

公共政策

人々のニーズに基づいた 質の高い公共サービスの実現に向けて



※MDGsの8つの目標のうち、該当するものを表しています。

開発途上国の安定と持続的な発展のためには、自らの力で自国の資源を効率的に、国民の意思を反映できる形で動員し、配分・管理できることが重要であり、政府の取り組みだけでなく国民や民間部門も含めて社

会が運営される仕組み、いわゆる「ガバナンス」が鍵となります。JICAは、公共政策分野の支援として、国の根幹を支える法・司法制度の整備、行政の効率化や透明化、地方政府の行政能力向上、財政・金融などの協力を通じてガバナンスの強化を図り、開発途上国の持続的な成長を促進するとともに、民主的で公正な社会の実現に向けた支援を行っています。

開発途上国では法・司法制度や行政機構、財政管理をはじめ国家の基本的な仕組みや基盤が脆弱なことが多く、運用する人材も不足しているのが実情です。脆弱な社会的基盤は国の発展を妨げる一因となり、開発援助の効果や効率に大きく影響を及ぼすこともあります。

国家の基本的な仕組みや制度を対象とする公共政策分野の支援には、ガバナンス改善に向けた開発途上国の問題意識と強いオーナーシップが不可欠です。JICAは、個人、組織、社会の各レベルでの内発的な発展プロセスを支援するというキャパシティ・ディベロップメント(CD)の考え方を重視しています。

ガバナンス

法・司法制度の整備

課題の概要

ガバナンスの改善のためには、「法の支配」の確立、つまり、社会において、ルールがその内容と成立過程において妥当であり、公正・中立な紛争解決のシステムが構築され、システムへのアクセスが市民に保障されることが不可欠の要素です。

適切なルールや透明で公平な紛争解決手続きのない社会では、暴力や金銭によって利害の衝突が解決されることになりかねません。それは貧困層や女性をはじめ弱者の人権が保障されないことに加え、社会不安の一因にもつながります。また、トラブルの解決方法が不合理であったり、結果の予測が困難であったりすることで取引のコストが増大し、経済活動を阻害することにもなります。

また、法制度の整備は、行政職務の執行や紛争解決の基準の明確化・透明化による汚職防止の側面も有しています。ただし、ルールや組織が整備されるだけでは十分ではなく、人々が納得できるような合理的で透明な紛争解決の事例を積み重ねることによって、法や制度が市民の信頼を獲得するまでは法の支配が確立したとはいえ、そのプロセスには長期間を要します。

JICAの取り組み

日本は、明治維新以降、国家の近代化を目指して大規模な法制度改革を行い、法律と司法制度を国際標準に近づけるプロセスを経験しています。この過程で、外国の法律や司法制度を選択的に取り入れ、国の発展段階や社会・伝統にあわせてカスタマイズしてきた経験があります。この日本の経験そのものに、法制度の整備に取り組む多くの開発途上国が高い関心を寄せています。日本は自らの経験に基づいた比較優位性を生かして、相手国社会の現状とニーズを踏まえたきめ細



本邦研修「調停人トレーナー養成研修」で、ロールプレイを通じて、実際に調停を行う際の問題点等を議論するモンゴル最高裁等のカウンターパート(モンゴル「調停制度強化プロジェクト」)

かい協力を実施しています。

JICAの法整備支援は、市場経済移行国や復興国を中心に、社会の安定と発展に向けて「法の支配」を浸透させ、ガバナンスの改善に資することを目指して、開発途上国の法・制度構築の長期的プロセスを支援し、①法律・法令などの起草支援(ルールの整備)、②法を執行・運用する組織の整備(組織の整備)、③人々の法制度・司法制度へのアクセス向上(法・司法へのアクセスの改善)、④これらに従事する人材の育成への支援(人材育成)のための協力を行っています。

法律や制度は、相手国の文化、慣習、既存の制度との調和に配慮したものでなければ根つきません。国の発展段階や社会状況の変化も考慮する必要があります。JICAは、ダイアログ(対話)を重視したアプローチを大切にしており、ルールの起草や組織強化の活動では、相手国との対話を重ねながら共同作業を進め、社会に根づく援助を目指しています。

JICAは、1996年に開始したベトナム「法整備支援プロジェクト」を皮切りに、法整備支援分野における技術協力を本格的に開始し、市場経済化に向けた法整備の構築・改善が必要とされている開発途上国や紛争終結国の法・司法制度の再構築・人材育成に対する支援を実施しています。

分野では、民事分野の基本法整備(ベトナム、ウズベキスタン、カンボジア、ネパール、中国)、競争法などの経済法整備(ベトナム、中国、インドネシア)、行政法分野の法整備(ベトナム、ウズベキスタン)、紛争解決機関の実務改善(ベトナム)、民事紛争の和解調



JICAが1999年から起草支援・立法化支援を行ってきた、カンボジア民法・民事訴訟法を広報する国家会議(2008年6月)

停制度整備(モンゴル、インドネシア)、弁護士会の能力向上(ベトナム、カンボジア、モンゴル)、立法担当者の能力向上(ラオス、東ティモール)、法曹の人材育成(ベトナム、カンボジア、ラオス)等を支援しています。

法の支配の確立には長い時間を要するため、現在までに支援を行ってきた国々に対しても、相手国の将来的な自立を目指してオーナーシップを尊重しつつ、整備を支援した法令の普及支援や関連法令の整備、新しい法令に基づく法律実務や運営組織の改善支援などを

事例

ベトナム 国会能力向上研修

立法府として機能するための知識やノウハウを

ベトナムでは、ドイモイ政策の下で進む経済改革や、1992年の新憲法制定に伴い、市場経済化に即した政治改革が進行中です。JICAは、国家の基盤となる法律を定め、行政の監督役も担うベトナム国会の改革に向けて、立法府として役割を果たすための知識やノウハウの習得を目的に、2010年から3年度にわたり日本で研修を実施しています。

国民の声を反映できる国会に

初年度となる2010年度は、国会議員をサポートし、立法においても重要な機

能を担う国会事務局の職員15名を対象として研修を行いました。

研修では衆議院の協力を得て、衆議院各部局(調査局、法制局、委員部、庶務部人事課・広報課)の役割や、議員立法、予算審議の流れを学ぶとともに、国会を円滑に機能させるための事務局の役割や求められる人材について、活発な議論を行いました。特に日本の立法能力の高さに関心が集まり、法律が制定されるまでの流れや、法制局や調査局の具体的な業務に関して多くの質問がなされました。また、広島県議会では、中央議会と地方

議会の関係性について学び、県議会の職員と意見交換しました。

研修に参加したベトナム国会事務局次長は、「国会の使命の重さを改めて感じた。学んだことを一步一步実現していきたい」と感想を述べ、他の研修員からも、「日本の民主的な国会運営に感銘を受けた」「国民の声を反映できる国会にしていきたい」との声が上がりました。

今後、2011年、2012年は、憲法改正や汚職対策など、ベトナムの政策や新たな課題にあわせてさらに深化した協議を行う研修を実施する予定です。

実施していく必要があります。

民主的制度の整備

法・司法制度の整備に並行して、紛争後の国づくりの過程で民主的制度の構築・強化を進める開発途上国や、政治改革を進める開発途上国に対し、JICAは、選挙制度・選挙運営、立法府強化、メディア能力強化などの支援を、ガバナンスの改善のための支援の一環として実施しています。

2010年度は、ネパールにおいて、紛争後の新しい国づくりの過程で重要な役割を果たすメディアの能力強化のために、メディア関連法令の見直しや、唯一全国をカバーする国営ラジオ放送であるラジオネパールの機能強化に向けた支援を開始しました【→P.95 事例を参照ください】。また、ドイモイから20年以上が経過し、目覚ましい経済発展に伴って政治改革が必要となっているベトナムに対し、国会改革に向けた努力を支援しています【→P.87 事例を参照ください】。

行政機能

課題の概要

JICAは、行政機能を「①国民の生存権と社会的権利の保障、②社会的公正の増進と格差の是正、③経済の安定と成長の促進という3つの使命を果たすため、社会の資源を管理し、サービスを提供し、さらには民間活動の環境整備とルールづくりを行うこと」と定義しています。その範囲は特定セクターにとどまらず、広い範囲にわたっています。

開発途上国の多くでは、行政官の数も限られており、

税収構造も脆弱な場合が多く、効率的な行政サービスの提供が困難になっています。また、公共事業の計画や発注のプロセスが不透明であったり、住民や民間セクターの参加が十分ではない場合が多く、不正や腐敗、汚職の原因となっているケースも認められます。

そのため開発途上国では、①行政の効率性と質を高めること、②財源や人的資源などの行政資源を増やし最適に配分すること、③市民や民間セクターの参加を促進し透明性を高めることが求められています。この目的を達成するため、行政組織と制度の改善を図る行政改革、行政機関の能力向上、受益者である住民に近いところでの開発計画の立案と効率的な行政サービス提供を目指す地方分権化、不正腐敗防止への取り組みを行う必要があります。

「行政機能」分野の協力は、行政全体に共通するものと、保健や教育など個々の行政分野に限定されるものに大別されます。支援する際には、焦点となる課題が地方政府を含む政府全体の取り組みを必要とするものか、個別分野に限定されるものかを明確に整理することが重要です。そのうえで、協力の対象となる機関を特定セクターの所管省庁(例えば保健省や教育省など)とするか、総務省、地方自治省、地方自治体などにするかを決める必要があります。

JICAの取り組み

JICAはこれまで、行政機能の強化を目指して、開発途上国の開発事業計画の策定・管理(モニタリング、評価)や公務員の能力向上などを目指した行政基盤強化の支援、地域住民のニーズに即した行政サービスを

地方自治体が適切に提供できることを目指した地方分権化や地方行政官の能力向上支援、国の開発計画を策定するうえで不可欠な人口センサスや経済センサスなどの統計を整備する支援、また警察や消防など人々の生活の安全を守る支援を行っています【→P.59、89 事例を参照ください】。

さらに、近年は特にグッドガバナンスの欠如のため、途上国に対する支援が効果的に活用されていないという視点から、不正腐敗防止の要望も増えてきています。

行政機能強化の視点からは、より良い行政サービスを地域の住民・組



カンボジアで初めて全国的に行われた事業所の名簿整備調査(カンボジア「政府統計能力向上プロジェクト」)

暫定自治政府による地方自治強化を支援

JICAは2005年より、パレスチナの地方行政制度改善のために、中央政府での制度改革、また地方自治体でのサービス改善を支援してきました。暫定自治政府による統治という状況のなか、パイロット事業など「効果が目に見える形」での活動は、政府・地方自治体・住民が共に地方自治のあり方を検証する場ともなり、住民参加型による地域開発を試みた先事例のひとつとなりました。

広域自治体化を後押し

パレスチナでは1994年の暫定自治政府発足後、小規模な地方自治体が多数設立されましたが、その多くは財源や、人材、能力も不足しており、住民に適切な公共サービスを提供できていませんでした。そこで行政サービスを効率的に実施するため、合併により小規模自治体を収束させる取り組みを進めています。

プロジェクトでも西岸地域の自治体を広域自治体のモデルとして4グループに分け、JICA専門家チーム支援の下、住民代表者や自治体職員が協働し、住民のニーズ調査に基づいたパイロット事業を企画立案、実施、運営してきました。

2010年までに15件のパイロット事業が実施され、地域の要請に応じて幼稚園を設立し、近隣幼稚園との交流を活発化させて就学前教育の重要性に対する意識を高めた事例や、女性センターの運営・管理能力を向上させるとともに、参加村の協働活動を活性化させた事例など、住民・自治体間の関係を強化し、生活に直結する成果をあげています。

財政制度の整備と人材育成

中央政府に対しては、財政の分権化に向けた「地方財政政策」、また広域行政のあり方を示した「広域自治戦略」の策定支援を行いました。パイロット事業の企画・運営から得られた教訓も、この戦略にまとめられています。これらの政策/戦略は、パレスチナ地方自治庁により実行に移されることが合意されており、JICAでは実施面での支援も引き続き検討しています。

政府による制度的な取り組みとともに、それらの実施を担う職員の人材育成も重要です。JICAは、ジェリコ市における地

方自治体職員研修所の設立を支援し、地方自治の実務に関する研修を2007年より実施してきました。当初目標の1,000名を大幅に超える2,600名以上が各種の研修を受講し、受講者たちは職場でその成果を発揮しています。

「住み続ける」ことへの希望

プロジェクトの最も大きな成果は、権限の限られた自治政府の下、住民生活の改善を関係者が実感し、改善を促進する意欲を高めたことです。これまで開発援助が届きにくかった地域でも、政府当局との調整を重ね、公共施設の建設が実現しました。公共サービスへのアクセスに制限のある地域の人々が、プロジェクトを通じて、地方サービスのあり方や住民の関わり方を体験できたことには大きな意義があります。

関係者からは、「自治体・住民関係がより密接になった」「生活が厳しい土地に住み続けることへの希望に結びついた」などの声が多数寄せられています。

相手国政府関係者の声

プロジェクトカウンターパート
地方自治庁 Fawaz Rabaiaさん

中央、地方双方のレベルに明確な足跡を残した優良案件です。パレスチナのみならず、他ドナーにも多大な影響を与えたプロジェクトであり、各方面から問い合わせが絶えません。かかわることができて光栄でした。



プロジェクト終了時評価にて(中央)

現地の声

パイロット事業

「アルドゥーク村幼稚園建設」管理人
Najad Irmeileihさん

農業に夫婦で従事せねばならない人も多いため、共稼ぎの夫婦や子どもへの早期教育を求める人々にとって、このような社会的サービスが受けられるようになり大変助かっています。



パイロット事業で建設された幼稚園の園児たちは元気いっぱいだ。前列左端の女性が幼稚園管理人のNajad Irmeileihさん

織に届けること、中長期的な視点に立って相手国のオーナーシップを醸成しながら支援を行うこと、制度の構築だけではなくその制度が機能するために必要となる能力強化もともに行うこと、関連する省庁や組織に対し複層的に働きかけることを意識して支援しています。

財政・金融

課題の概要

国の持続的な経済発展は、財政・金融システムが健全に運営されているかどうかによって左右されます。財政や金融システムが破綻すれば、政府サービスの供給の低下、金融仲介機能の低下、インフレなどによって国民の財産や生活、企業の経済活動が大きな悪影響を受けることになります。

また、開発途上国へのさまざまな支援は、財政・金融システムの健全な運営と経済の安定があってこそ実効性が高まりますが、開発途上国では経済基盤が弱く、経済運営が不安定な場合が多いのが実情です。財政・金融分野への支援は、こうした開発途上国の財政・金融の体質強化を目指しています。

JICAの取り組み

開発途上国の財政・金融の体質を強化するうえで重要な課題のひとつは、「経済・金融危機の予防」です。1997年のアジア金融危機により、ASEAN諸国では多くの国民が財産や職を失い、多大な経済的損失を被りました。この金融危機の原因として挙げられたのがASEAN各国の金融システムの脆弱性でした。また、2008年の世界的な金融・経済危機は、金融システム強化の必要性を再認識させる結果となりました。

第二の課題は、国家予算全体のマネジメント能力の向上を目的とした「公共財政管理」です。限られた資金を効果的・効率的に活用するという観点から、①一定の予算の下で財政収支を適切にコントロールすること、②その国の開発課題において最も重要な分野に予算を配分すること、③予算が確保された計画を効率的に実施することは、きわめて重要な取り組みとなっています。

このような状況を踏まえつつ、JICAは次の内容に沿って協力を実施しています。

1. 財政システムの強化

税収基盤の拡大と税収を伸ばすことは、開発途上国



ケニア・ウガンダ間のマラバ国境税関検査場では、右手に両国税関の係官がおり、輸出入の手続きが1回ですむ(東部アフリカ「地域税関能力向上プロジェクト」)

にとっても政策実現のために重要です。そのため国税や関税の徴収機関に対する行政能力の向上を図っています。具体的には、財務省をはじめ相手国の中央政府や政策機関全般に対し、政策立案能力の向上、徴税機関に対する法に基づく税金の適切な徴収と管理・執行に関するキャパシティ・ディベロップメントなどを支援しています【→P.91 事例を参照ください】。

また、国の財政が適正に執行されているかどうかを監査する能力を向上させることは、資金の適正な執行のために重要であり、会計検査院などの監査機関に対して、監査能力の強化に関する支援を行っています。

2. 金融システムの強化

金融監督能力の向上、金融仲介機能の強化、資本市場の育成、中小企業金融制度の改善などを支援しています。金融システムの安定化と効率的な運営は、国家の安定的な経済政策の基礎となるもので、中央銀行や開発銀行などを対象に能力強化を図っています。

3. マクロ経済運営の基盤整備

競争法などの経済関連法の整備、マクロ経済モデルの構築、産業連関表などの経済統計の整備を支援しています。

財政・金融分野は、多くのドナーによる支援実績があり、一般財政支援*なども行われているため、ドナー間の協調や、技術協力と資金協力との効果的な連携が重要です。また、人的リソースなどの一定の制約を踏まえつつ、日本のプレゼンスをいかにアピールしていくかということも、金融・財政分野支援の今後の課題です。

* 国家レベルでの開発効果を目指し、開発途上国と援助国・機関が合意した戦略に基づき、被援助国政府の一般会計に資金を直接拠出する援助方法。

国家予算の効果的な配分のために

政策目標を効率的に達成するためには、予算執行の透明性を確保し、戦略的に資源を配分することが必要であり、適切な財政管理を行うための財政・予算管理能力の向上が求められます。JICAは2010年から、インドネシア政府が進める、業績予算の導入等により開発計画や予算の策定・管理を効率的に行う取り組みを支援しています。



国家開発計画庁が主催した2012年予算編成に向けた地方政府の参加による全国会合

財政・予算管理能力の向上を

インドネシアでは、「財政法」(2003年)や「国家開発システム法」(2004年)などの政令等が制定され、中期支出枠組み(Medium Term Expenditure Framework: MTEF)、業績予算(Performance Based Budgeting: PBB)、予算の一元化といった概念を導入して、

開発計画の立案と予算計画の策定・管理を効率的に実施する取り組みが行われようとしています。

2010年~2014年を対象とした中期国家開発計画の策定では、全体予算枠組みの設定や業績指標が限定的に導入されました。一方、業績評価に基づいた予算編成までは行われておらず、業績予算の

導入・運用方法に関する能力向上のための技術協力が日本政府に要請されました。

予算編成でのOJTを通じて

JICAは2010年より専門家チームを派遣し、①インドネシア政府における予算編成の仕組み、②業績評価と業績予算の実態、③関連職員的能力向上ニーズについて調査を実施し、提言をまとめるとともに、現地でのセミナーや日本での研修を実施しました。

現在は、効果的な業績予算を導入するための評価手法や業績評価の整理、改善に取り組んでいるところです。今後は、インドネシアでの実際の予算編成作業において、業績評価情報の予算編成への活用手法をオン・ザ・ジョブ・トレーニング(OJT)を通じて試行的に導入していく予定です。

なお、JICAが世界銀行やアジア開発銀行と共に供与している「開発政策借款」のなかでも、財政運営改善のための政策達成目標として「業績予算の導入・実施」が設定されており、他ドナーとも協調しながら、戦略的に支援を展開しています。

相手国政府関係者の声

国家開発計画庁
開発予算総局開発予算配分局長
シャフリル・バシールさん

インドネシアでは、予算の質を高めるために業績予算や中期財政枠組みを導入しつつありますが、JICAプロジェクトは、私たち国家開発企計画庁や財務省で予算・計画改革に取り組んでいるチームの能力を高めるのにとても役立っています。セミナーや研修で学んだ日本の経験や取り組みなどを参考に、インドネシアでの実施計画づくりや業績評価に役立てたいと思います。



全国会合でのグループ討議では、プロジェクトのカウンターパートである財務省職員が討議の調整役を担い、プロジェクトを通して得た知識やノウハウを発揮した

ジェンダー主流化

ジェンダーの視点に立って、開発課題やニーズ、インパクトを明確に



※MDGsの8つの目標のうち、該当するものを表しています。

ジェンダーとは、社会的・文化的に形成される性別のことで、男女の役割やその相互関係を含む意味合いをもちます。世界をみると、女性の方が社会・政治・経済的に不利な立場に置かれていることが多く、国連

のミレニアム開発目標(MDGs)の目標にも「ジェンダーの平等の推進と女性のエンパワーメント」が掲げられています。

JICAは、すべての政策・事業において、企画・立案・実施・モニタリング・評価のあらゆる段階でジェンダーの視点に立って、開発課題やニーズ、インパクトを明確にしていく「ジェンダー主流化」を進めています。

課題の概要

ジェンダー主流化とは、あらゆる分野での「ジェンダー平等」*を達成するための手段を指します。開発政策や施策、事業は、その作成過程やインパクトが中立ではなく、男女それぞれに異なる影響を及ぼすという前提の下、すべての開発政策、施策、事業の計画、実施、モニタリング、評価のあらゆる段階で、ジェンダーの視点に立って開発課題やニーズ、インパクトを明確にしていくプロセスです。

ジェンダーは、その国の人々の意識、文化、伝統、慣習などによって無意識のうちに規定されていることが多く、そのため、各種政策、制度、組織などもその影響を受けています。そこで、相手国の政策や各種制度がジェンダー視点に立つよう、女性省などのナショナル・マシーナリー（男女共同参画を目指す国の機関・機構・組織）を支援することが大切になります。

多くの場合、統計やデータ、各種指標がジェンダー視点に基づいて集計されていないのも問題です。対象となる地域社会への理解が不足したままジェンダーの概念を取り入れると、かえってジェンダー格差を拡大したり、負のインパクトを招いたりします。各種計画・事業に必要な基礎データを地域、性別、年齢、民族、宗教別に収集し、総合的に分析すると同時に、そういった視点を有する人材を育成することも重要です。

ジェンダー主流化を進めるには、女性のエンパワーメント推進も重要ですが、女性だけに焦点を当てれば実現できるものでもありません。地域の男性や意思決定者、社会への影響力の大きい人々（行政官、教育者、政治家、宗教リーダーなど）の意識変革が必要であり、女性を取り巻く社会構造や制度の変革につながる取り組みが求められています。さらに、例えば農作業の多

くを担う女性が使いやすい農機具開発や、水資源管理組合への女性の参画を促すなど、一見ジェンダー視点が不要に見えるさまざまな分野・事業をジェンダー視点に立って見直し、男性と女性それぞれが実際に果たしている役割に即した、きめ細かな活動を支援に組み込むことが必要です。

JICAの取り組み

JICAは長年にわたり、「開発と女性」の視点を組み入れた援助を実施するために、基本方針や重点課題の検討を重ねるとともに、組織的にジェンダー主流化推進体制を構築してきました。

実際の援助でも、ジェンダー平等のための政策・制度づくり、組織能力強化をアフガニスタン、カンボジア、ネパールのナショナル・マシーナリー（女性省など）の支援を通じて行っています。また、女性のエンパワーメントを推進するため、ナイジェリアでは女性センターの活性化、ホンジュラスでは特に貧困層の女性に焦点を当てた起業家育成[→P.93 事例を参照ください]、イエメンでは女子教育向上[→P.55 事例を参照ください]など、多岐にわたる支援を行っています。

これらの支援では、女性だけに焦点を当てるのではなく、女性センターに対する家族(夫など)の理解を得るために、ラジオ番組を通じた広報を行ったり、ジェンダーの視点に立った教育の重要性を宗教指導者が父

※ OECD開発援助委員会(DAC)の「開発協力におけるジェンダー平等と女性のエンパワーメントガイドライン」によると、「ジェンダー平等とは、男性と女性が同じになることを目指してはいない。人生や生活において、さまざまな機会が男女均等であることを目指すものである。また、ジェンダー平等といっても、すべての社会や文化に画一的なジェンダー平等モデルを強制するものでもない。ジェンダー平等の意味するところを男性と女性が共に考えて選択する機会を均等に有し、そのジェンダー平等を達成するために男女が協同で取り組むという考えである。現在は明らかにジェンダー格差が存在しているので、男女を平等に扱うのみでは不十分である」(OECD “DAC Guidelines on Gender Equality” P.12 Boxより)。

母に伝えたりするなどの取り組みを行っています。

また、その他多様な分野において、ジェンダーの視点を成果や活動に反映させるよう配慮しています。インドの植林事業では、実際の植林事業に女性を雇用しただけでなく、女性の収入向上支援を組み合わせることによって、薪を確保するために若木を伐採することのないよう(代替燃料を購入できるよう)工夫しました。パラグアイの地域開発では、男性住民と女性住民が共に参加するワークショップを実施し、それぞれが果たす役割を確認したうえで、それぞれに裨益する開発計画を策定する取り組みを進めています。

近年注目されるようになった課題に、人身取引(トラフィッキング)をはじめとする女性に対する暴力があります。人身取引は、被害者(女性と児童が多いが男性も含まれる)に深刻な精神的・肉体的苦痛をもた

らす重大な人権侵害を伴う犯罪であり、人道的な観点からも国際組織犯罪対策としても、迅速・的確な対応が求められています。日本政府は人身取引対策行動計画を閣議決定し(2004年、2009年)、関係省庁連絡会議などを通じて対策に取り組んでいます。

人身取引は複合的で幅の広い問題ですが、JICAは、タイ、ベトナム、ミャンマーで「被害の予防」と「被害者の保護・自立支援」に焦点を当てた協力を実施中であり、タイでは被害者の保護・自立支援のためのガイドラインが形になりつつあります。被害者は国境を越えて移動するため、地域的な連携の枠組みが不可欠です。タイでの地域セミナーや、JICA本部と3カ国を結んだ定期的なTV会議の開催などを通じて、メコン地域各国の状況や取り組みを共有する場を設けています。

事例

ホンジュラス 地方女性のための小規模起業支援プロジェクト

農村女性のゼロからの起業

中南米の最貧国のひとつであるホンジュラスは、人口の約6割が貧困層に当たります。一方で、マチスモと呼ばれる男性優位主義の文化が根強く存在し、女性の社会参加の機会は非常に限定されています。

JICAは2003年より、貧困層のなかでも特に就業機会に恵まれない地方の貧困女性の起業支援を行い、グループの組織化、組織化を促進するプロモーターの研修、起業・運営に必要な知識・技能指導を通じた、「女性のための小規模起業支援モデル」(MeM方式)を確立しました。

農村女性のエンパワーメント

MeM方式の第一の特徴は、基礎教育を修了せず、村から出たことのないような女性たちの組織化から始める「ゼロから」の取り組みを対象としていることです。既存の組織を発展させるのではなく、女性たちが新しいグループの形成、ルール作り、職種の選択、研修を通じた生産・販売技術の習得、定期的な評価活動までを実践することを可能にします。

第二の特徴は参加女性のエンパワーメントを目指す点です。それまで女性という理由で十分な機会を与えられず、自己評価の低かった参加女性たちに、「意思決定する」「行動する」など12の指標に基づいた調査を実施したところ、明らかなエンパワーメントの発現が認められました。女性たち自身に変化や能力が意識化されただけでなく、女性たちの活躍により貧困家庭の収入が向上するなどの現実

の変化を通して、女性の社会参加や能力に関する男性側の認識や行動に正のインパクトをもたらしていることが確認されています。

MeM方式実施のガイドラインとともに、組織運営に必要なマニュアルも「プロ

モーターの育成」や「会計とコスト計算」など7つのテーマについて作成され、他地域での普及・実施が期待されています。

現地の声

MeM活動参加女性

プロジェクトMeMの活動に参加することは、私たちにとって素晴らしい機会であったことを今、実感しています。これまで苦勞の連続でしたが、現在は常に新しい製品を作るように努力し、毎月新しいデザインを売り出しています。そして、それがお客様の好評を博しています。



研修で学んだ型枠を使って陶器のフライパンを作る陶芸グループの女性たち

平和構築

紛争影響国を支援し、 平和の促進と紛争の予防に貢献する



※MDGsの8つの目標のうち、該当するものを表しています。

紛争の多くは、開発途上国のなかでも特に貧しい国や地域で起きている国内紛争です。そこでは兵士だけでなく、むしろ一般市民や子どもが被害者や加害者になることの方が多く、人々の生活に多大な影響を与え

ます。

JICAは紛争終結後の国づくり支援として、平和の促進と紛争の予防に貢献するために、紛争の要因となる貧富の格差や機会不平等などの解決につながる社会資本や経済の復興と、国の統治機能や治安の強化などの支援に力を注いでいます。

課題の概要

近年、世界で勃発している紛争のほとんどが開発途上国での国内紛争です。特に経済的に貧しい国や地域で多く発生しています。

その犠牲となるのは一般市民で、なかでも子どもや貧困層などの社会的弱者が多大な影響を被ります。同時に、兵士と市民の明確な境界線がなくなり、一般市民や子どもが加害者として紛争にかかわる事例も近年増えてきました。

武力を伴う紛争は人々の生活の礎であるインフラを破壊するだけでなく、社会の絆を裂き、相互不信や憎しみを増長させます。それまで築き上げてきたさまざ

まなものを破壊し、その後の再建の道に負の遺産を残します。ある統計では、「和平・停戦合意後5年以内に、半数に近い国々が紛争状況に逆戻りする」ともいわれています。

平和構築には「軍事」「政治」「社会／経済」の3つの枠組みがあります。紛争を予防、解決し、平和を定着させるためには、軍事的な手段や予防外交などの政治的な手段とともに、紛争の要因となる貧富の格差の是正や機会の不平等などを改善するための開発援助が重要となります。

日本政府もODA大綱やODA中期政策のなかで平和構築を重点課題と定め、支援に取り組んでいます。

事例

イラク 電力セクター支援

質の高い行政サービスで政府への信頼回復を

JICAはイラクに対して、円借款、無償資金協力、技術協力を組み合わせ、復興支援を展開してきました。なかでも国民のニーズの高い電力供給能力の向上に対する協力を力を入れています。



円借款で供与した配電用資機材(北部クルド地域のエルビル)

1日に10時間以上停電

イラクでは、1980年以降、3度にわたる戦争と長年の経済制裁の結果、経済社会インフラの多くが破壊や老朽化の影響を受けました。電力分野も例外ではなく、現在も大部分の地域で1日に10時間以上の停電が続いており、全国で約1万2,000MWの需要に対し、半分の約6,000MWの供給能力しかありません。

夏の最高気温が50度にも達するイラクでは、電力供給は住民生活にとって死活問題です。イラク戦争後8年を経てもなかなか改善しない電力不足に行政への不

信が高まり、2010年夏には南部で大規模な暴動も起きました。行政サービスのなかでも電力供給力の向上は最大の課題のひとつとなっています。

こうした状況下、JICAは、円借款を通じて発電所・送配変電施設の整備を行い、加えて不足している発電所運営等の電力技術者を育成するために、ヨルダン、エジプト、シリア等の周辺国の電力公社や日本の電力会社等と協力し、イラク人への研修を実施しています。

このうちシリアでは、1998年にジャンダール発電所内に無償資金協力で建設した研修所を活用して、火力発電所の運営維持管理の効率化を図る研修を実施し、イラクの電力サービスの改善に努めています。

JICAの取り組み

JICAは、紛争の予防と平和の促進という視点に配慮しつつ、紛争の発生と再発の予防に貢献できるように取り組んでいます。紛争中とその直後に人々が直面するさまざまな困難を緩和し、その後の中長期にわたる安定的な発展を達成することを目的とした協力を展開しています。具体的には、①社会資本の復興に対する支援、②経済活動の復興に対する支援、③国家の統治機能の回復に対する支援、④治安強化に対する支援を重点課題に掲げています。

新たな取り組みでは、紛争後の国家建設のプロセスにおいて、中央政府と地方政府のつながりを強化しながら、紛争の影響を受けたコミュニティを開発するた

めに、政府の能力強化を支援しています。例えば、スーダンのダルフール地域や南北境界線に近い暫定統治地域では、行政が給水や保健、職業訓練等の基本サービスを適切に提供できるよう、能力強化を支援しています。その際には関係機関の実施能力の強化とともに、政府に対しても適切な予算配分ができるように調整能力の強化を図っています。

また、紛争影響国で実施するプロジェクトの評価のあり方に関する研究に取り組んでいます。

今後も、JICAは紛争影響国や地域で事業を積み重ねていくとともに、平和構築に携わる専門家の人材育成などを通じて、平和構築分野での支援を強化していきます。

事例

ネパール 民主化プロセス支援プログラム

紛争に逆戻りしないための仕組みづくり

内戦から抜け出し、2008年に連邦民主共和国として新たな一步を踏み出したネパール。JICAは「紛争に逆戻りしないための仕組みづくり」を念頭に、ネパールの民主的な体制づくりを包括的に支援しています。

法に基づいて解決するために

ネパールでは、約10年間続いた内戦が2006年に終結、王政を廃止して民主化に向け歩み始めました。しかし、政治的混乱や民族間の対立など課題は多く、改革の動きは国民の期待に反し難航しています。JICAは民主化への支援を通じて、新憲法で定められる国民の権利を保障するための仕組みづくりを目指しています。

その基礎となるのが「民法」への支援です。民法の起草・立法化により、紛争を法に基づいて解決するための基盤をつくることを目標としています。150年前につくられた現行法は倫理規定的な要素が強く、実際の紛争解決のルールとしては運用上の問題あることに加え、国際的な取引ルールとの整合性にも問題がありました。そこでネパールの法律関係者と日本

のアドバイザーグループが2年間、協議を重ねてきました。

2010年8月に新しい民法草案が完成。2011年1月には制憲議会に提出されました。

メディアやコミュニティ調停も支援

「メディアの能力強化」への支援も進行中です。民主的な政治プロセスには、市民への不偏不党の公正な情報提供が欠かせません。メディア関連法案の見直しや、国営ラジオネパールの組織強化など、健全なメディアの育成に向けた協力を行っています。

また、民法支援等を通じた制度づくり支援は、普及と運用の改善に時間がかかるうえ、地方部では司法へのアクセスが容易ではありません。その一方で、地方では民主化の過程における対立や社会的混乱が顕在化しています。そこでJICAは、移行期における支援として、住民間の問題を住民で解決するために、「コミュニティ調停人」の養成を支援しています。また、カースト、民族、ジェンダーの観点から社会的包摂の実現の土台づくりを目指しています。これまで100人以上に対し、争議解決、傾聴の技術、模擬調停などの研修を実施し、コミュニティ調停のノウハウの移転に取り組んでいます。

現地の声

コミュニティ調停人研修受講者

今までは争議があると、村の実力者の家に行って仲裁を頼まねばならず、戸外で何時間も待たされた挙句、明日来いと門前払いされるような扱

いを受けてきました。でも、これからは自分が、自分のコミュニティの問題を解決できるようになっただけでなく、有力者の争議だって解決できるかもしれません。とても自信ができました。



国営ラジオネパールの技術者を対象としたメディア研修

貧困削減

貧困層のもつ 潜在的な能力・可能性の拡大を支援



※MDGsの8つの目標のうち、該当するものを表しています。

開発途上国全体における貧困人口は、アジアの経済発展などもあって、1990年の41.7%から2005年には25.7%に減少しています。しかし、サブサハラ・アフリカでは、今も人口の約半数が貧困にあえいでいます。

また、近年の食料価格の高騰や金融危機の影響などにより、貧困に転落する人口の増加が懸念されています。

JICAは、JICAのビジョン「すべての人々が恩恵を受ける、ダイナミックな開発」を進めるため、4つの戦略のひとつとして「公正な成長と貧困削減」を掲げ、途上国の人材育成・能力開発、政策・制度の改善、社会・経済インフラの整備を支援しています。

課題の概要

貧困は、日本がODAの理念として掲げる「人間の安全保障」の観点からも、看過できない課題です。1日1.25ドル未満で生活する貧困層の数は、世界で14億人以上と推定されています。

また、自然災害や環境破壊などによって伝統的な生計手段を続けていくことが困難になり、貧困に転落しやすい脆弱な人々があります。病気や失業、教育の低さ、社会的差別といった問題は、それぞれが影響し合います。ひとたびその悪循環に陥ってしまうと、別の不利な状況を生んで生活はどんどん悪化し、貧困からの脱却をいっそう難しくします。これは『窮乏化の罠』と呼ばれ、貧困削減に取り組む際の大きな課題となっています。貧困や脆弱性を放置しておくことは、貧富の格差の拡大や生活資源の争奪を助長して社会を不安定化させる要因になります。

なお、近年では貧困は、安定的・持続的な生計を確保できること(①経済的能力)の欠如に加え、健康で基礎的な教育を受け、衛生的な環境で生活できること(②人的能力)、人々の生活を脅かすさまざまな「脅威」に対処できること(③保護能力)、人間としての尊厳や自らの文化や習慣が尊重され、社会に参加できること(④政治的能力、⑤社会・文化的能力)の、5つの能力が欠如した状態であるとの考え方が主流になってきています。

JICAの取り組み

JICAは公正な成長とそれを通じた持続的な貧困削減のため、上記5つの能力を強化し、これらの能力を発揮できる環境整備

を支援することで、貧困層の一人ひとりが貧困状態から脱却することを目指します。具体的には、①貧困層を直接的な支援の対象とする「貧困対策」、②事業を実施したことによる貧困層の便益を最大化することで貧困層の現状を改善する工夫を事業に組み込む「貧困配慮」の両方の取り組みを実施しています。

このため、どこにどのような貧困層がいるのか(ターゲットング)といった情報を整備し、貧困削減に有効なノウハウを集積していきます。例えば、収入の不安定な暮らしを送る貧困層が、毎月安定して医療、教育、食料などに支出できるよう、貯蓄サービスや少額からの資金の貸し付けを提供する「マイクロファイナンス」や、受給者が一定の義務を果たすことを条件に、政府が個人や世帯に、現金あるいはそれに準じるものを直接支給して所得の再分配を図る「条件付所得移転」、貧困層への短期雇用を創出できる「労働集約工法」など、近年注目されているノウハウについては、研修や勉強会などを通じ、関係者の理解を深めています。



紛争影響地域における調査で、日々の暮らしにかかる費用を分析する住民たち(ブルンジ)

「自分たちの道」整備を通じ貧困削減に貢献

東ティモールでは経済発展そして貧困削減のため、幹線道路の整備の支援がアジア開発銀行(ADB)ほかにより行われています。JICAは、幹線道路の整備による貧困削減効果をいっそう高めるため、日本政府貧困削減基金を活用したADBと協調し、より貧困層の生活に身近な、幹線道路につながるコミュニティ道路を住民参加型で整備する事業を支援しています。



急峻な斜面が続く。多雨の影響もあり、道路環境は厳しい

労働集約工法で雇用を創出

世界銀行の調査によると、東ティモールでは約半数の国民が貧困状態を余儀なくされています。道路網が整備されていないために、生産活動にかかわる物資の流通に困難があり、また、保健や教育等、社会の基礎的なサービスが必要なところに行きわたらないという状況が、特に農村部の貧困の大きな要因と考えられています。

貧困地域の住民の脆弱性の緩和と能力強化のため、JICAとADBは協調して、以下のような工夫を盛り込んでこの事業を実施しています。

第一に、道路整備は多くの場合、大型機械を用いて建設業者が行いますが、本プロジェクトでは貧困層の多い3県のコミュニティで、労働集約工法を用いた道路整備が計画されています。

労働集約工法とは、土のうや石積み、

蛇籠など比較的簡易な技術を活用した小規模インフラ整備工法です。機械工法に比べ安価であり、短期的ですが地域住民に雇用機会、すなわち現金収入取得の機会を提供できる点が特徴です。また、地域住民自身が道路の整備・補修にかかわるので、「自分たちの道」という意識が高まり、維持管理の効果が高まることも期待されます。

住民や行政官に研修を提供

第二に、本事業では、地域住民にさまざまな研修を提供します。識字、保健衛生といった生活に必須の知識、また、農業や小規模ビジネスに必要な知識や技術を住民に取得してもらうことで、整備された道路がより広く活用され、貧困層を含めた住民の生計向上・生活改善に役立つことを目指しています。

第三に、2002年に独立を果たした東ティモールは、国としてはまだ若く、行政能力は十分とはいえません。そのため、住民だけでなく行政官にも道路整備とそれを通じた事業監理のノウハウに関する研修や実地訓練を行い、能力向上を図ります。プロジェクト終了後、行政官自らがコミュニティ道路整備や開発を手がけられる体制づくりを支援していきます。

プロジェクトは2011年に始まったばかりですが、労働集約工法による道路整備事業を行うコミュニティの選定経緯、選定方法、地域住民や行政の能力向上の取り組みに関する成果や教訓を他地域でも展開できるよう、工夫していきます。

専門家の声

福林良典さん

対象県のコミュニティ道路は未整備な部分が多く、山間部ではその勾配は急で、雨期には集中豪雨のために増水した川や土砂崩れのために寸断されるなど、厳しい条件下にあります。

このような道路の状況を改善するため、ボトルネックとなる箇所の改良に重点を置き、現地資源を最大限に生かす手法を提案し、今後整備された道路を利用する住民にとって、保健や教育などさまざまなサービスへのアクセスが容易になることを目指します。



ボボナロ県での事業説明会