

(3) 制度強化と貧困層へのサービスの浸透に焦点をあてた点が、地方レベルの地域保健や家族計画の従事者（看護婦も含めて）の活性化を導いた。

(4) プロジェクトが成功するには地元の市役所の保健行政能力が重要である。そのためには民間セクターや保健省と競合しつつも市役所が有能な医療スタッフを確保できること、都市保健の主導機関が市役所（内務省）に決定し、予算が財政当局から承認されることが必要となる。

<人口・家族> 厳密なターゲティングが役立った乳幼児と女性の栄養

国名 : インド
プロジェクト名 : タミル・ナドゥ統合型栄養事業
協力機関 : 世界銀行
ターゲットグループ : 乳幼児と妊産婦

<プロジェクトの背景>

同タミル・ナドゥ地域では、幼児と妊産婦の深刻な栄養不良が問題となっている。この地域では初乳を乳児に与えない、乳幼児が下痢を起こした場合に飲食物を何も与えないなど、乳幼児の健康を損なう慣習が多い。また、体重の増加と健康の相関関係についての知識が十分に女性に行き渡っていない。そこで、乳幼児と妊産婦の栄養と健康を改善するタミル・ナドゥ統合型栄養事業(TINP)が1980年より開始された。

<プロジェクトの概要>

プロジェクトの達成目標は、たんぱく欠乏による栄養不良の50%減、乳幼児死亡の25%減、ビタミンA欠乏症を25%から5%に、及び妊娠中と授乳中の女性の貧血を55%から20%に軽減することである。

栄養教育とプライマリー・ヘルス・ケアが、妊産婦と就学前の乳幼児を対象に実施された。発育観察(体重測定)を行い、発育が順調でない場合には補助給食と母親への徹底したカウンセリングを実施する。村での実際の活動はプロジェクトの地区本部での60日間の研修を受けた栄養ワーカーが行う。栄養ワーカーとして、健全な乳幼児を持つ地元の若い母親が採用された。また、プロジェクトの有効性を認識した村の女性たちにより、栄養ワーカーを支援するワーキング・グループが結成され、彼女らにより乳幼児の体重測定に乗り気でない母親への説得がおこなわれている。保健所への紹介制度等、既存の巡回保健活動も活動に協力しており、またプロジェクトによってその運営能力強化も図られている。

Source : Poverty Reduction Handbook and Operational Directive, World Bank, 1992. Annex 7.
月刊世界銀行ニュース 94/6月号。

本事例に対するコメント

(1) 発育観察により注意深くターゲティングされた補助給食事業を栄養教育と同時に行うことが、重度の栄養不良の軽減に大きな効果をもたらし、かつ広範囲を対象とする給食事業に比べてはるかに受益者一人当たり少ない予算による実施を可能にした。しかし発育観察は、栄養不良が蔓延している地区ではそれほど費用対効果が高くないかもしれない。また(栄養不良の状態により)受益者の選別が必要であると、ほかの条件によっては政治的な抵抗もあり得る。

(2) 地元民の採用基準を厳密に定義することが重要である。本プロジェクトでは地域の活動員として地元の女性を有給で採用しており、適切な研修と巡回指導を行えば、村の栄養改善に村の女性も効果的な力を発揮できることが明らかになった。また、研修は各地域レベルで実施することが参加の確保のために必要である。

(3) 地域の活動員に対する業務指示は達成可能で優先度の高いものに限定し、日毎、月毎のルーチン業務を特定することが、活発な活動維持のために重要である。また、活動が低迷していることを早期発見できる業務報告システム(Management Information System: 分量

が多すぎる等の理由から形式的になりがちな報告書形式を見直し、優先的な問題点のみを報告、発見できるようなフォーマットにするなど、業務報告を効果的にするシステム)の活用も有効である。

(4) 同プロジェクトは組織的かつ財政的にサステナブルである。その理由としては、1) 当初から栄養事業の組織制度を整備してきたこと、2) 技術とモチベーションの高いスタッフに支えられ地域活動を整備してきたこと、3) 経常経費は州政府の栄養事業予算のわずか5%であること、4) 世銀事業の終了後も州政府予算でこの事業を予算化していること、5) 次の段階として地域拡大のために世銀が融資していること等が挙げられる。

(5) その他、プロジェクト活動を村で支援してくれる女性グループの育成・活用の重要性と、栄養・健康活動や事業について村や関係者に積極的に広報することの必要性が認められている。

<人口・家族> 女性の健康を重視し、州レベルの制度を強化する

国名 : パキスタン
プロジェクト名 : Family Health Project
協力機関 : 世界銀行、英ODAと Save the Children (NGO)も協調。UNICEFが事前ミッションなどに参加。
ターゲットグループ : シンド州及び北西辺境州内全般、特に成人女性

<プロジェクトの背景>

シンド州と北西辺境州の2つの州の住民の健康の改善及び制度・組織能力の強化を通して、既存の保健制度の効率性向上を目標にプロジェクトは実施された。中でも社会的弱者層、特に女性に焦点が当てられており、プロジェクト終了時までには、2つの州の住民の約80%（出産年齢期の女性9百万人を含む）が保健サービスを得られること、妊婦検診を受ける妊婦数が倍増することが具体的な目標となった。またこの事業は、UNICEFとWHOが行ってきた、在来の助産婦の研修、保健教育、マネジメント開発などの事業の積み重ねの上に形成されている。

<プロジェクトの概要>

プロジェクトは州政府が実施し、地元のNGOと大学が技術協力を行う形をとった。州内の住民全般の健康改善をねらうが、中でもコミュニティ内のハイリスク層と社会的弱者層（女性を含む）の健康改善を重視した。プロジェクトは、施設建設、機材、内装備品、車両、研修、技術協力、保健教育教材等の資機材に加えて、給与、薬品、プロジェクト・マネジメント（県保健、人材開発、改善）等の維持管理費用も融資する。またプロジェクトがさらに発展するように政府の制度・組織能力の強化も併せて行なわれた。

Source: Poverty Reduction Handbook and Operational Directive, World Bank, 1992. Annex7.

本事例に対するコメント

(1) 州の数を2つに限定したことにより、プロジェクト・デザインを簡素化でき、現実的で柔軟な実施計画の策定ができたことと、また別のプロジェクト実施体制を作る代わりに既存の制度を活用したことが成果を挙げた。

(2) 県保健部の管理活用運営能力に限界があり、かつ大規模な事業を実施した経験もないことが、プロジェクトを進めて行く上で制約要因となった。地方政府が実施機関の場合、そ中央政府の場合に比べて、一段と運営管理能力の強化を図る必要がある。

(3) 経常経費の増加を最低限に抑え、政府の保健施設への投資努力に対して融資したことによりプロジェクト終了後の持続性が高められた。また保健サービスに対するコミュニティ・ファイナンス（地域社会による受益者負担）も実験的に行われた。

(4) このプロジェクトは女性の健康改善に重点をおいているが、そのようなニーズはなかなか表面にあらわれにくいいため、政府が高い優先順位を与えるとは限らない、という問題点がある。

<保健・医療> 構造調整期の援助協調

国名 : ジンバブエ
プロジェクト名 : ジンバブエ家族保健プロジェクトII
協力機関 : 保健省、世界銀行、オランダ、DANIDA、EEC、NORAD、英ODA。
ターゲットグループ : 低所得層の世帯、特に女性と子ども

<プロジェクトの背景>

ジンバブエでは構造調整の開始に伴い歳出を削減しなくてはならず、その副作用が貧困層に及ぼされる可能性があった。そのような状況下で、人的資源開発への資金を追加的にとりまとめ、歳出計画の公正と効率性を改善する観点から、貧困層や社会的弱者層（特に女性と子ども）を対象にプロジェクトが計画された。

<プロジェクトの概要>

プロジェクトは政府の人口・保健・栄養に関する5か年の投資計画を支援することを目標としており、政府、世銀及びその他の国際機関、二国間援助機関の長年の協力の集大成でもある。UNFPAが協力している家族計画活動を補うように計画された。

事業の準備段階には、ジンバブエ政府を主体とする広範囲の層の参加型プロセスがとられた。準備委員会の参加者は、関連する政府部局、県行政官、国家家族計画評議会などである。この委員会で、計画の指針（事業概要、経費、予算等）が策定された。この指針を使って、家族保健プロジェクト計画が、郡/県当局、保健省、国家家族計画評議会によって作成され、それが準備委員会、世銀等の援助機関によって検討された。財務・経済開発・計画省も国家計画の指針と開発政策と一貫性があることを確認するなどの役割を果たしている。

事業終了後も持続性を保つように、プロジェクトに伴う経常経費を極力最小限にし、保健省の非常に厳しい財政状況の下でも支出可能な予算額に抑えた。特に、1) 質を落さず経常経費が最小限になるように病院とクリニックの仕様を見直す、2) 保健省と国家家族計画評議会の新規の官職創出を抑制する、3) 車両と機材を必須のものだけに限定する、等の方策がとられた。また保健省の運営管理能力（受益者負担率の改善、予測される支出に見合った保健セクターの将来の歳出を計画する能力）を強化するための技術協力も行われた。

Source: Poverty Reduction Handbook and Operational Directive, World Bank, 1992.

本事例に対するコメント

(1) 事業の準備段階におけるジンバブエ政府を主体とした広範囲の層の参加型プロセスに特徴がある。

(2) プロジェクトに伴う経常経費を保健省の通常予算で支出可能な予算額としている点、及びプロジェクトから派生する特別な職員を雇用しなかった点が、プロジェクト終了後の持続性を考えると、参考となる。また、それとともに保健省の運営管理能力の強化のための技術協力も行い、Institutional Building（組織・制度強化）への配慮も怠らない。

(3) 病院やクリニックを大規模に改築するマネジメント能力を現地業者が持っているか、

及び民間セクターと競合して、政府が有能な医療スタッフを雇用できるかが懸案事項である。

3. 農林水産業

農業及び農村開発は貧困対策にとって決定的な重要性を持つ。農民所得の増加のためには農業の生産性（労働生産性、土地生産性）の向上が必要である。そのためには資本集約と労働集約の二つのアプローチがあるが、後者は土地なし農民の雇用機会の創出をもたらす。更に農村工業や村内の雑サービスに従事する人達にも好景気の影響は及ぶ。

農村の生計向上は都市への住民移動の圧力を減らしたり、工業製品の国内需要を拡大させることを通じて、都市の貧困層の救済につながる側面も持つ。しかしながら、経済を農業に依存する多くの途上国では、国家財政を支えるために農産物に重く課税したり、都市住民への食料補助のため低価格で農産物の強制買い上げを行うなど、農業開発に不利な政策がいくつも取られてきた。農村の貧困対策のためには、このようなマクロレベルの経済政策の見直しを行うことが必要である。

また同時に、富農ばかりでなく零細農も対象に含め、輸出作物生産ばかりでなく自給作物生産も支援するような開発事業を推進しなければならない。以下の各項目は、農林水産業セクターでの貧困対策を考える際のヒントに過ぎず、貧困対策には多様なアプローチがあることはいうまでもない。

A. 自給自足農業への支援

生存のための自給食物の確保を第一義的な目的に、多様な作物を家族労働を用いて栽培するような小農は、これまで農業開発のための各種事業（インフラ整備、農業普及、研究開発、農業金融等）を実施する際、対象として十分な注意が払われていなかった。これらのサービス事業を実施する組織（政府機関、大学、金融機関等）の能力強化と同時に、貧困層も重視する政策への転換を図ることがなによりも肝要である。

B. 小規模金融サービス

農村開発を進める上で小グループを対象にする小規模金融サービスが効果的であることは近年広く認められてきた。OECDや世界銀行がこのような新しい草の根型プロジェクトに積極的に対応するようになってきたのは評価できる動きである。無償資金協力の見返り資金の活用や小規模無償資金協力を使った村落回転基金の設立等いろいろなアイデアが試されるべきであろう。

C. 貧困層の依存食品

貧困層が伝統的に消費してきた食物や加工食品については、製品の改善や生産性の向上の努力が十分なされていない。農業生産性の向上と同時に、加工技術の改善、衛生水準の向上を通じて、消費者としての貧困層の厚生増大に寄与することができる。またこのような努力から、マーケティングの開発いかんによっては伝統食品が輸出商品として育つ可能性も出てこよう。

D. 農村の環境保全

人口の増加により貧困層が農村の環境劣化の被害者になると同時に加害者にもなる図式は、「PPE（Poverty, Population and Environment）の悪循環」として知られている。村

落共有林、沿岸魚貝類、草地、湧水等、農民が伝統的に依存してきた村落の資源が回復不可能な程度にまで減少する現象は世界中で進行している。増大する人口圧力や異常気象の影響以外に、資源管理の伴わない「生産技術」の普及や商品経済の浸透に追いつけない農業の低生産性がこの問題の背景にある。貧困対策の大きな課題である。

<農業> 貧困層を支え、環境を守る農業システムの研究

国名 : 中国
プロジェクト名 : 黄河上流域の土壤保全パイロットプロジェクト
実施機関 : 中国政府
ターゲットグループ : 甘肅省、陝西省の黄土丘陵地帯の農民

<プロジェクトの背景>

これまで多くの途上国政府は大規模で機械化された換金作物の栽培を奨励し、農業開発の中核として技術面、財政面でサポートしてきた。一方、小規模で、天水に依存するような伝統的な農業システムに関する研究は低いプライオリティーしか与えられなかった。そのため、農村人口の多数を占める零細農民にとって、政府が行う農業研究はほとんど無縁のものであった。小農のための研究がなされた場合でも、彼らの経験や土着の知恵 (local knowledge) は顧みられず、まして小農を研究プロセスに参加させるなど考えもされないことであった。

中国北西部、黄河流域に広がる甘肅省や陝西省は、夏期の集中豪雨の他はほとんど降雨のない地方である。人口が増加し、耕地が拡大するにつれ、植生は貧弱になり土壤の劣化や流出が進んだ。伝統的な家畜と牧草を穀物と組み合わせた農業を転換し、穀物増産を目指した農業政策が環境悪化に拍車をかけ、もともと貧困地帯であったこの地方の農業生産と農民所得は減少する結果となった。

<プロジェクトの概要>

1970年代後半になって危機を感じ始めた政府は、土壤保全のパイロットプロジェクトに乗り出すことを決めた。粗放的な穀物栽培に代えて、条件の良いテラス状田畑に限って穀物の集約生産を行い、逆にテラスが造成されていない傾斜地では、穀物をやめ、飼料作物や果樹に転換した。また土壤流出防止に効果的なテラス工法の採用、飼料作物の品種改良、野放図だった放牧の管理、砂防ダムの建設、植林や灌木による傾斜地の造成等が試みられた。

このパイロットプロジェクトは期待通りの成果を上げた。土壤流出に効果があったばかりでなく、穀物生産と畜産の両分野でも農民所得を増加することができたのであった。現在では、世界銀行の資金援助を受け、パイロットプロジェクトで開発・実証された技術が両省で広範囲に採用され、果樹生産やテラス造成のための農家向け融資制度も設けられるようになった。

Source : 世界銀行, 1990年版世界開発報告, 1990, P72

本事例に対するコメント

- (1) このプロジェクトの成功が示しているのは、小農生産システムの改良に取り組む研究開発が農村貧困に対する重要な対策であることだ。特に環境保全のために農民が生産の一部を犠牲にする必要がある場合には、生産システムの他の分野で生産性を高めて、所得水準を全体として上げる努力がなければ彼らの協力は得られない。
- (2) このプロジェクトがそうであるように、技術研究のプロセス自体に農民の参加を得ることの意義は大きい。研究テーマの選定や農民たちが自分の田畑で行う新しい技術の実証や品種の栽培、生産過程のモニタリング等、彼らの参加を生かす方法は数限りなくある。

- (3) 小農生産システムの改良は「ペイしない」と信じている人もいるようだが、このプロジェクトでは砂防ダムの内部収益率は13%、新しいテラスの造成は25%であったと計算され、農業開発の標準から見て決して低くなく、「社会的配慮」からのみプロジェクトが正当化されているのではない。

<林業> 住民が主人公となって生活と環境を守る林業

国名 : タンザニア
プロジェクト名 : キリマンジャロ村落林業計画プロジェクト
協力機関 : JICA
ターゲットグループ : キリマンジャロ州サメ郡の農村住民

<プロジェクトの背景>

タンザニア政府は、従来早くから植林活動を重視し、苗木の無料配布など植林を奨励する政策を進めてきたが、林業施策の政策機関と実行機関が切りはなされていたり、国家財政の逼迫のため十分な予算措置ができず、年間目標の植林面積20万haより、はるかに小さい面積しか植林できなかった。タンザニアの林地はサバンナ林が大部分を占め、林地の生産性は低い。年2.8%の割合で増加する貧困な農村人口を養うための農耕地の拡大、無秩序で過度な放牧、薪炭への依存などのため森林資源消費量から換算して年間30万-40万haの森林が消失していると考えられ、このままでは「PPEの悪循環」に陥ってしまう。

<プロジェクトの概要>

日本政府は人材、技術、資金の3面から行き詰まっていたタンザニアの村落林業の推進をアフリカにおける緑の国際協力の一環として位置づけ、1991年1月から技術協力プロジェクトとしてキリマンジャロ村落林業計画フェーズIを開始した。フェーズIではプロジェクト実施体制の整備とフェーズIIによる本格5ヵ年協力の方向付けの確認を目的とした協力を行い、現在は、1993年1月に署名されたR/Dに基づきフェーズIIに入っている。その協力内容は

- 1) 半乾燥地での苗畑技術と造林技術の開発改良
- 2) 展示林の造成
- 3) 普及手法の開発と改良

長期専門家3名が着任した時、プロジェクトサイトには施設もなにもなくゼロからの出発であったが、プロジェクト基盤整備費によって苗畑及び関連施設が整備された。現地建設業者との契約であったので、予定工事費用のなかで多くの施設をつくることのできた。タンザニア側も深さ150メートルの井戸を完成させ、苗畑運営に十分な用水を得ることが確認された。サメ郡内の調査では、住民の村落林業に対する意向、普及員の活動、他の援助機関の行った林業プロジェクトの成果、問題点、その対策等について調査を行なった。

フェーズIIに入ると、タンザニアの財政状態は、ますます逼迫の度を深め、プロジェクト運営は、日本側予算に頼るところ大となってきた。苗畑分野では、苗畑作業体系の確立と苗木生産技術の開発を進めている。また、プロジェクト用地に村落林業のデモンストレーションを目的として展示林を造成した。環境保全緑化の観点から境界林、並木、防風林を、利用の面からは、薪炭林、混農林、混牧林を、事業用として樹木園、採種園をそれぞれ造成した。普及担当の専門家が着任し、住民への苗木配布、普及資材として苗木植栽の手引きの作成、モデルプロットの造成など活発に活動している。

Source: 佐藤朗, キリマンジャロ村落林業計画フェーズII, 1994

本事例に対するコメント

- (1) 村落林業は、商業的林業とは異なり、農村部で地域住民が必要としている樹木、林産物及び森林の効用を満たすために、地域住民自身が行なう多目的な自給型林業活

動である。短期目標としては、主に薪炭等の燃材需要を満たすこと、また長期目標としては、その地域の林産物の需給バランスをはかり、土地の生産性を維持または高め、その結果として地域の環境保全を図ることがあげられる。植林活動は、植林の必要性を認識した地域住民の自主的な参加で行なわれるもので、政府は苗木の無料配布と技術指導を行う。村落林業では、一般の人々が特別な投資や労働力を投入する事なく実行できることが重要である。例えば、このプロジェクトでは、ポット用土を通常の森林表土に代えて畑地からの土でも育苗できるように試験を行っている。

- (2) プロジェクト専門家はフェーズIの一年を経過してみて、半乾燥地での植林活動の難しさを、あらためて実感すると言う。地域住民の意向と嗜好性を加味しながら、展示林を造成することで、半乾燥地での村落林業の可能性及び具体的な方法と成果を展示できるのではないかと考えている。
- (3) タンザニア政府の財政は年を追うごとに悪化している。普及等サービス提供を目的とした政府機関は、直接の利益収入がないため、援助に資金を頼ることになる。貧困対策は途上国の構造調整による歳出削減の影響を強く受け、ローカルコストの負担が困難なケースが少なくない。持続性を高めるプロジェクト・デザインが求められる理由である。
- (4) 現在、JICA林業水産開発協力部ではネパールでも社会林業プロジェクトを進めており、ネパールでのこれまでの成果を引き継いで「村振興・環境保全計画プロジェクト」として1994年中の開始が予定されている。このプロジェクトの準備に際し、住民参加に配慮した開発ニーズ調査が村落レベルで周到に進められ、村々での具体的な事業の実施については住民グループの自発的な事業計画をコンテスト（公募）方式により取り上げることが検討しようという画期的な内容である。またNGOをカウンターパートとして、10名の協力隊員を投入する斬新なプロジェクト・デザインでもある。林業分野にとどまらず、JICAの貧困、WID、環境等、グローバルイシューへの具体的な取り組み例としてその成り行きが注目されている。

<畜産> 農民の支持を得たユニークな”役牛銀行”プロジェクト

国名 : インドネシア
プロジェクト名 : Smallholder Cattle Development Project
協力機関 : IFAD
ターゲットグループ : 外領移住地の農民

<プロジェクトの背景>

1億7500万人の人口を抱えるインドネシアは、そのうち1億人が、国土面積の7%に過ぎないジャワ島に集中している。インドネシア政府は、ジャワ島の人口圧力を緩和するため、トランスマイグレーションといわれるジャワ島に住む貧困な農民の外領の島々への移住を実施した。しかし多くの移住民は、新しい移住地で与えられた平均2haを開墾する労働力の不足という問題に直面した。この問題の解決には役牛が必要であったが、通常の農業金融を通じて牛を購入させる方法では、移住地がたいへん僻地にあり、牛の搬入に伴う物理的な問題、及び農民の教育水準の低さによって金融システムが十分理解されないという問題があった。

<プロジェクトの概要>

IFADは、現地調査の結果、インドネシアの農民の間で昔から牛の貸し借りが普通に行われてきたことに注目し、1980年、通常とは違った方法で進めるようにデザインした役牛プロジェクトを開始した。このプロジェクトは通常の金融プロジェクトと異なり、現物で住民に牛を貸与し2頭の子牛を5年以内に返してもらうことで精算するというユニークな方法を採用した。返済された子牛は政府の農場で一定期間飼育された後、次の農民に貸与され鼠算式に裨益者を増やすことができた。失敗の可能性も取り沙汰されたが、結果的には農民の高い支持を得て5万2000人の農民がこのプロジェクトによって役牛を手に入れることができた。プロジェクトは同時に、新たに80の普及員ユニットを村に配置する等、普及サービスの強化や関連インフラの改善にも努力した。

プロジェクト評価では、プロジェクト開始時に設定されたほとんどの目標をはるかに超える成果を上げたことや、役牛を入手した農家は、入手できなかった農家に比べ100万ルピアの所得の増加があったことが分かった。更に第2フェーズでは、同じ手法を農村女性の利益のために活用できないか検討し、女性達が家事に従事しながら現金収入が得られるように山羊を貸与することにした。

Source : Jazairy I. 他, The State of World Rural Poverty, 1992, P80

本事例に対するコメント

- (1) このプロジェクトの成功の鍵は、現金を介在させずに貸与も返済も牛の現物で行うというユニークな方法を採用したことであるが、同時に、プロジェクト実施の段階で様々な変更や調整が可能になるように、フレキシブルなプロジェクト・デザインにしたことである。
- (2) このようなユニークなプロジェクト・デザインが可能となったのは、プロジェクト開始前に村々を調査して、どのようなデザインであれば非識字の農民たちにも受け入れられるプロジェクトになるか、事前の社会分析に力を入れたからである。
- (3) このプロジェクトの成功により、その後、より大規模な資金が世界銀行により投入

された。これは貧困対策プロジェクトが必然的に持つ一つの面、すなわち援助機関の垣根を超えて経験や教訓を共有することの重要性を示している。貧困プロジェクトには、教科書的な方法論はなく、常に現場で思考錯誤するプロセスが要求される。これは時間がかかることであり、援助機関のスキームに入りきらないこともある。だからこそ、世界銀行がIFADの経験をベースにしてフォローアップ・プロジェクトを準備したように、一歩先に援助を実施している機関から学ぶ姿勢が必要なのである。

<水産> 南太平洋の離島で新たな食糧源確保

国名 : クック諸島
プロジェクト名 : Mitiaro Milkfish Aquaculture Project
協力機関 : FAO, UNV
ターゲットグループ : 離島住民

<プロジェクトの背景>

クック諸島は南太平洋の中心に位置し、互いに遠く隔った15の小島から構成される典型的な島しょ国である。島々を全部合わせても240平方キロの面積しかない国土に2万人弱の人々が住んでいる。人口の半数以上が住む本島のラロトンガは近代的な空港やホテルを持つリゾートで、観光に支えられた経済は他の島々より格段に恵まれたものである。一方、ラロトンガ以外の離島(outer islands)は、観光業や黒真珠養殖で潤う1、2の島を除けば、主食のタロイモを栽培する自給農業とニュージーランドへの移民からの送金に依存する貧困地帯である。わずかに250人の島民が住むミティアロ島もその一つで、肥えた土の不足はこの島の農業の最大の制約要因である。この島は海に囲まれた小島であるにもかかわらず、海が荒れてかなりの期間漁に出られない時期があり、さらにサンゴ礁の魚貝類に発生するシガテラ毒による食中毒の危険に脅かされている。

<プロジェクトの概要>

FAOが立案しUNVが協力したこのプロジェクトは、島の小さな淡水湖にミルクフィッシュの新しい資源を作ることで島民の自給食料の安定確保を目指したものであった。ミティアロの湖は自然の生産性が高いが、ウナギと食用に不適なテラピアが生息しているだけである。そこで、別の離島の海岸に集まるミルクフィッシュの稚魚を輸送してこの湖に放流する計画が立てられた。計画は2人のUNVを中心に1988年から4年間実行された。ミルクフィッシュ1万5千匹の稚魚は、長さ7~8cmになるまで小さな網生簀で飼育された後、放流された。稚魚は湖で順調に大きく育ち、2年後には40cmから70cmの魚が収穫され、試みは大成功であった。島民も大いに喜んだが、問題はミルクフィッシュが淡水では産卵しないために、放流を毎年繰り返す必要があることであった。このパイロット・プロジェクトが成功した後は、島民自身が自主的に放流事業を行うことが期待されていたが、島民のコミュニティーにそれを担う十分な準備がなかった。技術的には大きな可能性を持ちながら、持続的社會システム作りができていないためにプロジェクトの便益が確保できないでいる。プロジェクトの次のフェーズではこの点を課題にして取り組むことを予定している。

Source : 田中 他, I F A D Outer Islands Food Production Development Project
Identification Report, 1994

本事例に対するコメント

(1) 他の地域と同様、南太平洋でも水産開発はこれまで政府にとって魅力的な輸出指向型の開発戦略で進められ、土地の人々の自給食料の生産という面はほとんど顧みられることがなかった。だが、このプロジェクトは貧困対策の視点から考えた水産開発には、いろいろな可能性が秘められていることを教えている。

(2) このプロジェクトの成功は、すぐに他の離島にも伝えられ、同様なコミュニティー養殖プロジェクトへの期待が高まっている。貧困プロジェクトの特徴の一つは、人間が中

心であるために、成功まで時間がかかるが、一度成功すれば住民自身によるプロジェクトへの取り組みがあちこちで始まり、成果が拡大することである。

(3) このプロジェクトは貧困対策プロジェクトの成否を分ける要因の一つである住民の組織作りの重要さを実証している。湖の利用による食料増産が技術的には可能であるにもかかわらず、持続した活動になっていない理由は、プロジェクトの焦点がミルクフィッシュの移殖の技術面に向けられ、島民自身のプロジェクトとして続けてゆくために必要な社会面の働きかけが不十分であったためである。社会分析や住民参加にもっと注意が払われていれば、技術的成功が事業としての成功に結びついたかもしれない。

4. 鉱工業及びサービス業

これまで貧困の問題は、膨大な数の貧困層が滞留する農村部の問題と考えられることが多かった。全世界で絶対的貧困層に数えられる約10億人の人口のうち現在でもその90%以上が農村に住んでいるので、貧困問題＝農村問題と考えても大局的には間違いではない。しかし、今日、世界的に人口の都市集中が加速し、最近の世界銀行レポート（Mink, 1993）は1990年から2020年の間に起こる世界の人口増加のうち90%が都市に集中すると予想している。そうだとすれば、都市貧困層の比重の高まりにつれ、貧困層は農民であるという単純な図式は成り立たなくなっていく。同レポートは、この結果、年率5%程度の雇用の増加を都市部で実現していかなければならないと予想しており、工業及び建設業を含めたサービス業がその主力となることを期待されるのは言うまでもない。以下にいくつかのポイントを挙げた。

A. 労働集約型工業への支援

貧困対策の基本的マクロ経済政策の第一に挙げたのは“健全な市場経済と労働力多用型の産業構造”であった（P6）。食品加工、縫製、組み立て、雑貨等の製造業は、サービス業と並んで多くの労働者を雇い入れる典型的な労働集約型工業である。具体的な援助活動としては製品開発、品質管理、市場開拓、公害防止等の分野での技術協力や町工場地区での関連インフラ整備、中小工業団地の整備が考えられる。

B. インフォーマル・セクターへの取り組み

インフォーマル・セクター（IS）とは小規模で雑多な、都市型サービス業、商業、家内工業の総称であり、不完全就業によって特徴付けられている。都市貧困層の大多数がISに生活の糧を求め、近代都市部門と農村の雇用の変動の緩街地帯の如き役割を果たしている。これまでISは公的援助の直接の対象とされることが少なく、いわば援助の真空地帯となっている。

C. 低コスト住宅の開発

都市貧困層の生活に直接的インパクトを持つのが、低コスト住宅の供給である。低コスト住宅のための技術援助や資金援助は貧困対策として我が国の経験が協力を生かせる分野の一つではないだろうか。

D. 地方の中規模都市の発展

J. Lewis（1988, P12）は貧困対策をレビューして、近い将来に続々と第三世界に誕生する巨大都市群と巨大スラムに対比して強化されるべきは、一般に考えられるように農村であるよりも、地方の中小都市であると主張している。この主張は都市開発分野で貧困対策の課題として検討されるべきであろう。

民間企業の資金と行動力を貧困プロジェクトへ

国名 : フィリピン
プロジェクト名 : 社会進歩のためのフィリピン企業連合
(PBSP : the Philippine Business for Social Progress)
実施機関 : 同上
ターゲットグループ : 貧困層コミュニティー

<プロジェクトの概要>

外国での経済界の社会活動にヒントを得て、1970年フィリピンの先進的な財界指導者の呼びかけでPBSPがスタートした。その目的は、フィリピンの貧困層に経済的に役立つ活動を進めることであり、その資金として加盟企業の利益の0.6%が集められた。PBSPはこの資金を使って、設立後すぐに低コスト住宅、栄養改善、地区環境整備等のプロジェクトを直接もしくはNGOへの資金提供という形で実施していった。だが、PBSP自体の経験の不足は、戦略も脈絡もないプロジェクト選定、あいまいなターゲット・グループ、住民のニーズと吸収力に関する不十分な理解等の問題として顕在し、十分な成果を上げられなかった。

しかし、活動を始めて10年程経つ頃から、問題の把握と対策に自信を持てるようになった。またUSAIDとの共同プロジェクトの実施を通じて、進行中のプロジェクトのモニタリングの重要性やPBSP自体のスタッフ強化の必要性などを学んだ。この頃になると、プロジェクトは食料生産、零細企業、教育の3分野に絞った選択がなされ、援助形態はグラントから資金貸与を中心とするようになった。さらに住民参加がプロジェクト成功の鍵であることを経験のなかから学び、自らの活動を開発の主体というよりも変化を導く媒介として位置付け、住民組織作りへの支援、中小企業に対する技術面、経営面の支援を中心に住民参加を強化する方針を取った。現在はプロジェクト開始前に十分時間をかけて「社会分析」を行い、その過程で住民や自治体、NGOとの信頼関係の形成に努めている。

また特筆すべき活動として、加盟企業の幹部スタッフに対する企業の社会貢献に関するワークショップがある。この結果、25社が本社や工場の立地する地元地区で独自のコミュニティー開発プロジェクトを開始するまでになった。プロジェクト資金は1万ペソのものから100万ペソ以上のものまで、活動内容も多様である。

Source : Getubig 他, Reaching out Effectively, 1991, P179

本事例に対するコメント

- (1) PBSPのケースで最も興味深いのは、決してプロジェクトが最初から成功していたわけではなく、むしろその歴史は組織としての経験の不足を克服する過程であったことである。
- (2) USAIDとの共同プロジェクト等、海外援助機関との共同作業の中で多くのことを学んでいる。多分PBSPが学んだようにUSAIDもPBSPからいろいろなことを教えられたことであろう。
- (3) ISに属する零細企業への技術、経営支援や加盟企業幹部を対象とした社会貢献セミナーの開催等、民間企業の連合体であることの利点を生かし、知恵を絞ってユニークな事業を展開している。

V. 関連資料

1. 他の援助機関の貧困緩和への取り組み

(1) 二国間援助機関の貧困対策取組み

A. 海外経済協力基金 (OECD)

円借款では、従来大規模な経済インフラやノン・プロ援助が主流で、貧困対策を正面に据えたプロジェクトは少ない。しかし近年は、マレーシアにおける地域開発(貧困撲滅)事業プロジェクト等、貧困の解消を目指したプロジェクトが、わずかながら出現してきた。また、援助の新しい流れを意識した組織的対応として環境社会開発課が新設され、WIDを中心にツーステップローン等の利用や国際機関との協調案件などを通じて、取り組みを模索している。

B. Canadian International Cooperation Agency (CIDA)

貧困対策はCIDAの中心的政策であり、援助のあらゆるプロセスで貧困層配慮は進められるべきとされている。貧困対策は、単なる社会福祉アプローチとしてではなく経済発展の枠組みの変革として捉えてられており、貧困層を力づけ、彼らの能力/生産力を向上させることを重視している。貧困対策の主なコンポーネントは、以下のとおりである。

- 1) 経済成長の促進(特に小規模零細私企業部門、インフォーマルセクター)
- 2) 人的資源への投資を通しての貧困層の生産性の増大
- 3) セーフティ・ネット
- 4) 機構改革(貧困層にひ益し、貧困層が参加できる機構づくり)
- 5) 収入、資産の再分配

貧困対策にはさまざまなレベルがある。地域レベルのプロジェクトでは特定のグループ(社会的弱者)に届くことを意図して計画策定することが求められている。中央政府レベルでは、公共支出の見直し、マクロ経済政策における貧困層へのしわ寄せ防止施策、セーフティ・ネット等が含まれる。国際レベルでは、市場解放、国際収支等の問題について、政策対話などを行うことにより進めていく。また、カウンターパート基金、NGOとの協調、ドナー間の協調等が重要であるとしている。

貧困対策プロジェクトは長期的に広範囲にわたって質的な効果をもたらすように計画されているため、その評価の困難性が指摘されている。また、プロジェクトの目標は1~5年の短期的目標と、10~20年の長期的目標の2本だてが必要であるとしている。

◎貧困対策の手法

(1) ターゲッティング

直接的貧困対策プロジェクトであるなしに関わらず、全てのプロジェクトの計画において受益者及び悪影響を受けるグループを同定することが必要である。

(2) 国別貧困戦略

中心的な援助国については貧困対策のターゲットグループの同定と、CIDAとの

比較優位を明らかにするために各国ごとの貧困戦略を作っている。情報収集については世銀の貧困プロフィール等外部機関の情報も活用している。

- (3) 直接的貧困対策のコンポーネントとして、以下の分野が挙げられている。
機構改革、土地へのアクセス改善、水／技術／商業サービスへのアクセス向上、融資／貯蓄促進、教育を通しての生産性の増大、保健医療と栄養、家族計画、ジェンダー、天然資源と環境保全、貧困層の意思決定への参加。

(Source: Poverty Alleviation: A Discussion Paper 1993 (not an Official View or Policy of CIDA).

C. 英国 Overseas Development Administration (ODA)

貧困問題は、健康と人口問題、環境問題に並んで援助の優先事項の第一に挙げられている。他のスカンジナビア諸国が草の根レベルの協力を重視しているのに対し、ODAはそれよりも政府、政策レベルで、経済成長への貢献等の間接的手段による貧困対策に重点を置いている。

一方で、短期的には貧困層への直接支援を、長期的には政策レベルの支援を行うという姿勢から、NGOへの支援を通しての草の根レベルの貧困対策を行っている。しかしNGOの活動が特定の地域、グループ等に限定されがちで政府の政策を無視する傾向が強く、費用に見合った効果が表れているか疑わしい等の問題点が挙げられており、これに関する検討が行われている。

◎貧困対策の方針

- (1) 3つの戦略・・1) 経済成長の達成、2) 人的資源への投資（特に健康と教育の普及を通じて）、3) 経済成長の恩恵を受けない人々のためのセイフティ・ネット

(2) 方法

- 1) 援助の大部分を最貧国に導入する。
- 2) 貧困の状況、傾向の把握。
- 3) 受入国政府の貧困政策の分析。
- 4) 政策対話を通しての相手国の貧困対策促進。
- 5) 経済成長の維持。
- 6) 貧困層を直接目的とする持続可能なプロジェクト／プログラム策定。

(3) アプローチ

1) 貧困の測定と理解

主要な被援助国の貧困の状況を把握し、各国の経済政策が貧困層に与えている影響を調査する（世銀の実施している貧困アセスメント作成にも参加）。また、貧困層の人々自身が自分たちの状況をどのように捉え、対応しているかを把握し、それを政策策定に結び付けて行くことが重要であると考えている。

2) プロジェクト計画と実施

計画策定と実施において、プロセスアプローチをより重視している。このアプローチは、予想される受益者／地域組織を計画段階から巻き込んでいくものである。

3) モニタリング

今後ODAではプロジェクトの支出額及びその効果を、経済改革の進展、Good Governance、人的資源開発、環境、WID等の観点から2年ごとに集計分析するこ

ととしている (PIMS Policy Information Marking Systems)。これにより、直接貧困層を対象にしたプログラム／プロジェクトにどれだけが費やされたかが分かるようになることになる (第1回は94年10月実施予定)。

(Source: The ODA's Poverty Strategy.、Annual Review 1991.、及び英国 JICA 事務所による ODA への聞き取り)

D. Danish International Development Agency (DANIDA)

DANIDA の援助の理念は貧困撲滅にある。そのために、より貧困な国における、より貧困な人々に援助が届くように支援を行っている。また、これは援助国及び援助形態を決定する基本的な基準ともなっている。援助の形としては、より少数の国に、融資よりは供与の形で、分権的な援助の運営管理を通して実施することになっている。また、全てのプロジェクトは貧困対策、環境、ジェンダー、人権、持続性を配慮する必要がある、としている。

◎プロジェクト計画の流れにおける貧困配慮の視点 (下線部が貧困関連)

- 1) プロジェクト発掘
- 2) (準備的な) 事前評価・・・技術、経済、組織機構に関する項目に加えて、社会、ジェンダーに関する項目も検討される。
- 3) Feasibility Survey (特にインフラ整備などの大規模事業で行われる)・・・技術分析、組織機構分析、財務分析等に加えて社会分析が含まれている。社会分析では社会グループ、ジェンダーの視点からの地域の現況、受益者／被影響者の同定、地域の自然社会環境、プロジェクトの及ぼす影響及びその解決法等に関する分析が行われる。
- 4) 事前評価・・・ターゲットグループ及び地方政府の参加の確保の有無、プロジェクトの地域社会への経済的／社会的適性の有無、プロジェクトの地域の社会文化への適性の有無の把握が求められている。
- 5) プロジェクト文書 (Logical Framework) 作成

(Source: Guidelines for Project Preparation.、Denmark's Development Assistance 1992.)

E. オランダ

貧困緩和はオランダの開発協力の中心的課題とされている。最貧国を含む、より貧しい国への支援を行ってきており、また政府が草の根レベルの活動 (NGO等) への支援に積極的な国への協力を重視している。

90年代の貧困対策は、これまでの福祉的アプローチとは異なり、経済的側面が社会的側面に、より強く結び付けられる必要があるとしている。貧困層は単なる受益者であるのではなく、より積極的に政策決定において意見を述べる機会が与えられるべきである。また、NGOの重要性、開発計画の持続性のための社会構造の把握の必要性、政策段階における社会調査の実施、地域レベルで長期支援をするプロジェクトの重要性が指摘されている。

貧困対策には、以下の3つの要素が挙げられている。1) 人への投資、特に貧困層への投資(彼らの生産性を高めるために)、2) 基本的ニーズの充足、3) 意思決定への貧困層の参加機会の増大(特にNGOを通して)。

貧困対策の分野としては、1) 特に小農支援を重点においた農村開発、2) 都市開発(小規模企業、インフォーマルセクター)、3) 教育(基礎教育、職業訓練)、4) 保健医療(貧困層へのサービス提供)、5) 文化(地域の知識の活用等)、6) 貧困の女性化に伴うジェンダー配慮の視点、7) 生産分野における民間部門の強化、を重視している。

◎プロジェクトのスクリーニング段階における貧困層配慮の組み込み(作業の流れに沿って)

(1) 政策レベルの整合性チェック

(2) 情報収集

1. プロフィールデータの入手

貧困、WID、環境等のデータの有無(世銀、UNDP、各国の統計局のデータ等の有無をまず当てる)

2. プロジェクトのターゲットグループは同定されているか。

3. 貧困指標

ターゲットグループの置かれている現状、格差(栄養、健康、生活水準、環境、意思決定への参加、技術/知識、雇用機会、生産手段、収入等)

4. ターゲットグループは4、5、6の段階で参加しているか(どのように関与しているか)。

5. (WIDについて) DAC/WID基準に合っているか。

(3) プロジェクトの及ぼす影響調査

1. 貧困層へ及ぼす影響

2. WID、3. 環境、4. 全体的な評価

(4) プロジェクトのフィージビリティ

(Source: A World of Difference: A New Framework for Development Cooperation in the 1990s. 1991., Explanatory Notes on 'Development Screening' of Project Assistance. 1992.)

F. Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD)

NORADでは持続性をもった開発を目標としている。なかでも貧困緩和は人権とジェンダー、子供の権利、環境と並んで重要な優先分野とされている。貧困の原因を明らかにし、貧困層の収入の増大を支援していくが、経済成長を通して生活水準を向上させるには生産活動と雇用創出への支援が重要であり、またこれには人的資源の開発、特にPHC、教育及び訓練、地方組織の強化等が併せて重要である、としている。

(Source: Strategy for Bilateral Development Cooperation.)

G. Australian International Development Assistance Bureau (AIDAB)

AIDABは、持続可能な経済及び社会発展の推進として貧困対策を捉えている。

直接的な貧困対策のみを重視するのではなく、相手国政府（もしくは他のドナー）の実施している貧困対策を支援することも有効である、と考えている。また、このような活動にはもっと広範な、経済成長の推進、雇用機会の創出、インフラ整備等も含まれているはずであるし、社会経済的データ収集や政策策定における行政能力向上も含まれる。特にマクロ経済、保健医療、教育、人口問題、環境問題は貧困層への影響が大きいいため、これらの分野で貧困層へのひ益をもたらすための政策立案能力の向上が重要である、としている。

以下の3つの方法により長期的な貧困対策を行う。

- 1) 経済成長の促進・・・雇用創出、所得創出、及び機構の確立への支援も含む。
- 2) 貧困層への直接的支援（PHC、コミュニティ開発等）・・・経済成長からバイパスされてしまう人々のために、食糧、給水、PHC、基礎教育等の基本的ニーズを提供することにより彼らの生産能力を向上する。
- 3) 人道的支援（難民、被災者への支援等）

◎貧困対策の計画と実施

(1) 貧困分析

貧困対策は国別のアプローチを採用している。情報源としては世銀の作った貧困アセスメントをベースに、その他UNDPのHuman Resource ReportやUNICEFの国別分析を利用している。

(2) 政策対話

(3) プログラム策定

1) 貧困層の同定

貧困層の特徴を把握するために、ジェンダー格差、収入レベル、食糧自給、土地所有、雇用機会、教育及び保健医療へのアクセス、男女の識字率、先住民／少数民族の立場、環境問題、人口成長率、地域組織の参加状況等の指標を用いている。

2) 貧困対策分野として以下の分野が挙げられている。

識字プログラム、PHC、家族計画、安全な水供給、栄養、衛生、小規模金融と小規模企業開発、地域開発／NGOプログラム、雇用と収入創出、農村開発、農業生産増大と市場へのアクセス向上、住居等。

3) 貧困層ターゲットの支援をするための方策として、プロジェクト計画における貧困層への直接的ひ益確保、地域住民の参加促進、NGOとの協調、ローカルコスト負担の検討、ローカルコンサルタント活用、長期的視点の必要性等が指摘されている。

(Source: AIDAB Programs Operation Guide Vol.1.Development Cooperation Programming and AIDAB.)

(2) 多国間援助機関（出典に関しては、"Poverty Reduction Handbook",WB,1992 を参考にJICAが取りまとめた。）

A. 世界銀行 (World Bank)

貧困をテーマにした1990年の世界開発報告の発行以来、世界銀行の貧困問題に対する取り組みは目立って強化されてきたように見える。80年代には構造調整を円滑に進めるための補充プロジェクトとして貧困対策を考えていたが、今日では開発戦略の中心環として位置付けられ、最貧層向け金融プロジェクト等に力を入れつつある。世界銀行の活

動の中で特筆すべきは国別貧困アセス／貧困プロフィールレポートの作成である。これは貧困層に関する基礎データとともに諸々の経済政策、社会政策がどのような影響を彼らに与えているかを判断し、政策対話のたたき台にしようというものである。既に30カ国程でレポートは完了している。

B. アジア開発銀行 (Asian Development Bank : ADB)

1994年5月フランスのニースで開かれたADB27回総会で佐藤総裁は従来の大型インフラプロジェクト中心の融資戦略を改め、貧困対策など社会開発分野のきめ細かい事業をも対象とした融資に切り替えていく方針を表明した。これはアジア地域で高率の経済成長が続いている半面、貧困、環境、人口等への取り組みが遅れていることに対応した方針転換である。ADBは既に社会問題課 (Social Development Unit) を新設し、貧困対策を中心テーマとした援助に本腰を入れ始めている。ADBの1994年版開発展望は将来深刻化すると予想されるアジアの都市の貧困問題を取り上げ、急速な都市化に対応した開発努力を求めている。

C. United Nations Development Programme (UNDP)

Human Developmentの政策策定のための各政府への支援を行っている。これには、その政策の実施のためにどのような資源と投資が必要であるかの文書化も含まれており、このうちどれだけが国内で調達でき、どれだけその他ドナー等から得られるかが検討されることになる。UNICEF、WHO、UNFPA等の国際機関間での協力体制 (特に保健、教育分野において) も築いている。

D. United Nations Children's Fund (UNICEF)

西暦2000年に向けてのUNICEFの目標は、乳幼児死亡率低下の加速と女性の地位向上である。その事業の柱は、乳幼児死亡率、妊産婦死亡率及び低栄養児率の低下のための保健栄養事業、安全な水の普及、基礎教育 (特に女子教育) の充実、成人非識字率低下 (特に女性の非識字率)、逆境にある子供への保護である。また、同時に世界的な予防接種普及、小規模金融、地域住民による資源管理も推進している。

UNICEFの予算の80%は保健、栄養、教育、水と衛生に振り分けられており、残り20%がWID、都市の基本的社会サービス等に充てられている。低コスト、高効果の技術を利用し、社会的動員と長期的な自立の支援を結びつけたアプローチがUNICEFのアプローチである。これには、1) 国家的に应用可能なプロジェクト、2) 国内で最も不利な立場にある人々への支援、3) そのような人々とプロジェクトの乖離の防止、4) 住民参加、社会的動員の推進、5) 社会サービスへの女性のアクセス向上が含まれている。

E. United Nations Population Fund (UNFPA)

貧困対策として、人口問題に焦点をあてている。中でも特に、社会的に不利な立場に置かれた人々を対象としている。また、人口問題対策においては、保健、教育、貧困対策および環境保全も視野に置いて実施している。

F. World Health Organization (WHO)

WHOでは西暦2000年に向けて、世界中に保健サービスを行き渡らせることを目標としている。国家レベルではPHCを基礎とした保健システムの発展を目標としており、具体的な活動においては地域社会の主体的な参加、なかでも女性の果たす役割に注目している。また、セクターを越えて、人口、食料と栄養、住居、水と衛生、環境、教育、雇用、技術についても視野に置いている。

G. International Labour Organization (ILO)

ILOでは貧困対策において、1) 労働集約的なインフラ整備、地方の労働スキームを含む特別雇用プログラム、2) 緊急援助、雇用創出、貧困対策を目的とした社会/雇用基金、3) インフォーマルセクターにおける労働生産性の向上、4) 上記分野における技術開発、政策支援に重点を置いている。特に、労働省を中心とした省庁への技術的支援およびトレーニングが中心となっている。

H. International Fund for Agricultural Development (IFAD)

IFADは1976年の設立以来、農村貧困層の支援を目的に農業開発に長期のソフトローンを提供してきた。土地なし農民、農村女性、小規模漁民、山岳少数民族など社会の底辺にいる人々へ小規模金融プロジェクトを通じた自立型援助を展開している。IFADには斬新なアイデアのプロジェクトを進めることをためらわないユニークさがある。

2. 用語解説

○インフォーマル・セクター (Informal Sector)

経済発展論において1970年代以降注目されている概念で、不完全就業(潜在的失業)や不安定雇用を特徴とする都市部で観察される非近代的な部門の総称である。いろいろな定義の仕方があるが、セスラマン(S.V.Sethuraman)は、「インフォーマル・セクターは、貧しい物的・人的資源、ノウハウしか持たないが、財とサービスの生産及び分配を行う小規模単位(企業や工場、商店など)から成っており、その従事者に雇用と所得を供給している。」と述べている。

○簡易社会調査 (Rapid Rural Appraisal)

貧困対策プロジェクトの第一歩はターゲット・グループの同定に始まり、続いて住民の貧困の原因及び、考えられる所得向上策の検討が行われる。この初期の段階で専門家やコンサルタントによって用いられる簡略化された社会(特に農村社会)の調査を指す。村

内の経済階層や異なる社会グループの存在に留意しながら、農村の観察調査に加え、村のリーダーや村民（個人又はグループ）からの聞き取りを行う。簡易社会調査は開発プロジェクトに役立つ情報を短期間、低コストで収集することを第一義的な目的にしており、統計上の信頼性は低下しても止むを得ないという立場を取っている。

○構造調整政策（Structural Adjustment Policies）

1980年代初めから世界銀行、IMFが押し進めてきた政策。自由市場経済の論理を積極的に導入し、経済の効率化、生産性の向上、経済資源の有効利用を一層図ろうとするものである。貧困緩和の観点からは、構造調整政策が、雇用、教育、社会サービスなど社会的側面（Social Dimension）に及ぼす影響を考慮する必要がある。

○現地適応型手法（Learning Process Approach）

貧困問題はその国・地域独特の要因が複雑に絡み合っており、画一的な対策は存在しない。そのため、より効果的な貧困対策プロジェクトには、現場に近いところで、現地住民が参加して、経験を積み上げつつ実施していく手法が要求される。これをLearning Process Approachといい、いわゆるトップダウン型アプローチと対照をなすものである。

○ジニ係数（Gini Ratio）

ある国の所得分配の平等性を測る尺度として用いられる。国民所得配分の片寄りを所得分配が完璧に平等である社会を0とし、唯一人が全所得を独占するケースを1として、当該社会がどこに位置付けられるかを判定する。実際にはジニ係数は、0.3前後（日本のように平等性の高い社会）から0.6前後（ブラジル、象牙海岸のように所得格差の大きい社会）の間に分布する。

○社会林業（Social Forestry）

社会林業は林業への各種アプローチのうち、地域の共同体の住民の参加を得つつ、住民自身が必要とする燃料用材・生活資材の供給と生活環境の保全を達成することを目的とする林業である。社会林業と定義上対極に位置するのが、もっぱら雇用賃金労働を基盤とし、地域外で消費される産業用材の生産を主たる目的として営まれる産業林業である。社会林業と同義に使用されることが多いものに共同体林業（Community Forestry）があり、この他に、村落林業（Village Forestry）も社会林業の一つの形態として取り扱われている。

○絶対的貧困層（Absolute Poverty）

世界銀行（「世界開発報告1980」より）によれば、絶対的貧困とは、「人間としての条件に関するどのような妥当な定義に照らしても、ほど遠い栄養不良、非識字率、疾病、高い乳幼児死亡率、短い平均寿命の水準を脱却できない状態」とされている。しかし、実務上は多くの社会指標を取り組むことは難しいので、貧困線以下の所得もしくは消費水準で生活する人々と定義している。

○相対的貧困（Relative Poverty）

相対的貧困の概念は、貧困をあくまで相対的なものとして把握し、社会階層間の格差を重視するものである。社会における所得分配の状態や土地をはじめとする生産手段の保

有状態は、その社会の「有様」をよく知るための手がかりとして重要である。

○貧困線（Poverty Line）

幾つかの開発途上国では、貧困層の量的把握のために、最低限必要な栄養摂取量、家族収入その他の社会指標を用いて貧困線を設定し、それ以下の状態にあるものを絶対的貧困層と定義している。

○プライマリー・ヘルスケア（PHC: Primary Health Care）

通常の医療に加えて、疾病の予防、健康増進、社会復帰など保健活動をも含め、健康や医療を総合的・包括的にとらえようとする考え方。世界保健機関（WHO）は「西暦2000年までに全ての人に健康を」（1977年総会）というスローガンを掲げPHCの普及、推進に努めている。

3. 参考文献

貧困問題の背景

- Chenery H. 他 1974. "Redistribution with Growth" Oxford University Press
- Hossain M. 他 1992. "Rural Poverty in Bangladesh" Asian Development Review Vol.10 No.1
Asian Development Bank
- Lipton M. 他 1992. "The New Poverty Agenda: an Overview" Institute of Development Studies
Discussion Paper 306, Institute of Development Studies
- Morrison C. 1992. "Adjustment and Equity" Policy Brief No.1, OECD Development Center
- Mink S. 1993. "Poverty, Population, and the Environment" World Bank Discussion Papers 189,
The World Bank
- 中嶋 嶺雄 1994. 「「水ぶくれ発展」の中国経済」 日本経済新聞／1994年2月3日朝刊
- Tim Allen, et. al. (Edt).1992. Poverty and Development in the 1990s. Oxford University Press.

貧困援助のための諸政策

- Conable B. 1991. "Assistance Strategies to Reduce Poverty" The World Bank
- Easter C. 1993. "Strategies for Poverty Reduction" Food Production and Development Division,
Commonwealth Secretariat
- Johansen F. 1993. "Poverty Reduction in East Asia" World Bank Discussion Papers 203, The
World Bank
- 世界銀行 1990. "Poverty" World Development Report 1990 Oxford University Press
- 渡辺 龍也 1993. 「土地なし貧困層の潜在力を開花」 社会開発研究会編 国際開発ジャーナル／1993年9月号

ターゲット・グループ

- Besley T. 他 1990. "The Principles of Targeting" WPS385, The World Bank
- Lipton M. 1988. "The Poor and the Poorest" World Bank Discussion Papers 25, The World Bank

社会分析

- 国際開発センター 1992. 「開発調査事業における社会分析ガイドライン策定研究 最終報告書」 国際協力事業団編
- 世界銀行 1992. "Poverty Reduction Handbook and Operational Directive" The World Bank

Rapid Rural Appraisal/Participatory Rural Appraisal

- Khon Kaen University.1987. " Rapid Rural Appraisal. Proceedings of the 1985. International
Conference"
- 同上Case Studies
- Center for International Development and Environment of the World Resource Institute. 1990.
"Participatory Rural Appraisal Handbook: Conducting PRAs in Kenya"
- Regional Office for Asia and the Pacific(RAPA). FAO. 1988. "Participatory Monitoring and
Evaluation: handbook for Training Field Workers"

< 農業 >

- McCracken, Jennifer A.,Pretty, Jules N., and Conway, Gordon R..1988. " An Intriduction to

Rapid Rural Appraisal for Agrarian Development” International Institute for Environment and Development

McCracken, Jennifer A., Pretty, Jules N., and Conway, Gordon R..1987. “Training Notes for Agroecosystem and Rapid Rural Appraisal” International Institute for Environment and Development

< 林業 >

FAO. 1989. “Community Forestry: Rapid Appraisal”

< 保健医療 >

Scrimshaw, Susan C.M., and Hurtado, Elena. 1987. “Rapid Assessment Procedures for Nutrition and Primary Health Care: Anthropological Approach to Improving Programme Effectiveness” UNU and UNICEF

< 水と衛生 >

Narayan, Deepa. “Participatory Evaluation: Tools for Managing Change in Water and Sanitation” World Bank

住民参加

FAO 1990. “Participation in Practice” FAO

Oakley P. 1991. 「国際開発論入門」築地書館

社会開発分野の貧困対策

Loukhead M. 1991. “Improving Primary Education in Developing Countries”

Psacharopoulos G. 1993. “Returns to Investment in Education” World Bank Policy Research Working Paper 1067, The World Bank

三輪 桂子 1993. 「最貧層の生活実態ふまえた学校づくり」社会開発研究会編 国際開発ジャーナル／1993年11月号

保健医療分野の貧困対策

WHO. 1988. “Primary Health Care Reviews: Guidelines and Methods”

UNICEF, WHO, and UNESCO. “Facts for Life; A communication Challenge”

Bennett, Linn. 1985. “Manual for Fieldworkers”

Werner, D. and Bower, B. 1982. “Helping Health Workers Learn: A Book of Methods, Aids, and Ideas for Instructors at the Village Level”

Elkamel, Farag. 1986. “Developing Communication Strategies and Programmes: A Systematic Approach” Middle East and North Africa Office. UNICEF.

Werner, D.. 1988. “Where there is no Doctor: A Village Health care Handbook” Volunteer Health Association of India.

農林水産業分野の貧困対策

FAO 1993. “Guidelines for the Design of Agricultural Investment Projects” FAO Investment Centre Technical Paper 7 FAO

Jazairy I. et.al.1992. “The State of World Rural Poverty” IFAD New York University

斎藤 千佳 1993. 「農民がつくり、動かす小規模灌漑」社会開発研究会編 国際開発ジャーナル／1993年5月号

佐藤 朗 1994 「キリマンジャロ村落林業計画フリーズ」 JICA
田中 et.al.1994. " Outer Islands Food Production Development Project Identification Report"
.IFAD

鉱工業およびサービス業分野の貧困対策

Getubig I. et.al. 1991. "Reaching Out Effectively" Asian and Pacific Development Centre
Lewis J. et.al. 1988. "Strengthening the Poor: What have we learned?" U.S.-Third World Policy
Perspectives, No.10, Overseas Development Council
ホルヘ・アンソレーナ 他 1992. 「スラムの環境・開発・生活誌」 明石書店

他の援助機関の貧困対策取組み

< C I D A >

CIDA,1993. "Poverty Alleviation: A Discussion Paper.(not an Official View or Policy of
CIDA)"

< O D A >

ODA "The ODA's Poverty Strategy"
ODA "Annual Review 1991"

< D A N I D A >

DANIDA "Guidelines for Project Preparation"
DANIDA "Denmark's Development Assistance 1992"

< オランダ >

A World of Difference: A New Framework for Development Cooperation in the 1990s.1991
Explanatory Notes on 'Development Screening' of Project Assistance.1992

< N O R A D >

NORDAD "Strategy for Bilateral Development Cooperation"

< A I D A B >

AIDAB "AIDAB Programs Operation Guide Vol.1. Development Cooperation Programming
and AIDAB"

JICA