

## 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<sup>1</sup>

### 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<sup>2</sup>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<sup>3</sup>、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

<sup>1</sup> 「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。

<sup>2</sup> World Bank(2001) *Rural Development Strategy*

<sup>3</sup> 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**<sup>4</sup>。

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

<sup>4</sup> 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<sup>5</sup>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。

<sup>5</sup> 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)<sup>6</sup>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<sup>7</sup>。

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)

人間的的能力: 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)

社会的的能力: 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

<sup>6</sup> 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。

<sup>7</sup> 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<sup>8</sup>。

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。

<sup>8</sup> 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 )<sup>9)</sup>

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 )。

<sup>9)</sup> 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<sup>10</sup>。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<sup>11</sup>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<sup>12</sup>。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。

<sup>10</sup> 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)

<sup>11</sup> 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。

<sup>12</sup> 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
<b>生産技術向上</b> 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
<b>生産基盤整備</b> 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)
<b>生産物流基盤の整備</b> 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)
<b>物流管理システム構築</b> 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
<b>農民組織の強化</b> 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)
<b>職業訓練制度・起業知識の拡充</b> 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)
<b>小規模金融サービスの拡充</b> 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)
<b>観光資源開発</b> 新規参入業者数 観光業従事者数 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
<b>伝統・新規産業育成</b> 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)
<b>農産品加工産業育成</b> 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
<b>産業関連地方行政官育成</b>	× 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		
<b>産業開発統計の整備</b>	× 経済動向調査システム構築 × モニタリングシステム構築		
<b>徴税制度改善</b>	× 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		
<b>地方財政見直し</b>	× 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
<b>地方電化</b> 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)
<b>通信・情報網拡充</b> 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		
<b>地方道整備・拡充事業</b> 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	4,13 4 4	・ 村落道路整備(プロ技/個別専門家/JOCV)
<b>公共交通網整備</b> 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		
<b>交通関連企業育成</b> 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		
<b>交通政策立案力向上</b>	× 交通行政官の能力向上 × 運輸統計の整備		
<b>交通インフラ財源の確保</b>	× 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

<b>プロジェクト活動の例</b> :	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
<b>JICAの主たる事業</b> :	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<sup>13</sup>。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<sup>14</sup>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

<sup>13</sup> 国際協力事業団(2000)

<sup>14</sup> 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 「人間的能力の向上」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
<b>医療施設の拡充</b>	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)
<b>医療従事者の質・量向上</b>	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			
<b>予防接種の促進</b>	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	
<b>安全な水の供給</b>	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)
<b>衛生環境改善</b>	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)
<b>母子保健教育向上</b>	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	
<b>公衆衛生知識向上</b>	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	
<b>保健政策立案力向上</b>	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		
<b>保健財源の確保</b>	×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
<b>教育インフラの整備</b>	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	
<b>教員の質的な向上</b>	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		
<b>教育の質的向上</b>	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		
<b>男女間の就学率格差の是正</b>	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		
<b>教育に関する理解の向上</b>	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		
<b>教育資金制度の構築</b>	× 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		
<b>離就学者の教育向上</b>	× 補修校の設立(復学推進)		
復学者数			
<b>識字率向上</b>	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	
<b>市民・生活改善教育</b>	× 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	
<b>教育政策立案力向上</b>	× 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		
<b>教育財源の確保</b>	× 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

<b>プロジェクト活動の例：</b>	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
<b>JICAの主たる事業：</b>	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）<sup>15</sup>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。

<sup>15</sup> 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<sup>16</sup>。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

<sup>16</sup> 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<sup>17</sup>。

**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<sup>18</sup>。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

<sup>17</sup> 国際協力事業団(2000)

<sup>18</sup> 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
<b>土壌保全</b>	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			
<b>森林保全</b>	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	
<b>生物多様性の保全</b>	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		
<b>水質保全</b>	× 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
<b>洪水予防</b>	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	
<b>地震対策</b>	× 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
<b>地方行政官育成</b>	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	
<b>環境統計の整備</b>	環境調査システム構築 モニタリングシステム構築		
<b>徴税制度改善</b>	× 新税導入 × 徴税システム改善 × 環境保全関連優遇税制度		
<b>地方財政見直し</b>	× 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

<b>プロジェクト活動の例：</b>	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
<b>JICAの主たる事業：</b>	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是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<sup>19</sup>。このために、貧困対策とし

<sup>19</sup> 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的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**<sup>20</sup>、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

<sup>20</sup> 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、より持続的な事項を目的とした開発が必要となる。いずれにしろ、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

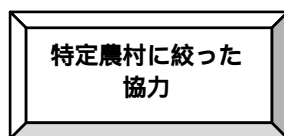
## 3. 施設の整備(無償資金協力).....事例 31 ~ 35

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
<b>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)</b>						
<b>1-1 農業開発・村落開発</b>						
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。
<b>1-2 コミュニティ開発/行政官育成</b>						
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
<b>1 - 3 健康状態改善プロジェクト</b>						
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	ジョルダン	家族計画・WIDフェーズ2	2001.7 ~ 2003.6	プロ技	1 - 2, 2 - 1	ジョ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。
<b>1 - 4 保護能力向上支援プロジェクト</b>						
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。
<b>2. 農村開発に関する計画立案(開発調査)</b> (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。
<b>(健康改善)</b>						
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。
<b>(地方インフラ整備)</b>						
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。
<b>3. 施設の整備(無償資金協力)</b>						
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。
<b>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)</b>						
<b>(農業開発、村落開発)</b>						
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。
<b>(健康改善)</b>						
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。
<b>(教育)</b>						
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等が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。
<b>(環境)</b>						
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)
<b>(経済的能力)</b>				
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		
<b>(政治的能力)</b>				
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				
<b>(人間的能力)</b>				
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	
<b>(社会的能力)</b>				
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				
<b>(脆弱性からの保護能力)</b>				
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)
<b>(経済的能力)</b>			
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
<b>(政治的能力)</b>			
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
<b>(人間的的能力)</b>			
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 )
<b>(社会的的能力)</b>			
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)
<b>(脆弱性からの保護能力)</b>			
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)『内発的発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)	<b>生産技術向上</b> 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	
		<b>生産基盤整備</b> 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	
		<b>生産物流基盤の整備</b> 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	
		<b>物流管理システム構築</b> 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	<b>農民組織の強化</b> 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
			<b>職業訓練制度・起業知識の拡充</b> 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
			<b>小規模金融サービスの拡充</b> 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
			<b>観光資源開発</b> 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)
			<b>伝統・新規産業育成</b> 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
	<b>農産品加工産業育成</b> 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	<b>産業関連地方行政官育成</b>	× 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	
		<b>産業開発統計の整備</b>	× 経済動向調査システム構築 × モニタリングシステム構築	
		<b>徴税制度改善</b>	× 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	
		<b>地方財政見直し</b>	× 財政の効率化 × 産業育成予算の拡大	
	1-4 インフラ整備	<b>地方電化</b> 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	
		<b>通信・情報網拡充</b> 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	
		<b>地方道整備・拡充事業</b> 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	
		<b>公共交通網整備</b> 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
		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
	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
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		