

第1章 評価のまとめと提言

日本の対ペルー援助は、添付のレーティング表に基づいて、外交上の評価の観点からは、両国の外交関係に大きく資するものであったと評価された。また、開発援助の観点からは、政策の妥当性は「高い」、プロセスの適切性は「ある程度効率的に実施された」、結果の有効性は「ある程度貢献した」との評価となった。

以下 1-1 に、第4章および第5章を踏まえた評価のまとめを述べた上で、1-2 で日本のペルーに対する援助計画の立案および実施に関する提言を示す。次期対ペルー援助政策は、これら提言を踏まえて策定されることを期待する。

1-1 評価のまとめ

1-1-1 外交上の評価

日本とペルーとの外交関係は、友好関係の歴史、ペルーが置かれた地政学的位置付け、経済的相互補完性、基本的価値観の共有の観点から重要であることが確認された。また、日本の外交目標である、日本国民の安全と繁栄の確保の観点からは、中南米地域における新自由主義に対する反発の動きや、アンデス地域における先住民運動の実態、中南米地域政策の実現を踏まえて、日本はペルーに対して援助を行ってきたことが確認された。

要人往来の実績にみるように、過去10年間ににおける両国の外交関係は両国の政治状況に大きく左右され、要人往来が全く途絶える時期もあった。しかし、こうした状況においても日本はペルーに対して一定規模の援助を継続し、現場レベルでの二国間関係を粛々と維持してきた。2006年ガルシア政権発足以降の両国関係の再構築は、途切れの無い援助を通じた外交関係の継続の成果ともいえる。その後の二国間関係は、以前にも増して良好であり、ウマラ新政権となった今もこの状況に変わりは見られない。長年にわたる日本とペルーとの歴史的背景および援助を通じて両国が互いに積み重ねてきた信頼関係が今日の二国間関係の土台となっているといえる。

外交的な波及効果の観点からは、経済連携協定(EPA: Economic Partnership Agreement)や日本方式地上デジタルテレビ放送の採用といった経済関係の深化、ペルー国民の外国に対するイメージに関する調査結果からみた友好関係、国際社会における日本への支援の状況、地域の安定・持続的発展の観点からプラスの効果が確認された。一方、日本企業の対ペルー投資では大きな変化は見られなかったことから、援助が日本の民間企業に与えた経済効果は限定的であったと判断される。

以上から、これまでの日本の対ペルー援助は総合的な観点から両国の外交関係に大きく資するものであったと判断される。

1-1-2 日本の対ペルー援助の評価

1. 政策の妥当性

日本の対ペルー援助政策は、日本の政府開発援助（ODA: Official Development Assistance）大綱・中期政策といった上位政策との整合性が確認された。日本の対ペルー援助政策としては、「貧困削減・格差是正」「持続的発展のための経済社会基盤整備」「地球的規模問題への対処」の3つを重点方針としてきた。こうした重点分野は、日本の ODA 大綱・中期政策といった上位政策においても掲げられており、整合性が高い。

ペルーでは政権交代に伴い、政策やその実施も左右されるものの、過去10年を通じて現在まで貧困削減や格差是正、経済社会基盤整備、環境保全といった問題が重点開発課題とされてきた。このため、ペルー政府の政策や開発ニーズとの整合性も高いことが確認された。

また、対ペルー援助政策は、貧困対策・医療保健状況改善・環境の持続性確保などの重点分野・課題において、ミレニアム開発目標や気候変動問題などの国際的な優先課題との整合性も確保されている。

他ドナーとの相互補完性については、ペルーでは経済規模に比較して外国からの援助額が少ないため、ドナー間の援助協調の重要性は低く、日本をはじめ各ドナーの援助はペルー政府の重点目標や開発ニーズに対応して適切に実施されていた。なお、セクターグループは幾つか存在し、中でも日本もメンバーとなっている水グループはペルー政府の政策方針に影響を与えるような活動を行っている。

以上より、ほぼ全ての項目に関して高い評価を得たことから、日本の政策の妥当性は高い。

2. 結果の有効性

対ペルー援助政策の重点分野は、「貧困削減・格差是正」「持続的発展のための経済社会基盤整備」「地球的規模問題への対処」となっている。ただし、ペルーの経済・社会における援助の比重は大きいとはいえないこと、日本の援助計画目標や重点セクター目標において定量的な目標値は設定されていないこと、また、複数のドナーの援助が特定地域などに集中していることから、ペルー社会・経済の改善に対する投入面や成果から日本の貢献を明確に示すことは難しい。加えてペルーでは、国際協力機構（JICA: Japan International Cooperation Agency）農業専門家の殺害事件（1991年）および在ペルー日本大使公邸占拠事件（1996年～97年）、さらにトレド政権時代には援助が減少した時期があり、また治安面の事情から日本人の派遣を控えた時期があることもあり、調査対象期間中の成果の発現はほかの国に比べても限定的であることをあらかじめ付記する。こうした制約を踏まえた上で検証した結果は以下のとおりである。

「貧困削減・格差是正」の重点分野である「山岳地域貧困対策」「水供給および衛生

改善」は、現在に至るまでペルー側が最重要課題としてきた分野であり、日本はこのニーズに応じて重点的に支援してきた。過去10年ペルーの中で相対的に貧困層の多い地域にあまり変化は見られず、日本はこうした地域を対象として貧困層の生活改善のために支援を行ってきた。また、「水供給および衛生改善」課題においても、浄水場建設・上下水道インフラ整備などを援助してきており、ペルー政府高官からも、ペルー国民の保健衛生状況の向上に貢献してきたとの評価を得ている。こうした結果、日本の支援はペルーの貧困指標の改善に間接的に一定の貢献を果たしてきたと評価される。

一方、「社会格差是正」においては、ペルーの保健セクター戦略に沿って支援し、既に終了した個々のプロジェクトについては指標の改善によって効果が見られる。しかしながら、「山岳地域貧困対策」・「水供給および衛生改善」課題に比べると投入額が少なく、全国的な保健指標の改善など政策的な成果は限定的であるといえる。さらに、テロ被害者への精神的ケア改善のための技術協力プロジェクトについては、ペルー側の状況の変化から、現在はニーズがより一般化しており、当初の目標に沿った日本の支援の役割は終えたと思われる。母子保健・障害者ケアについても、ペルー側の期待する支援の対象・方法などが次第に変化してきている。

「持続的発展のための経済社会基盤整備」の重点分野である「経済活性化」、「農業生産の安定・競争力」、「水産業分野振興」に対応するこれまでの日本の支援は、総じてペルー側の政策の重点に応じたものであり、個別の支援についてはインタビューを行ったペルー政府関係者からも高く評価されている。他方、この間に実施されてきた技術協力プロジェクトは小規模案件が多く、その分野も様々であることに加えて、2000年代後半に開始された2件の有償資金協力はいずれも実施中であり成果の発現には至っていない。こうした状況は、日本側の専門家派遣に関する制約や当時の二国間の外交状況などが反映されたものであるといえるが、2000～2010年度の日本の援助が本重点分野においてこれまでに全体としていかなる効果を生み出したのかという観点からは、限定的であったと判断される。

「地球的規模問題への対処」については、本重点分野に係る「環境保全」、「防災・災害復興支援」の開発課題に対する2000年度以降の日本の支援は、案件の投入規模が小さく、また、実施後間も無い案件がほとんどであることから、定量的な効果を測れる状況に無い。一方、定性的な効果の観点からは、本分野において日本は、技術協力支援を通じてペルーの環境に係る政策づくりにおいて一定の貢献をしてきたといえる。また、固形廃棄物や森林保全では、日本の技術・ノウハウに対する期待が大きい。防災・災害復興支援課題においては、緊急・復興によるイカ州の経済・社会回復、および防災に関する科学技術面で貢献してきている。

以上より、日本の対ペルー援助政策は、多くの重点分野で貢献していることが確認されたことから、ある程度貢献したと判断される。

3.プロセスの適切性

対ペルー国別援助計画の策定においては、多様な関係者からの意見やニーズを取り込む手順がひととおり確保されており、より現実的かつ効果的な計画を策定するために相応の努力と考慮がなされたものと判断される。他方、在ペルー日本国大使館では政権交代に際して重点分野の絞り込みの必要性が認識され、改定作業を開始していたにもかかわらず、結果として現在まで同計画の改定がなされていない点については不十分であったと言わざるを得ない。

案件の形成・採択は、対ペルー援助政策に沿って適切なプロセスを経て実施されている。一方、「選択と集中」については、その重要性は援助関係者の間で十分に認識されているものの、いまだ試行段階であり、具体的な実施には至っていない。

ペルー政府とのニーズの把握のためのコミュニケーションはおおむね適切に行われてきたものと判断される。日本側の実施体制については、全般的に、日本側の関係機関の意思疎通は良好であり、分業体制も適切に確保されているものと考えられる。ペルー側の受け入れ体制についても、経済財政省、国際協力庁（APCI: Agencia Peruana de Cooperación Internacional）ともに主体性を発揮する姿勢が高く、特に経済財政省の能力は高いと認識されている。

JICA および日本大使館は規定にしたがってモニタリング・評価を実施している。ただし、2億円未満の小規模案件については、評価の対象となっていないか、簡易な評価方法の運用が可能であるとされている。また、対ペルー援助政策に基づく政策・プログラム（重点分野）レベルでのモニタリングは行われていない。

ドナー連携については、「水グループ」以外にはペルー政府の政策方針に影響を与え得るような活動を行っているグループはあまり見られず、ドナー調整を高める必要性も小さいと広く考えられている。一方、日本は個別案件レベルにおいて、米州開発銀行（IDB: Inter-American Development Bank）との間での固形廃棄物処理事業に関する連携を行っており、今後の連携のモデルとしても期待される。民間部門との連携に関しては、個別プロジェクトでの連携や、ODA 以外の公的資金（OOF: Other Official Flows）による民間ビジネスへの支援例があるものの、外務省本省および現地においても引き続き検討すべき課題として認識されている。スキーム連携については、日本の援助が多様なスキームを有することが特徴・強みであることがペルー政府側からも認識されている。日本は2007年のペルー南部地震に際する一連の支援のように、多様なスキームを計画的・効果的に組み合わせることによって支援効果を高める試みを行っている。また、世界銀行並びにIDBの日本信託基金およびペルー・日本見返り資金によるプロジェクトにおいては案件選定プロセスにおいて日本側が関与する手続が制度化されている。

広報活動については、現地では大使館が主体となりウェブサイトやそのほかのメディアを活用した広報を行っており、基本的な情報提供やペルーの政府関係者への訴求と

いう役割は果たしているが、ペルー国民全体の認知度という点では改善の余地がみられた。

以上より、日本の対ペルー援助政策は、実施プロセスにおける多くの調査項目で高い評価を得たことから、ある程度効率的に実施されたと判断される。

1-2 提言

1-2-1 両国の外交関係を高めるための提言¹

(1) 外交ツールとしての国別援助方針の活用(5-3-1, 5-3-2)

新政権の発足に合わせてタイミングよく日本の援助方針を提示することは、両国間の外交関係を高める上で有用である。特にペルーには書面化された国の中期政策がなく、大統領の施政演説により国家的な目標を示すことが多いため、こうした事情を踏まえて、他ドナーは政権交代時期のタイミングで援助政策を策定し、援助政策の策定を通じて新政権との対話を図っている。

日本の場合、国別援助計画²の見直しは、策定から5年後をめぐりに行われることになっていたが、国の事情に合わせて改定時期を決められるようにすべきである。具体的には、政権交代がなされてから評価を行い、方針を作るのではなく、政権交代の1年前から国別評価の実施はもちろんのこと、日本のこれまでの援助の成果や在り方、今後の方向性について重点分野別に政府・行政機関を交えて意見交換を行い、政権交代後速やかに新政権の方針に合わせて政策方針を再確認するといった対応をとるべきである。さらに、国別援助方針の作成に当たっては、他主要ドナーのように援助方針の有効年次を明確に示すことを提案する。

(2) 日系ペルー人及び民間とODAとの連携強化(4-1-1, 5-3-1)

日系人は日本とペルーの人的交流の「架け橋」として重要な役割を果たしてきており、また、日本企業がペルーに進出の際の橋渡し役としても活躍している。日本とペルーの外交関係を考える上で日系人との交流を継続・拡大していくことは今後も重要であり、日本の対ペルーODAにおいても日系人との連携の在り方が検討されるべきである。たとえば、ブラジルでは南南協力支援において日系人が第三国専門家として活躍している。ペルーは未だ南南協力を行える状況にないが、長期的な視点からペルーでも日系人と連携することが可能かどうか、今から調査しておくことは意義がある。また、ODAと民間との連携においては、顕著な成果は見られないという実態を受け、今後民間との連携の在り方を見直す際に、日本とペルー間の貿易および投資において重要な役割を担

¹ 各提言の表題右横の括弧内の数字は、提言に関連する主な分析の小項目である。

² 国別援助計画は、被援助国の政治・経済・社会情勢を踏まえ、当該国の開発計画、開発上の課題等を総合的に勘案して作成する日本の援助計画であり、1999年から2010年までに28ヶ国について策定された。計画の有効年は策定後5年間程度とされているが、期限は明記されていない。国別援助計画は、2011年6月より「国別援助方針」に改編され、全てのODA対象国について作成することとなった。

っている日本ペルー経済委員会と意見交換を行うなども考えられる。

1-2-2 政策の策定に関する提言

(1) 戦略性の確保(5-1-4, 5-2-1, 5-2-2, 5-2-3, 5-3-2)

ペルーの経済規模に占める援助の割合は小さく、さらに日本の援助予算が減少傾向にある中、日本の援助のプレゼンスを高めつつ、効果的な援助を実施していくための戦略を検討する必要性がこれまで以上に高まっている。現在「貧困削減・格差是正」、「持続的発展のための経済社会基盤整備」、「地球的規模問題への対処」の 3 つの分野があり、さらにその下に 8 つの開発課題が設定されているが、日本の援助規模に対して開発課題を 8 つとするのは多すぎると考えられ、「選択と集中」の観点から援助戦略の見直しおよび整理が必要である。「選択と集中」を行うに当たっては、重点分野の絞り込みのほか、地域の絞り込みといった方法もある。どのような戦略とするかは、本評価の結果を踏まえつつ、最終的には外務省がペルー政府との協議の上で決定するべきであるが、見直しの方向性について以下を提案する。

- 日本が 2000 年の国別援助計画で重点としてきた「山岳地域貧困対策」、「環境保全」および「防災・災害復興支援」は現政権の重点課題でもあり、とりわけ「環境保全」および「防災・災害復興支援」は日本の比較優位性が高い課題でもあることから、これら課題に対する支援はこれまで以上に強化していくべきと考える。
- リマ首都圏における上下水道整備を中心とした「水供給および衛生改善」課題には、過去 10 年で最も支援を集中させてきており、高い成果を上げている。特に都市部の改善された水源へのアクセス人口の割合は 90%と非常に高い割合になっており、ペルー政府をはじめ、日本および他ドナーによる開発努力の成果が表れている。ただし、水の有効利用の観点から下水の整備、排水管のリハビリ、無収水対策への支援は都市部でも必要とされている場所はある。一方、地方部では全国平均を大きく下回っており、依然として支援が必要な状況である。これらを踏まえ、日本のプレゼンスが高い水分野において、日本が引き続き支援を行うことは重要であるが、支援の重点は都市部よりも地方部、また、都市部では水供給よりも水資源管理とすべきである。
- 「社会的格差是正」については、個別案件で成果を上げているものの援助の対象が障害者、テロ被害者、産科・婦人科患者など、受益者が多岐にわたるため、全体としての効果が曖昧でわかりにくい。日本の援助政策においてこの課題を今後も重点とするかどうかは、他の課題との比較の観点から見極める必要がある。残す場合は、日本の比較優位性、援助の重要性を確認した上で、受益者の特定を行うべきである。「経済活性化」、「農業生産の安定・競争力」、「水産分野振興」についても同様の対応が求められる。

本評価の結果を踏まえ、評価チームが考えた次期国別援助政策の目標体系図(案)を参考までに添付 1 に示す。

(2) 技術協力の拡充と多様化(3-4, 5-2-1, 5-2-2, 5-2-3)

科学技術をはじめ、日本の技術協力に対するペルーのニーズは大きいことが確認されたが、過去の歴史的経緯から、日本は1991年以降日本人の援助人材の派遣および派遣先を制限してきた。このことは中南米における専門家、協力隊、その他ボランティア等の人の派遣実績からも明らかである。ペルーの治安状況は当時に比べて回復した地域が多いことを踏まえ、現在指定されている危険地域の見直しを行い、さらに技術協力支援のための人材派遣の方針をペルーの現状およびニーズに合わせて改訂すべきである。また、日本人の専門家を送れない時期に実施した第三国専門家派遣も引き続き積極的に行っていくべきである。

技術協力支援の方法として、日本の技術や知見に対する期待が大きい環境保全や防災課題について、ペルー人を日本へ派遣し、日本の現場で最新技術を直接移転することが効果的であると考えられる。さらに、政策レベルでは、これまで主要な政府機関に専門家を派遣し、成果を上げてきたが、地方分権化の流れを踏まえ、今後は地方政府にも政策づくりを支援する専門家を派遣していくべきである。

(3) 援助成果の維持と拡大(5-2-1, 5-2-2, 5-2-3)

パイタ漁業訓練センター(現・漁業開発基金パイタ支所)、日本・ペルー地震防災センター、国立サンマルコス大学のように日本が長年にわたり支援を行い、成果をあげている機関や、水や防災のように日本のプレゼンスが高い分野については、支援規模および内容を精査しつつ協力関係を維持、拡大することが望ましい。また、これら機関が将来的に南南協力の実施機関となり得るかどうかなどという観点から、協力のあり方を検討することも重要である。

1-2-3 援助実施プロセスに関する提言

(1) 実施機関の適切な選定(5-2-3)

政策の策定で述べたとおり、今後は貧困削減や環境、防災など、分野横断的な課題への取組が重要となる。一方、これら分野の実施機関は、複数にわたるうえに、政策の執行において組織横断的な取組や役割分担が十分になされていないという課題がある。したがって、分野横断的な課題を支援する際には、政策を長期的に主導でき、また、日本の限られた援助資源を有効に活用できる政府機関を慎重に選ぶことが肝要である。また、支援に当たっては、分野横断的な政策づくりへの協力も併せて行うことが望ましい。

(2) 広報のさらなる強化(5-3-2)

現地ではペルーの政府関係者および日本大使館が主体となり、ウェブサイトやその他のメディアを活用した広報を行っており、基本的な情報提供やペルーの政府関係者への訴求という役割をはたしているが、ペルー国民全体の認知度という点では改善の余地がある。大使館のウェブサイトにおいて紹介されたペルー南部地震への日本の

支援対応のように、複数の支援にストーリー性をもたせつつ一体的に広報することは広報戦略の観点から効果的である。ペルーで行われている 2 億円以下の小規模技術協力案件、さらに世界銀行や IDB の日本信託基金や見返り資金案件の紹介も同様の方法が効果的であると考え。このほか、日本へ招へいしたペルーの報道関係者によるネットワークを活用すること、且つ、写真や図表などを用いて日本の ODA を紹介するような効果的な広報資料を外部への委託を含め作成することなどにより広報の効果をさらに高めていく必要がある。

(3) 2 億円以下の小規模技術協力案件に関する情報の整理(5-3-3)

ペルーにおいて 2000～2010 年度に技術協力プロジェクトが合計 29 件実施されており、そのうち 26 件が 2 億円未満の小規模案件であった。それらの案件は、評価の対象となっていないか、簡易な評価方法の運用が可能であるとされている。評価業務の効率性の観点から案件規模に応じて評価範囲や精度を区別することは十分に理解できるものであり、そのあり方は評価制度全体から中長期的に検討すべきである。しかし、関係機関内外から小規模案件についての情報提供を求められた際に、より効果的・効率的な活用が可能となるように、統一的な形で情報の整理を行っておくことが望ましい。

提言の優先度および想定される提言の対応組織は以下のとおりである。

	提言	優先度	対応組織
両国の外交関係を高めるための提言	外交ツールとしての国別援助方針の活用	◎	外務省 中南米局 南米課 外務省 国際協力局 国別開発協力第 2 課 在ペルー日本大使館
	日系ペルー人及び民間と ODA との連携強化	○	在ペルー日本大使館 現地 ODA タスクフォース JICA
政策の策定に関する提言	戦略性の確保	◎	外務省 国際協力局 国別開発協力第 2 課 現地 ODA タスクフォース 在ペルー日本大使館 JICA
	技術協力支援の拡充と多様化	◎	在ペルー日本大使館 外務省 国際協力局 国別開発協力第 2 課 JICA
	援助成果の維持と拡大	△	在ペルー日本大使館 JICA

援助実施プロセスに関する提言	実施機関の適切な選定	○	外務省 国際協力局 国別開発協力第2課 在ペルー日本大使館 JICA
	広報のさらなる強化	○	在ペルー日本大使館 JICA
	2億円以下の小規模技術協力案件の情報整理	△	JICA

注:優先度の記号は、緊急性、重要性の観点から◎:非常に高い(1-2年を目途に実現), ○:高い(2-3年を目途に実現), △:低い(5年を目途に実現), を意味する。