
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「人間開発報告書」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

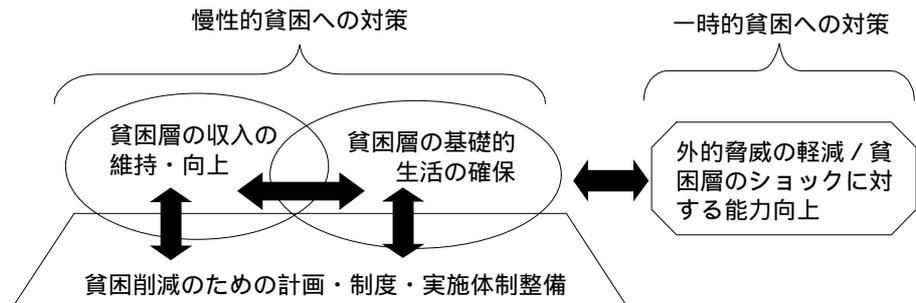
貧困削減の4つの開発戦略目標

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・制度を策定する場合が多い。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 政府のアカウントビリティ向上 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

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

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

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**

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

中間目標 3 3 貧困層の住環境の改善

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れると同時に、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	<ul style="list-style-type: none"> ・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	6,8,62,84	<ul style="list-style-type: none"> ・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）
	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）	84	
貧困層への安全な水の確保	給水設備整備計画策定への貧困層の参加促進	92	<ul style="list-style-type: none"> ・住民参加による水質保全（技プロ/JOCV） ・水管理組合の強化（無償/技プロ）
	住民参加による給水施設の整備（井戸、水道の設置）	75	
	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）	75	
貧困層への母子保健の促進	家族計画の普及	62,66,72	<ul style="list-style-type: none"> ・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	62,66	<ul style="list-style-type: none"> ・コンドームの配給（無償）
	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		
【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	<ul style="list-style-type: none"> ・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	66	
	保健婦等による住民の個別訪問	5,72,75	
	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	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	<ul style="list-style-type: none"> ・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いないため、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
- ・各レベル間のリンケージ形成

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、各レベル間のリンケ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ケ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(ミ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～ミ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)ミクロレベルの事業(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事業で取り組めば、「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

