

II. 各援助機関の貧困対策の取り組み

DACレポート「1990年代の開発協力」

(DAC Chairman's Report for 1989 Development Co-operation in the 1990s)

「貧困問題」関連項目レジュメ

I. 貧困、栄養不良、農業（第一章「次世紀に向けての展望」からの抜粋）

1. 貧困の現状について

- (1) 貧困の定義については（国別のみならず）各社会間で異なり一律に定められない側面があるが一般的には、全世界では約10億人が絶対的貧困（absolute poverty）状態にあると言われており、且つその数は増えつつある。別の見方をすれば全世界の人口の15～20%が耐えられない状況下（in intolerable conditions）にあるとも言われている。
- (2) 貧困を測る上で最も単純な尺度は栄養状態の把握である。既存の統計資料が信頼性に耐え得るものと仮定すれば、全世界で約7億人が食糧摂取状況が劣悪であり生産性のある生活を営めない状況下になる（世界的には南アジア3.5億人、サハラ以南アフリカ1.5億人、中国0.75億人、残り（1.25億人）はアジア地域に散在）。

2. 貧困対策の戦略について

(1) DACの課題

飢餓人口を減ずることがDACの1990年代の課題。飢餓人口の殆どが農村、地方に散在し食糧調達のための収益手段を欠くことから戦略の焦点は農業セクターの成長、雇用創出に向けられなければならない。

(2) 飢餓の観念的イメージの払拭

飢餓問題を取り扱うには先ず印象依存傾向（image problem）を払拭する必要がある。先進国国民は飢餓問題と言うとテレビで報じられるエチオピア、スーダンのイメージを喚起しがちであるが、かかる報道で得られたイメージにより飢餓問題の解決について緊急食糧援助を過信する傾向になりがちである。

7億の飢えた民の殆どは、旱魃、内戦によりかかる状況下にあるのではなく資産を欠き職を欠いていることが原因なのである。バングラ等の例を挙げればマーケットに食糧が溢れながらも収益の手段を持たない土地無し農民が多くのが現状である。このような慢性的傾向を的確に捉えることが先ず肝要である。

(3) 農業セクターの占める位置付け

開発途上国の殆どの国では国家収入の相当な部分を農業セクターの雇用によっている。農業の成長無しに国家全体の成長を遂げることは戦略上不可能である。依って飢えを抑制する最も重要で最も単純な手法は、農業生産を高め農村部の収入を引き上げ

ることに他ならない。

戦略を進めるに当たっては農村部と都市部は切り離せない統合的なものとして捉えられなければならない。即ち、農業先端技術導入は都市部の発展無しには有り得ないし、同様に都市部の発展は農村部の発展の勢い無しには有り得ない。

(4) 食糧戦略

1974年の「世界食糧会議」以来論じられて来た食糧戦略は栄養摂取、農村収入の観点より市場への食糧供給問題乃至は緊急食糧配備に焦点を当てて来た。しかし近年では1988年の「世界食糧評議会」（於キプロス、ニコシア会議）から1989年のカイロ会議に至り農村雇用・収入に焦点が当てられ始めた。以下に世界食糧理事会議長の発言振りを引用する。

「飢えた者にとって雇用への道、或いは収入取得機会・手段への道が開かれない限りは飢えは改善出来ない。」

緊急食糧配備、市場ニーズに対する食糧供給、港湾収容力、配布時期（タイミング）に係わる議論より食糧及び非食糧の要素も含んだ開発戦略と援助パッケージを飢える者の収入増に向けてどう焦点を当てていくかが今後重要となって来る。

(5) 具体的戦略

ア. 投資戦略

各関係開発途上国にとって以下項目の投資戦略が考慮されよう。

- ① 主要穀物生産
- ② 畜産
- ③ 流通
- ④ 肥料
- ⑤ 農村投資（灌漑、農業道路、農村電化、通信）
- ⑥ 農業研究
- ⑦ 種子
- ⑧ 農業普及
- ⑨ 土地取得
- ⑩ 農業貯蓄及び農業信用
- ⑪ 食糧価格政策を伴った適正・安定供給のための援助食糧、自国産食糧の活用
- ⑫ 事業家、業者の奨励

イ. 補完的戦略の必要性

- ① 低所得者、学童、妊婦、乳幼児及び就業不能者に対する栄養補給プログラム
- ② 疾病率及び死亡率の低下
PHCと最新技術（予防接種、経口補水療法等）の組合せ
- ③ ビタミン摂取促進

- ④ 飲料水と衛生
- ⑤ 栄養教育
- ⑥ 家族計画
- ⑦ 開発における女性の役割

3. 諸援助国・機関との協調

(1) 先進諸国の商業食糧輸出との競合関係

貧困対策特に食糧問題については開発途上国にとっては援助側であると共に輸出サイドでもある先進工業国からのサポートが得られ難い側面が有るとする議論、途上国における農業主導戦略が近年OECD食糧生産・輸出国にとって市場を狭めていると言った関心が寄せられているのは事実である。

しかしながら国際食糧政策調査研究所（IFPRI）、米国農務章等の報告によればそれらが杞憂であることを示している。統計上では途上国（除中国）の年間総穀物生産量は1960年代の2.75億トンから1980年代初頭に至って4.85億トンに増えておるが、同変遷時期に途上国は先進諸国からの穀物輸入を3千4百万トンから1.01億トンに増やしている（途上国の中でも最も高い生産率を示したグループについても生産が6千4百万トンから1.36億トンへと著しい伸びを示しながらも、輸入も1千4百万トン4千百万トンへとより以上の伸びを示している）。

この一見矛盾する現象については余剰収益による穀物の追加買い付け及び家畜飼料用への充当により説明されよう。

かくの如くにこの基盤を広く求める農業主導・雇用創出型開発諸戦略は交易のレベル・アップにもつながる。

(2) 諸援助国・機関の参画

農村インフラ整備及び右への資金協力、技術的支援について諸援助国・機関の参画の可能性はある。開発戦略実施段階でWFP、世銀の調整機関としての役割が重要となってくる。諸戦略の各要素はそれぞれが既に応用に移されているものが多いが、戦略の目標をより明確にし各要素をより旨く調整することにより更に実効ある開発成果を挙げる事が可能である。

4. 戦略の手法及び効果について

(1) 環境問題との関連

戦略の構築に際しては環境保全が考慮されるものである。農業インフラ整備は極めて直接的な環境支援と成り得る。農耕地の整地、水管理、感概施設整備等の水有効利用手段は環境、農業の両面にわたって生産性を高めることとなる。次に飲料水、衛生問題が考慮される。林業開発、土地利用も然りである。

(2) 戦略の中の食糧の位置付け

援助側の中には食糧援助プログラムを他の援助と切り離して実施する必要性を説く国・機関もあるがそれはフード・フォー・ワークかキャッシュ・フォー・ワークか何れをベースにして農村投資を行うかの議論につながる。

H. W. Singer論「食糧援助は他の形態の援助（資金、技術、保健、交易他）とより有効にリンクされるか、就中当該国独自の開発計画により有効に組み込まれない限りは、最大のインパクトを発揮しない。」

(3) 福祉的アプローチ

過去、ドナー側（世銀等）は飢えの問題を直接の食糧配備・配給の観点で捉えてきたがかかる本質的な福祉アプローチは緊急時、対非就業者には適正であろうがトータルな解決を導かない。既述のとおり農村生産性向上、雇用創出を睨んで戦略が肝要である。

(4) 栄養改善

栄養改善の観点からは、雇用創出へ向けての戦略アプローチが緊急事態にある飢餓民に直ちに効果を表すとは限らないが、飢え、失業、農業生産性間の関連性を考慮すると援助側、被援助側双方にとって政策的には納得し得るはずである。

栄養改善の観点からは、栄養不良度合いに係わる尺度が比較的明確であること及び比較的ローコストでサンプル・サーベイが可能なこと等から途上国自身で現状把握（モニターリング）が可能である。

最も飢えが顕著な国の参加を得た協調努力により10年後までに栄養不良民の数を確実に減らすことは可能であろう。

(5) 今後の展望

既述の広い基盤に基づいたトータルな戦略により、飢えを改善するという直接的成果以外にも途上国の全体的成長、都市部での関連した生産性向上及び収益増にもつながると共に、援助国側にとっても長期的な貿易市場発展等の副産物を生み出すことになろう。環境的側面からの成果は既述のとおりである。

しかしながら諸戦略を進める上で課題も少なくなく政治的な優先度の問題、社会的理解の遅れ、各要因を旨く組合せる必要性、援助側との調整等が今後避けて通れない問題であろう。

II 第二章「DAC最近の論点」からの関連項目抜粋

1. 南アジアにおける貧困対策プログラムについて

本章では農村貧困が極めて顕著である南アジアの貧困対策について触れ、右対策を進めるに際しては次の要素が肝要であるとしている。

- (1) 諸政策決定を地方分権の方向に向けること等に特徴づけられる政治改革。
- (2) 産業効率の向上を奨励し小規模業者・事業主が村落レベルまで活動に至れるような可能性を付与するような経済政策。
- (3) 土地改革：土地無し民に資・財産を賦与するようてプログラム。
- (4) 更なる灌漑施設の拡張・普及、降雨地での収穫向上、農産物の多様化を含む農村インフラ整備。
- (5) 人材面、諸需要面での多岐にわたる投資、家族計画、識字、栄養、衛生及び女子の積極的登用。
- (6) 森林保全・開発・土壌、水資源改善等の環境関連プログラム。

世界銀行（世銀）の貧困対策

1. 貧困及び貧困問題の把握
2. 貧困対策

1. 貧困及び貧困問題の把握

1973年のマクナマラ総裁演説（IMF・世銀総会、ナイロビ）は、世銀が初めて“貧困”に強い関心を表明したもので、これ以降その他の国際機関・各国援助機関においても、貧困問題の解決に向けての活動が積極的に展開され始めたといっても過言ではない。この演説においては、開発途上国人口の下位40％に開発の恩恵が及んでいないことが指摘され、将来の開発努力においては、この下位40％人口に対して特別の配慮が必要である旨協調された。

次いで、1980年の世界開発報告（以下、開発報告）において、“貧困と人的開発”を取り上げ、絶対的貧困の軽減に焦点を当てた議論を展開している。これを要約すると以下のようである。

a) 貧困の概念について

本報告においては、絶対的貧困という一語の下に貧困層を十把一からげにして取り扱うのは誤りであるとしている。即ち、栄養や健康の状態、教育の程度なども絶対的貧困の指標として考慮されるべきであり、これらを含めた貧困のありようは、時期により異なっていて、「貧困層のすべてがあらゆる点で同じように悪い状態にあるわけではない。(p.31)」しかしながら、それらを比較する方法は、未だ確立されてはおらず、加えて貧困層を正確に把握する上で必要な資料情報が、途上国側に整備されているとはいえないという現状認識を示している。

一方、絶対的貧困層と呼ばれている層が膨大な数にのぼることは明らかであるし（約7億8000万人、1975年）、その半数は、インド・バングラデシュを中心とする南アジアに、1/6がインドネシアを中心とする東アジアと東南アジアに、1/6がサハラ以南のアフリカに、残りの1億人がラテンアメリカ、北アフリカ、中東に分散していると推定している。そして、貧困層は主として農村地帯に住み、その多くは土地無しか、それに近い農業労働者であるとしている。

また、「絶対的貧困というものは、特別の場所、家族、社会集団の中で、世代から世代へと引き継がれる傾向がある。(p.33)」とし、これは、途上国社会には全体的貧困を再生産するメカニズムが存在している一との認識と解釈されよう。

b) 過去の開発努力と貧困

基本的には、過去の開発努力の成果は、教育面（過去30年間の成人識字率の上昇：30%→50%、就学児童比率：47%→64%、1960-1977）や健康面（過去30年間の平均寿命の延長は中所得途上国、低所得途上国で各々、9歳、15歳）での改善に明らかに示されており、開発途上国の貧困の緩和に有効であったと評価している。

ただし、地域別、国別にやや詳細に検証してみると、その効果は一様ではなく、たとえばアフリカ諸国の多くにおいては、貧困の緩和に大きな進展があったとはいえず、また、他の地域においても国家経済の成長は実現されたものの、国内の所得格差が拡大し、開発の便益が貧困層に及ばない事例もある（コロンビアの貧困線以下の人口比率は韓国の二倍に及んでいるが、両国の平均所得はほぼ等しい）と報告されている。この様に、過去の開発努力・経済成長と貧困緩和との間には強い相関関係が一般に認められるものの、過度の一般化は避けるべきとの姿勢を示している。また、経済の成長は貧困の緩和に決定的な重要性を持つ一方、十分条件とはいえず、貧困層をターゲットにした政策的対応が、経済成長政策と同時併行的に実施されることが重要であるとの立場を示している。

2. 貧困対策

開発報告の中で主たる関心がよせられているのは、近代化の過程で生じる不平等性、所得格差を如何なる政策をもって緩和できるかということである。以下にその要点を記す。

a) 土地、資本、労働技術などの生産的資産の分配を改善すること

土地保有の不平等は、特に南アジアにおいて顕著であり、例えば、バングラデシュでは農村世帯の53%、インドでは40%が、いわゆる土地無しである。こういった現状を改革するについては、既得権をもつ地主などからの社会的、政治的な抵抗が予想されるが、土地保有制度の改革は、多くの諸国で、貧困緩和の重要な課題として取り組まなければならない。

貧困層は、自己資金を持たず、投資機会に適切な対応をする能力がない。また、資産も持たないので、担保能力もなく、信用の供与も受けられない。貧困層を直接の対象にした信用供与事業は、この様な現実を踏まえると実施困難であり、むしろ雇用の増大やインフラ整備を促進して、貧困層の所得の増大をはかるのが肝要であろう。

一方、「貧困層の多くの人々の雇用機会と所得獲得能力は……教育の欠如、病気、不十分な食料などのために限定されている。（p. 40）」教育と健康は、近代的な発展過程に参加するために基本的に必要とされるものであり、これを充実することは技術革新をより広範ならしめるために不可欠である。

これら生産的資産の再分配とともに、労働需要を拡大したり技術革新に必要な刺激

や物的資源を与えたりするための補助的対策も重要であり、特に、小農を犠牲にして都市の中産階級を利するような、物価・賃金政策は回避されなければならない。

b) 調査研究と技術

緑の改革に代表される高収量品種の開発・普及は、全体として例外も多いが、貧困層の生活を実質的に完全するものである。現在緊急に調査研究が必要とされているのは、「この種類の調査の経済収益率が20~30%に達する乾地農法と貧弱な土壌や多くの低所得農民が依存している生活収穫物などについての研究である。

また気候と土壌の諸条件が所によって大きく変化する国々では、各々の場所に適した最良の農法を検討するためにもっと多くの調査研究が必要である。(p.41)」

c) 移住問題

上に述べた調査研究と技術の開発は、自然条件に恵まれない地域における貧困対策といえようが、より良き機会のある地域に移住を促進することも、貧困緩和のひとつの方法である。「貧困層の生産性は必ず彼らが現在住んでいる場所で改善されなければならない。ということを前提とする開発戦略は非効率的であるとともに不公平でもある。(p.42)」

d) 所得移転と補助金

低所得国において、先進工業国で所得移転を目的としてとられているような社会保障計画を実施することは困難である。財政的・行政的・政治的な困難性は避け得ないが、その代替策として、貧困層にとって特に必要な物資を補助するか、割り当てることが考えられる。

e) 人口増加の抑制

過去の開発努力の結果、絶対的貧困層の比率は低下したが、人口増加のために絶対的貧困層の量は大きくなったと推定される。人口増加の抑制はそれ自体が最終目的ではないが、現下の開発途上国においては、「人口の急激な増加は物的資本と人的技能に対する一人当たり投資を下げることにより、経済成長を阻害してしまう。(p.61)」同様に、世帯当りの子供の数が多くなるにしたがって、一人当たり保健や教育に当てられる支出は小さくなる。

貧困と高出生率、そして女性の教育程度の間には、深い関連が認められる。即ち、貧困家庭においては子供の提供する労働力は貴重であり、加えて多くの子供を持つことは両親の老後の保障ともなる。一方、女性の教育程度が上がり、雇用機関が増加すると、即ち、女性を取り巻く現在の社会経済的、文化的環境が変化すると、結婚年齢が高くなり、出生率が低下する。また、教育を通じた保健衛生知識の普及によって、乳幼児死亡率が低下し、これによって出生率の低下が導かれる。

保健網の調整、充実をはかるとともに、家族計画プログラムを通して避妊具、避妊薬、家族計画の知識普及を促進することによって、人口の抑制がはかれるべきであ

る。

これらの貧困対策は、貧困層の所得向上を目的とするものと、貧困の非所得的側面に焦点を当てたもの（人的資源開発）に大別できる。両者間には、トレードオフがある一方、各々を構成する要素間には複雑な相互関連性、相互依存関係が認められ、相対的な重要性に基づいた政策決定がなされなければならない。いうまでもなく、この相対的純重要性は各国の状況によってことなる異なるのであり、すべての国の選択が同じではありえない。

以上が、1980年の世界開発報告の要約である。つづいて注目すべきは、1987年に世銀内部にもうけられた貧困緩和タスクフォース（Task Force on Poverty Alleviation 以下、タスクフォース）のレポートである。このレポートは、その貧困層に対する影響を中心に国際的論議を喚起している経済の構造調整政策を念頭において準備されたものと解され、この意味で、重要である。しかしながら、このレポートにおいて、貧困と経済の成長との関連について、特に目新しい指摘がなされているわけではなく、概ね開発報告と同様の認識がもたれている。但し、“貧困”の認識について注目すべきは、人口の急速な増加と環境の破壊が貧困問題に関わる二大問題として認識されていることである。また、貧困層を単に貧困層というのではなく、その中での最貧困層（開発途上国人口の低位10～20%）により焦点を当てた議論を展開していることも指摘しておきたい。構造調整のコンテクストでは、その貧困層に与える影響が社会的にコストを伴うものであり、重大な関心を払うべきものという認識が示されている。特に、構造調整過程における都市俸給生活者へのネガティブな影響、そして食料価格調整の非食料生産者に与える影響、或は財政支出の見直しの影響が国民すべてに一律ではない点等について、特段の配慮が必要とされることを協調している。換言すれば、構造調整プログラムは、貧困層の負担を強くないような形で実施されるべきであり、そうすることによって、経済全体のコストを下げることができるとの認識を持っている。

タスクフォースが貧困対策として提言しているのは、Core Poverty Program（C P P）の設立である。C C Pは、特に最貧困層をターゲットにした貧困緩和をその主たる目的とした開発戦略や活動に焦点を当てるものであるが、その機能は以下の三つである。

- ・ 各国別の貧困の現状分析
- ・ 各国政府の関連政策の評価
- ・ 政策対話を通じた貧困対策の立案

また、C P Pの枠内で融資の対象となるのは農業、保健、栄養、家族計画、教育そして都市計画の各セクターであり、サブサハラアフリカについては特に食糧保障にプライオリティが置かれる。経済全体の底上げを狙ったインフレ開発構造調整の促進を主要な目的とする活動については、たとえそれらの究極的な目的が貧困の緩和であろうと、或は上記のセクターに関わるものであろうとC P Pの対象とはならない。これに対して、従来型の投

資活動がその便益を特定貧困地域や貧困層をターゲットに実施される場合は、現在の世銀の評価基準（Economic Rate of Return が8～10%）よりも若干低くても、必ずしも除外されるとは限らない。

貧困問題は、構造的・歴史的な産物であり、当該国家の特性に負うところが大きいために、多くの場合、国レベルでのプライオリティ、諸活動間のトレードオフ、サービス供与システム、財政面などについて重点的な分析が必要とされる。これは、世銀内部の人的資源の最配置やトレーニングも要求するものである。

WHOの貧困対策援助

1. 貧困層に対する基本戦略

健康は人間の基本的なニーズを満たし、生活の質を向上させる最も重要な要素であるが南アジア、サハラ以南のアフリカ諸国などの国民は栄養不良、劣悪な衛生状態と貧弱な医療体制の下にあり、貧困層の中でも、とりわけ女性、乳幼児など弱者が最も悲惨な状態におかれている。

WHOは1981年の総会において「西暦2000年までに全世界の国民に健康を」(Health for All by the Year 2000)というグローバルな目標を採択し、その実現のために Primary Health Care (PHC) による保健・医療分野の発展戦略を採用した。

2. PHCの特徴

PHCは上記グローバル目標を達成する方法としては、最も現実的で費用効果の高いものとして、援助機関および各開発途上国に受け入れられているが、その特徴は、適正技術に基礎を置いた農村や都市のコミュニティーレベルでの保健・医療サービスの確立をめざしていることにある。これまでの援助機関や途上国の経験から貧困層に対するPHCの効果を高めるためには、以下の点に留意する必要がある。

- (1) 家族あるいはコミュニティーのレベルの基本的な保健・医療活動に重点をおく。
- (2) そのレベルに合った適正技術を開発し応用することに重点をおく。
- (3) 家族やコミュニティーの構成員に対する教育と宣伝活動を強化する。
- (4) コミュニティーの基礎的な医療従事者あるいは中程度の医療技術者の訓練を地元で行い、質の良い技術的指導書の配布やコミュニティー組織の運営方法の指導、保健・医療情報の提供に努める。
- (5) 公的援助のみならず民間やNGOのサポートを重視する。

3. 貧困層に対するPHCの重点

(1) 栄養改善

栄養不良、栄養失調は貧困層の保健・医療問題の中心をなしている。貧困層の栄養改善に対する取組みは、保健・医療分野のみならず、農業、教育、インフラ整備など他のセクターとの連携が重要であり、貧困層が十分な食糧・栄養素を確保できるような効果的な配分システムや、より健康的な環境の維持が必要である。

WHOは国家レベルでの栄養改善計画立案に対する要員の教育・訓練を通じて、貧

困層の栄養状態の把握、栄養状態の改善を防げる社会・経済的制約要因の分析、効果的な戦略立案の方法などの分野での協力をおこなっている。

特に、栄養状態の劣悪な貧困層の実態把握とコミュニティー・レベルでの栄養改善計画を担当する栄養改善普及員の訓練や食糧配給ユニットや配給システムの確立に対するガイドラインの開発に重点がおかれている。

例えば、アフリカ地域ではコミュニティーの伝統的な方法を応用した乳幼児への栄養補給について集中した研究が行われており、また、UNICEFとWHOの共同計画として、児童の健康増進と栄養の改善支援プログラムが行われている。

(2) 母子保健

母子の健康を維持し向上させるために、妊娠と出産の時期および乳幼児に特徴的な疾病予防や栄養補給は、貧困層へのPHCの効果を高める上で重要である。この分野については開発途上各国で積極的な努力がなされてきたが、今だにアジアやアフリカの低所得国では妊産婦、乳幼児の死亡率が高く、国によってバラツキも大きい。

こうした状況を改善するためには、母親の妊娠期間中および出産時期の健康維持と次の妊娠までの期間を調整することや、新生児の生存率を高めるため疾病への抵抗力をつけることが重要である。

WHOは母子保健と家族計画を連携させ、国家レベルでの妊産婦、乳幼児の死亡原因の究明や対策立案能力を高めるための協力を重点をおくとともに、母子保健指導員等の訓練にも力を入れている。

(3) 飲料水供給と遠征改善

WHOは国際飲料水供給と衛生の10年計画(International Drinking Water Supply and Sanitation Decade)に基づき、PHCの重要なコンポーネントとして、安全な飲み水や生活用水の供給と遠征改善の促進に努めている。これらは農村や都市部の貧困層の健康状態と生活改善に資するところが多い。

4. PHC実施体制の強化

PHCの重要性、特に貧困層の健康改善に対するインパクトについては、世界的に受け入れられているが、開発途上各国の直面している保健・衛生状況は異なることから、PHCの実施体制の強化には、ローカルな特徴を生かした計画と協力が必要である。

貧困層を重視したPHCの実施には家族やコミュニティーの積極的な参加やPHC普及員の訓練に重点をおくことが大切である。

(1) PHCの実施は基本的には個人、家族、コミュニティーの自発性が要求される。

(2) PHCの認識を高め、効果的な実施を促進するには保健・医療に関する成人教育が重要である。

- (3) 村落レベルのコミュニティ作りと積極的な参加への政府のサポートも、個人、家族の意欲を高めるために必要である。
- (4) PHC普及員については、たとえ基礎的な教育や医療訓練しか受けていなくても、村落レベルでは十分活躍できることを認識して訓練プログラムを作成する。

<PHCと女性の役割>

女性の役割は「全ての国民に健康を」というグローバルな目標にとって、きわめて重要である。女性は自己の健康のみならず、子供たちの健康をも左右し、家族の保健衛生の維持に責任を有する。同時にPHC普及員としてコミュニティ・レベルでも重要な役割を演じている。

WHOは、伝統的な社会での女性を取り巻く制約要因を分析し、PHCの実施における女性の役割を促進するために、教育、訓練と保健・医療情報の提供に努める。

UNICEF

「開発と女性 (Women in Development)」と貧困問題

現状認識 “UNICEF AND WOMEN – The Long Voyage”, 1987. pp. 64-65から

婦人は総人口の半分、労働力の三分の一をしめるが、世界収入の十分の一、富の1%以下しか得ていない。また総労働時間の三分の二に責任を持っている。(ワルトハイム国連事務総長)

世界の非識字者の3人に2人は婦人で、全般的な非識字率は低下してきたが、婦人の非識字率は上昇している。世界の三分の一の家庭は婦人が戸主である。開発途上国では15才以上の非婚者の半数は母親である。たった三分の一の婦人しか何らかの形の避妊方法の情報に接することができず、半数以上が妊娠と出産の時に研修を受けた人の助けを得られない。開発途上国の婦人は総食糧生産の50%以上に責任を持つ。アフリカ大陸では婦人が全農作業の60~80%、全牧畜の50%、食料品加工の100%を行っている。1982年には8億人が絶対的貧困であるが、その大部分は村からの出稼ぎ者と家族、青年、障害者、高年齢者で、そしてこれらの範ちゅうの人々の大半が婦人である。約5億人の飢えと栄養不良に苦しむ人々のうち、最も厳しい被災者は5才以下の乳幼児と婦人である。毎年2千万人の飢えに関連した理由で人が死に、10億人が慢性的な栄養不良と貧困という収奪状態にあるが、その大部分が婦人と子どもである。

婦人が貧困者、飢餓者、非識字者の大半であるばかりでなく、難民人口の90%が婦人と子どもである。ほとんどの文化で婦人は男性より長生きで、婦人は高年齢者であり、その介助者でもある。児童虐待も、ほとんどの文化でこどもの面倒は婦人が見なければならず、栄養・教育・性・心理的に虐待されているのも女子である点で、婦人の問題である。データ：国連婦人の10年国際会議(コペンハーゲン、1980)、OXFAM、1982 UN Report on the World Situationほか

ユニセフの現状認識

ユニセフの中期目標(1985-1990)は、1)乳幼児死亡率の低減を加速する、2)婦人の地位の向上、3)以上のふたつを通じて人口の抑制を図ることである。これらは貧困問題の軽減に向けた事業を計画する上で重要な、社会指標でもある。

以下は、貧困の中の婦人の状況について概観したものである。“The situation of women in poverty”, UNICEF RESPONSE TO WOMEN'S CONCERNS, E/ICEF/1985/L.1

- (a) 多くの国で、最貧所得層の中での婦人の男性の人口に対する比率は、総人口の中でのその比率より高く、最貧家庭では経済的基盤を婦人の現金収入に多くの場合頼って

- おり、それは出産のピーク年齢時の婦人たちでもある。
- (b) 毎日16時間という婦人の労働時間が、農繁期とコミュニティー活動のピーク期にはさらに時間が長くなる。
 - (c) 家庭生活の中でも婦人は食料と病気治療が男性優先のために、婦人の栄養状態は相対的に悪く女子の死亡率も高い。女子の死亡率は出産時には男子より低く、1～2才時には男子の死亡率と同等、2～5才時には女子の死亡率は男子の2倍である。
 - (d) 推定 1,000万人から 3,000万人の女子が、初潮前に割礼を受けている。
 - (e) 全婦人の半数、妊婦の2/3が貧血症（鉄分欠乏など微量栄養分の欠乏が問題）。
 - (f) 分娩時の母親の死亡率は、いくつかの開発途上では欧州でのそれより 200倍にもなり、毎年50万人の母親の死亡と数百万人の母親がいない子どもを作り出している。
 - (g) 非合法化された中絶により、毎年20万人の婦人の命が失われ、数え切れない婦人が一生妊娠できなくされている。
 - (h) 婦人の総人口の半数が非識字ある。少なくとも16カ国で婦人の非識字率は85%以上で、女子の方が男子より小学校に行けず中退せざるを得ない。学校に行けなかった婦人はより多くの子どもを出産し、子ども（特に娘）を学校に行かせない傾向が強く、婦人の貧困をさらに悪化させている。
 - (i) 婦人の土地と食料生産に関われる機会が、男性が管理する換金作物への土地の急速な転換によって、著しく奪われつつある。このため婦人が家庭レベルの食料確保に使ってきた生計に不可欠な土地が崩壊しつつある。政府が換金作物を奨励している所では、作物輸出が一定成功しているが、生活食料の生産が減少する傾向が見られる。多くの場合婦人は農業協同組合に加入できず、農業技術や農業普及事業の便益を得られない。
 - (j) 都市でも農村でも婦人の収入の家計に占める重要度が高まっている。それは高い男性の失業率、不在率、そして伝統的に婦人を支えてきた家族関係の崩壊が理由と考えられる。
 - (k) 都市での大量生産と資本集約技術そして農村の機械化により、婦人を伝統的な生活活動からも、賃金雇用からも締め出してしまった。そのため農村婦人は、農園やプランテーションでのマージナルな、季節的またはパートタイムの仕事に追いやられた。都市ではインフォーマル・セクターの中の低階層の、低い立場の、不定期で低所得の仕事につかざるをえない。都市では農村からの婦人は特に弱い立場にある。
 - (l) 特に都市では、育児の負担と、貧困婦人は体力的にも弱く仕事での競争力がないために、仕事の選択幅は極端に狭い。
 - (m) 母子家庭は増加しており、経済的には最も苦しく、弱者である。また仕送りができないままに出稼ぎに男性が行ったきりの家庭で、子どもの栄養不良が最も厳しい。

危険な貧困問題の軽減に向けた問題意識

(paras. 73-75. STRATEGIES FOR CHILDREN IN THE 1990s. UNICEF, E/ICEF/1989/L.5)

経済発展は、指標（GDP、農業、産業、貿易、交通、雇用、住宅）などに基づいた国平均の経済成長に寄与するだけでなく、危機的な貧困の軽減に特に寄与するように計画されるべきである。すべての経済発展計画は、危機的な貧困の軽減の可能性を事前に明確に分析すべきである。

過去において、あまりに多くのプロジェクトが長期的には貧困の軽減に寄与するとの実証のない根拠にもとづいて正当化されてきた。立案・計画が軌道にのるまでに長時間かかることは理解できるが、開発計画はプロジェクトが、予見できる将来までに、どのように貧困の減少または貧困の社会的影響を軽減できるかを示すべきである。このためには、題次国連開発の10年の国際開発戦略は、すべての国が一定のタイムフレーム内に達成できる貧困軽減の目標を設定するように働きかけるべきである。

債務危機の救済については多くの案が検討されているが、ユニセフは次世代を担う人的資源でもある、子どもの生存と健全な発育のための救済策を提案して、いくつかの政府、国際機関と交渉中である。

開発と女性－収入向上の強化だけでなく、 社会経済的の総合的な改善

1970年代後半から、小規模の収入向上（あまりにも多くの場合、手工芸、裁縫などの研修）で終わる経済性と無関係な、むしろ経済発展や農業経済の主流から大きく疎外された婦人関連事業の見直しがユニセフ内部で始まった（pp. 91-92, UNICEF AND WOMEN）。80年代前半の分野別事業の中での婦人問題や婦人対象プロジェクトが整理され、1985年には貧困層、中でも婦人に対象を絞った、社会的・経済的の改善に向けた基本方針がまとまった。

- (a) 貧困の中の婦人に直接に利益になる社会的、保健、経済的活動をユニセフが強化することを再確認し、その改善が社会開発に必要な条件である。
- (b) 婦人を対象にした社会経済的事業と「子どもの生存と発育」に効果的で優先事業とを実質的につなげたプログラミングを行う。（婦人の生産者、教育者、保健員、家計収入の管理者としての多元的な役割を支援する）
- (c) 全国的な行政組織など国の開発計画に影響力がある機関と協力して、貧困婦人の受益者人口のスケールの拡大を図る。（p. 3, E/ICEF/1985/L.1）

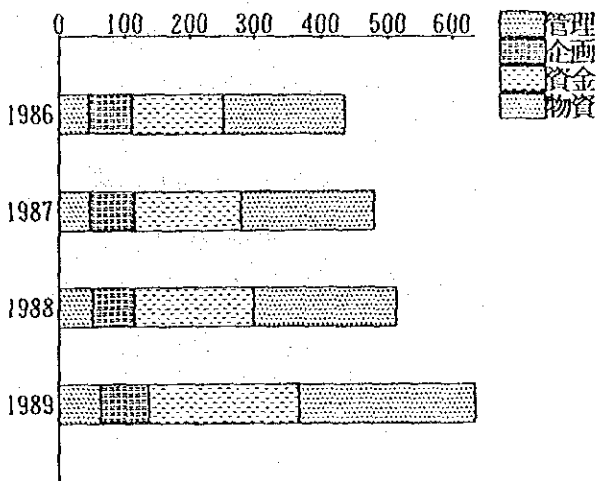
84年ごろからユニセフの国別事業の立案に先立つ、現状分析報告書にはひとつの章を割いて貧困婦人の問題をとりあげるように強力な調整が行われ、88年以降承認されたほとんどの国別のユニセフの政府との強力事業（通常5カ年）には予算化されてきた。

それぞれの協力分野別や村落総合開発（農村金融との協力を含む）などの全国的プログラムの中で、貧困婦人のための事業を行うのが中心となる戦略である。それまでの橋渡しとして、独立した婦人事業を、経済効率と質が高く、各国の開発計画の主流にどのように、いつ融合できるのかを明示するという条件で承認している。参加型のアプローチの中でも、ほとんどのユニセフの協力事業は「事業の実施・運営への参加に限られた」カテゴリーのものであり、ケニアやインドネシアの例は「計画や意志決定へも参加する」カテゴリーに近いが、引き続き改善が必要である (paras. 3. 13. 18. 19, E/ICEF/1989/L. 1)

〔参考資料〕

ユニセフ（国連児童基金）

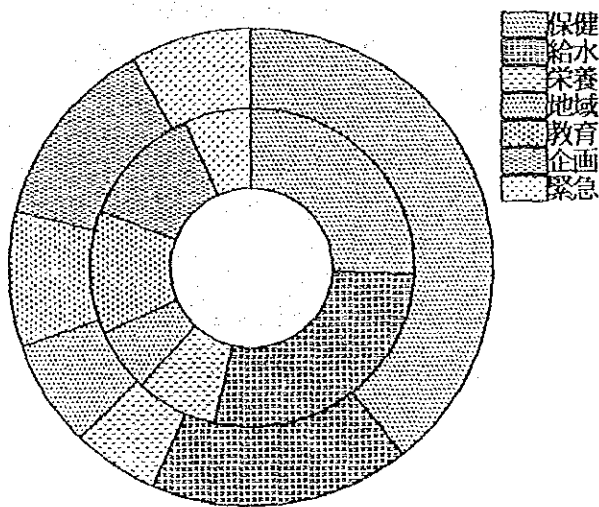
総支出（1986-1989）



	1986	1987	1988	1989
管 理	46	46	51	63
企 画	66	68	63	73
資 金	141	165	185	230
物 資	185	200	215	268
合 計	437	479	514	634

(単位：百万ドル) 1989年は推定
年平均 516百万ドル (5億ドル) として
年間約 723億円 (1\$ = 140円)

分野別支出の割合（1984/1988）



	1984 (%)	1988 (%)
保 健	63 (26)	158 (40)
給 水	68 (28)	69 (17)
栄 養	20 (8)	23 (6)
地 域	16 (6)	29 (7)
教 育	30 (13)	37 (9)
企 画	31 (13)	52 (13)
緊 急	16 (6)	32 (8)
合 計	244	400 (百万ドル)

(注) 企画=Project Support(Research Studies, Capacity Building, Annual Reviews, Mid-term Evaluation, Situation Analysis, Freight, Development Communication)

(注) 地域=貧困家庭または貧困コミュニティーを対象とした事業。

このページ資料出典：UNICEF ANNUAL REPORT 1988, 1989

ユニセフの貧困（婦人）事業の支出（1982-1984）

単位：百万ドル

協力分野	1982 (%)	1983 (%)	1984 (%)	1982-1984 (%)
社会サービス	17.4 (38)	19.1 (38)	15.7 (35)	52.2 (37)
栄養・栄養教育	15.9 (34)	17.0 (38)	17.0 (38)	49.9 (35)
教員研修	5.0 (11)	5.0 (10)	3.8 (8)	13.8 (10)
婦人教育・研修	4.3 (9)	4.3 (9)	4.7 (10)	13.3 (9)
識字教育	2.0 (4)	2.6 (5)	2.5 (6)	7.1 (5)
職業訓練	1.3 (3)	2.0 (4)	1.2 (3)	4.5 (3)
家族計画	0.2 (1)	0.2 (0)	0.2 (1)	0.6 (1)
合計	46.1(100)	50.2(100)	45.1(100)	141.4(100)

(注) この報告では上記の分野の婦人事業のみをとりあげているが、他分野との境界は必ずしも明確ではない。

上記の地域別内訳は、南・中央アジア（33%）、東南アジア・パキスタン（25%）、東・南部アフリカ（15%）である。また南・中央アジアと中南米では事業の30%を、アフリカと東南アジアでは18%、中東、北アフリカでは9%を上記7分野に支出した。

ユニセフの婦人事業の総事業支出にしめる割合（1982-1984）

	婦人事業	総事業支出	%
1982	46.1	213.0	22
1983	50.2	246.1	20
1984	45.1	144.3	18
	141.4	703.4	20

単位：百万ドル 1984年は10月31日現在までの支出。

このページここまでの出典：UNICEF RESPONSE TO WOMEN'S CONCERNS(E/ICEF/1985/L.1)

貧困対策に関わる人的資源

ユニセフ：本部／地域事務所アドバイザー、現地事務所（農村、都市、婦人担当など）

行政：保健、農業、教育、社会福祉、コミュニティ・デベロップメント、地方開発、都市開発など

金融：政府中央銀行、農業銀行、協同組合、民間銀行

その他：国際NGO、ローカルNGO（全国／地域）、政治組織、住民組織など

FAOによる農村貧困対策

「THE DYNAMICS OF RURAL POVERTY (1986)」の抜粋仮訳

1. 農村貧困の範囲と特徴

1-1 貧困の範囲

- ・範囲については、国ごとに分類・統計の方法が異なるので一律にはできず、また、国同士の比較は間違いを起し易い
- ・生きて行くための基本である食物を欠く、絶対的貧困について焦点を当てる
- ・農村貧困層は、土地無し農民、遊牧民、零細漁民で構成される
- ・範囲の測定は、貧困者の収入と貧困ラインを比較して求める
- ・農村貧困の全体を把握するためには、農村人口のパーセントで表す
- ・60カ国の農村貧困の状況は、表-1に示すとおりであり、少なくとも7億人が貧困の状態であり、今後とも継続して発生することは確かである

1-2 貧困の特徴

- ・基本的特徴は、1)栄養失調 2)無教育 3)不健康である
- ・栄養と貧困は密接な関係にあり、それは収入、栄養供給および社会環境（非識字率、乳幼児死亡率、寿命、飲料水の給水率、医者割合）が影響している
- ・1977年の第4次世界飲料調査の結果、98途上国の約5億人が栄養失調であった
- ・農村人口は、低所得国の総人口の70-80%を占めており、農村貧困者の収入の70%が食糧に消費されている
- ・栄養失調は土地無し農民、零細漁民、農村の婦女子に偏っている
- ・就学率は、農村は都市の半分であり、男性の方が女性より高い

1-3 所得分配の不平等

- ・一人当りの所得は、都会は農村より2-8倍多い
- ・都会と農村の、各人口の10%の極貧困者の平均収入はあまり差がない
- ・農村内の収入を比較すると、地域、職業、性別、種族、年齢、学歴、宗教、市場への近さ等が原因となって不平等となっている
- ・農村内では、貧困者は富裕者より収入を失う割合が多く、経済が発展する程不平等が増す
- ・ラテン・アメリカに所得の不平等が多い
- ・不平等の原因は、各国の政治体制により異なり、また、先進工業国が途上国に与える経済的影響もある

Table 1.1

Estimate of Rural Population in Absolute Poverty in 60 Countries
Each with Total Population One Million and Over, 1975-1982

Country	Year	Total Population (millions)	Proportion of Rural Population to Total (%)	Percentage of Rural Population in Absolute Poverty (%)	Number of Rural Absolute Poor (millions)
AFRICA					
Benin	1979	3.4	70.7	65	1.6
Botswana	1982	1.0	75.0	55	0.4
Burundi	1978	4.0	97.7	85	1.6
Cameroon	1978	8.1	68.2	40	2.2
Chad	1978	4.3	83.6	56	2.0
Ethiopia	1976	29.7	87.7	65	16.7
Ghana	1978	11.0	64.0	55	3.9
Kenya	1978	15.4	86.7	50	6.5
Lesotho	1979	1.3	95.7	55	0.7
Madagascar	1977	8.0	83.0	50	3.3
Malawi	1977	5.5	74.5	85	3.5
Mali	1975	6.3	82.8	48	2.4
Mauritius	1981	1.0	48.0	12	0.1
Niger	1975	4.7	89.7	35	1.4
Nigeria	1978	83.0	79.0	38	25.0
Rwanda	1975	4.5	96.3	90	3.6
Sierra Leone	1979	3.2	76.1	65	1.7
Tanzania	1978	17.6	98.2	60	9.0
Zaire	1975	24.7	65.2	80	12.9
Zambia	1975	5.0	30.0	52	0.8
ASIA					
Bangladesh	1975/78	81.0	89.9	74-81	56.5
Burma	1978	33.1	73.8	40	9.9
India	1979	674.7	78.0	50.7	285.6
Nepal	1977	13.6	95.4	61	7.7
Pakistan	1979	84.5	72.2	39	23.8
Indonesia	1980	151.0	79.7	44	52.0
Korea, Rep.	1978	37.0	47.8	11	1.9
Malaysia	1980-82	14.2	70.2	38	4.0
Papua New Guinea	1979	3.1	73.9	75	1.7
Philippines	1980-82	49.5	63.3	41	13.1
Sri Lanka	1981	15.0	72.0	26	2.8
Thailand	1978	44.4	85.9	34	13.1
LATIN AMERICA					
Argentina	1975	25.5	32.0	19	1.5
Brazil	1980	122.5	32.0	73	28.5
Bolivia	1975	4.9	69.6	85	2.9
Colombia	1980	26.0	30.0	67	5.2
Costa Rica	1980	2.3	56.0	34	0.4
Dominican Rep.	1978	5.3	51.0	43	1.2
Ecuador	1980-82	8.3	54.7	65	2.9
El Salvador	1978	4.5	59.4	32	0.9
Guatemala	1977	6.6	62.2	25	1.0
Haiti	1977	5.4	76.6	78	3.2
Honduras	1978	3.4	65.9	55	1.2
Jamaica	1982	2.1	50.0	51	0.6
Mexico	1975	64.0	59.0	49	18.5
Nicaragua	1978	2.6	47.9	19	0.2
Panama	1978	1.9	47.4	30	0.3
Paraguay	1978	3.0	61.2	50	0.9
Peru	1977	16.5	43.0	68	4.8
Trinidad *	1977	1.0	78.7	39	0.3
Tobago	1980	15.0	20.0	56	1.7
Venezuela	1978	1.8	64.1	20	0.2
NEAR EAST					
Afghanistan	1977	14.4	86.0	63	8.2
Egypt	1976	37.1	56.1	25	5.3
Iran	1976	34.5	58.0	38	7.6
Jordan	1979	2.8	44.4	17	0.2
Morocco	1979	19.4	60.1	45	5.3
Somalia	1982	4.5	71.3	60	2.1
Sudan	1982	20.0	79.6	70	9.9
Tunisia	1977	5.9	50.7	15	0.4
Yemen, Dem.	1978	1.8	64.1	20	0.2
Grand Total		1903.0			670.7

Source: Calculated and compiled from: FAO, 1982a, 1982b, 1983a, 1984a; FAO/ECLA, 1984; ILO/JASPA, 1981; Khan and various World Bank social indicators and various social indicators and FAO poverty studies.

2. 農村貧困の原因

2-1 開発政策と貧困

- ・開発計画では、農村の貧困者対策、不平等の是正、農村開発を優先する必要がある
- ・公的投資のプログラムにおいては、農村と小作農の貧困対策を優先する必要がある
- ・土地制度の改革、所得の平等な分配を政策に取り入れる必要がある
- ・GDP成長率が、雇用率及び食料供給率とバランスがとれている必要がある
- ・経済成長の遅いことが、貧困の原因とはいえない
- ・新技術は貧農の雇用機会と収入を奪っている
- ・政府の行政に富裕農民の影響力が大きく、貧困者の利益が反映されない

2-2 土地制度と農村雇用

- ・農村貧困の原因と対策を知るには、土地制度の調査が最も重要である
- ・農村貧困者の大部分は、小作人及び土地無し農民である
- ・土地所得の集中度はラテン・アメリカが最大であり、中近東、東南アジア諸国が増加傾向にある
- ・57途上国中、全農地の35%以上に当たる1,000ヘクタール以上の農地を、全所有者の0.1%が所有している
- ・土地所有の集中は、農村貧困の原因と関連がある
- ・小作農においては、所有地の細分化により、農地開発が遅れると共に収入も減少する
- ・土地の高騰により、不在地主が増加し、農地の商業化および新技術の導入により貧富の差が拡大した
- ・農地改革と組織作りが、貧困対策に有効である
- ・農業以外の職業への雇用は、土地所有集中に対する解決にはならない

2-3 経済の不安定－世界経済不況の衝撃－

- ・1974-75年と1980-83年の世界経済不況が、途上国の農村の発展に大きな影響を与えた。
- ・DACのメンバー国による農業援助は、絶対値では1974-81年の間に増加しているが、成長率は1979年以来減少している
- ・国際農業開発基金（IFAD）の農業援助は1982-83年に減少した
- ・農業技術協力、特にUNDPの援助が大きく減少した
- ・食糧援助は、国連・FAO世界食糧計画（WFP）が行っているが、減少している
- ・途上国の需要に比例した援助が行われていない

3. 貧困緩和対策

3-1 貧困緩和対策

- 各国の国家開発計画による政治構造の改革は難しい
- 最低20年間の継続的な政策が必要である
- 経済成長政策より、農村対策を優先した方が貧困緩和には有効である
- 資産の細分配と共に、経済成長と平行した収入の分配が必要である
- 基本政策は、1)資産の再分配と 2)人材育成である
- その他の政策として、1)収入と雇用の促進 2)貧困農民の開発プログラムへの参加 3)物価、食糧確保、非農業雇用政策があげられる
- 農業成長だけでは、貧困緩和は達成できない
- 構造改革、最低必要な土地の所有、および農業以外の生産手段が必要である
- 政府のしっかりした政策と実行力が必要である
- 改革のためには、政治・経済が安定していることが必要である

3-2 貧困者の参加

- 1979年に「農地改革と農村の発展に関する世界会議」(WCARRD)を開催した
- 国家開発政策として、1)平等、2)経済力と政治力のバランス、3)人々の参加があげられる
- 国家開発のために、農村に収入と雇用期間を多く与えて農地を増やし、農民同士が連携できる自治組織を作るべきである
- 農村女性の開発プログラムへの参加を促進する
- 農民参加による政府の利益
 - 1) 地方に自治組織を設立することは、財政的、人材的に政府財源の節約になる
 - 2) 開発プログラムに、農村のニーズを組み込むことができる
 - 3) 政府に必要な、農村情報のフィードバックを得られる
 - 4) サービスが迅速に行き渡るようになる
- 脱中央化政策は、地方組織の能力を高め、農村貧困者のニーズに寄与する
- 土地所有の集中が進んでいる地方では、脱中央化はかえって地主の力を増す恐れがある

3-3 その他の政策

- 各種開発プロジェクトが、農村貧困者の栄養向上にどの程度寄与しているか調査する必要がある
- 農村の非農業雇用を促進する
- 貧困農民は全農村の30-40%で、1950-80年の30年間で2倍となった

- 極貧者にとっては、工場雇用より小規模投資の農業雇用の方が雇用機会も収入も多い
- 農村雇用プログラムは、貧困農民が参加した、地方組織が行うのが理想である
- 農村女性参加のために、女性の保護、訓練のための特別プログラムを作るべきである
- 農村の若者のための訓練、教育プログラムを作成すべきである

3-4 FAOの役割

- 1975-2000年までに全農村人口は20億6000万人から28億9000万人に増加すると予想される。
- 貧困対策として、1)農村構造、2)国家開発政策、3)国際関係のバランスを重視する
- 2000年までに、1)食糧の自給、2)農村貧困の緩和、3)栄養失調からの解放をめざす
- WCARRDプログラムの内容
 - 1) 援助対象地区の選定
 - 2) 成長と平等のための国家計画
 - 3) 農民、女性などのプログラム参加
 - 4) 訓練サービスの普及
 - 5) 教育の普及
 - 6) 途上国間の経済技術協力など
- FAOの役割
 - 1) 政府のプログラム遂行を助ける(WCARRDフォローアップミッション)の派遣など
 - 2) 国際機関への要請
 - 3) 農地改革と農村開発を行う国々のモニタリング(「社会経済指標」プログラムの作成、評価ガイドラインの発行、貧困農村助成のためのチェックリスト作成など)
 また、アフリカに対する特別援助としては、
- 食料確保プロジェクトの実施(穀物貯蔵施設建設等)
- 国家レベルでは、途上国とドナー国間の交流と連携を計り、地域レベルでは、援助機関相互の会合を主催し、非政府機関との会合も行っている
- 1984年の大飢饉後、アフリカに対する特別援助プログラムをつくり、WCARRDフォローアップミッションにおいても、FAOはアフリカを第1優先地域とした
- アフリカの栄養および森林環境問題にも援助してきた

国際労働機関（ILO）

アフリカの構造調整に対するILOの支援

TRIPARTITE SYMPOSIUM ON STRUCTURAL ADJUSTMENT AND EMPLOYMENT IN AFRICA, Nairobi, ILO, 1989, の一部を抄訳

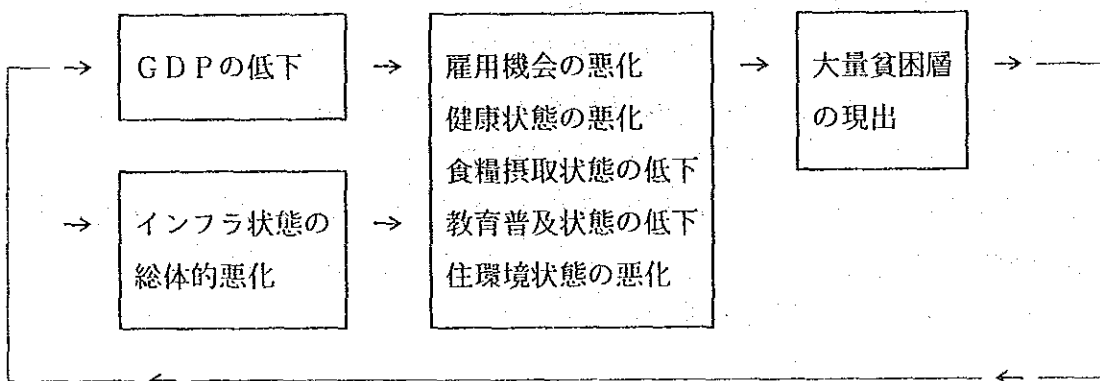
1. アフリカにおける開発と雇用

アフリカにおける開発の課題を考えるためにはいくつかの背景的事項に注目する必要がある。

1) 基盤施設の状態低下と基盤生活状態の著しい低下

まず、今日のアフリカが80年代初頭に比べより貧しい状況にあるという点である。国民一人当りの国内総生産は1980年の水準より9%低くなっている。貧困の拡大は、生活水準の低下のみならず、富の破壊にもつながっている。また、投資の減少により、物的資本（Physical Capital）、特にインフラストラクチャーの状態は悪化しており、一方で人的資源に関しては、雇用機会、健康、食糧、教育、住居等へのアクセスが著しく低下している。これらが改善されない限り、アフリカの（経済的）復興の可能性はきわめて限られたものにならざるを得ず、これらは最も重要視されるべき点であろう。

貧困状態の悪循環

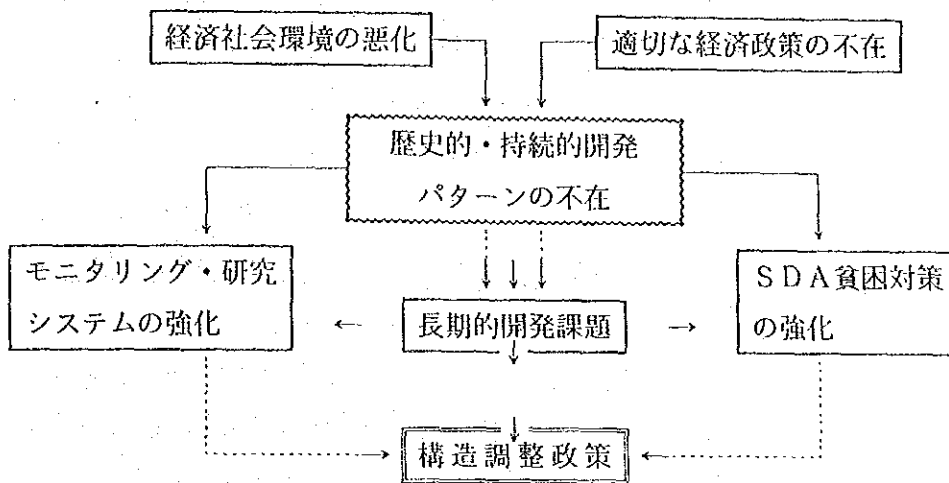


2) 歴史的に、持続的で公正な開発のパターンが見いだされていない

アフリカにおける経済の80年代の低調は、主として80年代初頭の国際的な危機に起因している。貿易の縮減と実質利率の上昇によってアフリカ経済は深刻な打撃を被っ

た。もっとも、この低調はこの期間を通じて極めて危機的であった外的要因のみ起因するものではなく、適正な経済政策によってこれらの状況が緩和されることがなかったという点にも深く関係している。とは云え、今日の状況は過去数年間の結果ではなく、むしろ、歴史的に、持続的で公正な開発のパターンというものが発見されずにきたことの証明であるといえよう。そして、このことがアフリカの構造調整の特性と密接に関係しているのである。

長期的課題とSDAの関連



3) 回復の兆しは総合的な復興を意味していない

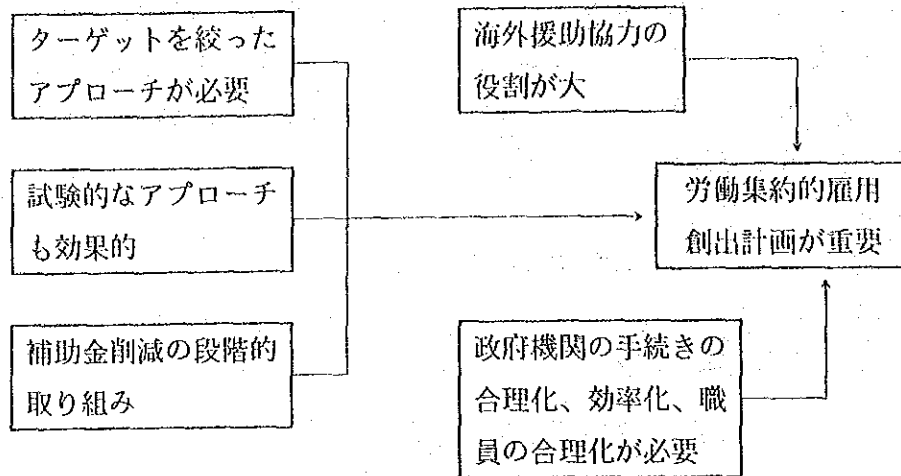
また、1984年までが最悪の期間であり、その後、多くの国で僅かながらも回復の兆しが見られていることは明らかであるが、この回復が国際的な環境の変動に起因するものか、改革の成果であるかについては議論の分かれるところである。しかし、国内総生産の伸び率がわずかに年1.7%であることから、客観的にみて、この回復はそれほど画期的なものではない。

総合的な復興のためには、一人当たり所得の継続的な縮減を食い止めただけでは不十分であり、数少ない指標から考えても、雇用状況の低下に関してはあまり効果をもたらさなかったと考えられる。

このようなアフリカの過去の業績をOECD諸国の発展やアジア諸国の急速かつ安定した成長と比較するとき、長期的な課題が明らかになってくる。そこには、アフリカ及びラテンアメリカの国々に対して国際経済が影響を及ぼす際の間接的な過程が示唆されており、注意深い分析が必要とされるであろう。

これがアフリカ経済の恒常的な特性であるとすれば、このことは開発戦略に実質的な影響を及ぼし、ひいてはアフリカのニーズに最も適した構造調整諸政策を模索する上でも重要な点として考慮される必要があるだろう。

2. 貧困軽減のためのガイドライン



- 1) 政府はその役割の一部として、構造調整の社会的側面 (SOCIAL DIMENSION OF ADJUSTMENT : S D A) に正面から立ち向かう努力をすべきである。

経済成長と雇用の創出のための政策的環境を整えることは重要であるが、それらが劣悪な栄養状況や文盲といった問題の解決に効果を及ぼすにはさらに時間がかかるであろう。また、構造調整以前には、アフリカでは収入が不十分なため国際的に適正と認められ得る生活水準を達成できないと言われたが、状況はさらに悪化したのみであった。したがって現在、飢餓、ホームレス、非識字率、病気といった貧困の諸相に立ち向かえるような効果的な行動はかつてないほどに必要とされている。

- 2) 公共投資の状況を考えるならば、貧困対策のための活動は、海外から支援されるべきであり、事実多くの援助国や民間団体 (NGO) が様々な分野で活発に活動している。

にもかかわらず、たとえばガーナの PAMSCAD のような海外からの援助によるプログラムには、プロジェクトごとのアプローチに依存しているため、上層部のみに重点が置かれ、実施されるのに時間がかかるという問題がある。

結局必要なのは、最も援助を必要としている層をターゲットにして効率的にプログラム設計をすることである。当然ながら、受益者を効果的に選ぶための経費が、提供されるサービスの普及を限定することによって得られる利益よりも重要となるレベルに達することもあろう。概算や経験に基づいた判断も確かに必要であるし、特定のグループ (たとえば就学前児童) に達し得るような既存のシステムを活用すべきである。

突然の価格変動が収入の配分に好ましいからざる影響を及ぼし、貧困を拡大するということは構造調整をめぐる現在までの議論の中で全面的に認められており、ある種の補助金の削減や食料の実質価格を急騰させることにつながるような調整過程をと

ることに対して政府が消極的であることについても、一般的に理解されるようになってきている。対象を区分した栄養改善計画等、特に貧困層に裨益する類の補助金の削減には、段階的な処置が不可欠であることは構造調整計画の必然的な結果として一般的に認められつつある。

- 3) 貧困軽減の一つの直接的な手法として、都市スラム地区の改善のための集約的な労働の場とサービス・プログラムを通じてアプローチすることが挙げられる。

現地の受益者層を直接に建設事項に参画させることによって、疾病対策に役立つような現地環境の質的改善のみならず、場合によっては食料援助に依存しつつも雇用の創出に貢献することになる。

また、労働集約的な公共事業計画のような直接的な雇用創出システムも、貧困層の収入獲得のための有益な手段であることが立証されている。

- 3) しかしながら、政府がその機構の枠内で貧困問題に直接的に関与していくためには、公的な手続きを合理化し、実施を効率化し、職員の関心を高めると同時に中央本部での担当官の数を少なくすることが必要であろう。教師は、省庁内にではなく、学校の教室でより必要とされているのである。

- 5) さらに、国際的な援助が及びやすい賠償プログラムの役割とは別に、各国政府は貧困の構造的要因を意識すべきである。貧困の状況の変化をモニターするようなシステムを確立し、可能な限りそれらの主要な原因を究明する努力が必要なのである。

アジア開発銀行の貧困対策

アジア開発銀行は、1990年代におけるアジア・太平洋諸国の開発とアジア開発銀行の役割についてその指針を模索するため、1987年に大来佐武郎氏を座長とする専門家会議を開始し、本年（1989）1月、当会議の報告書（The Asian Development Bank in the 1990's）がまとめられた。本報告書においては、域内途上国の開発ニーズに変化がみられること、そしてそのニーズに対応した開発努力への支援が重要であるとし、具体的には、以下の三つの分野にプライオリティが置かれるべきであるとしている。

- 1) 社会生活基盤の整備、特に公衆衛生と教育の分野
- 2) 最貧困層の生活水準の改善
- 3) 環境、特に熱帯林の保護

これらの分野にその活動の重点を置くことによって、アジア開発銀行は域内途上諸国の、持続可能な開発（Sustainable Development）の促進に貢献すべきであると提言されている。

また、世界銀行同様、内部に貧困問題を取り扱うタスクフォースを置き、この問題に対するアジア開発銀行のアプローチを取りまとめている。以下は、このタスクフォースレポートの要約である。

1. 貧困の現状について

絶対的貧困は、低所得、栄養不良、不健康に加えて、教育、住宅、安全な飲料水、水道設備など公共サービスの便益を享受できない状態であるとし、環境破壊の問題とも重要な関わりがある。アジアの貧困は、すぐれて農村の問題であり、農村貧困層は以下の三つのカテゴリーに分類できる。即ち、自給レベルに達しない小規模農民、土地無し農業労働者、そして漁民を含む非農業労働者である。これらに都市貧困層を加えたものが、絶対的貧困層を形成するが、域内途上国には、この層の人口が全人口の40%に達するところもある。

特に、農業労働者については、十分な雇用機会に恵まれないこと、加えて低賃金であること、そして食糧価格の変動に影響を受け易いこと、食料や雇用機会の季節変動に対して脆弱であることなど、極めて厳しい生活状態になり、その人口増加の影響も相まって、都市へ押し出されるものが多い。従って、都市貧困層も増加傾向にあり、今後十年間においては、都市の貧困の問題も重要となる。

また、アジアにおいては、女性と子供の地位が社会においても家庭においても低く、例えば、家庭内での食料分配のような面でも、不利な扱いを受けている。世帯当りの家族員数が多いということは、貧困の原因であると同時に結果でもあり、かつまたアジアの多くの諸国が“男社会”であることの反映でもある。特に、貧困対策の計画、実施においては、開発における女性の役割を十分に考慮する必要がある。

2. アジア開発銀行の役割

過去の融資実績をみると、貧困層に直接、間接に便益の及ぶ事業が多く取り上げられている事がわかる。上述した通り、アジアの貧困の多くは農村部にあるが、過去の融資実績の30%は農業部門に向けられたものであり、農村貧困層には多くの便益が及んだものと考えられる。また、社会インフラ（衛生、教育、人口など）の整備には15%、中小工業の振興・雇用創出に10%が向けられている。

しかしながら、貧困層に特にターゲットを当てた事業は数少なく、従って、上記の融資案件が貧困層に与えたインパクトやプロジェクトの便益がどの様に分配されたかについて正確に評価することはできない。換言すれば、これらのプロジェクトの評価は、全体的な雇用創出量や受益者数を基準になされるために、それら便益の内どの程度が貧困層に行き渡るかは明確に把握されていないのである。

今後の貧困対策は、以下の三つのアプローチをもって実施される。

- 1) 従来型のプロジェクトの計画、実施においては、貧困問題関連の事項に注意を払うこと
- 2) 貧困緩和を主たる目的とするプロジェクトを増やす
 - ・貧困層に焦点を当てた社会開発・環境関連プロジェクト
 - ――医療、人口問題、植林事業、アグロフォレストリーなど
 - ・貧困層の所得・雇用機会の増大を目的としてプロジェクト
- 3) 域内途上国自身の計画した貧困対策への支援

これら三つのアプローチの相互連関を高めて、短期的・長期的視点から貧困緩和を促進する。

3. 具体的方法

1) 国別貧困研究

農村開発や小規模工業開発など、貧困層へのインパクトを持つと考えられる分野に焦点を当てることは重要であるが、それだけで貧困層への効果が保障されるわけではない。貧困層を直接の受益者としてターゲットにおいて活動が必要とされる。このために、貧困層とは誰であるか、どこに住んでいるのか、そして彼らを取り巻く社会経済の動態について、国別の調査研究が不可欠である。

2) プロジェクトの形成・実施における留意事項

- ・地域住民の参加

従来のプロジェクトは、そこで適用される技術が妥当な性格であること、経済的・

財政的に健全であることを中心に形成され、受益者側の関心や特徴について十分な配慮が払われていなかった。貧困対策プロジェクトは、その受益者たる貧困層のニーズに基づいて形成されるべきであり、また彼ら自身の自助努力を促進するものであるべきである。この意味で、プロジェクト地域に知見の少ないコンサルタントによるフィージビリティスタディに基づいた、従来のプロジェクト形成のありかたには見直しが必要であり、この段階における受益者住民の参加が促進されなければならない。また地域に土着の組織の活用も、考慮されてしかるべきである。

・学際的現状把握

貧困対策プロジェクトは、第一に貧困層の生活様態・ニーズの現状把握が必要であり、これには社会学・民族学の視点が不可欠である。従来型のプロジェクトと違って、活動内容・投入物の決定は、その現状把握に基づいてなされなければならない。

・柔軟な実施方式（プロセスアプローチ）

従来型のプロジェクトは、その活動内容や実施スケジュールが固定され、投入物も決定されたうえで実施される。この意味で、非弾力的な“青写真方式”と言えようが、この方式は外的な環境が比較的安定的な産業インフラ整備プロジェクト等に適するのであり、政府の農業政策の変更や気候の変動等に大きく影響されがちな農村開発などの貧困対策には不適切である。プロジェクトの実施プロセスにおいては、多くの知見が蓄積され、これらは当該プロジェクトの質的向上に有益である。そういった知見を有効に活用するためにはより弾力的な実施方法が取られなければならない。こういった方式に多くの経験を有する機関（特に国際農業開発基金、International Fund for Agricultural Development : I F A D）との協力は重要である。

・Local Cost Financing

貧困対策プロジェクトは、従来型プロジェクトのように多くの外国製機材・設備を投入するのではなく、むしろ国内で調達可能な資源の活用が中心になると考えられこの意味でLocal Cost Financing (L C F) が重要となる。L C Fに対しては、従って、従来よりも柔軟な対応が必要となる。

・Key Parameter Information System

貧困対策プロジェクトの評価は、適切な指標を選定した上でなされなければならない (Key Parameter Information System)。この目的に沿ったコンピュータソフトウェアの開発が必要である。

3) 意志決定権の分散

中央集権的な意志決定機構は、地方の条件やニーズに敏感な対応をするには不適であり、中央政府と地方政府間の調整・協力を促進しなければならない。アジア開発銀行は、従来中央政府のinstitution-buildingに貢献してきたが、今後は地方政府に対する協力活動を展開するべきである。これには、銀行内部のスタッフトレーニングが

必要とされる。また、NGOや農村銀行・協同組合などをプロジェクト実施機関として、あるいは資金提供機関として積極的活用を促進するうえで、これら機関の資格適正基準を設定すべきである。

4) 現在、プロジェクト評価に用いられている費用便益分析は、便益の分配よりも、総体的な便益の量に注目する手法であり、貧困対策の評価には十分ではない。より適切な評価手法の確立を急ぐとともに、以下のような事項を同時に勘案すべきである。

- ・ 受益者の参加
- ・ 所得階層別のインパクト
- ・ 地域の文化特性から見たプロジェクトの妥当性
- ・ 環境への影響
- ・ 女性の役割

アフリカ開発銀行

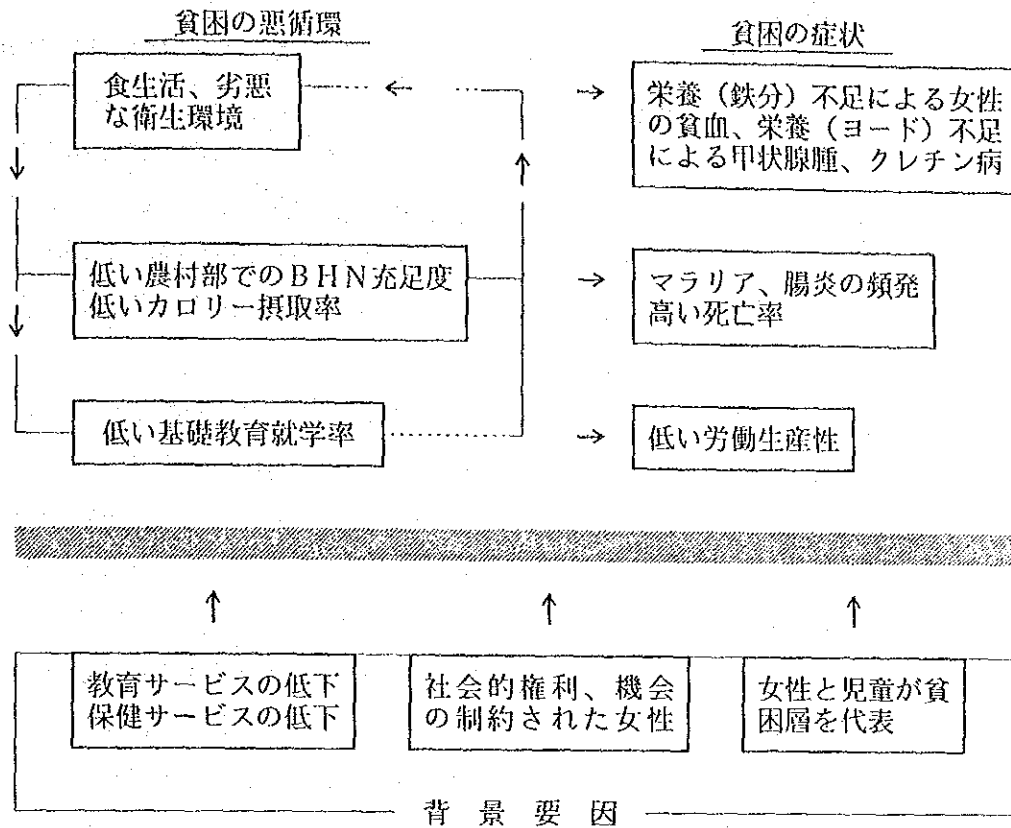
貧困対策と国際開発金融機関(MDB)の貸付

POVERTY ALLEVIATION AND LENDING BY MULTILATERAL DEVELOPMENT BANKS
M. M. Msuya, Senior Agricultural Economist, African Development Bank
1990, (Mimeo)

1. アフリカの貧困とその状況

- 1) アフリカ、特に農村部社会においては、人口の多くがきわめて低い基本的生活ニーズの充足レベルにあるということが貧困の特徴となっている。
- 2) 平均的な収穫のあった年でもアフリカの人口の約4分の1(およそ1億人)の摂取カロリー値は、FAO/WHOの提唱するカロリー基準摂取量の80%に満たないと推定される。しかもこれは平均値であり、例えばガーナでは食糧供給率が1970年代後半の88%から1980年代初頭には68%にまで低下しているといった状況がある。
- 3) アフリカにおいては、出産可能年齢の女性の半数、妊婦の約60%以上、また、12才未満の子供の約半数が鉄分不足による貧血である。アフリカで広範囲にみられるヨードの不足は、3千万人の甲状腺腫、50万人のクレチン病の原因となっている。これらの栄養障害は、食生活や劣悪な衛生環境に起因するマラリアや腸炎の頻発とあまって、一部の国における死亡率を1000人当たり180人にまで高め、アフリカ諸国の半数以上の国において平均寿命を50才以下にとどめている。
- 4) 1985年の調査によると就学年齢児童の実際の基礎教育就学率は、マリで23%、ソマリアで25%、ニジェールで28%という状況で、データが得られたアフリカ諸国の約4分の1の国々の平均でも50%以下であった。就学率が比較的高い国においても教育水準は国家予算の削減により著しく低下しており、公共保健サービス等も低下している。
- 5) アフリカでは、農村人口の3分の2、都市人口の3分の1が絶対的貧困レベル以下の状況になると推定される。1986年の統計で実数を取ると農村部で2億5千万、都市部で5,600万人がこれに相当する。
- 6) 10才未満の児童(特に大家族の場合)が農村貧困層の大きな部分を占めている。また女性も、その経済的な役割にもかかわらず、土地等の所有に関する制約、教育その他の福祉を受ける上での障害などによってアフリカの貧困層の代表的な構成員となっている。生産年齢に達しない子供と生産手段獲得の権利を制約された女性とが貧困層を代表する状況が、アフリカの絶対的貧困を持続的なものになっている。

アフリカにおける貧困の状態



2. 貧困と経済成長

1) 貧困の諸側面（栄養不良、不健康、基礎教育の欠如等）は、国家、家庭の社会経済的福祉に対して相乗的に悪影響を及ぼしている。結果として、経済全般にわたる生産性の向上は、貧困と低開発の悪循環によって阻まれている。

アフリカの社会経済的発展が、国家および家庭の貧困対策の能力如何に係っていることは明らかである。

2) 経済発展と貧困の緩和は必ずしも直接的な関係を持つものではない。一般的に貧困レベルが高いことと所得指標（GNPなど）が低いことは密接に関係しているが、GNPが高いことは必ずしも絶対的貧困の指標が低いことに結びつかない。

3) 同様に、ある国の一定期間の経済成長は、必ずしも絶対的貧困の指標の低下を伴うものではない（ブラジルの例）。経済成長、特に短期から中期的な経済成長は、そのみで貧困の緩和を保証するものではなく、むしろ国民の基本的ニーズを正確に捉えるような特定の基準が適応されることが必要である。

3. 貧困策のための貸付の戦略

- 1) 先進諸国の経験からみても、保健や教育をはじめとした国民の大半の総合的な福祉ということが、国家の発展の結果であり、同時にそれに寄与するものであることは明らかである。長期的な発展のためには、基本的ニーズの充足をはじめとする国民の総合的な福祉の向上と国家の発展との継続的な相互作用が必要である。

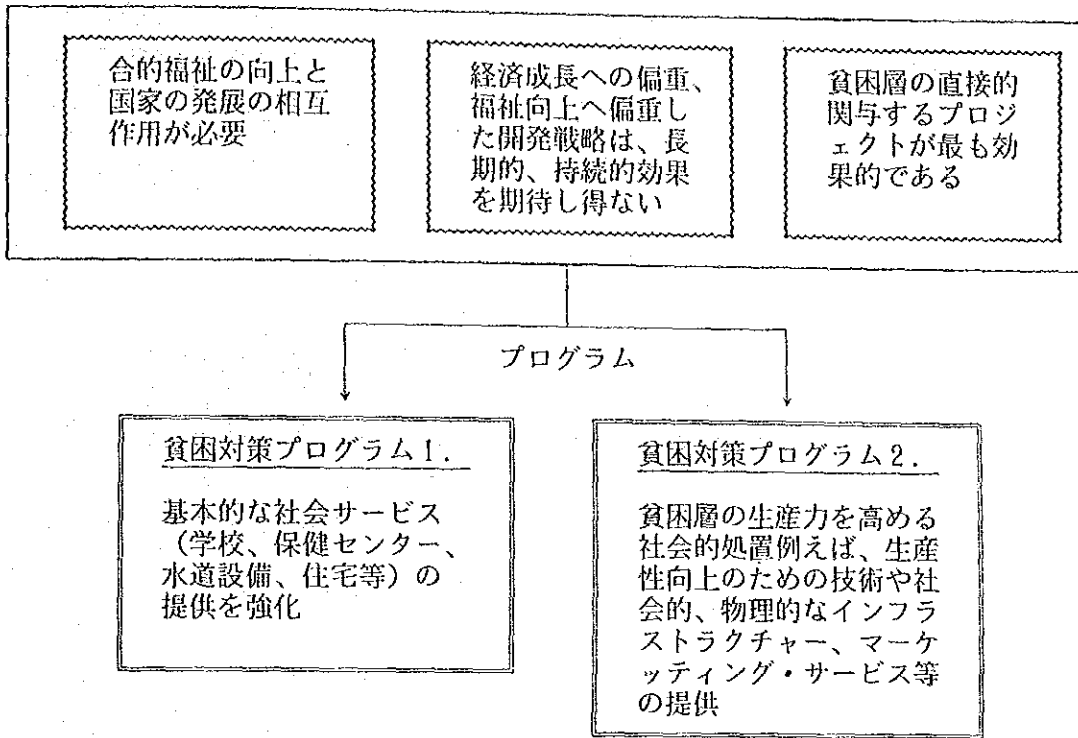
国民の大部分の福祉を無視して経済成長のみを重視する、あるいは逆に福祉の側面を協調し過ぎ、成長目標に対する適切な配慮を欠くような開発戦略は、長期的には持続的効果を及ぼし得ない。

- 2) アフリカにおける貧困層の大半は辺境農村地域、および都市中深部の貧しい地域に存在し、開発計画の意志決定や立案に携わる政府の上部、中間官僚の視点からは、社会的にも物理的にも疎外されている。従って、ターゲット・グループである貧困層の直接的な関与なしに、政府関係者による現実的な貧困対策プログラムが立案される、ましてそれが実施されるところことはありえない。

- 3) 貧困対策プログラムには基本的に2種類のものがある。一つは基本的な社会サービス（学校、保健センター、水道設備、住宅等）の提供を強化するものである。もう一つは、貧困層の人々自体を、それらのサービスの供給者、または家庭の需要をまず満たし、次いで換金手段となるような消費財の生産者として育成するというものである。

多くの農村貧困層が遠隔地に存在することから、例えば、食糧供給を保證するもっとも確実な手段は家庭内消費のための生産を増加することであるという点が議論されてきた。生産性向上のための技術や社会的、物理的なインフラストラクチャー、マーケティング・サービス等の提供は生産増加の誘因となり、いずれより多くの生産物が販売に充てられるようになるであろう。

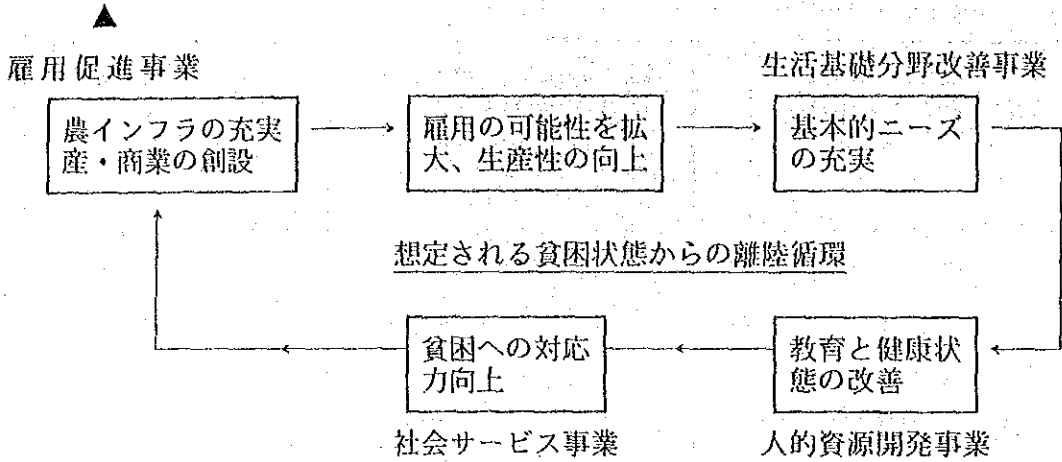
貧困対策の政策的位置づけと貧困対策プログラム
政策の考え



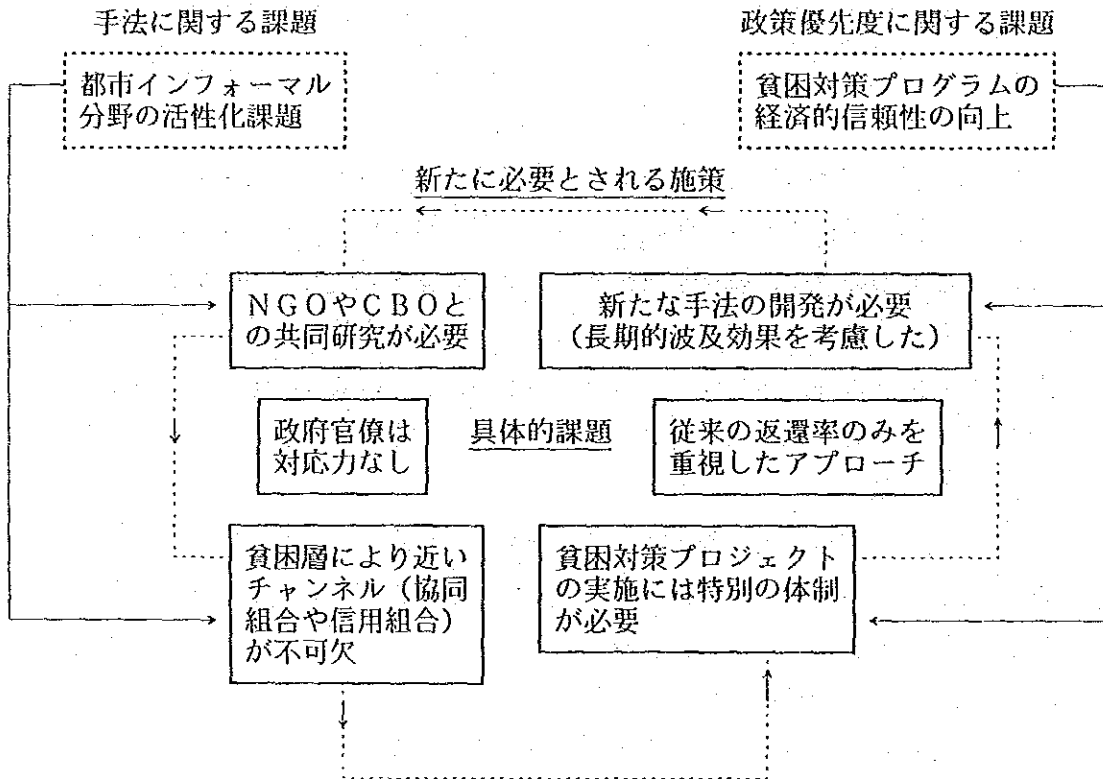
- 4) 貧困対策プログラムにおいてはまた、雇用創出とその他の収入向上の機会提供という面を重視することが必要である。農業雇用から隔絶された農村地域においては、自助雇用の機会は農村インフラストラクチャーの建設、農村産業や商業の創設によって創り出すことができよう。教育と健康状態を改善することにより、農村および都市の貧困層の雇用可能性と、農業その他の部門での彼らの生産性は高められ、収入が向上すると同時に、基本的ニーズを満たし、絶対的貧困を克服する能力を身につけることにつながる。
- 5) 都市貧困層に関連して、都市インフォーマルセクターの持つ潜在的な特質に対する理解がきわめて少ないことは注意すべき点である。都市インフォーマルセクターは政策的な環境が整備され、組織的、資金的な支援が与えられれば、多くのアフリカ諸国の都市において、現地の民間セクター育成の要点になるであろう。従ってこのセクターをいかに活性化しうるかという視点から、その役割について研究することが、国際開発金融機関にとっての課題であり、そのためには直接にインフォーマルセクターと協力してきた経験を持つNGOはじめ、草の根の組織との共同研究が必要とされる。

自助雇用の機会創出循環

貧困からの上昇



貧困対策実施のために必要とされる新たな施策



- 6) 都市インフォーマルセクターの活動への資金援助に関しては、国家の資金援助組織や政府省庁ではなく、直接に草の根の組織を通じてチャネルする方がより効果的である。草の根の資金援助媒体の創設、あるいはそのための技術が必要であれば、国際開発金融機関（MDB）が支援する活動の運営を担いうる既存の現地組織（共同組合や信用組合）を通じることが望ましい。この手法を適切に応用することによって、国際開発金融機関（MDB）が実施する農村地域での貧困対策支援の効果をあげることも可能になる。
- 7) 貧困対策プログラムの経済的信頼性を立証するためには、返還率に基づく従来のアプローチとは異なるプロジェクトの分析、および選択基準を用いる必要がある。雇用創出、投資の分配効率、食糧供給の改善、保健、教育分野への影響などの効果については、それらが短期的にもたらす収入向上の側面のみならず、生産性や福祉に及ぶ長期的な影響を鑑みて評価すべきである。
- 8) さらに、貧困克服のための貸付にはソフト・タームの資金援助が必要である。プログラムと受益者の特定化、受益者層の参加を含む複雑な計画立案等のため、貧困対策プロジェクト、およびプログラムには担当者のかかりの時間と技術的な協力が必要とされる。

4. ADBグループの貸付と貧困対策

- 1) 1988年度末までに、アフリカ開発銀行（ADB）グループは総計 127億 6 千万ドルを運用したことになる。セクター別にみると30.5%が農業部門、22.8%が公共公益部門、19.3%が運輸、13.9%産業、 8.2%が教育・保健、 5.4%がマルチセクターへの運用となっている。この貸付の多くの部分が基本ニーズの充足とその他の収入向上の機会創出に向けられたことは確かであるが、その部分のみを摘出する試みはなされていないため、どれほどが貧困のニーズに向けられたものであるかは特定できない。
- 2) 貧困対策に最も適したADBグループの資金源は、アフリカ開発基金である。これは0.75%という低利率で、支払猶予の10年を含め50年という返済期限が定められているものである。この資金の大半（最近の基金補充の90%近く）が加盟国のうちで最もこのような基金を必要としている2グループのプロジェクトとプログラムに供出されている。最新の基金貸付方針では貧困対策のための基金貸付に焦点をあてることが明記されている。基金貸付の優先分野として特定された中には以下のものが含まれる。
 - a) 低所得国の貧困層の基本的ニーズの充足
 - b) 雇用創出と収入向上の促進
 - c) プロジェクト、およびプログラムの立案、実施過程への受益層（女性を含む）の直接参加の促進、および奨励

3) 1988年12月現在でアフリカ開発基金からは総額49億9千万が拠出されている。しかし、開銀グループの貸付と同様の理由により、貧困対策の貸付を特定することは困難である。とはいえ、明記された優先課題と最も貧しい加盟国への資金配分を考慮に入れるなら、開銀グループ全体の貸付よりも大きな割合で基金からの貸付が貧困対策に向けられていると考えることは順当であろう。

5. ADBグループの貸付と貧困対策（政策改革、SDA関連）

1) ADBグループは現在、加盟国がそれぞれの国家経済の効率と生産性を高めることを目標として実施する長期的な政策改革のため、構造調整支援の貸付や、その他の政策的な貸付にきわめて強化に取り組んでいる。債務国政府との政策対話がこれらの貸付の重要な要素であり、これらの政策対話、主たる調整プログラムやその社会的な影響の査定のための貸付に取り組むことを通じて、開銀グループは長期的な貧困対策に2通りの貢献をしている。直接的には、貧困の問題とその解決が政策対話のテーマになり得るといふ効果があり得るといふ効果があり、間接的には、構造調整の結果として経済的な業績が達成されることにより、貧困層のニーズへの対応、収入機会の創出などに資金が投入できるよう、債務国の貧困対策能力を高めていくことに貢献することになる。

2) 社会的な分野への貸付は、債務国が貧困層に対する基本的ニーズ、および不可欠なサービスを提供する能力を強化することにもつながるので、貧困対策としては時機にかなった重要な効果を持っている。ADBが世銀、UNDPその他の援助機関と共同出費して行っている、構造調整の社会的側面（SOCIAL DIMENSION OF ADJUSTMENT, SDA）プロジェクトは未だ形成段階であり、現在までの活動では問題の理解とアプローチの様式を開発することに主眼がおかれてきた。SDAプロジェクトの目的は、以下の通りである。

a) 長期にわたって公正な成長を達成することや構造調整が社会的弱者にもたらす影響を緩和することを目的とした特別な政策を含め、構造調整計画の立案および実施に係わる相手国政府の組織的な能力を高める。

b) 相手国政府の構造調整の社会的側面に関する政策研究の能力を高め、それによって構造調整計画の実施過程でもたらされる様々な社会経済的状況の改善を評価し、貧困層および収入向上の機会へのアクセスを拡大するようなプログラムを発掘し、構造調整が社会的弱者に与える影響を軽減するような交替プログラムの認定を目指す。

c) 構造調整の社会的側面に関する適切な統計のデータベースを開発することができるよう、相手国政府の能力を強化する。

3) 貧困対策に関するSDAプロジェクトの効果はその社会行動計画の様々な活動が大

規模に実施されるようになった時点でより明らかになってくるであろう。現在までのADBグループによるSDAプロジェクトへの協力は、ガンビア、およびギニアへの技術協力無償資金援助（前者は270万ドル、後者は190万ドル）である。ガンビアへの資金供与は中央統計局、保健教育省の企画調査課、婦人局を対象にデータの収集と分析に関する組織能力の強化を主たる目的とする。ギニアへの資金供与は、会社的一面をマクロ経済政策、および分野別の政策に組み込む政府の能力を高めることを目的とする。SDAプロジェクトのより長期的な目標は、生活状況に関する恒常的な調査を行うための関連機関の組織能力の開発と、国家社会政策委員会の機能の強化とういことである。これらの資金的貢献は、開銀グループがSDAプロジェクト担当局の経費として負担する250万ドルとは別枠で拠出されたものである。

米国国際援助庁（USAID）の貧困対策援助

1. 貧困対策援助の法的根拠米国対外援助法 102条（修正1973年）

< BHNの充足 >

アメリカの二国間開発援助は、食糧生産、農村開発と栄養摂取、人口計画と保健、教育と行政、人的資源開発のように、発展途上国の大多数の人々の生活に効果を及ぼす分野に焦点をあてなければならない。

< 貧困層をターゲットとしたアプローチ >

アメリカの二国間開発援助は、被援助国政府が要請する事業の中で、最も貧困な人々の生活水準を改善し、それらの人々が開発の過程に直接参加する機会を高めるものに、最も高い優先順位を与えなければならない。

2. 貧困対策援助の基本政策

開発援助は途上国は貧困層の積極的な参加がなければ、期待される効果がもたらされない。重工業、巨大インフラ等に対する資金援助よりも、食糧の確保、安全な飲料水の供給、基本的な医療・教育・住居などBHNを充足するために援助資金が活用される必要がある。

多くの途上国は、より適切な開発政策と資源配分を通じて、経済成長と公平な分配を実現できれば、多くの貧困層に対するBHNの充足を図ることが可能である。

BHNアプローチは、途上国の豊富な人的資源を動員でき、貧困層の雇用と所得を拡大の機会を与え、国内需要を高めるとともに、貧困層の政治・経済・社会的な参加の度合を増大することができる。

3. 貧困対策アプローチ

USAIDの貧困対策援助は3つのカテゴリー (1)農村開発、食糧、栄養 (2)保健医療人口および(3)教育、人的資源開発の分野に向けられる。

(1) 農村開発、食糧、栄養

(1)のカテゴリーにおいては特に食糧増産と雇用および所得の増加に重点が置かれる。多くの途上国においては土地所有、農産物市場、生産物の運搬手段等へのアクセス、農業生産要素（種子、肥料、農薬、灌漑用水、農業金融等）を貧困層がいかに獲得できるかが、貧困解決への鍵となっている。

同時に農業労働の大半を担っている女性の役割についても、十分に認識する必要が

ある。

- ・農民組織等の制度的な改善により、貧困層が種子、肥料、機材、農村金融手段にアクセスできるように促す。
- ・土地改革等により貧困層がより多くの生産物をつくりだすためのインセンティブを与える。
- ・農業研究と普及活動によりローカルな条件に合致する新しい技術の開発と貧困層による活用を促す。
- ・小規模灌漑、農場から市場への道路、農村電化施設、食糧倉庫などを整備する。
- ・農村関連工業の設立とローカル金融、技術移転を促す。

<女性と開発>

女性の政治、社会、経済的位置を向上させることは開発にとって最も重要なことである。特に、BHNを充足させるためには女性が決定的な役割を演じる。

女性は大半の農業労働に従事し、食糧の確保、家族の健康と栄養、教育に影響力を持つ。

(2) 保健医療、人口

(2)のカテゴリーではボランティアベースの家族計画を重視し、人口増加率を低下させ、貧困層に保健医療サービスを提供するために農村の地域医療を重点におく。

- ・低廉なコストの農村医療サービスを充実させる。
- ・予防医学と栄養、家族計画を統合化したアプローチを採用する。
- ・農村の組織のリーダーシップ、人的資源を活用する。
- ・清潔な水の供給と基礎的な衛生システムの確立をはかる。

(3) 教育、人的資源開発

(3)のカテゴリーでは、基礎的教育を貧困層に行き渡らせることに重点をおく。また、貧困層のニーズに合致したローカルな方法を活用し、正規の教育以外にインフォーマル（正規外）な教育により、衛生、栄養、家族計画、農業に関する実用教育を重んじる。

- ・低廉なコストの初等教育、特に貧困層を目標とした教育を充実する。
- ・ラジオ・テレビ等マスメディアと情報技術を駆使した正規、正規外の教育の実施を促す。
- ・カリキュラムの改善、教師の再教育をおこなう
- ・正規外の教育と訓練により、農村の家族おらび労働者に農業、栄養、衛生、家族計画の知識を普及させる。

<適正技術の開発>

食糧生産、小規模農村関連工業においてのみならず保健サービスの提供や教育手法、経営技術に資本のかからない労働集約的な技術を採用することは、雇用の増加

と所得の向上に資する。

USAIDはすべてのプロジェクトにおいて適正技術の活用を重視する。

アジアの貧困対策援助に関する日米共同アプローチの提案

(USAIDアジア近東局、1988年)

過去30年間に於いてアジア諸国、特にアジアNIEs (DAE) およびタイ、マレーシアなどの国々は顕著な経済成長を達成した。これらの国々では経済成長と同時に所得配分も改善され絶対貧困層も減少しているかのように見受けられる。

一方、こうした国々とは対照的に、南アジア諸国では経済成長が思うような成果をあげておらず、世界の絶対的貧困層の約50%が集中している。

絶対的貧困の定義としては家計収入が極めて低いために、家族構成員が栄養不良状況にあり、平均寿命も短く、乳幼児死亡率が高い状態を言う。

南アジアでは貧困層の全人口に対する比率は低下しているが、その絶対数は逆に増加している。

アジアの貧困問題は日本とアメリカの共通の関心事であり、両国がアジアの貧困問題の解決を促進するための効果的な援助戦略を共同で研究し、今世紀末までに貧困を減少させるために如何なる協力が可能を検討する時期に来ている。

貧困対策については過去の両国の経験と知識を分かちあうことが大変重要である。

1. 貧困の現状把握の必要性

貧困の状況は地域や一国内の都市と農村においては大きく異なる。従って、貧困の状況、貧困層の大きさ、地域的分布、貧困を引き起こす制約要因等を正確に把握する必要がある。

貧困の現状を理解することは、一国のマクロ経済成長を重視するか、特定の地域、セクター、社会階層などをめざしたターゲット・アプローチを重視するかという援助政策判断の基礎となる。

2. 日米共同の検討課題

日米両国がアジアの貧困問題の解決に共同して取り組むためには、両国の援助機関担当者による政策対話および主要研究機関による貧困問題の現状と対策等に関する共同研究を開始することが重要である。

以下に日米両国で検討すべき貧困対策援助の課題をあげる。

(1) 開発政策

一国の経済・開発政策についても貧困対策との関連で検討する必要がある。

マクロ経済成長は短期的には貧困層に直接的な成果をもたらすことは少ないが、アジアNIEs (DAE) 等の経験では、継続的な成長が長期的に貧困層に雇用の機会

と所得の向上をもたらし、更に、政府の財政収入も増加させることから、政府の貧困対策を促進する効果を持つ。

- ・このアジアNIEs (DAE) 等の経験は南アジア諸国に適用できるであろうか。
- ・貿易、投資、財政支援等を通じた成長政策は貧困対策にいかなる影響をもたらすのか。
- ・先進国からの直接投資は十分な雇用機会を提出しえるのか。
- ・過度に資本集約的な産業政策は貧困層の雇用創造に影響を与えないか。
- ・構造調整政策のもとで成長と雇用の問題をいかに実現するべきか。

(2) 農業インフラ整備

農村地域の成長と雇用を促すためには、国家開発計画と連携した農業インフラの整備が重要であると言われている。

- ・南アジアでそれを実現するためにはどれほどの資金の技術が必要か。
- ・道路、鉄道等の輸送ネットワークと通信システム、電力・エネルギーシステムの間での投資のバランスは如何にあるべきか。
- ・インフラ施設の運営と維持管理のための組織・制度は如何なるものが必要か。

<灌漑施設>

農村インフラの中で重要なものは灌漑施設であるが、南アジアの貧困地域では全般的に灌漑施設の整備が遅れている。

- ・灌漑施設の整備を遅らせている社会的、経済的、技術的制約要因は何か。
- ・その制約要因は解決出来るのか。
- ・施設整備への公的資金と民間資金のバランスは如何にあるべきか。
- ・貧困層による施設の運営・維持管理費の負担をどう考えるか。

(3) 農業研究

農業研究により南アジアの地域に新たな農業技術、高収量品種の導入が行われ、貧困層の雇用と所得の向上に役立っていると言われている。

一方では、生産量の拡大にともない、農産物価格の下落をもたらし、貧困層の所得にも影響を与えている。

- ・農業研究により貧困層に利益をもたらすためにはどのような課題を取り上げるべきか。
- ・農業研究は灌漑、肥料、農薬その他、高価なインプットを必要とする技術や品種の開発・に重点がおかれてきたが、生産要素が限られた地域で貧困な農民層に適した技術や品種の開発と改良に研究の重点を移すにはどうすべきか。
- ・研究機関の体制、研究能力を向上はかるためには如何なる方法がある。
- ・バイオテクノロジーを貧困層の利益につながるように活用出来るか。

(4) 女性と開発

貧困家庭の女性は男性よりも教育、雇用、所得の機会、社会サービスへのアクセス等の面が特に不利な立場に立たされている。

- ・貧困層の女性の特別なニーズに対して、援助国はどのような手を差し伸べられるのか。

(5) 都市の貧困対策

南アジアの多くの貧困層は農村部に存在するが、都市部にも貧困層が急増している。

- ・農村部と都市部の貧困層への援助バランスをどのように考えるか。
- ・都市部の近代的インフラの整備を優先させるか、飲料水、ごみ処理等の社会インフラに重点をおくべきか。
- ・小規模家内工業の経営指導、金融等への協力と如何にあるべきか。
- ・地方公共団体、地方都市の開発計画、財政運営、環境問題にどのように協力するか。

(6) 人的資源開発

貧困層の所得向上と社会サービスの充実に加えて、貧困な労働者の技術と生産性をあげる協力が必要である。特に、初等教育は未熟労働者の唯一の資産である労働力に質を向上させる意味で重要である。

- ・初等教育プログラムを強化し、貧困層の児童の就学率を上げるは、如何にすべきか。
- ・学校給食を施し、児童生徒の健康を維持すると共に、両親に子弟の教育を継続させる意志を起こさせることが可能か。
- ・中間層以上の家庭に教育、医療コストを負担させることにより、貧困層へリソースとして、回すことが出来ないか。
- ・貧困層への伝染病予防対策、予防接種プログラムのリカレント・コストを援助国がどのように支援できるか。

* D A E (Dynamic Asian Economies)

日本の貧困対策援助

1. 援助の考え方の特徴

- 日本の援助の基本的立場は相互依存関係の認識と人道的配慮をあげている。

1989年6月参議院本会議の政府開発援助についての決議

「国際開発協力は、人道的立場に立って、開発途上国の飢餓と貧困の克服、福祉の向上、経済的自立などのために自助努力を支援することを目的として、国際的な格差解消と開発途上国の平和と安定が、日本を含む世界の平和と繁栄にとって不可欠であるという国際社会の相互依存性の認定に基づいて行われるべきである。」

- 人道的配慮：援助の配分において開発途上国の中でも、所得水準が低く、より貧しく、援助ニーズの高い国に焦点を当て、より直接的に民生の向上や貧困解消に結びつく分野に向ける。

- 「自助努力」支援

- (1) 経済発展や福祉の向上を目的とする「開発のための援助」を基本としてきた。
- (2) あくまでも開発途上国の「自助努力」を側面から支援するとの考え方を常に協調してきた。

日本は被援助国としての経験や戦後復興と開発などの歴史的背景から「自助努力」の重要性を認識していることにある。特に「要請主義」の原則も「自助努力」を重視する日本の姿勢の反映されており、借款の重視も返済義務のあるところに「自助努力」の源泉があるとの考えが根底にある。

「経済開発の経験から生まれた日本の援助理念は、深層において欧米流の理念と異なり、キリスト教的慈善の伝統に基づくかれらの理念と衝突しかねない。」

(ハーバード大学 スーザン・ファー教授)

2. 援助の特徴と貧困対策

- (1) 地域的配分

1988年での援助の地域的配分は、アジアに二国間援助の62.8%にあたる40億3400万ドルが供与され、その内、東南アジアに34.2%、ASEANに29.9%が向けられ、アジアに重点がおかれているが、そのシェアは減少傾向にある。

また、南西アジアには17.3%にあたる11億900万ドルが供与されたが、1980年以来減少傾向にある。

一方、アフリカ地域には13.8%にあたる8億8400万ドルが供与された。近年、アフ

リカ向けの援助は急増しており、経済構造改善努力を支援するため、87年度から実施されているノン・プロジェクト援助の他、88年度よりLLDC向けの債務救済処置が充実されたことから、贈与部分が大きく増加している。(87年比75.4%増)

更に、有償資金協力も資金還流措置のもとで、IDA「アフリカ基金」との協調融資の実施によりこの地域への援助が大幅に増加している。(87年比61.8%増)

受取国の所得階層別での配分を見ると後発開発途上国(LLDC)に18.5%、低所得国(Low Income Countries)に55.5%、あわせて74%が所得の低い国々へ向けられている。

(2) 分野別配分

日本の援助は円借款が中心であり、経済インフラ部門への援助のシェアが他の援助国より多くなっているのが特徴である。

経済インフラ部門への援助は道路、発電所、港湾、空港建設、電気通信整備等に向けられており、一国のマクロ経済発展の基礎となる産業基盤の整備を目的とし、開発による雇用機会の拡大、所得の向上を通じて、結果的に民生の向上、国民の福祉に資する。

日本のODA全体に占める経済インフラ部門のシェアは43.9%であり、DAC平均の20.0%に比べて高くなっている。

一方、援助受取国の国民、とりわけ貧困層により直接利益をもたらすことが多い基礎生活分野(BHN)の援助要請が近年増加しており、DAC等の場でも、日本がこの分野の援助に重点を置いていくことが期待されている。

基礎生活分野(BHN)は保健、衛生、医療、教育、飲料水の供給、農村・農業開発などを通じて、社会サービス・インフラの充実と貧困層の生活レベルの向上に直接的な効果をもたらす。

これらの援助は無償資金協力や技術協力を実施することが適切なケースが多い。

日本の基礎生活分野への援助シェアは1988年で25.9%となり、87年に比べて増加した。また、無償と技術協力を合わせた贈与では63.2%となっている。

(DAC平均では社会インフラと農業分野を合わせたシェアは36.8%)

援助対象分野の比較	日本 (%)	DAC平均 (%)
経済インフラ	43.9	20.0
社会インフラ	15.4	24.7
農業分野 (除く食糧援助)	10.0	12.1
工業その他生産分野	7.6	5.8
食糧援助	1.3	5.4
プログラム援助	21.8	32.0

(3) B・H・N分野での日本の取組み

日本のB・H・N分野への援助では農業・農村開発、保健・医療、人造り分野への取組みに重点がおかれている。

(a) 農業・農村開発分野

絶対貧困層のもっとも多いアジアおよび食糧不足に悩むアフリカ諸国においては、人口増加率も高く、食糧の増産と安定確保が最優先課題を位置付けられている。日本は農業生産の安定が国家経済の基礎となるとの認識に立ち、農業・農村開発を援助の重点分野の一つとしている。

アジアの大多数の人々が居住する農村部の開発は、地域間格差の是正、地域住民の生活水準の向上をもたらし、都市への人口流入とスラム化を防止するなど国家経済の成長に寄与する。これらの観点から、食糧援助のみならず、試験・研究・普及事業、灌漑施設の整備、農村電化、道路整備、水力発電、農村金融などに協力してきた。

農業総合開発への協力ではフィリピンのカガヤン農業開発、インドネシアのブラントス河総合開発などがある。

同分野への援助は円借款では5%程度のシェアであるが、無償資金協力では約40%を占めている。

88年度の同分野への二国間援助の実績は総額で11億3326万ドルであり、内訳は円借款1億6584万ドル、食糧援助を除く無償資金協力7億4719万ドル、技術協力2億2023万ドル、食糧援助は6645万ドルであった。

(b) 保健・医療分野

開発途上国では、低い生活水準、栄養不良、劣悪な衛生状態、不十分な医療体制などの事情のもとで、国民は各種の疾病、感染症に悩まされ、生命の危険にさらされるなど、深刻な問題を抱えている。

日本の保健・医療分野の援助は、途上国の国民の健康増進と福祉の向上を目的として、病院、医療施設の整備、感染症、熱帯病研究、医療従事者の訓練、家族計画などに重点をおいて実施されている。

同分野への援助は無償資金協力と技術協力が中心となっており、88年度には無償資金協力で約133億円（無償全体の11.6%）が供与された。

(c) 人造り分野

途上国の社会経済開発を推進する人的資源を開発する人造り援助は、途上国の国民の教育と技能の向上に資することから、農業、保健医療と並んで、貧困対策援助の重要な一分野である。

人造り分野の援助はアジアを中心に実施されているが、特に数年間にわたるプロジェクト方式技術協力が多くなっている。

無償資金協力では一般的な職業訓練の他、保健医療、水産等の訓練施設の建設、モルディブ、フィリピンなどの小学校の建設、機材の供与など多岐にわたっている。

また、有償資金協力ではインドネシア、タイなどに協力が行われている。

(4) 形態別援助での取り組み

(a) 無償資金協力

無償資金協力は基本的に保健医療、生活用水の確保、農村・農業開発等を中心とした基礎生活分野（BHN）や人造り分野を中心に実施している。

特に、貧困層を対象とした保健・医療施設の建設と機材の供与、井戸掘削、簡易水道施設の整備、農協関連施設、道路・橋梁、灌漑施設など基礎的インフラの整備、訓練施設、学校の建設などが多くなっている。

例えば、バングラデシュの農村婦人研修所設立計画では、生活改善、保健衛生、生産性の高い農業などに対する研修を目的とし、NGOの協力を得て研修を実施している。また、西アフリカ諸国での貧困地域を対象とした飲料水供給、地下水開発プロジェクトなどが近年多くなっている。

また、地域配分ではアジア地域が48.8%であるが近年は減少傾向になる。一方、アフリカ地域、特にサハラ以南のアフリカ諸国のシェアが増大する傾向にあり、83年度には同地域のシェアが22.1%であったのが、88年度には33.9%となっている。

<経済構造改善努力支援（ノン・プロジェクト無償援助）>

アジア、アフリカのLLDC諸国においては、累計債務の増大、国際収支の赤字拡大のため、経済困難が深刻化している。これら諸国の経済構造改善努力を支援するため1987年度より3年間で5億ドル程度のノン・プロジェクト無償援助を実施している。87年度及び88年度においてはケニア、タンザニア、ザンビア等アフリカ諸国19カ国に356億円（約3億ドル）を供与した。

さらに、本件援助の拡充のため、89年7月のアルシュ・サミットにおいて新たに90年度から3年間で6億ドル程度のノン・プロジェクトを供与することを表明した。

(b) 技術協力

技術協力は途上国の社会経済開発に役立つ技術・知識を移転することにより、人造りとソフトウェアを中心とした協力を行うことを目的としている。

<農林水産協力事業>

農林水産協力では、途上国の農林水産開発計画を支援し、生産性を向上することにより、食糧の増産、農民所得の増加と生活水準の向上等に寄与しようとするものである。

人口急増のアジアおよび深刻な食糧不足に悩むアフリカにおいて、食糧の増産

と安定確保を最重点課題として、食糧援助、中長期の農村・農業開発・農業研究と普及、農業インフラ整備を行っている。

<保健医療協力事業>

途上国の保健医療水準の向上を図り、途上国国民の福祉向上の増進に寄与する事を目的としている。

内容的には感染症対策、消化器疾患、熱帯病研究、PHC、人口家族計画などが中心となっている。

(c) 有償資金協力(円借款)

円借款は受け入れ国に返済義務を課することにより、その国に経済発展の自助努力を支援する効果を持つとともに、経済インフラ整備を中心とした開発資金を供与することにより、雇用と所得の増大に寄与する。

円借款は伝統的に経済インフラを中心とした分野に供与されてきたが、88年度には同分野のシェアが39.2%と急低下している。

反面、大幅に伸びているのが構造調整借款等のノン・プロジェクト型借款であり、88年度には20.6%のシェアを占めている。

また、社会インフラ分野への資金供与も増加しており、中国へ213億円(北京市上水道整備計画等)、パキスタンへ183億円(首都圏給水計画)など合計で670億円、全体の6.9%を占めている。

地域的に見るとアジア諸国が83%と高くなっている。一方、アフリカ諸国は経済困難に直面しているLLDCや債務繰延べ国が多く、返済を前提と円借款の供与には制約があるが、中長期的な経済の活性化とマクロ経済構造調整を支援するために、ノン・プロジェクト借款を供与している。

これら構造調整融資は世銀、IDA「アフリカ基金」との協調融資という形で実施されており、これらの結果、アフリカ向け援助の比率は87年度の4.1%から88年度には8.4%に増加した。

<最貧困に対する債務救済の特別措置>

対LLDC円借款については、債務救済無償資金協力措置の拡大を決定し、88年6月のトロント・サミットで発表した。また、同年10月のパリ・クラブの会合においては、「最貧困」への債務救済の特別措置の合意がなされた。このスキームの適用国はマダガスカルを第一号として、ダンザニア、セネガル、ギニア、モーリタニア、ザイールなどがある。

3. 貧困対策援助課題

日本の支援は、基本的に経済インフラ分野は円借款、より貧しい国の国民や基礎生活にかかわる分野については無償・技術協力で行い、それらの分担、バランスに配慮していた。

全般的には借款部分が目立つ傾向にあるが、「援助は貧しい層へ」という原点を忘れてはならず、援助が貧しい層に直接届くようにプロジェクトの発掘・形成・実施・評価の全過程で絶えず努力し、工夫を凝らす必要がある。

また、東南アジアからより貧しい南アジアやアフリカ地域への援助の地域配分の重点をシフトさせる必要である。

そのためには人手が非常にかかるきめ細かい対応が求められ、援助体制の抜本的な見直しが必要である。また、NGOや途上国の地方公共団体、住民組織、貧困層の参加による開発プロジェクトの実施について工夫する必要がある。

援助大国としての日本が他の援助国と協力して、途上国の貧困問題の解決に正面から取り組む姿勢を明確に打ち出す時期に来ている。

分野別（貧困問題）援助研究会タスク・フォース名簿

担 当	氏 名	所 属 先
主査、東アジア 国際機関援助動向(FAO)	いわ ぼり はる お 岩 堀 春 雄	国際協力事業団 国際協力総合研修所 国際協力専門員
東アジア、諸外国 機関援助動向、無償 (日本、USAID、WHO)	とみ もと いく ふみ 富 本 幾 文	国際協力事業団 無償資金協力調査部 基本設計調査第一課
南西アジア、NGO、 UNICEF援助動向	かわ なか まこと 川 中 信	国際協力事業団 特別囑託
南西アジア、NGO、 国際機関援助動向 (ILO、アフリカ開発銀行)	よし だ し ろう 吉 田 志 朗 (平成元年10月から)	国際協力事業団 特別囑託
東アフリカ、協力隊	くら もち ひろ み 倉 持 浩 美 (平成2年6月まで)	国際協力事業団 青年海外協力隊事務局 啓発課
東アフリカ、開発調査	ます もと きよし 升 本 潔	国際協力事業団 移住事業部 移住計画調査課
西アフリカ 国際機関援助動向 (世銀、アジア開銀)	きよ か まさ のぶ 清 家 政 信 (平成元年10月まで)	国際協力事業団 特別囑託
西アフリカ、 無償資金協力 国際機関援助動向 (OECD、DAC)	と がわ とおる 外 川 徹	国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究課
中南米、 プロジェクト方式技術協力	あさ の ひさ お 浅 野 寿 夫	国際協力事業団 医療協力部 医療協力課

JICA