> [http://www.nscb.gov.ph/secstat/d\\_educ.htm](http://www.nscb.gov.ph/secstat/d_educ.htm)



変化がもたらされた。前植民地時代の双系的親族制度に由来する男女の平等性は、ヨーロッパ文明との接触とともに男性優位主義的ローマン・カトリック法のもとで崩れていった。とりわけ、女性の社会生活により大きな変容が起ったのである。女性は信仰生活と家庭生活の領域に封じ込められ、教育を受ける機会や、経済活動に参入する機会といった、社会と直接的に接触する機会が狭まられたために、しだいに社会的地位も低下していった(菊地 1989:91)。父系的イデオロギーの導入によって、女性の生き方が大きな影響を受けた時期であったと言えよう。

19世紀末、米西戦争に勝利した米国はスペインからフィリピンを割譲し、アメリカ植民地時代が始まると、アメリカ植民地政府は学校教育の普及に積極的に取り組み、女子の高等教育の振興にも力を注いだため、高学歴女性の社会進出の基盤をつくった。教育用語として使用された英語は、今日、フィリピン人が、自国をアジアで唯一の英語使用国と自認するほどの定着を果たした。しかし、高等教育を受ける機会に恵まれた女性たちが、能力や資格を活かして比較的自由に社会進出を果たす一方、初等教育も満足に終了できない貧困層の女性との間に職種や所得に関して、大きなギャップが見られ、二極分化が起っているのも事実である。現代のフィリピンでは社会階層の上下を問わず、働く女性の姿が目につくが、生計を維持するために働かざるをえない貧困層の女性たちと、経済的目的もさることながら、自己実現を目的とした就業動機をもつ、中・上層の女性たちとの間には、働くことの意味に大きな違いがあることを見落としてならないであろう。

植民地以前のマレー文化に由来する男女の平等性は、スペイン期に家父長的イデオロギーの洗礼をうけ、変容を余儀なくされた。しかし、マレー的文化要素はフィリピンの基層文化として現在にも継承されている。それを裏付ける論拠として、「男が女・子どもを養う」、「男は外、女は内」といったいわゆる性別役割分業についての社会的通念が希薄なことが挙げられる。こうした考え方に加えて、家庭内に家事や育児を補助してくれる近親者や、専従の家事労働補助者を雇用できる環境にあることなどの条件に恵まれているために、女性の労働市場参入率が相対的に高い状況が創り出されている。また、男女間の賃金格差に関しても、1994年の「フィリピン女性の役割に関する国家委員会 (National Commission on the Role of Filipino Women:以下 NCRFW)」による調査は、女性世帯主の1年間の平均収入が 92,526.00 フィリピンペソ<sup>6</sup>であった一方、男性世帯主のそれは 91,491.00 ペソと、女性世帯主のほうがわずかに高所得であったことを示している。

しかし、今日のフィリピン女性がおかれている現実に注目すると、女性の従業者がインフォーマルセクターに多いために、収入の不安定な分野で働く傾向にあることや、昇進・昇格に関してジェンダーバイアスが存在すること、また中間管理職には女性の従業者が多いにもかかわらず、上級職・管理職になると圧倒的に男性の割合が多くなる現象、すなわち「ガラスの天井」現象がフィリピンにも見られるのである。すなわち、フィリピン社会は相対的に、男女共同参

---

<sup>6</sup> 1994年当時1ペソはおよそ3.5円であった。

画が進んでいるとは言え、男女間格差が完全に払拭されている段階に至っているわけではない。

以上のようなジェンダー関連問題の解決に取り組んでいるのが、前述のNCRFWである。同機関は、国際婦人年であった1975年に、ジェンダー関連問題の国内本部機構として、大統領府管轄下の諮問機関として設置された。その設立を定めた同年の大統領令 633号「NCRFW 設立法 (Creating a National Commission on the Role of Filipino Women)」によると、NCRFWの任務は、「国家・地域・国際レベルの経済的・社会的・文化的発展を目指した女性の参画」と「男女間の更なる平等」とを推進するために諸政策を再考・評価・立案することとされている。しかし、設立当初のNCRFWは当時委員長であったイメルダ・マルコス (Imelda Marcos) 大統領夫人の個人プロジェクト的性格を持っており、同国女性の地位向上に必ずしも貢献したとは評価できないと言われている (総理府男女共同参画室男女共同参画影響調査研究会 2000: 3)。

こうした状況に変化が起こったのは、マルコス (Marcos) 政権を引き継いだアキノ (Aquino) 政権下でのフィリピン憲法の公布 (1987年) に依るところが大きい。87年憲法、第2条14項は「国家建設における女性の役割を認め、法もとの男女の基本的平等を保障する」と定めている。この規定により、NCRFWの任務は「全ての省庁による政策立案・計画・施行の中で女性に関する問題を主流化する」ことへと見直された。

1989年には「フィリピン開発経済計画 1987-1992 (Philippine Plan for Economic Development, 1987-1992)」に対応する形で「女性のためのフィリピン開発計画 1989-1992 (Philippine Development Plan for Women, 1989-1992)」が策定され、これによって開発計画への女性の参加義務が規定され、NCRFWの権能も強化された。同法に示されている内容は以下の通りである。

- 1) 全省庁がジェンダー開発計画の実施義務を有すること
- 2) NCRFWが国家経済開発庁 (National Economic Development Authority) と協力して、各省庁におけるジェンダー開発計画の達成度を監視すること
- 3) 全省庁に開発計画の実施・監視・見直し・事業の改定を行う担当部署 (フォーカル・ポイント) を設置すること
- 4) NCRFWが大統領との協議のうえ、開発計画に必要な法令・規則・ガイドラインを策定し、省間連絡会議を招集すること

以上のような政策が、フィリピンにおいて女性の地位向上を達成する一助になるかは、今後の政策の施行次第であろう。NCRFWに関して評価できる点を挙げると、この機関が公の機関であるにもかかわらず、本部内の委員会の構成委員に民間からさまざまな分野の代表者を加えていることである。委員会は2002年現在、10の省庁からの代表者22名、およびNGO代表者12名の合計34名によって構成されている。委員を供出している官庁は、保健省、労働雇用省、教育文化スポーツ省、予算行政管理省、NEDA、貿易産業省、外務省、農業省、社会福祉開発省、自治省である。一方、NGO代表者による委員供出は12の部門がそれぞれに有識者を選出する形態をとっている。12の部門は、高齢者と障害者、先住民族、都市貧困層、学界/教育、農漁業従事者、労働者、ビジネスと産業、科学

と健康、文化、メディアと芸術、フィリピン女性審議会、および若者となっている。

以上のような政府の施策に加えて、フィリピンにおける女性の地位向上支援で活躍している NGO 活動にも触れておきたい。フィリピンにはこうした NGO は数多くあるが、なかでもガブリエラ (The General Assembly Binding Women for Reforms, Integrity, Equality, Leadership, and Action: GABRIERA<sup>7</sup>) は活動分野、宗教を問わず、フィリピン国内の女性関連 NGO を幅広く統合している組織である。ガブリエラは 1984 年 4 月に発足し、当初は 42 の NGO がその傘下にあったが、現在ではフィリピン全国に活動を展開している 100 以上もの NGO と提携している。こうした NGO には職業や宗教の枠を超えた、様々な階層の女性が参加している。ガブリエラはフィリピン女性を階級包括的に統合することによって女性を解放し、民主的・平和的・自立的な経済・社会・国家を建設することを目標としている NGO である。

次に女性の地位向上を目指す活動の一環として、マイクロ・ファイナンス計画について報告してみよう。

### III マイクロ・ファイナンス (Micro-Finance) 計画

NGO の女性支援活動の中で、近年注目されているのが、資産を持たない貧困層の女性達を対象にしたマイクロ・ファイナンス計画 (小口金融計画) である。フィリピンでは、多くの NGO がこの分野で活動をしているが、ここではグラミン (Grameen) 方式<sup>8</sup>と社会開発協会 (The Association for Social Advancement: 以下 ASA) 方式<sup>9</sup>との 2 つの異なった方式で展開している NGO を取り上げる。双方の方式とも当初から貸し付けの対象を女性だけに限定していたのではなかったが、返済の確実性や、市中銀行から融資を受ける資格をもたない、つまり担保にする資産がない、などの条件が女性に適合的であったために、結果的に女性の利用者が多くなった経緯がある。マニラ首都圏のスラムで行われているマイクロ・ファイナンス計画では、男性の利用者も見られた。

小口金融計画は、利用者が少額とは言え、融資を受けることができれば、様々な運用方法で利益をあげ、生活向上に利することが可能になり、物質面での改善とともに、女性へ

---

<sup>7</sup> ガブリエラの名称はスペイン植民政府に対し闘争運動を繰り広げたガブリエラ・シラン (Gabriela Silang 1723-1763) に因んでおり、女性がより良い職業・権利・教育を求める努力の象徴となっている。

<sup>8</sup> 1976 年、バングラデシュの経済学者、ムハマト・ユヌス (Muhammad Yunus) によって実質上の金融事業が開始された。グラミン銀行は、小額の融資を 5 人一組の集団に無担保で貸し付け、5 人の連帯責任制による返済方式を採り、返済不能のリスクを回避している。

<sup>9</sup> ASA は、1978 年にバングラデシュで設立された NGO である。当初は比較的急進的な社会改革を目指す組織であったが、1990 年から 91 年にかけて、組織の中心的活動をマイクロ・ファイナンスに置き、経済的エンパワーメントを目標とするようになった。

のエンパワーメントにも貢献できる可能性を秘めている。国家の開発政策から見れば、貧困削減政策の一環としてその有効性が期待されているし、また、個人のレベルからしても女性起業家支援の役割を担う有望な方策であろう。ただし、融資を運用することに失敗すると債務として残るために、借入れ以前より悲惨な状況になるというリスクも伴うので、事前に、商品製作・営業・経営能力などの向上を目標にしたセミナー開催（識字や簿記などの教育を含む）が準備されていることが望ましいであろう。しかし、いずれのNGOも共通して、経済的基盤が弱いと言う問題を抱えているため、計画事前セミナーなどを十分に行うための運営資金をどのように調達するかが最大の課題であるという。特に、全体の予算が限られている場合、専従職員の給与を削らなければならず、少ない給与でも働いてくれる、ボランティア精神旺盛な人材に頼っているのが実情である。女性支援のためのNGOで活躍している職員の大多数がまた、女性たちであるのも特長であろう。

さて、フィリピンで、グラミン銀行のアプローチを導入して小口金融計画を展開しているNGOは数多くあるが、それらの大手のひとつが、農業・地域開発センター（Center for Agriculture and Rural Development：以下CARD）というNGOで、1986年に設立し、4年後の1990年から融資を開始した。本部はラグーナ（Laguna）州・サンパブロ（San Pablo）市にあり、フィリピンで最初の小口金融NGOであると同時に、地方銀行としての機能も付帯している。本部のあるサンパブロ市以外にも、ミンドロ（Mindro）島、マリンドウケ（Marinduque）島、あるいは、マスバテ（Masbate）島など、遠隔地の島々で活動を展開している。

2001年の時点で24,000人の利用者がおり、返済率が99.98%であると言う<sup>10</sup>。CARDの小口金融計画の3つの業務は、訓練・貸付サービス・貯蓄奨励にある。

CARDは借り手の条件として次の要件<sup>11</sup>を挙げている。

- 世帯所得が月収500ペソ以下
- 売却可能な資産総額が5万ペソ以下
- 定期的雇用がないこと、あるいはホワイトカラー職の従事者でないこと
- 18歳から60歳までの健康な者であること
- 未婚者の場合は、一家の稼ぎ手であること
- 少なくとも1年継続して村の住民であること

ラグーナ州・カラウアン（Calauan）町・マバカン（Mabacan）村における、CARDによる小口金融の利用者（全員が女性）たちは、農産物の行商、養豚、雑貨屋（サリサリ・ストア）経営、食品加工・販売などの小商いによって、所得創出を果たし、生活向上に役立っている。また、聞き取り調査からは、女性たちは家計経営に自信が持てるようになったという証言を得ることがあったように、単に経済効果だけではなく、エンパワーメント効果も生じていると判断できた。雨森の調査でも同様の感触が得られたことが報告されている（雨

<sup>10</sup> Cardの幹部職員、FLサルミエント（F.L. Sarmiento）女史への聞き取り調査から。

<sup>11</sup> 要件に挙げられている数字はいずれも、2000年、文部省科学研究費による調査当時。

森：1997：46）。

一方、ASA はもともとグラミン銀行から影響を受けて、1978年にバングラデシュで活動を開始した NGO であるが、グラミン銀行型の連帯責任制とは異なり、個人を対象にした貸し付けを行う点に特徴がある。その理由は、グラミン方式の、5人組の組仲間からのプレッシャーを利用する手法は、貸し付けの初期段階にしか有効ではないとの考えから改良が行なわれた結果であるという<sup>12</sup>。ASA では連帯責任制のかわりに、融資の条件として、融資を受けるまでの12週間の貯蓄や、返済を肩代わりできる保障人の設定などを義務付けて、リスク回避に対応している。しかし、グラミン方式に比べると、どうしても返済率の点で後れを取るの否めない事実であるため、ASA では貸付業務を出来るだけ簡素化して、運営経費を最小限に押さえる工夫をしている。利用者の立場から見れば、確かに最貧層へのアクセスが可能である点では、ASA 方式の方が効果的であろう。また、ASA は国連開発計画（United Nations Development Plan:以下 UNDP）からの支援<sup>13</sup>を得ており、1990年代の半ばから、フィリピン以外でも、カンボジア、アフガニスタン、ヨルダン、あるいはエチオピアなどにもその活動拠点を拡張している。

#### IV むすびにかえて：社会開発の実効性を促す基層文化への配慮

こうしたマイクロ・ファイナンス計画に対する評価が一般にその返済率の高さによって行われがちなのは再考の余地があろう。なぜなら、融資側の健全な運営体制も勿論重要ではあるが、開発計画としての評価という観点からすれば、利用者側にどれほどの効果があったか、すなわち、受益集団にどれほどの恩恵があったかという点からも評価されるべきであろう。さらに、マイクロ・ファイナンス計画の成否の鍵を握っているのは、ある程度の人口密集地であるという人口生態学的な要件に加えて、当該地の基層文化との折り合いをどうつけるかにあるのではないだろうか。たとえば、フィリピンにおけるマイクロ・ファイナンス計画の場合を例に取って説明してみよう。

フィリピン人の対人関係に見られる価値観のひとつにウータナ・ロオブ(Utang ng loob)という意識があって、これは文字通りに訳すと「心の借り」となる。すなわち、日本の文化で言うところの「恩義」に類似した意識と言えよう。親族をはじめ、他人から受けた好意、物的支援、便宜などはウータナ・ロオブとして感じて、受け手はいずれ自分のできる方法でその恩義に報いるのが、社会的に後ろ指をさされない行為とみなされる。これが正当に出来ないと、「恥知らず」として糾弾の対象になる。借金を例にとると、借り手は一定額の金額を借りた事実だけではなく、自分が窮地にある時に融資をしてくれたこと自体へも、「心の借り」を感じるのである。近代社会の貸借関係では、借金は当然、両者の間で取

<sup>12</sup> フィリピンにおける ASA の代表者、カムラル H. タラフダー (Kamrul H. Tarafder) 氏への聞き取り調査から。

<sup>13</sup> 融資のための資金提供ではなく、いわゆる CB 型の、組織の運用能力を高める支援を指す。

り交わされた一定の条件で返済されるのが当然である。ところが、元金と利子をきちんと耳をそろえて返済するのは必ずしもフィリピンの伝統的な風習ではないと言われている。完済することは借り手が貸し手との人間関係をすっかり断ち切ってしまうことを意味する。借金は残高が残っている状態にしておくことによって、借り手は「心の借り」を常に感じるのと同時に、自分に出来る方法でお返しをして、付き合いの絆が切れないようにするのである。フィリピンに貨幣経済が導入されて久しいが、農村の伝統色が色濃く残っている地域では、住民の間での、金銭を含めたものの貸し借りにはまだ、こうした意識が機能しているのである。そこで、それぞれの土地に長く根付いている価値観や行動様式をきちんと把握した上で、近代的な、契約の観念に基づいた融資計画を施行することがマイクロ・ファイナンス計画のような開発計画を成功に導く要因となろう。すなわち、基層文化への配慮が社会開発の実効性を高める大事な要素なのである。

開発の実効性を高めるための必要条件として、開発対象地域の社会文化的側面の重要性が、マイケル・チェルネア (Michael Cernea) らによって指摘されてから、開発関連分野機関・組織においても、基層文化への配慮が重要視されるようになってきた。「人間中心の開発」への関心がこれまで以上に高まることが望まれる。角田が指摘しているように、これからの開発計画には、単に技術的・経済的・財務的妥当性だけでなく、社会文化的妥当性にも十分配慮が行われることが期待される (角田：2001：123)。

さらに、開発の実効性を高めるためには、開発関連機関・組織の担当者や職員の意識改革と、地域社会に関する知識、中でも当該社会の基層文化についての人類学的把握が効果的であろう。それには、開発途上国地域を対象にした、既存の地域研究の活用がこれまで以上に行われることも望まれよう。

## 参考文献

雨森 孝悦 (1997) 「フィリピンにおけるグラミン・バンク型農村開発プログラムの評価調査：2つのNGOの事例から」 『経済学論文集 (民際学特集)』 Vol. 37 No. 2

角田 宇子 (2001) 「開発の社会文化的側面」 菊地京子編『開発学を学ぶ人のために』世界思想社

菊地 京子 (1982) 「フィリピンの女」 綾部恒雄編『女の文化人類学：世界の女性はどう生きているか』 弘文堂

—— (1989) 「フィリピンの家族・親族」 北原敦編『東南アジアの社会学』世界思想社

— (2001) 「国際開発援助の理念と実態」 菊地京子編『開発学を学ぶ人のために』世界思想社

国際協力推進協会 (2001) 『フィリピン：開発途上国国別経済協力シリーズ 第七版』国際協力推進協会

佐藤 寛 (2001) 「社会開発」と「経済開発」 菊地京子編『開発学を学ぶ人のために』世界思想社

総理府男女共同参画室男女共同参画影響調査研究会 (2000) 『男女共同参画影響調査研究会海外調査報告書』総理府

Chua, Ronald T., (1998) *The Performance and Sustainability of Two Philippine Microfinance Institutions*. The Foundation for Development Cooperation

Hossain, Mahabub, and Catalina P. Diaz, (1997) "Reaching the Poor with Effective Microcredit: Evaluation on a Grameen Bank Replication in the Philippines." *Philippine Sociological Review* Vol. 45 Nos. 1-4.

Illo, Jeanne Frances I., (1997) *Women in the Philippines*. Asian Development Bank

National Commission on the Role of the Filipino Women, (2002) *National Commission on the Role of the Filipino Women*. National Commission on the Role of the Filipino Women.

ウェブサイト

National Statistical Coordination board;

<http://www.nscb.gov.ph/poverty/2000/02aug-pov.htm>

National Statistics Office; <http://www.census.gov.ph/data/quickstat/qsgender.html>

GABRIELA; [http://member.tripod.com/~gabriela\\_p](http://member.tripod.com/~gabriela_p)

National Commission on the Role of Filipino Women; <http://www.ncrfw.gov.ph/>

Philippine Institute for Development Studies; <http://www.pids.gov.ph/>

Organization for Economic Cooperation and Development; <http://www.oecd.org/>



**O.D.A Evaluation Method in Development Anthropology**  
**--- The case of Electrification Project at Tagig in Metro Manila ---**

Yasushi Kikuchi, Ed.D.  
Institute of Asia-Pacific Studies  
Waseda University

### **A. Qualitative evaluation technique by development anthropology**

From the early 90<sup>th</sup>, the qualitative evaluation became one of big issues in the development study. Since then a lot of social scientists published the theoretical concept of "Qualitative Evaluation and Inquiry". Every one defined his/her own concept. But the similarity of those concepts is the research method of "social anthropological field method" which is observation and participant. John W. Creswell indicates about qualitative studies that we know that the types of qualitative research come from diverse disciplinary perspectives. For example, ethnography originated in anthropology, grounded theory in sociology and bibliography in history and sociology (1998:3). And Ian F. Shaw considers four areas of evaluation practice that can be subsumed under the broad title of practitioner evaluation (1999:17): 1. Research and evaluation carries out by practitioners, 2. Participatory research, 3. Evaluation as a dimension of direct practice, thought, for example, reflective inquiry, and 4. Evaluation for practitioners carried out usually by academic researchers. What he mentioned is the part of the field of "Committed Anthropology" (Y. Kikuchi:1986). I coined Committed Anthropology that should advice the political advocacy for stake holders. In this connection, as we observe the evaluation method, unfortunately the standard of post-evaluation in development projects ODA (Official Development Assistance) varies greatly based on the policies set by the government of the donor country. These differences represent the characteristic of strategic diplomacy of governments of donor countries. From the time Japan was included among the countries for socio-economic development assistance, the planning and enforcement of development projects was set by a standard policy of social impact as well as economic efficiency. However, up until now the international standard of evaluation was decided by agencies like the United Nations and OECD. Therefore, the present situation is for all countries to have their own standard level of evaluation. In the culture of the 1980's, the research of development anthropological evaluation technique was chosen by anthropologists such as the department of social anthropology at Stockholm University, Sweden, The Royal Tropical Institute of Holland, Department For International Development, UK and USAID, as well as the Institute of Development Anthropology, in Binghamton and World Bank Development Research Center.

The formation of the evaluation questionnaire should consider the specific period of that region, with possible limits, in which the desired questionnaire would consider cultural diversity. For that reason, it is important to seek the cooperation of the local anthropologist when anthropologists carry out the evaluation research. In particular, strong influences of the country's and region's remaining and intangible culture (social behavior patterns and values) with detailed knowledge, is an extremely important procedure of surveying. Basically, an important point of the evaluation technique is the cooperation of the local researchers when taking the surveys. The main part of the analysis will be based on the materials gathered from these interviews. Naturally, sufficient consideration must be taken to supplement these interviews by researching printed material and references.

Let us now consider how to create the best way for the feasibility study (FS) and for an effective relationship between the development project and indigenous culture. From the early days, social anthropologists were emphasizing that the importance of the research on the indigenous culture and technology could be the propelled parent organization of socio-economic development. For example, the recipient country's values and technology are often overlooked by the donor country's values. This is the reason why we must seriously consider about them. One effective way, from FS stage, is for experts doing research in that region such

as the anthropologists, development economists and political scientists to cooperate when the FS is started. The method which includes anthropologists in the feasibility study and evaluation stages for socio-economic development began in the 1980's in a cooperative research with Khon Kaen University, Thailand and Sussex University, UK under Robert Chamber which is called Rapid Rural Appraisal (RRA) method and Participatory Rural Appraisal (PRA) method. One feature of this survey method is to have a group approach instead of acting independently. Various Western countries and a number of public engines presently adopt this short-term group survey method". As aforementioned, one feature of this survey method is to conduct research from diverse angles like politics, economics, society, and anthropology so as to have a comprehensive survey among the local population. Further, in order to curtail costs and time, a shorter survey period can be achieved. It is just not collecting data from questionnaires, which, up until now, was conducted by development economists, but it closely resembles social anthropological survey method and participatory interview surveying. The period to conduct a survey normally takes 10 – 14 days, which is the standard. Even though the survey period is short, the content of the survey is by no means careless; rather it aims for a way to gather good quality data efficiently. It is possible to collect data effectively when regional researchers are mainly conducting the surveys since they can maximize the use of their abundant local contacts therefore, eliminating futile data gathering.

I tried to have developed my own research method called "Rapid Research Method" (RRM) which proves that it is possible for anthropologists to conduct precise surveys quickly just like other social scientists and economists(1998d:297). Basically, adding to both the RRA method and PRA method, RRM proposes to use the internet (e-mail), so beforehand, questionnaires of the survey will be sent to local anthropologists to familiarize themselves with the objective and if necessary, some adjustments can be made to the plan prior to initiation. That is to say, before the survey proceeds, by sending e-mail to the local researcher, both parties can cooperate by sending feedback to each other several times and the content of the cooperative or joint research (team research) can be hopefully completed. It becomes possible to gather exact data and information, curtailing cost and time, so the distinctive quality of the local population can be part of the preparation of the survey. I proposed that such a method is quintessential to Committed Anthropology (1986).

In order to respect the rights to culture (proposed by UNESCO, 1986), social anthropological research method should be a concrete evaluation research method, as listed below.

There are various methods to understand the various societies and peoples of a certain region. It is important to convey exactly to the local population about contents and objective of the research so that the research does not distort the local people, this is one point to be careful about when anthropologists conduct such a research in a developing country. The researcher must examine what combination of methods will be the most effective and significant for the project. Based on my experiences, the field work is strictly conducted with the knowledge of social sciences, however improvised intuition, judgment, and action based on experiences of the researcher is a quite important asset for a field research to be conducted smoothly (mainly the interview).

## **B. Explanation of the Social Impact Questionnaire**

As for the above-mentioned RRM method, in researching social impact, the researcher while playing catch with the local anthropologist, can arrange the contents of the research to conform to local or indigenous cultural context and fact so to complete the underlying items of

questionnaires which can be obtained and expected from the number of items explained below. Some items that should be used in feasibility studies, are included in below questionnaires because we have to know whether these items were used in FS or not.

1. Is there any local corporate group which is rising above kinship relations?

In regards to the existence of cooperation, the native population having blood-kinship ties = extended family group which transcends non-kinsmen, and the profits from joint ownership on a regional level

2. The condition of leadership.

As mentioned in #1, the culture is based on leadership and the existence of modern political leaders. And as stated earlier, to extract the condition of leadership. To approach this method of the leadership and from the view of a leader's social behavior pattern, and estimates of how much a leader he/she is. Further, what kind of position does this leader have in the group, what stand does he/she have (for example, religiously, the leader is extremely one-sided, or, if he/she has racial prejudices or if he/she is of mixed race) needs to be examined, under his/her leadership to see the accomplishment of a development project effectively using his/her ability.

3. How is a project created? (The detailed process and method) Is the proposal from the local people's level or from the administration? Depending on this reply, what extent of participation by the local people in the project can be inferred, leaders or people independently, which one, is the said project effective or not which will be analyzed by the materials taken from this project. Generally, the present situation is whether the opinion of the beneficiary is mostly reflected in policy or not.

4. Do women participate from the beginning? If there is concrete participation from women, who has the main role of managing family life, which seems to be expected, then where are the policy proposals for these women, how does the policy take into consideration women, do policies reflect women, data needs to be checked.

5. Who or what types of local people benefit from the development projects?

For example, the leader of the social classes, what ethnic group, female or male, what specific government, social group, specific region, or professional existence of deviation, etc.

6. Is the project really necessary for the people? And what kind of benefits do they receive?

7. Should the project consider a wider range of inhabitants and areas?

8. Does the project have socio-economical impact to other areas?

9. Does the project destroy the area's values, social and natural environment?

10. Does the project force inhabitants to change their ways of lives?

11. Evaluation on how people are concerned with the speed and scale of development and social impact.

12. Are there any huge gaps between planning and implementation of the project?

13. How did they link formal and informal rules when the project is planned?

14. Who implements the project, official institutions, private firms, or NGO's?

15. What kind of social and economic development is brought to inhabitants by the project?

16. What kind of small derivative projects are expected to stimulate the projects?

### **C. The Case Study of Evaluation survey**

#### **1. Geographical Coverage and Historical Background of Electrification Project in the Metro Manila Depressed Area**

The Manila Electric Company (MERALCO), which is the electricity distributor for Metro Manila and its surroundings, is using JBIC loans to fund two social projects as elements in the Philippine government's development policy. The projects are the Depressed Area Electrification Project (DAEP) and the Rural Electrification Project (REP).

MERALCO have been carrying out rural electrification projects since 1977, providing electrical equipment in the area they cover. However, these areas are isolated from areas with electrical facilities, and even if they were close to electrified areas, the political situation would make it difficult to meet the demands of the residents. Most of the areas covered by the Metro Manila electrification plans suffer from ownership disputes between squatters and land owners. Therefore this project, the Metro Manila Depressed Area Electrification Project, is expected to serve political and social purposes beyond the basic task of the electrification plan, which is to install the necessary equipment. Among these additional tasks, the most important is to obtain legal property ownership for the residents of the squatter areas.

By 1980 the MERALCO brought the electrification rate in their area to 92.9%, a total of approximately 30,000 households. However, in 1982 their electrification projects incurred large expenses for the restoration of electrical equipment and facilities and they ran into a shortage of funds. The assassination of Senator Benigno Aquino in August 1983 led to unrest, political and economic crisis and growing social instability. This situation led many residents of the capital region to flee to the surrounding regions in search of safety, causing a steep rise in the population of those regions. The expansion of rural electrification projects in response to these conditions risked depleting MERALCO's funds. With the end of the Marcos administration, the rural electrification projects faced the worst scenario of cancellation.

With the EDSA revolution of February 1986, MERALCO restarted its electrification projects. This aimed to achieve high electrification rates in the regions as well as in the depressed areas within the area they covered. However, the electrification project for depressed areas of Metro Manila and the rural electrification projects (planned for Buracan, Rizal, Cavite, Laguna, Batangas and Quezon provinces) had no prospect of profitability and were judged to be unfeasible. In implementing DAEP and REP, MERALCO had to search for an alternative plan to cover their losses. Finally, the Philippine government, recognizing the importance of this project, decided to obtain an ODA loan from the Japanese government thru JBIC in order to implement the DAEP/REP projects. Obtaining funding from an ODA loan was a highly effective way of achieving these projects, and increasing their scale. In 1990 it became possible to implement the MERALCO DA-EP/ REP projects as Philippine government projects. The implementation costs were covered by the ODA loan funded by JBIC, with 1999 set as the last year of JBIC support.

The Philippine government definitely perceives these electrification projects as an absolutely necessary policy measure for improving the living environment in the regions and in depressed urban areas. It can also be inferred from the government's campaigns to eradicate poverty and preserve a stable social order that the electrification policy is one of their more important measures towards those ends. These projects increase opportunities for employment and education in areas that suffer from employment instability, low levels of education, malnutrition and crime, factors that undermine social stability, and transform these areas into communities with a safe neighborhood.

## **2. Project Summary**

MERALCO's electrification projects, which are an element of public service, partly supports the government's campaigns to raise the national level of public welfare. DAEP is the

most prominent of these projects. It is truly a showcase project, improving the lives and welfare of the poor who cannot otherwise enjoy the benefits of electricity. However, if the DAEP project supports and legitimizes squatting by the destitute, it will come under fire from the rich, particularly the big landowners. On the other hand, according to the law (the ERB Act), all residents of the area served by MERALCO are entitled to the benefits of electrification. In fact, the squatter areas lack electricity infrastructure and electricity is stolen by brokers (who are called "Kapit" (= to connect) in Tagalog) and resold to the poor. This practice caused MERALCO huge losses. Although system losses of up to 18% are allowable, these had dropped to 12% after JBIC funded DAEP. This is clearly due to the increased revenue from electricity metering and the decline of Kapit brokers.

The latest edition of the quarterly DAEP report states that by the 30th of September 1998 electrification works (electricity distribution wiring to the exterior of the building) had been completed to 97% of the 316,300 beneficiary households whose legal position had been clarified over the preceding seven years. Connections had been made to 312,828 beneficiary households at that time, comprising 99% of the 316,300 households who were targeted as beneficiaries by the DAEP project. Wiring companies other than MERALCO have completed indoor wiring in 300,684 households, or 95% of the beneficiaries.

### **3. Survey Objectives and Method**

The main objective of this study is to make a comprehensive analysis of the social impact of the electrification of depressed areas, to make an evaluation and to provide suggestions. The survey method used was the conduct of interviews with beneficiary groups, which is a social anthropological approach.

The survey covered the following four areas.

- 1) Balikatan Magkakapitbahay Association, Purok 14, South Daan Hari Taguig Metro Manila.  
Number of Beneficialies: 506 households
- 2) Suth Victoriaville Homeowners Association. Fluroku 10 Extention, South Daan Hari Taguig, Metro Manila. Number of Beneficialies: 442 households
- 3) Riverville Homeowners Association. Inc. Movale St. Nagpayon, Pinagbuhatan, Pasig city.  
Number of Beneficialies: 139 households
- 4) Association of Landless Residents of Maggahan Tanimang Bayan, Napico, Pasig city.  
Number of Beneficialies: 5,226 households

Ten households were selected at random in each of the four areas listed above and interviewed using questionnaires (attached). The common sociological conditions in all four areas are that they are residential areas formed by squatting and that they are a mix of races and religions. Of the areas, the Balikatan Magkakapitbahay Association is a typical mixed-ethnicity, mixed religion residential area. At the same time, it was adjacent to the modern city of Manila, making it the area most susceptible to cultural and economic stimuli. As such, it was the focus of the greatest interest and attention, and an important element of the project was to nurture the beginnings of new leadership in the area.

#### 4. Social Anthropological Problems of Philippine ODA Projects<sup>1</sup>

The issue of how far a given society can adapt to externally-inspired social change (social impact) is one of the most interesting issues in the research field of social anthropology<sup>2</sup>. For example, if a farmer who is able to cultivate his land adequately with an ox plough is given a cultivator as aid but cannot afford fuel and does not know how to repair it, it will be left to rust. If modern buildings are built which do not suit the local land and climate, the users will not be able to cover the maintenance costs demanded by its modernity (such as electricity for cooling) and the building will not be used for its original purpose. Research into the relationships between development and culture is urgently needed to provide ODA policy with suggestions based on social anthropology for constructive and effective development aid. Social anthropological concepts need to be incorporated into economic development policies for the execution of development plans. Rather than rigidly adhering to the supremacy of economic efficiency, policy must incorporate development concepts drawn from the culture of the recipient country. In the end it is these policies which will enhance the overall efficiency of aid.

The new concept of "cultural efficiency" as a means of enhancing the efficacy of social development aid, namely "the successes and potential which can be expected to be yielded by invisible culture, which cannot be numerically quantified in terms of yields and shares the way economic efficiency can". The 3D graph in appendix 1 represents an attempt to apply a specific development anthropological methodology to the evaluation survey of this project.

Another regrettable aspect of the progress of social and economic development under the Marcos, Aquino and Ramos administrations is the central position held by crony groups<sup>3</sup> composed mainly of blood relatives. This is a domestic economic structure which has hindered the independent fiscal basis for regional development and the implementation of comprehensive development plans over the past 30 years. This kind of structural problem in social structures and immaturity in bureaucratic systems should be researched in conjunction with problems of social development. Furthermore, development policy based on the donor country's trust for others is a clear trend in the Philippines and in developing countries in general, but the failure of the flow of aid materials and funds from donor countries to improve the problems in the recipient countries which necessitated the aid in the first place reveals that there have been structural problems on both sides of aid relationships in the past.

Older aid policy emphasized speedy effects and tended to concentrate on visible structures such as bridges and ports, which means it could be described as concentrating on visible aid. Of course, when one considers the socio-economic development of developing countries, the improvement of community infrastructure certainly should not be neglected. It goes without saying that, when handled correctly, the construction of public facilities can benefit very wide groups of people. However, DAEP is a project which is effective in meeting the kind of needs stated above. In short, it can definitely deliver direct and indirect benefits<sup>4</sup> to everybody in the beneficiary groups.

---

<sup>1</sup> See Appendix 1 for a description of the cultural underpinnings of National Philippine society.

<sup>2</sup> Social anthropology is a branch of anthropology which originated in England. It mainly specializes in comparative research into social structures. The analysis of social structures examines and compares the structures of marriage, families and relatives, the groups that are formed with others from outside those structures, and their problems.

<sup>3</sup> The existence of interest groups on the fringes of political power is not a phenomenon unique to the Philippines, but crony relationships are condoned by society and can be viewed as a kind of social mechanism.

<sup>4</sup> Direct benefit includes improved standard of living through the use of electrical products, improved nocturnal security and a higher level of nocturnal activity. Indirect benefits include the reinforcement of social connections through the work involved in receiving electrical distribution connections (which will be described later), and stronger motivation to work due to more widespread desire to buy electrical appliances.

The Philippines has a culturally diverse society with multiple languages and ethnic groups. Therefore it is not appropriate to discuss aid to such a country in the same way as aid to other countries. When development aid policy is devised, it must be preceded by thorough research and consideration of each region's ideas, values and attitudes, which are based on its unique cultures, ways of life and religions. Without such a grasp of the unique character of the nature of the region, it is impossible to reach "aid theory based on the recipient side", which springs from the development concepts held by the recipient groups. I would like to emphasize that, in the execution of this project, the staff of the executing agency, MERALCO, took an approach that stood on the side of the beneficiary groups to encourage their spontaneous independence while considering the positions of both the donor country (JBIC) and the recipient country. This is solely due to the excellence of the staff concerned at MERALCO. The staff in charge of the project had deep and abundant knowledge of the reasoning and sensibilities of the poor groups. Therefore this project can be regarded as a successful example which avoided the risk of self-righteousness by the authority so often seen in administrators.

##### **5. Analysis of Social Impact and Case Studies of Social Transformations (Case Study)**

Time: Between 28th September and 3rd October 1998, and 5th February 1999.

Area: Balikatan Magkakapitbahay Association, 506 households.

In this area, 506 houses are currently benefiting from the DAEP electrification project. These households were originally connected to electricity illegally. In other words, they were stealing electricity, using temporary meters with a high unit price of Ps4 per kilowatt-hour. With the implementation of the DAEP project they have been paying Ps3.5 or less for their electricity.

Similar to other squatter areas, squatter houses in this area were frequently tom down until the early '90s, forcing the squatters to relocate repeatedly. The news that it was possible to acquire legal land ownership in the area through government projects drew more people in. The use of gas lamps due to the shortage of electricity caused numerous small fires. At present, gas lamps are no longer used and well water is constantly available, preventing the incidence of new fires.

From 1997 the residents have petitioned MERALCO to remove the stigma of squatting from their name, but the electrification works were proceeding slowly. The greatest problem was that, at that time, the individual owners of most of the land in the community would not accept the placement of utility poles on their land. Furthermore, most residents suffered from financial problems. The financial burden on the community as a whole amounted to Ps360,000, but that has now decreased to a total of Ps100,000. In the end the landowners agreed, under pressure from city councilors, to sell an area of 100ni' of their land for the installation of transmission lines. The government paid the landowners Ps10,000 per square meter. In order to qualify for the DAEP project, the area had to provide road access and land for the electricity transmission utility poles. The community plans to pay off the debt over 25 years, with each resident household paying around Ps 1 90/ month.

At present, the average household uses electricity for fluorescent lamps (two or three lamps of around 20 watts), a television, one or two fans and a karaoke system for which they pay electricity bills of around Ps300/ month. A household with a refrigerator and a washing machine would pay around Ps700/ month.



In the center of the community, there is a court for basketball, which is the national sport. It also serves as a recreation area and open-air meeting area. The community has a women's association for the worship of a religious sect, Lady of Fatima. The group of women (housewives) who form the core of this association and their group spirit served to promote this electrification project. The women had a better grasp of the state of the community compared to the men who went out to work during the day. They also had some income from side jobs, which had the effect of bringing them some social awareness. The women, who had some financial strength, were very interested in labor saving in their household chores, increasing income from their side jobs (sewing and trading in sundries) and using electrical appliances, played an important role in motivating the men to form community-level groups.

Nearly all residents had jobs, with very few people unemployed. The incidence of crime fell after electrification, and the use of television reduced the noise coming from children playing. Most people came to spend more time indoors in the evenings. As far as we could see, the proportion of pregnant women was not high. Increased entertainment, centered on television, was expected to bring a rapid reduction in the birth rate, but the leader, Mr. Jarabata, was concerned that the birth rate might increase again in two or three years due to the influx of pornographic videos. The use of videos for entertainment is in fashion, with most households having bought a VCR. The diversification of entertainment has reduced the incidence of fights between the men, and many respondents said alcoholism and drug abuse had also been reduced. These phenomena have led to a revival of public order in the community.

Entertainment for the men consists of weekend drinking parties and group karaoke. Family ties are very close. The community leaders usually have many compadres and commadres (close relations under Catholic etiquette). They find meaning in their lives through their families and friends. They say that electrification has made their lives much happier. Before, they lived in gloomy darkness, in an unhygienic and hazardous situation. Immoral people benefited from the darkness. Some residents said that before the project, the lack of electricity made them feel helpless. Clearly, without light and electricity, they felt they had lost some of their humanity, and an important portion of their lives. They were also deprived of hope and the will to work.

The men hold a wide range of jobs, such as electricians, factory workers, builders, plumbers, wholesalers, dockers, stevedores and security guards. The women work as factory workers or leave to work overseas as sharecroppers or seamstresses. Average income per household is Ps6,000. The lowest pay for a skilled worker is Ps250/day, while that for a factory or unskilled worker is Ps180. Most income is spent on food and it is difficult to spare money for anything else.

The main ethnic groups are Visayans, Bicolanos, Ilocanos and Cavitenos. The Visayans and the Bicolanos are the most peaceable to other groups. As noted above, the news that legal land rights could be obtained was passed to blood relatives, and also to compadres and commadres, who scrambled to move into the area.

In a society such as that of the Philippines with a bilateral kinship structure, women are usually held up in a position of respect by men, rather than being socially discriminated against. In this association, there are two female as well as eight male directors. They serve as the secretaries, which is not unusual. At present, the association holds the land used for the electricity distribution poles. As the MERALCO electrification project is improving the quality of their lives, the residents hope that one day they will each come to own the land they live on. The residents believe they could obtain a plot of around 700m<sup>2</sup> (an average of 37-

42m2 per household), which is less than they live on now. Most of them would be very happy to own their own land, even if it was small.

The loan agreement with JBIC was concluded in 1991 and implemented from 1992. The residents are united in saying that over six years the project has given them hope and happiness. Now let me consider the emergence of new leaders. Clarifying the process by which Mr. Jabarata, who was mentioned above, came to be selected as the leader helps to illustrate the politics of depressed areas. He moved into the area in 1993 from the Antipolo area after being invited by a friend (a compadre). At that time it was still a squatter zone, but according to the information from his compadre, it was soon going to be legalized and he recalls that there was the prospect of acquiring his own land. When he moved in, there were only 300 households in the area, but by the time the decision for private land ownership was taken in 1995 the population had grown to 506 households. As noted above, the women's community leadership consisted of devising specific proposals for community development, offering their opinions to the men and pushing them to get involved in political activity. He did not try to show signs of it, but in the interview he unintentionally revealed his political ambitions. He handles people well and takes great pains to look after the residents. However, this alone is not enough to make a leader. According to sociological explanations to date, in a bilateral society, there is little prospect of political unity emerging from a mixed community comprising multiple ethnic groups lacking leadership. The Philippines is no exception. However, a close analysis of this community's case shows that the conditions are in place for the formation of a new community. The first factor is that Mr. Jabarata is of mixed blood between an Ilocano Christian father and a Magindanao Muslim mother, and is therefore able to understand multiple cultures and religions. The second factor is his duality, belonging to both a large ethnic group and to a small one. Duality means that he cannot take action that is biased towards any one of the four ethnic groups in the area, which is a popular position. Under his leadership, a sense of solidarity in a group was created and certainly the strengthening of their unity benefits these multiple ethnic groups. This kind of phenomenon is a sociological phenomenon based on principles of interest relationships which are their unique sense of values. What is remarkable is the emergence of local community with a political complexity which transcends blood relationships. Such a phenomenon has not been mentioned in any previous studies of the Philippines. If this political and familiar community grouping can continue for a number of generations it will certainly have an impact on the theory of social anthropology, and particularly of development anthropology. It will break down the established wisdom left by previous researchers, which held that in a bilateral society there was no possibility of forming political communities transcending blood ties because of the lack of leadership.

I have already stated that the DAEP has played an important role in building communities. It has certainly acted as a trigger to motivate the transformation of residents into political communities grouped around leaders. Through these leaders, MERALCO has been able to make the residents feel the obligation to keep paying their electricity bills on their due dates and make them aware that dishonesty and the use of stolen electricity constitute bad behavior. MERALCO's real motives are not clear, but their treatment of leaders to support their positions has been handled superbly.

## **6. Lessons Learned and Evaluation**

One condition for laying the foundations for the next generation of development is the raising of community awareness that supports group principles. For progress in social development, people must have the courage to move beyond blood ties and build social values

in their place. We have seen an example of a community which is forming beyond blood ties which shows potential for future progress through this project.

In considering the modernization of societies in developing countries, it is extremely important to understand these cultural foundations. I believe the comparison with family structures describes above shows that the question of whether or not developing societies in developing countries can move forward depends on whether or not their members have the courage to move beyond blood ties in search of further progress. To put it another way, their level of awareness must escape from the level of the bilateral extended family to reach the levels of community groupings incorporating non-blood relationships, and beyond to the national level. This progress is one precondition for "modernization". In order to transcend blood relationships and reap the benefits of social dimensions they will each have to become organization men and form a community. If that is to happen, society and the government will have to enable people to receive from others the kind of support and protection they could previously only count on from relatives.

This survey clearly showed that the DAEP staff were communicating well with the communities, winning a very high level of confidence from them. The staffs community outreach activities have created a model for participatory development that is appropriate for the Philippines. This project was also suitable in the scale of the development. In the future, more small and medium development projects of this kind should be devised and detailed. Furthermore, effective methods should be devised for their implementation. There are good prospects for secondary DAJEP in other countries. This has been a successful example of how to avoid the dangers of self-righteousness among bureaucrats, and development projects led by the people.

Finally, the social impact of this project on the people affected has been to promote the formation of communities as political groupings in which people who are not blood relatives pursue common interests. Although the residents were not aware of it, the DAEP played a very important role in building communities. The DAEP made a great contribution in motivating people from diverse ethnic groups to join together in forming political communities around their leaders. A new cohesive principle among the people of the Philippines can be added to the research made to date on Philippine communities.

**D. Discussion on The Cultural Foundations of Traditional Philippine Society**  
**- Characteristics of Bilateral Kinship Structures -**

In debating how social anthropology can make a real theoretical contribution to development theory, the clearest point is in examining the importance of relationships between communities and its constituents for the implementation of development plans. In this report, I will use the familiar theory of social anthropology to analyze and explain the relationship between kinship structures and the ability to implement development.

The basic kinship structure in Philippine society is ego-oriented and either unilateral or cognatic. Japan's traditional kinship structure is ancestor-centered and unilateral.

Figure 1 Model of Kinship Structure in the Japan Philippines (Bilateral)

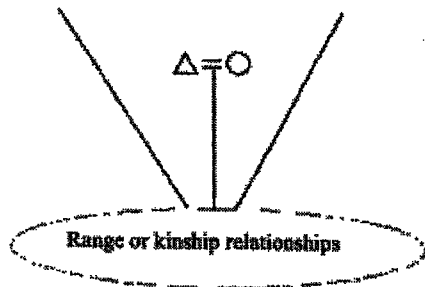
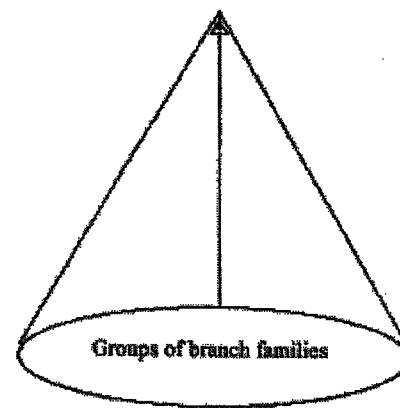


Figure 2 Model of Kinship Structure in (Unilateral)



From the point of view of principles of human relationships, I will explain these two kinship structures with reference to Japan's traditional kinship structure for the former type and to the Philippines' kinship structure for the latter type.

The typical kinship structure in the Philippines is a bilateral kinship system. In a bilateral kinship system, an individual has uninterrupted relationships with the families of both parents. Therefore, as shown in Figure 1, the number of relationships between the individual and previous generations is theoretically explained by the coefficient 2 to the power of n (where n is the number of generations). However, the number of remembered generations is very small in practice, usually around 2-3 generations.

In contrast, Japan's kinship system tended to be patrilineal, dominated by the first son, and based on the principle of descent line. Thus the relationship between father and first-born son is the axis of the kinship system. However, in Japan's kinship relationships there are occasionally cases of succession based on the incorporation of adopted children who are not blood relatives, rather than on the principle of strong blood relationships that is seen in bilateral societies. This kind of phenomenon indicates that in traditional Japanese society the

continuation of the family line was placed above individual people. In short, even if the person to carry on the family line was not a blood relative, a suitably qualified person could be chosen. Compared to this attitude, the Philippine perception of kinship relationships puts a very strong emphasis on blood relationships. Therefore there is generally no possibility of choosing to adopt a child who is not a blood relative.

For the individual in Japan's axial family (head family), there is a very clearly delineated linear structural relationship between the head of the household (the father) and the successor, as can be seen in Figure 11. However, as noted above, that single line does not necessarily mean only blood relationships. Rather, the emphasis is placed upon the sociological line. Second and third sons can separate from the head family to form their own branch families, creating vertical relationships modeled on the parent-child relationships between the main and branch families. This kind of cognate grouping serves to stabilize give-and-take relationships of mutual support.

In the Philippines the order of authority between siblings depends solely on the order of birth, with no relation to gender. Rather than assigning authority according to gender, society in the Philippines treats both sexes equally.

The human relationships surrounding an individual form a cognate group founded on unilateral blood relationships, as shown in Figure 11, with the people within the solid line around the individual clearly being far more numerous and strongly rooted than in the kind of ego-oriented relatedness seen in Figure 1. Thus in Figure U, the number of people in the group around the individual is broadly proportional to the number of generations considered. All these people are, sociologically, in kinship relationships, and all can benefit from the assets built up by previous generations.

Moreover, this group functions as an autonomous supra-generational community. Therefore the right of membership is innate and the individuals rights and obligations in respect to the group function clearly. Therefore the existence of the "family" for the kin members of such groups to hold on to play an important role as the symbol of inheritance from ancestors, strengthening the sense of solidarity and the bond between group members. The existence of this family is superimposed with reverence for forefathers, leading to the formation of a group based on trust. In that sense, a society with a Japanese style kinship structure can be called "a society with a high level of mutual trust".

On the other hand, the bilateral society of the Philippines cannot enjoy the supra-generational protection afforded in Japan by the assets and family name built up by previous generations. An individual in a bilateral society must look for people with whom they can build the mutual support relationships they need to survive in their own generation. Therefore the first thing individuals must do is solidify the fluid, rootless family relationships which surround them. These family relationships are called personal kindred relationships and are the only human relationships the individual can depend upon.

However, in life within a society, relationships with non-relatives are also necessary. Therefore there is the *Conpadrazgo* system of formal family relationships springing - from the religious relationship between godparents and godchildren who are baptized into the Catholic church. The relationships of interdependence between the godparents and the parents of the baptized children supplement acquisitive human relationships, and form exclusive club organizations which increase the relationships between the "club" members. This creates a social mechanism for broadening the network of interdependent relationships which exists around an individual. These quasi-kinship relationships could be called contractual human relationships. To put it another way, in a bilateral society such as the Philippines, it is

impossible to have close trust relationships with non-blood relationship without a formal contractual relationship. In general, people in non-kinship relationships are looked on with suspicion. Kinship organizations in bilateral systems lack autonomy as groups and it is difficult for people in kinship relationships to form communities and create rigid membership rights. Therefore I refer to this kind of society as an uncrystallized society. Thus in kinship structures in bilateral societies, individuals build on the main axis of their ego-oriented relatedness with kindred as they seek to expand, as far as possible, their quasi-kinship relationships based on contracts or trust in response to individual ability. Furthermore, they would like to become leaders, if leadership is open to all. Conversely, it would be true to say that this shows a lack of leadership. Therefore, this kind of society can be termed "a society of distrust".

Human relationships in bilateral societies, as seen in the Philippines, are built on a foundation of person-to-person relationships working on the principle of interest relationships. Individuals use various methods to create pseudo-relatives, but this is clearly done in order to create relationships of interdependence. As I mentioned in passing above, this kind of personal structural principle leads people in bilateral societies into relationships that value people as they really are and rationalize the theory of interest relationships between two parties. When we consider kinship relationships against the background of this kind of informal human relationship, people are protecting themselves for the future when they give priority to the family relationships. Looking at human relationships at the social level, the emphasis is always placed on face-to-face personal relationships. Personal structural principles, namely interest relationships between two parties, will always be given priority over public structural principles.

When one considers the modernization of Philippine society, it is highly important to have a grasp of this kind of cultural foundation. Based on the above comparison of kinship structures I believe the comparison with family structures describes above shows that the question of whether or not developing societies in developing countries can move forward depends on whether or not their members have the courage to move beyond blood ties in search of further progress. To put it another way, their level of awareness must escape from the level of the bilateral extended family to reach the levels of community groupings incorporating non-blood relationships, and beyond to the national level. This progress is one precondition for "modernization". In order to transcend blood relationships and reap the benefits of social dimensions they will each have to become people within organizational structures and form a community. If that is to happen, society and the government will have to enable people to receive from others the kind of support and protection they could previously only count on from relatives. Therefore the government and other political and social groups must do more than they did in the past to serve as the protectors of the people. This will demand a greater level of maturity in the bureaucratic system.

## Appendix 1

### Graphical presentation of evaluation findings

Area considered: Riverville Homeowners Assn. Inc.

Beneficiaries: 139 households (population approximately 400)

Number surveyed: 17 households

This area was the most depressed of the four mentioned above. In July 1998, the residents of the area asked MERALCO for electrification. Therefore at the time of the survey the electrification works were not complete and therefore the area differed from the others in having 5% of respondents expressing dissatisfaction. In the other three areas none of the respondents expressed dissatisfaction with this project, which provides a cheap supply of electricity. The reason is that the project is perfectly aligned with the interests of the beneficiaries. In such cases 3D graphs have little visual appeal.

As noted above, the survey took the form of interviews. There were 25 questions, of which 14 were suitable for graphical representation of responses. In answering the questions, respondents allocated points between two or three levels. Two-level (Yes/No) questions set Yes=1, No=0. Three level questions had Yes = 1, A little = 0.5 and No = 0.

The formula for calculation of satisfaction was:

$$\frac{\text{(Total of points from all respondents)}}{\text{(number of questions x number of respondents)}} \times 100\%$$

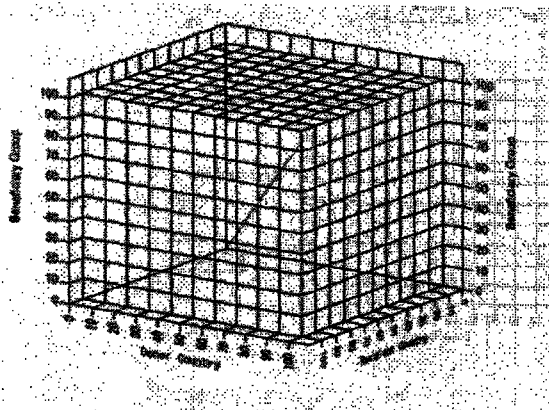
Satisfaction is therefore expressed in a range 0-100%. Substituting the survey figures for the above area the result is as follows:  $(259 / (16 \times 17)) \times 100 @ 95\%$

In addition,

Recipient country (MERALCO) satisfaction = 100%

Donor country (JBIC) satisfaction = 100%

Combination of the above results produces a 3D graph as shown below.



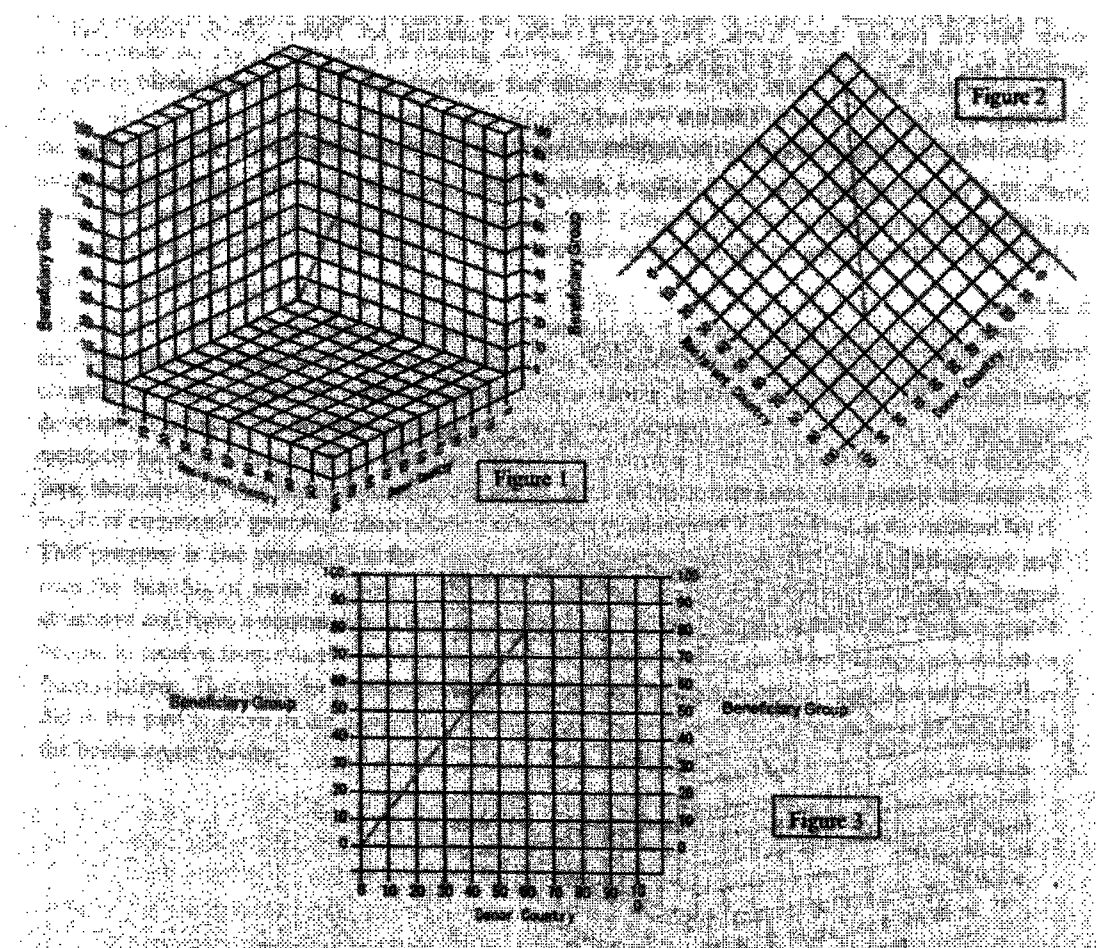
## Appendix 2

### Example of graph analytical technique

Graphical presentation must start by finding the evaluation indices (satisfaction) for the donor country, the recipient country and the beneficiary group.

For the beneficiary group, questionnaires were prepared in advance and an interview survey was conducted. The replies to the questions were Yes = 1 and No = 0. For the three-level questions, Yes = 1, A little = 0.5 and No = 0. The formula for calculation of satisfaction was:  
The evaluation index is (points/ Total points (number of respondents» x 100.

This method gives evaluation indices in the range 0-100 %. Where the donor country scores x%, the recipient country y% and the beneficiary group @/o, the results (x,yz) (60, 70, 80) can be presented graphically as seen below.





From the above graphs in Figure 2 and Figure 3, we can judge whether the project was most effective for the donor country x, the recipient country y or the beneficiary group z. The problem is how to set the evaluation coefficients for the donor country, the recipient country and the beneficiary groups for evaluating the graphs. For example, the form of the line in graph three is tilted towards the beneficiary groups. At first glance it appears that the project was most effective for the beneficiary group, but if the satisfaction coefficient for the beneficiary group is higher than that for the donor country, the values of the coefficients must be used to find out which side enjoyed the greater effect. As a result, the coefficient values must be found first before it is possible to make conclusions from the graph.

To find out what the coefficients for the donor country, recipient country and beneficiary group are, let us suppose they are all the same (the standard for the degree of satisfaction is the same), which would be the ideal situation. Then the effect can be judged from which axis the line is closest to. If the degree of satisfaction for each side is equal, the line would be at an angle of 45° to each axis. If the degrees of satisfaction are not all equal, the side enjoying the greatest effect would have a smaller angle between the line and its axis. For example, in the graph of Figure 3, the satisfaction of the beneficiary group is higher than that of the donor country and therefore the line of the graph is tilted towards the axis for the beneficiary group.

However, normally the evaluation coefficients for each group have different values. This is the case because the evaluation criteria differ for each country and different values must be set for the evaluation coefficients for each donor country, recipient country and project. The social development policies, values and other aspects of the donor and recipient countries will not be identical, which makes it extremely difficult to set the evaluation coefficients. Comparing the two approaches, it is easier to calculate the environment coefficients from the results of interview surveys in the field.

### Appendix 3

#### Questions which were applicable to graphical presentation,

##### Social Impact Interview Questionnaire (Philippine)

1. Do you think that DAEP really responded to the needs of your community?
2. Are there some sectors in the community who are excluded from the program?
5. Has the DAEP met your expectations?
6. Are all groups in your community equally treated by the DAEP staff
8. Is your community regularly consulted in the implementation of the program?
9. Are members of your community given the opportunity to speak out and give suggestions in consultation meetings?
10. Were you allowed to participate in  
Q a. the planning of the project?

Q b. the implementation and monitoring of the program?

Q c. the evaluation and modification of the program?

11. Did the DAEP staff explain very well the objective of their program and the expected results of the program?
12. Do the DAEP staff recognize your community's value and ways?
13. Did you understand the briefing given by the DAEP staff about the operations, maintenance and safety of the electrical equipment and the use of meters?
14. Did the DAEP staff assist you in the preparation of proposals and application of permits?
15. Are you satisfied with the services provided by MERALCO under the DAEP?
16. Does the DAEP encourage the bayanihan system in your community?
17. Does the DAEP have built-in ways for improving its implementation based on periodic results and suggestions from your community?

## Bibliography

- CDIE,  
1994 *Program Performance Measurement: Lessons Learned. Working Paper no:2.* Center for Development Information and Evaluation. USAID
1998. *Impact Evaluation, By CDIE. Number 2.* USAID.
- Chamber, R  
.1983 *Development-putting the Last First-*, Longman Scientific & Technical. N.Y.
- Creswell, J.W.  
1998 *Qualitative Inquiry and Research Design – choosing among five traditions.* Sage.
- Eade, D. ( ed. )  
1996 *Development and Social Diversity.* Oxfam, UK and Ireland
- Group Caisse Francaise De Development, 1996.  
*La letter de l'evaluation in 1996.* Paris
- Kikuchi, Yasushi.  
1986 <Cultural Efficacy in Official Development Assistance -- The Tentative Assumption of Committed Anthropology>, *Waseda Journal of Asian Studies*, Vol.8: 14-24. Waseda University.
- 1998a. < Creative Diversity in Development Anthropology. > *Journal of Humanities and Social Sciences*, No. 38:213-227. School of Science and Engineering, Waseda University.
- 1998b. < Evaluation Method on ODA from the View Point of Development Anthropology > Vol.7, No.2. pp:249-62. *International Development Studies.* The Japan Society for International Development.

- 1998fc. < The Social Role of The Filipino Ritual Kinship System.> Presented at Conference of 97<sup>th</sup> American Anthropological Association. In Philadelphia. Dec.2-6. ( abstract,260)
- 1998d. <The third person evaluation – Honduras and Chile/ Development Anthropology> *The Report of Evaluation*: pp: 295-305. JICA, Tokyo
- 1999a. < The third person evaluation-Metro Manila Electrification Project in Depressed area> *The report on Post evaluation in Yen loan*: pp:171-197. JBIC, Tokyo
- 1999b. < Development assistance to Micronesia, concerning Cultural Diversity>*The report of Economic Assistance*: pp:366-373. The Ministry of Foreign Affairs of Japan.
- 1999c. < Background and Objectives of the Symposium: The Case of Development Anthropological Evaluation> *Development Anthropologist*, Vol. 17, No.1-2.pp:4-9. Institute of Development Anthropology, Binghamton N.Y.
- 2000 < What can development anthropology contribute for the improvement of ODA quality? > *Cultural Anthropology for Development*, ed. By M. Aoyagi, pp:79-98. Kokin-shoin. Tokyo
- 2001 < The social Role of the Filipino Ritual Kinship System- Through Theoretical Issues of Cognatic kinship Form- > *Journal of Asia Pacific Studies*, No.3: 1-9. Waseda Institute of Asia-Pacific Studies. Waseda University , Tokyo
- Mikkelson, B.  
1995 *Methods for Development Work and research – a Guide for Practitioners* , Sega publications.
- Shaw, I.F.  
1999 *Qualitative evaluation*. Sage Publications
- UNESCO,  
1995 *Our Creative Diversity*, UNESCO publishing.

# タイの工業化と労働訓練機構の問題点

早稲田大学アジア太平洋研究センター

教授 小林 英夫

はじめに

## I タイの経済成長と製造業の拡大

- ① タイの経済成長
- ② タイへの投資行動
- ③ タイの輸出入行動
- ④ タイの製造業の動向

## II タイの自動車・同部品産業の拡大と技術訓練の実施

- ① タイの自動車産業の実態
- ② タイの自動車部品産業の拡大

## III タイ金型技術向上事業

- ① 事業経緯
- ② 事業評価

## IV 日本の技術援助の問題点 —文化・社会構造の視点から—

- ① 技術援助と文化
- ② 技術移転と言語
- ③ 2次、3次メーカーの訓練の必要性

はじめに

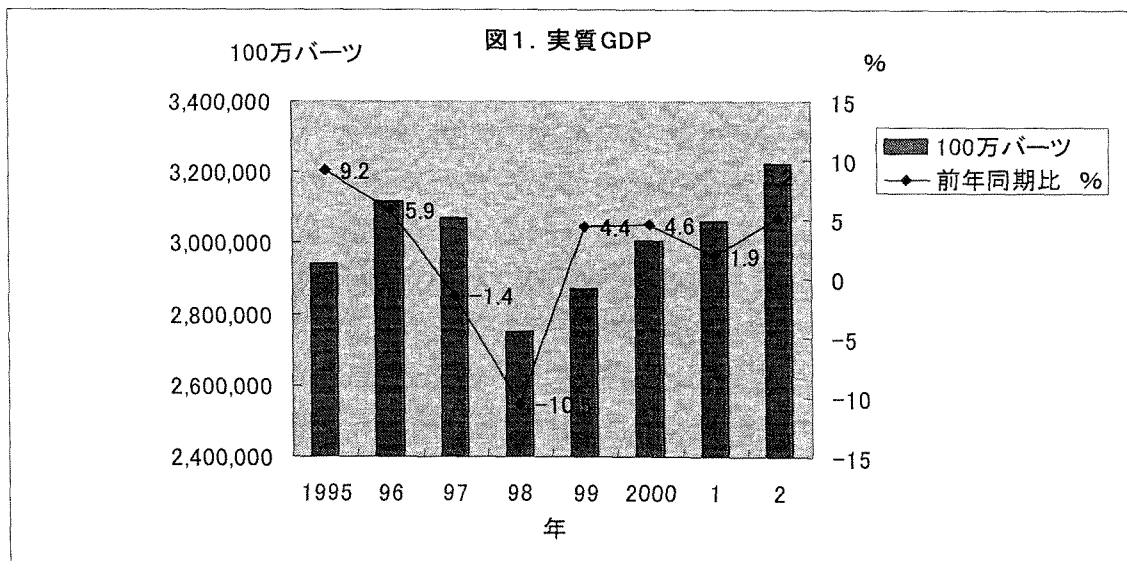
日本の技術支援に対するアジア各国の期待は大きい。特に製造業技術へのそれは、技術先進国・日本の推進力であっただけにその大きさは他と比較しても大きいものがある。本稿では過去2回のタイ現地調査を踏まえて、製造業のなかでもその基底を支える基礎技術部門である金型産業に焦点をあてて、自動車部品産業との関連でその実態分析を行うこととしたい。いうまでもなく戦後日本の製造業を支えた基底には裾野の広い金型産業の存在があげられる。ところが、近年労働人口の高齢化や典型的な3K（汚い、危険、厳しい）職場であることや、若者が就業を嫌忌し、しかも後継者がいないことから日本では急速にその生産量を減じ、その生産基地は、韓国、タイ、中国などにシフトしてきている。したがって、特殊な高度の精度を必要とする金型を除けば、汎用性を持った金型は、その大半が近隣アジア諸国の生産に依存する状況なのである。した

がってアジア各国での金型技術の向上は日本のみならずアジア地域の製造業の技術レベルのアップにとって必要不可欠なものであるといわざるを得ない。日本政府もこの点に留意して国際協力事業団などを通じた技術援助を実施してきた。本稿では、タイの自動車部品産業の現実とそこでの金型産業の実態と金型技術の問題点、国際協力事業団などが実施した金型技術向上事業の実情と問題点を検討し、技術訓練を通じてみた技術移転の問題点を摘出することとしたい。

## I タイの経済成長と製造業の拡大

### ① タイの経済成長

1990年代前半タイは順調な経済成長を遂げた。このままいけば、2000年にはアセアンの中でも最も早く NIES 国家レベルに到達できるだろうと言われていた。ところが1997年7月に発生したアジア通貨危機は、たちまちタイ経済を崩壊の危機にまで落とし込めた。実質GDPは95年の9.2%から96年には5.9%へと下落したが、97年にはさらに下落して-1.4%を記録した。その下げ幅は翌年も止まらず、98年には-10.5%という未曾有の下げ幅を記録したのである。タイ経済の破綻は目前であった。この間IMFの勧告を受け入れて立て直しを計ったタイ政府の努力も手伝って99年には回復に転じて実質経済成長率は4.4%にまで上昇した。その後のタイ経済は小康状況を保ちながら今日に至っている（図1参照）。

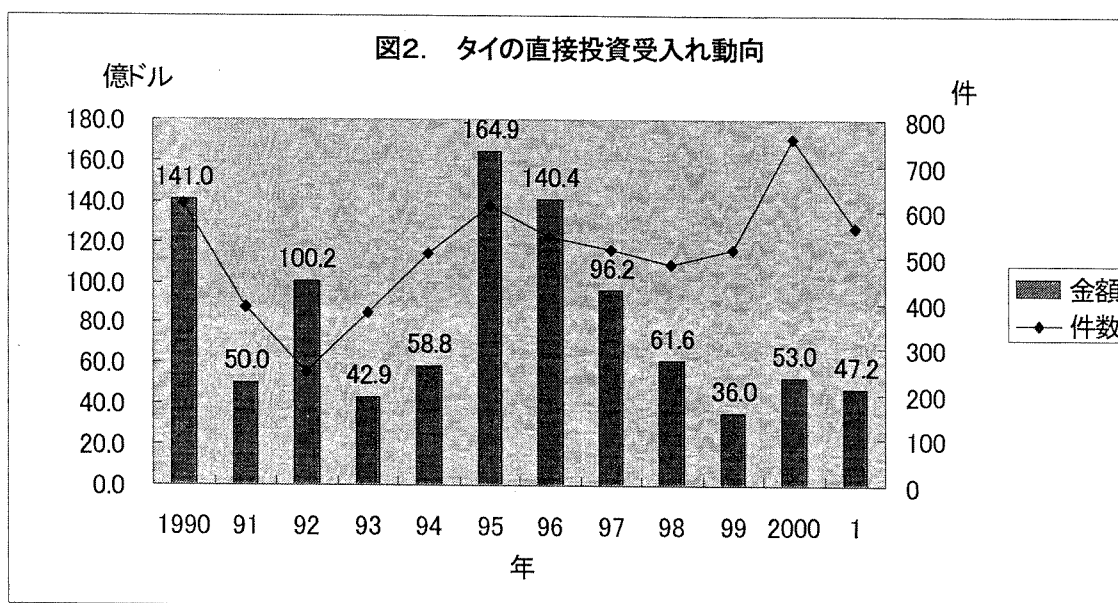


(出所) 経済企画庁調査局海外調査課『海外経済データ』平成 15 年 4 月版、67

頁より作成。

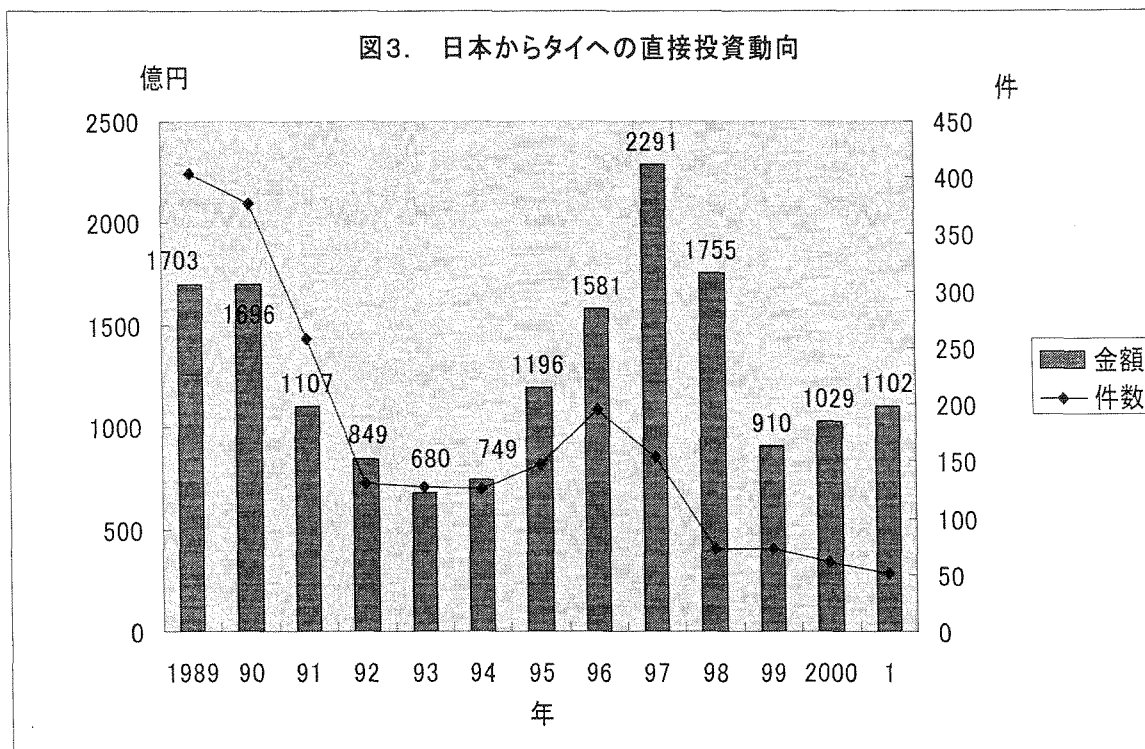
## ② タイへの投資動向

タイ経済成長の原動力である海外からの直接投資もGDPと同様の趨勢をたどった。



(出所) 経済企画庁調査局海外調査課『海外経済データ』平成15年4月版、130頁より作成。

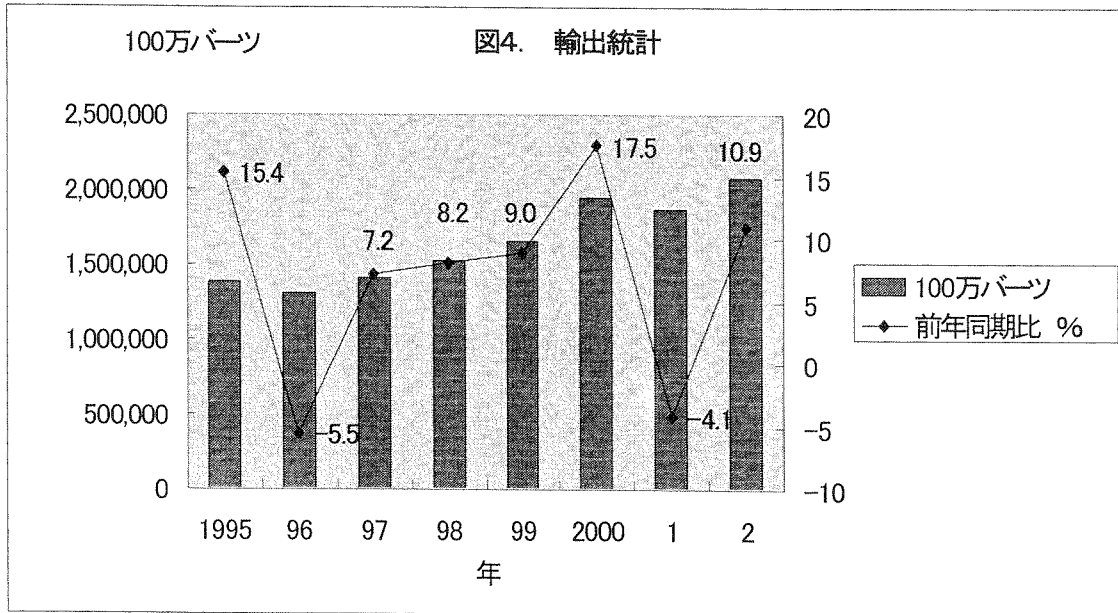
90年代半ばに上昇傾向に転じた海外直接投資は95年には165億ドルとピークを記録した。しかし97年にはアジア通貨危機の影響を受けて96億ドルに減少し、さらに99年には36億ドルにまで落ち込んだ。2000年には50億ドル台にまで回復はしたが、現在小康状態を保持しているのが現状である(図2参照)。日本の対タイ投資は、世界的趨勢とは異なり若干遅れて97年に2291億円と投資のピークを迎え、その後99年にボトムを記録している。アジア通貨危機の特徴の一端を示しているといえよう(図3参照)。



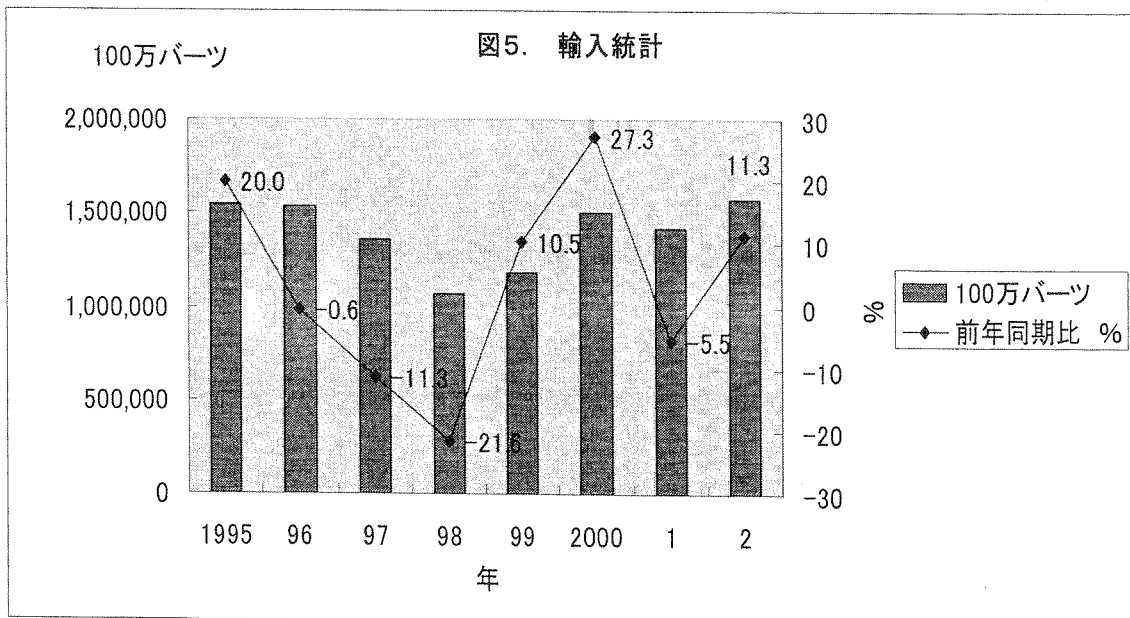
(出所) 財務省『財政金融統計月報』各号より作成。

### ③ タイの輸出入動向

アジア通貨危機はタイの輸出入にも大きな影響を与えた。輸出に関していえば、アジア通貨危機の影響を直接受けて96年には $-5.5\%$ を記録した。しかしその後はバーツ安の影響を受けて輸出は上昇に転じて2兆バーツを超えた。輸出の主力もかつてのガーメントやアパレルといった繊維関連からより付加価値の高い電機電子部品などにシフトしつつある。後述する自動車の輸出が本格化するのもアジア通貨危機以降のタイでの新しい動きの一つである。輸入は、たとえば、これもアジア通貨危機の影響を受けて98年には1.5兆バーツにまで落ち込んだ。その後徐々にではあるが回復の傾向をたどっている(図4、図5参照)。



(出所) 経済企画庁調査局海外調査課『海外経済データ』平成15年4月版、68頁より作成。

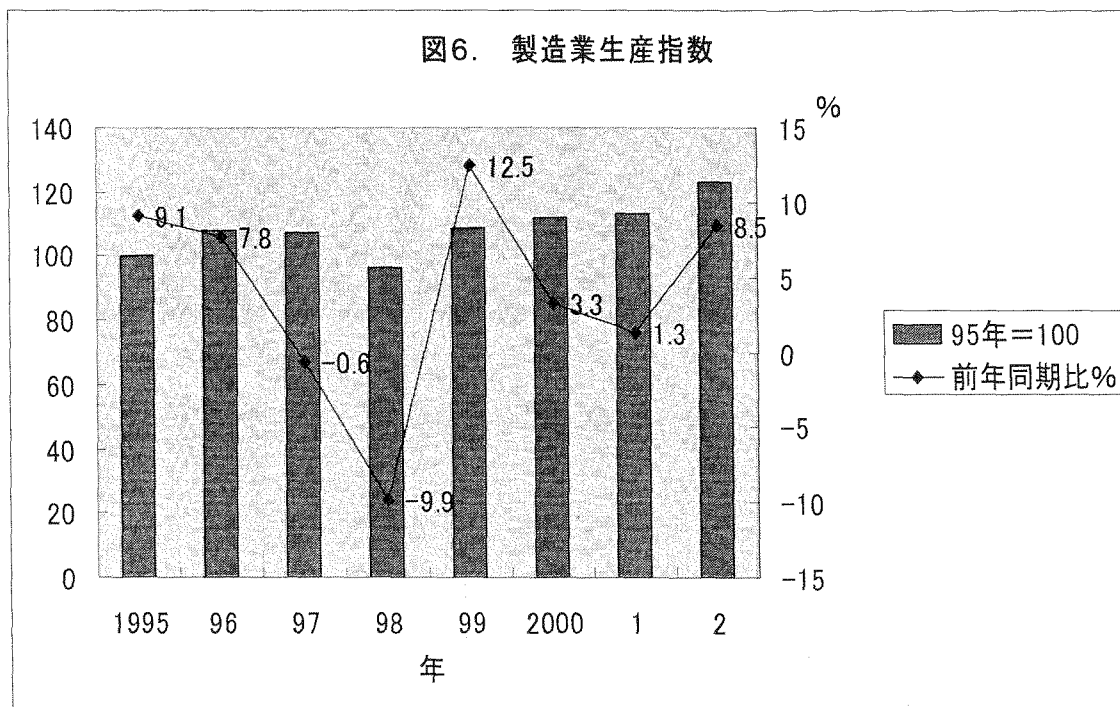


(出所) 経済企画庁調査局海外調査課『海外経済データ』平成15年4月版、68頁より作成。



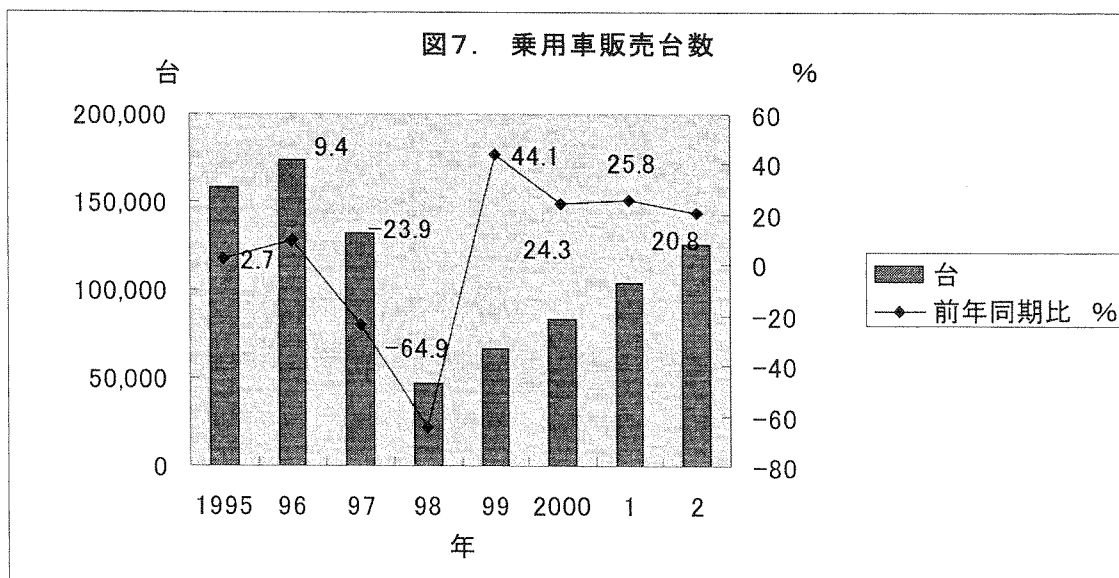
#### ④ タイの製造業の動向

次に製造業の動向を見ておこう。1995年を100とした生産指数で見た場合、アジア通貨危機の影響を受けて98年には95まで減少したが、その後は回復軌道をたどって現在に至っている（図6）。



（出所）経済企画庁調査局海外調査課『海外経済データ』平成15年4月版、68頁より作成。

特にタイ製造業で注目すべきは乗用車（とりわけ1トンピックアップトラック）の生産台数で、アジア通貨危機の時点では18万台から5万台以下まで落ち込んだが、その後は順調な回復を見せて13万台まで上昇した（図7）。



(出所) 経済企画庁調査局海外調査課『海外経済データ』平成15年4月版、68頁より作成。

## II タイの自動車・同部品産業の拡大と技術訓練の実態

### ①タイの自動車産業の実態

タイの自動車産業を簡単に素描しておこう。タイでの自動車生産は1960年代よりはじまるが、最初は外資系企業の生産を持って始まった。タイには世界中から自動車メーカーが進出しており、自動車部品メーカーの産業集積も進んでいる。1980年代までは日本メーカーの独壇場であったが、90年代にはいると欧米系企業や韓国企業の進出によって、各社の激しい競争の舞台となっている。

タイに外資が集中するのは、政治的安定に加えて外資に対する規制が少なく、外資が比較的自由に行動できるからに他ならない。また、タイは伝統的に1トンピックアップトラックの販売市場であり、したがって1トンピックアップトラックに対する根強い需要に支えられて各社はそこに重点をおいた生産を展開してきた。もっとも1996年以降ホンダはシティーを、トヨタはソルーナといったアジア市場向けのアジア・カーを投入しており、その分一定の変化が見られたが、アジア・カーは予想したほどの販売実績をあげることができないままに伝統的な1トン・ピックアップトラックにその主力の道を譲っていった。

ホンダやトヨタがアジア・カーを投入した1997年に前述したアジア通貨危機が発生しアジア経済は不況のどん底に陥った。タイも例外ではなく、投資・輸出入は激減し、乗用車・商業車の売上は急速な減少をたどった。しかし98年から徐々に変化が生まれ始めた。それはタイが1トンピックアップトラックの輸出基地へと変身し始めたことである。タイ南西部のレムチャバン工業団地を中心に世界の主要自動車メーカーがここに1トンピックアップトラックの生産を集中させたのである。そして、ここから世界各国へと1トンピックアップトラックの輸出を開始した。折からのパーツ安がこの輸出を促進した（表1参照）。

表1. タイ自動車工業の発展

(単位:1000台)

	1991	92	93	94	95	96	97	98	99	2000	1
生産[内、1ト ピックアップ]	283 [170]	328 [177]	420 [231]	434 [267]	526 [327]	559 [352]	360 [218]	158 [120]	327 [240]	412 [295]	459 [294]
国内販売[内、 1トピックアップ]	269 [155]	363 [183]	456 [224]	487 [258]	572 [324]	589 [328]	363 [188]	144 [81]	218 [130]	262 [152]	297 [169]
輸出	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	14	42	68	126	153	175
完成車輸入	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	N.A	12	10

(注) 合計数値が合わないのは複数の資料ソースを使用していることによる。

(出所) 小林 英夫『産業空洞化の克服』中公新書、2003年、119頁。

## ②タイの自動車部品部品産業の拡大

タイは「東洋のデトロイト」と称されるほど自動車部品産業の産業集積が盛んである。タイは東南アジアのなかでは珍しく自動車部品産業の産業集積が進んだ国なのである。タイの自動車部品企業数は、正確な統計データがなく不明な点が多いが、筆者の現地調査で入手した資料（サイアム日産自動車原健次郎氏提供）によれば、一次メーカーだけでも344社で、そのうち日本企業となんらかの関連がある企業は260社を数える。実はこれらはタイの自動車部品産業のごく少数のトップ集団であって、その下にはこれに数十倍する中小の企業軍が控えているのである。一説によれば、2次、3次メーカーの数は5000社以上に及ぶといわれている（盤谷日本人商工会議所『タイ国経済概況2000・2001』253頁）。

たとえばタイ最大の自動車メーカーであるタイトヨタの場合は一次下請けだけでも134社を数える。内訳を見れば日系が73社、現地企業は36社、欧

米系が6社、BBCやAICOが19社となっている（表2参照）。したがって、一次ベンダーだけでも134社を数えるのである。そのなかにはデンソー、矢崎総業、旭硝子、日本発条、中央精機、小糸製作所、松下電器、ブリジストン、豊田合成、東海理化などの一流企業が軒を並べているのである。むろんこれに2次、3次ベンダーを加えれば1000社は優に突破することになる。

表2. タイトヨタ仕入先概要

		会社数(%)	取引額MB(%)	主な生産品目
日系企業		73 (55)	12,577 (79)	電装品・シート・内装品・ガラス・バッテリー・ランプ・ハーネス・タイヤ等
現地企業	日系技援助有	17 (13)	1,190 (7)	排気管・プレス品等
	純ローカル	19 (14)	85 (1)	プレス品・小物樹脂部品等
欧米系		6 (4)	317 (2)	タイヤ等
BBC/AICO		19 (14)	1,719 (11)	ミッション・ステアリング部品・スイッチ・メーター・エンジンコンピュータ等
合計		134 (100)	15,888 (100)	

(出所)タイトヨタ提供資料。

ではタイの日系自動車・同自動車部品企業のトップはどのようにこの国の将来を見ているのだろうか。筆者が現地調査で得た意見は以下の通りである（表3参照）。いずれも97年のタイの経済危機からの離脱に総力をあげ、ある程度成功していることがわかってきた。

表3. タイ自動車工業の将来への企業家・団体幹部の意見

	タイ自動車工業の将来
MMC社	三菱は輸出を推進（01年6万台、国内向3万台生産）。輸出先は百数十ヶ国（欧州外100国は本社経由）。AICO（フィリピン）など活用し、国産化（タイ、60社）。タイはGM、Ford、D/Cが参入して部品メーカーも増える。
TMT社	97年危機は首切りせず、閉鎖せず、輸出で克服。三菱、マツダ、GM、Ford、ホンダ、やがてトヨタ/日産。政府は自動車産業推進。競争力はフィリピン、インドよりある。自由競争なので採算はきつい。1ト国産化比率85→100%
SNA社	日産は昨年、増資の話が中断し、事業拡大は様子見。トヨタは1トピックアップのタイ移管を図り26億パーツ投入する。目的は日本国内で売れない車種の移転、労務費活用とASEAN内相互補完。
SNC社	シラチャーボーウィン工業団地は東南アジアのデトロイトに。組み立てはGM、Ford、マツダ。部品はSNC、SMT（鍛造）
STM社	トヨタ、三菱以外全ての組み立て工場に納入するほか、タイサミット、

	タイヤン、デンソー、サイアムフィルター、など部品メーカーにも供給。国産化比率 100%、樹脂部品も開始。
TAI 社	ディーゼル、ガソリン双方を製造中。国産化比率は、D-79%、G-52%。粗形材から国産化。
SRI 社	当社からタイ国内各メーカーへの供給。そこから輸出（組み立て後の車として、また、部品として）。
STD 社	プレス金型、組立治具の他、内製の型、治具を使って部品も製造、日産に限らず各社に納入。CAD/CAM（二次元だが）採用、品質のまとめが弱い。
ASSNA 会長	タイの自動車生産能力は 100 万台ある。今の実力は国内 32 万+輸出 17 万=49 万台。輸出産業として伸びる。
KV 社	97 年の危機から自動車は回復しつつある。三菱・トヨタが輸出を伸ばしているが、GM は乗用車の、Ford は 1 トンの輸出基地としている。トヨタも 10 億パーツの設備投資に対し、恩典を得た。タイは 1 トンの市場・輸出で地位を確保する。
TAI 職員	タイの工業は自動車しかない。本田・トヨタ・三菱 → 輸出へ部品 6000 社あり、Tier 1 は 300 社。日系ばかりではダメ。タイ系の生き残りを。
A 新聞社	トヨタは 70 億円投じて日野羽村工場を移転する。ゾーン 1 で 30 万台作るため、政府から恩典をもらった。タクシン首相はプッシュ大統領と仲が良く、独裁化を進める。マスコミの発禁などがあり、日タイ関係も変わる。

（出所）筆者のインタビューによる。

### ③ 自動車産業での金型産業の位置

自動車産業を下支えするものが自動車部品産業であれば、それを下支えするのが金型産業である。一般に新車投入後 2 年目にマイナーなモデルチェンジをおこない、4 年目にフルモデルチェンジを行うというのが通例であった。しかしここに来てその間隔が短くなっている。すべての部品産業は、必ず金型を使うので、コストを考えたときに金型の占める比率は大きい。各自動車メーカーは、コスト削減を目指して金型のコストダウンを求めている。したがって、金型メーカーは、労賃高の日本からタイや中国に生産基地を移転させているのである。

タイが金型の生産基地として拡大を開始したのは 1990 年代に入って以降の時期である。1992 年に CNC マシンが導入された。それまでは倣い加工が中心だったが、CAD・CAM の導入により CNC 方式が広がった。金型の主力はプレス金型であったが、次第にインジェクション金型の分野にも広がっていつ

た。

タイの金型企業は全体で500社以上と言われている。そのうち90%は自動車部品及び電機電子部品企業向けのプラスチック金型で、残り10%が主に自動車部品企業向けのプレス金型である。また規模別に見た場合、約70%は小規模企業で、20%は中規模、残りの10%が大規模企業である。大半の企業は輸出および国内企業向けの金型を生産している。金型輸出企業の大半は大規模企業であるが、その大半は外資を受け入れており、その受け入れ先は日本企業が圧倒的比重を占めている。1988年から金型の標準部品化が進められ標準部品を使わない企業はなくなったため金型産業の質的向上に大きく寄与する結果となった（国際協力事業団『タイ王国金型技術向上事業事前調査団報告書』1998年3月、24頁）。

### Ⅲ タイ金型技術向上事業

#### ① 事業経緯

タイでのプロジェクト方式技術協力のプログラムは以下の通りである。

#### プロジェクト方式技術協力<sup>1</sup>

（実施中の案件）

(1)	生産性向上フォローアップ	(94.02.18～01.02.17)
(2)	タマサート大挙工学部拡充 (THM)	(94.04.01～01.03.31)
(3)	工業所有権情報センター (IPIC)	(95.07.01～00.06.30)
(4)	下水道研修センター (TCSW)	(95.08.01～00.07.31)
(5)	未利用農林植物研究 (HUFT)	(96.08.01～01.07.31)
(6)	繊維・衣料製品試験・検査技術向上 (TITU)	(97.03.01～01.02.28)
(7)	労働安全衛生センター拡充 (NICE)	(97.06.01～02.05.31)
(8)	情報通信技術研究センター (ReCCIT)	(97.10.01～02.09.30)
(9)	エイズ予防・地域ケアネットワーク (AIDS II)	(98.02.01～03.01.31)
(10)	工業用水技術研究所 (IWIT)	(98.06.01～00.05.31)
(11)	NIH 機能向上 (NIH)	(99.03.01～04.02.28)
(12)	水管理システム近代化 (MWMS)	(99.04.01～04.03.31)
(13)	都市開発技術向上 (DTCP)	(99.06.01～03.05.31)
(14)	東北タイ牧草種子生産開発 (PSPD)	(99.08.14～04.08.13)

- |      |                |                     |
|------|----------------|---------------------|
| (15) | 金型技術向上         | (99.11.01～04.10.31) |
| (16) | 東北タイ造林普及フェーズ2  | (99.12.12～04.12.11) |
| (17) | 国際寄生虫対策アジアセンター | (00.03.31～05.03.30) |

(実施予定案件)

- |      |                   |                     |
|------|-------------------|---------------------|
| (18) | 外傷センター            | (00.07.01 予定)       |
| (19) | 工業用水技術研究所フェーズ I I | (00.06.01～05.05.31) |

上記の19のプロジェクトの15番目にタイ金型技術向上事業がある。このプロジェクトは1999年11月から04年10月までの5年間にわたって実施されたもので、タイ政府の裾野産業開発部が実施主体となって工業省工業振興局が要請団体となって実施されたものである。

このプロジェクトの背景及び内容は以下の通りである。

タイ国製造業の重要課題として、部品産業の国際競争力を強化し、部品の輸入依存体質からの脱却を図ることがあげられている。そのために、自動車部品産業及び電気・電子部品産業を中心とする裾野産業を振興し、高品質の部品がタイ国において製造されるようにし、輸入代替を促進しなくてはならない。

裾野産業の中核産業である、タイ国の金型関連企業はその7割が小規模、2割が中規模企業であり、各企業においては、CAD/CAM 及び CNC といったコンピュータ化された設計・加工に関する設備の導入が進みつつあるものの、機材の機能を活かす技術が不足している。

そこで、国際協力事業団(JICA)は、工業省工業振興局の裾野産業開発部(BSID)に対し技術協力を行い、BSID がプラスチック金型業界に対し、質の高い技術サービスの提供が可能となることを目的としたプロジェクトを実施することとした<sup>2</sup>。

## ② 事業評価

2002年の運営指導調査団の金型技術向上事業に対する中間評価報告書によれば、「妥当性」「有効性」「効率性」「インパクト」「自立発展性」の5項目に関して以下のような評価を下していた。

### 妥当性

タイ国内では、日本・欧米を中心とした外資系自動車産業及び電子・電気産業の集積化が進行し、部品の現地調達比率の向上を図るなど部品産業全体が活況を呈しており、それを支える金型産業の育成の重要性がますます高まっている。したがって、プロジェクト目標及び上位目標は、受益者のニーズに適合している。また、タイの国家政策である「産業構造改革マスタープラン(1998~2002年)」に基づく業種別アクションプランの1つである「産業構造調整事業 (IRP)」において、金型を含む部品産業の育成を重要な国家開発戦略の1つとして位置づけていることから、タイの裾野産業育成を援助重点分野の1つとしている日本政府の国別援助計画とも整合性が高いことが確認された。

## 有効性

これまで長期専門家からの指導、短期専門家派遣及びカウンターパートの本邦研修を通じて、当初の計画どおりに技術移転が行われ、各成果とプロジェクト目標との整合性も高いことが確認された。「2-3 成果達成状況」で述べたとおり、ほぼすべての技術カウンターパートは、各担当技術分野の基礎知識を習得したことが確認されている。しかし、実際に金型を製作した経験が少ないこといから、実技面では期待された技術レベルに到達していない。また、業界団体を中心にタイ側からは、プロジェクトの成果の1つであるアドバイザーサービスを通じた民間企業への技術支援サービスをもっと活発化してほしいという声強い。プロジェクト後半期では、内製金型の製作個数を増やし、アドバイザーサービスをカウンターパートのオンザジョブ・トレーニング (OJT) の場として積極活用することなどを通じて、カウンターパートの実技レベルの向上を図り、プロジェクト目標の達成に向けて技術移転計画を修正することとした。

## 効率性

建物の改築工事及び組立・試打分野の長期専門家派遣に遅れが生じたほかは、これまで技術移転に必要な投入がほぼ計画どおりに行われ、おおむね効率よく成果へと転換されつつある。ただし、供与された3次元CAD/CAMネットワークステーションが3次元金型設計に精通した長期専門家の不在から十分に活用されていない点、刃具などの消耗品類の不足が原因で供与された高性能NC加工機の機能を十分に生かしていない点などが、効率性を一部損なっている。

また前述したとおり、タイ側と日本人専門家チームとの間で定期的に各種会議が行われてきたにもかかわらず、タイ側との間のみならず日本人専門家チー



ム内においても技術移転活動に対する意見の対立が見られ、これまでプロジェクト運営会議が意見調整の場として効率的に機能していなかった。

## インパクト

上位目標の達成度合い、プロジェクト実施に伴う経済・社会面への波及効果は、発現するまで長時間を要することから、終了時評価時に行うこととした。

## 自立発展性

カウンターパートは適切に配置され、これまで目立ったカウンターパートの離職は発生していないことから、プロジェクトの技術移転の成果を継続させる点で組織面の問題はない。財政面では、これまで政府から計画どおりに予算が配布され、BSID 自体の運営に大きな問題はないが、金型政策に必要な消耗品を購入する予算の執行が速やかに行われることが課題である。技術面については、ほぼすべての技術カウンターパートは、各担当技術分野の基礎知識を身につけたものの、民間企業にたいして質の高い技術支援サービスを行っていくためには、金型製作の実技レベルの向上が不可欠である<sup>3</sup>。

## IV 日本の技術援助の問題点—文化・社会構造の視点から—

### ① 技術援助と文化

今回の技術援助の限界として指摘すべきことは、タイ社会での労働習慣の問題である。今回の金型技術向上事業の受講者は、全てが管理職であるということである。むろん使用言語が英語ということもあって、一定の学歴とポジションの者が受講していることは言うまでもないのだが、しかし彼らは職場に戻っても部下に習得した技術を伝播させないことが多い。したがってこの事業で習得された技術は波及効果がすこぶる小さいのである。受講者にしてみれば、せっかく金と時間を使って習得した技術なのだから、無償で部下に伝授することはできない、と考えるであろう。しかし習得技術を広げるためには職場での伝授が不可欠であることは言うまでもない。しかし習得した技術を会社に戻すという労働習慣はタイでは十分に育ってはいない。とりわけタイエリートにその習慣が根強く存在する。しかし筆者のインタビューでは、最近のタイの若者の間では、お互いに教えあうという文化が広がりつつあるという。たとえば、筆

者が調査した三菱系のタイMMCシティポンの場合は、係長クラスの若者たちが勉強会を開き知識を共有し集団で技術向上を図る姿が多く見られると聞いた。こうした新しい労働習慣が育ちはじめていることに留意すれば、こうした若者を研修の対象として取り上げる必要があるだろう。

## ② 技術移転と言語

今回のプロジェクトで使用された言語がタイ語でなく英語であったという事実がある。英語であるということは、英語習得者のみがこのプロジェクトを受講することとなる。したがって、タイ語しかできない現場の第一線のワーカーは、その習得の道を断たれることになる。今回のプロジェクトで、もしタイ語の通訳を使い、タイ語で講習を受けることができたならば、一層研修の効率は上昇したことが想定されるのである。この点は今後の課題として残されよう。

## ③ 2次、3次メーカーの訓練の必要性

タイの金型産業の中で圧倒的に多いのが、2次、3次メーカーで、この技術力アップが決定的意味をもっている。ところが、この層の参加がほとんどないということが一番大きな問題なのである。使用言語の問題もこの点と密接な関連を有している。

\*

\*

\*

### (付属資料)

#### 1. 1999年度調査(1)

- ① 訪問先： 財団法人 社会経済生産性本部  
奥田実（国際協力チーフコーディネータ）

藤田健司（ 同 ）

- ④ 課題 前年調査したタイ生産性本部主導タイにおける  
日本的経営の浸透課程について。その後の追跡調査

③ 調査結果

タイでの JICA プロジェクトに基づくタイローカル企業の生産性向上を目的とした FTPI の活動が基本的に終了したこと、それに基づく評価報告書が JICA より出されたことを踏まえて、今回は実際に評価を行なった社会生産性本部のメンバーにインタビューを行ないその評価実態についての問題点を聴取した。一言で言えば、評価書に記述されているように計画は進行しているものの、人員不足や予算不足でローカル企業への教育の浸透はいまいちという状況であった。

そこで、タイのローカル企業に着目し、そこでの生産性思想がどの程度浸透しているかを調査するためにタイへ行くこととした。

2. 2000 年度調査 (2)

- ① 日時 2000 年 8 月 25～28 日の 4 日間  
② 訪問先 タイ生産性本部  
タイローカル企業  
③ 課題 タイローカル企業がどのように生産性向上を意識してワーカーを教育しているか

3. 2001 年度調査 (3)

- ① 日時 2001 年 1 月 24～26 日の 3 日間  
② 訪問先 JICA タイ事務所 林敬子氏  
JICA THILAND PRODUCTIVITY DEVELOPMENT  
PROJECT  
Chief Advisor 梅沢 賢治氏  
Advisor 河口 真一郎氏  
バンコク日本人商工会議所  
③ 課題 1. タイにおける JICA PROJECT の実情とその問題点について全体的状況を把握する。  
2. 個々のプロジェクト担当者とインタビューして、当該地域の基層文化をどの程度考慮して進めているかをヒアリングすることを目指した。

④ 調査結果

- ①のタイにおけるプロジェクトの実情と、全体的概観については、JICA タイ

事務所およびバンコク日本人商工会議所を訪問した際、調査した。現在タイにおいて、JICA が実施している事業は、2 国間協力が 11 案件、南南協力が 2 件で、2 国間協力 11 案件の内訳は、表 1 の通りとなっている（表-1）。また、タイの JICA の活動の大きな特徴の一つは、南南協力で、この拠点にバンコクがなっている。今回着目したのは、このうちプロジェクト方式技術協力で、私の調査テーマである「工業化に伴う移動労働体験と固有の価値観の変化」に直接かわるプロジェクトがいくつか含まれていると考えたからに外ならない（表 2 参照）。特に表 2 のうち、(3)、(7)、(11)、(20)は私の研究課題と密接に関連していると判断した。(3)のタイ生産性向上は、JICA とタイ生産性研究所がジョイントで実施しているプロジェクトで、タイにおける生産性向上の教育活動を行っている。タイの基層文化を前提にしなければ推進できないプロジェクトなので私の課題に最も適合性をもったプロジェクトであると判断した。

(7)のタイ下水道研修センターは、JICA がアユタヤ県バンバイン郡とジョイントで実施しているプロジェクトで下水道技術者、管理者の育成、データ収集、研究開発に日本の建設省、日本下水道事業団、地方自治体水道局が援助していくものである。これも、技術者育成という点で、上記(3)とは、一定の関連をもっており、私の今後の研究課題に関連していると判断した。

(11)のタイ労働安全衛生センター拡充計画は、JICA がタイの労働社会福祉省とタイアップし、労働者の工業災害、職業病保護を目的に、日本の労働省、中央労働災害防止協会が協力しているプロジェクトである。これもワーカー、経営者の価値観を理解することをなくしては（例えば仏教的価値観など）よく実施できないことであるため、私の課題の中に加えておいた。

(20)タイ金型技術向上事業は、タイの工業省とジョイントして、プラスチック金型の設計、NC プログラム加工、組立、試打ち、ネットワークに関する技術移転を目的に日本の通産省機械情報産業局の協力の下に実施しているプロジェクトである。これも技術移転をよりよく実施するには、タイの基層文化を考慮することをなくしてはあり得ないので、私の研究テーマに合致する。

② 上記 4 個の課題はいずれも重要ではあるが、今回は(3)のタイ生産性向上のプロジェクトに的を絞ってヒヤリングを試みた。その理由は、このプロジェクトは 1994 年 2 月より、99 年 2 月までの 2 年間のプロジェクトですでに成功裡のうちに終了し、現在フォロー・アップのためにさらに 2 年間継続延長して 2001 年まで延長しているものだからである。つまりさまざまな意味で、我々のプロジェクトに問題を投げ出してくれると期待したからに他ならない。

③ インタビューの結果は期待した通りで、このプロジェクトは大変大きな成果をあげると同時に、大きな問題点も含んでいる。

大きな成果をあげたというのは、このプロジェクトがタイ側の熱望していた

課題に答えたためである。タイでは、産業の国際競争力の強化を目標に 1962 年に「タイ経営開発生産性センター (TMDPC)」を設立していた。しかし、タイの国際競争力を強化するためには欧米帰りの優秀な人材を集め、この事業を推進する必要があるため、1995 年、政府は機構から切り離し新しい組織としてタイ生産性研究所 (FTPI) を設立した。(資金を大幅アップして優秀な人材を集めるには、政府の給与体系の束縛から逃れる必要があった)。そして JICA の協力を得て、通産省とタイアップしてこの事業を推進したというのである。

この事業に賛同し、メンバーとなったタイ企業は 2000 社を超え、タイの主だった企業 (タイ、ローカル企業) の大半は網羅している。タイ側の関心に応えたという意味で、このプロジェクトは大きな成果を収めたといえることができる。しかし反面、この事業を進めるには、文化人類学者の協力を絶対的に必要としている。タイ人固有の文化、道徳、習慣を前提に進める必要があるからである。具体的な話は、インタビューした梅沢氏が多忙とのことで、十分な展開はみられなかったが、2 月 1 日、梅沢氏が東京に来る予定ということで、東京においてヒヤリングを実施する約束をして修了した。

**捕捉** 通貨危機以降タイの景気は回復してきているというが、決してそういう感じはもたなかった。たしかに自動車の数は増えているが、昔よりは元気がない感じである。今回は、体調がすぐれず、そのため十分な調査ができなかったことが心残りであった。

---

1 JICA THAILAND ホームページより。

<http://www.jica.go.jp/thailand/activities/index.html>

2 同上、同ホームページより。

3 国際協力事業団『タイ王国 金型技術向上事業 運営指導調査団 (中間評価) 報告書』2002 年 6 月、12～13 頁。

---

## 参考文献

- ・ 国際協力事業団『タイ王国 金型技術向上事業 事前調査団報告書』1998年3月。
- ・ 国際協力事業団『タイ王国 金型技術向上事業 短期調査員報告書』1998年10月。
- ・ 国際協力事業団『タイ王国 金型技術向上事業 実施協議調査報告書』1999年7月。
- ・ 国際協力事業団『タイ王国 金型技術向上事業 運営指導調査団(中間評価)報告書』2002年6月。
- ・ 小林英夫『産業空洞化の克服』中公新書、2003年。
- ・ 関満博『アジア新時代の日本企業』中央公論新社、1999年。
- ・ 藤井光男編『東アジアにおける国際分業と技術移転』ミネルヴァ書房、2001年。
- ・ 小林英夫『日本企業のアジア展開』日本経済評論社、2000年。
- ・ 国際開発高等教育機構(FASID)・早稲田大学アジア太平洋研究センター(WIAPS)・早稲田大学アジア太平洋研究科(GSAPS)『2002 FASID 開発援助共同講座 共通テーマ:地球公共財と日本 ODA』早稲田大学 FASID 開発援助共同講座実行運営委員会、2003年。
- ・ 国際開発高等教育機構(FASID)・早稲田大学アジア太平洋研究センター(WIAPS)・早稲田大学アジア太平洋研究科(GSAPS)『2000/2001 FASID 開発援助共同講座 共通テーマ:21世紀の開発パラダイムの転換』早稲田大学 FASID 開発援助共同講座実行運営委員会、2001年。
- ・ 佐藤正明『自動車 合従連衡の世界』文芸春秋、2000年。
- ・ 財団法人 国際開発高等教育機構『平成13年度 海外フィールドワークプログラム 実施報告書(タイ)』2002年。
- ・ 青柳まちこ編『開発の文化人類学』古今書院、2000年。
- ・ 平木秀作他編『国際協力による自動車部品相互補完システム』溪水社、2003年。
- ・ 丸山恵也『日本のビッグ・インダストリー 自動車』大月書店、2000年。
- ・ Suraparp Dechprom, *FACTORY DIRECTORY IN THAILAND*, COMM BANGKOK CO.,LTD, 2001

## **History of Japanese Official Development Assistance to the Philippines: The Role of Political Culture**

*Wilfrido V. Villacorta*

This study has the objective of examining the history of development cooperation between the Philippines and Japan, taking into consideration the role of politics and political culture in the formulation and implementation of Japan's ODA policy and programs in the Philippines.

### **History of the Japanese Development Assistance to the Philippines**

#### *War Reparations*

According to the 1994 ODA Annual Report Summary, Japan considers its payment of reparations the beginning of its official development assistance (ODA) to Asian countries. The Philippines was the second country, next to Burma, to be granted reparations. It received the highest amount of reparations among claimant countries (US\$800 million).

Under the final agreement which was signed on May 9, 1956, Japan would pay a total of US\$550 million within 20 years. The amount was divided into capital goods worth US\$520 million and services, US\$30 million. An additional US\$250 million in the form of economic development loans was also part of the reparations settlement.

The reparations contributed to the development of the Japanese market and the supply of raw materials from the Philippines. They financed the purchase of Japanese products, particularly, heavy machinery as well as construction services (Imai et al in Yamazawa and Hirata 1992, 24-25).

Under the agreement, an average of US\$2.5 million was provided annually, increasing it to US\$30 million for the next ten years. The goods provided were railway rolling stock, marine vessels, industrial plants for producing papers, cement and textiles, general machinery and equipment, and key materials such as copper and electrical wire.

Reparations payments began in July 1956 and were completed in July 1976. Reparation goods were shared by the private sector and government with the private companies receiving US\$152 million; US\$75.5 million were used for transportation and communications projects, and the rest for various other projects in agriculture, fisheries, electrification and cottage industries (ibid).

In the public sector, almost one half of the reparations were tapped for public works projects: road and bridge equipment and materials, public housing equipment, airport facilities, water supply pipes and equipment, port construction, and shipbuilding equipment.

### *The Growth of ODA*

It is perhaps more appropriate to say that Japanese ODA began a year after Japan became a member of the Colombo Plan in October 1954. It allocated US\$10.6 million to fund technical and economic cooperation. Between 1954 to 1961, 295 Filipino trainees were sent to Japan, while 13 Japanese experts were dispatched to the Philippines (JICA Annual Report 1976).

Right after the war, Japan avoided any direct involvement in aid projects as it was sensitive to lingering apprehensions in Asian countries about the resurgence of Japanese regional power. The Asia Association was established in 1954 as a non-profit foundation to supervise the implementation of technical assistance projects in several countries. The organizational structure was expanded with the formation of the Economic Cooperation Bureau under the Ministry of Foreign Affairs, the Overseas Economic Cooperation Fund (OECF), and the Overseas Technical Cooperation Agency (OTCA) in 1961. The Japan International Cooperation Agency was founded in 1974.

In 1966, the Philippines applied for OECF loans. In February 1969, the First Yen Loan was approved by Japan. It was used to pay the foreign exchange portion for the construction of the Pan-Philippine Highway.

The loan which amounted to 10.8 billion yen was tied to the procurement of Japanese products (*ibid*). It had a repayment period of nineteen years with a grace of five years and an interest rate of 5.125 percent.

Japan provided the Philippines with food assistance in 1971 and grant aid for increased food production in 1977. Japan's general grant aid to the Philippines were mainly in the areas of agriculture, forestry, fisheries, health care and human resources (1996, 27). Towards the second half of the 1980s, grant aid was also used for the construction of the facilities of research institutions and training centers.

In July 1976, the final payment of reparations to the Philippines was made by the Japanese government. Thereafter, the amount of development assistance that Southeast Asian nations received grew at an annual average rate of 20.6 percent. They benefited from more than half of Japan's ODA. The Philippines ranked third as a recipient, following Thailand and Indonesia.

Japan became the largest provider of aid to the Philippines, ranking above the United States and West Germany (Country Study 1987, 26). From fiscal year 1968 to 1985, Japan extended, based on the Exchange of Notes, 466.7 billion yen of ODA loans to the Philippines. The first loan was extended by the Export-Import Bank of Japan for the construction of the Philippine-Japan Friendship Highway, which traverses the whole length of the country from North (Luzon) to South (Mindanao) and is the most important trunkline of the Philippines. The rest of the loans were extended by the Overseas Economic Cooperation Fund (OECF).



From 1969-1985, Japan provided the Philippines with 13 annual ODA loans. 340 million yen was provided as project loans, 125.4 million yen as commodity loans and 23.2 billion yen as rescheduling funds. The ratio of project loans ranked the highest, immediately followed by commodity loans (non-project assistance). Most of the loans were used for electric power, roads, and harbors. The share of mining, industry, and communications sectors were relatively low (1996, 26-27).

In 1998, Japan was the largest donor in six of the ten countries of the region. By the end of 1992, the number of recipient countries increased from six to eight. Indonesia remained as the largest recipient (US\$5.6 billion), followed by the Philippines (US\$3.3 billion) and Thailand (US\$2.1 billion). These three countries accounted for 86.4 percent of the total of Japanese ODA to Southeast Asia.

Japan's development assistance to the Philippines had a high ratio of loans to the total amount of assistance, accounting for 68.1 percent of Japan's cumulative total amount of assistance to the Philippines for the 1981-1985 period. The ratio of grant aid and technical cooperation to the total amount of assistance was low. Technical cooperation accounted for only 16.7 percent of the cumulative total assistance amount for the same period (1996, 26).

The share of the United States in the total development assistance dropped from 40 percent in the 1960s to 13 percent in the 1970s. On the other hand, Japan's share increased from 6 percent in the 1960s to 25 percent in the 1970s and 23 percent in the 1981-1986 period (Silliman 1994, 3).

Akira Takahashi offers the following reasons why Japan gives high priority to the Philippines:

geographical closeness and the Philippines position astride major sea lanes, historical association in the pre-war during which time Japanese business interests began to establish themselves in the Philippines, lingering and indeed festering resentment against the Japanese in the Philippines because of the harsh occupation experience, and the presence of natural resources crucial for Japan's growing industries (Takahashi 1993b, 65).

Dr. Takahashi also situates the expansion of Japanese aid to international politics in the region. The decline of U.S. military presence in the Philippines has had a bearing on joint U.S.-Japanese interests in regional security. Japan cannot adequately respond to American pressure for more "burden-sharing" in the form of increased defense expenditures. To compensate for such inadequacy, Japan has been willing to raise its share of donor responsibilities for supporting Philippine economic recovery. In this sense, Japanese ODA has shifted its emphasis from a narrow business orientation to "a change of shoulders" (Katagawari) (1993b, 75-76).

### *The “Marcos Scandal”*

In 1973, the Treaty of Amity and Trade, which was signed in 1960 but was not ratified by the Philippine Congress, was implemented by the martial law government of Ferdinand Marcos. It was during this time that ODA-related enterprises flourished (Takahashi 1996, 231).

In the mid-1980s, Japanese media became severely critical of development assistance. In 1986, Japan’s government was calling for fiscal austerity and a new consumption tax (Arase 1995). There was aid fatigue among Japanese taxpayers. Another development in the late eighties was the end of the Cold War. The United States and the Western European countries had to allocate more resources for assisting the former Soviet Union and East European countries. Moreover, recession in the United States and other major donor countries reduced their capability to extend ODA. Japan was pushed towards a new stage of development cooperation as it was constantly pressured to increase her share in the burden (Takahashi 1993). This caused some resentment in Japan.

“Marcos scandals” (*Marukosu giwaku*) was the popular headline, in reference to the corruption in the use of Japanese aid during the term of Ferdinand Marcos. The corruption was exposed when the papers brought by Marcos were confiscated by U.S. authorities when he fled to the United States. They revealed that since the early 1970s, Marcos and his associates received commissions of 10-15 percent of OECF loan aid from about 50 Japanese contractors. The latter benefited from fraudulent contracts, rigging of bids and anomalous disbursements (1995, 114). Through these exposes, Japanese tax payers that aid was going to the pockets of powerful officials and was not reaching the intended beneficiaries. They demanded for transparency in ODA transactions.

*Mainichi Shimbun* organized its own investigation. In 1990, it published a book entitled *The International Aid Business—How is ODA Being Used* (*Kokusai enjo bijinesu—ODA wa doo tsukawarete iru ka*). The book revealed the findings of the investigative group that ODA was being used principally to sustain the competitiveness of Japanese big businesses and that it was not effectively helping poor people (1995, 115-116).

In Manila, a book edited by Mamoru Tsuda and Leo Deocadiz, *RP-Japan Relations and ADB: In Search of a New Horizon*, was published in 1986. It contains reprints of various local articles exposing the Marcos ODA scandal. The newly found freedom after the EDSA uprising allowed such publications as well as discussions on the anomalies involving aid.

One of the most outspoken critics of these anomalies was a Philippinist from Waseda University, Professor Jun Nishikawa. He wrote that “the ultimate objective of economic cooperation ought to be a North-South relationship in which assistance will no longer be needed. But a one-way concept of development aid—will do little to reduce the disparities between rich and poor countries and may even contribute to a widening imbalance” (Nishikawa 1989, 403).

One positive effect of the "Marcos scandal" was the greater importance attached to nongovernmental organizations (NGOs) in development cooperation. Akira Takahashi refers to one of the remarkable accomplishments in ODA agencies' involvement of NGOs, which was carried out by the Ministry of Posts and Telecommunications. In January 1991, the Ministry started a new type of postal saving account called "International Volunteer Saving." Under this plan, 20 percent of saving interest after tax-deduction is voluntarily contributed to the fund which helps various projects of small NGO groups working in developing countries. Within two and a half years, 8.3 million savers joined the plan. In 1991 and 1992, the fund distributed 3,800 million yen to 185 voluntary groups (Takahashi 1993).

### *First Country Study*

In January 1987, a Country Study Group for Development Assistance to the Republic of the Philippines was organized by the Japan International Cooperation Agency. It was chaired by an eminent economist and Philippinist, Dr. Akira Takahashi of Tokyo University. Its publication, "Basic Strategy for Development Assistance," which came out in April 1987, submitted recommendations for the improvement of aid to the Philippines. The report noted that although Japan's development assistance programs in the Philippines were mostly intended to cover all regions of the country, many of them have thus far been concentrated in the Manila metropolitan area. Some assistance programs have been implemented in island regions such as Region VII (Cebu and Bohol), Region VIII (Samar and Leyte), Region X (Mindanao), but almost not in Region V (Bicol), Region VI (West Visayas), Region IX (West Mindanao), Region XI (East Mindanao) or Region XII (Central Mindanao) (Country Study April 1987, 27-28).

Problems on the part of the Philippines were identified as: (1) a deficient government budget allocated for the local cost of the projects due to fiscal deficits; (2) centralization of administrative power and the slow progress of projects; and (3) high turnover of the well-educated and trained elite in the public sector (some of them have gone abroad never to return) (1987, 29).

On the part of Japan, problems included: (1) difficulties in overall project coordination; (2) difficulties in identifying suitable candidate projects due to Japan's policy to provide assistance on a request basis; (3) constraints on the provision of local costs; and (4) shortage of personnel in Japanese organizations' offices in the Philippines (1987, 30-31).

Linkage among loans, grant aid, and technical cooperation was inadequate resulting in difficulties in implementing a project to cover a number of different areas. Assistance instruments such as loans, grant aid and technical cooperation were not systematically linked to one another. Close coordination among the organizations concerned at the stage of selecting the project to be implemented was perceived as increasingly necessary (1987, 31).

The report found the Philippines' requests for development assistance lacking in terms of project themes and the project's possible effects on the Filipino people's welfare.

On the Japanese side, a well-organized system for working out medium and long-term assistance programs for the Philippines on the basis of accurate data and information on the current situation in the Philippines was not established.

### *ODA During the Ramos Administration*

At the start of the Ramos government, Japan gave the Philippines a high priority, cognizant of the formidable problems facing the economy. In the 1990s, the Philippines ranked third or fourth, next only to countries with huge populations like China and Indonesia. The amounts extended by Japan were over 6 percent of the latter's total ODA (Takahashi 1996, 227). The Philippines has received the second largest share of grants and technical cooperation among Asian countries. The aggregate amount of Japanese ODA from 1969 to 1993 reached US\$7 billion.

### *The Second Country Study*

In 1993, the Second Country Study group was formed by JICA. It met until 1994 to examine Philippine economic conditions and to propose approaches for the implementation of development assistance in the country. Dr. Takahashi was once more appointed to head the study group.

The Second Country Study report observed that in 1986, when the Aquino administration assumed power, the combined ODA total (net disbursements) to the Philippines from foreign governments and multilateral institutions literally doubled to US\$955.80 million. Though the annual total then declined for several years thereafter, in 1990 it surged again, this time to US\$1,055.20 (Second Country Study 1994, 13).

During the Aquino years, Japanese ODA increased radically, reflecting an increased level of Japanese support for a Philippines with a democratic political system. Japan became the Philippines' single largest donor country. In recent years, it has accounted for over half the total the Philippines has received in bilateral aid; in fact, in 1991 Japan and the United States together accounted for around 80 percent of the bilateral aid total. In value terms, though, growth in U.S. aid has flattened out. Partly for this reason, Japan has assumed a larger role in supplying overseas aid, and expectations toward the role have risen in turn. The cumulative total in Japanese aid to the Philippines between 1988 and 1992 can be broken down into several forms of aid, as follows: US\$1,054.24 million in grant aid; US\$623.96 million in technical cooperation; and US\$3,951.10 million in loan aid (net disbursements) (1994, 13-14).

Proposed projects are generally considered on a request-basis principle, which reflects Japan's self-help approach to development assistance (Ministry of Foreign Affairs 1993, 16). While the Japanese government has its own priorities for development assistance, it assumes that the recipient country knows best its own development needs and priorities. Instead of telling the recipient country its preferences, Japan would like its partner-countries to identify those areas of concern considered to be crucial for economic and social development. The premise is that due to the high priority given such projects,

the recipient governments will continue to support them even after phasing of external support.

Lately, there is an increasing emphasis on policy dialogues between the governments of Japan and the recipient country.

Once the ODA requests are received, they pass through diplomatic channels of ministries and agencies for review and approval. When a project is approved, the aid agencies will send design- and project-survey missions, according to the nature of the project, staffed by personnel from the agencies as well as team members from private firms, banks, and associations.

After financing is received from Japanese aid agencies, project contracts are implemented with competitive bidding initiated by the recipient governments (1993, 21-23).

Given the sensitivity of the present Japanese leadership to government contracts, there have been some substantial limitations adopted toward the role played by private firms and associations in the ODA project cycle.

### *Implementation*

At the implementation level, policies related to the provision of loan aid are determined through the four-ministry system, and implemented by the Overseas Economic Cooperation Fund (OECF). Grant aid policies are formulated by the MFA in consultation with the MOF, with most but not all implemented by the Japan International Cooperation Agency (JICA). The MFA also determines the content of technical cooperation administered by JICA, in consultation with related specialized ministries and agencies.

In the past, JICA's technical cooperation and grant aid was highly "tied." In 1988, however, JICA introduced greater flexibility in its regulations to permit non-Japanese participation in the approximately 500 yearly JICA-funded development studies, such as pre-feasibility and feasibility studies, development of master plans for a sector, etc. Under the new system, Japanese consulting firms may include non-Japanese participants, either individuals or firms, in their teams under certain conditions (JICA 1993, 9).

Because technical cooperation is most successful when expertise and equipment are effectively combined, a wide variety of equipment is provided by JICA. They include agricultural machinery, fishing gears, and medical instruments (JICA 1993, 11).

As an integrated and comprehensive approach to promote technology transfer, JICA is moving towards the project-type technical cooperation program. It combines in one development project the three types of cooperation from planning and implementation to evaluation: (1) training program in Japan; (2) dispatch of experts; and (3) grant of equipment. Project-type technical cooperation comprises various activities

such as development of appropriate technologies, local training, and dissemination of technologies.

On the other hand, most OECF loans have been project loans for infrastructure projects (especially transport and energy), with the proportion of loans for education, medical services and sanitation gradually increasing. The OECF also makes available engineering services loans for feasibility studies and detailed design contracts as well as rehabilitation loans for the renovation or repair of obsolete facilities (Gouault 1993, 9).

While the OECF is under the official supervision of the EPA, the MOF and the MITI have major influence on the OECF. Since the 1970s, the Chairman of the OECF has always come from the MOF, and its executive board has a representation from four ministries involved in the yen loans' decision making process (ibid).

OECF dispatches appraisal missions. Their tasks include the analysis of the macroeconomic situation, such as the country's debt servicing capacity as well as the economic and technical analysis of the project or program concerned, consultation with officials in that country's government and a survey of the project site.

The priority of the project or program in the development plan and the plan's consistency with the economic policy must be confirmed. Confirmation of feasibility, analysis of the socioeconomic effects in the case of project loans, and analysis of the viability of the adjustment program in the case of non-project loans are also aspects for appraisal. Likewise examined are the amount of the proposed loan and the effect which each project will have on the macroeconomy of the country concerned (Overseas Economic Cooperation Fund 1992, 16). Japan still provides a large part of its assistance in the form of loans, reflecting a firm belief that it would bring fiscal discipline in recipient countries.

### ***Evaluation***

There are three modes of evaluation that cover all types of Japanese ODA: (1) evaluation by study teams sent by the Ministry of Foreign Affairs (country evaluation and joint evaluation with other donors); (2) evaluation by overseas diplomatic missions; and (3) evaluation commissioned by third parties (i.e., experts, private-sector organizations).

Evaluation is not confined to the management and operations of individual projects but includes macro-level analyses of the overall impact of Japan's aid to the recipient country. The Ministry of Foreign Affairs also conducts joint evaluation with other donor countries to promote coordination. The system of third-party evaluation, which includes the use of foreign experts, is being expanded to ensure the impartiality of evaluation (Ministry of Foreign Affairs 1993, 166).

### **Conclusion**

Development cooperation between the Philippines and Japan has undeniably been a stimulus to the Philippine economy. The infrastructure projects, restructuring industries, human resource and agricultural development, technical advice, provision of equipment and social sector assistance—whether in the form of loans or grants—have significantly helped the development efforts of the Philippines.

Japanese aid is now less tied. External evaluators—both Japanese and Filipinos—have been commissioned to provide objective assessment of projects and recommendations. Attention is given to social reform and poverty alleviation. ODA agencies are constrained to deal directly with marginalized sectors but are helping provide the facilities for improving the skill and the productivity of fishermen, indigenous communities of Japanese nongovernmental organizations.

Philippine-Japanese development cooperation was not without its difficulties. There were allegations that Japan's ODA was mainly to promote commercial interests of Japanese companies. The "Marcos scandal" that was exposed by the Japanese press in 1986 proved that there was some validity to this allegation. That unfortunate episode was, nonetheless, a necessary learning experience. Although the critics of Japanese aid believe that the political elite and aid bureaucracy have not adequately adopted the reforms that they proposed, there is much more sensitivity now to the needs of the environment as the communities affected by the ODA projects.

There have been efforts in the Japanese government to improve the execution of ODA programs. In July 1982, the office of the Prime Minister requested for a long-range economic plan. The Economic Cooperation Committee of the ad hoc Economic Council that was organized submitted in August 1983 a report entitled *Outlook and Guidelines for the Economic Cooperation in the 1980s*. It focused on the basic direction of economic and the evaluation of the effectiveness of development assistance.

JICA established country study groups which have conducted since 1986 a study of the basic needs of primary recipient countries. The first of such study was done by the Philippine country group, headed by Dr. Akira Takahashi, then a professor of Economics at the University of Tokyo.

In 1988, an Evaluation Report on Economic Cooperation presented the findings of 160 project evaluations implemented in 54 countries. The common factors identified for determining the success of projects were:

- good matching with technical standards and the overall level of economic development in the recipient country;
- strong administrative capabilities in the recipient country;
- effective contributions by project leaders and experts dispatched to the country from Japan;
- effective linking of different forms of Japanese assistance; and

- availability of adequate budgetary resources and personnel for administration and management of the project in the recipient country.

The following common features were singled out in projects requiring improvement:

- inadequately focused project objectives and targets;
- inadequate local cost financing or difficulty in obtaining spare parts due to economic crises, deteriorating world markets, and other problems;
- inability to deploy adequate human resources due to shortages of experts and other factors; and
- inadequate administrative response due to the domestic political situation and other factors (MFA 1990, 128)

In the Philippines, there were remaining problems in the implementation of ODA projects. The inability to ensure the right-of-way (ROW) to infrastructure projects delayed their completion. For example, squatters in northern Manila could not be easily relocated because that would take them away from their livelihoods. The Philippine government also lacked funds for the provision of water and electricity to the relocated communities.

The extension of the South Superhighway from Santo Tomas to Batangas City was delayed for more than two years because of lawsuits filed by landowners who will be affected by the project. There was also the case with the C-3 circumferential road. Politicians chose to be the spokesmen of affected communities to serve their vested interests.

This problem underscores the necessity of being sensitive to the political culture of both the donor-country and host-country in the planning and implementation of ODA. Massive poverty and the public's overdependence on government make officials of the host-country vulnerable to corruption. Despite having an active civil society, the Philippines still suffers from a high incidence of corruption, which is largely unchecked because of the powerlessness and indifference of a large percentage of the population.

Developments in relations with other countries also play a role in receptivity to ODA. Public appreciation of Japanese ODA became more apparent after the removal of U.S. bases and the downsizing of American aid in the early nineties. Before that time, the general perception was that foreign aid came mainly from the United States.

The role of Japanese ODA in solving the festering power crisis considerably raised the Filipinos' awareness of Japan's contribution to economic development. What is even more appreciated is its sustained commitment to development assistance despite the problems that the Japanese economy has been facing since the beginning of this decade.



## REFERENCES

- Arase, David. 1995. *Buying Power: The Political Economy of Japan's Foreign Aid*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Association for the Promotion of International Cooperation. 1993. *A Guide to Japan's Aid*. Tokyo: APIC
- Economic Council, Economic Cooperation Group. *Outlook and Guidelines for the Economic Cooperation in the 1980s*. 1983. Tokyo: Office of the Prime Minister.
- Embassy of Japan. 1986. Japan's Official Development Assistance to the Philippines. Manila.
- Gonzales III, Joaquin L. 1996. "An Analysis of the Relative Size and Magnitude of Foreign Development Assistance to Southeast Asia." In *Pacific Focus: Inha Journal of International Studies*. Volume XI, No. 2. Inchon, Korea: Center for International Studies: Inha University.
- Gouault, Michel. 1993. "Canada-Japan ODA Cooperation: Backgrounder for CIDA Personnel." Ottawa: Canadian International Development Agency. April.
- Imai, Ken'ichi, Okamoto Yumiko, Yokota, Kazuhiko and Hirata Akira. 1992. "Evolution of Japan's ODA." In *Development Cooperation Policies of Japan, the U.S. and Europe*. Edited by Ippei Yamazana and Akira Hirata. Tokyo: Institute of Developing Economies.
- Institute for International Cooperation, Japan International Cooperation Agency. "Research and Development." Unpublished Brochure.
- Japan International Cooperation Agency. 1987. *Basic Strategy for Development Assistance: Country Study for Development Assistance to the Republic of the Philippines*. Tokyo: Institute for International Cooperation, JICA.
- \_\_\_\_\_. 1987. *Philippines: Report of the Country Study Group on Aid*. (Japanese Summary in English).
- \_\_\_\_\_. 1992. *Annual Report*. Tokyo: JICA.
- \_\_\_\_\_. 1993. *For the Future of the Earth*. Tokyo: JICA.
- \_\_\_\_\_. 1993. "The Record of Discussions between the Japanese Mission and the Philippine Government Team on the Package Cooperation for the Development of Elementary and Secondary Science and Mathematics Education in the Philippines." March 25.

- \_\_\_\_\_. 1994. *The Second Country Study for Japan's Official Development Assistance to the Republic of the Philippines*. Tokyo: Institute for International Cooperation, JICA.
- \_\_\_\_\_. 1987. "Basic Strategy for Development Assistance." Country Study for Development Assistance to the Republic of the Philippines. Tokyo: Institute for International Cooperation, JICA.
- Japan International Cooperation System. 1993. Information Brochure. Tokyo: JICS.
- Ministry of Foreign Affairs. 1990. *Japan's Official Development Assistance: 1989 Annual Report*. Tokyo: Association for the Promotion of International Cooperation.
- \_\_\_\_\_. 1992. *Japan's Official Development Assistance Charter*. Tokyo: MFA.
- \_\_\_\_\_. 1993. *Japan's Official Development Assistance: Annual Report 1992*. Tokyo: Association for the Promotion of International Cooperation.
- \_\_\_\_\_. 1993b. *Basic Facts on Japan's ODA*. Tokyo: MFA.
- \_\_\_\_\_. 1993c. *Japan's ODA: Summary*. Tokyo: MFA.
- National Economic and Development Authority. 1992. *ODA Handbook Guidelines on the Availment of Official Development Assistance*. Makati: NEDA.
- Nishikawa, Jun. 1989. "Japan's Economic Cooperation: New Vision Wanted." *Japan Quarterly*. October-December 1989.
- Ortiz, Alan T. 1996. "Japan's Role in the Philippine Assistance Program." In *Toward a Shared Future Through Mutual Understanding: Proceedings of the First International Conference on Philippines-Japan Relations*. Edited by Wilfrido Villacorta and Ma. Reinarruth Carlos. Manila: De La Salle University.
- Overseas Economic Cooperation Fund and Japan International Cooperation Agency. 1994. *The First Forty Years of ODA*.
- \_\_\_\_\_. 1993. *Operational Guidance on OECF Loans*. Tokyo: OECF.
- \_\_\_\_\_. 1993b. *Annual Report 1993*. Tokyo: OECF.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Annual Report 1996*. Tokyo: OECF.
- \_\_\_\_\_. 1992. *What is OECF?* Tokyo: OECF.
- Pante, Filogo Jr. and Romeo Reyes. 1989. *Japanese and U.S. Development Assistance to the Philippines: A Philippine Perspective*. Makati: Working Paper Series No. 89-07. Philippine Institute for Development Studies.

- Piampongsant, Krisda. 1993. "Recipients' Expectation from Donors." A Discussion Paper presented in the International Symposium on Improving the Effectiveness of Aid, sponsored by the Foundation for Advanced Studies on International Development, Ministry of Foreign Affairs. Tokyo, Japan. 16-17 November.
- Posadas, Roger. 1993. "Technology Transfer and Development in the Philippines." Paper delivered in the Japan-ASEAN Forum IV on "Technology Transfer and Development" organized by the United Nations University and the Institute of Developing Economies and sponsored by the Tokyo Marine Kagami Memorial Foundation. 17 November.
- Reyes, Romeo. 1985. *Official Development Assistance to the Philippines: A Study of Administrative Capacity and Performance*. Manila: National Economic and Development Authority.
- Rix, Allan. 1993. *Japan's Foreign Aid Challenge: Policy Reform and Aid Leadership*. London: Routledge.
- Silliman, G. Sidney. 1994. *Bilateral Programs of Official Development Assistance to Non-Governmental Organizations: Innovative Models from the Philippine Experience*. Pomona: California State Polytechnic University.
- Takahashi, Akira. 1983. "Making the Most of Development Aid." *Japan-Quarterly*. Vol. XXX, No. 4. Fall.
- \_\_\_\_\_. 1986. "Socio-institutional Impacts of Japan's Aid on Asian Mass." *Mondes en Development*. Tome 14, No. 53.
- \_\_\_\_\_. 1987. *The Impact of Japanese Aid on Beneficiaries; Observation in Southeast Asia*. Tokyo: Faculty of Economics, University of Tokyo.
- \_\_\_\_\_. 1993a. "Japan's Development Cooperation in the New Era." Paper presented at the International Symposium on "Japanese States and Role in the New World Political and Economic Pattern." 22-25 September, 1993. Institute of World Economy, Shanghai.
- \_\_\_\_\_. 1993b. "From Reparations to Katagawari: Japan's ODA to the Philippines." In *Japan's Foreign Aid: Power and Policy in a New Era*. Edited by Bruce M. Koppel and Robert M. Orr, Jr. Boulder: Westview Press.
- \_\_\_\_\_. 1995. "Japan's Development Cooperation in the Philippines." In *Toward a Shared Future Through Mutual Understanding: Proceedings of the First International Conference on Philippines-Japan Relations*. Edited by Wilfrido Villacorta and Ma. Reinart Carlos. Manila: De La Salle University.

- Tsuda, Mamoru and Leo Deocadiz (eds.). 1986. *RP-Japan Relations and ADB*. Metro Manila: National Bookstore.
- Urata, Shujiro. 1993. "Obstacles to Further Growth in East Asia and Japan's Economic Assistance." *Japan Review of International Affairs*. Vol. 7, No. 4. Fall.
- Yanagihira, Toru. 1991. "Japan's ODA in the Asia-Pacific Region: A Japanese Perspective."
- Yamazawa, Ippie and Akira Hirata. 1992. *Development Cooperation in Policies of Japan, the United States and Europe*. Tokyo: Institute of Developing Economies.
- \_\_\_\_\_. 1986. "Socio-Institutional Impacts of Japan's Aids on Asian Mass." *Mondes en Developpement*. Tome 14, No. 53.