

JICA 貧困削減ガイドライン策定のための  
基礎調査報告書

平成11年9月

JICA LIBRARY

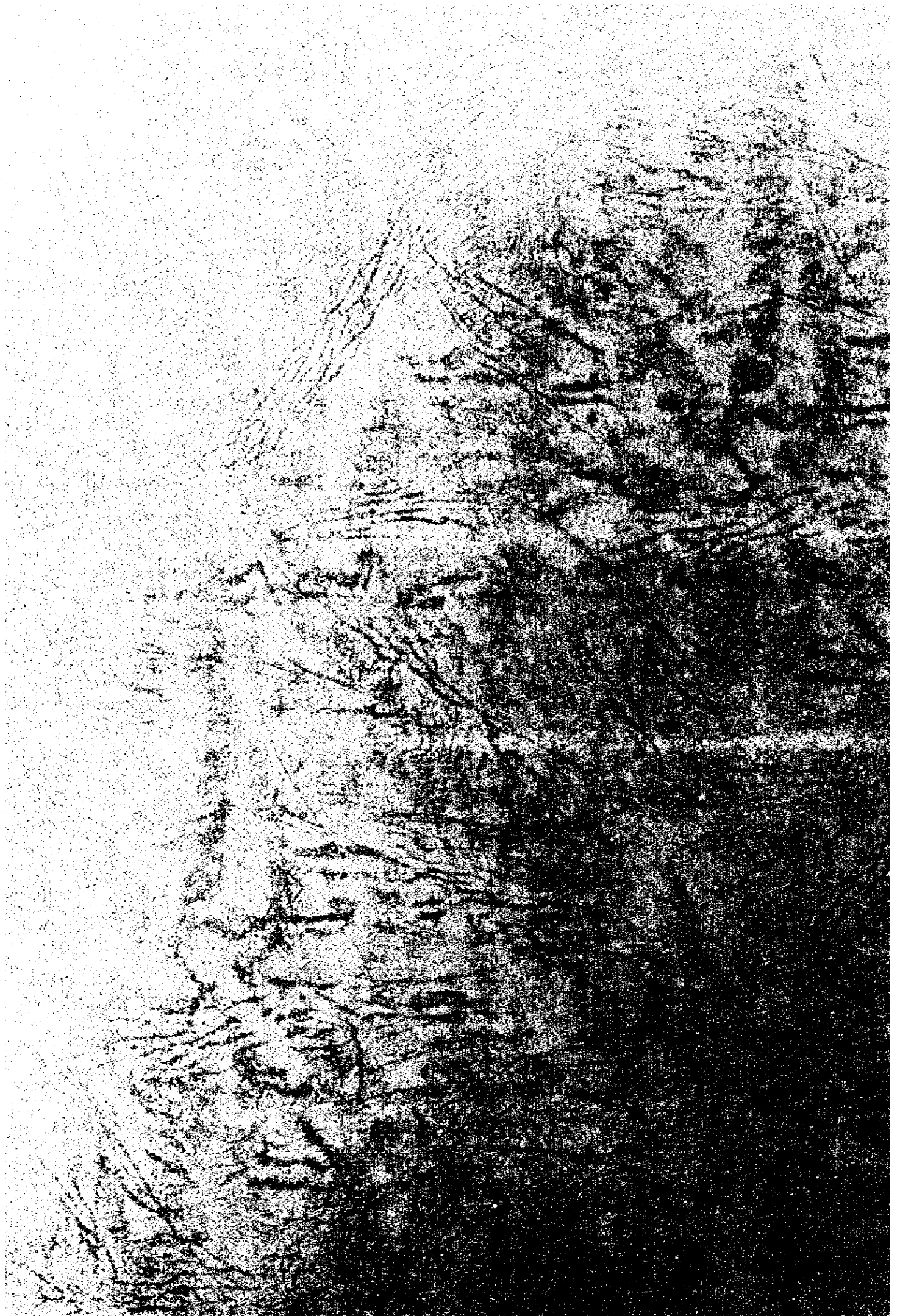


J1155995(2)

国際協力事業団  
企画部

環 境
J R
99-6

000  
21.5  
PLV  
LIBRARY



## 序 文

国際社会環境が大きく変化する中で、開発援助の新たな指針として1996年5月に経済開発協力機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）上級会合において採択されたのが「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」（通称「DAC新開発戦略」）である。同開発戦略は、今後の我が国とJICAが行う援助の指針となる内容が提示されている。そのDAC新開発戦略において、第一に掲げられているのが貧困の削減であり、「極端な貧困状態におかれた人々の比率を2015年までに少なくとも半減させる」という明確な目標が設定されている。この目標をもとに国際援助機関や他先進援助国も開発援助の現場において貧困削減へ向けて大きく動き出している。

JICAはこれまで平成元年の「貧困問題」援助研究会を始め、貧困分野への協力はどうかについて研究を重ねてきた。また、平成8年には「DAC新開発戦略援助研究会」を設置し、貧困を始めとする各々のDAC目標への具体的な対応を検討した。実際の各協力事業においても貧困を直接、間接に対象とする案件が確実に増加して来ている。このような背景において、案件実施担当部署からは単一セクター及びスキームでは対応出来ない分野横断的な課題である貧困への取り組みについて、具体的な指針を提示することへの要望が高まっており、JICA事業全般に係る具体的な指針（ガイドライン）の策定が求められていた。今後、JICA内の機構改革に伴い国別アプローチが強化され、国別事業実施計画による課題別への取り組みが本格化する中で、重要課題である貧困の削減に係る協力をより一層、効率的、効果的に実施するために、ガイドラインの果たすべき役割は大きいと言える。

本基礎調査は、JICAの「貧困削減ガイドライン」の策定に必要な事項の調査、分析、研究を行ったものであり、今後の貧困削減への取り組みを大きく強化、前進させるものである。今後、「貧困削減ガイドライン」に従い、これまで各事業が各々の場で行っていた貧困削減への努力が統一的な指針のもとに行なわれることで、援助効果の増大とその効率を高め、途上国の人々の生活環境の質の向上に貢献し、かつ、我が国の国民に対しては具体的な国際貢献の一つの道筋を示すものである。

平成11年9月

企画部長  
高橋 利弘



1155995 (2)

「JICA 貧困削減ガイドライン策定のための基礎調査」検討委員会  
(平成10年6月～11年3月、役職名は当時)

国際協力専門員

・開発計画分野 富木 幾文 専門員

清家 政信 専門員

田中 由美子 専門員  
(平成10年8月まで)

・農業開発分野 二木 光 専門員  
(平成10年9月まで)

時田 邦浩 専門員  
(平成10年10月より)

・電力開発分野 林 俊行 専門員

・保健医療分野 石井 羊二郎 専門員  
(平成11年1月より)

評価管理室 井本 佐智子 職員

企画部環境・女性課 鈴木 忠徳 課長

天野 真由美 課長代理

飯田 春海 ジュニア専門員



# 目 次

## 第1章 はじめに

1-1 貧困を巡る世界の流れ	1
1-2 貧困削減に係る国際社会の認識	2
1-3 日本の取り組み	4

## 第2章 貧困削減ガイドライン素案

貧困削減ガイドライン表紙	6
ガイドラインの構成	7
ガイドライン・イメージ図	8
2-1 貧困削減への取り組み	9
2-1-1 貧困の定義と理解	9
2-1-2 JICAの貧困削減協力方針	11
2-2 貧困削減のための7つの柱	12
2-2-1 メインストーリーミング	12
2-2-2 国別アプローチ	13
2-2-3 マルチセクター・アプローチ	14
2-2-4 健全なマクロ政策	16
2-2-5 パートナリシップと連携	16
2-2-6 住民参加	18
2-2-7 貧困配慮	19
2-3 貧困削減の主要な手法	19
2-3-1 貧困プロファイル	19
2-3-2 ターゲットグループの特定	21
2-3-3 社会分析	22
2-3-4 組織アセスメント	22
2-3-5 モニタリングと評価	23

2-4	分野別留意事項及び対処法	26
2-4-1	教育と貧困	26
2-4-2	保健と貧困	28
2-4-3	農林水産業と貧困	30
2-4-4	経済・産業開発と貧困	32
2-4-5	公益事業と貧困	34
<注>		35
<Box と図>		
Box 1	代表的な貧困の定義	9
図 1	貧困の悪循環	10
Box 2	DACによる貧困の定義	10
Box 3	世界社会開発サミット	13
Box 4	貧困と他の開発課題との重なり	14
Box 5	「貧困プロフィール」記載事項例	20
Box 6	貧困層の多様性	21
Box 7	DAC貧困マーカー	25
第3章 ガイドラインの実効性の確保		
3-1	事業別の貧困削減の取り組みに係る留意事項及び対処法	38
3-1-1	貧困削減戦略（国別事業計画）	38
3-1-2	プロジェクト形成調査と企画調査	40
3-1-3	プロジェクト方式技術協力	41
3-1-4	研修員受け入れ	44
3-1-5	専門家派遣	45
3-1-6	開発調査	46
3-1-7	無償資金協力	47
3-1-8	青年海外協力隊	48
3-1-9	開発福祉支援事業	49
3-1-10	スキーム間の連携	49
Box 8	「貧困削減戦略」記載事項例	39



3-2 JICAの貧困関連案件の事例と教訓	50
【事例研究1】インドネシア南東スラウェシ農業農村開発計画	50
【事例研究2】モロッコ国零細漁村振興計画	53
【事例研究3】フィリピン辺境地貧困農民対策計画調査	55
【事例研究4】ルサカ市周辺地区給水計画・基本設計調査	57
【事例研究5】ザンビア国メヘバ難民キャンプ中学校建設計画基本設計調査	60

## 第4章 貧困対策への提言：議論から行動へ

4-1 貧困マーカーの導入	62
4-2 貧困削減対策と貧困配慮に関する説明の義務化	63
4-3 「貧困プロファイル」と「貧困削減戦略」の作成	64
4-4 ターゲットグループの特定、社会分析、住民参加の徹底	64
4-5 「プログラム・コンポーネント」による対応	64
4-6 貧困分野の企画調査員、巡回ミッションの派遣	65

## 参考資料

【他の援助機関の動向】	66
1. 世界銀行	66
2. 国連開発計画 (UNDP)	67
3. 開発援助委員会 (DAC)	67
4. カナダ国際開発庁 (CIDA)	68
5. 英国国際開発省 (DFID)	69
6. スウェーデン国際開発協力庁 (Sida)	69

参考文献	71
------	----



## 第1章 はじめに

### 1-1 貧困を巡る世界の流れ

これまでの開発援助の理論と実践を振り返ると、その認識やアプローチは変化しつつも、貧困削減のテーマが底流を貫いていることがわかる。60年代の地域総合開発のアプローチ、70年代のBHIN(Basic Human Needs)アプローチ、そして80年代の構造調整路線への反省から出発する「人間の顔をした構造調整」の考え方の提起など、貧困削減への取り組みをいかに行うかを問うものであった。一方で、1997年の経済危機まで続いた東アジアや東南アジアの急速な経済発展は、地域の貧困人口を急減させ比較的短期間に「後進国」を「豊かな社会」に変貌させる効果をもたらした。その結果、マクロレベルでの経済発展が貧困削減に不可欠であることも認識されることとなった。

貧困については、これまでも二国間援助機関のみならず、国連機関や世界銀行、NGOなどが、様々な支援をしてきている。特に1980年代以降、構造調整が実施される過程で、調整の負担が大きく貧困層にしわ寄せされ、その生活状況に重大な影響が出ていることが明らかになったため、貧困を開発援助の主眼として従来よりも明確に位置づけるようになった。構造調整を主導してきた世界銀行も、1990年には貧困をテーマとする「世界開発報告」を刊行している。また、国連において、従来の国家単位の安全保障に加え、人間個人の問題への対応として「人間の安全保障」という概念が提唱され、その中で人間生活の可能性を奪う貧困の削減を求めている。

このような流れのなかで、1990年代には人類共通の課題、いわゆるグローバル・イシューに関連する国際会議が次々に開催されている。1995年3月にコペンハーゲンにて開催された国連主催の世界社会開発サミットでは、全世界からの貧困の解消が「人類が成し遂げなければならない倫理的、社会的、政治的、経済的な課題」と位置づけられ、21世紀の早い時期の貧困撲滅とそのための世界各国の実質的な取り組みの開始に向けたアピールが出された。また、国連開発計画(UNDP)は1990年から一連の「人間開発報告書」を刊行し、その中で、従来開発の主要指標であった「一人当たり国民総生産」を越えるものとして、「人間開発指数(Human Development Index:HDI)」や「人間貧困指数(Human Poverty Index:HPI)」といった新たな概念を導入して、貧困を経済的側面だけでなく、人間開発全般に関わる複合的な視点から分析しようとして試みている。

経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)は、1996年5月、こういった90年代の一連の動きを開発援助の立場から総合し、「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献(通称、DAC新開発戦略)」<sup>1</sup>を採択した。ここでは「極端な貧困状態におかれた人々の比率を2015年ま

<sup>1</sup> 「DAC新開発戦略」を巡っては、1997年5月にOECD、国連、世界銀行共催による開発指標に関する合同セミナーがパリで、9月にオランダと我が国との共催で新開発戦略会合がハーグで開催された。更にパリにお

で少なくとも半減させる」という明確な目標が設定され、これからの開発援助のあり方について、我が国を始めとする先進諸国が共通認識を示したものである。

「DAC新開発戦略」の具体化の一例が、1998年10月に東京で開かれた第2回アフリカ開発会議（TICAD II）であった。TICAD II が採択した「21世紀に向けたアフリカ開発：東京行動宣言」は、アフリカ諸国の自助努力と主体性（オーナーシップ）を強調した上で、貧困層支援を最重要課題の一つと位置づけ、次のような具体的指針を示した。(1) 2015年までに貧困層女性を現在の3分の2に削減する。(2) 貧困層のための雇用創出に力点を置く。(3) セーフティネットを確立し、経済的弱者や災害の被災者をまもる。

このような開発援助の行動目標が設定される一方で、開発途上国への資金の流れは、政府開発援助の停滞と民間資金の堅調な増加が際だった対象をなしている。民間資金は、支出純額ベース（名目値、数字はODA白書 1988）で、1989年の400億ドルから96年には2340億ドルへと5倍以上の伸びを示している。1989年には全資金フローの43.6パーセントが政府開発援助、36.6パーセントが民間資金によって占められていたが、徐々に民間資金が増加し、1996年には77.0パーセントを占めるに至っている。政府開発援助の割合は、わずか19.2パーセントまで低下している。他方、民間資金の主な流入先は中国を始めとする東アジアと中南米諸国であり、サハラ以南アフリカ諸国や南アジア諸国は国際市場での資金調達には容易ではない。こうした事情は、政府開発援助の最貧諸国への重点的配分、貧困への直接的な取り組みの必要性が増していることを示唆するものである。

## 1-2 貧困削減に係る国際社会の認識

これまでの開発援助政策において、経済成長を最優先した政策は貧困削減には必ずしも効果があるとはいえないことが認識されている。また、主に貧困層を援助対象としたBHN分野への資機材援助についても、貧困層が供与された物資を活用する環境にない場合には、それらが効果的に利用されることは多くはなかった。それら資機材が有効活用されるためにも貧困層自身の能力を最大活用することが必要であり、そのための技術協力が重要となる。また、貧困層の社会参加が成されて、初めて経済成長が社会全体に恩恵を還元することが出来る。現在、主要な国際援助機関が掲げる貧困削減のための認識を以下に要約する。

---

いて12月にDACと開発センターの共催で貧困削減の要点セミナー、1998年2月にはOECD、国連、世界銀行共催の開発指標に関する第2回合同セミナー、1998年6月には「新開発戦略に関する東京会議」が次々と開催されている。

(1) 人的資源への投資

貧困層への保健、栄養、教育と職業訓練などを通じた人的資源への投資によって、貧困層が自ら持っている能力を最大限に発揮することが出来る。

(2) 貧困層の参加

貧困削減のプロセスに貧困層自ら参画することが重要である。個別プロジェクトの計画、実施、評価の各段階での貧困層のイニシアティブはその成否を決める鍵となる。

(3) 雇用と資源へのアクセス

貧困層の最大の資産である労働力を最大限に生かすために、適正な雇用形態による雇用機会の増加を促進する必要がある。さらに貧困層自らが雇用機会を創出できるように資源へのアクセスを確保することが必要である。

(4) セーフティーネット

貧困層の中でも社会変動の影響を受けやすい脆弱な層(老人、障害者、被災民など)のために、経済危機時等において、セーフティーネットが用意されなければならない。

(5) 国別貧困情報の収集と貧困削減戦略の策定

貧困削減を具体化する責任は貧困を抱える国の政府にあり、各国が貧困の原因を社会・経済・文化・環境など様々な側面から検討して、特定の地域や社会グループ(ターゲットグループ)に適した貧困削減対策を立てる必要がある。援助機関もこれに沿った国別の対応が必要である。

(6) 社会の中での公平性

マクロレベルでの経済成長の恩恵を、公共投資や社会サービスを含む様々な形で国内のすべての層に分配できる仕組みが重要である。

(7) 持続的な経済成長

広範な貧困削減にはマクロ経済の持続的で力強い成長が必要であり、国民すべての層の参加による経済成長が必要である。

### 1-3 日本の取り組み

これまで JICA や海外経済協力基金 (OECF) などを通じて実施してきた我が国の政府開発援助 (ODA) が開発途上国の貧困層に様々な形で直接・間接の便益をもたらしてきたが、開発援助の実務レベルにおいて、貧困層を明示して目標を定めるなど、貧困削減を目指す効果的援助のあり方についての検討が意識的に進められたのは比較的最近のことである。

JICA は、1989 年 9 月、上智大学外国学部長の緒方貞子氏 (現国連高等難民弁務官) を座長とする分野別 (貧困問題) 援助研究会を発足させ、貧困削減対策援助の嚆矢となり、翌年まとめられた報告書には、幾つかの具体的な提言が盛り込まれた。その中には、小学校や保健所など小規模な施設を開発途上国内の地方に多数建設する無償資金協力など、既に JICA 協力で広範に取り入れられていることで具体化した提案もある。その後、1994 年 3 月には JICA 職員や専門家などを対象に、貧困問題の現状と対策について理解を助ける入門書として「貧困問題ガイドブック」が作成された。さらに、1995 年には具体的な貧困対策事業の計画・実施にあたって留意すべき点を整理する目的で、国際協力総合研修所に研究会が組織され、事例研究を含むレポート「貧困問題とその対策：地域社会とその社会的能力育成の重要性」を上梓している。このレポートが指摘するのは、貧困解消には貧困層に財やサービスが与えられるだけでは不十分であり、貧困層自身が与えられた財やサービスを運用・管理し、開発目的を達成するための能力育成が欠かせないことであり、そのための住民参加や社会的準備の重要性である。

1996 年になると、先に述べた「DAC 新開発戦略」に沿った取り組みと今後の援助に関する提言をまとめるために研究会が設置され、貧困、教育、保健医療、環境の 4 分野について検討結果を取りまとめると同時に、国別援助のあり方、国別情報収集と整理についても検討を進めた。1998 年に提出された研究会のレポートに盛り込まれた提案の一つが、「貧困層配慮ガイドライン」の策定であり、本基礎研究が実施されるきっかけとなった。

このような調査研究の動きと軌を一にして、JICA の貧困削減対策を進める体制も整備されてきた。まず、企画部に環境・女性課が設置され、環境、WID の開発課題と併せて、JICA における貧困のフォーカルポイントとして機能している。JICA が実施する事業のなかにも、貧困関連案件が着実に増えている。無償資金協力では、飲料水供給、小学校建設、母子保健センターなど社会セクターに対する支援がその割合を着実に増してきた。プロジェクト方式技術協力 (プロ技) では、単に貧困削減に役立つ協力ということに留まらず、貧困層のプロジェクト活動への参加を重視するプロジェクトや、住民と同じレベルで活動する青年海外協力隊 (JOCV) や NGO との連携プロジェクトが開始されている。また、開発調査でも貧困削減を目的として取り上げた調査が急速に増えてきているのが現状であり、経済インフラ整備型の調査案件の場合も貧困層を含む社会的側面への配慮は定着していると言える。平成 9 年度より開始した開発福祉

支援事業は、JICAの草の根における技術協力事業として、在外事務所が現地で活動するNGOをパートナーとして、住民参加によって住民の福祉向上を行うモデル事業であり、中南米、アジア、アフリカの各地域で実施されている。

このように貧困削減に向けた組織的努力の強化、より柔軟な援助実施体制の構築、さらに新たなスキームの準備など、貧困を巡る積極的な動きは、JICAだけに留まるものではない。もともと貧困層の開発ニーズをくみ上げることを中心に活発な活動を続けてきた我が国のNGOグループを別としても、海外経済協力基金（OECF）では、インド・マディヤプラデシュ州養蚕事業、バングラディシュ・グラミン銀行、ペルー・山岳地帯貧困緩和事業などの貧困削減を主目的とした案件が実施されている。参加型開発や住民組織作り、各種の社会調査への取り組みも強化されている。また、在外公館が直轄して実施している草の根無償資金援助は、住民に直接裨益するプロジェクトを進めるNGOや住民組織の活動を支援しており、開発途上国で貧困削減に貢献している。

このような背景の中で「DAC新開発戦略」の掲げる目標達成に寄与するため、JICAがより積極的に貧困削減対策援助を推し進め、さらにそれらの活動を国際的に比較可能な枠組みの中で検証するために必要とされる「貧困削減ガイドライン」の策定を目的として、本基礎調査が実施されたものである。

本基礎調査の実施にあたり、環境・女性課を事務局として、各分野の国際協力専門員からなる本基礎調査の検討委員会が平成10年6月に設置され、JICAに必要とされる貧困削減ガイドラインの内容について検討すると共に、調査報告書の監修を行った。また、現場からの要請に応え、より実践に即した内容とするために、調査の開始及び終了時に各事業部担当者との打ち合わせを各々一回づつ行なった。編集に当たっては、JICAの職員や専門家など多くの人達からの要請に応え、理論よりは実践に近く、日常の開発援助事業の指針として取り込むことのできる内容とした。今後は、本基礎調査報告書の第2章「貧困削減ガイドライン素案」に基づく「JICA貧困削減ガイドライン」を早期に策定し、JICA内での普及に努めると共に、業務実施上、日常的に利用可能な実務参考資料として、例えば「貧困削減事業スタッフマニュアル」が、JICAの組織や事業実施のシステムに則した形で整備されることが、貧困削減事業を具体化していく上で必要となるだろう。

JICA 貧困削減ガイドライン

POVERTY

国際協力事業団

平成11年9月



この「貧困削減ガイドライン」は、「DAC新開発戦略」の掲げる「極端な貧困状態におかれた人々の比率を2015年までに少なくとも半減させる」という明確な目標達成に寄与するため、JICAがより積極的に貧困削減を推し進める上での基本的な取り組み方針を以下の通りに示している。なお、2-4分野別留意事項及び対処法における分野とその分野割りについては、開発援助が対象とする一般的な分野としての基本的な考え方を示しており、JICA内の事業部の分野割りと必ずしも一致していない。

#### 【ガイドラインの構成】

2-1	貧困削減への取り組み		
		2-1-1	貧困の定義と理解 9
		2-1-2	JICAの貧困削減協力方針 11
2-2	貧困削減の7つの柱		
		2-2-1	メインストーリーミング 12
		2-2-2	国別アプローチ 13
		2-2-3	マルチセクター・アプローチ 14
		2-2-4	健全なマクロ政策 16
		2-2-5	パートナーシップと連携 16
		2-2-6	住民参加 18
		2-2-7	貧困配慮 19
2-3	貧困削減の主要な手法		
		2-3-1	貧困プロフィール 19
		2-3-2	ターゲットグループの特定 21
		2-3-3	社会分析 22
		2-3-4	組織アセスメント 22
		2-3-5	モニタリングと評価 23
2-4	分野別留意事項及び対処法		
		2-4-1	教育と貧困 26
		2-4-2	保健と貧困 28
		2-4-3	農林水産業と貧困 30
		2-4-4	経済・産業開発と貧困 32
		2-4-5	公益事業と貧困 34
	<注>		35

## 貧困の削減へ

### 貧困削減のための5つの手法

- ・ 貧困プロフィール
- ・ 社会分析
- ・ ターゲットグループの特定
- ・ 組織アセスメント
- ・ モニタリング・評価

公益事業

経済・産業開発

教育

農林水産業

保健医療

パートナーシップと連携

国別アプローチ

メインストリーミング

住民参加

マルチセクターアプローチ

貧困配慮

健全なマクロ政策

貧困削減の7本の柱

## 2-1-1 貧困削減への取り組み

### 2-1-1 貧困の定義と理解

貧困とはどのような状態を表すのか、その概念、定義には一つの確定されたものではなく、様々な考え方が存在し、各国政府、各援助機関は各々の判断でそれらを採択、使用しているのが現状である。代表的な貧困の定義には、一人当たり年間所得が生活に必要な最低限度以下を貧困としたものと、UNDPが途上国の人々の生活の質に注目し、主に社会指標を元に策定した人間開発指数を基準とした「人間貧困」等がある。(Box 1) これらの定義は、各援助機関が各々の援助ポリシーに沿って設定したものである。援助機関が集まるDACでは、双方の特徴を取り入れつつ、具体的な貧困の定義が成されている。(Box 2) JICAは、対象地域・国の個別の状況を考慮し、貧困層自身との対話を重視するDACの基準に沿って貧困削減に取り組んで行くものとする。

#### Box 1

##### 代表的な貧困の定義

##### 1. 世界銀行

世銀は1990年の世界開発報告で「貧困」を特集し、開発援助関係者の関心を貧困に引き付けることになった。この報告において、貧困を一人当たり年間所得370ドル以下と定義して、世界の貧困人口は約11億1600万人、途上国人口の33%にのぼるとしている。さらに一人当たり年間所得275ドル以下を「極度の貧困」人口とし、6億3300万人、途上国人口の18%と見積もっている。(これらは、一日一人当たり最低限必要な栄養を2150~2250 kcalとみなし、それを得るためには一日約1米ドル - 1985年の米国購買力平価 - が必要として年換算したもの)

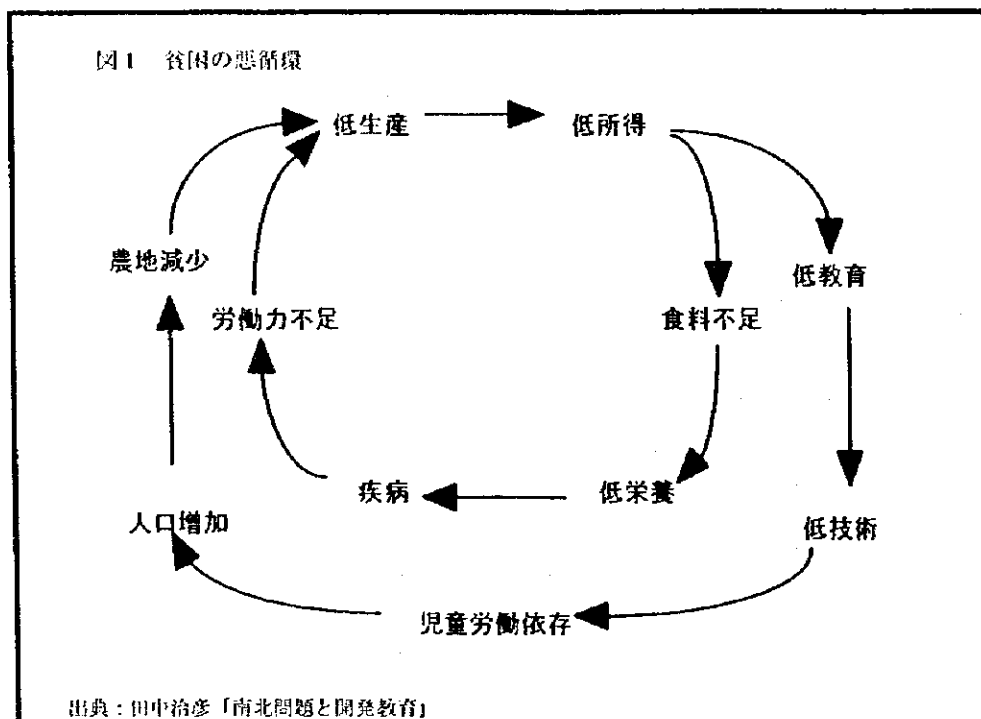
##### 2. 国連開発計画 (UNDP)

途上国の貧困状態にある人々を所得の面から数量的に捉えることだけでは貧困に接近出来ないとし、所得以外の生活の質的・社会的側面において捉えようとしているのが、UNDPの人間開発報告書(1990年~)である。同報告書において、途上国の人々の状況を、出生児平均余命、識字率と就学年数、一人当たりGDPや購買力を元に算出した人間開発指数(HDI)で測っているが、1997年の報告書では新たに、人間貧困指数(HPI)を導入した。HPIはその国の中で人間貧困がどの程度発生しているかを示し、全人口中に占める40歳未満での死亡率、社会医療サービス・安全な水へのアクセス率、5歳未満の低体重児の割合、成人非識字率等の合成指数を使用する。(HPIが25%というとき、その国の全人口中の「平均」約25%が当該指標項目を満たしていない割合を示す) UNDPでは、人間貧困の面から見ると、5.7億人が40歳未満で死亡し、8.2億人が読み書きが出来ず、12億人が安全な水を利用していない、かつ、1.6億人の5歳未満児が栄養失調である。これを総合すると、途上国人口の4分の1以上に相当するとしている

## DACによる貧困の定義

1996年に採択されたDAC新開発戦略「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」において、貧困については「極端な貧困状態にある人々の比率を2015年までに少なくとも半減する」との目標が掲げられている。その中で世界銀行の「一人当たり所得が年間370ドル、または、一日1ドル以下」が貧困であるとの定義を引用し、世界の貧困人口の推定がなされている。しかし同時に、貧困削減援助の標準化を求める指針の中で、貧困とは個人、家族が基本的な経済的・社会的ニーズを満たすだけの十分な資源を得ることができない状態であると定義し、国及び地域によって貧困ラインは異なるため、貧困の定義は当該地域の状況によるとしている。健康で生産的な個人となる能力を確保するような基本的サービスへのアクセス、生計への保証へのアクセスがないことが貧困の原因とされている。また、貧困層自身との対話を通じて、栄養状態（特に子供）のような様々な尺度で貧困を測定できるとしている。

援助対象の貧困層を定義すると同時に、貧困の原因や背景を理解することも重要である。貧困の特徴である低所得が、教育機会の喪失や食料の不足を招き、その結果として児童を含む家族労働への依存、栄養不足による不健康な状況を生じ、更なる貧困に陥って行く。このような貧困の悪循環に陥っている人々が、貧困から抜け出すために彼らを縛りつけている鎖を断ち切るのは容易ではない。（図1）



開発の現場において、貧困の状況は個人や家庭によって一様ではない。多様な状況にある貧困に対処するためには、これまでのBFIN政策の様に一律に資機材を供与することだけでは解決策とは成り得ない。貧困層自身が開発過程に参加していくことが貧困を削減するための不可欠な要素であり、彼らを縛る鎖を断ち切り、貧困の悪循環から脱出することを可能とする。

## 2-1-2 JICAの貧困削減協力 方針

日本は、政府開発援助大綱において、途上国における貧困の状況は道徳的配慮から看過出来ないとしている。また、「人間の安全保障」の観点から、「21世紀に向けてのODA改革懇談会」で、その基本理念の一つとして、開発の究極の目的を人間が豊かになることにおいた「人間中心の開発」であり、その実現のためには、貧困の撲滅に役立つ援助を重視するべきであると提言している。<sup>1</sup>

JICAは「平成10年度業務・組織改革タスクフォース最終報告書」の中の「21世紀に向けたJICA事業のあり方」で、現在および将来における地球上の一人一人の幸福と社会の発展を目指し、絶対的貧困の撲滅(人間としての基本的なニーズの充足)および相対的貧困の緩和(公正な社会の実現)、紛争等による危機的状況からの脱却、地球環境の保全を主たる目的として行われるとしている。<sup>2</sup>

JICAは事業の基本理念として「自助努力への支援」「人造りへの貢献」「人々に役立つ援助」の3つを掲げ、開発途上国の経済と社会の自立かつ持続的な発展を支援してきた。貧困の削減という大きな目標に対しても、JICAはこれらの3つの基本理念の元に援助を実施していく。貧困の削減にはこれまでの個別の分野で対処するのみならず、セクター横断的(マルチセクター)で構造的なアプローチを中長期的な視野で実行していくことが必要となっている。また、これまで行われてきた開発へのあらゆる取り組みを貧困削減の視点から再度問い直してみることも、貧困に取り組むための重要なステップである。

ここで確認すべきことは、貧困削減のための援助とは、援助すべきセクターが新たに一つ加わったのではなく、協力事業を進める上で、貧困の削減へ向けて援助の視点そのものが切り替わる「パラダイムの転換」を行うことである。

JICAは今後、明確な指針と政策のもと、貧困削減に向けた協力を目指し、そのためには貧困の調査・分析により根本的な原因を洗い出し、その上でそれに直接働きかける協力を従来のセクターやスキームの枠にとらわれずに策定・実施することが重要となる。貧困の原因を直視しなければ、援助が貧困の結果として様々に発現している問題事象への対処に終わってしまう。貧困層は、その機会さえ適切に与えられれば、自ら貧困脱却の力強い行動を開始することができる。JICAが行なう貧困削減の協力とは、そのような行動を支援し、貧困層の自立へのプロセスを手助けすることに他ならない。

## 2-2 貧困削減のための7つの柱

貧困削減を目指す効果的な援助は7つの「柱」によって支えられている。7つの柱とは、「メインストリーミング」「国別アプローチ」「マルチセクター・アプローチ」「健全なマクロ政策」「パートナーシップと連携」「住民参加」そして「貧困配慮」であり、貧困削減に関して行われる開発援助を支える基本要件である。

JICAが今後、貧困削減援助を拡充・強化していくためには、全ての関係者の間で基本要件である7本の柱が十分理解されていなければならない。これらは、貧困削減のための援助を推し進める具体的な指針であり、個々のプロジェクトの展開の中で、創意工夫してその具現化を図っていくことが必要である。

### 2-2-1

#### 「メインストリーミング」

「メインストリーミング」とは、その政策課題を「支流から本流に」押し上げることである。これまで、貧困削減は開発援助において中心的な理念や事業目的として明確に認識されてきたとは言難い。その貧困削減を開発援助の中心テーマに押し出すことが「メインストリーミング」である。援助事業の実施において、援助機関、被援助国の全ての関係者が、貧困削減の視点を常に持つことが必要であり、そのためにも、まずJICA内で貧困削減の「メインストリーミング」を図らねばならない。また、それが、被援助国が自らの手で自国の貧困の削減に取り組めるよう、手助けすることにつながるのである。

JICAを含む我が国のODAを舞台とした貧困削減の「メインストリーミング」は、世界銀行等にやや遅れて、「DAC新開発戦略」の採択を契機に始まったといえるが、必ずしも十分な水準に達しているとはいえない。貧困層の開発ニーズに焦点を当て、それに正面から向き合う開発努力が本格的な規模で実行され、その変化は案件数や受益者人口の大幅な増加となって具現されなければならない。また、JICAが行なう各種の協力スキームやセクターの垣根を越えた全JICAの共通課題として、貧困削減へ向けた組織的な目的意識を作り出すことも、「メインストリーミング」の課題の一つである。

## 2-2-2

### 「国別アプローチ」

「国別アプローチ」とは、援助対象国の実状に応じ、重点的に協力すべき課題、分野、地域などを特定し、援助の基本方針を決めてゆくアプローチである。また、セクターや援助スキームの枠組みを越えて、国を単位に総合的な支援を行なうことも国別アプローチの特徴である。JICAにおいても、国別事業実施計画の策定による国別アプローチが行われる。

貧困削減のための事業は地理的な広域性とセクター横断的な性格が顕著な事業であり<sup>2)</sup>、国別アプローチを導入することなしには、効果的、効率的な援助を望むことは難しい。本ガイドラインで提起する国別の貧困プロファイルや貧困戦略を十分に組み込んだ国別アプローチの一段の強化が必要である。特に、現地において援助計画の作成などに主体的に取り組めるよう、JICAの現地事務所の権限をさらに強化し、機能を拡充することが必要である。この国別アプローチの重要性は既に国際会議でも認識されている。(Box 3)

#### Box 3

#### 世界社会開発サミット

1995年にコペンハーゲンにて開催された世界社会開発サミットは次のように宣言している。「世界のすべての国々は、先進国たるか開発途上国たるかを問わず、貧困削減の基本政策と戦略を策定しなければならない。可及的速やかに貧困総体の本格的な削減に努めると同時に、それぞれの国の状況に応じて定めた目標年までに性差などによる社会的不公平の改善と絶対的貧困の完全な解消を目指すためには、そのような基本政策と戦略が不可欠である。」つまり、貧困削減に向けた国際的な努力の第一歩として、各開発途上国に固有の現況に応じた国別貧困削減戦略が策定されなければならない、それは途上国政府自身の意志（オーナーシップ）を示すものとの認識が示されたのである。

2-2-3  
「マルチセクター・  
アプローチ」

貧困は、ジェンダー、環境、人口、グッドガバナンス、平和構築等の他のグローバルイシューと密接に関連しており、貧困への対処は、これらの課題についても考慮しなければならない。(Box 4)

Box 4

貧困と他の開発課題との重なり

ジェンダーと貧困：

男性と比べて、一般的に女性は、生産財、教育・訓練の機会、各種の情報、基本的社会サービスへのアクセスとコントロールが弱い傾向にある。また、政治への参加だけでなく、コミュニティや家庭における意思決定メカニズムへの参加が保障されていない。これらジェンダー間の不平等が、女性の貧困を悪化させている。女性の経済的、社会的な能力と地位の向上は、ジェンダーイシューとしての改善であると同時に貧困の削減としても極めて有効なものである。両親が揃っている家庭の場合でも、一般に父親の所得増加よりも、母親の所得増加の方が子供たちの教育や健康の改善に支出される割合が高いと言われる。

環境と貧困：

貧困と環境悪化は密接に関連している。貧困の中で人々は自然資源を収奪せざるを得ず、また、貧困の中では環境保護の資金的・心理的な余裕を持っていないことから、人々は容易に環境を悪化させる。そして、環境の悪化が食料不足を生じ、より貧困を悪化させることになる。このように途上国の貧困層は、環境と貧困の悪循環に組み込まれている。貧困が引き起こす環境悪化の例としては、サヘル地域における収奪的農業による砂漠化の進行及び無秩序な薪炭材の採取による森林面積の減少、東南アジアにおける安価なダイナマイトや毒物を使った違法漁業、地方農民の都市流入に伴うスラムの形成による衛生環境の悪化が挙げられる。貧困と分かち難く絡み合った環境の悪化は世界中で発生している。

人口・HIVと貧困：

今世紀中に 60 億人に達する世界の人口増の大部分は開発途上国における増加であり、殆どが貧困層である。人口問題は、土地の細分化等の資源の分配、食料の供給、疫病の広がり等の面から、貧困を更に深刻なものとしている。農村の人口増加は一人当たり耕作地の減少と実質収入の低下を招き、より高収入が期待出来る都市への移動誘因となる。中南米では、多くの大都市で農村からの不法居住者が、十分な雇用、公共サービスが得られずに貧困が滞留している。インドでは人口増加に食糧供給が追いつけず、住民の栄養状態の悪化が懸念されている。また、サハラ以南アフリカ地域では、エイズの流行が貧困に深刻な影響を与えている。ケニアで行われた研究では、働き盛りの成人 1 人の発病で家計収入の喪失が約 7 割になるとされている。また、ウガンダでは、エイズ孤児の増加が取り組むべき深刻な問題となっている。



Box 4 続き

#### グッドガバナンスと貧困：

民主制度の強化と行政能力の向上等、政治を含む社会制度の改革は貧困の削減と表裏一体の課題である。貧困層の経済的、社会的参加の機会を提供するのは政府の重要な役割であり、このことが貧困層の政策決定への参加、貧困層自身の立場の改善及び強化を確保することにつながる。また、政府の公共財の供給と配分過程において、住民の声・ニーズを反映しつつ、透明性を確保することが常に求められている。

#### 平和構築と貧困

冷戦崩壊後、世界各地で地域紛争が頻発しており、本来民生の向上や経済開発に向けられるべき資金やエネルギーの浪費を招き、開発促進にとっての大きな阻害要因になっている。後発開発途上国（LLDC）に指定される 48 개국のうちの大半が、現在紛争を抱えている国及び周辺の紛争国から難民を受け入れている国、あるいは紛争を経験している国で占められている。紛争は、突如として人々を母国や居住地から追い出し、国内被災民や、難民として他国での生活を余儀なくさせる。そこで人々は、平時時に保持していた職業や社会的地位、行動の自由を失い、収入を絶たれ、貧困層へと転落する。また、紛争が及ぼす影響は、物質的な荒廃だけでなく、人々の精神的な後遺症として根深く残る。国づくりを担っていく人材の多くが、紛争による精神的な後遺症を負った帰還民や戦闘民である場合もあり、社会復帰を遅れから、崩壊した社会の再建を困難にしている。そして、紛争中の緊急援助とそれに続く復興援助への投入量は膨大である上、緊急人道援助から開発援助の移行期間に、援助機関による支援が途絶えてしまうことから、その後の持続的開発に大きな支障をきたしている例が少なくない。

既に述べたように、貧困はそれ自体で完結していることはなく、原因と結果が複雑に係わっている。また、第 3 章で詳しく取り上げるように、農業、保健、教育、産業開発等の各分野での持続的な開発の成功が、貧困層の利益に深く関わる。このように、貧困の削減は開発援助における一分野を指すのではなく、様々なセクターにおける開発努力が総体として目指すべき開発の目的それ自体であり、必然的にセクターを横断した複眼的なアプローチが必要となる。

国別・地域別の体制において、明確な目標設定とそれを実現するためのセクター横断的なプロジェクト・コンポーネントの組み合わせを考慮した案件形成、国・地方・コミュニティなど様々なレベルでのマルチセクター援助の具体的な経験の積み重ねが求められている。

#### 2-2-4

##### 「健全なマクロ政策」

土地や資本を持たない貧困層が持つ唯一の経済資源は、労働力である。従って、働く意欲を持つ人々が仕事を見つけられることを可能とする健全なマクロ政策の存在なしに、持続的な貧困削減は有り得ない。

経済が失速し、失業率が急上昇すると、社会的弱者が最も被害を受けうる。都市に住む貧困層にとって、失業とは、唯一の生活の糧が奪われる事態に他ならない。失業保険などの公的保障制度が整備されていない開発途上国では農村が一時的なセーフティーネットを提供しているとはいえ、支える力には限界がある。労働集約型の産業振興を通じた雇用創出が短期的のみならず中長期的な貧困の解消に繋がって行く。

開発事業の計画・立案、実施、事後評価するにあたり、それらの事業が労働集約的であったか等、貧困層に与える影響が、どの程度であったかという点に留意する必要がある。JICAでも移行国経済の市場経済化支援や経済運営アドバイザー専門家などのマクロ政策レベルの課題に取り組むプロジェクトが徐々に増えてきた。健全なマクロ政策の運営を通じて貧困削減をどう実現していくのか、国際金融機関などとの連携を図りながら、取り組む必要がある。

#### 2-2-5

##### 「パートナーシップと連携」

「DAC新開発戦略」が明確に表明したのは、貧困削減への取り組みの重要性と同時に、被援助国政府自身の正しい認識と主体的な取り組みの必要性である。「DAC新開発戦略」ではこれをオーナーシップと表現し、オーナーシップを持つ被援助国政府とそれを支援する国際社会との協力関係をパートナーシップと表現した<sup>4</sup>。またこのパートナーシップの中において、国際機関、多国間及び二国間援助機関同士や、民間企業やNGOも含め援助に参加する側の連携も、貧困削減を進める上では効果的である。

貧困が多分野に跨る課題として、包括的な取り組みを行うために、単独の援助機関や事業ではカバー出来ない部分を、他の機関や団体との連携により、補うことが可能となる。他機関・団体との連携事業は、プロジェクトの進展に従って、必要に応じて協力関係を形成できるような柔軟な体制を作ることも重要となる。以下は、想定される連携事例である。

① 住民との信頼関係を持つ団体との連携

住民参加の観点から、事業の裨益者である貧困層との間に日常的な信頼関係を保つことが大切であるが、外部者であるJICAが常時、住民とコンタクトを保つのは難しい。この場合、住民に近い立場で活動するNGOや、対象地域の住民組織と連携することにより、事業における相互の信頼関係の熟成と、裨益効果を高めることが可能となる。

② 他援助機関との連携

各々の援助機関が互いのスキームの特徴を生かしつつ、共通のターゲットに対して、補完的に事業連携を行うことや、これまでに蓄積した貧困削減に係る経験を共有するための情報の交換を行うことは、貧困削減の効果をより高めることになる。

③ 有償資金や草の根無償資金との連携

JICAが技術協力や無償資金協力で実施した貧困削減事業を、一つのモデル・ケースとして、対象国で同様な事業を実施することが貧困削減の効果を高めることになるが、その場合には、日本の政府開発援助事業として、有償資金協力や在外公館の草の根無償資金による事業の展開も考慮することが重要である。

④ 国際的援助協調

サブサハラ・アフリカ諸国で実施されているセクター投資プログラム (SIP)、セクターワイドアプローチ・プログラム (SWAPs) 等を含めた国際的な援助協調に適切に対応する必要から、人材面の強化とともに、時々発生する援助ニーズに対応できる柔軟な予算や制度上の仕組みを作っていくことも課題である。

2-2-6  
「住民参加」

貧困削減の協力事業を実施するにあたっては、住民自らが貧困状況を認識し、また、その対策を計画し、事業の実施にあたっては住民が主体となるように考慮することが重要である<sup>5</sup>。住民参加は、裨益者である貧困層自身にオーナーシップ意識の醸成を促し、また、援助という外部からの技術や資金等の投入を、自分達に合わせた形で受容するための大切なステップである。しかし、同時に、援助実施側は、住民参加による援助効率の向上、持続性の向上のためには、息の長い努力が必要とされることを理解する必要がある。

(1) 住民参加の各レベル

住民参加には参加度合いに応じて、いろいろなレベルがある。

- ①最も基本的なレベルでは、政府や援助機関が計画しているプロジェクトについて、対象地域の住民に意見を述べる機会が与えられ、さらに住民の意見が計画に反映するシステムが備わっていることである。
- ②もう一段高いレベルは、住民が受け身でプロジェクトに対応するのではなく、その形成、実施、運営管理などに実際に参画できることである。
- ③最も望ましいのは、住民のイニシアティブでプロジェクトが形成され、プロジェクトサイクルの各段階において住民との共同作業が十分に確保され、プロジェクト評価についても住民が中心になって行なうケースである。

(2) 住民参加における  
調整機能

住民参加を組み入れた事業を実施する上では、住民側、援助側、現地行政側間の調整機能が円滑に行われることが重要であり、調整を担うファシリテート業務を誰が行うか十分に検討されなければならない。

(3) 住民参加事業の普及

全てのプロジェクトで住民参加を実現するのは容易でなく、特に高いレベルの住民参加が技術的に可能だとしても、JICAを含む援助機関にとって、時間がかかり過ぎ現実的でないケースも実際にある。ただし、住民参加がしっかりできている場合、学習効果やデモンストレーション効果によって、成功したプロジェクトの拡大や成果の移転が徐々に容易になり、住民自身による成功事例の模倣、普及が可能となることもある<sup>6</sup>。

#### (4) 住民参加の留意点

住民参加を事業の中で円滑に行うには、援助対象である住民の状況を把握・理解することが何よりも大切である。これは、援助側のみならず、住民間の相互信頼や共同体の存在の有無が、住民参加事業の行方を大きく左右するからである。援助に関わる住民間の利害の対立から共同体としての機能が停止したり、また、援助側が住民に対して過度の期待の元に住民参加を促し、それが住民の援助疲れを引き起こすこともある。外部者としては、住民参加には、思い込みよりも思いやりが必要であることは忘れてはならない。

#### 2-2-7 貧困配慮

これまで議論してきた貧困削減のための事業とは、貧困の原因を一部にせよ取り除く努力や、貧困の結果として生じる様々な現象を直接的に軽減する努力を指している。一方で、「貧困配慮」とは、直接的な貧困削減の事業に対して、他の一般の貧困削減事業には無関係と思われる開発事業においても、図らずも貧困層に何らかの不利益をもたらす内容であるか考慮することであったり、小さな副産物でも貧困層に直接的な利益を生じる可能性があるなら、それをできるだけ拡大しようと努力することである。

直接的な貧困削減事業と貧困配慮とを区別するのは、あくまで問題を理解しやすくするための概念上の区分けであり、両者の間に明確な境界線を引くことは難しい。しかし、直接貧困層と関わりがないように見受けられるプロジェクトを含め、JICAが実施するODA事業の全般に貧困配慮が必要であり、制度、手続き面を含め、さらに改善していくことが、援助対象国の貧困削減に貢献する。

#### 2-3 貧困削減の主要な手法

貧困削減のための事業を実施する際に、有効でかつ必要とされるべき具体的な手法をここに掲げる。これらは、事業実施には不可欠であり、貧困削減のための協力をより効率的、かつ、効果的に行うためのものである。

##### 2-3-1 貧困プロフィール

貧困削減に取り組む場合には、援助対象国の貧困の状況についてまとめた国別の分析レポート（以下「貧困プロフィール」と呼ぶ）の作成・整備が重要である。「貧困プロフィール」とは、特定の国（もしくは地域）の貧困問題を理解する上での主要なポイントが要領よく盛り込まれているものである。（Box 5 参照）また、「貧困プロフィール」は、その国を受け持つ JICA 現地事務所と本部の地域部・課が共同で作成し、定期的に改訂版を出すことが必要である。

①貧困プロファイルの作成にあたり、他の援助機関が既に調査を実施している場合には、それらの調査結果の有効活用で十分であり、追加的調査は必要に応じて最小限に留める。

②貧困プロファイルの分量は、対象国によって貧困の広がり・深度が異なるため、安易な一般化は慎まねばならないが、10ページ程度が望ましい。

※「貧困プロファイル」の作成は、貧困削減を進めるために行う最初のステップであり、それを事業の中で活用して初めて貧困削減を進めていくことが出来る。

Box 5

「貧困プロファイル」記載事項例

1. 貧困の概要

- ・貧困人口：貧困人口、貧困率と最近におけるそれらの経時的変化
- ・貧困ライン：当該国における貧困ラインの設定方法
- ・他援助機関が設定した貧困の指標等

2. 貧困の分析

- ・貧困マップ：貧困層の地理的な分布の特徴
- ・社会集団：貧困層を構成する主要な社会集団の特定等
- ・産業セクター：産業セクター、サブセクターと貧困層の分布との関連
- ・ジェンダー：男女別に見た貧困層の分布に関連した特徴、男女別に類別された統計等
- ・住民参加型の解明努力：参加型農村調査法（PRA）等の住民参加型の方法による貧困層の定義と原因の特定
- ・貧困層のニーズ

3. 政府の目標と戦略

- ・コミットメント：貧困対策を進めようとする政府の政治的意志
- ・目標設定と戦略策定：社会開発サミット、DAC新開発目標との関連
- ・具体的施策：実施中の具体的な貧困削減事業の概要

4. 関連組織

- ・行政：中央政府および地方政府の関係部局の役割と効果に対する評価
- ・住民組織：貧困層自身の村レベル、地域レベル、全国レベルでの組織化等
- ・援助機関：海外の援助機関、国際NGO、ローカルNGO等の貧困対策への関与状況

2-3-2  
ターゲットグループ  
の特定

プロジェクトを実施するに当たり、その第一義的な便益をもたらす対象として意図されている社会集団をターゲットグループと呼び、ターゲットグループを特定する作業をターゲティングと言う。

①ターゲティングの理由

開発途上国の現状において、貧困人口は膨大な数に上るために、「貧困層支援」や、「貧困層人口対象」という一般的な表現では、プロジェクトの具体的な対象が浮かび上がらないため、特定する必要がある。また、ターゲティングは援助に向けられる貴重な経済資源が貧困層以外に流出するのを防ぐという目的を持っている。

②貧困層とは誰か

貧困層と一口に言っても、その内容は多種多様な社会集団を含んでいる。(Box 6 参照)「貧困層」という一般的、抽象的概念でなく、プロジェクトが対象とするのは誰なのかを具体的に明らかにすることによって、活動の適切な内容と規模、アプローチが決まる。そのためには、JICAが公式、非公式に開発途上国政府との対話、貧困層自身との対話、他の援助機関やNGOとの情報交換等を通じて、当該国の貧困層を特定するとともに、個別プロジェクトでもターゲットグループを明示することが不可欠である。

Box 6

貧困層の多様性

貧困層は、国、地域により異なっている。例としては、都市貧困層、土地なし農民、天水に依存する農民、母子家庭、老人世帯、離島や山岳地の住民、少数民族、障害者、漂流民、被災民、難民、低位カースト、失業者、ホームレス、ストリートチルドレン、そして紛争によって生じた被災民や難民等である。また、貧困層の中でも、最底辺に位置し、特に貧困が著しい「最貧層」も存在する。

- ・女性と子供： 貧困層の7割以上が女性であると言われている。そして、女性が、社会や家庭の中で不利益を被ることが、子供の栄養等にも悪影響を与えている。子供の中でも、女子は男子と平等の扱いを受けられず、健康面、教育面で劣っている。(2-2-3「マルチセクター・アプローチ」Box 4 のジェンダーの項を参照)
- ・都市貧困地域： 農村からの都市への急速な人口流入により、開発途上国の多くの都市で居住衛生環境が著しく悪化している。貧困層の多くは、電気や水道などの社会インフラの貧弱な地区に「不法に」居住しているために、電気や上下水道等の公共サービスが受けられずに放置され、地域の中で取り残されるケースが少なくない。
- ・遠隔地・マイノリティー： 山岳地域や離島、また内戦や民族対立の最前線などでは、住民が物理的あるいは政治的理由で、公共サービスへのアクセスを確保できず、安全な水や必要な人材、保健医療施設機材、医薬品供給体制などの健康に関わる組織的な活動も届かない場合があり、留意する必要がある。

### 2-3-3

#### 社会分析

社会分析（社会アセスメント）は、現在、JICAでは貧困削減事業のプロジェクトに限らず、何らかの社会的な影響が想定されるプロジェクトの計画段階では、実施されることが多くなっている。社会分析の役割は以下のとおりである。<sup>9</sup>

- ・プロジェクトによって影響をうける住民を特定する。（ターゲットグループ）
- ・プロジェクトの実施可能性を向上させるため社会的なリスクに備える。（錯綜する社会的利害関係を把握する。）
- ・プロジェクトの受容性を高め、便益の実現可能性を向上させる。
- ・プロジェクトの便益の公平な分配を可能にする。
- ・地域社会に対する社会文化的なネガティブ・インパクトを最小化する。
- ・プロジェクトの持続可能性を向上させる。
- ・プロジェクトの社会効果を明らかにし、評価する。

社会分析は、非常に小さな規模の協力を除けば、技術協力や無償資金協力において、既に行なわれている。そのことはプロジェクト形成時や評価時に、PCMや農村簡易調査法（RRA）、住民参加型調査法（PRA）といった住民参加型の社会調査手法<sup>9</sup>が広く利用されるようになってきたことにも現れている。

今後の課題は、社会分析の結果を事業のデザインや運営に、確実にタイムリーに反映させることである<sup>10</sup>。いくつかの事業では、社会分析の実施時期が遅すぎたために、その結果を十分生かすための時間的な余裕がなかったと指摘されている。また、社会分析は実施されているが、プロジェクトの全体像との有機的な連携が弱いと、全体から孤立した印象を受けるケースもある。さらに、社会分析の目的、焦点、規模、深度と並んで、調査員の技量や事業関係者全体の認識など、社会分析の有効活用に向けた点検を続ける必要がある。



#### 2-3-4 組織アセスメント

事業の実施に際しては、実施機関と目されている組織だけでなく、関連するいくつかの組織について組織の持つ力量を正しくは把握しておく必要があり、これを組織アセスメントと呼ぶ。実施機関の組織的な力量は貧困削減事業に限らず、どのような事業であっても正しく把握していなければ、技術や資金だけでは克服できない壁にぶつかり、事業の成功はおぼつかない。

- ・例として、火力発電所の建設時にはそれを運転する電力公社の組織的能力を、道路建設機械を投入する場合には道路局の組織的能力を把握していなければならない。
- ・技術力に問題が見つかれば、技術援助を検討しなければならず、また、経営情報システムに問題があれば、正確な事業モニタリング等の支援をしなければならない。
- ・スタッフの「やる気」や他の組織との「力関係」など、外部からは見えづらく、支援が難しい要素も実施機関の組織的な力量を構成する単位である。

組織アセスメントが、貧困削減事業で特に重要になるのは、ターゲットグループとしての住民との良好な関係作りという能力が求められるからである。そのため、効果的な事業実施のために、貧困層との日頃からの信頼関係を維持している組織をファシリテーターとすることが重要となる。

貧困削減事業では、中央政府の関係部局、省や県など地方政府、市町村、住民組織、NGO、企業、宗教関係団体等、さまざまな組織が関与する可能性があり、組織アセスメントによって予定しているカウンターパート機関の組織的な力量やターゲットグループとの関係、また、関係組織への補強が必要かどうかをあらかじめ知ることができる<sup>14</sup>。

#### 2-3-5 モニタリングと評価

貧困削減に拘わるプロジェクトの評価には、その案件が対象利益層の貧困の削減に、どのようにアプローチしているか、その位置付けを明確にすることがまず必要となる。また、所得向上等を主とした直接的な貧困の削減活動を行わないプロジェクトであっても、活動がどう貧困削減に影響を与えたのか、その相関関係を明瞭にすることが必要である。評価は、プロジェクトの位置付けを明確にし、適切な指標を設定することで行なわなければならない。そして、JICA事業全般が、どの程度、貧困削減に貢献しているかを示すためには、実施事業の統計処理を行う上で、事業内容の標準化が重要となる。その実施案件の標準化を目的として、DACが「DAC貧困マーカー」として基準を設定しており、ここに例示する。

(1) モニタリングと  
評価に係る留意点

①プロジェクト実施する際には、社会分析、ベースライン調査等を行なって、プロジェクト実施以前の現地社会の状況を把握し、プロジェクトの位置付けを明確にしておくことが必要である。

②上記の分析に基づいて、指標の設定、モニタリング、評価の体制の整備を行う。貧困の削減には長期的な取り組みが必要とされ、一プロジェクトだけでの対応が困難であるが、プロジェクトが貧困の削減過程でどのような役割を担っているか、その位置づけが明瞭になるよう、指標の設定も考慮が必要である。

③地域住民をターゲットグループとした場合には、モニタリング・評価のプロセスに貧困層自身が参加をすることにより、オーナーシップの醸成と持続性に繋がることに留意する。

④複雑な社会現象である貧困に対するプロジェクトは、モニタリングによって状況の変化を的確に把握し、必要に応じてプロジェクトを適切に修正するよう柔軟性を持つことが必要であり、そのための実施体制が求められる。

⑤ミクロレベルでの実施プロジェクトの経験を生かすために、そのモニタリングと評価の結果を、貧困プロファイルや貧困削減戦略（第3章 3-1-1「貧困削減戦略」参照）、国別事業実施計画等のマクロレベルにフィードバックし、組織全体で共有し、活かして行くことが大切である。貧困削減へ向けた援助は、JICAに留まらず、世界の援助関係者全体での経験がまだまだ不十分な分野であり、評価によって組織的経験を蓄積する意義は大きい。

(2) DAC貧困マーカー

JICAが行なう協力事業に関する評価については、従来の個別プロジェクトに対する事後評価だけでなく、プロジェクトが生み出した社会経済的なインパクトを推定する評価、セクター全体や開発イシュー全体の視点から行なう評価、さらには「DAC新開発戦略」の目標という総合的な視点から行なう国別評価の強化が求められる。その背景には、援助が貧困削減に貢献しているかどうかを明確に示すことが、国内的にも国際的にも求められているからである。JICAの貧困に対する取り組みが、どのくらいの人々（受益者人口）にどのような具体的

効果を生んでいるのかを定期的にチェックし、実践方法を改良する努力が必要である。DACにおいては、貧困削減のための援助の本格的な強化および援助機関や援助国の間での貧困対策援助の統計上の標準化を目的として、貧困マーカーが定められている。DAC加盟各国は、2000年より同マーカーに基づいて各案件を集計していくことになる。(Box 7 参照)

Box 7

#### DAC貧困マーカー

貧困マーカーとは、一般に貧困削減プロジェクト（貧困層をターゲットグループとし、その旨プロジェクト計画書に明記され、説明されているプロジェクト）とよばれる案件のうち、プロジェクトの主たる目的が貧困対策である場合に2点、複数の重要目標を持っているプロジェクトにあって貧困削減対策がそのうちの一つである場合に1点をカウントするものである。また、プロジェクトの目的が貧困そのものの削減を目的とするものであっても、貧困の結果として生じる苦痛や悲惨な状況の解消を図る性質のものであっても取り扱いは同じである。例としては、BIINの提供、雇用創出、セーフティーネット供与、貧困削減に資する政策支援や法整備、貧困層を援助するNGO支援、零細企業育成、インフォーマルセクター支援、農業普及、社会林業、農村電化、住宅改善、識字教育、貧困層の政治参加などがある。注意しなければならないのは、以下の3点である。

- ・単に「貧困層に配慮する」とか「プロジェクトが貧困層に及ぼすネガティブインパクトを解決する」というものでは、そのプロジェクトの貧困マーカーは0点になる。
- ・貧困マーカーは定性的なものであり、異なる援助機関や異なるスキームのパフォーマンスを比較するものではない。ある特定の援助機関の経時的な変化を見るには使えるが、スキームが異なる場合には特に注意が必要である。
- ・貧困マーカーのカウントはプロジェクトの「価値」や「有効性」を示す指標ではない。大学で生物組織培養の基礎を指導するプロジェクトの貧困マーカーは0であるが、それが貧困地域の生活改善を目指すプロジェクト（貧困マーカーは2）に比べ、価値が低いとか、援助資金が有効に使われていないなどということの意味するものではない。

## 2-4 分野別留意事項及び対処法

### 2-4-1

#### 教育と貧困

##### (1) 教育と貧困

読み書きを始めとする必要な最低限の知識を習得していないということは人間開発の視点からは貧困そのものである。就業機会の確保、社会への参画という意味からも、教育機会の普及そのものが貧困削減の重要な一環である。また、貧困層のエンパワーメント（力の獲得）という意味で教育は重要な枠割りを果たす。両親も一般的にはできる限り子供たちに教育を受けさせたいという希望を強く持っている。この希望を実現できない背景には、最低限の知識を得るための教育機会が存在しないか、あるいはその機会を適切に活用できないという状況がある。具体的には、教育サービスへのアクセスがない、あるいはあってもまともな学校施設や教材を欠いているという物理的な問題、家計の状況から子供を学校に行かせられないという経済的問題、さらには物理的・経済的に問題がなくても社会的な慣習や価値観により子供の就学が阻害されるという社会的問題がある。

##### (2) 教育分野における留意点

これまで我が国が無償資金協力によって行なってきた小学校建設や、教育分野への青年海外協力隊派遣は、教育機会の拡大に大きく貢献してきた。それに加えて、今後上記のような問題を克服してゆくために、以下の点に十分配慮した協力を実行してゆく必要がある。

##### ①初等教育の優先

社会生活に必要な最低限の知識の習得機会を確保するという観点から、初等教育に重点を置いて、貧困層の教育へのアクセスを拡大することを優先的に支援する。初等教育の機会の拡大とは、社会経済状況、地理条件や文化的背景などに影響されずに、すべての子供たちが公平に最低限の教育を受けることができ、その教育が標準的な質を担保されていることである<sup>12</sup>

##### ②教育機会の「広がり」と「質」の両面の基準

教育機会の拡大と最低限の質の確保という両面において、明確な目標を設定し、事業の達成度を計る客観的な判断基準を決めるべきである。国、地域、コミュニティーの各レベルで教育機会の広がりや質の確保に関する達成レベル目標（教育レベル、教育機材の整備の程度、教員数、学校数など）を社会的な需要に基づいて作成することが、効果的かつ、地域の特色、ニーズの違いに応じた教育機会の提供に結びつく<sup>13</sup>。

③教育を阻害する  
要因としての貧困  
への対処

個々の児童の教育への参加を左右する要因（家庭の経済状況、児童の性別による差別、労働力としての需要、保健・栄養状況など）を、直ちに解決することは難しい。質を確保しつつ教育機会の均等を実現するためには、このことに留意する必要がある、既存の学校教育制度に縛られない、教育を受ける者のニーズに合わせたプログラムの形成を進めることが必要になるのはそのためである。これらの問題を与件とする場合と、これらの問題への解決を取り入れた教育開発<sup>14</sup>とする場合が考えられるが、いずれにしてもニーズに対応した案件形成のためには、ターゲットの明確化と、計画段階での社会調査と住民参加の充実が不可欠である。

④NGOの役割と  
コミュニティー  
スクール

NGOによる教育分野での支援の歴史は長く、地域により密着した活動が可能であることから、NGOとの連携の重要性が認められている。財政状況の悪い途上国においては公的教育を補完する役割を果たしている。また、住民組織によるコミュニティースクールも一つの可能性として生まれており、フォーマル教育制度との整合性、長期的な持続性などの制度的な面にも注意しながら、この分野への支援を考えていくべきである。

⑤識字教育

初等教育以外に最低限の知識習得機会の一つとして識字教育がある。識字は近代的な経済活動への参加を可能にするために不可欠な要素であり、貧困の削減のためにも大きな意味を持つが、不適切な計画により参加する（できる）人が偏り、既存の社会的格差（ジェンダー、マイノリティー、最貧困層など）をさらに助長することがないような配慮が必要である。また、現実のニーズに即した実践的な識字（ローンの申請書、子供の入学申請書、家計簿の付け方など）を目的とすることが効果的であると言われる。このことから、識字のみでなく数字・計算に関する基礎能力の向上と合わせた教育が必要である。

## 2-4-2

### 保健と貧困

#### (1) 保健と貧困

健康は人々が通常の生活を送る上で不可欠な要素であり、十分な食料や栄養を摂取できないため、または保健・医療サービスを受けられないために、不健康あるいは病気の状態にあること自体が貧困の一断面となっている。そして、不健康あるいは病気で本人の能力をフルに発揮できないことから、貧困からの脱出はさらに困難になるという悪循環が生じる。貧困層は、必要な栄養を欠いた食生活、汚染された飲料水や風土病の流行など、病気になりやすい生活環境に接しているという側面と、必要な時点での保健・医療サービスへのアクセスの欠如という地理的側面及び経済的側面、さらには民族や性による差別などの社会的側面等の様々な問題に直面している。また、特定の感染症等に貧困層が高いリスクにさらされていることが多い<sup>15</sup>。

#### (2) 保健分野における留意点

貧困層を対象にしたJICAの実施事例は少なくないが、案件形成などの際に貧困層の社会的特性等についての分析が必ずしも十分であったとは言えない。保健分野のアプローチとしてプライマリ・ヘルスケアへの支援が主流化しつつあり、特に、貧困層を直接対象としたものや住民参加による実践などが既に開始されており、以下のような点に留意してこの分野での取り組みを強化する必要がある。

#### ①プライマリ・ヘルスケア・アプローチの重視

プライマリ・ヘルスケアは、現地にある人的、物的資源を最大限活用し、住民参加を基礎として、持続可能な保健・医療を行うことである。大型の病院を中心とした高度の医療サービスは、経済的、地理的な理由等から貧困層には十分に機能してこなかった。それに対し、プライマリ・ヘルスケアは、栄養と食改善、保健教育、予防接種、母子保健、水供給と衛生、必須医薬品の供給、伝染病対策、簡単な治療サービスの8つの要素を包括的に住民参加の元を実施することによって、健康上に必要不可欠な基本的保健医療サービスへのアクセスを保障し、貧困層が自ら健康を獲得・維持することが出来る。プライマリ・ヘルスケアの実施に際しては、これまでの治療サービスを中心とした医療から、予防を基礎においた保健・医療への発想と実施体制の転換が必要な上、相手国政府の予算の不足、行政組織の硬直化等の困難は多い。しかし、多くの国で都市部と農村部における保健医療サービスへのアクセスの格差を抱えており、この格差は家計の収入よりも保健

医療資源への物理的アクセスの有無によることが多いため、貧困層が多く住む農村部でのプライマリ・ヘルスケアへの取り組みは特に重要である。

## ②家族計画／

リプロダクティブ

ライツ・ヘルス

家族計画プロジェクトは世帯内人口の抑制により貧困世帯の社会・経済状況の改善を目指すことを主目的とし、貧困対策に直結したアプローチである。「子供が多い」ことの原因は、避妊へのアクセスの欠如、多産への欲求、社会的ステータス、家庭内での意思決定権限の偏り、高い乳幼児死亡率など様々である。また、多くの開発途上国の女性は比較的若い年齢で結婚・妊娠し、産間期間が短く、多産であることから、母体の健康を大きく損なうこととなっている。さらに貧困層では妊娠中の栄養不足や重労働が母親の健康にさらに負担をかけている。これらの問題に対しては、避妊具への知識とアクセスの改善という短期的取り組みに加え、子供の生存率を高め、産間期間を調節する取り組みを進めることが必要となる。そして、WIDの視点を導入した事前の適切な社会調査と住民参加のアプローチを強化して、産む側としての女性の権利の確立を促進しなければならない。

## ③感染症対策

貧困による栄養障害が長く続けば、人々は抵抗力を失い感染症に罹りやすい状態となる。通常では死亡まで至らない病気でも、栄養障害により死に至るため、感染症はいまだに脅威となっている。感染症に対処するためには、栄養改善、ビタミンA投与と成長観察、母子保健、感染症の原因となる劣悪な居住環境の改善、安全な飲み水の確保や衛生施設の普及等の事業の実施が有効とされている。そして、地域的に特定の感染症が発生する場合、田別事業実施計画において、貧困削減分野と保健医療分野を重ね合わせて検討することが効果的である。また、貧困と特に関連性が強いコレラ、結核などの感染症についてはこれらに特化したプロジェクトも必要となる。

## ④エイズ

エイズは、性行為により感染すること、感染・発症から死に至るまで長期間を要し、対象として就労層を直撃し、感染者本人の経済的貧窮や社会的差別のみならず、エイズ孤児の発生等より複雑かつ深刻な問題を社会にもたらしている。しかし、エイズは予防することが最も重要な対処法であり、貧困層向けの啓発教育を強化し、事業に取り込むことが必要である。青年教育や成人教育、家族計画や女性支援等でエイズ予防のための啓蒙教育を幅広く取り入れることにより、貧困層自身がエイズへの対処の重要性を自覚することが必要なのである。

### ③受益者負担

現在多くの開発途上国では保健・医療改革が取り組まれており、効率的な組織運営、予防と治療の保健財源のバランス、民間セクターとの協調、人材の再教育、治療サービスの受益者負担等が進行している。この中で、受益者負担を徹底すると、貧困層の支払能力を超える負担となる可能性もあり、予防接種など公共性の高い対策でさえ貧困層の参加意欲が減退する可能性がある。このため、このような受益者負担が困難なグループに対しては、その負担が軽減されるような措置が必要となる。どの人々がその対象となるかについてのターゲットティングを行い、貧困層を構成する様々なグループの中で隔たりなく、適切な保健・医療分野サービスが届くように考慮する<sup>16</sup>。

## 2-4-3

### 農林水産業と貧困

ここでは、主に農林水産業の中の農業・農村（林業も含む）を例として掲げ、その対処法を提示する。

#### (1) 農業と貧困

農業の形態は多様で、資本投入が少なくて済む粗放的・伝統的農業から、初期投資を始め多くの投入が必要な近代的農法まで幅が広い。その中で、資本蓄積のない貧困層は粗放的でより自然のシステムに依存した農業をする傾向にあり、生産される農産品は付加価値が低く、金額で見た生産性は低い。この背景には、土地所有面積の不足（零細あるいは土地なし）、傾斜地や乾燥地など地理・自然条件の劣悪さ、灌漑施設や道路などのインフラの不備など、生産に関わる物理的な問題と同時に、生産物流通システムの不備や小規模農村金融などの周辺制度の不備の問題、農業技術の不足などの技術的問題が挙げられる。

過去のJICAの農業分野での支援は農民全体を均一の受益者と捉えた「農業開発」アプローチであったが、近年では、農民内部の多様性や社会的つながりなどに目を向けた「農村開発」の視点がより強まっている。これにより、農村と農民に関するベースライン調査や社会分析を行うプロジェクト、農村の貧困層をターゲットにしたプロジェクト、住民参加型アプローチを採用したプロジェクトも増えている。農業開発と農村開発の最大の相違は、後者がより地域開発的視点を持ち、「農業」のみにとらわれないことである。貧困のマルチセクショナルな性格を考慮すると、この「農村開発」のアプローチをさらに推進することが必要である<sup>17</sup>。



## (2) 農業分野における留意点

### ①「農業」を超えた アプローチの促進

零細農家にとって、農地改革や移住によって土地面積が増える場合を除けば、土地生産性の向上による収入増には限界があり、農業外収入を得ることが貧困からの脱出に繋がる。新たな収入源の可能性として、織物、手工芸、農産物加工等の農村工業が考えられる。適切な農業の機械化や電化は、農作業の効率化をもたらす農村工業に従事する時間を生み出し、農村工業のためのインフラを提供するという点でも重要である。また、農業用トラクターを活用した運搬業の発展なども既に知られている。そして、住民との密接な関係を持つ青年海外協力隊やNGOとの連携による事業も効果的である。

### ②小規模金融サービス との組み合わせ

農村開発において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ている。JICAは金融サービスへの直接的な資金提供のスキームを持たないが、小規模金融専門家の派遣や草の根無償資金の活用などが可能である。また、貧困農民が資金を活用する上で技術的支援とのタイアップが重要であり、その分野でもJICAの協力を進めることが出来る。たとえば節水灌漑の普及を主たる用途とした小規模金融サービスの実施に合わせて、節水灌漑に関する技術的支援をJICAが行うというような連携は高い効果が期待できる。

### ③農村の環境保全

貧困層は、自らの耕作管理の不備による土壌劣化、燃料として薪を得るためや、農地拡大のための開墾による森林破壊や生態系の改変、水資源の減少・劣化、過放牧や略奪農法による砂漠化等かにより、多くの被害を受けている。災害を防止するために森林や里山のもつ環境保全機能を維持することと、生産機能を十分に活用した持続的な村落資源開発を両立させることが必要とされており、そのために、環境保全教育や住民参加による環境保全活動の促進、現地に適した環境保全型農業や薪に変わる燃料の開発等に努めることが重要である。

#### ④伝統農法の重視

投資を伴う近代農法による生産性の向上は、貧困層にとって技術的にも経済的にもリスクが大きい。上記の環境保全という観点も含めて、新しい技術や品種の導入だけでなく、適正技術としての伝統的な農法に根差したリスクの少ない農法を考慮して、開発計画に含めることが重要である。

#### ⑤組織化

上記のいずれの課題においても、これらを実施する上で貧困層農民の組織化が一つの鍵になる。組織化は二つの面で開発の実施の効率化をもたらす。

- ・搾取者である貧困層農民の社会・経済的な強化により、農民が開発の受け身の受益者から、開発の主体として自立的に活動することが可能となる。

- ・貧困層農民を援助する側にとっても、個々の独立した農家を個別に対象とするよりは組織の方が支援活動の効率は高い。

ただし、組織化の成否は適切なリーダーの存在やその地域の社会文化的要因に左右されることが多く、息の長い長期的な取り組みが必要とされることを考慮する。

### 2-4-4

#### 経済・産業開発と貧困

##### (1) 経済・産業開発と貧困

「経済・産業開発」の中でも貧困削減と特に関連のあるものは、村落電化などの経済インフラ整備、中小企業（手芸や零細企業を含む広義の中小企業）振興のための企業育成、技術開発と小規模金融への支援等がある。これらには、いずれも貧困層が効率的な生産活動を実現するために現在欠けているものを補っていくものである。但し、経済インフラを整備しても、受益者側にこれを活用する準備が必要であり、また、組織や個人の技術面の向上を支援しても、新技術を活用するための資金面の手当や製品に対するマーケットが存在しなければ期待された効果は発揮されない等、事業の周囲にある条件に十分に留意しなければならない。

## (2) 経済・産業開発分野

### における留意点

#### ① 貧困層を対象としたインフラ整備

村落電化等の貧困層を直接の対象とした経済インフラ整備プロジェクトでは、実施上の施設建設後の維持管理や費用回収がどのように行なわれるかが、事業効果が長期に渡って持続するための鍵である。そのため、住民組織主体の農村電化組合などが施設の運営・管理を行う場合でも、団体のマネジメント等で技術協力を必要とする場合があり、住民組織育成に実績のあるNGOとの連携により対応することも考慮する<sup>19)</sup>。(2-4-5 公益事業も参照)

#### ② 中小・零細企業 振興のための 技術開発と 職業訓練

中小・零細企業は貧困層が自ら事業を行ったり、労働者として雇用される等、重要であり、これら企業の技術改善は新しいマーケットの開拓や競争力の増強を通して雇用機会の増加につながり、特に都市部の貧困削減に効果がある<sup>19)</sup>。また、貧困層を対象とした職業訓練も中小・零細企業の技術改善と雇用促進を押し進めることが出来る。ただし、以下の点に留意する。

- ・ 技術開発と職業訓練の普及や活用を総合的に考えてプロジェクト形成を行う必要があり、事前の組織分析や需要調査の充実させる。
- ・ 自営業的な手工芸等を対象として職業訓練を行う場合には、製品の需要状況に加え、対象となる技術が貧困層にとって、初期投資や経常的な経費等の負担がどの程度かかるか等、適正であるか事前に検討する。
- ・ 訓練対象者である貧困層の教育程度に留意して、実際に活用できるかという点で、技術の選択も慎重に行う。
- ・ 訓練卒業生が、自立して事業を行う際の事業資金を提供する小規模金融機関が存在し、利用可能であるか等も、貧困層が行う事業の成功、発展の鍵を握るため、留意することが重要である。

#### ③ 小規模金融に関連する技術的支援

JICAは金融サービスへの直接的な資金提供のスキームを持たないが、小規模金融専門家の派遣や草の根無償資金の活用などが可能である。小規模金融においては、借り手が資金を有効に使えるような様々の経営上、技術上の支援が必要であるし、小規模金融の経験のない金融機関（一般商業銀行や政府の開発銀行）が小規模金融サービスを行なう際の、審査や基金の管理などに技術協力が効果的である。

## 2-4-5

### 公益事業と貧困

#### (1) 公益事業と貧困

水道施設、道路、廃棄物処理場、低所得者用用地等の社会インフラ・サービス整備は、健康で安全な生活を確保するために不可欠な基礎的サービスを提供する事業である。しかし、途上国におけるこのような公益事業は、地理的分布の偏りと維持管理体制の不備という問題を抱えている。まず、貧困層が居住する地域は通常このような公益事業を実施する上で低い優先度しか与えられていない場合が多い。また、公益事業を実施する政府機関の人材と予算の不足によりサービス量・質ともに十分でないことが多い。

#### (2) 公益事業分野での留意点

##### ① 貧困地域を優先した公益事業

社会インフラ整備が遅れている貧困地域での協力を優先する。ただし、通常、貧困地域での社会インフラは、あらゆる分野で整備が不十分であり、どの公益事業を優先し、どのようなサービスを実施すべきかは住民のニーズを把握して決定する必要がある。このために、案件発掘および計画立案には住民参加型手法の活用を促進することが重要である。これを通じて、住民が開発プロジェクトをより自分のものとしてオーナーシップを持つようになり、開発効果や持続可能性の向上も期待できる。しかしながら、貧困地域で実施される公益事業プロジェクトとその周辺地域の関係には十分留意する必要がある<sup>29</sup>。

##### ② 住民主体の運営・維持管理

開発途上国の行政機関や公社は慢性的に人材と予算が不足していることから、貧困地域に供与された施設・インフラの運営・維持管理に当たって、住民組織による運営を推進する。運営・維持管理面での公的機関への依存度を減らし、住民のオーナーシップの強化を通じて、供与施設の持続性や事業の採算性が向上することに繋がる。また、住民参加を通じて貧困層の社会訓練が進み、貧困層の組織能力の向上にもつながる。JICAでも、無償資金協力プロジェクトでソフトコンポーネントの組み込みや開発調査でのパイロット調査の実施等、住民主体の公益事業を実施している。

③貧困層を直接対象  
としない事業での  
貧困配慮

貧困地域を直接対象としない公益事業への支援であっても、地域内に貧困層が居住することを予期して案件を形成・実施することで貧困削減に貢献できる。例えば、都市部においては、中所得者以上の生活水準を基準にインフラが整備されている場合が多いが、貧困層が混在して居住している場合には、貧困層や社会弱者などに対する配慮を行うことで、貧困層へのマイナスの影響を減少させることが出来る<sup>2)</sup>。計画立案の段階で適切な社会調査を実施し、また、彼らへのサービスを日常的に行っているNGOなどとの情報交換によって、事業実施前にニーズを把握することが重要である。

④パイロット・プロ  
ジェクトへの支援

事業のモデルプロジェクトの実施を支援することも、有効な貧困対策となる場合が多い。パイロットプロジェクトの成果や教訓をより広域な事業へと発展させることによって、広範な貧困層の便益を実現できるためである。公益事業として展開する場合には、大きな初期投資が必要になるため、国際金融機関や二国間借款、あるいは民間投資などのより大きな資金の活用を当初から戦略的に検討しておく必要がある。

<注>

<sup>1</sup> 1998年度版ODA白書、p329「21世紀に向けてのODA改革懇談会（最終報告要旨）」

<sup>2</sup> 「平成10年度業務・組織改革タスクフォース最終報告書」第1部、第1章 21世紀に向けたJICA事業のあり方、p1-1

<sup>3</sup> 貧困削減を目指す開発事業には、二つの際立った特徴がある。一つは貧困層が国全体、広い地域に分布していることからくる「事業の広域性」である。地理的範囲を狭く取った貧困削減のモデルプロジェクトも実施されるが、社会インパクトのある事業とするためには、事業の広域性が必要である。もう一つの特徴は、貧困削減事業がマルチセクトラルな性格を持つことである。例えば、上下水道や生活道路等のインフラ整備に住宅ローン制度、住民への職業訓練などのコンポーネントを加えた都市スラムの再開発プロジェクトや、小規模金融の供与を基本とする事業に普及サービスや流通市場整備を加えた農村開発プロジェクト等がある。

<sup>4</sup> 言い換えれば、途上国政府のオーナーシップがない場合には、外国の援助機関が主導して「DAC 新開発戦略」を実行しようとしても、実効性を上げるのは難しいとの認識に基づいている。

<sup>5</sup> 貧しい農村に電気をもたらす農村電化プロジェクトにあって、変電所や配電網は資金があれば物理的に建設できる。しかし、配電された電気の料金を受益者である住民から徴収するシステムがきちんと確立されていないと、料金未払いや盗電、メーターの破損などが相次ぎ、電気の供給機関の経営が行き詰まる。ハードとしての施設は揃えても、住民の心理的準備、社会的訓練が不十分であったり、徴収システムに問題があると、メインテナンスがないまま短期間に施設が劣化し、時には全面的に放棄される。

<sup>6</sup> バングラディッシュでは、グラミン銀行やNGOが主導した小規模金融がよその村でうまく行っているのに触発され、村民が自主的な「生活扶助基金」を開始する村が出てきた。フィリピンの村人が協同組合方式で経営する「サリサリストアー」の浸透にも似たような背景がある。

<sup>7</sup> 詳しくはJICA企画部 1994年「貧困問題ハンドブック」を参照。

<sup>8</sup> 「開発調査事業における社会分析ガイドライン」1992、参照

<sup>9</sup> PCMやRRA/PRAを使った調査の実際について、「農村社会調査手法の研究」1998を参照。

<sup>10</sup> プロジェクトの全体計画に社会分析を有効にリンクさせることに関連して、日本能率協会マネジメントセンター、中嶋秀隆著「PM プロジェクト・マネジメント」が役立つ。

<sup>11</sup> 生産性出版、1997年、ロバート キャプラン、デビッド ノートン著、「バランススコアカード」が組織分析に活用できる手法を紹介している。

<sup>12</sup> 被援助国政府も、オーナーシップを持って、初等教育の拡充を優先課題としていることを明確に示すことが必要だが、援助側としては、教育分野の財政的な措置が十分であるか検討する義務がある。

<sup>13</sup> USAIDではFQEL (Fundamental Quality and Equity Levels)として客観的な基準を、施設(建物)、教育用資機材、教育水準(教師の資格等)、管理制度(定期報告、教育水準監理の制度等)の4つの項目について具体的に設けている。これを元に住民参加によって地域の実状に適合した基準を設定し、国レベルで地域毎の達成度の判定に活用している。

<sup>14</sup> 学校給食による栄養改善、学校の行事としての親子での健康診断、校内の衛生施設建設への参加を通じた保健・衛生教育、母親グループへの基盤指導などの問題解決を取り込んだもののほか、児童の家庭内労働の時間を現状として認め、その中でも読み書きと算術のみは学べるような教育を行うという、問題を受け入れた試みのノン・フォーマル教育で増えている。

<sup>15</sup> 貧困層以外では問題となる可能性の小さい危険な出産や普通はワクチンで予防できる病気の蔓延等。

<sup>16</sup> 十分な事前の社会分析、慎重なターゲットと受益者の直面する状況に促したプロジェクトの立案、モニタリングと評価の実施に加え、女性、都市貧困層、遠隔地やマイノリティ・グループなどの社会的弱者層に焦点を当てることをそれ以外のグループに理解してもらい、さらには協力を得るという取り組みを加えていくことが肝要。

<sup>17</sup> JICA農林水産開発調査部、1996年、「農業・農村開発計画調査手法の研究報告書」にはすでに本ガイドラインの提唱する各種のアプローチに通じる取り組み方法が示されている。本ガイドラインでは、貧困削減への事業としての農業・農村開発を進める上での留意点を、それに加えて考察した。

<sup>18</sup> 米国農村部で発達した農村電化組合方式による電化は、USAIDの支援により中南米や東南アジアに移植され、特にバングラディッシュでは大きな成功を取めている。

<sup>19</sup> 低所得者用住宅の開発は零細企業の多い工務店を助けると共に貧困層への住宅供給に貢献する。

<sup>20</sup> 一例として廃棄物処理事業で対象地域からのゴミを地域外で処理する場合、既存の処理施設の能力は大丈夫かなど、より大きい計画の中での位置づけをが検討する必要がある。別の例としては、都市貧困地区を対象にしたプロジェクトでは、その事業の実施がその地域への人口流入をさらに誘引する可能性もあり、全体の都市計画との連携に注意すべきである。

<sup>21</sup> 都市の幹線道路改善の際に中央分離帯を設置したために、行動のほとんどが徒歩である貧困層の生活圏が分断されたという事例がある。

## 第3章 ガイドラインの実効性の確保

### 3-1 事業別の貧困削減の取り組みに係る留意事項及び対処法

#### 3-1-1 貧困削減戦略

効果的な貧困削減のための援助を促進するためには第2章「貧困削減ガイドライン」で記述した「貧困プロファイル」を作成し、それをもとに対象国の「貧困削減戦略」を立てることが重要である。これまでに貧困削減を明確に国家開発計画に組み入れている国は35カ国程度である<sup>2</sup>。貧困削減のための包括的な開発戦略を持たない国や地域が多いことから、援助側が対象国別に貧困の現状を分析し、貧困削減のための援助戦略を策定することが必要となってくる。また、援助対象国において、貧困削減が国家開発の中で重要な目標と成っている場合には、対象国の貧困削減が援助の上位目標になるとして、国別事業実施計画は、貧困削減戦略をもとづいて作成されることになる。

##### (1) 「貧困削減戦略」の作成

「貧困削減戦略」は、JICAの限られた援助資源をその国の貧困削減のためにどのように投入して現実的かつ有効な援助を実施するかを、援助実務者の視点で取りまとめる。内容として、重点分野やニーズ、援助実施上の留意点、具体的な貧困削減プロジェクトの概要、貧困配慮の概要、組織的な連携等が纏められている。(Box 8 参照)

##### (2) 「貧困削減戦略」の更新

「貧困削減戦略」は、対象国の貧困状況の変化や事業実施から得られた情報、経験、教訓から適宜、書き換えられる必要がある。また、書き換えた日時や理由を「貧困削減戦略」のなかに書き残すことで、終了したプロジェクトの評価、相手国政府の政策変更等を反映し、JICA側の投入可能資源の変化等、貧困削減戦略の進化を確認することが出来る。

##### (3) 「貧困削減戦略」の担当及び所管

「貧困削減戦略」について、実務上は在外事務所と国別担当課が共同責任で作成するが、在外事務所のキャパシティーが限られている場合には、本部・地域部が主導する。現地状況の把握や在外事務所のサポートのために、企画調査員を派遣、現地コンサルタントを雇用する等の処置も有効である。環境・女性課は、同戦略作成の過程で必要な専門性のサポート、各国の「貧困プロファイル」と「貧困削減戦略」を集約、取りまとめを行う等、全JICAの視野で支援の機能を果たすことが求められる。

<sup>2</sup>同連開発計画(UNDP)が発表している「UNDP POVERTY REPORT 1998」による。



## 「貧困削減戦略」記載事項例

## 1. 貧困削減のための優先事項

- ・対象国の貧困削減に対し、JICAが持つ援助資源の最適な活用法
- ・対象国における貧困削減のためのニーズとの合致
- ・他の援助機関、NGO等の活動との連携・補完

## 2. 援助実施上の留意点

- ・地域別、セクター別、社会集団別留意点
- ・過去の教訓：成功及び失敗プロジェクトの理由
- ・相手国政府政策、社会制度、マクロ経済面での課題との関連性

## 3. 具体的な貧困削減対策プロジェクトの概要

- ・プロジェクト名：計画中、実施中、実施済みの貧困削減対策プロジェクトのスキーム別・リストの提示
- ・DAC貧困マーカー：実施予定プロジェクトをDAC貧困マーカーで計ったポイント
- ・ターゲットグループ：実施予定プロジェクトが想定するターゲットグループの概要
- ・社会分析：実施予定プロジェクトにおける、社会分析、社会調査実施の有無及び必要性
- ・住民参加：実施予定プロジェクトでの住民参加の方法、レベル
- ・期待される効果・持続性：プロジェクトの実施を通じての予想される効果と持続性
- ・プロジェクトの概要：プロジェクトの直接目的、活動、投入と実施組織などの概要をPDMのフォーマット等を使用して記載
- ・プロジェクトの評価：終了した案件に対する評価。特に貧困削減への貢献度を重視
- ・プロジェクトの教訓：終了した案件について得られた教訓

## 4. 貧困配慮の概要（貧困削減対策以外のプロジェクト）

- ・実施済み及び実施予定プロジェクトの貧困層及び貧困削減への影響
- ・実施済み及び実施予定プロジェクトの貧困層及び貧困削減への配慮事項
- ・評価及び教訓

## 5. 組織的連携

- ・貧困削減を図る他ドナー、NGOとの協調体制

### 3-1-2 プロジェクト形成調査と企画調査

「貧困プロフィール」と「貧困削減戦略」が作成されると、今度はそれらに基づいた案件形成のために、貧困対策として重視する分野あるいは地域などを対象としたプロジェクト形成調査の実施や専門家・企画調査員の派遣の段階に入る。ここではこれらを総称してプロジェクト形成調査と呼ぶこととする。その際、以下の事項に留意する必要がある。

#### (1) 調査対象の絞り込み

「貧困プロフィール」、「貧困削減戦略」では不足するセクター情報や地域情報を補完し、さらに分野や地域の絞り込みができないか等を十分に検討する。この点の検討が不十分だと、結果として単にもう一つ「貧困プロフィール」や「貧困削減戦略」を作成することになってしまい、プロジェクトサイクルとして前進しない。

#### (2) ニーズ及び現状調査

相手国政府の関係部局との共同作業として、絞り込まれた分野・地域を対象に調査を行なって、貧困層（ターゲットグループ）の特定とその実態及びニーズを把握する。PRAやPCMなど参加型調査手法が活用されれば効果的である。ただし、調査の過程で、ターゲットとなる貧困層の割合が少ないなど様々な理由から、貧困削減を目指す事業としての立案が困難及び事業効果が期待できないと判断された場合は、その情報をフィードバックして、まず「貧困プロフィール」や「貧困削減戦略」の修正作業を行ない、調査対象の絞り込みを再度行う。

#### (3) プロジェクト形成

ニーズ及び現状調査の結果に基づいて、PCM手法による参加者分析、問題分析、目的分析などを行い、いくつかのプロジェクト代替案を提示し、その実施可能性と効果を分析する。その際、次の点に留意する。

- 相手国政府の貧困削減に関する基本政策との合致
- 他の開発課題との関連性
- 住民参加型手法の導入
- 組織的連携（他の援助機関、NGO）の可能性
- ターゲットグループの特定
- 相手側実施機関の能力及ぶ適格性
- 費用対効果、リスク、持続性

### 3-1-3 プロジェクト方式技術協力

プロジェクト方式技術協力は通常、案件形成から終了まで5年以上の長い期間が費やされ、関係者も時とともに変化することから、PCM手法を活用するなどして計画の一貫性を確保した取り組みがなされるようになってきている。貧困削減対策プロジェクトについても、留意事項及び対処法をまとめると以下のようになる。

#### プロジェクトの流れ

#### 貧困対策・配慮のための留意事項

##### 要請案件審査

##### 貧困プロフィールによる案件の検討

「貧困プロフィール」やその他の情報源から、要請されている案件の貧困層へ効果・影響を推定する。

##### 貧困削減戦略との整合性の検討

国別「貧困削減戦略」との整合性を判断し、必要ならば他の援助機関が行なう援助との代替性、補完性についても検討する。

##### 事前調査

##### 現地踏査

案件の技術的、経済的、環境的妥当性の検討をするとともに、受益者層、影響を受ける人々に関する情報を収集し、ターゲット・グループを確認し、可能な限り受益者人口を推定する。また、短期調査による社会分析の必要性などについてスクリーニングを行う。

##### 組織アセスメント

実施機関を中心に関係する組織の体制、実態を調べ、適正度を判定する。他の援助機関、NGOの活動に加え、JICAの別のスキームとの関係にも注意し、連携の可能性をさぐる。

##### 調査団員構成

技術分野団員と共に、社会配慮担当団員を参加させる。

##### 実施体制の検討

社会分析や組織アセスメントの結果をもとにPCM手法による参加者分析、問題分析、目的分析を行い、PDMとPOの原案を作成する。目標、上位目標あるいはスーパーゴールに貧困削減を明記し、それらを測るモニタリング・評価指標には、できるだけ定量的で確認が比較的容易にできるものを採用する。ベースライン調査のように、プロジェクト開始以降にもプロジェクト活動の一環として実行する必要がある場合には、それらの項目と時期、方法論を明らかにする。

必要に応じた短期調査員派遣

### 社会分析

事前調査時のスクリーニングによって必要と判断されれば、社会分析を実施できる短期調査員を派遣する。短期調査員はカウンターパートにローカルコンサルタントなどを加えたチームを作り、PCMやRRAなどによる調査を実施し、ターゲット・グループ、影響を受ける人々、ニーズ、効果、インパクトなどを予測する。必要に応じ、実施機関、関係機関については精度の高い組織アセスメントを行う。

☆ 短期調査員の社会調査技術が十分でない場合には、必ず事前に社会調査手法の研修を施す必要がある。

実施協議調査 (R/D)

### PCMワークショップの実施

受益者を対象としたPCMワークショップや実施機関でのPCMワークショップを通じて、PDMとPOの原案に必要な修正を加え、受益者および相手国実施機関との公式な合意を得る。

☆ その際、貧困削減対策プロジェクトであるとの認識を実施機関と共有しておくこと。

### 貧困マーカーへの対応

貧困削減対策がプロジェクトの主目的である場合、貧困層が第一義的なターゲット・グループであり、貧困の原因を解決する特定の活動、もしくは、貧困の結果に対処する特定の活動を含んでいることをR/Dに明記する。また、ターゲット・グループが貧困層として認識される理由についても記述する。貧困削減が主目的ではないが、貧困配慮も重要な一つの活動となっている場合、ターゲット・グループが貧困層であることと、そのように認識される理由を明記する。

プロジェクトの開始

### ベースライン調査

ベースライン調査が必要であると判断される場合には、プロジェクトの開始時に、カウンターパート、ローカルコンサルタント等と共同で、ベースライン調査を実行し、ターゲット・グループの状況をプロジェクト終了後に比較できるように把握しておく。PCM手法の評価指標となる部分ほどできるだけ測定が容易なものを用いる。

☆ ベースライン調査からは、それまで見落としていた重要な知見が得られることが多い。カウンターパートやローカルコンサルタントまかせにしないで、日本人専門家や調整員も参加すること。

計画打合せ

### 具体的活動計画の立案

専門家の作成する各専門分野ごとの具体的活動計画が社会分析、組織アセスメント、ベースライン調査などの結果を十分反映したものであるかどうかチェックする。

プロジェクトの実施：  
巡回指導、中間評価、  
モニタリング

#### 住民参加

事業効果の持続性、貧困層のオーナーシップ意識の醸成の観点から、住民参加を組み入れるが、どのような方法で行うかを十分考慮する。

☆ 日本人専門家が貧困削減対策、住民参加、住民組織化に関する知識・手法に疎い場合には、企画調査員、短期専門家の派遣やローカルコンサルタントの活用等で対処する。貧困配慮案件の場合、貧困分野の短期専門家を派遣しセミナーを実施するなどして、貧困配慮を促すことも検討することが必要。

#### ローカルNGOとの連携

プロジェクトがローカルNGOに適宜調査を依頼したり、プロジェクトの主旨に沿った活動をしているNGOを支援できるようにするため、各種予算措置を取る。

☆ 中間評価、モニタリングはPCM手法の活用を基本とするが、実際にプロジェクト活動が貧困削減につながっているかどうか、貧困配慮がなされているかどうかなどを必ずチェック。

#### 国内支援委員会委員の人選

社会分析結果のプロジェクト活動への反映や社会配慮を実効性のあるものにするために、開発途上国の社会問題や社会調査の専門家を人選する。

#### プロジェクト広報活動

貧困削減対策の具体的な成果や貧困配慮の実例を盛り込む。

終了時評価、事後評価

#### 社会調査の実施

短期専門家を派遣するなどして、ベースライン調査時からのターゲットグループの状況の変化とプロジェクトの効果の関係をとらえるために、簡易な調査を実施する。

☆ 評価は貧困削減への効果やその展望についての検討を加えること。また、評価結果を客観的なものとするため、プロジェクト関係者以外から短期専門家を選任すること。

#### ワークショップの実施

プロジェクト成果の検討と教訓を引き出すためのワークショップを現地だけでなく国内でも実施し、テーマの一つとして貧困を取り上げる。参加者は、プロジェクト専門家、JICA職員、専門員、国内支援委員などで構成する。

### 3-1-4 研修員受け入れ

研修員受け入れ事業は、開発途上国の貧困削減対策を実施する関係者への研修を通じて、援助側と被援助側が貧困削減のための意識を共有し、オーナーシップ意識の確立とパートナーシップの構築という重要な役割がある。したがって、研修事業においても、貧困削減戦略や他のJICA事業における貧困削減対策に留意しつつ、研修生の選考や研修内容の検討が必要となる。

#### (1) 貧困削減に関連した研修コースの新設

小規模金融、小規模灌漑、家内工業、公衆衛生教育など、貧困削減に資するコースを新設し、開発途上国の政府機関能力の向上を図る。研修期間は1~2ヶ月の短期間でよく、技術面だけでなく住民参加、社会分析といったソフト面の研修に十分な時間を充てる。研修場所は日本に限らず第三国も考慮する。

#### (2) 既存の研修コースの内容見直し

貧困削減と関連のある既存の研修コース（農業、公衆衛生教育など）をリストアップし、貧困層の生計向上に役立つ技術や技能に加え、住民参加、社会分析といったソフト面の研修を取り入れることで強化を図る。

#### (3) 研修員割当て国の見直し

上記の貧困関連コースへの研修員割当て国の選定にあたっては、「貧困削減戦略」と研修内容の整合性を検討の上で決定する。

#### (4) 貧困削減に関する「付加価値」研修の開設

初等教育、PHC、小規模金融などの講義に、住民参加、社会分析、ターゲティング手法などの講義を加えて構成される1~2週間程度の「付加価値」研修を準備し、選択コースとして、同時期に開講される一般コースの研修員に開放する。

#### (5) 協力隊員候補生、NGOの研修コース参加

現地での活動の前に技術的補完を望む協力隊員候補生やNGOの職員の研修コースへの参加を広く認める。技術面だけでなく、研修員との交流、語学訓練ともなるので、現地での効果的活動に大いに寄与できると考えられる。

### 3-1-5 専門家派遣

貧困削減事業で派遣される専門家は、関連する個別分野での活動においても、貧困削減の視点を常に持つことが要求されている。以下は留意点である。

#### (1) 案件形成

案件形成段階では、国別「貧困削減戦略」に沿って、ターゲットグループとそのニーズを明確にするよう十分に留意する。また、一口に貧困削減対策と呼んでも、求められている専門家のタイプ（政策助言型、行政制度整備型、調査研究型、適正技術開発型、技術普及セミナー型）が異なる可能性があり、その点を見極め、専門家のリクルートに反映させることが重要である。

#### (2) 社会分析

次に重要なのはターゲット・グループに係る社会分析である。ターゲット・グループに関する情報は派遣前にできるだけ多く入手しておくべきだが、最低限必要な社会分析がなされていない場合には、それを実施できる能力を持った専門家を派遣する必要がある。社会分析の経験がない専門家を派遣せざるを得ない場合は、派遣前に社会調査のトレーニングを施すなどの措置が必要となる。また、可能であれば社会分析を実施する短期専門家を派遣して支援することが望ましい。

#### (3) 派遣形態

援助効果を高めるためには、専門家を個別に派遣する他に、複数の専門家チームで派遣する個別専門家チーム派遣や研究協力の形態を活用し、「貧困削減戦略」における重点分野・地域へ協力を行うことが重要である。これらの形態では社会分析の経験者が1人いれば専門家チーム全体で社会分析などの情報を共有できる。また、貧困層との密接な関係を持つ協力隊やNGOとの連携も図ると効果的である。ただし、国別の「貧困削減戦略」との関連、目的-手段関係や成果指標などについてPCM手法などを使った明確化の作業を行って、透明性や説明責任を担保することも必要である。

#### (4) 現地セミナーの実施

派遣中の専門家の貧困問題に対する理解を深める方策として、貧困に関する現地セミナーやワークショップを開催することが有効である。

### 3-1-6 開発調査

開発調査はプロジェクト・サイクル（形成・準備・審査・実施・評価）の中で、主に形成・準備の段階に関わっており、最終成果品として援助要請国へ調査報告書が提供される。事業実施まで関与するプロジェクト方式技術協力・無償資金協力等のスキームと異なっており、その点を考慮して開発調査に必要とされる留意事項と対処法を解説する。

#### （1）開発調査の各過程における留意事項

##### 開発調査の流れ

##### 留意事項

##### 予備調査、事前調査

##### 社会配慮団員の参加

予備調査においては、要請案件が貧困の削減であるか、また、貧困の削減を直接の目的としない場合には、どのような貧困配慮が必要となるか、大枠の判断を行う。事前（S/W）調査では、社会配慮団員はターゲット・グループに関して、情報収集と本格調査における貧困関連項目のスクリーニングとスコーピングを行う。

##### 作業監理委員の人選

開発調査の作業監理委員会は当該技術分野の専門家で構成されるのが一般的であるが、今後は貧困削減対策や貧困配慮を含めた、社会的課題に対応するため、社会開発や各種の社会問題の専門家も加えることが求められる。

##### 本格調査

##### 住民参加による実態・ニーズの把握

本格調査の第一段階として開発計画策定のための各種現況調査が行われるが、ターゲット・グループ（貧困層）の実態・ニーズの把握にはRRA/PRA調査のような住民参加による調査が有効であり、積極的な活用が推奨される。

##### パイロット事業の実施

住民参加を得て、調査期間中に小規模、もしくは地域を限定したパイロット事業を行い、調査の実証データとすることも可能である。

##### 社会分析結果の開発計画への反映

開発調査担当者はインテリムレポート及びドラフトファイナルレポートの時点で、提案されている開発計画が社会分析結果を反映したものであるかを確認しなければならない。

##### 住民参加型開発の推進

提案される開発計画では住民参加に十分な注意が払われ、その推進策が明確にされていることが望まれる。具体的には、ターゲット・グループと実施機関との対話の促進、さらにはターゲット・グループが個別プロジェクトの計画・実施・運営管理のプロセスに参加する仕組みを明らかにする。



#### 労働集約的事業の推進

提案された開発計画にインフラ整備事業が含まれる場合、地域住民（貧困層）の雇用の増加を目指した労働集約的施工法やそれを活かす社会的制度や仕組みを検討し、提示すべきである。

☆ 開発調査レポートが住民参加や雇用機会の拡大の意義を一般論として論ずるのではなく、それらのあり方や仕組みを具体的かつ現実的な姿で明示することが求められており、パイロット事業の実証調査等も活用することが考慮出来る。

### (2) 小規模調査の実施

従来、JICAの開発調査は、比較的広い地理的範囲を対象としており、スラム住民、難民、山岳民族、離島住民といった貧困層が、全対象者の中に占める割合が規模として小さいために彼らのニーズが大きく取り上げられることはなかった。今後、規模は小さいが深刻な問題を抱える貧困層に対応するために、4～5名の調査団員が短期間に行う小規模な開発調査の実施を積極的に検討する必要がある。在外ミニ開発調査のスキームも大幅に拡大し、現地事務所主導型で貧困対策を進める手段として活用する。

#### 3-1-7 無償資金協力

無償資金協力における貧困削減に効果的な案件は、貧困層を対象とした上下水道、学校、道路、灌漑施設といったインフラ整備である。貧困地域を対象とした事業の場合、行政組織、住民組織ともに未発達な場合が多く、運営・維持管理には特別の配慮が必要となるため、以下の事項を留意する。

##### (1) 社会分析実施と結果の反映

案件形成の段階（プロ形調査、予備調査、事前調査）では社会分析を実施して、ターゲット・グループの実態、ニーズ、受容能力の評価、ジェンダー調査、予想されるネガティブな影響とその解決手段の検討などを行なう。基本設計調査の段階では、運営・管理の面からの社会分析や組織アセスメントが必要となる。案件に対する受益者層の意識、予想される使用頻度、管理費用負担能力、治安、住民組織活用の可能性といった事項を検討し、適正な技術・規模・施工法が提案されなければならない。

##### (2) 住民参加

事業実施に当たり住民との対話が十分になされているか否かは、供与された施設や機材の運営・維持管理にとって極めて重大な影響があり、案件形成の段階から住民参加型の手法を採用することが不可欠である。計画段階から、住民の意見が反映されていれば、事業関係者（政府、住民、援助機関）間のコンセンサスが得られ、住民にオーナーシップが生

まれる。その結果、施設や機材の運営・維持管理に対して住民の協力が得られ、事業の持続可能性の向上となって現れる。

### (3) 適正技術と労働集約的施工

財政難で維持管理費が捻出しにくいと思われるような国においては、住民自身でメンテナンスできるようなシンプルで低コストの施設を適正規模に供与することが望ましい。施設建設に住民自身が参加することは、貧困層の雇用創出や、住民自身による維持管理が容易になるという効果も期待できる。また、資材の現地調達を行なう場合には、施設の維持管理が一層容易になることが期待されると共に、地域経済への貢献も想定される。

## 3-1-8 青年海外協力隊

協力隊事業は協力隊員が住民への直接の接点を持って活動することから、貧困削減においては重要な役割を果たしてきた。同事業の機能を拡充することが有効な貧困削減に結びつくと期待される。以下、協力隊事業における貧困削減の留意事項及び対処法を述べる。

### (1) 国別の貧困削減戦略の重点地域・分野に沿った派遣計画

「貧困戦略」に沿う形で、協力隊事業として貧困削減に取り組む重点地域・分野を国別事業計画で選定し、それに基づいた派遣計画を立てる。協力隊事業の要請数の多さを考慮すると、社会分析、組織アセスメントを全てに適用することは現実的とは云えず、事業実施計画の重点地域・分野に調査の力点を置くことが重要である。

### (2) 事前調査の充実

調査により、派遣形態（単独、グループ、チーム）、職種、NGOとの連携、他のJICAスキームとの連携などについても検討が可能となる。また、協力隊員のチーム派遣を計画している場合には、他のJICA事業と同様に事前の社会分析の実施を標準化する。

### (3) 隊員候補生、隊員への貧困に関する講義、研修の実施

派遣前訓練中に貧困に関する講義を行い、協力隊員の貧困への認識を深めさせることで赴任後の活動における貧困削減や貧困配慮を効果的なものとする事が出来る。また、貧困削減を目的に直接住民へ働きかけることが活動の中心となる隊員を対象に社会調査や住民参加に関する手法の研修を実施する。そして、現地での隊員総会などの機会を利用して、貧困に関するセミナーやワークショップを実施し、貧困や現地社会についての理解を深めることも有効である。

### 3-1-9 開発福祉支援事業

同事業は、NGOとの事業連携により、これまでの他のスキームでは比較的難しいとされてきた貧困層への直接的なアプローチが可能となったものであるが、これまで相手国政府をカウンターパートとしてきた他の事業と異なり、同事業はNGOを実施団体とすることから、対象NGOの専門性、事業実施や予算管理執行についての能力を十分に見据えた上で事業を開始する必要がある。また、実施に際しては、実施期間中のモニタリング、事業終了後の評価も欠かさずことは出来ない。

同事業は、在外事務所の主導で柔軟に実施することが出来ることから、単体での事業実施のみならず、後述する他のスキームとの連携を行うことは貧困削減の面で効果が高い。例としては、プロ技で行った研究事業の成果を、同事業によって裨益住民の中で普及拡大することや、無償資金協力で整備した施設等の維持管理を一定期間行う等、それまでの単独スキームでは限定されていた援助効果を持続発展させることが可能である。

### 3-1-10 スキーム間の連携

本ガイドラインで繰り返し述べてきたように、貧困削減を目指す援助はセクターを越えた視点での取り組みが不可欠であり、包括的、総体的なアプローチを必要とする。各セクター別、スキーム別の貧困削減案件が実施されるのみでは効果的な貧困削減とはならない。JICA事業の大部分は、これまでセクターとスキームを基準に分けられた体制で実施されてきたが、地域部への移行と国別事業実施計画の策定により、国ごとの状況に応じ、様々なセクター、スキームをフレキシブルに組み合わせる調整能力の強化が期待できることから、今後はより一層のスキーム間の連携を積極的に推進し、より効率的、効果的な貧困削減への援助を実施することが必要である。

貧困削減対策を始めとする社会開発分野では、現地のニーズに合致した援助を迅速に実施するために、現地主導で事業を実施することが求められ、在外事務所への事業実施に係る権限委譲と能力強化が必要とされる。また、JICA事業がそのものだけで完結することなく、事業効果の拡大や普及を図るために、有償資金協力や民間資金による開発事業との有機的な連携を考慮することも重要となる。

### 3-2 JICAの貧困関連案件の事例と教訓

JICAでは、これまでに貧困削減対策として形成されたものではないが、貧困削減に貢献した事業が数々ある。ここでは、その内の数件を参考として取り上げ、貧困削減への取り組みを検証する。

#### 【事例研究1】プロジェクト方式技術協力

インドネシア南東スラウェシ農業農村開発計画（1991年～1997年、農業開発協力部）

#### 案件概要

開発の遅れた農村（貧困）地域における農民の所得向上および生活水準の改善を目的に、地域の自然、社会条件に適した農業・農村開発のための技術・知識を導入することによる農業生産性の向上と作物の多様化を図るといふ、総合的な農業開発が南東スラウェシ州クダリ県において実施された。計画策定から実施過程において地域住民の参加を促進し、それまでの類似案件にはなかった住民参加型プロジェクトとして位置付けられている。日本の協力活動は、1）農業・農村総合開発計画の策定、2）農業・農村基盤の整備、3）農業技術（水稲、畑作）の演示、4）農民組織の強化、5）地方行政機関職員、中核農民の研修・訓練、という5つの柱で実施された。

#### ターゲット・グループ

開発の遅れた農村地域の農民を対象としており、とくに地域の貧困農民を事業対象として謳ってはいないが、地域の平均的農民が貧しいと考えられること、平均的農民の生産性向上を狙った活動内容であることから、貧困対策案件といえる。プロジェクトサイト選定には、土地資源、インフラ整備状況などの物理的条件だけでなく、住民意識、技術レベル、他の開発計画など、多面的な検討が加えられ、開発モデルとして十分な効果が期待される場所が選定されている。

#### 社会分析

長期調査員が農村社会調査については短期間ではあるが実施し、農民参加プロジェクトの実施における留意事項、提言を整理しており、プロジェクトの方向づけに大きな貢献をしている。また、プロジェクト期間中、8村において農村調査を行い、コミュニティーの基本的な情報（土地所有状況、耕作の実状、農民組織等）を得ている。その結果は、営農技術展示や農民組織化活動の軌道修正に役立っている。

しかし、プロジェクト開始以前に同様の社会調査をもう少し詳しく行っていれば、さらなる効果が期待できたと思われる。また、貧困実態についての情報を把握しておき、特に貧困に喘いでいる住民への配慮について検討をしておく必要があった。

## 住民参加

本案件は農民参加による農業・農村開発ということで、計画段階から農民と事業を推進しており、地元農家の合意のうえにインフラ整備をし、農民の役務提供による灌漑水路掘削工事を実施してきたことから、農民のニーズに沿った事業となり、農民の村づくりに対する意識が高揚し、造成された施設についても、農民組織による維持・管理を行わなければならないという意識改革がなされた。住民参加により、低コストの事業サステナビリティが確保された良い例である。また、工事のために支払われた労務費の25～35%は、将来施設の維持管理やグループ活動のためにストックファンドとして残すといった配慮もなされた。

## 組織アセスメント

本案件実施に当っては、関係する農業省、公共事業省、州政府などの組織を把握するとともに農民参加を実施するために活用可能な組織として村開発計画委員会、水管理組合、農業協同組合、女性組織、伝統的協同作業組織（ゴトンロヨン）などの組織を取り上げ、それぞれの組織実態を調べており、このことは円滑な農民参加につながっている。

## 組織的連携

他の援助機関との連携はなかったが、本案件のコンセプトを参考にした世銀のプロジェクトが開始されており、農業省も独自予算による類似のプロジェクトが実施していることから、本案件の成果が評価され波及していると考えられる。

## 他の開発課題との連携

農民グループ、女性グループ、青年グループの組織化が推進され、果樹苗木の配布、家庭菜園での野菜栽培、カシューナッツの加工、養鶏などの収入向上を目的としたグループ活動を支援し、成果をあげている。本案件では、開始当初から開発における農村女性の役割を重視しており、こうした収入向上支援のほかに、女性グループ対象の農業研修も行われている。また、生活環境改善と女性と児童の労力軽減のために、共同井戸を敷設し評価されている。環境配慮としては、長期調査員報告の中で、農地開発における環境保全留意事項として、土壌浸食、土砂流亡などを防止するため、大団地の裸地化をさげ、適度の緑地帯を設定しながら地表水流出の集中化を排除すること、などが指摘されている。

## モニタリングと評価

本案件はJICAがPCM手法を導入する以前に計画されたものであるため、終了時にPDMを作成して評価をしている。PDMのプロジェクト目標は「1. プロジェクト地域において地域の自然社会農業・農村総合開発の体制が整備される」、「2. インドネシア側により、モデル村の開発が維持・発展される。」となっており、上位目標は「インドネシアの開発の遅れた地域で広く、農業・農村総合開発の手法と体制が確立する」、スーパーゴールとして「インドネシアの開発の遅

れた地域で、農業生産性の向上と作物の多様化が実現する。」としている。農家所得向上の指標を得るためと思われるが、農家経済状態を定点観測している。

この定点観測は、観測期間が短く、プロジェクトの効果が農家所得の向上として現れるには至っていないため、一定期間後に再度調べる必要がある。また、所持品、住居、生活パターンの変化により、農家生活レベルの向上を簡便に測ることもできるので、こうした調査もプロジェクト開始時に行っておけば、終了後に比較することも可能であったと思われる。また、R/Dには、農民の所得向上、生活水準の改善に資することが目標として記されているので、PDMの案件目標にも同様に記す必要がある。

#### DAC貧困マーカー

開発の遅れた農村地域の農民の所得向上および生活水準の改善を目的とする本案件は、実質的に、DACの貧困分野政策マーカーで言うところの「主要なマーク」に入るとと思われる。しかし、地域農民が貧困層であることを活動文書中に明記しておらず、また、貧困実態の調査も不十分である。

#### 教 訓

- 1) 住民参加により事業の持続性が向上する好例である。
- 2) 社会分析を計画当初にしていれば、より一層の事業効果が期待出来た。
- 3) 評価指標のデータ入手法はプロジェクト開始前に決めておき、もし、調査によるデータ収集をするのであれば計画的に行う必要がある。貧困解消の度合いを測る指標を始めに設定しておかなければ、効果が明確につかめない。