

平成 28 年度外務省 ODA 評価

パラグアイ国別評価  
(第三者評価)

報告書

平成 29 年 2 月

有限責任 あずさ監査法人

## はしがき

本報告書は、有限責任 あずさ監査法人が、平成 28 年度に外務省から実施を委託された「パラグアイ国別評価」について、その結果を取りまとめたものです。

日本の政府開発援助(ODA)は、1954 年の開始以来、途上国の開発及び時代とともに変化する国際社会の課題を解決することに寄与しており、今日、国内的にも国際的にも、より質の高い、効果的かつ効率的な援助の実施が求められています。外務省は、ODA の管理改善と国民への説明責任の確保という二つの目的から、主に政策レベルを中心とした ODA 評価を毎年実施しており、その透明性と客観性を図るとの観点から、外部に委託した第三者評価を実施しています。

本評価は、対パラグアイ国別データブック、及び事業展開計画、並びに対パラグアイ国別援助方針(2012 年)を始めとする、日本の対パラグアイ援助政策全般をレビューし、日本政府による今後の対パラグアイ援助の政策立案、及び効果的かつ効率的な実施の参考とするための教訓を得て提言を行うこと、さらに、評価結果を広く公表することで国民への説明責任を果たすことを目的として実施しました。

本件評価実施に当たっては、山形辰史国際交流・アジア経済研究所 国際交流・研修室長に評価主任をお願いして、評価作業全体を監督していただき、また、横浜国立大学大学院 都市イノベーション研究院の藤掛洋子教授にアドバイザーとして、パラグアイについての専門的な立場から助言をいただくなど、調査開始から報告書作成に至るまで、多大な協力を賜りました。また、国内調査及び現地調査の際には、外務省、独立行政法人国際協力機構(JICA)、現地 ODA 関係者はもとより、現地政府機関や各ドナー関係者など、多くの関係者からもご協力をいただきました。ここに心から謝意を表します。

最後に、本報告書に記載した見解は、本件評価チームによるものであり、日本政府の見解や立場を反映したものではないことを付記します。

平成 29 年 2 月

有限責任 あずさ監査法人

## 本報告書の概要

### 評価者(評価チーム)

評価主任 山形 辰史 アジア経済研究所 国際交流・研修室長

アドバイザー 藤掛 洋子 横浜国立大学大学院 都市イノベーション研究院 教授

コンサルタント 有限責任 あずさ監査法人

評価実施期間 :2016年6月~2017年3月

現地調査国 :パラグアイ共和国

### 評価の背景・目的・対象

パラグアイは、農業を基幹産業とし、世界有数の大豆生産量・輸出量を誇る一方、同国経済は農作物の生産状況と国際価格に大きく左右されるため依然として脆弱で、中南米の中でも経済発展が遅れている国の一つである。また、貧富の差が大きく、特に農村地域において顕著である。これを踏まえ、日本は「貧困層の生計向上と社会サービスの充実を通じた格差なき持続的経済・社会開発」の基本方針の下、①格差是正、②持続的経済開発を重点分野として支援を行っている。本評価は、日本のパラグアイに対する支援の意義を踏まえ、対パラグアイ援助政策を全般的に評価し、今後日本の援助政策立案及び援助の効果的・効率的な実施に資するための教訓や提言を得て ODA の管理改善を行うこと、また、評価結果を公表することで国民への説明責任を果たすことを目的とする。

### 評価結果のまとめ

#### ● 開発の視点

##### (1) 政策の妥当性

パラグアイの開発ニーズや、日本の ODA 上位政策、及び国際的な優先課題との間に整合性が認められることから政策の妥当性は高い。一方、「どの格差に対してどのように取り組む」というより具体的な記述が、「対パラグアイ共和国 国別援助方針」中目標の「(1)格差是正」になかったことは、新しい対パラグアイ国別援助方針策定の際に改善すべき課題であるといえる。

##### (2) 結果の有効性

実施された援助案件については、それぞれ一定の成果を上げており、「貧困層の生計向上」、「社会サービスの充実」、「経済・社会インフラの充実」、「国家及び地方の行政能力の向上」という側面に資したと見なされることから結果の有効性は高い。

##### (3) プロセスの適切性

援助政策策定プロセス及び援助政策実施プロセスはおおむね適切であり、「高い」評価を与えることができる。一方、さらに改善を加えられる点を挙げるとしたら、より深いドナー間調整であろう。ドナー間の「調和化」(ハーモナイゼーション)が推奨されている今日、ドナー同士もより深い協調を進めるべきであろう。

## ● 外交の視点

パラグアイは南米諸国の中でも有数の親日国という概念を越えた深い関係にあり、国際的共通課題に対して同じスタンスを取ることが多い。両国民の相互交流は文化面のみならず経済面においても顕著となっている。

### 主な提言

#### (1) 多様なモダリティ(援助方法)を活用したパラグアイ支援の継続

パラグアイは、堅調なパラグアイ経済発展の中において、日本の ODA の「選択と集中」という観点からすれば、いずれは被援助国という立場を卒業し、日本とパラグアイは今後ビジネス・パートナーとしての重要性が増してくることが予想される。一方、日本とパラグアイは、日系社会を通じた歴史的関係、そしてその緊密な関係を基礎とした外交的協力、活発な文化・経済交流といった多方面の連携が多様な主体によってなされていることから、今後も日本は積極的な対パラグアイ ODA を継続していくべきである。なお実施に当たっては、援助の効率を高めるために、多様なモダリティ(援助方法)を活用すべきである。

#### (2) 戦略性を強めた格差是正

国別援助方針の重点分野(中目標)である格差是正を達成するためには、まず成長から取り残されがちなグループの人々を特定し、そのグループに向けた支援を行う必要がある。特に、パラグアイにおける女性のエンパワーメントを達成するための課題が提起されている<sup>1</sup>。格差是正のためには、貧困ポケット<sup>2</sup>に陥らざるを得ない社会的状況にあるシングルマザー、農村女性、先住民族女性など特に支援を必要としている対象を特定し、そのグループやコミュニティが直面している困難に直接答えるような支援を行う戦略性が必要である。

#### (3) 「質の高いインフラ支援」推進のためのマルチ・ステークホルダーによる戦略的連携

パラグアイは開発途上国と言っても中所得国と位置付けられており、同国の開発を行うに際し、パラグアイ政府自体が、資金、技術、人材の面で、既に一定のキャパシティを有している。また、パラグアイには他国ドナーや国際機関のように多くのステークホルダーが存在する。そのような状況の下、パラグアイにおいて日本が質の高いインフラ建設を支援するためには、日本が2016年4月に合意した米州開発銀行(IDB)との協力に加えて、他ドナーやステークホルダーとも援助効果を最大化するように戦略的な連絡・調整を進めていく必要がある。これはパラグアイ国内で実施するのみならず、南米全体の枠組みでも実施する必要があるため、対南米支援全体の課題として捉えるべきである。

<sup>1</sup> 中南米開発政策ユニット編『第二回中南米シンポジウム：パラグアイにおけるリスク共生と開発』横浜国立大学先端科学高等研究院。

<sup>2</sup> 貧困削減が一定程度進んだ地域の中でも、部分的に深刻な貧困状態が存在することを指す。

## 地図



Map No. 3760 Rev. 3 UNITED NATIONS  
June 2004

Department of Peacekeeping Operations  
Cartographic Section

出所：国際連合ホームページ<sup>3</sup>

<sup>3</sup> <http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/paraguay.pdf> (2016年12月15日)  
<http://www.un.org/Depts/Cartographic/english/htmain.htm> (2016年12月15日)

### 略語表

| 略語        | 正式名称   | 和訳              |
|-----------|--|-----------------|
| ANDE      | Administración Nacional de Electricidad  | パラグアイ電力公社       |
| BOT       | Built, Operate and Transfer  | 建設・運営・移転        |
| CAF       | Corporación Andina de Fomento  | アンデス開発公社        |
| CEPPROCAL | Centro Paraguayo de Productividad y Calidad  | パラグアイ品質生産性センター  |
| CONAMURI  | La Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas | 農民女性と先住民女性の組織   |
| CPS       | Country Partnership Strategy   | 国別パートナーシップ戦略    |
| CSP       | Country Strategic Paper  | 国別戦略文書          |
| DAC       | The Development Assistance Committee   | 開発援助委員会         |
| DGEEC     | Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos                                   | パラグアイ統計調査センサス総局 |
| E/N       | Exchange of Notes  | 交換公文            |
| ENREPD    | Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad en Paraguay            | 貧困・格差削減戦略       |
| ESSAP     | Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay   | パラグアイ衛生サービス会社   |
| EU        | European Union   | 欧州連合            |
| FAO       | Food and Agriculture Organization of the United Nations                                | 国連食糧農業機関        |
| FOCEM     | Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR                                    | メルコスール基金        |
| FONPLATA  | Fondo financiero para el desarrollo de la Cuenca del Plata                             | ラプラタ河流域開発基金     |
| G/C       | Grant Contract   | 贈与契約            |
| GTAP      | Global Trade Data Analysis Project   | 国際貿易分析プロジェクト    |
| GDP       | Gross Domestic Product   | 国内総生産           |
| GIZ       | Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit                                | ドイツ国際協力公社       |

| 略語       | 正式名称   | 和訳                |
|----------|--|-------------------|
| GNI      | Gross National Income  | 国民総所得             |
| HDI      | Human Development Index  | 人間開発指数            |
| IBRD     | International Bank for Reconstruction and Development                      | 国際復興開発銀行          |
| ICDF     | International Cooperation and Development Fund                             | 財団法人国際合作発展基金会     |
| IDA      | International Development Association                                      | 国際開発協会            |
| IDB      | Inter-American Development Bank  | 米州開発銀行            |
| IICA     | Inter-America Institute for Cooperation on Agriculture                     | 米州農業協力機関          |
| IIRSA    | Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America | 南米地域インフラ統合イニシアティブ |
| INCOOP   | Instituto Nacional de Cooperativismo                                       | 国立協同組合院           |
| JBIC     | Japan Bank for International Cooperation                                   | 株式会社国際協力銀行        |
| JETRO    | Japan External Trade Organization  | 独立行政法人日本貿易振興機構    |
| JICA     | Japan International Cooperation Agency                                     | 独立行政法人国際協力機構      |
| JOCV     | Japan Overseas Cooperation Volunteers                                      | 青年海外協力隊           |
| KOICA    | Korea International Cooperation Agency                                     | 韓国国際協力団           |
| MCC      | Millennium Challenge Corporation   | ミレニアム・チャレンジ公社     |
| MDGs     | Millennium Development Goals   | ミレニアム開発目標         |
| NGO      | Non-Governmental Organization  | 非政府組織             |
| ODA      | Official Development Assistance  | 政府開発援助            |
| OECD     | Organisation for Economic Co-operation and Development                     | 経済協力開発機構          |
| OECD-DAC | OECD The Development Assistance Committee                                  | 経済協力開発機構開発援助委員会   |
| OFID     | The OPEC Fund for International  | OPEC 国際開発基金       |

| 略語     | 正式名称   | 和訳          |
|--------|--|-------------|
|        | Development  |             |
| OPEC   | Organization of the Petroleum Exporting Countries                      | 石油輸出国機構     |
| PAHO   | Pan American Health Organization                                       | 汎米保健機構      |
| PCI    | Proyecto Curriculum Institucional                                      | 学校カリキュラム計画  |
| PEI    | Proyecto Educativo Institucional                                       | 学校教育計画      |
| PHC    | Primary Health Care  | プライマリーヘルスケア |
| PPP    | Public Private Partnership   | 官民パートナーシップ  |
| SDGs   | Sustainable Devvelopment Goals   | 持続可能な開発目標   |
| STP    | Secretaría, Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social | パラグアイ企画庁    |
| UNASUR | Unión de Naciones Suramericanas  | 南米諸国連合      |
| UNDP   | United Nations Development Programme                                   | 国連開発計画      |
| UNFPA  | United Nations Population Fund   | 国連人口基金      |
| UNIFEM | United Nations Development Fund for Women                              | 国連女性開発基金    |
| USAID  | United States Agency for International Development                     | 米国国際開発庁     |
| USF    | Unidades de Salud de la Familia  | 家庭保健ユニット    |



## 目次

|   |    |
|---|----|
| <b>第 1 章 評価の実施方針</b> .....                      | 1  |
| 1 - 1 評価の背景と目的 .....                            | 1  |
| 1 - 2 評価の対象 .....                               | 2  |
| 1 - 3 評価方法 .....                                | 3  |
| 1 - 3 - 1 評価の分析方法 .....                         | 3  |
| 1 - 3 - 2 評価の枠組み .....                          | 4  |
| 1 - 3 - 3 評価の実施手順 .....                         | 8  |
| 1 - 3 - 4 評価の実施体制 .....                         | 9  |
| 1 - 3 - 5 評価の制約 .....                           | 9  |
| <b>第 2 章 パラグアイの概況と開発動向</b> .....                | 10 |
| 2 - 1 パラグアイの概況 .....                            | 10 |
| 2 - 1 - 1 政治動向 .....                            | 10 |
| 2 - 1 - 2 経済概況 .....                            | 12 |
| 2 - 1 - 3 社会概況 .....                            | 15 |
| 2 - 2 パラグアイの開発動向 .....                          | 22 |
| 2 - 2 - 1 政権プログラム(国家開発基本方針)2003-2008 .....      | 22 |
| 2 - 2 - 2 社会経済戦略プラン 2008-2013 .....             | 22 |
| 2 - 2 - 3 社会開発のための公共政策プラン 2010 - 2020 .....     | 23 |
| 2 - 2 - 4 国家開発計画 2014-2030 .....                | 25 |
| 2 - 3 ドナーの援助動向 .....                            | 26 |
| 2 - 3 - 1 二国間援助の動向 .....                        | 27 |
| 2 - 3 - 2 国際機関を通じた援助の動向 .....                   | 32 |
| 2 - 4 日本の対パラグアイ援助動向 .....                       | 38 |
| 2 - 4 - 1 対パラグアイ援助の概要 .....                     | 38 |
| <b>第 3 章 日本の対パラグアイ援助 開発の視点からの評価</b> .....       | 49 |
| 3 - 1 政策の妥当性 .....                              | 49 |
| 3 - 1 - 1 パラグアイの開発ニーズとの整合性 .....                | 50 |
| 3 - 1 - 2 日本の上位政策との妥当性 .....                    | 57 |
| 3 - 1 - 3 国際的な優先課題との整合性(MDGs, SDGs) .....       | 60 |
| 3 - 1 - 4 他ドナーとの連携及び日本の比較優位性に照らした政策立案の妥当性 ..... | 63 |
| 3 - 1 - 5 政策の妥当性についてのまとめ .....                  | 65 |
| 3 - 2 結果の有効性 .....                              | 67 |
| 3 - 2 - 1 日本の対パラグアイ援助実績 .....                   | 67 |

|  |            |
|--|------------|
| 3 - 2 - 2 格差是正 .....                                   | 71         |
| 3 - 2 - 3 持続的経済開発.....                                 | 83         |
| 3 - 2 - 4 人的資源開発 .....                                 | 89         |
| 3 - 2 - 5 結果の有効性のまとめ .....                             | 94         |
| 3 - 3 プロセスの適切性.....                                    | 96         |
| 3 - 3 - 1 援助政策の策定プロセス.....                             | 96         |
| 3 - 3 - 2 援助政策の実施プロセス.....                             | 101        |
| 3 - 3 - 3 援助政策のモニタリング・フォローアップ体制 .....                  | 106        |
| 3 - 3 - 4 広報活動 .....                                   | 107        |
| 3 - 3 - 5 プロセスの適切性のまとめ.....                            | 108        |
| <b>第4章 日本の対パラグアイ援助 外交の視点からの評価 .....</b>                | <b>110</b> |
| 4 - 1 外交的な重要性.....                                     | 110        |
| 4 - 1 - 1 日本における対パラグアイ外交の重要性 .....                     | 110        |
| 4 - 1 - 2 地政学的な重要性 .....                               | 114        |
| 4 - 1 - 3 日本・パラグアイ要人往来実績に見る対パラグアイ援助の重要性 .....          | 114        |
| 4 - 1 - 4 外交的な重要性のまとめ .....                            | 116        |
| 4 - 2 外交的な波及効果 .....                                   | 116        |
| 4 - 2 - 1 日本・パラグアイ間の経済関係の拡大・深化.....                    | 116        |
| 4 - 2 - 2 技術研修を通じた日本・パラグアイ間の交流関係の拡大・深化.....            | 118        |
| 4 - 2 - 3 国際的共通課題に向けた日本・パラグアイの共同スタンス .....             | 119        |
| 4 - 2 - 4 日本・パラグアイ両国民の相互理解の深化 .....                    | 120        |
| 4 - 2 - 5 外交的な波及効果のまとめ .....                           | 120        |
| <b>第5章 提言と教訓 .....</b>                                 | <b>121</b> |
| 5 - 1 提言.....  | 121        |
| 5 - 1 - 1 多様なモダリティ(援助方法)を活用したパラグアイ支援の継続....            | 121        |
| 5 - 1 - 2 戦略性を強めた格差是正 .....                            | 122        |
| 5 - 1 - 3 「質の高いインフラ支援」推進のためのマルチ・ステークホルダーによる戦略的連携 ..... | 122        |
| 添付資料1 現地調査日程(2016年9月17日～9月27日) .....                   | 124        |
| 添付資料2 主要面談者リスト.....                                    | 126        |
| 添付資料3 主要参考文献リスト.....                                   | 129        |

## 図表目次

### ■ 表目次

|        |   |    |
|--------|---|----|
| 表 1-1  | 評価の枠組み評価.....   | 4  |
| 表 1-2  | 開発の視点からの評価 レーティング基準表.....   | 7  |
| 表 2-1  | GDP 推移 .....  | 12 |
| 表 2-2  | GNI 推移.....   | 12 |
| 表 2-3  | 県別社会開発指標.....   | 17 |
| 表 2-4  | 性別・地域別月額所得(2015 年).....   | 18 |
| 表 2-5  | 家族形態別にみた性別世帯主比率.....  | 19 |
| 表 2-6  | 性別・居住地別失業率(2015 年).....   | 20 |
| 表 2-7  | 性別・年齢階層別失業率(2015 年).....  | 20 |
| 表 2-8  | 世界銀行の支援プロジェクト.....  | 34 |
| 表 2-9  | EU 諸機関の支援プロジェクト.....  | 35 |
| 表 2-10 | IDB の支援プロジェクト(抜粋).....  | 36 |
| 表 2-11 | ODA 大綱と開発協力大綱の比較.....   | 40 |
| 表 2-12 | 国別データブック, 国別援助方針の比較.....  | 42 |
| 表 2-13 | 日本の対パラグアイ援助実績.....  | 44 |
| 表 3-1  | 2003-2008 政権プログラム(国家開発基本方針)と国別データブック<br>(2005 年度, 2007 年度)の比較.....                                      | 50 |
| 表 3-2  | 2008 - 2013 政権プログラム(社会経済戦略プラン)と対パラグアイ共<br>和国国別データブック(2009 年度)及び対パラグアイ共和国国別援助方針<br>(2012 年)の比較.....      | 52 |
| 表 3-3  | 社会開発のための公共政策プラン 2010-2020 と対パラグアイ共和国国<br>別援助方針(2012 年)の比較.....  | 54 |
| 表 3-4  | 国家開発計画 2014-2030 と対パラグアイ共和国国別援助方針(2012<br>年)の比較.....  | 56 |
| 表 3-5  | ODA 大綱(2003 年 8 月)と対パラグアイ共和国国別データブック(2005<br>年度, 2007 年度, 2009 年度)及び対パラグアイ共和国国別援助方針<br>(2012 年)の比較..... | 57 |
| 表 3-6  | 開発協力大綱(2015 年 12 月)と対パラグアイ共和国国別援助方針<br>(2012 年)の比較.....   | 59 |
| 表 3-7  | MDGs と対パラグアイ共和国国別援助方針(2012 年)の比較.....   | 61 |
| 表 3-8  | SDGs.....   | 62 |
| 表 3-9  | 日本と主要ドナー国・国際機関の重点支援分野の比較.....   | 64 |
| 表 3-10 | 政策の妥当性の評価結果.....  | 65 |

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 表 3-11 南米 12 か国の国家清廉性(2015 年)  | 93  |
| 表 3-12 結果の有効性の評価結果             | 95  |
| 表 3-13 プロセスの適切性の評価結果           | 108 |
| 表 4-1 2006 年から 2015 年のパラグアイの概況 | 111 |

■ 図目次

|  |    |
|--|----|
| 図 1-1 目標体系図  | 2  |
| 図 2-1 産業別の GDP 構成比の推移                                | 13 |
| 図 2-2 輸出入額の推移  | 14 |
| 図 2-3 相手国別輸出割合の推移                                    | 14 |
| 図 2-4 相手国別輸入割合の推移                                    | 15 |
| 図 2-5 HDI の南米 12 か国比較表                               | 16 |
| 図 2-6 二国間援助における主要ドナー別の金額的推移(無償資金協力, 有償資金協力, 技術協力の合計) | 28 |
| 図 2-7 二国間援助における主要ドナー別の無償資金協力の金額的推移                   | 29 |
| 図 2-8 二国間援助における主要ドナー別の有償資金協力の金額的推移                   | 29 |
| 図 2-9 二国間援助における主要ドナー別の技術協力の金額的推移                     | 30 |
| 図 2-10 USAID の援助の枠組み                                 | 31 |
| 図 2-11 対パラグアイの二国間援助と国際機関を通じた援助額の推移                   | 32 |
| 図 2-12 国際機関を通じた援助における主要ドナー別の援助額の推移                   | 33 |
| 図 2-13 中央政府支出に ODA が占める割合の推移                         | 38 |
| 図 3-1 日本と他ドナーの有償資金協力の推移                              | 68 |
| 図 3-2 有償資金協力における主要ドナー別のシェア(2006 年から 2014 年まで累計)      | 68 |
| 図 3-3 日本と主要ドナーの無償資金協力の推移比較                           | 69 |
| 図 3-4 無償資金協力における主要ドナー別のシェア(2006 年から 2014 年まで累計)      | 69 |
| 図 3-5 日本と他ドナーの技術協力金額の推移比較                            | 70 |
| 図 3-6 技術協力における主要ドナー別シェア(2006 年から 2014 年まで累計)         | 70 |
| 図 3-7 国際貧困ラインに基づく貧困率                                 | 75 |
| 図 3-8 ジニ係数 周辺国との比較                                   | 76 |
| 図 3-9 妊産婦死亡率   | 79 |
| 図 3-10 新生児・乳児・5 歳未満の死亡率                              | 79 |
| 図 3-11 初等教育最終学年までの残存率                                | 82 |
| 図 3-12 改善された水資源の使用率                                  | 85 |

|        |                     |     |
|--------|---------------------|-----|
| 図 3-13 | 改善された衛生設備の使用率 ..... | 86  |
| 図 3-14 | 外務省国別援助方針の概要 .....  | 98  |
| 図 3-15 | 重点分野の推移 .....       | 100 |

## 第1章 評価の実施方針

### 1 - 1 評価の背景と目的

#### (1) 背景

日本の国際貢献の主要な柱である政府開発援助(ODA)には、国際的にも国内的にもより質の高い、効果的かつ効率的な援助の実施が求められており、ODA 評価の実施はそのための重要な取組の一つである。

パラグアイでは、1936年に日本人移住者の入植がはじまり、2016年は日本人パラグアイ移住80周年行事が多数開催されている。日本人移住者、日系人は、特に農業分野においてパラグアイ社会から高い評価を得ている。さらに、日本の経済協力も相まって、パラグアイは極めて親日的な国の一つである。

パラグアイは、農業を基幹産業とし、世界有数の大豆生産量・輸出量を誇る一方、同国経済は農作物の生産状況と国際価格に大きく左右されるため依然として脆弱で、中南米の中で経済発展が遅れている国の一つである。パラグアイの課題克服に向けた日本の援助は、二国間関係の強化に加えて、同国の農業生産力及び輸送力の安定化につながる。また、パラグアイは南米諸国の中でも貧富の差やジェンダー課題<sup>4</sup>が大きく、特に農村地域で格差が顕著である。これを踏まえ、日本はパラグアイの「社会経済戦略計画」の方針を踏まえ、「貧困層の生計向上と社会サービスの充実を通じた格差無き持続的経済・社会開発」の基本方針の下、①格差是正、②持続的経済開発を重点分野として支援を行っている。

#### (2) 目的

本評価では、対パラグアイ ODA の意義を踏まえ、日本の対パラグアイ ODA 政策を全般的に評価し、今後の ODA 政策の立案や実施のために提言や教訓を得ることなどを目的とする。また、国民への説明責任を果たすべく、評価結果を公表し、さらにパラグアイ政府や他ドナーにも評価結果をフィードバックする。

評価の目的は、以下の二点に整理される。

#### (ア) ODA の管理改善(ODA 政策へのフィードバック)

日本の対パラグアイ援助政策を全般的に評価し、今後の日本の対パラグアイ援助の政策立案、対パラグアイ共和国国別援助方針の改定、及び効果的・効率的な実施に資する為の教訓や提言を得る。また、パラグアイ政府関係者や他ドナーに評価結果をフィードバックすることで今後の同国開発における日本の援助の更なる改善を図ること。

<sup>4</sup> ジェンダーの定義はおおむね次の四つの側面から捉えられる。1)「社会的文化的に創られた性・性別・性役割」であることにおける「構築性」、2)性のダブルスタンダードなど性の「非対称性」の側面、3)優位・劣位関係を組み込んだ性別秩序の「階層性」の側面、4)人種、民族、宗教、年齢など「他の階層問題とジェンダーとの重層性」である。竹村和子(2002)「ジェンダー」、井上輝子他(編)、『岩波 女性学辞典』、岩波書店(163 ページから 165 ページ)、金井淑子(2006)「もっと”ポスト”フェミニズムへ:<生ノ性の政治>に届くジェンダーの知を」、唯物論研究会編『ジェンダー概念がひらく視界:バックラッシュを超えて』、青木書店(8 ページから 35 ページ)

(イ)国民への説明責任の確保

評価結果を公表することを通じて国民への説明責任を果たすとともに、日本の援助の広報に資すること。

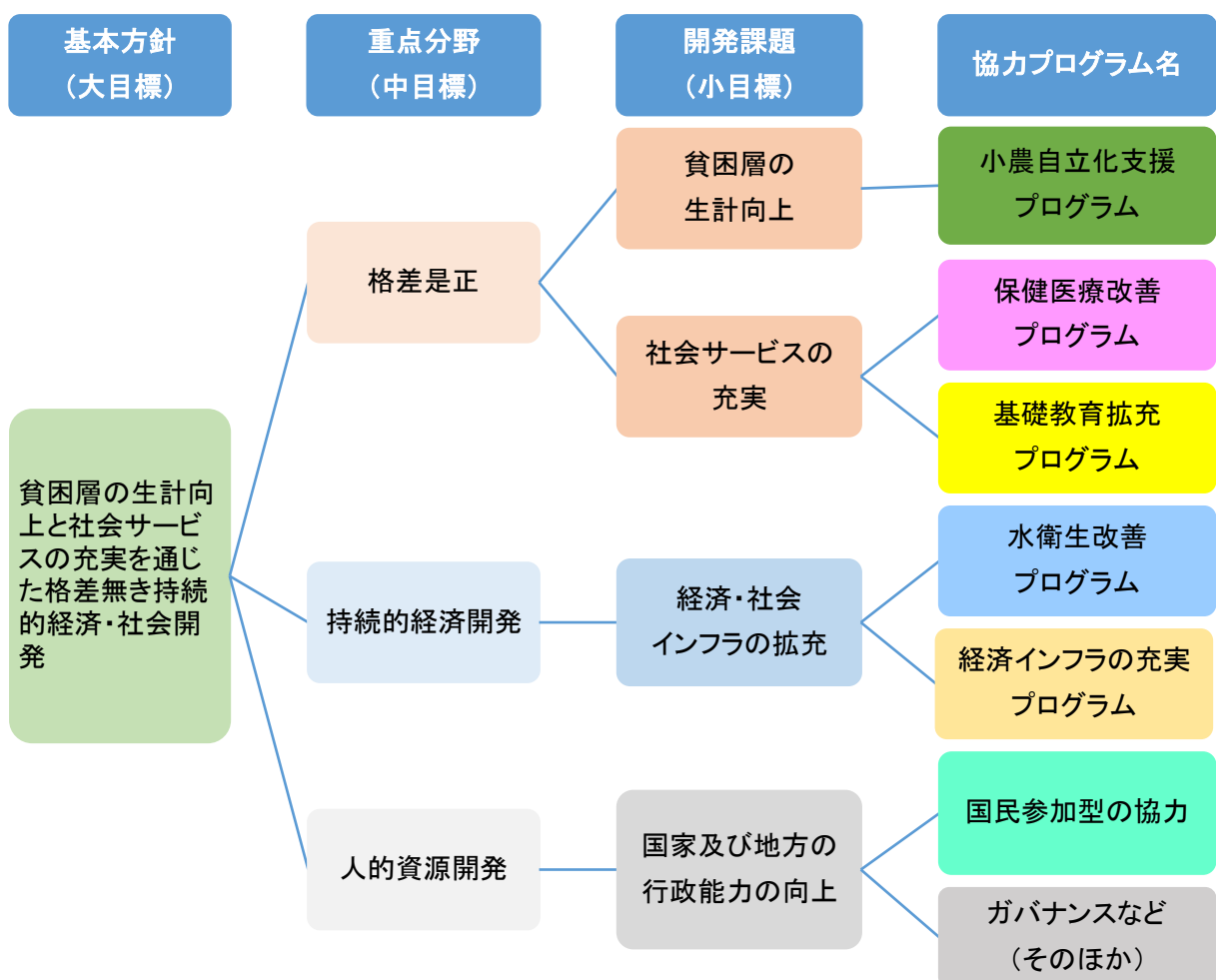
1-2 評価の対象

本評価は日本のパラグアイに対する支援に関する政策全般を対象とする。本評価に当たっては、外務省「ODA 評価ガイドライン第 10 版(2016 年 6 月)」にのっとり評価を実施した。

評価の対象範囲を定めるため、「対パラグアイ共和国国別援助方針」(2012 年 4 月)や「政府開発援助(ODA)国別データブック パラグアイ」などを参考とし、パラグアイに対する ODA の政策目標を体系的に整理して簡潔に示した目標体系図を作成した。

評価の対象期間については、パラグアイ国別評価は今般初めて実施されるが、評価の実行性、提言・教訓の効果などを勘案し、2006 年～2015 年までの 10 年間とする。

図 1-1 目標体系図



出所: 対パラグアイ共和国国別援助方針(2012 年)から評価チーム作成

## 1 - 3 評価方法

### 1 - 3 - 1 評価の分析方法

本評価に当たり、「ODA 評価ガイドライン第 10 版(外務省大臣官房 ODA 評価室 平成 28 年(2016 年)6 月)」に準拠し、開発の視点から総合的な評価を実施する。さらに、日本の国益上の観点を踏まえ、外交の視点からの評価を行う。

評価は計画、実施、結果について体系的かつ客観的に検証するものであり、検証のための基準を必要とする。開発の視点からの評価、外交の視点からの評価項目は以下のとおりである。

#### (1)開発の視点からの評価

ODA 評価の実施に際し、開発の視点からの評価基準として「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の 3 項目を設定する。

政策の妥当性(Relevance of Policies)とは、評価対象となる政策やプログラムが日本の上位政策や被援助国のニーズに合致しているかを検証するものである。政策の妥当性では、当該国への日本の開発援助政策について、(i)パラグアイの開発計画との整合性、(ii)日本の ODA 政策との整合性、(iii)国際的な優先課題との整合性、(iv)他ドナーや国際機関との整合性、(v)日本の比較優位性のある分野への実行性を検証項目とする。

結果の有効性(Effectiveness of Results)とは、当初予定された目標が達成された程度を検証するものである。結果の有効性では、インプットからアウトプット、アウトカムに至る流れを踏まえ、実際にどこまで効果が現れているのかを検証する。具体的には、(i)日本の対パラグアイ援助実績、(ii)格差是正、(iii)持続的経済開発、(iv)人的資源開発検証項目とする。結果の有効性の評価に当たっては、日本政府による対パラグアイ支援の結果、設定した基本方針(大目標)の達成にどの程度貢献したかという視点から、日本政府による援助実績(インプット)を把握した上で、対パラグアイ国別援助方針で設定された開発課題(小目標)に対し、どの程度の投入・成果(アウトプット)があり、重点分野(中目標)にどの程度貢献したか(アウトカム)について検証を行った。なお、日本からの援助の有効性を把握する際、他ドナー、被援助国、非政府組織(NGO)といった利害関係者によるインプットもあり、開発成果は様々な要因による帰結であることに留意する必要がある。

プロセスの適切性(Appropriateness of Processes)とは、政策の妥当性や結果の有効性が確保されるようなプロセスが取られていたかを検証するものである。プロセスの適切性では、援助政策策定プロセス、援助実施プロセス、援助実施体制の適切性について検証する。具体的には、(i)援助政策の立案と実施、(ii)日本の援助と日系社会について検証する。また、多様化する開発協力関係機関との具体的な連携・協調についても検証する。

#### (2)外交の視点からの評価

日本国内の厳しい経済・財政事情の中、国民の貴重な税金を使用して実施する ODA については、評価に当たり、相手国の開発に役立っているかという「開発の視点」のみならず、日本の国益にとってどのような好ましい影響があるかという「外交の視点」が重要である。日本の



ODA 政策が国益に役立ったかどうかを第三者が客観的に捉えることは必ずしも容易ではないため、当該評価は、原則として、定量的評価ではなく、国内における関係機関・有識者へのヒアリング調査及び現地調査におけるパラグアイ政府機関関係者・日系関係機関・他ドナーへのヒアリング調査などを通じた定性的評価を実施する。なお、外交の視点の評価項目としては、外交的な重要性及び外交的な波及効果などが挙げられる。

外交的な重要性(Diplomatic importance)の観点からは、(i)日本における対パラグアイ外交の重要性、(ii)地政学的な重要性、(iii)日本・パラグアイ要人往来実績にみる対パラグアイ援助の重要性を検証項目とする。

外交的な波及効果(Diplomatic impact)の観点からは、(i)日本・パラグアイ間の経済的、社会的関係の拡大・深化、(ii)日系社会支援、(iii)国際社会における日本・パラグアイ共通アクションを検証項目とする。

### 1-3-2 評価の枠組み

#### (1) 評価の枠組み

開発の視点の評価に当たっては表 1-2 のレーティングの基準に基づいて実施する。なお、評価結果は段階評価ではなく記述的な評価とする。

なお、具体的な評価項目、評価の内容及び情報源は以下のとおりである。

表 1-1 評価の枠組み評価

| 項目         |                 | 評価内容、指標   | 情報源・情報収集方法     |   |
|------------|-----------------|---|----------------|---|
| 開発の視点からの評価 |                 |   |                |   |
| 政策の妥当性     | パラグアイの開発計画との整合性 | 1. パラグアイの開発政策(「2003-2008 政権プログラム(国家開発基本方針)」、「2008-2013 社会経済戦略プラン」、「社会開発のための公共政策プラン2010-2020」、「国家開発計画 2014-2030」)との整合性 | 文献調査<br>インタビュー | 対パラグアイ共和国国別援助方針、パラグアイの開発政策<br>パラグアイ外務省、パラグアイ企画庁(STP)      |
|            | 日本の ODA 政策との整合性 | 1. 日本の対パラグアイ開発方針(国別援助方針など)との整合性   | 文献調査<br>インタビュー | 対パラグアイ共和国国別援助方針、ODA 大綱、開発協力大綱<br>日本外務省、独立行政法人国際協力機構(JICA) |

| 項目     |                    | 評価内容, 指標   | 情報源・情報収集方法 |   |
|--------|--------------------|--|------------|---|
|        | 国際的な優先課題との整合性      | 1. ミレニアム開発目標 (MDGs)との整合性   | 文献調査       | 対パラグアイ共和国国別援助方針, 人間の安全保障委員会報告提言, MDGs, SDGs 関連文書, 国際的取組関連文書 |
|        |                    | 2. 持続可能な開発目標 (SDGs)との整合性   |            |   |
|        | 他ドナーや国際機関との関連性     | 1. 他ドナー支援の方向性と整合性, 相互補完性   | 文献調査       | 世界銀行, IDB ホームページ, 経済協力開発機構開発援助委員会 (OECD-DAC) 援助統計           |
|        |                    |  | インタビュー     | 世界銀行, IDB   |
|        | 日本の比較優位性のある分野への実行性 | 1. 日本に比較優位性がある分野や手法・スキームとの整合性  | 文献調査       | JICA ホームページほか   |
|        |                    |  | インタビュー     | パラグアイ外務省, STP など  |
| 結果の有効性 | 日本の対パラグアイ援助実績      | 1. 有償資金協力実績  | 文献調査       | 外務省, JICA ホームページ  |
|        |                    | 2. 無償資金協力実績  | インタビュー     | JICA, パラグアイ外務省, STP など                                      |
|        |                    | 3. 技術協力実績  |            |   |
|        | 格差是正               | 1. 各種指標にみる開発効果   | 文献調査       | 外務省, JICA ホームページ(各プロジェクト評価報告書)                              |
|        |                    | 2. 事業展開計画に沿った実績<br>・貧困層の生計向上(小農自立化支援プログラム)<br>・社会サービスの充実(保健医療改善プログラム, 基礎教育拡充プログラム) | インタビュー     | JICA, パラグアイ外務省, STP, 農牧省, 国立協同組合院(INCOOP), アスンシオン大学, 厚生省など  |
|        | 持続的経済開発            | 1. 各種指標にみる開発効果   | 文献調査       | 外務省, JICA ホームページ(各プロジェクト評価報告書)                              |

| 項目         |                    | 評価内容, 指標  | 情報源・情報収集方法 |  |
|------------|--------------------|---|------------|--|
|            |                    | 2. 事業展開計画に沿った実績<br>・経済社会インフラの充実(水衛生改善プログラム, 経済インフラの充実プログラム) | インタビュー     | JICA, パラグアイ外務省, STP, 厚生省, 公共事業・通信省, パラグアイ衛生サービス公社(ESSAP), パラグアイ電力公社(ANDE)など  |
|            | 人的資源開発             | 1. 各種指標にみる開発効果  | 文献調査       | 外務省, JICA ホームページ(各プロジェクト評価報告書)   |
|            |                    | 2. 事業展開計画に沿った実績<br>・国民参加型の協力<br>・その他の援助                     | インタビュー     | JICA, パラグアイ外務省, STP, 大蔵省, アスンシオン大学など   |
| プロセスの適切性   | 援助政策の立案と実施         | 1. プログラム・アプローチに対する積極的な取組                                    | 文献調査       | 外務省, JICA ホームページ   |
|            |                    | 2. 現地 ODA タスクフォース   | インタビュー     | 外務省, JICA  |
|            |                    | 3. 民間連携・自治体連携による新たな支援スキームへの取組                               |            |  |
|            | 日本の援助と, 日系社会       | 1. パラグアイにおける日系社会概要  | 文献調査       | 外務省, JICA, 移住者団体ホームページ   |
|            |                    | 2. 日本の援助とパラグアイにおける日系社会の相互関係, 効果, 連携                         | インタビュー     | 日系移住者, 移住地におけるプロジェクト関係者  |
| 外交の視点からの評価 |                    |   |            |  |
| 外交的な重要性    | 日本における対パラグアイ外交の重要性 | 1. 日本とパラグアイ両国の主要会談実績  | 文献調査       | 外務省ホームページ<br>外交青書<br>ODA 関連雑誌<br>新聞など報道などメディア<br>OECD-DAC 援助統計<br>移住者団体ホームペー |
|            | 地政学的な重要性           | 1. 日本とパラグアイの地政学的な重要性  |            |  |
|            | 日本・パラグアイ要人         | 1. 政治的側面  |            |  |

| 項目       |                           | 評価内容, 指標   | 情報源・情報収集方法 |  |
|----------|---------------------------|--|------------|--|
|          | 往来実績にみる対パラグアイ援助の重要性       | 2. 社会的側面   |            | ジ  |
| 外交的な波及効果 | 日本・パラグアイ間の経済的・社会的関係の拡大・深化 | 1. 経済的な側面からみる外交的な波及効果<br>2. 社会的な側面からみる外交的な波及効果       | インタビュー     | 外務省<br>JICA<br>日本有識者<br>パラグアイ外務省<br>STP<br>移住者団体など |
|          | 日系社会支援                    | 1. パラグアイ国民と日本との友好関係の促進, 日系社会支援による波及効果                |            |  |
|          | 国際社会における日本・パラグアイ共通アクション   | 1. メルコスール(南米南部共同市場)と日本の援助が相互に及ぼす影響, 効果, 連携, 外交的な波及効果 |            |  |

出所:「ODA 評価ガイドライン第 10 版(外務省大臣官房 ODA 評価室 平成 28 年(2016 年)6 月)」から評価チーム作成

## (2) 評価に際する留意事項

調査の結果を踏まえ、効果的・効率的であった事項を評価し、改善すべき点があれば具体的な改善方法を客観的な情報をもって提言や教訓として提示する。なお、より質の高い有意義な ODA 評価のため①評価の内容の質の向上、②評価の独立性・中立性の確保、③政策ニーズに合致した評価などの点に十分留意する。

表 1-2 開発の視点からの評価 レーティング基準表

| 評価項目   | レーティング              | 評価基準  |
|--------|---------------------|---|
| 政策の妥当性 | 極めて高い (very high)   | 全ての調査項目において極めて高い評価結果であり、かつ戦略的に創意工夫を凝らした当該 ODA 政策の策定が行われた。 |
|        | 高い (high)           | ほぼ全ての調査項目において高い評価結果であった。                                  |
|        | ある程度高い (moderate)   | 多くの調査項目において高い評価結果であった。                                    |
|        | 高いとは言えない (marginal) | 多くの調査項目において高い評価結果ではなかった。                                  |

| 評価項目     | レーティング                 | 評価基準   |
|----------|------------------------|--|
|          | 低い(low)                | ほぼ全ての調査項目において低い評価結果であった。   |
| 結果の有効性   | 極めて高い<br>(very high)   | 全ての調査項目において極めて大きな効果が確認された。   |
|          | 高い(high)               | ほぼ全ての調査項目において大きな効果が確認された。  |
|          | ある程度高い<br>(moderate)   | 多くの調査項目において効果が確認された。   |
|          | 高いとは言えない<br>(marginal) | 多くの調査項目において効果が確認されなかった。  |
|          | 低い(low)                | ほぼ全ての調査項目において低い評価結果であった。   |
| プロセスの適切性 | 極めて高い<br>(very high)   | 全ての調査項目において極めて適切に実施されたとの評価結果であり、かつ援助政策策定プロセスにおいて参考となるようなグッドプラクティスが確認された。 |
|          | 高い(high)               | ほぼ全ての調査項目において適切に実施されたとの評価結果であった。   |
|          | ある程度高い<br>(moderate)   | 多くの調査項目において適切に実施されたとの評価結果であった。   |
|          | 高いとは言えない<br>(marginal) | 多くの調査項目において適切に実施されたとは言えない評価結果であった。                                       |
|          | 低い(low)                | ほぼ全ての調査項目において低い評価結果であった。   |

出所:「ODA 評価ガイドライン第 10 版(外務省大臣官房 ODA 評価室 平成 28 年(2016 年)6 月)」から評価チーム作成

### 1-3-3 評価の実施手順

本評価は、文献調査、国内ヒアリング、現地ヒアリング・視察を通じて行った。また、調査期間中、評価チームは外務省関係者及び JICA 関係者とともに 4 回の検討会を行い、調査状況の確認や意見交換を行った。本評価の主な作業手順は以下のとおりである。

#### (1) 評価実施計画の策定

評価チームは、評価の目的、対象、枠組み、実施方法、作業スケジュールなどを、外務省及び JICA 関係者と協議の上、策定した。

#### (2) 国内調査

評価チームは、上記実施計画に従って、パラグアイの開発状況及び援助動向に関する文献調査を実施した。さらに、外務省、JICA、独立行政法人日本貿易振興機構(JETRO)、特定非営利活動法人国際農民参加型技術ネットワーク、国際農林水産業研究センターなどの関係機関及び有識者などへのヒアリング調査を実施した。

### (3)現地調査

評価チームは、国内調査の結果を踏まえ、2016年9月17日から9月27日までの11日間の日程で、パラグアイにおける現地調査を実施した。アスンシオンなどを訪問し、日本政府関係者、パラグアイ政府関係省庁、援助実施者、他ドナーなどへのヒアリング調査とプロジェクト・サイトの視察を実施した。

### (4)国内分析・報告書の作成

評価チームは、国内調査及び現地調査から得た情報を整理し、評価分析を行った。評価結果とともに提言を導出し、外務省及び JICA 関係者と協議をした上で、報告書として取りまとめた。

#### 1-3-4 評価の実施体制

以下に構成される評価チームによって実施した。

|         |                                    |
|---------|------------------------------------|
| 評価主任    | 山形 辰史 教授(アジア経済研究所 国際交流・研修室長)       |
| アドバイザー  | 藤掛 洋子 教授(横浜国立大学大学院 都市イノベーション研究院)   |
| コンサルタント | 田中 照章(有限責任 あずさ監査法人 シニアマネジャー 公認会計士) |
|         | 向川 美樹(有限責任 あずさ監査法人 公認会計士)          |
|         | 石川 ゆり(有限責任 あずさ監査法人 専門職員公認会計士協会準会員) |
|         | 古川 勇輔(有限責任 あずさ監査法人 専門職員公認会計士協会準会員) |

現地調査には、コンサルタントの石川ゆり、古川勇輔を除く上記4名、及びオブザーバーとして外務省大臣官房 ODA 評価室から喜多 真彩 経済協力専門員が参加した。

#### 1-3-5 評価の制約

日本の ODA が各援助重点分野などに与えたインパクトを測定する際、特に「結果の有効性」については、客観性確保のため定量評価を行うことが望ましいが、本評価においては、定量的に測定可能な指標とベースライン・データが存在しない場合、定性的評価を採用した。また、パラグアイにおいては、日本のみならず複数のドナーが開発支援を行っており、それぞれがパラグアイの開発重点分野の目標達成に寄与しているため、日本の援助がパラグアイの開発に与えた直接の因果関係について特定することは困難である。評価分析を行い、評価結果を解釈する際には、これらの限界に十分留意する必要がある。

また、現地調査期間は移動時間を含めて11日間と限られているため、対象期間における全てのプロジェクト関係者へのインタビューや、遠隔地のサイト視察は困難である。現地調査できないプロジェクトについては、既存資料からの情報収集及びその分析を行った。

## 第2章 パラグアイの概況と開発動向

### 2-1 パラグアイの概況

#### 2-1-1 政治動向

##### (1) 政治概況

パラグアイは 1954 年から 35 年にわたり長期間ストロエスネル軍事独裁政権下にあった。軍事政権は、1989 年 2 月にクーデターにより倒壊し、政治活動・言論の自由、労働者の団結権などを保障する新憲法が 1992 年に公布された。

1993 年 8 月、同国で初めて民主的選挙が実施され、文民大統領としてワスモシ大統領が就任した。ワスモシ大統領は人権の尊重、司法権刷新、憲法順守など、民主化の拡大に一定の成果を上げ、特に軍による政治・経済・社会的な影響力を大きく後退させるなどの成果を残したが、失業者の増加や貧富の格差の拡大など経済的な側面においてはその成果が乏しかった。

1998 年 8 月に就任したクーバス大統領は、民主主義の強化・拡大、経済活性化などへ意欲を見せたが、オビエド將軍(軍政復活を目論み 1996 年にクーデター未遂の首謀者とされた)の釈放措置を巡り、国会及び最高裁と対立した。大統領弾劾の世論が高まる中、1999 年 3 月にアルガーニャ副大統領が暗殺され、その後の政治的・社会的な混乱の責任を取る形で辞任することとなった。

2003 年 8 月にドゥアルテ大統領は、就任以来の課題である汚職対策や税制改革などの各種政治・経済改革の指導をしたが、政権後半にかけて強引な政策運営を行ったため、野党側の不満が高まった結果、対立が激化した。この結果、一連の改革は停滞し、失業・貧困のまん延、治安悪化などの問題が顕在化した。

2008 年 4 月に中道左派のルゴ大統領が就任し、61 年ぶりの政権交代を果たした。ルゴ大統領は、貧困層への支援、汚職対策、財政の引き締めを行い、汚職の摘発、公立外来医療・緊急医療の無料化を推し進めた。また、ブラジルとの懸案事項であったイタイプダム問題の解決に向け当時のブラジル政府と交渉を行い一定の成果を上げた。しかし、懸案事項であった土地なし農民による治安問題や司法改革、雇用創出については具体的な成果を上げることができなかった状況の中で、2012 年 6 月にパラグアイ北東部のカニンデジュ県で農民との間で銃撃戦となった事件をきっかけとして、農地改革や治安問題の解決に向けた取組の遅れに対する不満が与野党各方面から噴出し、同月 22 日にパラグアイ上院においてルゴ大統領は弾劾された。

現在の大統領オラシオ・カルテスは 2013 年 8 月に就任し政権の優先課題として貧困の撲滅を掲げるとともに、積極的な外国企業誘致を推進している。

##### (2) 外交方針

パラグアイは、ブラジル、アルゼンチンといった大国に挟まれた小国であることから、伝統的に中南米近隣諸国との関係を重要視している。特にメルコスール(南米南部共同市場、その加盟国はパラグアイ、アルゼンチン、ボリビア、ブラジル、ウルグアイ、ベネズエラ)との関係を



重要視し、これらメルコスール加盟国との関係強化を図ることで政治的・経済的安定を図っている。一方、メルコスール加盟国と歩調を合わせることで対外的な交渉力の拡大を狙っている。

上述のルゴ大統領の弾劾裁判のプロセスにおいて、メルコスール加盟各国は裁判期間が余りにも短期であり、ルゴ大統領に十分な抗弁の機会を与えず、民主的手続を踏んでいないとしてパラグアイ議会を批判して加盟国としての資格を一時停止し、パラグアイの民主的秩序の回復が確認されるまでパラグアイの関連会合への参加権を停止した。2013年7月に行われた第45回メルコスール首脳会議において、パラグアイのメルコスール参加権の一時停止措置の解除が決定され、2014年7月に行われた第46回メルコスール首脳会議にカルテス大統領が出席をすることにより、メルコスールとの関係が正常化した<sup>5</sup>。

### (3) 日本との関係

日本とパラグアイは1919年に国交を開始し、日本人の移住は1936年から始まっている。第二次世界大戦により移住は一時中断したものの、戦後、国交は回復され、現在は約10,000人の日本人、日系人がパラグアイ各地に移住地を設け居住している<sup>6</sup>。2016年には日本人移住開始80周年を迎え、日本・パラグアイ両国において記念式典や催しが開催されている。1959年には「日本・パラグアイ移住協定」が締結され、政府開発援助(ODA)が開始された<sup>7</sup>。以後、日本はパラグアイ発展のために教育、文化、医療、職業訓練、農業技術開発、道路整備などの分野において経済・技術協力を実施している。この結果、両国関係は緊密の度を増し、南米において有数の親日国となっている。

### (4) 台湾との関係

パラグアイは、南米で唯一台湾との外交関係を維持している。2016年5月に就任した蔡英文総統は就任後最初の訪問先としてパラグアイを選んだ。同年6月蔡総統はパラグアイを訪問し、カルテス大統領から勲章を授けられた<sup>8</sup>。このような外交関係から見ても、パラグアイと台湾との間の良好な外交関係が窺える。

### (5) 行政・ガバナンス

パラグアイは大統領制を採用し、国家元首である大統領は、行政府の長として実権を有している。その任期は5年と定められており、再選は禁止されている。選挙は大統領候補と副大統領候補がそれぞれペアとなり立候補し、国民による直接選挙により大統領及び副大統領を選出する。大統領が死亡や罷免により欠員となった場合は、副大統領が大統領に昇格し、残りの任期を務めることとなる。首相職はなく、大統領が閣議を主宰する。

<sup>5</sup> 外務省ホームページ: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/paraguay/data.html#section3> (2016年12月16日)

<sup>6</sup> 2016年9月20日 在パラグアイ日本国大使館へのヒアリング

<sup>7</sup> 2016年7月15日 JICA本部へのヒアリング

<sup>8</sup> 台北駐日経済文化代表処(Taiwan Today, 2016年6月29日)



議会は、両院制を採用しており、上院は全45議席を全国区で選出し、代議院(下院)は全80議席を県単位の18選挙区に分けて選出する。両院とも議員の任期は5年とされ、大統領選挙と同日に選挙が行われる。

行政区画は17の県(Departamentos)と一つの特別区(Distrito Capital)であるアスンシオンとに区分されている。県政府は、知事及び県議会から構成されている。また、市長(または町長)及び市議会(または町議会)によって構成される地方自治体が全国で220存在している。1992年憲法は、県及び地方自治体に対して、政治的、行政的及び財政的な自治権を与えている。地方自治体における市と町の違いに関しては、自治体組織法令 No.898/96号によって規定されている。人口が1万人を超え、自治体の収入が約5億7,000万グアラニーを超える場合には町から市に昇格することができる」とされている。

## 2-1-2 経済概況

### (1) マクロ経済

パラグアイ経済は、2009年及び2012年に経済成長の減速を経験しながらも、2010年には南米地域最高の名目国内総生産(GDP)成長率(約13%)を達成し、2013年には過去最高の14%の成長率を記録した。2006年と比べ2014年のGDP(米ドルベース)は2.9倍となり、また、国民総所得(GNI)(米ドルベース)は3.3倍とパラグアイ経済の好調とその拡大が見て取れる。

表 2-1 GDP 推移

|                | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 平均     |
|----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| GDP(百万米ドル)     | 10,646 | 13,795 | 18,504 | 15,930 | 20,031 | 25,071 | 24,611 | 29,079 | 30,881 | 20,950 |
| 一人当たり GDP(米ドル) | 1,810  | 2,312  | 3,060  | 2,600  | 3,226  | 3,983  | 3,858  | 4,497  | 4,713  | 3,340  |
| GDP 成長率 (%)    | 4.81   | 5.42   | 6.36   | -3.97  | 13.09  | 4.34   | -1.24  | 14.04  | 4.72   | 5.3    |

出所: World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files

表 2-2 GNI 推移

|                | 2006  | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 平均     |
|----------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| GNI(百万米ドル)     | 8,629 | 10,877 | 14,244 | 15,038 | 18,182 | 20,485 | 21,908 | 27,090 | 28,803 | 18,362 |
| 一人当たり GNI(米ドル) | 1,467 | 1,823  | 2,356  | 2,454  | 2,928  | 3,255  | 3,434  | 4,190  | 4,396  | 2,922  |

出所: World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files

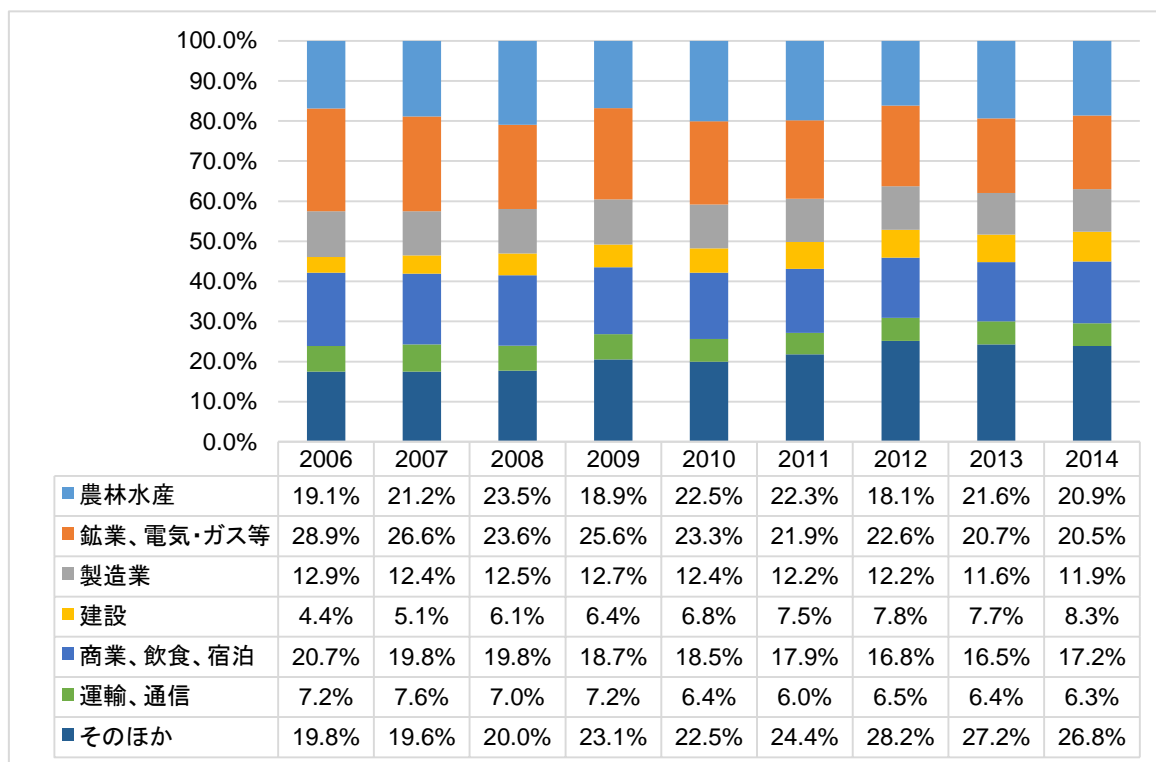
### (2) 経済産業構造

パラグアイの産業別 GDP 構成比を下記に示す。パラグアイ経済は農牧業など第一次産業が名目 GDP の2割、輸出の4割を占めており、一次産品の価格変動や天候不順などの外的要因の影響を受け易い脆弱な経済構造になっている。また、イタイプ・ヤシレタダムによる発電がパラグアイ経済の大きな柱となっており、周辺諸国の中では比較的人口の少ないパラグア

イにおいては、余剰電力をブラジル及びアルゼンチンへ輸出している。このような産業構造にここ数年大きな変化は見られない。

パラグアイ経済は、農牧畜産業と電力が輸出総額の8割以上を占めており、アルゼンチン、ブラジルの経済状況に依存している。主要農作物は、大豆、牛肉、トウモロコシ、小麦、綿花、マテ茶、ゴマなどが挙げられる。中でも日本人移住者が導入し急成長した大豆の生産量は世界第6位、その輸出量は世界第4位となっており、牛肉輸出は世界第9位である<sup>9</sup>。

図 2-1 産業別の GDP 構成比の推移



出所: 国際連合統計部ホームページから評価チーム作成<sup>10</sup>

### (3) 国際収支

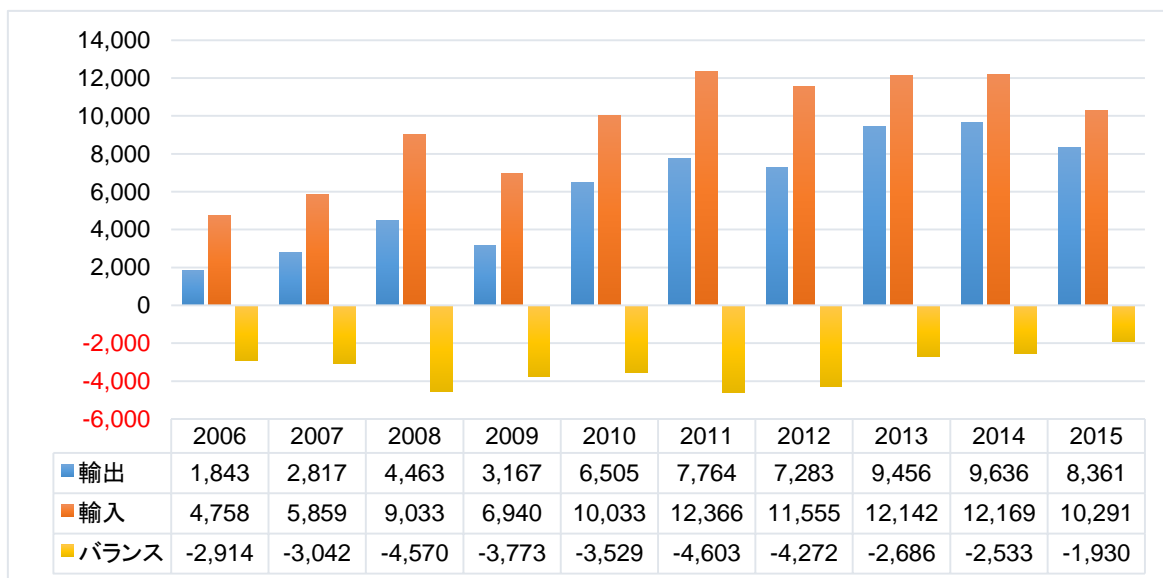
2015年の輸出額は83億6,100万米ドル、輸入額は102億9,100万米ドルとなっており、貿易収支は19億3,000万米ドルの赤字となっている。下図が示すようにパラグアイは恒常的な輸入超の貿易赤字構造となっている。

<sup>9</sup> <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/paraguay/data.html> (2016年12月16日)

<sup>10</sup> <http://unstats.un.org/unsd/snaama/introduction.asp> (2016年12月19日)

図 2-2 輸出入額の推移

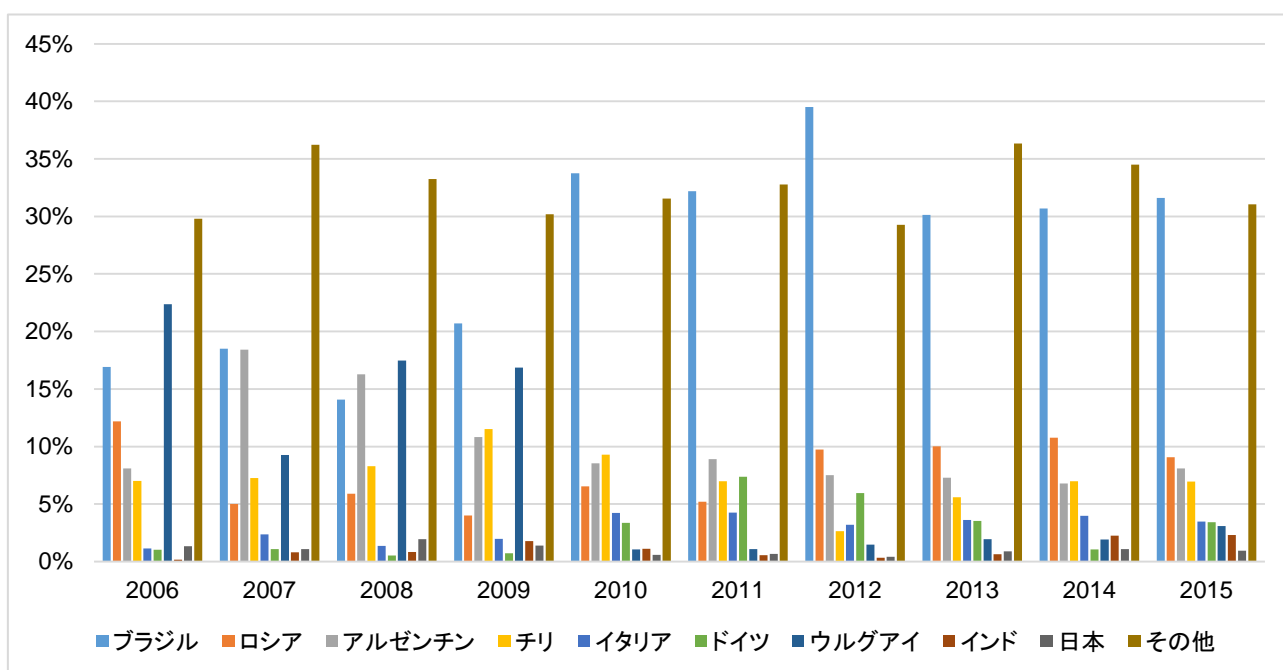
(単位:百万米ドル)



出所:国際貿易センターTrade Map ホームページから評価チーム作成<sup>11</sup>

パラグアイの主要輸出相手国は、ブラジル、チリ、アルゼンチンとなっており、この南米3か国で輸出額の約45%を占めている。このようにパラグアイは、近隣諸国との経済的なつながりの強さが見て取れる。

図 2-3 相手国別輸出割合の推移

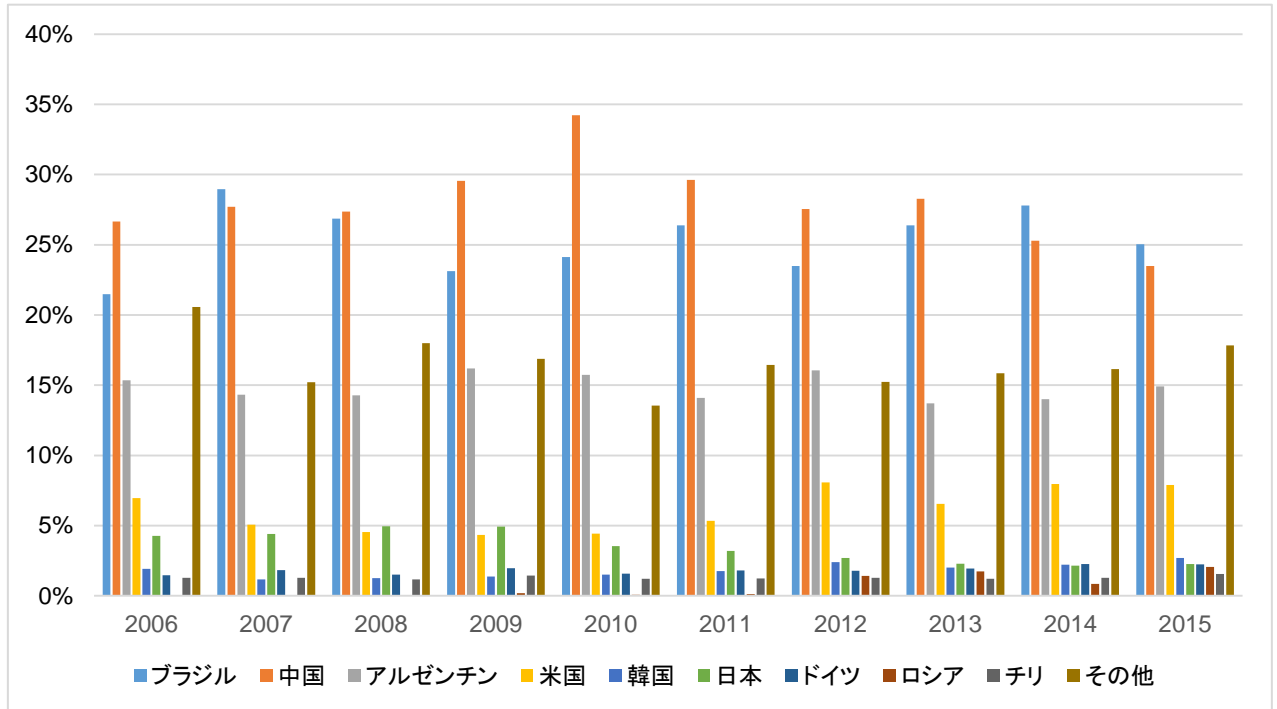


<sup>11</sup> <http://www.trademap.org/countrymap/Index.aspx> (2016年12月16日)

出所:国際貿易センターTrade Map ホームページから評価チーム作成<sup>12</sup>

他方、パラグアイの主要輸入相手国は、ブラジル、中国、アルゼンチンとなっており、この3か国で65～70%を占める。主な輸入品目は軽油、自動車、機械及びその部品、肥料となっている。

図 2-4 相手国別輸入割合の推移



出所:国際貿易センターTrade Map ホームページから評価チーム作成<sup>13</sup>

### 2-1-3 社会概況

パラグアイは、半世紀にも渡りコロラド党と呼ばれる伝統的な大政党である国民共和協会によって政権が継続されており、特に1989年までの35年も続いたストロエスネル将軍の独裁政権は、民主主義と人権問題に関して国際社会からの非難を受けながらも、安定した政治体制と同時に堅実な経済政策も維持されてきた。当該政策の一環として、他の中南米の国々のように性急な工業化をしなかった分、社会近代化は遅れたが、大きな負債を抱えることもなく、ラテンアメリカ内では比較的安定した社会環境と治安を保ってきた。しかし一方で、パラグアイの主要産業は農業であり、農産物の国際市場価格と隣国のブラジルやアルゼンチンなどの景気の影響を受けやすく経済基盤が脆弱であること、それにより社会インフラ整備が遅れているという問題が存在する。

また、社会インフラが遅れている背景には、ストロエスネル独裁政権の影響がある。ストロエスネルは、農民が啓蒙され政治に関心を持つことを恐れ、故意にインフラの整備を行わず都

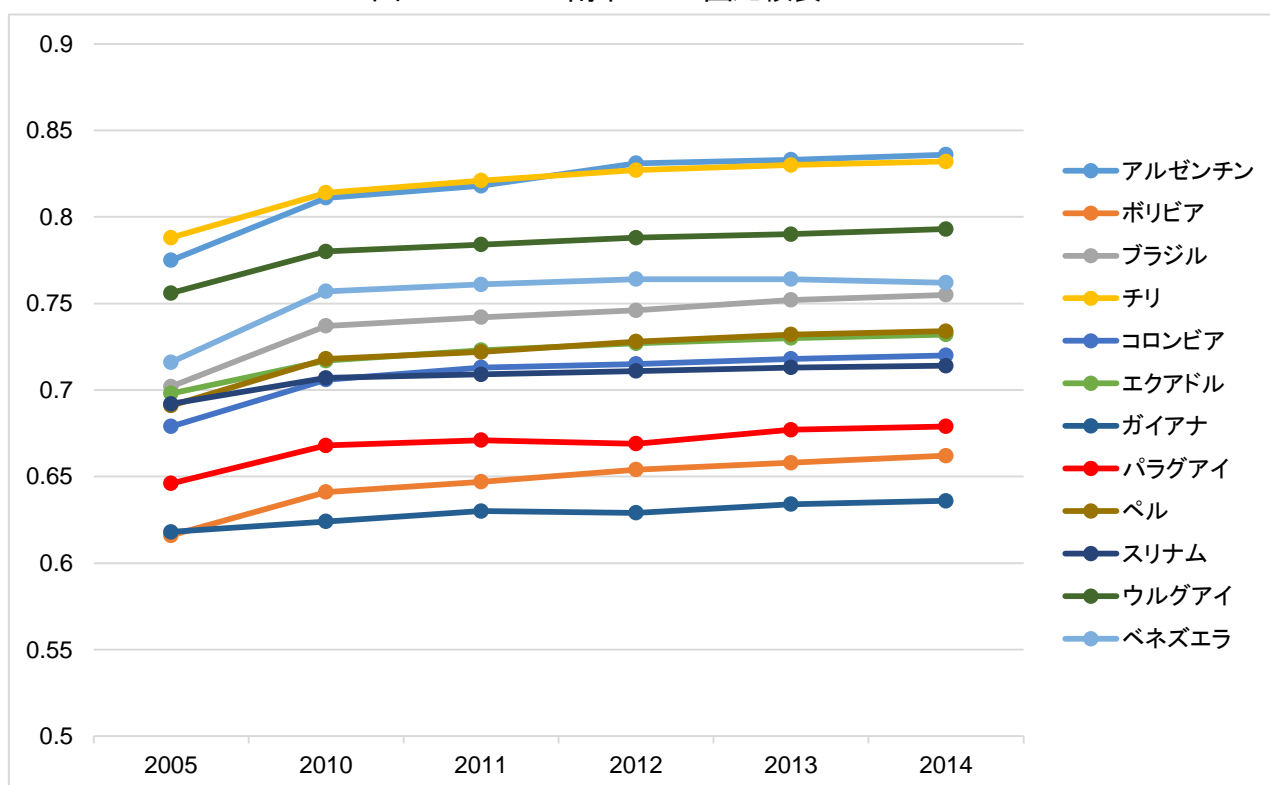
<sup>12</sup> [http://www.trademap.org/countrymap/Country\\_SelProductCountry\\_TS.aspx](http://www.trademap.org/countrymap/Country_SelProductCountry_TS.aspx) (2016年12月16日)

<sup>13</sup> [http://www.trademap.org/countrymap/Country\\_SelProductCountry\\_TS.aspx](http://www.trademap.org/countrymap/Country_SelProductCountry_TS.aspx) (2016年12月16日)

市と農村の分断を図ってきたからである<sup>14</sup>。今日でも農村へ続くテラロッサと言われる未舗装の赤土道は、降雨後はぬかるみ 1～2 日は交通が遮断されるため学校が休校となり、降雨後の農村は「陸の孤島」と言われる<sup>15</sup>。全人口(692 万人, DGEEC 2015 )のうち, 40%が農村に居住しており, 都市と農村の格差は大きな課題である<sup>16</sup>。農村部では日常生活に先住民族の言語であるグアラニー語を用いており, 先住民族はグアラニー語以外の言語を用いる<sup>17</sup>。

パラグアイは人間開発指数(HDI)<sup>18</sup>が 0.679 であり, これは南米地域の 12 か国中 10 位, 世界 188 か国中 112 位であることから, 南米地域において開発が遅れている国の一つであると言える。

図 2-5 HDI の南米 12 か国比較表



出所: 国連開発計画(UNDP)ホームページから評価チーム作成<sup>19</sup>

<sup>14</sup> 稲森広明(2000)「パラグアイにおける長期独裁と民主化の諸問題」(『ラテンアメリカ研究』, 19号, 2000年) 3ページ。

<sup>15</sup> 藤掛洋子(2001)「パラグアイの女性政策とジェンダー—『国連女性の10年』と民主化の中で—」ラテンアメリカレポート, アジア経済研究所 19巻 1号(32-42ページ)。

<sup>16</sup> DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2015.

<sup>17</sup> 先住民族の言語は 5 語族, 12 言語ある。Dirección General de Estadística, Encuesta y Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas 2002: *Pueblos Indígenas del Paraguay, 2002*, 藤掛洋子(2007)「グアラニー 先住民族女性が創りだす二一世紀」, 綾部恒雄監修, 黒田悦子・木村秀雄編著『講座世界の先住民族 ファースト・ピープルズの現在 08』明石書店(255ページ)。

<sup>18</sup> 人間開発指標とは, 保健, 教育, 所得という人間開発の 3 つの側面に関して, ある国における平均達成度を測るための簡便な指標を言う。

<sup>19</sup> <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hd> (2016年12月16日)

この社会インフラ整備の遅れが農村部と都市部との貧富の格差を生じさせている点が問題となっている。下表から読み取れるように、アスンシオンを中心に比較的裕福な県が南東部に存在する一方で、同じ南東部に位置する農村地域であるカアサパ県は地域における人口に占める極貧困者比率(極貧困層人口の割合)が最も高く、二番目に高い県は北東部のサン・ペドロ県であるが、三番目に高いのが同じく南東部でのカアグアス県である。パラグアイ全国においてインターネットが徐々に普及しつつあるものの、中心部のみでアクセスが可能であったり、アクセスが可能であっても強風でアクセスができなくなるなどインフラ整備にはまだ多くの課題がある。また、農村部は全般的に安全な水へのアクセスが困難である。

表 2-3 県別社会開発指標

| 地域  | 県           | 貧困者<br>比率<br>(%) | 極貧困者<br>比率<br>(%) | 就学年数 | インターネット<br>利用率(%) | 水道利用率<br>(%) |
|-----|-------------|------------------|-------------------|------|-------------------|--------------|
| 南東部 | アスンシオン      | 11.4             | 3.0               | 11.9 | 69.19             | 97.73        |
|     | アルト・パラナ     | 15.9             | 7.6               | 10.3 | 51.73             | 41.75        |
|     | イタプア        | 21.4             | 10.7              | 8.9  | 49.72             | 78.82        |
|     | カアグアス       | 40.1             | 21.1              | 10.1 | 31.53             | 74.76        |
|     | カアサパ        | 47.9             | 33.5              | 9.6  | 28.12             | 57.44        |
|     | グアイラ        | 27.8             | 10.7              | 10.4 | 35.85             | 68.36        |
|     | コルディジェラ     | 19.9             | 5.8               | 10.8 | 42.96             | 96.89        |
|     | セントラル       | 16.3             | 4.8               | 11.3 | 57.92             | 94.06        |
|     | ニェンブク       | 26.2             | 11.7              | 10.7 | 37.46             | 51.15        |
|     | パラグアリ       | 27.6             | 16.8              | 10.6 | 32.42             | 78.26        |
|     | ミシオネス       | 24.6             | 11.7              | 10.2 | 42.48             | 89.86        |
| 北東部 | アマンバイ       | 15.0             | 6.1               | 9.8  | 44.89             | 76.22        |
|     | カニンデジュ      | 33.2             | 20.8              | 9.4  | 30.65             | 85.16        |
|     | コンセプション     | 37.6             | 18.0              | 9.6  | 31.78             | 82.76        |
|     | サン・ペドロ      | 44.9             | 25.2              | 9.0  | 20.98             | 90.46        |
| 西部  | アルト・パラグアイ   | 22.9             | 14.9              | 7.0  | 17.01             | 40.26        |
|     | プレシデンテ・アジェス | 20.5             | 10.0              | 9.1  | 27.80             | 52.88        |
|     | ボケロン        | 35.7             | 19.2              | 8.3  | 41.16             | 11.46        |
|     | 全国平均        | 22.2             | 10.0              | 10.5 | 48.40             | —            |

出所:(貧困者比率及び極貧困者比率)パラグアイ統計調査センサス総局(DGEEC),  
Incidencia de Pobreza y Pobreza Extrema por Departamento: 1997 al 2015,

Asunción: DGEEC, 2015.<sup>20</sup>

(就学年数及びインターネット利用率並びに水道利用率)パラグアイ企画庁(STP) y DGEEC, Principales Resultados por Departamento: Encuesta Permanente de Hogares 2015, Asunción: STP y DGEEC, 2015. <sup>21</sup>

パラグアイにおいては、貧困格差を複雑にしている歴史的な背景として三国同盟戦争<sup>22</sup>とチャコ戦争が挙げられる。これらの戦争により人口が激減し、成人男性の多くが亡くなった結果、男女比率が男性1に対し女性5となり相対的に男性優位の社会が作り上げられた。ラテンアメリカに特徴的なマチスモ思想(男性優位思想)が強化され今日でもパラグアイ社会にはマチスモ思想(男性優位思想)がいまだ根強く残っており、女性の社会的地位が依然低いという問題もある<sup>23</sup>。

女性の月額所得は、男性を100とした場合72.4であり<sup>24</sup>、貧困の女性化が指摘されている<sup>25</sup>。下表 2-4 から分かるように、月額所得の農村部における男女間格差は都市部に比べ大きくなっている。すなわち、都市部の男女間格差は男性1に対し女性0.77であるのに対して、農村部での男女格差は男性1に対し女性0.62と農村部での女性の所得が低く抑えられていることが分析の結果判明している。

表 2-4 性別・地域別月額所得(2015年)

(単位:千グアラニー)

|    | 都市    | 農村    | 全国    |
|----|-------|-------|-------|
| 男性 | 2,965 | 1,746 | 2,475 |
| 女性 | 2,269 | 1,081 | 1,926 |
| 全体 | 2,659 | 1,531 | 2,256 |

出所: Presidencia de la Republica del Paraguay; STP y

<sup>20</sup>[http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/pobreza\\_extrema/Datos%20de%20pobreza%20por%20departamento.pdf](http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/pobreza_extrema/Datos%20de%20pobreza%20por%20departamento.pdf) (2016年12月19日)

<sup>21</sup><http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/diptico/Presentacion%20por%20Departamento%20final.ppt> (2016年12月19日)

<sup>22</sup> 1864年から70年まで続いたパラグアイとブラジル、アルゼンチン、ウルグアイの三国同盟との間の戦争

<sup>23</sup> 藤掛洋子(2001)「プロジェクトが住民女性にもたらした質的変化の評価にむけてーパラグアイ共和国S村の住民女性が実施した生活改善プロジェクトの事例よりー」, 日本評価研究 1巻2号(29-44ページ)。  
藤掛洋子(2002)「パラグアイの女性政策とジェンダーー『国連女性の10年』と民主化の中でー」ラテンアメリカレポート, アジア経済研究所 19巻1号(32-42ページ) 及び Roett, Riordan and Scott, Richard. Sacks (2013) 'Status of Women', in Lambert, Peter and Nickson, Andrew (ed). *THE PARAGUAY READER. HISTORY, CULTURE, POLITICS*. Durham and London: Duke, pp.433-436,

<sup>24</sup> MINISTERIO DE LA MUJER (2014) PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL 2014-2018([http://www.mujer.gov.py/application/files/6114/4077/1477/PEI\\_MINMUJER\\_2014\\_-\\_2018.pdf](http://www.mujer.gov.py/application/files/6114/4077/1477/PEI_MINMUJER_2014_-_2018.pdf))

<sup>25</sup> Alfonso, Dahiana E. Ayala (2015) 'Feminización de la Pobreza: Incorporación de la perspectiva de género para entender la multidimensionalidad de la pobreza'. *Población y Desarrollo*. 2015; 21 (41): (17-28 ページ)



DGEEC, Principales Resultados, Encuesta Permanente de Hogares 2015, Asunción: DGEEC, 2015<sup>26</sup>.

就業についてもやはり同様に男女間の格差及び、都市部と農村部との間で格差が生じていることが表 2-6 から見て取れる。都市部においては、失業率に男女間格差は生じていないが、全国平均でみると、男性に比べ女性の失業率は男性の 1.2 倍となっている。この要因としては、農村部における女性の失業率が高いことによる。すなわち、農村部の男性に比べ農村部の女性の失業率は 1.7 にも上ることが、分析結果から判明している。

2011 年の女性世帯主世帯の比率は総世帯主の 30.9%であり、一人親世帯のうち、81.4%が女性である(表 2-5 参照)<sup>27</sup>。

表 2-5 家族形態別にみた性別世帯主比率

(単位:%)

| 家族形態/年 |       | 2001 | 2011 |
|--------|-------|------|------|
| 全世帯    | 男性世帯主 | 74.7 | 69.1 |
|        | 女性世帯主 | 25.3 | 30.9 |
| 夫婦と子ども | 男性世帯主 | 94.9 | 87.1 |
|        | 女性世帯主 | 5.1  | 12.9 |
| 夫婦のみ   | 男性世帯主 | 87.9 | 85.1 |
|        | 女性世帯主 | 12.1 | 14.9 |
| 一人親    | 男性世帯主 | 18.6 | 18.6 |
|        | 女性世帯主 | 81.4 | 81.4 |
| 拡大家族   | 男性世帯主 | 63.2 | 57.8 |
|        | 女性世帯主 | 36.8 | 42.2 |

出所: 今井(2015)

2013 年の男女別貧困比率を Encuesta Permanente de Hogares 2013 からみると、都市部では男性 16.6%、女性 17.4%、農村部では男性 32.2%、女性 35.6%と女性の貧困率が高い<sup>28</sup>。

先に触れたように女性の賃金が男性よりも低いことに加え、貧困の女性化が進む他の要因としては女性に雇用の機会が開かれていないことも大きい。都市の女性の貧困率が高く、賃金も低い。18 歳以上の貧困層の男性の 77.2%に、女性の 40.8%に仕事があるものの、男性の

<sup>26</sup>

<http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eph-2015/PRINCIPALES%20RESULTADOS%20EPH%202015.pdf> (2016 年 12 月 19 日)

<sup>27</sup> 今井圭子(2015)「パラグアイ」、国本伊代編『ラテンアメリカ 21 世紀の社会と女性』、新評論(299-314 ページ)

<sup>28</sup> Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (2015) POBREZA, OPORTUNIDADES ECONÓMICAS DESIGUALES Y GÉNEROS: Hipótesis para la discusión (25 ページ)



15.5%、女性の51.4%が求職をしていない<sup>29</sup>。性別・居住地別失業率(2015年)をみても、全国の失業率は女性の方が高い。

表 2-6 性別・居住地別失業率(2015年)

(単位:%)

|    | 都市  | 農村  | 全国  |
|----|-----|-----|-----|
| 男性 | 6.4 | 3.0 | 4.9 |
| 女性 | 6.3 | 5.1 | 5.9 |
| 全体 | 6.3 | 3.7 | 5.3 |

出所: STP y DGEEC, Principales Indicadores de Empleo, Encuesta Permanente de Hogares 2015, Asunción: DGEEC, 2015<sup>30</sup>.

パラグアイを労働市場の観点から概観すると、若年層が豊富な国と一般的には言われているが、年齢階層別の失業率を見てみると15歳から24歳までの若年層の失業率が他の年齢階層と比べ、高くなっていることが表 2-7 から見て取れる。その中でも、女性の失業率が高いことが分析結果から判明している。

表 2-7 性別・年齢階層別失業率(2015年)

(単位:%)

|    | 15-24 歳 | 25-39 歳 | 40-59 歳 | 60 歳以上 |
|----|---------|---------|---------|--------|
| 男性 | 11.5    | 3.0     | 2.6     | 3.4    |
| 女性 | 13.7    | 5.8     | 2.5     | 0.4    |
| 全体 | 12.3    | 4.2     | 2.6     | 2.3    |

出所: STP y DGEEC, Principales Indicadores de Empleo, Encuesta Permanente de Hogares 2015, Asunción: DGEEC, 2015<sup>31</sup>

表 2-6 及び 2-7 を総合的に勘案すると、パラグアイの中では、特に農村女性、その中でもとりわけ若年女性は経済的な不利益な立場におかれていると分析できる。

女性に対する暴力の問題も指摘されている。パラグアイ国家警察が把握している2012年のドメスティックバイオレンス (Violencia Domestica)は1,637 ケースあり、その中で82%(1348 ケース)が家庭の中でおきている暴力 (Violencia Intrafamiliar)である。また、ドメスティックバ

<sup>29</sup> Actividad economica por sex y condicion de pobreza Año2014

<sup>30</sup> <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eph-2015/Boletin%20Empleo%20EPH%202015.pdf> (2016年12月19日)

<sup>31</sup> <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eph-2015/Boletin%20Empleo%20EPH%202015.pdf> (2016年12月19日)

イオレンス (Violencia Domestica)の中の 8%(137 ケース)は身体的暴力であり, 7%(114 ケース)はレイプ, 2%(38 ケース)は殺人未遂である(MINISTERIO DE LA MUJER 2014, 24 ページ)。2015 年 1 月~8 月の調査では, 5,164 ケースのドメスティックバイオレンスが報告され, 86%は女性と子どもに対するものであった<sup>32</sup>。妊婦の 20% が 9 歳から 14 歳の少女であり, それらはレイプによるものであるという<sup>33</sup>。資料調査センター(Centro de Documentación y Estudios)の Myrian González 氏は, このような事象は, パラグアイ社会にあるマチスモ文化(男性優位的思考)や家父長制に起因しておけると指摘している<sup>34</sup>。パラグアイ女性省副大臣エステラ・エレスミルダ・サンチェス・ダバロス氏は, GTZ と共同の共同調査において 10 人中 3 人の女性が暴力に苦しんでおり, 企業や社会に対する経済的な損失をもたらしていることを指摘した<sup>35</sup>。このような社会的背景から 2015 年には女性省より「女性に対する暴力の根絶国家計画:2015 年-2020 年」が出された<sup>36</sup>。

最後に先住民族の女性について述べる。「農民女性と先住民女性の組織(CONAMURI)」は, 国連女性開発基金(UNIFEM)と国連人口基金(UNFPA)の支援を受け, 2001 年に以下の政治宣言が行われた<sup>37</sup>。「先住民女性であるために, 貧困であるために, そして先住民であるために, 先住民女性には, なにもない。我々の村には水道も保健所もない。村に十分な医療体制がないために特に出産のときには, 多くの母親と同じように子供達もが命を落としている。先住民女性の多くが非識字である。大学は言うまでもなく, 小学校や中学校, 高校へ行く機会もない。われわれは民芸品の職人であり, 農民であり, 全ての家事を担い, 育児もしている。それでも, 我々の価値は評価されない。我々が作る農産物や民芸品で, 我々が正当な報酬を受けることはない。先住民女性の多くが夫や兄弟など, 身内から暴力や虐待を受けている。」

パラグアイ社会に残るマチスモ思想や家父長制的な考え方により, 望まない妊娠やシングルマザー問題, 女性に対する暴力の問題が顕在化していると考えられる。

<sup>32</sup>

<http://www.infobae.com/2016/02/25/1792765-paraguay-el-86-las-victimas-violencia-2015-fueron-mujeres-y-ninas/>(2017 年 2 月 22 日)。

<sup>33</sup> 同上

<sup>34</sup> 同上

<sup>35</sup> Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit(2014) *Los costos empresariales de la violencia contra las mujeres en Paraguay*による約 7,457 人(内男性 3,966 名, 女性 3,491 名)への調査の結果。及びダバロス, エステラ・エレスミルダ・サンチェス・(2016)「パラグアイ女性に対する暴力に関するビジネスコスト研究」, 中南米開発政策ユニット編『第二回中南米シンポジウム:パラグアイにおけるリスク共生と開発』, 横浜国立大学先端科学高等研究院(17-21 ページ)

<sup>36</sup> Monroy Peralta, José Guillermo et.all (2015) *Plan Nacional contra la violencia hacia las mujeres 2015-2020*, Ministerio de la mujer Mesa interinstitucional para la prevención, atención, seguimiento de casos, y protección de mujeres afectadas por la violencia.

<sup>37</sup> 同上

## 2-2 パラグアイの開発動向

### 2-2-1 政権プログラム(国家開発基本方針)2003-2008<sup>38</sup>

2003年8月から2008年8月まで続いたコロラド党ドゥアルテ政権によって採用された開発の基本方針である。同政権下では国家開発計画は策定されなかったが、「2003-2008年政権プログラム」と呼ばれた開発方針を基に国家の開発計画が進められた。当該開発方針とパラグアイにおいて社会開発を所管する社会事業庁の「貧困・格差削減戦略(ENREPD)」及び経済協力政策協議におけるパラグアイ側の説明などでは、国家開発戦略重点分野は、①行政近代化、②貧困削減、③経済競争力強化、④人材開発、⑤インフラ整備、⑥環境保全などであった。

### 2-2-2 社会経済戦略プラン 2008-2013<sup>39</sup>

主に、2008年8月から2012年6月まで続いた中道左派のルゴ政権下の開発政策である。本戦略プランでは、市民社会と民間セクターの参加による経済開発、社会開発の推進、行政機構の再編成の推進、法的安全性、競争の増加、継続的な雇用の創出を通じた生活改善・社会の安定を保障するための貧困、不公正、汚職の削減を目指した。当該戦略プランの6つの柱とその内容は以下のとおりである。

#### (1) マクロ経済政策

- (ア) 財政赤字の回避とインフレの一桁台(9%以下)での抑制
- (イ) 税収増加の継続
- (ウ) 経済成長率の年平均5%成長の維持
- (エ) 行政の効率性向上と汚職に対する戦い

#### (2) 財政システム

- (ア) 国立勧業銀行、開発金融事業団及び畜産基金は地方部における中小企業振興のための融資を強化
- (イ) 協同組合及びその監督システムの強化
- (ウ) 証券、債券市場からの徴税収入の増加

#### (3) 公営企業

- (ア) 大蔵省、公共事業通信省、商工省に関連する公社連絡協議会の創設
- (イ) 公的サービス従事者のプロ意識化
- (ウ) 公共部門の管理の本質的な改善
- (エ) 予算、人的資源を節約するため、省庁・部局の再編成

<sup>38</sup> 外務省ホームページ: [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/08\\_databook/pdfs/06-24.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/08_databook/pdfs/06-24.pdf)  
(2016年12月18日)

<sup>39</sup> 外務省ホームページ: [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/10\\_databook/pdfs/06-24.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/10_databook/pdfs/06-24.pdf)  
(2016年12月19日)

(4)生産性と競争力の向上

- (ア)国内市場における生産品目の多角化
- (イ)マクロ経済の安定及び法的安全性に基づく競争力の確保
- (ウ)労働者の能力強化
- (エ)管理能力とサービスの質の向上のため、民間との協力の可能性の模索

(5)農地及び農業改革

- (ア)土地所有に関する法制度整備
- (イ)食の安全の強化
- (ウ)土地無し農民と交渉する機会を創出
- (エ)農民に対する川上から川下までの支援

(6)雇用と貧困

貧困に対する闘いを効率的に行うため、社会問題関連省庁間の調整

2 - 2 - 3 社会開発のための公共政策プラン 2010 - 2020<sup>40</sup>

当該政策プランは、特に経済面に重点を置いた上記「社会経済戦略プラン 2008-2013」の社会面を補う目的で2010年に策定された。長期的視点として、全ての人々が人権を享受し、等しく公共サービスにアクセスできることを目指すこととされた。2020年を見据えた行政に掲げられた当該プランは、2012年6月に発足したフランコ政権においても引き継がれた。当該プランの4つの柱とその内容は以下のとおりである。

(1)国民生活の質の向上

- (ア)総合的かつ包括的な国家レベルの保健医療制度の確立
- (イ)公共教育へのアクセス及び教育の質の改善
- (ウ)社会保障の近代化
- (エ)低所得者用住宅に関する統合的な制度の構築
- (オ)ジェンダー・年齢による差別の予防・根絶
- (カ)戸籍登録の促進
- (キ)文化遺産への配慮
- (ク)スポーツと娯楽の充実
- (ケ)治安改善
- (コ)食糧主権及び食糧安全保障
- (サ)司法制度へのアクセス改善

<sup>40</sup> 外務省ホームページ：[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/10\\_databook/pdfs/06-24.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/10_databook/pdfs/06-24.pdf)  
(2016年12月19日)

(2) 貧困と不平等の克服

(ア) 社会保護制度の強化

(イ) 社会的弱者層の能力向上のための制度構築

(ウ) 社会サービスを公平に享受できるシステムの促進

(エ) 社会的弱者の地域社会参加促進

- (3) 例外なき経済成長を可能とする環境の促進
  - (ア) 安定した雇用を生み出すメカニズムの構築
  - (イ) 家族農業を焦点とした農村開発
  - (ウ) 統合的な農業改革
  - (エ) 天然資源の保全及び持続可能な利用
  - (オ) 生産セクター促進政策における市民参加
  - (カ) マクロ経済政策が社会政策を支えるメカニズムの構築
  - (キ) 社会的弱者層を優先したサービスインフラの維持・発展
  
- (4) 効率的な社会政策を可能にする機構強化
  - (ア) 政府機構の強化
  - (イ) 政府機関間ネットワークの確立
  - (ウ) 政策立案・監視・評価制度の発展・強化
  - (エ) 政策決定及び財務処理における市民参加の促進
  - (オ) 社会・環境責任の促進
  - (カ) 地方分権化

#### 2 - 2 - 4 国家開発計画 2014-2030<sup>41</sup>

2014年12月、カルテス政権の下、2014年から2030年までを対象期間とする国家開発計画(「Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030」)が策定された。主な内容は以下のとおりである。

- (1) 3つの活動の軸
  - (ア) 貧困削減及び社会開発
  - (イ) 包括的な経済成長
  - (ウ) パラグアイの世界への適切な進出
  
- (2) 4つの横断的要素
  - (ア) 機会の平等性
  - (イ) 透明で効率的な公共管理
  - (ウ) 土地整理
  - (エ) 環境の持続性
  
- (3) 12の戦略目的
  - (ア) 貧困削減及びチャンスの平等性を組み合わせた社会開発
  - (イ) 貧困削減, 効率的な社会開発及び行政管理, 透明性を組み合わせた質の高い社会

<sup>41</sup> <http://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf> (2016年12月16日)

## サービス

- (ウ) テリトリーにおける参加型現場開発
- (エ) 貧困削減、社会開発及び持続的な環境を組み合わせた持続可能な社会開発
- (オ) 小農や先住民、女性といった社会的弱者を対象とした雇用確保とそれらの保護
- (カ) 競争力とイノベーション
- (キ) 生産の多様化と地方分権化
- (ク) 環境・再生可能エネルギー
- (ケ) グローバル化における移民支援
- (コ) 貿易・観光振興
- (サ) 物流・交通の地域統合
- (シ) 持続的環境・気候変動への対応

### 2-3 ドナーの援助動向

パラグアイにおける主要な援助ドナーとしては、長年日本、米国、スペイン及び米州開発銀行(IDB)並びにアンデス開発公社(CAF)がその地位を築いてきた、しかし、近年のドナー動向として韓国などがその援助金額を増額してきており、パラグアイにおけるドナー環境に変化がみられる。また、パラグアイにおけるドナー援助動向を理解する上では、経済協力開発機構(OECD)統計上は集計されていないが、パラグアイと国交を有している台湾からの援助が行われている点、留意が必要である。

このような状況下において、日本の ODA の支援スキームの特色としては、日本の基本的な援助形態は、有償資金協力、無償資金協力、技術協力の3つを有機的かつ効果的に組み合わせた援助を行っている点である<sup>42</sup>。

#### (1) 有償資金協力

有償資金協力は、開発途上地域の開発を主たる目的として資金供与の条件が開発途上地域にとって重い負担にならないよう、金利、償還期間などについて緩やかな条件が付された有償の資金供与による協力である。有償資金協力には、開発途上地域の政府などに対して開発事業の実施に必要な資金又は当該開発途上地域の経済の安定に関する計画の達成に必要な資金を貸し付ける「円借款」と、日本又は開発途上地域の法人などに対して開発事業の実施に必要な資金を融資・出資する「海外投融資」があり、いずれも独立行政法人国際協力機構(JICA)が実施している。

#### (2) 無償資金協力

無償資金協力は、開発途上地域の開発を主たる目的として同地域の政府などに対して行われる無償の資金供与による協力である。無償資金協力は、国際社会のニーズに迅速かつ機動的に対応するための有効な手段であり、国際社会の安定確保や日本のリーダーシップ向上

<sup>42</sup> <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/keitai/keitai.html> (2016年12月19日)

に資する大きな政策的効果がある。

無償資金協力は、相手国政府などからの要請に基づき、日本政府が相手国政府などに対して経済社会開発のために必要とされる生産物及び役務を購入するための資金を贈与し、相手国政府などがこれらの調達などを行うことにより実施されている。

### (3) 技術協力

技術協力は、開発途上地域の開発を主たる目的として日本の知識・技術・経験をいかし、同地域の経済社会開発の担い手となる人材の育成を行う協力である。技術協力は、日本の技術や技能、知識を開発途上国に移転し、あるいは、その国の実情にあった適切な技術などの開発や改良を支援するとともに、技術水準の向上、制度や組織の確立や整備などに寄与する。また、技術協力は“人と人の接触”を通じて実現され、人の往来が基本となる援助形態であるため、両国国民レベルでの相互理解に果たす役割は大きいと言える。

技術協力は留学生の受け入れを始めとして、多様な形態を取っている。その実施主体についても、政府ベースで行われるものから、海外進出企業との関連で行われるもの、さらにはボランティア(民間援助)団体の国際協力活動の一環として行うものまで、極めて多岐にわたっている。

#### 2-3-1 二国間援助の動向

開発援助委員会(DAC)加盟国によるパラグアイに対する二国間援助は、OECD が公表しているデータによると、2006年時点では14か国計108.3百万米ドルであった。二国間援助を実施しているドナーのうち、最も多く援助資金を拠出した国は日本であり、金額は全体の6割を占める63.5百万米ドルであった。日本からの援助額は、2009年の82.2百万米ドルを最高額として、その後は減少しており、2014年には12.2百万米ドルとなっている。

当該傾向は、日本以外の他ドナーを含むDAC加盟国全体においても同様であり、評価対象期間である2006年から2015年においては、173.7百万米ドルが拠出された2009年以降徐々に減少しており、2014年は17か国58.0百万米ドルであった。なお同年において最も多く拠出した国は13.8百万米ドルの米国であった。

ただし、当該傾向は全てのDAC加盟国に共通しているわけではなく、韓国は援助額を増加させており、2014年においては10.8百万米ドルとなり、対パラグアイ支援国第3位であった。韓国国際協力団(KOICA)のホームページによると、南米諸国の中ではパラグアイが韓国にとって最大の援助先であった<sup>43</sup>。

他方、二国間援助のうちイスラエルなどのDAC非加盟国による援助は、2006年が0.06百万米ドル、2015年が0.14百万米ドルと若干増加している。また、当該OECD統計上は集計されていないが、実際には、パラグアイと国交を有する台湾からの援助もある点は注目される。

各援助形態別の主要ドナーの援助金額を示した、図2-7、2-8、2-9から明らかなように、日本の援助は有償資金援助、及び無償資金援助、並びに技術協力を効果的に組み合わせ、パ

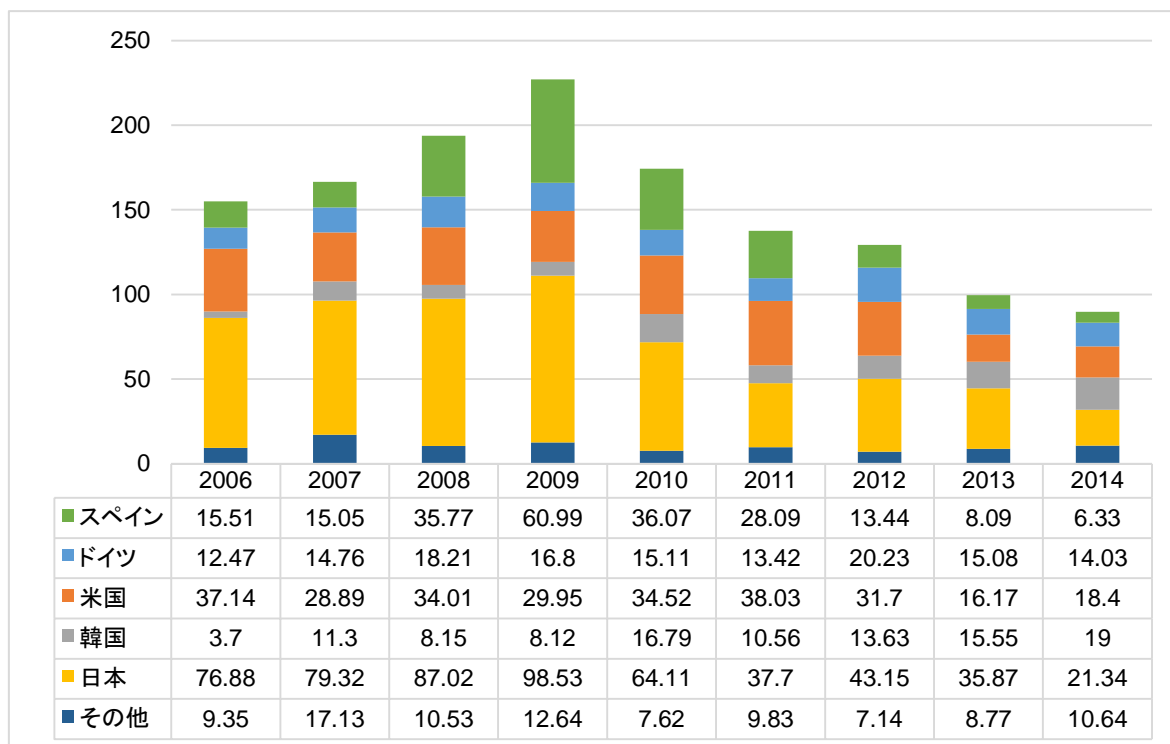
<sup>43</sup> <http://www.koica.go.kr/>(2016年12月16日)



ラグアイを援助していることが見て取れる。

図 2-6 二国間援助における主要ドナー別の金額的推移(無償資金協力, 有償資金協力, 技術協力の合計)

(単位: 百万米ドル)

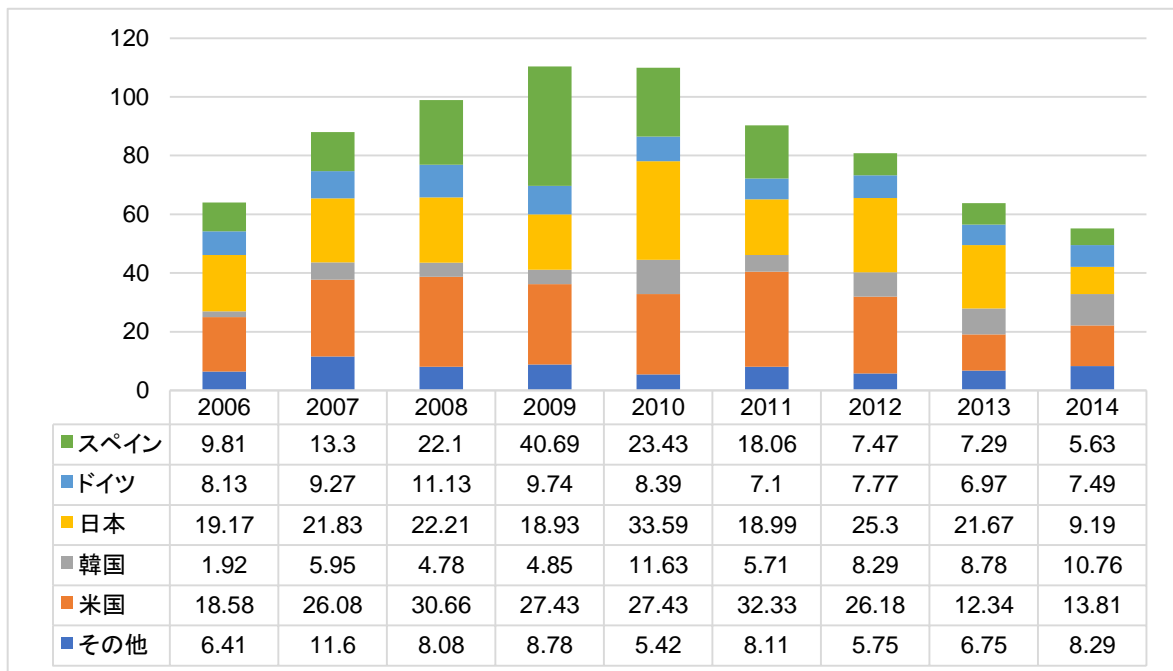


出所: OECD ホームページから評価チーム作成<sup>44</sup>

<sup>44</sup> <https://data.oecd.org/> (2016年12月15日)

図 2-7 二国間援助における主要ドナー別の無償資金協力の金額的推移

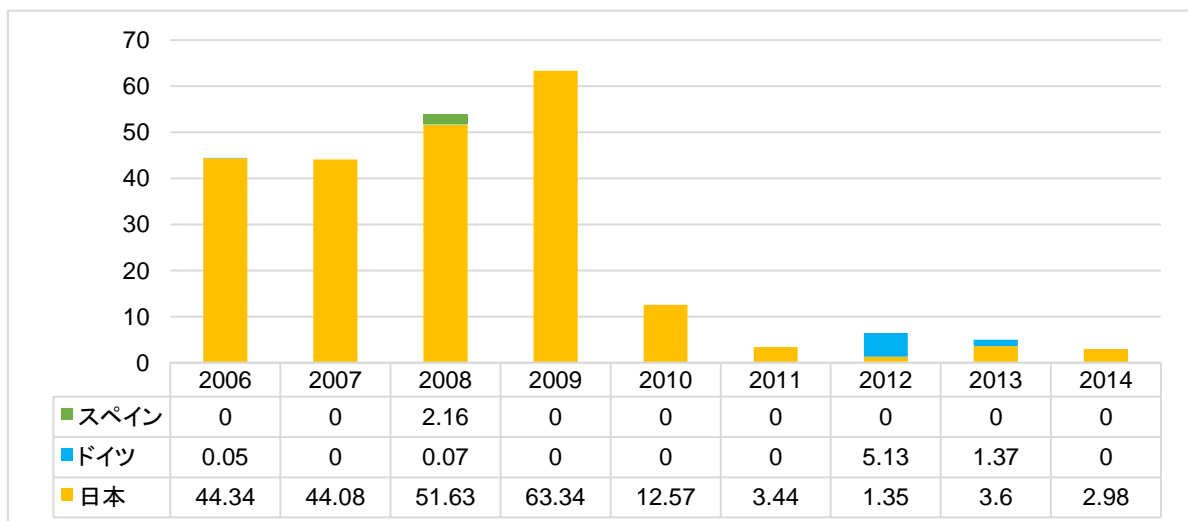
(単位:百万米ドル)



出所:OECD ホームページから評価チーム作成<sup>45</sup>

図 2-8 二国間援助における主要ドナー別の有償資金協力の金額的推移

(単位:百万米ドル)



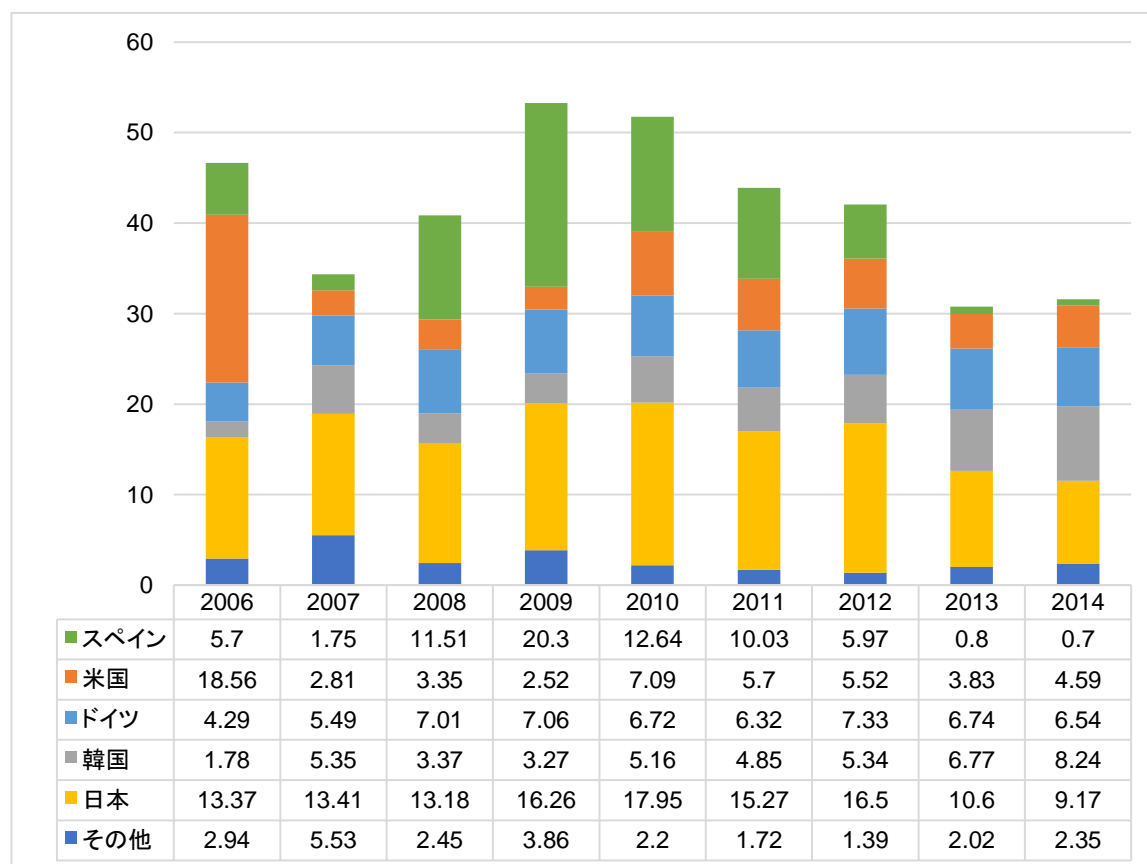
出所:OECD ホームページから評価チーム作成<sup>46</sup>

<sup>45</sup> <https://data.oecd.org/>(2016年12月15日)

<sup>46</sup> <https://data.oecd.org/>(2016年12月15日)

図 2-9 二国間援助における主要ドナー別の技術協力の金額的推移

(単位:百万米ドル)



出所:OECD ホームページから評価チーム作成<sup>47</sup>

本評価対象期間におけるパラグアイに対する二国間協力における主要ドナーである、米国と近年その援助金額が拡大してきている韓国、対パラグアイ援助の特徴である台湾についての援助動向を以下に示す。

#### (1) 米国<sup>48</sup>

米国による対パラグアイ援助は、米国国際開発庁(USAID)による援助のものと、国務省によるもの、ミレニアム・チャレンジ公社(MCC)<sup>49</sup>によるものなどがある。MCCは2回パラグアイに援助枠を設けたが、その際には USAID がその支援を実行している。ただし、(1)パラグアイの経済成長に進展がみられる、(2)ガバナンスの改善度は低い、という2つの理由から、パラグアイは2013年以降、MCCの支援国からは外れている<sup>50</sup>。

<sup>47</sup> <https://data.oecd.org/>(2016年12月15日)

<sup>48</sup>

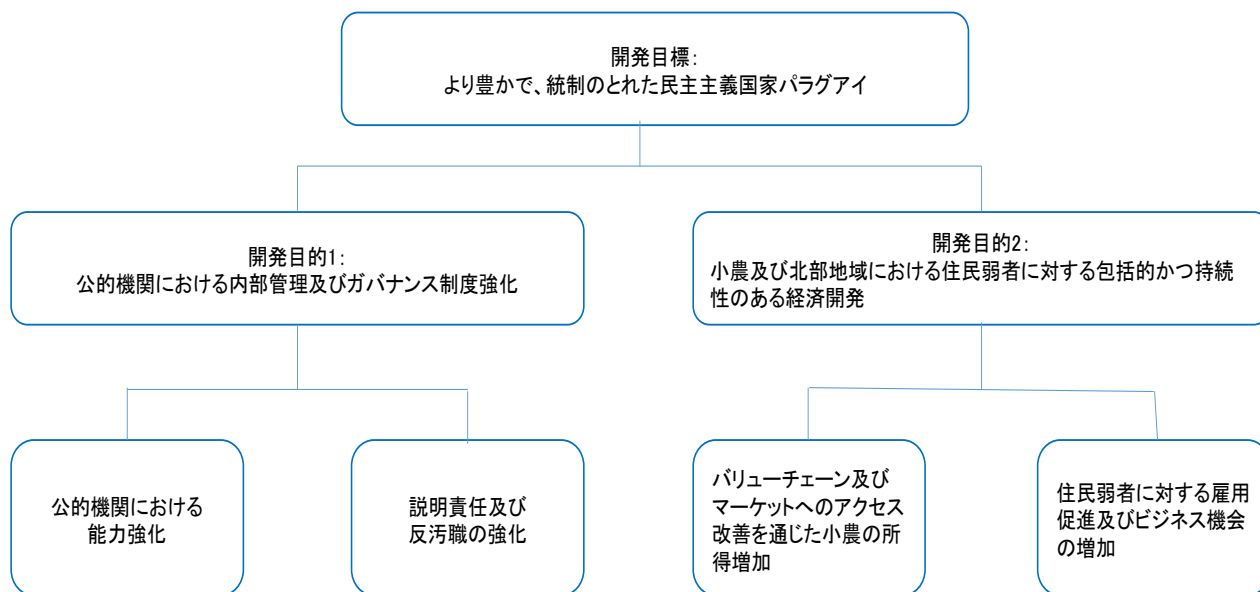
[https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/Paraguay%20approved20CDCS%20-%20PUBLIC%20VERSION%20-%20LAC%20cleared\\_0.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/Paraguay%20approved20CDCS%20-%20PUBLIC%20VERSION%20-%20LAC%20cleared_0.pdf)(2016年12月19日)

<sup>49</sup> 2004年に米国議会によって設立された国際援助機関であり、USAIDや国務省から独立した機関である。

<sup>50</sup> 2016年9月19日 USAID へのヒアリング

米国の対パラグアイ国家支援戦略における開発目標は、「より豊かで、統制の取れた民主主義国家パラグアイ」を掲げている。この基本方針の下、(1)ガバナンス・汚職防止・民主化支援と、(2)貧困削減・経済成長支援を 2 つの大きな柱にしている。(2)は、分野としては北東部の農家支援(20,000 世帯)が中心であり、小農支援による所得増加及びその前提となるバリューチェーン並びに小農のマーケットへのアクセス改善を開発目標としている。

図 2-10 USAID の援助の枠組み



出所：USAID, Paraguay Country Development Cooperation Strategy ( 2014～2018 ) より評価チーム作成

## (2) 韓国

韓国は、年々その援助額を増加させており、2006 年においては 1.92 百万米ドルに過ぎなかったが、2014 年においては 10.8 百万米ドルまで増額させ、対パラグアイ援助国中 3 位であった。韓国輸出入銀行のオフィスはパラグアイには存在しておらず、韓国の対パラグアイ援助の 80%は KOICA を通じてなされている。また、通常韓国輸出入銀行が実施するようなインフラ開発におけるローン・プロジェクトについては、KOICA がフィージビリティ調査を実施するなどして連携を図り、パラグアイにおいて事業を実施している。

韓国のパラグアイ援助は、2013 年から 2015 年にわたる韓国政府の国別パートナーシップ戦略(CPS)に基づいており、①保健、②農村・都市開発、③ロジスティクス・インフラ、④ICT を重点援助分野として掲げている。特に保健については、科学的根拠(エビデンス)に基づく施策を徹底しており、ロジスティクス・インフラにおいては、アスンシオン市内の道路交通標識を設置するなどの援助を行っている<sup>51</sup>。

<sup>51</sup> 2016 年 9 月 22 日 KOICA へのヒアリング

### (3) 台湾

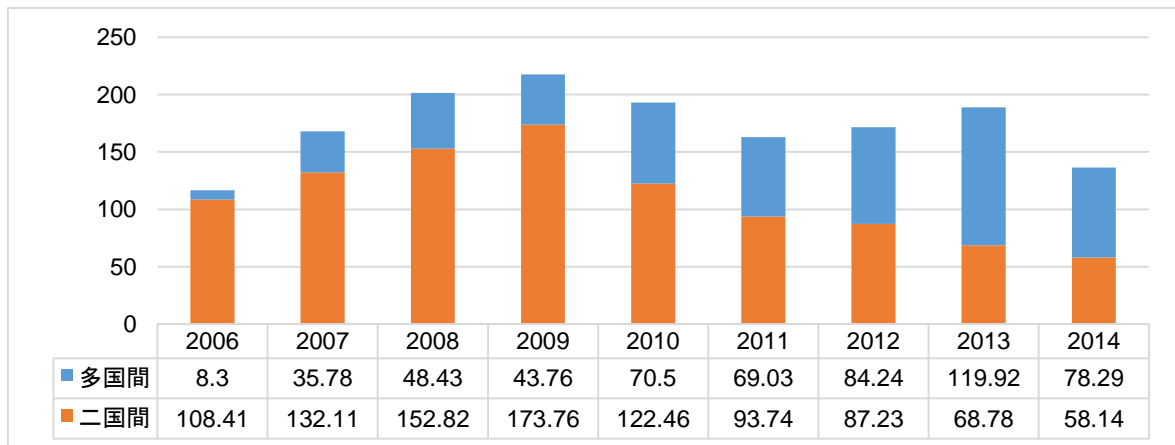
パラグアイに対する援助は、台湾の援助機関である財団法人国際合作発展基金会(ICDF)が実施している。ICDF が公表している情報によると、本評価対象期間においては、計 9 件総額 11 百万米ドルのプロジェクトが実施されている。プロジェクトの分野は農林水産が 5 件、保健が 3 件、緊急対応の人道支援が 1 件であり、援助形態は専門家派遣や研修生受入などの技術協力であった<sup>52</sup>。

#### 2-3-2 国際機関を通じた援助の動向

国際機関を通じたパラグアイへの援助は、二国間援助と異なる金額的推移を示している。すなわち、2006 年は、国際機関を通じた援助総額で 8 百万米ドルと日本の二国間援助の 8 分の 1 程度の規模であり、パラグアイにおける ODA は二国間援助が主であったが、2007 年以降国際機関を通じた援助の割合が徐々に高まり、2013 年には国際機関を通じた援助が二国間援助を逆転し、2014 年には全体の 6 割弱を占めるまでとなり、国際機関を通じた援助の重要性が高まっている。

図 2-11 対パラグアイの二国間援助と国際機関を通じた援助額の推移

(単位:百万米ドル)



出所:OECD ホームページから評価チーム作成<sup>53</sup>

国際機関を通じた援助の具体的なドナーとしては、欧州連合(EU)諸機関と IDB が挙げられる。

他方、当該統計は集計されていないが、実際には、世界銀行(国際開発協会(IDA)と国際復興開発銀行(IBRD))と CAF も多額の援助を実施しており、主要ドナーの一つと考えられる。世界銀行は、評価対象期間では、計 14 件総額 690 百万米ドルのプロジェクトを実施している。援

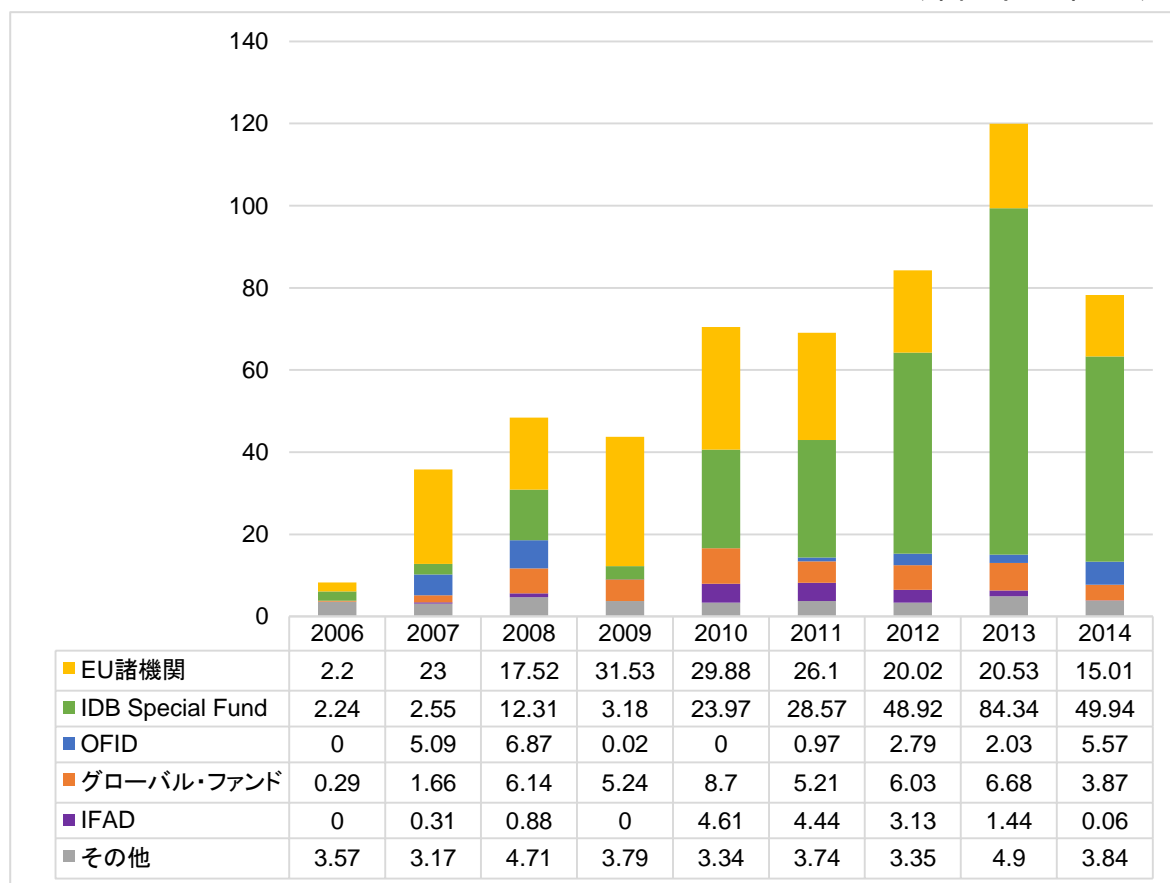
<sup>52</sup> <https://www.icdf.org.tw/lp.asp?ctNode=30069&CtUnit=172&BaseDSD=100&mp=2> (2016 年 12 月 19 日)

<sup>53</sup> <https://data.oecd.org/> (2016 年 12 月 15 日)

助分野としては、農業や水・衛生分野の他に、政策や財政管理に関するものが多いのが特徴である<sup>54</sup>。

図 2-12 国際機関を通じた援助における主要ドナー別の援助額の推移

(単位: 百万米ドル)



出所: OECD ホームページから評価チーム作成<sup>55</sup>

パラグアイに対する国際機関における主要ドナーである、世界銀行、EU諸機関、及びIDB、並びに CAF の援助動向を紹介する。

<sup>54</sup> 世界銀行ホームページ:  
[http://www.worldbank.org/en/country/paraguay/projects/all?strdate=01%2F01%2F2006&enddate=12%2F31%2F2015&qterm=&lang\\_exact=English&x=21&y=15](http://www.worldbank.org/en/country/paraguay/projects/all?strdate=01%2F01%2F2006&enddate=12%2F31%2F2015&qterm=&lang_exact=English&x=21&y=15)(2016年12月15日)

<sup>55</sup> <https://data.oecd.org/>(2016年12月15日)

(1)世界銀行<sup>56</sup>

世界銀行の援助方針としては、二国間の援助を実施している。援助協調はパラグアイにおいては余り進んでいないという事情から、世界銀行としては、独自でプロジェクトを実施している案件が多いのが特徴として挙げられる。援助形態としては、借款と技術協力の2つを柱として援助を実施している<sup>57</sup>。

世界銀行は、対パラグアイ援助の基本方針として、「ガバナンス」、「貧困削減」及び「成長と環境配慮」を掲げ支援を行っている。ガバナンス分野に行においては、特に当時のルゴ政権が推し進めていた反汚職を支援する活動を展開している。貧困削減に対する取組としては支援対象を広く設定し、経済的弱者に対するセイフティー・ネットの構築支援、土地所有制度改革、教育制度改革、水道施設及び衛生施設普及、地方都市間格差解消に対する援助を展開している。成長と環境配慮分野としては、内陸国であるパラグアイにおいて農畜産物輸送を後押しする道路整備に対し援助を行っており、またメルコスールにおける競争力強化に資するよう中小企業支援を行っている。

表 2-8 世界銀行の支援プロジェクト

| 年    | プロジェクト名  | セクター          | 契約総額<br>(百万米ドル) |
|------|--|---------------|-----------------|
| 2015 | Enhancing Fiscal Management, Social Protection and Financial Inclusion | ガバナンス         | 100.00          |
| 2013 | AF to PY PRODERS Sustainable Agriculture and Rural Development Project | 農業開発・<br>農村開発 | 100.00          |
| 2011 | Public Sector Reform Development Policy Loan                           | ガバナンス         | 100.00          |
| 2010 | PY Energy Sector Strengthening Project                                 | 資源・エネルギー      | 100.00          |
| 2009 | Paraguay Public Sector Reform  | ガバナンス         | 100.00          |
| 2009 | PY Water & Sanitation Sector Modernization                             | 水資源           | 64.00           |
| 2008 | Pilot Community Development Additional Financing                       | 都市開発・<br>地域開発 | 9.00            |
| 2008 | PY PRODERS Sustainable Agriculture & Rural Development                 | 農業開発・<br>農村開発 | 37.50           |
| 2006 | Road Maintenance   | 運輸交通          | 74.00           |

出所：世界銀行ホームページから評価チームが作成<sup>58</sup>

<sup>56</sup> 世界銀行ホームページ：

<http://documents.worldbank.org/curated/en/586681468099554836/pdf/480870CAS0ADDE101Official0Use0Only1.pdf> (2016年12月15日)

<sup>57</sup> 2016年9月19日 世界銀行へのヒアリング

<sup>58</sup> [http://www.worldbank.org/en/country/paraguay/projects/all?lang\\_exact=English](http://www.worldbank.org/en/country/paraguay/projects/all?lang_exact=English) (2016年12月15日)

## (2) EU 諸機関<sup>59</sup>

EU 諸機関は7年ごとに国別戦略文書(CSP)を作成し援助を実行している。現在の7か年計画は2014年から2020年までのものであり、前回の7か年計画は2007年から2013年であった。CSPによると対パラグアイ援助方針は、「教育」及び「経済統合」といった2つの戦略からなっている。また、横断的課題(Cross cutting issue)として「人権と男女平等」、「環境配慮」及び「制度構築」を掲げ援助活動を展開している。

現地調査におけるヒアリングにおいては上記CSPを受け、評価対象期間における7か年計画の柱は①教育、②貧困削減、③経済成長とのことであった。貧困削減支援はバジェットサポートの形態で援助がなされている。その中でも特に教育分野に対する財政支援が中心となっている。したがって、①の教育分野に対する技術協力とセットにして援助を実施している。バジェットサポートはEU 諸機関単独で実施しており、他ドナーとの協調は行っていない。③経済成長支援は教育支援及び貧困削減支援とは別に、プロジェクト型の支援として実施がなされている。

EU 諸機関は教育セクターのラウンド・テーブル(円卓会議)に参加し、政策協議を行っている。教育セクターのラウンド・テーブルにはJICAは参加していないが、当分野においてはUSAIDと主に協議を重ねているとのことであった。また、NGO団体とも連携して事業を実施しているとのことであった<sup>60</sup>。

表 2-9 EU 諸機関の支援プロジェクト

| 年    | プロジェクト名   | セクター | 契約総額<br>(百万米ドル) |
|------|---|------|-----------------|
| 2014 | Support for the dissemination in Paraguay of the documentary against trafficking in women, adolescents and girls: filming and dissemination in Paraguay   | 貧困削減 | 5,000           |
| 2013 | Strengthening the processes of inclusion of indigenous youth in their organizational structures and in national policies for the generation of opportunities and employment of the Paraguayan State | 貧困削減 | 394,934         |

出所: 欧州委員会ホームページから評価チーム作成<sup>61</sup>

<sup>59</sup> [http://eeas.europa.eu/archives/docs/paraguay/csp/07\\_13\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/paraguay/csp/07_13_en.pdf) (2016年12月16日)

<sup>60</sup> 2016年9月19日 EU 諸機関へのヒアリング

<sup>61</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/countries/paraguay\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/countries/paraguay_en) (2016年12月16日)



### (3) IDB

IDB は、パラグアイ政府が進める開発プログラムに呼応すべく重点援助分野を定めている。IDB が掲げている重点援助分野は①運輸交通及び国内外との連結性、②水資源及び衛生、③資源・エネルギー、④農業開発、⑤公共財政管理、⑥ガバナンスである。援助スキームとしては、借款と技術協力とを組み合わせる援助を行っている<sup>62</sup>。IDB は財政負担軽減のため公共投資と民間投資への取組として、官民パートナーシップ (PPP) の制度構築に力を入れていることが現地ヒアリング調査で確認ができた<sup>63</sup>。

なお、日本は、IDB の技術支援における主要ドナーであり、日本特別基金<sup>64</sup>や日本特別基金貧困削減プログラム<sup>65</sup>を通じた貢献をしてきた。評価対象期間においては、計 17 案件 (10 百万米ドル) が実施されており<sup>66</sup>、主な事例としては、2011 年に 150 万米ドルを拠出し、パラグアイの貧困層児童の計算能力を大きく向上させたプロジェクトが挙げられる<sup>67</sup>。

表 2-10 IDB の支援プロジェクト (抜粋)

| 年    | プロジェクト名  | セクター          | 契約総額<br>(百万米ドル) |
|------|--|---------------|-----------------|
| 2015 | Public Investment Management Program                                     | ガバナンス         | 200             |
| 2015 | Rural Road Improvement Program II  | 運輸交通          | 62              |
| 2014 | San Juan Nepomuceno - Intersection of Route N°6 Road Improvement Project | 運輸交通          | 105             |
| 2014 | Rural Roads Improvements Program   | 運輸交通          | 100             |
| 2014 | Integrated Sanitation Program of Asuncion                                | 水資源           | 110             |
| 2013 | Promoting Soybean Industrialization in Paraguay (CAIASA)                 | 農業開発・<br>農村開発 | 92              |
| 2013 | Integration Corridors, Road Rehabilitacion and Maintenance Phase II      | 運輸交通          | 122             |
| 2012 | Public Management Modernization Program II                               | ガバナンス         | 100             |

<sup>62</sup> IDB 国別戦略 (Country Strategy)

<sup>63</sup> 2016 年 9 月 22 日 IDB へのヒアリング

<sup>64</sup> 開発途上国における経済・社会開発や構造調整、累積債務問題解決のために、世界銀行とアジア開発銀行、IDB に日本が設立した基金。IDB においては 1988 年から開始。

<sup>65</sup> 貧困層の生活改善のための直接的な支援を実施することを目的としたプログラム。コミュニティや NGO、市民社会組織との協働により実施されている。2001 年から開始。

<sup>66</sup> <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=40428224> (2016 年 12 月 19 日)

<sup>67</sup> [http://www.mof.go.jp/international\\_policy/mdbs/idb/2015st.htm](http://www.mof.go.jp/international_policy/mdbs/idb/2015st.htm) (2016 年 12 月 19 日)

| 年    | プロジェクト名  | セクター     | 契約総額<br>(百万米ドル) |
|------|--|----------|-----------------|
| 2011 | Sanitation and Water Supply for the Chaco and Intermediate Cities Program        | 水資源      | 60              |
| 2010 | Downtown Redevelopment, Modernization Metropolitan Public Transport, Gov Offices | 運輸交通     | 125             |
| 2009 | National Rural Roads Program Second Stage Phase II                               | 運輸交通     | 65.6            |
| 2009 | Public Management Modernization Program  | ガバナンス    | 100             |
| 2008 | Expanded CCLIP Line for the Financing of the AFD                                 | ガバナンス    | 150             |
| 2006 | ANDE's Multi-Phase Power Transmission Program - Phase I                          | 資源・エネルギー | 69.5            |
| 2006 | Integration Corridors, Roads Rehabilitation and Maintenance Phase I              | 運輸交通     | 134             |

出所: IDB ホームページから評価チーム作成<sup>68</sup>

#### (4) CAF

中南米地域でインフラ向けに融資を行う国際開発銀行であり、アンデス共同体(Comunidad Andina)の下部機構である。1970年に発足し、本部はベネズエラのカラカスにおかれている。

発足当時は、アンデス(ボリビア、コロンビア、エクアドル、ペルー、ベネズエラ<sup>69</sup>)の経済発展及び経済統合を金融面から促進することを目的としていたが、現在は、中南米 17 개국, スペインやポルトガル、さらに域内の民間銀行も加盟している。

パラグアイにおいては、公共行政、平等権・社会保護、持続可能な経済開発、道路・交通のセクターを重視している。ヨーロッパ、アジア諸国の国際機関と協調融資を行っているが、多くの関係機関と関与できる余地が非常に大きいのがパラグアイの特徴と認識をしていることが現地ヒアリング調査で明らかとなった。

パラグアイでは 14 億米ドルを融資しており、そのうちの 8 億米ドルが政府に対する融資である。主な融資分野はアグリビジネスや PPP、建設・運営・移転(BOT)を行っている。3つの輸出回廊(道路)にも融資しており、そのうち 2 案件がブラジルとつながる道路で、残る 1 案件がボリビアへ至る道路である<sup>70</sup>。

<sup>68</sup> <http://www.iadb.org/en/inter-american-development-bank,2837.html> (2016年12月19日)

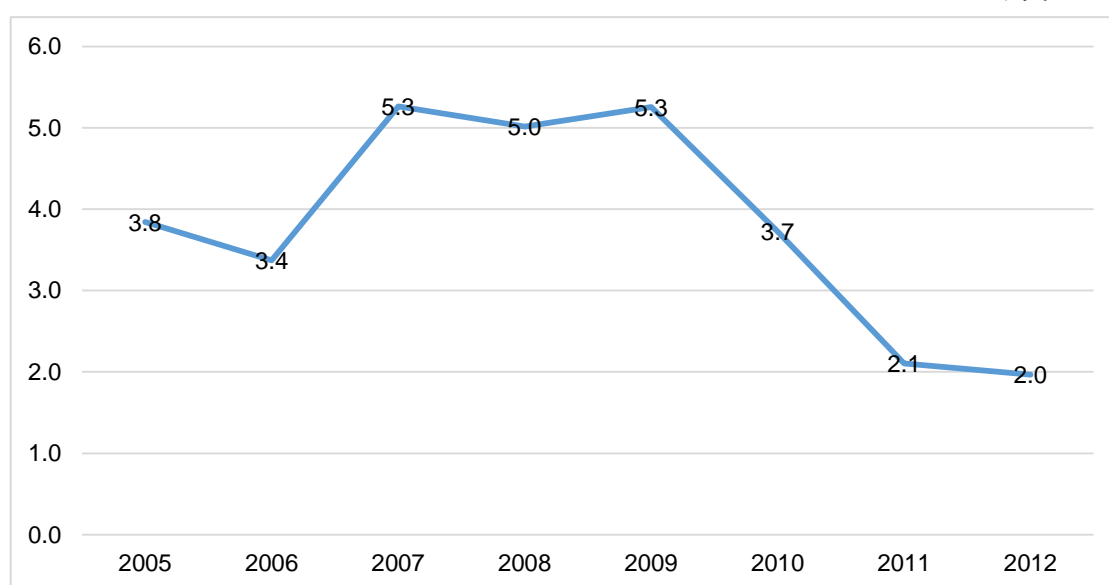
<sup>69</sup> 2006年にアンデス共同体を脱退

<sup>70</sup> 2016年9月21日 CAF へのヒアリング

パラグアイに対する援助機関は多岐にわたるが、パラグアイ自身が評価期間中は中所得国ということもあり、援助金額自体はそれほど多いとは言えない。このため、パラグアイの政府費用に占める ODA の割合は、2005 年から 2012 年まで 2% から 5% となっている。

図 2-13 中央政府支出に ODA が占める割合の推移

(単位:%)



出所:世界銀行ホームページから評価チーム作成<sup>71</sup>

## 2 - 4 日本の対パラグアイ援助動向

### 2 - 4 - 1 対パラグアイ援助の概要

日本の ODA 政策は、全体的な基本理念や重要事項が「ODA 大綱(2003 年 8 月閣議決定)」 「開発協力大綱(2015 年 2 月閣議決定)」に記載され、また、パラグアイに対する個別的事項は 「国別データブック」「国別援助方針」に記載されている。

#### (1) ODA 大綱及び開発協力大綱

2003 年に改定された ODA 大綱の基本方針は、(1) 開発途上国の自助努力支援、(2) 「人間の安全保障」の視点、(3) 公平性の確保、(4) 日本の経験と知見の活用、(5) 国際社会における協調と連携の 5 項目であった。

特に、(1)、(5)については、1992 年に閣議決定された ODA 大綱においては「ODA の効果的実施のための方策」として、基本方針を実現するための項目と位置付けられていたが、2003 年の改定時には、基本方針に位置付けられた。この(1)、(5)は、2005 年 3 月にパリで開催された第 2 回援助効果向上に関するハイレベル・フォーラムで採択された、パリ宣言に記載された 5 原則に含まれるものである。

<sup>71</sup> <http://data.worldbank.org/> (2016 年 12 月 15 日)

1992年に閣議決定され、2003年に改定されたODA大綱は、これまで日本のODA政策の根幹をなしてきた。ODA大綱の改定後、10年以上が経ち、日本及び国際社会が大きく変化し、ODAに求められる役割も様々に変化中、ODAは新たな進化を遂げるべきであるという観点から、ODA大綱の見直しが行われ、開発協力大綱が2015年2月に閣議決定された。見直しの背景として、①ODAが対峙する開発課題の多様化、複雑化、広範化、②途上国の開発に  
よるODA以外の資金・活動の役割増大、③グローバル化がある。

開発協力大綱の主な内容は以下のとおりである。

まず、協力の目的として平和と安全の維持や更なる繁栄の実現を念頭に「国益の確保に貢献」することが明記され、日本にとっての戦略性や安全保障上の意義が鮮明になった。そして、自由や民主化といった「普遍的価値の共有」を対外協力の重点課題とした。また、非軍事的協力による平和と繁栄への貢献が謳われた。ODAの積極的活用による資源国などとの関係強化に役立つ狙いから、これまで原則として支援対象でなかった一人当たり所得が一定水準以上のいわゆる「中所得国」に対しても必要に応じて協力を実施するとされた。さらに、民間企業の投資を促すことが対象国の成長と貧困削減につながっているとの評価の下、中小企業を含む企業や地方自治体、大学との連携を強化するとの内容が盛り込まれている。

地域別の記載については、従来のODA大綱では重点地域と記載されていたが、地域別重点方針という記載になり、新たに中・東欧、カリブ諸国に対する支援の方針について言及がなされた。アジアについては従来と同様、重要な地域と位置付けられている。ただし、支援の方針としては、「中所得国の罟<sup>72</sup>」に陥ることのないよう留意し、継続的に支援を実施することが記載されており、一定の経済成長を遂げた国々の存在に配慮している点が、従来のODA大綱との相違点である。

特に、中南米については、貿易・投資などを通じた経済発展を一層促進していくための環境整備を支援するとともに、大きな発展を遂げている国においても国内格差が存在することなどを踏まえ、必要な協力を行う。また、日系社会の存在が日本との強い絆となっていることに留意することが記載されている<sup>73</sup>。

この点、パラグアイは、評価対象期間中DACの援助受取国リスト<sup>74</sup>上、低中所得国に分類されていることから、同国は協力対象国であると言える。

<sup>72</sup> 「途上国が経済発展により一人当たりGDPが中程度の水準(中所得)に達した後、発展パターンや戦略を転換できず、成長率が低下、あるいは長期にわたって低迷すること」内閣府ホームページから;  
[http://www5.cao.go.jp/j-j/sekai\\_chouryuu/sa13-02/html/s2\\_13\\_2\\_1.html](http://www5.cao.go.jp/j-j/sekai_chouryuu/sa13-02/html/s2_13_2_1.html) (2016年12月15日)

<sup>73</sup> 外務省ホームページ: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000067688.pdf> (2016年12月16日)

<sup>74</sup> OECDホームページ:  
<http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf> (2016年12月16日)

表 2-11 ODA 大綱と開発協力大綱の比較

| ODA 大綱<br>(2003 年 8 月)  | 開発協力大綱<br>(2015 年 2 月)   |
|---|--|
| <p><b>【基本方針】</b></p> <p>(1) 開発途上国の自助努力支援<br/>           (2) 「人間の安全保障」の視点<br/>           (3) 公平性の確保<br/>           (4) 日本の経験と知見の活用<br/>           (5) 国際社会における協調と連携</p> <p><b>【重点課題】</b></p> <p>(1) 貧困削減<br/>           (2) 持続的成長<br/>           (3) 地球的規模の問題への取組<br/>           (4) 平和の構築</p> <p><b>【重点地域(中南米)】</b></p> <p>中南米は、比較的開発の進んだ国がある一方、脆弱な島嶼国を抱え、域内及び国内の格差が生じていることに配慮しつつ、必要な協力を行う。</p> | <p><b>【基本方針】</b></p> <p>ア 非軍事的協力による平和と繁栄への貢献<br/>           イ 人間の安全保障の推進<br/>           ウ 自助努力支援と日本の経験と知見を踏まえた対話・協働による自立的発展に向けた協力</p> <p><b>【重点政策】</b></p> <p>ア 「質の高い成長」とそれを通じた貧困撲滅<br/>           イ 普遍的価値の共有、平和で安全な社会の実現<br/>           ウ 地球規模課題への取組を通じた持続可能で強靱な国際社会の構築</p> <p><b>【地域別重点方針】</b></p> <p>中南米については、貿易・投資などを通じた経済発展を一層促進していくための環境整備を支援するとともに、大きな発展を遂げている国においても国内格差が存在することなどを踏まえ、必要な協力を行う。また、日系社会の存在が日本との強い絆となっていることに留意する。</p> |

出所: 外務省ホームページから評価チーム作成<sup>75</sup>

(2) 国別データブック, 国別援助方針

(ア) 国別データブック(2005 年から 2011 年まで)

日本の ODA 政策に関する国別の個別的事項は、通常、各国の「国別援助方針」に記載されている。この点、対パラグアイの ODA 政策は、2012 年 4 月に発表された「対パラグアイ共和国 国別援助方針」に記載されているが、国別援助方針が発表される以前については、「国別データブック」に記載されていた。

国別データブックにおける基本方針では、パラグアイに対する ODA の形態としては、無償資金協力、技術協力を中心に実施すると記載されている。さらに、パラグアイは、中南米で唯

<sup>75</sup> <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index.html> (2016 年 12 月 15 日)

一、有償資金協力も含めた3形態の活用が可能な国であることも強調されている。また、2012年6月にパラグアイがメルコスールの加盟資格を停止させられるまでは、地域間の格差の是正・地域安定化促進に向け、メルコスール各国の共通課題に対する広域協力も推進していく旨の記載がなされていた。

重点分野としては、2005年版から2007年版までは、農業や保健・医療などのセクター別の記載、2009年版からは、貧困対策や持続的経済開発といったテーマ別の記載となっている。(詳細については、下記表2-11を参照のこと。)

#### (イ)国別援助方針

パラグアイの「社会経済戦略プラン 2008-2013」及び「社会開発のための公共政策プラン 2010-2020」は、格差のない全国民の生活向上を掲げ、特に貧困層への社会サービスの充実と生計向上を目指している。日本は、パラグアイ政府のこれらの方針を踏まえ、援助の基本方針(大目標)として、「貧困層の生計向上と社会サービスの充実を通じた格差無き持続的経済・社会開発」を掲げている。農村の貧困層の生計向上及び保健・教育といった社会サービスの充実を中心に支援することで格差是正に貢献するとしている。この他、産業全般を支えるインフラ、特に同国の有する豊富な水資源及び農産物などの輸送などに関わるインフラを中心とした持続的経済開発を支援するとしている。

次に、基本方針に重点分野(中目標)として、以下の2点が掲げられている。

##### (a)格差是正

貧困層の生計向上においては、特に貧困農民が多い地域及び格差の大きい地域に対し、小農の生計向上・生活改善の観点から、民間セクターの参画も促進しつつ集中的に支援を行う形で、小農の多様化したニーズに対応した支援を行うとしている。

また、基礎社会サービスにおいては、主に保健医療、基礎教育<sup>76</sup>が課題となっている。特に、病院などの社会インフラの不足や医療従事者の能力不足などの問題に対し、地域保健医療に従事する人材の育成や地域医療関連施設の整備のための支援を行い住民のニーズに沿った社会サービスの提供を目指すとしている。

##### (b)持続的経済開発

パラグアイの電力・運輸・水道分野を始めとした経済・社会インフラは全体的に脆弱であり、開発の大きな障害となっている。このため、環境に配慮しつつ水供給及び農産物などの輸送などに関わるインフラ整備や関連する人材育成・能力開発の視点も盛り込んだ、持続的な経済・社会インフラの整備・充実を目指すこととしている。

また、留意事項として、以下の2点が記載されている。

①日系社会と連携し、パラグアイ全土あるいはその地域社会に裨益するような案件の形

<sup>76</sup> 人々が生きるために必要な知識・技能を獲得するための教育活動」と定義され、具体的には就学前教育、初等教育、前期中等教育及びノンフォーマル教育(成人教育、識字教育など)を含むものとされている。(外務省ホームページ：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/education/>(2016年12月15日))

成に留意するとされている。

②パラグアイは、有償資金協力、無償資金協力、技術協力の3スキームの活用が可能な国であり(2011年5月現在)、各スキームを活用して効果的な支援を実施するとされている。

なお、国別援助方針上の重点分野(中目標)は上記の2点であるが、評価対象期間が国別援助方針以前も含むことから、2005年度以降の国別データブックに記載されているガバナンス強化といった「人的資源開発」も評価上は重点分野(中目標)の一つに挙げる事が適切であると判断し、目標体系図を作成している。

表 2-12 国別データブック、国別援助方針の比較<sup>77</sup>

| 対パラグアイ共和国<br>国別データブック<br>(2005年度)  | 対パラグアイ共和国<br>国別データブック<br>(2007年度)  | 対パラグアイ共和国<br>国別データブック<br>(2009年度)   | 対パラグアイ共和国<br>国別援助方針<br>(2012年)   |
|--|--|---|--|
| <p><b>【基本方針】</b><br/>(1)無償資金協力、技術協力を中心に実施<br/>(2)メルコスール各国の共通課題に対する広域協力の推進</p> <p><b>【重点分野】</b><br/>1. 農業<br/>(1)メルコスールに対応するための競争力の強化と経済成長の促進<br/>(2)過去に実施した優良案件の再活性化<br/>(3)業界団体、NGO など非政府機関への協力<br/>2. 保険・医療<br/>(1)貧困層を主な対象とした保健医療と教育の充実</p> | <p><b>【基本方針】</b><br/>左に同じ</p> <p><b>【重点分野】</b><br/>(イ)貧困対策<br/>(a)人間開発<br/>(b)貧困層の生計向上<br/><br/>(ロ)持続的経済開発<br/>(a)雇用創出<br/>(b)環境<br/><br/>(ハ)ガバナンス強化</p> | <p><b>【基本方針】</b><br/>(1)有償資金協力、無償資金協力、技術協力の3援助スキームを使い効果的な援助を実施<br/>(2)メルコスール各国の共通課題に対する広域協力の推進</p> <p><b>【重点分野】</b><br/>1. 貧困対策<br/>(1)社会サービスの充実<br/>(2)貧困層の生計向上<br/>2. 持続的経済開発<br/>(1)産業振興<br/>(2)経済インフラの充実<br/>(3)環境<br/>3. ガバナンス<br/>(1)ガバナンス強化<br/>4. その他の支援分野<br/>(1)メルコスール広域協</p> | <p><b>【基本方針】</b><br/>(1)貧困層の生計向上<br/>(2)社会サービスの充実を通じた格差無き持続的経済・社会開発</p> <p><b>【重点分野】</b><br/>1. 格差是正<br/>2. 持続的経済開発<br/>3. その他<br/><br/>重点分野ごとの援助内容<br/>1. 格差是正<br/>(1)貧困層の生計向上<br/>(2)社会サービスの充実<br/>2. 持続的経済開発<br/>(1)経済・社会インフラ</p> |

<sup>77</sup> 国別データブックは、毎年公表されるものであるが、本評価においては前年から変化のあった2005年、2007年、2009年を比較分析の対象としている。



| 対パラグアイ共和国<br>国別データブック<br>(2005 年度)   | 対パラグアイ共和国<br>国別データブック<br>(2007 年度) | 対パラグアイ共和国<br>国別データブック<br>(2009 年度) | 対パラグアイ共和国<br>国別援助方針<br>(2012 年) |
|--|------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------|
| (2) 過去に実施した優良案件の再活性化<br>(3) 業界団体, NGO など非政府機関への協力<br>3. 人的資源開発<br>(1) 国家及び地方の行政能力の向上<br>(2) 過去に実施した優良案件の再活性化<br>(3) 業界団体, NGO など非政府機関への協力<br>4. 環境<br>(1) 環境保全と天然資源の持続的開発<br>(2) 過去に実施した優良案件の再活性化<br>(3) 業界団体, NGO など非政府機関への協力 |                                    | 力の推進                               | の充実<br>3. その他<br>(1) 森林保全など     |

出所: 外務省ホームページから評価チーム作成<sup>78</sup>

### (3) 日本の対パラグアイ ODA の実績

2005 年以降の日本の対パラグアイ ODA の援助形態を概観する。

有償資金協力については、1977 年に無償資金協力とともに円借款を開始している。当評価対象期間においては、2010 年度の地方道路整備計画(総額 48.22 億円)と 2013 年度の東部輸出回廊整備計画(総額 178.97 億円)の 2 件が含まれる。そのほかに、貸付期間が評価対象期間に含まれる案件としては、1997 年度に交換公文(E/N)が締結された農業部門強化事業(II)(総額 155.25 億円)が存在する。

無償資金協力は、1999 年に一旦終了したものの、ブラジルやアルゼンチンの経済危機の影響でパラグアイの経済状況も悪化、2003 年に 1 人当たり GDP が基準である 990 米ドルを下回ったことから、2005 年から再び無償資金協力の対象国となっている。主な案件としては、2014 年度のコロネル・オビエド市給水システム改善計画(18.27 億円)や 2006-2007 年度のアスンシオン大学病院移転及び整備計画(計 17.89 億円)、2011 年度のコンセプション市及びピラール市給水システム改善計画(14.89 億円)が実施されている。また、草の根・人間の安全保

<sup>78</sup> <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index.html> (2016 年 12 月 15 日)



障無償資金協力は、毎年 15 件程度小学校整備計画などが実施されている。加えて、日本 NGO 連携無償資金協力案件として、2012 年度のアスンシオン市バニヤード・スール地区における地域保健改善事業(21 百万円)、2014 年度の同事業フェーズ II(38 百万円)が実施されている。さらに、2014 年度においてパラグアイの洪水被害に対する緊急援助(19 百万円)が実施されている。

技術協力は、金額としては減少傾向にあるものの、毎年 10 億円前後の規模で実施されている。

表 2-13 日本の対パラグアイ援助実績

(単位:億円)

| 年度   | 円借款    | 無償資金協力 | 技術協力   |
|------|--------|--------|--------|
| 2006 | 0.00   | 15.34  | 16.53  |
| 2007 | 0.00   | 5.39   | 13.46  |
| 2008 | 0.00   | 10.08  | 15.46  |
| 2009 | 0.00   | 8.42   | 17.85  |
| 2010 | 48.22  | 8.11   | 13.85  |
| 2011 | 0.00   | 17.55  | 12.53  |
| 2012 | 0.00   | 1.56   | 9.75   |
| 2013 | 178.97 | 1.30   | 10.79  |
| 2014 | 0.00   | 5.02   | 8.70   |
| 2015 | 0.00   | 5.87   | 9.82   |
| 計    | 227.19 | 78.64  | 128.74 |

出所:外務省国別データブックから評価チーム作成

評価対象期間における日本の対パラグアイODA案件を、目標体系図における重点分野(中目標)及び開発課題(小目標)並びに各協力プログラムにおける援助形態別に従い分類したリストは以下のとおりである<sup>79</sup>。

#### (ア)格差是正

重点分野(中目標)「1. 格差是正」に紐づく開発課題(小目標)として、「1.1 貧困層の生計向上」、「1.2 社会サービスの充実化」が掲げられている。それぞれの開発課題(小目標)から導き出された協力プログラムとして、「1.1 貧困層の生計向上」に関連した「1.1.1 小農自立支援プログラム」、「1.2 社会サービスの充実化」に関連した「1.2.1 保健医療改善プログラム」及び「1.2.2 基礎教育拡充プログラム」が設定され、各案件が計画・実施されている。

<sup>79</sup> 各案件の金額は、供与限度額。

## (a) 有償資金協力

| 協力プログラム名              | 案件名                   | 年度                | 金額<br>(百万円) |
|-----------------------|-----------------------|-------------------|-------------|
| 1.1.1<br>小農自立化支援プログラム | 農業部門強化事業Ⅱ<br>(PG-P14) | 1999<br>～<br>2010 | 15,525      |

## (b) 無償資金協力

| 協力プログラム名             | 案件名                    | 年度            | 金額<br>(百万円) |
|----------------------|------------------------|---------------|-------------|
| 1.2.1<br>保健医療改善プログラム | アスンシオン大学病院移転<br>及び整備計画 | 2006～<br>2007 | 1,789       |

## (c) 技術協力

| 協力プログラム名              | 案件名   | 年度            |
|-----------------------|---|---------------|
| 1.1.1<br>小農自立化支援プログラム | 南東部小農強化計画プロジェクト                                 | 2007～<br>2010 |
|                       | 小規模ゴマ栽培農家支援のための優良種子生産強化プロジェクト                   | 2009～<br>2012 |
|                       | テリトリアル・アプローチに基づく農村開発に向けた農業普及・小規模融資システム改善プロジェクト  | 2011～<br>2013 |
|                       | イタプア県・カアサパ県におけるテリトリアル・アプローチ実施体制強化のための農村開発プロジェクト | 2012～<br>2017 |
|                       | 農協クラスター形成支援プロジェクト                               | 2012～<br>2016 |
|                       | 小規模ゴマ栽培農家支援のための優良種子生産強化プロジェクトフェーズ2              | 2012～<br>2016 |
|                       | 小農のための営農技術パッケージ開発プロジェクト                         | 2014～<br>2017 |
| 1.2.1<br>保健医療改善プログラム  | 看護・助産継続教育強化プロジェクト                               | 2008～<br>2011 |

| 協力プログラム名             | 案件名                        | 年度            |
|----------------------|----------------------------|---------------|
|                      | 精神遅滞症減少プロジェクト              | 2008～<br>2011 |
|                      | プライマリーヘルスケア(PHC)体制強化プロジェクト | 2012～<br>2017 |
| 1.2.2<br>基礎教育拡充プログラム | 学校運営管理改善プロジェクト             | 2006～<br>2009 |
|                      | 地球と歩む学校づくり支援プロジェクト         | 2013～<br>2016 |

(イ)持続的経済開発

重点分野(中目標)「2. 持続的経済開発」には、開発課題(小目標)として、「2.1 経済・社会インフラの充実」が掲げられている。当該開発課題(小目標)から導き出された協力プログラムとしては、「2.1.1 水衛生改善プログラム」と「2.1.2 経済インフラの充実プログラム」が設定され、各案件が計画・実施されている。

(a)有償資金協力

| 協力プログラム名                | 案件名        | 年度   | 金額<br>(百万円) |
|-------------------------|------------|------|-------------|
| 2.1.2<br>経済インフラの充実プログラム | 地方道路整備計画   | 2010 | 4,822       |
|                         | 東部輸出回廊整備計画 | 2013 | 17,897      |

(b)無償資金協力

| 協力プログラム名            | 案件名                       | 年度   | 金額<br>(百万円) |
|---------------------|---------------------------|------|-------------|
| 2.1.1<br>水衛生改善プログラム | 貧困農村地域地下飲料水開発計画           | 2008 | 864         |
|                     | コンセプション市及びピラール市給水システム改善計画 | 2011 | 1,489       |
|                     | コロネル・オビエド市給水システム改善計画      | 2014 | 1,827       |

(c)技術協力

| 協力プログラム名                | 案件名             | 年度        |
|-------------------------|-----------------|-----------|
| 2.1.2<br>経済インフラの充実プログラム | 輸出回廊整備計画調査      | 2005～2006 |
| 2.1.1<br>水衛生改善プログラム     | 配水網管理技術強化プロジェクト | 2011～2014 |

(ウ)人的資源開発

重点分野(中目標)「3. 人的資源開発」には、開発課題(小目標)として、「3.1 国家及び地方の行政能力の向上」が掲げられている。当該開発課題(小目標)から導き出された協力プログラムとしては、「3.1.1 国民参加型の協力プログラム」と「3.1.2 ガバナンスプログラム」が設定され、各案件が計画・実施されている。

(a)有償資金協力

該当する案件なし

(b)無償資金協力

| 協力プログラム名               | 案件名               | 年度   | 金額<br>(百万円) |
|------------------------|-------------------|------|-------------|
| 3.1.1<br>国民参加型の協力プログラム | 森林保全計画            | 2010 | 700         |
| 3.1.1<br>国民参加型の協力プログラム | パラグアイテレビ番組ソフト整備計画 | 2014 | 57          |

(c)技術協力

| 協力プログラム名            | 案件名                            | 年度            |
|---------------------|--------------------------------|---------------|
| 3.1.2<br>ガバナンスプログラム | イグアス湖流域総合管理制強化プロジェクト           | 2013～<br>2017 |
|                     | テリトリアル・アプローチ強化のための人的資源開発プロジェクト | 2014～<br>2017 |
|                     | 経済危機対応中小企業支援プロジェクト             | 2010          |
|                     | 地方自治体行政能力向上支援プロジェクト            | 2009～<br>2012 |

| 協力プログラム名 | 案件名   | 年度            |
|----------|---|---------------|
|          | 地方分権による環境行政支援プロジェクト                             | 2008～<br>2010 |
|          | アスンシオン首都圏廃棄物管理事業運営改善計画プロジェクト                    | 2008～<br>2010 |
|          | 養殖産業強化プロジェクト                                    | 2009～<br>2012 |
|          | 経済危機対応農協経営支援プロジェクト                              | 2009～<br>2010 |
|          | メルコスール関税統一効果測定のためのマクロ計量モデル及び産業連関表の策定プロジェクトフェーズ2 | 2007～<br>2009 |
|          | 品質生産性センター(CEPPROCAL)強化計画プロジェクト                  | 2007～<br>2010 |
|          | ロイヤリティ交付に係る大蔵省業務手続改善プロジェクト                      | 2006～<br>2007 |
|          | メルコスール域内産品流通のための包装技術向上計画調査                      | 2004<br>～2006 |

### 第3章 日本の対パラグアイ援助 開発の視点からの評価

本章では、日本の対パラグアイ支援に関する政策について、3つの開発の視点(「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適正性」)について評価を行う。評価は、評価の枠組みの4点に照らして実施する。加えて各視点のまとめの節では、下記レーティングを踏まえた総合評価とする。レーティングに関する考え方は上述した表1-2に沿って評価を行う。

#### 3-1 政策の妥当性

本評価では、日本の対パラグアイ援助政策の妥当性を評価するため、以下の4つの観点から検証を行う。

##### (1) パラグアイの開発ニーズとの整合性

パラグアイの開発計画である「2003-2008 政権プログラム(国家開発基本方針)」、「2008-2013 社会経済戦略プラン」、「社会開発のための公共政策プラン 2010-2020」、「国家開発計画 2014-2030」と日本の対パラグアイ援助方針が書かれた「政府開発援助(ODA)国別データブック」(2005年、2007年、2009年度版。以下「国別データブック」)及び「対パラグアイ共和国 国別援助方針」(2012年4月)との整合性を検証する。

##### (2) 日本の上位政策との妥当性

日本のODA上位政策である ODA 大綱(2003年8月)及び開発協力大綱(2015年12月)との整合性を検証する。

##### (3) 国際的な優先課題との整合性

一般に国際的な優先課題と考えられている、ミレニアム開発目標(MDGs)及び持続可能な開発目標(SDGs)との整合性を検証する。

##### (4) 日本の比較優位性に照らした政策立案の妥当性

対パラグアイ援助政策は、他ドナーの支援内容と調和がとれたものが選択されているか、さらに対パラグアイ援助政策は日本の援助の比較優位性を考慮して選択されているかについて検証する。

本評価対象期間における日本の対パラグアイ援助政策については、外務省国別データブック(2005年～2015年度)、「対パラグアイ共和国 国別援助方針」(2012年4月)から、協力の基本方針、協力重点分野、開発課題を検討した。

2005年の援助重点分野は、①農業、②保健・医療、③人的資源開発、④環境の4つが援助重点分野として掲げられていた。その後2007年7月に第4回現地 ODA タスクフォースによる政策対話が実施された結果を受け、①貧困対策、②持続的経済開発、③ガバナンス強化の3つを援助重点分野とすることへ変更がなされた。さらに、2009年7月に現地 ODA タスクフォ

ースによりパラグアイ経済協力政策協議が実施された結果を受け、①貧困対策、②持続的経済開発、③ガバナンスといった援助重点分野に変更は加えられなかったものの、これに基づく開発課題について変更が加えられた。2012年4月に公表された「対パラグアイ共和国 国別援助方針」においては、①格差是正、②持続的経済開発、③「その他」が重点分野(中目標)として定められ、当該重点分野(中目標)を受け、各開発課題(小目標)が設定された。

### 3-1-1 パラグアイの開発ニーズとの整合性

(1)2003-2008 政権プログラム(国家開発基本方針)と国別データブック(2005年度版, 2007年度版)の整合性

以下のとおり、2003-2008 政権プログラムと2005年度と2007年度の日本の対パラグアイの基本方針と重点分野は整合していると評価できる。

まず、2003-2008 政権プログラムにおいてパラグアイ政府が「2. 貧困削減」を国家開発の基本方針として掲げているのに対し、日本政府は2005年度版国別データブックの重点分野において「2. 保健医療 (1) 貧困層を主な対象とした保健医療と教育の充実」を、また、2007年度版国別データブックの重点分野において「(イ) 貧困対策」を援助重点分野と掲げており、両者は直接的に整合していると分析できる。

また、2003-2008 政権プログラムにおいては、「1. 行政近代化」、「4. 人材開発」が国家開発の基本方針として掲げられており、2005年度版国別データブックの重点分野においては「3. 人的資源開発 (1) 国家及び地方の行政能力の向上」と、2007年度版国別データブックの重点分野における「(ハ) ガバナンス強化」と整合していると分析できる。さらに、2003-2008 政権プログラムにおける「6. 環境保全」は2005年度版国別データブックにおける「4. 環境(1) 環境保全と天然資源の持続的開発」及び2007年度版国別データブックの重点分野における「(ロ) 持続的経済開発(b) 環境」と整合していると分析できる。

表 3-1 2003-2008 政権プログラム(国家開発基本方針)と国別データブック(2005年度, 2007年度)の比較<sup>80</sup>

| 2003-2008 政権プログラム<br>(国家開発基本方針)   | 対パラグアイ共和国<br>国別データブック<br>(2005年度)   | 対パラグアイ共和国<br>国別データブック<br>(2007年度) |
|---|---|-----------------------------------|
| <b>【重点分野】</b><br>1. 行政近代化<br>2. 貧困削減<br>3. 経済競争力強化<br>4. 人材開発<br>5. インフラ整備<br>6. 環境保全など | <b>【基本方針】</b><br>(1) 無償資金協力, 技術協力を<br>中心に実施<br>(2) メルコスール各国の共通課<br>題に対する広域協力の推進 | <b>【基本方針】</b><br>左に同じ             |

<sup>80</sup> 各記載事項のうち、整合性している事項は同じ色で表している(以下、表 3-6 まで同様)

| 2003-2008 政権プログラム<br>(国家開発基本方針) | 対パラグアイ共和国<br>国別データブック<br>(2005 年度)  | 対パラグアイ共和国<br>国別データブック<br>(2007 年度)  |
|---------------------------------|---|---|
|                                 | <p><b>【重点分野】</b></p> <p>1. 農業</p> <p>(1)メルコスールに対応するための競争力の強化と経済成長の促進</p> <p>(2)過去に実施した優良案件の再活性化</p> <p>(3)業界団体, 非政府組織(NGO)など非政府機関への協力</p> <p>2. 保健・医療</p> <p>(1)貧困層を主な対象とした保健医療と教育の充実</p> <p>(2)過去に実施した優良案件の再活性化</p> <p>(3)業界団体, NGO など非政府機関への協力</p> <p>3. 人的資源開発</p> <p>(1)国家及び地方の行政能力の向上</p> <p>(2)過去に実施した優良案件の再活性化</p> <p>(3)業界団体, NGO など非政府機関への協力</p> <p>4. 環境</p> <p>(1)環境保全と天然資源の持続的開発</p> <p>(2)過去に実施した優良案件の再活性化</p> <p>(3)業界団体, NGO など非政府機関への協力</p> | <p><b>【重点分野】</b></p> <p>(イ)貧困対策</p> <p>(a)人間開発, (b)貧困層の生計向上</p> <p>(ロ)持続的経済開発</p> <p>(a)雇用創出, (b)環境</p> <p>(ハ)ガバナンス強化</p> |

出所: 外務省ホームページから評価チーム作成<sup>81</sup>

<sup>81</sup> <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index.html> (2016 年 12 月 15 日)



(2)2008 - 2013 社会経済戦略プランと国別データブック(2009 年版)及び国別援助方針の整合性

2008 - 2013 社会経済戦略プランにおいて、パラグアイ政府が開発政策としている「(1)マクロ経済政策 (エ)行政の効率性向上と汚職に対する戦い」,「(3)公営企業 (イ)公的サービス従事者のプロ意識化」,「(3)公営企業 (ウ)公共部門の管理の本質的な改善」は、2009 年度版国別データブックの「3.ガバナンス」と整合している。また、2008-2013 社会経済戦略プランにおける「(5)農地及び農業改革 (エ)農民に対する川上から川下までの支援」及び「(6)雇用と貧困、貧困に対する闘いを効率的に行うため、社会問題関連省庁間の調整」は、2009 年度国別データブックの重点分野「1. 貧困対策 (2)貧困層の生計向上」と国別援助方針の重点分野ごとの援助内容「1. 格差是正 (1)貧困層の生計向上」と整合していると分析できる。

表 3-2 2008 - 2013 政権プログラム(社会経済戦略プラン)と対パラグアイ共和国国別データブック(2009 年度)及び対パラグアイ共和国国別援助方針(2012 年)の比較

| 2008 - 2013<br>社会経済戦略プラン  | 対パラグアイ共和国<br>国別データブック<br>(2009 年度)   | 対パラグアイ共和国<br>国別援助方針<br>(2012 年)  |
|---|--|--|
| <p><b>【6つの柱】</b></p> <p>(1)マクロ経済政策<br/>(ア)財政赤字の回避とインフレの一桁台(9%以下)での抑制<br/>(イ)税収増加の継続<br/>(ウ)経済成長率の年平均 5% 成長の維持<br/><b>(エ)行政の効率性向上と汚職に対する戦い</b></p> <p>(2)財政システム<br/>(ア)国立勸業銀行、開発金融事業団及び畜産基金は地方部における中小企業振興のための融資を強化<br/>(イ)協同組合及び右監督システムの強化<br/>(ウ)証券、債券市場からの徴税収入の増加</p> <p>(3)公営企業<br/>(ア)大蔵省、公共事業通信</p> | <p><b>【基本方針】</b></p> <p>(1)有償資金協力、無償資金協力、技術協力の 3 援助スキームを使い効果的な援助を実施<br/>(2)メルコスール各国の共通課題に対する広域協力の推進</p> <p><b>【重点分野】</b></p> <p>1. 貧困対策<br/>(1)社会サービスの充実<br/><b>(2)貧困層の生計向上</b></p> <p>2. 持続的経済開発<br/>(1)産業振興<br/>(2)経済インフラの充実<br/>(3)環境<br/><b>3. ガバナンス</b><br/><b>(1)ガバナンス強化</b></p> <p>4. その他の支援分野<br/>(1)メルコスール広域協力の推進</p> | <p><b>【基本方針】</b></p> <p>(1)貧困層の生計向上<br/>(2)社会サービスの充実を通じた格差無き持続的経済・社会開発</p> <p><b>【重点分野】</b></p> <p>1. 格差是正<br/>2. 持続的経済開発</p> <p>重点分野ごとの援助内容</p> <p>1. 格差是正<br/><b>(1)貧困層の生計向上</b><br/>(2)社会サービスの充実<br/>2. 持続的経済開発<br/>(1)経済・社会インフラの充実</p> |

| 2008 - 2013<br>社会経済戦略プラン  | 対パラグアイ共和国<br>国別データブック<br>(2009年度) | 対パラグアイ共和国<br>国別援助方針<br>(2012年) |
|---|-----------------------------------|--------------------------------|
| <p>省, 商工省に関連する公社連絡協議会の創設</p> <p>(イ) 公的サービス従事者のプロ意識化</p> <p>(ウ) 公共部門の管理の本質的な改善</p> <p>(エ) 予算, 人的資源を節約するため, 省庁・部局の再編成</p> <p>(4) 生産性と競争力の向上</p> <p>(ア) 国内市場における生産品目の多角化</p> <p>(イ) マクロ経済の安定及び法的安全性に基づく競争力の確保</p> <p>(ウ) 労働者の能力強化</p> <p>(エ) 管理能力とサービスの質の向上のため, 民間との協力の可能性の模索</p> <p>(5) 農地及び農業改革</p> <p>(ア) 土地所有に関する法制度整備</p> <p>(イ) 食の安全の強化</p> <p>(ウ) 土地無し農民と交渉する機会を創出</p> <p>(エ) 農民に対する川上から川下までの支援</p> <p>(6) 雇用と貧困</p> <p>貧困に対する闘いを効率的に行うため, 社会問題関連省庁間の調整</p> |                                   |                                |

出所: 外務省ホームページから評価チーム作成<sup>82</sup>

<sup>82</sup> <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index.html> (2016年12月15日)

(3) 社会開発のための公共政策プラン 2010-2020 と国別援助方針の整合性

社会開発のための公共政策プラン 2010-2020 は全体的に一般国民の生活に近い社会的なテーマが多く、特に「(2) 貧困と不平等の克服」と「(3) 例外なき経済成長を可能とする環境の促進」の各内容は、国別援助方針における基本方針「(1) 貧困層の生計向上」、 「(2) 社会サービスの充実を通じた格差無き持続的経済・社会開発」及び重点分野「1. 格差是正」、 「2. 持続的経済開発」と整合していると分析できる。

表 3-3 社会開発のための公共政策プラン 2010-2020 と対パラグアイ共和国国別援助方針 (2012 年) の比較

| 社会開発のための公共政策プラン<br>2010 - 2020  | 対パラグアイ共和国<br>国別援助方針 (2012 年)  |
|---|---|
| (1) 国民生活の質の向上<br>(ア) 総合的かつ包括的な国家レベルの保健医療制度の確立<br>(イ) 公共教育へのアクセス及び教育の質の改善<br>(ウ) 社会保障の近代化<br>(エ) 低所得者用住宅に関する統合的な制度の構築<br>(オ) ジェンダー・年齢による差別の予防・根絶<br>(カ) 戸籍登録の促進<br>(キ) 文化遺産への配慮<br>(ク) スポーツと娯楽の充実<br>(ケ) 治安改善<br>(コ) 食糧主権及び食糧安全保障<br>(サ) 司法制度へのアクセス改善<br>(2) 貧困と不平等の克服<br>(ア) 社会保護制度の強化<br>(イ) 社会的弱者層の能力向上のための制度構築<br>(ウ) 社会サービスを公平に享受できるシステムの促進<br>(エ) 社会的弱者の地域社会参加促進<br>(3) 例外なき経済成長を可能とする環境の促進<br>(ア) 安定した雇用を生み出すメカニズムの | 【基本方針】<br>(1) 貧困層の生計向上<br>(2) 社会サービスの充実を通じた格差無き持続的経済・社会開発<br>【重点分野】<br>1. 格差是正<br>2. 持続的経済開発<br>3. その他<br>重点分野ごとの援助内容<br>1. 格差是正<br>(1) 貧困層の生計向上<br>(2) 社会サービスの充実<br>2. 持続的経済開発<br>(1) 経済・社会インフラの充実 |

| 社会開発のための公共政策プラン<br>2010 - 2020   | 対パラグアイ共和国<br>国別援助方針（2012 年） |
|--|-----------------------------|
| 構築<br>(イ) 家族農業を焦点とした農村開発<br>(ウ) 統合的な農業改革<br>(エ) 天然資源の保全及び持続可能な利用<br>(オ) 生産セクター促進政策における市民参加<br>(カ) マクロ経済政策が社会政策を支えるメカニズムの構築<br>(キ) 社会的弱者層を優先したサービスインフラの維持・発展<br>(4) 効率的な社会政策を可能にする機構強化<br>(ア) 政府機構の強化<br>(イ) 政府機関間ネットワークの確立<br>(ウ) 政策立案・監視・評価制度の発展・強化<br>(エ) 政策決定及び財務処理における市民参加の促進<br>(オ) 社会・環境責任の促進<br>(カ) 地方分権化 |                             |

出所: 外務省ホームページから評価チーム作成<sup>83</sup>

#### (4) 国家開発計画 2014-2030 と国別援助方針の整合性

パラグアイにおける 15 年を超える長期的な開発計画である国家開発計画は、2014 年に公表されているが、当該計画を踏まえた国別援助方針の改訂はなされていない。よって、ここでは 2012 年版の国別援助方針と照らし合わせることで改訂の要否を検討する。

国家開発計画 2014-2030 の 3 つの活動の軸に掲げられた「(1) 貧困削減及び社会開発」及び主な 12 の戦略目的の一つである「(ア) 貧困削減及びチャンスの平等性を組み合わせた社会開発」及び「(イ) 貧困削減、効率的な社会開発及び行政管理、透明性を組み合わせた質の高い社会サービス」と、国別援助方針の基本方針「(1) 貧困層の生計向上」、 「(2) 社会サービスの充実を通じた格差無き持続的経済・社会開発」は整合していると分析できる。また、基本方針を受けて設定されている重点分野ごとの援助内容である「1.(1) 貧困層の生計向上」及び「2. 持続的経済開発」との間にも整合性が認められる。

<sup>83</sup> <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index.html> (2016 年 12 月 15 日)

表 3-4 国家開発計画 2014-2030 と対パラグアイ共和国国別援助方針(2012 年)の比較

| 国家開発計画 2014-2030  | 対パラグアイ共和国<br>国別援助方針(2012 年)  |
|---|--|
| <p><b>【3つの活動の軸】</b></p> <p>(1) 貧困削減及び社会開発<br/>(2) 包括的な経済成長<br/>(3) パラグアイの世界への適切な進出</p> <p><b>【4つの横断的要素】</b></p> <p>(1) 機会の平等性<br/>(2) 透明で効率的な公共管理<br/>(3) 土地整理<br/>(4) 環境の持続性</p> <p><b>【12の戦略目的】</b></p> <p>(ア) 貧困削減及びチャンスの平等性を組み合わせた社会開発<br/>(イ) 貧困削減, 効率的な社会開発及び行政管理, 透明性を組み合わせた質の高い社会サービス<br/>(ウ) テリトリーにおける参加型現場開発<br/>(エ) 貧困削減, 社会開発及び持続的な環境を組み合わせた持続可能な社会開発<br/>(オ) 小農や先住民, 女性といった社会的弱者を対象とした雇用確保とそれらの保護<br/>(カ) 競争力とイノベーション<br/>(キ) 生産の多様化と地方分権化<br/>(ク) 環境・再生可能エネルギー<br/>(ケ) グローバル化における移民支援<br/>(コ) 貿易・観光振興<br/>(サ) 物流・交通の地域統合<br/>(シ) 持続的環境・気候変動への対応</p> | <p><b>【基本方針】</b></p> <p>(1) 貧困層の生計向上<br/>(2) 社会サービスの充実を通じた格差無き持続的経済・社会開発</p> <p><b>【重点分野】</b></p> <p>1. 格差是正<br/>2. 持続的経済開発</p> <p>重点分野ごとの援助内容</p> <p>1. 格差是正<br/>(1) 貧困層の生計向上<br/>(2) 社会サービスの充実<br/>2. 持続的経済開発<br/>(1) 経済・社会インフラの充実</p> |

出所:「国家開発計画 2014-2030」は、パラグアイ共和国大統領府ホームページ<sup>84</sup>及び「対パラ

<sup>84</sup> <http://www.informepresidencial.gov.py/web/guest/paraguay-2030-plan-nacional-de-desarrollo> (2016 年 12 月 19 日)

グアイ共和国国別援助方針(2012年)は、外務省ホームページ<sup>85</sup>から評価チーム作成

### 3-1-2 日本の上位政策との妥当性

日本の上位政策であるODA大綱(2003年8月)及び開発協力大綱(2015年12月)と、国別データブック<sup>86</sup>(2005年度, 2007年度, 2009年度)及び国別援助方針(2012年)との整合性を検討する。

(1)ODA大綱(2003年8月)と対パラグアイ国別データブック(2005年度, 2007年度, 2009年度)との整合性

ODA大綱に掲げられている重点課題「(1)貧困削減」, 「(2)持続的成長」, 「(3)地球規模の問題への取組」は、2007年度版国別データブックの重点分野「(イ)貧困対策」, 「(ロ)持続的経済開発」及び2009年度版国別データブックの重点分野「1. 貧困対策」, 「2. 持続的経済開発」並びに国別援助方針の重点分野「1. 格差是正」, 「2. 持続的経済開発」, 「3. その他」には同様の趣旨の記載があり整合していると分析できる。この点、2005年度版国別データブックには記載がないものの、当該年版は重点分野がセクター別記載となっている中で、「2. 保健医療」の対象は貧困層である点は整合していると分析できる。また、「4.(1)環境保全と天然資源の持続的開発」との間にも整合性があると分析できる。

表 3-5 ODA大綱(2003年8月)と対パラグアイ共和国国別データブック(2005年度, 2007年度, 2009年度)及び対パラグアイ共和国国別援助方針(2012年)の比較

| ODA大綱<br>(2003年8月)   | 対パラグアイ共和国<br>国別データブック<br>(2005年度)                                       | 対パラグアイ共和国<br>国別データブック<br>(2007年度) | 対パラグアイ共和国<br>国別データブック<br>(2009年度)   | 対パラグアイ共和国<br>国別援助方針<br>(2012年)                                   |
|--|---|-----------------------------------|---|--|
| <b>【基本方針】</b><br>(1) 開発途上国の自助努力支援<br>(2) 「人間の安全保障」の視点<br>(3) 公平性の確保<br>(4) 日本の経験と知見の活用<br>(5) 国際社会における協調と連 | <b>【基本方針】</b><br>(1) 無償資金協力, 技術協力を中心に実施<br>(2) メルコスール各国の共通課題に対する広域協力の推進 | <b>【基本方針】</b><br>2005年版と同じ        | <b>【基本方針】</b><br>(1) 有償資金協力, 無償資金協力, 技術協力の3援助スキームを使い効果的な援助を実施<br>(2) メルコスール各国の共通課題に対する広域協力の推進 | <b>【基本方針】</b><br>(1) 貧困層の生計向上<br>(2) 社会サービスの充実を通じた格差無き持続的経済・社会開発 |

<sup>85</sup> <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index.html> (2016年12月15日)

<sup>86</sup> 国別データブックは、毎年公表されるものであるが、本評価においては前年から変化のあった2005年, 2007年, 2009年を比較分析の対象としている。



| ODA 大綱<br>(2003年8月)  | 対パラグアイ共和国<br>国別データブック<br>(2005年度)  | 対パラグアイ共和国<br>国別データブック<br>(2007年度)  | 対パラグアイ共和国<br>国別データブック<br>(2009年度)  | 対パラグアイ共和国<br>国別援助方針<br>(2012年)   |
|--|--|--|--|--|
| 携<br><br>【重点課題】<br>(1) 貧困削減<br>(2) 持続的成長<br>(3) 地球的規模の問題への取組<br>(4) 平和の構築<br><br>【重点地域(中南米)】<br>中南米は、比較的開発の進んだ国がある一方、脆弱な島嶼国を抱え、域内及び国内の格差が生じていることに配慮しつつ、必要な協力を行う。 | 【重点分野】<br>1. 農業<br>(1) メルコスールに対応するための競争力の強化と経済成長の促進<br>2. 保健・医療<br>(1) 貧困層を主な対象とした保健医療と教育の充実<br>3. 人的資源開発<br>(1) 国家及び地方の行政能力の向上<br>4. 環境<br>(1) 環境保全と天然資源の持続的開発<br>以下は 1.~4. に共通<br>(2) 過去に実施した優良案件の再活性化<br>(3) 業界団体、NGO など非政府機関への協力 | 【重点分野】<br>(イ) 貧困対策<br>(a) 人間開発<br>(b) 貧困層の生計向上<br><br>(ロ) 持続的経済開発<br>(a) 雇用創出<br>(b) 環境<br><br>(ハ) ガバナンス強化 | 【重点分野】<br>1. 貧困対策<br>(1) 社会サービスの充実<br>(2) 貧困層の生計向上<br>2. 持続的経済開発<br>(1) 産業振興<br>(2) 経済インフラの充実<br>(3) 環境<br>3. ガバナンス<br>(1) ガバナンス強化<br>4. その他の支援分野<br>(1) メルコスール広域協力の推進 | 【重点分野】<br>1. 格差是正<br>2. 持続的経済開発<br><br>重点分野ごとの援助内容<br>1. 格差是正<br>(1) 貧困層の生計向上<br>(2) 社会サービスの充実<br>2. 持続的経済開発<br>(1) 経済・社会インフラの充実<br>3. その他<br>(1) 森林保全など |

出所: 外務省ホームページから評価チーム作成<sup>87</sup>

## (2) 開発協力大綱(2015年12月)と国別援助方針(2012年)の整合性

開発協力大綱は2015年12月に公表されているが、当該大綱を踏まえた国別援助方針の改訂はなされていないため、2012年版国別援助方針と照らし合わせることで両者間の整合性を分析する。

開発協力大綱の重点政策の『ア「質の高い成長」とそれを通じた貧困撲滅』は、国別援助方針の基本方針「(1) 貧困層の生計向上」と重点分野の「1. 格差是正」と整合していると分析できる。また、開発協力大綱の地域別重点方針にあるように、「中南米については、(中略)大きな

<sup>87</sup> <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index.html> (2016年12月15日)

発展を遂げている国においても国内格差が存在することなどを踏まえ、必要な協力を行う」という援助方針は、国別援助方針における重点分野の「1. 格差是正」と整合性があると分析できる。

表 3-6 開発協力大綱(2015年12月)と対パラグアイ共和国国別援助方針(2012年)の比較

| 開発協力大綱<br>(2015年2月)   | 対パラグアイ共和国<br>国別援助方針 (2012年)   |
|---|---|
| <p>【基本方針】</p> <p>ア 非軍事的協力による平和と繁栄への貢献</p> <p>イ 人間の安全保障の推進</p> <p>ウ 自助努力支援と日本の経験と知見を踏まえた対話・協働による自立的発展に向けた協力</p> <p>【重点政策】</p> <p>ア 「質の高い成長」とそれを通じた貧困撲滅</p> <p>イ 普遍的価値の共有, 平和で安全な社会の実現</p> <p>ウ 地球規模課題への取組を通じた持続可能で強靱な国際社会の構築</p> <p>【地域別重点方針】</p> <p>中南米については、貿易・投資などを通じた経済発展を一層促進していくための環境整備を支援するとともに、<b>大きな発展を遂げている国においても国内格差が存在することなどを踏まえ、必要な協力を行う。</b>また、日系社会の存在が日本との強い絆となっていることに留意する。</p> | <p>【基本方針】</p> <p>(1) <b>貧困層の生計向上</b></p> <p>(2) 社会サービスの充実を通じた格差無き持続的経済・社会開発</p> <p>【重点分野】</p> <p>1. <b>格差是正</b></p> <p>2. 持続的経済開発</p> <p>重点分野ごとの援助内容</p> <p>1. <b>格差是正</b></p> <p>(1) <b>貧困層の生計向上</b></p> <p>(2) <b>社会サービスの充実</b></p> <p>2. 持続的経済開発</p> <p>(1) 経済・社会インフラの充実</p> |

出所:外務省ホームページから評価チーム作成



### 3-1-3 国際的な優先課題との整合性(MDGs, SDGs)

一般に国際的な優先課題と考えられている, MDGs 及び SDGs との整合性を検証する。

MDGs は, 2000 年 9 月にニューヨークで開催された国連ミレニアム・サミットで採択された国連ミレニアム宣言を基にまとめられた開発分野における国際社会共通の目標である。MDGs は, 「極度の貧困と飢餓の撲滅」など, 2015 年までに達成すべき 8 つの目標を掲げている。

MDGs の目標と国別援助方針を比較すると, MDGs の方が詳細な記載が多いが, MDGs に掲げられた目標のうち, 1 と 2 及び 4 から 7 については, 国別援助方針の基本方針と整合していると分析できる。他方, 目標 3 の「ジェンダーの平等促進と女性の地位向上」については, ジェンダー平等促進それ自体をプロジェクト目標とした協力は実施されていないものの, 技術協力プロジェクトにジェンダー平等の視点が盛り込まれていることが国内ヒアリング調査において明らかとなっており, MDGs と国別援助方針の整合性は高いと評価できる。しかし, パラグアイ国内にはジェンダー課題も多い。Alfons(2015)の指摘する貧困の女性化の問題や 2-1-3 でも触れたマチスモ思想(男性優位思想)があり, 男性が複数の女性と性関係を持つことを許容する文化や男性が生まれた子どもへの責任を取らないことなどからシングルマザーや女性世帯主世帯が多い。女性の賃金が男性を 100 とした場合に 74 であること, マチスモ思想や家父長制的考え方により起こる女性に対する暴力の問題などである。今後は, 目標 3 の達成に向けたさらなる支援が必要である。

目標 8 の「開発のためのグローバルなパートナーシップの推進」は, 国別援助方針では特段言及がなされていない。各プロジェクトレベルにおいては, グローバルなパートナーシップの推進という観点からは, 米州開発銀行(IDB)との援助協調案件の例のように援助協調という形で実践されており, また, 分野によっては他国若しくは国際開発機関との定期的な協議が行われていることから, それを否定しているとは考えられない。よって, MDGs と国別援助方針の整合性は高いと評価できる。

表 3-7 MDGs と対パラグアイ共和国国別援助方針(2012 年)の比較

| MDGs                               | 対パラグアイ共和国<br>国別援助方針(2012 年)<br>重点分野・援助内容           |
|------------------------------------|--|
| 目標 1. 極度の貧困と飢餓の撲滅                  | 1. 格差是正(1) 貧困層の生計向上                                |
| 目標 2. 初等教育の完全普及の達成                 | 1. 格差是正(2) 社会サービスの充実<br>2. 持続的経済開発(1) 経済・社会インフラの充実 |
| 目標 3. ジェンダー平等推進と女性の地位向上            |  |
| 目標 4. 乳幼児死亡率の削減                    | 1. 格差是正(2) 社会サービスの充実                               |
| 目標 5. 妊産婦の健康の改善                    | 1. 格差是正(2) 社会サービスの充実                               |
| 目標 6. HIV/エイズ, マラリア, その他の疾病のまん延の防止 | 1. 格差是正(2) 社会サービスの充実                               |
| 目標 7. 環境の持続可能性確保                   | 2. 持続的経済開発(1) 経済・社会インフラの充実                         |
| 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      |  |

出所:国際連合広報センターホームページと対パラグアイ共和国国別援助方針(2012 年)から評価チーム作成

SDGs は、MDGs の後継として国連で定められた 2016 年から 2030 年までの国際目標であり、2015 年 9 月の国連持続可能な開発サミットにおいて持続可能な開発のための 2030 アジェンダとして採択がなされた。SDGs は、MDGs よりも更に詳細に分類がなされ、17 の目標と 169 のターゲットから構成されている。

SDGs については、MDGs よりも更に詳細に分類されているが、基本的には MDGs を引き継ぐ内容であり、国別援助方針はおおむね SDGs が掲げる目標を包摂しており、MDGs 同様に整合性は高いと分析できる。しかし、内陸国で海洋に面していないパラグアイでは、目標 14 は考慮する必要がなく、また、国別援助方針では、目標 16 に掲げられているガバナンスについては直接的な言及はなされていない。目標 5 に掲げられているジェンダー及び目標 17 に掲げられているグローバル・パートナーシップについては、上述した SDGs と同様にこれらの目標は間接的に考慮されていると分析できる。

しかし、表 3-7 及び表 3-8 にあるとおり、MDGs の「3. ジェンダー平等推進と女性の地位向上」も、SDGs の「5. ジェンダーの平等を達成し、全ての女性と女児のエンパワーメントを図る」も、対パラグアイ共和国国別援助方針(2012 年)の重点分野・援助内容としては取り上げられてこなかった。SDGs は不平等の問題を解決するために先進国にもその役目を求めているという点が MDGs との大きな違いであり、貧困削減(目標 1)を達成するためには所得レベルを

底上げするために経済成長を促す援助・政策は重要であるものの、その結果、不平等を拡大させるような経済政策となるのであれば、SDGsの目標10の達成の阻害要因となる。DGEECの統計によると、経済成長に伴い、パラグアイの貧困率は2010年の34.67%（絶対的貧困：19.41%）から2015年には22.24%（絶対的貧困：9.97%）に減少している<sup>88</sup>ものの、貧困ポケット問題が残されており、今後はSDGsの目標5及び10に配慮した支援が計画されなければ目標の達成は困難であろう。

表 3-8 SDGs

| SDGs  |
|---|
| 目標 1. あらゆる場所で、あらゆる形態の貧困に終止符を打つ。   |
| 目標 2. 飢餓に終止符を打ち、食料の安定確保と栄養状態の改善を達成するとともに、持続可能な農業を推進する。                      |
| 目標 3. あらゆる年齢の全ての人の健康的な生活を確保し、福祉を推進する。                                       |
| 目標 4. 全ての人に包摂的かつ公平で質の高い教育を提供し、生涯学習の機会を促進する。                                 |
| 目標 5. ジェンダーの平等を達成し、全ての女性と女児のエンパワーメントを図る。                                    |
| 目標 6. 全ての人に水と衛生へのアクセスと持続可能な管理を確保する。   |
| 目標 7. 全ての人に手ごろで信頼でき、持続可能かつ近代的なエネルギーへのアクセスを確保する。                             |
| 目標 8. 全ての人のための持続的、包摂的かつ持続可能な経済成長、生産的な完全雇用及びディーセント・ワーク(働きがいのある人間らしい仕事)を推進する。 |
| 目標 9. 強靱なインフラを整備し、包摂的で持続可能な産業化を推進するとともに、技術革新の拡大を図る。                         |
| 目標 10. 国内及び国家間の格差を是正する。   |
| 目標 11. 都市と人間の居住地を包摂的、安全、強靱かつ持続可能にする。  |
| 目標 12. 持続可能な消費と生産のパターンを確保する。  |
| 目標 13. 気候変動とその影響に立ち向かうため、緊急対策を取る。   |
| 目標 14. 海洋と海洋資源を持続可能な開発に向けて保全し、持続可能な形で利用する。                                  |

<sup>88</sup> <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eph2015/Boletin%20de%20pobreza%202015.pdf>  
(2016年12月19日)

及び

[http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eph\\_2013/Boletin%20de%20pobreza%202013.pdf](http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eph_2013/Boletin%20de%20pobreza%202013.pdf)  
(2016年12月19日)

| SDGs   |
|--|
| 目標 15. 陸上生態系の保護, 回復及び持続可能な利用の推進, 森林の持続可能な管理, 砂漠化への対処, 土地劣化の阻止及び逆転, ならびに生物多様性損失の阻止を図る     |
| 目標 16. 持続可能な開発に向けて平和で包摂的な社会を推進し, 全ての人に司法へのアクセスを提供するとともに, あらゆるレベルにおいて効果的で責任ある包摂的な制度を構築する。 |
| 目標 17. 持続可能な開発に向けて実施手段を強化し, グローバル・パートナーシップを活性化する。  |

出所: 国際連合広報センターホームページと対パラグアイ共和国国別援助方針(2012 年)から評価チーム作成

### 3 - 1 - 4 他ドナーとの連携及び日本の比較優位性に照らした政策立案の妥当性

対パラグアイ援助政策は, 他ドナーの支援内容と調和がとれたものが選択されているか, さらに対パラグアイ援助政策は日本の援助の比較優位性を考慮して選択されているかについて検証する。

2 - 3 - 1「二国間援助の動向」及び 2 - 3 - 2「国際機関を通じた援助の動向」で示した, パラグアイを取り巻くドナーの対パラグアイ援助政策は, パラグアイの開発計画に基づいて設定がなされている。パラグアイは DAC による分類上は中所得国であることから, 他の開発途上国に比べると関与しているドナー機関及び援助総額は相対的に多いとは言えない。そのような状況の中で, 米国と IDB は日本の ODA 重点分野と合致する分野において支援を実施しているが, そのほかのドナーや国際機関は支援分野を絞り選択している。パラグアイにおいては, ドナー調整方法は独特な特徴を有しており, 東南アジアやアフリカ諸国にみられるようなドナー主導による調整会議は全ての分野において設けられているわけではなく, ドナー主導で開催されていないことも多い<sup>89</sup>。このため政策調整が図られているドナー・国際機関<sup>90</sup>とそのような場が設定されていないドナー・国際機関<sup>91</sup>とが存在していた。日本は 2010 年まで対パラグアイ支援におけるトップ・ドナーとして, またそれ以降も常に上位の支援国としてパラグアイにおいて一定のプレゼンスを示すとともに, 現地ヒアリング調査において, 広く様々な省庁から謝辞が述べられ, 高い評価を得ていることから, パラグアイにおいて他ドナーや国際機関と比較し日本の優位性を発揮していると結論付けられる。

また, 第 2 章において述べたように日本の支援は, 有償資金協力, 無償資金協力, 技術協力といった 3 つのスキームを活用している。このような各種スキームを効果的に組み合わせて支援しているドナーや国際機関は他には見られないことから, このような日本の協力体制の多様性は日本の優位性であると考えられる。

<sup>89</sup> 2016 年 9 月 20 日 JICA パラグアイ事務所へのヒアリング

<sup>90</sup> 2016 年 9 月 21 日 農牧省, 厚生省へのヒアリング

<sup>91</sup> 2016 年 9 月 19 日 世界銀行, 2016 年 9 月 22 日 KOICA へのヒアリング

表 3-9 日本と主要ドナー国・国際機関の重点支援分野の比較

| 基本方針        | 貧困層の生計向上と社会サービス充実を通じた格差無き持続的経済・社会開発 |             |                 |                |
|-------------|-------------------------------------|-------------|-----------------|----------------|
| 重点分野        | 格差是正                                |             | 持続的経済開発         | 人的資源開発         |
| 開発課題        | 貧困層の生活向上                            | 社会サービスの充実   | 社会・経済インフラの充実    | 国家及び地方の行政能力の向上 |
| プログラム       | 小農自立支援                              | 保健改善・基礎教育拡充 | 水衛生改善・経済インフラの充実 | 国民参加型協力        |
| 日本          | ○                                   | ○           | ○               | ○              |
| 米国          | ○                                   | ○           |                 | ○              |
| 韓国          | ○                                   | ○           | ○               |                |
| 世界銀行        | ○                                   |             | ○               | ○              |
| 欧州連合(EU)諸機関 | ○                                   | ○           | ○               |                |
| IDB         | ○                                   | ○           | ○               | ○              |

出所:各機関作成の援助方針から評価チーム作成

### 3-1-5 政策の妥当性についてのまとめ

上述のとおり、日本の対パラグアイODA政策と、パラグアイの開発ニーズ、日本のODA政策、国際的な優先課題との整合性をそれぞれ検討した。

日本の対パラグアイ援助政策は、パラグアイの開発ニーズ、日本のODA上位政策、国際的な優先課題との整合性については高いと評価できる。また、対パラグアイ支援において、日本の比較優位性が認められる。

レーティング項目に照らして評価を整理すると次の表のとおりである。

表 3-10 政策の妥当性の評価結果

| 政策の妥当性に係るレーティング評価 |  |
|-------------------|--|
| パラグアイの開発ニーズとの整合性  | 「2003-2008 政権プログラム(国家開発基本方針)」、<br>「2008-2013 社会経済戦略プラン」、<br>「社会開発のための公共政策プラン 2010-2020」、<br>「国家開発計画 2014-2030」と日本の対パラグアイ援助方針である国別データブック(2005年度、2007年度、2009年度)及び「対パラグアイ共和国 国別援助方針」(2012年4月)との間には整合性がみられる。 |
| 日本のODA上位政策との整合性   | 日本の上位政策であるODA大綱(2003年8月)及び開発協力大綱(2015年12月)と、国別データブック(2005年度、2007年度、2009年度)及び国別援助方針(2012年)との間には整合性がみられる。  |
| 国際的な優先課題との整合性     | 日本の対パラグアイ援助政策はMDGs及びSDGsと多くの開発課題で整合性がみられる。   |

以上より、政策の妥当性については、「高い」評価を与えられる。パラグアイの開発ニーズや、日本のODA上位政策、及び国際的な優先課題との間に整合性が認められることがその理由である。

一方、より実効性の高い政策・戦略の構築という意味では、課題が垣間見られた。具体的には、2012年4月に策定された「対パラグアイ共和国 国別援助方針」に大目標「貧困層の生計向上と社会サービスの充実を通じた格差無き持続的経済・社会開発」の下に中目標として(1)格差是正と(2)持続的経済開発が挙げられているが、前者の(1)格差是正については、そのゴール達成のためのデザインが限定的である。というのは同「方針」に示された格差是正の内容は、第一に、テリトリアル・アプローチなどを活用した地域格差是正と小農の生計向上・生活改善が挙げられ、第二に保健・教育などの基礎社会サービスの充実が示されている。しかし以下3-3-2(1)(エ)で述べるように、テリトリアル・アプローチは、地方自治体のキャパシティ強化など、広いスコープを持った働きかけを特徴としており、特に貧困地域や小農、中でも貧困農民のみを対象を絞った支援ではない。このことで、テリトリアル・アプローチの、当該地域

の開発における意義が否定されるわけではないが、このアプローチがパラグアイ社会全体の格差是正に対する貢献は、(それが成功したとすれば)地域格差、規模別農民間格差の是正にとどまる。それ以外の側面についてはそれぞれの要因に応じた格差是正手段が必要である。

そこで第二の側面からの格差是正の手段として「保健・教育などの基礎社会サービスの充実」が挙げられているのであるが、この政策は保健・教育水準の全体的な底上げを意図しているのであって、格差是正のみを意図するものでない。事実、日本の保健分野の援助にはアスンシオン大学病院の移転・整備への協力が含まれているが、これはパラグアイの格差是正を意図してのものでなく、同国の高度医療のキャパシティ強化を通じてのパラグアイの保健サービス水準の底上げを意図してのものである。高度医療のキャパシティ強化自体の意義は十分大きいと認められるものの、これを格差是正の手段として位置づけることは困難である。

パラグアイ社会の格差是正に取り組むためには第一に、この社会のどのような側面の格差が大きな課題なのかを分析し、その格差の縮小に取り組む必要がある。パラグアイには、本文第2章で触れられたような東部・西部間の地域格差、少数民族問題といった格差課題がある。また、パラグアイ全土において根深い問題として存在しながら「対パラグアイ共和国 国別援助方針」において明示的に取り上げられなかった点としてジェンダー課題がある。第2章で言及したように、パラグアイ社会にはマチスモ(男性優位)的な思考様式があり、おそらくそれが反映されて、表2-4及び表2-6並びに表2-7から読み取れるようにパラグアイ全体の中でも特に農村部における男女所得格差や失業率格差(中でも若年層の男女格差)が存在している。2-1-3で述べたように、三国同盟戦争で人口が激減し、「国力」として子供が必要であったため、男性が複数の女性と性的な関係を持つことを社会が許容してきた<sup>92</sup>。また、グアラニー族が独身でパラグアイに渡ってきた植民者であるスペイン人たちに自分たちの娘を差し出すなど、先住民族たちが作り上げてきた文化的背景もあり<sup>93</sup>、先住民女性の社会的地位の問題やシングルマザーの問題も指摘されている<sup>94</sup>。

---

<sup>92</sup> 藤掛洋子(2003)「パラグアイ農村女性の性と生殖に関する意識とその変化―農村女性の家族計画の「語り」と「実践」を手掛かりに(1994年―2001年)」根村直美編著、『健康・ジェンダー・セクシュアリティ』明石書店(85-115ページ)

<sup>93</sup> Diario Hoy 2014年2月24日 Mujer Paraguaya es jefa de hogar en 4 de cada 10 familias 及び藤掛洋子(2015)「パラグアイの女性たちの今日的ジェンダー課題」、『女たちの21世紀』, No.84(28ページ)

<sup>94</sup> 藤掛洋子(2007)「グアラニー 先住民族女性が創りだす二一世紀」,綾部恒雄監修,黒田悦子・木村秀雄編著『講座世界の先住民族 ファースト・ピープルの現在 08』明石書店(251-268ページ)



### 3-2 結果の有効性

本節では、日本の対パラグアイ支援政策のうち評価対象期間となっている 2006 年から 2015 年を対象に結果の有効性について評価を行う。評価に当たっては目標体系図に沿ってその重点分野である「格差是正」、「持続的経済開発」、「人的資源開発」に対する達成度合いを主に検証する。

達成度合いの検証については、国別援助データブック及び国別援助方針において重点分野や協力プログラムレベルにおいて定量的な目標数値や指標が設定されていないため、日本の援助の具体的な貢献度合いを測定することは困難である。したがって、本評価では、国内調査及び現地調査における関係者へのヒアリングや文献調査を通じて効果を確認できる定性的な情報を取得したほか、定量データについても、資金的な貢献及び個別案件の実績を検証することで総合的な判断を行った。評価に際しては、「ODA 評価ガイドライン(第 10 版)(外務省大臣官房 ODA 評価室 2016 年 6 月)」に「日本の援助政策や協力プログラムには定量的に測定可能な援助目標が設定されていない場合が多いため、評価のデザインを作る段階で関連情報を基に指標を設定する必要がある。その際、目標体系図に基づいて、検証すべき分野の絞り込みを行い、情報を整理し、分析を行うことが重要であり、重点分野の支援の効果及び政策目標への貢献をできるだけ定量的に示せる分野に着目して、分析対象とすべき分野を選定することが望ましい。」とされていることから、可能な限り定量的評価を心掛けて分析を行う。

なお、日本からの援助の有効性を把握する際、他ドナー、被援助国、NGO といった利害関係者によるインプットもあり、開発成果は様々な要因による帰結であることに留意する。

#### 3-2-1 日本の対パラグアイ援助実績

評価対象期間における日本の対パラグアイ援助に対する投入実績を俯瞰する。3-1-5 「政策の妥当性についてのまとめ」で述べたとおり、日本の対パラグアイ援助の特徴としては、有償資金協力、無償資金協力、技術協力といった 3 つのスキームを効果的に活用している点が認められた。本節においては、評価対象期間における日本の対パラグアイ援助実績を、有償資金協力、無償資金協力、技術協力といったスキーム別に分析し、定量的に評価する。

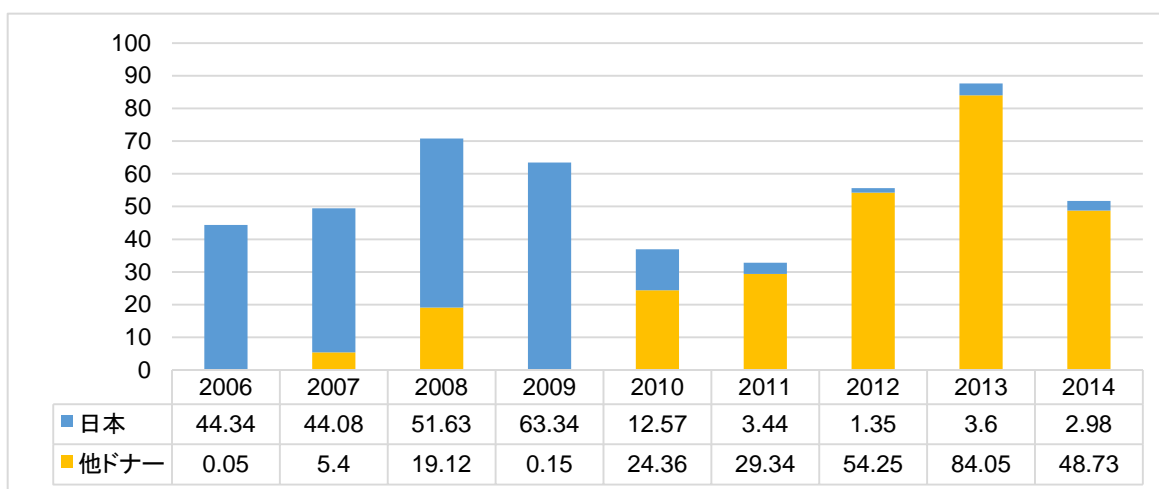
##### (1)有償資金協力

評価対象期間において有償資金協力累計金額は、日本がトップ・ドナーの地位を確立していた(シェア 46%)。この詳細を分析すると、2006 年から 2009 年までは日本のシェアが非常に高いものであったが、2010 年以降はそのシェアが低下し、日本に代わり IDB のシェアが高まっている。この背景としては、12 年間にわたって(1)生産基盤強化、(2)小規模インフラ整備事業、(3)小規模農家への営農資金供与を内容として実施してきた農業部門強化事業Ⅱ(PG-P14)の貸付が 2010 年 2 月に終了したことによる。日本のパラグアイに対する有償資金協力は、案件数が限られていることから協力案件の有無により金額ベースでの変動が非常に大きくなっている。



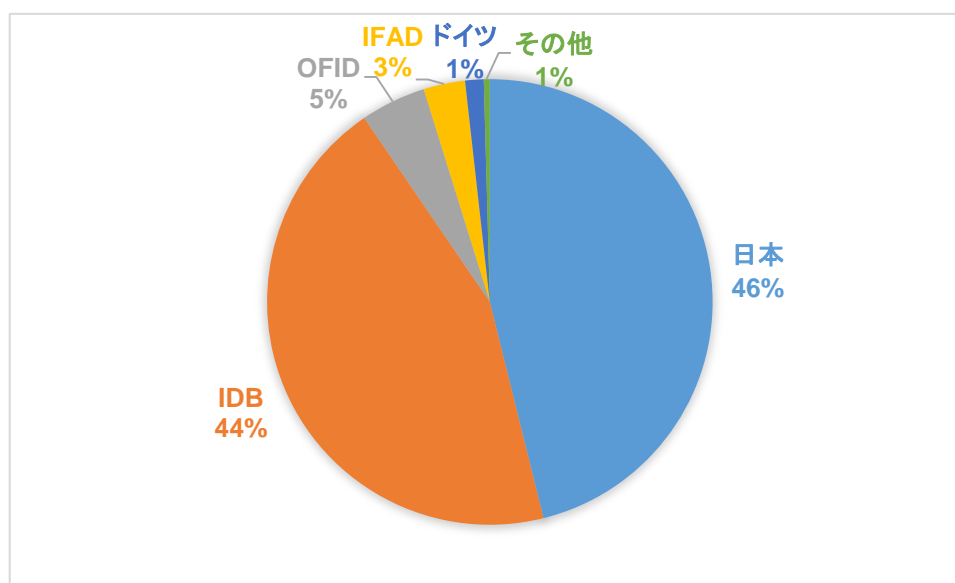
図 3-1 日本と他ドナーの有償資金協力の推移

(単位:百万米ドル)



出所:OECD ホームページから評価チーム作成<sup>95</sup>

図 3-2 有償資金協力における主要ドナー別のシェア(2006年から2014年まで累計)



出所:OECD ホームページから評価チーム作成<sup>96</sup>

## (2) 無償資金協力

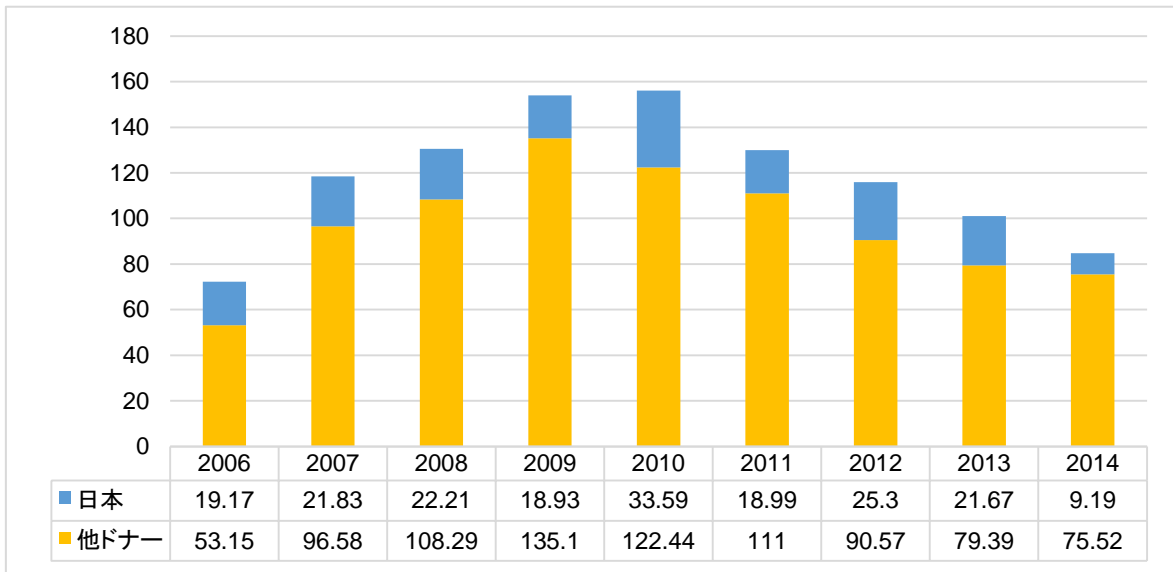
評価対象期間における日本の無償資金協力累計金額は、米国に次いで 2 位となっており、日本のシェアはおおむね 20%前後で推移している。無償資金協力の主な支援対象は、水インフラ分野及び保健医療分野に対するものとなっている。

<sup>95</sup> <https://data.oecd.org/>(2016年12月15日)

<sup>96</sup> <https://data.oecd.org/>(2016年12月15日)

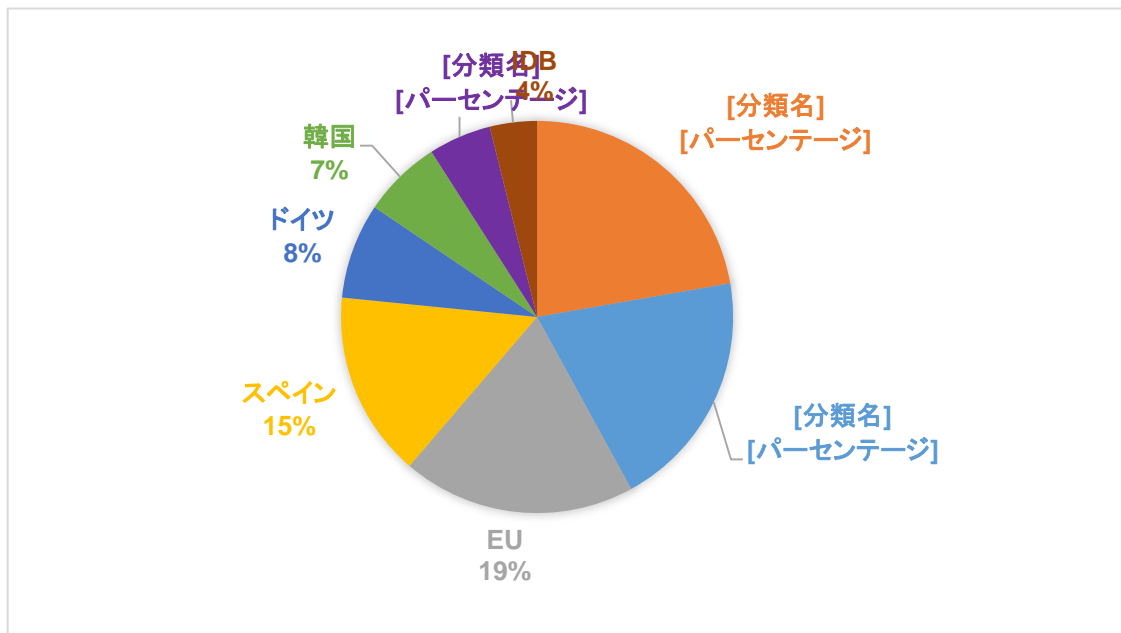
図 3-3 日本と主要ドナーの無償資金協力の推移比較

(単位:百万米ドル)



出所:OECD ホームページから評価チーム作成<sup>97</sup>

図 3-4 無償資金協力における主要ドナー別のシェア(2006年から2014年まで累計)



出所:OECD ホームページから評価チーム作成<sup>98</sup>

<sup>97</sup> <https://data.oecd.org/>(2016年12月15日)

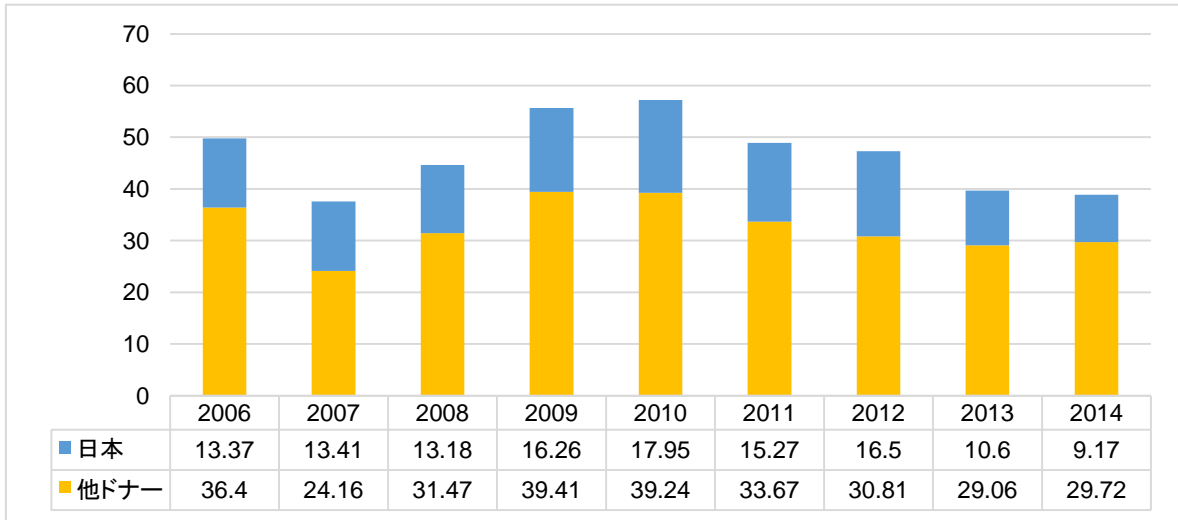
<sup>98</sup> <https://data.oecd.org/>(2016年12月15日)

### (3) 技術協力

評価対象期間において技術協力累計金額は、日本がトップ・ドナーの地位を確立していた（シェア 30%）。技術協力は対パラグアイ援助政策の目標体系図における重点分野である「格差是正」、「持続的経済開発」、「人的資源開発」の 3 分野にわたり広く援助がおこなわれている。

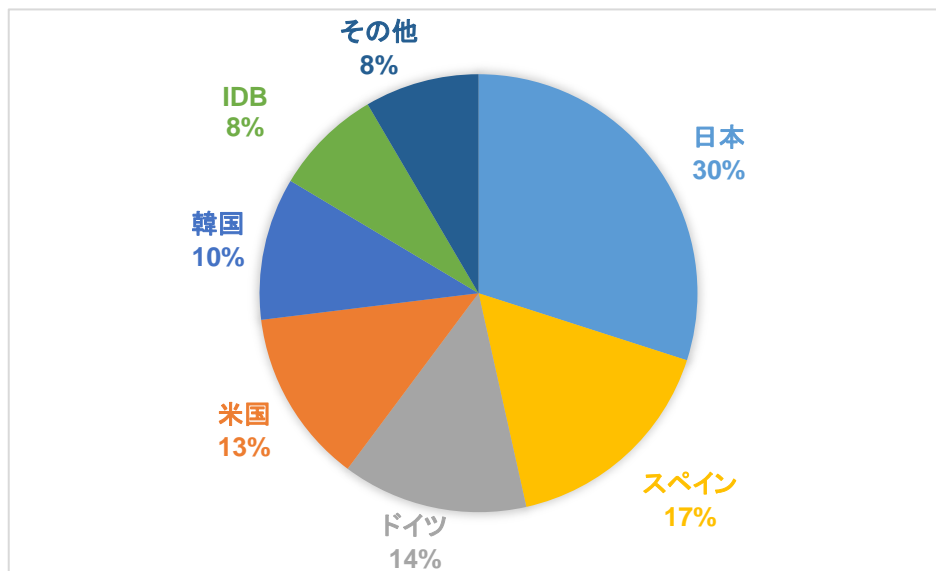
図 3-5 日本と他ドナーの技術協力金額の推移比較

（単位：百万米ドル）



出所：OECD ホームページから評価チーム作成<sup>99</sup>

図 3-6 技術協力における主要ドナー別シェア（2006 年から 2014 年まで累計）



出所：OECD ホームページから評価チーム作成<sup>100</sup>

<sup>99</sup> <https://data.oecd.org/>(2016 年 12 月 15 日)

<sup>100</sup> <https://data.oecd.org/>(2016 年 12 月 15 日)

### 3-2-2 格差是正

パラグアイに対する協力重点分野(中目標)「格差是正」においては、図 1-1 目標体系図に基づき「貧困層の生計向上」及び「社会サービスの充実」の 2 つの開発課題(小目標)に関して、日本の援助実績とその成果について検証を行う。

#### (1) 貧困層の生計向上

##### (ア) 小農自立化支援プログラム

##### (a) 日本の援助実績

##### ① 有償資金協力

貧困層の生計向上を目標とする有償資金協力として、農業部門強化事業Ⅱ (PG-P14) が評価対象期間において実施されており、その援助資金は 155 億円となっている。

| 案件名                   | 年度                | 金額<br>(百万円) | 案件概要  |
|-----------------------|-------------------|-------------|---|
| 農業部門強化事業Ⅱ<br>(PG-P14) | 1999<br>～<br>2010 | 15,525      | 小・中規模農家支援事業(生産基盤強化, 小規模インフラ整備, 営農資金供与)を実施することにより, 基幹産業である農牧畜業分野の総合的な国際競争力の向上, 低所得者層である小規模農民の生活水準の向上に寄与するプロジェクト。 |

出所: 外務省・独立行政法人国際協力機構(JICA)ホームページから評価チーム作成

##### ② 無償資金協力

評価対象期間においては、貧困層の生計向上を目標とする無償資金協力は実施実績がなかった。

##### ③ 技術協力

貧困層の生計向上を目標とする技術協力として大農と小農との格差を是正すべく小農への技術移転を目標とした 7 案件(開発計画調査 1 件を含む)が実施されている。

| 案件名             | 年度                | 案件概要   |
|-----------------|-------------------|--|
| 南東部小農強化計画プロジェクト | 2007<br>～<br>2010 | 地域の大規模農協・農家が、隣接する多くの小規模農家との共存・共栄を図っていくことが安定した社会を構築する上でも、かつ、治安対策上も必 |

| 案件名   | 年度                | 案件概要   |
|---|-------------------|--|
|   |                   | 要との認識の下、大農協と小農協の協力関係を拡大させ、小規模農協の組織力を強化するプロジェクト。  |
| 小農支援のための総合的農村開発計画調査                             | 2008<br>～<br>2010 | 貧困削減やガバナンス改善などを目標とした農村開発分野において、総合的観点から社会アクターの生活の質の向上を図る「農村テリトリーの持続的開発戦略策定のためのガイドライン」の策定支援を目的とする計画調査。   |
| 小規模ゴマ栽培農家支援のための優良種子生産強化プロジェクト                   | 2009<br>～<br>2012 | 上位目標をゴマ優良種子と適切な技術の導入により、小農のゴマ栽培生産が向上することとし、プロジェクト目標として種子農家の栽培技術が向上し、小規模ゴマ栽培農家のニーズに沿った優良種子が供給されることを目指し、産学連携協力として実施された技術プロジェクト。ゴマ優良種子生産のための官・民・学連盟を確立させ、優良種子の選定、栽培技術の指導などを実施。対象は北部(サン・ペドロ県、コンセプション県及びアマンバイ県)における白ゴマ生産。 |
| テリトリアル・アプローチに基づく農村開発に向けた農業普及・小規模融資システム改善プロジェクト  | 2011<br>～<br>2013 | 栽培指導、小規模農家の組織化、周辺小規模農家の生産技術向上を図った農業部門強化事業Ⅱ(PG-P14)の附帯プロジェクト。小農に対する農村普及及び農村金融が強化され、選定されたモデル農家(FE)の運営管理が改善を目的としたプロジェクト。  |
| イタプア県・カアサパ県におけるテリトリアル・アプローチ実施体制強化のための農村開発プロジェクト | 2012<br>～<br>2017 | イタプア県・カアサパ県をパイロット地区とし、テリトリーを単位とした参加型の開発計画の策定・実施などの一連の事業運営管理システムと、これを実施するに当たり必要な資本やサービスを効果的・効率的に調達・配分するための国・県・市の連携・調達メカニズムを構築し、開発計画の実施・モニタリングを行う農村開発モデルを構築することを目標としたプロジェクト。   |
| 農協クラスター形成支援プロジェクト                               | 2012<br>～<br>2016 | 大農協を中心としたクラスター形成を行うことで、将来的にモデル農家や他の小規模農家の組織が生産物を加工・工業化し、生産力向上に至るこ  |

| 案件名                                | 年度                | 案件概要   |
|------------------------------------|-------------------|--|
|                                    |                   | とを想定し、農協クラスター形成や農協の運営改善が実施された技術プロジェクト。<br>対象県は、イタプア県、アルト・パラナ県、カアグアス県、サン・ペドロ県   |
| 小規模ゴマ栽培農家支援のための優良種子生産強化プロジェクトフェーズ2 | 2012<br>～<br>2016 | フェーズ1を受け、南部地域(ミシオネス県、イタプア県)で栽培される黒ゴマ生産にフェーズ1と同様の取組を実施。また、北部地域の白ゴマについても優良種子の生産と普及を一層推し進める。これらにより、国内の主要生産地域における適切なゴマの種子生産体系の確立を図るために実施された技術プロジェクト。 |

出所:外務省・JICA ホームページから評価チーム作成

#### (b) 主な援助成果

農業が主要産業であるパラグアイは、中南米の中でも貧富の格差が大きい国であり、大農と小農との経済格差の解消が国の開発政策となっているとともに、支援ドナー国、ドナー機関においても重要な援助分野となっている。パラグアイでは、全農家件数の86%が小規模農家(20ヘクタール未満の土地所有農家)となっている。パラグアイ東部では、20ヘクタール以上の区画の土地が総農地面積の90%を占めているが、これは、農家総数の14%にすぎない大農家が9割の土地を所有し、86%に当たる小農が保有している土地は、僅かに1割にすぎないことを示している。こうした土地所有の不均衡が、大きな国内格差の要因の一つとなっている<sup>101</sup>。また、中小農家向けの融資・金融制度を利用できる農家は多くなく、農業融資を活用できるのは、大農家や土地を所有し返済能力に問題がないとされる一部の農家に限られており中小農家の金融アクセス改善が開発課題となっていた。

評価対象期間における日本の援助として、有償資金協力(農業部門強化事業Ⅱ(PG-P14))が1件なされている。借入人である農牧省へ現地ヒアリング調査を行った際、先ず日本からの継続的な援助に対して謝辞が述べられ、日本が行っているパラグアイへの農業援助について高い評価がなされていた。この有償資金協力により、8つから9つの金融商品が新たに創出され、小・中規模農家の金融アクセスが改善した結果につながった。この金融商品の中には、女性向けの融資商品開発も含まれており、当該融資を基に女性が作成している民芸品を販売する仕組みが構築された。このように、ジェンダー平等の観点からも援助の効果が認められた。また、本有償資金協力後農牧省が自ら、10のモデル農家に対して農業部門強化事業Ⅱ(PG-P14)のフォローアップとして2年間支援を延長するなど、カウンターパートの自主性も醸

<sup>101</sup> パラグアイ共和国 JICA 国別分析ペーパー

成された<sup>102</sup>。他方、農業部門強化事業Ⅱ(PG-P14)に係る外部者による事後評価報告書(JICA:2012年)によると、妥当性については、日本の援助政策と十分に合致しているとされているものの、有効性・インパクトは中程度の評価がなされており、また、効率性についても、事業費は計画内に収まったものの、事業期間が計画を大幅に上回ったため中程度と評価されている。さらに、持続性についても、モデル農家事業の継続性、道路の維持管理、小規模農家融資の延滞債権に問題があることから中程度と評価されている。このため、事業全体としての評価は一部課題があると評価がなされている。

プラスの効果も認められている。前述した農業部門強化事業Ⅱ(PG-P14)による事後評価業務における受益者調査の結果によれば、調査対象農家のほとんどが、生産性が向上したと回答をしており(モデル農家計20戸のうち、「大きく向上した」が90%、「向上した」が5%、「変わらない」が5%、事業対象コミュニティ内の農家57戸のうち「大きく向上した」が84%、「向上した」が14%、「変わらない」が2%であった)、貧困層の生計向上が図られた。

評価期間においては、7件技術協力がなされている。そのうち「テリトリアル・アプローチに基づく農村開発に向けた農業普及・小規模融資システム改善プロジェクト」は、農業部門強化事業Ⅱ(PG-P14)の附帯技術協力プロジェクトとして実施がなされ、有償資金協力と技術協力とを効果的に組み合わせた援助となっている。しかし、小農協や、小農家は生産した農産物を販売する流通網を有しておらず、また、マーケットへのアクセスが制限されていることから、大農協を中心としたクラスター形成を行うことで、将来的にモデル農家や他の小規模農家の組織が生産物を加工・工業化できる技術を移転するプロジェクトが「農協クラスター形成支援プロジェクト」である。同様に大農協のバリュー・チェーンを利用して小農協の組織強化や小農家の競争力強化を行ったプロジェクトが「南東部小規模農協強化計画」である。このように複数の地域を対象に点ではなく、面として貧困層の生計向上に資する援助を行っている。このバリュー・チェーンを活用した農協クラスターの取組を行っているのが国立協同組合院(INCOOP)である。本技術協力の効果についてINCOOPより、本技術協力を通じてチャコ地方の農家を対象に行ったクラスター形成を参考例に、「先住民はそれぞれ農業生産活動を行っているが、大きな農協に生産物を販売できるように農協組織を形成させた結果、農家単独で市場アクセスを図るよりも効率が良いことが明らかとなった」と説明がなされた<sup>103</sup>。この点日本による技術協力の成果であると分析できる。

「小規模ゴマ栽培農家支援のための優良種子生産強化プロジェクト」及び「同プロジェクトフェーズ2」は、アスンシオン大学農学部がカウンターパートとなっている。現地ヒアリング調査において訪問した際、設置されている設備が日本によって供与されたことに感謝の意が述べられた<sup>104</sup>。研究施設は8つ程度の小部屋に壁で仕切られていたが、まだ完成には至っていなかった。研究施設に設置されていた機材の全てが日本からの援助であり、パラグアイ全国各地から検体となる種子が持ち込まれていた。当研究施設において優良種子の選別がなされ、依

<sup>102</sup> 2016年9月21日 農牧省へのヒアリング

<sup>103</sup> 2016年9月22日 INCOOP へのヒアリング

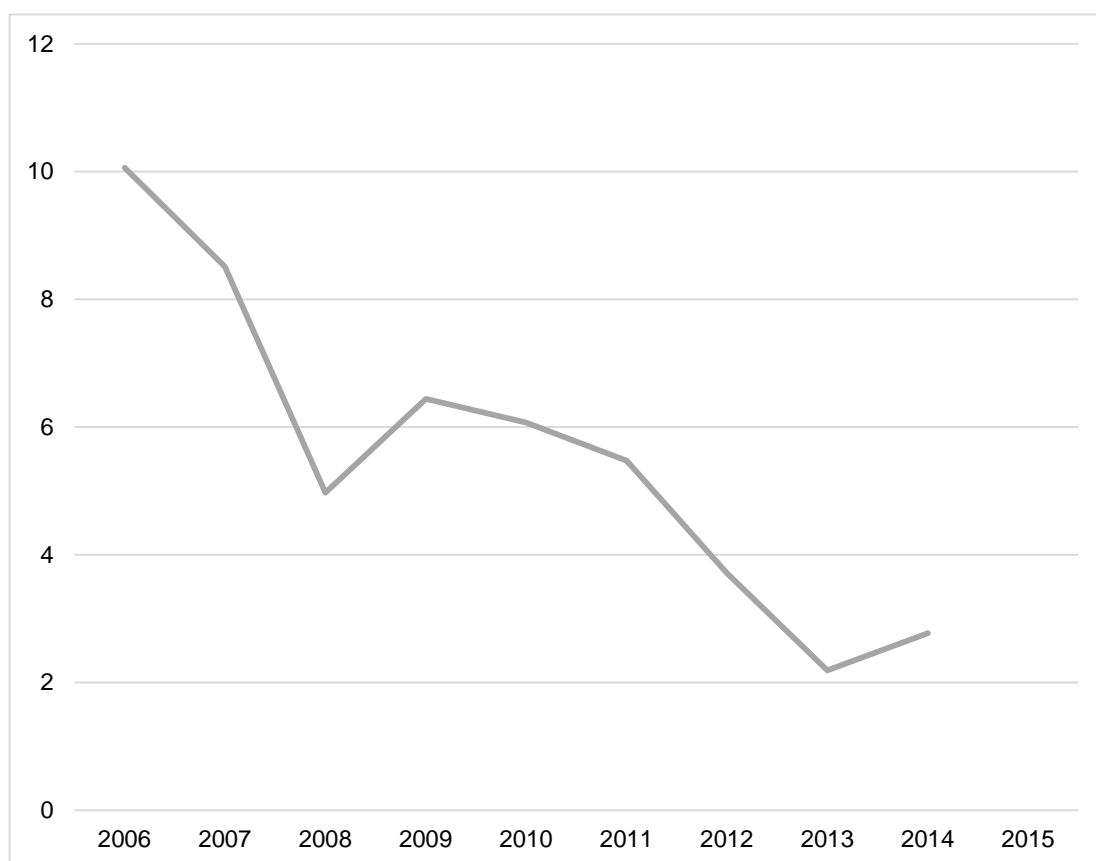
<sup>104</sup> 2016年9月22日 アスンシオン国立大学農学部へのヒアリング

頼主に優良種子のみが返還されるスキームとなっている。

パラグアイにおける国際貧困ライン<sup>105</sup>を用いた貧困率を図3-7に示す。図からも見て取れるように、国際貧困ラインを用いた貧困率は年によって変動があるものの総じて貧困率は低下傾向にある。日本は、有償資金協力と技術協力を通じてパラグアイの貧困率低下に対する貢献の一翼を担っていると分析できる。しかし、ジニ係数<sup>106</sup>は50%前後を推移しており、大都市とそれ以外の地域との間の経済格差は依然として存在している。

図 3-7 国際貧困ラインに基づく貧困率

(単位:%)



出所:世界銀行ホームページから評価チーム作成<sup>107</sup>

<sup>105</sup> 世界銀行が示す貧困ラインであり、1日1.90米ドル未満が貧困とされる。

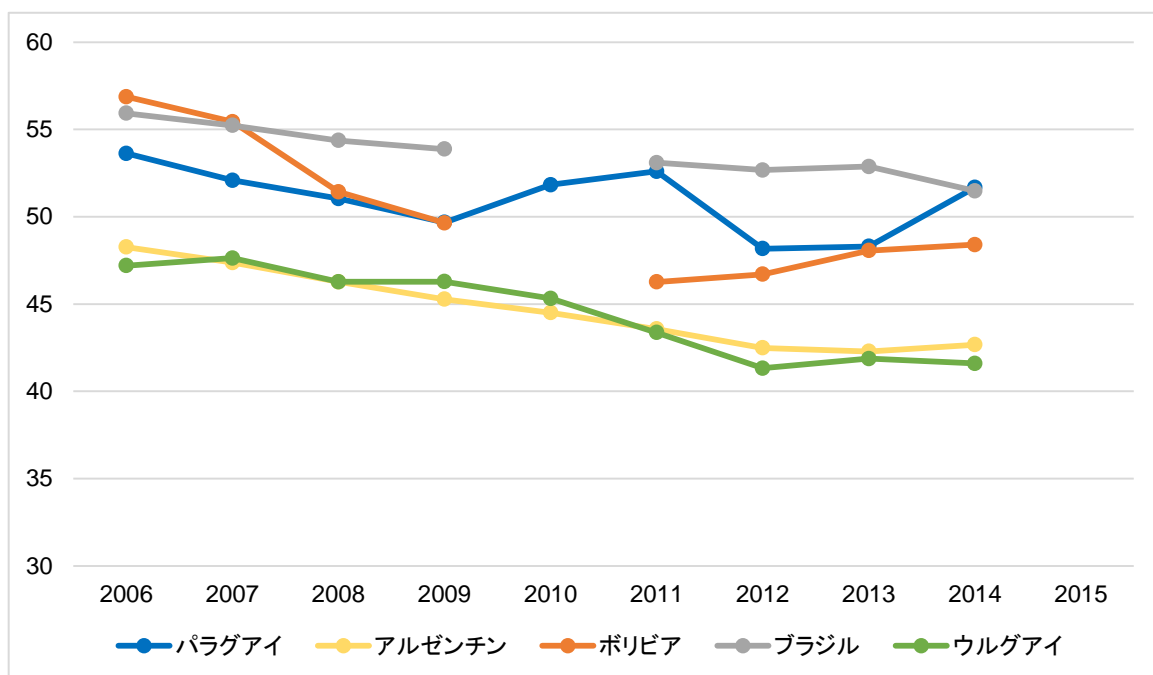
<sup>106</sup> 国内における個人または世帯所得が、完全に平等な状態からどの程度乖離しているかを示す。

<sup>107</sup> <http://data.worldbank.org/>(2016年12月16日), 2015年のデータは未公表。



図 3-8 ジニ係数 周辺国との比較

(単位:%)



出所:世界銀行ホームページから評価チーム作成<sup>108</sup>

(2) 社会サービスの充実

(ア) 保健医療改善プログラム

(a) 日本の援助実績

① 有償資金協力

評価対象期間においては、社会サービスの充実を目標とする有償資金協力は実施実績がなかった。

② 無償資金協力

社会サービスの充実を目標とする無償資金協力として、アスンシオン大学病院移転及び整備計画が評価対象期間において実施されている。

<sup>108</sup> <http://data.worldbank.org/>(2016年12月16日)

2010年のボリビアとブラジル及び2015年の各国のデータは未公表。

| 案件名                | 年度                | 金額<br>(百万円) | 案件概要  |
|--------------------|-------------------|-------------|---|
| アスンシオン大学病院移転及び整備計画 | 2006<br>～<br>2007 | 1,789       | アスンシオン大学サン・ロレンソ・キャンパスに病院施設及び医療機材の整備を行うことにより、アスンシオン大学病院の移転を実現し、保健医療サービスの量的・質的向上並びに同大学医学部の教育研究活動の拡充を図る。 |

出所:外務省・JICA ホームページから評価チーム作成

### ③技術協力

社会サービスの充実を目標とする技術協力として保健医療の質の改善及びそのアクセス改善を目標とした3つの案件が実施されている。

| 案件名                        | 年度                | 案件概要   |
|----------------------------|-------------------|--|
| 看護・助産継続教育強化プロジェクト          | 2008<br>～<br>2011 | 2001年2月から2006年2月に実施された南部4県(ニェンブク県, ミシオネス県, イタプア県, カアサパ県)を対象にした「パラグアイ南部看護・助産人材継続教育強化プロジェクト」の成果を全国に普及させ、更なる研修プログラムの作成と継続教育のために実施された技術プロジェクト。 |
| 精神遅滞症減少プロジェクト              | 2008<br>～<br>2011 | 新生児マススクリーニングのカバー率の向上によって精神遅滞症を減少させるために、新生児マススクリーニングの重要性を啓もうし、スクリーニングの実施と品質管理を改善するために実施された技術プロジェクト。   |
| プライマリーヘルスケア(PHC)体制強化プロジェクト | 2012<br>～<br>2017 | 貧困地域に設置された家庭保健ユニット(USF)(医師, 看護師, 助産師, 保健推進員を擁し, 人口3,500人から5,000人に1か所の割合で設置されている)の人材能力強化, 他の保健医療サービス期間との連携強化のために実施された技術プロジェクト。              |

出所:外務省・JICA ホームページから評価チーム作成

## (b) 主な援助成果

パラグアイは、中南米諸国の中でも保健医療の充実が遅れており、乳幼児死亡率及び5歳未満児死亡率、妊産婦死亡率はMDGsに掲げられた目標を達成できなかった。乳幼児死亡率や5歳児未満児死亡率及び妊産婦死亡率が高い理由としては、技術を持った出産介助者の立会いによる出産率が、ブラジルやアルゼンチンなどの近隣諸国ではほぼ100%近い割合なのに対し、パラグアイでは4人に1人が技術を持った出産介助者の介護を受けない出産となっている点が挙げられる。また、病気やけがをした際に保健医療施設で診断を受けるパラグアイ人の割合は40%程度にとどまり、そのほか約60%は何の診断も受けていない<sup>109</sup>。診断を受けない主な理由は、パラグアイ国全体として保健意識が低い点と、保健医療機関への信頼感の欠如などがあると考えられる。また、農村の人々が医師から差別的な扱いを受けることも多い<sup>110</sup>。2009年から大部分の医療費の無料化を実施したことにより、保健医療機関へのアクセス率は向上したが、前述したとおり、依然として地方道路の整備が遅れ、今日までテラロッサといわれる赤土道が農村部に続いていることから保健医療機関までのアクセスが困難な点や、都市部に医師が偏重し地方では医師が不足するなど地域間格差が大きい点が課題として挙げられている。農村部の人々は先住民族の言語であるグアラニー語を日常生活に用いるため、スペイン語のみを話す医師とはコミュニケーションを十分にとることができない場合もある。

看護・助産師のうち学士課程を修了している者が少なく、1年の看護教育しか受けていない准看護師が全看護・助産師のうち65%に上る。特に農村地域では保健医療従事者が准看護師のみの施設が多く、提供される保健医療の質向上が課題となっていた。

貧困層を主な対象にした保健医療の充実がパラグアイの開発政策の一つである。評価対象期間における日本の援助として、有償資金協力はその実施実績がないが、無償資金協力が1件実施されている。アスンシオン大学病院は、パラグアイにおける唯一の大学病院として、世界の最先端医療についての情報が集まるとともに、国民に高度な医療サービスを提供する場である。また、最先端の医療技術を持つ優れた専門医を養成する場としての役割を担っている<sup>111</sup>。当該無償資金協力により、一般診療が1日平均で1,000~1,100件程度であったが、移転後、最初の4ヶ月で1日当たり約2,500件へ増加し、人事体制の再編成を行った結果、1日当たり5,000件まで増加している。現在外来患者は1日当たり5,000人を超える程となっていることが現地ヒアリング調査において明らかとなった<sup>112</sup>。パラグアイにおいては、国民医療費は無料であることから、1日当たりの診療人員の増加は、広く社会サービスの充実に貢献している。アスンシオン大学病院はパラグアイ医療のリファラルシステムの頂点にある高次医療施設であることから、国全体の医療水準の底上げに寄与してはいるものの、受益者の多くがアスンシオン近郊住民に集中していることは否めない。

評価期間においては、3件技術協力がなされている。「看護・助産継続教育強化プロジェクト」

<sup>109</sup> パラグアイ共和国 JICA 国別分析ペーパー(2012年5月改訂)

<sup>110</sup> 藤掛洋子(2009)「農村部における伝統的産婆の役割ーパラグアイ」、『アジア遊学』 勉誠出版 (28-36ページ)

<sup>111</sup> JICA 事後評価報告書

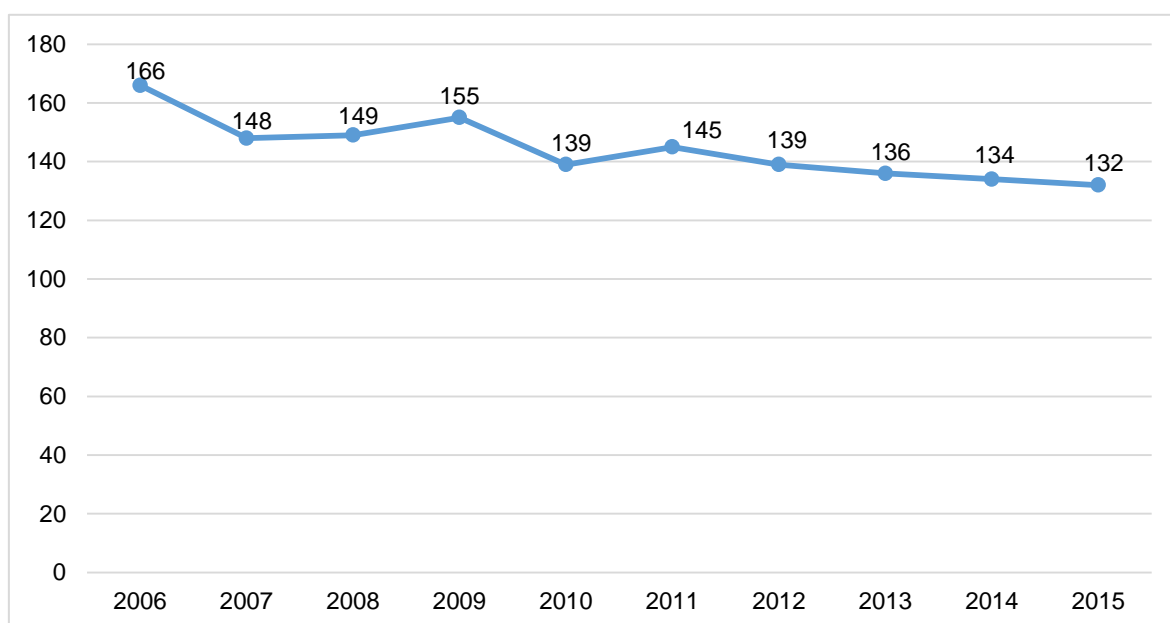
<sup>112</sup> 2016年9月22日 アスンシオン大学病院へのヒアリング

の終了時評価報告書によれば、本プロジェクトにおいては妥当性と有効性が高いとされ、助産人材の継続教育研修を自立的に実施する基盤の強化に資するものであることが確認されている。また、「PHC体制強化プロジェクト」は、マイクロネットワークの構築を図ったものである。マイクロネットワークとは、レファラルシステムを含む概念である。厚生省は貧困地域に人口3,500人から5,000人に1か所の割合で医師、看護師、助産師、保健推進員から成るUSFを設置し、USFを中心に地域の保健医療サービス改善を図っている。USFは4つのタイプに分かれており、医療チームがそろっているスタンダードUSF、移動型で活動するモバイルUSF、サテライトUSF、スタンダードUSFの人材以外に助産師などの医療関係者も含まれる拡張型USFがある。ネットワークベースで活動計画を策定し、サービスもテリトリー単位で考える体制である。パラグアイ厚生省に対するヒアリングにおいては、JICAによる当該援助によって社会的弱者である貧困層にも医療アクセスが改善する効果に対して期待がなされている<sup>113</sup>。

保健医療分野の支援によって社会サービスの充実が図られ、図3-9にあるようにパラグアイにおける妊産婦死亡率(10万人当たり)は年によって変動があるものの評価対象期間を通じて見てみると低下している。また、図3-10にあるように新生児・乳児・5歳未満の死亡率(1,000人当たり)は総じて低下しており、「看護・助産継続教育強化プロジェクト」及び「PHC体制強化プロジェクト」が社会サービスの充実という成果にいくばくか貢献していると分析ができる。

図 3-9 妊産婦死亡率

(単位:人/10万人)



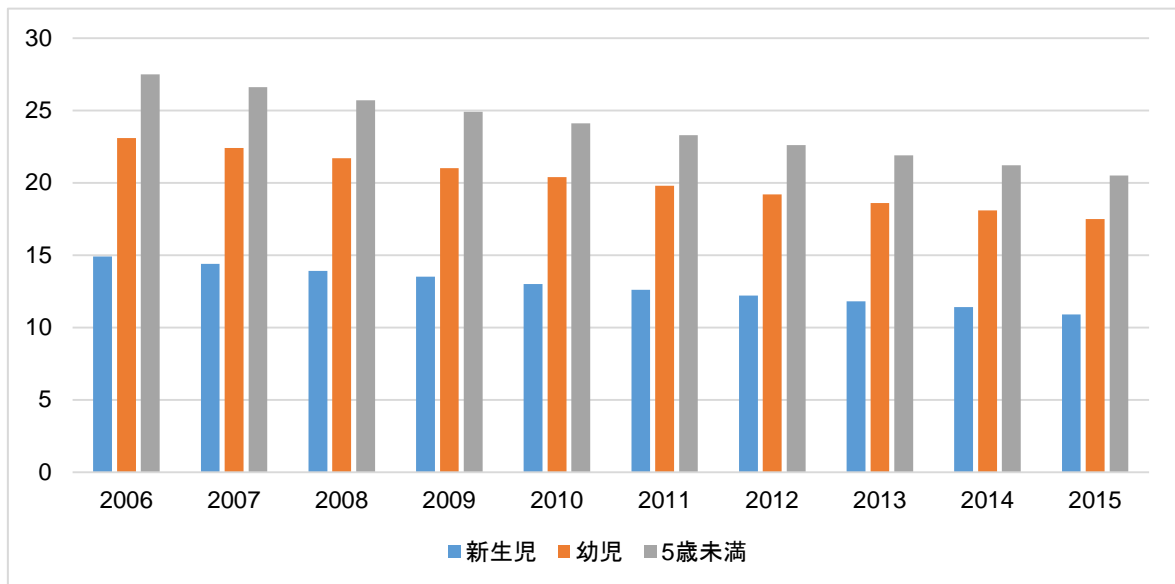
出所:世界銀行ホームページから評価チーム作成<sup>114</sup>

図 3-10 新生児・乳児・5歳未満の死亡率

<sup>113</sup> 2016年9月21日 パラグアイ厚生省へのヒアリング

<sup>114</sup> <http://data.worldbank.org/> (2016年12月16日)

(単位:人/1,000人当たり)



出所:世界銀行ホームページから評価チーム作成<sup>115</sup>

### (イ)基礎教育拡充プログラム

#### (a)日本の援助実績

##### ①有償資金協力

評価対象期間においては、社会サービスの充実を目標とする有償資金協力は実施実績がなかった。

##### ②無償資金協力

社会サービスの充実を目標とする無償資金協力については、草の根・人間の安全保障無償資金協力による小学校建設案件が実施されている。

##### ③技術協力

社会サービスの充実を目標とする技術協力として基礎教育の充実を目標とした 2 つの案件が実施されている。

| 案件名 | 年度 | 案件概要 |
|-----|----|------|
|-----|----|------|

<sup>115</sup> <http://data.worldbank.org/>(2016年12月16日)

| 案件名                | 年度                | 案件概要   |
|--------------------|-------------------|--|
| 学校運営管理改善プロジェクト     | 2006<br>～<br>2009 | 2000年に初等教育における純就学率が90%に達した一方、高い留年率など教育の質の向上に課題があった。特に年間授業時間の大幅な不足や保護者との連携不足など学校運営管理の改善は急務とされていたことから、この協力では、校長研修手法の開発や、これを実施する教育省など関係者の研修実施能力の向上、また学校運営管理活動の評価手法の開発などを支援するプロジェクト。 |
| 地球と歩む学校づくり支援プロジェクト | 2013<br>～<br>2016 | 農村地域である東部4県の学校運営管理の改善を目的とする技術プロジェクト。対象県における基礎教育校(中央校及び周辺校)において地域の特徴をいかした学校カリキュラム計画(PCI)を含む学校教育計画(PEI)が活用されることを上位目標とし、テリトリアル・アプローチにより地域の特徴を生かした学校運営管理が行われることを支援するプロジェクト。          |

出所:外務省・JICA ホームページから評価チーム作成

#### (b) 主な援助成果

パラグアイは1994年から教育改革を進めており、教育へのアクセスという観点からは初等純就学率が90%に達するなど一定の成果が上がっている。さらに、2009年の「国家教育計画2024」(教育文化省)の中で教師の質の改善、全ての児童の教育へのアクセス確保、教育インフラの整備、及び学校運営管理改善を重点課題と挙げていた。一層の教育改革の充実が進められたことから就学前教育(1年間)及び初等教育(9年間)の無償・義務化が進められた。この結果、図3-11に示すとおり、初等教育最終学年まで残っている割合は年によって変化があるものの評価対象期間を通じて見てみると改善がみられる。

本評価で実施した現地ヒアリング調査において教育文化省から、日本人は勤勉で、物事に真剣に取り組んでおり、日本の技術協力プロジェクトから多くの教訓、経験を学ぶことができたとのコメントがあった。

加えて、プロジェクトに関与したJICA専門家だけでなく、ボランティアの方々からも多くのことを学びパラグアイ人も非常に満足しており、技術だけな



教育文化省副大臣へのヒアリング

く日本人とのコミュニケーションの中から多くのものを得たとのことであった。さらに、パラグアイ人は計画をすぐ変更・延期させる傾向があるため、学校運営管理改善プロジェクトにおいては、物事の進め方や、時間を守りながらプロジェクトを進める方法など、プロジェクト実施過程から学ぶものが非常に大きかったとの表明があった。さらに、JICA による支援の特徴は、JICA が策定する計画に従って専門家が派遣されたり、技術協力プロジェクトが実施されたりと計画的な実施となっていると認識をしているとのコメントがなされた<sup>116</sup>。

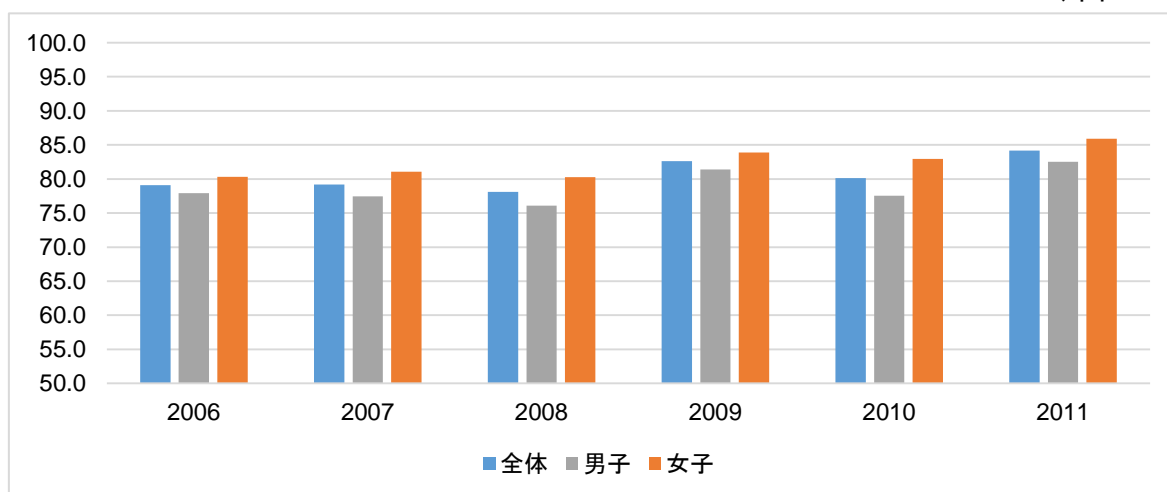
評価対象期間に実施された「学校運営管理改善プロジェクト」の案件別事後評価(内部評価)評価結果表(2014年1月実施)によると、当該プロジェクト終了後もプロジェクトの成果物である校長研修ガイドラインは引き続き十分活用されていることが確認されており、また、学校運営の改善例として、時間割の整備と徹底により授業時間管理が合理化され、対象校全体の授業時間の平均遵守率がベースライン調査時(2007年)の35%から2011年には88.33%への改善がJICAにより確認されている。さらに、校長と教員が保護者と学校運営を協議するなどの変化がみられることから有効性・インパクトは高いと評価がなされている<sup>117</sup>。

また、草の根無償を通じて日本は、小学校の教室建設を支援しており、小学校の教室不足等の課題を解決するため、小学校など初等教育機関の校舎建設を全国17県のうち13県で実施している。

パラグアイに対する教育援助は様々な国のドナーや国際機関が関与している中で、基礎教育への日本の貢献は、技術協力及び草の根無償による小学校の教室建設支援などを通じてその成果が認められた。

図 3-11 初等教育最終学年までの残存率

(単位:%)



出所:世界銀行ホームページから評価チーム作成<sup>118</sup>

<sup>116</sup> 2016年9月21日 パラグアイ教育文化省へのヒアリング

<sup>117</sup> JICA ホームページ: [https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2012\\_0603653\\_4\\_f.pdf](https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2012_0603653_4_f.pdf) (2016年12月15日)

<sup>118</sup> <http://data.worldbank.org/> (2016年12月16日)



### 3 - 2 - 3 持続的経済開発

#### (1) 経済・社会インフラの充実

##### (ア) 水衛生改善プログラム

##### (a) 日本の援助実績

###### ① 有償資金協力

評価対象期間においては、経済・社会インフラの充実を目標とする有償資金協力は実施実績がなかった。

###### ② 無償資金協力

経済・社会インフラの充実を目標とする無償資金協力として、下記の 3 案件が評価対象期間において実施されている。

| 案件名                       | 年度   | 金額<br>(百万円) | 案件概要   |
|---------------------------|------|-------------|--|
| 貧困農村地域地下飲料水開発計画           | 2008 | 864         | パラグアイ東部 12 県の 330 村落(優先 25 村)に対して井戸掘削関連機材, 掘削支援機材, 水門地質調査機材, 井戸建設用資機材を調達し, 上記機材の運転操作及び維持管理の技術支援を実施し, 安全で安定的な飲料水供給の実現を図る。 |
| コンセプション市及びピラール市給水システム改善計画 | 2011 | 1,489       | コンセプション市, ピラール市において取水施設の更新と, 高濁度の原水の処理に適した急速濾過方式の浄水施設の新設の支援をした。これにより, 水質の改善, 給水量の増加及び住民への安全な水へのアクセスの改善を図る。               |
| コロネル・オビエド市給水システム改善計画      | 2014 | 1,827       | コロネル・オビエド市において, 取水施設, 導水管, 浄水場の新設と, 送水管の敷設の支援をし, 衛生的で安定した水供給を図り, 市民の生活環境の向上を目指す支援した。                                     |

出所: 外務省・JICA ホームページから評価チーム作成



### ③技術協力

経済・社会インフラの充実を開発課題として水衛生の改善を目標とする技術協力が1案件実施されている。

| 案件名             | 年度                | 概要   |
|-----------------|-------------------|--|
| 配水網管理技術強化プロジェクト | 2011<br>～<br>2014 | 日本政府は、「アスンシオン水道整備事業(1995年開始, 2002年貸付完了)」により, 首都圏での上水道普及率の向上約80%, 2005年時点)に寄与したが, 急速な都市化による管理上の問題が発生している。そこで, パラグアイ衛生サービス会社(ESSAP)職員に対し, 配水網管理技術の能力強化を座学と実習によって実施する。その後, 技術を習得した技術者が地方でも研修を行い, ESSAP 全体の配水網管理技術が強化されるよう支援を行うプロジェクト。 |

出所:外務省・JICA ホームページから評価チーム作成

#### (b) 主な援助成果

パラグアイは, パラグアイ河及びパラナ河といった2つの大河川と無数の支流を有していることから水資源自体は豊富であるが, 上下水道整備に関する中長期的な政策・投資計画が適切に策定されておらず, また, 関連法の整備の遅れに加え水道事業に関係する各機関の機能が明確ではないため, 上下水道施設の整備が遅れ, 都市部・農村部の安全な水へのアクセス率, 農村部の適切な衛生施設普及率は近隣諸国に比べ低いものとなっていた。

パラグアイにおいては, 人口1万人以上の都市においては, 上水道施設は整備されているものの, その老朽化が著しく送水能力が不十分であるため, 安全な水を安定的に利用することができないという問題点を抱えている。このような状況を改善すべく, 日本は評価期間中において3件の無償資金協力を行っている。

「貧困農村地域地下飲料水開発計画」においては, 井戸掘削関連機材及び井戸建設資材調達は日本国政府が負担することとなっているのに対し, 深井戸建設・給水施設建設はパラグアイ政府の負担となっている。事後評価(内部評価)評価結果票によると, 年間の深井戸建設数50本という事業目標は未達となっており, また, 全体計画である330村落に対して給水施設を建設するという目標に対しても, パラグアイ政府側が, 住民に対して十分な説明をしていないため大幅な遅延が発生していることから目標値の達成率が低い水準で低迷をしているとの評価がなされている<sup>119</sup>。

<sup>119</sup> JICA ホームページ: [https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2013\\_0868190\\_4\\_f.pdf](https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2013_0868190_4_f.pdf) (2016年12月16日)

他方、現地調査時に「コロネル・オビエド市給水システム改善計画」のサイト視察を行い関係者からヒアリングを行った際は、当プロジェクトについてはヒアリング時点では、計画に対して大きな遅延は発生していないことが確認できた<sup>120</sup>。

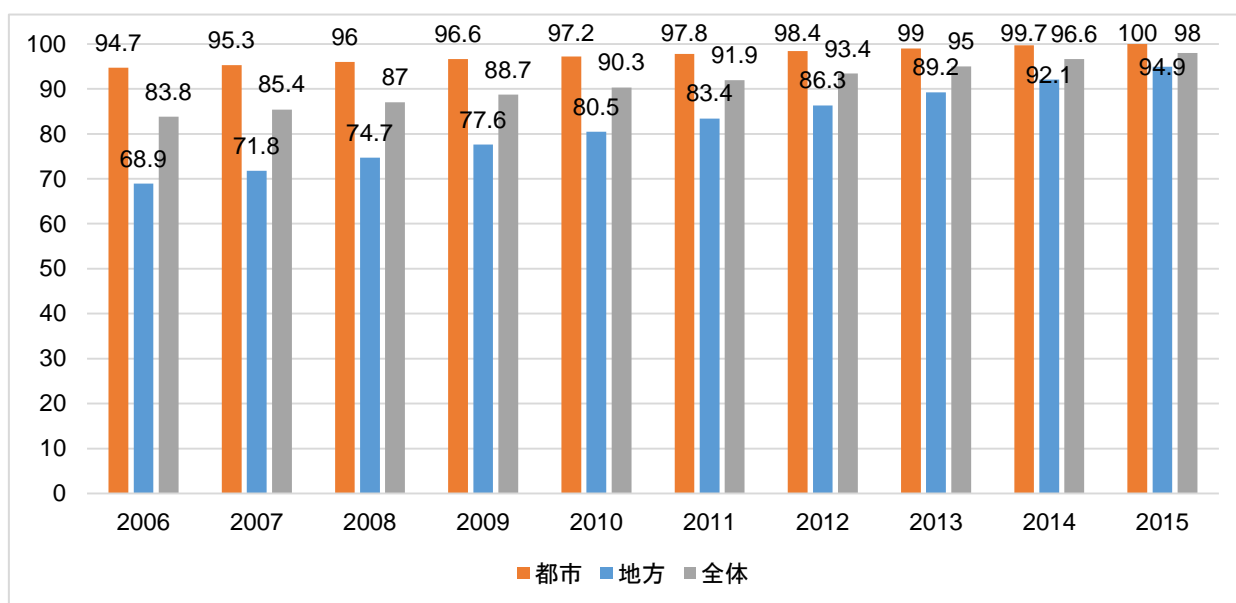
マクロ的な視点からパラグアイの水衛生環境の改善状況を概観すると、改善された水資源の使用率(図 3-12)及び改善された衛生設備の使用率(図 3-13)は、評価対象期間を通じて総じて改善がなされており、日本の援助の効果も限定的とはいえ貢献していると分析できる。



コロネル・オビエド市給水システム改善計画  
サイト視察

図 3-12 改善された水資源の使用率

(単位:%)



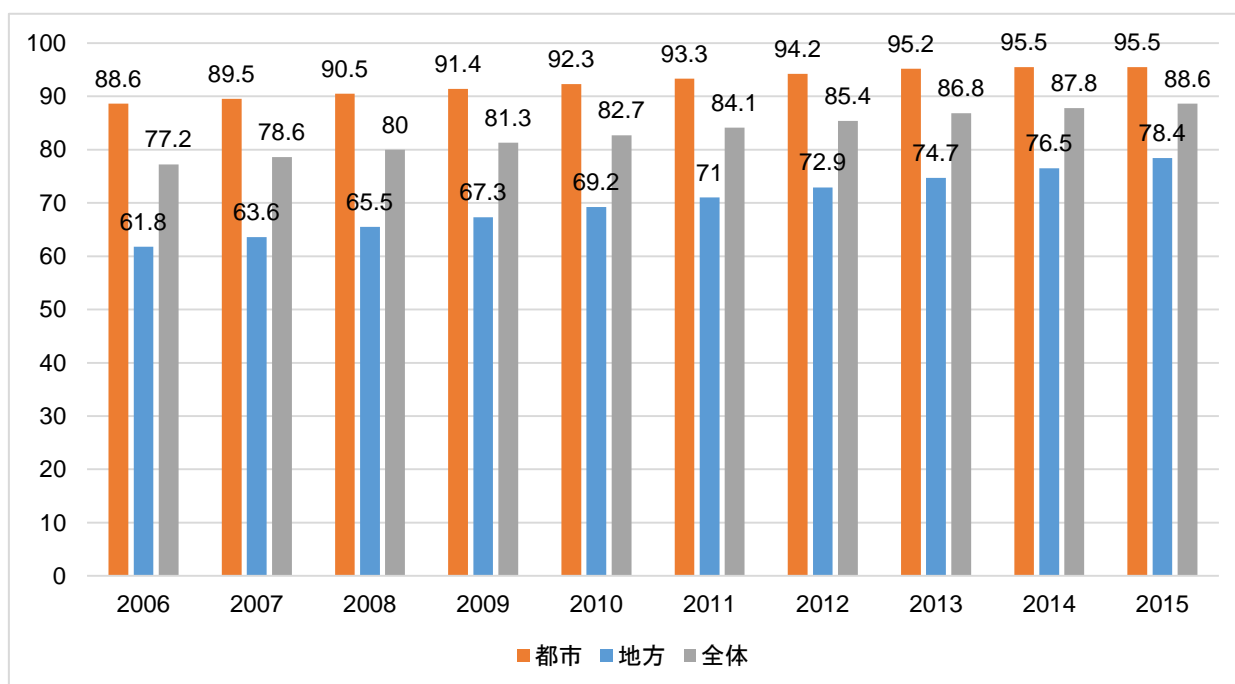
出所:世界銀行ホームページから評価チーム作成<sup>121</sup>

<sup>120</sup> 2016年9月24日 コロネル・オビエド市給水システム改善計画プロジェクト視察

<sup>121</sup> <http://data.worldbank.org/>(2016年12月16日)

図 3-13 改善された衛生設備の使用率

(単位:%)



出所:世界銀行ホームページから評価チーム作成<sup>122</sup>

(イ)経済インフラの充実プログラム

(a)日本の援助実績

①有償資金協力

評価対象期間においては、経済・社会インフラの充実を目標とする有償資金協力は下記の2案件が実施された。

| 案件名      | 年度   | 金額<br>(百万円) | 概要   |
|----------|------|-------------|--|
| 地方道路整備計画 | 2010 | 4,822       | IDB の融資で実施された「地方道路整備事業フェーズ I」に続くフェーズ II であり、IDB と OFID との協調融資案件である。東部地域における地方未舗装道路の舗装、地方政府の道路維持管理業務に係る組織強化、地域住民を活用した道路の維持管理体制整備を行うことにより、同国の経済の活性化及び地域住民の生活環境整備に寄与するプロジェクト。 |

<sup>122</sup> <http://data.worldbank.org/>(2016年12月16日)

| 案件名        | 年度   | 金額<br>(百万円) | 概要   |
|------------|------|-------------|--|
| 東部輸出回廊整備計画 | 2013 | 17,897      | アルト・パラナ県及びイタプア県において、パラナ河沿いの既存道路(地方道路)整備や橋りょうの拡幅、架け替えを行うとともに、コンサルティング・サービスなどにより、生産拠点から輸出港をつなぐ道路の整備を行い、輸出効率を向上させるプロジェクト。 |

出所:外務省・JICA ホームページから評価チーム作成

### ②無償資金協力

評価対象期間においては、経済・社会インフラの充実を目標とする無償資金協力は実施実績がなかった。

### ③技術協力

評価対象期間においては、経済・社会インフラの充実を目標とする技術協力(開発計画調査)が1件実施された。

| 案件         | 年度                | 概要   |
|------------|-------------------|--|
| 輸出回廊整備計画調査 | 2005<br>～<br>2006 | パラグアイにおける運輸インフラの脆弱性の低減を目的とした、南部統合道路、港湾アクセス道路、カレンドゥ港の整備などの計画調査。 |

出所:外務省・JICA ホームページから評価チーム作成 (b) 主な援助成果

内陸国であるパラグアイにとっての外貨獲得手段は、農畜産物の輸出によることとなるが、パラグアイの貿易は、パラナ河及びパラグアイ河を利用した河川輸送(69%)、道路輸送(22%)及び空路輸送(9%)となっており、輸送手段のほとんどが河川及び道路輸送にて行われている<sup>123</sup>。このような状況にもかかわらず、国内道路の舗装率は全体の16.77%にすぎない<sup>124</sup>。そのため、雨季には冠水などにより道路が寸断されたり、ポットホールなどの路面損傷による車速の低下や車両自体の損傷などが発生したり、輸出の8割を占める農畜産物の輸送や地域住民の公共インフラへのアクセスに支障をきたしていた<sup>125</sup>。

有償資金協力事業としてなされた「地方道路整備計画」は農村地域を対象としており、2008

<sup>123</sup> JICA ホームページ: [https://www.jica.go.jp/press/2014/20140624\\_01.html](https://www.jica.go.jp/press/2014/20140624_01.html) (2016年12月15日)

<sup>124</sup> 2016年9月21日 パラグアイ公共事業通信省及び2016年9月20日 JICA パラグアイ事務所へのヒアリング

<sup>125</sup> パラグアイ共和国 JICA 国別分析ペーパー

年に策定された国家の地方道路整備計画に従って、農道の整備(未舗装道路の礫舗装化など)、橋の整備(木製の橋から鉄筋コンクリート製の橋りょうへの架け替えなど)を中心としており、IDB、石油輸出国機構(OPEC)国際開発基金(OFID)といった複数ドナーからの借款事業で構成されている。日本はその内グアイラ県、パラグアリ県、ミシオネス県における道路整備(約 350 キロメートル)を実施している。国家の地方道路整備計画は、参加型計画策定手法によって策定されたもので、JICA が支援を行ったものである。市役所、県庁、市民社会、住民が参加するワークショップを各県で 2 回ずつ実施し、国家計画に掲げられた事業の優先順位が決定された。高い優先順位づけがなされたものは、保健施設へのアクセス道路や学校と農村の間のアクセス道路であり、実施に当たってはペルー人の専門家も関与した。対象道路の選定に当たっては、環境、社会、経済、生産動向、周辺機関、地域の商業ポテンシャル、観光などが考慮された<sup>126</sup>。

パラグアイ経済の中心を担っている穀物生産拠点と輸出港をつなぐ道路整備は、パラグアイの経済安定化に資するとともに、外貨獲得手段にとって有用である。パラグアイの道路インフラに関しては、他ドナーや国際機関が援助を行っているが、他ドナーや国際機関との協調援助及び日本国単独での資金協力は、パラグアイの開発課題にとって成果を上げていると分析できる。

---

<sup>126</sup> 2016年9月21日 パラグアイ公共事業通信省へのヒアリング

### 3-2-4 人的資源開発

#### (1) 国家及び地方の行政能力の向上

##### (ア) 日本の援助実績

###### (a) 有償資金協力

評価対象期間においては、国家及び地方の行政能力の向上を目標とする有償資金協力は実施実績がなかった。

###### (b) 無償資金協力

国家及び地方の行政能力の向上を目標とする無償資金協力として、下記の2案件が実施されている。

| 案件名               | 年度   | 金額<br>(百万円) | 概要  |
|-------------------|------|-------------|---|
| 森林保全計画            | 2010 | 700         | <p>パラグアイ全土の森林保全・管理を目的として、同国内各地の森林の植生状況の調査、関連基礎情報の収集・分析・管理などの活動に必要な機材などを供与するものである。</p> <p>この計画によって、同国における森林資源情報の収集・分析能力などを強化することにより、同国の森林保全計画の立案、森林面積の維持・拡大などに貢献するとともに地球規模課題である温暖化効果ガスの削減が期待される。</p> |
| パラグアイテレビ番組ソフト整備計画 | 2014 | 57          | <p>国営テレビ局であるパラグアイTVは、設立から日が浅く、放送に必要な番組数が不十分で、予算や要員の制約から新規番組製作が追いつかないという課題を抱えていたため、良質な日本の教育番組やドキュメンタリー番組を供与し、産業人材育成に貢献し、日本に対する理解の深化に寄与することが期待される。</p>  |

出所: 外務省・JICA ホームページから評価チーム作成

(c) 技術協力

国家及び地方の行政能力の向上などを目標とする技術協力が 12 案件(開発計画調査 1 件を含む)実施されている。

| 案件名                            | 年度                | 概要   |
|--------------------------------|-------------------|--|
| イグアス湖流域総合管理制強化プロジェクト           | 2013<br>～<br>2017 | イグアス湖流域において、流域管理の方針などを策定するとともに、パラグアイ電力公社(ANDE)所有地、大農、小農支援のモデルを構築することにより、イグアス湖流域管理体制の強化を図り、もってイグアス湖流域における適切な土地利用を促進するプロジェクト。  |
| テリトリアル・アプローチ強化のための人的資源開発プロジェクト | 2014<br>～<br>2017 | 地域開発計画の形成と実施に関わる中央及び地方の関係機関間の連携強化を通じて国家開発計画の実現に寄与することを目標に、地域開発に関わる人材の能力強化を通じて、参加型で地域開発に取り組むスキルと能力を有した市民を育成することを目的としたプロジェクト。  |
| 経済危機対応中小企業支援プロジェクト             | 2010              | パラグアイの中小企業の経営改善や中小企業政策の分野において経験豊富な本邦専門家を活用し、パラグアイにおける中小企業及び中小企業支援機関への技術移転を行うことにより、同国中小企業の関連人材の育成を図り、リーマンショックに起因する経済危機の影響緩和を目的としたプロジェクト。  |
| 地方自治体行政能力向上支援プロジェクト            | 2009<br>～<br>2012 | 「ロイヤリティ交付にかかる大蔵省手続き改善プロジェクト(2006年7月～2007年12月)」の成果を踏まえ、①大蔵省の財政管理システム(SIAF)の地方自治体とのオンライン化や、地方自治体の運営システム(会計システムを含む)標準化(SIGEM)、②モデル事業の計画・実施・評価を通じた地方自治体の人材育成、③住民による計画段階での参加や事業成果のチェック機能改善などを進めることで、ロイヤリティ事業に係る大蔵省・地方自治体の行政能力向上のモデルを実証し、ひいては地方分権化支援を行うことを目的としたプロジェクト。 |



| 案件名  | 年度                | 概要  |
|--|-------------------|---|
| 地方分権による環境行政支援プロジェクト                              | 2008<br>～<br>2010 | 地方における①地方都市のニーズにあった固形廃棄物の適切な処理がなされていない, ②下水管設備がない地方都市が多く家庭排水の処理が適切に行なわれていない, ③環境保全という側面を無視した都市開発計画が策定・実施しているなど環境関連の問題を解決するため, 地方環境担当職員へのキャパシティディベロップメントを目的としたプロジェクト。  |
| アスンシオン首都圏廃棄物管理事業運営改善計画プロジェクト                     | 2008<br>～<br>2010 | 廃棄物管理事業は, 廃棄物管理に活用するための内部留保が蓄積されず, 運営資金の不足, それに付随した機材更新の遅延など, 事業の存続に支障をきたす問題が生じてきている。アスンシオン首都圏自治体連合及びアスンシオン市役所は, 近隣諸国からの技術導入, 制度面に関する首都圏各市との交渉などを行っているが, 技術的な能力の不足, 政治的に公平な第三者の不在などにより, 有効な解決策を見出せないことから, 同事業の運営改善に関わる技術移転を目的としたプロジェクト。 |
| 養殖産業強化プロジェクト                                     | 2009<br>～<br>2012 | 乱獲により市場で価値のある魚が減少したため, 豊富な浅瀬を使いピラニアとパクの養殖を目的とするとともに, 地方における労働提供, とりわけ若年層や女性に対して提供することを目的とするプロジェクト。  |
| 経済危機対応農協経営支援プロジェクト                               | 2009<br>～<br>2010 | 南東部の農協経営者層が, 経済危機の影響緩和に必要な諸策を講じるための農協の運営, 財政管理, 公的規定の順守を主体とする戦略的な経営能力を向上させるためのプロジェクト。   |
| メルコスール関税統一効果測定のためのマクロ計量モデル及び産業連関表の策定プロジェクトフェーズ 2 | 2007<br>～<br>2009 | フェーズ 1 は国際貿易分析プロジェクト(GTAP)の応用一般均衡モデル(静態)のデータベースにパラグアイの産業連関表を組み込むもので, 2006 年に終了。これにより, パラグアイ大蔵省は, マクロ経済またはセクターレベルにメルコスールで取り交わされる様々な協定や交渉があたえる影響を測定できるツールを手に入れた。しかし, GTAP ダイナミックバージョンの導入により, 1)パラグアイ国内の生産構造                               |



| 案件名                              | 年度                | 概要  |
|----------------------------------|-------------------|---|
|                                  |                   | にメルコスールレベルで採用する政策が短期的に与える影響, 2) 国内の地域又は県レベルに及ぼす影響のそれぞれの分析を可能にするための「一国モデル」導入の必要性が認識された。フェーズ 2 ではこのモデルの導入のための技術支援を行うプロジェクト。 |
| 品質生産性センター (CEPPROCAL) 強化計画プロジェクト | 2007<br>～<br>2010 | パラグアイの産業, 特に中小企業の競争力強化に貢献するため, CEPPROCAL が品質生産性に関して質の高いコンサルティング・サービスと研修を提供する役目を持ったセンターとして定着する」ことを目標に実施された技術プロジェクト。        |
| ロイヤリティ交付に係る大蔵省業務手続改善プロジェクト       | 2006<br>～<br>2007 | 大蔵省における地方自治体へのロイヤリティ交付制度に関係する手続の整備, 及び地方自治体からロイヤリティ使用に関わる報告体制の整備を支援する技術プロジェクト。  |
| メルコスール域内産品流通のための包装技術向上計画調査       | 2004<br>～<br>2006 | メルコスール域内において流通する製品に対する適正な輸送包装の普及を目的とし, 輸送包装基礎データの収集・解析, 包装評価試験基準の設定, さらに, 試験的な包装設計, モデルプロジェクトが実施された計画調査。                  |

出所: 外務省・JICA ホームページから評価チーム作成

#### (イ) 主な援助成果

##### (a) ガバナンス

比較的小さい政府が過去においては志向されていたが, その後近隣諸国と比べ同等の行政サービス水準の提供をめざし, 公務員を増加させている。しかし, その清廉性は高くなく, 下表 3-11 にあるように国家清廉性<sup>127</sup>は他の南米諸国に比べ低いものとなっている。

<sup>127</sup> 国家清廉性とは, その国の清廉性を構築する柱と見なせる 10 以上の分野(行政, 司法, 立法, 政党, 選挙管理委員会, 公共セクター, 会計検査院, 法執行, オンブズマン, 反汚職委員会, 市民社会, メディア, 企業など)における各部門の能力, 役割, ガバナンス状態の現状を把握し, 相互能力の関連性, 各柱の清廉性, 透明性と説明責任, そして汚職への脆弱性を明らかにするものである。JICA ホームページ: [https://www2.jica.go.jp/ja/announce/pdf/20141029\\_140901\\_1\\_01.pdf](https://www2.jica.go.jp/ja/announce/pdf/20141029_140901_1_01.pdf) (2016 年 12 月 15 日)

表 3-11 南米 12 か国の国家清廉性(2015 年)

| 国名           | 順位(168 か国中)  |
|--------------|--------------|
| ウルグアイ        | 21 位         |
| チリ           | 23 位         |
| ブラジル         | 76 位         |
| コロンビア        | 83 位         |
| ペルー          | 88 位         |
| スリナム         | 88 位         |
| ボリビア         | 99 位         |
| アルゼンチン       | 107 位        |
| エクアドル        | 107 位        |
| ガイアナ         | 119 位        |
| <b>パラグアイ</b> | <b>130 位</b> |
| ベネズエラ        | 158 位        |

出所:トランスパレンシー・インタナショナル・ホームページから  
評価チーム作成<sup>128</sup>

行政サービス向上は中央行政のみならず、地方行政をも対象としている。パラグアイ政府は世界的な地方分権化の潮流に従い、地方自治体の機能強化に取り組んでいる。パラグアイの地方行政法において、市役所は地域のニーズと公共サービスの供給を結びつける責任を有するとされており、市の持続的開発計画及び土地利用計画の策定、また、公共インフラ、公共交通、環境、保健衛生、教育文化、産業・社会開発などの各種分野における規制・監督、公共サービスの提供の機能を担うことが規定されている。しかし多くの市役所の現状は、地域の現状分析、計画策定、事業実施、モニタリング・評価といった機能を果たすための能力を十分には有していない<sup>129</sup>。このような背景を受け、地域開発計画の形成と実施に係る中央及び地方の関係機関間の連携強化を通じて国家開発計画の実現を図るとともに、中央政府レベルでは地域開発ファシリテーターの育成、地方政府レベルでは地域開発マネジメントグループが形成され、地域開発ファシリテーターを育成することを目指した技術協力である「テリトリアル・アプローチ強化のための人的資源開発プロジェクト」が実施されている。

また、環境分野における地方行政支援として「地方分権による環境行政支援プロジェクト」が実施された。2005年に「国家環境政策」が策定され、本政策に沿う形でプロジェクトが形成された。パラグアイでは、ほとんどの環境担当職員は知識と経験が乏しく、固形廃棄物・家庭排水処理が適切に行われていない、環境保全という側面を無視した都市開発計画が策定・実施されているなどの環境問題を解決すべく、環境行政の分権化支援を通じて、地方環境担当官の

<sup>128</sup> <http://www.transparency.org/> (2016年12月16日)

<sup>129</sup> JICA ホームページ: <https://www.jica.go.jp/project/paraguay/012/outline/index.html> (2016年12月15日)

問題対応能力の向上を目指したプロジェクトが実施された。当プロジェクトの終了時評価表（JICA:2010年）によると、研修から得られた知識と対策は、各地方自治体が即刻必要としていたものであり有効性が高いと評価されている<sup>130</sup>。

#### (b)環境社会配慮

農牧畜業が主要産業であることから、パラグアイでは農地拡大や牧草生産のための森林伐採や、輸出による外貨獲得目的による木材伐採などによって森林破壊が進行している。パラグアイ経済の根幹維持という側面からも、また、環境社会配慮の側面からも森林保全・管理が差し迫った課題となっていたが、中央政府は財政不足のため情報管理施設や機材などが整備できず、政府の森林関連情報管理能力は限定的となっていた。無償資金協力として「森林保全計画」が実施されるとともに、技術協力として「イグアス湖流域総合管理」によって、国営企業である ANDE の支援がなされた。後者は実施中のプログラムであり具体的な成果は今後発現することが期待されているが、現地調査において JICA は長期専門家を派遣し効率的な植林技術の移転を図るなどして、同流域の環境保全のための取組を行っていることが確認できた。

#### コラム：イグアス湖流域総合管理体制強化プロジェクト視察

##### コラム：イグアス湖流域総合管理体制強化プロジェクト視察

イグアス湖は、流域の面積で琵琶湖の 1.6 倍という規模である。流域の一つの私有地で、湖岸から 100m 程度離れた土地に土壌流出を防ぐ目的で植林がなされている。これはパイロット・プロジェクトであり、成功の暁には、パラグアイ政府がスケールアップを行うという想定である。

イグアス湖流域における ANDE 所有地、大農及び小農所有地に湖岸の環境保護目的で植林がなされている。植林手法は、ユーカリを列状に植え、その間に在来種の木々を植林していく。ユーカリは成長が速いため、①日陰を作って在来種の成長を促す、②ユーカリを伐採して販売することができる、という 2 つの特長を持っている。ユーカリは、株を残して切ると残り株から新芽が出る。最終的にはユーカリを全て伐採し、在来種だけの森林にすることにより、イグアス湖流域における土地利用を最適化する計画である。小農にとっては、伐採したユーカリを販売することにより現金収入を得ることができるという経済的なメリットがある。

本件プロジェクトの目標は、イグアス湖流域の管理体制強化を図り、流域管理計画を作成できるよう能力強化を図ることである。同プロジェクトは、ANDE との共同で、在来種の苗木の育成も行っている。ANDE は流域保全の重要性を認識していることから苗木育成をしているものである。ANDE の敷地内に苗床ができたのが現地視察を行った半年前のためまだ移植の段階ではないが、当プロジェクトが終了した後も ANDE としては自らが育てた苗木を大農、小農に配布することで特に小農を経済的に支援することも計画している。

#### 3-2-5 結果の有効性のまとめ

目標体系図に示した 3 つの重点分野のうち、格差是正、持続的経済開発、人的資源開発に

<sup>130</sup> JICA 提供の終了時評価表(2010)から

については、おおむね高い効果が認められたと分析ができる。各重点分野及び重点分野における開発課題の評価をまとめると次のとおりである。

表 3-12 結果の有効性の評価結果

| 重点分野    | 開発課題           | 結果の有効性に係るレーティング評価  |
|---------|----------------|--|
| 格差是正    | 貧困層の生計向上       | 大農と小農との経済的格差是正を目的とした農業分野に対する援助により、小農の生産性向上への効果が認められた。また、対象期間を通じて貧困率の低下が認められ効果は高いと評価できる。                                  |
|         | 社会サービスの充実      | 無償資金援助により、市民の医療アクセスが向上し、また、技術協力により妊産婦・新生児・乳幼児の死亡率が低下していることから効果があったものと評価できる。よって、効果は高いと評価できる。                              |
| 持続的経済開発 | 経済・社会インフラの充実   | 水衛生分野における無償資金協力の一部において目標に達しないプロジェクトがあり、一部効果の発現に至っていないが、経済インフラ分野においては、道路未舗装率の改善という効果が発現していることから、効果はある程度高いと評価できる。          |
| 人的資源開発  | 国家及び地方の行政能力の向上 | ガバナンス分野においては、地方分権化及び地方行政能力の推進はパラグアイの政策に沿った形で実施されており、一定の効果発現が確認された。環境社会配慮分野においては、本評価時点ではプロジェクト実施中であるが、現地調査により着実な進捗が確認された。 |

以上、結果の有効性についても、「高い」評価が与えられる。実施された援助案件については、それぞれ一定の成果を上げており、「貧困層の生計向上」、「社会サービスの充実」、「経済・社会インフラの充実」、「国家及び地方の行政能力の向上」という側面に資したと見なされる。

日本の援助案件は件数、金額ともに東部に集中しており、更に東部の中でも南東部に注力している。これは西部の人口密度の低さや、南東部の歴史的発展の経緯、貧困層が多い県が存在する事実を照らせば、正当化可能な配分である。また、南東部においてプレゼンスの高い日系社会とのシナジーや、北東部開発を強く意識した他ドナー（例えば米国）との分業という

意味合いで意義付けることもできる。また経済インフラ開発という点では、首都アスンシオンに加えて、ブラジル国境にあり、マキラドーラ制度<sup>131</sup>適用企業が地域経済成長をけん引しているアルト・パラナ県シウダー・デル・エステを中心とする地域には、インフラ案件発掘の潜在性が高いと言えよう。このような地理的特性を勘案すると、南東部を中心とした日本の支援の意義は大きいと分析できる。

### 3-3 プロセスの適切性

本節では、日本の対パラグアイ援助政策の策定プロセス、援助実施プロセス、援助実施体制の適切性について評価する。評価に当たっては、対パラグアイ援助方針や国別データブックにおける援助基本方針に基づく重点分野に対する具体的な取組やアプローチが適切であったのかについて分析を行う。分析の過程においては、パラグアイの開発ニーズを受けてそのような体制及び手続を経て援助政策が策定されたのかについて明らかにしていく。評価手法としては国内準備調査において外務省や JICA などへのヒアリング及び外務省のホームページ情報を基に援助政策策定プロセスを把握し、現地調査において在パラグアイ日本国大使館や JICA パラグアイ事務所、現地政府機関、他ドナーや国際機関へのヒアリングによりそのプロセスを確認し、評価を行った。

援助政策の実施状況及びモニタリング体制については、外務省、JICA への国内ヒアリングを行い、その体制を把握したほか、現地調査において在パラグアイ日本国大使館や JICA パラグアイ事務所、パラグアイ政府機関へのヒアリングによりその実態を確認し、評価を行った。

#### 3-3-1 援助政策の策定プロセス

##### (1) 対パラグアイ援助政策

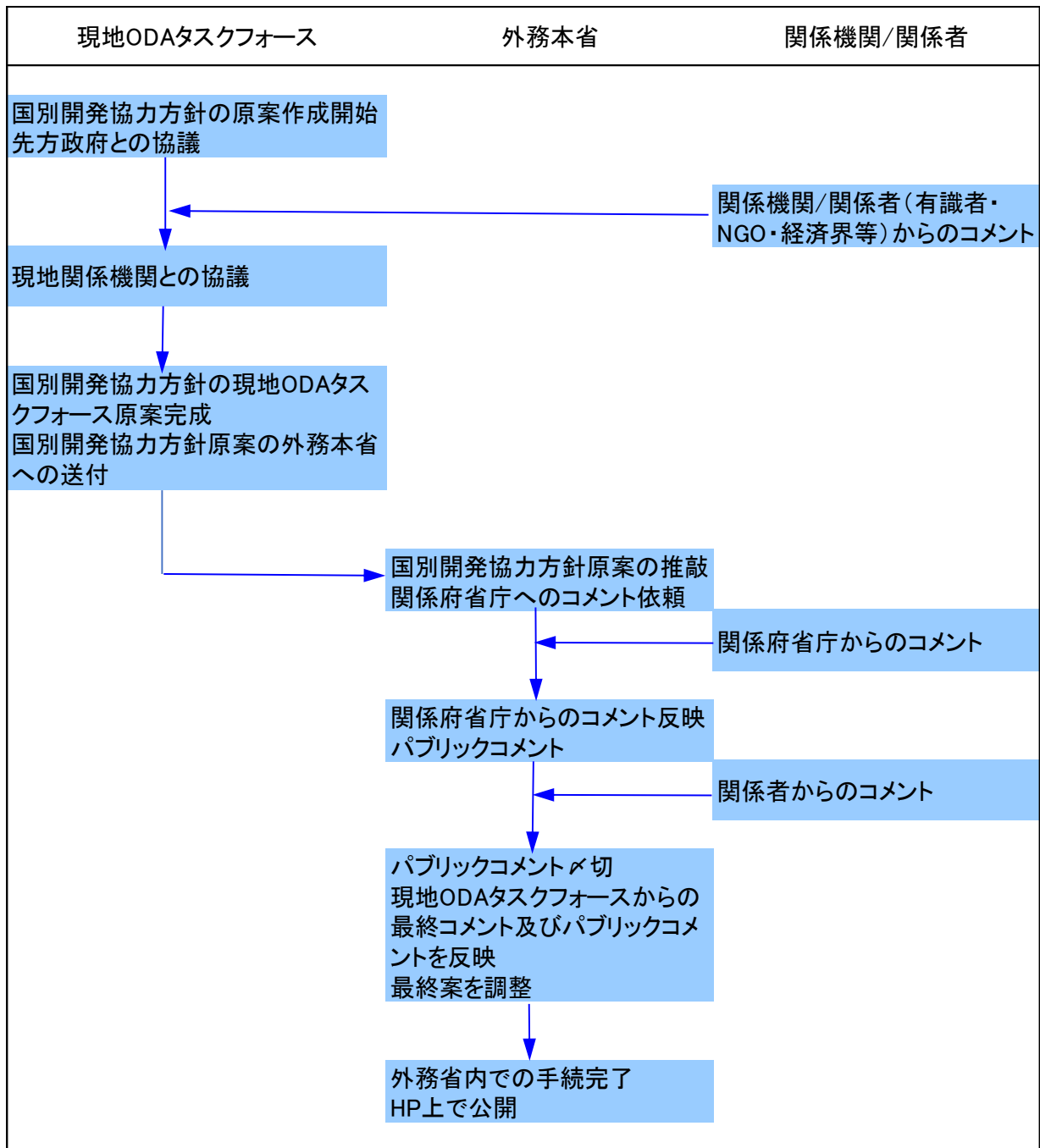
本評価対象期間中には、2005 年 4 月に決定された内閣官房における閣僚レベルの海外経済協力会議の設置(総合戦略を所掌する「司令塔」)、同年 8 月の外務省内の機構改革による、旧経済協力局と国際社会協力部の関連部分を合わせた国際協力局の設置、そして 2008 年 10 月の新 JICA の誕生(国際協力銀行(JBIC)の有償資金協力業務を JICA と統合し、外務省の無償資金協力業務を部分的に移管)を経て、総合的な政策立案、スキーム間の有機的な連携の強化などを目指した ODA 改革のプロセスが進められている。

支援政策の根幹をなす「国別援助方針」は、被援助国の政治・経済・社会情勢を踏まえ、当該国の現状分析を経た開発ニーズ、開発上の課題などを総合的に勘案して作成がなされる。国別援助方針は、開発援助の基本方針である大目標、援助重点分野である中目標、中目標を受け開発課題である小目標が設定され、当該開発課題に対応する支援というプログラムである協力プログラムから構成されている。協力プログラムは事業展開計画として詳細に記述がなされており、具体的な個別プロジェクトについて適用スキーム、事業実施期間、支援金額規模が明示されている。この事業展開計画は、JICA の「国別分析ペーパー」なども参照しつつ、作成されている。

<sup>131</sup> 資本誘致のために設けられた税制上の優遇制度のことを言う。

対パラグアイ共和国国別援助方針は 2012 年 4 月に策定された。当該国別援助方針は、2010 年 6 月に公表された「ODA のあり方に関する検討 最終とりまとめ」において、国ごとの援助重点分野や方針を一層明確にするために、従来の「国別援助計画」をより簡潔で戦略性の高いものに改編することが決定したことに基づいて策定されたものである。「国別援助方針」はその内容が簡潔化され、策定プロセスについても短期化・迅速化されることとなった。従来の「国別援助計画」は、主要被援助国 29 か国について策定がなされていたのに対し、国別援助方針は、2011 年からの 3 年間で、原則として全ての ODA 対象国について策定されることとなったことを受けパラグアイについてもその策定がなされた。このため、パラグアイにおいては、国別援助方針が策定される以前は、国別データブックに開発援助の基本方針及び開発重点分野が示されていた。

図 3-14 外務省国別援助方針の概要



出所:外務省ホームページを参考に評価チーム作成

国別援助方針の策定プロセスは、在パラグアイ日本国大使館、JICA パラグアイ事務所などから構成される ODA タスクフォースが中心となり、パラグアイの現状分析を踏まえ、同国の開発ニーズに沿う形で策定がなされる。その策定過程においては、パラグアイ政府機関、他ドナー、国際援助機関との調整がなされ、同方針の骨子案が作成されていた。当該骨子案を基に、外務省国際協力局開発協力第二課、同省中南米局南米課、JICA 中南米部南米課、日本の関係省庁への意見照会及び、4 週間のパブリックコメント受付期間を経て最終版が策定されている。なお、対パラグアイ共和国国別援助方針に対してコメントは寄せられなかった<sup>132</sup>。

パラグアイ現地政府機関との協議のプロセスは、大使館、JICA、パラグアイ政府(外務省、企画庁(STP)、関係省庁)による政策協議、及び JICA、STP、関係省庁によるセクター協議が実施されており、開発援助窓口機関である STP が中心となって、パラグアイ政府の開発優先課題や支援要望と日本の援助重点分野などを踏まえ、出席省庁の調整を行っていること、また、日本としては、限られた投入資源を適切かつ有効的・効果的に活用するため、援助方針として重点分野を選定しており、パラグアイ政府の日本に対する支援要望を踏まえ、協議対象とする開発分野の絞込みが行われており、現在の重点分野以外の開発課題については、パラグアイ政府の開発政策などを踏まえ、必要に応じて協議が行われるとともに、援助計画更新に向けて情報共有を行っていることが現地調査において確認された。

以上のとおり、パラグアイの開発ニーズや経済・社会状況、日本とパラグアイとの二国間関係や国際社会の取組状況を踏まえ、パラグアイ政府との協議を経て国別援助方針は策定されており、日本の対パラグアイ国別援助方針の策定プロセスは適切であったと分析ができる。

## (2) 対パラグアイ援助基本方針、援助重点分野の変遷

対パラグアイ国別データブック、国別援助方針などの記載から、パラグアイに対する援助の重点分野の変遷については下記のようにまとめられる。

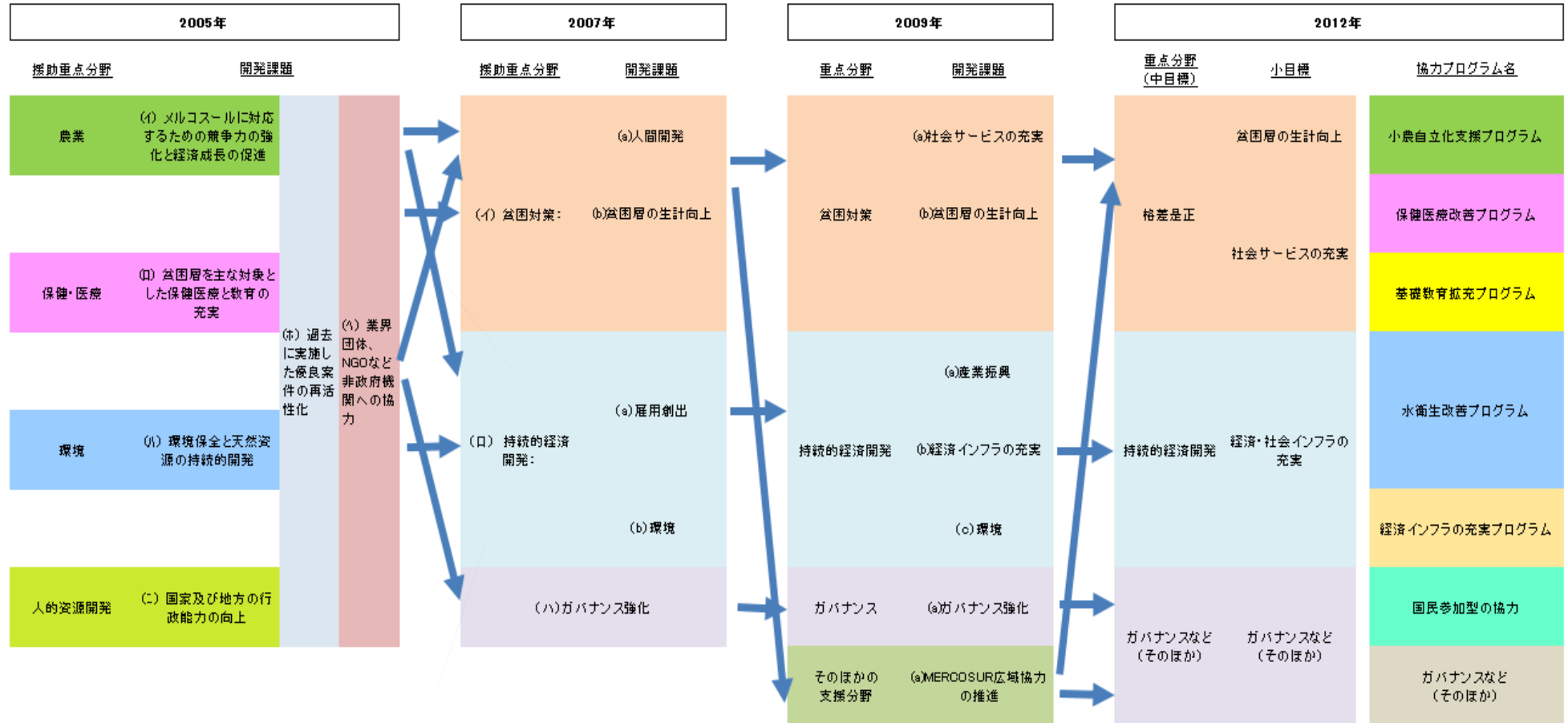
---

<sup>132</sup> パブリックコメント:

[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiiko/oda/about/seisaku/page23\\_001065.html#section14](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiiko/oda/about/seisaku/page23_001065.html#section14) (2016 年 12 月 16 日)



図 3-15 重点分野の推移



出所: 対パラグアイ共和国国別データブック(2005年度, 2007年度, 2009年度), 国別援助方針(2012年)から評価チーム作成

国別データブックでは、2005 年度から 2006 年度の援助重点分野は、農業、保健・医療、環境、人的資源開発の 4 分野であったが、2007 年度に改訂された国別データブックでは、貧困対策、持続的経済開発、ガバナンス強化の 3 つへと変更された。この変更は、貧困対策として人間開発と貧困層の生計向上が開発課題とされ、従来の農業分野支援及び保健・医療分野の支援は農業生産性の向上、及び貧困層の保健・医療へのアクセス改善をそのまま引き継ぐ形で、貧困対策としてまとめられた。また、環境対策として環境保全に対する取組のうち、農業生産地の確保及び農業生産性の向上という開発課題は貧困層の生計向上という開発課題へ引き継がれた。さらに、国家及び地方の行政能力の向上を開発課題としていた人的資源開発は、ガバナンス強化という形で引き継がれている。

2009 年度の国別データブックにおいては、2007 年度の援助重点分野である貧困対策、持続的経済開発、ガバナンス強化に加え、そのほかの支援分野としてメルコスール広域協力の推進が開発課題として加えられた。2008 年の世界的金融不況の影響を受け、主要輸出製品である大豆を始め農産物価格の下落により輸出収入が減少したことを受け、近隣国との関係強化とりわけメルコスール加盟国との経済協力の強化が重要な開発課題とされた。ただ、当開発課題は、2005 年当時の国別データブックにおいても農業分野支援の一環として、メルコスールに対応するための競争力強化が重要な開発課題とされていたことから、新たな開発課題の設定というよりも金融危機を受けた対処課題として改めて明示されたと分析できる。

2012 年 4 月に公表された国別援助方針においては、重点分野(中目標)として格差是正、持続的経済開発の 2 つが掲げられている。従来のガバナンスが重点分野から削除されたというのではなく、いわゆる選択と集中の考え方により開発課題として重要度が高い格差是正、持続的経済開発に絞り込むことにより、対パラグアイに対する援助金額が減少する中で、援助の効率化を図ることが重要と考える日本政府の意向が反映されたと分析できる。実際の援助としては引き続き、人的資源開発としてガバナンスの強化を目的として 2013 年度からはイグアス湖流域総合管理体制強化プロジェクトが開始され、また、2014 年度からテリトリアル・アプローチ強化のための人的資源開発プロジェクトが開始されている。

### 3-3-2 援助政策の実施プロセス

#### (1) 援助実施体制

##### (ア) 日本側の援助実施体制

日本側の対パラグアイ援助は外務省国際協力国別開発協力第二課、及び中南米局南米課が中心となって援助政策の策定を担っている。また、現地では在パラグアイ日本国大使館及び JICA パラグアイ事務所が中心となって実施している。

外務省では、国際協力国別開発協力第二課が在パラグアイ日本国大使館及び JICA 本部との間で具体的な協力案件の選定、組成を行い、中南米局南米課が要請案件に対して助言を行っている。

在パラグアイ日本国大使館では、経済・経済協力班及び現地職員が ODA 関連業務に関与している。

実施機関である JICA では、中南米部南米課が外務省との協議を通じて全体の戦略や重点分野の取り纏めを行っている。有償資金協力は中南米部南米課が中心となって案件組成を行い、無償資金協力及び技術協力は課題部が中心となって案件組成を行っている。案件実施段階においてはパラグアイ事務所が本部とともに案件監理に関与をしている。

在パラグアイ日本国大使館と JICA パラグアイ事務所は連携を取って案件組成、監理を行っている。農業分野ではラウンド・テーブルにおいて日本は米州農業協力機関(IICA)と共同で議長を務め、月に 1, 2 回程度、JICA 若しくは IICA の事務所で協議を開催し、他ドナー及び国際機関と協議を持っている。他の分野においてはラウンド・テーブルのような会議体は開催されていないとのことであった<sup>133</sup>。

#### (イ)パラグアイ側の援助実施体制

被援助国であるパラグアイ側の受入れ態勢としては、外務省と大蔵省が ODA 受入れの窓口となっている。外務省には二国間援助を担当する部署が設置されており、他方、大蔵省には国際機関からの援助を担当する部署が設置され、それぞれ支援国・機関との協議がなされている<sup>134</sup>。パラグアイ国内における省庁間の調整、開発ニーズの取り纏めについてはパラグアイ企画庁(STP)がその役割を担っている。STP が計画や援助などの優先順位について決められた後、その予算や支出を裏付ける役割を大蔵省が担っている<sup>135</sup>。

近々、国際協力マネジメントに関する大統領令が発布される予定となっており、これによって外務省、大蔵省、STP の 3 省庁が中心となって ODA を管理する仕組みができる予定であるとのことである。この仕組みによって、各ドナーの動向や役割分担を一括で管理できるようになるとのことであった<sup>136</sup>。

在パラグアイ日本国大使館と JICA パラグアイ事務所とパラグアイ政府との間では少なくとも年 1 回は協議がなされている。日本の対パラグアイ国別援助方針や事業展開計画のパラグアイ側との共有に関しては、両政府間の協議の場において在パラグアイ日本国大使館によりパラグアイ側へ援助基本方針や援助重点分野の内容について説明がなされている<sup>137</sup>。また、これらの文章のスペイン語版が在パラグアイ日本国大使館のホームページに掲載されている。

次に、分野ごとに他ドナー・機関との関係について分析を行う。パラグアイにおける援助協調は、評価対象期間においては、2007 年までは、教育、保健・医療、行政などの分野の他ドナーとの定期的会合を行っていた他、活発な援助協調はなかった。しかし、2008 年以降、積極的な援助協調が図られた。2008 年には、国連開発計画(UNDP)との協調によって、農村開発分野に関するデータベースの構築が推進され、2009 年には小農支援、保健医療、水・衛生などの重点分野において援助協調が図られた。

現地の他ドナーや国際機関との協調援助や協力案件の策定と実施については、有償資金

<sup>133</sup> 2016 年 9 月 20 日 JICA パラグアイ事務所へのヒアリング

<sup>134</sup> 2016 年 9 月 20 日 パラグアイ外務省へのヒアリング

<sup>135</sup> 2016 年 9 月 20 日 パラグアイ大蔵省へのヒアリング

<sup>136</sup> 2016 年 9 月 20 日 STP へのヒアリング

<sup>137</sup> 2016 年 9 月 20 日 パラグアイ外務省へのヒアリング

協力事業として実施された地方道路整備計画事業は、IDB 及び OFID との協調融資として実施がなされた。パラグアイ政府は 2008 年に 5 年間の道路計画を策定し、その中でも地方道路の整備を優先課題の一つとして掲げていた。道路整備対象の 350 キロメートル区間について日本が援助を行っている。また、2010 年には同案件において JICA は IDB の策定した参加型道路計画手法に基づいてフィージビリティ調査を実施している。現地ヒアリング調査によれば、インフラ分野に関しては、ラウンド・テーブルのようなドナー会合は実施されていないとのことである。パラグアイ政府とドナー機関との間で調整<sup>138</sup>が個別具体的になされているとのことである。現地ヒアリング調査において、IDB の認識としては、parallel financing との認識である。つまり、日本、IDB とパラグアイ政府が一つの案件を三者で担ったのではなく、日本とパラグアイ政府、IDB とパラグアイ政府が、別個の区間の道路の建設を行ったということであった。このため、三者間においては、調整が十分なされていないとの認識であった。一例として挙げられたのは、隣接する道路建設のための請負業者選定の入札を先に日本が行い、その事業のための費用構造が IDB 資金によって建設される予定の道路建設の費用構造と大きく異なっていたため、その後実施した IDB 資金による道路建設の請負業者選定に影響があった、とのコメントであった。この点が IDB の担当者には印象付けられており、特に隣接する案件については、より深い情報交換を行うことを、IDB 担当者は望んでいた。

一方、この調整不足の主たる原因はパラグアイ側にあり、パラグアイ政府がドナー間調整を主導することが望ましいと IDB は考えていた。一般論としてドナー間の調整には、非常に手間と時間がかかり、実際過年度において IDB とスペインが co-financing を行った際にはかなりの有形・無形のコストが発生したとのことである<sup>139</sup>。

小農支援分野においては、月例のドナー協調会議が立ち上げられ、JICA によって実施されたドナー協調のための調査結果の共有を図るなど積極的に協議がなされ、具体的な事業レベルでの協調の方策が模索されている。また、2011 年には、JICA、国連食糧農業機関(FAO)及び IICA により、3 援助機関間での情報共有及び共同事業が推進され、パラグアイ政府のテリトリアル・アプローチ推進を支援することを目的とした覚書が締結された。現地ヒアリング調査によれば、パラグアイ農牧省内にテリトリアル・アプローチ・タスクフォースが存在しており、当該タスクフォースにおいて各援助機関の利害調整がなされており、業務の重複を避けるような調整がなされているとのことである。また、日本は、農業セクターで 2015 年まで IICA と共同でリードドナーを務めていた。農業セクターのドナー会合には、FAO、ドイツ国際協力公社(GIZ)、IDB、世界銀行が参加しており、月に 1~2 回程度、JICA ないしは IICA の事務所でドナー会合が開催されているとのことである<sup>140</sup>。

水・衛生改善分野においては、援助協調のためのフィージビリティ調査が実施され、カウンターパート機関である公共事業・通信省はその調査結果を活用することから、定期的なドナー協調会議が設立されている。また、世界銀行の援助により購入する資機材の JICA プロジェクト

<sup>138</sup> ここで議論している「調整」は、2005 年の OECD-DAC におけるパリ合意に盛り込まれた、いわゆる「援助協調」とは意味合いを異にしている。本報告書の 3-3-5 の記述を参照。

<sup>139</sup> 2016 年 9 月 22 日 米州開発銀行(IDB)へのヒアリング

<sup>140</sup> 2016 年 9 月 21 日 農牧省へのヒアリング

への活用や定期的な情報共有などの協力体制を確認するための覚書が JICA、世界銀行及び実施機関である ESSAP との間で 2011 年に締結された。

在パラグアイ日本国大使館や JICA パラグアイ事務所は、水衛生改善分野において、パラグアイ政府や UNDP が主催するドナー協調会議などに参加し、小農支援、水・衛生改善、保健医療などの重点分野を中心に様々な分野で援助協調を図るようにしているとのことである<sup>141</sup>。

医療・保健分野においては、「PHC 体制強化プロジェクト」が技術協力として実施されたが、当プロジェクトにおいてはラウンド・テーブルが設置され、韓国国際協力団(KOICA)は設備を提供し、IDB は乳幼児保健能力強化を援助し、さらに、汎米保健機構(PAHO)がプロジェクト・マネジメントを担当する形で協力体制が構築されている<sup>142</sup>。

他方、一部の他ドナーや国際機関との間では、日本の援助実施機関との間での意思疎通や連携体制に改善の余地が見られた。米国国際開発庁(USAID)は(1)汚職防止・民主化支援と、(2)貧困削減支援を中心に活動を行っている。世界銀行、EU 諸機関、IDB とは必要に応じて個別に意見交換を行っているようであるが日本、韓国、台湾の援助機関とはそのような緊密性はないことが現地ヒアリング調査において判明した<sup>143</sup>。また、現地において世界銀行に対して行ったヒアリングにおいても、IDB、アンデス開発公社(CAF)とは非公式の場で頻繁に協議をしている旨の発言がなされたが、日本、韓国、台湾とはコミュニケーションを取る機会は少ない旨の発言がなされていた<sup>144</sup>。

#### (ウ)スキーム間連携

3-1-4 において日本の比較優位性について分析したとおり、日本の支援の特徴は、有償資金協力、無償資金協力、技術協力といった 3 つの支援スキームを組み合わせた効果的な援助にある。技術協力プロジェクトである「テリトリアル・アプローチに基づく農村開発に向けた農業普及・小規模融資システム改善プロジェクト」は、有償資金協力事業である「農業部門強化事業 II (PG-P14)」の附帯事業として実施がなされている。また、技術協力プロジェクトである「イグアス湖流域総合管理体制強化プロジェクト」は、イグアス湖流域において、流域管理の方針などを策定するとともに、ANDE 所有地、大農、小農支援のモデルを構築することにより、イグアス湖流域管理体制の強化及び同地域における適切な土地利用を目標とするプロジェクトであるが、無償資金協力事業である「森林保全計画」において実施した政府の森林関連情報管理能力向上事業と有機的に組み合わせることにより環境保全に資するものとなっている。

<sup>141</sup> 2016 年 9 月 20 日 JICA パラグアイ事務所へのヒアリング

<sup>142</sup> 2016 年 9 月 21 日 パラグアイ厚生省へのヒアリング

<sup>143</sup> 2016 年 9 月 19 日 USAID へのヒアリング

<sup>144</sup> 2016 年 9 月 19 日 世界銀行へのヒアリング

### (エ) テリトリアル・アプローチ

対パラグアイ援助の特徴としてはテリトリアル・アプローチが採用されている。テリトリアル・アプローチは、開発対象としてテリトリーに着目し、それぞれのテリトリーの開発ニーズ及びその優先度に応じてセクター横断的に開発を進めるアプローチである。

現地ヒアリング調査時に、STP のテリトリアル・アプローチ担当者へ当該概念を確認した。テリトリアル・アプローチは、2030 年までの長期計画の柱の一つであり、JICA と共同で 2014 年からプロジェクトを開始している。第一ステップは市、県を対象とし、将来的には複数の県をまとめて管理する体制をめざしているということが確認できた。現在、イタプア県内では 16 市が集まり 2 つのテリトリーが設定されている。プロジェクト開始当初は独自の計画・審議会を有している市は 10%であったが、2016 年 9 月現在、約 84%になった。テリトリアル・アプローチは中南米の各国で実施されている取組であるが、このパラグアイのプロジェクトは、中米農業審議会でも農業分野のテリトリアル・アプローチのグッドプラクティスに選ばれたとのことであった。

当該テリトリアル・アプローチは、セクター別の縦割り支援ではなく、地方自治体の枠を超えた「テリトリー」の総合支援を企図している。そのための地方行政改革については JICA 専門家が活躍しているという事実が確認できた。「テリトリー」としては例えば 3 つの市が協力して開発に当たることによってシナジーを得ることが考えられている。過去には開発計画を持っている市がパラグアイ全体の 10%しかなかったが、現在は 80%の市が開発計画を有するようになった。そういった計画策定事業も開発プロセスを担う個人や市民組織、大学、NGO 団体、地方自治体がそれぞれ開発主体となり、プロジェクトに参加するという参加型で行われるべきで、そのための地方行政能力強化、人材育成がテリトリアル・アプローチには取り入れられている<sup>145</sup>。

また、農牧省においても同様にテリトリアル・アプローチを採用した開発がなされている。同アプローチは、パラグアイの戦略的な政策であり重要な国家戦略の考え方の一つとなっている。農牧省内においては、テリトリアル・アプローチを取り扱う専門部署が設置されており、ドナー間の協議を農牧省内においても行っていることが現地ヒアリング調査で確認ができた。

テリトリアル・アプローチの基本方針は、設定されたテリトリーごとにゆだねられている。テリトリー内においても各種機関にまたがるプロジェクトが実施されており、縦割り行政の弊害を打破していると農牧省は考えている。事実、テリトリアル・アプローチは、開発プロセスに関与する個人、関係機関の参加が理念となっており、テリトリーに参加する者全ての意見を反映させるという包摂性も重要な理念となっている。さらに、農牧省内では、テリトリアル・アプローチ・タスクフォースが存在しており、当該タスクフォースにおいて各機関の利害調整がなされており、業務の重複を避けるような調整が行われていることが確認できた<sup>146</sup>。

評価対象期間におけるプロジェクトでは、「テリトリアル・アプローチに基づく農村開発に向けた農業普及・小規模融資システム改善プロジェクト」において、カアグアス県、アルト・パラナ県及びサン・ペドロ県が対象県となっている。また、「イタプア県・カアサパ県におけるテリトリア

<sup>145</sup> 2016 年 9 月 20 日 STP へのヒアリング

<sup>146</sup> 2016 年 9 月 21 日 パラグアイ農牧省へのヒアリング

ル・アプローチ実施体制強化のための農村開発プロジェクト」においては、イタプア県及びカアサパ県が対象県となっている。さらに、「テリトリアル・アプローチ強化のための人的資源開発プロジェクト」においては、パラグアイ東部の 16 都市が対象となった技術協力が実施されている。

### 3-3-3 援助政策のモニタリング・フォローアップ体制

対パラグアイ援助政策に対して、政策・援助重点分野レベルでのモニタリングは、過年度においては実施がなされておらず、本国別評価が初めての評価である。これに対しプロジェクトレベルにおいては JICA によって各々のガイドラインに基づいてモニタリング・評価が実施されている。援助政策を具体化した協力案件についてのモニタリング・フォローアップに関しては、外務省の援助案件の「見える化」と PDCA サイクルの取組と、JICA による事業評価の取組が行われている。

#### (1) 外務省の援助案件の「見える化」と PDCA サイクルの取組

2010年6月に公表された「ODAのあり方に関する検討最終とりまとめ」においては、援助案件の評価結果も含め「見える化」を徹底するとともに、案件形成、実施、評価、改善という PDCA サイクルにおいて、第三者の関与を得ることで、ODAの説明責任の向上を図ることとしている。これを踏まえ外務省は「ODAのあり方に関する検討最終とりまとめ」にある事項を着実にフォローアップするため(i)PDCAサイクルの抜本的な強化、(ii)プログラム・アプローチの強化、(iii)「見える化」の徹底を具体的に実施していくことにしている。この中で、過去に実施された案件も含めて、資金協力案件の現状について外務省・JICAが精査した上で、各案件の具体的達成状況とそこから得られた教訓を「見える化」作業の一環として公表している。さらに、ODAに対する意見や情報などを外務省のホームページ「ODAに関するご意見・ご質問」や JICA のホームページで受け付けるとしている。

#### (2) JICA の事業評価の取組

JICA の事業評価は、有償資金協力、無償資金協力、技術協力といった援助スキームにかかわらず、プロジェクトの PDCA サイクルにのっとり、支援の期間や効果発現のタイミングなどといった援助スキームの特性を考慮しながら、プロジェクトの事前段階から実施、事後の段階、フィードバックに至るまで一貫した枠組みによるモニタリング・評価が実施されている。このうち、事前・実施時評価及び事後評価について結果が原則公表されることとなっているが、一般に公表されている情報には限りがあるのが現状である。

有償資金協力、及び無償資金協力、並びに技術協力案件については、JICA が「JICA 事業評価ガイドライン」にのっとり、モニタリング・評価を実施している。技術協力案件については、通常プロジェクト実施前に事業事前評価が実施され、中間時点で中間レビュー<sup>147</sup>、プロジェクト終了の約半年前をめどに終了時評価が実施され、プロジェクト終了後3~5年後に事後評価が

<sup>147</sup> 現在当制度は廃止されている。

実施されている。

JICA では、上記の評価結果については、新たな支援プロジェクトの形成の際には必ずこれらのレビュー結果を踏まえることが定型化されており、定められた様式に沿って、新たな案件形成の際にフィードバックされることになっている。

### (3) 在パラグアイ日本大使館の事業評価

草の根無償については、外務省の内部指針に基づき、大使館の経済協力班によってモニタリング・評価、また草の根外部委嘱員によってモニタリングが行われている。当該プロセスは、被供与団体からプロジェクトの進捗状況に関する中間及び最終報告などを受け、プロジェクト・サイトにおいて事業の進捗確認(中間モニタリング)、事業が計画どおりに完了したことの確認(事業完了確認)、また事業の完了から一定期間をおいた後、当初想定した効果が発現されているかについて確認するフォローアップ調査が実施されている。草の根文化無償についても、広報文化班により同様のプロセスが行われている。このフォローアップ調査は、案件の効果が発現・持続していることを確認することが主目的となっている。

なお、これらのモニタリングの実施結果については在パラグアイ大使館から日本の外務省への報告義務はないが、評価の結果、改善が必要とされた事業については、外務省ホームページ上の「見える化リスト」に掲載され、改善のためのモニタリングが行われている。パラグアイにおいて実施された草の根無償案件については改善が必要とされた事業はない。

上記の外務省、JICA 及び在パラグアイ日本国大使館の取組はパラグアイに限らず全世界に共通して実施されており、協力案件のモニタリング、フィードバックが制度として適切に運用・徹底されていると判断され、フォローアップはきちんと実施されているものと評価される。

## 3-3-4 広報活動

### (1) 在パラグアイ日本国大使館の取組

在パラグアイ日本国大使館においては、有償資金協力や無償資金協力などの交換公文(E/N)署名式、草の根・人間の安全保障資金協力や草の根文化無償資金協力に係る贈与契約(G/C)署名式など二国間の合意契約を締結する際や、インフラ整備事業が完了しパラグアイ政府への引渡し式、完工式などの際にはプレスリリースを行うとともに、ホームページ上で広く一般に対して情報発信を行っている。また、新聞・テレビ各社を招いてプレスツアーを開催し、援助を実施したプロジェクト・サイトの視察や、現在実施中のプロジェクトを紹介し、現場で援助を実施している技師、医師、看護師などのインタビューを通じてパラグアイ国民に対して日本の援助の実態について周知させる取組を行っている。



## (2) JICA パラグアイ事務所の取組

JICA パラグアイ事務所では、日本が実施している援助活動についてその内容をニュースレターという形で毎月 JICA パラグアイ事務所のホームページ上で公開をしている。同ホームページはスペイン語にも対応しており、パラグアイ国民に対して JICA 事業の紹介や専門家の活動紹介、青年・シニアボランティアの活動を紹介することにより日本の援助の取組について周知を図っている。また、日本の対パラグアイ援助に関連するイベント開催時においては、広報資料を現地メディアに配布し広報活動を行っている。さらに、日本の取組として Facebook による情報発信や ODA マークのプレートやステッカーの配布・掲示がなされている。

以上のように、パラグアイにおいては日本の援助についての広報が行われ、日本の取組や活動に対する認知が図られている。

なお、現地調査における車両での移動時に確認した事実であるが、KOICA が支援して設置された道路案内表示板(電光掲示板)は、画面が次の画面へ切り替わる際 KOICA と表示がなされていた。

### 3-3-5 プロセスの適切性のまとめ

表 3-13 プロセスの適切性の評価結果

| 評価項目           | 評価結果   |
|----------------|--|
| 援助政策策定プロセスの適切性 | <p>パラグアイの開発ニーズや経済・社会状況、日本とパラグアイとの二国間関係や国際社会の取組状況を踏まえ、パラグアイ政府との協議を経て国別援助方針は策定されている。</p> <p>選択と集中の方針の下、国別援助方針若しくは国別データブックに掲げられた重点分野に合致する開発分野については外務省、JICA 本部、在パラグアイ日本国大使館、JICA パラグアイ事務所との間で協議がなされ連携が図られていることが現地調査によって判明した。</p> |
| 援助政策実施プロセスの適切性 | <p>在パラグアイ日本国大使館、JICA 現地事務所は、必要最小限の人員で効率的に業務が実施されている。</p> <p>日本の対パラグアイ援助政策については、過年度において評価はなされていなかった。他方 JICA においては個別事業ごとの評価がなされている。</p>  |

日本の対パラグアイ援助政策実施プロセスはおおむね適切であり、「高い」評価を与えることができる。このような「適切なプロセス」が、在パラグアイ日本国大使館においては、比較的小規模の経済・経済協力班で成し遂げられたことが特筆される。

一方、更に改善を加えられる点を挙げるとしたら、より深いドナー間調整であろう。DAC が 2000 年代初めに主導したドナー協調という意味でのドナー間協力について、日本も然るべき貢献をしていることは 3 - 3 - 2(1)(ウ)に示した。ここで指摘したいドナー間調整とは、関連の深い 2 つの援助案件を複数のドナーが、それぞれでパラグアイ政府と実施する場合に、パラグアイ政府を通じた調整のみに任せず、ドナー同士が連絡を取り合うという意味である。これは本来パラグアイ政府の責任でなされるべきこととの見方もあろうが、ドナー間の「調和化」(ハーモナイゼーション)が推奨されている今日、ドナー同士も、より深い協調を進めるべきであろう。日本がトップ・ドナーでない国でこそ、このような実質的なドナー間調整が有用であることは既に指摘されている<sup>148</sup>。

今回の評価のための現地ヒアリング調査においては、IDB でのヒアリングの際に、日本が実施した地方道路整備事業に関連して、その近隣地域での道路整備への支援を行っていた IDB 側担当者は、事業実施方法に関してより緊密な連絡調整が望ましかったと述べた。後述のように、日本政府が中南米においても「質の高いインフラ」支援を進めている中、パラグアイ援助に関わるステークホルダー間の調整を深め、ドナー全体としてパラグアイに対し、質の高いインフラを提供することが望まれる。

---

<sup>148</sup> この指摘に関する、本評価チーム・評価主任の著作として山形辰史「国際協力の現場から：グローバル競争時代の ODA」『外交フォーラム』No. 233, 2007 年 12 月, 70-71 ページ, 及び山形辰史・高橋基樹「トップ・ドナーからスマート・ドナーへ 民主党政権の ODA 政策に対する提言」『アジア研ワールド・トレンド』No. 183, 2010 年 12 月, 66-67 ページ, がある。同評価主任の、第 183 回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会(2013 年 2 月 28 日開催)での発言も参照。

## 第4章 日本の対パラグアイ援助 外交の視点からの評価

外交の視点からの評価とは、日本国内が厳しい経済・財政状態にある中、国民の貴重な税金を使用して実施する政府開発援助(ODA)については、相手国の開発に役立っているかという「開発の視点」だけではなく、日本の国益にとってどのような好ましい影響があるかという「外交の視点」が重要と捉えられている。「外交の視点」からの評価は、「外交的な重要性」及び「外交的な波及効果」の評価 2 項目から日本の実施する対パラグアイ ODA と外交との関係を分析した。分析に当たっては、原則として、国内外の関係者(政府関係機関、国際機関関係者、有識者など)へのヒアリング調査や日本の外務省が公表している対パラグアイ外交に係る文書、日本・パラグアイ両国の要人の発言、報道などを通じ定性的に外交の視点から分析をし、評価を実施した。

### 4 - 1 外交的な重要性

#### 4 - 1 - 1 日本における対パラグアイ外交の重要性

日本とパラグアイは 1919 年に国交を開始し、日本人の移住は 1936 年から始まっている。第二次世界大戦により移住は一時中断したものの、戦後、国交は回復され、現在は約 10,000 人の日本人、日系人が居住している。2016 年で移住開始 80 周年を迎えた。一般的に、移民社会の記念式典は移民社会によって企画されるが、パラグアイにおいては議会下院が「日本人移住 80 周年及びその式典を国家関心事項とする」旨の議会決議がなされ、日系団体が主催する記念式典とは別に議会において記念式典が開催された<sup>149</sup>。この議会決議は日系社会に対する敬意であると同時に、パラグアイが親日国であることの好例であると考えられる。

1959 年には「日本・パラグアイ移住協定」が締結され、ODA も開始された。以降、日本はパラグアイ発展のために教育、文化、医療、職業訓練、農業技術開発、道路整備などの分野において、経済・技術協力を実施してきている。その結果、両国関係が緊密化し、南米において有数の親日的な国家となっている。1978 年には皇族で初めて皇太子同妃両殿下(現 天皇皇后両陛下) がパラグアイを訪問し、それ以外にも隔年以上の頻度で日本の要人がパラグアイを訪問している。

本評価の対象期間である 2006 年以降、2006 年に山中あき子外務大臣政務官(当時)がパラグアイ国日本人移住 70 周年記念祭典に出席、2008 年には玉澤徳一郎衆議院議員(当時)がルゴ大統領就任式への特派大使としてパラグアイを訪問、2010 年には東京にて外相会談が開かれ、岡田克也外務大臣(当時)とラコニャタ外務大臣が気候変動問題などについて意見交換を行っている。2011 年 6 月には、松本剛明外務大臣(当時)が日本の外務大臣として初めてパラグアイを訪問し、第 41 回メルスコール首脳会合に出席した。松本外務大臣(当時)は、同会議において日・メルスコール間の経済対話の立ち上げを提案し、メルスコールとの経済関係強化の意向を示した。また、同 6 月には、パラグアイ政府から東日本大震災の被災地に対して義援金や「豆腐 100 万丁プロジェクト」などの支援を受けている。2012 年 5 月にルゴ大統領が来日し、野田佳彦総理大臣(当時)と首脳会談を実施している。

<sup>149</sup> 在パラグアイ日本国大使館発行「第 23 回パラグアイ便り」

2013年8月のカルテス大統領の大統領就任式には、若林健太外務大臣政務官(当時)が特派大使として派遣された。2014年3月には上田善久駐パラグアイ大使とロイサガ外務大臣との間で「東部輸出回廊整備計画」(有償資金協力)に関する書簡の交換が行われた。6月にはカルテス大統領が来日し、首脳会談が開かれ安倍晋三総理大臣から、同月に発生した洪水被害に対して緊急支援物資の供与を実施する旨が表明された。併せて、環境・気候変動対策無償資金協力「コロネル・オビエド市給水システム改善計画」と一般文化無償資金協力「パラグアイテレビ番組ソフト整備計画」に関する書簡の交換が行われた。また、天皇陛下とも会見されている。2015年2月には宇都隆史外務大臣政務官(当時)がパラグアイを訪問し、ロイサガ外務大臣と日本企業のパラグアイ進出などの両国の経済関係の進展や国際的な場における協力関係の維持・強化を確認した。

上記に加え、大統領就任記念式典への大使の派遣や緊急災害時の支援の様子から、パラグアイとは友好的な関係が構築されていると分析できる。また、駐日パラグアイ大使館特命全権大使はタオカ大使とトトシ大使と二代にわたり帰化した日系人であり、パラグアイ社会における日系人のプレゼンスの高さがうかがえる。こういった親日国との外交関係は重要であり、継続的に二国間の会談が実施されていることから外交上のパラグアイの重要性がうかがえる。さらに、横浜国立大学大学院に留学経験のあるエルメリンダ・アルバレンガ・デ・オルテガ副学長が同様に横浜国立大学に留学経験のある夫であり学長のディオニシオ・オルテガとともに設立した Nihon Gakko 大学ではパラグアイ人学生に対して日本語、日本文化などが教えられている。

このような友好関係からパラグアイは、国際社会において日本に対して支持的な態度を見せている。

表 4-1 2006年から2015年のパラグアイの概況

| 年    | 日パラグアイ関係  | 国内政治・経済                 | 国際関係 |
|------|---|-------------------------|------|
| 2006 | 8月に山中外務大臣政務官(当時)がパラグアイを訪問しドゥアルテ大統領(当時)、レスカノ外務大臣(当時)と会談した。<br>日本人移住者70周年に当たり、11月に秋篠宮殿下がパラグアイを公式訪問した。 |                         |      |
| 2007 | 4月、パラグアイにおける邦人などの誘拐事件に関連し、麻生太郎外務大臣(当時)は、レスカノ外務大   | パラグアイにおける邦人などの誘拐事件があった。 |      |

| 年    | 日パラグアイ関係  | 国内政治・経済   | 国際関係   |
|------|---|---|--|
|      | 臣と電話会談した。   |   |  |
| 2008 | 8月にパラグアイ大統領就任式典へ特派大使として玉澤衆議院議員(当時)が派遣された。   | 8月、ルゴ大統領(当時)が就任した。(61年ぶりの政権交替)                        |  |
| 2009 | 日・パラグアイ外交関係開設90周年となり、両国で記念行事が行われた。  |   |  |
| 2010 | 1月に外務省来賓としてエラコニヤタ外務大臣(当時)が来日し、岡田外務大臣(当時)と気候変動問題などについて意見交換を行った。                                  | 農牧畜業の生産増加により、マクロ経済が好調だった。<br>6月に地上デジタルテレビ放送日本方式を採用した。 |  |
| 2011 | 東日本大震災を受けて、6月にパラグアイ政府から被災地支援を受けた。<br>同月に、松本外務大臣(当時)がパラグアイを訪問し第41回メルコスール首脳会合に出席及びルゴ大統領(当時)を表敬した。 |   | 6月に第41回メルコスール首脳会合(松本外務大臣(当時)及び高橋千秋外務副大臣(当時)出席)<br>10月にイベロアメリカ・サミット、南米諸国連合(UNASUR)首脳会合を開催 |
| 2012 | 5月にルゴ大統領(当時)が実務訪問賓客として訪日し天皇陛下と会見及び野田総理大臣(当時)と会談した。  | 6月にパラグアイ上院にて、ルゴ大統領(当時)に対する弾劾裁判が開催され、同大統領の罷免が決定した。     | 6月にUNASUR及びメルコスールはパラグアイの参加権を停止した。  |
| 2013 | 6月にアフアラ次期副大統領が来日し、鈴木俊一外務副大臣(当時)と会談した。<br>8月に若林外務大臣政務官(当時)はカルテス大統領                               | 4月に大統領選挙実施、カルテス氏当選により新政権が誕生した。                        |  |

| 年    | 日パラグアイ関係   | 国内政治・経済                 | 国際関係 |
|------|--|-------------------------|------|
|      | の就任式に出席するため特派大使としてパラグアイを訪問した。  |                         |      |
| 2014 | 3月に上田駐パラグアイ大使とロイサガ外相との間で円借款「東部輸出回廊整備計画」に関する書簡の交換が行われた。<br>6月にパラグアイ洪水被害に対する緊急援助を行った。<br>同月、実務訪問賓客としてカルテス大統領が来日し、天皇陛下と会見及び安倍総理大臣と会談した。安倍総理大臣とカルテス大統領の立ち会いの下、環境・気候変動対策無償資金協力「コロネル・オビエド市給水システム改善計画」と一般文化無償資金協力「パラグアイテレビ番組ソフト整備計画」に関する書簡の交換が行われた。 | 5月にパラグアイ河流域において洪水被害が発生。 |      |
| 2015 | 2月に宇都外務大臣政務官(当時)がパラグアイを訪問しロイサガ外務大臣と日本企業のパラグアイ進出などの両国の経済関係の進展や国際的な場における協力関係の維持・強化を確認した。   |                         |      |

出所:2006年～2015年外交青書(外務省)

## コラム:Nihon Gakko 大学

Nihon Gakko のエルメリンダ・アルベリンガ・デ・オルテガ副学長と夫であるディオニシオ・オルテガ学長は、1980 年代に横浜国立大学に留学経験があり、23 年前に横浜国立大学の理念を引き継ぎ Nihon Gakko を設立した。当初は小学校と中学校のみであったが、8 年前に大学も設立した。同校は、私立の学校として学納金で運営されるとともに JICA、日本国大使館、民間企業の協力を得ている。

開校当初からの他校との違いは、日本文化カリキュラム(空手、茶道など)を実施するとともに、時間厳守、ごみを散らかさないなどの日本の良い慣習を教えている点である。同校の教育方針として「価値観を育てる」、「教育への投資」、「成功に向けた忍耐(頑張ろう)」という3つのスローガンを掲げている。また、日本人の JOCV 隊員やシニアボランティアの受入れも行っており、シニアボランティアが学年ごとの日本語教材作成を手助けしている。

### 4-1-2 地政学的な重要性

パラグアイは、周囲をブラジル、アルゼンチンといった大国とボリビアに囲まれた内陸国である。このため貿易のための主要物流経路は、パラグアイ河及びパラナ河の水運によるウルグアイ及びアルゼンチン経由、または陸運によるブラジル経由である。パラグアイへは、1936 年から日本人移住者の入植が始まり、現在約10,000 人の日本人移住者・日系人が在住している。特に農業分野での貢献は顕著なものがあり、パラグアイ社会からも高い評価を得るとともに、パラグアイの中で一定の社会的地位を獲得している。このような日本人移住者・日系人の多大な貢献もあり、パラグアイは南米の中でも有数の親日国となっている。また、2015 年2 月には日本企業のパラグアイ進出などの両国の経済関係の進展や国際的な場における協力関係の維持・強化が確認されている。

パラグアイは上述したとおり農業を基幹産業とし、世界有数の大豆生産量を誇っており、パラグアイにおける主要貿易品門である。同国の大豆の多くは遺伝子組み換えであるが、パラグアイに移住した日本人及び日系人が組織した農業協同組合が中心となり、非遺伝子組み換え大豆の生産もおこなわれている。日本がパラグアイに対して継続的に支援を行うことはパラグアイと日本との友好関係を一層強化することに加え、パラグアイの農業生産力及び輸出力の向上・安定化につながる。

### 4-1-3 日本・パラグアイ要人往来実績に見る対パラグアイ援助の重要性

1959 年の ODA 開始以降、農業、インフラ、医療、教育など様々な分野へ援助を行っている。首脳会談の際に、先方から日本の ODA に対する謝意及び期待が毎回表明されていることから、パラグアイにおける日本からの援助の重要性の高さがうかがえる。

また、パラグアイに対する援助協力が外交の一環として活用されていることから、日本にとってもパラグアイへの援助は外交にとって重要であると分析できる。本評価の対象期間である 2006 年以降、日本とパラグアイの要人往来の実績を見ると、継続的に対談を行っており、援助に関する会談も行われている。2014 年の首脳会談後には、「コロネル・オビエト市給水システム改善計画」及び「パラグアイテレビ番組ソフト整備計画」の(E/N)の署名式が併せて行われ

た。要人往来から見ても両国間の外交にとって援助の重要性が高いと分析できる。

表 4-2 日本とパラグアイ両国の要人往来実績

| 年    | パラグアイへの訪問   | パラグアイからの訪日                           |
|------|---|--------------------------------------|
| 2006 | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 山中外務大臣政務官(当時)のパラグアイ訪問(8月)</li> <li>◆ 秋篠宮殿下が公式訪問(11月)</li> </ul>                            | ◆ -                                  |
| 2007 | ◆ -   | ◆ -                                  |
| 2008 | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ パラグアイ共和国大統領就任式典に特派大使として玉澤衆議院議員(当時)がパラグアイを訪問(8月)</li> <li>◆ 高円宮妃殿下がパラグアイをご旅行(9月)</li> </ul> | ◆ -                                  |
| 2009 | ◆ -   | ◆ -                                  |
| 2010 | ◆ -   | ◆ ラコニャタ外務大臣(当時)の来日(1月)               |
| 2011 | ◆ 松本外務大臣(当時)、高橋外務副大臣(当時)の第41回メルコスール首脳会合出席及びルゴ大統領(当時)への表敬(6月)  | ◆ -                                  |
| 2012 | ◆ 加藤敏幸外務大臣政務官(当時)のパラグアイ訪問(2月)   | ◆ ルゴ大統領(当時)の来日及び天皇陛下と会見及び首脳会談(5月~6月) |
| 2013 | ◆ 若林特派大使(当時)のパラグアイ訪問(8月)  | ◆ アファラ次期副大統領の来日(6月)                  |
| 2014 | ◆ -   | ◆ カルテス統領の来日及び天皇陛下と会見及び首脳会談(6月)       |
| 2015 | ◆ 宇都外務大臣政務官(当時)のパラグアイ訪問(2月)   | ◆ -                                  |

出所:外務省ホームページから評価チーム作成



#### 4-1-4 外交的な重要性のまとめ

ODA が開始された 1959 年以降、日本はパラグアイ発展のために教育、文化、医療、職業訓練、農業技術開発、道路整備などの分野において、経済・技術協力を実施してきている。また、パラグアイへの日本移住者・日系人の農業分野での貢献はとりわけ顕著なものがあり、パラグアイ社会からも高い評価を得ている。その結果、両国関係が緊密化し、南米において有数の親日的な国家となっている。パラグアイは農業を基幹産業とし、日本がパラグアイに対して継続的に支援を行うことはパラグアイと日本との友好関係を一層強化することに加え、パラグアイの農業生産力及び輸出力の向上・安定化につながる。また、2015 年 2 月には宇都隆史外務大臣政務官(当時)がパラグアイを訪問し、ロイサガ外務大臣と今までの経済協力関係を確認するとともに、更なる日本企業のパラグアイ進出などの両国の経済関係の進展や国際的な場における協力関係の維持・強化が確認された。

以上のとおり、日本の対パラグアイ援助は、二国間の関係強化に寄与していることから、外交的な重要性があると評価できる。

#### 4-2 外交的な波及効果

日本の対パラグアイ援助が与えた外交的な波及効果について、日本・パラグアイ間の経済関係の拡大・深化、技術研修を通じた日本・パラグアイ間の交流関係の拡大・深化、国際的共通課題に向けた日本・パラグアイの共同スタンス、日本・パラグアイ両国民の相互理解の深化の観点から分析・評価を行う。

##### 4-2-1 日本・パラグアイ間の経済関係の拡大・深化

日本の継続的な援助の効果もあり、両国間の良好な関係を基礎に日本・パラグアイ間の貿易取引金額は 2009 年及び 2012 年を除いて順調に二国間交易が進展している。2009 年は世界金融危機を受けた世界経済の低迷の影響で貿易総額が減少した。また、2012 年は、東日本大震災の影響により貿易総額が減少している。2013 年以降は、パラグアイからの輸入が輸出を上回る輸入超過の状況が続いている。パラグアイからの主な輸入品目は、パラグアイの主要産品である大豆及び植物性油かすであり、主に飼料用として使用されている。また、日本が輸入している食用の白ゴマの半数以上はパラグアイからの輸入品となっている。他方、日本の主な輸出製品は、自動車及び自動車部品、機械となっている。

表 4-3 対パラグアイ貿易取引金額推移

(単位:百万円)

| 年    | 日本から<br>パラグアイ | パラグアイ<br>から日本 | 貿易総額   | 貿易収支   |
|------|---------------|---------------|--------|--------|
| 2006 | 5,748         | 3,027         | 8,775  | 2,721  |
| 2007 | 8,873         | 4,055         | 12,928 | 4,818  |
| 2008 | 11,861        | 9,589         | 21,450 | 2,272  |
| 2009 | 4,793         | 4,191         | 8,984  | 602    |
| 2010 | 9,456         | 2,385         | 11,841 | 7,071  |
| 2011 | 9,466         | 5,063         | 14,529 | 4,403  |
| 2012 | 5,566         | 2,848         | 8,414  | 2,717  |
| 2013 | 6,115         | 7,750         | 13,865 | △1,635 |
| 2014 | 7,052         | 14,061        | 21,113 | △7,009 |
| 2015 | 8,446         | 11,078        | 19,524 | △2,632 |

出所:財務省貿易統計

近年のパラグアイ経済は、堅調に推移しており、また豊富な若年層の労働力及び労働コストの比較優位性からパラグアイに進出する企業が増加している。2011年10月には自動車部品のフジクラ・パラグアイがアルト・パラナ県に進出したのを皮切りに、日系企業がパラグアイに進出している。経済が拡大傾向にありながら2012年以降のインフレ率が3%~5%台に抑えられており、マクロ経済は健全であり安定しているからである。このような堅調な財政状況を反映しパラグアイの長期ソブリン債の格付も2014年にはBBマイナスからBBへと、また、2015年にはBBからBBプラスへと引き上げられている<sup>150</sup>。このようなパラグアイ経済の好調を受け、日本企業もパラグアイへの進出に関心を持ち始めている。独立行政法人日本貿易振興機構(JETRO)はパラグアイに事務所を有していないが、在パラグアイ日本国大使館が主導し、2015年10月に商工省とJETRO サンパウロ事務所との共催により「日パラグアイ経済セミナー」を開催した際には、在ブラジル日系企業や在アルゼンチン日系企業などから100名近い参加者が集まり、レイテ商工大臣や既にパラグアイに進出している日系企業からパラグアイへの投資の魅力が説明された<sup>151</sup>。在パラグアイ日本商工会議所によると現在の会員数は32社となっているが、今後は、日系企業のパラグアイ進出が増加することが見込まれる。

<sup>150</sup> スタンダード&プアーズ社による格付<sup>151</sup> 2016年7月20日 JETRO へのヒアリング

#### 4-2-2 技術研修を通じた日本・パラグアイ間の交流関係の拡大・深化

JICA は、1959 年からパラグアイからの研修員を受け入れ始めている。本邦技術研修のために日本を訪れたパラグアイ人研修員は、2008 年度末まででおおよそ 3,000 名に達する<sup>152</sup>。本邦研修を受けた研修員はパラグアイへの帰国後、貧困地域や学校で歯科医療や総合保健医療のサービスを行ったり、デング熱や虫歯予防などの保健分野に係るセミナーなどを実施したり、日本で得た知識をパラグアイ国民に還元している。また、パラグアイに帰国した本邦研修参加者の間で 1975 年に帰国研修員同窓会が結成され、その会員数は 850 名を超える規模となっている。これら JICA で技術研修を受けたパラグアイ人は、今後も日本とパラグアイとをつなぐ懸け橋としての役割を担っていくものと期待される。

#### コラム: 日本人移住者・日系人の歩みと日本・パラグアイの関係

パラグアイへの移住は 1936 年 4 月 30 日の大統領令第 1026 号をもって開始された。アスンシオン市南東約 130 キロメートルの原野に設定されたラ・コルメナ移住地への入植が第 1 号であった。その後移住が続いたものの第二次世界大戦の勃発により、当時のパラグアイ政府は日本と国交を断絶し日本人移住者は敵性外国人として日本語学校・青年団の解体などを強いられ、ラ・コルメナ移住地はパラグアイにおける日本人収用地となった。第二次世界大戦により移住は一時中断されたが、戦後、1954 年のチャベス移住地への入植で再開された。

入植当初の移住者は、原生林を切り拓き、仮小屋で生活をする環境の中、広大な赤土の大地を開拓していった。戦後の日本は、戦闘各地からの引揚者や復員軍人などの余剰人口を抱えており、その人口対策として政策的に海外移住が進められていた。チャベス移住地の配耕地が不足すると、日本海外振興株式会社によって新たにフラム（現在のラ・パス）移住地が開設された。しかし、日本政府の海外移住政策もありフラム移住地は直ぐに満植となり、日本海外移住振興株式会社によりアルトパラナ（現在のピラポ移住地）が開設された。また、1959 年に締結された日本・パラグアイ移住協定に基づいてイグアス移住地が開設されるに至った。

日本人移住者がラ・コルメナにおいて現地での受入れ態勢が整備されない状況の中で、数々の困難に立ち向かい、原生林を切り拓いた実績は、パラグアイにおいて日本人は勤勉であるという印象を与え、日本人移住者に対して大きな信用を与えた。また、農業分野における貢献は非常に大きいものがあり、元来肉中心であった食事に野菜を食べる習慣を伝え、パラグアイ人の食生活の改善に大きく貢献している。現在の日本人移住者は約 10,000 人となり、全人口に占める割合は 0.2%にも満たない少数民族ではあるが、パラグアイの主要農産物の一つであり、また、重要な輸出農産物である大豆を導入したのが日本人移住者であり、同時に移植した不耕起栽培<sup>153</sup>は、非常に高い生産性を誇っている。さらに、従来輸入に頼っていた小麦も現在は日系農家でも生産されており、国内の自給だけでなく、輸出による外貨獲得手段となっている。日本人移住者たちは原生林を切り拓き、生産性の高い耕地へと変えてゆき、高い

<sup>152</sup> JICA ホームページ: <https://www.jica.go.jp/paraguay/office/about/alumni.html> (2016 年 12 月 15 日)

<sup>153</sup> 土を掘り起こしたり反転させたりして耕起することをしない農業の手法(日本不耕起栽培普及会: [http://www.no-tillfarming.jp/about\\_fukouki.html](http://www.no-tillfarming.jp/about_fukouki.html) (2016 年 12 月 19 日))

農業技術を持ってパラグアイの農業経済を支えている。現在は農業分野に留まらず、都市部を中心に商業、工業、金融業、駐日大使や公務員といった公職に就く者もあり幅広い分野で活躍をしている。

それぞれの移住地では、農協や日本人会が中心となって治安や道路整備、医療・日本語教育活動などの自治活動を活発に行うことで、それぞれの地域における行政の補完的な役割を果たし、移住地周辺住民全体の生活環境の改善に資している<sup>154</sup>。

#### 4 - 2 - 3 国際的共通課題に向けた日本・パラグアイの共同スタンス

2014年6月にカルテス大統領が来日した際、日本・パラグアイ共同声明が発出された<sup>155</sup>。共同声明の中では、世界の平和と安定の維持に向けた国連の重要性及び役割を認め、国連改革、人権、軍縮・不拡散、地球環境・気候変動といったグローバルな課題に対して協力して取り組むことの重要性が両国間で再確認された。また、民主主義、人権、法の支配という基本的価値の重要性を再確認した上で、いかなる状況においても力を背景とした領土または海洋に関する権利を主張するための一方的な試みがあってはならないとの認識が共有され、国際法にのっとりた紛争の平和的解決の重要性が強調された。さらに、安倍総理大臣が北朝鮮による累次の安保理決議に反する核兵器及び弾道ミサイル開発の継続について深刻な懸念を表明したのに呼応してカルテス大統領は、地域と世界の緊張を生むそれらの活動に遺憾の意を表明するとともに、安保理決議の完全な遵守の重要性を強調した。両首脳は、国際社会が有する人道上の懸念である拉致問題の解決に全力を挙げて取り組むことで一致した。

このように日本とパラグアイ両政府の間では、国際的共通課題についてはその対処方法について共通の認識に立っていると分析できる。

<sup>154</sup> パラグアイ日本人連合会「パラグアイにおける日本人移住の歴史」：  
<http://www.rengoukai.org.py/ja/la-sociedad-nikkei/historia>、及び JICA ホームページ：  
<https://www.jica.go.jp/paraguay/office/activities/immigrant/01.html> (2016年12月15日)、並びに2016年9月23日イグアス移住地における現地ヒアリング

<sup>155</sup> 外務省ホームページ：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000042721.pdf> (2016年12月16日)

#### 4 - 2 - 4 日本・パラグアイ両国民の相互理解の深化

日本とパラグアイとの間では文化的な交流も盛んとなっている。パラグアイにおいて日本文化週間が設けられ、生け花や茶の湯、盆栽や日本食のレクチャーといった文化行事が開催されるなどして、日本文化の紹介が毎年なされている。

##### コラム: 東日本大震災被災者への支援

東日本大震災後、パラグアイの人々から様々な支援が送られた。パラグアイ政府からは約10万米ドルの義援金が届けられたのを始め、被災地の一刻も早い復興を願う思いがパラグアイ日系人社会に広がり、在パラグアイ日本人会連合会やイグアス農協などが中心となってパラグアイのイグアス移住地で生産された非遺伝子組み換え大豆が日本に送られ、日本で加工された長期間保存可能な100万丁の豆腐が被災地に寄贈された。被災地に届けられた豆腐のパッケージには「心はひとつパラグアイ国民は日本を応援します。被災地の皆様の一日も早い復興は全パラグアイ国民の願いです。」と書かれており、日系人のみならずパラグアイ国民の日本に対する思いがうかがえた。

#### 4 - 2 - 5 外交的な波及効果のまとめ

日本は、2010年までトップ・ドナーとしてパラグアイの開発において主要な役割を担ってきた。金額ベースでの援助規模は縮小傾向にあるが、それでもなお貧困層の生計向上支援や、インフラ整備支援の効果はパラグアイにおいて浸透していることが、現地ヒアリング調査において、様々な省庁から謝辞が述べられたことからもうかがえる。今まで述べてきたように、パラグアイは南米諸国の中でもとりわけ親日国家である。両国民の相互交流は文化面のみならず経済面でも顕著となっており、日本の対パラグアイODAが、このような緊密な二国間関係構築の一助となったことは明らかである。

日本の援助は有償資金協力、無償資金協力、技術協力と様々な援助形態を組み合わせ、政府レベルから貧困層レベルに至るまでの幅広い支援が結果的に親日国という言葉の概念を超えた深い絆で結ばれるに至ったと評価できる。

## 第5章 提言と教訓

### 5-1 提言

以上政策の妥当性、結果の有効性、プロセスの適切性、外交の視点の各「評価のまとめ」に基づき、以下の提言を行う。

#### 5-1-1 多様なモダリティ(援助方法)を活用したパラグアイ支援の継続

パラグアイは開発途上国ではあるが、一人当たり所得が4,713米ドル(2014年)に達している。人口700万人弱の小国であり、日本からの距離も遠い。世界銀行はパラグアイを高中所得国(upper middle income country)に分類しており、世界銀行の融資対象としては被援助国から卒業する一つ手前の段階にある<sup>156</sup>。さらには、2-1-2で示したように、跛行性はあるものの近年の経済成長は目覚ましく、パラグアイの経済発展の堅実ぶりは、国際的にも認知されるようになってきている<sup>157</sup>。このような堅調なパラグアイ経済発展の中において、日本のODAの「選択と集中」という観点からすれば、いずれは被援助国という立場を卒業し、日本とパラグアイは今後ビジネス・パートナーとしての重要性が増してくることが予想される。

一方、第4章で詳しく述べたように、日本とパラグアイは、日系社会を通じた歴史的関係、そしてその緊密な関係を基礎とした外交的協力、活発な文化・経済交流といった多方面の連携が多様な主体によってなされている。この点に鑑み、今後も日本は積極的な対パラグアイODAを継続していくべきであると考えられる。その実施に当たっては、援助の効率性を高めるために、多様なモダリティ(援助方法)を活用すべきである。この点、パラグアイには、隣接しているアルゼンチンとの南南協力<sup>158</sup>が実施されている。さらには中米でなされているような広域協力(近隣の複数の被援助国全体に対する支援)<sup>159</sup>の活用も有意義かもしれない。

なお、今後パラグアイの経済成長等に伴い開発ニーズが多様化する中で、現在は、在パラグアイ日本国大使館、JICAパラグアイ事務所ともに少人数で効率的な業務運営がなされているが、上記の多様なモダリティ(援助方法)を活用したパラグアイ支援を展開する上では、限られた人員で多大な業務に対応することになれば限界があると考えられる。よって、他ドナー及び国際機関との意思疎通及び連携を更に良好なものとするためには、今以上の体制の強化が望まれる。

<sup>156</sup> パラグアイは、OECD-DACでは、lower middle income countryに分類されている。

<sup>157</sup> 一例として、“Paraguay, Polka lessons: The surprising success of a landlocked country, *Economist*, Sept. 24, 2016を参照。

<sup>158</sup> 途上国の国・地域同士が政治、経済、社会、文化、環境、技術などの分野において、幅広い枠組みのなかで協力することを言う。パラグアイと近隣諸国の間では既に南南協力の実績がある。これまで日本がメキシコ、ブラジル、チリで行った技術協力の結果としてキャンパシティ強化がなされた機関(メキシコ国際開発協力庁、メキシコ国立農林水産研究院、ブラジル全国工業職業訓練機関、チリ国際協力庁、チリ農牧開発院)から、パラグアイ案件のための専門家派遣を受けている。これに加え、「テリトリアル・アプローチ強化のための人的資源開発プロジェクト」(2014~2017)ではコスタリカから、「小農のための営農技術パッケージ開発プロジェクト」(2015~2019)ではアルゼンチンから技術協力を得ている。

<sup>159</sup> 2007年度外務省ODA評価報告である『平成19年度外務省第三者評価ニカラグア国別評価報告書』の第3章を参照。

### 5-1-2 戦略性を強めた格差是正

2012年に策定された「対パラグアイ共和国 国別援助方針」の重点分野(中目標)「(1)格差是正」における格差是正のための戦略性が弱いことを3-1-5で指摘した。貧困農民対策としても位置付けられていたテリトリアル・アプローチは、貧困農民を含むものの、より広範囲の人々(地方自治体など)を、直接の支援対象者としている。また、基礎社会サービスの提供は、国全体の保健・教育水準の向上に資するものであり、格差是正への指向は弱い。

国別援助方針の重点分野(中目標)である格差是正を達成するためには、まず成長から取り残されがちなグループの人々を特定し、そのグループに向けた支援を行う必要がある。パラグアイ政府が2014年に公表した国家開発計画2014-2030において、12の戦略目的が明示されている。その12の戦略目的の一つに「小農や先住民女性といった社会的弱者を対象とした雇用確保とそれらの保護」が挙げられており、その問題性が強く喚起されている<sup>160</sup>。経済的・社会的・文化的課題である貧困ポケットの中で生きる貧困農民、農村女性、シングルマザー<sup>161</sup>、先住民族女性といったように支援が必要な対象を特定し、そのグループが直面している社会的・経済的・文化的困難に直接応えるような支援を行う戦略性が必要であり<sup>162</sup>、このような支援を行うことが格差是正につながる事となる。

### 5-1-3 「質の高いインフラ支援」推進のためのマルチ・ステークホルダーによる戦略的連携

先述のように、パラグアイは開発途上国と言っても中所得国と位置付けられており、同国の開発を行うに際し、パラグアイ政府自身が、資金、技術、人材の面で、既に一定のキャパシティを有している。つまり、インフラ建設の全てをODAに頼らなければならないわけではない。例えば基幹道路の一つであるアスンシオン-シウダー・デル・エステ間の国道の拡幅工事はODAに頼らずに中央政府の起債などで資金調達を行うという<sup>163</sup>。またインフラ建設を支援するドナーとしては日本や世界銀行、韓国のみならず、IDB やアンデス開発公社(CAF)、ラプラタ河流域開発基金(FONPLATA)、メルコスール基金(FOCEM)といった地域開発志向の金融機

<sup>160</sup> 中南米開発政策ユニット編『第二回中南米シンポジウム：パラグアイにおけるリスク共生と開発』横浜国立大学先端科学高等研究院 2016年、藤掛洋子「パラグアイ社会と女性—ジェンダー規範の変容の萌芽」田島久歳・武田和久編『パラグアイを知るための50章』明石書店、2011年、207-212ページ。

<sup>161</sup> 2-1-3で論じたように、2011年の女性世帯主世帯の比率は総世帯主の30.9%であり、一人ひとり親世帯の内の81.4.9%が女性である(今井 2015)。2014年の国勢調査(Dirección General de Encuesta, Estadística y Censo 2014)の結果、シングルマザー(女性世帯主世帯)が10世帯中4世帯であることが改めて浮き彫りになった(Diario Hoy 2014年2月24日 Mujer Paraguaya es jefa de hogar en 4 de cada 10 familias)。

<sup>162</sup> 2014年の国勢調査(Dirección General de Encuesta, Estadística y Censo 2014)の結果、シングルマザー(女性世帯主世帯)が10世帯中4世帯であることが改めて浮き彫りになった(Diario Hoy 2014年2月24日 Mujer Paraguaya es jefa de hogar en 4 de cada 10 familias)また、JICAとアスンシオン国立大学が連携し調査を行った結果、15,000人の障がいをもった子どもたちが教育から排除されていることが明らかになった(En Paraguay hay 15.000 niños con discapacidad excluidos del sistema educativo(Ultima Hora, viernes 10 de agosto de 2012, <http://www.ultimahora.com/en-paraguay-unos-15000-ninos-discapacidad-estan-excluidos-del-sistema-educativo-n551436.html> (2017.2.22))

<sup>163</sup> 2016年9月21日 パラグアイ公共事業通信省へのヒアリング

関や基金が存在しており、また、南米大陸の運輸を中心とするインフラ建設計画として南米インフラ建設イニシアティブ(IIRSA)もあり、これら基金やイニシアティブが、南米の運輸インフラ整備の調整枠組として機能していた時期もあった。

さらにパラグアイには、前述のようにプレゼンスの大きな日系社会が重要な役割を果たしている。これに加え日系企業も現地に根付き、企業と現地社会の間で win-win の関係を構築している<sup>164</sup>。これらのステークホルダーとの協力は、2015 年に新たに制定された日本の開発協力大綱や、国連の SDGs に整合的である。

このようにステークホルダーが多く存在する中で、パラグアイにおいて日本が質の高いインフラ建設を支援するためには、日本が 2016 年 4 月に合意した IDB との協力に加えて、他ドナーやステークホルダーとも援助効果を最大化するように戦略的な連絡・調整を進めていく必要がある<sup>165</sup>。これはパラグアイ国内で実施するのみならず、南米全体の枠組みでも実施する必要があるので、対南米支援全体の課題として捉えるべきである。

| 提言             |  | 対応機関 |       |      | 対応期間 |
|----------------|--|------|-------|------|------|
|                |  | 外務省  | 日本大使館 | JICA |      |
| 政策の策定に関する提言    | 提言 1: 多様なモダリティ(援助方法)を活用したパラグアイ支援の継続          | ◎    | ◎     | ◎    | 短期   |
|                | 提言 2: 戦略性を強めた格差是正                            | ◎    | ◎     | ○    | 中期   |
| 援助実施プロセスに関する提言 | 提言 3: 「質の高いインフラ支援」推進のためのマルチ・ステークホルダーによる戦略的連携 | ◎    | ◎     | ◎    | 短期   |

注)◎: 主たる対応機関, ○: 対応機関。対応期間: 短期(1~2 年), 中期(3~5 年)。

<sup>164</sup> 2016 年 9 月 20 日 在パラグアイ日本商工会議所へのヒアリング

<sup>165</sup> ドナーの数が少なく、日本がトップ・ドナーで、さらには ODA が主要な資金供給源であれば、日本の仕様で統一したインフラが建設されるはずである。しかし、ステークホルダーが多ければ多いほど、(交通インフラであれば)仕様の異なる道路や鉄道や鉄道車両が用いられるようになる蓋然性が高い。その場合、利用者の不便を避けるためには、仕様の共通化が求められ、そのために、ドナー間の横の連絡が必要となる。山形辰史「国際協力の現場から: グローバル競争時代の ODA」『外交フォーラム』No. 233, 2007 年 12 月, 70-71 ページ, を参照。



添付資料1 現地調査日程 (2016年9月17日～9月27日)

| 日付    | 曜日    |            | 時間    | 訪問先                         |
|-------|-------|------------|-------|-----------------------------|
| 9月17日 | 土     |            | -     | 移動(東京発)                     |
| 9月18日 | 日     |            | -     | 移動(アスンシオン着)                 |
| 9月19日 | 月     |            | 8:30  | 世界銀行                        |
|       |       |            | 10:00 | 米国国際開発庁(USAID)              |
|       |       |            | 15:00 | 欧州連合(EU)諸機関                 |
|       |       |            | 17:30 | Nihon Gakko 大学              |
| 9月20日 | 火     |            | 8:00  | 在パラグアイ日本国大使館                |
|       |       |            | 9:30  | 国際協力機構(JICA)パラグアイ事務所        |
|       |       |            | 11:00 | 外務省                         |
|       |       |            | 13:30 | 企画庁(STP)                    |
|       |       |            | 15:30 | 大蔵省                         |
|       |       |            | 18:00 | 在パラグアイ日本商工会議所               |
| 9月21日 | 水     |            | 8:00  | 教育文化省                       |
|       |       |            | 10:00 | 公共事業通信省                     |
|       |       |            | 13:00 | 農牧省                         |
|       |       |            | 15:00 | 厚生省                         |
|       |       |            | 17:00 | アンデス開発公社(CAF)               |
| 9月22日 | 木     |            | 8:30  | 韓国国際協力団(KOICA)              |
|       |       |            | 9:30  | 米州開発銀行(IDB)                 |
|       |       |            | 11:00 | 商工省                         |
|       |       | A          | 13:00 | 移動(アスンシオン発→ピラポ着)            |
|       |       | A          | 16:30 | 地方道路整備事業サイト視察               |
|       |       | B          | 13:00 | 国立共同組合院(INCOOP)             |
|       |       | B          | 15:30 | アスンシオン大学農学部                 |
| B     | 17:00 | アスンシオン大学病院 |       |                             |
| 9月23日 | 金     | A          | 7:30  | ピラポ農業協同組合                   |
|       |       | A          | 10:00 | 移動(ピラポ発→イグアス着)              |
|       |       | B          | 7:00  | 移動(アスンシオン発→イグアス着)           |
|       |       |            | 14:00 | イグアス湖流域総合管理体制強化プロジェクト・サイト視察 |
|       |       |            | 16:00 | イグアス日本人移住地視察                |
| 9月24日 | 土     |            | 6:00  | 移動(イグアス発)                   |
|       |       |            | 9:00  | コロネル・オビエド市給水システム改善計画サイト視察   |
|       |       |            | 13:00 | 青年海外協力隊活動地(ブラスガライ)視察        |

| 日付    | 曜日 |  | 時間    | 訪問先         |
|-------|----|--|-------|-------------|
|       |    |  | 16:00 | 移動(アスンシオン着) |
| 9月25日 | 日  |  | -     | 移動(アスンシオン発) |
| 9月26日 | 月  |  | -     | 移動          |
| 9月27日 | 火  |  | -     | 移動(東京着)     |

添付資料2 主要面談者リスト

1. 国内面談者

| 日本側関係者                   |                              |
|--------------------------|------------------------------|
| 外務省                      | 国際協力局国別開発協力第二課 事務官           |
|                          | 国際協力局国別開発協力第二課 開発政策<br>上級専門員 |
| 国際協力機構(JICA)             | 中南米部南米課 課長                   |
|                          | 中南米部南米課 主任調査役                |
|                          | 中南米部計画・移住課 課長                |
|                          | 中南米部計画・移住課                   |
| 日本貿易振興機構(JETRO)          | 海外調査部 米州課長                   |
| 国立研究開発法人国際農林水産業研究センター    | 理事                           |
|                          | 生物資源・利用領域 主任研究員              |
|                          | 農村開発領域 主任研究員                 |
|                          | 企画連携部 情報広報室 室長               |
|                          | 教授                           |
| 特定非営利活動法人国際農民参加型技術ネットワーク | 理事                           |

2. 現地調査面談者

| 日本側関係者        |  |
|---------------|--|
| 在パラグアイ日本国大使館  | 特命全権大使   |
|               | 経済・経済協力班 書記官   |
|               | 経済・経済協力班 書記官   |
| JICA パラグアイ事務所 | 次長   |
|               | 事業班長   |
| 在パラグアイ日本商工会議所 | 会頭, A&E S.A. Presidente  |
|               | 副会頭, Compass Japan S.R.L.総支配人  |
|               | TOKURA PARAGUAY S.R.L<br>Representante (代表)  |
|               | Director, プロジェクト タオ ジャパン社長   |
|               | LA RURAL S.A. DE SEGUROS Director,<br>IMMIGRACION JAPONESA Director de<br>Relaciones Públicas Comité Ejecutivo |
|               | 三菱商事 アスンシオン駐在事務所所長代行   |
|               | Director Administrativo (総務)   |

| パラグアイ側関係者       |   |
|-----------------|---|
| 外務省             | Counsellor Head of Bilateral Cooperation                                  |
| 企画庁(STP)        | Directora   |
|                 | 二国間協力総局ユニット長  |
|                 | 貧困削減局長  |
|                 | 土地整理企画長 テリトリアル・アプローチ担当  |
| 大蔵省             | Coordinador General   |
|                 | 技術アドバイザー  |
| 教育文化省           | Viceministra  |
| 公共事業通信省         | Vice Minister   |
|                 | Asesora de Planeamiento y Gestion   |
|                 | Coordinador de Proyectos de Agua Potable, Saneamiento y Obras Hidráulicas |
|                 | Director Adj. DCV   |
|                 | Jefe UEP JICA PR-P17  |
|                 | Director Adj. DPV   |
| 農牧省             | Derector General  |
|                 | Director, Cooperación Técnica y Relaciones Internacionales                |
|                 | Asesor Técnico  |
|                 | Directora, Unidad de Evaluación   |
| 厚生省             | Director, Project Division  |
|                 | Project Manager   |
| 商工省             | Vicepresidente Primero, Unión Industrial Paraguay                         |
|                 | Director General Interino, Dirección General de Política Industrial       |
|                 | Gerente General CEPPROCAL   |
|                 | MIPYMES   |
|                 | sub-secretaria de CEPPROCAL   |
|                 | Coordinator Pytos   |
|                 | Director  |
| 国立協同組合院(INCOOP) | Presidente  |

| パラグアイ側関係者     |  |
|---------------|--|
| アスンシオン国立大学農学部 | 農学技師                                   |
|               | 講師・研究員                                 |
|               | 講師・研究員                                 |
| アスンシオン国立大学病院  | Cirujano 院長                            |
|               | Asesor, Dirección de Planificación 医学部 |

| プロジェクト関係者             |   |
|-----------------------|---|
| イグアス湖流域総合管理体制強化プロジェクト | Jefe Asesor del Proyecto  |
|                       | 林業分野  |
|                       | Dpto. de Gestión de Cuencas Hídricas, Administración Nacional de Electricidad |
| コルネル・オビエド市給水システム改善計画  | 国際事業部   |
|                       | 現場所長  |
|                       | 現場副所長   |

| 他ドナー, その他関係機関   |                         |
|-----------------|-------------------------|
| 世界銀行            | Representante Residente |
| 米国国際開発庁 (USAID) | 所長                      |
|                 | Mission Secretary       |
| 欧州連合 (EU) 諸機関   | Delegación              |
| Nihon Gakko 大学  | Vice Rector             |
| アンデス開発公社 (CAF)  | Director Representante  |
| 韓国国際協力団 (KOICA) | Director País           |
|                 | Vicedirectora           |
| 米州開発銀行 (IDB)    | Chief of Operations     |
|                 | Operations Consultant   |
|                 | Transport Division      |
| ピラポ農業協同組合       | 参事                      |
|                 | 組合長理事                   |
|                 | 利用担当理事                  |
| イグアス移住地         | 副会長                     |
|                 | 事務局長                    |

### 添付資料3 主要参考文献リスト

- 中南米開発政策ユニット編「第二回中南米シンポジウム：パラグアイにおけるリスク共生と開発」横浜国立大学先端科学高等研究院 2016
- 田島久歳, 武田和久編著「パラグアイを知るための50章（エリアスタディーズ 86）」明石書店 2011
- 国際連合ホームページ <http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/paraguay.pdf>
- 外務省ホームページ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/paraguay/data.html#section3>
- 台北駐日経済文化代表処 Taiwan Today, 2016年6月29日
- 世界銀行ホームページ <http://www.worldbank.org/>
- OECD.Stat <https://data.oecd.org/>
- 国際連合 The National Accounts Main Aggregates Database <http://unstats.un.org/unsd/snaama/introduction.asp>
- International Trade Centre, Trade Map <http://www.trademap.org/countrymap/Index.aspx>
- 稲森広明(2000)「パラグアイにおける長期独裁と民主化の諸問題」(『ラテンアメリカ研究』, 19号, 2000年) 3ページ
- 藤掛洋子(2001)「パラグアイの女性政策とジェンダー—『国連女性の10年』と民主化の中で—」ラテンアメリカレポート, アジア経済研究所 19巻1号(32-42ページ)
- 国連開発計画(UNDP) <http://www.undp.org/>
- パラグアイ統計調査センサス総局(DGEEC), Incidencia de Pobreza y Pobreza Extrema por Departamento: 1997 al 2015, Asunción: DGEEC, 2015, [http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/pobreza\\_extrema/Datos%20de%20pobreza%20por%20departamento.pdf](http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/pobreza_extrema/Datos%20de%20pobreza%20por%20departamento.pdf)
- パラグアイ企画庁(STP) y DGEEC, Principales Resultados por Departamento: Encuesta Permanente de Hogares 2015, Asunción: STP y DGEEC, 2015, <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/diptico/Presentacion%20por%20Departamento%20final.ppt>
- Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 <http://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>
- 韓国国際協力団(KOICA)ホームページ <http://www.koica.go.kr/>
- 米国国際開発庁(USAID)ホームページ <https://www.usaid.gov/>
- 財団法人国際合作発展基金会(ICDF) ホームページ <https://www.icdf.org.tw/mp.asp?mp=2>
- 欧州委員会パラグアイ国別戦略ペーパー2007-2013, [http://eeas.europa.eu/archives/docs/paraguay/csp/07\\_13\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/paraguay/csp/07_13_en.pdf)
- 欧州委員会ホームページ [http://ec.europa.eu/europeaid/countries/paraguay\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/countries/paraguay_en)

- ・ 米州開発銀行ホームページ  
<http://www.iadb.org/en/countries/paraguay/paraguay-and-the-idb,1039.html>
- ・ 内閣府ホームページ  
[http://www5.cao.go.jp/j-j/sekai\\_chouryuu/sa13-02/html/s2\\_13\\_2\\_1.html](http://www5.cao.go.jp/j-j/sekai_chouryuu/sa13-02/html/s2_13_2_1.html)
- ・ 国連広報センターホームページ <http://www.unic.or.jp/>
- ・ ミタイ・ミタクニヤイ子ども基金ホームページ  
<http://mitai-mitakunai.com/support/paraguay/poverty>
- ・ ニッケイ新聞「エルニーニョ＝南米4カ国で洪水被害＝少なくとも17万人が避難」2015年12月29日 <http://www.nikkeishimbun.jp/2015/151229-23brasil.html>
- ・ 藤掛洋子(2003)「パラグアイ農村女性の性と生殖に関する意識とその変化－農村女性の家族計画の「語り」と「実践」を手掛かりに(1994年－2001年)」根村直美編著、『健康・ジェンダー・セクシュアリティ』明石書店, 85-115 ページ
- ・ 藤掛洋子(2015)「パラグアイの女性たちの今日的ジェンダー課題」、『女たちの21世紀』, No.84, 28 ページ
- ・ 藤掛洋子(2007)「グアラニー 先住民族女性が創りだす二一世紀」,綾部恒雄監修, 黒田悦子・木村秀雄編著『講座世界の先住民族 ファースト・ピープルズの現在 08』 明石書店 251-268 ページ
- ・ 国際協力機構(JICA)ホームページ <https://www.jica.go.jp/>
- ・ 藤掛洋子(2009)「農村部における伝統的産婆の役割－パラグアイ」,『アジア遊学』 勉誠出版 (28-36 ページ)
- ・ パラグアイ共和国 JICA 国別分析ペーパー
- ・ 外務省政府開発援助(ODA)パブリックコメント  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/seisaku/page23\\_001065.html#section14](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/seisaku/page23_001065.html#section14)
- ・ 外務省, 対パラグアイ共和国国別データブック(2005年度, 2007年度, 2009年度)
- ・ 外務省, 対パラグアイ共和国国別援助方針(2012年)
- ・ 山形辰史「国際協力の現場から: グローバル競争時代の ODA」『外交フォーラム』No. 233, 2007年12月, 70-71 ページ
- ・ 山形辰史・高橋基樹「トップ・ドナーからスマート・ドナーへ 民主党政権の ODA 政策に対する提言」『アジア研ワールド・トレンド』No. 183, 2010年12月, 66-67 ページ
- ・ 在パラグアイ日本国大使館「第23回パラグアイ便り」2016  
[http://www.py.emb-japan.go.jp/jap/pdf/KORAMU/\(Modificado\)koramu%2023.pdf](http://www.py.emb-japan.go.jp/jap/pdf/KORAMU/(Modificado)koramu%2023.pdf)
- ・ 外務省「外交青書」2006年～2015年 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/>
- ・ 財務省貿易統計 <http://www.customs.go.jp/toukei/info/>
- ・ 日本不耕起栽培普及会 [http://www.no-tillfarming.jp/about\\_fukouki.html](http://www.no-tillfarming.jp/about_fukouki.html)
- ・ パラグアイ日本人連合会「パラグアイにおける日本人移住の歴史」  
<http://www.rengoukai.org.py/ja/la-sociedad-nikkei/historia>

- 日本・パラグアイ共同声明(2014年6月25日)  
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000042721.pdf>
- "Paraguay, Polka lessons: The surprising success of a landlocked country", Economist, Sept. 24, 2016
- 外務省『平成19年度外務省第三者評価 ニカラグア国別評価報告書』  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hyouka/kunibetu/gai/nicaragua/kn07\\_01\\_index.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hyouka/kunibetu/gai/nicaragua/kn07_01_index.html)