

開発課題に対する 効果的アプローチ

貧困削減

開発課題に対する効果的アプローチ

〈貧困削減〉

JICA



2003年9月

国際協力事業団

2003年9月
国際協力事業団
国際協力総合研修所

総研

J R

03-12

開発課題に対する 効果的アプローチ

貧困削減

2003年9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）については、2002年度から「プロジェクト方式技術協力」「個別専門家チーム派遣」「研究協力」等の形態をまとめて「技術協力プロジェクト」という名称とすることになり、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2001年度以前に始まった案件についても現在の名称「技術協力プロジェクト」に表記を統一しております。

また、NGO等と連携して事業を実施するもの（旧開発パートナー事業等）については2002年度から「草の根技術協力」とされたため、この報告書では2001年度以前に始まった案件についても現在の名称「草の根技術協力」に表記を統一しております。

本報告書及び他の国際協力事業団の調査研究報告書は、当事業団ホームページにて公開しております。

URL: <http://www.jica.go.jp>

なお、本報告書に記載されている内容は、当事業団の許可無く転載できません。

発行：国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究第二課

〒162 8433 東京都新宿区市谷本村町10 5

TEL : 03 3269 2357

FAX : 03 3269 2185

E-mail: jicaic2@jica.go.jp

序 文

現在、国際協力事業団（Japan International Cooperation Agency: JICA）では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、開発課題や協力プログラムのレベルやく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かなければなりません。

そのため、2001年度の調査研究で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、4つの開発課題（基礎教育、HIV/AIDS対策、農村開発、中小企業振興）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いたしました。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ました。

他の課題についても同様の体系的整理を行うことへの要望が強かったため、2002年度においても別の課題について体系的整理を行う調査研究を実施することとなり、JICA内の関係部署との調整の結果、「貧困削減」「貿易・投資促進」「高等教育」「情報通信技術」の4課題について効果的なアプローチを体系的に整理しました。また、2001年度の調査研究成果をさらに拡充するために、新たに当該課題に対する主要ドナーの取り組みや地域別の傾向と課題についても調査し、まとめています。

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取り入れ、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。

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企画・評価部企画課 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、ジュニア専門員、コンサルタントからなる研究会を設置し検討を重ねるとともに、報告書ドラフトに対してJICA内外の関係者の方から多くのコメントをいただきました。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15年9月

国際協力事業団
国際協力総合研修所
所長 金丸 守正

用語・略語解説

用語・略語	概 要
開発・援助・貧困関連用語	
BHN	Basic Human Needs：人間の基本的なニーズ。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、教育などをいう。
CBO	Community Based Organization：住民組織。
CDF	Comprehensive Development Framework：包括的な開発フレームワーク。世界銀行*が1999年1月に発表した途上国開発についてのより総合的な考え方。その基本原則は、途上国のオーナーシップ、パートナーシップ、参加型意思決定プロセス、結果指向、長期的視点であり、マクロ経済面だけでなく、構造的、社会的、人的な側面を考慮している。
DAC新開発戦略	1996年のDAC上級会合*で採択された21世紀に向けた長期的な開発戦略「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献（Shaping the 21 st Century: The Contribution of Development Co-operation）」の通称。新開発戦略の3つの重点事項は、オーナーシップとパートナーシップの重視、包括的アプローチと個別のアプローチの追求、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、分権化を推進することをうたっている。
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上級会合*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作られた指標。
IFF	International Finance Facility：国際金融ファシリティ。2002年11月に英国が設立を提唱したMDGs*の達成に必要な開発援助の追加資金を調達・配分する多国間枠組み。
LDC	Less Developed Countries：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。
NEPAD	New Partnership for African Development：アフリカ開発のための新パートナーシップ。先進国からの援助に依存する従来の体質を見直しアフリカ諸国のリーダーのイニシアティブにより開発に対する自助努力と自己責任を基本とした改革理念。平和、民主主義、人権、グッド・ガバナンス、健全な経済運営などを重視し、2015年頃までに経済成長率を7%成長まで引き上げることを目標としている。
NGO	Non-governmental Organization：非政府組織。民間非営利団体。
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。HIPCs（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。
インフォーマルセクター	経済活動が公式には記録されない零細で雑多な職種に就く人々による経済活動の分野のこと。
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年パーミンガム・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。
ガバナンス	「統治」の意味で運営能力や経営能力の状況を表す。政府がある目的に向けてその機能を効果的、効率的に果たしているかどうかという政府機能の面（政治的、行政的メカニズム、ないしは能力）を指す場合と、民主的政治制度や民主体制という意味を含む場合がある。
キャパシティ・ビルディング	Capacity Building：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。
国際開発目標（IDGs）	International Development Goals：1996年にOECDのDAC上級会合時に採択された「DAC新開発戦略」の中で提示された国際的な開発目標。2015年までに貧困や初等教育、基礎保健サービス等に関する7つの目標を達成すべきとした。
国連開発資金会議	2002年3月にメキシコのモンテレイにて「貧困削減のための開発資金」をテーマに開催。国連、国際通貨基金（IMF）、世界銀行、世界貿易機構（WTO）が共催となり政府、ビジネス、市民社会の代表も参加した。

用語・略語	概要
国連ミレニアムサミット	2000年9月にニューヨークにて国連ミレニアム総会とともに開催され、それまでに合意された国際的な開発目標を踏まえてミレニアム開発目標が採択された。
参加型貧困アセスメント	PPA (Participatory Poverty Assessment) : 貧困の多面性が認識されるに伴い、注目されている貧困の測定法。貧困層自身がどのような状況を貧困としてとらえているのか、どのように問題に対処しているのか、何を真のニーズとしているのか、を可能な限り外部評価者の誘導や偏見を排してとらえようとする試み。
識字	日常生活に必要な読み、書き、計算ができること。
持続可能な開発に関する世界首脳会議	ヨハネスブルク・サミットともいわれる。「環境と開発」を初めて包括的に扱った地球サミット(リオデジャネイロ)から10年を経て「持続可能な開発」の実現を目指し、2002年8月に南アフリカのヨハネスブルクにて開催された。
所得貧困	生存に必要な最低限のさまざまな財の消費水準(あるいはそれを実現する実質所得水準)を示す貧困ラインを設定し、その貧困ラインに達しない個人あるいは世帯を「貧困層」と定義することによって把握される「貧困」のこと。所得は計量経済学的な分析や統計処理をしやすいため、貧困の尺度として多く用いられる。
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。
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。
政府開発援助に関する中期政策	通称ODA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。
政府開発援助大綱	通称ODA大綱。冷戦終結の過程で、援助を対外戦略の一環としてとら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。
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。
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	Sector Wide Approaches (SWAPs) : 教育や保健などの分野について、途上国政府が援助国、国際ドナーとともに開発計画を策定し、この計画に沿って開発や援助を進めるという試み。主にアフリカ諸国を中心に行われている。
潜在能力	個人の「福祉的自由」(well-being freedom)を表す。福祉的自由とは選択することを外的に妨げられないのみならず、「選択の積極的能力」(the positive ability to choose)を意味する概念。
ソーシャル・キャピタル	Social Capital : 信頼や規範、ネットワークといった、目に見えないが成長や開発にとって有用な資源と考えられるものを経済的資本と同様に計測可能かつ蓄積可能な「資本」と位置付けたもの。
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。
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。
貧困プロファイル	当該国の貧困指標、貧困状況・対策、援助状況などを記載したもの。現在29カ国が作成されている。
貧困ライン	最低の生活水準に達することができない状況を測る基準。
プライマリー・ヘルス・ケア	Primary Health Care (PHC) : 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。
マイクロファイナンス	貧困層や低所得層を対象に貧困緩和を目的として行われる小規模金融のこと。
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。
ミレニアム開発目標	Millennium Development Goals (MDGs) : 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。
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。

用語・略語	概要
レファラル・システム	患者紹介システム。
援助機関	
ADB	Asian Development Bank：アジア開発銀行。
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung：ドイツ経済協力開発省。
CIDA	Canadian International Development Agency：カナダ国際開発庁。
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びOECD三大委員会の一つ。現在の加盟は23メンバー。
DAC上級会合	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上級会合においては、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：英国国際開発省。
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit：ドイツ技術協力公社。
IDB	Inter-American Development Bank：米国際開発銀行。
IFAD	International Fund for Agricultural Development：国際農業開発基金。
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。
JICA	Japan International Cooperation Agency：国際協力事業団。
MCA	Millennium Challenge Account: ミレニアム・チャレンジ・アカウント。2002年3月に途上国の経済成長による貧困削減を目的に米国が創設を表明したもの。モンテレイ国連開発資金国際会議*で表明した開発援助増額分の拠出先であり、3年間で50億ドル（50%増加）が拠出される。法の遵守、腐敗の根絶、人権尊重、政治の自由などにより表される「公正なガバナンス」、健康と教育を通じた「自国民への投資」、市場の開放や企業支援などによる「経済的自由の促進」の3点を推進する国を対象に支援を行う。
MCC	Millennium Challenge Corporation：ミレニアム・チャレンジ・コーポレーション。MCA*を運営する組織。
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OECE（Organization for European Economic Co-operation）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。
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency：スウェーデン国際開発協力庁。
UNESCO	United Nations Educational Scientific and Cultural Organization：国連教育科学文化機関。
USAID	The United States Agency for International Development：米国際開発庁。
WTO	World Trade Organization：世界貿易機関。142カ国・地域（2001年7月現在）が加盟する国際貿易の中核機関で1995年1月に発足した。
World Bank（世界銀行）	一般に、国際復興開発銀行（IBRD）と国際開発協会（IDA）の2つの機関を指すことが多い。これに国際金融公社（IFIC）、多数国間投資保証機関（MIGA）、国際投資紛争解決センター（ICSID）を併せたものを世界銀行グループと呼んでいる。
援助スキーム用語	
国連大学	1973年の国連総会で大学憲章が採択され、1975年9月東京に本部を設置。この大学は国連の枠内で自治を共有し、世界各国の大学や研究機関と提携して構成するネットワークによる国際的な学者・研究者の共同体である。
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。

用語・略語	概要
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。2002年度から「草の根技術協力*」に名称が変更された。
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。2002年度から技術協力プロジェクト*の一部として実施。
技術協力プロジェクト（技プロ）	一定の成果を一定の期限内に達成することを目的として、その成果と投入・活動の関係を論理的に整理した協力事業で、専門家派遣、研修員受入、機材供与などを目的に応じて組み合わせる協力形態。
草の根技術協力	JICAがODAの一環として、国際協力の意思を持つ日本のNGO、大学、地方自治体及び公益法人等の団体による開発途上国の地域住民を対象とした協力活動を支援する事業で、人を介した「技術協力」であること、復興支援等の緊急性の高い事業/対象地域であること、日本の市民に対して国際協力への理解・参加を促す機会となること、の3点を特に重視している。
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。
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。
在外開発調査	簡易な開発基本計画の策定と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件当たりの事業規模を1000万円未満とし、NGO、地方自治体、大学などにJICAが依託して行う事業。2002年度から「草の根技術協力*」に名称が変更された。
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して育成した開発途上国の人材を活用し、ほかの途上国から研修員を招いて行う研修。
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、評価までを一貫して実施する技術協力の形態を指すが、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」という名称に変更された。
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。

*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及び同報告書等を参考に作成。

開発課題に対する効果的アプローチ 貧困削減

目 次

序文	
用語・略語解説	i
目次	v
調査研究概要	ix
貧困削減に対する効果的アプローチ概観（要約）	xiii
第1章 貧困の概況	1
1-1 貧困の現状 - 貧困削減の重要性	1
1-2 貧困の定義	2
1-3 国際的援助動向	3
1-4 わが国の援助動向	8
第2章 貧困削減に対する効果的アプローチ	11
2-1 貧困削減の目的	11
2-2 貧困削減に対する効果的アプローチ	13
[開発戦略目標1 貧困削減のための計画・制度・実施体制整備]	13
[開発戦略目標2 貧困層の収入の維持・向上]	21
[開発戦略目標3 貧困層の基礎的生活の確保]	28
[開発戦略目標4 外的脅威の軽減 / 貧困層のショックに対する能力向上]	36
第3章 JICAの協力量針	43
3-1 JICAが重点とすべき取り組みと留意点	43
3-1-1 JICA貧困削減事業において重点的とすべき取り組み	44
3-1-2 JICA貧困削減協力において留意すべき点	46
3-2 今後の検討課題	47
3-2-1 包括的な「貧困削減」支援の検討	48
3-2-2 JICA事業内における貧困削減の主流化	50
3-2-3 貧困削減を实践する組織との連携・協力、人材の育成	50
3-2-4 JICAの貧困削減の取り組みの情報集積・発信	51

付録 1 . 主な協力事例	53
1 . マクロレベルの支援	54
2 . メゾ（地方）レベルの支援	54
3 . ミクロ（貧困層）レベルの支援	54
4 . マクロ・メゾ・ミクロ間のリンケージづくり支援	55
5 . 災害等に対する緊急支援	56
別表 貧困削減関連案件リスト	57
付録 2 . 主要ドナーの貧困削減に対する取り組み	66
1 . 世界銀行（The World Bank）	66
1 - 1 貧困削減に対する支援方針及び支援の特徴	66
1 - 2 主な協力	67
1 - 2 - 1 貧困削減支援融資（PRSC）	67
1 - 2 - 2 社会投資基金（SIF）	68
2 . 国連開発計画（UNDP）	69
2 - 1 貧困削減に対する支援方針及び支援の特徴	69
2 - 2 主な協力	71
3 . 英国国際開発省（DFID）	72
3 - 1 貧困削減に対する支援方針及び支援の特徴	72
3 - 2 主な協力	74
3 - 2 - 1 直接財政支援	74
3 - 2 - 2 国際金融ファシリティ(International Finance Facility): MDGsへの取り組みへの提案	74
4 . 米国(米国国際開発庁(USAID)及びミレニアム・チャレンジ・コーポレーション(MCC)) ...	75
4 - 1 貧困削減に対する支援方針及び支援の特徴	75
4 - 2 米国国際開発庁（USAID）	75
4 - 2 - 1 貧困削減に対する基本スタンスと重点支援対象	75
4 - 2 - 2 主な協力	75
4 - 3 ミレニアム・チャレンジ・コーポレーション（MCC）	76
5 . カナダ国際開発庁（CIDA）	77
5 - 1 貧困削減に対する支援方針及び支援の特徴	77
5 - 1 - 1 貧困削減に対する基本スタンス	77
5 - 2 主な協力例	79
6 . スウェーデン国際開発協力庁（Sida）	80
6 - 1 貧困削減に対する支援方針及び支援の特徴	80
6 - 2 主な協力	81

7 . ドイツ技術協力公社 (GTZ)	82
7 - 1 貧困削減に対する支援方針及び支援の特徴	82
7 - 2 主な協力例	83
8 . アジア開発銀行 (ADB)	84
8 - 1 貧困削減に対する支援方針及び支援の特徴	84
8 - 2 主な協力	85
9 . 農業開発国際基金 (IFAD)	86
9 - 1 貧困削減に対する支援方針及び支援の特徴	86
9 - 2 主な協力	88
付録3 . 基本チェック項目 (貧困削減)	89
基本チェック項目を用いた地域別比較	92
付録4 . 地域別の貧困の指標から見る貧困の現状と課題	94
1 . サブサハラ・アフリカ	94
1 - 1 指標から見る貧困の現状と課題	94
1 - 2 必要とされる支援	95
2 . 中近東・北アフリカ	96
2 - 1 指標から見る貧困の現状と課題	96
2 - 2 必要とされる支援	97
3 . 欧州・中央アジア	98
3 - 1 指標から見る貧困の現状と課題	98
3 - 2 必要とされる支援	98
4 . 南西アジア	99
4 - 1 指標から見る貧困の現状と課題	99
4 - 2 必要とされる支援	100
5 . 東アジア・大洋州	101
5 - 1 指標から見る貧困の現状と課題	101
5 - 2 必要とされる支援	102
6 . 中南米	103
6 - 1 指標から見る貧困の現状と課題	103
6 - 2 必要とされる支援	103
引用・参考文献・Webサイト	105
巻末資料 貧困削減 開発課題体系全体図	109

調査研究概要

1. 調査の背景・目的

本調査研究は、2001年度に実施した調査研究「国別・課題別アプローチのための分析・評価手法」のフェーズ2である。調査研究「国別・課題別アプローチのための分析・評価手法」は、課題別アプローチの強化を通じて国別アプローチの強化を図ろうとしたものであり、ここでは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、課題体系図に基づいた国際協力事業団（Japan International Cooperation Agency: JICA）事業のレビューを行い、その成果を「開発課題に対する効果的アプローチ」報告書として取りまとめた。

ほかの課題についても同様の体系的整理を行うことへの要望が強かったため、2002年度においても別の課題について体系的整理を行う調査研究を実施することとなった。2002年度については、JICA内の関係部署との調整の結果、「貧困削減」「貿易・投資促進」「高等教育」「情報通信技術」の4課題を調査研究の対象課題とした。

本調査研究の成果の活用方法としては以下のことが想定されている。

- ・ JICA国別事業実施計画の開発課題マトリクスを作成・改訂する際の基礎資料とする。
- ・ プロジェクト形成調査や案件形成、プログラム策定の際の基礎資料とする。
- ・ プログラム評価や国別評価を行う際の基礎資料とする。
- ・ JICA役職員や調査団員、専門家等が相手国や他ドナーとの協議の場においてJICAの課題に対する考え方を説明する際の資料とする。
- ・ 分野課題データベースに格納し、課題に対する考え方やアプローチをJICA内で共有する。

2. 報告書構成¹

第1章 当該課題の概況（課題の現状、定義、国際的援助動向、わが国の援助動向）

第2章 当該課題に対するアプローチ（当該課題の目的、効果的アプローチ）

* アプローチを体系的に整理した体系図を作成し、それを基に課題に対するアプローチの解説やJICAの取り組みレビューを行っている。

第3章 JICAの協力量針（JICAが重点とすべき取り組みと留意点、今後の検討課題）

付録1. 主な協力事例

付録2. 主要ドナーの取り組み

¹ 調査研究の成果は課題別指針に活かすとの位置付けから、報告書の構成は今後作成される課題別指針の標準構成と整合するようにしている。

付録 3 . 基本チェック項目 (主要指標含む)

付録 4 . 地域別の現状と優先課題

引用・参考文献・Webサイト

3 . 開発課題体系図の見方

本調査研究では、それぞれの開発課題について下記のような開発課題体系図を作成した。

開発課題体系図の例 (情報通信技術の例)

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 . IT政策策定能力の向上	1-1 電気通信政策の確立	競争原理の投入	× 外資導入政策の策定支援 × 民間投資の促進政策支援
IT国家戦略の策定	サービス加入者数 電気通信産業の規模 自由化の進展度	新規参入事業者数 電気通信産業規模 通信サービス価格	× 参入規制の緩和支援 競争市場の形成支援

主な指標

* ~は主要な指標

* 「プロジェクト活動の例」の、等のマークはJICAの取り組み状況を表すもの。

(多く取り組んでいる) (いくつかの協力事例はある) (プロジェクト活動の一部として実施している例がある) × (ほとんど取り組みがない)

上図の「開発戦略目標」、「中間目標」、「中間目標のサブ目標」は各開発課題を分類したものである。

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中間目標をまとめたものと、各戦略目標別にプロジェクト活動の例まで盛り込んだものを本文中の該当個所に入れた。また、開発戦略目標からプロジェクト活動の例まですべてを網羅した全体図を巻末資料として添付している。

なお、開発課題体系図と国別事業実施計画の関係については、国や分野によってケースバイケースで対応せざるを得ないと思われるが、体系図でいう「開発課題」は国別事業実施計画・開発課題マトリクスの「援助の重点分野」に当たり、また、体系図の「開発戦略目標」、「中間目標」、「中間目標のサブ目標」は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)」に対応するものと考えられる。(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。)

開発課題体系図と国別事業実施計画・開発課題マトリクスの対応

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
(体系図の「開発課題」)			
援助の重点分野の現状と問題点	問題の原因と背景	問題解決のための方針・方向性 (開発課題)	JICAの協力目的 (具体的な達成目標あるいは指標)
			JICAの協力プログラム名

国別事業実施計画・開発課題マトリクス

4. 実施体制

本調査研究の実施体制は下記のとおりである。課題別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、調査研究の中間ドラフトに対しては在外事務所や専門家、本部などからもコメントをいただき、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	企画・評価部 企画部企画課 課長	加藤 宏
貧困削減	社会開発協力部 社会開発協力第一課 課長	乾 英二
	企画・評価部 環境・女性課 課長代理	大川晴美
	企画・評価部 環境・女性課 ジュニア専門員	濱口俊典（～2003年3月）
	アジア一部 計画課	河添靖宏（貿易・投資促進兼）
	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
	無償資金協力部 監理課 課長代理	田和正裕（2003年1月～）
	国際協力総合研修所 調査研究第二課	足立佳菜子（事務局兼）
	国連代表部	石沢祐子（～2002年12月）
	グローバルリンクマネージメントコンサルタント	飯田春海（2002年12月～2003年2月）
	分野課題ネットワーク「貧困削減」支援ユニット	大石美都子（～2003年3月）
高等教育	横浜国際センター 業務課課長	萱島信子
	社会開発協力部 社会開発協力第一課 課長代理	佐久間 潤
	社会開発協力部 社会開発協力第二課 ジュニア専門員	山口直子
	国際開発センター コンサルタント	増田知子（2002年11月～2002年12月）
	分野課題ネットワーク「教育」支援ユニット	島田啓子（～2003年3月）
貿易・投資促進	鉱工業開発調査部 工業開発調査課 課長	小池誠一
	鉱工業開発調査部 工業開発調査課 課長代理	片山裕之
	鉱工業開発調査部 計画課	宮崎清隆
	鉱工業開発調査部 工業開発調査課	田村えり子
	鉱工業開発協力部 鉱工業開発協力第一課	山田実
	国際協力総合研修所 調査研究第二課	田中章久
	国際協力専門員	石田滋雄
	分野課題ネットワーク「民間セクター開発」支援ユニット	西丸 崇（～2003年3月） 佐藤盛彦（2003年4月～）
情報通信技術 (執筆協力者)	人事部 給与課 課長代理	稲村次郎
	総務部 情報管理課 課長代理	辻 尚志
	鉱工業開発協力部 JICA-Net業務室	永見光三
	鉱工業開発協力部 鉱工業開発協力第一課	山王丸浩子
	国際協力専門員	合田ノゾム
	分野課題ネットワーク「情報通信技術」支援ユニット	後藤 晃
	鉱工業開発協力部 鉱工業開発協力第一課 課長	寺西義英
	鉱工業開発協力部 JICA-Net業務室 室長	池城 直
	鉱工業開発協力部 計画・投融資課 課長代理	飛田賢治
	総務部 情報管理課	新井和久
	中南米部 南米課 ジュニア専門員	中村 謙
	鉱工業開発協力部 JICA-Net業務室 ジュニア専門員	宮坂俊夫
	総括タスク	国際協力総合研修所 調査研究第一課 課長代理
企画・評価部 企画部企画課		吉田英之
事務局	国際協力総合研修所 調査研究第二課 課長	半谷良三
	国際協力総合研修所 調査研究第二課 課長代理	佐藤和明
	国際協力総合研修所 調査研究第一課 研究員	松本歩恵（～2003年3月）
	国際協力総合研修所 調査研究第一課 研究員	山本靖子（2003年4月～）

貧困削減に対する効果的アプローチ概観（要約）

1．貧困の概況

1 1 貧困の現状 - 貧困削減の重要性

貧困はいまだ解決されていない問題であり、環境、紛争、テロなどほかの課題とも密接に関係している。そのため、貧困削減は国際的にも主要な援助課題として認識され、貧困削減に対する取り組みも強化されている。

1 2 貧困の定義

貧困の定義にはさまざまな議論があるが、経済協力開発機構（Organization for Economic Cooperation and Development: OECD）、開発援助委員会（Development Assistance Committee: DAC）作成の『DAC貧困削減ガイドライン』では潜在能力の欠如に着目し、政治的能力、社会的能力、経済的能力、人間的能力、保護能力が欠如した状態としている。国際協力事業団（Japan International Cooperation Agency: JICA）ではDACの定義を踏まえ、貧困を「人間が人間としての基礎的生活を送るための潜在能力を発揮する機会が剥奪されており、併せて社会や開発プロセスから除外されている状態」と定義した。また「貧困層」を基本的には「貧困ライン未満の人」ととらえる。

1 3 国際的援助動向

貧困削減は従来より開発協力の大きな目的と考えられており、1970年代には人間の基本的なニーズ（Basic Human Needs: BHN）アプローチが提唱されるなどしてきたが、1990年代以降、その動きはとみに高まった。1990年には「貧困」と題した世界銀行の『世界開発報告』や国連開発計画（United Nations Development Programme: UNDP）の『人間開発報告書』が出され、貧困削減への注意を喚起した。1995年にはコペンハーゲンで「世界社会開発サミット」が開催され、これを受けて1996年に「DAC新開発戦略」が発表された。また、重債務貧困国（Heavily Indebted Poor Countries: HIPC）に対する債務救済計画であるHIPCイニシアティブも出された。1999年には世界銀行は包括的な開発フレームワーク（Comprehensive Development Framework: CDF）を発表し、続いて債務削減の前提として貧困削減戦略ペーパー（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）の策定を途上国に求めることが国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）・世界銀行合同開発委員会で合意された。2000年の国連サミットでは貧困削減を第1の目標に掲げるミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）が採択された。2001年にはDAC貧困削減ガイドラインが合意され、同年の世界貿易機関（World Trade Organization: WTO）ドーハ閣僚会議においては貿易・投資が貧困削減の重要な要素として認識された。2002年のモンテレイ国連開発資金会議でも貧困撲滅が世界共通の目標として確認され、同年の持続可能な開発に関する世界首脳会議（World Summit on Sustainable Development: WSSD）ではMDGsを踏まえた実施計画が採択された。

1 4 わが国の援助動向

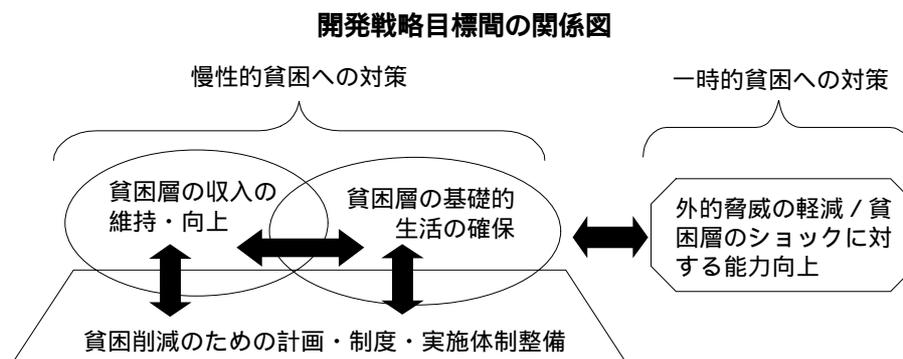
1992年に発表された「政府開発援助（Official Development Assistance: ODA）大綱」では貧困を人道的見地から看過できないとしており、1999年の「政府開発援助に関する中期政策（ODA中期政策）」では重点課題の第一として貧困削減が取り上げられた。わが国政府はサミットや国際会議の場でも貧困削減への取り組み姿勢を示しており、各種イニシアティブも発表している。

JICAでは1990年代以降、調査研究をはじめとした貧困削減に関する取り組みを実施してきており、2002年には『課題別指針・貧困削減』を策定し、貧困削減に対する取り組みの方針を明らかにした。また、貧困削減に関する分野課題別ネットワークを試行的に立ち上げ、貧困削減に関する知識・経験の蓄積とともに各種セミナーや勉強会の開催などを行い、貧困削減に関するJICAの取り組み強化に努めている。

2 . 貧困削減に対する効果的アプローチ

2 1 貧困削減の目的

貧困削減とは、すべての人が衣食住に事欠くことなく、健康で創造的な生活を送り、国や社会から不当な扱いを受けず、自由、尊厳、自尊心を保ち、社会に参画できるようになることを目指すものであり、そのためには貧困層の各潜在能力を高める包括的なアプローチが必要である。また、貧困層を取り巻く環境を変化させ、貧困の悪循環を断ち切ることも必要である。このような考え方に基づき4つの開発戦略目標（「1．貧困削減のための計画・制度・実施体制整備」「2．貧困層の収入の維持・向上」「3．貧困層の基礎的生活の確保」「4．外的脅威の軽減／貧困層のショックに対する能力向上」）を設定した。また、貧困削減にはマクロ（中央行政の政策・制度策定・実施）、メゾ（地方における制度運用、環境や体制の整備）、ミクロ（貧困層のエンパワメント）のそれぞれのレベルにおける取り組みとレベル間のリンケージが重要となるため、各レベルに対する取り組みを中間目標として設定した。



2 2 貧困削減に対する効果的アプローチ

開発戦略目標 1 貧困削減のための計画・制度・実施体制整備

人権や社会参加などの政治的能力や社会的能力に該当するものは、すべてのセクターにかかわる基本的な能力である。そのため、貧困層の政治・社会的能力を高めるための体制整備が貧困削減の基本として重要となる。

貧困削減のための計画・制度・実施体制整備のためには、まず貧困層の置かれている現状、ニーズ、ニーズを生み出す背景に即した適切な貧困削減に対する包括的な計画を国レベル及び地方レベルで策定・実施することが重要である。

また、貧困層に必要な社会サービスを供給するシステムを整備し、貧困層が実際に必要なサービスを楽しむことができるようにしなければならない。そのためには、現場に近い地方行政が担う役割は大きく、地方行政の能力強化や行政機関以外の組織とのネットワーク化が重要となる。

さらに、人権が侵害されやすい貧困層の基本的な人権を保障し、貧困層の声を反映できるような民主的政策を策定し、制度を整備し、それを機能させることが必要となる。

このような体制を整える一方で、貧困層自身の自立や社会参加を促進していくことも不可欠であり、貧困層の自立・社会参加を促す触媒としての非政府組織（Non-Government Organization: NGO）や地方行政の強化も必要である。

開発戦略目標 2 貧困層の収入の維持・向上

貧困層の抱える大きな問題の一つに収入が十分でない、ということがある。収入が少ないことにより、必要な教育や保健医療サービスが受けられない、災害などがあつた場合に極度の貧困に陥り、容易に元の生活水準に戻れない、というようなことになる。そのため、貧困層の収入を向上させる、少なくとも収入を維持できるようにすることが重要となる。

貧困層の収入の維持・向上に向けたアプローチとしては、大別すると農林水産業を通じた所得の維持・向上と農林水産業以外による所得の維持・向上があり、またこれらの双方の産業の基盤整備が重要となる。

農林水産業については、貧困農民が置かれている悪条件を緩和もしくは改善する政策・制度を整備するとともに、技術普及に際しては貧困層への裨益方法を組み入れることが重要である。また、災害や病害に対するダメージを最小化するために多角化、複合化を図ることも考えられる。さらに、制度やサービスを活用する貧困層自身の意識や能力の開発も不可欠である。

農林水産業以外については、貧困削減に資すると思われる産業を見定め、これらの産業を支える政策・制度を整備していく。ただし、過度な保護は企業の依存を生むため、保護からの脱却のインセンティブも盛り込むなど慎重な対応が必要である。また、よりよい職に就くための、貧困層の意識・能力の向上も重要である。

農林水産業を含む産業の振興のためには、金融サービスや電気、通信設備、道路などの基本的な産業

基盤の整備が重要となる。また貧困層がアクセスできる市場の整備も必要である。

開発戦略目標 3 貧困層の基礎的生活の確保

貧困層が生活を向上させるためには、少なくとも基礎的な教育や保健のサービスが受けられ、健康を損なわない住環境で生活できることが必要であるが、貧困層は教育や保健サービスを十分に受けられないことも多く、また劣悪な住環境であることも多い。そのため、貧困層が基礎的な教育や保健サービスを受けられ、住み良い住環境で暮らせるようにすることが重要である。

教育については、貧困層の現状やニーズを踏まえた基礎教育政策や制度を策定・実施するとともに、公的な制度を補うインフォーマル教育も必要である。また、貧困層の子どもが学校に通いやすい体制や環境を整備し、コミュニティや保護者に対し、教育の重要性についての理解を高めることも重要である。

保健についても、貧困層の現状やニーズを踏まえた政策・制度整備が重要であるとともに、医療従事者の農村部等への派遣や衛生設備の改善、住民主体のプライマリー・ヘルス・ケアやリファラル・システムの構築が重要となる。貧困層の健康を保つためには住環境の改善も必要である。

開発戦略目標 4 外的脅威の軽減 / 貧困層のショックに対する能力向上

貧困層は、自然災害や紛争、経済危機、感染症などのショックに対して脆弱であり、非常に大きな被害を受けやすい。例えば、貧困層は、災害による被害を受けやすい条件の悪い地域に住んでいることが多く、所得が少ないため経済的に非常に脆弱である。また、栄養状態や衛生状態が悪いため感染症にかかりやすく、罹患した場合に医療サービスを受けられないことも多い。さまざまなショックによる被害は経済的なものだけでなく、肉体的、精神的な被害もあり、生命にかかわる場合も少なくない。ショックにより一家の働き手を失った場合は、その家族は更なる貧困にあえぐことになる。これらのさまざまなショックへの貧困層の対応能力を高め、貧困層へのショックを軽減させる政策・制度の整備及び実施が貧困削減のためには必要不可欠である。

自然災害に対しては、貧困層の現状を踏まえた防災政策・制度の整備や貧困層の災害への対応能力強化が必要であり、また、災害が発生した際には貧困層に届く緊急支援が求められる。

紛争に対しては、紛争予防が重要であり、適切な利害調停メカニズムを構築して暴力的な紛争が起きないようにすることが最も重要である。紛争が発生した際には、被災者に対する人道的な支援を行い、紛争後は復興・開発支援を行って貧困層の生活を安定させ、また精神面でのケアも行うことが必要である。

貧困層の経済的脆弱性を軽減するためには、各種の社会保障制度の整備や貧困層が活用できる金融サービスの整備、公的事業による雇用提供プログラムなどが考えられる。貧困層自身も、互助組織等を活用してリスクへの対応能力を強化することが重要である。

感染症に対しては、基本的には開発戦略目標 3 「貧困層の基礎的生活の確保」と同様であるが、急激な感染症に対しては、発生状況を迅速かつ正確に把握することが適切な対策を検討するために不可欠である。

3 . JICAの協力量針

3 1 JICAが重点とすべき取り組みと留意点

貧困削減には包括的な取り組みが必要であることから、その国の貧困の要因や現状を十分に把握し、貧困削減対策全体の中で、JICA事業の特性を活かし得るアプローチ・活動を検討し、援助国・被援助国の政府・民間・NGO等と協力・連携、役割分担して、貧困削減に取り組むことが重要である。

4つの開発戦略目標の中でも、「貧困削減のための計画・制度・実施体制整備」は、多様な要因に対する種々の貧困削減対策を多面的に検討・実施し、その成果を継続させる上で、必ず考慮されなければならないアプローチである。JICAは貧困層の声・ニーズを開発や行政に直接反映させる仕組み/制度づくりを目指した協力や、貧困層自らが、考え、行動する力を養うための基本的な能力の向上（人間的能力）なかでも基礎的な知識・教育を受ける機会を増大させるための支援に、積極的に取り組むべきである。

3 1 1 JICA貧困削減事業において重点とすべき取り組み

貧困削減に対しては、マクロ/メゾ/ミクロの各レベルで取り組みを実施するとともに、各レベル間のリンケージを形成することが重要である。

マクロレベルでは、家計調査や参加型貧困アセスメント等の調査への支援や、調査結果を踏まえた政策・制度の策定についての助言、ミクロ/メゾレベルで試行した貧困削減事業の成果を、地域・国レベルでの制度として確立する協力などに重点的に取り組み、また先方政府に明白な改革への意思がある場合は、民主化支援や土地改革、税制改革などの政治・経済・社会体制の変革にかかわる協力も積極的に行うべきである。

メゾレベルについては、地域住民のニーズに基づく行政サービスが実施される体制・システムをモデル的に構築・普及することが考えられる。また、貧困層に最低限の社会サービスが確実に届く工夫・検討を常に念頭に置くとともに、それがその国の社会のシステムや体制として確立するための支援を行うことも必要である。具体的な活動としては、住民のニーズに基づく社会サービスを提供するための行政官の能力向上、地方行政と住民・コミュニティの連携強化・ネットワークづくり、貧困層に確実に裨益する経済・社会インフラの整備等が考えられる。

ミクロレベルについては、その国のNGOや政府職員等を通じて、貧困層の各開発プロセス（調査、計画策定、実施、評価）への関与・参加を促し、その動向・考え方の変化を常にモニターし、それに応じて協力を展開していくことが重要である。具体的活動としては、貧困層を含めた組織の育成・強化、貧困層への知識・情報の提供、教育・訓練機会の提供、自助意識の向上のための啓発活動が考えられる。

マクロ/メゾ/ミクロのリンケージについては、JICAのもつ各種スキーム（マクロレベルの事業（政策アドバイザー、開発調査等）、メゾレベルの事業（技術協力プロジェクト等）、ミクロレベルの事業（草の根事業、ボランティア等））を活用し、マクロ（国家計画策定、制度化やモデル普及）・メゾ（地域でのモデル事業の実施）・ミクロ（貧困者の開発プロセスへの参加）の各種アプローチを的確に連携させながら実施することが重要である。

3 1 2 JICA貧困削減協力において留意すべき点

貧困層のみを対象者とする、貧困層以外から妨害を受けたり、貧困層自身に負の自己認識を植え付けてしまったりする危険性があるため、留意が必要である。

また、貧困の要因は国や地域の歴史・文化と密接にかかわっている場合が多いので、現地の習慣・言語等に精通したNGO等の人材を活用するとともに、持続可能性の観点からも外国からの投入は極力控えることが望ましい。

さらに、被援助国側の実施主体となる組織の分析や利害関係者の検討を行った上で、その体制に合わせた事業規模・期間を検討すべきである。

3 2 今後の検討課題

3 2 1 包括的な「貧困削減」支援の検討

貧困削減のためには包括的なアプローチが必要であり、途上国の経済成長と社会開発への支援のバランスを検討していく必要がある。そのためには、「貧困削減に寄与するような経済成長（Pro-poor growth）」の施策を検討していくことも必要である。

また、貧困の要因は国や地域によってさまざまであるため、貧困削減の施策は国別・地域別に包括的に検討・実施していくべきであり、国別に貧困削減協力をセクター横断的に取りまとめ、検討・実施する体制が必要である。

3 2 2 JICA事業内における貧困削減の主流化

貧困削減協力を拡充するためには、JICA事業における貧困削減案件を明確化し、貧困削減の観点から案件形成・実施・モニタリングを確実にを行う体制を構築するとともに、NGOや有識者、地方自治体等に貧困削減事業を委託することも検討すべきである。

また、JICA事業全般に貧困削減の視点を組み込んでいくためには、貧困層に対するプラス/マイナスのインパクトを事前に予測し、対策を講じることも必要である。

3 2 3 貧困削減を实践する組織との連携・協力、人材の育成

貧困削減のためには多面的なアプローチが必要であり、そのためには多様なアクターが協力して取り組むことが求められる。JICAが貧困削減協力を実施する際にも現地に詳しいNGOや有識者、地方自治体などと効果的に連携・協力していくことが必要不可欠である。また、貧困削減の計画・政策・制度策定を支援する人材や社会・経済調査の専門家、住民の組織化・エンパワメントの専門家なども育成していくことが重要である。

3 2 4 JICAの貧困削減の取り組みの情報集積・発信

貧困削減においては関係者との協調・協力が不可欠であり、円滑に協力を進めるためにはJICAの貧困削減協力に関する情報を発信し、関係者との協調も計画に織り込んでおくことが必要である。また、情報発信や援助協調のための人員の配置も必要である。

第1章 貧困の概況

1.1 貧困の現状 - 貧困削減の重要性

過去50年以上にわたる開発援助は、途上国の開発と貧困削減を目指して実施されてきたとあって過言ではない。その結果、乳幼児死亡率の低下や就学率の向上、平均所得の向上など著しい成果が見られた。例えば、過去40年間で途上国の乳児死亡率は50%以上減少し¹、初等教育の就学率は1998年には84%まで上昇した²。

貧困はいまだに大きな課題であり、格差も解消されていない。テロと貧困など、ほかの 이슈との関係も深い。そのため、貧困削減は開発の主要課題ととらえられている。

しかし、貧困はいまだに解決されていない大きな課題である。例えば、1日2米ドル未満で生活する人は1999年現在で28億人に上り、そのうち12億人は1日1米ドル以下で生活している³。最貧国では5歳になる前に死亡する子どもが5人に1人もおり、栄養不良の幼児は全体の半数を占める⁴。いまも1億8000万人の子どもが学校に通っておらず、その97%は途上国で生活している⁵。経済危機やHIV/AIDSの蔓延、紛争などにより貧困に陥った人も多い。

貧困の状況は国や地域によって大きく異なり、世界全体として指標が向上していても、国や地域によっては状況が悪化しているところもある。地域格差、国内格差もあまり改善されておらず、経済水準上位20カ国と下位20カ国の格差は過去40年間で倍増している⁶。また、比較可能なデータのある73カ国（世界の人口の80%にあたる）のうち1950年代以降不平等が拡大したのは48カ国あり、不平等が縮小した9カ国をはるかに上回る⁷。民族間格差やジェンダー間の格差も依然として存在する。

貧困は環境や紛争問題などほかの開発課題とも密接に関連しており、貧困が環境破壊を引き起こし、劣悪な環境が貧困を悪化させるというような悪循環が見られる。また、貧困がテロの温床になっているともいわれており、特に2001年9月の米国同時多発テロ事件以降、貧困とテロの関係に対する関心が高まっている。

¹ World Bank (2001) p. v

² UNDP (2002a) p. 21

³ *ibid.* p. 17

⁴ World Bank (2001) p. 3

⁵ UNDP (2002a) p. 21

⁶ World Bank (2001) p. 3

⁷ *ibid.*

このような貧困の深刻な状況及びほかのイシューとの関連性に鑑み、特に近年、貧困削減は国際的にも主要な援助課題として認識されてきており、貧困削減に対する取り組みが強化されている（国際的援助動向については1-3で後述）。

1 2 貧困の定義

貧困の定義についてはさまざまな議論があり、国際的に統一された基準はない。主な貧困のとらえ方としては所得と消費に着目した所得貧困（income poverty）や潜在能力（capability）の欠如に着目した考え方がある。近年は貧困を多面的にとらえる後者の考え方が主流になっており、2001年に発表された『DAC貧困削減ガイドライン』では**貧困とは表1-1に示す5つの能力が欠如している状態**であるとしている。

表 1 1 DAC貧困削減ガイドラインの貧困の定義

DAC貧困削減
ガイドラインの貧困
の定義

政治的能力 (Political Capabilities)	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。
社会的能力 (Socio-cultural Capabilities)	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。
経済的能力 (Economic Capabilities)	生活するのに必要な収入が得られ、必要に応じた消費ができるほか、資産を持つことができること。
人間的能力 (Human Capabilities)	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。
保護能力 (Protective Capabilities)	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。

出所：OECD/DAC（2001）DAC Guidelines on Poverty Reduction

JICAの貧困の定義：
基礎的生活を送るための潜在能力を発揮する機会が剥奪されており、社会や開発プロセスから除外されている状態

この開発援助委員会（Development Assistance Committee: DAC）の定義を踏まえ、JICAでは「**貧困**」を「**人間が人間としての基礎的生活を送るための潜在能力を発揮する機会が剥奪されており、併せて社会や開発プロセスから除外されている状態**」と定義し、基礎的生活を送り、社会に参加するために必要な能力として上記の5つの能力を挙げている⁹。

また、協力対象としての「**貧困層**」を明確にするために「**貧困層**」を基本的には「**貧困ライン¹⁰未満の人**」にとらえる。「**貧困**」は5つの能力にか

⁸ アマルティア・センの考え方を基に、UNDPは潜在能力に着目して『人間開発報告書（Human Development Report: HDR）』を作成している。

⁹ 国際協力事業団（2002h）p. 10

¹⁰ 貧困ラインは生活に最低限必要なものを購入するための所得または支出水準で表される。貧困ラインはその国の状況に応じて設定されるものであり、国ごとに貧困ラインは異なる。

JICAの貧困層の定義：
貧困ライン未満の人

かわる多様な側面を持つものであるが、多様な側面をすべて調査して貧困層を特定することは困難である。一般に所得水準と教育、保健、政治・社会参加、外的ショックへの対応力の程度は高い相関があるため、所得水準から貧困層を考えることが現実的である。なお、貧困の原因や背景、現状は国・地域によって大きく異なるため、具体的な貧困ラインについては、国や地域ごとに検討する必要がある。また、国や地域によって貧困層の定義が既にある場合はそれを尊重する。

1 3 国際的援助動向

1990年
・世界開発報告で
「貧困」がテーマに
・UNDPが「人間界
発報告書」を作成

貧困削減は従来より開発協力の大きな目的と認識されており、1970年代には貧困層の基本的ニーズ（Basic Human Needs: BHN）を満たすことを重視するアプローチが広がった。また1980年代には構造調整プログラムが貧困層に打撃を与えたという批判がなされた。特に1990年以降、多くの援助機関が貧困削減を重点課題として打ち出し、国際会議でも貧困削減に向けた目標が掲げられるようになってきている。以下では、1990年以降の貧困削減に関する主な国際的援助動向を概観する（表1-2）。

1980年代ではそれまでの構造調整等の開発の取り組みにもかかわらず、多くの途上国で貧困の状況が悪化した。中南米は深刻な債務危機に陥り、サブサハラ・アフリカ諸国の貧困は悪化し、また債務も国の経済を保つことが困難なまでに膨れ上がった。市場自由化に向けた改革を条件（コンディショナリティ）とする構造調整のやり方に批判が起こり、これらに対する反省もあって、1990年代は貧困に対する関心が高まった。

1990年に世界銀行は『世界開発報告（World Development Report: WDR）』のテーマに「貧困」を取り上げ、貧困問題に対する戦略として労働集約的な産業の成長を促進することと貧困者に保健医療や教育サービスを提供することを挙げた。

同年、国連開発計画（United Nations Development Programme: UNDP）は「人間開発¹¹」という概念に基づく『人間開発報告書（Human Development Report: HDR）』の作成を開始した。UNDPは『人間開発報告書』の中で平均余命、識字率、就学年数、1人当たりGDP・購買力を基に算出する人間開発指数（Human Development Indicator: HDI）を提示し、所得以外の側面も考慮した指標の必要性を訴えた。

1995年
世界社会開発サミット

1995年3月にデンマークのコペンハーゲンで開催された「世界社会開発

¹¹ 「人間開発」とはセンの潜在能力の概念に基づく考え方で、開発の目的として人々の選択の拡大を重視するものである。

表 1 2 貧困削減に関する援助動向

年	国際的動向	日本の動向（JICAを中心として）
1950～60年代	国家主導の中央集権型の計画経済が主流 非効率の拡大、アジアNIESの成長	
1970～80年代	・BHNアプローチが広がる ・市場自由化を主張する新古典派アプローチが主流、構造調整プログラムの実施 貧困層の増大、累積債務 構造調整に対する批判が高まる	
1990年	5月 UNDPが『人間開発報告書』の作成開始し、「人間開発」の概念を打ち出す 6月 『世界開発報告：貧困』	7月 JICA『分野別（貧困問題）援助研究会報告書』
1992年		6月 政府開発援助大綱（ODA大綱）
1994年		3月 JICA『貧困問題ガイドブック』
1995年	3月 社会開発サミット（コペンハーゲン）	
1996年	5月 DAC『21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献（通称：DAC新開発戦略）』 9月 IMF・世界銀行年次総会でHIPCイニシアティブ発表	
1998年		3月 JICA『DAC新開発戦略援助研究会報告書』
1999年	1月 世界銀行ウォルフエンソン総裁が「包括的な開発フレームワーク（CDF）」を発表 6月 ケルン・サミットで拡大HIPCイニシアティブが合意 9月 IMF・世界銀行合同開発委員会で債務削減の条件として「PRSP」策定を途上国に要請することで合意	8月 政府開発援助に関する中期政策（ODA中期政策） 9月 JICA『JICA貧困削減ガイドライン策定のための基礎調査報告書』 10月 JICA「イシュー別支援委員会・貧困削減」設置（2001年度から「重点課題別支援委員会」と名称を変更）
2000年	8月 『世界開発報告：貧困と闘う』 9月 国連ミレニアムサミットでミレニアム開発目標（MDGs）合意	
2001年	5月 『DAC貧困削減ガイドライン』 9月11日 米国同時多発テロ 11月 WTOドーハ閣僚会議	4月 JICA『貧困削減に関する基礎研究』報告書
2002年	3月 モンテレイ国連開発資金会議 8～9月 持続的な開発に関する世界首脳会議（WSSD）（ヨハネスブルク）	9月 JICA『課題別指針・貧困削減』
2003年		6月 JICA『開発課題に対する効果的アプローチ・貧困削減』

「サミット」では、人間中心の社会開発を目指し、世界の絶対貧困を半減させるという目標が明示された。このように国際的に貧困削減の目標が明示されたのは初めてのことである。

1996年
DAC新開発戦略

この会議の流れを受けて、1996年5月の経済協力開発機構（Organization for Economic Cooperation and Development: OECD）のDACハイレベル会合において『21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献（通称「DAC新開発戦略」）』が採択された¹²。DAC新開発戦略では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、すべての国で初等教育を100%普及する、乳幼児死亡率を1990年の3分の1に削減する、などの国際的な目標（International Development Goals: IDGs）が掲げられた。DAC新開発戦略では目標達成のためには、途上国の自助努力（オーナーシップ）、ドナーを含む関係者の協働（パートナーシップ）、包括的取り組み、成果重視のアプローチなどが重要であるとうたわれ、この考え方は現在に至るまで引き継がれている。

1996年
HIPCイニシアティブ
1999年に拡大
HIPCイニシアティブ

また、アフリカを中心とする貧困国の債務問題に対し、1996年9月の国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）・世界銀行年次総会で重債務貧困国（Heavily Indebted Poor Country: HIPC）に対する債務救済計画であるHIPCイニシアティブが出された。これは1999年6月のケルン・サミットで対象国拡大、救済額増額、救済時期の前倒しが合意され、拡大HIPCイニシアティブとなった。

1999年
・包括的な開発フレームワーク(CDF)
・貧困削減戦略ペーパー (PRSP)

1999年1月に世界銀行のウォルフェンソン総裁は**包括的な開発フレームワーク**（Comprehensive Development Framework: CDF）を提唱し、持続的な成長と貧困削減のためには途上国が主体性（オーナーシップ）をもち、幅広い関係者が参加して市場経済の経済的、制度的、構造的及び社会的な基盤の整備に包括的に取り組んでいくべきとの考えを表明した。

この考えをさらに具体化したのが**貧困削減戦略ペーパー**（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）である。PRSPは1999年9月のIMF・世界銀行合同開発委員会で債務削減の前提として途上国に策定を要請することが合意された。PRSPは途上国政府がドナーや市民社会など幅広い関係者の参加を得て作成する、貧困削減に焦点を当てた3年間の経済・社会開発計画であり、PRSPの策定・実施を通じて関係者が協調してその国の貧困削減に包括的に取り組んでいくことが目指されている。

2000年
・『世界開発報告：
貧困と闘う』
・ミレニアム・サミットでミレニアム
開発目標採択

2000年は貧困削減に対する国際的な関心が非常に高まった年であった。世界銀行が再度「貧困」を「世界開発報告」のテーマに取り上げ、貧困削減のためには「機会拡大（opportunity）」「エンパワメント（empower-

¹² DAC新開発戦略の取りまとめにはわが国が主導的な役割を果たした。

ment)」「安全保障の強化 (security)」が重要であると訴えた。

また、同年9月に開催された国連サミット(通称ミレニアム・サミット)では、189カ国が参加して、それまでに合意された国際的な開発目標を踏まえて**ミレニアム開発目標**(Millennium Development Goals: MDGs)を採択した(Box 1-1参照)。MDGsはDAC新開発戦略で採択されたIDGsよりもさらに包括的であり、民間セクターとの協力もより強く打ち出している。

2001年4月にはDACハイレベル会合において貧困を5つの潜在能力から多面的にとらえた**DAC貧困削減ガイドライン**が合意され、DAC加盟国が途上国やほかの関係者(国際組織、NGO、民間セクターなど)と協力して貧困削減に取り組んでいくことが確認された。また、このガイドラインでは貧困削減に向けてOECD諸国が開発に影響するさまざまな政策について一貫性(policy coherence)を高めることも述べられている。

2001年11月のWTOドーハ閣僚会議においては、貿易・投資促進が低開発国(Least Developed Countries: LDCs)の貧困削減の重要な要素として認知され、LDCに対する技術支援強化やLDC製品の市場アクセス改善が合意された¹³。

2002年3月にメキシコの**モンテレイ**で開催された**国連開発資金会議**では貧困撲滅、持続的な経済成長、持続可能な開発の促進が世界共通の目標として再確認され、ミレニアム開発目標の達成に向けて先進国と途上国が協力して取り組んでいくことが確認された。また、開発資金の動員のためには援助だけでなく、途上国の貿易・投資の促進、債務削減、先進国側の貿易政策の改善(農業補助金の排除等)などの包括的な取り組みが重要であり、開発資金を活用して途上国が持続可能な開発を進めるためには途上国のガバナンス強化が不可欠であるとの認識が示された¹⁴。

同年8月から9月にかけて、南アフリカの**ヨハネスブルク**で**持続可能な開発に関する世界首脳会議**(World Summit on Sustainable Development: WSSD)が開催され、ミレニアム開発目標を踏まえた実施計画が採択された。

このように**国際的にはミレニアム開発目標**を共通の目標としてその実現に向けた取り組みが進んでおり、貧困削減を重点援助課題とする援助機関が増えている(主な援助機関の貧困削減に対する取り組みについては付録2参照)。また、**貧困削減の方策としては経済開発、社会開発、その双方を支えるガバナンス強化を含めた包括的な取り組みが重視**されてきてお

2001年
・DAC**貧困削減ガイドライン**
・WTO**ドーハ閣僚会議**

2002年
・**モンテレイ国連開発資金会議**
・**持続可能な開発に関する世界首脳会議(WSSD)**

国際的な目標:
ミレニアム開発目標
貧困削減の方策:
途上国、先進国の官民含めた幅広い関係者が協力して包括的に取り組む

¹³ この成果は2003年9月にメキシコのカンクンで開催される第5回WTO閣僚会議でフォローアップされる。

¹⁴ 国際協力事業団国際協力総合研修所調査研究第一課(2002)

Box 1 1 ミレニアム開発目標

目標1 極度の貧困と飢餓の撲滅

ターゲット1 2015年までに1日1米ドル未満で生活する人口比率を半減させる。

ターゲット2 2015年までに飢餓に苦しむ人口の割合を半減させる。

目標2 普遍的初等教育の達成

ターゲット3 2015年までにすべての子どもが男女の別なく初等教育の全課程を修了できるようにする。

目標3 ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上

ターゲット4 初等・中等教育における男女格差の解消を2005年までには達成し、2015年までにすべての教育レベルにおける男女格差を解消する。

目標4 幼児死亡率の削減

ターゲット5 2015年までに5歳未満児の死亡率を3分の2減少させる。

目標5 妊産婦の健康の改善

ターゲット6 2015年までに妊産婦の死亡率を4分の3減少させる。

目標6 HIV/AIDS、マラリア、その他の疾病の蔓延防止

ターゲット7 HIV/AIDSの蔓延を2015年までに阻止し、その後減少させる。

ターゲット8 マラリア及びその他の主要な疾病の発生を2015年までに阻止し、その後発生率を下げる。

目標7 環境の持続可能性の確保

ターゲット9 持続可能な開発の原則を各国の政策や戦略に反映させ、環境資源の喪失を阻止し、回復を図る。

ターゲット10 2015年までに、安全な飲料水を継続的に利用できない人々の割合を半減する。

ターゲット11 2020年までに、最低1億人のスラム居住者の生活を大幅に改善する。

目標8 開発のためのグローバル・パートナーシップの推進

ターゲット12 開放的で、ルールに基づいた、予測可能でかつ差別のない貿易及び金融システムの更なる構築を推進する。

ターゲット13 最貧国の特別なニーズに取り組む。

ターゲット14 内陸国及び小島嶼開発途上国の特別なニーズに取り組む。

ターゲット15 国内及び国際的な措置を通じて、開発途上国の債務問題に包括的に取り組み、債務を長期的に持続可能なものとする。

ターゲット16 開発途上国と協力し、適切で生産性のある仕事を若者に提供するための戦略を策定・実施する。

ターゲット17 製薬会社と協力し、開発途上国において、人々が安価で必須薬品を入手・利用できるようにする。

ターゲット18 民間セクターと協力し、特に情報・通信分野の新技术による利益が得られるようにする。

出所：国連開発計画「ミレニアム開発目標」(<http://www.undp.or.jp/Publications/MDGs.pdf>)

り、包括的な取り組みを実施するために途上国政府、ドナー、民間セクター、市民社会など幅広い関係者が協力して取り組む必要性が認識されている。

1 4 わが国の援助動向

(1) 政府の動向

わが国も貧困削減を開発援助の主要課題と認識してはいるものの、具体的な貧困削減の戦略を策定するには至っていない。

1992年に発表された「政府開発援助大綱 (ODA大綱)」では、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おり、このような状況を改善するために途上国の自助努力を支援するとの理念が示されている。

ODA大綱に基づき、1999年には向こう5年間のODAの基本的考え方や重点課題を示す「政府開発援助に関する中期政策 (ODA中期政策)」が策定された。ODA中期政策では、DAC新開発戦略の目標や考え方を踏まえ、途上国の自助努力を支援していくことが明記され、重点課題の第一に貧困対策が取り上げられた。ODA中期政策においては、貧困対策では経済成長の成果が公正に分配されること、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が重要であるとしている。

わが国政府はサミット等の国際的な場においても各種イニシアティブを発表し、貧困削減に取り組む姿勢を示している (例：2000年九州・沖縄サミットでは感染症イニシアティブ、2002年の持続可能な開発に関する世界首脳会議 (WSSD) では成長のための基礎教育イニシアティブを発表)。

(2) JICAの取り組み動向

JICAでは1990年代以降、貧困問題について調査研究をはじめとしてみざまな取り組みを実施してきている。

1990年に『分野別 (貧困問題) 援助研究会報告書』を公表し、これをさらに実務に活かせる形にするために1994年に『貧困問題ガイドブック』を作成した。また、1996年のDAC新開発戦略を受けて1998年に『DAC新開発戦略援助研究会報告書』を発表し、それを踏まえた貧困削減のガイドラインを策定するために1999年に『JICA貧困削減ガイドライン策定のための基礎調査報告書』を作成した。また同年には貧困削減について外部有識者からの助言を得るべく「イシュー別支援委員会・貧困削減¹⁵⁾」を設置し

1992年
政府開発援助大綱
(ODA大綱)

1999年
政府開発援助に関する
中期政策 (ODA
中期政策)

JICAの取り組み
1990年『分野別 (貧困問題) 援助研究会報告書』
1994年『貧困問題ガイドブック』
1998年『DAC新開発戦略援助研究会報告書』
1999年『JICA貧困削減ガイドライン策定のための基礎調査報告書』
「イシュー別支援委員会・貧困削減」
2001年『貧困削減に関する基礎研究』報告書
2002年『課題別指針・貧困削減』
2003年『開発課題に対する効果的アプローチ・貧困削減』

¹⁵⁾ 委員会の名称は2001年度から「重点課題別支援委員会・貧困削減」に変更。座長は絵所秀紀法政大学経済学部教授。

た。

PRSPを巡る援助動向に対応するため、2001年には『貧困削減に関する基礎研究』報告書を出し、PRSPに代表される新たな援助動向への対応を検討した。また、2002年には『課題別指針・貧困削減』を策定し、JICAが今後どのように貧困削減に取り組んでいくべきかについての考え方を示した。2003年には課題別指針を具体化する『開発課題に対する効果的アプローチ・貧困削減』の作成に取り組んでいる(この報告書がそれに当たる)。

JICAの貧困削減関連の協力実績については、集計対象とする貧困案件が毎年見直されているため傾向の分析は困難であるが、2001年度の実績としては、主要な裨益者が貧困層である案件を集計したところ¹⁶、全JICA事業の19.9%が貧困削減に関連する案件という結果となった。

¹⁶ 2001年度実績集計の作業上の留意事項は次のとおりである。身体・精神障害者、少数民族、土地なし農民、先住民、難民及び国内避難民、HIV/AIDS患者、ストリートチルドレン、女性世帯主、高齢者などに対する支援は、社会的弱者支援という観点から貧困分野協力実績に含める。除隊兵士支援は貧困案件には含まないが、その他の復興支援や紛争予防支援は、個々の案件の内容に応じて判断する。各感染症対策(結核、ポリオ、麻疹、フィラリアなど)、下痢症、呼吸器疾患、ハンセン病対策、シャーガス病対策、寄生虫対策、砒素中毒患者支援などは、その対象者が貧困層である場合が多いため、貧困分野協力実績に含める。病院/学校建設、病院/学校への機材供与においては、原則的に地方部への支援を貧困分野協力実績に含めるとし、都市部への支援は含めない。

第2章 貧困削減に対する効果的アプローチ

2.1 貧困削減の目的

貧困削減は世界共通の目標であり、貧困削減のためには包括的な取り組みが必要。

貧困削減はミレニアム開発目標にも掲げられている世界共通の大きな目標である。ここでいう貧困削減とは単に所得の向上を指すのではなく、すべての人が衣食住に事欠くことなく健康で創造的な生活を送り、国や社会から不当な扱いを受けず、自由、尊厳、自尊心を保ち、社会に参画できるようになることを指す。第1章で述べたように、貧困は多様な側面を持つものであり、貧困削減のためには貧困層の政治、社会、経済、人間、保護の各潜在能力を高める包括的なアプローチが必要であることが国際的にも合意されている。

また、貧困層自身の能力欠如だけが貧困の要因なのではなく、貧困層に不利な環境や社会構造（既得権益や差別などにより社会的弱者を作り出す構造など）が相互に関係して貧困を作り出し、固定化させていることにも留意が必要である。貧困削減のためには貧困層を取り巻く環境を変化させ、貧困の悪循環を断ち切ることにより、貧困層の潜在能力を強化することも重要である。

このような考え方にに基づき、貧困削減を達成するために、5つの潜在能力の向上を目指した4つの開発戦略目標を設定した（政治的能力と社会的な能力向上の活動は共通するものが多いことから1つの開発戦略目標とする）。

4つの開発戦略目標

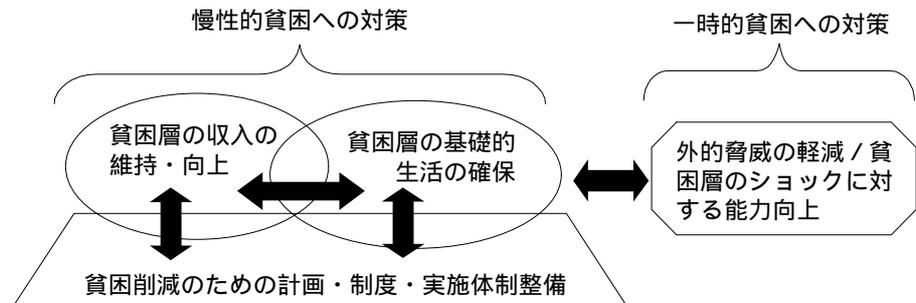
貧困削減の4つの開発戦略目標

1. 貧困削減のための計画・制度・実施体制整備
（政治的能力、社会的な能力）
2. 貧困層の収入の維持・向上（経済的能力）
3. 貧困層の基礎的生活の確保（人間的能力）
4. 外的脅威の軽減 / 貧困層のショックに対する能力向上
（保護的能力）

なお、それぞれの能力向上に対するアプローチを分かりやすく示すために、能力ごとに開発戦略目標を設定して体系図を作成しているが、これらの能力は独立のものではなく、相互に影響を与え合っているため、1つの

能力の向上のみを考えるのではなく、能力間の関係に留意しつつ5つの能力の向上を図ることが重要である¹⁷。

図 2 1 開発戦略目標間の関係図



なお、ここで述べるアプローチは貧困削減のために一般的に必要とされるアプローチであり、JICAの支援に限ったものではない。

(3) 中間目標設定の考え方

中間目標：
マクロ、メゾ、ミクロ
の各レベルの取り組み

途上国では貧困削減に関する政策・制度が不適切もしくは不十分である、政策・制度を担う組織・人材が不十分であるため、政策・制度がうまく機能していない、貧困層自身の知識や能力が不足している、貧困層が能力向上することを支援するシステムが不足している、などの問題がある。そのため、貧困削減に対してはマクロ(中央行政の政策・制度策定・実施)、メゾ(地方(官民含む)における制度運用、環境や体制の整備)、ミクロ(貧困層のエンパワメント)それぞれのレベルにおける取り組みと、レベル間のリンケージが重要となる¹⁸。中間目標をこれらのレベルごとの対策を意識した柱立てにした。

マクロレベルの「政策・制度策定・実施」については、現状把握、計画や制度の策定、実施(モニタリング・評価含む)というサイクルを入れ、また意思決定過程への貧困層の参加が必要、ということで貧困層の参加も項目立てした。

メゾレベルについては、セクターすべての活動を入れ込むのではなく、貧困削減のポイントとなる貧困層への裨益と関係者間の連携強化を意識した項目とした。

¹⁷ 5つの能力は相互に絡み合っており、1つの側面が欠けていることによりほかの側面が欠けるという貧困の悪循環を生み出している。5つの能力の相互関係については、相互に強化し合う(例:教育水準の向上が所得向上につながり、所得向上が更なる教育を可能にする)能力間で相反する関係がある(例:保護能力強化のためのセーフティネットが貧困層の依存心を高め、経済的能力を低下させる)などさまざまなパターンが考えられる。能力間の関係については更なる分析が必要であり、今後の検討課題である。

¹⁸ マクロ、メゾ、ミクロの各レベルについては、その国の地方分権化の状況などによってどの行政レベルをマクロ、メゾと分類するかは異なってくるため、各レベルについては国ごとに検討する必要がある。

ミクロレベルの「貧困層のエンパワメント」については、組織化・組織強化、知識・技術や意識の向上、関係機関との関係改善などを入れた。

貧困削減には国や地域全体、あるいはセクター全体の開発が欠かせないが、体系図では開発全般については実施されるものとの前提で、開発の中で貧困削減の視点をどう入れていくか、という視点からアプローチを記載している（セクター全体の活動例を書いているのではない）。

2.2 貧困削減に対する効果的アプローチ

開発戦略目標 1
貧困削減のための計画・制度・実施体制整備

開発戦略目標 1 貧困削減のための計画・制度・実施体制整備

人権や社会参加などの政治的能力や社会的能力に該当するものは、すべてのセクターにかかわる基本的な能力である。そのため、貧困層の政治・社会的能力を高めるための体制整備が貧困削減の基本として重要となる。

貧困削減のための計画・制度・実施体制整備のためには、まず貧困層の置かれている現状、ニーズ、ニーズを生み出す背景に即した適切な貧困削減に対する包括的な計画を国レベル及び地方レベルで策定・実施することが重要である（中間目標 1-1 貧困削減計画策定・実施）。また、貧困層に必要な社会サービスを供給するシステムを整備し、貧困層が実際に必要なサービスを楽しむようにしなければならない（中間目標 1-2 貧困層への社会サービス供給システムの整備）。同時に人権が侵害されやすい貧困層の基本的な人権を保障する制度や仕組みが必要となる（中間目標 1-3 人間としての権利保護）。これらの体制を整える一方で、貧困層自身の自立や社会参加を促進していくことも不可欠である（中間目標 1-4 貧困層の自立・社会参加促進）。

中間目標 1-1
貧困削減計画策定・実施

中間目標 1 1 貧困削減計画策定・実施

*ここで述べる「計画策定・実施」のポイントは、ほかの開発戦略目標にある「計画策定・実施」にも共通のものである。

必要なアプローチ

- ・ 貧困の現状調査
- ・ 調査に基づいた包括的な貧困削減計画の策定
- ・ 財源確保
- ・ 関係者の連携強化
- ・ 行政官の意識 / 能力の向上
- ・ モニタリング・評価とフィードバック

一般に途上国では、財源を持ち、人材も存在する中央政府が貧困削減計画や政策・制度を策定するが多い。しかし、貧困層の意思が計画や政策・制度に反映される仕組みがなかったり、貧困層のニーズを反映させようという行政官の意識が低いと、中央政府の作成する計画や政策・制度は貧困層の現状やニーズを的確に反映したものになっていない場合も少なくない。例えば、高所得者層と貧困層の格差が大きい国では高所得者に有利な税制度になっていることが多く、再分配機能が制度として定着してい

ない、あるいは制度が運用されていない場合がある。また、政治決定が行政よりも優先される場合も珍しくなく、一貫した行政施策を実施することが難しいことも多い。

そのため、まず、**貧困の現状及び貧困の要因を把握するための調査（参加型貧困アセスメント等）**を実施し、この結果に基づいて開発目標を設定するとともに、それを達成するための有効な措置を検討して、**包括的な貧困削減計画を策定することが必要である**。このような計画策定のためには、調査手法を習得し、かつ貧困層の参加の重要性に対する意識の高い開発担当者の育成や貧困層の計画・実施プロセスへの参加の仕組みづくりが必要である。また、貧困層の参加についてはワークショップ開催とともに貧困層の声を的確に引き出す必要がある。さらに、計画は策定だけでなく国民にフィードバックして浸透させることも重要である。

政策制度の実施については、財源確保、関係者の連携強化、行政官の意識・能力の向上、モニタリング・評価及びフィードバックが重要である。行政官については能力だけでなく、貧困層に対する意識の改革が求められる。それがあって初めて行政と貧困層の信頼関係を築くことができ、行政と貧困層のリンケージが機能する。

貧困削減計画は包括的なものであることが重要であり、それを実施するためには中央政府、地方政府、NGO、住民等の関係者が連携し、協力することが望ましい。

JICAの取り組み

- ・PRSP策定支援
 - ・地方行政支援
 - ・参加型社会調査
- などを実施。

しかし、貧困削減を主目的とした計画や政策策定支援は少なく、今後増やしていくべき

JICAの取り組み

貧困削減計画策定・実施に関するJICAの主な取り組みとしては、**貧困削減戦略ペーパー（PRSP）策定支援（企画調査員、開発調査等）、地方行政機関を対象とした技術協力プロジェクト、開発調査、専門家派遣、青年海外協力隊派遣等を通じた住民参加型の社会調査実施、調査結果に基づく開発計画立案等に対する支援がある**。

国家レベルの貧困削減計画策定への支援はあまり行われてこなかったが、近年、タンザニアをはじめとするPRSP策定支援に見られるように、貧困削減を目的とした国際協調の動向を踏まえつつ、国家レベルにおける貧困削減計画の立案に対する支援が徐々に増えてきている。

従来から行われている協力としては、貧困層支援の最前線となる地方行政機関、あるいは、これら地方行政機関へのアドバイザー機関としての大学に対する地域レベルの技術協力がある。

しかしながら、貧困削減を主目的として、明確に貧困層を対象とした包括的な貧困削減計画を策定するような支援はそれほど多くなく、今後は貧困削減を明示的に目的とした計画や政策の策定を支援する協力を増やして

いくことが必要である。また、PRSP策定支援などについては他ドナー等との連携が今まで以上に求められているが、効果的な連携を促進するためには迅速で柔軟性のある事業運営（スキームの改善を含む）が喫緊の課題となっている。

**中間目標 1 - 2
貧困層への社会サービス供給システム整備**

必要なアプローチ

- ・ 地方分権化
- ・ 地方行政が貧困層の参加を得て適切な公共サービス計画を策定・実施
- ・ 貧困層のオーナーシップ向上
- ・ アカウンタビリティ向上、汚職防止
- ・ NGOや民間機関との連携

中間目標 1 2 貧困層への社会サービス供給システム整備

* 教育や保健などの具体的な社会サービスについてはそれぞれの項で説明することとし、ここではすべてのセクターに共通のサービス供給に関するポイントを述べる。

途上国においては、財務権限をもつ中央官庁が行政サービスを決定する傾向がある。しかし、現場から遠いところで意思決定がなされることにより、採算がとれない投資、ニーズに合わない事業実施、スケジュールの遅延等のさまざまな弊害が生じる。

このような弊害を軽減し、かつ、**現場の必要性に見合った事業を形成、実施する上で、現場に近い地方行政が担う役割は大きい。**地方行政は、貧困層の実態を具体的に把握でき、貧困層に対するサービス提供に関する意思決定（独自財源を有する）主体となり、貧困層に対するサービス提供の計画、実施主体となるからである。

しかし、人材、ノウハウ、財源の制約から、地方行政は中央からの指示を受けて下請け的に事業を実施する傾向がある。また、行政内の汚職や非効率性のためにサービス供給がうまく行われていないこともある。途上国においては、さまざまな貧困削減政策が掲げられているものの、このような事情から、実際には貧困層にまで行政サービスが届いていないことが多い。貧困層の声が十分に地方行政に反映されていないため、このような状態が改善されず、貧困層は行政に対してあきらめや不信感を抱いている場合もある。

地方分権が機能するためには、地方分権に関する制度が整備され、予算配分が行われるとともに、地方分権化に即した中央、地方双方の行政能力強化が必要である。特に地方行政は財政的にも人材的にも制約が多く、これら制約を前提として貧困層に対するサービスを計画・運営できるノウハウ、仕組みを整備する必要がある。地方行政機関の限られた資源を有効に運用するためには、**対象とする貧困層のニーズや貧困を作り出している要因の特定に基づいた公共サービス計画の策定が求められる。**そのためには、的確な社会調査の実施や貧困層の参加に基づく公共サービス計画立案を促進する必要がある。公共サービスの効果と持続性を高めるためにも、**サー**

ビスの受け手である貧困層の側の事業実施・管理に関するオーナーシップが必要となるため、貧困層の参加は重要である。

また、地方行政機関相互の連携強化や、中央政府との連携強化も効果的・効果的なサービス提供のためには不可欠である。

さらに、行政が効果的・効率的にサービス提供するためにはアカウントビリティ、汚職防止が重要となる。

また、行政のみではサービス提供に限界があるので、貧困層へのサービス供給体制としては行政機関以外の組織（NGO、民間機関、援助機関等）との連携・調整・交渉能力の向上や貧困層参加の仕組みづくりも重要である。

JICAの取り組み

- ・社会調査に基づく社会サービス計画策定
- ・参加型開発モデルの構築

JICAの取り組み

この分野の支援としては、主に技術協力プロジェクトによる社会調査に基づく社会サービス計画手法の技術移転、限られた財源下での住民参加に基づく合理的な事業運営に関する提言、地方分権下における開発行政モデルの構築などの協力が行われている。また、対象グループの選定、対象グループのニーズや社会背景などの状況把握とこれに基づく計画立案、計画認可と予算化、対象グループのオーナーシップに基づく計画実施、モニタリングという一連の開発プロセスの中でも、特に計画立案、住民参加型開発の実施に対する支援の実績がある。また、一連の開発プロセスをパッケージとした開発モデルを構築する取り組みも行われ、開発モデルを制度化（条例、県知事令など）した事例もある（例：インドネシア「スラウェシプロジェクト」など）。

この分野の協力では、現地NGO、大学等、行政機関と住民との間の仲立ちをする連携協力が行われている事例が多い。現地の知見に富み、わが国の協力終了後も現地において活動を継続するこれら組織との連携は、協力効果の自立発展性を担保する上でも重要であり、目的や期待に応じて連携を促進することが必要である。

**中間目標 1 - 3
人間としての権利保護**

中間目標 1 3 人間としての権利保護

途上国においては貧困層の基本的な権利が必ずしも保障されておらず、貧困層に不利な政策や制度がある場合が多い。このような状況が改善されなければ、貧困層が能力を発揮する機会を得ることは難しい。そのため、貧困層の基本的な権利に関する状況把握を基に、貧困層の基本的な権利を保障し、貧困層の声を反映できるような民主的な政策を策定し、制度を整備することが必要である。政策・制度としては参政権確立、複数政党制、三権分立、

必要なアプローチ

- ・ 基本的人権を保障する民主的制度の整備
- ・ 制度を機能させる政府及び貧困層の仕組みの構築や能力向上

基本的人権の保障、社会的弱者の直接救済措置などがある。ただし、社会的弱者を優遇するような制度は、ほかからの反発や、対象者自身の認識を歪める可能性があるので注意が必要である。

ただし、政策や制度を策定しただけでは不十分であり、**政策や制度が機能するためには、政府及び貧困層双方において政策・制度を機能させるための能力育成、仕組みづくりが必要**である。政府においては内部・外部からの行政チェック機能の強化、行政手続きの簡素化、透明化、司法手続きや警察機能の改善などが必要である。貧困層においては社会教育活動（自己教育）の促進、及びそのような活動を支援する組織の育成などが必要である。

JICAの取り組み

- ・ 法整備支援
- ・ 民主化支援
- ・ 行政能力強化
- ・ 警察改善
- ・ 貧困層の組織化、啓発

JICAの取り組み

JICAにおける法制度支援は近年始められたところであり、貧困削減との関連からの民主的な政治制度整備に関する活動事例は多くない。

政府側に対する協力としては民主化支援、NGO、大学等の第三者機関と地方行政機関との連携促進を通じた行政の意思決定、開発プロセスの透明化を促進する取り組みや司法制度整備支援、警察行政改革支援などが行われている。また、行政能力強化に対する協力は近年増えつつある。

貧困層の生活条件改善に対する活動としては、技術協力プロジェクト、専門家派遣などにより、関心・利害を同じくする貧困層で構成する組織の形成を促し、彼ら間での話し合い、学習機会の中から自主的な生活状況改善に向けての行動を触発する取り組み、あるいは、日常生活圏の外に出る機会が少ない貧困層に対して、スタディ・ツアーを通してほかの社会との対照化を通じた生活改善課題の発見・啓発などの取り組みが行われている。また、このような手法を村落開発に携わる行政担当者、NGO等に移転する人材育成面での協力も行われている。

**中間目標 1 - 4
貧困層の自立・社会参加促進**

中間目標 1 4 貧困層の自立・社会参加促進

必要なアプローチ

- ・ 貧困層の意思決定過程への参加促進とそれを促す体制（NGOと行政の連携）

多くの場合、貧困層は開発のプロセスから疎外され、自らの能力を高めるインセンティブに恵まれない、あるいは、自らの能力を発揮する機会に恵まれていない。

一方、途上国政府やドナーは貧困層に対して各種サービスを提供したり貧困層を支援するための投入を行ったりしているが、貧困層のオーナーシップが伴わない投入・支援は、貧困層の依存心を助長し、結果として貧困層の能力向上には結び付かない。

そのため、**貧困層の意思決定過程への参加を促進する仕組みを構築し、**

貧困層自らが目標をもち、その達成のためにいかに自らの能力を高め、あるいは、能力を発揮するのかを貧困層自らが考え、行動することを動機付けることが重要である。

貧困層の自立、社会参加支援等の社会開発に関しては、現地の機微に通じる現地NGOが各国に存在しているが、現地NGOが地方行政と連携しているケースは少なく、互いが独自の取り組みを行っている場合が多い。

そのため、**貧困層の自立・社会参加を促す触媒としてのNGOと地方行政との連携体制を整備することやNGOに対し社会開発ノウハウを移転することにより、活動の持続性を高めることが必要である。**

JICAの取り組み

- ・ 貧困層の組織化、啓発
- ・ 参加型計画策定・実施
- ・ NGOとの連携

JICAの取り組み

貧困層のエンパワメントに関しては、「中間目標 1 - 3」でも述べたように、貧困層の組織化とオーナーシップの強化を通じた自主的な開発の促進やこのような取り組みを促進する人材の育成が行われている。

貧困層の意思決定過程への参加促進としては、社会調査手法の技術移転を通じた合理的な民意の把握、参加型による開発計画策定・実施及びその手法・ノウハウの移転、NGOとの連携による開発プロセスへの住民意見の反映等が挙げられる。

なお、これまでの協力における教訓からも、貧困層のエンパワメントと貧困層の意思決定過程への参加は一体不可分の関係であることに留意する必要がある。貧困層は生活改善のきっかけとなるサービス、情報、及び、行政やNGOなどの外部からの支援からも隔てられている場合が多い。その意味で、貧困層にとってみれば、**彼らのニーズや意見が開発プロセスの中で反映され、実現化されるという展望が彼らの生活向上への原動力あるいはインセンティブとなる。**従って、貧困層の自立、社会参加支援を行うにあたっては、そのような貧困層自身による取り組みが報われるような公的な支援体制の構築も併せて行う必要がある。「インドネシア・スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」では、貧困層に参加の機会を提供し、貧困層自らの開発意欲、開発目標が実現する道筋を明確にした結果、貧困層による自主的な生活改善活動が促進されるという成果が見いだされている。

貧困層のオーナーシップを高めるには貧困層の意見が反映され、実現される仕組みが必要。

開発戦略目標 1 貧困削減のための計画・制度・実施体制整備

中間目標 1 - 1 貧困削減計画策定・実施（国レベル/地方レベル）			
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
貧困の現状把握	参加型貧困アセスメントの実施 貧困関連の統計整備	1,2,4 4,12	・社会調査手法（参加型調査手法）の技術移転（技プロ等） ・社会統計整備
適切な貧困削減計画策定	貧困層の現状・ニーズを踏まえた貧困削減計画策定	1,3,9	PRSP策定支援（開調等） ・社会調査結果に基づいた開発計画策定支援
所得再配分を促す税制度整備	×累進課税制度の整備 ×相続税の徴収		
貧困層の政策決定過程への参加促進	参加型ワークショップの実施 ファシリテータとしてのNGOの活用	4,5,9,12 4,5,9,12	
上記政策・制度の実施能力向上	貧困削減計画にかかる財源の確保及び財政管理 関係者の連携強化（中央行政・地方行政、地方行政同士、地方行政-住民、行政-NGOを結ぶ仕組みづくり） 貧困層の意見を反映させる行政官の意識・能力の向上（行政官等への社会調査手法、参加型開発手法の研修） 行政官の事務処理能力の向上 貧困削減計画実施状況のモニタリング・評価及び評価結果の政策・制度へのフィードバック能力向上	18 4,9,11,13 4,11,12,13, 14,15 16 4,6	NGO、大学等の域内リソースと連携した地域開発モデルの開発（技プロ） ・参加型開発手法の技術移転（技プロ）

中間目標 1 - 2 貧困層への社会サービス供給システム整備			
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
地方分権化の促進	地方分権化に関する政策・制度整備 地方分権化に即した予算配分の促進 地方政府の貧困の現状把握能力の向上（統計整備、参加型貧困アセスメントの実施等） 地方政府の地域開発計画策定能力向上 地方行政-住民を結ぶ制度整備	4,6 6 4,18 4,6 4,6,9	・地方分権化下の開発行政モデルの提案（技プロ） ・参加型開発手法の技術移転（技プロ、研修）
貧困層の社会サービスに対するニーズ把握	参加型貧困アセスメントの実施	1,2,4	・社会調査結果に基づいた社会サービス計画立案手法の移転（技プロ等）
貧困層に対する社会サービスの計画立案	貧困層のニーズを踏まえた社会サービス企画・立案能力向上 貧困層に対する社会サービス形態の拡充	4,6,9 4,9	・地方行政機関の公共サービス供給に関する制度・能力向上支援（技プロ） ・公共サービスに関する制度・仕組みづくり（技プロ）
貧困層に対する社会サービス供給体制整備	関係者の連携強化（中央行政・地方行政、地方行政同士、地方行政-住民、行政-NGOを結ぶ仕組みづくり） 社会サービス提供のための財源確保 貧困層にサービスを提供するNGO等の育成 行政官の社会サービス提供制度運営能力の強化 政府のアカウンタビリティ向上 汚職防止対策の推進 サービス供給状況のモニタリング・評価及び評価結果の社会サービス提供制度へのフィードバック能力向上	4,6,9,13 15 5,10 4,6,15,27 4,6,27 14,15 10	・貧困削減に関する地域開発モデルの構築支援（技プロ） NGO、大学等の地域リソースと連携した開発事業の実施（技プロ、開発福祉） ・住民参加に基づいた開発事業の運営の促進支援（技プロ）

中間目標 1 - 3 人間としての権利保護			
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
貧困層の基本的人権に関する現状把握	参加型貧困アセスメントの実施 貧困層の基本的人権に関する調査の実施	1,2	
民主的な政治制度整備	<ul style="list-style-type: none"> × 貧困層の参政権確立 × 複数政党制の導入 × 三権分立の確立・強化 × 基本的人権を保障する制度の整備 × 社会的弱者（少数民族、被差別者、女性等）に不利な法制度の改正 × 社会的弱者（少数民族、被差別者、女性等）のエンパワメントを支援する法制度の拡充 		・民主化セミナー（研修）
政府のガバナンス改善	政府のアカウントビリティ向上 汚職防止対策の促進 住民 / 民間による政府のチェック機能向上 <ul style="list-style-type: none"> × 自由で中立的なメディアの育成 × 司法制度整備 × 司法へのアクセス改善（司法扶助制度、人権擁護官制度、市民団体によるサポート） 警察行政の改善 / 警察官の意識・能力の向上 行政事務手続きの簡素化	1,6 1 18	・ 地方政府における透明性向上のための制度整備（技プロ） ・ 法制度整備（技プロ） ・ 開発行政モデルの提案を通じた行政手続きの定式化、行政内の役割分担の明確化（技プロ）
貧困層のガバナンス改善	<ul style="list-style-type: none"> × 市民教育の促進 × 市民団体の育成 × 住民組織化・組織強化 × 社会的弱者（少数民族、被差別者、女性等）のエンパワメント（「貧困層のエンパワメント」参照） 	4,10,12,13 4,10,12,13	・ 農民組合等の組織化（技プロ） 「貧困層のエンパワメント」の項を参照

中間目標 1 - 4 貧困層の自立・社会参加促進			
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
貧困層の現状把握	(中間目標 1 - 1 の活動例参照)		
貧困層の意思決定過程への参加促進	地方行政 - 住民を結ぶ仕組みづくり 貧困層の意見を反映させる行政官の意識・能力の向上（行政官等への社会調査手法、参加型開発手法の研修） 貧困層を支援するNGO等の育成	4,6 1,4,6,9,12,13,18 10,12	・ 貧困層のオーナーシップを尊重した地方行政の構築（技プロ） ・ 貧困層の生活状況把握のための調査実施支援（技プロ等） NGO、大学等の地域リソースと連携した住民参加型開発モデルの開発支援（技プロ、草の根）
貧困層のエンパワメント	貧困層の組織化・組織強化 貧困層に対する知識・技術を学ぶ機会の提供 貧困層に対する各種サービス・支援情報の提供 貧困層の自助意識の向上（貧困層に対する啓発活動）	4,10,12,13,18 4,12 4,10,13 4,12	・ 貧困層の組織化支援（技プロ） ・ 貧困層のオーナーシップに基づく生活向上活動の促進に対する支援（技プロ） NGO、大学等の地域リソースとの連携を通じた貧困層支援体制の整備（技プロ、草の根）

プロジェクト活動の例：
 = 「プロジェクト活動の例」がプロジェクト目標として含まれるプロジェクトが5件以上ある場合
 個別専門家や青年海外協力隊派遣の場合、10人以上派遣されている場合
 = 「プロジェクト活動の例」がプロジェクト目標として含まれるプロジェクトがある場合
 = 「プロジェクト活動の例」がプロジェクト目標には含まれていないが、プロジェクトの一要素として入っている場合
 × = 実績が全くない、もしくは短期専門家や企画調査のみの派遣の場合

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

技プロ：技術協力プロジェクト 専門家：個別専門家 草の根：草の根技術協力 JOCV：青年海外協力隊
 開調：開発調査 在外開調：在外開発調査 プロ形：プロジェクト形成調査 企画調査：企画調査員
 集団：集団研修 国特：国別特設研修 一特：一般特設研修 無償：無償資金協力 開発福祉：開発福祉支援

開発戦略目標2
貧困層の収入の維持・向上

開発戦略目標2 貧困層の収入の維持・向上

貧困層の抱える大きな問題の一つに収入が十分でない、ということがあ
 る。収入が少ないことにより必要な教育や保健医療サービスが受けられ
 ない、災害などがあった場合に極度の貧困に陥り容易に元の生活水準に戻れ
 ない、というようなことになる。そのため、貧困層の収入を向上させる、
 少なくとも収入を維持できるようにすることが重要となる。

貧困層の収入の維持・向上に向けたアプローチとしては、大別すると農
 林水産業を通じた所得の維持・向上（中間目標2-1 持続可能な農林水
 産業を通じた収入の維持・向上）と農林水産業以外による所得の維持・向
 上（中間目標2-2 農林水産業以外の就業機会の拡大と収入の維持・向
 上）があり、またこれらの双方の産業の基盤整備（中間目標2-3 産業
 基盤の整備）が重要となる。

なお、中長期的な視点から見ると貧困層の持続的な収入の向上のため
 には国レベル、地域レベルでの経済成長が必要であるが、これについては別
 途アプローチを検討するので、ここでは触れない。

中間目標2-1
**持続可能な農林水産
 業を通じた収入の維
 持・向上**

中間目標2-1 持続可能な農林水産業を通じた収入の維持・向上

貧困層の多くは農村に居住し、農林水産業に従事しているため、農林水
 産業を通じた収入の維持・向上を図っていくことが重要である。

しかしながら、農林水産業の政策や制度が貧困層の現状・ニーズに必ず
 しも適合しておらず、貧困層は、土地を所有していない、またその労働に
 対し不当に低い配分が行われている、あるいは補助金や普及等の公的サー
 ビスが受けられない、という状況に置かれていることが多い。

そのため、貧困層の現状やニーズを把握した上で、**直接・間接に貧困層
 が置かれている悪条件を緩和もしくは改善するような政策・制度を整備す
 ることが必要である**。特に土地改革は重要であるが、既存の土地所有者
 （多くの場合、その国の有力者）の強い反発が予想されるため、土地改革
 のように既得権益を打破するような制度改革を実施する際には予想される
 抵抗に対する対応も入念に検討しなければならない。一般に、既得権益を
 打破するような制度改善よりも貧困層の参入を妨げている障壁をなくすよ
 うな制度改善の方が受け入れられやすく、実行可能性や抵抗への対応も勘
 案した上で政策・制度を検討することが必要である。

また、生産・収穫の維持・向上のための施設・設備（農道、用水路等）
 が不十分であったり、必要な資機材や技術が貧困層にはなかったり、普及
 などの各種サービスが貧困層まで届いていないことも多く、貧困層は生産

必要なアプローチ

- ・ 貧困層の参入障壁を
 除く制度整備
- ・ 生産・収穫に関する
 サービスの貧困層ま
 での裨益
- ・ 多角化、複合化
- ・ 参加型資源管理
- ・ 農民の意識・能力向
 上、組織化

を増やすことができないという問題もある。

そのため、**生産・収穫の維持・向上のための施設整備、資機材の確保、適正技術の開発・普及などの取り組みを行う際には貧困層まで対象として意識し、貧困層への裨益方法をきちんと組み入れることが重要である。**基本的な投入（種、苗木、肥料、稚魚等）の確保については小規模な生産関連施設を整備したり、農民組織を通じて肥料等を購入するシステムを導入する等の対応が考えられる。

さらに、貧困農民は生産物を多角化していないことが多く、天候や病害の被害を受けやすい。**災害や病害に対するダメージを最小限にするため多角化、複合化を図ることが重要であり、普及員等を通じて貧困層が必要とする生産向上や多角化、複合化についての知識や技術が貧困層まで伝えられる仕組みを整えることが必要である。**

企業や住民の不適切な資源の使い方により、資源を枯渇させてしまうこともある（例：土壌流出、水質汚濁、水産資源や森林資源の枯渇）。貧困層が依存している資源を枯渇させないためには、**参加型の資源管理を行い、貧困層の資源管理能力を高めることが重要である。**また、資源管理については貧困層だけでなく、行政、企業、NGOなど関係者が一体となった取り組みが必要である。

また、**制度やサービスを活用し、収入を向上させるためには貧困層を含めた農民自身の意識やマーケティング能力の向上が重要である。**仲買人との関係に問題がある場合¹⁹は、個々人に対応するのではなく、農民組織による共同での販売を行ったり、農民組織で市場情報を把握すること等により、仲買人との適正な関係を構築できるようにすることが必要である。

JICAの取り組み

- ・農林水産技術のモデル開発・普及
- ・政策・制度整備や生産基盤整備についてはハード支援は減少、ソフト支援は増加
- ・政府による資源管理から住民による資源管理支援へ

JICAの取り組み

JICAではこれまで**農林水産業における生産技術の開発や普及における支援、特に村落開発において効果的・効率的な生産技術のモデルを開発してそれを普及する支援を多く行っているが、必ずしも貧困層を対象として貧困削減のために実施されていた協力ばかりではなかった。**モデルの開発と普及という趣旨から事業の直接のターゲットは、先方政府の技術者や普及員であることが多く（マクロまたはメゾレベルの支援が主となっている）このような方法では支援の効果が広範囲に波及するが、貧困層には直接裨益しにくい傾向があった。近年では、NGOとの連携やボランティア事業により貧困層へ直接支援する事例も増えている。

¹⁹ 貧困層は仲買人に対して弱い立場にあつたり（例：借金をしている）、貧困層が市場価格情報を得ていなかったりすることがあり、生産物を販売する際に不当な価格を設定される場合がある。ただし、農民と仲買人の関係は国によって異なり、仲買人も貧困層である場合もある。

生産基盤整備や農林水産業における政策・制度の策定については、従来から開発調査、専門家派遣、国内研修等の事業において多くの実績があるが、**生産基盤整備を直接行うハード的支援が減少傾向にある一方で、政策・制度に関するソフト的支援が近年、増加傾向にある。**ただし、貧困削減を明示的に意識した政策・制度支援は少なく、今後は貧困層の現状やニーズに適合した政策・制度策定を支援していくことが必要である。

持続的開発のための資源管理については、従来は技術開発と普及を行う支援、言い換えれば「政府による資源管理」という性格が強いものが多かったが、近年は、ほかの課題と同様、住民参加の視点をより重視した「住民による資源管理」の支援が増えてきており、より貧困層へ配慮した支援となってきている。

中間目標 2 - 2
農林水産業以外の就業機会の拡大と収入の維持・向上

必要なアプローチ

- ・ 貧困削減に効果があると思われる産業の振興
- ・ 中小・零細企業支援体制の整備
- ・ 貧困層の意識・技術・能力の向上

中間目標 2 2 農林水産業以外の就業機会の拡大と収入の維持・向上

農林水産業では生産性の向上による収入の向上や、自然資源を管理しながらの収穫向上には限界がある。また、人口増により耕作可能な土地や資源が細分化される等の問題があるため、農林水産業だけでは収入を維持・向上することは難しい。このため、特に都市の貧困層や、農林水産業では十分な収入が得られない農民（土地なし農民、零細農民など）に対しては農林水産業以外での就業機会の確保も重要となってきている。

貧困層は就業機会が少なく、就業機会がある場合でも労働条件が非常に悪い場合もある。農林水産業以外で貧困層が就業機会を得られるのは、インフォーマルセクターを除けば、中小・零細企業で雇用される場合や貧困層自らが起業する場合（一次製品の加工を含む）等が想定されるが、途上国の中小・零細企業は資金不足、未熟な技術や製品、販路が限られているなどのために競争力が低く、成長することが難しく、雇用が拡大できない。

貧困層の雇用を拡大するためには、**貧困層の現状やニーズを調査の上、重点を置くべき産業を見定め、これらを中心とした産業振興政策やこれらの産業を支える金融制度、税制などを整備することが必要である。**特に地方部にある零細・地場産業は、機材・設備を導入するための資金不足や地場資源の有効利用を図るための技術・情報不足のようなハンディキャップがあるため、税制や補助金制度等を整備することにより、それらハンディを緩和することが考えられる。ただし、国際的に市場経済化、自由化が進展する中、公正な競争を歪める恐れのある補助金制度は好ましくないという見解が一般的である。これは、保護対象になった企業が補助金や規制に依存し続け、保護からの脱皮を拒むといった失敗例も多いためであり、補助金制度を検討する際は対象や目的、適用期間を限定し、保護からの脱却

のインセンティブも盛り込むなど、慎重に対応することが求められる。

また、**中小・零細企業の支援体制を整備**し、中小・零細企業が雇用を増大させ、貧困層をそれら企業の雇用者として取り込む、あるいは貧困層を含む住民が起業することを支援することや、農林水産物を加工したり、地域の資源を活かして貧困層を含む住民が起業することを促進することも重要である。そのためには初期投資として必要な資機材を確保する一方、組織化や技術訓練が必要となる。また、製品の開発能力や製品を販売する市場を継続的に確保していけるような能力の向上も必要となる。

貧困層がよりよい職を得るためには、**貧困層の意識・能力の向上**も不可欠である。貧困層は識字能力が低い、学歴が低い、技術がないなどの理由により、よりよい条件の職に就くことができない場合が多い。そのため、生産者を組織化したり、販路開拓能力や技術の向上、識字率の向上を図ることが必要となる。

JICAの取り組み

- ・農村における食品加工や家内工業への技術支援
- ・中小企業等への組合制度構築支援
- ・NGO、青年海外協力隊でマイクロクレジット等への支援

JICAの取り組み

これまで農林水産業以外において貧困層の就業機会の拡大と収入の維持・向上を目的とした支援の事例は少ない。事例としては、農村部における食品加工や家内工業への技術支援及びそれを支える中小・零細企業を対象とした協同組合の制度構築への支援がある。近年では、NGOとの連携や青年海外協力隊派遣事業により、小規模生産者グループ支援やこれらを支えるマイクロクレジットの事業等への支援も行われるようになってきている。

しかし、これらの案件は農村開発の視点から、不安定な農林水産業を補完することを目的とした現金収入を得るための小規模な家内制手工業への支援が中心で、都市部における就業機会の拡大や収入の維持向上を目的とした貧困層への支援はまだまだ少ない。今後、必要となるのは、貧困層が起業したり、雇用者となる中小・零細企業育成のための振興策や金融・税制の整備支援、協同組合支援などである。

中間目標 2 - 3 産業基盤の整備

必要なアプローチ

- ・金融サービス拡充
- ・インフラ整備
- ・市場アクセスを向上させる制度整備

中間目標 2 3 産業基盤の整備

多くの労働雇用を安定的に吸収するためには、**小規模・零細企業を支える金融サービスや電気、通信設備、道路等、基本的な産業基盤の整備が重要**となってくる。

農林水産業においても、それ以外の産業の振興においても、それぞれに元手となる資金が必要である。しかし、貧困層は一定の蓄えを持たず、また融資を受けられないことが多いために、適切な時期に適切な投入を行え

ない場合が多い。

そのため、貧困層や中小・零細企業でも活用できる金融サービスの拡充を行い、貧困層が資機材等を入手できる、あるいは起業を行い得る環境を整備する、また中小・零細企業が公的機関の支援を受けて事業を拡大できるようにするなどの対策が必要である。

また、途上国では（特に農村部）、電気、通信設備、道路等のインフラや市場が整備されていないことが多く、それが産業振興の妨げになっている。そのため、インフラを整備して、それぞれの産業で必要となる資材や製品の流通を改善したり、必要な情報やサービスを得られるよう生産環境を改善することが重要である。

貧困層が市場の利用権をもたないため貧困層が市場にアクセスできない、市場の情報を入手しにくい、という問題もある。この問題への対応としては、地方の拠点に市場を整備したり、貧困層の市場へのアクセス改善を図ることにより、生産物が売れる環境を整備することが考えられる。

JICAの取り組み

- ・マイクロファイナンス関連支援
- ・産業基盤に関する調査（ただし貧困削減が目的ではない）

JICAの取り組み

数は少ないながらも専門家派遣や青年海外協力隊派遣で、マイクロファイナンスの実施機関のキャパシティ・ビルディングやマイクロファイナンスを受ける住民組織の育成や強化に取り組んでいる。マイクロファイナンスが持続的に機能するためには、実施機関のみならず、そのサービスを受ける住民組織のキャパシティ・ビルディングが不可欠である。しかしながら、短期間でキャパシティ・ビルディングを行うことは困難であるため、現地において長期間にわたってこのような支援に携わる専門家や協力隊の投入が効果的である。

産業基盤については、JICAは開発調査や無償資金協力における基本設計調査において、産業基盤に関する調査をこれまで数多く実施しているが、必ずしも貧困層の就業機会拡大を目的としたものではなかった。今後は「貧困層の就業機会の拡大と収入の維持・向上」に配慮した計画策定を行うことが期待される。

開発戦略目標 2 貧困層の収入の維持・向上

中間目標 2 - 1 持続可能な農林水産業を通じた収入の維持・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
【貧困層に配慮した農業開発政策・制度の策定・実施】			
農林水産業における貧困層の現状把握	農林水産業における貧困層の現状調査 農林水産業の統計整備		
貧困層に配慮した農業開発政策策定	貧困層の現状・ニーズを踏まえた農業開発政策策定	28	
貧困層に有利な制度の整備	農地改革の実施 × 小作等への配分制度改善 普及制度の整備（普及員の遠隔地訪問を奨励する制度整備、普及員の待遇改善等） 貧困層を対象にした補助金制度の整備 貧困層に配慮した自然資源利用に関する規制の制定	23,24	
貧困層の政策決定過程への参加促進	(中間目標 1 - 1 の活動例参照)		
上記政策・制度の実施能力向上	(中間目標 1 - 1 の活動例参照)		
【生産・収穫の維持・向上の仕組み整備】			
農地整理・農道整備	貧困層に配慮した農地整理・農道整備	19	
農業用水の確保	小規模灌漑、ため池、井戸の設置等 貧困層に配慮した水配分 農民参加による水管理	19	・ 灌漑水路の整備（技プロ / 開調） ・ 水利組合の活動強化（技プロ）
農林水産業資機材の整備 / 確保	生産関連施設整備（種苗、稚魚、畜産等） × 機材の共同利用、貸出制度の導入 × 農民組織を通じた肥料・農薬等の購入	30	・ 苗畑設置、苗木生産の支援（技プロ / 開調） ・ 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（技プロ）
適正技術・機材・品種等の開発 / 改善	土壌改良 品種改良、適正品種の導入 農林水産業技術・機材の改良	30 31	・ 農民への適正技術の普及（JOCV）
適正技術・機材・品種等の普及	普及員の育成 農民を巻き込んだ普及方法（中核農家の育成、農家展示園等）の適用	9,13,25,32	・ 普及活動強化研修（技プロ） ・ 小規模農家への技術支援（技プロ）
農林水産業の多角化、複合化促進	小規模な畑作、畜産、養殖の導入 非木材林産物の収穫・加工等	20 22	・ 家畜飼養集約化の導入（JOCV）
適切な自然資源の管理	住民参加による自然資源管理 資源を枯渇させない利用方法の普及 貧困層、行政、企業、NGO等のネットワーク構築 × 国家及び企業による環境・生物保全活動の推進（植林、アグロフォレストリー、エコツーリズム、リサイクル活動等）	28,89 89 6	・ 参加型手法に基づいた研修、教材の開発（技プロ / 開調）
【農民の意識・能力の向上】			
農民の組織化、組織強化	農協・農民組織等の育成・強化	21,29	・ 協同組合の育成（開発福祉 / JOCV）
適正価格の設定（仲買人との適正な関係の構築）	× 農民組織による共同集出荷体制の整備 × 農民組織による市場情報の把握		
適切な技術・知識の習得及び活用	農民に対する各種研修の実施・拡充 研修等における篤農家の活用 自然資源の適切な利用に関する環境教育の実施、環境保全技術（土壌保全等）の普及	22,45 93	・ 農民による活動先進地の視察（技プロ / JOCV / 草の根） ・ 小規模農家への技術支援（技プロ） ・ パンフレットなどによる啓発活動（JOCV）

中間目標2 - 2 農林水産業以外の就業機会の拡大と収入の維持・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
【中小・零細企業振興政策・制度/労働集約型産業振興政策・制度の策定・実施】			
中小・零細企業、労働集約型産業を中心とした産業の現状の把握能力向上	中小・零細企業、労働集約型産業を中心とした産業の現状調査 産業統計整備		
貧困層に配慮した産業振興政策策定	貧困層の現状・ニーズを踏まえた中小・零細企業、労働集約型産業振興政策策定	39	
貧困層に配慮した産業制度整備	× 起業支援制度の整備 小規模金融制度の整備 × 中小・零細企業及び労働集約型産業に配慮した税制 × 中小・零細企業及び労働集約型産業を支援する各種制度の整備 × 労働基準法の整備 × インフォーマルセクターの法的位置付けの確保	44	・マイクロファイナンス機関の能力強化（専門家） ・中小・零細企業基本法、中小・零細企業振興計画の策定（専門家）
貧困層の政策決定過程への参加促進	（中間目標1 - 1の活動例参照）		
上記政策・制度の実施能力向上	（中間目標1 - 1の活動例参照）		
【中小・零細企業支援体制の強化】			
起業の促進	農林水産品の加工 グループによる小規模な手工業等	22,32 42,43	・加工技術訓練（技プロ）
中小・零細企業のネットワーク化	商工会等の育成		
製品開発/改善/普及	研究所等における製品開発・改善能力向上 中小・零細企業に対する研修の実施 生産・加工のための資機材確保	40,41 31,36	・手工芸品のマーケティング、販売促進（JOCV） ・加工技術普及所の設置（草の根）
【貧困層の意識・能力の向上】			
生産者の組織化・組織強化	生産者組合の組織化、組織強化	42,43	
市場での競争力の確保・強化	× 市場調査能力・販売ルート開拓力の強化		・市場調査の実施（草の根）
技術・知識の習得・活用	職業訓練・技術訓練の実施 基礎教育の実施（「基礎的生活確保」参照） コミュニティ内の技能者の活用	34,38,41,43 32 6	・裁縫の技術訓練（開発福祉）

中間目標2 - 3 産業基盤の整備			
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
金融サービスの拡充	マイクロファイナンス機関の育成 × 公的機関による融資の補助	37	・マイクロファイナンス機関の能力強化（専門家）
インフラ整備	電気、通信設備、道路等の整備	80	
市場整備	市場施設の整備・拡充		
市場へのアクセス改善	× 市場の利用権の付与 × 市場への道路/運搬手段の整備 × 市場情報の提供システムの構築		

プロジェクト活動の例：
 = 「プロジェクト活動の例」がプロジェクト目標として含まれるプロジェクトが5件以上ある場合
 個別専門家や青年海外協力隊派遣の場合、10人以上派遣されている場合
 = 「プロジェクト活動の例」がプロジェクト目標として含まれるプロジェクトがある場合
 = 「プロジェクト活動の例」がプロジェクト目標には含まれていないが、プロジェクトの一要素として入っている場合
 × = 実績が全くない、もしくは短期専門家や企画調査のみの派遣の場合

技プロ：技術協力プロジェクト 専門家：個別専門家 草の根：草の根技術協力 JOCV：青年海外協力隊
 開調：開発調査 在外開調：在外開発調査 プロ形：プロジェクト形成調査 企画調査：企画調査員
 集団：集団研修 国特：国別特設研修 一特：一般特設研修 無償：無償資金協力 開発福祉：開発福祉支援

**開発戦略目標3
貧困層の基礎的生活
の確保**

開発戦略目標3 貧困層の基礎的生活の確保

貧困層が生活を向上させるためには少なくとも基礎的な教育や保健のサービスが受けられ、健康を損なわない住環境で生活できることが必要であるが、貧困層は教育や保健サービスを十分に受けられないことも多く、また劣悪な住環境であることも多い。そのため、貧困層が基礎的な教育や保健サービスを受けられ（中間目標3-1 貧困層の教育水準の向上、中間目標3-2 貧困層の健康状態の改善）住み良い住環境で暮らせる（中間目標3-3 貧困層の住環境の改善）ようにすることが重要である。

**中間目標3-1
貧困層の教育水準の
向上**

中間目標3 1 貧困層の教育水準の向上

教育は、貧困層にとって生活に必要な知識や情報を得たり、土地や財の権利関係を理解したり、フォーマルセクターの仕事を得たりなど、生活を向上させるためには不可欠なものである。しかしながら、多くの途上国政府は予算がなく、フォーマルな学校建設や正規教員の雇用ができず、十分な教育サービスを提供することができない。一方、貧困層は、授業料や教材費、文房具代等が払えない、子どもが家計を助けるための労働力とされる等の経済的理由や、コミュニティや保護者が教育の重要性を理解していないため、子どもを学校に行かせないなどの社会的理由により教育を受けられないことが少なくない。

必要なアプローチ

- ・ 貧困層の現状を踏まえた基礎教育政策・制度
- ・ 公的制度を補う施策（ノンフォーマル教育等）
- ・ 就学環境の整備
- ・ 保護者やコミュニティの理解促進

貧困層が教育を受けられるようにするためには貧困層が置かれている現状や貧困層のニーズを踏まえた基礎教育政策、制度を策定・実施する必要がある。例えば、教育に対する経済的問題を緩和するためには、授業料を無償化したり、教材を無償配布する制度を整備したりすることが考えられる。また貧困層に対する教育の機会拡大を図るために教員のいない、あるいは不足している貧困地域へ教員を派遣する制度を整備することも必要である。

上記の政策・制度改善だけでなく、**公的な制度を補う活動も必要である。**貧困層がフォーマル教育にアクセスしにくい場合はコミュニティ内の既存施設（寺、協会、集会所）を利用して子どもへの学習機会を提供したり、成人を対象とした識字教育等を行ったりすることも必要である。また教員不足を補うために、教師の資格を持たない代用教員を養成することも考えられる。

また、**貧困層の子どもが学校に通いやすい体制・環境を整備**として、子どもが学校に行くためのインセンティブを付与することも有効である。具体的には、学校において栄養補助食を提供したり、健康診断を実施したり

することが考えられる。また妹や弟の世話のために学校に行けない子どものための託児施設の整備や、畑仕事や家事を手伝う子どものために子どもが登校しやすい時間帯に授業を行う等、柔軟な措置をとることも重要である。

貧困層の子どもが学校に行くことができるように、**コミュニティや保護者に対し、教育の重要性について理解を高める**ことも必要である。具体的には、保護者や住民組織が学校行事や学校運営への参加を通じて、教育を理解するとともに貧困層のニーズを学校側に伝え、住民と学校側が一体となって貧困層のニーズに合った学校経営にしていくことが有効である。

JICAの取り組み

- ・スクールマッピング/マイクロ・プランニング
- ・小学校建設
- ・住民参加型の学校運営
- ・青年海外協力隊、NGO等によるノンフォーマル教育

JICAの取り組み

JICAはこれまで、格差是正など貧困層にも配慮したスクールマッピングの調査を実施し、その結果を踏まえたマイクロ・プランニング（地域レベルの教育計画）の策定を支援した事例がある。また貧困層の教育へのアクセス改善について、途上国政府による教育投資が進まない貧困地域において、無償資金協力などによる小学校建設や既存施設の整備等を実施してきた。

基礎教育分野におけるプロジェクト方式技術協力では、理数科教育の改善、教員の技能向上、教育方法の改善といった教育の「質的向上」に対する協力が多く行われてきた。しかし、特に貧困層を対象とした、あるいは貧困層に配慮した取り組みは限られており、またこれまでの教育の「質的向上」に対する協力だけでは、貧困層の就学率向上に寄与できない場合もあった。

貧困層の就学率向上には経済的・社会的な問題が大きく影響しているので、今後、**貧困層の就学促進を図るためには社会的状況の改善を伴った教育サービスの量的拡充に対する取り組みが必要**である。近年、開発調査や技術協力プロジェクトにおいて地方（県・市等）の教育事務所と協力して、住民が学校運営や行事に参加することを通じて、教育の重要性について理解を深めつつ、住民のニーズに基づいて学校運営を改善していくアプローチが考えられている。

また、**ノンフォーマル教育**についてはJICAの協力実績は少ないが、**青年海外協力隊（識字教育、村落開発普及員）や専門家（識字教育）の活動実績**がある。NGOはコミュニティにおいて識字教育に保健、環境、ジェンダー等を組み合わせた総合的な活動を展開しており、**ノンフォーマル教育の経験が豊富であるため、近年、草の根技術協力事業においてJICAとNGOが協力して、コミュニティをベースとした活動が数例開始**されているところである。今後もNGOと連携して、貧困層の多様な状況に応じたノンフォーマル教育への支援を実施していくことが貧困層の教育水準の向上にとっ

て有効であると思われる。

中間目標 3 - 2
貧困層の健康状態の
向上

必要なアプローチ

- ・貧困層の現状を踏まえた政策・制度整備
- ・医療従事者の農村部等への派遣
- ・衛生設備の改善
- ・プライマリー・ヘルス・ケア
- ・リファラル・システムの構築

中間目標 3 2 貧困層の健康状態の改善

健康は人々が通常の生活を送る上で不可欠な要素である。十分な食料を入手できず栄養を摂取できない、または、保健・医療サービスを受けられないために、不健康であったり病気の状態であったりすること自体が貧困そのものといわれている。不健康または病気になった貧しい人々はそれだけで本人の持っている能力を十分に発揮することができないことが多い。

とりわけ、辺境地や農村部に多く住んでいる貧困層は、例えば保健・医療サービスへのアクセスの欠如等から適切な治療を受けることができない。また、医療機関が比較的近くに存在する都市部の貧困層でも、高い治療費や薬代を支払うことができない。このような**物理的・経済的問題**や、必要な栄養を欠いた食生活・食習慣、不衛生な飲料水、風土病の流行など、病気にかかりやすい不衛生な環境で暮らしているという**生活環境の問題**、民族や性による差別などの**社会的問題**など、貧困層は多くの問題を抱えている。さらに、HIV/AIDSなどの**感染症が蔓延**し、貧困層は高いリスクにさらされている。

経済開発の遅れた途上国では**医療財源も逼迫**しており、医療サービスを十分に供給できないだけでなく、医療機材・医薬品の不足から医療の質も保てない状況にある。現在、多くの国では保健・医療改革が取り込まれており、民間セクターとの協調、サービスの受益者負担が進んでいるが、受益者負担を徹底するがゆえに貧困層の支払い能力を超える可能性がある。このような状況を作らないためには、**貧困層の現状を把握するために保健指標や統計を整備したり、貧困層の健康に関するニーズを把握したりした上で、保健医療政策の策定、例えば健康保険などの制度の整備を行う必要がある**。特に辺境地や農村部には、十分な医療従事者が配置されていないことが多いため、そのような地域に適切な資格を持ち、民族・性別など地域の社会事情に即した**医師、看護師、助産師を派遣する制度**を構築することが喫緊の課題である。

また、プライマリー・ヘルス・ケア（Primary Health Care: PHC）サービス供給の要であり、簡易な治療を受けることのできる地域の**ヘルスポスト**や、看護師・保健師・助産師が常駐する**保健センターの拡充**と、これらの機関と高度な治療サービスが可能な病院とをつなぐ**リファラル・システムの構築**が重要な課題である。

また、不衛生な生活環境や安全な水が入手しにくいことが貧困層の健康状態を悪化させているため、**トイレなどの衛生設備や安全な水の確保が重**

要となる。ただし、設備を設置するだけでなく、適切に維持管理していくことが重要であり、住民が自分たちで施設を維持管理していけるよう、当初計画から住民が参加し、主体的にかかわっていくことが望まれる。

貧困層は家族の一員が大きな病気に罹患した場合、治療費だけでなく、本人と看病者の収入の減少により、さらに深刻な貧困に陥る場合も多い。このような貧困の罟を断ち切るためには、健康教育、栄養改善、母子保健、リプロダクティブ・ヘルス、予防接種の普及などのすべての活動において、コミュニティ内の保健ボランティアなど地域の有効資源を活用し、**住民が主体となったPHCアプローチによる保健活動を促進し、貧困層自らが実践を通して健康問題への意識を高め、病気を予防しなくてはならない。**貧困層に対する保健啓発活動においては、住民集会で演劇を行うなど、教育を受けられる機会の少ない貧困層にも分かりやすい工夫をする必要がある。

JICAの取り組み

- ・ 国立病院支援
- ・ 母子保健・リプロダクティブ・ヘルス支援
- ・ 地域保健医療サービス強化
- ・ 地域保健計画策定
- ・ NGOとの連携、青年海外協力隊などでPHC協力
- ・ HIV/AIDSに関する啓発活動

JICAの取り組み

貧困層の健康状態の改善のための協力事例としては、無償資金協力や技術協力プロジェクトによる国立病院に対する支援や母子保健・リプロダクティブ・ヘルス支援、地方における地域保健医療サービスの強化、感染症対策、HIV/AIDS対策、開発調査による地域保健計画策定など数多くの活動を行っている。しかし、この分野での案件形成、事業実施段階において、貧困層の健康状態や健康に関するニーズの把握は十分には行われておらず、貧困層に対する事業の効果を測ることは難しい。貧困層に限定したデータを入手することはプロジェクトのインプットの面から難しさはあるが、貧困層をターゲットとしたプロジェクトの形成、経済的、社会的に**貧困層の抱えるさまざまな障害への対応、保健行政官の貧困層に対する意識向上などに、より焦点を当てた事業の実施に努めるべき**である。

一方、貧困層を直接対象とした活動としては、NGOとの連携や青年海外協力隊派遣を中心に、住民参加を基本にした栄養と食改善、保健・リプロダクティブ・ヘルスに関する教育、衛生トイレの普及など、PHCの活動の実績がある（例：バングラデシュ「リプロダクティブ・ヘルス地域展開プロジェクト」）。このような事業では、貧困層の中でも特に女性がPHCや生活改善指導の実施主体とされることが多く、地域での小規模金融活動や、家畜飼育などの収入創出の活動を通じて女性の地位向上も同時に図る取り組みがなされている。このように対象者の生計に有用な事業を展開することが貧困層の健康改善にも有効と思われる。今後は、このような**貧困層を直接対象とした事業の経験と教訓を活用し、貧困層に直接裨益する事業の計画が望まれる。**

HIV/AIDS対策については感染者本人の経済的困窮や社会的差別のみな

らず、エイズ孤児の発生などが深刻な問題となっており、近年、これに対するJICAの事業も増えつつある²⁰。協力に当たっては機材や研究施設の整備に終わらずに、**青年教育や成人教育、リプロダクティブ・ヘルス、母子保健などでエイズ予防のための啓発教育を幅広く取り入れ、貧困層自身がエイズへの対処の重要性を認識し、行動を変えるようにすることが重要である。**

**中間目標 3 - 3
貧困層の住環境の改善**

中間目標 3 3 貧困層の住環境の改善

必要なアプローチ

- ・ 貧困層の現状を踏まえた制度整備
- ・ 貧困層を対象にした住宅ローン
- ・ 社会インフラの整備

環境と貧困には密接な関連があり、それが表出しやすいのが、**貧困層の居住環境と健康の問題**である。貧困層は、農村部では辺鄙な場所や厳しい自然環境の下で暮らし、都市部では河川敷や湿地帯、ゴミ捨て場などの都市周縁部の劣悪な環境の中で暮らしている。また、地域にかかわらず、貧困層が多く住むコミュニティでは、水道、下水・排水、トイレは十分に整備されておらず、貧困層は汚染された水や汚水・排水などにより下痢や感染症に罹患しやすい。しかし、行政官がこのような居住地域を訪問することは少なく、貧困層の居住状況、生活環境の実態が把握されていない。また、社会インフラ整備も急激な都市化に追い付くことができないため、一般の地域に比べ対策が遅れているのが現状である。

貧困層が多く住む不法占拠地区については住環境整備が立ち遅れてきたが、国連人間居住会議で「すべての人が適切な居住を得る権利」が認められ、それまでの強制的な立ち退きや排除から住民の土地所有・居住権確保という方向に移りつつある。貧困層の住環境改善のための政策・制度を実施する上では、このような国際的動向も踏まえ、不法居住とされてきた貧困層の土地・居住権確保のための法制度も視野に入ると同時に、住宅改善のために貧困層が低利で融資を受けられるような住宅ローン制度などの整備をする必要がある。

JICAの取り組み

- ・ 社会インフラ/サービス整備支援の実績は多いが、貧困層のみを対象としたものではない
- ・ NGOと連携したコミュニティの住環境改善
- ・ 専門家による包括的貧困対策プログラム

JICAの取り組み

住環境の改善には、無償資金協力や、開発調査による都市水道、村落・地下水給水の整備、地方道路、廃棄物処理計画など、**社会インフラ及びサービスの整備**について、JICAは数多くの協力実績がある。しかし、これらは公共事業サービス拡充の観点が強く、貧困層の生活環境の実態や、ニーズを把握した上での計画策定、実施には至っていない。社会インフラ整備は規模や公共性の観点から、特に貧困層をターゲットにすることに限界も

²⁰ HIV/AIDS対策の詳細については、国際協力事業団（2002c）参照。

あるが、そのような場合でも貧困層にネガティブな影響を与えていないか留意する必要がある。

一方、JICAは内外のNGOと連携して、**特定の地域に絞ったコミュニティ内の住環境の改善に対する小規模な協力**を実施し始めている。このような小規模プロジェクトでは現地のニーズや適正技術を踏まえ、住民が労力を提供する形で、簡易水道・浄水設備や道路の整備などの小規模インフラの整備を進め、貧困層のオーナーシップを高めると同時に、衛生意識の向上に力を入れるなど、貧困層の参加を促進しながら活動を行っている。

また、**貧困対策や社会開発などの専門家が、現地行政、NGOとともに包括的な貧困対策プログラムを展開している**例もある（例：ガーナ「社会開発総合プログラム」、パプアニューギニア「セトルメント貧困緩和対策」）。今後はこのような経験を技術協力プロジェクトや開発調査や無償資金協力計画時の貧困層に対する配慮として活かすことが望まれる。

開発戦略目標 3 貧困層の基礎的生活の確保

中間目標 3 - 1 貧困層の教育水準の向上			
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
【基礎教育政策・制度の策定・実施】			
貧困層の教育に関する現状の把握	(中間目標 1 - 1 の活動例参照)		
貧困層に配慮した基礎教育政策策定	貧困層の現状・ニーズを踏まえた基礎教育政策の策定	50	ノンフォーマル教育の実施促進(専門家)
貧困層に裨益する基礎教育制度の整備	<ul style="list-style-type: none"> × 義務教育制、教育の無償化、教材配給制度等の促進 × 奨学金制度の拡充 × 教員の貧困地域への派遣制度整備 		
貧困層の政策決定過程への参加促進	(中間目標 1 - 1 の活動例参照)		
上記政策・制度の実施能力向上	(中間目標 1 - 1 の活動例参照)	51	・識字行政能力向上・識字カリキュラム制定のための助言(専門家)
【貧困層に対する教育サービス拡充】			
貧困層に対する教育サービス提供体制・環境の整備	貧困地域における学校建設 コミュニティ内の既存施設(寺、教会、集会所等)を利用した学習機会の提供 教育施設へのアクセスの改善(巡回バス、寄宿施設など) 就学に対するインセンティブ付与(給食/基本的食事・栄養補助、健康診断、予防接種など) <ul style="list-style-type: none"> × 託児施設整備 × 柔軟な授業スケジュール(シフト制)の導入 補習授業の実施	49,57,58 48,51	<ul style="list-style-type: none"> ・貧困地域の学校建設、施設改善(無償) ・コミュニティ学習センター設立支援(専門家) 寺子屋の設立(草の根)
貧困層の基礎教育に携わる人材の拡充	教員、代用教員、識字教員の育成 コミュニティ内の教員養成(ノンフォーマル教育)	48,51,63 47	<ul style="list-style-type: none"> ・貧困地域における教員研修(技プロ) ・識字教員の養成(草の根) ・図書館員、開発僧を対象としたワークショップ実施(草の根)
貧困層(青年、成人)への識字教育の推進	貧困層を対象とした識字教室の拡充 貧困層の生活に即した識字教材の開発	48,51,60 48,51,60	<ul style="list-style-type: none"> ・識字教育の普及(専門家/開発福祉/JOCV) ・識字教育の教材作成(専門家/開発福祉/JOCV)
【貧困層の教育に対する理解の促進】			
コミュニティや保護者の教育の重要性に対する理解促進	コミュニティや保護者への教育の重要性に関する啓蒙活動 コミュニティや保護者の学校運営への参加、支援	46,51,52,54 46,51,52,54	<ul style="list-style-type: none"> ・教育の必要性に関する住民への啓蒙活動(開発福祉/開調) ・寺子屋運営の組織を確立するための住民・行政官の研修実施(草の根) ・保護者・行政官で構成された開発委員会の組織化(開調)

中間目標 3 - 2 貧困層の健康状態の改善 *感染症対策については中間目標 4 - 4 も参照。			
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
【保健医療政策・制度の策定・実施】			
貧困層の健康状態の把握	<ul style="list-style-type: none"> × 貧困層の健康に関する現状把握、ニーズ把握調査の実施 保健統計整備		
貧困層に配慮した保健医療政策策定	<ul style="list-style-type: none"> × 貧困層の現状・ニーズを踏まえた保健医療政策の策定 		
貧困層に裨益する保健医療制度の整備	<ul style="list-style-type: none"> × 健康保険制度の整備 × 予防接種制度の整備 妊産婦や乳幼児に対する検診制度の整備 × 医師、看護師等の貧困地域への派遣制度 × 医薬品供給制度の整備 		<ul style="list-style-type: none"> ・既存の妊産婦検診制度の見直し(開調) ・村落共同薬局の運営支援(技プロ)
【貧困層に対する保健医療サービス拡充】			
貧困層の政策決定過程への参加促進	(中間目標 1 - 1 の活動例参照)		
上記政策・制度の実施能力向上	(中間目標 1 - 1 の活動例参照)		
貧困層に対する保健医療サービス提供体制の整備	リファラルシステム(医療機関紹介)の構築 <ul style="list-style-type: none"> × コミュニティ・ヘルスポストの設置・運営 保健サービスを提供するNGO等の育成、補助 × サービス提供団体選定に対する貧困層の参加促進 × 保健医療サービス情報の提供システム構築 	70,71 62,82,98	<ul style="list-style-type: none"> ・地域保健医療におけるリファラル・システム強化(技プロ) ・地域健康開発のためのNGOスタッフの育成(研修)

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
貧困層の保健医療に携わる人材の拡充	医師、看護師、助産師等の保健医療人材の育成	78,82	・保健医療従事者の育成（技プロ） ・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（開調） ・農村保健ボランティアの育成（技プロ）
	コミュニティヘルスワーカー、住民の保健ボランティアの育成	78	
貧困層の衛生環境の改善	衛生施設（浄化槽、排水溝、トイレ、ゴミ処理場等）整備計画策定への貧困層の参加促進 住民参加による衛生施設の維持管理 調理場の改善（改良かまど、換気設備の改善）	6,8,62,84 84	・簡易トイレ製作・普及（技プロ） ・住民参加による衛生施設の建設（JOCV） ・改良かまどの普及（開調/JOCV） ・農村女性に対する生活改善の指導（草の根/研修）
	給水設備整備計画策定への貧困層の参加促進 住民参加による給水施設の整備（井戸、水道の設置） 住民参加による給水施設の維持管理（家畜の糞尿からの保護等）	92 75 75	
貧困層への母子保健の促進	家族計画の普及	62,66,72	・家族計画・母子保健に関する教材開発（技プロ） ・妊産婦・乳幼児検診（技プロ）
	妊産婦検診及び乳幼児検診の普及	62,66,72	
貧困層の疾病対策の改善	性感染症予防のための避妊具の配布 経口補液塩水（ORS）の普及 ×ヘルスポストでのカウンセリング実施	62,66	・コンドームの配給（無償）
【貧困層の健康に関する知識・意識の向上】* 「健康に対する知識」は感染症、公衆衛生、家族計画・母子保健、栄養改善等に関するもの			
貧困層に対する健康知識の普及	健康に関するキャンペーン、ワークショップ、住民に対する研修の実施、パンフレット等の配布	10,62,66	・ビデオ上映・人形劇による啓発活動（技プロ） ・住民集会を利用した保健情報の提供（技プロ） ・コミュニティを対象にした啓発活動（技プロ）
	×住民に対する保健情報の提供システム（仕組み）の構築 保健婦等による住民の個別訪問 住民組織を通じた保健知識の普及	66 5,72,75	
	×住民による栄養価の高い作物生産の奨励・普及	32	

中間目標3 - 3 貧困層の住環境の改善			
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
【貧困層の住環境整備に関する政策・制度の策定・実施】			
貧困層の住環境に関する現状の把握	（中間目標1-1の活動例参照）		
貧困層に配慮した住環境整備政策策定	（中間目標1-1の活動例参照）		
貧困層に裨益する住環境整備制度の整備	×貧困層の土地所有、居住の権利確保 ×住宅ローン政策・制度の整備		
貧困層の政策決定過程への参加促進	（中間目標1-1の活動例参照）		
上記政策・制度の実施能力向上	（中間目標1-1の活動例参照）		
【貧困層に対する住環境整備サービス拡充】			
コミュニティへの電気の普及	太陽光・小水力・風力などを利用した小規模発電の推進	86	・地方電化の事業計画策定（開調） ・住民が組織する電化委員会/協同組合、NGO等による維持管理の提案（開調）
	×コミュニティ内の配電網の拡充 住民による小規模発電施設の維持・管理運営	86	
	×維持・管理運営のための住民組織の育成、強化		
コミュニティの道路の改善	×住民参加による道路建設事業の促進		
貧困層の衛生環境の改善	2-2 健康状態の改善「貧困層の衛生環境の改善」に同じ		
貧困層への安全な水の確保	2-2 健康状態の改善「貧困層への安全な水の確保」に同じ		

プロジェクト活動の例：
 = 「プロジェクト活動の例」がプロジェクト目標として含まれるプロジェクトが5件以上ある場合
 個別専門家や青年海外協力隊派遣の場合、10人以上派遣されている場合
 = 「プロジェクト活動の例」がプロジェクト目標として含まれるプロジェクトがある場合
 = 「プロジェクト活動の例」がプロジェクト目標には含まれていないが、プロジェクトの一要素として入っている場合
 × =実績が全くない、もしくは短期専門家や企画調査のみの派遣の場合

技プロ：技術協力プロジェクト 専門家：個別専門家 草の根：草の根技術協力 JOCV：青年海外協力隊
 開調：開発調査 在外開調：在外開発調査 プロ形：プロジェクト形成調査 企画調査：企画調査員
 集団：集団研修 国特：国別特設研修 一特：一般特設研修 無償：無償資金協力 開発福祉：開発福祉支援

**開発戦略目標 4
外的脅威の軽減 / 貧困層のショックに対する能力向上**

開発戦略目標 4 外的脅威の軽減 / 貧困層のショックに対する能力向上

貧困層は、自然災害や紛争、経済危機、感染症などのショックに対して脆弱であり、非常に大きな被害を受けやすい。例えば、貧困層は、災害による被害を受けやすい条件の悪い地域に住んでいることが多く、所得が少ないため経済的に非常に脆弱である。また、栄養状態や衛生状態が悪いため感染症にかかりやすく、罹患した場合に医療サービスを受けられないことも多い。さまざまなショックによる被害は経済的なものだけでなく、肉体的、精神的な被害もあり、生命にかかわる場合も少なくない。ショックにより一家の働き手を失った場合は、その家族は更なる貧困にあえぐことになる。これらのさまざまなショックへの貧困層の対応能力を高め、貧困層へのショックを軽減させる政策・制度の整備及び実施が貧困削減のためには必要不可欠である（中間目標 4 - 1 貧困層に配慮した自然災害対策の強化、中間目標 4 - 2 貧困層に配慮した紛争対策の強化、中間目標 4 - 3 貧困層の経済的脆弱性の軽減、中間目標 4 - 4 貧困層の感染症に対するリスクの軽減）。

**中間目標 4 - 1
貧困層に配慮した自然災害対策の強化**

中間目標 4 1 貧困層に配慮した自然災害対策の強化

一般に、貧困層は災害の被害を受けやすい条件の悪いところに居住していることが多い。しかし、このような状況を的確に把握した防災計画が立てられていることは少なく、災害によって貧困層が受けるショックを予防・軽減させるための政策・制度や組織・人材が不十分であることが多い。そのため、**貧困層の置かれている現状を把握し、自然災害が発生した場合の影響を最小限にとどめるような政策・制度を整備し、防災体制（施設整備含む）を整えることが必要である。**

必要なアプローチ

- ・ 貧困層の現状を踏まえた防災政策・制度の整備
- ・ 貧困層の自然災害に対する対応能力強化
- ・ 貧困層に届く緊急支援、復興支援

また、災害に対し、貧困層自身のショックを予防・軽減させる知識や能力、支援システムが不足していることも問題である。例えば、貧困層の人々は、日々の生計を維持するために過度に森林を伐採したり、焼き畑耕作を行うなどして、自ら洪水や旱魃等の自然災害に対する脆弱性を高めている場合が多い。そのため、**貧困層自身の自然災害に対する対応能力の向上のために、互助組織の育成強化や防災に関する知識や技術の向上が必要である。**同時に、彼ら自身が日々の生計を維持するために無秩序に自然資源を乱用する必要性がなくなるための対策をとることも重要である。

実際に災害が発生すると、貧困層が被害を受けることが多い。そのため、災害が起こった場合には、迅速に、**貧困層に届くような支援を行うことが重要である。**また、災害後は速やかに元の生活に戻れるよう、社会経済イ

ンフラを復旧し、被災した貧困層に補助金を支給するなどして貧困層を支援することも必要である。

JICAの取り組み

- ・自然災害対策への支援は多く実施
- ・貧困層の能力強化も含めた包括的な防災対策支援を今後進めるべき

JICAの取り組み

自然災害対策に関するプロジェクトはJICAで多く実施されている。具体的には、防災政策の策定、洪水・地滑り対策のための堤防・排水設備の整備や植林活動等の防災設備の整備、貧困層自身が自然災害に対して適切に対処するための互助組織の強化や防災に対する知識向上のための啓蒙活動、被災した貧困層に対する水や食糧の支給と、基礎的インフラの復旧等の災害時の緊急援助、自然災害によって破壊された社会・経済インフラ整備等の復興・開発対策の実施がある。

貧困層が自然災害に適切に対処できるようになるためには、貧困層の周りの人材育成や環境整備とともに、貧困層自身の能力強化を含んだ包括的な支援が行われる必要がある。JICAでは現地住民組織やNGO、行政機関等の主要な関係者と協力して貧困層の持続的な生計維持・向上と自然環境保全の双方の視点を重視した支援を行った事例もある。代表的な支援アプローチとしては災害・保健医療分野支援が得意な複数の関係者（NGOやCBO）と連携した支援（例：ネパール「チサバニ村落開発住民防災計画」）や複数のスキームを組み合わせた支援（例：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」）等がある。

**中間目標 4 - 2
貧困層に配慮した紛争対策の強化**

中間目標 4 2 貧困層に配慮した紛争対策の強化

紛争は貧困層の生命を脅かし、また生産活動や経済活動も停滞させて貧困層の生活を圧迫する。さらに、紛争により被災者や未亡人やその家族等が生計に必要な労働力を失うことにより、貧困に陥る場合が多い。国によっては、利害対立や民族対立が激しく、また、利害対立を平和裏に解決するような仕組みがなかったり、あったとしても機能していなかったりするため、紛争が起こりやすくなっている。選挙で勝つことを目的に政治家や政党が民族感情を煽ったり、対立を助長するような煽動を行ったりすることもある。

紛争が起こった場合の被害は甚大であるため、**紛争の予防が重要**である。そのためには適切な利害調整メカニズム（公正な司法、警察など）を整備し、また国民全体の平和に対する意識を醸成して、暴力的な紛争が起きないようにすることが必要である。

紛争が起こってしまった場合は、被災者に対する人道的な援助を行い、紛争後は復興・開発支援を行って貧困層の生活を安定させることが重要で

必要なアプローチ

- ・利害調整メカニズムの構築
- ・平和に対する意識の醸成
- ・紛争時は人道援助、紛争後は復興・開発支援（特に精神的な面での支援）

ある。支援の内容は被災者に対する避難場所の提供、水や食糧、医療サービスなどの提供、基礎的インフラの整備など災害時の支援とほぼ同様であるが、**紛争の場合は特に精神的な面での支援が重要**となる。しかしながら、旧紛争国においては、一般的に緊急復興や経済成長が最優先課題として挙げられるため、現地政府による紛争被災者（身体・精神障害者や難民、除隊兵士等）支援は期待できず、それにより彼らやその家族が社会的に取り残され、貧困に陥る場合が多い。そのため、彼らが元の市民生活に戻るよう支援することが重要となる。

また、戦争によって受けた精神的外傷（トラウマ）や対立していたグループに対する敵対感情などに対するケアを行わなければ、紛争が再発する危険性が高い。

JICAの取り組み

- ・旧紛争地域への復興支援（カンボジア、モザンビーク、東ティモール、アフガニスタン等）

JICAの取り組み

これまでJICAは、カンボジアやモザンビーク等の旧紛争地域において、紛争被災者に対し、彼らが社会復帰するためのきめの細かい支援を行っている。現地のNGOと協力して、紛争被災者が社会活動に参加できるようになるための直接的支援（例：カンボジア「社会的弱者の自立のためのソーシャルサービス」）ばかりでなく、周りの地域住民や行政が彼らへの理解を深め、適切な対応ができるようになるための意識向上やトレーニング活動（例：カンボジア「心理社会的・精神保健ケア」）にも支援を行っている。

また、JICAは近年、複数の支援アプローチを組み合わせた紛争後の包括的な復興・開発支援に力を入れている。東ティモールやアフガニスタンにおいても、保健医療や教育を含んだ社会基盤整備中心の復興支援事業を積極的に行っており、今後イラクについても支援を行っていく予定である。

中間目標 4 - 3 貧困層の経済的脆弱性の軽減

必要なアプローチ

- ・貧困層に届く各種社会保障制度の整備
- ・貧困層対象の金融サービス
- ・公的事業による雇用提供プログラム
- ・貧困層の組織化、ネットワーク強化

中間目標 4 3 貧困層の経済的脆弱性の軽減

貯蓄が少なく、安定した職に就いていない貧困層は、経済的に非常に脆弱である。特に経済危機が起こると、当該国は経済再建のために緊縮財政を余儀なくされ、なかでも国民生活に直接かかわる食糧や教育、医療等の補助金が削減され、物価の急上昇が引き起こされるため、貧困層は深刻な打撃を受け、彼らを中心として政治的不安が高まる。

貧困層の経済的脆弱性を軽減するためには、**各種の社会保障制度が対策として考えられるが、対象となる貧困層を明確化し、確実に制度の恩恵が貧困層に届くようにするとともに、どのような制度があり、活用可能なの**

かを貧困層に伝える仕組みが必要である。

貧困層が経済的に困難な状況に陥った場合に、減少した所得を補てんし、生活に必要な資金を貧困層が確保するための担保なしでも貧困層が活用できる各種の金融サービスも必要となる。

失業した貧困層の雇用を確保するためには公的事業による雇用提供プログラムも有効である。

貧困層自身も互助組織の強化や行政やNGO等とのネットワークを形成し、経済的に困難な事態が起こったときに支援を受けられる体制を整え、経済的なリスクへの対応能力を強化することが重要である。

JICAの取り組み

- ・アジア経済危機対策支援
- ・緊急支援、リスクを最小限に抑える制度の整備、貧困層のエンパワメントなどを組み合わせた支援を実施していくべき

JICAの取り組み

JICAは1997年7月のタイ・バーツの急落に始まったアジア経済危機に対応して、ASEAN各国に対し、個別専門家派遣や開発福祉支援事業を中心とした支援を行った。例えば、経済危機により多くの失業者が発生し社会不安が増大したインドネシアにおいては、雇用保障制度策定のための提言を行うための専門家派遣や離島に住む貧困層の保健状況を改善するための支援を行い、またフィリピンにおいては、貧困層のための結核予防及び治療に従事するNGOへの支援を行った。

特に貧困削減の観点から活動実績の多い分野としては、貧困層にも裨益が行き届くことを目的とした公的医療保険制度の整備や、経済危機によるリスクを最小限にするための住民互助組織の育成と強化、及び住民互助組織と行政やNGO等との連携強化等がある。

貧困層の経済的脆弱性の軽減については、差し迫ったリスクを軽減するための緊急的な支援から、リスクの貧困層への影響をあらかじめ最小限に抑えるための長期的な視野に立った社会保障制度の構築及び貧困層自身のエンパワメントまで広範囲に及ぶ支援が必要であり、今後も引き続き状況に応じてそれらを有効に組み合わせた支援を行っていくことが重要である。

**中間目標4-4
貧困層の感染症に対するリスクの軽減**

中間目標4-4 貧困層の感染症に対するリスクの軽減

貧困層は栄養が不足している、不衛生な環境に住んでいる等の理由により感染症にかかりやすい状況にあり、また罹患した場合には医療サービスが満足に受けられないことが多い。

基本的な保健に関する対策としては「貧困層の健康状態の改善」と同様であるが、急激な感染症に対して有効に対処するためには、それらの対策に加えて感染症の発生状況を迅速かつ正確に把握することが、適切な対策

必要なアプローチ

- ・感染症の発生状況の迅速な把握
- ・患者や遺族への補償

を検討するために重要となる。

感染症による貧困層の被害を軽減するためには貧困層に対する無料の予防接種、衛生環境改善などの感染症予防策や罹患した患者に対する医療サービス提供体制の整備が必要となる。また、感染症患者の家族は看病に人手を取られたり、治療のための経費を負担しなければならなかったり、患者が働き手である場合には働き手を失うことによる収入の大幅な減少に直面したりする。そのため、**患者や遺族に対する補償も検討すべき**である。

JICAの取り組み

- ・感染症に関する保健医療機関やNGOへの機材供与や人材育成
- ・貧困層に対する啓発や保健治療

JICAの取り組み

各感染症のリスクを軽減するためのJICAの協力実績は多い。この分野におけるJICAの協力は大きく分けて、感染症にかかわる保健医療機関やNGO等への支援（医療機材供与や人材育成等）、感染症のリスクを負う危険性の高い（あるいは被感染者である）貧困層への直接支援（啓発活動や保健治療等）がある。

一般的に多くの途上国においては都市部に比べて農村部において周辺地域に診療所や病院などがないため、必要に応じて保健サービスを受けられない貧困層が多く存在する。このような状況に鑑み、JICAはこれまで地方行政機関や現地NGOと協力することにより、医療機関へのアクセスが困難な地域で生活する貧困層への保健サービスや情報の提供等の支援を行ってきた（例：中国「貧困地域結核抑制計画」）。また、貧困層への直接支援だけでなく、彼らが永続的に適切な保健サービスを必要に応じて受けられることを目的とした組織・人材の育成（地方政府機関や現地NGO等）も行っている（例：タイ「北部タイにおけるコミュニティ組織を通じたエイズ予防とケア」）。

開発戦略目標4 外的脅威の軽減/貧困層のショックに対する能力向上

中間目標4-1 貧困層に配慮した自然災害対策の強化 *「自然災害」は洪水、地震、台風、旱魃、冷害、風水害を指す。			
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
【貧困層に配慮した防災政策・制度の策定・実施】			
貧困層の居住環境の現状把握	貧困層の居住地域の現状調査	89,92	・森林保全、荒廃森林復旧に必要な基礎技術関連情報の収集と分析（技プロ）
貧困層に配慮した防災政策の策定	貧困層の現状を踏まえた防災政策の策定	89,90,92	・浸食軽減のための治山・造林活動の事業計画の策定（技プロ）
貧困層に裨益する防災制度の整備	×災害時の緊急支援（医療等）体制・制度の整備 ×食糧備蓄制度・貧困層を対象とした食糧配給制度の整備		
貧困層の政策決定過程への参加促進	（中間目標1-1の活動例参照）	89	・住民参加による森林・森林村落資源保全（技プロ）
上記政策・制度の実施能力向上	（中間目標1-1の活動例参照）	89,90 87	・地方行政組織・行政官への森林管理にかかわる訓練（技プロ）
【防災体制の強化】			
防災設備の整備	堤防、排水設備の整備（洪水対策） 貯水池、灌漑設備の整備（旱魃対策） 植林（地滑り、洪水、旱魃対策） ×防風林の設置（強風対策）	89	・河岸浸食防止工事のフィージビリティ調査（開調） ・灌漑開発のマスタープランの作成（開調） ・住民参加による森林・森林村落資源保全（技プロ）
緊急支援を実施する人材の育成	×消防、医療に携わる人材の育成 緊急支援に携わる民間団体の育成	101	
【貧困層の災害対応能力向上】	互助組織の育成・強化 防災に対する知識向上 作物の多様化、災害に強い作物の選定 自然災害に強い栽培方法（深耕等）の採用	91 90,91 93	・土壌浸食軽減活動に関する住民組織づくり及び技術指導 ・持続利用可能な森林資源の造成に関する知識の普及（技プロ） ・少数民族地域の貧困緩和を目的とした植林モデル地域の造成（技プロ）
【災害時の緊急支援の実施】	被災した貧困層のための避難地域・施設の設置 被災した貧困層に対する水、食糧、薬の支給 ×被災地の衛生環境の改善 ×住民参加による復興活動の推進 基礎的インフラ（道路、水供給等）の復旧	101 92	・緊急援助隊派遣 ・地震による被害を受けた貧困地域に対する防災に配慮したコミュニティ建設計画（開調）
【復興・開発対策の実施】	社会経済インフラの整備 ×被災した貧困層に対する補助制度の整備（補助金の支給等）	92	

中間目標4-2 貧困層に配慮した紛争対策の強化			
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
【紛争の予防】 *基本的には中間目標1-3「人間としての権利保護」に同じ。			
利害調停メカニズムの強化	公正な司法、警察 ×司法へのアクセス改善（司法扶助制度、人権擁護官制度、市民団体によるサポート等） ×意思決定過程への貧困層を含めた関係者の参加促進		
国民の平和に対する意識向上	×平和教育の実施（対立するグループの和解、人権やジェンダーに関する教育等） ×市民社会の育成（CBOやローカルNGOの育成等）		
【紛争中の人道支援の実施】	× *基本的には中間目標4-1中の「緊急支援の実施」に同じ。		
【紛争後の復興・開発対策の実施】 *基本的には中間目標4-1中の「復興・開発対策の実施」に同じ。	被災者（身体・精神障害者、心神喪失者、紛争孤児、寡婦、難民・国内避難民、児童兵、ストリートチルドレン等）に対する支援 難民/兵士帰還支援 基礎インフラ整備（地雷除去含む）	94,95 98 96,97	・ポストコンフリクトにおける身体・精神障害者に対する保健ケア（開発福祉） ・除隊兵士の定住化と生活向上を目的とした村落開発計画策定（開調） ・紛争により破壊された保健衛生や教育、メディア、市場等を含む経済・社会インフラ整備（開発福祉、無償等）

中間目標 4 - 3 貧困層の経済的脆弱性の軽減			
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
【社会保障制度整備】			
対象者の明確化	貧困層に関する情報整備		
社会保障制度の拡充	公的保険制度（失業保険、健康保険）の整備 × 民間保険（相互扶助含む）の拡充 × 生活保護制度の整備 × 現金給付、食糧給付制度の整備		・健康保険制度及び雇用保険制度に関する現状確認と課題整理のための調査（プロ形）
保険制度に対するアクセス拡大	× 保険制度に関する情報の提供システムの構築		
【金融サービスの提供】	マイクロファイナンス機関の育成 × 社会基金の設置	37,38,44	・小規模金融機関のキャパシティ・ビルディングに関する指導（専門家、JOCV等）
【公的事業での貧困層の雇用】	× 住民によるインフラ整備、施設建設、貧困層による植林等		
【住民の互助組織強化】	住民互助組織の育成・強化	5,37	・貧困地域における住民組織の育成と強化（JOCV）
	住民互助組織と行政やNGO等との関係づくり	5,37	

中間目標 4 - 4 貧困層の感染症に対するリスクの軽減 *基本的には中間目標3-2「貧困層の健康状態の改善」と同じ			
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
【貧困層に配慮した感染症対策・制度の策定・実施】			
感染症の発生状況把握	感染症の発生状況調査		
貧困層に配慮した感染症対策の策定	貧困層への影響を考慮した感染症予防対策（予防接種、衛生環境改善）の整備 × 患者の家族、遺族に対する補償制度の整備	63,64,67,69,75,79	・結核対策普及員の研修（開発福祉）
感染症発生時の対応体制強化	× 緊急医療体制の構築、それに必要な人材の育成 × 罹患した貧困層への薬の配給体制の強化 × 患者の家族、遺族に対するケア、支援		
【貧困層の感染症に対する対応能力の向上】			
貧困層の感染症に対する知識・意識の向上	感染症に関する知識の普及（キャンペーン、住民に対する研修、保健スタッフによる個別訪問等）	63,64,76,77	
貧困層の緊急時における対応能力の向上	× 住民の互助組織強化		

プロジェクト活動の例：

- = 「プロジェクト活動の例」がプロジェクト目標として含まれるプロジェクトが5件以上ある場合
個別専門家や青年海外協力隊派遣の場合、10人以上派遣されている場合
- = 「プロジェクト活動の例」がプロジェクト目標として含まれるプロジェクトがある場合
- = 「プロジェクト活動の例」がプロジェクト目標には含まれていないが、プロジェクトの一要素として入っている場合
- × =実績が全くない、もしくは短期専門家や企画調査のみの派遣の場合

技プロ：技術協力プロジェクト 専門家：個別専門家 草の根：草の根技術協力 JOCV：青年海外協力隊
 開調：開発調査 在外開調：在外開発調査 プロ形：プロジェクト形成調査 企画調査：企画調査員
 集団：集団研修 国特：国別特設研修 一特：一般特設研修 無償：無償資金協力 開発福祉：開発福祉支援

第3章 JICAの協力量針

3.1 JICAが重点とすべき取り組みと留意点

貧困削減のための4つのアプローチ（貧困削減のための計画・制度・実施体制整備、貧困層の収入の維持・向上、貧困層の基礎的生活の確保、外的脅威の軽減）は、総合的・包括的に検討・実施されなければ、多面的な要因からなる「貧困の罌（永続化）」を断ち切ることはできない。しかし、上記4つのアプローチの計画・実施・評価をJICA事業だけですべて対応することは不可能である。

よって重要なことは、その国の貧困の要因や現状を十分に把握し、貧困削減対策全体の中で、JICA事業の特性を活かし得るアプローチ・活動を検討し、それを援助国・被援助国の政府・民間・NGO等の各団体に伝えながら、協力・連携または役割分担し、貧困削減に取り組むことである。特に貧困削減戦略ペーパー（PRSP）やその国独自の貧困者対策に関する政策・計画そのものの策定を支援することに加え、貧困削減全体計画におけるJICA事業の位置付けを常に確認しながら、種々の貧困削減の活動に携わるアクターと調整・連携することが必要である。

また、4つのアプローチの中の**貧困削減のための計画・制度・実施体制整備**は、多様な要因に対する種々の貧困削減対策を多面的に検討・実施し、その成果を継続化させる上で、**必ず考慮されなければならないアプローチ**である。従来、JICAは特定の技術の移転に傾注した援助を実施してきたが、貧困削減においては、貧困層の声・ニーズを開発や行政に直接反映させる仕組み／制度づくりを目指した協力も今後は展開していくべきである。

加えて、**貧困層自らが、考え、行動する力を養うための基本的な能力の向上（人間的能力）**なかでも**基礎的な知識・教育を受ける機会を増大させるための支援も積極的に取り組まなければならない分野**である。

以下に、JICA事業の特性を活かしながら貧困対策を実施していくべき取り組みと留意すべき点を挙げる。これはあくまでも考え方の例示であり、今後、真に貧困削減に寄与するより具体的なJICA事業を検討し、その案件形成・実施・評価方法も確立していかなければならない。

貧困削減への取り組みポイント

- ・ 貧困の要因や現状の把握
- ・ 包括的な貧困対策の検討
- ・ 援助関係者と調整の上、JICAの特性を活かした協力を実施

重点とすべき取り組み

- ・マクロ/メゾ/ミクロの各レベルへの取り組み
- ・各レベル間のリンクージ形成

貧困削減計画や政策・制度の策定

- ・貧困層の現状調査や調査結果を踏まえた計画・政策策定支援、モデル事業の制度化への支援が必要
- ・先方政府の要望があれば民主化や土地改革など体制の変革に関する協力も積極的に実施

地域社会での取り組み

- ・地域住民のニーズに基づく行政サービス提供体制の構築・普及
- ・活動としては行政能力向上、行政と住民のネットワーク形成、貧困層に裨益する経済・社会インフラの整備などを実施

3 1 1 JICA貧困削減事業において重点的とすべき取り組み

貧困削減に対しては、マクロ/メゾ/ミクロの各レベルで取り組みを実施するとともに、各レベル間のリンクージを形成することが重要である。以下では各レベルに対してJICAとして取り組むべき事項とレベル間のリンクージを形成するための方策を述べる。

(1) 貧困削減の計画・政策・制度の策定(マクロレベルの取り組み)

貧困削減を効果的に実施するためには国として貧困削減の計画や政策、制度を策定し、それを実行していることが重要であり、それらの計画や政策、制度を策定する際には貧困層や社会的弱者の現状を踏まえて彼らのニーズを反映させることが求められる。

JICAでは貧困削減計画や政策・制度の策定に関する協力実績はそれほど多くないが、今後は今まで以上にPRSP策定支援などの計画策定にも協力が求められるであろうことから、家計調査や参加型貧困アセスメント等の調査への支援や調査結果を踏まえた政策・制度の策定についての助言を行っていくことが重要である。また、ミクロ/メゾレベルで試行した貧困削減事業の成果を地域・国レベルでの制度として確立する協力も必要である。

また、貧困層の社会参画が保障されていない国・地域では、いかに優れた貧困対策をモデル的に実施しても、その成果を継続・拡充させることは困難であり、効果的な「貧困削減」を継続的に実施するためには、その国の政治・社会・経済体制を改善しなければならない場合がある。政治・社会・経済体制の改善については、JICAは、内政干渉等の理由からあまり多くを実施してこなかった。しかし、今後は、内政干渉にならないよう十分配慮しつつ、先方政府に明白な改革への意思がある場合は、民主化支援や土地改革、税制改革などの政治・経済・社会体制の変革に関する協力も積極的に行うべきである。

(2) 貧困層へ社会サービスを供給する体制の整備、コミュニティと行政の連携、モデル事業の試行(メゾレベルの取り組み)

貧困削減に継続的に取り組んでいくためには、その国固有の社会制度・組織・ネットワーク、慣例等²¹に着目し、コミュニティ内、コミュニティと行政、コミュニティ間、行政組織間などの情報や資源の効率的な運用を引き出すことが重要である。

現在、多くの途上国が取り組んでいる地方分権化は、地域住民により近

²¹ ネットワークや社会規範などはソーシャル・キャピタル(social capital)と呼ばれることもある(国際協力事業団(2002f))。

い形で民意を反映した行政を実施していこうとする動きでもあり、JICA事業としては、このような動きを支援しつつ、まず**特定の地域・地方自治体において、地域住民のニーズに基づく行政サービスが実施される体制・システムをモデル的に構築・実施**することが考えられる。

また、従来行われてきた教育、医療、基礎的インフラ等の社会サービス供給に関する協力は、必ずしも貧困層を明確に対象としておらず、逆に開発を優先する先進地域や、収入が安定している階層以上を対象とする場合もあった。今後は、**貧困層に最低限の社会サービスが確実に届く工夫・検討を常に念頭に置く**とともに、それがその国の社会のシステムや体制として確立するための支援を行うことが必要である。

具体的な活動としては、**住民のニーズに基づく社会サービスを提供するための行政官の能力向上、地方行政と住民・コミュニティの連携強化・ネットワークづくり、貧困層に確実に裨益する経済・社会インフラの整備等**が考えられる。

(3) 貧困層のエンパワメント(マイクロレベルの取り組み)

貧困層のエンパワメント

- ・ 現地のNGOや政府を通じて貧困層の開発プロセスへの参加を促進
- ・ 活動としては貧困層の組織化、知識・情報や教育・訓練機会の提供、啓発活動などを実施

第2章の「開発戦略目標1 貧困削減のための計画・制度・実施体制整備」の項でも記したように、貧困層やそれに近い社会的弱者層自らが各種開発のプロセスに関与してその計画を具体化・実現化し、その開発の成功体験を通じて、貧困層がエンパワーされる²²ことが、貧困削減事業が持続するための鍵である。

従来の貧困削減に関するJICA事業の多くは、「技術・サービスの提供型」の事業であり、「貧困層のエンパワメント」の視点は不足していた。その国のNGOや政府職員等を通じて、**貧困層の各開発プロセス(調査、計画策定、実施、評価)への関与・参加を促し、その動向・考え方の変化を常にモニターし、それに応じて協力を展開していくことが重要**である。

上記を進めるための具体的な活動としては、**貧困層を含めた組織の育成・強化、貧困層への知識・情報の提供、教育・訓練機会の提供、自助意識の向上のための啓発活動**が考えられる。

(4) マクロ～メゾ～マイクロレベルの各事業の総合的实施・連携

各レベル間のリンケージ形成

JICAのさまざまなスキームを活用してレベル間の連携を図る

JICAは、上記の貧困削減に関するマクロレベルの事業(政策アドバイザー、開発調査等)、メゾレベルの事業(技術協力プロジェクト等)マイクロレベルの事業(草の根事業、ボランティア等)を実施する援助スキームを持っている。

²² 「インドネシア・スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」では、村落住民の発意による開発事業を政府が採択・実施するシステムを構築し、それが県条例化された。(詳細は「付録1. 主な協力事例」参照)

前述したように、貧困削減を継続させるためには、貧困層や社会的弱者が自ら各種開発のプロセスに関与し、その計画が具体化・実現化し、そのシステムが国や地域として定着・構築されることが重要である。そのためにもマクロ（国家計画策定、制度化やモデル普及）・メゾ（地域でのモデル事業の実施）・ミクロ（貧困者の開発プロセスへの参加）の各種アプローチを的確に連携させながら実施することが必要であり、点や線の活動を面的に広げ、継続化することが重要である。

マクロ/メゾ/ミクロの取り組みすべてをJICA事業で実施する必要は必ずしもなく、例えばJICAのプロジェクトで構築・試行したシステムを資金協力で面的に広げる²³ことや、NGOが成功した貧困削減アプローチをJICAの政策助言アドバイザーがその国の制度改善策として助言することも可能である。

3 1 2 JICA貧困削減協力において留意すべき点

（1）貧困層のみを事業対象とすることのデメリット（貧困層より少し上の階層のジェラシー）

貧困層に便益をもたらすためには、貧困層を対象にした直接的な支援を行うことも考えられるが、公共福祉の観点から、可能な限り裨益者を増大させることを念頭に置く必要もある。例えば、その国の貧困層が所得で明確に規定されており、援助が貧困層のみに集中した場合、その所得額を少しだけ上回る層は、なぜ自分たちが支援されないのか、貧困層より自分たちの生活・生計を向上させることが優先されるべきではないかとの不満をもち、貧困削減支援に非協力的な態度を示す可能性も大きい。また、貧困層自身に負の自己認識を植え付けてしまう可能性もある。

それを避けるためには、協力活動の対象を貧困層だけに厳密に絞り込むのではなく、社会的・地域的に貧困層に近い人々や社会的弱者等を含めてある程度ゆるやかな対象者・地域を想定して事業を実施することや、協力成果の普及の核となる機関を選定する、などの工夫が必要になる場合もある。

また、最底辺の人々の社会参画やエンパワメントを実現することは、その上の階層の改善にもつながるということも、よく説明して理解してもらい、可能であれば実例を示していく必要がある。

（2）現地のリソースの活用と投入量の検討

貧困の要因は国や地域の歴史・文化に深くかかわっている場合が多く、

協力実施上の留意点

- ・貧困層のみを対象とすることのデメリット
- ・現地リソースの活用、投入量の検討
- ・その国の組織・体制に応じた支援

²³ インドネシアの母子保健プロジェクトでは、プロジェクト方式技術協力でモデル的に実施した「母子保健手帳」を世界銀行の融資により全国的に展開した。

その改善にも**現地の習慣・言語等になじんでいるNGOや人材を活用**することが望ましい。また、援助で実施したモデル的な事業を途上国側が自分たちで継続的に実施していくためにも**外国からのリソース(人・モノ・金)の投入は極力控え**、途上国側のリソースを最大限に活用することが重要であり、その点を協力の計画時にも検討すべきである。

(3) その国の組織・体制に応じた支援

貧困削減協力を実施する際には被援助国側の実施主体となる**組織分析や利害関係者(stakeholders)の検討を綿密に行い、その体制に合わせた事業規模、期間を検討すべき**である。その国に貧困削減事業を実施し得る組織や人が見いだせない場合は、短期的な支援(災害等の緊急援助や物品・サービスの供与)のみとするか、組織・人材養成から始める長期的な取り組みとするなども十分検討した上で協力を実施すべきである。

3 2 今後の検討課題

今後の検討課題

- ・ 包括的な貧困削減支援
- ・ JICA事業における貧困削減の主流化
- ・ 他機関との連携、援助人材の育成
- ・ 情報の集積・発信

複雑で多様な要因からなる貧困を削減するためには、その国の開発計画及び開発を支援する援助において「貧困問題」を包括的にとらえることが必要である。

また、「貧困の解消」は援助の究極的な目的の一つであり、JICA事業全体として検討・実施しなければならないことをJICA内で十分に認識するとともに、実際の事業システムの中に「貧困削減」の視点を具体的に組み込むことが重要である。また、貧困削減協力を実際に実践する体制や人材の確保についても、従来の援助形態等にとらわれない発想が必要である。

さらに、貧困削減に包括的に取り組むためには、ほかの援助関係者との連携が欠かせないことから、JICAの貧困削減協力についての情報を積極的に発信していくことが重要である。

以上のような認識に基づき、以下では今後の検討課題として、**包括的な貧困削減支援、JICA事業における貧困削減の主流化、貧困削減を実践する組織との連携や人材育成、情報の集積・発信**を取り上げ、整理する。「貧困削減」については一朝一夕にその目的を遂げることできず、その改善方法についてもすぐに確立するものではないが、効果的な貧困削減協力に向けてこれらの課題についてさらに検討を重ねていくことが必要である。

包括的な貧困削減支援

- ・ 経済成長と社会開発のバランス
- ・ 貧困削減に寄与する成長政策
- ・ 国別のセクター横断的な貧困削減協力の実施

3 2 1 包括的な「貧困削減」支援の検討

(1) 経済成長と社会開発のバランスのとれた支援

わが国のODA中期政策では「経済成長は、人間の福祉向上の手段として必要であり、『人間中心の開発』は持続可能な開発を実現するために不可欠である。こうした観点を踏まえ、開発途上国の**経済成長と社会開発をバランスよく支援していく**」と提唱されている。経済開発と社会開発のバランスのとれた支援を行うためには、**その国の経済の状態、経済・社会構造、所得分配の現状等を国別に十分検討し、その国の実情に応じて、具体的な経済開発や社会開発の方策を戦略的に検討しなくてはならない**。

JICAは国別事業実施計画において、援助対象国に対する援助の重点分野・課題を特定し、事業を実施しているが、経済開発と社会開発のバランスや組み合わせを検討する視点はいまだに十分ではない。今後は、国別の経済・政治・社会等のマクロ的な考察も十分に踏まえ、その国の各セクターや課題別の援助配分を検討しながら、経済開発と社会開発への支援バランスを具体的に検討していくことが必要であり、援助全体の中で「貧困削減」や「貧困者への影響」を検討していくことが重要である。

(2) 貧困削減に寄与する経済成長政策・施策の支援

上記の考え方に立てば、「**貧困削減に寄与するような経済成長**」(pro-poor growth)の**施策**を検討した上で、その国の「貧困削減」を支援・協力することが非常に重要になる (pro-poor growthについてはBox 3-1 参照)。

pro-poor growthの具体的施策についてはまだ検討されている段階であり、また国別に施策は異なるものであるが、これまでの研究によれば、「マクロ経済の安定」「法的・制度的なガバナンスの整備」「貧困層の社会・経済資本へのアクセスの改善」等が経済成長と貧困削減の双方に有効と考えられている²⁴。これらについてはJICA事業でも少しずつ取り組んでいるところである。しかしながら、JICAではこれらの取り組みが「貧困削減」にどれだけ寄与するか、を明確に意識して協力を計画・実施していない場合も多く、今後は貧困削減の視点からも検討を行い、経験や教訓を体系的に整理し、ノウハウとして蓄積・活用すべきである。

また、貧困削減を伴う経済成長のためには、**貧困層が存在する地域やその多くが従事する産業を発展させることが有効**との考え方もある。例えば、世界の貧困層の4分の3が農村で生活しているとされているが、**貧困削減の視点に立った農村開発や貧困層に就労機会を与える産業の育成や発展に**

²⁴ 国際協力事業団 (2003)

Box 3 1 pro-poor growth(貧困削減に寄与するような経済成長)とは

経済成長が持続的な貧困削減の必要条件であるということは一般に合意されているが、経済成長は貧困削減の十分条件ではなく、成長率が同じでも貧困削減率は国によって大きく異なることがある。そのため、単なる経済成長ではなく「貧困削減に寄与するような経済成長」すなわちpro-poor growthが重要であるという考え方が出てきた。pro-poor growthの定義については「一般的に絶対貧困を削減する成長の過程²⁵」、「貧困者が経済活動に積極的に参加し、かつ経済活動から大きな便益を得ることを可能にするような成長²⁶」、「成長を促進すると同時に貧困も軽減させる政策²⁷」と説明されている。しかし、実際には特に明確な定義をせずにpro-poor growthという言葉が使われている場合が多く、まだ明確な合意を得た定義は確立されていないのが現状である。

また、どのような政策がより大きな貧困削減をもたらすかについても、すべての人が合意する処方箋はないが、基本的に重要な政策が何かについてはある程度の合意ができつつある。「法的・制度的なガバナンスの整備」、「貧困層の社会・経済資本へのアクセスの改善」、「マクロ経済の安定」の3つについては、成長を促進し、かつ貧困削減に寄与する政策としてコンセンサスが得られていると思われる。また、「労働集約的で雇用を生む成長の促進」、「不平等や差別の是正」、「農村・農業セクターの重視」、「市場への統合」、「貧困層のリスクや外的なショックへの対処」なども貧困削減に寄与する政策と考えられている場合が多い。

しかし、国によって政治・経済・社会構造は異なり、貧困や不平等のパターンも異なることから、ある特定の政策パッケージをすべての国に当てはめることはできない。国別、地域別もしくは類型別にそれぞれの途上国に適したpro-poor growthの戦略を検討していくことが今後の課題である。

JICA事業で取り組みれば、「貧困削減」に大いに寄与できると思われる。

(3) 国別の包括的貧困削減戦略への取り組み (セクター横断的なアプローチ)

貧困の要因は国や地域によりさまざまであり、また、貧困問題はジェンダー、環境、人口、HIV/AIDS、平和構築等のグローバルイシューとも密接に関係しているため、**貧困削減の施策は国別・地域別に包括的に検討・実施**しなければならない。現在、JICAは貧困プロファイル²⁸(その国の貧困状況、貧困対策等を記載したもの)を29ヵ国について作成し、その国の経済・社会・政治情勢等に合わせた貧困削減の支援を検討しつつある。し

²⁵ Booth (2001) p. 15

²⁶ Kakuwani and Pernia (2000) p. 3

²⁷ スティグリッツ(2002) p. 127

²⁸ JICAの貧困プロファイル記載事項：当該国の貧困指標、貧困状況・対策、援助状況等

かしながら、国別の総合的・包括的な貧困削減施策を検討・実施するには至っていない。

よって、国別にわが国の「貧困削減」協力を**セクター横断的に取りまとめ、検討・実施する体制**が必要となっている。特にPRSPやその国独自の貧困対策に関する政策・計画がある場合は、その計画との整合性や位置付けを明確にしなが**ら、「貧困削減」に取り組まなくてはならない。**

JICA事業における貧困削減の主流化

- ・貧困削減を目的とする事業の拡充
- ・JICA事業全般への貧困削減の視点の組み込み

3 2 2 JICA事業内における貧困削減の主流化（貧困対策協力の拡充、JICA事業全般への「貧困削減」の視点の組み込み）

貧困削減を援助実施機関として具体的に進めるには、今後、貧困削減を目的とする協力を拡充することやJICA事業全般に「貧困削減」の視点を具体的に盛り込むことが必要である。

（1）貧困削減を目的とする協力の拡充

貧困削減を明確に目的とした協力を拡充するためには、JICA事業における**貧困削減案件を明確化し、貧困削減の観点から案件形成・実施・モニタリングを確実に**行う体制を構築する必要がある。

また、その国の文化・習慣に詳しい**現地や日本のNGO・大学関係者・地方自治体等**に貧困削減事業を委託し、効果的な貧困削減協力を実施する方法も確立すべきである。

（2）JICA事業全般への「貧困削減」の視点の組み込み

JICAの協力が実施された場合、その国の貧困層がどれだけ影響を受けるかについては必ずしも十分に検討されてきたわけではない。その改善のために、各国の貧困プロフィールを作成し、JICAの協力が実施された場合の**貧困層に対する具体的なプラス/マイナスのインパクトを事前に予測し、プラスのインパクトを最大化したりマイナスのインパクトが起らないようにする対策を講じる**ことも必要である。

3 2 3 貧困削減を実践する組織との連携・協力、人材の育成

「貧困削減」のためには、多面的な援助アプローチが必要であり、多様なアクターが協力して取り組むことが求められる。特に、その国の文化・習慣に詳しい**現地や日本のNGO・大学関係者や地域開発・住民参加による行政サービスの経験のある日本の地方自治体等との連携・協力は、JICAが貧困削減に取り組んでいくためには、必要不可欠**である。JICAとしての強みを失わず、これらの組織と相互補完的に貧困削減に取り組める事業実施方法・形態を検討して、効果的・効率的に連携を進めていく体制も構

他機関との連携、人材育成

- ・NGO、自治体との連携
- ・政策・制度策定にかかわる人材や住民のエンパワメントを支援する人材の育成

築していかなければならない。

また、貧困削減のためには、従来の技術移転中心の専門家に加え、その国に適した**貧困削減の計画・政策・制度の策定を支援できる人材や社会・経済調査・分析や地域住民の組織化・エンパワメントを実践していくための専門家**も必要である。しかしながら、それを実践できるわが国の人材は、現在、非常に不足している。そのため、例えば、社会調査や住民組織化等の専門家については、青年海外協力隊やNGOで現場経験をもつ人材を対象として、専門性を高め、現場経験も積み重ねて専門家として育成していくシステムなども具体的に検討する必要がある。

3 2 4 JICAの貧困削減の取り組みの情報集積・発信

前述のとおり、貧困削減においては、従来にも増して、援助国・被援助国の援助関係者、裨益対象者の協調・協力が重要となっている。しかしながら、従来、JICAは必ずしも援助対象国や他ドナーに対して十分な情報提供を行ってきたとはいえない。包括的に取り組む必要のある貧困削減については他セクターの協力を比べてもほかの援助関係者との連携・協力が特に必要であることを改めて認識し、JICAが貧困削減協力を実施する際は、その活動の一部として**情報発信・ドナー協調等をあらかじめ計画に入れておくことが重要**である。また、JICAが貧困削減協力を多く実施している国には経済・社会調査・分析やモニタリングのための専門家や企画調査員を配属し、その国への貧困削減協力の一環として貧困削減協力に関する情報を一括して集積・発信するシステムを考えるべきである。

また、その情報を日本国内にも発信し、日本国内の援助関係者（NGO、大学、民間、地方自治体等）との協力・協調も円滑に進めることを具体的に検討する必要がある。

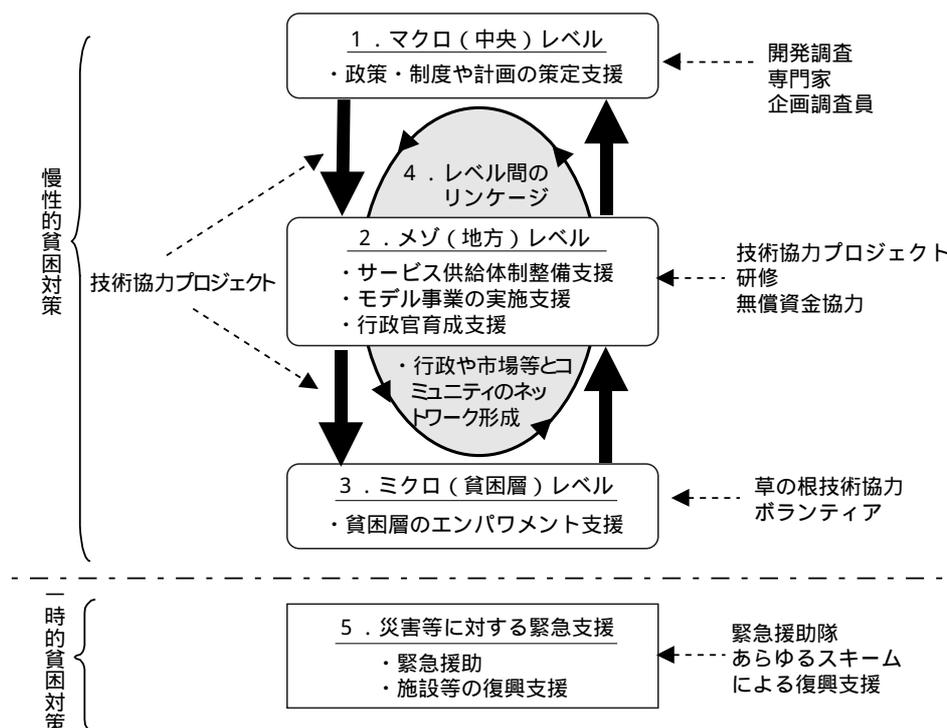
情報の集積・発信

- ・情報発信・ドナー協調の計画への組み込み
- ・情報集積・発信を担う専門家や企画調査員の配置

付録 1 . 主な協力事例

貧困削減のためには多様で包括的な取り組みが必要であるが、実際の協力では1つの案件で包括的に取り組んでいる事例は少なく、分野を特定した協力を実施することが多い。そのため今後の協力の参考にしやすいよう、JICAの貧困削減に関する主な協力事例を、開発課題体系図に沿って分野別に別表にまとめた。ただし、どの分野においてもマクロ・メゾ・ミクロの各レベルに対する取り組みと、レベル間のリンケージを形成することが重要であるため、図A1-1のようにJICAの協力事例をマクロ・メゾ・ミクロレベルと各レベル間のリンケージ形成の観点から整理し、活用できる援助スキームを例示しつつ、貧困削減に向けた協力メニューを解説する。また、災害や紛争、経済危機などが起こった際には、通常の貧困削減協力とは別に、緊急の支援が必要となるため、緊急的な支援についても触れる。

図A1-1 JICAの貧困削減協力事例の分類



マクロレベルの支援

1. マクロ（中央）レベルの支援 - - 政策・制度や計画の策定支援（開発調査、専門家、企画調査員）

JICAでは開発調査でその国の政策や開発計画のグランド・デザインを立案したり、専門家を中央省庁にアドバイザーとして派遣して政策・制度整備や開発計画策定に関する助言を行っている。また、PRSP策定支援の一環として、企画調査員を派遣してPRSPに関連する調査を行ったり、他ドナーとの調整を行ったりしており、タンザニアやベトナムなどではセクタープログラム策定を支援する開発調査も実施している。

今後はPRSPやセクタープログラムが進展し、他ドナーとも密接に協調したマクロレベルの支援が一層求められることが予想され、このような動きに迅速かつ柔軟に対応できるようなJICA側の体制整備が喫緊の課題となっている。

メゾレベルの支援

2. メゾ（地方）レベルの支援 - - サービス供給体制整備支援、モデル事業の実施支援、行政官育成支援（技術協力プロジェクト、研修、無償資金協力）

JICAではメゾレベルの協力が中心となっており、各分野においてサービス供給体制を整備したり、モデル事業を実施したり、これらの担い手になる行政官育成に協力したりする事業を多く実施している。技術協力プロジェクトの多くはこのタイプの協力である。モデル事業を実施する際には投入をしすぎて途上国が自力では他地域に普及できないモデルを構築してしまわないよう留意が必要である。

無償資金協力では学校建設や給水施設整備、医療機材の供与など施設や機材の整備を行っている。無償資金協力で整備した施設を活かすために技術協力プロジェクトが実施されることも多く、目的に応じて資金協力と技術協力を柔軟に組み合わせていくことが重要である。

行政官をはじめとするメゾレベルの開発を担う人材の育成には日本や現地、第三国における研修も行われている。

マイクロレベルの支援

3. ミクロ（貧困層）レベルの支援 - - 貧困層のエンパワメント支援（草の根技術協力、ボランティア）

草の根レベルでの協力ではNGOなどと連携した草の根技術協力や青年海外協力隊などのボランティア派遣が主となっている。今後、協力成果が草の根の貧困層まで届くことがますます重視されると考えられ、貧困層を直接対象としたマイクロレベルの協力の重要性も高まってくると思われるが、草の根レベルでの協力は点になりがちであるので、成果の他地域への普及や成果を行政へフィードバックして行政がプロジェクトの成果を継続させ

ることができるようにすることが課題である。

レベル間のリンケージづくり支援

4 . マクロ・メゾ・ミクロ間のリンケージづくり支援 -- コミュニティと行政等とのネットワークづくり支援 (技術協力プロジェクト)

JICAでは行政とコミュニティの双方に働きかけ、行政と貧困層の間にネットワークを形成して住民の声が行政に反映できるようにしようというタイプの協力を実施している。このタイプの協力では、行政官に対しては専門家からの助言や研修を通じて開発計画策定・実施能力の強化や住民参加型開発手法の習得を支援する一方、住民に対してはNGO等を通じて自助努力支援を行い、住民から信頼される行政を築くとともに住民側もコミュニティ開発に主体的に取り組む姿勢と能力を養って行政から信頼される関係を形成しようとしている。また、専門家が中央省庁にも働きかけてプロジェクトへの理解を得るように努めている。このようなタイプの協力の代表的な事例が「インドネシア・スラウェシ貧困対策支援村落開発計画」プロジェクトである (Box A 1 - 1 参照)。

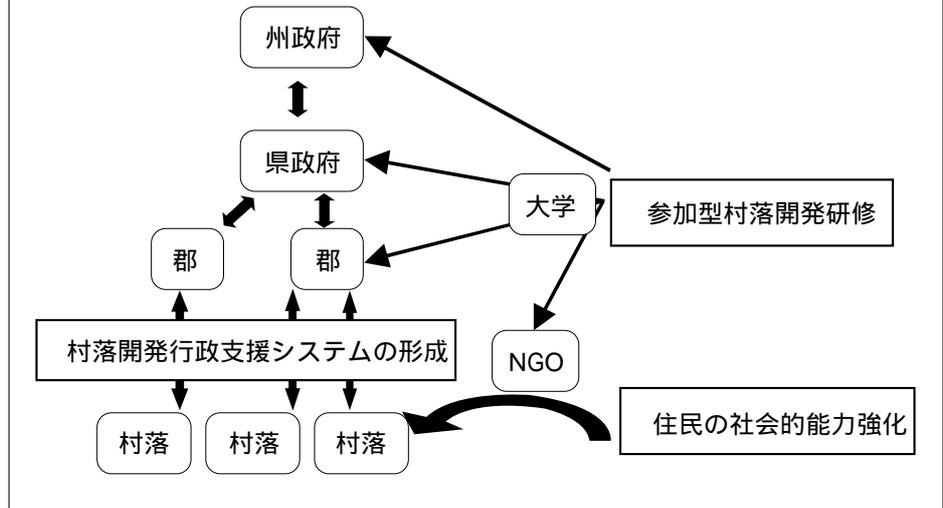
BoxA 1 1 インドネシア・スラウェシ貧困対策支援村落開発計画

このプロジェクトは、インドネシア南スラウェシ州で、「南スラウェシ州において適用可能な参加型社会開発モデルが開発される」ことを目的として、1997年3月から2002年2月にかけて実施された。プロジェクトでは、貧困の問題は低開発状況の地域社会や行政サービスの未整備などにあるとの認識の下、特に行政サービスの整備に取り組んだ。プロジェクトでは、まず事前調査や企画立案に十分時間をかけて、現地に合った参加型村落開発モデルを考案した。具体的には、村落住民の社会的能力強化、参加型村落開発を支援する行政制度の形成 (県レベル)、参加型地域社会開発研修カリキュラムの開発と研修実施機関の育成 (州レベル) を行った。

村落住民の社会的能力強化については、NGOと連携して住民の自発的な村落開発事業を支援し、住民の意識を高め気づきを促すためのスタディ・ツアーなどを行った。村落開発行政支援システムの形成に対しては県行政と政策面でも連携し、行政官の研修を実施し、システム運営のためのガイドラインを作成するなどした。参加型研修コースの開発では、インドネシアの地方大学や州・県行政、NGOと連携して、中核となる人材を育成するとともに研修モジュールを開発し、研修実施機関のキャパシティ・ビルディングを行った。

プロジェクトの成果としては、多くの住民が村落開発のためにコミュニティにある資源をいかに活用すべきかを考えるようになり、また行政も住民の潜在能力を認識し、住民を支援するようになり、コミュニティと行政の間のネットワークが構築された。プロジェクトで構築した参加型社会開発モデルは県条例化され、プロジェクト対象地域以外にも普及している。

図A1 2 スラウェシ貧困対策支援村落開発計画プロジェクトの概略



災害等に対する緊急支援

5 . 災害等に対する緊急支援 - 緊急支援、復興支援（緊急援助隊、あらゆるスキーム）

JICAでは地震や洪水などの災害に対して緊急援助隊を派遣したり、災害後の復興にさまざまなスキームを用いて支援を行ったりしている。また災害予防のためのプロジェクトも実施している。

また、カンボジア、東ティモール、アフガニスタン、モザンビークなどでは紛争後の復興支援のために保健医療、教育、インフラ、農業などの分野で緊急的な援助を含めて多様なスキームを活用して協力を行っている。カンボジアでは紛争後の精神的ダメージに対する支援としてNGOと連携してソーシャルワーカー育成や精神障害者への支援なども行っている。

災害や紛争等に対する緊急支援については時機を逸することなく援助を実施することが重要である一方、相手側の受け入れキャパシティが不十分であることも多いため、相手側のキャパシティも勘案した協力計画を検討することが必要である。また、災害や紛争等については、その予防が最も重要であり、上記1 . から4 . の支援を積み重ねていくことが危機の予防や危機が発生した際のダメージの軽減のためにも必要である。

別表 貧困削減関連案件リスト（代表的な事例）

No.	国名	案件名	期間	形態	中間目標	特徴
1. 貧困削減のための計画・制度・実施体制整備						
(1) 貧困削減計画策定・実施						
1	ウガンダ	農村社会貧困削減	1998.12～ 2001.11	技プロ	1 1 1 4	日本の大学とウガンダ・マケレレ大学が共同で、異なる部族が居住する貧困農村地域の3カ所を選んで合同調査を実施し、その調査結果を基に同国の農村の実態に即した実効性のある貧困削減戦略を取りまとめ、ウガンダ政府に提案を行った。
2	タンザニア	社会的弱者に係る参加型貧困アセスメント調査	2002.1～ 2003.3	在外開調	1 1	タンザニア政府が推進しているPRSPの一環として、地域住民の参加を含む幅広い層の参加を得たフィールド調査を実施し、同国の社会的弱者を特定し、問題点を把握した上で、ソーシャル・セーフティネットの設置の可否、あり方を検討した。
3	複数国	PRSP策定支援		プロ形開調 企画調査 在外専門 調整員等	1 1	タンザニア、ガーナ、エチオピア、ベトナム、カンボジア、ポリビア等でPRSP策定支援やセクタープログラム調整のための企画調査員を派遣したり、セクタープログラム策定を支援する開発調査を実施。
(2) 参加型村落開発・行政官の育成						
4	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	技プロ	1 2 1 4	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、住民の開発ニーズを重視した組織体制づくりや行政官の意識向上・技能向上を支援。PRA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、開発会議が実施されるようになった。
5	インドネシア	南スラウェシ貧困生活者エンパワメント	1999.2～ 2002.1	開発福祉	1 4	上記「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。
6	フィリピン	セブ州地方部活性化プロジェクト	1999.3～ 2004.2	技プロ	1 2 1 4	持続的かつ自立的な住民参加型地域開発を実施するための行政能力向上を目的として、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、持続性を確保することを目指す。
7	フィリピン	農村生活改善研修強化計画	1996.6～ 2001.6	技プロ	2 1	地域住民、地方自治体、研修機関の連携の下、地域住民のニーズに即した農村生活改善事業を計画・実施・評価するという一連のプロセスを確立し、体制を強化した。プロジェクトではモデル地域及び3カ所の展開地域で試行・改善した経験を基に、比側で自立的に全国展開を継続中。
8	中国	貴州省三都住民参加による総合貧困対策モデルプロジェクト	2002.3～ 2005.2	開発福祉	1 4 3 3	中国の貧困地域である三都県の2つの郷鎮をモデル地区として、住民参加を理念として、保健、生活改善、生態農業、農村インフラの整備を組み合わせた包括的なプロジェクトを実施し、地域住民の生活向上を推進する。
9	バングラデシュ	住民参加型農村開発行政支援	2000.4～ 2004.4	技プロ	1 2 1 4	バングラデシュの農村開発の代替手法として、地方行政と村落の関係の強化を目的とする「リンクモデル」が、「バングラデシュ農村開発実験」プロジェクトで提案され、その事業化を行うために「農村開発アドバイザー」、「地域開発」、「女性と開発」の専門家チームの派遣を行った。同国カリハティ郡の複数の自治体を対象として、住民参加型の農村開発システムのモデルを確立する。
10	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	草の根	1 2 1 4	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・トイレの配布、収入向上技術研修、マイクロクレジット等。
11	スリランカ	住民参加型農村開発手法の確立	1998.5～ 2001.4	技プロ	1 2 1 4	コロボ大学とスリランカの北西部州との協力を通じて、地方行政機関にとって有効な参加型農村開発手法を確立するために、同州の村を対象に開発計画の立案と実施に係る住民リーダー育成研修や開発事業の運営への支援を行う。具体的には、モデル村落での総合村落開発事業の計画立案・実施、北西部州における農村開発事業の管理運営体制の改善に取り組んだ。
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	技プロ	1 4 2 1	「フィールドワークによる実態把握」「在来性のポテンシャル」「住民参加」「地域の焦点特性」を基本概念とし、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を確立。

開発課題に対する効果的アプローチ・貧困削減

No.	国名	案件名	期間	形態	中間目標	特徴
13	ザンビア	孤立地域参加型村落開発計画	2002.6～2007.5	開調 技プロ等	1 4 2 1	ザンビアの孤立地域村落の小規模農家の貧困削減を目的として、農業・協同組合省の農業普及員の普及手法を改善するとともに、対象村落農民による開発事業の計画立案能力の強化を通じて、持続的村落開発のモデルアプローチを確立する。
(3) ガバナンス/地方分権化支援						
14	インドネシア	地方行政人材育成	2002.4～2005.3	技プロ	1 2	地方政府の能力向上のための人材育成を行うことを目的とし、主に地域開発、行政管理の分野で地方のニーズに即した研修コースが実施できるよう日本の自治体の経験を基に支援を行う。
15	インドネシア	地方自治行政	2001.7～2001.8	国特	1 2	インドネシア政府が推進する地方分権化政策における地域のニーズに基づいた行政の実施のため、同政策に携わる中央政府課長あるいは地方政府の局長クラスを対象に、日本の地方自治沿革、広島県及び兵庫県内町村を事例とした現行制度を紹介するとともに、地方政府における人的資源開発、開発計画策定に関する手法について研修を行う。
16	インドネシア・フィリピン・タイ等	地方分権化支援	2001.12～2002.3	開調 技プロ等	1 2	対象国の地方分権化、地方自治の実施状況を調査し、地方政府における分権化開始後の実態把握と地方自治に必要な行政能力向上のためのニーズを把握し、地方分権化支援のための基礎資料を作成する。
17	複数国	地域開発計画管理セミナー	2000.10～2000.12	集団	1 1	北海道総合開発に関する計画の企画、調整、推進体制の確立等の修得を通じて、地域に根ざした総合開発計画としての国土計画の研修を行う。
18	複数国	参加型地域社会開発のプロジェクト計画・管理/理論と実践	2003.2～2003.3	一特	1 4	各国の実情に合った参加型地域社会開発事業の計画、管理の実施を行うために、参加型アプローチや地域社会開発の理論や実践的手法に関する研修を行う。
2. 貧困層の収入の維持・向上						
(1) 農業・農村開発の計画立案・実施						
19	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	技プロ	2 1	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。また農民自身が回転資金を創設。用途は燃料代、部品購入等。
20	インドネシア	南スラウェシ州バル県地域総合開発実施支援プロジェクト	1995.1～2001.12	JOCV	2 1 2 2	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。
21	インドネシア	村落協同組合活性化推進計画	1996.2～1998.12	開調	2 1	農村部での貧困の削減と都市部との格差是正を目的とした農業開発において、村落協同組合の機能を強化するため、村落協同組合の全国的な活動の評価を行い活動の方向性を取りまとめ、村落協同組合強化計画を策定し、選定された7州を対象とした「7州共通基本計画」を取りまとめた。
22	マレーシア	サバ州農業研修センター	1998.11～2001.11	開発福祉	2 1	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った。
23	フィリピン	辺境地貧困農民対策計画	1996.1～	開調	1 1 2 1	フィリピンの総合農地改革計画を支援するため、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ー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。
24	フィリピン	イザベラ州農地改革地域開発計画調査	1999.9～2001.1	開調	2 1	イザベラ州の22の農地改革地域を対象に、農家の営農技術の向上による生産性向上及び所得増加を目的として、受益農民組織の開発に関するマスタープランの策定と優先地区のフィージビリティ調査を実施。農民の低所得や低農業生産性などに対して、農業開発、農民組織強化、農民支援で対応し、特に農民と関連機関スタッフの管理能力の強化、協同組合の強化等のソフト面を先行することに重点を置き、従来のインフラ整備重視とは異なる開発手法を提示した。
25	カンボジア	難民再定住プロジェクト	1992.12～	専門家 JOCV	2 1 2 2 3 1 3 2 3 3 4 2	三角協力ともいう。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拠出金を通じて現地活動経費の支援を行い、専門家やJOCVも派遣。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行った。

No.	国名	案件名	期間	形態	中間目標	特徴
26	ラオス	総合農業開発計画調査	2000.11 ~ 2001.10	開調	1 1 2 1	「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、農業開発政策及び政策の具体化に必要な総合農業開発実行計画を策定。10のサブセクターからなる110のプロジェクト/プログラムを形成、優先順位付け・概略評価を実施。
27	バングラデシュ	モデル農村開発計画及び計画	1988.10 ~ 1989.9 1990.2 ~ 1991.8	開調 (無償) (JOCV)	1 4 2 1	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。この計画に基づき無償協力、JOCVチーム派遣プロジェクトが実施された。
28	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	1 1 1 4 2 1 3 2 4 1	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した。
29	パナマ	西部先住民地区モデル村落開発支援	1998.12 ~	JOCV 開発福祉	2 1 2 2	草の根事業とJOCVの連携プロジェクト。先住民族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実施。
30	ボリビア	小規模農家向け優良種子普及計画	2000.5 ~ 2005.7	技プロ	2 1	ボリビアの稲作の主要産地であるサンタクルス県において、稲作戸数の90%を占める小規模農家の食料安定確保と所得向上及び経営安定のため、稲の適応品種の更新、優良種子の増産・普及を図り、適応生産体系に向けた研究協力体制を強化するために、稲の品種改良技術、種子栽培技術、普及の分野への技術支援を行う。
31	モーリタニア	零細漁村開発計画	1998	無償	2 1	水産物の輸出はモーリタニア最大の外貨収入源であり、水産資源の長期的有効利用が課題となっている。そのため政府は過度の漁獲を抑制し持続的な漁業活動を促進するための「零細漁村開発計画」を策定、その支援のため、漁獲物乾燥施設、加工製品倉庫等の施設整備や関連機材の供与を行った。
32	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 4 2 1 3 2	野菜・果樹・看護師・保健師・村落開発普及員といった職種のJOCV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行う。
33	複数国	農業関連の専門家、JOCVの派遣		専門家、 JOCV		多くの国で専門家やJOCVが農民の組織化支援などを行っている。
(2) 貧困層の就業機会の拡大						
34	ラオス	女性自立向上事業	1998.12 ~ 2001.11	開発福祉	2 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、収入向上を目指した。
35	ASEAN諸国	一村一品運動セミナー	2002年度	国特	2 1	都市部と農村部の格差是正及び地方分権化に対応するために、地域振興を担う行政官を育成が求められている国々に対し、地方自治体の行政官を対象として、大分県の一村一品運動に代表される住民参加型地域振興の知識と経験を学ぶことにより、各国の地域振興策への活用を図るための研修を実施した。
36	インド	アンパッカムの「裁縫学校」作業所建設と女性の自立支援	2000.12 ~ 2001.12	草の根	1 3 2 2	インド南部の農村部、アンパッカムにおいてカースト制度の下で不可触民として蔑まれてきた「ダリット」出身の少女に対する自立支援事業を行ってきた裁縫学校に対して、機能を強化するために寄宿舎や卒業生の雇用を確保するため作業所の建設と運営指導、また、裁縫技術向上のための技術支援を行った。
37	スリランカ	マイクロファイナンス・プロジェクト	1999.5 ~ 2001.4	JOCV	2 3	村落開発普及員のJOCVが地方市役所（マータレー市やラトナプラ市等）や現地NGO等と協力し、貧困地域の住民組織を対象に彼らの生活改善と社会経済的なエンパワメントを目的にマイクロファイナンス・プロジェクトを実施。
38	ホンジュラス	住民参加型小規模起業支援プロジェクト	2003.8 ~ 2006.7 (予定)	技プロ	2 2 2 3	PRSPの中に位置付けられた社会的弱者支援分野のプロジェクト。貧困女性の生活状況の改善を目指し、貧困女性が地域の資源を活用した小規模事業を起業するための支援を行う。主な内容はコミュニティ分析及び市場調査、地域の状況に応じた訓練、マイクロファイナンスを含む起業支援。すべてのプロセスにおける住民参加を促進するとともに、関係機関のネットワーク構築を図る。

開発課題に対する効果的アプローチ・貧困削減

No.	国名	案件名	期間	形態	中間目標	特徴
39	ボリビア	工芸品の商業化・輸出促進	2002.10～2003.1	専門家	2 2	ボリビア輸出促進センターは輸出能力のある手工芸品プロジェクトの選定、輸出促進を行っており、そのための戦略策定に向けた技術支援を必要としていた。日本は専門家の派遣によって、これらの市場の需要、輸入基準に関する調査、同国の手工芸生産の現状調査、輸出促進のための提言等を行って、輸出促進戦略の策定に関する支援を行った。
40	エクアドル	零細企業経営管理	2001.4～2001.10	専門家	2 2 2 3	マクロ経済安定と貧困削減が重視されている国家開発計画において、中小・零細企業の育成が不可欠とされており、エクアドル国立金融公庫は、これらの企業への融資とともに技術支援を行ってきたが、国際市場の変化に対応する新たな支援が必要となった。日本は専門家の派遣により、同国零細企業の経営実態を分析し、同公庫が実施する、会計、マーケティング、融資を受けるための財務関連業務、製造技術などの分野の訓練コースの企画立案、実施に関する指導と助言による技術支援を行った。
41	ウルグアイ	農村女性の小規模企業活動強化		専門家	2 1	都市部と農村部との地域格差是正を目的とした「農村家族プログラム」に対し、日本はこれの関連事業である「小規模農家救済プログラム」に、シニア海外ボランティア2人の派遣を行うとともに、農村女性対策委員会にて小規模企業経営管理を中心に農村部に適した女性の社会活動等の指導と助言を行う専門家を派遣して、ボランティアとの連携を通じ、より効果的な支援活動について助言を行う。
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	開発福祉	2 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/地位向上を図った。
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	草の根	2 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った。
44	ジンバブエ	小規模金融機関のキャパシティ・ビルディング	2002.9～	専門家	2 3	政府の社会開発基金は小規模金融機関に低金利融資を行うための予算を持っているものの、小規模金融機関の金融管理能力等が不足しているのが課題となっている。そのため専門家を派遣し、小規模金融機関のキャパシティ・ビルディングを行い、小規模金融の環境整備をすることにより、零細企業を含めた中小企業振興に貢献することを目指している。
45	複数国	オイスカ農村女性のための生活改善と地域開発	2003.1～2003.12	集団	2 1	農村開発における女性リーダーを育成し、各国の現状に合った生計向上と生活改善の実践のために、農産物生産と加工、保健衛生、栄養と調理に関する技術と知識の研修を行う。また、リーダーとしての自覚を高めるための地域団体との交流も行き、帰国後のアクションプランも作成する。
3. 貧困層の基礎的生活の確保						
(1) 教育水準の向上						
46	インドネシア	地域教育開発支援調査	1999.3～2001.10 2002.1～2005.1	開調	3 1	「学校主体の経営」「地域住民の参加」を教育の分権化における基本方針とし、中学校教育改善計画を策定。調査プロセスにおいて、対象地域である中部ジャワ及び北スラウェシ両州の15郡すべての学校を対象にパイロット・プロジェクトを実施。これまで正規の学校と認められていなかった宗教中学校も含むことにより、両者の交流が生まれ、郡を単位とした教育行政官・保護者等から構成される開発委員会の活動は教育改善に大きな効果を上げている。
47	カンボジア	農村地域基礎教育改善計画	2000.10～2003.9	草の根	3 1	対象地域の住民参加を通じて基礎教育環境を整備し、教育水準の向上を目指す。井戸・トイレを設置した校舎・図書館建設や図書館員・開発僧を対象としたワークショップを実施。またコミュニティの貧困緩和につながる米銀行の設置、カンボジアの文化継承を通じた子どもの豊かな人格形成のために伝統音楽演奏訓練等を実施している。
48	ベトナム	北部山岳地域成人識字教育振興計画	2001.4～2004.3	草の根	1 4 3 1	最も貧しい地域の一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。
49	ベトナム	北部山岳地域初等教育施設整備計画	2000～2001	無償	3 1	ベトナムで最も貧しい地域であり、少数民族が居住する北部山岳地域の4省61サイトを対象に学校施設の改善と机や基礎教材の整備を行い、教育投資の進んだ平地部との教育格差の解消を図る。
50	バングラデシュ	ノンフォーマル教育	2001.3～2003.3	専門家	3 1	ノンフォーマル教育の実施を促進するため、その中心的担い手であるNGOを側面支援し、非識字率の改善及び全体的な教育水準の向上を図る。

No.	国名	案件名	期間	形態	中間目標	特徴
51	パキスタン	識字率向上	2000.11～ 2003.11	専門家	1 4 3 1	識字率の低い同国において、教科書を作成し、教育施設のない青空教室に配布。また地域住民の協力を得つつ、貧しい子どもたちに字を習うことの楽しさ、教育の必要性について教えている。さらに教育省への識字行政能力の向上のための助言やコミュニティ学習センター設立のための支援を行う。
52	グアテマラ	住民参加型学校運営改善プロジェクト	2003.9～ 2006.8 (予定)	技プロ	1 4 3 1	教育省県事務所の支援の下、対象小学校において教員・父母や地域住民・児童のイニシアティブに基づく独自のプロジェクトが形成・実施されることにより、小学校を包括的に改善することを目指す。改善のプロセスやノウハウを重視した複数の新たな住民参加型小学校改善モデルが構築・蓄積される予定である。
53	ホンジュラス	算数指導力向上プロジェクト	2003.4～ 2006.3	技プロ JOCV	3 1	貧困層の社会参加の機会拡大のために基礎教育における留年率・退学率の減少を目指す。中央と比べ、特に資質が低いとされる地方部の現職教員の指導力向上のために学校現場で活用できる指導書を作成し、地方部で研修を実施する。専門家とJOCVの連携により、地方部の児童に即裨益する効果が期待される。
54	ボリビア	教育分野における住民参加促進支援プロジェクト	2001.4～ 2004.3	開発福祉	1 4 3 1	教育改革の一環として、コチャチャンバ市のモデル地区を対象として、住民参加による教育の質の改善を図るため、住民の教育に関する啓蒙活動や学校委員会の組織化と育成を行う。現地NGOと個別専門家の連携により実践してきた学校運営への住民参加のノウハウをボリビアの教育改革の中に取り込む計画である。
55	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	開発福祉	1 4 3 1	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等が運営するノンフォーマル教育のモデルを確立。
56	ガーナ	小中学校理数教科教育改善計画	2000.3～ 2005.2	技プロ	3 1	「基礎教育の義務化・無料化プログラム」に取り組むガーナの比較的豊かな南部地区及び貧困状態の厳しい北部地区において、小・中学校の理数教科教員の指導力向上を図る。中央センターレベルではなく、現場において研修を実施し、特に優良学校を選択することなく、対象地区のすべての学校に直接裨益することを目指す。
57	南アフリカ	第2次東ケープ州及びクワズール・ナタール州小・中学校建設計画	2001	無償	3 1	旧アパルトヘイト政策下の黒人自治地域を含む貧困州において、計394教室を建設。全学校に簡易浄化槽付き便所、雨水タンクを設置し、学校の衛生環境を大幅に改善。対象地域2万人以上の児童のほとんどを占める黒人の学習環境を改善することで、教育水準の向上を図り、教育分野における格差是正、貧困の救済を目指す。
58	モザンビーク	マプト市小学校建設計画	2001	無償	3 1	モザンビークの首都マプト市では、内戦と洪水被害により学校施設が老朽化している上に、被災民の流入などにより教育施設が不足している状況である。このような同市の初等教育環境改善のため、小学校7校、中学校2校の新設、建て替えを行うとともに、教育機材の調達を行う。
59	複数国	スクールマッピング、マイクロ・プランニング		開調	3 1	マラウイ、ザンビア等で教育の質の向上及びアクセスの改善、格差是正を図るために、スクールマッピングを実施し、その調査結果に基づいたマイクロ・プランニング（県レベルの教育計画）を実施。調査を通じて行政官の計画策定・実施の能力の向上も図った。
60	複数国（バン グラデシュ、 カンボジア、 ニジェール、 グアテマラ、 セネガル、パ プアニューギ ニア等）	識字教育		JOCV	3 1	草の根レベルにおいて、村落開発の活動の一部として、識字プログラムを実施したり、現地語の教材作成に関する協力を行ったりしている。またグアテマラにおいては、国家識字プログラムへの直接的な協力活動を展開した。
(2) 健康状態の改善						
61	フィリピン	地域保健施設改善・機材整備計画	1999	無償 (技プロ)	3 2	地域保健サービスの向上の一環として、家族計画、母子保健の向上、促進を強化するために、老朽化した母子保健センター、地域保健所、村落保健所の整備を行い、必要な資機材を提供した。
62	フィリピン	家族計画・母子保健プロジェクト	1999.5～ 2004.4	技プロ	3 2	専門家が3カ所に分かれて活動し、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。

開発課題に対する効果的アプローチ・貧困削減

No.	国名	案件名	期間	形態	中間目標	特徴
63	フィリピン	貧困層結核患者救済	1998.12～2001.3	開発福祉	3 2 4 3 4 4	政府の結核対策を補完するために設立された「フィリピン結核協会」は、全国50の支所を通じて、地方自治体の診療所と協力し、貧困層における予防、診断、治療、啓発活動を行っているが、経済危機による活動資金の減少により業務の継続に支障が生じていたことから、資機材や薬剤の調達、同協会支所職員、普及員への研修、専門家による技術協力などの支援を行った。
64	タイ	北部タイ・コミュニティ組織を通じたエイズ予防とケア	1998.11～2001.3	草の根	3 2 4 4	エイズ感染者の多い北部のバヤオ県を中心とした4県70村を対象として、「エイズ予防・地域ケアネットワーク」プロジェクトとの連携を図りつつ、コミュニティレベルでのエイズ感染者ケア等の活動を行い、HIV/AIDSに対する母子保健システムの創設を図った。
65	中国	貧困地域結核抑制計画(子どもの福祉無償)	2000	無償	3 2 4 4	中国の貧困地域(9省、2自治区)における結核抑制を目的として中国政府の取り組みを支援するために顕微鏡等の医療機材や抗結核薬の提供を行った。
66	バングラデシュ	リプロダクティブ・ヘルス地域展開プロジェクト	2001.3～2004.3	草の根	3 2	ナルシンデ県、フェニ県を対象として、多目的女性センターを改修した上で農村女性の能力強化と地位向上を図るとともに、リプロダクティブヘルスの基礎パッケージの提供を行うことで、農村女性の健康を増進させる。
67	ベトナム	エイズ防止計画	2000	無償	3 2 4 4	国内で増加するHIV/AIDS感染者数を減少させるため、特に感染率の高いホーチミンと周辺省を対象として、血液検査、スクリーニング体制及び啓蒙活動の強化、コンドームの提供等について支援を行った。
68	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	3 2	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。
69	グアテマラ	シャーガス病対策	1999～2001 2002.7～2005.7	専門家、技プロ	3 2 4 4	シャーガス病はグアテマラの貧困層が最も影響を受けている疾病であり、同病の媒介虫であるサシガメは、同国22県中21県に生息し、特に東部と中部に多い。その両地域を対象として、シャーガス病の罹患率を大幅に減少することを目的として、媒介虫の減少のための対策活動を行うため、長短専門家、第三国専門家、JOCV、医療機材供与による支援を行った。
70	ニカラグア	グラナダ地域保健強化	2000.12～2004.11	技プロ	3 2	ニカラグアの保健改革の一環として地域統合保健サービスの強化が掲げられており、日本はグラナダ県SILAISを対象に県内のレファラルシステムの改善を行い、地域住民の参加による健康の増進を行う。
71	ボリビア	ベニ県地域保健医療システム強化計画	2001.4～2002.3	開調	3 2	ベニ県においては感染症による乳幼児死亡率や妊産婦死亡率が全国平均を上回り、既存医療機関の機能強化やリファラルシステムの構築等が大きな課題となっている。そのためベニ県における地域保健医療システムの強化に関するマスタープラン策定を目的として本調査が行われた。
72	ヨルダン	家族計画・WIDフェーズ2	2001.7～2003.6	技プロ	1 4 3 2	ヨルダンで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啓蒙・普及活動を実施。リプロダクティブ・ヘルスのサービスも提供。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。
73	ケニア	感染症及び寄生虫症研究対策	2001.5～2006.4	技プロ	3 2	感染症、寄生虫対策は貧困層に裨益するところが大きく、日本が「感染症対策プロジェクト」のフェーズI及びIIで協力を行ったケニア中央医学研究所に対し、HIV/AIDS及びウイルス性肝炎について引き続き血液安全性の観点から協力するとともに、日和見感染症や寄生虫対策を加えた協力を実施する。
74	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～	開発福祉	3 2	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行う。
75	ザンビア	ルサカ市プライマリーヘルスケア2	2002.7～2007.7	技プロ	3 2 4 4	ルサカ市の保健医療、環境衛生の改善と強化のために「ルサカ市プライマリーヘルスケア・プロジェクト」が実施され、住民組織とヘルスセンター職員による事業運営体制の確立により、コレラ感染者の減少、ヘルスワーカーの増加、子どもの検診と予防接種の自立的な運営等の成果があった。フェーズ2では、他地区へ活動を拡大している。

No.	国名	案件名	期間	形態	中間目標	特徴
76	ザンビア	HIVハイリスクグループ啓蒙活動	2000.2～2003.1	開発福祉	3 3 4 4	蔓延するHIV/AIDSの感染率の減少を目標に、ハイリスク・グループであるトラック運転手や性産業従事者を対象として、主に3カ所の国境地帯において、対象者への啓蒙活動、コンドームの配布や、これらの活動に従事するピア・エド्यूケーターやフィールド・スタッフ等の人材育成を行った。
77	ジンバブエ	ピンガ地区青少年HIV予防、人口計画	2000.3～2003.2	開発福祉	3 2 4 4	HIV/AIDS感染のリスクにさらされている青年層自身による啓蒙活動により、意識向上、性的行動パターンの変化を目指すとともに、青少年がアクセスしやすいプロダクティブ・ヘルス・ケアを強化、改善を目的に、青少年、婦人グループによる啓蒙活動や人材育成を行った。
78	セネガル	保健人材開発促進	2001.11～2006.10	技プロ	3 2	セネガル政府は、都市部と農村にある保健医療従事者数に大幅な格差を解消するために保健分野人材育成計画を策定しているが、その実施の一環として資格のある保健医療職員と有能な地域保健ボランティアの育成と適正な配置への支援を行う。
79	セネガル	母子保健強化・マラリア対策計画	2000	無償	3 2 4 4	セネガル政府は、予防接種体制及びマラリア対策体制の整備に取り組んでおり、その支援としてコールドチェーン機材、マラリア対策機材を提供し、機材のモニタリング及び評価体制への技術指導を行った。
80	セネガル	地方給水整備計画	1979～1995	無償 (技プロ)	3 2	旱魃による井戸枯渇、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である。
81	セネガル	安全な水とコミュニティ支援活動計画	2003.1～2006.1	技プロ	3 2	日本の支援により整備された給水設備を有する109の村落を対象として、更なる地域住民の生活改善へ向けて、水管理組合への運営指導、地域住民への生活改善、村落開発への支援活動を行う。
82	複数国	地域健康開発のためのNGO/NPOの能力の向上	2002	集団	3 2	地域の健康開発促進に従事するNGO/NPOのスタッフを対象として、組織の現状把握、プロジェクト管理、組織システムの改良、トレーナーズトレーニング、モニタリング・評価手法、研修プログラムの改良についての研修を実施。
(3) 住環境改善						
83	フィリピン	低所得者向け中層集合住宅建設促進計画	1995.9～1998.8	技プロ	3 3	フィリピン政府の低所得者層向け住宅供給計画において、120万ユニット(下層50%を対象)の住宅を供給するために、中層集合住宅の設計、施工技術を確立し、住宅の標準仕様、設計が必要とされていた。この標準化の確立のため、既存の中層住宅事業の調査と評価、標準設計・標準仕様のための技術指導等の支援を行った。
84	スリランカ	スラム地区改善計画	1996～	JOCVグループ	3 3	首都コロombo河川敷のスラム住民の移転地区において、JOCVが上下水道のニーズと住民参加型開発の可能性を提案し、JBICの融資を受け「参加型生活向上パイロットプロジェクト」が始まった。JOCVが住民ニーズを汲み上げ、住民組織、関係行政機関、NGOとのネットワークを構築し、住民ニーズに即した設備が整備された。またそのプロセスにおいて、関係機関の住民参加型手法が向上するとともに、住民組織が強化され、住民による維持管理の継続性も担保された。
85	バブアニューギニア	セトルメント貧困緩和対策	2001.8～	専門家 開発福祉	1 4 2 2 3 3	都市部インフォーマル・セクターの実態と開発ニーズの調査、現地NGOによる識字教育、所得向上事業を通して、セトルメントに居住する住民活動の活性化を図り、貧困地域全体の開発モデルの提示を行う。
86	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	3 3	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/協同組合やNGO等を維持管理組織とする。同事業計画は同国のPRSPIに組み込まれた。
87	ザンビア	ルサカ市未計画居住区住環境改善計画	1999.3～2001.7	開調	1 2 1 3 1 4 3 3	コンパウンドと呼ばれる都市計画外地域の住環境改善を行うために、ルサカ市行政能力の強化、地方政府と住民組織との連携、住民参加による事業の立案と実施等について、財源や適正技術を踏まえて、持続的に実施可能な住環境整備計画の策定を行った。

No.	国名	案件名	期間	形態	中間目標	特徴
4. 外的脅威の軽減/貧困層のショックに対する能力向上						
(1) 自然災害対策の強化						
88	中国	黄河中流域保全林造成計画	2001	無償	4 1	黄河中流域の黄土高原付近では荒地が広がっており、中でも特に貧困地域である寧夏回族自治区は砂漠化の進行により、風食、風砂による被害が深刻となっていることから、中国政府が行う黄河中流域保全林造成計画への資機材供与への支援を通して地域の砂漠緑化への貢献を行った。
89	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、村落振興・森林保全計画フェーズ2	1994.4～2000.8 1999.7～2004.7	技プロ JOCV	1 4 4 1	貧困とジェンダーにも配慮し、住民の自主的な活動によって自然資源の保全と村落の生活水準向上を図ることを最終目的とするプロジェクトで現地NGOとも連携。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事業。フェーズ2では住民自身による事業の立案と実施・評価を行うために、住民による保全委員会の設立と強化、村落資源管理計画の作成、実施、モニタリング、評価等の活動を支援。
90	ネパール	自然災害軽減支援	1999.9～2004.8	技プロ	1 4 4 1	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。
91	ネパール	チサバニ村落開発住民防災計画	1998.3～2000.8	開発福祉	4 1	ネパールは1993年に地滑り等の大災害を被っており、地域住民による防災対策が求められている。ネパール赤十字社を通じて、住民参加による農地保全、河川の浸食防止等を行い、将来の災害への備えとともに住民意識の啓発を行う。
92	コロンビア	低所得者のための職住近接・防災コミュニティ開発計画	2000.2～2000.9	開調	3 3 4 1	コロンビア西部地震（1999年）による甚大な被害を受けたアルメニア市の貧困層居住地区に対し、職住近接型かつ防災に配慮したコミュニティの建設計画を策定することを目的として、実施機関の現況や現地の社会経済状況を含んだ現状分析、及びコミュニティ開発や防災戦略等の基本構想の策定を行った。
93	ニジェール	カレゴロ緑の推進プロジェクト	1993.1～2001.6	JOCV	1 4 2 1 3 3 4 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だの植林活動、苗畑の整備、アグロフォレストリーの普及を図った。また野菜・果樹栽培、販路開拓、改良かまどの普及活動も行った。
(2) 紛争対策						
94	カンボジア	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	開発福祉	4 2	ポルポト支配期の精神的・身体的後遺症に苦しみ、社会活動に参加できない貧困層に対する地域福祉サービスの向上を目的とし、ソーシャルワーカーの育成やカウンセリングサービスの提供等を行った。
95	カンボジア	心理社会的・精神保健ケア（予防とリハビリテーションへのコミュニティアプローチ）	2002.1～2005.1	開発福祉	4 2	ポスト・コンフリクトにあっても、地雷被害や貧困、家庭内・地域社会での暴力に対する精神保健ケアと個人・家族・地域社会のエンパワメントの必要性が高いカンボジアにおいて、地域住民や行政がトレーニングにより精神障害への理解を深め、適切な対応ができるようになり、また精神障害者が必要な支援を受けながら地域で生活できるようになることを目指した事業。
96	東ティモール	東ティモール復興支援	1999～	第三国・本邦研修、専門家、開発福祉、開調、無償	4 2	独立後の持続可能な国家運営の土台づくりを支援する観点から、国づくりを担う人材の育成・制度づくり、安定した食料供給のための農業・農村開発、人々の安定した生活の基礎となるインフラ施設の復旧・維持管理、を中心に、自立した国家運営のための復興開発支援を展開している。
97	アフガニスタン	アフガニスタン復興支援	2002～	緊急開調、専門家、研修員、無償、緊急援助	4 2	1999年の東ティモールへのインフラ復旧支援の経験を生かし、保健・医療分野、教育分野、メディア・インフラ分野、女性支援/ジェンダー、インフラ分野を中心に国家再建のための包括的な復興開発支援を行っている。
98	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	2 1 3 3	除隊兵士・元南アフリカ鉱山労働者・未亡人の定住化と生活向上を目的とし、具体的な実行計画を含む村落開発計画を策定。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。

No.	国名	案件名	期間	形態	中間目標	特徴
(3) 経済的脆弱性の軽減						
99	インドネシア	雇用保障制度拡充に向けての政策提言	2002.3～2002.4	専門家	4 3	アジア経済危機を契機に多くの企業で発生した大量解雇は、雇用問題の深刻化にとどまらず、社会不安の増大をもたらした。そのような状況の下、専門家が現存する社会保障制度の実態を踏まえつつ、雇用保障制度充実に向けての具体的提言及びガイドライン策定を行った。
100	インドネシア	南スラウェシ州離島地域 Primary Health Care自立支援計画	1998.12～2000.3	開発福祉	4 3	1997年の経済危機を発端とする国家財政の危機のため、保健サービスが低下した。特に貧困層の保健状態は一層悪化し、それがさらに地域の活性化を鈍らせ生計を圧迫し、貧困の悪循環となりつつあった。本プロジェクトは、地理的な悪条件のためにさらに状況が悪い離島の保健状況を改善することを目的として行われた。
101	インドネシア	ソーシャル・セーフティネットプログラム	1999.2～2000.3	開発福祉	4 1 4 3	1997年の経済危機に際し、インドネシア政府はマクロ経済の安定化とともに社会的弱者支援強化を最優先課題とし、NGOと連携して、食糧の供給や基礎的保健・医療サービスへのアクセスの確保等に取り組んだ。本プログラムは、これらNGOと連携してドナー機関の支援を効果的かつ迅速に草の根レベルの住民に届けるものである。

技プロ：技術協力プロジェクト 専門家：個別専門家 草の根：草の根技術協力 JOCV：青年海外協力隊
 開調：開発調査 在外開調：在外開発調査 プロ形：プロジェクト形成調査 企画調査：企画調査員 開発福祉：開発福祉支援
 集団：集団研修 国特：国別特設研修 一特：一般特設研修 無償：無償資金協力

付録 2 . 主要ドナーの貧困削減に対する取り組み

1 . 世界銀行 (The World Bank)

1 1 貧困削減に対する支援方針及び支援の特徴

(1) 貧困削減に対する基本スタンス

世界銀行

- ・ 貧困削減が組織の使命
- ・ 優先事項 :
- ・ 持続的成長のための環境整備
 - ・ 貧困層への投資
 - ・ 貧困層の参加能力強化
 - ・ 地球公共財の供給
- ・ 包括的な取り組みを実施
- ・ 例として貧困削減支援融資 (PRSC) や社会投資基金 (SIF)

世界銀行は貧困削減を組織の使命としており、ミレニアム開発目標 (MDGs) を重視した取り組みを行っている。世界銀行は、中長期の事業戦略の核として、包括的開発フレームワーク (CDF)、貧困削減戦略ペーパー (PRSP)、国別援助戦略 (Country Assistance Strategy: CAS) を重視し、開発戦略の改善の一環として、分野ごとの取り組みにおける貧困削減と経済成長に対するインパクトを向上させるため、セクター別戦略文書 (Sector Strategy Papers: SSPs¹) の作成を進めている。2002年3月のモンテレイ国連開発資金会議では、世界銀行は改めて途上国の汚職の追放、国民への投資、投資環境の整備を重要視するとともに、開発を促進するための条件として教育と保健分野の向上、グッド・ガバナンス、司法制度整備、公共財政管理の整備が必要として、当該国の能力向上への支援の必要性を訴えた。また、対外分野として、貿易を重要視しており、途上国の発展のために、先進国は貿易、投資に関する制度改善や農業補助金の削減について改善策を講じる必要があるとした。また、世界銀行は、他援助国、機関とのパートナーシップ強化について主導的な役割を演ずる等、開発援助における共同的な行動を重視しており、貧困層の実態を把握するための参加型貧困アセスメントの実施や実際の財政支援を含む援助協調においても積極的に他ドナーやNGOと協調して取り組んでいる。

(2) 重点支援分野と主要スキーム

世界銀行は、ミレニアム開発目標 (MDGs) の中でも特に2015年までに貧困層を半減させることを重視しており、そのためには途上国全体で年3.6%の1人当たり国内総生産の成長が必要としている²。世界銀行の戦略的優先事項は、投資・雇用・持続的な成長のための環境整備³と貧困層自

¹ 2002年には、環境、ジェンダー、情報通信、民間セクター開発の4つのセクター戦略がまとめられた。また、これまで保健・栄養・人口、社会保障の分野についても報告書がまとめられている。

² 世界銀行 (2002)

³ 融資対象国の投資への環境整備として、農村及び都市部開発、効果的なインフラ建設、金融分野改革、規制改革、競争政策、公共分野ガバナンスの改善、ガバナンス分野における法令、汚職の追放、行政改革、司法改革などである。

身への投資と貧困層の開発への参加のための能力強化⁴である。さらにグローバルな観点から、地球公共財の供給⁵も優先事項としている。

世界銀行の支援形態である融資スキームは、特定の経済・社会開発のための投資プロジェクトに関連した長期的な投資融資（investment lending）と、政策・制度改革支援のための短期貸し付けである構造調整融資（adjustment lending）に大別される。2002年度の実績では、世界銀行の融資全体に占める構造調整融資の割合は50%である。

（3）地域配分

世界銀行の融資対象国は、中所得国向け融資が主体のIBRDの貸し付け適格国が66カ国⁶（中南米、欧州・中央アジア等）、低所得向けの信用供与を提供するIDA適格国が65カ国（アフリカ、南アジアが主体）、両者の対象となる国が14カ国となっている。地域別融資の2002年度の割合は、IBRDでは合計115億ドルのうち、欧州・中央アジア42%（49億ドル）、中南米37%（42億ドル）、東アジア・大洋州9%（10億ドル）となっている。IDAでは合計81億ドルのうち、アフリカ47%（38億ドル）、南アジア32%（26億ドル）、その他となっている。

1 2 主な協力

世界銀行は、包括的な観点から貧困削減に取り組んでおり、融資対象国内における貧困アセスメントから、各セクターへの支援、政府の制度改革や公的部門の能力強化に加え、対外的な観点から、経済成長のための貿易と投資の環境整備を支援している。ここでは、低所得国を対象とした包括的な支援スキームである貧困削減支援融資（Poverty Reduction Support Credits: PRSC）と貧困層への直接的な支援を行う社会投資基金（Social Investment Fund: SIF）を紹介する。

貧困削減支援融資（PRSC）

- ・構造調整融資の一つ
- ・PRSPが策定から実施段階へ移行する際にPRSC投入
- ・中期的な構造的、社会的、制度的な面に焦点

1 2 1 貧困削減支援融資（PRSC）

貧困削減支援融資（PRSC）は、構造調整融資の一つであり、IDA融資適格国への貧困削減戦略支援の重要なツールとして2001年に導入された。PRSCはCASに沿って、対象国のPRSPに対する支援を行うものであり、対象国のPRSPに対する世界銀行とIMFスタッフによる合同評価により支出が決定される。

⁴ 同様に貧困層への関与として、市民社会の参加、社会的リスク管理、ジェンダー主流化とともに、教育及び保健分野への投資は人間の能力開発のために不可欠としている。

⁵ 地球公共財の供給では、HIV/AIDSや結核などの感染症への対処、環境、貿易と統合、情報と知識、国際的金融構造の5分野が掲げられている。

⁶ 世界銀行年次報告（2002）による。ただし、2002年9月更新の世界銀行ブリーフによると80カ国とされている。

従来の構造調整融資とPRSCの違いは、前者が短期的なマクロ経済状況に焦点を絞り、マクロ経済の安定と市場の自由化を志向していたのに対し、後者は**中期的な構造的、社会的、制度的な面に焦点を当て、社会サービス供給、規則の枠組み、公共分野運営、ガバナンス、人的及び組織の能力強化を重点**としていることである。その結果、これまで供与されたPRSCでは、80%が社会、公共分野へ支出されている。世界銀行は、これまでPRSP策定支援としてさまざまな支援を融資対象国に行ってきたが⁷、PRSPが策定から実施段階へ移行する際に、**政策、制度改革プログラムを支援するためにPRSCが投入されることになる**⁸。また、他ドナーの支援との関係において、中期支出枠組み（Medium Term Expenditure Framework: MTEF）の中で調整と融合が試みられているケースもある⁹。

これまでに、PRSCは、ウガンダ、ベトナム、ブルキナファソ、アルバニア、ガイアナ、タンザニアに供与されている。ベトナムでは、2期に分けて総額25億ドルが、民間部門の開発と公共支出運営を対象に供与された。主要な支出分野は、民間投資と雇用創出への環境改善、輸出拡大と輸出競争力の強化、国営企業改革によるコスト削減と中期的な貧困削減への資源振り分け、不安定な金融によるリスクを避けるための銀行システムの再構築、公共財政支出運営と説明責任の強化、公共及び民間セクターの透明性の改善、国営企業の情報提供、国際標準会計基準の商業銀行への適用、すべての政府機関の財政情報の開示、改革により失職した国営企業労働者への改善されたソーシャル・セーフティネットの提供、となっている。

社会投資基金（SIF）

- ・政府の社会サービスが届かない貧困地域が対象
- ・住民のニーズに応じて社会・経済インフラ整備の支援を実施
- ・既存の政府組織とは別に運営
- ・PRSPへの統合を検討

1 2 2 社会投資基金（SIF）⁰

政府の社会サービスが行き届かない貧困地域に対し、直接的な形で貧困層への裨益を図る支援アプローチが社会投資基金（SIF）である。SIFは、構造調整政策下でソーシャル・セーフティネット機能を担うものとして導入された。SIFは1986年にボリビアで緊急社会基金が設立されたのをはじめとして、急速に各国で採用され、2001年5月までに世界銀行は58カ国、計98の事業に35億ドルの資金提供を行ってきた。

SIFのアプローチは、国内の貧困地域を対象として、地域住民が最も必

⁷ PRSP策定に必要な技術支援として、参加型貧困アセスメントの実施や公共財政管理における公共支出レビューの実施、MTEFの策定支援、統合財政情報システムの導入、貧困削減戦略信託基金の設立への支援等を行っている。

⁸ PRSCは、一般財政支援として実施されるが、当該国政府の財政運営能力に差があるため、事前に国家財政アカウンタビリティ評価（Country Financial Accountability Assessment: CFAA）を実施して、相手側の信頼性を確認した後に融資が実行される傾向にある。PRSC供与にあたり、世界銀行が社会的、構造的な分野に重点を置くのに対し、IMFはマクロ経済枠組みに責任を持つとの役割分担がある。

⁹ タンザニアにおいて、タンザニア政府、援助国間で創立した貧困削減財政支援（PRBS）と2003/2004年に予定されているPRSCとの融合が図られている（Consultative Group（2002））。

¹⁰ 同基金実施対象国では社会投資基金として知られているが、世界銀行ではSocial Fundと総称している。

要とする社会インフラ（学校、保健所、上下水道等）、経済インフラ（道路、橋、灌漑、電化等）の整備について、住民自身の優先課題に沿った提案に応じて、支援事業を迅速に実施するものである。実施に際し、事業経費の住民の負担（全体の10%程度）による当事者意識の醸成と事業の持続性の確保が図られている。実施に当たっては、中央政府の機関である基金自身が住民の事業実施へ支援を行う場合もあるが、地方政府・自治体の役割も重要視されており、当該地域の貧困マップの作成やニーズの把握、貧困層への啓発活動、事業実施における入札の管理などを行っている。事業の工事は民間セクターが入札により、コスト、技術面が考慮され、選定されて行方。プログラムとして、インフラ建設事業のみならず、地方分権と貧困層自身の人的能力開発の観点から、住民への啓発活動と事業プロポーザル作成、事業の実施管理に対する能力強化への支援や、地方自治体の能力強化へのさまざまなレベルでの技術支援がパッケージとなっている。SIFはその国の既存の政府行政組織から離れて貧困層を直接の対象とした支援事業を行うプログラムであり、既存の政府事業ではなし得なかった孤立、遠隔地の貧困地域に短期間で効率的な事業を達成してきたことが特筆される。

SIFの課題として、世界銀行は事業計画における需要主導と供給主導のバランス、長期的目標の欠如、住民の事業選択における志向性の問題、分野担当省庁との調整等を挙げている¹²。そして、**今後はSIFを国別支援戦略とPRSPの中に統合していくこと、長期的なインパクトを考慮すること、政府公共支出との調整を行うこと、基金の支援対象基準と手続きに関する方針の再確認が必要である**としている¹³。

2 . 国連開発計画（UNDP）

UNDP

- ・「人間中心の開発」が開発理念
- ・MDGs達成のために貧困削減を最も重視
- ・貧困モニタリング、ジェンダー、市民社会との協調などを重視

2 1 貧困削減に対する支援方針及び支援の特徴

（1）貧困削減に対する基本スタンス

UNDPは「人間中心の開発」を開発理念として掲げており、開発の目的は人間が尊厳を保った生活を送るためであるとしている。UNDPは1990年より人間開発指標¹⁴を開発し、開発状況の進展を計測して、『人間開発報告

¹¹ 実際の事業実施に当たっては、対象国政府のほかに他ドナーが加わるが多い。

¹² World Bank（2002）

¹³ 同上

¹⁴ 人間開発指数（Human Development Index: HDI）は、出生時平均余命、教育達成度（識字率と就学年数）、1人当たりGDPを基に算出される合成指数によって表される。

書』¹⁵で毎年公表している。また、1997年にはより貧困に焦点を当てた人間貧困指数¹⁶を開発し、貧困への新たな取り組みを行っている。

UNDPは、MDGsを達成するために、「民主的なガバナンス」、「貧困削減」、「危機の予防と復興」、「エネルギーと環境」、「情報通信技術」、「HIV/AIDS」の6つの優先事項を挙げており¹⁷、中でも**貧困削減を最も重視**している。

UNDPの事業は援助対象国政府と共同で策定される国ごとの協力枠組み（Country Cooperation Framework: CCF）によって決定される。CCFは、国連開発機関共通の枠組みとして国ごとに策定されるUN Development Assistance Framework（UNDAF）と整合することが求められる。

（2）重点支援分野

UNDPの予算支出状況を見ると、上述の6つの優先事項においては**貧困削減への事業資金の配分が多い**。その中での支出内訳は、国家貧困削減戦略、貧困層のためのマクロ経済政策、貧困モニタリング、HIV/AIDSが全体の60%を占めている。また、残りは貧困層の物的・資金的資産へのアクセスの促進、基礎社会サービス、リスク・マネジメント・システム、貧困削減のための通信技術、持続的な生計への支援となっている¹⁸。

（3）地域配分

UNDPの援助対象国は175カ国に上っており、地域別支出は、1999年度は、合計16億2850万ドルの中で、アフリカ16%、アジア・大洋州15.1%、中南米56.9%、中近東3.1%、欧州4.9%で、残りが地域間への支出となっている¹⁹。UNDPの自由裁量で支出されるコア・ファンドについては、1998年は、合計6億2840万ドルのうち、アフリカ12.9%、アジア・大洋州11.5%、中近東11.5%、欧州10.4%、中南米8.1%となっており、貧困国重視となっている²⁰。特にアフリカに対しては、今後、新たに200万ドルを「アフリカ開発のための新パートナーシップ（NEPAD）」²¹NEPADへの支援に充てるとしている²²。

¹⁵ 『人間開発報告書』（Human Development Report）は1990年より毎年発行されている。

¹⁶ 人間貧困指数（Human Poverty Index: HPI）は、基本的な人間開発の剥奪状況をHDIと同じ側面で測定し、40歳未満の死亡割合、成人非識字者の割合、全体的な経済資源の充当（社会医療サービスや安全な水へのアクセス率、5歳未満の低体重児の割合）を使用している。

¹⁷ UNDP（2002c）

¹⁸ UNDP（2002b）

¹⁹ UNDP（2000）2000年及び2001年の同報告ではフィールド・プログラム及びコア・ファンドの地域別支出は明らかにされていない。

²⁰ 用途を特定しない財源であるコア・ファンドの90%が、1人当たりGNPが900ドル以下の低所得国へのプログラムに充てられている。

²¹ New Partnership for Africa's Development、アフリカ諸国が自らの主導により、民主主義の健全な経済管理を強化し、平和、安全、人間開発中心の開発を行うとして、2002年3月に21カ国の政府により採択された。

²² Press Releases, February 2002（UNDPホームページ、<http://www.undp.org/dpa/pressrelease/2003/february>）

2.2 主な協力

(1) ミレニアム開発目標 (MDGs) 達成のための事業

UNDPはMDGの各項目について各途上国の状況をモニタリングする報告書を世界銀行、IMF等とともに作成している²³。また、途上国がMDGsを達成するために最適な戦略を提供するための研究事業を行っている²⁴。

(2) 貧困削減戦略政策策定

UNDPは、以前より援助対象国の開発政策を貧困削減とリンクさせることに積極的であり、その中で人間開発のための参加型プロセスを重視するとともに、貧困層の状況をさまざまな角度から観察するモニタリングが重要としている²⁵。2001年では85カ国を対象として、貧困削減戦略策定への支援を行っており、その中には36カ国のPRSP策定が含まれている²⁶。PRSP策定への支援においては、戦略のモニタリングと評価のためのデータベースの提供から、ドナー間調整、市民社会の能力強化支援と政府との対話の促進、国家長期開発展望の策定まで幅広い²⁷。

(3) ジェンダーと貧困削減

貧困層の5分の3を占める女性の生計向上と社会的地位の改善を目的として、世界で160以上のプログラムを実施しており、女性の能力強化と開発への参加の促進、国家戦略におけるジェンダー間の平等の確保などへの取り組みを行っている。

(4) 市民社会、参加と援助調整

貧困削減戦略を実施する上で、貧困層の立場を代表する市民社会の参加と活動が貧困削減には不可欠である同時に、対象国政府のガバナンスの向上につながることから、市民社会と協調に力点が置かれている²⁸。貧困削減は政治的な課題であり、国連機関が貧困を巡る政府と市民社会との対話に対する調停とアドバイスを与えることに最も適しているとして、各国での市民社会団体への支援や協調を行っている²⁹。

²³ 2002年には49カ国分のMDGsレポートが作成された。2004年までにおおよそ、すべての途上国のレポートが作成される予定。

²⁴ The Millennium Project (2002-2005): 途上国が選択する政策と戦略について分析し、MDGs達成のための実施計画の策定を行う研究事業。最終報告は、国連事務総長に対してなされる。

²⁵ 貧困のモニタリングのために、Household income-expenditure survey、Focused survey、Participatory poverty assessmentへの技術的・資金的支援を行っている。

²⁶ UNDP (2002d)

²⁷ 国家長期開発展望 (National Long Term Vision等) は、2020から2025年を念頭に置いて途上国が目指す国家目標または展望。中期的な開発フレームワークであるPRSPを補完する目的で、策定されるケースが多い。

²⁸ UNDP (2001b)

²⁹ UNDP (2001c)

3 . 英国国際開発省 (DFID)

3 1 貧困削減に対する支援方針及び支援の特徴

DFID

- ・ 貧困削減と持続的な開発・生計向上が英国の開発援助の目的
- ・ 貧困削減促進のために援助協調を重視
- ・ PRSP等の貧困削減戦略策定と公共分野強化を重視
- ・ 手法としては直接財政支援を重視
- ・ MDGs達成のために国際金融ファシリティ (IFF) 設立を提唱

(1) 貧困削減に対する基本スタンス

英国国際開発省 (Department for International Development: DFID) は、英国の援助政策の立案から実施までを一元的に行っている。1997年の労働党政権の登場により前海外開発庁から格上げされたDFIDは、同年の白書³⁰にて、**事業の究極的な目標は貧困国の貧困撲滅**である、と明言しており、持続的な開発の促進を伴った貧困国とのパートナーシップの構築、民間・市民社会・研究機関との緊密な協調、他国際開発機関との協調と影響力の行使、他分野省庁との貧困国への一貫性のある援助政策、知識と資源の効率的な活用を通じて貧困削減を実現するとしている。さらに2000年の白書³¹においては、グローバル化の観点からの貧困削減の視点を追加している。現在、DFIDはミレニアム開発目標 (MDGs) を到達目標として掲げている。

2002年に採択された国際開発令³²では、**英国の開発援助は貧困削減に貢献し、持続的な開発と生計向上に資することを目的とする**としている。目的達成のための戦略に関して、DFIDは国際的な現状を分析し、全分野を対象とした国別戦略書 (Country Strategy Paper)³³を策定し、国際開発目標を達成するための個別の目標と戦略を設定している。そのほか、経済成長、保健医療、教育等の分野ごとの戦略書や人権、持続的生計、HIV/AIDS等の戦略書が策定されている。

DFIDは、**貧困削減を促進するために援助協調を重視**している。具体的には、米国との連携強化、財政支援の推進、汚職対策の強化、援助手続きの共通化とドナー間の調整、他ドナーとの協調手法の開発、重債務国救済イニシアティブ支援、国際貿易と投資の改善、援助のアンタイド化などを推進している。モンテレイ国連開発資金国際会議では、DFIDは大幅な援助の増額や国際金融機関における貧困国の発言権の拡大等とともに、アンタイド、援助協調、財政支援を通じた効果的な援助の実施、健全な政策を実施している貧困国への援助の集中化、貧困削減のための政策の実施を唱えた³⁴。また、英国政府は、G8カナナスキス・サミットにおいて、「アフ

³⁰ DFID (1997)

³¹ DFID (2000)

³² The International Development Act 2002

³³ 3年ごとに改訂される。また、全文がDFIDホームページ (<http://www.dfid.gov.uk/>) に掲載されている。

³⁴ DFIDホームページ (http://62.189.42.51/DFIDstage/news/Consultation/files/breifing_uncfd.htm)

リカ開発のための新パートナーシップ (NEPAD)」支援の枠組みとして「G8 アフリカ行動計画」の採択に向けて、先進国内で調整を行ってアフリカ支援に対するリーダーシップを発揮した³⁵。

(2) 重点支援分野

DFIDは貧困削減に包括的に取り組むために、当該国政府の貧困削減戦略やそれに関連する政策や改革への支援として、PRSPやほかの貧困削減戦略策定と公共分野強化への資金援助及び技術援助を最重要視している。各国で進行しているPRSPの策定にさまざまな形で支援を行うとともに現状の把握と分析の研究³⁶を行っている。事業の実施においては、世界銀行との協調を重要視している。貧困削減戦略の枠組みの中で、優先的な支援領域として掲げられているのは、「生計の改善」、「基礎教育」、「保健医療の改善」、「経済機会の創出」、「効果的な政府」であり、国ごとの重点支援分野の選択は、MDGsへの達成度の観点から行われている。そのほか、人道的援助、持続的開発も重点支援分野として挙げられている。

対象国別に見ると、低所得国に対しては、貧困削減戦略の中での公共サービスを実施するための財源が不足するため、それを補うための直接財政支援とそのための環境整備を行う技術支援を重視し、中所得国については国内資源の活用の観点から、社会の不平等と貧困層の疎外状況の改善、貿易障壁と経済危機に対するリスクの減少等の政策改革への支援を重点的に行っている。

2000/2001年の分野別の実績は、教育 (11.6%)、行政 (10.6%)、保健・人口 (13.0%)、鉱業 (2.0%)、製造業 (1.5%)、エネルギー (2.2%)、運輸・通信 (3.0%)、自然資源 (9.0%) である。

(3) 地域配分

2000/2001年のDFIDの二国間援助の支出は14億4300万ポンドであり、地域別にはアフリカが40%、中東3%、南アジア15%、東アジア5%、中南米5%、その他の二国間援助24%となっている³⁷。この中で低所得国向けが76%を占めている。国別ではインド (1億1600万ポンド) がトップとなっており、今後もインド向けの支援は増加予定とされている。

³⁵ 大原 (2002)

³⁶ PRSP Monitoring & Synthesis Project

³⁷ DFID (2002)

3 2 主な協力

3 2 1 直接財政支援

DFIDは、貧困削減を目的としたプロジェクトやプログラムを多岐にわたって実施しているが、**アプローチとして重視しているのが直接財政支援 (Direct Budget Support)**である。DFIDは、合意された貧困削減戦略と良好な財政管理を条件として、個別のプロジェクトから、当該国の財政に対する直接的な支援へと援助の重点を移してきている。2000/2001年度において、2億5000万ポンドが直接財政支援として支出された。

財政支援は、援助の効率性と効果を重要視するDFIDの考え方に沿った最も効率的な手段と考えられており、実施に際しては当該国の予算システムに統合されることが必要であると認識されている。また、**政府の財政運営能力を強化する観点から、すべての援助資金が当該国の財政省庁を通じて供給される一般財政支援が理想的**であるとしている。財政支援実施の条件としては、公共支出管理と会計システム評価³⁸の実施、公共支出管理のための信頼性の高い政府プログラムの存在、潜在的利益の有無、モニタリング・評価の実施などが挙げられている。

財政支援によってDFIDの存在感が薄まってしまうのではないかと懸念に対し、DFIDは、国民の多くが途上国の貧困の増大に懸念を示しており、個別の協力成果よりも貧困削減の成果を示すことが重要であるとの認識を示している。

直接財政支援の実施国は年々増加しており、プログラム型支援の大部分が直接財政支援である³⁹。そのうち、一般財政支援の対象は、ガーナ、モザンビーク、ケニア、タンザニア、マラウイ、ウガンダ等である。今後、新たにベトナム、パキスタン、カンボジアが直接財政支援の対象とされている。また、インドのアンドラ・プラデシュ州政府への支援を世界銀行と共同で行い、6500万ポンドを支出している。直接財政支援は、今後とも増加する傾向にあり、援助のアンタイト化との関係も重視しながら展開していくものと思われる。

3 2 2 国際金融ファシリティ (International Finance Facility) : MDGsへの取り組みへの提案

国際金融ファシリティ (International Finance Facility: IFF) は、2002年11月に英国のブラウン財務相が設立を提唱した、ミレニアム開発目標

³⁸ DFIDは国別財政会計評価 (Country Financial Accountability Assessment: CFAA) は、世界銀行と共同で実施している。

³⁹ DFID: Department Report 2002

(MDGs)の達成に必要な開発援助の追加資金を調達・配分する多国間の枠組みである。ガバナンスが良好で健全な政策を実施している途上国に対して長期的な援助を行うことを原則とし、各国からの援助資金に加えて、国際資本市場も活用するという構想である。これによって、開発援助資金総額を現在の年間500億ドルから2015年に向けて年間1000億ドルに引き上げることを目標としている。IFFは、事実上、ドナーの資源をプール化し、アンタイトの資金として各ドナーが使用可能とするものである。

4 . 米国 (米国国際開発庁 (USAID) 及びミレニアム・チャレンジ・コーポレーション (MCC))

4 1 貧困削減に対する支援方針及び支援の特徴

米国

- ・2001年9月のテロを契機に貧困への関心が高まる
- ・2006年度までに対外援助を50億ドル増額予定
- ・増額分はMCA (新設の特別会計) から拠出、財政支援として活用か
- ・MCAはガバナンス強化、教育・保健分野への投資、経済的自由促進に取り組む国に供与

米国のブッシュ政権は、2002年の予算教書において米国の海外援助の目的を、貧困や人的、自然的災害による人々の苦難の軽減、自由と繁栄を享受する機会の増大、貧困者や弱者のニーズを満たすための他国との協調としている。しかし、実際の援助においては、政治、経済、安全保障面での支援と軍事支援が大半を占め、2001年度ではこれらの割合が54%となっている。

米国では2001年9月のテロを機に、テロを生む温床として貧困に関心が集まり、モンテレイ国連開発資金国際会議に先立って2002年3月に米国のブッシュ大統領は、途上国の経済成長による貧困削減を目的として2004年度から2006年度までの3年間で対外援助を年額50億ドル増加させることを表明した(これは米国のODA予算の約50%の増加にあたる)。この増額分はMCA (Millennium Challenge Account) という新たな特別会計から拠出される予定であり、これを運営する組織としてMCC (Millennium Challenge Corporation) が創設される予定である。米国は従来、財政支援にはあまり積極的ではなかったが、MCAを通じた支援は財政支援となる可能性が高く、米国の援助は一つの転換点を迎えていると考えられる。

以下では、従来から米国の開発援助を担ってきた米国国際開発庁 (USAID) と、新たに設立される可能性の高いMCCについて見てみる。

4 2 米国国際開発庁 (USAID)

4 2 1 貧困削減に対する基本スタンスと重点支援対象

米国国際開発庁 (United States Agency for International Development:

USAID) は上述した米国の開発援助方針に沿って重点分野を選択しており、2004年度の予算では、「母子へのHIV/AIDS感染予防」「アフリカ・中南米における貿易と農業」「アフガニスタン復興支援」「中央アジア、パキスタン、スーダンに対する紛争予防のための支援プログラムの拡大」を優先事項としている⁴⁰。

2004年度予算総額は、39億2300万ドルであり、2002年度の37億2700万ドル、2003年度の38億8700万ドルから連続して増加している。貧困削減については、特に、貧困層の大多数が農村部に居住し生計を農業に依存していることから、農業分野への予算を2003年度からの2年間に2億ドルの増加を行うとしている⁴¹。

地域的に見ると、開発援助の配分が大きいのはアフリカであり、次にアジアと中南米が同列で並んでいる。また、欧州、ユーラシア地域には、開発援助の支出はなく、政治支援に特化している（国務省が所管し、USAIDが事業監理を行うEconomic Support Fund (ESF) については、中東地域、特にイスラエルとエジプトにその60%が支出されている）。

4 2 2 主な協力

USAIDは国別に重点分野を設け、資金贈与や技術協力などを組み合わせて成果重視のプログラムを実施している。例えば、ボリビアでは「民主化」、「貧困層の収入増加への機会提供」、「国民の健康改善」、「環境保全」、「麻薬栽培の代替開発の促進」を重点支援項目とし⁴²、その中の「貧困層への収入機会の提供」として技術支援と訓練等を組み合わせて「経済機会拡大 (Increased Economic Opportunities)」プログラム⁴³を実施している。プログラムの主な事業の実施契約者及び贈与事業委託者は、国際及び現地NGO、世界金融組合 (Global Credit Union)、現地マイクロファイナンス団体、地方銀行等である。

4 3 ミレニアム・チャレンジ・コーポレーション (MCC)⁴⁴

2002年3月に米国は総額100億ドルの開発援助予算を2006年度までの3年間で50億ドル増額し、その増額分は新しく創設するミレニアム・チャレンジ・アカウント (Millennium Challenge Account: MCA) を通して支出することを表明した。また、MCA運営のために新たにMillennium

⁴⁰ Bureau of Resource Management (2003)

⁴¹ Schiek (2002) (USAIDホームページ)

⁴² USAIDホームページ (<http://www.usaid.gov/country/>)

⁴³ <http://www.usaid.gov/country/lac/bo>

⁴⁴ 2003年8月現在、MCAとMCCについては米国議会で最終審議中であり、最終決定はなされていない。

Challenge Corporation (MCC) が設置される予定である。

MCAは、法の遵守、汚職防止、人権尊重、政治的自由の保障などの公正なガバナンス、教育や保健分野における人材育成、市場の開放や企業支援などによる経済的自由の促進、の3つに取り組む貧困国に対して支援を行うものである。これらの3分野について16の評価基準が定められ、この基準に即して対象国が選定される。また、これらの評価基準に基づいて当該国の取り組みの進捗状況や成果を測り、その結果を公表して透明性を保つとしている。

MCCは国務長官を長とする閣僚レベルで構成される理事会によって監督され、最高経営責任者は大統領から任命される。MCCの職員は官民の関係機関から人員が期間限定で派遣される予定である。法案では、効果的に事業を実施するためにMCCには柔軟な権限を与えるとされている。

MCAは、政治的、経済的改革を大幅な援助の増額と結びつけるものと考えられ⁴⁵、援助に当たっての米国の対象国選定方針がMCA供与の基準に現れている。また、MCAは米国が財政支援を行う手段となるものと思われる、米国の援助動向に大きな変化をもたらすものとして注目される。

5 . カナダ国際開発庁 (CIDA)

5 1 貧困削減に対する支援方針及び支援の特徴

CIDA

- ・カナダの開発援助の目的の一つが貧困削減であり、そのためにBHNと経済成長を重視
- ・2000年から成果重視の取り組み、プロジェクト型からプログラム・アプローチに移行することを表明

カナダの開発援助は、1995年に同国政府が発表した対外政策指針「**世界の中のカナダ (Canada in the World)**」を基本指針としている。その中では、「**繁栄と雇用創出のための投資**」、「**高成長市場である途上国とカナダ経済の連携**」、「**途上国が貧困から抜け出し世界経済が強固になることへの寄与**」の3点を国際援助を行う目的としている。この目的のために、基礎的生活分野 (BHN)、開発と女性、インフラ整備、人権・民主主義・グッド・ガバナンス、民間セクター開発、環境の6つの優先事項が掲げられている。カナダ国際開発庁 (Canadian International Development Agency: CIDA) は、カナダの政府開発援助の80%⁴⁶を管轄しており、その実施を一元的に所管している。

5 1 1 貧困削減に対する基本スタンス

CIDAは、上述した6つの優先事項のうち、基礎的生活分野が経済成長

⁴⁵ 「ODA日米協力でテロ温床根絶を」との駐日大使ハワード・H・ベーカーの発言による (日経新聞、2003.1.7付)

⁴⁶ 残りの20%は、国際機関等への支出。

と国家の発展に重要であるとしており、その指針文書として「CIDAの社会開発優先事項 (CIDA's Social Development Priorities: A Framework for Action)⁴⁷」と実施上の戦略文書「CIDAの持続可能な開発戦略2001-2003 (CIDA's Sustainable Development Strategy 2001-2003)」を2000年に策定している。「持続的開発戦略」においては長期目標の一つとして「貧困を削減し、公平で安定、繁栄した世界へ貢献するために、途上国の持続的な開発を支援する」ことが掲げられている。「持続的開発戦略」で掲げられている長期的目標達成のために、6つの政策・プログラム目標と3つの管理目標が設定されており、貧困削減に関しては「貧困と不平等の削減のために、より改善されたプログラム・アプローチを追求する」とされている。

また、カナダは援助が具体的な成果に結びつくことを重視し、2000年から**成果重視援助の取り組みを開始**している。2002年に発表した「効果的な援助の強化に関する政策宣言 (Canada making a difference in the world, A Policy Statement on Strengthening Aid Effectiveness)」では、**プロジェクト中心である現在の事業形態を、現地のオーナーシップを重視したプログラム・アプローチに移行することを表明し、PRSPやSWAPsを重視する**としている。

(2) 重点支援分野

前述の「社会開発優先事項」では、社会開発における優先分野として「基礎教育」、「基礎保健と栄養」、「HIV/AIDS」、「児童の保護」の4つを挙げている(この4分野は、MDGsへの重要な貢献をするものとされており、また、経済成長の重要性の観点から、今後、「農村開発」及び「農業」が加わる予定)。この4つの優先分野に対し、「社会開発優先事項」では5年間で総額28億カナダドルの事業予算を優先配分するとしている。

(3) 地域配分

CIDAの1999/2000年の地域別の支援割合⁴⁸はアフリカ・中東地域が36.4%、アジア地域が29.4%、中南米地域が17.8%、移行経済地域が16.4%となっている。アフリカ地域は、被援助国が60カ国と最も多く、2番目が中南米地域の38カ国となっている。

アフリカが多い理由としては、貧困国が多いということのほかに、カナダが英語・仏語を公用語としており、アフリカの仏語圏諸国も援助対象と

⁴⁷ 同フレームワーク以前に、分野別戦略文書としてCIDA's Policy on Poverty Reduction (1996)が策定されており、貧困層への直接的支援、組織の能力向上、政策への支援等を参加型アプローチに支援することが記載されている。

⁴⁸ 同年の援助対象国は約160カ国としている。

していることがある。

CIDAは、地域別戦略を策定しており、地域ごとの状況に応じて重点分野を設定している⁴⁹。各地域の課題としては、中南米では公平な社会の実現、構造改革と経済成長の促進、アジアでは域内の公平な成長、アフリカ・中東では貧困の削減、平和と安全の確保、中東欧では民主化と経済の自由化が挙げられている。

5 2 主な協力例

(1) アフリカ基金 (Canada Fund for Africa)

2002年6月のカナダスミス・サミットにおいて、カナダ政府は新たにアフリカ向けの支援枠として、アフリカ基金 (Canada Fund for Africa) を設置し、今後の3年間で5億カナダドルを供与することを明らかにした。この基金の重点は、「経済成長への寄与」、「制度とガバナンスの強化」、「アフリカの未来と人々への投資」となっており、効果的な資金の活用のための対象国選定基準として「現地のオーナーシップ」、「国家貧困削減戦略」、「ドナー間調整」、「SWAPs」、「相互の責任分担」、「成果重視マネジメント」が挙げられている。また、この基金の被支給国は民主主義、グッド・ガバナンス、人権への取り組みを明らかにする必要があるとしている。

(2) 国別プログラム

CIDAは、上述のとおり、開発援助の成果を重視し、プログラム・アプローチを重視し、国別プログラムを推進している。例えば「ブルキナファソ国別プログラム2001-2011年 (Programming Profile for Burkina Faso, 2001-2011)」では貧困削減のための人的資源と生産活力の開発が目標として掲げられ、その要素として「基礎教育プログラム」、「地方経済開発プログラム」、「横断分野的な民主主義開発プログラム」が入っている。これらのプログラムは、ブルキナファソ政府が策定したPRSPや分野別長期計画に対応している。また、すべてのプログラムにおいてジェンダー及び環境への影響が考慮される。実施経費は最初の5年で4500万～5000万カナダドル、次期の5年も同額が想定されている。

⁴⁹ CIDAホームページ、<http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/webcountry.nsf/>

6. スウェーデン国際開発協力庁 (Sida)

Sida

- ・スウェーデンの開発援助の上位目標は貧困削減
- ・プログラム援助を重視
- ・平和、ガバナンス、制度整備、環境を重視

6.1 貧困削減に対する支援方針及び支援の特徴

(1) 貧困削減に対する基本スタンス

スウェーデンは1962年に定めた開発協力基本法 (Fundamental Development Assistance Bill) において、**開発援助の上位目標は「貧困に苦しむ世界の人々の生活水準の改善にある」とし**、その達成のために「経済成長」、「政治的・経済的自立」、「経済的・社会的平等」、「社会の民主的発展」、「自然資源の長期的で持続可能な使用と環境保全」、「男女間の平等」の6つを主要達成目標として掲げている⁵⁰。スウェーデンの政府開発援助は、二国間援助が全体の70%を占め、残りは国際機関を通じて行われている⁵¹。

スウェーデン国際開発協力庁 (Swedish international development agency: Sida) は、その二国間援助と国際機関を通じた援助の一部の予算の実施を担っている。Sidaは、**援助事業の全般的な目標を貧困削減**としており、その達成のために、プロジェクト援助、プログラム援助、技術協力、国際訓練プログラム、人道的支援等の事業を実施している。現状ではプロジェクト援助が主流になっているが、Sidaは貧困削減への包括的な取り組みの観点から当該国の財政収支の改善が重要視されてきたこと、PRSPの整備が進んできたこと、スウェーデン政府自身が積極的であること理由により、**今後はプログラム援助 (セクター対象のほか、一般財政支援含む) を強く推進**するとしている。

Sidaは、援助対象国の貧困削減を目標とした国別戦略の策定プロセスを最も重要視しており、当該国の貧困削減戦略と援助戦略の一致を図るために、多角的な国別分析を実施し、援助戦略の内容に反映するようにしている。また、Sidaは当該国の長期開発戦略に援助を組み込むため、複数年度のコミットメントを行っている。

(2) 重点支援対象

Sidaは、**貧困は動的、多面的、状況に特化した現象であり、その取り組みは総合的でなければならず、その中の相関関係とつながりに焦点を当てなければならぬ**としている⁵²。その中で特に重要なのは、持続的な開

⁵⁰ Sidaホームページ (<http://www.sida.se/Sida/road/Classic/article/0/jsp>)

⁵¹ 中・東欧向け協力及び平和維持活動は開発援助とは別枠となっており、中・東欧諸国への支援目標として「安全保障」、「民主的文化の浸透」、「市場経済への移行」、「持続可能な開発」を掲げている (Sidaホームページ (<http://www.sida.se/Sida/road/Classic/article/0/jsp>))

⁵² Sida (2002)

発の前提となる平和、人々の強化と社会を安定化させる民主的な政府、貧困層のための経済・社会開発による市場や制度の整備、環境の持続的な活用としている。また、貧困とは貧困層が自らの生活を改善する選択の権利を剥奪されている状態として、貧困層の社会への融合を図る人権を重視することを強調している。

スウェーデン政府開発援助における二国間援助における分野別の実績は、1999年では社会分野（教育、保健医療、水と衛生、政府・市民社会）が35%、経済分野（交通、通信、エネルギー、金融）9%、緊急支援が24%、その他がNGOへの支援となっている。

（3）地域配分

Sidaは、重点対象国を定めており、**重点国は、援助目標、貧困の状況、人道的な見地、スウェーデンとの歴史的な関係などを基準に決定され**、現在は、アフリカ12カ国⁵³、アジア5カ国⁵⁴、中南米2カ国⁵⁵、中東1地域⁵⁶の計20カ国となっている。2002年におけるSidaの二国間援助における地域別の予算割り当ては、アフリカが28%、アジアが17%、中南米が8%である（そのほかは、NGO支援、人道と紛争予防、開発融資、特別開発プログラム、情報等の事業別費目となっている）⁵⁷。

6 2 主な協力

実際の取り組みでは課題によってアプローチは異なり、貧困削減重視の政策の推進（民主化とグッド・ガバナンス、マクロ経済安定、説明責任・透明性・汚職防止等への対処）、広範なグループへの間接的・包含的取り組み（貧困層に重要な分野へのSWAPsを含む）、貧困層への直接的な介入（ターゲティングによるセーフティネット、労働集約的プログラム、難民や国内的疎外者への支援、NGOへの支援）等に分類される。

⁵³ アンゴラ、エリトリア、エチオピア、ギニアビサウ、モザンビーク、タンザニア、ウガンダ、ザンビア、ケニア、ジンバブエ、ナミビア、南アフリカ

⁵⁴ バングラデシュ、カンボジア、ラオス、ベトナム、スリランカ

⁵⁵ ボリビア、ニカラグア

⁵⁶ 西岸・ガザ地区

⁵⁷ 重点対象国以外にも、事業別費目による支出によって実際の支援対象国は100カ国以上となっている。

7. ドイツ技術協力公社 (GTZ)

GTZ

- ・ドイツの開発援助の上位目標は貧困削減
- ・1998年より「貧困削減プロジェクト」を開始し、貧困削減関連の情報を共有

7.1 貧困削減に対する支援方針及び支援の特徴

(1) 貧困削減に対する基本スタンス

ドイツ連邦政府は、2001年4月に「貧困削減 グローバルな責任：実行計画2015 (Poverty Reduction-A Global Responsibility Program of Action 2015 The German Government's Contribution Towards Halving Extreme Poverty World Wide)」を発表し、**ドイツの政府開発援助の上位目標は世界の貧困削減にある**として、ミレニアム開発目標 (MDGs) の達成のための支援を掲げた。同文書において、貧困削減の達成のために以下の10の優先分野を提示した。

- 経済を活性化し、貧困層の積極的な参加を強化する
- 食への権利を再確認し、農業改革を実施する
- 途上国への公平な貿易機会を創造する
- 債務の削減と開発の資金を確保する
- 社会保障を強化するための基礎的社会サービスを支援する
- 環境を保全しながら、資源へのアクセスを確保する
- 労働基準を尊重し、人権を確認する
- ジェンダー間の平等を確保する
- 貧困層の参加の確保による、グッド・ガバナンスの強化を図る
- 紛争の平和的解決によって人間の安全保障と軍備縮小を推進する

技術協力事業を実施するドイツ技術協力公社 (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH: GTZ) でも16の優先分野⁵⁸の1つとして「貧困削減と自助努力」を掲げている。(ただし、GTZの活動範囲は、業務受託先であるドイツ政府から、国際機関、途上国政府、民間会社などの実施動向によって異なり、優先分野も多岐にわたり、貧困削減に特化したものではない。)

ドイツ政府は「実行計画2015」に関し、最貧国への債務削減と資金配分の増加、政府開発援助のGDP比を2006年までに0.33%まで増額、用途を特定した資金支援の9000万ユーロの増額等を打ち出している⁵⁹。

ドイツ政府は、2000年度より開発援助の支援国を、従来の118カ国から

⁵⁸ GTZの16の優先分野は、土地利用・管理及び砂漠化予防、農業と農業研究、緊急援助及び危機管理、環境管理、気候変動管理、エネルギー、教育、水・廃棄物、経済開発・雇用促進と貿易、国家・経済改革及び市民社会、保健、熱帯雨林の保全、生態系、インフラストラクチャー、適正技術、ジェンダー、貧困削減と自助努力となっている (<http://www.gtz.de/themen/index-en.asp>)。

⁵⁹ BMZ (2002)

70カ国に絞り、3つの重点分野に対する支援を行う37の優先国と、1つの重点分野に対して支援を行う33のパートナー国に二分した。その中で、国ごとに策定している中期的な国別計画⁶⁰に則って、援助を実施するとしている。

(2) 重点支援対象

GTZは、貧困削減が開発において国際的な主要目標となったことを受けて、ドイツの国際協力における政策と事業の実施を支援するため「貧困削減プロジェクト⁶¹」を1998年より開始した。

貧困削減プロジェクトでは、貧困フォーラムを通じて、政策と戦略（ドイツ政府の貧困削減プログラム、PRSPにおけるジェンダー、参加型開発、技術協力等の政策分析他）、国別及び地域別貧困調査、分野別調査（経済開発と雇用促進、社会政策、参加・グッド・ガバナンス及びジェンダー）、手法とメソッド（貧困の概念と評価、モニタリングと事業計画、貧困の理解）、成功事例紹介、貧困関連情報などの情報を共有している。

(3) 重点支援地域

GTZの2001年度の公的事業収入の地域別割合は、アフリカが31.6%、アジア・太平洋が22.6%、中南米が15.5%、欧州・中央アジアが13.2%で、残りが地域間事業となっている⁶²。

7 2 主な協力例

GTZは上述の「貧困削減プロジェクト」において、貧困削減のための技術協力の成功事例⁶³を紹介している。例えば、1982年から1996年にかけて実施されたインドネシア「スマトラ油やし農園・小規模農家支援⁶⁴」プロジェクトは、インドネシア政府及びドイツ政府が2500万ドルずつ負担し、GTZは政府への助言、草の根組織及び協同組合の結成、農園経営と家庭菜園に関する技術的支援、他地域への成果普及を行った。プロジェクトの結果、天然油の生産量増加、個別農家の収入増加、事業の多角化、健康面での改善などの成果が認められた。

⁶⁰ 国別計画は1992年より導入されている。

⁶¹ GTZ Poverty Reduction Project (http://www.gtz.de/forum_armut/english/index.html)

⁶² GTZ (2001)

⁶³ 成功事例の条件は、貧困層を対象として、生活条件や収入の向上、資源へのアクセスの改善、知識の拡大、権利と社会における権限の拡大のどれかに貢献したもの。(http://www.gtz.de/forum_armut/english/c06.htm)

⁶⁴ GTZ (2000)

8. アジア開発銀行 (ADB)

ADB

- ・貧困削減が最重要目標
- ・貧困者重視の持続的経済成長、社会開発、規律ある財政と公共支出管理を重視
- ・貧困削減のために3つの信託基金が設立

8.1 貧困削減に対する支援方針及び支援の特徴

(1) 貧困削減に対する基本スタンス

アジア開発銀行 (The Asian Development Bank: ADB) は、アジア太平洋地域諸国の経済・社会開発を支援するために融資と技術協力を行っており、現在、域内44カ国、域外17カ国の計61カ国がメンバーとなっている。ADBは、プロジェクトへの融資を業務の中心にしつつ、多様な開発課題に包括的に取り組むために、政策的な支援にも重点を置いている。

ADBは1999年に**貧困削減戦略**を発表し、**貧困削減を最重要目標として位置付けた**⁶⁵。この戦略においては、**貧困に包括的に対処するためには、貧困者重視の持続可能な経済成長、包括的な社会開発、インフレを抑制する規律ある政府財政及び公正な成長を維持する公共支出管理、が重要**としている。

ADBは**貧困削減戦略**の実施に向けて2001～2015年の長期戦略枠組みも策定している⁶⁶。上記の主要戦略分野への取り組みのための**横断的課題**として「**開発における民間部門の役割の重視**」、「**地域間の開発と統合の支援**」、「**環境の持続性の確保**」を挙げている。また、対象国の主体性の発揮、長期的な取り組み、パートナーシップ、事業効果の測定を重視するとしている。

また、ADBは融資対象国への**貧困削減**の現状に沿った支援を行うために**国別戦略・プログラム**を策定している⁶⁷ほか、1999年より、先進国サミットにおける**貧困削減**に関する情報提供を目的として『**世界貧困報告書 (Global Poverty Report)**』を発行している⁶⁸。

(2) 重点支援対象

2001年度のADBの融資額は53億3900万ドルで、支出内訳は交通・通信 (26.7%)、エネルギー (12.4%)、農業・天然資源 (11.3%)、金融 (10.6%)

⁶⁵ 「アジア太平洋地域の貧困と闘う：アジア開発銀行の貧困削減戦略」1999年、アジア開発銀行。既存の戦略的目標である、経済成長、人的資源開発、環境の管理、女性の地位向上は、貧困削減に効果的に貢献する形で遂行されるとしている。(http://www.adb.org/Documents/Policies/Poverty_Reduction/default.asp)

⁶⁶ Asian Development Bank (2001) Moving the Poverty Reduction Agenda Forward in Asia and The Pacific: The Long-Term Strategic Framework of The Asian Development Bank 2001-2015 (<http://www.adb.org/Documents/Policies/LTSF/default.asp>)

⁶⁷ 各々の国別戦略・プログラムのリストは、ADBホームページ ([www://adb.org/Countries/](http://www.adb.org/Countries/)) を参照。

⁶⁸ これまで、1999年、2000年、2001年次の報告書が作成されており、ADBのほかにはアフリカ開発銀行、欧州復興銀行、米州開発銀行、世界銀行、国際通貨基金が携わっている。(http://www.adb.org/Documents/Reports/Global_Poverty/)

鉱工業（1.6％）、社会インフラ（9.2％）、複数分野（14.2％）、その他となっている。無償贈与による技術協力支援は1億4600万ドルで、農業・天然資源（19％）、社会インフラ（16.6％）、金融（11.3％）、交通・通信（9％）、エネルギー（8％）、鉱工業（1.2％）、複数分野（6.2％）、その他となっている⁶⁹。

（3）地域配分

2001年度は、23カ国がADBより支援を受けており、その中でインド（28.1％）と中国（18.7％）だけで支援額の半分以上を占めている。その後、パキスタン（17.9％）、インドネシア（9.4％）、バングラデシュ（5.9％）、ベトナム（4.9％）と続いている。技術協力支援⁷⁰に関しては、インドネシアが最大の支援受け取り国で、14％を占めており、中国、ベトナム、インドと続いている。

8 2 主な協力

ADBでは特定の使用目的のために二国間供与機関から無償資金を提供される信託基金が設けられているが⁷¹、その中で、特に貧困削減のために、以下の3つが設立されている。

- ・ 国家貧困削減戦略策定支援協力基金⁷²：ADB融資対象国の国家貧困削減戦略策定を支援するために、活動期間は2001～2004年として、オランダ政府より600万ドルの資金提供を受けて設立された。
- ・ 貧困削減協力基金⁷³：ADB自身の貧困削減への取り組みを補強するために、英国政府（DFID）より5800万ドルの拠出を受けて設立された。活動期間は、2002～2006年であり、ADBの国別戦略・プログラム及び融資対象国の貧困削減戦略策定を支援する。
- ・ 貧困削減日本基金⁷⁴：貧困層を直接対象としたパイロット的なプロジェクトの実施のために、2000～2005年の期間で、日本政府より100億円（約9260万ドル）の資金提供を受けて設立された。その後の追加拠出により、合計額は2億9500万ドルとなっている。事業は、貧困削減のための活動

⁶⁹ 融資事業内に含まれる技術協力支援も含めると、総計2億9684万ドルとなる。アジア開発銀行年次報告書2001年

⁷⁰ 無償贈与分による技術支援のみ。

⁷¹ 主に、ADBの技術援助プログラムや融資事業のソフト・コンポーネントに充当されている。1980年以來、オーストラリア、ベルギー、カナダ、デンマーク、フィンランド、フランス、イタリア、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、スペイン、スウェーデン、スイス、英国が取り決めを行い、総額7370万ドルが供与された。

⁷² Cooperation Fund in Support of the Formulation and Implementation of National Poverty Reduction Strategy

⁷³ Poverty Reduction Cooperation Fund

⁷⁴ Japan Fund for Poverty Reduction。同基金のホームページ（<http://www.adb.org/JFPR/>）参照。

をしている地方自治体やNGOを通して実施され、1件当たりの予算規模は100万～500万ドルであり、これまでに29件の実施が承認されている⁷⁵。例えば、ウズベキスタンで2001年から3年間で実施されているアラル海近辺・革新的貧困削減プロジェクト（Innovative Poverty Reduction in Karakalpakstan Project）では、対象地域住民の雇用の拡大及び収入向上と安全な水供給による健康の改善を対象とした活動を住民主導のアプローチによって実施することを支援しており、事業経費は328万ドルである。

9．農業開発国際基金（IFAD）

9 1 貧困削減に対する支援方針及び支援の特徴

（1）貧困削減に対する基本スタンス

農業開発国際基金（The International Fund for Agricultural Development: IFAD）は途上国の飢餓と農村貧困と闘うことを使命とした国連の特設機関である。IFADが途上国の農村貧困の現状と課題を分析した「2001年農村貧困報告書（Rural Poverty Report 2001: The Challenge of Ending Rural Poverty）」においては、**貧困の撲滅には、貧困層が直面している障害を取り除くための直接的な働きかけが必要であり、資産、技術、市場と制度、政策と戦略が、貧困に取り組む際の中心的な要素であって、これらへの働きかけによって貧困層の状況を改善できるとしている。**また、農村貧困と資産の関係について分析を行っており、土地、水、クレジット、情報、技術等の生産にかかわる資産へのアクセスの権利の確保が持続的な農村開発に不可欠であるとしている⁷⁶。

現在、IFADは、組織全般の方向性を示す中期的戦略、地域別農村貧困削減戦略、国別戦略的機会文書（及び年次実行計画）の3段階の戦略をもっている⁷⁷。

1）中期的戦略「IFAD戦略枠組み2002-2006（Strategic Framework for IFAD 2002-2006: Enabling the rural poor to overcome their poverty）」

この戦略では、ミレニアム開発目標（MDGs）の達成のために、農村の貧困層自身の力によって貧困が克服されることを目指すとしており、そのための戦略的目標として、農村貧困層及び農村組織の能力強化、

IFAD

- ・途上国の飢餓と農村貧困と闘うことが使命
- ・貧困削減のために、資産、技術、市場と制度、政策と戦略に働きかけることを重視

⁷⁵ プロジェクトのリストは<http://www.adb.org/jfprapproved.asp>参照。

⁷⁶ IFAD（2001a）

⁷⁷ IFADホームページより（<http://www.ifad.org/sf/stragegy/htm>）

貧困層の生産に係る自然資源と技術への平等なアクセス、貧困層の金融サービスと市場へのアクセスの改善、を掲げている。IFADの役割としては、「触媒（Catalytic）」的な機能を活用することが重要であるとして、現地プロジェクトにおける貧困層への直接的な働きかけとともに、政府に対する政策対話と提言を通じて、影響力を発揮するとしている。

2) 地域別農村貧困削減戦略⁷⁸

IFADは「2001年農村貧困報告書」の補完として地域別の貧困アセスメントを実施し、その結果を基に地域別の農村削減戦略を策定した。対象は、アジア・大洋州、中・東欧と新独立国家、中南米、東部・南部アフリカ、西部・中央部アフリカ、中近東・北アフリカである。共通課題として、生産に関する資産へのアクセス、草の根組織の能力向上、参加型自然資源マネジメント、持続的な農村金融システム、地方分権、及び女性の地位向上が挙げられている。

3) 国別戦略的機会文書（Country Strategic Opportunities Papers: COSOPs）⁷⁹

IFADが、国ごとの貧困状況や政策・制度の分析を行った上で、対象地域や分野を特定するもので、過去の事業の評価や教訓も含んでいる。融資対象国のオーナーシップを重視するため、COSOPs作成に当たっては相手国政府と対話するとともに、相手国の開発戦略と整合するようになっている。各融資対象国に対する年次実行計画はCOSOPsを基に作成される。

(2) 地域配分

2001年の地域別融資支出割合は、アフリカ43.1%（西部・中部18.2%、東部・南部24.9%）、アジア・大洋州26.6%、中南米17.2%、中近東・北アフリカ13.1%となっている⁸⁰。また、1978～2001年の平均では、アフリカ35.0%（西部・中部17.4%、東部・南部17.6%）、アジア・大洋州32.6%、中南米16.0%、中近東・北アフリカ地域16.4%、となっている⁸¹。

⁷⁸ 各地域別戦略はIFADホームページ（<http://www.ifad.org/sf/strategy.htm>）参照。

⁷⁹ 策定済みのCOSOPsについてはIFADホームページ（<http://www.ifad.org/operations/policy/cosop.htm>）参照。

⁸⁰ IFAD（2001b）

⁸¹ *ibid.*

9 2 主な協力

IFADは、事業の優先対象を、農村部の慢性的な貧困状況にある人口層や長期的かつ構造的な貧困状況にあって、開発援助の対象から外れてしまいがちな人々としている。2001年に実施が承認された25のプロジェクトのうち、24のプロジェクトで貧困層への直接的な支援を行っている。事業内容は、クレジットの供与、農業の投入、訓練活動、土地改良、小規模企業などへの支援である。また、残り1つのプロジェクトは、貧困層への間接的な支援事業として、農村地域への大規模なインフラ整備（道路、水供給施設）や、地域の土地改良、農村金融、農業普及システム、教育と保健センター、市場の改善、地域組織の能力向上に関する支援である。また、農村貧困における女性と開発に留意しており、上記の事業では受益者の40%が女性筆頭世帯であった。

付録3 . 基本チェック項目 (貧困削減)

以下は、その国の貧困の現状や度合いを知るために用いられる指標やチェック項目のうち代表的なものである。

貧困の概念や貧困に対するアプローチは、援助実施側のみならず、被援助国側においてもさまざまであり、使用される指標やデータも多岐にわたる。そのため、ここでは本報告書で提示した貧困削減の開発課題体系図を基に、被援助国の貧困の概況を把握し、貧困削減に向けた援助を実施する際に参考とされるチェック項目や指標のうち、データの入手が比較的可能なものを実用の観点から取り上げた。

なお、これらの指標はあくまで貧困の概況をとらえるための項目であるため、実際の協力を開始する際には対象とするセクター、地域、人口の層（女性、子ども等）ごとに絞り込んで情報を収集し、事業の効果の推移を定量的にとらえる必要がある。セクターごとの詳細なチェック項目については、基礎教育、HIV/AIDS、農村開発など各開発課題に対する効果的アプローチでまとめられているため、これらも併せて参照されたい。

	チェック項目 / 指標	単位	計算方法	備 考
(貧困概況)				国ごとの貧困の概況
1	1人当たり実質GDP GDP Per Capita	通貨 (ドル)	GDP / 国民人口数	当該国の貧困は、一般的には貧困ライン以下の人口の対人口総数比で表される。貧困ラインは一般的には、栄養上最低限必要とされる食料と、食料以外の最低限必要なものを購入するための所得または支出水準で表される。通常は、国ごとに設定が異なっているため、国際間の比較のために国際的に1日1ドル以下の収入として貧困ラインを適用することも有効である。また、半年度のみ数値だけでなく、過去数年以上についての増減を把握して、経済成長率との相関等、その要因の検討することが重要である。さらに、当該国で示された貧困人口数について、その特質を把握するために、国内の地域的分布を検証して特定の地域への偏りや、どの分野及び職業（小規模農業、零細漁業、都市部インフォーマルセクター等）に属して生計を立てているかを確認する。同様に、貧困層の中で男女間の性差における相違や、特定民族やグループ（国内少数民族やHIV/AIDSによる孤児及び年少者筆頭世帯等）についても、貧困における位置付けを留意する。
2	総人口 Total population	人		
3	当該国貧困ライン以下の人口の割合 Population below National poverty line	%	貧困人口数 / 国民人口数	
4	国際貧困ライン以下の人口の割合 Population below International poverty line	%	貧困人口数 / 国民人口数	
5	人口増加率 Population growth rate	%		人口の増加率が経済成長率を上回っている場合、経済成長による分配効果が消失する。また、農村部においては、土地分配の細密化による生産力の低下や都市部への移民による都市化につながり、貧困層の生活の悪化を助長する。
6	貧困ギャップ Poverty Gap Index	%		貧困ラインだけでは示すことのできない貧困ライン未満の人々の貧困の度合いや、貧困層間の不平等の大きさを測る（貧困の深度ともいう）。計測には、各貧困層の貧困ラインからの距離及び貧困者数の双方が勘案される。実際には、貧困ライン未満の人々の平均的な所得不足額を表す所得ギャップ比率がよく使われる。また、貧困ギャップの2乗で表し、貧困層間の不平等を測る貧困の重度（Squared Poverty Gap）も使用される。
7	ジニ係数（ローレンツ曲線） Gini Coefficient (Lorenz Curve)			収入の不平等に関し、0（完全平等）から1（完全不平等）の間の総合数値で測るもの。正方形図において、図を分割する直線（完全平等）と右側に描かれるローレンツ曲線との領域により示され、高い係数ほど不平等な収入の分配を示し、低い係数ほど収入が平等に分配されていることを示す。

開発課題に対する効果的アプローチ・貧困削減

	チェック項目 / 指標	単位	計算方法	備考
8	人間開発指数 Human Development Index (HDI)			人間開発指数 (HDI) は、国連開発計画が人間開発の多様な側面を重視して、出生時平均余命、識字率と就学年数、1人当たりGDPを基に算出される。また、ジェンダー開発指数 (GDI) は、HDIと同様に基本的な能力の達成度を測定するが、男性と女性の間で見られる差異を重視している。ともに、国連開発計画によって国ごとに数値化され、国のランク付けがなされる。
9	ジェンダー開発指数 Gender Development Index (GDI)			
(マクロ経済、公共支出)				貧困と関連する構造的及び分野横断的な課題
10	経済成長率 Annual Economic Growth Rate	%		経済成長は、貧困の削減に不可欠な条件であるが、成長の内容は国内の分野ごとに異なっているため、貧困層への影響が大きな分野が成長しているか、成長の中身を検討することが必要である。
11	対外収支 External balance			貧困削減にはマクロ経済の安定が必要であり、特に過度なインフレは貧困層の生活を直撃する。マクロ経済の安定と経済成長のためには、良好な対外収支の維持や国内投資のための国内貯蓄が不可欠となる。
12	物価上昇率 Inflation rate of commodity	%		
13	国内貯蓄率 Domestic saving rate	%		
14	社会開発分野 (教育、保健) への公共支出及び軍事支出の対GDP比 Public expenditure on Social sector and Military as % of GNP	%		中央及び地方政府予算、海外からの支援等による経常、資本支出において、社会開発分野の支出割合を確認する。また、社会開発分野に比較して、軍事支出が突出しているかをチェックする。
(貧困削減計画策定・制度・実施体制)				
15	貧困削減政策・戦略 Poverty Reduction Policy/Strategy			当該国政府及び支援国・機関による貧困の削減を目的とした政策、戦略、及び計画 (PRSPを含む) の有無を確認する。これらの中に当該国自身の貧困に対する考え方が表れていることが多く、優先分野、実施期間、実施計画及び方法を勘案しつつ、支援内容を検討することが重要である。
16	参加型貧困アセスメント Participatory Poverty Assessment			当該国において、貧困層の声を反映した上で開発計画の策定が行われているかをチェックする。近年の世銀の参加型貧困アセスメント等を含む。
17	地方分権化 Decentralization			地方政府・自治体への権限や予算の委譲状況を確認する。
18	人権の擁護 Protection of Human rights			法体制の不備により、貧困層の政治的権利や人権が著しく侵されていないかをチェックする。
19	貧困や不平等を生む社会制度 Social system to poor regarding social exclusion			貧困層の社会参加を阻む社会制度 (カースト、部族、ジェンダー等) がないか、その現状はどうなっているかを確認する。
(収入)				生活水準を維持するために必要な収入、生計、職業、資産の保有
雇用状況				
20	分野別労働人口 labor force distribution by sectors			分野ごとの労働人口を概観し、労働と産業構造について、貧困の観点から分析を行う。
21	農村労働人口に占める農業従事者の割合 Population of agricultural worker as a % of total rural labor force	%	農業従事者数 / 農村労働人口	農村部において、農業従事者ととも農外労働従事者について把握し、その割合と貧困レベルの相関を検討することで、農村部の貧困の課題を抽出する。
22	労働力中のフォーマル及びインフォーマルセクター人口の比率 (農村部・都市部及び男女別) Population of formal and informal sector as a % of total labor force	%	インフォーマルセクター就労者数 / 総労働人口	都市部の多くの貧困層はインフォーマルセクターに属しており、自らの労働力以外に生産的資産を持たない貧困層への支援のためには、その構造や主要な産業、職種を把握することが必要である。
23	国内失業率及び不完全雇用率 Unemployment and Underemployment as % of total labor force	%		
地域別状況				
24	女性筆頭農家の割合 Ratio of female headed households in agricultural sector	%	女性筆頭農業世帯数 / 農業世帯数	農家が女性筆頭世帯である場合には、農業生産資産へのアクセスや労働条件において、男性に比べて不利な場合が多く、貧困の度合いが強いことから、現状把握が必要である。
25	土地の分配状況 Distribution of land in rural area			農業従事者は、大規模、中規模、小規模の各々の農家、土地なし農民、農業労働者等の従事者に分かれる。保有地面積や土地の有無は、生産に直結し貧困と深いかわりがあるため、特に貧困層に多い小規模農家、土地なし農民等の構造的な問題について検討が必要である。
26	農業インフラ・サービスへのアクセス Access to rural infrastructure and extension services			特に貧困層が多く居住する農村部において、農道、小規模灌漑施設等のインフラの整備状況や貧困層によるアクセス、及び政府の普及活動へのアクセスについて現状を把握する。
27	農村金融へのアクセス Access to rural micro credit			資産や資源を持たない農村貧困層にとって、マイクロクレジットは重要な生計の維持の手段となっているため、その有無やアクセス状況を把握する。

	チェック項目 / 指標	単位	計算方法	備 考
(基礎的生活)				BHNの充足、社会サービスへのアクセス
教育				
28	成人識字率（男女） Adult literacy rate	%	15歳以上の成人識字者人口比	日常生活に関する簡単な文章を理解した上で読み書きができることが国際的な統計上の基準となっている。男女の差を考慮して、男女別のデータをとることが望ましい。
29	初等教育純就学率（男女） Net enrollment ratio in primary education	%	初等教育の学齢の在籍児童数 / 初等教育学齢人口	純就学率は、学齢時の在学者数と学齢児童数の比であり、正確な教育普及の量的側面を把握することができる。一方で、貧困家庭児童はさまざまな理由により中途退学や留年となる場合があり、純年率就学率と同時に、留年率（Repetition rate）や中退率（Drop-out rate）を把握して、教育の現状を把握することも重要である。貧困の観点からは、特に女子の就学率が低い場合の女性の貧困率との相関は留意する必要がある。また、正規教育外の児童及び成人対象のインフォーマル教育の役割についても留意する。
30	中等教育純就学率（男女） Net enrollment ratio in secondary education	%	中等教育の学齢の在籍児童数 / 中等教育学齢人口	
保健・衛生				
31	出生時平均余命 Life expectancy at birth	歳		出生児（0歳時）の平均余命は過去において途上国でも伸びる傾向にあったが、HIV/AIDSの蔓延により下降している国もある。
32	乳幼児死亡率 Infant mortality rate（IMR）	%	出生千人当たり	乳幼児死亡とは生後1年未満の死亡を表し、5歳未満児死亡は出生後、5歳に達するまでの死亡を表す。妊産婦死亡率も含め、保健衛生施設へのアクセスの不備から貧困層ほど死亡率は高いといえるが、貧困層に限定したデータを得ることは容易ではない。
33	5歳未満児死亡率 Under-5 mortality rate	%	出生千人当たり	
34	妊産婦死亡率 Maternal mortality ratio（MMR）	%	出生10万件当たり	
35	合計特殊出生率 Total fertility rate（TFR）		15歳から49歳までの女性の年齢別出生率の合計	1人の女性が仮にその年次の年齢別出生率で一生涯の間に産むとしたときの子供の数。
36	予防接種率 Immunization rate	%		1歳未満の子供に対する世界児童免疫計画で用いられている、抗原薬剤の平均予防接種率。
37	HIV/AIDS感染及び患者数 Number of people living with HIV/AIDS	人		サブサハラ以南のアフリカ諸国において、HIV/AIDSの蔓延はインバクトの大きさから保健医療分野を超えた社会的な問題であり、その対応には予防への啓蒙普及から患者へのケアと幅広く、さまざまな分野に関係した社会全般での総合的な取り組みが必要とされている。
38	感染症 Infectious diseases			マラリア等の感染症は依然として死亡率が高く、国ごとに異なる貧困層の死亡にかかわる疾病の状況を把握することは重要である。また、疾病に関しては、貧困層は特に栄養の摂取状況が悪いことから、栄養失調や不良に関するデータの収集と分析も重要である。
39	安全な水へのアクセス率（都市部、農村部） Access to Safe water as a % of total population	%		都市部、農村部の双方で安全な水の確保や衛生施設の数の不足、施設への距離があることにより、貧困層はこれらへアクセスできないことが多く、健康状況が悪化することになる。また、水の運搬は女性が担っていることが多いことから、給水施設へのアクセス欠如は女性の過剰な労働を引き起こす場合が多い。
40	衛生施設へのアクセス率 Access to Sanitation facility as a % of total population	%		
(脆弱性)				外的ショックに対する備え
41	社会セーフティネットの整備 Availability of Social safety net			貧困層はマクロ経済ショックや自然災害によって非常に影響を受けやすく、また、このような不測の事態が起こると社会保障制度の不備からより一層深刻な貧困の状況に陥ることが懸念される。そのため、公的なセーフティネット・システムとともに地域による互助組織等のインフォーマルのセーフティネットの有無やその運用状況を確認する。
42	自然災害 Natural disaster			貧困層の住環境は劣悪であることが多く、自然災害によって大きな被害を受けることが多い。そのため、その国・地域においてどのような災害が問題になっているか、その被害はどの程度と予想されるのかの確認を行う。
43	難民と紛争 Refugee and Conflict			紛争は人命や社会基盤を損ない、多数の貧困層や生産的基盤を持たない難民を生み出すため、紛争の原因や紛争の現状、紛争による貧困層への影響（難民含む）を確認する。

基本チェック項目を用いた地域別比較

	チェック項目 / 指標	単位	サブサハラ・ アフリカ	中東・ 北アフリカ	欧州・ 中央アジア	南アジア	東アジア・ 大洋州	中南米
(貧困概況)								
1*	1人当たり実質GDP GDP Per Capita	通貨 (ドル)	1690.0	4,793.0	2000.0	2404.0	4290.0	7,234.0
2	総人口 (百万) Total polation (million)	人	643.3	294.9	473.3	14,000	18,000	516.0
3	当該国貧困ライン以下の人口、その割合 Population below National poverty line	人 %	-	-	-	-	-	-
4	国際貧困ライン以下の人口 Population below International poverty line	人(百万)	300	7	17	490	46 (含中国260)	77
5	人口増加率 Population growth rate	%	2.5	1.9	0.1	1.9	0.9	1.5
6	貧困ギャップ Poverty Gap Index	%	-	-	-	-	-	-
7	ジニ係数 (ローレンツ曲線) Gini Coefficient (Lorenz Curve)		-	-	-	-	-	-
8*	人間開発指数 Human Development Index (HDI)		0.471	0.653	0.783	0.570	0.726	0.767
9	ジェンダー開発指数 Gender Development Index (GDI)		-	-	-	-	-	-
(マクロ経済項目)								
10	経済成長率 Annual Economic Growth Rate	%	2.7	4.1	6.5	4.2	6.9	5.1(1997)
11	対外収支 External balance		-	-	-	-	-	-
12	物価上昇率 Inflation rate of commodity	%		30.2	49.8	4.1	9.9	19.1(1997)
13	国内貯蓄率 Domestic saving rate	%	-	-	-	-	-	-
14	公的社会分野 (教育、保健) 及び軍事 支出の対GDP比 Public expenditure on Social sector and Military as % of GNP		-	-	-	-	-	-
(貧困削減計画策定・制度・実施体制)								
15	貧困削減政策・戦略 Poverty Reduction Policy/Strategy	PRSP(full PRSP)	26(12)	2(1)	9(1)	1	4(1)	5(3)
16	参加型アセスメント Participatry Povorty Assesment		-	-	-	-	-	-
17	地方分権化 Decentralization		-	-	-	-	-	-
18	人権の擁護 Protection of Human right		-	-	-	-	-	-
19	貧困や不平等を生む社会制度 Social system to poor regarding social exclusion		-	-	-	-	-	-
(収入)								
雇用状況								
20	分野別労働人口 Labor force distribution in sectors		-	-	-	-	-	-
21	農村労働人口に占める農業従事者の割合 Population of agricultural worker as a % of total rural labor force	%	-	-	-	-	-	-
22	労働力中のフォーマル及びインフォーマ ルセクター人口の比率 (農村部・都市部 及び男女別) Population of fomarl and informal sector as a % of total labour force	%	-	-	-	-	-	-
23*	国内失業率及び不完全雇用率 Unemployment and Underemployment as % of total labor force	% (失業率)	-	-	11.1		3.7	9.2

	チェック項目 / 指標	単位	サブサハラ・ アフリカ	中東・ 北アフリカ	欧州・ 中央アジア	南アジア	東アジア・ 大洋州	中南米
地域別状況								
24	女性筆頭農家の割合 Female headed household as a % of farmer	%	-	-	-	-	-	-
25	土地の分配状況 Distribution of land among rural area		-	-	-	-	-	-
26	農業インフラ・サービスへのアクセス Access to rural infrastructure and extension services		-	-	-	-	-	-
27	農村金融へのアクセス Access to rural micro credit		-	-	-	-	-	-
(基礎的生活)								
教育								
28*	成人非識字率 (男女) Adult illiteracy rate	%	男性 (31.1) 女性 (48.0)	男性 (24.8) 女性 (46.0)	男性 (1.4) 女性 (4.0)	男性 (33.9) 女性 (57.3)	男性 (8.1) 女性 (21.2)	男性 (10.7) 女性 (12.5)
29*	初等教育総就学率 (男女) Gross enrollment ratio in primary education	%	男子 (85.5) 女子 (73.9)	男子 (99.2) 女子 (91.3)	男子 (95.5) 女子 (92.7)	男子 (110.3) 女子 (90.6)	男子 (105.3) 女子 (105.6)	男子 (133.3) 女子 (129.6)
30*	中等教育総就学率 (男女) Gross enrollment ratio in secondary education	%	男子 (28.0) 女子 (23.2)	男子 (72.4) 女子 (66.8)	男子 (80.7) 女子 (79.7)	男子 (57.4) 女子 (41.0)	男子 (65.4) 女子 (59.8)	男子 (80.3) 女子 (87.5)
保健・衛生								
31	出生時平均余命 Life expectancy at birth	歳	49.2 (1995)	67.9	68.8	62.4	69.0	70.4
32	乳幼児死亡率 Infant mortality rate (IMR)	出生千人 当たり	95.8 (1995)	43.1	20.1	72.9	36.0	29.0
33	5歳未満児死亡率 Under-5 mortality rate	出生千人 当たり	-	54	25.2	96.9	45.3	36.7
34	妊産婦死亡率 Maternal mortality rate (MMR)	出生千人 当たり	-	-	-	-	-	-
35	合計特殊出生率 Total fertility rate (TFR)	%	5.6 (1995)	3.4	1.6	3.3	2.1	2.6
36	予防接種率 Immunization rate	% (DDT/ measles)	46.4/52.9	88.1/86.4	92.6/92.5	57.1/53.2	85.4/85.4	86.8/93.0
37	HIV/AIDS感染及び患者数 Number of people living with HIV/AIDS	% (成人感染 者数の対 人口比)	9.00	0.35	0.48	0.55	0.20	0.61
38	感染症 Infectious diseases		-	-	-	-	-	-
39*	安全な水へのアクセス率 (都市部、農村部) Access to Safe water as a % of total population	% 国全体 (農村部)	54 (42.6)	86 (79.1)	90.2	89 (85.1)	75 (65.6)	85 (61.4)
40*	衛生施設へのアクセス率 Access to Sanitation facility as a % of total population	% 都市部 / 農村部	55 / 43.9	81.0/66.8	-	39.0/20.7	48.0/35.0	78.0/48.2
(脆弱性)								
41	ソーシャル・セーフティネットの整備 Availability of Social safety net		-	-	-	-	-	-
42	自然災害 Environmental degradation		-	-	-	-	-	-
43	難民と紛争 Refugee and Conflict	難民数 (千人)	2929	704	463	4191	595	38

主な情報ソースは、世界銀行の世界開発データベース2002。サブサハラ・アフリカのみ1999年のデータ（一部は1995年）、他地域は2000年のデータを使用した。

これらのデータは、世界銀行Webサイトwww.worldbank.org/data/からも取得可能（一部、未整備）。

1, 8, 39, 40, 43は、国連開発計画の人間開発報告書2002年度版のデータを使用した。同様に、www.undp.org/hdr2002/からも取得できる。

23：失業率のみ表示

28：ここでは非識字率を提示したが、識字率でもよい

29, 30：データ未整備の関係から、ここでは総就学率を使用した。本来は、純就学率（Net）で表示することが望ましい。

43：パレスチナ難民を除く政治亡命者数

付録 4 . 地域別の貧困の指標から見る貧困の現状と課題

ここでは、「付録 3 . 基本チェック項目」で挙げた主な指標を基に地域別の貧困の指標から見る貧困の現状と課題を概観する。なお、世界銀行が基本的な統計データをまとめており、そのデータを用いて地域比較を行うため、地域区分は世界銀行の地域区分に従い、サブサハラ・アフリカ、中近東・北アフリカ、欧州・中央アジア、南西アジア、東アジア・大洋州、中南米とした。

サブサハラ・アフリカ

- ・絶対的貧困層が多く、低成長で、援助依存度が高い
- ・教育・保健などの社会指標やインフラ整備状況も他地域より悪い
- ・紛争が頻発、自然災害も多い
- ・包括的な貧困削減への取り組みが必要

1 . サブサハラ・アフリカ

1 1 指標から見る貧困の現状と課題

サブサハラ・アフリカ地域では、1日1ドル以下で暮らす貧困層の人口が3億人であり、南アジア地域の次に多い。1990年代を通じて経済は低成長を続け、貧困層の実数と地域人口に占める割合は増加した。

南アフリカ等の一部の国々を除き、サブサハラ・アフリカの多くの貧困国は一次産品の輸出に依存しており、世界経済の鈍化による経済への影響が大きい。1999～2000年の平均成長率は3.1%であったが、2015年までに貧困層を半減するには年率7%台の成長が必要である⁸²。国内貯蓄率が対GDP比で3%と他地域に比べて極端に低く、対外援助に依存する構造となっており、援助依存脱却のためには民間部門の育成・強化、国全般での貯蓄率向上が不可欠である。主要産業は農業であるものの、低い農業の生産性と高い人口増加率によって、1人当たりの食糧生産は下降し続けている。

教育については、成人男性の3割、女性では約5割が識字能力を欠く状況である。保健については、乳幼児や妊産婦の高い死亡率に加え、マラリアや結核、HIV/AIDS等の感染症の蔓延により、この地域の出生時平均余命は過去10年を通して50歳から47歳に減少しており⁸³、全地域中で最低となっている。これらの疾病による人的資源喪失の国家開発への影響は小さくない。基礎的生活に不可欠な保健衛生サービスの提供については、都市部、農村部ともに人口の半数が安全な水や衛生システムにアクセスできない状況である。経済社会インフラの整備状況も他地域と比べて遅れており、

⁸² 世界銀行（2002）

⁸³ 地域内の4カ国では、30歳代まで下降している。

全道路中の舗装率は12%、電話もしくは携帯電話を使用できる人口は全体のわずか3%となっている。

地域の安定性に関しては、依然としてクーデターなどの紛争が起こっているものの、「アフリカ開発のための新パートナーシップ（New Partnership for Africa's Development: NEPAD）」が2002年3月に21カ国の首脳により採択され、今後の取り組みが注目されている。

課題が山積しているサブサハラ・アフリカにおいては包括的な貧困削減への取り組みが進められており、貧困削減戦略書（PRSP）の策定に26カ国が取り組んでおり、そのうち12カ国がFull-PRSPの策定を終えて、実質的な貧困への取り組みを開始している⁸⁴。

1 2 必要とされる支援

（1）貧困削減のための計画・制度・実施体制整備

政府が脆弱で多くの課題を抱えるサブサハラ・アフリカに対しては他ドナーとも協調した包括的な支援が必要であり、PRSPやSWAPsなどへの支援が求められる。プロジェクトもこれらの枠組みの中で明確に位置付けられることが必要である。

PRSPを含む貧困削減戦略を策定する国に対しては、貧困プロファイルの作成から、戦略における分野の優先順位付け、実施モニタリング・評価、指標となるデータの整備等、各プロセスにおける支援が重要である。政府が主導するコンサルテーションにおいては、政府とドナーのみならず、貧困層や市民社会の声が反映され、コンセンサスが形成されるようにする必要がある。また、貧困削減戦略の政策実施を担う政府のガバナンスについては、透明性の向上や財政管理能力強化、地方政府の強化など公的部門全般の能力強化が引き続き求められている。

（2）貧困層の収入の維持・向上

サブサハラ・アフリカの大多数の貧困層は小規模農家であり、多くが天水に依存する自給自足的な農業を行っている⁸⁵。農家の収入向上のみならず、食糧保障の面からも農業生産の近代化が必要であり、規模の小さい貧困農家の技術レベル向上と状況の改善に対する包括的な支援が求められる。また、市場へのアクセスの改善と持続性を確保するための制度整備も重要となる。

⁸⁴ 2002年11月現在。世界銀行ホームページ。

⁸⁵ ザンビア、ケニア等の都市部の貧困層も顕著な場合には、インフォーマル・セクターへの支援も必要。

(3) 貧困層の基礎的生活の確保

教育に関しては非識字解消のための基礎教育の普及と改善への支援が不可欠であり、保健についてはリプロダクティブ・ヘルスを中心とした保健及び衛生サービス分野全般を対象とした包括的な対処が重要となる。そのため、ヘルス・ポスト、安全な水、衛生施設への貧困層のアクセスを向上させるためのインフラ整備と資機材供与や制度整備と人材育成などへの支援が必要となる。また、マラリアやHIV/AIDS等には、医療施設における治療に対する支援に加え、住民参加型による予防啓発活動への支援が有効である。

(4) 外的脅威の軽減 / 貧困層の脅威への対応能力向上

サブサハラ・アフリカでは、水害や旱魃による被害が問題になっている国があり、砂漠化防止などの対策や平時における備蓄能力向上に対する支援を行うとともに、災害が発生した際の緊急支援が必要である。地域内の紛争は依然として残っており、紛争予防と地域主導の開発を目指すNEPADへの側面的な支援も重要である。

中近東・北アフリカ

- ・紛争により経済成長率が停滞
- ・男女間格差や地域間格差が大きく、格差是正の支援が必要

2. 中近東・北アフリカ⁸⁶

2.1 指標から見る貧困の現状と課題

中近東・北アフリカ地域は、2001年9月の米国へのテロ以降、欧州への輸出の落ち込みが顕著となり、長期化するパレスチナ紛争による外国投資の逃避傾向などから、経済成長率は2000年の4.0%から2001年には3.1%に減少した⁸⁷。過去の10年間の経済成長率は、サブサハラ・アフリカ地域、欧州・中央アジアの移行経済圏を除いては、最も低く、人口増加に伴う新規労働力の吸収が困難になっている。1人当たりの成長率も低く、2000年では2%となっている。

貧困削減戦略については、イエメンとジブチの2カ国がPRSPに取り組んでおり、イエメンがFull-PRSPを完成させている。政府の公共支出を見ると、対GDP比で7%に当たる軍事支出を行っており、これは開発途上国の中で最も高い。

地域内において、貧困の状況はさまざまであるが、平均的には1日1ドル以下で暮らす最貧困層は減少しているのに対し、1日2ドル以下の貧困

⁸⁶ アフガニスタン及びトルコは含まず。

⁸⁷ 世界銀行(2002)

層は依然として多く、全人口中の30%となっている。初等教育、中等教育の就学率は他地域と比較して良好だが、**男女間格差**が目立つ⁸⁸。また、乳幼児死亡率はアフリカと南アジアを除く他地域より悪い。

地域全般として、経済社会インフラの整備状況は良好であり、66%以上の道路が舗装され、80%以上の人口が安全な水と衛生施設へのアクセスを持っているが、開発における**地域間格差**、特に**都市部と農村部の差**が大きく、農村部に貧困が集中している傾向がある。

2 2 必要とされる支援

(1) 貧困削減のための計画・制度・実施体制整備

貧困に関する公式データの不備や貧困削減の実行計画がない国もあり、貧困が国家開発と社会の安定性に与える影響の大きさについて政府の理解を促進するとともに、国内の貧困状況の把握を行うための調査、データ整備への支援を行うことが重要である。政府が積極的に貧困層支援に取り組んでいる場合には実施機関の能力向上支援やインフラの整備への資金的支援も有効となる。

PRSPを策定・実施している国に対してはPRSPの策定・実施に対する支援が不可欠である。

(2) 貧困層の収入の維持・向上

中近東・北アフリカでは、都市部と農村部の格差が大きく、格差是正のためには、農村部全般の経済成長を図り、雇用を促進するための地域開発計画策定と実施のための支援が必要である。また、雇用を増加するための職業訓練への支援も重要である。

(3) 貧困層の基礎的生活の確保

初等教育・中等教育就学率における男女間格差是正のために、政策・制度改善への支援や女子教育の必要性に関する地域社会への啓発活動支援が求められる。乳幼児死亡率を減少させるためには、予防接種普及とともにリプロダクティブ・ヘルス推進への支援が求められる。

(4) 外的脅威の軽減 / 貧困層の脅威への対応能力向上

パレスチナ紛争が依然として未解決のままであり、地域内の大きな不安定要素となっていることから、早期の解決に向けた協力が必要である。ま

⁸⁸ 国別に見れば、社会分野に高い投資を行い人的資源開発の進んでいるチュニジアから、教育、保健指標ともに低いエジプトまで国によって大きく状況は異なる。

た、イラクの復興支援も課題である。紛争予防のためには人口の3割に達する相対的な貧困層に対して経済的、社会的な投資を行い、地域間格差、男女間格差是正を図り、社会の安定に貢献することが重要である。

3. 欧州・中央アジア

欧州・中央アジア

- ・市場経済移行期に社会指標が急速に悪化、感染症が拡大、格差も生じる
- ・格差を拡大しないような経済社会制度の整備や社会インフラ・社会保障制度の再構築が必要

3.1 指標から見る貧困の現状と課題

欧州・中央アジアは、トルコとマケドニアを除き、2001年度の経済は成長を回復し、CIS諸国⁸⁹では平均で6.6%、中・東欧では3.5%となっている。全般として、継続する経済成長によって貧困は減少傾向にある。

旧社会主義圏では、経済移行期当初、同収入レベルの国や地域に比較して高い社会指標値を誇っていたが、移行に伴う経済停滞により、社会インフラや社会サービスを維持できなくなったことから、社会指標が急速に悪化し、多くの国々で貧困も著しく増加した。また、HIV/AIDSや結核等の感染症が急速に蔓延し、現在HIV/AIDSは100万人が罹患し、結核は毎年約25万人が感染しているといわれている。また、市場経済体制下では、旧社会主義では存在しなかった貧富の格差が生じており、社会不安の一因となっている。

PRSPの策定には9カ国が取り組んでいる。

3.2 必要とされる支援

(1) 貧困削減のための計画・制度・実施体制整備

貧困や社会開発関連の信頼できるデータが不足しており、長期的な観点からの変化を計測することが困難である場合が多い⁹⁰。そのため、現状の貧困状況を把握するためのデータ整備とモニタリングに関する支援が必要である。また、市場経済に対応する経済制度への支援だけでなく、貧富の格差是正のための社会制度の整備も考慮する必要がある。

PRSP策定・実施に取り組んでいる国に対しては、ほかの途上国とは異なるこれらの国々の背景を考慮した支援が求められる。

(2) 貧困層の収入の維持・向上

市場経済導入に伴い発生する貧富の格差の拡大に十分に留意しつつ、市場を重視した経済活動、生産性の向上、品質の向上など、経済全般が向上

⁸⁹ バルト3国を除く旧ソ連諸国

⁹⁰ ウズベキスタンのように政府が貧困の存在を認めないケースもある(国際協力事業団「ウズベキスタン国別実施計画」)。

するための支援が必要である。

（３）貧困層の基礎的生活の確保

旧ソ連時代に整備された社会インフラと社会保障制度が市場経済転換に伴う政府の財源不足によって機能低下したことがこの地域の健康状況を大幅に悪化させた一因となっている。機能が悪化した社会保障制度の再構築を図るために、政府や関係機関への支援や老朽化したインフラの再整備支援が重要である。急速に広がったHIV/AIDS、感染症の予防への支援とともに、上昇している乳幼児死亡率を低下させるための支援も重点的に行う必要がある。教育分野では、政府の財政が十分でないことから施設の老朽化によって教育サービスが低下していることがあり、施設の再整備や資機材供与による支援が求められる。

（４）外的脅威の軽減/貧困層の脅威への対応能力向上

上述の社会保障制度の再構築とともに、感染予防への緊急な対応が必要であり、社会への啓発活動や医療機関への技術、資金面での支援を行うことが重要である。

４．南西アジア⁹¹

４ １ 指標から見る貧困の現状と課題

南西アジアは1990年より年間5.6%という経済成長を維持しているが、依然として**貧困層の人口数が最も多く**、その数は約5億人であり、インドだけでも1億人以上を占めている。南西アジアでは人口の多くが農村部に居住しているが、農村部の人口密集による土地不足が貧困を生んでいる⁹²。労働力の余剰による低賃金と高い土地価格（または借用価格）は、農村部の貧困を慢性化させ、都市部への余剰人口の流出を誘発している。

社会指標は他地域に比べて極端に悪く、特に女性の置かれている状況は深刻である。例えば、乳幼児死亡率はアフリカ地域の次に高く、衛生施設へのアクセス率は、都市部が約40%、農村部が約20%と、途上国地域内で最低となっている。また、初等教育への就学率が高いにもかかわらず、非識字率は依然として高く、特に女性の場合は男性の2倍の約6割の人口が識字能力に欠けている。HIV/AIDS、結核等の感染症の罹患者数もアフリカに次いで高い。このような状況にもかかわらず、政府の公共支出におけ

南アジア

- ・貧困層の人口が最も多く、特に土地不足による農村貧困が深刻
- ・社会指標が悪く、特に女性の置かれている状況は厳しい
- ・社会的・宗教的背景に留意した貧困削減戦略支援が必要
- ・紛争や自然災害も多い

⁹¹ アフガニスタンを含む。

⁹² 1994年の1人当たりの耕作可能地は、インドが0.19ha、バングラデシュが0.07ha。

る保健分野の支出は対GDP費で0.9%であり、全地域内で最も低くなっている。

地域情勢については、アフガニスタンは戦災からの復興に取り組んでいる一方、インドとパキスタンの国境紛争の再燃が懸念されている。

PRSPについてはネパール、バングラデシュ、パキスタンが策定に取り組んでいる。

4 2 必要とされる支援

(1) 貧困削減のための計画・制度・実施体制整備

南アジア地域では貧困層が、特定カースト、女性、障害者、特定社会グループ⁹³等の社会弱者に集中する傾向があり、**貧困削減戦略においては、社会的・宗教的背景に留意しつつ、社会弱者を生む構造的要因の解決に向けた支援が重要**である。特に、女性の社会的地位が低く、女性の貧困化を招いているため、女性の立場を改善する制度的な支援が不可欠である。また、各国で実施されている貧困削減のためのアプローチを比較検討し、有効なアプローチを発掘して相手国へ提言することも重要である⁹⁴。PRSPに取り組むネパール、バングラデシュ、パキスタンに対してはPRSP策定・実施への支援を継続的に行うことが必要である。

(2) 貧困層の収入の維持・向上

農村部への人口密集による土地不足問題を改善するためには、農村部及び農業構造の根源的な改革が必要であり、相手国の要請があればそのための制度・政策立案支援を行うことが必要である。また、農村部の零細農民や、土地を持たない農業労働者や貧困層の生計向上には、農業外収入の向上への支援も不可欠であり、事業資金の融資を行うマイクロ・クレジット団体や住民の組織化への支援が有効である。都市部のインフォーマル・セクター従事者に対しては、職業訓練や起業家支援、フォーマルセクターへの参入支援などが求められる。

(3) 貧困層の基礎的生活の確保

教育分野においては、高い非識字率の改善が必要であり、特に女性の非識字人口の減少が課題である。そのため、インフォーマル教育を含めた成

⁹³ スリランカの紅茶プランテーション労働者等。

⁹⁴ インドは、貧困削減を経済成長による雇用機会の増大と公平、効率的な社会サービスの提供によって、貧困層の社会と経済機会への参加を促すアプローチをとる一方で、スリランカは生活補助支給による社会福祉的アプローチをとっている。

人教育への支援を重点的に行うことが効果的である。乳幼児死亡率の改善とともにリプロダクティブ・ヘルスの向上による女性の負担軽減と人口圧力の低下への支援が求められている。教育及び保健、公衆衛生の分野で公共サービス施設へのアクセス率が低いため、インフラ整備への支援とともに、サービスを提供する地方政府の実施能力向上に向けた支援が必要である。

(4) 外的脅威の軽減 / 貧困層の脅威への対応能力向上

バングラデシュでは洪水などの自然災害が頻発し、貧困層の生活を脅かしていることから、防災対策に対する支援を行うとともに、災害が発生した際には緊急援助を実施することが必要である。アフガニスタンは戦災からの復興に取り組んでおり、継続的な支援が今後とも求められる。

5．東アジア・大洋州⁹⁵

5 1 指標から見る貧困の現状と課題

東アジア・大洋州は全途上国地域の中でも最大の人口を要する地域である。この地域は過去10年、年間7.2%以上の高成長率を達成してきており、特に東アジア⁹⁶では、1970年代から長期間にわたって経済成長を続け、貧困を削減してきた。この地域では、1970年に4億人いた貧困層が1990年までに1.8億人に減少した。この時期には4.25億人の人口増加があったことから、貧困の減少率はその名目数以上といえる⁹⁷。1999年には1日1ドル以下で暮らす貧困層は2.6億人であるが、2015年には0.59億人に減少することが見込まれている。

PRSPの策定・実施には、カンボジア、ベトナム、ラオス、モンゴルの4カ国が取り組んでいる。

教育については、多くの国で初等教育就学率は90%以上となっており、就学における男女格差も改善している。一方で、中等教育就学率は数%から数十%低い。保健については、乳幼児死亡率は欧州・中央アジア、中南米よりも依然として高く、死亡率減少のペースも上がっていない。

地域内において、高成長と高い人的資源開発の両立による貧困の大幅な削減を行ってきたASEAN諸国及び中国と、後発のインドシナ各国や太平洋島嶼国との隔たりが大きい。ASEAN諸国では、広範囲に及ぶ貧困削減

東アジア・大洋州

- ・ASEANと中国は経済成長と人的資源開発により大幅に貧困を削減
- ・貧困層は特定地域や特定の社会グループであり、対象を明確にした支援が必要
- ・経済危機などに対処できるようソーシャル・セーフティネット整備も重要

⁹⁵ ブルネイ、シンガポールを除く。

⁹⁶ ASEAN諸国と中国に加え、当時高度成長中であった韓国も含む。

⁹⁷ Johansen (1993)

を行う中で、一部地域、少数民族等が貧困層として取り残されている。中国は、工業化された東部・沿海周辺州と、農業依存で貧困地域である西部地域との格差が依然として大きい。インドシナ地域では、成長基調に乗るベトナムに対し、カンボジア、ラオスは人口の大多数が農業に依存しており、インフラや社会サービスも未整備のままである。

1997年のアジア経済危機の影響は特に貧困層で大きく、危機管理とともにソーシャル・セーフティネットの重要性が認識された。

5 2 必要とされる支援

(1) 貧困削減のための計画・制度・実施体制整備

ASEAN諸国及び中国の貧困層は、特定の社会グループや特定地方であり、これらの貧困層に対しては、ターゲティングによる生計向上や生活改善への支援が必要である。また、PRSP策定・実施に対する支援も求められる。インドネシアなどの地方分権化を推進している国に対しては、公共サービスの提供を担う地方政府の能力向上支援が重要となる。

(2) 貧困層の収入の維持・向上

大多数の貧困層が依然として地方、農村部に居住しており、農業の生産性向上、市場へのアクセスの確保などによる収入向上への支援が不可欠となっている。マクロ経済が良好な国に対しては、貧困層及び貧困地域が国家経済への融合を図るための制度整備や農業技術改善へ支援が有用であり、カンボジアやラオスなどでは、政府・関係機関や貧困層自身への支援とともに農村部のインフラ整備に対する支援も求められる。

(3) 貧困層の基礎的生活の確保

東アジア・大洋州では、初等教育の就学率が高いが、中等教育就学率はまだそれほど高くないため、改善のための支援が必要である。また乳幼児死亡率改善に向けた支援も継続することが重要である。

(4) 外的脅威の軽減 / 貧困層の脅威への対応能力向上

東アジア地域の多くの国々が1997年に発生した金融危機によって打撃を被り、貧困も増大した。これまで隠れていた社会制度の弱さが明らかになり、ソーシャル・セーフティネットの強化と改善への支援の必要性が認識されている。

中南米

- ・地域間格差や社会上の不平等が大きく、貧困層支援とともに格差是正や富裕層に有利な社会経済構造の改善が必要
- ・先住民は貧困に陥りやすい状況にあり、先住民を対象とした支援も必要

6．中南米**6 1 指標から見る貧困の現状と課題**

中南米は、他地域と比較して1人当たり国内総生産が最も高く、民間資本投資も2000年では970億ドルに達している。1990年からの10年間で貧困層の割合を人口の16.8%から15.1%まで減少させてきた。しかし、地域全般の成長率は1980年代より減少傾向にある。資源に恵まれ、比較的裕福な地域であるが、ハイチとニカラグアという最貧国が含まれており、また、アルゼンチン、ブラジル、メキシコは世界で最も債務の多い国である⁹⁸。地域全体としては、出生時平均余命は70歳と高く、乳幼児死亡率も欧州・中央アジア地域の次に低い。しかし、域内の低所得国といくつかの中所得国の貧困地域では依然として乳幼児死亡率は高い。先住民人口の80%が極端な貧困状況にあることも特徴である。教育面では、女子識字率が男子識字率を上回っているが、そのことは経済社会面での男女格差の是正につながっていない。軍事費への支出が途上国地域全般で最も低く、対GDP比で1.5%となっている。

中南米では、各国内の地域間、都市部と農村部間の格差が大きく、特に貧困層の大多数が居住している農村部の開発が進展していない。土地改革を実施したいいくつかの国々⁹⁹を除いては、不平等な土地所有が一般化しており、耕作地の71.6%を1.3%の大規模農家が所有している。所得面での格差も大きく、20%の高額所得者が国全体の60%近くの収入割合を占めることも珍しくない。**地域間格差や社会上の不平等を是正してこなかったことが経済の下降期における社会の不安定化と政治問題化を招き、開発の妨げとなっている。貧困層を含む低所得者への支援や、地域間格差の是正とともに、富裕層に有利な社会経済構造の是正が共通した課題となっている。**

PRSP策定・実施に関しては、ガイアナ、ニカラグア、ボリビア、ホンジュラスの4カ国が取り組んでいる。

6 2 必要とされる支援**(1) 貧困削減のための計画・制度・実施体制整備**

中南米においては貧困削減への抜本的な政策をとっている国は少ないが、メキシコ、ブラジル、ペルー等は貧困削減への優先的な取り組みを行

⁹⁸ アルゼンチン等の債務国においては、GDP比20%という低国内貯蓄率が外国投資依存の要因の一つと推察される。

⁹⁹ メキシコ、ボリビア、キューバ

っており、またPRSPを策定・実施している国々に対しては貧困削減政策や戦略の実施に対する支援が求められる。また、格差が課題となっている中南米においては土地や資産保有の不平等解消のための制度改善が課題である。さらに、**中南米地域の先住民は貧困に陥りやすい状況にあるため¹⁰⁰、先住民を対象とした継続的な支援も必要**である。

(2) 貧困層の収入の維持・向上

農村人口の70%を占める貧困層・小規模農家は家族的営農を行っており相対的に生産性が高いため、さらに生産性を高めるとともに、市場へのアクセスを図るための制度的支援¹⁰¹が有用である。また、著しい都市化と都市人口の増大が都市周辺の貧困層の増加を招いており、都市の貧困層はインフォーマル・セクターで生計を立てているケースが多い。インフォーマル・セクター従事者の収入向上と生活の安定化のために、職業訓練や起業家訓練等への支援が重要である。

(3) 貧困層の基礎的生活の確保

域内の低所得国といくつかの中所得国の貧困地域では乳幼児死亡率の改善とともに格差の是正のための支援が求められる。また、都市貧困層は生活インフラが未整備な不法居住区等に居住することが多いため、これらの地区の公衆衛生状況の向上を伴う生活基盤の改善に向けた支援も必要である。また、先住民を対象とした公共サービス提供への支援も重要である。

(4) 外的脅威の軽減 / 貧困層の脅威への対応能力向上

アルゼンチンでは経済自由化の失敗による債務増大が貧困の増加を招いたケースもあり、マクロ経済の円滑な運営による安定した経済成長が貧困層の生計向上に不可欠となっている。経済危機などによって大きな影響を受けるのは、食料を自給できず、生活物資を購入できない都市部貧困層であり、危機が発生した際にはBHNへの緊急支援が必要となる。

¹⁰⁰ メキシコでは先住民が多く居住する南部地域の貧困が深刻であり、パナマでは先住民の9割が最貧困層に属している。また、ボリビアでは、農村部の9割以上が貧困層であり、多くが先住民である。

¹⁰¹ 優良種子の提供、肥料の価格の是正、高生産価格、市場機構の改善、土地改革等。

引用・参考文献・Webサイト

引用・参考文献

- 絵所秀紀（1997）『開発の政治経済学』日本評論社
- 大原淳子（2002）「最新開発援助動向レポートNo.4 主要先進国首脳会議（G8サミット）の成果」国際開発研究センター
- 国際協力事業団（1990）『分野別（貧困問題）援助研究会報告書』
- （1994）『貧困問題ガイドブック』
- （1995）『参加型開発と良い統治 分野別援助研究会報告書』
- （1998）『DAC新開発戦略 援助研究会報告書』
- （1999）『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）『貧困削減に関する基礎研究』
- （2001b）『平和構築 人間の安全保障の確保に向けて』
- （2002a）『民主的な国づくりへの支援に向けて ガバナンス強化を中心に』
- （2002b）『開発課題に対する効果的アプローチ 農村開発』
- （2002c）『開発課題に対する効果的アプローチ HIV/AIDS対策』
- （2002d）『開発課題に対する効果的アプローチ 基礎教育』
- （2002e）『開発課題に対する効果的アプローチ 中小企業振興』
- （2002f）『ソーシャル・キャピタルと国際協力 - 持続する成果を目指して - 【総論編】』
- （2002g）『ソーシャル・キャピタルと国際協力 - 持続する成果を目指して - 【事例分析編】』
- （2002h）『課題別指針「貧困削減」』
- （2003）『援助の潮流がわかる本』
- 国際協力事業団国際協力総合研修所調査研究第一課（2002）「モンテレイ国連開発資金会議の概要」国連開発計画「ミレニアム開発目標」（<http://www.undp.or.jp/Publications/MDGs.pdf>）
- スティグリッツ・ジョセフ・E.（2002）『世界を不幸にしたグローバリズムの正体』徳間書店
- 世界銀行（2002）『世界銀行年次報告』

- Asian Development Bank（2001）*Moving the Poverty Reduction Agenda Forward in Asia and The Pacific: The Long – Term Strategic Framework of The Asian Development Bank 2001-2015*
- BMZ（Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung）（2002）“On the Way Towards Halving Poverty, Updated Summary of the Interim Report on the Status of Implementation of the Program of Action 2015”
- Bureau of Resource Management（2003）“Summary and Highlights, International Affairs Function

150, Fiscal year 2004 budget request”

- Booth, D. and Hanmer, L. (2001) *Pro-Poor Growth: Why Do We Need it? What Does it Mean? And What Does it Imply for Policy?* Sida
- Chambers, R. (1997) *Whose Reality Counts?* Intermediate Technology Publications
- Consultative Group (2002) “Joint Statement on the Poverty Reduction Budget Support Facility and the harmonization with the World Bank PRSC”
- DFID (Department for International Development) (1997) *The White Paper on International Development Eliminating World Poverty: A challenge for the 21st Century*
(2000) *The White Paper on International Development Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor*
(2002) *DFID Departmental Report 2002*
- GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) (2000) “Best Practices in Poverty Reduction; Advising a Smallholder Oil Palm Plantation in Sumatera”
(2001) *Shaping Sustainable Development*
- IFAD (International Fund for Agricultural Development) (2001a) *Rural Poverty Report 2001*
(2001b) *IFAD Annual Report 2001*
- Johansen, Frida (1993) “Poverty Reduction in East Asia, The Silent Revolution”, *World Bank Discussion Paper*
- Kakwani, N. and Pernia, E. M. (2000) “What is Pro-poor Growth?” *Asian Development Review*, Vol.18, No.1, pp.1-16.
- Narayan, D. et al. (2000) *Voice of the Poor: Can Anyone hear Us?* World Bank (邦訳Voice of the poor 翻訳グループ (2002) 『 貧しい人々の声 : 私たちの声が聞こえますか ? 』)
- OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (2001) *DAC Guidelines on Poverty Reduction*
(<http://www.oecd.org/oecd/pages/home/displaygeneral/0,3380,EN-document-68-2-no-24-2124-no,FF.html>)
- Oxfam (1995) *The Oxfam Handbook of Development and Relief Vol.1 ~ 3* (1985年版のハンドブックの邦訳 : NGOアクション’90 (1991) 『 NGO開発協力ハンドブック : Oxfamの海外活動の経験から 』)
- Sen, A. (1981) *Poverty and Famines: an Essay on Entitlement and Deprivation*, Clarendon Press, UK.
- Schiek, Frederick W. (2002) “The Millennium Challenge Account and Sustainable Development”
- Sida (Swedish International Development Cooperation Agency) (2002) “Perspectives on Poverty”
- UNDP (United Nations Development Programme) (2000) *Annual report of the administrator for 1999*
(2001a) *Annual report of the administrator for 2000*
(2001b) “UNDP and Civil Society Organizations: A policy note on engagement”

(2001c) “Choices for the Poor”

(2002a) *Human Development Report 2002 Deepening democracy in a fragmented world*
(邦訳 『人間界発報告書 ガバナンスと人間開発』)

(2002b) *Annual report of the administrator for 2001, including the result-oriented annual report (ROAR)*

(2002c) *Annual Report 2002*

(2002d) *UNDP Support for Poverty Reduction Strategies, The PRSP Countries*

World Bank (2001) *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty* (邦訳 『世界開発報告
2000/2001 貧困との闘い』)

(2002) *Social Fund: Assessing Effectiveness*

Webサイト

外務省ホームページ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/>

JICAホームページ <http://www.jica.go.jp/>

ADBホームページ <http://www.adb.org/>

CIDAホームページ <http://www.acdi-cida.gc.ca/index-e.htm>

DFIDホームページ <http://www.dfid.gov.uk/>

GTZホームページ <http://www.gtz.de/english/>

GTZ Poverty Reduction Projectホームページ http://www.gtz.de/forum_armut/english/index.html

IFADホームページ <http://www.ifad.org/>

MCAホームページ <http://www.mca.gov/>

PRSP Monitoring and Synthesis Projectホームページ <http://www.prpsynthesis.org/index.html>

Sidaホームページ <http://www.sida.se/Sida/jsp/polopoly.jsp?d=107>

USAIDホームページ <http://www.usaid.gov/>

UNDPホームページ <http://www.undp.org/>

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

World Bank Data and Statisticsホームページ <http://www.worldbank.org/data/>

World Bank Poverty Netホームページ (<http://www.worldbank.org/poverty/>)

貧困削減 開発課題体系全体図（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. 貧困削減のための計画・制度・実施体制整備	1-1 貧困削減計画策定・実施（国レベル/地方レベル）	貧困削減の現状把握	参加型貧困アセスメントの実施 貧困関連の統計整備	
		適切な貧困削減計画策定	貧困層の現状・ニーズを踏まえた貧困削減計画策定	
		所得再分配を促す税制度整備	× 累進課税制度の整備 × 相続税の徴収	
		貧困層の政策決定過程への参加促進	参加型ワークショップの実施 ファシリテーターとしてのNGOの活用	
		上記政策・制度の実施能力向上	貧困削減計画に関する財源の確保及び財政管理関係者の連携強化（中央行政・地方行政・行政－住民、行政－NGOを結び組みづくり） 貧困層の意見を反映させる行政官の意識・能力の向上（行政官等への社会調査手法、参加型開発手法の研修） 行政官の事務処理能力の向上 貧困削減計画実施状況のモニタリング・評価及び評価結果の政策・制度へのフィードバック能力向上	
		1-2 貧困層への社会サービス供給システム整備	地方分権化の促進	地方分権化に関する政策・制度整備 地方分権化に即した予算配分の促進 地方政府の貧困の現状把握能力の向上（統計整備、参加型貧困アセスメントの実施等） 地方政府の地域開発計画策定能力向上 地方行政・住民を結び制度整備
		1-3 人間としての権利保護	貧困層の社会サービスに対するニーズ把握	参加型貧困アセスメントの実施
			貧困層に対する社会サービスの計画立案	貧困層のニーズを踏まえた社会サービス企画・立案能力向上 貧困層に対する社会サービス形態の拡充
			貧困層に対する社会サービス供給体制整備	関係者の連携強化（中央行政・地方行政、地方行政同士、地方行政－住民、行政－NGOを結び組みづくり） 社会サービス提供のための財源確保 貧困層にサービスを提供するNGO等の育成 行政官の社会サービス提供制度運営能力の強化 政府のアカウンタビリティ向上 汚職防止対策の推進 サービス供給状況のモニタリング・評価及び評価結果の社会サービス提供制度へのフィードバック能力向上
			1-4 貧困層の自立・社会参加促進	貧困層の基本的な権利に関する現状把握
2 貧困層の収入の維持・向上	2-1 持続可能な農林水産業を通じた収入の維持・向上	民主的な政治制度整備	× 貧困層の参政権確立 × 複数政党制の導入 × 三種分立の確立・強化 × 基本的人権を保障する制度の整備 × 社会的弱者（少数民族、被差別者、女性等）に不利な法制度の改正 × 社会的弱者（少数民族、被差別者、女性等）のエンパワメントを支援する法制度の拡充	
		政府のガバナンス改善	政府のアカウンタビリティ向上 汚職防止対策の促進 住民/民間による政府のチェック機能向上 × 自由で中立的なメディアの育成 司法制度整備 × 司法へのアクセス改善（司法扶助制度、人権擁護官制度、市民団体によるサポート） 警察行政の改善/警察官の意識・能力の向上 行政事務手続きの簡素化	
		貧困層のガバナンス改善	× 市民教育の促進 × 市民団体の育成 × 住民組織化・組織強化 × 社会的弱者（少数民族、被差別者、女性等）のエンパワメント（「貧困層のエンパワメント」参照） （中間目標1-1の活動例参照）	
		貧困層の現状把握	（中間目標1-1の活動例参照）	
		貧困層の意思決定過程への参加促進	地方行政・住民を結び組みづくり 貧困層の意見を反映させる行政官の意識・能力の向上（行政官等への社会調査手法、参加型開発手法の研修） 貧困層を支援するNGO等の育成	
		貧困層のエンパワメント	貧困層の組織化・組織強化 貧困層に対する知識・技術を学ぶ機会の提供 貧困層に対する各種サービス・支援情報の提供 貧困層の自助意識の向上（貧困層に対する啓発活動）	
		貧困層に配慮した農業開発政策策定	農林水産業における貧困層の現状調査 農林水産業の統計整備	
		貧困層に配慮した農業開発政策策定	貧困層の現状・ニーズを踏まえた農業開発政策策定	
		貧困層に有利な制度の整備	農地改革の実施 × 小作等への配分制度改善 普及制度の整備（普及員の遠隔地訪問を奨励する制度整備、普及員の待遇改善等） 貧困層を対象とした補助金制度の整備 貧困層に配慮した自然資源利用に関する規制の制定 （中間目標1-1の活動例参照）	
		上記政策・制度の実施能力向上	（中間目標1-1の活動例参照）	
生産・収穫の維持・向上の仕組み整備	2-1 持続可能な農林水産業を通じた収入の維持・向上	農地整理・農道整備	貧困層に配慮した農地整理・農道整備	
		農業用水の確保	小規模灌漑、ため池、井戸の設置等 貧困層に配慮した水配分 農民参加による水管理	
		農林水産業資機材の整備/確保	生産関連整備（種苗、稚魚、畜産等） × 機材の共同利用、貸出制度の導入 × 農民組織を通じた肥料・農薬等の購入	
		適正技術・機材・品種等の開発/改善	土壌改良 品種改良、適正品種の導入 農林水産業技術・機材の改良	

貧困削減 開発課題体系全体図（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
		<p>適正技術・機材・品種等の普及</p> <p>農林水産業の多角化、複合化促進</p> <p>適切な自然資源の管理</p> <p>農民の組織化、組織強化</p> <p>適正価格の設定（仲買人との適正な関係の構築）</p> <p>適切な技術・知識の習得及び活用</p>	<p>普及鳥の育成 農民を巻き込んだ普及方法（中核農家の育成、農家展示園等）の適用</p> <p>小規模な畑作、畜産、養殖の導入 非木材林産物の収穫・加工等</p> <p>住民参加による自然資源管理 資源を枯渇させない利用方法及び 貧困層、行政、企業、NGO等のネットワーク構築 × 国家及び企業による環境・生物保全活動の推進（植林、アグロフォレストリー、エコツーリズム、リサイクル活動等） 農協・農民組織等の育成・強化</p> <p>× 農民組織による共同集出荷体制の整備 × 農民組織による市場情報の把握</p> <p>農民に対する各種研修の実施・拡充 研修等における農家の活用 自然資源の適切な利用に関する環境教育の実施、環境保全技術（土壌保全等）の普及</p>
	2-2 農林水産業以外の就業機会の拡大と収入の維持・向上	<p>中小・零細企業振興政策・制度／労働集約型産業振興政策・制度の策定・実施</p>	<p>中小・零細企業、労働集約型産業を中心とした産業の現状把握能力向上</p> <p>貧困層に配属した産業振興政策策定</p> <p>貧困層に配属した産業制度整備</p> <p>貧困層の政策決定過程への参加促進</p> <p>上記政策・制度の実施能力向上</p> <p>起業の促進</p> <p>中小企業のネットワーク化</p> <p>製品開拓／改善／普及</p> <p>生産者の組織化・組織強化</p> <p>市場での競争力の確保・強化</p> <p>技術・知識の習得・活用</p> <p>金融サービスの拡充</p> <p>インフラ整備</p> <p>市場整備</p> <p>市場へのアクセス改善</p>
	2-3 産業基盤の整備		<p>農林水産品の加工 グループによる小規模な手工業等 商工会等の育成</p> <p>研究所等における製品開発・改善能力向上 中小・零細企業に対する研修の実施 生産・加工のための資機材確保 生産者組合の組織化、組織強化</p> <p>× 市場調査能力・販売ルート開拓力の強化</p> <p>職業訓練・技術訓練の実施 基礎教育の実施（「基礎的生活確保」参照） コミュニティ内の技能者の活用 マイクロファイナンス機関の育成 × 公的機関による融資の補助 電気、通信設備、道路等の整備</p> <p>市場施設の整備・拡充</p> <p>× 市場の利用権の付与 × 市場への道路／運搬手段の整備 × 市場情報の提供システムの構築 （中間目標1-1の活動例参照）</p> <p>貧困層の現状・ニーズを踏まえた基礎教育政策の策定</p> <p>× 義務教育制、教育の無償化、教材配給制度等の促進 × 奨学金制度の拡充 × 教員の貧困地域への派遣制度整備 （中間目標1-1の活動例参照）</p> <p>（中間目標1-1の活動例参照）</p>
3・貧困層の基礎的生活の確保	3-1 貧困層の教育水準の向上	<p>基礎教育政策・制度の策定・実施</p> <p>貧困層に対する教育サービスの拡充</p>	<p>貧困層の教育に関する現状把握</p> <p>貧困層に配属した基礎教育政策策定</p> <p>貧困層に裨益する基礎教育制度の整備</p> <p>貧困層の政策決定過程への参加促進</p> <p>上記政策・制度の実施能力向上</p> <p>貧困層に対する教育サービスの提供体制・環境の整備</p> <p>貧困層の基礎教育に携わる人材の拡充</p> <p>貧困層（青年、成人）への識字教育の推進</p> <p>コミュニティや保護者の教育の重要性に対する理解促進</p> <p>貧困層の健康状態の把握</p> <p>基礎教育政策・制度の策定・実施</p>
	3-2 貧困層の健康状態の改善	<p>基礎教育政策・制度の策定・実施</p>	<p>貧困層の健康に関する現状把握、ニーズ把握調査の実施 保健統計整備</p> <p>× 貧困層の健康に関する現状把握、ニーズ把握調査の実施 保健統計整備</p> <p>× 貧困層の現状・ニーズを踏まえた保健医療政策の策定</p>

* 感染症対策については中間目標4-4も参照。

貧困削減 開発課題体系全体図（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
		貧困層に対する保健医療サービスの拡充	<ul style="list-style-type: none"> 健康保険制度の整備 予防接種制度の整備 妊産婦や乳幼児に対する検診制度の整備 医師、看護婦等の貧困地域への派遣制度 医薬品供給制度の整備 （中間目標1-1の活動例参照）
		貧困層の健康に関する知識・意識の向上 *「健康に対する知識」は感染症、公衆衛生、家族計画・母子保健、栄養改善等に関するもの	（中間目標1-1の活動例参照）
	3-3貧困層の住環境の改善	貧困層の住環境に関する現状の把握	<ul style="list-style-type: none"> 衛生施設（浄化槽、排水溝、トイレ、ゴミ処理場等）整備計画策定への貧困層の参加促進 住民参加による衛生施設の維持管理 調理場の改善（改良かまど、換気設備の改善） 給水設備整備計画策定への貧困層の参加促進 住民参加による給水施設の整備（井戸、水道の設置） 住民参加による給水施設の維持管理（家畜の糞尿からの保護等） 家族計画の普及 妊産婦検診及び乳幼児検診の普及 性感染症予防のための避妊具の配布 経口補液塩水（ORS）の普及 ヘルスボストでのカウンセリング実施
		貧困層に対する健康知識の普及	<ul style="list-style-type: none"> 健康に関するキャンペーン、ワークショップ、住民に対する研修の実施、パンフレット等の配布 住民に対する保健情報の提供システム（仕組み）の構築 保健婦等による住民の個別訪問 住民組織を通じた保健知識の普及 住民による栄養価の高い作物生産の奨励・普及 （中間目標1-1の活動例参照）
		貧困層の住環境に関する現状の把握	（中間目標1-1の活動例参照）
		貧困層に配慮した住環境整備政策策定	（中間目標1-1の活動例参照）
		貧困層に配慮した住環境整備制度の整備	<ul style="list-style-type: none"> 貧困層の土地所有、居住の権利確保 住毛ローン政策・制度の整備 （中間目標1-1の活動例参照）
		貧困層の政策決定過程への参加促進	（中間目標1-1の活動例参照）
		上記政策・制度の実施能力向上	（中間目標1-1の活動例参照）
		コミュニティへの電気の普及	<ul style="list-style-type: none"> 太陽光・小水力・風力などを利用した小規模発電の推進 コミュニティ内の配電網の拡充 住民による小規模発電施設の維持・管理運営 維持・管理運営のための住民組織の育成、強化 住民参加による道路建設事業の促進
		コミュニティの道路の改善	2-2健康状態の改善「貧困層の住環境の改善」に同じ
		貧困層の住環境の改善	2-2健康状態の改善「貧困層への安全な水の確保」に同じ
		貧困層への安全な水の確保	2-2健康状態の改善「貧困層への安全な水の確保」に同じ
		貧困層の住環境の現状把握	貧困層の居住地域の現状調査
		貧困層に配慮した防災政策の策定	貧困層の現状を踏まえた防災政策の策定
		貧困層に利益する防災制度の整備	<ul style="list-style-type: none"> 災害時の緊急支援（医療等）体制・制度の整備 食糧備蓄制度・貧困層を対象とした食糧配給制度の整備 （中間目標1-1の活動例参照）
		貧困層の政策決定過程への参加促進	（中間目標1-1の活動例参照）
		上記政策・制度の実施能力向上	（中間目標1-1の活動例参照）
		防災設備の整備	<ul style="list-style-type: none"> 堤防、排水設備の整備（洪水対策） 貯水池、灌漑設備の整備（旱魃対策） 植林（地滑り、洪水、旱魃対策） 防風林の設置（強風対策） 消防、医療に携わる人材の育成 緊急支援に携わる民間団体の育成
		貧困層の災害対応能力向上	<ul style="list-style-type: none"> 互助組織の育成・強化 防災に対する知識向上 作物の多様化、災害に強い作物の選定 自然災害に強い栽培方法（深耕等）の採用
		災害時の緊急支援の実施	<ul style="list-style-type: none"> 被災した貧困層のための避難地域・施設の設置 被災した貧困層に対する水、食糧、葉の支給 被災地の衛生環境の改善 住民参加による復興活動の推進 基礎的インフラ（道路、水供給等）の復旧
		復興・開発対策の実施	<ul style="list-style-type: none"> 社会経済インフラの整備 被災した貧困層に対する補助制度の整備（補助金の支給等）
	4-2 貧困層に配慮した紛争対策の強化	紛争の予防 * 本格的には中間目標1-3「人間としての権利保護」に同じ。	<ul style="list-style-type: none"> 公正な司法、警察 司法へのアクセス改善（司法扶助制度、人権擁護官制度、市民団体によるサポート等） 意思決定過程への貧困層を含めた関係者の参加促進
4. 外的脅威の軽減/貧困層のショックに対する能力向上	4-1 貧困層に配慮した自然災害対策の強化 *「自然災害」は洪水、地震、台風、旱魃、冷害、風水害を指す。	貧困層に配慮した防災政策・制度の策定・実施	貧困層の現状を踏まえた防災政策の策定
		防災体制の強化	<ul style="list-style-type: none"> 災害時の緊急支援（医療等）体制・制度の整備 食糧備蓄制度・貧困層を対象とした食糧配給制度の整備 （中間目標1-1の活動例参照）
		上記政策・制度の実施能力向上	（中間目標1-1の活動例参照）
		防災設備の整備	<ul style="list-style-type: none"> 堤防、排水設備の整備（洪水対策） 貯水池、灌漑設備の整備（旱魃対策） 植林（地滑り、洪水、旱魃対策） 防風林の設置（強風対策） 消防、医療に携わる人材の育成 緊急支援に携わる民間団体の育成
		貧困層の災害対応能力向上	<ul style="list-style-type: none"> 互助組織の育成・強化 防災に対する知識向上 作物の多様化、災害に強い作物の選定 自然災害に強い栽培方法（深耕等）の採用
		災害時の緊急支援の実施	<ul style="list-style-type: none"> 被災した貧困層のための避難地域・施設の設置 被災した貧困層に対する水、食糧、葉の支給 被災地の衛生環境の改善 住民参加による復興活動の推進 基礎的インフラ（道路、水供給等）の復旧
		復興・開発対策の実施	<ul style="list-style-type: none"> 社会経済インフラの整備 被災した貧困層に対する補助制度の整備（補助金の支給等）
	4-2 貧困層に配慮した紛争対策の強化	紛争の予防 * 本格的には中間目標1-3「人間としての権利保護」に同じ。	<ul style="list-style-type: none"> 公正な司法、警察 司法へのアクセス改善（司法扶助制度、人権擁護官制度、市民団体によるサポート等） 意思決定過程への貧困層を含めた関係者の参加促進

貧困削減 開発課題体系全体図（４）

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
		国民の平和に対する意識向上	<ul style="list-style-type: none"> × 平和教育の実施（対立するグループの和解、人権やジェンダーに関する教育等） × 市民社会の育成（CBOやローカルNGOの育成等） × * 基本的には中間目標4-1中の「緊急支援の実施」に同じ。
		紛争中の人道支援の実施	
		紛争後の復興・開発対策の実施 * 基本的には中間目標4-1中の「復興・開発対策の実施」に同じ。	被災者（身体・精神障害者、心神喪失者、紛争孤児、寡婦、難民・国内避難民、児童兵、ストリートチルドレン等）に対する支援 難民/兵士帰還支援 基礎インフラ整備（地雷除去含む）
	4-3 貧困層の経済的脆弱性の軽減	社会保障制度整備	貧困層に関する情報整備
		社会保険制度の拡充	<ul style="list-style-type: none"> × 公的保険制度（失業保険、健康保険）の整備 × 民間保険（相互扶助含む）の拡充 × 生活保護制度の整備 × 現金給付、食糧給付制度の整備 × 保険制度に関する情報の提供システムの構築
		金融サービスの提供	マイクロファイナンス機関の育成 × 社会基金の設置
		公的事業での貧困層の雇用	× 住民によるインフラ整備、施設建設、貧困層による植林等
		住民の互助組織強化	住民互助組織の育成・強化 住民互助組織と行政やNGO等との関係づくり
	4-4 貧困層の感染症に対するリスクの軽減 * 基本的には中間目標3-2「貧困層の健康状態の改善」と同じ	貧困層に配属した感染症対策・制度の策定・実施	感染症の発生状況把握
			貧困層に配属した感染症対策の策定 × 患者の家族、遺族に対する補償制度の整備
			感染症発生時の対応体制強化 × 緊急医療体制の構築、それに必要な人材の育成 × 罹患した貧困層への薬の配給体制の強化 × 患者の家族、遺族に対するケア、支援
		貧困層の感染症に対する対応能力の向上	貧困層の感染症に対する知識・意識の向上 × 感染症に関する知識の普及（キャンペーン、住民に対する研修、保健スタッフによる個別訪問等）
			貧困層の緊急時における対応能力の向上 × 住民の互助組織強化

= 「プロジェクト活動の例」がプロジェクト目標として含まれるプロジェクトが5件以上ある場合
 個別専門家や青年海外協力隊派遣の場合、10人以上派遣されている場合
 = 「プロジェクト活動の例」がプロジェクト目標として含まれるプロジェクトがある場合
 = 「プロジェクト活動の例」がプロジェクト目標には含まれていないが、プロジェクトの一要素として入っている場合
 × = 実績が全くない、もしくは短期専門家や企画調査のみの派遣の場合