

フィリピン「メトロマニラ貧困地域電化事業」¹

評価報告：1999年 3月

現地調査：1998年12月

評価実施者 早稲田大学アジア

太平洋研究センター 菊地 靖教授

事業概要

借 入 人 : フィリピン共和国
事業実施機関 : 国家電化庁
交換公文締結 : 1988年 12月
借款契約調印 : 1990年 6月
貸付完了 : 1999年 10月(予定)
貸付承諾額 : 5,066 百万円
貸付実行額 : 4,812 百万円(1999年3月末現在)
調 達 条 件 : 一般アンタイト
貸 付 条 件 : 金利 2.7 %
償還期間 30年(うち10年据置)
事 業 開 始 : 1991年 4月(契約締結)
事 業 完 工 : 1999年 10月(工事完了予定)

¹ 本事業は第三者評価として実施したものであるが、第1章の「事業概要と主要計画/実績比較」はOECD評価グループが担当・作成した。

厳密には、評価時点で本事業は貸付実行期間中であったが、既に当初計画の電化戸数は達成していたこと、L/A額の95%は貸付実行済であったこと、さらには、第三者評価の視点である社会的インパクトの検証はその時点でも十分に可能であったことを踏まえ、評価を実施した。

参 考

(1) 通貨単位 : フィリピンペソ (P)

(2) 為替レート : (IFS年平均市場レート)

年	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
ペソ / US\$	21.1	21.7	24.3	27.5	25.5	27.1	26.4	25.7	26.2	29.5	40.9
円 / US\$	128.1	138.0	144.8	134.7	126.7	111.2	102.2	94.1	108.8	121.0	130.9
円 / ペソ	6.1	6.4	6.0	4.9	5.0	4.1	3.9	3.7	4.2	4.1	3.2
CPI*	78.1	87.6	100.0	118.7	129.3	139.1	151.7	164.0	177.8	186.7	206.2

*: CPIの1998年のデータは第3四半期までのもの。

(3) 審査時レート :

ペソ / US\$ = 21ペソ

円 / US\$ = 133円

円 / ペソ = 6.3円

(4) 会計年度 : 1月 ~ 12月

(5) 略語 :

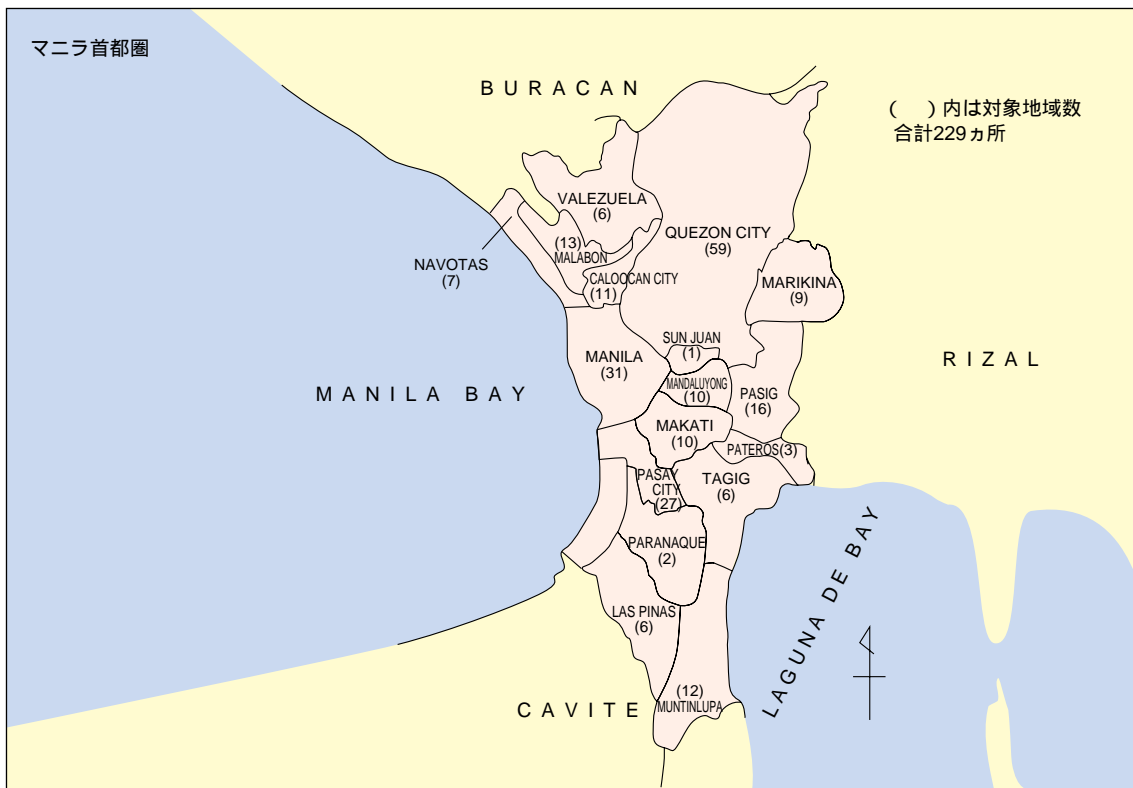
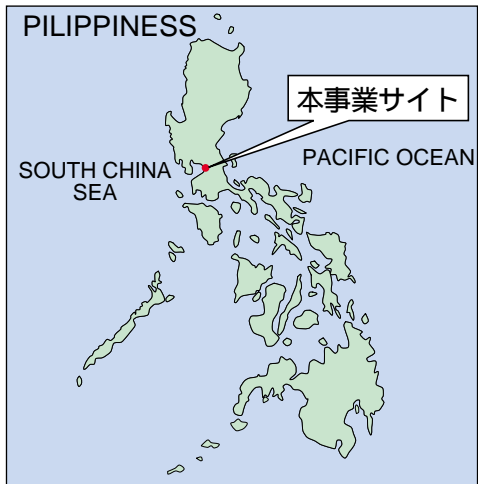
DAEP : 貧困地域電化事業 (Depressed Area Electrification Project)

NEA : 国家電化庁 (National Electrification Administration)

MERALCO : マニラ電力会社 (Manila Electric Company)

NEDA : 国家経済開発庁 (National Economic Development Authority)

事業地



1. 事業概要とOECF分

本事業は、マニラ首都圏の貧困地域の内、優先的開発地域229ヵ所²、約234,000戸に対して、安全、廉価かつ信頼性の高い電力供給を行い、その福祉向上を図るものである。

本事業は、配電資材（電柱、配電線、変圧器、電力メーター等）の調達と、配電工事から成っている。総事業費は6,333百万円（うち内貨分4,284百万円）であり、総事業費の80%（5,066百万円）が円借款でカバーされる。

2. 本事業の背景

2.1 貧困地域の現状と問題点（審査当時）

マニラ首都圏における貧困層は、約300万人（1985年）、その所得は月650ペソ程度（首都圏全体の平均所得の1/7程度）と推定されていた。さらに、マニラ首都圏では、貧富の格差のみならず、地方で生活の苦しくなった農民等の流入による不法占拠が大きな問題になっていた。

それら貧困地域の住居は、有り合わせの材料で作られた建物であり、上下水道等の基本設備はほとんど整備されておらず、電化率も低い。マニラ電力会社（MERALCO）の調査によれば、当時、これら地域で正規に電気の供給を受けている世帯は25%程度に過ぎなかった。その他は、敷設にあたっての施設費（600ペソ程度の預託金）が支払えないため、石油ランプ等により生活するか、盗電したり、ヤミの転売業者から割高の電気を買っていたが、ヤミ業者の拙劣な接続処理や盗電により電力ロスが生じ、かつ火災の原因ともなっていた。

2.2 フィリピン政府の政策と本事業の位置づけ

貧富の格差の縮小は、フィリピン政府の中期国家開発計画（1987-92）の重点目標の1つであり、同計画では、特に都市住民の約30%を占める貧困層に対する社会インフラ整備の必要性が強調されていた。その計画の一環として、政府は不法居住者の居住権を認めるとともに、その福祉向上を図ることとしていた。

本事業については、配電自体の公共性に加え、社会的意義も高いことから、政府は優先度の高い事業として円借款の要請を行ったものである。

² 審査時には、229ヵ所、約23万4千戸を対象とすることが見込まれていた。しかし、事業実施に従って実際の戸数を確認を行ったところ、貧困地域への人口の流入から増加しており、1999年3月末現在で、約32万戸が対象となっている。

2.3 本事業にかかる経緯

- 1987年 4月 MERALCOがF/SをNEDAに提出。
- 1988年 7月 フィリピン政府、第15次借款の一案件として本事業を要請。
- 10月 政府ミッション派遣。
OECD審査ミッション派遣。
- 12月 事前通報、交換公文締結。
- 1989年 3月 NEA役員会が本事業の実施機関となることを否決。
- 1990年 3月 フィリピン大蔵省、MERALCO、NEAの間で実施体制に合意。*
- 6月 借款契約調印。
- 1997年10月 貸付実行期限を2年間延長（99年10月に変更）

*：事業は NEAの監督下、MERALCOが実際の調達、施行を行うと合意。実質的には、MERALCOが事業実施機関の役割を果たした。

3. 主要計画・実績比較

事業範囲

事業範囲	計 画	実 績*	差 異
電化事業	234千戸	310千戸	+ 76千戸

*実績は1999年3月末現在で電化が完了した戸数。計画中まで含めると324千戸になる予定。

工期（1999年3月末現在）

当初の貸付実行期限は1997年10月であったが、各地区での準備に予想以上の時間を要したことから、同期限を2年間延長し、99年10月とした。

	計 画	実 績	差 異
借款契約締結	1990年6月	1990年6月	-
資機材調達	1990年10月～ 1995年6月	1990年10月～	(実施中)
配電工事	1990年10月～ 1995年12月	1991年4月～	(実施中)
接続、給電	1991年3月～ 1995年12月	1991年4月～	(実施中)

事業費（1998年3月末現在）

項目	計 画 (L/A)		実 績		差 額	
	外貨	内貨	外貨	内貨	外貨	内貨
外貨分（配電機材等）	1,863	-	3,480	-	+1,617	-
（内OECEF分）	(1,863)	-	(2,845)	-	(+982)	-
内貨分（配電工事費等）	-	558	-	402	-	-156
（内OECEF分）	-	(479)	-	(296)	-	(-183)
予備費	186	43	-	-	-186	-43
（内OECEF分）	(186)	(0)	-	-	(-186)	-
合計	2,049	601	3,480	402	+1,431	-199
（内OECEF分）	(2,049)	(479)	(2,845)	(296)	(+796)	(-183)

外貨：百万円、内貨：百万ペソ

[換算レート] ペソ/US\$ = 21ペソ、円/US\$ = 133円、円/ペソ = 6.3円

第三者評価報告書

早稲田大学アジア太平洋研究センター

菊地 靖

調査助手 牧野 冬生

評価調査報告書（メトロマニラ貧困地域電化事業）

1. メトロマニラ貧困地域電化事業の対象地域の歴史的背景

メトロマニラ及びその近郊をカバーする配電会社であるManila Electric Company（以下メラルコ）は、貧困地域電化事業（Depressed Area Electrification Project: DAEP）と地方電化事業（Rural Electrification Project: REP）の二つの社会的事業をフィリピン政府の開発政策の一環として、OECF借款資金を用いて行っている。

1977年からメラルコは地方電化プロジェクトを実施して、上記メラルコ担当地区において電気設備の提供を行ってきた。しかしながら、これらの地域は電気施設のある地区から離れており、さらにたとえその地区に近かったとしても、住民の要求を満たすことは難しいという政治的状況が存在している。メトロマニラの電化計画地域のほとんどが不法占拠地帯や地主と所有権をめぐる係争中の地域であるという点で、本事業、すなわちメトロマニラ貧困地区電化事業は、電化計画実施にあたっては敷設工事という本来の業務以外に政治的社会的役割が要求される事業でもある。なかでも、不法占拠地域の住民による合法的な所有権獲得が第一の課題である。

1980年までにメラルコは電化率92.9%を達成し、その総数は約30,000世帯に及んだ。しかしながら1982年、メラルコの電化事業は電気設備や施設の修復に多額の費用がかかり、資金不足に陥ったため暗礁に乗り上げた。1983年8月に起きたベニグノ・アキノ上院議員の暗殺は、それ以後の治安の悪化と政治経済の危機的状況を生み出し、社会的不安に陥らせた。このような状況のもとで、国民の多くは生命の安全を求めたため、首都圏から周辺部へと人口が流出し、周辺部の人口が急激に増加した。これらの諸条件と合い呼応して地方電化事業の拡大が資金不足を招き、地方電化事業はマルコス政権末期となって最終的に中止という最悪の事態に直面した。

1986年2月のEDSA革命の後、メラルコは電化事業を再開した。最初の再開計画はメラルコ担当地区の貧困地域と同様に地方への高い電化率を目指したものであった。しかし、メトロマニラ貧困地域電化事業、さらには地方電化事業（事業予定地区：Buracan、Rizal、Cavite、Laguna、Batangas、Quezonの各州）は、採算の取れる見通しがたたず、むしろ不可能であることが判明した。メラルコはDAEP/REPプロジェクトが施行するには、損失補填の代替案を模索せねばならなくなった。最終的に、フィリピン政府は本事業の重要性を認識し、OECFを通して日本政府から円借款を得ることによってDAEP/REPプロジェクトを実施することに決定した。二つのプロジェクトを大規模に行うためには、この円借款による資金調達が電化事業遂行のために非常に有利な条件であった。そして1990年、メラルコのDAEP/REPプロジェクトは、フィリピン政府の開発事業として実施させることが可能となったのである。実施費用はOECFの円借款に拠っており、1999年がOECFによる援助の終了年となっている。

最終的なプロジェクトの費用は、10億500万ペソ（63億3200万円）である。OECFはこのうち80%、メラルコは20%の費用負担をおこなった。

フィリピン政府が、これらの電化事業は地方・都市貧困地域における生活環境改善のために絶対必要な政策であると認識していることは確実である。フィリピン政府の貧困撲滅と安定した社会秩序というキャンペーンからも推察できるように、社会的不安を発生させる原因となる雇用不安、低教育水準、栄養失調、犯罪を生む地域から雇用や教育の機会を増やし、安全な隣人の住む地域への変貌をとげる最大の政策目標の重要な政策のひとつが電化政策なのである。

2. 事業概要

メラルコによる公共サービスの一環である電化事業はフィリピン政府が掲げている国民生活の福祉向上キャンペーンの一翼を担っている。その代表的事業がDAEPである。DAEPはまさに電気を享受できない貧困に苦しむ人々の生活や福祉の向上に貢献している目玉事業である。しかしDAEP事業は、困窮者の不法占拠を支援、正当化していると富裕者階級、特に大地主から告発されることさえある。一方法律（ERB法）によると、メラルコが担当する地域のすべての人々は電化の恩恵に浴することが保証されている。しかし現実には、不法占拠地域は電化設備がなくてブローカーによって盗電（タガログ語でKapit = to connectとよばれている）されて、さらに盗電した電力が貧困者に売られているために、メラルコは甚大な被害を被っている。許容できるシステムロス率は18%までであるが、OECFによるDAEPプロジェクト以後は、このシステムロス率は12%まで下がっている。これは、明らかにメータ収入の増加と同時にKapitが減少したことを示している。

最新版のDAEP四半期のレポートによると、1998年9月30日現在、この7年間で法的地位が確立された受益者316,300世帯のうち、97%が電化工事（各戸への外面までへの配線工事）を終了している。つまり、受益者への配線は312,828世帯が終了しており、これは当時DAEPプロジェクトの受益対象とされている316,300世帯のうちの99%にあたる。また室内配線はメラルコ以外の配線工事会社にとって300,684世帯が終了しており、これは受益者の95%にあたる。

3. 調査の目的と方法

本研究の主要目的は、貧困地域の電化事業がもたらした社会的インパクトを包括的に分析してその評価と提言を行うことにある。調査方法としては、社会人類学の調査法である受益集団への聞き取り調査形式を用いた。

調査地は以下の4地域である。

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

メラルコのDAEPチームのうち、私達に同行してくれたのは以下の職員であった。

- 1 . Mr. Edilberto Edirial, DAEP/REP プロジェクト管理担当
- 2 . Mr. Eduardo Concepcion, コミュニティ担当スタッフ
- 3 . Mr. Cesar Cortez, Jr., スタッフ

上記の4地域において、ランダムに各地域10戸を選び、質問表（別添）を使用して聞き取り調査をおこなった。4地域とも共通している社会学的条件は、不法占拠の状況から発生した居住区と多民族多宗教の混在した居住形態の二点である。なかでもBalikatan Magkakapitbahay Associationは典型的な多民族多宗教居住区であり、同時にマニラの近代都市に隣接しているために文化的経済的刺激を最も受けやすいことに興味の焦点をあて、重点項目として、新しいリーダーシップの萌芽の抽出を試みた。

4. フィリピンODAプロジェクトの社会人類学的問題点¹

固有社会が、外発的な社会変化にどのように適応していくかという問題（社会的インパクト）は、社会人類学²の研究領域としても興味のある点である。たとえば牛で十分に耕作できる農民に与えられた援助物資としての耕運機が、ガソリン不足や修理能力の欠如のために雨ざらしになっていたり、風土に合わない近代的建築物が、その新しさゆえの維持費（例えば冷房のための電気代）を捻出できないために本来の使用目的通りに利用されないままになっている状況を見聞するにつれ、「開発と文化」の関係について社会人類学の分野

¹ フィリピンの伝統的社会の基層文化については、補論1を参照のこと。

² 社会人類学はイギリスを起源とする人類学の一分野で、主として社会構造の比較研究を特質としたものである。社会構造の分析というのは婚姻、家族、親族の構造や、それ以外の人々が形成する集団の構造の問題について比較研究することである。

から建設的で効果的な開発協力への提言を行なうための研究がODAの政策策定のために急務であることは確実であると考え。そこで開発計画を遂行するには経済開発政策に社会人類学的発想を取り入れ、経済効率優先に固執せず、被援助国の文化に基づいた開発概念を取り入れた政策こそが、結果的には援助協力全体の効率を高めることにつながるということを提言せねばならない。

社会開発援助の効果を高めるために「文化効率」という新しい概念、つまり<経済効率のように成果と割合といった数量で計量化しにくい不可視的文化に対して期待しうる結果を生み出す有効な可能性あるいは奏効性>を意味して経済効率との概念上の相異を提起して、本事業評価調査の中で具体的な開発人類学的評価方法論を試みたのが付記1の3Dグラフである。

これまでのマルコス、アキノ、ラモス政権の下で行なわれてきた社会・経済開発の進展がもうひとつ芳しくないのは、血縁により形成されるクローニー集団³が国の中心部を占めるといふ、フィリピンのここ30年間の国内的経済構造が、地域開発に対する自主的な財政的裏付けはもちろんのこと、総合的な開発計画の実施を妨げてきたからである。このような社会構造の構造的な問題や未熟な官僚制度が、社会開発問題と一緒に研究されるべきである。さらに、このような援助国側の他人の懐頼みによる開発政策は、フィリピンのみならず、開発途上国全体にみられる傾向であるが、援助供与国側からの援助物資や資金の流れが、被援助国側の「援助を必要とする状況」を改善していないことは、従来の国際援助になんらかの構造的欠陥が双方にあることを示しているのではないだろうか。

従来の援助政策は結果に対する速効性を重視するあまり、ビルや道路、橋や港湾施設といった、目に見える建造物に対する援助、ことばをかえると可視的援助に走りがちであったといえる。もちろん、発展途上国の社会経済開発を考える際、地域のインフラストラクチャー - の整備充実は決して疎かにすべきではないし、公共施設の建設は適切に運用されさえすれば比較的幅広い範囲の人々を受益集団にすることが可能であるのはいうまでもない。しかし、DAEPは既述の要件についてプラスの面で奏効性がみられる事業である。つまり集団成員全員が直接および間接的利益⁴を間違いなく享受している。

フィリピンは、多言語多民族をかかえこんでいる文化的複合社会である。従ってこのような国に対する援助を他の国と一律に論じることは妥当ではない。開発援助政策の立案にあたってはそれぞれの地域の固有文化や生活様式あるいは宗教に基づいた考え方や価値観などについて事前に充分研究し、それぞれの地域の特殊性を把握しておかなければ、“援助される側の論理”、すなわち受益集団の持っている「開発概念」に近づくことはできないの

³ 政権の周辺に利益集団が存在することはフィリピンに限ったことではないが、フィリピンにおいてはクローニー関係が社会から容認されており、一種のソーシャルメカニズムとして捕えることができる。

⁴ 直接的利益としては、電気製品の使用による生活の向上と、夜間の治安の向上、夜間の生活レベルの向上等が挙げられる。間接的利益としては、配電を受けるための活動による地域社会の連帯の強化（後述）と、電気製品の購買意欲が拡大するための労働意欲の向上等が挙げられる。

ではないだろうか。筆者は当該事業の実施にあたって実施機関であるメラルコのスタッフは、援助供与国側（OECD）と受容国側の意向を考慮しながら受益者の立場にたって内発的自立を促すような実施方法をとっていることを強調したい。それはひとえにメラルコ担当者の資質の高さに負うところ大である。つまり担当者は貧困者集団への理と感覚にすぐれた知的能力に富んだ人材が配置されていたということであり、したがってこれまでよく見られた為政者側の独善的行為の危険性が避けられた成功例と評価すべきであろう。

5. 社会的インパクトの分析とその社会変容事例分析（ケーススタディー）

日時：1998年9月28日 10月3日、1999年2月5日。

地域：Balikatan Magkakapitbahay Association: 506戸

この地区では現在506世帯がDAEPによる電化の恩恵を受けている。以前は不法に電気をつないでいた。つまり盗電をおこない電気を得ていた。ここでは、キロワットあたり4ペソという高い料金体系を持つ一時的メータを利用していた。しかし、DAEP以後は、キロワットあたり3.5ペソ以下の水準まで下がっている。

この地域も他の不法占拠地域と同じように、1990年の始めまでは、不法占拠者の家々が取り壊されたり、また不法占拠者が移住してきたりの繰り返しであった。さらに、この地域が政府のプロジェクトによって合法的に土地の取得が出来るという情報がさらに新しい人々も呼び込む結果となった。過去には電力不足のためにガスランプを使用したことが原因で小さな火事もいくつかあったが、現在ではガスランプの使用もなくなり、さらに井戸水が常時確保されるようになり、これによって新たな火事を防ぐことも出来るようになった。

1997年から不法占拠の汚名を返上するにいたって住民からのメラルコへの申請がされたが、電化敷設工事に多くの時間がかかった。一番の問題は送電線用地の問題であった。なぜなら、この時点でコミュニティに多くの土地を持つ個人資産者はメラルコに送電柱用地として柱を立てることを許さなかった。さらに、多くの住民は金銭的な問題を抱えていた。その負債はコミュニティ全体で360,000ペソにまで及んでいたが、現在は緩やかであるが総額は100,000ペソにまで縮小してきている。

最終的に地主は、市議会議員の圧力によって自分の土地のうち100平方メートルを送電線用地として売却することに同意した。政府は、地主に1平方メートルあたり10,000ペソを支払った。DAEPプロジェクトの資格を得るためには、道路へのアクセスと送電線柱用地の確保が必要であったからである。コミュニティとしては、25年かけてこの借金を返す計画である。それぞれの住民は一戸あたりにつき190ペソ/月程度を支払っている。

現在、平均的に一戸あたり蛍光灯（20ワット程度のものが2、3台）、テレビ（1台）、扇風機（1～2台）、カラオケ（1台）を持ち、電気料金は月300ペソ程度である。冷蔵庫、洗濯機を持つ家庭は、月に700ペソ程度となる。

コミュニティの中央には、フィリピンの国技であるバスケットコートが設えてあり子供や住民の憩いの場所であり、同時に青空集会の場でもある。このコミュニティにはLady of Fatimaの信仰を目的とした女性の会が結成されている。この会をコアとした、女性（主婦）たちの集合体とその結合意識が、電化プロジェクト推進の影の立役者としての一翼を担った。つまり、昼間働きにでている男たちよりも女性たちの方が、コミュニティの状況を現実的に把握している。さらに内職による若干の収入は、彼女たちに社会的開眼への動機をあたえる結果となっている。少々財力を持ってきた女性たちの家庭内労力軽減と副業による収入増（縫製、小物の商い等）と電化製品への関心の強さが、夫たちに対してコミュニティレベルの共同体形成に駆り立てる重要な役割を果たしている。

ほとんどの住民は職に就いており、無職はほんのわずかである。電化事業後は犯罪が少なくなり、また、テレビのために子供たちの声も以前ほど大きく騒がしくならなくなった。ほとんどの人は夜、室内にいる時間が増加した。また見たところ妊娠している女性はさほど多くない。TVを中心とする娯楽により、短期的には出生率の減少が予想されるが、しかしリーダーのJarabataの話によると、電化による成人向けビデオの流布のために、2、3年後には出生率が上昇するのではないかと心配しているとのことである。事実ほとんどの家庭でビデオデッキを購入して映画を中心とした娯楽が流行になっている。娯楽の多様化のために男同士の喧嘩も少なく、アルコール中毒や薬物使用者も少なくなったと口をそろえて回答した。この現象は、地域の治安の回復につながっている。

男性の娯楽は、土曜日の飲み会、仲間とのカラオケだという。とても密接な親族関係が存在する。通常、コミュニティのリーダーは、かなり多くのコンパドレ、コンマドレ（カトリックの儀礼親族）をもつものである。彼らは生活の意味を彼らの家族や友達の中に見出した。電気は彼らの生活に多くの幸せを運んでくれたと言明している。以前は、憂鬱に暗く暮らしていた。そこは、衛生状態も悪く、危険な場所であった。不徳な者には暗闇が多くの利益を与えたからである。プロジェクト以前、電気がないときは、無力であると感じていたと話す住民もいた。まさにライトや電気がないことで、人間性が失われていたことが明確に覗える。つまり、電気とライトを持っていなかったことは、人生の大きな損失部分であり、彼らから人生の希望や労働意欲を奪っていた。

男性の職業は、電気技師、工員、建築工、配管工、卸売業、船渠工、役人、警察官、など雑多である。女性の職業は、工員、外国への出稼ぎ小作農、裁縫師などである。収入は一世帯あたり平均6,000ペソ。技術者に対しての最低報酬は、一日250ペソ、工員その他の非技術的職に対しての最低報酬は一日180ペソとなっている。収入のほとんどは食費に費やされる。ほかの必要なものにお金を回すことは難しい。

大きな民族は、Visayans, Bicolanos, Ilocanos, Cavitenosである。Visayan, Bicolanosは他に対して最も協和的な民族である。前述のように、土地取得の権利が合法的にもらえるという情報は、血縁はもちろんのことコンパドレやコンマドレを通じて伝達され、われさきと移住してくる。

フィリピンのような双系的親族構造を持った社会の女性は、一般的に男から社会的差別を受けることなくむしろ尊敬され場合も多々ある。このアソシエーションでは、8人の男性の役人のほかに2人の女性の役人がいる。彼らは秘書であり、女性の秘書はさほど珍しいことではない。現在、共同体は送電柱用地を持ち、またメラルコによる電化事業によって生活の質が向上していることから、住民は彼らの住む土地が、いつの日かそれぞれ自分の土地になるという希望を持っている。住民は、今ある土地よりも少ないがおおよそ700平方メートルの土地（一世帯平均37 - 42平方メートル）は手に入れられるのではないかと考えている。たとえ小さな土地であっても自分の土地といえるものを手に入れられることに彼らはおおくの幸せを感じている。

1991年OECFによって円借款の契約がなされて、1992年からDAEPが開始された。6年を経てこの事業は、これらの貧困地域に住む多くの貧困な人々に希望と幸せを与えたと住民たち口を揃えて言っていた。

さてここで新しいリーダーの出現について考察してみよう。前出のJabarata氏がどのようにしてリーダーに選出されたかを解明すれば自ずと貧困者地域の政治力学の図式が描けてくる。彼は1993年にマニラ郊外のAntipolo地区から友人（コンパドレ）の誘いで移住してきた。当時はまだ不法占拠地域であったがコンパドレの情報から近いうちに合法化されて自分の土地が持てるとの見通しがあったと述懐している。彼が移住した時は、300世帯しか居なかったのが土地私有が決定した1995年には506世帯にまで増加していたとのことである。既述したように女性たちの地域におけるリーダーシップは地域開発の具体的な案件の発掘と男性たちへの意見具申と政治的行動への叱咤激励であった。そこで本人は億尾にも出さないがインタビューのはしむしに秘められた政治的野心がうかがえた。それは人扱いがうまくさらに地域住民の対する気配りは大変なものであった。ただし、これだけではリーダーにはなれない。これまでの社会学の学説によれば双系性社会においては、リーダーシップの欠如した複数の民族集団が混在していればほとんど政治的結合は望めないと言われてきた。フィリピンも例外ではない。しかし該当地域の例を分析してみると新しい共同体を生成させるための条件がどうも整っていたようである。第一の要因はJabarata氏がイロカノ族のキリスト教徒（父）とマギンダナオ族のイスラム教徒（母）との混血であるために複数の文化宗教の理解者になれることである。第二に自身が少数民族であると同時に多数民族でもあるという両義性を持った存在であることである。つまり両義性を持っていることは当地域の四つの民族集団から特定の民族に偏重した行動はとれないと住民たちは評価した

ことが、多民族に利益集団としての連帯感をもたせて結束を固めさせたことは確かである。このような現象はかれらの固有の価値観である損得関係原理に基づいた社会学的現象であろう。驚くべきことはこれまでのフィリピン研究では言及されなかった血縁関係を超越した政治的色調を呈している地縁共同体の出現である。もしこのような政治的地縁集団が数世代に渡って存続して行くなれば、社会人類学、特に開発人類学へ理論的インパクトを与えることは間違いない。つまりこれまでの先学の師が残した双系性社会にはリーダーシップが欠如しているために血縁関係を超越した政治的地縁共同体の生成はほとんど不可能であるという定説が崩されなければならない。

DAEPがコミュニティ建設のために重要な役割を果たしてきたことは既述の通りである。つまりDAEPは、結果的にコミュニティがリーダーを中心とした政治的共同体へと変容させるための大きな動機付けの引き金的な働きをしたことは確実である。メラルコはリーダーを通して住民に対して期限以内に電気使用料金を支払うように繰り返し要望を繰り返して支払い義務感や不正な行動、盗電による電気使用への罪悪感の喚起につとめている。メラルコの真意のほどは計り知れないが、リーダーの扱いはかれに地位をサポートするための抜群の配慮である。

6. 教訓と評価

次世代の「もう一つの発展」への基盤となる要件の一つは、集団原理を支える地縁認識の高揚すなわち血縁関係を、社会発展のために断ち切る勇気とそれに代わる社会的価値観の擁立である。本事業では、先に見たとおり血縁関係からはなれた共同体が形成されつつある事例が見られ、発展への可能性を示している。

開発途上国の諸社会の近代化を考える際、こうした基層文化の把握が非常に重要であることを再度述べておきたい。これまで述べてきた親族構造の比較から、筆者は、開発途上国の人々が社会開発と発展のために勇気をもって血縁関係を断ち切ることが出来るか否かが、その社会のテイク・オフ（離陸）を可能にするか否かの別れ道であると信じている。言い換えれば、彼らの認識レベルが、双系的な拡大家族のレベルから脱して、非血縁者を含む地域集団や国家レベルにまで達することが「近代化」への一つの条件ではないだろうか。つまり血縁関係を超越して、社会的次元の利益獲得のために、各自が、組織人となって共同体を形成することが出来るかどうかである。勿論そのために、社会や政府は、これまで主に血縁関係者から受けていたあらゆる庇護を、血縁関係者に変わって人々に提供せねばならない。

調査から明らかになったことは、DAEPのスタッフが住民とのコミュニケーションを充分に行っており、住民から絶大な信頼を獲得していることである。さらに、スタッフのOut-Reach活動（彼らの方が住民に中へ入っていく活動）は、フィリピン形の住民参加型の開発

形態を作り上げている。開発規模からも適正なプロジェクトであった。今後も、このような小中規模の開発プロジェクトを発掘して、木目細かい、効率を上げやすい手法を応用すべきであろう。第二のDAEP事業が他国でも期待できそうである。これまでよく見られた為政者側の独善的行為の危険性が避けられた成功例と住民中心の開発事業とであって高く評価すべきだろう。

最後に、このプロジェクトの住民への社会的インパクトは、非血縁者たちが一つの利益追及のために政治的集団である共同体を形成したことである。かれらは意識していなかったが、DAEPは共同体に基づいたコミュニティ建設のために重要な役割を果たしている。DAEPプロジェクトは、結果的に多様な民族に一人のリーダーを中心とした政治的共同体を創造させるために大きな動機付けに多大な貢献をしたと評価できる。これまでのフィリピンの共同体研究に今一つ新しいフィリピン人の集団結合原理が加筆されそうである。

補論

フィリピン伝統的社会的基層文化 - 双形制親族構造の特性 -

社会人類学が、開発論に対して実際にどのような方法で理論的寄与ができるのかを論じるのに最も明解なポイントは「共同体」と「組織人」の関係が開発計画実施のためにどれほど重要であるかを論じることである。本報告書では、社会人類学の親族論を用いて開発実施力学と親族構造との関係を分析しながら説明しよう。

ここで、フィリピン社会の基本的な親族構造は、自己中心的志向の構造を有する双系的あるいは共系的親族構造と見て差し支えなからう。ちなみに日本の伝統的親族構造は祖先中心的志向の構造を有する単系的親族構造である。

図 フィリピンの親族構造モデル
(双系制)

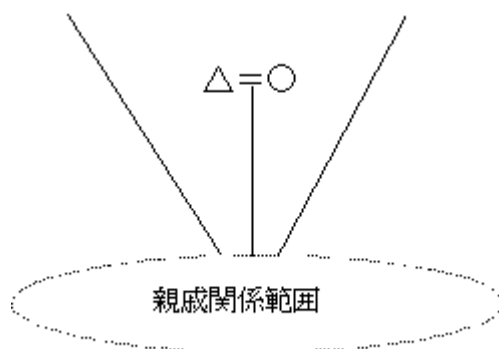
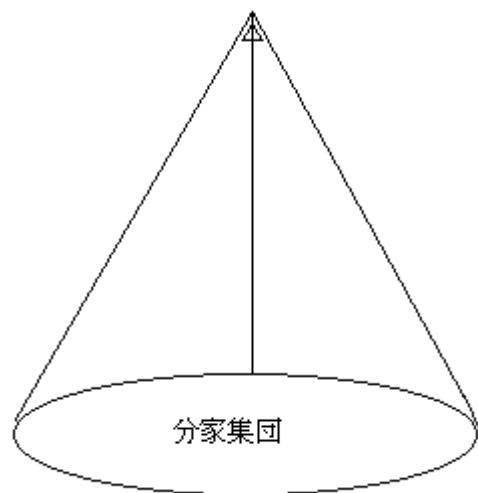


図 日本の親族構造モデル
(単系制)



これら二つの親族構造を人間関係原理の側面から、前者を日本の伝統的家制度、後者をフィリピンの親族構造と比較しながら説明を試みよう。

まず、フィリピンの親族構造は、典型的な双系的親族制である。双系的親族制とは、個人がその両親の親縁者とへだたりなく関係をもっており、図 にみられるように個人と上世代の人々との関係は理論的に 2^n (nは世代数) という係数によって説明される。しかし、

実際には世代記憶深度は非常に浅く、せいぜい2～3世代である。

これに対して、日本の親族制度は出自原理を基盤とした長男優位の父系的傾向をもったものであった。つまり、父と長男との関係が親族関係の基軸となっている。しかし、日本の親族関係は、双系社会にみられるような強い血縁原理はなく、非血縁の養子縁組による家の後継者もしばしばみられた。このような現象は、日本の伝統的社会では、家の存続が人よりも優先していたということを意味している。つまり、家の存続を支える人は血縁者でなくても有資格者を「選択出来た」ということである。このような見方から、フィリピンの親族関係の認識を比較してみると血縁認識が、非常に強いために一般に養子は非血縁者を選ばないということが言える。

日本の軸的家族（本家）の個人については、図 にみられるように、家長（父）と後継者との構造的関係は明らかに一系の線によってつながっている。しかしこの一線は前述のように血縁関係だけを意味しているのではなく、むしろ社会学的な継承ラインに力点がおかれている。次・三男たちは分家してそれぞれの家系をつくるが、軸的家との間に本・分家関係という親子関係に擬制された上下関係ができる。このような同族的集団は、一種のギブ・アンド・テイクによる相互扶助関係を安定した関係に保つという機能を持つ。

フィリピンの家族では兄弟姉妹の権威の源泉は性別に関係なく誕生順によっている。すなわち、日本の家族のような性別による権威付けではなくむしろ男女平等的な社会である。

また、個人をとりまく人間関係をみてみると、図 は単系的血縁関係を基調とした同族的集団の様相を呈しており、実線で囲まれた個人をとりまく人々の数は、自己中心的人間関係(ego oriented relatedness)である図 に比べてそれよりもずっと多く定着的であることが明瞭に読み取れる。つまり、図 は、個人を中心にほぼ世代深度に比例するように集団成員の数が増えていく。これらの人々は、社会学的にはすべて親族関係にあり、すべての集団成員は上世代がなした遺産による庇護を享受することができる。

さらに、この集団は自律性を持った超代的な共同体としての機能を有している。従って、成員権は生得的なものであって、集団に対する権利・義務関係が明確に機能している。そのため、この集団の親族成員たちにとって、「家」の存在が先祖代々の遺産の象徴として重要な集団成員の連帯感や結合力を強める凝固剤になっている。そして、この家の存在は祖霊への畏敬の対象と相まって、信頼を前提とした集団の形成を導く。このような意味において、日本的な単系的親族構造を持った社会を「高度に信頼しあえる社会」と呼ぶことができる。

一方、双系制社会のフィリピンでは、日本の社会にみられたような上世代によってつくられた遺産や家名などによる超代的な庇護などありえない。つまり、双系制社会の個人は、前述のように自分の世代で生きるために必要な相互扶助関係が結べる人々を自ら探し求めてつくっていかなければならない。そのために個人はまず自分を中心とした定着しな

い流動的な親類関係を固めなければならない。このような親縁関係をパーソル・キンドレッドと呼び、この関係が唯一信頼できる個人の人間関係であるからである。

しかし、社会生活上、非血縁者との関係も当然必要になってくる。そこで前述のように元来カトリックの霊的両親と洗礼を受ける霊的子どもとの宗教関係に起源をもつ儀礼親族関係(Compadrazgo system)をつくって、霊的両親と受洗した子どもの両親との間の相互扶助関係を通して獲得的人間関係を補充したり、あるいは、排他的なクラブ組織をつくってクラブ会員との関係を増大させることによって個人を中心とした相互扶助関係を拡げていく社会的装置(social mechanism)がつくられていく。つまり、これらの準親族関係は契約的人間関係といえる。換言すればフィリピンのような双系制社会では、儀礼的な契約関係なくして非血縁者との密なる信頼関係はありえない。非親族関係にある人々に対してはまず猜疑の対象となるのが一般的である。双系制親族組織は集団としての自律性に欠けているため、親族関係者たちによる共同体の形成や厳密な成員権が生まれにくい特徴を持つため、筆者は「不結晶体的社会」(Uncrystallized Society)と呼んでいる。つまり、双系制社会の親族関係は個人中心志向によるキンドレッドを主軸として契約的ないし個人の能力に対応して信頼できうる準親族関係を可能なかぎり拡大していき、さらに誰もが出来ることならばリーダーになりたいという願望を秘めていると考えられる。裏を返せばリーダーシップの欠如ともいえよう。従って、このような社会を「不信の社会」と規定することができる。

これまで説明してきたフィリピンにみられる双系制社会における人間関係の基盤は、ほとんど「個人対個人」の関係に基づく「損得関係の原理」によって支えられている。つまり個人はさまざまな方法によって擬制親族をつくっていくが、これは明らかに相互扶助関係を求めての行為である。前にも触れたように、このような私的構造原理は双系制社会の人々を人間本来の人格観的關係に導き、二者間の「損得関係の論理」を合理化する働きをもっている。従って、このようなインフォーマルな人間関係を背景として親族関係を考えると、血縁関係を優先する方式は人々にとって未来への保障となっている。社会レベルで人間関係をみても常に顔と顔との私的関係が重視され、私的構造原理すなわち二者間の損得関係原理が公的構造原理に優先している。

フィリピン社会の近代化を考える際、こうした基層文化の把握が非常に重要であることを再度述べておきたい。これまで述べてきた親族構造の比較から、筆者はフィリピンの人々が社会開発と発展のために勇気を以て血縁関係を断ち切ることが出来るか否かが、その社会のテイク・オフ(離陸)を可能にするか否かの別れ道であると信じている。言い換えれば彼らの認識レベルが、双系的な拡大家族のレベルから脱して非血縁者を含む地域集団や国家レベルにまで達することが「近代化」へのいま一つの条件ではないだろうか。つまり血縁関係を超越して社会的次元の利益獲得のために、各自が組織人となって共同体を形成することが出来るかどうかである。勿論そのために社会や政府は、これまで主に血縁関係者

から受けていたあらゆる庇護を血縁関係者に変わって人々に提供せねばならない。従って、その意味で政府または政治的社会集団はこれまで以上に国民の庇護者としての役割を果たさなければならない。そのためには官僚制度がもっと成熟する必要があると思われる。

評価結果のグラフ化

対象地域：Riverville Homeowners Assn. Inc.

受益者：139世帯（人口：約400人）

調査人数：17世帯

当地域は上記4地域のなかで、最も後発な地域である。1998年7月にメラルコへ電化申請をしている。従って、調査時点では、工事が完了していなかったため受益者としては他の地域と比較して5パーセントの不満足数が出ている。他の3地域は、安価な電力供給プロジェクトとあって、調査対象の中には不満足との回答は皆無であった。その理由は、プロジェクトの内容が、受益者の利害と完全に一致していることによる。このような場合は、3Dのグラフ化は、あまり可視的なアピール効果は期待できない。

前述のように、調査はインタビュー形式によって実施した。質問数は25問。このうちグラフ化に適用できる質問数は14問である。質問に対する答えによって、2段階もしくは3段階で点数を振り分ける。2段階つまりYes/Noといった場合はYes=1、No=0とし、3段階の場合はYes=1、A little=0.5、No=0とする。満足度の計算法は

$$(\text{全員の点数の合計} / (\text{質問数} \times \text{調査数})) \times 100 (\%)$$

とする。満足度は0～100%の範囲で表される。上記の地域での調査結果に当てはめると、

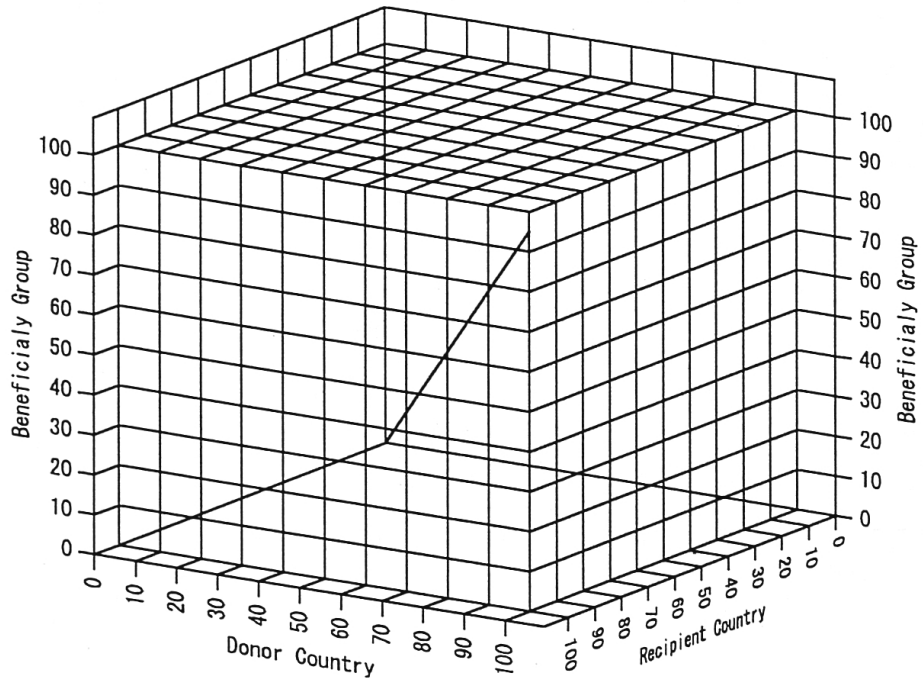
$$(\text{259} / (\text{16} \times \text{17})) \times 100 = 95 (\%)$$

という結果が得られた。それに加えて、

Recipient Country（メラルコ）側の満足度 = 100%

Donor Country（OECD）側の満足度 = 100%

以上の結果を合わせると、以下のような三次元グラフが得られる。



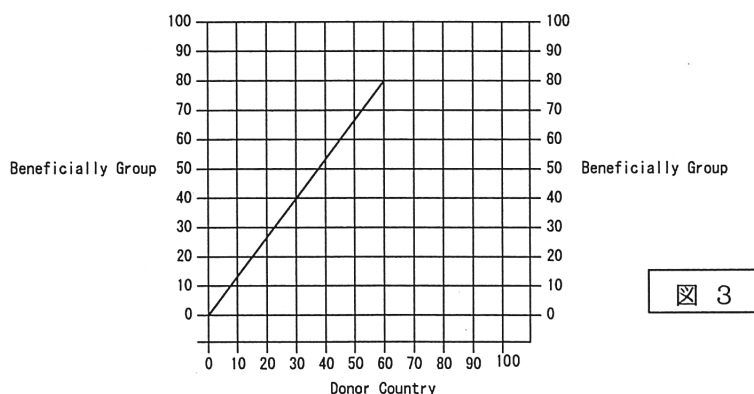
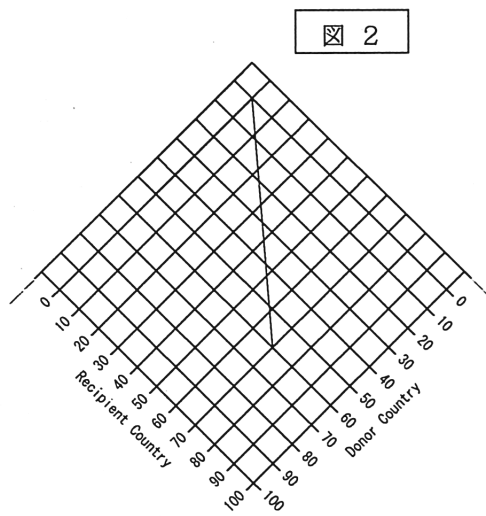
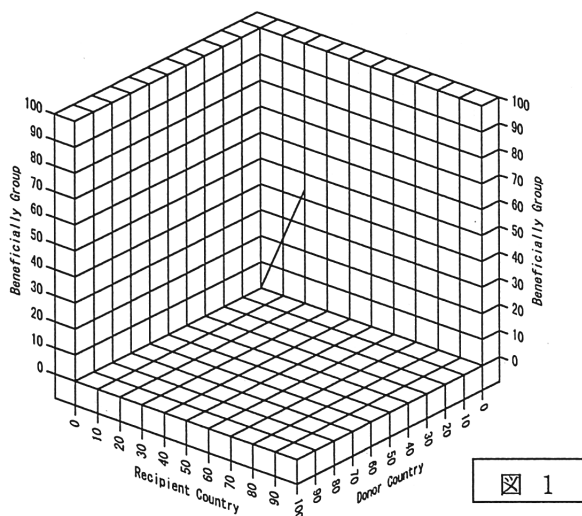
グラフの分析法例

グラフ化するためには、まず援助国、被援助国、受益集団の評価判断指数（満足度）を得ることが必要となる。

受益集団に関しては事前に質問状を用意した上で、インタビュー形式による聞き取り調査をおこなう。質問に対する答えによって、2段階もしくは3段階で点数を振り分ける。例えば、2段階つまりYes/Noといった場合はYes=1、No=0とし、3段階の場合はYes=1、A little=0.5、No=0とする。評価判断指数（満足度）の計算方法は、

$$\text{評価判断指数} = (\text{点数} / \text{点数の総計 (質問数)}) \times 100$$

である。これによって0～100%の範囲で評価判断指数が得られる。援助国=x%、被援助国=y%、受益集団=z%とした場合において、(x,y,z) = (60,70,80)のグラフ化を試みたものを以下に示す。



上記の図2、図3のグラフからプロジェクトが援助国 x 、被援助国 y 、受益集団 z のどれに効果的であったかの判断がなされるのであるが、そのとき問題となるのは評価係数の設定である。つまりグラフの評価判断は、援助国、被援助国、受益集団の評価係数をどう設定するかによるのである。例えば、図3では線分が受益集団側に傾くグラフが形成されている。一見したところ受益集団側への効果が高いと思えるのであるが、受益集団の満足度係数が援助国のそれよりも高かった場合、どちらの効果が高いかの判断はその係数の値による。その結果、グラフの判断のためには係数値の検出がなされた後に行うこととなる。

援助国、被援助国、受益集団の係数値がいくつであろうと、それぞれの係数が同値（満足度の基準が同値）であると仮定する（理論的にはこれが理想である）ならば、線分がどの軸に傾いているかによって、効果判断ができる。つまり、それぞれの満足度がすべて等しかったならば、線分はすべての軸に対して45度の傾きをなし、そうでないならば、効果が高い方の軸と線分の角度が小さくなる。例えば図3のグラフでは、受益集団の満足度が援助国のそれよりも高いために、グラフは受益集団側の軸に傾いているのである。

しかし、通常は援助国、被援助国、受益集団の評価係数は異なる値を示す。それは、それぞれの国によって評価基準が異なるために、評価係数の決定のためには援助国・被援助国・プロジェクトごとに異なる値の設定が必要となるからである。援助国、被援助国側各国政府の社会開発政策方針と価値観などが一律でないために、評価係数の決定は非常に困難である。前二者と比較して受益集団の評価係数の算出は現地での聞き取り調査の結果から容易に抽出することができる。

グラフ化に適用可能な質問

SOCIAL IMPACT INTERVIEW QUESTIONNAIRE (PHILLIPINE)

1. Do you think that DAEP really responded to the needs of your community?
DAEPはあなたの共同体の要求に十分こたえていますか。
2. Are there some sectors in the community who are excluded from the program?
このプロジェクトから疎外されている集団（人々）がありますか。
5. Has the DAEP met your expectations?
DAEPはあなたの期待どおりですか。
6. Are all groups in your community equally treated by the DAEP staff?
DAEPはすべての集団を平等に扱っていますか。
8. Is your community regularly consulted in the implementation of the program?
プロジェクトの実行において、共同体で協議していますか。
9. Are members of your community given the opportunity to speak out and give suggestions in consultation meetings?
共同体の人々は、協議の際に意見を言う機会を与えられ、且つなんらかの提案をしましたか。
10. Were you allowed to participate in
 - Q a. the planning of the project?
 - Q b. the implementation and monitoring of the program?
 - Q c. the evaluation and modification of the program?あなたは参加を許されていきましたか。
 - Q a. プロジェクトの計画段階
 - Q b. プロジェクトの実行段階
 - Q c. プロジェクトの評価段階
11. Did the DAEP staff explain very well the objective of their program and the expectation for the

program?

DAEPはプロジェクトの目的、予想される期待について十分な説明を行いましたか。

12. Do the DAEP staff recognize your community's value and ways?

DAEPはあなたの共同体独自の価値観について認識していますか。

13. Did you understand the briefing given by the DAEP staff about the operations, maintenance and safety of the electrical equipment and the use of meters?

あなたは、仕様書（設備の使用方法、管理、安全な電化設備の使用方法、メーターの使用法）が理解できますか。

14. Did the DAEP staff assist you in the preparation of proposals and application of permits?

DAEPは電化事業計画やその許可申請について手助けをしてくれましたか。

15. Are you satisfied with the services provided by MERALCO under the DAEP?

あなたはメラルコの事業に満足していますか。

16. Does the DAEP encourage the bayanihan system in your community?

DAEPはあなたのコミュニティでbayanihan（引越し等人手が必要な時に、隣人が無償で手助けをする風習）を促進しましたか。

17. Does the DAEP have build-in ways for improving its implementation based on periodic results and suggestions from your community?

DAEPは定期的な共同体の提案や結果にもとづく実行方法の向上のために、何らかの方法をプロジェクトに組み入れていますか。



電化された地区



本事業によって取り付けられたメーター



本事業の実施によって電気が通るようになった学校（集会所としても利用される）