

開発課題に対する 効果的アプローチ

基礎教育

HIV/AIDS対策

中小企業振興

農村開発

2002年5月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

国際協力事業団の事業形態(スキーム)について、2002年度からいくつかの形態をまとめて「技術協力プロジェクト」という名称とすることになったが、従来の形態名称と混在すると混乱を招く恐れがあることから、この報告書では「プロジェクト方式技術協力」等の従来通りの名称を使用している。

また、開発福祉支援、開発パートナー事業など、NGO等と連携して事業を実施するものについても2002年度から「草の根技術協力」とされたが、混乱を避けるためにこの報告書では従来通りの名称を用いている。

序 文

現在、国際協力事業団(Japan International Cooperation Agency : JICA)では担当 ODA 事業の一層の質的改善を目指し、国別事業実施計画の作成や課題別要望調査の実施、課題別指針の策定など、国別・課題別アプローチ強化の取り組みを実施しています。しかしながら、JICA内における開発課題や協力プログラムのレベルや括り方には国ごとによりかなりの差異があるのが現状です。今後、国別事業実施計画を改善し、その国の重要開発課題に的確に対処していくためには、国ごとに状況・課題が異なることは前提としつつも、開発課題の全体像と課題に対する効果的なアプローチに対する基本的な理解に基づいて適正なプログラムやプロジェクトを策定していくことが必要となります。このためには、各開発課題に対するアプローチをJICAとして体系的に整理したものをベースに、各々の国の実状に基づいて、JICAとして協力すべき部分を明らかにしていかなければなりません。

本調査研究では課題別アプローチの強化を通じた国別アプローチ強化のための取り組みの一環として、主要な4つの開発課題(基礎教育、HIV/AIDS対策、中小企業振興、農村開発)について課題を体系的に整理し、効果的なアプローチ方法を明示するとともに、計画策定・モニタリング・評価を行う際に参照すべき指標例についても検討致しました。また、今までのJICA事業をレビューし、開発課題体系図をベースにJICA事業の傾向と課題、主な協力実績もまとめております。

この調査研究の成果については、今後JICA内では課題別指針に活かされ、分野課題ネットワークによって発展させていく予定です。また、このような課題の体系的な整理については在外事務所からも要望が多く寄せられていますので、課題別指針の作成が予定されている他の主な課題についても同様の体系的整理を行い、課題別アプローチを拡充していくことが必要です。また、指標についても有用かつデータ収集が可能なものを課題ごとに組織的に蓄積し、目的や現地の状況に応じて適切な指標を選定できるようにしていくことが必要です。さらに、このような開発課題に対する考え方はJICA内のみならず関係する援助機関間で共有し、共通の理解を持った上で協調して協力を展開していくことが重要と考えます。

本調査研究の実施及び報告書の取りまとめにあたっては、JICA アジア第一部計画課 加藤 宏 課長を主査とするJICA関係各部職員及び国際協力専門員からなる研究会を設置し検討を重ねるとともに、中間ドラフトに対してJICA内外の関係者の方々から多くのコメントを頂きました。本調査研究にご尽力いただいた関係者のご協力に対し心より感謝申し上げます。

本報告書が、課題別アプローチの強化のための基礎となれば幸いです。

平成 14 年 5 月

国際協力事業団
国際協力総合研修所
所長 加藤 圭一

用語・略語解説

用語・略語	概 要
開発援助・JICA 関連用語	
DAC 新開発戦略	DAC* が1996年のハイレベル会合にて採択した21世紀に向けた長期的な開発戦略を指す。新開発戦略の3つの重点事項は、(1)オーナーシップとパートナーシップの重要性、(2)包括的アプローチと個別的アプローチの追求、(3)具体的な開発目標の設置(2015年までに貧困人口の半減等)となっており、社会的インフラへの支出割合を増加させ、援助国の実施体制の合理化、分権化を推し進めている。
IT	Information and Communication Technology：情報通信技術。コンピューターとネットワークに関する技術全般を指す。
JOCV	Japan Overseas Cooperation Volunteers：青年海外協力隊。1965年に発足した20歳から39歳までの青年を対象とするボランティア制度。これまで途上国76カ国に延べ約2万3千人が派遣されている。
MDGs	Millennium Development Goals：ミレニアム開発目標。基本的にはDAC新開発戦略*の延長線上にあり、2000年9月の国連総会の合意を経て、より拡充した目標として採択された。2015年までに達成すべき目標として、極度の貧困と飢餓の撲滅、初等教育の完全普及、ジェンダーの平等、女性のエンパワーメントの達成、子どもの死亡率削減、妊産婦の健康の改善、HIV/AIDS、マラリアなどの疾病の蔓延の防止、持続可能な環境づくり、グローバルな開発パートナーシップの構築が設定された。
NGO	Non-governmental Organization：非政府組織。非政府機構、民間(非政府)団体とも呼ばれる。
ODA	Official Development Assistance：政府開発援助。
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper：貧困削減戦略ペーパー。HIPC(Heavily Indebted Poor Countries:重債務貧困国)の債務救済問題に対し、1999年の世界銀行、IMFの総会でその策定が発案され、合意された戦略文書。この戦略により債務救済措置により生じた資金が適切に開発と貧困削減のために充当されることを目的としている。
アフリカ開発会議(TICAD)	Tokyo International Conference of African Development：日本政府が呼びかけ、国連機関、アフリカのためのグローバル連合とともに、1993年10月に東京で開催したアフリカの開発のための会議。
アフリカ支援イニシアティブ	1996年に日本政府が発表したアフリカ諸国の開発問題に関する構想のこと。(1)第2回アフリカ開発会議の開催、(2)アフリカ人造り支援構想、(3)ポリオ根絶支援構想の3つの柱からなる。
アンタイドローン	物資、役務の調達先を援助供与国に限定しない借款のこと。
キャパシティ・ビルディング	組織・制度づくり(institution building)に対して、それを実施・運営していく能力を向上させること。実施主体の自立能力の構築をいう。
セクター・プログラム	Sector Program(SP)：途上国政府のオーナーシップの下、ドナーを含む開発関係者が参加、調整して策定したセクターないしはサブセクター規模のプログラム。
セクター・ワイド・アプローチ(SWAP)	Sector Wide Approach：教育や保健などの分野について、途上国政府が援助国、国際ドナーと共に開発計画を策定し、この計画に沿って開発や援助をすすめるという試み。主にアフリカ諸国を中心に行われている。
ツー・ステップ・ローン	借款の供与形態の1つで、開発途上国の開発金融機関に対し、直接またはその国の政府を通して資金を供与し、その資金がさらにその国の中小企業や農業部門に貸し出される仕組み。
プロジェクト方式技術協力(プロ技)	3～5年程度の協力期間を設定し、専門家派遣、研修員受入、機材供与等を組み合わせ、計画の立案から実施、評価までを一環して実施する技術協力の形態。
マスタープラン調査	国全体または特定地域での総合開発計画や、セクター別の長期開発計画を策定するための調査。
ローカルコスト	プロジェクト実施・運営に際し、被援助国が負担すべき費用。
開発パートナー事業	多様化する開発途上国の地域レベルのニーズへの対応、住民に対する草の根レベルのきめ細やかな援助を実施する方法として、そうした国際協力の経験やノウハウを持つ日本のNGO、地方自治体、大学などにJICAが委託して行う事業。
開発福祉支援事業	母子保健、高齢者・障害者・児童の福祉、貧困対策などの援助をJICAが対象としている地域で活動している現地のNGOに委託して実施する援助。1997年より実施。
現地国内研修(第二国研修)	日本の技術協力の成果が、途上国内で普及することを促進するために途上国で行う研修。

用語・略語	概 要
在外開発調査	簡易な開発基本計画の策定及びこれに関連する各種基礎データの解析、公式統計の不備を補うための小規模な調査。在外事務所主導で実施。
小規模開発パートナー事業	よりきめ細かく迅速な協力を展開するため、事業実施期間を1年以内、1件あたりの事業規模を1,000万円未満とし、NGO、地方自治体、大学などにJICAが依託して行う事業。
政府開発援助(ODA)に関する中期政策	1999年より5年程度にわたるODAの進め方を体系的・具体的にまとめたもので、援助の効果的・効率的な実施を目指している。
政府開発援助(ODA)大綱	冷戦終結の過程で、援助を対外戦略の一環として捉えるべきとの見方が強くなり、1992年に4つの基本理念と4つの原則を掲げる「政府開発援助大綱」が閣議決定された。
草の根無償資金協力(草の根無償)	開発途上国の地方公共団体や現地のNGOなどからの要請により、一般の無償資金協力では対応が難しい小規模案件を支援することを目的に、わが国の在外公館を通じて行われる無償資金協力。
第三国研修	途上国の中でも比較的進んだ段階にある国を拠点にして、日本の技術協力を通じて育成した開発途上国の人材を活用し、他の途上国から研修員を招いて行う研修。
援助機関	
AOTS	The Association for Overseas Technical Scholarship：海外技術者研修協会。
DAC	Development Assistance Committee：開発援助委員会。OECD*(経済協力開発機構)の対途上国援助政策を調整する機関。貿易委員会、経済政策委員会と並ぶOECD三大委員会の一つ。現在の加盟は23メンバー。
DACハイレベル会合	年1回、各国のハイレベル援助関係者が出席し開催され、特に重要な開発問題の討議や勧告等の採択がなされる。1996年OECD*のDACハイレベル会合においては、2015年までに極端な貧困人口割合を1990年の半分に削減する採択がなされた。
DFID	Department for International Development：イギリス開発省。
IDB	Inter-American Development Bank：アメリカ開発銀行。
IMF	International Monetary Fund：国際通貨基金。1944年発足。世界銀行と並んで戦後の国際金融を支えてきた機構。世界銀行が復興開発を目的とした資金供与を担当し、IMFは固定レート制と通貨安定化に必要な資金を融資する役割を果たしてきた。
JBIC	Japan Bank for International Cooperation：国際協力銀行。1999年に日本輸出入銀行と海外経済協力基金が統合して発足。
JETRO	Japan External Trade Organization：日本貿易振興会。
JICA	Japan International Cooperation Agency：国際協力事業団。
JODC	Japan Overseas Development Corporation：海外貿易開発協会。
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development：経済協力開発機構。欧州経済復興のため1948年に発足したOEEC(Organization for European Economic Cooperation)が改組され、1961年に発足。経済成長、開発途上国援助、多角的な自由貿易の拡大を目的とし、現在30カ国が加盟。
USAID	The United States Agency for International Development：米国国際開発庁。
WTO	World Trade Organization：世界貿易機関。142カ国・地域(2001.7現在)が加盟する国際貿易の中核機関。1995年1月発足。
基礎教育	
DFA	Dakar Framework for Action：ダカール行動の枠組み。WEF*でEFA*達成のためには各国の政治的意思に基づく取り組みが重要だとし、設定された6つの目標。
EFA	Education for All：万人のための教育。1990年タイのジョムティエンで行われた会議で採択された宣言。これにより「全ての人々に教育を」が国際的なコンセンサスとなった。
WCEFA	The World Conference on Education for All：万人のための教育世界会議。1990年タイのジョムティエンで行われた。
WEF	World Education Forum：世界教育フォーラム。WCEFA*のフォローアップとして2000年にセネガルのダカールにて開催。世界の現状はEFA*達成にはほど遠い状況にあることを確認。
アチーブメント・テスト	学力検査の一形態。学習到達度を客観的に検査・測定するもの。
スクールマッピング	空間的(地図上に)学校の位置を表すだけでなく、学校の属性(生徒数、教員数、中退率、有資格教員の割合等)に関する調査を行った上でニーズと教育サービスレベルとのギャップを分析すること。
ノンフォーマル教育	正規学校教育以外の宗教教育、地域社会教育、成人教育、識字教育等。
マイクロ・プランニング	スクールマッピング*に基づき、地域教育計画の策定を行うこと。

用語・略語	概 要
ライフ・スキル(Life skills)	実生活に根ざした実践的かつ有益な生活に必要な様々な知識や技能。人権・平等・自由と責任といった概念の把握と民主化や住民参加などの具体的な手続きや方法の習得も含む。
レディネス	学習準備。
レリバンス	Relevance : 適切さ。
国際教育協力懇談会	今後の教育協力に関して文部省(現 : 文部科学省)の方向性を明らかにするために、文部省が 2000 年に設置。
識字	日常生活に必要な読み、書き、計算ができること。
特別な配慮を要する児童 (children with special needs)	民族的・経済的マイノリティや不定住児、孤児、難民、障害児など。
HIV/AIDS 対策	
AIDS	Acquired Immunodeficiency Syndrome : エイズ(後天性免疫不全症候群)
ATL	Adult T-cell Leukemia : 成人 T 細胞白血病
CDC	Centers for Disease Control and Prevention : 米国の疾病管理・予防センター。
CSW	Commercial Sex Worker : 性交渉を生業とする売春婦(夫)
DOTS	Directory Observed Treatment, Short-course : 抗結核薬供与による直接監視下短期化学療法。
GII	Global Issues Initiative on Population and AIDS : 人口・エイズに関する地球規模イニシアティブ。
GPA	Global Programme on AIDS : WHO が策定した世界エイズ対策計画。
Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria	世界エイズ・結核・マラリア基金
HAART	Highly Active Anti-Retroviral Therapy : 高活性抗レトロウイルス療法。(複数[3 種]の抗 HIV 薬を併用する療法。)
HIV	Human Immunodeficiency Virus : ヒト免疫不全ウイルス
IEC	Information Education and Communication : 情報・教育・コミュニケーション
IPAA	International Partnership against AIDS in Africa : 2000 年に発足したアフリカにおける HIV/AIDS 対策イニシアティブ。
MSM	Men who have sex with men : 男性同性愛者。
NCI	National Cancer Institute : 米国国立癌研究所。
People with HIV/AIDS	HIV 感染者や AIDS 患者、AIDS 遺児または AIDS により何らかの影響を受けた人たちのような HIV/AIDS とともに生きる人々。
SACCL	STD/AIDS Cooperative Central Laboratory : エイズ・性感染症中央共同ラボラトリー。フィリピンにある、国の中央エイズ検査センター。プロ技にて機能強化を実施した。
STI	Sexually Transmitted Infection : 性感染症
UNAIDS	The Joint United Nations Programme on HIV/AIDS : 国連エイズ合同計画。
VCT	Voluntary Counseling and Testing : 自発的カウンセリング及び検査。
ウィンドーピリオド	感染後 6 ~ 8 週間程度の期間。この間は HIV 抗体スクリーニング感知ができない。
サーベイランス	HIV 検査能力の向上と疾病発生動向調査。対象地域における HIV の蔓延状況を明らかにし、様々な対策立案の基礎となる情報を提供する重要な役割を有する。
ハイリスク・グループ	いわゆる売春婦(夫)やトラック運転手等 HIV/AIDS に感染しやすいとされる人々。
ピア・エデュケーション	Peer Education : 年齢や職業等を同じくする者を対象とした教育。
レファラル	情報を求める利用者に対し、提供される紹介、提供などの援助。
沖縄感染症対策イニシアティブ	感染症の世界的広がりの中、1998 年バーミンガム・サミットにおいて日本が国際寄生虫対策を提唱し、さらに 2000 年九州・沖縄サミットでは「沖縄感染症対策イニシアティブ」として先進国各国が感染症対策への取り組みを強化していくことを日本政府が表明した。
国連 HIV/ エイズ特別総会	United Nations Special Session on HIV/AIDS : 2001 年 6 月に開催され、コミット宣言において HIV 感染減少に関する到達目標が採択された。
日和見感染症	免疫不全により発症する感染症。日和見感染症にはカリニ肺炎、クリプトスプリジア症、トキソプラズマ症などがあり、結核や帯状疱疹も起こる。

用語・略語	概要
中小企業振興	
BDS	Business Development Service：中小企業の経営資源強化支援。
level playing field	公正かつ自由な競争が可能な事業環境。
アウトソーシング	企業の内部労働力で行っていた業務を外部労働力に任せること。
インキュベーション施設	起業家精神をもつ実業家に、場所・資金・人材・経営コンサルティングなどを提供して企業の発足を助ける施設や機関。
クラスター機能	ある特定の地域に特定の産業群が集積され、地域の産業が活性化されている状態を指す。
コーポレート・ガバナンス	会社経営における意志決定の内容や過程に対して、会社の所有者たる株主の意思や利益を適切に反映させようとする。企業統治ともいう。
ディスクロージャー(企業情報開示)	株式や債権を発行している企業が、自らの財政状態、経営方針などに関する情報を公開していくこと。
ニッチマーケット	niche market：すき間市場、だれも目をつけていない市場。
ベンチャー・キャピタル	創業間もないベンチャー企業への投資を専門的に行う金融機関。
農村開発	
BHN	Basic Human Needsの略。低所得層の民衆に直接役立つものを援助しようとする概念。食料、住居、衣服など、生活する上で必要最低限の物資や安全な飲み水、衛生設備、保健、教育など、人間としての基本的なニーズをいう。
CBO	Community Based Organization：住民組織。
DAC 貧困削減ガイドライン	OECD/DAC* が2001年4月に策定。DAC新開発戦略*の目標に向け、DACの貧困削減非公式ネットワーク(POVNET)において「貧困削減ガイドライン」の検討が行われ、2001年4月のDACハイレベル会合*にて合意された。
HDI	Human Development Indicator：人間開発指数。国連開発計画(United Nations Development Programme:UNDP)が『人間開発報告』を発行するにあたり人間開発の多様な側面に注目しつくられた指標。
LLDC	Least Less Developed Countries：LDCともいう。後発開発途上国。国連による開発途上国の所得別分類の一つで、開発途上国の中でも特に開発の遅れている国々を指す。2000年1月現在、48カ国。
アグロフォレストリー	Agroforestry：同じ土地で作物・家畜と樹木とを組み合わせる生産する土地利用法。
セーフティネット	開発援助における社会的弱者に対する保護対策。食糧配給、雇用保障制度などがある。
プライマリー・ヘルスケア(PhC)	Primary Health Care：地域で住民があらゆる意味において受け入れやすい必要不可欠なヘルスケアが、住民参加を通して地域状況に合ったレベルで提供され保持されること。
リプロダクティブ・ヘルス	Reproductive health：性と生殖に関する健康。誰もが、自分の子どもの数や出産時期などについて、因習などの社会的圧力を受けることなく、また、精神的にも身体的にも問題がなく、自分自身で決定できる状態にあることをいう。
世界社会開発サミット	1995年コペンハーゲンにて開催。人間中心の社会開発を目指し、地球上の絶対貧困を半減させることを明示。

* 印は用語・略語解説があるもの。

出所：集英社「情報知識 imidas 2002」及び別冊付録「IT用語／カタカナ・略語辞典」、国際開発ジャーナル社「国際協力用語集」、外務省「我が国の政府開発援助2000」上巻、国際協力事業団年報および同報告書等を参考に作成。

実施体制

この調査研究の実施体制は下記の通りである。各課題ごとに担当グループを形成して原稿を作成するとともに、全体研究会で各課題の原稿の検討を行った。また、地域部からもコメントを頂くなど多大な協力を頂いた。調査研究の中間ドラフトに対してはJICA内外の多くの方からコメントを頂き、それを基に原稿を修正して最終報告書を作成した。

<研究会実施体制>

主査	加藤 宏	アジア第一部計画課 課長
副主査	長澤 一秀	企画・評価部評価監理室 室長
副主査・農村開発	乾 英二	社会開発協力部社会開発協力第一課 課長
総括タスク	吉田 英之	企画・評価部企画課 職員(平成13年11月から)
	安藤 孝之	企画・評価部環境・女性課 課長代理(平成13年8月から)
	大川 直人	企画・評価部評価監理室 室長代理(平成13年12月まで)
	米崎 紀夫	中南米部南米課 職員
	牧野 耕司	国際協力総合研修所調査研究第一課 課長代理
	足立 佳菜子	国際協力総合研修所調査研究第二課 職員(事務局兼務)
基礎教育*	萱島 信子	神奈川国際水産研修センター研修室 室長
	村田 敏雄	国際協力総合研修所 国際協力専門員
	服部 浩昌	国際協力総合研修所調査研究第二課 ジュニア専門員
	渋谷 和朗	社会開発協力部社会開発協力第二課 職員 (平成13年11月まで)
	平田 慈花	企画・評価部評価監理室 ジュニア専門員
HIV/AIDS対策	平岡 久和	医療協力部医療協力第一課 職員
	境 勝一郎	医療協力部医療協力第二課 課長代理
	山田 吾郎	医療協力部医療協力第二課 ジュニア専門員 (平成13年8月から)
	伊藤 幸範	企画・評価部企画課 ジュニア専門員
	井本 佐智子	企画・評価部評価監理室 職員
中小企業振興	植嶋 卓巳	鉱工業開発調査部工業開発調査課 課長
	斉藤 幹也	鉱工業開発調査部計画課 職員
	高橋 典子	鉱工業開発調査部工業開発調査課 ジュニア専門員
	唐澤 拓夫	企画・評価部評価監理室 職員(平成13年8月まで)
	岩間 望	企画・評価部評価監理室 職員(平成13年8月から)

農村開発 **	南部 良一	社会開発協力部計画課 職員
	相葉 学	農林水産開発調査部計画課 課長代理
	小林 伸行	農林水産開発調査部農業開発調査課 課長代理
	竹内 康人	農業開発協力部農業技術協力課 課長代理
	大島 歩	企画・評価部評価監理室 職員
生態系保全 ***	鈴木 和信	森林・自然環境協力部計画課 職員
	三村 一郎	森林・自然環境協力部水産環境協力課 職員
	甲賀 大吾	森林・自然環境協力部森林環境協力課 職員
	浅野 剛史	森林・自然環境協力部森林環境協力課 ジュニア専門員
	加瀬 晴子	企画・評価部評価監理室 職員
事務局	小幡 俊弘	国際協力総合研修所調査研究第二課 課長
	佐藤 和明	国際協力総合研修所調査研究第二課 課長代理
	松本 歩恵	国際協力総合研修所調査研究第一課 研究員

* 基礎教育については企画・評価部環境・女性課ジュニア専門員又地淳氏(平成13年11月まで)にもご協力いただいた。

** 農村開発については社会開発協力部社会開発協力第二課ジュニア専門員石橋裕子氏にもご協力いただいた。

*** 生態系保全は調査研究と並行して分野課題ネットワークでガイドラインを作成しており、調査研究の成果はガイドラインに反映させることとし、この報告書には掲載していない。

また、報告書の執筆者は以下の通り。

< 執筆者一覧 >

国別・課題別アプローチの強化に向けて(調査研究概要)	足立佳菜子
第1章 基礎教育に対する効果的アプローチ	萱島信子、村田敏雄、服部浩昌
第2章 HIV/AIDS問題に対する効果的アプローチ	平岡久和
第3章 中小企業振興に対する効果的アプローチ	植嶋卓巳、斉藤幹也、高橋典子
第4章 農村開発に対する効果的アプローチ	南部良一、石橋裕子

なお、各章執筆内容は、研究会における議論及びJICA内関係部署等からの意見を反映してとりまとめられたものであるため、執筆者個人の見解とは必ずしも一致したものになっていない場合もある。

目 次

序 文

用語・略語解説	i
実施体制	v

国別・課題別アプローチの強化に向けて(調査研究概要)..... 1

1. 調査の背景と目的	1
1 - 1 国内外の状況	1
1 - 2 JICA の国別、課題別アプローチ強化の取り組み	2
1 - 3 JICA の抱える課題	2
1 - 4 調査研究の目指すもの	5
2. 開発課題体系図について	6
2 - 1 開発課題体系図の構成	6
2 - 2 この報告書(調査研究の成果)の位置づけ	8
2 - 3 開発課題体系図と国別事業実施計画、PDM との関係	8
3. 開発課題体系図を使ってみよう	9
3 - 1 国別事業実施計画の策定、相手国との実務対話	9
3 - 2 個別案件の検討・準備	11
3 - 3 援助協調	11
3 - 4 評価	11
4. 今後に向けて	12
4 - 1 課題別アプローチの拡充	12
4 - 2 開発課題に対する考え方の共有	13
4 - 3 指標の整理と目標値の設定	13

第1章 基礎教育に対する効果的アプローチ 19

1. 基礎教育の概観	19
1 - 1 基礎教育の課題の現状 - その重要性	19
1 - 2 基礎教育の定義	19
1 - 3 国際的動向	20
1 - 4 わが国の援助動向	20
2. 基礎教育に対する協力の考え方	22
2 - 1 基礎教育の課題	22
2 - 1 - 1 初等中等教育の拡充	22

2 - 1 - 2	教育格差の是正	23
2 - 1 - 3	青年及び成人の学習ニーズの充足	24
2 - 1 - 4	乳幼児のケアと就学前教育の拡充	24
2 - 1 - 5	教育マネジメントの改善	25
2 - 2	協力の意義	25
2 - 3	基礎教育に対する効果的アプローチ	26
2 - 3 - 1	「開発課題体系図」の作成方法	26
2 - 3 - 2	「開発課題体系図」の概要説明	29
	【開発戦略目標 1 初等中等教育の拡充】	29
	【開発戦略目標 2 教育格差の是正】	34
	【開発戦略目標 3 青年及び成人の学習ニーズの充足】	38
	【開発戦略目標 4 乳幼児のケアと就学前教育の拡充】	40
	【開発戦略目標 5 教育マネジメントの改善】	44
2 - 3 - 3	JICA の重点項目	46
3.	今後の協力に向けて	48
付録 1.	主な協力事例(基礎教育)	51
1.	理数科教育改善(プロジェクト方式技術協力 / 専門家チーム派遣)	51
2.	教育開発計画作成支援(開発調査)	52
3.	小中学校施設の建設(無償資金協力)	53
4.	ノンフォーマル教育支援(開発福祉支援 / 開発パートナー事業)	54
5.	個別専門家の派遣(女子教育・識字教育協力等)	55
6.	研修員の受入れ(研修員受入事業)	55
7.	教師隊員の派遣(青年海外協力隊)	56
	別表 基礎教育関連案件リスト(代表事例) 1995 ~ 2001	57
付録 2.	基本チェック項目(基礎教育)	60
	引用・参考文献・Web サイト	64
	章末資料 基礎教育 開発課題体系全体図	65
第 2 章	HIV/AIDS 問題に対する効果的アプローチ	73
1.	HIV/AIDS 問題の概観	73
1 - 1	HIV/AIDS 問題の現状 - その重要性	73
1 - 2	HIV/AIDS の定義	73

1 - 3	国際的動向	74
1 - 4	わが国の援助動向	75
2.	HIV/AIDS 問題に対する協力の考え方	76
2 - 1	HIV/AIDS 問題の課題	76
2 - 2	協力の意義	77
2 - 3	HIV/AIDS 問題に対する効果的アプローチ	77
2 - 3 - 1	「開発課題体系図」の作成方法	77
2 - 3 - 2	「開発課題体系図」の概要説明	79
	【開発戦略目標 1 HIV/AIDS 予防とコントロール】	79
	【開発戦略目標 2 HIV 感染者、AIDS 患者や家族等へのケアとサポート】	85
	【開発戦略目標 3 有効な国家レベルの対策の実施】	89
2 - 3 - 3	JICA の重点項目	93
3.	今後の協力に向けて	94
付録 1.	主な協力事例(HIV/AIDS 対策)	96
1.	中核的検査室等を中心とした検査・診断技術向上のための研究協力 (プロジェクト方式技術協力 / 無償資金協力 / 専門家派遣)	96
2.	検査機能向上と予防の促進(無償資金協力 / 特別機材供与)	97
3.	地域に密着した HIV 感染者、AIDS 患者や家族等への支援体制の強化や 健康教育による理解の促進	97
4.	研修事業による協力の展開	98
	別表 HIV/AIDS 対策関連案件リスト(代表事例)	100
付録 2.	基本チェック項目(HIV/AIDS 対策)	102
	引用・参考文献・Web サイト	106
	章末資料 HIV/AIDS 対策 開発課題体系全体図	107
第 3 章	中小企業振興に対する効果的アプローチ	113
1.	中小企業振興の概観	113
1 - 1	中小企業振興の現状 - その重要性	113
1 - 2	中小企業振興の定義	114
1 - 3	国際的動向	114
1 - 4	わが国の援助動向	115
2.	中小企業振興に対する協力の考え方	116

2 - 1	中小企業振興の課題	116
2 - 1 - 1	中小企業の成長発展に資する事業環境に関する課題	116
2 - 1 - 2	中小企業に内在する課題	117
2 - 2	協力の基本的考え方	119
2 - 3	中小企業振興に対する効果的アプローチ	119
2 - 3 - 1	「開発課題体系図」の作成方法	119
2 - 3 - 2	「開発課題体系図」の概要説明	120
	【開発戦略目標 1 中小企業の成長発展に資する事業環境の整備・運用】	120
	【開発戦略目標 2 産業競争力強化に資する中小企業の育成】	129
	【開発戦略目標 3 地域社会の活性化・雇用の創出に資する中小企業の育成】	137
2 - 3 - 3	JICA の重点項目	140
3.	今後の協力に向けて	142
3 - 1	全般的な留意点	142
3 - 2	今後の協力に向けた課題	143
付録 1.	主な協力事例(中小企業振興).....	145
1.	中小企業振興政策・関連法制度の立案(専門家チーム派遣 / 開発調査).....	145
2.	中小企業振興計画の立案(開発調査 / 専門家派遣).....	146
2 - 1	裾野産業振興計画(開発調査 / 専門家派遣).....	147
2 - 2	地場産業振興計画(開発調査 / 専門家派遣).....	147
2 - 3	個別施策計画(開発調査 / 専門家派遣).....	147
3.	中小企業振興活動の支援(プロジェクト方式技術協力等).....	148
	別表 中小企業振興関連案件リスト(代表事例).....	149
付録 2.	基本チェック項目(中小企業振興).....	152
引用・参考文献・Web サイト		154
章末資料 中小企業振興 開発課題体系全体図		157
第 4 章 農村開発に対する効果的アプローチ		163
1. 農村開発課題の概観		163
1 - 1 農村開発課題の現状 - 貧困削減の観点からの重要性		163
1 - 2 農村開発の定義		164
1 - 3 国際的動向		164
1 - 4 わが国の援助動向		166

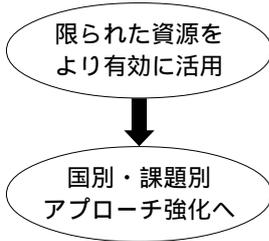
2.	農村開発課題に対する協力の考え方	166
2 - 1	農村開発の課題	166
2 - 2	協力の意義	168
2 - 3	農村開発に対するアプローチ	168
2 - 3 - 1	「開発課題体系図」の作成方法	169
2 - 3 - 2	「開発課題体系図」の概要説明	172
	【開発戦略目標 1 経済的能力の向上】	172
	【開発戦略目標 2 人間的能力の向上】	181
	【開発戦略目標 3 保護能力の向上】	187
	【開発戦略目標 4 政治的能力の向上】	189
2 - 3 - 3	JICA の重点項目	192
2 - 3 - 4	協力の手順	194
3.	今後の協力に向けて	195
付録 1.	主な協力事例(農村開発).....	197
1.	技術協力を通じたキャパシティ・ビルディング (プロジェクト方式技術協力 / 専門家チーム派遣 / 協力隊グループ派遣).....	197
1 - 1	農業開発・村落開発 (プロジェクト方式技術協力 / 専門家チーム派遣 / 協力隊グループ派遣).....	197
1 - 2	コミュニティ開発 / 行政官育成(プロジェクト方式技術協力).....	198
1 - 3	健康状態改善プロジェクト(プロジェクト方式技術協力).....	198
1 - 4	保護能力向上支援プロジェクト (プロジェクト方式技術協力 / 協力隊グループ派遣).....	198
2.	農村開発に関する計画立案(開発調査).....	199
3.	施設の整備(無償資金協力).....	199
4.	特定農村に絞った協力(開発福祉支援 / 開発パートナー事業).....	200
	別表 農村開発関連案件リスト(代表事例).....	201
付録 2.	基本チェック項目(農村開発).....	205
	引用・参考文献・Web サイト	209
章末資料	農村開発 開発課題体系全体図	211

国別・課題別アプローチの強化に向けて(調査研究概要)

1. 調査の背景と目的

1 - 1 国内外の状況

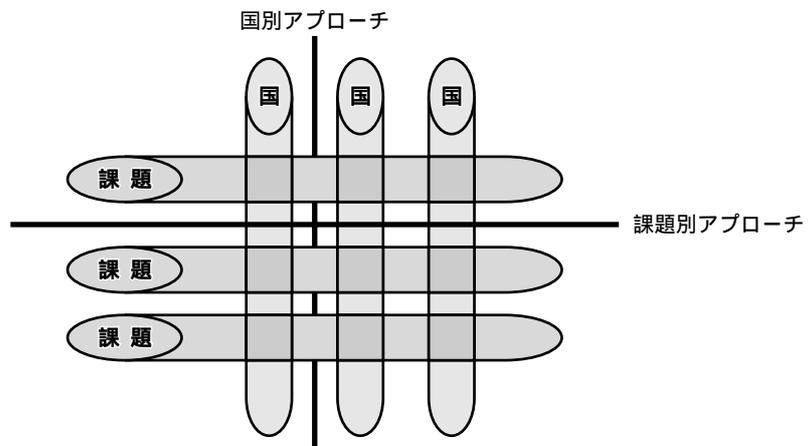
現在、開発援助の世界では、多様化、複雑化、グローバル化する途上国のニーズに対応するために限られた開発資源をより有効に活用しようという動きが活発になっている。貧困削減戦略ペーパー(Poverty Reduction Strategy Paper : PRSP)策定に向けた取り組みやセクター・プログラム (Sector Program : SP)などは、各ドナーが協調して開発課題に対処していることとする動きの一例である。JICAとしても限られたODA予算でよりよい協力を行うことが求められており、そのためには**国別、課題別の取り組みを充実させ、途上国の様々なニーズに的確に応えていかなければならない。**



国別アプローチと課題別アプローチは縦軸と横軸の関係で、双方の強化が必要。

国別アプローチと課題別アプローチは図1のとおり縦軸と横軸の関係であり、協力成果を上げるためには双方を共に強化していくことが大変重要である。国別、課題別アプローチの強化には他ドナーも取り組んでおり、例えば世界銀行やUNDR(United Nations Development Programme)、USAID (United States Agency for International Development)は国別の援助計画とともに課題別の援助戦略を作成している。

図1 国別アプローチと課題別アプローチ



出所：筆者作成

1 - 2 JICAの国別、課題別アプローチ強化の取り組み

JICAでは国別アプローチ強化の一環としては国別事業実施計画の策定や課題別要望調査の実施などを行っている。2000年1月には地域部を発足させ、組織面での国別・地域別の取り組みの充実を図っている。また、JICAでは現在、課題別アプローチを強化するために、分野課題ネットワークを構築し、分野・課題の知識、経験、教訓の蓄積や関係者のネットワーク化に着手したところである。分野課題ネットワークでは、今後主要な開発課題に対するJICAの協力量針をまとめた課題別指針を作成することになっている¹。課題別指針は国別事業実施計画の作成や要請案件の審査などに活用されるものである。(図2、3参照)

1 - 3 JICAの抱える課題

しかしながら、国別事業実施計画では、開発課題や協力プログラムのレベルが国ごとにかなり異なるばかりでなく、開発課題から協力プログラム、案件を導き出す論理性が国ごとに違っており、開発課題に対する効果的な協力計画になっているとは言い難いことも多い。これは現在の国別事業実施計画が「目的(成果)-手段(活動)」を論理的に検討して策定されたというよりは、既に実施中の案件や過去に実施していた事業をグルーピングして記述している傾向が強いためと思われる。しかし、それだけでなく、開発課題に対する体系的な理解が不足しているという事情もある。

特に在外事務所においては人数の制約のため、各担当者の専門外の分野にも少なからず対応しなくてはならず、専門でない分野を体系的に理解した上で協力プログラムを構築することは大変難しい。

今後、国別事業実施計画を改善し、その国の重要開発課題に的確に対処していくためには、国ごとに状況・課題が異なることは前提としつつも、開発課題の全体像と課題に対する効果的なアプローチに対する基本的な理解に基づいて適正なプログラム/プロジェクトを策定していくことが必要である。そのためには各開発課題に対するアプローチをJICAとして体系的に整理したものをベースに、その国の実情に基づいて、JICAとして協力すべき部分を明らかにしていくべきである。このような課題の体系化は課題別指針に盛り込むべき内容だが、課題別指針は現在作成中ないし今後作成予定であるため、重点分野からどのように開発課題を切り出し、協力プログラム/プロジェクトを形成するかを整理・体系化して逐次課題別指針にインプットしていくことが大切である。

また、効率的で効果的な協力を実施していくためには、よりよい評価を

課題の体系的理解に基づいた論理的な国別事業実施計画を策定することが効果的な事業実施やよりよい評価のためには必要。

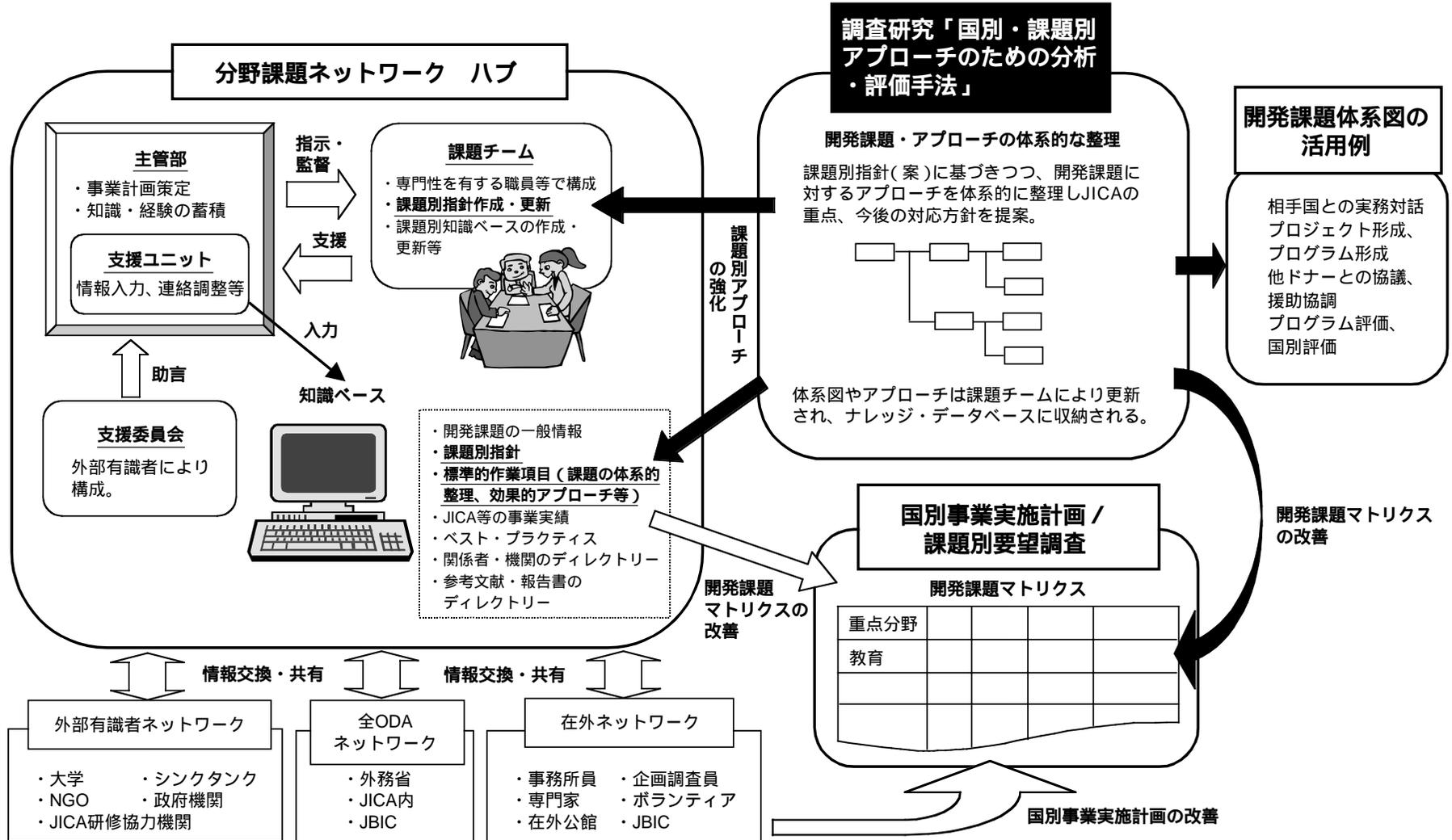
¹ 2001年7月の時点では、23の分野課題ネットワークで62の課題別指針を作成するとされている。

図2 JICAにおける国別・課題別アプローチ強化の動き

	国別アプローチ強化	分野・課題別アプローチ強化
1998年	<p>国別・地域別支援委員会設置</p> <p>援助重点国・地域についてのJICAへの助言を行うことを目的として外部有識者からなる支援委員会を設置。2000年度には6カ国10地域について支援委員会を設置した。</p>	
	<p>国別情報システムの構築</p> <p>JICAとして必要な国別の基本情報及び事業実績情報をイントラネット上に構築した。</p>	
1999年	<p>国別事業実施計画策定開始</p> <p>JICA事業の基本計画として、援助重点分野から開発課題を切り出し、それに対する協力プログラムをまとめた事業実施計画を作成することとした。</p>	<p>課題別指針導入決定</p> <p>主要な開発課題についてJICAの基本方針を示す指針を作成していくことを決定。(2001年12月時点では62課題について指針を作成することとなっている。)</p>
	<p>課題別要望調査開始</p> <p>従来スキーム別に要望調査を実施していたものを課題別に組み替え、国別の重点支援分野における協力のあり方を明らかにするようにした。</p>	<p>イシュー別支援委員会設置</p> <p>貧困削減、開発とジェンダー、障害者支援の3課題について外部有識者からなる支援委員会を設置。2001年度より「重点課題別支援委員会」と名称を変更。</p>
2000年	<p>地域部発足</p> <p>国別地域別協力体制を強化するため、地域を担当する部を4部設置した。</p>	
	<p>ナレッジ・マネジメント導入検討</p> <p>「事業における知識の運用促進に関する検討準備会」を設置し、事業に必要な知識を蓄積、集約・共有、活用する方法を検討し始める。</p>	
2001年		<p>分野課題ネットワーク導入決定</p> <p>開発課題に対する知識・経験の蓄積体制を整えるために23の分野課題ネットワークを設置することを決定。</p>

出所：著者作成

図3 JICAの国別・課題別アプローチ強化の取り組み 相関図



出所：著者作成

行い、その結果をフィードバックさせていくことが求められている²。JICAではプロジェクト評価の実績は多くあるものの国別評価やテーマ別評価などプログラム・レベルの評価については取り組み始めたところである。今後はさらに指標や手法の検討を行い、国別、テーマ別評価の質を高め、事業改善に活かしていくことが重要である。そのためには**開発課題を体系的に整理し、「目的(成果)-手段(活動)」を明確にした目的体系図を整備し、これをベースに協力の妥当性や成果を評価していかなければならない。**

独立行政法人になると今以上に成果に対する説明を求められる。

評価の改善が必要となっている背景には**独立行政法人化の動き**もある。2001年12月19日の特殊法人整理統合計画の閣議決定において、JICAは独立行政法人化することが決定されている。独立行政法人には中期計画、年度計画に関する業績報告/評価、すなわち、「**成果重視の事業管理**」が求められていることから、JICAとして**成果重視の事業管理**を行うためには**開発課題の体系的な理解に基づいた成果の上がる計画を策定し、それを基に事業を実施・モニタリング・評価していくことが重要となる。**

1 - 4 調査研究の目指すもの

この調査研究では、上記のような問題意識を踏まえ、課題別アプローチの強化を通じて国別アプローチ強化の取り組みを一層促進し、特に在外において重点開発課題に効果的に対応していけるようになることを目指した。具体的には、主要な4つの開発課題(基礎教育、HIV/AIDS対策、中小企業振興、農村開発)について課題を体系的に整理し、効果的なアプローチ方法を明示した**開発課題体系図**を作成した。また、計画策定・モニタリング・評価を行う際に参照すべき指標例も検討し、体系図に掲載した。さらにJICAの取り組みの分析や主要な協力事例の紹介、基本チェック項目の調査も行った。なお、対象課題は、課題別指針のドラフトの作成が進み、ある程度課題の整理ができていて、かつ国別事業実施計画において重点課題とされることの多い教育、保健医療、農業・農村開発、中小企業振興の各分野の中から選定した⁴。

基礎教育、HIV/AIDS対策、中小企業振興、農村開発について体系図作成、JICAの取り組みの分析、主な事例の紹介、基本指標の調査を行った。

この調査研究ではモデル的に4つの課題を取り上げたが、このような整理・体系化の有用性が確認されれば課題別指針を策定するすべての課題について、各課題の主管部が同様の体系化の作業を行っていくことが望まし

² 援助評価検討部会・評価研究作業委員会(2000)

³ 当初は対象開発課題に「生態系保全」も含まれていたが、生態系保全については調査研究と並行して分野課題ネットワークにてガイドラインを策定していたため、体系化の試みはまずガイドラインに反映させることとし、この報告書には掲載していない。

⁴ ただし、「農村開発」については課題別指針「農村開発」と「貧困削減」の関係が未調整の段階で作成したため、今後両者の関係整理を行った上で、内容を吟味することが必要となる。

い。ちなみに、この調査研究の中間ドラフトに対するコメントの多くは、このような課題の体系的整理が非常に有用であり、今後対象課題を拡大してほしいというものであった。このような要望に是非応えていきたいものである。

2. 開発課題体系図について

2 - 1 開発課題体系図の構成

この調査研究では、開発課題の構造とそれに対するアプローチを総合的、体系的に整理するために、4つの主要開発課題について、開発戦略目標から中間目標、中間目標のサブ目標、プロジェクト活動の例と「目的 - 手段」の関係を明確にしながらブレイクダウンしていく図4のような開発課題体系図を作成した。「プロジェクト活動の例」のマーク(、 、 、 ×)は、このような活動がJICAでどの程度実施されているかを示したものである。それぞれのマークの意味するところは以下のとおりである。

- | | |
|---|---|
| ○ | : JICA 事業において比較的実績の多い活動 |
| ● | : JICA 事業において実績のある活動 |
| □ | : JICA 事業においてプロジェクト活動の1つとして入っていることもある活動 |
| × | : JICA 事業において実績がほとんどない活動 |

次の図4の「開発戦略目標」、「中間目標」、「中間目標のサブ目標」は各開発課題をブレイクダウンしたものである。開発課題体系図は、課題の全体像を示すために開発戦略目標及び各開発戦略目標ごとにJICAの事業例まで盛り込んだ図(図5参照)を本文中の該当個所に入れ込んでいる。

また、開発戦略目標からプロジェクト活動の例までを網羅した全体図を各章の章末資料として添付している。

図4 開発課題体系図

(体系図の論理構成)

開発戦略目標	中間目標	中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例
1. ブレークダウン	1-1 ブレークダウン	ブレークダウン
		ブレークダウン
	1-2	ブレークダウン	x.....
	
	
	
2.	2-1
	

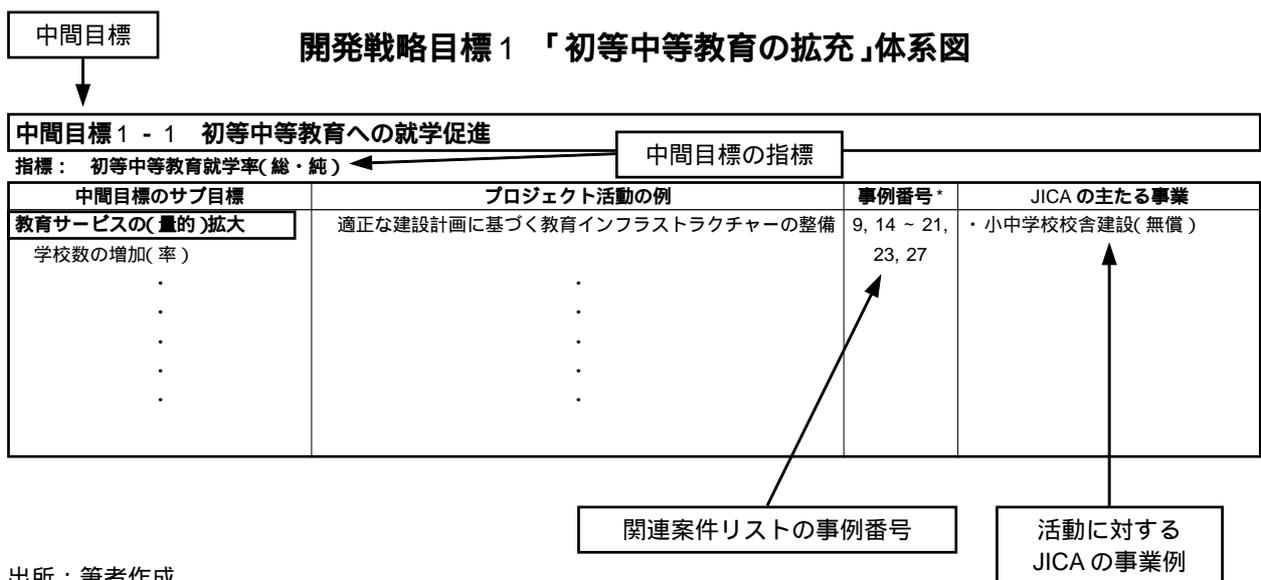
(開発課題体系図の例)

開発戦略目標	中間目標	中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例
1. 初等中等教育の拡充	1-1 初等中等教育への就学促進	教育サービスの(量的)拡大	適正な建設計画に基づく教育インフラストラクチャーの整備
		初等中等教育就学率(総・純)	需要予測に基づいた教員の養成・確保
主要な指標		学校数の増加(率) 教室数の増加(率) 教員数の増加(率) 教科書・教材教具の数の増加(率)	適正かつ迅速な教員の配置
			x 児童やコミュニティの現状に即した教科書及び教材教具の配布整備
			ITを活用した遠隔教育の実施

* ~は主要な指標

出所：筆者作成

図5 開発戦略目標ごとの体系図の例



出所：筆者作成

2 - 2 この報告書(調査研究の成果)の位置づけ

この調査研究では、課題の全体像を示すためにJICA では必ずしも重点目標とされないものも含めた網羅的な体系図をあえて作成した。その上で、JICAとしての重点的取り組みについて研究会としての提言を述べている。

この調査研究の成果は課題別指針に組み込み、分野課題ネットワークで発展させていく。

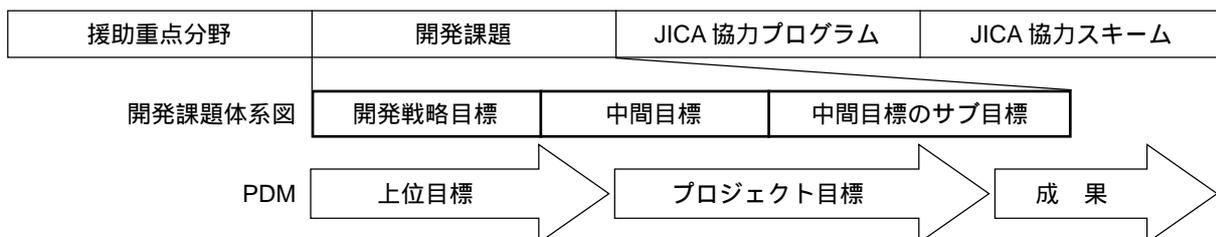
この調査研究の成果は、基本的には課題別指針の中に組み込み、知識ベースに収納し、今後の協力や調査から得られた教訓を基に分野課題ネットワークにて常時見直し、発展させていく予定である。ただし、現在課題チームや主管部によって課題別指針の作成や内容の検討が別途既に行われているものについては、この研究会で提言している協力方針案を参考として指針の策定(改訂)に当たることが期待される。

2 - 3 開発課題体系図と国別事業実施計画、PDM との関係

開発課題体系図と国別事業実施計画の関係は、国や分野によってケース・バイ・ケースで考えなければならないが、**国別事業実施計画の開発課題マトリクスの「問題解決のための方針・方向性(開発課題)」をブレークダウンしたものが体系図の「開発課題」「開発戦略目標」「中間目標」「中間目標のサブ目標」と思っていたらよい。**どのレベルの目標がマトリクスの「開発課題」に当たるかは国や分野により異なるので、それぞれのケースに応じて検討する。

また、**各プロジェクトのPDM(Project Design Matrix)の上位目標は開発課題体系図の開発戦略目標もしくは中間目標レベルに対応し、またプロジェクト目標は中間目標もしくは中間目標のサブ目標レベルに対応すると考えられる(図6参照)。**プロジェクトの規模や課題の構造により、上位目標やプロジェクト目標が該当するレベルは異なってくるが、**重要なことは開発課題体系図を基に、プログラム・セオリーを明確にして国別事業実施計画と各プロジェクトのPDM の整合を図ることである。**

図6 国別事業実施計画、開発課題体系図とPDM の関係



出所：長澤一秀作成

3. 開発課題体系図を使ってみよう

開発課題を体系的に理解することは効果ある協力を行うための基礎であり、この基礎が押えられていけば様々な場面で応用できる。例えば、国別事業実施計画の策定や相手国との実務対話、個別案件の検討・準備、援助協調、評価などで、開発課題の構造とそれに対するアプローチを総合的、体系的に整理した開発課題体系図を参考にすることができる。次に、いろいろな場面での体系図の活用例について見てみよう。

3 - 1 国別事業実施計画の策定、相手国との実務対話

国別事業実施計画策定における体系図の活用：

- ・ 現状把握には体系図の指標を参照
- ・ 適切なアプローチの選定のベースに
- ・ 評価と改善案検討のベースに

国別事業実施計画の開発課題マトリクスを作成する手順を考えてみると、おおよそ次のようなステップを踏むのではないだろうか。

その国の各開発課題の主要指標から当該国の現状・課題の概観を把握する。

その国の政策やわが国の援助重点、他ドナーの援助動向などを総合的に検討して援助重点分野を特定する。

その分野に対する効果的な協力メニューを考える。

の主要指標に基づいた**現状把握をする際には開発課題体系図に掲載されている基本指標が参考**になろう。

の協力メニューを検討するときには、開発課題の構造とそれに対するアプローチを総合的、体系的に整理した開発課題体系図が基礎資料として使える。効果的な協力メニューを形成するためには、単にJICAで実施できる案件を組み合わせるのではなく、その開発課題の構造を理解し、課題に対する様々なアプローチを検討した上で、その国に対して最も効果的で実行できそうなプログラムを組み立てることが必要である。このような**課題の理解とアプローチの検討のベースとして開発課題体系図を用いる**ことができる。

国別事業実施計画の改訂にも開発課題体系図は参考になる。協力成果に基づいて国別事業実施計画をよりよいものに改訂していくためには計画策定時に主要な指標を入れ、モニタリング・評価を行って、協力の成果を把握することが不可欠である。指標を選定するときには開発課題体系図に掲載している指標を参考とすることができる。また、モニタリング・評価を行った結果、成果が思わしくない場合は、体系図を基にしてアプローチの適切さを再検討したり改善案を検討したりすることができる。

Box 1 在外事務所員が使ってみたら！（基礎教育のケース）

イメージその1：国別事業実施計画の修正



事務所員A「開発課題マトリクスと事業ローリングプランを見ると、基礎教育の充実が援助重点分野になっているけど、これまで協力してきたのは無償の学校建設が多かったなあ。この報告書によれば、学校があっても学校に行けないという状況も多く見られると看破しているが、この国でも全くその通りだ。「子どもを取り巻く教育環境改善」のための実態調査を行う開発調査と地元の保護者の啓蒙を行う開発福祉支援などを組み合わせで新しいプログラムを今後考えていくこととしようか！」

相手国との実務対話では体系図をこちらの考え方を説明する際の資料として活用。

また、相手国との実務対話の際に我々の見解を説明するための資料としても開発課題体系図は使うことができる。当然のことながら、重点分野における協力プログラムを考える際にはわが国のみで検討を行うのではなく、相手国政府と協議を行って、相手国側の問題意識やニーズ、相手国側で実施できる対策などを十分に把握することが重要である。このような協議のときには、こちらの考え方を明確に説明し、課題に対する認識を相手と一致させ、今後とるべき方策について合意しておくことが必要である。相手側に対し、開発課題体系図を提示してそれに基づいて「我々はこの課題についてはこのように理解しており、
のようなアプローチが有効だと思う」と明快に説明すれば、相手側もこちらの考えをよく理解してくれ、実施すべき協力について話し合いが進むであろう。

Box 2 在外事務所員が使ってみたら！（基礎教育のケース）

イメージその2：PRSP へのコメント

（先方政府から PRSP ドラフトへのコメントを求められて）



事務所員B「この PRSP ドラフトの分野別戦略の教育の箇所では、男女の教育格差是正が重点開発課題の1つとされているけれど、今ひとつ具体的な今後の方策が示されていないなあ。基礎教育の「開発課題体系図」によれば（なるほど！）、まずジェンダーの視点からのカリキュラムやテキストの分析調査や保護者達の意識調査などが必要なのか。政府はここら辺のレビューを既に行ったのか、その結果は？あるいは今後行う予定なのかをコメントとして記載することにしよう。実態に基づき、JICAとしては、今やっているプロ技の「理数科教育改善プロジェクト」の枠組みで、「ジェンダー・センシティブな学校教育創造のための指導」専門家の派遣によるフォローも検討することもできそうだ。」

3 - 2 個別案件の検討・準備

案件形成や事前評価でも体系図をベースに適切なプログラム/プロジェクトを検討。

プロジェクト形成調査で、ある開発課題に対する協力案件を検討する際や要望調査時に案件を検討する際、また事前評価でプログラムや個別案件の内容や協力の妥当性、期待される成果などを調査する際には、課題の全体像をよく理解した上で、その国における開発課題の解決のためにはどのような活動や投入が必要なのか、そのためにはどのような案件やプログラムが最も効果的なのかをよく吟味しなければならない。開発課題の「目的(成果)-手段(活動)」関係を体系的に整理し、開発目的に対する主なプロジェクト活動例を掲載している開発課題体系図はこのような案件形成や事前評価のベースとしても活用できる。

3 - 3 援助協調

ドナー会合等で見解を説明するための参考資料として体系図を活用。

開発課題体系図は援助協調の場でこちらの見解を説明したり、相手の意見にコメントをする際の基礎資料にもなる。近年ではPRSPやSPなど援助協調の動きが活発になってきており、他のドナーと協議しつつ全体として調和のとれた協力を実施していくことが益々求められている。国際会議や他ドナーとの協議の場では、開発課題の包括的な理解に基づいてこちらの協力方針を明快に提示し、他ドナーの理解を得ることが大切である。また、他ドナーの意見にコメントする場合にも開発課題に対する体系的な理解に基づいて論理的に意見を述べられると説得力も増すであろう。この報告書は英文版も作成するところ、援助協調の場などで活用することができる。

3 - 4 評価

評価のベースは「目的-手段」を体系的に整理した課題体系図。

開発課題について「目的(成果)-手段(活動)」を体系的に整理した目的体系図は協力の妥当性や成果を評価するためのベースになる。「ODA評価研究会⁵」が2001年2月に外務大臣に提出した研究会報告書では、プロジェクト評価の強化に加えて政策レベル及びプログラム・レベルの評価⁶の拡充の必要性が強調されており、そのためには「政策やプログラム策定の段階から目的体系図、評価指標、モニタリング手法等の設定をしておくことが不可欠⁷」と提言されている。プログラムは共通の目標を持つ複数のプロジェクト群であるが、現在は「共通の目標」が必ずしも明確になっておら

⁵ ODA評価研究会は2000年7月に外務省経済協力局長の私的諮問機関「援助評価検討部会」の下に設置された。委員長は牟田博光東京工業大学教授。

⁶ ここでいう「プログラム・レベルの評価」とは、共通の目標を持つ複数のプロジェクトを包括的に取り上げて評価するものであり、分野別、課題別の評価、JICA やJBIC(Japan Bank for International Cooperation)の国別事業評価などがこれに当たる。

⁷ ODA 評価研究会(2001)

ず、上位目標に対する個々の案件の役割が十分に検討されていない場合もあり、「目的(成果)-手段(活動)」の関係が明らかにされているものばかりではない。そのため、標準的な開発課題体系図をベースとして「目的-手段」の関係を明確に意識しながら協力計画を策定・実施し、その上で、計画の妥当性や協力の成果を適切な指標を使って評価していくように心がけていかなければならない。このようなプロセスを経て、その国に適した開発課題体系図を策定・改訂し、それを国別事業実施計画等に反映していくことがよりよい協力につながるのである。

また、個別案件の評価においても、案件の妥当性を検討する際には標準的な開発課題体系図を参照しつつ、その案件が上位目標を考えた場合に適切なものであったかどうかを評価することが必要となる。

4. 今後に向けて

この調査研究では基礎教育、HIV/AIDS対策、中小企業振興、農村開発の4つの課題について体系的な整理を試み、JICAの今までの取り組みと今後の課題を検討したが、さらなる課題別アプローチの充実に向けた今後の方向性や課題を以下にまとめた。今後取り組んでいくべき事項としては、**課題別アプローチの拡充(対象課題の拡大、経験やノウハウの蓄積)**、**開発課題に対する考え方の援助関係者間での共有、適切な指標の整理**などがある。

4 - 1 課題別アプローチの拡充

課題別アプローチを拡充していくためには**開発課題体系図は課題別指針に組み込み、また対象課題を拡大していくことが重要**である。体系図に加えて実際の活動の参考となる事例集や国の概況を把握するための主要指標やチェックリストもさらに整備していく必要がある。体系図や事例集、指標などは、プロジェクト形成調査や各種評価の結果に基づいて随時改訂していくべきものであり、そのような仕組みを作ることも大切である。これらは今後、**分野課題ネットワーク**の主要業務となろう。JICAはこのような作業を分野課題ネットワークの役割として明示し、これらの情報を知識ベースに蓄積していくことを義務づけ、特定の部署が中心となってそれを定期的にモニタリングする体制を作ることが必要である。

また、**分野課題ネットワーク**では、**日本のもつ援助リソースや日本の経験から得意とする分野、また実績は少ないが支援を強化していくべき分野を見極めた上で、援助重点分野を精査していくことが必要**になる。そして、このような援助重点分野での知見・経験を整理・蓄積・共有し、重点

分野課題ネットワークを中心に対象課題を増やし、経験やノウハウを蓄積していくことが重要。

課題に対する協力効果を高めていくよう努めていくことが求められる。そのためには、日本の経験についての研究や協力経験の体系化やモデルづくりも分野課題ネットワークで継続的に行っていくとよい。

このような課題別アプローチは職員研修や専門家の研修などでも取り入れ、関係者に周知することも重要である。課題チームのメンバーを研修の講師とすると、メンバー自身の知見も深まり、課題チームが活性化されるという効果もある。このような資料と人材の活用を人事課や企画課などが中心となって検討して欲しい。

国内外の援助関係者間で開発課題に対する考え方を共有すべき。

4 - 2 開発課題に対する考え方の共有

開発課題体系図をはじめとする開発課題に対する考え方は、おのこの援助機関が独自に検討するのではなく、関係する援助機関で共有し、開発課題に対する共通の理解を持った上で、協調して協力を実施していくことが望ましい。特に日本国内では外務省やJBICとも協議を行い、開発課題に対する基本的な認識を一致させ、わが国のODA全体として整合性のある協力を行っていくことが必要である。関係者との情報共有を促進するためには開発課題に関する体系図などの資料をホームページ上で公開し、JICAの考え方を広く知ってもらうとともに、自由な意見交換を行っていくとよいだろう。

また、ある国に対して協力を実施する場合には、相手国や他の主要ドナーとも協議を行い、その国の状況を反映した開発課題体系図を作成し、それに基づいた協力を実施していくことが望ましい。現在、PRSPやセクター・プログラムなど、援助を受ける国と主要ドナーが協調して国家開発計画やセクターの開発計画を策定する動きが進んでいる。このような動きの中でその国の状況にあわせて開発課題を体系的に整理し、途上国自身を含めた開発関係者が共通の理解を持って開発に取り組んでいくことが望まれる。

適切な指標を選定できるよう、評価調査などを通じた組織的蓄積が必要。

4 - 3 指標の整理と目標値の設定

その国の現況を把握したり各種評価を実施するためには、適切な指標に基づいてモニタリングしていくことが必要である⁸。適切な指標を選定するためには評価調査などを通じて有用でデータ収集が可能なものを組織的に蓄積し、目的や現地の状況に応じて適切な指標を選定できるようにしていかなければならない。

⁸ 指標を用いることによって評価結果の客観性の確保が容易になり、また数値で表すことによって他との比較や時系列の推移をみるようになる。また評価結果が関係者・国民にとってわかりやすくなるというメリットもある。

開発課題体系図では考え得る主な指標を掲載しているが、これらすべてについてモニタリングが必要というのではなく、協力の目的に応じて適切な指標を選定するものである。国によっては入手できるデータが限られている場合があるので、指標を選定する場合はその国でデータが入手できるかどうかを確認しなければならない。指標には既存のデータを利用できるものと、調査によりデータを採取するものの2種類がある。前者は対象が全国あるいは県など広範囲にわたる場合が多く、プロジェクト成果を計測するには適切でない場合もあり得る。後者はコストがかかるため、費用対効果をよく考えなければならない。一般的に指標の満たすべき条件としては以下のものがあり、このような条件も勘案しつつ、課題別、国別に適切な指標を整理していくことが今後の課題である。

< 指標の満たすべき条件⁹ >

- ・ 目的(成果)を端的に表していること
- ・ アウトプット(結果)指標ではないこと
- ・ 実際に計測できること
- ・ 低コストで計測できること
- ・ 原則として経年変化が把握可能な指標であること
- ・ 容易に理解できるように表現されていること

指標の選定と並んで課題であるのが適切な目標値の設定である。目標値は高すぎると現実離れして成果を問われることになり、目標値が低すぎるとプロジェクトの実施意義が問われることになりかねない。目標値の設定には受益者のニーズによる設定、ベスト・プラクティス(ベンチマーキング)による設定、平均値による設定、追加的成果(増加分)による設定などがあり、現地の状況とプロジェクトの目的に応じて適切な方法を選定して目標値を設定する。目標値設定の主な方法を Box 3 に紹介する。

⁹ 小野達也、田淵雪子(2001)

Box 3 目標値設定の主な方法

1) 受益者のニーズによる設定

受益者が必要とする水準に基づいて目標指標値を設定する方法である。受益者が適切な目標値を設定するためにはプロジェクト・マネージャーが受益者に必要な情報を提供する等の配慮が必要である。

2) ベスト・プラクティス(ベンチマーキング)による設定

最も高い成果を上げている同種のプロジェクトの成果水準を目標値に設定する方法であり、ベンチマーキングとも呼ばれている。今後 JICA においては、同種のプロジェクトの成功例を集めて、このベンチマーキングの方法を進めていかなければならない。成功例の蓄積には現在導入を進めている Knowledge Management System が活用できる。また、過去の経験を最大限活用するためには、目標値だけでなくアプローチも過去の成功例から有効なものを参照することが重要である。

3) 平均値による設定

国の平均や県の平均など、対象地域が属する大集団の平均値を数値目標に設定する方法である。大集団の平均値は経済状況、気候変動などの外部要因により変動しているが、対象地域も同程度の外部要因の影響を受けているはずであり、大集団と対象地域の指標値を較べることにより外部要因の影響分を(完全でないにしても)取り除いて測定できる。従って、平均値を使うことにより、かなりの程度、純粹に成果を測定できることとなり、外部に対して説明がしやすくなる。

4) 追加的成果(増加分)による設定

現状の傾向をそのまま将来に伸ばした数値をプロジェクトを実施しない場合の数値と仮定し、この数値にプロジェクトが貢献すると予想され得る成果分を追加して目標値を設定する方法である。しかし、過去の同種のデータがなければ追加的成果がどれくらいになるのか信頼できないので、注意を要する。

出所：佐々木亮(2001)を基に長澤一秀作成

引用・参考文献・Web サイト

- ODA 評価研究会(2001)『ODA 評価研究会報告書「我が国の ODA 評価体制の拡充に向けて」』
援助評価検討部会・評価研究作業委員会(2000)『「ODA 評価体制」の改善に関する報告書』
小野達也・田淵雪子(2001)『行政評価ハンドブック』
牧野耕司(1999)『USAID 国別戦略計画の概要と JICA 国別事業実施計画への Implication(提言) - USAID
出張報告』
龍慶昭・佐々木亮(2000)『「政策評価」の理論と技法』多賀出版

第1章

基礎教育に対する 効果的アプローチ

第1章 基礎教育に対する効果的アプローチ

1. 基礎教育の概観

1 - 1 基礎教育の課題の現状 - その重要性

教育は万人の基本的権利であり、平和で健全な安定した世界を構築するための基礎となる。

教育は万人の基本的権利であり、平和で健全な安定した世界を構築するための基礎となる。教育は個人の全人的な成長を促すとともに、世代間にわたって先人の英知や伝統的な規範・価値観を伝える一方、先進的な科学技術開発と環境保全への理解を促進し、人類の社会的・経済的・文化的な繁栄を永続的なものにする。また、教育は相互理解と寛容の精神を育むことで国際協力の基盤をつくり、各国の自助努力による開発を可能にし、貧困撲滅の有効な手段として機能する。

非識字者が8億8千万人以上、未就学の子どもが1億1千3百万人、この内、3分の2が女性。5年生までに1億5千万人が中退。

しかし、このような教育の重要性が広く認識される一方、依然として非識字者が8億8千万人以上おり、未就学の子どもが1億1千3百万人を超え、一旦就学したものの5年生までに中退する児童が1億5千万人もいるのが現状である。また、非識字者及び未就学児童の3分の2は女性であり、途上国においては今なお深刻なジェンダー格差が存在している(2000年現在)。さらには、教育サービスの質も量も個人や社会のニーズを満たしてはいない。

以上のような現状を考慮すれば、今日我々が目指すべき目標は「万人のための教育(Education for All : EFA)」の達成であり、国際社会が協調して取り組まなければならない喫緊の課題として教育、特に「基礎教育の拡充」が存在している。

1 - 2 基礎教育の定義

基礎教育は人々が生きるために必要な知識・技能を獲得するための教育活動。

基礎教育という概念が国際社会において特に注目を浴びようになったのは、1990年に開催された「万人のための教育世界会議(The World Conference on Education for All : WCEFA)」以降である。そこで採択された「万人のための教育世界宣言(The World Declaration on Education for All)」によれば、**基礎教育は「人々が生きるために必要な知識・技能を獲得するための教育活動」と定義される。具体的には、就学前教育、初等教育、前期中等教育及びノンフォーマル教育(宗教教育、地域社会教育、成人教育、識字教育など)を総じて基礎教育と称している。**

1 - 3 国際的動向

1990年
万人のための
教育世界会議
(WCEFA)

世界共通の目標：
すべての人々に教育を
(EFA)

2000年
世界教育フォーラム
(WEF)

ダカール行動の枠組み
として、6つの目標が
設定された(2 - 1 参
照)

1990年にタイのジョムティエンにて「万人のための教育世界会議(WCEFA)」が開催され、教育は基本的人権の1つであり、すべての人々が生きるために必要な知識・技能を学ぶ機会を得、直面する様々な問題に対処すべく、基礎教育の拡充があらためて重視されることとなった。この会議によって「すべての人々に教育を(EFA)」が世界共通の目標であるという国際的なコンセンサスと、達成に向けての様々な施策を実施または支援するというコミットメントが得られたことは大きな成果であった。こうして1990年代には国際社会が一丸となり、目標達成に向けて様々な施策が積極的に講じられることになった。

しかし、WCEFAのフォローアップとして2000年にセネガルのダカールにて開催された「世界教育フォーラム(World Education Forum : WEF)」では、これまでの各国の努力にも関わらず、世界の現状はEFA達成には程遠い状況にあることが確認された。そして、目標達成のためには各国の強い政治的意思に基づく更なる取り組みが必要であることが強調され、「ダカール行動の枠組み(The Dakar Framework for Action)」として「2 - 1 基礎教育の課題」に示す6つの目標が設定された。今後の国際的な教育協力は、これらの目標達成に向けて進められると考えられ、わが国もより戦略的な意図を持って対応する必要に迫られている。

1 - 4 わが国の援助動向

従来のわが国援助は高
等教育と職業訓練・産
業技術教育が中心。

1992年
政府開発援助大綱
1993年
ODA第5次中期目標
1999年
政府開発援助に
関する中期政策

1996年
アフリカ支援
イニシアティブ
アフリカへの
支援を重視

わが国は従来、高等教育と職業訓練・産業技術教育といったサブセクターを中心に、専門家派遣、プロジェクト方式技術協力(プロ技)、青年海外協力隊(Japan Overseas Cooperation Volunteer : JOCV)派遣、無償資金協力による施設建設及び機材供与、留学生受入れなどの事業を展開してきた。しかし、1990年のWCEFAにてEFA達成が国際社会共通の目標として合意されるに至り、各国の基礎教育開発の促進を中心とする新たな援助ニーズに対応できる体制を早急に構築する必要に迫られるようになった。

1990年代には外務省及び文部省(現文部科学省)において、今後の教育協力のあり方について活発な議論が展開された。外務省では1992年の「政府開発援助大綱(ODA大綱)」、1993年の「ODA第5次中期目標」、1999年の「政府開発援助に関する中期政策」といった公文書を作成する度に人的資源開発ないし教育開発、特に基礎教育開発を一層重視してきた。

また、1993年と1998年に開催された「アフリカ開発会議」や1996年の「アフリカ支援イニシアティブ」にみられる通り、地域的にはアフリカへの支援をこれまで以上に重視する方向性を示した。

そして、文部省においては1995年に「時代に即応した国際教育協力の在

2000年
国際教育協力懇談会

り方に関する懇談会」、2000年に「国際教育協力懇談会」を設置し¹、今後の教育協力に関して文部省としての方向性を明らかにしている。さらに、懇談会の報告に基づいて1997年には広島大学に「教育開発国際協力研究センター(Center for the Study of International Cooperation in Education : CICE)」を設立するなど、基礎教育分野への教育協力に関して積極的な事業を展開している。

一方JICAは1990年に「教育援助検討会」、1992年に「開発と教育 分野別援助研究会」、1994年に「教育援助拡充のためのタスクフォース」、1995年に「教育援助にかかる基礎研究」事務局、1996年に「DAC 新開発戦略援助研究会」を設置し、有識者、関連省庁の関係者及び実務者の協力を得て、今後のわが国の教育協力のあり方を検討してきた。中でも「開発と教育 分野別援助研究会」で提言された以下の「教育援助の基本方針」はJICAのみならずわが国の教育協力の方向性に今なお大きな影響を与えている。

1992年
開発と教育分野別
援助研究会提言

< 開発と教育 分野別援助研究会 提言 >

職業訓練も含めた教育援助をODA全体の15%程度に増大させる
開発における基本的な土台としての基礎教育を最重視する
基礎教育、職業技術教育、高等教育のバランスを考慮しつつ、相手国の教育開発全体を視野に入れ、その教育開発段階を見極めた
最も必要性の高い分野への援助を実施する

JICAの協力はプロ技、JOCV、無償資金協力がメイン。

JICAの基礎教育分野における協力は、1990年代にはプロジェクト方式技術協力や専門家チーム派遣による理数科教育の改善、JOCVによる教師の派遣、無償資金協力による小・中学校の建設などを中心に大きな進展をみせてきた。そして、1990年代後半からは開発調査による効果的な教育開発促進方法の開発と各種実証調査、スクールマッピング及びマイクロ・プランニング、マスタープランの策定といった協力や開発パートナー事業を通じてのNGOとの連携による識字教育の振興なども活発に実施されるようになってきており、教育協力メニューが徐々に拡大している。

以上のような基礎教育分野における教育協力の動きは、21世紀に入っても失速することなく、むしろより一層の協力拡大を目指す方向にある。

¹ 後者については文部科学省に引き継がれ、2002年現在、第2次「国際教育協力懇談会」が設置されている。

2. 基礎教育に対する協力の考え方

2 - 1 基礎教育の課題

2000年4月の「世界教育フォーラム」にて合意された「ダカール行動の枠組み」に示される6つの「目標」は、現在の国際社会における具体的な基礎教育の課題を踏まえて立てられたものである。以下がその目標である。

なお、以下の目標の内、 と については2000年9月に国連総会にて発表されたミレニアム開発目標(Millennium Development Goals : MDGs)の8つの目標の内の2目標として採用されている。

「ダカール行動の枠組み」の6つの目標(うち、2つの目標はMDGsとしても採用されている。)

<ダカール行動の枠組みの目標>

就学前教育の拡大と改善

2015年までの初等教育の完全就学と修了の達成

青年と成人の学習ニーズの充足

2015年までの識字水準(特に女性)の50%改善

2005年までの初等中等教育における男女格差解消と2015年までの教育における男女平等の達成

基礎教育の質の向上

このダカール行動の枠組みを踏まえ、基礎教育の課題を、初等中等教育の拡充、教育格差の是正、青年及び成人の学習ニーズの充足、乳幼児のケアと就学前教育の拡充、教育マネジメントの改善、の5つの観点から概観する。(課題の設定方法については、2 - 3 - 1の「開発課題体系図」の作成方法」を参照。)

2 - 1 - 1 初等中等教育の拡充

初等中等教育は近代学校教育制度の中心であり、人格的に調和のとれた人間形成を行うとともに、国民が共通の言語や価値観や行動様式などを共有することで国家の主権維持と統一を図るという意味からも基礎教育の核になる教育である。従って、「初等中等教育の拡充」は開発途上国の基礎教育協力開発の中心とみなされ、これまで多くの支援が集中的に投入されてきた。

初等中等教育の課題は大きく「初等中等教育への就学促進(=量的拡大)」と「初等中等教育の質の向上」に分けられるが、「初等中等教育への就学促進」の観点から開発途上国の現状を見ると、近くに通学可能な学校がない場合はもちろん、たとえ学校があったとしても家計を支えるために働かなくてはいけなかったり、授業料が払えない、教科書、副教材、文房具、通

学に必要な服や靴が買えない、といった理由で就学を断念せざるをえない場合も少なくない。また、時間割が子どもたちの生活に合っていないために通学できなかったり、両親の仕事の関係でたびたび移転をするために学校に行けない場合もある。この他、自然災害や戦争などの不測の事態によって就学を断念しなければならなくなるといった事態も生じている。このように、未就学の問題は、貧困、差別、紛争などの政治的、経済的、社会的、文化的状況による教育機会の制限から発生していると考えられる。

教育の質の課題：

- ・ 投入(インプット)
教材、教員、施設
- ・ 教育活動(プロセス)
教授法、言語
- ・ 結果(アウトプット)
成績、態度
- ・ 成果(アウトカム)
経済・社会的影響

「初等中等教育の質の向上」の問題は多岐にわたっているが、大きくは**投入(インプット)**、**教育活動(プロセス)**、**結果(アウトプット)**、**成果(アウトカム)**といった4つのカテゴリーに分類される。

投入(インプット)の問題としては、地域社会の教育ニーズが適正に反映されないためにカリキュラムや教科書の内容が児童の生活と乖離していること、無資格あるいは十分な教育・訓練を受けていない教員が教鞭を取っている事例、教室がなかったり、あっても児童が身動きできないほど過密に押し込まれている状況などが典型的なものである。

教育活動(プロセス)の問題としては、授業が時間通りに始まらず、時間割も守られていないために実質的な授業時間が少なかったり、科目によって授業時間数が大きく異なる例、教員が教科書の内容を黒板に写し、児童がそれをノートに写すだけの授業やひたすら内容の暗記だけをくり返し、児童の思考能力を発達させないような授業を行っている状況、児童の母語と学校で使用されている言語が異なるために児童が学習内容を理解できない事例などがある。

また、**結果(アウトプット)の問題**は、投入や教育活動の質の問題に非常に関連が深いのが、児童のテストの成績が満足できるレベルに到達しなかったり、価値観や態度に期待された変化が見られないなどがある。

成果(アウトカム)の問題としては、基礎教育を修了して数年後に期待される所得や生産性の向上、市場経済化への移行、民主化の促進、人口の抑制、生活水準の向上などの変化がほとんど見られないことがある。

2 - 1 - 2 教育格差の是正

多くの途上国では、教育における**男女格差**、**地域格差**、**経済格差**、**民族格差**などが見られ、一般に男子に比べて女子が、都市住民に比べて農村部の居住者が、富裕層に比べて貧困層が、一般の国民に比べて先住民や少数民族が、教育において著しく不利益を被っている。この傾向は教育開発が遅れた国ほど、学年や教育段階が進むほどに顕著であり、**社会的経済的格差が基礎教育のアクセスに関する格差を生み、それはさらに社会的経済的な格差を再生産するという構図を示している**。基礎教育に求められている

教育格差

- ・ 男女格差
- ・ 地域格差
- ・ 経済格差
- ・ 民族格差

役割は、このような格差の再生産サイクルを自ら断ち切るため、最低限必要な知識や技能を身につけさせることであるといっても過言ではない。

中でも「**男女格差の解消とジェンダー平等の達成**」が緊急課題となっている。兄弟姉妹が多い場合には、一般に親がいずれ嫁いでいく女子よりも将来一家を構える男子を優先的に就学させる傾向が強い。また、女性の教育の価値が認められていなかったり、幼い頃から家事や育児の手伝いをさせられたりと、女子の就学を疎外する要因は数多く存在している。

青年・成人の学習ニーズ

- ・ 識字
- ・ ライフ・スキル

2 - 1 - 3 青年及び成人の学習ニーズの充足

途上国においては様々な事情により就学断念や中退を余儀なくされる場合も多く、それらの人々に対して教育の機会を提供することも非常に重要な基礎教育の課題となっている。成人の場合には識字能力がないと行政サービスへのアクセスが限られたり、就労機会が限られ、低収入の状態から抜け出せないということがある。また、非識字は社会への参加を阻む一因でもある。そのため、**識字能力の向上は非常に重要な課題**となっている。

さらに、識字能力のみならず、実生活に根ざしたより実践的かつ有益な「**生活に必要な技能(Life skills : ライフ・スキル)**」の習得も生活改善のためには必要不可欠である。例えば、保健や衛生の知識が不足しているために健康が保てないといったことや、環境保全のためには環境教育が欠かせないといったことがあり、このような生活に必要な様々な知識や技術(ライフ・スキル)の習得が開発を効果的に実施するための重要な鍵となっている。

乳幼児ケアと就学前教育は効果が高く、国際的にも重視されてきている。

2 - 1 - 4 乳幼児のケアと就学前教育の拡充

昨今、これまで基礎教育の中であまり顧みられなかった0～6歳児のケアや教育が重視されはじめており、国際的な到達目標に組み入れられるまでになった。この背景には、子どもの権利に対する認識の広まりがあるものの、その他にも 生後3年間の成長が、身体的にも精神的にも、その後の人生に極めて大きな影響を与えることが科学的に証明されたこと、何らかの問題を持つ子どもに対する早期の治療や対処が、子どもがある程度成長してから実施するよりも有効であり、社会的・経済的なコストを低く抑えることができること、子どもの生活への早期介入が、文化的・社会的・経済的な不平等の緩和に役立つという認識が広まってきたこと、初等中等教育の低学年における留年や中退を減少させるためには入学前のレディネス(学習準備)の獲得が有効であり、これをもって教育の非効率をある程度解消することができること、といった理由が考えられる。

教育マネジメント

- ・ 地方行政の能力不足
- ・ 学校運営

2 - 1 - 5 教育マネジメントの改善

近年、多くの開発途上国においてはグッド・ガバナンスの観点から行政の地方分権化が推進されており、教育行政も例外ではない。意思決定の迅速化、組織体制の効率化、適正な教育予算の確保と効果的な支出、教育統計の整備、地域的な特色を加味した教育計画やカリキュラムの策定などを目指して教育行政の強化を図ろうとしているが、現実には関連法整備の遅れ、権限委譲の空洞化、教育行政官の数や能力の不足、必要な施設や資機材の未整備といった問題によって遅々として進まない状況にある。

また、教育の質の向上の観点から、学校長による学校運営・管理の強化も図られるようになってきたが、学校長の資質や技能の不足、必要な研修機会の未提供、インセンティブの欠如、学校予算の不足、コミュニティとの希薄な関係といった大きな問題も抱えている。

2 - 2 協力の意義

基礎教育は「**人権としての教育**」と「**開発を支える教育**」という2つの観点から重視される。

「**人権としての教育**」とは、1948年の「**世界人権宣言**」に代表される通り、「**教育、特に基礎教育は個人が社会の中で生きてゆくために必要な知識や能力を獲得させるものであり、基本的人権の1つである**」という考え方である。途上国の開発は、経済的向上のみならず、健康な生活、貧困からの脱却、環境との調和、民主的で安全な社会といった国民生活の質そのものの向上を目指しており、あまねく国民が基礎教育を享受することは、広い意味で開発の重要な一部をなしている。さらに、1990年代に入って開発のコンセプトが経済開発から社会開発を経て人間開発に移行するに伴い、開発の中心に人間が置かれるようになった。そのため、人間開発に直結する教育、特に基礎教育の重要性が以前にも増して高まっており、「**教育は開発の手段として重要であるというより、むしろ教育そのものが目的であり、個人の全人格的な開発なくしては開発が行われたことにはならない**」とする考え方も次第に認知されるようになってきた。

「**開発を支える教育**」とは、「**教育は経済・社会開発に資する人的資源を開発するがゆえに重要である**」という考え方である。極論すれば、教育を国家開発のための手段と見なす考え方である。経済開発、貧困、人口、ジェンダー、保健、民主化などの開発課題と基礎教育開発とは強く関連しており、その他のセクターを含むすべての経済・社会開発活動において、基礎教育は人々の受容能力を高め、開発活動への主体的な参加能力と意欲を養うことから、すべての開発活動の基礎となる。

基礎教育は、人権としての教育と開発を支える教育の2つの観点から重視される。

人権としての教育：
基礎教育は個人が社会の中で生きていくために必要な知識や能力を獲得させるものであり、基本的人権の1つ。

開発を支える教育：
教育は経済・社会に資する人的資源を開発する。

2 - 3 基礎教育に対する効果的アプローチ

2 - 3 - 1 「開発課題体系図」の作成方法

開発課題体系図：
開発戦略目標
中間目標
中間目標のサブ目標
プロジェクト活動の例
は目的 - 手段の関係

「開発課題体系図」は、具体的な案件形成過程を念頭に、PDM(Project Design Matrix)に即して目的 - 手段の関係を意識しつつ作成した。すなわち、「開発課題体系図」の開発戦略目標はPDMの「上位目標」に該当しており、同様に中間目標は「プロジェクト目標」に、中間目標のサブ目標は「成果」に、プロジェクト活動の例は「活動」に、全般的な留意点は「前提条件」及び「外部条件」に相当する。

開発戦略目標は2000年の「世界教育フォーラム」にて「ダカール行動の枠組み」として国際的に合意された6つの目標(「2 - 1 基礎教育の課題」参照)に沿って以下の通り設定した。

5つの開発戦略目標

<基礎教育の開発戦略目標>

1. 初等中等教育の拡充
2. 教育格差の是正
3. 青年及び成人の学習ニーズの充足
4. 乳幼児のケアと就学前教育の拡充
5. 教育マネジメントの改善

なお、「1.初等中等教育の拡充」については、基本的に初等教育(小学校レベル)と前期中等教育(中学校レベル)を対象としている。世界的にみれば、初等教育の完全普及を達成している途上国は限られており、中等教育の量的拡大の重要性は十分に認識しているものの、やはり当面は初等教育の普及が最優先されるべきであり、その達成後に中等教育へと段階的に重点を移行していくことが望ましい。ただし、初等教育がある一定の水準、例えば就学率が8割に到達した援助対象国の場合、前期中等教育の就学率も3割程度に達している場合が多く、前期中等教育の拡充が、児童の初等教育課程修了と進学へのモチベーションを高めることにつながると予想される。そのため、初等教育がある一定の水準に達すれば、援助の主力を次第に前期中等教育に移していく、すなわち、就学率の変化にあわせて援助の重点を少しずつ変えていくことを通じて、初等教育の拡充に貢献するというアプローチが検討されるべきであろう。

また、「5.教育マネジメントの改善」は6つの目標に組み入れられてはいないものの、協力プロジェクトないしプログラムの実施可能性と協力後の持続可能性や自立発展性を考慮し、その重要な要素として考えられるため、敢えて開発戦略目標として提示した。

図1 基礎教育の開発課題体系図

開発戦略目標	中間目標
1. 初等中等教育の拡充	<p>1-1 初等中等教育への就学促進 初等中等教育就学率(総・純)</p> <p>1-2 初等中等教育の質の向上 アチーブメント(到達度)・テストの結果 中退率 留年率 修了率 5年次残存率 効率係数(中退+留年) 上級学校への進学率 卒業生の就職状況</p>
2. 教育格差の是正	<p>2-1 男女格差の是正 各種教育基本指標における男女格差 授業観察に基づく教員の指導方法の検証結果 アチーブメント(到達度)・テストの結果に見られる男女格差</p> <p>2-2 都市・農村間の地域格差の是正 各種教育基本指標における地域間格差 アチーブメント(到達度)・テストの結果に見られる地域間格差</p> <p>2-3 「特別な配慮を要する児童(children with special needs: 民族的・経済的マイノリティ、不定住児、孤児、難民、障害児等)」への教育機会の保障 「特別な配慮を要する児童」の就学率 「特別な配慮を要する児童」の修了率</p>
3. 青年及び成人の学習ニーズの充足(literacy, numeracy & life skills)	<p>3-1 青年及び成人の識字(literacy, numeracy)の獲得 成人識字率(15歳以上) 青年識字率(15~24歳)</p> <p>3-2 青年及び成人の生活に必要な技能(life skills: ライフ・スキル)の習得 非参与/参与観察に基づく住民の生活実態調査の結果 ライフ・スキル習得度調査</p>
4. 乳幼児のケアと就学前教育の拡充	<p>4-1 乳幼児のケアの拡充 乳児死亡率(1歳未満) 5歳未満児死亡率 疾病率 妊産婦死亡率</p> <p>4-2 就学前教育の拡充 就学前教育就学率(総・純) 初等教育への進学率 初等教育1年次入学者に占める就学前教育修了者の割合 初等教育1年次就学児童を対象とした授業参観等による、就学前教育修了児と未修了児とのレディネスに関する比較 初等教育1年次における留年率</p>
5. 教育マネジメントの改善	<p>5-1 政治的コミットメントの確立 国内外での各種取り組みへの認知度</p> <p>5-2 教育行政システムの強化 行政監査担当省庁による第三者評価結果 1人当たりの教育予算の1人当たりのGNPに占める比率 全国的な実施計画(アクション・プラン)の進捗状況</p>

中間目標は後述するJICAとしての基礎教育協力の重点課題、教育内容の区分、ターゲット・グループの相違などへの配慮、協力効果測定指標の有無、開発戦略目標及び中間目標のサブ目標との論理的整合性を考慮して設定した。

中間目標のサブ目標は特に協力内容のまとまりを重視し、具体的なアプローチが取りやすい形で提示した。なお、協力効果や活動の進捗状況を把握しやすくするため、定量的もしくは定性的に分析可能な指標を可能な限り列記してある。

プロジェクト活動の

例：

比較的事業実績の多い活動
事業実績のある活動
プロジェクトの1要素として入っていることもある活動
×事業実績がほとんどない活動

プロジェクト活動の例は具体的な活動がイメージしやすいように記述を工夫している。そのために複数の活動が1つの文章で表されている箇所も多く、案件形成、特に活動計画表作成の際には注意いただきたい。

留意点としては、一般に相手国の政策の継続性・一貫性、援助の受容能力(現地リソース動員の可能性など)、案件の実施能力(行政能力など)、対象地域住民のニーズに対する認識度などが考えられるが、具体的な留意点はプロジェクト実施対象地域の特性に応じて発現する。

プロジェクト活動の例の各事例の前には × の記号を付記した。これは各事例が、JICAの基礎教育協力事業において事業実績がどの程度あるかを表したものである。 は比較的事業実績の多い活動、 は事業実績のある活動、 はプロジェクトの1要素として入っていることもある活動、 × は事業実績がほとんどない活動をそれぞれ表している。

JICAの主たる事業：

実施例は数件であるものの、今後の先行事例となりうる事業

JICAの主たる事業は、中間目標のサブ目標に関して、今まで基礎教育分野においてJICAで行われてきた主たる事業を挙げている。また、印がついている事業に関しては、実施例は数件であるものの、今後の先行事例となりうる事業を表している。

なお、付録1別表に「基礎教育関連案件リスト」を挙げた。これはJICAの基礎教育関連事業の代表事例をリスト化したものである。各事例には番号を付しており、プロジェクト活動の事例の内容に対応するリスト中の代表事例の番号を課題体系図中の事例(別表)に記載した。これにより、JICAの基礎教育関連事業の代表事例がプロジェクト活動の例のどの部分に相当しているのかを参照することができる。

2 - 3 - 2 「開発課題体系図」の概要説明

以下では、5つの開発戦略目標に沿ってその概要を説明する。

開発戦略目標 1
初等中等教育の拡充

中間目標 1 - 1
初等中等教育への
就学促進

【開発戦略目標 1 初等中等教育の拡充】

中間目標 1 - 1 初等中等教育への就学の促進

初等中等教育への協力は大きく就学促進(=量的拡大)と質の向上に分けられる。今日ではこれらは互いに不可分の関係にあり、教育協力は質・量両面からのアプローチが必要であると広く認識されており、下記で述べるアプローチを有機的に組み合わせた包括的な取り組みが必要となる。

「初等中等教育への就学促進」に向けた協力としては、まず教育サービスの量的拡大(学校などの教育インフラ整備、教員養成、教材教具の配布・整備、IT(Information and Communication Technology: 情報通信技術)を活用した遠隔教育など)への協力が考えられる。ただし、教育サービスの拡大だけでは十分ではなく、併せて子どもが学校に行きやすいような教育環境を整え、また子どものレディネス(学習準備)を向上させることも必要である。さらに、ニーズに即したカリキュラムを作成する、コミュニティの年間行事に配慮した学校カレンダーとする、復学制度を設けるなどの柔軟な教育システムの構築が求められる。

JICA の取り組み

「初等中等教育への就学促進」に関するJICAのこれまでの協力実績としては、教育サービス拡充計画や就学前教育拡充計画等の開発調査の事例が試行的に数件実施されている他は、小学校建設(無償資金協力)がほとんどである。「初等中等教育の就学促進」のためのJICAの協力実績は、「教育サービスの量的拡大」のための学校(無償)の拡充のみに主として限られてきた。

ここで留意すべきは、未就学の原因が学校そのものの不在という場合もあるものの、同時に、学校があっても学校にいけない、いかないという状況も多くみられ、就学率の向上には、校舎建設などの「教育サービスの量的拡大」のみならず、「子どもを取り巻く教育環境の改善」や「子どもの学校教育へのレディネスの向上」といった子どもとそのコミュニティへの働きかけや、「学校教育システムの弾力化」といった教育システムや内容についての取り組みが合わせて必要である。多くの場合は、ある国や地域の未就学の原因はこれらの要素が複雑に絡まっていることが多く、初等中等教育

JICAの協力実績は無償資金協力による学校建設がメイン。

今後は対象地域の未就学の原因を把握した上で複数のアプローチを組み合わせることが必要。

図2 開発戦略目標1 「初等中等教育の拡充」体系図

中間目標1 - 1 初等中等教育への就学促進			
指標： 初等中等教育就学率(総・純)			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
教育サービスの(量的)拡大	適正な建設計画に基づく教育インフラストラクチャーの整備 需要予測に基づいた教員の養成・確保 適正かつ迅速な教員の配置	9,14 ~ 21,23,27 32 32	・小中学校校舎建設(無償) 教育サービス拡充計画の作成(開発調査)
学校数の増加(率) 教室数の増加(率) 教員数の増加(率) 教科書・教材教具の数の増加(率)	×児童やコミュニティの現状に即した教科書及び教材教具の配布整備 ITを活用した遠隔教育の実施	22	・小中学校、教員養成校への教師隊員の派遣(JOCV)
子どもを取り巻く教育環境の改善	コミュニティや家庭の教育への理解促進のための啓蒙活動 ×初等教育の無償化 ×子どもの教育にかかる家計負担と児童労働の軽減を目的とする奨学金の供与	2, 8, 25	子どもを取り巻く教育環境改善計画の作成(開発調査) 保育園を通じた教育環境の改善(開発福祉)
就学登録者数 出席率 入学時のプレースメント・テストの結果 授業観察・分析の結果 コミュニティ対象の社会調査(意識調査、家計調査、生活時間帯調査など)の結果			
子どものレディネス(学習準備)の向上	就学前教育の実施 ×保健・衛生・栄養面に配慮した乳幼児のケア ×児童の健康改善に資する学校保健活動や給食の導入、定着、改善 ×近隣の病院や保健施設との連携強化による学校での定期健康診断、予防接種、カウンセリング等の実施	13, 24, 32	・保育施設等への保育士隊員の派遣(JOCV) 就学前教育拡充計画の作成(開発調査)
就学前教育就学率/就学前教育登録者数 小学校入学者に占める就学前教育修了者の割合 定期健康診断の結果 入学時のプレースメント・テストの結果			
教育システムの弾力化	児童やコミュニティの現状やニーズに即したカリキュラムの改善 ×児童の生活パターンやコミュニティの年間行事などに配慮した学校カレンダー(年間/月間授業計画)や時間割の見直し ×自動進級制度の導入も視野に入れた進級制度の見直し ×中退児童や長期欠席児童のための復学制度の導入	11	教育システム改善計画の作成(開発調査)
出席率 進級率 中退児童の復学率			

中間目標1 - 2 初等中等教育の質の向上			
指標： アーチバメント(到達度)・テストの結果、中退率、留年率、修了率、5年次残存率、効率係数(中退+留年)、上級学校への進学率、卒業生の就職状況			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
教員の増員とその意識・知識・技能の向上	教員養成課程及び教員養成システムの改善 教員の資格基準の見直し ×教員採用基準の見直しと選考方法の改善 ×教員採用人数増に伴う(特別)財源の確保 初任者研修の導入と継続的な現職教員研修の実施	3, 5, 7 3	・理数科教員の養成・訓練の改善(プロ技/専門家チーム派遣)
教員1人当たりの児童・生徒数(児童・生徒/教員比) 教員の学歴・教員研修の有無、教員資格の有無、経験年数、勤務状況、離職状況等 授業観察・分析の結果 教員へのアンケート調査の結果	教員用マニュアルの開発と普及 教員の待遇改善とモラルや士気の向上 教員の監督・評価・支援システムの構築	1, 2, 4, 7, 31 1~7 2~5, 7, 8 4, 7	
カリキュラムの改善	カリキュラム改善のための教育研究の推進 地方分権化と地域社会参加の促進によるレリバンス(地域の現状との関連性)の向上	6, 11 8	・理数科教員訓練にあわせ理数科カリキュラム改善の提言(プロ技/専門家チーム派遣)
カリキュラムの分析の結果 授業観察・分析の結果			
教育方法(教授法)の改善と普及	効果的・効率的な教育方法の研究開発 教員向け教材の開発と普及 ×児童・生徒の母語による教育と公用語による教育とのベスト・ミックスの実現 児童・生徒の学習評価手法とフィードバック・システムの確立	1~7, 11 1~7 4, 7	・理数科教員訓練にあわせ理数科教授法の開発・改善(プロ技/専門家チーム派遣)
教員向け教材の利用状況 授業観察・分析の結果			

中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
教科書/教材教具の改善と普及 テキスト分析の結果 児童・生徒の教科書・教材教具の保有率 共有教材教具の利用状況 授業観察・分析の結果	教科書/教材教具の内容の改善(カリキュラムとの整合性の確保) 教科書/教材教具の普及と維持管理の適正化 教科書/教材教具と教員研修内容とのリンケージ(関連)強化	1~7, 31, 32 1, 2, 8, 17 1~7	・理数科教員訓練にあわせ教科書/教材教具の開発・改善(プロ技/専門家チーム派遣) ・教師隊員の教材開発(JOCV)
教育施設の改善 教室当たりの児童・生徒数(児童・生徒/教室比) 学校施設の築年数、サイズ、備品(机・椅子等)の有無、専門教室(理科室、工作室等)や水衛生施設(トイレ、手洗場等)の有無等 施設稼働率(利用状況) 維持管理状況	スクールマッピングを基にした適切な学校配置計画の策定 学校建設の実施(物理的な学習環境の改善) 地域的特性、教育方法、ジェンダー、建設コスト等に配慮した基本設計・標準仕様の策定 ×シフト制(2部制、3部制)導入等による施設運用面での改善(過密クラスの解消) 管理マニュアルの整備や住民参加促進による施設維持管理能力の向上 備品の整備と維持管理の適正化	9 15~21 15~21 16, 17 16, 17	・小中学校校舎の改築・増築(無償資金協力) 教育施設改善計画の作成(開発調査)
適切な学校モニタリング・評価の実施 評価方法や評価プロセスの分析の結果 評価者による学校訪問回数 評価レポートや学校別データベースの整備状況	適正な評価指標や評価手法の確立 評価の制度化と定期的な評価の実施 評価結果のフィードバック・システムの構築 評価者(教員や視学官)の訓練	2, 4, 7 4, 7 7 1~7	・理数科教員訓練にあわせ理数科教育評価手法の改善(プロ技/専門家チーム派遣)
児童・生徒のレディネス(学習準備)の向上	就学前教育の実施 ×保健・衛生・栄養面に配慮した乳幼児のケア ×児童の健康改善に資する学校保健活動や給食の導入、定着、改善 ×近隣の病院や保健施設との連携強化による学校での定期健康診断、予防接種、カウンセリング等の実施	13, 24, 32	・施設等への幼稚園教諭隊員の派遣(JOCV) 就学前教育拡充計画の作成(開発調査)

*「事例番号」は付録1.の別表の案件リストの番号に対応

プロジェクト活動の例:	JICAの基礎教育協力事業において比較的事業実績の多い活動 JICAの基礎教育協力事業において事業実績のある活動 JICAの基礎教育協力事業においてプロジェクトの1要素として入っていることもある活動 × JICAの基礎教育協力事業において事業実績がほとんどない活動
JICAの主たる事業:	実施例は数件であるものの、今後の先行例となりうる事業

の就学率の改善にあたっては、対象地域の未就学の原因が何であるかを十分に把握した上で、複数のアプローチを組み合わせることで並行的に取り組む必要がある。従って、「**初等中等教育への就学促進**」をJICAが今後支援するにあたっては、より網羅的な現状把握と課題設定、さらには中長期的な事業実施計画が求められる。

教員、教科書・教材、教室整備への協力の優先順位とバランスに配慮する。

また、教育サービスは、主として教員、教科書・教材、教室の3要素からなり、いずれが欠けても十分な質の教育は行えない。中でも教員のいない学校教育はありえず、教員は教育サービスの中でも最も重要な要素である。JICAが「教育サービスの量的拡大」に取り組むにあたっては、今後とも無償資金協力による学校建設がJICA事業の柱となるものと思われるが、その際には、**教員、教科書・教材、教室への協力のプライオリティに留意**するとともに、**教員、教科書・教材、教室整備のバランスについても一層配慮**する必要がある。

教育分野の開発調査の活用も要検討。

近年、教育分野においても開発調査が行われるようになり、「初等中等教育への就学促進」に関し、スクールマッピングを含む教育サービス拡充計画や就学前教育拡充計画の作成などの先駆的な調査が行われている。これらは従来手がついていなかった教育開発の要素を対象とするものであり、その意味において画期的であるが、**開発調査の結果をどのようにして実現していくかがJICAに求められる次の課題**となろう。

中間目標 1 - 2
初等中等教育の
質の向上

中間目標 1 - 2 初等中等教育の質の向上

「**初等中等教育の質の向上**」のためには、「2 - 1 - 1初等中等教育の拡充」で述べた、投入(インプット)、教育活動(プロセス)、結果(アウトプット)、成果(アウトカム)のそれぞれの問題に対処する必要がある。なお、投入、教育活動、結果、成果の問題は相互に関連しているため、実際には下記で述べる方策を現地の状況に応じて組み合わせることで協力を実施することが重要である。

投入(インプット)の改善のためには、教員の増員とともにその意識や知識・技能の向上が肝要であり、また地域の教育ニーズにあったカリキュラムや教科書とする必要がある。また、教育施設の改善や、児童・生徒のレディネス(学習準備)の向上を図るなどして児童・生徒が学習に集中できる状況を整備することも重要である。

教育活動(プロセス)の改善のためには、教員の意識の向上や教授法の改善が必要である。児童や生徒の母語と公用語が異なる場合は、言語の違いに配慮した教授法を検討することが必要である。

結果(アウトプット)の改善のためには、上述した投入や教育活動が改善されることが重要である。また、適切な学校モニタリング・評価を行い、

評価結果を教育の改善につなげるシステムを構築することも有用である。

成果(アウトカム)の改善のためには、その国・地域のニーズにあった人材を育成する必要があり、ニーズに即した教育内容とすることが重要である。そのためには、投入の改善でも述べたように、地域のニーズに即したカリキュラムの開発などが必要である。

JICAの取り組み

「初等中等教育の質の向上」に関して、JICAはこれまで、主として**理数科教員訓練の改善(プロ技・専門家派遣等)**や**小中学校施設の増改築(無償)**といった協力を行ってきた。「初等中等教育の質の向上」には、教師、教科書、教育施設などの様々な教育活動の構成要素それぞれについての取り組みが必要であるが、このうちJICAが主として支援を行っているのは以下の項目といえる。

JICAの主たる協力
 ・教員の増員/質の向上
 ・教授法の改善/普及
 ・教育施設の改善

- ・教員の増員とその意識・知識・技能の向上
- ・教育方法(教授法)の改善と普及
- ・教育施設の改善

教師、教科書、教育施設といった教育活動の構成要素は、それぞれ独立して存在するわけではなく、最終的には教室での教育活動に収斂されるものであり、相互に深く関連している。従って、初等中等教育の質の向上にあたっては、「教員の増員とその意識・知識・技能の向上」、「カリキュラムの改善」、「教育方法(教授法)の改善と普及」、「教科書・教材教具の改善と普及」、「教育施設の改善」、「適切な学校モニタリング・評価の実施」、「児童のレディネス(学習準備)の向上」等の全般的な改善が必要である。そのため、前項「初等中等教育への就学促進」と同様に、協力計画の立案にあたっては、**初等中等教育の質の問題がこれらの構成要素のどこに所在し、いくつかの構成要素がどのように関連しているかについて、事前に十分調査し理解することが必須である。**

質の問題の所在と各課題の間の相関について事前に調査すべき。

理数科教員訓練プロジェクトは包括的な活動を含むモデル的な協力であり、経験の蓄積・体系化、他教科への協力拡大が望まれる。

理数科教員訓練プロジェクトは近年増えつつある事業であり、終了件数はいまだ少ないが、理数科という特定の教科を軸に、教員訓練の改善にとどまらず、理数科教科教育法の開発、教材や指導書の開発、評価者訓練、シラバスやカリキュラムの見直しといった活動も含んでいる場合が多く、JICAの協力手法として大きな可能性を秘めていると思われる。今後はその**経験の蓄積と知恵の体系化、さらには他教科に対する取り組みへの応用などを通じて、協力範囲を拡大していくことが望まれる。**

施設改善の明確なビジョンと施設維持管理能力の向上、学校図書や備品の整備に対する一層の協力が必要。

また、小中学校の施設増改築は、都市部の二部授業解消や老朽化教室の改善などに貢献してきたが、今後は、教育の質の向上に結びつく**施設改善**

についての明確なビジョンを持つとともに、あわせて教育施設維持管理能力の向上や学校図書や教育用備品の整備といった項目についてもより一層の協力を図ることが望ましい。

その他、「教科書・教材教具の改善と普及」については、JICAは際立った協力実績を持たないが、教育の質を左右する重要な要素であり、今後の取り組みが期待される。

開発戦略目標 2
教育格差の是正

【開発戦略目標 2 教育格差の是正】

格差是正に向けた課題への対応は、基本的には「開発戦略目標1.初等中等教育の拡充」に示された内容と変わらないが、問題解決のためにはより戦略的なターゲット・グループの選定とその特性に応じた効果的かつ継続的な協力が必要となる。具体的には、女子、貧困層、先住民、少数民族、ストリート・チルドレン、孤児、難民、障害児などへの個別の対応が必要となる。

中間目標 2 - 1
男女格差の是正

中間目標 2 - 1 男女格差の是正

例えば、国際的な到達目標である「男女格差の解消とジェンダー平等の達成」のためには、ジェンダー・センシティブな学校教育の実現が望まれる。具体的には教育内容からのジェンダー・バイアスの除去、教員のジェンダー意識の向上、女性教員の増員、女兒に配慮した施設整備や学校カレンダーの作成などが考えられる。また、地域社会や家庭に対しても女子教育の重要性についての啓蒙活動を行う、女子へ奨学金を供与するなど、女兒が教育を受けやすい環境を整える必要がある。さらに、女兒だけでなく、成人女性に対しても識字教育などの基礎教育を行うようにすることが重要である。

中間目標 2 - 2
都市 - 農村間の
地域格差の是正

中間目標 2 - 2 都市 - 農村間の地域格差の是正

「都市 - 農村間の地域格差の是正」については、一般に農村部は都市部に比較して教育サービスが不足しており、また質の面でも改善の余地が大きいので、農村部における教育サービスの量的拡大及び質の向上に取り組む必要がある。

中間目標 2 - 3
特別な配慮を
要する児童への
教育機会の保証

中間目標 2 - 3 「特別な配慮を要する児童」への教育機会の保障

「特別な配慮を要する児童(children with special needs)」とは民族的・経済的マイノリティや不定住児、孤児、難民、障害児等を指す。このような児童は教育において不利益を被っていることが多く、彼らに配慮した基

基礎教育の拡充が必要である。そのためには、まずは調査を行って現状を把握し、その調査結果に基づいて児童が学校にアクセスしやすいよう施設や体制を整備したり、地域の啓蒙活動を行ったりすることが求められる。また、学校に通えない児童のために代替的な教育機会を提供することも必要であろう。

JICA の取り組み

教育格差是正に対する JICA の協力経験は少ない。また問題が社会構造に根ざしていることから成果が上がりにくい。そのため、まずは既存の教育協力におけるジェンダー配慮を高めること、他ドナーや NGO と連携してキャンペーンを実施しノウハウの蓄積に努めることが肝要。

教育格差是正に関する JICA の協力実績は少なく、まとまった規模の協力としては、男女格差是正のための **グアテマラ女子教育協力**(専門家派遣を中心としたプログラム協力) と **農村地域での小学校建設**(無償資金協力) が、小規模な協力としては、農村地域の小学校や障害児教育施設等への **教師隊員の派遣**(JOCV) や **僻地教育施設の整備**(開発福祉支援 / 開発パートナー事業) が存在するのみである。

教育の男女格差や地域格差の是正と「特別な配慮を要する児童(children with special needs)」への教育普及は、その問題の所在がそうした教育格差を生む社会構造に根ざしているだけに、協力プロジェクトにおいて成果を上げることは容易ではない。初等教育の就学率が90%近くにまで達している国々でも、そこから残された10%(left 10%)に教育普及を図ることは通常容易でなく、基礎教育の完全普及には格差の是正が必須でありながら、その実現は困難を極める。

教育格差の是正に向けての JICA の経験は、他ドナーに比べても豊富とは言いがたい。男女格差の是正は JICA の重点協力分野でもあるが、例えば「ジェンダー・センシティブな学校教育の実現」については、今後、理数科教育改善プロジェクトや学校建設プロジェクト等の既存の教育協力事業に、より一層のジェンダー配慮を取り込んでいくことから着手する。また、地域社会を対象とした「女子教育についての啓蒙」については、例えば他ドナーや NGO 等との連携を通じ、草の根との接点を保ちつつ国家レベルでのキャンペーンを推進し、ノウハウの獲得と蓄積に努める等、できることから着手することが肝要である。

図3 開発戦略目標2 「教育格差の是正」体系図

中間目標2 - 1 男女格差の是正			
指標： 各種教育基本指標における男女格差、 授業観察に基づく教員の指導方法の検証結果、 アチーブメント(到達度)・テストの結果に見られる男女格差			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
ジェンダー・センシティブな学校教育の実現 ジェンダーの視点からのカリキュラム分析の結果 ジェンダーの視点からのテキスト分析の結果 ジェンダーの視点からの授業観察・分析の結果 女性の教員数と全教員に占める女性教員の比率 教員に対する意識調査の結果 女子の出席率	地域社会及び学校内でのジェンダー格差に関する調査に基づく問題点の把握 ×カリキュラム、教科書、教材教具等の教育内容に関するジェンダー・バイアスの除去 教員研修等を通じてのジェンダー意識の改革とモラルの向上 ジェンダー・バランスに配慮し、女子の積極的な授業への参加を促すような教育方法の普及 ×現地ニーズに即した生活上関連科目や実習科目の学校教育への導入 女性の教員の増員 女兒に配慮した施設整備(男女別トイレ、衛生的な水場、宿舍等)と安全な教育環境の確保 ×女兒に配慮した学校カレンダー(年間/月間授業計画)や時間割の見直し ×集団登下校の推進による登下校時の危険の回避 ×妊娠や出産により小学校中退を余儀なくされた女子の復学の推進 ×遠隔地におけるコミュニティ・スクールの設立 ×女子校の設立(場合により一般校での女子学級の編成も検討)	28 23, 28 28 18 15 ~ 21	ジェンダー・センシティブな学校教育創造のための指導(長期専門家) ・女兒に配慮した施設整備(無償)
地域社会や家庭を対象とした女子教育についての啓蒙 女子の出席率 保護者や地域住民に対する意識調査の結果 学校行事や定期会合等への保護者の出席状況 視学官等の学校教育管理監督者の学校訪問回数と訪問記録の分析の結果	女子の教育の重要性に特化した啓蒙・啓発・広報活動 授業参観や学校行事等を通じての学校教育への理解の促進 家庭訪問や定期会合等を通じての教員と保護者のコミュニケーションの強化 ×セミナーやワークショップによる地域住民の学校教育への積極的関与 視学官や女子教育プロモーター等による学校及びコミュニティへの巡回指導の実施	23, 28 28 28 28	女子教育啓蒙活動(長期専門家)
女子教育推進のためのモデルの創造 女子の中等・高等教育進学者数の伸び 女性の教員数と全教員に占める女性教員の比率	×女子への奨学金の供与 女性の教員の増員 ×女性のロール・モデル(成功者モデル)の認知と普及 ×遠隔教育の導入も含めた中等教育への就学機会の拡大	18	女子教員養成校の設立(無償)
成人女性への識字教育	成人女性への配慮は必要としながらも、基本的な活動は開発戦略目標3.「青年及び成人の学習ニーズの充足」に同じ。	23	学習センター建設と識字教育(開発福祉)

中間目標2 - 2 都市 農村間の地域格差の是正			
指標： 各種教育基本指標における地域間格差、 アチーブメント(到達度)・テストの結果に見られる地域間格差			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
農村部における教育サービスの(量的)拡大 注：具体的指標は中間目標1 - 1「初等中等教育への就学促進」の「中間目標のサブ目標」に示されている指標の都市 - 農村間の格差	遠隔地や就学人口過疎地域におけるコミュニティ・スクール、移動学校(教員の巡回指導による教育)、短期集中教育、遠隔教育等、現地の事情に即した教育機会の確保 ×単級学校、複式学級、隔年入学制度等、就学人口過疎化に伴う教員数の減少に対応可能な学年・学級編成の実施 ×現地代用教員の採用及び補充研修の実施 ×教員への特別手当の導入等による農村部への教員異動の促進 ×ノンフォーマル教育を受けている非就学児童(Out of School Children)の公教育へ移行促進	20, 22, 23, 26, 32	・小中学校校舎建設(無償) 学習センター、寺子屋の設置(開発パートナー、開発福祉)

中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
農村部における教育の質の向上 注：具体的な指標は中間目標1-2「初等中等教育の質の向上」の「中間目標のサブ目標」に示されている指標の都市・農村間の格差	×クラス規模の増減に迅速な対応が可能な教育方法(個別指導中心のプログラム学習、児童が相互に教えあうグループ・ティーチング等)の開発・導入・定着 農業実習等の実践的な教科科目の学校教育への導入による教育内容のレリバンスの向上 近隣の学校に勤務する教員とのコミュニケーションの促進	32 4, 8	・学校等への農業関連隊員の派遣(JOCV)

中間目標2-3「特別な配慮を要する児童(children with special needs：民族的・経済的マイノリティ、不定住児、孤児、難民、障害児等)への教育機会の保障

指標：「特別な配慮を要する児童」の就学率、「特別な配慮を要する児童」の修了率

中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
「特別な配慮を要する児童」に対する教育の重要性についての啓蒙 データベースの整備状況 保護者や住民に対する意識調査の結果	×センサスや社会調査に基づく「特別な配慮を要する児童」の特定・類型化、現状把握、学習ニーズの特定といった基礎的情報整備 ×「特別な配慮を要する児童」に対する教育の法的措置の確認、重点政策化及び普及のための啓蒙・啓発・広報活動の実施		
「特別な配慮を要する児童」の公教育へのアクセスの確保 「特別な配慮を要する児童」の就学者数 「特別な配慮を要する児童」の出席状況 「特別な配慮を要する児童」の状況に応じて設定した教育目標への到達度(相対評価)	×各種調査結果に基づく学校施設・設備の充実(給食室、工作室、児童宿舍、施設のバリア・フリー化等) 「特別な配慮を要する児童」の学習ニーズに応じた各種補完活動(給食、職業訓練、生活指導、補習、特別授業等)の実施 ×校内支援体制の整備(教員の増員、特別教員やアシスタントの配置、学校保健の充実、各種相談受付等) 外部の関係機関(医療機関、福祉機関、国際機関等)及び各種専門家(医者、カウンセラー、保護司、ソーシャルワーカー等)との連携の強化 ×家庭やコミュニティとの連携の強化 ×教員養成課程や現職教員研修への「特別な配慮を要する児童」関連科目や実習の導入と必要な知識・技能の定着 「特別な配慮を要する児童」の状況に応じた特別カリキュラム、個別指導計画、学習到達度評価基準の作成と実施	32 32 32	・施設等への隊員の派遣(JOCV)
「特別な配慮を要する児童」への代替的教育機会の提供 「特別な配慮を要する児童」向け代替教育機会への就学者数 「特別な配慮を要する児童」の出席状況 「特別な配慮を要する児童」の状況に応じて設定した教育目標への到達度(相対評価)	「特別な配慮を要する児童」のニーズに対応した各種教育プログラムの開発と推進 ×教育形態の多様化(巡回指導、訪問教育、院内学級、統合教育等) ×代用教員への研修強化による必要な知識・技能の定着 ×「特別な配慮を要する児童」の状況に応じた特別カリキュラム、個別指導計画、学習到達度評価基準の作成と実施 ×「特別な配慮を要する児童」の現状に配慮した教育環境の整備 ×柔軟なカリキュラム運用(時間、内容等) ×各種専門家による適切かつ定期的なフォローアップの実施 ×各種教育プログラム修了資格の公式化(政府による「初等教育修了」相当との正式認定)	32	・施設等への隊員の派遣(JOCV)

*「事例番号」は付録1.の別表の案件リストの番号に対応

プロジェクト活動の例： JICAの基礎教育協力事業において比較的事業実績の多い活動 JICAの基礎教育協力事業において事業実績のある活動 JICAの基礎教育協力事業においてプロジェクトの1要素として入っていることもある活動 × JICAの基礎教育協力事業において事業実績がほとんどない活動
JICAの主たる事業： 実施例は数件であるものの、今後の先行例となりうる事業

開発戦略目標 3
青年及び成人の
学習ニーズの充足

中間目標 3 - 1
青年及び成人の
識字の獲得

中間目標 3 - 2
青年及び成人の生活
に必要な技能の修得

青年・成人に対するノンフォーマル教育へのJICAの協力実績は少なかったが、今後コミュニティ開発プログラムの中で対象者のニーズを踏まえて、現地リソースを活用した協力を行うことにより、ノウハウを蓄積していくことが重要。

【開発戦略目標 3 青年及び成人の学習ニーズの充足】

中間目標 3 - 1 青年及び成人の識字の獲得

基礎教育における青年及び成人への教育の機会の提供としては、一般に「識字プログラムの推進」という形で実現されるが、これは決して初等中等教育を補足する代替的教育という消極的な意味合いを持つものではない。むしろ、成人の場合には識字能力の獲得が行政サービスへのアクセスの向上、就労機会の増加、社会参加の促進などに直結しており、その意味で初等中等教育に比べてより大きなダイナミズムを内包しているといえる。

中間目標 3 - 2 青年及び成人の生活に必要な技能の習得

また、今日、ノンフォーマル教育では単に読み書き(Literacy)や計算(Numeracy)だけでなく、実生活に根ざしたより実践的かつ有益な「生活に必要な技能(ライフ・スキル)」を身につけることも目指している。これは、保健衛生や栄養や環境などを柱とする生活改善や、職業技術の習得と技能向上による収入向上のみならず、人権・平等・自由と責任・寛容と連帯といった概念の把握と民主化や住民参加などの具体的な手続きや方法の習得をも含むものであり、このような幅広い教育に対する活動が必要となっている。このようなノンフォーマル教育を実施していく上では、コミュニティ開発と密接に関連した活動を行うことが重要であり、コミュニティの現状とニーズに応じた識字教育やライフ・スキル習得のプログラムを実施していくことが必要である。

JICAの取り組み

基礎教育学齢期を超えた青年・成人の基礎学習ニーズに応えるのは、学校教育外のノンフォーマル教育であるが、この分野でのJICAの協力実績は非常に少ない。JOCV事業では村落開発隊員や識字隊員による識字プログラムやライフ・スキル(生活に必要な技能)修得プログラムが古くからあったがその数は少なく、散発的实施にとどまっていた。また、近年、開発福祉支援や開発パートナー事業のスキームによりノンフォーマル教育の先駆事例が数例開始されているところである。

識字能力(Literacy)、計算能力(Numeracy)やライフ・スキルのうち、何をどのように学ぶかについては、対象者の学習ニーズやその他の制約条件により様々であり、そのためノンフォーマル教育の内容は非常に多様である。対象者は老若男女にわたり、教育内容は識字から職業訓練まであり、コミュニティの識字クラスから通信教育まで教育方法や教育期間も多様で

図4 開発戦略目標3 「青年及び成人の学習ニーズの充足 (literacy, numeracy & life skills)」体系図

中間目標3 - 1 青年及び成人の識字(literacy, numeracy)の獲得			
指標： 成人識字率(15歳以上)、 青年識字率(15～24歳)			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
識字プログラムの推進 学習者数 学習者の出席率 学習者のアチーブメント(到達度)・テストの結果 注：実際には識字プログラムとライフ・スキル習得プログラムが同一のプログラムとして提供される場合が極めて多い。しかし、ここでは活動を整理する必要から敢えて分割した。	× センサスや社会調査に基づく識字教育対象者(学習者)及び学習疎外要因の特定 識字教育の重点政策化と普及のための啓蒙・啓発・広報活動の実施 学習者のニーズや社会的なコンテキストに即した各種識字教育プログラム(機能的識字、識字後教育、新識字等)の開発と効果的・効率的な教育機会(夜間学校、成人学校、母親学級、遠隔教育等)の整備 × 効果的な教育方法を基にした識字教員向けマニュアルの開発と整備 学習者の識字レベルやニーズに即した教材教具の開発と整備(書籍・新聞・雑誌を含む) 識字教室の確保と備品の整備 プログラム対象地域内での識字教員や教育プロモーターの採用と研修 × 柔軟なカリキュラム運用(時間、内容等) × 視学官や教育プロモーター等による適切かつ定期的なフォローアップの実施 × 識字プログラム修了資格の公式化(政府による「初等教育修了」相当との正式認定)	29, 32 22, 26, 29, 32 29 23, 26 23, 26	・ 村落開発隊員、識字隊員による識字プログラムやライフ・スキル習得プログラムの実施(JOCV)本邦NGOと現地NGOによる識字プログラムの実施(開発パートナー)

中間目標3 - 2 青年及び成人の生活に必要な技能(life skills: ライフ・スキル)の習得			
指標： 非参与/参与観察に基づく住民の生活実態調査の結果、 ライフ・スキル習得度調査			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
ライフ・スキル習得プログラムの推進 参加者数 参加者の出席率 参加者の知識・技能習得度 参加者への生活調査の結果 参加者への意識調査の結果	参加者のニーズや社会的な状況に即した各種ライフ・スキル習得プログラム(保健・衛生・栄養等の生活関連、職業訓練等)の開発と効果的・効率的な研修機会の整備 × 指導の難易度に配慮したトレーナー向けマニュアルの開発と整備 参加者の知識・技術水準やニーズに即した教材教具の開発と整備 × 研修に必要なスペースの確保と備品や道具類の整備 × プログラム対象地域内でのトレーナーの採用と研修 × 柔軟なカリキュラム運用(時間、内容等) × 視学官や教育プロモーター等による適切かつ定期的なフォローアップの実施	26, 29 29	本邦NGOと現地NGOによる識字プログラムの実施(開発パートナー)
コミュニティ開発プログラムとのリンケージの強化 コミュニティ開発関連の各指標 参加者の各種社会(住民)活動への参加度 参加者への生活調査の結果 参加者への意識調査の結果	× 社会調査に基づく、住民生活の現況の把握と生活向上に関するニーズの特定 × 住民の組織化及び自治活動に関する調査と問題点の特定 × 住民が抱える問題点に関する解決策の検討 × 解決策の識字教育+ライフ・スキル習得プログラムへの取り込み × コミュニティ開発関連の各種実践を通してのプログラムに関する改善点の把握とその見直し 託児所、保健室/センター、給食室/センター、工作室/職業訓練センター、公民館、図書館等の関連施設・設備の建設と整備	15～21	・ 教育関連施設の建設(無償)

*「事例番号」は付録1.の別表の案件リストの番号に対応

プロジェクト活動の例： JICAの基礎教育協力事業において比較的事業実績の多い活動 JICAの基礎教育協力事業において事業実績のある活動 JICAの基礎教育協力事業においてプロジェクトの1要素として入っていることもある活動 × JICAの基礎教育協力事業において事業実績がほとんどない活動
JICAの主たる事業： 実施例は数件であるものの、今後の先行例となりうる事業

ある上、さらに付与資格、実施機関等も一様ではない。近代教育における学校教育が、国や地域の多様性にもかかわらず、驚くほどに均一な姿をとり、一種の国家スタンダードに基づいて実施されるのに対し、**ノンフォーマル教育はコミュニティやターゲットグループごとにニーズを確認し、オーダーメイドで計画実施する必要がある。**

また、ノンフォーマル教育の対象者の多くは既に社会生活を営んでいる成人であり、学習ニーズも具体的で実生活に直結したものが多い。このことから、**コミュニティ開発プログラムの中でニーズを掘り起こし、収入創造活動や保健衛生改善活動などのコミュニティ開発の他の活動とリンクした形で実施することが効果的である。**

このようなノンフォーマル教育の特徴から、その事業は小規模な草の根の活動であることが多く、その実施にあたっては現地リソースの活用や柔軟で機敏な対応を必要とする。このため、JICAにとってはこれまであまり協力実績の多い分野ではなかったが、今後は**現地NGOや他ドナーとの連携の促進、開発パートナー事業・小規模開発パートナー事業等による本邦NGOや地方自治体との連携により事業経験を積み重ねるとともに、ノウハウの蓄積に努めることが重要である。**

開発戦略目標 4
乳幼児のケアと
就学前教育の拡充

中間目標 4 - 1
乳幼児のケアの拡充
中間目標 4 - 2
就学前教育の拡充

【開発戦略目標 4 乳幼児のケアと就学前教育の拡充】

中間目標 4 - 1 乳幼児ケアの拡充

中間目標 4 - 2 就学前教育の拡充

「**乳幼児のケア**」と「**就学前の教育を拡充**」するためには、まず乳幼児や子どもの現状についての調査を行い、現状や問題点を把握した上で、保護者や地域住民がその重要性についての認識を深めるための啓蒙活動を行うことが必要である。乳幼児のケアについては保健担当省庁とも連携して、保健婦や保育士などによる育児指導や保護者のニーズに即した保育プログラムの開発・実施など、家庭や施設における乳幼児ケアの改善に努めることが肝要である。また、就学前教育については、基本的には初等中等教育の拡充で必要となる活動に準じた活動(量的拡充、質の向上)が必要となるが、具体的には、現状を踏まえたカリキュラム開発や幼稚園等の施設の整備、幼稚園教諭の育成、子どもの成長に合わせた教材教具の開発、監督・評価・支援システムの構築などが考えられる。

なお、「開発課題体系図」では子どもの成長段階に応じて「乳幼児(0～2歳児)」と「就学前教育対象児(3～6歳児)」とを区分して各々に応じた施策を提示したが、この区分は絶対的なものではなく、国や判断基準によって

変わり得ることを付記しておきたい。

乳幼児ケア / 就学前教育へのJICAの協力実績は少ないが、今後は母子保健分野の協力経験を活用しつつ、教育・保健の両アプローチを統合した草の根の活動を展開していくことが重要。

JICAの取り組み

「乳幼児ケアと就学前教育の拡充」は、近年急速に注目されるようになり多くのドナーが協力を開始している領域である。他方、この領域のJICAの教育協力実績は、JOCVによる保育士 / 幼稚園教諭隊員の派遣が中進国を中心に少数ながら行われてきた程度である。しかしながら2001年度より「子どもの生活環境改善計画調査（開発調査）」がセネガルで開始されており、この案件はまだ調査が始まったばかりであるが「乳幼児ケアと就学前教育の拡充」に本格的に取り組む先駆事例になるものと期待されている。

乳幼児の精神と身体の健康な成長は一体のものであるので、「乳幼児ケアと就学前教育の拡充」は、いわば教育と保健の境界領域であり、従来の教育的なアプローチと母子保健的なアプローチが統合されたものである。従って、JICAが今後この領域に基礎教育開発の観点から取り組むにあたっては、セクターの枠を取り払い、今までのJICAの母子保健分野での蓄積を活用しつつ取り組むことが望ましい。

また、乳幼児ケアと就学前教育は、前項の青年及び成人の学習ニーズと同じく、学校教育のように制度的に確立されたものではなく、その形態や内容は様々で、草の根レベルの地域社会やNGOが直接に運営していることも多い。従って、協力の実施にあたっては、JOCVや開発パートナー事業等の活用を含め草の根での展開をどのように確保するかに留意する必要がある。

図5 開発戦略目標4 「乳幼児のケアと就学前教育の拡充」体系図

中間目標4 - 1 乳幼児のケアの拡充			
指標： 乳児死亡率(1歳未満)、 5歳未満児死亡率、 疾病率、 妊産婦死亡率			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
乳幼児のケアの重要性についての啓蒙 保育プログラム等への参加状況 保護者や住民に対する意識調査の結果	センサスや社会調査に基づく乳幼児の生活現況の把握と問題点の抽出 ×「保健」担当省庁との連携により、乳幼児のケアの重点政策化と事業実施のための啓蒙・啓発・広報活動の実施	13	就学前生活環境改善計画の作成(開発調査)
家庭における乳幼児ケアの改善 乳幼児の生活環境及び生活実態調査の結果 保護者に対する意識調査の結果 保育プログラム等への参加状況 乳幼児の心身発育状況(身長、体重、反応、行動等)	乳幼児の生活環境及び生活実態調査に基づく問題点の把握 保護者に対する育児指導プログラム(保健、衛生、栄養、早期幼児教育等を含む)の開発とサービスの提供(出生届の普及、母子手帳の導入、母親学級の開設、健康・医療相談、予防接種等) 地域の保健婦や保育士等の専門家による定期的な育児指導プログラムの実施 ×専門家によるアドバイスが随時受けられる育児相談窓口の開設と育児指導フォローアップ体制の確立 住民の組織化や広報紙による育児情報の充実等による保護者同士の情報交換の促進	13 23, 32 32 13	就学前生活環境改善計画の作成(開発調査) ・施設等への保健師隊員の派遣(JOCV)
施設における乳幼児ケア・プログラムの実施 保育プログラム等への参加状況 保育士1人当たりの乳幼児数(乳幼児/保育士比) 保育士の学歴・研修の有無、資格の有無、経験年数、勤務状況、離職状況等 施設での保育状況のモニタリングの結果 保育士や保護者へのインタビュー記録の分析結果 乳幼児の心身発育状況(身長、体重、反応、行動等) ワクチン接種状況 施設の維持管理状況	保護者のニーズに即した保育プログラム(保健、衛生、栄養、早期幼児教育等を含む)の開発 国家/地域開発計画に基づく保育施設(保育所、託児所等)の設置と適切な運営管理 十分な知識と技能を有する保育士の育成・確保と継続的な研修の実施 ×効果的な養育方法を基にした保育士用マニュアルの開発と整備 ×乳幼児の成長と発達に応じた知育玩具や遊具の開発と整備 ×安全な水と食料の持続的な供給 行政による適切かつ定期的なフォローアップの実施	13, 24 13, 24 24 13	就学前生活環境改善計画の作成(開発調査) ・保育施設等への保育士隊員の派遣(JOCV)

中間目標4 - 2 就学前教育の拡充			
指標： 就学前教育就学率(総・純)、 初等教育への進学率、 初等教育1年次入学者に占める就学前教育修了者の割合、 初等教育1年次就学児童を対象とした授業参観等による就学前教育修了児と未修了児とのレディネスに関する比較、 初等教育1年次における留年率			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
就学前教育の重要性についての啓蒙 就学登録者数 保護者や住民に対する意識調査の結果	センサスや社会調査に基づく3～6歳児の生活現況の把握と問題点の抽出 ×就学前教育の重点政策化と事業実施のための啓蒙・啓発・広報活動の実施	13	就学前生活環境改善計画の作成(開発調査)

中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
就学前教育プログラムの実施	子どもの現状や保護者のニーズに即した就学前教育カリキュラム(教育要領、保育指針等)の開発ないし改善	13	就学前の子どもの生活環境改善計画の作成(開発調査)
乳幼児教育就学率(総・純)	教育計画に基づく就学前教育施設(幼稚園、保育所、託児所等)の整備	23	・保育施設等への保育士隊員の派遣(JOCV)
教員1人当たりの子どもの数(子ども/教員比)	管理マニュアルの整備や住民参加の促進による施設維持管理能力の向上	13, 24	
教員の学歴・研修の有無、資格の有無、経験年数、勤務状況、離職状況等	需要予測に基づいた、十分な知識と技能を有する幼稚園教諭の育成・確保と継続的な研修の実施	24	
施設での指導状況のモニタリングの結果	×「子ども中心」の教育方法を基にした教育指導書と教員向けマニュアルの開発と整備		
教員による指導記録の分析結果	子どもの成長と発達に応じた知育玩具、遊具、絵本等の教材教具の開発と整備	32	
教員や保護者へのインタビュー記録の分析結果	就学前教育施設及び教員の監督・評価・支援システムの構築	13	
子どもの心身発育状況(身長、体重、反応、行動等)			
テキスト分析の結果			
共用教材教具の利用状況			
施設の維持管理状況			

*「事例番号」は付録1.の別表の案件リストの番号に対応

プロジェクト活動の例 :	JICAの基礎教育協力事業において比較的事業実績の多い活動 JICAの基礎教育協力事業において事業実績のある活動 JICAの基礎教育協力事業においてプロジェクトの1要素として入っていることもある活動 × JICAの基礎教育協力事業において事業実績がほとんどない活動
JICAの主たる事業 :	実施例は数件であるものの、今後の先行例となりうる事業

開発戦略目標 5
教育マネジメントの
改善

中間目標 5 - 1
政治的コミット
メントの確立
中間目標 5 - 2
教育行政
システムの強化

【開発戦略目標 5 教育マネジメントの改善】

中間目標 5 - 1 政治的コミットメントの確立

中間目標 5 - 2 教育行政システムの強化

上記開発戦略目標1～4のような活動が効果的に行われるためには、国家レベル、地域レベル、学校レベルそれぞれにおける教育マネジメントの改善が非常に重要となる。国家レベルでは、国際的な合意や目標、国家の現状などを踏まえた教育政策や計画を策定・実施することが重要である。

また、策定された教育政策や計画を実施していく上では、行政や学校の体制整備を行って教育行政システムを強化する必要がある。特に、昨今、多くの開発途上国において地方分権化が推進されており、地方自治体の教育行政能力強化が急務となっている。また学校の運営管理能力を高めるために校長を対象とした研修や自主財源の確保に向けた活動が必要となる。

近年では、地方行政の強化や学校運営の改善に対する有効な方法の1つとして、**地域住民の教育開発プロセスへの参加が重視**されている。対話や協同作業を通じて住民が学校運営に参加し、地域住民の目が学校に注がれることによって教員の無断欠勤や児童への不適切な指導が改善されるといった効果は数々の事例により既の実証されている。また、住民が教育政策の策定や教育計画の立案に直接関わることによって地域レベルで教育の適切さ(レリバンス)が確保されるだけでなく、彼らの協力によって効率的かつ効果的な事業の実施が可能になるものと考えられる。

JICA の取り組み

教育マネジメントの改善は、教育のすべてのサブセクターに横断的にかかわる領域であり、教育開発が自立的に発展していくためには必須の取り組みである。今までのJICAの教育協力においては、学校施設単体の改善(無償資金協力による小学校建設)や教員訓練の実施(700校等による理数科教員訓練)など、ある特定の人的、物的構成要素を対象にしたものが多く、**教育マネジメントの領域にまで踏み込んだ協力は少なかった**。しかしながら1998年度より始まった**基礎教育分野の開発調査**においては、**教育施設改善、地方分権化、教員の能力向上等についてそのマネジメントも含めた改善策の検討が行われている**。教育分野の開発調査事例はまだ7件で終了前のものが多いので、実績を積みつつある状況であるが、今後とも、教育分野の開発調査の実施により、JICAとしても教育マネジメントについての知見の蓄積に努めるべきである。

教育マネジメントまで踏み込んだ協力は少なかったが、近年教育分野の開発調査やセクタープログラム開発調査でマネジメント改善も含めた検討が行われており、今後、知見の蓄積を図っていくべき。

図6 開発戦略目標5 「教育マネジメントの改善」体系図

中間目標5 - 1 政治的コミットメントの確立

指標： 国内外での各種取り組みへの認知度

中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
政策フレームワークの構築 基礎教育政策分析の結果 基本戦略(ストラテジー)の実施可能性の検証結果 実施計画(アクション・プラン)の実施可能性の検証結果 援助調整状況	国際的な合意・目標、国家の現状、国家開発計画の内容、国民のニーズ、他セクターの動向等を踏まえた教育セクター・プログラムの策定 × 国家の現状、国民のニーズ、上位計画との整合性、従来の教育政策との連続性等を考慮した基礎教育政策の策定 実施体制の整備状況と教育予算の動向を踏まえた基本戦略(ストラテジー)と実施計画(アクション・プラン)の策定 援助機関、国内支援団体、NGO等との協力関係の構築	12 8, 9, 10, 11, 13, 29 all	教育行政改善計画の作成(開発調査) ジェンダー・センシティブな学校教育創造のための指導(長期専門家)

中間目標5 - 2 教育行政システムの強化

指標： 行政監査担当省庁による第三者評価結果、 1人当たりの教育予算の1人当たりのGNPに占める比率
 全国的な実施計画(アクション・プラン)の進捗状況

中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
教育行政能力の向上 各教育行政官の勤務評定の結果	各教育行政レベル及び各部署の所管業務の明確化 × 教育行政官の適材適所を念頭に置いた採用・異動・昇進等の人事の見直し 業務遂行に必要な知識・技能の習得と意識・意欲の向上を目的とした教育行政官研修の実施 教育法規、教育統計等の基本的な情報の整備	8, 9, 10, 11 8, 9, 10, 11, 13, 29, 31 9, 10, 12, 13	教育行政改善計画の作成(開発調査) ジェンダー・センシティブな学校教育創造のための指導(長期専門家)
教育財政の改善 公的支出に占める教育予算の割合	× 国家財政の見直しによる教育予算の拡大 × 民間セクターやNGO等との連携促進による民間資金の活用 × 会計監査の徹底による予算運用の適正化		
教育行政のスリム化 組織内の部局数 教育行政官の人数	× 所管業務の見直しに基づく各部署の統廃合と余剰人員の削減 × 一部の所管業務の民間への委譲		
地方分権化の推進 地方への権限委譲の状況 地方レベルの実施計画の進捗状況 地域住民へのヒアリングの結果 各種事業評価報告書の分析結果	× 中央から地方への各種権限の委譲 × 地方自治体内での意思決定過程の簡素化 地方教育行政官による教育計画の立案・実施とオーナーシップの醸成 教育計画策定過程への住民参加によるパートナーシップの強化と地域特有のニーズに対する迅速な対応 × 市民オンブズマン制度などによる地方教育行政への監視の強化	8, 31 8	教育行政改善計画の作成(開発調査)
学校運営管理能力の向上 教員へのヒアリングやアンケートの結果 地域住民へのヒアリングやアンケートの結果 自主財源の有無	校長研修の導入による学校運営管理能力の向上 保護者やコミュニティの学校教育への積極的な参加による学校運営管理の適正化 保護者、コミュニティ、企業等からの寄付金等による学校の自主財源の確保	7, 8, 31 23 2	教育行政改善計画の作成(開発調査) ・ 理数科教員研修制度の改善(プロ技/専門家チーム派遣)

*「事例番号」は付録1.の別表の案件リストの番号に対応

プロジェクト活動の例： JICAの基礎教育協力事業において比較的事業実績の多い活動 JICAの基礎教育協力事業において事業実績のある活動 JICAの基礎教育協力事業においてプロジェクトの1要素として入っていることもある活動 × JICAの基礎教育協力事業において事業実績がほとんどない活動
JICAの主たる事業： 実施例は数件であるものの、今後の先行例となりうる事業

現在実施中の**ベトナム初等教育セクタープログラム開発調査**は、教育分野でも近年盛んになりつつあるセクタープログラム策定への支援を開発調査スキームにより行うものである。JICAにとってはセクタープログラム支援そのものが試行錯誤の道程にあるが、特にアフリカ地域を中心としてセクタープログラム・アプローチは教育協力の主流になりつつあり、ドナー間調整は避けて通れない状況にある。多くの途上国でトップドナーとしての支援を展開しているわが国の責務を果たすという意味でも、教育セクタープログラム開発調査は大きな可能性を秘めており、ベトナムでの本開発調査の動向に注目したい。

JICA の重点

量的拡大

- ・ 行政による初等中等教育拡充の支援
- ・ 社会環境全般の改善支援
- ・ 重点対象：
サブサハラ・アフリカや南西アジア、農村部や辺境部

2 - 3 - 3 JICA の重点項目

初等中等教育の量的拡大

現在、世界には1億1千万人の未就学児童がいる。これらの子どもを就学させ初等教育の完全普及を図ること、すなわち**初等教育就学率を100%に近づける**ことは、緊急に対応が求められている国際課題である。また初等教育が一定水準に達した国では、中等教育の拡大を図ることが初等教育の拡大につながると考えられる。そのため、初等中等教育の量的拡大(特に初等教育の量的拡大)はJICAにおける重点協力対象として考えられるべきである。就学率の向上のためには、**行政による初等中等教育拡充の取り組み**とともに、家庭や地域社会といった子どもを取り巻く**社会環境全般の改善**が必要であり、このような両面からの取り組みを実施していくべきである。

初等中等教育の量的拡大に関しては、協力の**重点対象地域は初等教育の普及が遅れているサブサハラ・アフリカ地域や南西アジア地域**である。また、一国の中でも**都市部よりも農村部や辺境部の教育普及が遅れた地域に協力のプライオリティ**がおかれる。

質的向上

- ・ 教師の訓練
- ・ 教授法の改善
- ・ 施設、教科書、教材の整備
- ・ カリキュラムの改善
- ・ 学習モニタリングと評価
- ・ 学校マネジメントの改善
- ・ 重点対象：
すべての途上国

初等中等教育の質の向上

途上国の教育開発にとって初等中等教育の完全普及と初等中等教育の質の向上は不可分の関係にあり、どちらが欠けても基礎教育開発が達成できない。これは、子どもの就学促進のためには十分に**訓練された教師と適切な教授法、整備された教育施設や教科書・教材、子どもの言語環境や社会環境に適合したカリキュラム、適切な学習モニタリングと評価、適正な学校マネジメント**などが必要であり、他方、質の高い教育は中途退学や留年を防止して教育の効率性を高め、教育の量的拡大そのものをも促進すると考えられているためである。

初等中等教育の質の確保は一国の教育開発段階に関わらず、あらゆる国に共通する問題であると捉えられることから、**すべての途上国が協力対象国**となる。

ジェンダーギャップの改善

- ・ **重点対象：**
南西アジアや中近東、教育開発の遅れた地域

ジェンダーギャップの改善

基礎教育普及における男女格差は女性の社会参加を困難にし、社会における様々な男女格差を生み出すのみならず、人口・保健・環境など社会開発全般の阻害要因ともなっている。従って、基礎教育における**男女格差の是正**に努めることにより、より公平で公正な開発を目指すとともに、広範な社会開発の促進を図ることができる。

ジェンダーギャップの改善に関する重点対象地域は、男女格差が大きい南西アジア地域や中近東地域である。また一国の中では、一般により**教育開発の遅れた地域**ほど男女格差が大きいことに留意する必要がある。

識字能力、計算能力、ライフ・スキルの習得のためのノンフォーマル教育の促進

基礎教育は人が社会の中で十全に生きていくために必要な知識や能力を身に付けるためのものであり、学校教育と同様に学校教育の枠外におかれた人々を対象とする**ノンフォーマル教育**も重要視される。ここでは、十分な質の学校教育を受けなかった大人や非就学児童(Out-of-School Children)に対し、**識字能力や計算能力をはじめ、社会生活に必要な意思決定、問題解決、批判的思考、効果的なコミュニケーションなどの技能や、簡単な職業訓練、環境教育、保健・衛生教育、さらにはHIV/AIDSに代表される感染症予防対策**などの生活に必要な様々な**知識や技術(ライフ・スキル)**を伝える。こうした**ノンフォーマル教育**は、学校教育による基礎教育の普及を補完するだけでなく、草の根の社会開発事業の前提ともなるものであり、教育分野での協力のみならず、保健や環境といった**地域社会開発事業**においても**対応すべき課題**である。

ノンフォーマル教育による識字能力、計算能力、ライフ・スキルの習得は、基礎教育開発が遅れた国、保健・環境などの社会開発課題の大きな国が重点対象国となる

ノンフォーマル教育

- ・ 識字能力
- ・ 計算能力
- ・ ライフ・スキルの習得
- ・ 地域社会開発事業でも対応
- ・ **重点対象：**
基礎教育開発が遅れた国、保健・環境などの社会開発課題の大きな国

教育マネジメントの改善

効率的な協力活動を実現して協力効果の発現とその持続可能性を高めるためには、相手国の中央省庁や地方自治体の**実施体制整備と能力強化**が不可欠である。また、実際に協力活動に携わる学校やコミュニティも同様であり、計画立案、事業実施促進、モニタリング・評価、フィードバックの

教育マネジメント

- ・ 省庁、自治体、学校、コミュニティの実施体制整備と能力強化
- ・ 参加型の意思決定
- ・ あらゆる国に必要な

あらゆる段階に関係者が主体的に参加し、民主的なプロセスを経て意思決定がなされ、協調して活動が実施されなければならない。

教育マネジメントの改善は、国や地域あるいはその教育開発段階に関わらず、協力活動が展開されるあらゆる場において必要であり、その対象者も多岐にわたる。

3. 今後の協力に向けて

JICA が基礎教育協力を実施するにあたっての留意事項は以下の通り。

相手国のオーナーシップの尊重

基礎教育はすべての国民を対象とした巨大な事業であるのみならず、国民意識の形成や文化の継続性を含めた国家の基礎を作る重要な役割を担っており、基礎教育の普及には**各国政府の強力なイニシアティブを必要とする**。従って、JICAが基礎教育協力を行うにあたっては、**相手国のオーナーシップを尊重**するとともに、政策対話などを通じて相手国のオーナーシップの醸成に努め、さらに先方政府のキャパシティ・ビルディングを積極的に支援する必要がある。

留意事項

- ・ オーナーシップの尊重
- ・ 地域社会との連携
- ・ 現地のリソースの活用
- ・ 他ドナーとの連携
- ・ 他セクターとの連携
- ・ 知見の集積と日本の経験
- ・ 援助人材育成とネットワークの形成
- ・ 開発教育との連携

地域社会との連携の重視

基礎教育は十分な質の学校教育やノンフォーマル教育をあまねく国民に保証することを目指しており、草の根での面的な広がりを持つ事業である。また、基礎教育の普及は、教育内容や制度が国民に受け入れられ、地域社会や家庭が公的な教育活動を必要とすることが前提となる。このためには、受益者である地域住民や家庭が教育開発計画作りや実施に主体的に参画することが求められている。ゆえに、JICAは基礎教育開発にあたり、先方政府のオーナーシップを尊重するのみならず、**地域社会・家庭・教師などの様々な関係者との連携を重視**した教育開発の推進を図る必要がある。

現地のリソースの活用

基礎教育はその国の文化、価値観、言語、固有の教育制度などと密接に関係しており、これらへの社会的配慮なくしては成功しない。近年の教育開発の努力により、協力相手国ではこれらの社会的配慮に精通した有能な現地専門家が**多く輩出されているものの**、当該機関のマネジメント能力や予算不足から人材が有効活用されていない状況が散見される。また、現地

には多くのドナーが過去に行った各種調査結果や過去のプロジェクトで開発された教材や教具などが有効活用されないままに多く存在している。このような状況に鑑み、JICAは基礎教育開発にあたっては、あらゆるレベルにおいて**現地の人材と各種の情報を有機的に連携**させ、こうした**現地のリソースの活用**に努めるべきである。

国際社会との協調とセクターワイド・アプローチへの対応

基礎教育開発は、事業が面的な広がりを持つだけでなく、教師、教科書・教材、教育施設、教育予算、教育行政、児童を取り巻く社会環境など多くの要素が密接に関連している。このため、教育分野は**セクターを超えたアプローチ**や**ドナー間調整が協力を実施する上で不可欠**となる。JICAが基礎教育協力をを行うにあたっては、個別の協力領域のみに目を向けるのではなく、常に教育セクター全体を把握した上で個別のプロジェクトを実施する必要がある。この観点から、現在盛んに行われているPRSP(Poverty Reduction Strategy Paper)の策定協議やSWAPs(Sector Wide Approaches)をはじめとするドナー間調整の機会では、JICAとしての参加の形態を十分に検討しつつ積極的な情報収集に努めるとともに、他ドナーとの効率的な連携方法について検討していく必要がある。

他のセクターとの連携・協調の必要性

基礎教育開発はそれ自体が開発の重要な一部であるのみならず、広範な経済・社会開発の基礎となっている。**経済開発、ジェンダー、貧困、保健、人口、HIV/AIDS、平和構築、ガバナンス**などの課題の解決には、基礎教育の普及が不可欠であったり、また逆に基礎教育の普及のためにはこれらの課題の改善が重要な鍵となっている場合も少なくない。従って、JICAが国別事業実施計画を策定する際には、**基礎教育と他セクターとの関係を十分に把握した上で、相乗効果の得られるような有機的な連携を図るべき**である。また、マクロ・レベルでの連携を図るとともに、ミクロ・レベルの協力現場においても、複数のセクターにわたるようなアプローチが重要となる。例えば、貧困対策や村落開発プロジェクトにおいては公教育とともにノンフォーマル教育が、これらのプロジェクトの成功の基盤を形成・強化する重要な役割を担っている。これらのプロジェクトでは、住民の生活ニーズに根ざしつつ、基礎教育とその他の分野を十分に連携させた取り組みが必要となる。

途上国の教育開発に関する知見の集積と日本の教育の経験の活用

近年JICAは基礎教育分野の事業を急速に拡大しているが、いわゆるソ

フト型の教育協力に取り組むには途上国の**基礎教育開発についての十分な知見が必要**となる。しかし、わが国は欧米諸国に比べて教育協力に携わっている人材の層が必ずしも厚くないことから、途上国の教育研究が進んでいるとはいえない状況にある。そのため、途上国の基礎教育開発についての知見を蓄積していくことが重要である。

一方、わが国は明治期や戦後期に政府の強力なイニシアティブの下で教育の普及を図った経験があり、国際比較でも常に高いレベルを示している理数科教育の経験、地方行政システム整備(教育委員会制度など)や学校給食制度などの経験を有している。これらの**日本固有の経験**は必ずしもそのままの形で途上国に移転されうるものではないが、日本の経験の適応可能性を検討し、また、途上国の人々が日本の教育に興味を持ち、自らの判断で日本の教育の中から自国の教育開発に資するものを見出せるよう、**情報の整備と公開を積極的に行っていくべき**である。こうした努力が、長い目で見れば、日本の基礎教育協力の足腰を強くすることにつながる。

基礎教育協力に携わる人材の育成と国内外の教育協力ネットワークの形成

近年基礎教育協力が拡大するのに伴い、人材の不足が大きな障害となっている。JICAとしても、これらの**人材の育成に努めるとともに、案件形成にあたっては援助人材の活用可能性に対する配慮が必要**である。

また、教育分野では援助協調が盛んで、国際的な場での教育開発のあり方に関する議論も盛んに行われている。このため、JICAも教育協力を行うにあたっては、こうした**国内外の教育協力のネットワークに積極的に参加し、教育協力の新たな知見を吸収するとともに、国内外の援助人材の幅広い活用の可能性にも目を向けるべき**である。

日本国内の開発教育との連携

日本国内の教育に目を向けると、教育の国際化を求める動きは活発で、2001年度より開始された総合学習においても環境・情報・地域社会などとともに国際理解が主要な課題として取り上げられている。JICAとしても、援助事業に対する国民の理解を深め事業実施に広範な国民の参加を得るために、今後とも**開発教育への一層の支援が重要**である。

他方、基礎教育協力を通じ、今後、日本の教員・行政官・研究者などが様々な形で関与することになれば、日本の教育現場に途上国の教育に関する情報がもたらされ、途上国と日本の教員や学校間の交流が図られる可能性も高い。JICAは基礎教育協力を推進することにより、日本の開発教育支援にも副次的な効果もたらされるよう努めるべきである。

付録1. 主な協力事例(基礎教育)

JICAの基礎教育分野における既存の協力メニューとしては、プロジェクト方式技術協力や専門家チーム派遣による理数科教育改善、開発調査による教育開発計画作成支援、無償資金協力による小中学校の建設、開発福祉支援や開発パートナー事業によるノンフォーマル教育支援、教育政策・教育援助アドバイザー型専門家の派遣、JOCVによる教師隊員の派遣などが挙げられる(事例については別表「基礎教育関連案件リスト」参照)。

以下ではJICAの基礎教育分野における主な協力メニューについてその特徴と課題について述べる。

理数科教育改善

理数科教育改善プロジェクトは1990年代後半より開始された基礎教育分野のソフト型協力の代表的事例。教員訓練、教科教育法の開発、教材等の開発、評価者訓練、シラバス/カリキュラム見直しなど包括的な協力を実施。

1. 理数科教育改善(プロジェクト方式技術協力/専門家チーム派遣).....事例1～7

基礎教育分野のソフト型協力の代表的な事例として1990年代後半に急増したのが、理数科教育改善プロジェクトである。1994年にフィリピンでプロ技(無償・JOCV等も連携させたパッケージ協力)が開始された後、1998年度にケニア、インドネシア、1999年度にガーナ、2000年度にカンボディアと相次いで理数科教育改善プロ技が立ち上がった。また、エジプト、南アフリカでは専門家チーム派遣による理数科教育改善事業も実施されている。教育分野のプロ技に占める基礎教育分野のシェアは5%にすぎないが、それらはすべて理数科教育改善プロジェクトである。

上記の5件の理数科改善に関するプロ技の協力内容を見てみると、対象とする教育レベルは小・中等レベルが3件、中等レベルのみが2件であり、対象科目はいずれも理科及び数学である。また相手国の教員養成大学や教員訓練センター等をカウンターパート機関として協力を実施しているが、3件は現職教師を対象とするin-service trainingを、2件は教員養成課程のpre-service trainingを中心に実施している。また、いずれの案件も、**教員訓練を単に実施するだけでなく、教員訓練に付随する課題として、理数科教科教育法の開発、教材や指導書の開発、評価者訓練、シラバスやカリキュラムの見直しといった要素を協力内容に含んでいる。**

理数科教育改善のプロ技の多くは開始したばかりであり、まだ成果を出す段階には至っていないが、現時点では、研修経費や研修参加経費をはじめとした**ローカルコストの確保、理数科教育分野の日本人専門家の人材確保、日本の理数科教育の経験の適応可能性の検証等が、協力の課題として指摘されている。**

課題：

- ・ローカルコストの確保
 - ・日本人専門家の確保
 - ・日本の経験の適応可能性
- 今後経験を重ねて途上国の理数科教育の体系化を実施すべき。

理数科教育改善のプロ技が近年急増した背景には、1990年以降の基礎教育重視の教育思潮の中で、ハードからソフトへの協力分野の転換が求められていたこと、わが国の理数科教育のレベルが高いことや、理数科教育は他教科に比べ言語や文化の壁を比較的乗り越えやすいと判断されたこと等がある。しかしながら、わが国が途上国の基礎教育の教育内容に踏み込んで体系的な協力を行うことは初めての経験であり、今後協力を進める過程で教員研修のあり方や相手国に相応しい教科教育法についての試行錯誤を繰り返すことが予想される。JICAとしてはこうした貴重な試行錯誤の経験を蓄積し、**途上国の理数科教育についての知恵の体系化に努めるべき**である。

教育開発計画作成支援

基礎教育分野のソフト型協力として1998年度から教育分野の開発調査を、2001年度には教育セクタープログラム開発調査を開始。これにより、ガバナンス向上、計画作成、就学前教育、セクタープログラムなど新たな領域への取り組みが開始された。

2. 教育開発計画作成支援(開発調査).....事例8～14

基礎教育分野のソフト型協力のもう1つの大きな変化は、教育分野の開発調査が1998年度より始まったことである。1998年度にインドネシアで前期中等教育の量的・質的改善と地方教育行政の強化のための開発調査が始まった後、1999年度にはタンザニア、2000年度にはマラウイで初等教育のスクールマッピングのための開発調査が、さらに2000年度にはマンマーで初等教育改善の開発調査が開始された。在外開発調査でも、2000年度よりカンボディアで住民参加型学校建設に関する調査が実施されている。これらはいずれも、小中学校レベルの教育の質の向上や就学率の向上を目的としたものである。さらに2001年度には、ヴェトナムの教育セクタープログラム開発調査が開始されたことにより教育分野でのセクタープログラムへの本格的な対応が始まった他、同年にはセネガルの子ども(0～6歳児)が置かれている生活環境の改善を目的とする開発調査が開始された。この開発調査はJICAにとり初めての大規模な就学前教育支援である。

教育分野の開発調査は現在までに上記の7件が開始されている。当初はいずれも初等中等教育分野の案件であったが、セクタープログラム作成支援や就学前教育分野の案件も近年始まり、新たな協力実績を作りつつある。**教育分野の開発調査が開始されたことに伴い、今まで協力事例が非常に限られていた教育の地方分権化や住民参加といったガバナンスの向上にかかわる課題、スクールマッピングやマイクロプランニングといった教育計画や学校建設計画の作成にかかわる課題、就学前教育やセクタープログラムなどの基礎教育の新たな重点領域にJICAは本格的に取り組み始めたといえる。**この観点から、教育分野の開発調査の開始の持つ意味は大きい。

しかしながら、創生期の**教育開発調査の課題としては、JICAの教育分**

課題：

- ・ JICAの調査管理能力の向上
- ・ 適切なコンサルタントの確保
- ・ 事業化のための無償・技協・有償とのリンケージ

野の調査監理能力の向上、教育分野の適切なコンサルタントの確保等が挙げられ、今後個別の案件を実施する中で調査の質を高めるとともに、**ノウハウの蓄積**に努めることが求められている。また、**開発調査はあくまで計画作成支援であるので、事業化のための無償資金協力・技術協力・有償資金協力とのリンケージが次の段階の課題**となる。

小中学校施設の建設

1990年頃から無償による小中学校施設建設案件が増加。対象の多くは小学校で、既存校の教室増改築、都市部での案件が多い。

3. 小中学校施設の建設(無償資金協力).....事例15～22

無償資金協力事業では、1990年に開催された「万人のための教育世界会議」以降の基礎教育重視の国際的な援助動向に素早く対応した結果、**1990年頃から小中学校施設の建設案件が急速に増加**している。現在では無償資金協力事業の2割程度が教育分野の実績であり、その1/3から1/2を基礎教育分野が占めているが、これらはほぼすべて小中学校施設の建設案件である。

件数では毎年7件程度であり、地域的にはアフリカ地域が約半数、アジア地域が3割、中南米地域が1～2割程度を占めている。案件規模は数億円から20億円程度まで幅があるが、これは対象とする学校数の多寡により案件規模がまちまちなためである。またフィリピンやヴィエトナムのように4～5次にわたる案件の実施により総額60億円を超える教室の建設が行われた例もある。

学校建設無償資金協力案件の対象の多くは小学校であり、既存の学校に対する教室の増改築という形で実施されていることが多い。また、農村部よりも都市部における協力実績が比較的多い。これは就学率が低い農村部での学校新設には、建設サイトの確保の問題があることや、学校建設後の教員の確保や児童の就学に不確実性が見られることから、より確実な協力成果があげられる都市部の既存過密校に対する支援が優先されたためと考えられる。

近年の小中学校建設を目的とする無償資金協力案件の増加により、途上国の基礎教育開発における日本のプレゼンスが高まるにつれ、この支援のあり方についてJICA内外で多くの議論がなされるようになった。その主たる論点は、**校舎建設に伴う住民参加と建設コストに関する課題**である。基礎教育の喫緊の課題は、世界の1.1億人の未就学児童への基礎教育の普及であり、基礎教育の完全普及が常に第一に掲げられる目標である。未就学には、学校や教師の不足が主要な原因であるものの、親や社会の教育への無理解、貧困に根ざした児童労働といった社会的な要因も大きく影響しており、就学率の向上のためには、学校建設においても地域住民がその計画作成、実施や維持管理等に関わることであり、オーナーシップを持って

課題：

- ・校舎建設に伴う住民参加
 - ・建設コスト
- 当該国のニーズを踏まえた十分な検討が必要

地域の教育に参加することが重要であると考えられるようになっている。無償資金協力のスキームの中で、いかに住民参加を意識的に組み込むことができるかという議論が現在行われている。また、建設コストについては、世界銀行を中心とした現地ドナー会合がなされている中、基礎教育の拡大のためには、緊急に1つでも多くの校舎を建設する必要があるという理由から、わが国の無償資金協力による学校建設の建設単価を下げ、建設される学校数をさらに増やすことはできないかという問題提起がある。これらの課題に対しては施設の質や、長期的な維持管理への影響といった観点や、住民参加を取り入れることによる支援の進捗への影響といった観点等を統合し議論がなされる必要がある。また、個々の事例を見ると、災害復旧等の緊急性や、アフリカ地域と東/東南アジア地域との基礎教育ニーズの差異といった個別の背景もあり、一概に論じるのは困難である。しかしながら、今後小中学校建設案件を計画するにあたっては、上述の様々な議論を念頭におきつつ、**その国の基礎教育開発ニーズを踏まえ、的確な処方箋を十分に検討していく必要がある。**

近年はソフトコンポーネントの取り込み、教育設備の整備、特定ターゲット(女性等)への配慮など現地の教育ニーズにより合致した施設整備が行われつつある。

なお、近年の小中学校建設案件では、現地資材の積極的な活用によるコストの削減への努力が図られている他、施設の維持管理体制の整備といったソフトコンポーネントの取り込みや、トイレ・給水施設・教育設備(黒板・机・椅子・理科実験器具等)の整備、女子・農村・マイノリティなどの特定ターゲットへの配慮など、**単なる校舎建設から現地の教育ニーズにより合致した施設整備へと改善**が加えられている。また、ネパールの小学校建設計画(事例15)では、通常の日本の建設業者(ゼネコン)による校舎建設案件ではなく、日本は建設に必要な資機材を供与し、ドナー協調の協力の下に地域住民が主体となって学校建設を行っている。今後の小中学校施設の建設計画にあたっては、これらの先行事例の工夫にも学ぶべきである。

教育格差是正にはテレビ等を使った遠隔教育も有効(例:パキスタンの事例)。

小学校建設以外の無償資金協力の事例としてはパキスタンの教育テレビチャンネル拡充計画(事例22)がある。**教育の地域格差是正のため、農村地域の識字率向上にはテレビ等を使った遠隔教育も有効**であり、学校建設以外での教育へのアクセスを増やす効果が期待される。

ノンフォーマル
教育支援

4. ノンフォーマル教育支援(開発福祉支援/開発パートナー事業).....事例23~27

開発福祉支援や開発パートナー事業で識字教育や幼児教育などの実績あり。

開発福祉支援や開発パートナー事業は、現地や本邦のNGO、地方政府、民間団体等を対象に草の根の社会開発事業を支援する目的で創設された事業だが、いずれも基礎教育分野の案件が多く実施されている。特に既存の

開発福祉支援や開発パートナーは事業規模が小さくインパクトが大きくないため、他の事業形態と連携させ相乗効果を生み出すことが望ましい。

JICAの事業スキームでは対応が困難であった**識字教育や幼児教育などのノンフォーマル教育分野の実績も含まれているのが特徴**である。これは、これらの事業スキームが草の根の小規模な案件の実施に適し、地方政府やNGOへの直接支援が可能で、結果として現地リソースを最大限に利用できるという、ノンフォーマル教育が求める要素を満たしているからに他ならない。

現時点では、**いずれの事業形態も総予算規模は小さく、これらのみで大きな開発インパクトを生み出すことは困難だが、事業の形態がJICAの他事業とは大きく異なるので、プロ技や専門家派遣等と連携させることにより、新たな相乗効果を生むことが可能となる。**

個別専門家の派遣

長期専門家と他のスキームを組み合わせることで効果を上げることが可能。グアテマラ女子教育、パキスタン識字教育など。

5. 個別専門家の派遣(女子教育・識字教育協力等).....事例28 ~ 30

教育分野の長期専門家と各種スキームを組み合わせることにより、ある特定分野において効果を上げることが可能となる。グアテマラの女子教育協力は女子教育分野の技術協力において唯一協力実績がある先駆的事例である。女子教育に特化した上で、他のスキーム(研修員受入れ、機材供与、JOCV、小学校建設、草の根無償等)と有機的に連携し、行政官と教員の能力向上に成果を上げている。

また、パキスタンの事例では識字教育に特化し、実態調査、アドバイス、教材作成を行い、未就学児や中退児童の識字教育に成果を上げている。

研修員の受入れ

プロ技における国別特設研修と集団研修とが中心。グアテマラの地方教育行政、パレスチナの日本の教育制度、教育行政研修など。

6. 研修員の受入れ(研修員受入事業).....事例31

教育分野の研修員の受入れは、プロジェクト方式技術協力関連での「国別特設研修」や、「集団研修コース」を中心に実施されている。

基礎教育に携わる地方教育行政官を日本に招き、日本の教育行政のノウハウを紹介したり、小中学校の校長や教員を指導する立場にある指導主事といった人々を対象に、日本の教育のソフト面(日本の教育行政、学校制度、教材作成、教授法、教員養成)について重点的な紹介を行っている。そして、研修員には自国の教育問題を解決するために必要な知識や技術を身に付けて帰国し、それらの研修成果を実践に移すことが期待されている。

教育分野の研修員受入れについては、プロジェクト方式技術協力における現職理科教員の能力の向上を目指した「理科実験教育」研修や、教育行政官のマネジメント力向上を目指した「教育行政」研修を中心に、今後も引き続き実施されることが求められている。

また、最近ではケニアの理数科教育強化計画プロジェクトのカウンターパートが、フィリピンの理数科教師訓練センターで研修を行うなどの在外（第三国）研修も行われてきており、新たな形での研修員受入れ事業が展開されている。

教師隊員の派遣

青年海外協力隊では多くの教師隊員を派遣。協力隊では草の根の活動が可能であり、無償やプロ技との連携もある。

7. 教師隊員の派遣(青年海外協力隊).....事例32

青年海外協力隊(JOCV)は古くから教育分野での派遣実績が際立って高い(約3割)事業であり、教育分野の約40%が基礎教育分野の隊員で占められている。その多くは、理数科、技術科、音楽、体育、日本語、幼児教育等の分野の教師として、途上国の小中学校やその他の社会教育機関で教鞭をとる教師隊員及び、教育行政機関や教育リソースセンター等に配属され教材作成や教員訓練等に携わる隊員で構成されている。教師隊員は各地域にわたって派遣されているが、敢えて傾向を言うならば、理数科隊員はアフリカ英語圏への派遣が比較的多く、音楽、体育教師隊員は中南米、日本語教師隊員はアジアと東欧に多く見られる。

JOCVにおける教師隊員派遣の最大の特徴は、**隊員が地域の学校へ直接入り、活動を草の根レベルで展開する**ということである。このことから近年、**無償資金協力による施設・機材の供与とプロ技による拠点への技術移転に、協力隊による草の根での活動を連携させる事例**が数多く見られるようになってきている(フィリピン理数科教育改善等)。基礎教育開発は、広く草の根での事業展開と成果が求められる分野であり、JOCVによる教師隊員との連携は、協力の成果をあげるという観点から大きな可能性を有している。

しかしながら、**JOCVと専門家派遣等の他の技術協力スキームとの連携には、全体プログラムにおけるJOCV隊員の位置づけや業務内容(TOR)の明確化が必要であるとともに、事前や実施中の両者間のきめ細やかな調整や活動目的等に関するコンセンサス作りが重要**である。この点が過去の事例においては不十分であった点は否めない。今後はこれらを留意し、JOCVが持つ草の根での展開力が基礎教育開発プロジェクトにおいて大いに活かされていくことを期待したい。

連携の課題：

- ・ 全体プログラムにおける隊員の役割の明確化
- ・ 隊員と専門家間でのコンセンサスづくり

別表 基礎教育関連案件リスト(代表事例) 1995～2001

No	国名	案件名	期間	形態	中間目標	特徴
1. 理数科教育改善(プロジェクト方式技術協力/専門家チーム派遣)						
1	フィリピン	理数科教師訓練センター	1994.4～ 1999.5	プロ技	1 - 2	日本初の基礎教育分野での技術協力プロジェクト。研修、専門家派遣、プロ技、無償、JOCVの組み合わせによる大規模なパッケージ協力。現地の現職教員研修システムに基づき、フィリピン大学の理数科教師訓練センターを拠点に教育方法の改善を地方展開。
2	ケニア	中等理数科教育強化計画	1998.7～ 2003.6	プロ技	1 - 2, 5 - 2	現職教員研修制度の確立を主目的とするが、制度の自立的発展を目指して学校に保護者の寄付金で教員研修基金を設置・運用しつつ(コストシェアリング) 教員再訓練を実施。現地の事情に合致した教育内容・方法の開発・普及を志向。無償及びJOCVと連携。現地国内研修の実施。
3	インドネシア	初中等理数科教育拡充計画	1998.10～ 2003.9	プロ技	1 - 2	教員資格の引き上げを背景に3教育大学にて教員養成と現職教員教育の強化を実施。学問分野別ワーキング・グループ(WG: 数学、物理学、化学、生物学)とWG内タスクチーム(教育課程/教授内容、シラバス/指導法、教材開発、教育評価/学術交流)による活動。無償(機材供与)との連携。
		初中等理数科教育拡充計画	E/N: 2000.8	無償		
4	ガーナ	小中学校理数科教育改善計画	2000.3～ 2005.2	プロ技	1 - 2, 2 - 2	「小中学校児童の理数科学力の向上」を上位目標に掲げ、教師教育を通じて学校(教室)レベルでの協力効果発現に主眼を置く成果重視型のプロジェクト。個別特設研修と連携。
5	カンボディア	理数科教育改善計画	2000.8～ 2003.7	プロ技	1 - 2	「中学・高校の理数科教員の能力向上」を上位目標に掲げ、カリキュラム・シラバス・教材等の改善と開発を通じて教員養成校の教員養成課程の改善を図ろうとする比較的短期間(3年)のプロジェクト。
6	エジプト	小学校理数科授業改善	1997.12～ 2000.11	チーム	1 - 2	実験等プラクティカルな教授法の導入による「小学校の理数科の授業の質的向上」を目指して中央レベルにおけるテキスト開発を実施。国内支援機関である北海道教育大学内に教育協力特別委員会を設置し、組織的に案件をフォロー。
7	南アフリカ	ムブランガ州中等理数科教員再訓練計画	1999.11～ 2002.1	チーム	1 - 2, 5 - 2	長期専門家はプロジェクトコーディネーターのみで、本邦研修と短期専門家派遣により実質的な投入を実施。現地関係者による日本の知識・技術の適正化を図ることによりカスケード方式の研修方法が効率的・効果的に機能。各種スキームが有機的連携。
2. 教育開発計画作成支援(開発調査)						
8	インドネシア	地域教育開発支援調査	1998.12～ 2000.5	開調+ 長専	1 - 2, 2 - 2, 5 - 1, 5 - 2	日本初の基礎教育分野での開発調査。「中学校開発チーム設置」「学校運営管理実習」「教員教科グループ活性化」「教科書配布・管理」「保護者会活動活性化」「学校補助金」といった投入効果検証と結果に基づく改善策の策定を目的とする実証型開発調査。
9	タンザニア	地方教育行政計画 (スクールマッピング& マイクロプランニング)	1999.7～ 2002.1	開調	1 - 1, 5 - 2	各種現地研修を受けた地方教育行政官を通じて学校情報の収集と教育ニーズ及び制約要因の分析を行う。対象地域が広範で、多くのステークホルダー(関係者)が存在。初年度の成果が「小学校施設改善計画」に結びついた。
		ダルエスサラーム小学校 施設改善計画	2001.4～	無償		
10	マラウイ	参加型基礎教育改善計画 調査	2000.4～ 2001.9	開調	1 - 2, 5 - 2	初等教育の質の向上、コミュニティ参加型の教育推進が目的。(1999年教育10カ年計画)「現状分析」「スクールマッピング」「マイクロプランニング」という基礎教育分野の拡充を目的とした教育計画を立案。1998年の教育・WID分野プロ形の続き。
11	ミャンマー	基礎教育改善計画調査	2000.12～ 2002.9	開調	1 - 1, 1 - 2, 5 - 1, 5 - 2	児童中心教育導入に向けてのソフト:「ティーチング・ガイド作成」「教育大学機能強化計画策定」とアクセス改善のためのハード:「小学校整備計画書策定」の組み合わせ。成果物としての計画策定にも増してカウンターパートへの技術移転に比重あり。
12	ヴェトナム	初等教育セクター プログラム開発調査	2001.4～	開調	5 - 1, 5 - 2	事業化が前提(ODAスキームの連続投入・技術協力、無償、円借款)。開発調査事業によるカウンターパートの日本への招聘。ドナー間調整を従来以上に強化。コンサルタントの常駐。
13	セネガル	子どもの生活環境改善 計画調査	2001.7 事前調査予定	開調	4 - 1, 4 - 2, 5 - 1, 5 - 2	0～6歳児をターゲットにマルチ・セクター(教育、保健、衛生、栄養など)なアプローチをとる。子どもの生活環境改善のためのマスタープラン策定と「子どもセンター」事業にかかる実証調査(パイロット事業)を実施。
14	カンボディア	住民参加型学校建設調査	2000.10～ 2001.3	在開調	1 - 1	従来から各ドナーによって個々に実施されてきた「住民参加型小学校建設」について現状調査し、標準デザインの提示、建設システムの提案を行う。あわせて小学校建設の優先度をスクールマッピング資料(ユニセフ作成)を基に検討する。

開発課題に対する効果的アプローチ

No	国名	案件名	期間	形態	中間目標	特徴
3. 小中学校施設の建設等(無償資金協力)						
15	ネパール	第二次基礎初等教育プログラムにおける小学校建設	1999	無償	1 - 1, 1 - 2, 2 - 1, 3 - 2	小学校建設のための資機材調達に必要な資金の供与。供与資材を用いて、地域住民の要望に基づき、地域住民主体で建設を行う「住民参加型協力」。カリキュラム、教科書開発、教員養成、教育管理組織・制度強化を内容とする「基礎初等教育計画」の一部。
16	カメルーン	小学校建設計画	1999	無償	1 - 1, 1 - 2, 2 - 1, 3 - 2	ソフトコンポーネントを含む。学校及び行政(県)の両レベルにおいて学校施設維持管理体制が再構築されること(セネガル)、教育省自ら施設状況の診断と維持管理体制を整える(カメルーン)ことをソフトコンポーネントの目標としている。
17	セネガル	小学校建設計画	2000	無償		
18	パキスタン	北西辺境州女子教員養成校設立教育資材整備計画	1995	無償	1 - 1, 1 - 2, 2 - 1, 3 - 2	女子の就学率向上を目指した、女子教員養成校設立(パキスタン)、少数民族の居住する北部山岳地域の小学校建設(ヴェトナム)、就学率の低い黒人居住区の小中学校建設(南アフリカ)など、特定のグループを対象とする。
19	南アフリカ	東ケープ州小中学校建設計画	1998	無償		
20	ヴェトナム	北部山岳地域初等教育施設整備計画	2000	無償		
21	37カ国	小中学校建設計画 初等・中等学校建設計画	1995～ 2000	無償	1 - 1, 1 - 2, 2 - 1, 3 - 2	基本的な小中学校建設は学校全体を新たに建設するというよりも、既存の学校の増改築を行うことによる教室数の増加を主目的としているものが多い。付帯施設としてトイレ、給水施設を設置している。また、黒板・机・いす、理科実験器具などの資機材や教材をあわせて整備している。(パレスチナ、ボスニアヘルツェゴビナ、フィリピン、モンゴル、ニカラグア、グアテマラ、ベナン、マリ、ジブティ、アンゴラ等)
22	パキスタン	教育テレビチャンネル拡充計画	1995	無償	1 - 1, 2 - 2, 3 - 1	教育機会を増やし、識字率改善のための放送機器購入資金供与。教育の地域格差是正、識字教育、衛生教育の必要な農村部の教育機会改善を図る。
4. ノンフォーマル教育支援(開発福祉支援/開発パートナー事業)						
23	エチオピア	オロミア州 ノンフォーマル教育事業	1999.7～ 2002.3	開福祉 +短専	2 - 1, 2 - 2, 3 - 1, 4 - 1, 4 - 2, 5 - 2	住民参加、現地調達資材による低コスト学習センター建設とコミュニティによる運営管理。幼児教育、児童教育、女子識字教育。農村地域の教育、女子教育普及。主目的はキャパシティ・ビルディング。
24	ブラジル	保育園教育者の人材育成を通じたコミュニティ開発	2000.7～ 2002.7	開福祉	1 - 1, 1 - 2, 4 - 1, 4 - 2	保育園教育者に対する教育・保健に関するトレーニングの実施。保育園運営のフォローアップも実施。レディネスの向上。保育園を通じた生活改善、地域開発。他地域への波及効果を期待。
25	ボリヴィア	教育分野における 住民参加促進支援 プロジェクト	2000.7～ 2002.7	開福祉 +長専	1 - 1	無償の小学校建設をソフト面からサポート。長期専門家(教育改革推進支援)と連携。JOCV派遣予定。教育分野への住民参加を促進するビデオ教材を活用した普及活動。
26	ヴェトナム	北部山岳地域成人識字教育振興計画	2000.3～ 2003.2	開パト	2 - 2, 3 - 1, 3 - 2	対象地域は北部山岳の最貧地域。寺子屋の設立、寺子屋運営組織を確立し、教員に研修を通して識字教育、教授法を習得させる。寺子屋にて識字教育、継続教育を実施し、住民の自己啓発を進め、収入向上に結びつく農村開発プログラムを実施する。
27	カンボディア	住民参加型農村地域 基礎教育改善、 農村開発計画	2000.10～ 2003.9	開パト	1 - 1, 1 - 2, 4 - 1	対象地域の住民参加を通じた基礎教育環境の整備。小学校校舎建設、就学前教室の開設、トイレ・井戸設置、家具・資材供与、図書館開設、仏教僧向けワークショップ開催、米銀行設置・運営指導、伝統楽器の供与・訓練実施。
5. 個別専門家の派遣(女子教育・識字協力等)						
28	グアテマラ	女子教育協力	1996.2～ 2001.12	長専+	2 - 1	日米コモン・アジェンダに基づくWID案件でUSAIDとの協調に加えUNDP Japan-WID基金を利用したマルチ・パイ協力でもある。専門家派遣を中心に国別特設研修、JOCV派遣、機材供与、小学校建設(無償)、草の根無償等と有機的に連携。教育行政官と小学校教員の能力向上とジェンダー意識改革が中心。
29	パキスタン	識字率向上	1997.6～ 2000.6	長専	3 - 1, 3 - 2	未就学児や中途退学児を対象に設置された寺子屋式の学校における識字教育推進のために専門家を派遣し、実態調査、教育カリキュラムの改善に向けた調査、アドバイス、教材作成等を実施。
30	36カ国	個別専門家派遣	1995～ 2000	長専	1 - 2, 2 - 1, 3 - 1, 5 - 1, 5 - 2	教育政策、援助アドバイザー(カンボディア、インドネシア、パングラデシュ、ガーナ、マラウイ、サウディ・アラビア)、視覚教育(インドネシア、スリランカ、ホンデュラス、チュニジア)、日本語教育(マレーシア、ブラジル、アルゼンティン)など、プロ技専門家、専門家チーム派遣以外での実績がある。

No	国名	案件名	期間	形態	中間目標	特徴
6. 研修員の受入れ(研修員受入事業)						
31	35カ国	研修員受入れ	1995～2000	研修員	1-2, 5-2	教育行政、学校制度、教材作成、教授法、教員養成、研修システム等、教育省の行政官、校長、教員を対象に研修を実施している。地方分権化に伴う、地方教育行政官対象の集団コースも実施されている。
7. 教師隊員の派遣(青年海外協力隊派遣)						
32	72カ国	青年海外協力隊派遣	1965～	JOCV	1-1, 1-2, 2-2, 2-3, 3-1, 4-1, 4-2	草の根レベルの活動を中心とし、これまでに「理数科教師」を中心とする公教育への協力に加え、生活向上や実技習得にかかる実践的なノンフォーマル教育でも実績がある。7部門約200職種で約3割が教育文化部門。

* 本表は基礎教育分野における1995年から2001年までの特徴的・先駆的な事例をリスト化したものである。

* 本表の「中間目標」欄の数字は開発課題体系図の中間目標の数字に該当する。

* 本表の「形態」に関する略語は以下の事業形態を示す。

プロ技：プロジェクト方式技術協力	無償：無償資金協力	チーム：個別専門家チーム派遣	開調：開発調査
在外開調：在外開発調査	開福祉：開発福祉支援	開バト：開発パートナー	長専：長期専門家
短専：短期専門家	研修員：研修員受入れ	JOCV：青年海外協力隊	

付録2. 基本チェック項目(基礎教育)

以下は、その国の基礎教育開発の現状や度合いを知るために用いられる指標のうち代表的なものである。

基礎教育開発の現状を正確に知るためには、この他にも、学習到達度、カリキュラム内容、教科書の普及など多くの事項について把握する必要があるが、ここでは比較的入手しやすいもの限定して提示している。

チェック項目/指標	単位	計算方法	備 考	
(教育制度)				
1 就学年限(初等・前期中等・後期中等) Education system	年			
2 義務教育年限 Years of compulsory education	年			
3 小学校入学年齢 Official entry age for primary education	歳			
(教育の量的側面)				
4 就学前教育総就学率 Gross enrollment ratio in ECD programs	%	就学前教育の在籍児童数 / 就学前教育学齢人口	就学率には、Gross(総、粗)とNet(純)の2種類がある。総就学率は在学者数と学齢児童数の比であり、例えば、6～12歳の初等教育の場合、小学校在学者数 / 6～12歳人口である。途上国では、実際の入学年齢に幅があり留年も多いため、同一学年に様々な年齢の子どもが在籍しており、結果として総就学率は100%を越えることがある。これに対し、純就学率は、学齢児の在学者数と学齢児童数の比であり、上と同じ例では、6～12歳の小学校在籍者 / 6～12歳人口で求められる。純就学率の方が就学のより正確な教育普及の量的側面を把握できるが、途上国では統計上の不備から全在学者の年齢が把握されていない。純就学率は不明であることが多い。 就学前教育(Early Childhood Development Program)は実施機関やその様態が様々であるため、各国のデータは無いことも多く、またデータの国際比較は困難である。ちなみに、ユネスコはECD Programを学習活動が30%以上を占める幼児ケアプログラムで、100日/年以上かつ2時間/日以上の時間数を有するものと定義している。	
5 " 純就学率 Net enrollment ratio in ECD programs	%	学齢年齢の就学前教育在籍児童数 / 就学前教育学齢人口		
6 初等教育総就学率 Gross enrollment ratio in primary education	%	初等教育の在籍児童数 / 初等教育学齢人口		
7 " 純就学率 Net enrollment ratio in primary education	%	初等教育学齢の在籍児童数 / 初等教育学齢人口		
8 " 総入学率 Gross intake rate in primary grade 1	%	小学校1年入学者 / 小学校入学学齢人口		
9 " 純入学率 Net intake rate in primary grade 1	%	入学学齢の小学校1年入学者 / 小学校入学学齢人口		
10 中等教育総就学率 Gross enrollment ratio in secondary education	%	中等教育の在籍児童数 / 中等教育学齢人口		
11 " 純就学率 Net enrollment ratio in secondary education	%	中等教育学齢の在籍児童数 / 中等教育学齢人口		
(教育の質的側面)				
12 小学校入学者数に占める 就学前教育修了者数の割合 % of new entrants to primary grade 1 who have attended ECD programs	%	200時間以上の就学前教育を修了している小学校入学者数 / 小学校入学者		
13 教師当たりの児童数 Pupil teacher ratio	人	児童数 / 教師数		
14 教室当たりの児童数 Pupil classroom ratio	人	児童数 / 教室数		
15 有資格教員率 % of teachers who are certified to teach	%	教員資格を有する(=教員訓練を受けている)教員数 / 全教員		
16 教員に必要な学歴を有する教員の割合 % of teachers having attended the required academic qualifications	%	政府の定める教員に必要な最低学歴(ex. 高卒、大学4年卒)を有する教員数 / 全教員		
17 女子教員の割合 % of female teachers	%	女子教員数 / 全教員数		

チェック項目/指標		単位	計算方法	備考
(教育の効率)				
18	留年率 Repetition rate	%	留年者数 / 年度当初児童数	<p>留年率は学年の初めの在籍者数と留年者の比であり、中退率は同じく学年の初めの在籍者数と中退者(Drop-out)の比である。また残存率は当該教育課程の入学者数と、そのうちの同課程修了者の比である(留年者を含む)。これらは教育の質的側面、特に、教育システムにおいて一定の投入量がどのようなアウトプットを生むかという内部効率(Internal Efficiency)を表す指標として最もよく用いられる。</p> <p>さらに、留年と中退の両要素を加味したのが効率係数であり、これは児童コーホートが留年中退もせず当該課程を修了するのに要する年人数に対する、実際の留年や中退がある)年数の比で求められ、100が理想値で、小さな数値ほど内部効率が悪いことを示す。</p>
19	中退率 Drop-out rate	%	中退者数 / 年度当初児童数	
20	5年次児童残存率 Survival rate to grade 5	%	1年次入学児童のうち留年に関わらず5年次まで進級した児童の割合	
21	2年次児童残存率 Survival rate to grade 2	%	1年次入学児童のうち留年に関わらず2年次まで進級した児童の割合	
22	効率係数 Coefficient of efficiency	%	対象児童群が留年中退せずに卒業するのに要する年×年 / 対象児童群が実際に要した年×年	
(識字率)				
23	成人識字率 Adult literacy rate	%	15歳以上の成人識字者人口比	<p>識字能力には読み・書き・計算能力(literacy & numeracy)と生活に必要な技術(life skills)の修得が本来は含まれるが、識字率データ作成にあたっては「日常生活に関する簡単な文章を理解した上で読み書ける」ことが、国際的な統計上の基準となっている。</p> <p>青年識字率は学校教育の成果をより直接的に反映している指標である。</p>
24	青年識字率 Youth literacy rate	%	15～24歳の青年識字者人口比	
(教育財政)				
25	公的教育支出の対GNP比 Public expenditure on education as a % of GNP	%	教育にかかる公的支出 / GNP	<p>公的教育支出の対GNP比や対政府支出比は、政府の教育開発への努力を測る指標として用いられる。学齢人口の多い国では、公的教育支出の対政府支出比は20%を超えることもあり、途上国では教育支出は保健支出、軍事支出とともに政府支出のTop3を占めることが多い。</p> <p>公的教育支出の内容の特徴は、その50～90%を教員給与が占めていることであり、教育開発の遅れた国ほど教科書、校舎、教員訓練といった教育の質を向上させるための経費が少ないことである。</p> <p>児童1人当たり公的教育支出(ユニットコスト)を教育レベルごとに比較すると、サブサハラ・アフリカでは初等と高等で約30倍の開きがある。これは大学生1人のかわりに小学生30人に教育を施すことができることを示している。ユニットコストの比較は教育レベル間の資源配分を検討する際によく用いられる。</p>
26	公的教育支出の政府支出に占める割合 Public expenditure on education as a % of total public expenditure	%	教育にかかる公的支出 / 全政府支出	
27	児童1人当たり公的教育支出のGNP/cap.比 Public expenditure on education per pupil as a % of GNP per capita	%	児童1人当たり公的教育支出 / GNP/cap.	
28	公的教育支出に占める初等教育の割合 Public expenditure on primary education as a % of total public expenditure on education	%	初等教育にかかる公的経常支出 / 全公的教育支出	
29	公的教育支出における教員給与の割合 Expenditure on teacher's compensations as a % of total public expenditure	%	教員給与 / 全公的教育支出	
(教育格差)				
30	男女格差指標 Gender parity index		男性の数値を1としたときの女性の数値	
31	地域格差指標 Urban/rural parity index		都市の数値を1としたときの農村の数値	
(教育言語)				
32	教授言語 Language of Instruction			
33	公用語 Official language			
34	主要民族語 Principal local languages			
(教育需要に関連する人口指標)				
35	年人口増加率 Annual population growth rate	%		
36	若年人口従属率 Youth dependency ratio	%	0～14歳人口の対16～64歳人口比	

開発課題に対する効果的アプローチ

補足1 国際的に認知された目標指標(1995年以降):

初等教育就学率	2015年までに初等教育の完全普及(2000年ダカール行動の枠組み) 2015年までに初等教育の完全普及(1996年DAC新開発戦略) 2010年間までに女性の初等教育完全普及(1995年日本のWIDイニシアティブ)
識字率	2015年までに識字率の50%改善(2000年ダカール行動の枠組み)
男女格差	2005年までに初等中等教育における男女格差解消と2015年までに教育における男女平等の達成(2000年ダカール行動の枠組み) 2005年までに初等中等教育における男女格差の解消(1996年DAC新開発戦略) 2005年までに初等教育の男女格差解消(1995年日本のWIDイニシアティブ)

補足2 国別基礎指標の入手方法:

- (1) 上に掲げた基礎指標の国別数値の多くは、次の報告書の統計資料に掲載されている。
 - ・ World Education Report(UNESCO、隔年発行)
 - ・ UNESCO's Statistical Yearbook(UNESCO、隔年発行)
 - ・ Human Development Report(UNDP)
 - ・ The State of the World's Children(UNICEF)
 - ・ World Development Report(世界銀行)
- (2) 現在、世界各国の教育統計を一元的に収集し分析しているのは UNESCO Institute for Statistics(UNESCO UIS)のみであり、(1)の統計資料の多くのデータ出所は UNESCO UIS である。UNESCO UIS のデータは、<http://www.uis.unesco.org/> で直接検索できる。
- (3) 世界教育フォーラム(2000年ダカール)開催にあたり、世界の167カ国はジョムティエン会議以降の基礎教育開発の成果と現状について Country Report を作成している。このレポートには基礎教育統計のみならず、各国の基礎教育の分析も掲載されている。http://www2.unesco.org/wef/countryreports/country_all.html で、各国の Country Report の全文が入手可能である。

基本チェック項目を用いた国別比較例

チェック項目 / 指標	モザンビーク	ラオス	途上国平均	日本
(教育制度)				
1 就学年限(初等・前期中等・後期中等)	5・2・5年	5・3・3年		6・3・3年
2 義務教育年限	7年	5年		9年
3 小学校入学年齢	6歳	6歳		6歳
(教育の量的側面)				
4 就学前教育総就学率		8% (8%)	23% (23%)	50% (50%)
5 " 純就学率				50% (50%)
6 初等教育総就学率	75.6% (64.8%)	114.3% (103.4%)	101.7% (95.9%)	100% (100%)
7 " 純就学率	43.6% (39.8%)	76.2% (72.4%)	84% (77%)	100% (100%)
8 " 総入学率	86.7% (94.5%)	125.3% (117.4%)		100% (100%)
9 " 純入学率	19.6% (19.1%)	54.0% (53.0%)	87%	100% (100%)
10 中等教育総就学率	7% (5%)	28% (23%)	51.6% (46.3%)	103% (104%)
11 " 純就学率	6% (5%)	22% (19%)		97%
(教育の質的側面)				
12 小学校入学者数に占める就学前教育修了者数の割合		8.6% (10.3%)		
13 教師当たりの児童数(初等)	62.2人	31人	36人	20人
14 教室当たりの児童数(初等)	46.9人			
15 有資格教員率(初等)	65.0%	37.4%		
16 教員に必要な学歴を有する教員の割合(初等)		86.6%	89%	
17 女子教員の割合(初等)	23%	42%	52%	62%
(教育の効率)				
18 初等教育留年率	25.0% (26.1%)	22.6%	6.1%	0%
19 初等教育中退率	18.3% (19.1%)	10.2%		0%
20 5年次児童残存率	46% (39%)	55% (54%)		100%
21 2年次児童残存率	86% (79%)	78% (78%)		100%
22 効率係数	38.1% (36.2%)	51.5%		100%
(識字率)				
23 成人識字率	59% (28%)	63% (32%)	82% (68%)	100% (100%)
24 青年識字率	74% (49%)	82% (56%)	87% (19%)	100% (100%)
(教育財政)				
25 公的教育支出の対GDP比	2.1%	2.1%	3.9%	3.6%
26 公的教育支出の政府支出に占める割合	5.6%	8.7%		9.9%
27 児童1人当たり初等教育公的支出のGNI/Cap.比		5.0%	16.6%	18.9%
28 公的教育支出に占める初等・就学前の割合		48.3%		39.3%
29 公的教育支出に占める教員給与の割合		67.1%	64.4%	49.8%
(教育言語)				
32 初等教育の教授言語	ポルトガル語			日本語
33 公用語	ポルトガル語	ラオ語		日本語
34 主要民族語数	20	4		1
(教育需要に関連する人口指標)				
35 人口増加率/年	3.8%	2.8%	1.8%	0.3%
36 若年人口従属率(0～14歳人口/16～64歳人口)	86%	85%	54.3%	22%

()は女性、番号(1～36)は前項の「チェック項目/指標」番号に対応。

出所：World Education Report(UNESCO)、World Development Report(WB)、Human Development Report(UNDP)、及びCountry Reports for EFA 2000 Assessment

引用・参考文献・Web サイト

国際協力事業団(2001.9 時点)『課題別実施指針「基礎教育」』ドラフト版

----(1991)『教育援助検討会報告書』

----(1994)『開発と教育分野別研究会報告書』本編及び現状分析資料編

----(1995)『教育援助拡充のための提案 - タスクフォース報告書 - 』

----(1997)『教育援助にかかる基礎研究報告書』

----(1998)『DAC 新開発戦略援助研究会報告書』

----(1991-2000)『国際協力事業団年報』 各年度版

外務省(1991-2000)『我が国の政府開発援助 - ODA 白書 - 』上・下巻 各年度版

統計局ホームページ(<http://www.uis.unesco.org/>)

文部科学省(2000a)『国際教育協力資料 - 文部科学省の ODA - 』

----(2000b)『開発途上国への教育協力方策について - 国際教育協力懇談会報告 - 』

Malcolm Skilbeck(2000)*Education for All-Global Synthesis*. UNESCO

UNDP(United Nations Development Programme)*Human Development Report* 各年版

----*Country Reports for EFA 2000 Assessment*(http://www2.unesco.org/wef/countryreports/country_all.html)

UNESCO(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)ホームページ

(<http://www.unesco.org/education/efa/index.shtml>)2001.8.

----(2000)*Education for All Year 2000 Assessment - Statistical Document -*

----(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)*UNESCO's Statistical Yearbook* 各年版

----*World Education Report* 各年版

UNICEF(United Nations Children's Fund)*The State of the World's Children*(和文『世界子供白書』)各年版

World Bank ホームページ(<http://www.worldbank.org/education/>)2001.8.

----(1995)*Priorities and Strategies for Education : A World Bank Review*

----(1999)*Education : Sector Strategy*

----*World Development Indicators* 各年版

----*World Development Report* 各年版

基礎教育 開発課題体系全体図(その1)

開発戦略目標	中間目標	中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	
1. 初等中等教育の拡充	1 - 1 初等中等教育への就学促進 初等中等教育就学率(総・純)	教育サービスの(量的)拡大 学校数の増加(率) 教室数の増加(率) 教員数の増加(率) 教科書・教材教具の数の増加(率)	適正な建設計画に基づく教育インフラストラクチャーの整備 需要予測に基づいた教員の養成・確保 適正かつ迅速な教員の配置 × 児童やコミュニティの現状に即した教科書及び教材教具の配布整備 ITを活用した遠隔教育の実施	
		子どもを取り巻く教育環境の改善 就学登録者数 出席率 入学時のプレースメント・テストの結果 授業観察・分析の結果 コミュニティ対象の社会調査(意識調査、家計調査、生活時間帯調査など)の結果	コミュニティや家庭の教育への理解促進のための啓蒙活動 × 初等教育の無償化 × 子どもの教育にかかる家計負担と児童労働の軽減を目的とする奨学金の供与	
		子どものレディネス(学習準備)の向上 就学前教育就学率 / 就学前教育登録者数 小学校入学者に占める就学前教育修了者の割合 定期健康診断の結果 入学時のプレースメント・テストの結果	就学前教育の実施 × 保健・衛生・栄養面に配慮した乳幼児のケア × 児童の健康改善に資する学校保健活動や給食の導入、定着、改善 × 近隣の病院や保健施設との連携強化による学校での定期健康診断、予防接種、カウンセリング等の実施	
		教育システムの弾力化 出席率 進級率 中退児童の復学率	児童やコミュニティの現状やニーズに即したカリキュラムの改善 × 児童の生活パターンやコミュニティの年間行事などに配慮したカレンダー(年間/月間授業計画)や時間割の見直し × 自動進級制度の導入も視野に入れた進級制度の見直し × 中退児童や長期欠席児童のための復学制度の導入	
		1 - 2 初等中等教育の質の向上 アチーブメント(到達度)・テストの結果 中退率 留年率 修了率 5年次残存率 効率係数(中退+留年) 上級学校への進学率 卒業生の就職状況	教員の増員とその意識・知識・技能の向上 教員1人当たりの児童・生徒数(児童・生徒/教員比) 教員の学歴・教員研修の有無、教員資格の有無、経験年数、勤務状況、離職状況等 授業観察・分析の結果 教員へのアンケート調査の結果	教員養成課程及び教員養成システムの改善 教員の資格基準の見直し × 教員採用基準の見直しと選考方法の改善 × 教員採用人数増に伴う(特別)財源の確保 初任者研修の導入と継続的な現職教員研修の実施 教員用マニュアルの開発と普及 教員の待遇改善とモラルや士気の向上 教員の監督・評価・支援システムの構築
			カリキュラムの改善 カリキュラム分析の結果 授業観察・分析の結果	カリキュラム改善のための教育研究の推進 地方分権化と地域社会参加の促進によるレリバランス(地域の現状との関連性)の向上
			教育方法(教授法)の改善と普及 教員向け教材の利用状況 授業観察・分析の結果	効果的・効率的な教育方法の研究開発 教員向け教材の開発と普及 × 児童・生徒の母語による教育と公用語による教育とのベスト・ミックスの実現 児童・生徒の学習評価手法とフィードバック・システムの確立
			教科書/教材教具の改善と普及 テキスト分析の結果 児童・生徒の教科書・教材教具の保有率 共用教材教具の利用状況 授業観察・分析の結果	教科書/教材教具の内容の改善(カリキュラムとの整合性の確保) 教科書/教材教具の普及と維持管理の適正化 教科書/教材教具と教員研修内容とのリンケージ(関連)強化
			教育施設の改善 教室当たりの児童・生徒数(児童・生徒/教室比) 学校施設の築年数、サイズ、備品(机、椅子等)の有無、専門教室(理科室、工作室等)や水衛生施設(トイレ、手洗場等)の有無等 施設稼働率(利用状況) 維持管理状況	スクールマッピングを基にした適切な学校配置計画の策定 学校建設の実施(物理的な学習環境の改善) 地域的特性、教育方法、ジェンダー、建設コスト等に配慮した基本設計・標準仕様の策定 × シフト制(2部制、3部制)導入等による施設運用面での改善(過密クラスの解消) 管理マニュアルの整備や住民参加促進による施設維持管理能力の向上 備品の整備と維持管理の適正化
			適切な学校モニタリング・評価の実施 評価方法や評価プロセスの分析の結果 評価者による学校訪問回数 評価レポートや学校別データベースの整備状況	適正な評価指標や評価手法の確立 評価の制度化と定期的な評価の実施 評価結果のフィードバック・システムの構築 評価者(教員や視学官)の訓練
児童・生徒のレディネス(学習準備)の向上	就学前教育の実施 × 保健・衛生・栄養面に配慮した乳幼児のケア × 児童の健康改善に資する学校保健活動や給食の導入、定着、改善 × 近隣の病院や保健施設との連携強化による学校での定期健康診断、予防接種、カウンセリング等の実施			
2. 教育格差の是正	2 - 1 男女格差の是正 各種教育基本指標における男女格差 授業観察に基づく教員の指導方法の検証結果 アチーブメント(到達度)・テストの結果に見られる男女格差	ジェンダー・センシティブな学校教育の実現 ジェンダーの視点からのカリキュラム分析の結果 ジェンダーの視点からのテキスト分析の結果 ジェンダーの視点からの授業観察・分析の結果 女性の教員数と全教員に占める女性教員の比率 教員に対する意識調査の結果 女子の出席率	地域社会及び学校内でのジェンダー格差に関する調査に基づく問題点の把握 × カリキュラム、教科書、教材教具等の教育内容に関するジェンダー・バイアスの除去 教員研修等を通じてのジェンダー意識の改革とモラルの向上 ジェンダー・バランスに配慮し、女子の積極的な授業への参加を促すような教育方法の普及 × 現地ニーズに即した生活上関連科目や実習科目の学校教育への導入 女性の教員の増員 女兒に配慮した施設整備(男女別トイレ、衛生的な水場、宿舍等)と安全な教育環境の確保 × 女兒に配慮した学校カレンダー(年間/月間授業計画)や時間割の見直し × 集団登下校の推進による登下校時の危険の回避 × 妊娠や出産により小学校中退を余儀なくされた女子の復学の推進 × 遠隔地におけるコミュニティ・スクールの設立 × 女子校の設立(場合により一般校での女子学級の編成も検討)	

プロジェクト活動の例：
 JICAの基礎教育協力事業において比較的事業実績の多い活動
 JICAの基礎教育協力事業において事業実績のある活動
 JICAの基礎教育協力事業においてプロジェクトの1要素として入っていることもある活動
 × JICAの基礎教育協力事業において事業実績がほとんどない活動

基礎教育 開発課題体系全体図(その2)

開発戦略目標	中間目標	中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例
		地域社会や家庭を対象とした女子教育についての啓蒙 女子の出席率 保護者や地域住民に対する意識調査の結果 学校行事や定期会合等への保護者の出席状況 視学官等の学校教育管理監督者の学校訪問回数と訪問記録の分析の結果	女子の教育の重要性に特化した啓蒙・啓発・広報活動 授業参観や学校行事等を通じての学校教育への理解の促進 家庭訪問や定期会合等を通じての教員と保護者のコミュニケーションの強化 × セミナーやワークショップによる地域住民の学校教育への積極的関与 視学官や女子教育プロモーター等による学校及びコミュニティへの巡回指導の実施
		女子教育推進のためのモデルの創造 女子の中等・高等教育進学者数の伸び 女性の教員数と全教員に占める女性教員の比率	× 女子への奨学金の供与 女性の教員の増員 × 女性のロール・モデル(成功者モデル)の認知と普及 × 遠隔教育の導入も含めた中等教育への就学会の拡大
		成人女性への識字教育	成人女性への配慮は必要としながらも、基本的な活動は開発戦略目標3.「青年及び成人の学習ニーズの充足」に同じ。
	2-2 都市 農村間の地域格差の是正 各種教育基本指標における地域間格差 アーチメント(到達度)・テストの結果 に見られる地域間格差	農村部における教育サービスの(量的)拡大 注: 具体的な指標は中間目標1-1「初等中等教育への就学促進」の「中間目標のサブ目標」に示されている指標の都市 農村間の格差	遠隔地や就学人口過疎地域におけるコミュニティ・スクール、移動学校(教員の巡回指導による教育)、短期集中教育、遠隔教育等、現地の事情に即した教育機会の確保 × 単級学校、複式学級、隔年入学制度等、就学人口過疎化に伴う教員数の減少に対応可能な学年・学級編成の実施 × 現地代用教員の採用及び補充研修の実施 × 教員への特別手当の導入等による農村部への教員異動の促進 × ノンフォーマル教育を受けている非就学児童(Out of School Children)の公教育へ移行促進
		農村部における教育の質の向上 注: 具体的な指標は中間目標1-2「初等中等教育の質の向上」の「中間目標のサブ目標」に示されている指標の都市 農村間の格差	× クラス規模の増減に迅速な対応が可能な教育方法(個別指導中心のプログラム学習、児童が相互に教えあうグループ・ティーチング等)の開発・導入・定着 農業実習等の実践的な教科科目の学校教育への導入による教育内容のレリバンスの向上 近隣の学校に勤務する教員とのコミュニケーションの促進
	2-3 「特別な配慮を要する児童 (children with special needs: 民族的・経済的マイノリティ、不定住児、孤児、難民、障害児等)」への教育機会の保障 「特別な配慮を要する児童」の就学率 「特別な配慮を要する児童」の修了率	「特別な配慮を要する児童」に対する教育の重要性についての啓蒙 データベースの整備状況 保護者や住民に対する意識調査の結果	× センサスや社会調査に基づく「特別な配慮を要する児童」の特定・類型化、現状把握、学習ニーズの特定といった基礎的情報整備 × 「特別な配慮を要する児童」に対する教育の法的措置の確認、重点政策化及び普及のための啓蒙・啓発・広報活動の実施
		「特別な配慮を要する児童」の公教育へのアクセスの確保 「特別な配慮を要する児童」の就学者数 「特別な配慮を要する児童」の出席状況 「特別な配慮を要する児童」の状況に応じて設定した教育目標への到達度(相対評価)	× 各種調査結果に基づく学校施設・設備の充実(給食室、工作室、児童宿舎、施設のバリア・フリー化等) 「特別な配慮を要する児童」の学習ニーズに応じた各種補充活動(給食、職業訓練、生活指導、補習、特別授業等)の実施 × 校内支援体制の整備(教員の増員、特別教員やアシスタントの配置、学校保健の充実、各種相談受付等) 外部の関係機関(医療機関、福祉機関、国際機関等)及び各種専門家(医者、カウンセラー、保護司、ソーシャルワーカー等)との連携の強化 × 家庭やコミュニティとの連携の強化 × 教員養成課程や現職教員研修への「特別な配慮を要する児童」関連科目や実習の導入と必要な知識・技能の定着 「特別な配慮を要する児童」の状況に応じた特別カリキュラム、個別指導計画、学習到達度評価基準の作成と実施
		「特別な配慮を要する児童」への代替的教育機会の提供 「特別な配慮を要する児童」向け代替教育機会への就学者数 「特別な配慮を要する児童」の出席状況 「特別な配慮を要する児童」の状況に応じて設定した教育目標への到達度(相対評価)	「特別な配慮を要する児童」のニーズに対応した各種教育プログラムの開発と推進 × 教育形態の多様化(巡回指導、訪問教育、院内学級、統合教育等) × 代用教員への研修強化による必要な知識・技能の定着 × 「特別な配慮を要する児童」の状況に応じた特別カリキュラム、個別指導計画、学習到達度評価基準の作成と実施 × 「特別な配慮を要する児童」の現状に配慮した教育環境の整備 × 柔軟なカリキュラム運用(時間、内容等) × 各種専門家による適切かつ定期的なフォローアップの実施 × 各種教育プログラム修了資格の公式化(政府による「初等教育修了」相当との正式認定)
3. 青年及び成人の学習ニーズの充足(literacy, numeracy & life skills)	3-1 青年及び成人の識字(literacy, numeracy)の獲得 成人識字率(15歳以上) 青年識字率(15~24歳)	識字プログラムの推進 学習者数 学習者の出席率 学習者のアーチメント(到達度)・テストの結果 注: 実際には識字プログラムとライフ・スキル習得プログラムが同一のプログラムとして提供される場合が極めて多い。しかし、ここでは活動を整理する必要から敢えて分割した。	× センサスや社会調査に基づく識字教育対象者(学習者)及び学習疎外要因の特定 識字教育の重点政策化と普及のための啓蒙・啓発・広報活動の実施 学習者のニーズや社会的なコンテキストに即した各種識字教育プログラム(機能的識字、識字後教育、新識字等)の開発と効果的・効率的な教育機会(夜間学校、成人学校、母親学級、遠隔教育等)の整備 × 効果的な教育方法を基にした識字教員向けマニュアルの開発と整備 学習者の識字レベルやニーズに即した教材教具の開発と整備(書籍・新聞・雑誌を含む) 識字教室の確保と備品の整備 プログラム対象地域内での識字教員や教育プロモーターの採用と研修 × 柔軟なカリキュラム運用(時間、内容等) × 視学官や教育プロモーター等による適切かつ定期的なフォローアップの実施 × 識字プログラム修了資格の公式化(政府による「初等教育修了」相当との正式認定)
	3-2 青年及び成人の生活に必要な技能(life skills: ライフ・スキル)の習得 非参与/参与観察に基づく住民の生活実態調査の結果 ライフ・スキル習得度調査	ライフ・スキル習得プログラムの推進 参加者数 参加者の出席率 参加者の知識・技能習得度 参加者への生活調査の結果 参加者への意識調査の結果	参加者のニーズや社会的な状況に即した各種ライフ・スキル習得プログラム(保健・衛生・栄養等の生活関連、職業訓練等)の開発と効果的・効率的な研修機会の整備 × 指導の難易度に配慮したトレーナー向けマニュアルの開発と整備 参加者の知識・技術水準やニーズに即した教材教具の開発と整備 × 研修に必要なスペースの確保と備品や道具類の整備 × プログラム対象地域内でのトレーナーの採用と研修 × 柔軟なカリキュラム運用(時間、内容等) × 視学官や教育プロモーター等による適切かつ定期的なフォローアップの実施

基礎教育 開発課題体系全体図(その3)

開発戦略目標	中間目標	中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例
		コミュニティ開発プログラムとのリンケージの強化 コミュニティ開発関連の各指標 参加者の各種社会(住民)活動への参加度 参加者への生活調査の結果 参加者への意識調査の結果	× 社会調査に基づく、住民生活の現況の把握と生活向上に関するニーズの特定 × 住民の組織化及び自治活動に関する調査と問題点の特定 × 住民が抱える問題点に関する解決策の検討 × 解決策の識字教育+ライフ・スキル習得プログラムへの取り込み × コミュニティ開発関連の各種実践を通してのプログラムに関する改善点の把握とその見直し 託児所、保健室/センター、給食室/センター、工作室/職業訓練センター、公民館、図書館等の関連施設・設備の建設と整備
4. 乳幼児のケアと就学前教育の拡充	4 - 1 乳幼児のケアの拡充 乳児死亡率(1歳未満) 5歳未満児死亡率 疾病率 妊産婦死亡率	乳幼児のケアの重要性についての啓蒙 保育プログラム等への参加状況 保護者や住民に対する意識調査の結果 家庭における乳幼児ケアの改善 乳幼児の生活環境及び生活実態調査の結果 保護者に対する意識調査の結果 保育プログラム等への参加状況 乳幼児の心身発育状況(身長、体重、反応、行動等) 施設における乳幼児ケア・プログラムの実施 保育プログラム等への参加状況 保育士1人当たりの乳幼児数(乳幼児/保育士比) 保育士の学歴・研修の有無、資格の有無、経験年数、勤務状況、離職状況等 施設での保育状況のモニタリングの結果 保育士や保護者へのインタビュー記録の分析結果 乳幼児の心身発育状況(身長、体重、反応、行動等) ワクチン接種状況 施設の維持管理状況	センサスや社会調査に基づく乳幼児の生活現況の把握と問題点の抽出 × 「保健」担当省庁との連携により、乳幼児のケアの重点政策化と事業実施のための啓蒙・啓発・広報活動の実施 乳幼児の生活環境及び生活実態調査に基づく問題点の把握 保護者に対する育児指導プログラム(保健、衛生、栄養、早期幼児教育等を含む)の開発とサービスの提供(出生届の普及、母子手帳の導入、母親学級の開設、健康・医療相談、予防接種等) 地域の保健婦や保育士等の専門家による定期的な育児指導プログラムの実施 × 専門家によるアドバイスが随時受けられる育児相談窓口の開設と育児指導フォローアップ体制の確立 住民の組織化や広報紙による育児情報の充実等による保護者同士の情報交換の促進 保護者のニーズに即した保育プログラム(保健、衛生、栄養、早期幼児教育等を含む)の開発 国家/地域開発計画に基づく保育施設(保育所、託児所等)の設置と適切な運営管理 十分な知識と技能を有する保育士の育成・確保と継続的な研修の実施 × 効果的な養育方法を基にした保育士用マニュアルの開発と整備 × 乳幼児の成長と発達に応じた知育玩具や遊具の開発と整備 × 安全な水と食料の持続的な供給 行政による適切かつ定期的なフォローアップの実施
	4 - 2 就学前教育の拡充 就学前教育就学率(総・純) 初等教育への進学率 初等教育1年次入学者に占める就学前教育修了者の割合 初等教育1年次就学児童を対象とした授業参観等による、修学前教育修了児と未修了児とのレディネスに関する比較 初等教育1年次における留年率	就学前教育の重要性についての啓蒙 就学登録者数 保護者や住民に対する意識調査の結果 就学前教育プログラムの実施 乳幼児教育就学率(総・純) 教員1人当たりの子どもの数(子ども/教員比) 教員の学歴・研修の有無、資格の有無、経験年数、勤務状況、離職状況等 施設での指導状況のモニタリングの結果 教員による指導記録の分析結果 教員や保護者へのインタビュー記録の分析結果 子ども心身発育状況(身長、体重、反応、行動等) テキスト分析の結果 共用教材教員の利用状況 施設の維持管理状況	センサスや社会調査に基づく3～6歳児の生活現況の把握と問題点の抽出 × 就学前教育の重点政策化と事業実施のための啓蒙・啓発・広報活動の実施 子ども現況や保護者のニーズに即した就学前教育カリキュラム(教育要領、保育指針等)の開発ないし改善 教育計画に基づく就学前教育施設(幼稚園、保育所、託児所等)の整備 管理マニュアルの整備や住民参加の促進による施設維持管理能力の向上 需要予測に基づいた、十分な知識と技能を有する幼稚園教諭の育成・確保と継続的な研修の実施 × 「子ども中心」の教育方法を基にした教育指導書と教員向けマニュアルの開発と整備 子ども成長と発達に応じた知育玩具、遊具、絵本等の教材教具の開発と整備 就学前教育施設及び教員の監督・評価・支援システムの構築
5. 教育マネジメントの改善	5 - 1 政治的コミットメントの確立 国内外での各種取り組みへの認知度	政策フレームワークの構築 基礎教育政策分析の結果 基本戦略(ストラテジー)の実施可能性の検証結果 実施計画(アクション・プラン)実施可能性の検証結果 援助調整状況	国際的な合意・目標、国家の現状、国家開発計画の内容、国民のニーズ、他セクターの動向等を踏まえた教育セクター・プログラムの策定 × 国家の現状、国民のニーズ、上位計画との整合性、従来の教育政策との連続性等を考慮した基礎教育政策の策定 実施体制の整備状況と教育予算の動向を踏まえた基本戦略(ストラテジー)と実施計画(アクション・プラン)の策定 援助機関、国内支援団体、NGO等との協力関係の構築
	5 - 2 教育行政システムの強化 行政監査担当省庁による第三者評価結果 1人当たりの教育予算の1人当たりのGNPに占める比率 全国的な実施計画(アクション・プラン)の進捗状況	教育行政能力の向上 各教育行政官の勤務評定の結果 教育財政の改善 公的支出に占める教育予算の割合 教育行政のスリム化 組織内の部局数 教育行政官の人数 地方分権化の推進 地方への権限委譲の状況 地方レベルの実施計画の進捗状況 地域住民へのヒアリングの結果 各種事業評価報告書の分析結果 学校運営管理能力の向上 教員へのヒアリングやアンケートの結果 地域住民へのヒアリングやアンケートの結果 自主財源の有無	各教育行政レベル及び各部署の所管業務の明確化 × 教育行政官の適材適所を念頭に置いた採用・異動・昇進等の人事の見直し 業務遂行に必要な知識・技能の習得と意識・意欲の向上を目的とした教育行政官研修の実施 教育法規、教育統計等の基本的な情報の整備 × 国家財政の見直しによる教育予算の拡大 × 民間セクターやNGO等との連携促進による民間資金の活用 × 会計監査の徹底による予算運用の適正化 × 所管業務の見直しに基づく各部署の統廃合と余剰人員の削減 × 一部の所管業務の民間への委譲 × 中央から地方への各種権限の委譲 × 地方自治体内での意思決定過程の簡素化 地方教育行政官による教育計画の立案・実施とオーナーシップの醸成 教育計画策定過程への住民参加によるパートナーシップの強化と地域特有のニーズに対する迅速な対応 × 市民オンブズマン制度などによる地方教育行政への監視の強化 校長研修の導入による学校運営管理能力の向上 保護者やコミュニティの学校教育への積極的な参加による学校運営管理の適正化 保護者、コミュニティ、企業等からの寄付金等による学校の自主財源の確保

第2章

HIV/AIDS 問題に対する 効果的アプローチ

第2章 HIV/AIDS問題に対する効果的アプローチ

1. HIV/AIDS問題の概観

1 - 1 HIV/AIDS問題の現状 - その重要性

HIV/AIDS感染者・患者総数は4,000万人。途上国、特にサブサハラ・アフリカに集中。

全世界における2001年12月現在のヒト免疫不全ウイルス(Human Immunodeficiency Virus : HIV)感染者及びエイズ(Acquired Immunodeficiency Syndrome : AIDS)患者総数は約4,000万人、感染者・エイズ患者のうち90%が開発途上国に、特にサブサハラ・アフリカにおいては総数の70%が集中している。HIV/AIDSに対しては未だに有効な治療法が確立されておらず、いったんHIVに感染した後は終生感染状態にあり、免疫力の低下が原因により発症する重篤な日和見感染症(結核、カリニ肺炎、重症のカンジダ症等)に屈し(AIDSの発症)死に至る。

HIV/AIDSは身体的苦痛と共に偏見などによる精神的、社会的問題ももたらす。

HIVへの感染、AIDS発症は免疫不全状態に起因する様々な日和見感染症による身体的苦痛のほかに、HIV/AIDSに罹患していること自体への苦悩、外部からの偏見、就職機会が得られない等の精神・社会的な問題点が存在している。また、HIVは性行為によっても感染することから、女性や無防備な若年層が、そして母子感染を通じて子どもが感染の危険にさらされやすい。さらに親がAIDSにより失われることでAIDS遺児が多くなるなど、HIV/AIDS問題は保健医療上の問題であるのみならず、次世代にも影響を与える社会的発展の阻害要因の1つとなっている。

国家レベルの影響としては、労働力減少、医療費や社会保障費の上昇などがある。

国家レベルでは、HIV感染者やAIDS患者が主に生殖年齢にあたる若年層に集中することにより、死亡や入院・加療に伴う労働力の減少、日和見感染症等の関連症状の治療・研究のための医療費及び社会的保護のための社会保障費の上昇等を招き、国家開発・貧困対策の重大な阻害要因となっている。

1 - 2 HIV/AIDSの定義

HIV感染：
HIVが体内に侵入し増殖する状態
AIDS：
HIV感染の結果免疫不全状態で日和見感染症を発症した状態

AIDSとは、**人体の免疫系を弱体化するHIVに感染し、免疫系が破壊されることにより通常では重症には至らない疾病に対して、免疫系が健康を保持できなくなった状態である後天性免疫不全症候群**を意味する。HIV感染症は病期により大きく分けて急性期、無症候性キャリア、AIDSに分けられ、感染からAIDS発症に至るまでに短くて2年、長い場合には20年近くを要する、発病までが非常に緩慢な慢性疾患である。無症候性キャリア

の期間は最貧国の最貧層においては平均約5年との報告がある。また、臨床的には病期の分類方法として世界保健機関(World Health Organization : WHO)分類や米国の疾病管理・予防センター(Centers for Disease Control and Prevention : CDC)分類が用いられることが多い。本章においてはこれらの機関による分類を踏まえつつ便宜的に、**HIVが体内に侵入し増殖する状態をHIV感染、HIV感染の結果免疫不全状態で日和見感染症を発症した状態をAIDSとして定義することとする。**

1 - 3 国際的動向

1970年代に欧米諸国で免疫不全状態に伴うカリニ肺炎等独特の臨床症状を呈するケースが見受けられていたが、1981年に米国において男性同性愛者(Men who have sex with men : MSM)の間で同様の症状が多発し、米国立癌研究所(National Cancer Institute : NCI)と仏国パスツール研究所において HIV の存在が確認された。

1986年以來 WHO はこの課題に対する国際的対策の中心となっていた。しかし、HIV感染の急激な増加と、その経済社会的な問題の大きさから国連の活動の拡大が望まれ、WHOの世界エイズ対策計画(Global Programme on AIDS : GPA)から業務を引き継ぐ形で1996年に国際的な HIV/AIDS に対する合同支援プログラムとしての**国連エイズ合同計画(The Joint United Nations Programme on HIV/AIDS : UNAIDS)**が設立された。UNAIDSの使命は、 HIV蔓延の防止、個人や地域社会の HIV/AIDS に対する脆弱さの軽減、 HIV感染者・AIDS患者への支援・介護、社会経済や人間に対する HIV流行禍の悪影響軽減のための対策を主導、強化、支援することにある。

1996年
国連エイズ合同計画
(UNAIDS)設立

1990年代後半から2000年に入り、International Partnership against AIDS in Africa(IPAA)や The Baltic Sea Declaration on HIV/AIDS Prevention 等の地域的な HIV/AIDS 対策のイニシアティブが多く発足し、地球的規模問題としての認識が大きく向上してきた。

2000年
国連総会で
ミレニアム開発目標
(MDGs)採択

2000年7月に九州・沖縄で開催されたサミットでは HIV/AIDS 感染者の削減を含む保健分野の取り組みを強化することが発表された。2000年9月の国連総会ではミレニアム開発目標(Millennium Development Goals : MDGs)が、採択され、目標の1つとして HIV/AIDS を含めた疾病の蔓延防止が打ち出された。

2001年
国連エイズ特別総会

そして、2001年6月に開催された**国連エイズ特別総会**においては、改めて HIV/AIDS 問題は経済・社会発展、人間の生命と尊厳、人権の享受等を阻害する世界的な問題であることが認識され、到達年次を含めた HIV/AIDS 対策と国際協力の指針が示された。

また、国連エイズ特別総会の結果を踏まえ、2001年7月の九州・沖縄サミットにおける共同声明において、国連事務総長とともに世界エイズ保健基金の設立と8カ国による総額13億ドルの拠出が唱えられた。なお、この基金は**世界エイズ・結核・マラリア基金**(Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria)と名称が改訂された。

2001年
世界エイズ・結核・
マラリア基金

1 - 4 わが国の援助動向

わが国ではHIV/AIDS問題を強く認識し、独自の行動計画として1994年に**人口・エイズに関する地球規模問題イニシアティブ**(Global Issues Initiative on Population and AIDS : GII)を打ち出し、これが開発途上国における積極的なAIDS対策に取り組むきっかけとなった。GIIでは家族計画や人口統計の分野の支援(人口直接協力)と下支えとなる初等教育や識字教育、女性の地位向上などの支援(人口間接協力)そしてAIDS知識の普及や検査・研究(AIDS分野協力)を合わせた包括的アプローチとなっている。

1994年
人口・エイズに
関する地球規模問題
イニシアティブ(GII)

2000年7月に開催された前述の九州・沖縄サミットにおいて、開発の中心課題としてのHIV/AIDSを含んだ感染症に対する5年間で30億ドルを目処とした**沖縄感染症イニシアティブ**を表明した。その基本理念は、感染症対策を途上国の開発、特に貧困削減計画の中心課題の1つとして捉えること、地球規模での連携と、地域レベルでの対応を促進すること、公衆衛生と連携させた日本の感染症対策の経験を活かし、途上国において応用する方策を追求すること、の3点である。2000年12月には沖縄サミットのフォローアップとして感染症対策沖縄国際会議を開催して感染症対策を重点項目とし、今後とも政策的にHIV/AIDS分野への取り組みを強化することを打ち出した。

2000年
九州・沖縄サミット
感染症対策
イニシアティブ
5年間で30億ドルの支
援を表明

保健・医療分野のODA
実績は増加傾向

政府開発援助(Official Development Assistance : ODA)の保健・医療分野への援助実績を見ると¹、無償資金協力では1995年度には約150億円(7.8%)²だったものが1999年度には約240億円(20.6%)と大幅に増加している。また、技術協力においても1995年度と1999年度で、研修員受入れが1,281人(12.2%)から3,154人(17.6%)に、専門家派遣が478人(15.2%)から553人(13.8%)と増加傾向にある。

中でも、わが国のGII(人口・AIDS分野)の実績は、1999年度で776億円となっており、このうちHIV/AIDS関係は、13.1億円(1.7%)にとどまっている。

JICAの保健・医療分野への協力実績は、1995年度には約130億円、1999年度には約155億円となっている。1999年度の実績の内、HIV/AIDS関係

JICAの協力はプロ技、
機材供与、研修がメイ
ン

¹ 全体に占める割合

² 一般無償資金協力全体(債務救済、ノンプロジェクト援助、草の根無償、留学生支援無償を除く)に占める割合。

のものは5.5億円(3.5%)である。

JICAのHIV/AIDS分野における協力は、主としてプロジェクト方式技術協力、医療機材の供与、研修事業により実施されている。プロジェクト方式技術協力では、タイ、フィリピン、ブラジル、ガーナ、ザンビア、ケニア等で予防や検査・研究、AIDSに関する知識普及などを行っている。また、カンボディアでは結核対策を主としたプロジェクトにおいてもAIDS予防や検査、研究協力をを行っている。医療機材供与は1996年度にAIDS対策・血液検査特別機材供与のための予算が新設され、AIDS診断・検査用資機材、安全な輸血・献血に必要な機材、啓蒙活動用の機材が供与されている。

2. HIV/AIDS 問題に対する協力の考え方

2 - 1 HIV/AIDS 問題の課題

HIV/AIDS問題は身体的問題から精神・社会的問題まで含み、対象者はHIV感染者、AIDS患者、家族まで含む。

AIDSはかつて同性愛者、麻薬注射行為者等いわゆるハイリスク集団の問題としてとらえられてきたが、1990年代から現在までにそれらの集団のみならず、一般人口に対しても大幅に数を拡大してきた。HIVは性感染することから生殖と切り離すことができず、全人類の脅威となりえる問題となっている。すなわちHIV/AIDSの問題は、**HIV感染、AIDS発症に至る身体的な問題から精神・社会的な問題に至るまで**、また、問題の対象者としては**HIV感染者、AIDS患者のみならず感染者・患者の家族まで**を含むものである。

HIV感染は全世界的に拡大しており、多くの国でHIV/AIDSが大きな問題として認識され始めてはいるものの、正確な情報の入手や予算の不足、実際の活動にあたる人材の技術的な問題から、効果的なHIV/AIDSに対する国家対策策定や対策実施が行われていない現状にある。さらに、既に世界から根絶された天然痘や根絶の対象となっているポリオと異なり、現在の対策から劇的な変化がない限りは少なくとも十年以上にわたって援助国が対策にかかる資金を提供することが必要とされている。

AIDSは治療法が確立されておらず、薬も高価なため、HIV感染を予防することが重要。

さらに、AIDSについては未だに有効な治療法が確立されておらず、複数の抗HIV薬を併用するHighly Active Anti-Retroviral Therapy(HAART)によりAIDS発症を遅らせることができるようになってきたが、その費用は大変高価であり、開発途上国における多くのAIDS患者にとっては実行が困難である。これに対して抗HIV薬の並行輸入や、特許料を払わずに複製した薬を輸入、使用できるように法改正を実施した国も出ている。また、AIDSワクチンも研究段階にあり、開発と実用化にはまだ時間がかかり、最

最終的に開発途上国において入手可能となるのは数十年という時間がかかることが予想されている。よって最も効果的なHIV/AIDS対策は、現在ではHIV感染を予防することであり、国によって性感染、母子感染、血液感染等の特定リスクが高い場合には特定リスクを減少させる対策が求められる。

偏見対策など精神面、社会面でのケアも重要。

また、HIVに感染すると、数年から20年ほどの期間でAIDS発症する。HIV感染者、AIDS患者は身体的のみならずその疾病の歴史的特徴によりこれまで一般市民が持ち続けてきたAIDSそのものの偏見などにより、精神・社会的に生活の質が低下することが一般的なもので、これら**精神・社会的問題への対策**も忘れられてはならない。

官民が協力した包括的な国家レベルの対策も重要。

国家レベルにおいては、HIV感染を最小限にとどめるために中央政府、地方政府や民間団体などが協力して包括的な対策に取り組む必要があり、**国家のHIV/AIDS問題を正確に認識し、影響を最小限にとどめるための対策**が講じられなくてはならない。その中では、未だに感染が拡大していない地域においては感染予防を、サブサハラ・アフリカ等広く国民に感染が拡大した地域においては、HIV感染者やその家族、彼らを支える地域社会に対するサポート体制を確立することも必要である。

2 - 2 協力の意義

HIV/AIDSは住民の健康と福祉、労働力に影響を与える開発の阻害要因。

HIV/AIDS問題を開発途上国の住民の健康と住民の福祉、労働力へ重大な影響を与える開発の阻害要因として認識し、保健・医療分野の問題であるのみならず、貧困や社会開発、経済的問題、地球規模問題として捉え、その解決に向けて協力を実施するものである。

2 - 3 HIV/AIDS問題に対する効果的アプローチ

2 - 3 - 1 「開発課題体系図」の作成方法

開発課題体系図：
開発戦略目標
中間目標
中間目標のサブ目標
プロジェクト活動の例
は目的 - 手段の関係

HIV/AIDS問題をどのような問題として認識すべきかについて明らかにするため、様々な側面から課題に対する問題分析及び目的分析を行った。その結果を踏まえ、目的 - 手段を体系的に整理して開発課題体系図を作成した。具体的にはHIV/AIDS問題に対する**開発戦略目標**として次の3点を設定し、これらの開発戦略目標から目的 - 手段の関係となるように中間目標、中間目標のサブ目標、プロジェクト活動の例、とブレイクダウンして開発課題体系図を作成した。また、体系図にはそれぞれの目標の達成度を測定するための指標案を掲載した。

図1 HIV/AIDSの課題体系図

開発戦略目標	中間目標
<p>1. HIV/AIDS 予防とコントロール</p> <p>HIV 感染者数・新規罹患患者数 AIDS 発症者数 AIDS による死亡者数 (性別、年代別の数値及び文化・宗教・貧困等の背景にも留意する)</p>	<p>1 - 1 性感染リスクの減少 一般人口における HIV 感染率・罹患率 CSW(Commercial Sex Worker)における HIV 感染率 性感染による HIV 感染者割合</p> <p>1 - 2 母子感染リスクの減少 母子感染による HIV 感染者割合 妊婦の HIV 陽性率</p> <p>1 - 3 輸血による感染リスクの減少 輸血による HIV 感染者割合 輸血用血液の HIV 陽性率と輸血用血液のスクリーニング率</p> <p>1 - 4 麻薬注射による感染リスクの減少 麻薬注射行為者における HIV 感染率</p> <p>1 - 5 有効なワクチンの開発と実用化 開発されたワクチンの接種率 ワクチンの有効性</p> <p>1 - 6 有効な治療薬の開発と実用化 開発された治療薬の使用率 治療薬の有効性</p>
<p>2. HIV 感染者、AIDS 患者や家族等へのケアとサポート</p>	<p>2 - 1 日和見感染症を含む身体症状による苦痛の軽減 HIV 感染者、AIDS 患者のうち保健・医療サポートを受けている割合</p> <p>2 - 2 HIV 感染者、AIDS 患者、家族などの人権擁護 社会一般の HIV 感染者の受容度</p>
<p>3. 有効な国家レベルの対策の実施</p> <p>実行されている HIV/AIDS 関連プログラム、各プログラムの適切さと人口のカバー率</p>	<p>3 - 1 適切な国家レベルの対策の策定 国家対策戦略の実施可能性の検証結果 アクション・プランの実施可能性の検証結果</p> <p>3 - 2 HIV/AIDS 対策運営管理能力の向上 アクション・プランの進捗状況 行政監査担当省庁等による(内部・外部)評価結果</p> <p>3 - 3 保健財政の適正化 国家予算に占める保健・医療分野の割合 保健・医療分野に占める HIV/AIDS 分野予算の割合 他セクター予算に占める HIV/AIDS 対策部門の割合</p>

3つの開発戦略目標

< 開発戦略目標 >

HIV/AIDS 予防とコントロール
 HIV 感染者、AIDS 患者や家族等へのケアとサポート
 有効な国家レベルの対策の実施

プロジェクト活動の例：

比較的事業実績の多い活動
 事業実績のある活動
 プロジェクトの1要素として入っていることがある活動
 ×事業実績がほとんどない活動

JICAの主たる事業：

実施例は数件であるものの、今後の先行事例となりうる事業

作成した体系図はHIV/AIDS問題の全体像を示したものであり、JICAによる協力が困難なものも含まれている。また、「プロジェクト活動の例」に関しては対応する中間目標のサブ目標達成のために考え得る活動案を示しており、これにより実際の活動策定を制限するものではない。

体系図中の「プロジェクト活動の例」の前には、×の記号を付記した。これは各活動例についてJICAの協力実績がどの程度あるかを表したものである。○は比較的事業実績の多い活動、△は事業実績のある活動、□はプロジェクトの1要素として入っていることもある活動、×は事業実績がほとんどない活動をそれぞれ表している。

体系図中の「JICAの主たる事業」は、中間目標のサブ目標に関して、今までHIV/AIDS分野においてJICAで行われてきた主たる事業を挙げている。また、○印がついている事業に関しては、実施例は数件であるものの、今後の先行事例となりうる事業を表している。

なお、付録1「主な協力事例」の別表として「HIV/AIDS関連案件リスト」を挙げた。これはJICAのHIV/AIDS関連事業の代表事例をリスト化したものである。別表の各事例には番号を付けており、開発課題体系図の「プロジェクト活動の例」に該当する内容を含む事例の番号を体系図中の「事例番号」の項目に記載した。これにより、JICAのHIV/AIDS関連事業の代表事例が、どの目標に対しどのような活動を行ってきたのかの傾向を見ることができる。

2 - 3 - 2 「開発課題体系図」の概要説明

以下では、開発戦略目標ごとにそのアプローチの概要や留意点を述べる。

開発戦略目標 1.
 HIV/AIDS 予防と
 コントロール

【開発戦略目標 1 HIV/AIDS 予防とコントロール】

現時点で治療法が確立されていないHIV/AIDSの拡大を防ぐということは、その根本となる感染を予防することに他ならない。新規HIV感染(HIV罹患)を減少させることで最終的なHIV感染率(有病率)の減少を狙うものである。また、国家の開発という観点から見ても、感染者増加は医療費や社会保障費の増加の原因となるため、問題の源を断つことは非常に重要な

図2 開発戦略目標1 「HIV/AIDS 予防とコントロール」体系図

中間目標1 - 1 性感染リスクの減少			
指標： 一般人口における HIV 感染率・罹患率、 CSW(Commercial Sex Worker)における HIV 感染率、 性感染による HIV 感染者割合			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
安全な性行動の促進 危険な性行動の実施率(不特定多数、男性同性間性行為) コンドームの使用率 売春(買春)回数・率 CSWにおけるコンドーム使用率 コンドームの入手容易性(コスト、利便性、心理的容易性) コンドームの質	正しいHIV/AIDSの知識の普及 ・知識普及のための啓蒙活動(一般大衆教育、特定集団へのキャンペーン) ・啓蒙活動のための教材/マニュアルの開発と普及 ・保健ボランティアや保健推進員等が啓蒙活動をするためのシステム構築 コンドームの使用促進 ・(ハイリスクグループに対する)コンドームの配布 ・コンドームの輸送・配布システムの構築 ・コンドームの質の改善を目的とした、製造業者への研修/トレーニング ・コンドーム需要の喚起 ・コンドーム使用促進のための政策策定プロセス支援	1, 2, 4, 17, 20 ~ 26, 30 19, 21, 22, 26	・青少年等のグループを対象とした健康教育(開発福祉) ・ハイリスクグループに対する健康教育(開発福祉) ・コンドームの配布(無償) ・コミュニティを対象とする啓蒙活動(プロ技)
他の性感染症の減少 他の性感染症罹患率	性感染症診断・治療技術の確立 早期診断・治療 知識の普及 検査体制(施設/人材/機材)の整備 診断キットの研究開発 コンドームの使用促進(上記活動参照)	2, 4, 7 4, 18 2, 21, 22, 26 2, 4, 16, 20	・健康教育と検査体制の強化(開発福祉・プロ技)
自己のHIV感染認識の促進 HIV検査の結果通知率 HIV感染者のHIV/AIDSに対する危険意識 HIV検査実施率 HIV/AIDSに関する知識・認識	VCT促進 ・正しいHIV/AIDSの知識普及を目的とした啓蒙活動 ・自発的な血液検査を促すキャンペーンの実施 ・血液検査体制(施設/人材)の整備 ・検査技術の確立 ・検査技術の教育 ・結果通知の徹底 ・カウンセリング手法教育 血液検査で陽性となった人に対しては、社会的ケアを行う。 (開発戦略目標2.「HIV感染者、AIDS患者や家族等へのケアとサポート」参照)	2, 15, 16, 20, 30	・VCTのなかでの検査機能の向上(プロ技・機材供与) ・VCT活動の促進(在外研修)

中間目標1 - 2 母子感染リスクの減少			
指標： 母子感染による HIV 感染者割合、 妊婦の HIV 陽性率			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
母子感染の重要性の認識の向上 保健医療従事者の母子感染理解度 AIDSに関するカウンセリング及び検査をした割合	×保健医療従事者を対象とした、母子感染の理解促進のための研修 ×保健医療施設でのカウンセリングの実施 ×保健医療施設での血液検査の実施 母子感染に対する知識の普及 VCT促進(活動詳細は中間目標1-1の「VCT促進」参照)	1, 20, 21 30	・健康教育の実施(プロ技・開発福祉)
母子感染予防医療技術の徹底 HIV感染産婦の人工乳保育対策実施率 水質の良くない環境におけるHIV感染産婦の母乳による保育率 HIV/AIDS対策に取り組む施設数 HIV感染妊産婦の必要な医療やカウンセリングを受けている数 HIV感染妊婦への抗HIV薬短期投与実施率	妊娠・出産・母乳栄養による感染の防止 ・安全な水にアクセスできる地域における人工乳(粉ミルク)保育の推進 ・安全な水にアクセスできない地域におけるHIV感染産婦の母乳保育の推進 ・母子感染対策に取り組む施設の整備 ・母親を対象とした正しいHIV/AIDSの知識の普及 ・抗HIV薬短期投与 母子感染予防に関する研究・支援	20, 23 1, 10, 20	抗HIV薬短期投与(開発福祉) ・予防方法の探求と取り組みへの協力(プロ技)

中間目標 1 - 3 輸血による感染リスクの減少			
指標： 輸血による HIV 感染者割合、 輸血用血液の HIV 陽性率と輸血用血液のスクリーニング率			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
HIV 汚染血液の減少	× 売血・枕元輸血の減少のための Blood Bank 設立 売血禁止のための法・組織体制整備 × 安全な輸血のための啓蒙普及 清潔な医療機器の供与	14	・ 輸血の現状調査(在外開発調査) ・ 安全な献血のための器具の供与(機材供与)
Blood Bank が存在する地域の割合			
血液スクリーニングの徹底	検査手法の確立 検査手法の教育 血液スクリーニングのための検査システム構築 スクリーニングキット・機材・施設の整備 現地レベルに応じた血液スクリーニングキットの開発 × 血液スクリーニングのための検査試薬自家供給体制の構築 血液スクリーニング精度向上のための研修	10, 11, 20	・ 血液スクリーニングの効果的実施の支援(プロ技・機材供与) ・ 血液スクリーニング技術の移転(在外研修) ・ 血液スクリーニング現状調査(在外開発調査)
輸血用血液のスクリーニング率		11, 29	
HIV 検査偽陰性率等検査精度		11, 14	
		16, 19	
		10, 11	
		11, 29	

中間目標 1 - 4 麻薬注射による感染リスクの減少			
指標： 麻薬注射行為における HIV 感染率			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
麻薬注射行為の減少	× 麻薬依存治療 ・ カウンセリング ・ 代替薬物使用 ・ 不正薬物使用削減のための啓蒙活動		
麻薬注射行為者数 麻薬注射行為数			
注射筒・針再利用の減少	× 使用済注射筒・針交換事業 × 注射筒・針滅菌法の教育		
麻薬針再利用割合			

中間目標 1 - 5 有効なワクチンの開発と実用化			
指標： 開発されたワクチン接種率、 ワクチンの有効性			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
ワクチン開発	ワクチン及び関連基礎医学分野の共同研究・開発支援	4	ワクチンの評価体制の構築(プロ技)
臨床試験の各相におけるワクチン数			
開発されたワクチン数 ワクチンの有効性			
ワクチン購入・輸送体制構築	× ワクチンの供給 × 配布計画策定・実行		
ワクチンの価格			
ワクチン供給体制			

中間目標 1 - 6 有効な治療薬の開発と実用化			
指標： 開発された治療薬の使用率、 治療薬の有効性			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
治療薬開発	× 治療薬及び関連基礎医学分野の共同研究・開発支援 × 薬剤耐性に関する研究協力	4	
臨床試験の各相における治療薬数 開発された治療薬数			
治療薬購入・輸送体制構築	× 治療薬の供給 × 配布計画策定・実行		
治療薬の値段			
治療薬供給体制			

*「事例番号」は付録 1. の別表の案件リストの番号に対応

プロジェクト活動の例：	JICA の HIV/AIDS 対策協力事業において比較的事業実績の多い活動 JICA の HIV/AIDS 対策協力事業において事業実績のある活動 JICA の HIV/AIDS 対策協力事業においてプロジェクトの 1 要素として入っていることもある活動 × JICA の HIV/AIDS 対策協力事業において事業実績がほとんどない活動
JICA の主たる事業：	実施例は数件であるものの、今後の先行例となりうる事業

対策となっている。

HIV感染率減少については2000年9月に採択されたミレニアム開発目標 (MDGs)の1つとして「2015年までにHIV/AIDSの蔓延の阻止と減少」が掲げられ、2001年6月の国連エイズ特別総会のコミットメント宣言³において、以下のような感染減少に関する到達目標が提示された。これら到達目標の策定にはわが国も主体的に関わっており、HIV/AIDS対策を実施する際にはこれらを目標として意識する必要がある。

国連エイズ特別総会の
目標

<国連エイズ特別総会のコミットメント宣言で示された目標例>

- ・ HIV感染状況が深刻な国においては2005年までに15 - 24歳の感染率を25%引き下げる。世界全体では2010年までに25%引き下げる。
- ・ 2005年までに15 - 24歳の90%、2010年までに95%にAIDS予防の知識を普及する。
- ・ 2005年までに母子感染を20%減少、2010年までに半減させる。

HIVの感染はHIVに汚染された血液、精液、膣分泌液を介しておこり、大きく「**性感染**」、「**母子感染**」、「**血液感染**」に分けられる。そのうち血液感染に関しては性質と対策の違いにより、輸血による感染と、麻薬注射の際に注射筒・針を滅菌することなく再利用する場合の感染の二種類に開発課題体系図では分けている。

中間目標 1 - 1
性感染リスクの減少

性感染は最も多い感染経路。対象者を明確にした知識普及や安全な性行為の促進、男女のエンパワメント、VCT促進、他の性感染症の早期発見・早期治療が重要。

中間目標 1 - 1 性感染リスクの減少

性感染については、HIVは発見当初MSMの中で拡大していたが、現在では**異性愛者間での感染が主な感染経路となっている国が多い**。特にHIV感染率が比較的低位の国においては性交渉を生業とする売春婦(夫) (Commercial Sex Worker:CSW)を介した感染が多い傾向にあるため、**サーベイランスの結果により判明した国の実情によって対象者を検討し、HIV/AIDSとは何か及び安全な性行為とはどのようなものかについて知識の普及を図るほか、コンドームの使用を促すための啓蒙や実物の配布活動により、安全な性行為を促進する必要がある**。

また、女性は生殖器の構造により生物学的にHIVに感染しやすいことや、立場的に強制的な性交渉を求められやすく、男性用・女性用を問わず、コンドームの使用についても主体的に実施できないことが多い等の理由により、感染の危険にさらされることが多い。これらのことを念頭に置きながら、女性が男性と同等の人権を享受するためにも、HIV/AIDS対策を母子保健・リプロダクティブヘルス関連協力に取り入れるなどして、パート

³ United Nations(2001)

ナー間の安全な性交渉に対する責任の共有やHIV感染から身を守る手段の実行促進を図り、男女双方のエンパワメントを実現していくことが必要である。

HIV感染は他の性感染症と同様に、自らが感染していることについて、症状が発現するまで気づいていないことが多いため、感染を自覚させることにより他人への感染を防ぐことが有効である。HIVに感染する危険性や、周りへと感染を広めてしまう危険性を正しく認識した人々は、より安全な行動を取ると考えられている。そのため、HIV検査と事前・事後のカウンセリングを組み合わせ、秘密が保持されたサービスを提供し、自由意思によりHIV検査が増加するように働きかけて行動変容を促し、HIV感染を防ぐことを狙った**自発的カウンセリング及び検査**(Voluntary Counseling and Testing : VCT)は、HIV感染拡大防止の大きな柱と考えられている。また、**他の性感染症の早期発見・早期治療**により、HIV感染確率を下げるのが可能であり、性感染症についての教育を通じた知識の普及と、治療方法が確立されている性感染症の治療を推進することも有効である。

中間目標 1 - 2
母子感染リスクの
減少

母子感染は性感染に次いで感染が多い。母乳保育の可否は地域の衛生状況によって判断。

中間目標 1 - 2 母子感染リスクの減少

母子感染は世界的には性感染の次に多いとされる感染経路である。母子感染の予防には現在では抗HIV薬(AZTもしくはNevirapine)の短期投与によるプログラムが実施されており、わずかな投入で感染リスクを確実に減少させるこの方法は注目を集めてきている。しかし、技術的な議論のみならず、母親に対する対策が不十分なまま子どものHIV感染のみを防ぐ手法には、子どものみを感染から救って母親の健康には何ら効果をもたらさないことやAIDS遺児の増加、さらには薬剤耐性ウイルスの蔓延が懸念されるなど活発に意見が交わされているところである。出産後には母乳保育を避けることで母乳中に含まれるHIVの伝播を予防できることがわかっている。しかし、衛生状態が悪い開発途上国において、母乳保育の代替策となる人工乳調製のための水や器具が汚染されている場合や人工乳購入が経済的に困難な場合には、免疫力を向上させる母乳保育の方が他の感染症への罹患を防ぐこと等により乳児死亡のリスクが低いという考えもあり、その地域における経済・衛生状態により方策を検討する必要がある。

中間目標 1 - 3
輸血による感染
リスクの減少

中間目標 1 - 3 輸血による感染リスクの減少

輸血によるHIV感染は1回のHIV汚染血液への暴露による感染しやすさの度合いから見ると性感染と比較して圧倒的に高いが、現在では血液中のHIV抗体検査手法が発達してきているため、頻度としては少なくなってきた

輸血による感染は感染度合いは高いが頻度は減少傾向。血液スクリーニング技術向上、問診強化などで安全な血液供給に努めるべき。

ている。しかし、HIV感染初期においては血液に含まれるHIVに対する抗体量がごくわずかであるため、現在の技術でも感染後6～8週間程度のウィンドー・ピリオドと呼ばれる期間はHIV抗体スクリーニングで感知できない期間であり、先進国においても100%のHIV汚染血液排除は不可能である。輸血血液のスクリーニングが不十分である開発途上国においては一層困難であり、**血液スクリーニング技術と精度保証・管理を徹底させること**のほか、**問診の強化などにより安全な血液の供給に努める必要がある。**

中間目標 1 - 4
麻薬注射による感染
リスクの減少

中間目標 1 - 4 麻薬注射による感染リスクの減少

麻薬注射行為者に対するHIV感染予防対策については、基本としては麻薬使用を止めるよう行動変容を促進することが不可欠である。現実的な対応策として、回し打ち行為防止のための使い捨て注射筒・針の普及、使用済み注射筒・針の交換事業や経口投与の麻薬依存治療とを組み合わせた事業を実施している国もある。しかし、日本をはじめとして各国では医療現場以外での麻薬利用は非合法であるため(不正麻薬使用にあたる)これら事業については援助国・被援助国政府とも支持が得られない場合も多い。

中間目標 1 - 5
有効なワクチンの
実用化
中間目標 1 - 6
有効な治療薬の
実用化

中間目標 1 - 5 有効なワクチンの実用化

中間目標 1 - 6 有効な治療薬の実用化

これまでにHIV/AIDSの治療は確立されていないものの、比較的研究が進んでいる日和見感染症診断・治療技術を当該国の現状に合わせるための研究やHIVの検査室診断を容易にするための研究、当該国におけるサーベイランスのためのHIV株の同定検査や、知識の普及、行動変容のための社会・文化・行動研究が実施されており、各経路による感染の減少に寄与している。治療薬やワクチン、社会・文化・行動研究等、官民協力や資金提供によりさらなる**研究開発**が必須となっている。

JICA の取り組み

JICAの協力の中心はHIV/AIDS 予防とコントロールであり、検査能力の向上を目的としたものが多い。

JICAのこれまでの協力は、HIV/AIDS予防とコントロールを目的とした**検査技術向上等**に対して集中的に行われてきた。特に研究所や病院等を無償資金協力等によって建設し、技術協力によりその国のHIVの基礎研究やHIV早期発見のためのテストキット開発支援、検査室診断促進のための支援を多く行い、HIV感染者の発見のための技術の向上を目標としてきた。また、無償資金協力では国家レベル検査室の確立の他に、タイにおいてコンドームの供与など性感染対策を中心とした協力も実施している。

ここで留意すべきは、開発課題体系図においては感染経路別に解説してきているものの、これまでJICAが実施してきた国家レベル検査室でのHIV基礎研究や検査室診断を促進するための検査手法の向上は最終的には検査機能の向上へとつながり、VCTの効果的実施や血液スクリーニング等に寄与していることである。**各感染経路の予防対策を進めると同時にこれら基礎的なHIV及び性感染症や日和見感染症の検査能力の向上が重要である。**

VCTでは検査能力の向上、カウンセリング能力やレファラル体制の強化が重要であり、NGOとの連携も視野に入れた総合的な案件形成が課題。

検査とその前後のカウンセリングが実施されるVCTにおいては、**検査能力の向上とともにカウンセリング能力やレファラル体制の強化も重要**となっている。カウンセラーの育成も1つの協力となり得るものであるが、未だ新しい分野であるため専門家など国内資源にも限りがあることに留意が必要である。検査とカウンセリングとは別にHIV/AIDSに対する人々の偏見を取り除き、受診行動を促進するための地域に対する教育・啓蒙活動や、特に感染者に対する受診後のサポート体制もVCTの成功に深く関わっているため、開発福祉支援や開発パートナー事業によるNGOとの協力等も念頭に置いた文化・社会的側面を考慮した総合的な案件形成が開発戦略目標2「HIV感染者、AIDS患者や家族等へのケアとサポート」とも関係して必要である。

感染を回避する行動を促す啓蒙活動については対象集団に適したメディアを選定してIECによる協力を実施することが必要。

感染を回避する行動を促すための啓蒙活動に関しては、ハイリスク・グループや青少年等を中心とし、対象とする集団と伝えるべきメッセージを明確にするとともに、各種メディアへのアクセス等を調査した上で、**対象集団に最も適したメディア**(年齢や職業等を同じくするピア・エデュケーター(Peer Educators)の活用、TV/ラジオ等のマスメディアの活用、演劇グループ等のフォークメディアの活用、学校教育の活用等)**を選定し、IEC(Information Education and Communication)による効果的な協力が必要**である。

開発戦略目標2
感染者、患者や
その家族への
ケアとサポート

【開発戦略目標2 HIV感染者、AIDS患者や家族等へのケアとサポート】

HIV感染を予防できず感染者となってしまった場合、いずれ訪れるAIDSや日和見感染症による身体的な苦痛のみならず、HIVに感染していることだけでも精神的な苦痛を受け、偏見や就業拒否等による社会的苦痛を被っており、生活の質が低下している状況にある。そのため、予防とともにこれらのHIV感染者、AIDS患者及びその家族に対し、**身体的のみならず、精神・社会的側面からの支援が不可欠**となっている。

図3 開発戦略目標2 「HIV 感染者、AIDS 患者や家族等へのケアとサポート」体系図

中間目標2 - 1 日和見感染症を含む身体症状による苦痛の軽減			
指標： HIV 感染者、AIDS 患者のうち保健・医療サポートを受けている割合			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
医薬品の入手の容易化 医薬品の入手割合	抗 HIV 薬の供与 日和見感染症、性感染症にかかる薬剤の供給体制の構築(入手ルート確保、国内製造) × 安価な医薬品の研究開発支援 伝統薬の研究開発 抗 HIV 薬 / 基礎的薬剤の輸送システムの構築	23 12 10, 11 12	・ 性感染症・結核等に対する治療、 薬剤の供与(プロ技)
保健・医療機関へのアクセス向上 医療へのアクセス状況(HIV / AIDS を扱う施設数、受診者数) VCT 実施率	関係機関・地域との連携強化(VCT の実施) × 保健・医療施設の整備 × 巡回家庭訪問の実施 保健ボランティアの育成 × 保健医療費減免制度の拡充	12, 24 20	・ HIV 感染者の発見とレファラル (プロ技・開発福祉)
保健・医療の質の向上 医療機関における HIV/AIDS の知識をもつ保健医療従事者の勤務率	保健・医療サービス提供者の質の向上 ・ ガイドライン策定 ・ 保健・医療従事者への研修 ・ 消耗品の充実と調達体制確立 ・ 医療機器の充実と保守管理体制の確立 ・ 保健・医療施設の経営に関するマネジメントの向上 治療法・ケアに関する研究	1, 2, 8, 9, 12, 13 20, 23, 27, 28 1, 8, 9, 11, 20	・ ケアに従事する関係者への技術 の指導(プロ技・開発福祉・在外 研修) ・ 日和見感染症治療やケアの基礎 研究(プロ技)

中間目標2 - 2 HIV 感染者、AIDS 患者、家族などの人権擁護			
指標： 社会一般の HIV 感染者の受容度			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
精神的ケア・社会サービスの確保・拡大 VCT 実施率 保護団体数	× VCT の実施(活動詳細は中間目標1 - 1 の「VCT 促進」参照) サポート団体の充実及びネットワーク化 × 差別・補償に関する法的保護の整備	20, 23, 25	・ サポート体制の強化と組織の運営 (プロ技・開発福祉)
(経済的) 生活手段の確保 収入、就職状況 エイズ遺児の就学状況 保護団体数	× 企業に対する HIV/AIDS の理解促進 × HIV 感染者、AIDS 患者の家族に対する就業支援・職業訓練 × エイズ遺児に対する経済的支援の確立 × サポート団体の充実及びネットワーク化		
HIV/AIDS に対する正しい知識と理解の促進 地域住民の AIDS 理解度	地域住民への HIV/AIDS に関する健康教育 ・ 啓蒙活動 ・ 啓蒙活動のための教材 / マニュアルの開発と普及 ・ 保健ボランティア、保健推進員等が啓蒙活動をするためのシステム構築	4, 16, 17, 20 ~ 23 30	・ 健康教育と AIDS への偏見の除去 (プロ技・開発福祉・在外研修)

*「事例番号」は付録 1. の別表の案件リストの番号に対応

プロジェクト活動の例：	JICA の HIV/AIDS 対策協力事業において比較的事業実績の多い活動 JICA の HIV/AIDS 対策協力事業において事業実績のある活動 JICA の HIV/AIDS 対策協力事業においてプロジェクトの 1 要素として入っていることもある活動 × JICA の HIV/AIDS 対策協力事業において事業実績がほとんどない活動
JICA の主たる事業：	実施例は数件であるものの、今後の先行例となりうる事業

中間目標2 - 1
日和見感染症を含む
身体症状による
苦痛の軽減

身体症状の軽減については、医療体制の整備、医療機関へのアクセス向上、医薬品入手の容易化が重要。結核との関連が深いため結核動向も注視。

JICAはHIV/AIDSとの関連が深い疾病に対する協力を多く実施。近年は結核対策と連携。

多種の抗HIV薬を併用する治療は依然として高価で、薬剤耐性等の問題もあるため、まずは日和見感染症に関する技術移転や薬剤供与を検討すべき。

中間目標2 - 1 日和見感染症を含む身体症状による苦痛の軽減

身体症状による苦痛の軽減を図るためには、まず、国際機関、各国政府、産業界、地域社会との連携により、国際的戦略に裏付けられた国家対策の下で、**医療体制の整備、医療機関へのアクセス向上、HIV/AIDS関連医薬品入手の容易化等**を図ることが重要である。抗HIV薬による化学療法は、より安価な価格で薬品が入手可能となってきたものの、必要とされる薬剤コストは極めて高価であるため、日和見感染症の予防・治療に対する薬剤の供与が考えられる。また、今後ともHIV/AIDSや日和見感染症に対する治療のための研究は必要である。日和見感染症の中でも免疫状態の弱体化による結核の重複感染に対しては、結核菌を媒介することで感染を促進することにもつながるため、**抗結核薬供与による直接監視下短期化学療法(Directly Observed Treatment, Short-course : DOTS)**普及が検討されるべきである。また、AIDS患者発見の契機が結核感染であることも少なくないため、**結核の動向は注視**する必要がある。

JICAの取り組み

この中間目標に関しては、抗HIV薬の供与などHIV/AIDSに直接関わることには未だそれほど多くの協力は実施されていないが、日和見感染症や性感染症等のHIV/AIDSとの関連が強い疾病に対してはフィリピンにおけるプロジェクト方式技術協力をはじめとして多く協力が行われてきている。また、近年ではカンボディアやザンビアのように結核対策との連携を持つ案件が増えてきている。

その国のAIDS流行状況と資源制約の双方に留意したHIV/AIDSや他の感染症に対する協力を展開することが必要であり、主な協力となる研究開発や保健医療サービスの質的向上はこのことを十分に念頭に入れて検討する必要がある。

また、近年では国際世論の高まりを受けて開発途上国が安価に抗HIV薬を調達できるよう配慮する結果となり、以前に比べると医薬品が入手しやすい環境になった。それでも依然として多種の抗HIV薬を併用するHAARTには多大の費用がかかることや、副反応による治療の途中放棄、薬剤耐性の問題も存在するため、既に一部JICA事業として実施されているものの、無償資金協力や特別機材供与による抗HIV薬の供与に関しては今後とも議論が必要である。そのため、**身体的苦痛の除去のためには日和見感染症に対する確立された技術の移転や薬剤の供与等の協力がまず検討**されるべきである。

中間目標 2 - 2
HIV 感染者、AIDS
患者、家族などの
人権擁護

中間目標 2 - 2 HIV 感染者、AIDS 患者、家族などの人権擁護

HIV 感染者や AIDS 患者、AIDS 遺児または AIDS により何らかの影響を受けた人々のような、HIV/AIDS とともに生きる人々 (People living with HIV/AIDS) に対する支援の実施や問題解決のために、法整備も含め、保健医療システム、NGO も含めた保護団体の充実やネットワーク化等による**家庭や地域を巻き込んだ包括的なケア戦略の開発**も重要である。

HIV/AIDS とともに生きる人々の人権は必ず守られるべきものであり、差別や偏見をなくすため、健康教育を通じた一般民衆の HIV/AIDS に対する正しい知識の普及と理解の促進が重要な対策となっている。これらの**知識と理解の促進**が、AIDS とともに生きる人々の人権を守るために必要な規制・法律の制定や強化、また、彼らの VCT への受診行動を促進することにもつながる。

HIV 感染者には精神的援助、経済・社会的援助が必要。

この分野の対策では、**対象者ごとに支援の重点が異なる**。HIV 感染者には HIV 感染と向き合うための精神的な援助、また日常生活では他人への感染の危険性は少ないにも関わらず単に HIV 感染者であるだけで差別されるということなく他の住民と同様に仕事をして生活するための経済・社会的な援助に重点が置かれる。

AIDS 患者には身体的ケアも必要。

AIDS 患者については AIDS の病状が悪化するに従って長期間医療にかかることによる負担軽減のための経済・社会的支援のみならず、合併する日和見感染症の治療による身体的なケアも必要となってくる。

患者の家族には精神的、経済的、社会的支援が必要。

HIV/AIDS 患者の**家族**に対しては、地域社会での偏見や、稼ぎ手を無くした場合の経済的な支援に重点が置かれるなど、対象者や地域の特性によって重点とする活動を検討する必要がある。

JICA の取り組み

HIV 感染者、AIDS 患者や家族の支援についてはこれまでは実績が少ないが、NGO 等との連携が重要。

サブサハラ・アフリカ等、一般国民にも相当程度感染が拡大した国においては、HIV 感染者やその家族、彼らを支える地域社会に対するサポート体制を確立することが急務となっている。**この分野に対しては協力の歴史は浅く、それほど多くの協力は行われてきてはいなかった**。しかし近年はタイにおけるプロジェクト方式技術協力においてコミュニティにおける HIV/AIDS 対策活動の推進による精神・社会的ケアサービスの推進を図るとともに、患者ネットワークを構築し、ピアカウンセリングも実施している。また、開発福祉支援事業によるサポート団体の強化や一般大衆に対する健康教育のように NGO との**連携による協力が多く実施**されはじめている。

JICA の協力は、政府関係機関である先方実施機関の事業を側面支援する

とのスタイルが主流である。近年では「AIDS対策委員会」のようなハイレベルの事業調整機関が設置されている国も多いが、事業の実施への直接的な関与は限られている。従って、基本的に事業の実施主体は先方政府であることから、**人材がある程度そろい、実施能力の高いカウンターパート機関を選定することがプロジェクト運営上極めて重要**となる。また、実施主体がNGOである場合の連携では、**十分な能力を有するNGOを選定することが不可欠**である。特にこれまでの協力の実績からはJICAとしては未だ精神・社会的ケアサービスの確立したノウハウを持っているわけではない。その一方、コミュニティ単位で活動してきた数多くの国際・国内・地元NGOが存在しており、技術的にも高いところがある。高いHIV感染率を持つ国においては予防とともに本課題に対する協力は重要な位置づけとなるため、これらNGOをはじめとするサポート団体との協力の下で、時にはNGOと政府、国際機関等のネットワークの中心ともなって情報の共有に努めなくてはならない。

**開発戦略目標3
有効な国家レベルの
対策の実施**

【開発戦略目標3 有効な国家レベルの対策の実施】

HIV/AIDSを国家の重要課題として認識し、各国の実情に応じた国をあげての対策が重要であるが、その有効な国家対策の実施のため、**国家戦略や実施計画の策定、行政組織の運営管理能力の強化が必要**となっている。

**中間目標3 - 1
適切な国家対策
戦略の策定**

中間目標3 - 1 適切な国家対策戦略の策定

国連エイズ特別総会のコミットメント宣言⁴では2003年までにセクターを超えたHIV/AIDSの国家対策及び予算案の策定が目標とされている。また、HIV/AIDSの予防、ケア、処置、支援等の一連の措置や影響緩和のための優先措置を、貧困削減計画、国家予算配分、保健分野開発計画の中に重点として組み入れるべきとされている。これらを踏まえつつ、効率的な行政組織強化を進め、その国の現状に適したHIV/AIDSに関する国家対策の戦略を策定する必要がある。

適切な戦略策定のためには現状把握のための情報整備が必要。

適切な戦略を策定するためには現状把握のための情報整備が必要である。国家のHIV/AIDS関連情報、特に疫学統計の整備に必要な協力としては、質・量の両面から見たHIV **検査能力の向上と疾病発生動向調査(サーベイランス)の強化**が挙げられる。サーベイランスは、対象地域におけるHIVの蔓延状況を明らかにし、様々な対策立案の基礎となる情報を提供する重要な役割を有している。

⁴ United Nations(2001)

図4 開発戦略目標3 「有効な国家レベルの対策の実施」体系図

中間目標3 - 1 適切な国家レベルの対策の策定			
指標： 国家戦略の実施可能性の検証結果、 アクション・プランの実施可能性の検証結果			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
政治的コミットメントの確立 国内外での各種取り組みへの認知度	× 国際的な合意、国家の現状、国家開発計画の内容、国民のニーズ等を踏まえた保健セクタープログラムの策定 国家の現状、国民のニーズ、上位計画との整合性等を考慮した HIV/AIDS 対策プログラムの策定 × 実施体制の状況と、予算配分を踏まえた基本戦略(ストラテジー)と実施計画(アクション・プラン)の策定 × HIV/AIDS 予防や人権擁護にかかる法的整備 × セクター間にまたがる機関の確立と機能化	4, 20	政策やプログラムの現状分析(プロ技)
HIV/AIDS 感染実態・経路の把握 HIV 感染者の感染経路情報の整備状況	× Health Information System の確立(保健・医療情報を用いた運営管理能力の向上) 国内 HIV/AIDS 疫学統計(サーベイランス・システム等)の整備 検査・診断体制の整備	1 ~ 3, 5, 7, 8 11, 12, 14, 15 2 ~ 6, 8, 10, 31, 32	・ 統計の整備と分析体制の構築(プロ技) ・ 検査・診断技術向上のための研究開発(プロ技)
HIV/AIDS の経済・社会的要因の把握 HIV/AIDS 資料による適切な問題把握	HIV/AIDS の経済・社会的要因の調査研究 × ジェンダー分析の実施	4	AIDS 実態把握のコホート研究(プロ技)
HIV/AIDS の経済・社会的影響の把握 HIV/AIDS による生産力の低下資料の整備	× HIV/AIDS の経済・社会的影響の調査研究		
政府関係者の HIV/AIDS への偏見の減少 政府関係者の HIV/AIDS に対する問題意識	× 政府関係者への HIV/AIDS 問題理解のためのセミナー		

中間目標3 - 2 HIV/AIDS 対策運営管理能力の向上			
指標： アクション・プランの進捗状況、 行政監査担当省庁による(内部・外部)評価結果			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
HIV/AIDS 対策のための中央保健医療行政組織の強化 中央政府の HIV/AIDS 対策体制	× 中央省庁行政官の育成 × 所轄業務の明確化		
HIV/AIDS 対策のための地方保健医療行政組織の強化 地方政府の HIV/AIDS 対策体制	地方行政官の育成 × 保健行政の地方分権化支援	13, 20	・ 地方検査室の技術向上(プロ技)
HIV/AIDS 対策の国内・国際的ネットワーク強化 国内・国際的情報網のアクセス状況	南北・南南協力体制の構築 国際機関・NGO 等とのパートナーシップ強化 国内における協力体制の構築	11, 32 2, 8 13, 20, 28	・ 他の協力や NGO との連携による包括的な対策(プロ技・開発福祉・在外研修)

中間目標3 - 3 保健財政の適正化

指標： 国家予算に占める保健医療分野の割合、 保健医療分野に占めるHIV/AIDS分野予算の割合、 他セクター予算に占めるHIV/AIDS対策部門の割合

中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
保健歳入の拡大	× 保健予算拡大を含む国家財政配分の計画策定 × コモンバスケット等による財政支援		
国家予算に占める保健医療分野 予算の割合 援助資金によるHIV/AIDS対策への投入			
保健財政配分の見直し及びプライオリティ付け	× 保健セクターの全体計画と予算配分計画、中期支出計画策定支援 × 各サブセクターや地方への適正かつ効率的な財政支出や予算執行に関する協力 × 会計検査の徹底による予算運用の適正化		
保健医療分野予算に占める HIV/AIDS 分野予算の割合			

*「事例番号」は付録 1. の別表の案件リストの番号に対応

<p>プロジェクト活動の例：</p> <ul style="list-style-type: none"> JICA の HIV/AIDS 対策協力事業において比較的事業実績の多い活動 JICA の HIV/AIDS 対策協力事業において事業実績のある活動 JICA の HIV/AIDS 対策協力事業においてプロジェクトの1要素として入っていることもある活動 × JICA の HIV/AIDS 対策協力事業において事業実績がほとんどない活動 <p>JICA の主たる事業：</p> <ul style="list-style-type: none"> 実施例は数件であるものの、今後の先行例となりうる事業

3つの流行区分

一般人口中のHIV感染率1%以上(拡大流行)
特定集団のHIV感染率5%以上、一般人口中の感染率1%未満(限定流行)
どの集団においても感染率5%未満(低流行)

なお、UNAIDSは国・地域のサーベイランス戦略を立てる際の指針として、便宜的に3つの流行区分を定めている⁵。すなわち **一般人口中のHIV感染率が1%を越える拡大流行、少なくとも1つの特定集団においてHIV感染率が5%を越えているが、一般人口中では1%を越えない限定流行、どの集団においても感染率が5%を越えない低流行**であり、各流行区分に重要な指標を策定している。この流行区分により特定集団を対象とするか、一般人口全体を対象とするか、戦略検討時の1つの重要な資料として活用することができる。また、サーベイランス結果は地域・対象のみならず、対策のアプローチ手法や対応についてもより効果的に対策を進めるために有効である。

中間目標 3 - 2
運営管理能力の向上
中間目標 3 - 3
保健財政の適正化

中間目標 3 - 2 運営管理能力の向上

中間目標 3 - 3 保健財政の適正化

上記のように策定されたHIV/AIDS対策を成功させるためには、国内のHIV/AIDS関連情報を収集し、情報を基にした適切な対策方針を立案し、実施、管理を行う一連の**プロセスづくり**と中央政府、地方政府や国内外関係組織の職員の育成との**連絡体制づくり**が柱となる。現在HIV/AIDS分野には多くのドナーが協力を実施しており、それらの協力を重複なしに有効的に活用するためにも、被援助国の受入能力向上が必要となっている。

また、対象国がHIV/AIDS問題の重要性を認識することによりコミットメントを増加させ、HIV/AIDS対策に対する適切な予算の計上に努めなくてはならない。

JICA の取り組み

JICA は国家レベルの検査室強化や国家対策への助言を実施。

国家レベルの対策を推進する際の問題点としては、サーベイランスや調査の不足による疫学統計等の情報システムの未整備などのために当該国におけるHIV/AIDS問題の実際の姿が把握されていないことや、現状が把握されているにもかかわらず対策策定やその実行が進んでいないことが挙げられる。これまでJICAでは、**タイやケニア等での国家レベルの検査室を強化し、確認検査のための高度な検査技術の確立とHIV/AIDSに関する研究の推進を図ってきた**ほか、**国家レベルの対策の推進への助言を実施**している。

協力のポイント：

- ・サーベイランス体制の構築
- ・経済的制約を踏まえた対策プログラムの構築
- ・援助協調

前述したような基幹検査室を最上位とし、末端には適切な情報を収集できる技術を持つ地方検査室を配した**レファラル・システム**を構築し、流行状況の把握等を行える**サーベイランス体制を構築することが国家レベルの**

⁵ UNAIDS(2000)pp23 - 27

対策を進めていく上で必要である。加えて重要なのは、**対象国・地域による経済的制約に合わせて適切に実施できる国家レベルの対策のプログラムを構築すること**である。プログラムが既に立ち上げられている場合には、AIDS対策調整機関(多くの場合、省庁間をまたがる高次の調整機関)の動きをフォローし、それぞれの国家プログラムとの整合性を常に確保して案件形成・運営を行っていくことが肝要である。

また、HIV/AIDS問題は巨額の資金を必要とするだけでなく世界規模の問題であり、各地域ではドナー協調が進められているため、国家対策のみならず援助調整・協調については留意し、**この分野の協力を実施している機関と密接に連携することが重要**である。

JICAの重点

予防とコントロール

- ・啓蒙活動
- ・性感染症の早期診断・治療
- ・治療・検査手法の研究

2 - 3 - 3 JICAの重点項目

(1) HIV/AIDS 予防とコントロール

HIV/AIDS対策は、基本的にはその国の問題点を早期に把握し、ターゲット・グループを特定して効果的な投入を行うことが望まれる。有効な治療法が存在せず、世界人口の99%以上がHIVに感染していない現段階においては、HIV感染を減少させること、つまり**予防対策が重要**である。

HIV感染経路の多くを占める性感染に対する対策では、CSWやトラックドライバー等のいわゆるハイリスク・グループや性行動が活発になる青少年を中心とした集団に対する**安全な性行動の啓蒙活動**、HIV感染者のほとんどが自らのHIV感染を認識していないことから、**HIV感染者発見のための検査技術向上・システム強化及びHIV感染と関連がみられる性感染症の早期診断・治療のための技術的協力**が、これまでの協力の実績があり、今後も重点として実施するべき対策である。また、**対象国のリソース、社会文化的背景等の現状にあわせたこれら性感染症の治療・検査手法等の研究**を推進することも重要である。

HIV/AIDS問題が顕在化している地域においても予防対策は重要であるが、現状としてHIV感染率が低位で、今後感染の増加が見込まれる地域においては、感染爆発を未然に防ぐためにも予防を重点項目として協力を実施する必要がある。

(2) HIV感染者、AIDS患者や家族等へのケアとサポート

開発途上国の協力終了後の自立発展性やJICAの活用可能な資源を念頭に入れると、抗HIV薬の供与等は薬剤耐性の問題など今後ともさらなる議論が必要である。限られた資源による協力を検討すると、既に治療法が確立されている日和見感染症や合併症に対する**医療的サポート**や、AIDSに

ケアとサポート

- ・ 医療的サポート、保健・医療従事者への教育
- ・ 機材供与、保健・医療従事者の技術向上
- ・ 啓蒙活動
- ・ NGO 等とのネットワーク構築
- ・ 法整備

かかわる**保健医療従事者の教育**によって、医療ケアにかかっている患者等の生活の質の改善や苦痛の軽減を目指すことが効果的である。取り急ぎHIV/AIDSや日和見感染症に対する現在手に入る最も適切な医療の提供のため、管理体制を確認した上で**必要機材を供与**する必要がある。

精神的、社会的な協力についてはHIV/AIDSの正しい知識の啓蒙活動のほか、社会的に幅広く、コミュニティレベルでのきめ細かい協力となるため、**NGO等の組織のネットワーク構築や中央政府に対する法整備への働きかけ**等が必要である。

この分野に対する協力はHIV/AIDSがまだ大きな問題とされていない国でも重要であるが、既に一般人口までにHIV/AIDSが拡大し、十分に予防対策が取られている国に対しては予防対策とともに協力を検討するべきである。

国家レベルの対策

- ・ 情報整備
- ・ 政策助言
- ・ 運営管理能力向上

(3) 有効な国家レベルの対策の実施

中央政府によるコミットメントはHIV/AIDS対策を進めるにあたって重要であるため、政策決定にかかる行政官への働きかけを通し、HIV/AIDS問題の優先順位を高め、コミットメント確立のための**国家計画へのHIV/AIDS問題の組み込み**を目指す必要がある。既にHIV/AIDSの重要性を認識しているのであれば、国内の情報網を整備し、的確な情報を収集できる**サーベイランス・システムの構築協力**が重要である。

国家レベルの対策は国内におけるHIV/AIDS対策の根幹ともいえる部分であるため、国家プログラムが策定されていなければ策定のための**情報分析・政策アドバイス**等の協力を、適切な国家プログラムが策定されている場合にはそのプログラムに沿った形式で**運営管理能力向上のための研修、情報インフラの整備**等の実施が望まれる。

3. 今後の協力に向けて

JICAがHIV/AIDS問題に対する協力を実施するにあたっての留意事項は以下の通り。

国によってHIV/AIDS問題点は異なっており、JICAとしては**対象国・地域のAIDS流行状況と資源制約の双方に留意した協力**を展開する必要がある。しかし、繰り返し述べているように、HIV/AIDS問題の対策の根幹はHIVの感染を予防することにあるため、現在の開発途上国の自立発展性を考慮した予防を重点とした協力を実施することが重要である。

留意事項

- ・ AIDS 流行状況と資源制約に応じた対応
- ・ 影響分析に基づいた対策
- ・ 弱者配慮
- ・ 他の援助機関との協調
- ・ 国内資源の育成
- ・ 他分野における協力のHIV/AIDS問題に対する影響配慮

HIV/AIDSの影響の大きい国においては感染者等に対する支援体制の強化が同様に重要となってきた。そのためにはまず、各国のHIV/AIDSによる影響を分析し、**対策の枠組みの中で不足している分野を明確化することが必要である。**

HIV/AIDSは老若男女、富める者も貧しい者も区別無く問題となるが、開発途上国においては女性、若年成人、子ども、中でも特に少女が影響を受けやすい。このことを念頭に置き、**弱者に対し支援が届くような影響を与える協力を検討する必要がある。**

国際的な枠組みの策定が進行しており、各援助機関の投入が多くなっていることから、必要とされる協力の中で**他援助機関との連携・協調**を通して、その国に対するHIV/AIDS対策全体を把握した上でのアプローチの検討が望まれる。

技術協力案件の形成で問題となるのは日本側リソースの不足である。専門家個人のみでなく、公的・私的セクターを問わず組織としてHIV/AIDS対策に関わるノウハウを有する**国内機関との協力や育成**が必要である。

保健医療分野以外で協力を実施した場合に、保健医療に関する検討がなされずに悪影響が及ぶ場合がまれに存在する。男女格差や貧困の軽減を図る場合など、HIV/AIDS問題に**何らかの影響を及ぼしかねない場合においては常にその影響を検討する必要がある。**

付録 1. 主な協力事例(HIV/AIDS 対策)

JICAのHIV/AIDS分野における既存の協力メニューとしては、プロジェクト方式技術協力による国家レベルの検査室でのHIV検査技術の協力やレファラル・システム構築や、無償資金協力による国家レベル研究機関の設立、開発福祉支援による草の根レベルの健康教育やHIV感染者・AIDS患者に対するケアやサポート集団の強化などが挙げられる。(事例については別表「HIV/AIDS対策関連案件リスト」参照。)

JICAのHIV/AIDS分野における主な協力メニューについてその特徴と課題について下記に概要を述べる。

検査・診断技術向上 のための研究協力

1990年代半ば以降に中核的検査室を持つ施設におけるHIV/AIDSの検査手法向上を目的としたプロ技が立ち上がる。

今後の協力のポイント:

- ・ 地方検査室の検査技術向上への貢献
- ・ 他の感染症対策と組み合わせた協力
- ・ 関係機関との情報共有

1. 中核的検査室等を中心とした検査・診断技術向上のための研究協力(プロジェクト方式技術協力/無償資金協力/専門家派遣).....事例1~14

HIV/AIDS分野に対する協力は未だ歴史が浅く、ガーナやケニアにおいて無償資金協力によって建設された研究所で感染症分野に対して技術協力を行っていたところに、HIV検査の強化を目的として協力を開始したことから発している。HIV/AIDS対策を中心とした協力(事例1~4)は1993年度にタイにおいてAIDSに対する試験分析の研究の強化・AIDSに関する大衆教育を要請されたことから本格的に開始された(事例1)。

1990年代中盤以降は感染症分野のプロ技が多く開始されたが、その一連の協力の中では、フィリピン、ザンビア、ブラジルにおいて見られるように、中核的検査室を持つ施設におけるHIV/AIDSの検査手法の向上等を目的としたプロ技が多く立ち上がった(事例2、8、9)。また、沖縄感染症イニシアティブ等の動きを受けてHIV/AIDSのみならず結核やその他の感染症・寄生虫症との組み合わせによる協力を実施する傾向が多く見られている。

各プロジェクトの協力内容を見ても、いずれも国家レベルの研究所や検査室における**HIV検査能力の向上のための研究が主となっているものの、安価で容易にできる検査技術開発などの応用によって地方検査室の検査技術の向上に大きく貢献してきているプロ技もある**。特に自立発展性を考える上では有意義である安価なスクリーニング・診断検査キットを現地生産するまでに至ったケニアは特徴的な案件の1つである(事例10、11)。また、血液スクリーニングに関する対策をより効果的に立案するため、主

要医療機関の献血等に関する基礎データを収集する在外開発調査を実施した(事例14)。

また、前述のとおり近年ではHIV/AIDSのみならず他の感染症・寄生虫症も大きくクローズアップされてきており、これらの**感染症と組み合わせた協力は今後とも増えていくもの**と考えられる。

研究協力に関してはこれまで検査部門に対して多く協力してきているが、タイにおいてはワクチン評価のための体制づくりが行われているなど(事例4)、**協力対象も広くなりつつある**。世界的に見ても研究開発は多くの機関が実施していることから、今後とも**世界的な情報を入手するとともに協力機関や研究機関同士の情報の共有等に努めることが重要**である。

検査機能向上と
予防促進

検査機能の強化に資する機材や試薬の供与やコンドームの供与が中心。
抗HIV薬の供与は薬剤耐性等の問題もあり議論が必要。

2. 検査機能向上と予防の促進(無償資金協力/特別機材供与)
.....事例6、15～19

これまでガーナ野口記念医学研究所、タイ国立衛生研究所、ケニア中央医学研究所など、無償資金協力によってその国の保健医療分野の高度研究機関を整備してきている。これらはHIV/AIDSのみならず他の感染症等に関しても研究を実施し、技術協力によって人材育成も行っている機関である。

近年では新たに施設を建設するよりは、これまでに建設・機能強化してきた研究所の機材修理を行うなどの改善の動きが多くある。また1996年度に開始されたエイズ対策・血液検査特別機材供与によって毎年数カ国に血液スクリーニングキットや検査試薬等を供与することで検査機能の向上等に寄与しているものがある(事例15～18)。

このように多くの国ではエイズ対策用の機材供与は検査用機材の供与が多いものの、2000年度にベトナムで実施された無償資金協力(事例19)では、このような検査用機材のほかにHIV感染を防止するための700万個を超えるコンドームを供与した。

今後とも検査用機材やコンドーム等の供与が中心となっていくと考えられているが、母子感染に有効だと考えられている**抗HIV薬の供与等は薬剤耐性等の問題もあり、引き続き議論が必要**である。

患者・家族への
支援、健康教育

3. 地域に密着したHIV感染者、AIDS患者や家族等への支援体制の強化や健康教育による理解の促進.....事例20～26

身体症状の緩和に対する協力については、性感染症を中心とした中核的施設や地方施設における保健医療サービス提供者の質の向上やサービス自

ケア・サポートを中心とした協力の実績は少ない。事例としてはタイのプロ技やNGO連携案件がある。今後はNGOとの連携案件をモデル化するなどを要検討。

体の研究が多く行われてきたが、予防に対する協力と比較すると未だ多くは実施されてきていない。ケアとサポートに対しての協力としては、1998年に開始されたタイでのプロ技(事例20)が挙げられる。この案件は、AIDS患者との社会的共存が可能なケアシステムまで包括した対策の必要性に鑑み、HIV/AIDSの予防とケアのプロセスモデルを開発・普及することを目的としたものである。近年ではその国のNGOと連携した開発福祉支援事業によってAIDS患者を持つ家族に対するエンパワメントや青少年に対するピアエデュケーションを図りHIV/AIDSに対する知識の普及等に努めている事例がある(事例21～26)。

HIV/AIDSの協力はこれまで繰り返して説明してきたように予防活動が中心となっている。しかし、HIV感染者やAIDS患者の増加が見られる国が多くなっており、そのような影響を受ける人々にとって社会的なサポートや周囲の理解は重要な問題である。これまで事例が少ない分野であるために、開発福祉支援や草の根無償資金協力等の方式にて現地で活動するNGOの地域に密着した活動を支援し、成功したものは全国展開に向けることも考えられる選択肢であるため、今後とも**開発福祉支援をはじめとして協力を実施し、協力のモデルを策定するなど試行錯誤が必要**である。

研修事業による協力の展開

これまでの検査等に関する協力の成果を在外研修で普及させることで効率的な協力が可能になる。本邦では中核的人材の育成を展開できる。地域を超えてHIV/AIDS対策成功国から成功事例を得る協力も要検討。

4. 研修事業による協力の展開.....事例27～32

フィリピンにおいては1996年度から現地国内研修を、翌1997年度からはアジア・大洋州諸国を対象としてHIV/AIDS診断や日和見感染症診断に対しての第三国研修を実施している。フィリピンではプロジェクトにて整備され、ナショナルセンターとして認定されたエイズ・性感染症中央共同ラボラトリーにおいてHIV/AIDSの検査室診断に関する研究を実施してきた実績があり、その技術を広く国内、近隣諸国に広めることとなった。また、ケニアにおいても1999年度より、アフリカ東南部諸国の検査技師に対して、HIVとB型肝炎ウイルスの血液スクリーニング検査に関する第三国研修を実施している。

日本においてもプロジェクトのカウンターパート研修員受入れのほか一般特設研修等の実施により、HIVの検査室診断技術の向上や、多様な国からの研修員受入れによる世界的な連携の確立を進めている。

このように本邦においてはわが国の知見・経験に加えて、自国で応用可能な最新の技術を研修することにより、対象国の中核的な人材を育成することが可能となる。在外においても、**これまでの国家レベルの研究室・検査室への協力によって検査や診断に対する成果が出てきているため、その成果を在外研修により当該国内や同じようなHIV/AIDS問題を抱えた国々**

に移転することで、より効率的にHIV/AIDS対策の協力を実施できるものと考えられる。その際HIV/AIDSは地球規模レベルの問題であるため、近隣諸国のみならず**対策成功国から成功事例を積極的に得られるように地域を越えた協力も検討されるべき**であり、成功事例を応用した上で以降の対策の弾みになることを期待したい。

別表 HIV/AIDS 対策関連案件リスト(代表事例)

No	国名	案件名	期間	形態	中間目標	特徴
1. 中核的検査室等を中心とした検査・診断技術向上のための協力(プロ技、無償資金協力、専門家派遣)						
1	タイ	エイズ予防対策	1993.7 ~ 1996.6	プロ技	1 - 1, 1 - 2, 2 - 1, 3 - 1	1984、1985年の無償資金協力によって建てられた国立衛生研究所(NIH)を中心として、診断技術の向上等研究機能強化。地域保健の側面からの村落住民を対象とした移動健康教育及び県病院におけるユニバーサル・プリコーションの調査ならびに対策指導を実施した。終了後に国立衛生研究所機能向上プロジェクトとエイズ予防地域ケアネットワークプロジェクトへ活動が二手に分けられた。
2	フィリピン	エイズ対策	1996.7 ~ 2001.6	プロ技	1 - 1, 2 - 1, 3 - 1, 3 - 2	USAIDとの日米協調により形成された案件。エイズ・性感染症中央共同ラボラトリー(SACCL)におけるSTI/AIDSにかかる検査室診断能力向上と公衆衛生診療所におけるHIV/AIDS 予防教育能力を向上を目的とした。
3	フィリピン	ウイルス学	2001.7 ~ 2002.6	専門家派遣	3 - 1	プロ技にて完成されたSACCLの本格的稼働のための安全管理の徹底、ウイルス検査機能の向上と検査キットの開発のための指導。
4	タイ	国立衛生研究所機能向上	1999.3 ~ 2004.2	プロ技	1 - 1, 1 - 5, 1 - 6, 2 - 2, 3 - 1	エイズ予防対策プロジェクトの結果を踏まえ、NIHにおいて実施。HIV/AIDS や他の新興・再興感染症に対する研究環境の整備。AIDS ワクチン開発に必要な基礎研究能力の向上への取り組み。HIVデイクアセンターに集まる感染者の登録と血液採取を通じ、HIVの病原性に関わる研究を実施。
5	ガーナ	野口記念医学研究所	1991.10 ~ 1996.9	プロ技	3 - 1	1977、1978年度無償資金協力による研究所の新設。1986年からのフェーズ1による協力・研究成果の保健医療行政への反映。HIV 実験室診断法の確立と疫学的調査研究の実施。
6*	ガーナ	野口記念医学研究所改善計画	1997.1998	無償	3 - 1	HIV/AIDS等の感染症対策研究の実施のための、高安全水準実験施設、実験室機材、実験動物用機材、既存機材修理。
7	ガーナ	野口記念医学研究所感染症対策	1999.1 ~ 2003.12	プロ技	1 - 1, 3 - 1	無償資金協力との連携。HIV/AIDSの疫学的・病因学的研究。妊娠可能女性における性感染症の実験室診断技術の向上。国際寄生虫対策の一環として第三国研修が野口研において実施される予定。
8	ザンビア	感染症対策	1995.4 ~ 2000.3	プロ技	2 - 1, 3 - 1, 3 - 2	公衆衛生検査室におけるウイルス性感染症診断の強化。HIV、ポリオ、麻疹、AR(急性呼吸器感染症)に対するサーベイランス・システムの強化。ニュースレター発行による外部広報やWHO等の国際機関との情報交換の推進。
9	ブラジル	カンピーナス大学臨床研究	1997.4 ~ 2002.3	プロ技	2 - 1	真菌による日和見感染症、小児免疫不全について研究協力の実施。ブラジル政府によるカンピーナス大学のAIDSセンター設立。
10	ケニア	感染症プロジェクトフェーズ2	1996.5 ~ 2001.4	プロ技	1 - 2, 1 - 3, 2 - 1, 3 - 1	HIV/AIDSに関する基礎研究の実施。HIV/AIDS、ウイルス性肝炎にかかる血液スクリーニングキットの開発及び現地生産に至る研究の成果の実用化。抗HIV活性を持つ薬草のスクリーニング。母子感染予防法の確立。
11	ケニア	感染症及び寄生虫研究対策	2001.5 ~ 2006.4	プロ技	1 - 3, 2 - 1, 3 - 1, 3 - 2	HIV/AIDS・肝炎をはじめとした血液安全性や伝統医学に対する基礎研究。研究協力の実績による血液スクリーニングキットの開発。インターネット等コンピュータを通じた情報ネットワークの構築。国際寄生虫対策の一環として第三国研修の実施予定。
12	カンボディア	結核対策	1999.8 ~ 2004.7	プロ技	2 - 1	無償資金協力との連携、HIV/結核二重感染の配慮、結核患者のHIV血清検査の実施。WFPの食料配給をインセンティブとしたDOTSの普及拡大。
13	ザンビア	エイズ及び結核対策	2001.3 ~ 2006.3	プロ技	2 - 1, 3 - 1, 3 - 2	HIV/AIDS及び結核サーベイランスに関する中央検査室での検査技術の向上。HIVの遺伝的特徴・薬剤耐性の調査。HIV/AIDS/結核ワーキンググループ等との定期的な運営会議の実施。IPPF加盟のザンビア家族計画協会との連携。
14	ケニア	輸血血液供給計画調査	2001	在開調	1 - 3, 3 - 1	ケニア全土を対象に250以上の主要医療機関の献血、スクリーニング、輸血の実情を調査。今後の感染症対策と政策立案のための基礎データを作成。

*「検査機能向上と予防の促進」も含む。

No	国名	案件名	期間	形態	中間目標	特徴
2. 検査機能向上と予防の促進(無償資金協力、特別機材供与)						
15	フィリピン	エイズ対策・血液検査 特別機材供与	2000	機材供与	1 - 1, 1 - 3, 3 - 1	HIV 検査用試薬、B・C型肝炎/マラリア検査キット、検査器具、記録集計用機械等の供与による中核的検査施設及びサーベイランス検査室における検査体制の強化。
16	ミャンマー	エイズ対策・血液検査 特別機材供与	2000	機材供与	1 - 3, 2 - 2	安全な血液供給の確保を目的とした、スクリーニング用HIV抗体検査試薬等の供与。
17	南アフリカ	エイズ対策・血液検査 特別機材供与	2000	機材供与	1 - 1, 2 - 2	車両、コンピュータ、液晶プロジェクター、ビデオ、カメラ等、地域における啓蒙教育用機材の供与
18	タンザニア	エイズ対策・血液検査 特別機材供与	2000	機材供与	1 - 1	HIV抗体検査試薬、梅毒検査用試薬等の供与による病院等での検査機能の強化
19	ヴェトナム	エイズ防止計画	2000	無償	1 - 1, 1 - 3	血液スクリーニング機能の強化とHIV性感染の予防を目的としたコンドーム、検査・スクリーニング機材、採血用車両、啓蒙活動用車両、視聴覚機材、データ処理用パソコンの供与。
3. 地域に密着したHIV感染者、AIDS患者や家族等への支援体制の強化や健康教育による理解の促進						
20	タイ	エイズ予防地域ケア ネットワーク	1998.2 ~ 2003.1	プロ技	1 - 1, 1 - 2, 1 - 3, 2 - 1, 2 - 2, 3 - 1, 3 - 2	HIV感染を予防することと同時に、感染者に対しての全人的ケア提供のための包括的モデルづくり。AIDS対策において先進的な北タイにおける経験を、タイ国内他地域、さらに他国へ活用できる方法論の確立。
21	タンザニア	ダルエスサラーム郊外に おける青少年のための リプロダクティブ・ヘル ス及び職業訓練計画	1999	開福祉	1 - 1, 1 - 2, 2 - 2	ピアカウンセリング等青少年に関する啓蒙普及等を通じた健康状態改善、望まない妊娠の削減、性感染症の予防及び感染率の低下。
22	ジンバブエ	青少年のためのリプロダ クティブ・ヘルス	1999	開福祉	1 - 1, 2 - 2	安全な性交渉に関して、青少年同士の啓蒙活動に関して計画、実施等を促進し、STI/HIV感染率の減少を目標。
23	タイ	北部タイ・コミュニティ 組織エイズ予防とケア	2000	開福祉	1 - 1, 2 - 1, 2 - 2	プロ技とも連携した地域社会・家族のHIV感染者の受入れ体制の整備及びAZTパッケージ配布による母子感染予防強化。青少年に対するHIV/AIDS予防活動の実施。
24	メキシコ	ストリートチルドレンの ための性の健康プロジェ クト	2000	開福祉	1 - 1, 2 - 1	ストリートチルドレンを対象とした性に関する状況調査と情報提供等を目的とした教育プログラムの実施。必要に応じた統合的なケア、治療への誘導。
25	南アフリカ	青少年 HIV/AIDS 教育 プロジェクト	2000	開福祉	1 - 1, 2 - 2	教育活動を実施する青少年リーダーの育成と教会における予防啓蒙活動。AIDS患者を家族に持つ青少年や遺児に対するエンパワメント。
26	ザンビア	HIV/ハイリスクグループ 啓蒙活動	2000	開福祉	1 - 1	トラック運転手及び性産業従事者への啓蒙普及によるSTI/HIV感染の予防。日米コモンアジェンダによる連携で USAID 支援の NGO との連携を実施。
4. 研修事業による協力の展開						
27	フィリピン	HIV 感染エイズによる 日和見感染症の実験室 診断技術	1997 ~ 2001	三国研	2 - 1	アジア・太平洋地域の医師を対象とし、HIV/AIDS や日和見感染症診断のための教育と検査・診断技術の向上。
28	フィリピン	エイズ診断及び管理	1996 ~ 2005	現地研	2 - 1, 3 - 2	医師、看護師、ソーシャルワーカー、検査技師のチーム対象とした、AIDS等の検査、診断及び管理に到るまでの一貫したケア能力の向上。
29	ケニア	血液スクリーニング検査	1999 ~ 2001	三国研	1 - 3	ケニア中央医学研究所(KEMRI)にて確立した血液スクリーニングの技術を周辺の東南部アフリカの国々にも移転。
30	ケニア	HIV/AIDS カウンセリング	2001 ~ 2003	現地研	1 - 1, 1 - 2, 2 - 2	ケニア医療技術短期大学(KMTC)と協力し、地方部におけるエイズ啓蒙活動とVCT活動を促進。
31	西太平洋・ 南東アジア・ アフリカ	エイズのウイルス感染 診断検査技術	1993 ~	一般特設	3 - 1	HIVの的確なウイルス学的診断を目標としてサーベイランス、HIV診断技術、日和見感染症診断技術を移転。
32	複数国	AIDS/ATL 対策セミナー	1998 ~	一般特設	3 - 1, 3 - 2	AIDS/ATL(成人T細胞白血病)対策にかかる疫学、サーベイランス、診断技術移転をとおし、AIDS対策にかかるグローバルな連携確立を促進。

本表の「中間目標」欄の数字は開発課題体系図の中間目標の数字に該当する。

本表の「形態」に関する略語は以下の事業形態を示す。

プロ技：プロジェクト方式技術協力	無 償：無償資金協力	在開調：在外開発調査
開福祉：開発福祉支援	三国研：第三国研修	現地研：現地国内研修

付録 2. 基本チェック項目(HIV/AIDS 対策)

以下は、HIV/AIDS 問題の現状や度合いを知るために用いられる指標のうち代表的なものである。HIV/AIDS の現状を正確に知るためには、この他にも様々な保健指標や国際協力を始めるにあたって把握しておくべき経済・社会的要因などが多く存在するが、ここでは比較的手しやすく重要なものに限定して提示している。

チェック項目 / 指標	単位	計算方法	備 考
(HIV/AIDS 関係)			
1 HIV 感染者数(年齢別、男女別) Number of people living with HIV	人		<ul style="list-style-type: none"> ・ HIV感染者、AIDS患者数を合わせた数値(Number of people living with HIV/AIDS)も利用されることが多い。 ・ HIV感染者・AIDS患者・死亡者数については感染爆発等のモニタリングのためにも、流行開始時期(Epidemic started)、年次推移(新規 HIV 感染者数: People newly infected with HIV)と増加率等流行の推移についても留意が必要である。 ・ 死亡者数については当該国における死因順位も検討する。 ・ HIV 感染者数、AIDS 患者数は絶対値のみではなく、対人口比率も検討が必要である。
AIDS 患者数(年齢別、男女別) Number of people living with AIDS	人		
2 AIDS 死亡者数(年齢別、男女別) Deaths due to HIV/AIDS	人		
3 感染経路別 HIV/AIDS 割合 Ratio of node(s) of transmission for people living with HIV/AIDS	%	各経路別感染者数 / 全感染者数	感染経路としては大きく分けると、異性間性行為、同性間性行為、母子感染、静脈注射薬物濫用、輸血・血液製剤等に分類ができる。
4 AIDS 遺児数 AIDS orphan	人		
5 性感染症罹患率 Prevalence of Sexually Transmitted Infections(STI)	%	性感染症罹患患者数 / 対象人口	梅毒、クラミジア感染症、淋病等の HIV/AIDS と関連の深い感染症については、感染者は HIV/AIDS に対するハイリスク・グループとみなされるため、高頻度の HIV 感染率が観察されることがある。
6 推定結核患者数 Estimated number of Tuberculosis Patients	人		結核は日和見感染症の1つでもあり、結核患者に対する検査が HIV 感染者発見の糸口となることがある。
(保健一般)			
7 平均寿命(性別) Life Expectancy at Birth	歳		出生時(0歳児)平均余命。
8 乳児死亡率 Infant Mortality Rate(IMR)		(乳児死亡数 / 出生数) × 1,000	乳児死亡とは生後1年未満の死亡の事を表す。
9 5歳未満児死亡率 Under 5 Mortality Rate		(5歳未満時死亡数 / 出生数) × 1,000	出生後5歳に達するまでの死亡率。
10 合計特殊出生率 Total Fertility Rate(TFR)		15歳から49歳までの女子の年齢別出生率の合計	1人の女子が仮にその年次の年齢別出生率で一生の間に生むとしたときの子どもの数。
11 妊産婦死亡率 Maternal Mortality Ratio(MMR)		(妊産婦死亡数 / 出生数) × 100,000	妊産婦死亡は正確にはWHOが定めた「疾病及び関連保健問題の国際統計分類第10回修正(ICD - 10)において定義されているが、概要としては妊娠中または妊娠終了後満42日未満の死亡である。
12 保健員の付き添う出産の比率 Births that are attended by skilled personnel	%	保健医療関係者付き添いの下の出産の全出産比	医師、看護師、助産師、または助産訓練を受けた基礎保健員が付き添う出産の比率。
13 保健医療分野への予算(政府支出に占める割合) Budget for Health		保健医療分野への予算 / 政府全体の予算	
14 保健医療施設(種類・数) Health related facility			保健所から基幹となる中央病院まで1次から高次レベルの保健医療施設の種類と数。設置基準など。
15 保健医療従事者数 Health related worker	人		医師、看護師、助産師、薬剤師、臨床検査技師等
16 保健医療従事者養成制度 Training system of health related worker			各職業従事のための方法、資格・学歴等教育制度

チェック項目/指標	単位	計算方法	備考
(その他基礎統計)			WHOで妊娠可能な年齢(再生産年齢)として限定されている15～49歳までの人口は、性活動が活発になると考えられるため考慮されることがある。
17 総人口(性別、年齢別) Population	人		
18 成人識字率(性別) Adult literacy rate	%	15歳以上の成人識字者人口比	
19 初等教育総就学率(性別) Gross enrollment ratio in primary education	%	初等教育の在籍児童数 / 初等教育学齢人口	

出所：上掲の基礎指標の多くは国連機関のサイト及び出版物によって入手できるものがほとんどであるが、一部統計で得られないが協力計画の際に入手しておくべきものが含まれている。

- (1) HIV/AIDS関連指標についてはWHOの国別ファクト・シート http://www.who.int/emc-hiv/fact_sheets/index.html
- (2) 保健分野基礎指標についてはUNICEF統計または世界子供白書 <http://www.unicef.org/status/>
- (3) 比較としての日本の指標は『国民衛生の動向』(財団法人厚生統計協会発行)

基本チェック項目を用いた国別比較例

チェック項目 / 指標		ジンバブエ	タイ	フィリピン	日本
(HIV/AIDS 関係)					
1 HIV 感染者 AIDS 患者数 (1999)	0 ~ 15 歳未満	56,000 人	13,900 人	1,300 人	7,855 人(2000)
	15 ~ 49 歳	1,400,000 人	740,000 人	26,000 人	
	女性 (15 ~ 49 歳)	800,000 人	305,000 人	11,000 人	1,643 人 (全年齢、2000)
2 AIDS 死亡者数(1999)		160,000 人	66,000 人	1,200 人	150 人
3 感染経路別 HIV/AIDS 割合	異性間性行為	約 92%			約 34%
	同性間性行為	まれ			約 20%
	母子感染	約 7%			約 0.5%
	麻薬注射	まれ			約 0.5%
	輸血・血液製剤	まれ			約 26%
4 AIDS 罹患数(1999)	累計	900,000 人	75,000 人	1,500 人	
	現在	623,883 人		1,313 人	
5 性感染症罹患率					
6 推定結核患者数		不明 発見者数は 約 35,000 人(1996)			48,430 人 新登録結核患者数 (1999)
(保健一般)					
7 平均寿命(1998)	全体(歳)	44	69	68	男 77.6 女 84.6(2000)
	女性(対男性比:%)	100	109	106	109
8 乳児死亡率(1999)		60	26	31	3.4
9 5 歳未満児死亡率(1999)		90	30	42	4.7
10 合計特殊出生率		3.6	1.7	3.4	1.34(1999)
11 妊産婦死亡率(1980 - 1999)		400	44	170	8 6.1(1999)
12 保健員の付き添う出産の比率 (1990 - 1999)		69%	71%	56%	100%
13 保健医療分野への予算 (政府支出に占める割合)	保健医療分野予算	3,818 百万 ジンバブエドル			厚生労働省予算 18 兆 396 億円
	政府支出に占める割合	16.1%			21.8%
14 保健医療施設 (種類・数)	1 次レベル Rural Health Center 全国 1,200 カ所 (半径 10km 以内に 最低 1 カ所)				地域の体系的な医療 供給体制の整備を目的 として、基準病床 数を定めた医療計画 を都道府県が定める ことが医療法により 制定されている。 (以下 2000) 二次医療圏 全国 360 圏域 一般病床数 1,290,250 精神病床数 358,658 結核病床数 23,864
	2 次レベル District Hospital 全国 58 郡に 1 つを 想定 ミッション系病院を 郡病院として指定				

第2章 HIV/AIDS問題に対する効果的アプローチ

チェック項目/指標			ジンバブエ	タイ	フィリピン	日本
			3次レベル Provincial Hospital 全国8県に各1カ所 (1県は中央病院が Provincial Hospital を兼任) 4次レベル 中央病院 全国5カ所			地域保健法により保健所及び市町村保健センターの設置が規定されている。 保健所 592 市町村保健センター 2,228
15	保健医療従事者数	医師	1,387人(1996)			248,611人(1998)
		看護師	14,855人			1,020,289人 准看護師 保健師を含む
		助産師	3,088人			24,202人
		薬剤師	441人			205,953人
16	保健医療従事者養成制度	医師	不明			大学6年
		看護師	不明			・大学4年 ・短大、専修・ 各種学校3年 (准看護師の場合 2年)
		助産師	看護師資格取得後、 半年以上の教育 新規養成： 年9コース 190名/年 アップグレード： 年14コース 119名/年			・大学4年 ・看護師有資格者は、 短大または専修・ 各種大学で1年
(その他基礎統計)						
17	総人口(1999)	総人口	11,529千人	60,856千人	74,454千人	126,505千人
		15 - 49歳人口	5,768千人	35,598千人	38,305千人	60,154千人
18	成人識字率(1995 - 1999)	男性	90%	96%	94%	
		女性	82%	92%	94%	
19	初等教育総就学率(1995 - 1999)〔小学校総就学率〕	男性	111%	93%	118%	101%
		女性	105%	90%	119%	102%

引用・参考文献・Web サイト

厚生統計協会『国民衛生の動向』各年版

国際協力事業団(2001.6月時点)『HIV/AIDS 対策指針』

国際保健医療学会編(2001)『国際保健医療学』杏林書院

小早川隆敏編著(1998)国際協力事業団監修『国際保健医療協力入門』国際協力出版会

齋藤厚、那須勝、江崎孝行編(2000)『標準感染症学』医学書院

世界銀行(1999)喜多悦子、西川潤一訳『経済開発とエイズ』東洋経済新報社

Darrell E. Ward(1999)『*The AmFAR AIDS Handbook*』W.W. Norton

UNAIDS(The United Nations Programme on HIV/AIDS)ホームページ(<http://www.unaids.org/>)

-----(2000)『*National AIDS Programme A GUIDE TO MONITORING AND EVALUATION*』

(<http://www.unaids.org/publications/documents/epidemiology/surveillance/JC427-Mon&Ev-Full-E.pdf>)

UNAIDS(The United Nations Programme on HIV/AIDS)/WHO(World Health Organization)(2001)『*AIDS epidemic update*』UNAIDS/01.74E-WHO/CDS/CSR/NCS/2001.2

UNICEF(United Nations Children's Fund)『*The State of the World's Children*』(和文『世界子供白書』)各年版

United Nations General Assembly Special Session on HIV/AIDS(国連エイズ特別総会)

ホームページ(<http://www.un.org/ga/aids/coverage/>)

United Nations(2001)『*Declaration of Commitment on HIV/AIDS*』A/RES/S-26/2

([http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.RES.S-26.2.En?Opendocument](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.S-26.2.En?Opendocument))

WHO(World Health Organization)(2000)『*Epidemiological Fact Sheets by Country for the year 2000*』(update)

(http://www.who.int/emc-hiv/fact_sheets/index.html)

HIV/AIDS 対策 開発課題体系全体図(その1)

開発戦略目標	中間目標	中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例
1. HIV/AIDS 予防とコントロール HIV 感染者数・新規罹患患者数 AIDS 発症者数 AIDSによる死亡者数(性別、年代別の数値及び文化・宗教・貧困等の背景にも留意する)	1-1 性感染リスクの減少 一般人口における HIV 感染率・罹患率 CSW(Commercial Sex Worker)における HIV 感染率 性感染による HIV 感染者割合	安全な性行動の促進 危険な性行動の実施率(不特定多数、男性同性間性行為) コンドームの使用率 売春(買春)回数・率 CSWにおけるコンドーム使用率 コンドームの入手容易性(コスト、利便性、心理的容易性) コンドームの質	正しい HIV/AIDS の知識の普及 ・知識普及のための啓蒙活動(一般大衆教育、特定集団へのキャンペーン) ・啓蒙活動のための教材/マニュアルの開発と普及 ・保健ボランティアや保健推進員等が啓蒙活動をするためのシステム構築 コンドームの使用促進 ・(ハイリスクグループに対する)コンドームの配布 ・コンドームの輸送・配布システムの構築 ・コンドームの質の改善を目的とした、製造業者への研修/トレーニング ・コンドーム需要の喚起 ・コンドーム使用促進のための政策策定プロセス支援
		他の性感染症の減少 他の性感染症罹患率	性感染症診断・治療技術の確立 早期診断・治療 知識の普及 検査体制(施設/人材/機材)の整備 診断キットの研究開発 コンドームの使用促進(上記活動参照)
		自己の HIV 感染認識の促進 HIV 検査の結果通知率 HIV 感染者の HIV/AIDS に対する危険意識 HIV 検査実施率 HIV/AIDS に関する知識・認識	VCT 促進 ・正しい HIV/AIDS の知識普及を目的とした啓蒙活動 ・自発的な血液検査を促すキャンペーンの実施 ・血液検査体制(施設/人材)の整備 ・検査技術の確立 ・検査技術の教育 ・結果通知の徹底 ・カウンセリング手法教育 血液検査で陽性となった人に対しては、社会的ケアを行う。(開発戦略目標2「HIV 感染者、AIDS 患者や家族等へのケアとサポート」参照)
	1-2 母子感染リスクの減少 母子感染による HIV 感染者割合 妊婦の HIV 陽性率	母子感染の重要性の認識の向上 保健医療従事者の母子感染理解度 AIDS に関するカウンセリング及び検査をした割合	×保健医療従事者を対象とした、母子感染の理解促進のための研修 ×保健医療施設でのカウンセリングの実施 ×保健医療施設での血液検査の実施 母子感染に関する知識の普及 VCT 促進(活動詳細は中間目標 1-1 の「VCT 促進」参照)
		母子感染予防医療技術の徹底 HIV 感染産婦の人工乳保育対策実施率 水質の良くない環境における HIV 感染産婦の母乳による保育率 HIV/AIDS 対策に取り組む施設数 HIV 感染妊産婦の必要な医療やカウンセリングを受けている数 HIV 感染妊婦への抗 HIV 薬短期投与実施率	妊娠・出産・母乳栄養による感染の防止 ・安全な水にアクセスできる地域における人工乳(粉ミルク)保育の推進 ・安全な水にアクセスできない地域における HIV 感染産婦の母乳保育の推進 ・母子感染対策に取り組む施設の整備 ・母親を対象とした正しい HIV/AIDS の知識の普及 ・抗 HIV 薬短期投与 母子感染予防に関する研究・支援
	1-3 輸血による感染リスクの減少 輸血による HIV 感染者割合 輸血用血液の HIV 陽性率と輸血用血液のスクリーニング率	HIV 汚染血液の減少 Blood Bank が存在する地域の割合	×売血・枕元輸血の減少のための Blood Bank 設立 売血禁止のための法・組織体制整備 ×安全な輸血のための啓蒙普及 清潔な医療機器の供与
		血液スクリーニングの徹底 輸血用血液のスクリーニング率 HIV 検査偽陰性率等検査精度	検査手法の確立 検査手法の教育 血液スクリーニングのための検査システム構築 スクリーニングキット・機材・施設の整備 現地レベルに応じた血液スクリーニングキットの開発 ×血液スクリーニングのための検査試薬自家供給体制の構築 血液スクリーニング精度向上のための研修
	1-4 麻薬注射による感染リスクの減少 麻薬注射行為者における HIV 感染率	麻薬注射行為の減少 麻薬注射行為者数 麻薬注射行為数	×麻薬依存治療 ・カウンセリング ・代替薬物使用 ・不正薬物使用削減のための啓蒙活動
		注射筒・針再利用の減少 麻薬針再利用割合	×使用済注射筒・針交換事業 ×注射筒・針滅菌法の教育
	1-5 有効なワクチンの開発と実用化 開発されたワクチンの接種率 ワクチンの有効性	ワクチン開発 臨床試験の各相におけるワクチン数 開発されたワクチン数 ワクチンの有効性	ワクチン及び関連基礎医学分野の共同研究・開発支援
		ワクチン購入・輸送体制構築 ワクチンの価格 ワクチン供給体制	×ワクチンの供給 ×配布計画策定・実行
	1-6 有効な治療薬の開発と実用化 開発された治療薬の使用率 治療薬の有効性	治療薬開発 臨床試験の各相における治療薬数 開発された治療薬数	×治療薬及び関連基礎医学分野の共同研究・開発支援 ×薬剤耐性に関する研究協力
		治療薬購入・輸送体制構築 治療薬の値段 治療薬供給体制	×治療薬の供給 ×配布計画策定・実行

プロジェクト活動の例：
 JICA の HIV/AIDS 対策協力事業において比較的事業実績の多い活動
 JICA の HIV/AIDS 対策協力事業において事業実績のある活動
 JICA の HIV/AIDS 対策協力事業においてプロジェクトの1要素として入っていることもある活動
 × JICA の HIV/AIDS 対策協力事業において事業実績がほとんどない活動

HIV/AIDS 開発課題体系全体図(その2)

開発戦略目標	中間目標	中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	
2. HIV感染者、AIDS患者や家族等へのケアとサポート	2-1 日和見感染症を含む身体症状による苦痛の軽減 HIV感染者、AIDS患者のうち保健・医療サポートを受けている割合	医薬品の入手の容易化 医薬品の入手割合	抗 HIV 薬の供与 日和見感染症、性感染症にかかる薬剤の供給体制の構築(入手ルート確保、国内製造) × 安価な医薬品の研究開発支援 伝統薬の研究開発 抗 HIV 薬 / 基礎的薬剤の輸送システムの構築	
		保健・医療機関へのアクセス向上 医療へのアクセス状況(HIV/AIDSを扱う施設数、受診者数) VCT実施率	関係機関・地域との連携強化(VCTの実施) × 保健・医療施設の整備 × 巡回家庭訪問の実施 保健ボランティアの育成 × 保健医療費減免制度の拡充	
		保健・医療の質の向上 医療機関における HIV/AIDSの知識をもつ保健医療従事者の勤務率	保健・医療サービスの質の向上 ・ガイドライン策定 ・保健・医療従事者への研修 ・消耗品の充実と調達体制確立 ・医療機器の充実と保守管理体制の確立 ・保健・医療施設の経営に関するマネジメントの向上 治療法・ケアに関する研究	
	2-2 HIV感染者、AIDS患者、家族などの人権擁護 社会一般の HIV 感染者の受容度	精神的ケア・社会サービスの確保・拡大 VCT実施率 保護団体数	× VCTの実施(活動詳細は中間目標 1-1の「VCT促進」参照) サポート団体の充実及びネットワーク化 × 差別・補償に関する法的保護の整備	
		(経済的)生活手段の確保 収入、就職状況 エイズ遺児の就学状況 保護団体数	× 企業に対する HIV/AIDSの理解促進 × HIV感染者、AIDS患者の家族に対する就業支援・職業訓練 × エイズ遺児に対する経済的支援の確立 × サポート団体の充実及びネットワーク化	
		HIV/AIDSに対する正しい知識と理解の促進 地域住民の AIDS 理解度	地域住民への HIV/AIDSに関する健康教育 ・啓蒙活動 ・啓蒙活動のための教材 / マニュアルの開発と普及 ・保健ボランティア、保健推進員等が啓蒙活動をするためのシステム構築	
		3-1 適切な国家レベルの対策の策定 国家戦略の実施可能性の検証結果 アクション・プランの実施可能性の検証結果	政治的コミットメントの確立 国内外での各種取り組みへの認知度	× 国際的な合意、国家の現状、国家開発計画の内容、国民のニーズ等を踏まえた保健セクタープログラムの策定 国家の現状、国民のニーズ、上位計画との整合性等を考慮した HIV/AIDS 対策プログラムの策定 × 実施体制の状況と、予算配分を踏まえた基本戦略(ストラテジー)と実施計画(アクション・プラン)の策定 × HIV/AIDS 予防や人権擁護にかかる法的整備 × セクター間にまたがる機関の確立と機能化
	3. 有効な国家レベルの対策の実施 実行されている HIV/AIDS 関連プログラム、各プログラムの適切さと人口のカバー率	3-2 HIV/AIDS 対策運営管理能力の向上 アクション・プランの進捗状況 行政監査担当省庁等による(内部・外部)評価結果	HIV/AIDSの感染実態・経路の把握 HIV感染者の感染経路情報の整備状況	× Health Information Systemの確立(保健・医療情報を用いた運営管理能力の向上) 国内 HIV/AIDS 疫学統計(サーベイランス・システム等)の整備 検査・診断体制の整備
			HIV/AIDSの経済・社会的要因の把握 HIV/AIDS資料による適切な問題把握	HIV/AIDSの経済・社会的要因の調査研究 × ジェンダー分析の実施
			HIV/AIDSの経済・社会的影響の把握 HIV/AIDSによる生産力の低下資料の整備	× HIV/AIDSの経済・社会的影響の調査研究
政府関係者の HIV/AIDS への偏見の減少 政府関係者の HIV/AIDS に対する問題意識			× 政府関係者への HIV/AIDS 問題理解のためのセミナー	
HIV/AIDS 対策のための中央保健医療行政組織の強化 中央政府の HIV/AIDS 対策体制			× 中央省庁行政官の育成 × 所轄業務の明確化	
HIV/AIDS 対策のための地方保健医療行政組織の強化 地方政府の HIV/AIDS 対策体制			地方行政官の育成 × 保健行政の地方分権化支援	
3-3 保健財政の適正化 国家予算に占める保健医療分野の割合 保健医療分野に占める HIV/AIDS 分野予算の割合 他セクター予算に占める HIV/AIDS 対策部門の割合		HIV/AIDS 対策の国内・国際的ネットワーク強化 国内・国際的情報網のアクセス状況	南北・南南協力体制の構築 国際機関・NGO等とのパートナーシップ強化 国内における協力体制の構築	
		保健蔵入の拡大 国家予算に占める保健医療分野予算の割合 援助資金による HIV/AIDS 対策への投入	× 保健予算拡大を含む国家財政配分の計画策定 × コモンバスケット等による財政支援	
		保健財政配分の見直し及びプライオリティ付け 保健医療分野予算に占める HIV/AIDS 分野予算の割合	× 保健セクターの全体計画と予算配分計画、中期支出計画策定支援 × 各サブセクターや地方への適正かつ効率的な財政支出や予算執行に関する協力 × 会計検査の徹底による予算運用の適正化	

第3章

中小企業振興に対する 効果的アプローチ

第3章 中小企業振興に対する効果的アプローチ

1. 中小企業振興の概観

1 - 1 中小企業振興の現状 - その重要性

中小企業の5つの機能・役割：
 経済活動における比重大
 社会における安定機能
 ダイナミズムの源泉
 アウトソーシング先
 地域経済の産業の要

中小企業振興は、わが国を含む多くの国において重要課題として位置づけられることが多い。それは、中小企業が一国の社会経済の中で次のような多面的な機能・役割を果たしているからである。

第一は、一国の経済活動に占める中小企業の**比重の大きさ**である。中小企業は、多くの国で、事業所数、従業員数の点で圧倒的な地位を占めており¹、経済活動の主要なプレーヤーである。

第二は、中小企業の持つ労働市場を通じての**社会における安定機能**である。中小企業は、未熟練労働者を含む多くの労働者に対して雇用機会を提供することが可能であり、マクロ的に見て所得の分配機能を有している。

第三は、中小企業の市場への参入率と退出率の高さである。産業構造の高度化を含む経済発展は、非効率な企業が効率の高い企業によって代替されるダイナミックなプロセスを通じて実現する。この意味で、**中小企業は市場経済のダイナミズムの源泉**といえる。

第四は、**アウトソーシング先としての中小企業の役割**である。中小企業が輸出向け組み立て企業が必要とする部品・コンポーネントの供給先となることにより、多様な部品・サービスを柔軟に提供でき、全体の経済効率を高めることに貢献する。

第五は、**地域経済における産業の要としての役割**である。地方・農村部での雇用機会は、都市部における失業・貧困問題と密接な関係を有している。中小の地場製造業は、地方・農村部における非農業労働機会を提供する貴重な産業である。

中小企業振興協力の重要性は以上の諸点に集約できるが、協力実施に際しては、**開発課題との関係で期待される中小企業の機能・役割を確認した上で、具体的な協力計画を立案することが重要**である。近年、開発途上国政府から中小企業振興に関する協力の要請を受けることが多いが、中小企業に期待する役割が必ずしも明確でないまま協力要請が出されることが多い。効果的な協力プログラムを立案するには、初期の段階で、中小企業振

効果的協力のためには、中小企業のどの機能・役割に着目するかを明確にする。

¹ 例えば、従業者数100人未満の規模の製造事業所が全製造事業所数に占める構成比は、日本 = 97.6%(1995年)、台湾 = 97.7%(1991年)、シンガポール = 89.6%(1988年)、マレーシア = 89.4%となっている。(各国産業統計より)

興を必要とする理由を的確に確認する必要がある。

1 - 2 中小企業振興の定義

2つのアプローチ：

- ・弱者保護的な支援
- ・経済発展をもたらす潜在成長力のある中小企業の支援

中小企業に関する国際的な定義はないが²、中小企業振興協力には、概念的に2つの異なるアプローチがある。1つは、**社会の安定に果たす中小企業の役割に注目し、弱者保護的な観点から支援を行うアプローチ**である。もう1つは、**中小企業を産業構造の高度化を通じた経済発展をもたらす主要なプレーヤーとみなし、潜在成長力のある企業の成長促進を行うアプローチ**である。実際の協力の場面では、上記のいずれかの観点から中小企業振興を行うかによって、対象とする中小企業の規模・性格が異なってくる。

一般に、潜在成長力のある中小企業の成長発展を通じ産業競争力の強化を意図する中小企業振興の場合、産業全体の効率の向上に重要な役割を果たす中小製造業が対象となることが多い。所得格差の是正を通じ、社会の安定に寄与する地域社会の活性化、雇用・所得の創出を目的とする中小企業振興の場合、比較的小規模で地元に着した製造業、商店等の幅広い業種を扱うことが多い。農村部を対象とする場合、インフォーマルセクターの育成も含まれる。

1 - 3 国際的動向

国際的にも中小企業振興は重点分野であるが、貧困削減の見地から支援を行っていることが多い。

民間セクターに対する政府の介入を最小限にすべしとの考え方が世界銀行・IMFを中心とする国際援助コミュニティで強調される傾向があるが、**中小企業については、他の援助国・国際機関も重点支援セクターと位置づけている**。世界銀行をはじめ、IDB(Inter-American Development Bank)、USAID(The United States Agency for International Development)等は組織の中に中小企業支援を専門に扱う部局を設置し、この分野への対応を強化する姿勢を打ち出している。これは、中小企業セクターでは、市場の失敗が生じやすいとの認識を反映したものと考えられるが、他方、政府の役割については、依然として様々な議論がある³。

各援助機関がどの規模の中小企業を援助の重点対象としているか明確で

² 世界銀行では途上国における中小企業(SME : small and medium enterprise)を従業員数 10 ~ 50 名規模(小企業)、50 ~ 300 名規模(中企業)とし、それより小さいものは零細企業(micro enterprise)と概ね定義している(詳細は付録 2 参照)。その他、中小企業振興の対象となる企業規模は対象途上国が定める中小企業の定義に基づいたり、当該国の経済・社会状況により振興が必要とされる企業規模・業種を検討して決めたりしているが、中小企業振興の対象に確固とした定義はない。

³ 例えば、中小企業を対象とする政策金融(ツー・ステップ・ローン)について、世界銀行は、過去の融資は、持続可能性(sustainability)及び裨益範囲の点で期待通りの成果を上げられなかったとし、近年はほとんど実施していない。また、中小企業に対する種々の指導事業についても、政府は直接の提供者になるよりも、民間ベースでのサービス提供を可能とするマーケットの開発をすべきであるとの議論が、援助コミュニティにおいて盛んである。

ないが、一般的には、**産業競争力強化・経済開発の観点よりも、社会的安定・貧困削減の見地から零細企業を含む中小企業への支援に焦点を当てていることが多い**。また、国際開発金融機関は、中小企業振興協力のコンポーネントの一部として、企業活動全般にかかわる level playing field⁴ の整備、金融セクター改革等にも力を入れている。

1 - 4 わが国の援助動向

わが国は中小企業振興に関して長年の経験を有しており、その経験を活かした有効な協力を展開できる援助国として、多くの開発途上国から期待されている。中小企業振興に関する援助方針としては、1999年に出された「**政府開発援助に関する中期政策**」においては、次の点が掲げられている。

政府開発援助に関する中期政策

貧困対策や社会開発分野への支援として就業機会を確保するための**地方産業の育成を支援する**。

アジア通貨・経済危機の克服等経済構造改革支援としてわが国がこれまで取り組んできたインフラ整備協力、技術移転、**中小企業振興や裾野産業育成への協力**について他の公的資金との役割分担と連携を重視しつつ一層の充実を図る。危機への対処だけでなく、予防のための国内金融システム強化及び中核人材の育成や企業経営・技術力の向上等に資する協力を行っていく。

国内の他機関との連携協力が重要。

また、中小企業分野については、JICAのみならず、数多くの国内機関が様々な形で協力を実施している。**国際協力銀行**(Japan Bank for International Cooperation : JBIC)は金融面の支援を行う機関として中小企業向けのツー・ステップ・ローンや民間企業の輸出入・投資を促進する輸出入・投資金融、アンタイド・ローンによる協力を行っている。**日本貿易振興会**(Japan External Trade Organization : JETRO)は専門家の派遣、見本市、産業交流フォーラム等により、途上国の裾野産業の育成や日系企業の支援を行っている。また、**海外技術者研修協会**(The Association for Overseas Technical Scholarship : AOTS)、**海外貿易開発協会**(Japan Overseas Development Corporation : JODC)では研修員の受入れ、専門家の派遣等により途上国の産業技術者の育成を行っている。

この分野の援助を効果的に行う上でこれら**国内関係機関が得意分野を相互に活かしつつ、相乗効果を生み出すような連携協力を促進する**必要があり、国内関係機関との情報交換を積極的に行うことが今後ますます重要となっている。

⁴ 公正かつ自由な競争が可能な事業環境。

2. 中小企業振興に対する協力の考え方

中小企業振興の2つの

課題：

事業環境
中小企業に内在する
課題

2 - 1 中小企業振興の課題

中小企業振興分野の課題は「中小企業の成長発展に資する事業環境に関する課題」と「中小企業に内在する課題」⁵の2つに分けて考えることができる。主要な課題を概観すると以下の通り。

事業環境に関する課題：

市場経済の基本制度の整備・運用
適切な政策立案・行政組織の整備
資金供給の円滑化
産業活動を支える知的インフラ(制度)の整備・運用
貿易・投資制度の整備

2 - 1 - 1 中小企業の成長発展に資する事業環境に関する課題

(1) 市場経済を支える基本制度の整備・運用

企業関連法制度、政府規制、ビジネス慣習等企業が円滑に市場に参入・退出でき、市場において公正・自由な企業活動を行うための基本的なルールの整備・運用に関する課題である。途上国全般において散見される問題であるが、特に後発開発途上国、市場経済移行国においてはその整備と適切な運用が遅れている。

(2) 中小企業振興に関する適切な政策の立案、行政組織の整備

多くの途上国では、中小企業振興の根拠となる基本法がない⁶。このため、予算措置を含む政府(中央・地方)の役割や責任範囲が不明確であり、長期にわたる政策一貫性の確保が困難である。また、中小企業専門の行政組織が未整備及び行政官の能力不足により、中小企業振興施策が効果的に立案・実施できないケースもある⁷。

(3) 資金供給の円滑化、自己資本充実のための諸制度の整備・運用

企業が成長発展する上で直面する最大の課題の1つに、長期資金へのアクセスの問題がある。多くの途上国では、民間銀行の金融仲介機能が十分でなく、また資本市場も未整備なため、資金・資本の獲得が非常に困難である。特に、リスク評価が困難で、借入額も小さい中小企業はさらに不利な状況に置かれており、これを是正する制度の整備・運用が重要となる。

⁵ 中小企業振興の開発課題体系図では、「中小企業に内在する問題」を、振興目的の見地から「産業競争力の強化に資する中小企業の育成」と、「地域社会の活性化・雇用の創出に資する中小企業の育成」の2つに分けて、プログラムを検討している。

⁶ 例えば、ASEANでも、タイが2001年になり基本法の制定を行ったが、インドネシアでは、現時点で未だ基本法は制定されていない。

⁷ 途上国によっては、政府のガバナンスの問題から行政組織に対して根強い不信感を抱いている場合もあり、こうした場合は特別な配慮が必要となる。

(4) 産業活動を支える知的インフラの整備・運用

企業活動を支えるインフラには、電気、水、道路、通信、港湾といった物理的なインフラに加え、産業の知的インフラともいべき種々の制度が含まれる。具体的には、標準制度、知的財産権保護制度、統計制度等が挙げられるが、多くの途上国ではこうした産業活動に密接な知的インフラが未整備である。

(5) 貿易・投資制度の整備

貿易・投資制度は、企業が海外に新たなマーケットを開発したり、外国企業との連携を図ったりする上で大きな影響を及ぼす⁸。途上国では、貿易・投資に関する種々の制度や規制が、国際貿易・投資のメリットを享受する上での阻害要因になっているケースがある。

貿易・投資制度の関連では、WTO(World Trade Organization : 世界貿易機関)協定に基づく義務の履行とともに、現在、各地で地域経済統合が急速に深化している。中小企業の成長発展に影響を及ぼす事業環境として、こうした地域固有の事情も念頭に置く必要がある。

2 - 1 - 2 中小企業に内在する課題**中小企業に内在する課題：**

- 経営資源の不足
- ・ 人材不足
- ・ 経営・技術ノウハウ不足
- ・ 資金不足
- ・ 市場情報の不足
- 企業間リンケージの形成
- 地域振興

(1) 個々の企業の経営資源の不足**人材の不足**

途上国では産業人材の不足が著しく、特に、中小企業の現場を担う技能者が圧倒的に不足している。また、教育機関や職業訓練校等は、中小企業の需要に合致した人材育成を行っているケースは少なく、労働市場においてミスマッチが多く見られる。また、中小企業自身も、中長期的な見地から人材育成を行うことは少なく、人材不足が中小企業の成長発展の大きな課題となっている。

経営・技術ノウハウの不足

途上国の中小企業の多くはオーナー経営者であり、中長期的な見地からビジネスプランを立てる経営ノウハウを有している人材は少ない。また、資金力がないため、研究開発等を通じた技術ノウハウの開発ができない。

⁸ 貿易の自由化により競争力を有さない中小企業が淘汰されることも多く、社会の安定といった見地から、競争力を持たない中小企業の保護を検討することも必要になろう。外国投資の誘致が中小企業にもたらす便益は様々であり、資本基盤の充実、最新経営技術の導入と流布、輸出志向型の外国企業であれば輸出の拡大等、中小企業の発展に果たす役割は大きい。なお、中小企業の保護の程度に関しては、WTO等の国際規律との整合性を踏まえる必要があるが、セーフガード協定の運用を見ても分かるとおり、どこまでが許容範囲かは今後の紛争処理の事例を詳しくフォローしていく必要がある。

経営・技術ノウハウの不足は、中小企業が創造的な事業を開始したり、事業転換等を行ったりする上での大きな阻害要因となっている。

資金の不足

途上国の中小企業の多くは慢性的な資金不足に直面している。また、これら中小企業は一般的に担保力やビジネスプランを立てるノウハウに欠け、借入額も小さいので、民間金融機関からの資金調達は極めて難しい。この結果、成長に必要な中長期的な投資ができなくなり、市場競争から脱落せざるを得なくなる。資金不足自体に加え、資金へのアクセスが、大企業に比して大きく制限されている点が問題である。

市場情報の不足

中小企業は一般に情報収集力が弱く、途上国の中小企業は市場情報を特定のトレーダーに依存していることが多い。このため、原材料や労働力の点で優位性をもっているにもかかわらず、市場の中でそれらの優位性を活かすこと、即ち市場ニーズに応じた商品提案ができないため、新たな販売先の確保ができず、事業の拡大ができないケースが多い。

(2) 企業間リンケージの形成

中小企業の競争力は、企業間リンケージに基づく分業と特化のメリットを通じるとより発揮されるケースが多い⁹。組立企業を頂点とする裾野産業、同業種の集積を通じて規模の経済性を発揮する産地等が代表的であるが、途上国では、こうした企業間リンケージの形成が十分でなく、中小企業の潜在的な競争力が十分に活用されていない。

(3) 地域振興

基本的には上記(1)の経営資源の問題に集約される課題である。地方分権化が進む途上国では、地域間格差を是正するための地方産業の振興は重要課題であり、地方産業の担い手は多くの場合中小企業である。地方・農村部の潜在失業者に対して農業以外の新たな雇用機会を創出するには、地場の資源を活用した中小製造業の育成が有効である。しかしながら、途上国の地方・農村部では、地場資源の活用方法、マーケット情報、製品提案・開発力、販売力、人材等が絶対的に不足している。

⁹ 例えば、大田区の金属加工業。

2 - 2 協力の基本的考え方

経済発展を促進するアプローチを基本とする。

中小企業の多様で活力のある成長発展を通じ、産業構造の高度化、就業機会の増大、地域経済の活性化を図ることを目指す。本稿では、中小企業全体を弱者とみなし、広く底上げを図る社会政策的な考え方はとらない。潜在成長力を有する中小企業への支援を通じ、産業構造の高度化を含む経済発展を促進するアプローチに重点を置くこととする。

2 - 3 中小企業振興に対する効果的アプローチ

2 - 3 - 1 「開発課題体系図」の作成方法

開発課題体系図：
開発戦略目標
中間目標
中間目標のサブ目標
プロジェクト活動の例
は目的 - 手段の関係

上記「2 - 1 中小企業振興の課題」で述べたとおり、中小企業振興に関しては、大きく分けて事業環境の整備・運用と中小企業に内在する課題の2つの課題が考えられる。さらに後者については、産業競争力強化を目的とする中小企業振興と地域社会の活性化を目的とする中小企業振興との2つのアプローチが考えられるため、ここでは以下の3つを中小企業振興のための開発戦略目標とした。これらの開発戦略目標から目的 手段の関係となるように中間目標、中間目標のサブ目標、プロジェクト活動の例、とブレイクダウンして開発課題体系図を作成した。

3つの開発戦略目標

< 開発戦略目標 >

中小企業の成長発展に資する事業環境の整備・運用
産業競争力強化に資する中小企業の育成
地域社会の活性化・雇用の創出に資する中小企業の育成

プロジェクト活動の例：
比較的事業実績の多い活動
事業実績のある活動
プロジェクトの1要素として入っていることもある活動
×事業実績がほとんどない活動

体系図の中の「プロジェクト活動の例」の各活動の例の前には × の記号を付記した。これは各活動例についてJICAの協力実績がどの程度あるかを表したものである。 は比較的事業実績の多い活動、 は事業実績のある活動、 はプロジェクトの1要素として入っていることもある活動、 × は事業実績がほとんどない活動をそれぞれ表している。

体系図の中の「JICAの主たる事業」は、中間目標のサブ目標に関して、今まで中小企業振興分野においてJICAで行われてきた主たる事業を挙げている。また、 印がついている事業に関しては、実施例は数件であるものの、今後の先行事例となりうる事業を表している。

JICAの主たる事業：
実施例は数件であるものの、今後の先行事例となりうる事業

なお、付録1「主な協力事例」の別表として「中小企業振興関連案件リスト」を挙げた。これはJICAの中小企業振興関連事業の代表事例を例示したものである。別表の各事例には番号を付けており、開発課題体系図の「プロジェクト活動の例」に該当する内容を含む事例の番号を体系図の中の「事

例番号」の項目に記載した。また、別表の各事例が中小企業振興分野のどの中間目標に関連するものであるかを示すために、各事例に関連する中間目標の番号を別表に入れた。これにより、JICAが中小企業振興分野でどの目標に対してどのような活動を行ってきたのかを参照することができる。

2 - 3 - 2 「開発課題体系図」の概要説明

開発戦略目標 1.
中小企業の成長発展
に資する事業環境の
整備・運用

中間目標 1 - 1
法制度・規制面での
阻害要因の除去

制度・規制面でのJICA
の協力実績は少ない。

案件形成上の留意点
・相手側との共通認識
の醸成
・支援分野の絞り込み
と他の協力との連携

【開発戦略目標1 中小企業の成長発展に資する事業環境の整備・運用】

中間目標 1 - 1 法制度・規制面での阻害要因の除去

後発開発途上国、市場経済移行国等では、市場経済の土台となるルールが十分整備されていなかったり、過度の規制により、民間経済活動のダイナミズム(市場への参入・退出、自由で公正な経済活動)が損なわれているケースが多い。こうした阻害要因の抽出作業は、中小企業振興分野の協力の最初の段階で実施することが必要である。

JICAの取り組み

中小企業振興との関連で、制度・規制面の問題に焦点を当てたJICAの協力実績は少ない。これは、制度・規制面の問題解決を中小企業成長発展の重要課題として掲げる世銀・IMF等の対応と対照的である。この分野でJICA事業の実績が少ないのは、(ア)制度・規制に関する問題は要請ベースでの技術協力の案件となりにくい、(イ)わが国の専門家は、中小企業を対象とする特別な振興施策実施を行う専門家が中心となってきた、(ウ)制度・規制面の問題は世銀・IMF等による金融面での支援条件である場合が多く、わが国が関与できる余地が少ない、等の理由が挙げられる。

この課題に係る案件形成上の留意点は次の通り。

問題点の的確な把握と共通認識の形成

制度・規制面の問題に関わる案件形成に際しては、ワークショップ等により相手国政府のみならず民間セクター及びアカデミックセクターの意見を聴取し、時間をかけて協力課題に関する共通認識を形成する必要がある。また、資金協力とも連携し、技術協力の成果を後押しする協力プログラムを用意することも重要である。

図1 中小企業振興分野の開発課題体系図

開発戦略目標	中間目標
<p>1. 中小企業の成長発展に資する事業環境の整備・運用</p> <p>中小企業事業所数の推移(開業数、廃業数の推移) 中小企業従業者数の推移 中小企業による投資額、件数の推移</p>	<p>1-1 制度・規制面での阻害要因の除去</p> <p>企業関連法令・規則の制定・整備状況 ビジネス環境に関する中小企業への質問調査</p>
	<p>1-2 中小企業振興政策の立案・実施</p> <p>中小企業振興に関する基本法の有無と内容 中小企業行政に携わる機関、部局、職員数、関連予算額の推移 白書の有無と内容</p>
	<p>1-3 資金供給の円滑化・自己資本の充実</p> <p>中小企業向け融資額、融資件数の推移 中小企業向け国内投資額、投資件数の推移 資金調達環境に関する質問調査 財務諸表の作成状況の推移</p>
	<p>1-4 産業活動を支える知的インフラ整備</p> <p>国内規格・基準の整備状況(内容、数) 試験検査機関の有無とパフォーマンス調査 統計の有無と内容</p>
	<p>1-5 貿易投資制度の改善</p> <p>中小企業による貿易額の推移 中小企業に対する外国からの投資額、件数の推移 貿易関連規制に関する質問調査</p>
<p>2. 産業競争力強化に資する中小企業の育成</p> <p>中小企業付加価値生産額、GDPに占める割合の推移 製造業の付加価値生産性、GDPに占める割合の推移 中小企業輸出額の推移</p>	<p>2-1 経営基盤の強化</p> <p>経営・技術・人材に関する企業診断調査結果 企業へ提供されるサービスの満足度・活用度調査結果 経営技術サービスの設立件数、受講者数</p>
	<p>2-2 経営革新・創業促進</p> <p>事業の創業、転換数の推移 創造的事業活動の誕生数の推移 各種支援制度に対する満足度・活用度調査結果</p>
	<p>2-3 裾野産業の育成</p> <p>裾野産業の企業数、付加価値生産高、従業者数の推移 輸出企業、組立企業の現地調達率 各種支援制度に対する満足度・活用度調査結果</p>
	<p>2-4 特定サブセクターの育成</p> <p>サブセクターの企業数、付加価値生産高、従業者数の推移 輸出額の推移 各種支援制度に対する満足度・活用度調査結果</p>
	<p>2-5 卸売業・小売業の振興</p> <p>卸・小売業の企業数、売上高の推移</p>
<p>3. 地域社会の活性化・雇用の創出に資する中小企業の育成</p> <p>当該地域の中小企業付加価値生産額、粗生産額の推移(対全国レベル) 当該地域における事業所数、新規雇用者数、失業者数の推移(対全国レベル) 当該地域における1人当たり所得の推移(対全国レベル)</p>	<p>3-1 地場製造業(農産加工業を含む)の育成</p> <p>当該製造業の付加価値生産額・粗生産額の推移 当該地域における事業所数の推移</p>
	<p>3-2 零細・家内工業振興</p> <p>特産品の特定 売上高の推移 資金供給機関の有無とそのパフォーマンス</p>

図2 開発戦略目標1 「中小企業の成長発展に資する事業環境の整備・運用」体系図

中間目標1 - 1 制度・規制面での阻害要因の除去			
指標： 企業関連法令・規制の制定・整備状況、 ビジネス環境に関する中小企業への質問調査			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
経済法・企業関連法制度の整備	市場への参入(会社法)、市場取引(債権法)、市場からの退出(倒産法)、公正な競争(競争法)	10, 37	法制度支援(専門家チーム) ・競争政策に関する人材育成(研修)
中小企業ビジネス環境改善	× 規制の緩和・明文化・運用改善 × ビジネス慣習の見直しと制度化		

中間目標1 - 2 中小企業振興政策の立案・実施			
指標： 中小企業振興に関する基本法の有無と内容、 中小企業行政に携わる機関・部局、職員数、関連予算額の推移、 白書の有無と内容			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
基本法の制定	基本法制定	3, 13, 16	中小企業振興マスタープランの作成支援(専門家、開発調査)
行政組織・人材の能力向上	省庁横断の中小企業担当行政組織の設立 担当行政官の人材育成 × 「中小企業白書」作成	3, 13, 16 7, 10	・ 中小企業振興マスタープランの作成支援(専門家、開発調査) ・ 中小企業振興を担う行政官に対する本邦での研修
地方ネットワークの整備	政策実施のための地方ネットワーク構築 地方行政官育成	18, 20, 32 34, 35	中小企業診断制度構築支援(開発調査、専門家) ・ 地方産業振興計画作成支援(開発調査) ・ 中小企業振興を担う地方行政官の人材育成(本邦研修、現地研修、開発調査)

中間目標1 - 3 資金供給の円滑化・自己資本の充実			
指標： 中小企業向け融資額、融資件数の推移、 中小企業向け国内投資額、投資件数の推移、 資金調達環境に関する質問調査、 財務諸表の作成状況の推移			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
企業会計の整備	× 会計制度整備 × 人材(会計士、税理士等)育成 × 青色申告制度等記帳インセンティブ付与制度の構築		
資金供給システムの整備	× 民間金融機関の金融仲介機能の強化 担保制度等関連法制度の改善 信用保証制度の構築 中小企業向け政策金融機関の設立	3 3, 13, 16 3, 12, 13, 15, 16	・ 現行法制度の問題と改善に関する助言(専門家、開発調査) ・ 現行法制度の作成に関する指導助言(専門家、コンサルタント) ・ 専門家、コンサルタントによる指導助言
資本獲得システムの整備	中小企業向け資本市場の整備・育成 ベンチャーキャピタル設立促進	40 6, 28	・ 証券行政・実務に携わる人材の育成(研修) ・ 関連法令の整備及び審査マニュアルの作成支援(開発調査)
関連税制の見直し	× 中小企業投資促進税制の構築		

中間目標 1 - 4 産業活動を支える知的インフラ整備			
指標： 国内規格・基準の整備状況(内容、数)、試験検査機関の有無とパフォーマンス調査、統計の有無と内容			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
標準制度の整備	基準認証制度構築	2	・標準化・計量・検査品質マスタープラン作成支援(開発調査、専門家) ・同上 ・試験検査機関の能力向上(プロ技)
	計量制度構築	2	
	試験検査能力の向上	5	
知的財産保護制度の整備	× 関連法制度の制定 制度の執行能力向上	36	・知的財産権行政の情報化支援(プロ技)
各種企業関連統計整備	中小企業事業所・生産統計整備	15	・各種統計の整備計画の設計、整備、運用支援(開発調査、専門家)

中間目標 1 - 5 貿易投資制度の改善			
指標： 中小企業による貿易額の推移、中小企業に対する外国からの投資額、件数の推移、貿易関連規制に関する質問調査			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
貿易投資自由化	× 通商政策立案実施能力の向上	1	・WTO協定履行能力のキャパシティ・ビルディング(開発調査、研修、専門家)
	WTO協定履行能力の向上	1	
海外市場開拓	海外市場情報提供システムの整備	12, 16	・輸出振興戦略策定支援(開発調査、専門家) ・貿易人材育成組織の設立、強化(プロ技)
	× トレードフェアの開催 貿易実務人材育成	11	
	× ITインフラの整備		
外国投資の促進	外国投資受入れ政策立案	17	・海外直接投資行政の指導助言(専門家) ・経済特別区設置に関するF/S調査(開発調査) ・直接投資担当官の能力向上(研修)
	経済特別区設置	4	
	行政官の育成	42	

*「事例番号」は付録1.の別表の案件リストの番号に対応

プロジェクト活動の例：	JICAの中小企業振興協力事業において比較的事業実績の多い活動
	JICAの中小企業振興協力事業において事業実績のある活動
	JICAの中小企業振興協力事業においてプロジェクトの1要素として入っていることもある活動
	× JICAの中小企業振興協力事業において事業実績がほとんどない活動
JICAの主たる事業：	実施例は数件であるものの、今後の先行例となりうる事業

支援分野の絞込みと他の技術協力との連携

わが国でも専門家が少ない分野であるので、案件形成に際しては、いかなる専門家が派遣可能かを事前に調べた上で、他のドナーに比し優位性のある課題に協力の焦点を絞ることが重要である。その際、わが国の経験をベースとした協力(例えば、産業政策と競争政策等)にプライオリティを置くことも一案である。また、別途、法制度整備等関連する協力が行われている場合は、当然のことながら連携を確保する必要がある。

中間目標 1 - 2
中小企業振興政策の
立案・実施

中間目標 1 - 2 中小企業振興政策の立案・実施

中小企業の成長発展に資する制度設計と中小企業への効果的な支援を実施するには、政策立案・実施者としての政府が十分な行政能力を持つ必要がある。この意味で、**中小企業振興政策の立案・実施支援が、この分野の協力の柱**となる。中小企業振興政策について、わが国は豊富な知識と経験を有しているが、対象国の財政状況や社会経済制度を十分踏まえたオーダーメイドの協力が必要であり、わが国の経験を単に引き写すだけの協力にならないよう注意が必要である。

JICA の協力実績としては政策助言型の専門家、開発調査、行政官の人材育成研修など。

JICA の取り組み

中小企業振興政策の立案に関する協力としては専門家派遣による政策提言があり、主な事例としてはタイへの「中小企業政策・金融」専門家派遣やインドネシアへの「中小企業振興支援」専門家派遣がある。いずれも、中小企業振興における行政の重要性を指摘し、一貫した政策が効率的に実施できるよう、中小企業基本法の制定と組織の一元化を求めている。開発調査でも、タイ、インドネシア、マレーシア、メキシコ、南アフリカ、ヴェネズエラ、中国等を対象に中小企業振興政策に関する政策提言型調査が実施されている。その多くは、「潜在成長力のある中小製造企業」をターゲットとする振興策である。政策実施の面では、中央または地方の行政官に対する人材育成(本邦研修、在外研修)が中心で、内容的にはわが国の行政の経験を伝えるものが中心である。地方とのネットワークの構築を目的とする協力の実績は少なく、開発調査で、地方政府の役割等を調査分析したものがわずかにある程度である。

この課題における案件形成上の留意点は次の通り。

案件形成上の留意点
・最適なカウンター
パート機関の選定
・中央と地方の役割と
関係に留意

カウンターパート機関の選定

多くの途上国では中小企業振興行政は一本化されていない。このため、案件形成の段階で留意すべき最大の課題は、カウンターパートとなる行政

機関の選択である。案件形成の段階では、カウンターパート機関の選定に関し幅広い選択肢をもてるようにしておくことが重要である。そのためには、相手国の政府首脳レベルとのコンタクトを保ちつつ、可能な限り多くの関係行政機関と協議を行い、当該機関の政策、取り組み意欲、予算・実施体制等を確認すべきである。また他のドナーの経験、民間セクターからの情報収集も有益である。

中央と地方の関係

グッド・ガバナンスとの関係で地方分権化を進める途上国が増えている。中央レベルでの施策を現場レベルに浸透させる上で、地方政府の果たす役割は大きい。案件形成の段階から、中央政府と地方政府のそれぞれの役割と相互の関係を念頭に置き、協力のプログラムを検討する必要がある。また、相手国の状況や規模に応じて、地方自治体だけでなく、NGOとの連携を視野に入れる必要がある。

中間目標 1 - 3
資金供給の円滑化・
自己資本の充実

中間目標 1 - 3 資金供給の円滑化・自己資本の充実

資金及び資本の円滑な獲得は企業活動にとって不可欠であり、とりわけ中小企業では、資金調達の円滑化に関わる問題が支援の焦点となることが多い。資金調達に関する協力では、問題の所在(市場の失敗)を正確に把握し、政府の役割を検討することから始めるアプローチが基本となる。

JICA の取り組み

JICA の主たる協力としては資金供給制度の設計、運用支援、仲介金融機関の強化がある。

資金協力機関でないJICAの場合、資金供給制度の設計と運用支援、仲介金融機関のキャパシティ・ビルディングが主たる協力内容となっている。資金供給システムの整備に関しては、専門家等による指導助言(担保制度等関連法制度、信用補完制度及び中小企業向け政策金融機関の構築等)や金融機関の審査能力向上のための人材育成面で協力実績がある。資本獲得システムの整備に関しては、研修スキームによるわが国証券市場の紹介、監督・規制行政のノウハウに関する専門家等によるアドバイスのほか、開発調査では、事業投資組合設立に必要な法制度整備やベンチャーキャピタルの制度設計に関するアドバイスを実施しているケースがある。税制や企業会計制度の整備に関する協力実績は少ないが、資金供給を円滑化する制度インフラであり、今後の協力の必要性が高い分野といえる。

税制や企業会計制度整備は協力実績は少ないがニーズは高い分野。

この課題における案件形成上の留意点は次の通り。

案件形成上の留意点

- ・ 公的介入の範囲と妥当性
- ・ 資金協力との連携
- ・ 資本市場の活性化を目的とした育成アプローチ
- ・ マクロ経済政策等との連携、整合

公的介入の範囲と妥当性の検討

中小企業に対する資金調達への支援は、信用補完制度や政策金融の構築等公的な介入が一般的であるが、民間の金融セクターが機能していないと公的介入の効果も限られる。**政府が中小企業の資金調達に介入する必要性を議論する際には、会計制度等の制度インフラや、民間銀行を中心とした金融機能の強化を同時に検討することが必要である。**なお、財政状況が厳しい開発途上国において金融制度の構築に関わる知的支援を行う際には、制度の持続可能性を考慮し、政策金融の原資のあり方(海外からの資金援助に頼らず、国内の資金を動員する方策)についても同時に検討する必要がある。

資金協力との連携

政策金融の構築等についての技術協力を行う場合は、JBIC等の資金協力機関との事前の摺り合わせが必要である。多くの途上国では肝心の資金が不足しているため、制度設計や人材育成だけでは満足しないことが多い。資金協力の要請に対応できない場合、相手国の失望を買うばかりか、関連する技術協力の効果も減じることになるので、資金協力機関との連携は、この分野の案件形成を行う上でも欠かせないものである。

資本市場の育成に関する協力

資本市場の育成に関する協力を行う場合には、単なる「市場の創設」を目的とする協力を行うのではなく、**市場が活性化する育成的なアプローチをとる必要がある。**すなわち、資本市場の育成には、会社や会計などの基本となる法制度の整備からはじまり、優良株市場や証券取引に関する法制度の整備を契機に、投資家が集まり、監査法人や証券会社が育成される。そこへ市場監視機能やディスクロージャー制度も充実し、そして、資本市場に関連した諸制度・環境や投資家の成熟度が一定レベルに達すれば、中小企業向け市場が創設、育成される、という段階を経る必要があることを念頭に置くべきである。諸条件・環境が整っていない国で中小企業向けの株式市場を設立しても、中小企業の資金調達に寄与せず、政府の負担は増えるばかりであることに留意が必要である。

他の政策との連携または整合性

マクロ経済政策との連携、また、経営指導、情報提供、診断といった経営資源対策との連携も不可欠である。日本においては優遇税制との組み合わせで施策を実施してきたが、他の優遇措置とどのように組み合わせるのかについても検討する必要がある。

中間目標1 - 4
産業活動を支える
知的インフラの
整備・運用

中小企業の品質管理能力向上のための標準化制度に対するJICAの協力では、試験・検査機関の能力向上や基準認証行政、品質管理分野の人材育成がJICAの協力の中心。

中小企業の創造的な事業活動を促進するための知的財産権保護制度については知的財産権に関する業務を担当する行政機関のキャパシティ・ビルディングがJICAの協力の中心。

政策立案・評価や経営計画策定の基礎データとなる各種統計整備については工業統計や生産動態統計の整備に関する協力実績がある。

中間目標1 - 4 産業活動を支える知的インフラの整備

【中間目標のサブ目標 標準制度の整備】

経済のグローバル化、ボーダレス化に伴い、国際取引ルールとしての標準の役割が増大している。製品開発や生産活動を規定する工業標準化制度の適切な導入を通じ中小企業の品質管理能力の向上を図り、国際貿易活動の利益を享受できるようにすることが、この課題における協力の基本的アプローチとなる。

これまでJICAはこの分野での協力を積極的に実施してきており、協力内容は、試験・検査機関のキャパシティの向上、基準認証行政・品質管理分野における人材育成が中心である。

【中間目標のサブ目標 知的財産保護制度の整備】

技術の開発や交流が世界的な規模で進み、経済のグローバル化が進展するなか、技術開発の成果物等に価値を与える知的財産制度は、投資の回収と開発インセンティブを付与する制度基盤として重要性が増している。知的インフラ制度の整備を通じ、中小企業によるニッチマーケット(隙間市場)の開拓や創造的な事業活動を促進することが協力の基本的アプローチとなる。

この分野でのJICAの協力は、知的財産権の設定や保護を担う行政機関のキャパシティ・ビルディングが中心である。

【中間目標のサブ目標 各種統計整備】

企業が経済・社会の状況をタイムリーに把握し、経営計画を策定するためには、企業活動に必要な情報整備としての各種統計の整備が重要である。また、中小企業の抱える問題を正確に分析・把握し、適切な支援施策を立案する上でも、中小企業に関するデータが不可欠である。多くの途上国では、企業活動に関する各種統計が不備であり、企業活動に必要な情報の入手が困難である。また、統計がないために、各種の支援施策の立案・評価も困難となっている。企業活動に関する必要情報を整備するとともに、中小企業政策立案・評価能力の向上を促す方向で、統計整備を進める必要がある。

この分野では工業統計の整備に関する協力実績がある。近年は、足下の景気動向を的確に把握する上で有効な生産動態統計の整備に関する協力をJICAでは、タイ、フィリピンで行っている。

上記の知的インフラ整備における案件形成上の留意点は次の通り。

案件形成上の留意点

- ・ 中小企業が利益を適正に受けられるように配慮
- ・ 国内の政府関係機関との連携

中小企業に対する特別な配慮

規格の認証や特許の維持は、企業に対して一定の資金負担を強いる。資金力のない中小企業にとって知的インフラ制度は、結果として市場への参入制限的な制度となる可能性がある点に留意する必要がある。中小企業振興との関連で知的インフラの整備への協力を行う場合、案件形成の段階から中小企業が制度の利益を適正に享受できるような配慮が必要である。

国内の協力機関との連携

わが国の場合、産業の知的インフラに関する知識は政府関係機関にあり、これら政府関係機関は知的インフラの国際協力について独自の戦略を有していることが多い。このため案件形成に際しては、協力の基本的方向性や協力体制に関して、国内の関係機関と事前に調整しておくことが不可欠である。ちなみに、標準制度は経済産業省(工業標準)、知的財産権は特許庁(工業所有権等)と文部科学省(著作権)、統計制度は総務省(国民所得統計等)と経済産業省(工業統計)が主たる関係機関である。

中間目標 1 - 5
貿易投資制度の改善

中間目標 1 - 5 貿易・投資制度の改善

貿易・投資制度は企業の自由で公正な国際取引を促す上で重要であるが、逆に国内産業の保護手段としても使用される。WTO体制の下で、貿易・投資の自由化が求められており、途上国においても国内産業の発展と漸進的な貿易自由化をうまく調和させていく必要がある。協力実施に際しては、自由貿易の利益を最大化し、リスクを最小化する協力が基本的アプローチとなる。

JICA の取り組み

貿易・投資制度については自由貿易の利益最大化、リスク最小化が必要。JICAの協力は海外市場情報の提供や貿易実務人材の育成に関するものが中心。

貿易投資制度の改善は、基本的に中小企業振興とは独立の課題であるが、相互に密接な関連を有している。この分野でのJICAの協力は、**海外市場情報の提供や貿易実務人材の育成に関する協力が中心**となっている。タイ、フィリピン、インドネシアでは貿易促進機関の設立と運営に関して、無償資金協力と技術協力による総合的な協力の実績がある。中小企業は、大企業に比して海外の市場情報へのアクセスが限られており、また貿易実務に精通した人材も不足している。このため、こうした不利をカバーし、中小企業の輸出拡大に資する協力に対する途上国のニーズは大きい。

WTO体制下で自由貿易の利益を享受できる能力を確保するための支援(WTO キャパシティ・ビルディング)も実施。

貿易制度自体を直接の対象とする協力実績は少ないが、近年はWTO体制下で途上国が自由貿易の利益を享受できる能力を確保するための支援(WTO キャパシティ・ビルディング)も行われている。中小企業振興との

関係でいえば、輸出マーケットへのアクセス支援とともに、貿易にかかる取引費用を削減するための措置(貿易円滑化)が重要な支援分野となる。

外国投資の効果を国内産業構造の高度化にどう結びつけるかが課題。

投資制度に関する協力は、加工組立部門を中心とする本邦からの直接投資促進のための指導助言が中心で、中小企業振興との関連性は薄かった。他方、製造業部門における外国直接投資が現地企業の成長発展に多大なインパクトを持つことが明らかになるにつれ、**外国投資の効果をいかに国内の産業構造の高度化に結びつけるかが課題**となっている。この関連で、外国投資とローカル中小企業のリンケージの強化を図るため、従来保護されてきた国内中小企業部門にも外国直接投資を誘致する重要性が認識され始めており、こうした投資制度や中小企業とのマッチングにかかる支援も今後重要性を増す可能性が高い。

この課題に関連する案件形成上の留意点は次の通り。

案件形成上の留意点

- ・ 産業振興の基本政策との整合性
- ・ 国際貿易規律との整合性

基本方針の確認

中小企業振興の見地から貿易投資制度のあり方を論じる場合、産業振興の基本政策との整合性を確保することが重要である。WTO体制の下、極端な輸入代替政策をとる余地はほとんどなくなっているが、自由化の利益を最大化し、リスクを最小化するためにも、市場や国内産業の発展度合いに応じ、自由化の範囲や速度を調整することは不可欠である。**貿易投資制度は選択肢が多く、産業へのインパクトも大きい**ため、**案件形成の段階から産業振興ビジョンと中小企業の役割を十分に議論し、それに応じた制度づくりへの支援策を検討する必要がある。**

国際貿易規律を踏まえた協力案件の形成

貿易投資制度に係る協力案件の形成に関しては、WTO等の国際貿易規律の内容を十分踏まえ、これら規律との整合性について細心の注意を払う必要がある。また、テーマによっては、交渉事項とも密接に関連するので、関係の政府機関と十分な調整が必要である。

**開発戦略目標2
産業競争力強化に
資する中小企業の
育成**

【開発戦略目標2 産業競争力強化に資する中小企業の育成】

ここに分類される協力プログラムは、経済全体の生産性を高め、国際競争力のある産業を育成する見地から、潜在成長力のある中小企業(群)を対象に積極的な支援を行うことを主目的としている。

**中間目標2-1
経営基盤の強化**

中間目標2-1 経営基盤の強化

人材、技術、経営ノウハウ、市場情報、資金・設備といった企業の**経営**

図3 開発戦略目標2 「産業競争力強化に資する中小企業の育成」体系図

中間目標2 - 1 経営基盤の強化			
指標： 経営・技術・人材に関する企業診断調査結果、 企業へ提供されるサービスの満足度・活用度調査結果、 経営技術サービスの設立件数、受講者数			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
経営資源の強化	中小企業向け産業人材の育成(大学等教育機関・職業訓練校等)	11, 39	・職業訓練校の強化支援(プロ技、専門家) ・経営技術支援機関の設立・強化(プロ技・専門家) ・公設試験検査機関の強化(プロ技、専門家) ・中小企業診断士制度の構築支援(開発調査、専門家)
	公的機関による企業への経営技術指導	24, 27	
	公設技術支援機関の設立・強化	5, 24	
	公的経営診断制度の整備 ×民間ベースでの中小企業への経営技術サービス業(BDS)育成	18, 28, 32	
交流・連携・組織化、集積の活性化	事業組合等の設立・育成	25	・クラスター機能強化計画作成支援(開発調査)
	企業間パートナーシップ(技術提携、合併)促進 ×中小企業工業団地の設立	28	・中小企業振興マスタープランの作成支援(専門家、開発調査)
中間目標2 - 2 経営革新・創業促進			
指標： 事業の創業、転換数の推移、 創造的事業活動の誕生数の推移、 各種支援制度に対する満足度・活用度調査結果			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
創造的な事業活動の促進	関連法制度(投資事業組合法等)整備	28	中小企業振興マスタープランの作成支援(専門家、開発調査) ・同上 ・同上 ・クラスター機能強化計画作成支援(開発調査)
	直接金融市場の整備	40	
	大学・研究機関との連携強化 ×インキュベーション機能強化	8	
	クラスター機能強化	25	
経営革新、創業の促進	起業家精神育成	23, 41	・中小企業振興マスタープランの作成支援(専門家、開発調査)
	ベンチャーキャピタルの設立促進	6, 28	・同上
中間目標2 - 3 裾野産業の育成			
指標： 裾野産業の企業数、付加価値生産高、従業者数の推移、 輸出企業、組立企業の現地調達率、 各種支援制度に対する満足度・活用度調査結果			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
振興戦略の立案	マスタープラン立案	12, 14, 16, 21, 33	・工業分野振興開発計画作成支援(開発調査)
経営資源の強化	【中間目標2 - 1(経営資源の強化)参照】 技術者(機械・金属産業人材)の育成	5, 19, 24	・職業訓練校の強化支援、技術支援機関の強化支援(プロ技、専門家) ・中小企業診断士制度構築(開発調査、専門家) ・巡回指導サービス機関の設立・強化支援
	企業診断サービス実施促進	18, 32	
	巡回技術指導サービス実施促進	5, 26, 27, 38	
企業間リンケージの促進	下請振興	12, 14, 24, 23, 26, 27	・中小企業振興マスタープランの作成支援(専門家、開発調査)、技術支援機関の強化(プロ技) ・輸出振興戦略策定支援(開発調査、専門家) ・クラスター機能強化計画作成支援(開発調査)
	市場情報の提供(逆見本市開催等)	12, 16	
	クラスター機能強化	25	

中間目標2 - 4 特定サブセクターの育成			
指標： サブセクターの企業数、付加価値生産高、従業者数の推移、 輸出額の推移、 各種支援制度に対する満足度・活用度調査結果			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
振興戦略の立案	マスタープラン立案	3, 6, 22	・ 中小企業振興マスタープランの作成支援(専門家、開発調査)
経営資源の強化	【中間目標2 - 1(経営資源の強化)参照】 技術者の育成 企業診断サービス実施促進	5, 19, 24 18, 32	・ 職業訓練校の機能強化支援、技術支援機関の強化支援
企業間リンケージの促進	クラスター機能強化	25	・ クラスター機能強化計画(開発調査)
輸出促進	海外マーケット情報の収集 × 輸出組合の設立 製品開発・販売促進能力強化	11, 12, 16 30	・ 貿易振興機関の設立、強化 ・ デザイン振興計画(開発調査、専門家)

中間目標2 - 5 卸売業・小売業の振興			
指標： 卸・小売業の企業数、売上高の推移			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
中小卸売業の振興	× 物流効率化 × IT 活用		
中小小売業の振興	× タウンマネジメント支援 × IT 活用(商品提案、販路開拓)		

*「事例番号」は付録1.の別表の案件リストの番号に対応

プロジェクト活動の例：	JICAの中小企業振興協力事業において比較的事業実績の多い活動 JICAの中小企業振興協力事業において事業実績のある活動 JICAの中小企業振興協力事業においてプロジェクトの1要素として入っていることもある活動 × JICAの中小企業振興協力事業において事業実績がほとんどない活動
JICAの主たる事業：	実施例は数件であるものの、今後の先行例となりうる事業

経営資源の強化については世銀や英、独は市場経済の枠組みで行うべき、と主張。
JICAの伝統的アプローチは政府機関への支援

企業の連携や組織化、産業集積の活性化を通じて企業の経営資源強化を図るアプローチもある。

従来のJICAの支援は、公的機関への支援を通じて中小製造業の経営資源強化を間接的に支援するもの。中小企業診断士制度やコンサルタント資格認定制度の構築も実施。企業間連携や組織化を通じた経営基盤強化への支援実績は少ない。

資源の強化は、中小企業が抱える最も基本的な課題であり、JICAも積極的に支援を行ってきた分野である。国際的には、中小企業の経営資源強化支援はBusiness Development Service(BDS)といい、その提供者はService Providerと呼ばれている。なお、**国際的な援助の場では、BDSのターゲットは零細小企業であることが多い。**

近年ドナー間ではBDSのあり方に関して活発な議論がなされている。世銀や複数の援助国(英、独)は、ドナーの支援を受けた公的機関による企業へのサービスの提供は持続可能性やサービス提供範囲の点で問題があったので、**企業へのサービスの提供は市場経済の枠組みに則って行われるべきであると主張している**¹⁰。これはJICAがとってきた伝統的なアプローチ(政府機関への支援)と異なるものであるが、今後はこうしたアプローチに関する議論が存在することも踏まえながら、この分野の協力を進める必要がある。

また、個々の企業の経営資源強化に加え、**同業種企業または異業種企業をまとめて組織化を図ったり、産業集積の活性化を図り、その外部効果を利用することにより個々の中小企業の経営資源を高めようとするアプローチもある。**

JICAの取り組み

これまでのJICAの支援実績は、**公的機関への支援を通じて、中小製造業の経営資源の強化を間接的に支援するものが中心である。**ここが、AOTSC(海外技術者研修協会)やJODCC(海外貿易開発協会)等が行う特定企業への直接的な支援と大きく異なる点である。過去の協力の重点は、職業訓練校、試験検査機関、貿易促進機関等の公的機関に対する支援であり、その内容は指導者の育成、情報整備支援、設備機材の更新等を通じた組織・人材づくりである。公的機関のキャパシティの拡充を通じ、結果として中小企業による経営資源へのアクセスの改善を企図するものであるが、中小企業だけが対象となっているケースは少なかった。近年は、中小企業のニーズにより適切に応える見地から、**中小企業診断士の育成及びそのための制度づくりを支援する案件(タイ)**も実施されている。また、民間ベースを含め中小企業へのコンサルティングサービスの質を高める見地から、**中小企業向けコンサルタントの資格認定制度の構築に関する制度協力(メキシコ)**も実施している。なお、中小企業診断士制度は、わが国中小企業振興行政の柱の1つであり、時代の変化に応じ、進化を遂げてきた制度で

¹⁰ 経営ノウハウ等は公共財ではなく、私有財なので、価格による市場での取引に委ねるべきとの考え方。政府やドナーは、そうした市場の育成を促進する支援(プロバイダーに関する情報提供やバウチャー方式によるユーザーへの補助)を行うべきであるとの議論。

ある。かかる経験の共有は、経営基盤の強化に関する支援の重要なツールとなり得る。

中小企業間の連携や組織化を通じ、経営基盤を強化するアプローチに関するJICAの支援実績は少ない。クラスター機能の強化を通じた中小企業振興協力(インドネシア)は注目に値するが、JICAベースでいかなる協力が可能かについては、引き続き検討が必要な状況である。

この課題に関連する案件形成上の留意点は次の通り。

相手国の実情とニーズに応じた対応

中小企業は、大企業に比べ経営資源の面で種々の不利を抱えているが、その内容は千差万別であり一概に論じることはできない。案件形成に際しては、これらの不利の内容と程度及び不利が生じている理由を正確に把握する必要がある。その上で、このような不利を是正するための方策として、誰が、どのようなアプローチで、何を実施するべきかを慎重に検討しなければならない。

案件形成上の留意点

- ・ 中小企業の実状とニーズの把握
- ・ 他ドナーや相手国政府等による類似活動の調査
- ・ BDSへの対応

類似の活動のレビューを踏まえた案件の形成

この分野では、多くのドナーが様々な協力を行っている。また、途上国政府も独自に中小企業に対する種々の支援プロジェクトやプログラムを実施している。さらに、民間ベースでも様々なサービスが提供されているケースが多い。よって、この分野の案件形成で最初に確認すべきポイントは、類似の活動の洗い出しと評価である。新たな支援を検討する場合は、これらの類似の活動の成果を客観的に評価し、必要な支援内容やアプローチを検討する必要がある。

BDSへの対応

ドナー間で活発に議論されているBDSのアプローチを踏まえた案件形成を行う場合、JICAが、どこまで非公的な組織をカウンターパートとした支援ができるかがポイントとなる。BDSアプローチの推進には、**制度枠組みに関する協力と民間セクターへの直接の働きかけが必要**なので、開発調査と草の根協力事業をパッケージで供与する等の対応を検討することも一案である。

中間目標 2 - 2
経営革新・
創業の促進

中間目標 2 - 2 経営革新・創業促進

新規事業への参入支援、ベンチャー企業の育成は、比較的工業化が進んだ途上国(ASEAN¹¹、中国、東欧等)で極めて関心が高いテーマである。

¹¹ タイ、インドネシア、マレーシア、フィリピン。

中小企業の創業・経営革新の促進については経験も浅く支援実績も少ないが、比較的工業化の進んだ国からのニーズは高い。

新しい分野の産業を振興し、産業の競争力を高めていく見地から、経営革新・創業促進への協力ニーズは今後も高まってくると思われる。

JICA の取り組み

中小企業の創業・経営革新の促進は、わが国においては他の施策に比べて経験の浅い課題で、途上国に対する技術協力の実績も少ない。他方、近年の中小企業振興に関する開発調査では、途上国政府の要望に応じて政策提言の中に創業・経営革新に関する施策を含めるケースが増えている。開発調査のパイロット事業として、若手経営者の育成セミナーを実施したり、ベンチャーキャピタル育成の見地から投資事業組合法の制定支援を行ったりする事例もある。

この課題に関連する案件形成上の留意点は次の通り。

協力範囲の慎重な設定

案件形成上の留意点
・協力範囲の慎重な設定
・教育・研究機関に対する支援との連携

創業・経営革新については、国内でも、教育・研究機関との連携による研究開発活動の促進やインキュベーション施設の提供等様々な施策が展開されているが、それら施策の有効性の確認には時間を要する。また、この分野は、技術協力の提供者となり得る組織・人材も限られているのが実情である。案件形成に際しては、このような状況を踏まえ、協力可能な範囲を慎重に設計する必要がある。また、途上国によっては、ものづくりの基礎的な力が十分でない、またはリスクマネーの供給が期待できない段階で、中小企業の創業・経営革新に過度な期待をする例も見られるので、こうした点にも留意が必要である。

教育・研究機関に対する支援との連携

創業・経営革新に際しては、中小企業と大学等教育機関との連携(人材開発や試験研究)が重要である。JICAでは、人材育成の見地から大学等教育機関に対する支援を種々実施しているケースが多いので、教育分野に対する協力とのタイアップを積極的に検討することが効果的である。

中間目標 2 - 3
裾野産業の育成

中間目標 2 - 3 裾野産業の育成

裾野産業の育成に対する協力の基本的アプローチは、外国投資を含めた産業全体の効率の向上にあり、中小企業全体の底上げを直接的な目的とはしていない。また、裾野産業育成に関する支援では、個々の企業のレベルアップも不可欠であるが、国際的な民間投資の動向と国際分業の方向性を踏まえた育成戦略づくりが重要となる。裾野産業の育成に対するJICAの

裾野産業育成に関する支援では国際的な民間投資の動向と国際分業の方向性を踏まえた戦略づくりが重要。

協力実績は多い。これは1980年代後半以降、外国投資主導型で工業化を進めてきたASEAN諸国等で、外資系アSEMBラーに対し部品やコンポーネントを供給するローカル企業の育成の重要性が急速に増大したことが背景にある。裾野産業は途上国が外国投資の利益を広く享受し、産業構造を高度化する上で欠かせない産業であり、また、外資系のメーカーにとっても、安価で良質な部品・コンポーネントが現地で調達できることは、企業の競争力確保の点で重要な要素となっている。この意味で、この課題は、JICAの重点協力課題として位置づけられている。

JICAの取り組み

裾野産業育成はJICAの重点協力課題であり、支援実績も多い。

この課題におけるJICAの協力は、裾野産業振興のためのマスタープランの作成、機械・金属分野の中小企業を支援する公的な技術支援機関の機能強化、企業間リンケージ強化のための下請企業育成支援やクラスター機能強化支援等がある。マスタープランの代表例としては、タイ、インドネシア、メキシコに対する開発調査での裾野産業育成計画調査がある。また、公的支援機関に対する協力としては、インドネシアの鑄造技術センターへの協力やタイの裾野産業センターへのプロジェクト方式技術協力による協力がある。企業間リンケージの強化に関する協力実績は少ないが、地場の工科大学及び日系企業と連携した下請企業の育成プログラム(ハンガリー専門家)やインドネシアで実施中のクラスター機能強化計画等が協力事例としてある。

この課題に関連する案件形成上の留意点は次の通り。

振興に関する基本的考え方の確認

案件形成上の留意点
 ・裾野産業振興の考え方の相手側とのすり合わせ
 ・バイヤーとの連携

裾野産業振興に関する案件形成に際しては、振興の対象となる企業層をあらかじめ確認することが重要である。こちらが通常想定している裾野産業振興は、外資系アSEMBラーをコアとする調達ネットワークの中に地場の中小製造企業を組み込み、工業基盤の高度化を図ることを目的としている。このため対象企業には、短期間で調達ネットワークに加わる潜在力のある中規模企業(裾野産業予備軍)が含まれることとなる。他方、途上国政府の中には、こうした中規模企業が振興の対象となることを妥当としないケースも多い。実施段階になって、対象企業に関する彼我の認識の差が顕在化するケースもあるので、案件形成段階から中小企業振興における裾野産業振興の意義を確認しておくことが必要である。

バイヤーとの連携

裾野産業の育成には、バイヤーたるアSEMBラー、上位の部品サプライヤーまたはトレーダーとの協働が不可欠である。国際貿易の自由化が急速に進むなか、これらバイヤーの国際競争戦略に合致した部品供給の可否が、裾野産業の成長発展に死活的な重要性を有している。この意味で、裾野産業の育成に際しては公的な支援機関の育成に加え、**需要者としてのアSEMBラーや部品サプライヤーと連携した育成プログラムを検討すること**も重要である。

中間目標 2 - 4
特定サブセクターの
育成

JICAの実績では、中小企業振興マスタープランの一環で特定の有望業種に対する振興策の助言、熟練労働者の育成、技術サービス提供、制度整備などがある。

中間目標 2 - 4 特定サブセクターの育成

裾野産業の育成と重なる部分もあるが、ここでは、特定の業種(サブセクター)に属する中小企業(製造業)を対象とした育成支援を指している。

JICAの実績では、開発調査等による中小企業振興マスタープランの一環として、選定された特定の有望業種に対して特別な振興策を提言するタイプの協力が中心である。他方、工業振興・輸出促進といった文脈で、例えば、繊維、木工、食品加工、皮革といった労働集約型の特定サブセクターの育成を目的とした技術協力も実施しており、こうした場合の対象企業は中小企業が中心になっている。特定サブセクターに関する技術協力は、職業訓練センターを通じた熟練労働者の育成、技術支援センターを通じた試験検査や巡回技術師サービスの提供等が中心であるが、近年は、育成に関する行政の体制、法制度、税制、貿易関税政策等ソフト面での協力も増えてきている。

この課題に関連する案件形成上の留意点は次の通り。

サブセクターの選定

特定のサブセクターを育成対象として選定するには、当然のことながら、当該国の産業の実態はもとより、国際的な生産の分業体制や競争環境について深い知識と分析が不可欠である。案件形成段階では、特定サブセクターを支援対象として選定する理由とプロセスについて明確化するとともに、必要に応じ、そのための調査や研究から始めることも必要である。

案件形成上の留意点
・適切なサブセクターの選定
・世銀・IMFへの説明

世銀・IMFによる支援との関係への配慮

一般的に、世銀・IMFは、中小企業といえども特定のサブセクターへの政府介入を妥当としない傾向が強い。案件形成の段階から両者との緊密な対話を維持しつつ、こうしたアプローチの意義を繰り返し説明していく努力が必要である。

中間目標2 - 5
中小卸・小売業の
振興

中小の卸・小売業を対象としたJICAの協力は少ないが、今後は近代化や合理化でどのような協力が可能か検討すべき。NGOや自治体と連携した地元にあった支援策が必要。

中間目標2 - 5 中小卸・小売業の振興

中小の卸・小売業をターゲットとしたJICAの技術協力の実績は少ない。商業の発展は一般的に、当該国の商習慣や固有の流通システムに規定される面が強く、JICAの技術協力で対応できる面は限られている。他方、卸・小売業は雇用問題と密接に結びついており、流通システムは製造業の価格競争力にも大きな影響を有する。この意味で、今後は、IT(Information and Communication Technology: 情報通信技術)等を活用した卸・小売業の近代化や合理化の面で、いかなる協力が可能かを検討していく必要がある。なお、本課題に関連する案件形成に際しては、インフラ整備を含む街づくりの見地から広く取り組むとともに、NGOや自治体を通じた草の根的な活動を行い、地元の実状を反映した支援策を相手側に提示する必要がある。

開発戦略目標3
地域社会の活性化・
雇用の創出に資する
中小企業の育成

基本的アプローチは、地場資源をフル活用し、雇用機会を創出し、輸出に結びつく製造業を育成すること。地域固有の事情を踏まえた振興策が必要。

【開発戦略目標3 地域社会の活性化・雇用の創出に資する中小企業の育成】

産業の集積度合い等地域の状況に応じ協力対象・内容は異なるが、産業競争力の強化を目的とした中小企業振興に比べて、企業規模は小さく、業種も地元に着した製造業、商店等の幅広い業種を扱うことになる。**基本的なアプローチは、地場の資源をフル活用することを通じ、雇用の機会を創出し、輸出に結びつく製造業を育成することにある。**

地場製造業及び地場小売業の育成については、基本的には経営資源の強化、集積の活性化といった中小企業振興の基本的な課題を扱いながら、**地域固有の事情を踏まえた振興方策を検討する。**その際、地域に着した活動が必要となることから、青年海外協力隊やシニア海外ボランティア等の有する機動性とノウハウが有効となる。なお、中間目標3 - 2「零細・家内工業振興」については、地方・農村部における非農業就業機会の創出を通じて、潜在失業者に雇用機会を提供することに重点が置かれることとなる。競争力のある企業の成長発展を目的とする中小企業振興とは異なり、後発開発途上国における貧困対策との関連が強い。また、協力のアプローチも農村開発、識字教育、ジェンダーといった課題に近いものとなる。

JICAの取り組み

この分野におけるJICAの協力実績は少ない。近年は、都市と地方の格差是正、地場の資源を活かした産業育成、農村部での貧困対策等から見地から協力の重要性がとみに増している。

この分野でのJICAの協力は次のように分けられる。

この分野での協力実績は少ないが、重要性は増している。協力方法としては開発調査などの提言型協力、地方の組織・指導員の人材育成、ボランティアなどによる零細家内工業育成などがある。

第一は、開発調査による、特定地域における中小企業育成プランの策定、伝統工芸等地場産業振興のための政策提言、地方産地におけるクラスター機能強化に関する政策提言等である。こうした提言型協力には、提言内容の検証や実施支援のためモデル地域でのパイロット的な事業を含むケースが多い。また、調査の過程を通じて、地方政府における政策立案能力の向上も企図するケースが多い。

第二はプロ技、専門家、研修、ボランティアなどによる、地方における中小企業・支援組織や指導員の育成、特定産地における経営能力向上のための指導・助言である。前者については、中央に設置された貿易研修センターの地方展開を支援する協力や、地方政府や商工会議所等の指導員に対する研修が事例としてある。後者は、マーケティングや商品提案力向上のためのデザイン能力の付与等が挙げられる。

第三は青年海外協力隊員の派遣、開発パートナー事業及び開発福祉支援事業により実施される、農村部での零細家内工業育成のための人材育成等である。

この課題に関連する案件形成上の留意点は次の通り。

案件形成上の留意点

- ・ 地域の事情を考慮した地域総合開発アプローチ
- ・ 現地の事情に詳しいNGOや流通業者、地元教育機関との連携

地域総合開発アプローチの重要性

地方部では、地場資源の有効利用を図るための技術不足、マーケットへのアクセス方法に関する情報不足、機材・設備を導入するための資金不足といった、中小企業に通じて見られる種々のハンディキャップの度合いが顕著である。さらに、道路、電気、水といった基本的なインフラが都市部に比べて圧倒的に不足している。インフラの整備は一朝一夕にできるものではないが、地方における中小企業振興の問題を検討する際は、こうした**インフラの整備を一体として考えるアプローチが不可欠**である。また、資本蓄積の見地からは、農村部における農業生産力の拡大も大きなテーマであり、中小企業振興のためには、**地域固有の事情を反映した地域総合開発的なアプローチを必要とするケースが多い**。

NGOとの連携

地方における活動に際しては、現場の社会経済システムや情報に詳しいNGOの役割を無視することはできないので、案件形成の初期の段階から緊密な連携を保っていく必要がある。特に、零細家内工業の育成に関しては、既に様々なNGOが種々の活動を実施している場合が多く、重複の回避にも配慮する必要がある。また、案件形成に際しては、いわゆるBDSプロバイダーとして、流通業者や地元の教育機関等を活用する制度構築に関する協力も考慮に入れることも重要である。

図4 開発戦略目標3 「地域社会の活性化・雇用の創出に資する中小企業の育成」体系図

中間目標3 - 1 地場製造業(農産加工業を含む)の育成			
指標：当該製造業の付加価値生産額・粗生産額の推移、当該地域における事業所数の推移			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
振興戦略の立案	マスタープラン立案	20	・地域産業開発計画作成支援(開発調査)
経営資源の強化	産地診断サービス実施促進 × 地場資源の活用に関する研究開発 市場開拓能力向上 製品開発・販売促進能力向上 製造技術能力向上 地場労働者の技術力向上	18, 32 30, 11, 35 31, 8, 29	・中小企業診断制度構築(開発調査、専門家)
交流・連携・組織化、集積の活性化	産地組合の設立・育成 クラスター機能強化	25 25, 29	・クラスター機能強化計画作成支援(開発調査) ・地方行政官、企業経営者等の人材育成(研修)
インフラの整備	基礎的インフラの整備 × 地場産業団地の設立		・各種インフラ整備計画(開発調査、無償)
市場の確保支援	× トレーディングハウスの設立支援		

中間目標3 - 2 零細・家内工業振興			
指標：特産品の特定、売上高の推移、資金供給機関の有無とそのパフォーマンス			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
振興戦略の立案	マスタープラン立案 地場産業資源マップの作成	31 31	・伝統工芸振興計画作成支援(開発調査)
製品開発	一村一品運動 デザイン能力向上	30, 31, 34	・振興手法の紹介(研修)
熟練労働者の育成	× 巡回指導制度の構築 × 技能訓練機関の設立		
販路確保	組合の設立・育成 トレーダーの招聘	25	
伝統工芸品の保存	関連法制度の制定	31	・クラスター機能強化計画作成支援(開発調査)
資金供給	マイクロファイナンス構築		・伝統工芸振興計画作成支援(開発調査)

*「事例番号」は付録1.の別表の案件リストの番号に対応

プロジェクト活動の例：	JICAの中小企業振興協力事業において比較的事業実績の多い活動 JICAの中小企業振興協力事業において事業実績のある活動 JICAの中小企業振興協力事業においてプロジェクトの1要素として入っていることもある活動 × JICAの中小企業振興協力事業において事業実績がほとんどない活動
JICAの主たる事業：	実施例は数件であるものの、今後の先行例となりうる事業

以上の課題体系は2 - 2に述べた通り、中小企業振興を「潜在成長力を有する中小企業への支援を通じ、産業構造の高度化を含む経済発展を促進するアプローチ」に重点を置いて論を進めたものである。各課題をJICAの協力実績と併せて整理した図5を次ページに示す。

図5では横軸を1 - 2で述べた2つの中小企業振興アプローチ、すなわち「弱者保護の観点」と「潜在成長力のある企業の成長を促進する観点」で区分し、縦軸を2 - 1で整理した中小企業振興における2つの課題、すなわち「事業環境に関する課題」と「中小企業に内在する課題」に分けている。図に示される通り、JICAでの中小企業振興アプローチは従来より「潜在成長力のある企業の成長を促進する観点」からの協力が主流であるが、「弱者保護の観点」では、経済発展の促進を目的とするものとは異なる弱者救済的なアプローチが必要であり、途上国のニーズに合わせ、今後の取り組みが必要な分野であることを付け加える。

JICA の重点

中小企業振興の目的に応じて協力の重点を検討する。

アジア：産業競争力強化

アフリカ：雇用創出

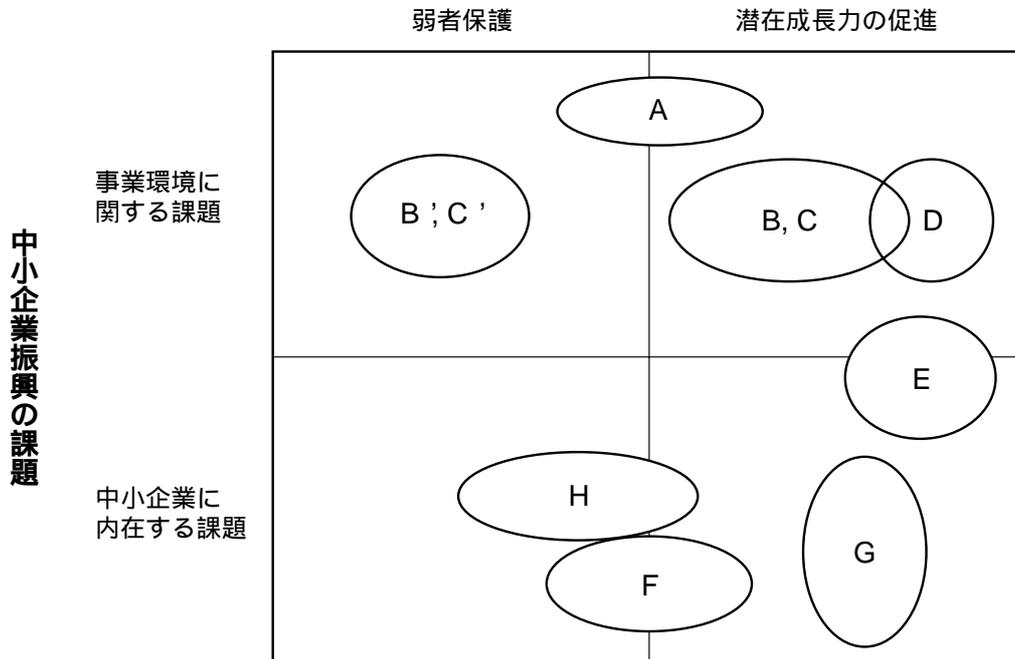
市場経済移行国：民間セクター開発

2 - 3 - 3 JICA の重点項目

中小企業振興に対する協力を実施する際には、中小企業振興の目的は何かを明確にし、それに応じた協力を行う必要がある。「潜在成長力のある企業の成長を促進する観点」からの協力においても中小企業振興の目的としては「産業競争力強化(経済的発展)」と「地域社会の活性化、雇用・所得の創出(社会的安定)」があり、その国がどちらを重視しているかによって協力の重点も異なってくる。

過去の協力実績から大雑把な地域的傾向をみると、アジア地域では産業競争力の強化(例えばタイにおける裾野産業振興)、アフリカ諸国は雇用の創出(ジンバブエにおける中小企業振興)、市場経済移行国では民間セクター開発(アルメニアにおける民間セクター開発)が中心的な政策目的に位置づけられていることが多い。

図5 中小企業振興の課題と課題に対するアプローチ
中小企業振興のアプローチ



【課題】

開発戦略目標1

- A. 法制度・規制面の阻害要因除去
(JICAの協力実績は少ない)
- B. 振興政策立案
(JICAでは案件形成の際、潜在成長力促進を目的として実施することが多い)
- B' (弱者保護的観点) 社会政策、貧困対策など
- C. 金融関連制度への助言、人材育成
(今後の案件形成では、税制・会計関連の協力も重要)
- C' (弱者保護的観点) 小規模・零細企業への資金支援
- D. 知的インフラ整備
(JICAは、標準制度、知的財産権保護制度、各種統計制度の整備、実施支援を行っている)
- E. 貿易・投資促進
(JICAは、貿易実務者の育成といった人材育成面の協力を行ってきたが、近年ではWTO協定の履行支援といった制度面の協力も開始)

開発戦略目標2

- F. 経営基盤の強化
(JICAの案件では、公機関の強化を通じた協定が多い)

経営革新・創業促進
(JICAでの今後協力が期待される分野)
- G. 裾野産業、特定サブセクター育成
(JICAの案件では、従来より実績の多い協力。近年は行政の支援体制等のソフト面の協力も増加)

開発戦略目標3

- H. 地域社会の活性化、雇用・所得増大
(JICAの実績少なく、今後の取り組みが必要)

(弱者保護的観点) インフォーマルセクターへの支援等

出所：筆者作成

3. 今後の協力に向けて

3 - 1 全般的な留意点

留意事項

- ・ 政策目的の明確化（経済成長か、社会的安定か）
- ・ 経済・社会環境、企業活動を取り巻く基本的な枠組みの確認
- ・ わが国の協力アプローチの論理的説明

JICAが中小企業振興に対する協力を実施するにあたっての留意事項は以下の通り。

政策目的の明確化

開発途上国の協力現場では、中小企業の振興自体が目的化する傾向が強く、背後にある開発ニーズや政策目的が十分に議論されないまま、個別の議論に関心が向きがちである。1 - 2で定義したように中小企業振興の目的には「産業競争力強化(経済的発展)」と「地域社会の活性化、雇用・所得の創出(社会的安定)」という異なる2つの観点があり、開発途上国との間では、まず政策目的とそれを達成するための手段としての中小企業振興の位置づけを十分に確認しておく必要がある。さもなくば本来の政策目的を一向に達成しない価値の低い協力になる可能性がある。

経済・社会環境、企業活動を取り巻く基本的な枠組みの確認

開発途上国の社会経済システムは、わが国と大きく異なる場合があり、そのような場合は、日本国内の行政の延長上で中小企業振興の問題を考えることはできない。すなわち、わが国の中小企業施策が前提とする基本的な制度がそもそも存在せず、移転しようとする制度が有効に働かないケースである。単なる経験の引き写しではなく、その国に適した施策を十分に検討することはもちろん、より基本的な制度の整備から協力を行うことが必要となる場合もある。

わが国の協力アプローチの論理的説明

従来わが国の中小企業振興協力は、中小企業が直面している問題に対して、どのような公的支援を行うか、というアプローチが多かった。そこには中小企業の抱える問題は、市場原理(マーケット・メカニズム)では是正不可能であり、政府が何らかの支援を講じる必要があるとの基本認識があったと思われる。このため、協力の手法も、わが国の各種支援制度や企業のレベルをベンチマークとして、開発途上国のレベルを測り、その差を埋める方策を公的支援やその他各種制度として提案、実施協力していく手法が一般的であった。

これに対して、世界銀行に代表される市場原理を重視するドナーの援助のスタンスは異なるアプローチをとっている。中小企業の体力を強化するという点では大差はないが、政府及びドナーの関与する領域と程度に

関しては違いがある。世銀等の市場原理を重視するドナーの協力アプローチは、政府の役割は市場の力が十分機能するための制度づくりにあるとの立場に立脚し、関心の焦点は中小企業にとって親和的な事業環境の整備であって、日本が行ったような、政府による中小企業に対する積極的な公的支援の実施を是とする考えではない。近年中小企業振興分野のドナー間の意見交換活動が活発になっており、世銀等の主要ドナーの進めるアプローチが援助のスタンダードとなる中で、これと異なる制度を移転しようとする、相手国政府及びその他関係機関から理解を得られない恐れがある。

従ってわが国の経験をベースに効果的な中小企業支援を展開するには、他のドナー国・機関に対して、協力の有効性を国際的な言語で論理的に説明することが必要である。

3 - 2 今後の協力に向けた課題

今後の課題

- ・ 零細・小規模企業、地場産業振興への取り組み
- ・ 協力成果の検証、知的支援の質の向上を目指した研究
- ・ プログラム・アプローチの推進

零細・小規模企業、地場産業振興への取り組み

この分野におけるこれまでのわが国の協力は途上国の産業構造の高度化、産業の競争力強化を図ることを目的とし、中規模企業、裾野産業の振興を主たるターゲットとしてきた。一方、経済発展が未成熟な国では中規模企業、裾野産業の育成を行う前に、まず零細・小規模企業、地場産業の育成によって、雇用機会の創出や地域格差是正を図ることを期待することも多い。国際援助コミュニティの間でも近年は貧困削減の切り口から中小企業振興を考える傾向が強く、その主な支援の対象は零細・小規模企業となることが一般的になっている。

これに対し、零細・小規模企業及び地場産業振興の協力経験はJICAにおいて少なく、今後低所得国に対する本分野の協力を進めていく上で、零細・小規模企業及び地場産業の振興への取り組みも積極的に検討していく必要がある。

協力アプローチの検討

中小企業振興に対する協力ニーズの高まりを受け、多くの援助機関がこの分野の協力に取り組んでおり、これに伴い、近年ドナーの間では協力ガイドラインづくり等の連携協力も盛んに行われている。一方、前項でも触れたとおり、ドナーの間で主流となっているこの分野の協力スタンダードは政府の直接的な支援を主とする日本の中小企業振興経験を基とする従来の日本の協力アプローチとは異なるスタンスをとるものとなっている。

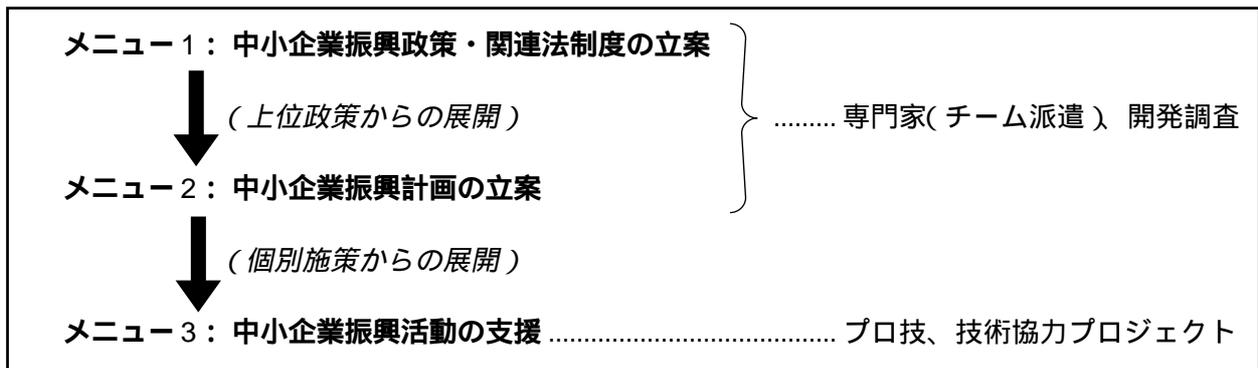
今後中小企業振興分野の協力を進めていく上で、ドナー間の議論及び連携協力の動向を注視していくとともに、相手国政府及びその他関係機関に

対して日本の協力アプローチについて理解を得るための論理的な説明を行っていく必要がある。そのためには、**これまでの協力事業の課題や効果を検証し、本分野の知的支援の質を向上するための研究・議論を地道に積み重ねていくことが必要**である。

また、中小企業振興分野の協力ニーズの高まりを受け、わが国の内部で様々なスキームによる協力が積極的に展開されているが、それぞれが個別に実施されていることも多く、**プログラム・アプローチの観点から今後は、全体として整合的で調和をもった協力をしていくことが重要**である。

付録1. 主な協力事例(中小企業振興)

中小企業振興に関する主な協力メニューは次の通りである。



以下では、各メニューごとにその特徴とJICAの取り組みについて解説する。なお、事例番号は別表の案件番号に対応したものである。

**中小企業振興政策・
関連法制度の立案**

中小企業振興政策・関連法制度整備については1990年代後半以降ニーズが高まっており、多くのプロジェクトを実施。

1. 中小企業振興政策・関連法制度の立案(専門家チーム派遣 / 開発調査).....事例1～10

中小企業振興の包括的な政策及びそれに関連する法制度への提言、法整備支援に関する協力は専門家や開発調査によって行われている。1990年代後半から途上国側からこの分野に対して政策・制度といったソフト型協力の需要が高まったことを受けて、近年数多くのプロジェクトが実施されている。

包括的政策・上位政策に関する協力の内容は中小企業基本法の策定、中小企業振興政策全般に対する提言等であり、学識者や政府高官経験者の専門家と開発調査との組み合わせによって実施されている。このタイプのプロジェクトでは専門家とコンサルタントによりその国の中小企業に関する情報収集、関係者との意見交換、ワークショップ/セミナーの開催を通して政策提言が行われる。タイ、インドネシアではそれぞれ元通商産業省局長、早稲田大学教授を政策アドバイザーとして派遣し、両国の中小企業振興の核となる中小企業基本法や上位政策を立案し、その後の国家中小企業政策に大きな方向性を与えている。また、中小企業振興だけでなく、企業一般の事業環境の整備を支援するものとして行われている「法制度整備支援」や「市場経済化支援」などの協力もこのタイプの協力方法でヴェトナム

政策・制度支援は経済社会を改革しようとする国に対して有効な支援である。
一方、多数のアクターを調整する能力や具体策の検討も重要。

ム、ラオス、ミャンマー等で実施されている。

このような協力は途上国が具体的な中小企業振興施策の実施を行う前にアカデミックな分析を基に大きな方向性を示したり、基盤となる経済システムの整備支援を行うもので、市場経済移行国や通貨危機後のASEAN等、その**経済社会の根本的課題を改革する必要がある国々への第一の支援として非常に有効**である。一方、幅広く、高度な課題をカバーするため、日本側の学識者、コンサルタントと、途上国側の学識者、政府関係者といった**多数のプロジェクトのアクターを適切に調整する能力が求められるとともに、その結果を踏まえ、如何に具体的な中小企業振興活動に結びつけていくかといった検討も重要**となる。

中小企業振興 計画の立案

近年では計画を提言するだけでなく、パイロット・プロジェクトを実施するケースが増加。
・途上国の実状に合わせた計画修正
・途上国のキャパシティ・ビルディング

2. 中小企業振興計画の立案(開発調査/専門家派遣)

中小企業振興計画は上記1.のような包括的な上位政策を含むこともあるが、基本的には中小企業が抱える課題に対してより具体的な施策(対策)を検討し、その内容と実施方法を提案するものと位置づけられる。また近年では提案だけにとどまらず、**特に緊急性が高く、有効と思われる施策をパイロット・プロジェクトとして取り上げ、案件の中で試行的に実施するケースが増えている**。これには以下の2つの問題意識によるものである。1つは、単なる日本の経験の引き写しでなく、途上国の実態に合った内容・方法を検討するためには実際に計画を実施してみて、実状に合わせて修正する必要があること、もう1つは、途上国政府にとって計画の提示だけでは実行に移すことは困難であり、キャパシティ・ビルディングを図りながら途上国側が自立して実施・運営できるまでの支援を行うことが求められていること、である。具体的な内容としては**技術・経営指導者の能力強化、起業家育成プログラムの実施、取引・提携情報のマッチングシステム構築といった企業の経営資源向上を支援するものが多いが、近年ではベンチャーキャピタル制度・機関の設立支援といった制度面の協力を対象**としているものもある。

パイロット・プロジェクトはプロ技と類似した「活動支援型」の協力と考えることもできるが、これはあくまで「計画の検証」を目的とした試行的なものであり、プロ技のようなモデル・プロジェクトではないため、基本的に「計画立案型」のメニューといえる。

このタイプの協力はその内容により、次の3つに分けることができる。

裾野産業振興計画

裾野産業振興計画は産業競争力強化を目的として、現場の課題を踏まえた中小製造業の振興策の提言を行うもので日本の協力の特色であり、強みの1つ。ただし、構造的課題や事業環境などのマクロの視点に欠ける場合もあり、バランスのとれたアプローチが必要。

2 - 1 裾野産業振興計画(開発調査/専門家派遣)

.....事例 11 ~ 23

裾野産業振興計画は、産業競争力強化を目的とし、主に途上国の産業競争力に影響を及ぼす中小製造業を対象に振興計画を立案するものである。多くの場合、複数の業種を選定し、その業種に対する現状調査と課題発掘、課題に対する施策の検討・立案、施策実施方法の提案を行っている。このタイプの従来の特徴的な協力方法としては、企業への実際の技術・経営指導を通して対象業種の課題を明らかにし、その課題に対する施策を行政機関及び企業に提案するというものが多い。

この協力方法は**現場の課題をしっかりと認識し、それに対する解決策を念頭に振興計画を策定するもので、日本の協力の特色であり、強みの1つ**ともいえる協力方法であるが、**企業レベルの視点に偏り、その国の中小企業が抱える構造的な問題や事業環境といったマクロレベルの視点に欠ける**との指摘もある。この点に留意し、バランスの取れた適切な協力アプローチを検討することが今後とも求められている。

地場産業振興計画

地場産業振興計画は地域社会の活性化、雇用創出を目的として中小零細の地場企業の振興を図るもので欧米ドナーの多くはこのアプローチ。JICAでは実績は少なく、ノウハウの蓄積が必要。

2 - 2 地場産業振興計画(開発調査/専門家派遣)

.....事例 24 ~ 29

地場産業振興計画は地域社会の活性化、雇用の創出を目的とし、中小企業を地域的な観点から分析し、振興計画を立案するものであり、対象は非製造業を含む中小零細の地場企業である。このタイプの協力は当該地域の経済・社会と地場企業の関わり合いに焦点をあて、地域の同業種、またはそれとリンケージを持つ中小企業集合(クラスター：その地域の競争優位の産業を核として周辺産業が集積されている状態。ある特定の地域に特定の産業の群が集積され、地域の産業が活性化されている状態を指す)に対して振興策を提案する。

欧米ドナーの中小企業プロジェクトの多くがこのようなアプローチをとることが多い反面、JICAにおいては1999年のタイにおける地域産業開発計画、2001年のインドネシアにおける中小企業クラスター機能強化計画など、近年取り組みを始めたばかりであり、実施数はまだ数少ない。今後地域社会の振興を目的とする協力案件の要請が増加すると予想されるなかで、このようなアプローチのノウハウを蓄え、適切な協力を実施していくことが重要である。

個別施策計画

2 - 3 個別施策計画(開発調査/専門家派遣).....事例30~33

ある特定の課題に絞り込み、それに対する個別の中小企業施策を立案するのがこのタイプの協力である。上記2 - 1や2 - 2の提言を受けて実施

個別施策計画は特定課題に対する施策を立案するもので、具体性が特に重要なため、パイロット・プロジェクトを通じた計画の具体化を図る。

される場合も多い。実際にタイでは中小企業政策・金融支援や工業分野振興開発計画(裾野産業)調査の結果を受けて、中小企業診断制度の専門家が派遣されており、またメキシコではサポーターリングインダストリー・マスタープラン調査の提言を受けて要素技術移転計画調査(プラスチック成型、金型技術の向上計画)、中小企業コンサルタント養成・認証制度計画調査が実施されている。

上述した通り、開発調査では単なる施策の立案だけでなく、実際に施策を実行に移すためのパイロット・プロジェクトが行われるケースが多い。**個別施策の立案を行う場合、特にその計画実施の具体性が求められるため、途上国カウンターパートとともに試行的に施策を立ち上げ、先方のキャパシティ・ビルディングを行うとともに、この実施結果を最終的な実施計画に反映させるという方法を取り、計画の着実な遂行を支援している。**

中小企業振興
活動の支援

モデル・プロジェクトの実施としては基準・認証などの制度に関する協力、技術の普及、人材の育成などの経営資源の向上に対する協力が多し。今後はより幅広い分野に対する柔軟な協力を実施できる可能性あり。

3. 中小企業振興活動の支援(プロジェクト方式技術協力等)事例 34 ~ 42

これは、計画の立案や試行的実施といった開発調査及びパイロット・プロジェクトからさらに踏み込み、モデル・プロジェクトとして人やモノを長期間投入して中小企業振興活動を支援するタイプの協力である。その内容は**基準・認証機関への支援といった制度に関連する協力、中小企業振興に関する技術の普及、人材の育成といった経営資源の向上に対する協力が多し。**

今後プロ技と専門家派遣の予算が統合され、「技術協力プロジェクト」として柔軟な協力が行えることを考えると、幅広い人材を活用した中小企業金融等の制度・機関の設立・運営支援、中小企業振興全般を扱うワンストップセンターへの支援といった分野への協力も可能となると思われる。

別表 中小企業振興関連案件リスト(代表事例)

No	国名	案件名	期間	形態	中間目標	特徴
1. 中小企業振興政策・関連法制度の立案(専門家チーム派遣/開発調査)						
1	タイ、インドネシア、マレーシア、フィリピン	WTO キャパシティ・ビルディング協力プログラム	2001.7 ~ 2003.12 (予定)	開調	1 - 5	多角的国際貿易体制の利益を享受できるよう、途上国の官民のWTO協定の実施能力の向上(各協定の理解向上、国内法の整備、情報システムの整備、紛争処理能力)を図る。
2	ヴェトナム	標準化・計量・検査品質マスタープラン調査	1997.2 ~ 1998.2	開調	1 - 4	工業標準化・計量試験・品質管理分野の現状分析、開発戦略・政策レビュー、問題分析を行った上で、マスタープラン(担当機関の組織改革、計量・検査の技術インフラ発展のための提言、工業標準化・計量試験・品質管理の具体的実施計画の提言)づくり。
3	ヴェトナム	中小企業振興計画調査	1999.3 ~ 1999.12	開調	1 - 2, 1 - 3, 2 - 2, 2 - 3, 2 - 4	中小企業振興に係る基本政策も組織もない移行経済国に対する、中小製造業を対象とした網羅的なマスタープランづくり。
4	ラオス	国境サバナケット地域経済特別区開発計画	2000.6 ~ 2001.2	開調	1 - 5	国境橋や東西回廊道路の建設により今後国内及び近隣諸国間の活発な市場形成、経済交流が期待されているラオスに対し、貿易や投資の促進、雇用の増大、地域経済の活性化を目的とした経済特別区の設置計画を策定。
5	メキシコ	ケタラ州産業技術開発センター	1998.2 ~ 2002.1	プロ技	1 - 4, 2 - 1, 2 - 3, 2 - 4	カウンターパート機関(国立産業技術開発センター)が、ケタラ州内及びその周辺の中小企業に対し、材料試験及び非破壊検査の分野で適切な技術指導ができるようになる。
6	ヴェネズエラ	中小企業振興計画	2001.1 ~ 2001.12	開調	1 - 2, 1 - 3, 2 - 2, 2 - 3, 2 - 4	ヴェネズエラは石油資源他、1次天然資源に偏重した産業構造を特徴としており、サブセクター振興策においては産業リンケージ策の提言を重点的に行った。また、パイロット・プロジェクトとしてベンチャーキャピタルを設立指導したが、こうしたことも産業リンケージの強化に貢献した。
7	南アフリカ	中小企業育成	2000年度 (2.11 ~ 3.18)	国特	1 - 2	日本の中小企業の発展史、産業政策、中小企業政策等日本の経験を紹介することにより、南アの政策立案能力の育成に寄与。
8	ハンガリー	中小企業政策支援	2000.10 ~ 2002.10(予定)	専門家	2 - 2, 2 - 3, 2 - 4, 3 - 1	経済省小規模企業振興局に配属され、経済省における中小企業復興策の企画・立案及び政策調整能力を向上させる。
9	複数国	独占禁止法と競争政策	2001年度 (8.27 ~ 9.30)	集団	1 - 1	わが国の独占禁止法及びその運用並びに関連の法制等を紹介することにより、当該国における競争法の効果的運用に資するとともに、競争法制定・改正作業に反映させていく。
10	複数国	中小企業政策セミナー	2001年度 (5.7 ~ 6.17)	集団	1 - 1, 1 - 2	日本の中小製造業に対する政策の歴史と概要を把握し、今日の経済状況下でそれらがいかんか実施され、どのような効果、あるいは問題をもたらしているかを講義、見学、討議を通して具体的に理解することによって、自国における中小企業振興政策の策定能力の向上に寄与。
2. 中小企業振興計画の立案(開発調査/専門家派遣)						
2 - 1 裾野産業振興計画						
11	インドネシア	貿易セクター人材育成計画	1997.3 ~ 2002.2	プロ技	1 - 5, 2 - 1, 2 - 4, 3 - 1	公的貿易促進機関による輸出型中小企業への貿易実務人材育成事業を支援。
12	インドネシア	12.1 工業分野振興開発計画(裾野産業)	1996.1 ~ 1997.3	開調	2 - 3, 2 - 4	裾野産業を構成する中小企業に対する振興政策・施策の提言。
		12.2 上記フォローアップ調査フェーズ1	1998.12 ~ 1999.6	開調	1 - 3, 2 - 3, 2 - 4	アジア通貨危機によりインドネシアの経済状況が急変したため、過去の提言内容を再構築したもの。裾野産業を構成する中小企業に対する振興政策・施策の提言や政策分野の調査にとどまらず市場動向も調査。
		12.3 上記フォローアップ調査フェーズ2(輸出振興)	1999.7 ~ 2000.2	開調	1 - 5, 2 - 3, 2 - 4	輸出型中小企業の振興を目的とした調査。行政側にとどまらず、民間部門に対して実質的な技術移転を実施すると同時に戦略提言を実施。
13	インドネシア	中小企業振興支援	2000.1 ~ 2001.10	専門家	1 - 2, 1 - 3	インドネシアの閣僚レベルに対する中小企業政策全般に関する助言。他ドナーに対して大きなPRとなった。
14	タイ	14.1 工業分野振興開発計画(裾野産業)	1993.9 ~ 1995.3	開調	2 - 3, 2 - 4	裾野産業を構成する中小企業に対する振興政策・施策の提言。
		14.2 上記フォローアップ調査	1999.2 ~ 1999.10	開調	2 - 3, 2 - 4	アジア通貨危機によりタイの経済状況が急変したため、過去の提言内容を再構築したもの。裾野産業を構成する中小企業に対する振興政策・施策の提言。
15	タイ	生産動態統計	1998.8 ~ 2000.6(開調) 2000.1 ~ 2002.1(専)	開調 + 専門家	1 - 4	産業政策立案及び企業経営改善に寄与する生産動態統計調査及びそれを基に作成される各種指数の開発を行うとともに、統計調査の実施に関する技術の移転を行う。

開発課題に対する効果的アプローチ

No	国名	案件名	期間	形態	中間目標	特徴
16	タイ	中小企業政策・ 中小企業金融	1999.1～ 1999.6	専門家	1 - 2, 1 - 3, 2 - 3	中小企業基本法及び中小企業振興計画の策定、中小企業政策全般に関する助言。
17	タイ	投資振興	1999.4～ 2002.4	専門家	1 - 5	首相府の下にある投資委員会に対し、外国直接投資を促進するために政策助言・指導を実施。
18	タイ	中小企業診断制度構築	1999.7～ 2002.6(予定)	専門家	1 - 2, 2 - 1, 2 - 3, 2 - 4, 3 - 1	工業分野振興開発計画の提言結果を踏まえ、JODCと連携して専門家を派遣し、中小企業診断制度の制度設計に関する指導を実施。
19	タイ	金型技術向上事業	1999.11～ 2004.10	プロ技	2 - 1, 2 - 3, 2 - 4	公的技術支援機関である工業省の裾野産業開発部が、タイのプラスチック金型業界に良質な技術サービスを提供できるように技術移転を行う。
20	タイ	ナコンラチャシマ地域 産業開発計画	1999.11～ 2000.7	開調	1 - 2, 3 - 1, 3 - 3	零細家内工業を含む地場中小製造業の育成を目的とした地域産業開発計画の策定。
21	メキシコ	サポーティング インダストリー マスタープラン調査	1996.1～ 1997.3	開調	2 - 3	特定のサブセクターに限定せず裾野産業を構成する中小企業に対して振興政策・施策を提言。PCM手法を使った初の開発調査。
22	ジンバブエ	中小企業振興計画調査	1998.3～ 1998.11	開調	1 - 2, 2 - 4	官民が協働して実行できる振興マスタープランを提案。業種は金属加工、食品加工、繊維・繊維製品製造業、家具製造業を対象とし、振興のためのアクション・プランを作成。
23	ハンガリー	中小企業振興計画	2000.6～ 2000.11	開調	1 - 2, 2 - 1, 2 - 2, 2 - 3	産業構造の強化を目的とした調査。調査分野は下請振興、金融支援、人的資源開発、IT、パイロット・プロジェクトの実施により、政策提言内容を検証する。また、パイロット・プロジェクトを通して起業家に対し実際の技術移転を実施。
2 - 2 地場産業振興計画						
24	インドネシア	鑄造技術分野裾野産業 育成計画	1999.4～ 2004.3(予定)	プロ技	2 - 1, 2 - 3, 2 - 4	裾野産業を構成する中小企業の鑄造技術の向上を目的とする国立技術研究所に対する人材育成事業。
25	インドネシア	中小企業クラスター 機能強化計画	2001.10～ 2004.3(予定)	開調	1 - 2, 2 - 1, 2 - 2, 2 - 3, 2 - 4, 3 - 1, 3 - 2	クラスター振興アプローチを活用した地方部における中小企業振興を目的とした調査。単なる政策提言にとどまらず、パイロット・プロジェクトを通じ受益者である中小企業及びクラスター運営組織に対し実質的な技術移転を図る。調査方針としてBDSアプローチ及びクラスター振興に関わるステークホルダー(関係者)を広く関与させる参加型手法を重視。
26	マレーシア	裾野産業技術移転調査	2000.1～ 2001.2	開調	2 - 3	中小企業振興組織(地方政府、支援団体)の支援能力の向上及び企業競争力の強化。
27	タイ	自動車インスティテュート	1999.12～ 2002.12	専門家	1 - 4, 2 - 1, 2 - 3, 2 - 4	自動車及び部品産業の振興を担う工業省傘下のインスティテュートに対し、業界の振興策や試験検査サービス等において、種々の指導助言を実施。
28	中国	モデル都市 (瀋陽市、杭州市) 中小企業振興計画	2000.10～ 2001.12	開調	1 - 2, 1 - 3, 2 - 1, 2 - 2, 2 - 4	地方都市における中小企業振興支援の例。一般的な中小企業振興に係る提言に留まらず、パイロット・プロジェクトにより、民間部門を含めた中小企業支援機関のキャパシティ・ビルディング、輸出促進・ネットワークの強化を目的とした情報ネットワークの設立、中小企業に特化した。
29	複数国	企業ネットワークによる 中小企業振興	2001年度 (10.23～12.11)	集団	2 - 1, 2 - 2, 3 - 1	地域経済と中小企業との関係に着目し、中小企業振興を地理経済学的なアプローチで捉えようとするもの。日本の地場産業の発展による地域経済活性化の経験を事例研究として紹介し、企業間ネットワークの意義を理解させる。
2 - 3 個別施策計画						
30	インドネシア	デザイン振興	1998.3～ 1999.10(開調) 2000.8～ 2002.8(専)	開調+ 専門家	2 - 4, 3 - 1, 3 - 2	デザイン振興に関する政策・制度面及びデザインの実体面に関し、現状、問題点を把握し、改善のための提言を実施。
31	ヴェトナム	地域振興のための 地場産業振興計画	2002.2～ 2004.2(予定)	開調	3 - 1, 3 - 2	伝統産業の振興を目的とした初の開発調査。調査方針としてBDSアプローチ及び参加型手法を重視。
32	メキシコ	中小企業コンサルタント 養成認証制度計画	2001.2～ 2001.12	開調	1 - 2, 2 - 1, 2 - 3, 2 - 4, 3 - 1	中小企業振興のツールの1つである中小企業診断士制度の導入に特化した政策提言。中小企業の診断及びコンサルタントの養成をパイロット的に実施するとともに、コンサルタント資格認定制度の構築提言を行った。
33	南アフリカ	クワズールナタール州 中小企業振興計画調査	2001.2～ 2002.3	開調	2 - 3	州政府に対し、中小企業政策に係るマスタープラン及びアクション・プランを作成。対象業種は機械(自動車)産業を中心とした裾野産業。

No	国名	案件名	期間	形態	中間目標	特徴
3. 中小企業振興活動の支援(プロジェクト方式技術協力等)						
34	ASEAN 諸国	一村一品運動セミナー	2001年度 (8.20 ~ 10.7)	集団	1 - 2, 3 - 2	ASEAN 諸国等で地域振興に携わる行政官が一村一品運動、地域振興施策の成果を研究事例とし、地域振興行政の手法及び地域振興の実践的活動等を理解し、自国の地域振興行政への活用を図る。
35	インドネシア	中小企業支援 (農産物加工)	2001年度 (7.1 ~ 9.30、 1.1 ~ 3.31)	国特	1 - 2, 3 - 1, 3 - 2	農産物加工分野の経営幹部と中小企業振興に携わる各省庁の公務員を対象に、地場産業としての農産物加工分野中小企業育成、国内及び地域内での輸出競争力の強化に必要なアクション・プランを討議。
36	フィリピン	工業所有権近代化	1999.5 ~ 2003.5 (予定)	プロ技	1 - 4	IPO庁内事務処理業務近代化に必要な事務処理システムの導入を目標として、特許事務処理業務の効率化に必要なデータベースと処理システムの構築を通じた人材育成に協力。
37	ヴェトナム	法制度支援	1996年度 ~ 2002年度	チーム	1 - 1	経済・社会改革に対応するための各種法律(特に市場経済の導入に対応した民法、商法等)の整備及び人材育成等への提言。
38	ブラジル	中小企業鑄造技術向上	1997.3 ~ 2002.2	プロ技	2 - 1, 2 - 3	ブラジル唯一の公的職業訓練機関であるマルセリーノ・コハジ鑄造技術センターに対し、中小期鑄造企業向け研修サービス及び技術支援サービスが向上するための技術移転を実施。
39	ジョルダン	職業訓練技術学院	1997.10 ~ 2002.9 (予定)	プロ技	2 - 1	職業訓練技術学院の運営・管理体制(実施体制、訓練コース)が確立し、訓練に必要な施設、機材及び設備が整備され適切な訓練コースが実施されることにより同学院の訓練指導員の能力が向上し、それにより質の高い技術者を育成。
40	複数国	証券取引所セミナー	2001年度 (10.11 ~ 11.3)	集団	1 - 3, 2 - 2	日本における証券市場及び証券取引所の役割及び機能と運営についての理解を得ることにより、自国市場の発展に資する。
41	複数国	女性起業家育成のための セミナー	2001年度 (9.11 ~ 10.14)	集団	2 - 2	各国で展開されている女性の起業家育成策を支援するために、プログラム開発、運営、管理等を一貫して担うことのできる「プログラム・マネージャー」を養成する。
42	複数国	投資環境法整備	2001年度 (2.11 ~ 3.24)	集団	1 - 5	海外直接投資を促進するための法制面の基盤整備に必要な専門知識、投資を誘致するのに必要な諸制度の涵養、直接投資を担当する各部門関係者への指導に必要な知識の付与。

* 本表の「中間目標」欄の数字は開発課題体系図の中間目標の数字に該当する。

* 本表の「形態」に関する略語は以下の事業形態を示す。

プロ技：プロジェクト方式技術協力	専門家：専門家派遣	チーム：個別専門家チーム派遣
開 調：開発調査	集 団：集団研修	国 特：国別特設研修

付録2. 基本チェック項目(中小企業振興)

以下は、その国の中小企業振興の現状や度合いを知るために用いられる指標のうち代表的なものである。中小企業振興分野の協力はまだ歴史が浅く、この分野の指標整備はまだ始まったばかりである。現時点では、先進国の中小企業指標をまとめたものはあるが、途上国のものを網羅したものは存在しない。また、個別の国ごとに中小企業指標がまとめられてはいるが、中小企業の定義が世界的に統一されていないので、いくつかの国の指標を単純に比較することはそれほど意味を持たない。そのため、今回は参考として日本の例を記入した。ただし、これらの多くの指標は途上国では入手困難であることが予想される。

なお、中小企業指標については、途上国の中小企業指標をまとめる調査をJICA鉱工業開発調査部で別途実施予定である。

チェック項目 / 指標	日本の例	備 考
(中小企業振興制度・体制)		
中小企業の定義	製造業、小売業・サービス業、卸売業によって定義は異なり、製造業では「資本の額又は出資の総額が3億円以下の会社並びに常用従業員の数が300人以下の会社及び個人」となっている。	中小企業振興を考える上で、まずその国の中小企業の定義を確認する必要がある。途上国では中小企業の定義が存在しない国があったり、存在しても省庁間によって定義が異なっていることが多い。また、中小企業の定義が国によってまちまちであるため、中小企業統計の国家間比較は非常に困難である。 ちなみに、世界銀行の定義は「零細企業が従業員10名以下、総資産高10万ドル以下、年間総売上高10万ドル以下、小企業が従業員10人超～50人以下、総資産高10万ドル超～300万ドル以下、年間総売上高10万ドル超～300万ドル以下、中企業が従業員50人超～300人以下、総資産高300万ドル超～1,500万ドル以下、年間総売上高300万ドル超～1,500万ドル以下、各企業規模につき上の2つ以上の条件を満たすこと」となっている。
中小企業基本法	1963年制定	中小企業の定義、中小企業政策の基本方針等を規定する法律であるが、このような法律をもたない途上国がほとんどであるため、まずはこのような法律があるかの確認が必要である。
中小企業振興体制	中小企業庁が中小企業政策を立案し、中小企業事業団が実施する	中小企業政策を立案・実施する政府体制は、途上国の場合、多くが一元化されていない。途上国の場合は、複数の省庁に中小企業行政がまたがっていることが多く、横断的な政策の立案・実施の調整に時間がかかる。
中小企業対策関連予算	1,316億円	中小企業庁「2000年版中小企業白書」
中小企業対策関連職員数	人	
(生産活動における中小企業の役割)		
中小企業数 (全企業数に占める中小企業数の割合)	6,456,723社 (99.3%)	中小企業庁「2000年版中小企業白書」。うち、小規模企業数は4,757,730社であり、割合は73.2%。
中小企業数 (製造業における全企業数に占める中小企業の割合)	593,823社 (88.9%)	総務庁「事業所・企業統計調査(平成8年)」
中小企業製造業の出荷額 (全製造業に中小企業の出荷額が占める割合)	1,579兆円 (51.6%)	通商産業省「工業統計表(平成10年)」
中小企業製造業の付加価値額 (全製造業に中小企業の付加価値額が占める割合)	642兆円 (56.7%)	通商産業省「工業統計表(平成10年)」
中小企業製造業の設備投資額 (全製造業に中小企業の設備投資額が占める割合)	4.9,040億円 (36.8%)	通商産業省「工業統計表(平成10年)」

*小規模企業の定義は、製造業が総従業員数1～19人、小売業・サービス業・卸売業については1～4名。

チェック項目/指標	日本の例	備 考
(貿易収支における中小企業の役割)		
中小企業の輸出額 (全輸出額に中小企業による輸出額が占める割合)	US\$ (%)	
中小企業の輸入額 (全輸入額に中小企業による輸入額が占める割合)	US\$ (%)	
(中小企業の競争力)		
中小企業製造業の付加価値生産性 (大企業を100とした中小企業の比率)	9,011千円 (49.8%)	通商産業省「工業統計表(平成10年)」 従業員1人当たりの付加価値額
従業員1人当たり設備投資額 (大企業を100とした中小企業の比率)	1,248千円 (%)	通商産業省「工業統計表(平成10年)」
(中小企業の雇用吸収力)		
中小企業従業員数 (全従業員数に占める中小企業従業員数の割合)	44,492,576人 (77.6%)	中小企業庁「2000年版中小企業白書」
(中小企業のリンケージ)		
下請比率	51.6%	総販売額に占める下請取引額の割合。中小企業のリンケージは下請に代表される垂直リンケージと工程間分業に代表される水平リンケージがあるが、水平リンケージを測定する指標は日本ではまとめられていない。
(中小企業のダイナミズム)		
開業率	3.7%('94-'96)	新規起業事業所数/前回調査時点の事業所数/年数。
廃業率	3.8%('94-'96)	開業率-増加率。開業率と廃業率が共に高いということは産業の新陳代謝が高いということであり、産業構造の円滑な転換が促進される。
倒産件数 (全倒産件数に占める中小企業の倒産件数割合)	18,749件 (98.7%)	東京商工リサーチ「全国企業倒産状況(平成10年)」
(中小企業の国際化)		
海外投資件数	80件	通商産業省調べ(平成11年)
海外投資額	円	
(中小企業の資金調達)		
自己資本率	11.9%	大蔵省「法人企業統計年報(平成9年)」
資金調達方法		外部からの資金調達には直接金融(株式や社債の発行)、間接金融(金融機関からの借入)があるが、金融市場が発達していない途上国で多いのは間接金融である。ただし、実態としては、知人・縁者からの借入と自己貯蓄の活用が一般的な途上国の中小企業の資金調達方法であり、銀行借入は与信の問題や借入手続が煩雑であるため、あまり利用されていない。
国内銀行の中小企業向け貸出額の割合	70%	日本銀行「経済統計年報(平成9年)」
(中小企業の組織化)		
事業協同組合数	39,655組合	中小企業庁調べ(平成9年)
組合員数	人	
(中小企業のR&D)		
研究開発実施企業比率	14.6%	中小企業庁「商工業実態基本調査(平成10年)」
研究開発費平均	37百万円	中小企業庁「商工業実態基本調査(平成10年)」
売上高研究開発費比率	2.8%	中小企業庁「商工業実態基本調査(平成10年)」
(地場経済の担い手としての中小企業)		
産地数	544	通商産業省「工業統計(平成9年)」 ここでいう産地とは同業者が同一地域内に立地し、当該地域の経営資源を活用して、域外に市場を求めていくものを指し、年間生産額が5億円以上の産地が対象。産地の定義は国によって異なる。
産地中小企業数(製造業における中小企業に占める産地の中小企業数の割合)	66,219社 (18.7%)	通商産業省「工業統計(平成9年)」
産地従業員数(製造業における全中小企業数に占める産地の中小企業の従業員数の割合)	667,358人 (9.3%)	通商産業省「工業統計(平成9年)」
産地総生産額(製造業における全中小企業に占める産地の中小企業の総生産額の割合)	128,142億円 (7.8%)	通商産業省「工業統計(平成9年)」
組合加入企業割合	%	

引用・参考文献・Web サイト

- 青木和正(1999)『解明 中小企業論』同友館
大蔵省(現財務省)(1997)『法人企業統計年報』
国際協力事業団(2000a)『連携促進事業(中小企業振興分野知的支援)報告書』
----(2000b)『鉱工業プロジェクト選定確認調査(中小企業振興に係る高度知的支援協力)報告書』
----(2001)『鉱工業プロジェクトフォローアップ調査(中小企業振興にかかるドナーの動向分析)報告書(未定稿)』
さくら総合研究所(1999)『アジアの経済発展と中小企業』日本評論社
総務庁(現総務省)(1996)『事業所・企業統計調査』
中小企業総合研究機構(2000)『中小企業施策総覧』
中小企業庁(1998)『商工業実態基本調査』
----(2000)『中小企業白書』
通商産業省(現経済産業省)(1998)『工業統計表』
通商資料調査会『中小企業支援育成便覧』
東京商工リサーチ(1998)『全国企業倒産状況』
日本銀行(1997)『経済統計年報』
World Bank(2001)『SME Strategy, Business Plan, and Budget Paper』

(海外 SME 支援関連機関リンク集)

国際機関	世銀 SME 部	http://www.ifc.org/sme
	IDB SME 部	http://www.iadb.org/sds/sme
	ADB 民間部門グループ	http://www.adb.org/PrivateSector
	EBRD 本部	http://www.ebrd.org
	ILO SEED 事務局	http://www.ilo.org/seed
	ILO 小企業支援ドナー事務局	http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/sed/bds/donor/index.htm
	UNIDO SME 事務局	http://www.unido.org/doc/what.htmls
	Institute for SME Finance	http://www.sme-institute.org
	OECD SME 事務局	http://www.oecd.org/dsti/sti/industry/smes
	APEC SME Network	http://www.actetsme.org
	UNDP UNCDF 事務局	http://www.uncdf.org
	Consultative Group to Assist the Poorest	http://www.cgap.org
	二国間機関	USAID 零細企業支援事業
GTZ(独)起業家育成事業		http://www.gtz.de/cefe
DFID(英)本部		http://www.dfid.gov.uk
AFD(仏)本部		http://www.afd.fr
CIDA(加)本部		http://www.acdi-cida.gc.ca
SDC(スイス)本部		http://www.intercoop.ch/sed
DANIDA(デンマーク)本部	http://www.um.dk/danida	

NGO・市民団体

EnterWeb
Intercooperation
Fundes
SEEP
AfricaDev.Net
Swisscontact

<http://www.enterweb.org>
<http://www.intercooperation.ch>
<http://www.fundes.org>
<http://www.seepnetwork.org>
<http://africadev.net>
<http://www.swisscontact.org>

中小企業振興 開発課題体系全体図(その1)

開発戦略目標	中間目標	中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例
1. 中小企業の成長発展に資する事業環境の整備・運用 中小企業事業所数の推移(開業数、廃業数の推移) 中小企業従業者数の推移 中小企業による投資額、件数の推移	1-1 制度・規制面での阻害要因の除去 企業関連法令・規則の制定・整備状況 ビジネス環境に関する中小企業への質問調査	経済法・企業関連法制度の整備	市場への参入(会社法)、市場取引(債権法)、市場からの退出(倒産法)、公正な競争(競争法)
		中小企業ビジネス環境改善	× 規制の緩和・明文化・運用改善 × ビジネス慣習の見直しと制度化
	1-2 中小企業振興政策の立案・実施 中小企業振興に関する基本法の有無と内容 中小企業行政に携わる機関、部局、職員数、関連予算額の推移 白書の有無と内容	基本法の制定	基本法制定
		行政組織・人材の能力向上	省庁横断の中小企業担当行政組織の設立 担当行政官の人材育成 × 「中小企業白書」作成
		地方ネットワークの整備	政策実施のための地方ネットワーク構築 地方行政官育成
	1-3 資金供給の円滑化・自己資本の充実 中小企業向け融資額、融資件数の推移 中小企業向け国内投資額、投資件数の推移 資金調達環境に関する質問調査 財務諸表の作成状況の推移	企業会計の整備	× 会計制度整備 × 人材(会計士、税理士等)育成 × 青色申告制度等記帳インセンティブ付与制度の構築
		資金供給システムの整備	× 民間金融機関の金融仲介機能の強化 担保制度等関連法制度の改善 信用保証制度の構築 中小企業向け政策金融機関の設立
		資本獲得システムの整備	中小企業向け資本市場の整備・育成 ベンチャーキャピタル設立促進
		関連税制の見直し	× 中小企業投資促進税制の構築
	1-4 産業活動を支える知的インフラ整備 国内規格・基準の整備状況(内容、数) 試験検査機関の有無とパフォーマンス調査 統計の有無と内容	標準制度の整備	基準認証制度構築 計量制度構築 試験検査能力の向上
		知的財産保護制度の整備	× 関連法制度の制定 制度の執行能力向上
		各種企業関連統計整備	中小企業事業所・生産統計整備
	1-5 貿易投資制度の改善 中小企業による貿易額の推移 中小企業に対する外国からの投資額、件数の推移 貿易関連規制に関する質問調査	貿易投資自由化	× 通商政策立案実施能力の向上 WTO協定履行能力の向上
		海外市場開拓	海外市場情報提供システムの整備 × トレードフェアの開催 貿易実務人材育成 × ITインフラの整備
		外国投資の促進	外国投資受入れ政策立案 経済特別区設置 行政官の育成
2. 産業競争力強化に資する中小企業の育成 中小企業付加価値生産額、GDPに占める割合の推移 製造業の付加価値生産性、GDPに占める割合の推移 中小企業輸出額の推移	2-1 経営基盤の強化 経営・技術・人材に関する企業診断調査結果 企業へ提供されるサービスの満足度・活用度調査結果 経営技術サービスの設立件数、受講者数	経営資源の強化	中小企業向け産業人材の育成(大学等教育機関・職業訓練校等) 公的機関による企業への経営技術指導 公設技術支援機関の設立・強化 公的経営診断制度の整備 × 民間ベースでの中小企業への経営技術サービス業(BDS)育成
		交流・連携・組織化、集積の活性化	事業組合等の設立・育成 企業間パートナーシップ(技術提携、合併)促進 × 中小企業工業団地の設立
	2-2 経営革新・創業促進 事業の創業、転換数の推移 創造的企業活動の誕生数の推移 各種支援制度に対する満足度・活用度調査結果	創造的な事業活動の促進	関連法制度(投資事業組合法等)整備 直接金融市場の整備 大学・研究機関との連携強化 × インキュベーション機能強化 クラスタ機能強化
		経営革新、創業の促進	起業家精神育成 ベンチャーキャピタルの設立促進
	2-3 裾野産業の育成 裾野産業の企業数、付加価値生産高、従業者数の推移 輸出企業、組立企業の現地調達率 各種支援制度に対する満足度・活用度調査結果	振興戦略の立案 経営資源の強化	マスタープラン立案 【中間目標2-1(経営資源の強化)参照】 技術者(機械・金属産業人材)の育成 企業診断サービス実施促進 巡回技術指導サービス実施促進
		企業間リンケージの促進	下請振興 市場情報の提供(逆見本市開催等) クラスタ機能強化
	2-4 特定サブセクターの育成 サブセクターの企業数、付加価値生産高、従業者数の推移 輸出額の推移 各種支援制度に対する満足度・活用度調査結果	振興戦略の立案 経営資源の強化	マスタープラン立案 【中間目標2-1(経営資源の強化)参照】 技術者の育成 企業診断サービス実施促進
		企業間リンケージの促進 輸出促進	クラスタ機能強化 海外マーケット情報の収集 × 輸出組合の設立 製品開発・販売促進能力強化
		中小卸売業の振興 中小小売業の振興	× 物流効率化 × IT活用 × タウンマネジメント支援 × IT活用(商品提案、販路開拓)

プロジェクト活動の例：
 JICAの中小企業振興協力事業において比較的事業実績の多い活動
 JICAの中小企業振興協力事業において事業実績のある活動
 JICAの中小企業振興協力事業においてプロジェクトの1要素として入っていることもある活動
 × JICAの中小企業振興協力事業において事業実績がほとんどない活動

中小企業振興 開発課題体系全体図(その2)

開発戦略目標	中間目標	中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例
3. 地域社会の活性化・雇用の創出に資する中小企業の育成 当該地域の中小企業付加価値生産額、粗生産額の推移(対全国レベル) 当該地域における事業所数、新規雇用者数、失業者数の推移(対全国レベル) 当該地域における1人当たり所得の推移(対全国レベル)	3 - 1 地場製造業(農産加工業を含む)の育成 当該製造業の付加価値生産額・粗生産額の推移 当該地域における事業所数の推移	振興戦略の立案	マスタープラン立案
		経営資源の強化	産地診断サービス実施促進 × 地場資源の活用に関する研究開発 市場開拓能力向上 製品開発・販売促進能力向上 製造技術能力向上 地場労働者の技術力向上
		交流・連携・組織化、集積の活性化	産地組合の設立・育成 クラスター機能強化
		インフラの整備	基礎的インフラの整備 × 地場産業団地の設立
		市場の確保支援	× トレーディングハウスの設立支援
		振興戦略の立案	マスタープラン立案 地場産業資源マップの作成
	3 - 2 零細・家内工業振興 特産品の特定 売上高の推移 資金供給機関の有無とそのパフォーマンス	製品開発	一村一品運動 デザイン能力向上
		熟練労働者の育成	× 巡回指導制度の構築 × 技能訓練機関の設立
		販路確保	組合の設立・育成 トレーダーの招聘
		伝統工芸品の保存	関連法制度の制定
		資金供給	マイクロファイナンス構築

第4章

農村開発に対する 効果的アプローチ

第4章 農村開発に対する効果的アプローチ¹

1. 農村開発課題の概観

1 - 1 農村開発課題の現状 - 貧困削減の観点からの重要性

開発援助において、その目的とするところは支援対象国住民の生計(Livelihood)向上であり、生計向上を優先的に図るべき住民は貧困層の住民であると考えられる。貧困削減については、1996年のDACの会合において具体的な達成目標が掲げられるなど、国際的にも大きな援助課題として認識されている(国際的動向については1 - 3で後述)。

世界の貧困人口の3/4は農村部住民。

農村部に対する開発協力は、貧困削減のために正に重要なコンポーネントであるといえる。その理由としては、世界の貧困人口の約4分の3は農村部住民である²こと、都市貧困者の多くも農村からの出稼ぎ労働者や離農者であり³、農村における生活や所得が向上すれば、都市の産業開発による就業機会の増大を超えた農村からの都市への人口流入を抑制することが可能になる他、都市の貧困層が農村に戻ることで、都市における貧困も減少すると考えられること、農村部の強化は不況時に都市部にて仕事が無くなった際のセーフティネットの役割を果たすこと等が挙げられる。

開発の主体が官から民へ移行し、農村開発も地域住民主体に。

また、近年、開発途上国政府の多くは、より地域のニーズに適切に対処するために、政治体制を中央集権から地方分権へと移行させてきている。地方分権化には地方経済の活性化が欠かせないことから、地方の大部分を占める農村部の開発が一層重要視されてきている。

このような流れの中で開発の主体も変化している。1980年代末頃より、開発途上国政府の多くは、開発の主体をこれまでの官中心から、地域住民を含めた民間へと移ってきており、農村開発においても、これまでの「大規模農場開発や農業の近代化」等の官中心の開発から民主体の開発へと移行している。これに伴い農村開発のアプローチも生計向上に主眼をおいた地域住民主体の地域資源利用や開発、及びこれらの活動を円滑化するため

¹ 「農村開発」については、課題別指針「農村開発」と「貧困削減」の関係が未調整の段階で作成したため、今後両者の関係整理を行った上で、内容を吟味することが必要となる。

² World Bank(2001) *Rural Development Strategy*

³ 多くの開発途上国では、農村部から都市への人口流入が急速に進んでおり、農村から都市へ移動してきた貧困層の多くはインフォーマル・セクターでの不安定かつ低賃金の就業機会しか得られず、劣悪な生活環境を余儀なくされている。

の制度構築や開発資源の準備と、変わってきている。

このため、各国援助機関は地域の状況に即した柔軟できめ細かな協力を行うことが求められてきている。

1 - 2 農村開発の定義

農村とはRuralと訳され、都市(Urban)に対比する言葉として捉えられるが、その範囲は必ずしも明確ではなく、Ruralの定義も国ごとに異なる。例えば、日本では農村を「市町村の区域内で人口密度4,000人/平方キロ以上の地区が互いに隣接して、その人口が5,000人以上となる地域」以外の地域として定義して用いており、人口密度に着目して区分している。しかしながら、これは日本における定義であり、人口密度に着目した定義をそのまま開発途上国へ適用することはできない。さらに、農村の概念は、国ごと地域ごとに多様であり、農村を一律に定義すること自体も困難である。つまり、アジアの温暖湿潤気候の農村とアフリカの半乾燥地域の農村とでは、抱く農村のイメージも異なる。従って**農村(漁村、山村含む)とは、国・地域ごとでの都市との社会・経済、自然条件上の相対概念として用いることが適当**である。また、定義としては、居住者の多くが広い意味での農業(畜林水産含む)に従事している地域と考えられる。

農村の範囲は国・地域により異なり、都市との相対概念として考える。

次に、都市開発であっても農村開発であっても、その最終受益者は住民であり、この点から考えれば、都市と農村との差異は、地域住民のおかれた社会、経済、自然環境の違いからくる生計状況にある。多くの開発途上国、特に後発開発途上国(Least Less Developed Countries : LLDC)における農村部の住民は、地域の自然資源に依存した農林水産業を営み、それを主たる生計としている者が中心となっている。開発援助の最終受益者が地域住民であることに鑑みれば、**農村開発の目的は、農村の住民を中心としながら、当該地域の特性を考えた上でこれら地域住民(特に貧困層)の持続的な生計向上を図ることと定義される**⁴。

農村開発の目的：
地域住民の持続的な生計向上。

なお、農村開発は、「農業開発」、「地域開発」といった課題と混同されることがあるが、農村開発とこれらの課題との違いは概ねBox 1の通りと考えられる。

1 - 3 国際的動向

近年、国際場裏で貧困問題の重要性が再認識され、多くの援助機関が貧困削減を開発協力の重点課題としている。貧困層の多くは農村部に居住し

⁴ World Bank(1975)によれば、Rural Developmentとは「農村の貧しい人々という特定のグループを対象として、その経済的・社会的生活の改善を目指した戦略である。それは、農村地域で生計を営む人々の中でも最も貧しいグループに対して、開発の利益が届くようにするものである」と定義されている。

Box 1 農村開発と類似課題との違い

農業開発: 農村開発は住民や自治体が主な対象であり、農業分野の活動は営農者及び対象農村の経済活性化の一手段でしかないのに対し、農業開発は生物(作物、家畜、魚類等)生産、捕獲の増大が主対象・目的で、人や土地、資本等は生産財、生産手段として位置づけられている。

地域開発: 「地域」は英語ではarea(一国のある特定地域)からregion(大陸全体)までを示す広い概念であり、「地域開発」は「農村開発」より広範囲を対象とし得るものである。例えば、農村計画学会によると、農村計画や都市計画は地域計画の範疇に含まれるものと捉えられている。

出所: 二木光 JICA 国際協力専門員からのコメントを基に作成。

ていることから、貧困削減のための方策として農村開発を重視する機関も増えている。以下では貧困削減及び農村開発に関する主な国際的動向を概観する。

1995年にコペンハーゲンにて開催された「世界社会開発サミット」においては、人間中心の社会開発を目指し、地球上の絶対貧困を半減させるということが明示された。

この会議の流れを受けて、1996年のOECDのDACハイレベル会合において、2015年までに極端な貧困人口割合を1990年の半分に削減することが採択された。この目標は2000年の国連総会でもミレニアム開発目標(Millennium Development Goals: MDGs)の1つとして、確認された他、世界銀行とIMFも同じ目標を共有している。

このような国際的動向を踏まえ、貧困問題の軽減のための主な活動の1つとして農村開発を実施している組織も増えている。**アジア開発銀行**(Asian Development Bank: ADB)は貧困対策の視点で開発援助を仕切り直しており、また**世界銀行**もPRSP(Poverty Reduction Strategy Paper: 貧困削減戦略ペーパー)の導入のみならず、農村開発についても貧困対策の視点から新たな戦略づくりを開始している。英国のDFID(Department for International Development)は、農村開発や有効な貧困対策という概念に代わって、*Sustainable People's Livelihoods*という概念を開発アプローチとして採用している。さらに、多くのNGOが農村開発を有効な貧困削減策と捉え、例えば東南アジア諸国においては末端農村部までその活動領域が及んでいる。

いずれの機関にも共通しているのは、住民がそのプロジェクトやその後の開発過程を自らのものと認識して、自立的行動を起こすために住民参加を必須のアプローチとしている点と、農林水産を主要セクターとしつつも、各農村地域の状況に応じて、農外所得向上、教育、保健衛生、インフラ、教育といったマルチセクトラルな取り組みを行っていることである。

1995年
世界社会開発
サミット

1996年
DACハイレベル会合

2000年
国連総会で
ミレニアム開発目標
(MDGs)採択

主要援助機関では農村
開発に対しマルチセク
トラルなアプローチを
採用。

わが国援助では農業開発が主流であったが、近年マルチセクトラルなアプローチが重視されつつある。

1 - 4 わが国の援助動向

従来、わが国援助においては、農村開発ではなく農業開発を指向していたといえる。つまり、農業生産性の向上を主たる目的に据え、そのための灌漑開発あるいは営農指導、それらに伴う先方政府機関への技術移転といった開発アプローチが主流であり、他のセクターを取り込んだような案件は限定的であった。しかし、これまでの生計向上のために農業生産性の向上を図るアプローチのみでは、農村部の抱える問題を総合的に緩和することは困難であり、各農村地域の状況に応じて、農業外収入の向上、農民の能力向上、保健衛生、インフラ、教育、環境、地域グループ育成、行政官育成といった多方面の活動を合わせたマルチセクトラルな活動の重要性が増しつつある。これは、開発途上国の状況が変化したというより、セクターを超えた総合的な取り組みの重要性が国際的に認識された結果である。

1992年
政府開発援助大綱

日本政府は1992年に策定した「政府開発援助大綱」において、開発途上国における貧困の状況は人道的見地から看過できないとしている。

1999年
政府開発援助に
関する中期政策

さらに、1999年に日本政府が策定した「政府開発援助に関する中期政策」では、わが国として、1996年に策定された、DACの新開発戦略に掲げられた目標を念頭に置き、「政府開発援助大綱」の下、ODAに取り組むとしている。また、同中期政策は、貧困対策においては、経済成長の成果が公正に分配されること、ならびに貧困層への支援を直接の目的とした協力を実施することの重要性を強調している。さらに、基礎教育、保健医療分野での支援、開発途上国における女性支援、安全な水の供給、地域格差是正のための農村貧困地域に対する支援等が重要であると述べている。

2. 農村開発課題に対する協力の考え方

2 - 1 農村開発の課題

農村開発 =
農村部住民の生計向上
(貧困削減)

農村開発の目的を農村部住民の生計向上(貧困削減)と考えると、農村開発の課題は農村部における貧困削減の課題と考えることができる。「貧困」といった場合、その定義は様々であるが、よく用いられるものとしては所得貧困⁵がある。「貧困層の4分の3が農村部に居住」といった場合の貧困層は所得貧困を指しており、収入向上が農村開発の大きな課題となっていることがわかる。

⁵ 貧困をテーマとした1990年の世界銀行の「世界開発報告」では、貧困を1人当たりの年間所得が370USドル以下と定義しており、250USドル以下を「絶対的貧困」と定義している。これらの指標は、人間が1日当たり最低限必要な栄養を摂取するためには、1日約1USドルが必要として換算した数字である。

しかし、従来から、所得と消費のみでは生活の質を捉えることはできないとの考えがあり、貧困を幅広く捉える考え方が主流となってきた。例えばBHN(Basic Human Needs)⁶の充足が生活の質の向上には必要であるといった考えがある。また、UNDP(United Nations Development Programme:国連開発計画)が、1990年より出版している「人間開発報告」では、国ごとに平均余命、識字率、就学年数、1人当たり実質GDP(購買力平価により換算)を基に算出したHDI(Human Development Indicator:人間開発指数)を公表している⁷。

さらに、OECD/DACは2001年4月に策定した「DAC 貧困削減ガイドライン」において、**貧困とは次の5つの能力が欠如している状態**であると述べている。

DAC 貧困削減ガイドラインの貧困の定義

経済的能力：生活していく上で必要な収入が得られ、必要に応じた消費ができる他、資産を持つことができること。
(Economic capabilities)

人間的 능력：保健医療サービスへのアクセスがあり、読み書きができるなどの教育を受けられる。十分な栄養を摂取できる。さらに安全な水へのアクセスがあり、衛生的な住環境を得られること。
(Human capabilities)

政治的能力：個人の人権が認められた状況で、政治・政策過程に参加し、意思決定に影響を与えられること。
(Political capabilities)

社会的 능력：人間としての尊厳を持ち、社会的地位が認められていること、また社会の一員であるという意識を持つことができること。
(Socio-cultural capabilities)

保護能力：食料不足、病気、災害、犯罪、戦争、紛争等による脆弱性から自らを守ることができること。
(Protective capabilities)

貧困は多様であり、所得貧困以外の要素(教育、保健、政治、社会、脆弱性など)も含む。

このように多様な要素を含む貧困に対しては総合的な対策が必要であり、近年、農村開発を農村部住民の総合的な生計の向上を図るための有効な支援策であるとの観点から協力を実施する援助機関が増えている。例えば、農業の開発には、生産物を消費する層の増加が必要となるし、農業を

⁶ ILO(International Labour Organization)の1970年に提唱では、BHNとは食糧、家屋、衣料の充足、安全な水、保健衛生設備、教育等の公共サービスへのアクセス、及び十分な報酬を得られる仕事の保障、健康的かつ人間の環境、生活と自由に影響を与える決定過程への住民の参加等を含むと定義されている。

⁷ このような人間開発指数は、アマルティア・セン(Amartya Sen)の「貧困とは基礎的な能力(個々人の持つ潜在的選択能力)が欠如している状態のことであり、開発とは個々人の潜在能力の拡大を意味する」との考えを基に構築された考えである。

含めた産業の発展にはインフラを整備したり、教育や保健サービスを拡充し、住民の生産力を向上したりする必要がある。また、資源管理や自然災害防止のためには環境保全も重要である。さらに、これら多様な活動をスムーズに実施していくには、行政側のセクター横断的な支援が必要となる。このため、農村開発は、農村部住民の収入向上(農業開発含む)の他に、インフラ、保健衛生、教育、環境、ガバナンスといったマルチセクトラルな課題を含んでいると考えられる。

農村開発は貧困削減に寄与する。

2 - 2 協力の意義

農村開発の意義は、貧困層の大部分が居住している農村部の総合的な開発を実施することにより、住民の生計向上を図ることにある。また、農村部の貧困が軽減されることにより、農村部から都市部への過剰な人口流入が押さえられると考えられるため、農村開発は都市部の貧困削減にも貢献する。

2 - 3 農村開発に対するアプローチ

マクロ経済の拡大により貧困層の生活レベルが上がるとしたトリックルダウン理論は否定されたが、逆に農村部に資金を集中して農村部住民のみの生活レベルを上げようとするのが良いとされたわけではない。農産品の消費者である都市の発展なくして農村部の発展は困難であるからである。いずれにしろ、これまでに行われてきた開発事業の効果がより高ければ、農村部の貧困は今より削減されていたはずであり、今までの農村開発アプローチは改善すべき点があると思われる⁸。

外部資源の効率的利用と農村内部の資源の利用が必要。

これまでの農村開発は、外国援助等の外部からの投入に大きく依存していた傾向がある。しかしながら、外部からの投入は、援助国側の財務状況等からもさらなる拡大は望めない状況にある。そのため、農村部における開発をさらに推進するには、投入が成果を生み、その成果がさらに別の成果を生む、といったような**効率的な外部からの投入が必要**である。従って、案件形成にあたっては、開発課題を総合的に把握し、案件間の連携を念頭に置きつつ検討する視点も重要であろう。他方、それとともに**農村内部の資源(人的・物的)を最大限に利用する必要がある**。農村内部の資源の最大利用には以下のようなアプローチが考えられ、これらを基本として農村開発の各課題に対応していくことが大切である。

⁸ 二木光 JICA 国際協力専門員からのコメントに基づく。

内発的発展

- 1) 総合的・地域発展
- 2) 複合経済と産業連関
- 3) 地方自治の強化

(1) 内発的発展(Endogenous Development)⁹⁾

環境・生態系の保全及び社会の持続可能な発展を政策の枠組みとして、人権の擁護、人間の発達、生活の質的向上を図る総合的な地域発展を目標とする。

地域経済振興においては、地域に存在する資源、技術、産業、人材、文化、ネットワークなどを総合的に活用しつつ、農業のみならず複合経済状況と多種の職業構成を重視し、域内産業連関を拡充する発展方式をとる。地域経済は閉鎖体系ではないため、経済力の集中・集積する都市との連携を図り、必要な規制と誘導を行う。

地域の自立的な意思に基づく政策形成を行う。住民参加、地方分権と住民自治の徹底による地方自治の確立を重視する。同時に、地域の実体に合った事業実施主体の形成を図る。

(2) 参加型開発

農村内部の資源(人的・物的)を利用して開発を進めていくには、住民が開発の意義を理解し、住民自身が開発を担う主役であることを認識する必要がある。プロジェクトの形成が住民不在で構築され、そのプロジェクトに対して参加を呼びかけられるのでは、参加自体が受け身となり、住民は外部からの投入をいかに多く享受するかといった意識をもって参加することになりかねない。このために、参加型アプローチにおいては、住民によるプロジェクト計画と、実施における住民の意思決定が重要となる。つまり、自らが計画・実施するプロジェクトでは、住民がプロジェクトにおける責任を持ち、その後の管理・運営を主体的に行うこととなり、農村部における資源(人的・物的)が活用されやすくなる。住民が自らの資源を投入することで住民の主体性が高まるとともに、農村部の資源を活用することでプロジェクト効果の自立発展性を生むことにもつながる。

開発課題体系図：

- 開発戦略目標
- 中間目標
- 中間目標のサブ目標
- プロジェクト活動の例
- は目的 - 手段の関係

2 - 3 - 1 「開発課題体系図」の作成方法

上記2 - 1で述べたDAC貧困削減ガイドラインで挙げられている5つの能力に関わる要素を、農村部開発の視点から演繹的に「開発戦略目標」「中間目標」「中間目標のサブ目標」「プロジェクト活動の例」と細分化したのが図1から図5の開発課題体系図である(図1は開発戦略目標と中間目標のみの鳥瞰図)。

⁹⁾ 保母武彦(1996)

図1 農村開発の開発課題体系図

開発戦略目標	中間目標
<p>1. 経済的能力の向上</p> <p>平均年間所得 就業率</p>	<p>1 - 1 農業所得の向上</p> <p>農業からの平均年間所得 所得上昇率(平均的な成長状態にあるかに関する指標)</p> <p>1 - 2 農外所得の向上</p> <p>農外からの平均年間所得 所得上昇率(平均的な成長状態にあるかに関する指標) 農外就職状況 農外産業従事者数</p> <p>1 - 3 産業育成能力の向上</p> <p>1 - 4 インフラ整備</p>
<p>2. 人間的能力の向上</p>	<p>2 - 1 健康状態改善</p> <p>乳幼児死亡率 平均寿命 平均疾病率</p> <p>2 - 2 教育水準の向上</p> <p>平均識字率 就学率 中学進学率 高校進学率</p>
<p>3. 保護能力の向上</p>	<p>3 - 1 自然環境保全</p> <p>可耕地の面積 森林面積・植林本数 水質 海洋資源量</p> <p>3 - 2 自然災害対策</p> <p>災害あたりの死傷者数 洪水等発生件数 干ばつ等発生件数</p> <p>3 - 3 環境行政能力の向上</p>
<p>4. 政治的能力の向上</p>	<p>4 - 1 地方分権化に向けた中央行政能力の向上</p> <p>4 - 2 地方分権化に向けた地方行政能力の強化</p>

4つの開発戦略目標

- 【開発戦略目標 1 経済的能力の向上】
(農業所得向上、農外所得向上、産業育成、交通・通信強化)
- 【開発戦略目標 2 人間的能力の向上】
(健康状態改善、教育水準向上)
- 【開発戦略目標 3 保護能力の向上】
(自然環境保全、自然災害対策、環境行政能力向上)
- 【開発戦略目標 4 政治的能力の向上】
(地方分権化、政策立案能力強化)

なお、「DAC貧困削減ガイドライン」で挙げられている5つの能力に関わる要素としては、「社会的能力」があるが、これについては体系図に組み込むのではなく、横断的視点として、プロジェクトを実施する際に配慮が必要な項目として整理した。

また、保護能力と政治的能力については農村開発に特に関連が深く、かつJICAの協力において重点とされることの多いもの(保護能力に関しては環境保全や災害対策、政治的能力に関しては行政能力)に絞って体系図を作成した。

「開発戦略目標4 政治的能力の向上」では、分野を超えた開発計画の策定等の能力強化のことを述べており、各分野における行政能力については、その分野の活動を効果的に実施していくために必要なものとして開発戦略目標1～3のそれぞれに入れ込んでいる。

体系図の中の「プロジェクト活動の例」の各活動例の前には × の記号を付記した。これは各活動例についてJICAの協力実績がどの程度あるかを表したものである。 は比較的事業実績の多い活動、 は事業実績のある活動、 はプロジェクトの1要素として入っていることがある活動、 × は事業実績がほとんどない活動をそれぞれ表している。

JICAの主たる事業は、中間目標のサブ目標に関して、今まで農村開発分野においてJICAで行われてきた主たる事業を挙げている。また、 印がついている事業に関しては、実施例は数件であるものの、今後の先行事例となりうる事業を表している。

なお、付録1「主な協力事例」の別表として「農村開発関連案件リスト」を挙げた。これはJICAの農村開発関連事業の代表事例を例示したものである(すべての農村開発関連案件をリスト化したものではない)。別表の各事例には番号を付けており、開発課題体系図の「プロジェクト活動の例」に該当する内容を含む事例の番号を体系図中の「事例番号」の項目に記載した。また、別表の各事例が農村開発のどの中間目標に関連するものであるかを示すために、各事例に関連する中間目標の番号を別表に入れた。これによ

プロジェクト活動の例：
 比較的事業実績の多い活動
 事業実績のある活動
 プロジェクトの1要素として入っていることがある活動
 ×事業実績がほとんどない活動

JICAの主たる事業：
 実施例は数は少ないが、今後の先行事例となりうる事業

り、JICAが農村開発の分野でどの目標に対しどのような活動を行ってきたのかの傾向を見ることができる。

なお、ここでは課題の全体像を把握するために、包括的な開発課題体系図を作成しているが、JICAが実施しているプロジェクトの原資は税金であるため**案件選定の際には、公益性と公平性に留意する必要がある**。例えば、農村開発プロジェクトにおいて、ある特定の農民の活動を直接支援するような事業でも、NGO等では、資金提供者が支出内容に同意している場合には、実施が可能となる。しかし、公共事業であるJICAの活動においては、特定の農民の活動を支援するような場合には、なぜその農民に対して協力する必要があるかを明らかにする必要がある。この点については「2-3-3 JICAの重点項目」で後述する。

2-3-2 「開発課題体系図」の概要説明

以下では、開発戦略目標ごとにそのアプローチの概要や留意点、JICAの取り組みについて述べる。なお、農村開発はマルチセクショナルな課題であり、それぞれの地域のニーズに即して必要なアプローチを組み合わせることで対応することが重要であるため、農村開発が内包する個別課題それぞれについては、ここでは概要を述べるにとどめる。

開発戦略目標 1.
経済的能力向上

【開発戦略目標 1 経済的能力の向上】

農村部住民の生計向上を図るためには、収入の増大が必要である。収入増大に向けたアプローチとしては、大別して農業所得と農外所得に分けられる。

中間目標 1 - 1
農業所得の向上

中間目標 1 - 1 農業所得の向上

農村の住民は多くの場合、農業により収入を得ている場合が多く、農村地域における開発を行う場合には、農業生産・流通の改善による収入向上を考えていく必要がある。**農業所得の向上**については、農産物の価格の安定や中間搾取を減少させること(フィーダーロードの建設、市場の整備等)と、生産性自体の向上(農業の多角化、農業技術普及、灌漑設備等の生産基盤整備等も含む)の2つの要素に大別される。

JICAの取り組み

農業による所得向上を図る場合は、小規模自給農家が主要対象者。

農村開発において対象となる住民は、多くの場合、小規模自給農家である。小規模自給農家を対象にすることにより、より多くの人口に労働機会

を提供することができるだけでなく、生態系保全も効果的に行うことができる¹⁰。このため、JICAにおいても、小規模自給農業を中心とした農家の収入向上に関する取り組みを行ってきている。プロジェクト方式技術協力、開発調査、青年海外協力隊(Japan Overseas Cooperation Volunteer: JOCV)等¹¹により、主に **小規模灌漑(灌漑施設建設、水管理組合育成)** **農業普及員育成(農業技術の向上、農産物の種類の増加、アグロフォレストリー)** **農村コミュニティの強化(共同出荷組合の育成、米銀行)** **総合的農村・農業開発(小規模灌漑、農業普及員の育成、農村コミュニティの強化の複合プロジェクト)**が実施されている。

JICAの主な協力:

- ・小規模灌漑
- ・農業普及員育成
- ・農村コミュニティ強化
- ・上記の複合

農業施設は農民が主体的に維持管理を行うことが重要。

「小規模灌漑」は、小規模自給農家の収入向上を目的としたプロジェクトとしてJICAでは比較的多く実施されている。小規模灌漑の場合、生産基盤としての灌漑設備の維持管理と資本の回収・再投入を農民が行えることがプロジェクト効果の持続には重要である。このため、プロジェクト計画においては、灌漑施設建設のコストと灌漑農業導入による農家の純収入の増加予想分を比較して、農民により維持管理と資本回収・再投入が可能であるか考えた上で、灌漑施設の建設を行う必要がある。さらに、農民で水管理組合などを組織して維持管理を行う場合、灌漑設備を建設してから水管理組合を組織したのでは農民のプロジェクトに対するオーナーシップの醸成が困難であることから、プロジェクト計画の段階から、農民を巻き込んでいくことが重要である。

新しい技術を導入する場合はリスクを考慮すべき。伝統農法を活かしたリスクの少ない農法を考慮したプロジェクトが望ましい。

「農業普及員育成」に関しては、普及員を通じて新しい農業技術の導入・普及を図ることがある。しかし、**投資を伴う近代農法は、貧困層にとって技術的にも経済的にもリスクが大きい**ことから、**新しい品種の導入だけではなく、適正技術の考え方にに基づき、伝統農法に根ざしたリスクの少ない農法を考慮したプロジェクト計画の立案が必要**である¹²。つまり、技術協力では新しい技術を導入しようとする場合が多いが、小規模農民は経済的に脆弱であることから、むやみに新しい技術を導入するのは望ましくない。むしろ、農民のコントロールが容易な範囲で既存の技術を改善し、生産性を上げて収入の向上を図る方が、農民のオーナーシップの醸成が図りやすく、プロジェクトも成功しやすい場合があるので注意が必要である。

¹⁰ 小規模農家は、一般的に農薬使用頻度が少なく、重農機も使用しないため、土壌圧密や土壌浸食、風水害の影響にさらされることも少ない。さらに、耕作しやすい土地で営農する大規模農家にとっては機械化・近代化農法の生産性が勝っているが、傾斜地や狭い土地などで営農する小規模集約農業はその土地に適した農法を取ることが多い。(二木光 JICA 国際協力専門員からのコメント)

¹¹ 開発福祉支援や開発パートナー事業でも実績はあるが、JICAにおいては主にプロ技や開発調査、協力隊グループ派遣による実績の方が多い。

¹² 国際協力事業団(2000)

図2 開発戦略目標1 「経済的能力の向上」体系図

中間目標1-1 農業所得の向上			
指標： 農業からの平均年間所得、 所得上昇率(平均的な成長状態にあるかに関する指標)			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
生産技術向上 農家における栽培作物種類数 農家あたりの耕作機械利用時間数 農家あたりの平均耕作種類数 農業技術学校への就学数	技術に関する調査 生産技術研究 技術普及員の育成 技術訓練制度拡充(農業学校等) 生産者コミュニティの強化 単一作物栽培のリスク軽減の為の農業の多角化促進 適正規模の農業機械化の促進 改良・適正品種の導入	1,3,21,22,25,27 3,4,19,20,21,22,27 2,4,8,9,19,20,27 2,4,31,37 2,4,26,27,36,41 1,2,6 1,3,4,7,25 2,3,4,5,7,8 20,27,31	・ 女性のための農村技術研修所設立(無償) ・ 栽培技術・作付体系の改善(プロ技) ・ 参加型手法に基づいた研修・普及計画の作成・教材の開発(プロ技/開発調査) ・ 養鶏、養豚、養蜂等の家畜飼育の促進 ・ (プロ技/JOCV) ・ 住民を対象とした農業機械管理に関する
生産基盤整備 灌漑耕作地面積 農家あたりの平均耕作面積 種苗生産施設数 加工施設利用者数	持続的な管理が可能な灌漑施設の整備及び建設 生産の効率化を図るための農地区画整理と農道整備 地域ニーズに適した生産施設建設(養殖池、種苗センター、等) 地域ニーズに適した農産物加工施設建設(ライスセンター等) 二・三毛作に向けた基盤整備	1,4,5,25,27 1 2,4,27 3,4,7	・ 灌漑水路整備(プロ技/開発調査) ・ 水汲み労働力軽減のための移動式ポンプを用いた灌漑技術導入(開発調査) ・ 苗畑の設置及び苗木生産の支援(プロ技/開発調査)
生産物流基盤の整備 市場までの平均距離 フィーダーロードまでの距離 共同出荷組合への加入率 出荷場等の稼働率	× 適正規模の市場施設の整備・拡充 実績と需要予測に基づくフィーダーロードの整備 地域の生産量に応じた集荷場・貯蔵庫の整備 共同出荷組合形成 ポストハーベスト等の技術改善	1 1,2,4 7 2	・ 定期市場の建設 専門家チーム派遣) ・ 農道・歩道建設(プロ技) ・ 種子貯蔵庫建設(プロ技) ・ 農民組織による生産物の協同販売(プロ技)
物流管理システム構築 農産品価格情報表利用者数 市場における商人加入数	物流制度(法令等)構築 × 農産品価格調査システム構築 効率化を図るための市場運営・流通システム構築 農産物の品質管理強化 生産者が必要とする農業統計の整備	21	辺境地貧困農民対策計画(開発調査)

中間目標1-2 農外所得の向上			
指標： 農外からの平均年間所得、 所得上昇率(平均的な成長状態にあるかに関する指標)、 農外就職状況、 農外産業従事者数			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
農民組織の強化 農業組合への参加戸数 組合員の活動参加率 組合機能に関する組合員満足度	農民銀行の設立 地域グループのリーダー研修 組織化の促進 民間企業との連携構築 相互保証制度の構築	1,2,3,4,27 1,2,3,4,5,6, 12,14,25,27, 36,41,42,43	・ 住民組織の抱える課題に対応したセミナー及びワークショップの実施(開発調査) ・ 農民による活動先進地の視察(開発調査) ・ 農民組合によるニュースペーパーの発行(プロ技) ・ 女性の組織運営への参加促進(プロ技)
職業訓練制度・起業知識の拡充 起業家セミナー開催回数 職業訓練校就学者数 商工会加入者数	職業学校の拡充 起業家セミナー拡充 社会人の職業訓練制度拡充 × 起業相談員の育成 × 地域における商工会の育成	4,9,37 4	・ 技術レベルに応じた村での職業訓練(専門家チーム派遣/JOCV)
小規模金融サービスの拡充 小規模金融利用者数 利用者からの返済率 資金の回転率	NGO等によるマイクロ・クレジット事業 リボルビングファンドの設立 小規模金融モデル形成 住民相互の保証制度の確立	7,41 1,2,4,17,27 7 41	・ 営農貸金クレジットの運営(プロ技) ・ 縫製事業回転資金システム構築(開発調査) ・ 零細農家のための種子、肥料、農薬、農具等のクレジット(開発調査)
観光資源開発 新規参入業者数 観光従事者数 観光客数	× 観光サービス組合(ガイド等) × 観光関連施設建設支援 × 観光産業の誘致促進 × 文化遺産・景観保全 × 観光インフラ整備(交通網等)		

中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
伝統・新規産業育成 伝統産業収益増加額 伝統・新規産業参入者数 伝統産業従事者数 新商品開発数	販売ルート・市場調査の強化 × 小規模金融サービスの強化 経営セミナー拡充 小規模金融サービスの拡充 商品開発に関する技術援助(デザイン等) 経営診断サービス制度	4,5,25,39, 40,43 26 16 4,6,9,16,26, 39,40,41,43	・ 手工芸品のマーケティング・販売促進・ ・ 市場調査(開発福祉) ・ シングルマザーによる食料品店経営のためのワークショップ(開発調査) ・ 縫製の技術訓練(開発調査/JOCV)
農産品加工産業育成 農産品加工商品販売額 農産品加工業従事者数	農産品加工技術訓練 農産品加工関連組合支援 販売ルート市場調査の強化 経営セミナー拡充 × 小規模金融サービスの拡充	4,5,6,37,42	・ 女性の収入向上のための乳製品加工技術訓練(プロ技) ・ バター、ナッツの加工技術普及所の設置及び加工技術・輸出能力の向上(開発福祉)

中間目標 1 - 3 産業育成能力の向上

中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
産業関連地方行政官育成	× 行政官の訓練コース × 行政官執務マニュアル整備 × 行政官監督制度等		
産業開発統計の整備	× 経済動向調査システム構築 × モニタリングシステム構築		
徴税制度改善	× 新税導入 × 徴税システム改善 × 新規産業に対する優遇税制度		
地方財政見直し	× 財政の効率化 × 産業育成予算の拡大		

中間目標 1 - 4 インフラ整備

中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
地方電化 ソーラーパネル台数 水力発電量・電線延長 維持管理組合加入者数	小規模水力発電 × ソーラーパネル普及 × 電線拡張支援 × 利用組合育成・維持管理制度	30	太陽光、小水力、風力を利用した地方電化の事業計画策定(開発調査)
通信・情報網拡充 電話加入者数 ラジオ保有台数 ラジオ局数	× 電話網拡張事業 × 無線通信網拡充事業 × 有線通信網拡充事業 × 中継局アンテナ建設 通信インフラ整備人員の育成		
地方道整備・拡充事業 地方道整備キ口数 地方道利用車両数	地方道建設事業 地方道整備能力向上事業 地方道整備開発調査 維持管理機構の構築	4,13 4 4	・ 村落道路整備(プロ技/個別専門家/JOCV)
公共交通網整備 交通機関利用者数 利用者数	バス・サービス拡充 × 海運交通網拡充 × 鉄道整備拡充		
交通関連企業育成 交通産業従事者数 交通産業利用者数	× 起業家育成・支援 × 優遇金融制度 × 共同組合育成等		
交通政策立案力向上	× 交通行政官の能力向上 × 運輸統計の整備		
交通インフラ財源の確保	× 徴税制度改善 × 地方財政見直し		

*「事例番号」は付録1.の別表の案件リストの番号に対応

プロジェクト活動の例 :	JICAの農村開発協力事業において比較的事業実績の多い活動 JICAの農村開発協力事業において事業実績のある活動 JICAの農村開発協力事業においてプロジェクトの1要素として入っていることもある活動 × JICAの農村開発協力事業において事業実績がほとんどない活動
JICAの主たる事業 :	実施例は数件であるものの、今後の先行例となりうる事業

「**農村コミュニティの強化**」については**出荷体制の強化**が課題である。農業収入を向上するためには、生産量の増加と生産物の価格の向上が考えられる。生産性の向上は農業技術などの向上によりもたらされるが、価格の向上は「市場においていかにより高く売れるか」といった点が問題となる。生産者個人が仲買業者に売る場合には、出荷量自体が僅かであり値段についてもあまり高く設定できないことが多いが、生産者が集まることによって、取り引きする出荷量が増加し、より有利な条件にて売却が可能となる。このような理由から、JICAにおいても生産者組合の強化や、市場施設の強化も視野に入れたプロジェクト形成が望まれる。

すべてのプロジェクトに必要となるのが住民参加。

いずれのプロジェクトでも、**住民の参加を必須としてプロジェクトを実施**している。

中間目標 1 - 2
農業外所得の向上

中間目標 1 - 2 農業外所得の向上

中小・零細企業の振興は、貧困層が自ら事業を行ったり、労働者として雇用されるためにも重要である。途上国では農業により得られる一次産品は金額的にも安い傾向にあるので、その地域において収穫された一次産品に加工を行うことは、付加価値がつく分、収入の増加と雇用機会の増大を促す。また、零細農民にとって、農地改革や移住によって耕作面積が増える場合を除けば、土地生産性の向上による収入増には限界があり、農外収入を得ることが生計向上につながる場合が多い。さらに、多くの途上国においては、人口増加により世帯数が増えているが、開墾し耕作可能な土地を増やして、これらの増加人口が農業を行えるようにできない場合には、農外収入により生計をたてるか、都市に出稼ぎにでることとなる。しかし、多くの途上国においては都市に出ても職に就けない場合が多く、過剰な都市への出稼ぎは都市貧困の最大の要因ともなっている。そのため、農村において農外所得を向上させることが重要となっている。

農外所得の向上については、既存の農外産業がある場合にその農外産業を拡大・発展する方法と、住民が過度に農業所得に頼るのではなく、農外生産活動に従事し、収入源を増やすための支援を行う方法に大別される。

JICA の取り組み

過去の協力：
・ 起業能力の向上
・ 起業環境の整備

農村部における農外所得の増加を目的とした JICA における取り組みとしては、大きく分けて、a) 起業能力の向上と、b) 零細産業育成・起業家支援のための環境の整備が挙げられる。

a) 起業能力の向上

JICAが行った農外所得の向上を目的とした事業の主要対象は女性が多い。

起業能力の向上としては、職業技術の訓練や起業のための知識強化セミナー等が考えられる。JICAの過去のプロジェクトにおいては、蜂蜜、手工芸、豆乳生産、縫製、自然染色、織物、機織り、陶芸、竹細工、シェアバター、木彫製品、バスケット等の生産が実施されている。これらの生産品に関しては、それまでその農村にて生産されていたものに若干の技術改良を加える場合と、これまで無かったものの生産技術を訓練する場合がある。

農外所得の向上を目的とするJICAの過去のほとんどのプロジェクトでは、ターゲットグループが女性であった。また、職業技術やセミナーのみを行う例は希で、以下のb)で説明する、零細産業育成・起業家支援ための環境の整備(マイクロ・クレジット(小規模金融) 市場へのアクセス改善)が併せて行われている。さらに、起業するには読み書きができた方が得られる情報も多くなることや、契約行為も行いやすくなるといった観点から、識字教育などが併せて行われている場合が多い。なお、起業家としての能力向上を図るようなプロジェクトを実施する場合には、Box 2のような点に留意してプロジェクトの計画を立てる必要がある。

Box 2 起業能力向上支援の際の留意点

技術開発と職業訓練の普及や活用を総合的に考えて、プロジェクト形成を行う必要があり、事前の組織分析や需要調査を充実させる必要がある。

自営的な手工芸等を対象として職業訓練を行う場合には、製品の需要状況に加え、対象となる技術が貧困層にとって、初期投資や経常的な経費などの負担がどの程度かかるか、適正であるか等を事前に検討する。

訓練対象者である貧困層の教育程度に留意して、実際に活用できるかという点で、技術の選択を行う。

訓練修了者が、自立して事業を行う際の事業資金を提供する小規模金融機関が存在し、利用可能であるか等も、貧困層が行う事業の成功、発展にとり重要である。

出所：国際協力事業団(2000)

農外所得向上を図るには生産物が売れることが前提であり、資本を得られる環境を整備することが重要。

b) 零細産業育成・起業家支援ための環境の整備

農外所得の向上を図るためには、新しい技術の導入や技術訓練のみでは不十分であり、**生産物が売れるための環境整備や起業するための資本を得られる環境が必要**となってくる。そのため、JICAの過去の農外所得の向上を目的としたプロジェクトの多くでは、以下で説明するようなマイクロ・クレジットに関係した支援や、共同出荷組合、市場整備等に関係した活動を行っている。

マイクロ・クレジットについてはJICA以外の他のリソースも活用する。

マイクロ・クレジット

農村部における産業振興を行う場合には、マイクロ・クレジット等の資本調達をサポートする小規模な金融システムが有効であり、多くの援助機関がマイクロ・クレジットに関するプロジェクトを展開している。現段階では、JICAはマイクロ・クレジットを行うために必要となる資金提供を行うことはできないが、借り手が融資を利用して起業する際に必要な経営上、技術上の支援を行うことは可能であるし、マイクロ・クレジットの経験のない組織に対しては、審査や基金の管理などに関する技術的支援も可能である。さらに、わが国ODAでは、草の根無償資金協力(1案件あたり1,000万円上限)等を利用した資金の供与も可能である。

住民を組織化することにより、住民の脆弱性が緩和され、また開発の効率も高まる。

c) 住民の組織化

農業による収入向上においても、農外による収入向上においても、住民の組織化は貧困層の抱える脆弱性を緩和し、また開発の実施効率を高める。住民組織化のメリットとしては以下の2点が考えられる。

裨益者である貧困農民の社会・経済的な強化により、農民が開発の受け身の受益者から、開発の主体として自立的に活動することが可能となる。

貧困層農民を援助する側にとっても、個々の独立した農家を個別に対象とするよりは組織の方が支援活動の効率は高い。

出所：国際協力事業団(2000)

また、個人では不可能なことが、組織化することにより可能となることから、開発において用いることができる選択肢が広がるといった効果もある(例えば、道の修復や、市場の整備を個人ではできないが住民を組織化することで可能になる場合がある)。

住民組織化のためには現地事情に詳しいNGOやCBOと連携することも重要。

ただし、**住民の組織化の成否は適切なリーダーの存在やその地域の社会的文化的要因に左右されることが多いことから、プロジェクト実施地域における人間関係、社会・慣習・文化調査等に関し、周到に準備を行った上で、住民の意思を確認しつつ案件を形成していく必要がある。**このような**住民の意思統一や参加を得ていくためには、現地において活動実績のあるNGOやCBO(Community Based Organization)と案件形成の段階から連携していく**といった方法もある。

Box 3 住民コミュニティの強化

農村開発では住民を組織化していく必要性が高い。例えば、安全な給水設備を建設する場合、各個人の住居に井戸を掘ることは困難であり、地域住民全体の公共設備となる場合が多い。このような場合には、住民で水管理組合等を組織して維持管理にあたる必要がある。また、農業生産物の流通や生産投入物資購入のための共同組合や、学校や保健施設管理のために地域住民の組合を作る必要性が生じる場合が多い。自然環境保全についても、住民の組織化は重要である。例えば、森林保全を個人で行うのは困難であるし、洪水等に対応した護岸工事なども、個人で行うことも財源が限られた開発途上国の地方政府が行うことも困難である場合が多く、住民を組織化して行う必要がある。

住民の組織化において最も重要なことは、オーナーシップの醸成である。オーナーシップとは、プロジェクトを自分のことのように思えるかということである。プロジェクトの開始段階より住民の参加を得なければ、オーナーシップを醸成するのは困難であり、プロジェクトの形成においては参加型の手法を取る必要がある。

中間目標 1 - 3
産業育成能力の向上

中間目標 1 - 3 産業育成能力の向上

所得向上のためには農業をはじめとする産業の育成が必要であり、行政側の産業育成能力が重要となる。具体的には産業育成を担当する行政官の育成や、産業育成計画を策定する際の基礎となる産業開発統計の整備が必要となる。また、産業育成をするための財政基盤を整えるために徴税制度を改善したり、財政を改善したりすることも必要である。

この分野における JICA の協力実績はあまりない。

中間目標 1 - 4
インフラ整備

中間目標 1 - 4 インフラ整備

経済基盤を整えるためには**交通・通信などのインフラ整備**も必要となってくる。農村部における貧困の要因として、交通（道路、公共交通サービス等）、情報（電話、郵便等）、電力等が整備されておらず、生活に必要な情報が得られないことや、通勤可能な範囲が限られたり、外部との交流が限られていることが挙げられる。そのため、**地方電化、通信網整備、地方道整備、公共交通等の交通・通信の強化が重要**となる。このような交通・通信の強化は人間的能力の向上や社会的能力の向上にも役立つ。例えば、地方電化することにより保健医療分野における機器の使用や医薬品の保管等が可能になるし（冷蔵庫でのワクチンの保管等）、交通や情報インフラが整備されると必要な情報や知識が得られやすくなるため、個人の能力が高まり、またより大きな社会の一員であるという意識も高まる。

このように、道路や電気、情報インフラなどは農村部における生産性向上や生活環境改善のために重要な要素であるが、途上国におけるインフラ

整備事業には、地理的分布の偏りと維持管理体制の不備という問題がある¹³。多くの途上国では都市の公共インフラ整備が優先され、農村部においては公共インフラの整備が遅れている場合が多い。さらに、予算不足、維持管理をする人材の不足、都市からの距離(整備する機材や人材が都市部にいることが多い)の問題から、インフラが整備されていたとしても、十分な維持管理が行われていない場合が多い。

JICA の取り組み

農村電化についての協力は、太陽光、小水力、風力が中心。

JICAは農村部インフラ強化については、あまり多くの協力を行っていないが、開発調査による太陽光や小水力、風力等の環境に優しい発電の実施調査や、他のスキームによる地方道建設、太陽電池の普及事業¹⁴などを行っている。地方電化については、都市や発電所が比較的近い場合には、送電線を引くことが可能であるが、遠く離れている場合には、送電線を延長する工事費用を考えると、送電線の延長により電化を行うのは、効率性の面で妥当性が低い場合が多く、小水力や太陽光、風力、発電機等を利用して当該農村で発電する場合が多い。以下は農村部にインフラを整備するようなプロジェクトを行う際に、留意すべき主な事項である。

インフラ建設と他の活動を組み合わせて相乗効果を発現させる。

a) インフラが十分に利用されるかの調査と活用されるための措置の検討

インフラは農村部住民が効率的な生産活動を行っていくのに必要なものであるが、**経済インフラを整備するだけでなく住民がこれらのインフラを活用することが重要**である。よって、**農外所得の向上への働きかけや農業生産性向上に対する協力と合わせて行うことにより、インフラ整備と収入の向上による相乗効果が得られる**場合が多い。また、収入向上を図ることにより住民による資金で設備の維持管理が行われやすくなる場合もある。しかし、地方電化を太陽光、小水力にて行う場合には、供給電力量が限られることから、農村部における電化する施設の優先順位を明確にするか、電化すべき施設(住居等を含む)を明確にして、必要な電力量に見合った発電施設を整備する必要がある。

施設建設段階から住民の参加を得て、住民組織が主体となった維持管理を検討する。

b) 自立発展性・維持管理のための措置

地方電化や地方交通等のインフラ支援では、**整備された施設の維持管理や費用回収をいかに行うかが施設の効果を拡大するための鍵**となる。途上

¹³ 国際協力事業団(2000)

¹⁴ 太陽光発電や風力に関しては、パネルやプロペラは耐久性が高いが、バッテリーが必要となり、バッテリーの耐久性が低いので注意が必要。

国では建設前にリカレント・コストの支出を約束していたとしても財政的問題から履行されない場合が多い。そのため、建設された**インフラの運営・維持管理を住民組織が主体となって行うように計画されているプロジェクトが多い**。このような場合には、**住民が資金的にも技術的にも維持管理が可能な施設とすることが望ましい**。なお、住民の組織化においては、上述の通り、現地の事情を熟知したNGOと連携していくことが望ましい。

これまでのJICAの活動においては、インフラ設備建設後、プロ技等のスキームにおいて住民の組織化を行うなどの活動が行われているが、建設後に住民の組織化を行ったのでは、施設が外部の人間に整備されたとの意識が残り、住民における設備に対するオーナーシップの醸成が困難であることから、**施設建設の計画段階から、住民の参加を得てプロジェクトの立案を行うことが望ましい**。

開発戦略目標 2
人間的能力向上

【開発戦略目標 2 人間的能力の向上】

ここでいう「人間的能力の向上」とは住民の健康状態の改善や教育水準の向上を指す。

中間目標 2 - 1
健康状態改善

中間目標 2 - 1 健康状態改善

農村部住民の健康状態が必ずしも良いとはいえないことが農村の貧困の一因となっており、住民の健康状態改善が必要となっている。不健康または病気の状態にある住民は持ち得る能力を十分に発揮できず、自己の生活を向上できないという問題がある。通常、貧困層の住民は、栄養を十分に摂取できない、予防接種を受けられない、衛生的な住居に住めないといった問題から健康を害しやすい傾向にある。また、農村部では公共医療サービスが十分ではなく、病気になっても適切な治療を得られない場合が多い。さらに、医療施設整備の遅れから、在宅治療を行うケースが多く、罹患者が出るとその家族では、看病のために他の1名が生産労働活動に従事できなくなることもある。そのため、**公共医療サービスの拡充や、衛生状態の改善が喫緊の課題**となっている。

医療施設の整備はその後の維持管理と住民負担を考えて実施。

しかし、多くの途上国では、病院を中心とした高度医療サービスは、経済的、地理的な理由から、農村部においてはあまり機能していない。途上国の多くは財政的に厳しい状況にあり、保健・医療改革に取り組んでおり、効率的な組織運営、サービスの受益者負担が進んでいる。このような中で、農村部に病院を建設する場合には、農村部住民の支払い能力を大きく超える医療サービスとなり、予防接種等の公共性の高いサービスでさえ

図3 開発戦略目標2 「人間の能力の向上」体系図

中間目標2 - 1 健康状態改善			
指標：乳幼児死亡率、平均寿命、平均疾病率			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
医療施設の拡充	病院建設		・診療所の機能回復・強化(開発福祉)
公共医療機関への距離	診療所建設	4,44	
救急時の医療機関への時間	レファラルシステム構築	15,44	
医療機関における医薬品保有量	医薬品供給システム構築	14	・村落協同薬局の経営支援(プロ技)
医療従事者の質・量向上	看護師訓練所拡充		・ヘルスセンターにおける準看護師・教師に対する教育訓練(開発調査)
人口あたりの看護師数	医療従事者再訓練制度構築	4,14,16,38,44	
人口あたりの医師数	医療従事者支援組織の構築	4,44	
支援組織への住民参加者数			
予防接種の促進	薬品の供与		
疾病予防接種率	予防接種プログラム構築		
予防接種数	×薬品の供給システム 予防医療に関する訓練	4,14	
安全な水の供給	水道網建設	2,17,25,32	・深井戸を水源とした地方水道施設の建設及び維持管理機材の供与(無償)
給水設備までの距離	井戸掘り(深井戸・浅井戸)	4,26,41	
人口あたり給水設備数	井戸の保護(家畜の糞尿等からの保護)	17,25	
水の質(バクテリア数等)	×定期的な水質検査の制度化		
水管理組合参加者数	水管理組合の組織化と育成	1,2,4,26	・住民参加型アプローチによる水源保全(プロ技/JOCV)
給水量	×水供給訓練センターの設立		・塩素滅菌装置の設置(開発調査)
水汲みににかかる時間の減少	×生活排水対策の改善		・手押しポンプ井戸の配布(開発パートナー)
衛生環境改善	トイレの普及	2,4,5,6,9,	・改良かまどの普及(開発調査/JOCV)
トイレ設置数	トイレの普及	14,41	
ゴミ処理場の数	ゴミ処理の改善	2,4	
保健所+機関の数	保健所の設立	4,14	
住民グループ参加者数	保健衛生にかかる住民グループ育成		・簡易トイレ製作・普及(プロ技)
母子保健教育向上	家族計画の普及	4,14,15,16	・妊産婦・乳幼児検診(プロ技)
母子保健教育受講者数	栄養教育	2,4,14,15	
セミナー回数	産後保健教育活動	14,15	
伝統的産婆の罹患率の減少	児童保健教育	14,15	
	伝統的産婆に対する教育	4,14,15	
公衆衛生知識向上	性感染症に関する教育		・ビデオ上映・人形劇による啓蒙活動(プロ技)
性感染症セミナー参加者数	感染症予防教育	4,14	
育成されたヘルスワーカー数	家庭医療知識普及	4,14	
飲料水煮沸	コミュニティヘルスワーカー育成	4,14,16,25,41	
保健政策立案力向上	保健行政官の能力向上	14,15,25,28,29	・保健従事者の研修(プロ技)
	保健統計の整備		
保健財源の確保	×徴税制度改善		
	×地方財政見直し		

中間目標2 - 2 教育水準の向上			
指標： 平均識字率、 就学率、 中学進学率、 高校進学率			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
教育インフラの整備	教室建設	4,33,34,45,46	・ 現地資機材を活用した学校建設(無償) ・ 学習センターの建設(開発福祉) ・ 寺子屋の設立(開発パートナー)
教室あたりの生徒数	教材の整備	4,45	
学校あたりの教科書数	× 教員住宅の建設	4,34	
住民組織参加農家数	住民組織強化	4	
教員の質的な向上	教員再訓練制度拡充	4	・ ノンフォーマル教育のモデルプログラム(開発福祉)
教員のセミナー参加者数	× 住民組織強化	45	
教員住宅充足率	教員養成校拡充		
教員養成校の受入れ能力	教育監査制度拡充		
教育の質的向上	シラバス・カリキュラムの改善	4	・ ノンフォーマル教育における教材の開発・拡充(開発福祉) ・ 絵本・教材の供与(開発パートナー)
新指導法に基づく教材の配布	教科書作成・配布	46	
	教材の拡充	4,45	
	× 教育の質的評価制度の確立		
男女間の就学率格差の是正	女子クラスの設定		
生徒における男女比	女性教員の登用		
女子児童就学率	× 女子学生用カリキュラムの充実		
教育に関する理解の向上	啓発セミナー	45	
セミナー開催回数	× 教育環境向上組合育成		
児童労働者数	× 児童労働の削減		
教育資金制度の構築	× 奨学金制度の構築		
ローン利用者数	× 学資ローン制度の構築		
互助会参加者数	× 教育互助会の設立		
離就学者の教育向上	× 補修校の設立(復学推進)		
復学者数			
識字率向上	識字教室拡充	4,9,17,41,45,47	・ 識字教室における環境保全テキストの作成(プロ技) ・ 成人識字学級の実施(JOCV/開発パートナー) ・ 小学校教員に対する識字教育研修(開発パートナー)
識字指導員数	成人向け識字教材開発	17,41	
授業参加者数	識字指導員育成	4,9,47	
書籍数	活字情報の普及	4	
市民・生活改善教育	× 公民権教育拡充		・ 図書館の開設及び図書館員を対象としたワークショップの実施(開発パートナー)
セミナー参加者数	生活設計セミナー開催	2	
図書館利用者数	× 民主化教育 地域図書館の建設	46	
教育政策立案力向上	× 教育行政官の能力向上		
セミナー参加者数	× 教育統計の整備 セミナー開催		
教育財源の確保	× 徴税制度改善 × 地方財政見直し		

*「事例番号」は付録1.の別表の案件リストの番号に対応

プロジェクト活動の例：	JICAの農村開発協力事業において比較的事業実績の多い活動 JICAの農村開発協力事業において事業実績のある活動 JICAの農村開発協力事業においてプロジェクトの1要素として入っていることもある活動 × JICAの農村開発協力事業において事業実績がほとんどない活動
JICAの主たる事業：	実施例は数件であるものの、今後の先行例となりうる事業

も、結果的に住民が受けられないことともなりかねない。このため、その国において、医療サービス機関が規模とサービス内容の違いによって、病院（医者数名が常駐）、ヘルスセンター（看護師・助産婦が常駐）、ヘルスポスト（ヘルスアシスタント）と分かれている場合には、**その地域の人口と経済に合った機関の整備が重要**であるとともに、**地域におけるこれらの医療機関をつなぐレファラルシステムの構築が重要**となってくる。さらに、住民の健康状態の改善を考えた場合には、**主に治療を行う公共医療サービスと主に予防を行うプライマリー・ヘルスケア（Primary Health Care：PHC）¹⁵等があり、これらのアプローチをいかに組み合わせるかが重要**となる。

病院（＝治療）とPHC（＝予防）の組み合わせが重要。

また、農村部では安全な水へのアクセスが限られていたり、下水等が整備されていないため汚水処理が行えず、経口感染性の病気が蔓延しやすい状況にある。貧困のため十分な栄養がとれない住民や乳幼児は抵抗力が弱く、感染症に罹りやすいだけでなく、通常では死亡に至らないような疾病であっても死に至るケースがある。感染症等の**疾病を予防するには、農村部では特に、（a）栄養状態の改善、（b）安全な飲料水の確保、（c）衛生的な住居、が必要**となる。

疾病予防：
・栄養状態の改善
・安全な水の確保
・衛生的な住居

また、農村部では多産も問題となっている。途上国では、乳幼児期に死亡する子どもが少なくなく、そのため住民は子どもを多く産もうとする傾向にある。多産は母体の健康を損ねるだけでなく、貧困層を増加させることにもつながっている。子どもの数が多いと1人の子どもにかけられる経費は限られるため、あまり教育を受けさせることができない。農村内部の人口吸収能力を超えた人口は都市部に出稼ぎに出るが、低学歴の場合、低賃金労働にしか就けない場合が多く、都市貧困を増加させている。家族計画に関する取り組みは世帯内人口の抑制により母胎の負担を軽減して女性の健康を向上させるとともに、貧困世帯の社会・経済状況の改善を目指すことを主目的とするものであり、生計向上につながるアプローチである。

住民の健康状態を改善するためには保健施設の改善だけでなく、**保健知識の向上も重要**である。農村部の住民は保健知識も限られており、衛生や栄養、家族計画等に関し適切な情報を持たない場合も多い。例えば、安全な飲料水の確保については、確保するだけでは十分ではなく、十分な衛生に関する知識の普及を併せて図らねば効果がない（安全な水の確保のために井戸や泉の整備を行ったとしても、家畜の飲むところと区別したり、コップを衛生的な水で洗う習慣がなければ、効果は上がらない）。また、都

衛生状態の改善には、施設だけではなく、衛生に関する知識の拡充が重要。

¹⁵ プライマリー・ヘルスケアとは、栄養と食改善、保健教育、予防接種、母子保健、水供給と衛生、基本医薬品の供給、伝染病対策、簡単な医療サービスの8つの要素を包括的に住民参加の下に実施することによって、健康に必要な不可欠な基本的保健医療サービスへのアクセスを保障し、貧困層が自ら健康を獲得・維持することができるようにするものである。（国際協力事業団（2002））

市に出稼ぎに行った家族から性感染症疾患(HIV等)に罹るなど農村部においても性感染症疾患が増加しており、保健教育による保健知識の向上が重要となっている。

JICAの取り組み

JICAではこれまでに、農村部住民をターゲットとした健康状態改善のために、a)家族計画・リプロダクティブヘルス、b)プライマリー・ヘルスケア(PHC)、c)感染症対策、d)HIV/AIDS対策、e)地方保健医療サービス調査・拡充等の多くの活動を行ってきた。中でも、貧困緩和を目的としたPHCに関係した活動が増加してきている。貧困層を直接対象としたものや住民参加による実践などが既に開始されており、今後ともPHC分野での協力が望まれる。PHC活動では、発病してから治療するといった考えから、発病しないようにするといった発想の転換が必要となることから、住民や行政官を巻き込んだ活動を行わなければ効果が上がらないことに留意しなければならない。

家族計画には女性だけでなく男性の理解が重要。

家族計画/リプロダクティブヘルスについては、女性だけでなく**男性を巻き込んだ活動が必要**である。家族計画は産む側の女性の権利の確立を促進するものでもあるが、避妊には男性の理解が必要である。過去に行われた家族計画に関するプロジェクトでは女性のみを対象としているものがあつたが、家族計画は女性だけの問題ではないので、今後は男女双方を対象にした活動を行っていくことが必要である。

中間目標2 - 2 教育水準の向上

中間目標2 - 2 教育水準の向上

教育水準の向上は、住民の生計向上のために非常に重要な要素である。

字が読めるようになれば、農業指導書、農業関連生産投入物資の説明書を読むことが可能になるなど、識字率の向上は生産性向上のために非常に重要な要素であるし、住民が自分を取り巻く社会に関する情報等を得るのにも識字能力は必要である。さらに、学歴は、よりよい職を得るのに重要な要素であり、都市に出稼ぎに行った場合でも高学歴であれば職を得やすく、収入も多くなり、出稼ぎによる送金も増加する。

教育に対する協力アプローチは「基礎教育」の章に詳しいが、農村部においては、児童に対するフォーマルな学校教育の改善と、成人に対するノンフォーマル教育の拡充が特に重要である。**児童に対するフォーマルな学校教育の向上は、ハードとしての学校建設と教育の質の向上**に関係したアプローチ(教員の質、カリキュラム等)に分けられる。多くの途上国の農村部が抱える問題としては、学校がないだけでなく、政府に予算がないと

住民の多くは子どもを学校に行かせたいと思っても、経済的社会的な要因により学校に行かせられないことが多い。そのため、これらの問題解決のため他の課題と組み合わせた協力が必要。

か、住居がない等の理由により教員がいないというものがある。このような場合に、教師の資格を有していない人間を代用教員として雇うことも少なくないが、代用教員は教え方が十分ではない場合が多い。そのため、農村部で教育レベルを上げるためには校舎建設や正規教員の訓練だけでなく、代用教員の訓練も行う必要がある。

さらに、一般的に途上国においても、教育を受けたいという希望は高く、この希望を実現できない背景には、最低限の知識を得るための教育の機会が存在しないか、あるいはその機会を適切に活用できないという状況がある¹⁶。これらの状況としては、教育サービスや教材等の教育セクターの範疇の問題だけではなく、経済的問題から子どもを学校に行かせられないといった問題や、社会的な慣習や価値観により子どもの就学が阻害されるという社会的問題、保健・栄養状況等がある。そのため、**子どもが学校に通いやすい環境を作ることが重要**である。経済的な問題や保健・栄養状況等の問題は、奨学金制度の拡充や給食制度等の方法にて、問題の緩和が可能であるが、根本的には、収入レベルの向上や保健サービスの向上等が必要となり、収入向上・保健サービスの拡充等、他の課題と関係する場合が多い。

成人教育の拡充では、非識字者に対する**識字教育**や住民に対する生活改善セミナーなどの**市民教育**等が考えられる。

なお、上記の教育に関するアプローチについては、すべての活動を個別に行うのではなく、有効に組み合わせて実施していく必要がある。例えば、小学校の建築を行った場合には、その設備は補習授業や識字教育等の実施にも活用できる。

JICA の取り組み

JICA は基礎教育におけるソフト面の協力の経験が少ないが、貧困に最も関わる分野。

JICA の基礎教育分野での取り組みについては「基礎教育」の章に詳しいが、これまでのわが国の援助では、無償資金協力や草の根無償などにより小学校建設等のハード面の拡充を行ってきた他、近年開発調査等によりスクールマッピングの策定等のソフト面での支援を行いはじめた。ソフト面での協力としては、この他に教育分野への青年海外協力隊の派遣や、プロジェクト方式技術協力による中等理数科教育向上プロジェクト等が挙げられる。これらの活動により教育の量・質への貢献を果たしてきているが、特にソフト面への協力では、初等教育に対する取り組みが少ない傾向にある。

一方、NGO による教育分野への協力の歴史は長く、地域に密着した教

¹⁶ 国際協力事業団(2000)

育分野における活動を展開しているケースが多い。NGOが協力している学校では、保健、環境、社会格差等に関する啓発・教育をフォーマル教育やノンフォーマル教育に取り入れているケースもあり、NGOと連携して基礎教育分野で支援を行っていくことが有効と考えられる。JICAがNGOと連携して、識字教育を含めたノンフォーマル教育に対する支援を行った例としては、開発パートナー事業や開発福祉支援等のスキームによる実績がある。

識字教育やノンフォーマル教育についてはNGOとの連携を考える。

識字は近代的な経済活動への参加を可能にするために不可欠な要素であり、貧困削減のためにも大きな意味を持つが、識字教育に対して協力する際には、参加できる人が偏り、既存の社会的格差(ジェンダー、マイノリティ、最貧困層など)を更に助長することがないように、計画策定時から十分な配慮が必要となる¹⁷。

**開発戦略目標 3
保護能力の向上**

【開発戦略目標 3 保護能力の向上】

中間目標 3 - 1
自然環境保全
中間目標 3 - 2
自然災害対策

DACの「貧困削減ガイドライン」によれば、「保護的能力は、a) 飢餓、b) 災害、c) 紛争、d) 犯罪、e) 暴力、f) 疫病等の各種のショックに対し、自らを守ることができること」としている。本稿では、b)の災害についての事前の予防策としてのアプローチが農村開発には特に重要と考え、災害について主に記述することとする。洪水や砂漠化等の自然災害は、道路、灌漑施設、農耕地、森林等の経済・社会基盤へ重大な被害を及ぼすため、農村開発を考える上でも特に対策を検討すべき問題である。さらに、農村部では貧しい住民は傾斜地等の洪水等に遭いやすい土地を耕作している場合が多いなど災害に対する脆弱性が高いため、貧困削減に資する農村開発という観点からも治水砂防や自然環境保全にかかる取り組みは重要であるといえる。

また、貧困と環境悪化は相互に関係している。貧困の中で人々は自然資源を収奪せざるを得ず、また貧困の中では環境保護の資金的・心理的な余裕を持っていないことから、人々は容易に環境を悪化させる。そして環境の悪化が食糧不足を生じ、より貧困を悪化させることとなる¹⁸。貧困と環境悪化の悪循環を断ち切ることが必要である。また、プロジェクト効果を持続させるためにも環境を損なわない活動を行っていくことは重要である。このような理由から、特に農村開発に関するプロジェクトを実施する場合には自然環境の保全を考えていく必要がある。森林の保護等は洪水等の自然災害を緩和する効果があるだけでなく、表土流出の緩和により生産量を

¹⁷ 国際協力事業団(2000)

¹⁸ 国際協力事業団(2000)

図4 開発戦略目標3 「保護能力の向上」体系図

中間目標3 - 1 自然環境保全			
指標： 可耕地の面積、 森林面積・植林本数、 水質、 海洋資源量			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
土壌保全	環境調査	23	・ 土地利用・土壌浸食調査(開発調査) ・ 住民参加によるガリ防止・地滑り防止(プロ技)
テラッシング場所数	テラス・チェックダム建設	17	
チェックダム数	植林・防風林	17	
環境教育回数	環境教育・組合育成	17	
組合への参加住民数			
森林保全	環境調査	25,48	・ 森林及び水の管理・利用法調査(開発調査) ・ 苗木育成場の整備拡充(無償) ・ 苗畑経営トレーニング(プロ技) ・ 識字教室を利用した環境教育(プロ技)
植林本数	植林・植生保護区設置	20,48	
組合参加者数	持続的資源管理	17,20,35	
環境調査面積	環境教育・組合育成	17,20,48	
生物多様性の保全	環境調査		・ 養殖技術の研究開発(プロ技)
環境調査面積	漁・猟獲制限		
調査員数	稚魚・幼獣・幼虫放流		
水質	水質保全活動		
海洋資源量	環境調査員育成		
水質保全	× 污水浄化場建設		
組合参加者数	生活排水に関する教育		
浄化場数	環境教育・組合育成		

中間目標3 - 2 自然災害対策			
指標： 災害あたりの死傷者数、 洪水等発生件数、 干ばつ等発生件数			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
洪水予防	堤防の造営	18	・ 住民参加による河川改修(プロ技)
堤防の数	河川保護工事	18	
河川保護工事数	水害避難所建設		
セミナー回数	防災教育	18	
地震対策	× 消火用水確保		
用水場所数	× 建築物防震対策		
防災教育回数	防災教育		

中間目標3 - 3 環境行政能力の向上			
中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
地方行政官育成	行政官の訓練コース × 行政官執務マニュアル整備 × 行政官監督制度等	18,19	
環境統計の整備	環境調査システム構築 モニタリングシステム構築		
徴税制度改善	× 新税導入 × 徴税システム改善 × 環境保全関連優遇税制度		
地方財政見直し	× 財政の効率化 × 環境保護予算の拡大		

*「事例番号」は付録1.の別表の案件リストの番号に対応

プロジェクト活動の例：	JICAの農村開発協力事業において比較的事業実績の多い活動 JICAの農村開発協力事業において事業実績のある活動 JICAの農村開発協力事業においてプロジェクトの1要素として入っていることもある活動 × JICAの農村開発協力事業において事業実績がほとんどない活動
JICAの主たる事業：	実施例は数件であるものの、今後の先行例となりうる事業

落とさない効果がある。

自然環境の保全についての活動としては、現在ある自然資源を保全・復旧する活動(土地(土壌)保全、水資源保全、森林資源保全)や、災害時(水害、干害等)への対策などが考えられる。

JICAの取り組み

JICAにおけるこの分野の取り組みとしては、主にプロジェクト方式技術協力や青年海外協力隊のグループ派遣などによる「森林保全」や「環境保全型農業」、「治水・砂防」等の活動がある。

住民が裨益する活動になるように配慮が必要。

森林保全に関するプロジェクトは「植林」とのイメージがあるが、経済的に脆弱な農村部住民に対しては、苗木を渡して植林を促すといったシンプルなアプローチを行うことは困難なことから、「植林」が彼らの生活に裨益する形となるようプロジェクトを設計する必要がある。このために、アグロフォレストリーなどのコンセプトで、農業と植林が一体となった活動としたり、木の種類自体を果樹にする等のアプローチがとられる。また、植樹したとしても住民の意識が樹木が大きくなってから利用するとの考えにならなければ、若木のうちに薪などに利用され、伐採されることにもなりかねない。このような理由もあり、森林保全等の活動は農業普及等の活動や学校などにおける啓発・教育と一緒に行われる場合が多い。

森林保全は農業技術普及や啓発・教育とともに行う。

また、土壤保全に関しては、貧困層の農民が耕作することが多い傾斜地は、土壤流出を起こしやすく、表土の流出は生産性に大きく関係することとなる。このため、小規模農民の生産性向上を目的としたプロジェクトにおいても、表土の流出防止に関する活動がプロジェクトに盛り込まれている場合が多い。土壤保全に関する取り組みとしては、「テラッシング(段々畑)」、チェックダム(ガリ流出においてダムを造るアプローチ)等の他、アグロフォレストリー等のアプローチが一般に使われている。

治水砂防は現地の技術者に技術移転するだけでなく、住民参加による対応が必要。

防災については、途上国では予算と人の問題から治水砂防にかかる公共工事を政府が十分に行えない場合が多い。このため、現地の技術者に治水・砂防の技術を移転するだけでなく、住民参加により治水・砂防工事を行っていく必要があるとともに、技術自体も日本で行うようなものではなく、蛇籠や石等を利用して安価に行える工事である必要がある。

開発戦略目標4. 政治的能力向上

【開発戦略目標4 政治的能力の向上】

DACの貧困削減ガイドラインにおける貧困の定義では、「政治的能力」は「個人の人権が認められた状況で、政治・政策過程に参加し、意思決定

に影響を与えることができること」とされている。これらの中で、特に農村開発に関連していると思われる分野として、本稿では地方分権化を取り上げた。

地方分権化を促進し、地方政府を強化することは、地域の特徴に応じた農村開発を実施する上で重要。

農村開発とは、地域の多様かつ特殊な条件に対応した開発計画を策定し、住民の参加を得て協力を実施していくものである。このような開発協力を実施していく場合にはその国の政府と連携して実施していく必要がある。特に、地域のニーズに敏感に反応するには、中央政府では困難であり、地方政府の強化が重要となる。このため、**地方分権化は、地域の特殊性に対応する農村を含めた地域開発に重要な要素**となってくる。

中間目標 4 - 1
地方分権化に向けた
中央行政能力の強化

しかし、地方分権化は多くの国で政策として採用されているが、制度としては未整備な部分が多い。例えば、地方分権化はされたが、予算の決定権は中央政府にあるなどの問題から、地方政府独自で政策立案が行えない場合や、政策立案を行う人員がない場合がある。さらに、地方分権化したことによって極端な地域間格差が生じる場合もある。そのため、**農村開発を行う上では適切な地方分権化を促進することが非常に重要と考えられ、そのためには中央政府の地方分権化政策策定能力向上や地方分権化のための法整備、地方分権化に即した財政管理が必要**となる。

中間目標 4 - 2
地方分権化に向けた
地方行政能力の強化

また、農村開発を行う場合、地方政府の同地域における開発計画との整合性が非常に重要となる。つまり、援助機関と地方政府の計画が一致していなければ、プロジェクトやプログラムの意図した効果を得るのは困難となる。さらに、プロジェクトやプログラムにおいて一定の効果を上げたとしても、その効果を持続発展させていくためには、地方政府の能力が重要である。このために、その地域に適した計画立案や自立発展性の向上に向けて、**地方政府の行政能力の向上が必要**となる。特に、地域に適した開発計画策定には、住民の意見の計画への反映や、開発への住民参加、現有する資源の動員といった作業が必要となるため、行政官のマネジメント能力の向上が必要となる。しかし、地方行政において中心的役割を果たすべき地方公務員の管理職や計画部門の担当職員、地方議会議員などは、これまで計画を行った経験が乏しく、行政を十分に行う能力が備わっていない場合が多いので、地方行政を担う人材の育成が必要となっている。しかし、多くの国では研修機関の多くが都市に集中していることもあり、地方分権化の実施で拡大した地方の権限に対応した人材が求められる一方、そのための研修の機会は非常に限られている国が多い。このため、地方分権化に向けて地方行政官の能力向上を支援していくことが重要となっている。

図5 開発戦略目標4 「政治的能力の向上」体系図

中間目標4 - 1 地方分権化に向けた中央行政能力の向上

中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
政策立案・実施能力強化	地方分権化政策の基本戦略と実施計画の策定能力強化 × 中央から地方への各種権限の委譲 × 地方分権化のための法整備 地方分権化に向けた行政官の意識改革・知識向上	4, 22 4, 12	・ 国立大学における持続可能な地域開発手法の確立(プロ技)
統計整備	各種統計の整備 × 地方分権化に即した予算配分の促進 × 財政支出の効率化、予算執行に関する協力 × 民間セクターやNGO等との連携促進による民間資金の活用 × 会計検査の徹底による予算運用の適正化		

中間目標4 - 2 地方分権化に向けた地方行政能力の強化

中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	事例番号*	JICAの主たる事業
地方自治体の能力強化	地方行政官の地域開発計画の策定能力強化 地方分権化に即した地方行政官の意識改革・知識向上 開発計画策定における住民参加の促進	4, 10, 11, 12, 22 2, 4, 11, 12, 26, 30 2, 4, 10, 11, 12, 25	行政・住民組織・NGO協力の制度化支援(プロ技) ・ 住民ニーズに基づく村落振興計画の策定(プロ技)
各地域の統計整備	× 地域の各種統計整備 × 地方自治体の徴税システム構築 × 徴税官育成 × 地方自治体の歳入強化(地方税等) 民間セクターやNGO等との連携促進による民間資金の活用		
地方行政システム改善	× 地方自治体内での意思決定過程の簡素化 × 執務マニュアル整備		
地方行政サービス施設拡充	× 市役所等各種行政施設の設置		

*「事例番号」は付録1.の別表の案件リストの番号に対応

プロジェクト活動の例：	JICAの農村開発協力事業において比較的事業実績の多い活動 JICAの農村開発協力事業において事業実績のある活動 JICAの農村開発協力事業においてプロジェクトの1要素として入っていることもある活動 × JICAの農村開発協力事業において事業実績がほとんどない活動
JICAの主たる事業：	実施例は数件であるものの、今後の先行例となりうる事業

JICA の取り組み

過去のJICAにおける活動では、地方分権化に向けた行政官の育成に関するプロジェクトが主にプロジェクト方式技術協力や個別専門家派遣により実施されている。例えばインドネシア・スラウェシ貧困対策支援村落開発計画プロジェクトでは村落と行政の関係づくりに重点を置き、住民参加を促進するような地方行政の能力向上を目指した。このように、地方行政の能力強化を図る際には、村落との関係強化と住民参加型開発を促進するような行政の能力向上を検討すべきである。

JICA の重点

2 - 3 - 3 JICA の重点項目

JICAが実施しているプロジェクトの原資は税金であるために、協力を実施する際には、公益性と公平性の点から協力が妥当かどうかの判断を行う必要がある。以下はJICAが農村開発協力を実施する妥当性があると思われる代表的な例である。

貧困対策

貧困対策として農村開発協力を実施する場合は、費用対効果を考え、NGOに委託したり、他地域にも適用可能なノウハウの蓄積や人材育成を目指す。

わが国では、社会保障としてある一定水準以下の貧困家庭は、政府から支援が受けられる。他方、開発途上国では政府に資金がないことから、平均水準をはるかに下回っているような貧困層に対しても支援が困難である場合が多い。このような場合には、その国の政府の代わりに**貧困な農村部の住民の生計向上について協力**することが考えられる。しかし、このような場合においては、**費用対効果が問題**となる。つまり、従来のJICAの技術協力では、政府の機関を直接裨益者として技術を移転し、その技術が伝播することにより、便益が最終裨益者である住民に伝わることで、実施の妥当性を得てきた。しかし、特定の住民を直接裨益者とした場合には、協力の波及効果に限りがあるために、協力費用に対するインパクトの妥当性が示しにくい。このような協力を行う場合には、対象住民に対する協力の優先度を考えた上で、開発福祉支援や開発パートナー事業等でNGOに**委託する方式での協力**の方が適している場合が多い。

このような事業をプロジェクト方式技術協力等で実施する場合には、貧困削減に向けた農村開発計画のモデルの構築といった形態も考えられるが、農村開発においては、その地域の条件に合った開発アプローチを取ることとなるために、現実的には、モデルを構築したとしても、そのまま他の地域に適用することが困難な場合が多い¹⁹。このために、貧困対策とし

¹⁹ その国の政府の歳入から考えて、その国が他の地域に適用可能な「モデル」には自ずと限界がある。このためにあまりに高額な投入を必要とする「モデル」は、普及される可能性が低く、課題の解決に向けたモデルとは言い難い。このために、「モデル」として事業を行う場合には、その国の政府の財務状況や農村住民の収入レベルを考慮する必要がある。

協力成果波及の方策としては、開発を担う人材の育成のための研修コース開発などがある。

では、その国で農村開発を行う人材の育成が必要となっている場合に、**モデル事業を行い、その開発経験から得られるノウハウを活かして人材育成のための研修コースを構築**する等のアプローチも1つの手法として考えられる。また、研修コースの開発のようなアプローチがとれない場合には、プロジェクト効果の波及ではなく、プロジェクトの効率性を向上させ、事業実施期間中の直接的裨益人口を広げることで、妥当性を得るアプローチも考えられる。

食糧生産

安定的な食糧供給を図る場合も、他課題を組み合わせた総合的なアプローチが必要。他地域に教訓を伝播する仕組みづくりやその国の農業開発計画に沿った協力を実施する。

その国の食糧生産を担う地域として、協力実施の妥当性を有するようなケースが考えられるが、食糧増産のみを目的とした援助は、課題としては、農村開発というよりは農業開発に入る。しかし、**自立発展的に穀倉地帯における総合的な状況を改善し、食糧の安定供給とともに、当該農村住民の生計向上を図るには、他の課題と組み合わせた総合的なアプローチを必要とする**場合が多い。このようなアプローチは、農業を中心とした農村開発と位置づけられ、食糧増産のみを目標とした大規模農業開発事業等とは意味合いが異なる。

なお、このような場合でもJICAだけの投入ではモデル的なニュアンスの強いプロジェクトとなりがちであることから、**モデル形成において得た教訓を他地域に伝播する仕組みを作るか、その国で実施される大規模な総合農業開発計画に協力することを目的とするようなプロジェクト/プログラムとすることが重要である。**

自然環境保全

自然環境保全のための農村開発としては、森林資源の有効利用法、代替技術普及に関する協力がある。成果普及のためには、地方行政官や現地NGOの育成、NGOを活用した広範囲な協力実施などがある。

農村部の住民は自然資源の利用者であり、かつ自然環境の保全・持続的利用の担い手である。例えば、薪を必要とする住民に対し、森林資源の保護のみを普及することは困難であることから、かまど等の**森林資源の効果的利用法の普及や代替技術(バイオガス、牛糞等)を組み合わせる等の活動も必要となる。**

このようなプロジェクトで成果を他に伝播するなどのインパクトを増大させる方法としては、**プロジェクトから得た教訓をまとめ、地方行政官や現地NGO関係者等に対する研修コースを併せて作る等**が考えられる。このような措置が困難である場合には、**活動対象地域を広げるとともに、1つの農村に対する開発単価を下げ(例えば、複数のNGOに委託し、複数の小プロジェクトを同時に実施するなど)、対象地域において、協力期間中に開発効果をより効果的に発現させることで、プロジェクトの実施妥当性を示す方法も考えられる。**

復興支援

紛争や災害後の地域住民に対し、復興支援の一貫として、包括的な農村開発支援を行う。

わが国が先進国の一員として、内戦・紛争等が起こった国の復興に対する支援が求められる場合に協力を行う。紛争後や大災害後の国の中でも、地域住民が生活を再スタートするために、その国の住民の多くが居住する農村の復興は優先順位が高いことと、**紛争後の農村の復興には、農・産業、教育、保健、インフラ等の包括的なアプローチを要する**場合が多い。

行政能力強化支援

行政能力強化のためには、農村開発を担う地方行政官の育成や、中央省庁への政策アドバイザーの派遣が考えられる。

現在多くの途上国で地方分権化が実施されているが、地方分権化のためには、セクター横断的な地方の開発政策の立案や、地方政府の歳入増加のために農業を含めた産業育成が必要となり、このようなノウハウを持つ**地方行政官の育成が重要**となってくる。このような地方行政官の育成に対する支援は、政府間の協力により実施される妥当性が高い分野でもある。さらに中央省庁レベル(地方政府は無数にあるため)への**政策アドバイザーの派遣**等も妥当性の高い協力である。

<協力の手順>

国家農村開発計画の立案
重点分野・地域の選択
地域的広がりを持つ協力の計画・実施

2 - 3 - 4 協力の手順

上述したようにマルチセクトラルな農村開発協力を実施する場合に必要な協力の手順としては次の過程を踏む必要がある。

当該国の政策、上位計画を反映したグランド・デザインの立案(開発調査等)

他のドナーや当該国政府の活動を把握した上での、JICAとしての重点分野、地域の選択

地方行政、研究機関、農村コミュニティをネットワークで覆うような、地域的広がり視野に入れた拠点プロジェクトの計画と実施(JICAの各種スキームを有機的に組み合わせたプロジェクト戦略の構築)

復興支援の場合

- ・他ドナー、当該国政府との間で全体計画を構築
- ・地域ごとの優先課題を調査

なお、緊急性を要する**内戦や災害後の復興支援**(緊急援助ではない)においては、時間をかけた調査が困難な場合が多い。しかし、ドナー機関が場当たりにバラバラな復興事業を行ったのでは、復興開発の効果は限られたものとなる。そのため、可能な限り当該国の復興開発を行う関係機関と協議の上で、**全体的なグランド・デザインを構築**²⁰、当該国政府や援助を行うドナー機関等と連携して協力を実施することが非常に重要となる。

また、緊急支援の場合には、食料、水、住居、保健サービス等の重要性

²⁰ 復興開発は多くの場合、緊急援助の後に行われる場合が多い。このために、緊急援助の段階でドナー調整が行われ、その後の復興開発が効果的に実施されることが重要である。

が高い場合が多く、その後の復興支援としては、より永続的な事項を目的とした開発が必要となる。いずれにしる、目的は復興支援であることから、住民生活がより早く通常生活に戻るための処置が必要である。このため、**地域ごとにどのような事項を優先課題として行うかの調査が必要**と考えられる。

留意事項

- ・ 協力成果を他地域に伝播させる仕組みづくりが重要
- ・ 農村開発はマルチセクトラルな課題であるため、セクターを超えた多様な関係者と協調すべき
- ・ 国家農村開発計画に基づいた戦略的な案件選定が必要

3. 今後の協力に向けて

農村開発においては、農林水産分野だけではなく複数のセクターの活動を組み合わせ、相乗効果を生み出すことがその特色といえる。このアプローチの中には、特定地域を選んで、地方自治体をカウンターパートとして、保健サービスから農業普及、教育、インフラ整備、技術移転に至るまで、複数のセクターと手法を効果的に組み合わせる「地域統合型プログラム」が含まれる。このアプローチは、貧困の多面的な課題に対応できることや、その地域特有の問題に取り組めること、関係者の参加が得やすいことなどの利点がある。しかし、限られた地域に多大なコストを投入しがちであるとともに、その効果が他の地域に広がりにくいといった問題がある。事実JICAにおいて過去に行われたプロジェクトでは、「モデル」としながらも効果を他地域に波及できなかったものも少なくない。

このために、JICAにおける村落開発プログラム/プロジェクトの実施に際してはプロジェクト実施において得た**ノウハウを他地域に伝播させる仕組みを作ることが重要**である。つまり、特定農村に特化して、裨益効果のほとんどが特定農村で終わってしまうような活動は、公平性と公益性を問われる公共事業としてのODAにはそぐわない。また、費用対効果の観点からもNGOで実施した方がよい場合が多い。このために、JICAがODA実施団体であることを踏まえたプロジェクト展開が必要である。

また、マルチセクトラルな農村開発を実施する場合には、必然的に様々な政府機関、ドナー、NGO、コミュニティといった関係機関・組織の調整も必要となる。今後マルチセクトラルな農村開発案件を実施していくためには、複数の省庁と連携して事業を実施していくことが重要である。さらに、農村開発においては、政府機関を主なカウンターパートとするだけではなく、農村コミュニティやNGOといった**多様な関係者と協調しつつ協力を実施**していかなければならない。

一方、農村開発を包括するようなプログラムが存在する場合はそのうちのどの部分を実施していくのか**戦略的に選択**を行っていかなければならない。

Box 4 地域統合型プログラム(Integrated Rural Development)

地域統合型プログラムは、1970年代に欧米の援助機関で主流であった地域総合型開発パラダイムから生み出された手法だが、1990年代になって再び注目されてきている。カウンターパートを地方自治体とし、多面的な要素を持つ貧困問題に対応するために、保健サービスから農業普及、教育、インフラ整備、技術移転に至るまで、複数のセクターと手法を効果的に組み合わせるものである。JICAにおいては、プロ技事業や協力隊グループ派遣、開発パートナー等により、いくつかの事業が実施されている。

このような、地域統合型プログラムの利点としては、農村部が抱える多面的な課題に取り組むことができること、特に援助ニーズの高い貧困層をターゲットとしてその土地特有の問題に取り組むことができること、地域住民や、地方行政組織、市民社会などの参加を得やすいことがあげられる。しかし**問題点**としては、**特定の地域に多大なコストが投入されても、その効果が他の地域へ広がりにくいことや、国レベルでの分野別施策との整合性が図りにくい等**が指摘されている。

男女間の役割の違いや
現地の慣習に注意。

また、一般的な留意点としては、**現地の文化・慣習の把握**がある。農村部では性差における役割が明確に分けられている場合が多いが、灌漑技術、出荷組合、新しい農業組織・技術・手法を特定農村に持ち込んだ場合には、性差により便益が異なることがある。例えば、伝統的に焼畑農業を行ってきた地域で、「伐採」と「収穫」が男性の仕事であり、その他の栽培が女性の仕事であるような地域に、灌漑農業と生産者組合を導入した場合には、「伐採」という男性の仕事は減少するが、2毛作、3毛作により女性の仕事は増加する。増加した収穫については「生産者組合」により男性が出荷する場合には、灌漑導入による収穫増の便益が男性にいくこととなるが、女性については作業量は増加するもののあまり便益を受けられないこととなる。この結果、灌漑農場により栽培を主に行う女性のやる気が低下し、プロジェクト自体の成功が困難になる場合がある。農業分野に限ったことではないが、プロジェクト形成においては、事業実施地における文化・慣習を十分に調査した上で、プロジェクトによって性差による便益の偏りが生じないような配慮・工夫が必要である。

付録1. 主な協力事例(農村開発)

農村開発は網羅的な分野であるため、いかなる活動が農村開発であるかといった範囲を明確にすることは難しい。そのため、本稿では農村部で行われている主な案件を別表の通りリストアップし、農村開発関連プロジェクトとして例示した(別表は農村開発関連の案件を網羅したものではなく、あくまでもイメージをつかむための例示である)。

以下では、農村開発関連案件をその目的やスキームなどによって大きく分類し、それぞれについて特徴と課題を述べる。

技術協力を通じた
キャパシティ・
ビルディング

1. 技術協力を通じたキャパシティ・ビルディング(プロジェクト方式技術協力/専門家チーム派遣/協力隊グループ派遣)

今までJICAでは、プロジェクト方式技術協力事業や専門家チーム派遣、協力隊グループ派遣などで農村の住民や農村開発を担当する行政のキャパシティ・ビルディングに対する協力を実施してきている。このような協力の主なタイプとしては、総合的な農業開発・村落開発、農村のコミュニティ開発/行政官育成を中心としたプロジェクト、健康状態改善のためのプロジェクト、保護能力向上のためのプロジェクトなどがある。傾向としては、地方行政と農村コミュニティをネットワークで覆うような、地域的な広がり視野に入れた、拠点プロジェクトの実施、あるいは、無償資金協力にて建設された施設類の運営や指導を目的とした専門家チーム派遣の実施などがある。多くの場合、3～7人の専門家が派遣されて5年程度の協力期間に相手国カウンターパート職員と活動を共にしている。

農業開発・村落開発

1 - 1 農業開発・村落開発(プロジェクト方式技術協力/専門家チーム派遣/協力隊グループ派遣).....事例1～9

開発の遅れた農村(貧困)地域における農民の所得向上と生活水準の改善を目的として、地域の自然、社会条件に適した農業・農村開発のための技術・知識を導入するという、**総合的な農業開発・村落開発をプロジェクト方式技術協力や専門家チーム派遣、協力隊グループ派遣で行っている。対象は小規模農家であることが多い。**総合的な農業開発・村落開発プロジェクトは多くの場合、モデル農村あるいは地域を選んで住民を巻き込んだ協力を実施している。しかし、よいモデルを構築しようとするあまりにコストをかけ過ぎてしまうと、そのモデルを予算の乏しい他の地域に普及する

小規模農家を対象にした総合的な農村開発をプロ技などで実施。普及できるモデルの構築がポイント。

ことは困難になってしまう。このように「モデル」といっても他地域に普及することが困難な「モデル」を構築してしまうケースもあるので、**単なる地域限定の開発プロジェクトとなってしまうように注意が必要**である。

コミュニティ開発/
行政官育成

1 - 2 コミュニティ開発/行政官育成(プロジェクト方式技術協力).....事例 10 ~ 13

コミュニティのエンパワメントと地方政府の行政官育成の双方を図り、コミュニティと行政のよい関係を構築することによって持続的かつ効果的な地方開発メカニズムを構築しようというものである。行政官に対しては開発計画の企画・調整機能の強化や住民参加型開発の手法の習得などを支援し、その一方で住民やNGOと共同しながら住民のエンパワメントを図り参加を促進するというような活動を行っている。これらのプロジェクトで特徴的なことは、**行政からのトップダウンではなく、住民のイニシアティブを行政が支援するやり方を確立しようとしている**ことである。このタイプの協力の主な協力事例としてはインドネシア・スラウェシ貧困対策支援村落開発計画プロジェクトやフィリピン・セブ州地方部活性化プロジェクト、バングラデシュ・モデル農村開発計画(専門家チーム派遣)がある。

住民のイニシアティブを行政が支援する手法の確立を目指す。

健康状態改善

1 - 3 健康状態改善プロジェクト(プロジェクト方式技術協力).....事例 14 ~ 16

農村住民の健康状態を改善するためのプロジェクトとしてはプライマリー・ヘルスケア(PHC)や家族計画・母子保健を中心としたプロジェクトがある。これらの案件の**特徴としては、治療よりも予防に重点が置かれていること、住民を巻き込んだ活動を行っていること**などがある。フィリピン・家族計画・母子保健プロジェクトではプロ技と協力隊派遣を組み合わせ、草の根まで届く活動を実施している。また、サービスを提供する側の強化としては、例えばメキシコ家族計画・母子保健プロジェクトではコミュニティ、地域など各レベルの医療機関の連携強化を図り、家族計画・母子保健をサポートするレファラル・システムの強化を図っている。ジョルダンの家族計画・WIDプロジェクトでは、保健衛生分野にとどまらず、女性の収入創出活動への支援も行っている。

治療のための医療施設建設ではなく予防のためのPHC強化。

保護能力向上

1 - 4 保護能力向上支援プロジェクト(プロジェクト方式技術協力/協力隊グループ派遣).....事例 17 ~ 20

森林保全や緑化をプロジェクト方式技術協力や協力隊派遣で行っている

村落開発と組み合わせた自然資源管理を実施。

事例があるが、単に植林を行うというのではなく、**住民参加で住民のニーズを反映させた村落開発と併せて自然資源管理を行っていきこうというものが多い**。ネパール・村落振興・森林保全計画 / 緑の推進協力プロジェクトはプロジェクト方式技術協力、青年海外協力隊、現地NGOが連携して、住民参加型の村落開発を推進することによって森林保全を図ろうとした例である。

農村開発に関する計画立案

2. 農村開発に関する計画立案(開発調査).....事例 21 ~ 30

他のスキームと連携し、計画が実施されるようにすることが重要。

途上国は政策立案能力が乏しく、効果的な開発計画を策定できないこともある。そのため、開発調査ではその国の政策や上位計画となるようなグラウンド・デザインを立案して相手国に提示したり、モデル地区を選んで実証試験やパイロット事業を実施し、その調査を基により地域性の高い社会、経済、自然条件を考慮した計画を立案したりしている。**農村開発に関係した開発調査としては、主に1)農業生産の向上への提言、2)地方保健向上支援開発、3)地方インフラ整備**が行われている他、**スクールマッピング**を行ったものもある。開発調査の結果を受けて無償資金協力やプロジェクト方式技術協力が実施されることも多い。開発調査では計画を策定するが、重要なのはその計画が実行されることであり、一方適切なプロジェクトを実施するためには調査に基づいた入念な計画が欠かせない。そのため、調査に基づき計画を立案する開発調査と、計画を実施するプロジェクト方式技術協力などのスキームとの連携が重要となる。今後は**開発調査の案件採択や計画策定において無償資金協力やプロジェクト方式技術協力などの他のスキームとの連携をより意識することが求められる**。

また、農村開発のためには**マルチセクトラルな開発計画の立案が必要**であるが、総花的に必要な事項を羅列するのみで、詳細なセクター戦略を記していないような計画は、その国の関係者にあまり利用されなくなる可能性もあるので、**優先順位を明確にした具体的で実行可能性の高い計画を提言することが重要**である。

施設の整備

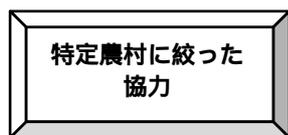
3. 施設の整備(無償資金協力).....事例 31 ~ 35

基本的に無償はハードが中心であり、ソフトを行うスキームとの連携が必要。

開発調査の結果を受けて、無償資金協力によってモデル・プロジェクトを実施するケースも多く存在する。過去に行われたプロジェクトでは道路・交通網整備(道路・橋の建設)、公共輸送強化(バス等の輸送機関強化)、地方電化(小水力、太陽光等)等のインフラ整備から、教育の拡充としての学校建設、市場の整備等、多方面にわたる協力が実施されている。近年で

はコンサルタント等により無償資金協力で建設した施設の運営・維持管理について指導や啓蒙を行うこと(ソフトコンポーネント)を協りに盛り込むことができるようになり、インフラ建設や物品供与だけではなく、保守管理の技術移転も併せて行うことが可能となってきている。これらのインフラ整備は、その設備を活用した産業の強化や教育カリキュラム・教員強化等を併せて行うことによって、より効果が上がるものとなる。そのため、**他のスキームと組み合わせたマルチセクトラルな取り組みが期待**されている。

無償資金協力で施設を建設後、技術協力につなげた例としてはセネガルの地方給水整備計画がある。これは、無償資金協力で給水施設の整備を行ったが、給水施設の維持管理のためには住民の水管理組合の組織が十分でないことから、無償資金協力の実施後に、プロジェクト方式技術協力により、水管理組合による参加型の維持管理システム構築に向けた取り組みがなされる予定のものである。



4. 特定農村に絞った協力(開発福祉支援/開発パートナー事業)事例 36 ~ 48

今までは、地域限定的な総合的農村開発は、官ベースではなく、むしろ NGO により実施されてきている。公的機関による協力活動は、どちらかといえば、カウンターパート機関に対する技術移転や、経済開発を目的としたインフラ開発に重点が置かれてきた。他方、NGO など民間による協力は、特定地域に対してきめの細かい援助を実施してきた。特に住民参加の開発アプローチ等においては、NGO によっては深い知見を有しているところもある。このような NGO の知見を活かし、特定地域に対する農村開発を実施する場合には NGO に事業を委託して協力をを行う事例が増えている。近年では貧困の緩和が援助機関の命題ともなりつつある中、草の根の貧困層に届く協力をを行う NGO との連携は非常に重要になっており、NGO との連携は今後も加速していくと考えられる。JICA における NGO との連携としては、開発福祉支援事業や開発パートナー事業等の NGO の事業を支援する形態のものから、プロジェクト方式技術協力において活動の一部の実施を委託するなど、形態も様々になりつつある。

別表 農村開発関連案件リスト(代表事例)

No	国名	案件名	期間	形態	中間目標	特徴
1. 技術協力を通じたキャパシティ・ビルディング(プロジェクト方式技術協力/専門家チーム派遣/協力隊グループ派遣)						
1-1 農業開発・村落開発						
1	インドネシア	南東スラウェシ州農業農村総合開発計画	1991.1～1998.2	プロ技	1-1 1-2	農民参加型のアプローチを重視。小規模灌漑システム導入による農村基盤整備事業をはじめ、生産技術の向上、農民組織の強化等、農村振興に多角的に取り組む。プロジェクト開始前に比べ、水田面積が大幅に増加。また農民自身がストックファンドを創設。用途は燃料代、部品購入等。
2	フィリピン	農村生活改善研修強化計画	1996.6～2001.6	プロ技	1-1, 1-2 2-1, 2-2	モデルサイトにおいて、住民の実際の生活状況を理解し、農村生活の向上のために「地域社会概況調査」「個別世帯調査」「個別実地調査」を実施。その調査結果に基づき、農民訓練センターにおいて農村生活改善研修コース及びプログラムを策定。
3	フィリピン	ボホール総合農業振興計画	1996.11～2001.11	プロ技	1-1 1-2	農業生産性の向上を目指し、研修センターにおいて職員のみならず活動強化の研修を実施し、サブサイトにおいては栽培、営農、水管理、農業機械分野を中心に総合的な営農体系の改善を図る。水利組合の活動がかなり強化された。
4	カンボディア	難民再定住プロジェクト	1992.12～2004.3	専門家 JOCV	1-1, 1-2, 1-4, 2-1, 2-2, 4-1, 4-2	別名、三角協力。帰還難民、国内難民、武装解除軍人の再定住を促進し、農業・保健衛生・教育分野の農村地域開発事業を実施。UNDP 拠出金で現地活動にかかる経費の資金協力と専門家/JOCVを派遣。ASEANからも専門家が派遣され、現地事情に即した技術によってきめ細かい協力を実施。
5	インドネシア	南スラウェシ州パル県地域総合開発実施支援プロジェクト	1995.1～2001.12	JOCV	1-1, 1-2 2-1	JOCVのチーム派遣。地方部の貧困削減を目的とした地域総合開発プログラム。灌漑施設の修復、栽培法の改良、農業の経営複合化、市場基盤整備策の提言、家畜飼養集約化の導入、副業生産の普及、生活環境の改善など幅広い活動を展開。
6	パナマ	西部先住民地区モデル村落開発支援	1998.12～	JOCV 開福祉	1-1, 1-2, 2-1	開発福祉事業とJOCVの連携プロジェクト。先住民の生活向上のために養鶏、総合農園プロジェクトを通じ、協同組合の育成を図る。各村では住民ニーズに基づき、JOCVが独自に手工芸、保健衛生、改良かまど、インフラ整備等のプロジェクトも開始した。
7	ガーナ	灌漑小規模農業振興計画	1997.8～2002.7	プロ技	1-1, 1-2	既存灌漑事業区の機能回復と農民自身による施設の運営維持管理の促進を目指し、持続的な営農システムを整備するために、小規模農家への技術支援体制を強化。また、農業生産資機材に関するマイクロ・クレジットの実証試験を実施。
8	マラウイ	ロビ適正園芸技術普及プロジェクト	1998.11～2003.11	JOCV	1-1	適正園芸技術の発掘・形成のための圃場試験の実施及び農民への技術知識普及を目的としたチーム派遣(野菜、土壤肥料、病虫害、果樹)。
9	セネガル	ファティック総合農村開発グループ派遣	1987.1～	JOCV	1-1, 1-2, 2-1, 2-2	野菜・果樹・看護婦・保健婦・村落開発普及員を組み合わせたグループ派遣。地域住民の生活改善のために総合的な地域開発を目指す。トイレの設置、衛生・識字教室の実施、農作物栽培の技術移転、手工芸・染色を通じた所得向上等の活動を実施。
1-2 コミュニティ開発/行政官育成						
10	インドネシア	スラウェシ貧困対策支援村落開発計画	1997.3～2002.2	プロ技	4-2	行政の参加型村落開発事業の立案・運営能力を強化するために、住民の開発ニーズ重視の組織体制づくり、行政官の意識向上・技能向上を促進した。PRA(Participatory Rural Appraisal)手法を用いた調査、住民のための視察研修、住民による開発活動計画作成などを通じて、住民の問題意識が高まり、自主的なグループが形成され、開発に関する会議が実施されるようになった。
11	フィリピン	セブ州地方部活性化プロジェクト	1999.3～2004.2	プロ技	4-2	持続的かつ自立性のある住民参加型地域開発の行政能力向上のために、地方自治体と地域社会間の相互協力の強化を図り、BHN/生計向上パイロット事業を20の地域で展開。住民ニーズに基づく開発事業採択のプロセスを重視し、そのナレッジを制度として確立し、持続性を確保する。
12	タンザニア	ソコイネ農業大学地域開発センター	1999.5～2004.4	プロ技	4-1, 4-2	「フィールドワークによる実地把握」「在来性のポテンシャル」「住民参加」「地域の焦点特性」をコンセプトとし、モデル地区における実証・事例研究を通して、農業大学地域開発センター独自の地域開発メソッド(SUA メソッド)を確立。
13	バングラデシュ	住民参加型農村開発行政支援	2000.4～2004.4	チーム	1-4, 4-2	京都大学が中心となった研究協力「農村開発実験」において提案された行政と村落の「リンクモデル」を基に、末端地方行政単位であるユニオンを中軸に地方行政と村落住民とのリンクを促進する制度と組織を実験的に運用。住民参加による小規模村落インフラ建設を通じ、住民参加型農村開発モデルを確立。

開発課題に対する効果的アプローチ

No	国名	案件名	期間	形態	中間目標	特徴
1 - 3 健康状態改善プロジェクト						
14	フィリピン	家族計画・母子保健プロジェクト(II)	1997.4 ~ 2002.3	プロ技	1 - 2, 2 - 1	専門家が3カ所に分かれて活動するゾーン・ディフェンス方式。JOCVの草の根レベルの活動がそれを補助している。住民による衛生トイレ製作・村落共同薬局活動の支援、州保健局のイニシアティブで実施している人形劇・ビデオを用いた普及活動、村落保健ボランティアの育成等、地域に根ざした活動を展開。「NGOネットワーク」を形成し、NGOとの連携も強化。
15	メキシコ	家族計画・母子保健プロジェクト	1992.4 ~ 1998.3	プロ技	2 - 1	モデルサイトにおいて住民参加による家族計画・母子保健活動を行う一方で、これらの活動をサポートするために医療機関の連携強化を図りレファラル・システムを強化した。
16	ヨルダン	家族計画・WIDフェーズ2	2001.7 ~ 2003.6	プロ技	1 - 2, 2 - 1	ヨルダンで最も保守的で貧困であるとされる地域において、家族計画の推進や女性の社会参加を目指したプロジェクト。リプロダクティブ・ヘルスに関する意識向上のために、住民集会や家庭訪問による情報提供、宗教指導者をも巻き込んだ普及活動を実施。さらに女性の地位向上のために、保健衛生分野にとどまらず、女性の収入創出活動として、山羊の飼育や養蜂を推進した。
1 - 4 保護能力向上支援プロジェクト						
17	ネパール	村落振興・森林保全計画 / 緑の推進協力プロジェクト	1994.4 ~ 2000.8	プロ技 JOCV	1 - 2, 2 - 1, 2 - 2, 3 - 1, 3 - 3	プロ技、JOCV、現地NGOの連携プロジェクト。「資源管理」「自然環境改善」を最終目的とするが、特定の事業の強制はせず、住民のニーズに基づきプロジェクトから一定の支援を受けて、住民自らが事業を実施するプロセス重視の協力。社会的公正やジェンダーにも配慮している。
18	ネパール	自然災害軽減支援	1999.9 ~ 2004.8	プロ技	3 - 2, 3 - 3	地域と災害の特性に応じた住民参加による防災活動を促進することを目的として、低コストの防災工法の開発や住民参加型防災活動、防災教育などを行う。また災害調査・復旧のための体制整備や手法の確立も目指す。
19	コスタ・リカ	環境に優しい農業計画	1993.8 ~ 2000.2	JOCV	1 - 1, 3 - 1	化学肥料や農薬の多量使用により、環境汚染や健康への悪影響が問題視されるなか、コスタ・リカ大学農学部にシニア隊員が派遣され、環境保全型農業を行うべく研究プロジェクトを開始した。さらにJOCVがグループ派遣の形態をとり、有機農業技術の国内普及を推進。
20	ニジェール	カレゴロ緑の推進協力プロジェクト	1993.1 ~ 2001.6	JOCV	1 - 1, 3 - 1	植生の人為的破壊による砂漠化が進む地域において、砂丘固定を視野に入れ、地域住民を巻き込んでの植林活動、苗畑の整備、アグロフォレストリーの普及を図る。また野菜・果樹栽培、販路開拓、改良かまどの普及活動も行う。
2. 農村開発に関する計画立案(開発調査) (農業開発、村落開発)						
21	フィリピン	辺境地貧困農民対策計画	1996.2 ~ 1997.7	開調	1 - 1	フィリピンの総合農地改革計画を支援するため、この計画の主な対象地である辺境地域における農民の定着と農業生産性の向上を目的とした調査を実施。12のモデル地区の現状調査を行い、開発基本計画を策定し、代表となる4地区を対象としてフィジビリティ調査を実施。また農地改革村落の開発計画ガイドラインを策定。
22	ラオス	総合農業開発計画調査	2000.11 ~ 2001.10	開調	4 - 1, 4 - 2	「2020年までに最貧国を脱する」というラオス政府の目指す開発目標のために、農業開発ビジョン及び政策の具体化に必要な総合農業開発アクション・プランを策定。10のサブセクターから成り、110のプロジェクトプログラムを形成し、優先順位づけ・概略評価を実施。
23	中国	河北省太行山農業総合開発計画調査	1998.6 ~ 1999.9	開調	3 - 1	貧困緩和と環境保全を目的とする農業総合開発基本計画を策定。農民自身が実施する村営の農民主体事業と、行政が農民主体事業を支援する公共事業・農民支援事業から成る。この計画から優先モデル地区を選定し、フィジビリティ調査を実施。
24	バングラデシュ	モデル農村開発計画及び計画II	1988.10 ~ 1989.9, 1990.2 ~ 1991.8	開調 (無償) (JOCV)	1 - 1, 1 - 2	農村地域における生産部門の振興、人的資源の開発、受益者特定の開発、組織・制度の開発に重点を置いてマスタープランを策定。この計画によって無償協力、JOCVチーム派遣プロジェクトが実施された。
25	グアテマラ	中部高原地域貧困緩和持続的農村開発調査及び実証調査	2000.2 ~ 2001.7, 2001.8 ~ 2003.3	開調	3 - 1, 4 - 2,	農村を対象に住民の所得向上、生活環境改善、天然資源保全を目的とした開発調査を計画策定・実証調査の2段階にて実施。計画策定のプロセスにおいて、住民参加型計画手法を導入。パイロットプロジェクト実施を前提として、地域住民とのワークショップを行い、住民ニーズに基づいたきめ細かい計画を策定。

No	国名	案件名	期間	形態	中間目標	特徴
26	モザンビーク	モザンビーク除隊兵士再定住地域村落開発計画調査	2000.7 ~ 2002.9	開調	1 - 1, 2 - 1	除隊兵士・元南アフリカ鉱山労働者・未亡人女性の定住化と生活向上を目的とし、具体的なアクション・プランを含む村落開発計画を策定。優先アクション・プラン(村落給水、農業、ジェンダー関連活動、マイクロ・クレジット、人材育成等)については実証調査を実施。
27	タンザニア	コースト州貧困農家小規模園芸開発計画実証調査	2001.1 ~ 2004.3	開調	1 - 1, 1 - 2	伝統的換金作物が安定した収入源とならなくなった同州において、「貧困農家小規模園芸開発計画」にて提案された事業を対象地域10カ村で実施。各事業の有効性の評価を行い、開発計画へのフィードバックを行う。実証調査の過程で関係者への技術移転/キャパシティ・ビルディングを図る。
(健康改善)						
28	マラウイ	プライマリーヘルスケア強化計画調査	1998.6 ~ 2000.1	開調	2 - 1	乳幼児及び妊娠可能年齢の女性を対象としたプライマリーヘルスケアの強化を目的とし、ある特定地域においてモデルプランを策定した上で、その計画を全国に普及させる全国マスタープランを策定した。
29	インド	リプロダクティブ・ヘルス支援計画調査	2000.11 ~ 2002.3	開調	2 - 1	人口問題が深刻なインドにおいて、妊産婦死亡率が高い地域を対象として保健サービスの改善を図るために女性の保健、栄養、衛生、教育、労働環境等の現状を分析し、既存の政府プログラムをレビューし、対象地域におけるマスタープランを策定。
(地方インフラ整備)						
30	ボリビア	再生可能エネルギー利用地方電化計画調査	1998.8 ~ 2001.9	開調	1 - 4, 4 - 2	貧困層が多く住む農村部の生活水準を改善するため、太陽光、小水力、風力等の環境に優しい再生可能なエネルギーを利用した地方電化の現況を調査し、事業計画を策定。地方自治体を実施組織、住民が組織する電化委員会/共同組合やNGO等を維持管理組織とする。この事業計画は同国の貧困削減戦略ペーパー(PRSP)に組み込まれた。
3. 施設の整備(無償資金協力)						
31	バングラデシュ	農村婦人研究所設立	1995	無償	1 - 1	女性を対象とした農業技術研修所を設立。無償とNGO(オイスカ)の連携案件で、研修所の運営は婦人省からNGOに委託されている。研修所でつくられた野菜、卵、米等はダッカ市民の間で「オイスカブランド」の名で高品質、低価格の商品として知られ、人気を集めている。
32	セネガル	地方給水整備計画	1979 ~ 1995	無償 (プロ技)	2 - 1	干魃による井戸枯渇、水因性伝染病の流行等で甚大な被害を受けた農村部で、79サイトの水道事業整備に取り組んだ。サイトにおいて住民・周辺遊牧民への十分な量の給水が実現し、食生活の改善、収入の向上に好影響を与えた。これらの施設の維持管理のために水管理組合の強化を行うとともに生活改善や村落開発を支援するプロジェクトを実施予定。
33	フィリピン	教育施設拡充計画	1994 ~ 1996	無償	2 - 2	教育施設の不足が深刻な地域において、限られた予算内でより多くの教室数を確保することを最優先とする。将来の改修計画に対応できるように在来工法を極力採用し、手動ポンプ以外のすべての資機材を現地調達した。
34	ネパール	第二次基礎初等教育プログラムにおける小学校建設	1999	無償	2 - 2	小学校建設のための資機材調達に必要な資金を供与した。供与資材を用いて住民の要望に基づき、地域住民主体で小学校建設を実施。
35	セネガル	苗木育成場整備計画	1991	無償 (プロ技)	3 - 1	国内3カ所の苗木育成場の施設を整備拡充し、苗木生産用の関連資機材の供与を行った。3カ所とも整備前に比べ、大きく生産を伸ばし、セネガルの植林活動のみならず、近隣サヘル地帯の国々と協力して進めている砂漠防止の面でも貢献。この成果を活かしてプロ技「総合村落林業開発計画」を2000年1月から実施。
4. 特定農村に絞った協力(開発福祉支援/開発パートナー事業)						
(農業開発、村落開発)						
36	インドネシア	南スラウェシ州貧困層エンパワメント	1999.2 ~ 2002.1	開福祉	1 - 1, 1 - 2	プロ技「スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」の支援を得て、南スラウェシ州においてNGOによる住民エンパワメント・プロジェクトをモデル的に実施。対象は600貧困世帯、3,000人。
37	マレーシア	サバ州農業研修センター	1998.11 ~ 2001.11	開福祉	1 - 1, 1 - 2	農家の収入が低く、若者の農家離れが進むサバ州の研修センターにおいて、収入向上を目的として、コーヒー、ミートボール、フィッシュボール、豆乳等の食品加工訓練の充実を図る。

開発課題に対する効果的アプローチ

No	国名	案件名	期間	形態	中間目標	特徴
38	カンボディア	社会的弱者の自立のためのソーシャルサービス	1998.12 ~ 2001.12	開福祉	2 - 1	ポルポト支配期の精神的・身体的後遺症に苦しむ人々の地域福祉サービスの向上を目的としたプロジェクト。ソーシャルワーカーの育成、カウンセリングサービスの提供等を実施。
39	ラオス	ウドムサイ県収入向上活動	1998.12 ~ 2001.1	開福祉	1 - 2	農村女性の地位向上、収入向上と目的とし、縫製、自然染色、織物等を中心とした職業訓練及びビジネス教育を実施。UNDPからも支援を受け、日本人UNV(国連ボランティア)がデザインを指導。
40	ラオス	女性自立向上事業	1998.12 ~ 2001.11	開福祉	1 - 2	女性や障害者を対象に機織り、草木染め、縫製、竹細工、陶芸等の職業技術研修を実施。マーケティングも行い、収入向上を目指す。
41	バングラデシュ	貧困層の能力育成と地方行政との連携を通じた参加型農村開発	2001.8 ~ 2004.7	開バト	1 - 1, 1 - 2, 2 - 1, 2 - 2	貧困住民の互助組織であるショミティの村落振興活動のために環境整備を行う。活動内容は、ショミティ育成、グループ研修、成人識字学級、地域保健ボランティアの育成、手押しポンプ井戸・トイレの整備、収入向上技術研修、マイクロ・クレジット等。
42	ガーナ	アッパーイースト州ボウクイースト女性生活向上プロジェクト	2000.2 ~ 2003.1	開福祉	1 - 2	シェアバター・ナッツを生産する女性農民の組織化、技術向上の支援を通じて女性の収入向上/地位向上を図る。本プロジェクトへのJOCV/個別専門家派遣も検討されている。
43	ケニア	クワボンザ村伝統手工芸品生産者グループ育成・運営指導計画	2002.1 ~ 2003.1	ミニバト	1 - 2	伝統手工芸品(サイザル・バスケット、木彫製品)の生産者グループの組織育成、技術訓練、リーダー育成、環境整備を通じて、住民の収入向上を図る。
(健康改善)						
44	タンザニア	キゴマ州カスル県南部農村地域保健・医療サービス改善計画	2001.10 ~	開福祉	2 - 1	難民受け入れ地域における保健・医療サービス体制の改善を目的として、薬局・診療所のリハビリ、医療従事者の育成、地域住民への普及活動を実施。
(教育)						
45	エチオピア	オロミア州ノンフォーマル教育支援	1999.10 ~ 2002.3	開福祉	2 - 2	教育へのアクセスが限られている地域において、基礎教育の充実を目標に、教育の習得機会の提供、識字教育を実施。NGO等を運営するインフォーマル教育のモデルを確立。
46	カンボディア	住民参加による基礎教育環境整備計画	2000.10 ~ 2003.9	開バト	2 - 2	対象地域において基礎教育環境を整備し、基礎教育水準の向上を目指す。校舎建設、図書館員・開発員を対象としたワークショップ、米銀行、伝統音楽演奏訓練等を実施。
47	ヴェトナム	北部山岳地域における持続可能な村落開発のための成人識字教育振興計画	2000.4 ~ 2003.3	開バト	2 - 2	最も貧しい地域の1つである北部山岳地域で、成人を対象として、識字・継続教育の普及を図る。寺子屋を設立し、寺子屋運営の組織(行政・住民)を確立するための研修を実施。
(環境)						
48	ヴェトナム	森林保全活動支援事業	2001	ミニバト	3 - 1	質的にも量的にも深刻な状態に陥っている天然林の保全を目的とし、ヴェトナム政府団体との連携を強化し、日本の天然林施行について相互の問題認識、地元住民との関係のあり方についての意見交換、技術移転を行う。

* 本表の「中間目標」欄の数字は開発課題体系図の中間目標の数字に該当する。

* 本表の「形態」に関する略語は以下の事業形態を示す。

プロ技：プロジェクト方式技術協力	専門家：専門家派遣	チーム：個別専門家チーム派遣
開 調：開発調査	無 償：無償資金協力	開福祉：開発福祉支援
開バト：開発パートナー	ミニバト：小規模開発パートナー	JOCV：青年海外協力隊

付録2. 基本チェック項目(農村開発)

「農村開発」の基本チェック項目については、本来ならば本書でまとめた開発課題体系図ごとに主な指標を提示すべきであるが、今回のタスクでは、その検討・調整を行うことが困難であった。そのため、現在「貧困削減」課題別指針の参考資料として作成している各ドナーの「貧困に関する指標」を参考資料として本書に掲載することとした。今後、本資料についても、JICAとしての基本チェック項目とすべく「貧困課題別チーム」で検討する予定だが、農村開発を考えていく上でも、現段階の検討資料も参考になると考え、本書に掲載する。

< 国際援助機関 >

代表的利用指標	UNDP 1)	WORLD BANK 2)	ADB 3)	FAO 4)
(経済的能力)				
1 家計消費	1人当たりの実質 GDP(HDI)	家計の消費支出 1人当たり GDP 1人当たり国民純所得 国別貧困ライン以下の人口割合(農村・都市) 国際貧困ライン以下の人口割合(PPP\$1、\$2以下) 貧困ギャップ	1人当たり GNP 1人当たりエネルギー消費 1人当たり電気消費 物価指標 国別1ドル以下(割合と実数) 国別貧困ライン(割合と実数)	
2 家産構成		児童就労 産業別就業率(男女比) 平均労働時間と最低賃金 農業賃金 製造業の1人当たり労働コスト		
3 中小企業振興		都市の平均所得 所得における住宅価格割合 各種公共サービス(水、電気等)に対するアクセス 都市インフォーマルセクター就業		
4 農村開発			農耕地割合	農作物及び家畜、水産物(第一次、加工別)の産出量 農作物及び家畜の貿易量 食糧供給量(農産物、家畜) 食糧バランスシート 生産者価格(農産物、家畜) 土地(土地利用状態、灌漑) 農業生産方法(機械、肥料、殺虫剤) 食糧援助 森林資源(種類別)産出量 木材貿易
5 男女別消費割合	男女別稼得所得割合(GDI、GEM)	所得階層別の消費割合 年金加入者割合 女性の就業率		
(政治的能力)				
6 当事者による影響力評価		産休手当割合		

開発課題に対する効果的アプローチ

代表的利用指標	UNDP 1)	WORLD BANK 2)	ADB 3)	FAO 4)
7 政策決定過程への影響力		女性の意思決定ポジション (閣僚級)	公共セクター別政府支出	
8 意思決定のジェンダーバランス	女性が占める国会の議席数 (GEM) ----- 行政職管理職(GEM) ----- 専門職及び技術者(GEM)			
9 分権化に関する法制化				
(人間的能力)				
10 乳幼児死亡率	出生時平均余命(男女別) (GDI)	乳幼児死亡率(家産による最上位と最下位別) ----- 乳幼児予防接種有効率(家産による最上位と最下位別) ----- 小児栄養失調割合(家産による最上位と最下位別)		
11 妊産婦死亡率(HIV罹患率/AIDS死亡率)	40歳未満で死亡する人の割合 (HPI)	母親の体重指数による栄養失調割合 ----- 出生率		
12 地域社会別の疾病モニタリング	保健医療サービスの利用可能な人の割合(HPI) ----- 安全な水が利用可能な人の割合(HPI) ----- 5歳未満の栄養失調児の割合(HPI) ----- 初・中・高等レベルの合計就学率(男女別)(GDI)	地方のプライマリーヘルスケアに対する支出割合 ----- 下水率	病院ベッド数 ----- 医者当たりの患者数 ----- 1日当たりの蛋白質摂取量 ----- 男女別初等・中等レベル就学率	
13 就学児童のジェンダーバランス	成人識字率(HDI)(男女別) (GDI)		男女別成人識字率 ----- 教師と学童の人数比率	
(社会的能力)				
14 貧富による階級差		所得階層別の消費割合 ----- ジニ係数	ジニ係数	
15 階層別の社会関係パターン		学歴別失業率		
16 コミュニティ別活動の頻度と重要度				
(脆弱性からの保護能力)				
17 自然・人的災害の頻度とインパクト		砂漠化 ----- 自然保護地域率 ----- 水質汚染物質濃度 ----- CO2排出 ----- 公衆衛生施設へのアクセス ----- 空気汚染物質濃度	砂漠化率(1980-2000) ----- 自然保護地域率 ----- CO2排出	
18 人口移動		女性人口 ----- 人口増加率 ----- 粗死亡率 ----- 粗出生率 ----- 被扶養人口率 ----- 都市化率		
19 当事者による能力評価				
20 犯罪の状況				

< 二国間援助機関 >

代表的利用指標	USAID 5)	CIDA 6)	DFID 7)
(経済的能力)			
1 家計消費	1人当たりGDP成長率	1人当たりGDP成長率 国際貧困ライン以下の人口割合 (PPP\$1)	国民総所得、1人当たり、増加率 国際貧困ライン以下の人口割合(PPP\$1) 国内総貯蓄 貧困ギャップ 15歳から24歳までの失業率
2 家産構成	外国援助がGNPに占める割合 貿易増加率 外国直接投資の推移 経済の自由度指標: Economic Freedom Index since 1995(Heritage Foundation) 農業従事者増加率と全人口増加率の差 違		GDPに占める対外債務の割合 1000人当たりの電話ライン数 1000人当たりのパソコン所持数 GDPに占める貿易の割合 輸出占める割合 GDPに占める外国直接投資の割合
3 男女別消費割合			所得階層別消費割合 女性の就業率
(政治的能力)			
4 当事者による影響力評価	政治体制の自由度(Freedom House Data)	HDI, GEM, GDI 各指標(UNDP)	
5 政策決定過程への影響力	政治的権利遵守のランキング(7段階評価) Freedom House Data) 市民による政治活動の自由度ランキング(7段階評価) Freedom House Data)	汚職指標(Transparency Int'l "Corruption Perceptions Index 2001")	
6 分権化に関する法制化			女性が占める国会の議席数
(人間的的能力)			
7 乳幼児死亡率	5歳以下の幼児死亡率 出生率	5歳以下の幼児死亡率	5歳以下の幼児死亡率 乳児死亡率 麻疹予防接種を受けた1歳児の割合
8 妊産婦死亡率	妊産婦死亡率		妊産婦死亡率 資格保持医療従事者立ち会いの出産割合 避妊具普及率
9 HIV罹患率/AIDS死亡率	15歳から24歳までのHIV罹患率		HIV/AIDS 遺児数 15歳から24歳までのHIV罹患率
10 地域社会別の疾病モニタリング	上位10感染症による死亡人数(HIVを除く) 5歳未満の栄養失調児の割合		5歳未満の栄養失調児の割合(HPI) 最小限カロリー消費水準以下の人口割合 マラリア罹患率と死亡率 有効なマラリア予防、治療を受診できる人口割合 結核罹患率と死亡率 往診サービスによる結核治療ケースの割合 適切な薬を継続的に入手できる人口割合
11 就学児童のジェンダーバランス	初等教育の読み書き、算数、理科のスコア 男女別の初等教育総就学率 男女別の初等教育純就学率 初等教育におけるジェンダー割合 5年生に達する割合(男女別) 初等教育における就学回復率(男女別)	15歳以上の成人識字率 5年生に達する割合(男女別)	15歳以上の成人識字率 男女別の初等教育純就学率 5年生に達する割合(男女別) 初・中・高等レベルの合計就学率(HDI) 男女別(GDI)
(社会的的能力)			
12 貧富による階級差		5段階最上位への所得と最下位への所得の比率	
13 階層別の社会関係パターン			
14 コミュニティ別活動の頻度と重要度			

開発課題に対する効果的アプローチ

代表的利用指標	USAID 5)	CIDA 6)	DFID 7)
(脆弱性からの保護能力)			
15 自然・人的災害の頻度とインパクト	GDPに占める1人当たりエネルギー消費割合 再生可能な資源によるエネルギー生産の割合 自然保護地域率 CO2排出 安全な飲料水へのアクセス可能な都市人口割合 衛生サービスへのアクセス可能な都市人口割合 森林地域の変化(割合と面積) 自然森林地域の変化(割合と面積) プランテーション林野の変化(割合と面積)	GDPに占める1人当たりエネルギー消費割合 CO2排出	GDPに占める1人当たりエネルギー消費割合 土地に占める森林の割合 生物多様性が維持されている土地の割合 CO2排出 安全な飲料水へのアクセス可能な人口割合(都市/農村) 衛生サービスへのアクセス可能な人口割合(都市/農村) 安定した土地保有へのアクセス可能な人口割合(都市/農村)
16 緊急事態 / 紛争	緊急時における粗死亡率 緊急時の5歳未満の栄養失調児の割合 紛争による難民の数 紛争後のFreedom HouseとHeritage Foundationの政治/経済自由度評価		
17 人口移動			
18 犯罪の状況		軍事支出	

出所：上掲の基礎指標は、各援助機関ごとに代表的に利用されているものを挙げた。

< 国際援助機関 >

- 1) UNDP "Human Development Report"
注：HDI:人間開発指標、HPI:人間貧困指数、GDI:ジェンダー開発指標、GEM:ジェンダー・エンパワメント測定
- 2) World Bank "World Development Indicators"
- 3) ADB "Growth and Change in Asia and the Pacific Key Indicators 2001"
- 4) FAO "FAOSTAT Agriculture Data" <http://apps.fao.org/page/collections>
注：ウェブサイトにて国、地域別のデータがあり、ウェブ上でデータ加工が可能。

< 二国間援助機関 >

- 5) USAID "Strategic Plan 1997(Revised2000)"
注：経済の自由度に関する指標詳細は Heritage Foundation のウェブサイト参照(<http://www.heritage.org/index/2000methodology.html>)
なお、政治能力に関する USAID のデータ出典詳細は Freedom House のウェブサイト参照(<http://www.freedomhouse.org/>)
- 6) CIDA "Results-Based Management and Accountability Framework" Jan. 2001
注：汚職指標については Transparency International ウェブサイト参照(<http://www.transparency.org/cpi/index.html>)
- 7) DFID "Department Report 2001"、"Statistics on International Development 2001"

補足1. 分類基準：

- (1) DAC 貧困の定義による分類
貧困は人間個人が社会生活を営むために有する経済、政治、人間、社会、保護の5つの能力の欠如と捉えている(DAC「貧困削減ガイドライン」
"The DAC Guidelines Poverty Reduction" (2001) pp.51)
- (2) サブカテゴリー
個人の各能力の欠如と関係する状況、分野を本表のサブカテゴリーに加えている。貧困は個人の問題のみならず、能力の著しい欠如は社会全体に与えるマクロ的インパクトを有すると示唆している点が肝要である。
- (3) 他分野との関係
農村開発、教育、医療、生態系保全分野も貧困削減に関わる重要な分野として主に関連する能力の項目に位置づけてある。

補足2. 各援助機関の選定基準と分類：

- (1) 国際援助機関
UNDPや世界銀行においては国際比較のための指標データの集積機能を担っていることから、生データは他の機関からの引用も多いが、それ故に網羅的という利点がある。他方、アジア太平洋地域に特化したアジア開発銀行が発行している指標データと、農業分野のデータ収集に特化したFAOを挙げて比較対照している。
- (2) 二国間援助機関
二国間援助機関についてはプロジェクトのパフォーマンスを計測する指標を使用しているUSAID、CIDA、DFIDを挙げている。世界銀行等の国際機関のもつ貧困を特定化する指標というよりも、自らのプロジェクト遂行のための指標であり、国別に独自または国内の専門機関でデータ収集している側面もあることを留意されたい。

補足3. 表の見方：

- (1) 本表は貧困削減の全体像を把握するにあたって、いかなる切り口があり、それに対応する指標が存在するのかを概観するものである。
- (2) 他方、データの取り方は千差万別であるため、各機関を横並びにしてのデータ比較は正確さを欠くが、指標項目を切り口としてどの側面から開発の問題にアプローチしているのかという点から共通項をまとめてあるので、各機関の利用指標の分布が把握できるようになっている。
- (3) なお、具体的なデータが必要な場合に対応するため、出所と注釈を付記している。

引用・参考文献・Web サイト

- 国際協力事業団(2000)『JICA 貧困削減ガイドライン策定のための基礎調査報告書』
- (2001a)『プロジェクトドキュメント作成ガイドライン(案)』
- (2001b)『農林分野課題別指針』第2稿
- (2001c)『インドネシア共和国地方行政人材育成プロジェクト・ドキュメント』
- (2001d)『課題別指針「貧困削減」』第1次ドラフト
- (2002)『課題別指針「貧困削減」』第2次ドラフト
- 保母武彦(1996)『内発的發展論と日本の農山村』岩波書店
- ADB(Asian Development Bank)(2001)『*Growth and Change in Asia and the Pacific Key Indicators 2001*』
- Chambers, R.,(1983)『*Rural development*』. Longman Scientific & Technical
- (1997)『*Whose Reality Counts?*』 Intermediate Technology Publications
- CIDA(Canadian International Development Agency)(2001)『*Results-Based Management and Accountability Framework*』
- DFID(Department for International Development)(2001a)『*Department Report 2001*』
- (2001b)『*Statistics on International Development 2001*』
- Heritage Foundation ホームページ(<http://www.heritage.org/index/2000methodology.html>)
- FAO(Food and Agriculture Organization of the United Nations)『*FAOSTAT Agriculture Data*』(<http://apps.fao.org/page/collections>)
- Freedom House ホームページ(<http://www.freedomhouse.org/>)
- OECD(Organisation for Economic Cooperation and Development)(2001)『*DAC Guidelines on Poverty Reduction*』(<http://www.oecd.org/oeecd/pages/home/displaygeneral/0,3380,EN-document-68-2-no-24-2124-no,FF.html>)
- Sen, A.,(1981)『*Poverty and Famines, an Essay on Entitlement and Deprivation*』 Clarendon Press, UK.
- Transparency International ホームページ(<http://www.transparency.org/cpi/index.html>)
- UNDP(United Nations Development Programme)『*Human Development Report*』各年版
- USAID(United States Agency for International Development)(2000)『*Strategic Plan 1997(Revised 2000)*』
- World Bank(1975)『*World Development Report 1974/75*』
- (2001)『*World Development Report 2000/2001*』
- (July, 2001)『*Reaching the Rural Poor, Strategy for Rural Development*』
([http://wbIn0018.worldbank.org/essd/rdv/vta.nsf/Gweb/outline/\\$FILE/WB_Rural_StrategyOutline.pdf](http://wbIn0018.worldbank.org/essd/rdv/vta.nsf/Gweb/outline/$FILE/WB_Rural_StrategyOutline.pdf))
- 『*Rural Development Strategy*』(<http://wbIn0018.worldbank.org/essd/rdv/vta.nsf/Gweb/Strategy>)
- 『*World Development Indicators*』各年版

農村開発 開発課題体系全体図(その1)

開発戦略目標	中間目標	中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例	
1. 経済的能力の向上 平均年間所得 就業率	1-1 農業所得の向上 農業からの平均年間所得 所得上昇率(平均的な成長状態にあるかに関する指標)	生産技術向上 農家における栽培作物種類数 農家あたりの耕作機械利用時間数 農家あたりの平均耕作種類数 農業技術学校への就学数	技術に関する調査 生産技術研究 技術普及員の育成 技術訓練制度拡充(農業学校等) 生産者コミュニティの強化 単一作物栽培のリスク軽減の為に農業の多角化促進 適正規模の農業機械化の促進 改良・適正品種の導入	
		生産基盤整備 灌漑耕作地面積 農家あたりの平均耕作面積 種苗生産施設数 加工施設利用者数	持続的な管理が可能な灌漑施設の整備及び建設 生産の効率化を図るための農地区画整理と農道整備 地域ニーズに適した生産施設建設(養殖池、種苗センター、等) 地域ニーズに適した農産品加工施設建設(ライスセンター等) 二・三毛作に向けた基盤整備	
		生産物流基盤の整備 市場までの平均距離 フィーダーロードまでの距離 共同出荷組合への加入率 出荷場等の稼働率	× 適正規模の市場施設の整備・拡充 実績と需要予測に基づくフィーダーロードの整備 地域の生産量に応じた集荷場・貯蔵庫の整備 共同出荷組合形成 ポストハーベスト等の技術改善	
		物流管理システム構築 農産品価格情報表利用者数 市場における商人加入数	物流制度(法令等)構築 × 農産品価格調査システム構築 効率化を図るための市場運営・流通システム構築 農産物の品質管理強化 生産者が必要とする農業統計の整備	
		1-2 農外所得の向上 農外からの平均年間所得 所得上昇率(平均的な成長状態にあるかに関する指標) 農外就職状況 農外産業従事者数	農民組織の強化 農業組合への参加戸数 組合員の活動参加率 組合機能に関する組合員満足度	農民銀行の設立 地域グループのリーダー研修 組織化の促進 民間企業との連携構築 相互保証制度の構築
			職業訓練制度・起業知識の拡充 起業家セミナー開催回数 職業訓練校就学者数 商工会加入者数	職業学校の拡充 起業家セミナー拡充 社会人の職業訓練制度拡充 × 起業相談員の育成 × 地域における商工会の育成
			小規模金融サービスの拡充 小規模金融利用者数 利用者からの返済率 資金の回転率	NGO等によるマイクロ・クレジット事業 リボルビングファンドの設立 小規模金融モデル形成 住民相互の保証制度の確立
			観光資源開発 新規参入業者数 観光従事者数 観光客数	× 観光サービス組合(ガイド等) × 観光関連施設建設支援 × 観光産業の誘致促進 × 文化遺産・景観保全 × 観光インフラ整備(交通網等)
			伝統・新規産業育成 伝統産業収益増加額 伝統・新規産業参入者数 伝統産業従事者数 新商品開発数	販売ルート・市場調査の強化 × 小規模金融サービスの強化 経営セミナー拡充 小規模金融サービスの拡充 商品開発に関する技術援助(デザイン等) 経営診断サービス制度
			農産品加工産業育成 農産品加工商品販売額 農産品加工従事者数	農産品加工技術訓練 農産品加工関連組合支援 販売ルート市場調査の強化 経営セミナー拡充 × 小規模金融サービスの拡充
	1-3 産業育成能力の向上		産業関連地方行政官育成	× 行政官の訓練コース × 行政官執務マニュアル整備 × 行政官監督制度等
			産業開発統計の整備	× 経済動向調査システム構築 × モニタリングシステム構築
			徴税制度改善	× 新税導入 × 徴税システム改善 × 新規産業に対する優遇税制度
			地方財政見直し	× 財政の効率化 × 産業育成予算の拡大
	1-4 インフラ整備	地方電化 ソーラーパネル台数 水力発電量・電線延長 維持管理組合加入者数	小規模水力発電 × ソーラーパネル普及 × 電線拡張支援 × 利用組合育成・維持管理制度	
		通信・情報網拡充 電話加入者数 ラジオ保有台数 ラジオ局数	× 電話網拡張事業 × 無線通信網拡充事業 × 有線通信網拡充事業 × 中継局アンテナ建設 通信インフラ整備人員の育成	
		地方道整備・拡充事業 地方道整備キロ数 地方道利用車両数	地方道建設事業 地方道整備能力向上事業 地方道整備開発調査 維持管理機構の構築	
		公共交通網整備 交通機関利用者数 利用者数	バス・サービス拡充 × 海運交通網拡充 × 鉄道整備拡充	

プロジェクト活動の例：
 JICAの農村開発協力事業において比較的事業実績の多い活動
 JICAの農村開発協力事業において事業実績のある活動
 JICAの農村開発協力事業においてプロジェクトの1要素として入っていることもある活動
 × JICAの農村開発協力事業において事業実績がほとんどない活動

農村開発 開発課題体系全体図(その2)

開発戦略目標	中間目標	中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例
		交通関連企業育成 交通産業従事者数 交通産業利用者数	× 起業家育成・支援 × 優遇金融制度 × 共同組合育成等
		交通政策立案力向上	× 交通行政官の能力向上 × 運輸統計の整備
		交通インフラ財源の確保	× 徴税制度改善 × 地方財政見直し
2. 人間的能力の向上	2 - 1 健康状態改善 乳幼児死亡率 平均寿命 平均疾病率	医療施設の拡充 公共医療機関への距離 救急時の医療機関への時間 医療機関における医薬品保有量	病院建設 診療所建設 レファラルシステム構築 医薬品供給システム構築
		医療従事者の質・量向上 人口あたりの看護師数 人口あたりの医師数 支援組織への住民参加者数	看護師訓練所拡充 医療従事者再訓練制度構築 医療従事者支援組織の構築
		予防接種の促進 疾病予防接種率 予防接種数	薬品の供与 予防接種プログラム構築 × 薬品の供給システム 予防医療に関する訓練
		安全な水の供給 給水設備までの距離数 人口あたり給水設備数 水の質(バクテリア数等) 水管理組合参加者数 給水量 水汲みににかかる時間の減少	水道網建設 井戸掘り(深井戸・浅井戸) 井戸の保護(家畜の糞尿等からの保護) × 定期的な水質検査の制度化 水管理組合の組織化と育成 × 水供給訓練センターの設立
		衛生環境改善 トイレ設置数 ゴミ処理場の数 保健所+機関の数 住民グループ参加者数	× 生活排水対策の改善 トイレの普及 ゴミ処理の改善 保健所の設立 保健衛生にかかる住民グループ育成
		母子保健教育向上 母子保健教育受講者数 セミナー回数 伝統的産婆の罹患率の減少	家族計画の普及 栄養教育 産後保健教育活動 児童保健教育 伝統的産婆に対する教育
		公衆衛生知識向上 性感染症セミナー参加者数 育成されたヘルスワーカー数 飲料水煮沸	性感染症に関する教育 感染症予防教育 家庭医療知識普及 コミュニティヘルスワーカー育成
		保健政策立案力向上	保健行政官の能力向上 保健統計の整備
		保健財源の確保	× 徴税制度改善 × 地方財政見直し
		2 - 2 教育水準の向上 平均識字率 就学率 中学進学率 高校進学率	教育インフラの整備 教室あたりの生徒数 学校あたりの教科書数 住民組織参加農家数
	教員の質的向上 教員のセミナー参加者数 教員住宅充足率 教員養成校の受け入れ能力		教員再訓練制度拡充 × 住民組織強化 教員養成校拡充 教育監査制度拡充 学校の管理職用のセミナー
	教育の質的向上 新指導法に基づく教材の配布		シラバス・カリキュラムの改善 教科書作成・配布 教材の拡充 × 教育の質的評価制度の確立
	男女間の就学率格差の是正 生徒における男女比 女子児童就学率		女子クラスの設定 女性教員の登用 × 女子学生用カリキュラムの充実
	教育に関する理解の向上 セミナー開催回数 児童労働者数		啓発セミナー × 教育環境向上組合育成 × 児童労働の削減
	教育資金制度の構築 ローン利用者数 互助会参加者数		× 奨学金制度の構築 × 学資ローン制度の構築 × 教育互助会の設立
	離就学者の教育向上 復学者数		× 補修校の設立(復学推進)
	識字率向上 識字指導員数 授業参加者数 書籍数		識字教室拡充 成人向け識字教材開発 識字指導員育成 活字情報の普及
	市民・生活改善教育 セミナー参加者数 図書館利用者数		× 公民権教育拡充 生活設計セミナー開催 × 民主化教育 地域図書館の建設
	教育政策立案力向上 セミナー参加者数		× 教育行政官の能力向上 × 教育統計の整備 セミナー開催
	教育財源の確保	× 徴税制度改善 × 地方財政見直し	

農村開発 開発課題体系全体図(その3)

開発戦略目標	中間目標	中間目標のサブ目標	プロジェクト活動の例		
3. 保護能力の向上	3-1 自然環境保全 可耕地の面積 森林面積・植林本数 水質 海洋資源量	土壌保全 テラッシング場所数 チェックダム数 環境教育回数 組合への参加住民数	環境調査 テラス・チェックダム建設 植林・防風林 環境教育・組合育成		
		森林保全 植林本数 組合参加者数 環境調査面積	環境調査 植林・植生保護区設置 持続的資源管理 環境教育・組合育成		
		生物多様性の保全 環境調査面積 調査員数 水質 海洋資源量	環境調査 漁・猟獲制限 稚魚・幼獣・幼虫放流 水質保全活動 環境調査員育成		
		水質保全 組合参加者数 浄化場数	× 汚水浄化場建設 生活排水に関する教育 環境教育・組合育成		
		3-2 自然災害対策 災害あたりの死傷者数 洪水等発生件数 干ばつ等発生件数	洪水予防 堤防の数 河川保護工事数 セミナー回数	堤防の造営 河川保護工事 水害避難所建設 防災教育	
			地震対策 用水場所数 防災教育回数	× 消火用水確保 × 建築物防震対策 防災教育	
	3-3 環境行政能力の向上	地方行政官育成	行政官の訓練コース × 行政官執務マニュアル整備 × 行政官監督制度等		
		環境統計の整備	環境調査システム構築 モニタリングシステム構築		
		徴税制度改善	× 新税導入 × 徴税システム改善 × 環境保全関連優遇税制度		
		地方財政見直し	× 財政の効率化 × 環境保護予算の拡大		
		4. 政治的能力の向上	4-1 地方分権化に向けた中央行政能力の向上	政策立案・実施能力強化	地方分権化政策の基本戦略と実施計画の策定能力強化 × 中央から地方への各種権限の委譲 × 地方分権化のための法整備 地方分権化に向けた行政官の意識改革・知識向上
				統計整備	各種統計の整備 × 地方分権化に即した予算配分の促進 × 財政支出の効率化、予算執行に関する協力 × 民間セクターやNGO等との連携促進による民間資金の活用 × 会計検査の徹底による予算運用の適正化
4-2 地方分権化に向けた地方行政能力の強化	地方自治体の能力強化	地方行政官の地域開発計画の策定能力強化 地方分権化に即した地方行政官の意識改革・知識向上 開発計画策定における住民参加の促進			
	各地域の統計整備	× 地域の各種統計整備 × 地方自治体の徴税システム構築 × 徴税官育成 × 地方自治体の歳入強化(地方税等) 民間セクターやNGO等との連携促進による民間資金の活用			
	地方行政システム改善	× 地方自治体内での意思決定過程の簡素化 × 執務マニュアル整備			
	地方行政サービス施設拡充	× 市役所等各種行政施設の設置			