

第2章 国際援助社会における貧困の捉え方と取り組み

2.1 貧困の捉え方

2.1.1 貧困の概念と定義

貧困の定義には様々な議論があるが、経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）が2001年に取りまとめた『DAC 貧困削減ガイドライン』では潜在能力の欠如に着目し、貧困とは、経済的能力、人間的能力、政治的能力、社会的能力、保護能力の5つの能力が欠如している状態であるとした⁵。この背景には、貧困を所得や消費などの経済的観点だけから捉えるのではなく、人間の基礎的な潜在能力（capability）、すなわち選択の幅や自由度が欠如している状態として捉え、貧困削減とは個々人の潜在能力を高めていくとしたアマルティア・センの潜在能力概念がある。この貧困概念は、次項に述べる1990年代以降の貧困削減のアプローチを検討する上で大きな影響を与えた。

『DAC 貧困削減ガイドライン』に盛り込まれている5つの能力を具体的に示したものが表2-1である。またそれら5つの能力は当然のことながら独立したものではなく、相関関係が強く、かつ横断的に関係する要素として「ジェンダー」、「環境」を位置づけている（図2-1）。これら能力の欠如や相関関係の機能不全が貧困の状態であるという定義は、貧困削減への取り組みが非常に多岐にわたる分野や横断的課題を対象としていることを示している。

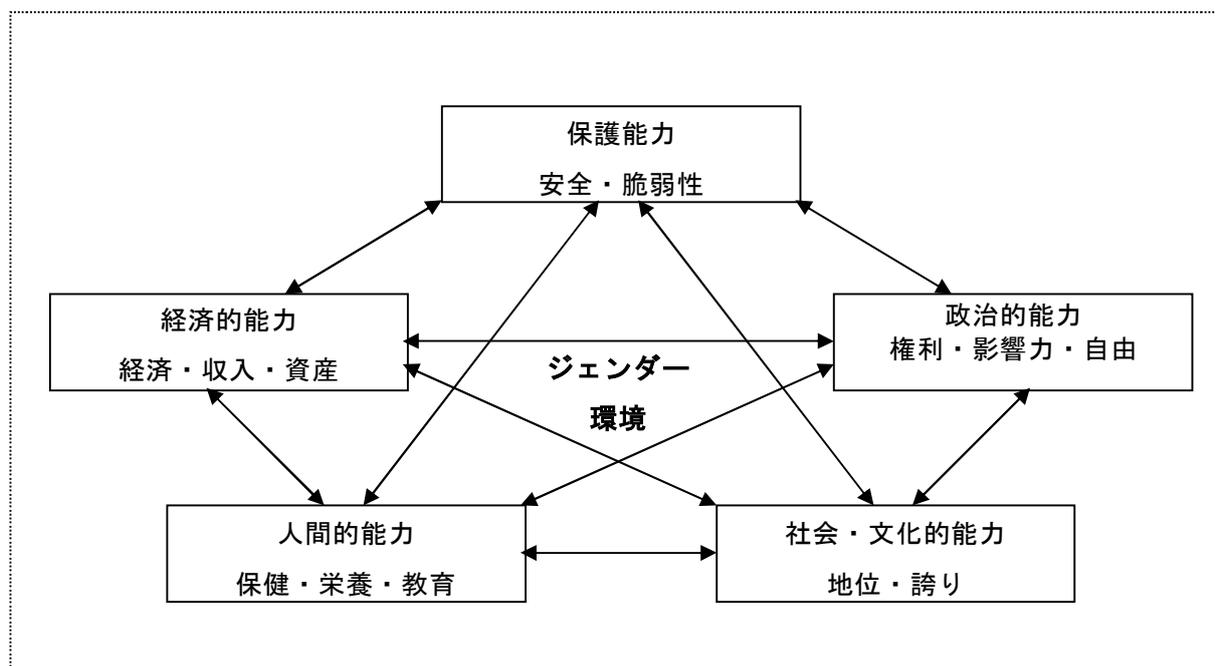
表2-1 DAC 貧困削減ガイドラインにおける5つの要素

1. 経済的能力 Economic Capability	所得を得ることができ、消費することができ、資産を持つことができる能力。これらは食糧確保、物質的豊かさ、社会的な地位を決定する要因である。この経済的要因は、貧困層に対し、生産のための経済的・物質的資源、土地、家畜、森林、漁業、クレジット、適切な雇用へのアクセスと関連する問題として指摘される。
2. 人間的能力 Human Capability	保健、栄養、教育、安全な水や住居などの確保など人間の根本と関わる問題。病気や非識字は生産活動や経済的向上など貧困削減のための障害となる。
3. 政治的能力 Political Capability	人権や政治的な自由の保障。これらが剥奪されていると、独裁や不公正などが横行し、暴力や紛争などを生み出し貧困層に多大な被害を与える。
4. 社会・文化的能力 Socio-cultural Capabilities	地域社会に価値あるメンバーとして参加する能力。貧しい人々は地理的・社会的な疎外や孤立を貧困状態の1つであると捉えている。
5. 保護能力 Protective Capabilities	経済的、外的ショックに抵抗する能力。貧困者が季節的な変化や外的ショック—自然災害、凶作・不作、経済危機や暴動・紛争—などから自分を防衛できるための蓄えや安全を確保できるなら、貧困に陥ったり悪化したりすることを防ぐことができる。

出所：JICA、2003、DAC 貧困削減ガイドライン要約および DAC (2001) DAC Guidelines: Poverty Reduction

⁵ DAC (2001) *DAC Guidelines: Poverty Reduction*

図 2-1 貧困に関わる 5 つの能力の相関図



出所：JICA、2003、DAC 貧困削減ガイドライン要約

また、近年提唱されている「人間の安全保障」の概念においても貧困状態からの脱却を視野に入れた援助のあり方が検討されている。「人間の安全保障」とは「人間の生にとってかけがえのない中枢部分を守り、すべての人の自由と可能性を実現すること」と定義され、人が生きていく上でなくてはならない基本的自由を擁護し、広範かつ深刻な脅威や状況から人間を守ることであるとされている⁶。人々の脅威としては、紛争、テロ、犯罪、人権侵害、難民の発生、感染症の蔓延、環境破壊、経済危機、災害といった「恐怖」や、貧困、飢餓、教育・保健医療サービスの欠如などの「欠乏」が挙げられる。上述した DAC で定義されている貧困削減のための能力開発は、どちらかというに進歩と増進に主眼を置くことによる能力の開発・向上を目指しているのに対し、人間の安全保障では、「状況が悪化する危険性（downside risks）」に直接関心を向けて人々を困窮に追いやる様々な要因に対処することに主眼が置かれている。もちろんこれら二つの考え方はあい矛盾するものではない。リスクに焦点を当てることは人間の能力開発を阻害する要因を考えることにつながり、補完的な関係にあるといえる。

本評価調査では、貧困削減をより直接的に捉える視点として、DAC の 5 つの潜在能力を念頭に能力開発の視点から貧困削減の我が国の取り組みを見ていくものである。特に分野別実績として把握が可能な「人間的な能力（教育、保健医療、水と衛生など）」及び「経済的能力（経済インフラなど）」を中心とし、政策・制度・組織能力の強化や分野横断的な課題として捉えられる「政治的能力」、「社会文化的な能力」ならびに「保護的能力」を

⁶人間の安全保障委員会報告書（2003）「安全保障の今日的課題」、朝日新聞社、p 11

「キャパシティ・ビルディング」としてひとつにくくり見ていくことにしたい。

2.1.2 国際的コミットメントとしての貧困削減

貧困削減は開発協力の大きな目的と考えられており、特に 1990 年代以降、貧困に立ち向かうための援助アプローチが、国際援助機関において検討されてきた。1990 年には「貧困」と題した世界銀行の『世界開発報告』や国連開発計画 (UNDP) の『人間開発報告書』が出され、1995 年の世界社会開発サミット (コペンハーゲン) では、初めて、人間中心の社会開発を目指し、世界の絶対的貧困を半減させるとの国際的目標が提示された。その後、DAC 新開発戦略 (1996 年) では、2015 年までに極端な貧困人口割合を 1990 年の半分に削減すること、すべての国で初等教育を 100% 普及すること、乳幼児死亡率を 1990 年の 3 分の 1 に削減すること、など 2015 年までに達成すべき 7 つの国際的数値目標が掲げられた。そして国連ミレニアム・サミット (2000 年) で、絶対的貧困を 2015 年までに半減することが国際的な開発目標として設定され、8 項目のミレニアム開発目標 (MDGs : Millennium Development Goals) が採択された (表 2-2)。

以降、DAC ハイレベル会合 (2001 年)、WTO ドーハ閣僚会議 (2001 年)、モンテレイの国連開発資金会議 (2002 年)、ヨハネスブルクの持続可能な開発に関する世界首脳会議 (2002 年) で貧困削減を中心とする開発課題に対する国際的コミットメントがなされた。こうした国際会議において、①国際目標である MDGs と各途上国が策定する貧困削減戦略の連携の向上、②経済成長の果実を、貧困層が更に裨益するための方策の検討 (pro-poor growth)、③持続可能な経済成長におけるインフラ整備の重要性の再認識等がとりあげられてきたのである。

表 2-2 MDGs の目標とターゲット

目標 1 : 極度の貧困及び飢餓の撲滅 <ul style="list-style-type: none">・ 2015 年までに 1 日 1 ドル未満で生活する人口の割合を 1990 年の水準の半数に減少させる。・ 2015 年までに飢餓に苦しむ人口の割合を 1990 年の水準の半数に減少させる。
目標 2 : 普遍的初等教育の達成 <ul style="list-style-type: none">・ 2015 年までに、全ての子供が男女の区別なく初等教育の全課程を修了できるようにする。
目標 3 : ジェンダー平等及び女性の地位強化の推進 <ul style="list-style-type: none">・ 可能な限り 2005 年までに初等・中等教育における男女格差を解消し、2015 年までにすべての教育レベルにおける男女格差を解消する。
目標 4 : 乳幼児死亡率の削減 <ul style="list-style-type: none">・ 2015 年までに 5 歳未満児の死亡率を 1990 年の水準の 3 分の 1 に削減する。
目標 5 : 妊産婦の健康の改善 <ul style="list-style-type: none">・ 2015 年までに妊産婦の死亡率を 1990 年の水準の 4 分の 1 に削減する。
目標 6 : HIV/AIDS、マラリア、その他の疾病との闘い <ul style="list-style-type: none">・ HIV/AIDS の拡大を 2015 年までに阻止し、その後減少させる。・ マラリア及びその他の主要な疾病の発生を 2015 年までに阻止し、その後発生率を下げる。

目標 7：環境の持続可能性確保

- ・ 2015 年までに、安全な飲料水を継続的に利用できない人々の割合を半減する。
- ・ 2020 年までに、少なくとも 1 億人のスラム住民の生活を大幅に改善する。

目標 8：開発のためのグローバルなパートナーシップの推進

- ・ さらに開放的で、ルールに基づく、予測可能でかつ差別的でない貿易及び金融システムを構築する。(良い統治、開発及び貧困削減を国内的及び国際的に公約することを含む。)
- ・ 後発開発途上国の特別なニーズに対処する。(1) 後発開発途上国からの輸入品に対する無関税・無枠、(2) HIPC 諸国に対する債務救済及び二国間債務の帳消しのための拡大プログラム、(3) 貧困削減にコミットしている諸国に対するより寛大な ODA、を含む)
- ・ 内陸国及び小島嶼開発途上国の特別なニーズに対処する。(バルバトス・プログラム及び第 22 回総会の規定に基づき)
- ・ 債務を長期的に持続可能なものとするための国内的及び国際的措置により、開発途上国の債務問題に包括的に取り組む
- ・ 開発途上国と協力し、若者がそれなりに生産的な仕事に就くための戦略を策定・実施する。
- ・ 製薬会社と協力し、開発途上国において、人々が安価で、必要不可欠な薬品を入手できるようにする。
- ・ 民間企業と協力し、特に情報、通信といった新技術による利益が得られるようにする。

出所：外務省ホームページ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/mdgs.html>

2.1.3 貧困の現状－地域別に見た MDGs の推移目標との比較

(1) 貧困人口と貧困率

世界ではいまだに約 11 億人が国際貧困ライン未満 (1 日 1 ドル未満) の貧しい生活を余儀なくされている⁷。1990 年における世界人口に占める貧困層は 27.9%であったが、2001 年には 21.1%と、6.8%減少したものの、現在でも 5 人に 1 人が貧困な状況にある。

地域別に見ると、貧困人口が最も多いのが南アジアであり、中国を中心とした東アジア・大洋州の貧困人口と合計すると過半数の貧困層がアジア地域に住んでいることがわかる。次に多いのがサブサハラアフリカである。ただし、アジア地域は 1990 年代に貧困人口が目に見えて減少しているのに対し、サブサハラアフリカではその数が増加しているのが特徴的である。(表 2-3 参照)

⁷ World Bank(2005)World Development Indicators

表 2-3 地域別貧困人口と貧困率：1990 年と 2001 年の比較

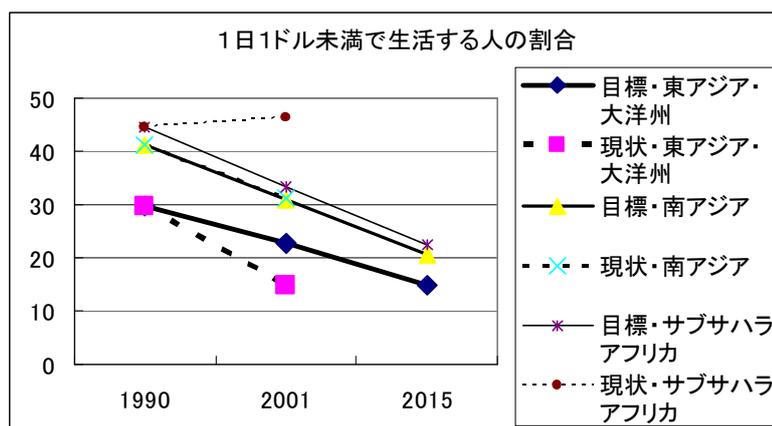
地域	1 日 1 ドル未満で暮らす人口（百万人）		貧困率（％）	
	1990 年	2001 年	1990 年	2001 年
東アジア・大洋州	472	271	29.6	14.9
（うち中国）	(375)	(212)	(33.0)	(16.6)
南アジア	462	431	41.3	31.3
欧州・中央アジア	2	17	0.5	3.6
ラテンアメリカ・カリブ	49	50	11.3	9.5
中東・北アフリカ	6	7	2.3	2.4
サブサハラアフリカ	227	313	44.6	46.4
合計	1,219	1,089	27.9	21.1

注：貧困率は全人口に占める 1 日 1 ドル未満で生活する人口の割合

出所：World Bank(2005) World Development Indicators

貧困削減に大きな成果が見られる東アジア・大洋州及び南アジアと貧困層が増大しているサブサハラアフリカの貧困率の推移を、MDGs の推移目標と比較したものが図 2-2 である。東アジア・大洋州では、1 日 1 ドル未満で生活する人の割合は、1990 年の 29.6% から 2001 年には 14.9% へ減少し、2015 年の MDGs 目標をほぼ達成している。また南アジアも 41.3% から 16.6% へ減少しており、2015 年の目標に向けて順調に推移している。他方、サブサハラアフリカにおいては、1990 年の 44.6% から 2001 年には 46.4% と増加し、2015 年に半減をめざす MDGs 標から遠ざかっているのがわかる。すなわち、アジア地域の貧困人口は依然として多いが貧困削減の取り組みが成果をあげてきている一方で、アフリカ地域への取り組みを強化する必要性が示唆される。

図 2-2 貧困率の推移と MDGs 推移目標



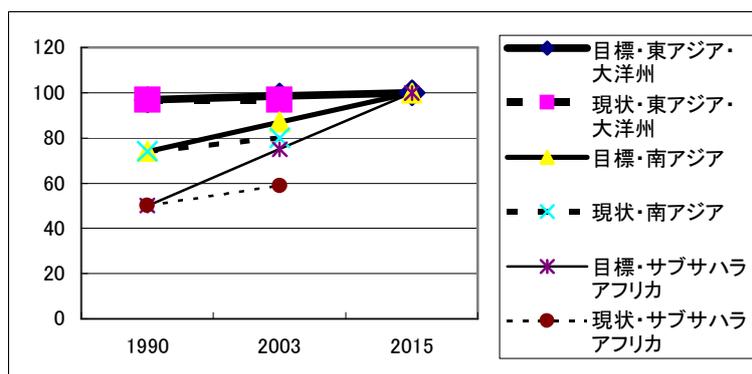
出所：World Bank(2005) World Development Indicators

(2) 社会開発、人間開発分野における指標の推移

ここでは貧困のもうひとつの側面である社会開発、人間開発分野を取り上げ、その代表的な指標である「初等教育の修了率」、「乳幼児死亡率」、「安全な水へのアクセス」、「衛生施設へのアクセス」の変化について概観する。これは、DAC 貧困削減ガイドラインで定義された「人間的能力」に関わる分野でもある。特に貧困人口が多いアジア地域と貧困人口が増加しているサブサハラアフリカに焦点を当てる。

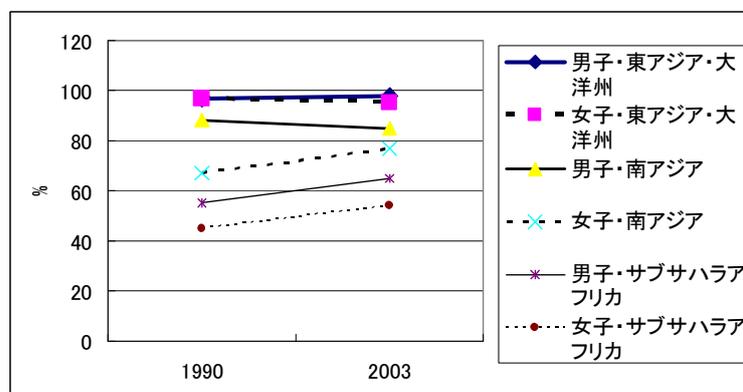
まず初等教育の修了率に関しては、東アジア・太平洋地域は1990年ですでに97%という高い修了率を示しており、2003年も高い率を維持している。すなわち初等教育におけるドロップアウトの率が極めて低いことを示している。南アジア地域（1990年の74%から2003年の80%）及びサブサハラアフリカ地域（1990年の50%から2003年の59%）とも修了率の上昇は見られるがMDGsの推移目標には達していない（図2-3）。また、男女別の推移を概観すると（図2-4）、南アジア、サブサハラアフリカとも女子の修了率は依然として男子よりも低いものの改善されつつあり、南アジアにおいてはその差は狭まりつつあることがわかる。

図 2-3 初等教育修了率の推移と MDGs 目標



出所：World Bank(2005) World Development Indicators

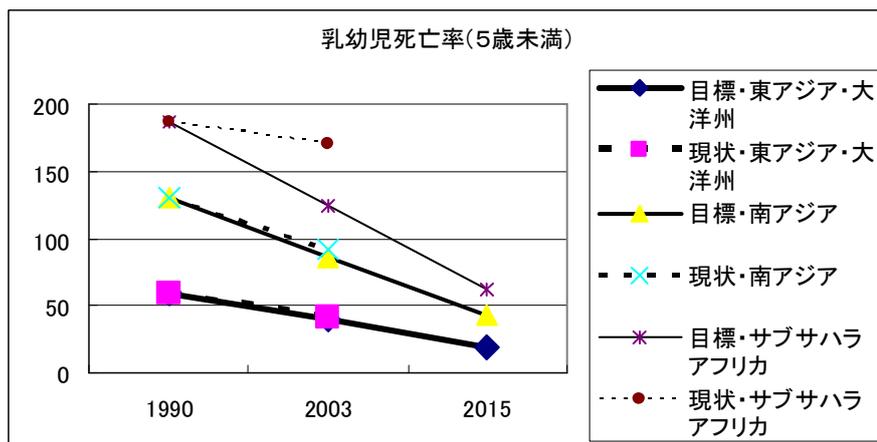
図 2-4 男女別 初等教育修了率の推移



出所：World Bank(2005) World Development Indicators

乳幼児死亡率（5歳未満 1,000人あたり）は、東アジア・太平洋地域は1990年の59から2003年には41と減少し、2015年には1990年比の1/3を目指すMDGs目標へ向けた推移とほぼ同一の動きを示している。他方、サブサハラアフリカ地域では、1990年の187から2003年の171へと減少はしているものの、目標へ接近しつつあるといった状況にはない。南アジア地域は1990年の130から2003年には93へ減少しており目標に向けて順調に推移している（図2-5）。

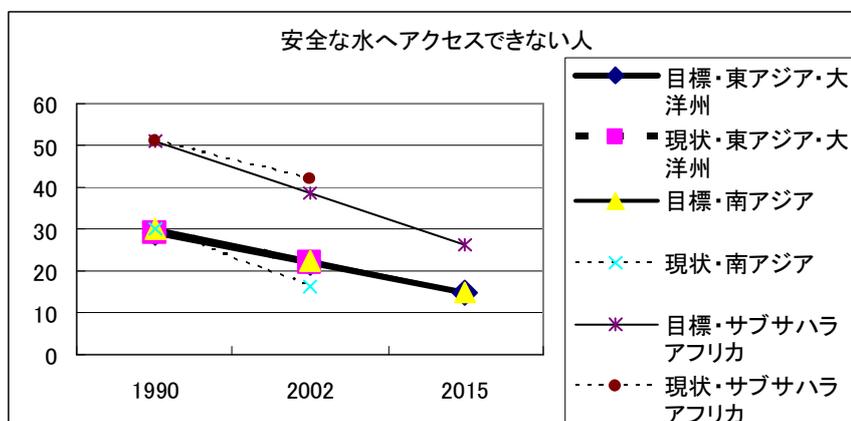
図2-5 乳幼児死亡率の推移とMDGs推移目標



出所：World Bank(2005) World Development Indicators

安全な水へアクセスできない人の割合は、東アジア・太平洋地域では1990年の29%から2002年22%へと減少し、2015年に1990年比半減するとの目標へ着実に接近している。サブサハラアフリカでは、1990年の51%から2002年には42%へと減少はしているが、目標値からは大きく離れている（図2-6）。南アジア地域は1990年の30%から2002年は16%と目標へ大きく近づいている。

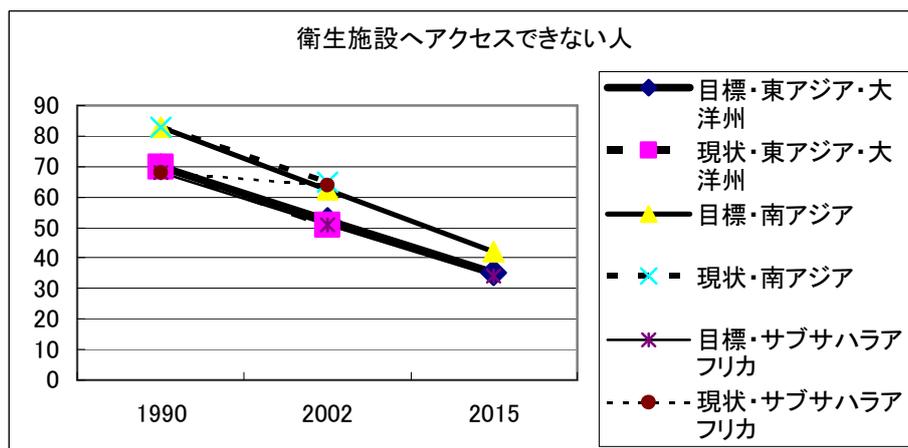
図2-6 安全な水へアクセスできない人の割合の推移とMDGsの推移目標



出所：World Bank(2005) World Development Indicators

衛生施設へアクセスできない人の割合の推移を見ると、アジア地域とアフリカ地域ではその改善のスピードに差があることがわかる（図 2-7）。1990 年時点では、東アジア・太平洋地域が 70%、サブサハラアフリカが 68%とほぼ同じであったが、2002 年にはそれぞれ 51%、64%と両地域の差は拡大している。南アジア地域は 1990 年の 83%から 2002 年の 65%へと前進は見られるが、衛生施設へアクセスできない人はアフリカと同じレベルにある。

図 2-7 衛生施設へアクセスできない人の割合の推移と MDGs の推移目標



出所：World Bank(2005) World Development Indicators

これらの人間的能力は、教育、保健医療、安全な水の確保などの指標で表されるように人間の基本的ニーズと関わる問題である。また、病気や非識字などは経済的能力等収入の向上や持続的成長のための障害ともなる。以上概観したように、MDGs の目標にも掲げられているこれら指標の向上に、アフリカが大きく立ち遅れていることがわかる。

2.2 国際機関の貧困削減の取り組み

このような貧困の現状において、国際機関を中心としてどのように貧困削減に取り組んできたのかを、世界銀行、UNDP、アジア開発銀行（ADB）をとりあげ概観し、国際援助社会における考え方を整理する。

2.2.1 国際機関の動向

世界銀行

世界銀行は、1990 年に『世界開発報告』において「貧困」をテーマとして取り上げた。過去 30 年間にわたり発展途上国が著しい経済成長と福祉の改善をとげてきたにもかかわらず、なお、10 億人以上の人々が貧困の中にあるとし、貧困問題への取り組みとして、貧困層が持つ資産である労働力を生産的に利用すること、貧困者に医療や教育サービスなど基礎的な社会サービスを提供することを提唱した。その後、2000 年に再び『世界開発報告』

は「貧困」をとりあげ、貧困を「機会（潜在能力）の欠如、発言の機会や代表者を送る機会の欠如、外的ショックに対する脆弱性」ととらえ、貧困削減への取り組みには、「機会の拡大（opportunity）」「エンパワメント（empowerment）」「安全保障（security）」が重要であるとした。

1996年、ウォルフェンソン世界銀行総裁（当時）は持続的な成長と貧困削減のためには途上国が主体性（オーナーシップ）をもち、幅広い関係者が包括的に取り組んでいくべきであるとの包括的開発フレームワーク（CDF：Comprehensive Development Framework）を提唱し、貧困削減戦略ペーパー（PRSP：Poverty Reduction Strategy Paper）を具体化した。1999年、IMF・世界銀行合同開発委員会において、債務削減の前提として途上国にPRSP策定を要請することが合意され、債務救済措置によって生じた資金が、適切に開発と貧困削減のために充当されることを目指した。2005年1月現在で、35カ国が作成、40カ国が作成準備を進めている。

UNDP

国連開発計画（UNDP）は、1990年に『人間開発報告書』を発行、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見ている。人間開発とは、人々の選択の拡大過程であるにとらえ、国ごとに平均余命、識字率、就学年数、1人当たりGDP、購買力などをもとに算出した「人間開発指標（Human Development Index-HDI）⁸」を公表している。1997年の人間開発報告では新たに「人間貧困指標（Human Poverty Index-HPI）⁹」を導入した。HPIで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、社会医療サービスと安全な水へのアクセス率、5歳未満の低体重児の割合、成人非識字率等を合成した指数である。

ADB

アジア開発銀行（ADB）では、貧困とは「すべての人に付与されている基本的資産と機会に対する権利が剥奪されている状態」ととらえ、貧困に対し所得、雇用、賃金水準と共に、基礎教育、ヘルス・ケア、栄養、水道および衛生等の問題を考慮する必要がある、としている¹⁰。そして、貧困削減対策の主たる要素として、1)貧困者重視の持続可能な経済成長（雇用と所得の創出）、2)社会開発（人的資本の開発、人口政策、社会資本の開発、ジェンダーと開発、社会的保護）、3)グッド・ガバナンスをあげている。

⁸ 人間開発の三つの基本的側面（寿命、知識、生活水準）を通して各国の平均的達成度を測定したもの。平均余命、教育達成度（成人識字率、初等・中等・高等教育就学率）、一人当たり実質国内総生産から測られている。

⁹ 基本的な人間開発（人間の選択を広げ、達成できう福利の水準を引き上げるプロセス）の剥奪状況をHDIと同じ側面について測定したもの。変数として、40歳未満で死亡する人の割合、5歳未満の低体重児の割合を使用している。

¹⁰ ADB(1999)「アジア太平洋地域の貧困と闘う：ADBの貧困削減戦略」

2.2.2 貧困削減の援助潮流

このように、貧困削減に関する近年の国際的な動向は、人間の潜在的能力を拡大することに重点をおいた社会開発、人間開発を推し進めると同時に、債務削減も貧困削減の手段として重視し、途上国側の貧困削減プログラムを前提に財政支援等を行ってきているとみることができる。その特徴は、パートナーシップ、エンパワメント、良いガバナンス、援助協調などのキーワードで俯瞰することができる。

その一方で最近では経済インフラ整備が経済成長にもたらす役割にもあらためて目が向けられている。IMF・世界銀行合同開発委員会コミュニケでは成長促進措置としてインフラの役割が盛り込まれ、更に、世界銀行、JBIC、ADBは東アジアにおけるインフラ整備について共同研究「東アジアのインフラ整備に向けた新たな枠組み」を実施している。2003年には、世界銀行はインフラへの支援が貧困、保健、教育関連のMDGsを達成するために直接的・間接的に寄与するとの視点からインフラ・アクション・プランを策定している。

OECD・DACでは、作業部会のひとつである貧困削減ネットワーク（POVNET: Network on Poverty Reduction）を、経済成長と貧困削減に関する議論を行う場として2002年から再出発させた。貧困削減には経済成長が必要であるという前提のもと、POVNETには、「インフラ」、「民間部門育成」、「農業」の3つのタスクチームが設置された。特に「インフラ」に関するタスクチームでは、日本が主導し、どのようなインフラが経済成長を通じた貧困削減（pro-poor growth）に対し効果的であるか、どのような支援がドナーに求められているか等、活発な議論が展開されている。また、世界銀行、ADB等国際機関では、pro-poorな成長に資する政策として、法的・制度的なガバナンスの整備、貧困層の社会・経済資本へのアクセスの改善、労働集約的で雇用を生む成長の促進、不平等・差別の是正、農村・農業セクターの開発、貧困層に対するリスク、外的ショックへの対処等を掲げている。