

研究ノート

モロッコ王国の「人間開発に係る国家イニシアティブ(INDH)」 — 貧困・格差問題と格差是正政策の観点から —

八田 善明

はじめに	2 4
1. モロッコの貧困・格差(INDH までの経緯)	2 7
(1) 貧困・格差の現状	2 8
(2) 貧困・格差が生じ、拡大した背景的状况	3 3
(イ) 地理的要素	3 4
(ロ) 人口増加と人口分布	3 5
(ハ) 識字率並びに習得言語	3 6
(ニ) 社会的格差・弱者	3 7
(ホ) 市民社会層の活用	3 7
(ヘ) モロッコ政府の対応	3 8
(3) INDH 以前の貧困・格差への対応	3 8
(4) INDH 発表に至るまで	4 2
(イ) 貧困マッピング作業への着手	4 2
(ロ) 建国 50 周年貧困分析の実施	4 3
(ハ) INDH 発表の時期	4 3
2. 人間開発に係る国家イニシアティブ(INDH)	4 4
(1) INDH とは	4 4
(2) INDH の注目点	4 8
(3) INDH の「参加型アプローチ」と世銀の 「コミュニティ主導型開発手法」	5 0
(4) これまでの効果	5 2
おわりに	5 5

はじめに

「人」が複数存在し、社会を構成し、活動を行えば、社会・経済上なんらかの差が生じることは必然といえる¹⁾。この「差違」は、程度により「格差」として社会・経済上の現象・問題として捉えられるが、右は、個々人の資質・能力・性格といった内面的要素にも大きく依存²⁾し、かつ、宗教、慣習、文化、社会、経済、政治等の社会的なシステム等様々な要因により助長され、更には交通、情報・通信、資源、地理的要素そして、紛争や自然災害といった外部的要素が、格差を生成・拡大する要素となり得ると考える。

これに対して、格差を軽減すること、そして格差の極端な発露ともいえる「貧困」問題への対処は、多くの国において、古くから社会・経済的にそれなりに大きな課題として位置づけられてきた。問題は、これまで「課題」として意識され、世界的に、国家レベルはもちろんのこと国際機関レベルで様々なアプローチが採られてきたにもかかわらず、相変わらず貧困と格差が多くの国で持続的な課題であり続けていることである³⁾。

経済成長を促せば、結果的に格差・貧困にも直接裨益し、問題は軽減されるといったことが当然でないことは既に多く論じられている。特にマクロ経済状況を改善すると称して、諸要素を様々な何十もの条件としてパッケージ化した、1980年代に全盛であった国際通貨基金 (IMF：以降 IMF とする) / 世界銀行 (以降世銀とする) によるいわゆる構造調整政策⁴⁾アプローチの欠陥についても多く指摘されている。構造調整実施当時からも徐々に同効果について懐疑がもたれ、批判はあったが、

1) ルソー (Jean Jacques Rousseau) の「人間不平等起源論」: "Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes" にも、私有が生じたことにより不平等が生じ、戦争が生まれ、自らを助くために社会契約が生じたと論じているように、当時の例では、所有する土地等の生産手段の大小、身につけた技術等の差による生産物の質・量の違い等から、差違 = 不平等は必然的に生じるとされている。

2) 後述するセンは、人間個人の潜在能力といった要素に着目。

3) 貧困の問題は、絶対的貧困の問題が引き続き存続していると共に、相対的貧困の問題としてより多くの国の問題となっている他、格差の問題は、途上国のみならず先進国内でも同問題が深刻化している。

4) Structural Adjustment Program (SAP)

最近では、スティグリッツがいわゆるワシントン・コンセンサス・アプローチを正面から実証的に批判し、問題の所在を明らかにした。

また、同人は、今もなお進行中のグローバリゼーションが、貧困・格差の問題を手当していないどころかむしろ格差を拡大しているといった点について詳しく、かつ繰り返し論じ、貧困・弱者をも裨益する形でのグローバリゼーションに向けた機能回復について提唱するに至っている⁵⁾。一方で、センによって構築されたケイパビリティ (capability)・アプローチ⁶⁾等によって、この十数年来は、それ以前の論理とは異なった、正に貧困や格差の対象・当事者の側、人間としての一個人に焦点を当てた理論が構築され、現在はその実践期のまっただ中にある⁷⁾。

本稿では、このように現代社会において先進国、途上国を問わず課題となっている「格差」問題、すなわち一国内における地域や社会の問題から、リージョナルな問題、そしてグローバルな問題というように普遍的な課題となっている「格差」問題に着目し、特に低中所得国 (lower-middle-income economies : 世銀分類) であるモロッコ王国 (以下モロッコとする) における貧困と格差の問題とそれらに対する是正政策を研究対象とする。

5) スティグリッツ (Joseph E. Stiglitz) は、現状における先進国の利益追求型グローバリゼーションに対して厳しくこれを批判しているが、グローバリゼーション自体を否定しているわけでは無い。同氏は、グローバリゼーションは、様々な側面で皆にとって経済・社会的に有益であると認識しているが、その運営と機能が正しく行われていないことを非難しているものである。詳しくは、同著書を参照：Globalization and its discontents W. W. Norton & Company, Inc. (New York) 2003 他。

6) "what people get out of goods depends on a variety of factors, and judging personal advantage just by the size of personal ownership of goods and services can be very misleading... It seems reasonable to move away from a focus on goods as such to what goods do to human beings." として、従来のベーシック・ヒューマン・ニーズ・アプローチや新古典派アプローチの「財」と「サービス」の充足を中心にすえた開発アプローチに限界を示し、個々人のケイパビリティにより状況を生かす・殺す選択度、改善する能力がキー・エレメントとなる。

Amartya K. Sen, "Introduction", *Choice, Welfare and Measurement* (Oxford, 1982) pp29-30 quoted in Martha C. Nussbaum and Amartya K. Sen, *The Quality of Life*, (Oxford University Press, 1993) p16.

7) 人間開発の概念や人間開発指数アプローチ、そして「人間の安全保障 (「人間の生にとってかけがえのない中枢部分を守り、すべての人の自由と可能性を実現すること」と定義され、人々の生存・生活・尊厳を確保するため、人々の「保護 (プロテクション) と能力強化 (エンパワメント)」のための戦略の必要性を訴える)」概念もこの系譜。前者は国連開発計画 (UNDP)、後者は外務省ホームページ等参照。

モロッコは、グローバル化の下、米国との FTA、EU との連合協定、トルコとの FTA 他を締結し、観光業、建設、製造業下請け、オフショアリング等、アラブ諸国や欧州等の海外からの投資受け入れを伸ばしつつ、自らもアフリカ諸国に投資するなど、着実に自国の経済・産業面での充実を進めつつある国である。また、歴史的には 1980 年代に構造調整政策を強力に推進した経験を有する他、様々な努力はしつつも今もなお多くの貧困、地域間・社会的格差といった大きな社会的負債を抱えている国といった側面も有している。

なお、このような経緯と環境下、2005 年からは従来にも増して本格的に貧困削減・格差是正に向けた取り組みを開始しており、同アプローチにも着目しつつ、それらの諸要素全体から研究対象として適当と位置づけるものである。ただし、貧困と格差そのものに関する先行研究は著名なものが数多くあるので、同具体論については本稿では踏み込まない。

本稿では先ず第 1 章において、次章の前提としてのモロッコの貧困・格差の現状を整理し、併せてその状態がいかに発現し、継続してきたのかについて分析する。

その上で、第 2 章において、2005 年からモロッコが貧困と格差への対策として取り組んでいる「人間開発に係る国家イニシアティブ (INDH : 以降 INDH とする)⁸⁾」につき、そのメカニズムと特色の全体像を理解する上で必要なデータを最小限整理し、かつ世銀が近年貧困削減アプローチとして導入しているいわゆる参加型アプローチである「コミュニティ参加型開発手法」との関係につき整理する。右を踏まえ、INDH の意義と、同イニシアティブ開始後 2 年半を経過した現時点におけるインパクト・達成度につき筆者なりに評価・分析を行い、最後にモロッコの例を中心に格差問題・同対処について総括を行うこととする。

8) Initiative Nationale pour le Développement Humain (通称 INDH : イー・エヌ・デー・アッシュ)

1. モロッコの貧困・格差（INDHまでの経緯）

モロッコにおける貧困と格差の問題については、モロッコの国家的課題をあげる時、民主化、自由・人権・法の支配確立、経済成長と並び、貧困削減、地域間格差・社会的格差・弱者への対処が位置づけられ、また、これまで国家予算の50%超が社会セクターに割り当てられてきていることからその深刻さと重要性が窺える。

先ず、数値的データからモロッコの貧困や格差について見てみると、例えば最低賃金の水準は約2000DH⁹⁾（約2万6千円）で、我が国（東京都で月額約12万円）の約4分の1以下であるが、実際には、地方村落部を中心に大幅にそれを下回っていることが多い。また「一人あたりGNI（米ドル）」は、2006年値で2,160ドル¹⁰⁾となっている。なお、貧困ライン以下の人口の総人口に対する割合でみた場合、2003/04年値で全国平均が14.2%で、人口にして約400万人とそれ自体が既に高い数値を示しているが、更に都市部7.9%に対し地方村落部が22.0%と圧倒的に多くなっており、都市部よりも地方村落部が3倍近いという問題もさることながら、地方村落部では実に5人に1人が貧困ラインを割り込んでいる計算となる等、地域間での差が大きく、かつ深刻であることが看取される。なお、貧困の問題は、貧困ライン以下の者だけでなく、同ラインを容易に超え得る貧困予備軍ともいえる経済的弱者・社会的弱者の存在、層の厚さでもあり、この面でも地域間の格差が現れている。

このように都市部と地方村落部における地域間格差の大きさが課題となっているが、同時に人口の増加・流入・集中による都市部での社会的格差（経済的弱者、社会的弱者）の問題も注目されており、貧困全体に対する都市部の貧困の割合も1990年代を通じ27%から34%まで増大している。

9) SMIG(Sالاير Minimum Interprofessionnel Garanti :最低賃金)は、月額手取1,883.57DH（支給額2,005DH）と設定されている。なお、非熟練労働者の日当は、都市部で80～100DH、地方では20～40DHと言われている。（参考：SMAG : Sالاير Minimum Agricole Garanti 農業従事者最低賃金は、1日50DH : 2004）

10) 世銀データベース参照（<http://worldbank.org>）ちなみに2000年値は1,190ドル、1990年値は1,140ドル。

以下の項目においてモロッコにおける貧困・格差の現状を鳥瞰し、右が生じた条件・経緯を考察することとしたい。また、INDH が始動するまでのモロッコにおける貧困対策・地方開発の状況と、INDH が始動することとなった要因につき併せて分析する。

(1) 貧困・格差の現状

モロッコの貧困・格差の状況を示した既存の研究は幾つかある¹¹⁾が、網羅的かつ総合的なレポートとしては、2004 年に世銀がモロッコで初めての総合的な『貧困レポート¹²⁾』をまとめるまで待たなければならなかった¹³⁾。同貧困レポートによると、モロッコにおける貧困の問題はかなりの部分において地方村落部における問題とされており、同人口は全体の 46% を占めることから、既述の貧困ライン以下人口の割合で都市部と地方部の計算をした場合、全国規模でみて、貧困の 66% は地方村落部に存在していることになる。

また、人間開発指数 (HDI) をみた場合、以下 (グラフ 1) に示すとおり、2005 年の国連開発計画 (UNDP) による国別の『人間開発報告書 (モロッコ)¹⁴⁾』において、1975 年 (0.429) 以降、2004 年 (0.642 : 高等計画委員会の推定値) まで継続的に人間開発指数は改善してきていると記述されている他、同人間開発報告書 (全体) の最新データ (2005 年値)¹⁵⁾ においても 0.646 と更に改善は見られる。なお、引き続き HDI 順位で 177 か国中 126 位 (中位カテゴリー : Medium Human Development) に位置し、同 2005 年値と比較した場合 0.646 の数値は、発展途上国平均値 0.691 よりも低く、かつ、世界平均 0.743 よりも低く留まっており、底上

11) 例えば、Nacer El KADIRI, *Education, Pauvreté et Développement Rural au Maroc* (Institut National de Statistique et d'Economie Appliquée, 2000)

12) *Kingdom of Morocco Poverty Report, Strengthening Policy by Identifying the Geographic Dimension of Poverty* (World Bank, September 2004, Report No. 28223-MOR)

13) それ以前は 1998-99 の世帯水準に関する調査 (l'Enquête Nationale sur les Niveaux des Ménages) が最新。

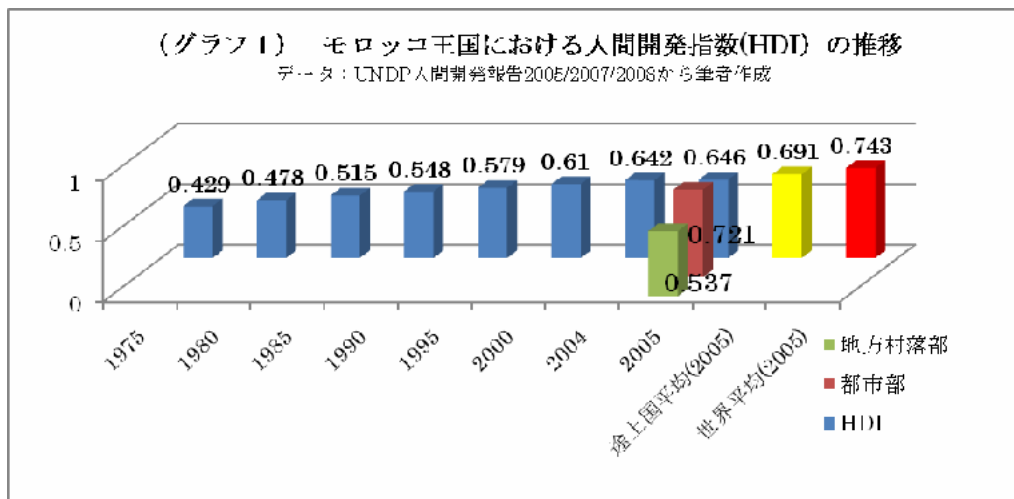
14) *Maroc Rapport de Développement Humain 2005, Femmes et Dynamiques du développement* (UNDP, 2005), p.6.

15) *Human development Report 2007/2008* (UNDP, 2007) pp.229-232.

げはなされているが、決して状況が良いという意味ではない。これらは、一概に比べる意味はないものの、いわゆるマグレブ諸国として見た場合でも、チュニジア（HDI：0.766、91位）アルジェリア（HDI：0.733、104位）よりも下回る。

課題となっている地域間格差については、人間開発指数においても現れており、都市部では0.721であるのに対し地方村落部では0.537と大幅に低い値に留まる。

なお、宗教・文化・慣習等の影響等から、男性と女性における性別による格差が助長されてきた経緯がある。これら男女間の格差の是正についても当国の課題として認識され、様々な取り組みがなされてきている。それでもなお人間開発指数からみた場合、都市部男性 0.738 に対して同女性 0.707、また、地方村落部男性 0.569 に対して、女性 0.507 と差がみとめられている。



その他、教育・職業訓練、医療、基礎インフラ・サービスへのアクセス等、および貧困問題と地域間格差に関わる問題についてはモロッコ政府も認識し、様々な取り組みを行ってきているところであるが、未だ多くの分野で課題が多く残されている。全体として格差問題を把握する上で主要と思われる分野については、次頁の表1にとりまとめたので、これを参照してもらいたい。なお、幾つかの特徴的な点について特に以下に述べる。

(表1) モロッコにおける貧困・格差現状 (地域間・性別間格差比較表)

	分野		全般状況		都市部			地方村落部	
全 般	人間開発指数		0.642 (2004)		0.721 (2004) 0.738(男) 0.707(女)			0.537 (2004) 0.569(男) 0.507(女)	
	人口増加率		1994-2004 (1.4%) < 参考:1960~71:(2.8%)、 71~82(2.6%)、82~94(2.1%) >						
	貧困率	M D G 1	1\$ 以下	0.6%(2001) 0.8%(1990)	0.1%(2001) 0.3(1990)			1.3%(2001) 1.3(1990)	
			2\$ 以下	9.7%(2004) 16.8(1990)	4.3%(2001) 7.8%(1990)			16.4(2004) 24.8(1990)	
	経済的弱者率 39.3% (2001 : HCP)		相対的弱者	14.2%(2004) 21.0%(1985)	7.9%(2004) 13.3%(85), 10.4%(94)			22.0%(2004) 26.8%(85), 23.0(94)	
			絶対的弱者	7.7%(2004) 12.5%(1985)	3.5%(2004) 6.8%(1985)			12.8%(2004) 18.8%(1985)	
	識字率	10 歳 ~	57%(2004) 45%(1994)		70.6%(2004) 81.2%(男)、60.5%(女) 63%(1994)			39.5%(2004) 54%(男)、25.5%(女) 25%(1994)	
		15 ~ 24 MDGs	70.5%(2004) 58%(1994)						
		世帯主 非識字率	52.1%(2004) 46.7%(男) 79.8%(女)		72.2%(2004) 68.8%(男) 95.5%(女)			39.1%(2004) 31.3%(男) 72.9%(女)	
	失業率：		10.8%(2004:HCP) (15-24 歳: 15.4%、高等教育: 26.9%)		22.4% 18.7%(男) 32.1%(女)			9.2% 7.7%(男) 14.7%(女)	
			長期 失業率	69.9%(2004)	74.0%(2004)			45.9%(2004)	
教 育	就学前教育 (4 ~ 5 歳)	M D G 2	50.1%(2004) (40.5%(1991))						
	初等教育 (6 ~ 11 歳)	M D G 2	92%(2003/2004) 79%(1999/2000) *6%の離学率		男子	91.2%(04) 77.5%(90)	卒業率 (04) 68.5%	88.5%(04) 48.8%(90)	卒業率 (04) 43.6%
					女子	89.8%(04) 71.7%(90)	卒業率 (04) 80.4%	78.5%(04) 22.5%(90)	卒業率 (04) 41.2%
	中等教育	M D G 2	60.3% 全 1155 校の内、 1/3 が地方村落部に存在		男子	31.9%(04) 17.5%(91)	卒業率 (02/03) 44.8%	14.3%(04) 3.4%(91)	卒業率 (02/03) 17.4%
					女子	51.4%(04) 39.5%(90)	卒業率 (02/03) 55.2%	8.9%(04) 1.1%(90)	卒業率 (02/03) 22.7%
	高等教育		14 の大学 (80 施設) と幹部 養成校等 107 施設。2003 ~ 04 の生徒数は 31.5 万人で、 19 ~ 23 歳の就学期間で見た 場合、就学率は 9.8% (チュ ニジア 13%、スペイン 39.8%、フランス 46.5%)。		11.3%(2004)			2.7%(2004)	

	分野		全般状況	都市部	地方村落部
医療サービス	出生時平均余命		70.8 歳(2004)、67.9 歳(1994)	73.4 71.2(男) 75.6(女)	67.4 66.5(男) 68.4(女)
	M D G s 4/5	幼児死亡率 (5 歳以下)	47/1000 人(1999-2003) 76(1987-91)	38(99-03) 59(87-91)	69(99-03) 98(87-91)
		乳児死亡率	40 (1000 人) (1999-2003) 57(87-91)	33(99-03) 52(87-91)	55(99-03) 69(87-91)
		新生児死亡率	27 (1000 人) (1999-2003) 31(1987-91)	24(99-03) 30(87-91)	33(99-03) 36(87-91)
		妊産婦死亡率	227 (10 万人) (95-03) 332(1985-91)	187(95-03) 284(85-91)	267(95-03) 362(85-91)
		産前検診率 (最低 1 回)	68%(95-03) 33%(85-91)	85%(95-03) 61%(85-91)	48%(95-03) 18%(85-91)
		熟練助産師による 支援分娩率	63%(95-03) 31%(85-91)	85%(95-03) 64%(85-91)	40%(95-03) 14%(85-91)
	医者一人あたり 住人数		1,766 (2005) 1845 人(2003)、 4233 人(1990)		
	医療施設 (診療所等) までの平均距離			都市部 = 5km	地方 = 21km、
	救急車使用率 (大人)		*2003 年保健省アンケート調査	43.0%(2003)	34.7%(2003)
	入院施設利用率		*2003 年保健省アンケート調査	4.3%(2003)	2.7%(2003)
飲料水	飲料水 アクセス率	M D G s 7		100%(2007:ONEP)	86%(2007:ONEP)
電化	地方電化率		93%(2007:ONE) 15.8%(1998)43.2%(2004)		
道路等	地方道路建設率		54%(2005) 36%(1995) *設備省 HP データ		
住居	台所設置率		84.3%(2004) 79.2%(1994)	87.2%(2004) 80.7%(1994)	79.9%(2004) 77.2%(1994)
	WC(手洗)設置率		81.5%(2004) 66.0%(1994)	96.0%(2004) 91.9%(1994)	59.0%(2004) 32.6%(1994)
	近代的浴室設置率		26.7%(2004) 18.8%(1994)	40.9%(2004) 31.3%(1994)	4.8%(2004) 2.2%(1994)
	共同浴場利用率		13.9%(2004) 10.9%(1994)	4.7%(2004) 2.8%(1994)	28.2%(2004) 21.6%(1994)
	水道引込率		57.5%(2004) 44.1%(1994)	83.0%(2004) 74.2%(1994)	18.1%(2004) 4.0%(1994)
	各戸給水未設置世帯 における採水先	井戸	43.5%(2004)	18.7%(2004)	51.4%(2004)
		源泉	18.1%(2004)	2.8%(2004)	23.1%(2004)
		公共水栓	14.1%(2004)	17.4%(2004)	13.0%(2004)
	各戸電化率		71.6%(2004) 50.2%(1994)	89.9%(2004) 80.7%(1994)	43.2%(2004) 9.7%(1994)
	未電化世帯におけ る照明使用率	ガス照明	44.4%(2004)	34.3%(2004)	47.2%(2004)
		ローソク	45.8%(2004)	30.9%(2004)	49.9%(2004)

・ Rapport National, Recensement Général de la Population et l'habitat 2004, (Haut Commissariat au Plan, Royaume du Maroc, 2004)

・ Rapport National 2005, Objectifs du Millénaire pour le développement (Haut Commissariat au Plan, Royaume du Maroc, 2005)

・ 他、HCP (高等計画委員会) データ等を参照して筆者が作成。

まず、保健・医療サービスへのアクセスの面において大きな格差が生じており、病院等のインフラや医者・看護師といった医療従事者の質と絶対的不足、運営主体である省のガバナンス・意識の濃淡等、そして患者側の近代的医療への無知・不信任感、伝統的医療の存続等がからみ、様々な分野で課題が山積となっている。こうした課題があることを如実に示している例として妊産婦死亡率、乳児死亡率等の数値が高いことがあげられる。さらに、これらの死亡率は、地方の方が都市部よりも高い。

また、全ての生活の源になる給水面では、飲料水だけをみても、地方給水率こそ大幅に数値面での改善がみられるものの、必ずしも各戸給水ではなく、既存設備の老朽化、そして（より接続が困難な部分を含めた）未接続の部分が引き続きあること等があげられる。モロッコでも他の途上国の例に漏れず、給水網に組み込まれていない村落では水汲みが主に婦女子の仕事であることが多く、彼（女）らが片道何時間もかけて水汲みをおこない、教育機会が実質上奪われている状況もまだまだ存在する。一概に言えないが、地方部の非識字率の高さはこういった生活上の労働に起因するところも大きい。

また、個別的な事項ではあるが、モロッコでは、地下水や表流水は存在しても、地域により地質上の問題から塩分濃度が高すぎて飲用には適しないこともあり、給水面での問題をより複雑化している。なお、地理的要素に加え、気候変動的な現象ではあるが、近年の傾向として幾年も連続した干魃が生じ、これが恒常化する等の問題もあり、それまでの給水・灌漑計画等にも深刻な影響を及ぼしつつある¹⁶⁾。

地方道路の整備面では、同道路が、通学・生活全般、経済活動（売り買い双方の面からの市場へのアクセス）、医療（診察、往診、救急）と全てに関わることから、その未整備は単に不便であるといった次元を超え、経済的側面からも非効率であり、更には降雨等によっても断絶され得る等の脆弱性をも内包している。

地方電化についてもその有無による生活・経済双方における影響の大きさは説明

16) 1990 年以前は 5 年に 1 度あるかであったのが、1990 年以降平均で 2 年に 1 度、また連続することも増えてきている。Mohammed Karrou, *Climatic Change and Drought Mitigation: Case of Morocco*, (INRA/FAO)

するまでもないであろう。

また、地方部では、産業・人口の大勢を占める農業セクターが重要な産業である¹⁷⁾が、作付可能面積に対し、灌漑農地面積は 14% 程度（農業省）に留まり¹⁸⁾、それ以外の小規模な農民が降雨による天水農業に頼る脆弱な基盤を有していることにも留意が必要である。

なお、これらの課題の多くはミレニアム開発目標¹⁹⁾にも重なり、右目標達成に向けた努力が続けられている。各目標に応じた達成状況は、2005 年のナショナル・ペーパー²⁰⁾に 2004 年時点での現状・評価が報告されており、主要な目標については、先の別表に併記した。

（２）貧困・格差が生じ、拡大した背景的状况

本項においては、モロッコの貧困・格差の発現・継続の全体像把握の観点から、同国の独立以降これまでの主要な格差・貧困発現・持続要因と思われるものにつき筆者なりの分析をもって示すこととする。

なお、以下（イ）～（二）を参照すると、「モロッコは、社会面をなおざりにしてきた歴史的負債に苦しんでいる」という世銀の指摘²¹⁾は外れてはいないが、かなりのハンディを背負って、努力をしても改善が伴わなかった面もあると考えられる。

なお、国内的努力だけでなく、国際的な取り組みの面でも、1980 年代には、モロッコも多くの例に漏れず世銀と IMF の主導による構造調整政策を受け入れた（1983 年～）わけであるが、同構造調整政策は、社会面、特に最も貧困な社会層に対して

17) 対 GDP では 15%（2000-04）であるが、農業人口は総人口の 45.4%、地方人口の 80.2%（HCP2005）。

18) 灌漑普及努力の問題というよりは源開発の限界の問題であり地理的・構造的・課題である。現在の課題は、水資源の持続的利用にむけた管理、点滴灌漑等に代表される節水型農業の普及となっている。

19) Millennium Development Goals (MDGs)

20) *Rapport National 2005, Objectifs du Millénaire pour le développement* (Haut Commissariat au Plan, Royaume du Maroc, 2005)

21) World Bank, *Project Appraisal Document on a Proposed Loan To The Kingdom Of Morocco For National Initiative For Human Development Support Project* (November 14, 2006) p.1.

ネガティブな影響を与えたとの評価がなされており²²⁾、国全体の開発面では結果は裏目に出てしまった。

また、経済面、産業面で途上国にポジティブな影響をもたらすかの如く各方面で交渉が持たれてきた FTA の締結についても、果たして真に途上国にとってプラスの要素となり得るかといった視点が必要である。例えば、モロッコが米国との FTA 締結交渉を進めていた最中には、スティグリッツが、FTA が本当に先進国と途上国の間で win-win の関係をもたらし得るのかといった点に疑念を呈し、米国との FTA 締結の結果、右がモロッコ側にプラスの効果・利益をもたらし得るのかといった点に対し、明確に疑念を示した経緯がある。同人は、協定文案交渉が公開ではない等不透明なプロセスにより不利な協定を締結されているといった手続き面も含めて批判的なコメントを展開しており、同 FTA がどのような影響をもたらすのか、今後の推移を見守る上で一つのポイントとなるであろう²³⁾。

(イ) 地理的要素

多くの場合において地理的な要素は、貧困・格差が生じ得る大きな要因の一つとしてあげられ、モロッコにおいても基礎的な要素・要因として右が当てはまると考える。

モロッコは、国土が南北に縦長であり、それを北西部と南東部に分ける様に 3～4,000 メートル級のいわゆるアトラス山脈が背骨の様に連なっている。この壁によって、西側の海を臨む地域においては、降水にもあやかり、天水に多く頼りつつも農業が発達し、遙か昔のローマ時代から人口が集中した多くの都市が形成され現在に至っている。同地域では、現在の首都であるラバトや商業都市カサブランカ、港湾都市タンジール、そして内陸のマラケシュ、フェズ、メクネス等の古都も観光都

22) 例えば、国連開発計画。Maroc Rapport de Développement Humain 2005, Femmes et Dynamiques du développement (UNDP, 2005)、なお、社会面、貧困との関係では評判の悪い構造調整政策 (SAP) ではあるが、モロッコでのマクロ経済環境改善にはそれなりの効果があった。しかし、度重なる干魃の影響、湾岸戦争や右に伴う石油価格の影響等によってその後厳しい状況が続くこととなる。

23) Joseph E. Stiglitz, "New Trade Pacts Betray the Poorest Partners", (The New York Times, July 10 2004) 他、繰り返しプッシュ政権下での FTA をチリ等の例を用いつつ批判し、途上国への不利な協定を不適切な手続きと共に押しつけていると述べている。

市等として引き続きモロッコの中心的な都市として機能している。一方で、アトラス諸山脈以東については、サハラ砂漠へとつながり、一部オアシスを除き水の確保や農業を営むのが困難な地域が広がる。こういった地理的条件により、また隣国との国境といった安全保障上、政治上の問題もからみ、アトラス以東とアトラス以西での経済・社会的発展は偏って推移してきた²⁴⁾。

(ロ) 人口増加と人口分布

モロッコ独立以降の人口の推移を見てみると、1960 年当時は 1,162 万人であった人口が 2004 年には 2,989 万人と約 3 倍に膨れあがっている²⁵⁾。この急激とも言える人口増加が、経済成長や社会整備（インフラ・人材のいずれも）の速度に伴わない早い速度で推移した結果、行政・社会インフラ・サービス等へのアクセスが十分に担保され得ず、経済・社会的成長面で既に一定のハンディを背負ったこととなる。

また、一方で、日本の 1.2 倍（西サハラ除く）の国土を念頭におけば、同面積に日本の約 4 分の 1 の人口しか居住していない。これは、一見ゆとりともとれなくもないが、各種基礎サービスへのアクセスを確保する上では、山岳地帯や砂漠等の厳しい地形も手伝って、実にこの上ないハンディとなっている。すなわち、先に述べたとおり、医療へのアクセス、小学校・中学校等教育へのアクセス、飲料水確保（水道施設（井戸等の水源・貯水槽・導管）の普及）、電化そして道路整備（特に地方道）といった点で、まばらに住民が散らばって居住していることの弊害・経済的非効率

24) 前国王である故ハッサン 2 世の治世下（特に前半）では、こういった地理的要因等をベースに広がった格差を縮める政策はそれほど重きを置かれず、むしろ発展した都市部へ富は集中し、結果として、大幅な地域間格差を現出してしまったものと筆者は捉えている。これは、ある意味で同砂漠地帯、過疎的地域が存在し、インフラが未整備で、かつ情報の伝達が遅い地域が存在することにより、結果的に隣国との安全地帯として機能し得たことにより安全保障上都合が良かったとの見方もできる。

25) 2004 年国勢調査報告書参照。Rapport National "Recensement Général de la Population et l'habitat 2004" Caractéristiques Démographiques et Socio Economiques de la Population, (Haut Commissariat au Plan, Royaume du Maroc, 2004) p.13. (略称で RGPH2004)

なお、同時期でみると日本の人口は 1960 年 93,419,000 人、2004 年 127,687,000 人でこの間の人口増加は 37%。：総務省統計局データ：<http://www.stat.go.jp/data/jinsui/2.htm>

モロッコの、当該期間の人口増加率を見てみると 1960 年代～82 年まで平均増加率が 2.6%、その後 82 年～94 年にかけて 2.1%にやや減少、94 年～2004 年には 1.4%に落ち着いてきている。現在の我が国は、0.05%。

は大きい。つまり、政府として、人口増加によるサービス提供不足と、拡散した人間に等しくサービスを提供しきれないといった課題にさいなやまされてきたというのが現状である。

(八) 識字率並びに習得言語

前述の環境の結果ともいえる現象の一つ、貧困と地域間格差のそれぞれにまたがる大きな課題の一つが、非識字率の高さである。非識字による社会活動・経済活動におけるハンディについては十二分に研究・報告があるので²⁶⁾ここでは論じない。なお、識字・非識字の問題をクリアしたとしても、更に当国においては、一定の中・高等教育を受け、その上で商業・経済活動に従事していくためには、日常語であるベルベル語²⁷⁾若しくはアラビア語だけでなく、フランス語、スペイン語、英語等の能力を身につけなければならない²⁸⁾ことも更に負荷を増大させていると筆者は捉えている。現状でも、アラビア語識字者の約半数は、フランス語の読み書きも解し、16%の者は更に最低 1 言語別の言語を解している。しかしこれらの者の経済活動上での位置づけから見た場合、非識字者との格差は益々広がることを意味する。モロッコにおける非識字率の問題は、統計上に現れている数値、すなわち「読めるか・書けるか」の識字の問題として捉えられているが、実際には、一例として都市部等で各種サービス業（各種対面・接客業務等）への就職が可能かどうかといったことにはじまり、更には IT、研究、ジャーナリズム等「より高度＝高収入の仕事に就けるか・就けないか」のレベルも含めて、更に奥の深い問題として捉えるべきと筆者は考える。

26) UNESCO、OECD、世銀他ホームページ等参照ありたい。

27) Berber（フランス語等）は、蔑称的であり、アマジール（Amazigh）と呼ぶ傾向が増えてきている。モロッコにアラブ人が入る前から先住の民族で、独自の文化・言語・文字を有する。

28) 日用品（取り扱い説明書等）を利用する上での理解一つにはじまり、テレビ放送等のメディアも国際的な放送へのアクセスが一般的で、そして昨今のインターネット接続といった環境下、アラビア語・ベルベル語以外への理解力の差は日常的なレベルのところにも影響がある。なお、大都市部で流通する多くの商品の主流が欧米他からの輸入品であること、それらに伴う技術もそれらに付随して移転されるものであること、学術分野でも同様であることから、それらに直接的に関わる能力としてのフランス語、英語等の理解が、雇用され、商業・経済活動を行う前提となることとなる。

（二）社会的格差・弱者

地域間格差に加えて、都市部における社会的格差・弱者の問題も認識されるに至っている。これは、とりわけ都市化が進んでいることに相関があり、1960年には都市化率が29.1%であったものが、2004年では55.1%にも増大し、地方村落部の人口増加が5,191,217人であったのに対し、13,074,021もの人口増加・流入が都市部で発生したことから、各都市で深刻なスラムが発生したことも含めて都市部の中にも社会的格差が生じる要因となったものである。また、前項にも関連して、多くの出稼ぎが都市部に集中するが、彼らはフランス語等を解しない場合も多く、限られた就職先にしか就けないことから、都市部における社会的格差を広げる要因となっている。なお、特に都市部では、高学歴者の失業といった問題も一方で存在している。

（ホ）市民社会層の活用

モロッコでは、治安維持等をはじめ、社会的・政治的背景から市民社会活動は1990年代に入るまでさほど活発ではなかった。それまでは、必ずしも結社の自由は当然視されていたわけではなく、当局の厳しい監視・管理下におかれていたが、徐々にいわゆるNGO²⁹⁾の創設も増え、活動も活発化し、現在では4万を数える。このように、モロッコのNGO活動の歴史は浅く、それまでの弱者保護等については、社会間での相互助け合いかモスク等宗教施設における扶助がその機能を主に担っていた。

なお、現在ではセクター別政策だけでは行き渡らない社会的サービスのあらゆる分野で大小のNGOが活発に活動を行っており、同存在がなかったならば、モロッコにおける貧困・格差の状況は更に大きく後退していたと考えられる。また、NGOは、地方公共団体等と並び、INDHの重要な実施主体であり、かつ裨益者である。

29) モロッコでは、NGO（フランス語ではONG : Organisation Non Gouvernementale であるが、モロッコでは一般的にアソシエーション : Association と呼称）について、Association法が定められており、右に基づき、所在する地域の当局への届出を義務づけている。同Association法自体は、古く1958年から存在する。Dahir no 1-58-376 du 3 jourmada I 1378 (15 novembre 1958) réglementant le droit d'association. 脚注73も参照。

(ヘ) モロッコ政府の対応

地理的な要因や各種社会的要因といった諸要素によって貧困・格差が助長されるだけでなく、政府としての認識・対応等についても反省点があると思われる。これらは、世銀の INDH 支援にあたっても認識されている点であり³⁰⁾以下に幾つか整理する。

先ず、貧困と社会的疎外等への対処が中央主導の傾向が強く、当事者の参加余地が低く、また、関係省庁間の調整が弱く、かつ目標設定が必ずしも適切でなかった。特に、コミュニティとの協議により現場での計画や優先課題を絞り込む協議があまり行われてこなかった。このアプローチによって多くの開発プロジェクト実施に遅延をもたらし、全体としてプロジェクトのインパクトが十二分に発現されなかった。

また、従来型の、セクター型縦割り行政の弊害は、地方で主体的にコーディネーションを行って統合的に何かをやろうとしても、地方に存在する各省庁の出先である支局の予算の出所（中央省庁）との関係で、調整が煩雑になりすぎ、タイムリーかつ効果的な対応が不可能であったこともあげられる。

適切な目標設定との関係では、県レベルでの社会的プログラムが十分に貧困層をターゲットにしたものでなく、かつ村落レベルでの貧困データの不在により、県以下での貧困ターゲット設定自体が具体的にできなかったこともあげられる³¹⁾。

(3) INDH 以前の貧困・格差への対応

本項では、過去 20 年位の期間において、INDH 以前の貧困・格差に向けたモロッコの取り組みについて、国際的な潮流も踏まえつつ整理してみたい³²⁾。

1980 年代は、アフリカ等を中心に「失われた 10 年 ; Lost Decade」と称されて

30) World Bank, *Project Appraisal Document on a Proposed Loan To The Kingdom Of Morocco For National Initiative For Human Development Support Project* (November 14, 2006)

31) *Kingdom of Morocco Poverty Report, Strengthening Policy by Identifying the Geographic Dimension of Poverty*, (World Bank, September 2004)

32) 独立以降の政治・経済状況については、中川恵 「4.モロッコの政治・経済」 『マグリブへの招待 - 北アフリカの社会と文化 - 』宮治一雄・宮治美江子編、(大学図書出版, 2008 年)等を参照願いたい。

おり、世銀も貧困者にとっての失われた 10 年であったと述べている³³⁾。同年代は、前後して低成長と累積債務に悩まされた結果、多くのアフリカ諸国が世銀・IMF による、いわゆる構造調整政策を受け入れ、消化不良を起こした年代である。モロッコ³⁴⁾においては、税制改革（課税ベース拡大）財政支出の合理化、貿易自由化、中期投資計画の策定、資本市場の整備等のいわゆるコンディショナリティーに則った構造調整の影響は、マクロ経済面での一定の成果をもたらしたという良い面³⁵⁾と悪い面の双方を伴っていたとも言えるが、ここでは、貧困や弱者との関係では良い効果・結果を生み出さなかったと考えられていることが問題となる³⁶⁾。

なお、貧困削減の問題に世銀と取り組む国は、概ね「PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper: 貧困削減戦略文書」³⁷⁾の策定による総合的なアプローチを採択している³⁸⁾が、モロッコにおいては、PRSP は策定されていない³⁹⁾。

33) Forward, *World Development Report 1990* (World Bank/IBRD, Oxford University Press, June 1990)

34) "P.A.S: Nouveau Prêt de la BIRD", Le Matin du Sahara (Maroc), 5 décembre 1988 によると、「工業・商業分野支援にかかる 2 つの融資（35 億ドル）によって、工業サブ・セクターへの保護を削減できた他、農業分野での 2 つの融資（3.25 億ドル）によって、公共投資部門の合理化を実施し、価格自由化等により効果的な成長を生んだ。また、教育分野では、15 億ドルの融資により、より公平な教育機会の増進を担保しながら、全体的な教育予算の軽減に貢献。また、2.4 億ドルの融資によって、公共企業の合理化を実施した。」

35) 1988 年に 2 億ドルの借款がモロッコ駐米大使であるモハメッド・バルガッシュ (M.M'Hamed BARGACH) と世銀の欧州・中近東及び北アフリカ担当責任者であったケマル・デルピッシュ (M.Kemal DERVIS) 氏の間で署名された (デルピッシュ氏は、現在国連開発計画総裁)。
"Prêt de la Banque Mondiale au Maroc d'un montant de 200 millions de dollars", Le Matin du Sahara, Maroc, 5 décembre 1988, 「...この融資は、中期計画の第 1 フェーズに当てられるもので、雇用を確保し、より多くの国民の生活水準が受け入れられるようなものとなるような形で経済成長を継続的にもたらすことを目的としている...」と同紙に記載されており、また、デルピッシュ氏の論として、マクロ状況におけるモロッコの基盤の立て直しについて「著しく、かつ実質的な (très importants et très substantiels)」ものと賞賛したとある。

36) Nanak Kakwani, Elene Makonnen, and Jacques van der Gaag, *Structural Adjustment and Living Conditions in Developing Countries* (World Bank, August 1990) 等、途上国一般におけるマイナスの影響について参照。

37) 詳しくは、世界銀行ホームページ (www.worldbank.org) 等を参照。和文資料では、『PRSP プロセス事例研究 - タンザニア・ガーナ・ベトナム・カンボジアの経験から - 』JICA / 独立行政法人国際協力機構 / 国際協力総合研究所 2004 年 12 月等。

38) 2007 年 7 月時点で 65 か国が PRSP を策定・実施中 (世銀ホームページ)。

39) 時期的に、1999 年には、新国王が即位し、2002 年には同新国王の下での最初の総選挙が実施されたこと、また、主要セクター毎に既に中長期計画を策定・実施していたことによると考える。

1990年代以降になると、国際的にも、再度「貧困」削減問題が中心課題として注目される様相が強くなった⁴⁰⁾。そういった状況の中で、モロッコ政府も、4県をパイロット的に対象として1996年以降開始した「貧困対策及び持続的人間開発プログラム⁴¹⁾」及び「社会的優先プログラム (BAJ : barnamaj al awaliyat al ijtimaiyya = Programme de Priorités Sociales)⁴²⁾」等のプログラムを開始するに至るものの、ターゲットの絞り方等、中途半端さが残った。

1990年代中盤からは、先述のBAJといった地域照準型のアプローチの他に、セクター別に地方村落部を照準にした最長10年程度を見据えた中長期計画が次々に策定された。

(飲料水)給水分野では、地方給水計画 (PAGER⁴³⁾) が1995年に始動し、1994年には14%であった給水率は、その後の努力によって2007年には92%まで達した。

電化面では、地方電化計画 (PERG⁴⁴⁾) を1996年から開始し、同計画開始前の1995年には接続率18%であったものが、2007年には93%まで引き上げられた。これは、31,639村落に送電線が接続され、1,766,960世帯が電力を使用できるよう

40) 世銀では、同 "World Development Report 1990"において貧困が中心的に取り上げられ、同年、国連開発計画 (UNDP) は、"Human Development Report"を発行し始め、人間開発指数を導入する等の動きが見られ、96年には、OECDの開発援助委員会 (DAC) が "Shaping the 21st Century"を発行し、貧困に焦点を当てた。

41) Programme de Développement Humain Durable et de Lutte contre la Pauvreté, 人口省が、UNDPと共同して開始したもので、Al Haouz, Essaouira, Chefchaouen, Chichaouaが対象県として設定され、全国的な貧困対策戦略を策定するための基礎的作業の位置づけもあった。

42) 1996/1997から開始され、14の県を対象に貧困対策プログラムを設定・推進した (Al Haouz, Al Hoceima, Azilal, Chefchaouen, Chichaoua, Essaouira, El Kelaa, Sraghna, Ouarzazate, Safi, Sidi Kacem, Taroudant, Taza, Tiznit, Zagora の14県)。なお、同14県については、その後調査の結果設定された貧困マップとの関係でみると4県のみしか上位県に入っておらず、BAJ対象14県全体でも貧困マップでは上位30県に散らばっており、1994年の貧困推定によると14のBAJ対象県は、モロッコ全土の貧困の37%、村落部の48%をカバーしているにすぎなかった。換言すれば、63%の貧困はBAJによってカバーされていなかったことになる。

43) Programme d'approvisionnement groupé en eau potable des populations rurales ; groupéとあるのは、取り合えず各戸給水を目指したものではなく、集落・村落といった単位で一定の人口をベースに「集合的」に給水 (共同水栓等) を確保するため。

44) Programme d'Electrification Rurale Globale : 96-2007年の計画で170億DHを支出。

になったことを意味する。同計画は、2008 年以降後継の地方電化計画（PVER⁴⁵⁾）によって引き続き推進される。

地方道路建設の分野においては、1995 年以降、地方道路計画 I（PNRR-I⁴⁶⁾）を策定し、2005 までの 10 年間に於いて 9,525km の地方道路を整備した。続いて実施されることとなった PNRR-II において、2015 までに更に 15,500km の地方道路を整備し、地方村落民の全天候型道路へのアクセス率を 80%まで高めることが目的とされている。

また、先述の都市部における貧困と弱者の問題についても、最近では、2004 年に国王が発表した「スラムの無い街計画⁴⁷⁾」により 2004 年～2010 年の間に 72 都市を対象として、272,000 世帯、1,000 スラムに照準を当て、順次スラムの無い街宣言を発している。

なお、1999 年に現国王が即位し、同統治下で初めての総選挙（2002）で成立したジェットウ（Driss JETTOU）首相内閣（当時）は、2002 年 11 月 21 日に議会において同内閣の優先課題を発表し、それぞれ目標年限を定めていたセクター別計画の前倒し実施を公約した。これをほぼ実現したことは、政治的意志により地方村落の格差是正を進めた意味において注目される⁴⁸⁾。同前首相の在任期間中の主要な課題として、「全ての形態における貧困と疎外との闘い、社会的結束と地域的連帯：combat avec force toutes les formes de pauvreté et d'exclusion et qui s'attache à soutenir la cohésion sociale et la solidarité spatiale」があげられ、右が意味するところの貧困対策、地域間及び社会的格差の是正が、民主主義、自由と人権、地域における競争力のある強い経済といったものと併記されている⁴⁹⁾ことから、同首

45) Programme de Valorisation de l'Electrification Rurale

46) Le Programme National des Routes Rurales

47) Programme "Ville Sans bidonvilles" (VSB), *Habitat et Urbanisme, Bilan et Perspectives d'Action* (Ministère Délégué Chargé de l'Habitat et de l'Urbanisme, février 2006) pp.16-17.

48) 内閣の任期（2007 年）までの終了に前倒しした。対象は、地方電化（2007 年末には 92%の電化率を目標）、地方給水（90%以上の給水率達成を 2007 年に前倒し）、地方道路建設（従来の年 1,000km の建設を 1,500km に加速）

49) *Déclaration du Premier Ministre Monsieur Driss JETTOU relative au bilan de l'action Gouvernementale* (Rabat, 17 juillet 2007) p.4. （注：2007 年 7 月のジェットウ前首相の政

相・同政権の力の入れ方が窺える。

(4) INDH 発表に至るまで

(イ) 貧困マッピング作業への着手

効果的な貧困対策を行う上では、貧困の集中した地域の特定が不可欠となる。モロッコ政府は、2002 年以降世銀に対し、貧困マッピング(地理的な貧困分布データの収集、特定)についての技術協力を要請し、世銀チームがこれを受けて支援を施し、極めて良い結果を納め⁵⁰⁾、かつ、結果が公表されるに至っている⁵¹⁾。

また、世銀の『貧困レポート』は、その 2 か月後に発表され、従来の県を単位としたデータではなく、より詳細なコミュン(村落)・ベースでの貧困格付け・分析がようやく確保されたこととなった。

モロッコにおいて、貧困問題に効果的に対処する前提となるデータ・マッピング技術が根付き、同時に同データ・マップが完成したことは、それ以降のモロッコの貧困対策の質を高め、効果を上げる上で重要かつ画期的なでき事である。また、モロッコ政府による地理的データ(=マッピング)の努力は引き続き継続されており、効果的に貧困対策を行っていく上でより詳細なマッピングの必要性が認識され、改善努力がなされている⁵²⁾。

治課題の衆議院における任期末総括演説原稿)

50) Jennie Litvack, *The Poverty Mapping Application in Morocco, More Than A Pretty Picture, Using Poverty Maps to Design Better Policies and Interventions* (Tara Bedi., World Bank, 2007) p.208 に同評価が既述されている。

51) Ibid., 当時は、計画委員会(CP)が貧困マッピング作業に積極的に関わったが、世銀としての懸念は、果たしてモロッコの環境下自国のデリケートな課題について国内で公表するかどうかであったが、最終的には全体としてモロッコ政府の作品として公表されるに至っている。

52) 貧困削減政策を推進するに当たって財政の投入・効果の観点から、完全目標(Ciblage parfait)、一般目標(Ciblage forfaitaire)、単純目標(Ciblage simple/naïf)、最適目標(Ciblage Optimal)のアプローチがあると整理。貧困者を個別にターゲットとする完全目標は、貧困世帯全部の登録データが未整備のため不可能であり、貧困者とそれ以外を区別せずに資金を投入する一般目標方式では、投入量に比し効果があまり期待できない(食料原料等への補助金等)として手法から排除し、貧困が認められる地区・地域に一般的に対策を行う単純目標と、最貧困部により重点を置いて資源配分を行う最適目標が効果的であり、特に最適目標手法を行っていくことが重要と位置づけた。また、そして INDH でも採用されているコミュン(村落)ベースのアプローチから、更に細分化した村(Douar)や区を照準として貧困対策(資金の投入)を行うことがより効果的であるという研究結果を発表している。

（ロ）建国 50 周年貧困分析の実施

モロッコ独立 50 周年の機会に、モロッコ政府によって、2003 年 8 月 20 日からモロッコ独立以降 50 年における人間開発の進展についての回顧と研究が実施された。これは、多くの有識者を巻き込む、集合的かつ参加型のアプローチで実施された⁵³⁾。同内容は、最終的に『モロッコの人間開発の 50 年の回顧と 2025 に向けた展望』と題された報告書として総括されている⁵⁴⁾。

この試みは、モロッコの多くの分野からの有識者の参加により得られた報告をオープンにすることによって、モロッコが直面する人間開発・貧困・格差・成長といった問題に目を向けさせ、議論を促すことを重要な使命としていたものであり、国王と政府が、貧困・格差の問題に、明白な意識をもって取り組むことを宣言したことによって、2005 年の INDH の発表につながっていく流れを作ったものと評価される。

（ハ）INDH 発表の時期

前項（イ）（ロ）のように、貧困問題に対する国際的意識・環境の高まりと共にモロッコ国内における貧困・地域間格差等の問題への認識の高まりと、右に個別具体的に対処するためのツールとしての貧困マップの整備、そしてタイミングとして危機感を募らせるテロの勃発⁵⁵⁾、各方面の議論の集約といった様々な要素がからみ

Allocution de M.Ahmed Lahlimi Alami, "Le ciblage géographique de la pauvreté pour une répartition performante des budgets de lutte contre la pauvreté" 高等計画委員会、研究結果発表 2008 年 3 月 27 日委員長スピーチより。

53) 作業的には、国王による同研究開始の発表を受けて、2003 年 12 月に報告書準備作業に入り、2004 年 4 月に方針を決定、10 のワーキング・グループ（人口、社会・家族・女性・青年、経済成長と人間開発、教育システム、知識・技術・技術革新、保健システムと生活水準、基本的サービスへのアクセス、地域的考慮、貧困・社会的疎外因子、自然環境、国土、文化、芸術、思想、ガバナンスと参加型開発）が設置され研究が進められたもの。この他に横断次項、歴史的経緯、20 年間の見通し等について 3 つのワーキング・グループが設置され、それぞれから分野別に充実した報告書が発表された。

54) 研究結果は、壮大な研究結果が発表され、ホームページ上にも掲載されている（www.rdh50.ma）。

55) 貧困の問題については、モロッコ政府自身も十分に認識を高めていたが、特に 2003 年 5 月 16 日にカサブランカ市で発生した同時多発的な爆破テロがカサブランカ市内スラム街出身の 8 名の自爆者によるものであったことから、モロッコ国内の「貧困」の問題がより注目されることとなった。

あって、2005年5月18日のINDH発表につながっていったと考えられる。

なお、大きな流れで捉えれば、今や地方の村落でも電気のあるところにはパラボラアンテナ（衛星放送）があり、同時にインターネット、携帯電話の普及により、世界情勢・スタンダードがリアルタイムにモロッコ全土に伝わる時代に突入していることを前提に考えると、民主化、人権、市場経済を推進するモロッコ王国の進む道として、メディア等からイメージで入ってくる国外の環境との格差を埋めていく必要性もあったものと思われる⁵⁶⁾。

2．人間開発に係る国家イニシアティブ (INDH)

(1) INDHとは

2005年5月18日、モハメッド6世国王によって、人間開発を中心課題として据え、貧困対策と地域間・社会的格差是正を目標としてINDHが発表された。

INDHは、農村部貧困対策プログラム、都市部における社会的格差対策プログラム、生活困窮者対策プログラム、横断的プログラムの4つのプログラムからなり、大小様々なプロジェクトを、貧困度等をベースにターゲットとして絞られた403（当初は360）の村落（コミュニティ）と264（当初は250）の都市部の地区を中心に実施するものであり、コミュニティ内等でのアプローチとしては、同村民、地方公共団体、NGO等が主体的にニーズに基づき案件（プロジェクト）を企画し、地方政府、県庁等へ審査にあげていくといった、参加型のボトムアップ・アプローチによるものである。全体の予算は、100億ディルハムを想定し、2006年から2010

56) 良い側面はもとより、「格差」や「遅れ」の責めについても、全て実権を持って頂点に君臨する国王に帰する社会的メンタリティが根底にあり得ると筆者は考える。表現の自由等により国王の暮らしぶりや趣味・財産についての報道もはやタブーではない。従って、国王を含め、政府が格差や貧困に無頓着でこれを放置した場合の政治的・社会的リスクは次第に増大していたと考える。

年までの5か年のイニシアティブ/プログラムとなっている⁵⁷⁾。また、後段にて述べるとおり援助国からの支援も得られている⁵⁸⁾。

同イニシアティブの運営組織、予算の流れを含めた全体の概要については次頁の別表に纏めた他、INDH 公式サイト (www.indh.ma) に詳しいので、右を参照願いたい。

(2) INDH の注目点

INDH に関し注目される点につき以下のとおり示す。

(イ) 国王の名において、貧困対策・格差是正の課題に人間開発を中心としてアプローチを仕掛けたこと、つまりトップダウンで INDH が始動されたことは、ヒエラルキーの強いモロッコの統治・政治状況からして、同実施を担保する上で望ましい形であったと考える。

また、グローバリゼーションの下、メディアを通じて様々な情報がリアルタイムに行き交う日常において、貧困・格差対策を国王自らが主導し、連日連夜テレビ・新聞等といったメディアに INDH プロジェクトの竣工セレモニー等と共に国王の映像が流れることは、国王や政府が貧困・格差に真剣に取り組んでいることの国民

57) イメージとしては、いわば、日本の ODA の一つのスキーム (形態) である、草の根・人間の安全保障無償資金協力を5か年のスパンで、約1,400億円相当の予算をもってモロッコ国内の貧困・弱者対象村落・地区に対して実施していくという壮大なイニシアティブである。

58) 日本は、2005年11月にモハメッド6世国王が日本を国賓訪問した際に、小泉総理大臣から同イニシアティブに対する支持が表明されている。「日本国とモロッコ王国間の友好、パートナーシップ及び協力に関する共同声明」参照 (http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/yojin/arc_05/morocco_ks.html)。また、サルコジ・フランス大統領のモロッコ国賓訪問の際にも同モロッコ議会における演説でフランスのモロッコによる貧困との闘い及び社会的弱者や疎外された地域への問題に取り組むINDHを支持している。" ... La France sera aussi aux côtés du Maroc dans sa lutte contre la pauvreté. Lancée par le Roi, l'Initiative nationale de développement humain s'attaque résolument à la question des couches sociales défavorisées et des régions enclavées. Je suis heureux de vous annoncer un don français de 8 millions d'euros en faveur de cette initiative. " また、右への支持として800万ユーロの無償支援を伝えることを嬉しく思うと述べている。*Allocution de Monsieur le Président de la République devant les membres des deux chambres marocaines, Rabat/Maroc, 23 octobre 2007.*

人間開発に係る国家イニシアティブ（INDH）の概要

1. INDH の目的：

「人間開発」を中心に据え、収入創出活動の支援、基礎的インフラ・サービスへのアクセス改善、キャパシティ・ビルディング、弱者保護といった活動を通じて「貧困と困窮、社会的疎外の軽減」を課題とした総合的なイニシアティブ。同目的のためにターゲットを貧困削減、地域間・社会的格差は正¹⁾に効果的な以下の4プログラムを中心に設定。

農村部貧困対策プログラム： 403 対象コミュニティ（村落）を設定（当初は 360）最新の貧困マップで貧困率が 30%を超える 348 の最も貧困度の高い村落（総対象人口 3,163,091 人）と社会的インジケータが低く、貧困度が 22～30%の 55 の村落（総対象人口 588,957 人）を対象と設定。若干の追加を予定。全ての対象コミュニティは、均等に 60 ドルがイニシアティブ期間を対象に割り当てられ、基礎的な社会サービスへのアクセス向上、経済インフラの充実、収入創出支援、社会、文化スポーツ活動の促進、地方政府のガバナンスと能力向上等が対象となっている。それらは、コミュニティ・レベルにおける全ての社会的グループの参画による企画プロセスといった全面的に透明性を確保した意志決定過程を経て策定される。

都市部における社会的格差対策プログラム： 30 都市の 264 地区を設定（当初は 250 ）対象となる地区はそれぞれ、90 万ドルが対象期間に対して割り当てられ、農村対策プログラムと同様の対象について実施される。参加型プロセスによる。対象となる地区は、高失業率、住環境の悪さ、基礎的社会サービスへのアクセス不足といった条件下にある。

生活困窮者対策プログラム：生活困窮者・社会的弱者の社会的・経済的編入等を目的として、政府機関や NGO によって実施される社会的サービスやそれらの組織構築支援、社会的サービスを提供する施設建設や機材の充実にあてられる。

横断的プログラム： 同プログラム上最も大きな配分は、地方競争力基金（PCF）に行われる。これらは、州や県レベルで実施される開発プロジェクトを支援するもの。目的は、村落・都市部プログラムの対象と同じ。これにより地方政府も全面的にINDH プロセスに参画していくことが期待されている。

2. INDH の運営方法¹

(1) 組織 ・ ガバナンス

運営組織として、首相が議長を務める中央委員会（戦略及び運営委員会）の下に、地方、県、ローカルのそれぞれの委員会を設置。総勢 11,000 人以上のメンバーを擁し、議員、団体等様々な出身から構成される。また、専門家網（32 人）を構築する他、人間開発予測所を設ける。その他、継続的に実施される研修によって約 10,000 人に対する研修の実施を通じて適切なガバナンスを担保することを視野に入れている。また、モニタリング・監査機能についても盛り込まれている。

【中央】

戦略委員会 (Comité Stratégique: CS)：首相が議長、内務省、経済・財政省、社会開発、農村開発を担当する省から構成される。同任務は、優先・戦略・方針等の全体調整、予算管理、州レベルへの予算割り当て、国際協力の取り付け・調整・評価を担い、INDHと各省庁施策との総合調整等を担保すること。

運営委員会（Comité de Pilotage：CP）：首相が議長、内務大臣、同国務長官、経済財政大臣、社会開発及び国土開発大臣、首相付各責任者、INDH 担当知事から構成される。同任務は、戦略委員会への戦略案の提出、実施方法の検討、フォローアップ等

INDH 全国調整事務所 (= 事務局; La coordination National de l'INDH): INDH コーディネーター (INDH 担当知事¹) が長を務める内務省内におかれた事務局機能。同任務は、運営委員会の準備、プログラム実施の全体調整、年間予算計画の策定とフォロー。

【地方】

地域委員会(CRDH: Comité Régional de Développement Humain) : ワリ(WALI: 知事)を議長とする地域レベルの委員会で、県知事、府知事、県議会、府議会、市議会、町議会、村議会等の他、公共セクターで関係する機関、民間、教授、NGO 等から構成される。全部で16の地域委員会が組織されている。同任務は、州レベルでの全体のバランス調整、社会的弱者対策プログラムの運営等

県委員会(CPDF: Comité Provincial de Développement Humain)：県知事を議長とする県レベルの委員会。県議会議員、関係の行政府職員（保健・教育等）、市民社会（民間企業、NGO等）等からなる。70の州委員会が組織された。同任務は、人間開発に係る「地域」イニシアティブ（INLH）の策定（各セクター・プログラムとの調整）、対象団体等との契約、プロジェクトの実施、フォロー等。

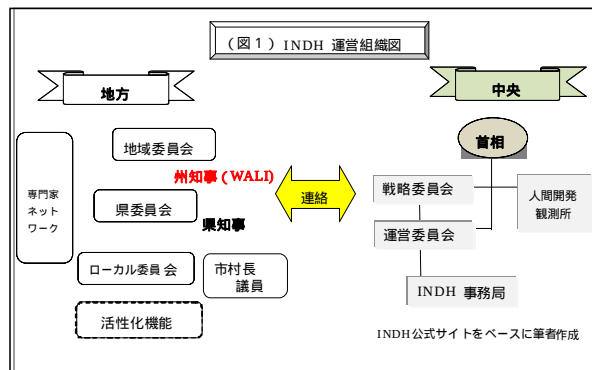
ローカル委員会(CLDH: Comité Local de Développement Humain): 市町村若しくは区議会代表、文化・社会・経済開発委員会関係者、NGO 他からなる。667 のローカル委員会が組織された。村落・区活性化グループ (L'Equipe d'Animation Communale /Quartier(EAC/EAQ)がこれを補佐する。

(2) 运营

中央レベルでは、全体の方向性策定のため、首相が議長を務める戦略委員会が四半期に1回会合を持つこととなっている。その他、連営委員会が毎週会合を実施し、予算面での経済財政省と、各地から集まってきた候補プロジェクトをデータベース化して全体を把握している内務省内の INDH 事務局が中心になり、地域・分野配分を考えながらプロジェクトの採択を行っている。

ローカル・レベルでは、州・県・ローカルのそれぞれの委員会が毎週会合を招集する。同委員会では、それぞれ「人間開発に係るローカル・イニシアティブ（ILDH）」を策定し、これを基盤としてプロジェクトを審査・検討・採択・実施していく（全部で 667 の ILDH を策定）。

なお、これを32人の専門家がサポートし、コミュニティ・レベルでのサポート体制も念頭におかれる。



(3) 実施

INDH のもとでのプロジェクトの対象は、**NGO、村落、公的機関、各種団体**となっており、法人格を有し、プロジェクトの関連分野で、プロジェクトと最低でも同規模（価格）のプロジェクトの経験があること、会員が当該プロジェクトを実施するに足るだけの経験を有していること、代表が、プロジェクト実施と管理の観点から必要な経験を有していること、人員と手続きの観点から、十分な財務管理・会計システムを有し、当該規則に則っていることを条件としている。また、実施のモニタリング・監査の機能についても詳細にわたり規定され、担保されることとなっている。

(4) 予算**(イ) 財源**

INDH の予算は、2005 年 7 月 19 日の政令により、首相を支払い命令する「人間開発に係る国家イニシアティブ支援基金」¹を名称とする特別割当口座(Compte d'affectation spéciale(CAS): n° 3.1.04.06)から支出されることになっている。財源は、(表 2)に示すとおり、中央政府が 60%、地方政府が 20%そして援助国からの支援 20%にて賄うこととなっている。中央政府分としては、世銀が 1 億米ドルの融資を 2006 年 12 月 15 日に決定し、2007 年 2 月 8 日から支援プログラムが実施されている。この他、ドナー各国からも借款、無償それぞれの援助が集まっている²。

(表 2) 財源 (合計 100 億 DH = 約 1,400 億円)
(05 年開始時は別会計: 2.5 億 DH)

	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	計 (百万 DH)
政府	1,000	1,100	1,200	1,300	1,400	6,000
地方	300	350	400	450	500	2,000
援助	200	300	400	500	600	2,000
計	1,500	1,750	2,000	2,250	2,500	10,000

データ: INDH 公式サイト等

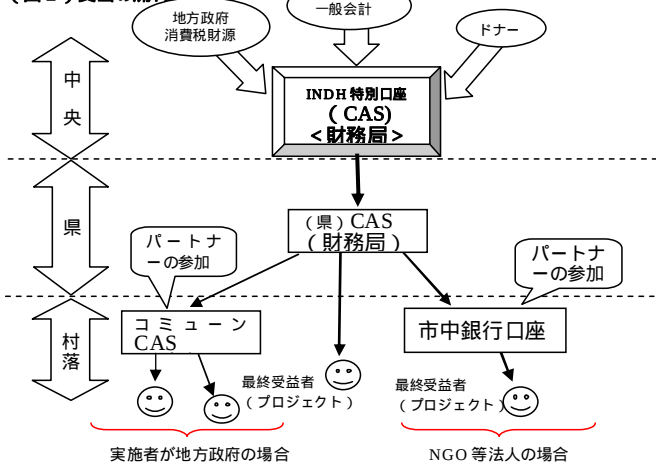
(ロ) 支出

INDH の支出については、それぞれの優先プログラムに応じ 2006～2010 年のプログラム期間全体を対象とした予算パッケージによってあらかじめ大きく配分される。例えば、都市部における社会的疎外対策プログラムにおいては、各区知事等に対して、INDH の対象となっている区の数に応じて配分され、区あたりの割り当ては、概ね 800 万 DH となっている。

同様に地方村落における貧困対策プログラムに対しては、各府・県等に対し、対象となった村落の数に応じて配分され、1 村落あたりの標準額は、500 万 DH、横断的プログラムについては、府・県等に標準額 1,000 万 DH 及び貧困ライン以下の人口に応じた配分額が上乗せされ、そして弱者対策プログラムについては、地域あたり標準額 2,000 万 DH と地域内の都市人口に応じた配分額が上乗せされることとなっている。

大まかな支出の流れについては、(図 2)に示したとおりである。個別のプロジェクトへの支出は、上述の(2)(ハ)実施のとおり、プロジェクト毎の審査を経た後、採択案件については、地方公共団体等が実施主体であれば、地方の財務支局の特別口座に入金され、当該公共団体がプロジェクトを実施する。同様に実施主体が NGO 等の場合には、そのプロジェクト毎に開設された市中銀行口座に対して入金されることとなる。

(図 2) 支出の流れ

**(5) これまでの実績**

(1) 2005 年は、発表が 5 月 18 日であったので、残りの約半年を準備期間と据えつつも、緊急的優先案件として 1,104 プロジェクトを実施した。内訳は、弱者対策プログラム 170 県、都市部 364 件、地方村落部 570 件となっており、総予算は、599,798,540 DH (約 80 億円)³。72%は、20 万 DH (270 万円前後) 以下の小プロジェクトであり、主要分野でみた内訳は、教育 353 件、保健・医療 177 件、給水・電化 132 件、収入創設 144 件他となっている。

(2) 続く 2006 年⁴は、5 年間のイニシアティブの始動期にあたり、全体の運営機構を整備しながらの「走りながら」の実施であるが、全体としての 6,127 プロジェクト (裨益者 140 万人) を実施した。予算は、20.6 億 DH で内訳は、農村部 2,010 件、都市部 1,090 件、横断 2,567 件、困窮 460 件となっている。

(3) それ以降は、2007 年 7,000 プロジェクトを対象とし、2005～2007 年で 12,000 のプロジェクトを、300 万人 (=総人口の約 10 分の 1) を対象として実施した。

¹ Fond de soutien à l'Initiative Nationale pour le Développement Humain

² (フランス) 920 万 DH の財政支援等、(ドイツ) 500 万ユーロの財政支援、(EU (EC)) 6,000 万ユーロの財政支援を予定 (米国) MCC、(サウジアラビア) 5,000 万ドル (2007 年 5 月 18 日) の他、日本も 5 億円相当の支援 (ノン・プロジェクト無償資金協力の見返り資金) を決定 (2008 年)。

³ 2005 年の予算は、特別枠で 2.5 千万 DH (約 35 億円) で、一般会計から 5,000 万 DH、地方政府予算から 1 億 DH、ハッサン II 世基金から 1 億 DH で賄ったもの。

⁴ 4^{me} Réunion du Comité Stratégique Etat de la mise en oeuvre (mai 2007) 参照

へのアピールとして重要である⁵⁹⁾。しかし、一部に懐疑的・否定的な見方をしている向きも存在するようではある⁶⁰⁾。

(ロ) これまでは、個別の政策の実施に当たって、トップダウンであったものが、INDH で採用された方式として、コミュニティ(裨益者である住民等)が自らのニーズに基づいてプロジェクトを企画し、また運営していくコミュニティ参加型アプローチといったボトムアップの要素が入った。同アプローチで見込まれるポジティブな面は、ニーズに直結していることと、これにより地域住民・NGO 等の市民社会のオーナーシップ及びガバナンスの向上が期待されることがあげられる。

(ハ) 行政側のガバナンスの面において、これまでセクター別に各省庁等の出先機関等(地方支局)が実施してきていた、中央官庁に直結の中央集権的縦割りアプローチから、県庁、群等、地方公共団体が所管の地域に根ざした視点から、総合的にニーズを把握、優先付を行い、資金を配分する機能と概念が設置され、主体性を持つ要素が増えた⁶¹⁾こと、すなわち、本来の地方分権的要素が大きく加わったことがあげられる⁶²⁾。

59) 北アフリカにおいても、モロッコ王室や政府は、アル・カイーダを含むテロリスト・グループや原理主義的なグループから、欧米の価値観に譲歩し経済成長を促し、一見豊かな生活と引き替えにイスラム教義を緩め、文化を弱め、市民を惑わしている等、イスラム教、同文化を辱めるものと位置づけられて、名指しでのターゲットとされているので、そういったとらえ方や過激なテロ思想が国内貧困層・格差社会に蔓延することを軽減する意味でも、国王自らが貧困層のことをケアしているというスタンスを正面から打ち出すことは極めて重要である。特に非識字率の高い社会では、テレビ等メディア広報の効果は大きい。

60) ル・マタン紙のサイト(www.lematin.ma)上アンケートでの集計結果では、「INDH は、地域・社会間格差の是正に持続的に貢献しますか」との問いに対して、2007 年 5 月 30 日の時点で、538 人の回答中、はい(210 人:39%) いいえ(278 人:51%) 不明(50 人:9.3%) 6 月 3 日の時点では、はい(37.7%) いいえ(53.7%) 不明(8.7%) と懐疑的な見方が肯定的な者を上回っている。(注:ちなみに、新聞やインターネット・サイトを閲覧、かつ回答できる者は、識字率等の観点からみても貧困の層ではないので、(不確定要素はあるが)一定の知識層がより多く懐疑的な見方・評価をしている可能性があり、興味ぶかい。)

61) INDH は、従来のセクター別政策や、貧困・地方開発等を担う従来の社会開発庁(Agence de Développement Social)、ハッサン 2 世基金(Fond Hassan II)、モハメッド 5 世財団(Fondation Mohamed V de la solidarité)、福祉事業団(Entraide nationale)と競合する作用ではなく、これらと補完関係にあるとされている。

62) なお、仕組み上は明らかに地方分権の強化であるが、モロッコの場合には、同地方公共団体といった組織は、内務省の管轄下にあるので、各省庁別アプローチから、内務省掌握型への移行ともとれ、国王直結で影響の強い内務省=地方といったラインができるといった見方もできる。

(二) 貧困対策アプローチの面で、貧困等の度合いにより緻密な調査結果による地理的データベースの構築を行って、町村（及び区）レベルでの濃淡を明確化し、これを戦略策定のベースとしたことも重要である。客観的な目標設定と、国民に対する「透明性」が確保されたことは、「貧困」「格差」といったことの現実を直視しない、若しくは事実を伝えないアプローチから反転したこととして評価される手法である。INDH では、HCP が世銀と共に構築したデータベースを基盤に、村落と区でそれぞれ具体的に貧困率等を指標に対象が絞られた。

(ホ) INDH で採用されるプロジェクトは、地方公共団体や NGO が受け皿となって実施するが、同資金援助（INDH による供与）は、INDH の支援条件によって、プロジェクト実施者側の資金参加（Participation）が予定されている。つまり INDH による丸抱え型の支援を行うことは想定されておらず、プロジェクトの持続可能性と実施団体のオーナーシップが同支援理念に含まれており、懸念の一つとされる「資金の単なるばらまき」にしないという意味で重要であると評価される。

(3) INDH の「参加型アプローチ」と世銀の「コミュニティ主導型開発手法」

現在の INDH の中核である参加型アプローチについては、世銀の技術協力を得て、今では、INDH 自体も世銀の CDD プログラムの一つに位置づけられている。右について簡単に整理する。

先ず、開発経済的な観点から見た場合でも、参加型アプローチは様々な形で従来から存在し、実践されてきていた⁶³⁾。例えばモロッコにおいても、農村（農業）開発、地方給水計画（PAGER）等においても多かれ少なかれその考え方は含まれており、最近の全く新しい手法というものではなく、小さな経験の積み重ねは存在していたといえる。

世銀は、いわゆるコミュニティ参加型の開発手法を貧困撲滅手段として取り入れ、東南アジアの幾つかの国で既に右を中核としたプログラムを展開してきており経験

63) 1990 年代中盤から採用され、これまでに 80 か国が採用している。Sonomi Tanaka, Janmejay Singh, and Dan Songco, *A Review of Community-Driven Development and Its Application to the Asian Development Bank* (September 2006)

とノウハウの蓄積がなされてきている。同手法は、「コミュニティ主導型開発手法：Community-Driven Development：CDD」と呼ばれ、スティグリッツが世銀上級副総裁兼チーフ・エコノミストを務めている際に強く民主的かつ持続可能な開発手法として主張し、世銀内でも踏襲されているものである⁶⁴⁾。

CDDの詳細については、世銀ホームページ、同 PRSP ソースブックの関連章等に詳しいので、ここでは重複は避けるが、ポイントは、意志決定とリソースをコミュニティ・グループの手に委ねることであり、貧困の人々を開発プロセスの資産かつパートナーと位置づけること、と世銀はしている。これをスティグリッツは、「...開発プロセスが押しつけの場合には、仮に表向きに従っていたとしても、予定された結果が得られることは希である。逆に、開発（プロセス）は、（政府等よりも）より深淵に届かなければならず、市民社会の支持者を動員しなければならない。そして彼らは社会的資産の一部として強化されなければならず、彼らを通じて往々にして社会から排除される者達（貧困者）の意見をくみ取ることができ、彼ら（貧困者）の開発プロセスにおけるオーナーシップを増大し、参加を促す。これらのグループを参加させることにより、戦略策定過程において、開発が持続的である上で不可欠な、彼らのコミットメントと長期にわたる参画を顕在化させることができる。⁶⁵⁾」としている。

こういった参加型アプローチが国際的にも採用されるようになってきている環境の下、モロッコでも、2005年5月18日のINDH立ちあげ時の国王発表演説において「...政党、組合、地方自治体、市民社会団体、そして開発活動に自ら参画する市民といった国民の全てとの聴取と協議による方法を採用するように政府に要請する⁶⁶⁾。」として、国民参加型であることを提起し、続いて同8月の記者資料でも、方

64) Joseph E. Stiglitz, *Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, and Processes*, Prebisch Lecture at UNCTAD, Geneva October 19, 1998. (参加型アプローチの重要性については、pp. 21-23.)

65) Ibid., p.21.

66) "...De manière générale, Nous appelons le gouvernement à adopter une démarche d'écoute et de concertation avec toutes les forces vives de la nation, en l'occurrence les partis politiques, les syndicats, les collectivités locales, les organisations de la société civile et le secteur privé, mais aussi les citoyens avisés ayant à coeur de s'impliquer dans

法論として企画手続きの面で参加型かつボトムアップ・アプローチであり、プライベート・セクター、市民社会、議員等を含めた参加と関与によるものであるとされている⁶⁷⁾。

モロッコ政府は、INDH を発表する前の段階で、既に 2001 年以降、世銀の協力の下、「2020 農村開発戦略 (Stratégie de Développement Rural 2020)」の下での 3 つの総合農村開発プロジェクト (Développement Rural Intégré: DRI) の推進の過程で参加型アプローチを盛り込んだ事業を展開してきていた。また、引き続き貧困マップ作業等で技術協力を得ていた世銀に対し、2005 年 9 月以降に本格化する INDH の組織作り・運営についても技術支援を要請し、その後 2006 年 2 月に本格的に資金・技術支援を要請するに至った。これを受け、世銀は、融資プログラムの検討を開始⁶⁸⁾し、支援プログラムを立ち上げるに至り、それ以降は INDH も世銀の CDD プログラムの一つとして位置づけられたのである。

この経緯からモロッコの INDH が当初から 100%世銀 CDD プロジェクトとして始動した訳ではないが、最終的に世銀との協力で推し進めることとなったものと理解できる。

いずれにしても、ボトムアップの画期的なアプローチと、貧困対策の上で一つの処方箋として確立しつつある世銀の CDD 及び同蓄積をもって INDH を推進することは実質的に意味があり、モロッコ自身がこれに意欲的に取り組み、他のアフリカ諸国においてもこれをシェアしていく意気込みがある⁶⁹⁾等、副次的な効果も期待されるものとなっている。

l'action du développement..." *Discours de SM le Roi Mohammed VI à la Nation*, (Rabat, 18/05/2005)

67) *Dossier de présentation du plan d'action de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain* (août 2005)

68) World Bank, *Project Appraisal Document on a Proposed Loan to the Kingdom of Morocco for a National Initiative for Human Development Support Project* (November 14, 2006)

69) 2007 年 4 月 6 , 7 日、モロッコ外務協力省において約 45 か国のアフリカ諸国からの外務大臣、開発協力大臣等閣僚級を中心に「第 1 回人間開発に係るアフリカ会議 (Première Conference africaine sur le développement humain)」を開催。「ラバト宣言」を採択し、第 2 回会議を 2009 年にガボンで開催することを決定。

(4) これまでの効果

INDH 開始後、約 2 年間における同インパクト、効果については、実施されたそれぞれのプロジェクトによる直接的な効果に対する総体的評価と、参加型アプローチの採用による意識の変化、ガバナンスやキャパシティ・ビルディング等へのソフト面での効果の 2 つの面からの評価が重要であると考え。右について、筆者なりに現時点での分析をここに行う。

INDH は、2005 年以降これまでに全体で 12,093 プロジェクト⁷⁰⁾を実施し、国民の約 1 割にあたる 300 万人が裨益したことになる。

先ず、プロジェクト・ベースでの INDH の効果・インパクトについては、既存の各セクター別事業では実施が困難なプロジェクトを多く実施し、かつ、それらの多くは貧困・格差是正の観点から有意義であり、大きな成果がもたらされていると評価できる。INDH 始動当初は、全体として既存の各課題によるセクター別アプローチ（給水、教育、保健...等）との整合性の面等において未知数な要素が残ったが、セクター別アプローチとの収斂的目標の設定がなされ、セクター別計画に対して INDH が連携・補完的な役割を果たすことが期待され、同機能を果たしてきていると言える。一例として示せば、飲料水供給については、地方給水を担当している公社では接続の容易さ、裨益人口等、効率観念やプライオリティを中心に給水計画が実施されるが、一方で、僻地であったりするために、取り残された村落や集落が引き続き存在している。これらの地域では、ドナーか INDH 等を念頭に独自に給水計画を立案しなければならないが、逆に、INDH のボトムアップ・アプローチによってこそ、こういった貧困・格差の観点から最も焦点が当たらなければならない集落・人を対象に対して、セクター別計画の限界の穴埋め＝補完を効果的に行うことがで

70) 同内訳は、地方村落における貧困削減プログラム(4,070 プロジェクト、裨益人口:1,017,500 人、67%を基礎インフラ、22%を収入創出活動、8%を地域振興・文化・スポーツそして 3%を地方のガバナンス強化の分野で実施)、都市部における社会的疎外対策プログラム(2,270 プロジェクト、裨益人口:908,000 人、59%が基礎インフラ、21%が社会振興・文化・スポーツ、16%が収入創出活動、4%がガバナンス強化)、弱者対策プログラム(1,020 プロジェクト、47%が保護施設の整備、44%は保護施設の改修、8%が運営能力の強化・研修)、横断的プログラム(4,733 プロジェクト、78%が組合・NGO 活動に、16%が社会・文化、スポーツ、医療・衛生キャラバン等に、6%が研修、技術支援)。

きると位置づけられる。筆者が執務上関わってきた草の根・人間の安全保障無償資金協力の実践においてもほぼ同様のターゲティングがなされている関係上、同スキームより数を多く、面として実施が可能な INDH によるアプローチは、プロジェクトのインパクト、住民への裨益度の意味において無視し得ない効果をもたらしていると考ええる。例えば、給水面一つをとっても、これまでに 1,300 件のプロジェクトが実施され（全体の 11% 相当）、実に 280,000 人の住民が裨益しており、確実に効果を生み出しているといえる。

次に、INDH が採用した参加型アプローチの意義と効果について現時点でまとめると、着実に同システムを運営するための研修や人員配置を行い、地方行政側としても総合的見地から管轄地域の開発を見る姿勢が定着しつつある⁷¹⁾こと、そして住民側との協議メカニズムが機能してきていること等、ポジティブな面が見受けられる⁷²⁾。数値的に本効果を示すことは難しいが、例えば、NGO の登録数が INDH の発表以降大幅に増加⁷³⁾していることから市民社会活動への関心の向上だけでなく、実際に NGO を創設するといった動きにまでつながっていることから、既にポジティブな影響が看取される。なお、受け皿となる質の良い NGO 等の存在が、参加型アプローチでは不可欠であるが、同 NGO がプロジェクトを申請し、実施する

71) 世銀モロッコ事務所は、全体に渡る詳細な手続マニュアルの整備にも協力をしてきており、かつ参加型アプローチ評価のための 30 名の評価主任を育成し、各県府に配置し、それぞれの活性化チームと協働させる等により参加型アプローチの定着と機能改善に向けた努力を行ってきている。なお INDH 開始当初は、地方委員会のサポーターたる活性化チームも組織されていなかったこと等も考えると組織・機能の両面で多くの改善がみられる。今後は、よりモチベーションを高め、持続的になる工夫も盛り込む必要もあると考えている。（世銀モロッコ事務所 Mohamed MEDOUR、INDH 担当責任者から聴取。2008 年 4 月 23 日）

72) INDH 所管の内務省 INDH 担当部局によれば、INDH によって個々のプロジェクトレベルでの効果はもちろんのこと、明らかに地方行政におけるキャパシティ・ビルディング、ガバナンスの面でも効果が見られる。特に従来県庁等の役割がセクター別出先機関との調整であったものから、総合的見地から開発に責任感を持つようになるといった姿勢の改善が見られ、また NGO 等市民社会と行政、議員等の間でニーズについて協議をするといったメカニズムが機能していることから、そういった面でも満足いく結果が得られていると述べている。（内務省 INDH 国内調整部、調整・フォロー・評価担当責任者 Soulaïman EL HAJAB 氏から筆者が聴取。2008 年 4 月 22 日）

73) 内閣官房長官事務局（NGO を管轄）に筆者が照会（2008 年 4 月）したところ、2005 年の団体登録総数 38,500 から 2008 年には 41,000 団体に大幅に増加。併せて、団体登録数の推移では、1958-68（2223）69-79（3058）80-90（5452）91-2003（19150）04-07（8617）となっている。

過程についても、仮にこれがやや未成熟な団体であった場合をも想定して、彼らを支援・バックアップするシステムが組み込まれており、当地の状況に合ったコミュニティ支援がなされていると評価できる。

このほか、INDH によるプロジェクトは丸抱え式ではなく、主体的なパートナーの参加を予定しているが、これについても予定の範囲には留まらず、INDH 39.12 億 DH の予算に対して、実に 26.31 億 DH のパートナー資金（全体の約 4 割は自己資金）が手当てされ実現されてきた（先にプロジェクト・ベースの効果で例としてあげた給水分野では、INDH 予算で 2.8D 億 DH の支出に対して、全体で 6 億 DH のプロジェクト支出となっており、50%以上の資金を主体的な参加にて手当していることになる）ことから、参加側の自助努力と社会・経済問題に対する参加意欲の証左として評価できる。

今後の留意点としては、参加型手法の定着の促進、進捗状況を見極めながらの全体予算規模の適切性確保、5 か年と策定されたイニシアティブであるがそれ以降の継続性の担保（実施済みプロジェクトの自立発展性担保を含む）セクター別アプローチとの更なる整合性とプログラム性、より一層の行政側アクターの責任ある関与といった諸点については引き続き検討・改善をしながら効果を担保していく必要があるであろう⁷⁴⁾。

おわりに

（１）モロッコにおける INDH の意義・効果

本稿では、モロッコ王国の貧困・格差問題を鳥瞰しながら、右に対しモロッコ王国のイニシアティブにより野心的かつ同国の歴史上革新的なアプローチを内包した INDH を採択したことにつき、その意義とアプローチについて世界的な潮流と理論を加味しながら分析を行ってきた。

74) Zineb C. Hassani, "The National Initiative for Human Development: A New Approach to Social and Economic Development in Morocco," (MA dissertation, University of Leeds, 2006) 等参照。

王制を敷く国家にあって、またトップダウン、セクター別の中央集権的縦割り行政が当たり前であった国において、地域社会や NGO が主体的に自らのニーズを中心にプロジェクトを企画し、意志決定過程に参画し、そして資金を得て自らが運営を実施できることは、それ自体が画期的なことであると評価する。これまでは上から与えられる行政が当然視され、自治の感覚がなかったところへ地方自治の本質が浸透していくのであれば、それ自体が参加型アプローチによる持続的な発展への重要な布石である。

なお、INDH は、開始から約 2 年半しか経ていないといった一定の制約もあるが、前章末に述べたとおり筆者なりに分析した結果、プロジェクト・ベースでの直接的効果、そして参加型アプローチによる住民そして行政の双方におけるキャパシティ・ビルディング、ガバナンスの向上といった双方の面において改善と効果があるとの評価に至っている。特にプロジェクト・ベースでのインパクトについては、従来のセクター別アプローチの限界に切り込み、実質的な効果がもたらされていると言えるので、短期・中期的な効果は既に確保されており、かつ、今後残された期間において更に効果をもたすことが約束されていると考えられる。また、参加型アプローチによるインパクトの重要な点は、地方行政側も主体的に管轄地域の開発に興味と責任を以前に増して持つようになったこと、住民等裨益者との対話のシステムが確立しつつあること、そして、住民が自らニーズをピンポイントに検討し、自発的な予算をも持ちつつ、運営の主体になることであり、そのいずれにおいても改善と効果が見られている。また、当国の NGO 等の活発化の観点からは、筆者の草の根・人間の安全保障無償資金協力についての経験からも、適正にフォローをした場合の自律的な効果発現のポテンシャルは多く持ち合わせており、かつ持続可能性も有しているので、全体として望ましい方向に向かっていると評価している。筆者としては、INDH の予定された期限である 2010 年以降に、INDH での効果と蓄積を、政治的にも、システムのにも持続的な効果として担保していくことが重要であると考えている。

(2) 欧州連合の構造政策・地域間と国家間の複合的格差是正政策

格差是正の問題は、今日的課題として、途上国における貧困・格差是正問題に留まらず、先進国間においても課題として捉えられる問題である。

本稿における格差是正政策分析は、特にモロッコという低中所得国における事例を中心に、貧困削減アプローチとして定着しつつある一つのアプローチに着目して整理・分析をしてきたものであるが、本稿にて筆者が着目した参加型の格差是正アプローチは、実に 1975 年位から欧州共同体 (EC) 域内加盟国において、同国内の格差と同域内加盟国間の格差是正プログラムとして構造政策 (Structural Policy) = 地域政策において採用されており、有意義にこれを発展させてきていることを指摘しておきたい⁷⁵⁾。欧州共同体は、幾度もの拡大 (新規加盟受け入れ) を繰り返しながら今に至っているが、その域内 (加盟国内及び加盟国間) での格差を是正しつつ、次の加盟候補国における格差も加盟前援助により巧みに底上げを行い、新規加盟を成功させてきている。貧困対策のための CDD アプローチ自体には、懐疑論もなくもないが、こういった欧州共同体による構造政策が長きに渡って EC-EU に貢献していることを見た場合、一定の先進国内及び先進国同士間の作用であることを捨象したとしても、格差是正政策の一つのアプローチとして比較・研究することには意味があるものと考えている。特に格差の問題は、相対的に捉えれば世界的に普遍的な課題であり、構造政策でリージョナル (加盟国間) に採用された資金の分配と参加型アプローチの組み合わせによるアプローチは、経験の蓄積として、CDD と共に、貧困対策のみならず様々な格差是正の局面に対処する上での応用源となり得るのではないかと考える。

(3) 格差による社会的、国家的損失

モロッコの事例も含めて、一国内格差について内政及び外交の両面から考えた場合、一定規模の社会や国家に生じた差、すなわち「格差」は、合理的な一定の「差

75) 構造政策については、EU 公式サイト、辻 悟一、『EU の地域政策』世界思想社、2003 年に詳しい。

違」の水準を大幅に超えた状態で放置しておくことは、中長期的視点でみた場合、仮に格差を生じさせても利益を追求できた有利な側（権力者、富裕層といった強者）のグループにですら巡り巡って致命的な弱点を生じさせ、すなわち全体として脆弱性を内包することとなると考えている。仮に、対象となる社会モデルが閉鎖的で自己完結的なものであれば、格差と共存することも理論的には可能であるが、一国乃至一地域の問題であり、かつ、他の地域・国家といった比較要素、関係要素がある以上、いわゆる国際社会の中であって、格差を放置しているという状況は、経済的非効率、社会的不安定といった問題もさることながら、モラル上、法規上、国際ルール・価値観といった意味において、政治的・外交的弱点となり得ると考える。そういった観点から、先述の EC の構造政策にも多分に同弱点の緩和の機能が内包されていると筆者は考えている⁷⁶⁾。

同時に、モロッコにおける格差是正への取り組みは、国内統治の視点（安定・安全）から必要に迫られるに至った点があると共に、EU や米国といった外交上のカウンター・パートとの関係においても、民主主義、法治国家、人権、男女平等、社会面からの要請もあり、それらの国々と良好な関係を維持・構築していく上でも国内を整備する必要があったと見られ、そういった状況下での一つの答えであり、アプローチが、INDH であると捉えられよう。

（４）多様性と格差

格差問題における弱者の側の位置づけについてみた場合、例えばモロッコにおける僻地での住民の例（給水、電化、道路、教育、保健等のアクセスに困難を抱える）をどう捉えるべきか。経済的効率、行政上の効率に反する生活を行っているから切り捨てるべきなのか。筆者は、人権の問題とも重なる要素として、人が何処に住居を構えるかは法律・倫理に反しないかぎり基本的に自由であり、政治・行政的、経済的効率観念によっていたずらにこれが阻害されてはならないと考える。辺境の地

76) 拙稿「欧州連合のアイデンティティと自立性 - グローバリゼーション環境における自律性の観点から - 」『外務省調査月報』2003 年 No.3, pp.91-92.

に住む自由、そして国土の様々なところへ住むといった「多様性」は、文化や生活上の獲得能力、その他の社会・経済的発展の意味において、その存在自体がいわば一国の財産としてポジティブに捉えるべき側面もあると考える。一国の一部に、空間的に、価値と財と居住者が集中することを結果として放置するのではなく、積極的に価値の多様化と空間的分散を促進することも、中長期的に見た場合、社会・経済的に持続可能性を高めるものと捉えるべきと考える。

(5) 最後になるが、INDHにおいても採用されている参加型アプローチと人間開発の位置づけにより、人間が中心に位置づけられ、市民やコミュニティが重視され、ガバナンスの向上を担保していくことは、その全てが一定程度機能した場合、経済的弱者だけでなく、政治・意思決定に参画しない・できないといった弱者を減らす意味において有意義なものであると考える。国の発展段階に応じ、先に述べたEC/EUの構造政策のメカニズム等も含めて、根底にある参加型アプローチの機能を担保しつつ前進すれば何が達成できるのか広く見極めていくことは、今後の社会(国内・国際を問わず)において格差問題に対処していく上で重要な処方箋を提供するものとする。

(筆者は第一国際情報官室課長補佐、前在モロッコ大使館一等書記官)