

課題別指針
「貧困削減」

平成 21 年 9 月

(2009 年)

独立行政法人国際協力機構
公共政策部 / 貧困削減タスクフォース

序 文

この度、JICA 貧困削減課題別指針として 2002 年 9 月に策定した貧困削減指針を改訂しました。指針改訂にあたり、2003 年に発表された我が国の新 ODA 大綱や新 ODA 中期政策（2005 年）の方針に沿って、「人間の安全保障」の概念や近年活発化している経済成長と貧困削減にかかる議論を取り入れ、新 JICA としての貧困削減の協力の方向性を再検討しました。本指針が新 JICA の貧困削減協力の礎となり、新 JICA が持つ有償資金協力、無償資金協力、および技術協力の 3 つの援助手法を効果的に活用した貧困削減に対する支援が実施されるための手引書となれば幸いです。

この JICA 貧困削減課題別指針は、貧困削減に関する現状や援助動向、アプローチや手法を整理し、それらを踏まえた JICA 事業の方向性や留意点を示すことを目的に作成したものです。本指針が関係者の貧困削減に関する基本的な情報・知識の習得を促進するとともに、JICA 事業の企画・立案および案件の審査や実施の際の参考となることを期待しています。

また、本指針を JICA ナレッジサイトを通じて公開することにより、広く一般の方々にも JICA の貧困削減に対する基本的な考え方の周知を図っていきます。

2009 年 9 月

目 次

序文	1
目次	
略語表	
課題別指針 < 貧困削減 > 概観	
開発課題体系図	
第1章 貧困の概況	1
1 - 1 貧困の現状	1
1 - 2 貧困の認識と定義	3
1 - 3 国際的援助動向	6
1 - 3 - 1 世界社会開発サミット	6
1 - 3 - 2 DAC 新開発戦略から MDGs、PRSP へ	6
1 - 3 - 3 援助効果向上への模索	7
1 - 3 - 4 経済成長と貧困削減にかかる議論の活発化	7
1 - 3 - 5 人間の安全保障	8
1 - 3 - 6 アフリカ開発会議 (TICAD)	9
1 - 4 我が国の援助動向	10
第2章 JICA の協力の方向性	11
2 - 1 JICA の貧困削減協力の意義	11
2 - 2 JICA の貧困の定義と貧困削減協力の目的	11
2 - 3 JICA の貧困削減協力の考え方	12
2 - 3 - 1 貧困削減協力の前提となる環境	12
2 - 3 - 2 貧困案件の分類：「貧困対策」と「貧困配慮」	14
2 - 4 JICA の貧困削減協力に対する基本姿勢と留意点	17
2 - 4 - 1 3つの基本姿勢	17
2 - 4 - 2 3つの留意点	22
2 - 5 今後の検討課題	23
2 - 5 - 1 新たな開発課題と貧困削減	23
2 - 5 - 2 ポスト MDGs	24
第3章 貧困削減に対するアプローチ	25
3 - 1 貧困削減のための開発戦略目標	25
3 - 2 貧困削減に対する効果的アプローチ	25
3 - 3 貧困削減ツールの具体例	40

3 - 3 - 1 PRSC (Poverty Reduction Support Credit: 貧困削減支援融資)	41
3 - 3 - 2 マイクロファイナンス	42
3 - 3 - 3 参加型開発	43
3 - 3 - 4 ソーシャル・ビジネス	44
3 - 3 - 5 キャッシュ/フード・フォー・ワーク	45
引用・参考文献・Web リスト	46
指針作成メンバー	52
別添：ミレニアム開発目標	54

略語表

略語	正式名称	日本語名称
AU	African Union	アフリカ連合
CD	Capacity Development	キャパシティ・ディベロップメント
CDF	Comprehensive Development Framework	包括的なフレームワーク
DAC	Development Assistance Committee	開発援助委員会
DFID	Department for International Development	英国国際開発庁
HIPCs	Heavily Indebted Poor Countries	重債務貧困国
ILO	International Labour Organization	国際労働機関
LDC	Least Developed Country	後発開発途上国
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development	経済協力開発機構
MDGs	Millennium Development Goals	ミレニアム開発目標
MFIs	Microfinance Institutions	マイクロファイナンス機関
NEPAD	New Partnership for African Development	アフリカ開発のための新パートナーシップ
PCM	Project Cycle Management	プロジェクトサイクル・マネジメント
POVNET	Network on Poverty Reduction	DAC 貧困削減ネットワーク
PLA	Participatory Learning Action	参加型学習行動法
PPA	Participatory Poverty Assessment	参加型貧困アセスメント
PRA	Participatory Rural Assessment	参加型農村開発調査
PRSC	Poverty Reduction Support Credit	貧困削減支援融資
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略書
SSN	Social Safety Net	ソーシャル・セーフティネット
TICAD	Tokyo International Conference on African Development	アフリカ開発会議
UNDP	United Nations Development Program	国連開発計画

課題別指針＜貧困削減＞概観

1．貧困の概況

1 - 1．貧困の現状

ミレニアム開発目標（MDGs）のひとつである所得貧困ライン（1人1日1.25米ドル）以下で生活する人口の割合は、途上国全体で1990年の41.7%から2005年には25.7%に減少したが、その数は全世界で推定14億人と依然として高い。また乳幼児死亡率や5歳未満児の栄養状況などの指数の改善が遅れているほか、サブサハラ・アフリカや南アジアの地域では東南アジアなど他の地域に比べて貧困削減が十分に進んでいない。さらに近年の食料・エネルギー価格の高騰や経済・金融危機の影響により、貧困削減のスピードが更に緩やかになることや新たに貧困に転落する人々の増加が懸念されている。

貧困は人口や環境問題、紛争などの他の開発課題とも密接に関連し、このような問題の状況の悪化が貧困を深刻化させるという悪循環の存在も指摘されている。

1 - 2．貧困の認識と定義

貧困の認識と定義には様々な議論があり、国際的に統一されたものはない。主な貧困の捉え方としては、所得や消費に着目した所得貧困や潜在能力に着目したものがある。経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）は『DAC 貧困削減ガイドライン』（2001年）の中で、貧困とは「経済的能力、人的能力、保護能力、政治的能力、社会文化的能力が欠如した状態である」と定義している。一方、従来の貧困層の欠如部分のみへの着目や支援対象としての見方に対し、近年注目を浴びているのが、「参加型開発」における開発の牽引役や、「ソーシャル・ビジネス」を通じたビジネス・パートナーとしての貧困層の捉え方である。

1 - 3．国際的援助動向

冷戦の終了以降、先進国ドナーの「援助疲れ」が顕著になった。一方、1995年の国連社会開発サミットを契機として、貧困削減が開発援助の重点課題として改めて認識されることとなり、2000年のMDGsと貧困削減戦略書（PRSP）が国際社会に共有されるに至った。1990年代以降は、従来の国際開発援助のあり方を見直す動きが本格化し、援助効率を向上させようとの方向性が強まった。また、経済成長は貧困削減の必要条件であるが、十分条件とは限らないことも明らかになってきた。そこで近年はpro-poor growthあるいはinclusive growthと呼ばれるような「貧困削減に寄与するような経済成長」が議論されている。

同時に、「人間の安全保障」の概念は「欠乏」と「脅威」の概念を提示し、従来の静学的な貧困の概念を補い、ダウンサイド・リスクという変動する人々の脆弱性に着目するものとして国際社会にその重要性を認識されるようになった。世界の中で最も貧困状況が厳しいと認識されるアフリカ地域に対し、我が国は1993年以来、5ヶ年毎に「アフリカ開発会議

(TICAD)」を主導的に開催し、未だ厳しい貧困状態にあるアフリカ地域に対する国際社会の支援の必要性を訴えてきた。しかしながら、近年の金融危機がアフリカの貧困削減を困難にさせることが懸念されている。

1 - 4 . 我が国の援助動向

我が国は人間の安全保障を分野横断的な概念として取り組むという理念の下、「貧困削減」を、「持続的成長」「地球規模への問題の取組」および「平和の構築」と並ぶODAの4つの重点課題のひとつとして捉えている。また2008年10月には有償資金協力と無償資金協力の一部がJICAに統合され、一元的な援助実施体制が整うとともに、新JICAの4つの使命のうちのひとつとして「公正な成長と貧困削減」が打ち出された。日本の開発援助は伝統的にアジアを重点として行われてきたが、貧困や紛争などアフリカ地域の抱える深刻な状況に鑑み、アフリカ向け支援を強化する意思表示を示している。

2 . JICA の協力の方向性

2 - 1 . JICA の貧困削減協力の意義

貧困は、我が国がODA理念として掲げる人間の安全保障の観点から、看過できない課題である。人間の安全保障の「恐怖」と「欠乏」は相互に因果関係がある場合が多く、またそれぞれがお互いのダウンサイド・リスクになりうるという点で、これら双方に取り組まなければ問題の根本的な解決が困難である。

またJICAは社会属性の如何にかかわらず、「すべての人々が恩恵を受けるダイナミックな開発をすすめる」との新ビジョンの下、貧困層も開発の恩恵に預かることにより貧困から脱却し、地域間・階層間格差の是正により、途上国全体の安定と基盤強化が達成されるよう支援する。こうした途上国全体の安定と基盤強化が、ひいては市民社会や民間セクターの活動をも活発化させ、国のさらなる成長を促し、持続的かつ加速的貧困削減を実現するという観点からも、貧困削減協力の意義は大きい。

2 - 2 . JICA の貧困の定義と貧困削減協力の目的

JICAは貧困を、「人間が人間としての基礎的生活を送るための潜在能力を発揮する機会が剥奪されており、併せて社会や開発プロセスから除外されている状態」と定義する。またJICAの貧困削減協力の目的を、「貧困層自身が潜在的に持つ経済的、人的、保護、政治的、社会文化的能力を強化し、これらの能力を発揮できる環境を整えることで、貧困層の一人ひとりが貧困状態から脱却すること」とする。

2 - 3 . JICA の貧困削減協力の考え方

貧困削減に対して効果的にアプローチするには、当該国・社会の貧困層や貧困地域だけを見て、その抱える問題に対応していれば良いというものではない。貧困層・地域を含む途上国社会の様々な環境、例えば自然環境の保全、戦争や紛争がない安定した社会、貧困層の声

が反映される民主的な政治制度、マクロ経済の安定、国全体の基幹となる幹線道路網や発電・送電等の社会基盤（インフラ）整備などが全体として改善されない限り、貧困削減の成果を持続的に出すことはできない。このように、貧困削減の前提となる環境整備の恩恵は、貧困者もそうでない人々もあまねく享受できるが、その影響の度合いは所得水準や地域特性等によって異なるだけでなく、政策的な配慮を行わなければ経済成長に伴う経済格差や地域間格差の拡大は防ぎ難い。

このため JICA は 2 つの貧困削減協力を推進する。すなわち、「**貧困率が高い地域や集団、あるいは貧困率と並行して、あるいは別に当該国で貧困地域と指定される地域や社会的弱者と認識されている集団を支援対象とする**」貧困対策と、「**貧困層・非貧困層がともに便益を得るとしても、前者の得る便益が後者に比較して著しく少ないと予測される場合や、追加的な配慮や投資で貧困層の得る便益を増大させることができると予測される場合に対策を講じる**」貧困配慮である。

2 - 4 . JICA の貧困削減協力に対する基本姿勢と留意点

JICA は貧困削減協力について、以下の 3 つの基本姿勢と 3 つの留意点を掲げる。

【3 つの基本姿勢】

貧困削減協力の主流化

（貧困対策および貧困配慮双方の推進、組織的な体制強化、情報整理と啓蒙・人材育成）

貧困状況の包括的かつ的確な把握

（複層的・複合的・複眼的視点、ターゲティング、貧困要因、貧困層の脆弱性や能力の把握・理解、既存情報の活用、他アクターとの協調・連携、事業サイクルを通じた情報収集）

事業計画・実施における戦略性の向上

（開発戦略に対するコミットメントと JICA が対象とする重要課題の見極め、キャパシティ・ディベロップメントとプロセス重視、民間セクターや他ドナー／アクターとの協調・連携、事業効果の持続性と面的展開）

【3 つの留意点】

事業実施が貧困層に及ぼす負の影響の防止／最小化

（ターゲティングの精緻化と実施計画書・案件審査調書等への反映、環境社会配慮ガイドラインの遵守）

社会的包摂（Social inclusion）の促進

（ジェンダー、宗教、部族・民族、氏族、社会的・身体的特性等が故に周縁化されがちな集団の事業における実質的な参画のための調査、配慮）

コミュニティの固有性や貧困層の多様性に応じた支援

（固有性や多様性に対する理解および配慮、地理的・行政単位にとらわれない「コミュニティ」に対する柔軟な考え方と支援）

2 - 5 . 今後の検討課題

JICA は気候変動や金融危機、感染症、テロ、麻薬取引、人身取引等、グローバル化により従来の二国間援助では十分な対応が困難な新たな開発課題について、特にこれらが貧困層の更なる貧困への転落の引き金になる恐れがあるため、前向きに検討する。また従来の ODA の枠組みにとらわれず、民間によるビジネスの視点と途上国の開発の接点を模索する。

また 2015 年に目標達成期間が終了する MDGs について、JICA の知見を踏まえ、ポスト MDGs に対する提言を検討し始めるべきである。

3 . 貧困削減に対するアプローチ

3 - 1 . 貧困削減のための開発戦略目標

第 2 章で述べたように、JICA は「DAC 貧困削減ガイドライン」の多様な貧困の考え方に即し、人間が基礎的な生活を営むために必要な 5 つの能力、すなわち経済的、人的、保護、政治的、社会文化的な各能力を向上させること、またこれら能力を発揮することができる環境を整備することを支援する。これら 5 つの能力を、以下 JICA の 4 つの貧困削減に対する開発戦略目標に分類する。

経済的能力（生活手段の確保および収入向上）

人的能力（基礎的生活能力の向上）

保護能力（脆弱性の克服）

政治的能力・社会文化的能力（政治・社会参加の実現）

事業実施にあたっては、貧困の多面性を反映し、開発戦略目標間には相関的な関係があることを踏まえた取り組みが求められる。

3 - 2 . 貧困削減に対する効果的アプローチ

開発戦略目標 1 経済的能力（生活手段の確保および収入向上）

経済的能力は、衣食住の充足に直接的な関わりがある能力である。生活手段には主に、農林水産業を通じたもの、農林水産業以外の手段によるものがある。但し貧困層の特徴として、ひとつの手段だけでは安定的な生活を維持することが困難であることから、可能な限り生活手段を多様化させる戦略を選ぶ場合が多い。

農林水産業を通じた生活を営む貧困層への支援

- 土地、自然資源、生産資材、市場、金融サービス等に対するアクセスの改善
- 生計手段の多様化
- 生産の拡大

農林水産業以外を主たる生活手段とする貧困層への支援

- 雇用創出効果の高い産業振興政策、金融制度、税制、補助金制度の整備
- インフォーマル・セクターに従事する貧困層を包含する社会保障制度の整備
- 雇用促進（職業訓練、就労支援、キャッシュ/フード・フォー・ワーク等）
- 起業支援、零細・小規模企業支援

開発戦略目標 2 人的能力（基礎的生活能力の向上）

人間として基礎的な生活を送るには、健康で基礎的な教育が受けられること、また衛生的で安全な生活環境が安定的に確保されることが不可欠である。人的能力の不足は、経済的能力や社会文化的能力をも低め、脆弱性を高める。

教育水準の向上

- 基礎教育へのアクセスの改善（学校施設改善、教員配置、教育資機材調達、奨学金制度、授業料無償化、給食制度等）
- 夜学やノンフォーマル教育を通じた補完的な教育機会の提供
- 教員の再教育等による教育の質の向上
- 地域ニーズに応じたカリキュラム（農業実習や少数民族の母語による教育等）

保健状態の改善

- 健康保険、予防接種、妊産婦や乳幼児に対する健診の制度整備
- 地域保健の向上
- HIV/AIDS 等に対する社会的包摂・疾病に対する理解促進

生活環境の改善

- 社会インフラ整備（水道、下水・排水、トイレ等）
- 都市スラムの居住権の確保とのバランスの取れた公共的な都市再開発
- 住民自身の意識化、自助努力による小規模インフラ整備、生活技術の向上

開発戦略目標 3 保護能力（脆弱性の克服）

貧困層は慢性的な貧困にあり、外的ショックに備えたり対応する余裕がないために、社会の他の人々に比べて、ことのほか被害を受けやすい。また外的ショックは慢性的貧困にある人々だけでなく、貧困ラインの線上にいるような脆弱な人々を一時的に貧困に陥れたり、そのまま貧困に定着させてしまう恐れがある。外的ショックに対応するには、外的ショック軽減能力と、外的ショック対応能力の2つが必要である。

外的ショック軽減能力

外的ショックによるダウンサイド・リスクを引き起こさない、あるいは軽減させるように、あらかじめの措置を講じることのできる能力。外的ショック発生の影響予測（データ収集・分析）と対応の体制整備（最低限の水・食料等の備蓄、防災マップの作成、防砂インフラ、緊急融資システム、社会保障サービス、インフォーマルな相互扶助メカニズムの強化等）に対する支援。

外的ショック対応能力

外的ショックの被害の拡大・深刻化を抑え、早期に回復することができる能力。人命救助・保護、インフラ復旧、物資の緊急配布、仮設住宅建設、生活支援などの緊急的な対応ができるマクロ・メソレベルの行政能力に対する支援。また紛争のような外的ショックには警察機能の再建、地雷除去等による治安・安全の回復、精神的外傷（トラウマ）へのケアも必要である。経済・金融危機、食料危機、原油価格高騰の影響による急激な緊縮財政措置で圧縮されがちな社会サービスに対する融資は一定の効果が期待できるだろう。

開発戦略目標 4 政治的能力・社会文化的能力（政治・社会参加の実現）

人間としての尊厳を持ち、社会的地位が認められること、また社会の一員であるという意識を持つこと（社会参加）、そして人権が保障され、政治的意思決定過程や政策決定過程に影響を与えられること（政治参加）に関する能力。

政治・社会参加の促進

- 歴史的な経緯や社会文化的な背景を踏まえた政治制度や法整備
 - 地方行政機関職員のニーズアセスメント能力、参加型開発の理解やファシリテーション能力の向上
 - ガバナンス強化
 - 貧困層の意思決定過程への実質的参加（住民組織強化）
 - 政治・社会参加に関する啓蒙
- 固有の社会習慣・文化の尊重と配慮
- 多文化共生
 - 事業における固有の社会習慣・文化に対する配慮

3 - 3 . 貧困削減ツールの具体例

貧困削減に役立つと考えられる以下 5 つのツールを紹介する。

PRSC（Poverty Reduction Support Credit：貧困削減支援融資）

マイクロファイナンス

参加型開発

ソーシャル・ビジネス

キャッシュ/フード・フォー・ワーク

貧困削減課題体系図

開発戦略目標

開発戦略目標 1
経済的能力

開発戦略目標 2
人的能力

開発戦略目標 3
保護能力

開発戦略目標 4
政治的・社会文化的能力

中間目標

中間目標 1-1

持続可能な農林水産業
を通じた生活手段の確
保及び収入の向上

中間目標 1-2

農林水産業以外の
生活手段の確保お
よび収入の向上

中間目標 2-1

教育水準の向上

中間目標 2-2

健康状態の改善

中間目標 2-3

生活環境の改善

中間目標 3-1

外的ショック軽
減能力の向上

中間目標 3-2

外的ショック
対応(対処)能
力の向上

中間目標 4-1

政治・社会参加
の促進

中間目標 4-2

固有の社会習
慣・文化の尊重

サブ目標

【農林水産業を通じた生活手段】

- ・財・サービスへのアクセス改善
- ・生計手段の多様化
- ・生産の拡大

【農林水産業以外の生活手段】

- ・政策・制度の整備
- ・政策の実効性向上のための行政能力強化
- ・貧困層雇用対策
- ・技能訓練
- ・起業家精神の育成、経営・マーケティング能力強化

【教育水準の向上】

- ・学校建設・補修による教育施設の整備
- ・基礎教育政策・制度の改善
- ・基礎教育の重要性についての啓蒙
- ・成人教育の提供
- ・ノンフォーマル教育の推進
- ・教員の待遇改善
- ・教員の再教育
- ・柔軟なカリキュラム編成
- ・地方行政府の学校運営能力強化
- ・地域社会や保護者の学校運営への主体的な参加促進

【健康状態の改善】

- ・保健指標・統計の整備
- ・貧困層に配慮した保健医療政策の策定
- ・国民の健康を保障する制度の導入
- ・地域保健の向上
- ・貧困層の健康に対する意識化
- ・HIV/AIDS 等に対する社会的包摂

【生活環境の改善】

- ・土地所有・居住権の確保
- ・スラム等劣悪な居住環境の改善
- ・自助努力による生活環境の改善

【外的ショック軽減能力の向上】

- ・外的ショックのデータの収集・分析
- ・予防・影響の最小化のための政策/制度整備
- ・互助組織の強化
- ・外的ショックに関する啓蒙

【外的ショック対応(対処)能力の向上】

- ・緊急措置
- ・復旧措置
- ・社会保障制度の整備
- ・治安・安全の回復

【政治・社会参加の促進】

- ・途上国の固有性に即した政治制度の構築
- ・貧困層のニーズに対応する行政能力の強化
- ・貧困層の組織化/強化
- ・貧困層自身のエンパワーメント

【固有の社会習慣・文化の尊重】

- ・多文化共生の啓蒙
- ・社会的包摂を重視した制度整備

貧困削減の前提となる環境

環境保全、社会の安定・安寧、民主主義とガバナンス、マクロ経済の安定、基幹道路網・送電網などの社会インフラ

第1章 貧困の概況

1 - 1 貧困の現状

過去半世紀あまりにわたる開発援助は、時代によってその重点を変化させつつも、途上国の経済成長と貧困削減を目指して実施されてきた。特に1990年代以降、世界銀行をはじめとする多くの開発援助機関が貧困を最重要開発課題と位置づけ、2000年には貧困削減と密接に関係するミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）¹が設定され、貧困問題への国際的取り組みが強化されてきている。その結果、所得貧困や平均余命、初等教育就学率などにおいていくつかの大きな成果が確認できる。例えば、MDGs 指標の一つである所得貧困ライン1日1.25米ドルを基準とした場合²、それ未満の所得で生活する絶対的貧困層人口の割合（貧困率）は、途上国全体で1990年の41.7%から2005年には25.7%に減少し、「1990年から2015年の間に貧困率を半減させる」というMDGs 目標は達成可能と見られている³。また初等教育純就学率は2006年時点で88%まで上昇し、「2015年までにすべての子供が初等教育の全課程を修了できるようにする」というMDGs も達成の可能性が高い⁴。

しかし貧困はいまだに解決されていない大きな課題である。貧困率は低下傾向にあるものの1日1.25米ドル以下で生活する貧困層は2005年時点で14億人以上いると推計されている⁵。また所得貧困に限らず、保健指標で見ても状況は深刻である。貧困の多様性については本章4頁以降で述べるが、例えば途上国における5歳未満児死亡率は、1990年時点から2006年の間に、1,000人中103人から80人と低下してはいるものの、その減少は緩慢であり、「2015年までに5歳未満児死亡率を1990年時点の3分の1にする」というMDGs の達成見込みについては予断を許さない状況にある⁶。また、飢餓状況を測る一指標である5歳未満児の栄養状況も大きくは改善されていない。2006年時点で1億4,000万人以上の子供が低体重状態にあり「1990年から2015年の間に飢餓人口を半減する」というMDGs もその達成が危ぶまれている⁷。

¹ 2000年9月ニューヨークで開催された国連ミレニアム・サミットに参加した147の国家元首を含む189の加盟国は、21世紀の国際社会の目標として国連ミレニアム宣言を採択した。ミレニアム宣言は、平和と安全、開発と貧困、環境、人権とグッド・ガバナンス（良い統治）、アフリカの特別なニーズなどを課題として掲げ、21世紀の国連の役割に関する明確な方向性を示している。ミレニアム開発目標は、国連ミレニアム宣言と1990年代に開催された主要な国際会議やサミットで採択された国際開発目標を統合し、一つの共通の枠組みとしてまとめられたものである。2015年に達成すべき目標とターゲットについては別添を参照。

² MDGs の貧困ラインは2007年まで1日あたり所得1.00米ドルに設定されていたが、2008年より1.25米ドルに変更。

³ United Nations (2008a), p.6

⁴ *ibid.*, pp.12-13

⁵ United Nations (2008b), p.2

⁶ United Nations (2008a), p.20

⁷ *ibid.*, pp.10-11

貧困の状況は国や地域、集団によって大きく異なっている。例えば、サブサハラ地域および南アジア地域の貧困削減は他地域に比べ遅れが目立ち、貧困率はかろうじて下がってきてはいるものの、絶対的貧困層の人口数は逆に増加している⁸。また国家間の格差や国内の格差も拡大傾向にある。経済水準上位20カ国と下位20カ国の格差は過去40年間で倍増している⁹。比較可能なデータのある73カ国（世界の人口の80%にあたる）のうち1950年代以降不平等が拡大した国は48カ国あり、不平等が縮小した9カ国をはるかに上回る¹⁰。民族間の格差やジェンダー間の格差も依然として存在する。

図 1-1 貧困率の推移

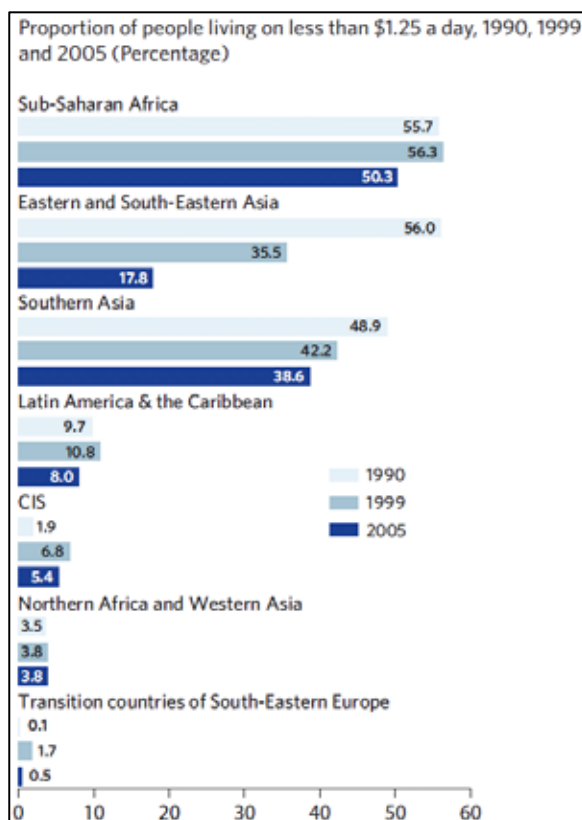
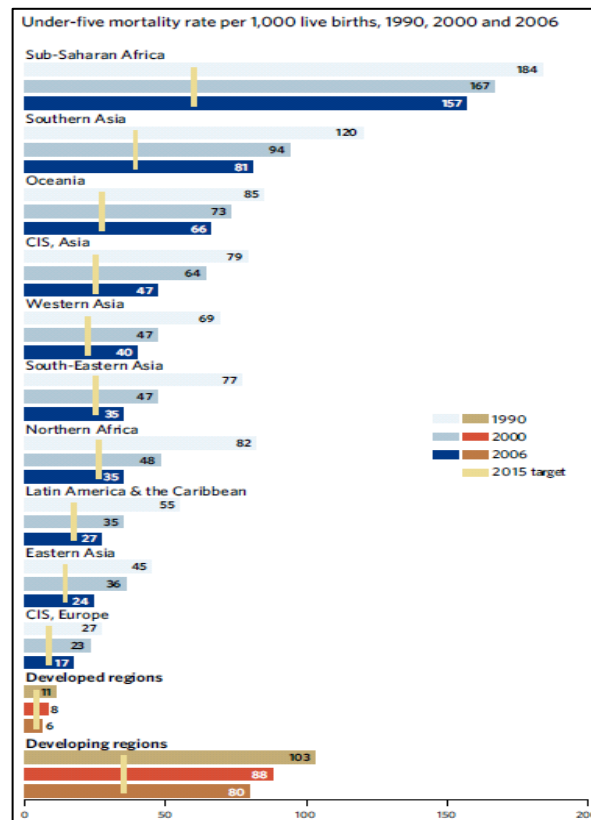


図 1-2 5歳未満児死亡率



出所：United Nations (2008a)

また収束しつつあると見られてはいるが、近年の食料・エネルギー価格の高騰は、途上国の貧困状況に深刻な影響を与えた。食料価格の高騰は、自家消費分以上に食料を生産していた一部の層の生活を潤す反面、大多数の貧困層はそうした余剰生産分を持たないため、諸物価高騰により負の影響を受けた。また同時期の石油価格の高騰による肥料や農薬等の価格上昇が、貧困層に大きな負担としてのしかかる結果となった。さらに、自家消費用の食料を生

⁸ 1日1.25米ドルを基準とした場合の推計値は入手できなかったが、1日あたり所得1.08米ドルを貧困ラインとした場合、それ未満の所得人口は、1990年から2005年の間にサブサハラ地域ではおよそ1億人、南アジア地域では2,000万人ほど増えているとの報告がある。United Nations (2008a), Addendum

⁹ World Bank (2001), p.3

¹⁰ *ibid.*

産していない貧困層にとって、食料価格の高騰は生活を逼迫させ食料の確保を困難にさせた。2008年前半の時点で、食料価格の高騰により新たに約1億人が絶対的貧困層に転落するという推計も出されている¹¹。

さらに、2007年に米国に端を発した金融危機は、経済のグローバル化を背景に途上国にも深刻な影響を与え始め、貧困状況の急速な悪化が懸念されている。世界経済の低迷が続く中¹²、途上国では外国投資や海外送金が減少し、また輸出産品や観光に対する需要が低下している¹³。貸し渋り現象により途上国の国際金融市場からの資金調達はより困難になり、先進国からの援助も減額傾向となることが心配されている¹⁴。こうした状況は堅調であった途上国の経済成長を急激に減速させ、途上国政府の財政を逼迫し、結果、すでに貧困状況にあった人々の生活をより困窮化させるとともに、新たな貧困層を創出する可能性が高い。実際、金融危機の影響で、2009年中に新たに4,600万人が1日1.25米ドル以下の所得貧困層に転落するという推計や、2009年から2015年の間に毎年平均20万人から40万人、総計140万から280万の乳児が死亡するとの推計も出てきている¹⁵。これらは、金融危機以前には期限内に実現可能と見られてきたいくつかのMDGsの達成をも危うくする可能性を持つ。またアジア経済危機時に見られたように、経済面での影響が社会不安や政治的混乱を招くことも懸念されている。

1 - 2 貧困の認識と定義

貧困の認識と定義については様々な議論があり、国際的に統一されたものはない。主な貧困の捉え方としては、所得や消費に着目した所得貧困 (income poverty) や「潜在能力」 (capability) に着目したものがある。

所得貧困は「基本的ニーズを満たすに必要な財の入手を可能にする購買力の欠如」と定義される¹⁶。そして、生活に最低限必要なものを購入するための所得または支出水準を「貧困ライン」¹⁷として設定し、それ未達の所得・支出水準にある人口を絶対的貧困層として把握する¹⁸。しかし、こうした所得貧困の考え方については限界も指摘されている。例えば、多様な面を持つ貧困が単純化されてしまうこと、貧困ライン以下人口間の違いや多様性が軽視

¹¹ United Nations (2008b), p.2

¹² IMFは2009年の世界経済成長率見通しをマイナス1.3%としている。IMF (2009b), p.1

¹³ IMF (2009a), p.vii

¹⁴ *ibid.*

¹⁵ World Bank (2009a), p.1 および World Bank (2009b), p.1

¹⁶ 所得貧困の詳細はLipton and Ravillion (1993)参照。

¹⁷ 貧困ラインとしては、各国共通の尺度として世界銀行やMDGsが使用してきた一人1日1米ドルや1.25米ドル(購買力平価)を基準とするものがある。また、これとは別に多くの国で独自の貧困ラインが設定されている。絶対的貧困状況の把握にあたっては両者を参照することが望ましい。

¹⁸ 絶対的貧困は最低の生活水準に達することができない状態を指すが、こうした水準は所得や消費レベルで把握されることが多い。これに対し、相対的貧困とはある社会の大多数よりも貧しいことを示し、その社会の格差や不平等度に関連した概念である。

されがちであること、さらに、社会や集団の歴史や価値観に根ざした固有な貧困認識が勘案されにくいことなどである¹⁹。こうした批判を踏まえ、貧困の把握に際しては、貧困の多面性・多義性(poverty breadth)、貧困の度合い(poverty depth)、貧困の期間(poverty duration: 慢性的貧困 / 一時的貧困)にも留意する必要があるとの指摘が出ている²⁰。

他方、「潜在能力」に着目した貧困に関する議論はセンによって提唱されてきたものである。センは、財や所得はあくまである厚生(well-being)水準を達成する一手段にすぎないとして、貧困を議論する際には、人間としての「機能」(functioning)、すなわち「ある状態にあること」(being)と「何かをなすこと」(doing)を直接的に問うべきであると主張する²¹。その上で、ある環境下で個人が実現し得る機能の集合体と、それらからある機能群(生き方)を選択する自由を併せもつ概念として「潜在能力」を提唱した。こうした考えに立てば、開発とは生き方にかかる選択肢の幅と選択する自由、すなわち「潜在能力」を拡大する過程と捉えられる。逆に貧困とは、こうした選択の幅と自由が極端に制限されているために、人間としての基本的機能を果たすことが困難な状態と捉えることができる²²。またセンは「潜在能力」は社会の有り様や社会関係と密接に関係しているとして、貧困と差別や社会的排除との関連についても言及している²³。

こうした議論を踏まえ、近年は経済・物質面のみならず貧困を多面的に捉え、さらに、様々な能力あるいは潜在能力との関係で捉える考え方が主流となってきている。例えば、主要ドナーの援助動向や方向性に一定の影響を持つ経済協力開発機構(Organization for Economic Co-operation and Development: OECD)の開発援助委員会(Development Assistance Committee: DAC)は、2001年に『DAC 貧困削減ガイドライン』を発表し、貧困とは「経済的能力、人的能力、保護能力、政治的能力、社会文化的能力が欠如した状態である」と定義している(各能力側面については表 1-1 参照)。

表1-1 DAC貧困削減ガイドラインにおける5つの能力

経済的能力 (Economic Capabilities)	収入を得て、消費し、資産を持つことができる能力。食料安全保障、物質的豊かさ、社会的な地位を決定する要因である。これらの要因は経済的・物質的資源(土地、家畜、森林、漁業、クレジット、適切な雇用)へのアクセスと深い関連がある。
人的能力 (Human Capabilities)	保健、栄養、教育、安全な水や住居などを基礎とした能力。人々が生計を向上するための重要な手段であると同時に、幸福な生活を送るために必要不可欠な要素である。病気や非識字は、生産的な労働、収入の向上、政治・社会参加の障害になる。とりわけ、

¹⁹ こうした批判については、例えば Chambers (1997) , Agarwal (1994) , Jodha (1988) 参照。

²⁰ Thomas (2000) , p. 4

²¹ Dreze and Sen (1989) , p.15

²² Sen (1993) , p.40

²³ Sen (1981, 1992)。差別や社会的排除は、個人や集団の様々な資源や機会に対するアクセス(エンタイトルメント)を剥奪・制限することにより、貧困を深刻化させる。社会的排除を貧困の根本的原因とみる見方に関しては de Haan (1998) 参照。

	女子の教育は貧困削減およびエイズのような病気との闘いにおいて、極めて有効である。
保護能力 (Protective Capabilities)	経済的ショック、外的ショックに対応できる能力で、貧困に陥ることを防ぐために重要である。不安定性と脆弱性は他の要因と強く関連しつつ、貧困の重要な要因となっている。飢えや食料不足は病気、犯罪、戦争と並んで貧困要因の中心問題である。貧困は、季節的な変化や外的ショック（自然災害、経済危機や暴動・紛争など）により発生するもので、貧困に陥ったり抜け出したりする動的なものであることを理解する必要がある。
政治的能力 (Political Capabilities)	人権や政治的自由が保障されていること。これらが剥奪されていることは貧困の一つの大きな特徴である。専制や不正、公権力による暴力は、貧困層にとって大きな不安を与えている。政治的能力の欠如は、貧困から脱却するために必要な資源へのアクセスも妨げる。
社会文化的能力 (Socio-cultural Capabilities)	コミュニティの価値あるメンバーの一員として社会参加できる能力。貧困層は社会的地位や、尊厳、帰属する社会の文化を重要なものと捉えており、地理的・社会的な孤立は貧困の主要な要因である。

出所：OECD / DAC (2001)

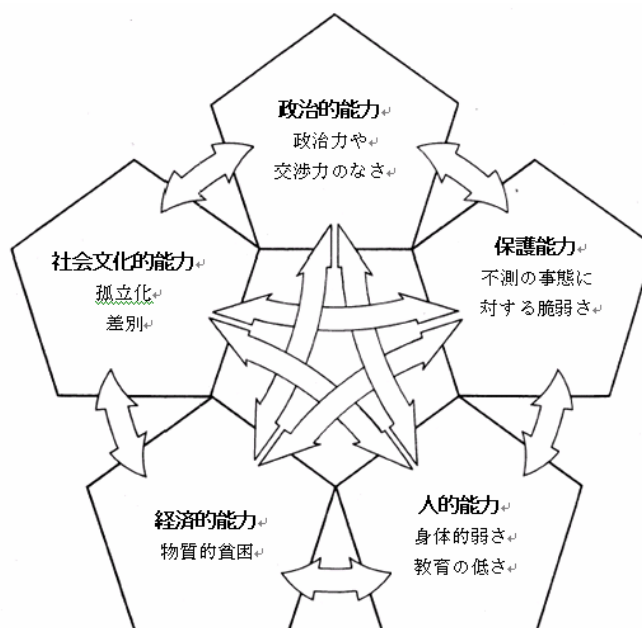
そしてこれら5つの能力が単に欠如しているのみならず、相互に負の作用を及ぼし窮乏化の罠や貧困の悪循環を形成し、貧困からの脱出を困難にしていることに注意を喚起している。窮乏化の罠とは、図1-3で示されるとおり、例えば、貧困層の直面する物質的貧困が健康不良や教育レベルの低下を招き、それがまた貧困層の労働生産性の低下や社会的孤立化、さらには政治力や交渉力の無さ、微細な環境変化への脆弱性を生むこと、そして貧困層はその脆弱性ゆえに状況改善のためのリスクをとることが極めて難しく、結果、窮乏化の罠から抜けられない状態にあることを示すものである。

DACガイドラインはまた、貧困は貧困層を取り巻く環境や社会構造に起因する場合も多く、各能力側面に影響を与える様々な要因の特定と分析が効果的な貧困削減の大前提であるとしている。

他方、従来貧困あるいは貧困層に関しては欠如部分や援助の受け手としての側面が強調される傾向にあったが、「参加型開発」や「ソーシャル・ビジネス」に関する近年の議論は²⁴、貧困層を開発やビジネスのパートナーや牽引役とする新たな認識を生みつつある。そこでは貧困層の持つ知識や能力、さらには主体性への着目と重要性が強調されている。

²⁴ 「参加型開発」および「ソーシャル・ビジネス」については、本指針3-3「貧困削減ツールの具体例」を参照。

図 1-3 窮乏化の罟



出所：チェンバース著（1995）、OECD / DAC (2001)を参考に作成

1 - 3 国際的援助動向

1 - 3 - 1 世界社会開発サミット

1990年代に国際開発援助の潮流は大きな変化を遂げた。1995年にデンマークで行われた世界社会開発サミットで採択されたコペンハーゲン宣言では、貧困削減、雇用、社会統合を不可分な開発課題として捉え、国際開発援助の再構成を提唱した。その内容は10項目²⁵の提言に集約されており、初めて貧困を多面的に捉える視点が国際社会で共有されたといえる。

1 - 3 - 2 DAC 新開発戦略から MDGs、PRSP へ

世界社会開発サミットを受け、国際開発援助の構造変化は1990年代後半に加速した。1996年には日本政府のイニシアティブにより、OECD / DACの新開発戦略が発表され、1998年には各援助機関、ドナーの開発の取り組みを包括する「包括的なフレームワーク（Comprehensive Development Framework: CDF）」が世界銀行によって提唱された。さら

²⁵ 人間中心の社会開発に向けた経済、政治、社会、文化、法的環境の整備、各国家および国際協力を通じた貧困削減、完全かつ生産的な雇用と、安定的、持続的な生計の確保、すべての人々の参加による社会統合実現、人間の尊厳尊重と男女間平等の達成、質の高い教育、保健、医療へのアクセス確保、アフリカ等のLDCにおける経済、社会、人材開発の促進、構造調整プログラムの目標として貧困削減、完全雇用、社会統合を含めること、社会開発のためのリソース動員と効率的活用の実現、社会開発のための地域間協力の促進

に1999年のケルン・サミットでは、重債務貧困国(Heavily Indebted Poor Countries: HIPC)に対する債務削減イニシアティブが最終的に合意された。HIPCへの債務削減イニシアティブ適用の条件として、世界銀行および国際通貨基金(International Monetary Fund: IMF)は途上国に貧困削減戦略書(Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)の策定を義務付けている。PRSPは途上国政府のオーナーシップの下、幅広い関係者が参画して作成するもので、貧困削減に焦点を当てた国の重点開発課題とその対策を包括的に述べた3年間の経済・社会開発計画である²⁶。また2000年には国連主導のMDGsが取りまとめられ、国際社会が2015年までに達成すべき8つの具体的な目標が共有された。

1-3-3 援助効果向上への模索

東西冷戦終了に伴い、1990年代に入って、先進国は対途上国援助の政治的動機の主要な一つを失ったこと、およびこれと並行して先進国の多くが構造的財政赤字の削減に取り組まねばならなかったことから、対途上国の開発援助リソースフローは減少した。こうした先進国の「援助疲れ」傾向が広くみられる状況の中、絶対的貧困状況の悪化に対応するために、1990年代末には、従来の国際開発援助のあり方を根本から批判的に見直す動きが本格化した。PRSPやセクタープログラム・アプローチに見られるように、1990年代末以降の援助アプローチは、援助理論や戦略から援助様式や援助手続きまでが相互に関連しながら密接にリンクしていることが特徴である。なかでも独自の目標を設定して人やモノ、サービスを直接的に途上国に供与する「プロジェクト型援助」に対して、「一般財政支援」は援助協調の議論の中で試行的に始められた新たな援助手法として2000年以降に活発に議論され始めた。一般財政支援は貧困が特に深刻であり国家予算全体に占める援助の比率が高いサブサハラ・アフリカ諸国を中心に、PRSP等途上国の貧困削減戦略に基づき包括的な解決を目指して途上国の一般財政へ援助資金を投入するものである²⁷。

1-3-4 経済成長と貧困削減にかかる議論の活発化

成長と貧困削減についてはチェネリーらによる『成長に伴う再配分』(1974)、世界銀行の『世界開発報告』(1990)で既に議論がされている。1990年代に入り経済成長が貧困削減に役に立つとの実証研究が進む一方、経済成長は貧困削減の必要条件であっても十分条件

²⁶ 2009年4月現在、世界67の途上国でPRSPが策定されている(I-PRSP; Interim PRSPも含む)。そのうち29カ国で当初3カ年のPRSPが改訂されている。また傾向としては、内容的に社会セクター重視であった第1世代のPRSPよりも各国の中長期的な国家開発戦略に即して柔軟に策定されている。例えばベトナムの「Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy」はより成長志向の強いものである一方、リベリアのような紛争経験国のPRSPは平和構築が重要課題のひとつに掲げられている。

²⁷ 2006年にOECD/DACのイニシアティブにより実施されたベトナムを含む7カ国の一般財政支援共同評価によれば、各国の状況に違いはあるものの、援助効果や効率性、持続性について一般財政支援は追加的な援助手法として妥当であることや、一般財政支援により特に保健・教育セクターのサービス・デリバリーの改善が確認された。一方、貧困削減に対する一般財政支援の評価としては、評価対象7カ国中ほとんどの国で所得貧困とエンパワーメントに対する一般財政支援の貢献がはっきりとは確認できなかったこと、また政治リスクを含むいくつかのリスクに対して手法として脆弱であることが指摘された。但し、これについては途上国の貧困統計の未整備や、貧困削減効果と一般財政支援の投入の因果関係を関連付ける技術的な困難さも同時に指摘されている。本指針3-3-1「PRSC」も参照。

ではないことが明らかになった²⁸。こうした流れの中で Pro-poor growth についての議論が活発化した。Pro-poor growth、あるいは類似用語である Inclusive growth は一般的には「貧困削減に寄与するような経済成長」と理解されている。具体的には、経済全体の成長率と同じだけの、もしくはそれ以上の貧困削減率が結果としてもたらされることと定義される場合が多い²⁹。Pro-poor growth を実現するためには、初期条件、成長の中身(質、パターン)、成長の成果を貧困層に行き渡らせるための政策(Pro-poor 政策)の検討が重要であることが指摘されている³⁰。但し、何を Pro-poor 政策とみなすかについてはいまだコンセンサスはない³¹。

経済成長と貧困削減の議論が活発化する中で、OECD/DAC の下部機構として 1998 年に設置された「貧困削減ネットワーク」(Network on Poverty Reduction: POVNET)でも、それまで社会セクター中心に行われていた議論の流れを見直し、2002 年には「経済成長と貧困削減」を POVNET が取り組むべき主要課題として位置づけることとなった。そして 2003 年には、インフラ、農業、民間セクター開発につき、それぞれタスクチームが設置され、2006 年にはインフラ・タスクチームにより「貧困削減のためのインフラ活用指針」が取りまとめられた。本指針は経済成長と貧困削減に対するインフラの貢献を高めるべく、DAC 加盟国のインフラ整備支援強化に方向性を示したものである。ここでは、インフラが労働生産性を高め、生産、取引費用を減少させること、それにより支援対象国の経済活動を活発化し、貧困削減に不可欠な成長に貢献するとの考えが示された。また、インフラ整備支援に際し念頭に置くべき事項を、支援対象国主導のアプローチ、貧困層への焦点と裨益、費用回収・維持管理側面を含めたインフラが提供するサービスの持続可能性、インフラ整備に向けた資金調達の拡大と資金の効果的活用という 4 つの点で整理・提示している³²。

また、こうした議論はアフリカ諸国の開発計画や援助にも影響を与えた。すなわち、社会セクターを中心とした貧困削減一辺倒から経済成長を重視した内容へ開発戦略が変わってきたことである。1999 年以降サブサハラ・アフリカ諸国の多くで策定が義務付けられている PRSP をみても、第 1 次 PRSP の重点分野は教育・保健などの社会セクターであったが、第 2 次 PRSP は経済成長をより重視しており、具体的な例としてはタンザニアの第 2 次 PRSP (2005 年)、セネガルの第 2 次 PRSP (2006 年)、エチオピアの第 2 次 PRSP (2005/2006 年) などがある³³。

1 - 3 - 5 人間の安全保障

「人間の安全保障」という概念は国連開発計画 (United Nations Development Program: UNDP) 「人間開発報告 1994」で初めて提案されたものであるが、2001 年に日本政府の呼

²⁸ 国際協力機構 (2003b), p.39

²⁹ GRIPS 開発フォーラム (2002)

³⁰ *Ibid.*

³¹ 「法的・制度的なガバナンスの整備」、「貧困層の社会・経済資本へのアクセスの改善」、「マクロ経済の安定」については、成長を促し貧困削減に寄与する政策と考えられている。国際協力事業団 (2003a), p.49

³² 経済協力機構 (OECD) / 開発援助委員会 (DAC) (2006), pp.8-12

³³ 大野泉 (2009), p.1

びかけで有識者による「人間の安全保障委員会」を設置したことを契機として、より広く国際社会にその重要性を理解されることとなった³⁴。

人間の安全保障と貧困削減とは密接な関連がある³⁵。人間の安全保障の概念は、『グローバル化の進展によって、国境を越えたさまざまな脅威が増大し、途上国の多くの人々が内戦、災害、貧困といった人道上の脅威にさらされているなかで、ひとり一人の人間を中心に据えて、紛争、テロ、災害、環境破壊、感染症などの「恐怖」や、貧困、社会サービス・基礎インフラの欠如といった「欠乏」の脅威から人々を保護し、自ら対処する能力を強化することで、尊厳ある生命を全うできる社会づくりを目指す考え方』である。人間の安全保障の概念は、従来からの貧困削減への取り組みに対し、『人々や社会が自らの力ではどうにもならない原因により安全を脅かされている状況、さらには「状況が悪化する危険（ダウンスайд・リスク）」に焦点を当て、貧困（欠乏）が悪化する側面や人間開発を阻害する要因（脆弱性）を考える』といった新しい視点を提供した。リスクをもたらす要因には紛争や自然災害など急速に人々の恐怖と欠乏を増大させる「非日常的な大きな脅威（外的ショック）」と、病気や不衛生な生活環境、社会的差別など人々の「日常生活の中に埋め込まれた脅威」とがあり、これらは人々の貧困状態をさらに深刻化させるものである。

人々を脅威やリスクから守るためには、人々が脅威に自ら対処できるようにする「エンパワメント」と、政府や国際社会などによる人々の「保護」の双方のアプローチを組み合わせることが必要であるし、人々の脆弱性を軽減するには、リスクを予防・軽減する、あるいはリスクへの対応能力を上げるといったリスク・マネジメントの考え方が重要となる。

1 - 3 - 6 アフリカ開発会議（TICAD）

冷戦の終結に伴う旧社会主義圏への援助資金の増加や先進国の「援助疲れ」の中でアフリカの辺縁化が懸念されていた1993年、日本政府のイニシアティブでアフリカ開発会議（Tokyo International Conference on African Development: TICAD）が開催された。この第一回会合では「アフリカ開発に関する東京宣言」が採択され、アフリカの政治経済改革の遂行、民間セクターの育成、地域協力・地域統合、アフリカ開発にアジアの経験を活かすことが合意された。以降、国際社会にアフリカ開発の重要性を訴える場として5年毎に会合が積み重ねられている。1998年のTICADでは、「東京行動計画」において貧困削減と世界経済への統合というアプローチが採択され、人間開発（教育、保健等）、経済開発（民間セクター育成、農業開発等）、ガバナンス、紛争予防および平和の定着など重要分野における具体的な目的と目標を定める必要性が強調された。2003年のTICADでは、アフリカ連合（African Union: AU）より提示された「アフリカ開発のための新パートナーシップ（New Partnership for Africa's Development: NEPAD）」をTICADが支援していくことを確約し、課題の推進に引き続き取り組むこととしている。

2008年5月に開催されたTICAD IVにおいては、アフリカ諸国の好調な経済動向を背景

³⁴ 人間の安全保障委員会（2003）では、「人間の安全保障」を「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。

³⁵ 国際協力機構（2005）

に「元気なアフリカ」に向けて協力するという大きな目標の下、「成長の加速化」、「人間の安全保障の確立」、「環境・気候変動問題への対処」を主要テーマとして「横浜宣言」および「横浜行動計画」が採択され、計画の進捗を合同でモニタリングする枠組みが稼働している。他方、2007 年来の金融危機は（輸出 / 直接投資 / 外国送金 / 観光客の減少、一次産品価格の下落等により）サブサハラ・アフリカの実体経済を悪化させ、TICAD IV の前向きな動きが減速することが懸念されている。特に脆弱層や社会セクターにとっては多くの国で食料価格が高騰し、特に脆弱層や社会セクターに悪影響を与えたため、補助金や価格統制が導入された。また医薬品のストック不足などの問題も表れている。2009 年 3 月に開催された TICAD IV 閣僚級フォローアップ会合においても、世界的な金融・経済危機の影響で 2015 年までの MDGs 達成のためにアフリカ向け支援が縮小しないよう、国際社会に対して継続的な協力が呼びかけられている。

1 - 4 我が国の援助動向

日本政府は、新 ODA 大綱（2003 年）の中で「人間の安全保障」の視点を取り入れた ODA 実施を謳い、さらに、新 ODA 中期政策（2005 年）においては、「一人一人の人間を中心に据えて、脅威にさらされ得る、あるいは現に脅威の下にある個人および地域社会の保護と能力強化を通じ、各人が尊厳ある生命を全うできるような社会づくりを目指す考え方」と人間の安全保障を定義し、開発援助において分野横断的に織り込まれるべき視点とした。こうした理念の下、日本政府は「貧困削減」を、「持続的成長」、「地球規模の問題への取り組み」、「平和の構築」と並ぶ ODA の 4 つの重点課題の一つと据えた。そして、 発展段階に応じた分野横断的な支援、 貧困層を対象とした直接的な支援、 成長を通じた貧困削減のための支援、 貧困削減のための制度・政策に関する支援の 4 つのアプローチを通じて貧困削減に取り組む姿勢を明らかにしている。

2008 年 10 月に有償資金協力と無償資金協力の一部が JICA に統合されると、JICA は「すべての人々が恩恵を受けるダイナミックな開発をすすめる」ことを新ビジョンとし、「公正な成長と貧困削減」を 4 つの使命の一つとして打ち出した。この統合により、技術協力、有償資金協力、無償資金協力（一部）の有機的な組み合わせによる一元的な援助実施体制が整い、貧困削減に向けてより包括的な取り組みが可能になった。

日本の開発援助は伝統的にアジアを重点として行われてきたことから、アフリカを主とした LDC（Least Developed Country: 後発開発途上国）への開発援助のウェートは相対的に低かった。しかしながら貧困や紛争などアフリカ地域の抱える深刻な状況に鑑み、日本国政府は 1993 年以来 5 年毎にアフリカ開発会議を主催し、2008 年の TICAD IV においては対アフリカ向け ODA を 2012 年までに倍増する意思表明をするなどアフリカ向け支援を強化している³⁶。

³⁶ 我が国のアフリカ地域に対する二国間 ODA の総額（支出総額ベース）は 1998 年度の 950 百万米ドル（ODA 全体の 11.1%）から、2007 年度には 1,700 百万米ドル（29.4%）まで引き上げられている。外務省（2008b）

第2章 JICAの協力の方向性

2 - 1 JICAの貧困削減協力の意義

21世紀に入り、一人ひとりが人間らしく生きることのできる世界を実現しようとする潮流がより強まっている。例えば、すでに第1章でみたように、近年の貧困議論で着目されている「潜在能力」の考え方は、差別や社会排除の是正や社会環境を整えることにより、個々人の生き方にかかる選択肢の幅と個人の望む生き方を選択する自由の拡大を目指すものである。

また我が国がODA理念として掲げている「人間の安全保障」の概念は、「恐怖」と「欠乏」から人々を解放し、各人が尊厳ある生命を全うできるような社会作りを推し進めるものである。「恐怖」と「欠乏」には因果関係がある場合が多く、また現在の状況だけに着目していればよいというわけではないことを示している。たとえば「欠乏」、すなわち現在すでに存在する貧困を放置しておくことは、格差の拡大や資源争奪を助長し紛争の要因となり、将来的な「恐怖」を呼び込む恐れがある。他方、紛争という現在の「恐怖」が結果として、将来的な「欠乏」を引き起こす可能性が高いという点で、「恐怖」の存在は「欠乏」に対するダウンサイド・リスクと捉えられる。よってこれら両方に取り組みなければ、貧困削減にせよ平和構築にせよ、根本的な解決は困難である。この関係は紛争のみならず、気候変動や自然災害、経済的ショック、広域感染症といった人間の安全保障で捉えられているほかの種類の「恐怖」と貧困の関係においても同様であり、人間の安全保障の実現に向けいかに貧困削減への取り組みが重要かということを示している。

さらにJICAは、ジェンダー、階級、階層、民族、氏族等様々な社会属性にかかわらず、「すべての人々が恩恵を受けるダイナミックな開発をすすめること」を新ビジョンとしている。このビジョンは、貧困層を含むすべての人々が恩恵に預かれる開発を目指すことにより、貧困からの脱却層を増やし、また地域間・階層間格差を是正することにより、途上国全体の経済的、社会的、政治的な安定と基盤強化を図ろうとするものである。こうした途上国全体の基盤強化が、ひいては市民社会や民間セクターの活動をも活発化させ、国のさらなる成長を促し、持続的かつ加速的な貧困削減を実現しようとするものである。

2 - 2 JICAの貧困の定義と貧困削減協力の目的

2 - 1「JICAの貧困削減協力の意義」で述べたとおり、個々人の自己実現に向けた「潜在能力」や「人間の安全保障」を重視し、さらには貧困が差別や社会的排除と密接に関係しているとの認識の下、JICAでは「貧困」を以下のように定義する。すなわち、**貧困とは「人間が人間としての基礎的生活を送るための潜在能力を発揮する機会が剥奪されており、併せて社会や開発プロセスから除外されている状態」**である。また第1章で説明した貧困の多面性に着目し、さらには2001年に発表された『DAC貧困削減ガイドライン』の貧困の考

え方に即して、基礎的生活を送り社会に参加するために必要な能力は、便宜的に経済的能力、人的能力、保護能力、政治的能力、社会文化的能力の5つに分類される能力より構成されるものとする³⁷。

こうした定義の下、JICAの貧困削減協力は貧困層自身が潜在的に持つ経済的、人的、保護、政治的、社会文化的能力を強化し、これらの能力を発揮できる環境を整えることで、**貧困層の一人ひとりが貧困状態から脱却することを目的とする**。なおJICAの貧困定義にある「社会や開発プロセスから除外されている状態」にある人々、すなわち社会的弱者については、必ずしも貧困層と同義語ではないものの、前者が後者を形成する傾向があるため、本指針では以降「貧困層」とした場合は、貧困層および社会的弱者集団の両方を意味するものとする。

2 - 3 JICAの貧困削減協力の考え方

本節ではJICAの貧困削減の考え方を明らかにするため、まず貧困削減の前提となる環境として、マクロ経済の安定化や持続的で公正な経済成長の土台となる経済インフラ整備、あるいは政治制度や社会秩序・安寧など、貧困層のみならず広く途上国の国民を取り巻く環境について解説する。次に、JICAが考える貧困案件（すなわち「貧困対策」と「貧困配慮」）について述べる。

2 - 3 - 1 貧困削減協力の前提となる環境

貧困削減という課題に対して効果的にアプローチするには、当該国・社会の貧困層や貧困地域だけを見て、その抱える問題に対応していれば良いというものではない。貧困層・地域を含む途上国社会の様々な環境が全体として改善されない限り、貧困削減の成果を持続的に出すことはできない。また途上国の国内問題のみならず、グローバル化時代にあっては国際政治・経済の影響も大きく、米国のサブプライムローン問題に端を発した国際金融危機・世界経済不況が、その原因とまったく関係のない途上国の貧困層にまで強い悪影響を及ぼしているのは記憶に新しいところである。但し、ここでは途上国内に焦点をあて、「貧困削減の前提となる環境」について、いくつかの例に言及しながら説明する。

自然環境面では、清浄な大気や水等の自然環境が保護されるべきであることに、異論を挟む人は少ないだろう。汚染された大気や水は都市スラム住民の健康を損ない、汚れた海・川・湖は零細漁民の生計を破壊する。気候変動によって洪水や旱魃の激しさが一層厳しくなれば、元来脆弱な自然環境に依存して生活している貧困層・地域は、更に困難な状況に追い込まれる。一方で、生物多様性を含む自然環境の保全努力が、貧困層・地域の生活基盤や利益とぶつかることがあるので、環境保全と貧困削減との Win-Win 関係を作り出さなければならない。

³⁷ 表 1-1 の DAC 貧困削減ガイドラインにおける 5 つの能力。本指針 p.4 を参照。

社会面では、戦争や紛争が無く社会が安定して、治安が維持され安全であることが求められる。紛争や治安の悪化は、国民生活や市場経済活動全体を阻害するが、弱い立場にある貧困層はとりわけ甚大な悪影響を被る。従って、社会の安定や安全は何よりも貧困層を助ける。一方で、富裕層の住む地域の治安維持が優先されたり、貧困層・地域・社会が反政府活動や犯罪の温床と見做されて、警察等による治安維持活動が貧困層の人権を侵害し、生計基盤を破壊してしまったりする恐れもある³⁸。

貧困層の政治・社会参加促進の観点からは、一般的には民主主義的な政治制度が望ましいと理解される。しかしそれが社会の安定に繋がるかどうか、選挙に負けた少数者を含む、民意の反映された貧困削減政策が採用・実行されるかどうか、企業家にとって予測可能性の高い経済政策がとられるかどうかなど、不明点は多い。自由なマスメディアの存在は、腐敗・汚職・不正の抑止、貧困層等社会的弱者の権利擁護に大きな役割を果たすが、メディアがどの程度国家権力に実効的影響を及ぼすかについては即断できない。

マクロ経済の安定は貧困削減の大前提である。インフレは食費や光熱費を高騰させ、蓄えない貧困層の生活を直撃するだけでなく、彼らの僅かな蓄えそのものの価値を下落させる。また持続的経済成長による生産や支出の増大が無ければ、雇用は増えず、貧困層の生活を支える農産物や雑貨は売れず、インフラ整備や社会政策や貧困対策の財源となる国家の税収も伸びない。グローバル化した経済の下では、海外の好不況が当該途上国からの輸出、当該国出身者から母国への送金、当該国への旅行者による観光収入などを増減させ、国民一般だけでなく貧困層にも大きな影響を及ぼす。途上国の農産物輸入関税が下がったり、為替レートが切り上がったたり、輸出国で農業補助金が増額されたりすれば、海外から安価な農産物が大量流入し、貧困層を含む農民の収入が大打撃を受ける恐れがあるだろう。

国全体の基幹となる幹線道路網の建設・改良は、貧困層か否かを問わず国民全体による運輸交通を活発化し、移動や物流の増加・効率化に貢献する。貧困層は長距離バスでの、富裕層は自家用車での移動時間が短縮され快適となろう。幹線道路網のおかげで、全国により早く安価に消費物資が届くようになる。また、物流の効率化はコストの低減という形で、民間企業の生産・流通活動を刺激して経済の規模を成長させ、雇用を増やし所得を引き上げる。企業等からの税収増は中央・地方政府の財政を豊かにできる。これらの恩恵は、貧困者もそうでない人々も遍く享受することが可能である。国民経済活動を緊密に結びつける幹線道路網の整備は、貧困削減の前提条件である。全国に電気を供給する発電所や基幹送電線の建設も、同様に公共財としての幅広い効果を発揮できる。

³⁸ 国防についてはJICAの支援対象ではないが、軍隊が雇用吸収と若者の不満沈静に重要な役割を果たしたり、機器等の技術革新の嚆矢となることが期待されていることもある。ただ多額の国防予算は、結果的に経済成長の為にインフラ予算や貧困対策・社会福祉予算がしわ寄せを受ける可能性は十分にある。

このように社会的な安定、民主的な政治制度、マクロ経済の安定、および主要な道路や電力源に代表される社会基盤(インフラ)の整備は多くの人々にポジティブな影響を与えるが、その影響の度合いは、人々の所得水準や地域特性等、すなわち彼らが「人間としての基礎的生活を送るための潜在能力を発揮する機会が剥奪されているかどうか、社会や開発プロセスから除外されているかどうか」という状況の差によって異なってくる。それゆえ、このような一般国民対象の環境整備は貧困削減の為の必要条件ではあるが、十分条件とはいえない。

例えば、幹線道路が貧困層の多く住む町や村から遠く離れていれば、時間短縮や価格低下の便益は貧困層には一部しか届かないだろう。安くなった物流コストによって内外からの民間投資が促進されたとしても、企業立地は幹線道路沿いに限られる可能性が高いので、当該企業や関連産業に貧困層が雇用機会を得られる可能性は少ないかもしれない。

そのため JICA は 2 - 3 - 2 「貧困案件の分類」で説明するように、貧困対策・貧困配慮案件の形成・実施を積極的に進めていく必要がある。経済全体の成長が貧困層・地域をも含むものであったとしても、貧困層か否か、都市部か地方部かなどによって経済成長率は一様でない。また、たとえ同じ成長率を確保できたとしても、初期条件が異なるので政策的な配慮を行わなければ、元来の経済格差や地域間格差の一層の拡大は防ぎ難い。過度の格差は不満の種となって社会の安定を損ない、経済成長の足を引っ張る。それはすなわち、貧困削減の前提となる環境そのものを不安定にする可能性がある。このため貧困対策案件の実施はもちろんのこと、貧困配慮案件についても、貧困層を利する事業実施上の「工夫」としてだけでなく、途上国全体の持続的な経済成長や政治的安定に資する可能性を持つものである。このことから、貧困対策と貧困配慮の両方の積極的な実施が強く望まれる。

2 - 3 - 2 貧困案件の分類：「貧困対策」と「貧困配慮」

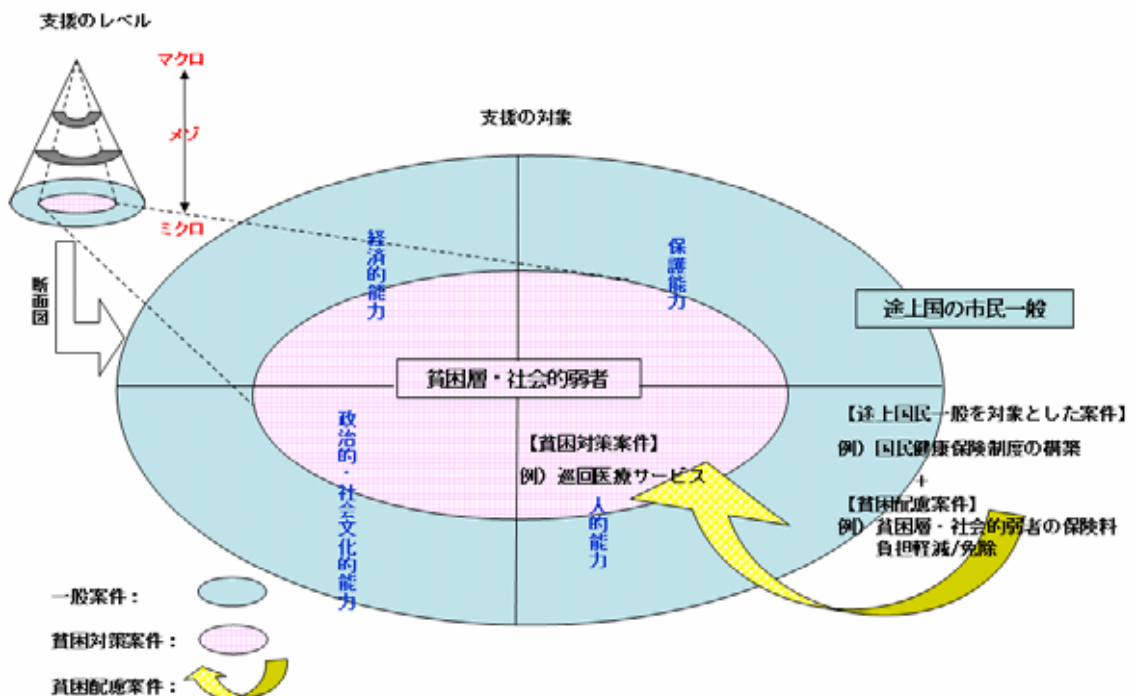
JICA は、全案件において事業の貧困層に対する正負の影響を検討し、彼らに被害を及ぼす恐れのある場合、環境社会配慮ガイドラインにそって、それを是正するための対策を講じる。その上で JICA では、第一義的には貧困層を主たる裨益者とする事業や、そうしたスキームが組み込まれている事業を「貧困案件」と定義する。貧困案件のうち、**貧困率が高い地域や集団、あるいは貧困率と並行して、あるいは別に当該国で貧困地域と指定される地域や社会的脆弱と認識されている集団を支援対象とする事業を「貧困対策」とする。**貧困層・地域・社会の貧困層を対象に、能力強化に焦点を当てて支援する「貧困対策」の実行の為には、対象を特定する「ターゲティング」が不可欠となる。それが不十分なままでは、貧困対策を目指す意図があったとしても、投入資源が非効率に消費されてしまう。貧困対策の具体的アプローチは第3章で述べる。

一方、上記で分類されるような貧困対策でなくとも、途上国国内の政治・経済・社会環境の整備を支援する際、通常は貧困層・地域もその対象に含まれるはずである。そのため JICA では貧困対策と並行して、貧困配慮を行うことが重要と考える。JICA の考える**貧困配慮とは、貧困層・非貧困層がともに便益を得るとしても、前者の得る便益が後者に比較して著**

しく少ないと予測される場合や、追加的な配慮や投資で貧困層の得る便益を増大させることができるかと予測される場合に対策を講じることを意味する³⁹。すなわち、貧困対策以外でその活動の一部に貧困層を積極的に利するスキームや事業コンポーネント、あるいは事業の実施方法を組み込んでいるものを指す⁴⁰。

例えば幹線道路網の整備は貧困層にも一定の便益をもたらすが、それだけでは幹線道路から離れた地域に生活している貧困層には十分な便益を生じない可能性がある。もし幹線道路と貧困地域を結ぶアクセス道路が全天候型になれば、農産物の搬出・売却等貧困層にとっての便益は格段に増えるだろう。同様に、発電所や基幹送電線の建設に加えて、地方電化のための配電網が強化され、貧困層向けに接続費用の軽減措置が採られたり、電気料金が従量制になったりすれば、貧困層にとっての便益は一層増加する。貧困層が法・司法の保護を受け易くなるような公的支援・相談体制、銀行の支店が無くても送金などのサービスが受けられる安価なモバイル・バンキング、貧困層の子弟も教材や制服を受け取れるようにする費用免除措置や奨学金制度、保健所への交通アクセス改善ないし保健所からの巡回サービスなど、追加的な配慮や政策措置・公共投資を工夫することによって、貧困層にとっての便益を高めるような「貧困配慮」の余地は大きい。

図 2-1 : JICA の貧困案件の概念図



³⁹ 貧困案件のスクリーニング基準については、現在検討を続行中。

⁴⁰ 例えば、マイクロファイナンスやキャッシュ/フード・フォー・ワークなど貧困層の生活の安定化や改善に資するスキームやツールが組み込まれているもの。本指針 P.16 の Box2-1 や 3 - 3 「貧困削減ツールの具体例」参照。

一般に貧困層・社会的弱者や貧困地域・社会は、それ以外の人々に比べて政治的・社会的・経済的・人的に不利な状況に置かれているので、第3章で述べるような貧困削減アプローチや貧困削減ツールを事業の中に組み込むことによって、貧困対策以外の案件への「貧困配慮」が可能となる。一般的に貧困配慮は追加的な費用を伴うことが多いが、貧困配慮が事業目的に必ずしも直接的に合致しない場合であっても、貧困層に大きな便益を生じさせるものや、事業の持続性を向上させる場合には、事業の中に積極的に貧困配慮を取り込むべきである。

貧困配慮を実施する際には、具体的な貧困配慮活動とそれに必要な投入を検討し、当該案件が、事業目的との関連で貧困配慮が不可欠と判断される場合、不可欠ではないが貧困削減の観点から配慮の実施が望ましい場合、あるいは貧困配慮の必要がない場合のいずれかを判断する。いずれの場合もこの判断は案件形成のできるだけ早い段階が望ましいが、現実には事業実施過程で貧困配慮のニーズが明らかになる場合も多いため、事業開始後も貧困層を含む社会への事業のインパクト・モニタリングを継続して実施する必要がある。

当該事業が上述の に該当する場合は、事業実施計画書や案件審査調書、あるいはPDM（Project Design Matrix）等の文書に貧困配慮を盛り込んだ事業目的や活動内容等を計画当初より明記すべきである。また事業開始後にその必要性が確認された場合には、可能な限り早い段階にこれらの文書を書き換え、事業の中で貧困配慮が正式に位置づけられることが望ましい。当該事業が に該当する場合には、貧困配慮の便益と配慮に要する追加費用を勘案の上、配慮実施の可否を判断する。配慮を実施する際には、上記 の場合と同様、できるだけ早い段階に各種計画書や調書、あるいはPDM等に配慮の実施について記載する。なお、判断材料となるターゲティングや貧困原因分析などの調査分析に時間とコストをかけ過ぎると、実務的に貧困配慮がしにくくなることには注意が必要である。また貧困配慮は中間・終了時評価や事後評価の際に、適切に評価されなければならない。

BOX2-1 貧困配慮の方策

貧困層にとっての便益を高めるための「貧困配慮」には、政策・制度、プロジェクト・デザイン、あるいは事業の実施方法などで様々な方策を組み込むことができる。以下はそうした貧困配慮の方策の一例。

【政策・制度面】

- ✓（教育費、保険料、光熱費等の）貧困世帯に対する料金減免措置
- ✓（政策マトリックスに貧困層を利する計画を組み込んだ）PRSC
- ✓ 法制度に無償の法律相談・法律扶助、慣習的なものを含めた代替的紛争処理の組み込み

【プロジェクト・デザイン】

- ✓ 障害者のためのバリアフリー、文化・ジェンダーに配慮した学校建設等利用者にやさしいインフラ・デザイン
- ✓ 幹線道路建設における貧困層の居住地域への追加的な生活道路建設
- ✓ 事業実施地域の公有地の一部における土地無し農民への使用許可の付与
- ✓（建設労働者や周辺住民への）HIV/AIDS啓蒙・交通安全啓蒙のソフト・コンポーネント

- ✓ マイクロファイナンス導入による貧困層の金融サービスへのアクセス改善

【事業実施方法】

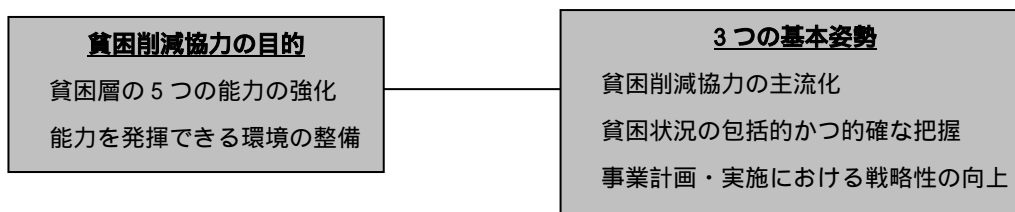
- ✓ 貧困層の事業に対するオーナーシップを高める参加型開発手法の活用
- ✓ 貧困層にターゲティングしたキャッシュ/フード・フォー・ワークを通じた事業実施
- ✓ (建設事業における) 同一労働に対する報酬の男女間賃金格差の禁止・撤廃などに関する地元業者との取り決め
- ✓ 事業に関連する各種組合における貧困層の最低参加率の設定

2 - 4 JICAの貧困削減協力に対する基本姿勢と留意点

2 - 4 - 1 3つの基本姿勢

JICAは以下の3つを貧困削減に対する基本姿勢とする。

1. 貧困削減協力の主流化
2. 貧困状況の包括的かつ的確な把握
3. 事業計画・実施における戦略性の向上



(1) 貧困削減協力の主流化

貧困は、特定課題であると同時にセクター横断的な性質を持つ課題であるため、当該国の政策や開発計画策定支援や、各セクターの案件に積極的に貧困削減の考え方が取り込まれる必要がある。そのため、JICAでは「貧困対策」と「貧困配慮」両案件の形成・実施支援を推し進める。JICAではセクターに関わらず「貧困対策案件」のみならず、途上国の国民を広く対象とする案件において貧困削減に資する方策を積極的に組み込むことにより、「貧困配慮案件」の形成・実施を促進し、JICA事業における貧困削減の主流化を図る。

貧困削減協力の主流化に向けては、まず組織的な体制強化が必要となる。そのため、貧困案件(貧困対策と貧困配慮)を判別するための基準の整備、基準に基づいた各国の貧困地域や貧困層、社会的弱者集団にかかる情報整備、そうした基準および情報にもとづいた担当部署による貧困案件のスクリーニングを行う。また貧困案件については、事業目的、適切なターゲティングや関係者分析、また貧困削減に資する活動が事業実施計画やPDM等に十分反映されたものとなっているかどうかを検討する体制づくりもすすめていく。

さらに、貧困対策および貧困配慮にかかるJICAの経験の整理や情報整備、またこうした案件の実施に効果的と思われるツールの検討を行い、具体的な事例に基づいた職員や専門家等関係者に対する貧困削減協力の啓蒙および研修の充実を図る。

(2) 貧困状況の包括的かつ的確な把握

1 - 2「貧困の認識と定義」で述べたとおり貧困は極めて多面的であり、かつ環境や紛争など他の開発課題との関連も深いことから、食料がない、字が読めないといった表層的な貧困の一面だけを捉えて改善しようという試みは、貧困の本質的な解決につながらない。以下に述べるいくつかの点は、貧困状況を包括的かつ的確に把握するための示唆である。

◆ 複層的・複合的・複眼的視点

貧困層は与えられた環境を変化させたり管理する力や機会がないために、厳しい環境に対して自身を調整することを常に迫られている。彼らは複雑で予測不可能な変化の影響を最小限にし、可能な限りの安定的な暮らしを維持するために、複雑で多様な生存・生計戦略を持っている。その戦略はその時々状況によって異なり、年齢や性別、宗教や民族、所属する社会階層、居住する国、地域、社会文化的特性等に大きく影響されるため⁴¹、我々外部者が貧困状況を把握するには極めて柔軟な視点を持つことが要求される。

- ✓ 複層的視点 国家レベル、地域社会レベル、および貧困層自身のどのレベル（マルチレベル）に（あるいはどのレベルの組み合わせに）どのようなニーズや能力があるか⁴²。
- ✓ 複合的視点 「経済的、人的、保護、政治的、社会文化的能力の強化」ある（マルチセクター）いは「貧困層が能力を発揮できる環境の整備」のいずれに（あるいはいずれの分野の組み合わせに）貧困削減のニーズがあるか。
- ✓ 複眼的視点 貧困の状況やニーズについて社会の固有性にに基づき、貧困層自身（主観）とそれ以外の人々（客観）の間で相違があるか⁴³。それはどのような相違か。

◆ ターゲティング、貧困要因、貧困層の脆弱性や能力の把握・理解

ターゲティングとは貧困者の所在を正確に把握し、どの人々・集団を当該事業の対象とす

⁴¹ JICAでは国別援助実施方針を作成し、それぞれの国の状況を分析し、当該国の開発ニーズに応じた支援に努めている。また同方針の特記事項の中に、分野横断的課題として人間の安全保障やジェンダーの項目を設け、国ごとの状況や援助実施上の留意点について記載している。

⁴² ドナーおよび途上国自身が当該国の総体としてのキャパシティを知り、強化すべきターゲットを決めるための作業として、「キャパシティ・アセスメント(CA)」がある。「キャパシティ・ディベロップメント(CD)」と貧困削減の議論は本指針2-4-1(2)「貧困状況の包括的かつ的確な把握」、CAの詳細は国際協力機構(2008e)を参照。

⁴³ 貧困層自身の捉える貧困を定性的に分析した調査の代表例として、世界銀行により1990年代後半に81カ国で実施されたPPA(Participatory Poverty Assessment)が挙げられる。その報告書であるディーパ・ナラヤン他著(2002)p.36-37では、貧困者の視点からの貧困指標が紹介されている。例えばベトナムの貧困層は貧困家庭について食料や財の不足だけでなく、「2、3年おきに立て直す必要のある、非常に不安定な家屋に住むこと」や、「井戸を持たず、新鮮な水を簡単に利用できないこと」も挙げている。一方ウガンダの女性は、「家を所有せず、食料のために働き、富裕者の土地で生活する人々」を最貧困層と考えている。このように、貧困の指標は地域やコミュニティ、あるいは人によって異なる。

るか特定し、そのターゲット集団に確実に届く効果的な対策を施すことである。ターゲティングには、家族構成や職業、教育レベルなど一般的に貧困と関連の深い個人の情報を用いる方法、居住地域や社会階層グループ、あるいは属性（難民やHIV/AIDS患者など）等で判断する方法、あるいはセルフターゲティングと呼ばれる、対象としたい貧困層がよく利用するような低品質かつ低価格の財の利用による自己選別などの方法がある。一般的に貧困層とは、所得が低かったり、健康を害している人々、あるいは教育を受けられないなどの理由で脆弱な人々のほか、女性、少数民族、障害者、HIV/AIDS感染者、低カースト層等、さまざまな差別により、社会的に孤立化させられ、周縁的な立場に追いやられる傾向の強い人々を指す。しかし、国によりその基準は異なるために、当該国においてどのような人々が貧困層と捉えられているかについて、十分な調査の上、把握する必要がある⁴⁴。多くの貧困層は「声」をあげることが難しいため、その窮状が十分把握されず援助の対象からこぼれ落ちてしまいがちである。彼らを援助の主たる裨益者とするためのターゲティングの手段としては、参加型貧困アセスメント（Participatory Poverty Assessment: PPA）や参加型農村調査（Participatory Rural Assessment: PRA）などの社会調査手法を計画段階で実施することや、各国の貧困ラインやジニ係数、あるいは家計調査結果を利用したターゲティングも可能である。貧困層は一般的には脆弱な人々であるが、その程度や何に対して脆弱であるかは個々人で様々である。援助する側は往々にして貧困層の能力不足を指摘するが、適切なターゲティングを実施し、原因が能力不足にあるのか、あるいは能力を発揮する機会の不足にあるのかを見極め、最も必要な人たちに必要な支援が届くようなターゲティングが大切である。

◆ 既存情報の活用、他アクターとの協調・連携、事業サイクルを通じた情報収集

貧困の状況は事業開始前に十分に把握されることが望ましいが、現実には限られた人的・時間的・資金的リソースで得られる事前の情報収集・分析には限界がある。一方、多くの途上国にはこれまでに当該政府機関のみならず、他ドナーやNGO、あるいは市民社会組織等、他のアクターが収集した情報や調査結果などが蓄積されている。これらの情報は当該政府によって体系的に整理されて保管されていないことが多いものの、限られたリソース内にあるだけではできるだけ他アクターと協調・連携し、既存の情報を活用することに前向きに取り組むことが重要である。また事業実施に必要な個別具体的な情報は事業サイクルを通じてしか得られない場合もあるため、事業開始後も継続した情報収集に努める必要がある。

（3） 事業計画・実施における戦略性の向上

どのような外部的な介入が途上国社会に変革をもたらし、公正な経済成長を遂げさせるかは開発援助の永遠のテーマであり、すべての援助プロジェクトに共通する普遍的な回答はないだろう。しかしながらJICAは可能な限りの包括的な貧困情報に基づいた事業計画を立て、戦略性をもって事業を実施することを目指している。なお事業実施において戦略の一貫性を担保するためには、協力準備調査段階で想定される協力分野のセクター分析のみならず、当

⁴⁴ JICAでは一部の案件において、支援を想定している地域やコミュニティの現状を把握するために、「コミュニティ・プロファイリング」を実施している。

該協力を実施した場合に直接・間接的に誰が(あるいはどんな組織が)どのように関わるのか、また事業が誰にどのような利益/不利益をもたらす可能性があるのかに関する関係者分析にも重点を置くことが必要である。さらにその結果を事業実施計画書や案件審査調書、あるいはPDM等の文書に明確に記述し、事業期間を通じて関係者間で常に意識化されることが求められる。

◆ 開発戦略に対するコミットメントとJICAが対象とする重要課題の見極め

貧困削減協力にあたっては、当該国の貧困状況のみならず、政府の国家開発計画、財政・行政能力、他のドナーやNGOの支援動向などを考慮の上、相手国としてニーズが高く、またJICAとして重要と考える分野を戦略的に選び取っていくことが重要である。

その前提としてJICAは、PRSPを含めた国家開発計画やセクタープログラム策定プロセスに参加し、これらの計画やプログラムが実効的に貧困削減につながるよう、相手国政府をはじめとした関係機関と協議するだけでなく、日本およびアジアでの貧困削減の経験知を活用して積極的に知的貢献を行っていく。

その上で、こうして策定された開発計画やプログラムに含まれる一連の分野・事業活動の中から、相手国の優先度、他ドナーおよびアクターとの役割分担、我が国の経験や果たすべき役割を勘案した上で重点支援分野を選択し、有機的なスキームの連携も検討しながら、効果的な案件形成・実施に努める。また事業実施にあたっては、何よりも相手国のオーナーシップの醸成と尊重を心がける。またモニタリング・評価では、JICA事業のプロジェクト目標の達成度のみならず、いかに当該事業が相手国政府の貧困削減を含む開発政策や計画の実施、および開発目標の達成に貢献しているかを視野に入れることが肝要である。

◆ キャパシティ・ディベロップメント(CD)とプロセス重視

キャパシティ・ディベロップメント(CD)とは、「途上国の課題対処能力が、個人、組織、社会などの複数のレベルの総体として向上していくプロセス」⁴⁵である。このプロセスに対して、JICAは途上国自身の内発的で主体的な努力を側方支援する⁴⁶。貧困削減にあたっては個人の能力向上のみならず、能力が発揮できる環境の整備、すなわち様々なレベルでの政策・制度の整備や組織強化が必要となる。これがCDの定義と合致し、CDの促進はひいては持続的貧困削減を可能とする。従来、我が国の技術協力は短期的な状況改善ではなく、途上国が自身の開発課題を解決していくために必要な能力向上のプロセスを重視していた。また中長期的な視野で能力向上のために必要な試行錯誤の過程そのものをも尊重するものであった。このような観点は、近年概念整理が進んできたCDの考え方と共通するものである⁴⁷。また貧困削減の分野では、MDGs等の指標の達成やパフォーマンスといった成果重

⁴⁵ 国際協力機構(2006a), p.2

⁴⁶ CDの考え方の背景には、先進国の技術や知識、システムを外から移転しようとしてきたことや技術協力一般に対する反省がある。

⁴⁷ 但し、我が国の従来の技術協力はカウンターパート(C/P)個人への働きかけを中心とした技術移転や、途上国の人材育成、C/P機関の機能強化に焦点を置いた「キャパシティ・ビルディング(CB)」であった。CDはあくまで相手側のプロセスであり、援助者はファシリテーターであるというCDの概念は、CBと区

視志向が引き続き援助コミュニティの中心的な議論である中で、CDは成果を達成するプロセスのあるべき姿を示すものであり、CDやプロセス重視の知見・経験の蓄積を日本の援助の強みとして今後とも議論を深め、対外的にも発信し引き続き積極的に取り組んでいく。

◆ 民間セクターや他ドナー/アクターとの協調・連携（開発パートナーシップ）

「すべての人々が恩恵を受ける、ダイナミックな開発を進める」とのJICAビジョン達成のための4つの戦略の一つとして、「開発パートナーシップの推進」を掲げている⁴⁸。この戦略では、現場を重視してニーズを的確に把握し、成果を重視して迅速かつ効果的に相手国の自助努力を後押しし、従来の主な連携先である国際機関や他ドナー機関に加え、地方自治体、大学、NGO、民間企業等との連携を促進するとしている。

近年、特に活発な議論がなされている民間企業との連携について、JICAは基本方針⁴⁹を定めた。同方針は従来公的セクターが担ってきた社会経済基盤の開発・運営、各種サービスの民間セクターによる効率的な提供や、民間企業の進出による雇用創出・所得向上、能力開発、税収増などの効果を期待し、官民連携のあり方についての方針・方策を提示している。民間企業の活動による途上国の経済成長の押し上げは貧困削減の必要条件であることから、JICAとしては途上国における民間企業活動の環境を整備し支援することで、途上国、民間企業、ODAがビジネスと同時に貧困削減の観点からもWin-Win-Winの関係になることを目指す⁵⁰。

◆ 事業効果の持続性と面的展開

事業効果の持続性や面的展開には短期的な視点から個別案件レベルでの目標達成のみを目指すのではなく、中長期的視点から支援対象地域や相手国社会の自立的発展を促す能力形成や制度・組織の構築を図る必要がある⁵¹。また2-4-1(2)「貧困状況の包括的かつ的確な把握」で述べたような視点や方策により、人的・資金的リソースの状況や、当該地域社会/コミュニティの社会的文化的な背景を下に事業の対象候補地域を類型化し、類似した地域社会/コミュニティを将来的な面的展開の対象地として選定することが重要である。その上で事業の計画当初に持続性や将来的な面的展開を視野に入れた協力のグランド・デザインを描くことが肝要である。また実際の事業展開では、事業の雛形を地域や集団の特性に適合させる許容度を持たせることが有効であろう。

面的展開には事業そのものの妥当性と内容的確性もさることながら、人的・資金的リソースも必要である。当該国自身で調達可能なレベルのリソースの投入を基本とするが、国際社会による資金協力が必要な場合もある。JICAの貧困削減における取り組みにおいても、技術協力によるモデル事業実施に有償資金協力を通じた資金支援を組み合わせることによって、地域内・国内に面的に展開（スプレッドアウト）していくことも必要に応じて検討す

別して近年確立したものである。

⁴⁸ 詳細は国際協力機構（2008f）参照。

⁴⁹ 国際協力機構（2009d）

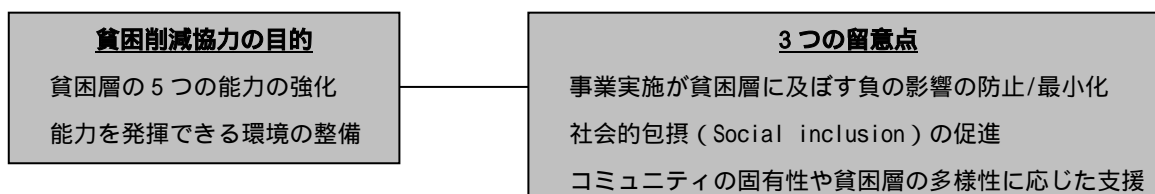
⁵⁰ 本指針3-3-4「ソーシャル・ビジネス」を参照。

⁵¹ 詳細は大濱裕（2007）を参照。

る。中長期的には、民間組織の参入による事業の委譲や面的展開を視野に入れ、前項で述べたような途上国、民間組織、ODAの協働可能な関係のあり方を模索する。

2-4-2 3つの留意点

JICAは貧困削減協力事業の実施にあたっては、以下の3点に留意する。



(1) 事業実施が貧困層に及ぼす負の影響の防止/最小化

貧困層は環境の変化を受けやすく、そうした環境の変化を引き起こす一例として開発援助も例外ではない。そのため、JICAの協力にあたっては事業の自然環境・社会環境への正負の影響を事前に検討し、貧困層を含めた対象地域住民が中長期的に持続的かつ安定的に生計を営み生活できるよう、必要に応じて措置を講じる必要がある。例えば、稲作栽培の作業効率を上げるために水田に直播する栽培方法が技術協力によってもたらされた場合、従来行われていた田植えの作業が省略される一方、結果として土地なしの農業労働者や貧困家庭の日雇い女性の収入機会を奪うことになる。農地を持つ農民は事業の便益を受けることができるが、援助側は無意識のうちに土地がない人々を事業の対象から除外しているだけでなく、事業の実施がこれらの人々の生活に負の影響を与えることになってしまう恐れがあるということに我々は常に意識的であるべきである⁵²。事業実施が貧困層に及ぼす負の影響の可能性を検討するためには、具体的には事業の準備実施計画書や事前評価表、あるいは審査調書等、計画の最初の段階の意思決定において、より厳密な関係者分析を行うことが役立つだろう。

現在、JICAは統合後の新しい環境社会配慮ガイドラインを策定中であり、環境社会配慮の必要な項目として「貧困層や先住民族など社会的に脆弱なグループ」を挙げている。また社会環境と人権への配慮として、「女性、先住民族、障害者、マイノリティなど社会的に弱い立場にあるもの」の人権については特に配慮する方向で検討している。事業計画・実施段階にあたっては、JICA関係者一人ひとりが意識を持って本ガイドラインを遵守する。

(2) 社会的包摂 (Social inclusion) の促進

社会的差別やさまざまなプロセスからの貧困層の排除が、貧困からの脱却を困難にしているとの認識の下、事業実施にあたっては周縁化集団を含む貧困層の事業への参画、すなわち社会的包摂を積極的にすすめることが肝要である。特に女性、少数民族、障害者、HIV/AIDS感染者、低カースト層等、さまざまな差別により、社会的に孤立化させられ、周縁の立場に追いやられる傾向の強い人々は、経済活動や政治参加の機会、および財やサービスへのアク

⁵² 事例の詳細は国際協力機構(2007)を参照。

セスが制限され、結果的に最貧困層を形成する場合が多い。そのため事業実施にあたってはさまざまな社会的属性ゆえに差別を受け、開発プロセスから除外される傾向にあった人々が自身の意思を表明できる機会を提供し、意思決定に参加するスキームや制度を検討することが重要である。その前提として何らかの支援を行う際には、まず社会的排除の現状(排除された人々、排除の要因や包摂のエントリーポイントの特定等)を十分に把握し検討する必要がある。例えば DFID (Department for International Development: 英国国際開発庁) と世界銀行は共同でネパール国政府によるカースト、ジェンダー、民族ごとの社会的排除評価にかかる支援を行っている⁵³。また JICA でも同国政府の社会的包摂政策・施策を直接支援する「ジェンダー主流化・社会的包摂促進プロジェクト」を開始している⁵⁴。

(3) コミュニティの固有性や貧困層の多様性に応じた支援

それぞれの社会には歴史や自然環境に育まれた固有の慣習や決まりごとがある。また社会関係、組織や個人をつなぐネットワークなどもその社会ごとに多様である。外部者の目には同じように映る貧困状況も、その原因や結果は当該社会の固有性を反映するために多様であり、どの社会にも応用可能な普遍的な解決方法があるわけではない⁵⁵。またその社会が持っている社会階層や相互扶助のシステム、公的な機関や市民組織との関係のあり方、そもそも援助を受けることに関する価値観など様々な固有要因が、貧困削減協力に大きな影響を与える。さらに、従来は民族や宗教等を共有する人々の帰属意識と空間的単位がほぼ一致していると一般的には考えられていた「コミュニティ」の概念は一概にそのようではなく、特に紛争や情報・交通手段の発達とともに広域化・点在化していることにも留意し、従来の「地域社会」の枠にとらわれない支援を計画し実施すべきである⁵⁶。

2 - 5 今後の検討課題

JICA はグローバル化に伴って今後ますます重要性が増すと思われる気候変動や金融危機対応を含む新たな開発課題や、2015 年の MDGs 後の貧困削減協力のあり方について検討する。

2 - 5 - 1 新たな開発課題と貧困削減

グローバル化によりヒト・モノ・カネ・情報が縦横無尽に国境を越えるようになったために、従来のように一カ国だけでは解決できない開発課題がますます増加している。国際金融・経済危機や食料高騰は記憶に新しいが、先進国の投機や原油高が牽引する問題の影響は

⁵³ DFID (2005) , p.17

⁵⁴ ネパール政府は新しい国作りの政治・行政プロセスに、女性、低カーストおよび少数民族等の社会的に不利な状況に置かれてきた人々の参加を促し、併せてこのような人々が行政サービスを楽しむことを実現するために地方行政レベルでの社会的弱者支援予算の確保、行政サービス実施体制の構築を最大の課題として取り組んできている。本プロジェクトは中央および対象 2 郡において、ジェンダー・社会的包摂の視点に立った行政メカニズム(計画立案、実施、モニタリング、評価、プログラム/プロジェクト審査、予算の監査)の構築および中央・地方政府関係機関の行政メカニズムにかかる能力強化を実施する。

⁵⁵ 社会の固有性への着目については、例えば大濱裕(2007)や国際協力事業団(2002b)を参照。

⁵⁶ 例えばパレスチナのディアスポラのように紛争によって散在した国内外避難民のコミュニティなど。

後発途上国にも及んでいる。その他にも気候変動やテロ、麻薬取引、人身取引などの国際犯罪、HIV/AIDS や新型インフルエンザなどの課題は、貧困層の生活を直結的に脅かしかねず、人間の安全保障の観点からも看過できないダウンスайд・リスクである。こうした課題は従来のように我が国と途上国の二国間の援助だけでなく、地域レベル、世界レベルで一体となった取り組みが必要とされているものの、脅威が潜在的であったり、関係各国の被害の程度にばらつきがみられる場合などは、脅威の認識の共有がなされづらく、関係する国々において必ずしも高い優先課題に挙がらないことがある。従来の二国間での協力枠組みを超えた新たな課題について、すでにJICAは概念整理や協力のあり方の具体的な検討を開始し、東南アジアや中南米において広域技術協力プロジェクトや複数国を対象とする第三国研修を実施し始めているが、更なる検討が必要である。

また国際社会による支援がしづらい国内避難民や、従来の協力枠組みでは支援の手が届かず取り残されがちな最貧困層（pockets of poverty）に対する支援のあり方について、JICAの貧困削減協力は今後より一層の検討を要する。その他、第3章で議論するソーシャル・ビジネスやマイクロファイナンスを含むビジネス支援の分野は、従来のODAの枠組みに捉われず、民間によるビジネスの視点と途上国の開発の接点を模索するものとして注目を集めている。開発援助機関であるJICAとしては、貧困層の財やサービスへのアクセス改善、または雇用機会の創出、あるいは貧困層がソーシャル・ビジネスにより不利益を被らないような保護的措置の環境整備を支援することによって、結果として貧困削減が図られるような民間組織との連携のあり方を模索すべきである。

2 - 5 - 2 ポストMDGs

MDGsは2008年に中間年を迎えて中間評価を実施した。中間評価では改善が見られた分野がある一方で、進捗に地域差が大きいことが確認されている。また近年の世界的に深刻な経済・金融危機がMDGs指標の改善の足かせになる恐れもあり、全体として予断を許さない状況にある。ポストMDGsを見据えて現在のMDGsを総括し、2015年の目標達成期間終了後の貧困削減に向けた世界的な取り組みを考える時期が、今後数年以内に来るだろう。

JICAとしても2015年までの残りの期間におけるMDGsへの貢献をさらに加速化させるとともに、これまで貧困削減に具体的に取り組んできたJICAとして、過去の経験、現場の知見、および我が国にとっての重要課題を勘案し、ポストMDGsへの提言を検討し始めるべきである。特にJICAの4つの使命のうち、今後は特にグローバル化に伴う課題への対応や公正な成長に対する支援はますます重要性が増すだろう。

第3章 貧困削減に対するアプローチ

3 - 1 貧困削減のための開発戦略目標

本章では、3 - 2「貧困削減に対する効果的アプローチ」以降で説明するように、貧困削減に対するアプローチとして、4つの開発戦略目標と、これらを達成するための中間目標を設定する。また JICA の貧困削減協力を俯瞰するために開発課題体系図を作成し、巻頭に掲載する。開発課題体系図には、中間目標の具現化を検討する際の参考になるような支援例としての「サブ目標」を含める。「開発戦略目標」、「中間目標」、および「サブ目標」は開発課題を細分化したものである。なお本指針では貧困削減という観点から貧困層を取り巻く社会環境と貧困層の5つの能力を包括的に向上させるためのあり方を中心に述べるため、各分野別の詳細な協力事業の設計については触れていない。分野別の取り組みについては、各課題別指針を参照されたい。

開発戦略目標
1. 経済的能力（生活手段の確保および収入向上）
2. 人的能力（基礎的生活能力の向上）
3. 保護能力（脆弱性の克服）
4. 政治的能力・社会文化的能力（政治・社会参加の実現）

各開発戦略目標は密接に関係している。1 - 2「貧困の認識と定義」で述べたとおり、貧困層はひとつの不利な状況がその他の貧困をおびき寄せるといった悪の連鎖に縛られ、状況を次々に悪化させていく（窮乏化の罠）。貧困の一側面だけに着目してその状況を改善しようとしても貧困層は必ずしも窮乏から脱却できないばかりか、別の新たな貧困を招く恐れさえある。このように貧困削減においては、貧困層が直面する問題を一側面から見るのではなく、多面的・複層的で複雑であることを十分に理解し、4つの開発戦略目標の相関関係を踏まえた取り組みが求められる。

3 - 2 貧困削減に対する効果的アプローチ

本節では、開発戦略目標ごとに以下、貧困層の能力を強化するための支援と、能力を発揮するための環境整備に対する支援の両方を説明する。開発戦略目標は可能な限りマクロ・メゾ・ミクロの各層に対する支援を意識した複層的な書きぶりに努めるが、開発戦略目標の性質が各々異なるため、必ずしもすべての目標に各層別の支援アプローチがあるわけではない。

なお第2章で述べたとおり、事業の計画にあたっては、事業が誰を主たる裨益者とするのか、また想定される裨益者に当該事業がどのような便益を与えるかにつき十分に検

討することを前提とする。またここで紹介するどのようなアプローチであっても、事業の計画・実施については、貧困層に対する負の影響（被害）を最小化し、正の影響（便益）を最大化することを常に念頭に置くことが肝要である。

開発戦略目標 1 経済的能力（生活手段の確保および収入向上）

貧困層の5つの能力のうち、経済的能力は衣食住の充足に直接的な関わりがある能力である。現金収入の有無や大小は、経済的能力を決定付ける重要な要因のひとつではあるが、それ以外にも土地や家畜、漁場、農具・漁具などの資機材、あるいは金融へのアクセスなども経済的能力の程度に深く関係している。また農林水産業を通じた生計手段以外にも、賃金労働や自営による現金収入を生計手段とした生活がある。一般的に農村では農林水産業に、都市部では雇用や自営による現金収入によって暮らす人々が多いが、こと貧困層はひとつの生計手段だけで家族が生活していくことが困難なために、可能な限りの多様な手段を通じて生活の安定化を図る場合が多い。

経済的能力	収入を得て、消費し、資産を持つことができる能力。食料安全保障、物質的豊かさ、社会的な地位を決定する要因である。これらの要因は経済的・物質的資源（土地、家畜、森林、漁業、クレジット、適切な雇用）へのアクセスと深い関連がある。
-------	---

貧困層にとって生活上の最優先事項は、これ以上状況を悪化させるようなリスクをできる限り回避することである。そのため貧困層が他の人々よりもリスクを恐れ、安定志向であることは広く認識されている⁵⁷。本節では「持続可能な農林水産業を通じた手段」と「それ以外の手段」による生計を分け、それぞれ以下、中間目標1-1および1-2で論じるが、本来は貧困層の経済的能力を、彼らが人間らしい生活を継続的に営むための収入、消費、資産形成とその保有にかかる総合的な能力と理解すべきである。経済的能力が高いことは、単に食料を安定的に確保できることだけを意味するわけではない。現金を多く持つことにより、災害や紛争など外的なショックに備える保護能力、また教育や保健など人的能力を高めるための投資能力が高まる。

一方、貧困層自身も多様である。家族の自家消費食料の生産さえも困難な人々もいれば、条件さえ整えば窮乏化の罅から脱却できるような貧困者もいる。経済的能力向上に対する支援は、対象とする貧困層の特性を十分に踏まえて計画されなければならない。

中間目標 1 - 1 持続可能な農林水産業を通じた生活手段の確保および収入の向上

最貧困層にとって最も重要な戦略は、自家消費作物の生産である。食料の不足は人々にとって最も深刻な貧困状態である。最貧困農民は米やとうもろこし、麦等の主食が安定的に確保できる戦略を第一にとり、漁民あるいは森林で生計を立てる人々も農地を所有するか借りるかして食料を生産することが多い。生産に余剰が出た場合にはそれを市場や仲買人を

⁵⁷ 例えば、貧困農民は高収量だが害虫に弱い改良品種よりも、低収量でも病害虫に強い在来品種を選択することなどが知られている。

通じて現金化し、人々の間で交換をすることもある。教育や保健にかかる費用、冠婚葬祭、主食以外の食料や調味料の購入、電力や水の利用料など、現金による支払いの機会が農村部でもますます増加している。また、貧困層は生産物売買の仲買人と価格交渉する力がないため、生活上やむを得ず農産物の売値が最も安い時期に売却したり、世帯の食料分を切り売りしたり、次の作付け用の種を高値で購入せざるを得なくなり、さらなる窮乏化の罠にはまってしまう。

農林水産業を通じた生活においては、安定的な食料確保を含む生計安定化のための支援が最貧困層に対する最初のステップである。そのために求められる技術や制度あるいは関係する様々な財やサービスへのアクセス改善支援は、リスクを最小化して生活を安定させるものであるべきという点に十分に留意して計画される必要がある。一方、窮乏化の罠を脱却した人々、あるいはそれを脱却しつつある貧困層は、条件が整い機会が与えられれば、本来の彼らの能力を活かして生計手段のさらなる多角化や規模の拡大が可能となり、食料の安定的な確保から一歩進んだ協力が検討できる。そのためには土地および自然資源、生産資材、市場へのアクセスの確保、生計手段の多様化、生産の拡大が鍵となる。

◆ 土地および自然資源、生産資材・市場・金融へのアクセス

マクロレベルでは、土地、水、森林、水産資源といった生産のための基本的な資産や資源に対する貧困層のアクセスを保護する必要がある。またそのようなアクセス権を持たない貧困層への対応策としては、アクセス条件の緩和、もしくは改善に向けた政策・制度の整備を検討する必要がある。限られた資源を多くの人々が利用するためには、経済的自立と自然環境保全の両立を目指した取り組みが重要であり、既存資源の管理・保全の改善と併せて新規・未利用資源の開発と貧困層への分配をあわせた協力も必要である。土地改革は重要な政策であるが、既存の土地所有者（多くの場合、その地域の有力者）の強い反発が予想され、改革の実施は容易でない。

貧困層は運輸・交通インフラの整備されていない山間地や離村に居住していることが多いため、生産資材・市場・金融へのアクセスを阻害されているほか、生産物の輸送コストがかさみ価格競争力が低下したり、採算割れを起こしている。離村では人口密度が低く、また山岳地帯などは地形的制約もありうる。このため、一般的に建設コストが高く、離村へのインフラ整備は後回しになりがちであるが、貧困対策の観点からは貧困地域における道路や市場の建設などのインフラ支援の優先順位を高める必要がある。またハード面での環境整備だけでなく、より適正な価格で生産物が取引されるよう農民の組織化や共同集出荷体制の確立などをすすめ、貧困層の価格交渉力を高めることも重要である。さらに、貧困層が生活する状況に適した作物の品種改良、その地域に比較優位性のある生産物の模索、生産の安定・向上のための技術開発・研究や、そうした品種や技術の普及支援（普及センター・普及員能力強化、農家間普及メカニズムやジェンダー役割に着目した普及法の検討・適用等）も検討されるべきであろう。また自身が生産する農林水産物やそれらの加工品にかかる市場情報の不足が、貧困層の生産物売買を不利にしている場合も多い。そのため、携帯電話、衛星電話ある

いはインターネットなど IT の技術を通じて、市場価格や生産・消費量等の情報を貧困層が容易かつ安価に入手できる体制作りを支援することも重要である。また、担保となる土地などの資産を持っていないとも利用可能なマイクロファイナンスの制度整備や提供も、貧困層の安定的な生計向上を図る有用な手段といえよう⁵⁸。

◆ 生計手段の多様化

生計の多様化戦略としては、農業生産の多様化、農産物加工品の生産・販売、あるいは農外収入に分けられる。なかでも農産物加工や農外収入は、農繁期と農閑期の収入機会の格差を埋め、年間を通じた収入の平準化と安定化の観点からも重要性が高い。農外収入の機会としては、フォーマル/インフォーマル・セクターへの就業、農閑期の出稼ぎ、自らの生産物の販売をはじめとする小売業など様々な業種が挙げられる。すでに述べたとおり、貧困世帯の安定的な生活運営上の戦略としては、農林水産業を世帯の主たる手段としつつも、副業あるいは本業として家族の構成員が分担して別の収入手段を持つということは、ごく一般的である。特に教育レベルが十分でなく専門技術を持たない貧困層には、インフォーマル・セクターがその受け口になることが多い⁵⁹。

◆ 生産の拡大

生産を拡大するには技術的な開発や研究が関係する。開発される技術は地理的にも経済的にも貧困層がアクセス可能であること、低投入型であることなどを念頭に置く必要がある。また公的機関だけでなく民間組織の活力を利用して、契約栽培による農家の技術向上、雇用の確保が可能となることがある。

ミクロレベルでは個々の農家の経営能力の向上や金融サービスの充実も重要な要素となる。その他、生産資材を投入することで高い生産性や安定した生産を実現することが出来るが、貧困層がこれら資材を継続して購入していただくだけの安定した生産量を確保することは現実には難しい。市場から調達する化学肥料を利用するだけでなく、例えば、家畜の尿尿を利用したコンポストなど貧困層にとって持続的な利用が可能な技術を指導していくことなども重要である。

BOX3-1 生産性について

生産性の向上とは、より少ない投入物でより多くの価値を生み出すことである。生産性の向上には様々な方法がある。その中から貧困層の置かれた状況に応じた適切な方策を選択することが重要である。

例えば、南アジアでは労働力に対して土地が希少で、生産基盤はある程度整備されている

⁵⁸ 藤田幸一（2005）では、農民がマイクロクレジットで得た資金を地主に又貸しすることで、地主が資金を返済するまでの一時的な耕作権を得ることができ、また耕作によって得られる年利回りとグラミン銀行の利子の間で利ざやを稼ぐ例を紹介している。マイクロファイナンスについては本指針3-3-2も参照。

⁵⁹ インフォーマル・セクターとその支援については、中間目標1-2「農林水産業以外の生活手段の確保および収入の向上」を参照。

ものの、労働力の過剰供給等により賃金水準が低い状況にある。機械化を導入することにより、作業の合理化や省力化が図られ、少ない労働力でより多くの生産量を得ることが可能である。一方、機械化によって全体で必要となる労働量が減少することで、貧困層の雇用と収入が脅かされる可能性もある。南アジアでは野菜や花卉などの労働集約的な農作物を導入したり、農作物の多様化等を通じて労働需要の絶対量の増加・季節変動の縮小を図り、1年を通じて安定した雇用を確保し、貧困層の年間収入の向上と安定に向けた協力を行うことが望ましい。

一方アフリカなど土壌が痩せていたり、雨量が少ないなどのため土地生産性が低い地域に対しては、生産基盤の整備（灌漑施設、農村道路など）、生産技術の向上（改良種子、肥料・農薬の利用など）、普及体制の拡充などによって土地生産性を向上させることが必要である。なおその場合も土地に対して相対的に労働力が希少なアフリカの別の現状も踏まえ、必要となる労働量（時間）が変わらないまま、土地生産性が上昇するような技術が貧困削減という点で望ましい。

中間目標 1 - 2 農林水産業以外の生活手段の確保および収入の向上

農林水産業以外の生計手段で暮らす貧困層は、路上の小売業や小規模な飲食店、季節的な肉体労働、あるいは家事手伝いなどのインフォーマル・セクターの職をいくつも掛け持ちしたり世帯構成員で分担して、日々の生計を立てている。貧困層は高い教育や専門技術を身につける機会に恵まれないために、比較的安定的なフォーマル・セクターにおける雇用の機会が極端に限られている。インフォーマル・セクターから得られる現金収入は概して小額で不安定であるために、食料の確保について常に不安が付きまとう。このため都市部であっても小規模な土地を借りるなどして、世帯の食料を自給しようとする貧困者もいる。反対に、都市部だけでなく農村部の貧困層の中にも農林水産業からの収入不足を補ったり、生計手段を多様化させて生活の安定を図るために、インフォーマル・セクターに従事する人口は多い。

十分な土地がない、あるいは相続の機会がなく特に農林水産業で生計を立てていけない青年男女が農林水産業以外の生活手段を求め、親戚縁者を頼って都市部に流入することは途上国では一般的な現象である。しかしながら就業競争の激しい都市部で食料や住居の確保すらままならず、HIV/AIDSに感染したり麻薬や犯罪に手を染めるなど、さらなる貧困に転落していくケースが社会問題にもなっている。また途上国では農村部・都市部を問わず、公的な医療や年金などの社会保障制度の及ぶ範囲が極めて限定的であることに加え、親戚や地縁の相互扶助が働く農村部に比べ、都市部の貧困層は人的なネットワークが弱い環境にある。さらに都市部の多くの貧困層は生計手段を主に不安定なインフォーマル・セクターからの現金収入に頼らざるを得ないために、災害などの外的なショックや病気に対する保護能力が欠如しており、極めて脆弱なグループである。スラムなどの不法居住区に暮らす貧困者も多く、自ら貧困からの脱却を図ろうにも教育レベルや社会的地位の低さゆえに、彼らが社会参加の機会を得て自らの声が聞かれることは少ない（社会的能力の欠如）。さらに、このような貧

困の悪循環は世代を超えてその子孫へ受け継がれてしまう。

この対策としてマクロレベルの貧困配慮の例としては、雇用創出効果の高い産業振興政策や、これらの産業を支える金融制度、税制、補助金制度などを整備することが挙げられる。特に貧困労働者を受け入れる労働市場は、貧困層の参入が容易な非熟練労働市場である。貧困層の雇用・起業機会の拡大のためには、零細・中小民間企業の振興が重要である。また貧困層の就労環境の改善や、インフォーマル・セクターに従事する貧困層も対象となるようなソーシャル・セーフティネット（Social Safety Net：SSN）⁶⁰の構築を支援することもできる。さらに企業が貧困層の雇用を優遇するインセンティブを政策的に付与するなど、経済開発戦略に雇用促進策を組み込んでいくという方法もある。職業訓練から就労へつながる仕組みの整備、起業や零細企業経営に必要な資金を貧困層にアクセス可能とするようなマイクロファイナンス支援、あるいは事業免許取得や開業にかかる手続きなど、貧困層にとって起業の障壁となる問題を改善することも有効であろう。

BOX3-2 貧困層の就労環境について

一般に開発途上国では労働者の就労環境は厳しく、賃金が低く抑えられる傾向が強いだけでなく、作業量や需要の変化に合わせて容易に解雇されるなど、雇用の不安定性が問題視されている。これに対して、国際労働機関（International Labour Organization: ILO）は、「労働における基本的原則及び権利に関する ILO 宣言とそのフォローアップ」の中で、各国の発展の段階に関わらず遵守すべき基本的な権利として ILO 加盟国は、結社の自由及び団体交渉権の効果的な承認、あらゆる形態の強制労働の禁止、児童労働の実効的な廃止、雇用及び職業における差別の排除を実現する義務を負うとしている。

途上国ではマクロレベルでの制度や政策が存在していても、それらが実質的に機能していない、あるいは行政官の汚職や不作為が、零細・小規模企業やインフォーマル・セクター従事者の障害になっているケースが見受けられる。メゾレベルでは零細・小規模企業や個人企業/起業家がビジネスをしやすい環境づくりのために、地方自治体の行政能力を強化する支援も必要である。また直接的な貧困層の雇用対策として、地方の産業育成の推進、あるいは3-3「貧困削減の具体的なツール」で述べるようなキャッシュ/フード・フォー・ワークなどの手段を用いたインフラ整備などの公共工事も短期的には効果的な場合もある⁶¹。但し、その際には男女間の不平等を軽減するような対応、社会的保護の手段による弱者参加など、格差是正への配慮も求められる⁶²。

ミクロレベルでは、短期的にはインフォーマル・セクターに従事する貧困層がより高い収入を得られるような技能訓練の実施が、また中長期的にはフォーマル・セクターへの貧困層

⁶⁰ ソーシャル・セーフティネットの捉え方やその範囲は、世界銀行やアジア開発銀行で異なるが、ここでは国際協力機構（2003c）に従う。

⁶¹ 本指針3-3-5「キャッシュ/フード・フォー・ワーク」を参照。

⁶² 経済協力機構（OECD）/開発援助委員会（DAC）（2006）、pp.28-33

の就労を視野に入れたフォーマル教育、すなわち、基礎教育、中等教育、技術教育、職業訓練が不可欠である。同時にこれらフォーマル教育にアクセスできない層に対しては、職業訓練や識字教育を組み合わせたノンフォーマル教育を提供していく必要がある。また貧困層の起業家精神の育成、会計・マーケティングといった経営能力の向上を支援することも有効である。

開発戦略目標 2 人的能力（基礎的生活能力の向上）

人間としての基礎的生活を送るためには、健康であること、基礎的な教育を受けられること、

人的能力	保健、栄養、教育、安全な水や住居などを基礎とした能力。人々が生計を向上するための重要な手段であると同時に、幸福な生活を送るために必要不可欠な要素である。病気や非識字は生産的な労働、収入の向上、政治・社会参加の障害になる。
------	--

また衛生的で安全な住居や生活環境が安定的に確保できることなどが不可欠である。人的能力（基礎的生活能力）が不足すると、健康を害して働くことができずに借金を抱えて更なる困窮に陥ったり、社会の一員として活動することができずに周囲から孤立してしまうことがある。あるいは文字の読み書きができないと、本や新聞などの文字情報を得ることができず、行動に必要な適切な判断ができなかったり、資金を借りることができず、貧困から抜け出すことが困難になる。すなわち、人的能力の不足が経済的能力や社会文化的能力をも低め、脆弱性を高めてしまう。

ここでは貧困層の人的能力を向上させるために特に重要と考えられる中間目標 2 - 1「教育水準の向上」、中間目標 2 - 2「健康状態の改善」を掲げるとともに、それ以外の生活関連技術の向上と生活を支える環境整備のために中間目標 2 - 3「生活環境の改善」について述べるが、これらは相互に関係性があることを理解すべきである。

中間目標 2 - 1 教育水準の向上

基礎教育⁶³は貧困層にとって生活に必要な基礎知識の習得、就労に必要な知識・技術を習得するために不可欠なものである。しかしながら多くの途上国では、政府による公立学校の建設や正規教員の雇用が十分でなく、質・量ともに十分な教育サービスを提供することが難しいことが多い。たとえ学校があったとしても、貧困層は経済的理由（授業料・教材費・文房具代等が払えない、子どもの就学よりも労働力としての役割が優先される等）や、社会・文化的な理由（コミュニティや保護者の教育の重要性に対する理解の不足、男子優先の就学等）から、就学年齢層に対する教育が十分になされない。貧困削減の観点から重要なことは、基礎教育に対する支援がすなわち貧困削減なのではなく、貧困層が基礎教育を受けられるような支援を行うこと、また基礎教育を受けることによって脆弱な人々が持続的かつ安定的な生活ができ、窮乏化の罠に陥ることを防ぐよう支援することである。そのためには貧困層が置かれている状況やニーズを踏まえて、マクロ・メゾ・ミクロレベルで複層的に取り組む必

⁶³ 基礎教育とは、就学前教育、初等・中等教育およびノンフォーマル教育を指す。国際協力機構企画・調整部（2006）を参照。

要がある。教育水準の向上には、基礎教育への平等なアクセスと質の高い基礎教育の提供が必要である。

マクロレベルでの基礎教育へのアクセス改善支援には、政策・制度の構築が挙げられる。学校建設や補修による教育施設の整備など物理的なアクセスの改善だけでなく、増加が予想される児童数に十分な人数の教員の配置や新規採用、必要な資機材調達をあらかじめ政策的および予算的に担保する必要がある。また特に貧困層が多い僻地においては、ITを活用した遠隔教育に対する支援が、基礎教育における貧困対策として有効な場合がある。貧困層の経済的負担を軽減するための奨学金制度の整備、授業料や教材の無償化の措置が基礎教育の就学率を改善させる例や、就学児童に対する給食制度が子どもを通学させることに対する保護者の動機付けになる例もある。さらに、十分な教育を受けることができなかった成人に対しては、夜学や識字教育など、再び教育を受ける機会を提供するための政策を策定することも、基礎教育へのアクセスを改善させうる。

メゾ・マイクロレベルにおいて、上述のようなマクロレベルの政策を補完するような具体例としては、正規の学校が未整備の僻地において、地域住民やNGOが寺、教会、モスクなどの宗教施設、集会所などコミュニティ内の既存施設を利用したノンフォーマル教育の推進などが挙げられる。こうしたノンフォーマル教育は、現実的に正規の学校教育に代わり教育の機会を補うことができる。そして簡単な識字・計算能力のほか、貧困層の生活向上に役立つようなライフスキルの習得の機会を貧困層に提供している。併せて保護者やコミュニティが教育の重要性を認識し、男女問わず子どもの就学を優先させるように啓蒙していくことも教育の機会拡大に必要不可欠である。

一方、基礎教育の質の向上に対するマクロ・メゾレベルの支援では、教育の質を最も左右する教員については、資格を有する正規教員の配置、あるいは地方に勤務する教員のための住居の手配や、処遇面でのインセンティブ付与などが考えられる。また教員の再教育も、教育の質を高める上で効果を発揮する。一方メゾレベルでの支援として、貧困層の「知識」ニーズに合致した教育の提供も検討されよう。これは農村地域の实情に応じて農作物や家畜の飼育に関する授業や、少数民族の住民の母語による授業を導入するなど、全国共通の画一的な教育ではなく、貧困層が属するコミュニティのニーズに対応する教育である。基礎教育の普及のためにはマクロレベルの活動だけでなく、メゾ・マイクロレベルの地方の教育行政や地域社会からの支援が必要であることは言うまでもない。学校経営スタッフの能力向上や学校を支援する保護者やコミュニティの学校運営への主体的な参画が、教育の質の向上およびアクセス改善につながる場合もある。

中間目標 2 - 2 健康状態の改善

健康を害した人々は本人が能力を十分に発揮することができないだけでなく、家族の一員が大きな病気に罹患した場合、治療費や本人と看病者の収入の減少によりさらに深刻な貧困

に陥る場合が多い。とりわけ貧しい人々が健康を維持することが難しい理由として、一つには医療施設や薬品・医療従事者の不足、あるいは制度や施設はあっても高い料金設定のために実質的に貧困層にアクセス可能なサービスが提供されていないなど、貧困層が健康を維持する環境が整備されていないこと、もう一つには貧困層自身が健康の維持に必要な基礎知識や能力を身に付けていないことが挙げられる。

マクロレベルでは、貧困層の状況を把握するために保健指標や統計を整備し、貧困層の健康に関するニーズを把握した上で、包括的な保健医療政策が策定される必要がある。また国民健康保険・予防接種等の制度、妊産婦検診や乳幼児健診のように国家レベルで国民の健康を保障する仕組みを導入し整備することは、健康を維持するために必要な費用負担が困難な貧困層のセーフティネットになる。しかし現実には、開発途上国は財政的な困難を抱えており、保健医療サービスを十分に供給できないために、現在多くの国で保健・医療改革、民間セクターとの協調、サービスの受益者負担といった取り組みが進められている。受益者負担がコストリカバリーによる保健医療サービス提供の持続性を確保する一方、過度な料金負担が貧困層のサービスへのアクセスの妨げにならないような工夫を施すことによって、貧困層に配慮した政策支援とみなすことができる。

メゾレベルでは地域保健の向上が望まれる。コミュニティの組織や保健ボランティアと協力して、貧困層の医療へのアクセス改善を図る取り組みが重要である。また上水・下水を整備したり、住居・畜舎を改善する取り組みは、間接的に健康を維持することに役立つと考えられている。ミクロレベルでは貧困層自身が健康の維持に必要な基礎知識や能力を身に付け、健康に努めることが必要である。中でも妊産婦死亡率の改善と HIV/AIDS の蔓延防止は MDGs の重点目標の一つでもある。これらの問題は保健医療の面(人的能力)だけでなく、その背景にある社会文化的な要因(社会文化的能力)や経済的な問題(経済的能力)も深く関係していることから、問題の所在を包括的に理解し支援策を検討すべきである。特に HIV/AIDS は新たな感染者の多くが 15 歳から 24 歳の若者や、貧困層に属する経済的能力の低いコマーシャル・セックス・ワーカーであることから、長期にわたる治療や高額な薬の負担、また HIV/AIDS に対する偏見や差別による社会参加への制限がさらなる貧困への転落要因になる。保健医療面からの治療・予防だけでなく、感染者の生活を保障・保護する政策や、HIV/AIDS に対する社会の理解や包摂を促進する施策も求められる。

中間目標 2 - 3 生活環境の改善

環境と貧困には密接な関連があり、それが表出しやすいのが貧困層の居住環境と健康の問題である。貧困層は、農村部では辺鄙な場所や厳しい自然環境の下で暮らし、都市部では河川敷や湿地帯、ゴミ捨て場などの都市周縁部の劣悪な環境の中で暮らしていることが多い。住環境の改善は、衛生的で安全な住居に生活することによって安心して十分な休息を取り、自らの労働再生産を効率的に進め、生計を安定させることを可能にする。健康的

で安定的な住居の確保や生活環境の改善については、スラムや低所得者居住区などを直接的な支援対象とした「貧困対策案件」のみならず、広く住民を対象とする都市・農村開発一般の事業においても、そこに含まれる貧困層の住環境・生活環境改善の事業コンポーネントを組み込むことによって、貧困層に配慮した案件、すなわち「貧困配慮案件」とすることができる。

貧困層が多く住むコミュニティでは、水道、下水・排水、トイレが十分に整備されておらず、汚水・排水などにより下痢や感染症に罹患しやすい。しかし行政官がこのような地域を訪問することは少なく、貧困層の居住状況、生活環境の実態が把握されていない。また都市部では社会インフラ整備が急激な人口増加に追いつかないため、一般的に他の地域に比べ対策が遅れている。スラムの劣悪な居住環境の改善は、MDGsのゴール7にも掲げられている。またスラムでは以下に述べる居住権の問題も存在することから、土地の再区画・再整備、住宅政策、また生活環境の改善については、行政と住民等関係者の相互の理解と慎重な取り組みが必要である。

都市部の不法占拠地区における貧困層の居住権をどう確保していくかは、マクロレベルでの貧困削減の観点からの重大な課題である。多くの場合、これら貧困層がその地区に住み着くに至った経緯は不明瞭であることが多く、都市再開発が行われる場合に法の保護は受けられず、不法占拠地区の生活環境改善は立ち遅れてきた。1976年にバンクーバーで開催された国連人間居住会議（HABITAT I）において、「すべての人が適切な住居を得られる権利」が認められ、それまでの強制的な立ち退きや排除から住民の土地所有・居住権確保という方向に移りつつある。居住権の確保は再開発の公共性とバランスをとって行われることが必要である。

貧困層が抱える生活環境の問題には、家庭や地域コミュニティといったメゾ・マイクロレベルで生じているものが多数ある。これらの生活上の問題は、自らが問題と認識することなくしては状況を改善できないものであり、また問題を認識すれば状況を改善できるものも多い。そのためにはまず貧困層が自らの生活環境についての問題を感じ、生活を改善するために必要な生活技術を取得する必要性を理解することから始まる。生活技術とは、具体的には各家庭において日常的に営まれる家事をより合理的に行うための、あるいは家族の健康の改善につながるように行う工夫や知恵、そのための技であり、家屋内の衛生、手洗いの励行、水浴び、衣類の洗濯、台所の衛生的な管理、雨水の利用などが挙げられる。一方、個々人の生活技術のほかに、貧困層及びそのコミュニティ自身による、小規模な生活インフラの整備を通じて生活環境を改善することができる。生活インフラの整備には、水の確保、かまどやトイレを含む住居の整備、コミュニティ内でのアクセス道路の整備などが含まれる。

開発戦略目標3 保護能力（脆弱性の克服）

自然環境にとどまらず、家庭、社会、経済など様々な環境が人間を取り巻いている。これ

ら環境の変化は人間に大小様々な影響を与えるが、貧困層は環境の変化に対する許容度が相対的に低く、大きな変化の負の影響を受けやすい。1 - 3 - 5「人間の安全保障」にあるよ

保 護 能 力	経済的ショック、外的ショック
	に対応できる能力で、貧困に陥ることを防ぐために重要である。不安定性と脆弱性は他の要因と強く関連しつつ、貧困の重要な要因となっている。

うに、人々の生活を脅かすのは、慢性的な疾患や病気、事故や障害、日常的な暴力、社会的差別、不健康・不衛生な生活環境、老齢、あるいは天候不順による不作など「日常生活の中に埋め込まれた脅威」と、洪水、地震、ハリケーン、旱魃などの自然災害、内戦などの紛争、感染力の高く重い病気の蔓延、日用品の価格高騰や大量の失業者の

発生を含む経済・食料危機など「非日常的な脅威(外的ショック)」に分類できる。「日常的な脅威」は個人、家庭、あるいはコミュニティ・レベルでの欠乏を意味し、これまでの開発戦略目標で述べたような慢性的貧困を特徴づけるものである。他方「非日常的な脅威(外的ショック)」は、グローバル化が進んだ今日、その脅威が及ぶ範囲は個人、家庭、あるいはコミュニティ・レベルを超え、地域、国、国際社会にまで及ぶことが多い。また「非日常的な脅威」は容易に「日常的な脅威」に転化する。HIV/AIDSやマラリアなどの広域感染症や紛争など本来「非日常的な脅威」であったはずの脅威が、もはや「日常的な脅威」となった地域や国がある。ここで外的ショックに対する脆弱性を取り上げるのは、日常的な脅威にさらされている貧困層は、非日常的な脅威に備えたり対応する余裕がなく、社会の他の人々に比べてことのほか被害を受けやすいからである。但し、外的ショックの影響を受けやすいのは、慢性的な貧困にある人々に限ったことではない。外的ショックは貧困ラインの線上にいるような脆弱な人々を一時的に貧困に陥れる恐れがある上に、これらの人々を貧困に定着させてしまう、すなわち慢性的な貧困に転落させてしまう恐れがある。近年では特に、経済・金融危機により一時的に貧困に転落した人々が慢性貧困に陥らないような方策や支援が求められている。

これまでに述べた慢性的貧困の削減に対して取り組みつつ、ここで述べる「非日常的な脅威(外的ショック)」に対する支援を行うことにより、貧困層や貧困に転落する可能性が高い人々が抱える脆弱性の克服に繋がると考える。本開発戦略目標では、脆弱性の克服に必要な取り組みを中間目標3 - 1「外的ショック軽減能力の向上」と中間目標3 - 2「外的ショック対応能力の向上」として整理し、前者については外的ショックに対する予防・軽減措置を、後者には外的ショック発生後に必要な緊急的な措置と被害から立ち直るために必要な中長期的な措置の2種類の能力向上について述べる。

BOX3-3 ショックの種類

脆弱性は慢性的貧困の日常の中に埋もれているが、外的ショックに遭遇したときに顕在化することが多い。その顕在化する脅威(リスク)は個人/世帯レベル、地域レベル、国家レベルに分類される。

- ・個人/世帯レベル：稼ぎ手の事故、失業、病気などによる収入源の突然の喪失。

- ・**地域レベル**：自然災害による水源の損壊、家畜疾病の蔓延、あるいは近代法と慣習法の齟齬による入会地の接収。土地など生産手段の収用・移転。
- ・**国家レベル**：価格支持制度の撤廃などのマクロ政策の変更、輸入物資の価格高騰や輸入の停止、経済・金融危機、気候変動、極端な場合には内戦や地域紛争など。

中間目標3 - 1 外的ショック軽減能力の向上

外的ショック軽減能力（予防・軽減措置）とは、現在の生活の水準を下げるような外的脅威によるダウンサイド・リスクを引き起こさない、あるいは軽減させるように、あらかじめ何らかの措置を講じる能力である。前述のとおり外的脅威には自然災害、紛争、広域感染症、あるいは金融・経済・食料危機など様々な種類があるが、いずれの脅威についても外的ショック軽減能力は、マクロ、メゾ、ミクロそれぞれのレベルにおいて複層的に向上させる必要がある。貧困層についてはすでに述べたように、日常的な欠乏のために突然の外的ショックに対する備えの余裕がないために、社会の他の人々以上にその影響を強く受けやすい。外的ショックが貧困層に更なる欠乏を引き起こしてしまうことから、マクロ・メゾレベルの支援が強く求められる。

マクロレベルでは、外的ショックが発生した際の影響を予測するために必要なデータを収集・分析したり、その発生を予防したり影響を最小限にとどめるような政策・制度を事前に整備するなどして、外的ショック対応の体制を整えることが必要である。同時に、人々のショック軽減能力の向上のために、互助組織の育成・強化やショックに関する啓蒙や、技術の向上を支援する必要がある。また洪水や環境破壊等のように、発生の原因に人的な要素も含まれるショックについては、外的ショックを引き起こさないための事前の策を講じることも重要な取り組みである。例えば、自然災害では人々が生活に必要な最低限の水・食料等を安定的に確保できるようにするために、政府による緊急時に備えての備蓄・配布システムの確立、防災マップの作成などがある。特にメゾレベルでは、貧困層が多く住む災害リスクの高い地域を対象とした防災インフラの整備や、地域の防災能力の向上、自然災害に対する早期警戒システムの構築が、脆弱性の軽減に必要である。

経済・金融危機などのショックでは、慢性的に貧困状態にある人々だけでなく、一時的に貧困に転落する人々が発生する。マクロレベルでの支援としては、公的保険制度（失業保険、健康保険）の整備、マイクロファイナンス等による緊急的な金融、保険サービス制度を構築・整備し、予測が困難なショックに備え、貧困層の被害を最小限に食い止めるための方策が挙げられる。また貧困層への無料診療、食料配給などの福祉・社会サービス、生活保護等のソーシャル・セーフティネット（SSN）の整備も外的ショックを軽減させることができる。但しSSN、および小口融資や小口保険を含むマイクロファイナンスなどのサービス提供にあたっては、中長期的にはコストリカバリーと持続性の観点から受益者負担の導入を検討するこ

とも必要である。これらの取り組みの多くは国家レベルだが、地域社会を中心としたメゾレベルの補完的な機能も求められる。メゾ・マイクロレベルでは公的なSSNのみならず、孤児支援などのNGOや宗教団体による地域に根ざしたインフォーマルなSSNが有効に機能することもある。一方、こうしたインフォーマルな総合扶助のメカニズムについては、人口動態や市場経済の浸透、都市化など共同体規範を取り巻く環境の変化により従来の相互扶助の関係が薄れ、貧困層の脆弱性が高まっている地域もあることに留意すべきである。

中間目標3 - 2 外的ショックへの対応および対応能力の向上

外的ショック対応（対処）能力とは、外的ショックの被害（ダメージ）の拡大・深刻化を抑え、早期に回復させる対応能力を意味する。外的ショック直後のマクロレベルの緊急的な対応としては、被害を受けた人々の人命救助、緊急支援に必要となるインフラの復旧、防災対策や水・食料品や医療品の緊急配布、仮設住宅建設などの緊急対策が当該国政府の主導で迅速に着手されなければならない。また被害（ダメージ）の種類によっては、複数の国にまたがって発生したり拡大したりすることがあるため、周辺国との連携が重要である。当該国自体が脆弱な体制で十分な対応が困難であったり、被害（ダメージ）の規模や深刻さ、脅威の種類によっては、NGOを含む国際社会の支援が必要である。特に紛争による外的ショックの場合にはその規模、深刻さ、緊急度が高く、往々にして行政機能そのものが破綻もしくは停止してしまうので、国外に避難できずに国内避難民になってしまった人々が国際社会からの支援の枠の外に取り残されてしまうことがある。このような人々は紛争によって更なるダウンサイド・リスクにさらされてしまう可能性が高く、どのような支援ができるかは引き続きの検討課題である。メゾレベルでは地域社会やグループ単位での協働により対応可能なものとして、現場に最も近い地域の地縁・血縁関係や地域共同体が行う相互扶助が重要な役割を果たすため、これらのルートを通じた物資の提供や情報のやり取りは公的なルートより高い効果が期待できる場合もある。

外的ショックによる被害がある程度落ち着いた時点からは、復旧措置が開始される。マクロレベルでは、政府や国際社会、NGO等の支援により、住宅や電気・水道の復旧などライフラインの確保、種子・肥料の配布など、元の生活を回復するための取り組みが開始される。これらの復旧措置が、例えば公的雇用事業におけるキャッシュ/フード・フォー・ワーク⁶⁴が行われれば、間接的に貧困世帯の一時的な収入保障にもなる。

紛争のような外的ショックについては、基礎インフラ整備や基礎的生活支援に加え、警察機能の再建や地雷除去、武器の回収などによる治安・安全の回復が重要である。特に地雷は人々の活動可能範囲を狭めるだけでなく、地雷の被害者やその家族は働き手を失ったり、治療費の負担がダウンサイド・リスクを引き起こす恐れがあるために、これらに対する対処は極めて重要である。また近年の紛争では社会の構成員の大多数が何らかの形で紛争による暴力や喪失を経験し、紛争終了後もその精神的外傷（トラウマ）から絶望感や信頼の喪失に陥

⁶⁴ 本指針3 - 3 - 5「キャッシュ/フード・フォー・ワーク」を参照。

ることがあるため、メゾ・マイクロレベルでのこうした人々の精神的ケアについても支援が必要であろう。

経済・金融危機、食料危機、原油高騰のような外的ショックは、時間の経過とともに被害の範囲が拡大し、深刻になっていく傾向がある。経済・金融危機は途上国の財政をさらに逼迫させ、急激な緊縮財政措置のために、保健医療や教育、公的社会保障制度といった社会サービスに対する国家支出を急速に縮小させる。このためマクロレベルの支援として、縮小した社会サービスに対する緊急的な融資は一定の効果が期待できるだろう。

開発戦略目標 4 政治的能力・社会文化的能力（政治・社会参加の実現）

人間としての尊厳を持ち、社会的地位が認められること、また社会の一員であるという意識を持つこと（社会参加）、そして人権が保障され、政治的意思決定過程や政策決定過程に影響を与えられること（政治参加）は、貧困削減のための重要な土台である。また、貧困層が積極的に政治参加することは、彼らの視点からの情報に基づいた政策策定・実施のプロセス

政治的能力・社会文化的能力	人権や政治的自由が保障されていること。専制や不正、公権力による暴力は貧困層にとって大きな不安を与えている。政治的能力の欠如は、貧困から脱却するために必要な資源へのアクセスも妨げる。また地域社会の価値あるメンバーの一員として社会参加できる能力。貧困層は社会的地位や、尊厳、帰属する社会の文化を重要なものと捉えており、地理的・社会的な孤立は貧困の主要な要因である。
---------------	--

スをつくり、選挙で選ばれた彼らの代表者である政策決定者（立法府）や実施者（行政府）が貧困削減を公約とし、積極的に取り組むことを後押しする。説明責任のメカニズムの構築や明確化、汚職や既得権益の保持の回避、貧困削減政策の効率的な実施など、ガバナンスの向上にもつながるとの意見もある。しかしながら、貧困層の権利としての政治・社会参加を促進することが、過度の政治的混乱や紛争を招くことなく、中長期的に相手国のガバナンスの向上を図り、ひいては実際の貧困削減に結びつくかは、様々な要因に左右されることに留意が必要である。

また多くの途上国は多民族国家であり、文化・言語・宗教・生活習慣等を異にする集団が複雑な社会関係の中で生活している。貧困削減支援にあたっては、個々の集団の持つ文化的固有性や慣習的権利、さらには集団間（特に政権を握っている社会・民族集団とそれ以外の集団との関係）の政治力学を十分に検討した上で、政策支援や事業の策定・実施を行うことが肝要である。特定の社会集団がその独自性ゆえに社会から排除・差別を受けることなく、開発の恩恵にあずかれる制度や社会を築き上げることは社会的能力の観点から非常に重要である（中間目標 4 - 2 「固有の社会文化の尊重・配慮」）。

中間目標 4 - 1 政治・社会参加の促進

マクロレベルでは、貧困層の人権保障や政治・社会参加を促進する政治制度や法制度の整備は重要である。しかしながらこうした制度整備支援にあたっては、単に欧米型の民主主義

をモデルにするのではなく、相手国の歴史を踏まえ現地の事情に適し、さらに、貧困層の置かれた経済、政治、社会、文化的状況を勘案の上、貧困層にも活用可能な制度のあり方を検討する必要がある。例えば、貧困層の人権保護や紛争処理（武力ではなく土地紛争等）などについては、多くの途上国で実態として公的制度や実体法と競合的に並存する形で、半公式あるいは非公式な、慣習的な紛争処理（和解・調停など）が機能している。こうした様々な紛争処理形態を貧困層にとってのアクセスそして正義の質（問題解決の実効性）の面から比較・検討し、公的制度の改善を図ることが考えられる⁶⁵。さらに、政治力・経済力面で限界のある貧困層のために、無償の法律扶助制度の導入などを法整備支援にあたって盛り込むことも有効であろう。

メゾレベルでは、地方行政機関職員には貧困層住民が抱えるニーズや声を適切に汲み上げ、開発のプロセスへの参加を促し、その結果、貧困層の実状に合ったサービスを提供できるようにするための基礎能力として、ニーズアセスメント能力、参加型開発に関する意識や知識、ファシリテーション能力などの向上も重要であろう。また貧困層の政治・行政への信頼を獲得し、貧困層の政治へのアクセスを促進するための行政の透明性、説明責任、モラル向上など、意識の醸成を促す仕組みづくりが必要である。貧困層の政治・社会参加は行政だけでなく、NGO、市民社会組織、地域のリーダーおよび宗教的指導者等との協働も有効である。また、事業実施にあたっては、パブリック・コンサルテーションの場を設けることにより、実際の政治的かつ行政的プロセスに貧困層の参加を促し、事業にかかる情報を貧困層に提供すると共に、貧困層が意見を述べる機会を提供することは、貧困層のエンパワーメントを図り、政治・社会能力強化のための一つのステップとなる場合もある。

またマイクロレベルでは、公的な手段以外に貧困地域のコミュニティや住民組織を強化することによって、貧困層の政治・社会参加を促進できる場合もある。コミュニティ強化には、住民組織の自主運営能力の向上を図ることが重要である。具体的には相互扶助組織や資源の共同管理組織、経済活動を支えるための協同組合などの活性化を目指すことが考えられる。コミュニティや住民組織が持続的に自主運営されていくには、リーダーやファシリテーターの育成を通じて、その運営能力を向上させると同時に、その過程での貧困層の組織化によって政治交渉力を高めることも期待できるであろう。さらに、貧困層が公的に守られるべき自身の権利やその保護のために活用できる制度などについて、情報や知識を持っていない場合も多いため、ラジオ、テレビ、新聞などのメディアを通じてそうした情報を提供するととも

⁶⁵ 紛争の内容にもよるが、例えばベトナムでは家事紛争や土地紛争に関し、少なくとも3種の紛争処理形態が実態的には存在している。国家法および司法制度（裁判等）に基づく公式の紛争処理、行政が推進した承認する、各村設定の村規約および村人により構成される和解組による和解・調停プロセス（半公式）、慣習法や各地の慣習しにもとづき長老や宗教的指導者による和解・調停あるいは審判など（非公式）。経済力や政治力、あるいは識字能力のない貧困層にとってははアクセスの面から活用が難しい。は自身の生活する場での問題解決を図るものであり、に比べアクセス面では優れているものの、コミュニティ内の政治力学や特定グループには不利になるような慣行をもとに調停や審判が行われることもある。そのため個々の紛争処理形態につき、貧困層のアクセスと求める正義の質の両面から検討が必要がある。貧困層の正義へのアクセスに関しては例えば菅原鈴香（2002）参照。

に、非識字層にも分かるような貧困層向けリーガルリテラシー支援をすることも一案であろう。但し、政治・社会参加に向けての権利とともに、それに伴う義務、および現実の政治・権力構造の中で貧困層が政治・社会参加を求めるリスクについて、個々人が認識できるような情報提供のあり方が検討される必要がある。

中間目標 4 - 2 固有の社会習慣・文化の尊重と配慮

社会文化的能力とは、政治的、社会的、文化的、宗教的、人種的に多様な人々が、自身が所属する集団の社会的・文化的特性を価値あるものと認識し、それを保持、あるいは必要に応じて変化、発展させていく自由と能力である。そしてその前提として、異なる社会・文化集団に属する人々が互いを尊重し、協調していく土壌が培われる必要がある。ある集団に固有の文化、生活習慣、価値観は時としてその他の社会集団に許容されず、対立を招き、特定集団の窮乏化につながる場合もある。そのため多民族国家では、多文化共生に向けての支援がすすめられていく必要がある。具体的には、他ドナーが先行し、様々なレベルで実施されている多文化共生に向けての事業や研修を協調支援することや、多文化共生の意義や具体的な取り組みについて、ラジオやテレビ等のメディアを媒介に情報を提供することが考えられる。また個々の集団に固有な生活形態や慣習・文化に対する配慮を欠いたまま、国家政策や事業が実施されると、結果としてそうした集団を社会的に排除することにつながり、当該集団の生活基盤を脆くし、貧困状況を悪化させる可能性がある。例えば、伝統的に丘陵地での焼畑移動耕作に依存して生計を立てている山岳少数民族に対する配慮を欠いた森林保全政策の実施は、こうした人々の食料生産ニーズから効果的に実施されない可能性を持つのみならず、当該集団に受け入れられる代替的生計手段が十分に検討・提供されない限り、山岳地域の貧困状況をより深刻化する危険性を持つ。また少数民族の言語や慣習的規範、各集団に固有なジェンダー観に対する理解が不十分なまま、法制度整備や教育政策の策定がすすめられると、一部の集団を政治的かつ経済的に不利な状況に追いやり、また教育へのアクセス低下を招きかねない。そのため、特に当該国の社会において周縁的立場にいる社会集団については、社会的包摂の重要性を念頭に、貧困削減政策に限らず、各セクターでの政策立案、事業形成および実施支援にあたり、その集団に固有な生活形態、宗教、言語、文化理解の上に、相手国政府との協議・協働を行うことが重要である。専門家やコンサルタント（ローカル含む）などに当該国の民族・文化状況に造詣の深い人材の登用を図ることも一案であろう⁶⁶。

3 - 3 貧困削減ツールの具体例

本節では貧困削減に役立つと考えられる5つのツールを紹介する。ここではツールの概要と貧困削減への寄与について簡単に触れることとし、ツールの種類や活用方法、事例等については実務マニュアルやハンドブック等で今後詳細に説明されるだろう。

⁶⁶ 本指針 2 - 4 - 2 (3) 「コミュニティの固有性や貧困層の多様性に応じた支援」参照。

3 - 3 - 1 PRSC (Poverty Reduction Support Credit: 貧困削減支援融資)

PRSCは途上国が作成したPRSPの実施支援のために、国際金融機関が主導して供与する融資である。PRSCは貧困削減支援融資という名称ではあるが、供与される資金は一般財政に入り貧困削減を直接的に支援するだけの融資ではない。むしろ、その資金使途・支援対象プログラムの両面において当該国の開発計画、政策、財政全般を対象とし、その中に貧困削減の視点を織り込むという、いわば貧困削減を「主流化」させる支援といえる。英国や北欧諸国を中心とするドナーは、世界銀行のPRSCと協調的に一般財政に資金を提供し、PRSPの実施を支援している。日本もこれまでにベトナム、ラオス、カンボジア、およびタンザニアにおいて「貧困削減支援借款」あるいは「貧困削減・成長オペレーション」として融資している。

PRSCの資金使途は財政全般に及ぶため、プロジェクトに比べればその支援は物理的に目に見えづらい面がある。日本の「顔」が見えるか否かという視点では、世銀プログラムにのって資金供与をしているだけではないかとの見方もある。また過去の構造調整融資と同様に、そのプログラムは一部の国では依然としてドナー主導で策定されており、途上国側の意向が十分に反映されない、あるいは政策レベルの抽象的な議論が主であり、開発の現場の実態が十分に反映されないのではないかとの見方もある⁶⁷。

他方、PRSCは最上位計画に連動する資金ツールである。そのため、単に協調融資者として資金を供与するだけでなく、当該国政府、世界銀行、その他の融資ドナーとの協働によって、関係者間の調整コストを減らし、実効性の高い途上国の貧困削減政策を策定し実施することができる⁶⁸。またPRSCの協議プロセスは、各分野の最重要政策課題を特定しそれらの実施を促していくものである。そのため、途上国側各省庁の最新の動向、意向、制約要因などを効率的に把握し、PRSPの策定および実施プロセス全体をモニターすることができるし、各ドナーの援助方針、実施している貧困削減事業や各種調査(貧困アセスメント等を含む)の情報収集も容易になる。さらに、途上国政府との議論が困難な課題(汚職や民主化などのガバナンス問題など)については、PRSCの枠組みで従来のプロジェクト型援助よりも高次のレベルでの政策対話をすることができる。

PRSCはJICAが強みとしてきたキャパシティ・ディベロップメントと密接にリンクさせることができる。そのためには一般財政支援とJICA技術協力等との連携を強め、現場の実態を政策レベルに反映させること、また参加ドナーに対して途上国のオーナーシップを尊重する姿勢を示すことで支援の質を改善していくことが重要となる。それはJICAのプレゼンスを高め、またその協力の開発効果の向上やスケールアップにも貢献するだろう。

⁶⁷ PRSC等一般財政支援を含む援助モダリティに関する詳細な議論は、例えば大野泉(2005)を参照。

⁶⁸ 例えばJICAは2007年度には20億円をタンザニアのPRSCに融資するとともに、専門家を派遣している。当該専門家は、タンザニアの第2次貧困削減戦略(「成長と貧困削減のための国家戦略」)の4つの主要課題のうち、世銀とともに「成長と貧困削減」にかかる作業部会の共同議長をつとめ、成長の中でも特にインフラ開発計画の議論の主導的な役割を担っている。

3-3-2 マイクロファイナンス

マイクロファイナンスとは主に貧困層や低所得者層を対象とする小額金融のことで、融資、貯蓄、送金、保険といった様々な金融サービスの総称である。

そのうち最も一般的なマイクロクレジット(融資)は、従来無担保でもグループを形成して互いに保証し合い、少しずつ頻繁に返済させるなどの手法を用いることによって高い返済率を確保することができるとされてきた(但し、近年バングラデシュのグラミン銀行でもこれまでのやり方を変えて、グループ保証を前提としないマイクロクレジットの提供を行っている)。一般に男性よりも女性の方が返済率は高いと言われ、マイクロクレジットでは女性を主な対象者と考えてきた。借り入れができることは「信用」という資産を得ることであり、借り入れた資金を使った経済活動を通じて収入を得ることによって、経済面を超えた女性や社会的弱者のエンパワーメントにつながった例も多い。但し、後に述べるように、このような伝統的なマイクロクレジット像は、近年大きく変化・多様化している。

マイクロクレジットが注目される理由の一つは、提供する組織が採算性を確保しながら、より遠隔地やより貧困な顧客へというように、持続発展的に対象者を広げていくことが可能である点であろう。また従来の開発援助の枠組みにとらわれず、広く民間資金を活用することによって規模を拡大し、一層自律的・持続的に金融サービスが提供されるという期待もあり、実際に民間資金が導入されている例が多い。更に従来マイクロクレジットのサービスに適さないとされてきた最貧困層にも、キャパシティ・ディベロップメントなどを通じてこれへの「参加」を促す試みもなされている。

一方、マイクロクレジットは、高い返済率を確保する仕組みと共に、小額であることからくる一件あたりのコストの高さを補うことができるだけの比較的高い金利が必要となることが多い。また借り入れの一週間後から毎週定額を返済するなどの手法を取ることが多いため、農業など収入を得るまでに長い期間を要する事業を対象とする場合には条件に工夫が必要となる。さらに近年では、世界金融危機の下で、規制当局ないし資金提供者としての政府の役割の再認識・顧客の権利保護・マイクロファイナンス機関(Microfinance Institutions: MFIs)だけでなく潜在的顧客やそのグループの能力強化などが課題として挙げられている。

マイクロクレジットは事業資金目的のグループないし個人向け融資の他、目的を経済活動に限定せず、住宅や教育のための資金、あるいは病気や怪我、事故、災害等のリスクに対応するなど、日々の生活に必要な一般的な消費のために個人向けに資金を提供したり、また貧困層の限られた資産を守るため貯蓄サービスなどを組み合わせた形での資金の提供がなされたりしている。更に、外部から資金を入れるマイクロクレジットばかりでなく、参加者が少しずつ貯蓄し集めた資金をもとに融通しあう貯蓄・信用組合のアプローチも活用されてい

る⁶⁹。貯蓄増進は MFIs にとっての重要な資金源となりつつあると言えよう。

現在、貧困層に融資の他に送金、保険等を含む総合的な金融サービスを提供することが重要との国際的認識が定着していることには注意が必要である。特に都市部や外国へ出稼ぎに出た家族・親類縁者からの送金は貧困世帯の主要な収入である場合があり、近年では携帯電話を通じて従来よりも簡単に手早くできるようになった送金システムが、途上国で急速に広まりつつある。また洪水や旱魃などの自然災害、農作物への病虫害や家畜の損失、あるいは世帯主の急死など予期が困難なリスクに見舞われやすい脆弱な貧困層にとって、安価で妥当な補償が設定された小口保険（micro-insurance）の開発は、外的ショックに対する保護能力を高めるものとして期待できる。クレジットに対する保険は MFIs の財務を保全することにも貢献する。

マイクロファイナンスには金融としての専門性が必要なため、他の支援とは切り離し専門の組織を通じて取り組むことが望ましいとの見解もある。対象者のニーズに応えるためにはプロジェクトの一部としてマイクロファイナンスを使うことが考えられるが、その場合には当該プロジェクトのセクター、対象地域や集団に関する知見に加え、金融的観点からの精査も重要となろう。マイクロファイナンスは、うまく使えば貧困削減に効果的で持続発展性を確保することができるツールである。

3 - 3 - 3 参加型開発

参加型開発は開発の目的・理念として議論される場合と効果的・持続性を持った事業展開のための方法（ツール）として議論される場合があり、この2つは分けて議論する必要がある。目的・理念としての参加型開発は、すべての開発行為は当事者の主体的かつ自主的な取り組みを前提とし、それにより貧困層を含む住民のエンパワーメントを図り、彼らの社会参画を可能とする政策や制度の改善、ひいてはガバナンスの強化を目指すものである。方法論としての参加型開発は、ドナーにとって事業目標を達成するための手段としての住民参加を意味する。例えば、PPA（参加型貧困アセスメント）、住民の出席の下に実施されるトランセクト、ランキング、マッピングなど一連のPLA（Participatory Learning Action: 参加型学習行動法）メニュー⁷⁰やコンサルテーション、PCM（Project Cycle Management）において実施される「参加型問題分析」などもそのツールの一部とみなすことができる。また、事業実施に際しての住民からの労働や物資の提供も広く参加型ツールに含む場合もある。

手段あるいはツールとしての参加型開発は、住民参加を促進することで事業対象地域の価値観や社会的文脈に沿ったよりの確なニーズや能力の把握、さらには活用可能な現地リソースの発掘や現地に受容されやすい実施方法の検討を可能にする。また事業実施に関しては、

⁶⁹ 途上国にも日本で「講」や「無尽」と呼ばれるものと同様の伝統を持つ場合がある。

⁷⁰ これら3つはPLAのツールの例。PLAについてはプロジェクトPLA編(2000)や開発教育協会編(2006)等を参照。

ドナー、行政、住民間、さらには住民内でのコンセンサス形成に資する。同時に、コンセンサス形成過程そのものを分析対象とすることにより、事業実施に影響を与える関係者間の政治力学について、ある程度理解することができる。さらに住民の意見聴取にとどまらず、事業実施において住民の主体性に基づいた労働および物資提供がなされる場合には、事業に対する住民のオーナーシップをより高め、事業およびその効果の持続性を担保するとの評価もある。他方、時間やコスト面での制約、さらにはツールの選び方、その適用の仕方によっては、参加型手法が形式主義に陥り、地域や貧困層の状況やニーズの浅薄、あるいは誤った理解につながる可能性もある。また現地の政治力学に対する理解が不十分な場合には、参加型開発が住民間の争いを招いたり、あるいは発言者（往々にして政治力や経済力を持つ人々）の意見を、発言をためらう者（貧困層や社会的弱者）の意見と同一であると短絡的に解釈するなど、結果として貧困層の真意を汲み取れない場合もある⁷¹。参加型開発は、貧困削減を進める上での重要な概念であり、またアプローチである。しかしながら、手段としての参加型開発を効果的な貧困削減につなげるためには、貧困層を取り巻く政治・社会構造、さらには文化状況の理解が不可欠である。個々の地域社会や集団に適した参加のあり方、すなわち誰が、どのように、どのような形式（直接参加、コミュニティーリーダなどの代表を通じた間接参加等）で、何にどの程度参加するのかを十分に検討し、事業の実施体制や実施期間等を勘案の上、現実的な参加手法を選択する必要がある。

3-3-4 ソーシャル・ビジネス

ソーシャル・ビジネスの定義は必ずしも定まったものはないが、一般的には「社会的な貢献や社会的な課題解決を主たる目的として、継続的に活動を行うビジネス」とされる。社会性、事業性に加えて、新しい社会的商品・サービスやその提供方法などでの革新性や、当該ビジネスを通じた新しい価値の創出をその要件とすることも多い⁷²。ソーシャル・ビジネスは純粋な慈善事業と純粋な商業的なビジネスの間に位置しているともいえる⁷³。途上国の貧困層向けビジネスもソーシャル・ビジネスの中に位置づけられ、BOP (Bottom / Base of the Pyramid) ビジネスとして近年脚光をあびている⁷⁴。ソーシャル・ビジネスの担い手には通常の営利企業・ビジネスが社会的な使命のために行うケースから、非営利法人・NGO が継続的な事業化を求めてビジネス的なアプローチをとって行っているケース、あるいは当初から社会的な目的とビジネスを両立させることを目的とした社会的ベンチャーなどがある。またこういった団体・ビジネスに出融資する金融機関などもソーシャル・ビジネスの担い手といえる。ソーシャル・ビジネスは、営利・商業ベースで貧困層に販売（営利型）、商業ベースより安価な価格で、利益を出さずに貧困層に販売（補助金型）、商業ベースで貧困

⁷¹ 批判を含めた参加型開発にかかる議論については、例えば佐藤寛編（2003）を参照。

⁷² 経済産業省（2008）

⁷³ J.G.Dees などによるソーシャルエンタープライズの整理

⁷⁴ C.K. プラハラード（2005）によれば、BOP とは所得階層を構成する経済ピラミッドの底辺にいる貧困層のことを指し、具体的には1日2米ドル未満で生活している約40億人を指す。BOP ビジネスはこうした貧困層を顧客対象とし、彼らを創造的な企業家および価値を重視する消費者であると認識し、貧困層のニーズや能力に適した財やサービスを提供することにより、利益創出を図りながら貧困削減に資するビジネスである。

層に販売するが、利益を社会貢献活動（雇用創出等）に回す（社会貢献型）の3つに類型化できる。

ソーシャル・ビジネスの長所は、ビジネスによる一定の収入が得られることから、全面的に外部の寄付等に依存するケースと比べて活動を持続的に行うことが容易であり、活動の拡大可能性も高まることである。ビジネスとして実施されるため、費用対効果の意識やモニタリングなども強化され、結果として活動が効率的に行われることも期待できる。また一旦ビジネスモデルとして成立すれば、他社や他団体の新規参入もあり得るため、活発な活動展開が行われ、貧困削減のような社会的使命の達成が期待できる。消費者側から見れば、良質な商品・サービスが比較的安価に手に入る、商品・サービス間で競争が発生し、売り手独占・寡占が解消される等のメリットもある。一方、貧困削減ツールとしてのソーシャル・ビジネスの限界は、例えば提供する財・サービスに関する情報が貧困層に十分に提供されないことが挙げられる。あるいは貧困層が十分に情報を理解できないために不利益を被る可能性や、労働条件を事前に十分に理解できずに搾取的なビジネスになる恐れがある。さらには、購買力が不十分な貧困層は提供される財・サービスにアクセスできず、その恩恵から取り残される可能性なども指摘される。

3-3-5 キャッシュ/フード・フォー・ワーク

貧困問題の解決のためには貧困層を正確に把握し、その貧困層に便益が行き渡るような政策・対策を行うこと（ターゲティング）が重要である。しかし貧困層の特定には指標の選定の難しさや世帯調査・社会調査の実施など、コストがかかりすぎるという問題がある。キャッシュ/フード・フォー・ワークは、適切なターゲティングをより少ないコストで実現し、貧困層の生活環境整備を図ると同時に、食料や生計手段が確保しにくい時期に、貧困層の経済的能力・保護能力のさらなる低下、すなわち窮乏化の罅への転落・深化を防ぐものである。具体的には農閑期や災害その他で食料・生計事情に問題が生じた際に、耕地・牧場などの開墾、道路・灌漑用水路などの建設や修復、植林などの事業を実施し、地域住民の中で自主的に労働を提供する者に対し、対価として食料や労賃を支払うものである。こうした事業では、例えば、労働集約型の事業の選定や主食用穀物としてカッサバや質的等級の劣る小麦など劣等財を配給すること、あるいは相対的に低いレベルに労賃を設定することなどにより、事業の参加者・便益者から貧困層以外を自動的に排除することが期待される。こうした意味でキャッシュ・フォー・ワークやフード・フォー・ワークは、セルフ・ターゲティング・メカニズムを有する効果的で効率的な貧困対策・貧困配慮ツールといえ、様々なセクターやスキームの事業で活用できる。但し、実施にあたっては貧困層の参加促進や過重負担の回避のため、生産・生活サイクルとの関係で季節性などを考慮することが重要である。

引用・参考文献・Web リスト

<引用・参考文献>

【和文】

- アジット・S・バラ、フレデリック・ラペール(共著)、福原宏幸/中村健吾(監訳)(2005)
『グローバル化と社会的排除 - 貧困と社会問題への新しいアプローチ』昭和堂
- 池野旬、武内進一編(1998)『アフリカのインフォーマル・セクター再考』アジア経済研究所
- 岩田正美(2008)『社会的排除 - 参加の欠如・不確かな帰属』有斐閣
- 絵所秀紀、山崎幸治編(1998)『開発と貧困 - 貧困の経済分析に向けて』アジア経済研究所
- 大野泉、二井矢由美子(2005)『援助モダリティの選択と日本のODA改革 - 開発ニーズとオーナーシップを尊重して』GRIPS 開発フォーラム
- 大野泉、上江洲佐代子(2009)『アフリカの成長戦略をめぐる議論と日本の取り組みへの示唆 - 成長研究レビューと事例分析に基づく考察』GRIPS Development Forum Discussion Paper No.18
- 大濱裕著(2007)『参加型地域社会開発(PLSD)の理論と実践 - 新たな理論的枠組みの構築と実践手法の創造』ふくろう出版
- 岡本敏樹著(2009)『生活を続けられるアフリカ農業に～チャドとブルキナファソの事例から～』ARDEC40号
- 開発教育協会編(2006)『援助する前に考えよう～参加型開発とPLAがわかる本～』
- 黒崎卓(2006)『一時的貧困の緩和と円借款への期待』国際協力銀行開発金融研究所
- 経済協力開発機構(OECD)/開発援助委員会(DAC)貧困削減ネットワーク(POVNET)インフラ・タスクチーム編/庄司仁訳(2006)『貧困削減のためのインフラ活用指針(和訳)』
- 経済産業省(2008)『ソーシャル・ビジネス研究会報告書』
- 国際協力事業団(2002a)『課題別指針<貧困削減>』
- 国際協力事業団(2002b)『ソーシャル・キャピタルと国際協力 - 持続する成果を目指して - 総論編』
- 国際協力事業団(2002c)『開発課題に対する効果的アプローチ<農村開発>』
- 国際協力事業団(2003a)『開発課題に対する効果的アプローチ<貧困削減>』
- 国際協力機構(2003b)『援助の潮流がわかる本 - 今、援助で何が焦点となっているのか』国際協力出版会
- 国際協力機構(2003c)『途上国のソーシャル・セーフティ・ネットの確立に向けて』
- 国際協力機構(2005)『貧困削減と人間の安全保障 Discussion Paper』
- 国際協力機構企画・調整部(2006)『グローバルイシュー&ミレニアム開発目標(2005年度実績)』

- 国際協力機構（2006a）『キャパシティ・ディベロップメント（CD） - CD とは何か、JICA で CD をどう捉え、JICA 事業の改善にどう活かすか』
- 国際協力機構（2007）『社会調査の心得と使い方』
- 国際協力機構（2008a）『ジェンダー主流化・社会的包摂促進プロジェクト事業事前評価表』
- 国際協力機構（2008b）「特集 - 企業連携 - 経済成長を支える新しいパートナーシップ」
『monthly Jica 2008 年 8 月号』
- 国際協力機構（2008c）『国境を越える課題 - 広域協力形成・実施ハンドブック』
- 国際協力機構（2008d）『指標から国を見る～マクロ経済指標、貧困指標、ガバナンス指標の見方～』
- 国際協力機構（2008e）『キャパシティ・アセスメントハンドブック - キャパシティ・ディベロップメントを実現する事業マネジメント』
- 国際協力機構貧困削減タスクフォース（2008）『課題別指針＜貧困削減＞（案）』国際協力機構
- 国際協力機構（2009a）『課題別指針＜社会保障＞（医療保障・年金・社会福祉）』
- 国際協力銀行（2005）『貧困削減・社会配慮ハンドブック 効果的なインフラ整備のための貧困・社会配慮の事例』
- 斉藤慎（2004）『社会起業家 - 社会責任ビジネスの新しい潮流』岩波書店
- 佐藤寛編（1996）『援助研究入門 - 援助現象への学際的アプローチ』アジア経済研究所
- 佐藤寛編（2003）『参加型開発の再検討』アジア経済研究所
- 島村真澄（2005）『ベトナムにおける日本の制度・政策への能動関与 - 現地 ODA タスクフォースが果たした役割』GRIPS Development Forum Discussion Paper No. 11
- C.K.プラハラード、スカイライトコンサルティング訳（2005）『ネクスト・マーケット「貧困層」を「顧客」に変える次世代ビジネス戦略』英治出版
- ジョン・エルキントン、パメラ・ハーディガン（著）、関根智美（訳）（2008）『クレイジーパワー - 社会起業家 - 新たな市場を切り拓く人々』英治出版
- 菅原鈴香（2002）『「貧困」・「法」・「文化」：貧困層の正義へのアクセスをいかに伸ばすか』準客員研究員報告書、国際協力事業団国際協力総合研修所
- 世界銀行（1990）『世界開発報告』
- 田中弥生ほか（2006）『平成 17 年度外務省第三者評価 一般財政支援（タンザニア PRBS・ベトナム PRSC）のレビュー報告書』外務省
- 塚本一郎、山岸秀雄編著（2008）『ソーシャル・エンタープライズ：社会貢献をビジネスにする』丸善
- ディーパ・ナラヤン他著、Voices of the Poor 翻訳グループ訳（2002）『貧しい人々の声：私たちの声が聞こえますか？』世界銀行（= Deepa Narayan et.al（2002）Voices of the Poor - From Many Lands, World Bank）
- 人間の安全保障委員会（2003）『安全保障の今日的課題 - 人間の安全保障委員会報告書』朝日新聞社（= Commission on Human Security（2003）Human Security Now, United Nations Publications）

- 藤田幸一（2005）『マイクロ・クレジットの虚像と実相』京都大学出版社
- プロジェクト PLA 編（2000）『続 入門社会開発 - PLA:住民主体の学習と行動による開発』国際開発ジャーナル社
- ホリス・チェネリー他著（1974）『成長に伴う再配分』世界銀行
- 三井久明、鳥海直子編 / 著（2008）『よくわかるマイクロファイナンス - 新たな貧困削減モデルへの挑戦』財団法人国際開発センター
- 吉田秀美、岡本真理子著（2004）『マイクロファイナンスへの JICA の支援事例分析』国際協力機構国際協力総合研修所
- ロバート・チェンバース著、穂積智夫、甲斐田万智子監訳（1995）『第三世界の農村開発 貧困の解決 - 私たちにできること』明石書店
- ロバート・チェンバース著、野田直人、白鳥清志監訳（2000）『参加型開発と国際協力 変わるのはわたしたち』明石書店

【英文】

- Agarwal, B. (1994) *A field of one's own: Gender and land rights in South Asia*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Allen L. Hammond, William J. Kramer, Robert S. Katz, Julia T. Tran, Courtland Walker (2007) *The Next 4 Billion : Market Size and Business Strategy at the Base of the Pyramid*, World Resources Institute and International Finance Corporation.
- Canagarajah, C. Sethuraman, S.V. (2001) *Social Protection and the Informal Sector in Developing Countries: Challenges and Opportunities*, The World Bank.
- CGAP (Consultative Group to Assist the Poor) (2003) *Credit Components (Donor Brief No. 10)*, Washington, D.C.: CGAP.
- Chambers, R. (1997) *Whose Reality Counts? : Putting the first last*, Bath: Intermediate Technologies Publication.
- Churchill, Craig ed. (2008) *Protecting the Poor: A Microinsurance Compendium*, Geneva: International Labour Organization (ILO) .
- CIDA (Canadian International Development Agency) (2005) *CIDA Primer on Program-based Approaches*.
- de Haan (1998) *Social exclusion: an alternative concept for the study of deprivation?*, IDS Bulletin, 29 (1) .
- DFID (Department for International Development) (2005) *Reducing poverty by tackling social exclusion- A DFID policy paper*, DFID.
- Diana Carney (1998) *Sustainable Rural Livelihoods - What contribution can we make?'*, DFID.
- Dreze, J., & Sen, A. (1989) *Hunger and Public Action*, Oxford: Clarendon Press.
- Elena Ianchovichina, Susanna Lundstrom (2009) *What is Inclusive Growth?*.
- IDD (International Development Department) and Associates (2006) *Evaluation of General Budget Support: synthesis Report*.

- IMF (2009a) *The Implications of the Global financial Crisis for Low-Income Countries*, Washington, D.C.: IMF.
- Izumi Ohno (2002) *Diversifying PRSP - The Vietnamese Model for Growth-Oriented Poverty Reduction*, National Graduate Institute for Policy Studies.
- Jagdish N. Bhagwati (1988) *Poverty and Public Policy*, World Development, Vol 16, No.5.pp539-555.
- Jodha, N.S. (1988) *Poverty Debate in India: a minority view*, Economic and Political Weekly, Vol.23, pp.2421-2428.
- Lipton, M., & Ravillion, M. (1993) *Poverty and Policy*, The World Bank Policy Research Working Papers 1130. Washington, D.C.: The World Bank.
- Mukherjee, et.al(2002) *People, Poverty and Livelihoods-Links for Sustainable Poverty Reduction in Indonesia*, Washington, D.C.: The World Bank, DFID.
- Narayan, D. & Patti, O. (2002) *Voices of the Poor - From Many Lands*, The World Bank.
- OECD (2006) *Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery*.
- Sen, A.(1981) 『Family and Food: Sex-bias in poverty』, in P.K. Bardhan and T.N. Srinivasan (eds.), *Rural poverty in South Asia*, New York: Columbia University Press.
- Sen, A. (1992) *Inequality Reexamined*, Oxford: Oxford University Press. (= 池本幸生, 野上裕生, 佐藤仁訳 (1999) 『不平等の再検討 - 潜在能力と自由』 岩波書店)
- Sen, A.(1993) “Capability and Well-being”, in M. Nussbaum & A. Sen (eds.), *The Quality of Life*, pp.30-53. Oxford: Clarendon Press.
- Thomas, A. (2000) “Poverty and the ‘End of Development’”, In Allen, T. & Alan Thomas (eds.), *Poverty and Development into the 21st Century*, Oxford: The Open University in association with Oxford University Press.
- UNDP (2008a) *Creating Value for All: Strategies for Doing business with the Poor*.
- United Nations (2008a) *The Millennium Development Goals Report 2008*, New York: United Nations. (= 国連ミレニアム開発目標報告書 2008)
- United Nations (2008b) *Endpoverty 2015: Make it happen*, UN Department of Public Information.
- World Bank (2001) *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, United Nations.
- World Bank (2007a) *Conditionality in Development Policy Lending*, Washington D.C.:The World Bank.
- World Bank (2007b) *World Development Indicators*, Washington D.C.:The World Bank.
- World Bank (2008a) *08 World Development Indicators*, World Bank.

<Web サイト>

- 外務省 (2008a) 「プレスリリース：政府開発援助と日本企業との連携強化の新たな施策“成長加速化のための官民パートナーシップ”について」
(http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/h20/4/1179209_906.html, 2009.3.27)
- 外務省 (2008b) 「アフリカ地域に対する 2007 年度 ODA 実績」

- (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/08_databook/pdfs/05-00.pdf, 2009.6.16)
 経済産業省 (2008) 『ソーシャルビジネス研究会報告書 (2008) 』経済産業省ソーシャルビジネス研究会 (http://www.meti.go.jp/press/20080403005/03_SB_kenkyukai.pdf, 2009.6.1)
 国際協力機構 (2004) 「アジアにおけるプログラム・ベースド・アプローチ」国際協力研究 Vol20 No.2 通巻 40 号
 (https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/archives/jica/kenkyu/04_40/pdf/40.pdf#page=67, 2009.3.18)
 国際協力機構 (2006b) 「一般財政支援評価」
 (http://www.jica.go.jp/activities/evaluation/oda_loan/after/2006/pdf/19.pdf, 2009.7.8)
 国際協力機構 (2008f) 「JICA のビジョン」
 (<http://www.jica.go.jp/about/vision/index.html>, 2009.5.24)
 国際協力機構 (2008g) 『事業評価年次報告書 2008, ベトナム 第 3・4・5 次貧困削減支援借款』島村真澄著 (政策大学院大学)
 (http://www.jica.or.id/activities/evaluation/oda_loan/after/2008/pdf/full/project31_full.pdf, 2009.6.1)
 国際協力機構 (2009b) 「TICAD IV 閣僚級フォローアップ会合開催」
 (http://www.jica.go.jp/topics/2008/20090327_02.html, 2009.5.24)
 国際協力機構 (2009c) 「人間の安全保障の実現」
 (<http://www.jica.go.jp/activities/security/index.html>, 2009.5.26)
 国際協力機構 (2009d) 「民間連携に関する基本方針」
 (http://www.jica.go.jp/priv_partner/pdf/basicpolicy.pdf, 2009.5.24)
 日本貿易会 (2009) 加藤庸之著「官民連携による Win-Win の BOP ビジネス」日本貿易会月報 2009 年 5 月号、日本貿易会
 (http://www.jftc.or.jp/shoshaeye/trade_invest/200905.pdf, 2009.6.1)
 CGAP (2009a) “Graduation Models”.
 (<http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.11.1925/>, 2009.5.20)
 CGAP (2009b) “What Is Microfinance?”.
 (<http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.1302/>, 2009.5.20)
 CGAP (2009c) “When is Microcredit Not the Answer?”.
 (<http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.1313/>, 2009.5.20)
 Christopher Willoughby (2004) “Infrastructure and the Millennium Development Goals”.
 (<http://www.oecd.org/dataoecd/22/31/36567911.pdf>, 2009.5.26)
 CPRC (Chronic Poverty Research Centre) (2008) *The Chronic Poverty Report 2008-09: Escaping Poverty Traps*, Manchester: CPRC.
 (http://www.chronicpoverty.org/pubfiles/CPR2_whole_report.pdf, 2009.3.29)
 GRIPS 開発フォーラム (2002) 「PRSP プロセスにおける pro-poor growth についての考察」
 (<http://www.grips.ac.jp/forum/2002/propoor.htm>, 2009.7.30)
 IMF (2009b) 「世界経済の見通し (WEO) 要旨 (2009 年 4 月) 」

- (<http://www.imf.org/external/japanese/pubs/ft/weo/2009/01/pdf/sumj.pdf>, 2009.5.1)
- ILO (2009) “ Underemployment”.
- (http://www.ilo.org/global/What_we_do/Statistics/topics/Underemployment/lang--en/index.htm, 2009.6.30)
- OECD / DAC (2001) *DAC Guidelines on Poverty Reduction*.
- (http://www.oecd.org/document/1/0,3343,en_2649_34621_1885953_1_1_1_1,00.html, 2009.5.1)
- UNDP (2008b) 「 第四回アフリカ開発会議 」
- (http://www.undp.or.jp/ticad/pdf/ticad_iv_j.pdf, 2009.5.24)
- World Bank (2004) “Development Policy Lending- OP.8.60”.
- (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,contentMDK:20471192~pagePK:64141683~piPK:64141620~theSitePK:502184,00.html>, 2009.6.1)
- World Bank (2008b) *Social Funds Innovations Notes*.
- (<http://siteresources.worldbank.org/INTSF/Resources/395669-1124228277650/SFIInnotesV5No2.pdf>, 2009.6.25)
- World Bank (2009a) “Crisis Hitting Poor Hard in Developing World, World Bank Says” Press Release No:2009/220/EXC.
- (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:22067892~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html>, 2009.5.7)
- World Bank (2009b) “The Global Financial Crisis: Assessing Vulnerability for Women and Children”.
- (<http://www.worldbank.org/html/extdr/financialcrisis/pdf/Women-Children-Vulnerability-March09.pdf>, 2009.5.7)
- World Bank (2009c) “Investment and Development Policy Operations”.
- (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,contentMDK:20120732~menuPK:268725~pagePK:41367~piPK:51533~theSitePK:40941,00.html>, 2009.6.1)

指針作成メンバー

【2008年9月まで】

課題別支援委員

絵所 秀紀	法政大学経済学部 教授	
児玉谷 史朗	一橋大学大学院社会学研究科 教授	
黒崎 卓	一橋大学経済研究所 教授	

課題アドバイザー

大塚 二郎	国際協力総合研修所国際協力専門員/本指針編集長	
赤松 志朗	国際協力総合研修所国際協力専門員	
清家 政信	国際協力総合研修所国際協力専門員	

タスクメンバー一覧

友部 秀器	農村開発部第一グループ長/貧困削減タスク長	
田和 正裕	国際協力人材部人材確保グループ人材センターチーム長	
本間 穰	農村開発部第一グループ貧困削減・水田地帯第一チーム長	
向井 一郎	企画・調整部事業評価グループ評価企画チーム長	
森田 隆博	企画・調整部事業調整グループ執行調整チーム長	
会津 菜穂	理事長室秘書役チーム	
足立 佳菜子	地球環境部第一グループ 森林・自然環境保全第二チーム	
天目石 慎二郎	農村開発部第一グループ水田地帯第二チーム	～2007年12月
宇井 望	農村開発部第三グループ乾燥畑作地帯第二チーム	2007年11月～
上田 大輔	人間開発部第二グループ技術教育チーム	2007年11月～
片井 啓司	アジア第一部第一グループ東南アジア第二チーム	～2006年11月
佐伯 風土	農村開発部第一グループ貧困削減・水田地帯第一チーム	2007年9月～
高砂 大	国際協力人材部人材確保グループ人材確保チーム	
遠山 峰司	農村開発部第一グループ水田地帯第三チーム	～2007年5月
中村 史	農村開発部第一グループ貧困削減・水田地帯第一チーム	～2007年8月
西村 貴志	企画・調整部事業調整グループ計画調整チーム	2007年11月～
藤野 浩次郎	農村開発部管理グループ管理チーム	2007年11月～
松本 賢一	アフリカ部南部アフリカチーム	
宮下 明子	農村開発部第一グループ貧困削減・水田地帯第一チーム	2008年1月～
森 悠介	農村開発部第一グループ貧困削減・水田地帯第一チーム	
湯浅 啓一郎	農村開発部第一グループ貧困削減・水田地帯第一チーム	～2007年2月
横田 千映子	企画・調整部事業評価グループテーマ別評価チーム	～2006年8月
奥村 浩延	中南米部南米チーム Jr. 専門員	～2007年7月
栗原 謙治	農村開発部第一グループ貧困削減・水田地帯第一チーム Jr. 専門員	2007年4月～
瀬尾 逞	農村開発部第一グループ貧困削減・水田地帯第一チーム Jr. 専門員	～2007年4月
伴場 賢一	農村開発部第一グループ水田地帯第二チーム Jr. 専門員	～2007年9月
本庄 由紀	農村開発部第一グループ貧困削減・水田地帯第一チーム Jr. 専門員	～2006年9月
宮家 佐知子	国際協力総合研修所調査研究グループ援助手法チーム Jr. 専門員	～2007年2月
和田 素子	農村開発部第二グループ畑作地帯第二チーム Jr. 専門員	～2007年11月

支援スタッフ

宮下 明子	貧困削減課題支援スタッフ	～2006年7月
金子 幸恵	貧困削減課題支援スタッフ	2006年8月～
中村 千尋	貧困削減課題支援スタッフ	～2007年5月
安達 陽子	貧困削減課題支援スタッフ	2007年5月～

**【2009年2月以降】
課題別支援委員**

絵所 秀紀	法政大学経済学部 教授
児玉谷 史朗	一橋大学大学院社会学研究科 教授

タスクメンバー一覧

黒澤 啓	公共政策部ジェンダー・平和構築グループ長・次長（タスクフォース長）
乾 英二	総務部審議役
高橋 園子	人間開発部母子保健課調査役
武 徹	研究所研究交流課長
田和 美代子	人間開発部社会保障課長
三次 啓都	地球環境部森林・自然環境グループ長・次長
早川 友歩	民間連携室企画役
原 昌平	南アジア部南アジア第一課長
広瀬 恵美	アフリカ部東部アフリカ第二課調査役
本間 穰	農村開発部水田地帯第一課長
森田 隆博	企画部開発課題課長

課題アドバイザー

赤松 志朗	国際協力専門員
上田 隆文	国際協力専門員
大塚 二郎	国際協力専門員
清家 政信	国際協力専門員
菅原 鈴香	国際協力客員専門員
畝 伊智朗	経済基盤部審議役
辻 一人	公共政策部技術審議役

事務局

和田 康彦	公共政策部ジェンダー・平和構築グループ平和構築・貧困削減課長	2009年7月～
松井 一訓	公共政策部ジェンダー・平和構築グループ平和構築・貧困削減課	
川本 寛之	公共政策部ジェンダー・平和構築グループ平和構築・貧困削減課	
駒橋 梨絵	公共政策部ジェンダー・平和構築グループジェンダー平等推進課	2009年5～6月
榎木 とも子	公共政策部ジェンダー・平和構築グループ平和構築・貧困削減課 インハウスコンサルタント	
横山 仁美	貧困削減課題支援スタッフ	
市川 陽子	貧困削減課題支援スタッフ	～2009年3月
石阪 由美子	貧困削減課題支援スタッフ	2009年4月～

以上

別添：ミレニアム開発目標

すべての指標は、可能な限り性別、都市・農村ごと分類して収集する必要がある。

目標とターゲット	指標
ゴール 1: 極度の貧困と飢餓の撲滅	
ターゲット1.A 2015年までに1日1ドル未満で生活する人口の割合を1990年の水準の半数に減少させる。	1.1 1日1ドル未満で生活する人口の割合 1.2 貧困格差の比率(貧困度別の発生頻度) 1.3 国内消費全体のうち、最も貧しい15分の1の人口が占める割合
ターゲット1.B 女性、若者を含むすべての人々に、完全(働く意思と能力を持っている人が適正な賃金で雇用される状態)かつ生産的な雇用、そしてディーセント・ワーク(適切な仕事)の提供を実現する。	1.4 就業者一人当たりのGDP成長率 1.5 人口当たりの就業者比率 1.6 1日1ドル(購買力平価)未満で暮らす就業者の割合 1.7 総就業者数に個人事業主と家族労働者が占める割合
ターゲット1.C 2015年までに飢餓に苦しむ人口の割合を1990年の水準の半数に減少させる。	1.8 平均体重を下回る5歳未満の子どもの割合 1.9 カロリー消費が必要最低限のレベル未満の人口の割合
ゴール 2: 初等教育の完全普及の達成	
ターゲット2.A 2015年までに、全ての子どもが男女の区別なく初等教育の全課程を修了できるようにする。	2.1 初等教育における純就学率 2.2 第1学年に就学した生徒が第5学年まで到達する割合 2.3 15～24歳の識字率
ゴール 3: ジェンダー平等推進と女性の地位向上	
ターゲット3.A 可能な限り2005年までに、初等・中等教育における男女格差を解消し、2015年までに全ての教育レベルにおける男女格差を解消する。	3.1 初等・中等・高等教育における男子生徒に対する女子生徒の比率 3.2 15～24歳の男性識字率に対する女性識字率 3.3 非農業部門における女性賃金労働者の割合 3.4 国会における女性議員の割合
ゴール 4: 乳幼児死亡率の削減	
ターゲット4.A 2015年までに5歳児未満の死亡率を1990年の水準の3分の1に削減する。	4.1 5歳児未満の死亡率 4.2 乳児死亡率 4.3 はしかの予防接種を受けた1歳児の割合
ゴール 5: 妊産婦の健康の改善	
ターゲット5.A 2015年までに妊産婦の死亡率を1990年の水準の4分の1に削減する。	5.1 妊産婦死亡率 5.2 医師・助産婦の立ち会いによる出産の割合
ターゲット5.B 2015年までにリプロダクティブ・ヘルス(性と生殖に関する健康)への普遍的アクセス(必要とする人が利用できる機会を有する状態)を実現する。	5.3 避妊具・薬普及率 5.4 青年期出生率 5.5 妊婦ケア率 5.6 家族計画の必要性が満たされていない者の割合

ゴール6:HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延の防止	
<p>ターゲット6.A</p> <p>HIV/エイズの蔓延を2015年までに食い止め、その後減少させる。</p>	<p>6.1 15～24歳の妊婦のHIV感染率</p> <p>6.2 避妊具普及率におけるコンドーム使用率</p> <p>6.3 15～24歳の年齢階層におけるHIV/AIDSに関する正しく総合的な知識の普及率</p> <p>6.4 10～14歳の、エイズ孤児ではない子どもの就学率に対するエイズ孤児の就学率</p>
<p>ターゲット6.B</p> <p>2010年までにHIV/エイズの治療への普遍的アクセスを実現する。</p>	<p>6.5 治療を必要とするHIV感染者のうち、抗レトロウイルス治療を受けられる者の割合</p>
<p>ターゲット6.C</p> <p>マラリア及びその他の主要な疾病の発生を2015年までに食い止め、その後発生率を減少させる。</p>	<p>6.6 マラリア有病率及びマラリアによる死亡率</p> <p>6.7 マラリアに感染しやすい地域において、有効なマラリア予防及び治療処置を受けている人口の割合</p> <p>6.8 結核の有病率及び結核による死亡率</p> <p>6.9 DOTS(短期科学療法を用いた直接監視下治療)の下で発見され、治療された結核患者の割合</p>
ゴール7:環境の持続可能性確保	
<p>ターゲット7.A</p> <p>持続可能な開発の原則を国家政策及びプログラムに反映させ、環境資源の損失を減少させる。</p>	<p>7.1 森林面積の割合</p> <p>7.2 一人当たり、GDP1ドル(購買力平価)当たり、また合計の二酸化炭素排出量</p>
<p>ターゲット7.B</p> <p>生物多様性の損失を2010年までに有意(確実)に減少させ、その後も継続的に減少させ続ける。</p>	<p>7.3 オゾン層破壊物質の消費量</p> <p>7.4 安全な生物学的限界範囲内の水産資源の割合?</p> <p>7.5 利用された合計水資源の割合</p> <p>7.6 陸地及び海洋における保護領域の割合</p> <p>7.7 絶滅危惧種類の割合</p>
<p>ターゲット7.C</p> <p>2015年までに、安全な飲料水及び衛生施設を継続的に利用できない人々の割合を半減する。</p>	<p>7.8 浄化された水源を継続して利用できる人口の割合(都市部及び農村部)</p> <p>7.9 適切な衛生施設を利用できる人口の割合</p>
<p>ターゲット7.D</p> <p>2020年までに、少なくとも1億人のスラム居住者の生活を大幅に改善する。</p>	<p>7.10 スラムに住んでいる都市人口の割合</p>

ゴール 8: 開発のためのグローバルなパートナーシップの推進	
<p>ターゲット8.A さらに開放的で、ルールに基づく、予測可能でかつ差別的でない貿易及び金融システムを構築する。 (良い統治、開発及び貧困削減を国内的及び国際的に公約することを含む。)</p> <p>ターゲット8.B 後発開発途上国の特別なニーズに取り組む。 ((1) 後発開発途上国からの輸入品に対する無税・無枠、(2) 重債務貧困国(HIPC)に対する債務救済及び二国間債務の帳消しのための拡大プログラム、(3) 貧困削減にコミットしている国に対するより寛大なODAの供与を含む。)</p> <p>ターゲット8.C 内陸開発途上国及び小島嶼開発途上国の特別なニーズに取り組む。(バルパドス・プログラム及び第22回国連総会特別会合の規定に基づき)</p> <p>ターゲット8.D 債務を長期的に持続可能なものとするために、国内及び国際的措置を通じて開発途上国の債務問題に包括的に取り組む。</p>	<p>以下に挙げられた指標のいくつかについては、後発開発途上国、アフリカ、内陸開発途上国、小島嶼開発途上国に関してそれぞれ個別にモニターされる。</p> <p><u>政府開発援助(ODA)</u></p> <p>8.1 OECD開発援助委員会(DAC)ドナー諸国の国民総所得(GNI)に対するODA支出純額の割合</p> <p>8.2 基礎的社会サービスに対するOECD開発援助委員会(DAC)ドナーのODAの割合(基礎教育、基礎医療、栄養、安全な水及び衛生)</p> <p>8.3 DACドナー諸国のアンタイド化されたOECD開発援助委員会(DAC)ドナーの二国間ODAの割合</p> <p>8.4 内陸開発途上国のGNIに対するODA受取額</p> <p>8.5 小島嶼開発途上国のGNIに対するODA受取額</p> <p><u>市場アクセス</u></p> <p>8.6 先進国における、開発途上国及び後発開発途上国からの輸入品の無税での輸入割合(価格ベース。武器を除く。)</p> <p>8.7 先進国における、開発途上国からの農産品及び繊維・衣料輸入品に対する平均関税率</p> <p>8.8 OECD諸国における国内農業補助金の国民総生産(GDP)比</p> <p>8.9 貿易キャパシティ育成支援のためのODAの割合</p> <p><u>債務持続可能性</u></p> <p>8.10 HIPCイニシアティブの決定時点及び完了時点に到達した国の数(累積)</p> <p>8.11 HIPCイニシアティブの及び多国間債務救済イニシアティブ(MDR)の下でコミットされた債務救済額</p> <p>8.12 商品及びサービスの輸出額に対する債務返済額の割合</p>
<p>ターゲット8.E 製薬会社と協力して、開発途上国において人々が安価で必要不可欠な医薬品を入手できるようにする。</p>	<p>8.13 安価で必要不可欠な医薬品を継続的に入手できる人口の割合</p>
<p>ターゲット8.F 民間部門と協力して、特に情報・通信における新技術による利益が得られるようにする。</p>	<p>8.14 人口100人当たりの電話回線</p> <p>8.15 人口100人当たりの携帯電話加入者数</p> <p>8.16 人口100人当たりのインターネット利用者数</p>

*斜体文字は JICA 公共政策部平和構築・貧困削減課による仮訳