

JICA 貧困削減ガイドライン策定のための
基礎調査報告書

平成11年9月

JICA LIBRARY



J1155995 (2)

国際協力事業団
企画部

環 境
J R
99-6

000
215
PLV
LIBRARY



序 文

国際社会環境が大きく変化する中で、開発援助の新たな指針として1996年5月に経済開発協力機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）上級会合において採択されたのが「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」（通称「DAC新開発戦略」）である。同開発戦略は、今後の我が国とJICAが行う援助の指針となる内容が提示されている。そのDAC新開発戦略において、第一に掲げられているのが貧困の削減であり、「極端な貧困状態におかれた人々の比率を2015年までに少なくとも半減させる」という明確な目標が設定されている。この目標をもとに国際援助機関や他先進援助国も開発援助の現場において貧困削減へ向けて大きく動き出している。

JICAはこれまで平成元年の「貧困問題」援助研究会を始め、貧困分野への協力はどうかについて研究を重ねてきた。また、平成8年には「DAC新開発戦略援助研究会」を設置し、貧困を始めとする各々のDAC目標への具体的な対応を検討した。実際の各協力事業においても貧困を直接、間接に対象とする案件が確実に増加して来ている。このような背景において、案件実施担当部署からは単一セクター及びスキームでは対応出来ない分野横断的な課題である貧困への取り組みについて、具体的な指針を提示することへの要望が高まっており、JICA事業全般に係る具体的な指針（ガイドライン）の策定が求められていた。今後、JICA内の機構改革に伴い国別アプローチが強化され、国別事業実施計画による課題別への取り組みが本格化する中で、重要課題である貧困の削減に係る協力をより一層、効率的、効果的に実施するために、ガイドラインの果たすべき役割は大きいと言える。

本基礎調査は、JICAの「貧困削減ガイドライン」の策定に必要な事項の調査、分析、研究を行ったものであり、今後の貧困削減への取り組みを大きく強化、前進させるものである。今後、「貧困削減ガイドライン」に従い、これまで各事業が各々の場で行っていた貧困削減への努力が統一的な指針のもとに行なわれることで、援助効果の増大とその効率を高め、途上国の人々の生活環境の質の向上に貢献し、かつ、我が国の国民に対しては具体的な国際貢献の一つの道筋を示すものである。

平成11年9月

企画部長
高橋 利弘



1155995 (2)

「JICA 貧困削減ガイドライン策定のための基礎調査」検討委員会
(平成10年6月～11年3月、役職名は当時)

国際協力専門員

・開発計画分野 富木 幾文 専門員

清家 政信 専門員

田中 由美子 専門員
(平成10年8月まで)

・農業開発分野 二本 光 専門員
(平成10年9月まで)

時田 邦浩 専門員
(平成10年10月より)

・電力開発分野 林 俊行 専門員

・保健医療分野 石井 羊二郎 専門員
(平成11年1月より)

評価管理室 井本 佐智子 職員

企画部環境・女性課 鈴木 忠徳 課長

天野 真山美 課長代理

飯田 春海 ジュニア専門員

目 次

第1章 はじめに

1-1 貧困を巡る世界の流れ	1
1-2 貧困削減に係る国際社会の認識	2
1-3 日本の取り組み	4

第2章 貧困削減ガイドライン素案

貧困削減ガイドライン表紙	6
ガイドラインの構成	7
ガイドライン・イメージ図	8
2-1 貧困削減への取り組み	9
2-1-1 貧困の定義と理解	9
2-1-2 JICAの貧困削減協力方針	11
2-2 貧困削減のための7つの柱	12
2-2-1 メインストーリーミング	12
2-2-2 困別アプローチ	13
2-2-3 マルチセクター・アプローチ	14
2-2-4 健全なマクロ政策	16
2-2-5 パートナリシップと連携	16
2-2-6 住民参加	18
2-2-7 貧困配慮	19
2-3 貧困削減の主要な手法	19
2-3-1 貧困プロファイル	19
2-3-2 ターゲットグループの特定	21
2-3-3 社会分析	22
2-3-4 組織アセスメント	22
2-3-5 モニタリングと評価	23

2-4	分野別留意事項及び対処法	26
2-4-1	教育と貧困	26
2-4-2	保健と貧困	28
2-4-3	農林水産業と貧困	30
2-4-4	経済・産業開発と貧困	32
2-4-5	公益事業と貧困	34
<注>		35
<Box と図>		
Box 1	代表的な貧困の定義	9
図 1	貧困の悪循環	10
Box 2	DACによる貧困の定義	10
Box 3	世界社会開発サミット	13
Box 4	貧困と他の開発課題との重なり	14
Box 5	「貧困プロフィール」記載事項例	20
Box 6	貧困層の多様性	21
Box 7	DAC貧困マーカー	25
第3章 ガイドラインの実効性の確保		
3-1	事業別の貧困削減の取り組みに係る留意事項及び対処法	38
3-1-1	貧困削減戦略（国別事業計画）	38
3-1-2	プロジェクト形成調査と企画調査	40
3-1-3	プロジェクト方式技術協力	41
3-1-4	研修員受け入れ	44
3-1-5	専門家派遣	45
3-1-6	開発調査	46
3-1-7	無償資金協力	47
3-1-8	青年海外協力隊	48
3-1-9	開発福祉支援事業	49
3-1-10	スキーム間の連携	49
Box 8	「貧困削減戦略」記載事項例	39

3-2 JICAの貧困関連案件の事例と教訓	50
【事例研究1】インドネシア南東スラウェシ農業農村開発計画	50
【事例研究2】モロッコ国零細漁村振興計画	53
【事例研究3】フィリピン辺境地貧困農民対策計画調査	55
【事例研究4】ルサカ市周辺地区給水計画・基本設計調査	57
【事例研究5】ザンビア国メヘバ難民キャンプ中学校建設計画基本設計調査	60

第4章 貧困対策への提言：議論から行動へ

4-1 貧困マーカーの導入	62
4-2 貧困削減対策と貧困配慮に関する説明の義務化	63
4-3 「貧困プロファイル」と「貧困削減戦略」の作成	64
4-4 ターゲットグループの特定、社会分析、住民参加の徹底	64
4-5 「プログラム・コンポーネント」による対応	64
4-6 貧困分野の企画調査員、巡回ミッションの派遣	65

参考資料

【他の援助機関の動向】	66
1. 世界銀行	66
2. 国連開発計画 (UNDP)	67
3. 開発援助委員会 (DAC)	67
4. カナダ国際開発庁 (CIDA)	68
5. 英国国際開発省 (DFID)	69
6. スウェーデン国際開発協力庁 (Sida)	69

参考文献	71
------	----

第1章 はじめに

1-1 貧困を巡る世界の流れ

これまでの開発援助の理論と実践を振り返ると、その認識やアプローチは変化しつつも、貧困削減のテーマが底流を貫いていることがわかる。60年代の地域総合開発のアプローチ、70年代のBHIN(Basic Human Needs)アプローチ、そして80年代の構造調整路線への反省から出発する「人間の顔をした構造調整」の考え方の提起など、貧困削減への取り組みをいかに行うかを問うものであった。一方で、1997年の経済危機まで続いた東アジアや東南アジアの急速な経済発展は、地域の貧困人口を急減させ比較的短期間に「後進国」を「豊かな社会」に変貌させる効果をもたらした。その結果、マクロレベルでの経済発展が貧困削減に不可欠であることも認識されることとなった。

貧困については、これまでも二国間援助機関のみならず、国連機関や世界銀行、NGOなどが、様々な支援をしてきている。特に1980年代以降、構造調整が実施される過程で、調整の負担が大きく貧困層にしわ寄せされ、その生活状況に重大な影響が出ていることが明らかになったため、貧困を開発援助の主眼として従来よりも明確に位置づけるようになった。構造調整を主導してきた世界銀行も、1990年には貧困をテーマとする「世界開発報告」を刊行している。また、国連において、従来の国家単位の安全保障に加え、人間個人の問題への対応として「人間の安全保障」という概念が提唱され、その中で人間生活の可能性を奪う貧困の削減を求めている。

このような流れのなかで、1990年代には人類共通の課題、いわゆるグローバル・イシューに関連する国際会議が次々に開催されている。1995年3月にコペンハーゲンにて開催された国連主催の世界社会開発サミットでは、全世界からの貧困の解消が「人類が成し遂げなければならない倫理的、社会的、政治的、経済的な課題」と位置づけられ、21世紀の早い時期の貧困撲滅とそのための世界各国の実質的な取り組みの開始に向けたアピールが出された。また、国連開発計画(UNDP)は1990年から一連の「人間開発報告書」を刊行し、その中で、従来開発の主要指標であった「一人当たり国民総生産」を越えるものとして、「人間開発指数(Human Development Index:HDI)」や「人間貧困指数(Human Poverty Index:HPI)」といった新たな概念を導入して、貧困を経済的側面だけでなく、人間開発全般に関わる複合的な視点から分析しようとして試みている。

経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)は、1996年5月、こういった90年代の一連の動きを開発援助の立場から総合し、「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献(通称、DAC新開発戦略)」¹を採択した。ここでは「極端な貧困状態におかれた人々の比率を2015年ま

¹ 「DAC新開発戦略」を巡っては、1997年5月にOECD、国連、世界銀行共催による開発指標に関する合同セミナーがパリで、9月にオランダと我が国との共催で新開発戦略会合がハーグで開催された。更にパリにお

で少なくとも半減させる」という明確な目標が設定され、これからの開発援助のあり方について、我が国を始めとする先進諸国が共通認識を示したものである。

「DAC新開発戦略」の具体化の一例が、1998年10月に東京で開かれた第2回アフリカ開発会議（TICAD II）であった。TICAD IIが採択した「21世紀に向けたアフリカ開発：東京行動宣言」は、アフリカ諸国の自助努力と主体性（オーナーシップ）を強調した上で、貧困層支援を最重要課題の一つと位置づけ、次のような具体的指針を示した。(1) 2015年までに貧困層女性を現在の3分の2に削減する。(2) 貧困層のための雇用創出に力点を置く。(3) セーフティネットを確立し、経済的弱者や災害の被災者をまもる。

このような開発援助の行動目標が設定される一方で、開発途上国への資金の流れは、政府開発援助の停滞と民間資金の堅調な増加が際だった対象をなしている。民間資金は、支出純額ベース（名目値、数字はODA白書1988）で、1989年の400億ドルから96年には2340億ドルへと5倍以上の伸びを示している。1989年には全資金フローの43.6パーセントが政府開発援助、36.6パーセントが民間資金によって占められていたが、徐々に民間資金が増加し、1996年には77.0パーセントを占めるに至っている。政府開発援助の割合は、わずか19.2パーセントまで低下している。他方、民間資金の主な流入先は中国を始めとする東アジアと中南米諸国であり、サハラ以南アフリカ諸国や南アジア諸国は国際市場での資金調達に容易ではない。こうした事情は、政府開発援助の最貧諸国への重点的配分、貧困への直接的な取り組みの必要性が増していることを示唆するものである。

1-2 貧困削減に係る国際社会の認識

これまでの開発援助政策において、経済成長を最優先した政策は貧困削減には必ずしも効果があるとはいえないことが認識されている。また、主に貧困層を援助対象としたBHN分野への資機材援助についても、貧困層が供与された物資を活用する環境にない場合には、それらが効果的に利用されることは多くはなかった。それら資機材が有効活用されるためにも貧困層自身の能力を最大活用することが必要であり、そのための技術協力が重要となる。また、貧困層の社会参加が成されて、初めて経済成長が社会全体に恩恵を還元することが出来る。現在、主要な国際援助機関が掲げる貧困削減のための認識を以下に要約する。

いて12月にDACと開発センターの共催で貧困撲滅の要点セミナー、1998年2月にはOECD、国連、世界銀行共催の開発指標に関する第2回合同セミナー、1998年6月には「新開発戦略に関する東京会議」が次々と開催されている。

(1) 人的資源への投資

貧困層への保健、栄養、教育と職業訓練などを通じた人的資源への投資によって、貧困層が自ら持っている能力を最大限に発揮することが出来る。

(2) 貧困層の参加

貧困削減のプロセスに貧困層自ら参画することが重要である。個別プロジェクトの計画、実施、評価の各段階での貧困層のイニシアティブはその成否を決める鍵となる。

(3) 雇用と資源へのアクセス

貧困層の最大の資産である労働力を最大限に生かすために、適正な雇用形態による雇用機会の増加を促進する必要がある。さらに貧困層自らが雇用機会を創出できるように資源へのアクセスを確保することが必要である。

(4) セーフティーネット

貧困層の中でも社会変動の影響を受けやすい脆弱な層(老人、障害者、被災民など)のために、経済危機時等において、セーフティーネットが用意されなければならない。

(5) 国別貧困情報の収集と貧困削減戦略の策定

貧困削減を具体化する責任は貧困を抱える国の政府にあり、各国が貧困の原因を社会・経済・文化・環境など様々な側面から検討して、特定の地域や社会グループ(ターゲットグループ)に適した貧困削減対策を立てる必要がある。援助機関もこれに沿った国別の対応が必要である。

(6) 社会の中での公平性

マクロレベルでの経済成長の恩恵を、公共投資や社会サービスを含む様々な形で国内のすべての層に分配できる仕組みが重要である。

(7) 持続的な経済成長

広範な貧困削減にはマクロ経済の持続的で力強い成長が必要であり、国民すべての層の参加による経済成長が必要である。

1-3 日本の取り組み

これまで JICA や海外経済協力基金 (OECF) などを通じて実施してきた我が国の政府開発援助 (ODA) が開発途上国の貧困層に様々な形で直接・間接の便益をもたらしてきたが、開発援助の実務レベルにおいて、貧困層を明示して目標を定めるなど、貧困削減を目指す効果的援助のあり方についての検討が意識的に進められたのは比較的最近のことである。

JICA は、1989 年 9 月、上智大学外国学部長の緒方貞子氏 (現国連高等難民弁務官) を座長とする分野別 (貧困問題) 援助研究会を発足させ、貧困削減対策援助の嚆矢となり、翌年まとめられた報告書には、幾つかの具体的な提言が盛り込まれた。その中には、小学校や保健所など小規模な施設を開発途上国内の地方に多数建設する無償資金協力など、既に JICA 協力に広範に取り入れられていることで具体化した提案もある。その後、1991 年 3 月には JICA 職員や専門家などを対象に、貧困問題の現状と対策について理解を助ける入門書として「貧困問題ガイドブック」が作成された。さらに、1995 年には具体的な貧困対策事業の計画・実施にあたって留意すべき点を整理する目的で、国際協力総合研修所に研究会が組織され、事例研究を含むレポート「貧困問題とその対策：地域社会とその社会的能力育成の重要性」を上梓している。このレポートが指摘するのは、貧困解消には貧困層に財やサービスが与えられるだけでは不十分であり、貧困層自身が与えられた財やサービスを運用・管理し、開発目的を達成するための能力育成が欠かせないことであり、そのための住民参加や社会的準備の重要性である。

1996 年になると、先に述べた「DAC 新開発戦略」に沿った取り組みと今後の援助に関する提言をまとめるために研究会が設置され、貧困、教育、保健医療、環境の 4 分野について検討結果を取りまとめると同時に、国別援助のあり方、国別情報収集と整理についても検討を進めた。1998 年に提出された研究会のレポートに盛り込まれた提案の一つが、「貧困層配慮ガイドライン」の策定であり、本基礎研究が実施されるきっかけとなった。

このような調査研究の動きと軌を一にして、JICA の貧困削減対策を進める体制も整備されてきた。まず、企画部に環境・女性課が設置され、環境、WID の開発課題と併せて、JICA における貧困のフォーカルポイントとして機能している。JICA が実施する事業のなかにも、貧困関連案件が着実に増えている。無償資金協力では、飲料水供給、小学校建設、母子保健センターなど社会セクターに対する支援がその割合を着実に増してきた。プロジェクト方式技術協力 (プロ技) では、単に貧困削減に役立つ協力ということに留まらず、貧困層のプロジェクト活動への参加を重視するプロジェクトや、住民と同じレベルで活動する青年海外協力隊 (JOCV) や NGO との連携プロジェクトが開始されている。また、開発調査でも貧困削減を目的として取り上げた調査が急速に増えてきているのが現状であり、経済インフラ整備型の調査案件の場合も貧困層を含む社会的側面への配慮は定着していると言える。平成 9 年度より開始した開発福祉

支援事業は、JICAの草の根における技術協力事業として、在外事務所が現地で活動するNGOをパートナーとして、住民参加によって住民の福祉向上を行うモデル事業であり、中南米、アジア、アフリカの各地域で実施されている。

このように貧困削減に向けた組織的努力の強化、より柔軟な援助実施体制の構築、さらに新たなスキームの準備など、貧困を巡る積極的な動きは、JICAだけに留まるものではない。もともと貧困層の開発ニーズをくみ上げることを中心に活発な活動を続けてきた我が国のNGOグループを別としても、海外経済協力基金（OECD）では、インド・マディヤプラデシュ州養蚕事業、バングラディシュ・グラミン銀行、ペルー・山岳地帯貧困緩和事業などの貧困削減を主目的とした案件が実施されている。参加型開発や住民組織作り、各種の社会調査への取り組みも強化されている。また、在外公館が直轄して実施している草の根無償資金援助は、住民に直接裨益するプロジェクトを進めるNGOや住民組織の活動を支援しており、開発途上国で貧困削減に貢献している。

このような背景の中で「DAC新開発戦略」の掲げる目標達成に寄与するため、JICAがより積極的に貧困削減対策援助を推し進め、さらにそれらの活動を国際的に比較可能な枠組みの中で検証するために必要とされる「貧困削減ガイドライン」の策定を目的として、本基礎調査が実施されたものである。

本基礎調査の実施にあたり、環境・女性課を事務局として、各分野の国際協力専門員からなる本基礎調査の検討委員会が平成10年6月に設置され、JICAに必要とされる貧困削減ガイドラインの内容について検討すると共に、調査報告書の監修を行った。また、現場からの要請に応え、より実践に即した内容とするために、調査の開始及び終了時に各事業部担当者との打ち合わせを各々一回づつ行なった。編集に当たっては、JICAの職員や専門家など多くの人達からの要請に応え、理論よりは実践に近く、日常の開発援助事業の指針として取り込むことのできる内容とした。今後は、本基礎調査報告書の第2章「貧困削減ガイドライン素案」に基づく「JICA貧困削減ガイドライン」を早期に策定し、JICA内での普及に努めると共に、業務実施上、日常的に利用可能な実務参考資料として、例えば「貧困削減事業スタッフマニュアル」が、JICAの組織や事業実施のシステムに則した形で整備されることが、貧困削減事業を具体化していく上で必要となるだろう。