

【事例研究2】開発調査

モロッコ国零細漁村振興計画（1996年～1998年、農林水産開発調査部）

案件概要

モロッコ国の零細漁業は輸出用の高級魚を漁獲対象としているにもかかわらず、それまで政策的な支援がほとんど行われておらず、その振興が急務となっていた。しかし、そのために必要な情報と政策を策定する人材の不足によりその実施が困難であったため、日本の開発調査によってこれを支援することとなった。調査の前半では、開発マスタープラン（MP）の策定と6つのモデル漁村の選定を行った。後半ではこれらモデル漁村でのフィージビリティ（FS）調査を行った。調査の計画時点から、漁業・生活関連インフラの整備などのハード分野と、市場・流通、施設維持管理、漁村組織形成などのソフト分野の連携に注意を払い、また初期の時点から参加型アプローチや社会調査が計画されていた。

ターゲット・グループ

本件は「零細漁業」を行う「村」を対象としたが、「零細漁業」は、漁業セクターの中で国の政策の恩恵をほとんど受けず、開発の程度が低い。その零細漁業の優位点である市場価値の高い魚（沿岸の底魚）を活用して漁民の所得向上に結び付けるといえる。ただし、「零細漁民」という個人（または世帯、コミュニティ）レベルで見ると、貧困の状況は地域や立場でかなり異なる。また、貧困の問題は収入の問題のほかに社会インフラや社会保障など幅広い。本件は漁業における「貧困層（あるいは貧困漁村）」をターゲットとした案件というよりは、漁業の中の恵まれない「サブセクター」をターゲットとした案件の性格が強いと言える。

社会分析

漁村社会団員1名が調査全体を通して参加している。主な調査項目は、地中海側と大西洋側の漁村の違い、移動漁民の実態、船の所有形態、農業との関連のほか、女性の組合組織（養蜂など）の調査もしており、幅広い調査内容となっている。これらの調査の結果から、漁民組織形成を考える上で重要な示唆を得ている。ただし、社会調査項目と全体計画の具体的な関連が必ずしも明確でなく、社会分析の調査期間、現地再委託量と比して効果的であったかは疑問が残る。

住民参加

参加型計画団員が調査全体を通して参加している。前半のMP調査ではサンプル漁村2村で、後半のFS調査では6つのモデル漁村すべてでワークショップを実施している。また、1つのモデル漁村では女性のためのワークショップも開催している。さらに、FS調査では、PCMワークショップと並行して簡易なRRA調査も実施しており、調査全体で全面的に住民参加を図った例

といえる。FS調査ではプライオリティーの高い3つのモデル漁村でPDMを作成している。PDMの作成に漁民は参加していないが、漁民の参加を得たワークショップの結論と其中での議論がPDM作成の直接の土台となっている。しかし、MP調査では2つの問題系図が作成されたが、どのように調査全体へ貢献したか疑問が残る。

組織アセスメント

体系化された手法を用いたアセスメントは行われていないが、本調査のカウンターパートあるいは政府の協力機関が将来の計画の実施機関になることを想定し、調査活動を通してそれぞれの組織の能力、問題点などが検討されている。一方、モデル漁村の漁業関連施設の維持管理に果たす漁民の役割も大きいことから、漁民組織形成についての検討も行われている。これは社会調査、その他の調査から得られた知見をもとにした分析である。

組織的連携

本調査の前に海洋漁業省は現地のコンサルタント会社に同様の内容での調査を依頼しており、その報告書は一部活用された。それ以外の他関連組織・機関や他援助機関との連携はなかった。

他の開発課題との連携

本調査の中では女性、環境に対して配慮するための調査が実施されている。女性を巡る状況については、多くの有用な知見が集積されたが、受け入れ国の事情もあり、女性に特に焦点を当てた開発計画を具体的に形成するまでには至らなかった。環境については、環境配慮調査を行っており、その結果は特に関連インフラの設計計画に活用されている。また、貧困村落の開発という視点から見ると、漁業以外の産業に関する検討が必ずしも十分とはいえない。

モニタリングと評価

本件は開発調査であるので期間中にモニタリング・評価は行われていない。本件の調査結果に基づいて日本の無償資金協力が開始されたが、この無償資金協力で実施される部分はいくまでも作成された漁村開発計画の一部であり、全体の計画実施のモニタリングがどのように行われるのかは確認できない。

DAC貧困マーカー

開発が遅れている零細漁業に従事する漁民を対象としており、漁で得られる高付加価値魚種の有効活用による所得向上と社会インフラ、社会保障制度の整備などが計画の焦点となっており、「主要なマーカー」に分類される案件である。

教 訓

- 1) 特定セクター（零細漁業）をターゲットとした案件ではその中に含まれる「人」レベルの貧困の状況の多様性に注意が必要である。
- 2) 特定セクター（漁業）と村落（零細漁村）開発の組み合わせは対象以外のセクターの組み込みに十分配慮する必要がある。
- 3) 社会調査が全体の計画策定にどう貢献するのかをあらかじめ計画しておく必要がある。

【事例研究 3】開発調査

フィリピン辺境地貧困農民対策計画調査（1997年～1998年、農林水産開発調査部）

案件概要

フィリピンの総合農地改革計画で農地改革省が担当する全国12地区に及ぶ全国の辺境、丘陵地等の傾斜地及び安定的な水源がない等の悪条件下の農地改革村落を対象として、モデル地区を選定し、普及が容易で低コストの開発手法により農民の定着、農業生産性の向上を通じ、貧困の緩和、農民生活向上等の推進を目的とした開発計画の策定およびFS調査をするために行われたものである。調査は2段階に分けて実施され、第一段階では、全国に点在する12地区のモデル地区を選定し、各地区の現状を調査・把握し開発の制約要因および開発の可能性を明らかにし、調査結果に基づき、地区別の開発基本計画を策定した。更に、12のモデル地区を類型化し、各類型の代表となる4地区の代表モデル地区を選定した。第二段階では、選定された代表モデル4地区についてFS調査を行い、事業計画の妥当性の検討を行った。あわせて、農地改革村落の開発計画のガイドラインを作成し、農地改革省による他の農地改革村落の開発計画策定に対する支援を行った。

ターゲット・グループ

悪条件下の農地改革村落の農民がターゲット・グループとして選ばれている。フィリピンでは、国家統計調整局により、1人あたりの貧困ラインを定めており、12のモデル地区の平均年間所得を比べると、2地区のみがこの貧困ラインを上回っている。この2地区を除いて、これらの地区は国全体のレベルからみると非常に低い所得水準にあると考えられる。所得水準が比較的高い2地区は農業外雇用の機会があり例外的で、農業外雇用の創出が貧困削減に効果的であることが想定される。

社会分析

農村社会団員1名が参加し、人口動態、産業別人口、地方自治、村落組織、社会インフラ開発状況、教育、農村金融、NGOといった項目について調査している。また、現地コンサルタントに委託して12地区の50農家を対象に、インタビューとアンケートによる農村社会状況調査を

行っている。調査の結果は、地区の類型化に活用され、開発計画策定の基礎資料となった。一方で、農業だけに注目した社会経済調査となっており、地域の産業構造や市場についての調査を行っていないため、他の産業開発との関連、市場の確保といった事項についての検討がなされていない。

住民参加

住民ニーズや地域ニーズの調査は、住民へのインタビューとアンケートが主体となっており、住民参加のワークショップは行われていない。

組織アセスメント

開発計画の実施機関と想定される農地改革省、関係する組織として州農地改革調整委員会、県および村レベルの行政単位、農民組織、NGOについて調査している。また、集落の社会的能力と準備の状況を把握するために、集落おける事業の実施、施設と設備の維持管理、集落組織への加入、集会への参加、組織の会議、伝統的、非伝統的集団活動、決議過程への参加と言った事項について調べている。この調査による社会的能力の評価は、開発アプローチ策定に大きく貢献した。

組織的連携

本調査段階での他の組織との連携はなかった。

他の開発課題との連携

女性の役割、組織などについて調査しているが、開発計画の中で、女性について触れた項目はない。環境については、土壌侵食、水質、動植物相について調査し、開発計画の中で環境保全計画として土壌保全策、土壌保全についての農民訓練、火災からの山林保護、流域保護、環境教育といった事項が述べられている。

モニタリングと評価

本案件は開発調査であるので、調査期間中のモニタリング・評価は行われていないが、提案されたプロジェクトについては経済評価がなされている。また、プロジェクトの実施が決定されたあとのモニタリング・評価についての留意事項に触れている。

DAC貧困マーカー

辺境地貧困農民対策を目的とした案件であり、調査対象地区農民がフィリピンにおける貧困ラインより低いことが活動文書中に記載されていることから、「主要なマーク」に分類される。

教 訓

- 1) 事業対象の社会的能力についての調査は、社会分析の一部であるが、その重要性が認識された。
- 2) 農業開発計画調査であっても、他の産業との関連を検討しておくべきである。
- 3) 参加型アプローチは、計画調査段階から取られるべきである。住民参加によるワークショップを行ってれば、インタビューやアンケート結果の検証になるとともに、住民ニーズ、地域ニーズがより明確につかめていたと思われる。開発計画には、社会的能力育成および制度強化計画の項で参加型アプローチの実行が計画されている。

【事例研究4】無償資金協力

ルサカ市周辺地区給水計画・基本設計調査（1993～1994年、無償資金協力業務部）

案件概要

本案件の目的は、ルサカ市ジョージ地区の給水システムを改善することである。同地区はルサカ市の他地区と比較して人口密度が非常に高く、低所得層の居住者が多い。居住者は深井戸を水源とした単独型の給水施設を利用しているが、絶対的な数の不足から、この不足分を汚染された浅井戸に頼ることになり、コレラ患者が発生する原因となっている。本案件の活動内容は、この状況の解決とジョージ地区住民の生活向上を図る上で、同地区に運営・維持管理の容易な独立型の給水システムを建設し、安全かつ安定した給水を行うことである。本案件の実施は、給水区域を単位とした工期を基に4期に分けられている。本計画実施後の運営・維持管理体制の確立には、ルサカ上下水道公社を中心とするザンビア国側の組織・制度・要員・予算などに関わる具体的な対応と努力が不可欠であることから、その実態についてモニタリングを行い、良好な事業運営の達成を条件として、第3期・第4期の実施につき検討するものとしている。

ターゲット・グループ

本案件実施による裨益人口は2003年の時点で約13万人で、ルサカ市の人口の約12%となり、現在の劣悪な給水衛生環境下で生活する地域住民の健康増進や生活水準の向上に大きく資するものとしている。また、本案件で建設される水道施設の運営が順調に行われることによって、ルサカ上下水道公社の経営基盤の強化につながるとしている。プロジェクトサイトが低所得層の居住地域であること、地域住民の健康増進や生活水準の向上を狙った活動内容であることから貧困削減案件といえる。

社会分析

対象地域住民の生活の概況を把握するために、調査団員により、聞き取り調査と併せて住民に対するアンケート調査を行っている。12万人の裨益住民に対し、4日間に延べ110人のインタビューを動員し、約2200枚のアンケート回答を得た。これらは、1) 一般生活に係わる情報(家族構成、収入、食費、光熱費などの支出)、2) 水利用状況に係わる情報(水使用量、水汲みのための所要時間など)、3) 公衆衛生に係わる情報(トイレの使用、水系伝染病の状況など)、4) 本案件実施と関係する住民意識(給水事業に対する要望や費用負担やバンダリズム、公共器物に対する破壊行為一防止への意識など)についてである。受益住民の水道料の徴収額などはこの結果を基に試算されているなど、調査結果はプロジェクトの事業実施に反映されている。

住民参加

実施機関であるルサカ上下水道公社の水道事業管理体制を補完するように、以下の活動に住民自治組織の参加が必要であるとしている。1) 水道料金納入日の喚起、支払いの確認および催促、2) 住民に対する広報、啓蒙活動の実施、給水施設の運営・維持管理、各施設の利用状況に関する情報提供、4) ルサカ上下水道公社および住民自治組織の代表による定期的(毎月)な連絡協議の実施一などである。しかし、本案件内で、これらの住民組織の実態を調べ、運営管理に関する住民の意識を高めるための具体的な活動は、実施されていない。実施段階では、住民自治組織である住宅開発委員会(Residential Development Committee)が主体となって水委員会を組織し、衛生教育や料金徴収の必要性などについてのワークショップやトレーニング活動が行われている。現地ローカルNGOが住民自治組織の育成・強化を担当しており、事業の維持・運営に貢献している。

組織アセスメント

ルサカ市都市水道事業の監督官庁は地方政府・住宅省およびルサカ市役所で、実施機関はルサカ上下水道公社である。実施機関について、1) 技術能力、2) 機材の修理能力、3) 財政能力、4) 運営能力の角度から組織アセスメントが行われている。他機関(アフリカ開発銀行)が実施したアセスメント結果も活用し、実施機関としての妥当性があると総合的に判断している。具体的な住民自治組織は特定しておらず、維持管理における業務分担については述べられているが、持続可能な組織であるかの妥当性については検討されていない。本案件の実施段階では、当初予定していた選挙区によって作られた住民自治組織は、政治化しており、妥当性に欠けたため、民主的な組織としてルサカ市役所により作られた住宅開発委員会を中心としたものに変更した。

組織的連携

都市給水、地方給水の両分野について、日本をはじめアメリカ、ドイツ、オランダ、ノルウェー、アイルランド、イタリアなどの各国政府および世界銀行、アフリカ開発銀行などの援助実施状況の調査が行われている。援助機関や援助国の多くが水道事業の効率化のために民営化を図り、給水セクターの行政改革に関して支援する姿勢を見せている。また、住民組織レベルでの事業実施の推進や住民など受益者の負担が促進される傾向にあり、本案件も住民参加の要素を取り入れた維持管理に重点を置くものとしている。供与された上水道施設の管理運営を行う住民自治組織の育成・強化のために、英国ODA（現DFID）が資金をローカルNGOであるケア・ザンビアに拠出している。日・英及びJICA・NGOの連携が事業の相乗効果を発揮している。

他の開発課題との連携

現在、同地区を対象としてJICAによりプライマリーヘルスケア（PHC）のプロジェクト技術協力が実施されており、情報の共有を図っている。

モニタリングと評価

平成9年度に日英合同評価が実施され、その事業効果が確認された。

DAC貧困マーカー

本案件は、劣悪な給水衛生環境下で生活する地域住民の健康増進や生活水準の向上を目的としており、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」に入ると思われる。しかし、この目的を達成するには、衛生に関する住民の意識をさらに高め、生活水準向上のために必要な具体的な活動が必要であろう。

教 訓

- 1) 水供給を維持管理するのに住民参加を通じた計画形成が不可欠である。
- 2) 施設・機材の引き渡し後に相手国政府が円滑に事業を行うためにソフトコンポーネントを組み合わせることの重要性。
- 3) 上記、2)に関し、日本側が供与した施設・設備を、英国の資金によるNGOが受益者である住民の組織化と強化を図った。各々が不足するところを柔軟な連携によることで補い、高い事業効果と、その継続を得ることが可能となった。

【事例研究 5】無償資金協力

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（1986年、無償資金協力計画調査部）

案件概要

メヘバ難民キャンプは、UNHCRがザンビア国に流入する難民の保護と受け入れ地区の開発を目的に、北西部州のソルジェ市から西へ70kmの森林地帯に設立したもので、当国では最大の難民キャンプである。キャンプ内には、3つの小学校があるが、中学校は1つもなく、その教育状況は極めて不十分なものであった。こうした状況を背景に、ザンビア政府から日本政府へ、キャンプの中学校建設のために無償資金協力の要請があり、事前調査に続き基本設計調査が行われた。本計画の目的は、キャンプを中心とする同国北西部州の難民子弟に、ザンビア人と同程度の、中学校への就学機会を与えると同時に、同国における中学校の絶対数の不足を勘案し、キャンプ周辺に住むザンビア人に対しても入学できる可能性を広げ、難民受け入れ国たるザンビア国の社会的インフラストラクチャーの整備に資することにある。

ターゲット・グループ

ターゲット・グループは難民であり、祖国を離れる時点で全ての資産を置いてきている。難民として、社会的に特殊状況下であり、一般的な貧困層と社会的、政治的に立場が異なることに留意する必要がある。

社会分析

ザンビアの経済状況、難民の状況を調べている。キャンプの状況は、人口構成、生活状況、主要施設の状況について調査されている。

住民参加

調査段階での住民参加型アプローチはなされていない。また、中学校建設の基本設計においても住民参加についての検討はなされていない。難民の貧困緩和の観点から、建設方法を労働集約的工法にする、難民優先に雇用するといった配慮が必要と思われるが、そうした配慮は基本設計には記されていない。

組織アセスメント

中学校運営は同国教育省によってなされるが、教育省の組織アセスメントが不十分である。教員の数が不足している状況下での要員配置や予算措置をする能力について検討しておくべきである。

組織的連携

他の組織との連携は計画されていない。しかし、現地には、難民を支援するNGOや国際機関であるUNHCRがあり、奨学金援助などの活動をしていることから、中学校建設後に、これらの組織と連携することが考えられる。

他の開発課題との連携

難民という特殊な開発課題と教育という開発課題の連携と捉えられる。

モニタリングと評価

建設計画の事業評価として、事業の必要性を説いている。

DAC貧困マーカー

ターゲットグループは難民であり貧困層と考えられる。また、中学校建設は、教育による住民の生産能力向上のための社会インフラ整備であることから、「主要なマーク」と捉えられる。

教 訓

- 1) 貧困地では、労働集約的施工法による建設を検討すべきである。
- 2) 管理運営組織のアセスメントを十分にする必要がある。
- 3) 住民ニーズの把握が必要である。
- 4) 低コスト化と事業の持続性の確保のために、住民参加による建設を検討すべきである。

第4章 貧困対策への提言：議論から行動へ

JICAは世界の主要な援助機関と同様に「DAC新開発戦略」の掲げる目標への貢献が、今後の活動の指針となっていく。具体的に「DAC新開発戦略」の目標へ向かっていくには、先ず、貧困プロジェクトの拡大による援助機関としての経験の蓄積に努めることであり、将来的に貧困削減への取り組みに投入する援助資源量を増加することである。

平成11年はJICAで貧困削減へ取り組むための議論が始められて10年目に当たる。JICAが地域部体制に移行することで、貧困削減に必要なとされる国別アプローチ、マルチセクターアプローチへの対応が中心となる。貧困削減事業を実施する環境が整いつつある今、議論から行動へと転換すべき時が来ている。以下に述べる6項目を実施することで、貧困削減の事業を行うための基礎固めを行うことが出来る。

4-1 貧困マーカーの導入

OECD/DACが中心になって、貧困マーカーが定められたことは第2章の「モニタリングと評価」の項目で既に述べた通りである。JICAでも貧困マーカーを正式な指標として導入し、要望調査書や案件検討書への記載や年報等に公開することを標準化する必要がある。以下の3点は導入に当たっての注意点である。(詳細は第2章参照)

- 「貧困層に配慮する」、「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」等のプロジェクトは貧困マーカー上、カウントされない。
- 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は、マーカーにより評価可能であるが、スキームが異なる場合には特に注意が必要。
- 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。

今後、地域部体制への移行に際し、貧困マーカー導入の細目を検討し、必要な書式の変更、指示書の準備等を行った時点でJICA全体において貧困マーカーを正式に導入する。同時に環境・女性課が担当課となって、貧困マーカーの集計を開始し、その推移をモニターし、情報を公開していくことが必要となる。

4-2 貧困削減と貧困配慮に関する説明の義務化

貧困マーカーの導入と並行して、JICAが形成、実施するあらゆる個別プロジェクトについて、貧困削減／貧困配慮について最低限の説明の義務付けを推進する。具体的には、個別プロジェクトのために用意されるあらゆる書式、資料、報告書に「貧困削減／貧困配慮」の項目を設け、適切な説明を義務づける。

(1) 要望調査、案件検討、相手国政府との契約書類

要望調査書や案件検討書等の内部書類では、貧困に関する記載枠を広くして、少なくとも数行程度の説明を加える。開発調査のS/W、プロ技のR/D、個別専門家チーム派遣（ミニプロ）のミニッツ等、相手国政府と取り交わす文書にも「貧困削減／貧困配慮」の項目を設け、プロジェクト関係者の間に貧困問題と当該プロジェクトとの関係性についての共通の認識を確立する。

(2) 各調査報告書

プロジェクト形成調査報告書、企画調査報告書、開発調査報告書、基本設計調査報告書、さらに各種の予備調査報告書、事前調査報告書など、将来計画・実施されるべき個別プロジェクトの概要についての説明を主目的とする報告書にあつては、必ず「貧困削減／貧困配慮」のセクションを設け、十分な情報収集・分析を行なった上で、実施されるべき事項の具体的説明を盛り込むようにする。このセクションでは、少なくともターゲット・グループの特定、社会分析、住民参加には言及する必要がある。また、可能な限り受益者人口の推定値を記載することが望ましい。一見、貧困と関連性がないように思われるプロジェクトでも、「貧困削減／貧困配慮」の説明を義務づけることによって、貧困について意識を深めることが可能となる。

(3) プロジェクト・サイクル・マネジメント手法への導入

貧困削減を直接の目的としたプロジェクトでPCM手法によるプロジェクト立案を行っているケースでは、目的およびターゲットグループをPDMに明確に記載する。また、他分野へ跨る貧困への対処として、PDMの外部条件の欄において、プロジェクトが扱う範囲・分野と、残された分野や課題との関係を明記することも重要である。

貧困削減案件ではPDMに基づいたモニタリング・評価を行うことで事業の効果を調査することができる。一方で、貧困削減と直接関連のないプロジェクトで貧困配慮が行われているものについては、貧困配慮が実際に機能したのかどうかのモニタリング・評価のために、ベースラインおよびモニタリングの対象となる指標項目をプロジェクト開始までに明らかにして、その指標の変化などを基に、計画された貧困配慮がどの程度実際に実行され、

どのような社会的インパクトを持ったのかを調査する。

4-3 「貧困プロファイル」と「貧困削減戦略」の導入

貧困削減をメインストーリーミングする上で、中心的な役割を果たすのは「貧困プロファイル」と「貧困削減戦略」であり、それらの作成に早急に着手する必要がある。(内容については、各々第2章、第3章を参照)

「貧困プロファイル」の作成に際しては、網羅的で精度の高い調査の実施を常に考える必要はない。世界銀行やUNDPが各国の貧困状況を精力的に調査しており、多くの国でそれらの成果が利用可能である。JICAの事業にとって最低限必要な内容を二次資料にも依存しながら取りまとめることが現実的である。在外事務所が主導して作成することが望ましく、企画調査員や在外専門調整員等の活用も考慮する。また、地域部体制の発足に伴う国別事業実施計画の作成に際し、「貧困プロファイル」と「貧困削減戦略」を可能な限り早期に取りまとめることが必要である。

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

貧困削減事業の成功の可能性を高めるためには、第2章で触れた「ターゲットグループの特定」、「社会分析」、「住民参加」の3項目の手法を実施予定の個別プロジェクトについて考慮、実行することである。これら3項目については、現在でも既に相当程度まで取り組みが強化されてきているが、今後において一層確実なものとするために、第3章「事業別の貧困削減の取り組みに係る留意事項と対処法」にあるように、各スキームやセクターに適した形で実行する。

4-5 「プログラム・コンポーネント」による対応

セクター別の縦割りの事業の実施では、効果的な貧困削減援助は実現できない。しかし、JICAの事業部がセクター別の編成となっていることから、効果的な貧困削減としてのマルチセクターアプローチは事業部間の連携なくしては実現できない。平成10年度より開始された「社会開発総合プログラム」²では、貧困削減を第一の目標として地域医療、村落開発等の異なる分野をプロ技、個別専門家、開発福祉支援事業、協力隊等の異なる事業を柔軟に組み合わせ実施することで対応して行くこととしている。このように、各分野ごと、各スキームごとでは対応出来ない課題に対して、共通の一つの目標を核として実施していくプログラムアプローチを、今後とも取り入れていくことが必要である。

² DAC 新開発戦略の実現と第2回アフリカ開発会議(TICAD II)のフォローアップのために、アフリカ地域の貧困層に直接裨益することを目指して創設された成果重視型の社会開発援助事業。平成11年より、西アフリカのガーナにおいて「ガーナ国生活・健康改善総合プログラム」が開始されている。

また、上述の総合的な取り組みだけでなく、個別の事業についてもそれを補完する仕組みを整えることによって有効な貧困削減とすることも出来る。例えば、林業プロジェクトで、安全な飲料水の確保に対する山村住民のニーズが高ければ、林業プロジェクトの補完として給水対策を立てることで、住民に健康と活力を同時にもたすことが出来、貧困削減に貢献する。これらの事業、分野の組み合わせにより、貧困層の開発ニーズから出発する貧困削減事業が実現できる。

4-6 貧困分野の広域企画調査員、巡回ミッションの派遣

開発途上国政府の貧困削減への対応は一律ではなく、同様に援助する側も当該国における援助優先分野が多岐に渡ることが多いため、貧困を削減することの重要性に気づいていながら、具体的に有効な対処法が立てられない場合がある。また、ある国で実施されている優良な貧困削減プロジェクトが、そのようなプロジェクトが必要とされる国に紹介されないケースもある。これに対処するために、社会分析、村落開発、住民参加など、貧困削減プロジェクトの企画立案を行い、複数の国を含む地域をカバーする広域企画調査員の長期派遣、及び専門家の小チームによる巡回ミッションを派遣する。地域の情報を共有することで組織的な活動を行い、在外事務所の貧困削減事業の強化に貢献することが出来る。その活動は以下のとおり。

- 貧困削減関連プロジェクトに従事している青年海外協力隊員や専門家へのアドバイス
- 「貧困削減現地ワークショップ」の開催指導
- 「貧困プロファイル」や「貧困削減戦略」の作成支援
- 各種プロジェクトでの貧困配慮の指導
- 貧困削減プロジェクトのモニタリングと評価
- 貧困削減に資するプロジェクトの発掘・形成
- 他の援助機関による効果的事例の調査、等

広域企画調査員、巡回ミッションの派遣により、各々の国で貧困がどのような状況で、それを削減するための当該国の対応や、援助する側の戦略の策定等を各在外事務所で行うことが可能となる。

参考資料

【他の援助機関等の動向】

1. 世界銀行

世界銀行は、「世界開発報告 1990」報告書において貧困を取り上げ、貧困削減が開発の最重要テーマであることを明らかにし、以降、労働集約的な経済政策の推進、保健や教育等の基礎的な社会セクターへの投資の二つのアプローチを貧困削減の基本としてきた。この二つのアプローチを進める手段として、調査分析、政策対話、ローンの供与を行ってきており、特に貧困に関する調査研究は、世界銀行が行う政策対話、助言、それらを実施するための援助プログラム作成の基礎となっている。1998年度では、その中核となる貧困評価(Poverty assessment)が、世界の貧困層 90%を抱えている 105 カ国の内の 83 カ国で終了している。

世界銀行は、前回、1990年に貧困を特集してから10年目の2000年に、「世界開発報告 2000」報告書で再び貧困を取り上げる予定である。この10年の貧困への取り組みから得られた教訓とこれまでの変化から、新たな貧困削減への戦略を提示することとしている。既に同機関のホームページで概要が明らかになっている2000年度報告書においては、90年代を通して経済のグローバル化の進展は貧困削減の機会を持たせたと共に、地域紛争の発生、市場経済の浸透による南北間、途上国内部での不平等の拡大といった現象が見られたとしている。そして、貧困の持つ多面性に改めて注目しつつ、これらのリスクを回避し貧困削減の対処法を提唱する。貧困に対処するための重要な要素として、以下の3要素が掲げられている。

- ・ 貧困層のエンパワーメント(力の獲得)：貧困層の発言権強化、政策決定への参加等による貧困層自身の立場の改善と強化を確保
- ・ 社会安定性の確保：政治・経済・社会変動からくる貧困層への悪影響を回避するためのセキュリティの提供
- ・ 機会提供：社会サービスの提供、公共政策改革、資源分配の改善等を通じて、貧困層が持続的な経済活動を継続するための機会を提供する

「世界開発報告 2000」報告書では、上記の3要素を軸に、次世紀の貧困削減への取り組みを提唱していくこととなる。そのために、世界銀行は同報告書作成のために、貧困層、市民社会、途上国政府、他援助機関等に対して、調査研究、ワークショップを通じて意見を求めていくことになっている。

2. 国連開発計画 (UNDP)

UNDPはその1990年から「人間開発報告書」において、途上国の人々の状況を所得のみならずで出生時平均余命、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標 (HDI) を公表し、生活の質的・社会的側面から開発状況を評価している。更に、1997年の同報告書で、貧困の概念として従来の所得を基準とした貧困の概念に対し、「健康で創造的な生活を長く送り、つつましい生活水準を維持し、自由・尊厳・自尊心・他社からの尊敬を享受するために必要な選択肢が与えられない」人間貧困の視点を導入している。「UNDP POVERTY REPORT 1998」の中で、貧困削減に係るUNDPの組織的目標を以下のように具体的に定めている。

- ・ 貧困削減を目的とした経済成長のための環境整備を促進する
- ・ 生産に必要な資源へのアクセスを通じて貧困者に持続可能な生活を保障する
- ・ ジェンダーの平等と女性の地位向上を促す
- ・ 貧困層の依存する環境資源の再生を含む貧困者のための持続可能な食料安全保障を確保する
- ・ 貧困者のエンパワーメント (力の獲得) を含む貧困削減を目指す政府を支援する

1997年、国連はUNDPの他、UNICEF、UNFPA、およびWFPなど途上国援助に関わる主要機関を国連開発グループとしてまとめ、貧困削減が組織の統合的な目標となるよう、「国連開発支援フレームワーク」を総会において採択した。UNDPはこのフレームワークの中で途上国における常駐調整官として中心的な役割を果たすことが期待されている。

3. 開発援助委員会 (DAC)

先進国援助機関が集まる調整機関であるDACにおいて貧困への取り組みを本格するために、1998年6月に貧困削減非公式ネットワークが設立された。同ネットワークにおける議論から、同年には参加国の貧困削減への取り組みに係る調査研究を実施している。同調査研究の報告を基にして、参加国の貧困削減への活動の指針となる「貧困削減ガイドライン」策定への合意がなされ、現在、2000年12月の完成を目指して各国分担のもとに作業を開始している。同ガイドラインの予定されているアウトラインは以下のとおり。

- 第1章：貧困削減 — 概念及びアプローチ
- 第2章：国別援助プログラム
- 第3章：貧困削減のための効果的な援助の実例
- 第4章：援助機関の改革
- アネックス：政策の一貫性

上述のうち、日本は第2章の作成を担当するサブ・グループに参加を表明している。また、同ガイドラインの策定の過程で、DACは途上国政府との対話を重視しており、各地でワークショップを開催することとなっているが、アジアで開催するものについては、日本が主催することを表明している。

4. カナダ国際開発庁 (CIDA)

1995年にカナダ政府が公式な外交方針として発表した“Canada in the World”によれば、カナダの外交が追求すべき3つの重点目標として、・カナダの繁栄と雇用の促進する、・安定した国際環境の中で、カナダの安全保障を確保する、・カナダ人の価値観や文化を普及する、としている。また、国際協力はカナダ政府がこれら3つの重点目標を達成するための外交手段であるとしている。しかしながら、同文書中の国際協力を扱った章において、カナダが供与するODAの明白な任務 (mandate) として、「貧困を削減し、世界のさらなる安全、平等、繁栄に貢献するため、(途上国の) 持続的な発展を支援する」としていることから、国際協力に対して、効率や効果を求め、経済や商業、カナダの国益に関連させることを強調する新外交方針ではあるが、国際協力に関する基本的な認識は貧困削減にあると考えられる。

カナダにおいて国際協力を実施する機関、カナダ国際開発庁 (CIDA) は、貧困削減に関して、既に相当の経験を持つにもかかわらず、「複雑で困難であり、いまだ容易でない課題」であるとしている。CIDAが貧困削減に取り組むにあたり、(1) それぞれの国、それぞれの地域での貧困に関する個別的な状況の理解、(2) 貧困削減に最大の効果を与えるためには、プロジェクト、プログラム、制度的支援、政策介入が整合して機能すること、(3) CIDAの役割と能力を明確に認識すること、が必要であるとしている。その上で、以下のような実施方針を定めている。

- ・貧困削減を実施するには、幅広い作用によって可能であるということを理解する。
- ・貧困の状況と、削減のための戦略を、国家や地域の政策枠組みの中に統合する。国際協力は、被援助国自身の戦略を補完するものである。
- ・CIDAにおいて計画される事業は貧困削減という最終目的と一貫性を保つ。
- ・貧困に焦点をあてた介入や政策レベルでの介入において、CIDAは比較優位にある分野に集中する。

5. 英国国際開発省 (DFID)

1997年、18年ぶりに労働党政権が誕生したのに伴い、援助政策の立案から実施までを担当してきた海外開発庁 (Overseas Development Administration : ODA) は、閣僚大臣を有する国際開発省 (Department for International Development : DFID) に格上げされた。1997年の援助白書において、全ての人々の共通利害である持続的発展 (Sustainable Development) が援助政策の基本であり、また、我々の世界は相互依存にあるという認識が一般の人々に浸透してゆくことを希望するとしている。これらの基本政策を反映して、DFIDの使命は、より貧しい国々において、貧困解消に貢献するとされている。

貧困案件実施のための具体的なガイドラインは存在しないが、“Poverty Aim Marker”を定めており、新規案件を採択する場合、DFIDの援助理念である「より貧しい国に対する貧困解消」に該当するかを判断するため、(1)特に貧しい人々に利益があることを目的とするもの、(2)貧困層を含む、幅広い階層に利益をもたらすもの、(3)貧困削減に貢献する環境を可能にする政策、戦略、改革をもたらすもの、の3カテゴリーに分類することになっている。そして、貧困解消が実現するためには、国際社会において以下のような事が重要であるとしている。

- ・持続的発展と環境保全を推進するという政策と原則が、国際的に明確な合意となること。
- ・その具体的な目標は、2015年までに、絶対的貧困にある人々の割合を半分にするにある。
- ・先進国、途上国に拘わらず、国際的な開発問題を解決することに対して明確な政治的意志が示されること。

6. スウェーデン国際開発協力庁(Sida)

スウェーデン政府が1952年に開発援助を開始して以来、貧しい人々 (poor) との連帯 (solidarity) が途上国支援を行う主要な原動力であった。さらに、1962年の政府議案の中に、スウェーデン政府の開発援助の目的は、貧しい人々の生活向上にあるとの言葉が見られる。

この目的を達成するために、スウェーデン政府は6つの目標を掲げている。

- ・経済成長 (1978/1979)
- ・経済的・社会的平等 (1978/1979)
- ・経済的・政治的独立 (1978/1979)
- ・民主的発展 (1978/1979)
- ・環境保全 (1988/89 追加)
- ・ジェンダー間の平等 (1995/96 追加)

上記 6 つの目標に優先順位はなく、それぞれが重要ではあるが、貧しい人々の生活向上という最終的な目的を達成するための中心となる目標であると考えられている。

1995 年、新たに発足した二国間援助を担当するスウェーデン国際開発協力庁 (Sida) は貧困問題に取り組むにあたり、貧困層自身が主体となり、実施過程の中で一定の役割を果たすことを重視している。それは、従来の援助一被援助関係から、対等なパートナーシップへの転換を意図している。このため、4 つの選択がとりわけ重要であるとしている。

- ・パートナー国の選択

パートナー国の選択にあたっては、貧困の度合いによる援助の必要性と、貧困対策を行う意志と現実に実施できる能力を基準として選択する。

- ・協力活動を行うためのパートナーと実施経路の選択

相手国政府のみではなく、援助に係わる専門家やコンサルタント、他の援助支援国、また、スウェーデンの NGO や地元 NGO もパートナーと考える。

- ・援助形態と方法の選択

従来の援助は、各プロジェクト・レベルでは成果が見られるが、マクロ・レベルでは明瞭な効果が現れることは少なかった。プログラム援助のように、当事国のシステムを十分に生かし、国内で動員できる予算を包括的に利用可能にする方法を選択する。

- ・コントラクトの標準化

開発援助に関して結ばれる全てのコントラクトは、関係国の対等なパートナーシップに基づき、援助対象グループの責任とリーダーシップを認めることを基本として締結されるように標準化する。

参 考 文 献

<日本語文献>

- 絵所秀紀、山崎幸治編「開発と貧困－貧困の経済分析に向けて」アジア経済研究所 1998
- 海外経済協力基金「事後評価特集」OECDニューズレター No62 1998
- 海外経済協力基金「社会開発特集：社会開発とは何か」OECDニューズレター No63 1998
- 外務省「我が国の政府開発援助 ODA白書」 1997
- 外務省、国際開発高等教育機構「1995年国際シンポジウム報告書：「参加型開発」アプローチの課題と展望」 1996
- 国際協力事業団「開発調査評価ガイドライン」 1994
- 国際協力事業団「DAC新開発戦略援助研究会報告書」 1998
- 国際協力事業団「国際協力事業団年報 1998」 1998
- 国際協力事業団、国際協力総合研修所「貧困問題とその対策：地域社会とその社会的な能力育成の重要性」 1995
- 国際協力事業団 企画部「貧困問題ガイドブック」 1994
- 国際協力事業団 農業開発調査部「農村社会調査手法の研究」 1999
- 国際協力事業団 農林水産開発調査部「農業・農村開発計画調査手法の研究」 1996
- 国際協力事業団 農林水産開発調査部「漁村計画振興計画における開発調査手法の研究」 1997
- 国連開発計画「人間開発報告書－貧困と人間開発」国際協力出版会 1997
- 国際食糧農業協会「特集 貧困層の利益を目指して」NGO協力情報 39号 1999
- 国際食糧農業協会「現地情報 FAO資金による所得創出活動－シャブラニールの現地報告」NGO協力情報 39号 1999
- 世界銀行「世界開発報告 1990」 1990
- 世界銀行「年次報告 1997」 1997
- 中嶋秀隆「PM プロジェクト・マネジメント」日本能率協会マネジメントセンター
- 宮崎修二、中井毅、尾村敬二編「経済協力ハンドブック 1998年度」アジア経済研究所 1998
- ロバート キャプラン、デビッド ノートン「バランススコアカード」生産性出版 1997
- 「国立民族博物館助教授 押川文子さんに聞く」朝日新聞 1999年1月1日付朝刊
- 「アジア危機 子供・女性に影響 世銀会合終了 教育水準が低下」日本経済新聞 1999年1月23日付朝刊
- 「揺れる超不平等社会」ニューズウィーク日本版 1999年2月3日

<英語文献>

- Canada International Development Agency, *Canada's Policy on Poverty Reduction*, 1997
- Cernea, M. M. (ed.), *Putting People First - Sociological Variables in Rural Development, Second Edition*, A World Bank Publication, 1991
- Department for International Development (UK), *Eliminating World Poverty - A Challenge for the 21st Century*, 1997
- Department of Foreign Affairs and International Trade (Canada), *Canada in the World*, 1998
- Ministry for Foreign Affairs (Sweden), *The Rights of the Poor - our Common Responsibility: Combating Poverty in Sweden's Development Cooperation*, Government Report 1996/97:169, 1997
- Organization for Economic Co-operation and Development, *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, 1996
- Overseas Development Administration (UK), *Social Development Handbook - A Guide to Social Issues in ODA Projects & Programmes*, 1993
- Hoeven, R. van der and Anker, R. (eds.), *Poverty Monitoring: An International Concern*, Macmillan, 1993
- Swedish Agency for Development Cooperation, *Promoting Sustainable Livelihoods - A report from the Task Force on Poverty Reduction*, 1996
- United Nations Development Programme, *Poverty Eradication: A Policy Framework for Country Strategies*, 1995
- United Nations Development Programme, *Human Development Report*, 1998
- United States Agency for International Development, *USAID's Strategic Framework for Basic Education in Africa*, 1998
- World Bank, *Poverty Reduction Handbook and Operational Directive*, 1992
- World Bank, *Poverty Reduction and the World Bank*, 1997



JICA