

Title	ラテンアメリカにおける暴力対策プログラムの推進：「ストリートチルドレン」問題を中心に
Sub Title	
Author	中村, 雄輝(Nakamura, Yūki) 島崎, 豊()
Publisher	慶應義塾大学 博士課程教育リーディングプログラム オールラウンド型「超成熟社会発展のサイエンス」事務局
Publication year	2017
Jtitle	超成熟社会発展のための政策提言書 (2017.) ,p.1- 12
JaLC DOI	
Abstract	<p>□ 提言の目的 途上国における治安の改善が、社会的発展に繋がる仕組みの構築を目指す。</p> <p>□ 提言のビジョン <安全な社会からチャンスのある社会へ></p> <p>□ 具体的な提言項目</p> <p>【提案1】 ODA (政府開発援助) の枠組みに暴力対策プロジェクトを導入 ・ 「ストリートチルドレン問題」から治安の改善策を実施。 ・ 投資や社会発展を推進する事業の提供。</p> <p>【提案2】 ストリートチルドレンが自ら生活向上に取り組める仕組みを構築 ・ 子供たちの生活に必要な「箱」(学校、家や病院などとして使用される建物)を職員やボランティアと共に建てる仕組みを作る。</p> <p>【提案3】 監査体制の確立 ・ ホンジュラスの成功事例からラテンアメリカ全体に広げられるモデルを構築。</p> <p>□ 推進方法 ・ 日本や国際機関などの開発援助を通じて、通常の開発事業に加え、暴力対策プログラムの推進を行う。 ・ 通常通り円借款などの開発援助は行うと同時に、融資の一定の割合を暴力対策プログラムの実施に扱うことが条件ひも付き条件として定める。なお、暴力対策プログラムの成果に応じて利子の引き下げを行うことにより、援助国のインセンティブを作る。</p> <p>□ 提言先 外務省、JICA、世界銀行、ラ米諸国の在日大使館</p>
Notes	政策提言書6
Genre	Research Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=KO12005001-00002017-0112

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

ラテンアメリカにおける暴力対策プログラムの推進 ～「ストリートチルドレン」問題を中心に～

慶應義塾大学大学院 社会学研究科 博士課程

中村 雄輝

メンター

慶應義塾大学 理工学研究科 特任教授（非常勤）
丸紅株式会社 執行役員 秘書部長 兼 広報部長
島崎 豊

目次

概要.....	2
1. 本提言のビジョン.....	3
2. 今提言する必要性.....	4
ラテンアメリカにおける暴力問題.....	4
ストリートチルドレン問題.....	5
3. 提言の具体的内容と推進方法.....	6
【提案1】政府開発援助（ODA）の枠組みに暴力対策プログラムを導入.....	6
【提案2】プログラムを通じて、ストリートチルドレンが自らの生活向上に取り組める仕組みを構築.....	7
【提案3】監査体制を設置.....	9
4. 実現性.....	9
評価基準1：学校就学率.....	10
評価基準2：検挙率.....	10
評価基準3：コーヒーの栽培量と利益率.....	10
5. まとめ.....	11
参考文献.....	12

概要

□ 提言の目的

途上国における治安の改善が、社会的発展に繋がる仕組みの構築を目指す。

□ 提言のビジョン

<安全な社会からチャンスのある社会へ>

□ 具体的な提言項目

【提案1】 ODA（政府開発援助）の枠組みに暴力対策プロジェクトを導入

- ・「ストリートチルドレン問題」から治安の改善策を実施。
- ・投資や社会発展を推進する事業の提供。

【提案2】 ストリートチルドレンが自ら生活向上に取り組める仕組みを構築

- ・子供たちの生活に必要な「箱」（学校、家や病院などとして使用される建物）を職員やボランティアと共に建てる仕組みを作る。

【提案3】 監査体制の確立

- ・ホンジュラスの成功事例からラテンアメリカ全体に広げられるモデルを構築。

□ 推進方法

- ・日本や国際機関などの開発援助を通じて、通常の開発事業に加え、暴力対策プログラムの推進を行う。
- ・通常通り円借款などの開発援助は行うと同時に、融資の一定の割合を暴力対策プログラムの実施に扱うことが条件ひも付き条件として定める。なお、暴力対策プログラムの成果に応じて利子の引き下げを行うことにより、援助国のインセンティブを作る。

□ 提言先

外務省、JICA、世界銀行、ラ米諸国の在日大使館

1. 本提言のビジョン

本提言が掲げるビジョンは、途上国における治安の改善を行うことによって、社会的・経済的発展が出来る仕組みを作ることである。具体的には、暴力対策プログラムの推進が安全な社会を作りだし、人々にチャンスを与える社会を築くことである。

途上国が抱えている問題は無数で、つなぎ目がないように思えるが、現実的な解決策を提案するためには、社会的・経済的発展を妨げている根本的な要因を一つ見定める必要がある。途上国における共通の課題は様々だが、基本的に1) GDP や就労人口に占める農業の割合が大きく、2) 各種産業における労働生産性が低く（または人材不足）、3) 国内における所得分配が著しく不平等である。また、国民は少数の富裕階級と膨大な貧困層に二極化し、4) 鉄道、道路、通信、学校、病院、上下水道などの基本インフラが不足しているかもしくは未整備である。上記に加え、5) 人間の基本的ニーズが十分に満たされておらず、6) 各種機関の汚職、そして 7) 国全体の治安の悪さも途上国の社会的・経済的発展を妨げている。

社会的・経済的発展を成し遂げるためには無論資金が必要だが、これらの問題をいかに解決できているかが、直接投資を呼び込むための基準となっている。本稿が着目しているラテンアメリカ地域では、治安の問題などが特に重視されている。また、社会の問題とは多面的であり、治安の改善がほかの問題の解決策にも繋がるという望みもある。そのため、安全な社会をつくるための第一歩が、治安の改善であると著者は確信している。

2. 今提言する必要性

ラテンアメリカにおける暴力問題

本提言は、ストリートチルドレン問題に取り組む暴力対策プログラムを推進することで、ラテンアメリカの治安を改善することが目的である。まず、なぜ多数の重大な社会問題がある中で、治安の改善に焦点を当てるべきなのかを検討する必要がある。

前述の通り、途上国の社会的・経済的発展を妨げている根本原因を見極める必要がある。ラテンアメリカは世界で最も暴力的な地域として知られているため、治安の改善から取り組むのが得策であると思われる。世界銀行によると、ラテンアメリカ地域の平均殺人率は10万人中24.7であり、世界で最も危険な50都市のうち42の都市がラテンアメリカにある。ラテンアメリカにおける世界人口の割合はたったの8%であるのにもかかわらず、世界の約37%の殺人がこの地域で行われた(Chioda, 2017)。

つまり、ラテンアメリカ諸国が社会的・経済的発展を成し遂げるためには、治安を改善することが必要不可欠なのである。そのため、暴力対策を推進するプログラムおよび政策を考案すると同時に、暴力犯罪の原因を探る必要がある。国連薬物・犯罪事務所によると(図2.1)、貧困率と殺人率に相関関係が見られる。



図. 2.1 出典：国連薬物・犯罪事務所データベース

ラテンアメリカにおける暴力犯罪の多くが麻薬カルテルやギャングによって行われる。国連薬物・犯罪事務所によると、ラテンアメリカにおける殺人の3割が犯罪組織関

連である（UNODC, 2014）。また、犯罪組織（麻薬カルテルやギャング等）の活動範囲は薬物の押収で推測できる（図 2.1）。一般的には、南米で薬物が栽培され、中米諸国を通してアメリカに密入されるという認識があるが、データが示しているパターンとさほど変わらない。言い換えれば、ラテンアメリカ社会では犯罪組織による薬物関連の活動が活発で、国が貧困であればあるほど殺人率が高くなりやすい。

ストリートチルドレン問題

では、貧困、犯罪組織と暴力犯罪の関係性を断ち切るためにはどうすればいいのか。本稿で提案されている暴力対策プログラムの推進形態がこの問いに対する一つの答えである。暴力対策プログラムの援助対象は大きく子供と大人の二組に分けられる。どのグループを援助対象としてみなすかによって、プログラムの質も変わってくる。犯罪防止策なのか、もしくは犯罪の後に行われる対策としてプログラムを実施すべきなのかという問いが根底にある。

その点においては、本提言は多面的かつ持続的なプログラムの提案を目指しているため、未来の安全な社会を築くという意味で援助対象を子供に絞っている。具体的には「ストリートチルドレン問題」を取り扱うことによって暴力（防止）対策を行うのが狙いである。

ストリートチルドレンは下記の3つのタイプに分類される。

1. 出稼ぎ労働者として、道端で働く子供。
2. 路上で日中を過ごす、夜中には何らかの帰る場所を持つ子供。
3. 家庭も家族もなく、路上で生活している子供。

(UNESCO HP より)

UNESCO の想定によると、世界には約1億5千万人のストリートチルドレンがいるとされているが、そのうちの約4千万人がラテンアメリカの子供である。ストリートチルドレンの正確な人数を把握するのは不可能だが、傾向として数が増加しているのは確かである。

ストリートチルドレンは上記で述べた途上国が抱えている社会問題の産物であり、優先的に解決しなければならない現象なのである。人道的な理由により、ストリートチルドレン問題が解決すべきものであることは明確だが、その他にも暴力対策の観点からも成り立つ、より実践的な理由もある。

子供がストリートチルドレンになってしまう理由は様々だが、主に経済的な事情、家族問題、紛争や災害などが考えられる。ラテンアメリカにおいては、貧困層の増加に伴い、ストリートチルドレンの数が増えるだけでなく、ギャングなどの犯罪組織が増えているという指摘がある（Strocka, 2006）。そのため、本提言がストリートチルドレン問題の解決が暴力対策になると捉えている最も大きな理由は、ラテンアメリカにおける

暴力犯罪の多くを行っている麻薬カルテルやギャングなどの犯罪組織の構成員が元・または現ストリートチルドレンだからである (Chioda, 2017)。その意味では、犯罪組織やギャングの構成員は、貧困層などの社会構造の被害者であると同時に、暴力犯罪を侵す加害者でもある。

ストリートチルドレンがギャングなどに入る理由としては、アイデンティティ形成、仲間関係から成り立つ名誉や目的などが述べられるが、経済的な事情が根本的な原因である。

暴力犯罪に限らず、途上国が抱えている社会問題は多面的であるため、一つの社会的現象が複数の要因と繋がっている。そのため、一つの提言で全ての問題を解決するのは不可能ではあるが、現代社会における問題解決策は持続的でなければならない。多面的な社会問題に対して、多面的な解決策が求められている上に、プログラム終了後も対象者 (ストリートチルドレン) に好影響を与える持続的なアプローチが求められている。

3. 提言の具体的内容と推進方法

上記の通り、いかに継続的な社会発展を成し遂げるのかが課題である。そのため、本提言はラテンアメリカにおける暴力の問題を解決するヒントとして、ホンジュラス共和国と日本国のモデルケースを仮想事例とし、以下の三つの項目を提案する。

□ 具体的な提言項目

【提案1】政府開発援助 (ODA) の枠組みに暴力対策プログラムを導入

・「ストリートチルドレン問題」から治安の改善策を実施：

途上国における治安の改善が、社会的発展に繋がる仕組みの構築を目指す。ラテンアメリカは世界で最も暴力的な地域として知られているが、中でもホンジュラス共和国は最も危険な国としてみなされている。紛争地域を除いて世界の殺人率 (2011-2 年時点で 10 万人中 93 人前後) を記録することもある。

そのうえ、日本が行っている開発援助の予算はピーク時 (平成 9 年度) から半分以下に減少している。すなわち、いかに効率よく開発援助資金を社会発展のために使用するかが重視されている。ラテンアメリカにおいては、開発援助資金の効率向上のために従来の仕組みと事業に加え、ストリートチルドレン問題の解決に取り組む暴力対策プログラムを同時に実施することを提案する。

・ ODA と暴力対策プログラムを二本柱にする：

日本が行っている ODA の種類は「贈与」と「政府貸付」に分類される。無償で提供される資金協力と技術協力に対し、返済が義務付けられているのが円借款である (図 3.1 参照)。

暴力対策プログラムの導入は、円借款のひも付き条件として設定する。ひも付き

の本来の意味では、援助国が役務などの調達を援助供与国に限定する条件のことである。しかし、本提言でいうひも付き条件とは、開発プロジェクトの資材等などの調達先が前もって決定されていることではなく、本来の事業・仕組みに加えて暴力対策プログラムを実施しなければならないことを意味する。

暴力対策プログラムを贈与ではなく、円借款に導入する理由としては、途上国の所得に応じて基本的には低い金利が設けられており、無償で与えられている資金協力などの額を上回るからである。つまり、開発援助の中で円借款は最も大規模であるがゆえに、本来の開発事業に加えて、暴力対策プログラムを推進しやすい。



図 3.1 ODA の形態 (出典: <https://www.jica.go.jp/aboutoda/basic/03.html>)

また、円借款の金利をインセンティブとして使用することができる。暴力対策プログラムの成功や評価次第で、円借款の金利を削減するシステムを採用することが必要である。暴力対策プログラムはあくまでひも付き条件であり、円借款の本来の社会発展や途上国の自立するための意識づくりの仕組みは維持する。投資や社会発展を推進する事業の提供が目的であることを見失ってはいけない。

【提案 2】プログラムを通じて、ストリートチルドレンが自らの生活向上に取り組める仕組みを構築

プログラムの内容だが、暴力対策プログラムは基本的に円借款プロジェクトのひも付き条件として実施されるため、本体のプロジェクトの期間と同等でなければならない。なお、暴力対策プログラムの対象はストリートチルドレンで孤児、または親の身元が確認できない子供とする。プログラムの成果次第では、対象の拡大

も検討されるが、初期の段階では対象を限定する必要がある。

基本的な運営方法は児童養護施設同様であり、路上や親の身元が確認できない子供を保護する。また、ドナー、ボランティア団体、援助対象国の政府や国際機関などに任命された職員がプログラムを運営する。加えて、当事者である子供たちに達成感と責任感を抱かせるために、生活に必要な「箱」(学校、家や病院などとして使用される建物)を職員やボランティアと共に建設してもらう。

一見不可能で非効率的なアプローチに思えるが、ホンジュラス共和国で非営利団体の Students Helping Honduras (SHH) が既にこの参加型アプローチを使用しており、成功している。その具体的な成果は図 3.2 で確認できる。



図 3.2 SHH の職員やボランティアが施設の子供たちと建設した村の様相
(出典 : <http://shhkids.org/projects/>)

ボランティア活動や寄付金のみで運営されている SHH とは違い、本提言は円借款のひも付き条件として実施を義務付けられているだけでなく、本質的にボランティアのみならず、政府関係機関や国際機関などが関与しなければならない。

本提言のプログラムのもう一つの特徴は、当事者自身、つまりストリートチルドレンが自らの手で生活手段を確保する点である。本提言の暴力対策プログラムがひも付き条件として実施されることによって、円借款プロジェクトの完結と共に終了しない持続的なアプローチが必要とされている。ホンジュラス共和国の主要輸出品の一つであるコーヒー豆の栽培を行い、ビジネス化することによって、円借

款プロジェクトの期間を超えた収入源を確保することができる。このアプローチは国連薬物・犯罪事務所がタイ王国のドイ・タウンで実施されており、現地の人々は従来栽培していた阿片の代わりコーヒー豆の栽培を推進することに成功している。

【提案3】 監査体制を設置

本提言は途上国における治安の改善を通して、社会的発展に繋がる仕組みの構築を目指しているが、治安の問題とは別に行政機関などの汚職問題も考慮しなければならない。日本などによって支給された円借款の資金がプロジェクト本体とひも付き条件として実施される暴力対策プログラムに使用されるのを確認する監査体制の設置が必要不可欠である。

円借款を提供している国の政府とその他のステークホルダー（国際機関など）のみで、プログラム実施国の政府関係者を含まない監査組織を設置する。過去の事例から見ても、途上国における汚職や資金の調達先が問題視されており、暴力問題の持続的解決を実現するためには、監査システムの改革や強化を含む幅広い取り組みが必要である。

4. 実現性

ストリートチルドレン問題から犯罪組織の問題、そして暴力問題を解決する試みとして以上の項目を提案した。しかし、プログラムを実施するにあたり、いくつかの外的要因による問題を解決しなければならない。

まず、本提言のプログラムの実施に関わる関係者との調整であるが、円借款に伴う諸問題を考慮しなければならない。円借款の問題視されている点としては、要請から本体調達までの期間が約5年かかることである。つまり、実質的に本体のプロジェクト借款が開始するまでは、事実上援助対象国を含めたステークホルダーがストリートチルドレン問題に積極的に取り組む為のインセンティブがないのである。また、円借款本体の事業と、それに伴う本提言のプログラム終了後に成果をどう評価すべきなのかという問題も生じる。

本体の調達までの期間という点だが、ラテンアメリカでは「暴力問題」を重要案件として扱い、円借款の手続きの見直しを可能することによって手続きが短縮できる。また、近年受注競争が激化しているため、日本政府も円借款の手続きの短縮を検討している。

本提言の暴力対策プログラムは本体のプロジェクトのひも付き条件として実施されるため、その実施期間と本体プロジェクトの実施期間を統制しなければならない。しかし、暴力対策プログラムの対象が子供であり、持続可能な生活手段の仕組みを構築する必要がある点から、5年以上が妥当である。

必要とされる費用はケースバイケースだが、援助対象国が要請した金額の1割を暴力対策プログラムに使用するよう義務づけられることが理想である。日本がホンジュラスに与えた2015年度まで円借款の累計は507.74億円である（図4.1）。

年度	円借款	無償資金協力	技術協力
2011年度	—	6.34	8.04(7.83)
2012年度	—	21.66	8.72(8.48)
2013年度	—	2.86	7.62(7.29)
2014年度	160.00	8.22	7.19(6.89)
2015年度	—	2.27	8.48
累計	507.74	766.04	429.52(426.85)

図4.1 日本が対ホンジュラス援助形態別実績

(出典：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaikei/oda/files/000247508.pdf#page=278>)

要請金額の1割が暴力対策プログラムの実施に使用されるが、あくまで初期投資としてみなすべきである。円借款の実施期間が終了してもプログラムが継続出来るよう「提案2」で考案されるビジネス事業を立ち上げるのが必要である。

次に、プログラム終了後に成果をどう評価すべきなのかがもう一つの問題点だが、下記の評価基準が考えられる。

評価基準1：学校就学率

暴力対策プログラム内の学校または実施される場所の周辺地域にある学校の就学率の変化を分析することで、一つの評価基準が得られる。例えば、ホンジュラス北部でプログラムが実施された後、児童養護施設利用者数と北部の学校就学率を基準に評価を行う。

評価基準2：検挙率

ストリートチルドレンが直接的に又は間接的に犯罪活動に陥るとされているため、プログラム周辺の少年院などの検挙率の変化を一つの評価基準にする。また、少年院を出所した人の親の身元が確認できない場合、再犯を防止する意味で、プログラムへの参加を強制する。

評価基準3：コーヒーの栽培量と利益率

援助期間が過ぎても当事者の生活手段が確保されるためには収入源が必要である。「提案2」のコーヒーの栽培量やそれに伴うビジネスの利益を基準に評価を行う。また、

単なる経理報告書に反映されている数字だけ評価するのではなく、実際にその活動が子供たちや職員たちの生活をどの程度支えているのかを判断することも重要である。

なお、上記の評価基準は、インパクト評価の手法や実施の知識を持つ専門家を擁する監査組織によって評価される。

5. まとめ

本提言は、ホンジュラス共和国と日本国のモデルケースを仮想事例として扱ったが、「治安の悪さ」はラテンアメリカ全体が掲げている問題である。社会的・経済的発展を成し遂げるためには、途上国が持つ様々な問題を出来る限り解決しなければならない。経済発展の面では、治安の改善が直接投資の増加に繋がるだけでなく、ストリートチルドレンに焦点を当てた暴力対策プログラムを推進するによって、子供を中心に、国民の「あるべき姿」を考えるきっかけになる。

途上国が抱えている問題は多面的であり、経済的発展を成し遂げるためには他の問題の解決策をも提供できる環境を作る必要がある。言い換えれば、暴力対策プログラムを通して、国が抱えるほかの問題の解決にも貢献するのが目的であると念頭に置くべきなのである。

「安全でチャンスのある社会へ」が本提言のモットーだが、具体的には治安の改善が社会発展を成し遂げることを可能にし、個人と社会全体の改善に繋がるサイクルを提供するのが最終的な目標である。

投資や社会発展を推進する事業を提供する従来の円借款の方法に加え、ひも付き条件として暴力対策プログラムを推進することによって途上国の社会的発展の妨げになっている治安の問題を解決するのが本提言の目的である。

ラテンアメリカ諸国の治安の悪さの原因の詳細は異なるが、ギャングやストリートチルドレンなどの大まかな社会構造や社会的要因は共通しており、解決策が求められている。日本などの先進国の ODA を利用し、ホンジュラスの事例が成功するのであれば、暴力対策プログラムの基本形態をラテンアメリカ全体に通じるモデルとして採用し実施することも考えられる。

参考文献

Chioda, Laura. 2017. Stop the Violence in Latin America : A Look at Prevention from Cradle to Adulthood. Latin American Development Forum;. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25920>
License: CC BY 3.0 IGO.

<https://blogs.worldbank.org/opendata/chart-latin-america-has-worlds-highest-homicide-rates>

<https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/central-america/62-mafia-poor-gang-violence-and-extortion-central-america>

<https://muse.jhu.edu/article/202944/pdf>

<https://www.nbcnews.com/news/world/organized-crime-gangs-make-latin-america-most-violent-region-n83026>

http://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf

<http://yapi.org/childrens-rights/street-children/>