

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〉



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。

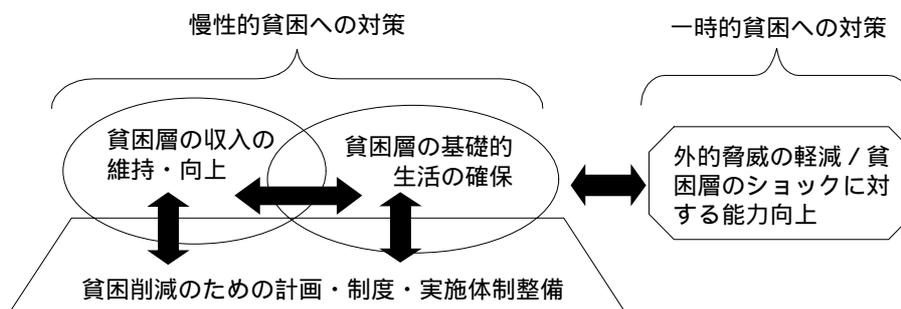
JICAでは1990年代以降、調査研究をはじめとした貧困削減に関する取り組みを実施してきており、2002年には『課題別指針・貧困削減』を策定し、貧困削減に対する取り組みの方針を明らかにした。また、貧困削減に関する分野課題別ネットワークを試行的に立ち上げ、貧困削減に関する知識・経験の蓄積とともに各種セミナーや勉強会の開催などを行い、貧困削減に関するJICAの取り組み強化に努めている。

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。

開発戦略目標間の関係図



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。