

ペルー
国別援助研究会報告書

1998年11月

国際協力事業団

目 次

1. ペルー国を取り巻く国内外の状況.....	1
1 - 1 国土と人.....	1
1 - 2 過去の遺産と改革の成果.....	2
1 - 2 - 1 1990年までの政治、経済、社会の状況.....	2
1 - 2 - 2 フジモリ政権による経済自由化政策の推進.....	4
1 - 2 - 3 第1期フジモリ政権の社会政策.....	7
1 - 2 - 4 第1期フジモリ政権の成果.....	7
1 - 3 ペルーを取りまく新たな国際環境.....	9
1 - 3 - 1 経済のグローバル化.....	9
1 - 3 - 2 地域統合の進展.....	10
2. ペルー国の開発に対する基本的視点.....	13
2 - 1 国際的な開発の考え方.....	13
2 - 1 - 1 人間中心の開発.....	13
2 - 1 - 2 持続可能な開発.....	13
2 - 1 - 3 DAC新開発戦略(21世紀に向けて:開発協力を通じた貢献).....	13
2 - 2 開発を考えるフレームワーク.....	14
2 - 2 - 1 人間中心の持続可能な開発.....	14
2 - 2 - 2 国・地域による違い.....	16
2 - 3 ペルー国の開発に対する基本的な視点.....	17
2 - 3 - 1 ペルー国の開発の現状.....	17
2 - 3 - 2 今後の開発を考える基本的な視点.....	18
3. ペルー国の開発課題.....	20
3 - 1 経済開発の課題.....	20
3 - 1 - 1 政府の取り組み.....	20
3 - 1 - 2 経済開発を考える上での留意点.....	21
3 - 1 - 3 分野別の課題.....	22
3 - 2 社会開発の課題.....	27
3 - 2 - 1 政府の取り組み.....	27
3 - 2 - 2 経済の回復と社会開発.....	29
3 - 2 - 3 社会開発を考える上での留意点.....	32
3 - 2 - 4 分野別の課題.....	32
3 - 3 グッド・ガバナンスと参加.....	34
3 - 3 - 1 国家の役割の再構築.....	34
3 - 3 - 2 行政組織の再編にかかる課題.....	35
3 - 4 環境保全の課題.....	38
3 - 4 - 1 政府の取り組み.....	38
3 - 4 - 2 地域別の環境の現状.....	39

3 - 4 - 3	産業公害、都市環境問題と自然環境問題の現状と課題	39
4.	国際的な対ペルー支援の動向	41
4 - 1	国際金融機関の対ペルー支援	41
4 - 1 - 1	国際金融社会復帰への支援	41
4 - 1 - 2	主要な国際金融機関の対ペルー支援	42
4 - 1 - 3	世界銀行	42
4 - 1 - 4	米州開発銀行 (IDB)	42
4 - 2	主要な先進国の対ペルー支援	44
4 - 2 - 1	米国	44
4 - 2 - 2	カナダ	44
4 - 3	日本の対ペルー支援	45
4 - 3 - 1	フジモリ政権第1期～「ワラル事件」前	45
4 - 3 - 2	フジモリ政権第1期～「ワラル事件」後	47
4 - 3 - 3	フジモリ政権第2期	47
4 - 3 - 4	日米コモンアジェンダ	48
5.	我が国援助の取組み方	49
5 - 1	援助の基本方向	49
5 - 1 - 1	基本的考え方 - DAC 新開発戦略の実施	49
5 - 1 - 2	援助の重点課題	50
5 - 2	援助の重点分野	52
5 - 2 - 1	貧困層への支援	52
5 - 2 - 2	人々の能力開発、社会インフラの整備	53
5 - 2 - 3	生産能力・システムの強化	55
5 - 2 - 4	地方開発	58
5 - 2 - 5	環境保全技術・体制の強化	60
5 - 2 - 6	行政の整備・参加型開発の推進	61
5 - 3	援助実施上の留意点と改善点	62

図表一覧

表 1 - 1	歴代政権一覧 (1945 年 ~ 現在まで)	2
表 1 - 2	マクロ経済指標 (1988 ~ 1996 年)	8
表 1 - 3	全人口に占める貧困人口比率	8
表 3 - 1	中期的なマクロ経済目標 : 1996-1998 年	20
表 3 - 2	社会開発の主要な目標	28
表 3 - 3	ペルーの主要な社会プログラム	29
表 3 - 4	新旧憲法にみる国家の役割の変化	36
表 4 - 1	国際金融機関等の対ペルー資金協力 (純額)	42
表 4 - 2	世界銀行の対ペルー援助戦略	43
表 4 - 3	ペルー : 二国間 ODA の純受け取り額	44
表 4 - 4	USAID 共通目標	46
図 2 - 1	開発を考えるフレームワーク	15
図 3 - 1	貧困地図	30
図 3 - 2	貧困軽減戦略	31
図 5 - 1	ペルーに対する援助重点分野	51
BOX1	アジア通貨・金融危機とペルー	10
BOX2	エル・ニーニョ	24
BOX3	ペルー野菜生産技術センター計画	47
BOX4	マイクロクレジット (零細金融)	57
BOX5	ペルー水産加工センター	58
BOX6	クントゥル・ワシと地方開発 ~ 貧困対策としての地方振興	60
BOX7	日本に対するペルーの期待 (Latinobarometro より)	66
< 資料 1 >	対ペルー援助実績一覧	67
< 資料 2 >	世銀の援助実績	73
< 資料 3 >	IDB の援助実績	76
< 資料 4 >	日本の対ペルー援助実績	77
< 資料 5 >	草の根無償資金協力実績 (1990 年度以降)	79
< 資料 6 >	フジモリ大統領演説	81
参考文献		83

補論

補論 1	ペルー社会の特徴と社会開発 - 国際協力の視点から -	85
補論 2	政治と行政	98
補論 3	ペルーの工業開発 特産品集積地の利用	106
補論 4	ペルー教育の現状と課題	116
補論 5	保健医療事情の変遷と今後の課題	131

ペルー国別援助研究会委員名簿

座長	ほその 細野	あきお 昭雄	筑波大学 社会工学系教授
委員	いし 石井	あきら 章	高知大学 人文学部教授
	おおぬき 大貫	よしお 良夫	前 東京大学 教養学部教授
	おそい 遅野井	しげお 茂雄	南山大学 外国語学部教授
	かがみ 加賀美	みつひろ 充洋	アジア経済研究所 総合研究部長
	くまくら 熊倉	あきら 晃	国際協力事業団 企画部地域第二課長 (平成9年5月まで)
	さいとう 斉藤	やすお 泰雄	国立教育研究所 国際研究・協力部室長
	なかむら 中村	たかし 隆司	海外経済協力基金総務部参事
	のぐち 野口	ゆきお 優秀雄	国際協力事業団 企画部地域第二課長 (平成9年5月から)
	はやし 林	けんじ 謙治	国立公衆衛生院 保健統計人口学部長
	やなぎはら 柳原	とおる 透	法政大学 経済学部教授
アドバイザー	あべ 阿部	よしあき 義章	国際協力事業団 客員国際協力専門員

(敬称略、座長以外は五十音順)

ペルー国別援助研究会タスクフォース名簿

主査	やました 山下	まさひろ 雅弘	国際協力事業団 国際協力専門員
アドバイザー	むかい 向井	やすお 靖雄	国際協力事業団 国際協力専門員 (平成10年3月まで)
アドバイザー	たなか 田中	けんいち 研一	国際協力事業団 国際協力専門員
アドバイザー	とみた 富田	あとお 与	四日市大学経済学部 助教授 (元在ペルー大使館専門調査員)
タスク	あまつ 天津	くにあき 邦明	国際協力事業団 派遣事業部 派遣第一課
	いがらし 五十嵐	ひとし 仁	国際協力事業団 医療協力部 医療協力第二課ジュニア専門員 (平成8年12月まで)
	いまい 今井	たつや 達也	国際協力事業団 無償資金協力調査部 調査第二課
	さくらい 桜井	ひでみつ 英充	国際協力事業団 調達部 管理課課長代理
	しのざき 篠崎	ひろまさ 泰昌	国際協力事業団 研修事業部 研修第二課課長代理 (平成10年1月まで)
	たなか 田中	えりか 恵理香	国際協力総合研修所 調査研究課 日本国際協力センター嘱託研究員 (平成10年3月まで)
	ないとう 内藤	とおる 徹	国際協力事業団 社会開発調査部 計画課 (平成10年6月まで)
	ふるや 古屋	としあき 年章	国際協力事業団 筑波国際センター 業務第二課長
事務局	おおくぼ 大久保	きょうこ 恭子	国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究課
	なかむら 中村	りつこ 律子	国際協力総合研修所 調査研究課 日本国際協力センター嘱託研究員

(敬称略、主査以外は五十音順)

まえがき

1980年代末激しいハイパーインフレに見舞われ、一人当たり所得水準が30年前までの水準に低下する経済破綻に見舞われたペルー共和国では、フジモリ政権発足後、貿易・外国直接投資の自由化、価格統制の廃止、民営化、労働市場の柔軟化を柱とする経済自由化政策が推進された。社会政策面では、極端な貧困層に対する緊急かつ直接的支援を中心とする社会政策が実施された。その結果、顕著な経済回復を遂げ、インフレも大幅に収束し、一人当たり実質所得も増加し、治安も好転するに至った。

このようにペルー経済は安定化を実現し、顕著な回復を見せているが、今後さらに経済の持続的成長と貧困の緩和等の課題に取り組んでいく必要がある。最も困難な課題は、社会開発分野にあり、グッドガバナンスと参加型開発の基盤は、まだ脆弱な状況にある。ペルーにおいては地形、気候、ペルー社会の持つ民族等の多様性のゆえに、著しい地域間格差や男女格差が見られ、また、インフォーマルセクターが他国と比較して著しく大きく、アンデス高地においては、零細な経営規模の農民が多数を占め、ペルーの貧困の状況は非常に深刻であり、長期間にわたる地道な努力が必要とされていると考えられる。

以上のように、ペルーは1990年代前半の経済・社会の危機的状況に対する緊急対応を経て、今や長期的視点から経済・社会開発に取り組む段階に到達したと考えられる。このような状況にあるペルー共和国に対して、我が国ODAの基本的方向を検討するため、1996年4月本研究会が発足した。人の派遣をともなった事業経験の蓄積は、本研究会における研究、特に援助の重点分野の検討においては不可欠であったが、ペルーの場合、1991年7月の「ペルー野菜生産技術センター・日本人専門家殺害事件」により、実質5年間の空白が生まれ、その間のペルー経済、社会状況は大きく変化していたため、研究会発足当時、現状分析を行い、援助の基本的方向を打ち出すための研究会活動には困難がともなっていた。

しかし、ペルーの経済社会の研究に長く携わってきた多くの委員の経験や知見を出来るだけ活用し、かつ短期間ではあったがペルーの現地において調査を実施することができ、研究会活動は、発足以降順調に進めることができた。しかしながら、1996年12月の「在ペルー日本大使館公邸人質事件」の発生により、研究会活動は中断を余儀なくされた。その後、同事件の終結と治安状況の解決を受け、1998年2月政府の経済協力総合調査団が派遣されたことから、未開催であった最終の公開研究会を同年5月末に開催し、ここに報告書の取りまとめを完了するに至った。

本報告書の取りまとめにあたっては、委員各位のご尽力をはじめとし、国際協力事業団、外務省関係課、並びにタスクフォース諸氏の多大なるご協力を頂いたことを深く感謝したい。あわせてペルー共和国政府関係諸機関、在ペルー日本大使館及びJICAペルー事務所からの多大なご支援に対しても心から感謝申し上げたい。

最後に、本報告書が、今後の対ペルー援助の実施に際し、JICA及び関係各省、関係機関において活用され、日本、ペルー両国のさらなる経済協力、友好親善に貢献できるよう心から希望する次第である。

平成10年8月

ペルー共和国国別援助研究会
座長 細野 昭雄

序 文

我が国の政府開発援助のパートナーである開発途上国の中には、東アジア諸国のように、昨今の金融危機の影響が深刻ではありますが、これまで比較的高い経済成長を続けてきた国々から、多くのアフリカ諸国のように依然として経済の低迷、経常収支の赤字、絶対的貧困などの困難に直面している国々があります。また、この度研究の対象としたペルーが位置する中南米も、国の規模、自然条件等の面で極めて大きな多様性を持つ地域です。開発途上国支援においては、人口、環境、食料問題など地球規模の課題への取り組みが重要性を増している一方で、こうした国ごとに異なる特性や発展段階に応じた、きめの細かい援助を実施する必要があります。

このような観点から、当事業団では開発途上国各国の開発の現状や課題に即した国別・地域別の援助アプローチを強化するため、有識者の方々にご協力をいただき、国別・地域別援助研究を実施してまいりました。これまでに我が国の主要援助対象国21ヶ国および3地域について、国別・地域別援助研究会を設置し、報告書を取りまとめております。

本研究会は国別援助研究の一つとして、我が国が今後、ペルーに対する援助をどのように進めていくべきかという方向性を検討していくことを目的として、1996年4月に設置したものです。これはペルーを、1996年5月の経済協力開発機構開発援助委員会（OECD/DAC）上級会合で採択された「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献（通称「DAC新開発戦略」）」の中南米でのモデル国とする旨、我が国が表明したことに呼応するものです。

本研究会は、細野昭雄筑波大学社工系教授を座長に、計10名の委員の方々により構成され、その運営にあたっては各委員を補佐するため、当事業団の国際協力専門員および職員などからなるタスクフォースを設けました。また、1996年12月の在ペルー日本大使公邸人質事件の発生により、本研究会活動は一時中断を余儀なくされましたが、1998年5月に再開し、公開研究会を含む計9回の研究会における議論およびペルーでの現地調査をもとに、研究成果を取りまとめるに至りました。

当事業団としては、本報告書に盛り込まれた貴重な提言を、今後の対ペルー援助の実施にあたり、重要な資料として十分活用するとともに、本報告書を関係機関に配布し、より広い利用に供していく所存であります。

最後に、本報告書の取りまとめにあたり、ご尽力いただいた細野座長をはじめとする各委員・アドバイザーの方々に感謝申し上げますとともに、貴重なご意見を賜った関係機関の方々にあわせてお礼を申し上げます。

平成10年11月

国際協力事業団
総裁 藤田公郎

1. ペルー国を取り巻く国内外の状況

1 - 1 国土と人^{注1}

ペルーは南米大陸の中央部分の西側に位置し太平洋に面している。国土面積は約128万平方キロメートルで、日本の3.4倍に相当する。ラテンアメリカ諸国の中ではブラジル、アルゼンティン、メキシコに次いで4番目に大きい国土を有している。その地勢は南北に走るアンデス山脈によって、コスタ（海岸砂漠地帯）、シエラ（アンデス山岳地帯）、セルバ（熱帯雨林地帯）の3地域に大別される。コスタは太平洋沿岸に沿って広がる細長い砂漠の帯で、国土の約10%を占める。アンデス山脈からの雪解け水が太平洋に注ぐ約50の川の河口にオアシスができ、農業が営まれ、集落から都市を形成していった。シエラは国土の約30%に相当し、アンデス山系に沿うようにして南北に広がり、標高差と気候の変化に富み、多様な農牧畜業が営まれている。アンデス西側山系は雨が降らない乾燥地帯だが、東側山系との間に挟まれた標高2,500mから4,000mに開ける渓谷と高原地帯は乾期と雨期に分かれ、ジャガイモを中心とする農耕、リャマやアルパカなど牧畜を高度に発展させたインディオ先住民の村落が数多く点在する。国土の60%を占めるセルバはアンデス山脈東側斜面からアマゾン源流地帯に広がる高温多雨の地帯で、標高の比較的高い地域では農業が営まれるものの、低湿地帯は植生が豊富であるが密林に覆われ人口希薄な地域である。

ペルーは天然資源に恵まれている。南からのフンボルト寒流と赤道暖流が交差する沖合いの海域は、世界で有数の漁場として知られている。1970年代初頭には漁獲高世界一となり、魚粉の輸出は世界の全輸出量の56%（1970年）に達した^{注2}。鉱物資源では、銅、銀、錫、鉛、亜鉛、モリブデン、タングステンなどの世界の主要産出国の一つである^{注3}。また、天然ガスなどのエネルギー資源も豊富である。

ペルーの人口は約2,400万人（1996年7月現在）で、ラテンアメリカ諸国中ブラジル、メキシコ、コロンビア、アルゼンティンに次いで人口規模が大きい。全人口の52%がコスタに住み、特に、首都のあるリマ県に全人口の3分の1が集中している。シエラは約36%の人口を抱え、セルバには12%の人口が点在する。過去50年間で人口規模は3.5倍に拡大したが、コスタの人口は5倍以上に増えたのに対してシエラの人口は2倍の増加にとどまったため、コスタとシエラの人口比率は1940年の34%と60%であったが、コスタへの人口集中が進み、1960年代にはコスタの人口が全人口の半ばを占めるに至った。現在、ペルーの都市人口比率は70%を超えている。1970年代の人口構成は、先住民が約5割、先住民と白人の混血であるメスティーソが約4割、白人1割強、東洋系、その他とされるが^{注4}、1994年の家計調査（標本調査）によればスペイン語を母語とする

^{注1} 本節の記述は、遅野井茂雄（1995年）2-7ページ、エスピノザ（1991年）8-13ページ、在日ペルー大使館ホームページ[<http://www.teleserve.co.jp/embassy/embassy/per/index-j.htm>]などに基づいている。

^{注2} Paredes (1991), p.53, Table 1-3

^{注3} 『データブックオブザワールド1997』によれば、世界の産出高におけるペルーの位置は次の通り。銅鉱：世界9位（1994年）、銀鉱：世界3位（1993年）、錫鉱：世界4位（1994年）、鉛鉱：世界4位（1994年）、亜鉛鉱：世界4位（1994年）、モリブデン：世界5位（1994年）、タングステン：世界6位（1993年）。

^{注4} Psacharopoulos (1994), p.27: Table 3.3およびp.166によれば、1970年代初頭の先住民人口比率は47%で930万人とされる。在日ペルー大使館資料 [<http://teleserve.co.jp/embassy/embassy/per/index-j.htm>] によれば先住民47%、メスティーソ40%、白人12%、その他1%とされる。

割合は8割強で、ケチュア語、アイマラ語などの先住民語を母語とする割合が2割弱を占める。都市部では先住民語を母語とする人口は数%とされるが、シエラ農村部では先住民語を母語とする人口比率が約半数に達する^{注5}。

ペルーの1人当たりGNPは2,410USドル(1996年、世界銀行アトラス方式)で、経済協力開発機構(Organization for Economic Cooperation and Development: OECD)の開発援助委員会(Development Assistance Committee: DAC)では低位中所得国に分類している。

1 - 2 過去の遺産と改革の成果

1 - 2 - 1 1990年までの政治、経済、社会の状況

ペルーの近現代史は政治と経済の不安定によって特徴づけられる。民主的な手続きを経て選ばれた政権は軍事評議会に取って代われ、その後、民主政権に引き継がれるものの、再び軍事政権が誕生するという歴史が繰り返された(表1-1)。政府による拡張的なマクロ経済政策が国際収支危機を招くと、緊縮的な安定化政策が採られ、再び、財政拡大がマクロ経済の不安定を引き起こすという変動が繰り返されてきた。この間、国民の福祉水準は1970年代半ばをピークとして、それ以降悪化の一途をたどった。農村部を中心に活発化したテロ活動が治安の悪化をもたらし、一般的な経済の悪化と歴史的に受け継がれてきた農村部の貧困は都市への人口流入を加速させ、社会の不安定性を高めてきた。

表1-1 歴代政権一覧(1945年～現在まで)

大統領	政体	期間
Bustamante y Rivero, José Luis	民政	1945 7.28 - 1948 10.27
Odría Amoretti, Manuel Apolinario	軍事政権	1948 10.27 - 1950 5.10
Noriega Agüero, Zenón	臨時政権	1950 5.10 - 1950 7.28
Odría Amoretti, Manuel Apolinario	民政	1950 7.28 - 1956 7.28
Prado Ugarteche, Manuel	民政	1956 7.28 - 1962 7.18
Pérez Godoy, Ricardo	軍事政権	1962 7.18 - 1963 7.3
Lindley López, Nicolás	軍事政権	1963 7.3 - 1963 7.28
Belaunde Terry, Fernando	民政	1963 7.28 - 1968 10.3
Velasco Alvarado, Juan	軍事政権	1968 10.3 - 1975 8.29
Morales Bermúdez Cerruti, Francisco	軍事政権	1975 8.29 - 1980 7.28
Belaunde Terry, Fernando	民政	1980 7.28 - 1985 7.28
García Pérez, Alan	民政	1985 7.28 - 1990 7.28
Fujimori Fujimori, Alberto Kenya	民政	1990 7.28 - 1992 4.5
Fujimori Fujimori, Alberto Kenya	非常国家再建政府	1992 4.5 - 1995 7.28
Fujimori Fujimori, Alberto Kenya	民政	1995 7.28 - 2000 7.28

出所: Cuánto (1996), p.391等より作成

^{注5} Cuánto (1996), p.446

(1) 政治経済状況

1940年代以降、周辺のラテンアメリカ諸国が輸入代替工業化に転換する中、1950年代のペルーは自由放任経済の時代であった。外資を中心とした鉱物資源の開発と輸出および農産物、魚粉^{注6}の輸出は製造業製品の輸入を賄い、政府は経済に介入することは少なく経済的規制はきわめて緩やかなものであった。

1959年の工業振興法の制定がペルー経済の輸入代替型工業化への転換点と考えられる。1962年には国家企画庁が創設され、1963年に発足した第1次ベラウンデ政権は輸入代替工業化に着手し、大規模なインフラ整備事業を進めた。しかし、財政基盤を形成すべき税制改革が頓挫して経済危機に陥り、1968年10月の軍事クーデターを招いた。政権についたベラスコ将軍は内向きの成長戦略を採り、経済活動に対する広範な統制と鉱業分野を中心とした外資企業の国有化を断行した。同時に、民間部門の労働者に対して企業経営への参加と労働者保護政策を実施した。さらに、1969年には南米では最も急進的な農地改革を実施した。積極的な公共投資の推進と国営企業活動の拡大と並行して対外債務は膨張していった。1970年代前半の良好な国際経済環境の下で所得と雇用は増大していったが、1974年に交易条件が悪化したのを契機に、肥大化していた国家機構と財政規模に懸念を抱いて海外からの資金流入が縮小し、再び経済危機が訪れた。ベラスコ政権の首相であったモラレス・ベルムデス将軍は、1975年8月に軍内クーデターを起こして政権を掌握し、国際機関や文民勢力との関係修復につとめ、1978年～1979年の交易条件の回復を機に、経済の安定化と一部自由化が進められた。同時に、民政移管計画が進められ、1978年の制憲議会選挙を経て、混合経済体制、経済活動における国家の役割の強調、農地改革の明文化と大土地所有制の禁止、労働安定などを規定した1979年憲法が制定された。しかしこの間、一人当たり所得は低下し続けインフレは高進しつつあった。

1980年に成立した第2次ベラウンデ政権は貿易自由化などを押し進めたが、拡張的な財政金融政策の結果、1983年には年間のインフレ率が100%を超え、エル・ニーニョ現象による自然災害が多発して所得水準は大きく低下していった。また、対外債務交渉によって債務のリスケジュールリングと新規資金の流入があったが、それから間もなく債務サービスの支払いの遅滞が始まっている。1985年7月の大統領選挙で結党以来初めて政権の座についたアブラ党^{注7}ガルシア政権は、年間200%に迫るインフレ率と1960年代後半の水準まで落ち込んだ一人当たり所得水準に直面していた。ガルシア政権は、価格の凍結によってインフレを抑え、対外債務支払いを輸出額の10%に抑えることによって経済活性化のための財政資金を捻出しようとした。しかし、1987年半ばからこの政策が維持不可能であることが明らかとなり、インフレの高進、外貨準備の枯渇、公的部門の赤字の急拡大などが起こった。1988年の財政赤字はGDPの16%に達し、月間インフレ率が21%に及んだ。1988年9月に賃金を除く主要な価格の大幅引き上げを行って経済を立て直そうとしたが、1988年以降、年間インフレ率は1,000%を超えてさらに高進を続け、経済は破綻した。1987年～1990年の期間だけで生産は20%低下し、実質賃金は75%の低下をみたのである。

^{注6} 1964年～1971年の期間、ペルーは魚粉生産で世界1位となり、ペルー輸出額の1/4を占めた。

^{注7} アブラ党は1930年代以降、ペルーにおいて大衆に基盤を置いた改革運動を推進してきたラテンアメリカで最も古い運動組織体の一つである。

(2) 社会状況

ベラスコ政権による急進的な農地改革を中心とした社会革命も、歴史的に形成されてきた伝統的なペルーの社会構造を変革するにはいたらなかった。政治経済の不安定が続く中で、疲弊しきった農村部から都市部への急速な人口流入、政府の統治能力の急激な低下と並行したゲリラ活動とテロ活動の拡大、都市周辺部と旧市街地のスラム化、全般的な治安の悪化が進行していった。

シエラを基盤としたセンデロ・ルミノソと都市部を基盤としたトゥパク・アマル革命運動 (Movimiento Revolucionario Tupac Amaru: MRTA) のテロ活動は経済の破綻と統治能力の急低下に比例して激しさを増していった。また、高地ウアヤガ渓谷に広がったコカ栽培は、センデロ・ルミノソとの共存関係を形成し、テロ活動の資金源となる。麻薬輸出は少なく見積もっても年間10億ドル、GDPの4%に達していたと見積もられる。

人口増加率は1980年代後半でも年間2.6%の高率となっており、人口は1960年の約1,000万人から1985年には2,000万人へと増え、25年間で約2倍に増加した。都市化の進展も急速であり、総人口に占める都市人口の割合は1965年の52%から1988年には69%に上昇している。なかでも首都リマ市への一極集中が激しく、都市人口の40%以上が同市に集中するに至った。1961年には168万人であったリマ首都圏の人口は1990年には650万人に達した。その人口の約2/3が過去40年間における農村からの移住者か、またはその子供であると推定されている。これらの現象の背景には農村部の貧困が挙げられる。ベラスコ政権下の農地改革によって零細農民に対する土地の分配が行われたが、分配の行われた耕地の53.8%は輸出農業の大土地所有者の多いコスタが対象とされた。零細な農民が多いシエラでの農地改革は、対象部分が小さく比較的小規模に留まったのである。農村から都市への人口移動は、都市の近代部門である製造業に吸収される部分は少なく、零細な行商、露天商、露天飲食店、零細な家内工業等、いわゆる都市インフォーマルセクターを形成していった。

このようにペルーでは、長期的な経済停滞の下で農村の貧困化がますます進み、農村から都市へ大量の人口が流入し続け、それが都市のスラムとインフォーマルセクターを形成して、ペルーの社会経済的格差構造を一層強め複雑化させたと言える。ペルーは依然ラテンアメリカでも貧富の差の大きい国の一つとなっている。

1 - 2 - 2 フジモリ政権による経済自由化政策の推進

1990年7月、フジモリ大統領は就任に当たって、国際金融界への復帰と経済の再建を宣言し、就任直後から経済調整政策を断行した。1990年8月8日、ガソリン価格の32倍の値上げをはじめとする各種価格・料金体系の抜本的改訂、価格の自由化など厳しい措置を講じた。中でも燃料の大幅な価格調整は庶民の生活を直撃し、8月の月間インフレ率は400%に上り、「フジショック」と呼ばれた。このような荒療治にも関わらず、国民は経済を立て直すには抜本的な改革しか残されていないことを認識し、国民からの反発は薄かった。価格の自由化に続いて、貿易に関する規制の撤廃、関税の大幅引き下げ、勸奨退職の実施による行政改革など、構造改革に着手していった。

経済自由化政策は1991年3月以降本格化した。貿易・外国直接投資の自由化とともに価格統制

の廃止、さらには、民営化、労働市場の柔軟化などを柱とする広範な改革が行われた。1991年11月には民間投資の促進、雇用拡大に関する多数の委任行政立法（以下では行政立法と略す）を発令し構造改革を加速しようとしたが、国会との対立が深まり、あるものは修正・廃止され、改革に行き詰まりが生じた。1992年4月5日の非常国家再建政府（Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional）のもとで各分野の関連法制度が整い、1993年10月に国民投票で承認された新憲法において構造改革の諸原則が確認されるにいたっている^{注8}。

前政権の無差別な補助金政策、価格統制策によって歪められていた価格体系は、大幅な価格調整と自由化の結果、適正化され、主たる価格の決定は市場原理に委ねられている。金融・為替面では、為替は一本化・自由化され変動相場制に移行し、インフレの収束とともに、通貨の対ドル・レートは安定している。金利、外貨預金、利潤送金も自由化され、ガルシア政権時代に成立した銀行国有化法は廃止され、新銀行法が施行された。

貿易の自由化では、輸入品目に対する禁止や制限などの輸入規制や、特例措置の廃止（一部農産品を除く）が行われ、非関税障壁が撤廃された。また、関税率は15%、25%の二本立てとなり、1993年の輸入品目の90%以上が関税率15%となり、平均関税率も16%となった。現在ペルーは、ラテンアメリカでもきわめて開放的な貿易体制を持った国となっている。また港湾改革、税関総局（Superintendencia Nacional de Aduanas: SUNAD）の新設などの改革も行われた。

外国直接投資の自由化も進められた。外資法の改正（行政立法662号[外国投資促進法]、757号、法律25570、26120号で修正）で、内外投資の無差別の原則と活動の自由が保証された。外国直接投資の保証も、多国間では世銀の多数国間投資保証機関（Multilateral Investment Guarantee Agency: MIGA）、二国間協定では米国の海外民間投資会社（Overseas Private Investment Corporation: OPIC）、係争処理に関わる世銀の協定では投資紛争解決国際センター（International Centre for Settlement of Investment Disputes: ICSID）に参加している。

国家に独占的に留保されていた分野に対する諸規制が国家安全保障に関わるものを除き全て撤廃され、経済活動や資源開発への民間の参入が可能となった（行政立法757号）。また、道路などインフラ整備や公共事業、公共輸送、環境、厚生、エネルギー、教育、通信、街灯、娯楽施設など公共サービスや公共施設への業務委託による民間の参入促進を定めている（行政立法758号）。

民営化は、1991年9月の行政立法674号、民間投資促進法（いわゆる民営化法）で法的枠組みが定められた。民間投資促進委員会（Comisión de Promoción de la Inversión Privada: COPRI、いわゆる民営化委員会）と、主要企業を対象に特別委員会（Comisión Especial de Privatización: CEPRI）が設けられ、人員整理など合理化が実施され、1992年半ばより民営化の実施が始まった。同時に民営化に関連して、鉱業一般法（1992年6月）、新漁業法（1992年12月）など各分野で部門別の新しい法律が施行されている。また、1994年末には民営化への内資の参加を促すため民間投資促進基金（Fondo de Promoción de la Inversión Privada: FOPRI）が設けられた。

1996年末までに民営化された主要企業は、イエロペルー（鉄鉱山）、ペルー航空、ペトロマール（海底石油）、セロ・ベルデ（銅山）、ENTEL-CPT（電気通信）、リマ電力会社などで、1997年4月

^{注8} 経済体制においては、民間の経済活動の自由（58条）、自由競争（59条）、機会均等の原則（61条）、自由貿易（63条）、通貨の自由交換（64条）、内外投資の平等と外資の経済活動の自由（63条）、消費者擁護（65条）などの条項がそれである。新憲法の要点は、遅野井茂雄（1994年）参照。

22日時点の国営資産・企業単位数は100件を超え、民営化収入は総額で70億ドルに上り、2000年までの民営化関連案件による投資見込額は77億ドルに達している。石油公社の民営化は既に始まっているが、政府はセントロミンなど残された企業の民営化を速やかに完了する予定である。なお民営化収益は、特別会計に組み入れられ、社会支援、債務返済への充当、インフラ整備等公共投資に充てられている。

コンセッションも急速に拡大しており、国際空港の免税店と駐車場が6年間の委託に付された。鉱山部門では、国営企業に留保されていた鉱区が、鉱区使用料設定の上で新たに民間に開放され、多数の譲渡申請が行われている。こうした民営化にともなう外資の参入に合わせ、外国投資残高が急増した。

このほか農業部門でも米の流通、農業資材の輸入と流通を独占していた公社^{注9}が解体・整理されたほか、農業投資振興法（1991年7月）に基づき、農地の自由売買や抵当権の設定が可能になり、農地所有にも市場原理の導入が行われている。

また雇用促進法に基づき労働立法が改正され、ベラスコ軍事政権以降、労働市場を硬直化させ、常勤雇用の割合を低める結果となった労働安定法が柔軟化された。1991年11月15日の行政立法728号により、解雇条件が大幅に緩和されている。経済、技術、さらに生産性といった経済合理性に基づく雇用が可能となり、あるいは年間に一定割合（5%）の人員の交替が可能となるなど、競争力強化のため企業の雇用調整を容易にする措置がとられた。新規労働者の試用期間が従来の3ヵ月から必要によっては1年まで延長することが認められ、契約雇用が幅広く認められた。また行政立法677号により、労働共同体^{注10}の改正が行なわれ、労働者が企業の経営、所有に参加する権利が削除されたが、それは1993年憲法においても確認されている^{注11}。その他、1992年に入り、賃金改訂におけるインデクセーションの廃止、労使紛争の調停に対する政府介入を限定し第三者の独立仲裁機関の強化、スト権の規制などに関する集団交渉など、種々の法律が新たに定められた。

社会福祉関連では、既存の社会保険庁（Instituto Peruano de la Seguridad Social: IPSS）の効率化を促進するため、1991年11月、行政立法688号により、民間の保険・年金サービスを補完的に利用できるようになった。社会保険庁を軸とする社会保障の規定が1993年憲法で削除されたのといま、労働者が民間の年金を選択できるチリ型の年金制度に移行した。1993年6月には民間年金制度（Sistema Privado de Pensiones: SPP）を運用する機関（Administradoras de Fondos de Pensiones: AFP）が発足し、8社（その後6社に再編）が運営を開始した。その後1994年6月、社会保険庁の公的年金については保障正常化室（Oficina de Normalización Provisional: ONP）が管理し、社会保険庁には健康保険事業のみが残されることとなった^{注12}。

注9 ECASA及びENCI

注10 ベラスコ軍事政権は、1970年の工業一般法に基づき労働者からなる工業共同体が企業株式の50%までを取得することによって、労働者の経営参加を進めようとした。この労働者の企業経営参加方式は、のちに労働共同体として鉱業、漁業、通信部門に拡大された。

注11 労働改革については、Verdera (1993) 参照。

注12 ペルーの社会保障改革の要点については、Mesa-Lago (1994), pp.133-135 参照。

1 - 2 - 3 第1期フジモリ政権の社会政策

第1期フジモリ政権においては、公共料金を中心とした大規模な価格の自由化と並行して、極端な貧困層に対する緊急かつ直接的支援を中心とする社会政策が採られた。

1990年8月、暫定措置として緊急社会プログラムを設置した(1990年8月～12月)。これは、経済の調整政策によって大きな打撃を受ける極端な貧困層を対象とした栄養、保健、臨時雇用対策を通じた支援策であり、国際的な人道援助も受け入れられた。社会政策で最初の総合的な取り組みは、1992年11月に発表された「乳幼児救済国家計画1992 - 1995」(Plan Nacional de Acción por la Infancia 1992-1995)であり、栄養や健康面で悪化した乳幼児の救済のため関係機関の施策を調整するものである。引き続き1993年6月にはCG会合(Consultative Group Meeting)に向けて「貧困対策国家戦略」(Estrategia Nacional de Alivio a la Pobreza)が作成された。これは1993年～1995年を視野に入れて、経済調整政策によって極端な貧困層が被る負のインパクトを軽減するため、政府機関、NGO、海外援助機関の間の連携を促進し、極端な貧困状態に置かれた階層に対して栄養、健康、教育を改善し、生産的活動を振興するものである。

1991年8月には全国社会開発補償基金(Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social: FONCODES)が設置され、最貧困層に対する直接支援として、福祉活動、社会インフラ、経済インフラ、生産活動に対する資金援助が開始された。1992年2月、都市貧困層や農村地域に対する食料援助として全国食料支援計画(Programa Nacional de Apoyo a la Alimentación: PRONAA)が創設された。1992年6月には、各種の社会支援プログラム、インフラ整備、地方開発を所管する中心的な行政機関として、大統領府が再設置された。また、関係省庁間の連絡調整、社会分野の分析と政策決定を行う機構として、「社会分野省間委員会」(Comisión Interministerial de Asuntos Sociales)が設置された。これは閣僚会議議長が主催し大統領府、経済財務省、社会開発関連の省庁で構成されるものである。

1 - 2 - 4 第1期フジモリ政権の成果

こうした経済の自由化・安定化政策の結果、めざましい経済回復をとげ、インフレも大幅に収束した(次頁の表1 - 2参照)。フジモリ政権成立後当初の2年間は、安定化のための緊縮政策の影響を受け経済成長率は低下したが、その間にインフレ率は1990年の7,000%を超える水準から1992年以降2桁の水準に収束するまでとなり、また、外資も流入し始めた。1993年以降、経済は回復過程に入り、1995年までの3年間平均で年率9%の実質GDP成長を遂げ、一人当たり実質所得(GDPベース)も同期間中、年平均7%で増加した。その背景には、政府による治安の回復、経済安定化によるインフレの一層の抑制(約10%へ)や経済自由化措置による民間事業環境の改善により外国投資の流入をはじめとして投資水準が拡大したこと、さらには、輸出が増加していったことがあげられよう。一人当たり所得水準が上昇した上に、低開発地域における消費水準の上昇率は首都圏を上回っていることから、所得格差の縮小が起こったものと考えられる。また治安の好転は、日米両国がペルー観光自粛勧告を解除したこともあり、観光客数の大幅増に結びついている。一方公的部門では、徴税基盤の拡大による歳入の増加や歳出の削減、公企業の民営化な

どの財政赤字削減努力の結果、財政赤字は解消し、政府貯蓄はプラスとなった。また、対外経常収支は赤字幅が増大しているが、民間資本の流入によって概ね賄われている。加えて、フジモリ政権の対外債務支払努力は、ドナー・コミュニティの協力もあり、プレイディ・プランの適用、パリクラブにおける債務繰延の実現などに結びつき、国際金融界との関係の正常化も進んだ。外貨準備高も急増し続け、1997年2月には90億ドルを超過する水準に達している。

こうした成果は、フジモリ政権が、政治・経済両面における改革に継続的に取り組み、経済の安定化を持続させ経済自由化政策に鋭意取り組んだこと、また、治安の回復を実現したことなどのとりあえずの成果と言えよう。そしてそれは、国民の将来の生活改善への期待感を強く刺激し、当面の政治・社会的安定にも結びついているのである。

表1 - 2 マクロ経済指標 (1988 ~ 1996年)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
実質GDP成長率 (%)	-8.3	-11.7	-5.4	2.8	-2.5	6.5	12.9	6.9	2.8
同 1人当たり (%)	-9.9	-14.1	-6.7	1.1	-3.1	4.6	11.2	5.2	
インフレ率(注1) (%)	1722.3	2775.3	7649.7	139.2	56.7	39.5	15.4	10.2	11.8
失業率(リマ首都圏) (%)	7.1	7.9	8.3	5.9	9.4	9.9	8.8	8.2	8.0
公共部門財政赤字(注2) (GDP比, %)	-9.7	-8.4	-6.4	-1.9	-2.6	-2.1	2.1	-1.3	2.3
財輸出 (fob,100万ドル)	2,731	3,533	3,321	3,406	3,661	3,516	4,598	5,591	5,897
財輸入 (fob,100万ドル)	-2,865	-2,286	-2,922	-3,595	-4,002	-4,123	-5,596	-7,761	-7,897
経常収支 (100万ドル)	-1,657	-240	-1,066	-1,320	-1,907	-2,145	-2,539	-4,298	-3,605
外貨準備高 (100万ドル)	-317	546	682	1,933	2,425	2,910	6,025	6,693	8,862
対外債務残高(100万ドル)	20,006	20,799	22,141	25,446	26,612	27,482	30,226	33,515	33,545
民営化収入 (100万ドル)	0	0	0	2	212	127	2,840	1,276	1,751

出所: BCRP, Memoria-1995、及びNota Semanal No. 11, 21 de Mayo de 1997, INEI資料, 世界銀行, Global Development Finance等

注1: 消費者物価指数上昇率(年末前年度比)

注2: 金融部門を除く

フジモリ政権はまた、社会開発面においても成果を挙げつつあると思われる。表1 - 3は1991年以降の全人口を100%とした場合の貧困人口、及び極端な貧困人口の割合の推移を表している。

表1 - 3 全人口に占める貧困人口比率

	1991年	1994年	1995年
貧困人口の割合 (%)	55.3	49.6	45.3
極端な貧困人口の割合 (%)	24.2	20.2	19.3

出所: INEI

注: 貧困人口は極端な貧困人口と極端でない貧困人口の和である。
1991年の数字は1991年10月 - 11月の家計調査、標本数2,252家計、但しコスタ農村部とセルバは調査対象地域となっていない。
1994年の数字は1994年6月 - 8月の家計調査、標本数3,544。
1995年の数字は1995年第4四半期家計調査(INEI)、標本数19,785。

この表の各年の数値は直接比較できないものの、貧困の状況は緩和に向かっていると言えよう。ただし、1995年のペルーの全人口2,350万人の45.3%が基礎的需要を満たせない貧困層で、人口全体の19.3%、450万人が基礎的な栄養さえ満たすことのできない極端な貧困状況にあり、貧困者の絶対数は依然として高い。

1 - 3 ペル - を取りまく新たな国際環境

1 - 3 - 1 経済のグローバル化

ペル - を取りまく国際環境は、近年大きく変化しつつある。その最も重要な要因は、経済の「グローバル化」の進展にある。閉ざされていた社会主義諸国の市場経済移行や、保護主義の下にあった多くの途上国の積極的な自由化の推進、GATT (General Agreement on Tariffs and Trade: 関税及び貿易に関する一般協定) ウルグアイラウンドの終了と世界貿易機関 (World Trade Organization: WTO) の成立によるグローバルな自由化、各地での地域統合による地域的な自由化などによって、貿易と投資のかつて見られなかった規模での拡大が進んでいる。また、多様な方式での国際的な資本移動も活発となっている。同時に情報通信の発達とその影響が顕著である。

こうしたグローバル化の潮流は、ペル - をはじめとする途上国にとって世界経済に積極的に参加することを可能にし、そのような参加を通じて発展を実現する機会を与えていると言えよう。このような意味で国際環境は大きく変化しつつあるとすることが出来る。

しかしながらグローバル化は、当然世界市場における競争を強めている。このことは、この世界的な大競争の中で十分に競争力を発揮することができなければ、世界市場への参加が遅れて、グローバル化から取り残されるということも意味している。

一方、資本市場の国際化および国際的な資本移動の急速な多様化と拡大は、外国からの資本を積極的に取り入れ、自国の経済発展にこれを活用することを可能とするとともに、資本移動への対応が適切でない場合は、その国の経済の不安定化の要因となることをも意味している。

また、グローバル化に対応するための自由化は、国内経済に多大な影響を与える。そして、その影響が少なくとも短期的には失業を引き起こしたり、所得格差を強めたりする可能性があることは否定出来ない。

このようにグローバル化は、ペルーをはじめとする開発途上国にとって、非常に重要な新たな機会を提供するものであるが、同時にそれを適切に自国の経済発展に生かすために様々な取り組みが必要であるということの意味している。それは、この新たな国際環境の下で取り組まなければならない最も重要な課題である。この課題への取り組みは、多くの困難を伴うものであり、それは一つの重大な試練であるともいえる。

BOX1 アジア通貨・金融危機とペルー

1997年7月のタイ・バーツの切り下げに端を発したアジア通貨・金融危機はペルー経済の金融面に対してほとんど影響を与えなかった。これは、金融部門の改革が順調に進んでいたこと、対外債務にしめる民間短期債務残高がきわめて小さいこと、金融深化の程度が小さいこと、中央銀行保有の流動性外貨準備が潤沢であることなどによって説明される。

ただし、経済の実物面への影響は一部の部門に対して負の影響を与えつつある。アジア諸国の経済停滞によって国際商品価格の低迷が下落傾向を強め、ペルーの主要な輸出産品である銅、金、亜鉛などの輸出価格の低下がこれら商品の輸出額を減少させて、ペルー経済の外貨獲得能力に負の要因となっている。また、アパレル産業を中心とした工業製品の分野では、今後、廉価なアジア製品との競争が激しくなっていくものと予想されている。

今回のアジア通貨・金融危機のペルー経済全般に与える影響は軽微なものと考えられるが、金融・資本のグローバル化が進む中、一層の金融部門の健全化への努力と輸出競争力の向上が求められることを再認識させられたと言えよう。

1 - 3 - 2 地域統合の進展

中南米における地域経済統合の歴史は長く、約35年前の1960年に調印されたモンテビデオ条約によって翌年発足したラテンアメリカ自由貿易連合（Latin American Free Trade Association: LAFTA、西語ではALALC）をはじめ、同年に発足した中米共同市場（Central American Common Market: CACM、西語ではMCCA）や、その後発足したアンデス地域統合（アンデスグループ、英語ではANCOM）や、カリブ共同体（Caribbean Community: CARICOM）等がそれぞれの域内の貿易自由化に向けて、多くの努力を行ってきた。しかしながら、所期の目標を充分達成するには至らず、ヨーロッパにおける欧州連合（European Union: EU）のような地域統合の成果を挙げるには至らなかった。

しかし、1980年代末から1990年代に至って中南米の地域統合は、新たな進展の時期を迎えている。しかも1960年代以降の地域統合とは、著しく異なる特徴を有している。その第一は、1960年代に発足した地域統合が、いずれも、それまで各国で進められていた輸入代替工業化を地域レベルに広げ、高い対外関税を維持しつつ、地域レベルでの輸入代替工業化を推進することを目的としていたのに対し、近年の地域統合においては、対外的に経済を開放し、国際市場において輸出指向型の経済発展を目指す各国が、自由化したその市場をさらに相互に開放し合い、地域統合によって成立する自由な広域的市場、または地域経済圏における競争を通じて、国際競争力の向上を目指すことが、主要な目的となっていることである。

第二の特徴は、1960年代の統合が、あまりにも高い理想を掲げて発足し、しかも、その目標にしばられて、実際の統合が柔軟に進められなかったことを反省し、現実的な目標と方式が定められていることである。

第三の特徴は、近年の統合の進展が著しく多岐にわたり、かつ複雑であることである。それは近年のアプローチが非常に現実的な方式に拠っていることとも関連している。すなわち、可能なところから統合を進めていくという立場に立って、きわめて多数の二国間協定が複雑に結ばれており、また、従来から存在しているラテンアメリカ統合連合（Asociación Latino-Americana de Integración: ALADI、LAFTAが1980年に発展的にALADIとして再発足したもの）や、アンデス地

域統合、中米共同市場、カリブ共同体等が、その地域統合に向けての活動を再び活性化させている。さらに、新たにブラジル、アルゼンティン、ウルグアイ、パラグアイの四ヶ国からなる南米南部共同市場（Mercado Comun del Sur: MERCOSUR）が発足した（その後チリ及びボリビアが準加盟）だけでなく、メキシコ、ベネズエラ、コロンビア三国からなるG3の発足、これに中米諸国やカリブ諸国を加えたカリブ諸国連合（ACS）、カナダ、米国、メキシコからなる北米自由貿易協定（North American Free Trade Agreement: NAFTA）の発足、北米と中南米の全ての諸国からなる米州自由貿易圏（Free Trade Area of the Americas: FTAA）に向けての交渉の開始など、多くの準地域の地域統合と複数の準地域からなる、より広域的な経済統合とが進みつつある。

現在ペルーが参加している地域統合の中で、最も重要なのは、1969年に発足したアンデス・グループ（アンデス準地域統合）であり、ペルーの他、ボリビア、コロンビア、エクアドルおよびベネズエラの5ヶ国が加盟している。この5ヶ国は、1995年キト条約を採択し、地域統合の推進のため、制度面での改革を行うことを目指して、カルタヘナ協定の事務局など各種制度や組織の再編成を行うこととし、それらをアンデス統合システムに発展させることを定めた。1995年の末に法的な枠組みを決めるための会議が開催され、1996年に再編の検討を終了させ、1997年に新たな組織としてアンデス共同体を発足させることとなっている。

しかし、これらアンデス5ヶ国は、これまで対外共通関税の水準等をめぐって、地域統合に取り組む考え方にかかなりの相違があり、それが実際の統合の推進にも影響を与えている。

一方、1995年1月から MERCOSUR が発足し、1996年にはチリ、ボリビアが準加盟した。他のアンデス諸国も MERCOSUR への参加（準加盟）に向けて検討をはじめており、ブラジル、アルゼンティンを中心とする南米の広域的経済圏にペルーをはじめとする諸国が加わっていく可能性も高い。

また、1994年12月にマイアミで米州サミットが開催され、米国、カナダおよびラテンアメリカ・カリブ諸国からなる米州34ヶ国（キューバは除く）の参加によって米州サミットが開催されたが、ここでFTAAを創設する方針を決議し、そのための交渉を2005年までに終了することを決議した。米州サミットは「原則に関する宣言 - 発展と繁栄のためのパートナーシップ：米州における民主主義、自由貿易および持続的発展」と題する文書を採択し、また、そのための「行動計画」も採択した。

これらの文書によれば、米州自由貿易圏は、北米および中南米に既に存在している準地域での取り決めや二国間の取り決めを前提として、西半球^{注13}の経済統合を拡大し深化させ、既に存在している多数の協定を一つにするために行われるものであるとしている。また、投資は成長の主要なエンジンであるとの認識に立ち、米州における生産的投資を促進し、投資を保護するメカニズムを強化し、資本市場の発展とその段階的な統合を推進することも謳っている。

このように、米州自由貿易圏は、米州全体におよぶ貿易と投資を自由化することにより、地域的統合を目指すものであると見ることができる。また、「行動計画」の中では、資本市場の発展と自由化、インフラの整備、エネルギーの分野での協力、電気通信および情報インフラの整備、科

^{注13} 南北アメリカ大陸諸国を指す。ヨーロッパ大陸から見て、西側に位置する半球（Western hemisphere）の意味として、欧米の文献ではよく使われる。

学技術分野での協力および観光の促進における協力についての行動計画が示されている。この「行動計画」に基づき、すでに米国、コロンビアで貿易担当閣僚会議が開催されており、続いてブラジルでの会議が予定されている。1998年には、チリで米州サミットが開催されることとなっている。

このほか、ペルーは、アジア太平洋経済協力閣僚会議（Asia-Pacific Economic Cooperation Conference: APEC）への参加を強く希望してきたが、1997年11月に開催されたAPECバンクーバー会議において、ペルーの1998年からのAPEC加入が決定された。

このようにペルーは、多様な地域統合構想に参加しており、その具体的進展は、ペルーにとって新たな機会を提供することとなる。

2. ペルー国の開発に対する基本的視点

2 - 1 国際的な開発の考え方

2 - 1 - 1 人間中心の開発

冷戦後の国際社会においては、途上国の開発に向けての国際的協力のあり方に関して新たな一連の傾向がみられる。中でもこれまでの国際協力の経験を踏まえ、経済成長の陰にある貧富の格差の拡大や、成長から取り残された人々の教育や医療の問題、工業化による環境汚染といった深刻な問題に注目が集まることとなった。1992年の「国連環境開発会議」(リオ・デ・ジャネイロ)、1994年の「国際人口開発会議」(カイロ)を経て、1995年の「社会開発サミット」(コペンハーゲン)では「人間を開発の中心に置き、より効果的に人間のニーズを満たすよう、経済の方向付けを行うこと」が宣言されるに至った。すなわち、「人間中心の開発」が強調されるに至っている。この「人間中心の開発」という理念は国際社会の中でコンセンサスを得つつあり、開発の基本的な理念となっている。

「人間中心の開発」は、人々の開発への参加に対して選択の幅を広げ、所得と雇用機会へのアクセス、教育と健康、清潔で安全な生活環境へのアクセスを拡大することを究極の目標としている。経済水準の上昇は「人間中心の開発」を実現するための「手段」であることを再確認すると同時に、経済成果の分配における不平等を減じることも含んでいる。

2 - 1 - 2 持続可能な開発

また、「持続可能な開発」という用語は、環境と開発に関する世界委員会(ブルントラント委員会)により、1987年に提唱されて以来広く用いられるようになった。環境管理の改善の必要性に焦点を当て、開発と環境の両立について人々の意識を高めるのに貢献している。「持続可能な開発」は、環境との関連で現在の世代のニーズを充足するのみならず、将来の世代のニーズを危うくすることなしに現在の世代の福祉水準を向上させるという、時間の流れの中で開発を捉える視点を含んでいる。

2 - 1 - 3 DAC 新開発戦略(21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献)

このような流れを背景に、1996年5月、OECD開発援助委員会(DAC)において、過去50年間の開発援助の経験を分析し、その国際社会に果たした役割と今後の必要性を盛り込んだ「開発戦略」(正式名称：「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」)が採択された。

そこでは、開発の主要な責任は開発途上国にあり、援助国と被援助国がお互いに責任を分担して共同で開発に取り組むという「新たなグローバル・パートナーシップ」の考え方を提唱している。また、開発の目標を「すべての人々の生活の向上」とする旨述べ、「人間中心の開発」の考え方を踏まえるとともに、次に示す具体的な目標を提示している。これらの目標は、一定の年限を設定して、それまでに達成すべき成果を示すものである。

2015年までに貧困人口の割合を半減する
2015年までに初等教育を普及させる
2005年までに初等・中等教育における男女格差を解消する
2015年までに乳幼児死亡率を1/3に削減する
2015年までに妊産婦死亡率を1/4に削減する
2015年までに性と生殖に関する保健・医療（reproductive health）サービスを普及させる
2005年までに環境保全のための国家戦略を策定し、さらに2015年までに森林・水産資源等における環境破壊の傾向を逆転させる

この「開発戦略」は、1996年5月のOECD閣僚理事会で承認され、さらに同年6月のリヨン・サミットでもG7諸国の首脳間で歓迎された。

2 - 2 開発を考えるフレームワーク

2 - 2 - 1 人間中心の持続可能な開発

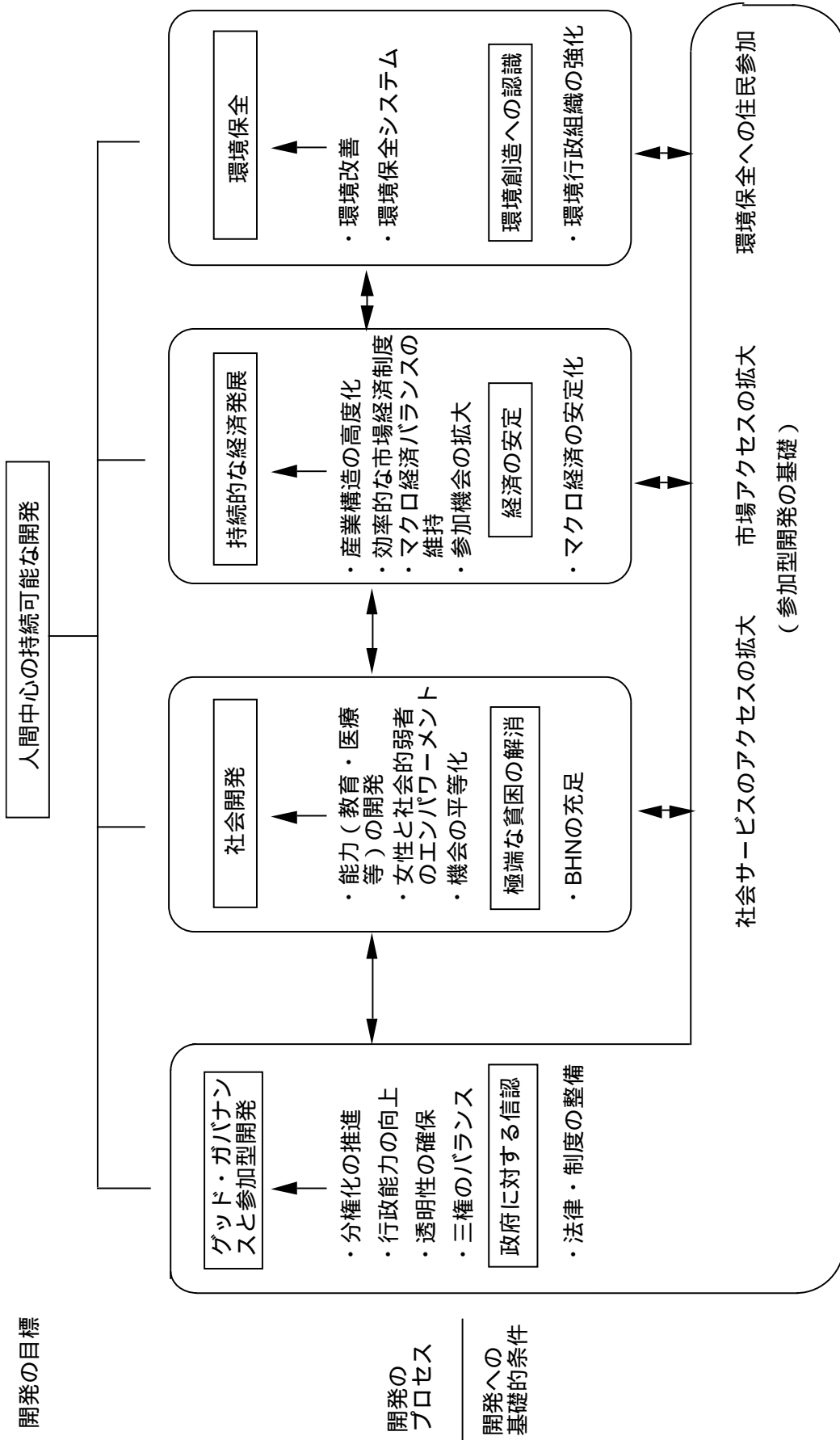
以上に述べた「人間中心の開発」における「人間」は現在の世代のみならず将来の世代をも含む開発の理念と捉えることができる。したがって、「持続可能な開発」が達成されない状況では「人間中心の開発」の基盤が失われると言ってよい。そこで、当研究会では、開発の最終的な目標として「人間中心の持続可能な開発」を据えることとした。

この観点に立つとき、一国の開発の様々な側面は、図2 - 1に示す4つの領域に区分することが可能であろう。環境、経済開発、社会開発、およびこれらに密接に関わるガバナンス^{注14}である。環境が適切に保全された下で持続的な経済発展と社会開発の進展が同時に進行し、その背後にそれらを支えるグッド・ガバナンスと参加型開発が存在する時、理想的な形で「人間中心の持続可能な開発」が達成される。すなわち、4つの領域それぞれの開発の進展状況と4つの領域間の一定のバランスが「人間中心の持続可能な開発」の達成状況を規定していると考えられる。

開発は時間を通じた様々な変化によって捉えることができる。4つの領域の中段には、それぞれの領域での変化を描写する主要な要素が挙げられている。環境の保全は、国民の間での環境管理に関する合意、保全のシステム作り、環境の改善方法の進展に従って達成される。経済発展は、適切なマクロ経済バランスの下で、効率的な市場経済制度への経済主体の幅広い参加を得て、国内外の需要変化に対応して生産供給能力の構成が変化すること（産業の高度化）によって持続される。社会開発の面においては、社会に潜在的に存在しうる様々な社会的差別を克服して全ての人に機会の平等が保証され、社会参加において不利な立場にある社会的弱者へのエンパワーメントに配慮しながら、教育、保健・医療などの制度整備を通じた人々の能力の向上によって社会開発が進展していく。環境保全の実現、経済的な財貨・サービスの配分、社会的参加と様々な便益

^{注14} 世銀では、governanceを"the manner in which power is exercised in the development of a country's economic and social resources for development"としている（World Bank (1994a), p. xiv）。また、DACでは、世銀の定義を受け、governanceを"the use of political authority and exercise of control in a society in relation to the management of its resources for social and economic development"としている（OECD, 1995）。

図2-1 開発を考えるフレームワーク



* 「グッド・ガバナンス」と「参加型開発」は開発の前提条件であり、同時に開発の目標でもある。

** 「開発を考えるフレームワーク」のうち、「グッドガバナンスと参加型開発」の部分に関しては、「参加型開発と良い統治」分野別援助研究会報告書（1995年3月、国際協力事業団）を参考とした。

の享受の方法などに深く関わるものがガバナンスである。その主要な構成要素は、立法、司法、行政からなる国家制度の機能のあり方、透明性、アカウントビリティや分権化の進展度などから成っている。これらガバナンスの様々な要素が改善されより適切かつ効果的に機能するようになり、人々から認知され広く受け入れられることによって、開発に対する人々の参加が促進され、環境、経済・社会開発の進展を深く左右することになると考えられる。

以上のような開発における相互作用と望ましい循環・進展が生じるには、開発の出発点となるべき基礎的な要件が満たされる必要がある。持続的な経済発展の出発点は経済の安定にあり、主としてマクロ経済バランスの回復が必要であろう。たとえば、ハイパーインフレーションの下での持続的な成長は考えられない。社会の安定のためには、ベーシック・ヒューマン・ニーズ(Basic Human Needs: BHN)の継続的な充足を通じて、極端な貧困に喘ぐ階層が時間の経過とともに減少していくことが必要とされよう。制度的枠組みを整え、機会の平等が確保されたとしても、十分な栄養をとって健康を保つ能力、教育を受けて知識を得る能力など基礎的な能力が欠如している人々は貧困の悪循環に陥りやすい。環境保全は、環境を希少な資源と考え、維持・管理するという基本的な認識が出発点となる。少数の人々が環境保全を実行しようとしても実績は上がらない。コミュニティ・レベルでの啓蒙活動や環境管理の公的な枠組み造りが重要な所以である。

これらの3つの開発の領域の基礎的な要件が整備されつつある状態というのは、様々な基本的な法律や制度的枠組みがある程度機能している状態と言い換えることができる。すなわち、国家に対する基礎的な信頼感が、法律や制度的枠組みなどの基本的な取り決め事項が機能することを支えている。同時に、これら3つの基礎的な開発の領域が相互に関連しながら進展していくことが、国家への信頼感を補強していくのである。

図2-1の最下段は、参加型開発の基礎を表している。多くの国民が開発に参加し、同時に、開発の恩恵を受けることによって、「人間中心の持続可能な開発」という最終目標に近づくことが可能となる。参加のためには、参加を保障する物的、制度的インフラの下で、社会サービスへのアクセス、市場へのアクセス、環境への住民参加が確保される状況が必要とされる。これらは開発のプロセスを支える要件であり、開発の条件を整える基本的な手段でもある。

2 - 2 - 2 国・地域による違い

上で示された開発のフレームワークにしたがって個別の国・地域の開発の現状と課題を考えていく上で留意すべき点は、歴史的・文化的に形成されてきた経済社会構造、自然資源の賦存、地理的な条件などによって、それぞれの途上国・地域の直面する開発の方向性や開発の課題、開発のシナリオが異なってくる点であろう。それらの違いに応じて、図2-1の4つの開発領域の間での短期・中期・長期といった時間を通じた重点の置き方が異なり、4つの領域の間での相互の影響の仕方や依存関係は異なってくるであろう。例えば、日本の第二次大戦後の開発過程は、戦後改革を出発点として政治面の安定化と制度整備が進展し、経済成長の過程で社会開発への取り組みが行われた。日本の戦後の開発政策は概ね産業構造の高度化に注力され、その後に成長の過程で深刻化した環境問題への集中的対応がなされた。

今日の途上国の中で開発が遅れた国・地域では人道的見地からBHNの充足に最優先の重点が置

かれる国も多い。それらの国・地域では、政治経済制度の近代化や公共制度の整備とともにBHNの充足を進めていかなければ経済開発を自律的に行う基礎的条件が整わないと考えられる。また、政治状況が不安定で内戦や難民問題が深刻な国・地域では政治の安定化を最優先しなければならない。それぞれの国・地域における開発の課題は異なり、開発を進める手順、開発成果の評価の仕方、開発課題の重点の移動などに留意する必要がある。国・地域毎の今後の開発を考えるに際して、それぞれの国・地域が歴史的、文化的に引き継いだ諸問題を理解することが極めて重要となる。

2 - 3 ペルー国の開発に対する基本的な視点

2 - 3 - 1 ペルー国の開発の現状

第1期フジモリ政権（1990年8月～1995年7月）が鋭意取り組んだのは、それまでの30年間に累積された相互に入り組んだ政治、経済、社会の全てにわたる構造的要因の結果、1980年代に到来した危機的状況に対する緊急対策であった。1990年の一人当たり所得（実質GDPベース）は、30年前の1960年とほぼ同じ水準にまで低下していた。対外的には債務支払いの未払いが累積しており、ガルシア政権による実質的なモラトリアム宣言によって国際金融界と断絶状態に陥り、海外からの資金流入は途絶していた。国内では、貧困層の増大と生活水準のさらなる悪化が生じ、インフォーマルセクターは他のラテンアメリカ諸国と比べても極めて大きなものに膨れていた。社会的にも、ペルー社会はもともと職能、地域、階層などによって数多くの小集団に分裂し、集団間の利害・依存関係が複雑で、時として強い社会的亀裂要因ともなりうる構造を特徴としていた。萌芽期にあった市民社会は弱体化が進んでいたのである。国家行政は、1980年代の危機を通じ、当事者能力の低下、制度的な弱体化と腐敗に覆われ、社会の信頼を著しく失っていた。旧来の政党組織も、同様に国民の信頼を失っていた。

こうした政治、経済、社会、ひいては国家体制の危機的な状況の中でフジモリ政権は、その強いリーダーシップのもと、大胆な改革措置を採っていった。1993年憲法を制定し、これに基づく新たな政治体制を確立するとともに、テロ勢力をほぼ一掃して治安を回復し、政治的安定に多大な成果をあげた。マクロ経済面では、財政・金融規律を回復してインフレの鎮静化に成功し、経済の安定に努め、国家による経済活動への介入から市場メカニズムに則った経済に転換させるため、市場経済の基本的な枠組みを整備した。社会面では、極端に貧困な人々に対するBHNの充足を目指す直接的な支援を通じて貧困の状態の緩和に努めた。これは生活環境の改善を目で確かめ、将来への希望と政府に対する期待感を抱かせることに大いに貢献した。国際援助機関の支援を受けて環境保全への取り組みの第一歩が踏み出されている。図2 - 1のフレームワークに則って総合的な判断を行うなら、現在のペルー国は「人間中心の持続可能な開発」へ向けて、本格的開発のプロセスに歩み出す基礎的な条件が整ってきたと判断できる。したがって、政治・経済・社会全般の危機的状況に対する緊急対応を行ってきた1990年代の前半に対して、今後は長期的視点を持って地道な開発努力を行う段階に入ったと考えられる。

なお、次章の「ペルー国の開発課題」での分析を先取りして、図2 - 1の4つの開発領域の間の

開発への基礎的条件の進展具合を比較考量すると次のように現状を評価することができる。持続的な経済発展経路に乗るための課題は数多く、今後の雇用や所得分配の動向が気にかかるものの、他の開発領域に比べて経済開発分野の進展が最もめざましい。次に、環境保全への取り組みは始まったばかりであり、鉱山開発等には民間部門が当たることになるため、政府の規制枠組み造りなど課題は多いと考えられる。法律や諸制度の整備が進んでおり、国家に対する信頼感は大いに回復しつつあるが、行政機関の間の所管事業の重複や調整が不十分であり、組織として機能するだけの全般的な行政能力を高めることが重要な課題となっている。また、議会制度を有効に機能させるための課題も多く、有効な司法制度の構築とそれを担う人材の育成が急務になっている。つまり、グッド・ガバナンスと参加型開発のための出発点は確保されているものの、基盤は未だ脆弱と判断せざるを得ない。最も困難な課題は社会開発分野にあると言える。能力開発やエンパワメントが実を結ぶまでは世代単位の時間を要すると考えられ、ペルー政府は妊産婦や母親教育、乳幼児の栄養と健康を最優先にして将来世代のための支援を行うとともに、現存する極端な貧困の軽減努力を続けている。しかし、ペルーの貧困問題は歴史的、社会的、文化的に根が深いものと考えられ長期的な地道な努力が要求されよう。

2 - 3 - 2 今後の開発を考える基本的な視点

ペルーの長期的な開発は、「人間中心の持続可能な開発」に向けて推進されるべきである。開発に向けての努力においては、とりわけ社会開発の進展に向けて最大の政策努力が傾けられる必要がある。

それは、ペルー社会の現状からして貧困の軽減は緊急かつ最も重要な課題であるからである。つまり、開発へ参加するための、参加への選択肢どころか所得と雇用へのアクセスも十分確保されず、健康と教育のみならず清潔で安全な生活環境といった「人間中心の開発」が目指すところを手にするのでできない層が非常に多いのである。

国連開発計画（UN Development Programme: UNDP）は1996年の「人間開発報告：経済成長と人間開発」の中で、「所得貧困」と共に「能力貧困」という見方を提示している。つまり、貧困を所得水準では捉えられない生活の多様な側面に目を向け、貧困を多面的に捉えるべきであるとして次の3つの能力開発の重要性を挙げている。第一は十分な栄養をとり、健康を保つ能力であり、特に5歳未満の子供の栄養状態に注目している。第二には健康的な出産をすることが出来る能力を取り上げている。第三には教育を受け知識を得る能力で、特に家族や社会に対する女性の役割を重視している。貧困の悪循環を断ち切るためには、これら能力の向上を最優先しなければならない。こうした見方にたつと、ペルー国は「能力貧困」への政策的な継続した対応が求められていると言える。

ここで、「グッド・ガバナンスと参加型開発」の重要性が強調されねばならない。最近の家計調査の結果などから判断すると、ペルー国内ではエスニック・グループ別、教育水準別、地域別の明確な格差が存在している。この格差は、単に能力の差では説明のつかない文化的、社会的な要因に由来する面もあり、また、市場の調整メカニズムでは解決し得ない大きな格差となって存在していると考えられる。大きな能力格差が存在する状況では、人々は社会開発の進展とともに生

産的活動や社会全体との関わりの中で学習することによって、その格差を縮めなければならない。様々な参加の機会を提供し、生産・社会活動への契機を作り出す必要がある。市場メカニズムがこれら参加の機会を不十分にしか提供できないのであれば、行政組織、NGO、コミュニティなどが人々の参加の契機を作り出す必要がある。このような活動を継続的に推進するためには、地域社会に根ざしたガバナンス構造が安定的に形成される必要がある。ただし、地域の特殊性、階層の特殊性がそれぞれに異なる以上、普遍的なモデルは存在しないことが予想される。したがって、参加の推進に携わる組織および個々人の創意工夫、対象層の行動規範に対する理解などによって、さまざまな試みと努力を通じて安定的な参加メカニズムを形成しなければならない。

一方で、経済成果の拡大（持続的発展）への努力が必要とされる。マクロ経済の安定と事業環境の改善に支えられた近代的産業部門の発展が持続し、市場の提供する広範な就業機会、事業機会への参加能力を獲得した層の参入を保証しなければならない。南米各地では貿易と資本の自由化が進展しており、地域経済統合の枠組みの整備と国境を越えた企業間の結びつきが急進展をみせている。ペルーの近代的輸出部門はこのような自由化の流れに乗り遅れることなく、技術水準と経営能力の向上を図り、製品と製造技術、市場の開拓を怠ることはできない。ペルー国内の企業間の連携を進め、海外企業との積極的な結びつきを強めることで、国境を越えた地域の視点から産業構造の高度化を進めて行かなければならない。そのためには、近代産業部門を支える国民経済的な基盤が次第に形成される必要がある。この幅広い基盤が雇用機会を提供し、国内の消費・投資需要を呼び起こすのである。

また、社会開発の前提条件ともなる持続可能な発展の実現には、ペルーに与えられた豊富な天然資源や自然環境の有効活用を可能とする適切な環境管理と環境保全がなされる必要がある。不適切な環境管理により天然資源の枯渇や自然環境の破壊を招かぬよう、人々の環境創造への認識を高めつつ、行政機関の制度づくりや能力向上に取り組み、予防措置を講じることが重要である。環境保全は市場での解決が困難な場合も多く、住民による監視、公的なモニタリング等、環境保全への参加の課題も多い。

3. ペルー国の開発課題

3 - 1 経済開発の課題

3 - 1 - 1 政府の取り組み

フジモリ政権によって開始された経済安定化と経済自由化への取り組みは、インフレの収束をはじめとするマクロ経済の安定化をもたらすとともに、治安の回復などと相まって、1993年以降継続的な経済成長を実現している。こうした実績を背景として、フジモリ大統領は、その第2期政権へ就任するにあたって、「緊急の必要に迫られて行動するだけでなく、長期の目標を定めて行動する可能性を手に入れた」との現状認識を示した。その目標は経済面では、成長の持続、貧困の削減（極端な貧困層の50%削減）雇用の拡大が中心となっている。また、その実現に向けて、インフラを整備し、輸出を成長の原動力としていくことがあげられている。なお、1996年5月にパンドルフィ首相は中期的に（2000年まで）GDP成長率を5～6%に維持するとしている。

このような考え方にに基づき、ペルー政府は、1996年7月に国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）との間で1996年から1998年までの3年間を対象とした358百万USドルの拡大信用供与枠を受けることとし、中期的な経済政策枠組みに合意している。それによれば、インフレ率の抑制と経済成長の持続、さらには、貧困対策の強化が政策目標として打ち出されており、中期的なマクロ経済目標は次のように示されている。

表3 - 1 中期的なマクロ経済目標：1996-1998年

	1995年	1996年	1998年
消費者物価指数（期末値）	(10.5%)	9.5～11.5%	先進国水準
GDP成長率	(6.9%)	3～4.5%	6%以上
公共部門収支（民営化収支除外：対GDP比）	-2.6% (-2.6%)		概略均衡
基礎財政収支	0.3% (0.3%)		2.0%
総投資 / GDP	24% (24.2%)	鉱業・エネルギー向け民間投資の増大	25.5%
国内貯蓄 / GDP	16.5% (17%)	増加分の2/5が政府貯蓄	20.5%
外国貯蓄 / GDP	7.2% (7.2%)		5%以下

注：（ ）内の値は実績値
出所：中央銀行資料から作成

マクロ経済目標の達成のためには、極端な貧困層の減少及び教育、保健医療支出の増大ならびにセーフティネットの強化のために政府は努力を継続することによって、政治的、社会的な不安定からくる混乱を抑える必要がある。また、公共部門の赤字の削減及び中央銀行による監視手段の強化などによって1998年までにインフレ率を先進国水準（IMFによれば消費者物価指数を4%（期末）にする）に抑える。さらには、経済自由化の進展、特に外国投資への自由化及び民営化の一層の進展によって大規模に流入することが見込まれる鉱業・エネルギー向け投資によって投資率を維持し、GDP成長率を6%以上とする。国際収支については、当面経常収支赤字が見込まれるものの民間部門については、今後見込まれる鉱産品や輸出向け農産品の輸出によって自らファイナンスが可能であり、それでも必要とされる累積債務問題についての対処は、IMFとの合意に

基づき協議されるパリ・クラブによる延滞債務のリスケジュールやブレイディ・プランに基づく外国商業銀行との債務軽減を行い、国際ドナーからの譲許的な融資によってカバーする、というものである。

こうした経済目標を支える制度面での措置としては、徴税努力の強化や政府支出の効率化といったものの他に、鉱業及びエネルギー部門を中心とする公的企業の1998年までの民営化完了、さらにはこうした民営化に応じて必要とされる政府の規制・監督能力の強化のために、電力、石油・ガス、港湾サービスなどにおいて専門の規制・監督機関を設立する。金融部門についてはその近代化を一層進め、年金改革を完了する。また、農地法の実施細則の確定や水利権の市場化の促進、都市部における土地所有権の整備を図ることによって民間投資の流入促進を図るといったものである。

こうしたことが示すところは、諸政策目標は基本的に、経済の安定化の維持と経済の自由化と効率化の一層の促進、さらには、道路等の経済インフラの整備の進捗によって民間経済主体へ適切な事業環境を提供することによって、達成されると考えられている。

3 - 1 - 2 経済開発を考える上での留意点

こうした民間経済主体の事業環境の改善という面ではこれまでも大きな前進があり、今後ともそれが維持されることが重要である。さらに、持続的な成長を実現するためには、新たな投資機会が生み出され続けることが必要であり、事業環境の改善努力だけでそれが可能であるかは、なお検討が必要である。

第一に、民間経済の側、特に近代部門が改善された事業環境に十分に反応するだけの能力を持ち合わせているかどうか。銅、亜鉛、鉄、銀といった多様な鉱業開発やカミセアに代表される石油・ガス開発などの鉱業部門、観光業、コスタにおける農・水産業は、外資の参入もあって、当面投資を牽引していくものとして期待される。しかし、持続的成長のためには、これらの主導部門が持続的な投資拡大過程に入っていくこと、主導部門が経済を牽引している間に非伝統的な輸出品やこれらの一次産品を基礎とした加工分野等での製造業の発展に結びついていくこと、が重要である。その実現には、経営面・技術面での革新を引き起こしうる組織としての民間部門の能力の向上や企業間関係を効率的に制度化しうるかが問われることになる。この課題に取り組むに際して、ペルーが、職能、地域、階層や文化的な要因などによる国内経済・社会の多様性によって特徴づけられていることへの配慮が求められよう。また、教育水準の低さや雇用供給の需要との適合度の問題、インフラの不十分さなど多様性を助長する要因が多く残存していることに留意する必要がある。

第二に、短期的なマクロ経済の安定、経済の自由化は確かに事業環境を整備するという意味で重要であり、投資効率の高い比較優位産業に投資を誘導することが期待される。その一方で、インフレ抑制を主眼においた金融引き締めは、高金利を生じさせている。また、高金利のもとで増加しつつある外資流入は経常収支赤字に対応するために重要な貢献を行っているが、為替レートの割高化傾向に結びついている。こうしたことは、外資の流入や輸出収入により自らファイナンスしうる鉱業や観光業、一部の農林水産業を除いて、国内で投資資金を借りて事業を行う企業層、

特に中小企業部門が高金利によるマイナス影響を受けることを意味する。このことは雇用面にも影響が大きい。また、為替レートの割高化傾向は、国内需要の輸入への漏れを助長し、国内投資機会を抑制する。さらには、輸出の多様化を抑える効果を持っている。持続的な成長を実現するには、輸出主導型の発展パターンに移行し、さらには輸出産品を多様化していくことが望ましいが、そのためには上記のようなマクロ経済安定化が長期成長に及ぼす副作用を十分に認識し、必要な措置を講じていくことが求められる。

第三に、自由市場経済の枠組みを活かしつつ短中期的に雇用の創出を達成するような施策が求められている。強い比較優位に基づく鉱業部門や輸出向け農産品部門がエンクレーブを形成し、それ以外の一般的民間部門の能力、とりわけ組織・制度能力が低いままでは、受益層が一部に限られてしまう恐れもある。雇用確保に向けて中小企業の振興やインフォーマルセクターに対する生産面での支援が検討される必要がある（貧困層の雇用創出に関しては次の「3 - 2 社会開発の課題」において詳細に述べる）。

第四に、これまで、多くの要因による首都への一極集中のもとで取り残されてきた地方の開発の促進は、各地において特産品を中心としたクラスター（産業集積）の形成を通じて、雇用及び所得の確保に貢献しうる。こうした観点からは、各地域の初期条件、地域と外部との連結（人的、交通、情報、行政・民間組織上の結びつき）などを見定めた上で、地域開発のビジョンに基づいて振興していくことが望ましい。地方の開発は、地理的に分断された国内市場の統合を促進し、国民経済への広範な参加を可能とすることによって、持続的な経済開発を実現する上でも重要な課題となろう。

第五に、1990年までなおざりにされていた交通、通信、エネルギー、上水道などのインフラの緊急的なりハビリは、これまでフジモリ政権の施政下において進められてきたが、ペルー経済の持続的な発展のためには、その制度面を含めてなお一層の改善、近代化が必要である。鉱業部門では採鉱や開発のための輸送、積み出しのためのインフラ、農業ではコストでの大規模灌漑の整備やシエラやセルバでの輸送費の引き下げに資するインフラ投資が急がねばならない。また、現政権は、貧困層に直接裨益するインフラの整備を優先課題としており、こうした観点から、貧困層の生産振興の基盤として効果の高いインフラの整備を進めていく必要がある。

これらの経済開発上の課題から、ペルーにおいては、民間経済の反応を引き出すために政府の取るべき支援・促進措置が極めて重要であるものと考えられる。しかしながら一方で、それを実施していく中央政府及び地方政府の行政能力は一般に不十分であるといわざるを得ない。このため、ペルー政府は、その努力を当面最も重要度の高い諸分野に集中する必要がある、それゆえに不十分な行政能力の向上や各産業分野への技術移転・アドヴァイス、人的資源開発、インフラの整備などに係る国外からの支援の意義は極めて大きい。

3 - 1 - 3 分野別の課題

(1) インフラ

ペルー国のインフラは、近年の経済危機から派生した政府財政の破綻による保守・整備の欠落、テロ活動による破壊などによりその機能が大きく低下し、1990年時点で著しく悪化した。例えば、

運輸セクターでは、良好な道路は道路総延長7万キロのわずか8%、使用可能な鉄道機関車はわずか32%に過ぎず、リマ国際空港の滑走路および港湾の老朽化は著しく、都市交通手段は非効率で信頼性に欠ける状態にあった。また、電化率はわずか55%、一人当りの電力消費量も中南米諸国平均の半分である。上水道普及率は全国ベースで68%（但し漏水率31%、無収水率16%）、下水道普及率は42%で、特に1991年のコレラ発生以降、上下水道整備は緊急の課題となった^{注15}。

こうした状況から、第一次フジモリ政権では、各種インフラのリハビリを第一とし、世銀、IDBなどの支援を得ながら緊急プログラムを実施してきたが、第二期フジモリ政権では、経済、社会の安定的発展段階に入ったペルーの経済活動を支えるとともに、地方の貧困緩和に資する地方開発に必要な社会基盤整備と近代化に重点を置いていくことを明らかにしている。また、政府ではこうしたインフラ整備にあたっては、民間資金の導入による推進を予定しているが、農村と都市の格差が非常に大きいペルー国にあって、採算のとれにくい部分への対応が取り残される可能性が予想されることから、インフラ整備における政府の役割について一層の検討を行う必要がある。

（2）農業

ペルーは、有利な気候と多様な生物分布を持つことから、豊かな資源賦存により農産物輸出は発展の大きな可能性を有している。フジモリ政権では、農業部門に関して農業生産の効率性、収益性、競争力を高めることを目標に、これまでの過大な国家の役割を縮小して民間活力の重視を掲げている。

農地については、1969年の農地改革で大農園は生産協同組合の集団所有となり、企業の農地所有が禁止されたが、1991年には農業投資促進法により農地を売買や担保の対象とした他、1995年の土地法によって農地の私有に関するすべての制限、規制が撤廃され、大規模企業による農業経営を可能とした。また、土地登記プログラムを実施中で、農村部の土地所有の法的関係を明確にし、安定化することによって農業への民間投資を促すとともに、農業生産者が土地を担保に融資を受けられるよう環境整備を進めている。

輸出の潜在力を持つ地域は100%灌漑地であるコスタが中心であるが、セルバにはビタミンCを豊富に含むカムカムや若いヤシの茎であるパルミート、米、イエローコーンなどが、シエラにも豊富な蛋白質を持つキヌア、キウィシャなど大きな輸出潜在力を持つ野菜、果物、穀物がある。

生産セクターとしてのコスタを中心としたペルー農業の今後の課題は、人口増大による食糧需要の増大と食生活の多様化に対処するための主要作物の増産や農業生産の多様化とともに、輸出作物の振興を図ることである。そのためには、農業分野における適正な法律/制度（土地法、水利法、新農業協同組合法、農産物防疫のための法的枠組みの適正化、農業省組織の再編等に関する法、関税特惠措置含む）を速やかに整備、施行し、品質・技術改良を進めるとともに、灌漑施設のリハビリや集積センターなどのインフラ整備を環境に配慮しつつ進めることが求められている。

他方シエラは、かつての先住民文明の中心地であり、古くから集約的な定住農耕が発達し、現在も先住民人口が多い。しかしながら現在では、灌漑地が2割に過ぎず、相対的に開発が遅れた

注15 インフラ関係のデータは運輸省（1996年）に負う。

地域が多く、自給用の農業生産も十分でない零細農業が中心となっている。総合的な農村開発(農民の生計向上)が貧困対策上のみならず農業政策の重要な課題となっている。特に、シエラ農業の開発は地域における雇用確保、環境保全(土壌劣化防止、小規模河川の管理、森林の維持等)などの多様な目的を有しているため、農業生産の効率化のみならずこういった面への配慮が重要となっている。また、セルバにおける農業については、開発に伴う焼畑や森林伐採が懸念されるため、環境に配慮しつつ農産物の商品化及び市場へのアクセスの確保が課題となっている。

(3) 水産業

ペルー水産業の最も大きな問題は、全漁獲量の93%をアンチョビー、マイワシの漁獲が占めており、非食用加工、すなわちアンチョビー等の加工とその加工物である魚粉の輸出にかたより過ぎているという産業構造上の特殊性にある。そのためこれらの魚種の資源変動、乱獲、エル・ニーニョなどの自然環境の変化により産業の展開が大きく影響され、水産業の安定した発展を行うことが困難となっている。1996年頃の水産業の回復・成長の大きな要因は、エル・ニーニョ現象の鎮静化にあると見られるが、1997年頃よりエル・ニーニョ現象が再発し、水産業への影響が懸念され始めた。またアンチョビー、マイワシの漁獲と魚粉加工が限界に達しているとも考えられることから、現在の水産業における産業体質が継続する限り、1970年代初期から1980年代後期まで長期間続いた水産業の低迷状態に再び陥る可能性も否定し得ない。

また、ペルー漁業省では内陸部シエラ及びセルバにおける淡水魚の養殖業の振興にも力を入れている。貧困な農村部における河川や人工池での淡水魚の養殖が、地域住民の所得向上及び栄養水準の向上という点で重要な役割を果たしているためである。

現フジモリ政権においては、水産業が今後のペルーの発展の基礎となる潜在能力をもつセクターとして位置付けられ、その安定した開発が重要とされている。現在の水産業における特殊な産業体質から脱却するため、漁業の多様化の推進、自国内における水産開発、特に水産加工業の促進、環境の保全・調和を考慮した水産業の総合的開発に積極的に取り組むことが最も重要な開発の課題であると言える。

BOX2 エル・ニーニョ

エル・ニーニョは、南米ペルー、エクアドル沖からほぼ赤道に沿って太平洋中部にかけての海水温が高くなる現象で、これまでも定期的に発生し、ペルーへも大きな損害を与えてきた。しかし、1997年頃よりその被害が顕著となったエルニーニョ現象は、海水温の高さや高温地域の広がり規模は今世紀最大と言われている。ペルーでは、1997年12月からエル・ニーニョ現象による集中豪雨が全国規模で発生し、大洪水による死者は、少なくとも350人、被災者は15万人にのぼると言われている。ペルー建設省の1998年3月下旬までの被災状況の集計では、全国道路網の1割にあたる7,352キロが通行不能となり、橋脚被害は87カ所に達している。

1998年4月、フジモリ大統領はエル・ニーニョ禍によりインフラが打撃を受けたため、

- 1) 1998年の経済成長率は6 - 7%から5%に下方修正
- 2) インフレ率も予測よりも2ポイント高い9%になる

と発表した。

なお、エル・ニーニョ現象が原因と見られるペルーでの洪水被害については、諸外国が緊急資金援助や物資供与を実施したが、日本政府も1997年2月には毛布、テント等を中心とするおよそ1,500万円の緊急物資と10万ドルの災害緊急無償の供与を、1998年1月と3月には合計約3,500万円の緊急物資の供与を実施している。

(4) 鉱業・エネルギー

世界でも有数の鉱山国として知られるペルー国だが、現政権発足以前は非鉄金属鉱山の開発環境は不安定であり鉱業は停滞気味であった。鉱業部門の重要性を強く認識した現政権は開放経済政策を基本とし、国営、特別鉱業会社（公社）の民営化及び外国企業への鉱山売却などの鉱業政策を打ち出した。1992年には鉱業一般法を公布（大規模鉱山への積極的支援、中小規模鉱山への保護政策）鉱業登記手続き等の簡素化、迅速化をうたい、投資環境の整備、安定策を明確にした。これらを契機として鉱物探査活動が盛んとなり、非鉄メジャー（サイプラス（米）、アサルコ（米）、マグマクッパー（米）、コミンコ（米）等）による大規模鉱山開発を中心とした鉱業分野への投資が続いている。しかしながら一方では、非鉄メジャーのこうした動きと比較して既存の中小鉱山の発展が立ち遅れていることも指摘できる。中小鉱山は、地方経済の持続的発展と地域社会の安定にとり大きな役割を果たしており、その存続と開発は将来の地方経済の発達にとって非常に大きな意味を持っており、適切な対応が必要とされる。有望な中小鉱山の育成強化、新規鉱山開発のためのインフラ整備などの中小鉱山振興の基本計画が必要となっている。

石油、天然ガス産業も開発のポテンシャルが大きいにもかかわらず1994年の石油輸入額実績では輸入超過となっており、政府では民営化政策を基本とし外国企業による開発に期待を寄せ、国内自給を目標とした精油所の増強策を打ち出している。なお、シェルが発見したクスコ県カミセアにあるガス田は、現在ペルー国最大の埋蔵量（ガス量で3,058億m³、液化ガス量で725百万バレルにも達すると言われる）が見込まれる大規模なもので、民間主導のLPGガスの採掘や火力発電所の建設、リマまでのパイプラインの敷設などが予定されている。環境上の問題や地理的条件の悪さをクリアできた場合、逼迫する国内エネルギー需要を補うばかりか、ガス輸出国にも転じる可能性を秘めている。

(5) 製造業

1993年対GDP比で22%、労働人口で11%と比較的大きな比重を占めるペルー製造業の特徴として、付加価値の高いものが少ないこと、全産業に占めるインフォーマルセクターの割合が高いこと、そして零細・小企業^{注16}の割合が非常に高いことがあげられる。

マクロ経済の安定と市場改革を進めてきた現政権は、民間部門の活力を前提として経済自由化を通じ市場メカニズムを軸にした比較優位のある産業の発展を指向していると考えられる。経済活動におけるグローバル化の流れと地域経済統合の進展を背景として、ペルー製造業の中で海外との技術と資本の連携を強化し、世界市場との統合に適応していく少数の企業は存在する。しかし、大部分の製造業企業にとって自企業の体質改善の速度に比べて自由化の進展速度の方が速く、世界的競争と自由化に適応できずに市場から脱落する企業も多いと考えられる。

ペルーが比較優位を持つ農業産品や水産資源の加工に際して、技術力・生産性の向上や経営能

^{注16} 1991年11月施行された零細小企業振興法（Ley de Promoción de Microempresas y Pequeñas Empresas, Decreto Legisl.705）によって法律上初めて零細企業概念が登場した。同法律によれば、零細企業は従業員数10人未満で、粗売上額が最低課税単位の12倍（1994年で約9,700ドル）を越えない企業、小企業は従業員数20人未満で粗売上額が最低課税単位の25倍（約20,200ドル）未満と明確に定義されている。また、同法律には法的補助、輸出支援、工業団地の設置、登録・認可の簡素化（フォーマル化指向）、会計要件、税制（単一課税）の簡素化などが明記され、零細小企業の振興と発展が意識されている。

力、市場開拓能力の強化が求められる。また、原材料、素材として良質のものを持っていないながら製品開発面でそれらの特性を活かしていない業種も存在する。例えば繊維・衣料産業を挙げることが出来る。ピーマ綿やタンギス綿などの超長繊維綿は高級品として先進国市場に参入する潜在性を秘めているが、現在の所、生産技術、製品開発、市場開拓などの面で十分にその潜在力が発揮されていない。さらに、世界市場に参入可能な製造業企業、特に一次製品の加工企業に対する、ペルーという地域特性に適合した様々な周辺装置・機械・器具類の開発と製造という分野が考えられる。これらの分野は先進企業群をサポートするのみならず、伝統的な地場産業群の体質を改善し国民経済としてペルーが発展するための基盤を形作るものである。

製造業の発展はリマ周辺に限定されたものとなってはならない。クスコ（観光関連）、カハマルカ（畜産品）、フリアカ（商業）、アヤクーチョ（商業）、ピウラ（民芸品及び農産品）などで地域の小企業群が一定程度の集積をしている地場産業群が存在する。これらの地場産業群の発展は地域の所得の向上と雇用の拡大につながるのみならず、他地域の企業群とのネットワークを構成することによって、他地域の市場情報、製品情報、経営手法など無形の様々な新しい情報の流入が地域経済に刺激を与え、地域の活性化と国民経済としてのペルー製造業の発展に大きく貢献することとなる。

以上のような製造業の発展に対して、公的部門の果たす役割は大きい。様々な面から事業環境を改善する必要があり、法的制度の整備にとどまらず、適切な金融制度、技術支援、情報支援体制の構築が求められる。

（6）小・零細企業

1993年～1994年にかけて実施された第3回経済センサス(III Censo Nacional Económico)結果によると、対象となった23万6千事業所の内、90.4%が従業員4人以下の事業所であり、従業員20人未満の事業所が全体の97.7%を占める。また、調査対象事業所の総従業員数100万人強の内、従業員20人未満の事業所が全体の43.3%を雇用している。経済センサスには農林水産業および都市の露天商、タクシーなどのサービス業種は含まれていないので、ペルー経済における生産・サービス提供主体の大部分が極めて小規模な事業主体からなっていると考えられる。さらに、これらの小零細事業体の内、大部分が正規の事業登録を行っていないインフォーマルセクターを形成している。このような小零細企業はリマを中心とした都市部に集中しており、過去30年間続いた農村部から都市部への人口流入の主たる受け皿ともなってきた。

リマ首都圏のガマラに見られるような小・零細企業は、インフレの沈静化と治安の回復にともなって潜在的な消費需要が国民大衆に拡がり、幅広い旺盛な消費需要に応える形で活況を呈している。しかし、貿易自由化が広範囲な商品群に拡大するにつれて低価格の輸入品との競争に直面し、転換点を迎えることが予想される。大部分の小・零細企業がインフォーマルセクターに属していることを考えると、商品の高品質化、技術力の向上、生産性の向上のための金融面、経営面での公的な制度枠を活用することができず、これら小・零細企業の更なる発展には制約が大きい。

インフォーマルセクターのフォーマル化は政府の課税ベースの拡大にとどまらず、国民経済としてのペルーの発展に欠くことの出来ない重要な課題である。ペルー国内の地域と地域を結ぶ面

的な経済活動の拡大と先進的近代部門企業を国内で支えるサポーター企業として今後の発展が期待されるのである。インフォーマル企業がインフォーマルなままでとどまるのは経済合理性の帰結であろう。法的、行政手続き上の煩雑さとフォーマル化に際しての労働コストの上昇に加えて、基本的なインフラの未整備がフォーマル化への誘因を妨げている。政府は基礎的なインフラ整備や法制度・行政手続き面での簡素化と整備を行っているが、引き続きこのような事業環境の整備への努力は続けられなければならない。さらに、これら小・零細企業の経営者や従業員に対する地道な金融面での支援や技能の向上、技術の向上、経営・マーケティングのノウハウに対する支援の枠組みを整備する必要がある。

(7) 観光

多様な自然環境と歴史的遺産を有するペルーは、多くの観光資源に恵まれている。ペルーを訪れた外国人は、1988年には35.9万人で、その観光収入は同年総輸出額の10%を占めた。その後は経済不安とテロによる治安悪化により、1992年には訪問外国人数は21.7万人まで落ち込んだが、治安の回復とともに再び増加し始め、1995年には48万人を数えるにいたった。同年の観光収入は5億2,000万ドルで、2000年には100万人の観光客が予想され、今後も成長が期待される重要産業となっている。また、観光開発は地域振興策のひとつとして、貧困緩和と地域格差の是正にも貢献することが期待される。

こうしたことから、ペルー政府では農業、漁業、エネルギー、鉱工業とともに経済発展のための重要セクターとして観光の振興を位置付けている。特に、ペルーにおいての当面の課題である雇用創出と外貨獲得の点で期待されている。

しかしながら、長年にわたる経済の停滞により、観光インフラストラクチャーやサービス体制は大きく遅れており、観光業振興のためには、治安の確保とともに観光関連インフラ（特に道路、空港設備）及び観光施設（宿泊施設等）の整備、観光資源（歴史遺産の発掘、天然自然）の開発と保全、観光商品（民芸品・特産品等）の開発、観光サービスの向上（人材育成）などの多くの課題を残している。

なお、住民参加型の観光開発^{注17}を進めることは、対象地域社会の活性化ならびに住民の社会的能力の向上に寄与することから、観光業の振興にあたっては、こうした視点を生かしつつ取り組むことが地域振興の観点から重要である。

3 - 2 社会開発の課題

3 - 2 - 1 政府の取り組み

2期目のフジモリ政権下においては、より本格的な貧困対策、社会開発に取り組む方針を打ち出した。すなわち貧困・雇用問題を重視する点を強調し、2000年までに極端な貧困層の50%削減を具体的目標として挙げた。さらに、1996年5月にパンドルフィ首相は下表の目標を定めて各種

^{注17} 住民参加型観光開発の一例として、BOX6「クントゥル・ワシと地方開発～貧困対策としての地方振興」(P.60)参照。

インフラ投資をはじめ社会開発への投資を行うなど政策努力を強化する方針を発表している。

表3 - 2 社会開発の主要な目標

	1991年	2000年
極端な貧困層の割合	22%	11%
非識字率	11%	9%
乳児死亡率（新生児1000人当たり）	55人	34人
幼児の慢性栄養不良	48%	34%
妊産婦死亡率（産婦10万人当たり）	261人	100人以下

出所： パンドルフィ首相演説より

現在、ペルーで実施されている社会開発関連の施策は多岐にわたるが、主要な社会プログラムが表3 - 3に示されている。

大統領府は社会開発政策の中心的な役割を担う官庁として位置づけられており、主要な社会開発プロジェクトの実施機関は大統領府の傘下に置かれている。第2期フジモリ政権は貧困対策を最重点の政策課題と位置づけ、よりきめ細かな施策を実施するために、地域毎の貧困の特性を把握し施策の優先順位の指針とするために、約1,800におよぶ区（distrito）単位の貧困地図を作成している。図3 - 1に示される極端な貧困は、栄養、教育、住居、上下水へのアクセスなど基礎的な生活環境を指数化して特定されたものである。これらの指標は、2つの側面から貧困を捉えている。第一は、区（distrito）単位の平均指標が極端な貧困水準にあり、地域ぐるみの対応が迫られている地域である。第二は、貧困層の集中する区を選び出すものである。主に都市部での状況を示すと考えられるが、平均水準としては、極端な貧困地域に分類されずとも、その中に多数の極端な貧困層の絶対数が存在する場合である。

この貧困地図では、水色部分が区平均がそもそも極端な貧困水準である区の分布を表し、赤色部分が極端な貧困層の密集する区の分布を表し、紺色部分は両者の重複する区を表している。この2つの側面から捉えたときの緊急な対策が必要とされる区は合計419に達し、対象となる極端な貧困人口は267万人に達する。貧困地図からは、このような極端な貧困地域がペルー全国に散らばり、それぞれの貧困の特徴に相応しい対応が求められていることが分かる。

大統領府では「貧困対策戦略1996～2000（Una Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema, 1996-2000）」を策定しており、その中で貧困対策の重点として、栄養補助、家族計画等による支援、学校、医療施設、上下水道等社会インフラの整備、交通網、小規模灌漑、小規模電化工事等の経済インフラ整備、を挙げている。こうした政策の予算として、税収、援助機関からの支援を含め同期間中に27億USドルを支出する予定でいる。

貧困軽減の戦略は、図3 - 2のようにまとめられる。この図にあるように、貧困軽減のための戦略は緊急的な対応と雇用・所得の増加のための基盤形成に大別され、幅広い補助・支援体制の拡充と基礎的なインフラ整備、組織・制度造りに置かれている。

表3 - 3 ペルーの主要な社会プログラム

プログラム名	内容
基礎的社会支出改善計画	医療面では基礎的予防サービスの充実、教育面では就学前教育と小学校教育の質の向上、司法面で地域レベルの争議の解決を目指す。
FONCODES (全国社会補償開発基金)	受益者の提案に基づいたプロジェクトへの資金供給を行う。教育、医療、栄養、衛生面での支援とインフラ整備から農牧業、交通部門での経済インフラ整備を対象とする。
FONAVI (国家住居基金)	住居と基礎的インフラへの融資を行う。Banco de Materiales、コミュニティ施設建設計画、担保融資などを含む。
INADE (国家開発庁)	貧困地域において、水力発電などの大規模投資プロジェクトを実施している。また、緊急社会投資計画の主要実施機関のひとつでもある。
INFES (国家教育・保健施設院)	教育、医療分野のインフラ建設。
PANFAR (高リスクグループに対する栄養補完プログラム)	妊産婦、5歳未満の子供、就学前の子供の栄養と健康状態の改善。
PRONAMACHS (河川流域水管理及び土壌プロジェクト)	自然資源の管理と活用に関する技術指導。僻地の生産的インフラ建設、住環境の整備、土壌の保全事業を行う。
PRONAA (全国食料支援プログラム)	極端な貧困層の食料・栄養状態の改善のための直接支援、緊急支援事業を行う。
学校朝食 (Desayunos escolares)	公立小学校児童の栄養欠損を補う。
一杯の牛乳 (Programa del vaso de leche)	貧困児童に対する牛乳配給。
再定住支援計画 (Programa de apoyo al repoblamiento)	テロ活動によって移住を余儀なくされた人々に対する支援。

出所: Apoyo-UNICEF, "Perú Políticas Sociales 1995 - Guía de Consulta Rapida", p.22

3 - 2 - 2 経済の回復と社会開発

社会問題の解決や社会開発のためには、経済が回復し成長が持続することが重要な条件となる。成長の回復なしには社会開発の実現は困難であろう。

しかしながら、今日のペルーの多くの社会的な困難、とりわけ貧困の問題の解決は、短期的、中期的には成長の回復だけによっては十分な対応は不可能だと考えられる。それは、ペルーが成長の回復を実現し、そのもとで雇用を拡大し、拡大した雇用を通じて生産を拡大しつつ貧困の問題を解決するには、以下の3つの理由により極めて長期の時間を要すると考えられるからである。

第一に、貧困の状況が非常に深刻である。第二に、高い人口増加率が続いており、最近15年間に生まれた人々が、今後高い比率で新規の労働力として労働市場に参加することになっているほか、年間60万人程度が生まれている。したがって、最低でも今後毎年30万人の新規労働力に対して雇用機会を創出しなければならない。第三に、ペルーにおいてはインフォーマルセクターが非常に大きく、適切な制度面や社会経済面での対応を行わない限り、成長の回復と持続がインフォーマルセクターのフォーマル化や人々の所得の向上には必ずしも結びつかない可能性も否定出来ないのである。

図3 - 1 貧困地図

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA
SISTEMA DE INFORMACION GEOGRAFICA
MAPA DEL PERU
MAYOR INDICE DE POBREZA
Y
MAYOR NUMERO DE POBRES
(大統領府 地理情報システム)
(区単位別の貧困水準と
貧困者層の集中度からみた
ペルー貧困地図)

MAPA DE ROBREZA PORT DISTRITOS

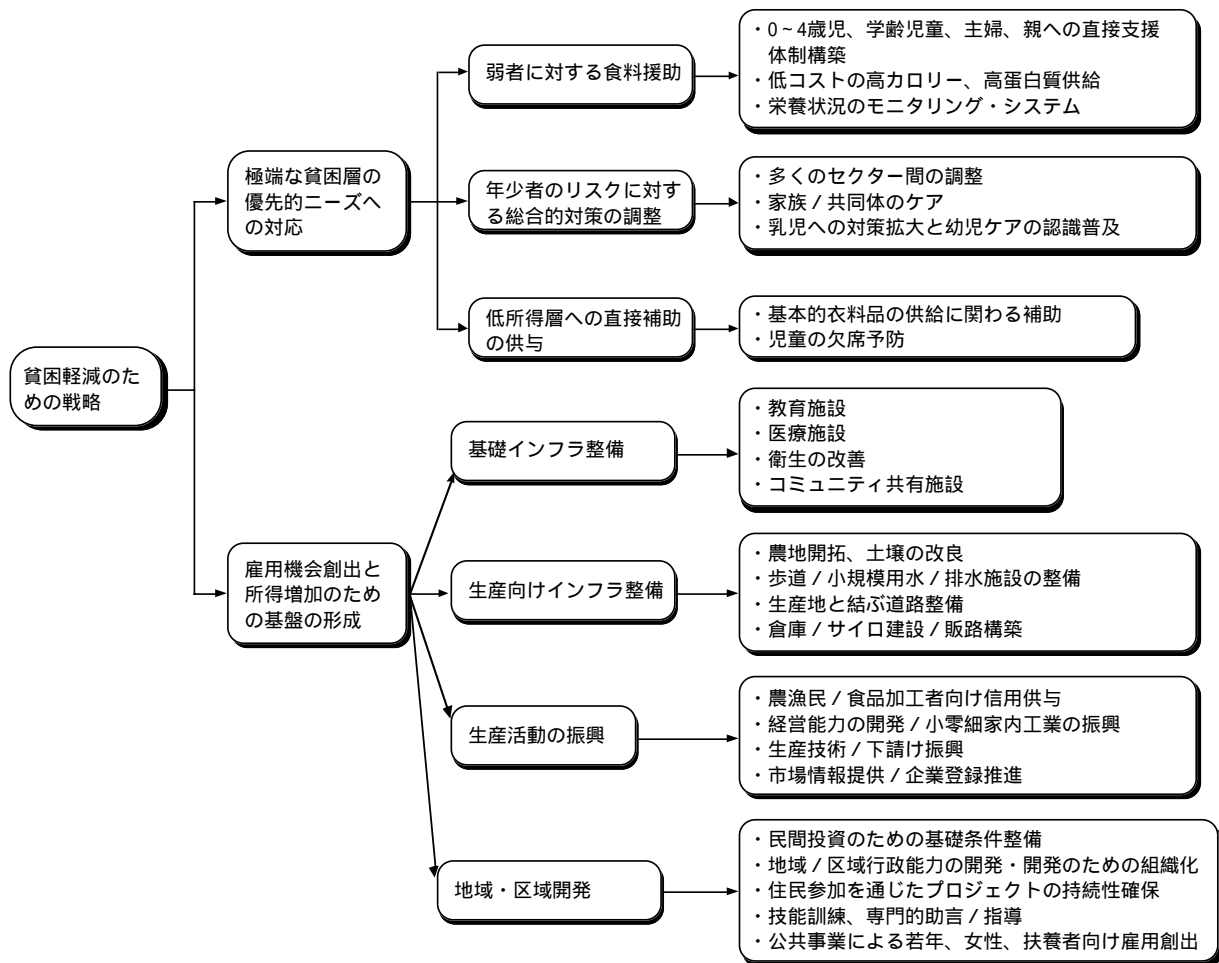
Mayor Indice de Pobreza Extrema (区平均が極端な貧困地域)

Mayor Numero de Pobres Extremos (極端な貧困層の密集地域)

Districtos que se repiten en ambas clasificaciones (地域として区平均が極端な貧困状態にありかつ極端な貧困層が密集する地域)

出所: Ministerio de la Presidencia (1996a)より

図3 - 2 貧困軽減戦略



出所： Ministerio de la Presidencia (1996b) の一部を参考に作成。

このような状況から、ペルーにおける社会開発への取り組みには、いくつかのアプローチを組み合わせる必要がある。

第一は、安定した市場経済を確立し、長期的に持続可能な経済成長と発展を実現していくなかで、拡大する雇用と所得の向上により、貧困問題の解決と社会開発を実現していくというアプローチである。そこでは、成長にともなって生ずる新たな雇用機会に十分に対応し得るような教育水準や技能を有する人材の養成を、中長期的視点から行っていくことが極めて重要となる。

第二は、第一のアプローチで示した長期的効果が生ずるのを待つことの出来ない極端な貧困層に焦点を当てた効果的貧困対策や低所得層向けの社会政策を実施するアプローチである。特に緊急を要すると考えられるのは、極端な貧困状況に置かれた人々にBHNの充足を図ること、とりわけ乳幼児に対する栄養の補給を行い、将来の発育に悪影響が生じないようにすることである。

極端な貧困層およびそれに準ずる零細農民や都市インフォーマルセクターに対し重要と考えられる第三のアプローチは、新たに確立されたペルーの市場経済に、主体的かつより高い能力を持つ

て参加していけるようにすることである。これは貧困や社会開発を経済の成長や生産の拡大と同時に実現していくために不可欠のアプローチであり、また、1990年以降に行われた経済改革によって実現した新たな市場経済の枠組みを、経済発展のために最大限に生かすためには、極めて重要なアプローチである。

3 - 2 - 3 社会開発を考える上での留意点

社会開発の課題に関する検討を行うに際しては、ペルーの場合特に以下の点に留意する必要がある。

第一は、ペルー社会の多様性であり、その多様性から生ずる著しい地域間格差、特に農村と都市の格差や、男女の格差の大きいことである。このことは、例えば幼児死亡率や栄養状態、識字率によって確認される。農村での幼児死亡率は1,000人当たり83に達しており、都市の幼児死亡率の2倍となっている。また、非識字率はペルー全体では11%となっているが、都市では7%であるのに対し、農村では30%の高い水準に達している。また、さらに男女での差が大きく、男子は全国の平均で非識字率は6%であるが、都市では3%にとどまり、農村では17%に達している。一方、女子の場合、全国では17%であり、都市では10%であるのに対し、農村の女子の非識字率は43%にも達するのである。後述するように、こうした社会開発指標の地域格差は、ペルーにおける低所得層、特に極端に貧困な状態の人々が、地域的に偏在していることを反映するものであろう。これはペルーにおけるFONCODES等の関係機関が貧困地図などを作成して、特に留意している点であり、社会開発の実施に際する優先順位を考慮する際に十分に配慮する必要がある。

第二の点は、他の諸国に比較して著しくインフォーマルセクターが大きいことである。これは、特に都市の内部における居住条件やインフラ整備状況とも深く関わっている。

第三の点は、コスタ、シエラ、セルバの3地域で、地形、気候等の環境条件やインフラの整備状況、それによる生産条件等が、著しく異なっていることである。また、農村の中でのコカ栽培地域の存在も重要な問題である。これらの相違は、貧困の問題や社会問題の相違を生み出しており、地域の実情に即した社会開発の方法が不可欠となっている。

3 - 2 - 4 分野別の課題

(1) 教育

現在就学率は初等教育で88%、中等教育で46% (1992年)^{注18}と、平均の就学率は低くないが、農村部の就学率は依然低く、教育のアクセスの点で問題を残している。さらに、留年率、中途退学率が高い。また、初等教育を修了しても、基本的な読み書き・計算能力が身につけていないという指摘もあり、質的な面での問題が大きい。成人非識字率は平均で11% (男性6%、女性17% / 1995年)^{注19}、農村30%、都市部7%となっており、特に農村女性の非識字率が高い。こうした教

注18 ユネスコ (1996年)

注19 World Bank (1996)

育の問題点の背景には、貧困という社会的・経済的要因のほか、教育予算の不足、教育行政の脆弱さ、インフラの不足、教科書・教材の不足、有資格教員の不足、教員の質の問題、がある。

フジモリ政権も重要課題として教育をあげており、教育の拡充はペルーの緊急の課題である。中でも必要なのは初等教育の質の向上であろう。これは、特に修了率を引き上げ、同時に修了時における基礎的学力の習熟を達成するものでなくてはならない。具体的には教員の養成・研修、教科書・教材の普及、バイリンガル教育を含む教授法の改善等が考えられる。次いで、中等教育の普及があげられる。ここでは、学校インフラの建設・リハビリ、有資格教員の確保、教科書・教材の普及等が課題になる。さらに、安定した雇用の確保と貧困の軽減という点からは、職業訓練が必要であろう。これは労働市場に見合った効果的な人材育成でなくてはならない。また、こうした教育に関する問題の枠組みとして適正な予算の確保、制度的枠組みの整備、行政担当者の育成といった教育行政の強化にも取り組む必要がある。

(2) 保健医療

保健省では、「equity, efficiency, quality」を基本理念として、貧困層に対するサービスの拡充、保健セクターの近代化の推進、保健セクターにおける行政改革の推進、対処すべき健康問題の優先順位の確立、生活圏の質的向上を目標に掲げ、保健医療問題に取り組んでいる。

現在の問題点としては、乳児死亡率が64/1,000人、妊産婦死亡率が出生10万あたり280、一人当たりの1日の摂取量1,883カロリー等^{注20}と、保健指標がラテンアメリカの他の下位所得国と比較しても悪くなっている。人口あたりの医師・看護婦比率も、ラテンアメリカ諸国の平均より低い。うえ、医療機関、医療従事者の首都圏への偏在が目立ち、地域間格差が大きい。また、合計特殊出生率も低下の傾向にあるものの、十代の妊娠の増加が目立つなど家族計画の普及はまだまだ十分とは言えず、エイズの問題も深刻化している。乳幼児死亡率の引き下げ、妊産婦死亡率の引き下げ、特に乳幼児と妊産婦に対する栄養状態の改善（母乳授乳を含む）、特に農村、貧困層に対するサービスの向上、全体的な生活圏の質的向上、保健行政の強化等が求められている。

こうした現状を踏まえた上でのペルーの開発の課題としては、第一に母子保健、家族計画の促進が挙げられる。これには、栄養補助、妊産婦・乳幼児に対する出産前後のケア、といったサービスの提供と、家族計画のための手段の確保、家族計画やエイズに関する知識の普及といった啓蒙活動が含まれる。第二には生活環境の改善が挙げられる。都市部では、産業化に伴う公害等に対する対策の実施や都市衛生インフラの整備、農村部では上下水道を中心とする生活インフラの整備が考えられる。第三に保健セクターの近代化が必要である。プライマリーヘルスケアの拡充に重点をおいたレファラル・システムを確立し、費用対効果の高い活動を行えるような行政の強化が必要となる。

注20 いずれも1992年。UNDP (1996)

(3) 開発と女性 (Women in Development: WID)

都市においては男女格差も軽減しつつあるが、教育、医療施設等へのアクセスの点で、依然として女性が不利な立場におかれている。農村女性の非識字率は43%と高くなっており、妊産婦死亡率はラテンアメリカの中でも最も高い国のひとつとなっている。女性に対する家庭内暴力も頻発している。また、女性の19%が高等教育を受けている一方で非識字の女性が18%と、女性間での格差も大きい。また、1993年には女性の経済活動人口は全体の29.7%を占めているが、女性の単位労働時間当たりの賃金は男性の87%となっており(1994年)、男性より不利な状況におかれている場合が多い。

政府としても、女性の地位向上計画の策定、女性人権委員会の設置、家庭内暴力法の制定等によりジェンダー問題に取り組んでいるが、今後一層の取り組みが必要である。

課題としては、まず、教育の普及、特に女子教育の普及が挙げられる。教育は、女性のみでなく、子供にも良い影響を与えることから重要である。給食の提供、徒歩で通える学校の増設により児童の出席率を引き上げるほか、教員の質の改善も必要である。また、女性の職業訓練、生活改善技術の普及により、生計を安定、向上させていく必要がある。母子保健/リプロダクティブ・ヘルスの向上も課題である。

WID分野に関しては、教育、児童労働、生活改善、女性の地位といった問題に対して、啓蒙活動を実施することも必要となろう。また同じ社会的弱者という点で、子供と先住民の問題に対しても取り組むことが必要で、児童労働の軽減、先住民居住地域の生活・社会インフラの改善等も必要である。

3 - 3 グッド・ガバナンスと参加

3 - 3 - 1 国家の役割の再構築

1980年代の危機の中で、行政能力の弱体化、行政の制度的な解体が進行していたペルーにとって、国家の役割を再構築することは急務であった。

フジモリ大統領は1990年の政権担当直後に経済安定化や構造改革プログラムを断行し、前政権の経済政策路線から大転換を図った。1992年4月には、国家再建をより強力に推進するため、憲法の一時停止、国会閉鎖、裁判所の機能の一時停止など一連の非常措置を講じ、非常国家再建政府を樹立するまでとなった^{注21}。非常国家再建政府は、民主憲法制定議会選挙を経て生まれた新議会の1992年12月30日の開会まで、通常の立法機能を停止したため国際社会の非難を受ける中で、国民からは圧倒的な支持を得つつ^{注22}、経済自由化に沿った目指す一連の構造改革に邁進した。

この過程で、政府の役割も再定義された。1993年10月に国民投票で承認された新憲法は、民間主導型の効率的で「小さな国家」を目指し、旧憲法とは大きく異なっている。経済面では、市場

^{注21} フジモリ大統領は、この非常措置の正当性を立法・司法の二大勢力が「制度的崩壊」の危機に陥り、「機能不全」となったとし、その抜本的改革をうたうとともに、「腐った古い秩序」を打破し、「効率的な真の民主主義と豊かな社会の建設を目指す」ためとしていた。出所：遅野井茂雄(1995年)

^{注22} この非常措置の直後の世論調査における大統領支持率は80%を越え、フジモリ政権発足後最高の支持率を記録した。出所：遅野井茂雄(1995年)

経済の枠組みが明確にされた。民間の経済活動の自由(第58条)自由競争・機会均等の原則(59、61条)自由貿易(63条)通貨の自由交換(64条)等がそれに当たる。旧憲法(1979年憲法)でも「民間の発意の自由」という規定はあったものの、「社会的利益と調和するよう国家が規制する」所有の不可侵についても「社会的利益の調和を図る」(124条)といった、一定の制限が設けられていた。1993年憲法では、こうした規制が削除され、より自由な市場経済の枠組みが規定された。

公共サービスについては、旧憲法では、「基本的必要物の供給は国家が保証する」(18条)としていたが、新憲法では国家が主導的役割を果たす分野を「雇用、厚生、教育、安全、社会サービス、基本インフラ」としている(58条)。これは、民間主導型の「小さな政府」への指向性を明確にする一方で、市場経済の枠組みだけでは達成されない部分については、一定の政府の役割を規定したものと言えよう。

政治制度として特筆すべき点は、より多元的な政治参加の道が国民に開かれたことである。国民投票、公職罷免請求権が制度化されたほか、オンブズマン制度も導入された。司法制度については、裁判官の任命、昇進を決定する国家裁判官会議の独立性を保証し、行政府の介入を回避できるようにした。一方で、治安裁判所判事や高等裁判所裁判官の公選制が認められる(154条、152条等)など、裁判官に対する国民審査と任命への国民参加の道が開かれ、国民主権を唱った司法行政の考え(138条)が導入された。次頁表3-4に旧憲法と新憲法の主な相違点を示す。

こうした方針のもと、国家貿易庁(ICE:非関税障壁や輸出補助金の管理を担当)、国家企画庁(INP:中長期の開発計画策定を担当)、共同組合庁(Instituto Nacional de Cooperativas: INCOOP)等、計画経済・保護主義的な性格をもつ機関は解体された。農業・工業・鉱業・住宅と分野別に国庫補助により優遇金利で融資を行っていた4つの開発銀行も廃止された。中央政府の「小さな政府」化は大胆な人員調整、行政改革、合理化の結果、実現した。また、経済安定化・貧困撲滅・経済自由化を短期間に効率的に実現するために、国税庁(Superintendencia Nacional de Administración Tributaria: SUNAT)、SUNAD(税関)、FONCODES、競争・知的所有権保護庁(Instituto Nacional de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual: INDECOPI)、COPRIなどに見られるように、様々な分野で機関の新設や既存の機関の改革が行われ一定の成果をあげている。

3 - 3 - 2 行政組織の再編にかかる課題

今後のペルーにとって重要となる国家の役割としては、第一に市場経済の枠組み整備があげられよう。すなわち、市場原理が公正に働くような仕組みを考案し、ルールを設定することである。消費者保護に反する活動を査察し処罰することも必要となる。健全な市場経済の発展は、国民が生産及び消費に参加できる基盤を作るという点で重要である。

第二に、市場化が困難なところを補完し一般国民に対して適切な質と価格のサービスを提供可能にすることである。これは「小さな政府」となった後、公共サービスに関する監督という役割を国家が放棄することではなく、国民に適切な質と価格で行き届くよう監視することを意味する。すなわち基本的な社会インフラの整備のほか、保健、教育等公共サービスを効率的かつ公平に提供することである。これは、国民の基本的ニーズを充足させるほか、国民の活動の自由や市場メカニズムの働きを間接的に支えるものともなる。

表3 - 4 新旧憲法にみる国家の役割の変化

	1979年憲法	1993年憲法
政治・行政制度	第138条: 中央政府の経済的・財務的管理は国会の承認した年間予算に従う。地方政府、地域政府は独自の予算を持つ。	第77条: 予算は国家活動を規定する。その策定と執行は効率性、基礎的社会ニーズ、分権化の基準に従う。予算は統合化されたものとする。
経済	<p>第111条: 公共部門活動を規定するため国家は経済政策及び社会開発計画を策定する。</p> <p>第112条: 国家は経済的多元主義を保証する。</p> <p>第116条: 国家は、企業活動および組合活動の自由な発展と自主性を振興し保護する。</p> <p>同趣旨の条項はない。</p> <p>民間の発意の自由は尊重する。ただし社会的利益と調和するように国家が規制する。</p> <p>第124条: 所有の不可侵は社会的利益と調和しなければならない。</p> <p>第136条: 外国企業は制限なく国家の法律に従うものである。</p> <p>第115条: 外国貿易は社会的利益と国家開発の観点から法が定める範囲内で自由である。</p> <p>第88条: 帝国主義、植民地主義、新植民地主義に反対する。</p> <p>第178条: 外国貿易との関係においては公正な国際経済秩序の建設を目指す。</p> <p>第122条: 国家は鉱業活動を促進する。</p>	<p>同趣旨の条項はない。中央計画的概念は排除された。</p> <p>第60条: 国家は経済多元主義を認める。特定の法律によって正当化された場合のみ、そして公共利益が高い場合に国家は、副次的な企業活動に関与できる。</p> <p>同趣旨の条項はない。組合活動の振興は排除された。</p> <p>第65条: 国家は消費者の利益を守り、市場で供給された財・サービスに関する情報、特に国民の健康と安全に関わる情報にアクセスする権利を保証する。</p> <p>第70条: 所有の不可侵は権利として認める。</p> <p>第63条: 国内及び外国投資は同じ条件に従う。</p> <p>経済民族主義の立場を標榜していた条項は削除</p> <p>同趣旨の条項はない。鉱業に対する優遇は特にない。</p>
公共サービス	第18条: 基本的必要物の供給は国家が保証する。	<p>同趣旨の条項は削除</p> <p>第58条: 国家が主導的役割を果たす分野は、雇用、厚生、教育、安全、社会サービス、基本インフラとする。</p>

出所: World Bank (1994b), Table-1、及び遅野井茂雄 (1994年) より作成

さらに、こうした新たな政府の役割を実現するために、政府そのものの改革も必要になってくる。「小さな政府」で効率的・効果的な政策を立案・実施するためには法・制度の整備や行政能力の向上が欠かせない。また、将来的なペルーの発展を考えていく上で欠かせない政府の役割として、司法がある。信頼のおける司法機関が確立され、司法サービスが国民にとって容易にアクセスできるものとする事も、参加を推進する上で重要な要素となりうる。

このような、経済活動の自由、社会的ニーズの充足、さらには司法制度の確立といった国家の役割は、参加型による人間中心の持続可能な開発の基盤となっていくものである。したがって、市場経済ルール・規制システムの適切な運営及び国民への浸透、教育・保健、インフラ等公共サービスの供給、貧困層への社会サービスを効率的に充実させる法・制度づくりや行政能力の強化、中央政府からの権限委譲等をいかに実現していくかが、今後の鍵となる。

こうしたフジモリ政権の制度改革の特徴は、そのときどきの経済社会政策のプライオリティに応じて（税収増加、構造調整の社会的コストの緩和、民営化、自由競争と知的所有権保護等）必要な制度を築いていくというアプローチがとられた点である^{注23}。広範な分野での統合的な制度化が遅れているため、各行政分野間の調整は大統領の指導力に大きく依拠する状態となっている。このような観点からペルーにおける行政改革上の課題としては、基本的なものとして以下の二点がまず挙げられる必要がある。

第一は、ペルーのように歴代政権による改革がめまぐるしく行われ、制度変化が続いた国において、これまでの行政改革をどう制度化し、定着させていくかである。政権が代わっても高い自律性を備え維持される行政機構・制度の整備が必要である。第二は、1980年代の危機を通じ、能力低下と制度的な弱体化にみまわれ、社会の信頼をほとんど失ったペルー国家行政機構を、新たな能力を備え効率的な機構に短期間で再生することである。

より具体的には以下の課題が残っている。第一に、中央官庁の外に創出された機関（新設または既存の機関に独立的地位を付与した機関）の中長期的な制度づくりをいかにするかという課題である。例えば、社会改革プログラムの実施については、教育省や厚生省は合理化プログラム（事業の効率化や職員の能力強化のための措置）の実施が遅れていたため、緊急的な社会支援はFONCODESや大統領府傘下の様々な機関により遂行されることとなった。これら機関のトップには、概して民間のビジネス経験を持った者が選ばれ、他の省庁から干渉されることなしに自律的な運営を任されている。これは短期間にセーフティネットをつくり機能させるには大きな効果があったが、中長期的な制度づくりを如何にするかという課題は残されたままであると言える。また、FONCODESの調達手続きは、社会支援を緊急に実施する必要性から公共事業のルールから免除されている。整合性のある制度の構築を如何に行うかという課題が残されていると言えよう。

第二に、保健・教育など最優先課題である公共サービスを直接行い、分野別の政策立案を行う行政本体の質的改革が遅れている点である。構造調整の成功の一端は、政府のダウンサイズを行い、財政負担から免れて、本来果たすべき基本サービスを確保充実することにある。パンドルフィ内閣は抜本的な改革を進めることを決定し、1996年7月行政近代化委員会を設置した。現在、米州開発銀行（Inter-American Development Bank: IDB）等の支援を受け、各省庁毎に対応した15の

注23 大野 泉（1996年）を参考にした。

作業グループによって、各省庁の機能と目的に関する評価作業を行っている。その結果に基づいて1997年には具体的な改革案が提示され、1998年度予算案に反映され具体化される計画になっている。社会に信頼され、効率良く効力の高い、政治に左右されず真に公共利益を代表できる官僚機構、そして、政権が代わっても、変化することなく高い自律性を備えた官僚機構の維持といった政府の政策執行能力の向上は、かつてペルーでは実現されることのなかった極めて重要な課題である。

第三に、大統領府に広範な役割を付与し、ややもすると他の中央官庁や地方自治体の機能と重複する面が生じている点である。実際、1996年度予算では、大統領府は経済財務省について中央政府予算の規模が大きく、社会開発の面での予算の集中現象が指摘できる。今後、如何に地域ニーズに合った事業展開の中で、権限や機能の分権化を進めていくかが課題となっていると言える。

第四に、司法改革である。ペルーではこれまで司法改革はあまり進展してこなかった。しかし、1996年に入り、行政府主導の司法調整会議（CCJ）が設置され、世銀等の支援を受け本格的な改革が着手されつつある。これは、効率的な司法行政組織への転換を行い、腐敗の少ない、迅速で効率の良い公正な司法権の確立と司法サービスの実現を目指すものである。これによって司法行政に低所得層や地方住民が容易かつ公正にアクセスできるような実効力が伴うのであれば、司法は国民の信頼感を増し、貧困層への生活改善にも寄与することとなる。こうした改革は、市場経済ルールを守らせるとともに浸透させ、市場経済の発展、そして人間中心の持続可能な開発には不可欠な基盤と位置付けられる。

3 - 4 環境保全の課題

3 - 4 - 1 政府の取り組み

ペルーにおいては、1994年12月に国家環境審議会（El Consejo Nacional del Medio Ambiente: CONAM）が法律26410号によって創設されたことにより、環境分野の取り組みが本格化しつつある。従来から環境関連省庁が縦割り行政の形式で環境問題に対する取り組みを行っているが、今後は、創設されたばかりで現在のところはまだ弱体であるCONAMがマルチ・パイの援助機関により環境行政組織強化の支援を受けながら次第に省庁間の調整を行っていくものと思われる。

エネルギー・鉱山省や工業観光貿易統合省では産業公害を防止するための制度として、今後10年以内に既存施設の公害防止策を実現するための長期計画書を企業が独自に作成することを義務づけ、その実行状況をモニタリングすることを実施している。公害対策分野については、特にIDBと米国国際開発庁（US Agency for International Development: USAID）が強力な支援活動を行っていることもあり、ペルー政府による環境問題への取り組みは活発に行われている。

また、環境保全活動を推進するためには、開発援助事業と環境NGOとの連携が有効である場合も多い。一般的に給与の低い環境行政機関の職員に専門的能力を持つ良い人材が不足している現状では、これを補うためにも環境問題に取り組む目的意識を持った優秀な人材を有する環境NGOの協力が必要となっている。

3 - 4 - 2 地域別の環境の現状

(1) コスタ

ペルーの沿岸地域は砂漠の景観を呈しているが、同時に首都リマ市など都市地域が点在する国内先進地域でもある。リマ市では、自動車排出ガスや工場などの固定発生源から生ずる大気汚染によって、呼吸器系疾患が増加しつつある。また、リマ市周辺部には、プエプロホーベンと呼ばれる不法占拠地区が広がっており、その衛生状況は、上水、下水、廃棄物に関して劣悪な地域も多い。沿岸地域全体では、魚粉加工工場から出る汚水、河川上流から流れ出す鉱山廃水や都市の生活雑廃水や各種工場廃水などで海洋汚染が深刻化している。

(2) シエラ

アンデスの山岳、高原地帯にあるシエラ地域は、急傾斜地が多く植生もまばらであり、土壌浸食が進行している。森林地域においては、農地の拡大や薪炭林の伐採によって森林面積が減少しており、エロージョン防止のためにも造林を緊急に必要とする地区が少なくない。また、銅、亜鉛、スズなどの鉱山がある地域では、鉱山から出る強酸性の排水や選鉱場から出る廃液などが河川や約 1,500 の湖を汚染している。

(3) セルバ

アマゾンに接するペルー東側のセルバ地域は国土の約 60% を占め、森林資源のほとんどがこの地域にある。従って農業や林業開発の潜在力は大きいと考えられている。また、生物多様性の観点から種の宝庫でもある。しかし、コスタやシエラから離れており交通網も未整備であることから、この地域の開発は進んでいない。農地の拡大や無秩序な伐採による森林破壊が進行しており、アンデス東部斜面の耕地及び森林地帯の 4 分の 1 が喪失している。このような森林破壊が起因となり土壌浸食も拡大しており、農地や道路にも被害を与えている。また、この地域にはコカの栽培地域が存在し、社会問題となっている。

3 - 4 - 3 産業公害、都市環境問題と自然環境問題の現状と課題

環境分野の現状としては、まず主要な産業公害として、鉱山（銅、鉛、亜鉛など）での選鉱後の廃液が原因となる水質汚濁と精錬所から生ずる二酸化硫黄、ヒ素などの大気汚染、水産物加工業等の工場と自動車から生ずる水質汚濁と大気汚染、産業廃棄物の未処理などが問題となっている。都市環境問題としては、リマ首都圏における自動車排出ガスによる大気汚染、生活排水による水質汚濁、地方都市の一般廃棄物の処理施設の不足等が挙げられる。

課題として、第一に、環境行政機構の強化と関連法規（環境基準、排出・排水基準等）の整備、環境分野の人材育成が急務である。第二に、個別の汚染問題への対処を強化する必要がある。産業公害対策としては、鉱山公害対策や産業廃棄物対策の他、リマ首都圏における大気汚染モニタ

リング網の整備が挙げられる。都市居住環境の整備としては、地方主要都市の一般廃棄物処理対策、並びに特に貧困層によって形成されるリマ首都圏のプエブロホーベンにおける安全な水の給配水、雑排水処理、一般廃棄物処理等の生活環境改善が求められるとともに、環境問題に対する一般市民への啓蒙活動も重要である。

また、自然環境分野では、森林資源の減少、動植物の固有種の減少、漁業資源の減少、農地の土壌流出、砂漠化などが進行しており、森林保全と生物多様性保全、接続可能な農業の確立に中長期的に取り組む必要がある。

水資源の現状としては、自然条件により国内に水資源が遍在しており、これを持続的に利用することが、ペルーにとって重要な課題となっている。特にリマ首都圏における人口の増加が、将来的な水需要を増加させており、シエラやセルバの水源を生態系に配慮しつつ如何に利用するかが当面の課題となっている。また、水質汚濁の結果、沿岸部、チチカカ湖等の湖沼の汚染も進んでいるため、観光資源の保全と持続的利用という面からも、水資源の水質保全が必要である。

ペルーの自然災害としては、エルニーニョ現象のほかに、頻発する地震と洪水がある。地震に関しては建築物が耐震構造となっていないこと、人口過密な居住地で安全な避難経路、避難場所が確保されていないことが潜在的に問題となっている。この問題については、建築基準を見直し、長期的に耐震構造に代えていくことに加え、低所得者層が危険地域に住まないように、プエブロホーベンなどにおいて住宅政策を進めていくことが課題となろう。水災害に関しては、シエラからコスタに流れ込む河川が、夏期に降雨が集中することで下流で洪水が生じているが、原因は山岳部の地形的な条件に加え、森林減少が保水力を低下させているためと推測されているため、氾濫地域での河川制御に加え、根本的には森林の保全や植林が必要であろう。また、河川氾濫の危険地帯には低所得者層が居住しているため、彼らは集中的に被害を受けやすい。これについても中長期的に貧困対策と住宅政策を進めることが課題となる。

4. 国際的な対ペルー支援の動向

4 - 1 国際金融機関の対ペルー支援

4 - 1 - 1 国際金融社会復帰への支援

ガルシア政権(1985年7月～1990年7月)は対外債務の支払を輸出の10%以内に限定するという措置を採ったため債務未払いが累積し、1986年にIMFはペルーを融資不適格国と宣言し、1987年には世界銀行、1988年にはIDBがそれぞれ新規融資を停止した。1990年8月フジモリ政権は、「フジショック」と呼ばれる調整計画を発表し、月間400%に達したインフレーションを鎮静化することが当面の最も重要な政策課題となっていた。インフレーションの最大の原因であった財政の不均衡を是正し、持続的な経済成長と民間部門の活性化には巨額の資金を必要としていたが、国内での資金調達だけでは不十分であり、国外からの新規資金の導入が必要であった。すでに、ガルシア政権末期の1989年第3四半期にIMFに対して債務の一部支払いを再開し、フジモリ政権は1990年10月および11月に世界銀行とIDBに対する債務支払いも再開したが、国際金融機関に対する延滞債務額は21億ドルに膨らんでおり、抜本的な対策が必要とされていた。

日米両国のイニシアティブで、1991年及び1992年の国際収支赤字(13億ドル)を手当する第1次支援グループ^{注24}が結成(米4.06億ドル、日本4億ドルなどによる合計約11億ドル)されたのを受けて、1991年9月、IMFとペルー政府は15カ月にわたるライツ・アキュムレーション・プログラム^{注25}に合意した。この合意を受けて、ラテンアメリカ準備基金からのブリッジ・ローンによってIDBとペルー政府との延滞債務は1991年9月に解消し、世界銀行は3つの国際収支支援借款^{注26}の事前承認を行って、IMFとペルー政府間のライツ・アキュムレーション・プログラム完了と同時に融資を再開する措置をとった。

さらに1993年の国際収支赤字(約4.1億ドル)を手当する第2次支援グループが同様に1993年3月に結成(米1.05億ドル、日本1億ドルを既コミット分より拠出)され、米国財務省と日本輸出入銀行によるブリッジ・ローンによりIMFと世銀に対する延滞債務が解消し、即日、IMFは3カ年にわたる拡大信用供与の最初のトランシェを行い、世銀は予定されていた国際収支支援借款を実行した。

二国間の公的債務に関しては、上述のライツ・アキュムレーション・プログラムが合意された1991年9月に繰延措置がとられ、その後、IMFとの拡大信用供与合意を踏まえて、第2次および第3次の繰延合意が行われた。

以上の国際金融機関と二国間債務の正常化に続いて、1997年3月にIMF、世銀、日本輸出入銀行などの支援を受けて外国民間銀行とペルー政府間でプレイディ・プランが最終合意に達し、ここに国際金融界への復帰は完了した。

^{注24} 第1次支援グループは1991年3月に結成され、ベルギー、カナダ、フランス、ドイツ、イタリア、日本、スペイン、米国、スウェーデン、スイス、オランダで構成された。

^{注25} 四半期毎に経済改革動向をIMFが監督し、成果に応じて対IMFの延滞債務総額に相当する特別引き出し枠(6億2370万SDR)への権利を累積するプログラム。

^{注26} 貿易改革融資、金融セクター調整融資、構造調整融資。

4 - 1 - 2 主要な国際金融機関の対ペルー支援

国際金融機関等によるペルーへの資金供与額は表4 - 1のようになっている。1993年以降、特に世界銀行や米州開発銀行を中心とした資金受取純額が急増している。

表4 - 1 国際金融機関等の対ペルー資金協力（純額）

単位：百万US\$

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
EC委員会（CEC）	12.8	15.1	19.7	19.7	35.4	37.8	31.9	40.7	67.7	39.3
国際復興開発銀行（IBRD）	31.9	2.0	-	-	-95.0	-93.9	401.1	90.7	116.4	29.3
米州開発銀行（IDB）	96.1	37.9	2.3	3.2	55.7	-23.8	176.6	207.6	202.1	97.0
国際金融公社（IFC）	1.6	-2.9	-2.1	-	-1.9	2.8	23.6	17.8	32.0	-12.4
国連開発計画（UNDP）	6.1	6.4	5.0	3.7	3.6	9.2	24.1	74.4	61.3	80.7
多国間計	165.9	72.1	43.8	51.7	27.3	-54.4	680.0	451.3	505.9	250.9

出所：OECD/DAC (1987/90, 1995)

4 - 1 - 3 世界銀行

ガルシア政権が対外債務支払いを輸出の10%以下にするという方針を取ったことに対し国際金融界が反発していた中、世界銀行も1987年に、ペルーに対する援助を中止した。フジモリ政権発足後の1990年より、世銀、IDBに対する新規期限到来の債務返済が始まったことを受け、IMFとともに対話を再開した。1992年4月のフジモリ大統領による非常措置により再度新規援助停止措置がとられたが、制憲議会選挙実施の意向を受け、再び関係は好転、以後積極的な援助を進めている。

世銀では延滞債務が解消されるまでの期間を「パフォーマンス・ピリオド」と定め、このあいだに構造調整ローン（Structural Adjustment Loan: SAL）を3億ドル、セクター調整ローン（Sector Adjustment Lending: SECAL）に関しては貿易セクターに3億ドル、金融セクターに4億ドルのローンが準備され事前承認された。「パフォーマンス・ピリオド」はIMFと同様1992年2月に終了し、以降これらのローンの供与が実行に移された。

世界銀行では現在インフラ整備、社会部門開発、行政制度の構築、マクロ経済の安定の持続を重点分野としており、対ペルー援助の戦略は同行の文書では表4 - 2のように要約されている。

4 - 1 - 4 米州開発銀行（IDB）

ペルーの国際金融界での孤立後、IDBでは世銀より早く関係を正常化し、1991年に援助を再開した。1992年4月の非常措置による援助の一時的中断の後も、9月には新規融資を承認している。

IDBでは、1994年4月第8次増資に際して決定された1994年から1997年までの融資計画で、最大の課題を社会的公正の実現と位置づけ、重点分野として貧困の軽減と社会公正の追求、経済分野での制度の近代化と地域統合の促進、自然環境の保護と自然資源の適切な管理、国家の近代化

表4 - 2 世界銀行の対ペルー援助戦略

インフラ整備	[優先事項] インフラ・サービスの充実を図る。特に、都市交通、都市間交通、地方の交通、上下水道、都市サービス分野	
	[融資] ・電力民営化融資(95) ・リマ水道リハビリ、運営プロジェクト(95) ・灌漑プロジェクト(95) ・地方道路リハビリ、保守プロジェクト(96) ・市財政運営プロジェクト(96) ・土壌・水管理プロジェクト(97)	[経済・分野別支援] ・水資源管理(95) ・都市交通整備と規制(97)
社会部門開発	[優先事項] 人的資源開発を推進し、より貧しい階層に焦点を当てた措置を推進する	
	[融資] ・初等教育プロジェクト(95) ・プライマリーヘルス(97)	[経済・分野別支援] ・貧困と所得分配(96)
制度構築	[優先事項] 公的機関の効率向上、中央及び地方政府の役割・組織の再編	
	[融資] ・リマ水道リハビリ、運営プロジェクト(95) ・灌漑プロジェクト(95) ・地方道路リハビリ、保守プロジェクト(96) ・市財政運営プロジェクト(96) ・初等教育プロジェクト(95) ・プライマリーヘルス(97) ・鉱害プロジェクト(97)	[経済・分野別支援] ・地方政府投資能力評価(95) ・公的部門改革(96)
マクロ経済 安定の持続	[優先事項] 財政金融政策の持続と主要な改革の継続	
	[融資] 電力民営化調整融資(95)	[経済・分野別支援] ・Economic Policy Notes(毎年) ・Country Economic Memorandum: The Reform Experience(97)

出所: World Bank (1994b) Table-3より

及び教育による市民社会の強化、民間部門の活性化、従来からの社会的、経済的開発のための継続的な努力を挙げている。ペルーに対する支援もこの方針に沿ったものとなっている。

その後、1995年11月のCG会合では、鉱業、農業と水産業、物的インフラ、エネルギー、運輸、環境、公衆衛生、教育、都市開発、構造調整に重点的に取り組むことが表明された。国家近代化を含む構造調整支援、貿易自由化政策の強化、金融セクター改革支援、税制改革等のほか、社会開発分野では、貧困軽減を目標としたFONCODESへの支援、基礎衛生セクターに対する支援等を実施している。

4 - 2 主要な先進国の対ペルー支援

主要先進国による対ペルー二国間 ODA の純受取額の推移を示したのが次の表 4 - 3 である。

表4 - 3 ペルー：二国間ODAの純受け取り額

単位：百万 US \$

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
二国間ODA純受取額合計	261.2	244.1	263.4	343.9	600.1	377.8	513.5	293.8	319.0	277.7
アメリカ合衆国	63.0	61.0	36.0	79.0	82.0	32.0	100.0	85.0	81.0	51.0
カナダ	15.4	22.5	22.4	23.2	10.3	30.8	19.6	13.7	16.8	18.7
フランス	3.7	3.8	4.7	6.5	7.1	7.8	24.3	12.5	22.6	11.6
ドイツ	71.4	48.7	55.3	60.4	55.0	40.9	142.7	51.7	45.6	42.2
イタリア	19.2	35.8	77.9	80.6	18.7	35.0	34.0	21.7	8.4	7.2
オランダ	31.5	22.5	23.5	30.0	11.0	35.7	27.6	25.8	29.0	31.5
日本	37.6	28.4	27.9	39.8	352.9	154.8	130.6	54.6	66.1	56.4
(日本のシェア：%)	(14.4)	(11.6)	(10.6)	(11.6)	(58.8)	(41.0)	(25.4)	(18.7)	(20.7)	(20.3)

出所： OECD/DAC (1987/90, 1995)

4 - 2 - 1 米国

米国国際開発庁 (United States Agency for International Development: USAID) では、米国の外交政策に沿って対ペルー援助戦略を4つの戦略目標 (Strategic Objective) 及び1つの特別目標 (Special Objective) として策定している。戦略目標としては、1) 民主的発展におけるより広範な市民参加、2) 貧困層の収入引き上げ、3) ハイリスク状態にある住民の保健 (家族計画を含む) の向上、4) 対象地域における環境管理の改善を挙げ、特別目標としては、国内対象地域における不法麻薬取り引きの減少、を挙げている。それぞれの目標ごとに、中間目標、実施のための前提条件、アプローチ、達成度を評価する指標等をまとめている。こうした目標やそれぞれの指標は、DAC 戦略及びペルー政府の方針とも関連性のあるものであり、これらに対比させた表を作成している。この対照表を表 4 - 4 に示す。

4 - 2 - 2 カナダ

カナダのペルーに対する供与額は、1994年1,370万ドル、1995年1,680万ドル^{注27} となっており、主要なドナーの一つである。カナダの対ペルー支援で特筆すべきものにカナダ・ペルー基金 (Fondo Peru-Canada) ^{注28} と呼ばれるものがある。これは、1988年4月に、ペルー、カナダ両政府により設立されたもので、ペルー側は大統領府の国際技術協力局 (Secretaria Ejecutiva de Cooperacion Tecnica Internacional: SECTI)、カナダ側はカナダ国際開発庁 (Canadian International Development Agency: CIDA) が管轄している。主な目的として、貧困層の小規模農民・自営業者の持続可能な

注27 OECD/DAC (1995)

注28 カナダ・ペルー基金については、Canada-Peru Fund (1995) 等を参照

自立を挙げており、極端な貧困状態にある地方を中心に、小・零細企業向け融資プロジェクト、職業訓練等を展開している。また、国家機能の分権化や環境等の分野でも支援を実施している。

1989年の設立以来1995年末までに、カナダ・ペルー基金によりペルー全土で187のプロジェクトを実施しており、供与額は5,500万ドルに上っている。1995年には、コカ栽培地域を含む貧困地域を中心に29件のプロジェクト総額890万USドルが承認されており、裨益者は17,500世帯に上ると見積もられている。

4 - 3 日本の対ペルー支援

フジモリ政権発足以来の国際社会の対ペルー支援に対して、日本は米国とともに第1次および第2次の支援国グループの結成などを通して積極的に関与してきた。

1992年4月5日フジモリ大統領は国家再建をより強力に推進するため、議会の解散、裁判所の機能の一時停止を含む非常措置を発動したが、国際社会はこの措置を非難し、民主体制への早期復帰を強く要求した。米国を含む多数の国が援助を停止した中、日本は総理、外相メッセ - ジ等を通じて早期民主化の必要性を強調しつつ、民主制憲議会（国会としても機能）選挙の実施のために、選挙用コンピューター機材（58万ドル）の供与と研修員の受入れ、3名の選挙オブザーバーからなるOAS選挙監視団の派遣（OAS選挙監視団派遣費用として100万ドルを拠出）により選挙支援を行った。また、1993年10月の国民投票及び1995年4月の大統領選挙の際にも選挙オブザーバーを派遣するなど、民主化の推進に積極的な貢献を行っている。

ペルーは中南米における日本の最大のODA受入れ国の一つであり、1994年度までのODA累計約2,214億円は、中南米第2位の実績である。1991年度は対ペルー支援全体の59%、1992年度は41%を占めて、日本がトップドナーとなっている。

4 - 3 - 1 フジモリ政権第1期～「ワラル事件」前

1990年7月のフジモリ政権発足後、同年度中に2件の一般無償資金協力と食糧増産援助、干ばつ被害に対する「災害緊急援助」の供与をしたほか、極度の国際収支困難、財政逼迫という状況下で経済再建を支援するためのノン・プロジェクト無償資金協力援助の供与も行われ、技術協力も活発化した。

しかし、1991年7月にはテロ組織による「野菜生産技術センター」での派遣専門家3名の計画的な殺害事件（「ワラル事件」）の発生により、派遣専門家、協力隊員の一斉引き揚げを余儀なくされ、翌年度以降の技術協力は減少した。さらに専門家派遣ばかりでなく調査団の派遣も見送られた結果、開発調査の実施も不可能になり、ペルーにおける案件形成に大きな影響が及んだ。無償資金協力については機材供与型の案件が多くなり、有償資金協力については国際機関との協調による構造調整融資以外の供与が難しくなった。

表4 - 4 USAID共通目標

DAC目標	USAIDの対ペルー目標	ペルー政府目標
<ul style="list-style-type: none"> 2015年までに極端な貧困の下で生活している人々の割合を半分に削減 2015年までにすべての国において初等教育を普及させる 2005年までに初等・中等教育における男女格差を解消し、それによって、男女平等と女性の地位の強化（エンパワメント）に向けて大きな前進を図る 2015年までに乳児と5歳未満の幼児の死亡率を3分の1に削減 2015年までに妊産婦死亡率を4分の1に削減 	<ul style="list-style-type: none"> 2002年までに極端な貧困の下で生活している人々の割合を半分に削減 	<ul style="list-style-type: none"> 2000年までに極端な貧困の下で生活している人々の割合を1996年の19.5%から半分の9.8%にする。 初等教育の質を2000年までに向上させること 学校の留年率を27.3%に引き下げ 非識字率を1995年の12.8%から2000年に7.6%に引き下げ 女性の非識字率を1995年の18.3%から2000年に11.3%に引き下げ 農村女性の非識字率を1995年の42.9%から2000年に30%に引き下げ
<ul style="list-style-type: none"> 2015年を最終目標として可能な限り早期に、適当な年齢に達したすべての人が基礎保健システムを通じて性と生殖に関する医療保健サービス（リプロダクティブ・ヘルス・サービス）を享受できるようにする 2015年までに現在の環境資源の減少傾向を地球全体及び国毎で増加傾向に逆転させること。そのため、すべての国が2005年までに持続可能な開発のための国家戦略を実施 	<ul style="list-style-type: none"> 乳児死亡率を1992年の出生1000人当たり55から2000年までに40に引き下げ 5歳未満乳幼児死亡率を1991年の1000人当たり78から2000年までに60に引き下げ 妊産婦死亡率を2000年までに出生10万当たり200人に削減 2000年までにハイリスク地域における女性の予防接種率（破傷風）を60%に 4回以上の出産前ケアを受けられる妊産婦の割合を1992年の47%から2000年までに65%に 既婚女性（またはその配偶者）の避妊実行率を2000年までに67%に 	<ul style="list-style-type: none"> 2000年までに100未満に引き下げ 極端な貧困の下にある人々のヘルスシステムへのアクセスを1994年の34%から2000年までに45%に引き上げ 2000年までに生殖年齢の女性における近代的避妊方法の使用率を50%以上、既婚女性の利用率を70%以上に引き上げ
<ul style="list-style-type: none"> 2015年までに現在の環境資源の減少傾向を地球全体及び国毎で増加傾向に逆転させること。そのため、すべての国が2005年までに持続可能な開発のための国家戦略を実施 	<ul style="list-style-type: none"> ペルー政府は2004年までに公共・民間部門の全面的な参加と支援により策定する新国家環境計画を確立し実施 	<ul style="list-style-type: none"> CONAMのアジェンダ 環境基金、国家環境情報システムを含む国家環境管理システムの確立 天然資源利用に関する立法と保護地域での参加型管理の採用 クリーン化技術と汚染防止慣行の推進 環境調停手続きの確立 学校及び大学の課程における環境科目の導入
目標達成のための質的要因		
<ul style="list-style-type: none"> 効果的、民主的、責任性ある統治能力の開発 人権の尊重 法の支配の尊重 	<ul style="list-style-type: none"> 民主的な制度とプロセスに対するペルー人の信頼を45%引き上げ 国際社会によりペルーの民主制がより強力に責任性があり透明であると認知される 人権尊重の推進 人権組織の強化 	<ul style="list-style-type: none"> 腐敗の排除、透明性の拡大 貧困層の司法制度に対するアクセスの拡大 司法制度の向上 オンブズマンを通じた人権保護の向上
特別目標		
	<ul style="list-style-type: none"> ペルーの指定地域での非合法コカ栽培を半減させる 	<ul style="list-style-type: none"> コカの非合法栽培を2000年までに漸次削減 2000年までに非伝統的コカ栽培に従事する農民の50%を他の合法的活動に組み込む

出所: USAID, Common Objectives

4 - 3 - 2 フジモリ政権第1期～「ワラル事件」後

人的派遣が困難という制約条件の中でも、研修員の日本への受入れ拡大措置がとられ、機材供与型の協力も増加し、トップドナーとしての地位を占めるようになった。

技術協力のうち研修員受入れは、1992年度から3年間に500人を目標として実施されたが、これを上回る成果をあげた。またプロジェクト方式技術協力は4件が継続実施され、既存のセンターを活用した第三国研修もペルー側の協力によって継続され、周辺中南米諸国からの研修員受入れが行われた。

無償資金協力では、継続案件のほか道路修復、低所得者層居住地域への上水供給、第2次地方小規模水力発電復旧などの案件が実施され、これまでを上回る規模になった。

1989年度から始められた「草の根無償」は、1991年度までは年間1～3件程度であったが、1992年度は5件、1993年度4件、1994年度8件と急増した。分野別には保健衛生、教育訓練が多いが、そのほか地方自治体による文化財保護や自然保護、選挙の公正化と効率化のための投票集計用コンピューター設備など特色のある使い方がなされた。

有償資金協力では、IDBとの協調融資による金融セクターローンが実施された。その後、パリ・クラブの合意に基づいて「債務繰り延べ」が1993年に実施され、さらに1994年3月にはIDBとの協調融資で、プロジェクト型に近い「厚生サービス強化借款」の供与も決定された。しかし、実行手続き面での調整に時間を要したこともあり、翌1994年度は債務繰り延べだけに留まった。

BOX3 ペルー野菜生産技術センター計画

リマ市の人口増加に伴い、リマ近郊のワラル地域を生鮮野菜の安定生産供給地帯にしたいというペルー政府の協力要請を受け、1986年より野菜栽培の適正技術開発と生産者への技術移転を行うための技術協力が実施された。1989年には、無償資金協力により同センターが設立され、試験・研修の機能を有するセンターとして始動した。1991年までに専門家派遣、研修員の受入、機材供与等を通じ、品種改良試験、栽培技術の研修、農村普及員の訓練等を実施し、順調に成果を挙げていたが、1991年7月、センデロ・ルミノソに同センターが襲撃され、3名の日本人専門家が殺害されるという事件が起きた。このため、我が国は安全確保の観点から、同センターのみならず、ペルー全域の専門家、協力隊員を引き揚げ、ペルーに対する協力は人員の派遣を伴わないものとしてきた。以後、同野菜生産技術センターは、ペルー人のみによって管理・運営されていくこととなった。

人員の派遣が中止されてから既に数年が経過したが、現在もペルー人によるセンターの管理・運営は順調に進んでいる。これは、ペルー政府が運営費の確保も含め当初から積極的な支持をしてきたこと、日本で研修を受け帰国した研修員の定着率が良く帰国後他の人員に適切な技術移転を行ってきたこと、日本人専門家による指導の効果が引き上げ後もペルー人技術者により引き継がれていったこと、等による。ペルー側の自助努力で、プロジェクトの効果が持続的に発現されていった好例と言えよう。

4 - 3 - 3 フジモリ政権第2期

フジモリ大統領の第2期がスタートした1995年度には、治安状況の改善も受け、3件のプロジェクト型円借款の供与を再開した。さらに1996年9月橋本総理のペルー訪問時には、ペルーを円借款の年次供与国とすることが発表された。1996年度の円借款は、大型案件に対する供与により621億円と、前年度からほぼ倍増した。

草の根無償は、1995年度は16件と、前年度に比べ倍増し、1996年度も15件となっている。都

市部の貧困層居住地域での医療器材やトイレ資材などの供与、社会的弱者のための施設、農村女性支援、植林などの援助案件が含まれている。また、日米コモンアジェンダの枠組みの中で、麻薬代替作物の振興に関わる援助が行われている。

技術協力については、治安情勢の改善傾向が定着してきていることを踏まえ、1996年9月の橋本総理ペルー訪問時に、経済協力関係者の派遣拡充方針が発表されたが、同年12月17日、在ペルー日本大使公邸人質事件が突発的に発生した。1997年4月22日の事件終結を受けて、日本政府は同年7月に安全対策調査団を派遣し、1998年2月には人質事件により延期されていた対ペルー経済協力総合調査団が派遣された。（日本の対ペルー援助実績については、巻末の資料4、5を参照のこと。）

4 - 3 - 4 日米コモンアジェンダ

日米間において1993年より日米包括経済協議の重要な柱の一つとして「地球的展望に立った協力のための共通課題（コモンアジェンダ）」を推進してきている。コモンアジェンダは、環境・人口・エイズ・WIDなど一国のみが個別に取り組むのでは有効な効果を上げることが出来ず、地球的な規模での対応が必要とされる種々の問題を日米両国の共通課題として捉え、日米両国が積極的にリーダーシップを発揮していくことを目的としたものである。米国では、ペルー国において麻薬代替作物の開発、栽培促進を重点課題のひとつとして実施中である。日本としては、麻薬代替作物開発支援に関する技術協力については、治安に対する慎重な配慮が必要ではあるものの、例えば、カムカム（熱帯果実の一種）の栽培や稲作の振興、麻薬使用予防のための啓蒙活動、などにおける協調などについて、日・米・ペルー間で検討をしている。また、人口・エイズ分野での協力等も可能であろう。

5. 我が国援助の取組み方

5 - 1 援助の基本方向

5 - 1 - 1 基本的考え方 - DAC 新開発戦略の実施

先に述べたように冷戦後、「人間中心の開発」「持続可能な開発」に代表される考え方が国際社会における途上国支援の目標としてコンセンサスを得つつある。我が国においては1992年のODA大綱において次の4点を政府開発援助実施における原則と定めた。

環境と開発を両立させる。

軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避する。

軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入等の動向に十分注意を払う。

民主化の推進、市場指向経済等への努力ならびに基本的人権及び自由の保障状況に十分注意を払う。

こうした状況のもと、DACの場において日本がそのとりまとめに大きく貢献した「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」が1996年5月に採択された。このDACの新開発戦略は国際社会の援助に対する考え方の重点の変化に対応して、開発援助の最終的な目標に「人間中心の開発」を置いた援助の実施を21世紀に向けての基本的な方向性と定めている(具体的な目標等については、第2章2 - 1を参照)。1996年8月、ペルーを公式訪問した橋本首相はフジモリ大統領に対して新開発戦略の考え方を提示し、同大統領から賛同を得たのを受けて、ペルーを中南米での新開発戦略の適用国とする旨、表明した。

DACの開発戦略の適用は、ペルーにとっては大きく二つの意味で重要である。一つは、これまでしばしば述べてきたように、ペルーにとって貧困を始めとする社会分野の改善は、緊急の課題となっているからである。第二に、ペルーは経済の自由化を大胆に進めており、それは一方で国内の所得格差の拡大をもたらしかねないからであり、また、国際経済への統合は、国境の障壁を低くし、個人がより広範な競争の波にさらされることとなるため、各個人の基礎的な能力の向上が図られなければならない事態がますます現実のものとなるからである。ましてや、多様な自然条件と社会条件のもとにおいて、現在でも国内に大きな経済的格差が存在しているペルーに対しては開発への参加と成果の裨益、その社会的な活用に十分留意しつつ支援を行っていく必要がある。もちろん留意しなければならないことは、貧困問題や社会問題の根本的な解消は、持続的な経済発展によって成し遂げられるということである。生産部門やインフラ建設への資金配分とこうした社会分野への資金配分は、各国の実情に応じて適切なバランスが図られねばならない。現政権は、その二期目の主要政策目標として社会開発を掲げており、鋭意取り組んでいるところである。また、問題の緊急度はペルー国政府のみならず広くドナーコミュニティにも理解されている。その面で受け入れ国側のオーナーシップの保持やドナー国とのパートナーシップの形成も受け入れやすい状況にある。これらのことを我が国援助の重点課題、実施上の留意点を検討する際の基本的な考え方として念頭におくことが求められよう。

5 - 1 - 2 援助の重点課題

前章までのペルー国民の開発に対する現状認識、開発そのものに対する基本的考え方、ペルー政府、国民の改革と開発に対する努力を踏まえて、日本の今後のペルー国に対する援助の重点課題を第2章で述べた「人間中心の持続可能な開発」に必要な領域との関係において示せば、次のように定めるのが適切であろう。

< 援助の目標 >	< 重点援助分野 >
(1) 貧困緩和・社会開発	貧困層への支援 人々の能力開発・社会インフラの整備
(2) 経済の持続的発展	地方開発 生産能力・システムの強化
(3) 持続可能な環境システムの維持	環境保全技術・体制の強化
(4) グッド・ガバナンスと参加の促進	行政の整備・参加型開発の推進

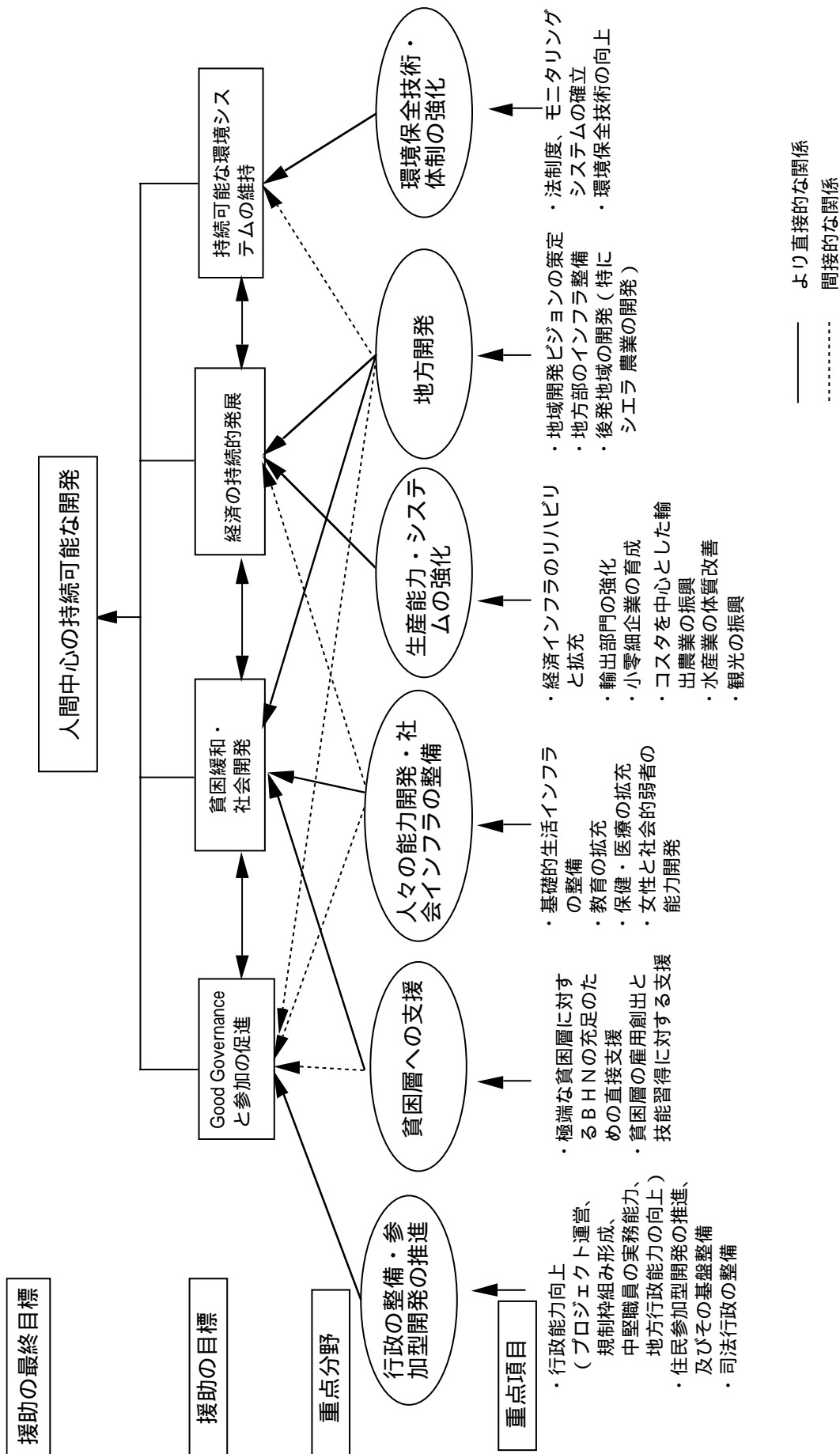
次頁の図5 - 1「ペルーに対する援助重点分野」に示したように、これらの課題は必ずしも1つの開発領域のいずれか1つに対応するものではない。そのため、従来とは異なる複数のセクターを組み合わせたアプローチを取り入れたり、さらには、単に複数の事業形態を寄せ集めるのではなく、ある目標達成に必要なコンポーネントからプログラムを形成し、そのプログラムに沿ってそれぞれのプロジェクトを実施するようなアプローチによって取り組むことが求められる。

また、開発支援にあたっては、ペルーでは社会的な男女格差の大きい点を常に念頭に置きつつ、中でも貧困層の女性(シエラの農村共同体の先住民や農村から都会に出てきた都市貧困層)をターゲットとした教育・保健・生活改善・技能訓練・職業訓練はもちろんのこと、あらゆる協力分野で女性が開発のプロセスに参加するとともに開発の受益者となるよう取り組む必要がある。

(1)「貧困緩和・社会開発」の推進は、現在、ペルー政府が最重要視している開発課題と考えられるが、その実現には、ペルー側の緊急的な貧困緩和に向けた様々な対策への協力をはかること、保健医療分野の整備や人材育成、さらには基礎的な物的・制度的なインフラの整備が必要である。貧困を再生産しない所得、消費、能力水準まで人々を引き上げ、経済発展によって産み出される機会に適切な対応をすることを可能とする能力を各人に獲得させることは、人道的な意味での協力であるとともに、こうした人材の出現によって国民の側での能力の向上、ひいては、経済発展に貢献しうる人材を供給することが可能となることを意味する。なお、「貧困層への支援」と「人々の能力開発・社会インフラの整備」では、支援内容が異なる。後者では、他国と比べて低い状況にあるペルー社会の社会開発水準の全体的な底上げを目指すものであるが、前者は特に貧困層を対象としたBHN充足のための直接的かつ緊急的な支援を指している。

(2)「経済の持続的発展」は、社会開発を推進し人々の福祉水準を向上させ、貧困からの脱出を促す基盤であり、地方の開発を含め開発の成果を広く分かち合うための様々な工夫と努力を必要としよう。マクロ経済の安定は損なうべからざる基本的な条件であり、日本はフジモリ政権発足直後の積極的な協力の実績もあり、ありうべき経済不安定化要因に対して適時、適切に支援を

図5-1 ペルーに対する援助重点分野



行う用意をしておくべきである。マクロ経済の安定化は産業の効率的な成長によって強化されねばならない。国内の企業・産業間のネットワークを強め、開放された対外環境の下で近隣諸国、他地域の諸国との経済・技術交流を深めることによって強靱な産業の発展が図られるであろう。とりわけ中小企業を含む国内企業・産業間の結びつきは、市場経済が提供する機会を最大限に活用し、市場経済そのものを強化し、しかも経済成果を広く分かち合うために必要である。日本の経済発展の経験、日本による他国の開発への協力経験を踏まえて、ペルー国の実情に即した協力を行う必要がある。また、地方開発には2つの意義がある。ひとつは、産業や投資の空間的な配置の面で経済の自由化に際して取り残される地域がでてくることへの対応であることで、もう一つは地域の主体的な発展がなされて初めて全国レベルでの持続的な経済発展が可能となると言う点である。この点からは日本の村づくりの経験や、国土開発計画の経験が参考となる。

(3)「持続可能な環境システムの維持」は、環境保全によって開発を長期的に持続可能にするために取り組むべき重要な課題である。ペルー国のように環境行政の体制整備が始まったばかりで、自然環境、都市環境、産業公害対策などにおいて取り組むべき課題が山積している国に対してはとりわけ重要となる。既に問題となっている大気汚染、水質汚濁、廃棄物、土壌流失や森林破壊などの対策を推進するために、環境関連法制度ならびにモニタリング制度の確立と運用が求められており、あわせて環境保全技術の向上を図る必要がある。また、大規模なインフラ計画については、関係住民の意向を反映できるような取り組みが重要であり、環境アセスメント制度に基づき社会環境面の配慮を充実させた協力を行うべきである。

(4)「グッド・ガバナンスと参加の促進」は、これまで述べた開発領域を支える基盤であるとともに、それを構成する行政や司法の近代化は、ペルーにおいては、それ自身が開発の課題となっている。行政や司法の近代化への援助とは、行政システムや行政能力の向上に対する支援、現在進められている司法の改革を支援すること、公共サービスの供給者と受益者を結ぶ枠組みづくりなど、長期的に持続する広い意味での基盤づくりを指している。これらの推進のためには、ペルー社会の価値観、行動様式などに十分留意した協力が求められる。

5 - 2 援助の重点分野

5 - 2 - 1 貧困層への支援

(1) 極端な貧困層に対する BHN の充足のための直接支援

貧困緩和に関しては、持続的な経済発展が不可欠ではあるが、経済発展の恩恵を受けにくい層、BHN が満たされない状況にある者に対し、生活水準を引き上げるための緊急支援が必要である。ここでは、次項で述べる、生活インフラの整備、教育、保健・医療の拡充といった社会開発全般に対する支援のなかでも、特に貧困層を対象とした BHN 充足のための直接的かつ緊急的支援が求められる。

具体的には、都市及び地方の貧困地域に重点をおいた住宅、上下水道、道路等の生活インフラの整備、乳幼児、妊産婦を中心とした栄養補給プログラム、貧困層に対する基礎教育・保健医療

の拡充等を支援するということである。こうした支援には、FONCODES への資金協力や草の根無償資金協力、青年海外協力隊などによって、小規模で機動力があり住民参加を促すような協力方法が有効であろう。例えば教育については、NGO やコミュニティを活用した住民主導による学校の建設・リハビリへの支援、保健・医療分野ではシエラ農村地域におけるヘルスポストの建設、保健巡回車の提供等が考えられる。また、従来ペルーで効果を挙げてきたとされる、牛乳配布運動 (vaso de leche)^{注29}、共同炊事場活動 (comedores populares)^{注30} や一部地域で実施されている学校給食活動のようなコミュニティに根ざした住民中心の活動を支援していくことも考えられる。

(2) 貧困層の雇用創出と技能習得に対する支援

貧困者が貧困から脱却し持続的な生活水準の向上を実現していくためには、雇用を確保すること、さらに貧困を再生産しないだけの所得を得る能力を身につけ安定した雇用につなげていくことが必要である。そのための協力として、雇用創出プロジェクトの策定・実施に対する協力と雇用につながる技能習得の支援がある。

即効的に雇用を生み出すプロジェクトの策定・実施への協力としては、Food for Work^{注31} のような雇用創出プロジェクトを実施している団体への資金協力が考えられる。さらに、より持続的な生産の拡大及び安定した雇用につなげていくためには、貧困層の技能を高めていくことが重要になる。農村部では、農業生産に関わる技術向上支援のほか、特に貧困度が高い傾向にある女性の現金収入につながるような技能訓練を考えていくことが有効である。都市部においては、小零細企業従事者に対する技能習得訓練の支援、基本的な経営知識の提供に係わる支援が考えられる。また、こうした技能訓練に加えて、マイクロクレジットの提供なども有効な支援となろう。貧困層は、これまで教育・訓練を受ける機会に恵まれていなかった場合が多いため、対象者を適切に選び雇用に直接つながるような適切な訓練項目を設定することが重要である。

5 - 2 - 2 人々の能力開発、社会インフラの整備

(1) 基礎的生活インフラの整備

生活基盤の改善は、生活環境の改善及び保健衛生の向上という点から重要である。都市においては上下水道等都市衛生インフラの整備、廃棄物処理等都市公害対策で協力が可能である。農村においても上下水道、農村道路を中心とした生活インフラの整備、電化の推進が望まれる。また、

注29 コミュニティが中心となって、主として学齢期の子供を対象に牛乳を配布する活動。財務省 (Public Treasury) の資金により、地域の母親による組織で運営されている。1983年にリマ市 (municipality of Lima) で開始したが、現在は市よりも小さな行政単位である「地区」の自治体 (district municipalities) レベルでより住民に密着した形で、全国的に実施されている。また、母親、老人、結核患者等に対しても牛乳を配布するようになっている。

注30 都市及び都市周辺部の貧困地域で、地域の主婦たちが集まり食料の購入と調理を当番制により共同で行うもの。共同で行うことにより食事にかかるコストが削減できるほか、緊急時の相互扶助、コミュニティの交流等の役割も持つようになっている。1970年代末頃より始まり、80年代後半からの経済停滞に伴い活発化した。政府機関や援助団体から物資提供等の支援を受けているコモデルもある。

注31 WFP (World Food Programme: 世界食糧計画) が実施しているスキームで、農村開発、インフラ建設等のプロジェクトを住民の参加により実施し、住民の提供した役務に対して食料を配給するもの。

コミュニティセンターや共同作業施設等コミュニティ共用の施設建設に係わる協力は、コミュニティの強化、ひいては住民参加型開発の拠点作りという意味で有効となる。

(2) 教育の拡充

フジモリ政権の重要な課題である教育については、初等教育の質の向上、中等教育の普及が重点分野となる。安定した雇用の確保と貧困の緩和という観点からは職業訓練も重要である。

初等教育の質の向上については、学校施設インフラの整備、有資格教員の確保が考えられる。インフラ整備については、校舎のほか、電気、水道、教育施設の建設、既存施設のリハビリが必要である。農村部における小規模な学校施設については、コミュニティを活用した住民主導による建設・リハビリ等も有効であり、効果的な援助スキームの検討が望まれる。そのほか、教科書・教材の配布に対する資金援助についても検討を加えることが求められよう。教員の確保については、無資格教員が多いという現状に鑑み、現職教員の再訓練・研修が考えられる。初等教育に関しては、世銀、IDB が、大規模な援助を実施しており、日本の援助実施にあたっては、これら機関との協調が不可欠になるであろう。中等教育の普及という課題に対しては、特に普及の遅れている地域での学校の建設等のインフラ整備に対する協力が考えられる。初等教育、中等教育とも地域住民に直接裨益するような協力としては、派遣再開が決定された青年海外協力隊の活用が有効と思われる。なお、公平な社会参加を促進するものとして、先住民に配慮した教育の拡大、例えばバイリンガル教育（憲法で保障されている）拡充への協力も検討すべきである。

また、職業訓練は、従来から日本が豊富な協力経験を有する分野であり、専門家派遣、協力隊派遣等により、協力が可能である。社会開発と経済開発は相互に関連しあうものであり、今後産業界で必要となる人材を見極めた上で、必要な分野（例えば農業、中小製造業、貿易・観光部門）での人材育成を実施しなければならない。

(3) 保健・医療の拡充

母子保健、家族計画促進が緊急の課題である。栄養補助、出産前後の妊産婦、乳幼児に対するケアの強化、家族計画の手段の提供といったサービスの提供、また、エイズや家族計画、母子保健、リプロダクティブ・ヘルスに関する情報提供等の啓蒙活動が考えられる。この点に関しては、日本の協力により現在実施中の「家族計画・母子保健」研修の継続・拡充で対応していくことができるであろう。

もうひとつの課題である保健行政の近代化に関しては、レファラル・システムの確立が必要であるが、そのためには末端のプライマリー・ヘルスセンターの普及、充実が鍵である。必要な施設の建設・機材の供与、看護婦等医療従事者の育成、運営ノウハウの移転が考えられる。特に農村での医療施設の拡充が急務であるが、協力の地方での展開にあたっては、周到な計画とアプローチの選定が必要である。さらに、限られた予算で費用対効果の高い活動を行う必要があること、及び地方における保健医療活動を推進するためには中央機関の企画・調整機能が重要であることから、行政組織の改革が求められている。なお、現在ペルーの医療制度には、保健省系、IPSS 系、

軍・警察系、私立病院系といった医療及び医療保険制度が並立しているが^{注32}、こうした複雑な医療及び保険制度の再編に対する協力も必要になる。

(4) 女性と社会的弱者の能力開発

社会開発、貧困層に対する支援に関しては、現在不利な立場に置かれている者の能力開発という視点を持って取り組むことが重要である。

女性に関しては、女性の能力開発という視点が重要である。母子保健のような、直接女性を対象とした協力についてはいうまでもないが、女性を直接の支援対象としない場合でも、計画段階から女性の役割に対して配慮するのはもちろんのこと、むしろ女性に重点を置いた協力の実施が必要な分野も多いであろう。

女性を直接対象とする支援としては、農村部の女子で中等教育以上の就学率が低いことから、通学容易な範囲内での学校の建設や女子の就学を普及させるための啓蒙活動、農村女性の収入創出につながるような職業訓練ならびに融資事業の実施、女性の民生向上のための生活改善普及員の養成や、都市貧困女性が中心となって始められた共同炊事場活動や牛乳配布運動、託児所活動(wawa wasi)^{注33}といったコミュニティ活動への支援が考えられる。

また、先住民、シエラ農民、都市貧困層といった、いわゆる社会的弱者についても、能力の開発を図っていかなくてはならない。5 - 2 - 1でも述べたような、貧困層に対するBHN充足を中心とする直接的支援による生活水準の引き上げ、雇用創出、医療・教育関連のプロジェクトが考えられる。女性の場合も同様であるが、プロジェクトの計画・立案・実施にあたって、こうした社会的弱者を主たる対象者として考慮していくことが重要である。市場活動へのアクセス、社会サービスへのアクセスにおいて、社会的弱者が排除されないような制度作り(対象者選定、評価等に係わる体制の確立)に対する支援も必要である。

5 - 2 - 3 生産能力・システムの強化

(1) 経済インフラのリハビリと拡充

1990年時点で著しく悪化していたペルー国のインフラに対し、第1期フジモリ政権では世銀、IDBなどの支援を得て緊急プログラムを実施してきたが、経済、社会の安定的発展段階に入った今後は、ペルーの経済活動を支え、本格的な開発に必要な経済基盤整備の拡充がますます重要となっている。ペルーを南北につなぐ輸送ルートのリハビリが終了したが、海岸と内陸を結ぶ東西のルートの整備や、幹線道路から内陸部に伸びる地方道路や農産物搬出用道路の建設および大量輸送を可能とする都市交通システム導入などへの協力は、貧困緩和はもちろんのこと輸送コスト

^{注32} 保健省では、国家公務員及び自営業者を対象とした医療・健康保険を扱っており、大統領府下にあるIPSSでは、給与所得者の医療・健康保険を扱っている。保健省下の医療機関は国家から予算配分を受けているが、IPSSは原則として加入者からの保険料収入等により運営されている。現在ペルーの医療及び健康保険は、主としてこの2つにより運営されているが、1%程度の者が民間医療機関及び軍病院を利用している。

^{注33} 昼間両親が働いている3歳未満の子供のための共同託児所。都市及び都市周辺部のコミュニティの一般家庭で、訓練を受けた保母一人につき子供10人の割合で世話をしている。現在では、大統領府下の家族福祉庁(Instituto Nacional de Bienestar Familiar: INABIF)、IDB、UNICEF等も支援している。なお、wawa wasiはケチュア語で「子供の家」の意味。

を削減し、経済の効率化をもたらす。そして空港施設のりハビリと近代化への協力を実施し、航空安全性の確保に必要な人材育成も必要である。さらに国際的な貿易体制における物流への迅速な対応を担う港湾施設近代化への協力も実施すべきである。また、施設の老朽化や産業需要の増大に対応する上下水道整備の必要性も高い。

なお、電力については7年後には現在の2倍の電力開発需要が見込まれているが、ペルー政府では民間主導による開発を目指しているため、援助実施機関側には民間投資の円滑な導入を可能とする環境整備（計画作りへの協力や資本・融資参加、信用保証など）が期待されており、この分野での支援も検討の必要がある。また、協力の推進にあたっては、各省庁間での調整能力の不足、問題への対処を実行する能力の不足といった問題点に慎重に対応する必要がある。

（2）輸出部門の強化

ペルー政府は、マクロ経済政策において輸出主導型の持続的経済成長を目指し、国内外からの輸出部門に対する投資の積極的促進を行うとともに、成長の見込まれる中小企業が輸出拡大を担うことが期待されている。そこでは、大企業を中心とする鉱産物や農水産物といった天然資源加工部門の活性化と付加価値を高めるための一次製品の加工開発、技術導入、市場開拓、生産設備の更新及び効率化が求められている。また、中小企業を輸出分野に参入させるためには、経営能力の向上、技術力の向上等、企業単位での競争力の向上が求められている。さらに技術・市場に関する情報コストを低減させるため民間輸出組合の編成や国内外における下請け制度の促進が求められている。こうした分野に対する資金協力、技術協力による支援を積極的に進めるべきである。

（3）小・零細企業の育成

ペルー経済の成長回復とその持続的発展は、小・零細企業の活力振興にかかっているとんでも過言ではない。ペルーでは、こうした小・零細企業の多くはインフォーマルセクターであるという特徴を有している。政府では規制緩和と行政手続きの簡素化を中心としたインフォーマルセクターのフォーマル化（公正な競争への障害を取り除く）を進める一方で、小・零細企業の輸出及びサービスセンター（情報と技術を持つ専門家が運営する企業促進センター）を通じた企業家と労働者を対象とした技術向上、経営能力の向上、情報提供への支援や職業訓練による競争力強化を進めている。こうした動きに対し、例えばペルーの開発金融公社などを通じた小規模融資サービスに協力し、情報技術支援等をあわせて実施しインセンティブを付与するなどの支援を実施すべきであろう（BOX4参照）。また、市場経済のもとで小・零細企業がのびのびと競争し、切磋琢磨してゆく環境を作ることが何よりも必要であり、加えて下請け・外注関係の構築なりコンソーシアムなりのメカニズムを通じて企業間関係が組織化されることが必要と思われる。ペルー政府では、下請け制度促進のため、リマ、アレキパ、トルヒーリヨの全国工業者協会(Sociedad Nacional

注34 Sociedad Nacional de Industria 1896年設立された工業協会。企業に対する情報の提供や研修の実施等により企業活動の円滑化を図っている。1996年7月の現地調査によれば、企業の業界団体への加盟はペルーでは義務づけられてはいないものの、現在、代表的企業を含む1,500社の製造業企業が加盟しており、加盟企業でペルー製造業生産の7割程度を占めている、との説明を受けた。

de Industria: SNI)^{注34}に設けられている下請け仲介所を全国の主要都市に拡大する方針を打ち出している。小規模企業への金融支援を行う小・零細企業開発機関(Entidades de Desarrollo de la Pequeña y Microempresas: EDPYMES)^{注35}、公正な競争を監督する INDECOPI^{注36}、といった組織も発足している。こうした機関の能力向上や支援対象の拡大に際して、日本の経験に基づく企業間連携の強化への技術協力支援が考えられる。

BOX4 マイクロクレジット(零細金融)

通常、貧困層、特に女性は信用力の不足や担保手段の欠如などの理由で、信用(クレジット)を含む生産手段へのアクセスに大きな制限がある。マイクロクレジットは、こうした人々に対し、生産目的や所得向上のために、少額で無担保、短期の信用を供与することで、貧困層の所得向上を図ろうとするものである。近年の成功例としてはバングラデシュのグラミン銀行が有名だが、こうした事例に支えられ、マイクロクレジットが貧困削減への有効な手段として注目を集めるようになってきている。

多くのマイクロクレジットプログラムは、経済的自立のための融資に加え、貯蓄、トレーニング、ネットワークなどのサービスを組み合わせて提供している。現在こうしたプログラムは開発途上国の約800万人(概算)の最貧困層に提供されていると言われる。日本はグラミン銀行向けを含む円借款を供与しているほか、国際機関への拠出金を通じて、カンボディアで農村金融開発を行っている現地 NGO に対し、回転資金供与も含めて地方支部開設を支援するなどの実績を持っている。

1997年2月には、米国 NGO 主催による「マイクロクレジットサミット」がワシントンで開催された。本サミットでは、「2005年までに世界の貧困層に属する1億世帯、特に女性にマイクロクレジットを供与する」という目標の基本的考え方を示し、参加者の多くから賛同が表明され、世界的な注目を喚起した。なお、フジモリ大統領も本サミットに出席し、ペルー政府としてマイクロクレジットを支持した。(大統領演説については資料6参照のこと。)

(4) コスタ農業の振興

農業生産性が高く、輸出用の蔬菜、果物類の栽培地としてペルー農業のなかでも最も先進的な企業的農業を展開中のコスタ農業は、人口増加に伴う国内需要や産業振興としての輸出促進、雇用創出に応えうる大きな可能性を有している。その開発のためには、まず、砂漠地域であることから灌漑が重要な鍵となることを考慮し、老朽化した灌漑施設のリハビリが考えられる。また、塩害対策向け排水施設の整備、生産性・品質向上のための試験研究の強化とその拡充、新たな輸出作物と輸出先の開発、肥料・農薬等農業資材の確保、害虫対策に対する支援、ポストハーベストの充実、市場アクセス改善のためのインフラ整備、農業情報の整備・普及などへの支援が必要である。

(5) 水産業の体質改善

水産業は発展の潜在能力を有するとともに国民の栄養改善に大きく寄与することから、ペルー沿岸の豊富な水産資源の適正な開発、利用を確保しつつ、安定した水産開発を図るため、これま

^{注35} 民間や外国援助を含めたさまざまな資金をプールし、従来融資が受けにくかった小零細企業を対象に小規模な融資を行う民間機関。スペインが技術援助を行っている。出所: 国際経済交流財団(1995年)『中南米地域における中小企業の現状と我が国の協力の在り方に関する調査報告書』

^{注36} INDECOPIは、市場の適切な機能を保証することを基本業務として1992年11月行政立法によって創設、1993年3月に活動を開始した。1996年4月調査権と懲罰権を付与され機能が拡大した。競争の確保と消費者保護を行う7つの委員会を持つとともに、知的所有権(商標、特許、著作権)保護に関わる3つの機構を保有する。創設目的からして、支援の対象は小規模企業のみならず大企業も含まれている。

での水産業の体質を改善することが大切である。水産資源管理に対する支援、食料供給のための漁業活動への転換（新規漁業の奨励）を狙った漁業の多様化、小規模沿岸漁業の振興や養殖活動の奨励と技術開発、加工技術開発と普及といったペルー国内における水産開発の促進、そして漁業従事者の海洋環境、陸水環境の保護に関する意識の向上といった環境との調和を考慮した水産開発への支援を実施していくべきである。

BOX5 ペルー水産加工センター ～中南米の水産加工技術発信地として～

豊富な水産資源の有効活用を図り、高品質な水産加工食品の生産技術を開発することにより、水産分野の生産性向上、市場競争力の強化、産業発展に資するため、1979年日本の無償資金協力によってペルー水産加工センターが設立された。水産食品加工技術の開発研究および訓練・普及のための技術協力が1976年から1984年にかけて実施され、魚の薫製、缶詰、練り製品等の技術開発や低所得者を対象とした安価で栄養価の高い水産食品の生産活動等を行い、成果を挙げている。同センターは、中南米で有数の設備と高度な技術を有し、他の南米諸国への技術普及の拠点としての活動も実施している。また、研究・訓練活動に加え、フジモリ政権の推進するPRONAAと連携した漁業省事業「水産食品計画」の下、低所得者層を対象とした低コスト・高栄養価水産食品の生産、供給をも実施し、ペルー国の貧困層の支援という観点からも大きな貢献が期待されている。

(6) 観光業の振興

雇用創出と外貨獲得に大きく貢献するペルー観光業の振興にあたっては、資金協力による観光関連インフラの整備（特に道路、空港設備）及び研修事業等を中心とした人材育成を積極的に進める必要がある。そのためには、まず観光資源／インフラの現状を調査し、開発の優先順位付けを行ったうえで整備を進めていくことが重要である。

地域的には、既存のペルー南部の観光ルート（リマ、クスコ、プーノ、アレキーパ、ナスカ）に加え、地域格差の是正といった点からも、今後は新たな観光地開発への支援が求められている。こうした観点からは、例えば北部のチクラヨ・トルヒーヨ・カハマルカ地域、ピウラ・トゥンベス地域、イキトゥス、ワラスなど開発のポテンシャルが高いと言われているが、同時に、世界に誇るペルーの国民的財産である遺跡の発掘と保全、野生生物や自然環境の保全のための協力も実施すべきである。地域によっては、エコツーリズムの観点からの観光保全／開発も重要である。

また、関連インフラの整備への協力にあたっては、地域開発のビジョンを持って進めると同時に、環境との調和をはかり、地域住民への社会的なネガティブインパクトを緩和するよう計画を策定し、実施することが重要である。

5 - 2 - 4 地方開発

(1) 地域開発ビジョンの策定

都市と地方の所得格差を是正し、地方が自立的に発展していくには、地域ごとの特性を踏まえ、地方独自の優位性ある地場産業や農村工業、観光業等の産業振興、インフラ整備、行政的な支援システムの整備等を総合的に考慮していく必要がある。どのような開発のシナリオが考えられるのか、地域の環境保全を念頭に置いた地域開発計画（ビジョン）の策定などへの協力支援も有効であろう。

(2) 地方部のインフラ整備

地方の主体的な発展、貧困緩和に必要な経済基盤拡充の観点から、特に地方における道路（幹線道路から内陸部に延びる地方道路や農産物搬出用の道路）、空港、上下水道の整備、通信手段の確保、電化率の向上など経済インフラの整備への協力を充実すべきである。特に電力や通信部門においては、民営化が進展しているが、遠隔地であり低収益地域であるこうした地方部へのサービス提供は、公的部門での対応が必要となる。また、こうした施設の運営管理、維持に係る人材育成も技術協力を通じ実施すべきである。

(3) 後発地域の開発（シエラ農業の開発）

地方開発にあたっては、後発地域の開発に重点を置くことが重要であるが、特に貧困が深刻な地域であるシエラの農村の開発が大きな課題である。貧困からの脱却、地域格差の是正、及び労働人口の吸収、将来的な食糧自給の確保、環境保全という様々な観点から、シエラの農村開発に対する支援を考えていかななくてはならない。

現在、シエラ地域では、自給のための農業も実現できていない農家が多いが、こうした農家をまず、自給可能とした上で、一層の生産の拡大、生産性の向上を図り、所得の増大を実現していく必要がある。協力としては、まず、農業生産基盤の整備と営農技術体系の近代化に向けた支援が考えられる。給水、小規模灌漑、流通施設や農産物市場等のインフラ整備や、優良種子の配布、機械化・農機具普及に対する支援、技術普及、植林、農産加工等に関する技術協力が考えられる。生産性向上のためには、土地の自然条件に適した作物の開発、栽培技術の改良が必要であり、こうした研究やその普及体制整備に対する協力も考えられる。

一方で、小農の自立のため、農村における金融制度を整備することや、土地登記の促進により土地所有を確立することが必要である。また、Food for Workのような雇用を創出するような活動や回転資金^{注37}を活用した形での施設・機材の維持管理が有効である。このような回転資金の原資としては、食糧増産援助（2KR）による農業機械、肥料等見返り資金の活用が考えられる。

シエラ農村の貧困解消については、農業面からだけでなく、社会的な面からのアプローチが必要である。農村コミュニティ^{注38}の歴史的、社会的存立基盤に配慮し、農村行政整備、社会サービス等も含めた総合的な戦略が望まれる。また、シエラ内部でも小地域ごとに自然条件（地形、気候、環境）が異なるため、各地の事情を把握した上でのきめ細かな対策を検討する必要がある点、さらに、ペルー政府ではPRONAMCHICS^{注39}等を通じコムニダを基本単位として各種プロジェクト

^{注37} revolving fund. 開発金融借款（ツーステップ・ローン）の貸付条件と転貸条件とが異なることから生ずる再貸付資金のこと。資金返済しなければならぬ開発金融機関からエンド・ユーザーに貸し付けられた資金は、借款の返済期限が到来するまでの間、貸付 回収 貸付といった具合に何回か回転することから回転資金という。

^{注38} シエラコミュニティは、コムニダ・カンペシーナと呼ばれる農民共同体から構成されている。アンデス地域社会の基本単位であり、住民の生活に深い関わりを持ってきた。旧称は、コムニダ・インディヘナ（先住民共同体）であり、ペラスコ政権時代に名称が変更された。なお、セルバに存在する少数民族の共同体については、コムニダ・ナティーバと呼ばれている。出所：石井章（1997年）

^{注39} Proyecto Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (National Project for the Management of Soils and Hydrographic Basin) 主に高地アンデス地域を対象とした土壌、水質保全、植林、小規模灌漑、小規模産業への投資、牧草改良、農村電化等の公共工事を実施する農業省傘下の政府系機関。1992～95年の間に約7,360万ドルの投資を行い、101,500件の雇用を創出した。1996年現在シエラ及びセルバに122の出張所を有している。出所：ローカルコンサルタントレポート（1996年）

トを実施中（コムニダ住民による労働力の提供、共同作業を原則としている）であることからうかがえるように、既存の社会や文化の基盤を破壊することなく開発に取り組むべき点などに留意すべきである。これらについては、農民が自ら開発のプロセスに参加できるよう、農民の社会的能力の形成に向けた既存組織の活性化及び社会的リーダーの育成に対する協力や NGO 活動に対する協力も考えられる。

なお、シエラ同様に後発地域であるセルバにおいては、健全な農村開発の基盤作りとして、非合法的なコカ栽培に対する代替作物栽培の推進が挙げられる。これについては、代替作物栽培推進のための輸送インフラ整備等に対する協力が有効と思われる。

BOX6 クントゥル・ワシと地方開発～貧困対策としての地方振興

カハマルカ県サン・パブロ郡ラ・コンガ村（戸数約 90、人口およそ 450 人の自営農民の村。おおむね生きざりぎりの収入しかなく、農閑期になると村の男は土木作業や海岸河谷の農作業に出稼ぎに出る。）標高 2,300 メートルの山の上にある遺跡は、1988 年より調査を開始した東京大学古代アンデス文明調査団により発掘された。紀元前 1100 年頃に建設されたとみられる神殿跡からは数々の石彫や黄金細工、精製土器、宝石の装身具などを副葬した墓がいくつも発見された。1989 年には、アンデス最古の部類に属する黄金製品が出土し、クントゥル・ワシ遺跡への地元住民の関心が急激に盛り上がった。出土遺物を保管する方法について、計画当初には紆余曲折はあったものの、日本の一般の人々の寄付を中心に、「草の根無償資金協力」も得て、ラ・コンガ村に博物館を建設し、村の居住者の 120 名程を会員とし設立された「クントゥル・ワシ文化協会」で博物館運営委員会（10 名）を組織し、東大調査団の積極的な支援のもと 1994 年 10 月より博物館運営が始まった。

これまでのところ、博物館は順調に運営されてきている。運営委員は無給にもかかわらず献身的に責務を果たしている。文化協会会員は、10 週に一度巡ってくる博物館の庭・外周りの清掃などのボランティア作業に参加している。クントゥル・ワシ博物館開設後には、次に記すさまざまな変化が起きた。

- 1) 地方行政当局の関心を寄せ、道路補修や上水道整備など基盤整備を実現させた。
- 2) 多くの見物客が来たり、各地の講演会が好評であることから、外部からの評価が高まり、村民は博物館運営の意義を納得し、奉仕的精神をもって運営委員会の活動を支えた。
- 3) 村外、外国からの見物客の来訪や地方行政当局の関心の高まりのなかで、村民は自分たちの村を外部との関係の中において考えるようになった。村をきれいに保ち、外部の人から褒められるような村にしようと気を使うようになった。誇りと自信をつけると同時に自分たちを見る視野が大幅に広がり、電気がないためテレビを見ることもできない村で、外国までもが自他の関係の網目に入ってしまった。
- 4) 博物館運営委員会や文化協会役員に女性の進出が顕著になり、博物館運営をきっかけとして女性が重要な役割を演じるケースが増え、また土産品の販売などで女性に若干の金銭的收入をもたらした。女性自身に自らの社会的役割の自覚と意欲を向上させる効果を発揮しつつあり、文化協会の中に婦人委員会が発足した。
- 5) ラ・コンガ村の住民に自治意識が芽生え、サン・パブロ郡から独立したカテゴリーに昇格する努力を始めた。将来的には、住民は選挙によって村役を選出し、役職者は公的な責任を果たすことが要請され民主的社会的運営に大勢の村民が関与することになる。

5 - 2 - 5 環境保全技術・体制の強化

(1) 法制度・モニタリングシステムの確立

環境保全に関しては、まず環境に関する法制度及びモニタリングシステムを確立することが必要である。都市公害の面では、最近急速に深刻になってきた自動車排出ガスによるリマ首都圏の大気汚染に対するモニタリング網の確立、産業公害については、産業廃棄物に関する基準の制定、自然災害では、地震、洪水等に対する政策として建築基準の見直しや避難システムの確立等防災

体制の整備、自然環境に関しては、地域環境管理計画策定や自然均衡の崩壊を監視するための基本的ガイドライン作り、等が急務である。こうした法制度・モニタリングシステムの確立については、他の援助機関の動向にも配慮しつつ専門家派遣、政策アドバイス等による協力が可能であろう。また、これを実施する人材を育成し環境行政組織を強化するために、環境分野の個別研修、集団研修（研修事業）の充実が必要である。環境分野の第三国研修に関しては、1995年6月に開始されたチリ国環境センター（JICA プロジェクト方式技術協力）が稼働を始めており、これとの連携を図ることが望まれる。

（2）環境保全技術の向上

公害対策（水質汚濁、大気汚染、廃棄物対策、鉱山公害等）は日本の経験豊富な分野であり、開発調査をはじめとする技術面、資金面での協力が考えられる。具体的には、適正技術を用いた排煙処理や排水処理施設を開発・普及させるための計画に対する資金面の協力、地方主要都市の廃棄物処理に関する技術協力、廃棄物処理施設・設備の整備に対する資金協力、無償資金協力によるリマ市大気汚染測定機材及び分析機材の供与・整備等が考えられる。環境に関する調査、研修の実施も考えられる。さらに、企業に対する規制、指導といった面での協力、啓蒙活動も重要である。

自然環境の面では、セルバにおける森林保全に関する試験造林プロジェクトの実施や研究に対する協力が考えられる。自然災害対策面での協力として、河川制御技術、耐震技術の研究・開発・普及に関する協力等も可能性があろう。

5 - 2 - 6 行政の整備・参加型開発の推進

（1）行政能力の向上（プロジェクト運営、規制枠組み形成、中堅職員の実務能力向上、地方行政能力の向上）

ペルー政府の開発課題への取り組みを成功に導くには、政府としての行政能力向上は不可欠である。特に民営化を推進し、小さな政府を指向するペルー政府の今後の役割は、政府に代わって公共サービスを提供する民間企業の適切な事業運営を監督することである。その際には、効率性のみならず公正さが確保されることが必要である。そのための法律や制度の整備と監督機関の設置に関わる協力、特に専門的能力向上のための技術協力（例えば公共料金設定に関する需要予測調査への技術的支援や公共料金設定方法への助言）で貢献することが可能である。

また、教育と保健といった社会開発及び貧困緩和対策面において政府が中心的な役割を果たす必要があるが、中央政府省庁とは別にFONCODESに見られるような焦点を絞った緊急的対応組織を設立し、これらに実施を委ねている。このため、各省庁間の役割分担の明確化を行い、所管分野が重複している行政体制の再整備が必要となつてこよう。また、現状では社会開発、貧困緩和対策において必要経費の半分しか予算措置を講ずることができないため、外国援助を積極的に活用する必要があることから、外国援助を有効活用するための政府の援助受け入れ能力の向上が求

められている。

さらに、行政のチェックアンドバランスのための制度づくり（越権行為、不法行為の監視及びチェック機能の強化）への協力も必要であり、将来的には地方自治体が所轄する事業機能が強化されるよう、分権化の受け皿整備、地方開発に必要な地方政府の行政能力向上への協力を行う必要がある。

公共サービスの提供機関としての組織の行政機能強化は、個人としての中堅職員の専門分野における能力向上がなければなし得ない。その意味で中堅職員の実務能力形成は重要である。また、専門能力の向上を支える制度の問題、例えば、採用、異動、昇進等の公務員の人事制度の改善なども検討される必要がある。こうした分野への支援を、資金協力や専門家派遣、各種研修スキームを通じ強化すべきである。

（２） 住民参加型開発の推進及びその基盤整備

特に貧困緩和や社会的弱者の自立能力向上においては、BHNの充足や生活の選択肢の増大が重要だが、基礎的社会サービスへアクセスできるようなメカニズムを確保し、社会的弱者の雇用促進や福祉制度の充実が図られるような労働基準法や労働基準署機能の整備、社会保障や生活保護等の福祉政策制度の改善への支援が有効である。

また、住民組織では担えない政府主導により行われるべき開発事業においては、直接裨益対象となる住民の意志やニーズの反映がなされるよう、住民ニーズ調査や公聴会の実施、住民組織などの異議申し立て等の適当な仕組の検討など、政策形成及び行政プロセスの中に参加型のアプローチを組み入れていくことが必要である。

また、先住民の社会参加促進にあたっては、学校教育、通信放送事業などにおいて固有文化（言語含む）を尊重することが必要であることから、そうした固有文化の保存へ協力したり、実社会での先住民への社会参加を阻む就職機会の差別や大幅な賃金格差の解消などに向けた啓蒙活動、優先的に高等教育を受けられるような奨学金供与等への社会政策への協力が有効である。

（３） 司法行政の整備

公正で効率的な司法サービス提供を目指し司法改革に取り組むペルー政府への支援として、日本の司法制度や経済紛争処理方法などを参考にした知的支援や研修制度などをより積極的に実施すべきである。また、法曹育成のための教育、研修施設の建設、設備等の供与、人材育成への資金協力や技術協力なども有効であろう。

5 - 3 援助実施上の留意点と改善点

ペルーでは長期的で安定した経済社会開発を進める初期的条件が概ね整ったと考えて良い。第2期フジモリ政権の今後の開発課題は、これまで築いてきた基盤を損なうことなく、いかに持続的な経済社会開発を推し進め、開発の成果を人々の福祉の向上に結び付け、「人間中心の持続可能な

開発」という目標に近づけるかにかかっている。そのための支援としては、現在の日本の開発援助システムが機動的に対応し、有効な ODA を実施することができるかどうかポイントであることから以下 9 点を日本の援助実施上における留意点 / 課題とした。

(1) 極端な貧困層に対する支援など緊急的な対応と人間中心の持続可能な開発に向けた長期的視点とのバランス維持

ペルー経済の成長の回復、持続と社会開発の実現においては、詳述したようにいくつかのアプローチが必要である。安定した市場経済を確立し、長期的に持続可能な経済成長と発展を実現していく中で、拡大する雇用と所得の向上により貧困問題の解決と社会開発を実現するアプローチや、こうした長期的効果が生ずるのを待つことができない層に対する緊急の社会政策を実施するアプローチである。いずれのアプローチに対しても、ペルー政府独自による、または他の援助機関による事業の多くが既に実施されている。しかしながら、前者のアプローチについては今後一層本格的な取り組みが必要な状況にあり、後者のアプローチについては 2000 年を目標とした多くの取り組みが開始されているものの規模のうえで未だ支援が必要である。我が国の協力実施にあたっては、こうした異なるアプローチを念頭に置きつつ、長期的視点にたった支援と緊急的支援のバランスを保ちながら進めることが重要である。

(2) 貧困対策、社会開発への協力実施にむけた日本の援助実施体制の改善

日本の ODA の迅速な対応と柔軟な制度運用を可能とする努力が必要である。ペルーの社会開発に積極的に取り組むためには、社会、コミュニティに密着した支援が求められていることから、既存の ODA 要員だけでなく現地の事情に通じたペルー、第三国のコンサルタントの積極的な活用や経験豊富な現地 NGO を活用したプロジェクト形成、NGO への普及、訓練事業の委託など、NGO との連携を推進できるような柔軟な制度運用が必要である。と同時に、現場に近い海外事務所、更には援助プロジェクトのプロジェクトマネージャーレベルへの適切な意思決定権限、予算執行権限の委譲を可能とする仕組みの検討が求められる。更に、貧困対策に取り組む緊急的支援の見地から急増する「草の根」型の援助要請に迅速に応えられるよう現行の「草の根無償資金協力」の実施体制を改善するとともに、有償資金協力、技術協力における「草の根」型援助を拡大する体制の構築を検討する必要がある。また、事業化の進展が速い貧困対策を中心とする社会開発部門では、要請時点との状況乖離が起きぬよう、迅速な協力実施が可能となるような機動性をもった案件策定、採択、実施体制の確立が求められる。

(3) 有償資金協力、無償資金協力、技術協力の連携等の強化

ペルー社会の持続的成長と社会開発の実現には、多分野にわたる支援が必要であり効果の持続性を確保する必要があることから、我が国が持つあらゆるスキームを活用するとともに、ペルー側の細かなニーズに応えられるよう有償資金協力と技術協力、技術協力と無償資金協力間の有機的連携を一層促進することが求められる。また、無償資金協力の見返り資金を原資として設立さ

れたFondo Peru-Japonの一層の活用に向けてその実施体制の整備や地方自治体による協力や貿易保険、日本輸出入銀行、日本貿易振興会、金属鉱業事業団、経済団体等を通じた裾野の広い協力の展開に取り組む必要がある。

(4) 他ドナーとの連携の強化

効率的、効果的な協力実施にあたっては、他のドナーとの援助調整は必須である。特に、DAC新開発戦略にそった貧困削減への取り組みにあたっては、既に現地で開催されている各種ドナー会議等を通じて積極的に協調を進める努力が必要である。

(5) 制度改革支援への参加

構造調整、行政改革、民営化を実施した結果、ペルーの「中央政府、政府関係諸機関」の在り方が急速に変わりつつある。開発の主体となる国家政府機構の再構築には、政治的、社会的な要素が多く組み込まれることから、その制度整備には長期間を要するものと考えられる。我が国としては、こうした長期に渡る取り組みに、地道な協力を粘り強く共に実施してゆく視点が必要である。と同時に、こうした分野に従事する援助要員の養成に取り組む必要がある。

(6) 地方分権化への支援について

増大する社会ニーズに効率的に対応するためには、長期的には住民参加、監視を確保しつつ地方政府の裁量を増大させる必要があり、その意味において分権化は重要である。しかし、分権的な制度改革が成功するためには制度的、政治的、財政的な前提が必要であり、ペルーの現状では、そのような前提が十分整っていないことから、分権化の推進にあたっては慎重に対応する必要がある。

(7) 日系人社会への支援

ペルーへの日本人の移住は南米でも最も歴史が古く、現在の日系人数はおよそ7.6万人と言われている。ペルー日系人社会は他の南米日系人社会と比べ活気に満ちている。ペルー国の開発に向けた日本技術の移転および普及にあたり、ペルー人としてのアイデンティティと国家への貢献心が高まりつつある日系人を通して効果的な技術協力が展開できる可能性が高いことから、日系2世・3世を対象とした日本語(技術移転の手段となる)の普及や技術研修の実施等の日系人社会への支援を今後も継続すべきである。

(8) 安全管理体制の一層の充実

フジモリ政権による投降者減刑法などのテロ対策強化により、治安情勢は急激に改善された。しかし、1996年以降も、住民組織のリーダーの殺害、軍首脳やテロ対策本部長宅の爆破事件、在ペ

ルー日本大使公邸人質事件が発生するなど、テロ活動が皆無になったわけではない。テロ組織がかつての組織力や規模を回復することはないとみられるが、今後とも継続した治安対策が求められている。援助実施にあたっては、こうした点を念頭におきつつ、引き続き注意をもって協力を望むことが必要である。

(9) 過去の協力機関を中心とした人員再派遣の実施

技術協力については、1991年7月のワラル事件以降から現在に至るまで人員派遣を伴う協力が停止されていたため、4年間の空白が生まれてしまった。こうした空白にもかかわらず「野菜生産技術センター」や「水産加工センター」など協力の効果が継続している機関が多いことから、本格援助が再開した今後はフォローアップ型の協力展開から取り組むことも効果が期待できる。特に、人員の本格的な派遣の再開にあたっては、前述のような過去にプロジェクト方式技術協力を実施した機関への専門家派遣を中心に再開することが有効と考える。

BOX7 日本に対するペルーの期待（Latinobarometro より）

チリのサンチャゴにある民間の協議会組織「ラテンバロメーター協会」は、中南米8か国（アルゼンティン、ブラジル、チリ、メキシコ、パラグアイ、ペルー、ウルグアイ、ベネズエラ）について1995年4月から6月にかけて各国共通の設問による国民意識調査を実施、その結果を「Latinobarometro」として発表した。調査は、欧米の有力な調査機関代表者、大学教授10名で構成される国際諮問協議会の監修の下に、各国の世論機関の代表が現場での責任者となって行なわれたもので、ペルーでの調査はアポヨ社が担当し、ペルー版をまとめている。

設問は、(1)経済状況、(2)各国の問題点、(3)社会状況、(4)政治体制、(5)組織、(6)国際イメージ、(7)外国投資と経済統合、(8)宗教とイデオロギー、の8分野にわたり、各国18歳以上の男女1,200名程度（パラグアイのみ587名）を対象に計47項目の個別インタビューを実施している。その結果、ペルーは他の調査国と比較し、日本に対する期待が調査国中で高いものになっている。

例えば、日・米・欧州のそれぞれにつき、「好感もてる国（地域）」「自国の経済にとって重要な国」といった設問がある。その結果によれば、調査国中5か国が、日・米・欧のうち日本に好感を持っているが、特にペルーで顕著である。メキシコ、ブラジルでは米国に対する好感の方が高く、ウルグアイでは欧州が高い。多くの国が、「米国経済の影響が自国に最も大きい」「米国との関係が深まる」と、米国との関係を強調する中で、ペルー、パラグアイでは、日本との結び付きが強くなることを期待（予測）している。特にペルーの日本に対する期待は目立つ。例えば、「将来どの国（地域）との関係が緊密になると思われるか」という設問に対し、調査国平均が、米国38.3%、日本21.8%なのに対し、ペルーでは、米国13.5%、日本61.7%、「どの国の経済が自国の経済に重要か」という設問では、平均が、米国42.1%、日本22.8%なのに対し、ペルーは19.9%、日本58.4%、となっている。ペルーは日本との関係を重視する一方、米国との関係が弱くなっているようである。

興味深い結果は次の通り。

将来どの国（地域）との関係が緊密になると思うか？

	平均	ペルー	アルゼンティン	ブラジル	チリ	メキシコ	パラグアイ	ウルグアイ	ヴェネズエラ
米国	38.3	13.5	57.4	43.1	38.6	64.3	17.5	21.0	40.9
日本	21.8	61.7	8.4	21.8	23.1	6.0	28.3	10.0	17.6
欧州	10.7	5.1	9.3	12.6	18.1	4.7	10.2	15.0	9.9
いずれも違う	4.9	4.6	4.3	5.8	8.1	1.7	4.3	6.0	4.3
全て	4.7	5.1	3.3	0.0	3.0	9.6	14.3	5.0	2.2
わからない	17.7	7.9	15.5	16.5	8.0	10.4	22.5	40.0	23.3
無回答	1.8	2.0	1.8	0.3	1.1	3.3	2.9	2.0	1.8

現在どの国（地域）との社会・経済が自国にとって重要か？

	平均	ペルー	アルゼンティン	ブラジル	チリ	メキシコ	パラグアイ	ウルグアイ	ヴェネズエラ
米国	42.1	19.9	49.5	47.3	43.4	79.7	19.8	15.0	51.5
日本	22.8	58.4	10.9	20.9	25.6	4.8	34.6	18.0	14.5
欧州	9.6	6.6	12.3	10.3	15.2	3.1	14.3	11.0	6.6
わからない	23.1	13.4	24.3	21.0	14.5	8.2	27.6	53.0	25.1
無回答	2.4	1.7	3.0	0.4	1.4	4.2	3.7	3.0	2.3

出所： Apoyo Opinion y Mercado, ed (1995), Latinobarometro

<資料1> 対ペルー援助実績一覧

ドナー	1991	増加率 (1991-1992)	1992	増加率 (1992-1993)	1993	増加率 (1993-1994)	1994	1995 (見込み)
1. マルチ								
1.1 国連機関								
CELADE(Centro Latinoamericano de Demografia)							12	
FAO (国連食糧農業機関)	380	149.5	948	7.0	1,014	176.6	2,805	732
IAEA (国際原子力機関)	573	-15.5	484	66.9	808	-28.8	575	16
IBRD (世界銀行)	77						117,727	
ILO (国際労働機関)	283	-15.2	240	-64.6	85	370.6	400	
IMF (国際通貨基金)							561	
PAHO/WHO (世界保健機関)	4,847	9.8	5,323	13.4	6,035	-35.0	3,924	17
UN (国連)							376	
UNDCP	4,475	-16.9	3,719	101.9	7,508	-12.2	6,594	
PNUD (国連開発計画)	2,487	18.1	2,937	-25.9	2,176	19.0	2,590	
UNFPA (国連人口基金)	993	-5.5	938	16.0	1,088	178.7	3,032	
UNICEF (国連児童基金)			4,712	21.0	5,700	33.3	7,600	
UNIDO (国連工業開発機関)	74	20.3	89	83.1	163	-30.1	114	
UNIFEM (国連婦人開発基金)	151				4	75.0	7	
WFP (世界食糧計画)	7,223	14.9	8,301	64.3	13,635	36.1	18,561	
合計	21,563	28.4	27,691	39.4	38,596	325.5	164,878	765
1.2 その他								
CAF (Corporación Andina de Fomento)	584	-26.5	429	-66.2	145	440.0	783	
EU (欧州連合)	44,788	20.4	53,906	11.8	60,269	4.6	63,024	
IDB (米州開発機構)	327,196	-71.2	94,312	145.4	231,451	-13.5	200,171	219,769
IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para de Agricultura)	91	90.1	173	238.2	585	40.7	823	

ドナー	1991	増加率 (1991-1992)	1992	増加率 (1992-1993)	1993	増加率 (1993-1994)	1994	1995 (見込み)
OIM (国際移住機関)	1,294	98.4	2,567	-4.8	2,445	-1.1	2,419	
合計	373,953	-59.5	151,387	94.8	294,895	-9.4	267,220	219,769
2. バイ								
アルゼンティン	170	34.1	228	-96.9	7			
オーストリア			142	378.2	679		7,989	
カナダ	21,865	-10.8	19,500	-16.7	16,250	46.9	23,877	
デンマーク	831	-93.9	51					
フランス	2,955	-55.5	1,314	756.9	11,260	25.0	14,070	17
ドイツ	13,877	-2.6	13,514	12.3	15,179	116.4	32,851	
イタリア	72,405	-40.9	42,797	-35.7	27,498	-69.4	8,412	310
日本	49,543	757.1	424,617	-58.6	175,883	-12.4	154,060	
オランダ	29,114	-47.1	15,407	188.5	44,447	-35.9	28,482	4,992
ニュージーランド	8							
スペイン	15,459	-8.0	14,224	-6.2	13,349	-12.6	11,673	13,293
スウェーデン			50	-22.0	39		5,951	
スイス	7,212	-35.3	4,667	1.4	4,733	-45.4	2,593	
英国	1,527	7.4	1,640	-11.0	1,459	-74.3	375	
米国	70,719	34.0	94,734	12.6	106,706	-1.7	104,856	26,258
合計	285,685	121.5	632,885	-34.0	417,489	-5.3	395,179	44,870
3. N GO								
Ayuda en Acción	743				1,689	53.2	2,588	462
Adventist Development and Relief Agency Internacional							1,003	
Agencia para el Desarrollo y Recursos Asistenciales					37	-45.9	20	
Auxilio Fluvial Amazónico	88							
Arbeitsgemeinschaft o Kologischer Landbau			43					
Argidius Kellogg			80	-37.5	50			

ドナー	1991	増加率 (1991-1992)	1992	増加率 (1992-1993)	1993	増加率 (1993-1994)	1994	1995 (見込み)
Australia Relief Services					20			
Fundación Asbel Terre	89						72	
British Refugee Council			125	72.0	215	21.9	543	401
Save the Children Canada			1,245	-51.6	602		262	
CARE	1,172	6.2	175	163.4	461	-76.1	18,899	2,404
CARE Canada	208	-15.9	4,556	-99.4	26		110	
CARITAS	2,600	75.6			302	0.3	303	
CARITAS Austria					492	22.8	604	
CARITAS Alemania					394			
CARITAS Europeas					140	514.3	860	
CARITAS España					46	-82.6	8	
CARITAS Neerlandica			47				9	
CARITAS Francia					219			
Canadian Centre for International Studies and Cooperation					23			
Centro Estriense de Recursos en Desarrollo Internacional								
Canadian Food Grains Bank	657						1,720	
Centro Internazionale Crocevia	10							
Concern-Ireland								
Org. Canadiense por la Rehabilitación					32			
Catholic Relief Services			15	6.7	16		8,281	
CUSO							573	
Cyted-D			2					
Developpment et Paix			12					
Development Associates			11	-81.8	2		455	
Confederacion Cooperativas Alemanas	155	-6.5	145	-17.2	120	-2.5	117	
Accion Ecuemencia Sueca	876							

ドナー	1991	増加率 (1991-1992)	1992	増加率 (1992-1993)	1993	増加率 (1993-1994)	1994	1995 (見込み)
EZE					193			
Fundación Antoy Spino y de Malinas	116							
Fundación Bernard van Leer	122							
Fundación Anna D'ambrosio de Piscopo	65							
Fundación Ford	1,388	8.1	1,500					
Fundación Friedrich Ebert	260							
Fundación Friedrich Naumann	301							
Food for the Hungry International	393	8.1	425	99.8	849			
Fundación Hewlett					26	-23.1	20	
Fundación Kellogg					83	32.5	110	
Fundación Konrad Adenauer		-89.4	160	97.5	316	-51.3	154	
Fundación McArthur/International Planning Parenthood Fund	1,503				13		14	13
German Agro Acción								
Heilen Keller International	138							
Heifer Project International	30						14	14
Andean Economies Development Management-Interandes					68	-16.2	57	44
Interamerican Foundaton	170							
Instituto Cooperazione Universitaria	6							
International Executive Service Corps	35							
Intl. Planning Parenthood Foundation					226	494.2	1,343	
Technology Development Group	605							
Le Club Deux Tiers			319	-18.4	217			
Instituto para la Cultura y la Cooperación					34			
Liberales Cooperación al Desarrollo	203				70	5.7	74	
Lutheran World Relief	324							
Fundación Mariko Ike			124	-72.6	34			

ドナー	1991	増加率 (1991-1992)	1992	増加率 (1992-1993)	1993	増加率 (1993-1994)	1994	1995 (見込み)
Misión de la Iglesia Sueca	253	5.5	267	19.9	320			
Misereor Campaign Against Hunger & Disease in the World	27				30			
Movimiento Laico America Latina							277	
Marie Schlei	87	149.4	40					
Médicos sin Fronteras			217					
National Centre for Development in Cooperation			92	104.3	188			
Netherlands Organization for International Development			437	-52.4	208			
Oxfam United Kingdom	1,800	12.6	2,027		1,679	-5.3	1,590	
Oxfam in America							25	
Pathfinder International					673	11.6	751	
Asociación Amazonica de Suecia	45							
Progetto Domani: Cultura e Solidarieta	81							
Pax World Foundation	32							
Radda Barnen	1,994	-24.6	1,504	-13.8	1,296	-98.5	19	
Swisscontact	180	372.2	850	-64.7	300	-20.0	240	
Save the Children Fund	634							
Misión Suiza en el Peru								
Sociedad de Cooperación y Desarrollo Internacional			95	44.2	137	-16.1	21,278	8,263
Comite Belga Campaña Contra el Hambre	213						115	
Solidarite Tiers Monde	50							
Fondo Humanitario de los Trabajadores de Acero					53			
Terre des Hommes France							530	
Terre des Hommes Suisse					531	-0.4	529	
Terranuova							211	60
Technoserve, Inc.	466	-56.7	202	-89.1	22			
The Population Council	148	-69.6	45	577.8	305	-68.5	96	

ドナー	1991	増加率 (1991-1992)	1992	増加率 (1992-1993)	1993	増加率 (1993-1994)	1994	1995 (見込み)
The Pathfinder Fund	649	-90.8	60		65			
University of British Columbia	87				86		270	130
Adriestramiento Asistencia al Desarrollo	402				122	-75.4	30	
Universidad Laval					25			
Unión Mundial/ORT	1,925		133					
Visión Mundial								
Westin Hotels								
World Vision								
World Wide Fund for Nature								
合計	22,085	-29.2	15,641	-8.3	14,343	348.7	64,363	11,791
総合計	703,285	17.7	827,604	-7.5	765,324	16.5	891,641	277,195

出所: UNDP Lima Office (1995), Development Cooperation Report

<資料2> 世銀の援助実績

世界銀行による協力の承認案件は年度順に次のようになっている。

1991年度 無し。

1992年度

(開発金融会社) IBRD 400 百万ドル

マクロ経済の安定化と構造改革を図る同国の中期プログラムのうち、特に金融部門内の改革を支援する。

(工業) IBRD 300 百万ドル

政府の貿易政策改革中期プログラムを支援する。同プログラムには、関税保護の削減、非関税障壁及び輸出補助金の大半の撤廃、及び税関改革の開始が含まれている。

(ノンプロジェクト) IBRD 300 百万ドル

政府のマクロ経済安定化と幅広い基盤に立脚した構造改革の中期プログラムを支援する。

1993年度

(工業) IBRD 250 百万ドル

政府の民営化プログラムと、それに関連するセクター政策、法制、規制の各面における改革を支援する。改革の狙いは、競争と民間投資を促進し、経済効率と財政パフォーマンスを改善することである。

(ノンプロジェクト) IBRD 150 百万ドル

政府のマクロ経済安定化プログラムと、マクロ経済政策、財政セクター、社会セクター、民営化、農業、労働の各面における幅広い構造改革を支援する。

(技術援助) IBRD 30 百万ドル

政府の民営化プログラムの策定と実施、並びにこれに関連するセクター政策、法制、規制の各面における改革の策定と実施に関し、政府を支援する。カナダ、日本、CAF、UNDPによる協調融資(6.5百万ドル)が予定されている。

総コスト：43.3百万ドル

1994年度

(人口・保健・栄養) IBRD 34 百万ドル

同国の3つの貧困地域及びリマ市内の貧困地区の一つにおいて、母子保健・栄養サービスのアクセス拡大と質的改善を達成し、より良い保健・栄養慣行を促進することにより、住民(特に、貧困層の女性と児童)の保健・栄養状態を改善する。

総コスト：44.5百万ドル

(社会セクター) IBRD 100 百万ドル

貧困の緩和と、調整の社会コストの軽減を図る政府努力を助けるため、社会扶助、社会経済インフラストラクチャー、小農・小企業向け信用の各領域のコミュニティ・ベース・プロジェクト - すべて全国社会補償開発基金(FONCODES)によって管理される - を支援する。IDB(100百万ドル)及びドイツほか(53百万ドル)の協調融資が予定されている。

総コスト: 495 百万ドル

(運輸) IBRD 150 百万ドル

主要な幹線道路725キロメートルと鉄道施設の修復を支援し、道路の維持管理、交通安全性、発動機を使用しない交通の各分野における新しいイニシアティブを支援する。鉄道民営化のプロセスを加速する。ドイツ(38百万ドル)及びOPEC国際開発基金(5百万ドル)の協調融資が予定されている。

総コスト: 242 百万ドル

1995年度

(教育) IBRD 146.4 百万ドル

貧しい農村部の荒廃した教室の修復、教材の配布、その使用について教員を訓練する、初等教育の質を引き上げる。

総コスト: 298.6 百万ドル

(電力) IBRD 150 百万ドル

政府による電力民営化プログラム及び関連する法・規制・制度改革を支援する。

(上下水道) IBRD 150 百万ドル

水管理を促進し、リマの上下水道民営化を支援し、その上下水道システムを修復し、都市貧困層への水・衛生サービスを拡大する。

総コスト: 306.2 百万ドル

1996年度

(運輸) IBRD 90 百万ドル

農村の道路、主要な道路網に接続する2次的道路と主要な道路の保全・復旧のための(最貧の農村コミュニティに的を絞った)投資を通じて、農村の貧困緩和と、生活水準の向上を助ける。

総コスト: 250.3 百万ドル

1997年度

(農業) IBRD 85 百万ドル

灌漑用水路25件の復旧によって、農業生産性を向上させるとともに、農業用水に対する市場原理に基づいた考え方を推進する。これにより5万世帯余が恩恵を受ける。

総コスト：172.4 百万ドル

IBRD 51 百万ドル

天然資源の管理向上、土壌の維持と植林、灌漑の拡充、農業慣行の向上により、貧困農家7万5千世帯の所得増大と貧困の緩和を図る。

総コスト：93.2 百万ドル

(金融) IBRD 183 百万ドル

商業銀行・民間メーカーの債務の整理を支援する。

(マルチセクター) IBRD 100 百万ドル

年金システムを改革し、資本市場の効率化を図る。

(社会セクター) IBRD 150 百万ドル

政府の貧困対策を支援する。先住民を含む最貧困地域と住民を対象に、社会資本の整備と援助を行う。

総コスト：430 百万ドル

出所：『世界銀行年次報告』各年度版より

< 資料3 > IDB の援助実績

承認年	プロジェクト名	融資額 (百万ドル)
1991	PLANNING AND REFORM (Trade Sector Adjustment Program)	425
	PLANNING AND REFORM (Trade Sector Adjustment Program)	4.9
	TRANSPORTATION (Highway Repair and Maintenance)	210
1992	FINANCE SECTOR REFORM (Planning and Reform)	200
1993	STRENGTHENING OF HEALTH SERVICES	68
	ELECTRIC POWER TRANSMISSION AND ELECTRICITY SUBSECTOR REFORM PROGRAM	45
	SUPPORT FOR THE FONDO NACIONAL DE COMPENSACION Y DESARROLLO SOCIAL FONCODES	100
1994	CUSTOMS MODERNIZATION PROGRAM	1.5
	HIGHWAY REHABILITATION AND IMPROVEMENT PROGRAM,STAGE II	252
	STRENGTHENING OF THE BASIC SANITATION SECTOR	140
	MULTISECTOR CREDIT PROGRAM	100
1995	NATIONAL RURAL TRANSPORT INFRASTRUCTURE PROGRAM	90
	IMPROVING PUBLIC INVESTMENT PROGRAMMING	4
	LAND TITLING PROGRAM	21
1996	FONCODES II	150
	PROGRAM TO IMPROVE THE QUALITY OF EDUCATION	100
	DEBT AND DEBT SERVICE REDUCTION PROGRAM	235.5
	MODERNIZATION PUBLIC SECTOR PROGRAM	58
	AGUAYTIA INTEGRATED GAS AND POWER	60
	INVESTMENT SECTOR REFORM	150
1997	AGRICULTURAL HEALTH DEVELOPMENT	45.6
	NATIONAL CUSTOMS ADMINISTRATION QUALITY ASSURANCE SYSTEM	0.8
	STRENGTHENING THE NATIONAL TAX ADMINISTRATION SERVICE III	2.7
	EL NINO EMERGENCY PROGRAM	150
	IMPROVING ACCESS TO THE JUSTICE SYSTEM	20

出所: Inter-American Development Bank Annual Report 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997より

<資料4> 日本の対ペルー援助実績

年	有償資金協力	無償資金協力	技術協力
1989年度までの累計	538.51億円	153.97億円	259.95億円
1990	なし	54.28億円 (6.91) (1.89) (5.00) (400万ドル=5.44) (35.00) (0.04)	1722人 593人 1325人 40人 4646百万円 11件 37件 22.65億円 169人 43人 64人 14人 357百万円 4件 1件
1991	546.20億円 (546.20)	52.63億円 (4.72) (2.45) (3.01) (35.00) (6.00) (30万ドル=0.39) (0.44) (0.49) (0.13)	17.02億円 200人 12人 28人 11人 389百万円 4件
1992	126.90億円 (126.90)	25.06億円 (3.00) (9.91) (5.47) (6.00) (0.45) (0.23)	13.60億円 214人 453百万円 4件
1993	327.13億円 (304.73) (22.40)	35.08億円 (2.38) (7.00) (25.00) (0.50) (0.20)	8.36億円 208人 5人 166百万円 4件

年	有償資金協力	無償資金協力	技術協力
1994	債務繰延 84.82億円 (84.82)	リマ市国立病院医療機材整備計画 第二次地方小水力発電所復旧計画 ノンプロジェクト援助 食糧増産援助 教育省(日秘文化会館)に対する照明機材 草の根無償(8件) 36.38億円 (7.38) (7.36) (3.48) (9.66) (7.00) (0.50) (0.46)	研修員受入 調査団派遣 機材供与 プロジェクト技協* 開発調査 7.01億円 203人 26人 46百万円 1件 3件
1995	317.74億円 (84.27) (67.23) (166.24)	道路建設機材整備工場設備改善計画 カヤオ市清掃機材整備計画 教育施設修復計画 ペルー国営放送局機材整備計画 食糧増産援助 国立工科大学に対する音響・視聴覚機材 草の根無償(15件) 36.80億円 (9.12) (5.48) (13.79) (7.00) (0.50) (0.10) (0.82)	研修員受入 専門家派遣 調査団派遣 機材供与(小児科集中医療室用機材、 犯罪鑑識技術指導用機材他) 開発調査(東部地域鉱物資源広域調査他) 9.85億円 249人 4人 70人 2人 73.2百万円 4件
1996	620.81億円 (330.00) (164.21) (126.60)	第2次リマ市国立病院医療機材整備計画 第3次地方小水力発電所復旧計画 漁業海洋科学調査船建造計画 食糧増産援助 アレキサンダー役所器材供与 災害緊急援助(洪水災害) 草の根無償(14件) 5.00億円 (5.0)	研修員受入 専門家派遣 調査団派遣 協力隊派遣 機材供与 開発調査 * *
1997	426.17億円 (56.77) (91.84) (116.40) (101.40) (59.76)	食糧増産援助 山岳地域貧困緩和環境保全事業 地方幹線道路修復整備事業(II) 首都圏上水供給導水強化事業(マルカII) 電力フロンティア拡張事業(I) アマゾン地域社会インフラ整備事業	研修員受入 専門家派遣 調査団派遣 206人 1人 5人

出所: 外務省編、『わが国の政府開発援助』下巻、1990年、1992年、1996年

国際協力事業団『年次報告』1991～1996年

OECFプレスリリース

* プロジェクト技協

野菜生産技術センター計画 当初R / D協力期間: 1986～91、延長R / D協力期間91～93

日本・ペルー地震防災センター 当初R / D協力期間: 1986～91、延長R / D協力期間91～93

バイタ漁業訓練センター 当初R / D協力期間1988～93

家族計画・母子保健 当初R / D協力期間1989～94

** 97年度技術協力の機材供与等については現在集計のため不明

<資料5 > 草の根無償資金協力実績（1990年度以降）

年度	案件名	供与先	金額（千円）	契約締結日
1990	カハマルカ大学家畜公衆衛生機材整備計画	カハマルカ国立大学	4,280	Nov-90
1991	幼稚園舎建設計画 ワイカン村自治会公衆便所建設計画 チャピン州ワラス地区小規模灌漑施設改善計画	ペルー支援の会 全国土整備協会（PIRKA） ケア・ペルー	5,000 4,378 3,739	Feb-92 Mar-92 Mar-92
1992	エンマヌエル診療所に対する医療機材供与計画 コジケ村幼稚園舎建設計画 バタングランテ自然環境保護地区の自然環境・遺跡保護計画 クスコ市アントニオ・ロレナ国立病院厨房機材整備計画	エンマヌエル診療所 ペルー支援の会 プカラ地区さとうきび農業組合バタングランテ支部 アントニオ・ロレナ国立病院 人材開発センター	4,835 5,000 3,936 5,000	Sep-92 Sep-92 Oct-92 Nov-92
1993	工業品製作技能訓練センター建設支援計画 家畜病診断改善計画 リマ市役所巡回医療車機材整備計画	国立サンマルコス大学獣医学部熱帯高地調査獣医研究所 リマ市役所	4,888 4,452	Dec-92 Oct-93
1994	幼稚園舎建設計画 衛生インフラ改善計画 クントウル・フシ遺跡考古学博物館展示機材供与計画 HIVラボラトリー強化計画 多目的ホール増築及び図書館建設計画 小規模灌漑修復計画	ペルー支援の会 社会振興・開発協会 クントウル・フシ文化協会 国立衛生研究所 ワラル日系人協会 ケア・ペルー アマゾン平和及び開発協会 労働及び調査協会 中央選挙管理委員会 ペルー自然保護基金 国家社会福祉庁 ナスカ貧困地区衛生改善協会 国際飢餓対策機構 スベイン外交協会 パティビルカ区役所 カナダ学生・国際協力センター クスコ市役所 社会振興・開発協会（APDES） グラウ州日系人協会 ウカヤリ日秘文化協会 持続可能な開発協会 アレキバ州政府 神経科学研究所 リベルタドル・ワリ州政府 国立天然資源研究所	5,428 5,492 3,595 5,301 6,122 3,065 5,318 5,306 3,722 9,856 7,668 3,112 4,046 4,048 4,381 6,146 6,545 6,641 7,787 7,914 8,242 8,724 8,949 9,558 9,757 3,891	Oct-93 Oct-93 Jan-94 Feb-94 Sep-94 Sep-94 Sep-94 Nov-94 Dec-94 Jan-95 Feb-95 Mar-95 Nov-95 Feb-96 Oct-96 Mar-96 Feb-96 Nov-96 Jul-96 Nov-96 Sep-96 Feb-96 Mar-96 Mar-96 Nov-96 Mar-96 Nov-96
1995	青少年教育用施設建設計画 カハタンボにおける生産活動研修及び整備 選挙集計用コンピュータ支援計画 ヒース大草原国立保護区援助計画 ストリート・チルドレン用視聴覚教育機材整備計画 ナスカ市貧困地区トイレ建設及び衛生教育実施計画 ガニメデス診療所医療機材供与計画 イカ市貧困地区診療所建設及び巡回診療計画 パティビルカ市貧困地区診療所建設計画 農村女性支援クイ飼育法教授計画 クスコ市立図書館児童教育資機材整備計画 貧民地区衛生施設改善計画 サン・マルティン特殊教育センター ヤリコチャ障害者施設建設計画 代替作物栽培計画 コルカ渓谷道路舗装計画 神経疾患治療機材供与計画 アヤクチャ道路舗装及び小規模灌漑建設計画 社会植林苗木再生機材整備計画	ペルー支援の会 クントウル・フシ文化協会 国立衛生研究所 ワラル日系人協会 ケア・ペルー アマゾン平和及び開発協会 労働及び調査協会 中央選挙管理委員会 ペルー自然保護基金 国家社会福祉庁 ナスカ貧困地区衛生改善協会 国際飢餓対策機構 スベイン外交協会 パティビルカ区役所 カナダ学生・国際協力センター クスコ市役所 社会振興・開発協会（APDES） グラウ州日系人協会 ウカヤリ日秘文化協会 持続可能な開発協会 アレキバ州政府 神経科学研究所 リベルタドル・ワリ州政府 国立天然資源研究所	5,428 5,492 3,595 5,301 6,122 3,065 5,318 5,306 3,722 9,856 7,668 3,112 4,046 4,048 4,381 6,146 6,545 6,641 7,787 7,914 8,242 8,724 8,949 9,558 9,757 3,891	Oct-93 Oct-93 Jan-94 Feb-94 Sep-94 Sep-94 Sep-94 Nov-94 Dec-94 Jan-95 Feb-95 Mar-95 Nov-95 Feb-96 Oct-96 Mar-96 Feb-96 Nov-96 Jul-96 Nov-96 Sep-96 Feb-96 Mar-96 Mar-96 Nov-96 Mar-96 Nov-96 Mar-96 Nov-96

年度	案件名	供与先	金額(千円)	契約締結日
1996	イカ市女性職業訓練センター拡充計画	イカ慈善協会	4,188	Oct-96
	農民の家改修及び農民研修支援計画	バルトロメ・デ・ラス・カサス・アンデス地域研究・研修センター	7,296	Oct-96
	ヤチュユアシシ地方振興センター建設計画	総合開発推進市民協会	5,964	Feb-97
	ウワイハン村小学校建設計画	零細地域総合開発プロジェクト	6,491	Feb-97
	エルク・カルメン衛生教育及びトイレ整備計画	交流・環境センター	4,905	Oct-96
	「慈善食堂」の改築及び機材整備計画	アヤクエーチヨ慈善協会	8,871	Nov-96
	呼吸感染及び肺結核対策機材整備計画	エンマヌエル診療所	9,700	Oct-96
	ウカヤリ地方村落保健衛生改善計画	国境なき医師団	2,890	Oct-96
	ティンギーニヤ町保健センター拡張計画	ティンギーニヤ市役所	5,330	Oct-96
	イパリア町保健センター改築計画	イパリア町役場	8,137	Nov-96
	レタマ・セントロ保健所建設計画	クルワス町役場	4,098	Nov-96
	シージャ保健所医療機材整備計画	シージャ町役場	5,751	Feb-97
	ワイラス市下水道処理場建設計画	ワイラス区役所	4,570	June-96
	小学校算数教育支援教材印刷計画	大阪ラテン・アメリカの会(CALO)	3,420	Feb-97
1997	パンパルケ保健所建設計画	隣人ペルー協会	6,081	Jul-97
	サン・クリストバル保健センター建設計画	隣人ペルー協会	7,279	Jul-97
	「麻薬需要削減に関するグローバルニシアティブ 米州-アジア対話」 開催支援計画	CENTRO DE INFORMACION Y EDUCACION PARA LA PREVENCIÓN DEL ABUSO DE DROGAS (CEDRO)	9,407	Feb-98
	カヒルド保健所建設計画	保健省イカ地方保健事務所	5,599	Jul-97
	トゥリン保健所建設計画	保健省イカ地方保健事務所	5,613	Jul-97
	サンホセ・パイロット保健センター建設計画	ピウラ地区保健事務所	9,338	Feb-98
	カニエラ農学校改善機材供与計画	プロシツプ・バージェ・グランデ	9,740	Jan-98
	日系人学校教育環境整備計画	ペルー日系人協会	9,855	Mar-98
	貧困女性向け職業訓練計画	職業訓練校アルカポール	9,245	Jan-98
	ナスカ第263幼稚園改築計画	国家人民協力事務所	3,342	Feb-98
	ナスカ第273幼稚園改築計画	国家人民協力事務所	7,927	Feb-98
	イカ郡初等教育環境改善計画	FONCODESイカ地域支部	8,067	Feb-98
	ラムバイエケ郡初等教育環境改善計画	FONCODESチラクヨ地域支部	8,067	Feb-98
	ナスカ郡初等教育環境改善計画	FONCODESイカ地域支部	8,067	Feb-98
ウアマンガ郡初等教育環境改善計画	FONCODESアヤクエーチヨ地域支部	8,067	Feb-98	
トルヒーヨ郡初等教育環境改善計画	FONCODESトルヒーヨ地域支部	8,067	Feb-98	
アバンカイ郡初等教育環境改善計画	FONCODESアバンカイ地域支部	8,067	Feb-98	
アマゾン集落支援のための淡水魚種苗栽培センター機材供与計画	漁業開発基金	4,964	Oct-97	
パカヤサミアリア国立公園内10集落への持続的開発援助	プロ・ナトゥラレッサ	7,714	Oct-97	
子供のための共同食堂建設計画	カスティージャ市	9,897	Feb-98	
ティンギーニヤ第2井戸設置計画	ティンギーニヤ町	9,746	Feb-98	

出所: 外務省草の根無償資金協力実績より

<資料6> フジモリ大統領演説

マイクロ・クレジット・サミット本会議
アルベルト・フジモリ大統領演説

1997年2月2日
ワシントンD.C.

ご来場の皆様、我々の繁栄をはぐくむ大きなチャンスは、小規模起業家、つまり逆境を希望に変える自助努力を惜しまぬ人々 (men & women)にかかっていると、私は信じます。

過去数十年にわたって世界各国を苦しめてきた長く厳しい社会危機の中で、人々は生き残りの戦略を生み出してきました。そこには、people's capitalismを見いだすことができます。

多くの国の何百万という人々が、ペルーもその例外ではありませんが、いわゆる”蟻ほどの投資”をしてまいりました。人々の小さな、非常に小さな貯蓄や収入がマイクロビジネスや自らの手による建築工事に投資されてきたのです。ペルーでは、家の建築にこうしたインフォーマルな”蟻ほどの投資”が200億ドルも投入されたのです。

ペルー政府は、こうした現実を重視しています。低所得層のペルー人によるこうした資本投資は、現在活かされていません。なぜなら、彼らが建てた家の所有権は登記されておらず、法律上の所有者も担保物件として自らの財産を使用することができないからです。

このような障害を克服するために、ペルーではインフォーマルな不動産に所有権を与えるプログラムを作りました。これにより、何千ものペルー人が土地の所有者となり、将来的には融資の対象者となれるでしょう。

我々の目標は、2000年までに100万人のペルー人に所有権を与えること、さらには全人口の四分の一にあたる600万人のペルー人に所有権を与えることです。この目標を達成するため、ペルー政府は積極的に社会に働きかけていきます。

これまで村人は村から何マイルも歩き、時間とお金をかけて官僚主義というジャングルの中をさまよわねばなりませんでした。ルールに背かねばならぬのは明らかです。

今や我々のタイトリングチームは、最も離れた遠隔地の町まで届くことができ、定住計画を作成しています。全体調査が終了した時には、所有権の付与を行います。人々の定住生活は一様ではありません。もし家の所有権を得ることができなければ、もしそれらの所有権を子供たちへ引き渡すことができなければ、もしそれらの資産を抵当に入れて融資を受けることができなければ、ペルーは二流国家として扱われるでしょう。

ペルー政府は小零細起業家の弾みと活動を長い間抑えていた扉を、想像力と努力により開けようとしています。

ペルー全土にわたって、静かな革命が進行しつつあります。融資条件をきめる金融システムが原則的に財産の所有に基づいているため、多くの国で収入と富の配分の著しい不平等が増大しています。こうした状況により大多数の人々が経済・金融活動のメインストリームの外に追いやられています。ペルーでは、多くの試みを行っていますが、新銀行法や所有権付与プログラム、MI BANCOの設立などが貧困と闘う総合戦略の一部となっています。

ペルー政府は、MI BANCO をもうすぐ開設いたします。これは、わが国経済の重要なセクターである小規模起業家を支援し、成長を促進するために特別に用意した信用・金融機関です。これによって、我が国のマイクロ・クレジットは飛躍的に展開されるでしょう。

マイクロ・クレジットによって何百万人という生産者へ資金が提供されることは、最高の種を蒔くことであると考えます。

地球上の多くの国にとって、失業は非常な重荷です。マイクロファイナンスによって、たった80か100、200ドルの資金で人々は仕事を始めることができます。

小規模ビジネスへの融資を拡大、促進するために、ペルー政府は民間投資家や金融機関からの資金提供によって準備される零細起業家むけの銀行であるMI BANCOの設立促進を決定しました。

このようにダイナミックかつ成長中の小規模生産者の市場に寄与せんとする民間投資を引きつけられるような適切な環境を確保することを約束いたします。民間資本によってMI BANCOは持続性ある運営をなし、何百万ものペルー人を貧困からすくい上げられるような唯一の銀行となることができます。

我々が既に知っているように、世界中のマイクロファイナンスの成功者の多くが女性です。女性はまた男性以上に良き納税者です。

2年前、私は北京でペルー女性に対しひとつの決意を表明しました。ペルーがひどい社会混乱にあるとき、女性達は積極的に生き残り戦略に携わっていました。そして彼女たち自身が起業家となったことを、我々に示したのです。

女性は全人口の半分を占め、開発における女性の参加は重要です。マイクロ・クレジットをてことして、ペルーそして世界の貧困国の女性が富と仕事を生み出す主要な貢献を果たすものと、私は確信しています。

ペルーでは、史上初めてMI BANCOにより資金への十分なアクセスを女性に提供することになるでしょう。

今日ペルーは、大規模な融資を実行する楽観的な環境を提供します。経済安定、持続的成長、低インフレ、そしてダイナミックな市場こそが、MI BANCOへの投資にとって適切な環境を提供しているのです。

ここにおいて政府は、自由かつオープンな市場を強く支持すると同時に、すべての人々に機会を創りだす近代国家にふさわしい促進者としての役割 (promotional role) を果たしているのです。こうした努力において、民間部門は積極的に役割を果たすべきと考えます。

世界のマイクロファイナンスの成功は、主として民間資本にかかっているのです。これが我々のチャレンジであり、決意であります。

私は、世界中のマイクロファイナンスの良き経験から学び、そしてこのサミットの崇高な目的の達成にペルーとしての貢献を果たして参りたいと思います。

ありがとうございました。

参考文献

- エスピノザ、R 編 (1991年)『ペルーを知ろう』 APENKAI、ペルー
- 『データブック オブザワールド 1997』 二宮書店、東京
- 細野昭雄・遅野井茂雄(1992年)『フジモリ大統領の試練 - 現代ペルー危機をどう把えるか』(NHK ブックス) 日本放送出版協会、東京
- 石井章 (1997年)「フジモリ政権の農業政策とシエラの開発」『ラテンアメリカレポート』 vol.14、アジア経済研究所、東京
- 運輸省 (1996年)『運輸経済協力調査』 運輸省、東京
- 大野泉 (1996年)「制度構築の課題と国際支援：持続的発展に向けて」『ペルー第二期フジモリ政権の課題と今後の国際的支援のあり方』 国際問題研究所、東京
- 遅野井茂雄 (1994年)「ペルーの93年憲法とフジモリ体制」『立教大学ラテンアメリカ研究所報』 創設30周年記念号、立教大学、東京
- 遅野井茂雄 (1995年)『現代ペルーとフジモリ政権』 アジア経済研究所、東京
- 分野別援助研究会 (1995年)『参加型開発と良い統治』、国際協力事業団、東京
- 国際経済交流財団(1995年)『中南米地域における中小企業の現状と我が国の協力の在り方に関する調査報告書』、東京
- ユネスコ (1996年)『世界教育白書』、東京
- Paredes, Carlos E., Jeffrey D. Sachs, eds (1991), Peru's Path to Recovery: A Plan for Economic Stabilization and Growth, Brookings Institution Press.
- Psacharopoulos, Gorge, Harry Anthony Patrinos, eds (1994), Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis (World Bank Regional and Sectoral Studies), World Bank.
- BCRP (1995), Memoria 1995.
- Canada-Peru Fund (1995), Annual Report, Fondo General de Contravalor Peru-Canada, Peru.
- Cuánto S.A. (1996), Perú en Números 1996.
- INEI (1997), Nota Semanal No. 11, 21 de Mayo.
- Mesa-Lago, Carmelo (1994), Changing Social Security in Latin America: Toward Alleviating the Social Costs of Economic Reform, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Ministerio de Presidencia Plan Nacional de Acción por la Infancia 1992-1995.
- Ministerio de la Presidencia Estrategia Nacional de Alivio a la Pobreza.
- Ministerio de la Presidencia (1996a), Igualdad de Oportunidad para un Desarrollo Sostenido, Junio, Anexo.

Ministerio de la Presidencia (1996b), Peru-Conferencia Hemisferica sobre Erradicación de la Pobreza y Discriminación, Enero de 1996.

OECD (1995), "Participatory Development and Good Governance", France.

OECD/DAC, Geographic Distribution of Finanical Flows (1987/90), OECD, France.

OECD/DAC, Geographic Distribution of Finanical Flows (1995), OECD, France.

UNDP (1996), Human Development Report, Oxford Univ. Press, New York.

Verdera, Francisco (1993), "Algunos Efectos del Ajuste de la Reforma Laboral sobre el Empleo :1990-1993", Boletin de Opinon (11) , Noviembre.

World Bank (1994a), Governance.

World Bank (1994b), World Bank Report, No.12997 PE, Oct.28.

World Bank (1996), World Development Report, Oxford University Press.

ローカルコンサルタントレポート (1996 年)

在日ペルー大使館ホームページ[<http://www.teleserve.co.jp/embassy/embassy/per/index-j.htm>]

ペルー社会の特徴と社会開発

- 国際協力の視点から -

細野 昭雄

1. ペルー社会の特徴

社会開発の効果的方法を検討し、そのための国際協力の在り方を検討するためには、ペルー社会の特徴を的確に把握する必要がある。

はじめに、社会開発の観点から重要性の高い幾つかの社会指標について国際比較を行いつつ、ペルー社会の現状について検討する。

ペルーは、世界銀行の分類では、低位中所得国に含まれており、一人当たり GNP は、中所得国の平均をかなり下回っている。また、国連開発計画（UNDP）の社会開発指標によれば、全世界 174ヶ国の内、91 位に位置しており、先進国の平均 0.909 の社会開発指標に対し 0.694 の水準にあり、途上国の平均 0.563 を上回るものの、先進諸国や上位中所得国と比較して、社会開発の状況はまだかなり低い水準にあると考えられる。

UNDP の社会開発報告は、途上国を社会開発の水準の高い国、中程度の国および低い国に分けているが、ペルーは中程度の国に分類されている。しかし、幾つかの社会指標については、中程度の国の平均を下回っている。

このことは、さらにより具体的な社会開発関連指標の国際比較によって確かめることができる。

すなわち、乳児死亡率については、1,000 人当たり 52 の割合であり、人間開発指数中位国（中国を除く）の平均 46 をかなり上回る死亡率となっている。また、5 歳児までに死亡する割合は、1,000 人当たり 55 となっており、中程度の社会開発の諸国の 52 を上回っている^(注1)。乳児死亡率は先進国では 7 パーミルであり^(注2)、先進諸国の水準とはかなりの格差が見られる。ペルーの水準は、ラテンアメリカの他の下位中所得国であるパラグアイ（乳児死亡率 42 パーミル、5 歳児までの死亡率 34 パーミル）や、隣国チリ（乳児死亡率 13 パーミル、5 歳児までの死亡率 15 パーミル）を上回る状況であることがわかる。また、母親の 10 万人の出生に対する死亡数は 280 に達しており、中程度の水準の社会開発の国々の平均 206 を大きく上回っており、パラグアイの 160、チリの 65 よりも高い水準となっている。ペルーの水準は先進諸国の水準の 10 倍に達するのである。

このような状況は、ペルーの貧困層の低い栄養状態や医療体制の不備などによって生じているものである。ペルーの一人当たりの一日のカロリー供給量は 1,883 カロリーであり、中程度の社会開発の諸国の 2,730 カロリーを大きく下回っている^(注3)。また、ペルーにおける水道の普及率や下水の普及率も、中程度の社会開発の諸国の平均をかなり下回っている（上水道については農村 28、都市 88 で中程度の社会開発の諸国の平均は 55 と 92、下水についてはペルーの場合、農村では 25 %、都市では 58 % で中程度の社会開発諸国の平均は 17 と 76 となっている）。

国際比較で見た場合に、現代ペルー社会の状況はこのような特徴を持っているが、この他ペルー

社会は以下のような重要な特徴を有していることにも留意しなければならない。

まず第一は、ペルー社会の多様性であり、その多様性から生ずる著しい地域間格差、特に農村と都市の格差や、男女の格差も大きい。このことは、例えば幼児死亡率や栄養状態、識字率によって確認される。例えば、農村での幼児死亡率は83パーミルに達しており、都市の幼児死亡率の2倍となっている。また、非識字率はペルー全体では11%となっているが、都市では7%であるのに対し、農村では30%の高い水準に達している。また、さらに男女での差が大きく、男子は全国の平均で非識字率は6%であるが、都市では3%にとどまり、農村では17%に達している。一方、女子の場合、全国では17%であり、都市では10%であるのに対し、農村の女子の非識字率は43%にも達するのである。

後に述べるように、こうした社会開発指標の地域格差は、ペルーにおける低所得層、特に極端に貧困な状態の人々が、地域的に遍在していることを反映するものである。

ペルー社会の第二の重要な特徴は、他の諸国に比較して著しくインフォーマルセクターが大きいことである。中央銀行の調査に基づいて集計されたILOの資料では、1993年における都市の失業率は9.9%に達し、インフォーマルセクターの大きさは44.7%に達している。これに対してフォーマルセクターの就業者数は41.3%にとどまっている。

ペルー社会の特徴として留意しなければならない第三の点は、コスタ、シエラ、セルバの3地域の相違が大きく、地形、気候等の環境条件やインフラの整備状況、それによる生産条件等が、著しく異なっていることである。また、農村の中でのコカ栽培地域の存在も重要な問題である。これらの相違は、貧困の問題や社会問題の相違を生み出しており、地域の実情に即した社会開発へのアプローチが不可欠となっている。

2. 経済の回復と社会開発

言うまでもなく、社会問題の解決や社会開発のためには、経済が回復し成長が持続することが重要な条件となる。成長の回復なしには社会問題の真の解決は困難であろう。

しかしながら、今日のペルーの多くの社会的な困難、とりわけ貧困の問題の解決は短期的、中期的には成長の回復だけによっては十分な対応は不可能だと考えられる。

このような観点から、成長の回復、持続と社会開発の実現の関係について具体的に検討する必要がある。

まず、第一に指摘しなければならないのは、ペルーが成長の回復を実現し、そのもとで雇用を拡大し、現在失業中の人々および新たに労働市場に参加する若年層を十分に雇用し、雇用の拡大を通じて生産を拡大しつつ貧困の問題を解決するには、きわめて長期の時間を要すると考えられることである。

ペルーの場合、その理由として少なくとも以下の3点を挙げなければならない。まず第一に、貧困の状況が非常に深刻だからである。

第二に、高い人口増加率が続いており、最近15年間に生まれた人々が、今後高い比率で新規の労働力として、労働市場に参加することである。年間60万人程度が生まれており、したがって、最低でも今後毎年30万人の新規労働力に対して雇用機会を創出しなければならない。

第三に、ペルーにおいてはインフォーマルセクターが非常に大きく、適切な制度面や社会経済面での対応を行わない限り、成長の回復と持続がインフォーマルセクターのフォーマル化や人々の所得の向上には必ずしも結びつかない可能性も否定出来ないのである。

このような状況から、ペルーにおける社会開発への取り組みには、いくつかのアプローチを組み合わせる必要がある。

第一は、安定した市場経済を確立し、長期的に持続可能な経済成長と発展を実現していくなかで、拡大する雇用と所得の向上により、貧困問題の解決と社会開発を実現していくというアプローチである。このアプローチのもとでは長期的な経済発展を見据えて、経済の効率ひいては長期的な経済発展と雇用の拡大、社会開発とを同時に達成し得るような政策的対応と努力が必要である。なかでも、成長にともなって生ずる新たな雇用機会に十分に対応し得るような教育水準や技能を有する人材養成を、中長期的視点から行っていくことはきわめて重要である。

しかしながらペルー社会は、このような長期的効果が生ずるのを待つことのできない緊急の社会開発の課題に取り組むことを迫られている。従って、第二のアプローチは、極端な貧困層に焦点を当てた効果的貧困対策や、低所得層向けの社会政策を実施することである。特に緊急を要すると考えられるのは、極端な貧困状況に置かれた人々に最低限の食料を確保すること、とりわけ乳幼児に対する栄養の補給を行い、将来の発育に悪影響が生じないようにすることである。また、このことと関連して、極端な貧困地域の人々に対する教育機会の充実が不可欠である。

第三に重要だと考えられるのは、極端な貧困層およびそれに準ずる零細農民や都市インフォーマルセクターが、新たに確立されたペルーの市場経済に、主体的かつより高い能力を持って参加していけるようにするためのアプローチである。これは貧困の緩和や社会開発を経済の成長や生産の拡大と同時に実現していくために不可欠のアプローチであり、また、1990年以降に行われた経済改革によって実現した新たな市場経済の枠組みを、経済発展のために最大限に生かすためには、きわめて重要なアプローチである。

以上のうち、特にペルー社会の特徴から詳細な検討が必要なのは、第二および第三のアプローチについてである。

第二のアプローチに関しては、二つの点に特に注目する必要がある。まず、極端な貧困層に焦点を当てる場合に、その対象となる人々の直面している問題を的確に把握し、その問題に対して効果的な対処を行う必要性である。次に、極端な貧困層の多くの問題の中でも、特に栄養不足の問題が重要であり、この点はペルー政府の文書においても指摘されている（後述）。したがって、栄養の不足が子供、特に乳幼児の発育に重大な影響を与えているが、その実態がどのようなものであり、どのような対応が必要かを検討する必要がある。

第三のアプローチに関しては、貧困層、特に極端な貧困層の多いシエラの農村地帯や、都市のインフォーマルセクターの実態と、そこで見られる主要な問題について明らかにし、それに対してどのような対応が必要かを検討しなければならない。本稿では、ペルー政府の社会開発や貧困対策への取り組みについて整理した後（第3節）で、これらの点に焦点をあてて検討を行うこととしたい（第4節および第5節）。

3. 社会開発・貧困対策へのペルー政府の取り組み

上に述べたような3つのアプローチの観点から、これまでペルーにおいて行われてきた主な政策を検討し、どのような点をさらに強化することが必要かについて検討することとしたい。

まず、社会開発に関しては、ペルー政府は社会政策の基本方針(Líneas Básicas de Política Social 以下、LBPSと略す)および基礎的社会支出改善計画を定めており、これにそって関係する官庁の間での調整も行われている。1995年においては、「全ての人々への基礎教育プログラム」「全ての人々への基礎医療プログラム」「緊急度の高い人々への食料補充プログラム」および「基礎的司法プログラム」を確立することに重点が置かれた。

上記の社会政策の基本方針と題する文書(LBPS)では、ペルー政府は、新しい社会政策の最も重要な一般的目的として、全ての人々に平等な機会を与えることを推進するとしている。また、そのために、政府は経済政策、社会政策および環境政策を統合する努力を行う必要があるとし、閣議(Consejo de Ministros)の議長は、各省間での政策の協調を行うに際し、社会的分野に特に高い優先順位をおかなければならないとしている。

ペルー政府は、1995年6月には、パリクラブにおいてペルーにおける社会支援に関する文書を提出しているが、その中でも雇用、医療、教育、社会保障、公共サービスおよびインフラストラクチャーに重点をおいた政策を行うとしている。さらに、1990年以前の政策との大きな相違は、緊急度の最も高い人々に対して焦点を当てた政策を行うことにあることを強調している。そして利用可能な資源の最適の利用を行い、極端な貧困状態の軽減を図ることに最大の重点をおくとしている。

さらに、社会政策の最も困難な問題は、医療、教育、司法のような継続的取り組みを必要とする分野と貧困対策のような、緊急性の高い分野とのバランスを如何にとるかということにあると見ている。そして医療、教育、司法の改善を行うことができるように政府機関の基本的な能力を高めることに重点をおくとともに、過渡的な機関として作られているFONCODES(Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social)およびPRONAA(Programa Nacional de Apoyo a la Alimentación)が、段階的に継続的な部門にその活動を統合し得るようにする必要があるとしている。

社会支出には、近年着実な回復と増加の傾向が見られ、1991年には政府支出総額の5.0%に過ぎなかった社会支出の割合は、93年には10.5%、94年には19.7%、95年には30.4%に達し、96年には37.8%に増加させる予算が組まれている。これをGDPの比率で見ると1991年の2.1%から96年には5.3%にまで拡大することを意味している、また、社会支出の部門別割合を見ると、従来教育の割合が高く91年から93年には71ないし73%に達していたが、96年には52%に低下した。一方、医療に対する支出は24%程度となっている。これに対し、それ以外の社会支出が次第に増加しつつある。また、極端な貧困層を支援するための社会支出プログラムに関しては、最大のプログラムがFONCODESによって行われており、その全体に占める割合は、1996年で17.36%に達している。またPRONAAは7.51%、ミルクの配給は8.91%となっている。

さらに、政府は1996年6月に「絶対的貧困撲滅のための重点戦略」を発表している。また、人口対策については、「人口基本政策」を発表している。これらに示された考え方は、先に述べたような社会投資の基本方針とも関連しており、それらが、政府予算などに反映しているものと考え

られる。

これらの政策の下で、貧困対策や社会開発についての今後の長期的目標としては、次のような具体的目標が示されている。これらはOECD-DACの新開発戦略にそった援助を考えていく上で注目される。

まず、貧困については、極端な貧困層の人々を50%減少させ、現在の450万人から2000年には220万人まで減少させるとしている。

主要な社会開発の目標としては、第一に教育面では1991年に11%であった非識字率を、2000年までには7%までに減少させ、全ての子供に基礎教育を提供するとしている。また、医療・保健については幼児死亡率を現在の55.5パーミルから2000年には34パーミルに減少させることが目標となっている。また、母親の死亡率を10万人当たり261人から100人に減少させるとしている。さらに栄養失調の幼児の比率を48%から34%に低下させることを目標としている。

これらと深い関係を有しているのが、人口政策であり、出生率を現在の3.7%から2000年までには2.5%までに低下させるとしている。このために、現在家族計画や出産に関する情報を提供するなどして、多大の努力を行っている。

4. 極端な貧困の実態と対策

(1) 貧困地図、貧困指標と極端な貧困層への対策

極端な貧困層が、ペルーにおいてどの程度の人口の割合を占めているかについては、これまでも多くの推定が行われているが、最も最近発表された政府文書によれば、その数は既述の通り450万人で人口の19%に達するとされている。また、1995年4月の価格ベース（物価水準はリマ市）で月間33ドルの支出に達しない人々が、極端な貧困層の人々であると定義されている。月間一人当たり33ドルという水準は、栄養を取るのに必要な最小限の食糧を得るための費用であるとされており、この水準に達していない人が450万人に達することを意味している。一方、極端な貧困層を加えた貧困層全体の人口は、総人口の47%に達し、その人口は1,100万人であると推定されている。このなかから極端な貧困層を差し引くと人口の28%、650万人となる。貧困層は一人当たりの毎月の支出額が67ドル以下のものとされている。

一人当たりの毎月の支出額が、800ドル以上の人々は高所得層とされ、その割合は人口の5%、150万人と推定されている。また、毎月の一人当たり支出額が100ドルを超える人々が中間層(300ドルを超える人々は中間の上層)と分類されており、その割合は総人口の15%、350万人であると推定されている。67ドルから100ドルまでの層は、中間の下層と分類されており、その割合は全人口の33%で780万人に達するとされる。

これらの基準に基づいて、大統領府は詳細な貧困地図を作成しているが、この地図において貧困層の人々の割合が高い地区が237あり、また、極端に貧困な層の人々が5,000人以上の地区が207存在している。この両者からなる419地区（25地区は重複している）が貧困地図において、貧困対策の優先順位の高い地区であると考えられている。

ここに述べた貧困地図は、『ペルー国別援助研究会報告書』の「3.ペルー国の開発課題」に掲載

されているものである。ペルーではこれより先、FONCODESによって1993年に県別の貧困地図が策定されている。この地図では、生活水準を4つの段階に分け、これによって非常に貧困な水準の県や貧困な水準の県が示されている。しかしながら、それぞれの県の内部でも貧困の状態が多様であることから、大統領府の詳細な貧困地図が作られた経緯がある。

貧困地図において用いられた貧困指標は、慢性的な栄養失調状態にある子供の割合や、非識字率、学校での欠席率、屋根が不完全な家の割合、水道のない家の割合、下水のない家の割合、電力供給を受けていない家の割合などを用いて計算されたものである。教育、住宅、水道、下水、電気等の有無については、全体として50%の比重が与えられ、慢性的な栄養失調が極端な貧困を示すとの考え方から、これに残りの50%の比重が与えられている。

このようにして計算された貧困指数は、最も豊かなりマのサン・イシドロ地区では1であり、最も貧しいアヤクチョ県の一部地区等では36.4と計算された。貧困指数で見た場合の分類は、29から37が極端な貧困層、21以上29未満が非常な貧困層、14から21未満が貧困層となっている。貧困指標が極端に貧困であることを示す地区が約237地区に達したことは、先に述べた通りである。

以上のような貧困の実態に対して、大統領府を中心に政府が実施しつつある貧困撲滅のための戦略は、6月に発表された大統領府の文書において示されており、『ペルー国別援助研究会報告書』図3-2に引用されている通りであるが、極貧層の優先的ニーズへの対応と、雇用機会創出と所得増加のための基盤の形成とが、二つの重要な柱となっている。このうち前者は、ペルーの極端に貧困な人々の割合が高いこと、その状態が非常に深刻であることから、その対策が急務であることは言うまでもない。それは、ペルー政府によって強く認識されており、そのことは2000年までに貧困層の人々の数を50%減少させるという政府の目標にも示されている。

このような緊急の対応と並んで次第に努力を傾けていかなければならないのが、雇用機会の創出と所得増加のための基盤の形成である。それは貧困層が生産的な活動により積極的に参加できるようにすることが、貧困の真の意味での解決につながるからである。したがって、貧困対策の二つの柱を今後どのようなタイミングで、如何に組み合わせていくかが重要な課題となっていくと考えられる。

この観点から、1996年12月に発表された大統領府の貧困対策に関する文書において示されたいくつかの対策のなかで、次の点が注目される。その一つは、貧困層に対する食糧の確実な供給の条件を作るという方針である。それは、農業生産および農業生産性の向上によって行おうとするものであり、貧困な農村地帯で食糧の十分な供給を確保するとともに、貧困層が所得水準の向上を農業生産の増加を通じて生産的に実現しようとするものである。これは貧困対策と貧困層の生産活動への積極的取り組みとを同時に達成しようとするものであり、非常に重要な対策であると考えられる。

一方、中間的都市の活性化が重視されており、これも同様な意味で注目される。これは、中間的都市が、雇用の増大や貧困層の所得の増加に重要な役割を持っていると考えられることから、それらの都市における基礎的な社会インフラの投資を行うことに優先順位をおこうとするものである。これはまた、極端な貧困層の人々が都市やその周辺において経済活動に参加し、それを通じて、貧困状態から抜け出すことを可能にすることを目指したものであるとの説明も行われている。

(2) 栄養失調の実態と対策

栄養失調または栄養不足は、様々な深刻な影響を人間生活に与えることは言うまでもない。なかでも発育期の子供の成長が妨げられたり、学習能力が低下し、学校教育の効果を低下させることは言うまでもない。また、出産年齢の女性の栄養不足が、出産および出産する子供に悪影響を与えることも知られている。さらに、栄養不足は生産活動において労働生産性を低下させる傾向がある。

ペルーにおける人口全体の平均で見たカロリー消費量は、長期的に低下してきている。すなわち、ペルーで生産される食糧に輸入量を加えた食糧供給の総量から算出される人口一人当たりのカロリー消費量は、1969-71年の2,365カロリーから1991-93年の2,062カロリーへと13%低下しており、この水準はFAOの適当とする水準を下回っている(93%)。また、脂肪および蛋白質の消費も上記の20年間にそれぞれ11%および6%低下している。

これらの数字は人口全体について見たものであり、先に述べたようなペルーの所得格差を考慮すれば、貧困層および極端な貧困層における栄養不足の状態の深刻さが理解されよう。すなわち、個々の世帯の栄養状態は、その世帯の所得および食糧価格によって決まるからである。そして、貧困世帯の支出に占める食糧支出の割合は、3分の2以上に達しているとされ(1994年の調査では貧困層全体の平均が61.2%、極端な貧困層の場合68.1%であった)、また、全世帯の平均は49.4%であったとされる。

一般に子供の栄養不足は、年齢に比較して背の高さが低いことや、年齢に比較して体重の少ないこと等の身体的特徴によって確認される。ペルーの場合、子供の身長が年齢と比較して低い割合は36.5%に達する。都市では25.9%であるのに対し、農村では53.4%と農村における栄養不足の状態がより深刻であることが明らかである。同様に年齢に対して、体重が軽い子供の割合はペルー全体では10.8%、都市については6.4%、農村では17.7%となっている。さらに、著しく栄養失調の状態の子供達は、背の高さに対して体重が少ないことで確認されるが、ペルーの場合、全国で1.4%、都市では1.3%、農村では1.7%となっている。割合から見れば、著しく深刻な栄養失調の子供の割合は、農村で1.7%にとどまっているが、この栄養失調の子供達の救済を行うことは急務である。

年齢に対して背の低い状態は、出生後の早い時期に栄養が十分に摂取されていないことが長期的に反映するものであるとされている。ペルーの場合年齢に対する背の高さが低い子供は、出生後5ヶ月以内の子供については6.3%、6ヶ月から11ヶ月の子供については16.9%であるのに対し、1歳以上2歳未満では33.1%、2歳以上3歳未満では43.2%、3歳以上4歳未満では45.4%と増加し、4歳以上5歳未満では48.8%と子供の人口の約半数に達するのである。

また、最近行われた学校の児童の身長に関する調査によっても、ペルーにおける特に農村での背の低い子供の割合が多いことが確認されている。その比率が最も高いのはカハマルカで65%に達し、また、南部シエラの4つの県、すなわちワンカベリカ(72%)、アブリマック(69%)、アヤクチュヨ(64%)、クスコ(60%)が高い状態にある。

ペルー政府が栄養不足、栄養失調の問題を重視し、これに対して優先的に取り組んでいることは先に述べた通りであるが、既に過去5年間にかなりの努力が行われている。1992年には

厚生省とユニセフによってヨウ素不足による障害(IDD)を取り除くプログラムが実施された。このために政府は、ヨウ素を加えた塩を生産する政府系の企業 EMSAL の独占を廃止し、50 に上る小規模の地方の生産者の生産能力の向上を支援した。また、PRONAA は、ヨウ素の不足の状態が深刻な農村地域に、ヨウ素を加えた食塩を供給することを補助するプログラムを実施した。一方、広報活動も強化している。ただし、これまでのところ鉄分の不足によって生ずる貧血やビタミン A の不足を改善するための全国的なプログラムは行われていない。

一方、1996 年 5 月に行われたパンドルフィ首相の施政演説においては、栄養の改善についての新たな取り組みを強調しており、なかでも 5 歳以下の栄養失調の子供 60 万人への食糧援助や、幼稚園と初等教育の貧困児童に対する朝食 260 万食の供給、牛乳配布運動（バソ・デ・レチェ運動）の継続、住民組織の給食施設の 14,000 カ所への援助、妊産婦への食糧援助を目標とすることを明らかにしている。

5. 成長と参加のためのアプローチ

(1) 基本的視点

先に述べたように、中長期的には貧困層が生産活動に積極的に参加することを通じて、貧困を克服するとともに、それがペルーの成長を広く支え、さらに成長が貧困層の生産活動への参加を可能にするという、成長と参加を同時に達成することを目指す政策を実施していくことが重要となる。

このような観点から、成長と参加の関連性についての広範な検討を行い、例えば表 1 のような「参加型開発」を考える際の基本的な枠組みを念頭に、図 1 のようなこの 2 つの目標を同時に達成していくための総合的アプローチの可能性を検討していくことが必要であろう。

図 1 は「参加」ということを目標とし、かつ「参加」を中心に据えて考え、効率的に生産と分配を行う経済システムのもとでいかに「参加」を実現するかを考えるためのアプローチとして作成したものである。

まず、いうまでもなく成長と効率の重要性を軽視してはならない。限られた資源を有効に使わなければ、結局国民がその犠牲となり、生活の向上が、達成出来なくなる。従って、「成長と効率」と「参加」の同時達成、ポジティブ・リンクをできる限り追求する必要がある。これは環境に配慮した持続的成長をめざす際に「成長・効率」と「環境」のポジティブ・リンクを達成しようとするのと同様の考えである。しかも、「基礎的政策」というところに示したように、例えば教育政策、あるいは職業訓練などによって能力を向上させる政策、中小企業の振興政策といった分野では、成長、効率、分配、参加の間に、強いポジティブ・リンクが存在する。「参加」を重視する立場から考えると、上記の政策は非常に重要で、市場メカニズムにおける「参加」を可能にする基礎的政策として考えられる。

「参加」をより積極的に可能にする政策として、「選択的政策」が考えられる。これは分配とはポジティブ・リンクの関係にあるが、成長、効率とは短期的には必ずしもポジティブではない、ニュートラルかネガティブ・リンクとなる可能性のある政策である。しかし、「参加」という観点

表1 「参加型開発」を考える際の基本的枠組み（注）

政府との関係	経済システムの3つの組織原理	生産する財	「参加」を可能にする条件	「参加」する主体と機会の平等
市場に関する法秩序、安定した通貨、さらに経済政策等	市場 (price signals : 利潤極大 効用極大)	市場財 (公共財の一部も含む)	参入障壁をなくし寡占、独占による市場の失敗を減らす	参加する経済主体 (個人、企業) の能力向上、各要素市場へのアクセス確保 (教育、中小企業政策)
政治過程を通じての決定 (中央での計画の場合も含む)	指令 (法と権威による 指令・実行)	公共財 市場財	決定プロセスにおける参加の確保、参加が実質的に行われる民主主義	決定プロセスの透明性、情報公開、教育
伝統・慣習またはインフォーマルな秩序の承認、civil organizationの尊重	協調 (等) (bargaining, cooperation, persuasion)	公共財 市場財 (非市場財も含む)	参加型共同体、市民組織の定着、支援	参加者の能力向上

(注) 3つの組合わせの国による相違

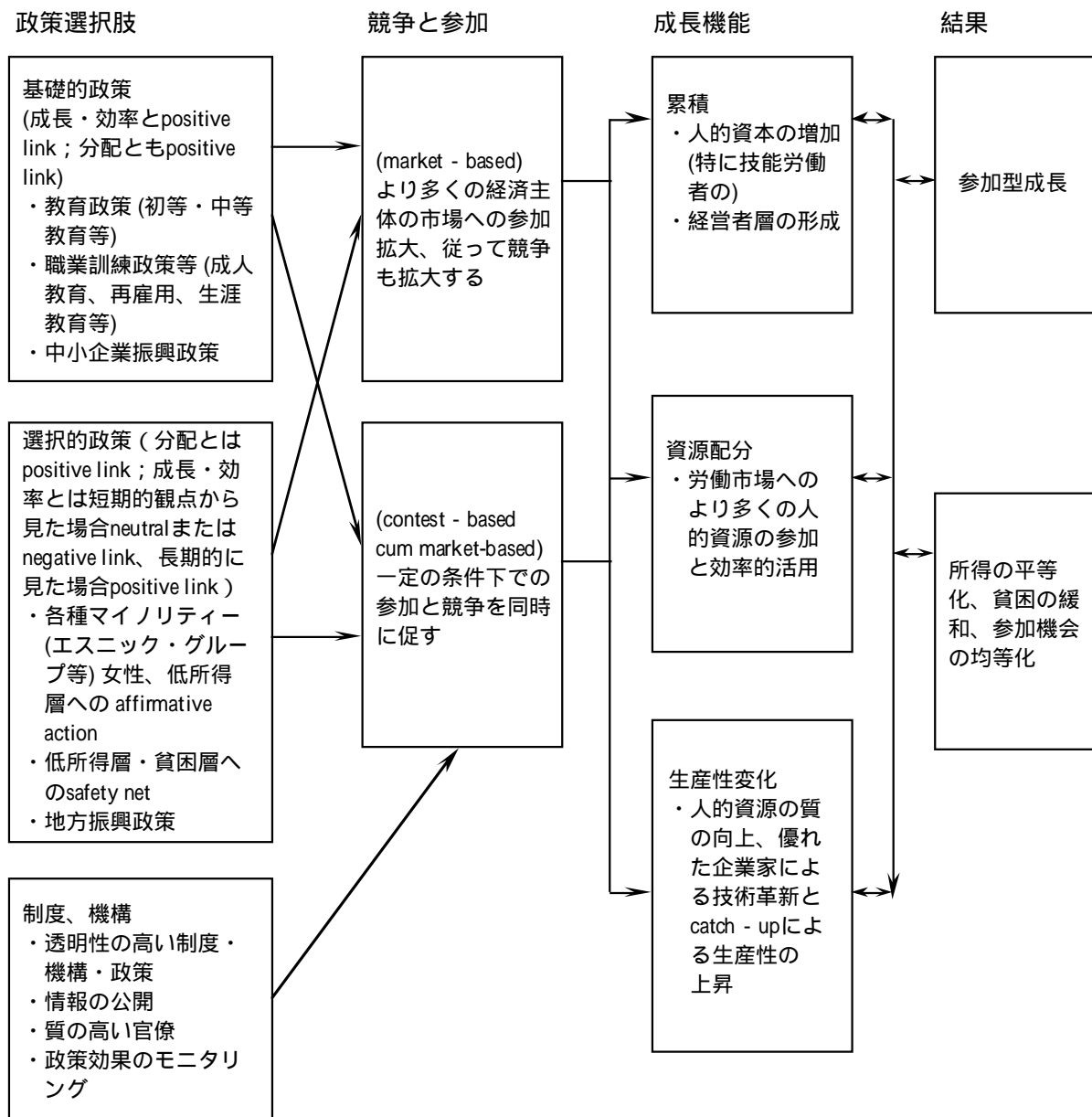
- (1) 相互の分担する範囲 (全体としてのシステム、制度の相違も)
- (2) 相互の関連 (interface, articulation, integration)
- (3) それぞれおよび組合わせのためのinstitutionおよびorganization (制度・組織)

(出所) 細野昭雄「参加型開発の経済的側面 - 3つのタイプの経済システムと「参加型開発」」
『国際協力論集』第4巻第2号、1996年12月、神戸大学国際協力研究科

から考えると、きわめて重要である。例えば社会的弱者に対するaffirmative action、すなわち女性、低所得層等を支援し、その参加を有利にし、その参加を促す、あるいは可能にするような、より積極的な、選択的政策があり得る。あるいは、競争の中で、うまくいかなかった人達に対するセーフティー・ネットをあらかじめ作っておく、社会保障の強化の政策がある。また、市場メカニズムに任せていては発展に取り残されかねない、地方の振興を積極的に行うといった選択的政策が考えられる。これらは長期的には「参加」を促すことによって、優れた人材、人的資源が蓄積し、かつ参加していくことを意味するので、長期的にはポジティブ・リンクと考えられる。ただし、短期的には経済の効率は低下する可能性がある。

マレーシアでマレイ人の優遇政策ブミプトラ政策が行われたが、これは広い意味での参加を可能にし、かつ社会的・政治的安定を実現した。社会的安定が成長の実現の一つの条件であったとすれば、そういう意味でも、中・長期的にはポジティブ・リンクであったと考えられる。さらに、長期的には、それまで不利な立場にあったマレイ人が、労働市場に参加することによって、人材の確保・養成が行われ、マレーシアの発展が促されたと考えられる。このように短期的に効率が下がっても、長期的には大きく寄与する可能性は高い。ただし、これらを可能にするためには、それを

図1 「成長」と「参加」を達成するための総合的アプローチ



(出所) 表1に同じ

促す制度や機構の透明性の確保、情報の公開、そして質の高い官僚や政策効果のモニタリングが必要だと思われる。

「効率・成長、分配・参加、環境」といった、多様な価値がそれぞれの社会において目標とされるが、これらの価値をどの程度、どのシステムで、どのような組み合わせで実現するかは、その社会が選択すべき分野である。しかし、ここで明確にしておくべきは、これらの価値の実現はかなりの程度同時に達成でき、その方法を工夫できることである。成長・効率と分配・参加は二者択一ではない。ただし、それを同時に実現しようとするか、あるいは連続的に、すなわち一つの目標

をある程度優先させ、もう一つの目標を次にするか、というシークエンスの問題がある。あるいは、長期か短期か、あるいは世代間の分配の問題をも視野に入れた、多様な組み合わせを考える必要がある。

(2) 「成長」と「参加」のための諸政策

「参加」のための諸政策には、具体的には様々な課題がある。これまで述べたことを前提に、それらの中で重要なものについて、検討することとしたい。

(i) 経済改革と「参加」

フジモリ政権は、競争的市場経済を確立するために、対外的自由化や、国内の規制緩和をはじめとする経済改革に積極的に取り組んできた。ペルーでは、保護政策や規制は少数の有力企業グループが、レントを実現するための拠り所になっていたと言える。経済改革によって、保護を排除するならば、それは新たな企業の参加のための条件の一つを実現すると考えられる。また規制緩和等により参入障壁を排除することによって、新たな参加を可能にすることも重要なことである。そのような一連の経済改革の持つ「参加」にとっての積極的意義を認識する必要がある。要するに、少数の既得権益を持つ者のレントを排除するという意味では、「参加」にとって非常にプラスの面を持っている。しかし、それだけでは、また別な少数のグループによる寡占状態が作られる可能性もある。結局 state の失敗から market の失敗に移行するに過ぎないということになる可能性がある。これを回避するためには、独占に関連する法整備や、貿易自由化などを組み合わせるとともに、以下のような多くの新たな参加を促す政策が必要であろう。

すなわち、市場経済移行の中で、参加を促す政策、後述の教育や中小企業政策、その他の多くの、人々の能力を向上させ「参加」を可能にする政策を同時に行うことが、きわめて重要となる。

(ii) 民営化と「参加」

「参加」という観点から見ると、民営化も重要な課題である。公営企業、国営企業には赤字の企業が多い。したがって、赤字を解消するということが民営化によって可能であれば、民営化による財政収入の増加、そしてそれによる社会支出の増加が可能となる。

赤字の国営企業をなくすことで、本来の state が行うべき公共財の提供、あるいは社会福祉の改善、参加を実現することが可能となる。しかし、民営化の実施が適切に行われず、特定のグループが民営化された企業の所有者になり、あるいはそこで寡占、独占が生まれる可能性もある。したがって、民営化後の当該分野の企業活動の枠組み(regulatory framework)を適切に定めること、独占禁止等の法律の整備、その実施体制の強化が必要であろう。国有財産の所有権の移転をできるだけ多くの国民に分配し、民営化の各種の組み合わせを通じて「参加」を可能にするよう努力する必要もあろう。一方、民営化によって得られる収入の有効な活用も重要である。

また、公共財の範囲をよく検討しなければならない。例えば医療を民営化するような場合、新しい医療システムが貧困層にアクセスできないということになってはならない。公共財の範囲

の選択は「参加」と深く関連している。

(iii) 「参加」と中小企業政策

「成長」と「参加」の同時達成という観点から中小企業政策を検討する必要がある。これまで、中小企業のこの点からの重要性については必ずしも十分に考慮されない傾向があった。例えば、『東アジアの奇跡』の中で、中小企業の役割に関する検討は非常に短い。中小企業が雇用を拡大する効果を重視してきているが、中小企業政策は発展の成果をシェアさせる形で不満を防ぐための一つの政策として取り上げられており、農地改革、労働者への住宅供給政策と並んで論じられている。

しかし、むしろ中小企業政策は成長に非常にプラスであって、かつ「参加」を可能にする政策として捉える必要があろう。上記の世銀の研究は「中小企業における労働集約的製造業の急速な成長は、多数の労働者を吸収し、失業を減少させ、農村労働力を誘引した」と述べているが、中小企業には、少なくとも大きな4つの役割がある。第一に雇用を創出する。第二に大企業のサポーター・インダストリーとしてきわめて重要な外部経済を作り出す。第三に、特に地場産業を通じて、地方の振興につながる。第四に、日本におけるHONDAとかSONY等のケースのように、中小企業の中から非常に積極的な革新的企業が出てくる可能性もある。従って、中小企業の役割は、「成長」と「参加」の同時達成という意味でも、非常に重要だと考えられる。

米州開発銀行（IDB）は、中小企業重視の立場を、最近強く打ち出している。グワダラハラで行われた中小企業振興に関するセミナーがIDBの主催で開催されたが、そこでIDBから提出された文書は、次のように述べている。「アジアと比較して、ラテンアメリカは非常に中小企業を軽視したために、中小企業の占める割合が小さい。東アジア新興国においては、中小企業が生産構造に占める割合は、就業者数で50%を超え、付加価値でも25～40%に達する。ラテンアメリカはこれらと比較してはるかに低く、雇用では全体の3分の1から5分の1、付加価値では7分の1から3分の1である。これらは、チリ、ペルー、メキシコ、アルゼンチン等の諸国の研究に基づいている。」

これらの事実は、ラテンアメリカではいかに中小企業政策が不十分であったかを物語っている。その基本的原因の一つは、中小企業が生産要素市場にアクセスできないということにある。資金が不足し、優れた労働者も雇用できず、情報にもアクセスできない、といった点で不利になっている。

一方で中小企業の占める割合が相対的に小さい状況のなかで、大きなインフォーマル・セクターが存在することが、ラテンアメリカ地域の特徴であり、ペルーはその典型である。そしてインフォーマル・セクターが中小企業に加わっていくことが十分にできず、総合的な「参加型」発展ができないような状況にあったと言える。このように見ると、「参加」と「成長」の同時達成のために、中小企業政策が特に重要だということが理解されよう。

(注1) 乳児死亡率は1994年、5才未満児の死亡率は1995年。妊産婦死亡率は1990年。以下に述べるパラグアイ、チリについても同じ。国連開発計画『人間開発報告書』1997, p.200による。

(注2) 1995年。世界銀行『世界開発報告』1997, p.244による。

(注3) 1992年。国連開発計画前掲注1, p.204による。

参考文献

本稿執筆に際しては、『ペルー国別援助研究会報告書』に掲げられている参考文献のほか、以下のような文献を参照した。

Hosono, A. and N. Saavedra(eds.), *Development Strategies in East Asia and Latin America*, London : Macmillan Press. 1998

細野昭雄「参加型開発の経済的側面 3つのタイプの経済システムと「参加型開発」」『国際協力論集』神戸大学国際協力研究科、第4巻 第2号、1996年12月号

世界銀行『東アジアの奇跡 経済成長と政府の役割』白鳥正喜監訳、海外経済協力基金開発問題研究会訳、東洋経済新報社、1994年6月

細野昭雄「ラテンアメリカの経済発展 特徴と課題」『海外投資研究所報』第24巻第2号、1998年2月

細野昭雄『ラテンアメリカ経済』東京大学出版会、1983年

政治と行政

遅野井 茂雄

新たな政府の役割と政府の能力

ペルーにおける市場経済の発展に向けた改革は、初期のマクロ経済的な安定と構造改革の段階から、より長期的な制度構築の段階に入ったといえる(Naím 1995)。そのなかで問われるべき課題の一つは、経済開発における政府の役割の変化にともなった国家行政機構の再構築であり、それに必要な行政能力の強化である。つまり「市場の発見は、国家の再発見を迫る」のである(Naím 1995:2)。

フジモリ政権の改革で、政府の役割は、かつての生産分野の所有や企業的関与など市場への著しい介入主義から、資源の最適配分を市場に委ねる方向に転換した。財政基盤の強化など経済安定を強固にすること、安定した市場経済のルールと規制システムを整備・浸透させること、産業の再構築と輸出能力の拡大を図ること、教育、保健、インフラ等公共サービスや、貧困層への社会支援を効率的に供給するといった基本的な分野に重点が移されたといえる。

自由市場経済にふさわしい新たな政府の役割とその能力は、メリリー・グリンドルによって峻別されたように4つの分野に収斂するであろう(Grindle 1996: p.12)。

- ・ 政治経済活動に対する新しいルールを確定する制度的能力と新しい制度構造を構築する能力 (institutional capacity)
- ・ 経済開発戦略を遂行する技術能力の増大、既得権益を求める層から自立して経済政策を遂行する能力(technical capacity)
- ・ 公共サービスを供給し社会コストを補完する有効な計画を導入する行政能力、行政部門の効率性の増大(administrative capacity)
- ・ 政府の問題解決能力。対立を解決・調停し、社会的要請に対応する政治的能力の増大。新しい勢力の政治決定への参加を促し、地域レベルの政治参加と問題解決能力を増大させる能力 (political capacity)

こうしたレベルでの政府の新たな能力を実現することは、規模における「小さな政府」の次元にとどまらない、行政の質的な転換と能力の強化を意味しており、ペルー政府もこうした認識に立って、国際機関の援助を受けて行政機構の改革を推進している。

しかしペルーの行政機構の改革は容易ではない。本来の能力の低さに加え、1980年代の深刻な危機を通じて、政府はその肥大した規模とは裏腹に、著しい能力の低下と弱体化にみまわれ、社会の信頼を失ったからである。腐敗が遍在し、官としての本来の役割を果たせなかったばかりか、法秩序にいたるあらゆる面で行政の縮小と不在ともいえるべき混沌とした状態が進行していたわけである。そうした機能が低下した行政機構を、短期間に、新たな役割に見合った能力を備えた効率的な機構に再生するには、相当の政治意思とエネルギーを必要とする。加えて、ペルーでは近年、歴代政権による改革で、めまぐるしい制度変化を経験しており、官と民との間の信頼関係や有機的協力関係に乏しい。自由市場経済への発展という新たな制度変化にみあった新しい行政の

仕組みを、いかに導入するかという課題とともに、いかにそれを定着させていくかという点が問われる。政権交替など政治に左右されず、政治的報復から変化することがなく、社会全体に信頼され、効率と能力の点で優れ、真に公的利害を代表できる官僚機構の創設が要請されているのである。

以下、上記の制度構築、開発戦略における役割、行政改革、政治能力という4つのレベルから、ペルー・フジモリ政権の政治と行政について考察する。

制度構築の課題

ペルーの構造改革は、政府の政策といった市場への恣意的な介入の余地を少なくし、市場原理を軸にした一定のルールのもとに経済活動を置こうとしている。そのため国家企画庁(INP)や貿易庁(ICE)、分野別の開発銀行4行など、政府による市場介入の役割を担った諸機関が解体される一方で、市場経済が有効に働くようなルール設定に必要な夥しい法令を施行することによって、経済活動を新たに規制しようとしてきた。それは、アルバレスの言葉を借りれば、「企業的国家」から「規制的国家」への転換ということである(Alvarez 1995)。その中で、例えば、新設された機関INDECOPIは、「市場の番人として」、市場における自由で公正な競争を監督する第三者機関としての機能を果たしはじめている。

だが制度変化は、フォーマルな法制度だけではなく、インフォーマルな行動様式や経済文化とも密接に関わり、とくに後者の要素が重要である(North 1991)。経済活動を規制するルールを創り出し、それを経済主体や社会に深く浸透させて、取り引きコストを軽減するといった期待された効果を上げるためには、法律の制定にとどまらない、さまざまな努力が必要となる。

この点においては、フォーマルな制度と現実との乖離の大きさこそが、独立以降のラテンアメリカの制度受容の歴史であった点を想起すべきであって、とくにペルーにおいては、その乖離は甚だ著しいものであった。それは、170年も前に宣言された法の前の平等の原則と現存する階層構造や社会経済的差別・排除の構造、あるいは民主的原則や法律で保障された権利と民主制度の現実や人権の実態によく表現されている。最近の例ではベラスコ軍政(1968-75年)においても、法制度の変革を通じて構造改革に取り組み、労働と資本の協調的な経済の発展を目指したが、それは当事者双方に理解されず、結局は政府が期待したような成果を生まず挫折したのである(遅野井 1995)。

市場経済のルールを確立し、特権の無い、公正で自由な経済活動を保障することで、市場経済の発展につなげようとする政府の制度改革を、「市場経済への夢想」で終わらせないためには、政府が構築した市場経済の新たな規制システムの実行力を高めることによってルールに対する経済主体の信頼感を高め、長期的なルールへと定着させていく必要がある。また政府からの特権や保護を引き出しレントを追求してきた企業家の行動を変え、自立した経済主体を育てるとともに、法律といった没人格的なルールを嫌い、物事を特殊人間関係のネットワークの中で解決してきた行動様式や文化にまでメスを入れることが、要請されてくるだろう。閥閥や血統ではなく、業績に基づいて個人の努力や能力が公平に評価され、その下での個人的成功を社会が評価する環境が必要となってくるのである(遅野井 1997a)。

そのための政府の能力は、単に法律制定のレベルにとどまっていなければならない。日々の問題解

決のなかで第三者機関がその実行力を社会に示していくとともに、多様な分野の経済主体の意識変革を進め、求心力のある運動を促進していくことが必要になる。そうでなければ、改革は、一時的な規制緩和や経済自由化によるビジネス・チャンスの到来を、短期的利益や消費追求の動機だけで応えられる段階にとどまる可能性がある。政権交代によって、経済のルールが変わることを心配する向きが、いまだに大きいのである。

開発戦略：社会からの自立を越えて

フジモリ大統領は、強いリーダーシップを発揮し、既得権益からの圧力を抑えながら経済の安定化を進め、民営化など経済構造の転換を強力に進めてきた。それは大統領が既存の権力集団のアウトサイダーとして登場したという利点を生かしつつ、既成政治に反発する国民世論に支持され、IMFなど国際機関との協調による一貫した経済政策を遂行したために実現できたことであった。とくに民営化プロセスにおける透明度の高さは、経済改革においてフジモリ政権がラテンアメリカで誇れる実績であろう。

フジモリ政権が経済政策運営において示した特殊な社会利益勢力からの自立度の高さは、国家が一部の権益の利害のために存在したとする従来の国家のあり方への深い反省に基づくものと言えるのであって、経済活動や市場への政府の恣意的介入を最小限にとどめようとする経済自由主義と平仄を合わせる結果となっている。それは、投資家についての内外の差別や、関税や産業における分野別選択的差別や振興策を否定し、内外投資家の平等の原則や一律関税、産業政策を嫌うレッセフェールの行き方が優先される現実となって表れている。

だが、一定度の経済安定化が終了し、持続的な長期的な経済発展の方向を見据える段階において、今後は、社会勢力からの自立というだけでは留まらず、目標に向けて様々な政治経済主体を誘導し、調整する能力が求められてくるであろう。社会からの自立性が、過去の政府が一部経済権力の植民地にされたといった、単に社会勢力や民間の経済主体に対する不信感だけに支えられているとすれば、不幸なことである。政府は民間の信頼を失い、また民間も政府の信頼を失っている現状では、ポジティブな発展への展望は開かれまいだろう。ペルーは現代史において、企業家層と国家との間の調整やコミュニケーションの経験を欠いてきた国である(Thorp 1992)。新しい市場経済における役割を双方が十分認識したうえで、国の近代化や発展に向け調整し協力することが必要である。

また、市場経済を円滑に進め効率的に発展させるために要請される政府の役割は大きい。とくにペルーのようにインフォーマルな経済主体が過半を越す国では、市場経済の利益が近代的大企業の側に偏することになる可能性が大きいからである。それを防ぐためにも独禁法など第三者機関の機能が重要になるが、それに加えて、小零細生産者の市場への参加能力と参加機会を高める積極的な政策が必要になるであろう。

自由市場経済の枠組みを整備する中で放置するだけであれば、経済自由化のメリットを最大限に活用して発展する寡占的大企業と小零細企業の差は広がる可能性がある。とくに融資や技術、情報へのアクセスは小企業には著しく限定されるからである。ペルーの貧困層は労働市場から排除された上に、融資の市場からも排除され、家屋・農地などの不動産の所有権をもてず、貧困層にとどまっている現実がある(Figueroa, et al., 1996)。経済活動に参加しようとする意思をもつ無数の

小規模な経済主体が、市場における競争に参加できるよう、その参加機会の条件において平等性を確保することが、成長の成果が広く社会に共有されるべき経済発展のためには必要である。そのためには、融資機会の提供とともに、教育など社会投資を充実させ、機会の平等や社会的流動性を高める政府の努力が不可欠である。

現在フジモリ政権が進めている徹底した自由化を通じて比較優位を追求して経済発展を遂げようとするかぎりにおいて、ペルーの発展は一次産品の開発と輸出、一次産品の加工と関連分野の製造業という点に収斂するであろう(遅野井 1996)。こうした形で成長が進めば、豊富な輸出一次産品の下で、いわゆる「オランダ病」が発生し、製造品の輸出は抑制され、雇用は限定され、国民の3割にしか恩恵は及ばない。その結果もたらされる近代化は「新しい寡頭層」を生み出し、一般国民には排他的な性格のものとなり、政治社会的に不安定な状態をもたらす可能性がある(Schuldt 1995)。こうした展望は、おそらく先の公邸人質事件のインパクトとあいまって、社会投資に対する政府の政策に影響を与えていくことであろう。

たしかに白人層を頂点に混血層を介しインディオ民衆層を底辺に押しとどめる植民地時代以降の階層社会は、近代化や社会改革によって社会流動化が進み変容している。1969年以降の農地改革によって大土地所有制が解体され、半封建的な制度も解消された。政治面での民主化も進み、80年以降、選挙権など市民権での差別はなくなり、民衆層が政治動向を左右するにいたり、またインフォーマル・セクターを中心に経済分野における都市民衆層の影響力も格段と大きくなっている。だが富の集中や社会階層的な構造は厳然と存在しており、逆にフォーマルな制度上の差別がなくなっただけに、目にみえない差別構造が社会経済的に残っている。コスタよりはアンデスやアマゾン、都市よりは農村に住むほどに、また白人よりはメスティソ、チョロ(都市に出てきた地方出身者)、インディオに比重を移すにつれて、インフォーマルな差別構造が強まるのである。地域的、文化的、社会的、民族的に規定された差別や排除の構造がある。スペイン語ができないことや、貧困という条件による社会的排除と差別の構造が存在することが、アンデス農村からの農民の流出と都市への流入を推し進める力となっているのである。

階層社会の構造は、ラテンアメリカでも顕著なペルーの所得格差に反映している。R.ウェブによる1961年の所得分配の調査では、富裕層の1%が国民所得の31%、上位10%が53%を占め、下位貧困層の30%は所得の5%を占めるにすぎなかった。最上位10%と最下位10%の所得比は、53対1である。70年代前半のベラスコ軍政による構造改革は、国民所得の2%を18%の労働者に移転したにとどまり、中産階層など国民の上位25%に恩恵を及ぼしたに過ぎず、所得上の階層的構造にはほとんど影響がなかったというのが研究者のコンセンサスである。80年代の経済危機と90年代の安定化や構造調整は、所得水準全体の低下をまねき、80年の最低賃金の水準を100とすれば、90年には23まで下降した。調査は行われていないため正確な統計はないが、所得ピラミッドは、より上部は延び、底辺下部に広がっているものと見られる(Figueroa, A. et al., 1996:35-39)。

かつて「40家族の支配」ともいわれた寡頭支配の構造は、軍政の改革で変容し、資産を所有する階層の出身や民族的背景はより多様化しているが、資産の集中傾向は新たな形で強まっているとみられる。80年代末の数字では、ロメロ、プレシア、バカス・ベンティンなどの13の経済グループはGDPの17%に相当する所得を生み(Campodonico, et al., 1993:122)、80家族が銀行を所有する経済グループに属している。この階層に続くのが、大学教育を受けた職業専門家からなる中

間層であり、93年にその割合は経済活動人口の9%まで拡大しているが、ペルーの中間層の割合は小さい。これに経済活動人口の43%を占める大方の賃金労働者が続き、次に51%(1994年)にのぼる都市のインフォーマル・セクター、そして人口の25%に相当する農民が階層の底辺を構成する(Figueroa, et al., 1996:32-33)。

労働市場からの排除がインフォーマルセクターを拡大し、また融資等への機会からの排除が彼ら大多数の都市居住者の社会的上昇の機会を奪っている。さらに法的に保障された制度や権利、公的サービスが、大多数の民衆層にはアクセス困難な状況に置かれてきたことも、民衆層を貧困層にとどめる条件となっている。

行政機構の近代化

フジモリ政権は、これまで大幅な人員調整と行政の合理化を通じて、中央政府については規模の上において「小さな政府」を実現した。

国税庁(SUNAT)、税関庁(SUNAD)といった徴税機関、国家社会開発補償基金(FONCODES)、知的所有権・競争擁護庁(INDECOPI)、民間年金基金監督庁(SAFP)、民営化委員会(COPRI)など、改組ないし新設された機関は、効率もよく、士気の高い人材を擁する機関として信頼を集めている。また、電信電話分野における監督機関(OSPITEL)など、民営化された企業について公共財の適切な供給を監督するための第三者機関が設置された。

これらは市場経済下の新たな規制システムを保証する監督機関であったり、公共財の確保や「市場の失敗」の補完といった具体的目的を持った組織で、いずれも組織法上は、民間機関と同じ賃金・雇用体系を取り入れ、採用方法も競争で行われており、本体省庁の枠外に位置する独立機関としての性格を持っている。

問題は、こうした行政改革が必要に応じてパッチワーク的に行われ、一貫した理念や思想のもとで行政の機能と近代化が体系的に行われてこなかった点である(大野1996)。とくに一般国民への公共サービスを直接担うとともに、分野別の政策立案を行う行政本体の質的改革が遅れている。保健、教育など最優先課題である公共サービスを担うべき社会開発関連の省庁や社会支援を担う関連プログラムは任務が重複することが多く、それが限られた予算の中で行政の非効率を生み円滑に執行できない結果をもたらしている。行政の執行能力を含めた抜本的改革が求められているのである。構造調整の成功の一端が、政府が規模を縮小し、不必要な財政負担から免れて、本来果たすべく基本サービスを確保充実することにあるということを前提にするとすれば、政府の効果的な社会支援体制の整備と政策執行能力の向上は、ペルーの経済発展の行方を左右する重要な課題である。

フジモリ政権は二期目に入り1996年7月、パンドルフィ内閣により行政機構の抜本的な改革を進めることが決定され、行政近代化委員会が設置された。これは96年に合意されたIMFとの3ヶ年経済計画にも盛り込まれた国際公約ともなっているものである。米州開発銀行(IDB)等の支援を受け、各省庁に対応した作業グループによる省庁の機能と目的についての評価作業を行い、その結果に基づき97年には具体的な行政機構改革法案が国会に提示され、98年度の予算案において改革案は具体化される見通しである。人員の組み替え、民間並みの賃金体系と業績主義の導入に基づいた、効率の良い、公的サービスの供給機構たる行政への再生が想定されているが、新たな

人員調整が避けられない改革となるだけに、強い政治意思が必要であり紆余曲折が予想される。その過程で、昨年、女性省が新たに設置され、大統領府との関連や社会開発予算の配分との関連など、行政近代化計画との整合性が問われている。

社会の個別利益から自律性を有して公的利益を優先し、その存在感が国民に信頼され、分け隔てなく国民に広く公共サービスを実施できる行政府をどう作り上げるか。改革は、本来の意味において権威のある公的な政府、官の構築を意味するものであって、かつてペルーでは存在しなかった行政機構の創設の事業といっても過言ではない。急激な社会変動や財政基盤の弱さも原因であったが、これまで大多数の国民にとって、国家は必要な保護を与えてくれる存在からはほど遠い実体であり、法的に保障された制度や権利、公行政に対する困難なアクセスが、国民の大多数の権利を奪い、貧困状態にとどめてきた要因でもあった。

またペルーは、貧困、失業、差別を含め、社会、文化、階層、民族、地域などさまざまなレベルで交差する複雑で構造的な問題群を抱えている。こうした問題群に対し、調整力や構想力という点で能力の乏しい少数の限定的な政府行政基盤をもって対応するだけでは十分ではないだろう。日系人大統領と、少数の経済チーム、多数の日系人を含む士気の高いテクノクラートが政権を支えているが、こうした人材や行政基盤だけでは、近代的なペルーを建設するに際し、この国の複雑で深い実相に対応できる体制とはいえない。おそらくこうした政策運営が続く限り、それは限られ断片的な統治とならざるをえず、たとえ2005年までの長期政権が可能となったとしても、地方分権や地域開発といった、ペルーの開発にとって焦眉で複雑な課題に対応できる活力は乏しいものとなるだろう(遅野井 1997b)。幅広い地域や社会の利害に配慮し、政策立案や執行に従事しうる、層の厚い行政基盤が求められる。そしてまた民間投資を誘導し地域開発の動きを指示しうる開発計画の立案を担う行政の役割も避けることはできないであろう。

司法行政の改革

司法改革は、92年の「自主クーデター」の動機の一つでもあったが、これまで二度の改革の意図も具体的に進展しなかった。96年に入り海軍の退役軍人デジェピアネを事務局長とする行政府主導の司法調整会議(CCJ)が設置され、政治意思と財源の裏付けを背景に、世界銀行等の支援を受け、昨年8月以降本格的な改革に着手しようとしている。効率的な司法行政組織への転換を行い、民間並みの賃金体系を採用して、腐敗の少ない、迅速で効率の良い、公正な司法権の確立と司法サービスの実現を目指した改革であり、98年末の改革の実施を目標としている。

この改革の試みは、司法権の独立性を侵害するものと批判にさらされているが、司法行政に低所得層や地方住民が容易に、かつ公正にアクセスできるような実効力がともなうとすれば、司法は国民の信頼感を増し、貧困層への生活改善に寄与していくことは疑いない。フォーマルなレベルで認められた諸権利が下層大衆に実効的に保障されていくとすれば、社会的な排除のメカニズムは改善されていくであろう。もとより、公正で効率的な司法サービスを提供することは、ペルーでは経験したことの無い事業であり、地方で勤務する優秀な人員の手当てをどうするかをはじめとして、容易ならざる改革である。

司法行政の近代化は、国家近代化とともに市場経済の発展には不可欠な準備であるとしても、改革が判事など司法内部の不信感と対立を深め、混乱を助長しないとも限らず、時間をかけても改

革の理念を浸透させるコンセンサス構築の努力が必要であろう。これまでの改革の失敗の経験が繰り返されてはならない。

政治能力

ペルーは、地勢上、また民族的にきわめて複雑で多様な特色をもっている。それは国内のコミュニケーションを困難にし、国としてのまとまりや結束、統合を阻害する要因としてはたらいてきたが、他面で、それはペルーのもつ豊かさを逆に意味しており、世界におけるペルーのもつ比較優位に転ずる可能性を秘めるものでもある。例えば鉱業、漁業、農業など資源の多様さはもとより、世界の気候帯のほとんどが存在し、生物多様性の多さでは世界最高水準にある。多様な民族的な要素を含めて、こうした要素をペルーが世界に誇ることでできる要素として、積極的に捉え直すことが重要であろう。その場合に、求められるのは、そうした世界におけるペルーの比較優位を見出す方向に、多様な要素をまとめたり、組織化できる力量であり、多様な地域、社会、民間の経済主体との調整力、組織力ということである。

1980年代半ばまでに隆盛を誇った新しい社会運動の動きは、治安の悪化や市場化の加速の中で、勢いを殺がれ、より個人主義的な方向に人々を追いやっているが、ペルーには各民衆レベルで様々な集団的な行為が潜在的に存在する。そうした住民の参加エネルギーを地域レベルですくい上げ、問題解決と地域開発に向けて組織化する政治的能力が求められてくるといえる(Sagasti et al., 1994)。

そのためのリーダーシップが求められるが、90年代前半の危機を脱して安定化を遂げるにつれ、大統領の役割も危機の管理者から、安定的な発展の建設者という方向に変化することが必要である。その中で、危機の收拾と初期の改革の段階には、利点として作用してきた指導性的特徴が安定期に入ると不利に働く局面が現れてくる。

フジモリ政権はプラグマティズムゆえに国民の支持を得てきたのであるが、それは政治的ビジョンが希薄であることの裏返しである。経済の安定化が一段落した現在、複雑な社会をまとめ、広範な改革主体を糾合する求心力と凝集力を高めることが必要となっている。そのための将来的な目標やビジョンを設定し、またそれを推進する主体やエネルギーが求められているといえよう。民衆は、自己責任に基づき、市場経済に積極的に参加しようとする自由な個人というよりは、一部を除き、依然として政府の施策や贈与の受動的受益者であり続け、民衆との直接的接触というフジモリ政権の政治スタイル、ネオ・ポピュリズムともいべき政治的特徴を強めている(遅野井1997a)。企業家層も、リスクを恐れずペルーの発展のために投資するといった、政府の市場経済政策を後押しするエネルギーは希薄である。経済モデルへの国民の一体感の強化や、21世紀に向け官民の発展に向けたビジョンの共有が求められる。

フジモリ大統領は強いリーダーシップを発揮して改革を導いてきたが、今後、個人的な支配、恣意的な支配のタイプから、重層な制度構築に基づいた支配への脱却がますます求められていくであろう。それは国の求心力やコンセンサスを強化する政治スタイルへの転換と、信頼と権威のある法制度に則った責任ある政治運営の強化ということに尽きる。ペルー政治は、いまだ、予測不可能性を残すほどに、個人的リーダーシップに依存しているといわざるをえない。

政治安定にとって重要なことは、層の厚い中堅や中間的なリーダーシップを幅広く構築していくことである。それはすでにみた行政の近代化を通じての作業であるとともに、また政党や他の

組織による適切な代表構造を通じて行う作業をともなうものである。国民の既成政治への反発を原動力に誕生した大統領は、政党政治の旧弊である中間のエリートやボスによる支配や腐敗、搾取に陥るのを恐れるあまり、物資の配給や公共事業を介した大統領や中央政府による民衆との直接的な関係を強化せざるをえない。こうした統治は、個人的指導者あつての統治であり安定となつて、将来的なシステムとしての安定を保障するものではないだろう。(1997年3月)

参考文献

遅野井茂雄 (1995)『現代ペルーとフジモリ政権』アジア経済研究所

遅野井茂雄 (1996)「改革の現段階と発展の課題」

(『ペルー第二期フジモリ政権の課題と今後の国際的支援のあり方』日本国際問題研究所)

遅野井茂雄 (1997a)「新自由主義下の国家と社会：制度構築の課題」

(小池洋一・西島章次編『市場と政府』アジア経済研究所)

遅野井茂雄(1997b)「ペルー：長期政権化の展望と政治動向」

(『ラテンアメリカ・レポート』3月号)

大野 泉 (1996)「制度構築の課題と国際支援」

(『ペルー第二期フジモリ政権の課題と今後の国際的支援のあり方』日本国際問題研究所)

Alvarez R., Augusto (1995) "Del Estado empresario al Estado regulador," en Julio Cotler (editor), Perú 1964-1994: Economía, Sociedad y Política, Lima, IEP, 69-91.

Campodónico, Humberto et al. (1993) De poder a poder: Grupos de poder, gremios empresariales y política macroeconómica, Lima, Dsco.

Figueroa, A. et al. (1996) Social Exclusion and Inequality in Peru, ILO.

Grindle, Merilee S. (1996) Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa, Cambridge University Press.

Malpica, Carlos (1989) El poder economico en el Perú, Lima, Mosca Azul.

Naím, Moisés (1995) Latin America's Journey to the Market. From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy, San Francisco, International Center for Economic Growth.

North, Douglass C. (1990) Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press.

Sagasti, Francisco et al. (1994) Democracia y buen gobierno (Proyecto Agenda: Perú), Lima, Apoyo.

Schuldt, Jurgen (1995) La enfermedad holandesa y otros virus de la economía peruana, Lima, IEP.

Thorp, Rosemary (1991) Economic Management and Economic Development in Peru and Colombia, OECD Development Center/Macmillan.

ペルーの工業開発

特産品集積地の利用

加賀美 充洋

1. クラスターとは?

最近の工業開発論にヨーロッパにおける工業集積地区の研究から新たな理論、「クラスター論」が出てきている。ドイツのバーデン - ヴュルテンベルク、デンマークのジユトランド、イタリアの「第3のイタリア」(北西部の第1イタリア、南部の第2イタリアにたいして、東北・中央イタリアを指す)等が特産品作りに特化して、家族単位の小企業が群落的集積体を形成している。品質が高く、輸出競争力もある製品を作るこれらの工業地区(“ industrial districts ”)の出現・発展が1980年代後半から注目されだした。これは実証されるべき仮説というよりは、いくつかの実際の工業地区の成功の結果として、開発論に役立てられるのではないかとされているもので、工業地区は次のような特徴を有している。

(イ)特定産業に特化して、特定地区に集積地を作っている。

(ロ)家族経営に立脚した零細・小企業がその地区の主体であり、生産プロセスを企業間で分業して行っている。競争と同時に、企業間の協力関係も密である。

(ハ)熟練度の高い労働力が存在し、企業家自身も製造とマーケティングに精通している。

(ニ)制度的(支援)体制が存在。それらは、企業家間の情報ネットワーク、労働組合、経営者団体等の利益集団、自助努力的グループや特定産業協会、地方政府の協力体制等の存在である。

(ホ)集積体は、経済活動の社会・文化・地域的植え付け(embeddedness)の側面があり、価値観の共有、信頼、協調精神等が基礎になっている。

こうした工業地区の分析から「クラスター」が定義される。クラスターは、「小企業による特定部門の地理的集中」といえる(Humphrey and Schmitz 1996)。クラスター内では、企業間に情報の外部性が働き、「集団の効率」が高まる。それらは企業間の情報ネットワーク、生産プロセス間の分業生産あるいは部品の下請関係、搬送・配送等のサービスと異業種間の結びつき(生産・取引費用の減少)等を通してクラスター全体の生産性が高まることを意味する。ここで重要なことは、クラスター論は、個々の企業の分析ではなく集団ないしグループの経済活動を総体的に捉えていることである。即ちミクロでもマクロでもない、集合体としての「メソレベル」の分析である。今までこの中間形態のグループとしての経済分析は行われてこなかった。

更に、クラスター論は途上国の工業戦略に役立てることができる点で、(イ)途上国に多い零細・小企業の利用、(ロ)地域的分布を活かした地域開発、(ハ)集団の効率を利用した生産性向上や技術革新への示唆、等を含んでいる。

発展途上国では、インフォーマル・セクターの零細・小企業が活発な経済活動を行っており、その柔軟性、適応力、市場動向への敏感な対応等は考えられる以上にあるといわれる。こうしたイ

ンフォーマル部門は工業地区内に数多く見られる。インフォーマル部門をいかにフォーマル化(土地・会社登録や納税等)するかといった問題は残るが、これらの活発な零細・小企業を発展に活用する意義は大きい。また途上国では既に陶器、革製品、工芸品、繊維製品、観光産業等で地場産業(産地)の発展がみられ、クラスターといわれるべき零細・小企業の集積地は多数存在しているため、これらの更なる活用が望まれる。

クラスターの地理的分布は非常に偶然に左右される。原料の産地であったり、ヨーロッパ等の移民が特定地域にコロニーを作り、技術を伝えたりといった理由による。クラスターが必ずしも首都や都市の周りに集中していないことは、そうしたクラスターを利用した地域開発によって中央と地方の雇用・所得格差是正に役立てることができる。

情報のスピルオーバー効果、水平的ネットワーキング等による集団の効率には、技術進歩に貢献する側面がある。情報の共有によるプロセス・イノベーション(生産工程の改良)や、外的変化に対応したプロダクト・イノベーション(製品差別化や新製品開発)がグループ全体の協調によって生まれる可能性が高い。これらは、地方政府なり公的研究機関の支援があるとさらに加速されることが知られている。

以上のようにクラスター論は、途上国の工業化に種々の示唆、特に政策面での貢献ができると考えられている(中南米における零細・中小企業の重要性に関しては、加賀美 1995 を参照)。

2. ペルーのクラスター

ペルーの零細・小企業による企業集積体は14カ所に存在する。それらは、以下の通りである。(図1参照)

(イ)イキトス	木材、農産加工業
(ロ)ピウラ	マンゴー、レモン製品
(ハ)カハマルカ	乳製品
(ニ)トルヒーリョ	革製品、アスパラガス
(ホ)ガマラ	衣料品
(ヘ)コノ・ノルテ	木製家具、革製品
(ト)コノ・スル	衣料品
(チ)ワンカヨ	手工業、衣料品、商業
(リ)イカ	ワイン・ピスコ産業
(ヌ)クスコ	観光、手工業
(ル)アレキッパ	衣料品、金属加工
(ヲ)プノ・フリアカ	金属加工、衣料品
(ワ)イロ	水産業
(カ)タクナ	商業

これらのクラスターの多くは、資源賦存(原料生産地、観光等)に関係している。最近特に有名になっているリマ市のガマラについては、次のような特徴を有している。

(1) ガマラ地区の事例

リマ市西部のラ・ビクトリア地域に約7,000社といわれるアパレルの縫製・仕立加工を行う零細・小企業集積群がみられる(表1参照)。ここでは、糸類、布類、ボタン、ジッパー等の専門化された商品を販売する零細露店商から始まり、ガレリアといわれる5～6階建ての建物を小部屋に仕切って、縫製工場(衣類、Tシャツ、下着類等)、展示・販売場、アパレルに関連した機械類の販売・修理店、レストラン等がごった返しに入っているビルがある。この集積地域にはガレリアの数は85、露店は2,400存在し、4万人の雇用、年商6億ドル以上を生み出している(遅野井1995b)。

生産品としては、Tシャツが多く、企業全体の39%がその製造に従事し、以下ニット製品25%、下着類19%、ジーンズ14%、トレーナー11%となっている。また、乳児服、制服、コート、ワイシャツの他、生地等が販売されている。企業の規模は、1店舗当たり5.4人と推計され(Villaran 1994)、零細企業がほとんどを占める。

このガマラ地区(ガマラ通りの名前をとり呼ばれている)は元来イタリア系の移民がいて繊維産業に従事していた地区であるが、バスのターミナルが近くにあり、プノ、クスコ、ワンカヨあたりのインディヘナが都市化の波に乗り、リマに出て来てそのままこの地区に定住してしまったといわれる。これらアイマラ族、ケチュア族のインディヘナ達は、自分の出身の村で何が必要かを知っているので、当初交易に従事し、除々に自分達も衣類の生産、販売を行うようになった。現在では、この地区がリマの既製服市場の約8割を占めるといわれる。またプノ経由でボリビアに輸出も行われている。即ち膨大なインディヘナの需要が背景にあってこのガマラ地区の隆盛が理解できるのである。

ガマラ地区では生産者の組合も結成され(製品別に約30の共同組合があり、また輸出向けとしてガマラ輸出コンソーシアム協会等が存在)、ガマラの企業家達を対象とした雑誌『ガマラ』(Gamarra: La Revista de los Empresarios)も発行されている。企業家達の水平的ネットワークが徐々に形成されつつあり、ファックスや携帯電話の需要も年々増加している。雑誌『ガマラ』は1996年12月に税監督庁(SUNAT)の長官をガマラに招待して税に関する初めてのセミナーを開催したことを報じている(Año 3, No. 37, Diciembre 1996)。アドリアン・レベリャ長官によれば、一般販売税(IGV、付加価値税の一種)に関して、ペルー全国平均で商業部門では55%の税金未納、繊維部門では53%の未納(例えば繊維の場合、年間売り上げ19億8,100万ソルのうち18%のIGV、3億5700万ソルがSUNATに納税されなければならないが、実際には1億6,600万ソルしか納税されなかった)があったという。ガマラでもインフォーマル部門が多く、こうしたセミナーを通して土地の登記、会社登録や納税義務の教育が自発的に行われることは、有意義なことである。実際に長官は、この時ガマラ地区にSUNATの事務所を作ることを約束している。

(2) ガマラの評価

ガマラをクラスターとして見ると、最初に示した特徴に照らして、先ず第1の特徴、繊維製品に特化して集積地区を形成している点で、クラスターといえる。次の特徴の零細企業主体による競争と協力関係も、特に後者はこの2、3年の間に輸出できるよう競争力を高めるという点で協調関係が見られ、その特徴を有していると言える。三番目の企業家の熟練度であるが、この点では、まだ低いといえる。但し、品質等は悪くても前述したようにインディヘナの市場を知っていると

いう意味では需要反応型のクラスターである。制度的支援体制に関しては、特に公的支援は徐々に体制が整いつつあるが、基本的には企業家による民間のイニシアティブが先行している。

最後に、経済活動の社会・文化・地域的植えつけという意味では、インディヘナを中心とした価値観の共有、信頼、協調精神があり、1つのクラスターと言えよう。このようにガマラは現在のペルーにおいて成功したクラスターとしてその知名度を内外に高めつつあるが、いくつかの問題点もかかえている。それらは以下に要約されよう。

- (イ)近年中国等を中心としたアジアからの低価格の繊維製品の輸入が急増しており、国内市場で競争が激化（ガマラ地区韓国人、中国人の進出もある）している。
- (ロ)品質、デザイン等輸出競争力の点で遅れている。これは、エクアドル、ボリビア等のインディヘナを対象としているうちは良いが、その他の外国市場への参入ということになれば隘路となる。
- (ハ)自発的に発生し、活力のあるクラスターであるが、企業の近代化、取引の透明性、効率的制度の確立という意味では、インフォーマル部門のフォーマル化が必要で、企業登録の簡素化、納税の簡素化・効率化といった点は避けて通れない政策課題である（表2参照）。

3. クラスターによる開発

以上みてきたようにペルーの特産品集積地区は、民間のイニシアティブによって形成され、公的支援はほとんどなかったといえる。クラスターを利用した経済開発と言う点では、クラスターによる雇用・所得の創出、地域開発の核としての発展、水平的ネットワークを利用した生産性や技術への貢献を指摘できる。しかし、ペルー工業全体のレベルが、技術水準の低さ、競争力の欠如、経営・管理の近代化の遅れ等をかかえている現在、民間のイニシアティブのみならず、政府の補完的支援が緊急に必要となる。以下にフジモリ政権下の支援策をみてみよう。ここでは、クラスターの主体が零細・小企業なので、それらに対する支援策を要約する（なおペルー工業1の企業規模別構成等に関しては表3及び表4を参照）。

(1) フジモリ政権下の支援

フジモリ政権下、91年11月に「零細小企業振興法」が出された。この法律は先ず零細・小企業を明確に定義した。零細企業は、従業員10人未満、売上額が最低課税単位の12倍まで（95年で約1万ドル）、小企業は20人未満で最低課税単位25倍まで（同2万2,000ドル）である。さらにこの法律は、登録・認可の簡素化、税制（単一課税）の簡素化、法的補助、輸出支援等を定めた。

商工省(MITINCI)は、94年に本格的零細・小企業支援策を発表した。「零細・小企業計画(PPME)」である。支援目標は、競争力の強化、輸出促進、技術開発、分権化等である。そのために、制度的支援、金融的支援、技術的支援が考えられている。なお、同計画はスイスのCOTESU(スイス技術協力)とスペインのAECI(スペイン国際協力庁)が協定に基づき協力している。

(a)制度的支援

企業登録の簡素化に関しては、登録申請から登録までの期間の短縮、登録費用の削減等が図られた。また税制に関しては簡素化、零細企業に対する救済等が考えられた（現行の税制度は、一般所得税、特別所得税、簡易単一税、<RUS>、一般販売税<IGV>、選択消費税<ISC>、関税である）。

金融支援に関連して、零細・小企業の投資の促進と金融アクセスを容易にするため、民間による小零細企業開発機関(EDPYMES)の発足を認可して貸出基準と必要書類の簡素化、申込みから貸出に要する時間短縮等、零細・小企業への融資の利便を図った。

情報や専門的アドバイスのためには、総合サービスセンター（サービス・モジュール）を複数設置、手工業者のニーズに合わせた手工業品サービスセンターも設置した。さらに企業情報システム（SIE）を作り MITINCI の支局を通じて企業情報を提供している。部品供給の連鎖に関連した下請制度の普及に関しては、下請け斡旋機関のボルサ制度の強化が図られ、リマ、アレキッパ、トルヒーリオの全国工業者協会(SNI)に設置されている同制度を全国の主要都市に拡大する予定である。

(b)金融的支援

零細・小企業に対する金融的支援の基本的構図は、開発金融公社（COFIDE）、零細企業推進基金（FONDEMI）、国家社会開発補償基金（FONCODES）、米州開発銀行（IDB）等の資金が、商業銀行、市立貯蓄信用金庫（CMAC、12金庫存在）、NGO等を通じて零細・小企業に流れている。即ち、COFIDE、FONDEMI、FONCODES、IDB等は直接零細・小企業に貸出しを行うのではなく、商業銀行等を通じた二階建て構造になっている。前述した小零細企業開発機関(EDPYMES)も小規模融資を行っている。件数的には市立貯蓄信用金庫とNGOを通じた融資が多い。

市立貯蓄信用金庫は、質屋型融資（担保に金・銀を取り、貸出平均は90ドル/件と小規模）ビジネス融資（担保に動産を取り、貸出平均は770ドル/件）及び個人融資（公務員のサイドビジネス用、担保は無いが公務員の給料からさし引かれる、貸出平均370ドル/件）を行っている。96年6月末で有効な貸出し実績は54,000件、3,950万ドルに上っている。平均貸出額は、1件約700ドルである。

NGOを通じたものではペルー共同体行動(ACP)が有名である。95年末で22,000件の貸出しを行い、貸出し額は800万ドルに上っている。1件当たり平均は500ドルの小規模のものである。ACPはリマだけで営業している。民間銀行を通じたものは、コンティネタル銀行とビーゼ銀行が零細・小企業向け融資枠を持っている。

1996年になりリカルド・マルケス副大統領の音頭取りでMIBANCO（零細企業銀行）構想が出ている。これは、ボリビアにおけるBanco Sol（太陽銀行）、バングラデシュのグラミン銀行、インドネシアのBRI（インドネシア人民銀行）等の零細企業向け融資の成功例、上述のペルーにおける市立貯蓄信用金庫等の貸出しが急増していることを受けて、同種の銀行の設立が必要とされ、現在専門委員会がその可能性を検討している。

開発金融公社（COFIDE）は二階建金融として一階に当たる商業銀行に資金を供給している。

零細企業プログラム (PROMICRO) 及び、小企業プログラム (PROPEM-CAF) が零細・小企業向けで、95年の貸出、9,500万ドルは総貸出額の25%に相当した。COFIDEの資金源は、カリブ開発公社 (CAF)、米州開発銀行 (IDB)、日本の輸出入銀行等である。またCOFIDEは信用保証として保証基金 (FOGAPI) を持ち、これはオランダの援助が入っているといわれる。

国際機関のIDBは、ペルーに対して95年末残高ベースで14億7,880万ドルの融資及び技術協力を行っている (融資残高は14億ドル4,370万ドル)。この内、零細企業向けは、1990年に始まった「零細企業向け総合信用プログラム融資制度」を通しての2,500万ドルがCOFIDEに対して行われている。IDBの資金は、市立貯蓄信用金庫、商業会議所、NGO (例えばアビタ・ペルー、ペルー女性協会等) を通して零細企業に流れている。

(c) 技術的支援

技術の普及や職業訓練に関しては、次の諸機関が種々の支援を行っている。それらは、(イ)労働社会振興省 (低所得若年層向け、貧困対策用及び女性向け職業訓練等)、(ロ)工業技術訓練サービスセンター (SENATI: 全国14カ所に地域センターを有し、種々の訓練コースを提供)、(ハ)小零細企業訓練所 (IPACE)、(ニ)開発工学センター (CIPDEL)、(ホ)インフォーマルセクター開発研究所 (IDESI: 金融アクセス方法等の講座)、(ヘ)NGO コンソーシアム (COPEME: 技術移転プログラム) 等である。

この他大学が零細小企業に対して技術指導やコンサルティングを行っており、リマ大学、カトリック大学、国立工科大学、サンマルコス大学等が貢献している。特にリマ大学は、96年まで商工省 (MITINCI) の次官であったハイメ・ガルシア氏を座長として、「中小企業総合支援プロジェクト」を始めている。またヨーロッパ連合 (EU) は、商工省と組んで「零細企業プログラム」を実施しており、FONDEMIの融資の他、職業訓練・技術指導を全国50の訓練施設と連携して行っている。

(2) 今後の課題

クラスターを利用し、零細・中小企業の活力を使いながらペルーの製造業を発展させるためには、今後克服しなければならないいくつかの課題が存在する。それらは以下に要約されよう。

第1に、フジモリ政権の経済政策が、自由化、市場機構重視であるので、特定部門、特定規模の企業を対象とした産業政策は、基本的に採らない立場にある。自由化路線を強く押し進めると、ペルーの比較優位を活かした産業発展ということになり、一次産品 (農産物、水産物、林産物、鉱産物) の加工業、ペルー綿、アルパカ等を原料とする繊維産業、観光業、サービス産業等が発展すると予想される。これは隣国チリの発展パターンと同じでありその意味ではチリの開発が手本となる。しかし、チリでは中小企業対策が全く無いわけではない。CORFO (産業公団) 等を中心にしてかなり総合的な中小企業支援策が採られている。特にエルウィン政権 (1990-94年) では、「中小企業支援プログラム」が実施され、そこでは従来の補助金や利子補給の考え方を止め、なるべく全産業をカバーした、中小企業の差別の是正という立場が採られた。具体的には、「金融へのアクセスにおける差別の改善、情報へのアクセスにおける差別の改善、技術や近代化に必要な経営資源へのアクセスにおける差別の改善、訓練の機会へのアクセスにおける差別への改善を行う

ことを目指す」ものであった(細野1995)。ペルーにおける中小企業政策は、第二期フジモリ政権になってやっと本格的に行われるようになり、自らも零細企業出身であるリカルド・マルケス副大統領を中心に進められることになっている。しかし、上述したように零細・中小企業政策は種々のプログラムがあることはあるが、それぞれバラバラの印象で底に流れる哲学や総合的アプローチに欠けるきらいがある。MITINCIの中小企業ユニットを中心にした「零細・小企業計画(PPME)」の制度面、資金面、人材面での補強が必要と思われる。

第2に、インフォーマル部門のフォーマル化の問題がある。税制等に組み込まれ、所得が補足されるマイナス面を、不動産登記による市場化(担保としてあるいは不動産の売買として)、金融・技術等へのアクセスの拡大といったポジティブな面へ変える支援策を考えなければならない。

第3に、ペルーのクラスターで生産される製品は、世界市場での競争力という点では、まだまだ品質、価格、納期といった点で遅れている。輸入自由化による中国等の繊維製品や、その他低価格の製造業品の流入によって国内企業で倒産するものが出てきている現状では、競争力増強が必要である。輸出を増やすためには、差別化商品の開発、品質管理、経営の合理化・効率化、納期の遵守(迅速な納品)等を一層進めることが肝要である。

最後に、クラスターの発展は、そのクラスターが存在する地域への所得・雇用の機会を与え、地域開発の核となるものである。地域格差の是正には、既に存在するクラスターを発展させ、輸出産業に育てることが、効率的な工業化戦略である。地元の特性を活かした製品を作るために、企業家どうしの競争と協調、経営者団体・協同組合、下請け関係の利用、中央並びに地方政府の産業支援策、特に、金融的アクセスの改善と技術指導ならびに職業訓練への支援は重要である。(この点で、日本の公設試験研究機関制度<地方公共団体による全国176の工業試験制度>のペルーへの紹介は、一つの示唆を与えるものと思われる。)

図1 ペルーのクラスター



表1 ガマラ地区の店舗の特徴

店舗の種類	店舗数	特徴	平均雇用数(人)	雇用総数(人)	店舗当り売上額(ソル)	
					日平均	年平均
製造	50	中規模	50人以上	3,000	2,500-3,000	756,000
	450	小規模	11-49	13,500	250-400	78,000
製造・販売	1,500	マイクロ店舗・仕事場	1-5	4,500	100-300	48,000
材料・製品の販売	100	中規模	3-7	500	1,500-2,000	420,000
	2,000	小規模	3-6	9,000	350-600	114,000
	2,000	マイクロ	1-2	3,000	200-350	66,000
商店	133	ギャラリー	6-8	931	150-200	42,000
	300	レストラン	2-4	900	25-100	15,000
	150	機械・機具の販売・ 修理など	3-7	750	50-150	24,000
	20	金融機関	7-13	200		
	100	その他	2-5	350	50-400	54,000
合計	6,803		39-106	36,631	5,175-8,300	565,986,000

(出所) 武部1995

表2 リマのインフォーマル事業所の分布(1995年)

(%)

部門	規模別(従業員)			
	計	1~2人	3~4人	5~10人
工業	10.0	7.9	26.6	43.3
建設	7.7	7.6	8.1	10.4
商業	52.7	55.0	33.8	23.9
運輸	10.8	10.7	13.0	3.0
サービス	18.8	18.8	18.5	19.4
計	100.0	100.0	100.0	100.0
事業所数	4,295	3,882	346	67
(%)	(100.0)	(90.4)	(8.1)	(1.5)

(出所) 国立統計情報院(INEI)の調査。

表3 ペルー工業の規模別構成(1987年)

	規模(人)	企業数	従業員数 (%)	インフォーマル (%)	フォーマル (%)	平均従業員 (人/企業所)
手工業	1 - 8	55,000	165,000 (22.9)	115,000 (37.4)	49,500 (12.1)	3.0
零細企業	1 - 4	84,268	210,670 (29.3)	152,670 (49.4)	58,000 (14.1)	2.5
小企業	5 - 19	17,125	137,000 (19.0)	41,000 (13.3)	96,000 (23.4)	8.0
中企業	20 - 199	2,311	115,230 (16.0)	-	115,230 (28.1)	49.9
大企業	200以上	206	92,000 (12.8)	-	92,000 (22.4)	446.6
計		158,910	719,900 (100.0)	309,170 (100.0)	410,730 (100.0)	4.5

(出所) 遅野井1995a。

表4 リマ首都圏の小企業体数（1992年）

	企業数	(%)	雇用(人)	(%)	平均雇用数(人)
商業	516,779	66.7	788,041	59.2	1.52
工業	73,453	9.5	173,066	13.0	2.36
サービス	88,977	11.5	198,120	14.9	2.23
運輸	29,234	3.8	40,004	3.0	1.37
建設	43,708	5.6	72,110	5.4	1.65
その他	22,908	2.9	59,576	4.5	2.6
計	775,059	100.0	1,330,917	100.0	1.72

(出所) 遅野井1995a。

参考文献

遅野井茂雄「ペルーの経済発展と中小零細企業」(国際経済交流財団『中南米地域における中小企業の現状と我が国の協力の在り方に関する調査報告書』、1995年6月、<1995a>)。

遅野井茂雄編『フジ・ショック：二期目のフジモリ政権と日本の課題』(アジア経済研究所、アジア研緊急レポート、1995年8月、<1995b>)。

加賀美充洋「総論」(国際経済交流財団『中南米地域における中小企業の現状と我が国の協力の在り方に関する調査報告書』、1995年6月)。

細野昭雄「チリの中小企業の現状と中小企業対策」(国際経済交流財団『中南米地域における中小企業の現状と我が国の協力の在り方に関する調査報告書』、1995年6月)。

武部昇「ペルーのガマラについて」(国際経済交流財団『中南米地域における中小企業の現状と我が国の協力の在り方に関する調査報告書』、1995年6月)。

John Humphrey and Hubert Schmitz, “The Triple C Approach to Local Industrial Policy”, World Development, Vol. 24, No. 12, 1996.

ペルー教育の現状と課題

斉藤 泰雄

はじめに

1995年7月28日、第二次フジモリ政権の発足の就任演説において、アルベルト・フジモリ大統領は、教育に関連して次のような発言をおこなっている。

国の教育の質を向上させることが前政権の基本的な関心でありました。新政権はこれを継続します。われわれはすべての者を対象にした教育こそが平等の基礎であると信ずるからであります。われわれはすでに教育十字軍を開始しています。それは、中期的にみれば、ヨシズ張りの教室、時代遅れの教員たち、栄養不良の子どもたち、社会の現実とも経済成長や人間的発展を求めるわれわれのニーズとも関連を欠いた教育内容という現状を克服できるでありましょう。われわれはこれまでに200万人の児童のために5万2000の教室を建設してきましたが、次の5年間には、少なくともあと300万人分の教室を増設するつもりです。----教育の質を飛躍的に向上させるための努力は倍増されねばなりません。我々は、これまではもっぱらインフラストラクチュアに投資をしてきましたが、これと同じような比重で、教育の他のすべての構成要素にも投資をしてゆくことになるでしょう。(Expreso 29 de Julio de 1995)

短い言葉ながら、ここには1990年の就任以来フジモリ政権が教育の分野においてなしとげた実績とその限界、それゆえに第二期政権にもちこされてきた政策の課題が端的に表明されている。『失われた10年』とよばれる1980年代が終わった時、ペルーの教育はどのような状況に置かれていたのか。90年代の教育政策の中心的課題とされている「教育の質の向上」(mejorar o elevar la calidad de la educación)とは何を意味するのか。

本論はペルーにおける教育の現状とその改革課題を明らかにすることを目的とする。以下ここでは、(1)1960年代以降ここ30年ほどのペルーにおける教育の発展の歴史を素描し、(2)1990年以降のフジモリ第一次政権における教育再建への取り組みを検討し、(3)1993年現在でのペルー教育の現状と問題点を統計的に概観し、最後に、(4)第二次政権において掲げられている教育改革の基本的戦略、教育政策の優先課題について分析をおこなう。最初にペルーの教育の歴史を1960年代までさかのぼる理由は、70年代の軍事政権下における急進的な「教育改革」の試みを含めてペルーにおける教育政策の大きな変動、断絶と連続の問題を明らかにしておくことが重要であると考えられるためである。

1. ペルー教育の発展

ペルーの教育制度が、近代的な国民的教育制度として形を整えはじめるのは1950年代以降のことである。教育制度は、6年間の初等義務教育、5年制の中等教育を柱とするものであった。ただ

し、当時の状況においては、6年の初等教育、中等教育を提供しうる教育機関は、各県の首都など都市部に限られており、農村部やへき地では、教員が一人しかおらず初等教育の2～3学年の課程までしか提供していない簡易学校がほとんどであり、教育機会の地域間格差、経済社会的階層間格差はきわめて大きなものがあつた。

60年代に入ると教育の量的拡張が進展する。都市中間層を中心に住民の中にも教育は社会的上昇移動のための重要な手段であるという認識が定着しはじめ、政府にたいして教育サービスの拡充の要求を強める。当時、ユネスコ、国連ラテンアメリカ経済委員会などの国際機関が教育計画論、人的資源論などを盛んに提唱していたこともこの傾向に拍車をかけた。特に第一次ベラウンデ政権期(1963-1968年)に教育の量的拡張はめざましいものがあつた。大統領就任直後の1963年にベラウンデは「教育無償制法」と大統領令89号を公布する。大統領令は、初等教育制度の改革に関するものであり、従来の完全小学校(第6学年までの課程を提供する)と簡易小学校(第3学年までのみ)と二種類に区分されていた初等教育を制度的に一本化し、後者でも子どもが6学年の完成した課程を履修できるようにした。簡易小学校では学校を出るとすぐに非識字者にもどってしまうことが問題とされた。教育無償制法によって公立中等教育機関での無償制の原則が確立される。初等教育は年平均増加率6%、中等教育で15.3%といずれも人口増加率をはるかに上回るスピードで就学者数が急増する。政府の教育予算も大きく拡大される。1966年には国の予算全体の26.5%、国民総生産のほぼ5%に相当する費用が教育に充てられた。この比率は、当時ラテンアメリカで最も高い数値であり先進諸国に肩を並べるものであつた(Cardó, p.74)。

1968年10月、クーデターによりベラウンデを追放したホアン・ベラスコ将軍の率いる軍事政権が誕生する。「革命政府」を自称する左翼的なベラスコ政権は、この国の従来の社会、政治、経済的な構造を徹底的に変革することをめざして、抜本的な農地改革、石油・電力・鉱山・鉄道などの基幹産業の国有化、労働者保護政策、企業経営への労働者の参加など一連の急進的な改革を推進する。教育の分野においても従来の教育の在り方を厳しく批判して、「新しいペルー社会のための新しいペルー人の育成」を掲げて大規模な教育改革に着手する。教育は構造的改革を支援し強化するための手段であると位置づけられた。労働力育成のための教育、従来疎外されてきたインディオ系住民や貧困層の子どもを含めたより広範な教育の普及、国民の政治的「意識化」をめざす教育が強調される。この「意識化」(concientización)という概念は、ブラジルのパウロ・フレイレの教育理論に立脚するものであり、「個々人や社会的グループが自らが生きる歴史的文化的世界にたいする批判的な意識を獲得し、みずから責任を担いそれを変革するために必要とされる行動を取るようさせる教育の過程」と定義されたイデオロギー色の濃いものであつた。

ベラスコ軍事政権の「教育改革」(Reforma Educativaと大文字で表記された)の理念は、1972年公布の「一般教育法」(法令19326号)に表明された。同法はまず教育制度を大幅に変革した。従来の中等教育の前期の3年間の課程を中等学校から切り離し、初等教育の6年間と組み合わせて9年制の義務無償の基礎教育とする。残りの中等教育の上級学年の部分は「高等専門教育学校(ESEP)」とよばれる専門技術教育志向の強い新設の教育機関に再編される。この他に72年教育法では、教育の地方分権、教育の運営への親や地域住民の参加、植民地時代以来禁止されてきたケチュア語の教授用語への採用、留年をなくした自動進級制の採用、成人教育の拡充、識字教育と意識化を組み合わせた統合的識字教育の導入、特殊教育の振興など積極的な方策を打ち出した。

しかしながら、国際的な教育会議などにおいては注目をあつめたこの教育改革も具体化のプロセスにおいては大きな困難に直面することになる。軍事政権による権威主義的な急な教育改革の手法にたいして現場の教員たちから反発や抵抗が生じた。親や地域社会の学校の運営への参加の制度もしばしば混乱を引き起こす。国家による教育の統制と私学への介入の強化はカトリック系の私学の不満と憤激をつのらせた。また軍部内保守派はイデオロギー性の強い「意識化」の教育は共産主義の浸透をまねくとして警戒感を強めていた(大串 p.283)。さらに決定的であったのは、義務教育の延長、新しいタイプの高等専門教育学校の創設など大規模な制度改革に必要とされる教育予算の裏付けである。軍事政権が教育改革にかけた過剰とも思える期待の大きさにもかかわらず、教育予算はかならずしも優先されてはいなかった。前政権時に中央政府予算支出の25%、国民総生産の5%とピークに達していた教育予算は、1975年にはそれぞれ18.2%と3.8%に減少していた。この時期も国の教育制度の在籍者数は人口増加率を上回る比率で増加しつつあったが、その伸び率は、初等教育、中等教育いずれも前政権期より低下した(Cardó, p.116)。

やがて社会主義的傾向を強め、国家主導型の経済運営により財政赤字を拡大し対外債務を増大させる政府にたいする批判が高まる。1975年8月軍部内での政変によりベラスコ政権が崩壊し、第二期軍政としてフランシスコ・モラレス政権が誕生する。それとともに前政権が着手していた教育改革も見直しが始まる。マルクス主義者の拠点とみなされていた国立ラ・カントウータ教育大学の活動は停止される。新政権は、経済再建のため緊縮財政政策を遂行し教育省の経常予算も減少しつつける。財政難もあり年次を追って新制度に移行される予定であった学校体系の改革も停滞し、現実には新旧両教育制度が併存するかたちで混乱がつづく。教材の不足、教員の実質給与の減少、子どもの栄養不良の増加など80年代にいつそう深刻化する問題もすでに姿をあらわしはじめていた。1975年から1980年の間、初等教育の年平均増加率は1.7%にとどまり人口増加率に追いついていない。

カトリック聖職者の立場からペルー教育史を書いたパロミノによれば、1972年の教育改革は「さまざまな肯定的側面も、運営のまずさや急進化によって否定的なものに転化し」、また「あまりに救世主きどりの、あまりにもユートピア的、あまりにも上意下達的であった」がゆえに「失敗に終わった」と評価されている(Palomino, p.75)。

1980年、12年ぶりの民政移管が実現し選挙によりベラウンデが大統領に復帰する。彼の再登場とともに軍政期の「教育改革」は清算される。ベラウンデは、72年教育法を廃止して1982年5月に新たな「一般教育法」(法令23384号)を公布する。制度の柱は、軍政以前の6年間の初等義務教育、5年制の中等教育にもどされる。軍政時代の教育改革のシンボルであった高等専門教育学校は、高等教育レベルの高等技術教育インスティテュートに転換された。教育政策はイデオロギー色をうすめ、その中心は改革よりも再び教育の量的拡張や非識字率の縮小を重視するものとなる。1980年～85年の間、教育制度全体の登録者数の伸び率は再び人口増加率を上回る増加に転じる。1985年には初等教育は該当年齢層の95%をカバーするにいたる。中等教育も年平均増加率4.1%で拡大を続ける。

しかしながら、同じベラウンデ大統領の下であっても第一期時代と状況は異なっていた。経済活動の低迷、景気の後退、インフレの昂進、対外債務の重圧、失業率の増大など80年代の経済危機が表明化しつつあった。教育向けの政府予算は、1985年には、中央政府予算支出の12.3%、国

内総生産の2.5%と第一次政権時代のほぼ半分にまで低下していた。縮小される予算の中での教育制度全体の急速な量的拡張というジレンマは、公立学校における教育の質に深刻な影響をおよぼしていた。

1985年に左翼民族主義のアブラ党のアラン・ガルシア政権が誕生する。しかし、急進的な民族主義を掲げ対外債務返済を一方向的に制限したことによる国際金融界からの孤立、ポプリスト的な人気取りのパラマキ政策のツケは、経済危機をよりいっそう深刻化させた。年間4桁台にもものぼるハイパー・インフレの進行、絶対的貧困の拡大、「センデロ・ルミノソ」などテロ活動による治安の悪化、党派的な人事による官僚制度の肥大化と汚職の横行とペルーの社会経済の混迷は頂点に達する。ガルシア政権では、教育省の報告というかたちで再三教育改革への意思が表明された。改革構想は、現状の教育制度を「帝国主義を再生産している」と批判し、「歴史的國家意識」を形成することを教育の基本目的とするなどイデオロギー色の強いものであった。またベラスコ軍事政権の教育改革に類似した教育制度改革構想を提示する。政権末期の1989年2月には、国会に10年制の基礎教育への転換を柱とした新しい「一般教育法」法案を提出するが、ガルシア政権が統治能力を喪失しつつある中で法案は審議未了に終わる。1985～1990年の間、量的には初等教育でほぼ横ばい、中等教育では年平均3.5%の比率で拡張している。このことはすでに顕著になっていた教育の荒廃、質の低下がいっそう極端なかたちで進行したことを意味している。

とりわけ80年代における経済危機がペルー教育におよぼした影響をいくつか確認しておこう。実質的教育予算が削減される中で在籍者数の急増は、児童生徒、学生一人当たりの実質的な公的教育費支出の額を大きく低下させた。中央銀行のデータによれば、生徒一人当たりの実質的な支出は、1970年の額を100とすると、1975年には107.1にまで増加していたが、1976年以降は減少に転じ、1980年には98.3に、1985年に76.6に、88年48.5、89年34.6、そして90年には21.1にまで激減している(Foro Educativo, p.50)。また教育予算の95%以上が教員給与に充てられている実情の中で、予算の削減は実質的教員給与の著しい低下をもたらした。ある調査によれば、1979年の教員給与を100として基準にすると、1965年は230.1、1971年は140.7であったのにたいして、1983年に68.7に、1989年25.3に、そして最終的に1991年4月には8.0にまでに激減したとされる(Trahthemberg, p.154)。当然ながらこうした傾向は、職業としての教職の魅力が減退させる。より収入の良い職業を求めて教職を去る者が続出する。公立学校教員のうち適切な教員免許をもつ有資格教員の割合は1980年には80%にまで到達していたが、この後この比率は急速に低下し1990年には49.5%と半数を割っている。1989年から1991年の間だけでも52,400人の有資格教員が退職し、その代わりに45,000人の無資格者が教職に就いている(Trahthemberg, p.155)。教員のストライキ、無断欠勤、アルバイト仕事への従事も増える。

80年代に吹き荒れたテロリズムも教育に無縁ではなかった。いくつかの大学や教員養成機関は極左思想の教授たちに支配されていた。農村地域では有資格教員の不足から多くの極左的思想をもつ者が教員に採用されたり、またその思想に同調しない教員たちが退職に追い込まれたり暗殺されるケースすらあった。1980年から1991年までに104人の教員がテロの犠牲になったと報告されている(Palomino, p.69)。

II. 第一次フジモリ政権の教育政策

こうした中で、1990年7月フジモリ政権が誕生する。前職は国立農科大学学長であり、直前まで全国学長協会の会長でもあったフジモリは、こうした教育界の状況がある程度は認識していたと思われる。しかしながら、ペルー史上空前といわれた政治経済的危機に対処するためにマクロ経済の安定、インフレの克服、テロ対策などに忙殺されていた感のある90年代初頭、教育政策はかならずしも一貫したものではなかった。

1991年5月法令699号により公教育機関の民営化が試みられた。これは教育の質を高めるために学校を管理運営する力をもっているとみなされる民間団体、宗教団体、父母会、協同組合、法人にたいして公立の教育機関の「使用を譲渡する」ものとされた。しかし実際に民間に学校の使用权が譲渡された例はきわめて少なくこの法令は翌92年12月には廃止される。つづいて92年11月、法令26100号、26012号が相次いで公布される。前者は教育を「地方自治体に移管する」(municipalización)ことで国の教育の管理運営を地方分権化することを旨とするものとされた。後者はそのための教育財政調達方式の変更をするものであり、各自治体にそこに在籍する児童・生徒数に応じて経済財務省から直接的に資金を振り込むという方式であり、同時に各自治体の独自の資金調達を期待していた。しかしながら、この両法令も翌年には適用を停止され、1994年には廃止されている。政権成立当初の2年間だけで4人の教育相が交代している。

一方、政治・経済再建方策が軌道にのりはじめる1993年ごろになると教育政策にもやや積極的な姿勢がみられてくる。1993年度が開始されるにあたってフジモリ大統領は次のような宣言を行っている。

「われわれは、国にとって教育がいかに重要かを知っている。また、生徒や教員を打ちのめし、つまるところペルーの将来に影響をおよぼす教育のひどい欠陥についても認識している。ペルーは教育問題の解決を先送りし続けることはできない。統合的な国の近代化への取り組みが開始された今はなおさらである。もしも我々がペルーを活力にみちた近代的な国家に転換させようと望むならば、まず子どもと若者から始めなければならない。----1993年は『教育の近代化の年』(el Año de la Modernización Educativa)である。われわれはプラグマティックでなければならない。私は、まずはヨシズ張りの壁と天井でできた学校を、まともな建材を使って快適な環境をもつ見苦しくない校舎にすることから開始してきた。現在3万個の教室が不足しており既存の学校の大多数が補修の遅れにより老朽化がはげしい。----学齢人口の急増に対応するためだけでも、週に1校ないし2校の学校を建設する仕事に取り組んできた。----」(Presidencia de la República, p.272)

まず「教育の近代化」の名において学校インフラの整備が最優先の課題とされた。事実、93年、94年度と学校インフラの整備においてはかなりの進展がみられる。大統領府の管轄下にある「国家教育・保健施設院」(INFES)が学校の建設、老朽化した校舎の改修、教具の配備を推進した。しばしば大統領の陣頭指揮のかたちで建設、改修されたこうした学校は、別名「フジモリ学校」の名でよばれた。また大統領は、行政改革の一貫として1992年10月に「教育省組織法」(法令25762号)を公布して事務職員の3/4を解雇するという教育省自体の大胆なリストラ策を打ち出した。

一方、「自主クーデター」の後、新たに招集された民主制憲議会は、1979年憲法の改正作業を進

め、1993年8月には新憲法草案を採択する。国民投票によってこの案が承認され12月31日、1993年憲法が発効する。新憲法では主な教育条項は次のように規定された。

第13条 教育は人格の統合的発展を目的とする。国は教育の自由を認めそれを保証する。親はその子弟を教育する義務をもち、教育機関を選択しその教育の過程に参加する権利をもつ。

第16条 教育制度も教育体制も地方分権化されたものとする。
国家は教育政策を調整し、教育方針・教育課程の一般的基準と教育機関の施設の最低要件を定める。その遂行と教育の質を監視する。
何人も経済的状态や心身の障害を理由に適切な教育を受ける機会を妨げられないようにすることは国家の責務である。
国家の経常歳出の中で教育向け予算に優先順位が与えられるものとする。

第17条 就学前、初等教育、中等教育は義務教育とする。国の機関における教育は無償とする。--
国は非識字者の根絶を保証する。また各地域の特色にしたがって、バイリンガル・多文化教育を推進する。国内の文化的言語的多様性を保持しつつ、国民的統合を促進する。

第18条 --- 大学は、教授、学生、卒業生の共同体である ---。各大学は、その法制、管理、教育研究、運営、経済において自治をもつ。大学は憲法と法律の定める枠内で固有の設置法に基づいて運営される。

1982年教育法ではペルーの義務教育は初等教育の6年間のみであったが新憲法はこれを就学前教育、さらには中等教育にまで拡張している。ちなみにラテンアメリカ諸国の中で、中等教育レベルにまで義務教育の年限を延長している国は、メキシコ、ベネズエラ、アルゼンティン、ウルグアイなど他にいくつかあるがそれらはいずれも前期中等教育のレベルである。ペルーの中等教育は基本的に5年一貫制でありこれは後期中等教育までを含むものとなる。また就学前教育の義務教育化の規定は中南米諸国ではほとんど先例がない。

新憲法が公布されたのをうけて、1994年ごろから教育省内ではペルーの教育改革の優先課題を明らかにし、長期的視点からペルー教育の発展計画を構想する作業が開始される。1994年10月の段階で『長期的教育発展計画 1995-2010年』(最終ドラフト)という文書が作成されている。2010年までの教育セクターの目標として次の4点を掲げる。

- (1) 非識字率の大幅な縮小
- (2) 就学前・初等・中等教育へのアクセスの普遍化
- (3) 教育の質の改善
- (4) 教育サービスの提供の機会の均等化

ここで特に注目されることは、教育の質の改善という目標に関連して、「最低限度の成果として初等学校卒業者に恒久的読み書き能力と初歩的算数能力の習得が求められる」と具体的に言及されていることである。逆に言えば、現状においては質の低下のゆえに初等教育修了者でさえもこ

こうした基礎的な能力の獲得が確実なものとなっていないという厳しい認識を教育省自身が持っていることを示している。ペルー教育は、質、効率、公正という三つの目標を追求すると宣言する。三つの目標を達成するために、(1)学習の改善、(2)教育サービス対象の拡張、(3)教育行政の近代化の戦略的路線を規定する。さらにプログラムI～VIIまで就学前教育から順に初等、中等、職業技術教育、識字教育、教員養成、教育行政の各分野での実施すべきサブ・プログラムを定めている。

こうした教育発展計画と並行して、ペルーが国際金融界に本格的に復帰したのを契機に、政府は国際金融・援助機関にたいして教育分野の事業向けの資金援助を要請しはじめる。1994年には、世界銀行にたいして『初等教育の質の向上プロジェクト』への資金支援を申請し承認されている。これは1995年から5年間で1億4,640万ドルの融資を受け、特に学校インフラの整備の13県を中心にした学校の建設・改修の推進、カリキュラム改革、すべての児童に一冊の統合教科書(全科を一冊にまとめたもの)とワークブックの配布、大規模な教員・校長の研修事業、教育行政の合理化、全国的な児童成績評価システムの構築などを事業の柱にした大規模なプロジェクトである(IBRD, pp.13-26)。またこれと平行して米州開発銀行にたいしては、就学前教育の拡張、中等教育の改善、職業・技術教育の改革、教育省の企画能力の強化を支援するための融資を要請し認められている。

III. ペルー教育の現状

ここでは、主として最新の教育省の『学校センサス 1993年』、国勢調査の資料を基礎にしてペルーの教育の現状と問題のいくつかの側面を概観する。

最近の国勢調査によれば、ペルーの年齢15歳以上の成人のうち読み書き能力を欠く非識字者の数は1993年現在約178万5千人であり、成人全体に占める割合は12.8%である。男女別では、男子48万7千人にたいして女子129万7千人と女性が圧倒的に多く、男性の非識字率が7.1%であるのにたいして女子のそれは18.3%と高い。識字率は地域によって大きな格差がみられる。シエラ(アンデス山岳地帯)南部に属するアプリマック、アヤクチョ、ワンカベリカの3県では住民の非識字率が30%をこえているのとは対照的に、コスタ(海岸地域)のリマ、カリャオ、アレキバ、イカなどの各県では4～7%である。非識字率は、1961年38.9%、71年27.5%、1981年18.1%と着実に低下してきた。しかしながら、81年以降この22年間ではわずかに5.3ポイントの低下にとどまっている。この間の人口増加により非識字者の絶対数はこの22年間でほとんど減少していない(INEI, p.23)。

表1はペルーの教育機関とその在籍者数、それぞれ公立の占める比率を示したものである。初等、中等教育とも85%ちかくの生徒が公立の機関に在籍している。年少者向けの初等教育と中等教育の在籍者の男女比をみると、初等で男子51.4%、中等教育で52.4%と就学におけるジェンダー・ギャップはほとんど見られない。

1993年現在、初等教育の該当年齢層にあたる6歳～11歳の子どものうち学校に在籍している者の比率は全体で87.3%、(男子87.7%、女子86.8%)である。非就学率は12.7%である。ただしこの数値にはいくつかの留意が必要となる。初等学校への入学年齢は3月31日までに6歳の誕生日をむかえた者と規定されているが、この法定年齢はあまり遵守されていない。1993年の初等学校第

表1 ペルーの教育機関と在籍者数 1993年

レベル・様式	総計(校)	公立比率	総在籍者数	公立在籍率
学校教育形式	51,724校	79.9%	7,109,559人	84.0%
幼児教育	11,838校	70.2%	590,053人	79.6%
初等教育	30,240	86.6	4,040,329	87.9
年少者向け	29,615	86.4	3,976,693	87.8
成人向け	625	95.8	63,636	94.9
中等教育	7,305	74.9	1,916,364	84.5
年少者向け	6,532	72.7	1,747,716	83.4
成人向け	773	94.6	168,648	95.6
非大学型高等教育	656	57.8	301,705	64.5
教員養成	184	64.7	119,210	84.5
高等技術教育	440	51.8	174,099	48.9
芸術教育	32	100.0	8,396	100.0
特殊教育	347	80.4	21,728	79.9
職業教育	1,338	53.0	239,380	48.1
非学校教育形式	15,243件	98.2%	361,489人	92.3%
幼児教育	14,738件	99.5%	307,238人	99.2%
初等教育	227	79.7	14,972	88.0
中等教育	194	31.9	31,222	27.2
職業教育	84	82.1	8,057	87.8

< 出典 > Ministerio de Educación, Censo Escolar 1993. 1995 p.34, p.99から作成

1学年への入学者の実際の年齢を見ると、6歳児は67.3%にとどまり、これよりも年齢を超過した入学遅滞者が25.6%（7歳16.4%、8歳5.1%、9歳2.0%、10歳以上2.1%）にもものぼる。この入学遅滞者の比率は、農村部に高く、特にワヌコ、アヤクチョの二県においては40%をこえている。また7.2%の者は逆に5歳の段階で初等学校に入学している。これは就学前教育の不備の問題であると推定される。

次に学校に入学後の内部効率、すなわち、進級、留年、退学の状況をみよう。表2は1992年度と1993年度の間での児童・生徒の進級、留年、退学の比率を各学年ごとに示したものである。なお初等学校では進級するためには一定の成績（20点満点で平均11点以上の成績をとり、かつ国語と算数で及第点をとる）が必要とされ、中等学校では4教科で落第すると留年となる。

初等学校の場合、学年全体をつうじて1992年に在学していた児童のうち78.6%は翌1993年には次学年に進級をしていたが、15.3%は留年して同じ学年に在籍しており、また5.9%の者は退学して学校を離れている。進級率は、公立都市83.6%、公立農村67.8%、私立都市93.6%、私立農村84.8%となっており、都市部の私立学校と農村部の公立学校との間ではかなりの格差がある。留年率を学年別にみると第一学年が最も多く27.7%であり、ここで児童のほぼ4人に1人強が留年を経

表2 生徒の学年別の進級、留年、退学者の比率（1992年-1993年）

レベル	合計	一学年	二学年	三学年	四学年	五学年	六学年
初等教育全体	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
進級者	78.6	65.1	77.2	79.2	84.3	85.3	90.8
留年者	15.5	27.7	17.6	15.0	10.2	8.4	4.1
退学者	5.9	7.2	5.2	5.8	5.6	6.3	5.1
中等教育全体	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	-
進級者	82.1	76.0	81.2	82.3	85.9	88.7	-
留年者	10.1	16.6	10.2	9.0	6.4	4.6	-
退学者	7.8	7.4	8.6	8.7	7.7	6.7	-

<資料> Ministerio de Educación, Censo Escolar 1993. 1995 p.151、p.155から作成

験している。留年は学年が進むにつれて少なくなる傾向がある。このようにスタートの入学年齢の幅の上に初等学校低学年からの留年という現象が重なるために、子どもの年齢と在籍する学年との間にはかなりのズレが見られる。表3は初等教育におけるその実態を見たものである。

まず初等学校の児童の学年別の人数分布をみると、留年の比率の高い低学年ほど在籍する子どもの数が多く上級学年になるにしたがって数が少なくなる。第六学年の児童は第一学年のほぼ半数となっている。また各学年ごとの年齢幅でみると、第一学年では全体の53.8%が法定標準年齢の6歳児であるが、入学の遅れあるいは留年により22.5%の者が1年の遅れを、9.9%の者が2年の、4.3%が3年の遅れを示している。第二学年以降になると標準年齢の子どもの比率は4割以下となり、また年齢で2年以上の遅れを示す児童の比率も学年とともに大きくなる。

こうした状況から、法定の6歳でここに入学しても留年なしにストレートでこれを修了する児童の比率はほぼ3人に1人とどまることになる。未就学者とともに早期退学者のほとんどは非識字者の予備軍となり、また留年の多発は、とくに低学年での教室の過密による学習環境の悪化、在学の長期化により家庭と国家の教育費負担を増加させる。また「第一学年ないし第二学年での失敗は、生涯にわたる痕跡を残すことになる。たとえ子どもが退学することなく学校に留まるにしても、フラストレーションが将来の学習につきまとうことになる」(Trahtemberg, p.19)とその心理的影響を指摘する声もある。

現職教員の資格の有無をみると、1993年に初等教育での有資格教員の比率は52.0%、無資格が48.0%であり状況は最悪であった1990年とほとんど変わっていない。都市部では有資格教員が64.7%であるのにたいして農村部では逆に無資格教員が68.6%と多数を占める。また県別にみると、ロレト、マドレ・デ・ディオス、アマソナス、サン・マルティンなどセルバ（熱帯森林地帯）の各県で無資格教員の比率が6割をこえている。

またペルーの初等学校を教員の配置数から分類してみると次のようになる。初等学校約3万校のうち28.4%は一人の教員が全学年の児童の授業を担当する単級学校(unidocente)である。2人以上の教員がおり1人が複数の学年を担当する複式学級方式の学校(polidocente multigrado)がもっとも多く45.5%、6人以上の教員がおり完全学級担任制をとっている学校(polidocente completo)は26.2%である。児童数の多い都市部では完全学級担任制の学校が全体の76.8%と多数を占めているが、

表3 初等学校各学年の在籍児童の学年分布と年齢分布（1993年）

総計	第一学年	第二学年	第三学年	第四学年	第五学年	第六学年
3,913,601人 (学年分布)	917,485 (23.4%)	723,551 (18.5%)	650,476 (16.6%)	583,795 (14.9%)	546,613 (14.0%)	491,681 (12.6%)
(年齢分布)	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
5歳	5.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
6	<u>53.8</u>	5.8	0.1	0.0	0.0	0.0
7	22.5	<u>39.8</u>	6.0	0.1	0.0	0.0
8	9.9	23.9	<u>36.1</u>	6.8	0.1	0.0
9	4.3	13.6	21.9	<u>34.9</u>	6.9	0.1
10	2.2	8.0	14.7	22.2	<u>36.1</u>	6.7
11	1.0	4.2	9.0	14.1	21.5	<u>37.2</u>
12	0.6	2.4	5.8	9.8	14.6	23.1
13	0.3	1.3	3.4	6.1	9.8	14.8
14	0.1	0.6	1.6	3.3	5.7	9.0
15	0.1	0.2	0.8	1.6	3.0	5.1
16		0.1	0.3	0.7	1.4	2.5
17			0.1	0.2	0.5	1.0
18以上				0.1	0.3	0.5

< 出典 > Ministerio de Educación, Censo Escolar 1993. p.135, 137から作成

逆に農村地域においては複式学級制が過半数の54.6%であり単級学校も37%を占めている(Censo, p.101)。

同様に物理的施設としての教室(aula)の数により学校規模を分類してみると、教室が1つの学校が18.8%、2教室が23.3%、3教室14.1%、4～5教室13.1%であり、これらを合わせて全体の69%を占める。初等学校のうち以下のような施設を備えている学校はそれぞれ次のような割合にとどまる。職員室(10.8%)、事務室(30.8%)、図書室(6.4%)、講堂(4.0%)、運動場(28.4%)、体育館(0.4%)、台所(12.7%)、食堂(2.7%)、洗濯場(0.4%)、衛生サービス(32.8%)。

ペルーの初等教育の児童たちの間にどの程度教科書が行き渡っているかを示す数値は教育省の資料にもない。これに関しては、アンデス地域7ヶ国の教科書の普及度を調べた別の調査がある。これは1991年にこれらの地域の初等学校1～5学年で教科書を利用している児童の割合をサンプリング調査したものである。これによると、教科書所持率はチリ64%、コロンビア36%、ベネズエラ20%とされているのにたいして、ペルーはエクアドルとともに18%で最低となっている。5人に1人しか教科書を所持していないことになる。またチリやコロンビアでは、国がそれぞれ教科書代の50%、34%を負担しているが、ペルーでは国庫補助はほとんどなく父母が教科書代の98%を負担している(Wolff, p.58)。

また調査によれば初等学校児童391万3千人の16.8%にあたる約65万4千人は勉学と仕事を並行して行っていると回答している。仕事をもつと答えた者の8割以上は報酬をとまなわない家事手伝いをあげているが、行商人(45,296人)、家業手伝い(38,938人)、労働者(10,952人)、被

雇用者（1,042人）というように家計を助ける児童労働に従事している子どもも少なくない(Censo, p.44)。

最後に、ペルーにおけるバイリンガル教育の現状をみよう。1982年教育法は、初等教育に関する条項において「スペイン語を母語としない地域社会においては、漸進的にスペイン語化することを想定しつつ教育は土着言語で開始される」（第40条）と規定している。表4によれば、現状では、初等教育のみならず幼児教育、中等教育、成人教育、職業教育の一部にもバイリンガル教育が導入されている。初等教育の場合、全体の4%にあたる1,167校でケチュア語が使用されている。ケチュア語とともに公的使用を認められているアイマラ語は教授用語としてはあまり使用されていない。

表4 教育機関における教授言語の種類と採用校数 1993年

教授言語	幼児教育	初等教育	成人初等	中等教育	成人中等	職業訓練
合計(校数)	11,838	29,615	625	6,532	773	1,338
スペイン語	11,177	27,670	615	6,484	766	1,306
ケチュア語	470	1,167	8	21	3	12
アイマラ語	11	35	-	4	2	1
アシャニンカ語	9	132	-	3	-	1
アグアルナ語	23	185	-	2	-	6
シピボ語	35	53	2	5	-	1
ウイトト語	1	6	-	1	-	-
コカマ語	-	-	-	1	-	-
その他	112	367	-	11	2	11

その他の言語にはこれ以外の土着語の他に外国語による教育を行う機関が含まれる。

< 出典 > Ministerio de Educación, Censo Escolar 1993. p.115から作成

IV. ペルー教育の改革課題

1995年4月の大統領選挙でフジモリ大統領が再選されると、ダンテ・コルドバ教育相を中心に第二次フジモリ政権の教育政策構想をまとめる作業がすすめられる。コルドバ教育相が閣僚会議議長（首相）を兼任することになったことは、一般には第二次政権が教育を重視する姿勢を示したものと受けとめられた。翌1996年3月に、教育省は、その成果を『中・長期的視点からのペルー教育発展計画 1995-2010年』として公表する。これは、政権の任期である2000年までに前述の世銀支援の「初等教育の質の向上プロジェクト」を中心にすえながら教育制度全体の質の向上をめざす中期的計画と2010年までの長期的視野で教育制度の発展を構想する部分から構成される。その要点をみよう。

「政府は、教育をわが国が必要としている社会開発を実現するための王道(vía maestra) であると考える」と述べながら1995年～2000年の中間期で達成されるべき目標として具体的に次のような

ものを掲げている。

- ・ 子どもや若者の学習、創造性、人格形成を促進するために、教員養成の近代化によってよりいっそう良質の教員や校長を確保する。
研修プログラムを通じて教員たちが教室で新しい技術・教授学習方法を実践する。
- ・ 学校運営と教育技術を身につけた校長を育成する。
- ・ 教育機関における責任の度合い、校務の分掌、業績を考慮に入れる新しい給与体系を導入する。
- ・ 読み、書き、論理、算数の能力を強固なものとし、その創造性を発展させるためにすべての子どもと若者に基礎的な教材が行き渡るようにする。
- ・ 多言語主義や各地域の地理的文化的特徴に配慮した多様な多文化教材を準備する。
- ・ 基本的カリキュラムを学習の戦略に対応させ、地方や地域の条件にカリキュラムを適応させるイニシアチブを支援し評価し普及する。
- ・ 公立と私立の学校間、都市の教育と農村教育の間に存在する質の格差を縮小する。
- ・ 教育制度の提供するものをいっそう拡大し、より柔軟なものとする。
- ・ 非識字率、とりわけ女性と50歳以下の住民のそれを大幅に低下させる。
- ・ 大学とそれ以外の教育制度との連携を深め、その質の水準を国際的場面で互角に競争しうるレベルに向上させる。
- ・ 教員のためのより良好な労働環境、生徒のためのより良い学習と娯楽の環境を確保するために学校インフラストラクチャを地方の状況にみあったものとする。
- ・ 当面の状況と住民の教育需要に応じて学校建設を推進する。
- ・ 親、生徒、その他の地域社会の関係者が学校の維持管理に参加する。
- ・ 学校を、生徒のより良い人間形成を支援したり、地域社会の子どもや若者の身体的、芸術的、知的発展のための課外活動を促進するために地域社会の人びとが参加する開かれた空間にする。

このための教育政策の最優先的事項として次の10の分野をあげる。(1)教員養成、(2)教員研修、(3)カリキュラムの現代化、(4)教材の配布、(5)インフラと教具の改善の継続、(6)教員の生活水準の向上、(7)公立教育機関の管理運営の改善、(8)教育行政の合理化、(9)情報化推進、(10)その他(技術教育改革、薬物乱用予防、識字教育、文化スポーツ促進など)。

またここでは、2010年までの長期的な達成数値目標が掲げられている。当然のことながら2000年以降の目標に関しては予測にすぎないものであるが、当面の中期の計画が実現され、その路線が継続されるとするならばそこにどのようなペルーの教育の将来像が想定されるのかひとつのビジョンを提示したものとして興味ぶかい。

同時に、教育省は、実際に教育機関を運営するための基準として教育省決議016-96号『教育機関・プログラムの運営と活動の発展のための規範』(1996年3月2日)を各教育行政機関、教育機関に通達している。ここには1996年度から施行される教育政策の基本方針として次の7点を掲げている。

1. 教育の質の向上のプロセスに重点をおく。特にカリキュラムの革新と現代化、わが国の社会的文化的多元性を考慮した教授・学習方法、教材の準備と学習成績評価の活動を優先させる。

表5 期間ごとの予備的な到達目標(普及度と内部効率の指標)

教育レベル	指 標	1995年現在	2000年	2005年	2010年
就学前教育 (0～5歳)	0～2歳児保育率	3%	4%	5%	7%
	3～4歳就園率	44.5%	49%	53%	56%
	5歳児就園率	45.3%	60%	70%	80%
初等教育 (6～11歳)	アクセス率	94%	95%	95%	95%
	修了率	71%	78%	84%	89%
	年平均退学率	3.5%	2.5%	2%	1.5%
	留年率	22%	16%	12%	9%
中等教育 (12～16歳)	アクセス率	55%	63%	65%	67%
	修了率	73%	80%	86%	92%
	年平均退学率	8%	4%	3%	2%
	留年率	13%	8%	5%	4%

グロスの修了率で4回以内の留年で卒業にこぎつける児童を含む比率。

2. 教職の地位の回復を推進する。教員研修と継続的な職能成長を奨励促進し、同時にその生活水準を改善するための政策を遂行する。
3. 無償で質の高い教育を提供するために公立の教育機関の発展を強化する。
4. 校長に人的・財政的資源の管理に関する決定権限を付与する。このことによって教員、父母、児童生徒にたいする校長の指導力を強化させることが可能になる。
5. 特に都市周辺地域、農村、国境地域において学校施設の建設、補修、立て替え、設備補充を継続する。
6. 教育行政の中間的組織にたいして新たな権限を持たせ、それらを、各教育機関を効率的かつ効果的に支援しうる組織に転換させる。
7. 教育の質の向上のプロセスを支援するよう市民社会の諸組織に呼びかける。

しかしながら、この直後の4月、ダンテ・コルドバ首相兼教育相は突然辞任をする。パンドルフイ内閣の誕生とともに教育相にはドミンゴ・パレルモが就任する。コルドバ辞任の理由は、政権内の実力者である大統領府長官ハイメ・ヨシヤマとの確執にあったと言われており、直接的に教育政策の是非をめぐるものではないとみなされている。この意味でパレルモ教育相の下でも教育政策の基本路線に大きな変更はないと推測される。

むすび

かつて教育相を経験したこともあるアンドレス・カルドはペルーにおける教育政策の基本的問題を次のように指摘している。「教育の問題は、それが正当に選出されたものであれ、そうでないものであれ、一つの政権の手にゆだねることはできない。教育問題はいくつもの政権にわたるものである。----ペルーにおける教育の危機を深化させてきた大きな誤ちのひとつは継続性の欠如である。いつでもゼロからの出発であった」(Cardó, 1992, p.10)。おそらくこうした歴史的経験をふま

えてのことであろうが、教育省が現政権の任期をはるかにこえた2010年という長期的視点での教育発展計画を構想していることは注目される。ペルーの教育がいま直面している質、効率、公正(平等)という三つの目標を同時に実現してゆくためには、21世紀を視野に入れた長期的、持続的な取り組みが必要とされることは明らかである。

最後に、高等教育の問題に簡単にふれておきたい。教育省の政策文書や長期発展計画では大学教育にはほとんど言及されていない。これは、憲法条項にも規定されているように、大学はその管理運営において自治権を有しており、教育省が直接的に管轄している高等教育機関は、非大学型高等教育機関(educación superior no universitaria)とよばれる教員養成、技術教育、芸術教育の単科の専門教育機関に限られていることによる。1950年まではわずかに5校であった大学の数は、現在では52校(国立28、私立24)にまで増加している。学生数も1960年には30,000人程度であったものが、70年には109,230人、80年に257,222人、90年314,798人、93年368,072人と急増している。「大学生数は国がそれを財政支援しうる能力とそれを吸収する労働市場の能力をこえている」(Díaz, p.4410)との指摘もある。大学がかつての少数のエリートを養成する特権的機関から急速に大衆化しつつあり、また国の近代化の過程と高等教育との連携が従来以上に強く求められている現在、こうした中等教育以下の教育と大学教育との二元的な管理方式、さらには高等教育内部での大学型(自治)と非大学型(直接管理)との連絡調整体制の不備は、今後ペルー教育制度全体の統合的な発展を推進するという観点から見直しをせまられるかもしれない。

[参考・引用文献]

1. Anuario Estadístico: Perú en Números 1995. Cuántos, Perú, 1995
2. Cardó Franco, A. y otros, Planificación y Desarrollo de la Educación en el Perú: Un análisis de la experiencia del periodo 1948-1985. IIEP, Paris, 1989.
3. Cardó Franco, A./ Cussiánovich V. A., Situación de la Educación y del Niño en el Perú de Hoy. EDAPROSPRO 1992
4. Díaz Díaz V.H., "Peru: System of Education" International Encyclopedia of Education 2nd ed. 1994 pp.4409-4415
5. Foro Educativo, Fines y Estructura de la Educación Peruana. Foro Educativo. 1995
6. INEI, El Analfabetismo en el Perú. Perú, 1995
7. IBRD, PERU: Primary Education Quality Project: Staff Appraisal Report. 1994
8. Ministerio de Educación, Censo Escolar 1993. Perú 1995
9. Ministerio de Educación, Plan de Mediano y Largo Plazo de la Educación: 1995-2010. Resumen Ejecutivo. Perú, Marzo, 1996
10. Ministerio de Educación, Plan de Desarrollo de la Educación a Largo Plazo: 1995-2010. (Draft Final) Perú, Octubre, 1994

11. Palomino Thompson, E., Educación Peruana: Historia, Analisis y Propuestas. PPO EDUCACION 1993
12. Presidencia de la Republica, Memoria Anual 1993. Perú 1993
13. Trahtemberg S. L., Educación Peruana: Entre la Economia, la Politica y la Educación. IPAE, Perú, 1993
14. Wolff, L., et. al., Improving the Quality of Primary Education in Latin America and the Carribbean. World Bank 1994
15. 大串和雄 『軍と革命 ペルー軍事政権の研究』 東京大学出版会 1993年
16. 齊藤泰雄 「ペルー」 文部省編 『諸外国の学校教育 中南米編』 大蔵省印刷局 1996年

保健医療事情の変遷と今後の課題

林 謙治

国際協力を行う場合、その国の現状を知ることが基本であることは言うまでもないが、現状はそもそも歴史の産物である。保健医療についてもこの点例外ではなく、現在の健康水準、医療体制、サービスの質等は過去を反映しながら、その後の変動、改革の延長線上にある。従って、相手国に対しての提言もしくは協力のあり方はその国が最も受けやすい方向でなければならないが、協力する側にしても実行できる規模や範囲も財政的な制限に縛られることから、その計画の実行は効果的、効率的であることが要求される。こうした意味では補論として現状についてより深い理解を得るためにペルーの医療事情に関する歴史的洞察が重要であると考えられる。本稿では1960年以降の保健医療事情を概観した後に若干の考察と提言を行いたい。

1. 社会・政治・経済変動と医療環境について

過去30数年のペルーをふりかえって、この国は他の多くのラテンアメリカ諸国と同様軍事政権が長期間にわたって存続し（1968-1980）、その経済事情とあいまって国民の健康水準や保健医療サービスのあり方に大きな影響を与えたことが検証されている。1985年までペルーはラテンアメリカで下から三番目の貧困国であった。

人口は1960年では1,030万、80年代中頃で1,940万、そして1995年には2,300万と推計されており、35年間に約2倍の増加が見られた。人口転換の速度が遅く、1995年に推計された合計特殊出生率は3.4、死亡率は8.3であり、前者は日本の昭和25年頃に相当し、後者は昭和32年の数値に近い。言うなれば、やっと多産多死の段階から中産中死へ移行したばかりである。しかしながら、都市部と農村部の出生率、死亡率の格差が大きく、また、農村部での人口増加のかなりの部分が社会移動の形で都市に吸収され、都市人口の全国人口に占める割合は60年代の36%から71%（94年）にもなった。しかし、1960年代の貧富の差、すなわち10%の富裕層と60%の最貧困層は80年代の後半までそのまま温存された。

1968年の軍事クーデタによってできた政権は、興味深いことによく見られがちなケースと異なり、富裕層を代弁する性格を持っていなかった。政権は全国規模で農業改革を行ったため、地主階級である多くの富裕者は国を去った。それと同時に、政権は石油、魚粉等の主要産業および銀行を国有化した。窮乏の状況の中で食料の補助や食品価格統制も行われた。これらの政策は性急に実行されたために、農業組合等の再編や技術的な近代化が改革に追いつかず、かえって生産の低下を招き、国全体の経済がますます不振に陥る結果となった。これによって対外債務もさらに膨れあがることになる。

これらの失政がもとで1975年に再度クーデタに見舞われ、急進政策は緩められたものの経済はいっこうに改善されず、1977年についに全国ストライキが発生するまでに至った。1980年にやっと民主総選挙が行われ、1968年のクーデタによって追われた Fernando Belaunde Terry 大統領が再

度政権に返り咲いたのである。今度は市場経済を目指したが、結局所期の結果が得られず、インフレは一層激化し、さらに巨大な対外債務を背負い込むことになった。こうした状況の中でアンデスの奥地を根拠地とするテロ（Sendero Luminoso）活動が活発化するにいたった。

経済の深刻化の外部要因として、1980年代におけるアメリカの景気後退による影響が指摘されており、また、ブラジル、エクアドル、チリとの国境紛争は軍事予算の膨張の格好な口実となったことも関連したと言われている。

1985年以降の政権では内需主導型の経済建て直しが試みられたが、インフレは天井知らずの様相を呈し、インフォーマルセクターの巨大化を招いたと分析されている。フジモリ政権になって経済自由化政策が導入されたと同時に構造改革に着手したが、一時困難に陥ったものの見事それを克服し現在にいたっている。これら政治経済の動きは保健医療システムに影響を与えずにいられない。軍事政権時代はその性格上、欠乏の中でもシステム整備に努力したと言われており、その後の政権は医療の市場経済化の方向に進んだとみなすことができよう。

2. 1960年代の保健医療事情について

当時人口の64%が農村に居住し、全人口の約半数が純血のインディオであった。農村の医療と言えば、まじない師や経験主義の伝統治療師が主体であったし、住民からも信頼を得ていたことは国際機関の調査記録にも残されている。

近代医療について言えば、当時もっとも規模の大きいネットワークを持っていたのはいわゆる Beneficiencia とよばれる慈善団体の病院であり、全国総ベッド数の42%を占めていた。外来患者の短期的な収容が主体であることからむしろ救急治療を中心としていたことがうかがえる。しかしながら、設備は貧弱である一方、病院はいつも病人でごった返しており、近代医療とはほど遠い状況にあったことは想像に難くない。資金源の50%は厚生省の補助金プラス一部の特別税による補填および宝くじからの利益でまかなわれた。

当時、厚生省管轄の病院は少なく、保健所（現在の日本の保健所と異なり予防活動よりも医療が中心）を中心とした医療体系を持ち、全国で71を数えた。さらに保健所の下部機関として非常勤医師が駐在するヘルスポストを142持っていたが、空席であることも稀ではなかった。

興味深いことにペルーは他のラテン諸国にさきがけて、1936年に肉体労働者を対象とした健康保険制度（Obrero Program）をスタートさせており、1941年には第一軒の専用病院を開設した。1948年にはホワイトカラーを対象とした第二の健康保険（Empleado Program）を開始し、その後大小さまざまな多くの病院を開設した。これらにより両保険制度合せて全人口の7%を占める加入者に近代的医療を提供できるようになった。社会保険系列の病院はこの制度にのっとりスタートしたのである。

Obrero Programでは本人以外の家族はサービス提供が受けられず、Empleado Programでは配偶者の出産分娩のみについてサービスが受けられる仕組みになっていた。Empleado Programは前者に比べ経営状態が良く、病院施設もすぐれている。Empleado Programの加入者は個人開業医（この国では一般に私設医療施設の方が良質な医療サービスを提供している）に受診した際に、保険との差額だけ支払うことも可能である。その他、企業が従業員を対象とした病院を経営すると

ころもあり、また、軍、警察等には専用病院が建てられており、良質なサービスが受けられる。

1960年当時の医師数は約4,000で人口十万当たり38.5人を数え、ほとんどが唯一の医科大学サンマルコス大学の卒業生である(その後多くの医科大学が設立された)。医師の72%が全人口の15%が居住するリマ首都圏に集中しており、彼らの80%は給与所得者であるが、ほとんどが個人開業もしている(現在多くの発展途上国でも同様な現象が見られる)。

正看護婦は医師の半数をやや上まわる程度であるために、地方では短期間で養成された補助看護婦に大いに依存してきた。小さい町では医療施設の絶対的な不足を補う方策として、厚生省系列の病院と社会保険系列の病院の相互乗り入れが行われ、保険加入者はいずれでも受診することが可能となった。

3. 保健医療システムの整備

1980年代ではそれ以前に比べ、保健医療システムの性格やサービス量ではかなり変化が見られた。他方、1960年代の制度を温存している側面が見られ、例えば、伝統医療の果たす役割は奥地山間部ではなお無視できないものがあり、主に接骨、蛇咬、痛みをほぐすマッサージ等の治療が行われた。治療師は普段農業を生業としている。サンマルコス大学では伝統医療の実証的な研究が行なわれ、現在に至っている。

1960年代にもっとも大きなネットワークであった慈善病院は、1980年代ではほとんど閉鎖あるいは厚生省傘下に入り、唯一クスコにある精神病院が残るのみとなった。厚生省に組入れられた病院の職員の待遇は大いに改善されたが、設備は相変わらず貧弱であり、患者の診療費はほとんどただ同然といってよい。しかし、一部山間部では外国ミッション系による小規模診療所が活躍した。慈善団体の活動はむしろ基礎薬品の製造にシフトし、例えば製造した乳児の脱水治療用のOral Dehydration水溶液の大半を厚生省系列病院に納品することになった。

慈善病院の移管により厚生省のサービス提供は飛躍的に伸び、1960年代では全国ベッド数の16%占有から90年代初期では54%まで伸びた。保健所は60年代で71、80年代中頃で612、92年の時点で1,083へ、同様にヘルスポストは142から1,700、3,079へと飛躍的に増加した。職員もこれに伴い大いに増員された。

厚生省は以前では医療サービス提供を中心とした組織であったが、企画調整部門が新たな機能として加わった。80年代までは全国17に分割されている医療圏(現在は6に再編、ただしサブ医療圏を27)の長は副大臣に直属しており、当該医療圏の活動に全責任を持つ建前になっているが、実際のところ個々の病院の独立性は意外と強い。保健所長が医療圏の責任者であるが実際管理監督機能が稼働していない場合が多いといわれている。本来的には母子保健予防活動が中心であると謳われているが、実際医療サービスがかなりのウェットをもつ。保健所では小さい薬局を備えているのが普通である。

軍事政権時代では病院による医療圏の監督機能が強調されたが、診療に迫られたために必ずしも機能していなかった。それと同様に80年代では保健所によるヘルスポストの監督機能もうまく運営されてきたわけではない。70年代では医療圏の役割が強調されたが、中央集権的色彩が強いために医療圏では単に中央の指令を実行していたに過ぎないといわれている。また、保健所、へ

ルスポストの運営に関する地域住民参加も稀であったといわれており、学校保健についても優先順位が高くないようであった。ただし、中央による予防接種活動やマラリアや黄熱病のコントロール活動の指令では地方に実質的な権限委譲が行われたとされている。

地域活動が弱体であったことから、この頃に国際援助によるプライマリヘルスケアの活動が導入されるようになった。こうした医療行政管理の非効率性があったという反省から、90年代では機構改革が行われ、サブ医療圏の下に診療機能を持たない UDES、さらに UDES の行政組織を作り機能強化を図った。

1960年代の健康保険加入者(家族を除き)が62万人に対し、85年時には278万人に増加し、14%の国民が加入するにいたり、90年代にやっと30%を超えるようになった。内容的には先に述べた2つの保険制度いずれにおいても家族の妊娠出産は含まれるようになり、1歳未満の乳児の疾病に対しても適用され、その後18歳の未成年者までに延長された。これが可能となったのは1975年に両保険制度が IPSS (Instituto Peruano de Seguridad Social) として一本化されたことによる。しかし、政治的、財政的、行政的等さまざまな障害に出会い、実際のところ1992年の時点でも88年時の中途半端な状態のままの融合状態であった。88年の保険加入率は全国で28%であると推計され、一部の農村部では2.5-4.7%に止まるに過ぎない。それでも後にできた全国地域化法により一本化に向けた努力がなされた。過去のペルーの医療事情を見る場合に制度と実態の乖離に注意を払う必要があることを付言しておきたい。

医療サービスの供給が増えるに従い、体制の整備をはかる必要に迫られた。まず第一に保険加入者が利用できるベッド数を1985年までに4,700に増床し、この数字は60年より1,300床多い。IPSSは厚生省と契約し、保険未加入者の病床利用を可能にした。かつて Empleado のみが追加払により私立病院を利用することが可能であったが、保険の一本化によりすべての加入者が同様の形態で利用可能となった。こうして1983年の例にとると、IPSS病院を入院で利用した156,000人のうち、IPSSプログラム加入者が77.1%を占め、その他はIPSSとの契約関係にある他のプログラムの加入者もしくは自費患者であった。この傾向は外来患者でも同様であった。

1960年から1993年までの医師増加数は目を見張るものがあり、約4,000から17,000へと4倍以上の増加が見られた。公的医療に従事する医師は70%程度であるが、ほとんどは私的診療にも関わっている。それと関連して、公的医療機関で混雑している等の理由で医師は自分が関わっている私的医療機関に患者を「紹介」することが少なからずあると言われている。

薬剤師の87%は私的セクターに従事している。1960年から30年間医療市場の伸びが著しく、私的医療施設のベッド数で言えば約5倍弱の増加があった。また、医療費と薬剤費が基本的に分離しているため製薬産業の伸長も無視できないものがある。

4. 医療資源について

医療資源を構成する要素はマンパワーと施設である。マンパワーで特に医師について言えば、1960-1993年の間に4,000から17,565人へと4倍以上になったわけだが7つの医学部から供給され、うち1つのみが公立である。医学部を卒業したものは一定期間レジデントとして訓練を経た後専門医として Colegio Medico (団体名) に登録されるが、専門医登録にいたるまでの過程は他にもあ

り、必ずしも厳密なものではない。しかしながら、Colegio Medicoは名目的には医療の倫理的問題に関する一般的規制を行う程度の役割しか持たないが、ペルー医師連合会と連携し利益団体として政治的な活動を行っていることが知られている。医師連合会には約半数の医師しか参加していないが、政治的には有力であり、厚生省やIPSSの勤務医の給料についても過去数回にわたってストライキを打ち、諸団体に対し交渉を行い成功を収めている。

1990年代にいたっても医師の都市への偏在は相変わらずだが、都市人口の増加によりその格差は過去より幾分か緩和されたとも言える。1975年に制定された法律では新卒医師は地方で1年間働くことが義務付けられていたが、1980年に法改正が行われ厚生省系列の医師となる場合のみ義務が課せられた。皮肉なことに当時でも希望者は多かったにもかかわらず、政府予算が不足なためにポストへの任命に困難が生じ、配置することがままならなかった。

保健医療施設を入院施設および救急外来に分けて述べる。まず入院施設のベッド数については1960年代では人口千対2.15であり、多くは精神病、結核、ハンセン氏病の専用病棟であったが、その後疾病構造の変化によりほとんど閉鎖になった。1980年代における人口千対のベッド数は1.56であることを考えると大幅に減少したことになる。しかしながら、施設の利用状況について見ると異なった側面が浮び上がってくる。1960年の平均在院日数は23日であったが85年では10日に短縮された。すなわち先に述べた疾病構造の変動によりベッドの稼働率がよくなったわけで、60年代の人口比に換算すれば3.8ということになり、必ずしも状況が悪くなったとは言えない。

施設数、ベッド数から言えば、厚生省系列病院、IPSS系病院、私立病院の順に大きいですが、設備面、スタッフの充足率、医療の質の点ではまったくその逆順の状況にある。個々の私立病院のベッド数の規模こそ小さいが、オープンシステムをとっているために公立病院の医師が自分の患者を紹介してくることが日常化しており、その場合自ら主治医を務める。

救急医療は1960年来かなり整備され、保健所、ヘルスポストの数的拡大は著しい。これらの施設はプライマリケアの活動と共に救急診療を行い、全国的にも均等して分布している。その他、IPSS系にも救急診療を行うポリクリニックがあり、専門医も駐在し厚生省系列の保健所より医療サービスの質が良い。

5. 保健医療の財政について

1984年の保健医療支出はGDPの4.5%を占め、公費による支出は保健医療費全体の67%であった。うち2%分は外国の援助によるものである。1990年代前半では保健医療支出はGDPの3.2%に落ち、政府の医療予算はかなり減少した。この数字は他のラテン諸国の平均の半分以下に過ぎない。このことは人々の医療へのアクセスが困難になったことを意味し、裏返せば医療はかなりプライベートセクターに依存したことを意味している。専門家の推計によれば医療費全体の75%が病院医療に支出され、残りがプライマリケアに使われたとのことである。

厚生省予算から見ると、73%が地域に配分され、17%は中央経費であった。ただし、地域予算の大半は施設運営費であった。リマにおける世帯調査によれば、個人の支出のうち医療費は2.6%と必ずしも高い数字ではないが、その内訳を見ると50%近くが薬剤費であり、全国的には59%と推計されている。

以上のことからわかるように、政府予算はかなりの部分が運営費に充当され、個人支出は薬剤費が中心である。製薬業界の提供する製品はほとんど外国からの輸入であることを考えると、インフレ進行時の経済の停滞は人々が医療施設から遠ざかりあるいは質の低い医療に甘んじなければならぬ結果をもたらしたと見てよからう。

6. 医療サービスの提供について

1982年の施設別外来診療サービス量の内訳を見ると、保健所と病院では約半々の分担量である。しかし保健所診療のうち母子保健に係わる部分が半分以上を超えている。ある推計によれば、23%の人口は売薬のみに頼っているとしている。時の厚生大臣は「国民の50%は健康診断を含め定期的に医療施設を利用しており、25%は時折利用が可能な状態にあり、残りの25%はまったくそのような機会を持たない」と述べている。1992年のPAHO（Pan American Health Organization）の報告でも90年代の初頭においてこの傾向は変わっていない。保健所の提供するサービスの質が低いために人々からの信頼が低く、いきおい病院に集中する傾向がますます強まる結果となった。

保健所の利用を促進する手立てが講じられなかったわけではなかった。他のラテン諸国と同様に早くからヘルスプロモーターと称されるボランティアを地方で多数養成し、予防活動に従事すると共に必要に応じて保健所にクライアントを紹介してくる。彼らは後に看護婦や環境監視官として訓練を受ける機会が与えられた。

注目すべきことは1960年以来、ペル - の医療事情は政治的経済的変動によりかなり影響を受けたものの、健康水準についてみれば悪化したというわけではない。例えば、1960年の乳児死亡率は出生1000対142であったが、85年では94であり、90年代に入ると55程度になった。都市、農村における乳児死亡率は同じ割合で減少したものの、その格差はなお2倍のまま推移してきている。平均寿命も60年の47歳から85年に60歳に伸び、さらに93年では65歳になった。結局のところ、他のラテン諸国における健康水準が急速に改善されたのに比べ、ペル - は著しく遅れをとったと言うことができよう。1990-1995年の期間に政府は95年までの目標として、乳児死亡率を半減させる、ワクチン接種率を85%まで上げてポリオと新生児破傷風を根絶することを目指した。その結果は間もなく発表されよう。

7. 考察及び提言

マクロの観点からすれば、一般論として保健医療水準の改善は経済に依存する傾向にあるが、例外的に経済水準が低いにもかかわらず優れた健康水準にある例もある。このことは政治の理念・体制と財政の配分が医療政策に影響することを示しているが、どの国でも独自に辿ってきた歴史的背景があるので、それを踏まえた上で方向を探るのが現実的である。

国民の健康はその国の発展にとって重要であるという付帯的な要素ではなく、国家の基本的な目的であるという考え方に立てば、経済発展はベーシック・ヒューマン・ニーズを充足することに目標を置く理由が見出されるわけであり、これにより社会の統合、安定が期待されているわけである。

1996年のOECD開発援助委員会の「開発戦略」にも示されているように2015年までの目標として乳児死亡を1/3までに、妊産婦死亡を1/4までに減少させることが盛り込まれている。数多い健康指標のうち母子保健指標が重要視されるのは、劣悪な環境はつねに弱者を優先的にむしばむからである。しかし、劣悪な環境に人的資源を含む医療資源を投入することは経済的には非効率であるためにしばしば放置されやすい。こうした状況では政治理念のあり方が問われることになるが、現実的な政策として経済開発と保健医療対策を平行に行なうのがもっとも説得力がある。従って、医療の国際協力は他のセクタ - 開発と平行に進めるのが理想的である。

ペル - の健康水準は、ラテン諸国のうちでもっとも低水準のボリビアよりやや良い程度であり、大きく立ち後れている。しかしながら、この国は長期間の経済的困難にかかわらず改善されてきている。このような現象はしばしば見受けられる。すでに多くの途上国研究で示されているように、農村から都市への人口移動により、健康をめぐる環境が向上し多くの人々がその恩恵をこうむるからである。都市の条件は場所により必ずしも良好ではないが、それでも疲弊した農村よりはマシだからであろう。しかし都市化を前提とした改善策は都市農村格差をさらに拡大し、社会政策として健全なものとは言えないであろう。人口の都市集中が健康水準にプラスの効果をもたらす一方、人口の増加はサ - ビス絶対量が一定ならば一人当たりの医療資源を減少させるマイナス効果を持つ。従って、改善策は全体の底上げを図ることを基本とするならば、個々の健康課題に取り組む必要があると同時に保健医療資源の配分、すなわち人的資源を含む保健医療システム全体の整備に取り組むことが求められる。このことは量的な面としてとらえるばかりでなく、質的な面についても注意を払わなければならない問題である。

先に述べたOECDの掲げた目標をペル - にあてはめると、2015年までに乳児死亡率は出生1000対13、妊産婦死亡率は出生10万対63になることが期待される。しかし、現状の都市農村格差からみて、これを達成するためには農村部の改善なしには不可能であろう。長期的展望に立てば経済開発がある程度進めば改善は効果的であるが、一方では当面何をすべきかについても回答を用意しなければならない。

保健医療の最大の問題点はとりわけサ - ビスの質と量の絶対的不足が指摘されよう。これと関連するのはまず、マンパワー - の問題である。医師の都市偏在もさることながら、きわめてペル - 的特徴は、他のラテン諸国では看護婦が医師の倍以上養成されているのに比べると、ペル - では看護婦が医師の半分しか養成されていない事実を挙げねばならない。

農村部の健康水準を上げるにはプライマリケア中心の展開が期待されるにもかかわらず、その主たる担い手である看護婦がこのように不足しては甚だ心もとない。すでに農村部で現業についている看護婦も単に医師の役割を代りに務めるのではなく、プライマリケアの担い手として再訓練の機会を提供する必要がある。また、医師が農村勤務を希望しても一時期のように厚生省予算が不足したために配置ができなかった事情もあり、このことはむしろ政府全体の施策の方向づけと行政管理能力の向上につながる問題としてとらえることであろう。

保健医療施設の問題も放置できない。種々の施設のうちでも保健所の設備、サービスの点では現在なお劣悪の状態にあり、特に農村部では唯一の医療機関である場合が多いため最低限のニーズすら満たすことができない。

病院のある地域でも保健所は住民からの信頼が低く、そのために病院に患者が殺到する状況に

ある。機能的には本来病院は比較的重症な患者をケアする施設であるにも係わらず、先の理由により軽症の患者も含めて大量の患者をさばかなくてはならない事態が生じている。結果的に重症な患者の入院が難しくなっている。このことは病院が本来の機能を果たせないということばかりでなく、逆に保健所も役割を果たせないことにつながり、双方合せて資源の浪費が甚だしい。改善策として、保健所や小規模病院の設備面及びサ・ビスの向上を図る一方、軽症の患者と重症な患者がそれぞれに相応しい施設で受診できるようなレフェラル・システムの確立が望まれる。

ペルーの医療行政マネジメントの特徴の一つはIPSS系列病院は厚生省から比較的独立していることである。その理由はおそらく財政的な問題から生じているものと思われる。保険加入率が低い状況ではIPSS系列病院が部分的にのみ厚生省と契約関係にあるからこそ成立し得るものの、貧困層の多い保険非加入者に対し全面的にサ・ビスを提供すれば、保険制度そのものが成り立たないからであろう。

現状では厚生省系列の医療施設はむしろ救貧事業として運営されていると言っても過言ではない。日本では医療と福祉はすでに分化されたものとして認識されているが、ペルーでは両者は一体のものとして考えるほうが現実的であろう。従って、現政権の「貧困対策」に医療を含む方向性はうなずけるものであり、マクロ的には富の再分配問題である。将来的に保険加入率がより高くなれば、行政マネジメント上一本化することも可能であり、その方向を目指すことは国民の利益にもなる。医療経済の立場から言えば、ペルーは途上国の中でも珍しく医療保険制度を持っている国であり、いわゆるWelfare-Oriented Systemに分類される。財政的に困難に陥るとどこの国でもいわゆるEntrepreneurial System(医療の企業民営化)に移行したい誘惑にかられるが、先進国と異なり貧富の格差が大きい途上国では国民に大きなダメージを与える。ペルーの国情から考えると税金を財源とするComprehensive SystemとWelfare-Oriented Systemの中間型をとるのが良いように思われる。

個々の保健の取り組みについては、現段階ではやはり母子保健が中心となろう。最近のデータからすると都市部では確かに成人病が主要な疾患として登場してきているが、この国では人口転換は第3段階に入ったばかりであり、国際協力の中で成人病に注目するのはやはり行き過ぎた見方であろう。

母子保健の中でも個別に見ると十代の妊娠、エイズなど社会問題とからんだ課題があるが、これらは個別なプロジェクトとして取り上げるより母子保健全体の中で扱って行くほうがバランスのとれた取り組みであろう。

以上ペルーの保健医療事情について、歴史的な考察から始まり、そして現状を踏まえて国際協力としてのアプローチを私見を交えながら述べた。最後に強調したいのは保健医療の問題であっても社会経済改革の一部としてとらえる必要があるということである。医療保険の問題は財政と関連し、行政マネジメントのあり方は政府の機構問題でもあり、個々の保健問題は貧困や居住環境と深くかかわる。従って、保健医療のプロジェクトは単独に立案、実行するのではなく他のプロジェクトとの係わりの中で運営されることが重要であることを述べて結びとしたい。

参考文献

1. Roemer I.M. (1991), National Health Systems of the World. Vol.1 335-344. Oxford University Press, Oxford.
2. Zschck D.K. (1993), Health-Sector Disparities in Peru in Health Economics Research in Developing Countries ed. by Mills A., Lee K. 63-80, Oxford University Press, Oxford.
3. 厚生統計協会 『国民衛生の動向 1996』
4. Ministerio de Salud, Perú (1996), Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar 1996-2000.
5. International Bank for Reconstruction Development Report (1993), Poverty Assessment and Social Policies and Program for the Poor.
6. United Nation, World Urbanization Prospect, The 1994 Revision.
7. Center for International Health Information (Virginia) Health Situation & Statistics Report 1994, Peru.

年度別援助研究会・検討会報告書実績（国別・分野別・地域別）

作成年度	報 告 書 名		
国 別			
1987	フィリピン国別援助研究会報告書	和	英
1988	インド国別援助研究会報告書	和	英
1989	タイ国別援助研究会報告書	和	英
1990	インドネシア国別援助研究会報告書	和	英
1990	バングラデシュ国別援助研究会報告書	和	英
1991	ブラジル国別援助研究会報告書	和	英 ポ
1991	パキスタン国別援助研究会報告書	和	英
1991	スリ・ランカ国別援助研究会報告書	和	英
1991	中国国別援助研究会報告書	和	英 中
1992	エジプト国別援助研究会報告書	和	英 現
1992	ケニア国別援助研究会	和	英
1993	マレーシア国別援助研究会報告書	和	英 現
1993	ネパール国別援助研究会報告書	和	英
1994	インドネシア第二次国別援助研究会報告書	和	英 現
1994	フィリピン第二次国別援助研究会報告書	和	英 現
1994	パレスチナ援助検討会報告書	和	
1995	ヴェトナム国別援助研究会報告書	和	英 現
1995	インド第二次国別援助研究会報告書	和	英 現
1995	ガーナ国別援助検討会報告書	和	英
1995	セネガル国別援助検討会報告書	和	英 仏
1996	パキスタン第二次国別援助研究会報告書	和	英 現
1996	タイ第二次国別援助研究会報告書	和	英 現
1996	ジョルダン国別援助検討会報告書	和	英
1997	モンゴル国別援助検討会報告書	和	英
1997	タンザニア国別援助研究会報告書	和	英 現
1998	ラオス国別援助検討会報告書	和	英
地 域 別			
1991	アフリカ援助研究会報告書	和	英 仏
1991	オセアニア地域別援助研究会報告書	和	英
1994	南部アフリカ地域別援助研究会報告書	和	英
分 野 別			
1988	「環境」分野別援助研究会報告書	和	英 現
1990	「貧困」分野別援助研究会報告書	和	英 現
1991	「開発と女性」分野別援助研究会報告書	和	英 現
1991	「人口と開発」分野別援助研究会報告書	和	英 現
1994	「開発と教育」分野別援助研究会報告書	和	英 現
1995	「参加型開発と良い統治」分野別援助研究会報告書	和	英 現
1997	「地域の発展と政府の役割」分野別援助研究会報告書	和	英
1998	「DAC新開発戦略」援助研究会報告書	和	英

和 和文 英 英文 現 現状分析 仏 仏語 ポ ポルトガル語 中 中国語

上記報告書に関するお問い合わせ先：国際協力事業団 国際協力総合研究所 調査研究課

〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町10-5
Tel 03-3269-3374 Fax 03-3269-2185