

第5章 日本の対ペルー援助の評価

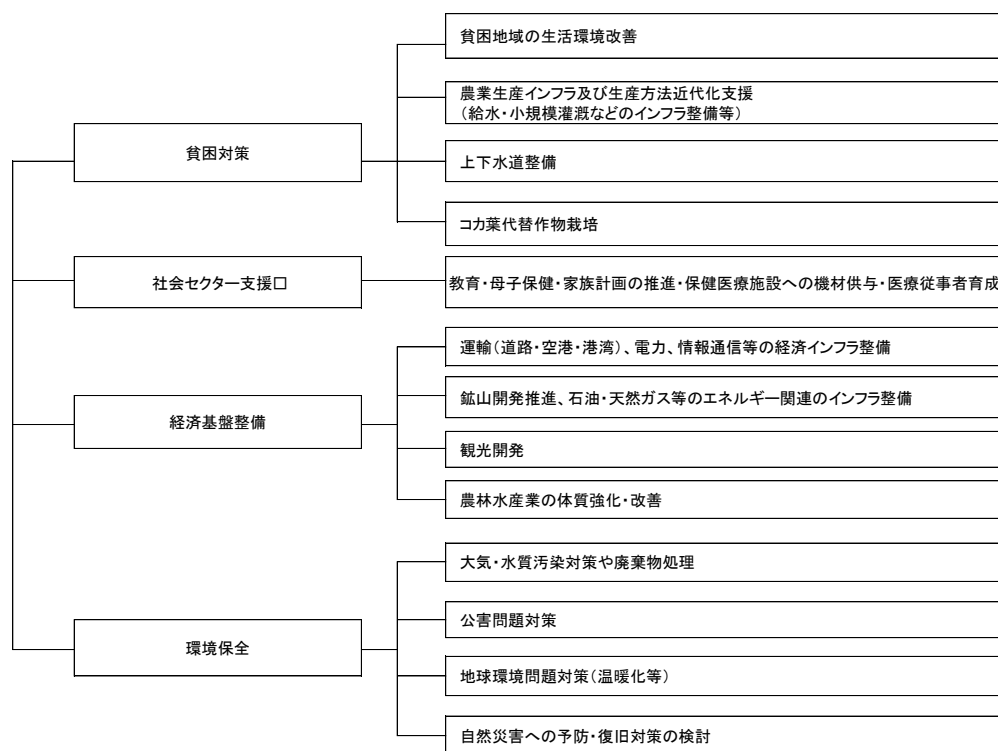
本章では、日本の対ペルー援助について「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の3つの観点から総合的に検証する。

5-1 政策の妥当性

本節では、「日本の対ペルー援助政策の目指す方向が妥当であったか」についての評価を行うため、目標体系図に示された援助政策が、1)ペルーの開発計画・政策ニーズ(「国民合意」(2004年)・「プラン・ペルー」(2010年)など)、2)日本の上位政策(政府開発援助(ODA: Official Development Assistance)ODA大綱, 中期政策)、3)国際的な優先課題(ミレニアム開発目標(MDGs: Millennium Development Goals)、気候変動問題など)、4)他ドナーの援助政策および日本の優位性と整合・調和しているかについて検証する。

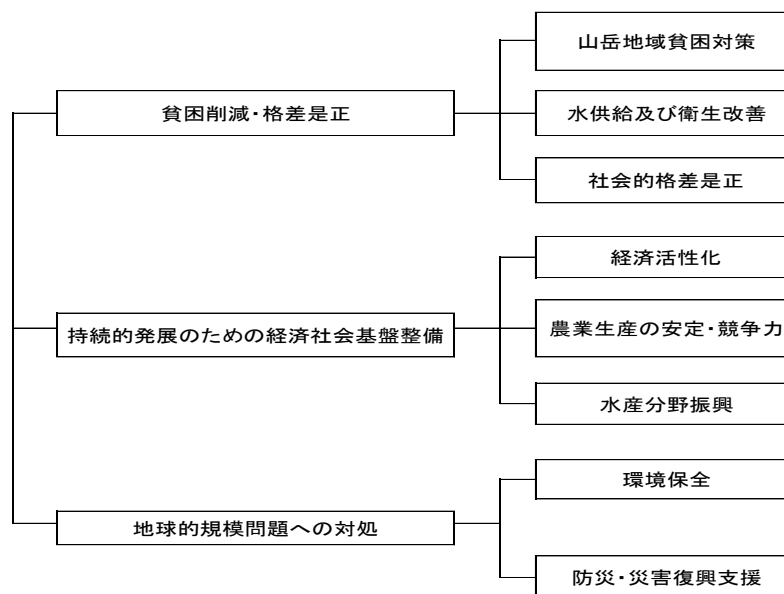
次頁に政策の妥当性で対象とした日本の援助政策を図式化したものを2つ示す。図5-1は、2000年に作成された対ペルー国別援助計画をもとに作成した日本の対ペルー援助政策の目標体系図である。国別援助計画では、重点分野として「貧困対策」・「社会セクター支援」・「経済基盤整備」・「環境保全」の4つが示されている。図5-2は、2000年以降の実態を踏まえて作成した日本の対ペルー援助政策の目標体系図である。図5-1との違いは、国別援助計画で示された「社会セクター支援」を「貧困対策」の下に整理し直し、重点分野を3つとしている点である。これは、2006年のガルシア大統領への政権交代に伴い現地において援助政策を見直しが行われたという事実を踏まえ、当時を知る関係者へのインタビューにより、実態を反映した結果である。またこの見直しに応じて、開発課題の下の個別の項目についても適宜整理がなされている。

図 5-1 日本の対ペルー援助国別援助計画 目標体系図



出所：対ペルー国別援助計画(平成 12 年 8 月)にもとづいて作成。

図 5-2 日本の対ペルー援助政策 目標体系図



出所：対ペルー事業展開計画(平成 22 年)にもとづいて作成。

5-1-1 日本の ODA 政策との整合性

日本の開発援助に係る上位政策としては、1990 年代より ODA 大綱および ODA 中期政策が策定されている。また、2010 年 2 月より外務省において「ODA のあり方に関する検討」が行われ、同年 6 月にはその結果がとりまとめられた文書（外務省「開かれた国益の増進－世界の人々と共に生き、平和と繁栄をつくる－」）が発表されている。同文書では今後、ODA 大綱および ODA 中期政策は改定される見通しである。

また、これまで上位政策のもとで、各国別に具体的な案件作成方針となる「国別援助計画」が作成され（策定後 5 年程度の運用をめぐりしている）、そのもとで「事業展開計画」が策定されてきた。今後、上記「開かれた国益の増進」を受け、「国別援助計画」は「国別援助方針」に代わる予定である。「国別援助方針」は全 ODA 対象国に対して順次策定予定であり、対ペルー援助方針は 2012 年に作成を予定している。

以下では、現行の ODA 大綱（2003 年 8 月閣議決定）並びに ODA 中期政策（2005 年 2 月施行）と日本の援助政策との整合性を検討する。

現行の ODA 大綱および ODA 中期政策と対ペルー援助政策との内容の対応を表 5-1 に示した。対ペルー国別援助計画に掲げられた援助の意義および援助の方向性、目標体系図に示された重点分野はいずれも、ODA 大綱および ODA 中期政策において言及されており、整合性が高い。

表 5-1 ODA 大綱および ODA 中期政策と対ペルー援助政策との整合性

	日本の対ペルー援助政策	ODA 大綱	ODA 中期政策
意義	<ul style="list-style-type: none"> ■ 政治的重要性 ペルーへの援助は貧困緩和を通じて麻薬・テロ対策に資することになり、国・地域の安定化、さらに国際的な平和構築へ貢献 ■ 経済的重要性 鉱物資源の輸入先として重要。 98 年からは APEC に参加、アジア太平洋地域との関係強化に努めると考えられ、日秘間の関係拡大に期待。 ■ 歴史的繋がり 長期的に、緊密かつ友好的関係を有している。 ■ OECD 開発援助委員会の新開発戦略との整合 ペルー政府は主体性をもって自国の問題に取り組んでいる。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 貧困、災害、テロ、環境問題などは国際社会全体の持続可能な開発を実現する上で重要な課題であり、国際社会の安定と発展にとっても重要。ODA を積極的に活用してこれらの問題に取り組む。 ■ 極度の貧困、飢餓、難民、災害などの人道的問題、環境や水などの地球的規模の問題は、国際社会全体の持続可能な開発を実現する上で重要な課題である ■ 中南米は、国内の格差に配慮しつつ、必要な協力を行う。 ■ 相互依存関係が深まる中で、国際貿易の恩恵を享受し、資源・エネルギー、食料などを海外に大きく依存する我が国としては、ODA を通じて開発途上国の安定と発展に積極的に貢献する。 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 戦略的かつ効率的な ODA の活用を通じて、我が国の地位にふさわしい役割を果たす ■ 貧困削減：MDGs の達成に向けて、効果的な ODA の活用などを通じて積極的に貢献する ■ 貧困削減：成長を通じた貧困削減のための支援 ■ 国際貿易の恩恵を享受し、資源・エネルギー、食料などを海外に大きく依存する我が国としては、ODA を通じて開発途上国の持続的成長のために積極的に貢献する
援助	<ul style="list-style-type: none"> ■ 貧困削減を最重要課題とするが、保健・教育に加 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 貧困格差、地域格差に対する公平性の確保 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 人間の安全保障の視点、公平性の確保、自助努力支援

	日本の対ペルー援助政策	ODA 大綱	ODA 中期政策
の方向性	え、市場アクセス強化を通じた生産能力向上支援を含むことにより、自助努力に対する援助を効果的・効率的に進めていく。	<ul style="list-style-type: none"> ■ 紛争・災害などの脅威への対処のための「人間の安全保障の視点」 ■ 自助努力支援 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 貧困削減 ■ 持続的成長：経済社会基盤の整備、 ■ 地球的規模の問題への取組 地球規模問題への取組は、貧困削減と持続的成長の達成に密接かつ包括的に関係。
重点分野／課題	貧困削減・格差是正 (i) 山岳地域貧困対策 (ii) 水供給および衛生改善 (iii) 社会的格差是正	<ul style="list-style-type: none"> ■ 重点課題： (1) 貧困削減 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 貧困削減： ・基礎社会サービスの拡充（安全な水、電化など） ・生計能力の強化（貧困層が裨益するような漁港、農道、かんがい施設などの小規模な経済インフラの整備） ・地震・津波などの突然の脅威からの保護による貧困層の脆弱性の緩和 ■ 成長を通じた貧困削減：農業生産性の向上、農村地域における農産物加工、市場流通や食品販売の振興などの農業以外の経済活動の育成を支援 ■ 保健医療システムなどの強化・女性と子ども子どもの健康
	持続的発展のための経済社会基盤整備 (i) 経済活性化 (ii) 農業生産の安定・競争力 (iii) 水産分野振興	<ul style="list-style-type: none"> ■ 重点課題： (2) 持続的成長 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 持続的成長 日本は資源・エネルギー・食料を海外に大きく依存 経済社会基盤整備（道路、港湾、発電・送電施設、エネルギー関連インフラ、生活環境インフラ）
	地球的規模問題への対処 (i) 環境保全 (ii) 防災・災害復興支援	<ul style="list-style-type: none"> ■ 重点課題： (3) 地球的規模の問題への取組 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 地球的規模の問題への取組 <ol style="list-style-type: none"> ① 再生可能エネルギーなどの地球温暖化対策 ② 環境汚染対策 ③ 森林の保全・管理などの自然環境保全

出所：日本の対ペルー援助政策(図 5-2)、ODA 大綱、ODA 中期政策をもとに作成。

5-1-2 ペルーの開発計画・政策ニーズとの整合性

本項では、ペルーの主要な政策を取り上げ、それらに対して対ペルー国別援助政策が如何に整合しているかを検証する。ペルーでは大統領の任期は 5 年であり政権交代により各組織の人事も交代するため、これに応じて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主な開発課題は変わっていない。またペルーでは、全セクターを網羅する国家開発計画がなく、大統領の施政演説などによって国家的な目標を示すことが多い。

トレド政権下では、大統領令により 2004 年に貧困克服国家計画(PNSP: Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006)が承認された。また 2002 年

に政府、政党や市民などにより作成された「国民合意」では、社会経済などにおける基本政策を表している。そこでは4つの重点目標のもとに31の課題が設定されている(表5-2)。「国民合意」ではこの31の目標の中に、貧困削減、国家としての競争力向上のためのインフラ整備、農村開発、持続可能な環境管理などが掲げられており、日本の対ペルー援助政策との整合性が高い。

ガルシア大統領(当時)は「Políticas Gubernamentales 2006-2011」において、地方分権などによる国家再建・貧困削減などを重点課題とし、その下に貧困率削減・保健医療・水サービスへのアクセス・電化など個別の分野における2011年にに向けた具体的な指標を定めていた。また、2010年に公表された「プラン・ペルー」は、「国民合意」や国連人権宣言などをもとに、ペルー独立200周年にあたる2021年に向けての各分野の長期計画を定めたものである。ここでも貧困削減や経済成長維持のためのインフラ整備、環境対策などが重点政策とされており、日本の援助政策と整合しているといえる(表5-3)。

さらに、2011年に発足したウマラ政権でも、社会包摂を重点課題としており、依然として国内の貧困対策や格差是正が重要視されている。

また、評価チームが現地調査において実施したペルー側の援助受入れ担当省(経済財政省および国際協力庁)へのインタビューにおいても、両省は日本の援助の重点分野はペルーの開発目標や開発優先分野と整合が図られていることが確認された。

表 5-2 「国民合意」に対する日本の対ペルー援助政策の整合性

ペルー「国民合意」	日本の対ペルー国別援助政策
I. 民主主義と権利の確立 民主的統治と法の支配の強化 戦略的計画・プロセスの透明化 他	
II. 平等と社会正義 貧困削減 平等な機会の促進 教育への完全なアクセスとスポーツ・文化の促進 保健と社会福祉への完全なアクセス ディーセントで生産的な就業 食料保障と栄養 家族強化・児童保護	貧困削減・格差是正 山岳地域貧困対策 水供給及び衛生改善 社会的格差是正
III. 国家の競争力向上 市場経済の強化 経済活動の競争性・生産性の追求 持続可能な開発と環境管理 科学技術の発展 インフラと住宅の開発 相互発展を伴う市場拡大(外国貿易政策) 農業と農村開発	持続的発展のための経済社会基盤整備 経済活性化 農業生産の安定・競争力 水産分野振興
IV. 効率的で透明な国家と地方分権化 効率的で透明な国家の強化 倫理の促進・汚職撤廃・脱税やマネーロンダリングや密輸の排除 テロ撲滅と国家和解強化 財政の健全化・負債削減 他	地球的規模問題への対応 環境保全 防災・災害復興支援

注:「国民合意」の目標は、31の目標の中から日本の対ペルー援助政策と関連するものを評価チームが抜粋。
 出所:「国民合意」および対ペルー国別援助政策(図5-1)をもとに作成。

表 5-3 「プラン・ペルー」に対する日本の対ペルー援助政策の整合性

「プラン・ペルー」	日本の対ペルー国別援助政策
1. 基本的な人権と個人の尊厳の完全な確保 基本的な権利の保障 貧困・絶対貧困撲滅 他	貧困削減・格差是正 山岳地域貧困対策 水供給及び衛生改善 社会的格差是正
2. サービスへの機会とアクセスの平等 幼児・妊婦の死亡率減少、幼児と妊婦の栄養失調の撲滅 栄養改善 農村部の生産活動の発展推進 全国民が、適切な水・電気・住居サービスへアクセスできること 他	
3. 国民と発展への奉仕へ向けた地方分権・効率的な国家	持続的発展のための経済社会基盤整備 経済活性化 農業生産の安定・競争力 水産分野振興
4. 高い就業率と生産性をもった経済競争力 経済成長の維持 持続可能な発展に資する科学技術の開発 経済インフラの多様化 他	
5. 地域間での平等な開発・適切なインフラ	地球的規模問題への対処 環境保全 防災・災害復興支援
6. 自然資源の持続可能な利用 自然資源の持続可能性維持 環境の質向上(空気・水・土壌) 全土における水の十分な利用確保 気候変動への対応 他	

出所:「プラン・ペルー」および対ペルー国別援助政策(図 5-1)をもとに作成。

5-1-3 国際的な優先課題との整合性

本項では、国際的な優先課題として、ミレニアム開発目標(MDGs)と気候変動問題を取り上げ、対ペルー援助政策が両者に如何に整合しているかを検証する。

MDGs が 2015 年までに達成すべき目標として掲げる主なゴールについて、国別援助計画が以下のとおりおおむね対応していることが確認された。「ゴール 1:極度の貧困と飢餓の撲滅」、「ゴール 3:ジェンダー平等推進と女性の地位向上」、「ゴール 4:乳幼児死亡率の削減」、「ゴール 5:妊産婦の健康の改善」、「ゴール 6:HIV/エイズ、マラリア、そのほかの疾病の蔓延の防止」には、同計画の目標の4本柱の一つである「貧困対策」が関連している。「ゴール 7:環境の持続可能性確保」に対しては、国別援助計画の「環境保全」が対応している。

気候変動問題に対処するための国際的な取組としては、各国の基本的な取組を規定する気候変動枠組み条約、同条約を受けて先進国に対して 2008 年から 2012 年の温室効果ガスの具体的な排出削減目標などを定める京都議定書が採択されている。また、日本は 2009 年に発表した「鳩山イニシアティブ」において、排出削減などの気候変動対策に取り組む途上国への支援を表明している。対ペルー国別援助計画では、重点分野「地球的規模問題への対応」において、大気・水質汚染対策や廃棄物処理、産業公害問題対策や温暖化などへの対応、エル・ニーニョ現象による自然災害への予防・復旧対策の検討を掲げていることから、同計画は国際社会や日本政府の気候変動に対する取組に整合していると判断される。

5-1-4 他ドナーの援助政策との相互補完性および日本の優位性

本項では、第3章3節に記述した主要ドナーの援助動向を踏まえつつ、日本と他ドナ

一の対ペルー援助政策においてどのような相互補完や役割分担がなされているのかを検証する。

ペルーにおける主要ドナーの援助政策における重点分野と日本の援助政策における重点分野との比較を表5-4に示した。同表では上述図5-2の対ペルー援助政策における重点分野(貧困対策・経済基盤整備・環境保全)に沿ってドナーが掲げる重点分野を分類し、それぞれのドナーが重点としている分野に色を付した。おおむね2000年以降に各ドナーが策定した援助計画や方針・戦略に係る文書を参照し、現地調査における主要ドナーへのインタビューの結果も加味してまとめたが、同表に示した分野の分類は必ずしも厳密なものではなく、またドナーにより重点分野の範囲や捉え方が異なる場合もあることから、色付けされた結果は評価チームの判断によるものである。

表 5-4 日本と主要ドナー国・機関のペルー援助の重点分野の比較

軸		日本の対ペルー援助政策														
		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応				その他				
分野	ドナー	社会格差是正		備			環境保全	防災・災害復興支援	ガバナンス	民間企業支援・輸出振興		マクロの安定	文化	技術	ジェンダー	
		山岳地域 貧困対策	水供給・ 衛生改善	教育	保健・医療 改善	経済活性化				農業生産 の安定・ 競争力	水産業分野 振興					雇用 創出支 援・職業 訓練
		山岳地域 貧困対策	水供給・ 衛生改善	教育	保健・医療 改善	経済活性化	農業生産 の安定・ 競争力	水産業分野 振興	環境保全	防災・災害 復興支援	ガバナンス	民間企業支援・輸出 振興	マクロの 安定	文化	技術	ジェンダー
		農業・農村 開発	上下水道 整備	教育(研 修・機材 整備)	保健・医療 施設/母子 保健/家族 計画の推 進	運輸/電力/ 通信・放送 等	農業・林業	水産業	汚染対策/廃 棄物処理/公 害問題対策	地震津波 対策/耐震 住宅の普及	民主化 促進、諸制度 の近代化支 援、選挙制度 支援等	雇用 創出支 援・職業 訓練	民間 セクター 支援・ 輸出振興	文化	技術 移転・ イノベー ション	女性参加
	世界銀行(WB)						※			※		※				
	米州開発銀行(IDB)															
	UNDP															
	CEC			※						※		※				
	USAID															
	ドイツ(GTZ, KfW) *			※						※				※		
	スペイン(AECID)										※					
	日本										※			※		※

凡例：色をつけたセルは重点分野。※印を付した分野は、重点分野として明記されていないものの、プログラムが実施されているなど、実質的に重点として認識されていると判断される分野。

出所：各ドナー機関の援助政策文書、現地調査におけるインタビューをもとに評価チームが作成。「山岳地域貧困対策」は、ドナーにより対象地域を山岳地域に限定せず貧困対策として取り組んでいるものも含む。同表に示した分野の分類は必ずしも厳密なものではなく、またドナーにより重点分野の範囲や捉え方が異なる場合もあることから、色付けされた結果は評価チームの判断によるものである。

1. 全般的傾向

援助対象分野別について、ペルー政府が貧困削減・水インフラ整備などを重点目標としてきたこと、開発ニーズとしても都市部と農村部の格差が大きく貧困削減や格差是正におけるニーズが非常に高いことから、主要ドナーの多くがこれらの分野を支援している。表 5-4 ではほとんどのドナーが貧困削減(山岳地域貧困対策・水供給および衛生改善など)・環境保全などの分野・課題を援助していることがわかる。日本もペルー側のニーズに応じてこうした分野を重点的に援助している一方で、日本は、他ドナーに比べると比較的広い分野を網羅して援助してきたといえる。たとえば、日本は水産業や防災・災害復興支援でも援助を行っているが、他ドナーでは比較的ばらつきが見られる。

また、ペルー経済において、外国からの援助が占める割合は国内総生産(GDP: Gross Domestic Product)比 1.8%と低い上³⁸、ペルーの経済成長が好調なことから、援助額を減少させたりペルーへの援助から撤退したりしてきたヨーロッパ諸国も多い。

2. 個別分野における他ドナーとの補完性

以下では多くのドナーが協力してきた主な援助対象分野を中心に、日本と他ドナー間の重複や補完性の観点から検証する。

貧困削減

貧困対策においては、過去 10 年、ペルーにおける相対的な貧困地域がワンカベリカ・アプリマック・ワヌコ・プーノ・アヤクチョなど山岳地域に多いということにあまり変化が無いことから、複数のドナーがこうした貧困層の多い州を対象としたプロジェクトを実施している。また、世界銀行を通じた日本の基金について、ペルー政府が実施に踏み切れず、また他ドナーも実施しないような分野等への支援が評価されている。

水インフラ分野

水インフラ分野では、多くのドナーが援助しているが、ペルー側からも他ドナーからも日本の援助との重複を心配する声は聞かれなかった。この理由としては、後述するように水分野においてはドナーグループがあり、案件形成においてドナー間で情報交換が行われていることが挙げられる。日本は、リマ首都圏における浄水場建設・上下水道整備などにおいては、世界銀行やドイツなどと協調融資を実施している。また地方における水道整備や技術協力は世界銀行なども実施しているが、現地インタビューでは他ドナー関係者から、日本との支援対象地域や役割分担に問題はなく相互のコミュニケーションがとられていると確認された。他ドナーとの比較優位性においては、日本は有償資金協力・技術協力などを組み合わせて支援を行っていることが、ペルー政府から評価されている。

³⁸ 外務省『ODA データブック 2010 年版』, p.890

水インフラ分野においては国際協力機構（JICA）・世界銀行・米州開発銀行（IDB: Inter-American Development Bank）・ドイツ国際協力公社（GIZ: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit）・ドイツ復興金融公庫（KfWKreditanstalt für Wiederaufbau）などにより「水グループ」と呼ばれるドナーグループが形成されている。現地調査では、ドナー協調の少ないペルーにおいて、このグループの活動がよく機能しているとの声が多く聞かれた。水グループでは合同の戦略文書を作成してペルー政府に提出しており、他ドナー関係者によれば、現在、水衛生セクターの国家計画のアップデート支援をペルー政府に提案しているとのことであった。また、上下水道整備は日本が重点分野としてきた分野であり、他ドナーも日本が水やインフラ分野において支援をしてきていると認識していることがおおむね確認された。

環境保全・防災

ペルーはアマゾン川上流に位置し国土の半分以上が熱帯雨林地域であるため、生物多様性の観点から、環境保全や防災分野についても世界銀行・IDB・ドイツなど多くのドナーが援助している。現地インタビューによれば、経済財政省が調整している防災や災害マネジメント分野のドナー会合があり、ペルー実施担当機関・国連開発計画（UNDP: United Nations Development Program）・欧州連合（EU: European Union）・非政府組織（NGO: Non Governmental Organization）などが参加している。日本はこの会合には参加していないものの、日本の防災や環境分野への援助に対しては、ペルー側から高い期待が寄せられている。日本もペルーも地震多発国であり、過去のペルーの地震災害には日本も緊急援助を実施している。また、日本の廃棄物処理プロジェクトには IDB が関心を示し、現在は対象地域を分担して実施しているところである。

3. 他ドナーの援助政策の方向性および支援方法

ペルーの経済成長に伴いオランダ・英国・フランスなどが援助から撤退または援助額を減少させていく中、援助を継続している他ドナーでは、2010年のペルーの高中所得国入りに合わせて、支援の方法や援助対象分野の見直しを図っている。現地インタビューにおいて世界銀行は、今後も貧困削減を重要課題としていくとしながらも、今後は外国からの技術支援が重要な分野を特定すること、およびペルー政府が今後も経済成長を持続するために必要なこと、を見極めて支援していくとしていた。この上で、将来はペルーが国内の人材リソースを効果的に活かしていけるよう生産性向上のためのロジスティックや人材育成などを援助していく方針であるとのことであった。また、IDB やスペインからも、今後はパリ宣言に対応してペルーの主体性をより尊重して支援していく方針が確認された。ドイツも以前は多くの分野で支援を行っていたが、資金が限られることから10年ほど前から重点分野を水・ガバナンス・環境保全の3つに絞っている。ペルーの高中所得国入りにより、日本も有償資金協力の対象を「防災災害対策」・「環境」・「格差是正支援」・「人材育成支援」の4つの分野に絞る方向にある。また、日本の援助手法に関する比較優位性としてペルー側からは、日本の専門家派遣や研修など複数の援助

スキームを組み合わせた援助が高く評価されている。

また、多くのドナーは対ペルー援助計画について、運用対象期間を定めている。たとえば世界銀行の現在の国別協力計画「country partnership strategy」は2007年から2011年を対象とした援助計画である。現在の日本の援助計画に有効期限はなく、対ペルー援助では、政権交代や政策を実施する際に外務省やJICA内部で見直しを行い、それを政策として実行してきた。ペルー政府や国民にとっては、改定期限が設けられている方が、支援を受ける時期とその間の日本の協力の重点がわかりやすく望ましいと考えられる。

4. 他ドナーの援助政策との相互補完性および日本の優位性のまとめ

ペルーでは経済規模に比して海外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きた。ペルー側のニーズは、経済成長をとげてきたとはいえ国内格差が依然として大きいため、貧困削減・格差是正・水インフラ整備などの分野において膨大である。日本の援助はこうしたニーズに重点的に対応して行われてきており、この分野を支援する他ドナーは多いものの、日本の援助との重複を心配する声は聞かれなかった。なお、セクターグループはいくつか存在し、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。

また、2010年にペルーが高中所得国入りを果たしたことから、オランダ・英国・フランスなどは援助額を減少させたり対ペルー援助から撤退したりしている。世界銀行・IDB・スペインなど引き続き援助しているドナーも、援助の方法や対象分野などを見直しており、全般的にペルーの主体性を尊重するとともに、ペルー国内の人材資源を効果的に活用して自立的に発展していけるような支援を検討している。日本も1999年から援助の重点を有償資金協力へ移しており、さらに2010年から有償資金協力の対象分野を「防災災害対策」・「環境」・「格差是正支援」・「人材育成支援」の4つに絞り込むようにしているものの、これまでは他ドナーと比べ幅広い分野を網羅してきたといえる。

さらに、日本は有償資金協力・専門家派遣・研修など複数の援助スキームを組み合わせた援助手法を持つことに優位性があると評価されている。たとえば、防災・環境分野においては日本の技術力への期待も高く、こうした強みを生かした形で絞り込みを進めていくべきである。

5-1-5 政策の妥当性のまとめ

以上より、日本の対ペルー援助政策は、日本のODA大綱・中期政策といった上位政策、ペルー政府の政策や開発ニーズとの整合性が高く、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小さいため、ドナー間の援助協調の重要性は低く、日本をはじめ

め各ドナーの援助はペルー側の開発課題に対して重点的に対応してきたといえる。ペルーのニーズは国内格差是正・貧困削減などにおいて依然として膨大であり、日本とほかのドナーの支援の重複も見られない。なお、セクターグループはいくつか存在し、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、ほぼ全ての項目において高い評価を得たことから、日本の政策の妥当性は高い。

5-2 結果の有効性

本節では、日本のこれまでの対ペルー援助の有効性を評価することを目的として、対ペルー援助計画で3本柱とされている「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」のそれぞれの目標から検証する。ただし、これらの援助計画目標(3本柱)並びにそれらの下で定められた各開発課題目標については、指標並びに定量的な目標値は設定されていない。したがって、目標達成度を目標値と実績値の対比により定量的に測定することは不可能である。また、開発課題における何らかの社会・経済変化に対して、日本の援助がもたらした貢献割合を厳密に測定することも一般的に極めて困難である。

加えて、ペルーでは、1991年に起きたJICA農業専門家3名が反政府武装集団に殺害される事件があり、当時ペルーに派遣されていた30名のJICA専門家、52名の青年海外協力隊員、および17名のそのほかの援助関係者を帰国させることを決定し、ペルーへの渡航自粛が勧告された。渡航自粛は1994年2月に緩和されたものの、1996年12月に反政府武装集団による在ペルー日本大使公邸占拠事件が発生し、人の派遣再び中断することとなった。1999年に人の派遣を再開するが、さらに、2001年から2006年まではフジモリ問題により有償資金協力の新規供与が中断した。こうした過去の経緯から、日本の対ペルー援助では日本人人材の派遣を制約してきており、技術協力案件の規模も2億円以下と小規模なものが多く、調査対象期間中の成果の発現はほかの国に比べて限定的であることをあらかじめ付記する。

以上に述べた定量的評価の限界を認識しつつ、評価チームは、まず日本の援助の有効性とインパクトを評価するのに適切と考えられる評価指標をできるだけ設定し、それらに関して過去の実績値の推移を可能な限り把握した。その上で、国内調査および現地調査における関係者へのインタビューから得た定性情報などを活用し、当該分野における日本の個別援助活動がそれぞれの指標の改善や進展にどの程度影響を及ぼしたのかの判断を試みた。それと併せて、入手可能なデータについては個別援助活動のインプットおよびアウトプットの実績から見た貢献度も判断材料として、日本の援助の結果の有効性に関する総合的な判断を行った。なお、有効性を検証する際の個別援助案件の範囲は、2000年度以降の案件を対象としているが、インパクトを分析する上で重要と判断される案件については2000年度以前のものも対象とした。

5-2-1 重点分野1の達成度: 貧困削減・格差是正

対ペルー国別援助政策の3本柱の一つである「貧困削減・格差是正」の下では、「山岳地域貧困対策」、「水供給および衛生改善」、「社会的格差是正」という3つの開発課題が設定されており、2000~2010年度までに合計約819億円の援助が実施された。これは、同期間の日本の対ペルー援助総額(約981億円)の86%にあたる。以下では、これら3つの開発課題について日本の援助の実績と成果について検証していく。

1. 山岳地域貧困対策

(1) 日本の実績

過去10年間の本開発課題への援助の実績を見ると、合計額では183億円で、重点分野「貧困削減・格差是正」(819億円)の約22%を占めている。そのうち約95%が有償資金協力による「山岳地域社会開発事業」・「山岳地域・貧困緩和環境保全事業(Ⅲ)」・「電力フロンティア拡張計画(Ⅲ)」(総額173億円)の3つである。「山岳地域社会開発事業」は山岳地域の社会・経済・衛生インフラ整備を目的とし、「山岳地域・貧困緩和環境保全事業(Ⅲ)」はかんがいや植林を通じた土壌保全や農業生産性向上を目的として実施してきた。

表 5-5 山岳地域貧困対策における援助実績

プロジェクト名	年度	援助スキーム	金額(億円)
山岳地域社会開発事業	2000-	有償資金協力	67.94
山岳地域・貧困緩和環境保全事業(Ⅲ)	2000-	有償資金協力	55.88
電力フロンティア拡張計画(Ⅲ)	2008-	有償資金協力	49.26
地域保健強化プロジェクト	2003-2004	技術協力プロジェクト	1.08
カハマルカ州の栄養失調対策	2007-2009	技術協力プロジェクト	0.44
市町村の経験共有による地域活性化プロジェクト	2006-2009	技術協力プロジェクト	0.36
責任ある漁業のための零細漁民研修プロジェクト	2006-2011	技術協力プロジェクト	1.10
電力利用促進プロジェクト	2009-2010	技術協力プロジェクト	0.38
中央アンデス地方における貧困農家のための地方開発および能力強化調査	2008-2010	開発調査	2.67
山岳地域灌漑整備事業準備調査	2008-2009	協力準備調査	1.19
北部観光開発事業準備調査	2009-2011	協力準備調査	2.15

注: 2000~2010年度に開始、終了、もしくは継続中の案件。金額は、技術協力プロジェクトおよび開発調査については、JICA資料、終了時評価報告書、事前評価報告書などを参照し、想定金額も含む。2010年8月に作成された「対ペルー共和国 事業展開計画」を踏まえ、「電力フロンティア拡張計画(Ⅲ)(2008年)」は経済活性化、「責任ある漁業のための零細漁民研修プロジェクト」は水産分野振興にも分類している。また、上記案件に加え、「社会経済調査の強化を通じた貧困モニタリング・プロジェクト」(2003-2005年、技術協力プロジェクト、0.12億円)も、山岳地域の貧困対策に資する案件と考えられる。

出所: 外務省『ODA 国別データブック』、JICA『国際協力機構年報』、事前調査報告書、JICA データなどから評価チーム作成。

(2) 成果と日本の貢献

ペルー政府はフジモリ、トレド、およびガルシア政権の過去 20 年間を通じて、貧困削減を最も重要な政策目標の1つに掲げ、重点的に取り組んできた。ガルシア政権では 2005 年の貧困率 50%を 2011 年までに 30%へ引き下げること为目标としていた(「Políticas Gubernamentales 2006-2011」)。2011 年に発足したウマラ新政権においても、社会包摂を優先目標の1つとしている。

ペルーのこうした政策に対応し、日本は特に貧困層の多い地域を対象に援助を行ってきた。具体的には、地図 5-1 に示すように、ペルー国内における貧困層の多い地域は、山岳地域およびアマゾン地域である。

地図 5-1 州別貧困率

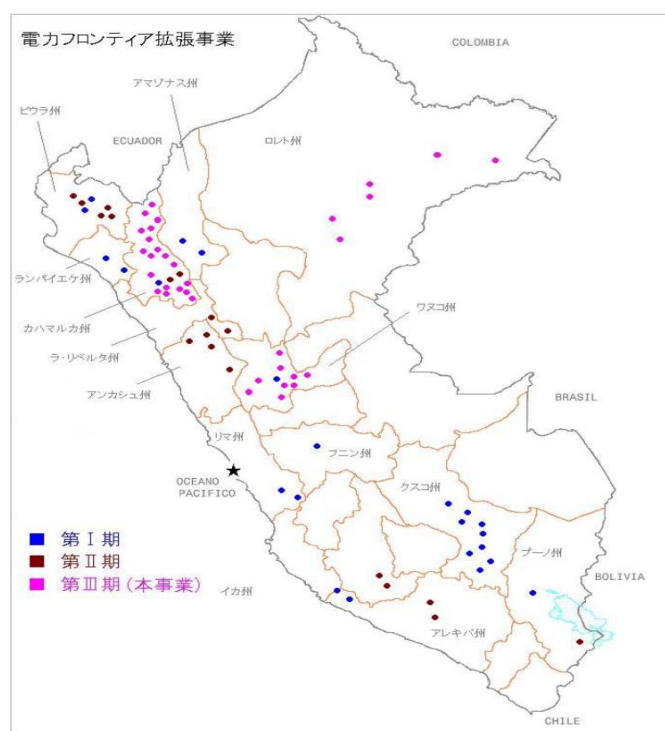


出所: ペルー情報統計院(INEI)ウェブサイト
<http://censos.inei.gob.pe/censos2007/indPobreza/?id=ResultadosCensale>

こうした実態を踏まえ、「山岳地域社会開発事業」(2000 年)ではカハマルカ、プーノ、クスコ、アヤクチョ、アプリマク、アンカシュ、アレキパ、モケグア、タクナ(このうち、アプリマク、アレキパ、アヤクチョ、タクナ、モケグアは、後述するように 2001 年の地震発生によ

り追加された)、「山岳地域・貧困緩和環境保全事業(Ⅲ)」(2000年)ではワンカベリカ、アプリマック、アヤクチョ、プーノ、カハマルカ、クスコ、ラリベルタ、アンカシュ、アレキパ、フニン、モケグア、リマ、パスコでプロジェクトを実施してきた。また「電力フロンティア拡張計画(Ⅲ)」ではワヌコ・カハマルカ・ロレト州を対象として送電線網の整備をしており、1990年代からの電力フロンティア拡張計画(Ⅰ)・(Ⅱ)を合わせた対象地域は地図5-2のとおりである。こうした地域は主にペルー国内でも相対的に貧困率の高い州に該当する。

地図5-2 「電力フロンティア拡張計画(Ⅰ)・(Ⅱ)・(Ⅲ)」対象地域



出所: JICA 電力フロンティア拡張計画(Ⅲ) 事業地図
http://www.jica.go.jp/press/2008/pdf/20090327_01_01.pdf

農村農業生産性開発計画(AGRORURAL)によれば、「山岳地域・貧困緩和環境保全事業(Ⅲ)」によって、小規模かんがい水路工事 264km, テラスの形成による土壌保全約 30,000 ヘクタール, 女性の起業への支援 312 件などが実施され, 受益者数は 41,493 世帯にのぼる³⁹。クスコ州では 1990 年代から, AGRORURAL を通じて小規模かんがいによる農産物の多様化・食用家畜の飼育支援・女性の起業を通じた現金収入増加・植林による土壌保全などを支援してきた。現地インタビューを通じて, 現地農民は日本からの援助であることを十分に認識していることが確認された。彼らは現金収入の

³⁹ 現地 AGRORURAL 提供資料『Proyectos Financiados por ex JBIC(JICA) del Gobierno de Japon 2000-2010』

少ない農村地域に住むにもかかわらず、この10年間の日本の支援に感謝の意を表し、日本で起きた東日本大震災への義援金を送ってくれている。(BOX5-1)

BOX5-1 東日本大震災の復興に対するペルー国民からの支援

2011年5月10日、ペルー農業省傘下の組織であるAGRORURALより義援金8,579.50ソル(邦貨約25万円、AGRORURAL 職員の寄付金も含む)が在ペルー日本大使館の口座に振り込まれた。これは、過去に日本の援助を受けたクスコ州の農民約1,500人が東日本大震災の復興に向けて寄付したものである。

日本は1997年以降、ペルーの山岳地域を対象とした円借款事業「山岳地域・貧困緩和環境保全事業(I)～(III)」を通じて、かんがい整備や農地保全、植林、営農活動を支援し、同地域に住む貧困層の生計向上に取り組んできた。1997年から2009年まで続いた支援の総額は約104億円に達し、14州の山岳地域における約11万世帯が裨益したとされる。

2011年3月11日の東日本大震災発生後、上記円借款事業による支援を受けたクスコ州の農民が「震災で苦しむ日本人の兄弟達のために恩返しを」と募金活動を開始した。円借款事業により生計が改善したとはいえ、現在も州の貧困率は50パーセントを超え、一ヶ月の平均所得は約6,100円と決して裕福とはいえない。そうした中、彼らは日本の復興のためにと、限られた現金収入の中から募金を行ったのである。最貧困層の農家も、ペルー山岳地域特産のクイと呼ばれる食用モルモットやそのほか農作物を市場で売ったお金で募金を行ったという。

本件評価調査では、援助の効果の観点から日本の援助により彼らの生活がどのように変化したかを確認すること、また、義援金を寄付してくれた農民達に義援金に話しを伺うことを目的としてクスコ州を訪問した。

現地を訪れると、民族衣装をまとった村人が、手に花束や自家製のはちみつを持ち、歌と楽器の演奏とともに調査団の訪



調査団の訪問を歓迎する農民

問を歓迎してくれた。そして、農民は日本の援助で始まったクイの養殖や植林、クッキー工場の様子を調査団に紹介しながら、彼らの生活は決して楽では無いが、日本の援助のお陰もあって以前に比べて随分とよくなったこと、また、村の子どもたちみんなが教育を受けられるようになるためにも、さらに収入を増やすべく事業を拡大していきたいと考えていることなどを語ってくれた。在ペルー日本大使館員より日本のために募金を集めてくれたことについて感謝を述べると、農民代表から「日本のこの度の震災には我々も非常に心を痛めている。少しでもお役に立てればと思った」との言葉が述べられた。また、困った時はお互い様であり、援助は一方が助けるものではなく、共存のために助け合うことが重要であることを改めて確認し合った。

このほか、ペルー日系人協会は震災直後から「日本と共に」と題した一連の被災地支援キャンペーンを実施し、「頑張れ日本」と題した日系社会による支援イベントを行っている。そこでは日系の若手音楽グループ8組が沖縄の伝統芸能エイサーやロック音楽などを披露し、非日系人を含む若者らを中心に延べ数千人が観客として集まったという。このイベントの入場料が被災地支援のために義援金として日本に送られたほか、これとは別に、日系人らより総額およそ25万ドル(約2千万円)の義援金が被災地支援のために在ペルー日本大使館に渡されている。

こうしたことから長年にわたる日本の協力は、ペルーの貧困削減に貢献するだけでなく、今回のように両国の絆を深めることにも貢献しているといえるだろう。

また、国家社会開発基金(FONCODES: Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social)を通じた「山岳地域社会開発事業」では、かんがい水路・電化・校舎の修復などのプロジェクトを1,726件実施してきており、受益者は1,634,000人と推計される⁴⁰。このプロジェクトでは、2001年6月発生の地震に対応して対象地域を当初の予定より広げており、崩壊して使えなくなった校舎や診療所の修復などを追加で実施した。プロジェクトの事後評価によれば、緊急時の日本のこうした柔軟な対応に対し、受益者の満足度が高い⁴¹。

「電力フロンティア拡張計画(Ⅲ)」(2008年～)では、世帯電化数を19万世帯から32万世帯(対象3州の合計値)へ増加させることを目指している⁴²。一方で事業実施後の電力消費には地域差があり、フェーズⅠ・Ⅱの対象であった地域のうち当初の目標に達していない地域が約45%あることから、ペルーのエネルギー鉱山省はその原因を料金制度・利用方法・住民の電化メリットに対する理解不足であるとし、日本は「電力利用促進プロジェクト」(2009～2010年)を通じて電力を利用した小規模生産活動のポテンシャル分析を行うなどの支援を行った。



山岳地域のたんばく源となっているクイ

こうした取り組みの結果、ペルーにおける貧困に関する指標は全般的に改善してきている。貧困率以下で生活する人口の割合(全国)は2000年の48%から2010年には31%へ(表5-6)、貧困の深刻度を示す貧困ギャップ率(1日1.25ドル(購買力平価))は2001年の5%から2009年には1%へ減少してきている(表5-7)。

表5-6 貧困率以下で生活する人口

	1990	1997	2000	2005	2010
貧困率以下で生活する人口(%) (全国)	-	43	48	49	31
貧困率以下で生活する人口(%) (地方)	-	66	70	71	54
貧困率以下で生活する人口(%) (都市部)	-	30	37	37	19

出所: 世界銀行 “World Development Indicators” (<http://data.worldbank.org/country/peru>)

⁴⁰ JICA「山岳地域社会開発事業」事後評価報告書, 2009年。

⁴¹ 同上。

⁴² JICA「電力フロンティア拡張計画(Ⅲ)」事業事前評価票(2008年), および JICA『国際協力機構年報2010年版』, p. 69。

表 5-7 貧困ギャップ比率

	1990	1994	2001	2002	2005	2006	2009
貧困ギャップ比率(1日1.25ドル(購買力平価)) (%)	0	1	5	4	2	2	1

出所: 世界銀行 “World Development Indicators” (<http://data.worldbank.org/country/peru>)

また、日本が支援の対象としてきた、相対的に貧困層の多い地方部においては、表 5-8 に示すとおり、全国レベルの指標ほど大きな変化はみられないものの、各州の貧困率は2000年に比べて下がってきている。たとえば、ワンカベリカ州では2000年の88%から2010年には66%へと減少している。また、人間開発指数も同様に改善されてきており(表 5-9)、各州ではおおむね貧困状況は改善されてきているといえる。

表 5-8 州別貧困率の推移

州別貧困率上位 10 州

州名	2001	2005	2010
ワンカベリカ	88.0	90.3	66.1
アプリマック	78.0	73.5	63.1
ワヌコ	78.9	75.8	58.5
プーノ	78.0	75.2	56.0
アヤクチョ	72.5	77.3	55.9
アマゾナス	74.5	68.6	50.1
クスコ	75.3	55.6	49.5
ロレト	70.0	71.5	49.1
カハマルカ	77.4	68.8	49.1
パスコ	66.1	72.9	43.6

州別貧困率下位 10 州

州名	2001	2005	2010
マドレデディオス	36.7	30.8	8.7
イカ	41.7	23.9	11.6
リマ	33.4	32.9	13.5
タクナ	32.8	30.3	14.0
モケグア	29.6	30.3	15.7
アレキパ	44.1	24.9	19.6
トゥンベス	46.8	16.2	20.1
ウカヤリ	70.5	53.1	20.3
アンカシュ	61.1	48.4	29.0
サンマルティン	66.9	54.1	31.1

注: 1993年の人口調査の予測値に基づいて調整されたものである。

出所: INEI, *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG)*; *Annual 2001-2010*, INEI(2011), *Perfil de la Pobreza por Departamentos 2001-2010*, p. 42 cuadro 3.2

表 5-9 州別人間開発指数⁴³の推移(下位 10 州)

2000 年		2005 年		2007 年	
州名	人間開発指数	州名	人間開発指数	州名	人間開発指数
アプリマック	0.457	ワンカベリカ	0.492	ワンカベリカ	0.539
ワンカベリカ	0.460	アプリマック	0.521	アプリマック	0.561
アヤクチョ	0.488	アヤクチョ	0.528	プーノ	0.561
ワヌコ	0.494	ワヌコ	0.531	アヤクチョ	0.562

⁴³ 人間開発指数とは、開発の目標は人々の選択肢を拡大することであると考え、その基本とされる寿命(長寿や健康)・識字や就学状況(知識の獲得状況を表す)・GDP(適正な経済水準)をもとに人々の生活水準を測る開発指標の1つである。

カハマルカ	0.495	クスコ	0.538	カハマルカ	0.563
プーノ	0.512	カハマルカ	0.540	ワヌコ	0.566
アマゾナス	0.515	プーノ	0.547	アマゾナス	0.574
クスコ	0.537	アマゾナス	0.554	クスコ	0.580
ピウラ	0.551	ロレト	0.566	パスコ	0.589
サンマルティン	0.553	ピウラ	0.571	ロレト	0.589

出所: UNDP ウェブサイト (<http://www.pnud.org.pe/frmPubDetail.aspx?id=156>)

この分野はペルー政府も最優先的課題としていることから世界銀行など他ドナーも支援してきており、貧困削減目標に対する日本だけの貢献を測ることは難しいものの、以上より、日本のプロジェクトは、貧困率や人間開発指数といった一般的な指標の改善に限定的ながら貢献していると言える。

このほか、「責任ある漁業のための零細漁民研修プロジェクト」(重点分野「持続的発展のための経済社会基盤整備」)における開発課題「水産業分野振興」にも分類されている)は、沿岸部でとれるアンチョビを塩漬けにして山岳地域へ運びその地域住民の栄養不足を改善しようとするものである。受益対象地域として栄養失調比率の高い地域を選び、アンチョビの加工のための研修受講者の9割はこうした山岳地域の女性であったとされている⁴⁴。このプロジェクトは2011年12月に終了しており、本プロジェクトの終了時評価が近々行われる予定であるため、零細漁民の能力強化や貧困地域住民の栄養源としてのアンチョビ消費の増加など成果に関する詳細は終了時評価の結果に委ねる。

また本開発課題では以上のほか、山岳地域の栄養失調対策など2億円未満の技術協力プロジェクトが数件実施されている。しかしこれらの案件については、5-3-2の「4. 政策の実施状況の定期的な確認」で見るとように案件実施後の効果がわからないため、成果を測ることはできなかった。

2. 水供給および衛生改善

(1) 日本の実績

過去10年間の本開発課題への援助実績を見ると、合計額では609億円であり、重点分野「貧困削減・格差是正」(819億円)の74%と突出して多く、日本が重点的に支援してきたことがわかる。援助スキーム別でみると、有償資金協力と技術協力プロジェクトの内訳は、有償資金協力が590億円、技術協力が5億円であり、有償資金協力による浄水場建設や上下水道整備と、その維持管理のための技術協力が行われてきた(表5-10)。

⁴⁴ 現地調査時における FONDEPES インタビュー(2011年10月20日)より。

表 5-10 水供給および衛生改善課題における援助実績

プロジェクト名	年度	援助スキーム	金額(億円)
地方都市上下水道整備計画(Ⅱ)	2000-	有償資金協力	76.36
カハマルカ上下水道整備計画	2008-	有償資金協力	49.95
イキトス下水道整備計画	2008-	有償資金協力	66.60
リマ首都圏周辺居住域衛生改善計画	2000-	有償資金協力	248.54
リマ首都圏周辺居住域衛生改善計画(Ⅱ)	2009-	有償資金協力	93.01
リマ首都圏北部上下水道最適化計画(Ⅰ)	2008-	有償資金協力	55.50
「地方上下水道整備事業」(L/A No. PE-P25)にかかるピウラ市における案件実施支援(SAPI)	2009-2011	技術協力プロジェクト	0.32
上下水道技術・管理能力強化プロジェクト	2003-2006	技術協力プロジェクト	0.31
北部地域給水・衛生事業組織強化プロジェクト	2009-2012	技術協力プロジェクト	4.00
リマ首都圏北部上下水道最適化事業(Ⅱ)準備調査	2009-2011	協力準備調査	1.77
アマゾン地域地方上下水道整備事業準備調査	2008-2009	協力準備調査	1.95
北部地域給水・衛生事業組織強化プロジェクト	2000	無償資金協力	10.20

注：2000～2009年度に開始、終了、もしくは継続中の案件。金額は、無償資金協力については交換公文(E/N)ベース。技術協力プロジェクトおよび協力準備調査については、JICA資料、終了時評価報告書、事前評価報告書などを参照し、想定金額も含む。

出所：外務省『ODA 国別データブック』、JICA『国際協力機構年報』、事前調査報告書、JICA データなどから評価チーム作成。

(2) 成果と日本の貢献

ペルーでは「国民合意」(2002年)の政策目標の1つとして、人権尊重の観点からのすべての不平等の撤廃、尊厳ある保健衛生環境での生活の保障を目指している。また、2006年には「国家衛生計画(Plan Nacional de Saneamiento)(2006-2015)」を策定し、サービスへのアクセス向上、サービスの品質向上などを目指している。ガルシア前政権は「万人に水を」を重点政策目標の1つとしており、「プラン・ペルー」でもインフラ整備や保健・社会福祉への平等なアクセスを目標としている。さらに、ペルーでは、1990年代初頭にコレラが蔓延しており、水供給および衛生改善を支援することは、医療保健状況の向上にも貢献すると考えられていた。

ペルーにおいて改善された水源にアクセスできる人口の割合は、2000年以降全国的に向上しており、2000年から2008年にかけて、全国的には79%から82%、地方部においては54%から61%へ増加している。(表 5-11)。

表 5-11 改善された水源にアクセスできる人口

	1990	1995	2000	2005	2008
改善された水源にアクセスできる人口(%) (全国)	75	77	79	81	82
改善された水源にアクセスできる人口(%) (地方)	45	50	54	58	61
改善された水源にアクセスできる人口(%) (都市部)	88	90	90	90	90

出所: 世界銀行 “World Development Indicators” (<http://data.worldbank.org/country/peru>)

以下では日本が実施してきた主な援助を、リマ首都圏および地方における援助に分けて述べる。

リマ首都圏における援助

日本は「リマ首都圏周辺居住域衛生改善計画(Ⅰ)・(Ⅱ)」により、リマ上下水道公社 (SEDAPAL: Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima) を通じてワチパ浄水場建設を援助してきた。ペルー沿岸部は砂漠気候にあたり年間降水量が約 10mm と少ない上、地方からの人口流入により、リマ首都圏は従来より乾季の水不足が懸念されてきた。

表 5-12 リマの人口推移

人口(百万人)	1990	1995	2000	2005	2008
リマ	5.8	6.6	7.3	8.1	8.9

出所: 世界銀行 “World Development Indicators” (<http://data.worldbank.org/country/peru>)

こうした給水人口の増加に対応するため、ワチパ浄水場は主に日本の援助により建設され(総事業費 55,296 百万円のうち 34,155 百万円が日本からの円借款対象額)、2011 年 7 月に完成した。この浄水場の水はリマ周辺の川から取水され、計約 10km に及ぶ2つのトンネルをへて浄水場で貯水・処理される。日本はトンネル建設も支援しており、2010 年 8 月にはガルシア大統領(当時)・住宅建設衛生大臣らと共に2つめのトンネルの完成式が行われた。SEDAPAL によれば、この浄水場による受益者は 240 万人にのぼる見込みである⁴⁵。

今後の課題として、現地調査でのインタビューでは、上下水道の整備に加え、既に整備された排水管のリハビリと収水対策があることが確認された。水道料金が徴収できないと、その資金をもとにした整備・投資を継続することが困難になるため、無収水率の改善は重要な課題である。SEDAPAL のインタビューでは、現在リマ周辺部の無収水率は南部では約 30%だが、北部では約 50%とのことである。無収水率の改善のためには、リハビリなどによる漏水対策とともに、メーターを設置し流量管理することにより料金徴収を強化することなどが必要である。日本はこうしたニーズに対応して、2009 年から「リ

⁴⁵ JICA プレスリリース(<http://www.jica.go.jp/peru/office/information/event/100823.html>)より。

マ首都圏北部上下水道整備計画(I)」を通じて KfW・世界銀行とともに上水管のリハビリを援助している。SEDAPAL の高官からは、このプロジェクトを通じて新しいリハビリ技術を学ぶことができた上、上水管のリハビリにより料金の回収率向上へもつなげることができる、今後日本から、盗水対策のための技術も学びたいとの評価を得ることができた。さらに日本は今後、技術協力を通じて収水率向上のためのプロジェクトを実施予定である。このプロジェクトでは SEDAPAL 職員に対し研修を行うとともに、メーターを設置して流量を管理するという。

この「リマ首都圏北部上下水道最適化計画(I)」では配水区画化と呼ばれる方法が取り入れられている。これは、以前から日本が世界銀行と協力して援助してきたリマ首都圏の上下水道整備において、世界銀行の調査に基づいて採用されたものである。配管を区画に分けることにより、区間ごとに水圧の適正化などを行うとともに、事故の際の被害を局所的に抑えることができるというものである。このプロジェクトの事後評価によれば、現状に合わせた適切な対応であり、これが受益者の満足向上へつながったと評価されている。

また、リマ首都圏での下水処理率は低く、と無収水率は依然高いものの、2001 年から 2010 年にかけて改善されてきている(表 5-13)。日本は 1990 年代から下水処理場の建設・拡張を援助しており、こうした改善に一定の貢献を果たしてきているのではないかと思われる。

表 5-13 SEDAPAL の下水処理率・無収水率

	2001	2005	2010
下水処理率 (%)	7.3	12.2	20.7
無収水率 (%)	41.9	41.1	38.2

出所: 上下水道サービス監督局(SUNASS) (<http://www.sunass.gob.pe>)

地方における援助

ペルーではリマ首都圏と地方部における水へのアクセスには格差があり、日本はこうしたニーズに対応して現在、ピウラ・アンカシュ・ロレト・クスコ・カハマルカの各州で上下水道の整備を支援している。ピウラでは 2009 年より技術協力プロジェクトを実施中であり、専門家を派遣して配管の維持管理技術を移転するとともに、衛生啓発を行っている(BOX5-2 参照)。ピウラでは 1999 年から下水処理場建設・上下水道整備も実施してきた。住宅建設衛生省高官からは、日本の援助による下水場建設を通じて、長い間不衛生な水を飲料水としてきた地域住民がよりきれいな水を飲むことができるようになり、それが今後人々の衛生状況改善へつながると高く評価された。

BOX 5-2 「北部地域給水・衛生事業組織強化プロジェクト」の概要と取組

日本はリマ首都圏において、浄水場建設・上下水道整備・配管のリハビリ技術の移転を通して住民の衛生状況改善のために支援してきた。一方、地方でも下水処理場建設や上下水道整備を実施し、さらに地方都市水道公社のサービスが十分に行き届いていない地方の小さな農村部においても、下記の技術協力を通じて、水道の維持補修に関する地方行政の能力向上・地域住民の衛生啓発に取り組んでいる。

・「北部地域給水・衛生事業組織強化プロジェクト」の概要

本プロジェクトは、ペルー北部のピウラ州・ランバイエケ州における地方給水および衛生改善を目的とした技術協力プロジェクトである。ペルーでは、地方における上下水道整備について、中央政府が州政府を介さず、直接その下の行政レベルである区役所に資金や施設を供与することが多く、州政府がフォローできないという問題が生じている。このプロジェクトでは、州の担当組織に対し、パイロット事業を通して、次の分野について包括的に技術移転することにより、地方の人材育成を目指している。

プロジェクトでは、

- (1) 上下水道整備に関する設計・工事の施工管理
- (2) 施設の運営・維持管理
- (3) 住民の衛生教育

を行っている。

プロジェクトを実施するにあたってはパイロットサイトとして、人口2,000人程度の5集落を選んでいる。その中には、川の水をほとんど消毒もしないまま各戸へ配水している村もあった。パイロットサイトの1つ、マラカシ村では、川の伏流水を井戸によって揚水して各家庭へ給水しているものの、その間に漏水が多かった。このため、プロジェクトによって導水管の取り替え・各家のメーター設置などが行われた。現在、村の衛生委員会や区役所の職員に対してその維持補修について研修を行っているところである。こうした活動の鍵は住民の自治組織である。水道料金の回収は村の人達自身で行っており、毎週日曜日に通りごとに集金するとともに、施設維持管理や水の大切さについての啓発活動も行っている。ペルーでは全国的に収水率が低いことが問題となっている中、この村では無収水率は5%であるとのことである。また、州政府住宅衛生局の職員が幼稚園などで住民への衛生啓発も行い、地元住民と州政府が一体となって地元の給水・衛生改善問題に取り組んでいる。日本はプロジェクトを通じ、こうした活動が自立発展していくことができるよう援助している。



幼稚園における衛生教育

出所: JICA「北部地域給水・衛生事業組織強化プロジェクト」案件概要表, JICAペルー事務所入手資料, ピウラにおける視察およびインタビュー

また、現在実施中の「地方都市上下水道整備計画(Ⅱ)」では、アマゾン地域であるロレト州および山岳地域であるクスコ州において上下水道整備や下水処理場建設を支援している。このプロジェクトによる受益者はそれぞれ、ロレト州イキトス市では160,239

人、クスコ州クスコ市では 375,573 人、シクアニ市では 60,115 人が見込まれている⁴⁶。

ペルーでは全般的に水衛生環境は改善されてきているものの、都市部と地方部における格差は依然として大きく(表 5-14, 15), この格差は特に下水サービスにおいて大きい。住宅建設衛生省によればペルー政府は、水サービス改善の重点地域を次第に沿岸部から山岳部やアマゾン地域へシフトしており、日本の北部地域やアマゾン・山岳地域への支援は、こうしたペルー側のニーズの変化にも対応してきているものといえる。現地調査において、ペルー側からも、日本のこうした地方部での援助はペルーのニーズに沿ったものであるとのコメントを得ている。

表 5-14 公共の上水サービスへのアクセスのある世帯の割合

	2001	2005	2010
公共の水へのアクセスのある戸数の割合(対全戸)(%) (全国)	71.3	70.3	76.8
公共の水へのアクセスのある戸数の割合(対全戸)(%) (地方)	42.5	33.9	40.5
公共の水へのアクセスのある戸数の割合(対全戸)(%) (都市)	82.4	85.6	89.2

注: (2008 年以降のデータは)2007 年の人口調査の予測値に基づいて調整されたものである。

出所: INEI, *Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0); Annual 2001-2010*, INEI(2011), *Perfil de la Pobreza por Departamentos 2001-2010*, p. 61 gráfico 3.14

表 5-15 公共の下水サービスへのアクセスのある世帯の割合

	2001	2005	2010
公共の下水サービスへのアクセスのある戸数の割合(対全戸)(%) (全国)	52.0	55.5	64.8
公共の下水サービスへのアクセスのある戸数の割合(対全戸)(%) (地方)	4.7	6.1	10.6
公共の下水サービスへのアクセスのある戸数の割合(対全戸)(%) (都市)	74.0	75.7	83.2

注: (2008 年以降のデータは)2007 年の人口調査の予測値に基づいて調整されたものである。

出所: INEI, *Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0); Annual 2001-2010*, INEI(2011), *Perfil de la Pobreza por Departamentos 2001-2010*, p. 62 gráfico 3.15

3. 社会的格差是正

(1) 日本の実績

2000 年度以降の本開発課題における援助実績は合計 28 億円で、重点分野「貧困削減・格差是正(819 億円)の 3%を占めている。このうち 22 億円は無償資金協力による「日本ペルー友好病院建設計画」と「国立障害者リハビリテーション・センター建設計画」である。残りの 6 億円は技術協力で、主なものとしては「人権侵害および暴力被害住民への包括的ヘルスケア強化プロジェクト」が実施された。

⁴⁶ Agua para Todos 質問票回答書より。

表 5-16 社会的格差是正における援助実績

プロジェクト名	年度	援助スキーム	金額(億円)
人権侵害および暴力被害住民への包括的ヘルスケア強化プロジェクト	2004-2007	技術協力プロジェクト	4.22
暴力被害住民への包括的ヘルスケア強化プロジェクト(実施中)	2009-2012	技術協力プロジェクト	1.82
カナス・スヨ地方教育ネットワーク教育運営強化プロジェクト	2005-2008	技術協力プロジェクト	0.23
日本・ペルー友好病院建設計画(国債 2/2)	2000	一般無償	18.40
国立障害者リハビリテーション・センター建設計画(詳細設計)	2008	一般無償	0.90
国立障害者リハビリテーション・センター建設計画(本体工事)	2009	一般無償	2.43

注：2000～2010年度に開始，終了，もしくは継続中の案件。金額は，無償資金協力については交換公文(E/N)ベース。技術協力プロジェクトについては，JICA 資料，終了時評価報告書，事前評価報告書などを参照し，想定金額を含む。

出所：外務省『ODA 国別データブック』，JICA『国際協力機構年報』，事前調査報告書，JICA データなどから評価チーム作成。

(2) 成果と日本の貢献

援助実績に見られるように，この開発課題における日本の投入は主に保健セクターである。ペルーの保健セクターでは，保健サービスへのアクセスの保障，身体的だけでなく精神面も含めたケア，健康の促進・予防なども視野に入れた戦略計画を立てている⁴⁷。こうしたペルーの保健セクター戦略に対し，日本は病院建設による保健サービスへのアクセス向上や，技術協力による心的外傷後の精神的ケア改善などの支援を行ってきた。

「日本ペルー友好病院建設計画(国債 2/2)」(2000年)は，1999年から行われてきた無償資金協力(供与限度総額 23 億円)の一部である。この支援により，老朽化・需要増加への対応が懸念されていた日本ペルー友好病院，および貧困地域にあるピエドラ・リサ保健センターへの分娩棟が建設された。日本ペルー友好病院は，母子病院の一部である新産科棟を指し，2001年10月に完成した。母子病院はペルーの母子保健における最終移送先病院として位置付けられ，リスクの高い患者を中心に，産科・婦人科の患者や新生児・乳幼児に対し専門的な治療を行うために使われてきた。完成後，患者数は1999年の45,752人から2004年の132,212人へと大幅に増加するとともに，プロジェクト目標であった，母子病院における早期新生児死亡率の10人/1000人への減少・妊婦死亡率の21人/1000人への減少が達成されている⁴⁸。現地調査におけるインタビューによっても，低体重の子どもの生存率が飛躍的に伸びたこと，緊急時の母体への治療が可能になったことが確認された。また，病院内の施設を活用し，地方から病院職員を招いてペルー側資金によって研修を実施することができた，機材についても建設当時から機能が落ちていない，との評価を得た。一方で今後のニーズとしては，インタ

⁴⁷ Perú Ministerio de Salud, *Reformulacion del Plan Estratégico Sectorial 2004-2006*, および Perú Ministerio de Salud, *Plan Estratégico Sectorial Multianual de Salud 2008-2011*.

⁴⁸ JICA「日本ペルー友好病院建設計画(外務省評価案件)」事後評価票，2005年。

一ネットによる遠隔治療への支援や、未熟児については5歳までの成育状況が重要であるため、そのモニタリングに対する援助の希望が確認された。

「国立障害者リハビリテーション・センター建設計画」については現在建設中であり、その効果は確認できていない一方、今後に関して、日本のコミュニティによる共同での障害者のリハビリへの取組などの制度を学びたいとの声があった⁴⁹。

技術協力「人権侵害および暴力被害住民への包括的ヘルスケアプロジェクト」は、1980年代にテロの被害にあった人々へ精神的ケアの向上を支援したものである。ペルーでは1980年代から2000年までの間政治テロが頻発し、目の前で家族を失った子ども子ども達など、その後も心的外傷後の身体的・精神的障害に苦しんでいる人々が多かった⁵⁰。この技術協力は、ペルーの「真相和解究明委員会」(Comisión de la Verdad y Reconciliación)および「補償の包括的計画」(Integral Plan of Reparation)の被害状況調査結果、被害の大きかった地域を選んで実施されたものである⁵¹。テロの被害者の多くが女性・子どもであったこと、実際には家庭内暴力や自然災害による被害者のケアの必要性も認められたことから、母子保健や一般的な医療サービスの中に暴力被害者ケアが取り込まれた。ペルー国内の専門家50名がアメリカで研修を受けた後、ペルー国内で1・2次医療従事者への研修を行っている。終了時評価においてプロジェクトの目標指標について、暴力被害者の把握件数・ケア提供件数・関連機関への紹介件数のいずれも2005年から2007年にかけて急増したことが確認されている⁵²。またこのプロジェクト実施によって、リマの国立サンマルコス大学では「暴力被害者に対する包括的ヘルスケアコース」が正式なディプロマコースとして制度化され、2007年度にはパイロット地区から392名がこの研修を受けており⁵³、他ドナーと比べた際の優位性としてペルーの自助努力による人材育成が持続できると評価されている⁵⁴。さらに現地でのインタビューにより、2010年にはJICAコロンビア事務所からの要請でコロンビアの政府職員にも研修を実施したとのことから、ペルー国外へも広がりを見せていることが確認された。こうした日本の支援は、精神面も含めた保健サービス改善というペルーの保健セクター戦略と沿ったものである一方、現在は暴力被害による精神的ケアのニーズが政治テロによるものから飲酒・ドラッグによるものや児童虐待などより一般的なものへ拡大してきている⁵⁵。

なお「暴力被害住民への包括的ヘルスケア強化プロジェクト」(技術協力プロジェクト)

⁴⁹ 現地調査における保健省インタビュー(2011年10月14日)。

⁵⁰ 同上、およびJICA「人権侵害および暴力被害住民への包括的ヘルスケア強化プロジェクト」・「暴力被害住民への包括的ヘルスケア強化プロジェクト」案件概要表。

⁵¹ JICA「人権侵害および暴力被害住民への包括的ヘルスケア強化プロジェクト」および「暴力被害住民への包括的ヘルスケア強化プロジェクト」案件概要表。

⁵² JICA「人権侵害および暴力被害住民への包括的ヘルスケア強化プロジェクト」終了時評価、2007年。

⁵³ 同上。

⁵⁴ 保健省質問票回答書より。

⁵⁵ JICA「暴力被害住民への包括的ヘルスケア強化プロジェクト」案件概要表、並びに現地保健省インタビュー(2011年10月14日)より。

は、上記「人権侵害および暴力被害住民への包括的ヘルスケアプロジェクト」のフェーズⅡであり、フェーズⅠで研修を受けた人材を講師として研修を実施するとともに、対象地域を拡大している。現在実施中であり、その効果については終了時評価において確認される予定である。

以上のように、本開発課題における日本の支援はペルーのセクター政策に沿ったものであり、既に終了した個々のプロジェクトについては、指標の改善などによってその効果が確認されている。またペルー保健省からは、他ドナーに比べ、日本の支援はプロジェクト実施後もペルーにおいて人材育成が継続できるよう工夫されていると評価されている。こうした配慮はペルーの自助努力を促すものといえるものの、ほかの開発課題に比べ、「社会格差是正」における投入が限定的であることから、全国的な指標の変化が確認できないため、成果を確認することは難しい。また今後のニーズについては、母子保健においてはインターネットによる遠隔治療や乳幼児の成育状況のモニタリング実施のための支援、障害者支援については、障害者治療についての日本の技術や新しい機材を扱うための研修に加え、日本におけるコミュニティによる共同のケアについての取組を学びたいという希望が聞かれた。こうした障害者へのリハビリへの取組を学ぶことについては、保健省関係者から、資金協力を望んでいるわけではなく、日本の制度を学ぶことで視野を広げたいとのコメントがあった。さらに、精神的ケアについては、対象がテロから家庭内暴力や飲酒・ドラッグによるものへと変化してきている。このため、「社会格差是正」課題における今後の支援については、その対象・方法などについて検証が必要であると思われる。

4. 「貧困削減・格差是正」に係る結果の有効性のまとめ

「山岳地域貧困対策」・「水供給および衛生改善」課題は、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で貧困層の生活改善のために支援してきた。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、ペルーの貧困率以下で生活する人口の割合や貧困ギャップ率の低下など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思われる。

一方、「社会格差是正」課題においては、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母子病院における早期新生児死亡率や妊婦死亡率の減少などの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が限定的であることから、全国的な保健指標の変化が確認できないため、成果を確認することは難しい。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。

日本の ODA が減額される傾向にあること、ペルーが高中所得国入りを果たしたことにより有償資金協力の対象分野が今後絞りこまれつつあることを考えると、ペルーの自助努力などにより対応できる分野については、今後支援について見直しを図っていくことも必要である。「貧困対策」や「水供給および衛生改善課題」については、依然として地域格差が残ることから今後もニーズが大きいと考えられる一方、「社会格差是正」課題については支援の対象・方法について検証が必要であると思われる。

5-2-2 重点分野2の達成度：持続的発展のための経済社会基盤整備

対ペルー援助政策の重点分野「持続的発展のための経済社会基盤整備」の下では、「経済活性化」、「農業生産の安定・競争力」、「水産業分野振興」の3つの開発課題が設定されており、2000～2010年度に合計約156億円の援助が実施された。これは同期間の対ペルー援助総額(981億円)の16%にあたる。以下では、これらの開発課題別に日本の援助と実績について検証を行う。

1. 経済活性化

(1) 日本の実績

2000年度以降の本開発課題に対応した援助の実績を見ると、合計額では約75億円で、重点分野「持続的発展のための経済社会基盤整備」(合計約156億円)のほぼ半分を占めている(表5-17)。そのうち最大の案件は、有償資金協力「電力フロンティア拡張計画(Ⅲ)」による電力案件(開発課題「山岳地域貧困対策」との両者に分類)である。本開発課題に含まれる案件の分野は電力のほかに運輸交通、産業・職業訓練、労働、鉱山開発、観光など多岐にわたり、スキームも様々である。なお、本表に掲載されていないが、通信分野において JICA 専門家派遣、産業インフラ分野での課題別研修なども行われてきている。

表 5-17 経済活性化支援における援助実績

プロジェクト名	年度	援助スキーム	金額(億円)
電力フロンティア拡張計画(Ⅲ)	2008-	有償資金協力	49.26
SENATI 南部地区職業訓練センター(アフターケア)	2000-2001	技術協力プロジェクト	0.44
陸上輸送強化計画	2003	技術協力プロジェクト	0.18
労働安全衛生管理の向上プロジェクト	2003-2006	技術協力プロジェクト	0.60
鉱物資源評価技術の向上プロジェクト	2006	技術協力プロジェクト	0.08
新マカラ国際橋建設計画(詳細設計)	2006	一般無償	0.19

新マカラ国際橋建設計画(国債 1/3)	2007	一般無償	1.40
新マカラ国際橋建設計画(国債 2/3)	2008	一般無償	3.28
新マカラ国際橋建設計画(国債 3/3)	2009	一般無償	0.10
新マカラ国際橋建設計画	2009	一般無償	8.00
全国観光開発マスタープラン作成調査(フェーズ 2)	1999-2000	開発調査	2.41
南部地域鉱物資源広域調査	2000-2001	開発調査	0.11
首都圏都市交通計画調査	2003-2006	開発調査	5.00
国立シカン博物館に対する研究・保存・保管機材供与	2002	文化無償	0.43
ペルー国立考古・人類・歴史学博物館に対する保存・研究・展示機材供与	2003	文化無償	0.49
チャビン国立博物館建設計画	2006	文化無償	2.98
ラファエル・ラルコ・エレラ考古学博物館に対する文化財保存・修復および普及用機材供与	2002	草の根文化無償	0.03
天野博物館に対する遺物調査保存機材供与	2004	草の根文化無償	0.04
マテオ・サラド遺跡地区に対する遺跡保全、改修整備に係る資金供与	2005	草の根文化無償	0.05

注： 2000～2010 年度に開始もしくは交換公文(E/N)が締結された案件。金額は、有償資金協力および無償資金協力については E/N ベース。技術協力プロジェクトおよび開発調査については、JICA の援助実施方針、終了時評価報告書、事前評価報告書などから記載し、想定金額も含む。2010 年 8 月に作成された「対ペルー共和国 事業展開計画」を踏まえ、「電力フロンティア拡張計画(Ⅲ)(2008 年)」は山岳地域貧困対策にも分類している。

出所： 外務省『ODA 国別データブック』, JICA『国際協力機構年報』, 各種評価報告書などから評価チーム作成。

(2) 成果と日本の貢献

以下では日本が実施してきた協力を主なサブセクター別に、協力の成果と貢献を述べる。

電力エネルギー

電力分野では、有償資金協力により「電力フロンティア拡張計画(Ⅲ)」が実施されてきた。5-2-1 で述べたとおり、同案件は重点分野「貧困削減・格差是正」における開発課題「山岳地域貧困対策」に対応する案件としても位置付けられており、ペルーにおいて最も貧困率の高い 3 州(ワヌコ, カハマルカ, ロレト)において小規模配電システムの整備や送電線の拡張を行うものである。2008 年度に開始された本プロジェクトはまだ成果を上げるまでには至っていないが、完成後には電化世帯数が 13 万世帯増加することにより、これらの州の世帯電化率は本案件の実施前(2007 年)の 40～50%から 70%前後にまで上昇することが見込まれている。現地調査におけるエネルギー鉱山省へのインタビューにおいても、本案件はペルー政府の「農村電化計画」に沿ったものであり、農村における電力の効率的な普及・利用のために小規模発電が果たす役割は大きいとの認識が示された。

運輸・交通

運輸・交通セクターにおいて日本は 2000 年度以降に、「新マカラ国際橋建設」に係る一連の無償資金協力によるインフラ建設、開発調査「首都圏都市交通計画調査」、技術協力プロジェクト「陸上輸送強化計画」の協力を行ってきた。

「新マカラ国際橋建設計画」(無償資金協力)は、ペルー北部のピウラ州とエクアドル

との国境に位置する現マカラ橋を架け替えて新たな国際橋を建設するものであり、ペルー・エクアドル両国を対象とする広域協力案件として地域の安定と経済活性化に資することが期待されている。

両国間では 19 世紀より国境紛争が発生していたが、1998 年 10 月にブラジルで和平合意協定が署名された。これを受けて両国は二国間国境開発委員会を設立し、開発から取り残されていた国境地域の社会基盤の改善、貧困問題に共に取り組むこととなった。同委員会が策定した 10 か年計画の主要施策の一つに「国境の通行・交易の活性化のための国境インフラ・施設などを含むサービスの提供」が掲げられ、両国の国境を通過する主要な 5 路線の整備などが重点課題として取り組まれることになった。マカラ橋は、その 5 路線のうち南北アメリカを縦断する重要路線であるパン・アメリカン・ハイウェイ上に位置する国際橋である。

そうした幹線道路上にありながら、1964 年に設計荷重 20 トンで建設された現在のマカラ橋は老朽化が進むと同時に、近年大型のトレーラー、トラックなどの走行が多くなっていることから、床版の損傷が発生しており、国際橋として危険な状況となっていた。本協力の実施により通行車両の重量制限が 20 トンから 40 トンに緩和され、両国間で安定した物流・人員の輸送が確保されることや、周辺地域の開発と地域格差の是正などが図られることが期待されている。

日本は和平合意直後の 1999 年に JICA により「エクアドル・ペルー・プロジェクト形成調査(国境地域開発)」を実施し、その結果として両国の国境をまたぐ 4 橋(アグアス・ペルデス橋、マカラ橋、エルアラモール橋、パルサ橋)の建設についての支援可能性を確認した⁵⁶。同年に両国から日本に対して新マカラ橋建設に対する無償資金協力要請が提出された後、2005 年までに基本設計調査が完了していたが、対象が二国にわたる広域無償案件という特殊性から外交上の調整が不調に終わり、本件の実施は一旦延期となった。2006 年に本協力が再開されたものの、工事实施の入札不調などにより交換公文期限内での事業実施が困難となったことから、2009 年度に改めて、日本とペルーおよびエクアドルとの間で「新マカラ国際橋建設計画」の無償資金協力の署名が行われた⁵⁷。現協力では 2010 年 12 月に工事が開始され、2012 年 12 月の完成が予定されている⁵⁸。

このように、日本は同案件を通じて、本開発課題の中でも特に重視する橋りょう・輸送インフラにおいて⁵⁹、ペルーにとっての対外関係の改善や地域レベルでの経済・社会の安定化という側面から重要性の高い協力を行ってきたといえる。また、和平合意直後に

⁵⁶ JICA・日本工営『エクアドル国・ペルー国 新マカラ国際橋建設計画 事業化調査報告書』, 2006 年 12 月。

⁵⁷ JICA『エクアドル国・ペルー国 新マカラ国際橋建設計画 事業化調査報告書』, 2010 年 1 月。

⁵⁸ 運輸通信省へのインタビュー(2011 年 10 月 11 日)より。

⁵⁹ 評価チームが確認した外務省「対ペルー共和国 事業展開計画」2010 年および 2011 年作成版では、ともに本開発課題への日本の対応方針として、「経済インフラの中でも特に橋りょうや道路などの輸送インフラを中心に電気網や通信網、都市機能の改善などを旨とする」とされている。

JICA がプロジェクト形成調査を実施し 4 つの国際橋への協力可能性を確認するなど、先方政府の迅速な政策実施を支援する取組を行った。これらの 4 橋のうちマカラ橋を除く 3 橋は、それぞれ EU, ブラジル, エクアドルの資金により建設されており⁶⁰, 日本は EU, ブラジルとともに国境地域の経済開発を支援する主要パートナーとして認知されることによる象徴的な意義も大きいと考えられる。

その一方で、本案件は 1990 年代に緒についた無償資金協力でありながら諸々の事情により政府間の署名やそのための事業化調査などのやり直しが行われ、現在でも完工に至っていない。したがって、評価対象期間中の効果の観点からは、個別案件としての具体的な効果発現はまだ見られていない。

開発調査「首都圏都市交通計画調査」では、リマ首都圏における交通渋滞、交通事故、大気汚染などの都市交通問題の軽減のために、2025 年を目標年次とする総合都市交通長期計画(マスタープラン)とそれに基づく短期活動計画の策定、および優先プロジェクトの事業化調査(F/S: Feasibility Study)を行った。同マスタープランでは、道路網整備、鉄道整備、幹線バス整備、交通管理の 4 部門において合計 67 のプロジェクトが提案された。そのうち、リマ市の南北地域間をサービスする専用レーンによる幹線バスシステム、および市内鉄道 1 号線が 2010~2011 年にかけて開業した。これらは本開発調査の実施時には既に建設もしくは予算措置が進められていたものであるが、市内の公共交通の軸として幹線バスおよび市内鉄道は大きな役割を果たすことが期待されており、共に新路線によるネットワーク拡大が計画されている。こうした動きは同マスタープランにおける提案内容とも整合するものである。

現地調査においてインタビューを行った運輸通信省の担当者によると、67 プロジェクトのうち、短・中期に実施すべきとして提案されたものを中心に、上述の幹線バスおよび鉄道サービスを含めて 7 プロジェクトが完成もしくは一部完成、5 プロジェクトが実施中、11 プロジェクトが調査中とのことである⁶¹。「首都圏都市交通計画調査」は、ペルー政府の交通政策の実施に多大なインパクトを与えているといえる。

通信

通信分野では、日本は 2009 年より地上デジタル放送の導入・普及に係るアドバイザーとして JICA 専門家を派遣している。2009 年 4 月にペルー政府は地上デジタル放送に日本方式(ISDB-T 方式: Integrated Services Digital Broadcasting - Terrestrial)を採用することを決定し、2010 年 3 月にリマで放送を開始した。アドバイザーは、デジタル放送開始に際してのマスタープランの作成や機材の調達計画、運用技術に関する導入のための支援、および導入後の全国普及のための支援をその役割として継続的に派遣されている。

運輸通信省によると、2009 年 4 月の採用決定後に、アナログからデジタルへの移行

⁶⁰ JICA『エクアドル国・ペルー国 新マカラ国際橋建設計画 事業化調査報告書』, 2010 年 1 月。

⁶¹ 運輸通信省資料(2011 年 9 月 3 日現在)より。

に伴うチャンネル仕訳をはじめとする各種の技術支援をアドバイザーが迅速に行ったことや日本放送協会(NHK)による中古中継車の寄贈などにより、ペルー側の技術者がデジタル放送の準備や試験を速やかに行うことができた。その結果として、日本やブラジルと比較しても短期間での放送開始実現につながったとして、ペルー政府はこうした日本の支援は大きなインパクトがあったと認識している。現地調査を実施した時点においても、デジタル放送の地方への普及・拡大や緊急警報放送システム導入などにおいて、同アドバイザーは運輸通信省の政策の実施を大きく支えている。ただし、同省によると、地方普及業務の一環で地方出張が必要となった時に、治安を理由とした日本政府の規定によりアドバイザーが同行できないケースがある。現在では治安が回復した地域が多いとの認識から、日本側に規定の見直しを求めるとの声が聞かれた。

観光

観光分野で実施された「全国観光開発マスタープラン作成調査(フェーズ 2)」は、1998年度に実施された第1フェーズの開発調査で策定されたマスタープランにおいて、特に地域間格差の是正の観点から開発優先度が高いとされた北部地域の提案プロジェクトのF/Sを行ったものである。提案プロジェクトに含まれていたトゥンベス州のエルモサ・ビーチリゾートに関する開発計画プロジェクトがその後ペルー政府により進められている。ただし、マスタープランの作成後に就任した政権は、その成果の活用に消極的であったとされる⁶²。

また、2002年にはマスタープランで提案された南部地域の優先プロジェクトの実施支援のために短期専門家が派遣され、具体化のための計画策定などについての技術移転を行っている。しかし、その後の日本の協力プロジェクトにはつながっていない。

鉱山

鉱山開発に関する分野では、開発調査「南部地域鉱物資源広域調査」および技術協力プロジェクト「鉱物資源評価技術の向上プロジェクト」の2件が実施された。両案件はともにペルーを代表する鉱物分野の研究機関であるエネルギー鉱山省傘下の地質鉱物冶金研究所(INGEMMET: Instituto Geológico Minero y Metalúrgico)をカウンターパートとして実施された。

「南部地域鉱物資源広域調査」は、衛星画像および既存データの解析により、鉱物資源の存在する可能性が高い地区を抽出することを目的として実施された。「鉱物資源評価技術の向上プロジェクト」では日本が開発した地球観測センサーであるASTER(Advanced Spaceborne Thermal Emission and Reflection radiometer)を搭載した衛星の画像を利用した鉱物資源探査の技術移転が行われ、機材およびコンピュータソフトも供与された。INGEMMETは両協力案件の成果には満足していると述べている。具体的には、鉱物の埋蔵可能性の高い地域が明らかにされることにより、鉱山会

⁶² JICA・国際開発センター『開発調査実施済案件現状調査報告書 個別調査案件要約表(第4分冊)』, 2010年9月。

社が多数の開発機会を得ることができたこと、また、10万分の1という高解像度のASTERの衛星データによる解析が可能になり、資源探査のみならず、ペルー全土において詳細な地図の作成が可能になったことを挙げている。同プロジェクトにおいて導入された機材およびソフトウェアは、現在でも使用されているとのことである。

ただし、ペルーの民営化政策の結果、現在では民間部門が鉱山開発の主体となっており、鉱山探査・開発に関するこれらのような日本の協力は、現在実施されていない。エネルギー・鉱山省としては民間部門に対する規制・監督の立場や過去の国営鉱山会社の事業処理の観点から、鉱山事業の閉山計画や閉山後の環境回復などに関する政策を特に重視する姿勢を示している⁶³。現在、日本もそうした分野における協力を進めており、それらの成果については重点分野「地球的規模問題への対処」における協力案件として5-2-3で後述する。

以上で述べた主要なサブセクター以外にも、「SENATI 南部地区職業訓練センター（アフターケア）」や「労働安全衛生管理の向上プロジェクト」に見られるような産業開発のための生産・労働関連分野の協力が行われてきている。このように、「経済活性化支援」の開発課題の下で行われてきた協力は、そのサブセクターが非常に多岐にわたることが大きな特徴である。

2. 農業生産の安定・競争力

(1) 日本の実績

本開発課題における2000年度以降の援助投入の実績は66億円で、重点分野「持続的発展のための経済社会基盤整備」（合計約156億円）の約42%を占めている。そのうち60億円は有償資金協力（1案件）である。ほかには小規模な技術協力プロジェクトが2案件、食糧増産援助と文化無償が1案件ずつ実施されているのみである（表5-18）。

表5-18 農業生産の安定・競争力強化の支援における援助実績

プロジェクト名	年度	援助スキーム	金額(億円)
灌漑サブセクター整備計画	2006-	有償資金協力	59.72
種子の品質管理計画	2003-2004	技術協力プロジェクト	0.05
家畜衛生強化計画	2003-2006	技術協力プロジェクト	0.52
食糧増産援助	2000	食糧増産援助	5.00
国立ラ・モリーナ農業大学研究機材整備計画	2009	一般文化無償	0.70

注：2000～2010年度に開始もしくは交換公文(E/N)が締結された案件。金額は、有償資金協力についてはE/Nベース。技術協力プロジェクトについては、JICAの援助実施方針、終了時評価報告書、事前評価報告書などから記載し、想定金額も含む。

出所：外務省『ODA国別データブック』、JICA『国際協力機構年報』、各種評価報告書などから評価チーム作成。

⁶³ エネルギー・鉱山省へのインタビュー（2011年10月18日）より。

(2) 成果と日本の貢献

ペルーの農業が GDP に占める割合は 8%程度であるが、経済活動人口のうち 3 割近くが農業従事者である⁶⁴。過去 10 年間におけるペルー政府の農業政策について農業省が作成する 5 年間のセクター戦略計画(Plan Estratégico Sectorial Multianual)の 2002-2006 年版および 2007-2011 年版の両者を参照すると、ともに農業生産力・競争力の向上、農村や小規模農家の貧困削減、自然資源・環境の効率的利用を基本的な目標として掲げている。これに対して、日本は山岳地域における農村・農民への支援については重点分野「貧困削減・格差是正」の中の開発課題「山岳地域貧困対策」において対応してきており、本開発課題では主に太平洋沿岸地域における水資源管理や生産性向上を目的とした案件が行われている。

「灌漑サブセクター整備計画」は、沿岸部の 10 州において、かんがい施設の改修・改良、末端施設の整備、水利組合の組織強化を行うことにより、水利用の効率化および農業生産の拡大を進めて農業収益向上に寄与することを目的として 2006 年度に開始された。ペルーの沿岸地域(コスタ)は砂漠地帯であり国土の 12%を占めるに過ぎないが、1960 年代よりかんがい化が進められた結果、同国の全かんがい面積の約半分に相当する重要な農業地帯となっている。しかし、近年は、かんがい施設の老朽化や洪水被害、水利組合の資金・能力不足による不適切な維持管理により、水資源が効率的に活用されない状況が続いてきた⁶⁵。同案件は 2011 年現在実施中であるため、農業生産への影響など本協力の実施効果の発現を確認することはできないことから、農業省によるセクター戦略計画の 2007～2009 年の進捗よく報告からその時点でのアウトプットの成果と貢献度を見る。

2007～2011 年に農業省は傘下組織であるかんがいサブセクタープログラム(PSI: Programa Subsectorial de Irrigaciones)を通じて沿岸地域において約 17 万 7 千ヘクタールのかんがい施設の改修を計画してきた。また、PSI は水分配効率などを高めた新方式によるかんがい施設(Riego Tecnificado)の普及も進めており、同期間に約 1 万ヘクタールの設置を計画してきた⁶⁶。これらの計画の中心的な実現手段として世界銀行による融資プロジェクトと日本の「灌漑サブセクター整備計画」が位置付けられ、それぞれ実施されている。両プロジェクトの 2007～2009 年の進捗よくは表 5-19 に示すとおりである。「灌漑サブセクター整備計画」による日本の協力は、この間の沿岸地域のかんがい施設の改修および新方式かんがいの導入に主要な貢献をしているといえる。

⁶⁴ GDP, 経済活動人口ともに牧畜業を含む。2009 年の GDP, 経済活動人口に農業が占める割合は、それぞれ 7.8%, 26.2%であった。(出所:INEI, *Perú: Evolución de los Indicadores de Empleo e Ingresos por Departamentos, 2001-2009*, December 2010 および Central Reserve Bank of Peru, *Annual Report 2010*)

⁶⁵ 旧国際協力銀行プレスリリース(2006 年 12 月 5 日)

(<http://www.jica.go.jp/press/archives/jbic/autocontents/japanese/news/2006/000175/index.html>)

⁶⁶ Ministerio de Agricultura, *Plan Estratégico Sectorial Multianual Actualizado del Ministerio de Agricultura 2007-2011*, Agosto de 2010.

表 5-19 沿岸地域におけるかんがい施設の改修・改良の計画・進捗

〈かんがい施設の改修〉 (ヘクタール)				〈新方式かんがい施設の導入〉 (ヘクタール)			
プロジェクト (協力ドナー)	2007-2009年		2007-2011年	プロジェクト (協力ドナー)	2007-2009年		2007-2011年
	計画	実績	計画		計画	実績	計画
世界銀行	-	24,315	-	世界銀行	-	1,233	-
JICA	-	45,710	-	JICA	-	788	-
				ペルー政府	-	1,254	-
合計	80,218	70,025	177,228	合計	5,651	3,275	10,763

出所： Ministerio de Agricultura, *Plan Estratégico Sectorial Multianual Actualizado del Ministerio de Agricultura 2007-2011*, Agosto de 2010. および Ministerio de Agricultura, *Memoria Annual 2010: Fichas de evaluación - Eje 1 Gestión del Agua 2007-2009 Detalle de Fichas Por Eje Priorizado*, Julio de 2011.

「種子の品質管理計画」および「家畜衛生強化計画」の2件の技術協力プロジェクトは、いずれも農業省下で動植物衛生を担う農業衛生局 (SENASA: Servicio Nacional de Sanidad Agraria) をカウンターパート機関として実施された。「種子の品質管理計画」は、重要作物の種子生産、品質維持に向けた検査体制の整備支援を行ったものであるが、投入額はきわめて小さく、具体的活動内容およびその結果についての情報を得ることができなかった。「家畜衛生強化計画」では、SENASA の家畜衛生研究所における国際基準による防疫対策と適正な検査法・システムの定着や、地方支所の能力向上も含めた家畜衛生システムの強化を目的として実施された。同プロジェクトは日本とアルゼンチンの間で締結された日本・アルゼンチン・パートナーシップ・プログラム (PPJA: The Partnership Programme for Joint Cooperation between Japan and Argentina) スキームの下で実施された南南協力案件であり、アルゼンチン人専門家延べ19名が派遣され指導にあたったほか、家畜疾病診断・検査のための機材供与なども行われた。国際機関であるイベロアメリカ事務局 (SEGIB: Secretaría General Iberoamericana) が作成した中南米地域における南南協力の動向に関する調査報告書⁶⁷によると、同プロジェクトにより SENASA の家畜の病理診断・検査能力が向上するとともに、地方支所との家畜検査のネットワークが強化された。また、その後の SENASA の活動により、アフト熱 (口蹄疫) などの家畜疾病が撲滅された。ペルー国民の食の安全および輸出市場へのアクセス改善という間接的効果も含め、同プロジェクトは高く評価されている。

以上のとおり、過去10年間の日本の協力の中で、農業 (畜産業) 生産システムの強化に貢献したと考えられる協力や、かんがい施設の改修などのアウトプットレベルでペルーの政策実施に主要な貢献をしつつある協力についての個別事例が確認された。また、この間に農業・畜産分野において長・短期の JICA 専門家も派遣されてきた。ただし、

⁶⁷ SEGIB, *Estudios SEGIB N° 3: II Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, Octubre de 2008. (http://segib.org/documentos/esp/sur_sur_web_ES.PDF)

総体としては実施案件数および投入量は非常に少ない。

3. 水産業分野振興

(1) 日本の実績

2000 年度以降の本開発課題における援助の実績合計額は約 15 億円で、重点分野「持続的発展のための経済社会基盤整備」の中でも 1 割程度を占めるに過ぎず、全重点分野を通じた開発課題の中でも投入量は一番少なかった。無償資金協力による漁港拡張のほか、技術協力プロジェクト 3 案件が行われてきている(表 5-20)。

表 5-20 水産業分野振興の支援における援助実績

プロジェクト名	年度	援助スキーム	金額(億円)
水産加工センター計画	2001-2002	技術協力プロジェクト	0.81
漁具・漁法(延縄)プロジェクト	2003-2007	技術協力プロジェクト	0.27
責任ある漁業のための零細漁民研修プロジェクト	2006-2011	技術協力プロジェクト	1.10
タララ漁港拡張・近代化計画(1/2)	2005	一般無償	2.98
タララ漁港拡張・近代化計画(2/2)	2006	一般無償	10.22

注：2000～2010 年度に開始もしくは交換公文(E/N)が締結された案件。金額は、技術協力プロジェクトについては、JICA の援助実施方針、終了時評価報告書、事前評価報告書などから記載し、想定金額も含む。2010 年 8 月に作成された「対ペルー共和国 事業展開計画」を踏まえ、「責任ある漁業のための零細漁民研修プロジェクト」は山岳地域貧困対策にも分類している。

出所：外務省『「ODA 国別データブック」』、JICA『国際協力機構年報』、各種評価報告書などから評価チーム作成。

(2) 成果と日本の貢献

ペルーは世界でも有数の漁業国であり、2008 年の漁獲高は世界第 2 位、2009 年には第 4 位であった。これまでペルー政府は水産開発政策において、漁業生産および付加価値の増加、零細漁業振興、水産物の食用利用の促進、持続的開発のための環境管理や衛生向上、養殖開発などを重点としてきた。水産セクターがペルー経済全体に占める割合は小さく、GDP の 0.5%程度に過ぎないものの、漁業従事者のうち大半を占める零細漁民の支援は貧困対策の側面を持つことから、ペルー政府はとりわけ零細漁民への支援や零細漁港の整備などを特に重視している。

過去 10 年間の日本の協力案件は「タララ漁港拡張・近代化計画」を除き、投入額ではすべて小規模な案件である一方で、この間に切れ目なく支援が行われてきたことが見て取れる。

「タララ漁港拡張・近代化計画」は、北部パイタ州のタララ漁港を利用する零細漁民を支援するために、水揚用棧橋や処理施設、漁港管理施設などの建設および水揚・一次処理の関連機材などの供与を行うことを目的に実施された。同漁港は、水揚量では全国の漁港の中でも小規模であるが、漁獲物のほぼ全量がポタ(アメリカオオアカイカ)を

中心とした食用に供され、凍結加工原料として輸出も行われている。老朽化した旧施設に代わり新たな処理施設などが提供されることによって作業が効率化するとともに政府の衛生基準に沿った処理が可能になるなど、ペルー側の重点政策をサポートするものであった。2008年6月の完成式典にはガルシア大統領(当時)が出席するなどペルー側の注目度も高く、評価チームが今般の現地調査において訪問した同プロジェクトの管轄機関である漁業開発基金(FONDEPES: Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero)からも、この日本の協力に満足している旨の発言があった。

本協力による水揚作業の効率化等により裨益する、タララ漁港を利用する零細漁民は約2,200人とされている⁶⁸。一方、ペルー情報統計院(INEI: Instituto Nacional de Estadística e Informática)の全国家計調査(ENAHO: Encuesta Nacional de Hogares)のデータをもとにした報告によると、2009年の漁業従事者は約8万8千人とされている(表5-21)。両者のデータをそのまま比較することはできないが、特定の漁港を対象にした同協力は局所的な裨益であるとはいえ、一定程度の割合の零細漁民の生計活動の改善をもたらしているといえる。

表5-21 ペルー全体および漁業セクターの経済活動人口の推移

(千人)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ペルー全体	11,862	12,034	12,837	13,060	13,124	13,683	14,197	14,459	14,758
漁業	69.2	78.0	84.9	80.1	76.4	65.6	85.8	84.2	87.8
全体に占める比率(%)	0.6%	0.6%	0.7%	0.6%	0.6%	0.5%	0.6%	0.6%	0.6%

出所: INEI, *Perú: Evolución de los Indicadores de Empleo e Ingresos por Departamentos, 2001-2009*, December 2010.

3件の技術協力プロジェクトは、いずれも日本がそれまでに長年にわたり支援を行ってきた組織をカウンターパート機関として実施された。

「水産加工センター計画」は、ペルー水産加工センター(ITP: Instituto Tecnológico Pesquero)に対して1975~1984年度の間実施した技術協力プロジェクト(水産加工センタープロジェクト)のアフターケア協力(A/C: Aftercare Cooperation)として行われ、機材の更新や加工技術向上のための支援などが行われた。ITPは日本の水産無償資金協力(1976~1978年度)により設立された政府の研究・訓練機関であり、水産に関する科学技術研究、民間向けの水産物の加工技術開発および研修、貧困層などへの魚食普及活動を行っている。中南米で有数の設備と高度な技術を有する研究・研修機関として、1984~1998年にはJICAが同センターを拠点に第三国研修を実施し、15年間に19か国、252人の中南米諸国の技術者への訓練を行った⁶⁹。2002年度の本A/C

⁶⁸ JICA『ペルー国 タララ漁港拡張・近代化計画 基本設計調査報告書』事業事前計画表, 2006年2月。

⁶⁹ JICA『ペルー共和国 水産加工センターA/C 調査団報告書』, 2001年1月。

終了後は ITP に対して日本の協力は行われていないが、同センターの 2010 年度の活動計画書によると、たとえば研修では水産加工技術の講座が 9 コース、零細漁民向けの衛生処理技術などの講座が 8 コース(いずれも国内向け)開講されるなど、現在でも同国における主要な研究・訓練機関としての活動を展開している⁷⁰。

「漁具・漁法(延縄)プロジェクト」は、ピウラ州のパイタ漁業訓練センター(当時)(CEP-Paita: Centro de Entrenamiento Pesquero –Paita, 現在の FONDEPES パイタ支所)において、中南米諸国の 100 名およびペルー国内の 40 名の漁業技術者を対象に、延縄漁法に係る第三国研修を実施したもので、同センターからは研修施設や実習設備の提供とともに、教育・訓練インストラクターが提供された。沿岸漁業振興のための食用魚獲得技術などの訓練を行う同センターも日本の無償資金協力により 1988 年に建設され、その後も技術協力プロジェクト(1988～1993 年度)や現地国内研修(1998～2002 年度)など、継続的に日本の協力が行われてきた。同センターは本第三国研修の開始前の時点で合計 2 万 6 千人以上の公的機関の教官および技術者に対して 600 コース以上の研修を実施するなど⁷¹、こうした日本の協力の成果を活かして国内および近隣諸国の小規模沿岸漁業の振興に大きな役割を果たしてきた。

「責任ある漁業のための零細漁民研修プロジェクト」も FONDEPES パイタ支所を協力機関として実施されてきた。ペルーにおける最大の水産資源であるアンチョビはそのほとんどが食用として用いられていない一方で、山岳地帯では依然として貧困層が多くタンパク摂取が不足していることを背景として、同プロジェクトでは「アンチョビ食用化に向けて漁獲、加工、流通面での民間セクターの参画を促進しつつ、政府の食糧計画と栄養改善計画を通じて、特にアンデス地方の最貧困地区住民の栄養源としてのアンチョビ消費を増加させる」⁷²ことが目標とされた。アンチョビの漁獲面については、パイタ地区の零細漁民 33 名を含む 175 名に食用アンチョビの漁法や船上での保存方法などの研修が行われた⁷³。また、消費増加のための取組としては、パイタから約 200 km 離れた山岳地域 2 地区の受益者(合計約 4,400 名)など 247 名がアンチョビの取扱いや加工、消費などに関する研修を受講するとともに、アンチョビを利用した料理コンクールなどの啓発・促進活動が行われた。2012 年 1 月末時点で終了時評価は未完了であるが、JICA では終了時までプロジェクト目標は達成されたと認識している。

ただし、上述の通り同プロジェクトの目標が「(特にアンデス地方の)最貧困地区住民の栄養源としてのアンチョビ消費の増加」とされている一方で、「零細漁民の研修プロ

⁷⁰ ITP ウェブサイト, “Plan Operativo 2010”

(<http://www.itp.gob.pe/PDFs-Transparencia/POI/2010/POI-2010.PDF>)

⁷¹ JICA ナレッジサイト「漁具・漁法(延縄)プロジェクト」案件概要表より。

(<http://gwwweb.jica.go.jp/km/ProjDoc327.nsf/8e5a98fe3eec695d49256e610044f3e8/96722dee818a73e249256e55004baf41?OpenDocument>)

⁷² JICA ナレッジサイト「責任ある漁業のための零細漁民研修プロジェクト」案件概要表より。

(<http://gwwweb.jica.go.jp/km/ProjDoc327.nsf/8e5a98fe3eec695d49256e610044f3e8/5d6f85a8ed417bda4925757c007a0dc1?OpenDocument>)

⁷³ 現地調査時における FONDEPES からの提供資料より。

プロジェクト」という案件名からは、プロジェクトが何を指すのかが見えにくいものとなっている。同プロジェクトは「山岳地域貧困対策」と「水産業分野振興」という対ペルー援助政策の2つの開発課題に掲げられているが、そのロジックは「水産業分野振興」を通じて「山岳地域貧困対策」という目的達成を図るものであり、それぞれの課題に個別に対処するよりも精緻な設計を必要とする野心的なプロジェクトであったと考えられる。その意味では、山岳地域住民へのアンチョビ消費普及による栄養改善はペルー政府方針に沿ったものであるとはいえ、山岳地域住民の栄養改善のみに注目すれば、山岳住民自身の食用動物養殖など、より単純な手段を選択する余地もあったと考えられる。国別援助政策における重点課題の達成という観点から本案件が示唆する点としては、個別プロジェクトと重点課題との対応をより明確にするように設計・形成段階で十分に考慮することが重要であると考えられる。

上記の協力プロジェクト案件以外にも、JICAより「漁業政策アドバイザー」(長期専門家)および「内水面養殖アドバイザー」(短期専門家)が派遣されている。以上のとおり、日本の過去10年の協力はペルーの水産業開発政策の重点分野に対応して行われてきたといえる。無償資金協力により実施された「タララ漁港拡張・近代化計画」を除けば、この間に実施されたのは小規模なプロジェクトが主体であり、それぞれのプロジェクトの個別成果は必ずしも明確ではない。一方、これらのプロジェクトにおいてペルー側のカウンターパートとなった2機関はいずれもその設立から長年にわたり日本が支援してきた研究・研修機関であり、ペルー政府の政策実施のための重要機関ともなっている。これらの機関を通じて日本が1980～90年代から研修や技術協力などで育成してきた漁業技術者や政府関係者の中には、2000年代以降も活躍している人材がペルー全土に少なからず存在すると考えられ、こうした継続的支援の効果や、先に見たようにペルーにおける水産業の従事者人口の割合は大きくないことを鑑みると、日本の援助はペルーの水産業開発政策に一定の効果は上げたものと推察される。



FONDEPES パイタ支所

4. 「持続的発展のための経済社会基盤整備」に係る結果の有効性のまとめ

以上のとおり、本重点分野に係る「経済活性化」、「農業生産の安定・競争力」、「水産業分野振興」の開発課題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。

他方、目には見えにくい形でありながらも、運輸交通部門や通信部門において見られたように、開発調査やアドバイザー派遣がペルー側の政策実施を効果的に支援していることが確認された。また、開発課題「水産業分野振興」においては、長年にわたり日本が協力を行ってきたペルー政府の中枢機関への継続的支援や漁港整備を通じて、日本は一定の存在感を確立しているといえる。

日本のODAの効果を一層高めるためには、今後の開発課題の設定に関しては、上記のような日本の強みも考慮しつつ、日本としてどのような視点から開発課題の解決を目指すのか、またそのためにペルー政府の取組をどのような方向性のもとに支援するのかという観点からの絞り込みが不可欠であると考えられる。たとえば、この10年間で広範なサブセクターにおいて協力が行われてきた「経済活性化」におけるサブ協力分野の見直しが必要である。また、「農業生産の安定・競争力」については、農業技術・品質管理などについてはこれまでも投入額が少なく既にペルー側の一定の自立性が確立していると考えられる。それに伴い、日本としての支援重点の一層の明確化の観点から、これまで「農業生産の安定・競争力」に分類されてきたプロジェクトについて、「環境保全」に対応するものとして整理を行うことが考えられる。

5-2-3 重点分野3の達成度：地球的規模問題への対処

対ペルー国別援助計画の3本柱の一つである「地球的規模問題への対処」の下では、「環境保全」、「防災・災害復興支援」の2つの開発課題が設定されており、2000年～2010年度までに合計約53億円の援助が実施された。これは、同期間の日本の対ペルー援助総額(約981億円)の5.3%にあたり、資金投入はほかの重点分野に比べて大きくない。以下では、これら2つの開発課題について日本の援助の実績と成果について検証を行う。

1. 環境保全

(1) 日本の実績

過去10年間の本開発課題への援助の実績を見ると、合計額ではおよそ26億円に達し、重点分野「地球的規模問題への対処」(合計約53億円)のほぼ半分を占めている(表5-22)。2000年初頭の支援は、1億円以下の小規模な技術協力や開発調査が中心であったが、近年は、環境・気候変動無償資金協力や協力準備調査が実施されている。

表 5-22 環境保全セクターにおける援助実績

プロジェクト名	年度	援助スキーム	金額(億円)
太陽光を活用したクリーンエネルギー導入計画	2009	環境・気候変動	4.00
森林保全計画	2010	環境・気候変動	9.00
有害廃棄物処理プロジェクト	2003-2005	技術協力プロジェクト	0.12
大気汚染源モニタリング管理プロジェクト	2003-2005	技術協力プロジェクト	0.08
地域流域管理プロジェクト	2003-2006	技術協力プロジェクト	0.12
CDM プロジェクト立案能力強化プロジェクト	2007-2008	技術協力プロジェクト	1.00
地熱発電開発マスタープラン調査プロジェクト	2009-2011	開発調査	1.57
再生可能エネルギーによる地方電化マスタープラン	2007-2008	開発調査	1.81
カニエテ川水資源総合開発計画調査	1998-2001	開発調査	3.35
閉山計画審査能力強化プロジェクト	2009-2011	開発調査	1.55
廃棄物処理セクター準備調査	2008-2009	協力準備調査	0.20
固形廃棄物処理事業準備調査	2009-2011	協力準備調査	2.77
森林保全セクター準備調査	2009	協力準備調査	0.25

注：2000～2010 年度に開始，終了，もしくは継続中の案件。金額は，有償資金協力および無償資金協力については交換公文(E/N)ベース。技術協力プロジェクト，開発調査および協力準備調査については，JICA 資料，終了時評価報告書，事前評価報告書などを参照し，想定金額も含む。

出所：外務省『ODA 国別データブック』，JICA『国際協力機構年報』，事前調査報告書などから評価チーム作成。

(2) 成果と日本の貢献

ペルーは，近年好調なマクロ経済の成長をとげる一方，持続可能な開発へ向けて環境分野における取組が重視されている。日本は，2008年3月のガルシア大統領（当時）の訪日の際に，地球環境問題に対する国際協力の理念に基づき，「日本国とペルー共和国による環境・気候変動問題における協力の一層の強化に関する共同声明」に署名し，この分野における相互協力を一層推進していくことを確認している。その中でとりわけ 1)温室効果ガスの排出抑制や森林土壌保全などの緩和策，2)防災，水・衛生，かんがいなどの対応策，3)大気汚染や鉱害などの鉱害問題への対策について重点的に取り組むことを決めている。さらにこうした動きの中で，ペルーは 2008年5月に環境省を設立し，環境問題に係る国レベルでの政策および戦略・策定の強化に取り組んでいる。この同時期，日本では 2009年9月に鳩山首相（当時）が地球温暖化への対策に必要な二酸化炭素の排出削減のために鳩山イニシアティブを提唱し，同イニシアティブのもと，日本が有する低炭素技術などのすぐれた技術や知見を積極的に活用し，途上国の削減行動への支援を行うことなどを約束している⁷⁴。こうした両国の政策的動きの中で，

⁷⁴鳩山イニシアティブでは，温室効果ガスの排出削減など気候変動対策に積極的に取り組む途上国，および気候変動の悪影響に対して脆弱な途上国を広く対象として，2012年末までの約3年間で約1兆7,500億円（約150億ドル），うち公的資金は1兆3,000億円（約110億ドル）規模の支援を実施していくことを決定している。

環境分野に対する日本の援助は 2008 年以降から本格化した。

地球温暖化対策

2000 年度以降で支援額が大きい案件は、「森林保全計画」(9 億円・環境・気候変動無償)、「太陽光を活用したクリーンエネルギー導入計画」(4 億円・環境・気候変動無償)である。いずれも鳩山イニシアティブのもとで実施された案件である。「森林保全計画」は、ペルー全土の森林保全・管理を目的として、ペルー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、将来的には、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質効果ガスの削減が期待されている。また、「太陽光を活用したクリーンエネルギー導入計画」では、リマにある SEDAPAL の下水処理施設内およびクスコ市にある東南地域電力会社の駐車場に太陽光発電装置を設置し、同装置の運営・維持管理などに必要な技術的研修を実施している。将来的には、本案件で移転された日本の環境関連技術がペルー国内に広く紹介され、使用されることによって二酸化炭素の排出量の削減に貢献することが期待されている。いずれも実施後間もないことから現時点では案件の効果を測ることができない。

このほか地球温暖化対策関連では、現在実施中の「地熱発電開発マスタープラン調査」および「再生可能エネルギーによる地方電化マスタープラン」がある。前者の案件は、ペルーが地熱を活用した電源開発を進めるために必要なロードマップを示すマスタープランを作成することを目的として実施された。同案件を所管するエネルギー鉱山省は、現地ヒアリングの際、衛星技術をはじめ本開発調査を通じて学んだ日本の最先端技術に感謝を述べ、また、調査結果を公表したことにより、さらに、鉱物の埋蔵地域が特定されたことにより鉱山会社の注目を集め、ひいては鉱山会社による投資の可能性を高めたとして、日本の援助を評価していた。後者の案件は、再生可能エネルギーによる地方電化の方策を示したマスタープランの作成を支援するもので、将来的にはアマゾン地域や山岳地域の電力供給に資することを目的としている。

大気汚染・鉱害問題などへの対応

大気汚染や鉱害などの鉱害問題への対策では、「廃棄物処理セクター準備調査」および「固形廃棄物処理事業準備調査」および「閉山計画審査能力強化プロジェクト」を実施している。固形廃棄物処理分野では、2003 年から 2005 年にかけて「有害廃棄物処理プロジェクト」および「大気汚染源モニタリング管理プロジェクト」の 2 つの技術協力プロジェクトが実施されているが、いずれも 2 億円以下の小規模案件であるため事業の詳細情報は公表されていない。「固形廃棄物処理事業準備調査」では 2010 年に中央政府や地方政府の行政官の研修員 15 名を対象に「ペルー国向け地方自治体のための固形物廃棄物総合管理」研修が行われ、日本での講義・見学を通して、日本の環境行

政や廃棄物管理システム、廃棄物処理に係る様々な処理技術、3R⁷⁵の手法などを学び、循環型社会形成に向けての行政、住民、民間の役割や管理手法、環境意識啓発の促進についてのノウハウを取得している。今後はこの分野で有償資金協力支援が行われる予定であり、現地ヒアリングでは環境省より同分野に対する日本の支援に大きな期待を寄せているとの言及があった。

「閉山計画審査能力強化プロジェクト」は、閉山計画書審査改善のためのアクションプランおよび技術基準を改正・策定するとともに、エネルギー鉱山省の閉山計画書審査の機能・能力強化を目的とした案件で、将来的にはペルーの鉱害対策に資する案件として実施された。エネルギー鉱山省へのヒアリングでは、本案件で行われた研修により同省の職員が民間企業により作成・提出される閉山計画を適切に審査できるようになったこと、また、審査のためのガイドラインも見直されたことが確認された。さらに、閉山部門では鉱石廃棄物処理や汚染水などの多くの課題があり、過去に国が事業を実施し、廃止・放置された鉱山の処理については国に責任があるとして、日本の協力を是非続けて欲しいとの発言もなされ、同分野における日本への期待が大きいことが確認された。

流域管理対策

流域管理対策では、2003年から2006年にかけて「地域流域管理プロジェクト」を実施している。本案件では、農業省国立天然資源院(INRENA: Instituto Nacional de Recursos Naturales)に対してメキシコおよびチリの専門家を派遣し、流域管理および土壌保全に係る研修を実施した。また、「カニエテ川水資源総合開発計画調査」では、SEDAPALをカウンターパートとして特にリマ首都圏への導水を念頭に置いたカニエテ(Cañete)川流域の水資源総合開発調マスタープランを作成し、さらにリマック(Rimac)川での水利用および流量損失に関する補足調査を実施している。本調査の結果から、リマ首都圏への上水供給を考える上ではカニエテ川流域よりもリマック川流域の方がより緊急の課題に直面しているとの結論が出ている。5-2-1で述べた水供給および衛生改善の開発課題への対応として実施されているリマ首都圏における一連の援助は、SEDAPALを実施機関としていることから本調査の調査結果はSEDAPALのリマ都市圏における水供給計画を検討する際に反映されていると考えられる。

以上で述べたように、環境分野では地球温暖化対策、大気汚染・鉱害などの鉱害問題への対応、流域管理対策の主に3つのサブ分野で支援がなされてきており、現地調査において個々の案件で成果を上げていることは確認されたが、規模の大きい案件が実施されていないこと、また実施後間もない案件が多いために定量的な効果を測ることができる状況にない。

一方、定性的な成果としては、本分野において日本はペルーの環境に係る政策づくり

⁷⁵ 3Rは、リデュース、リユース、リサイクルのこと。

において特に貢献してきたといえる。具体的には、「地熱発電開発マスタープラン調査」、「再生可能エネルギーによる地方電化マスタープラン」、「カニエテ川水資源総合開発計画調査」、「閉山計画審査能力強化プロジェクト」は環境分野におけるペルーの政策づくりを支援する案件である。このほか、表 5-17 には一覧されていないが、環境省の設立に伴い、日本は、同省に対して環境分野(気候変動)の専門家を派遣し、環境省が今後取り組むべき優先課題をペルーの行政職員とともに明確化する作業を行っている。環境省は、2011年4月に国家環境活動計画(2011-2021)を策定・公表し、水、固形廃棄物、大気、森林・気候変動、生物多様性、天然資源・エネルギー、環境に係るガバナンスの各々について、課題を分析し、戦略を立て、目標に対する数値化も行っており、これも日本人専門家による支援の成果の一つとして考えられる。発行された本計画には、ガルシア前政権時に策定されたものであるため、環境省はウマラ新政権の誕生を受け、現在見直しを行っている。ウマラ政権は、環境分野を優先課題としており、とりわけ水、森林保全を重視している。環境省へのヒアリング調査では、新政権の重点に合わせて優先順位の組み換えを行う予定であるものの、計画の大枠に変更は無いことが確認された。

2. 防災・災害復興支援

(1) 日本の実績

過去 10 年間の本開発課題への援助の実績を見ると、合計額ではおよそ 27 億円に達し、重点分野「地球的規模問題への対処」(合計約 53 億円)のほぼ半分を占めている(表 5-23)。この分野での主要案件は、イカ州地震の被災地に対する一連の緊急・復興支援および地震・津波減災技術の向上に関する技術協力支援である。

表 5-23 防災・災害復興支援セクターにおける援助実績

プロジェクト名	年度	援助スキーム	金額 (億円)
気候変動による自然災害対処能力向上計画	2010	環境・気候変動	10.00
緊急無償(地震災害)	2001	緊急無償	0.54
イカ州地震被災地復興計画	2007	一般無償	7.85
緊急無償(ペルー共和国における地震災害に対する支援)	2007	緊急無償	1.51
ペルー地震被災者復興のため基礎教育施設の再建	2009	日本NGO連携無償	0.30
地震防災センター(アフターケア)	2000	技術協力プロジェクト	0.47
低コスト耐震性住宅技術研修・普及プロジェクト	2005-2006	技術協力プロジェクト	0.31
低コスト耐震住宅技術普及プロジェクト II	2007-2009	技術協力プロジェクト	0.36
ペルーにおける地震・津波減災技術の向上プロジェクト	2009-2014	科学技術協力プロジェクト	3.60
耐震住宅による住宅普及推進計画調査	2007-2009	開発調査	1.92

注：2000～2010 年度に開始、終了、もしくは継続中の案件。金額は、無償資金協力については交換公文(E/N)ベース。技術協力プロジェクトおよび開発調査については、JICA 資料、終了時評価報告書、事前評価報告書などを参照し、想定金額も含む。

出所：外務省『ODA 国別データブック』、JICA『国際協力機構年報』、事前調査報告書などから評価チーム作成。

(2) 成果と日本の貢献

緊急・復興支援

ペルーは日本と同様に環太平洋地震地帯に位置する地震・津波多発国であり、2001 年にペルー南部の沖合を震源とするマグニチュード 8.4 の地震が発生したほか、2007 年にもイカ州沖でマグニチュード 8 の地震が発生している。いずれの地震も多大な物的被害や犠牲者を出している。

2007 年の震災の際に日本は、ペルーに対して一連の緊急・復興支援を行った。具体的には、先に述べた 2007 年 8 月 15 日に発生したペルー南部の地震に対する支援である。この地震によりイカ州を中心に、600 名近くの死者、1,200 名以上の負傷者、9 万 3,000 棟以上の家屋の全壊・半壊、14 病院の倒壊などが報告されている⁷⁶。こうした状

⁷⁶ 2008 年 1 月ペルー政府の発表による。

況に対し日本は、被災直後から緊急援助物資の供与(約 1,600 万円)、緊急無償資金協力(130 万ドル:約 1 億 5,100 万円)の緊急支援を実施した。さらに、緊急支援に続いて切れ目の無い復旧・復興支援を行うために、「イカ州地震被災地復興計画」を無償資金協力で実施し、地震被災地にある小中学校 5 校(101 教室、63 管理室など)が再建設され、生徒約 9,400 人が安全で適切な環境で教育を受けられるようになった。また、給水塔・配管整備・ポンプなどの給水施設の再建設工事により、被災地住民約 2 万 6,000 人が被災前と同様の安定した水供給を受けられるようになったとされる。



日本・ペルー地震防災センター内にある耐震実験用の住宅

イカ州の経済指標の推移を確認したところ、2007 年以降も大きな後退は見られずむしろ右肩上がりに伸びている⁷⁷。イカ州の目覚ましい復興には日本の援助も貢献したと推測される。

防災支援

ペルーにおける日本の防災分野における支援の歴史は長く、1986 年から 1991 年に実施した「日本・ペルー地震防災センタープロジェクト」により、日本・ペルー地震防災センター(CISMID: Centro Peruano Japonés de Investigaciones Sísmicas y Mitigación de Desastres)の設立に協力して以来である。「地震防災センター(アフターケア)」では、過去に同センターに支援し、古くなった或いは故障した研究機材の交換を行った。さらに、2009 年からは CISMID をペルー側の実施機関とし、日本側は千葉大学を研究代表機関とする研究チームの支援のもと、科学技術協力で「ペルーにおける地震・津波減災技術の向上プロジェクト」を実施している。本プロジェクトは、ペルー沿岸の海溝型巨大地震による地震・津波被害の予測・軽減に資する施策を開発・策定することを目標としている。また、この目標を達成するために、ペルー国に甚大な被害をおよぼし得る想定地震シナリオの設定、地震シナリオに基づく地震動・津波シミュレーションと被害予測に係る先端的な技術を開発する予定である。「ペルーにおける地震・津波減災技術の向上プロジェクト」は現在実施中であることから、その成果はまだわからないが、CISMID は、地震防災分野においては、ペルーで唯一の専門機関であることから、同組織への支援の成果がペルーの防災政策に与える影響は大きいことは間違い無い。

また、この分野では、日本のほかに IDB および UNDP が支援を行っている。日本の「ペルーにおける地震・津波減災技術の向上プロジェクト」で実施した過去 2 回のセミナーには、住宅建設衛生省、国家防衛庁などの中央政府、建設訓練所や大学などの研究機関、国連開発計画なども合計 585 名が出席しており、今後 CISMID で開発された

⁷⁷ イカ州ウェブサイト(<http://www.regionica.gob.pe/>)。

技術やノウハウの他機関への波及が期待される。CISMIDによると、この分野における最も重要な課題は、防災分野において実際に意思決定を行う政治家に対して研究成果およびその重要性を啓発することである。

このほか日本は「低コスト耐震性住宅技術研修・普及プロジェクト」により貧困層に普及している日干レンガ造住宅の耐震化のための技術の改良・普及を2005年以降5年間にわたり支援してきた。プロジェクトの実施中に2007年のイカ州沖地震が生じた際に住宅建設衛生省の中に耐震住宅を所管する部署を新たに設置し、日本人専門家とともに対応した⁷⁸。住宅建設衛生省へのヒアリングによると、日本人専門家チームは、地域の資材を用いて耐震性を強化した家屋建設を目指すことをペルー側に提案し、その考え方はその後の住宅建設の基本的な方針となっている。たとえば、日干レンガ造住宅を建設する際に、日干レンガをネットに入れて補強するなどである。同省では、こうした経験を踏まえて、地震に強い家をつくるためのガイドラインも作成している。

また最近では、2009年12月に発表した、気候変動対策に関する日本の2012年までの途上国支援の一環として、2010年に「気候変動による自然災害対処能力向上計画」を実施し、ペルーに対し、エル・ニーニョ現象などに伴う自然災害によって被害を受けた地域の復興のための資機材などを供与している。

3. 「地球的規模問題への対処」に係る結果の有効性のまとめ

以上に述べたとおり、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、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・災害復興支援分野においては、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をしてきている。

環境保全ならびに防災分野は、ウマラ新政権がとくに重視している分野であり、とりわけ両分野に関する日本の科学技術・ノウハウに関し、日本に対する期待が大きい。環境および防災は日本の技術的な比較優位性が高い分野でもあることから、ペルー側の期待にこたえるべく、日本は両分野への支援の拡充を検討すべきである。なお、科学技術面での支援においては、支援の成果を技術開発に留めることなく、そこで開発された技術やノウハウが貧困地域を含めペルー全土で広く活用されるよう、個別事業の波及効果を念頭においた支援づくりを行うことが求められる。

さらに、これら二つの分野が取り組む課題は分野横断的であるため、支援を行う際に

⁷⁸ それまでは、耐震住宅を所管していたのは国家防災庁である。

は所管する政府機関も多岐にわたる点に留意が必要である。たとえば、環境分野に対し、日本の援助のカウンターパートだけをとっても環境省、農業省、エネルギー・鉱山省の3省が関与しており、各々が政策を有するものの、横のつながりは弱い。したがって、支援の拡大に際しては、政策を主導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。

5-3 プロセスの適切性

本節では、対ペルー援助政策の「策定プロセスの適切性」と「実施プロセスの適切性」を評価する。両者について、まずは、実際にどのような体制および手順が採られていたのかを文献調査と関係者へのインタビューにより把握する。その上で、その過程において収集された情報の質、関係者間のコミュニケーションの円滑さ、問題となった事柄などを整理し、政策の妥当性や結果の有効性を確保するために適切かつ効率的なプロセスであったのかという点から検証を行う。

5-3-1 援助政策の策定プロセス

対ペルー国別援助計画は2000年8月に発表された。評価チームは同計画の策定プロセスの確認を行ったが、当時の同計画の策定プロセスに直接携わった関係者から聴き取りを行うことはできなかった。したがって、本項では外務省の保管資料の記録に基づいて同プロセスの確認と検証を行っている。主な動きは表5-24に示すとおりである。

表5-24 対ペルー国別援助計画策定プロセスにおける主な動き

年	主な動き
1998年	(4月)対ペルー国別援助計画の策定開始(幹事:有償資金協力課)
	(7月)外務省本省(タスクフォース)のドラフトを在ペルー日本大使館に送付
	(11月)外務省本省が大使館コメントを受領
1999年	外務省内協議
	JICAおよびJBICとの協議(コメント受領,ドラフト修正)
2000年	(3月)経団連との国別援助計画に係る意見交換会
	(3月)ペルー政府からのコメント受領(大使館経由)
	各省庁との協議(コメント受領,ドラフト修正)
	(8月)対ペルー国別援助計画発表

注:組織および課名は当時の名称。

出所:外務省資料より評価チーム作成。

1998年1月に発表された「21世紀に向けてのODA改革懇談会」最終報告において提言された「国別アプローチ強化の必要性」などを受けて、外務省は主なODA供与国に関して国別援助計画を策定することとなった。策定対象国としてまず11か国が選定さ

れ、ペルーはその中の一つとして検討が開始された。したがって、対ペルー国別援助計画の策定は、基本的にほかの10か国と同様に外務省において計画された手順によって進められていったものと考えられる。

1998年4月に対ペルー国別援助計画のタスクフォースが外務省の経済協力局(当時、以下同じ)内に設置された。有償資金協力課(当時)が幹事となり、経済協力局の各課および中南米局のペルー担当課がメンバーとなっていた。同タスクフォースを中心として原案が作成され、在ペルー日本大使館、JICA および国際協力銀行(JBIC、当時、以下同じ)との間でのコメント・修正のやり取りや、外務省内での協議が行われた。

在ペルー日本大使館は本省のタスクフォースが作成した原案に対してコメントを行う形でプロセスに参与しているが、現地で具体的にどのような形で議論が行われたのかは不明である。ただし、当時はまだ現地 ODA タスクフォースが設置されていないことから ODA 政策策定における現地主導体制はまだ明確に打ち出されておらず、また外務省にとっても初の国別援助計画策定プロセスであったことから、本省が中心となって取りまとめられていったことはある程度致し方が無いことであったと判断される。また、大使館を通じて本省ではペルー側の援助担当機関であった首相府国際技術協力局(SECTI: Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional)および経済財政省投資室(ともに当時)からドラフトに対してのコメントを受領している。

民間部門の関与については、2000年3月に(社)日本経済団体連合会(経団連)との間で懇談会を実施した。外務省からは経済協力局の政策課長および調査計画課長が出席し、ペルーを含めて策定が進行中である国の援助計画について説明を行うとともに意見交換が行われた。その際の議論内容は不明であるが、その前年に、経団連が今後の ODA の在り方について、民間参加による援助計画の作成と透明性の確保を求める提言⁷⁹を公表していたことが、意見交換相手として経団連が選択された要因の一つであったと考えられる。また、外務省の資料によると、NGO とも同様に意見交換会を開催することが検討されていたが、実際にペルー国別援助計画の策定プロセスにおいて意見の反映を意図する形で NGO との協議などが行われたかどうかは確認できなかった⁸⁰。

また、外務省と他省庁との間の調整も入念に行われ、ODA 関連省庁との間でコメントの依頼・受領と修正案の送付がそれぞれ5回程度にわたり行われた。その後の外務省での最終決裁を経て、2000年8月の発表に至った。このように、対ペルー国別援助計画は策定の検討開始から発表までに2年以上を要したが、同時期に策定を開始したほかの国別援助計画の多くは2000年3月から8月の間に完成している点から見ると、

⁷⁹ 経団連『今後の政府開発援助と国際協力銀行への提言』、1999年9月

⁸⁰ なお、外務省とNGOの間で1996年より開催されている「外務省・NGO定期協議会」の2000年第2回協議会(2000年7月26日開催)の議題として2000年度の国別援助計画策定が取り上げられ、外務省側から同年度における国別援助計画策定の概要について報告するとともに、今後適宜NGO側と意見交換していきたい旨表明したことが外務省のウェブサイトで紹介されている。

(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/ngo_ko2.html)

他国に比較して著しく遅滞したとはいえない。また、ペルーでは、2000年4～5月にかけてフジモリ大統領(当時)が三選を目指す投票が行われ、7月末に就任したタイミングであったことも発表時期に影響したものと考えられる。

対ペルー国別援助計画は策定後、現在に至るまで改定が行われていない。しかしながら国内および現地での関係者へのインタビューから、2006年に大使館において改定作業が開始されていたことが判明した。その背景には、2006年7月の新政権への移行に伴い政策も大きく変わることが予期されたこと、また前政権下において積極的に行われなかった日本のODAを活発化するためには、現行のような総花的な国別援助計画ではなく、より重点分野を絞り込む必要があるとの認識があったとされる。大使館では2006年初頭から準備を開始した。外務省本省も改定作業を受け入れ、2007年度内の完成が目標とされた⁸¹。ペルーでは現地ODAタスクフォースが2003年に設置されており、同タスクフォース内での議論が重ねられるとともにペルー政府との協議も行われた結果、現地側が作成した改訂版のドラフトが本省に送られた。しかしながら、本省での検討段階において作業が滞り、結果として国別援助計画の改定には至らなかったとのことである。

現地で検討されていた改定案では、国別援助計画の4重点分野を3つに絞り込むものであった。それらは基本的に(1)貧困削減・格差是正、(2)経済社会基盤整備、(3)地球的規模課題への対処の3分野であり、関係者へのインタビューによると、その後、現在までのペルーに対するODAの案件形成を行う上での重点分野の考え方は、実態としてはこれらの3本柱に従ってきている(5-1-1参照)。これを裏付ける事実として、2006年より日本・ペルー両政府間で実施されている「経済協力政策協議」において、ペルー政府の最優先開発課題として、毎年、ほぼ上記に沿った3分野が確認されており、日本政府もそれを念頭において支援可能性を検討することを表明している⁸²。

国別援助計画が結果として改定されなかったのは、上述の理由以外にも、このように実質的に「経済協力政策協議」がそれを代替していたことが影響していた可能性はある。また、後述するように、結果的に両者は似通った分野が重点となっていることが日本側関係者の間で認識されている。しかしながら、中南米地域で日本の最大の援助供与国となっていたペルーに関して日本としての中期的なODAの方向性を見直し、相手国政府のみならず両国の開発援助関係者および国民も含めた内外に対して、その結果を示す必要性は十分にあったものと考えられる。

なお、ペルーと同時期に策定された他国の国別援助計画を見ると、2000年に策定された9か国の中で2010年まで改定が行われていないのはペルーとケニアのみであった(図5-3)。

⁸¹ 外務省『ODA国別データブック2007』においても、対ペルー国別援助計画は2007年度に改定予定であることが述べられていた。

⁸² 外務省『ODA国別データブック』各年版

図 5-3 国別援助計画の策定・改定タイミング

国名	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Bangladesh	3月						5月					★
タイ	3月						5月					
ベトナム	6月				4月					7月		
エジプト	6月								6月			
ガーナ	6月						9月					★
タンザニア	6月								6月			★
フィリピン	8月								6月			★
ケニア	8月											★
ペルー	8月											

注：★は 2011 年度に国別援助方針の策定を開始した国。

出所：外務省ウェブサイトより評価チーム作成。

以上の対ペルー国別援助計画の策定プロセスについての検証をまとめると、2000年8月の同計画の完成までに、外務省本省の関係各課、在ペルー日本大使館、JICAなど実施機関、民間部門、ペルー政府、国内関係他省庁など多様な関係者からの意見やニーズを取り込む手順が一とおり確保されていた。ただし、それらの手順の中で特に現地側とのコミュニケーションに関しては、どれだけ実効的な情報のやり取りがなされたのかについて明確に確認することはできなかった。また民間部門への聞き取りにおいては、民間企業などより幅広い主体からニーズ確認をする余地があったと考えられる。しかし、ODAの在り方・方向性に関する当時の議論を踏まえ、外務省にとっても国別援助計画を策定するという新たな取り組みを行う中で、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、現地の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、プロセスの適切性の観点からは不十分であったと言わざるを得ない。

5-3-2 援助実施プロセス

援助実施プロセスについては、1)設定された重点分野・課題へのアプローチ(案件形成および「選択と集中」の状況)、2)被援助国との対話(ニーズの把握、相互理解)、3)援助実施体制の整備・運営状況、4)政策の実施状況の定期的な点検、5)他機関との連携などの観点から検証する。

1. 設定された重点分野・課題へのアプローチ(案件形成および「選択と集中」の状況)

対ペルー援助政策として選定された重点分野・課題への支援を確実にするためには、案件形成の時点から重点分野・課題との整合性を確認し、またそれに沿った案件がペ

ルー政府から要請され、さらには、案件採択の際にも日本側で改めてその整合性が確認される必要がある。また、案件形成・採択の際には限られた資源を戦略的かつ有効に活用するため、重点分野・課題の間での「選択と集中」が検討されていることが望ましい。

案件形成を適切に行うための手続に関しては、外務省においてこれまでに幾つかの試みがなされてきた。たとえば、2005 年までは、毎年「新規案件要望調査に係る国別留意事項（以下、国別留意事項）」が作成され、外務省本省が在外公館に伝達していた。「国別留意事項」には、その国の援助の重点分野および援助形態ごとの留意点が記されていた。国別留意事項は 2006 年 8 月に「国別審査指針」に改称され、さらに、2009 年度には国別審査指針に代わって「事業展開計画」が策定されるようになった。

事業展開計画では国別の特記事項、分野別方針に加え、今後 5 年分のすべての支援活動⁸³を重点分野別にその年度の終了案件、実施中案件および実施予定案件に分けて整理している。特にこれまで作成されてきた「国別留意事項」や「国別審査指針」と異なる点は、重点分野別に現在どのような、また、どの程度の投入がなされており、さらにそれらの支援がいつまで行われるのか、形成中の案件は何かなどの現状と今後の計画が援助スキーム横断的に、ひと目でわかるようになっていることである。これにより、日本の援助の全体像を把握しつつ次年度の計画を重点分野に沿って、効果的に組み立てることを可能にしている。対ペルー事業展開計画は毎年、現地 ODA タスクフォース (TF) が中心となって策定・見直しを行い、これをもとに JICA 本部とも協議を行いながら外務省内の関係各課で確定した上で現在では外務省のウェブサイトで公表している⁸⁴。

有償資金協力、技術協力、無償資金協力の要請・採択については、ペルー政府と在ペルー日本大使館の協議を経て、要請書と優先順位が外務省本省に提出される。このうち、技術協力と無償資金協力については、毎年 of 要望調査に基づき大使館および JICA が APCI やペルー政府の実施機関と日本側が調整を行った上、現地 ODA タスクフォースでの議論も踏まえ、候補案件案を東京に伝達する。有償資金協力の要請のタイミングはあらかじめ決まっておらず、JICA のファクト・ファインディング・ミッション(事前調査)などをもとに候補案件が形成される。現地での優先順位付けには、1) 援助重点分野との整合性、2) ペルー政府の優先順位や必要性、3) 案件の完成度、4) 技術的な視点が主に用いられている。外務省本省では、これらの 4 つの選定基準に加えて、予

⁸³ 有償資金協力、無償資金協力、技術協力プロジェクト、草の根人間の安全保障無償資金協力、文化無償協力、専門家派遣、青年海外協力隊派遣、シニア・ボランティア派遣、協力準備調査、課題別研修など

⁸⁴ なお、外務省は 2011 年度より、国別援助計画に替わって国別援助方針の導入を進めている。国別援助方針は、国ごとの援助の重点分野や方針を一層明確にするため、国別援助計画を簡潔で戦略性の高いものに改編することを目的としており、原則としてすべての ODA 供与国に関して作成される予定である。事業展開計画は国別援助方針と統合され、同方針の付属資料として位置付けられる。また、国別援助方針の策定に当たっては、JICA が実施・作成する Analytical Work(分析作業)による現状分析を踏まえて重点分野を検討することとしており、これにより、その国の開発ニーズと援助分野の関連をより明確化・強化することを目指している。

算面および事業実施のタイミングが検討され、その結果は関係府省庁、JICA および省内の関係各課と共有される。

草の根・人間の安全保障無償資金協力案件の選定は大使館によって行われており、外務省本省の承認を経て採択が決定されている。ペルーにおけるここ数年の実施件数は15件前後である。案件の選定作業は、草の根無償ガイドラインに基づいて行われており、選定基準は、主に1) 貧困削減・社会的弱者支援につながること、2) 被供与団体の実施能力があること、3) 案件の持続性があることの3点となっている。これに加えて、在ペルー日本大使館へのインタビューによると、案件選定においては設定された重点分野との関連性を確認することである。



エネルギー鉱山省へのインタビューの様子

以上に述べたとおり、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。

次に、重点分野・課題における特定分野への援助の強化や地域の重点化といった「選択と集中」の状況について検討する。「選択と集中」は特に2000年代半ば以降のODA改革の一環として、より効果的・効率的な援助を行うために戦略的なODA実施が不可欠であるとの認識の下で取組が進められており、最近では2010年6月に外務省が「ODAのあり方に関する検討」の報告書として取りまとめた「開かれた国益の増進」においても、重ねて言及されている(第2章参照)。

5-3-1に見たように、2000年8月に発表された対ペルー国別援助計画においては4つの重点分野が設定されていたが2006年以降、関係者において見直しの必要性が認識され、ペルーに対するODAの案件形成を行う上での重点分野の考え方は、実態としては3重点分野に従ってきている(5-1-1参照)。しかしながら、これらの間にはあまり実質的な相違が無いものとして日本側の対ペルー援助関係者に理解されている。すなわち、国別援助計画における重点分野「貧困対策」と「社会セクター支援」が、3重点分野の下で「貧困削減・格差是正」に統合されたのみで、その下で実施し得る個別案件の幅にはほとんど影響を及ぼすものではない(図5-1, 図5-2)。

在ペルー日本大使館では、この10年、貧困削減はペルー政府の一貫した重要課題であり、日本もこの分野での支援に取り組むことが重要であるとの認識を示したが、案件形成・選定において、重点分野間での重みづけがあらかじめ決められているわけではない。また、現地JICA事務所では、現在の対ペルー援助政策における開発課題に対応する協力のプログラム化を進めると同時に協力プログラム自体の整理を図っているが、現在引き続き調整中とのことである。このように、「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。昨今の日本の経済・財政状況を踏まえると、今後もペルーに対する援助額の拡大は期待できないことから、国別援助方針の策定においては、より「選択と集中」を意識した戦略的援助の実施が求められる。

2. 被援助国との対話(ニーズの把握, 相互理解)

ペルー政府のニーズおよび優先課題の把握の手段として、政策レベルでは「経済協力政策協議」が実施されている。日本側からは在ペルー日本大使館および JICA, ペルー側からは経済財政省(大臣, 国庫公債局), 外務省および同省 APCI が出席し、ペルー政府の重点課題を確認し、日本の援助政策方針のすり合わせが行われる。同協議はガルシア政権発足後の 2006 年 11 月に初めて開催され、その後ほぼ毎年度実施されている。なお、2011 年 7 月のウマラ大統領就任後、日本はほかのドナーに先駆けて 9 月に同協議を開催した。

事業実施レベルでは、後述するように有償資金協力に関しては定期的な円借款モニタリング会合が、技術協力プロジェクトについては案件別に合同調整委員会(JCC: Joint Coordinating Committee)が開催され、進捗よく状況を確認するとともに関係者間で情報を共有している。また、JICA とペルーの実施機関の担当者間では、日常的に連絡が取られている。インタビューを行った農業省では、世界銀行と比較して JICA の円借款プロジェクトの場合は、実施中に技術的もしくは手続上の問題がある場合に、現地の JICA 事務所との連絡が容易で迅速な対応が行われていると述べていた。さらに、これまでに経済財政省や APCI, 主要セクター省に派遣された JICA 専門家により、ペルー政府の援助全般および分野別・課題別のニーズ把握も行われてきた。

一方、案件の発掘・形成段階において、経済財政省と APCI からは、日本側と各分野の担当省・機関が案件形成をある程度進めた後にそれを知らされるために、全候補案件の優先順位を判断する立場にありながら十分な時間が確保できない場合があるため、案件形成のより初期段階からのコミュニケーションを求めるとのコメントがあった。この点については、最終的に効果的な案件の形成・選択がなされるためにも、日ごろのペルー側との接触の中などで日本としても両機関への情報提供の幅を広げていくことも検討すべきである。ただし、ドナー側には APCI が各セクター省とより綿密な調整を行う能力を向上させる必要があるという認識が広く共有されている。

また、APCI からは、援助政策における重点分野を選定する際に、米国やドイツ、国連などのドナーは、4～5年間のプログラムの期間ごとに、たとえばペルー側の専門家も参加した分野別のワークショップを開催して国の状況とニーズを診断し、その結果をドナーの戦略文書に反映させているとのコメントがあった。日本は2000年以来、国別援助計画を策定していないためこうした機会は持ち得なかったものの、今後の国別援助方針の策定プロセスにおいて参考になるものと考えられる。



APCI へのインタビューの様子

以上より、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。

3. 援助実施体制の整備・運営状況

(1) 日本側援助機関の援助実施体制

外務省では、国際協力局国別開発協力第二課がペルーの援助政策策定、無償資金協力、技術協力、有償資金協力の計画立案・実施を行っている⁸⁵。2004年以來の外務省の組織改編によって、それまでのスキーム別の案件管理・実施体制から国別体制へと国別アプローチの強化が進められてきた。国別二課のペルーの担当官もすべてのスキームの案件形成から実施、評価に至るまでの業務を担うが、援助スキーム別の案件管理が廃止されたことで、以前に比べて効果的な案件形成が可能な体制になっている。

中南米局南米課は、援助形成段階において要請案件に対して対ペルー外交の観点から国際協力局にコメントを行う。援助実施プロセスには直接的には関与しないが、南米全体の中のペルーという観点で外交政策的な意思決定が必要な際や、要人会談で重要性が確認された事項・案件については、担当課と協議を行い地域課としての考えを提示している。最近では日・ペルー経済連携協定(EPA: Economic Partnership Agreement)に係る業務など、ODAに限らずビジネス環境整備にかかわる支援も行っ

⁸⁵ 局・課名は2011年度末時点。外務省の機構改革により、評価対象期間に関係局・課は以下のとおり改編されている。2004年8月の機構改革により、それまでの経済協力局国別開発協力課が国別開発協力第一課と国別開発協力第二課に分かれた。その後、2006年8月の機構改革により経済協力局が廃止され、国際協力局が創設された。また、それまでの技術協力課と無償資金協力課が統合され、無償資金・技術協力課が新設された。さらに、2009年7月に行われた国際協力局の機構改革において、無償資金・技術協力課と有償資金協力課は開発協力総括課へ統合され、無償資金協力、技術協力、有償資金協力の予算執行・制度全体の総括を担当している。

ている。

在ペルー日本大使館では、2011 年 10 月現在、経済・経済協力班のうち 4 名（同班の本官は合計 5 名）、現地スタッフ 4 名、草の根委嘱員 4 名（館内型 2 名、外部型 2 名）、広報文化班 2 名が ODA 実施に携わっている。経済・経済協力班の 4 名は、経済・経済協力班長の下、無償資金協力、有償資金協力、技術協力を担当する書記官である。広報文化班は、文化無償および草の根文化無償を担当している。経済・経済協力班の担当官は同じ部屋におり、各スキームの情報交換などコミュニケーションは頻繁にとられているとのことである。

現地 ODA-TF は、公使を筆頭に、大使館、JICA、石油天然ガス・金属鉱物資源機構（JOGMEC: Japan Oil, Gas and Metals National Corporation）、日本貿易振興機構（ジェトロ）がメンバーである。現地 TF の会合は毎月 1 回開催され、外務省の対ペルー政策の方針や情報交換、また官民連携などが議題となっている。事務局は大使館であるが、資料作成など、必要に応じて JICA も準備作業を支援している。毎回 10 数名が参加している。また、半年に 1 回程度、民間企業 1 社から参加を求め拡大 ODA-TF が開催され、事業の説明や CSR（企業の社会的責任）、BOP（Base of the pyramid）ビジネスなどと ODA との連携可能性などについて意見交換や議論を行っている。

JICA 本部では、中南米部南米課がペルーを担当し、実施方針の策定、協力案件の計画・審査・承諾・実施（実施監理）などを行っている。個別案件の形成は、同課が外務省の対ペルーの援助政策に基づき、本部の担当課題部やペルー事務所の意見を踏まえて行っている。担当課題部（人間開発部、地球環境部、農村開発部、産業開発・公共政策部など）は、担当事業に関する技術協力案件などの実施や、協力案件の審査・実施（実施監理）に対する技術支援などを行っている。一方、JICA ペルー事務所は、所長、次長、所員 3 名、企画調査員 4 名、現地職員 19 名の合計 28 名の体制であり、セクター別に案件を担当している。また、同事務所はエクアドル、コロンビア、チリ、ベネズエラも兼轄しており、各国の事業と予算の調整を行っている

現地において、日本大使館と JICA 事務所との連絡は密であり、現地 ODA-TF の場以外にも、大使館が得た情報の JICA への伝達や、JICA からの案件実施上の情報の報告などの情報交換が頻繁に行われている。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える。

(2) ペルー側の援助受け入れ体制

ペルー政府の援助窓口は、有償資金協力については経済財政省公債・国庫局、技術協力および無償資金協力については外務省 APCI が担当している。

経済財政省公債・国庫局によると、同局はそれぞれの有償資金協力ドナーとの間で毎年 2 回、個別に協議を行っており、各ドナーの支援が重複することの無いように調整を行っている。これらの協議では、実施中のプロジェクトで発生している問題や、今後の

プロジェクトについても話し合われている。また、ドナーとセクター省との調整についても同局が間に立って調整を行っている。日本を含めたドナーへのインタビューでも、経済財政省の能力は高く評価されている。たとえば、後述する円借款のモニタリング会合においても、日本が他国との間で開催する場合と比較した場合の大きな特徴は、ペルー側（経済財政省）が主体的に開催する点であるとのことである。

APCI は 2006 年に無償援助に関する国際協力戦略を作成し、(1)人間開発、(2)人間の安全保障、(3)制度改善、(4)競争力強化、という戦略の軸を設定している。また、その政策の下で、年次国際協力政策を毎年発表している。2010 年の年次政策では、上記の 4 つの軸に自然資源・環境管理を追加した。また、APCI はドナー会合を比較的頻繁に開催するなど、自らが積極的にドナーを主導する姿勢を示している。現地の日本側援助関係者によると、APCI はペルー政府内のニーズのとりまとめ役として、またドナーに対する援助窓口としてよく機能しており、手続上の事項など通常の業務上発生する問題を除けば、特に大きな問題は無いとのことである。その一方で、APCI が単に各省の候補案件をとりまとめるのではなく、真にペルー全体の開発の優先度を考慮した能動的な政策を策定しえるかという点では、疑問を呈するドナーもあった。

また、APCI は南南協カスキームの拡大を強く望んでいる。第三国からの協力の受け手としてのプログラムに加えて、他国に対する協力の担い手としてのプログラムへの協力を日本や他ドナーに対して求めている。日本は 2000 年代前半まで、それまでに重点的に支援を行ってきたペルー政府の研究機関や教育機関を通じて第三国研修などを実施していた。南南協力への支援は、日本にとっての効率的な ODA の実施や、ペルーのドナー化の支援という点からも検討に価すると考えられるが、協力の担い手となる実施機関の能力や、ドナー化支援の観点からはペルー政府の資金負担の考え方を含めた自立性の見通しなどについて十分に精査する必要があると考えられる。

4. 政策の実施状況の定期的な点検

日本の対ペルー協力案件のモニタリング・評価は、無償資金協力案件、技術協力案件、有償資金協力案件については JICA（有償資金協力については 2008 年の新 JICA 発足までは旧 JBIC）が、また、草の根・人間の安全保障無償資金協力案件については大使館が中心となって行っている。

JICA は技術協力案件についてプロジェクト実施前に事前評価、プロジェクトの中間時点で中間評価、プロジェクト終了の約半年前をめぐりに終了時評価、プロジェクト終了から 3～5 年後に事後評価を実施している。無償資金協力案件では事前評価および事後評価が行われる。有償資金協力案件についても同じく JICA が、プロジェクト実施前に事前評価、プロジェクト完成から 2 年後をめぐりに事後評価を実施している。通常の技術協力案件のモニタリング・評価は一般に、本部が派遣する調査団と在外事務所が協議して実施し、終了時評価では相手国関係機関との合同評価を本部主導で実施することが多い。事後評価は 2008 年までは在外事務所のスタッフが行うケースが多かったが、2009

年より外部コンサルタントによる評価のみに切り替えている。実施済みの開発調査案件についても事後現況調査を実施し、開発調査の最終報告書で先方に提言されたプロジェクトや調査結果などが、その後実際にどのように活用されているかを継続的にモニタリングしている。有償資金協力のモニタリングは在外事務所主体で行い、事後評価は外部コンサルタントを活用して行っている。また、現地においてペルー政府側との間で実施案件の進捗よくについて確認する場としては、上述したとおり、有償資金協力に関しては現在定期的な円借款モニタリング会合⁸⁶が、技術協力プロジェクトについては案件別に合同調整委員会(JCC)が開催されている。

ペルーにおいても、JICA はこうした規定どおりにモニタリング・評価を実施している。ただし、規定上、一定金額規模以上の案件が基本的な評価対象とされており、2 億円未満の案件については、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(表 5-25)。

表 5-25 ODA プロジェクト評価の対象

	技術協力プロジェクト	円借款事業	無償資金協力事業
事前評価	全案件(注 1)		
中間レビュー	原則として協力期間が 3 年以上の案件(注 1)	中間段階での確認などが必要な事業	-
終了時評価	全案件(注 1)	-	-
事後評価	原則として協力金額 2 億円以上の全案件(注 2)		
事後モニタリング	-	有効性(インパクトを含む)と持続性に懸念がある事業	-

注 1: 総投入計画額 2 億円未満の案件については、簡易な評価方法の運用が可能。

注 2: 無償については、一般プロジェクト無償および水産無償を対象とする。

出所: JICA『新 JICA 事業評価ガイドライン 第 1 版』, 2010 年 6 月

ペルーにおける 2000~2010 年度の協力案件において、技術協力プロジェクトは合計 29 件実施されている(実施中を含む)が、そのうち 26 件が 2 億円未満の規模であった。また、2 億円以上の 3 件のうち 2 件は現在実施中のプロジェクトであることから、この 10 年の間にプロジェクト終了に至った案件については、ほぼすべてがそうした小規模案件であったといえる。同国で小規模な技術協力プロジェクトが多数実施されてきた大きな理由は、治安上の問題から日本人専門家の活動地域が制約されてきたことにより、一定規模以上のプロジェクトの形成が困難であったためと考えられる。その一方で、政策評価の観点からは、この間のほとんどの個別の技術協力の投入規模が限定的であったこともあり、重点分野もしくは開発課題のレベルでの全体的な効果を判断するこ

⁸⁶ 円借款モニタリング会合は、有償資金協力の案件進捗よく管理強化を目的として、2010 年に主要な被供与国について本格的に導入された。

とに困難があった。

上表のプロジェクト評価対象に関するガイドラインの規定では、そうした小規模な技術協力プロジェクトの事前評価、中間レビュー、終了時評価については、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。

草の根・人間の安全保障無償資金協力のモニタリングは、事業実施中は大使館担当官が現場を視察するなどの方法で行っているほか、事業完了時に事業完了報告書および監査報告書を提出することを義務づけている。また、案件によっては、中間報告書の提出を義務付ける場合もある。さらに、事業完了から2年経過後には大使館による現地視察が行われ、「モニタリング／フォローアップ報告書」が作成される。事後評価（フォローアップ）は、大使館から入手したモニタリング／フォローアップ報告書の内容を確認したところ、事業の基本情報、完了状況、計画変更の有無、建設・機材の据え付け・活用状況、団体の実施体制、広報協力の状況、改善およびフォローすべき点、総体評価、各種報告書の提出状況などが適切に確認されている。また、被供与団体に対し、自主評価報告書の提出も求めている。

上述の評価・モニタリングの実施状況やこれまでの評価報告書などからみて、事業レベルでのモニタリング・評価は規定したがって実施されてきたといえるが、ペルーにおいて多数実施されてきた小規模技術協力案件については、その結果についてどの程度の情報整理が行われていたのかは不明である。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。「開かれた国益の増進」報告書など戦略的な ODA を推進する議論が進む中でプログラム・アプローチの強化が指向されていることから、今後は、ペルーについても開発目標の設定を試行し、プロジェクト間の相乗効果を上げて全体としての成果の向上状況をモニタリングすることを検討していくことが望まれる。

5. 他機関との連携

(1) 他ドナーとの連携

ドナー間の全体的な連携については、ペルーでは 2005 年から APCI の主催によるドナー会合が原則として月 1 回のペースで開催されている⁸⁷。上述のように、APCI は 2006 年に無償援助に関する国際協力戦略を策定するなど、対ドナー関係において主体的な役割を果たす姿勢が明確である。ドナー会合には日本も参加しているが、同会合は、APCI からの情報提供やドナーも含めた情報交換の場にとどまっており、ドナー

⁸⁷ 外務省『ODA 国別データブック 2010 年版』

の具体的な連携や協調を議論することは無いとのことである。

5-1-4 で述べたとおり、ペルーでは個別分野に関しても、ドナー協調の枠組みは少ない。数少ない中で主要なものが水インフラ分野における「水グループ」であり、JICA が世界銀行、IDB、GIZ、KfW などとともにメンバーとなっている。同グループは戦略文書を作成しペルー政府に提出するなど積極的に活動している。また、大手ラジオ局と連携して水の大切さを訴えるキャンペーンを展開するなど、ペルー国民に対する啓発活動にも力を入れている。「水グループ」以外にも、UNDP や EU 諸国を中心としていくつかのドナーグループは存在しており、たとえば防災・災害マネジメント分野でペルー政府の担当機関や UNDP、EU、NGO などを中心としたドナーグループがあるが、日本は参加していない。主要ドナーへのインタビューによると、「水グループ」のように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ほかにあまり見られないとのことである。

ドナー協調の枠組みが進まない、あるいは枠組みがあっても実質的に機能していない理由には、既述のとおり、ペルー経済に占める ODA 受取の割合が低いことや、ペルー側の組織の構造として、援助窓口が有償資金協力と無償資金協力で分かれており、相互の調整が十分に図られていないことが大きいといわれる。インタビューを行った多くのドナーからは、ペルーは既に政治的また経済的に成熟しており、政府が主体的にドナーに対応し、ドナーも政府の政策に従って援助を行っていくことは「パリ宣言」の観点からも好ましいことであり、これ以上ドナー調整を高める必要性は小さいとの考えが広く示された。

一方、個別案件レベルでの日本と他ドナーとの連携の好事例として、IDB との間での固形廃棄物処理事業に関する協調融資が挙げられる。融資自体は現在準備中であるが、5-2-3 で述べたとおり、2009～2011 年に協力準備調査が実施されてきた。協調融資によりプロジェクト対象となる 31 自治体のうち、JICA が 21 自治体、IDB が 8 自治体を担当することが既に決められている。協力準備調査と並行して JICA は中央政府や地方政府の行政官に対して日本での研修を実施してきたが、研修員の中には、IDB が融資を担当する地方政府の関係者も含まれている。また、現地で地方自治体向けのワークショップを開催する場合も、JICA と IDB が共同で実施しているとのことである。JICA の有する幅広いスキームを活用することは他ドナーにとっても大きなメリットがあると考えられ、また JICA にとっても個別案件の効果をより広げることが期待できることから、このような事例は個別案件レベルでのドナー連携のモデルとして、今後も展開されることが期待される。

(2) 民間企業との連携

ペルーに進出している日本企業は 20 社程度で、内訳は商業(商社、販売会社)が最も多く、そのほかは鉱業、建設業、水産業、製造業などである。上述のとおり、これらの進出企業が拡大 ODA-TF に招かれて ODA との連携可能性などについて意見交換を行うケースもある。また、進出した日本企業の集まりである「三水会」を通じて、大使館

が官民連携についての議論を行うこともあるとのことである。こうした進出企業が個別 ODA 案件と連携した最近の事例として、ペルー味の素社がサトウキビ精製過程で生じた廃棄物を、2011 年 7 月に開始された JICA の「カハマルカ州小規模農家生計向上プロジェクト」に肥料として無料で提供しているとのことである。この事例は評価対象期間には該当するものではないが、民間企業の活動と ODA との連携の成功例の一つであると考えられる。

他方、ODA 以外の政府資金(OOF: Other Official Flows)によりペルーでビジネスを行う民間企業を支援する動きとして、国際協力銀行(JBIC: Japan Bank for International Cooperation)がペルー開発金融公社(COFIDE: Corporación Financiera de Desarrollo)との融資議定書の調印(2007 年 3 月)および同公社との事業開発など金融(アンタイド・ローン)の貸付契約調印⁸⁸(2007 年 9 月)を行った。これらは現地日系企業の裾野産業を構成する現地中小企業を育成することなどを目的としていた。さらに、2009 年 12 月に JBIC はペルー最大の民間商業銀行である Banco de Credito del Peru との間で、総額 30 億円および 30 百万ドルを限度とする、円・米ドル両建ての輸出クレジットライン設定の契約に調印した。今後の日本・ペルー EPA 下での日本企業によるペルー向け貿易・投資の拡大や、日本方式(ISDB-T)の地上デジタル放送規格の採用に伴う現地企業の日本からのデジタル放送機材の輸入を金融面から支援することを目的としたものである。また、独立行政法人日本貿易保険(NEXI: Nippon Export and Investment Insurance)は、鉱山セクターにおいて、住友金属鉱山株式会社がセロベルデ銅鉱山への開発投資を行う際の保険引受(2008 年 8 月)や、亜鉛精錬設備の拡張を行うペルー企業に融資を行う東京三菱 UFJ 銀行などの日本の融資団に対する保険引受(2009 年 3 月)を行っている。

「開かれた国益の増進」報告書においても、ODA が民間企業、OOF などと連携していくことの重要性が強調されている。上に見たように、ペルーにおいては、民間企業と連携した個別プロジェクトの事例や、地上デジタル放送に関する ODA による専門家派遣と OOF による金融支援の両者から民間ビジネスを側面支援する試みなどが行われている。しかしながら、民間企業との連携をどのような形で、いかに深化させることが可能であり、かつペルーの開発課題の観点から望ましいのかについては、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。

6. ODA スキーム間の連携

(1) スキーム連携

現地調査におけるペルー政府機関へのインタビューでは、日本の援助が多様なスキームを有することを特徴・強みとして挙げる声が多かった。たとえば、経済財政省は有

⁸⁸ この融資は(株)三井住友銀行および三菱東京 UFJ 銀行との協調融資であり、民間金融機関の融資部分に対して JBIC が保証を行った。

償資金協力の受入れ窓口であるが、ペルーでは経済成長に伴い資金余裕が生まれつつある一方で人材育成は依然として大きな課題であり、ぜひ技術協力を続けてほしいとのコメントが述べられていた。また、有償資金協力を受け入れてきたセクター省では、同時期に日本での研修が提供されたことによりそれまでペルーになかった新しい考え方を学び、有償プロジェクトにとどまらず政策運用面においても有用な知識を得たという旨の担当者の声があった。

また、日本がそうした多様なスキームを計画的に組み合わせることによって支援効果を高めようとしている協力事例も見られる。

5-2-3 で述べたとおり、2007 年に発生したペルー南部地震に際して、日本はイカ州を中心として一連の緊急・復興支援を行ったが、緊急無償資金協力や無償資金協力以外にも、緊急段階での青年海外協力隊の活動や、復旧・復興段階での草の根・人間の安全保障無償資金協力、また後述するペルー・日本見返り資金プロジェクトも含め、特に現地に根差した活用可能なリソースを総動員して支援を行っている。たとえば、草の根無償では、零細漁港や小中学校、救急車の整備、建設などを目的とした 8 案件がこの地震に関連して承認された。

技術協力プロジェクトなどと青年海外協力隊を組み合わせることにより、協力効果の普及・持続を図っている例も見られる。たとえば、2007～2009 年度に実施された「カハマルカの栄養失調対策プロジェクト」(技術協力プロジェクト)では、活動終了後に同じ地域に派遣された栄養士の青年海外協力隊員が栄養改善のための啓発活動を行うことにより、プロジェクトの効果の持続と定着を図っている。そのほかに、上述の固形廃棄物処理事業に関して実施中の協力準備調査に関連して、今後予定されている有償資金協力による資金投入と同時に効率的な維持管理を行うことが事業効果発現には不可欠であることに鑑みて、研修事業のほか、それぞれの対象自治体に合計 3 名の環境教育分野の青年海外協力隊員を派遣中である。



(2) 日本信託基金ならびにペルー・日本見返り資金との連携

次に、世界銀行および IDB に日本政府が設置した信託基金や、ペルー・日本見返り資金との連携の例を見る。日本信託基金は日本の対ペルー ODA には含まれておらず、またペルー・日本見返り資金は ODA に含まれないが、外務省本省や在ペルー日本大使館も案件採択の意思決定に関与しており、現地において ODA 案件との連携が図ら

れているケースも見られる。

世界銀行および IDB における日本信託基金のペルーにおける具体的な承認案件の実績は第3章(表 3-15 から表 3-18)に示した。世界銀行の日本信託基金の個別案件(たとえば日本開発政策・人材育成基金(PHRD: Policy and Human Resources Development Fund)の技術協力グラント)は通常年間3回の申請機会が設定されており、世界銀行内のタスクチームを中心としてプロポーザルが作成され、まず同行内での承認を得るが、承認前の早い段階で、裨益国の日本大使館および JICA との協議が行われることが求められている⁸⁹。世界銀行の譲許性資金・グローバル・パートナーシップ(CFP: Concessional Finance and Global Partnerships)部門から日本理事室を経由して、日本政府(財務省)にプロポーザルが提出され、日本では外務省および関係機関による協議の上で、正式に案件が承認される。世界銀行ペルー事務所へのインタビューによると、PHRD 案件のプロポーザル段階で、日本の援助政策に沿って微調整を行うように日本大使館から協議を求められ、その行動の速さに驚いたことがあるという。

IDB の日本信託基金(日本特別基金(JSF: Japan Special Fund)および日本特別基金貧困削減プログラム(JPO: Japan Special Fund Poverty Reduction Program))の案件形成・選定プロセスとしては、通常は年間4回の申請機会において、まず JSF ではプロジェクト・チームが、JPO では当該国の事務所が、IDB 本部の JSF コーディネーターにプロポーザルを提出する。IDB 本部で候補案件を絞り込んだ後、日本政府(財務省)に承認を求める⁹⁰。日本側では外務省および関係機関による協議の上で、正式に案件が承認される。IDB の両基金のオペレーション・ガイダンスでは、案件の準備および承認後の段階で日本大使館との間で情報共有が行われること、および案件形成段階では日本の援助機関の関与を促進することが望ましいとされている⁹¹。IDB ペルー事務所へのインタビューによると、日本信託基金は他ドナーの信託基金と比較して手続きが簡便で迅速であると認識されている。成果を上げている案件も多く、たとえば、「ペルーにおける手工芸品の生産支援」(2010 年承認、15 万ドル)では製品が既にカナダに輸出されている。また、日本大使館によると、草の根・人間の安全保障無償資金協力で建設した施設において、IDB の日本信託基金で音楽プログラムを実施するという個別案件の連携事例があるとのことである。

一方、ペルー・日本見返り資金(FGCPJ: Fondo General de Contravalor Perú-Japón)は、日本がこれまでにノンプロジェクト無償(1991~1998 年度)および食糧増産援助(1987~2000 年度)により支援してきた機材などの売却代金をペルー政府

⁸⁹ World Bank, *Japan Policy and Human Resources Development Technical Assistance Grants Program FY09-FY13 Policy Document*, September 2010.

⁹⁰ IDB, *Japan Special Fund (JSF) and Japanese Trust Fund for Consultancy Services (JCF) Operating Guidance for Application and Implementation*, September 2004. および *Japan Special Fund Poverty Reduction Program (JPO) Operating Guidance for Application and Implementation*, September 2004.

⁹¹ 同上。

が積み立て、社会開発プロジェクトを実施することを目的として利用されるものであり、FGCPJ 事務局がプロジェクトの管理・運営を行っている。同事務局は 1993 年に設立され、各省庁からは独立した組織として運営されている。日本は通常、ノンプロジェクト無償などの供与額(FOB 価格)の一定割合を見返り資金として積み立てることを相手国に義務付けているが、ペルーにおいては 2000 年代半ばまで積み立て率が非常に低い状態が続いていた。その後、日本側の申し入れの強化もあり、積み立ては進んでいる。同事務局によると、2005 年末にはその割合は 17%であったが、2010 年末には 81%である。ただし、新たに積み立てられた金額のほとんどは、機材の売却などによるものではなく、関係省がそれぞれ予算化し、資金を投入したものであるとのことである。

FGCPJ プロジェクトは、緊急支援、教育、農業、保健・衛生、刑務所施設改善などの分野で実施されている(表 5-26)。対象地域の選定は、特に貧困度の高い地域を中心に行われ、たとえば 2000～2010 年の間には、リマのほかはアヤクチョ州、ワンカベリカ州などでプロジェクトが数多く承認されている。各プロジェクトは、年 2 回の理事会において選定される。理事会は、APCI 長官を理事長とし、日本大使館の公使および JICA の所長が理事を務めている。案件承認には 3 名の満場一致が必要とされ、承認後、日本の外務省本省に報告が行われる。日本の ODA との連携による実績の例としては、以下がある。

表 5-26 FGCPJ プロジェクトのセクター別実績 (2001～2010 年)

セクター	プロジェクト数	合計金額 (ドル)	比率 (%)
緊急	7	6,944,703	30.9
教育	15	6,654,715	29.6
農業	12	2,574,327	11.4
保健	6	2,474,247	11.0
刑務所施設改善	29	1,649,479	7.3
衛生	3	1,223,497	5.4
エネルギー	3	795,044	3.5
漁業	4	178,767	0.8
合計	79	22,494,779	100.0

出所: FGCPJ, *Memoria Institucional 2009-2010*.

2006 年に日本が供与した一般文化無償資金協力「チャビン国立博物館建設計画」により 2008 年に同博物館が完成したが、FGCPJ からこのタイミングで同博物館の展示品の保存・修復などのための協力が行われている。また、上記の 2007 年のペルー南部地震に際して、日本大使館と JICA が共同で実施した支援ニーズ調査に基づき、FGCPJ プロジェクトとして野営病院の建設、上下水道の再建、学校建設が実施された。このうち、FGCPJ が支援したホセ・カルロス・マリアテギ学校の建設は、日本の無償資金協力「イカ州地震被災地復興計画イカ州地震被災地復興計画」で建設された 4 校と分担する形で行われ、日本の耐震基準が採用された。

以上のように、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。基本的には実施者である世界銀行・IDB や FGCPJ の主体性が尊重されているものの、たとえば FGCPJ プロジェクトのように日本の援助が必ずしも行き届かない貧困地域で支援が

行われることにより、こうした支援は日本の間接的な関与やプレゼンスの幅を広げる役割も果たしている。

7. 広報活動

在ペルー大使館では、ウェブサイトにはスペイン語と日本語で ODA 案件に関する情報を掲載するとともに、独自に日本の ODA を紹介したスペイン語のパンフレットを作成している。政権交代の時期に合わせて、2011 年 10 月時点で新しいパンフレットを作成中である。

草の根・人間の安全保障無償資金協力や日本信託基金、FGCPJ プロジェクトの供与式や署名式には駐ペルー日本大使が非常に積極的に出席している。その際に、大使館は広報効果を高めるために、草の根無償であればペルー政府の担当大臣の出席を働きかけるとともに、プレスに対しては「大臣の成果」ではなく「日本の援助」として現地メディアにも取り上げられるよう促しているという。また、こうした情報は、大使館のウェブサイトにもスペイン語および日本語で掲載され、こまめに情報更新も行われている。

日本信託基金や FGCPJ の支援に関する式典への日本大使館の参加は、広報の面からも、必ずしも日本の重点分野とされていない分野も含めて日本のプレゼンスの幅を広げる役割を果たしている。たとえば、2011 年 8 月 30 日付けで大使館のウェブサイトに掲載されたプレスリリース「2011 年 IDB 日本特別基金・貧困削減プログラム『ペルーにおける科学・環境分野の教育向上プログラム』への署名」では、「日本が優位性を持つ科学・環境分野において、ペルーに対する支援を行うもの」であり、「ウマラ大統領が重視している科学技術分野の人材育成に資する」協力であるとして、新政権の方向性に沿った分野での協力を日本が前向きであることをアピールしている。

また、日本の ODA では無いものの、FGCPJ の活動自体が日本にとって有効な広報効果を生み出していると考えられる。FGCPJ 事務局はパンフレットやプロジェクトの実施サイトにおいて、日本との協力関係を非常に積極的に広報していることが特筆され、仮に直接的に連携を行った支援プロジェクトではなくても、そのサイトにはペルーと日本の国旗が掲げられるなど、日本との一体感を強く有している。同事務局では、FGCPJ はいわば日本がリマの中央政府を経ずに地方で直接的に行う支援の一つであり、地方の住民はこうした支援を通じて日本を知る機会となっている、とのコメントを述べている。

一方、第 4 章に述べたとおり、ペルー人は一般に対日感情が良好であるが、日本の ODA については、支援プロジェクトにより裨益する周辺住民などを除いては、一般に認知度が低いという意見が日本および現地での関係者より数多く聞かれた。その一因としては、ペルーでは ODA 自体のプレゼンスが小さく、国民一般の援助への意識も相対的に薄いと思われること、また、この 10 年間、日本の協力は比較的小規模な協力が主体であったことなどが考えられるが、日本側からも、今後より戦略的な広報発信を行うことも検討すべきである。たとえば、大使館のウェブサイトにおいて紹介されているペルー

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と考えられる。また、国民の援助への意識が薄いことは、報道関係者自身が一般に自国への援助に対する知識や意識が薄いことを反映しているものと考えられることから、そうした報道関係者への直接的な働きかけを強化することも有益であると考えられる。

以上のとおり、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、十分な効果は上っていない。より戦略的な広報発信を検討する余地がある。

5-3-3 プロセスの適切性のまとめ

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つと確保されており、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、現地の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、APCI と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、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件実施されている一方で、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。今後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。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、IDB 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、OOF 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、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十分な効果は上っておらず、より戦略的な広報発信を検討する余地がある。

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。