

－ シャプラニールのオピニオン誌 －

もうひとつの
南の風

認定 NPO 法人

シャプラニール = 市民による海外協力の会

Vol.27 2025.03

目次

市民社会と相互扶助・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	3
シャプラニール 代表理事 / 暮らしにツナガル HätWork 共同代表 坂口和隆	
なぜ子どもたちは働きに出させられるのか —バングラデシュの家事使用人として働く少女の事例分析より—	8
シャプラニール バングラデシュ事務所長 内山智子	
連邦制導入後のネパールの防災における地方自治体の役割とその実態	15
シャプラニール 事業推進グループ チーフ 勝井裕美	

市民社会と相互扶助

シャプラニール 代表理事／くらしにツナガル HätWork 共同代表 坂口和隆

はじめに 現代社会の課題と相互扶助の必要性

現代社会は、気候危機による多発する災害、「不安な社会」の現れとしての内向性やポピュリズムの言説への迎合、高齢化や孤独の増大、経済格差など、多様化・複雑化・深刻化する課題に直面している。加えて国際的な政治的・経済的構造の変化と対立の激化により、先行きが見えない状況にもある。

これらの問題は、国家や経済社会だけでは解決が難しく、制度に依るアプローチでは対応しきれない限界が露呈している。一方で、市民一人ひとりが主体的に関与し、互いに支え合う「相互扶助」の仕組みがふたたび注目されている。

ピョートル・クロボトキンは、『相互扶助論』（1902年）で自然界や人類史において競争よりも協力が生存と発展の鍵であったと説いた。古い著作であるものの、コロナ禍で社会の制度に頼れなくなった際、助け合いの重要性が唱えられたこともあって、再度脚光を浴びている。

また、現代ではブロックチェーン技術を活用した自律分散型組織（DAO、ダオ）が、階層的な統治を排し、透明性と参加度を高めた新たな相互扶助の形として注目を集めている。

本稿では、こうした視点を取り入れつつ、事例を踏まえ、市民社会がどのように相互扶助を構築していくべきかを考える。

相互扶助の理論的基盤：クロボトキンの視点

クロボトキンは、アナキストの思想家として著名であるが、「相互扶助論」は、むしろ自然地理学や生物学を学び、長期間のフィールドワークを元に著した。少々長くなるが、序論にこの書のエッセンスがあるので引用する。

ご近所に火事のある時、バケツに水を汲んで駆けつけるのは、見も知らない隣人に対する愛からではない。愛よりは漠然としているが、

もっと広いもの、人間的な連帯や公共心の感情、もしくは本能が私たちを動かすのである。反芻動物や馬の群れが狼の攻撃に抵抗するために輪を作ろうとするのは、愛でもなければ固有の意味での同情でさえもない。狼が狩りのために群れを作ろうとするのも愛ではない。子猫や子羊が遊ぶのも、数種の若い鳥が秋と一緒に日々を過ごすのも愛ではない。フランスほどの広大な地域に散らばっている何千頭ものダマジカが、川を渡るために特定の場所に向かって行進する数十の別々の群れを作ろうとするのも、愛でも個人的な同情でもない。それは愛や個人的な同情よりもはるかに広い感情であり、非常に長い進化の過程で動物と人間の間でゆっくりと発達した本能であり、動物と人間の両方に、相互扶助と支援の実践から得られる力と、社会生活で見いだせる喜びを伝えてきた。（中略）人類社会の基盤となっているのは愛でも同情でもない。それは、たとえそれが本能の段階であっても、人間の連帯の良心である。それは、相互扶助の実践から各人が借りている力、各人の幸福が全員の幸福に密接に依存していること、そして、個人が他のすべての個人の権利を自分の権利と同等と考えるようになる正義感や公平感を無意識に認識することである。この広く必要な基盤の上に、さらに高度な道徳的感情が発達する。（*1）

こうした論から、ダーウィンが取り上げた「適者生存」の論が競争のみを意味するのではなく、種の存続に相互の協力が不可欠だと主張した。

序論に続く本論でクロボトキンは、動物が群れを作って助け合う姿や、中世のギルド、農村共同体での共同作業を例にとり、相互扶助が社会発展の基盤であるとした。

クロボトキンの視点は、過度な競争社会がもたらす格差や孤立感に対する批判として現代でも依然として有効である。例えば、経済的成功を個人

単位で追求する新自由主義的な価値観は、貧困層の切り捨てや社会的不信を増幅させている。一方で、後述する子ども食堂など地域の助け合いや災害時のボランティア活動などは、市民社会における相互扶助が現代でも根強い力を発揮することを示している。

こうした形の相互扶助は、国家の制度に依る解決策や経済社会の対価を伴うサービス提供に過度に頼らず、個々人が自発的に参加し、互いのニーズを補完する仕組みとして再定義される必要がある。それは、単なるチャリティや一時的な支援を超え、人間の本能として、持続可能な協力関係を築くことを意味する。

DAO による実践的可能性：技術と自律の融合

デジタルテクノロジーの世界では、非中央集権化（分散化）を基本思想とする web3 が新たな潮流として登場している。その中でも相互扶助を実現する現代的なツールとして、自律分散型組織（DAO）が注目されている。DAO は、ブロックチェーンという技術を基盤に、中央の管理者を置かずに参加者がルールを共有し、透明な意思決定を行う組織形態である。

DAO が相互扶助に寄与する可能性は、主に次の3点にある。第一に、透明性と公平性である。従来の組織では、意思決定が特定の人物やグループなりに偏ったりしがちだが、DAO ではすべての取引や決定が公開される。これについては、

NPO 法人も民主的な意思決定と公開の仕組みを制度的に持っているが、自動化されている点に特異性がある。第二に、参加への敷居が低いため、参加度を高めやすい。地理的制約や階層を超えて、世界中の市民が対等に参画できる（ただし DAO の仕組み自体を把握する必要はある）。第三が柔軟性である。小規模なコミュニティから始まり、必要に応じて規模を拡大することもできる。

例えば、児童労働反対をテーマとして考えるとすると、DAO による世界的な市民運営が可能だろう。世界中の市民が資金を出し合い、世界的なキャンペーンのプロジェクトを提案・投票で決定し、進捗を追跡する仕組みが考えられる。このような取り組みは、クロボトキンの言う「自発的協力」を技術的に具現化したものと言える。

DAO による相互扶助は、課題を抱える当事者間による場合もあれば、それを支援する側による場合もある。実際、NGO の中でも法人自体の組織運営としてではないが、資金調達の一環として DAO を取り入れた事例が出てきている（NPO 法人エイズ孤児支援 NGO・PLAS の「PLASDAO」*2）。

もちろん、DAO が一般市民に広がるにはまだ課題もある。技術的に理解が難しいことや、意思決定の際に積極的に参加する人ばかりでない場合は公平性を損なう恐れも出てくる。克服のためには、使いやすい仕組みづくりや学習に加えて技術を使わないアナログな取り組みとのバランスが求められるだろう。

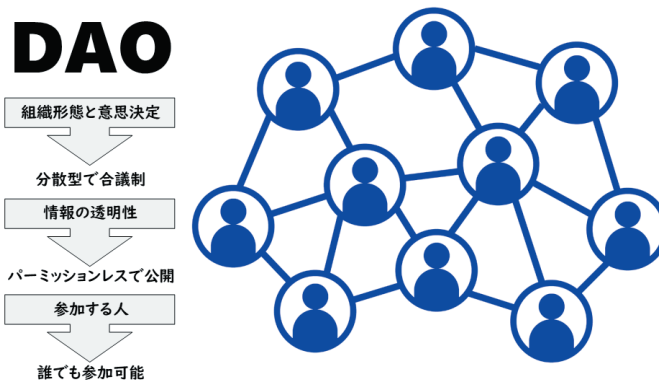


図1：DAO の概念図（著者作成）

日本における相互扶助の事例

子ども食堂：地域住民による共助の場

子ども食堂は、子どもが一人でも行ける無料または低額の食堂で単なる栄養補給のみではなくコミュニケーションの場、居場所となっている取り組みで、2012年に東京都大田区の「気まぐれ八百屋だんだん」で始まり、地域住民やNPOが主体となって全国に広がった。2024年12月現在の10,867カ所で開設されている（NPO法人全国こども食堂支援センターむすびえによる調べ）。この数は公立の中学校・義務教育学校の数を上回っている。

多くの子ども食堂が、ボランティアが食材調達から調理までを担い、子どもだけでなく高齢者や親子も参加する多世代交流の場となっている。これは、クロボトキンが描いた「自由な連合」に近い形であり、競争社会の中で孤立した個々をつなぐ役割を果たしている。地域住民の自発性がその基盤を支えている点で、相互扶助の現代的実践例と言える。

「静岡方式」：ニート・引きこもり支援の市民ネットワーク

NPO法人青少年就労支援ネットワーク静岡が展開する「静岡方式」は、働きたくても働けない若者（ニートや引きこもり）を地域のボランティアが伴走型で就労を支援する取り組みで、現在は2,000名以上のボランティアが登録し、年間1,000人以上の若者を支援している。その特徴は、①若者本人の希望を優先して個別支援を行う、②地域の市民ボランティアによる伴走、③就労後の定着支援である。

例えば、セミナーや就労体験を通じてボランティアが若者との信頼関係を築き、求人をしている企業との橋渡しを行う。支援を受けた若者の7～8割が無業から脱し、働く喜びを実感している。

「静岡方式」について、初代理事長の津富宏は次のように記している。「青少年就労支援ネットワーク静岡にとって、就労支援は目的ではなく、相互扶助の社会をつくるための手段である。『働きたいけれども働けない』という課題は、今の社会において重要な課題であるのでそれに取り組む

が、相互扶助の社会ができれば、たとえば、孤独死といった問題も解決することができる。つまり、どんな課題が社会にあると、それを解決できる相互扶助の社会をつくるのが、私たちの目的である。（中略）静岡方式とは、相互扶助の市民社会というコモンズを、私たちの地域が有していた、共同体のイメージを喚起しつつ、再創造する取り組みである。これは、支援／被支援者モデルや提供者／顧客モデルによって、真ん中の隙間を埋めるのではなく、むしろ、新たに「共」的空間として、私たちの地域社会を再構築する試みであり、市場化の持つ排除の力を乗り越え、市民主体の地域をつくる試みである」。（*3）

この「地域は資源のオアシス」とでもいうべき理念は、クロボトキンの相互扶助論に通じる。中央集権的な福祉に頼らず、市民が主体的に関与することで、社会的孤立を解消し、自立を促している。

これらの事例から、相互扶助が地域のニーズに即した柔軟性と、市民の主体性を引き出す力を持つことがわかる。さらにDAOの考え方を取り入れれば、透明性や拡張する可能性もあって、国内においても全国的なネットワーク構築も可能だろう。

シャプラニールによる相互扶助

次にシャプラニールによる相互扶助の取り組みについて紹介する。1972年、シャプラニールの前身となるヘルプ・バングラデシュ・コミティが設立された後、現地での支援活動は試行錯誤を繰り返したが、79年になってさまざまな現地NGOが当時取り組んでいたショミティ（農村部の貧困層を対象とした相互扶助の小グループ）育成の方式を取り入れた。

ショミティは、経済的にも社会的にも弱い立場にある人が、お互いに助け合うことを目的として自分たちで作るグループであり、NGOはショミティを側面的に支援する形を取っていた。

シャプラニールもこのショミティを支援の受け皿として、年を経ながら定期的なミーティング、グループ貯金、保健衛生プログラム、教育プログラム、収入向上プログラムなどを提供していった。また、ショミティによる相互扶助の在り方が地域

社会に波及効果をもたらし、自分たちの地域は自分たちでよくしていこうという機運が高まることも期待していた。

最終的には支援の手が入らなくても活動を継続できる（自立）ことをめざして、最盛期には800近いショミティを支援をしてきたが、自立できず解散するショミティも少なからずあり、シャプラニール自体の方針や社会情勢も変化する中で2003～2004年頃にはショミティ活動は漸減していった。理由はさまざまあるものの、相互扶助の営みに外部者（この場合はシャプラニール）がどうかかわっていくのかは大きな懸案として残った。本稿はこの懸案を解くことを目的としていないが、これまでに述べたような相互扶助の在り方を踏まえつつ、いずれ議論してみたい。

市民社会における相互扶助の構築

以上の理論と実例を踏まえ、市民社会で相互扶助を醸成する方法をいくつか提案したい。

(1) 地域コミュニティの再活性化

相互扶助の第一歩は、身近な地域でのつながりを強化することだ。国内で言えば、空き家を活用したコミュニティスペースやスキルシェアリングの場を設けて住民同士の信頼感を醸成する。特定の目的（子育て支援、コミュニティ防災など）を軸に自然発生的な協力関係をどう築くかが懸案となる。

(2) ハイブリッド型 DAO の導入

地域での活動をスケールアップするため、DAOを導入する。ただし、まだ新しい技術であることから、技術に不慣れな層を排除しないよう、アナログとデジタルのハイブリッド型とすることが望ましい。例えば、地域通貨をDAOで管理することで、まちづくりにおける経済の活性化と透明な資金循環を実現する。オフラインでの対話も併用することで全員が主体的に関与できる環境を整える。

(3) 学びの場づくり

相互扶助を重視する価値観を広めるには、前述のような事例を市民講座で紹介し、参加意欲を高

める必要がある。

(4) 課題別のネットワーク形成

多様な社会課題に対応するため、テーマごとの相互扶助ネットワークを構築する。例えば、ヤングケアラーの状況改善をめざすグループやフードロス削減に取り組むグループなどが、それぞれDAOや地域単位で活動しつつ、必要に応じて連携する。この分散型ネットワークは、クロポトキンの言う「自由な連合」の現代版とも言えるだろう。

(5) 政策との連携

市民社会における相互扶助の取り組みを持続・発展させるには、政府や企業との協働も不可欠だろう。例えば、DAOで集めた資金に助成する制度や、相互扶助活動への税制優遇を求めるロビイングを行う。国家に頼りすぎず、市民の主体性を保ちつつ、現実的な支援を引き出すバランスが鍵となる。企業であれば、社員のプロボノ派遣や本社・支社のある地域への貢献なども考えられる。

おわりに 相互扶助を通じた持続可能な未来

現代社会の複雑な課題に対し、クロポトキンの「相互扶助論」は、競争社会への警鐘と協働の重要性を示す羅針盤となりえる。またDAOは、まだまだ一般に理解されるには時間がかかるであろうが、その理念を現代に実装する技術的基盤を提供する。地域での信頼関係を基盤に、技術を活用した拡張可能仕組みを構築することで、市民社会は新たな相互扶助の形を創出できるのではないか。

鍵となるのは、市民一人ひとりが受け身ではなく社会に主体的に関与する意識と、技術と人間性を調和させる柔軟性だろう。相互扶助の精神と実践が広がれば、持続可能な未来への第一歩となる。クロポトキンが夢見た相互扶助社会～自由で協力的な社会を、現代の市民の手で、具体的な形として再構築していきたい。

最後にオランダの歴史学者、ルトガー・ブレグマンの言葉を以て本稿を終えたい。

「信念を持って『世の中は変えられる』『こんな世界のままでいいわけがない』と考えることが、前よりもかっこいいものになってきている」これからの世界にはまさに力を持たない一般市民が相互扶助をすることにより、社会変革の一助を担うことが必要となるだろう。筆者も他人事ではなく、自分のこととして社会に向き合っていきたい。

【註】

1. 『相互扶助論』、ピョートル・クロポトキン著（1902）、同時代社（2017）もしくは論創社（2024）、当該部分の翻訳は英訳から著者
2. PLASDAO <https://financie.jp/users/plas>（2025年3月22日閲覧）
3. 『静岡方式による就労支援—「半福祉・半就労」から、「脱福祉・脱就労」へ—』、津富宏（2019）、社会政策学会誌『社会政策』第11巻第1号所収

なぜ子どもたちは働きに出させられるのか

— Bangladesh の家事使用人として働く少女の事例分析より —

シャプラニール Bangladesh 事務所長 内山智子

1. はじめに

Bangladesh には家事使用人として他人の家で仕事をする子どもたちがいる。その多くが少女である。この家事使用人として働く少女 (Girls Domestic Worker / 以下、GDW) は Bangladesh において数多く存在することは認識されているが、児童労働に関する政府統計には表れておらず正確な実態はわかっていない。2013 年の Bangladesh 統計局 (BBS) によると、Bangladesh には児童労働として働く子どもが 345 万人存在し、そのうちの 12 万人が家事使用人である。その後 2022 年に ILO と BBS によって行われた全国児童労働調査 (2023 年発表) では児童労働として家事使用人の数は含まれず、現在の実態はわかっていない。

シャプラニールは、GDW への支援活動を 2006 年から開始した。支援センター (以下、センター) を基点とし、農村部から都会に出て働く子どもたちへの学びと余暇の機会をつくり、その雇用主に対して子どもの権利に対する理解を促す地道な働きかけを行ってきた。これまで 9 カ所のセンターを開設し、5 カ所のセンターを地域にハンドオーバーした。9 カ所のセンターでは、1,622 人がセンターに通い基礎教育や技術研修などを学び、そのうちの 309 人が学校に行かせてもらえるようになった (2025 年 3 月時点)。センターでの活動を通じて少女たちは、文字の読みかきや技術研修などの能力を身に着けるだけでなく、友人をつくり、子どもとしての時間を過ごす。自分の将来は使用人で終わるのではなく、自分には可能性がある、自立して生活していける力がある、という自身の潜在能力に気づいていく。

事業としてはこのような成果をあげてきてはいるものの、次々と新しい GDW が生まれるサイクルは終わっていない。少女たちの多くは、18 歳くらいになると結婚のために村に呼び戻される。すると雇用主は、また新たな使用人として村からきた小さな少女を雇うのである。つまり、シャプ

ラニールが行ってきたセンターでの活動は、子どもたちの潜在能力を引き出し、雇い主には子どもを働かせることは良くないことだということを意識化させ GDW への接し方に変化をもたらす、といった効果は一定程度あるものの、GDW を生み出す社会の根本的な課題解決には未だなっていないのではないだろうか。シャプラニールが 2021 年 2 月に行った「15 年間の Bangladesh の家事使用人として働く少女支援事業におけるインパクト評価 (英題: Impact Assessment of the 15-year project on Girl Domestic Workers in Bangladesh)」の報告書には、今後の活動として意識改革のためのより広い社会へのアプローチとアドボカシー強化の重要性が指摘された。そこで今回、今後の活動展開を考えるために、村ではどのようにして子どもが送り出されるのか、またその要因や背後にある実態をより深く知る必要があると考え、事例分析を行った。

2. 関係者へのインタビュー

児童労働の送り出し地域となる村でインタビューをするためには、より実態に沿った事前調査が重要であると考え、現在働いている少女たち、およびかつて働いていた少女たちに、村から出てきた当時のことについて聞き取りをし、各事例の分析を行った。その後、少女たちが働きに出される背景を具体的に知るため、マイメンシン県とネットロコナ県の 2 つの地域にある 3 つのユニオン (行政の最小単位) で状況把握のために関係者への訪問を行った。この 2 つの県を選んだのは、これまでのセンター運営を通じた活動から、親元を離れて住み込みで働く少女 (フルタイムの GDW*) の多くがこれらの地域出身だったためである。今回 9 人の少女に話を聞いたが、そのうちの 6 名がこの地域の出身であった。

*フルタイムの GDW とは、親元を離れて他人の家に住み込み、1 日中家事使用人として働く少女。パートタイム GDW とは、家族でスラムに住み 1 日数時間もしくは週に数日使用人として働く少女。

2-1. 使用人として働いている少女たちへのインタビュー

話を聞いたのは、使用人として働いている少女およびすでに使用人の仕事を辞めて自立している少女（元GDW）の9人である。ここでは9人のうち5名の事例を提示する。

Case 1：マイメンシン県出身の22歳。3姉妹、1弟の6人家族。以前シャプラニールが運営していたショバンバーグセンターに通い、基礎教育のほか縫製とブロックプリントなどの技術研修も受けた。11歳から21歳まで使用人として働いていたが、現在は友人（同じ元GDW）と家を借りて住み、カレッジ（日本の高校3年生にあたる）を卒業し、現在大学受験の勉強をしている。勉強の傍ら、シャプラニールが現在運営しているセンターで、自身がセンターで習ったミシンなどの技術研修の先生として働いている。

“小学校5年の卒業試験の残り1科目という日に、突然親から「今日からダッカに行って働きなさい」と言われバスに乗せられた。残り1科目だけなのだから受けさせてほしいと泣いて頼んだが、両親は聞く耳を持たなかった。ダッカに出てきてセンターに出会うまでの約3年間、私の顔からは笑顔が消えていた。雇い主は私が働いた給料をすべて親に渡していたため、毎月いくらもらえているのかも知らなかった。何度も親に村に帰らせてほしいと頼んだが、働き続けるよう説得された。私の出身村の多くの家は土地を持っておらず、さらにはNGOからのローン返済に追われて経済的に困窮していた。また、息子は家族と暮らし学校へ通わせるが、娘にとって教育は贅沢なもの、という考えが村の中では一般的であった”

Case 2：ネットロコナ県出身の23歳。3姉妹5兄弟の10人家族。以前シャプラニールが運営していたショバンバーグセンターに通っていた。現在はパートタイムで使用人として働きながら友人（Case 1の少女）と部屋を借りて住んでいる。

“父は背骨が悪く仕事ができず、母も体が弱か

ったため、家族はいつもお腹が空いたまま夜眠らなければならなかった。一度も学校に通ったことはない。5歳の時に叔母に連れられてダッカに来た。ダッカに行けば、1日3食食べられて良い生活ができると思っていた。実際は使用人として働かされ、夜は居間の床で眠らされた”

Case 3：ネットロコナ県出身の24歳。4人姉妹、1弟の7人家族。父は日雇い仕事に従事。ダッカに来た時の年齢は覚えていない。2016年まで家事使用人として働き、その後シャプラニールの運営するセンターで先生の手伝いや少女たちの送迎をしたりするアシスタントスタッフをしていた。

“家族が暮らすために、父は持っていたわずかな農地を売却した。新しい服やおいしい食べ物さえも私たちにとっては夢だった。私は学校に行ったこともない。ある日、母が隣人に家族の状況について伝えたところ、その隣人は私をダッカに送るようアドバイスしてきた。母は「ダッカでより良い生活ができるかもしれないし、その給料で家族が暮らしていけるかもしれない」と私をダッカに行くよう説得した”

Case 4：マイメンシン県出身の17歳。3人姉妹の5人家族。2人の姉はすでに結婚している。家族は、より良い仕事を求めてマイメンシン県から首都ダッカに近いトンギ市に引っ越した。母は家事使用人として働き始めたが、現在は生活を支えるためにより高い収入を求めて縫製工場で働いている。

“父はとても怠け者で働きたがらず、私は4年生の時に学校を辞めさせられた。母は私たちのためにいつも苦労していた。ある日、家事使用人の子どもを探しているという人に出会った母は、「あなたの娘にお金を稼ぐ機会を提供し将来結婚するための支援をする」という話をされた。私は、母が苦労している状況を考えて私も家族を支えたいと思い、働くことに同意した。父が家族を養う責任を負ってくれていれば、勉強を続けることができたのに”

Case 5：マイメンシン県出身の14歳。4人姉妹と2人兄弟の8人家族。2人の姉妹は結婚し、2人の兄弟は家族と一緒に暮らしている。父は日雇い労働者で、母は家事使用人として働いている。父は病気になり仕事を続けることができず、母はその治療のためにローンを借りた。ローンの返済ができず、家族は財政危機に直面していた。

“私はいつも学校に行くことを夢みていた。近所の子どもたちが学校に行くのを見て、彼らの幸せそうな顔がうらやましかった。でも両親は女の子に教育は不要だと言って入学させてくれなかった。近所に住む叔父は、「娘をダッカに行かせれば、この子はもっと良い食べ物や服、勉強の機会を得られるかもしれない」と母を説得した。しかし、ダッカに来てみると、料理や掃除などの家事をさせられ、教育を受ける機会はなかった”

2-2. 農村に住む親たちへのインタビュー

都市部に子どもを働きに出している世帯の親に集まってもらい、グループインタビューを行った。この地域は農業が中心であるが土地を持たない貧困世帯が多く、特にネットロコナ県は湿地帯であるため年間の半分以上が水に浸かってしまい収入手段が限られている。これらの地域は、バスに乗って数時間でダッカ市に出られることもあり、住み込みで働くGDWの多くがこの地域の出身であることが今までのセンター運営活動を通じてわかっている。子どもを働きに出した理由やきっかけは以下のようなものであった。

Case 1：夫は日雇いで働いているが、年の6カ月間は仕事がなかった。そのため、隣人のツテで3人娘のうち2人の娘を家事使用人として送った。

Case 2：近くに学校がなくお金もかかるので、6人の子どもを一人も学校に通わせたことがない。政府からの支援は何も受けていない。

Case 3：隣人の家（同程度の経済状況）が家を建て直したのを見て、その資金はダッカで働いている娘からの仕送りであると知った。自分の家も同

じように娘を働きに出して家を立派にしたいと考え、娘を使用人としてダッカに送った。

Case 4：夫が事故に遭い、その治療のために牛を売り NGO からローンを借りた。息子は小さいので、年長の娘に学校を辞めさせてダッカで働かせることにした。村では他に選択肢がなかった。

Case 5：日雇いで働く夫は、毎日仕事があるわけではない。そのため、娘をダッカに行かせることにした。土地も持っていないため、村では他の収入手段がない。

Case 6：娘たちに教育を受けさせたかったが、夫は働いておらず、ローンの返済もあるため、娘に学校を辞めてもらい、ダッカに働きに出した。

2-3. 地方行政、学校関係者へのインタビュー

地方議会メンバーや学校関係者に対して、この地域から児童が都会に働きにでていくケースが多い要因についてヒアリングを行った。

2-3-1. 地方行政ソーシャルサービス担当者、議会メンバー、地域リーダー

地域のリーダーから次のような話があった。

“村では教育への意識が欠如しており、非識字率も高い。収入機会も非常に限られているため、村人たちは2～3の NGO からローンを借りている。多くの親がローン返済に苦勞し、返済が難しくなると娘を家事使用人としてダッカへ送り出す。この地域は都市部へのアクセスが良ことや、女性への差別意識が強い地域性が、都市部で娘を働かせるという考え方を常態化させてしまったのではないか”

その他にも、議会メンバーや地方行政へのヒアリングでわかったことは以下のようなことである。

- 農業が主な収入源である地域であるが、湿地帯であり年の半分は水に浸かるため作物を育てられず、仕事がなくなる。農閑期には多くの住民は借金をせざるを得ない。

- 農業以外からの収入の機会が限られている。
- 住民の80%近くが土地を持っていない。
- 住民の50%以上が多額の借金を抱えている。
- 識字率が他地域に比べて低い（全国平均74.80%に対してマイメンシン県は43.5%、ネットロコナ県は66.25%）。

2-3-2. 教師、学校運営委員メンバー

教師や学校運営委員からは次のような意見が聞かれた。

“多くの保護者は、子どもの教育の必要性について理解していないことが多い。保護者の約40%は仕事を求めて夫婦でダッカ市へ移住し、子どもは村に住む祖父母に預けている。そのため家庭内には子どもの勉強の世話をする人はおらず、子どもたちは勉強に興味を持たずに学校を辞めてしまう”

“子どもたちはSNS依存により勉強に集中できず、中退率が高い。中退すると、男児は村の市場などで働き始め、村に働ける場所がない女兒はダッカに出される”

“宗教的信条が教育の選択に影響している。公立学校ではなくマドラサ（イスラム神学校）に通わせる親も多い。しかし、マドラサの勉強や規律、費用の高さから中退してしまう人が多い”

そのほかにも、ヒアリングでわかったことは以下のようなことである。

- 貧困とローン返済のプレッシャーが大きい
- 村での雇用機会が限られている
- 村民の80%が土地を所有していない
- 卒業試験（5年生終了時の試験）の不合格が児童労働や児童婚のきっかけとなる
- 国境が近いと、薬物取引や人身売買などの被害を受けやすい
- 親が出稼ぎで不在のため、子どもに必要な世話や教育が行われない
- SNSへの依存

3. 子どもを働きに出す要因 — 急速な経済成長と変わらぬ意識

これらのインタビューを通して児童労働が生ま

れる背景にあるさまざまな要因・課題として、以下のことが見えてきた。近年のバングラデシュにおける経済成長と物質的豊かさという社会の変化に対し、変わらぬジェンダー差別や昔からの習慣や規範という歪みが、少女の家事使用人という児童労働を生んでいる。また、課題は一つではなく、さまざまな課題が絡み合い、関係し合っていることもわかってきた。

3-1. 社会構造的要因

3-1-1. 経済的貧困とブローカー（仲買人）の存在

夫が病気やケガで亡くなったり失業したりした、洪水やサイクロン被害により家財を失った、そのような場合に経済的に貧しい世帯はより脆弱な状況に置かれてしまう。そのような状況に陥った親は、親戚や隣人に支援を頼むが助けを得られず、その世帯の状況を知った隣人やブローカーなどから「子どもを一人働きに出せば生活できるようになる」と仕事の紹介を受ける。親は、子どもを働き手として考え仕事をさせることについて、「貧しいから仕方がなかった」と言うが、子どもを働きに出すことによるリスク、搾取や虐待といった身体的・精神的な被害を認識していない。

3-1-2. 教育からの脱落

学校は、授業料は無料ではあっても、ノートやペン、制服を買わなければならない。また、学校の授業だけでは不十分で有料の補講や塾（1科目200～300タカ/月）に行かないと勉強についていけない。また、進級試験や卒業試験を受けるために500～1000タカ程度（日本円で約600円～1,200円）の試験料の支払いも必要となる（公立の場合本来は無料だが、先生が徴収するケースが多い）。経済的に貧しい家庭はそれらの費用が用意できない。特に5年生終了時の初等教育卒業試験がきっかけとなり、親は子どもに学校を辞めさせ、働きに出してしまうことが多い。またこの地域では宗教学校への信頼が高くマドラサに通わせる世帯が多いが、マドラサは退学率が高い。特にクオミ・マドラサは政府カリキュラムに沿わないため、将来の選択肢が狭まってしまう。

3-1-3. ソーシャル・セーフティネット・プ

ログラムへのアクセスの欠如

地方行政が行う福祉サービスであるソーシャル・セーフティネットのサービスが必要な人に届いていない。経済的困窮世帯への給付金や食料配布、障害者や高齢者給付金、学費補助といったさまざまな行政サービスがあるが、その存在自体を知らない、手続きがわからない、基本的な書類（出生届など）が取得できていないため申請ができない、といったケースがみられる。必要な福祉サービスを受けられていないために、日々の食事や子どもの学費に困り、ローンの借り入れや子どもを働かせることにつながっている。

3-1-4. ローン返済のプレッシャー

ローンを借りる理由の多くは日々の生活費や家電の購入、もしくは結婚持参金の支払いである。また、夫の失業や死亡により収入がなくなった妻は女性ができる仕事は村にはないため、ローンを借りる。そのローン返済のために、別のローンを借りるといった形で2～3団体から借金する人が多い。それでも足りなくなると子どもを働きに出して子どもの給料を返済に充てている。ダッカのスラムを訪問すると、ローン返済ができなくなり取り立てから逃げるために村から出てきたという家族も多くいる。マイクロクレジットは担保を持たない世帯であっても少額の融資を受けられる仕組みではあるが、マイクロクレジットを行う NGO 等が返済能力の評価をせずに貸し付けるケースも多く、借り手の金融知識もないため、結果的に多重債務やさらなる貧困に陥っている。

3-1-5. 急速な経済成長と物欲

現在、バングラデシュの個人の携帯電話（通話のみの電話）普及率は90.9%、世帯でのスマートフォン保有率70.1%、世帯でのインターネット利用率は50.4%^{*1}となっている。さまざまな支払いや出稼ぎをする家族との送金に携帯電話番号を通じた決済が行われることが一般化しており、この急速な普及は経済的に貧しい世帯にも広がっている。子どもを学校に行かせるお金がない、と子どもを働かせているような世帯であってもスマートフォンを持ち、家にはWi-Fi ルーターが設

置されていることすらある。それらを買うためにローンを借り、毎月のインターネット使用料金は払うが、子どもを学校に通わせるお金は出さない、のである。また、この十数年でインフラ整備が進み、首都ダッカとのアクセスが良くなったことで物流が発展し、村の商店でもダッカと変わらぬ商品が手に入り、冷蔵庫などの家電を持つ家も増え、村の様子も大きく変わりつつある。

このような急速な経済成長を続けるバングラデシュ社会においては、保健衛生や教育といった社会開発における基本的なものが十分に行きわたる前に、スマートフォンやインターネットといった技術が先進国と同じスピードで入ってきてしまった。そのために目の前の物質的欲求に対して適切な判断力も持たずに購入してしまう。家族の食事や子どもの教育や将来よりも、欲と見栄によって子どもが働きに出されてしまっている。

3-2. 社会文化的要因

3-2-1. ジェンダー差別

きょうだいがいる場合、仕事に出されるのは娘であり、息子は親と一緒に暮らし、勉強を続けさせてもらえるケースが多い。息子は将来両親の面倒をみてくれることを期待しているけれど、娘は結婚して外に出て行くのだから勉強させる必要はない、という意識が存在する。または、両親が働いている場合、娘を留守宅に置いておくと結婚前に男性と恋愛関係になったり、嫌がらせを受けたりして結婚できなくなるのではないかと心配する。親は、娘は家事使用人として働くことで、結婚した時にも覚えた家事が役に立つだけでなく、良い結婚相手を紹介してもらえるかもしれないと考える。

このように、バングラデシュではいまだに「娘は家族にとって重荷」という意識が存在する。娘は家族の中においても食事や衣服、教育などの基本的な権利を奪われるうえに、家族のために働かされるというジェンダー差別に直面している。

3-2-2. 一夫多妻制、再婚

今回のインタビューでははっきりとコメントはされなかったが、母親との話を通してわかった子どもを仕事に送り出す背景の一つに一夫多妻制がある。一夫多妻制^{*2}はイスラム教では認められ

ており、経済レベルの関係なく存在する。しかし、決められた条件は守られておらず、あまり公にもされない。夫には妻が2人3人というが、等しく家にお金を入れない、もしくは、夫は別の家庭に行ってしまう戻らず、残された妻は働いて子どもと暮らしているが時々夫が家にきて妻の収入だけ持って行ってしまう、という話も聞かれる。また、夫が亡くなった場合多くが再婚をする。それは、女性が就ける仕事に限られている社会では妻だけで子どもを育てていくことは難しいことや社会的立場が弱いためである。しかしその再婚の際に、自分の子ども（特に娘）を連れていくことを断られてしまい、母は娘をダッカに働きに出して再婚するというケースも見られる。

4. 今後の活動

今回の調査を通じて、児童労働根絶のためには、すでに働いている児童に対する活動だけではなく、新たに児童労働を生み出されないために、農村部において教育の徹底やジェンダーといった基本的な社会課題、意識啓蒙などへの取り組みも同時に必要だと認識した。シャプラニールでは、児童労働撲滅をめざして、すでに働きに出されたGDWに対するセンター活動と並行して、次の活動を行なっていく。

4-1. 農村部での活動（地域レベル）

バングラデシュでは、以前に比べて子どもを働かせてはいけないという意識は生まれてきている。しかし、親自身が子どもを働かせる以外に方法はないと思い込み、子どもを労働力と捉える意識がまだ根強く残っている。子どもを働きに出すことは、その子の将来にとってプラスになると思ひ込み、働きに出た子どもがどのような困難や苦勞をしているかを知らず、想像もできていない。

2024年10月、ダッカで13歳のGDWが救出された。この少女は4年半もの間、雇用主から暴力を受け続けていたことがわかった。少女の親は、このような事件があって初めて娘がどのような環境や待遇で働いていたのかを知った、と語っている。

今回の事例分析を通じて、農村部の親への啓蒙、

地方行政や学校との連携により新たな児童労働を生み出さないようにする活動が重要であることがわかった。2025年度はGDWが生み出される農村部において、農村部において親へ子どもの権利や児童労働のリスクを伝えて少女を送り出さないようにする働きかけや学校関係者と連携して中退率を減らす働きかけ、地方行政との連携により必要な社会福祉サービスにつなげる取り組みを試験的に実施しながら、より効果的な活動やアプローチを検証し、2026年度の事業計画を策定する。

4-2. 中央行政や市民社会への働きかけ（中央レベル）

児童労働をなくすためには、フィールドでの少女や雇用主への直接的な活動だけではなく、政府や社会に働きかけていくことも同時に必要である。世界的目標であるSDGs(持続可能な開発目標)では、2025年までに児童労働撲滅を掲げている。バングラデシュ政府は2025年までに最悪の形態の児童労働を撲滅、2030年までにすべての児童労働の撲滅を目標としている。

シャプラニールでは、児童労働撲滅のためのアドボカシー活動を2012年から開始した。少しずつアプローチを変えながら、政府への働きかけなども行ってきたが、政府の体制が変わるとゼロからの関係づくりが必要となってしまう。今までのアドボカシー活動を通じてさまざまな団体（政府関係、国連関係、国際・国内NGO）と関係構築をしてきたが、今後はより連携した具体的なアクションを行っていく必要があると考えた。そこで、この考えに共感を得た国際NGOのEduco Bangladeshと、2022年頃からプラットフォームを立ち上げる話し合いを開始した。ILO Bangladesh、UNICEF Bangladesh、子どもの権利に対する活動をするさまざまなNGOとの話し合いを重ね、2023年には21のNGO（含む国際NGO）とCLEP（Child Labour Elimination Platform／児童労働撲滅プラットフォーム）という名称で活動していくことを、2024年12月に正式に発表した。今後、CLEPを通じてバングラデシュにおける児童労働撲滅に向けた政府関係省庁との話し合いや達成状況のモニタリングなどを行っていく。シャプラニールとして、今までの

経験から語れる児童労働の実態について発言をし、児童労働撲滅のための貢献をしていく。

4-3. 他の事業において

3で、子どもが働きに出される理由や背景にある課題を列記したが、どれか一つではなく、いくつかの課題が絡み合い関係しあっている。課題のどれか一つ、もしくは一面だけを見ていると、根本の問題解決とはならないことがわかる。

シャプラニールでは現在、GDWへの支援活動のほかに防災や教育といった課題に対する活動を行っている。それらの活動においても児童労働削減のための啓蒙をしていくことができるだろう。

4-3-1. 防災対応の取り組み

パートタイムで働くGDWの多くは、災害の多い南部ボリシャル地域からの移住世帯である。このような世帯は、河の浸食や災害で家や土地が流されるなどにより住む場所や収入手段を失い、仕事を求めて家族で都会のスラムに移住してきている。

災害脆弱地域において、災害への対応能力を向上させることは、人命も私財も無くさず、さらなる経済的困難に陥ることもなくすことにつながる。さらに、政府によってより災害に強い道路や堤防などのインフラが整備されれば、家が流されて移住する必要もなく、家族でその地域に住み続け、子どもは学業を継続できる。災害に対する脆弱性が改善されることで、災害をきっかけに児童労働が生まれる可能性が下がっていく。

4-3-2. 教育への取り組み

GDWとして働く多くの少女が小学校を退学、もしくは一度も教育の機会を得られずに10歳前後で働きに出されている。

2018年に政府は8年生（13-14歳）までを義務教育にする方針を出した。校舎不足と教員不足などさまざまな理由によりまだ実現されていないが、もしすべての子どもたちを8年生まで学校に通わせる義務が徹底されれば、おのずと14歳以下の児童労働は生まれなくなる。その後のカレッジ（12年生、17-18歳）まで進学することができれば、児童婚（法的に結婚できるのは女

性18歳、男性21歳）は生まれえないはずである。教育の徹底は児童労働撲滅に大きく貢献する。

5. おわりに

今回の事例分析を通じて、児童労働の問題はさまざまな社会課題が関係しあっていることを認識した。バングラデシュは急速な経済成長と社会変化の中で、取りこぼされてしまう問題や新たな歪みを生み出している。児童労働撲滅のためには、すでに働いている児童に対する活動だけではなく、新たに児童労働を生み出されないための農村部における貧困や教育、ジェンダーといった基本的な社会課題、意識啓蒙などへの取り組みも同時に必要である。また、そのような活動はひとつの団体だけでできることや効果は限られており、多方面かつ他セクターと連携が重要であると考えている。

社会構造的な課題を解決することに加えて、習慣や昔ながらの意識を変えることは難しく時間もかかる。しかし、バングラデシュから児童労働がなくなる未来に向けて、多様な視点からの取り組みをあきらめずに行なっていく。

【註】

1. Bangladesh Bureau of Statistics, ICT uses and access survey FY2024-25
2. イスラムにおける婚姻および一夫多妻制は、合意に基づいたものである。イスラム教徒の啓典であるコーランでは、一夫多妻制において持つことの出来る妻の上限は4人までと明確に制限がされおり、扶養・出費・時間やその他の夫の義務において、妻たちの間に差をつけることは許されていない。男性が他の妻に平等に出来ない場合、複数の結婚を許していない、としている。
3. <https://www.tbsnews.net/bangladesh/13-year-old-domestic-worker-tortured-years-rescued-4-teeth-pulled-out-numerous-wounds> (2024年10月21日掲載記事より)

連邦制導入後のネパールの防災における 地方自治体の役割とその実態

シャプラニール 事業推進グループ チーフ 勝井裕美

私は、2018年5月から約4年のネパールでの駐在員生活を終えると、2022年4月から弊会の長期研修制度を利用し、兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科に入学、防災の基本から学ぶことにした。そして、「地方分権化が進むネパールでの外部支援による地域の防災力向上に関する考察—日本のNGOの洪水防災支援事業から—」を修士論文としてまとめた。その中で、ネパールの統治体制がどう変わり地方自治体がどのような仕組みを持つのかを明らかにし、地方自治体は防災においてどのような役割が期待されているのかを分析した。そして、シャプラニールという国際NGOがネパールで実施した洪水防災事業を分析することにより、地域住民を巻き込んだ形で地域防災力を向上させる外部支援の方法が有効であることを明らかにした。

本稿では、その修士論文から、災害法制上の地方自治体（市村）に期待されている役割とその実態、また弊会の洪水防災事業の取り組みがその事業地の地方自治体の防災の取り組みにどう影響を与えたかの部分について、一部内容を再構築してお伝えする。

1. ネパールの災害法制

ネパールは民主化運動により2006年に王政が倒れ、2015年の新憲法で連邦共和制を正式に採用し、中央集権的な体制から、連邦政府、州、地方自治体の3層からなる地方分権的な統治体制へと移行した。2017年に20年ぶりの地方選挙が行われ、地方自治体が本格稼働し始めた。ここでは、ネパールの災害法制が何を重視し、誰がその役割を担うように規定しているのかを見ていき、地方自治体の防災の役割を明らかにする。

(1) 発災前の取り組みが重視されるようになった災害法制

連邦制導入前に災害法制の基礎だった災害救助法 (Nature Calamity Relief Act 1982) *¹ では、

発災後の応急対応が中心だった。当時の中央政府、開発区域、郡、市村レベルで災害救援委員会 (Natural Disaster Relief Committee) が災害時には設置され、応急対応に当たることとされた。しかし、2015年新憲法に防災、発災後のみならず事前の取り組みが明記されることとなった。新憲法の第4部国家の指導原則、方針、義務の中に「自然災害のリスク軽減のために早期警戒、事前の備え、救助、救援と復興の対策を取る」とあり、発災前を含めて対応を取ることとなり、国として発災前の取り組みの位置づけが高まった。

2017年の災害リスク軽減管理法 (Disaster Risk Reduction and Management Act) *² では、事前の備えから応急対応、復興まで含む防災に関する3層政府（連邦政府、州、自治体）と郡のそれぞれの役割が規定されている。

長期的な国の防災方針と重点活動分野を定めた災害リスク軽減方針2018 (National Policy for Disaster Risk Reduction, 2018) (表1、P16) と、その具体的計画である災害リスク軽減戦略2018-2030 (Disaster Risk Reduction National Strategic Plan of Action 2018-2030) は、防災への事前投資の重要性を謳った2015年発行の仙台防災枠組の影響を強く受けている。災害リスク軽減戦略 (2018-2030) の8つの重点活動分野のうち、6つが発災前の被害軽減と事前の備えとしてすべき活動であり、戦略上も発災前の防災の取り組みを重視していることがわかる。

(2) 連邦政府、州、郡の防災の役割

2015年憲法で防災は国家の責務となっているが、憲法の別表 (Schedule 7,8,9) (表2、P16) によると、3層の政府すべてに災害関連の権限がある。

	タイトル
第 1 章	前文 Preliminary
第 2 章	国家防災会議の設置とその機能、責任と権限 Establishment of the Council and its Functions, Duties and Powers
第 3 章	執行委員会の設置とその機能、責任と権限 Establishment of Executive Committee and its Functions, Duties and Powers
第 4 章	減災庁の設置とその機能、責任と権限 Establishment of Authority and its Functions, Duties and Powers
第 5 章	減災庁長官と職員 Provisions of Chief Executive and Staffs
第 6 章	州災害管理委員会と州災害管理執行委員会の設置 Provisions on Provincial Disaster Management Committee and Provincial Disaster Management Executive Committee
第 7 章	郡と地方自治体（市村）の災害管理委員会の設置 Provisions on District and Local Disaster Management Committee
第 8 章	治安機関やその他機関の機能、責任と権限 Functions, Duties and Powers of the Security Agencies and Other Agencies
第 9 章	災害管理基金の設置 Provisions on Disaster Management Fund
第 10 章	罰則 Offence and Punishment
第 11 章	雑則 Miscellaneous

表 1：災害リスク軽減管理法の概要（災害リスク軽減管理法より筆者作成）

別表 (Schedule)	内容
7	List of Concurrent Powers of Federation and Province 連邦政府と州政府の共管権限リスト
	17 項：Preparedness for rescue and relief during, and recovery from, natural and non-natural disasters. 災害時の救助救命の備え、災害後の復興
8	List of Local Level Powers 地方自治体レベルの専管権限リスト
	20 項：Disaster management 災害管理
9	List of Concurrent Powers of Federation, Province and Local Level 連邦政府、州政府、地方自治体の共管権限リスト
	9 項：Disaster Management 災害管理

表 2：憲法で規定された各政府の権限のうち、災害に関する権限
(ネパール法律委員会作成の憲法英語版 *3 (2016 年 6 月 18 日修正版) を基に筆者作成)

1) 3層政府と郡の防災体制

現在の災害法制の基礎となっている災害リスク軽減管理法を読み解くと、3層の政府と郡の災害対応における権限や義務が規定されている。連邦政府では内務大臣が率いる Executive Committee (執行委員会) が作成する災害法制や政策を首相が率いる National Council (国家防災会議) が承認し、実際に国家全体の防災、災害対応を推進する実質的な役割は National Disaster Risk Reduction Management Authority (以下、減災庁) が担う。減災庁は内務省下に設置されている。州、郡、地方自治体レベルでは Disaster Management Committee (以下、災害管理委員会) が設置され、各地域の災害対応を推進する。図化すると図1 (P18) のようになる。州と地方自治体の災害管理委員会は各首長が、郡は郡長官 (内務省派遣) が率いる。郡災害管理委員会は郡内の首長の他、郡内の治安機関や保健機関等の長官、政党の郡代表、ネパール赤十字の郡長、NGO 連盟の郡代表、郡商工会会長らによって構成される。州と地方自治体は、最大 15 名のメンバーを首長が選任することになっている。

2) Disaster Management Cycle に基づく活動の分類

この災害リスク軽減管理法の3層の政府および郡レベルの災害管理委員会の権限や義務とする活動を災害マネジメントサイクル (Disaster Management Cycle) に基づいて被害軽減 (Mitigation)、事前の備え (Preparedness)、応急対応 (Response)、復興 (Reconstruction)、および基本活動に分類し、その分類ごとの活動数を合計したものが表3 (P18) である。基本活動には、各レベルの行政府が災害関連活動をする、活動において他機関と連携や報告するといった、災害関連の活動をするに当たっての基本的な活動や姿勢を示したものの、また防災全般に関する研究調査といった活動を分類した。

被害軽減としての活動には、社会への防災意識啓発、減災庁による政府機関への防災に関する提言や建築基準の指導などを分類した。また、事前の備えの活動には、地質学、水文気象学、早期警

報システムの調査研究・開発・活用や、防災計画の作成、地方自治体の消防車等機材の準備、行政職員や地域住民等への防災訓練実施を含めた。

応急対応には、捜索・救助・救援、物資配布、がれき撤去、仮設住宅の準備などを分類した。復興の活動には、災害リスクの高い地域からの移住や被災者へのカウンセリングサービスの提供を含めた。

この分類により、災害リスク軽減管理法で定められた計 82 の活動のうち応急対応の活動が 41 と最も多いことが明らかになった。しかし、基本的な活動、被害軽減、事前の備えの合計も 38 であり、発災前の活動も半数近くを占め、発災前に各レベルの行政府が実施すべき活動は多い。

3) 連邦政府レベル (減災庁) の役割

次に各レベルの行政府の役割の傾向を見ていく。連邦政府レベルの減災庁は調査研究とそれらに基づく政府への提言などの活動を含み、国の防災方針を定め導いていく役割や、下位の行政機関の連携を促す役割が多い。減災庁は、2015年4月の大地震からの復興のために同年12月に時限的に設立された National Reconstruction Authority (復興庁) から復興事業の一部を引き継ぎ (2021年12月)、国全体の防災を促進するために2019年12月に設置された。

4) 州レベル (州災害管理委員会)

州レベルは地方自治体などの防災活動を促進するよう調整する役割が目立つ。また、州の計 18 の活動のうち 9 つが郡の活動と重複しており独自の活動が少ない。連邦制導入に伴い新しく創設された州政府の防災上の役割は未だ明確に定まっていないと言えるだろう。

5) 郡レベル (郡災害管理委員会)

郡は捜索、救助や車両規制など応急対応期の活動が計 23 の活動中 16 と多い。また、がれき撤去や遺体対応、家畜の死骸の処理は郡のみに付与されている役割である。郡が連邦政府の内務省の地方機関的役割を担い、警察権や軍の管轄権を有し平時から治安維持活動を行っているからだろう。

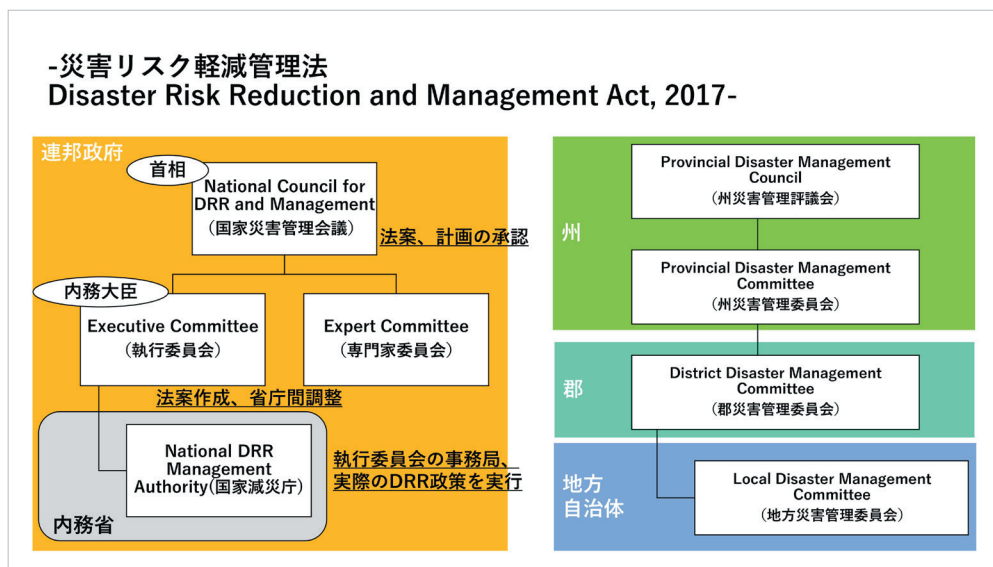


図 1：連邦制にのった防災体制（筆者作成）

	連邦政府	州	郡	地方自治体	計
基本活動	6	2	1	2	11
被害軽減	5	3	2	6	16
事前の備え	3	2	2	4	11
応急対応	10	10	17	4	41
復興	1	1	1	0	3
	25	18	23	16	82

表 3：災害リスク軽減管理法で規定された各政府の防災の活動の数
(災害リスク軽減管理法をもとに筆者作成)

(2) 地方自治体の役割

地方自治体の持つ防災の役割については、災害リスク軽減管理法の他に、同法と同時期に制定された地方自治体運営法からも明らかにする。

1) 災害リスク軽減管理法

災害リスク軽減管理法で規定されている地方災害管理委員会の役割は表 4 (P19) に示すとおり、合計 16 と全体の活動数 82 に比して約 2 割と割合は少ない。しかし、平時から行う被害軽減・事前の備えが 10 個あり、付与されている役割の過半数を超える（基本活動を含めると 12）。そのうち、6. 地域の行政関係者や職員、ボランティア等への災害管理訓練、8. 建築基準チェック、10. 消防車の待機、11. 地域住民への意識啓発や 12. 防災訓練の実施、15. 被災家屋の特定と被災状況の評価は地方自治体だけに規定されてい

る役割である。日頃から、地域住民や地域の関係者に対して身の回りにある災害を意識して備えるよう促し、訓練などでいざ災害が起きたときに適切な行動ができるようにして、地域の災害対応力を育成する役割を地方自治体が担っている。

2) 地方自治体運営法

連邦制導入後の地方自治体運営法 (Local Government Operational Act, 2017) *4 の第 3 章機能、義務および権限、第 11 条機能、義務および権限の (2) において、地方自治体の権限や義務が全 23 項目規定されており、うち 1 項目が災害管理となっている。そして、それは表 5 (P20) に示すとおり、さらに 12 の具体的な活動分野に分けて規定されている。No.3. 河川管理や No.4. 災害リスクの地域のマッピングなど含め、発災前の被害軽減、事前の備えの役割が、全 12 活動の

うち8つを占めている。

また、第3章第11条(5)その他の機能、義務および権利には、土地管理が含まれており、連邦法や州法に基づく地方レベルの土地利用政策・計画・プログラムの策定、実施や居住地開発プログラム策定などが具体的な役割として挙げられている。第7章建築・道路第27条では地方自治体の承認を受けずに建物を建設してはならないとして、地方自治体の土地利用に関する基準の設定、建築許可の権限などが定められている。このように、平時からの地域開発を通じて災害に強い地域をつくる責任を地方自治体が持っていると言える(図2参照、P20)。また、災害後の地

域の復旧、復興(No.8)が地方自治体の役割に含まれ、被災地域が災害に強い地域として復興を遂げることも地方自治体には期待されている。

憲法および、連邦制導入後に施行された災害法制では、発災前の被害軽減・事前の備えの活動が重視され、特にその役目を地方自治体が担っているのである。しかし、地方分権化の初動期にあり、地方自治体が独力で防災を進めていくことが簡単ではないことは容易に想像できる。地方自治体が平時から防災の取り組みを行うため、外からの支援の必要性は高かった。そのような時に、シャプラニールの洪水防災事業 One River One Community (以下、OROC 事業)は実施された。

基本活動	
1	執行委員会、州災害管理委員会、郡災害管理委員会によって決められた災害管理関連職務を遂行する、または遂行させる
2	災害管理に関するその他の職務を遂行する、または遂行させる
減災	
3	地方災害管理計画を、国家災害管理会議の定めた国家政策や計画、執行委員会と州災害管理委員会が承認した総合および分野別政策、計画、事業と照らし合わせて、策定する
4	地方自治体レベルで災害管理予算を確保する
5	政府、NGO、民間組織、地域のボランティア、ソーシャルモビライザー等すべての関係者と連携し、巻き込み、災害管理関連の活動を実施する、または実施させる
6	地方自治体レベルの政府当局者、職員、ボランティア、ソーシャルモビライザー、地域コミュニティに対して災害管理の訓練を実施する
7	公的機関や商業施設がこの法の下、災害管理の活動を行っているかどうかをモニタリングする
8	建造物建設の建築基準などの指導、基準が適用されるようにする
事前の備え	
9	地方レベルでの災害管理と早期警報システムを開発、または開発させ、運用する
10	災害時にすぐに使えるように、消防車等機材を待機させておく
11	災害への意識啓発を図るために地域コミュニティまたは区レベルで災害準備対応委員会を結成し、災害関連計画や事業を作成し、災害後にはすぐに対応できるようにする
12	応急対応のための防災訓練を実施する、または実施させる
応急対応	
13	地方レベルの緊急センター (Emergency Operation Center) (14) を設立し、運営する
14	被災地で救助、救援活動の対策を取る
15	被災家屋数を確定し、損失のレベルを決め、アイデンティティカードを発行するまたは発行させる
16	災害時に紛失、破損、破壊された書類の最新記録が確実に保存されるようにする

表4：地方災害管理委員会の役割（災害リスク軽減管理法をもとに筆者作成）

No	活動分野
No. 1	災害管理関連政策、法律、基準、計画の策定、実施、モニタリング、評価、規制
No. 2	地方レベルの事前準備と応急対応計画、早期警報システム、捜索救助、救援物資の備蓄・配布・調整
No. 3	地方のダム、川、土砂災害管理、河川管理
No. 4	災害リスクの地域のマッピング、特定と移転
No. 5	連邦、州、地方のコミュニティ、組織、民間セクターとの災害管理のための支援、調整、協力
No. 6	EmergencyFund の設立、運営、資金調達
No. 7	地域レベルの災害リスク軽減関連事業の形成、実施、モニタリング、規制
No. 8	災害後の地域レベルの復旧、復興
No. 9	地域レベルの災害関連データ管理と調査研究
No. 10	地域での緊急救援運営体制づくり
No. 11	コミュニティベースの防災プログラムの運営
No. 12	その他、防災に関連すること

表 5：地方自治体に求められる災害管理の活動分野リスト
(地方自治体運営法第 3 章 11 条 (2) より筆者作成)

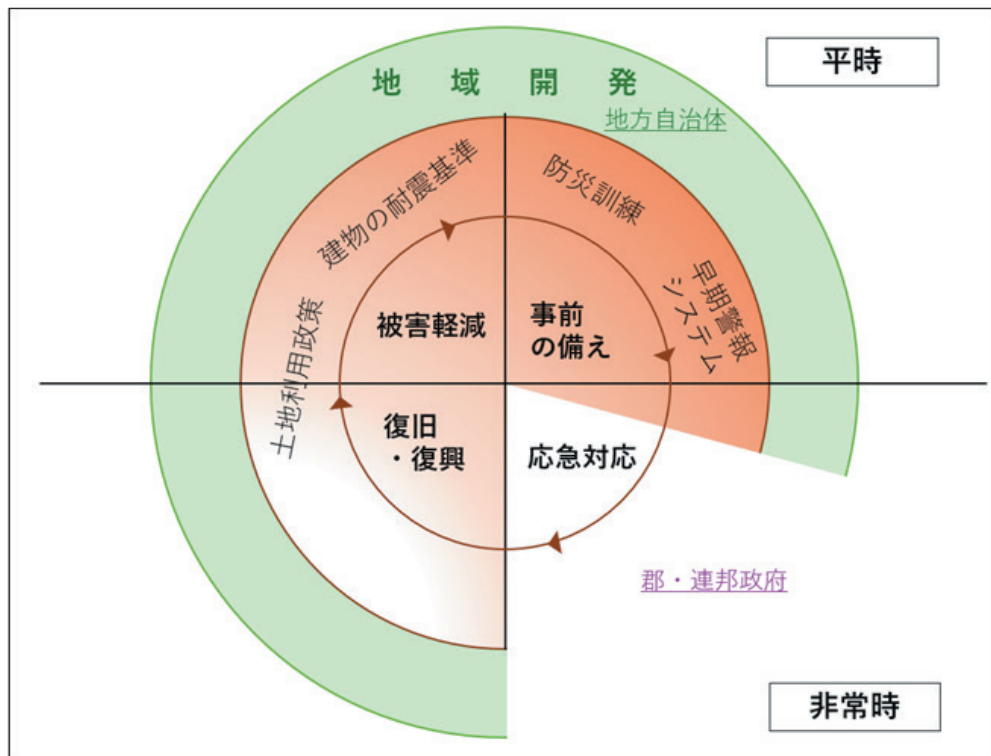


図 2：災害マネジメントサイクルにおける地方自治体の役割と地域開発の関係
(筆者作成)

2. シャプラニールの洪水防災事業

2020年2月から3年間、シャプラニールが実施したOROC事業（One River One Community Project）*⁵は、毎年洪水が発生するラクタニ川を対象河川として、チトワン郡マディ市と地域住民の防災能力強化、および市と地域住民の連携強化によるラクタニ川の洪水被害軽減をめざす、3年間の支援事業である。対象地域は図3に示す。ネパールのNGOのRural Reconstruction Nepal(以下、RRN*⁶)をパートナーNGOとして事業を行った。

OROC事業は、1) 地域内の3層（市—区—コミュニティ）の災害管理委員会の防災力向上と、2) ラクタニ川のインフラ対策の2つの活動の柱から成る。具体的な活動は以下の通りであり、まとめると図4（P22）とおりである。

(1) 地域内の3層の災害管理委員会の防災力向上
災害法制上、設置が必要な区、市レベルと、事業で独自に結成したコミュニティレベルの3層の災害管理委員会の防災力向上とその連携強化をOROC事業はめざした。

1) コミュニティ災害管理委員会

流域の共助の促進と災害管理委員会を通じての自助の強化を目的とし、事業で流域の14集落ごとに結成した。集落の住民全員がメンバーだが、うち最大13名が理事として発災前から防災活動を推進する仕組みである。定期会議の開催を促し、各世帯で行うべき備えや、集落内の高齢者などの災害時要援護者を確認し、優先的な避難対策などについて議論した。また、大雨や川の増水を察知した場合、上流から中流、中流から下流、また市や警察等行政機関に携帯電話で知らせる連絡係を



図3：マディ市内のラクタニ川流域
(Google Map (2023年9月22日閲覧) より筆者作成)

各委員会に任命し、流域の早期警報システムを構築した。

2) 区災害管理委員会

市内の全9区のうち、未結成だった区の区災害管理委員会の結成を促し、行政の最小単位である区の防災力強化をめざした。区災害管理委員会の委員長は区長である。研修の実施を通じて区ごとの災害管理計画、ハザードマップの策定支援などを行った。ラクタニ川流域にあたる3つの区では、各区内のコミュニティ災害管理委員会と区災害管理委員会で共有ワークショップを開催するよう促し、地域住民が区内の具体的な洪水リスクや必要な対応について区へ要望を伝え、区内の災害リスクの認識を両者で共有する機会を創出し、区の災害管理計画に活かすよう促した。

3) 市災害管理委員会

市災害管理委員会がより能動的になるよう、RRN 職員が同委員会の定期会議に参加しサポートした。また、事業は市の防災担当職員の給与の一部負担した。また、区災害管理委員会と協働して洪水時を想定した避難訓練を実施するよう企画立案や資金支援も行った。早期警報システムの一

環として、市内の行政関係者やコミュニティ災害管理委員会メンバーを含む緊急時コンタクトリスト（所属先、名前、携帯番号）を作成し配布した。

(2) ラクタニ川のインフラ対策

全長約8kmのラクタニ川は流量に対して川の断面積が小さいため頻繁に氾濫が起き、都度流路が変わるため、周囲の農地や住宅地を土砂が覆っていた。そのため、上流部に蛇籠（じゃかご、竹や鉄線で編んだ籠に石などをつめた土木資材）の砂防ダムを4基設置し礫の流出を抑制し、全流域で川幅の拡幅と適宜土堤をつくり、湾曲部等の水衝部には蛇籠の付帯護岸や水制工を設置した。設置されたインフラはすべて事業終了時にマディ市に今後の維持管理も含めて移譲された。

(3) 事業の成果

3年間のこれら支援事業の結果、市とコミュニティの防災力は強化され、ラクタニ川流域の洪水被害リスクは軽減したと考えられる。まず、ラクタニ川で洪水は発生しておらず（2023年3月時点）、洪水発生リスクが軽減された状態にある。また、防災力向上として、例えば、地域住民レベルでは世帯での非常持ち出し袋の備えが進み、コ

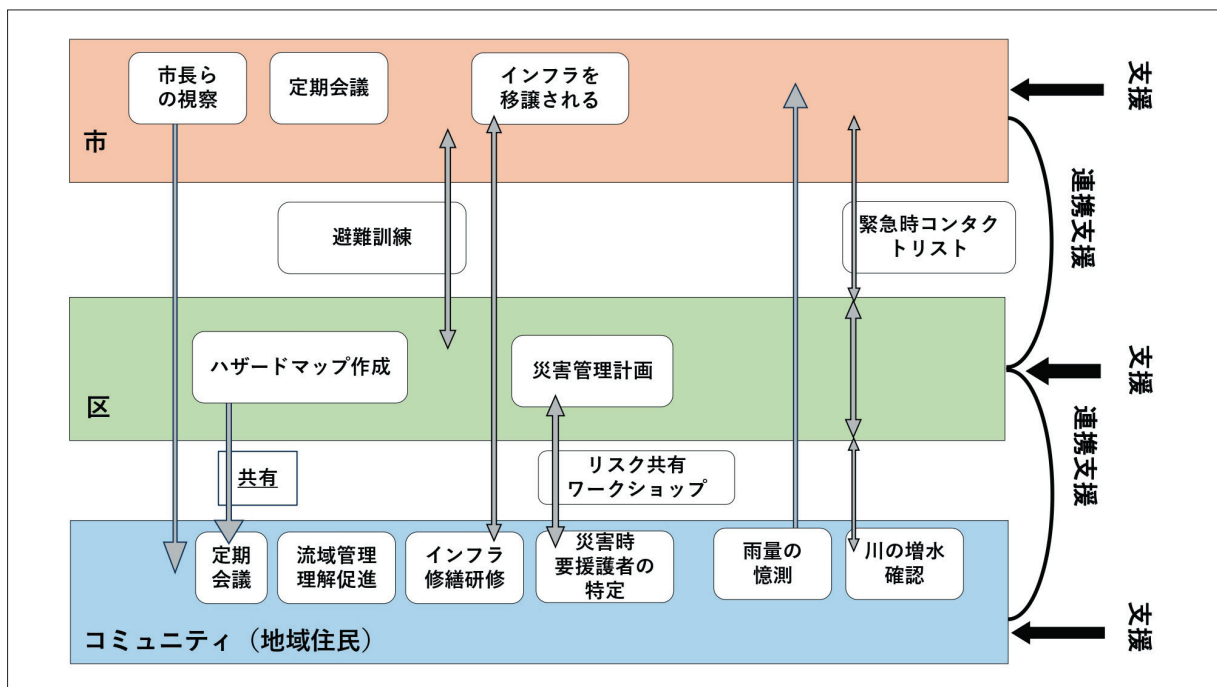


図4：シャプラニールが行った活動（筆者作成）

コミュニティレベルでは、集落内の災害時要援護者の特定も進んだ。2020年7月の大雨時にはコミュニティと市を結ぶ早期警報システムが活用され、集落では高齢者などに声掛けをしながら避難行動がなされ、けが人、死者が出なかった。地方自治体レベルでは、市災害管理委員会が自主的に会議を開催して、雨期前には大雨時の関係機関の役割分担について取り決めるようになった。また、市は市の予算で、OROC事業で設置したインフラを模倣して、他の複数の河川でインフラ対策を行った。洪水被害を事前に軽減するインフラ設置の重要性への認識を高め、それを実行に移したと言える。その結果、市内の他の河川の洪水リスク軽減にまで波及した。

このようにコミュニティ、区、市という3層の災害管理委員会の発災前の防災の取り組みが支援され、また、その3層間の連携を進める活動が推進されたことで、地域住民、地域コミュニティ、地方自治体の防災力が高まったと言える。

3. マディ市の防災の取り組み

支援事業の結果、マディ市の防災力が向上したとは考えられるが、ここでは、市が防災に人と予算をどう投入しているか、また、1. で明らかにした、災害法制上、地方自治体に求められる防災の役割と照らし合わせる。そして、マディ市の防災の取り組みの実態と傾向を明らかにし、OROC事業の与えた影響と課題について述べる。マディ市の情報は、支援事業の終盤である2022年9月と事業終了後の2023年2月に現地を訪問し行ったマディ市長、副市長、市の防災担当職員、3区と5区の区長とのインタビューから得たものである。

(1) 市の防災体制と取り組み

2022年9月8日の防災担当職員（Disaster Risk Reduction focal person）からの聞き取りによれば、市には計208名の職員がいる中で、防



図5：対策前（上流部）



図6：対策後（上流部、防砂ダム）



図7：対策前（下流部）



図7：対策前（下流部、川幅の拡張と土堤整備、一部付帯護岸工事）

災担当職員 1 名がおり市全体の防災活動を監督している。災害専門部署はない。市には技術者が 11 名おり各区（全 9 区）に 1 名派遣され区内のインフラの設計、見積もり、技術監督などすべてを行う。各技術者の専門に関係なく、橋、道路、学校等の建造物の建設、河川対策、灌漑（かんがい）設備などすべてのインフラを担当する。また、表 6 に示す市の年間予算にある災害関連予算の多くは河川対策（土堤と蛇籠の設置費用）と、ライフジャケットやロープ等の洪水時の救助道具の費用だとの説明であった。

市長が率いる市災害管理委員会は、会議を定期開催し雨期前に洪水発生時の関係者の役割を決めるなど稼働していた。2023 年 2 月に面会した市長や副市長は、市が重視する農業、観光業、保健事業の発展のためにも防災は重要であると、防災を開発の基盤として捉える発言をした。

また、市を構成する全 9 区で、OROC 事業の働きかけを受けて区災害管理委員会が結成されている。3 区と 5 区の区災害管理委員会は 2022 年 5 月の地方選挙を受けてメンバーの変更があったものの、同年 8 月までに 2 回以上の会議を開き、今後の活動について話し合っているといい、区災害管理委員会の活動が継続的に行われていることがわかった。表 7 にあるように、区予算にも防災予算は確保されており、主に洪水時の救助道具と、洪水で破損した河岸に応急的に設置する蛇籠を備蓄しておくための購入費用である。蛇籠が、市の場合は発災前に洪水発生リスクを減らすための被害軽減のためとみなせる一方、区の場合は洪水発生後に応急対応にすぐに使うための事前の備えと言える。

表 6：2022/2023 年度マディ市予算

(単位：百万ネパールルピー *)

	金額
災害関連	17.5 (予算合計の約 2%)
開発予算合計	886

(2022 年 9 月のインタビュー時に
マディ市より提供された資料から筆者作成)

(2) 災害法制に基づく、マディ市の防災の取り組み状況

2022 年 9 月の防災担当職員からの聞き取りをもとに、災害リスク軽減管理法と地方自治体運営法の中で地方自治体の役割と規定される防災活動のマディ市の整備状況例を表 8 (P25) に示す。○は NGO (シャプラニールおよび RRN) の支援を受けずに、または以前支援を受けたが、その時点で支援なしでも大部分を自主的に実施されていた活動である。×は実施されていなかった活動である。△は NGO (シャプラニールおよび RRN) の支援が主体または強い働きかけで実施されており、事業終了後の継続性について注視が必要な活動であった。

結果としては、発災前にすべき職員や住民対象の訓練、早期警報システムなどは OROC 事業によって実施されている状況だった。建築基準の確認はそもそも建物の建築の前に建築申請をするという手続きが浸透していない中でほぼ機能しておらず、土地利用政策の策定は「いずれ行う」という回答だった。防災担当職員は土地利用政策の未策定や緊急対策センター (2) の未設置などの理由として、地方自治体には連邦制導入で多くの権限は与えられたが、資源、特に防災等専門知識を持つ職員という人的資源が足りないためとし、職員の能力強化が地域全体の防災力強化につながると強調した。発災前の取り組みでも、応急対応につながる消防車の準備、救助に必要な道具購入、またインフラ対策といった物質的な対策には予算を割いていた。

つまり、ハード対策に比べて発災前のソフト対

表 7：2022/2023 年度の区予算

(単位：百万ネパールルピー *)

	1 区	3 区
災害関連	800,000	600,000
開発予算合計	12,000,000	11,000,000

(2022 年 9 月の区長とのインタビュー内容から
筆者作成)

*1 ネパールルピー=1.05662 円 (2023 年 12 月 18 日時点)

地方自治体の役割	状況
市災害管理委員会の結成	○ (NGO の支援)
地域防災計画	策定中
防災予算措置	○
職員や住民への防災研修	△ (NGO の支援)
建築基準の確認	×
区またはコミュニティレベルの災害対応委員会の結成	△ (NGO の支援)
防災訓練の実施	△ (NGO の支援)
土地利用政策策定	×
早期警報システムの運用	△ (NGO の支援)
緊急対策センターの設置	×
救助実施の対策	○ (警察等との連携)
被災世帯特定と罹災証明書発行	×
消防車の準備	○

表 8：マディ市の防災の整備状況例（2022 年 9 月時点）
（2022 年 9 月のマディ市防災担当職員のインタビュー内容から筆者作成）

策はマディ市が自主的に、積極的に取り組んでいるとは言えない状態にあった。

(3) マディ市の防災の取り組みの傾向

2. で述べたように OROC 事業によってマディ市の防災力は向上したと言える。マディ市は防災担当職員を配置し、災害法制で求められている活動を認識し実施している。しかし、災害法制に照らし合わせたとき、図 9 に示すように、取り組みは目に見える成果に偏っていた。例えば、被害軽減においては河川のインフラ対策であり、事前の備えにおいては応急対応をスムーズに行うための消防車の整備、救助道具の購入などのハード対策は行われていた。一方で、土地利用政策、建築基準確認といった、目に見える成果にはつながらないソフト対策、特に制度運用につながる取り組みは実施されていなかった。

OROC 事業では、ソフト対策として上流、中流、下流部にある各コミュニティ災害管理委員会に連絡係を設置し、市や警察などの行政機関とつなぐ緊急時コンタクトリストを作成するといった、早期警報システムを構築した。また、集落内の災害時要援護者の確認を、コミュニティ災害管理委員

会を通じて行うなど、目に見える成果にはつながらないようなソフト対策の活動を補完的に行っていた。しかし、それらは主に地域住民や行政の地域の災害リスクの認知を高め、事前の備えにつながる活動ではあるものの、被害軽減の活動にあたる土地利用政策の策定や建築基準確認といった制度の運用にかかわる部分の取り組みはなかった。

2. で述べたように、地方自治体には平時から行う被害軽減と事前の備えの取り組みを行うことが期待されている。河川のインフラ対策といった目に見える成果として、市でも積極的に行う可能性の高い活動だけでなく、市が優先的には取り組まない、成果が目に見えないソフト対策も支援することにより、地方自治体が自らの防災の役割をまっとうし、災害に強い地域づくりにつながると考える。

被害軽減につながる制度運用のためには地方自治体の人材の能力強化支援や実務的なルール策定のための技術支援のほか、地域住民へのそれら制度への意識啓発支援が必要だろう。しかし、その際も、OROC 事業で推進した地方自治体（市、区）と地域住民の連携を意識することが重要だと考えられる。

【参考文献】

1. Nepal, Natural Calamity (Relief) Act. 2039 B.S. (1982). 1992 amended.
<https://www.lawcommission.gov.np/en/wp-content/uploads/2018/10/natural-calamity-relief-act-2039-1942.pdf> (2023年6月26日参照)
2. Ministry of Home Affairs, Nepal. Disaster Risk Reduction and Management Act, 2074. (2017)
https://bipad.gov.np/uploads/publication_pdf/DRRM_Act_and_Regulation_english.pdf (2022年6月3日参照)
3. Law Commission, Nepal. The Constitution of Nepal, Second Amendment (2020)
www.lawcommission.gov.np (2023年7月5日参照)
4. Asia Development Bank, Local Governance Act, 2017 (Nepal)
<https://lpr.adb.org/resource/local-governance-act-2017-nepal> (2023年6月20日参照)
5. Shapla Neer, RRN. Agreement Between Rural Reconstruction Nepal and Shapla Neer, Project Title: One River-One Community for Disaster Risk Reduction in Madi Municipality, 2020
6. RRN (アール・アール・エヌ) は、1989年にチトワン郡から活動を開始したネパールのNGO。農業、教育、コミュニティ開発等の支援事業をネパール各地で実施。詳しくはウェブサイト：<https://www.rrn.org.np/>
7. 緊急対策センター (Emergency Operation Center) は、市災害管理委員会内に結成され、災害情報の収集と地域への発信、発災後の対応を調整、指示する。



もうひとつの南の風 Vol.27

—シャプラニールのオピニオン誌—

発行人：坂口和隆 編集長：藤岡恵美子 担当：長瀬桃子
発行：認定NPO法人シャプラニール＝市民による海外協力の会
〒169-8611 東京都新宿区西早稲田 2-3-1 早稲田奉仕園内
Tel. 03-3202-7863 Email. info@shaplaneer.org
Web. <http://www.shaplaneer.org/>

発行日：2025年3月