

# 分野別（貧困問題）援助研究会

## 報告書

1990年7月

国際協力事業団

総研

J R

90-18



国際協力事業団

21348

JICA LIBRARY



1083480121

21348



## 序 文

我が国の政府開発援助は、年々拡大するとともに、援助受け入れ国の開発ニーズも多様化していることから、援助の計画的・効果的かつ効率的な実施がますます重要になってきている。

このため、国際協力事業団は、今後一層拡大する国際協力に対して、広く各界の専門家、有識者の英知を結集し、国別援助のあり方について検討してきているが、今般、その一環として貧困問題についての分野別援助研究会を設置した。

本研究会は、上智大学緒方貞子外国学部学部長を座長として、7名の委員から構成され、その運営にあたっては、国際協力専門員および事業団職員等からなるタスク・フォースを設け、各委員の方々を補佐した。

本研究会は、平成元年9月に第1回研究会を開催し、以来、公開討論会を含む8回の研究会により討論を重ねるとともに、アジア、アフリカ地域への現地調査も行い、その研究成果を本報告書として取りまとめた。

当事業団としては、本報告書に盛り込まれた各種の貴重な提言を、今後の貧困対策援助の実施にあたり十分活用するとともに、本報告書を関係機関にも配布し、より広い活用に使いたいと考えている。

本報告書の取りまとめにあられた緒方座長および各委員の方々に深く感謝申しあげるとともに、本研究会での討議にご参加いただいた関係者の方々にも併せて御礼を申し上げる次第である。

平成 2 年 7 月

国際協力事業団

総裁 柳谷謙介



## まえがき

国際機関の推計によれば、全世界で貧困な生活を強いられている人の数は9億5千万人を超えと言われており、貧困の要因、実情も世界の地域により様々な様相を呈している。貧困解消は、永くから関連援助国・機関が取り組んできた大きな課題であり、1950～60年代の経済成長優先主義から、70年代半ばからは、基礎生活分野（BHN：Basic Human Needs）重視の方向へと徐々にシフトさせてきたが、それらの努力にもかかわらず貧困層の数は、減少の兆しさえない。今後は、地域住民の参加を取り込み、自立への道へと導く「新たなもうひとつの発展」（Alternative Development Path）の手法がDACなどの関連援助機関で模索されている。

貧困対策については我が国も、1977年の政府開発援助拡充第1次中期目標策定を皮切りに、基礎生活分野における援助協力の拡充・強化に努めてきており、1988年においては、ODAに占める基礎生活分野のシェアが25.9%、これを無償資金協力、技術協力に限ると63.2%までに至っている。しかしながら、既述のように効果的な貧困対策援助の実現が内外で期待されているおりから、我が国においても、更に積極的な対応を試みる必要がある。

本研究会は、国際協力事業団の委嘱を受けて1989年9月に発足し、以来1回の公開討論会を含む8回の研究会と、アジア、アフリカ地域への現地調査を実施し、我が国の政府開発援助における貧困対策援助のあり方についての討議を重ねてきた。これらの調査研究、討議、および報告書の取りまとめに際しては、委員各位の協力のほかに、外務省の関係課のご協力、さらに国際協力事業団職員を中心とするタスク・フォースの強力な助力を得たことを特筆しておきたい。

このような共同作業の結果として出来上がったものが本報告書である。貧困問題の重要性、地域別多様性およびその対策の緊急性に鑑み、本報告書が効果的な貧困対策援助を実現する上で一助となることを心から願うものである。

平成2年7月

国際協力事業団

総裁 柳谷 謙介殿

分野別（貧困問題）援助研究会

座長 緒方 貞子



# 目 次

序 文 .....	i
まえがき .....	iii
用語の説明 .....	v

## I. 貧困対策援助を考える基本認識

1. 世界の貧困の状況 .....	1
2. 開発・援助政策と貧困問題 .....	1
3. 構造調整政策と貧困層への影響 .....	2
4. 我が国の貧困対策援助の現状 .....	3

## II. 提 言

1. 貧困対策への新たなアプローチ .....	7
－貧困対策援助の充実－	
2. 行動開始に向けて .....	8
－実施体制の拡充強化－	
3. 無償資金協力事業予算の拡大と「住民参加型貧困対策援助」の拡大…	9
－制度・予算面での新たな戦略－	
4. 現地適応型の協力をめざして .....	11
－プロジェクトの形成・実施－	
5. 住民の継続的発展への支援 .....	12
－援助の重点分野－	
6. 貧困対策の真のパートナーとして参加するために .....	13
－共同調査・研究体制の整備－	

### Ⅲ 提言実施ガイドライン

1. 貧困対策への新たなアプローチ	15
－貧困対策援助の充実－	
2. 行動開始に向けて	17
－実施体制の拡充強化－	
3. 無償資金協力事業予算の拡大と「住民参加型貧困対策援助」の拡大…	28
－制度・予算面での新たな戦略－	
4. 現地適応型の協力をめざして	41
－プロジェクトの形成・実施－	
5. 住民の継続的発展への支援	44
－援助の重点分野－	
6. 貧困対策の真のパートナーとして参加するために	47
－共同調査・研究体制の整備－	

### Ⅳ 付 論

1. 我が国の貧困対策援助の現状分析	51
2. 地域別重点事項	71
3. 貧困対策援助の事例と戦略	101

#### 分野別（貧困問題）援助研究会委員及びタスク・フォース名簿

(1) 委員名簿	223
(2) タスク・フォース名簿	224

## 用語説明

### ○絶対的貧困 (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。

### ○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。

### ○貧困ライン (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「貧困ライン」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。

### ○経済構造調整政策 (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、構造調整政策の及ぼす影響の中でも、雇用、教育、社会サービスなど社会的側面 (Social Dimension) を考慮する必要がある。

### ○インフォーマル・セクター

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（潜在失

業)、不安定雇用など、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、「乏しい物的・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。

#### ○BHN (Basic Human Needs:人間としての基本的ニーズ)

衣食住や教育など人間として最低限必要とされる欲求をいう。1950～60年代の援助は生産力の増強を目指すものが多かったが、所得分配の不均等から必ずしも貧困層の生活改善に役立っていなかったとの認識のもとに、70年代以降、貧困層に直接利益を及ぼす食糧、水、住宅、衣服、保健、医療、教育等、BHN分野を中心とした開発・援助政策が提唱された。

#### ○社会インフラ

生産活動を支える各種基盤、すなわちインフラストラクチャーは、通常経済インフラと社会インフラに大別される。経済インフラには、道路、鉄道、港湾、空港、かんがい、電力などが含まれ、社会インフラには、住宅、保健、衛生、上下水道、教育などが含まれる。

#### ○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。WHO(世界保健機関)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。

#### ○経口補水療法(ORT:Oral Rehydration Therapy)

下痢性の脱水症に対し経口補水塩(ぶどう糖と塩分の混合物)を服用させることにより、栄養補給を図る低コスト療法。

### ○5才未満児死亡率 (U5MR)

ユニセフ (UNICEF) は、出生 1,000人のうち、5才になるまでに死亡する子供の数で子供に対する福祉水準やその変化を知るための主要指標として使っている。

### ○ノン・プロジェクト型借款

伝統的な円借款は、経済インフラを中心とするいわゆるプロジェクト借款であるが、最近では各種の開発プロジェクトを積極的に推進するよりも、差し迫った国際収支の悪化を乗り切ることが緊急の課題となっており、円高に伴う債務返済負担増を背景に、商品借款、ツーステップ・ローン、開発資機材型借款等、ノン・プロジェクト借款のニーズが高まってきている。開発途上国の抱える様々な問題を解決するために採られている、総合的なマクロ経済政策、或は特定セクターの政策改善・制度改革を支援するために資金を供与する、構造調整借款もノン・プロジェクト借款のひとつである。

### ○リカレント・コスト

援助において、施設・機材の建設・供与後の運営費、要員訓練費、管理費など継続的に必要となる経費を指す。我が国の無償資金協力、技術協力では、自助努力を促すという観点から、リカレント・コストについては、相手国が負担することを原則としている。

### ○小規模無償資金協力

小規模無償資金協力は、従来の一般資金協力においては対応が困難であった、比較的小規模なプロジェクトで、開発途上国の地方公共団体、研究・医療機関及び途上国において活動しているNGO等からの要請に対し、当該途上国の経済・社会状況等の諸事情に精通している我が国の在外公館が、迅速かつ的確に対応することにより、開発途上国の多様なニーズに対する援助を可能とするものであり、1989年度から導入された制度である。本制度では、広く開発途上国の経済・社会開発に貢献するプロジェクトで、1件当たりの規模が比較的小さいもの（数

百万円程度までを目途とする)が対象となる。

#### ○無償資金協力の調達方式(タイド、アンタイド方式)

無償資金協力は、交換公文(B/N:政府間取極め)に従い、相手国実施機関が日本国法人と契約を締結することにより実施される(契約相手方のタイド方式)。他方、プロジェクト実施に関連した役務(下請け)、物品の調達については通常、当該国も含む外国人、外国製品も認めたアンタイド方式が採用されている(調達役務・物品のアンタイド方式)。

#### ○NGO事業補助金制度

NGO事業補助金制度は、政府レベルのODAで対応が困難な案件で、非援助国の人道的ないし経済社会開発・民生の安定につながると考えられる案件を対象として、我が国NGOに補助金を供与することにより、NGOの対途上国の開発協力を一層拡充させることを目的として、1989年度から導入された制度である。

#### ○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の実施には、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Top-down型アプローチと対照をなすものである。

## 1. 貧困対策援助を考える基本認識



## I. 貧困対策援助を考える基本認識

### 1. 世界の貧困の状況

国際機関等の推計によれば、全世界で貧困な生活を強いられている人々の数は、約9億5,000万人(1988年)とされており、その半数以上の約5億人がアジアに存在し(南アジア-3億5,000万人、東アジア-1億5,000万人)、またサハラ以南のアフリカに約2億8,000万人、中南米に約8,000万人、その他、北アフリカ、中近東に約9,000万人が存在すると言われている。近い将来、これら貧困な人々の生活状況が改善され、その数が減少するという楽観的見通しはほとんどたっていない。

貧困の実態も地域により異なった様相を呈しており、アジアの貧困層の多くが農村に存在するいわゆる「土地なし農民」であり、貧困の原因も耕地に対する高い人口圧力(人口学的な要因)、商品経済の浸透による階層分化(経済的要因)、あるいは土地相続慣行(社会的要因)などによるものである。また、それらの要因により都市部に押し出された農村出身者のインフォーマル・セクターにおける不安定就労および不良住宅問題も貧困の一つの現象形態である。一方、サハラ以南アフリカ地域の貧困を特徴づけるものは、70年代初頭及び80年代初頭に飢餓問題として顕在化した「食糧問題」、森林破壊、砂漠化の進行に代表される「環境劣化の問題」、そして世界のどの地域よりも急速に増加している「人口問題」である。また、中南米ではアジア地域に見られる都市農村の所得・生活水準格差に加えて、不安定な政治・経済状況が貧困の原因の大きな部分を占めている。

### 2. 開発・援助政策と貧困問題

西欧流の近代化と開発の理論は長い間、貧困の原因は資本不足に起因する経済活動の停滞にあるとし、急速な経済成長こそが貧困問題を解決する唯一の方法で

あるとしてきた。一国のGNPの拡大は経済の開発と成長の指標であり、その成果は徐々に広範な貧困層に行き渡ると言う「トリックル・ダウン (Trickle down) 効果」の理論が大勢を占めていた。

こうした経済成長優先の開発理論は、1950-60年代の途上国開発計画、援助政策を支えてきたが、1970年代に入ってから、経済成長優先の政策は貧困問題解決策としては不十分であり、むしろ所得分配の構造を歪め、貧困層にとっては不利益をもたらすとの議論が各方面でなされた。この結果として、貧困層に対する直接的な働きかけを主眼とする基礎生活分野 (BHN: Basic Human Needs) を中心とした開発と援助の政策が提唱された。

しかし、1980年代に入り、BHN原則による外国援助機関や、開発途上国の中央政府など上からの働きかけは、ともすると貧困層に効果が十分行きわたらず、貧困問題を解決するには速効性を欠くことが明らかになってきた。現在では、

「上からの開発と援助政策」の見直しが叫ばれている中で、貧困解決のための地域レベルにおける住民の自力更生 (Self-reliance) を重視した、「内発的発展」

(Endogenous development) の可能性が模索されている。これは経済成長優先型の発展に代わる「もうひとつの発展」 (Alternative development) として、貧困な大衆が衣食住・教育・衛生など基本的な必要を満たすために、地域を単位として伝統的な文化や技術に立脚し、自ら参加し決断することに意義を見いだしている。

1990年代に向けて、DACを初めとする各援助機関でも、地域住民の参加をめざした (Participatory)、適正で (Appropriate)、継続性のある (Continuous) 援助協力の構築を目標として掲げている。今後の援助の実施においては、網の目のように錯綜する途上国地域の地域・国内格差の是正に向け、以上の三つの要素を考慮した、よりきめ細かい配慮が必要となろう。

### 3. 構造調整政策と貧困層への影響

近年、途上国の累積債務問題が顕在化する中で、世銀、IMF主導型のマクロ経済面での構造調整政策が多くの国で採用されてきた。構造調整政策は市場経済

の効率性を取り入れ、財政面での無駄を排除することにより、いくつかの開発途上国で経済構造の歪みを是正することから、長期的には途上国の経済成長と貧困緩和に役立つものである。しかし一方では、構造調整政策の負の側面として、社会サービス、補助金のカット、緊縮政策による失業者の増大、公共料金、食料品の値上げ等による、貧困層に与えるマイナス面の影響が大きく、短期的には貧困層の所得と消費を減少させる。また、社会セクター面でのサービスの観点からも貧困層の生活基盤に悪影響を与えている。このため、経済全体の成長が貧困層に及ぶまでの期間、短期的に貧困層の生活を支援する補正対策が必要である。

世銀自身も「構造調整政策に伴う所得、雇用上の影響を補完するため、他の国際機関あるいは二国間援助機関の協力を得つつ別途の資金・技術協力を考えることが必要である（世銀業務評価局1986年実施評価報告より）」ことを認めている。

これら貧困層に影響をおよぼす「構造調整における社会的側面」（SDA：Social Dimension of Adjustment）に対し、UNDPやAfDBは社会的側面の影響を緩和するプログラムを開始し、世銀も構造調整政策と並行して、貧困層に的を絞った特別の社会プログラム融資を行っている。このような状況のもとで、貧困対策の早急な確立が強く求められるようになってきている。

#### 4. 我が国の貧困対策援助の現状

##### （1）基本的な立場

我が国の対外援助は「相互依存関係の認識」と「人道的配慮」を基本的理念としている。貧困問題に関しては、平成元年6月22日の参議院本会議において「国際開発協力に関する国会決議」がなされ、この中でも「貧困の克服等、基本的な生活条件の向上に重点を置き、特に女性及び子供に配慮する」ことが国際開発の基本原則の一つとして確認されている。

##### （2）取組の現状

我が国のODAは1977年の第1次中期目標策定を皮切りに本格的な計画的拡充

が図られ、以降第4次中期目標に至るまで、相次ぐ拡充がおこなわれている。

貧困対策援助の現状を概観的に見れば、無償資金協力を中心として、BHNの充足と社会インフラ・サービスの整備を実施しており、特にアジア、アフリカ地域において医療施設、学校、村落生産基盤の整備、飲料水供給、環境衛生面での施設整備を行っている。また近年「小規模無償資金協力」、「NGO事業補助金制度」を創設し、NGOs等による貧困層への草の根援助について側面的支援を展開しようとしている。

技術協力においては、品種改良、生産技術の開発による農業生産性の向上、農村総合開発等の農業分野での協力、社会インフラ・サービスに対する社会開発分野での協力、プライマリー・ヘルスケア（PHC）、感染症対策、人口家族計画など保健医療分野での協力を行っている。

有償資金協力においては、従来の運輸、電力、通信といった大型インフラ案件のシェアが減少し、構造調整借款やノン・プロジェクト型借款が伸びてきている。こうした中で、社会インフラへの資金供与も増えており、上・下水道整備、医療施設、教育施設の整備等が行われている。

### （3）制約要因

上記の援助は貧困緩和に役立っているが、我が国としては、貧困問題の重要性およびニーズの大きさに鑑み、今後、援助関連各省庁間の合意形成を促進すると共に、案件の形成・実施の段階で更に工夫を加え、体制の整備と合わせ、貧困問題への取り組みを強化していく必要がある。例えば、貧困層の現状と問題点についての調査・研究や情報を蓄積すること、また、それに対する効果的な援助政策の立案に携わる組織や人員を増やしていくこと等が求められている。

個々の援助プロジェクトについて見ると、貧困層の民生向上を目指した、農村の小規模な生産基盤（農道、橋、圃場、末端灌漑施設、食糧倉庫等）および学校、診療所、給水施設などの社会・生活基盤の整備等が実施されている。しかし、これらの計画立案・建設が、中央政府や上部機関の意向のみで実施されるのではなく、地域住民の意見を反映させ、農民の技術・労働力を活用していくことが重

要である。また、貧困対策をより効果的に進める上で最も必要としている、運営費、要員訓練費、管理費等を含むリカレント・コストが、現行の制度の中では提供できない状況にある。また、こうした貧困対策援助は、規模が小さく人手がかかることが特徴となっているが、我が国の援助システムでは以下のような制約要因のため、必ずしも十分に対応できない状況にある。

- (a) 貧困対策を進めるための意識が深まっていないこと。
- (b) 貧困対策案件の形成・実施手法が確立されていないこと。
- (c) 貧困対策援助を実施するための制度・予算面での配慮が必要とされていること。
- (d) 人手を多くかけたきめ細かい対応をするために十分な体制ではないこと。

以上のような基本認識を踏まえ、本研究会は貧困対策援助をどのように展開すべきかについて、次のように提言する。



## II. 提 言



## II. 提 言

### 提言 1. 貧困対策への新たなアプローチ

#### — 貧困対策援助の充実 —

10億人の貧困人口を前に、我が国は変化する世界の情勢に有効に対処するため、国際的援助動向に合わせ、決意を新たにして貧困対策援助の充実に取り組むべきである。

真の開発が目標とすべきものは、数字に示されたマクロ経済指標のみを実現することではない。経済成長は全体の底上げには必要不可欠な条件であるが、貧困層・貧困地区の底上げには十分条件ではなく、成長と貧困緩和の両立を図っていくことが重要である。

貧困は、一国における政治構造・経済戦略・社会制度に深く根ざしたものであり、その解決に向けて、援助受け入れ国および援助供与国とも、確固とした対応が求められる。我が国が取るべき対応は、第一に、援助プロジェクトに取り組む際、貧困層の民生向上を阻害するようなことを抑え、より積極的に効果が及ぶようにすること。第二に、貧困対策プロジェクトを拡充していくことである。

貧困対策プロジェクトは二つに分類される。一つは、長期的対策によって貧困層を含めた民生向上をはかること、もう一つは、直接的対策によってより貧しい国・地区・層を対象としたプロジェクトを実施することである。貧困問題を取りまく情勢が深刻であり、かつ緊急を要することから、本提言では直接的対策を中心課題とする。

貧困緩和という援助の最終目標に向けて、援助機関は、本研究会の「提言」および「ガイドライン」に沿って、可能な限り早期に、貧困対策援助を質・量ともに充実していくことが望まれる。さらに、貧困対策は、広く国民の理解と支援を受けて取り組むべき課題であり、NGOsの一層の発展と協力を求めていくことが重要である。

## 提言 2. 行動開始に向けて

### －実施体制の拡充・強化－

我が国は、援助の場に参画して以来、その拡大に努力を集中してきた。しかしながら、最近の援助活動の多様化は顕著であり、我が国が貧困対策援助の分野でもふさわしい役割を果たし、援助効果の一層の向上を計るためには、既存の実施体制を拡充・強化していかなければならない。

貧困問題は、対象地域の社会・文化的環境によって異なった様相を呈し、一律的な援助のパターンを適用することが難しいことから、当該地域社会にできるだけ近いところで計画され、実施され、評価されることが肝要である。そのため、息の長い取り組み、人手の多くかかるきめ細かい対応、小回りのきく機動的な援助が求められている。

まず最初にすべきことは、援助に係わる人々が貧困対策に対し、共通の認識に基づいて行動することであり、そのためには援助機関の業務の流れを整理すると共に、それに合わせた体制を整備しなければならない。

国内において実施すべきことは、第一に、貧困対策に組織的に取り組むこと。第二に、援助の実施にあたり、貧困対策が効果的となるような措置をとること。第三に、国内に散在している人材・情報を貧困対策に集約する仕組みを作ることである。

国外において実施すべきことは、第一に、在外事務所の役割がきわめて大きいことを再確認し、その機能・役割の強化を図ること。第二は、援助活動に現地の専門家、NGOsの参画を図るなど、人材の国籍・所属・構成を多様化することによって、より大きな活力と成果を得るようにすることである。

具体的には、貧困対策プログラム・コーディネーター（以下「コーディネーター」という）をJICA在外事務所へ長期に配置することが不可欠である。コーディネーターは、当該地域の知識および専門性を有し、広範な貧困対策に対応する。業務の実施に当たっては、援助受け入れ国および国際的な専門家集団と協力しながら、現地に密着して調査・計画立案・形成・実施・評価に協力し、援助受

け入れ国の貧困対策の改善・拡大に向けた連携活動を行なう。

コーディネーターは、貧困対策援助を長期施策としていくための鍵となるものであり、援助を重点的に実施すべき国を選定し、とりあえず10名程度を早急に派遣させることとする。なお、本部においては、案件の形成・実施がスムーズに行なわれるよう、現地の意向を重視した調整をしていかなければならない。

さらに重要なことは、上記の改善策をいかに担保していくかである。そのためには、提言3で述べる、制度・予算面での具体的な改善策を併せて実施することに最大限の努力を払うべきである。

### 提言3. 無償資金協力事業予算の拡大と「住民参加型貧困対策援助」の拡大

#### —制度・予算面での新たな戦略—

貧困層・貧困地区に直接届く援助を目指すためには、それを支える制度・予算面で特別な配慮がなされなければならない。このため、ODAにおける無償資金協力の予算を拡大すると共に、援助の制度面における制約要因を緩和することが、当面の最大の課題である。

無償資金協力の予算については、全体額の拡大と共に、貧困層に裨益する保健・医療、教育、農村・農業開発等のいわゆる基礎生活分野（BHN）の割合を増やす必要がある。DAC等の場においても、また人道的な見地からも、我が国がこのような分野に、より重点的に協力を実施していくことが期待されている。さらにBHN分野の中でも、特に貧困層に効果的な分野・案件にシフトしていくことが重要である。

制度面での制約要因については、我が国の援助形態の中で、貧困対策援助に最も適している無償資金協力事業でも、現状ではハード中心（施設・設備を造り、機材を供与すること）の援助であり、ソフト面（リカレント・コスト負担、教育訓練、組織作り等）での支援が著しく不足している。また、予算の単年度主義の制約と合わせて、当該地域社会に適した手法で、貧困層へ直接働きかけることが

難しい状況にある。現状のままの枠組みで実施していった場合には、その効果が十分発揮できない場合もあり、現場のニーズに即応できる、柔軟で効果的な援助を目指して制約要因を緩和していく必要がある。

その第一は、“小規模な施設を多数”実施するため、地域住民が参加し、住民の活力を十分に発揮できる手法を取り入れること。第二に、プロジェクト実施にあたり、リカレント・コスト（運営費、要員訓練費、管理費等）面での支援を強化することである。

前者に対しては、平成元年度から制度化された、「小規模無償資金協力」、「NGO事業補助金制度」を大幅に拡充する必要がある。しかし、貧困層の数が膨大であること、貧困緩和が極めて重要な課題であることから、上記の措置だけでは十分とはいえず、次に述べるような「住民参加型貧困対策援助」を拡大していく必要がある。

これは、貧困層に直結した、小規模多数の施設をパッケージにしてプロジェクトを形成し、無償資金協力で実施するものである。その際、住民への波及効果を高めるため、地元資材を用い、地元施工業者を活用し、特に、現地主導型で実施できるような方式（現地優先の契約・調達方式）の導入の可能性を検討する必要がある。

リカレント・コストについては、無償資金協力で供与されたハードの部分（施設・設備・機材）を更に有効に活用するために不可欠である。貧困対策においても、長期的視点からは Cost-recovery と Self-reliance の原則が適用され、それによって、貧困対策が継続的に機能すると考えられている。しかしながら現実的には、貧困対策援助は、組織力・資金力の弱い貧困層に近づくにつれて、援助供与国側の関わる割合が必然的に高くならざるを得ないという特徴があり、リカレント・コストの支援なしには、プロジェクトが継続可能な状態にならない場合が多い。したがって、我が国の貧困対策援助において、人材面・資金面での支援を強化し、一層効果的な協力を行なうため、プロジェクト全体費用の中に、一定の範囲のリカレント・コストを必ず含めることを制度化すべきである。

以上によって、提言 2 で述べた実施体制の拡充・強化が機能し、貧困対策への

トータルな対応が可能となる。

#### 提言 4. 現地適応型の協力をめざして

##### ープロジェクトの形成・実施ー

自立的な地域社会の実現と、貧困を取りまく諸情勢の変化に対応できる、柔軟で効率的な協力を目指して、現地適応型(Learning Process Approach)手法で、貧困対策プロジェクトを形成・実施する必要がある。我が国としても、貧困層の政治・経済・社会面における、潜在的な能力・可能性・役割を、現場の経験から柔軟に学びながら協力していくことが重要である。

貧困層・貧困地区は政治・経済・社会的に疎外されており、住民の参加を促すことが発展の第一歩となる。援助供与国側は、貧困層の住民が参加して、試行錯誤しながら自立していく開発プロセスの必要性を、これまで以上に認識し、忍耐強く住民の意欲を高める必要がある。そのため、プロジェクトの計画段階から住民の参画を求め、住民の主体的能力を積極的に活用していくべきである。

また、開発途上国における行政活動の範囲は限られており、多くの場合、貧困対策を実施するための、適切な組織体制が欠けている。したがって、援助受け入れ国において、貧困対策が常に高いプライオリティが与えられているとは限らず、案件選定の過程で消えてしまうこともある。貧困対策は、長期的には制度改革・政策立案が必要となるため、政治的色彩も強く、援助受け入れ国との意志疎通が重要であり、同時に住民と行政組織との長期的な協力関係を促進していくことも支援する必要がある。

このような課題に取り組むため、第一に、提言 2 で述べた、在外事務所の機能・役割を強化し、現地の状況を十分勘察し、きめ細かいプロジェクトの形成・実施を行なう必要がある。第 2 に、計画・調査の段階からソシオ・エコノミスト等が参画し、住民との対話を充実させていくこと。第 3 に、貧困緩和に対する、他の援助機関・団体の取り組みも活発化しており、長い歴史と経験を有している場

合も多い。我が国としては、これらの機関との調整・連携活動を活発に行ない、優良なプロジェクトの形成を行ない、双方の長所を活用して協力活動を推進していく必要がある。

#### 提言 5. 住民の継続的發展への支援

##### —援助の重点分野—

貧困対策の核心は、雇用・所得創出と社会・生活基盤の整備である。前者については、農業・農村開発、都市インフォーマル・セクター対策が重要な分野であり、後者については、教育、保健・医療、水道、住宅が重要な分野である。しかしながら、これらの分野は投資に対する便益が低いこと、便益の発生にタイムラグがあることなどのため、プロジェクト実施後における援助受け入れ国側の経常支出負担が大きい。さらに、不足しがちな社会部門予算への依存度が高いため、事業の継続が極めて難しいことが課題となっている。

また、貧困と環境との関連も重要である。貧困が環境破壊をもたらし、環境破壊が貧困を深刻にするという悪循環の関係にある。貧困地域では、環境保全のプロジェクトを単独に実施することは困難であり、地域における生活向上のための他の優先度の高いプロジェクト（雇用創出、現金・現物収入の創出等）と抱合せ、地域生活環境開発プロジェクトとして展開することによって、地域住民の協力をかけ取ることが可能となる。貧困緩和が環境を救う道であることを再認識すべきである。

付論 2 に地域別重点事項を示したが、同一地域内においても、国ごとに貧困の発生原因と状況は異なる。また、各国とも基本的には重点分野は同じであるが、その優先順位は異なっている。我が国は上記の点を配慮し、提言 2、3 で述べた、実施体制の拡充・強化、および制度・予算面での改善と合わせ、分野別重点事項、国別重点事項を策定することにより、貧困対策に万全をつくすべきである。

## 提言6. 貧困対策の真のパートナーとして参加するために

### —共同調査・研究体制の整備—

貧困問題に取り組むには、ターゲットを明らかにする必要があるが、現状では、援助受け入れ国側には貧困状況の把握、関連分野の情報や知見の蓄積が不足している。

貧困の原因は、すそ野が広く相互に複雑に関連しているという特徴があり、その地域に特有な自然的地理的条件に関連していることもあれば、より歴史的社会的な構造的要因に起因する場合もある。さらに今日では、国際的枠組みと関連した貧困問題である場合も少なくない。したがって、貧困問題を把握し実際の対策に役立てるためには、貧困状態が存在する地域の社会・経済ならびに自然環境に即した総合的な研究体制の整備が必要である。

そのため、我が国・援助受け入れ国双方の人材養成、およびそれを裏付ける政策的支援が急務である。国内においては、一つに、援助や開発問題に関する総合的、実際の教育の場の整備が遅れていることから、大学や研究機関における取り組みを強化していくこと。二つに、NGOsの積極的な育成と専門性を高めること。また国外においては、援助受け入れ国関係者・機関の知見を総合的に集約していくため、共同研究体制を築かなくてはならない。

また、貧困問題への取り組みは“Learning Process Approach”で経験を積み上げながら進んでいく状況にあり、各国の貧困状態も非常に複雑である。そのため、貧困対策援助を実施するにあたっては、援助供与国・受け入れ国双方からのモニタリングと評価が重要な課題である。

貧困問題は、最終的には当該社会が問題解決能力を身につけることにより、初めて解決への道が開かれる。我が国としては、単に援助供与額を拡大するのみではなく、総合的な能力を高めるような援助を強化していくべきである。これにより、援助受け入れ国自らが基礎的情報を収集し、調査・研究活動を深め、必要な改善計画の立案ならびに制度改革へと結びつけ、やがては、貧困対策への政策的裏付けと政治的意志を確立することができる。



### Ⅲ. 提言実施ガイドライン



### Ⅲ 提言実施ガイドライン

本研究会は、提言を実施に移すにあたり、提言に示された項目の考え方を確認すると共に、貧困対策を効果的・効率的に行うため、ガイドラインを作成した。援助機関はこれらを配慮しながら、提言の具体的実施方法を定めることが望ましい。

なお、貧困対策援助は、組織的に取り組むべき大きな課題であるが、提言に述べられたことが実現しない限り、実施不可能というものではない。JICAは、貧困緩和が緊急の問題であることを認識し、次の三段階を経て、実施内容を充実していかなければならない。

- (1) 現在の組織・体制および制度・予算の中で、可能な貧困配慮をしていくこと。
- (2) 貧困対策案件を形成し、援助を拡大する努力をしていくこと。
- (3) 貧困対策担当室（課）が設置され、必要な体制・制度が整備された後は、貧困対策への全体的な取り組みをしていくこと。

提言とガイドラインとは相互に関連するため、各提言別に記述した。

#### 提言 1. 貧困対策への新たなアプローチ

##### －貧困対策援助の充実－

#### 1. 1 我が国が取るべき貧困対策への対応

我が国が取るべき対応は次の二つに大別される。

#### (1) プロジェクトの形成・実施における貧困問題への配慮

DACのプロジェクト実施指針にも示されているとおり、プロジェクトの形成

・実施における、対象の確認と便益の適正な配分は重要な課題である。我が国の援助活動に携わる者は、以下の項目を念頭において、その業務にあたらなければならない。

- (a) プロジェクトの形成・実施において、貧困層の民生向上への阻害要因を抑制することが重要であること。
- (b) プロジェクトの形成・実施において、貧困層への便益の拡大が重要であること。

## (2) 貧困対策プロジェクトの拡充

援助機関は、各提言に述べるとおり、貧困対策プロジェクトを拡充・強化していく必要がある。

## 1. 2 貧困対策プロジェクトの分類

貧困対策は、以下のとおり長期的対策と直接的対策に分類される。

### (1) 長期的対策

長期的対策とは、貧困緩和のためにマクロ経済政策を考慮しながら、一国の経済発展を促進し、長期的効果を生じさせることを目的とした対策である。本報告では、2. 3に示す「一般案件」、「その他のBHN案件」がこれに該当する。これらの案件は、1. 1 (1) に述べた項目を念頭におきながら、既定の方法に従って実施すること。

### (2) 直接的対策

直接的対策とは、貧困緩和のために直接的効果を生じさせることを目的とした貧困対策であり、貧困層・貧困地区を対象とした、雇用・所得創出、生活基盤整備が主な対策である。本報告では、2. 3に示す「貧困対策案件」、「特別貧困対策案件」がこれに該当し、これらの案件は、3. 2に述べるとおり、その効果がより貧困層に届くような制度・予算面での配慮を加えて実施すること。

### (3) 本提言で検討する対策

経済発展が、貧困緩和に果たす役割が重要であることに変わりはない。したがって、長期的対策に該当する案件は、従来どおり高い開発効果、効率的な資源配分を目指して実施していくことが重要である。しかしこれらについては、JICA国際協力総合研修所で実施している、「国別援助研究」、その他の研究に従って案件を形成・実施していくべきであり、本提言の対象とはしない。本提言では、貧困緩和対策が一義的には緊急性を持つ課題として理解すべきことから、直接的対策を中心として検討する。

貧困対策が、単に貧困層への物の供与に終わってしまえば、継続的発展には結びつかず、貧困対策援助は永久に完結しない。我が国が、貧困対策への新たなアプローチを開始するにあたり、以下のガイドラインに沿って、確固とした対応策を講じなければならない。

なお、本研究会のタイトルが、分野別（貧困問題）援助研究会となっているが、貧困緩和はトータルな問題であり、セクトラルな問題ではないことを認識すべきである。

## 提言2. 行動開始に向けて

### －実施体制の拡充・強化－

貧困問題を取りまく情勢が深刻であり、かつ緊急を要することから、援助活動に携わる者は、当面は、現行の実施体制の中での運用によって、できることから実施することを考えるべきである。さらに近い将来、実施体制の拡充・強化がなされた際は、貧困対策援助を一層拡大していくことが望ましい。

#### 2. 1 貧困対策に関する共通の認識

援助活動に携わる者は、実施体制の拡充・強化を図るにあたり、貧困対策が下記のような特徴を持っていることを認識する必要がある。

(1) 小規模多数のプロジェクトを実施する必要があること

貧困地域はアクセスの不備で特徴づけられ、その改善には膨大なインフラ整備が必要であるが、これは当面期待することができない。したがって、小さい地区・コミュニティを対象とし、貧困層に直接届く、小規模のプロジェクトを数多く実施する必要がある。

(2) 住民参加型の協力が重要な役割を果たすこと

各プロジェクトが貧困緩和に効果的であるためには、それらが地域住民に受け入れられ、継続的に運営されることが基本となる。そのため、貧困層が計画の初期の段階から参加するように、地域住民を組織化し、それを支援していく形で、プロジェクトを形成・実施していく必要がある。

(3) 援助する側にも多くの人手が求められること

貧困問題は、その国・地区独特の要因が複雑に絡み合っただけのものであり、何処にでもレコメンダブルであるという、画一的・共通的な貧困対策の手法はない。したがって、Learning Process Approachで、経験を積みながら実施していく過程が必要であり、援助する側にも多くの人手を投入することが求められる。

(4) 柔軟な対応が必要であること

援助機関においては、上述した特徴を配慮し、柔軟な対応をすることが求められる。このため、現地即応型体制の整備および他の援助機関、民間援助団体（以下「NGO」という）との連携活動体制の確立が必要である。

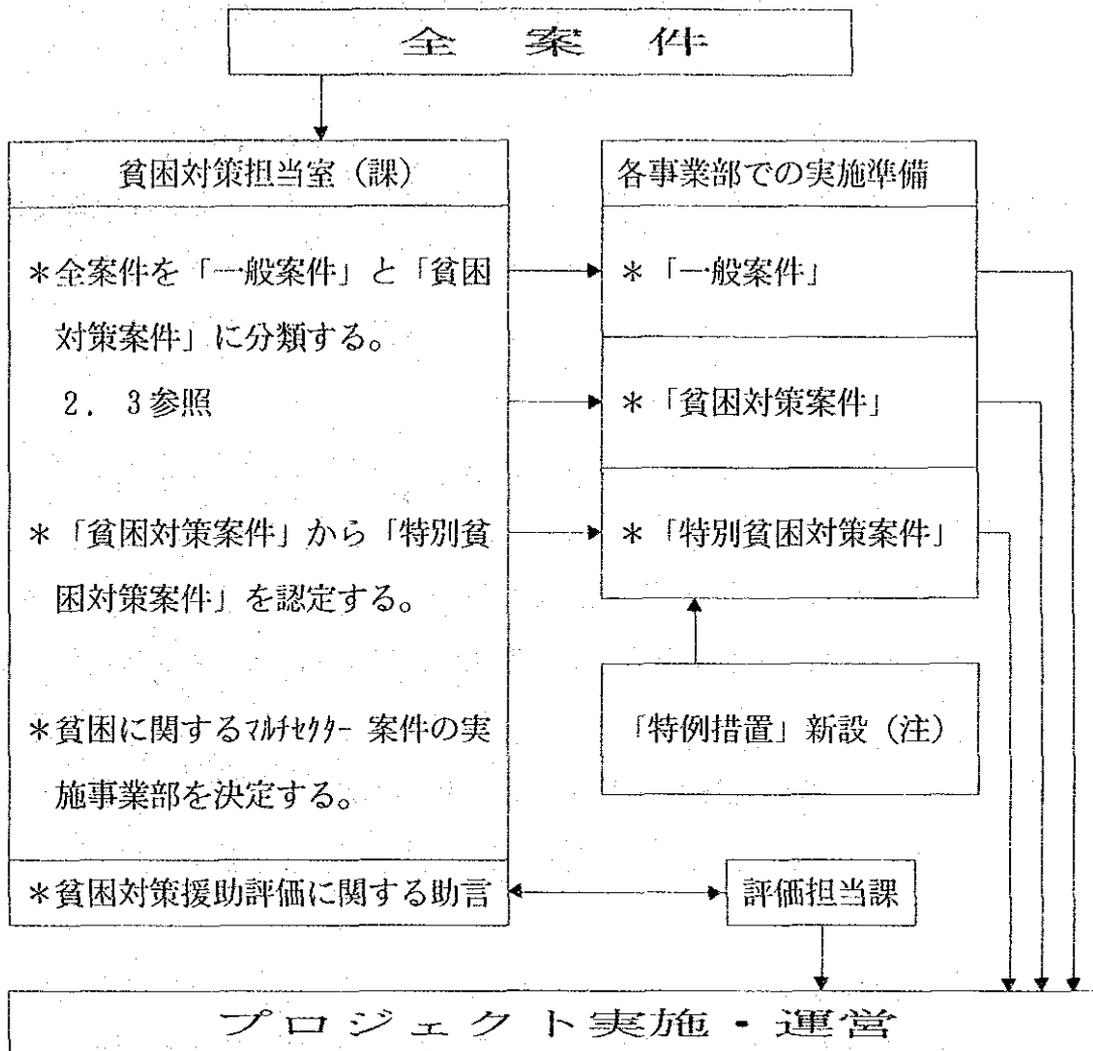
## 2. 2 貧困対策援助への取り組み

貧困対策に組織的に取り組むため、JICAにおいては、可能な限り早期に「貧困対策担当室（課）」を設置し、業務を総括する必要がある。

(1) 実施体制

将来的な、JICA本部の実施体制は図-1に示すとおりである。

図-1 貧困対策援助実施体制フローチャート



(注) 「特例措置」の内容は、3. 7参照。

(2) 「貧困対策担当室(課)」の業務

貧困対策担当室(課)は、下記により貧困対策に関する業務を総括すること。

- (a) 職員が貧困配慮の意識を持つよう啓蒙すること。
- (b) 上記フローチャートが機能するよう調整・確認すること。
- (c) 貧困対策に関するガイドライン等の作成指導に関すること。
- (d) 全てのセクター別案件、形態別案件を分類すること。

- (e) 「貧困対策案件」から「特別貧困対策案件」を認定すること。
- (f) マルチ・セクター案件、マルチ形態案件、「貧困対策案件」、「特別貧困対策案件」の実施事業部を調整すること。
- (g) 貧困対策援助の評価に関する助言をすること。
- (h) その他、貧困対策に関すること。

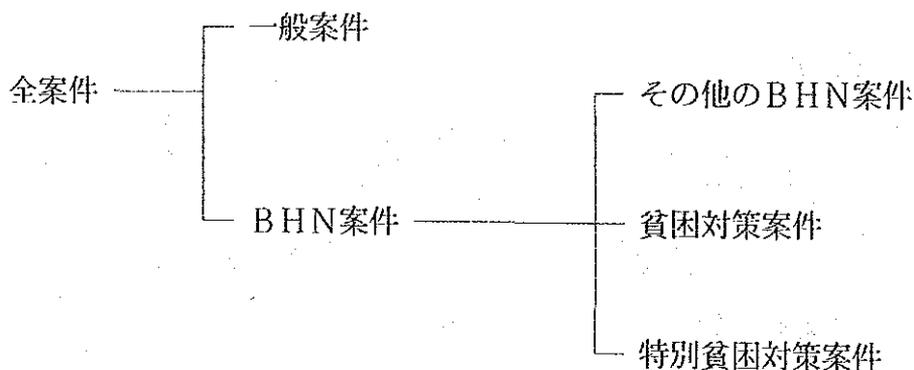
### (3) 各事業部の業務

各事業部は、貧困対策担当室（課）の指示・助言を受けて、下記により貧困対策案件を実施すること。

- (a) 「一般案件」、「その他のBHN案件」、「貧困対策案件」は既定の手続きで実施すること。
- (b) 「特別貧困対策案件」として認定されたものは、3. 7に述べる「特例措置」を適用して実施すること。
- (c) 評価担当課は、「貧困対策担当室（課）」の助言を受けて、案件の実施結果を評価し、それを「貧困対策担当室（課）」にフィードバックすること。
- (d) 3. 5に述べる、現行の制度・予算の運用によって、貧困への配慮をすること。

### 2. 3 案件の分類方法

全ての無償資金協力、技術協力案件は、下図に従って分類・整理すること。



## (1) 分類する目的

- (a) 援助活動に携わる全ての人々が、貧困対策に関する問題意識を持つこと。
- (b) 各案件の中で、貧困を配慮するよう習慣づけること。
- (c) 「特別貧困対策案件」に認定されたものは、3.7に述べる「特例措置」の適用が受けられ、より貧困層に裨益できるようにすること。

## (2) 「一般案件」の内容

分類基準 : JICA分野別分類では、表-1に示すとおりであり、経済インフラを中心とした案件である。

貧困緩和効果 : 本案件は、一国の経済・社会の全体的底上げにより、貧困緩和に対し長期的効果は認められるが、本報告では貧困対策に含めない。

## (3) 「BHN案件」の内容

分類基準 : JICA分野別分類では、表-1に示すとおりであり、社会インフラの中で、基礎生活分野を中心にした案件である。

貧困緩和効果 : 本案件は、一国の社会サービスの向上により、貧困緩和に対する効果が認められるが、本報告では、以下に述べるとおり、その内容により、貧困対策に含めるものと含めないものに分類する。

## (4) 「その他のBHN案件」の内容

分類基準 : 次の基準に適合する案件

- (a) JICA分野別分類では、表-1に示すとおりである。
- (b) 表-1に示す「BHN案件」から、下記(5)、(6)の「貧困対策案件」、「特別貧困対策案件」を除いた案件である。
- (c) 付論1.「我が国の貧困対策援助の現状分析」の表-6に示すとおり、大中都市、中央政府等を対象とした、大規模のBHN案件であり、受益者を貧困層に特定できない案件である。

貧困緩和効果 : 本案件は、一国の社会サービスの全体的向上により、貧困緩和に

表-1 JICA分野別分類表

大分類	中分類	小分類	大分類	中分類	小分類	
1. 計画・行政	(1) 開発計画	① 開発計画一般 ② 総合地域開発計画	4. 鉱工業	(1) 鉱業	① 鉱業	
	(2) 行政	① 行政一般 ② 財政・金融		(2) 工業	① 工業一般 ② 化学工業 ③ 鉄鋼非鉄金属 ④ 機械工業 ⑤ 繊維工業 ⑥ ハルプ・木材製品 ⑦ 食品工業 ⑧ その他工業	
2. 公共・公益事業	(1) 公益事業	① 公益事業一般 ② 上下水道 ③ 下水道 ④ 都市衛生	5. エネルギー	(1) エネルギー	① エネルギー一般 ② 電力 ③ ガス・石油 ④ 新・再生エネルギー ⑤ その他エネルギー	
	(2) 運輸交通	① 運輸交通一般 ② 道路 ③ 陸運 ④ 鉄道 ⑤ 海運・船舶 ⑥ 港湾 ⑦ 航空・空港				
3. 農林水産	(3) 社会基盤	① 都市交通 ② 気象・地震 ③ 社会基盤一般 ④ 河川・砂防 ⑤ 水資源開発	6. 商業・観光	(1) 商業・貿易	① 商業経営 ② 貿易 ③ 観光一般 ④ 観光施設	
	(4) 通信・放送	① 都市計画・土地造成 ② 建築・住宅 ③ 測量・地図		(2) 観光	① 人的資源一般 ② 体育 ③ 教育 ④ 職業訓練	
	(1) 農業	① 農業一般 ② 養蚕 ③ 農業土木 ④ 農業機械 ⑤ 農産加工 ⑥ 食糧増産援助	① 通信放送一般 ② 郵便 ③ 電気通信 ④ 放送	7. 人的資源	(1) 人的資源	① 科学・文化 ② 保健・医療 ③ 人口・家族計画 ④ 社会福祉 ⑤ 労働 ⑥ 災害援助 ⑦ 食糧援助 ⑧ その他福祉
					(2) 農業一般	① 科学・文化 ② 保健・医療 ③ 人口・家族計画 ④ 社会福祉 ⑤ 労働 ⑥ 災害援助 ⑦ 食糧援助 ⑧ その他福祉
(2) 畜産	① 畜産 ② 家畜衛生 ③ 畜産加工	(1) 保健・医療	8. 保健・医療	(1) 保健・医療	① 保健・医療 ② 人口・家族計画 ③ 社会福祉	
(3) 林業	① 林業・森林保全 ② 林産加工	(1) 社会福祉		9. 社会福祉	(1) 社会福祉	① 社会福祉 ② 労働 ③ 災害援助 ④ 食糧援助 ⑤ その他福祉
(4) 水産	① 水産 ② 水産加工	(1) 社会福祉	10. その他		(1) その他	① その他
合計				10	20	75

注1. 各分野で該当する次の事項については、それぞれの分野に含めることとする。

- (1) 行政・サービス (2) 計画立案・策定 (3) 調査・測量・ポーリング
  - (4) 事業経営 (5) 保守・管理・修繕・修繕 (6) 統計の作成
  - (7) 人材の育成・教育・訓練 (8) 研究・開発
2. 機械、設備機器の生産は、工業の分野に分類する。

「一般案件」 : アンダーラインのないもの  
 「BHN案件」 : — および —  
 「その他のBHN案件」 : — および —  
 「貧困対策案件」 : = のうち、(5)に該当するもの  
 「特別貧困対策案件」 : = のうち、(6)に該当するもの

に対する効果が認められるが、本報告では貧困対策に含めない。

#### (5) 「貧困対策案件」の内容

分類基準 : 次の基準に適合する案件

- (a) JICA分野別分類では、表-1に示すとおりである。
- (b) 表-1に示す分野の案件のうち、貧困層に裨益し易い地域・地区を対象とした、小規模のBHN案件を選定したものである。選定の方法は、付論1、「我が国の貧困対策援助の現状分析」の表-6に示すとおりである。
- (c) 現行の無償の実施手法においても、案件の中で貧困配慮をすることによって、貧困層に裨益し得る案件である。

貧困緩和効果 : 本案件は、貧困層・地区への直接効果が認められ、本報告では貧困対策に含める。

#### (6) 「特別貧困対策案件」の内容

分類基準 : 次の規準に適合し、「特例措置」、「住民参加型貧困対策援助」、小規模無償、NGO補助金制度の適用を受けて実施する案件である。

- (a) JICA分野別分類では、表-1に示すとおりである。
- (b) 表-1に示す分野の案件のうち、貧困層が裨益し易い地域・地区を対象とし、貧困層を直接ターゲットとした、小規模のBHN案件を選定したものである。選定の方法は、付論1、「我が国の貧困対策援助の現状分析」の表-6に示すとおりである。
- (c) 3.2に記した、現行の援助の制約要因を大幅に緩和しなければ実施不可能な案件である。
- (d) 原則として、現地優先の契約・調達方式で実施する案件である。

貧困緩和効果：本案件は、貧困グループへの直接効果が認められ、本報告では貧困対策に含める。

#### 2. 4 JICA在外事務所の機能・役割強化

在外事務所の担当業務は、現行の規定によると、派遣専門家・調査団等との連絡・管理、技術協力および開発協力に関する援助受け入れ国政府との連絡・情報交換、各国の経済協力の情報収集等である。しかし、業務に関する権限（専決事項）は、一部の事務的認可等に限定されており、ほとんどの業務が本部により直接実施されるか、あるいは本部の承認を必要としている。

2. 1で述べたような特徴を有する貧困対策援助を、より効果的に実施するため、以下の項目について、在外事務所の機能・役割を強化する必要がある。

- (1) 貧困対策援助案件の形成および促進に関すること。
- (2) 貧困対策援助に関する、国際機関・他の援助機関・NGOsとの調整に関すること。
- (3) 「住民参加型貧困対策援助」で実施するプロジェクトの実施・促進に関すること。
- (4) 小規模無償資金協力の実施・促進に関すること。
- (5) 貧困対策援助に必要なリカレント・コストの支援および現地業務費等の予算の執行額の拡大に関すること。
- (6) 貧困対策援助に必要な、ローカル・スタッフ、ローカル・エキスパートの雇用に関する専決範囲の拡大に関すること。
- (7) コーディネーターの配置による、貧困対策業務の拡大に関すること。
- (8) ローカル・スタッフの活用による、貧困対策業務の拡大に関すること。

在外事務所に、高級クラーク的役割のローカル・スタッフを雇用し、コーディネーターと協力して、貧困対策プロジェクトの形成・実施を促進する必要がある。ローカル・スタッフは、援助受け入れ国の中央のみならず地域社会の現状にも通じた人材とし、従来のチャンネル（中央政府からの書面、我が国コンサルタントによる調査等）では把握できないニーズを汲み

上げ、貧困対策援助の形成を促進すること。

(9) ローカル・エキスパートの活用による貧困対策業務の拡大に関すること。

貧困対策プロジェクトの実施においては、住民を組織し参加を促す等、既存の開発プロジェクトと異なり、ヒューマン・ファクターが大きな位置を占める。このため、ローカル・エキスパートを、各プロジェクトまたは各セクターの現地責任者として活用し、従来の在外事務所の体制では対応の難しい、貧困対策援助の実施・監理を促進すること。なお、ローカル・エキスパートの国籍は問わないこと。

[ 現地の機能・役割に関する補足説明 ]

他の援助国・機関における、現地の機能・役割に関する特徴は表-2のとおりである。

表一 2 主要援助国・機関における現地の機能・役割

国名	特徴
日本	<p>一般の無償案件では、先方中央政府からの要請は在外公館経由で取り継がれ、政府部内で検討された上、閣議に請議した後、政府間で交換公文 (E/N) に署名し、資金協力が決定される。</p> <p>新設された「小規模無償資金協力」では、案件の採択、取決めが、基本的には現地の在外公館と援助受け入れの国の機関・団体との間で行われるという機動性ときめ細かさを有している。</p>
アメリカ	<p>USAID では、プロジェクトの発掘から協定の締結、実施まで基本的には海外事務所に権限が大幅に移譲されていることが特徴である。</p> <p>個別案件については、2,000万ドルの案件まで海外事務所長に決定権がある。また、大規模プロジェクトについても、総費用の援助国側負担割合の上限75%以内ならば、その執行については、現場のプロジェクト・リーダーに決定権がある。</p> <p>小規模無償資金協力については、ASHF (Ambassador's Self Help Fund) として、在外大使館 (特にアフリカ地域) に年間5万ドル程度を配布し、各大使館で実施決定ができる。</p>
イギリス	<p>個別の実施案件は、海外開発庁 (ODA) が決定している。1,500万ポンド未満については、ODA本部長、高等弁務官、大使が承認する。</p> <p>小規模無償資金協力については、在外公館に対し、年間1万ポンドまで割り当てるものと、3年間10万ポンドまで割り当てるものと2種類がある。案件の選択、支出は公館長の決定による。</p>

西ドイツ	<p>案件実施の決定は、復興金融公庫 (KfW) の本部が行なう。</p> <p>小規模無償資金協力については、在外公館に年間 6 万マルクが認められていおり、案件の選択・支出は公館長が行なう。</p>
カナダ	<p>案件採択権は基本的には C I D A が有するが、金額の多寡により承認方法が変わる。例えば、1,500 万加ドル以上は主要閣僚の承認を必要とするが、500 ～ 1,500 万加ドルは C I D A 担当大臣の承認、500 万加ドル以下は C I D A 副総裁（実際は在外地域事務所、Regional Office）の承認となっている。予算執行時の案件間、部局間の調整は比較的容易であり、現地裁量に関しては柔軟性がある。</p> <p>在外機能の強化を図っており、50 カ国の在外公館に、1 カ国当たり、年間 50 万加ドルを上限とした財源を割り当て、1 件 5 万加ドル以下の案件を承認する権限を在外公館に委譲した。</p>

## 2. 5 貧困対策に関する人材・情報の集約

貧困対策に関する人材・情報は、現行では一元的に集約する組織がないため、国内に散在している状況にある。J I C A 国際協力総合研修所は、以下によりそれらを集約し、関係機関に提供する体制を整える必要がある。

- (1) 貧困対策に関する情報を集約すること。
- (2) 我が国の N G O s の窓口的役割を果たしている、「N G O 活動推進センター」と連携し、内外の N G O 活動の情報収集に協力すること。
- (3) 上記 (2) の協力関係を基に、J I C A 国際協力センター内の図書館に、内外の N G O s の活動内容に関する情報を整備すること。
- (4) N G O s 体制、経験、能力を確認できる体制を整えること。

- (5) 我が国の人材のデータベース化を図り、貧困対策援助の調査等への積極的活用を図ること。
- (6) JICA在外事務所でも、援助受け入れ国の人材・機関の台帳を整備し、定期的に更新していくこととするが、そのための支援を行うこと。

## 2. 6 コーディネーターの配置

コーディネーターの配置方法は以下のとおりである。

- (1) 在外事務所に、国ごとに長期に配置すること。
- (2) 貧困関連業務に対する地域の専門家として幅広く活動すること。
- (3) 配置対象国は、5. 2に示す国別重点事項作成対象国とする。このうち、特に優先度の高い10カ国については、できる限り早期に派遣すること。
- (4) コーディネーターの選定にあたっては、青年海外協力隊OBおよびNGO活動経験者の有効な活用を図ること。
- (5) なお、現行の「企画調査員制度」の拡大・充実で対応することも一つの方法である。

## 提言 3. 無償資金協力事業予算の拡大と「住民参加型貧困対策援助」の拡大 —制度・予算面での新たな戦略—

### 3. 1 無償予算の拡大

我が国のODA全体に占めるBHN分野の援助額の割合は、1988年で25.9%であり、1987年の24.3%に比較して若干増加している。しかし、DAC平均では、1986～87で36.8%となっており、我が国としては、今後ともBHN分野を援助の重要な柱の一つに掲げ、無償資金協力、技術協力を中心として、同分野への協力を拡充していく必要がある。

また、無償資金協力および技術協力の合計額においては、BHN分野の占める割合は、1988年で63.2%であり、1987年の62.0%より増加して

いる。今後とも、BHN分野に重点を置くと共に、同分野の中でも、特に貧困層に裨益効果の高い分野・案件へのシフト、および貧困層の多い地域へとシフトしていく必要がある。（付論1、「我が国の貧困対策援助の現状分析」1.4を参照）

### 3.2 貧困対策援助に対する、制度・予算面での制約要因と改善点

現行の無償資金協力、技術協力に関する制度・予算面には、貧困対策援助を形成・実施するうえで、下記の制約要因があるので、それらの改善について検討を加える必要がある。

#### （1）貧困対策援助に特別の配慮を加えるための制度がないこと

既存の制度では、貧困対策に特別の配慮を加える余地が少ないため、2.1に述べたような特徴を有する貧困対策案件を、効果的に実施し難い状況にある。したがって、貧困対策案件に適した、制度・予算を検討する必要がある。

#### （2）小回りのきく貧困対策援助を目的とした制度・予算が不十分なこと

貧困対策プロジェクトは、プロジェクト・コストの中でも、ローカル・コストの割合が大きく、それを手当しない限り実施が難しい場合が多い。さらに、現地の状況変化に即応できる、小回りのきく予算措置・制度を採用する必要がある。したがって、既存の制度・予算を見直すと共に、それに合わせて在外事務所の機能・役割を強化する必要がある。

#### （3）リカレント・コストの負担が難しいこと

貧困対策援助においては、相手側が財政的に主体性を持ち得ない場合がほとんどであり、援助供与国側の参加率が必然的に高くなる。貧困対策援助とは、相手側を援助対象として設定した、広義の意味での「Institution Building」のソフト・プログラムといった意味合いが強くなる。したがって、援助供与国は、貧困対策プロジェクトを実施する場合に限り、援助受け入れ国側のリカレント・コス

ト負担の軽減を考慮することが、そのプロジェクトを継続可能な状態にするための鍵となる。なおこのことは極めて重要であるので、更に3. 6で述べる。

(4) 予算年度の制約により、実施期間が限られること。

プロジェクトは、それが貧困層に近づくにつれて、関連する社会的・物理的条件に左右されるため、その実施速度は遅くなる。我が国の従来手法では、年度に合わせて、実施手法・投入方法を選択せざるを得ないため、住民直結型プロジェクトの実施は難しい状況にある。したがって、現地の実施速度に合わせるため、如何にして予算制度を運用するかを考える必要がある。

[ 予算年度に関する補足説明 ]

他の援助国・機関の予算年度に関する特徴は表-3のとおりである。

表-3 主要援助国・機関における予算制度

国名	特徴
日本	単年度主義。援助実施年度内のプロジェクト完成が必須の条件である。大規模案件については、国庫債務負担行為を適用（国債案件）し、1プロジェクトに対し多年度にわたる支出を行う場合もある。しかし、貧困対策案件のような小規模多数のプロジェクトを実施する場合は適用が難しい。
アメリカ	プロジェクトの進捗状況により多年度にわたる支出が可能。無償プロジェクト協定に基づき各プロジェクトに対するコミット額が決定されるが、執行は案件の進捗に応じて行われる。

イギリス	<p>予算・財政制度は単年度制。援助予算は基本的に当該年度の支出ベースの予算である。個別プロジェクトについては、完成まで多年度にわたり支出することが可能。</p>
西ドイツ	<p>制度的には単年度主義が原則。ただし、個別プロジェクトに関しては、完成まで多年度にわたり、各年度の必要経費を支出することが可能。</p>
オランダ	<p>基本的には単年度予算。議会に提出する予算案は、当該年度の予算に加え、翌年以降の指標としての予算額を示す多年度に亘るものとなっている。</p>
カナダ	<p>予算執行は単年度主義を採用。ただし予算執行上、各案件間、各部局間の調整は比較的容易。従って個別の案件については、プロジェクトの工期にとらわれることなく実施が可能。</p>
イタリア	<p>予算については、議会に上程の際、当該年度分のみならず、次年度分の予定額も提出され、毎年見直しも行われている。また未実施分の翌年度繰り越しも容易であり、個別プロジェクトについての工期、支出期間に関する規制はない。</p>
スウェーデン	<p>援助予算は執行ベースの単年度主義であり、前年度以前および当該年度にコミットされたプロジェクトについての支出予定額が、当該年度の予算額になる。</p>
オーストラリア	<p>豪州国際開発援助庁(AIDAB)はNGOとの連携の際、プロジェクトの多年度予算化制度 (Funding of Multiyear Projects) を採用している。</p>

(5) 人材の投入量が限られること

我が国の援助実施機関の飛躍的人員増が望めない状況では、貧困対策援助のニーズにきめ細かく対応するため、2. 4に述べた在外事務所の機能・役割強化および第三者機関との連携が不可欠である。したがって、効果的かつスムーズに第三者機関と協力関係を築くこと、およびそれをサポートする現地活動費用を予算化する必要がある。

(6) 現地調達に限られること

一般無償の交換公文(E/N)上では、被援助国側の物品、役務の調達先は原則としてアンタイドであるが、更に以下の範囲を拡大する必要がある。

(a) 地元施工業者の活用範囲

(b) 現地物品の調達範囲

(c) 現地役務の調達範囲(短期的であるが、住民の雇用促進、現金収入の増加につながる)

(7) 協力期間が限られること

貧困対策援助は、立ち上がり期間が長い、生ずる便益が低い、運営費用が多くかかる等により、継続的運営が可能になる迄の期間が長くなる。したがって、従来のように施設・物品の引渡しを以て協力を終了とするのではなく、貧困層・貧困地区に、着実に効果が行き届くように協力期間を長期化する必要がある。

なお、その際(5)に記した諸費用を負担できるような策が講じられる必要がある。

### 3. 3 無償資金協力事業の制約要因と改善点

貧困対策援助は、主として無償資金協力事業により実施することが現実的であるが、現行の無償制度を貧困対策に適用する場合には、以下に述べる制約要因と改善点について検討を加える必要がある。

#### (1) 「小規模多数」の考え方の導入

大型かつ拠点方式のプロジェクトは、それ独自のメリットはあるが、同時に広く草の根・貧困層に裨益するという点では不十分な場合もある。

また、農村部等では地形条件が厳しいこと、アクセスが整備されていないことなどから、大規模なプロジェクトを実施することが困難な場合がある。したがって、より多面的かつ貧困層により直接届く援助を実施するという観点から、「小規模多数」の協力という考え方を導入する必要性が生じている。また、集中的・短期間に建設工事を行なう現在の方式は、貧困対策への配慮に欠ける面がある。むしろ農民層の現金収入の機会を増やすような形で、現地調達割合を増やした、小規模多数のプロジェクトを実施することが不可欠である。

#### (2) 現地適応型の協力が難しいこと

貧困対策プロジェクトでは、計画の段階から、ソーシャル・オーガナイザーが住民を組織し、費用の回収、運営体制、維持管理方法を確立した上で、実施することが重要である。これによって初めて、プロジェクトがフィージブルになり、継続的発展が可能になる。しかし、既存の無償の実施手法は、このような人材集約的プロジェクトを時間をかけて実施することには適していない。

#### (3) その他の制約要因と改善点

3. 2 に述べた制約要因とその改善点は、無償の場合にも当てはまる。

### 3. 4 「住民参加型貧困対策援助」の推進

#### (1) 「住民参加型貧困対策援助」の特徴

(a) 3. 2, 3. 3 で述べた制限要因を緩和し、無償資金協力で、貧困対策を効果的に実施するための新しい制度である。

(b) 本案件は、提言 4 で述べた現地適応型手法により、小規模多数のプロジェクトをパッケージにして形成される。

- (c) 実施にあたって、地元の資材・労働力を優先的に活用することにより、現地調達が進められ、住民参加型貧困対策が可能となる。
- (d) 現行の小規模無償、NGO事業補助金制度に加えて、より機動的援助が可能になり、カバーする範囲を大幅に拡大し、貧困層への波及効果を高めようとするものである。
- (e) 詳細なスキームについては、関係機関で検討を加えるものとする。

## (2) 小規模多数のプロジェクトをパッケージにする理由

提言3、4で述べたとおり、貧困対策援助のような社会プログラムは、リカレント・コストの割合が大きく、財政状況の悪い途上国では、最も支出の難しい分野である。したがって、このような案件の一つ一つは、援助受け入れ国の中央政府が採択し難いものであり、通常では要請案件とはならない。一方、多くの開発途上国では、格差の拡大によって政治状況が不安定化しており、この状態の緩和は、援助受け入れ国政府にとっても重要な課題となっている。このような中で、多数のプロジェクトのパッケージにすることにより、中央政府にもメリットがあり、貧困層にもメリットが生じる結果となる。

## (3) 「住民参加型貧困対策援助」と小規模無償資金協力、NGO事業補助金制度との違いは次のとおりである。

- (a) 両者とも、対象とする個々のプロジェクト内容は同じ場合もあるが、そのままでは援助受け入れ国の中央政府が取り上げる可能性は少ない。これに対し、前者は中央政府が取り上げ易くしているのに対し、後者は各プロジェクト毎に、草の根レベルから直接我が国に要請される。
- (b) 裨益効果の面では、前者はプロジェクト数が多いため対象範囲が広くなり、後者はその範囲が限定される。
- (c) 決定的な違いは、前者では多数のプロジェクトを、広範囲に実施することにより、当該地域のモデルになり、周辺の貧困層に対するモチベーション効果が高いことにある。貧困層がプロジェクトの導入を競うことで、

プロジェクトの内容が高められれば、それによって継続性と成果の普及が図られる。一方、後者は範囲が限られるため波及効果も限定される。

- (d) 後者は、きめ細かい貧困対策として極めて有効であることには変わりないが、膨大な貧困層を対象とした対策としては不十分であり、前者のような広範囲の貧困層を対象とした制度が必要となる。

#### (4) 対象とする小規模プロジェクトの例

- (a) 保健・医療：保健所・機材、巡回保健の強化
- (b) 水道・衛生：井戸、トイレ
- (c) 教育：初等教育校舎、備品、教材配布
- (d) 社会教育：集会所、託児所
- (e) 農業：小規模灌漑施設、農道、市場整備

### 3. 5 現行の「諸制度・予算面」の見直しと改善点

貧困対策援助は、3. 4に述べた新しい制度が実現すれば一層効果的であるが、現行の制度・予算の枠組みの中でも、きめ細かい援助、貧困対策援助を充実させるよう検討を加える必要がある。

#### (1) 現行の制度・予算の運用

JICA貧困対策担当室（課）および各事業部は、各プロジェクトによる貧困層への効果の拡大を図るため、各予算項目ごとに、以下の点について、対応策を明確にする必要がある。

- (a) 貧困対策案件の形成を促進するよう配慮すること。
- (b) 現行予算枠内での運用により、貧困対策案件への人材投入量の増加を図ること。
- (c) 現行予算枠内での運用により、貧困対策案件における、援助受け入れ国側のリカレント・コスト負担の軽減を図ること。
- (d) 現行制度の枠内で、貧困対策案件の協力期間を長期化する配慮をすること。

と。

## (2) 「小規模無償資金協力」の拡充・強化

下記項目を配慮し、小規模無償資金協力を拡充・強化する必要がある。

- (a) 予算規模を拡大すること。
- (b) 実施対象を施設のみならず、一定割合のリカレント・コスト分も含めること。
- (c) 手続きを簡素化すること。
- (d) 在外公館、在外事務所に限度額を割り当て、その範囲内では現地限りで裁量できるように検討すること。経費の精算等は援助受け入れ国の会計法に準ずること。

## (3) 「NGO事業補助金制度」の拡充・強化

下記項目を配慮し、NGO事業補助金制度を拡充・強化する必要がある。

- (a) 予算規模を拡大すること。
- (b) 実施対象を施設のみならず、一定割合のリカレント・コスト分も含めること。
- (c) 政府機関の援助に比べ、NGO事業は柔軟な対応が可能なが大きな特徴である。この長所をのばすためには、あるプロジェクトを実施する際、NGOが準備した資金に対して一定割合で補助し、資金全体の用途はNGOに委ねられる、いわゆる「マッチング・ファンド」の形式について検討すること。
- (d) 在外公館、在外事務所に限度額を割り当て、その範囲内では現地限りで裁量できるように検討すること。経費の精算等は援助受け入れ国の会計法に準ずること。

### 3. 6 リカレント・コスト負担条件の緩和

プロジェクトを実施する際の、リカレント・コスト負担条件の緩和については、

既に3. 2で述べたが、我が国は貧困対策援助もしくはLLDCへの援助に対しては、下記の費用について負担する策を講ずる必要がある。

なお、この負担方法は、現行の予算・制度の運用による対応に加え、各種資金援助（商品借款、プログラム借款、食糧援助、食糧増産援助、ノン・プロジェクト無償）の見返り積立金の活用も考慮すべきである。

- (a) プロジェクト初期設備投資費用の内貨分（土地取得費を除く）
- (b) プロジェクトの立ち上がり費用
- (c) 施設・機材・物品の一定期間の保守管理費
- (d) プロジェクトの一定期間のリカレント・コスト（カウンター・パート人件費、要員訓練費、消耗品、燃料、借料・損料等の一般管理費）
- (e) 事業の普及・拡大に必要な費用（広報、住民の組織化、モニタリング）
- (f) 施設の完成後、一定期間のフォローアップ費用
- (g) 必要に応じ、数年後のリハビリ費用

[ リカレント・コストの負担条件緩和に関する補足説明 ]

我が国の無償資金協力の実施形態は、次の二つに分類される。

(1) 無償資金協力による施設・機材の供与 + 技術協力

これは、「プロジェクト方式技術協力」として実施され、案件分類では「その他のBHN案件」に該当するものが多い。

この場合は、無償資金協力が、プロジェクト事業費の中でもいわゆるハード部分の施設・機材の初期設備投資費を負担しているのに対し、技術協力が、ソフト部分である経常費の一部を負担している。プロジェクト・コストの負担区分は下表のとおりであり、いずれにしても、事業運営に必要なリカレント・コスト、一般管理費は援助受け入れ国側負担が原則である。

(2) 無償資金協力による施設・機材の供与

案件分類の「貧困対策案件」、「特別貧困対策案件」は、この形で実施され

る場合が多い。プロジェクト・コストの負担区分は、表-4のとおり、現状では技術協力が伴わない限り、援助供与国側によるソフト部分の負担はほとんどない。これが、貧困対策援助の継続性を難しくしている原因となっている。

表-4 我が国のリカレント・コスト負担の現状

区 分		内貨部分 (Local Cost)	外貨部分 (Offshore Cost)
援助 供与 国側 負担	無償 負担分	資本費(Local Capital Cost) : 現地工事費、資材費等の初期設 備投資費	資本費 (Offshore Capital Cost) : 設計・施工監理費 輸入機材・資材調達費
	技協 負担分 (2)の 場合は これを 含まず	経常費(Local Recurrent Cost) : 専門家活動費、事業運営費 の一部 (中堅技術者育成経費、 カウンターパート関連経費の一 部)	経常費 (Offshore Recurrent Cost) : 専門家 派遣、カウンターパート受 け入れ
援助 側 受負 入担		資本費(Local Capital Cost) : 土地取得等の初期設備投資費 経常費(Local Recurrnt Cost) : 人件費、要員訓練費、消耗品 燃料、借料・損料等の一般管理 費、機材の保守管理費	経常費 (Offshore Recurrent Cost) 資・機材 の保守管理、海外物品調達

他の援助国・機関のリカレント・コストの負担状況は表－５のとおりである。

表－５ 主要援助国・機関のリカレント・コストの負担状況

国名	負担状況
アメリカ	<p>リカレント・コストについては、プロジェクト立ち上がりの初期時点では全額負担も可能（Institution Building Measures 制度を採用）。プロジェクト総コストに占める援助国負担シェアの上限を75%に定めている。この範囲内であれば現地プロジェクト・リーダーの決定によって、案件内容、進捗状況に応じ柔軟な対応、支出が可能。</p> <p>既に終了後のプロジェクトについても、リカレント・コストが必要な場合は、Economic Support Fund により支援している。</p> <p>商品援助、食糧援助の見返り資金は、リカレント・コストを賄うために利用するケースが多い。</p>
イギリス	<p>プロジェクト総コストに占める援助供与国の負担シェアの上限を50%に定めている。この範囲内でのリカレント・コスト負担の検討が可能。</p>
西ドイツ	<p>案件に応じて、リカレント・コストの負担をしているケースもある。特にプロジェクトの立ち上がり時の支援を重視。</p>
カナダ	<p>案件決定に際して、通常必要なリカレント・コストを見込んでおく。</p> <p>ノン・プロ無償の見返り資金の積み立てを義務付け、開発事業のリカレント・コストに利用。</p>

イタリア	リカレント・コストは、援助受け入れ国側の負担を基本としているが、実際は負担できない費用は「イ」側が支援している。
スウェーデン	リカレント・コストは、援助受け入れ国側の負担を基本としているが、実際は負担できない費用は「ス」側が支援している。

### 3. 7 「特例措置」の適用

貧困対策は、2. 1 に示すような特徴を持っており、一方、既存の制度・予算面には、3. 2 に述べるような制約要因がある。2. 2 で「特別貧困対策案件」に認定された案件については、これらの制限要因を緩和する必要がある。

当面の間は、3. 5 (1) に述べた現行の制度・予算内の運用で配慮することとするが、将来的には、貧困対策案件の実施を一層促進するため、「特例措置」を適用して、制約要因を緩和する策を講ずる必要がある。

「特例措置」で配慮されるべき項目は以下のとおりである。

- (1) 協力期間を長期化すること。
- (2) 我が国が負担する、リカレント・コストの範囲を拡大すること。
- (3) 現地調達範囲を一層拡大するよう配慮すること。
- (4) 人材の投入量を拡大するよう配慮すること。
- (5) 協力範囲を一層拡大するため、第三者機関・団体との連携について配慮すること。

## 提言 4. 現地適応型の協力をめざして

### —プロジェクトの形成・実施—

#### 4. 1 JICA在外事務所における案件の形成・実施方法

提言 2 で述べたとおり、在外事務所における案件の形成・実施を調整・促進するため、コーディネーターを配置する必要がある。業務の概要は以下のとおりである。

なお、コーディネーターは、将来的に 5. 2 (2) に示す、貧困対策を重点的に実施する国を対象として配置される。配置されるまでの当面の間および配置されない国においても、下記 (1) により、貧困対策案件の形成・実施について配慮することが望ましい。

### (1) 業務実施方法

コーディネーターは、小規模多数のプロジェクトを形成・実施するため、以下の機関・団体・者と協力して業務を行なう必要がある。

- (a) 青年海外協力隊員
- (b) 援助受け入れ国の研究者、経験者
- (c) 援助受け入れ国の研究・調査機関
- (d) 援助受け入れ国のコンサルタント
- (e) 援助受け入れ国のNGOsおよび国際NGOs
- (f) さらに必要に応じて、ローカル・エキスパートを採用し、コーディネーターと共に案件を実施・監理する。

なお、これらをサポートする現地活動費用を予算化する措置を講ずることが不可欠である。

### (2) 案件形成に関する調査・調整

コーディネーターは、以下の案件形成に関する調査・調整を行なうこと。

- (a) 貧困問題の現状分析
- (b) 援助受け入れ国の経験と課題の確認
- (c) 住民参加その他、貧困対策の基本戦略の取りまとめ
- (d) 援助供与国側から、案件の実施可能性の確認
- (e) 他の援助機関との調整

### (3) 案件形成に関する助言

コーディネーターは、在外事務所長に対し、貧困対策援助の案件形成に関して以下の助言をすること。

- (a) 「住民参加型貧困対策援助」で実施する各プロジェクトの妥当性
- (b) 「小規模無償資金協力」で実施する各プロジェクトの妥当性
- (c) その他、貧困対策援助に関すること

#### (4) プロジェクトの実施

コーディネーターはプロジェクトの実施にあたって次の業務を行うこと。

- (a) 「住民参加型貧困対策援助」を適用して実施するプロジェクトの適正を確保するためのモニタリング。
- (b) 「小規模無償資金協力」で実施されるプロジェクトのモニタリング。

#### (5) 国別重点事項の取りまとめ

在外事務所長とコーディネーターは、5. 2に述べる、国別重点事項を取りまとめること。

### 4. 2 国内における案件の形成・調整

#### (1) JICA貧困対策室（課）における案件の形成・調整

- (a) 貧困対策担当室（課）は、ガイドラインに従って案件の形成・調整を行なうこと。
- (b) 現地適応型の貧困対策案件は、セクトラルな対応をすることは好ましくなく、在外事務所長の意向を重視した、一元的な総合調整機能を持つ措置を講ずること。
- (c) 貧困対策援助は、長期的な取り組みが重要であるので、現地の実状に合わせ、フェーズ分けして実施することも配慮すること。

#### (2) 調査団等へのソシオ・エコノミスト等の参画

JICAの各事業部は、開発調査、基本設計調査等のメンバーに、ソシオ・エコノミスト、社会学者、人類学者等を参画させ、住民との対話の促進に努める必要がある。

### 4. 3 OECFにおける貧困対策への取り組み

OECFは、貧困対策援助を円滑に実施するため、通常の業務の過程で、以下

により貧困対策に配慮する必要がある。

(1) 調査の充実

主要援助国に関する「カントリー・セクター調査」の中で、「貧困セクター」として貧困層の問題を取り上げること。

(2) 案件形成の充実

上記調査を基に、貧困対策を明確にすると共に、援助受け入れ国との協議の過程で、貧困対策援助に配慮していくこと。

提言 5. 住民の継続的発展への支援

—援助の重点分野—

5. 1 分野別重点事項の取りまとめ

JICA貧困対策担当室（課）および関連事業部は、以下により、分野別重点事項を取りまとめる必要がある。

(1) 各分野における共通認識

分野別重点事項を作成するにあたり、以下の項目を共通認識とすること。

- (a) 貧困対策は、継続的発展の視点から、緊急援助とは性質を異にするものであること。
- (b) 施設・物品をただ与えるだけでは、継続的発展の視点から、必ずしも効果的とは限らないこと。
- (c) 貧困対策にも原則的には、Cost-recovery と Self-relianceの思想が求められること。
- (d) 所得創出的なプロジェクトにおいては、利用者がいくらかでも費用を負担し、援助受け入れ組織の回転資金とするような方策も考えるべきである。

## (2) 重点事項取りまとめ対象分野

対象分野は以下のとおりである。

### 生産基盤分野

- (a) 農業・農村（農村開発、市場整備、小規模農民金融）
- (b) 雇用創出（中・小工業、家内工業）

### 生活基盤分野

- (c) 教育（初等教育、農村婦人研修、成人学級）
- (d) 保健・医療（基礎保健、栄養、人口問題）
- (e) 水道・衛生（飲料水、トイレ・下水道整備）
- (f) 都市スラム（住環境、インフォーマル・セクター対策）

### 環境関連分野

- (g) 環境保全（生活燃料確保、森林保全、過放牧抑制、土壌保護）

## 5. 2 国別重点事項の取りまとめ

JICA在外事務所長は、コーディネーターの協力を得て、以下により国別重点事項を取りまとめる必要がある。

### (1) 調査対象国の選定基準

以下の項目を参考にして調査対象国を選定すること。

- (a) LLDCであること。
- (b) 人口に占める貧困層の比率が高いこと。
- (c) 援助受け入れ国の開発計画の中に、貧困対策が組み入れられており、その政府が高いプライオリティを与えていること。
- (d) 保健・栄養、初等教育、疾病など基礎生活面での社会指標が劣悪と認められること。
- (e) 累積債務が著しく高いこと。
- (f) 在外事務所が設置されている国であること。
- (g) 青年海外協力隊の派遣国であること。

## (2) 地域別の調査対象国

上記選定基準に従って選定した調査対象国の例は以下のとおりである。必要に応じ追加／削除すること。

- (a) 東アジア : インドネシア、フィリピン、中国、ラオス
- (b) 南アジア : インド、スリランカ、ネパール、パキスタン、バングラデシュ、ブータン
- (c) 中近東 : イエメン
- (d) 東アフリカ : タンザニア、エチオピア、マラウイ、ザンビア、ルワンダ、マダガスカル
- (e) 西アフリカ : セネガル、ガーナ、ニジェール、マリ、ブルキナファソ、ギニア、ベナン
- (f) 中南米 : グアテマラ、ホンジュラス、ペルー、ボリビア、ハイティ

## (3) 重点事項の内容

重点事項の内容は以下を基準とすること。

- (a) 重点的に実施する地区の選定
- (b) 重点的に実施する分野の選定
- (c) 望ましい実施手法の選定
- (e) 援助受け入れ国で活用可能なNGOsに関する経験、能力の確認

なお、国際協力総合研修所で、今後実施される「国別援助研究」においては、当該国の貧困対策援助に関する調査を加える必要がある。

## 5. 3 環境と貧困への対応

1980年代の開発と環境の危機という状況の中で、環境と貧困の問題は克服できなかったばかりか、残念ながら将来的な見通しも明るくない。我が国は、地球環境問題に積極的に取り組んでいるが、貧困に起因する環境の保全に関してノウハウを十分持ち合わせていないため、これを強化していく必要がある。

## 提言 6. 貧困対策の真のパートナーとして参加するために

### ー共同調査・研究体制の整備ー

#### 6. 1 共同研究体制の整備

##### (1) 共同研究協力事業の推進

我が国は、貧困対策援助対象国において、より有効な貧困対策案件を形成・実施するため、双方の大学研究室／所、公的調査・研究機関との間で、共同研究協力事業を積極的に推進する策を講ずる必要がある。その概要は以下のとおりである。

- (a) 我が国の大学研究室／所および公的調査・研究機関をパートナーとすること。
- (b) 最低3年間以上の実施期間を保証すること。
- (c) 事業の運営・実施については我が国のパートナー、および援助受け入れ国側パートナーの考え方と知見を尊重すること。

##### (2) 協力方法

- (a) 上記調査・研究事業において、援助受け入れ国側組織（特に大学研究室や公的調査・研究機関）が、財政的または資・機材などの面において不十分な場合は、共同調査・研究事業の中で、長期的視点に立って支援すること。
- (b) 大学や調査・研究機関の運営費などの財政的支援については、個別案件に対するものではなく、国別援助プログラム全体に対するローカル・コストとして捉え、柔軟かつ長期的観点から支援すること。
- (c) これらの共同調査・研究事業は、従来、個別の専門家派遣事業として実施されているが、将来的には調査・研究プロジェクトとして、一定の位置付けが与えられるよう配慮すること。

### (3) 成果の活用

良質の情報や調査・研究結果に基づいて要請された案件は、高い優先度で採択されるよう配慮する必要がある。それによって、援助受け入れ国側の調査・研究意欲を高め、事業の促進に寄与することが期待できる。

## 6. 2 我が国における人材の養成と発掘

現在、我が国には、海外における援助・開発分野で働く人材の養成を目的とした教育分野・制度が確立されていない。したがって、海外援助経験者が、さらに専門的レベルを高めようとする場合、海外の機関に留学する以外に選択肢がない状態である。この問題を解決するためには、長期的展望にたって、以下の施策が講じられる必要がある。

(a) 欧米にある大学付属研究所は、国際開発活動経験者を対象にした専門コースを設けている。我が国においても、青年海外協力隊経験者、国際機関経験者、NGO経験者、さらに民間企業援助関連業務経験者など幅広い人材を、専門家として養成することのできるよう、大学における教育部門および専門機関の設置を促進し、財政的支援を強化すること。

(b) これらのコース終了者については、国内・国外に有効な正規の資格が与えられること。

(c) 受講者には、費用面で援助が得られるよう、支援体制を充実すること。

## 6. 3 モニタリングと評価

貧困対策の成果に対するモニタリングと評価にあたっては、援助受け入れ国および当事者の実態を、可能な限り具体的・多面的に把握し、対策実施による変化や効果などを、さまざまな基準・視点から明確に測定し、当事者自身の認識を深めていくことが重要である。

このため、従前から貧困の尺度として用いられてきた、所得水準、寿命、乳児死亡率、栄養、住宅、上水道などのみならず、身体、経済、社会、精神などの各側面や次元などにおいて、外側から客観的に観察し、把握し得るものと合わせ、

当事者の内側の意識やエネルギーなどをも、合わせて捉える試みを重ねることが大切である。

これらのことを十分に行なうため、援助供与国側からのみの視点や把握ではなく、援助受け入れ国側、当事者自身、地元のリーダー、行政担当者および研究者と共同で測定尺度の作成・開発、さらには評価の作業などを進めていくことが望ましい。



## IV. 付 論

1. 我が国の貧困対策援助の現状分析
2. 地域別重点事項
3. 貧困対策援助の事例と戦略



# I V . 付 論

## 1 . 我 国 の 貧 困 対 策 援 助 の 現 状 分 析

### < 目 次 >

- |      |                              |       |
|------|------------------------------|-------|
| 1. 1 | 貧困対策援助の概要                    | p. 51 |
| (1)  | 貧困対策援助の考え方                   |       |
| (2)  | 援助の地域的配分                     |       |
| (2)  | 援助の分野別配分                     |       |
| (3)  | B H N分野での取り組み                |       |
| (4)  | 形態別援助での取り組み                  |       |
| 1. 2 | 貧困対策援助の分析                    | p. 55 |
| (1)  | 分析方法                         |       |
| (2)  | 案件の分類                        |       |
| 1. 3 | 無償資金協力事業の分析結果                | p. 57 |
| (1)  | 援助額の推移                       |       |
| (2)  | 「B H N案件」の地域別配分の推移           |       |
| (3)  | 「貧困対策案件」の地域別配分の推移            |       |
| (4)  | 「B H N案件」援助額の分野別配分の推移        |       |
| (5)  | 「貧困対策案件」援助額の分野別配分の推移         |       |
| (6)  | 「B H N案件」援助額の地域別・分野別配分の推移    |       |
| (7)  | 「貧困対策案件」援助額の地域別・分野別配分の推移     |       |
| 1. 4 | 貧困対策援助の現状と課題                 | p. 67 |
| (1)  | 無償資金協力事業予算額の拡大               |       |
| (2)  | 予算配分の「B H N案件」、「貧困対策案件」へのシフト |       |
| (3)  | 地域別シェアの調整                    |       |
| (4)  | 分野別シェアの調整                    |       |



# 1. 我が国の貧困対策援助の現状分析

## 1.1 貧困対策援助の概要

### (1) 貧困対策援助の考え方

我が国の援助の基本理念は、「相互依存関係の認識」と「人道的配慮」である。また、1986年6月に、参議院本会議で政府開発援助について、次のような決議がなされた。

「国際開発協力は、人道的立場にたつて、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識に基づいて行なわれるべきである。」

開発途上国における貧困は、日々の食事にも事欠いたり、医療と水といった基本的なサービスさえも満足に得られないというように、我が国における貧しさとは比べものにならないほど深刻である。弱者や困窮者に対する社会福祉の増進が重要な国内政策とされているのに似て、豊かな国が貧困、飢餓などで苦しむより恵まれない国々を助けることは、富める国の責務として各国が負担しあうべきものであろう。

### (2) 援助の地域的配分

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、40億3,400万が供与され、その内、東アジアに34.2%、ASEANに29.2%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、80年以降減少傾向にある。一方、アフリカには13.8%にあたる8億8,400万ドルが供与された。近年、アフリカ向けの援助は急増しており、経済構造改善政策を支援するため、87年からノン・プロジェクト援助が実施された他、88年よりLLDC向けの債務救済措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)

さらに、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）

援助受け入れ国の所得階層別配分を見ると、LLDCに18.5%、低所得国に55.5%、合わせて74%が所得の低い国々へ向けられている。

### （3）援助の分野別配分

我が国の援助は円借款が大きな割合を占めているため、経済インフラ部門へ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、鉄道、港湾、空港、発電所、電気通信設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、国民福祉に資するものである。

我が国の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、援助受け入れ国の国民、とりわけ貧困層により直接的便益をもたらすことが多い基礎生活分野（BHN）への援助要請が近年増加しており、DACの場でも我が国がこの分野に重点をおくことが期待されている。BHN分野は、保健・医療、衛生、飲料水供給、農村・農業開発等を通じて、社会インフラ、サービスを充実し、貧困層の生活レベルの向上に直接的効果をもたらすものである。

これらの援助は、無償資金協力や技術協力で実施することが適切な場合が多い。我が国のBHN分野への援助シェアは、88年で25.9%となり、87年に比べて増加した。援助対象分野に対する、我が国とDAC平均との比較は以下のとおりである。

	日 本 (%)	D A C 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	10.0	12.1
工業・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）BHN分野での取り組み

我が国のBHN分野への援助は、農業・農村開発、保健・医療、人造り分野

への取り組みに重点がおかれている。

#### (a) 農業・農村開発分野

絶対貧困層の最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と位置付けられている。我が国は、農業生産の安定が国家経済の基礎に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向上をもたらす、都市部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、農村金融などに協力してきた。総合農村開発への協力では、フィリピンのカガヤン農業開発、インドネシアのプランタス河総合開発などがある。

同分野への援助は、無償資金協力では約40%、円借款では約5%のシェアである。88年の同分野への二国間援助の実績では、総額11億3,348万ドルであり、内訳は、円借款1億6,584万ドル、食糧援助を除く無償資金協力7億4,719万ドル、技術協力2億2,045万ドル、食糧援助は6,645万ドルであった。

#### (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、住民は各種の疾病、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。

我が国の保健医療・分野の援助は、開発途上国の国民の健康の増進と、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、人口家族計画などに重点をおいている。

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

開発途上国の社会開発を推進する人的資源を開発する援助は、開発途上国の国民の教育と技能を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きているが、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・医療等の訓練施設の建設、小学校の建設、機材の供与など多岐にわたっている。

有償資金協力では、インドネシア、タイなどで協力が行なわれている。

#### (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、生活水の確保、農村・農業開発等を中心としたBHN分野や人造り分野を中心として実施している。

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、農業関連施設、灌漑施設等基礎的インフラの整備、訓練施設、学校の建設等が多くなっている。

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多くなっている。

また、地域的配分では、アジア地域が48.8%であるが、近年は減少の傾向にある。一方、アフリカ地域、特にサハラ以南の諸国へのシェアが増大する傾向にあり、83年度には同地域へのシェアが22.1%であったが、88年度には33.9%となっている。

##### (b) 技術協力

技術協力は、開発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、人造りとソフトを中心とした協力を行なうことを目的としている。

農林水産協力事業では、開発途上国の農林水産開発を支援し、生産性を向上することにより、食料増産、農民所得の増加と生活水準の向上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料不足に悩むアフリカにおいて、食料の増産と安定確保を重点課題として、農村・農業開発、農業研究と普及、農業インフラの整備を行なっている。

医療協力事業では、開発途上国の保健・医療水準の向上を図り、住民の福祉向上に寄与することを目的としている。内容的には、感染症対策、消化器疾患、熱帯病研究、PHC、人口家族計画等が中心となっている。

##### (c) 有償資金協力(円借款)

円借款は、援助受け入れ国に返済義務を果たすことにより、経済発展への自助努力を支援する効果を持つと共に、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分野を中心として供与されてきたが、88年度には同分野のシェアが39.2%と低下している。一方、構造調整借款等のノン・プロジェクト型借款が伸びており、88年度には20.6%を占めている。また、社会インフラ分野への供与も増加しており、88年度には6.9%を占めている。

地域的に見ると、アジアが83%と高くなっており、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、返済を前提とした円借款の供与には制約があり、8.4%となっている。

## 1. 2 貧困対策援助の分析

本調査は、我が国の政府開発援助のうち、貧困対策援助に最も適している無償資金協力事業について、貧困対策援助の視点から分析したものである。

なお、分類の定義についてであるが、現時点では、基礎生活分野（以下「BHN」という）および貧困対策援助に関する統一的定義はない。したがって、ここに記された案件の分類方法等は、本報告書にのみ有効であり、必ずしも他の報告書等と整合するものではない。

### (1) 分析方法

本分析に使用したデータは以下のとおりである。

関連分野：BHN（定義はガイドラインの表-1参照）

援助形態：無償資金協力、有償資金協力

対象年度：1976～1988

案件数：2,502件

これらのデータは、データベース化され分析・整理した。

### (2) 案件の分類

#### (a) 分類方法

全ての無償、有償の「BHN案件」は、最初にガイドラインの表-1に示す「JICA分野別分類表」に従って分類し、次に表-6に示す「BHN案件を分類するための案件基準」を適用して、「その他のBHN案件」、「貧困対策案件」、「特別貧困対策案件」に分類した。

なお、表-6の適用にあたっては、案件数が多く、個々の案件の内容まで確

認して分類することは困難であるので、案件名により判断した。また、現行の食糧援助および食糧増産援助は、「貧困対策案件」に含めた。

表-6 BHN案件を分類するための案件基準

案 件	対象地域／者	案件の規模	案件の内容	案件例
その他の BHN案件	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大／中都市</li> <li>・中央政府</li> <li>・対象者を特 しないもの</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大規模</li> <li>・小規模で あっても 左欄を対 象とした もの</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・貧困層に間接 的効果はある が、貧困層が 直接アクセス できないもの</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・研究所</li> <li>・大学</li> <li>・センター</li> <li>・大病院</li> <li>・高度な技術 等</li> </ul>
貧困対策 案件	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農村部及び 都市部の特 定地域・地 区を対象と したもの</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・小規模</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・貧困地域／層 に直接的効果 があり、貧困 層が直接アク セスできるも の</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・初等教育</li> <li>・診療所</li> <li>・農村開発</li> <li>・栄養改善</li> <li>・飲料水供給 等</li> </ul>
特別貧困 対策案件	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農村部及び 都市部の貧 困層を直接 対象とした もの</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・小規模</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・貧困地域／層 に直接的効果 があり、貧困 層を直接対象 としたもの</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・基本的に上 欄と同じで あるが、援 助実施条件 を緩和した 案件</li> </ul>

(b)分類結果

以上により分類した結果は表-7に示すとおりである。

表一七 案件分類結果

案 件 数	無 償	有 償	合 計
その他のBHN案件数	1,217	162	1,379
貧困対策案件数	1,029	94	1,123
特別貧困対策案件数	0	0	0
合 計	2,246	256	2,502

### 1. 3 無償資金協力事業の分析結果

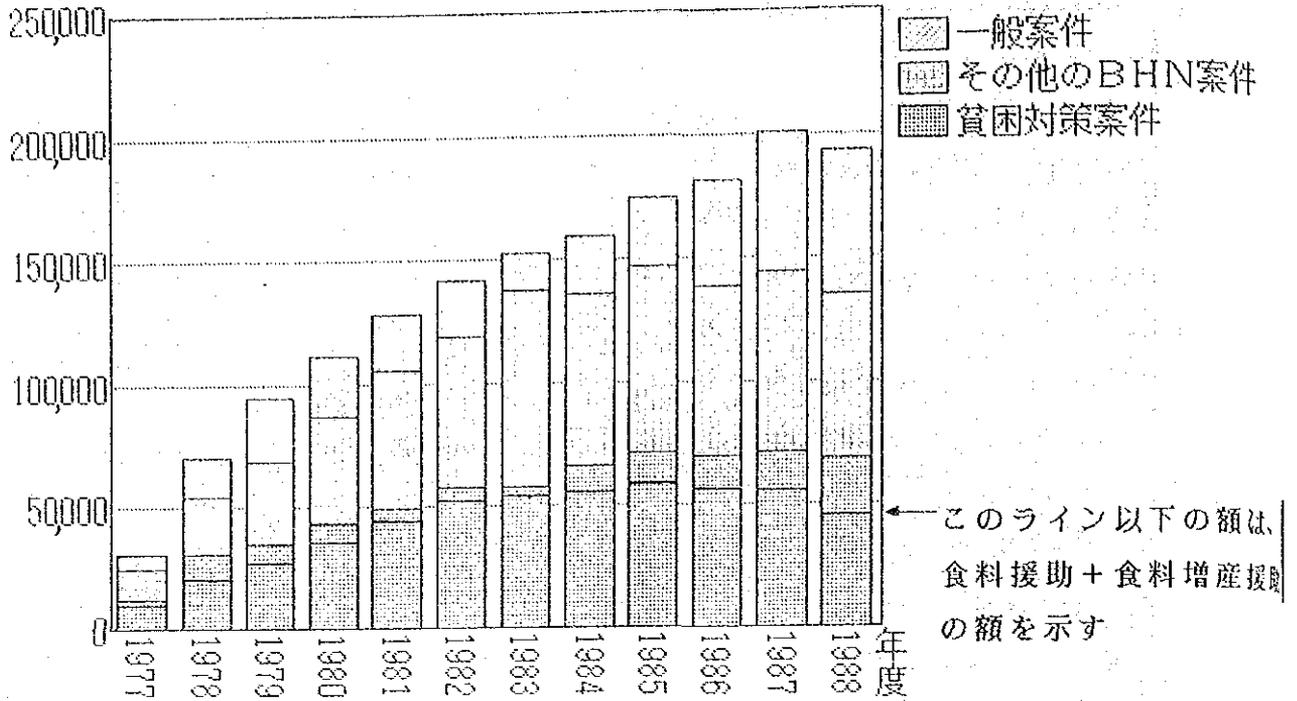
表一七に示す案件のうち、特に無償について分析すると次のとおりである。

#### (1) 援助額の推移

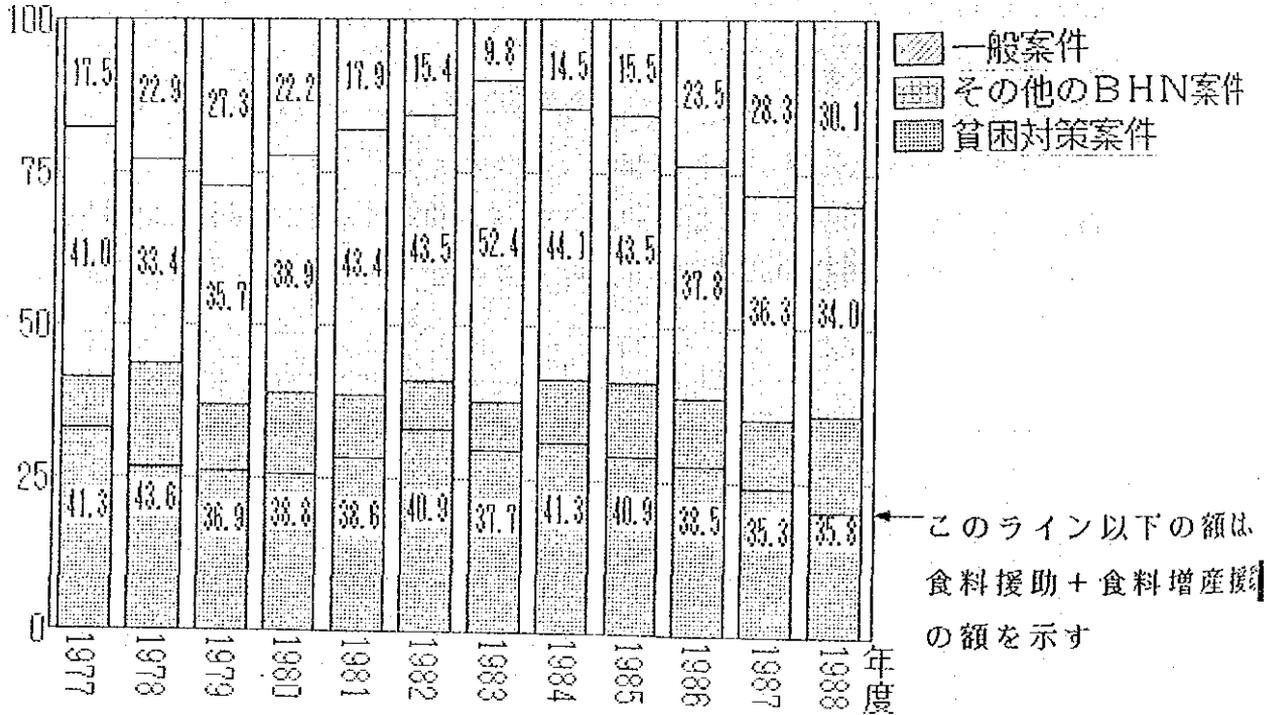
「BHN案件」、「その他のBHN案件」、「一般案件」の援助額の推移は、  
図一2、3に示し、その傾向は以下のとおりである。

- (a)無償資金協力事業全体の援助額は増加傾向にある。
- (b)BHN案件の援助額は、1985年をピークに若干減少傾向にあり、これは、  
1987年から始まったノンプロ無償による影響も考えられる。
- (c)その他のBHN案件は、1985年をピークに若干減少傾向にある。
- (d)貧困案件は、1983年から横ばいの傾向にある。
- (e)貧困案件に占める、食糧援助、食糧増産援助の割合は、80年代は70%であ  
ったが、その後徐々に減少し、88年度には57%となった。

百万円 図-2 案件分類別援助額の推移（無償）



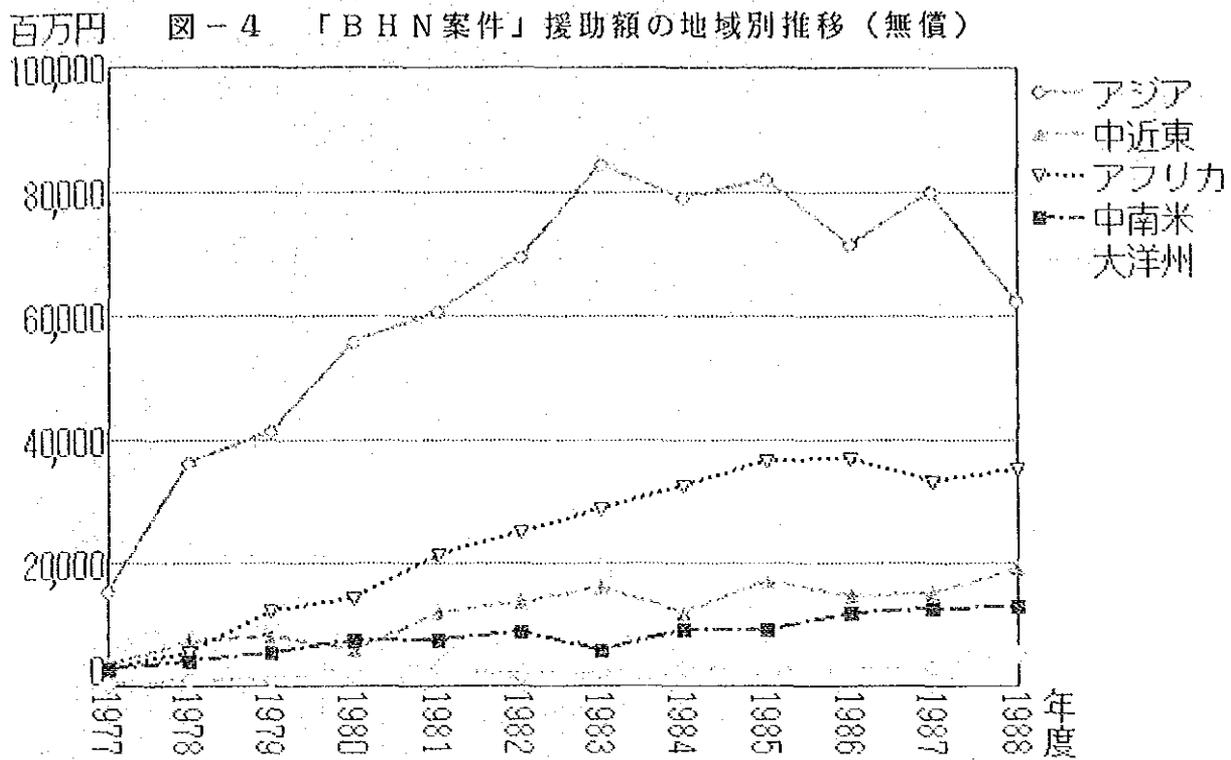
% 図-3 案件分類別援助額シェアの推移（無償）



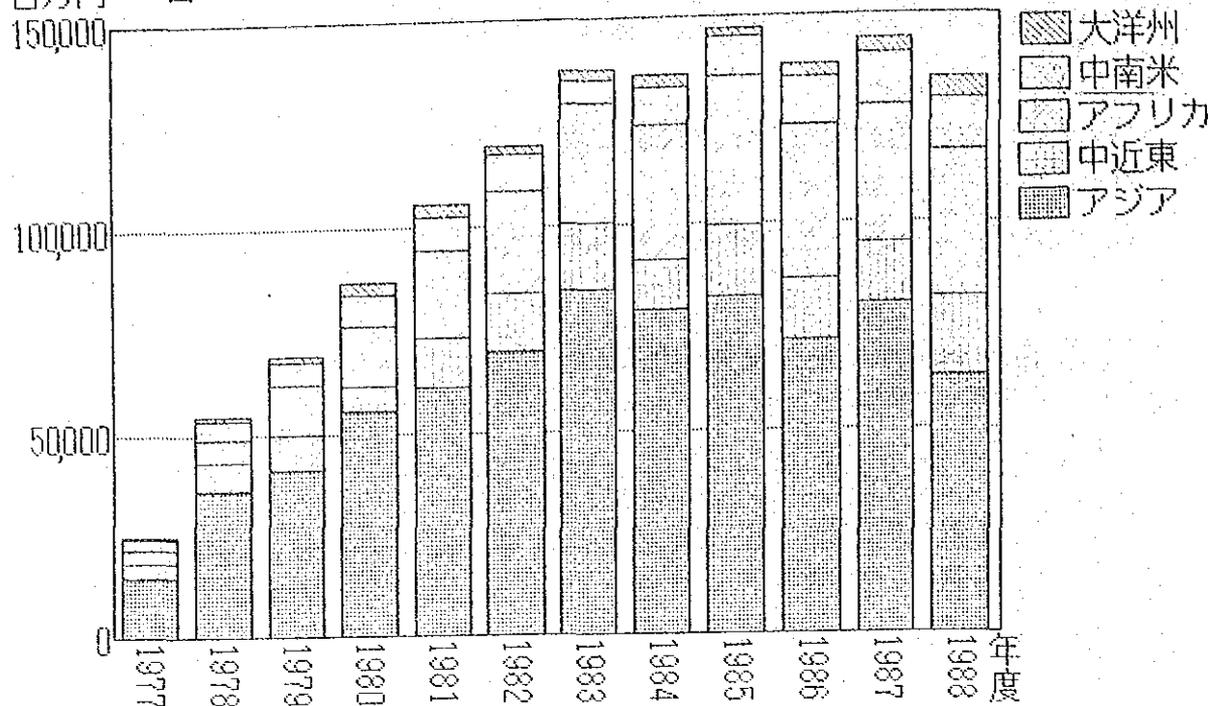
(2) 「BHN案件」の地域別配分の推移

「BHN案件」援助額の地域別推移は、図-4、5、6に示し、その傾向は以下のとおりである。

- (a) アジアは、1983年をピークに減少傾向にある。
- (b) アフリカは、増加傾向にある。
- (c) 中近東、中南米、大洋州は変動が少ない。



百万円 図-5 「BHN案件」援助額の地域別推移（無償）



% 図-6 「BHN案件」援助額の地域別シェアの推移（無償）

