

IDCJ

# REGIONAL TREND

|                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------|----|
| ごあいさつ                                                                           | 1  |
| [ミャンマー] ミャンマー人と教育<br>～その性格や思考はどのように形成されたのか～                                     | 2  |
| コラム：教育統計の裏話                                                                     | 16 |
| [北朝鮮] 日中韓3か国及び北朝鮮の方針を踏まえた<br>北朝鮮経済開発の方向性                                        | 18 |
| 朝鮮の経済改革の現状と今後                                                                   | 23 |
| [日本] 東日本大震災への海外からの支援実績のレビュー                                                     | 32 |
| IDCJ Hot Line 日越共同研究方式による市場経済移行支援を経て：<br>ベトナムにおける我が国ODAのインパクトに係る<br>情報収集・確認調査   | 46 |
| 砂嵐の国の地方政府にカイゼンを導入し、行政官自身<br>によるサービス改善を目指す：スーダン国カッサラ州<br>基本行政サービス向上による復興支援プロジェクト | 49 |
| 出版物のお知らせ 「戦後歷程－平和憲法を持つ国の経済人として－」                                                | 53 |
| 2013年度事業一覧                                                                      | 54 |

2014.3 No.13

## 目 次

|               |                                                                                                                                              |          |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| ごあいさつ         | (一財) 国際開発センター 理事長 竹内 正興                                                                                                                      | 1        |
| [ミャンマー]       | ミャンマー人と教育 ～その性格や思考はどのように形成されたのか～<br>(株) 国際開発センター 主任研究員 田中 義隆                                                                                 | 2        |
|               | コラム：教育統計の裏話<br>(株) 国際開発センター 主席研究員 牟田 博光                                                                                                      | 16       |
| [北朝鮮]         | 日中韓 3 か国及び北朝鮮の方針を踏まえた北朝鮮経済開発の方向性<br>(株) 国際開発センター 主任研究員 西野 俊浩                                                                                 | 18       |
|               | 朝鮮の経済改革の現状と今後<br>朝鮮大学校 准教授 朴 在勲                                                                                                              | 23       |
| [日本]          | 東日本大震災への海外からの支援実績のレビュー<br>(株) 国際開発センター 主任研究員 シーク 美実<br>研究員 高杉 真奈                                                                             | 32       |
| IDCJ Hot Line | 日越共同研究方式による市場経済移行支援を経て：<br>ベトナムにおける我が国 ODA のインパクトに係る情報収集・確認調査<br>砂嵐の国の地方政府にカイゼンを導入し、行政官自身によるサービス改善を目指す：<br>スーダン国カッサラ州基本行政サービス向上による復興支援プロジェクト | 46<br>49 |
| 出版物のお知らせ      | 「戦後歷程－平和憲法を持つ国の経済人として－」                                                                                                                      | 53       |
| 2013 年度事業一覧   |                                                                                                                                              | 54       |

# ごあいさつ

一般財団法人国際開発センター

理事長 竹内 正興

皆様には、平素よりご支援・ご協力を賜り誠に有り難うございます。

財団法人国際開発センターは、1971年に日本政府、経済界の強いご支援により、国際開発・国際協力専門の日本初のシンクタンクとして設立されました。当時、日本国内においてはまだまだ海外情報の入手が容易でなく、我が国が実効性のある援助政策を策定するためには、途上国の社会経済の現状や先進諸国・国際機関の援助政策の動向などの情報を収集・分析する海外調査が不可欠なものとなっていました。当センターは、そのような国内のニーズに応え、設立以来44年にわたり、途上国の開発・国際協力の分野で調査研究、人材養成、国際交流ならびにコンサルティングサービスを行なってきました。その後、国際化の進展とともに、一般的な海外情報の収集は容易になりましたが、国際開発の課題は一層複雑化・高度化しており、当センターが果たすべき社会的役割の重要性は益々高まってきていると認識しております。

当センターは、公益法人改革の流れを先取りし、2010年4月に一般財団法人として生まれ変わりました。一般財団移行後の当センターの使命は、公益性と中立性を保ちつつ積極的な事業展開を図り、国際開発における課題解決に貢献していくことにあると考えます。そのためには、内外との交流を通じた、弛まぬ知見の蓄積、状況の分析、情報の発信が必要となります。

当センターでは、諸地域の課題や各分野における重要テーマを取り上げ、本誌（リージョナルトレンド）を情報発信の一つとして、2002年より毎年発刊を続けてまいりました。本誌が皆様との交流のきっかけとなり、また、今後の国際開発・国際協力の更なる展開に向けた問題提起につながるならば幸いです。是非、この機会に本誌をご一読くださいますようお願い申し上げます。

末筆ながら、皆様のご健康とご発展をお祈りいたします。

# 【ミャンマー】 ミャンマー人と教育 ～その性格や思考はどのように形成されたのか～

(株)国際開発センター 主任研究員

田中 義隆

## 1. はじめに

現在、私はミャンマーで初等教育カリキュラムの調査を行っています。具体的には、ミャンマーの現行カリキュラムを分析し、問題点や課題点を明確にした上で、これらの改善に資する提言を行うというものです。これは、我が国の独立行政法人 国際協力機構（JICA）が行う政府開発援助（ODA）による調査です。

ご存じのように、ミャンマーは近年の急速な民主化によって、驚くほどの早さで社会が変化しています。一昔前までは静かで落ち着いていたヤンゴンの街も、今では自動車が溢れ、高層ビルが各地に建設され、近代的な巨大ショッピングモールが次々に開店しています。街を歩き交う若者はTシャツとジーンズを颯爽と着こなし、片手に携帯電話をもって、洒落たカフェに入っていきます。同国の伝統衣装であるロンジー（巻きスカート）を身に着けている人の数は以前と比べると激減しました。今回、上記調査のために10年ぶりに同国を再訪して、私はこのような急速な変貌ぶりにたいへん驚かされたのですが、ミャンマーの人々と一緒に働く中で、彼らの中には依然として変わらぬ「ミャンマー人らしさ」がいまだに残っていることに安堵しました。

本稿では、「ミャンマー人と教育」と題して、ミャンマー人のもつ独特の性格や思考方法の形成について、教育との関連から、私なりの考えを紹介します。実は、10年前に初めて同国を訪れた時、私はミャンマーの人々が醸し出す「ミャンマー人らしさ」にとても衝撃を受けました。それ以来、私は「ビルキチ」<sup>1</sup>の仲間入りをするこ

とになったのですが、こうした「ミャンマー人らしさ」はどこから生まれてくるのか、どのように形成されてきたのか、ということが私の心の中に長らく疑問として残っていました。そうした中、10年目にして偶然にも上記調査を行う機会を得て、「はっ」と閃くものがあったのです。「もしかして、ここに私が長年考え続けてきたある種の答えがあるかもしれない！」と…。

誤解のないように先に申しておきますが、本稿の内容は決して学術的な専門研究の結果として導かれたものではありません。現段階ではあくまでも私個人の仮定と推測の領域を出ていませんし、もしかすると、その仮定は全く見当はずれかもしれません。したがって、読者のみなさんにはそういったことを念頭に置いて読んでいただき、忌憚なきご意見なり、ご批判をいただけると、私としても大変嬉しい限りです。

## 2. 「ミャンマー人らしさ」とは

ミャンマーを訪れたことのある外国人が必ず口にすることは、「ミャンマーの人は親切だ」ということです。ミャンマーの人々はホスピタリティの精神が旺盛です。人に対して単に親切というだけではなく、困った時には必ず援助の手を差し伸べてくれます。以前、私が道に迷って困っていると、中年の男性が声をかけてくれ、結局、その男性は1時間もの道のりを私と一緒に歩いて目的地まで連れていってくれました。自分を犠牲にしても困った人を助けるということが一種の義務感として体に染み込んでいるのでしょう。

1 この言葉は現代日本ではほとんど聞かれなくなりましたが、「気が狂うほどビルマが好き」ということを意味します。第二次大戦時にビルマ（現ミャンマー）に派兵された日本軍人の中にはビルマをこよなく愛する人たちが大勢おられ、こうした人々の中からこのような言葉が生まれたようです。一説によれば、背景には、インパール作戦の失敗で多くの負傷した日本軍人に対し、ビルマ人は親切に傷の手当をしたり、食糧や住処を提供してくれ、こうした助けがあったからこそ、生き延びることができた兵士は数少なかったということがあったようです。

ミャンマーの人々の礼儀正しさにも感心させられるものがあります。目上の人や両親に対して口答えをしている子どもを見かけたことは一度もありません。常に、恭しく接し、言われたことに対しては忠実に従います。この態度は学校の先生に対しても同様です。先生の前では学生たちは常に腰を少し屈めて、丁寧な言葉使いで対応します。さらに、ミャンマーの人々はいへん謙虚です。決して自慢したり、一人目立った行動をとるようなことはしません。自己主張もほとんどしません。自慢したり、自己主張することによって、他人との関係が悪くなったり、軋轢を生じたりすることをたいへん嫌います。同国には日常的によく使う言い回しとして「アーナバーデー」というものがあります。少し翻訳するのが難しいのですが、敢えて日本語にすると「遠慮しておきます」といった感じです。これはたいへん慎ましい言い方です。何かを断る場合に、「いいえ」とはっきり言うのではなく、この婉曲表現を使うのです。この点は私たち日本人と通じるものがあり、とても共感できます。

このように、ミャンマーの人々は概してホスピタリティに溢れ、礼儀正しく、謙虚さを備えています。こうした一人ひとりの性格は社会全体に広く行き渡り、いわば国民的性格と言われるまでになっています。ただし、「ミャンマー人らしさ」にはネガティブな面もないわけではありません。「あきらめが早い」「考えたり、工夫したりするのが弱い」「ものごとを論理的に段階を追って考えていくのが苦手」「チームワークに欠ける」といったところがよく指摘される点です。

### 3. ミャンマーの教育

では、こうした「ミャンマー人らしさ」はどのように形成されてきたのでしょうか。その一つの可能性として、私は「教育」による影響は無視できないのではないかと考えています。特に、子どもの性格や思考の土台を形成する上で重要な時期にあたる初等教育の影響です。そこで、以下ではミャンマーの初等教育ではどのような内容がどのように教えられているのかを見ていきたいと思い

ます。

その前に、ミャンマーの現行の初等教育とそのカリキュラムについて簡単に触れておきましょう。同国の初等教育は5歳から始まり5年間です。義務教育制度はまだ導入されていませんが、2年ほど前から無償になったために、就学率は急上昇しました<sup>2</sup>。現行の初等教育は、国語、英語、算数、体育、芸術、農業（以上、全学年共通）、総合学習（1～3年生のみ）、理科（4～5年生のみ）、社会科（4～5年生のみ）から構成されています。この中の総合学習と社会科はそれぞれ3つの学習領域を含んでいます。自然理科、道徳・公民、ライフスキル（以上、総合学習）、地理・歴史、道徳・公民、ライフスキル（以上、社会科）という具合です。現行カリキュラムは、実は、1999年に編纂されたもので、それ以降一度も改訂されることなく現在に至っています。1999年と言えば、まだ軍政時代でミャンマーは世界からほとんど孤立した鎖国状態に置かれていました。したがって、これから見ていく教育内容は、同国の軍政下において開発され、現在まで変わることなく長らく実践されてきたもので、このカリキュラムの影響を受けたミャンマー人はおそらく1500～2000万人にのぼり、これは同国全人口の約30%に相当すると考えられます。

#### 3.1 国語教育

国語は、各教科の中でも最も重要なものの一つで、学校現場では多くの時間が費やされ、「国語力」の習得が目指されています。「国語力」とは一般には、聞くこと・話すこと・読むこと・書くこと、の4つを指しますが、ミャンマーの国語教育にはそれ以外にも重要な意図があるようです。以下、典型的な国語教材の例を2つ紹介します。

2 純就学率は84.6%（2012年）で、近年急上昇したとはいいながら、他国と比較すると依然として低い状態にあります。

## 「国旗」

私たちの学校では毎日国旗が掲げられます。始業前、先生も生徒もその国旗に敬礼します。国旗の前にクラスごとに並んだ後、校長先生の「敬礼！」という掛け声のもと、一同は国旗に向かってお辞儀をします。

私たちの国旗は黄色、緑、赤からなる3色旗です。

これは私たちが独立を勝ち取るために使った偉大なる記憶に残る旗でもあります。

黄色はミャンマーのすべての民族の団結、智慧、調和、愛情を表しています。

緑は豊饒、平等、安定、平和、緑豊かな国を象徴しています。

赤は勇気と決断を表しています。

真ん中に描かれた星の白は純潔、高潔、共感、力強さを表しています。

国旗を掲揚したり、下したりする時には注意を払うとともに敬いの心をもたなければなりません。

私たちは国旗を敬い、独立を維持することを誓い、国家に忠誠を約束します。



出典：「初等3年 国語教科書」

これは小学3年生の国語教科書の一番最初に取り上げられる教材です。児童はこの文章を教師の朗読に合わせて何度も何度も音読します。暗唱できるほど音読を繰り返した後、教師が質問します。「あなたたちはどのような国旗に向かいますか?」「黄色、緑、赤は何を表して

いますか?」「真ん中の白い星は何を表していますか?」「あなたたちは、なぜ、国旗を敬わなければならないのですか?」。児童は、それぞれの答えとなる本文の箇所を一齐に大きな声で読みます。

## 「礼儀正しく」

礼儀正しい子どもは先生や両親から好かれます。先生や両親は行動や言葉使いにおいて礼儀正しくすることを子どもに諭します。

先生や両親に接する時には体を少し前に曲げて姿勢を低くします。何かを差し出す時には両手でもって丁寧に差し出します。

食事の時には目上の方が食べるまで食べてはなりません。汚れた

手でスプーンに触ってはいけません。スプーンを握るのは左手です。また

ペチャペチャと音をたてて食べてはいけません。静かに食べなければいけません。これらの食事作法は身体的な礼儀作法です。

目上の人や先生と話をする時には「カジャ（ジュンド、シン）」といった言葉を使います。声をかけられた時には、私たちは「イン」と答えてはいけません。「シン（カジャ）」と丁寧に答えます。何かを尋ねられた時、「イン」と答えてはいけません。肯定的な意味をもった「オウケ」と丁寧に答えます。

人と話をする時には大声を出したり、下品な言葉を使ってはいけません。上品な言葉で礼儀正しく話さなければなりません。こうした作法は会話における礼儀作法です。



出典：「初等3年 国語教科書」



これも3年生の教材です。やはり前出の「国旗」と同じく、児童は教師の後について何度も何度も繰り返し音読をします。その後、教師が児童に質問をします。「目上の人の前ではどのように接しますか?」「どちらの手でスプーンをもちますか?」「音をたてて食事をしてもいいですか?」「目上の人と話をする時、大声で話してもよいですか?」などです。児童は答えに相当する本文の箇所を大声で読み上げます。その後、教師は黒板に別の設問を書き出します。「食事をする時、最初に（

）が食べます。それから私たちが食べます」「人と話をする時、（ ）な言葉を使い丁寧に話さなければなりません」といった空欄を埋める設問です。

これら2つの国語教材とその教育実践から分かることは、教材の中にはある種の明確な価値観が含まれていて、教師はそれを児童に徹底的に注入する役割を担っている

ということです。「国旗」では自国の国旗に対する尊敬の念と国家への忠誠という価値観であり、「礼儀正しく」では先生や両親、目上の人への接し方、話し方、食事のマナーです。教材を通して児童が感じたり、思ったりしたことを表現したり、創作したりする活動は全くありません。つまり、ミャンマーの国語教育では児童が自由に読んだり、自由に書いたりすることはほとんど考慮されていないと言えます。ましてや自由に聞いたり、自由に話したりすることは問題外のようなのです。

### 3.2 道徳教育

次に道徳教育を見ていきましょう。ミャンマーでは国語に並んで道徳教育も「道徳的によき人間」（道徳教育の目標）を育成するための重要な教育の一つとされています。以下に典型的な教材の例を2つ紹介します。

#### 「国家の誇りと愛国心」

「もし、君がこの国に住んでいるなら、この国に尽くしなさい」

これは昔からの言い伝えです。この意味は「自分の住む国に感謝する」ということです

木陰を住処にしている人々がその木の枝を折らないように、感謝の念をもっている人は自分の国に忠誠を尽くします  
自分の国に忠誠を示さない人は、全く間違った人なのです



出典：「初等5年 道徳公民教科書」

これは5年生の道徳の授業で一番最初に扱われる教材です。児童はこの短い詩を暗唱させられます。教師の朗読の後、何度も何度も繰り返し音読し、覚え込ませられるのです。その後、教師は本文中に出てきた少し難しいと思われる比喩や語句について質問します。「『木陰を住処にしている人々がその木の枝を折らない』というのは

どういう意味ですか?」「『感謝の念をもつ』とはどういう意味ですか?」といった具合です。そして最後に、教師は「これまでに会ったことのある人のなかで『感謝の念をもった人』について説明してください」と児童に問いかけます。

## 「親切心」

年上の人を尊敬し、謙虚に接しなさい  
同僚には好意を示し、友達になりなさい  
年下の者には愛情をもって接しなさい  
もし、君の心が澄んで清ければ、君はみんなから愛されるだろう  
心しなさい！決して自分勝手な心をもってはいけません



出典：「初等4年 道徳公民教科書」

これは4年生の道徳教材です。やはり短い詩です。ミャンマーの道徳教育ではこのような短い詩が多用されます。この授業でも、児童は本文の詩を暗唱できるくらい何度も何度も繰り返し音読させられます。そして、教師から「年下の者に対して愛情をもって接した時のことを説明しなさい」という質問が出されます。児童は兄弟姉妹を世話したことや、同じ学校の年少の児童が困っていた時に助けてあげた経験を発表します。さらに、教師は続けます。「友達の中で自分勝手な人は誰ですか？」と問います。少しの沈黙の後、子どもたちからは「〇〇君です」「△△さんです」と個人名が飛び出します。教師は名指しされた児童に対して、「自分勝手なことをしているのですか？」と問い質します。その子は恥ずかしくてその場に立ったまま何も言えません。しばらく間を置いて、教師はゆっくりと諭すように「自分勝手な心をもってはいけませんよ」と言って、その児童を座させます。

これら2つの道徳教育の教材とその教育実践から分かることは、前出の国語と同様に、ある明確な価値観を含んだ教材を何度も何度も音読させ、教材そのものを児童

の頭の中に徹底的に注入しようという意図が見て取れることです。ただ、道徳教育が国語教育と異なっているのは、児童の日常生活における行動にまで入り込み、時にはその行動様式の徹底的な矯正にまで踏み込んでいくことです。「国家の誇りと愛国心」での「これまでに会ったことのある『感謝の念をもった人』について説明してください」という教師からの問いや「親切心」での「友達の中で自分勝手な人は誰ですか？」といった質問はまさにその典型的な例と言えるでしょう。

### 3.3 歴史教育

さて、ここで歴史教育を見てみることにしましょう。先ほども少し触れましたが、ミャンマーの現行カリキュラムでは歴史教育は社会科の一学習領域として4年生と5年生で取り扱われます。4年生は8単元、5年生は12単元から構成され、前者は主に古代ミャンマー（ビルマ）王朝の内容、後者は全単元において英国植民地時代の内容が取り扱われています。ここでも典型的な2つの教材例を紹介します。



## 「愛国指導者ソー・ラー・ポー」

ミャンマーの愛国指導者たちはあらん限りの武器と男たちを集め英国と戦いました。この頃、我が国は英国植民開拓者によってじわじわと侵略され始めていました。こうした中、反植民地の動きが国全体に起こってきました。カヤ州出身のソー・ラー・ポーは英国と戦った勇敢な愛国指導者の一人です。

ソー・ラー・ポーはソー・ロンと呼ばれる村に軍本部を設置すると、多くのカヤ人の愛国者が彼の軍に参加しました。彼は英国側につく者に対しては誰であっても許しませんでした。ある時、彼はマウクメイ地区を攻撃し、英国側についていた村長を追放しました。これに対して、英国側は激怒し、マウクメイ地区に軍隊を派遣しました。英国軍はソー・ラー・ポーに対し損害賠償を求めましたが、彼はそれをきっぱりと拒否し彼らと戦うことを決意しました。

1888年、英国は2つの軍隊を派遣し、ソー・ラー・ポー率いるカヤ愛国軍を攻撃しました。ソー・ラー・ポーはそれに対し何度も抗戦しましたが、装備に勝った英国軍にはかなわず、ついに彼の軍本部は英国軍の手に落ちてしまいました。しかし、それでもソー・ラー・ポー率いるカヤ人愛国軍は英国軍と戦い続けました。このことは、我々の国家の誇りでもあります。



出典：「初等5年 社会科教科書」

これは5年生の歴史の教材です。教師は本文をゆっくりと児童に読み聞かせます。小学校の歴史教材はすべて物語調の語り口となっていますので、多少難しい語彙が入っていてもだいたいの内容と意味は理解できます。教師の朗読の後、何人かの児童に分担して本文を音読させます。これを数度繰り返します。ある程度、児童が内容を把握できたと思われるところで、音読を止め、児童に

質問します。「なぜ、ソー・ラー・ポーとカヤ愛国軍は英国軍と戦ったのですか?」「ソー・ラー・ポーが英国軍とどのように戦ったか説明しなさい」などです。児童は、これらの質問に対し、本文の該当する部分を読み上げます。なかには全文を読み上げる児童もありますが、教師はそれをただ黙ってじっと聞いています。

### 「偉大なる息子ラジャクマール」

バガン王朝の英雄の一人であるジャンシッターは、父アノーエタ王の怒りからチャンピュと呼ばれる田舎町に逃れていた時、ある隠者の姪であったタンブラと呼ばれる女性に恋をしました。アノーエタ王が亡くなり、ソールーが王位に就いた時、ようやくジャンシッターはバガンに戻る決心をし、恋人タンブラに、子どもを産んだらバガンに来なさい、というメッセージを残してチャンピュを去りました。その後タンブラは子どもを産み、その子がちょうど7歳になった時、ジャンシッターはバガン王朝の王となりました。タンブラは息子を連れてバガンの宮殿にやってきました。ジャンシッター王は彼女と息子に会うと大変喜び、彼女に対し「ウー・サウク・パン」という称号を授け、女王としました。そして3つの村とたくさんの宝石や装飾品を与えました。息子のラジャクマールにも「ゼヤシッター」という称号を授け、ダヤワジ地域と山岳部の7つの地域を与えました。

しかし、17年間王位の座についていたジャンシッター王はある時病床に伏してしまいました。息子ラジャクマールはこれまでに父から受けた恩恵に報いるために、多くの宝石で飾り立てた金色の仏像を作製しました。彼はその仏像を父の代わりとして、遺産として引き継いだ3つの村に寄付することにしました。それを聞いたジャンシッター王はたいそう喜び、「よくやった」と3度も繰り返し息子の行為を称賛しました。さらに息子はミンカバー村にバゴダを建立し、その中にその仏像を安置しました。ジャンシッター王が亡くなると、ラジャクマールは父が成し遂げたすべての功績を石碑に刻んだのでした。



ラジャクマールの石碑

出典：「初等4年 社会科教科書」

これは4年生の教材です。この学年の歴史教材の中心はミャンマー人による古代王朝とその王を讃える内容です。その中でもこの「偉大なる息子ラジャクマール」はひととき注目値する教材と言えます。というのも、ラジャクマールは王ではなく、歴史上それほど有名ではないにも関わらず、歴史の単元テーマとして大きく取り上げられているからです。「愛国指導者ソー・ラー・ポー」と同様に、教師はゆっくりと本文を朗読します。その後、何人かの児童にも本文を細かく区切って音読させます。音読を何度か繰り返した後、教師が質問をします。「ジャンシッター王はタンブラと息子に対してどのようなものを提供しましたか?」「ラジャクマールは父であるジャンシッター王から受けた恩恵に報いるために、どのようなことをしましたか?」。これらの質問に対して、児童は答えとおぼしき本文の該当箇所を読み上げます。教

師は黙って聞いています。そして最後に、教師は「あなたたちはよき息子あるいは娘となるために、両親にどのような恩返しをしますか?」と児童に問います。これに対し、児童からは「両親を尊敬します」「言われたことに従います」「お手伝いをします」といった答えが出されます。

この2つの歴史教材と教育実践から分かることは、国語や道徳教育と同様に、児童の中に育ちつつあるある種の価値観を強化することが目指されているということです。「愛国指導者ソー・ラー・ポー」では愛国心や国家への忠誠という価値観が、ミャンマーの英雄（「善」）対英国植民地軍（「悪」）といった二項対立という単純化された図式を通して教え込まれます。そして、愛国の精神は、現在という一つの時点において重要であるだけでなく、先祖から今日に至るまでの長きにわたって伝えられ

てきた伝統的な精神であることを児童の心に焼き付けます。「偉大なる息子ラジャクマール」でも同じ技法が使われています。つまり、目上の人や両親に対する尊敬の念、従順さ、忠誠心といった態度は、ミャンマー人の祖先においても共通のものとして存在していたことを理解させ、こうした態度は祖先から受け継いだたいへん価値ある態度であることを児童にしっかりと体得させるというわけです。

以上、国語、道徳、歴史と3つのカリキュラム内容について見てきたわけですが、これらに共通することは、繰り返し音読することによって、本文そのものを暗唱し、そこに込められた一定の価値観を児童の心の奥底に徹底的に定着させることを意図した教育であるということです。そこでは自由に考えたり、思考したり、創造したりすることはほとんど考慮されていないと言えます。むしろ、そういったことは禁止されているかのようにも思われます。こうして、性格や思考方法の基礎が形成される学童期において注入された価値観は、その後、ミャンマーの人々の心の奥底にしっかりとした土台を築き上げ、行動規範として彼らの生涯においてその行動を統率して

いくものとなっているのではないかと想像できます。

### 3.4 算数

これまで見てきた国語や道徳、歴史以外のカリキュラムについても少し見ておく必要があるでしょう。つまり、算数や理科といった理系カリキュラムです。なぜなら、理系カリキュラムには、文系カリキュラムには見られない別の意味での驚きがあるからです。

ミャンマーの子どもたちは概して算数が苦手です。現行の算数カリキュラムでは1年生で加法と減法、2年生で乗法と除法が扱われます。しかし、2年生が終わった時点で四則計算を正確に行える児童はほんの一握り程度しかいません。5年生になってもまだ指を使って計算している児童も珍しくありません。基本的な四則計算が十分に理解できていないことから、多くの児童がそれ以上の学習内容についていけず、算数の学力は低い状態で停滞してしまいます。なぜ、そのようなことが起こるのでしょうか。ここでは、その疑問を解き明かすヒントとして、かけ算とわり算の導入部分である、「かけ算の意味」と「わり算の意味」という2つの単元を見ていくことに

#### 「かけ算の意味」

魚の数を数えましょう

1つの絵にはいくつの魚がいますか 4

いくつの絵がありますか 3

全部でいくつの魚がいますか  $4 + 4 + 4 = 12$

「4」がいくつありますか 3つ

4の3つ分は  $4 \times 3$  と書きます

したがって、 $4 + 4 + 4 = 4 \times 3$

これは「4が3つ分」と読みます

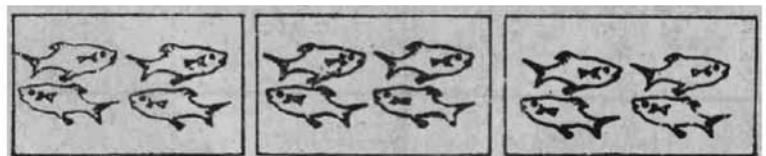
「 $\times$ 」はかけ算の印です

「4が3つ分」と言う代わりに「4かける3」と読みます

$$4 \times 3 = 12$$

12が4と3をかけた結果です。

すなわち、かけ算は同じ数の足し算のことです



出典：「初等2年 算数教科書」

します。

この説明を見て、「何か腑に落ちない」と感じた方はどのくらいおられるでしょうか。この説明は日本の算数教育における乗法の説明とはかなり違ってしています。読者のみなさんの中には、小学生の時、どのようにして乗法の意味を学ばれたか、忘れてしまわれた方もおられると思いますので、まずは、日本での一般的な乗法の導入を振り返っておきましょう。日本の算数指導では、均等分布と不均等分布の比較から、均等分布の場合の「ずつの数（1当たりの量）のいくつ分」として全量を求める新しい演算として乗法の意味指導が行われます。この「ずつの数のいくつ分」というのは乗法の基本概念ですから、この意味を理解しなければ乗法を正確には使えないというわけです。

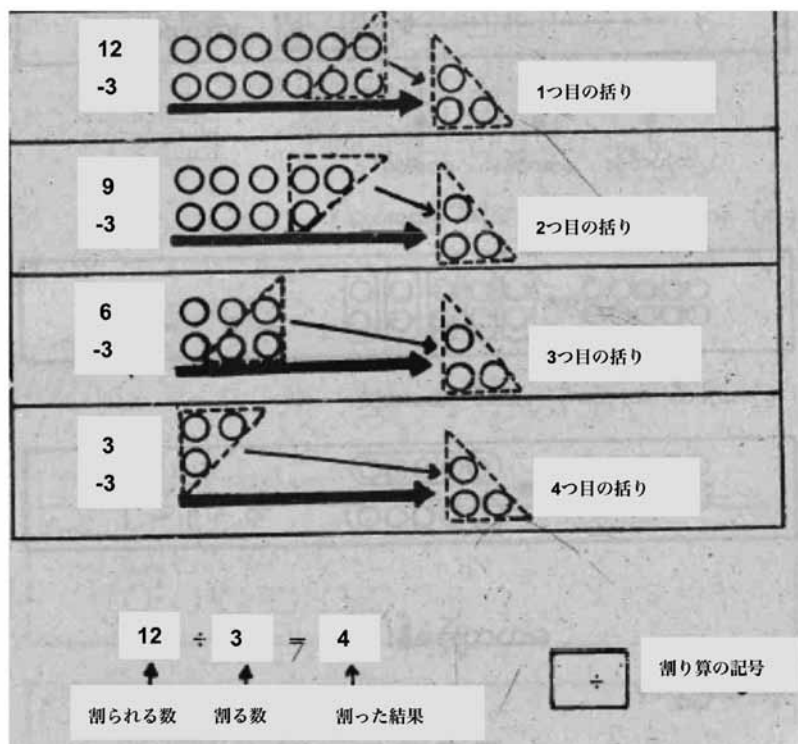
そこで改めてミャンマーにおける乗法の説明を見てみましょう。4匹の魚が入った水槽が3つあります。魚の

合計数を求めるのに「 $4 + 4 + 4$ 」と書けますが、これを乗法を使って「 $4 \times 3$ 」と表すという説明になっています。つまり、同じ数の足し算が乗法に置き換えられるという理解の仕方です。これは本文の最後にも「すなわち、かけ算は同じ数の足し算のことです」と明言されています。「同じ数を足す」というのは専門的には「累加」と呼ばれます。実は、このミャンマーの乗法の導入の仕方は、これまでの算数教育の研究成果から見て、あまり薦められるものではありません。累加という方法は、見かけは乗法と原理はよく似ているのですが、正確には同じものではありません。乗法の意味は、繰り返しになりますが、「ずつの数のいくつ分」なのです。この基本概念をしっかり理解できていないと、後々大きな問題に直面することになります。すなわち、除法がよく理解できなくて躓いてしまうのです。

では、ミャンマーの除法の導入について見ていきまし

### 「わり算の意味」

12の石があります。この石を3つずつに括ると、いくつの括りができますか



出典：「初等2年 算数教科書」



よう。

上記「わり算の意味」では、12個の石があり、それを3個ずつ縛っていくと、いくつの石の縛りができるでしょう、という説明の下、「 $12 \div 3$ 」という式が作られ、そこから「4」という答えが導かれています。これは決まった数ずつに分ける方法で包含除といわれる除法です。現行のミャンマーの算数教育において、除法の解説はこれだけです。これ以上の説明はなく、この後は除法の練習問題が延々と続きます。

実は、除法には2種類のタイプがあります。同じ数ずつに分ける「等分除」と呼ばれるものと、決まった数ずつに分ける「包含除」と呼ばれるものです。日本の算数指導では、まず乗法の逆演算として等分除が導入され、その後で包含除が指導されます。先ほどの魚の例を使ってもう少し具体的に説明しましょう。等分除というのは、「魚が12匹います。3つの水槽に等しく分けると1つの水槽の魚は何匹ですか？」という質問のように1つの水槽の中の魚の数を求める除法です。他方、包含除は、「魚が12匹います。4匹一括りにして分けるといくつの水槽が必要ですか？」という質問のように4匹の魚の入った水槽の数を求める除法です。別な言い方をすれば、等分除は乘法における「ずつの数のいくつ分」のうちの「ずつの数」を求める除法であり、包含除は「いくつ分」を求める除法と言い換えることができます。どちらが児童にとって理解しやすいでしょうか。この場合、視覚的なイメージのしやすさが大きな鍵です。それほど深く考えるまでもなく、「等分除」ということが分かると思います。

この2つの教材例から分かることは、乗法できっちりとした概念が押さえられておらず、累加として理解されているために、除法において2種類のタイプがあることに気付かず、その結果、1種類の除法だけの紹介となっているということです。そして、なお悪いことに、難しい除法のタイプである包含除の方が取り上げられているのです。

先にも触れましたが、ミャンマーの子どもたちの乗法と除法の計算力は著しく低く、中学生になってもそのことは変わりません。この基礎的な計算力の低さは算数・数学の学習において大きな足かせとなっています。現場の教師からは常に、「なぜ、生徒たちはこんなにもかけ算やわり算ができないのか？」という疑問が出されます。その原因の一つは算数カリキュラムにあるとはっきりと言えると思います。

### 3.5 理科

それでは理科はどうでしょうか。一般に、理科教育の重要な目的の一つに科学的な見方や考え方を養うということがあります。ミャンマーにおいても理科の目標に「自然現象に興味をもち、それらについて考える習慣を身に付ける」という、それに関連した記述があります。しかしながら、ミャンマーの子どもたちの理科の知識や能力は極めて低く、科学的なものの見方や考え方の習得という点から見れば、とても満足できる状況ではありません。なぜ、そのようなことが起こるのでしょうか。これから典型的な例を見ていきましょう。

### 「ものの状態の変化」



氷(固体)

水(液体)

水蒸気(気体)

皿の上に氷のかたまりがあります。しばらくすると、氷のかたまりは溶けて水になります。その水をビーカーに入れかえて熱します。その水は沸騰し、水蒸気が出てきます。

もの（物体）はある状態から別の状態に変化します

問い:次にあげるものは、「固体から液体」あるいは「液体から気体」のうち、どちらの変化が見られるか言いなさい。

- (a) 皿の上のアイスクャンディを置いておく
- (b) 炊飯器でご飯をたく
- (c) バターを熱する
- (d) 灯油ランプを点灯する

出典:「初等4年 理科教科書」

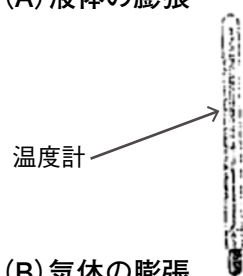
これは4年生の理科教材です。ここでは物体は熱によって三態に変化することを学習します。教科書の図にあるように、教師は児童の前で簡単な実験をします。氷をしばらく観察して水になることを確認します。その後、ビーカーに入れた水を熱して、水蒸気が出てくることを確認します。この実験の後、教師の説明が始まります。「氷は固体と言います。氷をしばらく置いておくと温まって水になります。水は液体と言います」。さらに説明は続きます。「水を熱すると湯気が出ましたね。これは水蒸気と言います。これは気体です」といった具合です。その後、教師は児童に問います。「この実験から何が分かりましたか?」と…。児童は「氷が水になって、それから水蒸気になります」と答えます。最後に教師は教科書の問いを児童に答えさせ、内容が理解できているかどうか確認します。

この学習内容は物質の三態なのですが、単に現象だけが実験及び教師の解説によって説明されているだけで、なぜ、そうなるのか、という科学においてもっとも重要な概念理解がすっかり抜け落ちてしまっています。さらに悪いことに、教師の「この実験から何が分かりましたか?」という問いに対する児童の答えには「熱」という鍵概念が全く忘れられています。すなわち、この学習は、残念ながら、理科（科学）の学習になっているとは言えないのです。本来は物質を構成する「粒子」についての基本的な考え方をここで学ぶ必要があるのですが、そのことが一言たりとも触れられていないのです。なお、同様の内容が5年生でも扱われますので、ここで「粒子」という概念が扱われるのかどうかを見てみましょう。

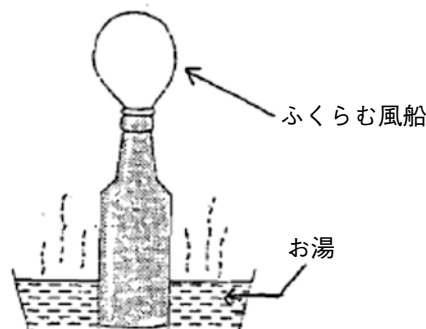
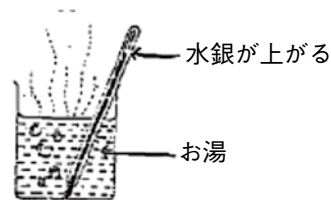


## 「ものの状態の変化」

### (A) 液体の膨張



### (B) 気体の膨張



(A)の実験：温度計をお湯の中にしばらく入れておきます。温度計の水銀が上がっていきます。

(B)の実験：風船を空のビンの口に固定します。ビンをお湯の中にしばらく入れておくと、だんだんと風船がふくらんできます。ビンの中の空気が風船の中に入っていくからです。

液体は熱によって膨張する

気体は熱によって膨張する

出典：「初等5年 理科教科書」

教科書に図で示されたように、教師は簡単な2つの実験を児童の前で行います。そして(A)の実験では「温めると温度計の中の水銀が上がっていきます」と説明し、(B)の実験では「ビンの中の空気が風船の中に入っていくので、風船がふくらみます」と説明します。やはり、ここでも現象を見るための実験とその現象そのものが説明されるだけで、なぜ、そうなるのか、という科学的な見方や考え方は全く扱われません。そして、この現象の説明の後に、突然、「熱によって膨張する」という結論が教師から伝えられるのですが、授業の中で「粒子」という重要な概念が議論されていない中で、突然「膨張」という結論をもってこられても、児童は何のことか全く分かりません。結局、児童は「液体は熱によって膨張する」

「気体は熱によって膨張する」という結論だけを暗唱することになります。

以上のように、ミャンマーにおける理科カリキュラム及び教育実践は、現象そのものの説明があるだけで、その現象の背景にある科学的な知識が完全に欠落していると言えます。「なぜ、そうなるのか?」「なぜ、そのようなことが起こるのか?」といったことは軽視されているかのようです。言い換えれば、科学の学習において最も重要であり、かつ学習の醍醐味でもある探究や発見といった科学的姿勢を児童のなかに育成しようという意図が理科カリキュラムの中で考慮されていないとも言えます。

#### 4. まとめ

これまで初等国語、道徳、歴史、さらに算数、理科についてその教育内容と実践について、具体的な事例を挙げながら見てきました。その中で分かったことは、多くの教材、特に文系カリキュラムには愛国心や尊敬、礼儀正しさといった価値観が明確な形で含まれており、それらの教材を暗記暗唱することによってそこに含まれる価値観を体得することが教育実践の大きな目的になっているということです。これら価値観について児童自らが考えたり、その考えを表現したりすることはほとんど考慮されておらず、別の言い方をすれば、そういった思考や表現はむしろタブー視されていると言えるかもしれません。カリキュラムに示された価値観はたいへん大きな権威をもっているのです。すべてのミャンマー人が否応なく体得しなければならないものとして示されているのです。

他方、理系カリキュラムについては、算数にしても理科にしてもその教材の論理性、科学性において大きな問題があることが分かりました。教科目標を見る限りにおいては、数量的思考能力や科学的・探究的能力の育成を目指すことが記載されていますが、具体的な教授・学習内容とその教育実践からはそのことは全く感じられません。それどころか、そういった能力を育成すること自体が暗黙裡に否定されているような印象を受けます。児童は、文系カリキュラムでの学習と同様に、教科書に示された現象とその理由を覚え込まれるのです。そこには現象に対するどのような科学的理解もないと言えます。

本稿の最初に、「ミャンマー人らしさ」について説明しました。もう一度振り返ってみますと、「溢れるホスピタリティ」「礼儀正しさ」「謙虚さ」といったポジティブな面がある一方、「あきらめが早い」「考えたり、工夫したりするのが弱い」「ものごとを論理的に段階を追っ

て考えていくのが苦手」「チームワークに欠ける」といったネガティブな面が見られるということでした。ミャンマー人のポジティブな面は、初等教育段階で徹底的に注入された道徳的価値観の体现ではないかと考えています。あまりよい表現ではないのですが、初等教育段階で思想的な洗礼を受けた結果、ある種の価値観はすでに知識以上のものとして、いわばその個人の人間性、アイデンティティとして機能しているように思えてなりません。他方、ネガティブな面もポジティブな面と同様に価値注入主義教育の結果として生じてきたものと考えられます。理系カリキュラムの内容が非科学的であることがカリキュラム開発の時点で意図的に仕組まれたとは考えたくはないのですが、少なくとも深い思考や探究を積極的に促進するという方向にはカリキュラムはなっていないと言えます。

ミャンマーでは、2011年3月に現政権が発足して以来、急速な民主化が進められており、その影響は教育分野にも大波のように押し寄せています。今、政府は基礎教育の大改革を進めており、それは教育制度の変革からカリキュラムの改訂にまで幅広く及んでいます。計画では、ここ数年の間に初等教育カリキュラムは改訂され、それによって教科書の内容も一新される予定です。したがって、本稿で述べてきた内容はあと数年で教科書から消えてしまう可能性は大きいと言えます。その時、果たして「ミャンマー人らしさ」はどのようなようになるのでしょうか。それは誰にも分かりません。私個人としては、「ミャンマー人らしさ」のポジティブな面は将来的にも維持していったほしいと願う反面、多分、何らかの変化が確実にもたらされるであろうとも思っています。今後、この国がどのように変化し、変貌を遂げていくのか、長期的な視野をもって見守り続けたいと思っています。

## 執筆者プロフィール



### 田中 義隆

(たなか・よしとか)

株式会社国際開発センター主任研究員。1964年生まれ、京都府出身。滋賀大学経済学部卒、モントレイ国際大学院大学国際公共行政学修士。香川県高等学校教員（社会科）、青年海外協力隊（中国、日本語教師）、国連ニューヨーク本部（公共行政局、インターン）を経て、1998年に国際開発センターに入職。専門は教育開発（カリキュラム開発、教育方法学）。これまで、中国、モンゴル、タイ、ラオス、ベトナム、インドネシア、マレーシア、シンガポール、ミャンマーなどアジア諸国をはじめ、ソロモン諸島、パプア・ニューギニアなど大洋州諸国、さらに欧州、米州、オセアニアなど世界各国で教育に関する調査や技術協力プロジェクトに従事。

## コラム：教育統計の裏話

(株)国際開発センター 主席研究員  
牟田 博光

ミャンマーでは各学校は教育省が指定する教育統計について、所定のフォーマットに記載して、毎月タウンシップの教育事務所に提出する。タウンシップの教育事務所は所管の学校の統計数値をエクセルファイルに加工し、結果を州の事務所を経由して教育省に届ける。これらのデータで一般に公表されているものは多くないが、それでも、データが蓄積され、その気になればデータが得られるようになっているのは、教育行政にとって重要な事である。調査時点から2カ月もあれば教育省で簡単な集計結果が得られる。

教育統計数値を見て、教育の現状を理解するためには、これらのデータがどの様にして得られるかについて、記載する調査原票や調査のプロセスを十分理解しないといけない。例えば次のような統計がある。

ミャンマー全国の学校数、児童・生徒数 (31-3-2012)

| 学校種別   | 小学校       | 中学校       | 高校      |
|--------|-----------|-----------|---------|
| 学校数    | 36,219    | 2,255     | 1,248   |
| 児童・生徒数 | 5,064,981 | 2,278,701 | 650,273 |

日本の常識では、児童・生徒数を学校数で割れば、1校平均児童・生徒数が計算できそうである。高校は521名と比較的小さい値が得られる。しかし、実際の高校には平均1,508名の児童・生徒が存在する。この1,508名という数字はこの表をどういじくっても出てこない。別の情報が必要なのである。

ミャンマーの学校は、小学校は5年間の小学校教育を施す課程で構成される。しかし、中学校は4年間の中学校教育を施す課程の他に、小学校教育を施す課程も含む。高校は2年間の高校教育を施す課程の他に、中学校教育、小学校教育を施す課程を含む。日本流に言えば、高校には高校部の他に、中学部、小学部があるということになる。つまりは、高校は小学校1年生から高校2年生まで

の学級を完全に持つ学校で、中学校は高校部のない、小学校は中学部と高校部がない不完全学校なのである。実はこのような仕組みを取る国はめずらしくない。

就学対象の全員が高校まで進学するわけではないので高校数は少なくても良いが、中学校や小学校は沢山無いと通学に不便である。小学校を卒業した子どもは少し離れたところにある中学校に、さらには主に人口集中地区にある高校に進学することになるが、近所に高校がある子どもは小学生の時からその高校で勉強するのである。

さて、先の問題は、学校当たりの児童・生徒数を計算するには、中学校の小学部、高校の中学部と小学部にそれぞれ何人の児童・生徒が存在するかが分からないと計算できない。この数字は一般の教育統計書には載っていません、特別に探さないと出てこない。それでも学校段階別児童・生徒数の数値が得られるのは、調査原票で、各学校の学年別児童・生徒数が得られており、集計されているからである。

しかし、教育費については、学校単位で一つの値しかもともと記載されていない。小学校、中学校、高校、それぞれでいくら費用がかかるかを計算することはできるが、小学生、中学生、高校生一人当たりいくら費用がかかるかの計算は出来ない。教育費が小学部、中学部、高校部に分けて調査されていないためである。学校段階別児童・生徒一人当たりのユニット・コストの計算は将来の教育費需要を推計するためには必須であるが、複数の統計数値を基に、いくつかの仮定を置かなければ計算できない。

その他、ミャンマーに特徴的な学校として、アフィリエイト学校がある。近くに正規の学校がないため、住民が自分たちで学校を造り運営する事がある。政府の支援はないが、何らかの形で認可してもらわないと、在籍する子どもが教育を受けた事を証明する事が出来ない。そ

ここで、既存の学校にアフィリエイトして、学籍の認定を受ける。期末試験など単位認定はアフィリエイト先の既存の学校が行う。学籍の認定を受けているので、児童・生徒数は統計書に反映される。しかし、アフィリエイト学校の教員は正規の教員ではないので、集計された統計書には反映されない。統計書に載っている教員数は政府が何人雇用しているかを示すのみで、教育条件を示している訳では必ずしもない。

教育条件と言え、教室数の統計は見たことがない。

大部屋をパーティションで区切って、あるいはパーティションなしで複数の授業が行われている場合がある。教室の定義は何だろう？児童・生徒数が増加したら、いくつ学級を新設しなければならないかを計算する基礎数字をどうやって得たらいだろうか？

統計書の数字を見て、この数字はどうやって得られ、何の情報が含まれているのか、どれかとどれかを組み合わせると、何か新しい情報が得られないか、教育政策分析担当者として、考え込む毎日である。



# 【北朝鮮】 日中韓3か国及び北朝鮮の方針を踏まえた北朝鮮経済開発の方向性<sup>1</sup>

「北朝鮮と北東アジアの経済社会開発に関する研究事業」研究会

(株)国際開発センター 主任研究員

西野 俊浩

## 1. はじめに

拉致問題、核・ミサイル発射実験、金正日（キム・ジョンイル）の死去と三代にわたる世襲指導体制の継続、そして最近では政権No.2と言われた張成沢（チャン・ソンテク）の失脚・死刑執行と、不思議の国北朝鮮を巡っては話題に事欠くことはなく、ここ数年にわたって様々なニュース・現象がテレビを中心にマスコミで取り上げられ、世間を賑わしてきた。しかし、その話題の中心は普通の国と全く異なる政治、軍事もしくは社会に関するものであったと思われる。経済に関しては、デノミ（2009年）をはじめとする経済政策・運営の失敗とそれに伴い苦しむ国民の状況が大半であり、ある意味において想像に難くないものであったと言える。そうした中、最近報じられている、首都平壤を中心として立ち並ぶ高層ビル、自由かつファッショナブルになった人々の服装、庶民にも普及する携帯電話、そして遊園地で遊ぶ子供たちの姿は、驚きを持って捉えられている。実際、次稿の朴在勲氏による「朝鮮の経済改革の現状と今後」によれば北朝鮮経済が現在大きな変革局面を迎えており、様々な経済的な変化が見られることは事実であるが、社会主義という政治と経済が密接にリンクした北朝鮮の体制の中でその改革がどのように進展していくのか、また経済発展を実現できるのかは不透明である。しかし、日本と同じ北東アジアに位置し歴史的にも密接な関係を有する北朝鮮が、拉致問題等の我が国との懸念事項を解決した上で、周辺国との関係改善・連携促進・経済開放、更には民主化・経済自由化に積極化に取り組むことは我が国にとっても有益なことである。そうした方向性を促進する上で極めて有効な手段でもある北朝鮮の経済再建・開発をいかに

日本や周辺国、さらには国際社会が支援していくかについて、現段階から十分に議論することが必要と考えられる。

本稿では、こうした認識の下で、日中韓3か国及び北朝鮮の方針・計画を踏まえた北朝鮮経済開発の方向性について考察を行いたい。韓国においては北朝鮮が同じ民族であり隣接することから、いかに将来国土・経済開発を進めていくかに関して政府系シンクタンクを中心に議論・検討が行われている。また、中国・北朝鮮においては十分な公開情報はないものの、中国からの資本導入を梃子に経済開発を進めることを目的として、大豊国際投資グループ（北朝鮮への投資窓口、現在は解散）等が経済開発・投資計画を策定している。一方、日本については、現在の環境下において、北朝鮮の経済開発に関して検討を行うことができる状況にはないが、日本が朝鮮半島を統治下においていた時代（1910－1945）においては、計画的な経済開発を進めてきた歴史があり、当時の開発戦略は現在の北朝鮮に依然として大きな影響を及ぼしている。

以下では、まず我が国統治下における北朝鮮の経済開発の進展について振り返る。ここでは、我が国が北朝鮮（当時は朝鮮北部）の産業近代化に密接に関わった状況・現実とその影響を再確認したい。次に、韓国・中国・北朝鮮における経済開発戦略の整理を行う。最後に、日中韓3か国及び北朝鮮の経済開発の方向性・方針を踏まえた上で、北朝鮮経済開発の今後の方向性について考察を行いたい。各国の北朝鮮経済開発の方向性・考え方として比較検討を行う際に使用した開発計画は以下の通りである。

1 本稿は、「北朝鮮と北東アジアの経済社会開発に関する研究事業」研究会における帝京大学講師李燦雨氏、北朝鮮研究家安部桂司氏の発表結果等を踏まえて取りまとめたものである。

なお、IDCJでは2011年度から2013年度まで、国際交流事業の一環として有識者の参加を得て「北朝鮮と北東アジアの経済社会開発に関する研究事業」を実施しており、

本稿はその検討結果をベースに取りまとめを行ったものである。

表1 比較検討に当たって使用した開発計画

| 国      | 資料                  | 出所                 |
|--------|---------------------|--------------------|
| 日本     | 日本統治下における日本の開発計画・実績 | 朝鮮総督府などの資料を基にした書籍等 |
| 中国・北朝鮮 | 北朝鮮経済開発計画（2010-20）  | 大豊国際投資グループ作成       |
| 韓国     | 朝鮮半島のビジョンと開放型国土発展戦略 | 国土研究院、2009年        |
|        | 朝鮮半島経済統合計画          | 国土研究院、2010年        |
|        | 南北経済共同体構想           | 対外経済共同体構想、2011年    |

出所：「北朝鮮と北東アジアの経済社会開発に関する研究事業」を基に作成

## 2. 日本統治下における北朝鮮開発計画・実績

日本は1910～45年の約35年間にわたり、朝鮮半島を統治下に置いた歴史を持つ。統治開始当時朝鮮半島は産業近代化に乗り遅れ農業中心の産業構造であったが、北朝鮮は鉱物、水力、木材等の資源が豊富であること、また中国東北部に隣接する地理的な戦略的重要性から注目さ

れ、積極的な経済開発が行われた。表2に日本統治下の北朝鮮経済開発推進における方針と計画を示す。

また、日本統治下における北朝鮮経済開発の進展を「インフラ」「産業開発」「資源・エネルギー」の3つの分野に分けて、初期、中・後期でどのように経済開発が行われたかを整理したものが図1、図2、図3である。

表2 日本統治下の北朝鮮経済開発推進における方針と計画

|                 |                                                                                                                                                        |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 北朝鮮開発における方針・考え方 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・資源開発重視（軍事強化・産業振興の源泉）</li> <li>・軍部によるインフラ開発計画→朝鮮総督府による産業開発計画（いずれも民間資本家も関与）</li> </ul>                           |
| 計画内容（概要）        | <ul style="list-style-type: none"> <li>・資源エネルギー開発・活用</li> <li>・中国東北部+北朝鮮と日本とのリンケージ確保</li> <li>1) 西岸・東岸の南北軸開発を重視</li> <li>2) 連結拠点として羅先・新義州開発</li> </ul> |

出所：「北朝鮮と北東アジアの経済社会開発に関する研究事業」を基に作成



図1 日本統治下における北朝鮮経済開発の進展（インフラ）



図2 日本統治下における北朝鮮経済開発の進展（産業開発）



図3 日本統治下における北朝鮮経済開発の進展（資源・エネルギー）

まず、インフラについては、沿海南北軸の鉄道と拠点港湾の整備が優先されると同時に、①鉄道南北軸及び主要都市・産業拠点・鉱山のリンケージ、②鉄道による日本と中国東北部のリンケージの強化、さらには③鴨緑江等の水力資源開発が進められた。産業開発に関しては、各地の各種資源を活用した産業開発を基本原則とし、平壤・東岸地域を中心とする製鉄及び製鉄業の振興からスタートし、徐々に西部をはじめとする地域全域における幅広い産業サブセクターの振興にシフトしている。鴨緑江等の電力及び石炭・石油を活用した化学工業振興が積極的に進められたこと、日本企業（財閥・新興）が当時の最先端技術を活用した積極的な展開を北朝鮮地域において行ったことも特徴として指摘できる。最後に、資源・エネルギーに関しては、インフラ・産業開発とリンクす

る形で石炭・鉄を中心に平壤近郊からスタートし、徐々に地域全域へ、また多様な資源開発へと移行している。

こうした状況が示すように、日本は軍事強化・産業振興の源泉として北朝鮮の資源に注目し、軍部・朝鮮総督府の主導により北朝鮮の産業近代化の初期段階において、「インフラ」「産業開発」「資源・エネルギー」の総合的な経済開発を積極的に進めていたことが確認できる。

### 3. 韓国・中国・北朝鮮における経済開発戦略・計画

次に、韓国・中国・北朝鮮における経済開発戦略・計画について整理を行う。表3に韓国及び中国・北朝鮮の北朝鮮経済開発推進における方針と計画を整理したもの

表3 韓国及び中国・北朝鮮の北朝鮮経済開発推進における方針と計画

|                 | 韓国                                                                                                                                                                                                                                                             | 北朝鮮                                                                                                                                | 中国                                                                                                                      |
|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 北朝鮮開発における方針・考え方 | <ul style="list-style-type: none"> <li>・インフラ・産業開発等における南北統合の促進</li> <li>・相互依存関係強化による半島情勢安定促進</li> <li>・中国・ロシア極東とのネットワーク確保（資源・市場）</li> <li>・安価な労働力の確保</li> <li>・安定・統一に向けた経済開発</li> <li>・朝鮮半島・新平和構想（2009）：経済・教育・財政・インフラ整備・生活向上の5大事業実施→2013「朝鮮半島信頼プロセス」</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・政府主導経済開発</li> <li>・中国東北部との連携による経済発展</li> <li>・経済特区（新義州、羅先、開城、金剛山+南浦、元山）を通じた国際協力</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>・東北地域の対外（先進地域）アクセスの確保</li> <li>・資源エネルギーの確保</li> <li>・東北地域産業の市場確保・波及効果</li> </ul> |
| 計画内容（概要）        | <ul style="list-style-type: none"> <li>・段階別の発展計画（①拠点（平壤、元山、羅津、新義州）→②拠点間のリンケージによる平壤・元山・ソウルのトライアングル開発+半島南北軸形成→③セクター別開発）</li> <li>・インフラ開発、産業団地建設、観光開発重視</li> </ul>                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>・工業、運輸・交通、エネルギー、農業の4分野を重視</li> <li>・北朝鮮経済開発計画（2010-20）では、水力発電・港湾開発等は対象外</li> </ul>          |                                                                                                                         |

出所：「北朝鮮と北東アジアの経済社会開発に関する研究事業」を基に作成



図4 韓国における北朝鮮経済開発計画（インフラ）



図5 中国・北朝鮮における北朝鮮経済開発計画（インフラ）

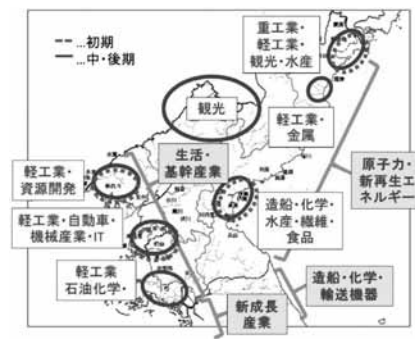


図6 韓国における北朝鮮経済開発計画（産業開発、資源・エネルギー）



図7 中国・北朝鮮における北朝鮮経済開発計画（産業開発）



図8 中国・北朝鮮における北朝鮮経済開発計画（資源・エネルギー）

を示す。

前述した日本の統治下における経済開発と比較する観点から、韓国及び中国・北朝鮮において作成されている開発戦略を、前節と同様に「インフラ」「産業開発」「資源・エネルギー」の3つの分野に分けて、初期、中・後期でどのように計画されているかについて整理したものが図4～図8である。

韓国・中国・北朝鮮における経済開発戦略・計画は日本統治下のものとは異なり、いずれも現在の北朝鮮を対象としたものであるが、インフラについては、半島西岸の南北軸及び平壤を連結点とした半島東岸とのリンクを形成するという点において共通性の高いものとなっている。産業開発及び資源・エネルギーについては、韓国の計画では韓国を含めた半島全体における産業クラスター形成・役割分担が重視されている点において戦略の違いが見られる一方で、各都市における重点産業設定等については、現在の各都市の産業ポテンシャルを活用する観点もあり、比較的共通性が高いものとなっている。

#### 4. 日中韓3か国及び北朝鮮の方針を踏まえた北朝鮮経済開発の方向性

本節では、上記の日中韓3か国及び北朝鮮の方針を踏まえた北朝鮮経済開発の方向性について検討を行う。

これまでの考察から明らかになったことは、①戦後北朝鮮における産業開発投資が十分実施されてこなかったこともあり、日本統治下における経済開発計画・実績が現在においても大きな影響を与えていること、②各国の

意向を踏まえた違いが見られるものの、策定・検討されている経済開発戦略の基本は日本統治下のものも含めて比較的共通性が見られること、である。従って、以下では日中韓3か国及び北朝鮮の開発戦略を「インフラ」「産業開発」「資源・エネルギー」の3つの分野に分けて地図上に統合することで、今後北朝鮮において進めるべき経済開発の方向性を浮かび上がらせることを試みたい。

図9～図11は、日中韓3か国及び北朝鮮の方針を踏まえた北朝鮮経済開発の方向性について、「インフラ」「産業開発」「資源・エネルギー」の3つの分野に分けて、初期、中・後期で整理したものである。

まず、インフラについては、短期的に南北産業発展軸（開城・平壤・新義州）の形成を支えるインフラの更新・整備の優先順位が高く、また基幹港湾及び対外窓口としての平壤空港整備が求められる。中長期的には東西産業発展軸（南浦・平壤・元山・清津）及び発展拠点としての平壤－ソウル－元山のトライアングルの連結を促進するインフラの整備が必要となると考えられる。こうしたインフラ整備は情報及び物資の流れの円滑化を通して北朝鮮における市場経済発展を促進することが期待できる。

次に、産業開発については、以下の4つの基本方針に基づく推進が求められる。地域別では、首都平壤周辺、中国国境沿海地域、元山港周辺の各地域は比較的優先順位が高い。



- ・安価で優秀な労働力を活用した軽工業（労働集約産業）・消費財産業の振興とこれら産業の発展に資する重工業の育成
- ・発展基盤としての大規模重工業企業の整理・強化（各地の産業基盤の活用）
- ・産業構造転換のための負の遺産の整理と社会安定システムの構築
- ・周辺地域（韓国、中国東北部）との産業連携・分業関係の構築

資源・エネルギーについては、各種鉱物資源に関する詳細な情報がないため、現状把握とそれに基づく効果的開発がまず重要になる。また、石炭・水力資源を活用した電力開発及びその電力・各種資源を活かした産業開発

の検討が必要になると思われる。

## 5. おわりに

本稿では、北朝鮮が周辺国との関係改善・連携促進・経済開放、更には民主化・経済自由化に積極的に取り組むことを前提として、その経済開発にいかに取り組むべきかについて、過去の経済開発実績と周辺国の経済開発計画をレビュー、比較することによって考察を行った。北朝鮮の経済開発の具体的な実施に際しては、より詳細な情報が必要になることは言うまでもなく、本稿が北朝鮮の経済開発を考える際のきっかけになれば幸いである。日本統治下における北朝鮮の経済開発の進展が示すように、日本は密接に北朝鮮の経済開発に関わった経緯を有しており、同じ北東アジアに位置する隣国として、その責任を有すると考えられる。



図9 日中韓3か国及び北朝鮮の方針を踏まえた北朝鮮経済開発の方向性（インフラ）



図10 日中韓3か国及び北朝鮮の方針を踏まえた北朝鮮経済開発の方向性（産業開発）



図11 日中韓3か国及び北朝鮮の方針を踏まえた北朝鮮経済開発の方向性（資源・エネルギー）

## 執筆者プロフィール

### 西野 俊浩

（にしの・としひろ）



株式会社国際開発センター主任研究員。大阪経済大学経営学部卒、立命館大学大学院（政策科学研究科）修士。経営コンサルティング企業に勤務後、1992年に国際開発センターに入職。以来、地域総合開発計画調査、経済基礎調査、評価調査などに従事。



# [北朝鮮] 朝鮮の経済改革の現状と今後

朝鮮大学校 准教授  
朴 在勲

## 1. はじめに

一般の日本人にとって朝鮮民主主義人民共和国（以下、朝鮮<sup>1)</sup>）は「よくわからない国」であろう。むしろ「核問題」や「拉致問題」などで日本に対して直接的な脅威を及ぼす「悪い国」、飢餓に苦しむ「貧しい国」、独裁者による恐怖政治で支配されている「怖い国」との認識が一般的であろうか。

1910年の韓国併合から36年にわたり「日本」の一部であった朝鮮は、当時の日本人にとって一番の身近な「外国」であった。しかし、戦後世界政治経済における東西対立と朝鮮半島の南北の分断という現実、西側の一員となった「南」と違い、「北」との交流を非常に限られたものにしてしまった。その結果、現在の日本人にとって朝鮮は、「近くて遠い国」になってしまった。

問題は、そのような心の距離の上に、一面的な情報（ワイドショー的、ゴシップ的な不正確な「情報」）の氾濫による一つの「虚像」が出来上がっていることである。

これからの日本の進路を考えると、新興国の経済発展へのコミットメント、特にアジアの発展途上国に対する経済協力、開発協力は欠かすことのできない重要課題であろう。なかでも、経済開発援助の空白地帯である朝鮮に対する経済協力は、東北アジア地域全体の平和と繁栄への寄与はもちろんのこと、未だに解決していない戦後補償問題（植民地支配に対する補償）を解決するためにも、これから日本が積極的に取り組むべき課題として大きく浮上して来るのではないだろうか。

そのために越えなくてはならないハードルは多々ある

うが、問題解決のためには何よりも、相手方を正確に知ること、理解すること、そして何よりもまず、相手の立場に立って考えることが重要であろう。

本稿はそのような立場から、朝鮮は自らの置かれている状況をどの様に見ているのかという視点で書かれたものである。

本稿は大きく3つの内容で構成される。

第一に、朝鮮による現状認識とそれに基づく経済政策を概括する。第二に、実際にその政策がどのように進んでいるのかについて、2013年9月に実施した現地でのフィールドワークに基づいていくつかの実例を交え考察する。第三に、今後の見通しについて簡単に述べる。

## 2. 現状認識と経済政策の重点

### 2.1 現状認識

朝鮮経済の深刻な状況が表面化したのは1990年代中頃からである。特に1995年からの数年間、朝鮮経済は崩壊寸前の状態にあったといえよう。エネルギー不足、食糧不足により、国の経済は全般的に大きく滞り大規模な餓死者<sup>2)</sup>が出ているとの報道がなされた。

そのような状況に陥った要因について朝鮮では次の三点を挙げている。

第一に、1980年代末から1990年初頭のソ連及び東欧社会主義国の崩壊による貿易の不振、第二に、相次ぐ自然災害（豪雨による洪水及び干ばつ）による被害、そして第三に、金日成主席急逝と「核疑惑」により強化された米国からの軍事的圧力と経済封鎖の影響である。

1 朝鮮民主主義人民共和国の略称は「北朝鮮」ではなく「朝鮮」であるというのが筆者の立場である。正式名称にない「北」をつける特別な意味はない。もし「北朝鮮」と呼ぶのであれば、大韓民国も「南韓国」と呼ばねばならないという理屈になる。何よりも本国で「北朝鮮」という呼び名を蔑称として歓迎していない。ちなみに中国は「朝鮮」、「韓国」と呼称している。

2 数百万人規模との未確認情報があるが、文浩一（2011）「第8章 飢饉推計（1994～2000年）」によると33万6,000人と推計される。

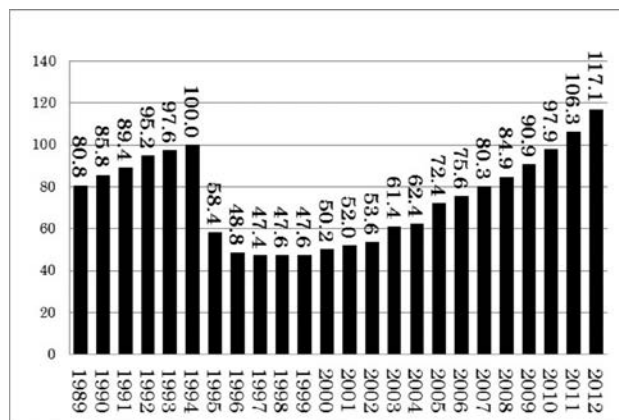


図1 国家予算規模の推移  
(1989年～2012年、1994年=100)

(注) 歳入決算額ベースで算出、なお、2002年7月に実施された価格調整措置によりそれ以降の予算金額規模との単純比較できないため、2003年以降の予算額を2002年の貨幣基準に換算し1994年を100として指数化した。  
出所：朝鮮中央年鑑（各年度）、最高人民会議財政報告（各年）、IMF “Democratic People’s Republic of Korea Fact Finding Report”（1997）より筆者作成

朝鮮の対外貿易額は1990年の約48億ドルから1996年には約24億ドルへと大幅に減少<sup>3</sup>し、1999年には15億ドル弱<sup>4</sup>にまで落ち込んだ。その流れで国内産出のない原油の輸入も1988年の250万トンから1996年には94万トンにまで落ち込むことになる<sup>5</sup>。1980年代後半には800万トン

近くといわれた穀物生産量も1995年は400万トン、1996年には280万トンと1/3近くまで激減、需要量を200万～300万トンも下回る状況に陥った<sup>6</sup>。

エネルギー不足と食糧不足の恒常化が国家経済全般に大きく影響したことは想像に難くない。それを端的に表すのが国家予算の規模である。朝鮮の国家予算は1994年度の415億2,519万ウォンから1995年、96年、97年と連続して大幅に縮小し、1997年度の国家予算額は197億1,195万ウォンと以前の5割にも満たない規模まで縮小した（図1参照）。しかしそれから20年、朝鮮はこのような厳しい状況をなんとか切り抜け、着実に回復の道のりを進んできた。

現在、朝鮮の研究者はこの間の経済回復の動きについて2012年を基準に大きく二つの段階に分けて分析している。1995年から2012年の「強盛大国の大門を開く段階」（マイナスからゼロまで引き上げる段階）と2013年からの「強盛大国を全面的に建設する段階」（ゼロからプラスへと持ち上げる段階）である（表1参照）。

朝鮮経済が次の段階に進むにあたっては、「朝鮮経済

表1 朝鮮経済再建の段階及び時期区分

| 年代          | 段階                  | 時期区分                           | 政策及び重点内容                                                                                                                                                                                                |
|-------------|---------------------|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1995年～2000年 | 強盛大国の大門を開く段階        | 苦難の行軍を成功裏に克服し、強盛大国の跳躍台が用意された時期 | 論説「自立的民族経済建設路線を最後まで堅持しよう」（98.9）<br>社会主義憲法改正（98.9）<br>中央及び地方行政機関の整備＝内閣発足（98.9）<br>国家予算発表（99.4、5年ぶり）<br>「人民経済計画法」制定（99.4）<br>連合企業所統廃合（～2001年）                                                             |
| 2001年～2006年 |                     | 強盛大国建設の黎明が明けた時期                | 「強盛大国建設の要求にそって社会主義经济管理を改善、強化することについて」発表（2001.10）<br>「经济管理改善措置（価格及び生活費引上）」（2002.7）<br>「農民市場」の「地域市場」への転換（2003.5）<br>食糧配給の復活（2005）<br>核実験（2006.10）                                                         |
| 2007年～2012年 |                     | 強盛大国の土台を作り大門を開く問題を解決する時期       | 経済強国建設により2012年強盛大国の大門を開く（2007）<br>人民生活第一主義スローガン（2008）<br>人民経済すべての分野で最高生産水準突破、技術集約型経済への転換（2009）<br>貨幣交換措置（2009.11）<br>人民生活向上に全党的、全国的に力を集中、最先端技術で経済的飛躍（2010）<br>軽工業部門を優先し総力を集中（2011）<br>金正日総書記逝去（2011.12） |
| 2013年～      | 強盛大国を全面的に建設するより高い段階 |                                |                                                                                                                                                                                                         |

出所：2012年9月朝鮮社会科学院においてのインタビューに基づき筆者作成

3 IMF（1997）  
4 KOTRA（2000）  
5 KOTRA（1997）  
6 FAO（1996）

が抱えるより根本的な問題に切り込む」という新たな課題が浮上してくるであろう。外部では、朝鮮経済が抱える根本問題を計画経済の非効率性に求め、市場経済を唯一の対案として朝鮮に提示し受入れを強く求めている。しかし朝鮮の政策担当者は、朝鮮経済が抱える根本問題を、社会主義经济管理運営（内的要因）と、朝鮮戦争の終結＝対米関係改善（外的要因）の二つの面から捉えている。

まず内的要因であるが、朝鮮は社会主義経済における非効率性は認めつつもその根本原理ではなく、あくまでも運営に問題があるとし、社会主義という枠組みの中で経済の管理運営方法を改善することにその解を求めている。それに基づき、2002年より「经济管理改善措置」アプローチが実施されているが、具体的な政策実施には不透明、不徹底なところが多く、2012年までは分野別に試行錯誤を繰り返している。

一方、外的要因であるが、世界一の経済大国、軍事大国である米国との対立は弱小国朝鮮にとって大きな負担であったことは想像に難くない。朝鮮戦争以来半世紀にわたり常に核の脅威に怯え、経済制裁の辛酸をなめてきた朝鮮では、経済効率性よりも国防のための軍事を優先する非正常的経済構造が常態化していた。

朝鮮戦争の休戦協定を平和協定に変え、米国との関係を正常化することで、経済発展の大前提である平和的環境を構築しない限り、経済の次の段階へのステップアップは成功しないというのが朝鮮の認識である。

2013年に入り、朝鮮はこれらの問題意識に基づいて二つの根本問題を解決するアプローチを試みた。一つは内的要因解決のための经济管理改善措置に関する新たな動きであり、もう一つは外的要因解決のためのアプローチである「経済建設と核武力建設を並進させるという新しい戦略的路線」（以下、「新・並進路線」）の採択である。前者は後述するとして、ここでは後者について取り上げる。

「新・並進路線」は、2013年3月に召集された朝鮮労働党中央委員会全体会議において、金正恩第一書記より打ち出された。「新・並進路線」は、1962年12月、金日成首相（当時）がキューバ危機やベトナム戦争などに対応して打ち出した「経済建設と国防建設を並進させると

いう路線」（以下「並進路線」）を継承、発展させたものとされた。「並進路線」は、直面する軍事的な脅威に対処するため経済を一部犠牲にしても国防に力を入れていくという趣旨であった。

しかし「新・並進路線」の重点はあくまでも経済建設にあるというのが朝鮮の意図である。朝鮮は経済発展の新たなステップへ進むために、2013年までの対米関係の改善、平和的環境の構築を重要な外交的課題とし、努力を重ねてきた。しかし、その成果が得られなかったために採った次善策が、米国の核脅威を無力化させる手段として「核武力建設」を位置付け、強化するというものであった。

## 2.2 経済政策の重点

上述の現状認識で経済発展への新たなスタートを切った2013年後半期の重要政策課題は大きく4つにまとめることができる。

第一に科学技術の発展である。朝鮮は現代を従前の「機械産業時代」と区別される「知識経済時代」と捉え、科学技術の発展は経済発展を主導する原動力であるとしている。1998年より「科学技術発展5カ年計画」が実施されており、現在、第4次計画（2013～2017年）において、原料、燃料、資材の国産化を主な目標とした研究が進められている。

また、エネルギーや農業問題など経済発展と生活向上のために必要とされる科学技術的課題を解決すること、先端技術を開発し、先端産業を創出するための科学技術的課題を解決することを目標とした、2022年までの国家科学技術発展戦略が立てられている。

第二に、生産物と建造物の品質向上である。人々の生活レベルが向上するに従って、近年消費財の量より質を求める消費者が増加したことへの対応である。国家的な商品展示会などが定期的に開かれ、生産者側はニーズを把握する場として、消費者側は新商品を手に入れる場として大きく活用しているという。

第三に、经济管理方法の改善である。2012年より一部で試験的に取入れられていたものを全面的に導入、実施している。生産手段の集団的所有と経済に対する国家的指導という社会主義的経済の原則は固守しつつも、「チ

ユチェ思想に基づき、人民の利益と社会の実情に合った合理的で実利的な経済管理方法を探す」という基本方針の下で権限を分散し、様々な独自性を発揮できるように改革を進めていくという内容である。詳細は次章で言及する。

第四に、経済発展に有利な環境を作るための事業を進めることである。

まずは、貿易を多角化、多様化することである。中国に大きく依拠している現在の朝鮮の対外貿易は、あまり好ましくない状況であるというのが現地の認識である。特に東南アジアや中近東、ヨーロッパとの貿易が奨励されているが、注目されるのは、そのために国内の個別の生産企業に貿易権が与えられ、積極的な貿易が奨励されていることである。

次に、観光事業を活性化させることである。2013年12月31日、国家的に大きな投資が行われた馬息嶺スキー場がオープンした。このスキー場は観光地が密集する江原道元山市に隣接しており、金第一書記はこのスキー場建設を皮切りにこの地区一帯を一大観光地区として開発するプロジェクトを立ち上げたとされる。

そして、行政単位である道（日本における県に相当）ごとに「経済開発区」を設置し、それぞれの特色を生かして発展させることである。この構想は前述の朝鮮労働党中央委員会2013年3月総会で初めて提示され、同年5月には「経済開発区法」が制定された。担当部署である「国家経済開発委員会」が特殊経済地帯開発に関する国家的な戦略を作成し、経済開発区を設置する各道の対象選定、国家審議のための準備、法と規定に対する修正・補充、開発計画の作成、執行のための国家的な事業を担当する<sup>7</sup>ことになる。同年11月には全国各地に13の経済開発区を新設するとの最高人民会議常任委員会の政令が発表され、地域ごとに承認された開発区が公表された（図2）。

『朝鮮新報』によると<sup>8</sup>、この措置の目的は、地方経済のバランスのよい発展と、地方住民の生活向上にあるという。朝鮮でも地方予算制が実施されているため、経済開発区を誘致、運営することで地方産業を発展させ、住民の生活を向上させるシナリオである。工業開発区、農業開発区、観光区、加工輸出区、先端技術開発区などの形態が可能であり、地域的特色に合わせて設置することができる。インフラ建設やハイテク・先端技術開発、世



図2 特殊経済地帯と経済開発区

出所：「経済発展戦略の本格化／朝鮮各地に13の経済開発区創設」『朝鮮新報』日本語WEB版 2013年12月5日より引用

7 「国家経済開発委員会と朝鮮経済開発協会」『朝鮮新報』日本語 WEB 版 2013 年 12 月 5 日

8 「経済発展戦略の本格化／朝鮮各地に 13 の経済開発区創設」『朝鮮新報』日本語 WEB 版 2013 年 12 月 5 日



界的競争力を持つ商品生産などが特に奨励されており、幅広い外資導入策として注目される。

これらの政策は、軌道に乗れば国内経済に非常に大きなインパクトを与えるが、朝鮮の立場からすると「対外開放」という少なくないリスクも抱えている。リスクを冒してでも経済発展を達成するという当局の強い意志とみることもできるし、対外開放は大きなリスクではないとの自信の表れとみることもできよう。ただし、外資誘致のための環境の整備にはクリアしなければならない問題は少なくないと言えよう。

### 3. 経済の現況

#### 3.1 マクロ指標

本章では朝鮮の立場で経済を見るという本稿の観点から、当局が発表するデータを使い朝鮮経済の現況を概括したいと思う<sup>9</sup>。

経済に関しての数値統計として当局から定期的に公表されるものは、毎年4月に開催される最高人民会議における国家予算の決算と策定がほぼ唯一である。それも、ここ数年は金額が示されるのではなく、前年比の伸び率しか公表されていない。

様々な制約はあるが、ここでは国家予算の規模及びその成長率で経済規模とそのパフォーマンスを見ることにする。国有企業、協同組合による経済活動が国家経済のほとんどを占める朝鮮において、それらの経済活動の結果に依拠して組まれる国家予算は経済規模を計る最良の尺度といえる。

図1を見ると分かるように、「苦難の行軍」期に入る直前の1994年を100とした場合、経済規模は一時50%に満たない水準まで激減したが、2000年より着実に拡大を続け2011年には同じレベルまで回復し、2013年4月現在では1.2倍まで拡大した。これは、第二章で述べた朝鮮経済回復の段階区分－2012年までにマイナスからゼロへ、

2013年からはゼロからプラスへという段階設定に対応するものである。

次に国家予算の伸び率を見ると1995年に前年比マイナス41.6%という大幅な後退を記録、その後3年連続してマイナス成長が続いたが、1998年よりプラス成長へと転じ、それ以降はプラス成長を見せながらもプラス成長基調で推移している。特に2006年以降は安定した成長基調を維持していることがわかる（図3参照）。

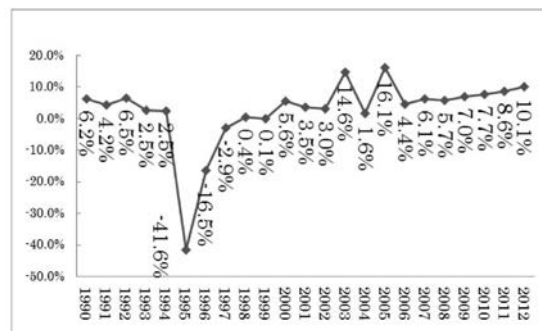


図3 国家予算伸び率  
(1990年～2012年)

(注) 歳入決算額ベースで算出。なお、2002年7月に実施された価格調整措置によりそれ以降の予算規模との単純比較できない為、2003年以降の予算額を2002年の貨幣基準に換算し、算出した。  
出所：朝鮮中央年鑑（各年度）、最高人民会議財政報告（各年）、IMF "Democratic People's Republic of Korea Fact Finding Report" (1997) より筆者作成

朝鮮経済において最も大きな課題の一つは食糧問題の解決である。1990年代後半からの経済苦境が、穀物生産の激減から始まったことから、この問題に対する内外の関心は高い。農業部門における生産の正常化は朝鮮経済の回復発展を測る一つのメルクマールであるといえよう。

ここでは、朝鮮における穀物生産について、1995年より現地調査を行っているFAO（国連食糧農業機関）の資料に基づいてその実情をみることにしよう。FAOが2013年11月に発表した最新のレポート<sup>10</sup>（「朝鮮民主主義人民共和国の作物及び食糧安全保障評価団特別レポート」以下、「レポート」）によると、2013/14穀物年度（2013年

9 朝鮮経済を分析するにあたりよく使われるのが、韓国銀行が毎年発表している『北韓経済成長率推定結果』（GNI推計）や大韓貿易振興公社（KOTRA）の『北韓の対外貿易動向』（貿易統計）などであるが、その信頼性について、研究者の間で少なからず疑問が提示されている。詳しくは朴在勲（2010）、高安雄一「えっ、北朝鮮が最貧国じゃない!？」：日経ビジネスオンライン、2012年1月10日を参照。

10 FAO/WFPの作物及び食料安全保障評価団は、2013年9月27日～10月11日に朝鮮を訪問し、9つの道にある27の市・郡の51の協同農場を訪問し、調査を行った。



表2 穀物換算した食用作物の国内生産量についての比較（2013/14年度及び2012/13年度）

|  |         | 2013/14 (A) |                 |             | 2012/2013 (B) |                 |             | (A) (B)   |              |            |
|--|---------|-------------|-----------------|-------------|---------------|-----------------|-------------|-----------|--------------|------------|
|  |         | 面積<br>(千ha) | 単位生産量<br>(t/ha) | 生産量<br>(千t) | 面積<br>(千ha)   | 単位生産量<br>(t/ha) | 生産量<br>(千t) | 面積<br>(%) | 単位生産量<br>(%) | 生産量<br>(%) |
|  | 農業主収穫期  | 1,254       | 4.2             | 5,267       | 1,265         | 4.0             | 5,031       | -1.6      | 5.8          | 4.7        |
|  | コメ      | 547         | 5.3             | 2,901       | 583           | 4.8             | 2,681       | -2/9      | 10.5         | 8.2        |
|  | トウモロコシ  | 527         | 3.8             | 2,002       | 531           | 3.8             | 2,040       | -0.7      | -1.1         | -1.9       |
|  | その他穀物   | 26          | 2.5             | 66          | 29            | 2.0             | 59          | -10.2     | 26.2         | 11.5       |
|  | ジャガイモ   | 29          | 4.6             | 135         | 26            | 3.2             | 84          | 12.1      | 44.8         | 60.8       |
|  | 大豆      | 116         | 1.4             | 163         | 115           | 1.5             | 168         | 0.8       | -6           | -2.8       |
|  | 農場早期収穫期 | 185         | 2.3             | 422         | 178           | 2.2             | 399         | 4         | 1.5          | 5.7        |
|  | 小麦、大麦   | 70          | 1.5             | 105         | 70            | 1.5             | 103         | 0.3       | 1.6          | 2.2        |
|  | ジャガイモ   | 115         | 2.8             | 316         | 108           | 2.7             | 296         | 6.5       | 0.3          | 6.8        |
|  | 農場全体    | 1,430       | 4.0             | 5,689       | 1,443         | 3.8             | 5,430       | -0.9      | 5.7          | 4.8        |
|  | 傾斜地     | 550         | 0.4             | 220         | 550           | 0.4             | 220         | 0         | 0            | 0          |
|  | 自留地     | 25          | 3.0             | 75          | 25            | 3.0             | 75          | 0         | 0            | 0          |
|  | 総合      | 2,005       | 3.0             | 5,984       | 2,018         | 2.8             | 5,725       | -0.6      | 5.2          | 4.5        |

注：国営農場の生産は含まれていない。

1/ 2012/13の数字は早作についての公式推計により改訂されている。

2/ 咸鏡南道、咸鏡北道及び两江道で主に栽培された小麦と大麦も少量含まれている。

出所：FAO/WFP (2013)

表3 食糧需給表（2013年11月～2014年10月、単位千トン）

|         | コメ1/  | トウモ<br>ロコシ | 小麦・大麦 | その他穀物 | ジャガイモ<br>2/ | 大豆3/ | 合計    |
|---------|-------|------------|-------|-------|-------------|------|-------|
| 利用可能量   | 1,915 | 2,247      | 105   | 66    | 501         | 196  | 5,030 |
| 主収穫期生産  | 1,915 | 2,002      |       | 66    | 135         | 196  | 4,313 |
| 冬・春作期生産 |       |            | 105   |       | 316         |      | 422   |
| 傾斜地生産   |       | 220        |       |       |             |      | 220   |
| 自留地生産   |       | 25         |       |       | 50          |      | 75    |
| 需要量     | 1,930 | 2,413      | 194   | 65    | 501         | 266  | 5,370 |
| 食料用     | 1,587 | 1,914      | 167   | 56    | 342         | 248  | 4,315 |
| 飼料用     |       |            |       |       | 20          |      | 120   |
| 種子用     | 56    | 62         | 16    | 3     | 64          | 8    | 209   |
| 収穫損失分   | 287   | 337        | 11    | 7     | 75          | 10   | 726   |
| 在庫拡大    | 0     | 0          | 0     | 0     | 0           | 0    | 0     |
| 輸入必要量   | 16    | 166        | 89    | 0     | 0           | 70   | 340   |
| 予想輸入量   |       |            |       |       |             |      | 300   |
| 不足量     |       |            |       |       |             |      | 40    |

注：数字は四捨五入のため計算が合わない場合がある。

1/ コメの精米換算率は66%。これは先のレポートと同率でありFAOがアジア諸国に適用している換算率と合致している。

2/ ジャガイモはカロリー量を基準に穀物換算率として25%を適用。

3/ 大豆は穀物換算係数を1.2とした。

出所：FAO/WFP (2013)

11月～2014年10月）の穀物生産量は、前年比4.5%増の598万トンと推計された。これは精米及びカロリー換算で503万トンである。

表2は穀物栽培面積及び生産量を2012/13年度と比較したものである。これをみると前年に比べ、コメが8.2%、その他の穀物が11.5%、ジャガイモに至っては60%も増産したことがわかる。一方トウモロコシは-1.9%、大豆は-2.8%と微減したがこれは7月8月の豪雨の影響であるとされた。コメは耕作面積が-2.9%と微減したが単位当たりの生産量は1ヘクタール当たり5.3トンと前年比10%増加し、生産性が高まったことが確認できる。

「レポート」では2013/14年度の年間総需要量を約537万トンと推計した（表3）。その内訳は、朝鮮の人口を2,480万人、一人当たりの年間食料需要量を174kg（約1,640キロカロリー/日）として計算した食料需要量431.5万トンに加え、飼料用12万トン、種子用20.9万トン、損失分72.6万トンである。

一方、国内で生産された穀物量は精米及びカロリー換算で503万トンであるので差引34万トンが不足すると推計された。「レポート」は、不足分のうち30万トンは通常の商業輸入で賄われるので4万トンが不足するとしたが、実質的には国内生産分と通常の輸入分で、今期の食

料は賄えるとの結論であったとみてよいだろう。

2014年の「新年の辞」において金正恩第一書記は前年度の成果として「農業生産で革新を起こし人民生活の向上に寄与した」ことを挙げた。「レポート」の内容はそれを裏打ちするものであるとの評価も可能であろう。現地の研究者とのインタビューなどから総合的に判断すると、この数年間の穀物生産目標は600万トンから700万トンであったと推計されるが、2013年の穀物生産量はその目標に迫るものであったとの推論もできよう。

以上、国家予算と穀物生産の統計を利用し、朝鮮経済現況を簡単にスケッチした。まだまだ不透明な部分は残っているが、朝鮮経済が成長ベースにあり、その規模は経済苦境に陥る前の水準にまで回復していること、農業生産も大きく回復し、穀物需要に対する供給の絶対的不足という状況からは抜け出しつつあることなどが確認できる。

### 3.2 経済改革の現況

本節では、先述した政策課題のうち、内外の関心を集めている経済管理改善措置について工業・農業部門に分けて見ることにする。

筆者は2013年9月、現地を訪問しフィールドワークを行う機会を得た。今回の訪問では朝鮮社会科学院の研究者とのディスカッション及びインタビュー、また、黄海北道所在の協同農場への訪問及び農民へのインタビューを行うことができた。本節は特に断らない限り上記の聞き取り調査によるものである。

#### (1) 工業部門

金第一書記は2011年末に経済管理方法改善のための具体的な措置について指示を出し、専門家を集めてタスクフォースを作り、様々なシミュレーションを行ったとされる。2012年にはモデル単位としていくつかの中央企業・地方企業を選定して試験的な取り組みを行い、成果があったものを政策化して2013年4月から全国で導入している。

朝鮮では生産物を製造する企業は基本的に独立採算制

をとっており、生産を伴わない企業は予算制である。今回の措置は独立採算制の企業を対象にして実施されたものである。その内容は、各企業や生産単位に計画権・生産権・分配権・貿易権・合併合作権などの権限を委譲するというものである。国家計画の遂行が最優先されるが、余力がある場合、企業が独自で生産計画を立て、生産・販売することができるようになった。価格の制定についても一定の自律権を与えた。その他、労働者の雇用、生産基地の建設及び貿易、外国企業との合併・合作が企業独自で行えるようになった。

これらの中で一番特徴的なのは、分配権の委譲である。これまでは、企業が労働者に与えることのできる各種手当の上限は、国が定めた生活費（労働者の種別や等級によって決められている基本給）の200%に制限されていた。例えば、基本給2,500ウォンの労働者の場合、所属する企業から受ける報酬額は最大で5,000ウォンである。

今回の措置によりこの制限が撤廃され、企業は自ら得た利益と労働者の生産寄与度に基づき、金銭的・物質的報酬を自らの判断で独自に策定し、支給することが可能になった。一生懸命働いて成果を上げればその分報酬が貰える可能性が開かれたため、労働者にとってのインパクトは非常に大きかったようである。一部の企業では以前に比べて20～30倍もの報酬が支給<sup>11</sup>されているという報道もなされているが、その状況は、個別企業ごとに千差万別である。

#### (2) 農業部門

農業における政策は、2012年6月に全国の農場に一斉に通達され行われた。その内容は大きく二つである。一つは元来の分組管理体制の下で「圃田担当責任制」を行うこと、もう一つは生産した作物を現物で分配する「現物分配」を徹底することである。

「圃田担当責任制」とは、協同農場の最小生産単位である分組を、圃田を担当する少数の単位に分け作業を行う制度のことである。分組という20～30人単位の集団で作業することを基本にしながら、細かな仕事は少数単位で行うとの説明であった。様々な情報を総合すると、「圃

11 チョン・チャンヒョン「北韓労働者の月給が100倍引上げられたというが…」『統一ニュース』2013年12月2日

田担当責任制」には決められた人数や形があるのではなく、現場に一番合う方法が採用、実施されているようであった。

「現物分配」とは、穀物を生産し国家に納入する分を差し引いて手元に残る分を、そのまま現物で農民に与えることである。

元々、農民に対しての報酬は現物支給が基本であった。しかし、1990年代後半以降食糧生産が不足したことから、割当分以上の生産物も国家が義務的に買い上げ、穀物を国家の手中に集中させるという対策がとられていた。しかし、国家の買い上げ価格が市場価格より大幅に低かったことから、農民の不満も少なくなく、現物での分配が望まれていた。

同時に、農民の手元に残った穀物が市場に流れ混乱が生じることを防ぐための対策もとられた。農民が手元の穀物を市場で販売するのは、そこで得た対価で生活に必要な商品を購入するためである。そこで、農村の国営商店に優先的に消費財を回し、国家の買取に応じた農民に対しては国営商店で市場価格より大幅に低い国定価格で消費財の購入を可能にする措置をとったのである。農民が進んで国家の買い上げに応じるようにし、穀物が市場に流れるのを防いでいるとのことであった。

#### 4. まとめ - 今後の見通し

2014年1月1日午前9時、金正恩第一書記の「新年の辞」がテレビを通じ全国に向けて放映された。

「新年の辞」は国家運営全般に関して前年の成果を総括し、当年の目標と課題などを提示するもので、その内

容は政治、経済、文化など、多岐にわたる。近年、経済問題が国家政策の最重要課題と位置づけられていることから経済に関する言及が多く、朝鮮経済を見るのに最適なテキストでもある。

第一書記は「新年の辞」で2014年の課題は農業部門、建設部門、科学技術部門で革新的成果を上げることであると強調した。これらに共通するのは、前年に成果を上げたと評価された部門であり、国民が生活の中でその成果を実感できる部門ということである。前年に引き続き農業部門で成果を上げて20年来の課題である食糧問題を完全に解決し人民生活を安定させ、住宅や娯楽施設などの大型建設事業を進めて人民に豊かさを実感させ、科学技術を発展させて、よりよい未来への希望を抱かせる。これが第一書記の描く2014年のシナリオではなかろうか。

その実現のためにも、スタートを切った経済の根本問題解決のための動きはより加速度を増していくであろう。一定の成果を上げた改革の動きはより大きな成果を上げるための追加的な措置がとられることが予想される。それに加え、経済運営に対する内閣の強力なリーダーシップを求める内閣中心制が本格的に始動し、国家経済運営においての大きな変化が起こることも考えられよう。

国際的環境の変化によってそのスピードに影響はあるだろうが、経済発展に注力していくという大きな流れはこれからもしばらく続くであろう。



(峯谷協同農場、筆者撮影)



(市民の足として定着したタクシー、筆者撮影)



(新たに建設された平壤市内の高層マンション街、筆者撮影)

## 参考文献

(日本語)

文浩一 (2011) 『朝鮮民主主義人民共和国の人口変動』  
明石書店

朴在勲 (2010) 「朝鮮における経済再建の動き」『経済から見た北朝鮮』明石書店、第1章

『朝鮮新報』WEB版 (日本語) <<http://chosonsinbo.com/jp/>>

(朝鮮語)

KOTRA (1997) 「1996年度北韓の対外貿易動向」ソウル  
KOTRA

KOTRA (2000) 「1999年度北韓の対外貿易動向」ソウル  
KOTRA

金日成 (1966) 「現情勢とわが党の任務」朝鮮労働党代表者会議、1966年10月5日

金正恩 (2014) 「新年の辞」2014年1月1日

『朝鮮新報』WEB版 (朝鮮語) <<http://chosonsinbo.com/>>

(英語)

International Monetary Fund (1997) “Democratic People's Republic of Korea Fact-Finding Report” 1997年11月12日

Food and Agriculture Organization of the United Nations (1996) “FAO/WFP CROP AND FOOD SUPPLY ASSESSMENT MISSION TO THE DEMOCRATIC PEOPLE'S REPUBLIC OF KOREA” 1996年12月6日

Food and Agriculture Organization of the United Nations (2013) “FAO/WFP CROP AND FOOD SUPPLY ASSESSMENT MISSION TO THE DEMOCRATIC PEOPLE'S REPUBLIC OF KOREA” 2013年11月28日

## 執筆者プロフィール



### 朴 在勲

(パク・チェフン)

朝鮮大学校 経営学部 准教授。在日本朝鮮社会科学者協会常任理事。環日本海経済研究所 (ERINA) 共同研究員。専門は国際貿易論、朝鮮経済論。

主な著書 (共著) :

・『金正日の経済改革』中川雅彦編、アジア経済研究所2005.2

・『経済強国建設の現状と展望』在日本朝鮮社会科学者協会編 社協ブックレットNo.0072006.3.15

・『朝鮮社会主義経済の現在』中川雅彦編、アジア経済研究所、2009.3

・『経済から見た北朝鮮』財団法人環日本海経済研究所編、小牧輝夫、明石書店、2010.3

・『朝鮮労働党の権力後継』中川雅彦 編アジア経済研究所2011.10



# 【日本】東日本大震災への海外からの支援実績のレビュー

(株) 国際開発センター

主任研究員 シーク 美実

研究員 高杉 真奈

## 1. はじめに

2011年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震及びこれに伴う原子力発電所事故による災害（東日本大震災）は、東日本を中心に甚大な被害をもたらした。この災害に対し、国内からの支援はもとより、世界各地から寄せられた有形・無形の支援の規模も想像を超えるものとなり、発災当初、日本は2011年に世界最大の緊急人道支援受け入れ国となる見込みと国連が報じたほどであった。広く報道されたこれらの支援によって、被災地のみならず日本全体が勇気づけられ、深い感謝の念を抱いた。しかし、途上国の災害支援において国連等が主導的に情報を取りまとめる場合とは異なり、今回の災害では海外からの多岐にわたる人的・物的・金銭的・精神的な支援を体系的に整理・公開した情報は、これまで存在しなかった。海外からの支援の全体像を把握・総括し、これらの国・人々に対するフィードバックを行うことは、国際社会における日本としての最低限の責務との認識に立ち、関係機関の有志により「東日本大震災への海外からの支援実績のレビュー」を実施することとした。

2年間に亘りレビューを実施した。2012年度の前半調査では、海外からの支援実績の把握を行い、その結果を記者発表を通じて広報し、また、その概要は本誌12号にも掲載した。報道を受けてインターネットに書き込まれたコメントの多くは、「世界中のみなさん、ありがとうございます。」「何かジーンとします、感謝ですね。」といった感謝や驚きの声であったが、一方で、「本当に有

意義に使われているのか?」「支援金管理は、誰がやっているの?」といった、金銭的支援の使途に対する関心・疑問の声も聞かれた。そこで、2013年度の後半調査では海外から受けた金銭的支援の活用の実態及び海外からの支援を受け入れた際の課題やそこから得られた学びを考察した。前半調査と後半調査の結果は1冊の報告書としてまとめ、2014年3月に一般財団法人国際開発センターのホームページに公表している。本稿では同報告書の概要と報告書に掲載したコラムをいくつか紹介する。

## 2. 海外からの支援実績

### 全体

調査の結果、2011年3月11日から2012年3月末日までの約1年間に、人的・物的・金銭的支援を提供した政府及び個人・団体の属す国・地域の総数は、本調査しらべで174ヶ国・地域にのぼることがわかった<sup>1</sup>。また、43の国際機関からも支援の申し出を受けた。174ヶ国・地域のうち、119ヶ国・地域が日本のODA対象国であり<sup>2</sup>、35ヶ国がいわゆる最貧国と呼ばれるアジア・アフリカ地域の後発開発途上国（LDC）である<sup>3</sup>。何らかの金銭的・物的・人的支援を提供した国・地域のリストを表1に示す。

- 
- 1 支援の申し出・表明を行ったものの受け入れに至らなかった・または受入実績の確認ができなかったケース、複数国による支援の内訳が不明のケース、個人による支援など国が特定できないケース、2012年4月以降に支援を行ったケース、お見舞いのメッセージは確認できたものの具体的な支援の有無が確認できなかったケース等は含まれていない。
  - 2 「2011年版 政府開発援助（ODA）白書」に基づく。2011年7月に独立した南スーダンと同書に記載されていないが、2012年度現在、日本のODA事業が実施されているため、ODA対象国として扱った。
  - 3 国連の定義による48ヶ国中。http://www.unohrrlls.org/en/ldc/25/



表1 東日本大震災に際し金銭・物資・人的支援の実績が確認された国・地域<sup>4</sup>

|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                        |    |
|--------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 東アジア         | インドネシア、韓国、カンボジア、北朝鮮、シンガポール、タイ、台湾、中国、東ティモール、フィリピン、ブルネイ、ベトナム、香港、マカオ、マレーシア、ミャンマー、モンゴル、ラオス                                                                                                                                                                                                 | 18 |
| 南アジア         | インド、スリランカ、ネパール、パキスタン、バングラデシュ、ブータン、モルディブ                                                                                                                                                                                                                                                | 7  |
| 中央アジア・コーカサス  | アゼルバイジャン、アルメニア、ウズベキスタン、カザフスタン、キルギス、グルジア、タジキスタン                                                                                                                                                                                                                                         | 7  |
| サブサハラ・アフリカ   | アンゴラ、ウガンダ、エチオピア、エリトリア、ガーナ、ガボン、カメルーン、ギニア、ケニア、コンゴ民主共和国、ザンビア、シエラレオネ、ジブチ、ジンバブエ、スーダン、セーシェル、セネガル、タンザニア、トーゴ、ナイジェリア、ナミビア、ニジェール、ブルキナファソ、ベナン、ボツワナ、マダガスカル、マラウイ、マリ、南アフリカ共和国、モーリシャス、モーリタニア、モザンビーク、ルワンダ                                                                                              | 33 |
| 中東・北アフリカ     | アフガニスタン、アラブ首長国連邦、アルジェリア、イスラエル、イラク、イラン、エジプト、オマーン、カタール、クウェート、サウジアラビア、シリア、チュニジア、トルコ、バーレーン、パレスチナ自治区、モロッコ、ヨルダン、レバノン                                                                                                                                                                         | 19 |
| 中南米          | アルゼンチン、アンティグア・バーブーダ、ウルグアイ、エクアドル、エルサルバドル、ガイアナ、キューバ、グアテマラ、グレナダ、コスタリカ、コロンビア、ジャマイカ、セントクリストファー・ネイビス、セントルシア、チリ、ドミニカ共和国、トリニダード・トバゴ、ニカラグア、パナマ、バハマ、パラグアイ、バルバドス、ブラジル、ベネズエラ、ペリズ、ペルー、ボリビア、ホンジュラス、メキシコ                                                                                              | 29 |
| 大洋州          | オーストラリア、キリバス、サモア、ソロモン諸島、ツバル、トンガ、ニュージーランド、バヌアツ、バプアニューギニア、パラオ、フィジー、マーシャル諸島、ミクロネシア                                                                                                                                                                                                        | 13 |
| 欧州           | アイスランド、アイルランド、アルバニア、アンドラ、イギリス、イタリア、ウクライナ、エストニア、オーストリア、オランダ、キプロス、ギリシャ、クロアチア、コンゴ、サンマリノ、スイス、スウェーデン、スペイン、スロバキア、スロベニア、セルビア、チェコ、デンマーク、ドイツ、ノルウェー、パチカン、ハンガリー、フィンランド、フランス、ブルガリア、ペラルーシ、ベルギー、ポーランド、ボスニア・ヘルツェゴビナ、ポルトガル、マケドニア旧ユーゴスラビア共和国、マルタ、モナコ、モルドバ、モンテネグロ、ラトビア、リトアニア、リヒテンシュタイン、ルーマニア、ルクセンブルク、ロシア | 46 |
| 北米           | アメリカ、カナダ                                                                                                                                                                                                                                                                               | 2  |
| 合計 174 ケ国・地域 |                                                                                                                                                                                                                                                                                        |    |

出所：調査団作成

## 金銭的支援

金銭的支援は、174ヶ国・地域から合計約1,640億円を受けた<sup>5</sup>。これは国内の主要な寄付・義援金額の約4割にあたる。一方、対象期間が異なるため厳密に比較はできないものの、国連人道問題調整事務所（OCHA）によると、2011年に国外から緊急人道支援をもっとも多く受けたのはソマリアの868,139,570ドル（本調査の分析に使用した為替レートで約713億円）であった。国連は発災当初に日本が2011年に国外からの緊急人道支援最大受け入れ国となる見込みと報じているが、その報道は、その後の状況におおむね整合していたものと判断できる。支援主体別件数実績では、政府・国際機関が143件、政府・国際

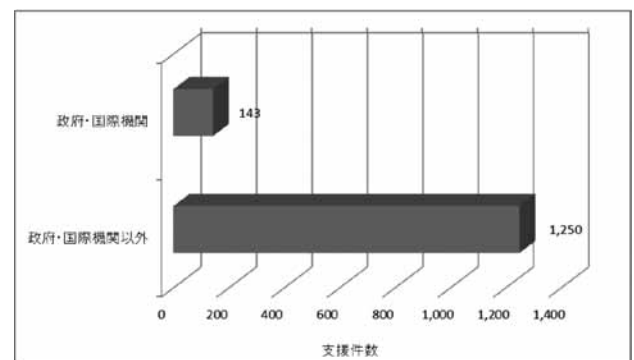


図1 金銭的支援の支援主体別実績（件数ベース）

出所：調査団作成

機関以外（各国赤十字・赤新月社、NGO、企業、財団、その他の個人・団体等）の支援件数が1,250件となっており（図1）、金額でも政府・国際機関以外が、政府・国

- 4 外務省「2011年版 政府開発援助（ODA）白書」及び外務省 HP「各国・地域情勢 地域別インデックス」の分類に基づく。海外領土・海外県などはその帰属国による支援とみなした。企業、団体、NGO について支援元の国を確認できない場合は、複数国による支援、または本社・本部のある国とした。
- 5 この金額は、最大 600 億円程度上方修正が必要な可能性がある。具体的には、支援の出し手側から見た支援情報（「XX 社が XX ドルを寄付した」など）を得ていても、その受取先が確認できない場合は、受取側の情報をすでに確認・集計済み（例えば「XX 国の企業・団体から合計 XX ドルを受領」など）であって、数値が重複する可能性があることから、本調査では集計に含めなかった。また、支援の表明があっても受入実績の確認ができない例は含まない。

表2 支援総額・支援主体別実績(金額ベース)(円)<sup>6</sup>

| 支援主体      | 金額              |
|-----------|-----------------|
| 政府・国際機関   | 55,933,377,466  |
| 政府・国際機関以外 | 107,965,703,415 |
| 合計        | 163,899,080,881 |

出所：調査団作成

際機関を上回った(表2)。

地域別にみると、金額では中東・北アフリカ地域と北米地域がそれぞれ全体の三分の一近くを占め、圧倒的な存在感であるが、中東・北アフリカ地域はその大部分をクウェート、カタール両政府による飛びぬけて高額な支援をはじめとする産油国政府の大口支援が占めており、全体の件数は複数地域・国際機関を含む10地域のうち八番目と少ない。北米地域も件数は全体の三番目であり、他地域と比べ1件あたりの金額が大きかった。件数が最も多かったのは欧州であり、東アジアは金額が全体の三番目、件数が二番目に多かった(図2及び図3)。支援金額の大半は、主に先進国であるODA非対象国による支援であったが、件数ベースではODA対象国が全体の三分の一を占めている。支援時期は、最初の三か月程度の緊急救援期に支援が集中しているが、その後も1年間を通じて継続的に支援が届いている。

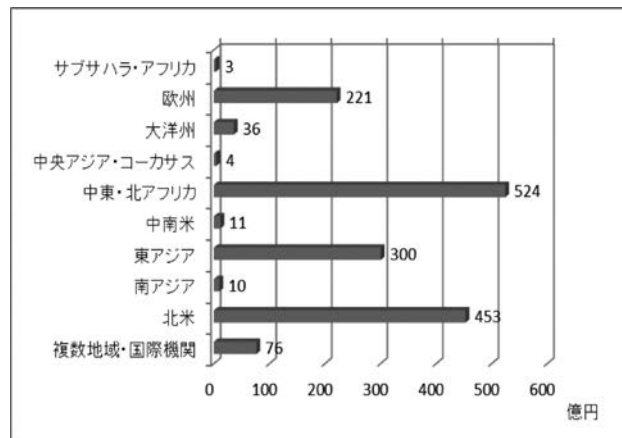


図2 金銭的支援の地域別支援実績(金額ベース)

出所：調査団作成

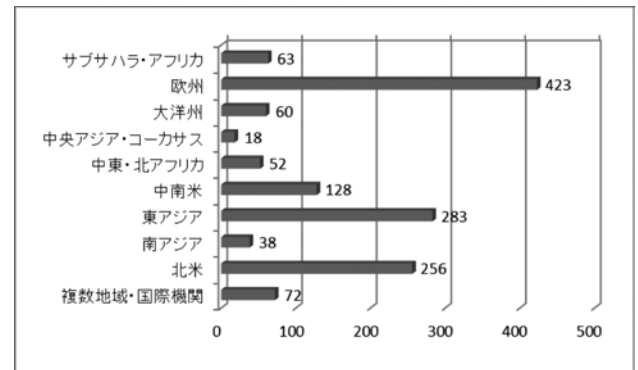


図3 金銭的支援の地域別支援実績(件数ベース)

出所：調査団作成

金銭的支援受け入れ時に生じた課題としては、外国語の契約書や報告書作成等の事務作業の発生、受け入れ団体とのマッチングの難しさ、為替変動による支援額の目減り、資金の使途に関する社会・文化的背景の理解を得る難しさ、等があった。

#### 人的支援

人的支援は表3に示すとおり99ヶ国・地域から合計160件を受けた。全体の6割にあたる61ヶ国・地域は日本のODA対象国からの支援であった。支援主体別の内訳は、政府・国際機関による支援が77件、政府・国際機関以外による支援が83件となっている。支援内容の件数ベースでの内訳は、捜索・救助19件、医療11件、被災者支援63件、支援調整(各種調査を含む)28件、人的交流25件、原発事故対応14件となっている。捜索・救助及び医療人員の派遣30件のうち、26件は政府あるいは国際機関により行われた。

日本政府に対して医療チーム派遣の申し出を行った国は30ヶ国以上あったとされるが、日本政府としての受け入れはイスラエル、タイ、ヨルダン、フィリピンの4ヶ国に留まった。申し出件数に対して受入れ件数が少なかった理由は、被災自治体のニーズと各国が提供できる医

6 資金がすでに集まっている段階での寄付表明(pledge)、及び海外NGO等が東日本大震災支援の名目で集めた資金のうち日本側にまだ送られていない分を一部含む。実際の受け取りまたは資金確保状況が確認できなかった寄付表明は含まない。また、情報源に円建ての情報のみ記載されている場合はその金額を使用。各国通貨建て金額のみ記載されている場合及び、各国通貨建て金額と円換算金額の両方が記載されている場合は、各国通貨建て金額を使用し、2012年3月30日付IMF為替レートで円換算した。台湾ドルのみIMFレートの設定がないため、日銀の平成24年3月適用台湾ドル・米ドルレートを使用した。

表3 人的支援実績（件数）

| 支援主体      | 捜索・救助 | 医療 | 被災者支援 | 支援調整 | 人的交流 | 原発事故対応 | 合計  |
|-----------|-------|----|-------|------|------|--------|-----|
| 政府・国際機関   | 17    | 9  | 21    | 8    | 12   | 12     | 79  |
| 政府・国際機関以外 | 2     | 2  | 42    | 20   | 13   | 2      | 81  |
| 合計        | 19    | 11 | 63    | 28   | 25   | 14     | 160 |

出所：調査団作成

表4 物的支援の支援内容別実績（件数）<sup>7</sup>

| 支援主体      | 食料・飲料 | 支援物資 | 燃料 | サービス<br>(通信・運搬等) | 原発事故対応 | 合計  |
|-----------|-------|------|----|------------------|--------|-----|
| 政府・国際機関   | 83    | 75   | 13 | 9                | 19     | 199 |
| 政府・国際機関以外 | 21    | 83   | 1  | 30               | 15     | 150 |
| 合計        | 104   | 158  | 14 | 39               | 34     | 349 |

出所：調査団作成

療水準、医療分野を総合的に考慮した結果であり、また、過去の災害と異なり、被災地では外科医が必要となる怪我は少なく、むしろ老人の慢性疾患への対応や避難生活に伴うメンタル面での対応が求められていたことがある。このほか、医療行為は被災者と直接的に接触することが不可欠であることから、受け入れ体制にはよりきめ細やかな配慮や体制の整備が必要であったこと、また、日本政府から各国に対し、捜索・救助隊や医療チームの派遣に際しては、通訳、食事、滞在先を含め「自己完結型」で対応することを各国に対して強く要請しており、こうした方針も受け入れ件数に影響したと考えられる。

人的支援受け入れ時に生じた課題としては、受け入れにあたっての調整業務の発生や、一部の「自己完結型」でない支援に対する受け入れ支援業務の発生、日本で法人格を有しない外国の援助団体による外国人の派遣に関し、ビザや各種契約手続き等制度面の制約があった。

#### 物的支援

物的支援は、73ヶ国・地域から305件の支援を受けた。支援主体別の内訳は、政府・国際機関による支援が154件、政府・国際機関以外による支援が151件となっている。支援内容の件数ベースでの内訳は、食料・飲料104件、支援物資158件、燃料14件、サービス（通信・運搬等）39件、原発事故対応34件である（表4）。支援時期は、

発災後11日以上20日以内に実施されたものが最も多く、また、物的支援全体の50%が発災後30日以内に、88%が50日以内に行われている。

カテゴリー別に特徴をみると、食料・飲料は、全体の約8割が政府・国際機関を通じた支援となっている。食料や飲料は、肉類、野菜、果物、乳製品等は賞味期限が短いため、ある一定期間内に被災地に到達する必要があること、また、食品の種類によっては、海外からの発送に際し検疫の必要性や取扱いに留意が必要な物もあることから、確実な輸送を考え、その多くは各国政府が取りまとめ、日本政府を通じて被災地に届けられた。支援物資は、衣類・くつ類、寝具、医療品・衛生品・衛生施設、育児・子ども用品、生活用品等多岐にわたる。中には海外のスポーツチームや芸能人の応援メッセージが書かれたTシャツや毛布等もあった。また、数は限定的であるが、サバイバルキットや可動式倉庫、移動・可動式発電機等が国際機関から、また、パソコンやソーラーパネル式の携帯充電器、セキュリティソフトのライセンス、工業用内視鏡等が企業から支援されている。

灯油、ガソリン、ディーゼル油、液化天然ガス（LNG）、原油、液化石油ガス（LPガス）等の燃料の支援は、12ヶ国より行われた。それらは、アラブ首長国連邦、インドネシア、オマーン、カタール、韓国、クウェート、サウジアラビア、中国、ブルネイ、米国、マレーシア、ロシ

7 同じ支援主体から同じ時期に1つ以上のカテゴリーで支援がなされた場合、カテゴリー毎に集計。

アである。この中には、LNG等の商業ベースによる日本への追加的供給も含まれている。

サービス面でも様々な支援を受けた。通信の支援では、国際電気通信連合より、衛星移動通信端末等153台の貸与がなされた。また企業により期間限定で各国からの日本への通信費を免除するといった支援もあった。運輸の支援では、米国、オーストラリア、韓国、タイが、救護物資や救助隊の輸送に軍用機を出している。また、DHL ExpressからはEU救護物資の輸送のために民間機を提供されたほか、FedExからは輸送と物流の専門的知識が提供された。自動車製造会社からはカーシェアリングや救護・復興活動のための車両が支援されている。World Food Programme（WFP）等により各国・地域から集まった支援物資の国内輸送の支援もなされた。このほかのサービスでは、マーシャル政府による排他的経済水域（EEZ）への入漁許可書の無償配給や、寄附を目的とした海外送金手数料の免除や航空会社のマイレージの寄附、チャリティを目的としたクレジットカード使用に対する加盟店割引料の払い戻し、日本に対する送金手数料の免除等の支援が行われた。

物的支援受け入れの際に生じた課題としては、被災県での受け入れ体制、受け入れにかかる追加業務の発生、季節や嗜好に合わない物資が送られるなどニーズのミスマッチがあった。

#### 原発事故に対する支援

福島県における東京電力福島第一原子力発電所事故に対する支援を巡っては、日本がかつて経験したことのない規模の事故に際し、当初から世界の英知を結集して事故を安定・収束させる必要があるとの認識のもと、各国と緊密に連携しながら海外から多くの物資の提供や専門家を積極的に受け入れてきた。また、金額の特定は難しいものの、金銭的支援の中には原発事故への対応を特定したものも見られた。これら多くの国々からの支援は、原子炉等の状況を安定させる上で極めて重要な役割を果たしてきた。

### 3. 金銭的支援の活用

金銭的支援約1,640億円の日本側の受取先としては、日

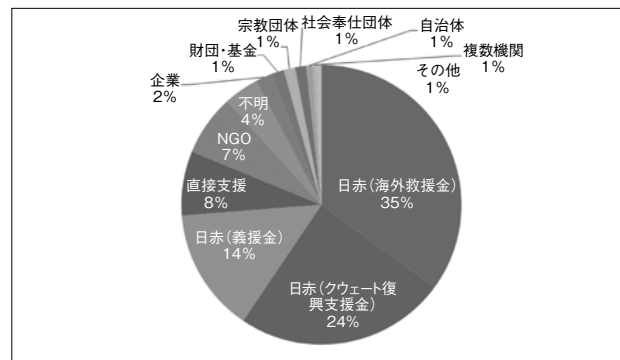


図4 金銭的支援の経由先団体種別（金額ベース）

出所：調査団作成

本赤十字社（日赤）が件数ベースで約4割、金額ベースで全体の四分の三と最も多かった（図4）。日赤以外では、海外からの直接支援及びNGO経由がそれぞれ100億円以上と群を抜いて多かった。海外からの直接支援は、その大部分がカタール政府による1億ドル（約82億円）の支援金である。NGOでは、特に普段海外の緊急援助を専門とし海外とのネットワークを持つ国際協力NGOに多くの支援が集まった。次いで、企業、財団・基金、宗教団体、ライオンズクラブやロータリー等の社会奉仕団体がそれぞれ数十億円規模であった。企業の場合、集まった寄付を赤十字やNGO等に寄付することが多く、ここでの割合は小さいが、世界中のグループ会社から集まった寄付を日本の本社あるいは外資系企業の日本法人が受け入れ、被災自治体と連携して直接支援を行った例もあった。自治体への送金は、確認できただけで合計10億円を超えた。

金銭的支援の使途は、大きく分けて1) 被災者への直接の現金配布と、2) 被災地での支援活動の二つがある。全体金額の四分の三を占める日赤経由の支援にはこの両方が含まれており、内訳は、1) 被災者に直接配布される義援金（義援金受付口座に振り込まれた資金。日赤経由の海外資金全体の約2割）、2) 被災地での支援活動に活用される海外救援金（各国赤十字・赤新月社等からの送金。約5割）、そして3) クウェート政府による原油支援の売却代金を基にした復興支援金（約3割）である。日赤以外の団体では、義援金や奨学金が一部含まれるものの、大部分は被災地での支援活動に使われた。

#### 3.1 被災者への直接の現金配布

海外から日赤、中央共同募金会、内閣府、各自治体等



に寄せられた義援金は、日本国内で集められた義援金と共に、所定の基準・手順により、全額が被災者に配布された。2013年2月28日現在の配布状況は、岩手県98.3%、宮城県98.7%、福島県90.8%、その他12都道県97.8~100%となっている。義援金以外にも、見舞金や奨学金等として被災者に直接資金配布を行ったNGOや団体が複数あった。

### 3.2 被災地での支援活動

#### 日赤の海外救援金・クウェート復興支援金

日赤は、海外救援金を活用した、3カ年の復興支援事業計画を策定・実施している。復興支援事業予算の全体金額の約45%にあたる約270億円が、仮設住宅及びみなし仮設に居住する13万3千以上の被災世帯への生活家電6点セット（洗濯機、冷蔵庫、テレビ、炊飯器、電子レンジ、電気ポット）の寄贈に充てられている。次いで、病院等の保健医療施設の再建・改修が全体の17%を占めている。これら以外では、高齢者・障がい者への支援、原発事故の被災者支援（放射能測定器等の提供等）、子どもへの支援などがそれぞれ約5%前後でほぼ同程度の規模である。2013年6月末日現在、全体の70%が支出済みであり、さらに24%は計画済み・進行中の案件（時間のかかる病院などの大規模建設事業や、子どもの遊び場提供やこころのケア事業など継続的に実施されているソフト面の支援）である。

クウェート政府による原油支援の売却代金は、東北3県に配分され、復興基金が立ち上げられた。全体約400

億円のうち、2013年3月現在、約60億円（約15%）が支出済みである。使途は、各県の委員会（県及び市町村、メディア、銀行、民間企業等で構成）が決定しており、各県で中小企業の復旧支援、水産養殖業の復旧支援、住宅再建支援（利子補給による二重ローン対策）、仮設住宅の維持管理、私立学校の復旧やサテライト高校支援などに活用されている。また岩手県では、被災した三陸鉄道の車両8台・5か所の駅舎整備にも活用され、南リアス線の運行再開が実現した。

#### 日赤以外の団体による支援概要

NGO/NPO、企業、各種団体等を通じ海外からの資金が最終的に活用された支援活動は、食糧・物資の購入・配布・避難者支援、ボランティアセンターの運営等ボランティア活動の調整、教育・子ども支援、漁業支援・就労支援・中小企業支援などの生活再建・経済復興支援、コミュニティ活動支援、心のケア事業、保健医療・公衆衛生、障がい者・高齢者・女性等の弱者支援、放送などの情報支援、原発事故関連の支援、支援調整等、多岐にわたった。各支援の概要は以下のとおりである。

- 物資の購入・配布：海外からの物的支援に加え、海外からの金銭的支援も、被災者に配布するための食糧・物資の調達に充てられた。緊急期には物資・食糧の調達や炊き出しが行われた。その後の仮住まいへの移行にあたっては、数多くの団体が、団体同士や行政との調整の上、仮設住宅入居者等に対し、日赤による家電6点セット以外の日常生活品（家具、寝具、調理器具等）を配布したり、国が寒さ対策を行う仮設住宅との格差を解消するため、民間賃貸住宅を活用したみなし仮設住宅の全世帯を対象に暖房器具を配布した。また物資は極力被災地の業者等を通じ調達された。
- ボランティア活動調整：海外からの支援金は、国内外からのボランティアが活動するための調整（募集活動、バス運行、ボランティアセンター整備、活動用具等）にも活用された。
- 教育・子ども：海外からの支援の受け入れ金額が大きかった約20団体の中で、約四分の三と最も多くの団体がこの分野を支援した。多くの団体が、保育園・



クウェート政府の支援により整備された三陸鉄道の新車両



幼稚園、小中学校、少年団・児童館への資機材・備品・教材・楽器・学用品・遊具などの提供、被災校舎・設備修復資金援助、校庭や遊び場整備などを行った。

- 生活再建・経済復興：被災地の基幹産業である水産業への支援（漁船や漁具の提供、漁協等の施設整備など）が最も多く見られた。仮設商店街など小規模事業者への支援も多かった。
- コミュニティ活動：被災者が室内に閉じこもりがちになり、生活不活発病となったり、仮設住宅で孤立したりすることを防ぐため、住民同士で助け合い、支え合って暮らしていけるよう、コミュニティスペースの整備や住民同士の交流を促す活動（お茶会、各種イベント、手芸などの同好会など）が多く行われた。
- 心のケア：専門家によるセラピー、ワークショップを行うものや、上記のコミュニティ活動と同様、被災者同士の交流促進や被災者を元気づけるためのレクリエーション等を行う活動があった。
- 保健医療・公衆衛生：予防接種支援、巡回診療、避難所の衛生活動、害虫駆除、病院への医療機器・ベッド等の提供、仮設診療所の建設・改修・備品支援が行われた。
- 障がい者・高齢者・女性支援：災害時に情報や支援から取り残されやすい障がい者、高齢者、女性、外国人等の特有のニーズに合わせた緊急物資提供、情

報提供や、障がい者・高齢者施設の修復・活動支援、家庭用発電機等の提供などが行われた。

- 情報支援：安否情報、支援情報、役場からの情報など、必要な情報を得る手段として被災地で大きな役割を果たしたラジオの配布、臨時災害放送局への運営資金提供、地域FM局のスタジオ整備などが行われた。
- 原発事故関連支援：除染や放射線量測定のための機材、遊び場支援や保養など放射線の影響が特に心配される子どもに対する支援、県内外各地に離散した県民のつながりを保つための支援などが行われている。
- 支援調整：支援全体の状況を把握し、支援内容の重複や支援の届かない空白地帯を生じさせないように、(特活)国際協力NGOセンター、(特活)ジャパン・プラットフォーム等は、行政及び関係機関との連携、外国NGOの窓口・連絡調整、国際協力NGO同士の協働や資金提供、外国NGOとのマッチング等の支援調整の役割を担っており、こうした活動にも、一部海外からの資金が活用された。

#### 4. 被災地からの声

海外からの支援資金を用いて実施された支援のうち、本レビュー内で視察したいくつかの代表的な事例を、以下のBOXにて紹介する。

## 日赤による仮設住宅支援

東京電力福島第一原子力発電所の5号機6号機が立地する双葉町からの避難者が暮らす福島市の北幹線第二応急仮設住宅団地。約50戸90名弱の住民の約8割が高齢者で、単身で暮らす方も多くいます。住民の方々は、震災前は農業を営んでいて日常的によく体を動かしていましたが、避難所で暮らすうちに運動不足で体力が低下し、高血圧や糖尿病などにより月に10人の方が亡くなることもありました。仮設住宅入居後も、孤独死が心配されており、高齢被災者の心身の健康維持は重要な課題です。

仮設住宅の集会所には、日赤により机・椅子や冷蔵庫、ポット、掃除機等の備品が整備されています。集会所は毎日住民に開放されており、常に10人前後の住民がお茶を飲みながら話をして過ごしています。日赤による健康教室やパッチワーク教室などのイベントにも活用されており、訪問当日は、県の健康福祉事務所による高齢者向けの健康体操が行われていました。この団地の自治会長は、段ボールや新聞を古紙回収に出して得たお金や支援物資を活用して、月に数回住民の食事会を開くなど、住民が外に出る機会を作り出すことに腐心しています。

さらに、住民が安全に運動できるよう、仮設住宅の敷地内に、日赤によりグラウンド・ゴルフ場とクラブ、ボール等の器具が整備され、講習会や応急救護講習も行われました。グラウンド・ゴルフを朝夕に数回プレーすると、1日1万歩近く歩くことができます。住民には非常に好評で、浪江町からの避難者が暮らす隣接の仮設住宅の住民も含め、ひと月で230人が利用し、プレーや会話を楽しんでいます。来年には、日本グラウンド・ゴルフ協会の大会にも参加したいと考えているということです。

この他にも日赤を通じ様々な支援を受けたことについて、自治会長は以下のように話しています。「家電セットは、高価だし皆が必要としていたので、自分で一度にそろえることは難しかった。双葉町は東電による補償が他の自治体より遅れたこともあって、非常に助かりました」、「避難所で各県の災害備蓄物資から提供された毛布は薄い夏用のものだったので、2011年末の仮設住宅への入居時、寒い冬にどう対処しようかと思っていたところ、日赤が人数分の冬用毛布を提供してくれ、本当に助かった」、「当初は補償金もなく、みんな、先が見えない中で限られた貯金を恐々と切り崩しながら、支援に頼ってギリギリで暮らしていたので、義援金配布はものすごく助かった。支援物資で何でも揃うわけではないので自分に必要なものは自分で買うしかない。本当にありがたかった。」

日赤の活動に海外からの救援金が用いられていることは周知されているということです。自治会長は、「困っている時に一生懸命支援してくれたこと、口では言えないくらい感謝の気持ちです。お返しに、皆から寄付を集めて困っている国の支援に使ってほしいと日赤に渡すことを考えたくらい。結局実現はしなかったが、貧しい国を含めてたくさんもらった支援を考えれば、皆喜んで出したと思う。海外の人は行動が早い。日本も必要とする国にどんどん支援するべきだ」と話していました。



集会所の健康体操。備品には「赤十字を通じて、世界の人のびとから」というステッカーが貼られている。



グラウンド・ゴルフの備品



堀井自治会長

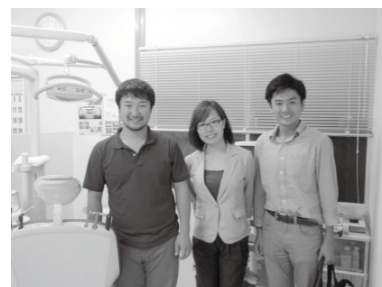
## 町民の健康をささえる雄勝歯科診療所

石巻市雄勝町は人口4,300人が暮らす漁業の町でしたが、震災にともなう津波により、町の人口が1,300人に減り、およそ8割の建物が壊滅的な被害を受けました。被災前、雄勝には歯科医院・病院歯科が計2ヶ所ありました。ひとつは石巻市立雄勝病院の中にありましたが、病院自体が津波により壊滅的な被害を受け、取り壊しとなりました。また、もうひとつの歯科医院は雄勝から場所を移して、石巻市内で再開されることになりました。よって雄勝は無歯科医地区となってしまいました。

今回の大災害で被災者の口腔内環境は悪化しました。理由としては、断水により歯みがきができない、長期間にわたる避難所生活のストレスからホルモンバランスが乱れる、歯科治療の中断、食事の偏り等が挙げられます。また、不自由な避難所生活を子どもたちに強いていることが可哀そうという思いから、通常の生活以上に親や祖父母が子どもたちに間食をさせていました。それにより子どもたちの口腔環境が悪化し、初期虫歯が増えていました。高齢者については、入れ歯を津波で流されてしまい、食事を十分に摂れない人もいました。

雄勝では2011年9月まで大学病院が巡回歯科診療を行っていました。しかしその後は、1日に1本しかないバスで、約1時間かけて石巻市中心部の歯科医院にまで通わなければならませんでした。車の運転ができない高齢者の方々にとっては、歯科診療所へのアクセスがとりわけ大きな負担となっていました。

2012年6月4日、待ちに待った石巻市雄勝歯科診療所が開所しました。歯科



診療所に必要な資機材は行政の資金が使用

されましたが、建設資金が不足していました。このような状況を、アメリカのAmeriCaresとAAR Japan[難民を助ける会]が知り、AAR JapanがAmeriCaresの支援を活用し建設を支援するに至りました。診療を開始して以来、町外から通院する方もおり、連日多くの患者が来院しています。総登録患者数は410人、平均すると毎月200名前後が来院しています。

雄勝歯科診療の河瀬聡一郎先生は、松本歯科大学（長野県）に勤めていましたが、震災直後から避難所で巡回歯科診療医として被災者を支援、その後、長野から家族とともに宮城県に移り住み、所長を務めています。河瀬先生は、一般歯科診療に加え、有病者、歯科恐怖症、さらに障がい児・者等を対象とした治療を専門としており、診療室には普段見かけない最新の医療器具が並んでいます。

その日、抜歯をしたという患者さんに話を聞くと、「ずっと歯が痛かったが、自分は以前歯医者に行き、治療後に飲んだ薬で心拍数が上がったことがあり、心配で治療に来られなかった。今日は先生に診て頂いて、痛みも取れ、嬉しい。体調もいい。」と笑顔を見せてくれました。

診療所周辺にはお店もなく真っ暗なので、なんとか町に明るい雰囲気をもたらせられるようにと、クリスマスには診療所の入り口に装飾電球をつけたり、夏には全国の歯科医仲間と共に診療所の敷地内で夏祭りを行っているそうです。

「石巻市雄勝歯科診療所の設立に際し、多額のご支援を頂きましてありがとうございました。現在、地域の方々や障がいを持つ方々に安定した歯科医療を提供させていただいております。今後とも被災地を、石巻市雄勝歯科診療所を温かく見守ってください。」（河瀬所長）





## 漁業復興を支える大型設備支援

ワールド・ビジョン・ジャパン（以下WVJ）は、東日本大震災支援のための寄付金総額約46億円のうち8割近くを海外のネットワーク団体から得ており、海外からの支援を受け入れたNGOとしては最大規模です。WVJによる支援の柱のひとつが漁業支援でした。カツオやサンマの水揚げで全国的に知られ、東北最大の漁港のひとつがある宮城県気仙沼市では、漁業協同組合の超低温冷凍冷蔵庫の修復、製氷工場再建などの支援が実施されました。一般的には、魚は水揚げされると、約7割は鮮魚として、3割は冷凍で流通すると言われています。鮮魚を流通させるためには氷が、冷凍で流通させるためには凍結・一時保管を行うための冷蔵設備が不可欠です。漁船や漁具だけが復旧しても、これらがない漁港には魚は戻ってこないと言えます。これらはいずれも、県の震災復興事業であり、総工費の5/6は国や自治体から出されていますが、震災前の設備投資のローンも残っていた漁協が残りの自己負担分の手当に苦慮していたところを、WVJが支援しました。

超低温冷凍冷蔵庫は、津波によって柱と壁だけを残して建物が壊れ、機材もなくなってしまいました。当時、市の復興計画が策定中であったため、建設工事は認められていませんでしたが、柱や壁が残っていた設備の修復工事ならば進めることができたため、2012年2月完成という早期復旧が実現しました。民間施設の中には復旧が遅れている施設もあり、市全体としての設備能力が震災前のレベルに復旧していない中、同施設の設備能力も震災前の半分とはいえ、市の基幹産業である漁業の復興に大きく貢献したと言えます。



超低温冷凍冷蔵庫

製氷工場は、建物の基礎部分を残し全て流されてしまいました。再建

により2012年10月に稼働開始したこの施設の日産110トンの製氷能力、3,700トンの貯氷能力は、震災前の約2倍の

規模で、民間施設と合わせ、市全体で震災前の設備能力とほぼ同じに回復しました。氷は、船内での使用、水揚げ時、出荷時と、漁業では欠かせないもので、採った魚と同じ量が必要とされています。この事業を担当した漁協の熊谷部長は、「漁港に十分な製氷・貯氷能力が備わることは、漁船に安心感を与えることなんです」とその重要性を強調しています。施設には津波対策が随所に施されています。津波の際の避難先として機能するように、以前は2階建だった建物を6階建にし、また津波があっても機能を失わないよう、製氷機械は5階に置き、1階の設備は最低限にとどめています。漁協ではこうした工夫を他地域にも提案していきたいと考えており、すでにJICAの研修事業で、アフリカやアジアから多くの研修生の視察を受け入れています。



製氷工場

「本当にありがたい。勇気づけられた。どん底で何もなくて、もうだめだと思ったけど、支援を受け、もしかしたら何とかなるのではという気持ちにさせてもらった。今度どこかで何か起こったら、今度はこちらが助けたいという気持ちです。」（熊谷部長）



## 子どもたちが放射能を恐れず安心して外遊びができる時間をつくるために

福島第一原発事故以来、福島を離れ、他県へ避難する人が増えました。一方、ほとんどの県民は様々な理由から福島県内に残り、不安を抱えながら暮らしています。幼稚園や学校等、公共の敷地内は除染された場所もありますが、通学路や公園までの道のりが全て除染されているわけではないこと、また、雨の流れや風向き、地表面の素材によって放射線量が異なるため、多くの子どもたちが、今も十分に外遊びや散歩ができずに暮らしています。子どもたちの遊び場になる森や林の除染はほとんど手つかずです。

チェルノブイリ原発事故で大きな被害を受けたベラルーシの経験やこれまでの研究から、食品や呼気などにより内部被曝した人が、放射能に汚染されていない地域に一定期間保養滞在すると、放射能が排出され、体内の放射線量が少なくなることがわかっています。NPO法人シャローム災害支援センター（シャローム）はこうした研究成果を踏まえ、「子どもの保養プログラム」を企画してきました。同プログラムでは福島県在住または福島県から避難している子ども及びその保護者約20名～30名を対象に、県外でのリフレッシュや短期滞在を継続的に行っています。2011年の夏から始まったこのプログラムは、2013年10月までに約20回実施され、0歳から17歳まで延べ650人の子ども及びその保護者が参加しました。



保養プログラムに参加して久しぶりに自然を楽しむ子どもたち（シャロームより提供）

また、多くの団体と連携して「ほよ～ん相談会」というデータベースをインターネット上で公開し、各地で実施されている保養プログラムを紹介しています。紹介件数は2年間で約500件。のべ15,000人以上の子どもと保護者が、のべ3,000日のプログラムに参加しました。

保養プログラムに参加した子どもたちは、保養期間中思う存分に外遊びができます。保護者からは、参加した子どもたちが目に見えてたくましくなると、プログラムは高く評価されています。保養プログラムに一度参加した人は、また参加したいと、プログラムの継続的な実施を望む声も多いといいます。一方、保養プログラムの実施件数は限定的であり、経済的な負担や情報の格差などにより、参加できる子どもの数は限られています。そこで、最近では、伊達市や福島市、相馬市の学校と連携し、学年やクラスを一時的に移す3泊4日程の「移動教室」を山形や宮城、岩手、そして福島県会津坂下町で実施しました。保護者や学校、教育委員会から「やって良かった」「是非継続したい」、また保養を受け入れた関係者からも「受け入れ側の子どもたちにとっても大いに学びがあった」と、高い評価の声が寄せられました。

シャローム「子どもの保養プログラム」の発起人である吉野氏は、「震災当時0歳だった子どもはいつも室内にいて自由に飛び回る蝶々を見たことがなく、保養プログラムに参加して本当の蝶々を見る。慣れていないためか、すぐにはそれを目で追うことができない子もいる。そのような子どもたちはそろそろ3歳。将来どのような大人になるか、外遊びができないことが成長発達に与えるマイナスのインパクトは計り知れない」とし、保養プログラムにより多くの子どもたちが参加することの重要性を強調されました。また、その対応策として、「自治体や市民団体により実施されてきた保養や移動教室に、より多くの子どもたちが公平に参加できるようにするためには、県や国の協力が不可欠なのです」とした上で、「子どもの保養のような新しい取り組みは民間のフットワークでこそ素早くかつ柔軟に実現可能だった。我々にできることは、県や国に先駆けて、より多くの『良い事例』を作り、県や国にその成果を示していくことです。福島発の事業として全国にも広がってほしい」と自身の考えを述べられました。

シャロームの「子どもの保養プログラム」活動の大半は、アメリカ系のChurch World Service（CWS）の支援を受

けて実施されました。それまでシャロームとCWSの間に面識はありませんでしたが、中間支援組織である国際協力NGOセンター（JANIC）が両団体の仲介に入り、支援が実現しました。吉野氏は、「JANICの紹介がなければCWSからの支援は受けられなかったでしょう。CWSはもちろんのこと、地元団体と支援者を幅広くつないでくれるJANICにも感謝しています」と話します。このほか、フランス保養実行委員会の支援により、子ども8人、保護者1人が夏休み期間中、フランスで3週間の保養プログラムに参加しました。現地では県知事や市長と、また住民や子ども同士が交流し、原発事故の影響と教訓を伝えることが出来ました。

専門家によれば、原発事故由来の被害への対応は30年以上かかり、また、放射線量が震災前の状態に戻るまで100年かかるとされています。こうした実態を受け、長いスパンでの活動が重要であると吉野氏は考えており、そのための支援先を引き続き探しています。「現場の状況は今も刻々と変化しています。その変化に柔軟に対応して活動していきたい。原発事故以降の経験は、今後世界でも役に立つに違いない。私たち福島県民の悲しみと苦労を無駄にしておほくない。」（吉野氏）

## 5. まとめと考察

本調査の結果、以下に列挙する6つの重要なポイントが明らかとなった。

### (1) 政府・国際機関による支援のみならず、民間企業、NGO/NPO、各種団体等からの支援が大きかった

国を超えた支援の受け渡しが、これまでの政府と政府との間によるものから、政府とNGO、企業と企業、企業とNGO、個人とNGO等、市民社会全体が参画したものとなっている。こうした傾向は、近年途上国で発生した大災害においても見られるが<sup>8</sup>、今回の災害においてもこのことが改めて確認された。

### (2) 非常に貧しい国々や政情・経済が安定していない国々からも多くの支援が寄せられた

支援を行った174ヶ国・地域のうち、119ヶ国・地域が日本のODA対象国であり<sup>9</sup>、35ヶ国がいわゆる最貧国と呼ばれるアジア、アフリカ地域の後発開発途上国（LDC）である<sup>10</sup>。大災害に対し先進国のみならず途上国からも支援が寄せられることは世界的な潮流であるが、こうし

た国際的な相互扶助の精神が先進国である日本に対しても発揮された。ODA等過去の日本の援助に対する感謝に言及する国も数多く見られた。

### (3) 多様な支援を受けた

海外の企業による物的支援には、その企業の特徴を生かした独自性の高い支援が見られた。さらに、アーティストによるチャリティコンサート、チャリティバザーを通じた募金等、個々の専門・特性・知名度を生かした支援もなされた。

### (4) 海外からの支援は、被災者に寄り添い、慰め、勇気づけた

海外からの資金が日本のNGO、NPO、企業によって最終的に活用された。支援活動は、被災者のニーズに合わせ多岐にわたった。本調査では、支援を受けた被災自治体関係者、被災者、NGO/NPO、各種団体から海外支援者に対する多くの感謝の言葉が聞かれたことから、海外からの支援は様々な活動を通じて被災者に寄り添い、被災地の人々を慰め、勇気づけていることがわかった。

8 例えば、2004年のインド洋津波に対する国際社会からの支援総額は62億ドル（物資など金銭以外の支援も含む。実支出（contribution）及び契約（commitment）ベース。支援表明（pledge）は含まない。）であり、政府・国際機関以外からの支援が全体の62%（金額ベース）を占めた。2010年のハイチ地震に対しては国際社会による支援総額35億ドル（同上）のうち、政府以外からの支援が全体の36%（同上）を占めた。いずれのケースも、支援国の半数以上は途上国（日本のODA対象国）であった。 <http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=home>。

9 「2011年版 政府開発援助（ODA）白書」に基づく。2011年7月に独立した南スーダンは同書に記載されていないが、2012年度現在、日本のODA事業が実施されているため、ODA対象国として扱った。

10 国連の定義による48ヶ国中。 <http://www.unohrlls.org/en/ldc/25/>

(5) 海外からの金銭的支援は、政府の支援を補完し、被災者のニーズにきめ細かく、且つ迅速に対応した

海外からの支援金の多くは、NGO等の支援団体により、政府の支援を補完する形できめ細やかに、被災者が日常を取り戻すために必要不可欠な部分に活用された。また、海外からの金銭的支援が、時期・資金規模の両面から多くの団体の、特に初期の支援活動を支えたことがわかった。また日赤も、海外からの救援金がなければ今回のような大規模かつ多様な支援活動を行うことは困難であった。

(6) 海外からの金銭的支援の多くが教育・子どもへの支援に活用された

本調査が確認した中で海外からの支援の受け入れ金額が大きかった団体の多くが「教育・子ども」分野を支援している。支援を行った海外の団体・組織及び支援を受け取った日本の団体・組織の中には、子ども支援を目的として設立された団体も多く、日ごろから子どもを対象とした支援活動を行っていることも影響したと考えられる。

さらに、援助の受け手の立場となって得られた学びとして以下4つのポイントが挙げられる。

(1) 海外の政府以外の団体・組織・個人からの支援受け入れ窓口の明確化

政府及び国際機関間の公的支援の受け取りは、一定の原則のもと比較的スムーズに行われた。一方、海外の団体・組織や企業等民間からの支援申し入れに対する対応については、政府のシステムにその受け取り手続きとフローチャートは組み込まれていなかった<sup>11</sup>。そのため、政府以外のルートを通じた支援の受け取りは、特に公的なルールやシステムが存在しないなかで、民間組織の各種ネットワークを通じて行われた。本調査で明らかになったとおり、東日本大震災への海外からの支援では、政府・国際機関による支援より、政府・国際機関以外からの支援が大きかったことから、受け取りに際して公的システムが適用されたものは限定的であり、こうした事情が被災地の支援受け入れに際する業務負担の増大につながったケースも見られた。このことから、こうした団体・

組織等からの支援受け入れ窓口を定めておくことは有用と考えられる。具体的には、例えばジャパン・プラットフォーム（JPF）による、海外からの支援受け入れ時における政府との連携の強化等が考えられる。このことは、支援の効果的・効率的な受け入れを可能にするだけでなく、被災自治体の業務負担の軽減につながると考える。

(2) 海外からの支援受け入れを前提とした国内災害対応計画の策定

日本政府や自治体をはじめ、NGOやNPOにおいても、特に緊急期において人手不足が要因で海外からの支援の受け入れ対応に苦慮したところは多かった。この問題にうまく対応した好事例の共通点として、発災から短期間のうちに他組織・団体とネットワークを構築したことが挙げられる。災害対応計画においては、平時の活動・組織規模を前提とするのではなく、海外からの支援受け入れ業務も発生し得ることを前提として、緊急時に組織の対応能力をスケールアップできるような計画とすることが有効と考えられる。平時から協力組織・団体と協力協定書を結び、緊急時に依頼する業務内容や費用等について予め明確に合意しておくことが望ましい。

(3) 金銭的支援の優位性

金銭的支援は、物的支援のような消費期限、嗜好、仕様等の制約を受けず、輸送の時間や手間もかからず、必要な時に必要なものに活用できるという、とりわけ実用性の面から優位性を有することが本調査により改めて確認された。日本のような先進国においては、こうした側面はなおさら強いと考えられる。金銭的支援以外の支援も被災国・被災者に寄り添い連帯や国家間の絆を示すという面において大きな意義をもっており、金銭的支援の優位性がこのことを否定するものではないが、選択が可能な範囲においては、金銭的支援に優位性があることは、今後の国内外の災害支援を考える上で支援提供者が考慮すべき教訓と言えよう。

(4) 先進国と開発途上国における被災者ニーズの違い

開発途上国と先進国である日本では、災害時における政府の対応能力が大きく異なるため、開発途上国で起きた災害と日本のような先進国で起きた災害とでは、支援

11 片山祐「東日本大震災時の国際緊急支援受け入れと外務省」、国際協力論集 第20巻、第2・3号、2013年1月。

に対するニーズが異なる。また、開発途上国に対する支援としてぜいたく品とみなされるものであっても、先進国では必需品である場合もある。支援する側は支援する国の経済の発展状況や文化、習慣を十分に理解・尊重し、受け手の事情を考えて、支援内容を検討する必要がある。このことは、日本が海外で支援をする際にも、決して忘れてはならない。

## 執筆者プロフィール



### シーク 美実

(しーく・みみ)

株式会社国際開発センター主任研究員。  
サウスカロライナ州立大学南米学卒(学士)、ニューヨーク大学大学院(修士・都市行政学)、同志社大学総合政策科学研究科博士後期課程(博士・政策科学)。  
深江工業(株)海外営業部に勤務後、国連事務局にてインターン(ニューヨーク)、JETRO(ニューヨーク)を経て、1997年に国際開発センターに入職。以来、ODA評価、行政評価、学校評価等、各種評価調査に従事。



### 高杉 真奈

(たかすぎ・まな)

株式会社国際開発センター研究員。  
国際基督教大学教養学部卒、シラキュース大学マックスウェル行政大学院(国際関係学)修士。2005年に国際開発センターに入職。以来、教育、平和構築・ガバナンス、コミュニティ開発分野の調査や技術協力プロジェクト、各種評価調査などに従事。



## 日越共同研究方式による市場経済移行支援を経て： ベトナムにおける我が国ODAのインパクトに係る情報収集・確認調査

(株) 国際開発センター 主任研究員 長谷川 祐輔

2013年は日越の外交関係樹立から40周年、日本の対ベトナムODA再開から20周年という節目の年であった。国際協力機構（JICA）では、ベトナムに対する日本のODA事業の軌跡を振り返り、その果たした役割と成果を分析し、今後の対ベトナムODAへの示唆を得ることを目的として「ベトナムにおける我が国ODAのインパクトに係る情報収集・確認調査」を実施した。（株）国際開発センターは、（株）アルメックVPI、日本工営（株）との共同企業体により、本調査を担当した。JICAとの業務委託契約期間は2013年6月から2014年1月までであった。本稿では、この調査により取りまとめられた日本のODAの主な成果を紹介するとともに、特にODA再開初期に実施された日越共同研究方式による政策支援型協力について雑感を述べる。

日本の対ベトナムODAは、戦後賠償の一環として実施されたダニム水力発電所事業（1961年）に遡る。ベトナム戦争の和平を目的としたパリ協定締結後に日本はベトナム民主共和国と外交関係を樹立し（1973年）、その後南北ベトナムが統一された。南北統一後のベトナム政府は計画経済を更に強化することによって自国経済の復興を目指したが、インドシナ半島での紛争や東西冷戦の影響を受け、他の西側諸国や国際機関とともに日本はODAを凍結した（1979～1992年）。国内では、1970年代末からの反ポルポト派支援のためのカンボジアへの派兵や中越戦争などにより、戦時体制に逆戻りし、経済も疲弊した。1986年には社会主義計画経済から、国家管理による市場経済への改革と対外開放の推進を目指した「ドイモイ（刷新）」政策を開始した。しかしながら1990年の初めには、ベトナムはまだ成長の初期段階にあり、国民の半数以上が貧困層にあった。また、1980年代にベトナムを支えた東側諸国からの援助は、ソ連邦

の崩壊により1990年には供与がほぼ停止していた。カンボジア和平の成立によりベトナムを取り巻く国際情勢が好転し、日本を先駆けにして西側諸国からの援助が再開されたのは、こうした時期であった。

以来、現在まで、日本は最大の援助国としてベトナムの経済・社会の発展に大きな役割を果たしてきた。1992～2011年度に日本は累計で2兆円を上回る支援を行った（有償資金協力は承諾額、技術協力は実績額）。同期間（暦年ベース）の対ベトナムODA累計実行額をみても、日本は全援助機関・国の合計額の30%を占める第1位のドナーである。

ODA再開直後の時期には、ベトナム政府にとってハノイを中心とする北部（紅河デルタ地域）のインフラ復旧・整備が急務となっていた。それに沿う形で、日本は当初、紅河デルタ地域に集中して道路、橋梁、鉄道等のリハビリ・整備を進めた。同地域のインフラ復旧が一段落すると、全国の公平な開発というベトナム政府の基本方針の下、ホーチミンの東西ハイウェイ建設事業やハイヴァン・トンネル建設事業など、南部や中部の拠点都市のインフラ整備や、拠点間をつなぐ道路網整備を支援した。また、地方の国道や省道、橋梁等、農村インフラの整備も円借款や無償資金協力により全国各地で行われるようになった。一方、経済インフラにとどまらず、社会セクターにおいても、例えば保健医療ではまずハノイのバックマイ病院、フエの中央病院、ホーチミンのチョーライ病院を拠点病院として強化した。その後、地方病院の整備を進めるとともに、全国的な保健医療サービスの向上を図ってきた。日本はベトナムの各局面での優先ニーズに沿って、様々なセクターにおいてバランスのとれたベトナムの開発に寄与してきたと言える。

上述の通り、ドイモイ開始後のベトナムは、発展

途上国としての社会・経済開発と市場経済への移行という2つの課題を抱えており、ドナーもその両者に対応する必要があった。日本も開発への支援のみならずベトナムの市場経済化に沿った国造りへの支援を重点として掲げたが、一国の経済体制移行を支援するという大事業に取り組むには、従来の開発支援とは異なる新しいアプローチが必要だった。そうして開始された代表的な協力が、「市場経済化支援開発政策調査」(1995～2000年度)であった。同調査は、経済学をはじめとして第一線で活躍する日本の学者とベトナム政策当局者の共同研究の枠組みで行われたことに大きな特徴があり、ベトナムの社会経済開発5カ年計画の作成過程で日本側からアドバイスを提供するとともに、「マクロ経済」、「財政・金融」、「農業・農村開発」、「産業・貿易政策」、「国营企業改革」など重要テーマ別に設置された部会に分かれて共同研究・分析と政策提案が行われた。各部会につき5名程度、第3フェーズまで延べ60名以上の日本側のアカデミクスが参加した大掛かりな研究プロジェクトであった。石川滋・一橋大学名誉教授が一貫して総括主査を務めたことから、同調査は別名「石川プロジェクト」と呼ばれた。

石川プロジェクトは、ドイモイ政策が軌道に乗り、今後の本格的な市場経済化の方向性を見定めようとしていたベトナム政府が基本的な政策スタンスを形成することに大きく貢献した。ベトナム側がこの協力を重視していたことは、同プロジェクトによる助言を反映し、第6次5カ年計画(1996～2000年)における目標成長率が草案段階より抑制されたことからもうかがわれる。以下では、日本がこの共同研究という新しいアプローチでベトナムの経済体制移行を支援した意義、そしてそれが現在の日越関係にどのように影響を与えているのかを述べたい。

第一に、市場経済移行国への支援スタンスという点で、当時世界銀行(世銀)・IMFがベトナムでも進めていた構造調整改革に関してベトナム側との折り合いがつかない局面があったが、石川プロジェクトはそうした摩擦を緩和する役割を果たした。日本の支援は相手国のオーナーシップを重視するとともに、経済改革における速度や時期、優先順序を慎重に考慮すべきという考えを基礎としていた。これは当時のベトナムにとって現実の対応可能性という点からも受け入れ易いものであり、政府による移行政策の着実な推進を下支えするものであった。同時に石川

プロジェクトでは、世銀をはじめとする国際機関とも緊密な連絡と対話が図られた。

第二に、石川プロジェクトによる共同研究ではベトナム側の政策担当実務者がカウンターパートとして多数参加したことから、プロジェクト終了後も同国の政策・施策策定を担う人材の経験蓄積に大きな役割を果たした。今般の調査では、少数ながらも、当時石川プロジェクトに直接携わった日越の関係者に話を伺うことができた。その中のベトナム側関係者は、同プロジェクトの活動によりセクター改革・開発政策の方向性を学ぶと同時に、そうした政策の運営に関する知識が得られたことが、その後の職務を果たす上でも非常に役立ったと述べている。共同研究に参加したベトナム側の中堅・若手担当者の中には、その後政府の高いポジションに昇進した人材も多いことから、石川プロジェクトの経験は現在に至るまでベトナム政府の政策運営に影響を及ぼしているとも考えられる。なお、共同研究はベトナム側の政策学習の場であっただけでなく、日本の研究者がベトナムの現実を学ぶ上でも絶好の仕組みであった。各部会では密接な協議が行われ、両国参加者間で深い信頼関係が築かれたという。

第三に、石川プロジェクトが、その後の日本のベトナムに対するソフト協力の基礎になった点を見逃すことはできない。日本のODA全体を見渡しても、ベトナムほど上流の政策策定から実施に至るまで、幅広い段階でソフト協力が行われている国は数少ない。そして、それをベトナム側が受け入れる土台となる協力関係の実績として石川プロジェクトがあった。なお、このことは、それだけ民間を含めて日本にとってベトナムが高い重要性を有していたことを裏付けているとも見ることができる。更には、石川プロジェクトによる新しいアプローチが採られたことにより、日本側では従来の型にはまらない、狭義のODAアクターを越えた産・官・学が連携してベトナムの政策課題に取り組む素地が出来上がっていたといえるのではないだろうか。具体的には、石川プロジェクトの終了直後より、そのテーマの一部を引き継ぐ形で工業開発のための研究協力が行われた(JICA-国民経済大学共同研究協力)。また、日本の官民がベトナム側とともに投資環境改善に取り組む「日越共同イニシアティブ」は2003年から現在まで継続しており、日本企業も含めた外資のベトナムへの投資促進に寄与している。最近ではアカデミズムの

知見を積極的に反映する形でベトナムの工業化戦略策定支援が進められている。これら数々の連携の実現には、現地の日本大使館のイニシアティブも大きく働いたと考えられる。

一方、石川プロジェクトのような政策支援型ODAに対して、当時の日本国内では、主にコスト・ベネフィットの観点や、後に続くODA案件形成への貢献という点から明確な成果が得られなかったという声があったとも聞いた。そうした見解は、石川プロジェクトをひとつのODAプロジェクトとして捉えた場合の「据わりの悪さ」に由来していると思われる。また、「据わりの悪さ」が故に、実際に石川プロジェクトに携わった日本の研究者・実務者は、手続き面も含め多大な苦勞をしたという。しかしながら、上述の通り、ベトナムは日本がこれまで創造的なアプローチで対応してきた特別な国であり、それが今日の良好な日越関係を支える柱のひとつになっている。したがっ

て、石川プロジェクトは、ベトナムを特別な国にした、いうまでもなく重要な、礎石のひとつであるといってもよいのではないだろうか。

「市場経済への移行といっても、実際に移行によって国や人々の生活がどのように変わるのかが想像できず、初めは非常に不安があった。しかし、石川プロジェクトを経て、今は人々の間に『改革思考』が根付いている。」今般調査でインタビューを行った当時のベトナム側担当者の声である。石川プロジェクトの開始から20年近くが経過し、日本・ベトナムともに現在のODAの現場にその協力に直接関わった人は少なくなった。しかし、この言葉に象徴されるように、今では日越ODA協力に関わる人々の間で石川プロジェクトが改めて語られることはなくとも、その共同作業の精神は確実に受け継がれているに違いない。

## 砂嵐の国の地方政府にカイゼンを導入し、行政官自身によるサービス改善を目指す：スーダン国カッサラ州基本行政サービス向上による復興支援プロジェクト

(株) 国際開発センター 主任研究員 田中 清文

私は2010年11月から、アフリカ北部のスーダン国の東部にあるカッサラ州にて、「カッサラ州基本行政サービス向上による復興支援プロジェクト」<sup>1</sup>（愛称 Kassala Take Off Project、K-TOPと略される）という国際協力機構（JICA）による技術協力プロジェクトに従事している。このプロジェクトは開発計画、農業・生計向上、保健、給水、職業訓練という5つの分野をカバーするマルチセクター案件であり、カッサラ州政府の財務省、農業省、保健省、水公社、職業訓練センターの5つの機関を対象として、行政サービスの向上のために地方行政官の能力向上に取り組んでいる。

スーダンは、南スーダンの分離独立に至った南北紛争や西部ダルフルでの紛争が国際的によく知られているが、東部（カッサラ州を中心に、紅海州・ガダレフ州を含む地域）でも1994年以来、政府軍と東部戦線との間で内戦状態となっていた。2006年10月14日、隣国エリトリアの大統領の仲介で東部スーダン和平合意が締結され、東部での紛争は集結し、国際社会の支援のもとに政府軍と東部戦線のDDR（武装解除、動員解除、社会復帰）が実施された。しかし、停戦後4年経った2010年時点でもカッサラ州における戦後復興は遅々として進んでいなかったため、カッサラ州政府は日本政府に対し、カッサラ州の住民が停戦後の平和と復興を実感できるように、住民ニーズの高い農業・生計向上、母子保健、給水、職業訓練の4分野を対象に、地方行政サービス改善

を図るための地方行政官の能力向上の技術協力を要請した。

案件のデザインをカッサラ州政府と協議する中で、上記の4分野を総括・調整・支援する財務省の役割の重要性が指摘され、財務省の計画・経済開発局を本技術協力のチーフ・カウンターパートとして、技術協力には財務省職員の能力向上も含めることとなった<sup>2</sup>。財務省の計画・経済開発局は、州政府の開発予算を計画・執行する組織で、農業省・保健省などの省庁や11ある郡役場からの予算申請を取りまとめて、各種の開発事業を計画し、予算を配賦し、その執行状況をモニタリングするのが役目であるため、当初の技術協力案では、財務省計画・経済開発局のモニタリング・評価能力の強化だけを目標としていた。

しかし、2010年10月から2011年3月に実施された本プロジェクトの詳細計画策定調査で、財務省計画・経済開発局と議論を進めるうちに、「日本が戦後の焼け野原から見事に復興した経験から学びたい。特にスーダンでも高い評価を受けているトヨタが戦後世界的な自動車会社に成長した秘密と言われている「カイゼン」に関心があるので、ぜひ教えてほしい」という要望がカウンターパートから出された。世界中でカイゼンの普及を進めているJICA関係者からも「良い提案だ」と評価され、新たに日本のカイゼンの紹介・導入がプロジェクトの活動のひとつとして追加されることとなった。

1 本プロジェクトの全体像については、ホームページ（<http://www.jica.go.jp/project/sudan/005/index.html>）を参照されたい。

2 このあたりの経緯は、前JICAスーダン事務所長の宍戸健一氏の著書『アフリカ紛争国スーダンの復興にかける：復興支援1500日の記録』（佐伯印刷、2013年）に詳しく紹介されている。



このような経緯で、プロジェクトの一活動として導入されたカイゼン活動であるが、2011年9月に2週間、カッサラ州財務省職員6名が日本に行き、カイゼンの理論・手法を学ぶとともに、トヨタ自動車の工場やトヨタ式のカイゼンを地方行政改革のために導入中である名古屋市役所、三重県庁、尼崎市役所、鳥取県庁を訪問し、カイゼンの現場を視察した。特に最近になってトヨタに出向していた職員が戻ってきてカイゼン活動を開始した鳥取県庁では、県庁にカイゼン活動を導入するプロセスを紹介したカイゼン漫画『鳥馬伝』(和文)をいただいた。そこで、プロジェクトでアラビア語と英語に翻訳し<sup>3</sup>、カウンターパートに紹介した。加えて、2012年6月には長年日本の技術協力を受けてきたエジプト人のカイゼン専門家をカッサラに招聘し、財務省だけでなく他の4分野のカウンターパートも対象に加えて、鳥取県庁のカイゼン漫画のアラビア語版をテキストに、2週間のカイゼン入門研修を実施してもらった。

また、日本研修から戻った財務省職員たちは、オフィスにカイゼン提案箱を設置し、全職員から様々なカイゼン提案を募って、あまりお金がかからずにすぐに実施できるカイゼン活動を全職員が参加する会議で選んでは、次々と実施していった。たとえば、オフィス・ビルの壁の塗り直し、オフィスの中庭の清掃と花壇の整備、書類のファイリング、オフィスのレイアウトを顧客の視点から見直し、顧客の動線が短くなるように改良するなどの活動が実施された。

じつは、カッサラ州政府職員はこれまで多くの国際機関から様々な研修を受けてきたのだが、研修を受けるだけでその後の実施につながらず、業務も改善されないまま旧態依然としたスタイルで仕事をしていることがわかった。これまでの研修で作成されたアクション・プランも多数あったが、誰かが資金を支援してくれることを前提とした計画であったり、実現可能性が低い途方も無い計画であったりすることが多く、常に計画倒れに終わっていた。そこで、カイゼン活動では、自分たちが今持っているリソース(人材、施設、機材、予算等)だけですぐに実施

できるような小さな業務改善活動を見つけ出し、皆で協力しあって実施するということを強調し、たとえ小さな活動でもそれを繰り返し実施していけば、結果として大きなインパクトにつながると紹介した。

最初のうち、カイゼン研修で刺激を受けた政府職員たちは次々とカイゼンの5S(整理、整頓、清掃、清潔、しつけ)のいくつかを実践して職場環境を改善していったが、だんだん活動にマンネリ感が漂い始め、カイゼン提案を話し合う職員会議への参加率も下がってきた。そこで、2012年7月に財務省職員6名を連れて、インド・プネにあるカイゼン・インスティテュートを訪れ、サービス部門のカイゼンやプロセス・マッピングという図解手法を活用して業務プロセスのムダを省く方法について学んだ。翌2013年5月には、このプロセス・マッピングによる業務改善を全分野のカウンターパートに紹介するため、インド研修でお世話になったインド人講師をカッサラに招聘し、1週間のカイゼン中級研修と1週間のプロセス・マッピング・ワークショップを開催してもらった。プロセス・マッピング・ワークショップで各機関が作成したアクション・プラン(開発予算の支払いプロセスの改善、四半期報告書作成プロセスの改善など)はその後適宜見直しされながら、現在実施されつつある。

一方、鳥取県庁のカイゼン漫画をアラビア語と英語に翻訳したことは、読売新聞でも鳥取県庁の国際貢献の例として紹介され、広くJICA関係者の注目を集めることとなり、バングラデシュでJICAが支援している「TQMを通じた公共サービス改善プロジェクト」<sup>4</sup>(通称IPS-TQMプロジェクト)の関係者の目にもとまり、『鳥馬伝』の英語版はバングラデシュでも印刷されて活用されることとなった。

この『鳥馬伝』が取り持った縁で、その後、バングラデシュのIPS-TQMプロジェクトの関係者とは、公共セクターにカイゼンを導入している姉妹プロジェクトとして時折連絡を取り合うようになり、2013年5-6月にはカッサラ州政府職員10名が2週

3 カイゼン漫画『鳥馬伝』は以下の鳥取県庁のホームページからダウンロード可能である。

『鳥馬伝』日本語版：<http://www.pref.tottori.lg.jp/dd.aspx?menuid=149848>、

『鳥馬伝』英語版：<http://www.pref.tottori.lg.jp/193817.htm>、

『鳥馬伝』アラビア語版：<http://www.pref.tottori.lg.jp/193126.htm>

4 本プロジェクトの詳細については、ホームページ(<http://www.jica.go.jp/oda/project/1100270/index.html>)を参照されたい。

間、バングラデシュIPS-TQMプロジェクトのカウンターパートであるバングラデシュ公務員研修所（Bangladesh Public Administration Training Center、略称BPATC）とコミラ県のバングラデシュ農村開発アカデミー（Bangladesh Rural Development Academy、略称BRAC）を訪問して、カイゼン研修を受けるに至った。

バングラデシュのIPS-TQMプロジェクトは、公務員研修に総合的品質管理（Total Quality Management、略称TQM）の手法を導入した「バングラデシュ国公務員研修能力強化プロジェクト」のフェーズ2として生まれ、フェーズ1で開発されたTQM手法を使ったカイゼン活動を5年かけてバングラデシュ全国のウパジラ（郡）レベルの機関（約12,000オフィスがある）に普及することを目指している。スーダン人研修生はこのバングラデシュ政府による、簡単なアクション・プラン用フォーマットを活用したシステムティックなカイゼンの全国展開手法に大きな刺激を受け、自分たちも自分たちのオフィスでカイゼン活動を実践するだけでなく、カッサラ州内の全オフィスにカイゼンを普及したいという思いを強くした。研修参加者は、バングラデシュから帰国後、早速カッサラ州政府要人（各省庁の大臣、総局長、郡長など）にカイゼンを紹介するセミナーを開催し、100名近くが参加したこのセミナーで、カッサラ州内の全公的機関にカイゼンを普及する強い決意を表明した。

その後、バングラデシュのIPS-TQMプロジェクトから、2013年11月に国際カイゼン大会をダッカで開催するので、ぜひ参加してスーダンの事例を発表してほしいという依頼を受け、カッサラ州政府職員10名を連れて再びバングラデシュに行くこととなった。2014年1月に予定されている国政選挙を前にして野党勢力などによる交通ゼネストが多発するなど、バングラデシュは不穏な空気に包まれていたが、国際カイゼン大会は日本の地方自治体関係者や大学教授などを含む250名近くの参加者を得て、成功裏に開催された。JICAバングラデシュ事務所の戸田隆夫所長は常々「カイゼンを単なるプロジェクトではなく、バングラデシュでの公務員改革運動にまで進化させ

たい」と熱く語っているが、国際カイゼン大会にはバングラデシュの著名人（映画俳優、スポーツ選手、詩人、漫画家、女性登山家など）が多数招待され、メディアによく登場する著名人を活用してカイゼンのことをバングラデシュの庶民に至るまで知ってもらうと企図されたものという。

この国際カイゼン大会参加の興奮も冷めやらぬ間に、せっかくバングラデシュに来た機会を利用して、再び1週間バングラデシュ公務員研修所でスーダン帰国後にカイゼン研修の指導者となれるように補完研修をしていただいた。さらに、このバングラデシュでの研修後、バングラデシュ公務員研修所のカイゼン講師を2週間スーダンに招待し、バングラデシュのアクション・プラン用フォーマットを使ってカッサラ州で4日間のカイゼン・メンター（指導者）研修と各機関から集められた業務改善チームに対する3日間のカイゼン研修を実施してもらい、24名のカイゼン・メンターと60名の業務改善チーム・メンバーが研修を無事に修了した。現在各業務改善チームはそれぞれの職場で研修中に作成した3ヶ月間のアクション・プランにしたがって、自分たちだけで実施可能な小さなカイゼン活動を実施中である。

このように、日本で生まれたカイゼンは、海を越えてスーダンに渡り、スーダンの地方政府で住民向けの行政サービスの改良に活用され、さらにはスーダンとバングラデシュの友好関係を強化する波及効果まで生み出すに至っている。ほんの小さなカウンターパートの一言から始まったカイゼン活動であるが、今や本プロジェクトの5分野のカウンターパートが共通して取り組む活動となり、マルチセクター案件の要の活動にまで育ってきている。スーダン国内でもカイゼンに対する関心は高まりつつあり、カッサラ州以外からもうちの州にもカイゼンを教えてほしいという要望が多く寄せられてきている。カッサラ州政府は新たに州公務員研修所を設立して、そこでカイゼン研修を州の全公務員を対象に実施していきたいという希望ももっており、日本発のカイゼンにとりつかれたスーダン人カウンターパートたちの今後をしっかりと見守っていきたいと考えている。



カッサラ州財務省計画・経済開発局に設置されたカイゼン提案箱



休日のオフィスの中庭の清掃活動に参加するカッサラ州財務省計画・経済開発局の職員たち



鳥取県庁のカイゼン漫画『鳥馬伝』のアラビア語版



Before After

カイゼン活動で、オフィスの書類のファイリングが改善された

# 出版物のお知らせ

## 「戦後歷程-平和憲法を持つ国の経済人として-」

(品川 正治 (著)、岩波書店、192頁。1,890円。2013年9月発行)

一般財団法人国際開発センター会長故品川正治氏の自伝ともいえる本が発売となりました。月刊誌『世界』の連載に補筆して刊行されたものです。本のカバーには「損保大手の経営者として、また、日本銀行総裁顧問として、さらに財界団体の専務理事として、知り得た日本資本主義の中枢の姿は、『人間の顔をした経済』という理想とは程遠い現実だった。復員船で出会った憲法9条を原点として、財界中枢で平和と民主主義の日本を求めつづけてきた、稀有な知性の自伝。」と紹介されています。しかし、全てを読んだ後、心に残るのは経済人としての姿というより、義理人情に厚く、生真面目かつ理想に対して情熱的な人間臭い姿です。前線で戦った戦争体験、志を同じくする女性との駆け落ち同然の学生結婚、労働運動に賭けた情熱、「状況を創る」をスローガンとした社長時代、など。



国際開発センターにも30代の若い職員が増えました。近年入社した職員にとって品川会長のお人柄に触れる機会は残念ながらあまりなかったのではないのでしょうか。そして、残念ながらこの「戦後歷程」も昭和の終焉までで筆が置かれています。当センターの会長となられてからの思い、近年のODAに賭ける思い、そうしたことはこの本には出てきません。生前に、もっとお話を聞いてみたかった。そう思わずにいられません。

憲法解釈変更、特定秘密保護法案の成立を目指す今の日本の姿を、遠くから品川会長はどのような思いで見ているのでしょうか。今を生きる若い世代が平和な日本、平和な世界の実現のために先頭に立たねばならない、その思いを奮い立たせる一冊です。

(文責：編集担当)



## ◆ ◆ 一般財団法人 国際開発センター2013年度事業一覧 ◆ ◆

### 【社会貢献推進事業】

- ◆「インパクト評価入門」研修の実施
- ◆「アンコールの森」再生支援プロジェクト（現地NGO「アンコール遺跡の保存と周辺地域の持続的発展のための人材養成支援機構（Joint Support Team for Angkor Preservation Community Development: JST）」と協同）（「カンボジア国『みんなで中学校を作ろう』プロジェクト（中学校緑化支援）」として国土緑化推進機構より助成）

### 【自主研究事業】

- ◆東日本大震災に対する海外からの支援実績レビュー
- ◆ASEANのIT産業を考える（東アジアのIT（OSS）拠点としての取り組み）

### 【国際交流事業】

- ◆北朝鮮と北東アジアの経済社会開発に関する国際交流研究事業

### 【その他事業】

- ◆「東日本に勇気と希望を」プロジェクトの実施
- ◆「ふるさと納税」制度で国は変わるか

## ◆ ◆ 株式会社 国際開発センター2013年度事業一覧 ◆ ◆

### 【調査事業】

#### 国際協力機構

- ◆アフリカ地域タンザニア国全国物流・ブルンジ国港湾マスタープラン調査
- ◆インド国ブネ市都市鉄道事業準備調査（PPPインフラ事業）
- ◆インドネシア国食品産業に関連する農産物流通に係る情報収集・確認調査
- ◆エチオピア国オロミア州マルチセクター計画・予算策定支援プロジェクト（第3年次）
- ◆エチオピア国理数科教育改善プロジェクト（理数科教材開発／研修モニタリング）
- ◆ガーナ国初中等教員の質向上・管理政策制度支援プロジェクト詳細計画策定調査（評価分析）
- ◆カンボジア国プノンベン市都市交通計画プロジェクト（開発調査型技術協力）（第1年次）
- ◆グローバル化時代の国際教育のあり方国際比較調査（第2年次）
- ◆ケニア国ナイロビ市都市開発マスタープラン策定プロジェクト
- ◆コートジボワール国大アビジャン圏都市整備計画策定プロジェクト
- ◆スーダン国カッサラ州基本行政サービス向上による復興支援プロジェクト（2年次）
- ◆スーダン国カッサラ州基本行政サービス向上による復興支援プロジェクト（3年次）
- ◆スリランカ国産業人材育成情報収集・確認調査
- ◆タジキスタン国甘草生産事業準備調査（BOPビジネス連携）
- ◆タイ国民間連携による住宅セクター情報収集・確認調査
- ◆タンザニア国ASDP事業実施管理能力強化計画プロジェクトフェーズ2（第2年次）
- ◆タンザニア国ASDP事業実施管理能力強化計画プロジェクトフェーズ2（第3年次）
- ◆タンザニア国ダルエスサラーム都市交通改善能力向上プロジェクトF/U協力専門家派遣（交通計画・行政）
- ◆タンザニア国地方自治強化のための参加型計画策定とコミュニティ開発強化プロジェクト（第4年次）
- ◆タンザニア国よりよい県農業開発計画作りと事業実施体制作り支援プロジェクトフェーズ2（第1年次）
- ◆タンザニア国よりよい県農業開発計画作りと事業実施体制作り支援プロ

#### プロジェクトフェーズ2（第2年次）

- ◆中華人民共和国循環型経済推進プロジェクト終了時評価調査（評価分析）
- ◆東南アジア地域国際協力人材需給動向分析支援（国際協力人材需給動向分析）
- ◆ナミビア国SADC諸国連結国際物流ハブ構築マスタープランプロジェクト詳細計画策定調査（地域経済・開発政策）
- ◆ナミビア国SADC諸国連結国際物流ハブ構築マスタープランプロジェクト詳細計画策定調査（物流産業振興・投資促進）
- ◆ナミビア国SADC諸国連結国際物流ハブ構築マスタープランプロジェクト詳細計画策定調査（環境社会配慮）
- ◆ネパール国小学校運営改善支援プロジェクトフェーズ2（第1年次）
- ◆ネパール国ジェンダー主流化及び社会的包摂促進プロジェクト（第4年次）
- ◆ネパール国モニタリング評価システム強化プロジェクトフェーズ2（第2年次）
- ◆ネパール国モニタリング評価システム強化プロジェクトフェーズ2（第3年次）
- ◆東ティモール国東ティモールにおける公共支出の雇用創出効果に係る情報収集・確認調査
- ◆フィリピン国環状3号線建設事業準備調査
- ◆ブラジル国・モンゴル国環境社会配慮プロファイル作成調査
- ◆プロジェクト研究「緊急開発調査における実証事業のあり方にかかる研究」フェーズ3
- ◆プロジェクト研究「途上国における効果的な授業実践のための教員政策と支援のあり方」（教員政策分析1）
- ◆平成24年度案件別事後評価：内部評価支援
- ◆平成25年度課題別研修等事後評価調査・現況調査
- ◆ベトナム国平成24年度案件別事後評価：パッケージIII-9（ベトナム国）
- ◆ベトナム国ベトナムにおける我が国ODAのインパクトに係る情報収集・確認調査
- ◆マラウイ国農業政策モニタリング評価
- ◆南スーダン国包括的農業開発マスタープラン策定支援プロジェクト（第2年次）
- ◆ミャンマー国外国投資促進計画策定調査
- ◆ミャンマー国基礎教育改善アドバイザー運営指導調査（教育政策分析）
- ◆ミャンマー国教育セクター情報収集・確認調査（カリキュラム分析・評

- 価)
- ◆ミャンマー国政策プログラムモニタリング（マクロ経済運営・開発政策）
  - ◆ミャンマー国全国運輸交通プログラム形成準備調査
  - ◆ミャンマー国通信網改善事業準備調査（ファスト・トラック制度適用案件）
  - ◆ミャンマー国メコン国際幹線道路連結強化事業準備調査（ファスト・トラック制度適用案件）
  - ◆ミャンマー国ヤンゴン都市圏開発プログラム形成準備調査
  - ◆モザンビーク国ナカラ回廊経済開発戦略策定プロジェクト（開発調査型技術協力）
  - ◆ラオス国JICA-ASEAN連携ラオスパイロットプロジェクト（観光振興コンポーネント）（第2年次）
  - ◆ラオス国JICA-ASEAN連携ラオスパイロットプロジェクト（観光振興コンポーネント）（第3年次）
  - ◆ラオス国道路維持管理能力強化プロジェクト（フェーズ1）
  - ◆ラオス国ビエンチャン・ロジスティクスパーク（VLP）事業準備調査（PPPインフラ事業）

#### 外務省

- ◆平成25年度ODA評価「開発人材育成及び開発教育支援の評価」調査業務

#### 経済産業省

- ◆平成25年度アジア産業基盤強化等事業（アセアンにおけるオープンソースソフトウェア（OSS）人材育成可能性に関する調査業務）
- ◆平成25年度情報セキュリティ対策推進事業（アセアンにおけるオープンソースソフトウェアセキュリティ技術人材育成可能性に関する調査事業）

#### 環境省

- ◆中華人民共和国平成25年度環境保全と都市化に係る協力メカニズム形成等基礎調査委託業務

#### 国土交通省

- ◆タイ国高速鉄道計画への貨物輸送の導入可能性についての案件形成調査

#### 日本赤十字社

- ◆中国大地震及び青海省地震復興支援事業の終了時評価に係る支援業務

#### 東アジア・アセアン経済研究センター（ERIA）

- ◆ミャンマー国ミャンマー総合開発ビジョン（MCDV）作成支援

#### 財団法人日本国際協力システム

- ◆エクアドル国平成21年度環境プログラム無償資金協力 エクアドル国「太陽光を活用したクリーンエネルギー導入計画」

#### 公益社団法人 セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン

- ◆東日本大震災復興支援事業（GEJAREP）中間評価調査

#### アジア開発銀行（ADB）

- ◆Updating and Improving the Social Protection Index（JPN）

#### 【その他】

- ◆関西学院大学 グローバル人材開発研究センター 牟田博光（主席研究員） 客員研究員委嘱
- ◆関西学院大学 グローバル人材開発研究センター 渡辺道雄（主任研究員） 客員研究員委嘱
- ◆立教大学 21世紀社会デザイン研究科 佐々木亮（主任研究員） 兼任講師委嘱
- ◆立教大学 21世紀社会デザイン研究科 渡辺道雄（主任研究員） ゲスト・スピーカー依頼
- ◆特定非営利活動法人 ECOPLUS 渡辺道雄（主任研究員） 理事就任
- ◆名古屋大学大学院 工学研究科社会基盤工学専攻 高橋君成（主任研究員） 講師依頼









～途上国の現場から～

#### エチオピア

コーヒーはエチオピアの国民的な飲み物です。お客を接待するような場面ではコーヒーセレモニーがよく開かれます。セレモニーの主役は大概女性です。伝統的な衣装に身を包み、炭火の前に座ります。良く洗った生豆を鉄のお盆の上にのせ、じわじわと煎ってゆきます。15分くらい煎って、こげ茶色に色づいたら、細かく砕いてポットに入れてお湯を注ぎます。ポットからはちょっと粉っぽいコーヒーがでます。これに砂糖をたっぷり入れて飲みます。手間がかかっているせいか、普段飲んでいるコーヒーよりも、有り難い飲み物のような気がします。

---

## 一般財団法人 国際開発センター (IDCJ)

〒140-0002 東京都品川区東品川4-12-6 日立ソリューションズタワーB 22階

TEL: 03-6718-5931 URL:<http://www.idcj.or.jp>

---