

国際福祉における貧困への ソーシャルワークアプローチ

—インドとネパールにみる貧困と福祉の実情—

福山平成大学 中 嶋 裕 子

1. はじめに

国際的な福祉ネットワークの必要性が叫ばれて久しい。我が国は経済大国としての国際的な責務として、そのネットワーク構築に尽力する必要に迫られている。経済の安定、シーレーンの確保という視点からも今後南アジア各国との信頼関係を構築することは、わが国の重要な国家戦略となる。しかし、日本における南アジアの福祉研究は少なく、現状の把握も為されていないと考えられる。そこで本稿では、インドとネパールにおける貧困と福祉の実情について概観することを目的とした。

2. インドにおける貧困と福祉

1) 貧困人口

1991年の経済改革後、インドの経済は急速に巨대화・国際化した。都市部では2億人と言われる富裕層・中間層が台頭し、自動車や家庭電化製品などの消費市場も拡大している。

一方、国際比較が可能な貧困の定義（1日1ドル未満での生活）によると、2000年におけるインド国内の貧困人口は人口比率34.7%の約3.5億人である。この人数は、世界の貧困人口約11億人の3分の1を占める。1993-94年の貧困率36.0%と2000年の26.1%と比較すると貧困率は、減少しているが、貧困者の絶対数はほとんど横ばいであるという報告もあるⁱ⁾。貧困線の設定によっては1,000万人単位でずれが生じるが、インドは世界最大規模

の貧困者を有する国であることに違いはない（表1）。

貧困削減・福祉の充実は喫緊の課題である。

表1 全人口に占める貧困層の割合(1990-2000年)

貧困線以下の人口 (%)			国際貧困線以下の人口 (%)	
全国	農村部	都市部	1日1 \$未満	1日2 \$未満
30.2	24.7	28.6	34.7	79.9

出所) World Bank (2007) World Development Report p384

① 農村における貧困

2003年度-07年度までの実質GDP成長率は平均年率8.9%に達したが、農業部門の成長率は2.3%と停滞している（表2）ⁱⁱ⁾。農村地域における人口の増加、土地を持たない農民の増大、非農業労働者の雇用不足、根深いカーストへの差別は解消されず、所得分配面での不平等も是正されていない。

表2 インド経済と農業部門の成長率 (%)

部 門	1992-1994	1994-1997	1997-2004	2004-2006
農 業	5.0	4.6	2.5	2.3
工 業	5.3	10.8	5.4	8.7
サービス	6.0	7.9	7.7	10.0
GDP	5.5	7.5	5.8	8.5

出所) Reserve Bank of India, Ministry of Finance, Central Statistical Organizationの各種データより
小島眞「東アジアに接近するインド経済」毛利和子編『東アジア共同体の構築2』岩波書店p300

内務省の国家犯罪局の統計によると生活苦のため自殺した農民は10万248人と報告され、深刻な

i) Sen, Abhijit and Himanshu(2004) Poverty and Inequality in India-I *Economic and Political Weekly*, Spet, 18: 4247-4263

ii) 人口の67%が農業に従事しているにも関わらず、GDP 比は 24.2%である。これは、農業従事者の所得の低さを表わしている。

問題となっている（1998-2003年）。農業従事者が67%を占めるインドでは、工業化に伴う雇用吸収ではなく、農業の成長に伴う実質賃金上昇が必要である。

② 被差別層の貧困

指定カーストに属する人々は全人口の16.23%を占めている（2001年）。彼らは劣悪な条件下で日雇い労働者や雇われ農民として搾取されている。指定カーストの社会的・経済的発展を促進するために政府は1979年からさまざまな計画を実施してきた。指定カーストに関する法律に、市民権保護（Protection of Civil Rights Act 1955）や、指定カースト、指定部族保護法（Prevention of Atrocities Act 1989）などがある。しかし、差別や社会的・経済的格差は依然として強い。

被差別層へのアプローチ、カーストに関わる問題に一刻も早い対応が望まれる。

3. 求められる対応

イギリス統治下における政府の福祉に対する活動は消極的で、主にボランティアに依存していた。1947年に独立し、現在では社会福祉を担当する政府機関として、人的資源開発省、女性子ども開発局、保健家庭福祉省、農村開発省、北東インド地域開発局などがある。持続的な経済成長、社会開発、環境保全と人口の均衡化を目標に掲げており、医療・福祉の充実、教育の質の向上と拡充に取り組むとされているが、社会（福祉）支出は人件費が高く非投資的な部分があるという認識のため、社会福祉に対する政府支出は低く抑えられている。

インドでは、州政府が貧困削減事業、教育、保健衛生、福祉分野などの社会福祉関連事業の多くを担っているが、多くの貧困削減・福祉プログラムは州・県・末端農民における官僚、有力者の汚

表3 社会福祉に対する政府支出 GDP比（%）

	2004-05年	2005-06年	2006-07年
社会セクター	5.66	6.23	6.04
教 育	2.74	2.88	2.87
保健医療	1.25	1.41	1.39
合 計	27.82	28.30	27.19

原典：Budget documents of Union and State Governments/RBI
出所：Economic Survey 2006-2007

職や村の閉塞的な社会構造などにより、効果は出していない。福祉の実現のためには、草の根レベルの民主制、透明性、説明責任、公正な分配が不可欠である。

4. ネパールの社会福祉の現状

1) 都市と農村の生活格差

ネパールは国連により最貧国として指定された。ネパール貧困率は全体で42%で、平野地域42%、山地地域41%、山岳地域56%である。国自体の貧困に加えて地域的には山岳地帯の生活水準が丘陵地帯やタライ地帯の生活水準よりも低い。自然地理的条件などから山岳地域は開発されておらず、地方におけるインフラ整備、社会施設整備が遅れ地域格差が拡大しているⁱⁱⁱ。

国土の77%が山岳・丘陵地帯であり耕地面積は国土の約18%にすぎないため、全土の耕地可能な地域はほとんど開墾され、人口増加により国民一人当たりの食糧生産高は低下している。

地理的要因に加えて、農業構造と階級・カースト制度に起因する問題など社会的要因も貧困を脱却できない原因である。

2) 児童労働

ネパールにおける児童労働者数は約260万人である^{iv}。ネパール工場法および工場労働者法（1959年）により工場や夜間労働での14歳以下の児童の雇用は禁止されているが、5-9歳の21%、10-14

iii) 第1次経済開発計画（1956-61年）から第7次経済開発計画（1985-90年）までは生産基盤を中心とする社会資本の整備が主であった。投資をタライに集中させたため人口が集中し、山岳地帯、丘陵地帯の農村は後退し、地域格差も拡大した。

iv) ILO-IPEC（児童労働撤廃国際計画）報告による

歳の61%の児童が労働に従事している^{v)}。

子供たちは、カーペット工場や茶のプランテーション、建設現場、雑役、調理、食器洗い、掃除、薪集め、家畜の世話、水汲みなどに従事している。児童労働に従事する子供の内、約90万-170万人が不払い労働を強いられ、少なくとも12万7,000人がセックスワーカー、子供兵士など最悪の労働形態に従事している^{vi)}。

カマイヤとして知られる債務労働も深刻である。何世代にも渡って借金と強制労働の悪循環に陥り子供が人身売買されている^{vii)}。性産業に従事させるためにインドに売られる女兒は年間1万から1万5,000人にのぼる^{viii)}。

ネパールでは、子供は家族を助ける貴重な労働力であり、老後の生活補助であるという伝統的な慣習が依然として根強く、子供の権利という概念は浸透しておらず、児童の権利侵害は深刻である。

3) ダリット

中でも困窮を極めているのは、ダリットである。ダリットとは被差別層を指す。1990年憲法によりカースト差別禁止が宣言されるまで国家として差別を促進してきたという背景のなかでダリットに対する差別的慣行は、深刻な社会問題である^{ix)}。

人口の42%が貧困線以下だが、その内90%はダリットである。FEDOによるとダリットグループは26あり、人口は約303万人で、ネパールの全人口の13.09%に相当するとされている。

国連開発計画の2001年の調査報告によると、ネパール全国平均で一人あたりの年収が210ドルであるのに対して、ダリットの平均は一人あたり39ドルに過ぎず、平均寿命は、全国平均が男性で

59.3才、女性は59.8才に対してダリットの平均寿命はそれぞれ50才と48.3才である。識字率は、全国平均で男性65.1%、女性42.5%に対し、ダリットのそれは33.9%、12%であった(表4)。

表4 全国平均とダリットの年収・寿命・識字率

	年収	寿命		識字率 (6歳以上)	
		男性	女性	男子	女子
全国平均	210 \$	59.3	59.8	65.1	42.5
ダリット	39 \$	50.0	48.3	33.9 (10.7)	12.0 (3.2)

(注) 識字率について、表中の全国平均は2001年国勢調査による。ダリットの識字率は2001年時点で掲載がないため1991年の国勢調査による。()内はネパールダリットNGO準備委員会レポート(2001)の調査結果による。Save the Childrenの調査によると男性10%、女性3%となっている。

カースト差別に対する処罰法は制定されておらず被差別集団への特別措置も積極的にとられていない。現在でも、村落開発プロジェクトでは高位カーストが優先され、ダリットの村には電気、水道、道路が敷設されず、胃腸病罹患率も高い。

ダリット人口の90%は農村で生活しており、土地を持っている者は1%に過ぎない。多くは債務奴隷として生活しており、差別と貧困の循環から抜け出せない。最低賃金の保障、借地権保障、土地再配分は喫緊の課題である。

4) 環境破壊と貧困

環境破壊と貧困が負の循環を作っている。カトマンズ溪谷では、家庭用水のために地下水を過剰にくみ上げたため水位が地表6mから20mへと低下している。また、農業廃水(農薬・化学肥料)、家庭排水(石鹸・洗剤)が流れ込み、湿地生態系を破壊している^{x)}。

ネパールの森林減少率は4.3%といわれ、アジ

v) 1998-99年調べ

vi) 18歳以下の家事労働者はネパール全国都市域で5万人以上、カトマンズ市に限っても約2万人にのぼる(Domestic Workers in Nepal: a Report on the 2003 baseline Survey ILO Nepal)。The Rising Nepal 2007年4月26日

vii) 2000年7月に政府はカマイヤを地主から解放する解放宣言を出し、借金を背負う必要はなくなったものの、多くの元カマイヤは土地も住居もない状況での生活を強いられている。藤倉達郎「第4回開発関係者学びの会 カマイヤの現状から」(2004年、独立行政法人国際協力機構)

viii) UN Office on Drugs and Crime による。The Himalayan Times 2007年9月26日

ix) ダリットを対象とした総合的な実態調査としては、TEAM Consult(1999) The Condition of Dalits(Untouchables) in Nepal: Assessment of the Impact of Various Development Interventions, UNDP Nepal Kathmandu がある。また、差別の実態を明らかにし、解放運動の足がかりを築いた報告として、Bhattachan, Krishana B., et al.(2001), Existing Practice of Caste-based Untouchability in Nepal and Strategy for Campaign for Its Elimination, Action-aid Nepal, Kathmandu がある。

ア諸国の中で最も高い減少率である。過度の開発と改善されない貧困問題がその原因と考えられる。ネパール政府は森林の国有化をはかり、森林利用者組織をつくって共有林の確保を試みたが、歯止めはかかっている。また、過度な伐採が大量の土砂水を生じさせ、下流のインド、バングラデシュで大洪水を頻発させる原因となり、ネパールの貧困が隣国の貧困を引き起こす現象が見られる。環境破壊と貧困の負のスパイラルを断ち切らねばならない。

4. おわりに

インドとネパールに共通して見られるのは、政府の対応に具体策はなく、状況の改善が見込めないことである。両国とも国際NGOの活躍が広く見られ、それらが福祉のごく一部をカバーしている状況である。しかし、首都周辺に6割が集中しておりNGO活動には地域的な偏りが大きい。当事者団体や社会福祉団体の結成のほか、一般市民に社会福祉活動が浸透する素地作りが必要と考えられる。

x) ネパールは地球の表面積の0.1%を占めるにすぎないが、世界的に重要とされる内陸型河川湿地の27地帯の内20が存在している。ネパール固有の植物は246種にのぼり、地球上で絶滅危機に瀕している植物種が全部で91種類確認されている。しかし、人口と家畜数の増加により湿地や隣接する林野が開墾され、希少生物の生息地である湿地帯が分断された結果、多くの種が絶滅の危機に瀕している。