

第3章 我が国の貧困削減に関する援助政策の評価

3.1 政策目的の評価

本調査においては2000年のMDGs設定や2001年のDAC貧困削減ガイドラインの策定などを受けた時期として、2001年度～2004年度の我が国の貧困削減への取り組みを評価するものである。

本節においては政策目的の妥当性を評価するにあたり、まず評価対象の政策体系を明確化する。上位政策としては新旧のODA大綱及び旧ODA中期政策が関係してくるが、旧ODA大綱は1992年に策定されており、1990年代半ば以降の貧困問題への取り組みに対する国際的動向を反映した政策としては新ODA大綱(2003年～)、旧ODA中期政策(1999年～2004年)、並びに新ODA中期政策(2005年～)が対象となる。また、援助実施機関である国際協力機構(JICA)及び国際協力銀行(JBIC)の貧困削減に係る業務実施方針を概観し、ODA大綱及びODA中期政策のもとどのような具体的な実施方針が立てられているかをレビューする。これらを踏まえ我が国の貧困削減に係る援助政策の妥当性について、以下の評価設問を念頭に考察する。

評価設問：

貧困削減に係る援助政策はその上位概念であるODA大綱、国際的な目標、並びに被援助国の開発ニーズとどの程度整合性があるか。

3.1.1 貧困削減に係る上位政策

(1) ODA大綱と貧困削減

1992年の旧ODA大綱においては、「貧困削減」という言葉はまだ使われておらず、関連重点事項として「基礎生活分野(BHN)等」が掲げられ、「飢餓・貧困により困難な状況にある人々や難民等を対象とする基礎生活分野(BHN)を中心とした支援及び緊急援助を実施する」とされている。ここでは貧困への取り組みは「人道的見地からこれを見過ごすことはできない」とし、アジア地域を重点地域とするも、「世界全体の貧困や経済の困難に目を向ける必要がある」、「特に、後発開発途上国(LLDC)へ配慮する」とある。

新ODA大綱(2003年8月改定)では、重点課題の第一に貧困削減をあげ、「貧困削減は、国際社会が共有する重要な開発目標であり、また、国際社会におけるテロなどの不安定要因を取り除くためにも必要である」とし、重点分野として「教育や保健医療・福祉、水と衛生、農業などの分野における協力を重視し、開発途上国の人間開発、社会開発を支援する」としている。同時に、貧困削減のためには、開発途上国が「持続的に成長し、雇用が増加するとともに、生活の質も改善されること」が必要であるとしている。

新ODA大綱では、貧困削減による国際社会の安定が掲げられているが、この背景には1990年代以降、冷戦後のグローバリゼーションの中で、極度の貧困、飢餓、難民、災害な

どの人道的問題に加え、国内外の紛争、テロ、環境や水などの超国家的な問題が国際社会の有り様に大きな影響を与えていることがある。つまり貧困削減は、テロなどの不安定要因を取り除き、国際社会の安定と発展をもたらす、ひいては我が国自身の安全と繁栄の確保に資するものとして最重要課題に位置づけられている。

(2) ODA 中期政策と貧困削減

1999年に策定された旧 ODA 中期政策においては、1996年に DAC により取りまとめられた「新開発戦略」の考え方を踏まえ、「従来以上に貧困対策や社会開発の側面及び人材育成や制度、政策等のソフト面での協力を重視する」として、「貧困対策や社会開発分野への支援」を第一の重要課題として掲げている。「新開発戦略」は、1995年の「世界社会開発サミット」を受けて策定されたもので、地球上のすべての人々の生活向上を目指し、2015年までの貧困人口割合の半減、初等教育の普及、乳幼児死亡率の削減など人間開発・社会開発の側面から貧困を捉え具体的な目標を設定している。旧 ODA 中期目標においても同様に、基礎教育、保健医療分野での支援が果たす役割が認識されており、加えて、政策立案・実施能力の強化、制度構築等のソフト面への支援、並びに地方産業の育成などが掲げられている。

2005年2月に改定された新 ODA 中期政策においては、「人間の安全保障」の視点を踏まえ、「貧困削減」、「持続的成長」、「地球規模の問題への取り組み」、「平和の構築」という4つの重点課題へ取り組むとしている。特に「貧困削減」及び「平和構築」を中心的に取り上げることでメリハリのある記述とすることが目指された¹¹。貧困の概念については、経済的側面のみならず社会的側面も重要であるとし、貧困削減に関する考え方として次の点を上げている。

- ① 貧困削減等 2015年までに達成すべき目標を盛り込んだ MDGs 達成に向けて ODA の活用を通じて積極的に貢献する。
- ② 貧困は、単に所得や支出水準が低いといった経済的側面に加え、教育・保健など基礎社会サービスが受けられない、ジェンダー格差、意思決定過程への参加機会がないといった社会的、政治的な側面を有する。持続的な経済成長は貧困削減のための必要条件である。従って、経済・社会の両面から包括的に貧困削減を目指すことが必要である。
- ③ 貧困を形成する要因は、その国の経済構造、政治、文化、社会、歴史、地理等の諸要因が複雑に絡み合ったものであることを、十分踏まえて支援する。

これら支援を行うための具体的なアプローチ及び取り組みとして、①発展段階に応じた分野横断的な支援、②貧困層を対象とした直接的な支援、③成長を通じた貧困削減のため

¹¹外務省「新 ODA 中期政策の策定（論点整理）」参照。
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/chuuki/new_ronten.html

の支援、④貧困削減のための制度・政策に関する支援の四つの戦略が掲げられている（各項目の詳細については表 3-1 参照）。これら戦略から、貧困の多様な諸問題に対処するためのキーとなる考え方を把握することができる。まず、分野横断的、援助スキーム間連携による取り組みの必要性が指摘されている。貧困削減は二国間援助スキームや国際機関を活用した支援を対象国や地域ごとの事情や発展段階に応じて効果的に組み合わせる必要があるが、そのためには、案件形成に先立った現状把握が重要になる。また、貧困層に対しより直接的に支援を行う意義があげられている。参加、草の根レベルにより、教育、保健、水、居住、電化等の基礎社会サービスの拡充、生計能力の強化、突然の脅威からの保護などのために、NGO 等と協働して支援する必要がある。

その一方で、より間接的なアプローチの重要性も含まれている。そのひとつは雇用創出、均衡の取れた発展を通して、国全体あるいは貧困地域を含む地方全体の経済成長を促進して貧困削減につなげるアプローチである。これは貧困削減に有効な経済成長 (**pro-poor growth**) が長期的な貧困削減の取り組みにおいては重要であるという考え方が背景にあると考えられる。間接的支援としては貧困削減の制度・政策に関する支援の重要性もあげられている。人権の保障、法による統治、民主化の促進への支援に加え、開発戦略、財政・金融政策など政策策定能力の向上に対する支援も貧困削減の実現のためには不可欠となる。

旧中期政策と異なり、新中期政策には分野別の具体的取り組みは含まれていないが、教育や保健医療といった MDGs で重視されている基礎社会サービス面に関する援助等を推進するために、別途、分野別イニシアティブを発表し、対応を強化しているのが特徴的である。分野別イニシアティブには、教育、保健医療、ジェンダー、水、防災、環境、感染症、地雷、IT などがある。

表 3-1 新 ODA 中期政策（2005 年 2 月）における貧困削減のアプローチと具体的取組み

アプローチ	取組み
<p>1. 発展段階に応じた分野横断的な支援</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国や地域ごとに異なる貧困事情の把握 ・ 貧困人口のニーズの分析 ・ 政府、NGO、大学、研究機関、民間企業とのネットワークの強化 ・ 二国間援助スキーム及び国際機関を活用した支援を国や地域ごとの事情や相手国の発展段階に応じて効果的に組み合わせた実施
<p>➤ 貧困層を対象とした直接的な支援</p>	<p>i <u>基礎社会サービスの拡充</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 教育、保健、安全な水、居住の場の確保、電化 ・ 衛生状態の改善及び意識の向上 ・ 給食を通じた児童の栄養改善 ・ 中央政府及び地方政府の能力強化や保健医療システム等の強化 ・ 病院や学校へのアクセス改善を目的とした運輸・通信・電力インフラの整備 ・ サービスの質の向上を目的とした人材養成・研修、教材の普及 ・ 女性と子供の健康、リプロダクティブヘルス、感染症対策、女性の能力構築に資する支援 <p>ii <u>生計能力向上</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 農産物市場や漁港、農道、灌漑施設等の小規模な経済インフラを整備し、小規模金融（マイクロファイナンス）支援や貧困層を対象とした失業プログラムを実施 ・ 貧困層に対する技能訓練等、貧困層の能力開発 <p>iii <u>突然の脅威からの保護</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 貧困層を対象とした失業対策、栄養改善プログラムや社会サービスの提供等の「セーフティ・ネット」の構築 ・ 「防災協力イニシアティブ」に基づく、自然災害に包括的かつ一貫性のある協力 ・ 災害予防を国家政策、都市計画、地域計画に反映・定着させる上で必要な政策提言や制度構築、人材育成及び計画の着実な実施を支援 ・ 災害発生後の迅速な支援 ・ 復興時に災害と貧困の悪循環を断ち、貧困層の災害への脆弱性緩和

アプローチ	取り組み
<p>2. 成長を通じた貧困削減支援</p>	<p>i <u>雇用創出</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 労働集約的な中小・零細企業育成を支援 ・ 経済インフラ整備、零細企業の参入・国内外からの投資を拡大するための制度改革及び労働環境整備を支援 ・ 観光の振興 <p>ii <u>均衡の取れた発展</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 農村地域と都市部等地域間格差の問題が存在する。 ・ 農村地域の発展のため、農業関連政策立案支援、灌漑や農道等の生産基盤の強化、アフリカにおけるネリカ稻など生産技術の普及及び研究開発、住民組織の強化を支援 ・ 農村地域における農産物加工、市場流通や食品販売の振興等の農業以外の経済活動の育成を支援 ・ 地域間格差が存在する都市部と村落地域を結びつける運輸、エネルギー、通信等の基幹インフラを整備（幹線道路に農道を結びつける等の工夫により、基幹インフラが貧困層による経済・社会活動への参加に役立つよう配慮をする） ・ 都市部において、労働集約的な中小・零細企業育成を支援、小規模金融やその育成に資する技術協力を行う ・ 貧困層は環境劣化により特に深刻な影響を受けるため、成長を通じた貧困削減においては、特に持続可能な開発の視点に十分留意する
<p>3. 貧困削減のための制度・政策に関する支援</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 人権の保障、法による統治、民主化の促進に資する支援 ・ 開発途上国政府が適切な開発戦略を策定し、実施できるよう能力向上を支援 ・ 適切な財政・金融政策を通じたマクロ経済の安定化のため、専門家派遣等を通じた政府関係者の能力強化を支援

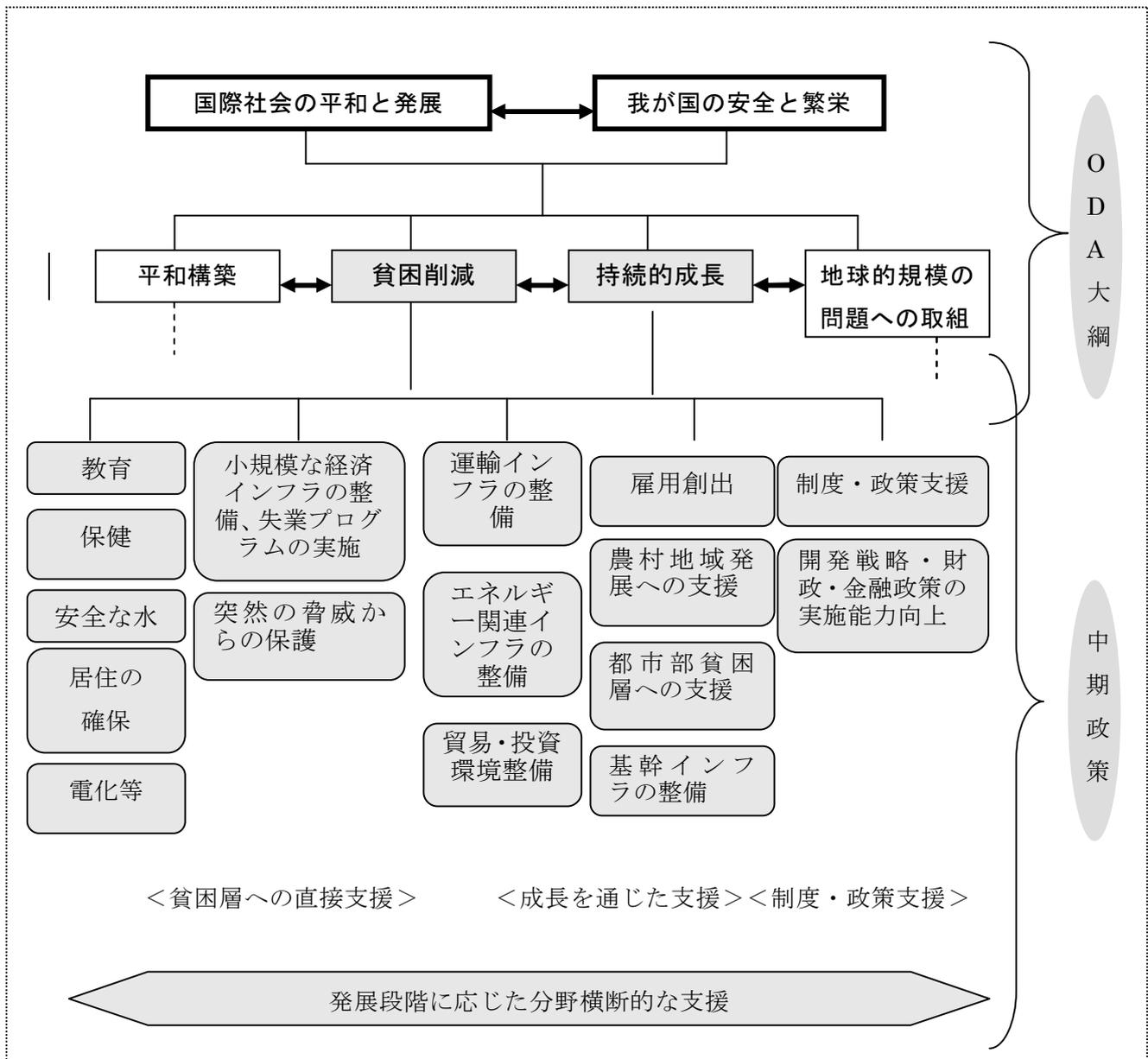
出所： ODA 中期政策（2005 年 2 月）

(3) 貧困削減に係る政策体系

これまでのレビューを踏まえ、我が国の ODA における貧困削減に係るより上位の政策体系をまとめたものが図 3-1 である。まず、新 ODA 大綱によると、ODA が最終的にめざす目標は「国際社会の平和と発展に貢献し」、「我が国の安全と繁栄の確保に資する」ことである。そのためのひとつの問題解決課題として「貧困削減」がある。貧困が削減された状態は全体の ODA 政策においては中間的な目標のひとつとして位置づけることができるが、その他の重点課題である「平和の構築」、「持続的成長」、「地球的規模の問題への取組」の成果も貧困削減と直接間接に関連しており、その意味では、広義の貧困課題は ODA 全体の主要テーマともいえる。

貧困削減に結びつく具体的な取組ごとの目標（成果）は貧困をどう捉え、定義するのかによる。ODA 大綱においては分野として「教育」、「保健医療・福祉」、「水と衛生」、「農業」などが挙げられているが、新・旧 ODA 中期政策では、成長を通じた貧困削減支援や制度・政策支援などの重要性も指摘され、基本的な経済インフラ、雇用創出などの経済的側面やガバナンスの分野も含まれていることがわかる。すなわち、ODA 大綱のふたつ目の重点課題である「持続的成長」も広義の貧困削減の取り組みとして捉えることができる。また、ODA 中期政策の具体的アプローチとして第一に挙げられている「発展段階に応じた分野横断的な支援」は、援助を実施する上での具体的な戦略を述べており、貧困削減全体に関わる戦略として位置づけられる。

図 3-1 ODA 政策における貧困削減の位置づけと内容



出所：ODA 大綱（2003 年）、中期政策（1999 年、2005 年）をもとに調査団作成

注：網掛けの部分（Poverty Reduction and Sustainable Growth boxes in the diagram）が貧困削減への取り組みとして考えられる。

3.1.2 援助実施機関の貧困削減に関する実施方針

(1) 国際協力機関の実施方針

以上の政策的枠組みの下、国際協力機構（JICA）は貧困を「人間が人間としての基礎的
生活を送るための潜在能力を発揮する機会が剥奪されており、併せて社会や開発プロセス
から除外されている状態」と定義し、ホームページで公表している¹²。より具体的には、
「単に所得の向上を指すのではなく、すべての人が衣食住に事欠くことなく、健康で創造
的な生活を送り、国や社会から不当な扱いを受けず、自由、尊厳、自尊心を保ち、社会に
参画できるようになること」を指す。

貧困削減支援の目標は、①貧困層の潜在能力の向上と、②貧困層を取り巻く社会構造や
制度の改善とし、DAC 貧困削減ガイドラインがいう5つの能力(政治的能力、社会的能力、
経済的能力、人間的能力、保護的能力)の向上を目指しており、実施機関として以下の4
つの目標を設定している¹³。

- ◇ 貧困削減のための計画・制度・実施体制整備（政治的能力、社会的能力）
- ◇ 貧困層の収入の維持・向上（経済的能力）
- ◇ 貧困層の基礎的生活の確保（人間的能力）
- ◇ 外的脅威の軽減/貧困層のショックに対する能力向上（保護的能力）

また、以上の目標を達成するために、JICA は貧困削減協力の実施方針を以下のように
定めている。

- ① 国別の貧困要因の掌握
国・地域ごとに貧困要因や貧困の減少、貧困プロフィールなど基本情報を分析する。
- ② 貧困削減戦略と JICA 事業との整合性の確認
当該国の貧困削減計画や戦略、PRSP などに示される全体の方向性／枠組みと、国
別事業実施計画ならびに個別のプログラムや事業との整合性を検討する。
- ③ 貧困層へ直接裨益する援助の戦略的な実施
戦略的に貧困層に直接裨益する援助を実施する。
- ④ 貧困層に資源、サービス等が持続的に届くような制度、構造を構築するための支援
貧困層への直接裨益の他、貧困層の資源を管理する能力の強化、及び資源やサービ
スが貧困層に届くような体制の制度化を支援する。そのためには、開発のプロセス
における貧困層の参加が重要となる。
- ⑤ 個々の事業の貧困層への影響を計る（インパクト・アセスメント）
原則としてすべてのプログラム及び個別事業について、貧困層に与えるプラス・マ

¹² <http://www.jica.go.jp/infosite/issues/poverty/0.2thml>

¹³ 国際協力機構（2002）「貧困削減マニュアル」

イナスの影響について検討するプロセスを事業に包括的に組込む。

⑥ 貧困削減事業の持続性の確保

途上国の人々が主体となる事業実施のノウハウを活用することにより、支援事業の持続性を確保する。

これらから JICA では、貧困削減への取り組みに対し、当該国の貧困削減戦略との整合性を踏まえ、貧困層に対する直接、間接的な支援を彼等の主体的な参加のもと持続的な開発事業を実施していくという姿勢で臨んでいることがわかる。

(2) 国際協力銀行の実施方針

国際協力銀行（JBIC）は、DAC 貧困削減ガイドラインの貧困定義を基本とし、貧困削減に取り組んでいる。

JBIC は、「海外経済協力業務実施方針」を3年ごとに制定しているが、2002～2004年度版では、7つある重点分野の第一に「貧困削減への対応の強化」を掲げている。そこでは、貧困問題を克服していくためには持続可能な経済成長の確保が不可欠であるとし、以下のような支援を重点的に行う、としている。

- ① 経済社会インフラ整備を通じた貧困削減への対応
- ② 農村地域での基盤整備（灌漑、農村道路、農村電化、上下水道施設の整備等）や小規模金融等、貧困層の雇用・所得の機会増加のための支援
- ③ 貧困層による就業機会へのアクセスを可能とする職業教育等、貧困層の人材育成のための支援

またこれら支援を効果的、効率的に実施するために、NGO 等との連携を図りつつ、貧困要因及び対策を国・地域ごとに適切に分析し、貧困削減の効果が高い支援を重視としている。さらに、当該事業の成功が後続案件を誘発するようなパイロット性、モデル性の高い事業を実施するとともに、開発途上国政府の政策・制度の改善、実施能力の強化にも配慮した対応が協調されている。

JBIC の貧困削減への取り組みは、円借款の実施機関として持続可能な経済成長をめざした社会経済インフラの整備を最重要課題として位置づけているのが特徴的である。長期的な貧困削減の取り組みのためには、貧困削減が優先されるべき国においても経済成長が必要であるという認識のもと、**pro-poor growth** の経済成長に重きをおいていると言えよう。

3.1.3 援助政策の目的の妥当性

我が国の ODA による貧困削減への取り組みを評価するにあたっては、ODA 大綱、中期政策といった政策的枠組（政策体系）と、その下に作成される各実施機関の実施方針を総

体的に理解することが必要となる。これらを踏まえ貧困削減のための体系図を表したものが図 3-2 である。

我が国の貧困削減政策の目的は、第 2 章において概観した 1990 年代の国際援助社会の動向と合致し、貧困を所得や消費などの経済的観点からのみ捉えるのではなく、人間としての基礎的生活を確保するための機会の提供や人間としての尊厳、権利保護など多面的に捉えた政策を策定している。このような政策目的は、DAC 貧困削減ガイドラインに定義されている 5 つの能力 (表 2-1 参照) とも呼応するものである。すなわち、経済的能力は「貧困層の収入の維持・向上」と関連し、人間的能力は「貧困層の基礎的生活の確保」と、政治的能力や社会・文化的能力は「貧困削減のための計画・制度・実施体制の整備」と、保護能力は「外的脅威の軽減」とそれぞれ関連している。旧 ODA 中期政策の改訂の際に、DAC による貧困削減の定義をより具体的にわかりやすくすることが論点のひとつであったが¹⁴、それが反映された形で政策目的が形成されたと言えよう。

中間目標である実施機関の実施方針も ODA 大綱の理念と合致しており、新 ODA 中期目標にあるように、「発展段階に応じた分野横断的な支援」、すなわち有償資金協力、無償資金協力、技術協力の二国間援助スキームや国際機関を活用した支援を相手国・地域の事情に合わせて効果的に組合すことによりこれら政策目的の達成が期待される。

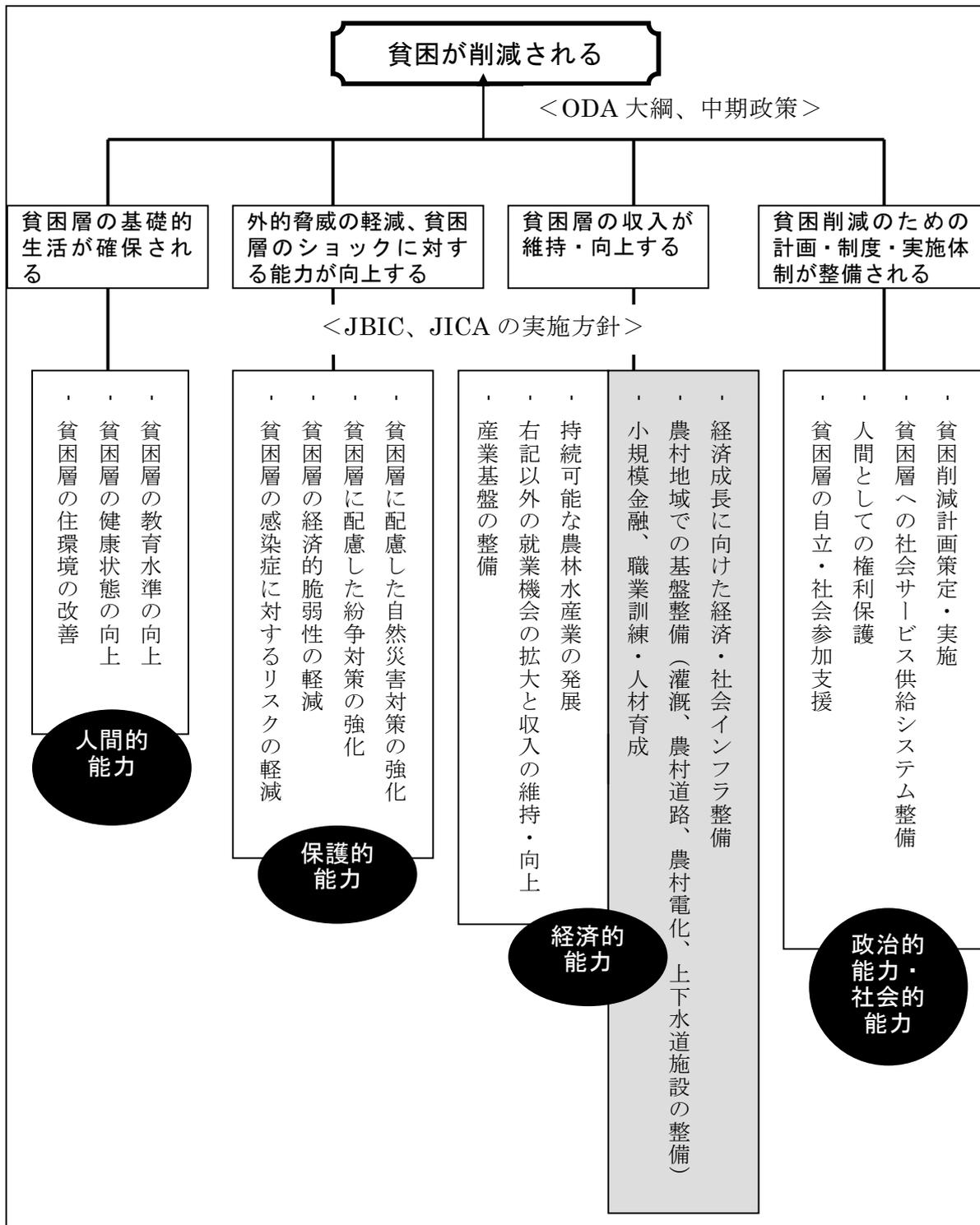
開発途上国側の開発政策との合致については、MDGs に見られるように貧困削減に対する国際的な合意は図られている。貧困削減が大きなテーマであるために、各国ごとの開発計画との整合性を見ることは時間的制約から本評価調査ではできないが (事例対象国の評価には含まれるが)、援助対象国・地域ごとの多様な貧困の様相を把握し支援内容を具体的に策定していくために、計画段階における貧困に係る基本情報の調査を実施方針として掲げていることは評価に値しよう。例えば、JBIC は 2000 年度から貧困プロフィールを作成しており、各国の貧困の概況に加え、政府の貧困政策の概要、主要ドナーの貧困削減支援の状況が含まれている。

これらから、我が国の貧困削減に係る政策目的の妥当性は高いと判断できる。

一方で、これまで見てきた政策体系を整理するプロセスでわかるように、貧困削減を切り口とした援助形態とアプローチが分野横断的の上、貧困の概念そのものが多面的であるため、政策のわかりにくさがあることも否めない。最近の国際援助潮流にも見られるように、社会セクター偏重への反省から貧困削減におけるインフラ支援の重要性が再認識されようになっているが、我が国では JBIC の実施方針からもわかるように **pro-poor growth** のような取り組みはこれまでも明確に位置づけられてきている。その場合、社会開発の代名詞として捉えられがちな貧困削減を重点課題で取り上げるのではなく、より上位の政策合意として貧困削減を掲げ、その元にくいつかの戦略を重点課題として位置づける方が実施段階においても、また対外的な説明としてもわかりやすいと考えられる。貧困削減をキーワードとした政策体系の再整理が必要になるのではないだろうか。

¹⁴ 外務省「新 ODA 中期政策の策定 (論点整理)」参照。
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/chuuki/new_ronten.html

図 3-2 我が国 ODA による貧困削減の取り組み



出所：「新 ODA 大綱」、「新・旧中期政策」、「JICA 貧困削減マニュアル（2002）」、「海外経済協力業務実施方針（2002）」を参考に調査団作成

（注：JBIC の実施方針は網掛け部分）

3.2 貧困削減の取組みの結果に関する評価

本節では政策レベル評価のもうひとつの視点である結果に関する評価を行う。ただし、貧困削減が広義では ODA 全体の主要なテーマであり、その実施形態・分野が多岐でかつ複雑に関係しあっている上、貧困削減へのインパクトが表れるまで長いスパンが必要となるため、本評価調査期間内にアウトプット及びアウトカムレベルまで把握することは困難である。したがって、インプット（投入実績）を把握することによりその傾向を考察し、何らかの示唆を得ることを目的とする。

評価設問：

- 2001～2004 年度の貧困削減に関する実績はインプットベースではどのくらいで、どのような傾向があるか？
- これら傾向から示唆されるものはあるか？

3.2.1 本評価調査における貧困削減援助の実績の捉え方

ODA の援助実績のデータは分野別に出されており、貧困削減という枠で捉えることは実はかなりむずかしい。これまで見てきたように貧困削減の対象は多岐の分野や課題にわたっており、従来型の分野ごとの実績だけではその全体像を把握することができないからである。前節において述べたように、新 ODA 大綱及び新・旧中期政策のレビューでは、分野としては「教育」、「保健医療」、「水」、「農業」などが貧困削減の対象としてあげられているが、持続的成長による貧困削減の意義も大きく、経済社会インフラもその中に含まれる。また、新 ODA 大綱の 4 つの重点課題も貧困削減に直接間接に影響を与える課題である。したがって、どこまで貧困削減の実績とするのかについては明確な線引きができないのが現状である。

このような限界を踏まえつつ、本評価調査では大きく分けて二つの情報源から実績を把握することとした。ひとつは援助実施機関である JBIC 及び JICA が有する貧困削減案件の定義にそってまとめられた実績であり、二つめは、ODA 白書にまとめられている主要分野・課題別実績に基づくデータである。

後者の分析に関し、ODA 白書に分類されている主要分野・課題のどれを貧困削減の実績として取り上げるかどうかについては、前掲図 3-2 にまとめられた取り組み図を参照し二つの視点から分析することとした。まず、新旧 ODA 中期政策に貧困削減の対象分野として明確に位置づけられている「教育」、「保健医療・福祉」、「水と衛生」分野の実績を人間的能力の向上につながる分野として取り上げる。次に、貧困層の収入維持・向上に繋がる経済的能力の強化により直接的に関わる分野として「運輸」、「エネルギー」、「通信」、「農林水産」を見てみる。ODA 白書の分類によると、それ以外の主要課題として麻薬対策、WID、民主的支援、防災、環境、対人地雷があるが、それらは間接的には貧困削減につながる取組みも含まれていると考えられるものの、どこまでを貧困削減実績として見るべき

かの判断が難しいため今回は含めていない。

なお、ODA の政策体系にも含まれている「計画・制度・実施体制の強化」並びに「外的脅威の軽減」に関連する実績については、各分野に横断的に関わっているものも多く実績としての把握が困難なことから、援助実施機関の実績の中で明らかにそれら事柄が明記されているものを「キャパシティ・ビルディング」の視点として取り上げることとした。

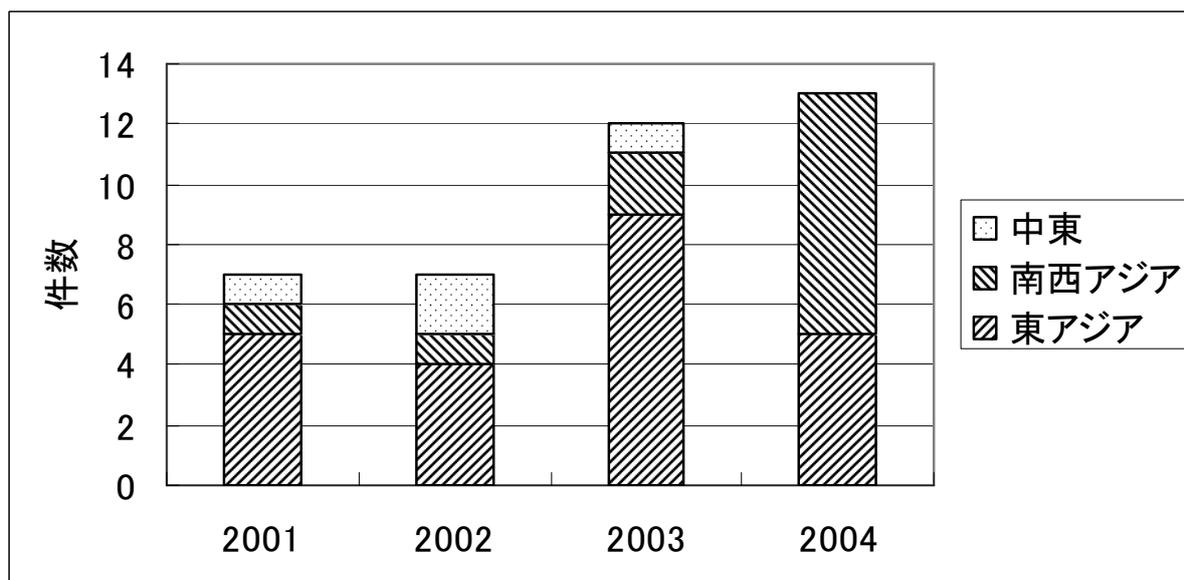
3.2.2 援助実施機関による貧困案件の実績

(1) JBIC の貧困対策案件

JBIC では円借款における貧困削減に関わる案件を集計している（一覧については別添資料 3-1 参照）。ここでの貧困対策案件の定義は、①案件の受益者に占める貧困層の割合が当該国の貧困層の割合を上回るもの、もしくは当該国貧困層の割合の如何に関わらず案件の受益者に占める貧困層の割合が 50%を上回るもの、②貧困層を直接支援するスキームが組み込まれているものといった条件の、少なくとも一方を満たすものである。

集計によれば 2001 年度 7 件（承諾額 83,827 百万円）、2002 年度 7 件（同 72,388 百万円）、2003 年度 12 件（同 45,738 百万円）、2004 年度 13 件（同 173,536 百万円）であり、年々貧困削減に関わる案件は増加している。対象国は、円借款の重点地域がアジア地域であることを反映し、中国（11 件）、インド（9 件）、インドネシア（4 件）、フィリピン（4 件）、ベトナム（3 件）、スリランカ（3 件）、バングラデシュ等ほとんどがアジアで、アジア以外はエジプト、モロッコ、チュニジアと 3 カ国である（図 3-3）。ただし、同じアジア地域の中でも、近年、南西アジア地域に対する貧困案件が増えてきており、貧困人口が最も多い南アジア地域を含めた支援が増えていることがわかる。

図 3-3 JBIC 貧困案件の実績（件数/地域別）



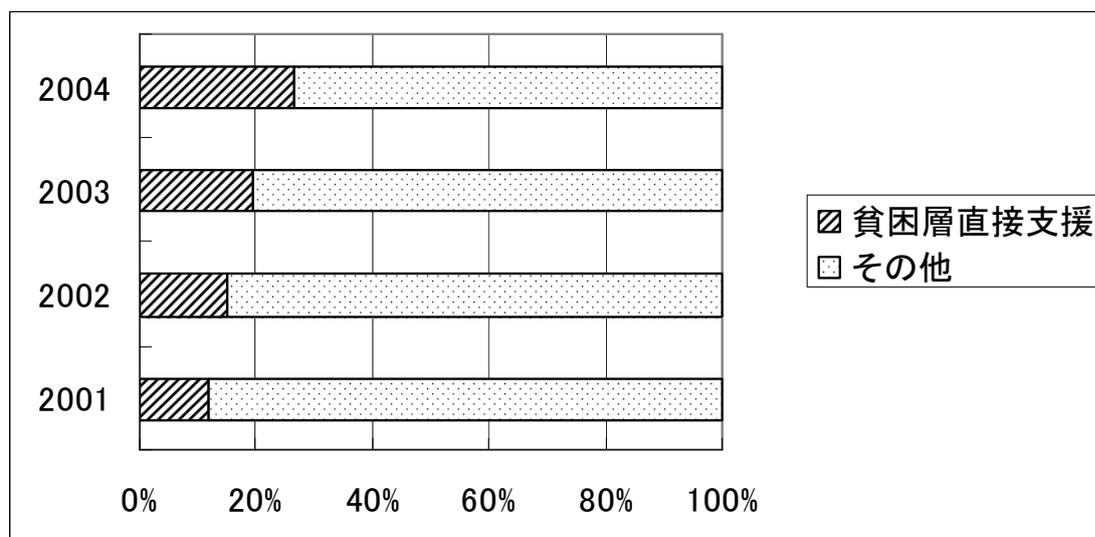
(注) 中東の国とはエジプト、モロッコ、チュニジアである。

出所：JBIC 作成資料（2005 年）を参照し調査団作成

主な支援内容としては、灌漑、地方道路、地方電化等、JBIC が重きを置くインフラ整備や持続的成長のための支援、並びに人間的能力の向上につながる分野として分類される「教育」、「保健医療」、「安全な水」に関連するに係る案件が含まれる。後者の例としては、公衆衛生基礎施設（中国）、地方給水事業（チュニジア）、地方部中学校拡充（モロッコ）、衛生環境改善（インド）、下水道整備（インド）などがある。ただし、貧困対策案件には複数のコンポーネントが含まれるものがあり、インフラ整備と人間的能力の向上といった分類の仕方が適さない案件もあることに留意が必要である。

また、JBIC の「貧困対策案件」の全体の円借款に占める割合は、2001 年に約 12%であったのが 2004 年度には約 21%に大幅に飛躍している（図 3-4）。一方で「経済的能力に関する実績」の項で後述するように貧困削減のための持続的成長を支援する経済・社会インフラ整備を含んだ場合、JBIC 事業のほとんどが貧困削減への取り組みとして整理することが可能になる。したがって、このデータを以って JBIC の貧困削減への取り組みが増えたとするのはややミスリーディングで、「貧困層直接支援」のタイプの円借款が以前よりも増加の傾向にあるという解釈が妥当であろう。

図 3-4 円借款全体における貧困対策案件の割合（件数ベース）



出所：JBIC 作成資料（2005 年）および JBIC 年次報告書（2003～05）を参照し調査団作成

（2）JICA の貧困削減分野実績¹⁵

JICA の分類では貧困削減分野の案件の定義は、貧困層をターゲットとしていること、かつ支援内容が重点分野¹⁶に該当する案件を「貧困案件」とし、主要な裨益者が貧困層である案件を「貧困層対象案件」としているが、それらを総計したものを貧困削減分野の実

¹⁵ JICA 集計による貧困削減分野の実績データは 2003 年度までしか入手できなかった。

¹⁶ 貧困層の政治及び社会制度への主体的参加、社会的弱者支援、貧困者重視の経済成長（pro-poor growth）、貧困層の基礎的生活の確保、脅威への対処

績として取りまとめている。また JICA では、住宅、保健、衛生、上下水道、及び教育等を含む社会インフラ整備は貧困案件としているが、一方で道路、鉄道、港湾、空港、灌漑、電力等を含む経済インフラ整備については貧困配慮の視点は重要であるも基本的には貧困案件と定義していない¹⁷。

JICA の資料によると、貧困削減分野の全技術協力額に占める割合は、2001 年度は 19.9%、2002 年度は 19.2%、2003 年度は 25.4% であり、年々増加していることがわかる(表 3-2)。

表3-2 JICA貧困分野の実績の全技術協力に占める割合（金額ベース）

(単位：%)

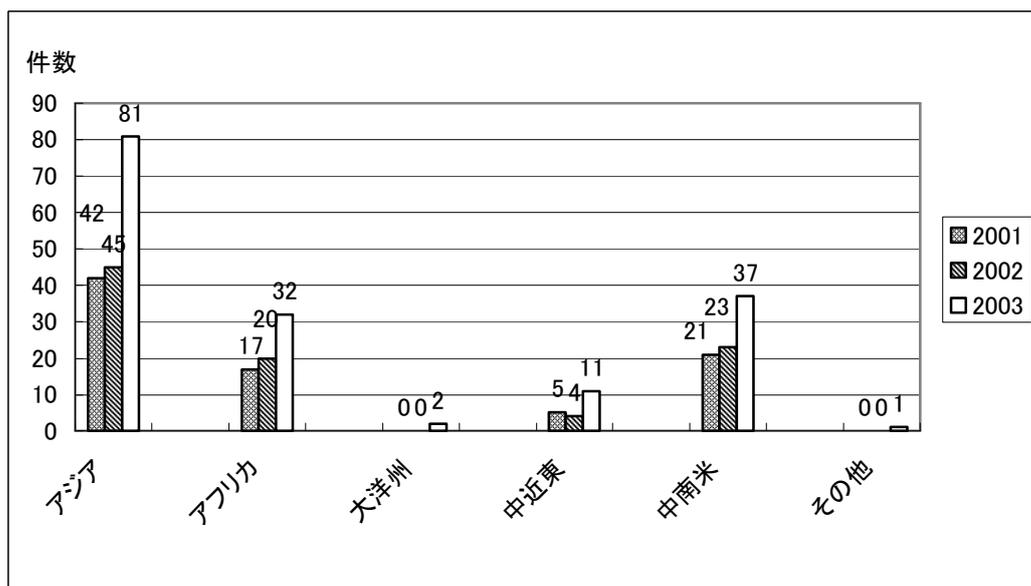
	2001年度	2002年度	2003年度
全技術協力実績に占める貧困削減分野	19.9	19.2	25.4
研修員受入	10.8	15.0	14.3
専門家派遣	5.8	6.0	5.1
機材供与	9.1	4.5	4.3
技術協力プロジェクト	25.6	24.3	26.9
青年海外協力隊・その他のボランティア派遣	11.6	16.3	18.8
開発調査	22.8	19.7	19.0
専門家養成確保	0.1	0.2	0.2
援助効率促進事業	3.1	3.3	3.5
無償資金協力案件調査	4.7	7.0	5.5
開発福祉支援	1.1	1.5	草の根技術 協力等* 2.4
開発パートナー等	5.2	2.2	
合計	99.9	100.0	100.0

出所：JICA年度別貧困分野実績（暫定）資料2002年度～2004年度をもとに調査団作成
*援助形態の変更によるもの。

これら実績は人数ベース（研修員、専門家、協力隊は人数ベース）と件数ベース（その他の協力スキーム）でしか生データを入手することができなかつたため、援助の規模を地域別に比較することはできなかつた。それに代わり、1件あたりの投入額が比較的大きく、ある程度の地域社会的広がりやインパクトが期待できる技術協力プロジェクトの地域別、年度別件数実績の推移を比較してみた（図 3-5）。それによると 2004 年度の実績は、すべての地域で実施件数は 1.5～2.0 倍増えている。件数の比較ではアジア地域が最も多いが、アフリカ地域も中南米と並んで件数が増えていることがわかる（ベトナム及びエチオピアに関する実績は別添資料 3-2 参照）。

¹⁷ JICA (2002) 課題別指針「貧困削減」 p 16～17

図 3-5 貧困削減分野の技術協力プロジェクトの地域別・年度別推移



出所：JICA年度別貧困分野実績（暫定）資料2002年度～2004年度をもとに調査団作成

また JICA では、技術協力における貧困削減分野の実績を、貧困層直接支援（タイプⅠ）、地域社会を通じた支援（タイプⅡ）、政策・制度支援（タイプⅢ）に分類している。分類の内容は表 3-3 に示すとおりである。

表 3-3 JICA 貧困削減案件のタイプ別分類

分類	アプローチ
タイプⅠ 貧困層直接支援 (マイクロレベル)	個人、世帯、近隣数世帯、血縁組織、村落などのコミュニティ、カースト、職業団体などの貧困層への直接支援
タイプⅡ 地域社会を通じた支援 (メゾレベル)	州、県、市町村などの行政組織や、NGO、CBO (Community-based Organization)、市場によって構成される地域社会において、貧困層を主に裨益者とする支援
タイプⅢ 政策・制度支援 (マクロレベル)	貧困層をターゲットとした政策・制度改革支援

出所：JICA

タイプⅠの貧困層直接支援は青年海外協力隊およびその他ボランティア、開発パートナー、開発福祉支援のスキームが多く、直接支援する形態としてボランティア、NGOなどと連携して協力を展開していることがわかる。タイプⅡの地域社会を通じた支援は機材供与、開発調査、研修員受入、専門家派遣、専門家養成研修、プロジェクト方式技術協力など、従来型の技術協カスキームによる協力が多。

貧困分野の実績が大きい事業形態である研修員受入、技術協力プロジェクトについて分類別に案件数をまとめたのが表 3-4 及び表 3-5 である。技術協力プロジェクトでは面的広がりによる支援を特徴としているだけに、タイプⅡである地域社会を通じた貧困層への支援が最も多い。次いで、タイプⅠ（貧困層直接支援）とタイプⅡの複合が多くなっている。これは、例えば、普及型プロジェクトのように住民に直接便益がとどく仕組みを導入したプロジェクトが増えていることがうかがえる。タイプⅢ（政策・制度改革支援）そのものの件数は少ないが、他のタイプとの組み合わせでは、2001年に11件であったのが2003年度には22件に拡大しており、貧困削減を促進する相手国側のキャパシティ・ビルディングへの取り組みが増えてきていることがわかる。

研修員受入に関しても、同様にタイプⅡ（地域社会を通じた支援）が多い。2001年には現地国内研修の人数が多かったためタイプⅡが大きな数字となっているが、貧困層をターゲットした政策・制度改革支援に関わる研修員受入は2003年度に入り飛躍的に増加（2001年の18人から2002年の70人）しているのが特徴的である。

表 3-4 JICA 貧困分野実績（技術協力プロジェクト 件数）

	I	I & II	II	I & II	I & III	II & III	III	II & III	計
アジア									
2001年	1	12	23		1	3	1	1	42
2003年	4	18	52		1	3	2		80
アフリカ									0
2001年	1	4	10		1	1			17
2003年	6	5	14		1	2	3		31
大洋州									0
2001年									0
2003年		1	1						2
中近東									0
2001年		1	4						5
2003年			11						11
北米・中南米									0
2001年		6	12		1	2			21
2003年	3	7	18		4	3	2		37
その他									0
2001年									0
2003年						1			1
2001年合計	2	23	49	0	3	6	1	1	85
2003年合計	13	31	96	0	6	9	7	0	162

出所：JICA資料（貧困分野実績）

表 3-5 JICA 貧困分野実績 (研修員受入 人数)

	I	I & II	II	I & II	I & III	II & III	III	II & III	計
アジア									
2001年			4171			6			4177
2003年	1	5	615				12		633
アフリカ									0
2001年			568			11			579
2003年	11		866				20		897
大洋州									0
2001年			48						48
2003年	1		305				1		307
中近東									0
2001年			70						70
2003年			170				22		192
北米・中南米									0
2001年			339				1		340
2003年	6		409				15		430
欧州									0
2001年									0
2003年			42						42
その他									0
2001年									0
2003年	11		1						12
2001年合計	0	0	5196	0	0	17	1	0	5214
2003年合計	30	5	2408	0	0	0	70	0	2513

出所：JICA資料（貧困分野実績）

3.2.3 ODA 白書に見る貧困削減実績

(1) 人間的能力の向上につながる分野の実績

新・旧中期政策においては「教育」、「保健医療」、「水と衛生」などの分野が貧困層の基礎的生活確保のための分野として位置づけられている（図 3-2 参照）。これは DAC 貧困ガイドラインの人的能力に関連する分野である。

2001 年度～2004 年度の援助実績として、表 3-6 に 3 分野の合計を、表 3-7～3-9 に各分野ごとの実績を示した。合計実績では、無償資金協力における人的能力の向上に関わる分野の割合が年々顕著に増加してきており、2004 年度には 75% 近くがこの 3 分野で占められていることに注目したい。貧困層の基礎的生活確保のための基礎インフラの整備を重点的に行ってきていることになり、貧困層により直接働きかける支援において無償資金協力が以前よりも活用されてきていることがわかる。

技術協力では研修員受け入れの 3 割強がこれらの分野で占められており、年々増加していることがわかる。また協力隊派遣の約 4 割がこれら分野に継続して派遣されているのが特徴的である。これは、前述したように、JICA では分類 I（貧困層直接支援）案件として協力隊員が多く派遣されていることを裏付けるものである。

円借款においては「水と衛生」分野だけで円借款全体の約 3 割を継続して占めており貧困層がアクセスできる社会インフラ整備への優先度が高いことがわかる。また円借款は保健医療分野における実績は 2001 年度、2002 年度は実績がなかったが、2003 年度は実績

がある。

表 3-6 人間的能力の向上につながる分野の援助実績（教育、保健医療、水の合計）

年度	無償資金協力	円借款	技術協力（人）		
	（億円）	（億円）	研修員受入	専門家派遣	協力隊派遣
2001	622.55 (58.2)	2,150.29 (32.0)	3,485 (19.6)	828 (25.6)	407 (35.8)
2002	640.66 (63.9)	2,183.40 (26.5)	5,769 (29.3)	500 (28.6)	466 (37.9)
2003	550.62 (67.4)	2,562.87 (46.0)	3,556 (21.8)	812 (27.5)	458 (37.1)
2004	688.35 (74.3)	2,333.57 (34.8)	6,551 (32.6)	931 (21.5)	571 (40.2)

注：（1）（ ）内は一般プロジェクト無償全体、または円借款全体（債務救済を除く）占める割合（％）、技術協力は全体に占める割合（％）。

（2）無償資金協力、円借款は交換公文ベース、技術協力はJICAベース。

出所：ODA白書2005

表 3-7 教育分野における援助実績

年度	無償資金協力	円借款	技術協力（人）		
	（億円）	（億円）	研修員受入	専門家派遣	協力隊派遣
2001	183.54 (17.2)	307.22 (4.6)	800 (3.8)	184 (5.7)	219 (19.3)
2002	169.76 (16.9)	275.04 (4.3)	2,508 (12.7)	204 (7.3)	268 (21.7)
2003	148.89 (18.04)	344.17 (6.2)	549 (3.4)	228 (7.7)	258 (21.8)
2004	150.57 (18.69)	143.58 (2.2)	2,128 (10.6)	290 (6.7)	304 (21.4)

注：（1）（ ）内は一般プロジェクト無償全体、または円借款全体（債務救済を除く）占める割合（％）、技術協力は全体に占める割合（％）。

（2）無償資金協力、円借款は交換公文ベース、技術協力はJICAベース。

出所：ODA白書2005

表 3-8 保健医療分野における援助実績

年度	無償資金協力	円借款	技術協力（人）		
	（億円）	（億円）	研修員受入	専門家派遣	協力隊派遣
2001	218.43 (20.4)	0.00 (0)	2,286 (10.9)	593 (18.3)	187 (16.4)
2002	195.60 (19.5)	0.00 (0)	2,515 (12.8)	560 (20.0)	197 (16.1)
2003	214.06 (25.94)	262.18 (4.7)	2,397 (14.7)	537 (18.2)	198 (15.1)
2004	243.34 (30.21)	92.09 (1.4)	3,303 (16.4)	581 (13.4)	267 (18.8)

注：（1）（ ）内は一般プロジェクト無償全体、または円借款全体（債務救済を除く）占める割合（％）、技術協力は全体に占める割合（％）。

（2）無償資金協力、円借款は交換公文ベース、技術協力はJICAベース。

出所：ODA白書2005

表 3-9 水と衛生分野における援助実績

水と衛生分野における援助実績

年度	無償資金協力	円借款	技術協力(人)		
	(億円)		(億円)	研修員受入	専門家派遣
2001	220.58 (20.6)	1,843.07 (27.4)	364 (1.7)	51 (1.6)	1 (0.1)
2002	275.30 (27.5)	1,908.36 (22.9)	746 (3.8)	36 (1.3)	1 (0.1)
2003	187.67 (22.7)	1,956.52 (35.1)	610 (3.7)	47 (1.6)	2 (0.2)
2004	204.35 (25.4)	2,040.48 (31.2)	1,120 (5.6)	60 (1.4)	0 (0)

注：(1) ()内は一般プロジェクト無償全体、または円借款全体(債務救済を除く)占める割合(%)、技術協力は全体に占める割合(%)。

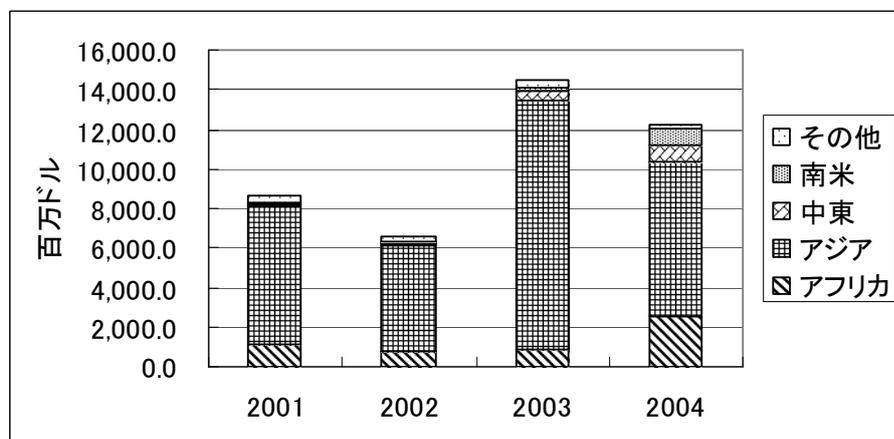
(2) 無償資金協力、円借款は交換公文ベース、技術協力はJICAベース。

但し、技術協力の人数については、上水道、下水道分野の人数を集計したものであり、また、有償・無償資金協力の案件の中には、さらに洪水対策、灌漑、水力発電、砂漠化防止等を含む。

出所：ODA白書2005

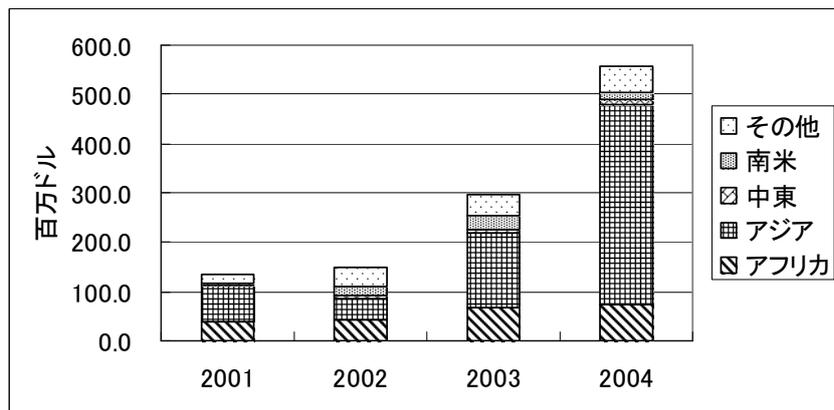
次にこれら3分野の地域別協力の推移を図3-9～図3-11に示す。これらからわかるようにいずれの分野でもアジア向け援助がかなり大きな割合を占めているが、2004年度には教育及び水と衛生の分野でアフリカへの援助が大きく伸びていることがわかる。

図 3-9 人間的能力の向上につながる分野(教育)の地域別援助実績



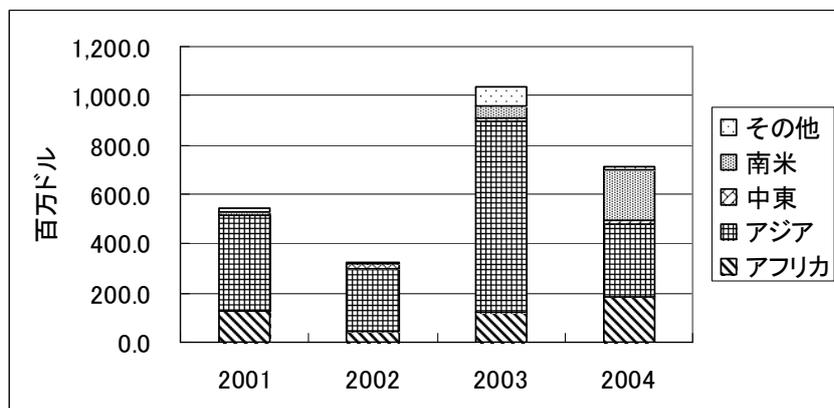
出所：DAC/International Development Statistics(online 2006)より作成。以下 DAC/IDS

図 3-10 人間的能力の向上につながる分野（保健医療）の地域別援助実績



出所：DAC/IDS をもとに調査団作成

図 3-11 人間的能力の向上につながる分野（水と衛生）の地域別援助実績



出所：DAC/IDS をもとに調査団作成

我が国はこうした人間的能力に関わる分野に対し、分野別イニシアティブを通じ協力を強化している。外務省がまとめた「MDGs の目標 8 に関する報告書（2005 年 9 月）」によれば以下のような実績がある。

- ・ 基礎教育分野について、「成長のための基礎教育イニシアティブ（BEGIN）」の下、2002 年度は 2.3 億ドル、2003 年度は 3.4 億ドルの援助を実施した。
- ・ 世界エイズ・結核・マラリア対策基金へは 2002 年から 2005 年の 4 年間で 3.3 億ドルを拠出した。
- ・ 水・衛生分野における 1998 年から 2002 年の実績は世界全体の 41% で世界最大のドナー国である。

なお、今後のコミットメントとして以下のイニシアティブを掲げている。

- ・ 「『保健と開発』に関するイニシアティブ（HDI）」に基づき 2005 年度から 5 年間で総額 50 億ドルを目途とする協力を実施する。

- ・ 2003 年第 3 回世界水フォーラム閣僚級国際会議で「日本水協カイニシアティブ」を発表、これに基づき 2003 年度からの 2 年間で約 1,500 人の人材育成を実施する。

(2) 経済的能力の向上に関わる分野の実績

ここでは経済成長を促進し、貧困・所得の機会を増加させるための手段として、経済社会インフラの基盤となる施設・設備の整備に対する援助（経済的能力の確保）について見てみる。前節において説明したように ODA 白書で主要分野・課題別実績として集計されている中で、経済的能力に直接的に関わる分野と考えられる分野として、「運輸」、「エネルギー」、「通信」、「農林水産業」の 4 つの分野を取り上げる。それらを取り上げ、その合計実績並びに分野ごとの実績は表 3-10～3-14 に示す通りである。

無償資金協力については、2001 年度は無償資金協力全体の 4 割近くを占めていたのが 2004 年度には 2 割まで減少している。人間的能力の向上につながる協力が 7 割を超えてきている近年の傾向（前節参照）とあわせると、貧困削減の戦略の中でも特に貧困層の基礎的生活確保に向けての取り組みが無償のスキームでは増えていることがわかる。

円借款は、実績の多少の減少はあるものの、貧困削減に結びつく経済成長に向けての支援実績が全体に占める割合は 7 割近いことが特徴的である。特に運輸、エネルギー分野での実績が高く、教育・保健といった人間的能力の向上につながる分野におけるサービス等の安定的な提供のためには、それら基盤インフラ整備によるアクセスの改善が必要との背景があると考えられる。

技術協力では、農林水産分野が 10% 台であるが、その他の分野の実績は限られている。

表 3-10 経済的能力に関わる分野への我が国の援助（2001～2004 年度）

年度	無償資金協力	円借款	技術協力（人）		
	（億円）	（億円）	研修員受入	専門家派遣	協力隊派遣
2001	419.07 (37.9)	5,601.73 (83.4)	4,297 (20.4)	1,073 (33.4)	186 (16.3)
2002	379.98 (37.8)	4,208.08 (66.0)	3,874 (19.7)	880 (31.4)	232 (18.0)
2003	338.82 (32.92)	3,057.53 (72.7)	4,264 (24.6)	780 (26.4)	222 (17.0)
2004	171.87 (21.34)	4,566.76 (69.7)	4,042 (24.6)	855 (19.6)	244 (17.1)

注：（1）（ ）内は一般プロジェクト無償全体、または円借款全体（債務救済を除く）占める割合（％）、技術協力は全体に占める割合（％）。

出所：ODA 白書 2005

表 3-11 運輸分野における援助実績

年度	無償資金協力	円借款	技術協力（人）		
	（億円）		（億円）	研修員受入	専門家派遣
2001	326.36 (29.9)	3,024.75 (45.0)	721 (3.4)	198 (6.1)	5 (0.4)
2002	269.74 (26.9)	1,237.00 (19.4)	704 (3.6)	163 (5.8)	8 (0.6)
2003	175.38 (21.3)	467.19 (26.3)	666 (4.1)	139 (4.7)	5 (0.4)
2004	123.25 (15.3)	2,620.17 (40.0)	810 (4.0)	193 (4.4)	13 (0.9)

注：（1）（ ）内は一般プロジェクト無償全体、または円借款全体（債務救済を除く）に占める割合（％）、技術協力は全体に占める割合（％）。

（2）無償資金協力、円借款は交換公文ベース、技術協力はJICAベース。

（3）技術協力には観光分野を含む。

出所：ODA白書2005

表 3-12 エネルギー分野における援助実績

年度	無償資金協力	円借款	技術協力（人）		
	（億円）		（億円）	研修員受入	専門家派遣
2001	31.55 (3.0)	1,979.76 (29.5)	362 (1.7)	48 (1.5)	
2002	24.38 (2.4)	2,215.58 (34.7)	345 (1.8)	64 (2.3)	
2003	46.14 (5.6)	1,973.90 (35.4)	357 (2.2)	51 (1.7)	
2004	17.53 (2.18)	1,089.74 (16.6)	316 (1.6)	70 (1.6)	

注：（1）（ ）内は一般プロジェクト無償全体、または円借款全体（債務救済を除く）に占める割合（％）、技術協力は全体に占める割合（％）。

（2）無償資金協力、円借款は交換公文ベース、技術協力はJICAベース。

出所：ODA白書2005

表 3-13 通信分野における援助実績

年度	無償資金協力	円借款	技術協力（人）		
	（億円）		（億円）	研修員受入	専門家派遣
2001	16.69 (1.5)	0.00 (0)	600 (2.9)	87 (2.7)	2 (0.2)
2002	61.48 (6.1)	194.97 (3.1)	381 (1.9)	24 (0.9)	2 (0.2)
2003	28.70 (3.48)	257.69 (4.6)	276 (1.7)	21 (0.7)	1 (0.1)
2004	6.81 (0.85)	30.29 (0.5)	324 (1.6)	28 (0.6)	2 (0.1)

注：（1）（ ）内は一般プロジェクト無償全体、または円借款全体（債務救済を除く）に占める割合（％）、技術協力は全体に占める割合（％）。

（2）無償資金協力、円借款は交換公文ベース、技術協力はJICAベース。

出所：ODA白書2005

表 3-14 農林水産分野における援助実績

年度	無償資金協力	円借款	技術協力(人)		協力隊派遣
	(億円)		(億円)	研修員受入	
2001	44.47 (4.2)	597.22 (8.9)	2,614 (12.4)	740 (22.9)	179 (15.7)
2002	24.38 (2.4)	560.53 (8.8)	2,444 (12.4)	629 (22.4)	212 (17.2)
2003	20.98 (2.54)	358.75 (6.4)	2,695 (16.6)	569 (19.3)	216 (16.5)
2004	24.28 (3.01)	826.56 (12.6)	2,592 (12.9)	564 (13.0)	229 (16.1)

注：(1) 無償資金協力、円借款は交換公文ベース、技術協力はJICAベース。

(2) () 内は農林水産分野の占める割合(%)を示す。

但し、無償資金協力については一般プロジェクト無償全体に占める農林水産分野の割合(%)を示し、円借款については円借款全体(債務救済、商品借款を除く)に占める農林水産分野の占める割合(%)を示す。

(3) 無償資金協力については、本表に掲げる一般プロジェクト無償の他に、水産無償及び食料増産援助がある。

出所：ODA白書2005

3.2.4 貧困削減分野の援助実績に見る傾向と考察

以上概観した実績データを基に、2001年度～2004年度の貧困削減分野における援助の傾向を援助形態別に考察する。

(1) 援助形態別実績の傾向

有償資金協力の実績

JBICの定義している「貧困対策案件」は2001年度に12%(承諾額ベース)は2004年度には21%を占めるに至り、JBICの定義による貧困削減に係る案件の割合は増えてきていることがわかる。

一方で、政策目的の評価で見てきたように、それら教育・保健サービス等の安定的な供給のための社会インフラ整備、並びに貧困削減を持続可能なものにするための基盤強化を目的とした経済インフラ(運輸、エネルギー、通信、灌漑など)の整備も広義の貧困削減への取り組みとして位置づけられ、経済インフラについては有償資金協力の約7割(2004年度)を占めている。有償資金協力による貧困削減支援の特徴は、より長期的な貧困削減への取り組みであること、貧困削減に有効な経済成長、すなわち貧困層が十分受益するような成長(pro-poor growth)を支援するものであること、の2点を挙げるができるであろう。地域別にはアジアへの支援が圧倒的に多いのが特徴である。

無償資金協力の実績

無償資金協力は人間の能力の向上につながる分野での実績が年々顕著に増加してきている。例えば、教育、保健医療、並びに水と衛生分野の一般無償に占める割合は2001年度で54.2%であったのが、2004年度には74.3%まで増えている。これは貧困層の基礎的生活確保のための基礎インフラに重点が置かれていることを表している。それに反比例して、

経済的能力に関する分野の実績は全体の 2 割に減少している。

技術協力の実績

JICA の定義している「貧困削減分野」案件の技術協力全体に占める割合は、2001 年度の 19.9%から 2003 年度に 25.4%に増加している。この数字には住宅、保健、衛生、上下水道、及び教育等を含む社会インフラ整備は含まれるが、運輸、灌漑、エネルギー等の経済インフラ整備は含まれていない。また、JICA では貧困削減案件を「貧困層直接支援」(ミクロレベル)、「地域社会を通じた支援」(メゾレベル) 並びに「政策・制度支援」(マクロレベル) の三つに分類している。特徴としては、ミクロレベルの支援にボランティア、NGO 連携などが多いこと、メゾレベルは技術協力プロジェクトをはじめとした従来型のスキームの活用が多いこと、またマクロレベルでは政策・制度改革支援に係る研修員受け入れが飛躍的に伸びていることである。面的な広がりが期待できる技術協力プロジェクトでは、メゾとミクロを組み合わせたものや、メゾとマクロを組み合わせたものも増えている。この背景には、過去においてカウンターパートへの技術移転を支援範囲としていたものが、効果的な援助のためにはその先の住民への普及の仕組みや、持続的な効果を上げるための政策・制度構築まで組込む必要性が認識されてきたことを指摘することができる。

(2) 実績の傾向から示唆されること

まず、改めて貧困削減の多面性を認識させられる。特に人間開発の側面が重視されるようになって以来、貧困削減は ODA の主要なテーマといえるくらいほとんどの実績に関係してきている。直接、間接という貧困層の変容を促す経路の違いはあっても、貧困削減のための援助であるといっても過言ではないのではないだろう。より効果的な援助戦略を打ち立てていくためには、従来分野別実績把握・評価に加えて、貧困削減をより上位の目標に据えつつ特徴的な要素もしくはアプローチごとに分類し、経験を蓄積していくことの必要性が示唆される。例えば、人間的・経済的能力といった貧困削減に必要とされる能力ごとの分類や、**pro-poor growth** と大型インフラを分ける方法などいくつかの案が考えられる。

第二に、貧困削減への配慮が ODA のすべての形態で様々な形で行われているということがわかる。有償資金協力では貧困対策案件が増えるとともに、JBIC の業務実施方針にもあるように、より長期的な視点に立った貧困層への影響を考えた支援であるという位置づけを明確に打ち出している。また無償資金協力の人間的・経済的能力分野の占める割合は飛躍的に伸びている。無償資金協力の実施内容は施設建設やインフラ整備などのハード面に対する支援が中心となるだけに、貧困削減への貢献度がともすれば低くみられがちであるが、貧困層の基礎的生活を確保するための分野における社会インフラ整備が中心となってきている。技術協力では、三つのレベルに分けた独自の分類のもと、技術移転から一歩踏み込んだ地域社会への普及、政策・制度支援まで援助のアプローチが広がっていることがわかる。このような貧困への配慮は、プロジェクトの目標や内容に直接的に表現されないケー

スも多い。また、キャパシティ・ビルディングの要素も様々な貧困削減のプロジェクトの中に組み込まれる場合も多い。これらから示唆されることは、対外的に我が国の貧困削減への取り組みと貢献度をアピールする必要性である。

第三に、貧困削減への取り組みの形態による地域別相違がわかる。実績を見ると技術協力分野ではアフリカ地域は増えつつあるがアジアが過半数を占めており、有償資金協力ではその多くがアジア地域対象である。貧困の現状は、2章で概観したように、貧困人口の絶対数ではアジア地域が最も多いが MDGs の目標に向けて進展してきている一方で、サブサハラ地域の貧困人口は増加しており、人間開発指標も改善されていない状況である。MDGs という国際コミットメントに貢献するためには、アフリカ向けの支援をもう少し増やすことの必要性も示唆される一方で、地域の特色と我が国 ODA の戦略性をマッチングして援助を行うことが、特に貧困削減のように多面的な性質を持った課題には必要になるのではないかと考えられる。