

ペルー

国別援助研究会報告書

現状分析編

本現状分析編は、ペルー国別援助研究会（座長：細野昭雄 筑波大学社会工学系教授）における検討にあたり、タスクフォースが基礎資料として作成したものである。文体・形式などに不統一な点もみられるが、各執筆者の意向を尊重し、あえて全面的統一は行わなかった。

作成にあたり、ご指導、ご協力頂いた委員・関係者の方々に厚く御礼申し上げたい。なお、ここに述べられている見解、あり得べき誤りなどはあくまで執筆者に帰属するものであり、研究会の意見を必ずしも代表するものではないことを申し添える。

執筆担当者一覧

第1章	マクロ経済と開発政策	山下 雅弘	国際協力事業団 国際協力専門員
		天津 邦明	国際協力事業団 派遣事業部 派遣第一課
第2章	農林業	古屋 年章	国際協力事業団 筑波国際センター 業務第二課長
第3章	水産省	桜井 英充	国際協力事業団 調達部 管理課課長代理
第4章	製造業	富田 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)
第5章	鉱業・エネルギー	向井 靖雄	国際協力事業団 国際協力専門員 (平成10年3月まで)
第6章	インフラストラクチャー	内藤 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)
第7章	観光	内藤 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)
第8章	インフォーマル・セクター	富田 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)
第9章	教育	田中 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)
第10章	保健医療	五十嵐 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)
第11章	環境	田中 研一	国際協力事業団 国際協力専門員
		今井 達也	国際協力事業団 無償資金協力調査部調査第二課

第12章 開発と女性	篠崎 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)
第13章 開発とエスニシティ	篠崎 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)
第14章 開発援助の動向	天津 邦明	国際協力事業団 派遣事業部 派遣第一課

目 次

山下 雅弘 天津 邦明

第1章 マクロ経済と開発政策	1
1 - 1 フジモリ政権の課題	1
1 - 2 ペルー経済の生産要素等の賦存状況	2
(1) 再生可能資源：	2
(2) 非再生資源：	4
(3) インフラストラクチャー	4
(4) 人的資源	5
1 - 3 ペルーの経済構造と国民福祉	6
(1) 生産構造と地域分布	6
(2) 対外取引	7
(3) 所得分配と地域格差	7
(4) 雇用とインフォーマル・セクター	8
1 - 4 ペルーの経済開発政策の概観（1967年～1990年）.....	9
(1) 1967～1970年 中期開発計画	9
(2) 1971～1975年 中期開発計画（ベラスコ政権）.....	11
(3) 1975～1978年 中期開発計画（モラレス政権）.....	12
(4) 1978～1982年中期開発計画（1978～1980年まではモラレス政権、1980年から 第2次ベラウンデ政権）.....	13
(5) 1982～1985年中期開発計画（第2次ベラウンデ政権）.....	13
(6) 1986～1990年国家開発計画（ガルシア政権）.....	14
1 - 5 1990年以降の経済開発政策	16
(1) 第1次フジモリ政権の経済政策	16
(2) 開発成果	18
(3) 第2次フジモリ政権	18
1 - 6 結語	21
補論 全要素生産性(Total Factor Productivity) について	23
参考文献	24

第2章 農林業	25
2 - 1 現状と課題	25
(1) 地域区分	26
(2) 土地利用	28
(3) 土地所有	29
(4) 農業・牧畜生産	31
(5) 林業生産	36
(6) 農産物貿易	37
2 - 2 開発政策、計画	39
(1) 農業行政組織改編	39
(2) フジモリ政権成立後の農林業開発計画	47
2 - 3 援助動向	48
(1) 国際機関及び先進各国の協力	48
(2) 我が国の協力	49
参考文献	50

第3章 水産業	51
3 - 1 水産業の現状と課題	51
(1) 漁業生産	51
(2) 加工と流通	55
(3) 養殖	59
(4) 水産業の位置付け	60
(5) エルニーニョ	60
3 - 2 開発政策	61
(1) 新漁業法と水産開発	61
(2) 水産開発計画	63
3 - 3 援助の動向	64
(1) 第三国、国際機関の援助	64
(2) 日本の援助	64
参考文献	67

第4章 製造業	69
4 - 1 概要(要旨)	69
4 - 2 フジモリ政権以前の工業化政策	71
(1) 輸入代替工業化のはじまり	71

(2) 「ペルー革命」	72
(3) 自由化への動き	72
(4) ガルシア政権の政策	73
4 - 3 フジモリ政権における製造業の現状	74
(1) 新自由主義路線の工業化	74
(2) 製造業の現状	75
4 - 4 小零細製造業振興	77
(1) 小零細製造業の位置	77
(2) 政府による政策	78
(3) 小規模金融	79
4 - 5 開発政策	80
(1) 比較優位を活かした輸出志向工業化	80
(2) 民営化から安定した直接投資へ	80
(3) 国際産業政策	81
(4) 研究開発への条件作り	83
4 - 6 開発の課題	84
(1) 高等専門教育機関の育成	84
(2) 技術移転	85
(3) 研究開発	85
参考文献	90

向井 靖雄

第5章 鉱業・エネルギー	93
5 - 1 鉱業	93
(1) ペルー国鉱業の現状	93
(2) 鉱業分野における課題と戦略	101
(3) 日本国による協力実績と協力の現状	102
(4) 鉱業における協力分野	103
5 - 2 エネルギー	103
(1) ペルー国エネルギー需給の現状	103
(2) 電力	104
(3) 石油・天然ガス	108
参考文献	115

第6章 インフラストラクチャ	117
6 - 1 現状と課題	117
(1) 運輸交通	117
(2) 上下水道、電気通信	130
6 - 2 開発政策、計画	131
(1) 運輸通信政策	131
(2) 運輸部門整備プログラム	132
6 - 3 援助動向	133
(1) 道路	133
(2) 空港	133
(3) 鉄道	136
(4) 港湾	136
(5) 上下水道	136
参考文献	138

第7章 観光	139
7 - 1 現状と課題	139
(1) 観光セクターの現状と課題	139
(2) 行政組織	142
7 - 2 観光開発政策、計画	142
(1) 観光政策	142
(2) FOPTUR による観光開発計画	143
(3) 運輸・通信・住宅・建設省、都市開発総局による観光開発計画	143
(4) インカ州・観光開発公的組織 PLANCOPESCO の計画	143
(5) 民間の観光開発および促進事業	144
7 - 3 援助動向	144
(1) OECF による道路プロジェクト	144
(2) JICA による開発調査	144
(3) 世銀による観光関連プロジェクト	144
(4) 世界観光機関 (WTO) による援助	144
(5) CIDA によるエコ・ツーリズム開発計画	144
(6) EC による観光開発支援総合プログラム	144
(7) スペインの援助機関による観光事業援助計画	145
(8) スペイン政府による観光学院 (CENFOTUR) プロジェクト	145
(9) ホテルと観光投資に関するアンデスフォーラム	145
(10) UNDP による自然開発可能性調査	145
参考文献	146

第8章 インフォーマル・セクター	147
8 - 1 概要	147
8 - 2 用語の問題	149
(1) フォーマル化の対象としてのインフォーマル・セクター企業体	149
(2) 雇用対策の対象としてのインフォーマル・セクター労働力	150
(3) 振興の対象としてのインフォーマル・セクター企業体	151
(4) インフォーマル・セクターの階層化	151
8 - 3 インフォーマル・セクターの現状	151
(1) 労働力	151
(2) 地域的分布	152
(3) 企業形態	153
(4) 業種	153
(5) フォーマル・セクターとの関係	154
8 - 4 インフォーマル・セクターの形成と分化	154
(1) 工業化以前	155
(2) 「工業化なき都市化」	155
(3) 「失われた10年」	156
(4) 構造調整以降	156
8 - 5 地域社会とインフォーマル・セクター	157
(1) 住民組織等との関係	157
(2) インフォーマル・セクターからの地場産業形成	158
8 - 6 開発政策	160
(1) フォーマル化政策	160
(2) 雇用問題としてのインフォーマル・セクター対策	161
(3) 製造業に重点を置いた小零細企業振興政策	161
8 - 7 開発課題	162
(1) 労働市場の活性化	163
(2) 企業家の育成	163
(3) 社会的機能の保存	164
参考文献	167

第9章 教育	169
9 - 1 ベルーの教育制度	169
(1) 教育政策の変遷	169
(2) 現在の教育制度	170
9 - 2 教育の現状	172

(1) 教育の現状	172
(2) 教育をとりまく問題	181
9 - 3 開発政策・計画	184
(1) 政府による教育の位置付け	184
(2) 教育省の方針	184
(3) 大統領府による教育政策	186
9 - 4 援助動向	186
(1) DAC 開発戦略	186
(2) 日本の援助動向	187
(3) 他の援助機関の動向	188
9 - 5 協力に向けた今後の課題	190
(1) 問題点と今後の課題	190
(2) 援助実施上の留意点	192
参考文献	193

五十嵐 仁

第 10 章 保健医療	195
10 - 1 保健医療分野の国家計画	195
(1) 政府基本戦略	195
10 - 2 保健医療統計	197
(1) 人口の動向	197
(2) 人口動態（普通死亡、乳児死亡、妊産婦死亡）.....	198
(3) 疾病構造	200
10 - 3 保健医療サービス供給体制	203
(1) 保健医療予算	203
(2) 保健医療行政組織	203
(3) 保健医療従事者	209
(4) 基礎保健・衛生	210
10 - 4 日本の経済協力実績	214
(1) 保健医療関係プロジェクトの実施状況	214
10 - 5 他の二国間援助機関および国際機関による援助計画	215
10 - 6 保健医療分野の課題	215
(1) 実施上の留意点	215
(2) 保健医療分野の協力における基本的視点	215
(3) まとめ	218
参考文献	219

第 11 章 環境	221
11 - 1 主要環境問題の現状	221
(1) 主要な環境問題	221
(2) 地域別の環境問題の概要	221
11 - 2 自然環境	222
(1) 生態系・生物多様性	223
(2) 森林資源	224
(3) 水資源	225
(4) 農業、牧畜業、漁業	227
(5) 自然災害	231
11 - 3 都市環境問題	233
(1) 現状	233
11 - 4 産業公害	236
(1) 鉱業廃水	236
(2) 製造業	238
11 - 5 環境政策、環境行政	239
(1) 法的枠組み	239
(2) 環境行政組織	239
11 - 6 環境分野における援助動向	246
(1) 各ドナーの援助動向	246
(2) 我が国の援助	247
参考文献	250

第 12 章 開発と女性	253
12 - 1 はじめに	253
12 - 2 伝統的ジェンダー観と歴史的経緯	253
(1) 伝統社会と女性	253
(2) 家父長的な家族制度とカトリック教会	254
(3) 1970 年代の女性の状況	254
(4) 階層・文化別の女性層	255
12 - 3 現状	257
(1) 「開発と女性」の状況国際比較	257
(2) 人口	258
(3) 教育	259
(4) 経済活動参加	262

(5) 社会参加状況	266
(6) 保健・医療	269
(7) 女性の法的地位と保護	270
(8) 家庭崩壊と女性	271
(9) 強制移住と女性運動	273
(10) ペルーにおけるフェミニズムの動き	273
12 - 4 ペルー女性への社会的支援の現状	276
(1) 一般的特徴	276
(2) フジモリ政権二期目の社会政策	277
(3) 女性支援のための組織と活動	277
参考文献	283

篠崎 秦昌

第13章 開発とエスニシティ

285

13 - 1 背景	285
(1) ペルー移民の歴史と国民構成	285
(2) 先住民人口の減少	285
13 - 2 現状	286
(1) 一般的特徴	286
(2) 貧困状況	289
(3) 貧困の原因（労働市場と教育の関連）.....	297
(4) 都市への移動	304
13 - 3 まとめと開発の方向性	305
(1) 能力開発（エンパワメント）.....	306
(2) 近代社会への適応と開発への参加を容易にするための制度・環境整備	307
参考文献	308

天津 邦明

14章 開発援助の動向

311

14 - 1 ペルーに対する資金フローの推移	311
(1) ODA	311
(2) その他公的資金フロー（非譲許的公的資金、OOF=Other Official Flow）.....	311
(3) 民間資金フロー	312
14 - 2 各ドナーの動向	312
(1) 世界銀行	313
(2) 米州開発銀行	316
(3) 国連開発計画（UNDP）.....	319
(4) 米国国際開発庁（USAID）.....	319

14 - 3	セクター別の動向	321
(1)	外国援助のセクター別の配分	321
(2)	各セクターにおける主な外国援助	321
14 - 4	日本の援助動向	323
(1)	JICA	323
(2)	OECF	327
(3)	日本輸出入銀行	328
14 - 5	対ペルー協力： 貧困緩和に対する我が国 ODA	329
(1)	ペルーにおける貧困問題	329
(2)	第 1 期フジモリ政権	329
(3)	第 2 期フジモリ政権	331
	参考文献	341

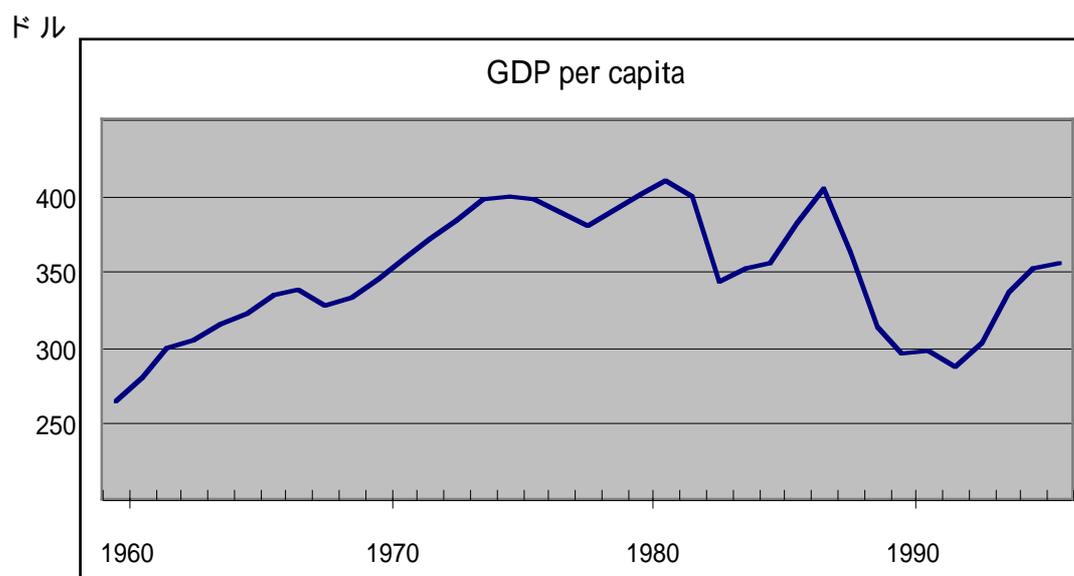
第1章 マクロ経済と開発政策^{注1}

1 - 1 フジモリ政権の課題

1990年7月、大統領に就任したアルベルト・フジモリ大統領の直面した課題は(1)経済を安定化させること、(2)貧富の格差を是正し経済の持続的成長を図ること、(3)テロ活動を抑制し治安の回復を図ること、の3点に集約される。経済安定化政策では、IMF、世界銀行、米州開発銀行等、国際金融機関との協調を軸とした厳しい財政・金融の引き締め政策を取り、価格の自由化を断行した。同時に、民営化、年金改革、貿易自由化等大胆な構造改革に着手し、経済の持続的成長を図るための組織・制度の基盤づくりを強力に推し進めた。これらの構造改革努力は1995年7月以降の政権2期目に入ってさらに継続されている。

フジモリ政権が発足した1990年当時のペルーはそれまでの政治経済の不安定の結果、一人当たり所得で見ると1960年代初めの水準まで低下していた。

図1 - 1 1人当たり所得の推移



この期間に人口は2倍以上に増加し、急激な都市化が進行している。その一方で国民一人当たりの可耕地面積は減少を続け、医療・教育面においてもめざましい改善が図られたとは言えない。国民の福祉水準は過去30年間の間、特に経済の悪化が著しくなった1970年代以降に大きく低下していったと考えられる。

^{注1} 本章の1 - 1 - 1 - 3および1 - 6は山下執筆、1 - 4 - 1 - 5および補論は天津が執筆した。

表 1 - 1 開発の基礎的条件 / 成果の推移

	1961	1972	1981	1990
人口				
全人口(千人)	9,907	13,538	17,031	22,048
増加率(%)	2.3	2.9	2.6	2.0
都市人口比率(%)	47.7	59.5	65.1	70.1
増加率(%)	3.6	5.0	3.6	2.8
1人当たり耕地面積(ha)				
全国平均	0.39	0.27	0.16	0.12
農村部	0.75	0.67	0.46	0.40
電力供給能力				
1人当たり(kw)	0.08	0.16	0.19	0.19
教育				
教育支出の対GDP比(%)		19.6	8.8	6.6
非識字率(平均)	38.9	27.5	18.1	12.8
非識字率(男性)	25.6	16.7	9.9	7.1
非識字率(女性)	51.7	38.2	26.1	18.3
医療				
病院ベッド数(計)		28,550	29,345	32,434
病院ベッド数(公立)		22,992	23,559	26,088
病院ベッド数(民間)		5,558	5,786	6,346
住居				
上水道普及率(%)	21.1	29.6	38.0	38.0
電気普及率(%)	26.3	32.1	45.0	45.7
下水道普及率(%)	14.6	23.3	29.0	30.1

出所：Gonzales, Cuadro 1.

本章では上記の(1)と(2)の政策において直面しているペルー経済の構造的問題を描写し、過去30年余りの期間にどのような政策措置が採られ、どのような経済的成果につながったかを概観する。

1 - 2 ペルー経済の生産要素等の賦存状況^{注2}

ペルーはゴム、硝石、グアノ、魚類、石油、銅、銀等の天然資源に恵まれた国である。しかしこれらを採掘し、生産、輸送を行うためには膨大な投資を必要としてきた。

(1) 再生可能資源：

最も重要な再生可能資源として魚類、耕地、森林があげられる。ペルー沖合は寒流と暖流が交差し、長い海岸線に沿って豊富な漁獲量が確保される。魚粉、魚油産業は1950年代まで大きな発展を見なかったが、1950年代末以降ブームが訪れ、1964～1971年の期間、ペルーは魚粉、魚加工

^{注2} 本節と次節はHamann and Paredesに準拠し、適宜加筆したものである。

品において世界の主要輸出国となった。漁獲用の船舶数、港湾設備は魚加工工場の増大に伴って短期間の内に飛躍的に拡大したが、すでに魚類資源の再生可能水準を上回っていたものと思われる。無差別な乱獲と海洋エコシステムの破壊が進み、1970年代に至って、最も重要な産品であるアンチョビーは絶滅状態となった。その結果、港湾施設、加工工場の稼働率は急減していった。

表 1 - 2 世界貿易に占めるペルー製品の輸出比率

	1970	1975	1980	1985
銅	4.00	2.52	4.59	3.40
魚粉	56.60	28.00	15.01	10.37
銀	4.48	4.00	0.71	9.93
亜鉛	4.82	3.96	2.19	3.99
鉄鉱石	2.77	1.14	1.21	1.57
コーヒー	1.39	1.10	1.08	1.10
綿	2.49	1.69	0.91	0.62
砂糖	2.62	2.64	0.10	0.46
鉛	4.69	0.17	3.33	3.87
原油	0.04	0.01	0.18	0.16
全輸出額	0.36	0.16	0.21	0.17

出所： Hamann and Paredes , Table 1-3.

政府は1973年に魚粉工場を国有化して開発と生産のバランスをはかろうとしたが、不十分な資源調査と開発計画に整合性が欠けていたことから国有魚粉産業はまもなく頓挫するに至り、漁民、加工工場労働者に多くの失業者を生むこととなった。

水産資源に比べればペルーの耕地は豊かとは言えないが、スペインによる植民地化当初は900万人の人口を養い、余剰すら存在したと伝えられる。現在、ペルーは2,300万人以上の人口を抱えるが食糧自給率は小さく、食料の商業輸入と食料援助に大きく依存している。

ペルーの可耕地は国土の5.9%であり、この可耕地面積はチリ、コロンビアは言うに及ばず、周辺の小国と比べても小さな面積といえる。耕作地はすでに開発され尽くしており、農業フロンティア拡大の余地は少ない。コスタ地域は最も肥沃な土壌を持っているが、極端に少ない降雨量のため農業用地としての開発には灌漑等、大きな資本投資を必要としている。シエラ地域の可耕地拡大余地はほとんど無く、セルバのジャングル地帯は肥沃とは言えない。農業に適しているのはセルバの比較的高度の高い一帯に限られており、それらは開発されている。

1960年代末に政府は大規模な土地改革を断行しようとし、大規模土地所有やアシエンダ制度の廃止を行ったが、農業の発展にはつながらなかった。発展に結びつかなかった大きな理由は農業向け投資促進策の欠如と農業金融の未整備にあった。この結果、一人あたり耕作地面積は減少を始め、一人あたり農業生産高は1970年から1989年の期間に15%の低下をみた。

ペルーの国土の61.3% (約7,900万ヘクタール) は熱帯雨林に覆われており、開発の潜在力は大きい。しかし、無差別な森林破壊と開発計画の不適切さから、資源の枯渇が進行してきた。1980年までに500万ヘクタールの砂漠化が進んだと見られ、年間の砂漠化面積は1980年代を通じて増大していった。

森林の開発が砂漠化の直接の原因ではない。熱帯ジャングルは肥沃な土地であるとの誤った概念が流布され、熱帯雨林を切り開いて農畜産業を始めることが砂漠化の大きな原因となっている。アマゾン地域の栄養分は土壌にあるのではなく生育している植物にある。したがって、一度開発のために焼き払われた土地は、当初の期間こそ耕作は可能であるが、その後、急速に劣化が進む。アマゾン地域の森林の開発における重要性は生物多様性にあるのであって、開発には細心の注意が必要とされよう。

ペルーにおける再生可能資源の開発は包括的な長期的枠組みの中で進められることが必要と考えられる。

(2) 非再生資源：

ペルーは鉱物、石油・ガスなど大きな非再生資源を抱えている。これらの開発には巨額の投資を必要とし、資源枯渇と非採算性を防ぐには継続的な投資が必要である。

ペルーにとって鉱業は最も重要な産業の一つに揚げられる。銅、鉛、亜鉛、銀、鉄鉱石に恵まれており、輸出の太宗を占めてきた。しかし、鉱業における労働力需要は比較的小さく、経済の他部門との連関は小さい。

1950年代、活発な海外からの鉱業向け投資を背景にして鉱業生産は年率9%の成長を見た。しかし、1960年代には、ペルーを銅輸出主要国にした Toquepala 銅鉱山の操業開始にも拘わらず、鉱業生産は年間4%程度の成長率に下降していった。1970年代には Cuajone、Cerro Verde の両銅鉱山の生産開始に伴って、鉱業は年間7.4%の成長に回復したが、これは海外からの直接投資と借款に依存したものである。

1980年代に入って鉱物の国際商品価格が急落し、機械・設備の維持費用としての外貨が不足し、労働争議が頻発するに至って、鉱業部門の成長は止まった。

石油・ガス生産は1970年代に輸出余力すら保有しているが、1980年代の石油価格の下落と更新投資の遅れから、1980年代末には純輸入国に転落している。1980年代半ばには巨大な石油・天然ガス資源が発見されたが、当時のナショナリスティックな政治状況の結果、本格的な外国投資を呼び込むには至らなかった。

(3) インフラストラクチャー

ペルーの電力供給能力は不十分な状況にある。1980年代、人口の45%弱の国民が電力供給を受けていなかった。(アルゼンティン、ブラジル、コロンビアが70%を越えているのに対して、ペルーの一人あたり電力消費は南米平均の半分以下であった。)1980年以降、テロ活動によって1,000以上の高圧鉄塔が破壊され、電力供給が途絶する状況が頻繁に生じたという事情もある。また、1986年以来、電力の維持経費は総資産額の1%以下に落ち込み、電力供給能力の劣悪化に拍車をかけた。同時に、政府は電力価格の低廉化を図ったため1989年末の電力価格は1985年7月時点の6%の水準となっていた。

ペルーは1980年代には65,000キロ以上の道路網を持っていたが、その内、10%が舗装されてい

る状況にあった。道路密度はチリ、エクアドルの半分以下であるにも拘わらず、拡張が図られず保守も貧弱な状況が続いた。中央銀行資料によると、1987年の道路維持経費は1973年水準にまで低下している。1980年代末時点において、国道のわずか12%のみが良好な状況にあった。道路網を補完すべき鉄道網は延長2,500km足らずで、これはアルゼンティンの34,000Km、チリの8,600Kmと比べても少なく、維持経費の低減から質の低下も著しい。

道路と鉄道に比べれば、ペルーの港湾は国際貿易への対応のため比較的整っていると見える。しかし、港湾コストは近隣国に比べて割高でコンテナ輸送需要に十分対応していない。

ペルーに存在する空港の中で継続的に国際線が発着可能なのはリマの空港のみである。地方で産出する輸出商品の輸送には一旦リマへ輸送する必要がある、競争力を削ぐ一因となっている。空港施設も道路、鉄道、港湾と同様維持・保守が十分でなく劣化を来している。

(4) 人的資源

1989年時点でペルーの人口は約2,180万人、労働人口は740万人であった。15歳以下の人口比率は39%に上り、65歳以上の人口は約4%である。これは、人口成長率が1940年代の1.8%成長から1961年には3%に上昇し、その後、やや鈍化したものの1980年代初頭の2.5%成長という高い人口成長率の結果である。同じ期間にペルーは農村主体の人口分布から都市化が進み、2/3が都市に住む人口分布へと大きく変貌した。1950年代以降、出生率と死亡率は共に減少を始めたが、依然としてその絶対水準は高い。

ペルーの高い人口増加率の結果、今後、毎年25万人が労働市場に参入することになる。しかしながら1980年代前半の実績を見ると、毎年114,000人が労働市場に参入したものの、生産的な雇用に就いたものはごく一部にすぎない。例えば、1979年～1987年の期間、公的部門の雇用は63%増加し、1987年の労働力人口の10%を吸収している。同時に、農業人口の増加は一人あたり耕作面積の減少を意味し、農業の平均生産性を低める結果となった。雇用拡大に加えて生産性を上げることが重要な課題であることが読みとれる。

高い人口増加率は財貨・サービスに対する需要増加を意味し、生産システムと利用可能資源への大きな圧力となっている。1960年～1989年の期間、一人あたり農業生産は12%減少し、一人あたり外貨獲得額は20%の減少を見た。言い換えれば、国内の食料生産と海外の財貨に対する購買力が低下したことを意味する。人口増と都市化の急速な進行に伴って、特に都市に対するエネルギー供給と公共財の供給が追いつかない状況にあった。

成人の非識字率は南米の南部地域に比べれば高いものの、1960年～1987年の期間に非識字率は39%から15%へと大きく低下し、ラテンアメリカ諸国の平均以下となった。労働力人口の平均的な教育水準は、ペルーよりも所得水準の高い諸国と肩を並べている。例えば1987年時点の中等教育就学率は南米南部諸国に次いで高く(65%)、高等教育就学率は25%に達し、ブラジル(11%)、チリ(16%)、コロンビア(14%)を凌いでいる。

1 - 3 ペルーの経済構造と国民福祉

(1) 生産構造と地域分布

ペルー経済は地域的な偏在が著しい。生産の45%、雇用の1/3はリマ県とカジャオ特別市に集中し、さらにロレト、ピウラ、アレキパ、ラ・リベルタ、フニンの5県で生産の25%、雇用の23%が集中している結果、これら6県とカジャオでGDPの3/4、雇用の半数以上が集中している。

ペルー経済の5大セクターは農業、漁業、鉱業、製造業、サービス業となっている。

1980年代を通じて農業はGDPの11%程度を占め、主要作物はコメ、イモ、綿花、コーヒー、サトウキビ、トウモロコシであり、その内、主要輸出作物はコーヒー、砂糖、綿となっているが、農作物の輸出は輸出額全体の8%程度であり大きな比重を占めていない。

農業は労働人口の1/3以上を吸収しているものの、農業人口の多くはシエラ地域に存在し、小規模、低水準の生産技術で特徴づけられ生産性は低い。また、土壌の質や自然環境は地域毎に大きな違いがあり土地面積あたりの収穫には大きな地方差がある。

表1 - 3 セクター別 GDP 比率の推移 (1950年～1990年)

単位：%

	農業	漁業	鉱業	製造業	建設	その他
1950	23.8	0.2	7.6	19.0	5.9	43.5
1955	19.3	0.3	7.9	21.7	7.9	42.9
1960	17.1	0.9	10.3	23.6	5.4	42.7
1965	14.5	1.4	9.0	24.6	5.8	44.7
1970	14.2	1.9	9.1	24.9	5.3	44.6
1975	11.6	0.5	7.2	25.1	6.7	48.9
1980	9.9	0.5	12.9	23.8	5.5	47.4
1985	11.6	0.8	12.7	21.8	4.6	48.5
1990	13.4	1.3	9.6	22.1	5.9	47.7

セクター別労働人口比率

1980年～88年の平均	37.4	2.2	10.7	3.8	45.9
--------------	------	-----	------	-----	------

出所：INEI

1980年代を通じて漁業のGDPに占める割合は1%以下であった。しかし、漁業は外貨獲得源として、また、国民の食料源として非常に重要な位置を占めている。漁獲高の約20%が国内の直接消費に向かい、残りが魚粉・魚油工場に出荷され輸出向けとして加工される。漁業就業者の労働人口に占める割合は全体の0.2%程度である。

製造業は1980年代にはGDPの22%～23%を占め、労働人口の11%を吸収していた。1970年の統計によると工業製品の98%が国内市場向けであり、1985年の製造業製品の輸出は工業製品輸出の10%を占めるにすぎなかった。国内市場は狭隘で保護されていたので、大半の製品は輸入原材料と輸入技術に依存する最終消費財であった。高い資本労働比率は国内の生産要素賦存を反映したものではなかった。

鉱業は1980年代を通じてGDPの12%程度を生産してきた。ほとんどが輸出向けで、全輸出額

の45%を占めていた。鉱業は資本集約的で労働人口の2.2%を吸収するにすぎない。これと対照的なのがサービス業で、卸小売り、金融サービス、運輸を中心に労働人口の46%を吸収しGDPの半分近くを生産してきた。

(2) 対外取引

ペルー経済は小国経済であり、1980年代までは部分的な開放体制をとっていた。魚粉を例外として、ペルー製品の世界市場における位置は小さい。

経済の開放度をGDPに対する輸出入の比率で測って周辺国と比べると次のようになっている。ペルーはブラジル、アルゼンティン、コロンビア、米国よりも開放的だが、韓国、タイ、チリよりは閉鎖的である。貿易がペルーにとって重要であるにもかかわらず、1960年代以降、多くの輸入面での数量規制の結果、世界市場との輸出入を通じた便益を享受する制度とはなっていなかった。

資本取引を見ると、ペルーは多くの法的規制を課しているにも拘わらず、資本取引は活発であった。米国連銀の統計によると、1988年時点で米国の銀行にペルー人が保有する預金残高は16億ドルを超えており、IMF統計によるとペルーの非金融法人が外国銀行に保有する預金残高は23億ドルを超えている。これは1988年末のペルーの全銀行が保有する流動性が5億ドル余りであることと対照をなしている。さらに、1980年代にペルーの対外債務残高はGDPの7割近くに達した。

表1 - 4 対外債務の推移

	1975	1985	1994
債務残高の対GDP比(%)	37.3	68.4	53.0
債務サービスの対輸出額比(%)		27.7	17.8

出所：World Development Indicator CD, 1997.

財貨の輸出入や国際資本取引は交易条件の変化、国際利子率の変動、外国からの借款供与のタイトさなど多くの海外からのショックにさらされるが、経済の開放度と対外ショックに対する脆弱さとは直接の関係はない。ペルーは他国と比べてそれほど開放的な経済ではなかったにもかかわらず、海外からのショックに脆弱であった。これはペルー経済の生産構造、貿易パターン、マクロ経済政策運営など多くの要因が関与していよう。ペルーの輸入製品の多くは国産商品の投入財になっており、国産商品は国内消費向けである。したがって、国際流動性の変化が国内の生産活動に対して大きな景気後退要因として作用してきた。また、輸出商品は多様であるが、多くの一次産品は国際商品価格の変動によって大きな影響を受ける。さらに、対外債務の大きさは国際利子率の変化に対して直接の影響を受けることを示している。

(3) 所得分配と地域格差

ペルーの所得分配は歪んでいる。1960年に労働人口の所得上位10%が国民所得の53%を稼得したのに対して、下位10%は国民所得の1%を稼得したのみである。1985年代半ばの家計消費デー

タからも、所得上位10%の層が全消費の35.4%を消費し、所得の偏在が続いていることを裏付けている。1990年代に入って、経済の安定化と構造調整の進展によって所得分配の不平等が緩和されつつあるとの観測もあるが、不平等の大きさは依然として大きい。

表1 - 5 所得 / 消費の分布

	1970-75	1990-95
上位20%	1.9	4.9
下位20%	61.0	50.4

出所： World Development Indicator CD, 1997.

また、所得分配構造と地域には相関が見られる。1980年代半ば、所得の下位20%層の内、7割が地方農村、特にシエラ地域に住んでいた。その一方で、下位20%層の6%の家計のみがリマに住んでいた。逆に上位20%の富裕層の18%が地方農村に住み、残りの半数がリマに、その他の残りが地方都市に住んでいた。

公共財のアクセスに関しても地域格差が激しい。1980年代の統計によると、農村部では2割に満たない家計のみが飲料水へのアクセスがあるだけで下水道システムは9割の家計に及んでいないと報告されている。

表1 - 6 安全な水へのアクセス（人口に対する割合：97）

	1970-75	1980-85	1990-95
全国平均	47.0	53.0	60.0
都市部	72.0	73.0	76.0
農村部	15.0	17.0	24.0

出所： World Development Indicator CD, 1997.

医療に関しても同様のことが見られる。WHOの統計によると、全国平均では住民1,250人に1人の医者、2,222人に1人の看護婦となっているが、リマのみを見るとリマ県の住民420人に医者が1人、763人に看護婦が1人である。ところが地方を例にとると、ウアンカベリカとアプリアマックには住民25,000人に1人の医者、10,000人に1人の看護婦となっている。

(4) 雇用とインフォーマル・セクター

ペルーは1960年代以降、2%を超える人口増加率を反映して労働力人口も人口増加にほぼ比例して増加を続けてきた。しかし、労働力人口を吸収するのに十分な雇用機会を経済が与えてきたとは言えない。1970年代以降、完全失業率の増加が顕著であるが、ペルー経済の特徴として非常に高い不完全就業人口の存在が指摘される。特に、1970年代以降の急激な都市化の進行に伴って、都市部における失業問題、不完全就業問題が深刻化していった。

表1 - 7 雇用の推移

	1961	1972	1981	1993
全国				
全人口(千人)	9,907	13,538	17,031	22,048
指数	100	137	172	223
経済活動人口(千人)	3,045	3,768	5,190	7,110
指数	100	124	170	235
完全失業者(千人)	49	214	275	506
対経済活動人口(%)	1.6	5.7	5.3	7.1
不完全就業者(千人)		1,929	2,765	
対経済活動人口(%)		51.2	53.3	
リマ首都圏				
経済活動人口(千人)	804	1,212	1,713	2,623
指数	100	151	213	326
完全失業者(千人)	23	93	111	274
指数	100	404	482	1,161
対経済活動人口(%)	2.9	7.7	6.5	10.4
不完全就業者(千人)			480	2,030
対経済活動人口(%)			28.0	77.4

出所： Gonzales, Cuadro 2

不完全就業問題と関連して、ペルーでは巨大なインフォーマル・セクターの存在が指摘されてきた。インフォーマル・セクターの定義は一樣ではなく、その大きさにも様々な推計がある。Hernando Sotoによれば、労働力人口の48%、総労働時間の61.2%がインフォーマル活動に相当し、創出された付加価値額はGDPの38.9%に達するとしている。その原因として、経済活動に対する様々な規制の存在、特に過大な税負担と煩雑な諸手続きの存在が正規の法手続に則った経済活動を行う誘因を奪っているとしている。Brachoviczの定義に従えば都市のインフォーマル・セクターは利潤の最大化を図る組織体ではなく家族を中心としたメンバーが生き残りを図るための組織体と特徴づけられるとしている。このようなインフォーマル・セクターが発生した大きな要因は、(1) 資本が稀少な経済で資本集約的技術が採用された結果、増大する労働供給を経済が吸収しきれないこと、(2) 地域発展にバランスを欠いた結果、都市部に大きな人口流入が生じたが都市近代部門が十分な雇用吸収力を持っていないこと、の2点に求められるとしている。いずれの定義、推計によってもペルーのインフォーマル・セクターの規模は大きく、低所得の国民層が近代的な経済活動に参加するための諸条件が整っていないことに原因が求められる。

1 - 4 ペルーの経済開発政策の概観 (1967年～1990年)

(1) 1967～1970年 中期開発計画

1960年代の概観

国家企画庁 (INP) を設立した計画指向の強いベラウンデ軍事政権下、1971～1972年の経済社会開発計画が策定された。これに先立つ、1959年から66年までのGNP成長率を見ると、輸

入代替型工業化戦略による投資の拡大、及び魚粉、銅を中心とする輸出の増大により実質 GNP 成長率は 5.9% を達成した。しかし、その後輸入代替工業化戦略の行き詰まり傾向があらわれると、財政収支と貿易収支の大幅な不均衡、魚粉産業の不振、綿花の生産量減少から景気は後退局面に入った。さらに対外及び対内不均衡はソル貨の先行き不透明感による投機的なドル需要を誘発し、1967 年 9 月 1 日ペルー中央銀行は外国為替市場への介入を断念し、ソル貨の対外価値は暴落する事態となった。さらに、この間軍事政権は生産量水準と生産性の向上、国内所得分配の改善、雇用拡大を目的とした 1967 ~ 70 年の中期開発計画を策定したが、1968 年にペラスコによる軍事クーデターにより中断した。^{注3}

経済効果

経済成長は 1966 年までは前年までの輸出の増大から実質 GDP 成長率は 8.4% に達したが、1967 年は 3.8%、1968 年は 0.4% に低下した。これは魚粉生産の不振と綿花の生産量の減少、繊維産業の不振、建設セクターのストック調整等が重なったためであるが、このように経済成長が減速した背景には投資率が政府の財政赤字の拡大や経済の先行き不透明感による民間投資の停滞により 1966 年に 20.1% だった I/Y が 1967 年以降一貫して低下を続け軍事クーデターが発生した 1968 年には 13.9% に落ち込んだことがある。このことは限界資本産出高比率 (ICOR) が 1967 年以降急激に上昇したことによっても、輸入代替工業化戦略の弊害が投資の非効率や高コスト経済などで現れてきたことからもうかがわれる。

図 1 - 2 実質 GDP 成長率と投資率の推移：1966 ~ 1985

出所：International Financial Statistics Yearbook, 1996

^{注3} 具体的な戦略として経済社会全体の構造改革、工業化の推進、所得分配における国家の役割の増大を挙げた。

(2) 1971～1975年 中期開発計画（ベラスコ政権）

概要

1968年10月の軍事クーデターによりベラスコ政権が成立し、革命民族主義の色彩の強い左翼軍事政権であり、成立直後から農地改革や外国企業の国有化等を推進するなど国家主導の経済開発を強力に推進した。^{注4} その背景には、同政権が当時のペルー経済の特徴を、(1) 対外経済依存度の高さ、(2) 輸出関連の鉱業や農業により構成される近代部門とそれ以外のセルバ、シエラ間の地域間格差、(4) ペルー国内の所得格差が大きく国内市場の狭隘性により特徴づけたためである。ここから、ベラスコ政権は成立早々、(1) 対外経済依存度を低めることを目的として外国企業の国有化とそれをベースにした国营企業の創設、(2) 2重構造の解消と国内市場の拡大を目的とした農地改革の実施労働共同体の創設^{注5} を実施した。さらに1971～1975年の中期開発計画を策定し協力を推進を図った。

図1 - 3 消費者物価上昇率の推移：1966～1985年

出所：International Financial Statistics Yearbook, 1996

^{注4} 財団法人国際開発センター『発展途上国直接借款推進基礎調査：ペルー』昭和55年3月。

^{注5} 企業利益の一定割合の従業員の均等配分と企業の株式取得を通じた労働者の企業経営参加の促進等からなる。アジア経済研究所『経済協力効果研究報告：ペルー基礎資料編』昭和60年3月。

経済効果

実質 GDP 成長率は、ベラスコ政権の実質賃金の引き上げ政策による C/Y の上昇から 1971 年 4.2%、75 年 2.9%、73 年 5.4%、74 年 9.3% と高い成長率を達成した。しかし、実質賃金の引き上げは消費の拡大を引き起こす一方で、政府の重化学工業重視の政策から消費財部門の資本ストック増大は行われなかったため既存設備の稼働率の向上だけでは十分に消費需要を満たすことが出来ず、石油危機によるコストプッシュ要因によるインフレ圧力もあり消費者物価上昇率を上昇させた。

また、従来ペルー経済を引っ張っていた魚粉、魚油の輸出の減少から経常収支の大幅な赤字が発生した。国際市況の悪化から綿花と砂糖の生産量が減少した。1975 年以降 ICOR が上昇傾向に入るなど公共投資や国営企業の投資効率が低いことや投資の懐妊期間の長い大規模な農業プロジェクトや重化学工業を推進した結果、政府主導の経済開発により政府の財政収支の大幅な赤字が発生した。(財政赤字は 1971 年には 8,100 千ヌエボソルだったが、ベラスコ政権末期の 1975 年には 30,600 千ヌエボソルに拡大した。^{注6)}

(3) 1975 ~ 1978 年 中期開発計画 (モラレス政権)

概要

1975 年 8 月の軍事クーデターで誕生したフランシスコ・モラレス政権はベラスコ政権の急激な国家主導型の経済開発が成長率の低下、経常収支の赤字、財政収支の赤字とインフレ率の上昇の原因を作ったとの反省からペルー経済の構造改革の速度を遅らせることを図った。また、経済安定化について、財政赤字削減のための税率の引き上げや公共投資や各種補助金の削減、経常収支不均衡の改善を目的とした為替レートの切り下げと輸入課徴金の賦課など総需要管理政策を実施した。^{注7)}

経済成果

厳しい総需要管理政策による輸入の減少、国際収支の改善、インフレの抑制を目標にした結果、1977、78 年の成長率は GDP 成長率 1% 未満の低い水準となった。さらに、これら厳しい総需要管理政策にも拘わらず、対外債務の累積額はあまりに大きかったため 1978 年前半は国際収支危機を迎え、対外債務繰延を債権国に要請する事態となった。しかし、1978 年にモラレス政権があらためて発表した経済安定化計画を IMF が承認し 1 億 3,000 万ドルの融資が実現したことによりペルー経済は流動性危機を森超えることが出来た。

^{注6)} IMF, International financial Statistics Yearbook, 1996

^{注7)} アジア経済研究所「経済協力効果研究報告：ペルー基礎資料編」昭和60年3月。財団法人国際開発センター「発展途上国直接借款推進基礎調査：ペルー」昭和55年3月。

(4) 1978～1982年中期開発計画(1978～1980年まではモラレス政権、1980年から第2次ベラウンデ政権)

概要

ベラスコ前政権が残した財政収支と経常収支の大幅な不均衡、インフレーション等の負の遺産を引き継いだモラレス政権にとってマクロ経済の安定化と経済再活性化が緊急的な課題だった。そのため1978年に中期開発計画が策定された以降も引き続き、安定化政策は実施された。同時に経済活性化のために生産構造の再編、農村の雇用改善、生産性向上のための農村開発、低所得者の生活水準の向上、アンデス統合の推進、ダイナミックにかつ効率的な国家行政組織の変革を目的として挙げたが、しかし1980年に第2次ベラウンデ政権発足により中途半端にしか実行されなかった。1980年に成立したベラウンデ政権はこれまでのペルー経済の停滞とマクロ経済の不安定化の原因を政府による過度の経済活動への介入に求め、貿易自由化、国営企業の民営化、価格統制や各種補助金の廃止、外資規制の緩和、工業製品の輸出振興等経済自由化政策を推進し、経済厚生を改善を図った。

経済成果

モラレス政権による厳しい経済安定化の下、実質GDP成長率も低水準にとどまっていたが、1979年に入り第2次石油危機が発生し石油価格が高騰した結果、石油代金収入の急増と非伝統的産品の輸出増加等外国需要要因からペルー経済の実質GDP成長率5.8%、1980年に5.2%、81年に5.1%になるなど実質GDP成長率は上昇した。

(5) 1982～1985年中期開発計画(第2次ベラウンデ政権)

概要

1979～1981年までの平均実質GDP成長率5.6%を受け、さらにベラウンデ政権は財政の健全化、非伝統的輸出産品の輸出振興策、食料の安定供給のための農業開発とそれを通じた国内経済の2重構造の解消を目的として、「公共投資計画(1981～1985年)」、「経済再活性化のための経済再建計画」(短期計画)(1984～1985年)、「中期開発計画」(1982～1985年)を策定し、経済成長の持続性の確保を図った。

具体的には、(1)財政の健全化のための石油、電力、水道等の公共料金の引き上げと価格統制や各種補助金の撤廃、(2)輸出振興のための税の減免措置、通貨切り下げ、輸入自由化に伴う輸入許可制の廃止、関税の引き下げ、(3)農業開発のための合理的な価格政策等を行った。

さらに、公共投資計画では1970年代の公共投資の投資効率の低さとこれら公共投資が貧困軽減や国内経済の2重構造の解消につながらなかったことの反省から、公共投資の見直しを行い、(1)国際収支不均衡の改善に貢献する石油、鉱山開発等生産部門に対する投資、(2)発電力の増大と輸送路等の経済インフラの整備、(3)水道、健康、教育、都市及び農村の開発を通じた貧困層のBHNの充足に対して重点的に投資を行うこととした。

経済成果

しかし、1982年になると実質GDP成長率は0.6%、1983年112.0%と急激に低下した。この原因は1980年まで黒字だった貿易収支も経済自由化に伴い、輸入が急増し1981年は553千ヌエボソル、1982年は728千ヌエボソルの赤字となったため、ペルー政府は貿易収支の不均衡の改善のため再度引き締めにした結果、原材料と生産財、中間財不足から国内生産が停滞したためである。1983年についてはエル・ニーニョ現象による魚粉、魚油産業が停滞したことも主要な原因として挙げられる。

一方、ペルー政府はこれ以上の実質GDP成長率の低下を防ぐため、住宅建設、道路建設等の政府支出の拡大を図ったため、財政赤字は対GDP比で1980年は2.3%、1981年は3.9%、1982年32%だったが、1983年になると7.5%に急激に拡大、それを対外借り入れによりファイナンスしようとした結果、対外債務が急激に増加した。対外借り入れの増加は一方で、1981年以降借り入れ金の元利払いの急増を引き起こし1980年には対GDP比で0.5%だった経常収支の不均衡も1981年には6.9%、1982年6.5%、1983年は4.6%になるなど増加していった。^{注8}

さらに、民政復帰と同時にセンデロ・ルミノソが武装闘争を開始、軍が治安対策に動員された1983年以降、その活動範囲は南部アンデス、アヤクーチョ県から全国的に拡散し、両者の間で年間2,000人を超す犠牲者を出した。

(6) 1986～1990年国家開発計画（ガルシア政権）

概要

1985年にガルシア政権が成立すると、左翼民族主義の立場から、反アメリカ外交的姿勢、債務支払いに関する10%原則（対輸出額の10%を上限とした元利支払い等。1985年7月）を一方的に表明し、国際金融界との対決姿勢を強めた。又、1986～1990年の国家開発計画は策定され、それに基づいてガルシア政権は1970年代前半のベラスコ政権以来の国家主導型の経済政策に強く傾斜していった。特に「中期開発計画（1986～1990年）」では、具体的数値目標として1990年までに年平均経済成長率を6.2%、年間投資増加率を11.7%（内訳：公共部門は10.5%、民間部門は12.7%）を挙げつつ、価格統制の拡充、各種補助金の拡充、実質賃金の引き上げ、住宅・建設投資等の政府支出の増加、輸入規制による国内産業の保護を推進した。

経済成果

ガルシア政権の当初の3年間は、1985年の「10%原則」に伴い、国際金融界から孤立しつつあったにもかかわらず、政府支出の拡大、実質賃金の引き上げや公共料金の引き下げ等ポピュラリスト的な政策から消費需要が拡大した結果、実質GDP成長率は1985年は2.8%だったのが、1986年には10.0%、1987年8.4%を達成するなどIMF統計で得られる1968～1995年の間で最も高い経済成長率を達成した。

^{注8} IMF, International Financial Statistics Yearbook, 1996

図1 - 4 実質 GDP 成長率の推移：1985 ~ 1995 年

%

出所：International Financial Statistics Yearbook, 1996

税金についても対GDP比で1987、1988年はともに8.6%だったのが、1989年になるとオリベラ・タンジ効果が働いて6.1%に急激に減少した。^{注9} ガルシア政権は財政支出の削減を余儀なくされた結果、1988年の実質GDP成長率は8.8%、1989年11.7%と急激に低下した。一方で、1988年になり、IMFから「融資不適格国」に格付けされると急激に對外借り入れが減少し、財政赤字と経常収支赤字を對外借り入れによってファイナンスすることが困難になった。ペルー政府は赤字財政の大きい財政運営に傾斜していった。このような状況下、公共・社会サービスなど行政能力は悪化の一途をたどり、インフォーマル経済と貧困が広がった。しかも政府部門は一貫して拡大して、腐敗が進行、治安情勢も悪化した。

^{注9} IMF, Peru Recent Economic Developments, February 11 1993

図1 - 5 オリベラ・タンジ効果：1987～1992年

出所：IMF, 1993

1 - 5 1990年以降の経済開発政策

(1) 第1次フジモリ政権の経済政策

1990年7月、フジモリ政権は実質GDP成長率が3.8%、財政収支の赤字の対GDP比が3.92%、消費者物価上昇率7,481.7%、経常収支赤字の対GDP比2.0%というマクロ経済の不安定と国際金融界からの孤立という状況の下で成立した。このような状況にあって、フジモリ政権にとっての緊急的な課題は国際金融界との関係正常化、マクロ経済の安定化、治安回復であった。就任早々にIMFと融資返済に関する交渉に着手するとともに、IMFと世界銀行の協力の下、「フジショック」と呼ばれる新経済政策を実施した。新経済政策では、主要な目標に、(1) 対外債務返済の正常化と(2) 複数為替レート制の廃止(為替レートの一元化)とフロート制の導入、関税の簡素化と引き下げや輸入付加税10%の廃止等貿易の自由化、(3) 民営化の推進、(4) 税制改革による徴税システムの改善と中央銀行による財政赤字ファイナンスの停止、(5) 規制緩和(6) 公共料金の引き上げと価格統制、各種補助金の廃止、(7) 金融仲介機能の改善、(8) 貧困対策等を挙げた。

対外債務返済の正常化については、90年11月世銀、IDBに対して返済期限を迎えた債務の支払いを開始し、91年9月にはIMF理事会にてライツ・アキュムレーション・プログラムの適用が承認されて対IMF延滞債務の解消の目途がついた。また、同月、ラテンアメリカ準備基金(FLAR)

の融資により、IDBとの延滞債務が解消した。95年10月のパリ・クラブでは94年の900百万ドルを上回る938百万ドルの供与が約束されたことにより、ペルー経済の流動性危機は緩和された。

以下、特に重要と思われる(1)税制改革による徴税システムの改善と中央銀行による財政赤字ファイナンスの停止と(2)民営化、(3)貧困対策について概観する。

1) 税制改革による徴税システムの改善と中央銀行による財政赤字ファイナンスの停止

歪んだ価格体系の改訂とそれに伴うガソリン価格、公共料金の大幅引き上げ、選択消費税の大幅引き下げ措置、各省経費の10%削減、公務員の勤奨退職推進、税務機構及び税関の改革、納税しないものへの罰則強化措置等税制改革等を実施し、課税ベースの拡大を図った。さらに徴税能力の強化を目的としてペルー国税庁(Superintendencia Nacional de Administración Tributaria: SUNAT)に対して、1991年人員削減と賃金体系の改善を行った。さらに1980年代後半以降のハイパーインフレーションを収束させるため中央銀行による財政赤字ファイナンスを停止した。

2) 民営化

民営化については、1980年代後半のペルー経済では国営企業は対GDP比の約15%、海外輸出の約30%、農業セクター以外の雇用の約7%を占めていた。また国営企業数では1968年は29社だったが、1990時点では177社に増加していた。これら国営企業の業種は石油/ガス(PETROPERU)、鉱山開発(CENTROMIN, HIERROPERU, MINERO PERU)、電力(ELECTROLIMA, ELECTROPERU等)通信(CPT, ENTEL等)上水道供給(SEDAPAL等)のほか、銀行や鉄鋼、紙パルプ等の企業においても政府が主要な株主となっていた。しかし、国営企業の赤字の対GDPは1987年で1.2%、1988年4.3%、1989年で1.8%、1990年で0.5%となっており、これら国営企業の非効率性が財政収支の赤字とインフレーションの主要な原因となっていた。そのため、ペルー政府は1991年に民間投資促進委員会(Comisión de Promoción de la Inversión Privada: COPRI)が設立された。具体的な民営化の方針としては、ペルーの経済効率の向上に対する効果、政府の資本参加の比率の高い業種との理由から特にHydrocarbon、鉱山開発、通信、水産、上下水道セクターに高い優先順位が与えられ、規制緩和と民間投資の促進を通じた競争原理の導入を図ると共に、Petroperuの民営化と同社に対する補助金の削減を行った(World Bank, 1993)。

3) 貧困対策

フジモリ政権はマクロ経済の安定化とその持続性を確保する上で全国民の約50%を占める貧困層の軽減の重要性について認識しており、安定化政策と構造調整を推進する一方で、ソーシャルセーフティネットを目的とした全国社会開発補償基金(Fondo nacional de compensación y Desarrollo Social: FONCODES)の設立や効率化により地方の実態に合った行政サービスの提供を図るため地方分権を積極的に推進した。さらに大統領府に基礎的インフラや社会開発関連プログラムを実施するための国家開発庁(INADE)国家教育・保健施設院(INFES)国家住居基金(FANAVI)等15の実施機関を設立した。

(2) 開発成果

1991年から開始された安定化政策の結果、財政収支の赤字は、対GDP比で1990年が3.92%だったのが、1991年0.38%、1992年1.47%、1994年3.03%と急速に改善した。同時に財政赤字の貨幣化が法的に禁止され、Money+Quasi-Moneyの増加率も対前年度比で1990年は6,384.9%だったのが、1991年230.6%、1992年88.2%、1993年71.8%、1994年39.5%、1995年26.6%と急速低下した結果、インフレ率についても1990年に7481.7%だったのが、1991年には409.5%、1992年73.5%、1993年48.6%、1994年23.7%、1995年11.1%と着実に低下した。このようなマクロ経済の安定化を受け、投資率も着実に増加し、実質GDP成長率は1967～1976年、1978～1987年の年平均成長率がそれぞれ4.11%、3.02%だったが、1991～1995年は5.5%を達成している（IMF, 1996）。

表1 - 8 ジニ係数：1991～1994年

リマ首都圏		コスタ都市部		シエラ都市部		シエラ地方部		全国	
1991	1994	1991	1994	1991	1994	1991	1994	1991	1994
0.373	0.374	0.353	0.379	0.358	0.357	0.371	0.367	0.398	0.399

出所：World Bank, 1995から借用。Peruvian Living Standards Survey, 1991.1994

社会開発についてみると、安定化のための総需要管理政策の結果、世界銀行の推計によるとジニ係数は表1 - 8のようになっている。しかし、初等教育の就学率でガルシア政権下の1986～1989年で年平均118.4%だったのが、フジモリ政権下の1990～1993年では120.48に改善すると共に、中等教育就学率についても1986～1989年の年平均で65.3%だったのが、1991～1993年には66.8%に上昇するなど将来の貧困軽減と持続的な経済成長のための人的資本の蓄積は着々と進んでいる（IDB, 1996）^{注10}

(3) 第2次フジモリ政権

概観

第2期フジモリ政権では、今後の経済政策の目標にインフレ率の抑制と経済成長の持続、貧困対策の強化（極端な貧困層の半減）、雇用の拡大を挙げている。

マクロ経済政策についてはペルー政府は1996年7月にIMFとの間で1996年から1998年までの3年間を対象とした358百万ドルの拡大調整融資を受けることとし、中期的な経済政策枠組みに合意している。また社会開発については第1期目のハイパーインフレーションの収束等、マクロ経済の安定化と構造調整の陰でシワ寄せを受けてきた年金生活者や貧困層等の理解がどれだけ得られるかにかかっている認識を踏まえ、貧困・雇用問題を重視する点を強調し、2000年までに最貧困層の50%削減を具体的目標として掲げた。1995年10月開催のパリ・クラブで表

注10 International Development Bank, Statistics and Quantitative Analysis, 1996 (IDB homepage)

明された「ペルーの経済安定化、経済計画及び社会計画」においても貧困緩和の重要性を特に強調し、そのために地方道路のリハビリと新設、基礎衛生施設の整備、教育、保健医療、上水道供給に特に重点的に予算配分を行い物的資本と人的資本の蓄積のための基盤整備を図ることとしている。さらに貧困軽減を図る上で、行政組織の近代化の重要性についても触れている。中央省庁と地方政府の権限の不明確、中央省庁の組織間の業務の重複と調整の欠如、中央政府内部の地方分権化への躊躇からより思い切った地方分権化の必要性が指摘されている。1996年5月にパンドルフィ首相は具体的な数値目標を設定し、各種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、今後の経済政策と社会政策についての目標をあらためて確認した。具体的な目標数値は以下の通りである。

表 1 - 9 中期的なマクロ経済目標

	1995	1996	1998
消費者物価指数（期末値）	(11.1%)	9.5-11.5%	先進国水準
GDP 成長率	(7.0%)	3.0-4.5%	6%以上
公共部門収支	-2.6% (-2.6%)		概略均衡
民営化収入除外：対 GDP 比	(-2.6%)		
基礎財政収支	0.3% (0.3%)		2.0%
総投資 /GDP	24.2% (24.2%)		25.5%
国内貯蓄 /GDP	16.5%		20.5%
外国貯蓄 /GDP	7.2% (7.2%)		5%以下

注：() 内の値は実績値

表 1 - 10 中期的な社会開発目標

	1991	2000
最貧困層の割合	22%	11%
非識字率	11%	9%
乳幼児死亡率	55 人 /1,000	34 人 /1,000
乳児の慢性栄養失調	48%	34%
妊産婦死亡率	261 人	100 人以下 (産婦 10 万人当たり)

出所：ペルー中央銀行

ここで、年金改革について触れておくと、一国の年金制度は、経済の自動安定化装置としての側面があると共に、ソーシャルセーフティネットという意味でも特に重要な役割を果たすとの認識から、年金制度の改革を進めている。

経済効果

経済成長率について、実質 GDP 成長率が 1994 年 13.1% で、1995 年はエル・ニーニョ現象による水産セクターの不振の一方で建設と貿易セクターの伸び率がそれぞれ 17.2%、12.1% を記録したため 7.0% を達成したが (IMF, 1996)、1996 年は建設投資の一巡と農業セクター、製造業セクターの成長率の低下から 2.8% と低下した。^{注11} また経常収支の不均衡は対 GDP 比について、1991 年 1.7% だったのが、1992 年 3.9%、1993 年 4.1%、1994 年 4.5% と悪化しているが、この赤字幅の拡大は、資本財や中間財の輸入増加によるものであり、大きな懸念材料とならないという見方もある。

フジモリ政権の 2000 年に向けての早いペースの投資計画とそのための積極的な対外借り入れによりデッドサービスレシオは 1993 年 66.6%、1994 年 60.6%、1995 年 56.9% と高水準にあり、今後引き続き現在のような経常収支の不均衡拡大が続けば 1997 年から 1998 年に国際収支危機に陥る可能性が指摘されたが、1995 年 10 月のパリ・クラブでは 1994 年の 900 百万ドルを上回る 938 百万ドルの供与が約束され、流動性は確保されつつある。

1 - 6 結語

ペルーは豊富な天然資源と労働力に恵まれている。しかし、これらは 1980 年代まで有効に活用されてこなかった。また、生産手段は不十分な発展しか行えず、増加する人口に対して基礎的ニーズに応える十分な供給力を持たなかった。ペルーの抱える天然・人的資源を有効に活用するには大きな投資努力が必要とされている。

1980 年代まで政府はペルー経済の生産面と資源配分に大きく関与し、国営企業を通じた生産、商業取引や農産物流通に関わる数々の規制を行い、伝統的な輸出産品を管理してきた。これらの政府の経済活動に対する介入の結果として、財貨・要素市場で競争的な環境が整備されず、相対価格体系を歪め効率的な資源配分が行われなかった。このような経済運営が、増大する人口を吸収するインフォーマルセクターを形成する主要因の一つと思われる。

1950 年～1962 年の期間、政府は慎重な財政運営と政府介入を限定的に行いつつ、一次産品輸出を振興した。そのため、GDP と輸出は持続的に成長を続けたが、所得分配を適正に管理できず、対外的ショックに脆弱な経済体質を改善するには至らなかった。

1963 年～1975 年の期間、第 1 次ベラウンデ政権とその後の軍事政権は脆弱な経済体質と不平等な所得分配の解消策として輸入代替政策を推進した。経済活動に占める政府の役割は増大し緊縮的な財政スタンスが緩められていった。増大する財政赤字の大半は海外からの資金調達に依存し、対外債務は膨張を続けた。輸入代替政策の当初の期間は低いインフレ率の下で生産の拡大を見たが、輸出の成長率が鈍化するに従って持続可能性が損なわれていった。

1976 年以降 1980 年代末までの期間は、整合性のない経済安定化政策と成長回復政策の共存として特徴づけられる。この期間の惨憺たる経済成果は包括的な経済の安定化政策と構造調整政策の必要性を改めて認識させた。

^{注11} Peru Central Bank(BCRP), Nota Semanal No.8, February 28, 1997

1990年以降、ペルー政府は大胆で急激な経済構造調整にとり組んできた。これは国際金融機関を中心とした海外からの支援に大きく依存したものである。特に、1990年以降のペルー政府による安定化・構造改革に対して果たした日本の経済協力の役割は大きい。

次表は1990年以降のペルー政府による政策努力をまとめたものである。組織・制度の抜本的な改変が政策の中心に位置づけられている。これらの政策努力が経済の基礎的構造を変化させ、持続的な発展に結びついていくかは今しばらく経過を見守る必要がある。ペルーの直面している開発の課題はきわめて大きく長期的に着実な開発努力が必要とされている。

表1 - 11 ペルーの主な経済調整政策（1990年～1996年）

政局・国際関係	財政・金融	貿易・為替・資本取引	社会・労働関連
1990年 ・ フジモリ大統領当選（6月） ・ フジモリ大統領就任 （第一次フジモリ内閣、7月） ・ 「経済調整政策発表」（8月） ・ 対IBRD、IDB融資償還分支払再開 （10月、11月）	・ 財政収支改善策 ・ 「フジショック」 公共料金改定・政府統制価格引き上げ等 ・ 売上税引き下げ18% 14%、 臨時資産税創設 ・ 財政支出削減 国庫委員会設置、 輸入食料品補助金廃止 CERTEX（輸出税払戻）適用範囲削減、等 ・ 自国通貨建金利実質自由化	・ 単一変動為替相場制の導入 ・ 貿易政策 ・ 輸入自由化 ・ 関税率引下げ （最高83% 10%～50%） ・ 非伝統的輸出振興制度廃止、 TENTO（輸出信用制度）廃止、 SEGEX（輸出保障基金）創設 ・ 臨時輸出税導入（10%～91年）	・ 特別一時金支払い （90年7月給与と同額） ・ 最低賃金引き上げ 緊急社会補償 貧困層700万人への食糧 提供、臨時雇用対策 ・ ストライキ規制例令 （11月）
1991年 ・ 内閣総辞職（2月）、 ボローニャ経済相就任 ・ 新国会執行部発足（7月） ・ 対IDB延滞債務返済（7月） ・ IMF、中期経済計画承認（9月） RAP適用（9億ドル） ・ 第一次支援グループ融資承諾（11億ドル） ・ パリクラブ、リスケ合意 （9月、66億ドル） ・ 126行政立法制定（11月）	・ 税制改革（1月） ・ 税体系の簡素化、5種に統合 ・ 一般売上税引き上げ14% 16% ・ SUNAD（税務管理局）再編成 ・ 「銀行法」（4月） ・ 経済部門別融資割当制度廃止 ・ 預金準備率の簡素化 ・ 業務規制緩和、最低資本金設定 （300万ソル） ・ 外貨建金利自由化	・ 「為替呼称変更法」（1月） デノミ 100万インティ=1新ソル ・ MIGA批准（4月） ・ 「外貨法」（8月）、 「民間投資法」（11月） 内外投資平等化、 政府認可手続きの廃止 税引後利益の海外送金自由化、 天然資源の民間使用自由化 ・ ISCID批准（9月）	・ FONCODES（社会補償 開発基金）設立 「労働安定法」改訂 （3月） 解雇事由拡大、等
1992年 ・ 大統領活動規制法（2月） ・ 自主クーデター、 非常国家再建政府（4月） ・ 「民主体制回復計画」 国会投票（7月） ・ ANCOM脱退（8月） ・ 民主制憲議会CCD選挙（11月） ・ CCD発足（12月）	・ 一般売上税引き上げ16% 18%	・ 「国営企業民営化法」（3月） COPRI（民営化促進委員会）創設 ・ 「インフラ・公共サービス部門 における「民間投資促進法」 「電力事業業務民間委託法」、 他（11月）	・ 「労働組合同連法」 （7月） ストライキ規制 ・ 「企業権限強化法」 （12月）
1993年 ・ IMF、中期3ヶ年計画承認（～95年） （3月）、拡大信用枠（14億ドル） ・ 第二次支援グループ ブリッジローン供与 対IMF・世銀延滞金解消 ・ IMF拡大信用供与（14億ドル） ・ リオグループ復帰（4月） ・ パリクラブ、リスケ合意 （5月、18.8億ドル） ・ 新憲法承認（10月、国民投票）	・ 「中央銀行法」（1月） 中央銀行の公的部門への直接貸付禁止 ・ SPP（民間年金制度）AFP（民間年金運用 機関）創設	・ 関税率引き下げ（25%、15%） ・ 非関税障壁の撤廃 輸入課徴金、追加従価税、 海上運賃税等の廃止 ・ 「鉱業基本法」（6月0 再投資時所得税免除、等 ・ 民営化企業対外債務引受措置 （9月、6ヶ月時限立法） ・ 債務株式化合法化（11月）	
1994年 ・ ANCOM復帰（4月） ・ 大統領選立候補締切（10月）	・ 「新銀行法」（4月） ・ 消費者金融の合法化 ・ 最低資本金引き上げ （銀行 1100万ソル） ・ 法定預金準備率の一本化（9%） ・ 銀行保険監督局の検査権限強化	・ FOPRI（民間投資促進基金）創設	
1995年 ・ フジモリ大統領再選	・ 「年金法」改正（7月） （公的～民間年金間の制度統一） ・ 民間年金基金間の移行を自由化 （11月）		・ 「雇用促進法」改正 （7月） （解雇規定の弾力化）
1996年	・ 「銀行法」改正（12月） （零細企業向け融資スキーム等）	・ 中古車輸入の禁止（1月） ・ PROMPEX（輸出促進委員会） の創設（4月） ・ 資本財輸入に対する一般 販売税払い戻し制度（4月） ・ 中古車輸入を一部再開	

出所：東銀週報 1995年6月29日、p.5の第2表に加筆。

補論 全要素生産性(Total Factor Productivity) について

この表では1967-76年、1978-87年、1991-95年に実質GDPが年平均それぞれ4.11%、3.02%、5.50%で成長してきたことを示している。1967-76年について、実質GDP成長率4.11%のうち、0.76%は資本ストックの増加に、2.75%は労働投入量の増加に、そして0.63%は全要素生産性に起因することを示している。この表はまた1967～1976年、1978～1987年における経済成長は主に技術進歩や資本ストックの増加によるものではなく、労働投入量の増大の役割が大きかったが、フジモリ政権下の1991～1995年においては労働投入量と共に、全要素生産性の上昇が大きな役割を果たしたことが見て取れる。

表1 - 12 全要素生産性の推移：ペルー

期間	実質GDP 成長率の年平均 (Y/Y)	成長の源泉		
		資本 K/K	労働 (1-) L/L	全要素生産性 A/A
1967-76	4.11	0.73 (17.7)	2.75 (66.9)	0.63 (15.3)
1978-87	3.02	0.09 (2.9)	2.40 (79.4)	0.52 (17.2)
1991-95	5.50	0.15 (2.7)	2.40 (43.6)	2.95 (53.6)

- 注： (1) $(Y/Y) = K/K + (1-) L/L + A/A$
 (2) 労働投入量については、国際労働機関「国際労働年鑑」のTotal employmentを利用。但し、1985～94年のデータは入手できなかったため、1966～84年のデータについては年率5.0%で増加すると仮定して試算した。
 (3) 成長の源泉の括弧内のは寄与度を表す。

出所： International Financial Statistics Yearbook, 1996、及び著者の計算。

参考文献

- “The Peruvian Economy: Characteristics and Trends”, by A. Javier Hamann and Carlos E. Paredes, in PERU'S PATH TO RECOVERY, 1991
- “Transformación sin desarrollo : Per* 1964-1994”, by Efraín Gonzales de Olarte in PERU 1964-1994 edited by Julio Cotler, IEP 1995
- “ペルー・フジモリ政権の経済安定か政策と今後の課題 ”、増井彰久、海外投資研究所報 1997年 5月。
- “フジモリ政権下のペルー経済 ”、杉崎佳子、東銀週報 1995年 6月 29日。

第2章 農林業

2 - 1 現状と課題

ペルーにおける農業は、1992年においてGDPの約12%（表2 - 1） 就労人口の約27%（表2 - 2） ペルーの輸出総額の約11%を占めており、ペルー経済の中で重要な役割を果たしている。

表2 - 1 GDPに占める農業の比率

（1985 - 93、1979年固定価格換算、Nuevos Soles）

年	GDP	農業	GDP全体に 占める割合（%）
1985	3,573,928	414,334	11.59
1986	3,904,219	432,291	11.07
1987	4,234,711	460,777	10.88
1988	3,881,284	493,391	12.71
1989	3,428,614	465,761	13.58
1990	3,243,760	433,434	13.36
1991	3,334,495	447,134	13.41
1992 ¹⁾	3,252,716	414,538	12.74
1993 ²⁾	3,464,735	440,156	12.70

注： 1) 速報値
2) 推定値

出所： Instituto Nacional de Estadística e Informática-Dirección General de Cuentas Nacionales

作成： Ministerio de Agricultura-Oficina de Información Agraria

表2 - 2 部門別就労人口の推移（1970、1980、1990、1991、1993）

部門	1970		1980		1990		1991		1992 1)	
	(千人)	(%)	(千人)	(%)	(千人)	(%)	(千人)	(%)	(千人)	(%)
計	4,191	100.0	5,587	100.0	7,344	100.0	7,435	100.0	7,110	100.0
農業	2,016	48.1	2,223	39.8	2,497	34.0	2,528	34.0	1,901	26.7
鉱業	59	1.4	112	2.0	176	2.4	178	2.4	72	1.0
工業	528	12.6	648	11.6	771	10.5	781	10.5	784	11.0
電気業	8	0.2	17	0.3	22	0.3	22	0.3	19	0.2
建設業	176	4.2	218	3.9	272	3.7	275	3.7	255	3.5
商業	478	11.4	732	13.1	1,146	15.6	1,160	15.6	1,297	18.2
輸送業	172	4.1	246	4.4	323	4.4	327	4.4	347	4.8
金融業	59	1.4	140	2.5	176	2.4	179	2.4	284	3.9
サービス業	695	16.6	1,251	22.4	1,961	26.7	1,985	26.7	1,144	16.0

注： 1) Censo de población y vivienda 1993

2) 特定されない他経済活動分野の1,007人が含まれる

出所： INEI “Peru: Compendio Estadístico, 1990-91, Tomo I”. Lima, Mayo 1991.

(1) 地域区分

ペルーの国土が持つ複雑な地形と様々な気候条件、さらにそこに住む人間の営みにより、ペルー農業は、地域的に多様な農業形態を有している。

ペルーの国土面積は、1,285千km²、日本のほぼ3.4倍にあたり、人口は2,200万人である。その国土の中に、寒帯から熱帯まで各種の気候帯を垂直方向で併せ持つ。国土は、大きくは3つに区分される。すなわち、太平洋に面する海岸線2,600kmに及ぶ南北に細長いコスタ（海岸地域）は、国土の11%を占め、乾燥地帯であるが、土壌は肥沃である。その東側標高500mから4,800m以上に及ぶアンデス山脈の山岳、高原、谷間などを包含するシエラ（山地地域）は、国土の30%を占め、半乾燥地帯で、地形が複雑であり気候変化も大きい。さらにその東側アマゾン水系河川の流域にあるセルバ（森林地域）は、国土の59%で、最も広い面積を占めている。セルバは熱帯多湿地帯で、脆弱な土壌を有する（図2 - 1）。

図2 - 1 ペルーの自然条件による地域区分

さらに、標高によりシエラを5つ（ユンガ、ケチュア、スーニ、プーナ、ハンカ）に、セルバは2つ（セルバ・アルタ、セルバ・パッサ）に細分され、あわせコスタ（チャーラとも呼ばれる）を含め8つに区分されている（図2 - 2）。この他、農業生態から11に区分する場合もある（表2 - 3）。

図 2 - 2 ペルーの生態的 8 地域区分

出所：(社)国際農林業協力協会『ペルーの産業：現状と開発の課題、改訂版』1990年

表 2 - 3 農業生態別地域区分

海岸熱帯地域 (COSTA TROPICAL)

TUMBES, PIURA, LAMBAYEQUE, LA LIVERTAD, ANCASH, CAJAMARCA の一部の 6 県の海岸沿いの地域

海岸亜熱帯地域 (COSTA SUB TROPICAL)

LIMA, ICA の 2 県の沿岸地域

海岸暖温帯地域 (COSTA TEMPELADA CALIDA)

AREQUIPA, MOQUEGUA, TACNA の 3 県の海岸地帯及び AYACUCHO 県の一部を含む地域

山岳熱帯地域 (SIERRA TROPICAL)

AMAZONAS 南部, SANMARTIN 西部, PIURA, CAJAMARCA, LAMBAYEQUE, LA LIBERTAD, ANCASH 県の海岸地帯を除く地域。

山岳熱帯中高地地域 (SIERRA TROPICAL MEDIA ALTA)

HUANUCO, PASCO, JUNIN, HUANCVELICA, AYACUCHO 県を含む地域

山岳亜熱帯地域 (SIERRA SUBTROPICAL)

AREQUIPA 県の海岸地帯を除く地帯、APURIMAC、CUZCO 県及び MOQUEGUA TACNA 県の海岸地帯を除く地域

山岳高原地域 (SIERRA ALTIPLANICA)

HUANUCO、PASCO、JUNIN、CUZCO 県中部 PUNO 県の山岳地域

森林高地湿潤地域 (SELVA ALTA HUMEDA)

CAJAMARCA 県東部 AMAZONAS 中部 SANMARTIN 県の大部分を含む地域

森林高地多湿潤地域 (SELVA ALTA MUY HUMEDA)

HUANUCO、PASCO、JUNIN、CUZCO、PUNO 県のアンデス山脈西側の地域

森林低地湿潤地域 (SELVA BAJA HUMEDA)

AMAZONAS、SANMARTIN 県の東部、及び LORETO 県を含む地域

森林低地多湿潤地域 (SELVA BAJA MUY HUMEDA)

HUANUCO PASCO, JUNIN 県東部とCUSCO県の北部とUCAYALI, MADRE DE DIOS県を含む地域。

出所：(社)国際農林業協力協会『開発途上国における野菜の種子増殖・配布の現状と課題 ペルー』1992年3月

図 2 - 3 農業省組織図

出所：農業省、D.L. 25902 (1992 年 11 月) に基づく

(2) 土地利用

耕作可能面積は、全国土の6%に過ぎない7600万 haであり、その他は牧草地(14%)、森林(38%)、砂漠・山岳地(42%)が占める(表2-4)。

表2-4 地域別土地利用ポテンシャル

(1,000ha)

地域	面積計	%	主な潜在土地利用形態				
			可耕地		牧草地適地	森林	保護区もしくは荒地
			単期作	永年作			
コスタ	13,637	10.6	1,140	496	1,622	173	10,206
シエラ	39,198	30.5	1,341	20	10,576	2,092	25,168
セルバ	75,686	58.9	2,420	2,191	5,717	46,432	18,926
計	128,521	100.0	4,901	2,707	17,916	48,696	54,300
%	100.0	100.0	3.8	2.1	13.9	37.9	42.2

出所：ONERN : Clasificacion de Tierras del peru (Lima,1982), cited in V. Kong:Peru:Agricultural Sector Assessment.1990 (USAID, Lima, 1991)

年間降水量40ミリ以下というコスタでは、河川流域の河岸段丘及び扇状地における肥沃な土壌のもと、灌漑を用いて、サトウキビ、綿花、イエローコーン、豆、アスパラガス、果樹、牧草が栽培されている。牧畜関係では、養鶏と乳牛が主である。これら生産物は、リマを始め国内市場及び海外に輸出される。

一方、シエラでは、天水を中心にした粗法的な農法により、ジャガイモ、小麦、ホワイトコーン、大麦、キノア(種子を食用にするアカザ科の一年草)、オココ(食用の塊茎をつけるバセラ科の植物)、ソラマメ、エンドウ等が栽培されている。同地域はアンデス高地の広大な牧草地を有し、アルパカ、羊、牛の牧畜がさかんである。生産物は、国内市場向けと自家消費に向けられる。セルバでは天水に頼った農業が行われており、主な農産物はコーヒー、カカオ、米、イエローコーン、バナナ、豆、アブラヤシ、落花生、コカ、ベニノキ、サツマイモである。家畜では、牛と豚である。これら農産物は、海外市場と国内市場に出荷されている。同地域は、国土の70%に相当する7,500万 haの天然林のうち7,300万 haを有し、材木のみならず薬草等豊富な林産物を有しているのが特徴である。同地域は、コカの栽培地でもある。ペルーにおいては、国营コカ公社(ENACO)の管理のもと、合法的にコカの栽培が行われているが、実際は不法に栽培されているケースもあり、その密貿易による経済的影響は大きいといわれている。ペルー政府としては、これら不法なコカ栽培による自然環境破壊防止と麻薬原料の供給を断つため、国連開発計画が行っている国際麻薬管理計画(United Nations International Drug Control Program)の中で、カカオ、コーヒー、茶をはじめ、ベニノキ、カンキツ類、ウチワサボテンとコチニール、養蜂など代替作物プログラムを展開している。

灌漑面積は、1980年において1,300万 haで、耕作面積の35%を占めており(表2-5)、その多

く(灌漑面積の60%)はコスタで占められている。コスタにおける灌漑施設の老朽化が著しく、かかる灌漑施設のリハビリを行うことは、灌漑効率を高めるとともに土地利用の拡大の可能性も広がる。また、シエラにおいては地形的な制約はあるものの今後小規模灌漑による農業開発の可能性を有する。

表2 - 5 土地利用の現況 (1980)

地域	耕作地			草地	保護区もしくは は荒地	面積計	%
	計	灌漑地	天水依存地				
面積計	3,700	1,300	2,400	27,600	24,200	128,500	100
%	2.9	1.0	1.9	21.5	18.8	100	
コスタ	800	800	0	500	11,200	13,500	10.5
シエラ	1,900	400	1,500	26,800	10,600	39,500	30.7
セルパ	1,000	100	900	300	2,400	75,500	58.8

出所：V. Kong. Peru; Agricultural Sector Assessment, 1990, (USAID, Lima, 1991); based on data from A. Thays (GAPA), derived from estimates of Land Registration Office and Agricultural Sector Statistical Office, 1981 and 1983

(3) 土地所有

ペルーでは、フジモリ政権以前に二度の農地改革が実施されている。1回目は、1964年ペラウソ政権による農地改革であり、結果としては部分的にしか実施されなかった。2回目は、1969年ベラスコ政権による農地改革であり、基幹産業の国有化という民族主義的の流れの中で社会的不均衡是正を目的として実施されたものである。所有土地面積の上限(コスタ150ha、シエラ15~55ha)と下限(3ha)を設定するとともに、担保としての土地売買を禁止した。その結果として、コスタにおける大規模プランテーションは農業生産組合(Cooperativa Agraria de Produccion : CAP)に、牧畜主体のシエラにおける農園では農業社会共有組合(Sociedad Agricola de Interes Social : SAIS)に改編され、大土地所有の形は消滅した。その後は、これら組合所有から細分化し、結果として零細農が増え、特にフジモリ政権以前は、シエラでは5ha以下の農民が半数以上存在していた(表2 - 6)。

フジモリ政権樹立後の1991年に発布された農業投資促進法(DC653)では、土地市場と近代的な土地保有システムの創造に重点が置かれるとともに、市場の自由化による農業セクター全体の近代化を目指している。具体的には、農業共同体(Comunidades Campesinas)や森林地帯先住民族共同体(Comunidades Nativas)を除き、農地を個人、法人を問わず自由に売買、貸借することが可能になったほか、5ha以上の土地は、農業または他の融資に担保として用いることができるようになった。さらに、所有土地面積の上限がコスタでは従来の150haから250haに、シエラでも60haに引き上げられた。特筆すべき点としては、農村部における地権発行と登記手続きを簡素化したことである。1993年度の農村人口は700万人で、1997年度は人口増加率1.4%で、740万人になると予想されている。多様な生態学的地形を有するにもかかわらず、ペルーの一人当たりの耕作面積は0.13haであり世界で最も低い国に含まれ、耕作可能面積でも0.17haであり、農用地が厳しく

限定されていることが農業開発の制約にもなっている。

一方、森林に関しては、1975年に発布された現行の森林法（DC21147）により、土地の所有権、使用権とも国が持ち積極的に林業経営を行う国有林（550万ha）土地の使用権を国が持ち（所有権は特定しない）積極的に林業経営を行う自由施業林（3,670ha）及び自然公園等で林業経営を見合わせている保護林（500万ha）の三つに分けられている。

表2 - 6 地域別所有土地規模と土地利用（1984）

農場規模 (ha)	個人所有農場数		土地面積総計		土地利用（1,000ha）		
	(千戸)	(%)	(千ha)	(%)	作物栽培	草地	丘陵、山林 その他
計	1,540	100.0	14,893	100.0	4,039	7,073	3,782
1以下	346	22.5	170	1.1	156	7	6
1～1.99	356	23.1	459	3.1	412	33	14
2～4.99	394	25.6	1,150	7.7	881	175	94
5～9.99	208	13.5	1,360	9.1	825	275	260
10～19.99	105	6.8	1,394	9.4	655	329	410
20～49.99	86	5.6	2,337	15.7	692	549	1,096
50以上	45	2.9	8,024	53.9	417	5,705	1,902
コスタ	164	10.7	572	3.8	497	7	68
1以下	55	3.6	23	0.2	21	0	1
1～1.99	28	1.8	36	0.2	34	0	1
2～4.99	45	3.0	146	1.0	137	2	8
5～9.99	25	1.6	161	1.1	143	1	17
10～19.99	9	0.6	112	0.8	87	4	21
20～49.99	2	0.1	77	0.5	61	0	16
50以上	0	0.0	17	0.1	13	0	4
シエラ	1,058	68.6	9,748	65.5	1,973	6,901	874
1以下	284	18.4	143	1.0	131	7	5
1～1.99	290	18.8	373	2.5	330	32	10
2～4.99	267	17.3	773	5.2	557	171	45
5～9.99	116	7.5	770	5.2	438	263	69
10～19.99	44	2.8	594	4.0	216	305	73
20～49.99	30	2.0	814	5.5	200	456	157
50以上	27	1.8	6,281	42.2	100	5,665	515
セルバ	320	20.7	4,573	30.7	1,573	164	2,836
1以下	8	0.5	4	0.0	3	0	0
1～1.99	39	2.5	50	0.3	48	0	1
2～4.99	82	5.3	231	1.5	186	2	42
5～9.99	67	4.4	429	2.9	244	11	173
10～19.99	53	3.4	688	4.6	353	19	316
20～49.99	54	3.5	1,446	9.7	431	91	924
50以上	17	1.1	1,726	11.6	307	40	1,379

注：個人の土地所有のみであり、集团的土地所有や小農共同体の所有地はふくまれていない。
出所：ENAH, “Resultados Definitivos”, 1986

(4) 農業・牧畜生産

主要農産品は、1994年実績で生産量の多いものから、サトウキビ(547万トン)、ジャガイモ(174万トン)、米(139万トン)、バナナ(85万トン)、トウモロコシ(72万トン)と続く。繊維産業の原料として重要な綿花は13万トンの生産があり、リマ周辺のタンギス綿及びピウラを中心とする超長繊維のピマ綿からなっている(表2-7)。主要農産物の平均収量は総じて低く、現在ペルー政府では優良種子の改良及び導入によりかかる平均収量の増大を進めている(表2-8)。

牧畜業はコスタにおける養鶏、カハマルカを中心とした酪農が有名な他、セルバではビクーニャ、アルパカ、リヤマ、羊といった毛の生産を目的とした家畜の飼育が行われている。1960年代から始まるペルー牧畜分野の長期にわたる生産停滞は、国内の生産減少がきっかけとなって輸入依存を高め、その結果牧畜分野における新たな投資意欲を減少せしめたことによる。近年、都市における消費が増えるに伴い、鶏肉生産は35万トン、鶏卵は12万トン、牛乳生産は83万トンと著しい増加傾向にある。牛乳は需要が増大している一方、品質は良好でなく、今後、生産技術の改善、生産体系の見直しが望まれている。牧畜生産システムは地域により異なり、広大な面積で粗放的に行うものから、集約的に行うもの、さらに農業を経営の主におき畜産を補助的に用いている混合的な牧畜生産システムのものまで様々である(表2-9)。

農業生産額でみると、1991年度実績で、鶏肉、米、コーヒー、ジャガイモ、牛乳、鶏卵の順である(表2-10)。

また、栽培面積でみると、1993年度実績で、イエローコーン(18.6万ha)、ジャガイモ(17.8万ha)、米(17.8ha)、ホワイトコーン(17.0ha)、コーヒー(16.1ha)、大麦(10.1ha)の順になっている(表2-11)。

綿花、サトウキビ、大豆、インゲンマメ、大麦、食用大豆、牛肉、羊肉、羊毛等伝統的な輸出農産物が相対的に停滞する一方、米、ジャガイモ、小麦、鶏肉、豚肉、鶏卵といった農産物の生産が顕著な伸びを示している。その中でも、近年、養鶏、アスパラガス、染料作物(マリーゴールド、コチニール)、米、イエローコーン、コーヒーの生産が顕著である。米については、コスタにおける灌漑効率を高めることや未開のセルバの開発を通じ自給ができるポテンシャルを有する。なお、ブラジルマナウスからペルーに始めてコショウを導入したのは日系移住者である他、ワラルを中心にオレンジ、野菜の導入、リマ近郊の養鶏を発展させたのも日系人である。

近年注目を浴びているペルー特産の作物としては、レモンの40倍のビタミンCを含む「カムカム」、ヤシの芽の「パルミート」、栄養価の高い人参「マカ」、塊茎を食用にする果物「ヤーコン」、鉄分やアミノ酸を多く含み栄養価の高い穀物で米国航空宇宙局(NASA)が宇宙食として採用している穀物「ママランサス」、同様に栄養価の高い穀物「キヌア」等がある。この他、「ウニャ デガト」という植物(樹皮を煎じて茶として飲用)や、薬草の「エンカンプリ」等ペルー原産の貴重な薬用植物が注目を浴びている。現在世界一般に食用として利用されている作物の中で、トウモロコシ、落下生、トマトはペルー原産の作物であり、遺伝資源の宝庫としても重要である。

ペルーにおいては、生産量及び単位面積あたりの収量が年によって大きな変動があるのが特徴である。特に、1983年から1984年にかけて発生したエルニーニョ現象は、コスタでは洪水を、シエラではかんばつをもたらし、農業生産に大きな影響を与えた。1997年に起こったエルニーニョ現象では、全土にわたり豪雨をもたらし、洪水等が農業生産にも多大な影響を与えた。

表 2 - 7 主要作物生産量の推移 (1970 - 1994)

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
米 (水稻)	586.7	536.8	441.2	760.2	825.7	799.0	1,140.0	878.3	725.9	1,162.6	1,129.2	1,091.4	966.1	814.2	829.4	967.6	1,391.2
トウモロコシ (白)	247.9	213.6	175.9	200.0	229.3	191.0	211.6	212.3	231.7	210.5	263.3	224.6	151.0	225.9	127.9	186.3	190.9
インゲンマメ	53.2	49.0	47.7	50.9	50.6	41.3	47.5	47.2	53.9	56.1	52.6	55.7	46.1	47.0	41.5	49.0	56.7
ジャガイモ	1,929.5	1,639.6	1,511.9	1,832.8	1,721.3	1,317.2	1,452.2	1,556.8	1,657.5	1,707.1	2,108.1	1,690.5	1,154.0	1,450.8	997.6	1,474.8	1,744.6
小麦	125.4	126.3	77.1	116.7	102.7	83.7	87.4	92.2	121.0	130.5	152.7	159.3	99.4	127.6	73.1	108.1	129.8
綿花	248.0	226.5	264.6	286.3	254.9	105.7	200.7	290.8	303.7	202.0	282.4	321.5	239.0	176.4	108.0	97.8	167.7
キノア	7.3	8.1	14.0	10.9	14.8	6.7	12.0	5.1	7.1	7.2	13.4	13.1	3.5	14.5	3.9	14.0	n.a.
大麦	169.9	148.8	97.9	114.5	110.2	87.8	102.8	124.1	118.0	110.2	128.6	125.6	71.6	115.2	68.8	112.4	n.a.
トウモロコシ (黄)	388.0	421.0	317.4	390.9	429.3	434.6	564.0	490.1	644.6	692.9	645.1	725.3	480.8	445.3	392.0	586.1	535.5
サトウキビ	7591.3	8,958.2	5,598.1	5,125.8	6,508.6	6,379.5	6,988.4	7,239.3	6,276.3	6,073.9	5,948.4	6,332.6	5,926.8	5,990.7	4,740.8	4,342.7	5,469.2
大豆	0.4	1.5	10.7	14.6	8.1	2.4	1.8	2.1	3.9	6.3	6.0	2.1	2.5	0.7	0.3	1.0	0.8
ソルガム	12.2	29.4	35.9	48.0	38.7	12.7	43.8	23.1	37.9	23.8	31.8	36.1	13.0	31.4	3.6	16.6	4.7
コーヒー	65.4	65.4	86.2	79.4	79.4	85.6	83.4	90.6	95.9	98.4	99.3	105.6	81.0	82.6	86.5	85.6	91.1
鶏肉	57.7	129.9	143.5	182.6	204.8	206.3	181.6	201.0	229.7	281.0	296.7	205.4	245.0	291.8	320.2	302.7	353.7
羊肉	23.7	21.3	20.7	18.8	20.4	21.1	18.9	17.2	16.9	18.6	19.2	20.0	23.8	18.8	19.4	18.5	18.0
豚肉	46.5	54.6	55.0	59.2	58.7	57.6	54.5	53.5	59.2	65.0	73.5	73.4	66.5	68.7	72.8	75.7	77.7
牛肉	34.9	86.1	83.8	90.1	91.3	110.7	103.1	101.4	90.3	107.3	116.5	111.8	117.1	109.4	110.7	106.6	102.5
鶏卵	27.7	50.0	60.0	63.8	64.6	68.0	65.1	77.9	95.1	97.2	118.2	95.8	98.6	117.0	106.7	107.0	115.9
牛乳	824.9	812.8	780.0	784.9	805.0	752.2	780.4	808.8	819.3	830.0	849.4	802.3	776.9	785.9	768.4	802.7	830.1

出所： Compendio Estadístico del Sector Agrario 1950-1991. Oficina de Estadística Agropecuaria (OEA), Ministerio de Agricultura 2do Compendio Estadístico Agrario 90/93 Tomo 2

表2 - 8 主要農産物平均収量

(トン/ha)

作物名	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990	1970-1990	1991-1995
米(籾)	4.1	4.2	4.8	5.2	4.6	5.4
黄色トウモロコシ	1.0	1.0	1.1	1.0	1.0	1.1
フリフォレス	0.9	0.8	8	0.8	0.8	0.9
ジャガイモ	5.8	6.5	8.2	7.9	7.2	8.7
小麦	1.0	0.9	1.1	1.2	1.0	1.3
綿花	1.6	1.7	1.8	1.7	1.8	1.6
白色トウモロコシ	2.4	2.8	2.7	2.8	2.7	3.0
コーヒー	0.5	0.6	0.5	0.5	0.6	0.6

出所：農業省

表2 - 9 ペルー各地域の家畜飼養体系

地域	飼養体系	販売用家畜	自家用家畜	飼料
コスタ	混合	乳肉兼用牛, 豚	家禽, クイ, 山羊	NP*, HR**
	租放・座止型・	山羊, 肉牛	家禽, 羊, 豚, クイ	NP
	租放・移動型	山羊, 肉牛	家禽, 羊, 豚, クイ	NP
	半集約	乳肉兼用牛, 肉牛	家禽, 豚, 羊	NP, CP***
	集約	乳牛・肥育牛・豚		CP, SA****, HR
シエラ	租放・商業的経営型	羊, アルパカ		NP
	租放・自給主流型	羊, アルパカ	家禽, 豚・クイ・リヤマ	NP
	半集約・北部型	乳肉兼用牛	家禽, 豚, クイ	NP・CP
	半集約・中南部型	乳肉兼用牛, 羊, アルパカ	家禽, 豚, クイ	NP・CP
	混合	牛・羊・アルパカ	家禽, 豚, クイ, リヤマ	NP, HR
	集約	乳牛		CP, SA, HR
セルバ	租放	肉牛	家禽, 豚	NP
	混合	乳肉兼用牛, 豚	家禽, 豚・羊	NP, HR.
	半集約	乳肉兼用牛	家禽, 豚・羊	NP, CP
	集約	乳肉兼用牛		CP・SA使用または不使用

* NP：自然牧草

*** CP：栽培牧草

** HR：収積残渣

**** SA：農業副産物

出所：畜産国家計画基本資料 INIPA, 1984

表 2 - 10 主要農産物生産額の推移 (1970 - 1991)

(1,000Intis, 1979年換算価格)

	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
米(水稻)	29,264.0	26,775.0	22,006.6	37,918.0	41,185.1	39,853.3	56,862.1	43,808.7	36,207.2	58,288.6	56,323.4	54,437.9	48,188.1	40,611.5
トウモロコシ(白)	12,146.4	10,465.8	8,618.6	9,799.4	11,235.0	9,358.4	10,367.8	10,402.1	11,352.6	10,313.9	12,900.9	11,004.7	7,398.5	11,068.4
インゲンマメ	4,566.7	4,206.2	4,094.6	4,369.3	4,343.6	3,545.2	4,077.4	4,051.7	4,626.8	4,815.7	4,515.2	4,781.3	3,957.8	4,034.5
ジャガイモ	50,570.3	42,972.3	39,625.5	48,035.9	45,113.6	34,522.5	38,060.7	40,802.2	43,441.4	44,741.4	55,251.2	44,306.3	30,245.2	38,013.5
小麦	5,953.0	5,995.7	3,660.1	5,540.0	4,875.4	3,973.4	4,149.1	4,376.9	5,744.1	6,195.1	7,249.0	7,562.3	4,718.7	6,057.4
キノア	375.3	416.4	719.7	560.3	760.8	344.4	616.9	262.2	365.0	370.1	688.8	673.4	179.9	745.4
大麦	6,338.3	5,551.1	3,652.3	4,271.5	4,111.1	2,275.5	3,835.1	4,629.7	4,402.1	4,111.1	4,797.6	4,685.6	2,671.1	4,297.6
綿花	32,368.5	29,562.3	34,535.1	37,367.3	33,269.0	13,795.8	26,195.0	37,954.6	39,638.3	26,364.6	36,858.3	41,961.5	31,193.8	23,023.4
トウモロコシ(黄)	12,941.0	14,830.6	11,181.0	13,766.7	15,123.0	15,309.7	19,868.0	17,264.8	22,707.3	24,620.2	22,724.9	27,663.8	16,937.1	15,616.1
砂糖	24,087.2	28,424.4	17,762.8	16,264.2	20,651.8	20,242.2	22,174.2	23,255.9	19,914.7	19,272.5	18,874.3	20,093.3	18,805.7	19,008.5
大豆	28.4	106.5	759.4	1,036.1	574.8	170.3	127.7	149.0	276.8	447.1	425.8	198.7	177.4	49.7
ソルガム	358.7	864.9	1,056.1	1,412.0	1,138.4	373.6	1,288.5	679.5	1,114.9	700.1	935.3	1,082.5	382.4	923.7
コーヒー	30,334.5	30,834.5	39,982.2	36,828.2	36,828.2	39,703.9	38,683.5	42,023.1	44,481.4	45,641.0	46,858.4	48,980.6	37,570.3	38,266.1
鶏肉	12,520.5	28,187.4	31,185.5	39,622.9	44,440.2	44,765.7	39,405.9	43,615.6	49,843.3	60,975.0	64,381.8	44,570.4	53,163.3	63,318.6
羊肉	4,029.0	3,821.0	3,519.0	3,196.0	3,468.0	3,587.0	3,213.0	2,924.0	2,873.0	3,162.0	3,264.0	3,400.0	4,046.0	3,196.0
豚肉	8,835.0	10,374.0	10,450.0	11,248.0	11,153.0	10,944.0	10,355.0	10,165.0	11,248.0	12,350.0	13,965.0	13,946.0	12,635.0	13,053.0
牛肉	13,216.6	13,403.4	13,045.4	14,026.1	14,212.9	17,233.0	16,049.9	15,785.2	14,057.3	16,703.7	18,135.9	17,404.2	18,229.3	17,030.6
鶏卵	6,789.8	12,255.4	14,707.1	15,638.5	15,834.6	16,668.0	15,957.2	19,094.7	23,310.7	23,825.5	28,972.9	23,482.3	24,168.6	28,678.8
牛乳(生)	36297.2	35764.8	34321.6	34,537.2	35,421.6	33,098.3	34,339.2	35,588.8	36,050.8	36,521.7	37,375.3	35,302.8	34,185.2	34,581.2

出所： Oficina de Estadística Agropecuaria (OEA), Ministerio de Agricultura.

表2 - 11 主要作物栽培面積の推移 (1970 - 1993)

(1,000ha)

	1970	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
米 (水稻)	140.4	102.5	160.9	180.9	190.5	235.4	192.7	161.2	229.5	219.2	213.3	184.8	158.3	166.5	177.5
トウモロコシ (白)	228.0	179.7	190.8	214.4	191.1	195.3	195.6	203.8	203.9	228.2	208.2	149.8	195.0	138.4	170.3
インゲンマメ	65.8	58.1	56.1	56.3	53.9	55.0	58.0	68.4	78.5	68.8	70.7	55.7	51.6	47.3	54.4
ジャガイモ	315.0	210.1	224.1	221.3	173.2	175.2	185.6	192.2	212.4	236.2	192.3	146.4	182.9	135.0	177.9
小麦	136.2	82.1	114.1	96.9	88.4	84.9	81.0	98.0	102.4	115.5	117.6	81.6	102.4	70.5	84.8
綿花	143.8	148.0	156.9	131.9	84.9	95.4	157.6	165.7	119.6	133.5	170.7	138.3	117.7	86.2	64.7
キノア	16.4	18.6	18.4	21.7	14.4	18.3	11.9	13.5	13.1	18.5	15.2	8.1	21.0	7.9	17.8
大麦	186.3	109.9	118.1	114.8	105.8	108.7	117.1	104.5	110.6	123.7	120.2	75.1	112.1	81.8	101.1
トウモロコシ (黄)	154.0	132.1	150.5	163.7	177.4	196.9	175.2	225.6	249.8	234.9	276.1	173.7	155.7	137.3	186.7
大豆	0.4	6.4	8.4	4.6	1.6	1.1	1.2	2.1	3.4	3.5	1.4	1.2	0.4	0.2	0.6
ソルガム	3.6	12.1	13.9	11.9	4.4	13.8	7.3	10.4	7.4	9.0	10.4	4.8	10.3	1.4	3.6
サトウキビ	48.4	49.2	38.5	46.3	45.4	53.1	53.1	50.3	47.3	45.5	46.4	48.4	53.0	47.8	47.6
コーヒー	113.4	152.7	152.9	154.7	158.1	157.9	161.1	163.1	170.5	185.1	190.2	162.4	164.0	164.7	160.9

出所： Oficina de Estadística Agropecuaria (OEA) Ministerio de Agricultura Compendio Estadístico del Sector Agrario, 1950-1991.
 Oficina de Información Agraria, Ministerio de Agricultura 2do Compendio Estadístico Agrario 90/93.

(5) 林業生産

木材生産量は、1991年実績で791万m³(丸太)で、うち薪炭用が687万m³、87%を占めている。ペルーにおける産業用木材は大部分が製材用に消費され、量は少ないが製品としても輸出されている。また薪炭用木材消費は人口増加に伴って増加しており、薪炭用木材の確保は重要な課題となっている。

コスタでは、砂漠地帯が多く森林の成立し難い条件にあり、森林はエクアドルに近い北部の熱帯乾燥林(アルガロボ林、ウワルタコ林、落葉閉鎖林、落葉疎林)が主体をなしている。シエラは、アンデス山脈の高地で、森林の最も少ない地域である。わずかな森林のほとんどは常緑の低灌木林である。アマゾン流域にあるセルバでは、森林面積が9割以上を占め、その名の示すとおり最も森林の多い地域である。その主なものは、異種の樹種からなる密林と雲霧林であり、そのほかは河川、沼沢地の森林とわずかではあるが唯一の針葉樹林である podocarpus 林も含まれている。

ペルーにおける植林活動は、1870年に鉱山会社によって始められ、1963年までに44,970haが植林された。その後、世界銀行の融資、USAIDの援助や農業銀行の低利融資による植林が進められ、1976年までに106,000ha、1976年～1980年の間に36,700ha、1981年～1990年の間に51,500haが植林されている。こうした植林は、森林が少なく薪や自家用木材に逼迫して山岳地帯を中心に主として農村開発の一環として進められたものである。しかしながら、管理不足によりこれら植林のなかで良い成果を得ているのは半分程度であるとも言われている。商業用に利用できる可能性を有している樹種としてはユーカリがあげられるが、ユーカリ以外ではカハマルカ地方でマツの商業目的による試験植林が実施されており、既に約1万haに達している。近年はシエラの自生種の植林も行われ、さらに防風林、テラス、河岸や傾斜地の保護、崩壊防止等農業インフラ改善のための植林等が総合的に行われている。1990年時点で1,050万haの植林適地を有しているが、国全体の造林面積は約30万haにすぎず、今後さらに植林を進めることが求められている(表2-12)。

表2-12 ペルー国地域別植林地面積及び植林適地面積

(単位 ha)

	1980年現在	1990年現在	植林適地面積
海岸地帯	8,834	20,582	500,000
山岳地帯	123,980	233,105	7,500,000
森林地帯	4,242	9,310	2,500,000
計	137,106	262,997	10,500,000

注) INRENA 資料によると1993年現在の植林地面積は、270,499ha(このうち1991～93年の間の植林地面積は43,303ha)となっている

(6) 農産物貿易

ペルーの輸出総額に占める農産物輸出額の割合は1992年以降減少しつつある(表2-13)。特に、綿花、砂糖といった伝統的輸出農産物の輸出(7,700万US\$:1993年実績)が低迷している。一方、アスパラガスを始めとする野菜のほか、薬草や着色剤として用いられるマリーゴールド、エンジムシ(ノパレア・サボテンに寄生する虫)、ベニノキ、花といった非伝統的農産物輸出(18,500US\$:1993年実績)が伸びている。特に、農業生産額の60%を占めるコスタの農業は輸出農産物が大勢を占めており、その意味でコスタの農業が同国の貿易に負う度合は高い。

表2-13 生産物別輸出額の推移(FOB, 1984-1993)

(100万USドル)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
I 伝統生産物	2,421	2,264	1,886	1,952	1,944	2,509	2,265	2,378	2,471	2,334
鉱業	1,368	1,205	1,041	1,219	1,205	1,548	1,446	1,474	1,649	1,432
石油及びその派生産物	618	645	232	274	166	217	258	169	196	181
農業	198	225	336	177	167	239	175	210	115	77
漁業	137	118	206	223	357	410	336	467	440	542
その他伝統生産物	100	71	71	59	49	95	49	57	72	102
II 非伝統生産物	726	714	645	709	747	979	966	951	1,013	1,130
農牧業	74	93	72	85	96	112	114	153	151	185
繊維	258	244	232	255	257	346	365	353	324	324
漁業	167	124	111	102	95	118	113	107	179	262
金属・機械	47	30	24	22	25	26	27	25	38	40
化学	44	46	55	61	71	92	71	74	77	74
冶金鉄	59	86	79	112	137	175	163	142	134	118
非金属鉱業	17	16	13	12	12	17	18	20	22	24
その他	60	75	59	60	54	93	96	78	88	103
III 輸出計	3,174	2,978	2,531	2,661	2,691	3,488	3,231	3,329	3,484	3,464
比率(%)										
鉱業	43.5	40.5	41.1	45.8	44.8	44.4	44.8	44.3	47.3	41.3
石油及びその派生産物	19.6	21.7	9.2	10.3	6.2	6.2	8.0	5.1	5.6	5.2
農業	6.3	7.6	13.3	6.7	6.2	6.9	5.4	6.3	3.3	2.2
漁業	4.4	4.0	8.1	8.4	13.3	11.8	10.4	14.0	12.6	15.6
その他伝統生産物	3.2	2.4	2.8	2.2	1.8	2.7	1.5	1.7	2.1	2.9
伝統生産物計	77.0	76.2	74.5	73.4	72.3	72.0	70.1	71.4	70.9	67.2
非伝統生産物計	23.0	23.8	25.5	26.6	27.7	28.0	29.9	28.6	29.1	32.8
全体	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出所: BCRP, MEF-Oficina de Informatica y Estadistica (OFINE) y ADUANAS

作成: Subgerencia del Sector Externo

1996年度には、農産物の輸入が11億1,100万US\$(推定)、輸出は6億4,900万US\$(推定)であり、エルニーニョ現象等がなく良好な条件のもと、水産を含めた農牧畜貿易収支が十分償える可能性を有している。このような状況下で、ペルー政府は、2000年に10億US\$の農産物輸出を目指している。特に、輸出農産物としては、ペルーが南半球に位置することから、北半球の北米市

場農作物の端境期にあたる時期に輸出が可能であるという利点を活かすとともに、ペルーが有する地理的多様性により生産地が国内に複数あることで農産加工原料としての農作物を安定的に供給できるといった利点を活かした生産が今後望まれている。アスパラガスは、1993年には農業輸出の31%を、1994年には36%を占めており、また調理済みの缶詰も輸出されている。ペルー綿は着色綿でその質からみて他国産の綿に比べ市場性が高い。また、セルバで生産されるコーヒーについてもサビ病がないことから、昨今再評価されつつあり、アスパラガスとともにペルーの外貨獲得のための重要な産物になっている。

農産物輸入に関して特に注目すべき点は、現在ペルー政府は、米、砂糖、トウモロコシ、ジャガイモについては自給を目指しているものの、近年、都市における人口増及び都市住民の食生活の多様化に伴い、小麦、乳製品、食用油等の輸入依存度が高まりつつあることである(表2 - 14)。

表2 - 14 主要食料農産物輸入状況(1984 - 1993)

(100万 USドル)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
主要食料 ¹⁾	295	204	386	421	415	359	460	405	452	478
小麦	143	104	113	97	11	140	141	92	104	123
トウモロコシ及びソルガム	18	32	33	38	55	23	59	59	82	62
米	11	0	31	38	5	68	83	75	77	80
砂糖 ²⁾	34	0	48	63	50	49	54	66	63	77
乳製品	29	23	51	59	53	35	47	36	62	66
大豆	39	32	40	50	99	33	52	54	48	53
Carnes	21	13	72	80	42	11	24	24	16	17

注： 1) 供与を含む

2) 精製されていない収穫サトウキビを含む

出所：BCRP、MEF-OFINE、ADUANAS y Comisión Nacional de Zonas de Tratamiento Especial (CONAFRAN)

作成：Subgerencia del Sector Externo

ペルーにおける栄養水準は、人口一人あたり一日あたりのカロリー供給量は1,883Kcal(1992年)とラテンアメリカ、カリブ諸国平均2,756Kcalより非常に低い状態となっている。さらにこれら低い栄養水準は極貧層に集中しており、近年これら極貧層が増大する傾向にある。増加する人口とそれに伴う食料需要に対応するため、フジモリ政権ではこれまでの政府の過大な介入による保護政策から、国際的な価格競争力のある農産物を輸出し、それにより得られる外貨で国内で必要な安価な食糧を輸入していくという食糧自立に向けた戦略がとられている。食料輸入が年平均16.1%と急速に増加しており、農産物貿易の均衡を保つためには、今後さらに輸出向け農業を推進するとともに、食料輸入依存度を減らすためにも、品種改良及び肥料導入等による栽培技術改善によりジャガイモやフリフォレスといった国内消費農産物の増産が一層求められている。

2 - 2 開発政策、計画

(1) 農業行政組織改編

1) 組織改編

フジモリ政権では、小さな政府を目指し、それまで国が大幅に介入していた事業を見直し、政府として最小限必要な事業のみを効率的に実施することを目的に、1992年11月農業省組織法(DC25902)により、農業省内組織が大幅に改組された(図2-3)。中央レベルは、監査局、農業計画局、法務局、農業情報局、管理局に統合された。また、それまで11あった特別プロジェクトは、2つのプロジェクトに整理統合された。すなわち、アンデス高地における土壌と水の保全、植林、小規模灌漑、小規模工業、草地改良、農村電化等を通じ農村の貧困緩和を担当する河川流域水管理及び土壌プロジェクト(Proyect Nacional de Manejo de Cuencas Hidrograficas y Conservacion de Suelos : PRONAMACHCS)(図2-4)及び新たに開始された土地登録及び地方土地台帳特別プロジェクト(Proyecto Especial de Titulacion de Tierras y Catastro Rural : PETT)の二つのプロジェクトである。この改編により、農業省全体の職員は、1990年7月の22,871名から、1995年12月には4,403名に削減されている。地方レベルにおいても、職員数を11,474人から3,060人と大幅に削減したのと併せ、地方農業監督局、さらにその傘下に農業事務所を設置し、地方分権型組織として変革した。

また、一連の改革の中で、公社の民営化が行われ、食料流通会社(Empresa de Comercializacion de Alimentos S.A. ; ECASA)、国立農業機械局(Servicio Nacional de Maquinaria Agricola : SENAMA)、食品公社(CONAA)、農業資材流通公社(Empresa Nacional de Comercializacion de Insumo : ENCI)が清算されるとともに、農業開発公社(INDA)はLa Molina国立農業大学に移管された。

主として農村の貧困対策を担当する機関として、農業省のPRONAMACHCSの他に大統領直属の社会補償開発基金(Fondo Nacional de Compensacion y Desarrollo Social : FONCODES)が新設されている。

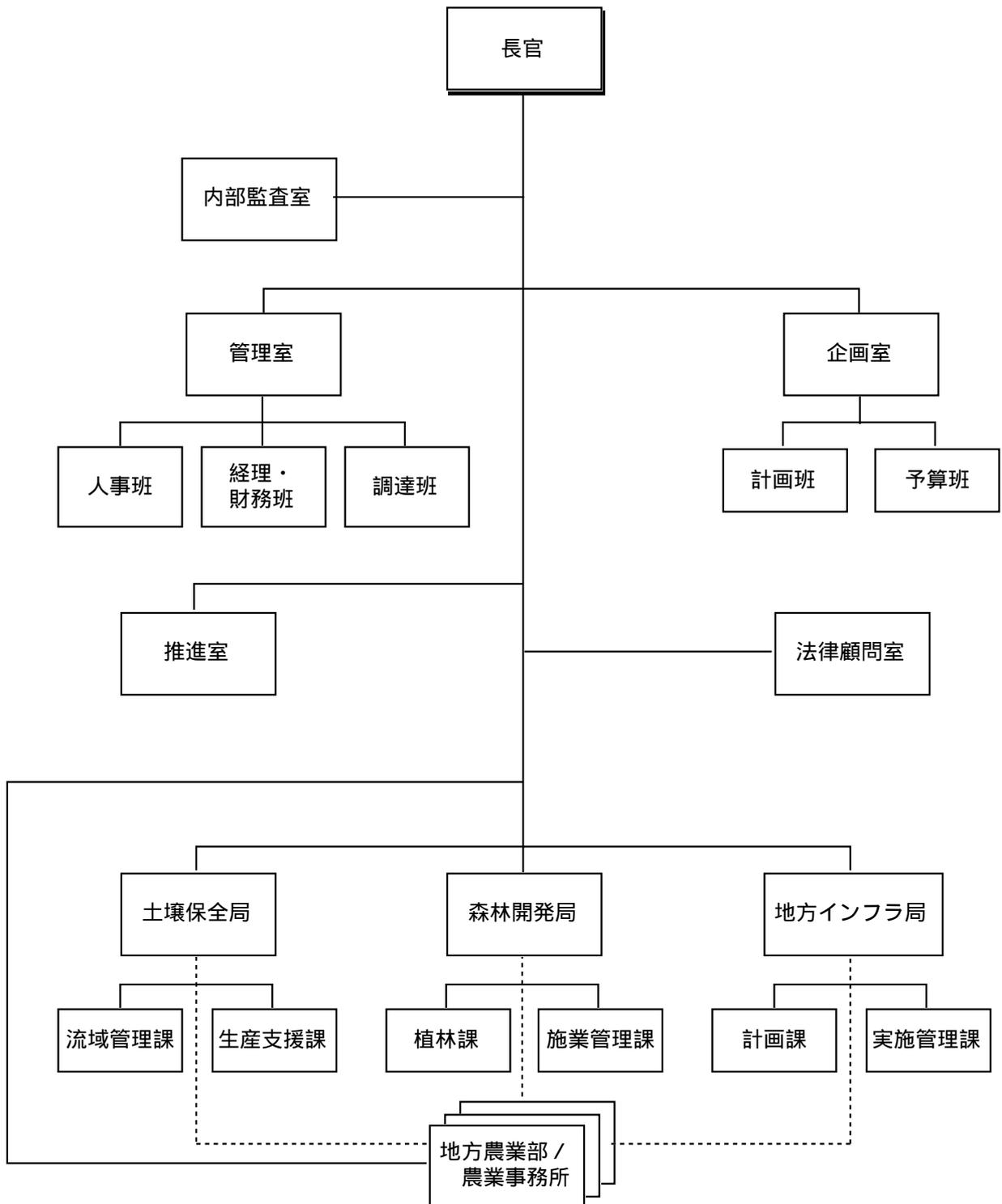
2) 農産加工、農産物流通

フジモリ政権発足以降、それまで食料品・肥料等農業原材料の輸入及び国内取引を独占的に管轄していた農業資材流通公社(ENCI)及び食料流通会社(ECASA)の民営化により国内外の貿易が自由化された。これにより、輸入品と競合しない形で食料品の国内価格政策がとられている。

農産物流通においては、集積市場及び市場アクセスへの道路網の未整備等が未解決になっている他、消費者ニーズを含めた市場情報の整備等が求められている。

アグロインダストリーの分野では、農産物の収穫後処理に関する研究等を通じ農産物のロスを軽減させるとともに、箱詰、瓶詰等の他、その後の加工調整処理により従来の農産物の付加価値を高める努力が行われている。また、量的には少ないが、薬草、染料、化粧品原料等に関して、まだ未活用の植物資源の発掘、開発も一部進められている。

図2 - 4 PRONAMACHCS (河川流域水管理及び土地プロジェクト) 組織図



出所：農業省

3) 融資制度

フジモリ政権では、それまでの農業銀行（Banco Agraria del Peru : BAP）による無秩序な融資により、BAP 資本の減退、中央銀行への融資依存が高まりインフレを再燃させた反省に基づき、これを廃止した。農業者に対する新しい制度融資としては、開発資金公団（Corporacion Financiera de Desarrollo : COFIDE）と国庫を資金源とする商業銀行と地方金庫による新しい制度融資を創設する一方、商業金融では対応できないシエラ、セルバにおける辺境遠隔地においては、回転資金基金の導入を開始した。

4) インフラ整備

農業部門のインフラ整備は、大統領府 INADE を通して実施される国家レベルの大型灌漑プロジェクトと農業省 PRONAMACHCS により実施される地域レベルの小規模プロジェクト及び他セクター省庁管轄のインフラ整備に分けられる。

現在、コスタでは、総額 1 億 7,100 万 US ドル（うち 1 億 4,500 万 US ドルは世界銀行の融資）をかけて、20 万 ha に及ぶ灌漑施設の改良が計画されている。また、米州開発銀行による 3 億 US ドルの融資で 12 万 5,000ha に及ぶコスタ、シエラにおける小規模灌漑施設建設が計画されている。

シエラでは、持続的環境保全型農業を考慮しつつ、これまで以上の生産性を上げるため、国が機材と技術面の指導を提供、受益者である住民が労働を提供し、小規模灌漑施設や道路等の建設が行われている。このような農業生産基盤整備の他に、地方の電力、給水施設、訓練センター等インフラの整備も進められている。

なお、大規模灌漑を通じ中長期の農業開発を行う機関として大統領府国家開発院（Instituto Nacional de Desarrollo : INADE）が、引き続き担当している（図 2 - 5）。

5) 試験研究、農業普及

農業試験研究部門については、民間研究機関で対応できるコスタにおける試験研究を民間に移管する一方、民間研究機関では対応が難しいシエラ及びセルバ各地域の試験研究ニーズに対応するため、農業農産加工業調査研究庁（Instituto Nacional de Investigacion Agraria y Agroindustria : INIAA）が国立農業試験研究院（Instituto Nacional de Investigacion Agraria : INIA）として改組された。これに伴い、23 の試験場と 6 つの国家プログラムが、9 つの試験場と 11 の国家プログラムと 3 つの特別プロジェクトに整理統合された（図 2 - 6、表 2 - 15、図 2 - 7）。

一方、新設機関としては、現在輸出上問題になっている家畜の口蹄疫及び果実のミバエ等に対処するため、家畜及び野菜等の衛生管理、防疫対策の責任を負う機関として国立農業衛生局（Servicio Nacional de Sanidad Agraria : SENASA）が設立された。また、森林行政を含めた天然資源の評価、持続的利用とその管理を行う機関として国立天然資源院（Instituto Nacional de Recursos Naturales : INRENA）（図 2 - 7）が設立されるとともに、アルパカ、ヴィクーニャ等の動物繊維の輸出促進を図るため、これらの家畜飼育、利用を推進する機関として、南米らくだ科動物国家審議会（Consejo Nacional de Camelidos Sudamericanos : CONACAS）が新たに設置されている。

図 2 - 5 INADE (開発庁) 組織図

出所：農業省

図 2 - 6 INIA (農業調査研究院) 組織図

出所：農業省

表 2 - 15 INIA の試験場とその主担当分野

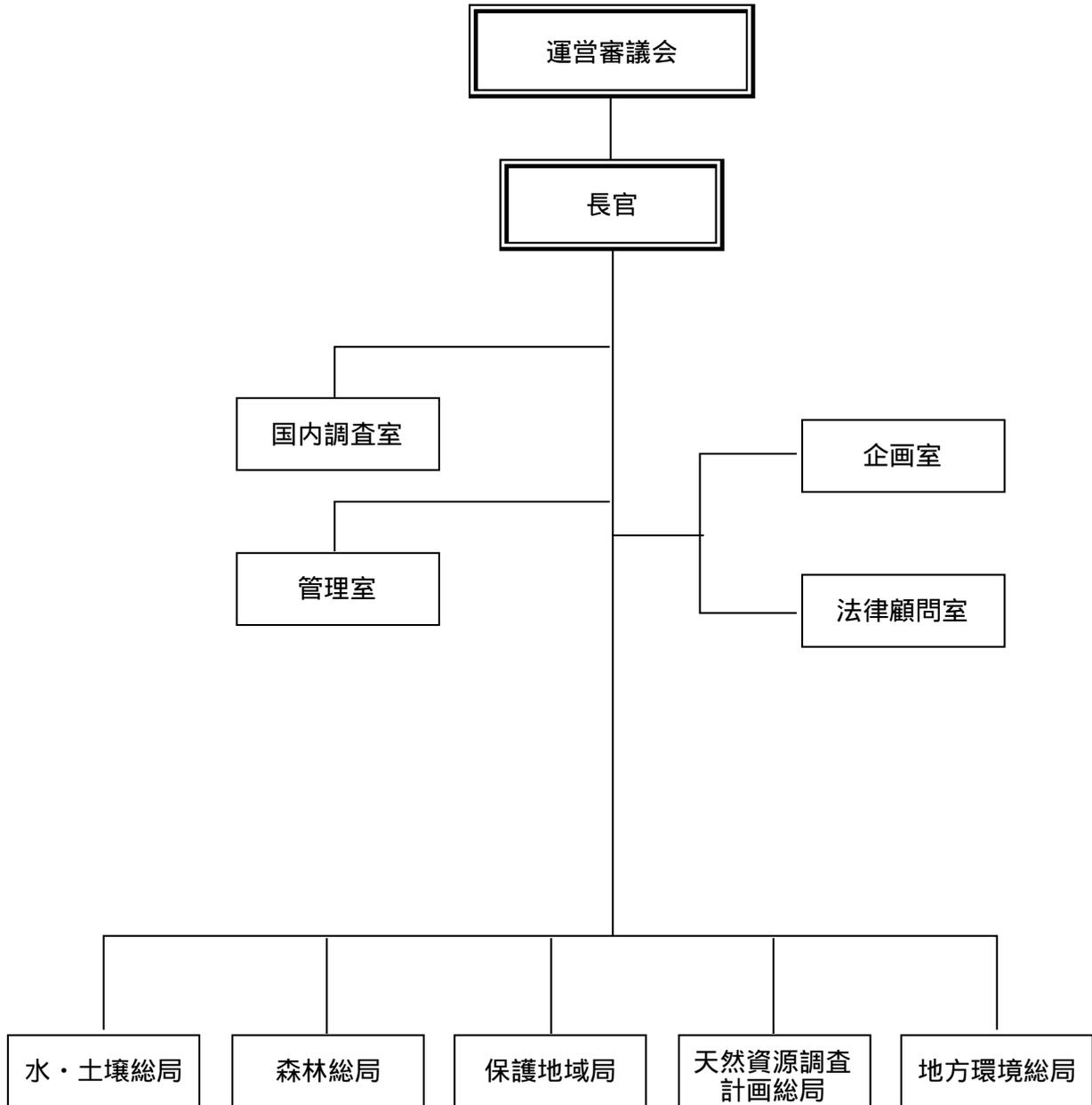
試験場の名称	所在地	主な担当分野
キヨタダ・ミヤカワ "ドノソ"	Lima-Huaral	果樹、野菜
"バーニョス・デ・インカ"	Cajamarca	塊茎類、アンデス穀類、トウモロコシ、牧草
"サンタ・アナ"	Junín	伝統小家畜、塊茎類、アンデス穀類
"アンデネス"	Cusco	塊茎類、アンデス穀類
"イルバ"	Puno	ラクダ科家畜、塊茎類、アンデス穀類
"サン・ロッケ"	Loreto	熱帯作物、アグロフォレストリー
"エル・ボルヴェニール"	San Martín	熱帯作物、トウモロコシ、その他
"プカルバ"	Pucallpa	熱帯作物、アグロフォレストリー

出所：INIA, Ministerio de Agricultura

出所：INIA, Ministerio de Agricultura

図 2 - 7 INIA 調査研究機関所在地

図2 - 8 INRENA (国立天然資源院) 組織図



出所：農業省

農業普及サービスについては、農業省が改組されるまでは、農業総局農業普及部が担当していたが、組織改編後、同部は廃止され、これまでの農業普及員による技術情報サービス提供は行わなくなった。フジモリ新体制下では全国 24 ある地方農業部のもと、195 の農業事務所にその機能をもたせているものの、これまでのような政府の一方的な提供型普及ではなく、技術等支援を必要としている農民に絞り適確にかつ商業ベースで支援していく需要型普及を目指している点が以前とは異なる点である。生産者ニーズに効果的に対応するため、INIA、大学、技術研究機関、財団、民間企業により構成される国立農牧畜業技術調査・移転システム（SINITTA）が組織されたが、実際には過去の政府が行ってきたことに対する農民の不信から必ずしも十分に活動されている状況にない。

（２） フジモリ政権成立後の農林業開発計画

フジモリ政権以前の政権では、自由化と国家統制が入れ替わり登場し、その都度基本的な政策が変更されてきた。特に、失われた 10 年のツケとして、フジモリ政権発足直前の農業生産は -3.6%（1989 年） - 9.8%（1990 年） GDP に占める農業の割合は 1950 年の 22% から 1970 年には 13% まで落ち、さらに雇用に占める農業の割合も 59% から 40% に落ちこんだ。職を求めて農村から都市への人口移動は、テロによる社会不安と合いまって、農村人口の減少を引き起こし、さらに自給用国内市場向け農産物の生産性の低下を招く大きな要因となった。

フジモリ政権では、「貧困の克服と雇用の拡大」を政策の中心に置き、様々な改革が行なわれた。特に農業関係では、貿易・流通の自由化を図るため、農民に対して何らかの保護を継続しつつ、民間セクターの参加を奨励、推進する一方、補助金予算を廃止した。また、輸入税 15% を適用するとともに、公共流通機関の食料流通公社（ECASA）等の民営化を進めた。土地市場政策では、農業投資振興法（1991 年）により土地市場自由化が行なわれ、これにより土地を担保に新たな農業生産活動に必要な融資を引き出すことが可能となった。農業に関する調査研究と技術普及については、国立農業試験研究院（INIA）を改編し、コスタにおいて民間でできる部分は民間にその活動を移管した。さらに、1991 年農業投資振興法の公布により、灌漑施設の維持管理は利用者団体に移管させ、これまでの政府による介入を可能な限り削減した。農業金融セクター関連では、農業銀行（BAP）を廃止し、商業銀行と地方金庫による新しい制度融資を創設する一方、商業金融では対応できないシエラ、セルバにおける辺境遠隔地においては、回転資金基金の導入を開始した。一方ペルーは、コカの世界生産量の 3 分の 1 を生産し、120 万世帯が従事しているといわれていることから、コカイン密造のためのコカ栽培に対処するため、農民自らの発意と努力を中心としたコカ代替作物による営農プログラムを開始した。このほか、手続き及び事務の簡素化が図られ、特に農村部における財産登録の簡素化により、不動産登録、財産登録が整備されつつある。

このような種々の改革により、フジモリ政権登場後、ペルー経済の回復と成長には目覚ましいものがある。しかし、フジモリ政権以前の「失われた 10 年」のつけは大きく、その生産力の水準、国際競争力の面では、いわば四半世紀前の水準からの出発を余儀なくされているというべきであろう。

最近の特徴としては、供給サイドの農業人口が減少する一方で需要サイドの都市人口の増大に

よる食料需要の増大及び都市生活者の食生活の多様化という傾向がみられる。近年食料輸入が年平均16.1%と急速に増加しており、農産物貿易の均衡を保つことは難しい。これらに対応するため、これまで以上の農業の集約化、近代化を目指しつつ、土地生産性を高めるとともに、農業生産の多様化と安定供給が望まれている。

現在ペルー政府では、ペルー農業の近代化、効率化、競争原理を導入し、ペルー農業が有する比較優位を考慮した農産物輸出の増大を目指している。中期計画によると、2000年までに農産物輸出額を10億US\$まで到達させることを目指している。この目的を達成するため、次の方策が取られている。

- a 加工品を含めた農産物輸出を促進する。
- b 農業生産性及び生産量の増大を促進する。年率5%の成長を目指す。
- c 民生の安定に向け農村貧困を軽減するため、既存農民組織を利用しその活動を促進する。
- d 小農を支援し、市場における農産物価格の急激な下落を防ぐため、小農の生産を高め、市場へのアクセスを改善する。
- e 灌漑等生産インフラ整備を行なう。

また、以前から懸案であった貧富の格差が、市場経済メカニズム推進政策のなかで、貧困層のさらなる拡大を生みだしており、今後は民間活力によるペルー経済全体の底上げを図る一方で、これら開発から取り残されやすい貧困層に対し、PRONAMACHCSを通じ政府の支援が求められている。

一方、林業については、森林管理局IRENAにおいて次のような目的及び方針が立てられている。

(目的)

- a 森林が有する各種機能を維持しながら、林業の収益性、競争力を確保し、林業生産を増大する。
- b 農村開発の推進と人口の都市集中回避のため、雇用の増大と木材及び非木材産物の供給に寄与する。
- c 余剰林産物の輸出により外貨獲得に寄与する。

(方針)

- a シエラおよびセルバにおける植林の拡大により、林業分野の開発を加速する。
- b 民間、国家、海外からの投資を拡大し、林業分野の国家経済への寄与を増大する。
- c 森林資源の持続的な保全・管理に資するため、制度運営を適切に行い、効果的な林業行政を確保する。

2 - 3 援助動向

(1) 国際機関及び先進各国の協力

世界銀行及び米州開発銀行では、1)教育、上水道、保健衛生等BHN充足のための支援、2)道路、電力、灌漑リハビリ等経済インフラの整備、3)生産部門に対する民営化支援、4)環境改善、5)法制度整備を重点課題に、貧困軽減及び社会サービス向上を目指し1990年に設立された大統領

領直属の社会補償開発基金 (Fondo Nacional de Compensacion y Desarrollo Social : FONCODES) の活動を支援する援助の他、灌漑サブセクター整備事業、地方コミュニティと生産消費センターを結ぶ輸送路を改善するための全国地方輸送インフラストラクチャープログラム等を実施している。この他に世界食糧計画 (WFP) を通じた食糧援助が行われている。また、CARE、CUSO、「アンデス命の水」等約150機関の国内外のNGOが農村開発等現場レベルの活動が行われている。93年日米包括経済協議の重要な柱として「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) 」を推進しているが、米国ではペルーにおける麻薬代替作物支援を重点課題のひとつとして実施中である。

(2) 我が国の協力

農林分野の我が国の協力実績は、1995年度までの累計では、研修員受け入れ247人 (農業144人、畜産37人、林業65人) 、専門家派遣122人 (農業48人、林業74人) 、協力隊派遣34人 (農業15人、畜産11人、林業1人) 、プロ技協2件 (野菜流通改善、野菜生産技術センター計画) 、開発調査1件 (チャンカイ・ワラル谷灌漑復旧計画) 、単独機材供与4件 (熱帯果樹研究用機材2件、輸出食品検査機材、蒸熱処理機材) 、開発協力1件 (アマゾン林業開発協力) 、無償資金協力14件 (農業機械、農薬、肥料等食糧増産援助8件、野菜生産技術センター建設計画、チャンカイ・ワラル谷灌漑施設復旧計画2件、草の根無償3件) 、有償資金協力2件 (タララ肥料工場、灌漑サブセクター整備計画) を実施している。

1991年7月テロ組織による「野菜生産技術センタープロジェクト」に派遣中の3名の専門家殺害事件以後は、専門家、協力隊の派遣及び開発調査等の協力は中断している。人的派遣が難しい状況の中で、農林業分野は年間15人前後の研修員受け入れと単独機材供与、草の根無償による協力が行われている。

参考文献

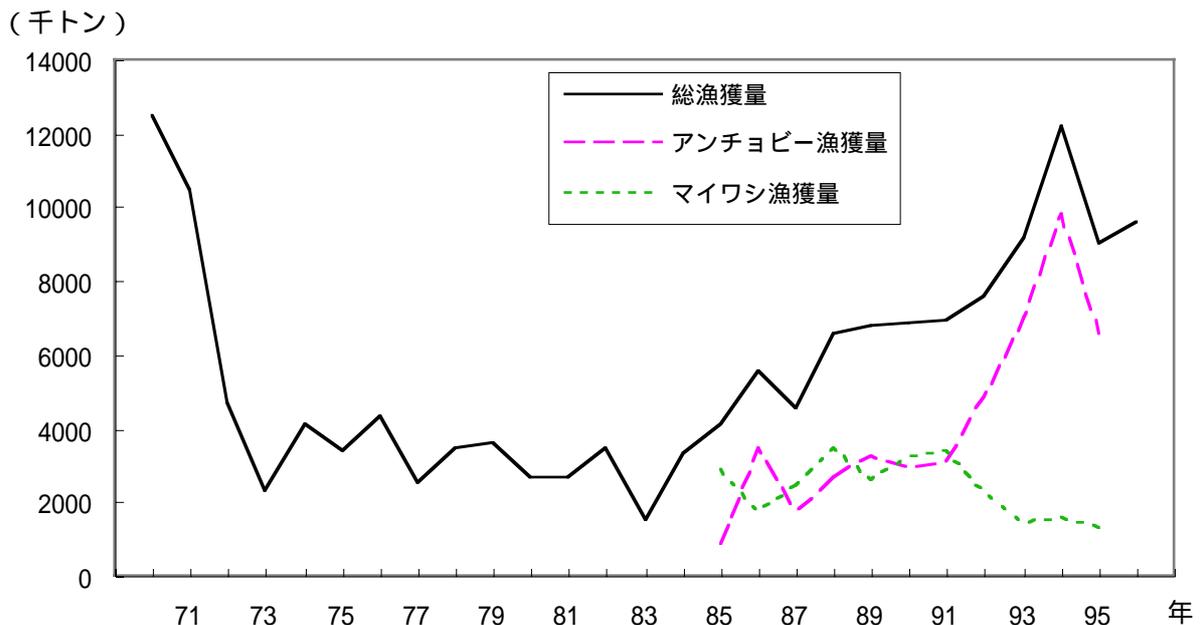
- 国際開発センター（1995年）『経済協力計画策定のための基礎調査 - 国別経済協力計画 - （ペルー・中米）』
- 国際開発センター（1996年）『海外農林水産業協力方針策定基礎調査報告書 平成7年度 南米農林水産業への協力量針』
- 国際農林業協力協会（1990年）『ペルーの農業 - 現状と開発の課題 - 改訂版』
- 遅野井 茂雄編（1995年）『アジア研緊急レポート フジ・ショック：二期目のフジモリ政権と日本の課題』 アジア経済研究所
- 国際協力事業団（1996年）『国別援助研究会準備 ペルー国別セミナー』
- 国際協力事業団 『国別協力情報 ファイルペルー』
- 在日ペルー大使館資料
- ペルー国別援助研究会ローカルコンサルタント報告書 UNIVERSIDAD DEL PACIFICO CENTRO DE INVESTIGACION (CIUP) 1997
- AGROPERUNANO 1990-1996 Y AGENDA PENDIENTE AL AÑO 2000 Ing ABSALON VASQUES VILLANUEVA 1996
- LA AGRICULTURA PERUANA EN EL SIGLO XXI Retos y Oportunidades Ing ABSALON VASQUES VILLANUEVA 1995
- ANUARIO ESTADISTICO PERU '95 EN NUMEROS
- FAO Statistical Year Book 1994
- FAO Production Year Book 1994
- FAO Comemerce Year Book 1994
- Yearbook of Forest Products: FAO, 1991
- Annual Report 1995 IDB

第3章 水産業

3 - 1 水産業の現状と課題

(1) 漁業生産

図3 - 1 ペルーの漁業生産量の推移 (1970-1996)



注： 1996年は暫定値

出所：『1986年、1995年漁業省年間統計』、Cuánto (1995)より筆者作成

ペルー海域は、フンボルト海流の影響により、アンチョビー、マイワシを中心にサバ、アジ、メルルーサなどの世界有数の漁場を形成している。ペルーは、この豊富な漁業資源に支えられ、1950年代後半からアンチョビーの旋網漁業が急速に発展し、1970年にはその漁獲量は1,200万トンを超え、世界第一の漁業生産国となった。

しかしながら、図3 - 1に示すように1972年頃からの海況異変（エルニーニョ現象）により漁獲量は激減し、長い期間にわたって水産業の低迷状態が続き、1983年には150万トンまで漁獲量が落ち込んだ。その後エルニーニョ現象の鎮静化によって漁獲量も次第に増加し、ペルー政府の積極的な水産開発政策もあって、1994年にはその漁獲量が1970年の最盛期の漁獲量とほぼ同じ1,200万トンまで回復した。

表3 - 1の漁業生産の内訳でもわかる通り、ペルーはフジモリ政権になって平均で約870万トン以上の漁獲量をあげ、世界有数の水産国に位置付けられている。

表3 - 1 ペルーの最近の漁業生産の内訳

	1990年	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年	平均
総漁獲量（千トン）	6,872	6,959	7,598	9,138	12,168	9,022	8,626
直接消費（食用）	737	480	525	641	769	818	662
非直接消費 （工業用原料）	6,135	6,479	7,073	8,497	11,399	8,204	7,965
水産物の輸出							
輸出金額合計 （FOB：百万ドル）	345	453	435	581	780	787	564
魚粉							
輸出量（千トン）	1,093	1,123	993	1,568	2,221	1,816	1,469
輸出金額（FOB：百万ドル）	339	441	427	546	713	712	530
全輸出に占める割合（％）	10	13	12	16	16	-13	13

出所：『1995年漁業省年間統計』、Cuánto (1995)より筆者作成

一方、総漁獲量の約92%は、魚粉を製造するための非直接消費用の工業用原料として利用され、人間が直接食料として消費する量は、総漁獲量の8%の年平均70万トンに満たない状況である。しかしながら、魚粉の輸出は同国の外貨獲得産業として極めて重要であり、全輸出額の13%を占めている。

またペルーの漁獲量の内、内水面漁業の占める漁獲量の割合は、0.5%未満と極めて少なく、ペルーの漁業は海面漁業で代表されると言える。FAO Yearbook Fishery Statistics 1993 - Catches and Landingによれば、1984年から1993年までの10年間の内水面漁業の漁獲量は、ほぼ30,000トン/年～40,000トン/年の間で推移している。

表3 - 2の魚種別の漁獲量から、総漁獲量のうち、アンチョビー、マイワシが全体の漁獲量の92%を占めており、その他主要な漁獲対象魚であるアジ、サバ、カツオの3種の浮魚を含めると、浮魚の漁獲が全漁獲量の95%を占めるに至っている。また図3 - 1に見られるようにアンチョビーの漁獲の多い年はマイワシの漁獲が減少し、マイワシの漁獲が多い年はアンチョビーの漁獲が減るというペルー沿岸において資源の入れ替えが起こっていることがわかる。アンチョビーの漁獲量は、1994年には1990年の約3倍に拡大し、それに伴い魚粉の輸出量も2倍に増加しており、1990年以降の急激な漁獲量の増加は、アンチョビーの漁獲の増大に依るものであると言える。

表3 - 2 魚種別の漁獲量

単位(千トン)

	1990年	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年	平均
魚類							
アンチョビー	2,926	3,081	4,870	7,010	9,800	6,558	5,708
マイワシ	3,265	3,398	2,243	1,462	1,552	1,266	2,198
アジ	191	136	97	131	197	377	188
カツオ	40	25	35	37	31	28	33
サバ	61	17	18	30	44	44	36
メルルーサ	127	73	30	89	136	181	106
その他の魚類	168	74	121	168	119	363	169
甲殻類(エビ、カニ)	11	10	11	10	11	14	11
軟体類(イカ、貝)	53	99	139	160	228	140	137

出所：Cuánto (1995)より筆者作成

つまり、現在においてもペルーの水産業は、アンチョビー、マイワシの漁獲と非食用加工、その加工物である魚粉の輸出に片寄り過ぎているという特殊な産業体質を有し、基本的には過去の水産業における産業構造から脱却していない。数十年周期で資源の乱高下が生じるアンチョビー、マイワシの資源の変動に、その産業の展開が大きく影響されるという漁業構造となっており、1970年代初期から1980年代後期までの長期間続いた低迷状態が、再び訪れる危惧を有していると言えよう。

そのためペルー水産業の安定した開発に向けて、アンチョビー、マイワシの漁獲、加工に依存している産業構造の改善、再編がこれまでも指摘されてきており、旋網漁業以外の新規漁業^{注1}への国内外民間投資の奨励、支援を図り、漁業の多様化を推進するとともに、資源の有効活用に配慮した漁業開発が求められている。

そのためには、既開発漁業資源(アンチョビー、マイワシ)及び開発途上にある漁業資源(アジ、サバ、カツオ、メルルーサなど)の持続的利用のための漁業管理体制の確立、ならびに潜在的有用漁業資源の開発、また漁業資源の変動に大きな影響をもつエルニーニョ現象のモニタリングを実施することが重要である。これらに寄与するため、Instituto del Mar de Perú (IMARPE: ペルー海洋研究所)における調査・研究活動の改善、また実施体制の強化を図り、同時にこれら漁業資源と漁獲量とのバランスに配慮しつつ、上記調査結果に基づいた漁獲許容量、禁漁期の設定、漁獲努力量の規制、管理を行うべく漁業省による漁業政策を的確に実施することが必要であろう。

また海面漁業は、大規模漁業(企業漁業)と小規模沿岸漁業に分けられる。それぞれの漁業の漁船勢力の推移は、表3 - 3に示すとおりである。

^{注1} ここでいう新規漁業とは、アンチョビー、マイワシの旋網漁業に対するものを示し、すでに行われているトロール、延縄漁業などを含むものである。

大規模漁業(企業漁業)に従事する漁船は、旋網漁船とトロール漁船に大別され、うちアンチョビー、マイワシを対象とする旋網漁船が約85%を占めている。アンチョビーの漁獲が最盛の頃、一時大型旋網漁船が約1,500隻あったと言われている。1973年の魚粉・魚油製造産業の国有化以降、旋網漁船の数が減少し、1992年の旋網漁船数が703隻で最盛時の半分に減少している。

一方、小規模沿岸漁船^{注2}は、政府の小規模沿岸漁業の振興政策により、年々増加傾向にあり、1995年7,639隻、合計の貯蔵能力が33,342トンとなっている。また約28,000人の零細漁民が、小規模沿岸漁業に従事していると言われている。小規模沿岸漁業では、刺網、旋網、底延縄、一本釣が主な漁法であり、マイワシ、サバ、アジ、メルルーサ、ヒラメ、ボラ、サメなどが漁獲されているが、使用されている漁労装備、漁具はその多くがいまだ前近代的なものである。

小規模沿岸漁業は、ペルー国内市場での直接消費の水産物、特に生鮮魚の供給において極めて重要な役割を果たしており、人間が直接消費する魚の85%以上を供給していると推定されている。ペルー政府は、食用魚の供給の拡大を図るため、この小規模沿岸漁業の振興を目指しているが、水揚げ施設、製氷・冷蔵施設などのインフラ整備が不足している。また小規模沿岸漁業に従事している漁民の生活水準は極めて低く、ほとんどの零細漁民は貧困層に属するとされており、漁民への支援が求められている。漁民の生産拡大のための漁船や漁業資機材購入のための資金援助プログラム、及び漁獲技術向上のための研修、訓練の実施などが必要であろう。

現在、漁業省は、漁民の漁業活動の環境の改善のため、FONDEPES(Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero : 漁業開発基金) を通じ水揚げ施設、製氷施設などの漁業基盤施設の整備、漁船の購入・更新、漁業資機材の購入に必要な融資等を内容とする小規模沿岸漁業支援プログラム(Programa de Promocion y Apoyo a la Pesca Artesanal) を実施しており、またCEP-PAITA(Centro de Entrenamiento de PAITA : パイタ漁業訓練センター) での漁民への漁業訓練も行っているが、これら小規模沿岸漁業の振興のための計画、活動の継続と強化が求められる。

表3 - 3 漁船勢力の推移

	1987年	1988年	1989年	1990年	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年
大規模漁船数(企業漁業)	753	773	782	793	796	831	756	803	830
うち旋網漁船	647	658	658	668	669	703	645	673	683
大規模漁船の合計の貯蔵能力(トン)	139,660	149,328	159,641	164,039	164,587	179,268	162,936	177,372	184,233
小規模沿岸漁船数	5,223	5,212	5,362	5,960	6,000	6,900	6,926	6,956	7,639
小規模沿岸漁船の合計の貯蔵能力(トン)	16,010	15,966	16,426	21,226	23,800	27,600	31,167	30,361	33,342

出所：Cuánto (1995) 及びローカルコンサルタントの入手したデータより筆者作成

注2 海面漁業において小規模または零細漁業に従事する漁船を意味し、漁業法においては距岸20マイル以内にて魚倉容積30トン以下の漁船を用いて操業するものと定義されているが、この漁業に従事している平均的な漁船は、魚倉容積が3～5トン程度の木造船が多い。

(2) 加工と流通

大規模漁業の漁獲物は、一部冷凍魚、缶詰などに加工され食用に利用されるものの、そのほとんどが魚粉に加工され海外に輸出されている。魚粉の主な輸出先は、中国、ドイツ、米国、フィリピン、インドネシア、日本などである。近年、地域別にはアジア地域が主要な輸出先であり、魚粉の60%以上がアジア向けとなっているが、その内、中国が最大の輸入国であり、アジア向け輸出量の約50%を占めている(1995年魚粉の輸出実績より)。

表3 - 4 水産加工生産量と加工工場数の推移

項目	1990年	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年
直接消費加工生産量(千トン)	230.3	174.2	138.2	188.6	243.9	214.5
缶詰						
生産量(千トン)	39.6	31.2	34.5	23.0	47.2	57.4
工場数	105	113	114	127	157	111
冷凍						
生産量(千トン)	176.1	128.6	90.5	106.1	181.4	128.6
工場数	62	61	71	81	119	82
塩干						
生産量(千トン)	8.7	3.5	5.3	7.7	8.7	12.6
工場数	19	19	24	33	56	2
淡水魚加工品(主に塩干) (千トン)	5.9	10.9	7.9	10.4	13.7	15.9
非直接消費加工生産量(千トン)	1396.3	1493.5	1603.2	2018.9	2903.5	2163.1
魚粉生産量(千トン)	1204.6	1311.6	1441.8	1768.8	2417.2	1789.2
魚油生産量(千トン)	191.7	181.9	161.4	250.1	486.3	373.9
魚粉工場数	64	67	77	84	129	127
1工場当りの魚粉生産量 (千トン)	18.8	19.6	18.7	21.1	18.7	14.1

出所：Cuánto (1995)、『1995年漁業省年間統計』より筆者作成

また缶詰、塩干品は一部は輸出されるものの、そのほとんどは自国内にて流通している。冷凍品は、主にメルルーサが冷凍加工され、ヨーロッパ諸国、米国に輸出されている。

表3 - 4に1990年から1995年までの過去6年間の水産加工品の生産量と加工工場数の推移を示したが、魚粉を含む水産加工品の生産は、1994年が過去6年間で最大となっている。同年は過去6年間で最大の漁獲量をあげた年であり、漁業のGDP成長率が31.5%と近年最も高い数値を示した年であり、漁獲の拡大が水産加工業の成長にも大きく貢献したと言える。

一方、表3 - 2に示したとおりアンチョビーの漁獲量は、この5年間(1990年から1994年まで)に約3倍に増加しているにもかかわらず、魚粉の生産量は3倍にはなっていない。また1工場当りの魚粉の生産量(表3 - 4)には大きな変化が見られない。このことは、現在のペルーの魚粉工場

の生産効率は低く、同時に工場の設備能力が限界に達しているという問題を抱えていると思われる。またアンチョビーの漁獲量増大に伴い、魚粉の生産量、魚粉工場数も年々増加し、第一期フジモリ政権の5年間に魚粉の生産量、工場数も約2倍となったが、エルニーニョの発生などによってアンチョビーの漁獲量が減少すれば、多くの魚粉工場の生産活動に影響し、魚粉生産を休止せざるを得ない工場を発生させる危険がある。

また、沿岸地域においては、魚粉、魚油工場からの排水による海洋汚染が大きな問題となっている。これら魚粉工場の設備、機械は旧式のもが多く、多くの工場にて加工技術、施設の近代化、排水処理方法の改善が求められている。

ガルシア政権時の1989年まで、魚粉の生産・輸出は、国営会社であるPESCAPERU(漁業公社)が一元的に取り扱ってきた。1972年に大きなエルニーニョが発生し、それ以降ペルー沿岸のアンチョビー資源が減少し、アンチョビーの大不漁が魚粉会社の経営に大打撃を与えた。そのためペルー政府(ベラスコ軍事政権)は、経営基盤が安定していた外資系魚粉会社のみが生き残ることを恐れ、外資系魚粉会社の排斥の目的のもとに魚粉・魚油を製造するすべての企業の資産を強制的に接收し、国内の全魚粉会社を国有化、1973年5月にPESCAPERUを設立した。設立当時、PESCAPERUは漁船1,500隻、工場数150、従業員25,000人を有する巨大な国営企業であったが、アンチョビーの不漁が続き、国の財政赤字を拡大することとなった。

1989年の漁業法の公布により、民間会社による魚粉生産が許可され、魚粉産業への民間資本の投入が促進された。その後フジモリ政権による民営化政策によってPESCAPERUの工場、施設のほとんどが民間会社へ売却され、魚粉産業は民間セクターに移行された。PESCAPERU民営化前の魚粉生産の割合は、PESCAPERUが40%、民間セクターが60%であった。

小規模沿岸漁業によって漁獲される水産物は、一部塩干物にされるものがあるが、そのほとんどが鮮魚で出荷される。鮮魚は民間の仲買業者とEPSEP(水産物供給公社)によって取り扱われるが、EPSEPの取扱量は極わずかで、小規模沿岸漁業の漁獲物のほとんどが民間の仲買業者によって消費地の卸売り市場に運ばれている。漁民は、水揚げした港、浜にて仲買業者に相対取引にて販売し、仲買業者が所有する保冷車で各消費地の卸売市場に運ばれ、消費者に売られており、最大の消費地首都リマへの水産物の供給は、パンアメリカン道路を使って各地沿岸の水揚げ地から集荷されている。

一般的な鮮魚の流通経路

漁民 漁業ターミナル/水揚げ地 中央卸売市場 小売市場 消費者

小規模沿岸漁業による漁獲物の約95%は、この方法によって流通しており、漁民と仲買業者との売買は相対と言いつつも、漁民が生活資金を仲買業者から前借りしているなどの状況から、漁獲物による直接弁済であることも多く、漁民は一般的に安価で販売せざるを得ず、前近代的な流通形態となっている。また約3,000kmのペルー沿岸において、漁民は182ヶ所の場所にて水揚げを行っているが、水揚げ地においては、洗浄、解体に必要な水の不足、製氷施設の不備、漁獲物の取扱いの悪さなどにより、公衆衛生面からも望ましい整備がなされていない。

ペルーにおける水産物の供給と消費については、次のとおりである。

FAO^{注3}によれば、世界の漁獲量のうち、直接消費のための漁獲量（食用）と非直接消費のための漁獲量（非食用）の割合は、1984年 69.1%、30.9%であったものが、1993年に 72.4% と 27.6%であり、この10年間に直接消費のための漁獲の割合が増加してきている。直接消費のための漁獲量の内、生鮮消費のための漁獲の割合が増加し、冷凍・缶詰などの加工品向けの漁獲の割合が減少している傾向にある。

一方、ペルーにおいては前にも述べたように、総漁獲量の内、約 92% が非食用に利用されており、また非直接消費のための漁獲量の割合は、1985年 87.5%、1994年 94%^{注4}と上昇していて、世界の傾向とは反対になっている。このことは、これまでペルー政府が食料供給のための漁業の振興を目指しつつ、またエルニーニョの鎮静化によって漁獲量が回復、増加してきたにもかかわらず、大きくは国民への水産物の供給状況が改善されていないことを示している。

ただし、ペルーにおける一人当たりの年間の水産物供給量（表3 - 5）は、先進国の平均より高く、また他の南米諸国の中では、国民に水産物がより多く供給されていると言える。

表3 - 5 一人当たりの年間の水産物の供給量（1988- 1990年）

	供給量 (kg)		供給量 (kg)
世界の平均	13.3	ブラジル	6.4
先進国の平均	25.9	チリ	23.4
途上国の平均	9.3	コロンビア	2.8
日本	71.9	エクアドル	9.2
<u>ペルー</u>	<u>27.1</u>	ガイアナ	41.3
		パラグアイ	2.8
その他の南米諸国		スリナム	6.9
アルゼンティン	6.1	ウルグアイ	4.0
ボリビア	1.1	ヴェネズエラ	14.0

出所：FAO (1993b)より

また表3 - 6より、国民一人あたりの年間の水産物消費量は、1991年を除けば、約 14 kg/人であり、約 80% 以上が鮮魚にて消費されている。水産物がペルー国民の動物タンパク源の 1/3 以上を供給しており、重要な食料資源になっていると言えよう。ペルーの国民一人一日当りの動物タンパク供給量は、20.1g/1992年^{注5}で、南米ではボリビアに次いで低く、世界の平均 24.6g/1992年^{注6}にも達していない状況であるにもかかわらず、南米諸国の中では、一人当たりの年間の水産物の供給量が高く、また動物タンパク摂取量の 1/3 以上を占めていることは、ペルーでは比較的に水産

注3 FAO (1993b)

注4 Cuánto (1995)

注5 FAO (1994)

注6 脚注5

物が見近な動物タンパク源として国民に普及し、消費されているものと考えられる。

しかしながら、水産物が鮮魚にて出荷されるため、アクセスの問題からシエラ(山岳)地域、セルバ(密林)地域での水産物消費は、コスタ(沿岸)地域に比べ極端に低いと考えられる。

表3 - 6 水産物と肉類の消費量の推移

(千トン)

	1990年	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年
水産物	361.0	178.8	265.9	302.2	328.3	378.8
鮮魚	287.5	124.4	220.4	245.9	259.0	283.2
缶詰	21.1	21.4	21.3	26.3	34.4	42.9
冷凍品	39.4	19.6	11.4	12.7	13.6	25.3
塩干品	13.0	13.4	12.8	17.3	21.3	27.4
一人当り(kg/人)	16.7	8.1	11.9	13.3	14.2	16.1
鳥肉	247.3	295.4	322.6	305.6	352.0	413.0
一人当り(kg/人)	11.6	13.6	14.5	13.5	15.4	17.5
肉類(鳥肉除く)	280.7	204.9	206.6	211.7	209.6	217.1
一人当り(kg/人)	13.2	9.4	9.3	8.9	9.1	9.2

出所：『1995年漁業省年間統計』より

漁業省では、国家栄養支援計画(PRONAA)を支援するため、貧困層への動物タンパク供給の観点から、水産物の供給、消費の拡大を目指しているが、その実現のため、豊富な漁業資源を直接消費向けに転換するための保存、加工技術の開発、普及が求められている。

なお、1991年の一人当りの水産物消費量が、8.1kgと前年の16.7kgに比べ半減しているのは、この年にコレラが大流行し、人々が水産物を敬遠し、鮮魚の消費量が極端に落ち込んだことに依るものと考えられるが、1995年には1990年の水準に回復している。

水産物の流通と魚食普及について、EPSEP(水産物供給公社)のこれまでの活動は重要な役割を持っていた。EPSEPは、1970年漁業省と同時に設立され、その目的は漁業省の漁業政策に基づき、国民に対し水産物を供給するために水産物の流通と価格の管理を行うことであった。そのため、専用の水揚げ施設、冷蔵庫、加工場、卸売市場、輸送車、直営の小売市場を持ち、特に貧困層に配慮しつつ、動物タンパクの供給の観点から、水産物の消費量の拡大を目指してきた。

しかしながら、1991年9月の国営企業に対する民間投資促進法の公布により、EPSEPは、民営化されることとなり、施設の老朽化も重なり、現在民間会社への売却準備のため、その施設のほとんどが稼働していない状況にある。

現フジモリ政権においても、これまでの政権と同様、貧困な国民への食料資源供給のため水産物消費の拡大を図りたいとしているが、貧困層に対する水産物の供給において、中心的役割を果たしてきた EPSEP の売却手続きが実施されている中、貧困層やシエラ地域等地方への魚食普及、水産物の輸送、販売網の構築をどうするのか、流通システムの整備が必要である。

(3) 養殖

同国における養殖は、これまでの政府の養殖振興に係る具体的なアクションプランの実施が十分でなかったこと、また内陸部におけるテロリズムもあって、漁業に比べその活動は小規模なものである。

現在ペルーにおいては、ペルーの北部（ツンバス、ピウラ）でのエビの養殖、リマ南部（ピスコ）でのホタテガイ養殖、ペルー北部、アンコンでの海草の養殖、シエラでのニジマス、ペヘレイの養殖などがあり、その中でペルーの養殖としては、北部におけるエビ養殖とリマ南部でのホタテガイ養殖そしてチチカカ湖、フニン県などの内水面においてのニジマス養殖が代表的なものと言えよう。

エビ養殖については、ペルー領海内にて、親エビを捕獲することがむずかしいため、隣国のエクアドルから親エビ、稚エビを購入せざるを得ず、そのためエクアドル国境に接する北部にてエビ養殖が行われている。エビ養殖の対象種は、P. Vannamei（ホワイト）であり、半集約型の養殖方法が大部分である。現在 44 の養殖場にて年間約 4,500 トン（1995 年）の生産を上げている。

またホタテガイの養殖は、JICA 専門家の技術移転により、天然採苗の技術が確立され、ピスコのインディペンデンシア湾を中心に行われている。ホタテガイの漁獲量は、年によってばらつきが激しく安定した生産とはなっていない。1995 年の漁獲を含めた全生産量は 3,544 トン（表 3 - 7）であるが、そのうち養殖の生産量は不明である。漁業省のデータによれば、ホタテガイ養殖を行っている代表的な 6 社の企業で、年間 430 トン（1995 年）の生産をあげていると報告されている。

ニジマス養殖については、海拔 1,500m 以上のシエラ地域において行われており、フニン県、アンカシュ県、プーノ県に多くの養魚場が存在している。1993 年 FAO の統計によれば、ニジマスの生産量は、2,000 トン以下（表 3 - 7）と少ないが、シエラ地域での貴重な収入源、動物タンパク源となっている。

表 3 - 7 代表的な養殖対象種の生産量

(トン)

	1990年	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年
エビ	6,855	10,151	9,237	1,142	9,610	1,333
ホタテガイ	1,030	1,755	5,645	3,032	10,877	3,544
ニジマス	1,608	1,819	9,270	1,425		

注) 上記データの内、養殖による生産量は不明
 エビ、ホタテガイ：『1995年漁業省年間統計』より筆者作成
 ニジマス：FAO (1993a, 1993b)より筆者作成

1992年に公布された漁業法に基づき、同国の漁業省は水産資源の合理的利用ならびに水産業の総合的開発を図るため、漁業政策の基本方針のひとつとして養殖に係るあらゆる段階における生産活動を奨励している。しかしながら、ペルーにおいては、エビ養殖とホタテガイ養殖ならびにニジマス養殖以外の養殖活動は、零細なものであり、またその飼育技術も改善が必要である。エビ養殖においても自国内での種苗生産の確保が可能なよう技術開発が必要である。

ペルーにおいてエビ、ホタテガイ及びニジマス以外の養殖の開発可能性の高い対象種として、ヒラメ、アワビ、イガイ、カキなどが考えられる。しかしながら、現在行われている養殖活動の拡大・整備を図ることに重点を置き、実験施設を有している政府関係機関、大学等において、種苗生産、飼料生産などの養殖技術の開発、知識の蓄積を図り、民間の養殖業者、新規参入業者への情報提供、普及など技術的支援を行うための体制の整備を図ることが必要であろう。

(4) 水産業の位置付け

国家統計情報院（Instituto Nacional de Estadística e Informática）によれば、フジモリ政権での全GDPに対する漁業のGDPの割合は1%台であり、最も漁獲が多かった1994年でも1.6%と極めて小さい。しかしながら、漁業のGDP年間成長率は、他部門のGDP成長率に比べ大きく伸び、1993/1994年には31.5%と高い成長率を示した。特に、エルニーニョ現象の鎮静化によってアンチョビーの漁獲が増大し、それに伴い魚粉製造業が拡大するとともに、魚粉の輸出は、フジモリ政権発足の1990年から1994年までの5年間に2倍に増加し、ペルーの経済の成長に大きく貢献している。

また、貧困な国民への食料提供の観点からも、水産業の果たす役割は極めて大きい。

水産物が国民の動物タンパク摂取量の内、1/3以上を占めており、貧困な国民のための国内の食糧資源確保としての水産業の発展は、ペルー政府にとって重要な課題のひとつと位置付けられている。

1996年5月のパンドルフィ首相の施政演説の中でも、水産業が今後のペルーの発展の基礎となる歴史と潜在能力のもつセクターとして表明されている。

ペルーの経済・社会開発を進めるにあたって、貧困な国民への食糧資源の確保と供給、輸出を通じての外貨の獲得、漁業及び養殖などの生産活動への民間投資の増大による雇用の確保等、水産業の果たす役割、またペルー政府の水産業発展への期待は大きい。その安定した開発のため、漁業の多様化、小規模沿岸漁業や養殖の振興、加工技術の開発と普及といった自国内での水産開発の促進、環境との保全・調和など、漁業の施策を総合的に展開していくことが重要であろう。

(5) エルニーニョ

エルニーニョとは、エクアドル、ペルー、チリ北部の海域にかけて海面の水温が数年に一度大規模に上昇する現象をいう。この現象は漁業資源のみでなく、国の政治、経済の発展にも大きな被害を与え、特にペルーへの影響は大きい。エルニーニョは周期的に発生し、今世紀少なくともペルー沖では15回のエルニーニョが発生している^{注7}。なかでも1982/1983年にかけて発生したエ

注7 World Bank

エルニーニョは最大であり、ペルーのみでなく世界各地において異常気象が発生し、その被害額は130億ドルにのぼると言われている。ペルー沿岸は湧昇流水域となっており、そのためアンチョビー、マイワシなどの世界有数の漁場を形成しているが、エルニーニョは、これら漁業資源の漁獲に大きな影響をもたらす。特にペルーの漁業を代表するアンチョビー資源は、エルニーニョの発生に直接関係する漁業資源であり、これまで1972/1973年、1976年及び1982/1983年のエルニーニョのため、アンチョビーの資源が激減し、ペルーの漁業は壊滅的な被害を被った。今年（1997年）になって、1982/1983年に匹敵するエルニーニョの発生が始まっていると報告されており、ペルー政府は国内各地での干ばつや被害に備え、非常事態宣言を発令した。このエルニーニョのため、アンチョビーの漁獲が減り、魚粉の製造・輸出にも影響を及ぼし、ひいてはペルーの水産活動に大きな支障をもたらすことが懸念されている。

3 - 2 開発政策

(1) 新漁業法と水産開発

ペルーの経済・社会開発を進める上で、貧困な国民への食糧資源としての水産資源の利用、輸出を通じての外貨の獲得、国内外の漁業、養殖などへの民間投資の増大による雇用の確保など水産業の果たす役割は大きい。このような水産業を取り巻くニーズに応え、また持続可能な漁業開発をめざし、その達成に適した漁業政策を行うためそれまでの漁業法を改定し、法令25977号に基づき、1992年12月に新漁業法^{注8}が公布された。

新漁業法(Ley General de Pesca)は、環境との調和のもとに持続的な漁業の開発と責任ある水産資源の利用を確保するため、国家によって漁業活動を適正に規制・管理することを目的としており、フジモリ政権の水産開発のためのさまざまな政策、計画を実施する上での基礎となるものである。

この目的を達成するため、1994年1月大統領令01 - 94 - PE号に基づき新漁業法細則(Reglamento de la Ley General de Pesca)が公布され、また漁業省は、1994年3月漁業省令N 084 - 94 - PE号にて漁業政策の基本方針(Lineamientos de Política Pesquera)を決定し、発表している。

上記基本方針の要約は以下のとおりであるが、漁業、養殖などの科学調査・研究の推進、小規模沿岸漁業の振興、食用向け水産加工技術の開発と普及、養殖の開発・促進などについては、基本的にガルシア前政権時代からの漁業政策と変化はない。ガルシア前政権とフジモリ政権との漁業政策での最も大きな違いは、前政権においては、政府（国営企業）が魚粉・魚油の製造、販売の一本化を強化し、ならびに水産物の流通、価格の管理を行おうとしたとともに、また漁業活動への外国資本の参入を制限、排除してきたが、反対にフジモリ政権では、国営企業の民営化を押し進め、漁業活動への国内外から民間資本の投資の促進を図ろうとしていることである。

^{注8} 1992年以前の漁業法と区別するため、法令25977号に基づく漁業法を本報告書では新漁業法と定義する。

フジモリ政権における漁業政策の基本方針

海洋、漁業、養殖に係る科学調査・研究を振興する
 ペルー海域、内水面の水産資源を合理的に管理する
 国民の水産物消費量を増加させるための漁業開発、特に貧困層への供給を容易にする漁業開発を優先する
 適切な漁具の配備、船上での保存方法の改善を通して、衛生的かつ品質の良い水産物の確保を図り、直接消費用の水産物を漁獲する漁船の稼働率を高める
 国と民間セクターが協力し、漁獲と加工の段階において水産資源を最大限に活用する
 零細漁民の社会経済レベルの向上のため、漁業インフラの整備、資金の貸付、漁業訓練を通じて、零細漁業、養殖の総合的開発を支援する。
 水中の生態系の破壊を避けるための措置を確立し、環境と生物の多様性の保全を促進する。
 国内外からの投資の促進を図るため、水産開発に係る体系化された情報を適切に、公的、民間セクターに提供する
 養殖に係るあらゆる段階における生産活動を奨励する
 漁業者へのサービス向上のため、地方漁業事務所を活性化する
 IMARPE、ITP (Instituto Tecnológico Pesquero : 水産加工研究所)、CEP-PAITA、FONDEPESの機能の効率化のための運営を強化する
 漁業や養殖など水産業総合開発のため、海外からの技術、経済協力を助長する

また新漁業法及び1994年の漁業政策の基本方針の中では、水産開発を進める上で IMARPE、ITP、CEP - PAITA、FONDEPES という4つの水産関係実施機関の活動の重要性ならびにそれぞれの機能の強化を特に強調している。表3 - 8に水産関係予算の推移を示したが、1992年以後水産関係予算は増加しているが、フジモリ政権における水産開発の中心機関としての役割を担っている上記4つの機関の予算も伸びていることがわかる。漁業省が具体的政策を立案し、これら実施機関が中心となって、同国の水産開発を推進していくことになるものと考えられる。

表3 - 8 水産関係予算の推移 (千ヌエボソーレス)

	1992年	1993年	1994年	1995年	1996年
漁業省	6047.10	13054.37	26762.38	18122.90	21632.00
IMARPE	1876.30	6146.20	9483.60	17893.00	22890.00
ITP	645.90	3366.10	2809.80	3601.00	4360.00
CEP-PAITA	551.20	874.10	1242.70	3496.00	3551.00
FONDEPES	36691.82	62030.71	46750.00	46296.00	35622.00
合計	45812.32	85471.48	87048.48	89408.90	88055.00

注： 1992～1995年までの予算額は実績、1996年の予算額は計画である。
 出所：漁業省より入手

(2) 水産開発計画

1992年の新漁業法の公布以後、ペルーの水産業は直接的及び間接的にも構造的変革を遂げるための動きが見られている。

これまでペルー政府は、1991年の民間投資促進法により PESCAPERU、EPSEP などの国営企業が実施してきた事業の民営化、FONDEPES による零細漁民支援のための水揚げ施設・冷蔵施設の整備、漁船・漁具などの購入のための資金の提供などの小規模沿岸漁業の振興、IMARPE による漁業資源と海洋の調査・研究活動の活性化、養殖の振興及び国内外からの漁業活動への投資の促進などに努めてきた。

このような国の水産開発政策の実施ならびにエルニーニョ現象の鎮静化に依り、第一期フジモリ政権においての水産業は、順調な発展を示してきた。

また水産業の持続的成長を確保し、ペルーの社会経済開発に寄与するため、上記に記載した漁業政策の基本方針を踏まえ、漁業省は1996年の水産セクターの開発計画（水産開発計画）を作成している。

同計画の中で、1996年の生産目標としては、総漁獲量10,059千トン、内直接消費用807千トン、間接消費用9,253千トン、また水産物の輸出によってこれまでの最高の約953,348千米ドル（FOB価格）の外貨の獲得を見込んでいる。この年の国民一人当たりの年間の水産物の消費量は、約16.9kgと昨年を上回ると見込まれ、コレラによって水産物の消費が落ち込む前の1990年の水準に達するものと予想されている。

そして、この水産開発計画の中では、水産資源の合理的開発を通じた水産業の総合的開発を目指し、漁業省、IMARPE、ITP、CEP-PAITA、FONDEPESなどが行うそれぞれの機関の機能、役割に基づいた漁業・養殖の開発のための具体的な個々の活動計画や必要予算が取りまとめられている。

3 - 3 援助の動向

ペルー政府は、漁業、養殖などの水産業の総合的開発のため、漁業政策の一環として海外からの技術、経済協力の促進を重要な政策としている。

現在実施中の主な第三国、国際機関の水産分野の援助は、次のとおりである。

(1) 第三国、国際機関の援助

1) EUとヴェネズエラ、コロンビア、エクアドル、ペルー4ヶ国との間の技術協力計画 (VECEP計画)

本技術協力計画は、総額20百万ECUの無償援助を、EUよりヴェネズエラ、コロンビア、エクアドル、ペルー4ヶ国に協力するものであり、援助額の国別割合は、ペルーが36%、コロンビア25%、エクアドル22%、ヴェネズエラ17%となっている。ペルーに対するこの援助は、小規模沿岸漁業、水産資源の評価、訓練などの水産分野について1992年から1997年までの5年間を予定している。具体的には、IMARPEの水産資源評価調査の強化、調査船・研究室などの近代化、ならびに研究者・技術者養成のための専門家派遣などの技術・経済的援助、ITPが実施する漁民等のための水産加工に係る講習会への資金援助、CEP-PAITAの訓練機材更新及び漁民への講習会実施のための資金援助などを内容とするものである。

2) IDBの実施するMIF (Multilateral Investment Fund)^{注9}による3百万ドルの無償援助

1996年3月MIF事務局は、ペルーの漁業セクターの訓練の近代化とマグロ、サメなどの沖合漁業資源の資源管理システムを強化するため、3百万ドルの無償援助を発表した。この計画では、ペルーの研修生のための近代的な延縄漁船での船上訓練、魚の処理・加工のパイロット訓練プログラムを実施しようとするものである。また同時に、ペルーの科学者・技術者のための漁業管理の訓練を予定している。ペルー北部のピウラ大学が本計画のコーディネーターとしての役割を担うこととなっている。

(2) 日本の援助

1991年7月、3名のJICA専門家の殺害事件が発生し、専門家の派遣が中断されて以来、研修員の受入れ、ITPでの第3国研修以外、我が国の水産分野の協力は実施されていないが、1996年(平成8年)になって、治安情勢が改善されたことに伴い、水産無償資金協力、専門家派遣などの再開に向かっての動きが出ている。

我が国の水産分野の援助の概要は、次のとおりである。

^{注9} MIFはラテンアメリカ及びカリブ海諸国の民間活動の育成、民間投資の増加を目指し、1992年2月IDB加盟の21カ国によって設立された基金である。MIFの投資は、技術協力、人材育成及び中小企業開発の3つのプログラムを対象としている。

表3 - 9 水産分野における我が国の援助の概要

協力形態	実績
研修員受入（1994年まで）	274名
専門家派遣（1994年まで）	84名（JICA 専門家殺害事件以前まで）
協力隊員派遣	1名
単独機材供与	<ul style="list-style-type: none"> ・水産用機材（昭和47、48年度、7,801千円） ・水産教育研究機材（昭和54年度、8,853千円） ・水産養殖用機材（平成元年度、13,854千円）
プロジェクト方式技術協力	<ul style="list-style-type: none"> ・水産加工センター（ITP）計画（昭和49年1月～昭和59年10月） ・パイタ漁業訓練センター（CEP-PAITA）計画（昭和63年8月～平成5年8月）
無償資金協力	<ul style="list-style-type: none"> ・水産加工センター設立計画（昭和53年度、500百万円） ・水産物利用開発計画（昭和57年度、2,350百万円） ・パイタ漁業訓練センター建設計画（昭和61年度、1,241百万円）
開発調査	<ul style="list-style-type: none"> ・中部地区漁業基地建設計画調査（昭和49年10月～昭和52年4月） ・沿岸漁港開発計画調査（昭和63年～平成2年）
第三国研修	水産加工 （昭和59年度～平成10年度）
有償資金協力	中部漁港計画（昭和57年度、4,737百万円）
OFCF（海外漁業協力財団）による協力（平成5年度まで） 研修員受入 専門家派遣 融資等	4名 12名 漁船、加工船施設 計343百万円

出所：『国別協力情報ファイル』及び（社）国際農林業協力協会(1996)より筆者作成

なお、平成8年度より、ITPでの第三国研修（水産加工）の内容をより高度、充実化させるため、2名の水産加工分野の短期専門家の派遣、フジモリ政権での漁業政策の中で重要な基本方針となっているIMARPEの調査・研究体制の改善・強化を図るための漁業・海洋調査船の整備に係る無償資金協力調査の実施、ならびにCEP-PAITAへの無償フォローアップを実施するための調査団の派遣等を行っている。

我が国は、上記の水産分野の協力の実績の概要でもわかるとおり、ペルーにおける水産業の開発の重要性を考慮しつつ、様々な形態の協力を実施してきており、これまでのペルーの水産開発の発展に深く関係してきている。特にフジモリ政権においては、今後のペルーの具体的な水産開発を進めていく上での中心的な役割と責任を有するIMARPE、ITP、CEP-PAITA、FONDEPESとい

う4つの実施機関が、我が国の援助と密接に関係していることを考えると、我が国は、ペルーの水産開発に貢献するためのリーディングカントリーとしての大きな責任を持っていると考えられる。

今後、我が国は、これらの機関の役割、機能の強化、ならびに活動の支援ための協力を実施していくことが極めて大切であると思われる。

BOX ペルー水産関係実施機関と日本との協力の関係

IMARPE(ペルー海洋研究所) ITP(水産加工研究所) CEP-PAITA(パイタ漁業訓練センター) FONDEPES(漁業開発基金)の機関と日本との協力関係の概要は次の通りである。

1. IMARPE(ペルー海洋研究所):

IMARPEは1963年海軍省の下部機関として設立され、その役割は漁業省の漁業政策に基づき、水産業の持続的発展に資するために海洋及び内水面における科学技術調査と資源調査を実施することである。我が国は、ペルーの水産業の発展のためにIMARPEの調査・研究体制の改善を図る目的として、水産無償資金協力にて漁業海洋調査船の整備を行う予定としている。

2. ITP(ペルー水産加工研究所):

昭和53年11月(E/N)水産物の利用及び加工の研究を目的とした水産加工センターを設立するための水産無償協力を実施した。また昭和49年1月-昭和59年10月の間、プロジェクト方式技術協力を実施し、プロジェクト技術協力終了後から現在まで毎年、水産加工に係る第3国研修を実施し、近隣諸国から多くの水産加工分野の技術者を受入れ、育成してきている。南アメリカにおける水産加工技術の調査研究及び開発のリーダー的存在となっている。

3. CEP-PAITA(パイタ漁業訓練センター):

昭和62年2月(E/N)小規模沿岸漁業の盛んなペルー北部のパイタ市に零細漁民を対象とする漁業訓練センターを水産無償協力にて設立し、昭和63年8月からプロジェクト方式技術協力を開始した。しかしながら、平成2年7月のワラルでのJICA専門家殺害事件が発生し、全専門家が早期帰国し、その後は、研修員受入等によって我が国の支援を受けながら、ペルーの技術者が中心となって、本センターでの零細漁民への訓練を実施している。

4. FONDEPES(漁業開発基金):

小規模沿岸漁業の振興のため、漁民の漁船・漁具の購入のための資金の融資、水揚げ、漁獲物の流通のためのインフラ整備を行う。FONDEPESの前身であるFOFIP(漁業インフラ開発基金)は、我が国が開発調査にて沿岸漁港開発計画調査を実施した際のカウンターパート機関である。

参考文献

- 遅野井茂雄編（1995年）「フジ・ショック：二期目のフジモリ政権と日本の課題」『アジ研緊急レポート』アジア経済研究所、東京
- （財）海外漁業協力財団（1992年）『ペルーの沿岸小規模漁業』（財）海外漁業協力財団、東京
- （財）海外漁業協力財団（1994年）『ペルー共和国水産業投資環境調査報告書』（財）海外漁業協力財団、東京
- （財）海外漁業協力財団（1995年）『ペルー共和国水産業投資環境調査報告書』（財）海外漁業協力財団、東京
- （財）海外漁業協力財団（1995年）『ペルーの漁業法』（財）海外漁業協力財団、東京
- 川越敬一（1976年）『ペルーの水産事情』国際協力事業団、東京
- 国際協力事業団（1977年）『ペルー共和国中部漁業総合基地建設計画調査報告書』国際協力事業団、東京
- 国際協力事業団（1982年）『ペルー共和国水産物利用開発計画基本設計調査報告書』国際協力事業団、東京
- 国際協力事業団（1987年）『ペルー共和国パイタ水産訓練センター建設計画基本設計調査報告書』国際協力事業団、東京
- 国際協力事業団（1995年）『開発途上国技術情報データシート』国際協力事業団、東京
- 国際協力事業団『国別協力情報ファイル：ペルー』国際協力事業団、東京
- （社）国際農林業協力協会（1996年）『農林水産業協力便覧（中南米編）』3月、（社）国際農林業協力協会、東京
- 高塚正史『専門家総合報告書』、東京
- （財）国際開発センター（1995年）『経済協力計画策定のための基礎調査 - 国別経済協力計画 - （ペルー・中米）』（財）国際開発センター、東京
- 多紀保彦編（1993年）「第9章ペルーのカタクチイワシ資源と今世紀最大のエルニーニョ・イベント」『東京水産大学第17回公開講座世界の中の日本漁業』成山堂、東京
- Centro de Investigacion de la Universidad del Pacifico, Informe Final del Estudio sobre el Peru - PESCA, Convenio JICA-CIUP.
- FAO (1993a), FAO Yearbook Fishery Statistics 1993 - Catches and Landing, FAO, Rome.
- FAO (1993b), FAO Yearbook Fishery Statistics 1993 - Commodities, FAO, Rome.
- FAO (1994), FAO Yearbook Production 1994, FAO, Rome.
- Inter-American Development Bank, IDB - The Multilateral Investment Fund - Building the Private Sector in Latin America and the Caribbean.
- Ministerio de Pesqueria, Anuario Estadístico Pesquero 1994, Ministerio de Pesqueria, Perú.

- Ministerio de Pesqueria, Anuario Estadístico Pesquero 1995, Ministerio de Pesqueria, Perú.
- Ministerio de Pesqueria, Ley General de Pesca - Reglamento de la Ley General de Pesca, Ministerio de Pesqueria, Perú
- Ministerio de Pesqueria, Plan Operativo del Sector Pesquero 1996, Ministerio de Pesqueria, Perú.
- Cuánto S.A. (1995), PERU EN NUMEROS 1995, Perú.
- Programa de Cooperacion Tecnica para la Pesca CEE-VECEP ALA 92/43 Convenio - VECEP/IMARPE
- World Bank, The small pelagics fishery of northern Chile and southern Perú – Managing transboundary stocks of small pelagic fish, World Bank Discussion Paper No.329, World Bank.

第4章 製造業

4 - 1 概要（要旨）

製造業に関するフジモリ政権の政策は、経済の自由化を推進することを基本とし、短期的には特定の産業政策を採用しない方針に沿っているものと見られる。軍事政権及びガルシア政権において2度まで輸入代替工業化の失敗を経験し、更に、雇用問題やそれに伴う所得格差の拡大などから国内市場に多くを期待できないペルーにとって、現状では、輸出志向型工業化を妨げるような経済政策の回避は必然であり、既存の規制を排除していく政策は、フジモリ政権にとって、消極的には見えるものの、ひとつの産業政策をなすものとも見られる。

製造業の成長率は1993年以降の高成長の時期においては、1995年まで年率3%台で推移している（表4 - 2）。確かに、高成長期における製造業部門での輸出額は着実に増加してはいるものの^{注1}、1995年には、製造業総生産のうち輸出向けは10%^{注2}、また、総輸出に占める製造業の割合は18%であり^{注3}、輸出志向型工業化の傾向は見られるものの、製造業が経済成長の原動力となり得ているとは言いにくい。

製造業に係る輸入については、フジモリ政権に入り、製造業に係る中間財の輸入の割合は減少し、製造業に係る資本財や消費財の割合が増加している^{注4}。1959年の工業振興法以来断続的に採用されてきた輸入代替工業化政策のもとでの自国通貨の過大評価や消費財の輸入規制、ガルシア政権までの労働政策により国内労働力が比較的高価であったこと等から、フジモリ政権発足当時、製造業は、資本集約的で、中間財を輸入に依存する傾向が強かった。輸入に関する最近の数字変化は、資本集約的な傾向の持続と、輸入代替工業化政策の影響からの離脱とを示している。

製造業全体の稼働率はフジモリ政権に入り一旦は48.66%（1990年）まで減少したものの、1995年には61.64%まで回復している^{注5}。しかし、製造業の生産水準は1993年以降上昇を続けているが、1995年の数字でも過去10年間で最高を示した1987年の水準には追いついていない^{注6}。こうした点から、製造業の潜在的生産能力は未だ十分に顕在化していないとすることができるだろう。実際、ガルシア（Garcia, A.）政権（1985 - 1990）における1985年から1987年にかけての高成長期に製造業全般が急速な高成長を遂げたことや（表4 - 2）、フジモリ（Fujimori, A）政権（1990 - ）においても1993年から1995年にかけての建設ブームの中で建設資材の生産が高成長を遂げていることにも示されるように（表4 - 2）、一定の環境下で潜在力が顕在化するケースはこれまでも見られた。

一方、雇用面では、製造業における生産の伸びや稼働率の改善は雇用創出に結びつきにくく、1950年以降の推移で見ると、GDPに占める製造業の位置は僅かに大きくなる傾向にはあるものの、

注1 Abugattasa (1996), p. 24

注2 脚注1、p. 24

注3 脚注1、p. 24

注4 増井彰久（1997年）、48-50ページ

注5 脚注1、pp. 20-21

注6 脚注1、pp. 20-21

雇用全体に占める製造業の割合はむしろ減少する傾向にある（表4 - 3、4 - 4）。また、製造業における労働生産性は1990年から1994年までの間に2.2%上昇している^{注7}。これは、直接投資の回復を反映するものであり、フジモリ政権の経済政策のひとつの成果であると同時に限界を示すものということができ、今後、製造業を原動力とする経済成長が達成されていく中で、雇用問題については、新自由主義的な経済政策とは別に、雇用吸収力の大きな小零細製造業部門の振興が重要な課題となる。

フジモリ政権下では直接投資促進策が進められ、1991年に制定された「外国投資促進法」に基づき、外国投資と国内投資に対する条件が平等化され、外国投資に対する特別な許認可が廃止された。更に、多国間あるいは二国間での投資促進およびその保護に関する取極、あるいは国外の投資家との法制に関する取極などにより投資環境の整備が進められている。フジモリ政権下での直接投資の推移を見ると、一次産品加工業種への直接投資の増加は見られたものの、全体として直接投資は製造業以外の部門に向かっている^{注8}。

この投資動向は、短期的には製造業が成長の原動力となり得ていないことを示すと同時に、資源や労働といった比較的豊富な要素への賦存度の高さによる潜在的比較優位を持つ一次産品加工業種への期待が大きいことを示すものでもあり、輸出志向型工業化への好環境となっている。また、労働力への高い賦存度という意味では、小零細製造業部門が注目され、労働集約的業種での輸出志向型工業化の可能性も大きく、実際、繊維・衣類に関してはこの可能性が顕在化している。

しかし、一次産品加工や小零細製造業の振興は短期的な輸出志向型工業化戦略とはなり得ても、長期的には一次産品の安定供給が難しいこと、また、資本蓄積の進展やそれに伴う賃金の上昇が予想されることなどから、これらが安定した比較優位を維持し続ける可能性は必ずしも大きくない。その意味で、こうした短期的な戦略と並行して、長期的政策として、政策的に比較優位を形成していくための国際産業政策や研究開発促進が重要となる。

国際産業政策としては、近年特に注目されるようになった地域主義に基づく地域的な経済統合への参加や、国内の地域開発と連動した非課税区の創設等が進められている。地域主義については、ペルーは1997年7月にアンデス・グループに本格的に復帰したところであり、また、APECへの加盟についても1997年11月のバンクーバー会議で1998年からの参加が決定されたところで、いずれもこれからの課題ということになる。また、非課税区では、1991年に制定された非課税区に関する法律に基づき創設されたタクナ貿易特区の活動が注目されている。

研究開発の促進は、一方ではテクノロジー（知識）に賦存した比較優位の創造につながり、また、他方では輸入品と競合する国内市場での製品の差別化につながるであろう。しかし、研究開発を促進していくためには、研究拠点の形成とともに、その成果を事業に結び付けていくための新規事業開始費用の軽減が条件となり、金融面及び税制面での補助政策が求められる。また、この分野でのインセンティブを作り出すためには、知的所有権の保護が不可欠であり、ペルーの場合には登録制度そのものには既に歴史があるものの、今後、モニタリングの仕組みを整備していく必要がある。

注7 脚注4、48-50ページ

注8 Universidad de Pacífico (1996), p. 82

4 - 2 フジモリ政権以前の工業化政策

フジモリ政権の工業化に関する発想は、経済開発のモデルをアジア等に求めてきたことにも示されるように、輸出志向型工業化を理念型としていると見ることができる。フジモリ政権がこの理念型を実現する為には、フジモリ政権以前の各政権により生み出されてきた理念型との「乖離」を埋めていく必要があった。この「乖離」は構造調整政策の中では市場の「歪み」と見做され、自由化により是正されるものとされた。その意味で、輸出志向型工業化の阻害要因を排除するものと見られる経済の自由化自体が、消極的ながら、フジモリ政権における産業政策のひとつとなっていると見ることにもできる。

こうした「乖離」あるいは「歪み」を生み出してきた背景には、1959年以来の輸入代替工業化という基本方針の継続と、各政権によるその基本方針に対する一貫性と継続性に欠ける政策的関与という2つの問題があった。特に、軍事政権期末に露呈した輸入代替工業化の限界を短期的な政策変更の繰り返しにより乗り越えようとし、政策の一貫性が保たれなかったことは、最終的には、ガルシア政権において輸入代替工業化とポピュリスト的な内需拡大策の併用による財政破綻を軸とした経済危機をもたらす大きな要因のひとつとなった。

(1) 輸入代替工業化のはじまり

M. プラド政権（1956 - 1962）は1959年に工業振興法（法律 13270）を制定し、それまでの輸出関連工業化から国内市場向け消費財の生産を目指した輸入代替工業化政策を打ち出した。1958年には、国際収支の悪化に伴い、関税率の引き上げ^{注9}と為替の切り下げが行われており^{注10}、輸入代替工業化政策に道筋を付けていた。1964年には、輸入代替工業化を強く反映したとみられる関税率の改正が行われ、農産品加工など製造業に対する保護が明確に打ち出された^{注11}。

また、工業振興法では外国からの直接投資に対する規制が撤廃されことから、この時期には海外からの直接投資が増加し、1960年代における製造業の高い成長率に結びついた^{注12}。1960年代の製造業の成長率を見ると、マイナス成長はなく、1960年の15.98%という極めて高い数字を除いて二桁台の数字は見られないものの、全般に10%に近い成長率を維持していた（表4 - 1）。また、GDPに占める製造業の割合も25%台から26%台を示し、1968年には26.33%に達している（表4 - 3）。

このように、この時期には製造業が経済の原動力として一定の役割を果たすようになっていた。しかし、この時期の前半には高かった成長率も後半になり低下し（表4 - 1）また、この時期に製造業の外資への依存が大きくなった点は、後に「ペルー革命」の中で非難されるようになる。

注9 Ferrari (1992), pp. 62-70

注10 細野昭雄（1982年）、271-272ページ

注11 脚注9、pp. 62-70

注12 脚注10、271-272ページ

(2) 「ペルー革命」

1968年のクーデターにより成立したベラスコ政権(1968 - 1975)は、「ペルー革命」の一貫として、1970年に工業一般法(法律18350)を発令した。この主な目的は、基礎工業(製鉄、セメント、パルプ、製紙、精油、基礎化学、肥料)を国有化する事で工業化を加速させる事だった。また、同法では、外資系企業を将来的に民族企業化する事、一定規模以上の企業に働く労働者を「工業共同体」に組織し経営に参加させる事、そして、工業技術規格院を設立し研究開発を行う事などが定められていた^{注13}。

他方、1969年のアンデス協定決議24号により、それまでの外資導入に規制が生じた。確かに一時的には国内投資がGDPの4.45%(1976年)にまで増加はしたもののその後急速に減少した^{注14}。この間、公共投資が増加し企業の国有化が進み、ベラスコ政権時代には150を超える企業が国有化され、また、ベラスコ政権末の1975年には生産の6割が国有企業によるものとなった^{注15}。

1970年代における製造業の成長率は、1970年及び1974年には8%を越える成長を示していたが(表4-1)これは、1960年代以降の都市化による消費財需要の拡大と、再分配政策の結果としての一時的な国内需要の拡大によるものであり、オイルショックをきっかけとした国際収支の悪化もあり、後半には1977年と1978年の2年続いてマイナス成長となっている(表4-1)。つまり、国内需要を狙った輸入代替工業化であったが、国内市場の拡大によっても製造業の成長を維持することが出来なかったことになる。それには、この時期既に、企業の国有化による低生産性や投資インセンティブの欠如等の問題が生じはじめていたことがある。

他方、この時期の工業化政策のもうひとつの特徴は、国内需要に焦点を当てたそれまでの輸入代替工業化政策に加え、1969年に成立したカルタヘナ合意に基づき、アンデス統合を見込んでアンデス地域での需要にも焦点をあてはじめていた点である^{注16}。これは、国内市場を狙った輸入代替工業化が既に限界に達しており、それに代る新たな工業化政策が模索されはじめていたことを示している。

(3) 自由化への動き

モラレス・ベルムデス(Morales Bermúdez)政権(1975 - 1980)では、1960年代から導入されていた輸入代替工業からの政策転換を思わせる、貿易自由化を前提とする政策が導入された。しかし、工業化政策の基本を示すような新たな法律は作られることはなく、自由化への動きは、むしろ、国際収支の悪化と深刻な低成長への対策として緊縮財政政策と共に打ち出されてきたものであった。その結果、1979年には一時的な経済の回復が始まるものの、輸入代替工業化と企業の国有化に伴う弊害は残されたままとなった。

1980年に民政移管により成立したベラウンデ政権(1980 - 1985)は1982年に工業一般法(法

^{注13} 大串和夫(1993年)、158-161ページ

^{注14} 脚注9、pp. 162-167

^{注15} 遅野井茂雄(1995年)、49-50ページ

^{注16} Ferrari(1993)、pp. 124-126

律 23407) を制定し、アンデス・グループへの残留を前提とした外資規制や 1979 年憲法に定められた政府による経済計画制定など変則的な性格を残しながらも、貿易の自由化を軸とした自由経済を基調とする新たな工業化政策の方向を打ち出した。この法律は 1993 年憲法の導入などによる修正を経て、一次産品加工を除くペルーにおける製造業の基本的枠組みとなった。

1982 年工業一般法の主な目的は、(1) 労働生産性、資本生産性並びに比較優位に基づく生産要素の活用の向上を図る、(2) 既存インフラの有効活用を図るとともに周辺地域でのインフラ整備を行う、(3) 天然資源を利用した工業の振興と輸出の促進、(4) 雇用の創出、(5) 小零細企業の育成を図る、(6) 研究開発と技術移転の促進、そして(7) アンデス・グループ並びにラテン・アメリカ域内統合の促進、等である^{注17}。

ベラウンデ政権による貿易の自由化は輸入の増加をもたらしたが、それは生産や輸出の増加には結びつかなかった。更に、債務危機の勃発とその対処としての総需要抑制政策の影響もあり、ベラウンデ政権では製造業が大きく落ち込む事になる。また、アンデス・グループの域外からの投資に対する規制があり、海外からの投資が制限されていた事もベラウンデ政権には不利に働いた。この間の製造業の成長率はいずれも 5% 台以下であり、1982 年と 1983 年にはマイナス(このうち、1983 年は二桁)を記録した(表 4 - 1)。GDP に占める製造業の割合も減少し、1980 年には 25.13 % だったものが 1983 年と 1984 年には 22% 台に落ち込んだ(表 4 - 3)。

更に、国有企業の問題など「ペルー革命」による弊害には決定的な解決策が取られることもなく、対外債務問題の深刻化とともに自由化に基づく経済政策への疑問が次第に強くなっていった。

(4) ガルシア政権の政策

ガルシア政権では大統領令が頻発された事もあり、製造振興に関わる基本的な法律は制定されなかった。この時期の政策は、インフレ抑制と内需拡大の双方を狙った変則的(ヘテロドックス)な経済政策の採用により強力な貿易規制が敷かれ、輸入代替工業化路線が実質的に復活したと見ることができる^{注18}。しかし、それ以上にこの時期を特徴づけるのは、最大の票田でもある都市の消費者を対象としたポピュリスト的な経済政策である。

平均関税率で見ると、本格的な輸入代替工業化政策が取られていたベラスコ政権下の 1973 年の数字 83.7% まではいかないものの、1985 年には 69.0% また 1988 年には 69.5% となり、ベラウンデ政権での 1980 年の 32.8%、1982 年の 47.8% を大きく越えている^{注19}。また、数量制限では、1987 年に輸入品目のすべてに数量制限が課されるようになっていた^{注20}。

一方、小麦粉など一部の基本的な食料等の輸入については補助金が付けられ、国内の食品加工業の成長を妨げていた。これは、ENCI(農業資材流通公社)による基本食料の流通及び価格の統制の下で、加工牛乳やパンの原料となる小麦粉の低価格での供給を維持するためのポピュリスト

注17 MITINCI-Dirección Nacional de Industria, [http://www.ekeko.rep.pe/PERUNET/marco.html]

注18 脚注15、72-74ページ

注19 脚注9、63ページ

注20 細野昭雄、遅野井茂雄(1992年)、106ページ

的な政策のひとつであった。

この時期には既に一定の消費財の国内市場が形成されていたが、輸入代替工業化政策の導入にもかかわらず、投資や中間財の国内供給の不足により、消費財生産が国内市場の需要にすら応じられない程度にしか達成されず、それが結果的には、インフレ昂進のひとつの要因ともなっていた。つまり、ガルシア政権における輸入代替工業化の失敗は、国内市場の小ささではなく、むしろ、消費財生産を国内市場の需要を満たすことすらできなかつた点にあるということになる。

この間の製造業の成長率を見ると、1986年と1987年には15%台の極めて高い成長率を示し、GDPに占める製造業の割合も1987年には25.5%と1980年代で最も高い数字を示した（表4 - 2、4 - 4）。1988年から1990年までの3年間はいずれもマイナス成長で、1988年と1989年は二桁のマイナスを示し、GDPに占める製造業の割合は再び23%に減少した（表4 - 2、4 - 4）。

GDPとの関連で1980年から1990年までの雇用状況を見ると、1980年から1981年、そして1981年から1982年という2つの時期には実数の上で製造業での労働者数は減少しており^{注21}、これはこの時期の低成長（1982年と1983年はマイナス成長）に連動するものと考えられる。しかし、成長がマイナスを示していた1988年から1990年までの時期には製造業の労働者数の実数での減少は見られなかった（表4 - 4）。これは、ガルシア政権による解雇を厳しく規制した労働者保護政策によるものであり、その結果、製造業部門における効率性の確保を困難なものとしていた。

4 - 3 フジモリ政権における製造業の現状

フジモリ政権は安定化政策並びに構造調整策を導入することで、「ペルー革命」以後手が付けられていなかった公営企業の民営化や民間投資の促進を行い、更に政権初期には、自由貿易を基調とするアンデス統合のイニシアティブをとることでアンデス・グループによる積極的な外資導入への方向転換にも道を開いた。これは、ベルムデス政権や第二次ペラウンデ政権における自由化への動きとは異なり、構造的な改革を伴う、輸入代替工業化からの明確な決別であった。

（1）新自由主義路線の工業化

ガルシア政権まで工業化政策の中心的役割を果たしてきた工業・観光・統合省は工業・観光・統合・通商省組織法（法律25831）により改名され、組織の改編も行われた。また、1992年には同省の組織と機能に関する細則（大統領令078 - 92MITINCI）が定められ、同省設置の主な目的として自由競争に基づく市場の強化、知的所有権の保護、工業及び観光に関する小零細企業と中小企業の育成、経済協力や社会協力を通じたラテン・アメリカ域内統合の促進、そして二国間及び多国間での貿易の促進等が謳われ、同省の機能がそれまでの保護を軸とした産業政策の主体から脱皮したことが法的にも示された。

フジモリ政権は、1993年憲法にも明確に謳われているように新自由主義路線を標榜し、それに伴う民営化、貿易や投資の自由化等に関する法律の整備を急いだ。しかし、工業政策として新た

^{注21} Villarán (1993a), p. 225

な法律は制定しておらず、製造業の推移は投資活動の成り行きに任されることとなった。また、一方ではガルシア政権時代に強化された労働者に対する保護も徐々に撤廃され、経済の自由化に伴う企業のリストラや輸入代替工業化時代からの製造業における資本集約的傾向の強化により雇用問題が深刻化しはじめた。

他方、新自由主義的な政策が導入された結果、フジモリ政権以前に生じていた市場の「歪み」による負の遺産は、むしろ顕在化し、短期的には工業化の障害要因とすら見られてきた。国内市場では輸入品との競争に耐えうる最終消費財の生産（特に、耐久消費財）が形成されていないという点で、また、国外市場では、比較優位を持つ産業（例えば、繊維産業）の競争力が十分に顕在化され得ないという点等がそれで、これは更に、好調な一次産品の輸出による為替の安定がはらむ「オランダ病」の可能性が心配された。

（２）製造業の現状

製造業の生産がペルーの GDP に占める割合は、1990年代に入って23%台から24%台を示している（表4 - 4）。農業との比較では、1950年の数字と1994年の数字を見ると GDP に占める農業の割合は22.16%から11.61%へとほぼ半減し^{注22}、製造業は20.21%から24.63%へとわずかに増えている^{注23}。雇用では、1950年から1990年までの数字で見ると、この間、経済活動人口は一貫して増加し、製造業での労働者数も実数では全体として増加傾向にあり、1950年の313,000人から1990年には795,000人に増加している^{注24}。しかし、経済活動人口全体に占める製造業労働者の割合は減少傾向にあり、1950年には13.0%であったものが1990年には10.5%となった（表4 - 3、4 - 4）。

一方、製造業の輸出を見ると、輸出に占める非伝統部門の割合は1985年から1990年まで増加傾向にあったものが、1990年代に入り若干減少する傾向にあり^{注25}、1994年には、農水産加工品と繊維製品が非伝統部門輸出額のそれぞれ3割以上を占めている^{注26}。農水産加工を除く製造業に限ってだけ見ると輸出全体に占める割合は、1994年の数字で、18%であり^{注27}、また、製造業生産のうち輸出に回された割合は10%であった^{注28}。輸出が少ないこうした状況は、1980年代までの工業化が国内市場向け最終消費財の生産を軸として進められてきたことの弊害であり、国内市場が小規模であることを考えると今後の製造業振興策の中でまず克服されなければならない問題となっている。

製造業からの輸出を内訳で見ると、1994年の数字では、繊維製品の輸出が製造業全体の輸出の5割以上を占め、鉄鋼がそれに次ぎ1割弱を占めている^{注29}。1989年以降の数字で見ると、繊維製

注22 Cuánto (1995), p. 556

注23 脚注22、p. 556

注24 脚注21、p. 225

注25 脚注22、p. 969

注26 脚注22、p. 969

注27 脚注1、p. 24

注28 脚注1、p. 24

注29 脚注1、p. 24

品の割合は増加傾向にある一方、鉄鋼の割合は減少しつつある^{注30}。これは原料や労働力など国内要素に大きく賦存しているペルーの繊維産業の特性が比較優位として顕在化していることを示している。

次に、製造業全体の付加価値に占める部門別の割合の変化を見ると、1955年と1986年とでは、食品・嗜好品が36.6%から27.7%へ、繊維・皮革が22.8%から13.0%へそれぞれ減少し、金属・機械は6.3%から10.3%へ、また、精油が6.3%から12.6%へと増加している^{注31}。これは、軽工業部門から重化学工業部門へ重要度がシフトしていた事を示している。

しかし、1990年以降の構造調整導入期には、耐久財を中心に構造調整の影響を強く受け、1985 - 1990年平均と1993年の数字とを比較した場合、「電機製品と車両部品を含む金属性品」の生産は50%、「被服及び靴」の生産は30%それぞれ減少している^{注32}。この傾向は、輸入自由化により比較的質の高い輸入品が安価で求められるようになり、それが国内の製造業を圧迫していることを示すものと見ることができる。これは、重要度を増していた重化学工業部門での生産減であり、特に比較的付加価値の高い耐久消費財部門の生産減少はペルーの工業化にとって大きな懸念材料とされている。

(ケース・スタディー：洗面用品関連企業の事例)

1990年代になり、消費財を生産する企業は、極端な表現をするならば、国内生産の育成か輸入代理店への転業かという選択に迫られるようになってきている。ここでは、洗面用品を生産している企業の事例を見ておくことにしたい^{注33}。

ペルーにはおよそ20ヶ国から洗面用品が輸入されており、その中には国産と同じ商標を使いながら品質の異なるものも含まれており、品質の良い輸入品の方が一般的に選好される。この背景には、ペルーでは国内向けの製品に対してはその品質管理が十分に行われていないために国産品への信用が概して低く、加えて、流通段階で内容物の差替えが行われている等の問題がある。

シャンプー、チューブ入り歯磨き、それと洗顔石鹸の3つについて1992年以降の国内生産(重量)の推移を見ると、シャンプーは一貫して増加しているものの、チューブ入り歯磨きは1993年にわずかに増加したもののその後減産を続け、洗顔石鹸は大幅な減産となっている。

こうした状況に対して輸入業者の中にはアンデス・グループを介して単一関税の導入を急ぐべしとする声もあるが、ペルー工業協会洗面用品委員会のリセッティ委員長はペルーの現状を再工業化の過程にあるとし、新しいテクノロジーの導入により操業コストを削減し短期的に生産性を向上させる事ができるだろうとの見通しを示している。

他方、こうした状況に対して企業側は経営の多角化を図るところもあり、例えばProcter & Gamble社の製品を扱うDeterperu社(年間売上げは推計で1億4千万ドル)の場合、生産能力と在庫能力の50%を輸入向けに、50%を生産向けにそれぞれ差し向け、ペルーで生産された製品は国内市場の他、ボリビアやエクアドルへも輸出している。

注30 脚注1、p. 24

注31 脚注9、p. 155

注32 脚注8、p. 145

注33 Proceso Económico (1996), pp. 24-26

同社では1996年には在庫用施設の拡張のために800 - 1,000万ドルの投資を予定していた。

4 - 4 小零細製造業振興

ペルーにおける製造業部門での小零細企業振興の今日的な意味としては、労働集約的産業の育成による雇用創出と比較的安価な労働力への賦存度の高い輸出志向型工業化の促進が中心とされる。また、地方の中都市では特定業種の集散が自然に形成されはじめており、こうした「地場産業」ともいうべき特定業種の小零細企業振興は、地域開発の視点化も重視されはじめている。更に、副次的には環境問題への関心の高まりを反映して、小零細企業を環境にやさしい産業として位置づける見方も生まれている^{注34}。

雇用創出は構造調整導入以後の高い経済成長と深刻な失業とが併存してきた状況に対応するものであり、貧困対策と並び現在フジモリ政権が抱える大きな課題の一つとされている。また、輸出志向型工業化も急がれる課題の一つであり、構造調整に伴う貿易の自由化と国営企業の民営化により一次産品輸出とその関連産業が経済成長の牽引力となってきた状況に対して、これは、もう一つの重要な生産要素である安価な労働力を比較優位に結び付けようというものである。

これら2つは、実際には製造業部門において労働集約的で輸出向けの生産をする小零細企業を振興する統合的な政策として政府と民間の双方で実施されている。すなわち、ここでいう小零細企業とは実質的に製造業部門に属する小零細企業を指し示しており、業種としては一次産品加工業や繊維産業等、貿易において比較優位があると考えられるものが零細企業振興の核ということになる。

一方、直接、輸出には結びつきにくい地方の地場産業振興は、国内での地方間貿易を考えた時、それぞれの地方においてその地方の資源や土着技術への高い賦存により比較優位を持つ産業を育成することを意味しており、国内市場活性化の動因となることが期待される。ここでは一次産品加工や繊維産業の他、工芸品が核となる。

(1) 小零細製造業の位置

従業員5人以上の企業について、従業員数が5 - 19人の企業を「小企業」、20 - 199人の企業を「中企業」、そして200人以上の企業を「大企業」とした時、1987年のペルー全体の製造業に関する数字(カッコの中は3グループの企業の合計を分母とした数字)で、小企業は12,252(83.0%)、中企業は2,311(15.7%)、そして大企業は206(1.4%)であった^{注35}。1977年の数字では小企業が5,772(71.5%)、中企業が2,090(25.9%)、そして大企業が215(2.7%)であり^{注36}、大企業と中企業の数の変化に比べ小企業の数は大幅に増加し、実数では倍以上となっていた。

就労者数で見ると、同様な数字で、1977年には小企業が51,228(19.8%)、中企業が112,192(43.3%)、そして大企業が95,869(37.0%)であったものが1987年には、小企業が96,340(31.7%)、中

^{注34} Cumbre de las Americas (1996), [http://coord.rds.org.bo/eng/]

^{注35} Villarán (1993b), pp. 168-171

^{注36} 脚注35、pp. 168-171

企業が115,230(38.0%)、そして大企業が91,995(30.3%)となった^{注37}。中企業の割合が大きいことには変わりがないが、ここでも小企業での伸びが著しく、割合で見ると中企業と大企業で減少した分が小企業で増加した格好となっている。

生産面では、3グループの企業の合計を分母とした数字で、1977年には小企業が10.2%、中企業が36.1%、そして大企業が53.7%であり、これが1987年には小企業が22.6%、中企業が36.3%、そして大企業が41.1%となった^{注38}。極めて少数の大企業が生産のかなりの部分を占めるという構図には変化はないものの、相対的には生産に占める中企業の割合は変化せず、大企業の割合が減少しその分小企業の割合が増加した事が分かる。

(2) 政府による政策

ペルーでは、1991年11月に制定された「小零細企業振興法」(DL705)の統合的な実施母体として、スペインやスイスからの支援により工業省次官の下に「小零細企業プログラム」が組織され1994年1月に活動を開始した^{注39}。これ以前にも、FONCODES(社会補償開発基金)等がNGOを通じた資金供与や製品の直接購入などの小零細企業を対象とした支援政策を行っていたが、官民にわたる多領域での統合的な政策の実施は、「小零細企業プログラム」の成立を待たねばならなかった。

構造調整導入以降、小零細企業振興の重要性は米州の国際協力としても見直され、1994年にマイアミで開催された第1回米州サミット以来、1996年にボリビアのサンタ・クルスで開かれた第3回米州サミットまで何等かの形で小零細企業振興が議論されてきた。マイアミ・サミットでは小零細企業に対するコンサルタントの問題が大きく扱われ^{注40}、また、サンタ・クルス・サミットでは小零細企業を環境にやさしい産業とする小零細企業に対する新たな評価が加えられている^{注41}。

しかしこうした小零細企業振興に対する関心の広がりとは裏腹に、政府による組織的かつ計画的な小零細企業振興はラテンアメリカ地域ではあまり広がりを見せてはおらず、マイアミ・サミットに先立って活動を始めていたペルーの「小零細企業プログラム」はその先駆的存在となっている。特に、「小零細企業プログラム」は単に政府の組織等だけではなく民間との強い協力が大きな特徴であり、ここでは、「緊急社会プログラム」等におけるNGOとの協力や「プロム・ペルー」(PROM PERU)に代表される民間の経済団体との強い協力の経験が活かされた格好となっている。

また、ペルーでは「小零細企業プログラム」とは別に、「企業情報機構」が工業省の下に組織され経済及び企業情報に関するサービスが始められている。これは「登記」、「金融」、「技術」等7つの情報センター(Modulo)で構成され、自由市場における公正な競争を保証するため、企業活動の透明性を確保し、小零細企業の情報へのアクセスを保証しようというものである^{注42}。

こうした工業省を中心とした小零細企業振興政策は、それまでのFONCODESの政策に代表され

注37 脚注35、pp. 168-171

注38 脚注35、pp. 170-171

注39 [<http://ekeko.rcp.net.pe/MITINCI/PPME/>]

注40 脚注34

注41 脚注34

注42 脚注39

るような弱者保護という性格のものではなく、競争による企業家の育成を含意するものといえる。

(3) 小規模金融

1996年12月、米国で小規模金融サミットが開催されフジモリ大統領が参加した。小規模金融サミットではバングラデシュのグラミン銀行に代表される女性を中心とした貧困層の参加へのインセンティブの重要性が強調され、小規模金融が小零細企業振興のみならず、WIDの視点でも重要な役割を演じていることが確認された^{注43}。

また、小規模金融は従来インフォーマル金融が果たしてきた役割を代替するものでもあり、ペルーの場合には、日系人により導入された「頼母子」やそれを模倣して広がったインフォーマル金融が存在しており、そうした既存の仕組との関係が注目される。

1) IDESI (インフォーマル・セクター振興協会)

小零細企業に対する小規模金融の分野でもペルーは先駆的であり、NGOである IDESI (Instituto de Desarrollo del Sector Informal: インフォーマル・セクター振興協会) の存在が大きい。ペルーには小零細企業の母体ともいえるインフォーマル・セクターが都市部を中心に厚く存在しており、IDESI はそうしたインフォーマル・セクターの振興を目的としてILOの支援の下に1986年に創設された^{注44}。IDESIの活動は、小規模金融の他、コンサルティングや職業訓練等広範にわたるものであり、また、最近では各国にある類似の機関との連携を強化しインターネット上に共通のホーム・ページを開設している^{注45}。

一方、IDESIは地域開発としての小零細企業振興という考え方を当初からとっており、リマの他に18の県に独立した事務所を開設している^{注46}。特に、金融面ではリマに集中している金融サービスの地方への分散を強く意識しており、インフォーマル・セクターをリマへの一極集中による過剰都市化の結果と捉える IDESI の問題意識を反映したものとなっている^{注47}。

小規模金融の多くは小規模な組織により運営され、また対象とされるのは新規事業の開始に対するものがほとんどであり、審査やモニタリングなど金融制度としての問題点を指摘する声もある。IDESIの場合には、こうした問題を克服するためバンコ・コンティネンタル(Banco Continental)、バンコ・デル・スル(Banco del Sur)等の銀行との連携を進め、こうした連携により利用者が小規模金融から正規の金融への移行を図りやすくするための戦略も講じている^{注48}。

IDESIが融資する資金は連携を進めている銀行の他、FONCODESからの資金なども含まれ、1995年の数字で、IDESIはペルーの19の県に存在する18万以上(労働者数にして50万人以上)の小零細企業に対し5500万ドル以上の資金を融資していた^{注49}。

^{注43} [<http://webwrite.com/partners.bsb-dc/>]

^{注44} IDESI (1996), pp. 1-2

^{注45} [<http://ekeko.rcp.net.pe/INAFI>]

^{注46} 脚注44、p. 11

^{注47} 脚注44、pp. 5-7

^{注48} 脚注44、pp. 7-10

^{注49} 脚注44、p. 6

2) MIBANCO

1997年10月、政令(SBS - No.787 - 97)で銀行監督局により設立を認可された「小企業銀行」(MIBANCO)は、1998年4月14日に営業を開始した。MIBANCOは、NGOである「アクション・コムタリア」の小規模融資部門を独立させ、そこにバンコ・デ・クレディトやバンコ・ピセ等民間銀行等からの参入を受け設立された株式会社であり、フジモリ政権になり設立された小零細企業向け融資に特化した民間銀行としては最初の例である。

4 - 5 開発政策

フジモリ政権による製造業に対する開発政策は、新自由主義的な経済運営の円滑化と、その中で生じた諸問題への対応という形で進められている。すなわち、フジモリ政権の自由化政策がそれまでの輸入代替工業化による弊害を排除するものであったとするならば、現在進められている開発政策は、そうした弊害が排除されたことで生じた新たな問題の解決を目指すものであるということになる。従って、そこでは、輸入代替工業化で見られたような市場への介入は極力避けられ、「マーケット・フレンドリー」(市場親和的)な政策が求められていると見ることが出来る。

(1) 比較優位を活かした輸出志向工業化

この分野では一次産品加工と小零細企業の振興が当面の政策として重要であり、特に製造業に限ってみると後者に関する政策が積極的に進められている。この点は、議会内の委員会構成にも反映しており、1997 - 1998年に設置された26の委員会の内、製造業関係では「工業、商業、サービス委員会」と「小零細企業委員会」の2つが設置され、小零細企業振興専門の委員会が置かれている^{注50}。

小零細企業振興は、貧困対策という観点からはFONCODESが、また、雇用問題としては労働省が求人情報等のサービスを担当している^{注51}、輸出志向型工業化という文脈では工業省の下に置かれた「小零細企業プログラム」が中心的な政策実施機関となっている^{注52}。

「小零細企業プログラム」の基本的な考え方は、市場における企業間の公平な競争を促進することで小零細企業の育成をはかるとういうものであり、金融、技術移転、職業訓練、情報等が活動の柱となっている^{注53}。輸出志向の施策としては、関係機関との提携による海外の市場情報の提供やタクナ(Tacna)貿易特別区(ZONTAC)でのサービス・センターの開設などがある。

(2) 民営化から安定した直接投資へ

フジモリ政権による構造調整政策の軸となっているのは、「ペルー革命」以降、ペルー経済の中で重要な位置を占めてきた国営企業の民営化であった。その基本的な枠組みを定めたのが1991

注50 Congreso de La República, [<http://www.congreso.gob.pe/congreso>]

注51 国際協力事業団ペルー国別援助研究会(1996年) 10-11ページ

注52 MITINCI(1996), *Lineamientos de Política para la Promoción de la Pequeña y Microempresa*

注53 脚注52

年10月26日に成立した「民営化法」(DL 674)である。その中では、国営企業その他、国家機関や中央政府により運営されているプロジェクトについてもその民営化の方針が打ち出されている^{注54}。しかし、実際には国営企業の民営化が中心とされ、INADE等が運営するプロジェクトの民営化については、1995年1月21日、あらためてその民営化促進を謳った法律が制定された(DL 26440)^{注55}。

「民営化法」に基づき、「民間投資促進委員会」(COPRI)が設立され、主に国営企業の民営化が進められてきた。1991年11月8日には、国内国外の別を問わず、民間投資全般の枠組みを定めた「民間投資法」(DL 757)が制定されている。同日、「インフラ及び公共投資に対する民間投資促進法」(DL 758)も成立しているが、プロジェクトの民営化の遅れが示すように、インフラ整備への民間活力の導入は、この時点では二次的な位置しか与えられていなかったといっていだらう^{注56}。

こうした民間投資全般に関する法的な枠組みの整備に先立ち、1991年8月29日には「海外投資促進法」(DL 662)が制定され、これに基づき「外国投資・技術委員会」(CONITE)が設立されている。こうした経緯からも分かるように、ペルーにおける民営化の促進には外国からの直接投資が不可欠であり、政策的にもその点が重視されてきていた。この動きは更に、観光誘致や輸出促進との抱き合わせで進められていく^{注57}。

1993年2月19日、「プロム・ペルー」(PROM PERU)に関する大統領令(DS 010 - 93 - PCM)が発出される。これは、海外投資、輸出促進、並びに観光誘致に関する官民協力の枠組みを定めたものであり、経済相、民営化委員会(COPRI)委員長、外相、経済団体連合会(CONFIEP)等により組織された。この時点では、民営化を軸とした海外投資の促進が中心的な課題とされていたが、民営化後をにらんだ促進活動でもあった。

(3) 国際産業政策

1) 地域統合

世界的な地域主義の高まりの中、ペルーもアンデス、ラテン・アメリカ、西半球、アジア太平洋地域等様々なレベルで地域統合への参画を図っている。国際産業政策との関連ではペルーがアンデス・グループとラテン・アメリカ統合連合(旧ラテン・アメリカ自由貿易連合)のメンバー国である点を見逃す事はできない。

これ以外にもMERCOSURやAPECへの参加が議論されている。最近の動きでは、政府、民間共にMERCOSURへの関心が高まっており、MERCOSURへの参画にあたりアンデス・グループからの脱退が必要であるか否かが一つの争点とされている。また、APECとの関連では、1997年11月のバンクーバー会議でペルーはベトナムやロシアと共に1998年からの参加が決められた。

^{注54} 国際開発センター(1995年)、120-122ページ

^{注55} 脚注54、120-122ページ

^{注56} 脚注54、120-122ページ

^{注57} 脚注54、120-122ページ

2) アンデス・グループ

1969年のカルタヘナ合意により設立され、その機構はアンデス首脳会議、アンデス外相会議等政治機関の他、企業諮問委員会や労働諮問委員会、あるいはアンデス開発協力機関等社会経済部門の機関も合わせて、14の大きな機関で構成されている^{注58}。

貿易額で見ると、1991年には、ペルーの総輸出額の7.4%がアンデス・グループ内の貿易であり、8%台を維持していた1980年代前半に比べると幾分か減少傾向にあったが^{注59}、1997年には、9.3%にまで回復している^{注60}。一方、輸入額を見ると、1991年には輸入総額の16.8%がアンデス・グループからの輸入であり、1980年の3.9%に比べ、大きく増加していた^{注61}。

アンデス・グループ内での貿易額は1990年以来確実に増加を続けており、貿易額の増加率で見ると、1990 - 1995年は30%台であったが1996年には1.1%にまで急減した^{注62}。しかし、1997年には19%にまで回復している。特に製造業部門での貿易が活発で、1997年には、全体の91%が製造業部門での貿易であった^{注63}。

他方、ベラスコ政権以降の外資導入への障害となり、特に、ベラウンデ政権ではその自由化政策の障害ともなっていた域外からの投資に関する規制(アンデス協定決議24号、1969年)についても見直しが進み、まず、外資導入に関する各国の自主性が認められ(アンデス協定決議220号)、更に、アンデス・グループとしても外資の導入と技術移転とを促進する方向が打ち出された(アンデス協定決議291号)^{注64}。

3) ラテン・アメリカ統合連合

ラテン・アメリカ統合連合は1980年にラテン・アメリカ自由貿易連合を再編したものである。ペルーのラテン・アメリカ統合連合域内への輸出は、1991年の数字で総額の13.9%を占めている。特に非伝統製品の輸出先として重要であり、アンデス・グループの場合とは異なり、最近になり輸出総額に占める割合も再び上昇し始めている^{注65}。

4) 非課税区

フジモリ政権は1991年に内外の民間投資促進と地域開発を目的として関税等の税制や労働面での優遇措置を盛り込んだ、非課税区等に関する法律(法律704)を制定した。同法では「工業観光非課税区」、「貿易特別区」並びに「開発特別区」の3種類の非課税区の創設を定めた。

工業観光非課税区は、輸出向け工業の振興と観光開発を目的とし、財や投資の出入りに税制面での優遇措置が講じられ、労働に関する規定も柔軟に対応する事とされている。工業ではチンボテ(Chimbote)、マタラニ(Matarani)、パイタ(Paita)並びにトルヒリヨ(Trujillo)に、また、観光

注58 Junta de Cartagena, [http://www3.rcp.net.pe/JUNAC/SAI.HTM]

注59 脚注16、p. 137

注60 El Comercio, April 1, 1998

注61 脚注16、p. 140

注62 脚注60

注63 脚注60

注64 Muñoz, [http://www3.rcp.net.pe/promperu]

注65 脚注16、p. 137

ではイロ(Ilo)に非課税区が設けられている。貿易特別区は国境地帯やアマゾンの森林地帯のみに貿易の促進を目的として創設する事ができ、優遇措置の対象は大統領令により個別に定められる。貿易特別区はタクナとトゥンベス(Tunvez)に設けられている。開発特別区は地域開発を目的として創設されるもので、詳細は大統領令により個別に定められる。

この内、タクナ貿易特別区はインターネットにホームページを開くなど活発な活動を展開している^{注66}。タクナ貿易特別区はガルシア政権末期の1989年にモケグア - タクナ - プノ(Moquegua-Tacna-Puno)地域の開発を目的に創設され、全体で394ヘクタールの区域の内80ヘクタールでインフラ等の整備が終わり、整備区域の85%で内外の企業が活動を始めている^{注67}。

タクナ貿易特別区の例に見られるように、非課税特別区の創設は産業政策と地域開発とが重なる部分であり、この発想はフジモリ政権にも受け継がれている。しかし、地域開発という性格上、インフラ整備等で公共部門での相当額の先行投資が必要とされる一方、企業誘致が必ずしも思うように進んでいないのが問題の一つである。

(4) 研究開発への条件作り

1) 品質管理の促進

ペルーでは、輸入代替工業化の名残として、輸出向け非伝統産品の品質管理については相当の配慮が為されてきたが、国内市場向け製品の品質管理はあまり省みられてこなかった。しかし、洗面用品の例でも明らかのように、貿易自由化により国内市場で輸入品と競争していくためには、国内市場向けの製品についても品質管理を促進する事が必要とされるようになってきた。

品質管理に関して、ペルーで注目されている点は2つある。ひとつめは現在の品質を維持しながら(あるいは品質を多少犠牲にしても)製造コストをいかに抑えていくかという点であり、もう一つは製造コストを抑えながら品質そのものをいかに向上させていくかという点である。前者は国内市場向けの食品や繊維において志向されており、特に貧困層向けの製品にはその傾向が強い。一方、後者は海外市場向けの製品と輸入品との競争に直面している洗面用品等の中間層をターゲットとした国内市場向け製品においてその傾向が強い。前者は小零細企業振興策の一部に組み込まれおり、下であげるのはいずれも後者に関するものである。

1996年6月12日に創設100周年をむかえたペルー工業協会(Sociedad Nacional de Industria : SNI)は、マルケス(Marquez, R.)第一副大統領が同協会の会長だった事にも見られるように、産業別企業家連合体の一つとして政治的にも一定の発言力を持ってきた。しかし、経済政策において新自由主義的傾向が強くなる中で、その活動分野も産業政策への発言から、工業振興センター(1986年設立)を主力に非伝統部門の輸出拡大、小零細企業振興、雇用創出等の分野へと力点を動かし始めている^{注68}。

注66 ZOTAC-PERU, [http://www3.rcp.net.pe/ZOTAC]

注67 ZOTAC-PERU, "Complejo ZOTAC," [http://www3.rcp.net.pe/ZOTAC]

注68 『ジェトロ中南米情報』Vol. III-43 No. 139 (1996年9月19日)

同協会ではJICAの研修，JETROの品質管理，UNIDOの工業近代化プログラム等に参加する他、自己資金でセミナーを開催するなど、参加1500社のみならず広く普及活動を展開している^{注69}。

2) 知的所有権

内外市場向け製品の品質管理と共に、経済の自由化によって注目されるようになった分野に研究開発がある。研究開発を制度的に支えるには知的所有権の保護を確立しておく必要がある。ペルーで著作権が法的に定められたのはプラド政権下のことだった。著作権法が1961年（法律13714）に、その細則が1962年（大統領令061 - 62 - ED）に制定されている^{注70}。

1987年にはそれまで著作権法の対象とはされていなかったソフトウェアが対象に加えられ、また、同年、著作権に対する二重課税を排除する国際条約が批准されるなど、製造業部門での研究開発に強い影響力を持ちうる法的整備が行われた^{注71}。

現在、知的所有権登録がないものについても法的保護の対象とされているが、登録制度については、1992年、工業省の下に設立されたINDECOPIが担当している。しかし、INDECOPIは知的所有権登録など権利の擁護だけでなく、研究開発に対する民間のインセンティブを高めるような活動にも強い関心を示し始めている^{注72}。

4 - 6 開発の課題

フジモリ大統領は就任以来採用してきた新自由主義路線の継続を表明しており、製造業部門への産業政策の導入は難しい状況にあるといえるだろう。従って、この部門での援助戦略としては、市場メカニズムや競争の健全化を促進しうる環境を整備していく事に重点を置かざるをえない。その中では、人間開発という最近の課題と関連して、教育や職業訓練による人的資本形成が持つ意味は小さくない。

(1) 高等専門教育機関の育成

中長期的課題として、テクノロジー（知識）への賦存度の高い比較優位分野を政策的に創造するために、技術移転や研究開発に係る「社会的能力」を向上させる必要がある。この分野での「社会的能力」は、一般技術者の養成を目的とした職業訓練とは異なり、大学、大学院等高等教育機関での人材育成が中心的な戦略であり、大学を含めた国立の教育機関における教育の質の改善、並びに、奨学金制度等の教育補助制度の整備が重要な課題となる。

注69 脚注51、17-18ページ

注70 Yábar, [<http://www3.rcp.net.pe/promperu>]

注71 脚注70

注72 脚注51、13-14ページ

(2) 技術移転

技術移転の分野では、特定分野への研修生の戦略的な受け入れが考えられ、特に研修後にその成果をペルー国内で広く人材育成に活用される事が重要である。その意味で、産業界で要請される研修分野への柔軟な対応と、研修後に一定期間の教育義務を課すなど、有効な技術移転が行われるための条件を付すことも考えられる。

他方、日系人就労者をはじめとして、ペルーには外国での就労経験を持つ人材は少なくなく、そうした人材を含め研修生・経験者などを登録した「人材バンク」等のメカニズムを作り、人材の有効活用を図っていく事も考えられる。

(3) 研究開発

ペルーでは特許等の制度は一定の整備が進められており、これを有効に活用していく事が必要である。そのためには、そうした制度に乗せられる研究開発分野の充実が不可欠であり、国立の研究機関が果たすべき役割は大きい。日本としては、そうした研究機関への情報提供や日本の類似機関との共同研究の促進などを図っていく事が重要である。

表 4 - 1 製造業の成長率の推移 1951 年から 1985 年まで

年号	指数	成長率(%)
1951	22.8	10.0
1952	24.0	5.4
1953	27.1	12.9
1954	29.7	9.4
1955	31.9	7.5
1956	32.9	3.1
1957	36.3	10.2
1958	35.3	-2.7
1959	38.6	9.3
1960	44.8	16.0
1961	48.4	8.0
1962	52.2	8.0
1963	55.2	5.6
1964	59.0	7.0
1965	62.9	6.6
1966	67.8	7.7
1967	70.5	3.9
1968	71.8	1.9
1969	72.6	1.1
1970	78.9	8.6
1971	83.4	5.7
1972	85.1	2.1
1973	90.6	6.5
1974	98.3	8.4
1975	101.3	3.1
1976	105.0	3.6
1977	103.2	-1.7
1978	99.1	-4.0
1979	103.2	4.1
1980	109.1	5.7
1981	109.8	0.7
1982	108.7	-1.0
1983	90.4	-16.9
1984	95.3	5.5
1985	100.0	4.9

注： 指数は 1985 年を 100 とした数字。

出所： Cuánto (1990), p.269 より筆者作成

表4 - 2 製造業の成長率の推移 1985年から1995年まで

年号	指数	成長率(%)
1985	100.0	6.2
1986	117.9	18.0
1987	134.5	14.0
1988	117.2	-12.8
1989	98.2	-19.4
1990	92.1	-2.5
1991	98.4	6.8
1992	96.0	-2.4
1993	99.5	3.6
1994	116.5	17.1
1995	121.7	4.5

注： 指数は1985年を100とした数字。但し、表4 - 1
と表4 - 2の間には一貫性はない。

出所： Abugattas (1996), pp.9-40), p.13

表4 - 3 GDPと経済活動人口に占める製造業の推移
1950年から1985年まで

年号	対GDP比	人口シェア
1950	20.2	13.0
1951	20.4	*
1952	20.1	*
1953	21.4	*
1954	22.2	*
1955	22.7	*
1956	22.4	*
1957	23.1	*
1958	22.6	*
1959	24.0	*
1960	25.4	13.5
1961	25.5	*
1962	25.0	*
1963	25.6	*
1964	25.7	*
1965	25.9	*
1966	25.7	*
1967	25.8	*
1968	26.3	*
1969	25.5	*
1970	26.2	12.5
1971	26.3	*
1972	26.1	*
1973	26.3	*
1974	25.9	*
1975	25.6	*
1976	26.1	*
1977	26.0	*
1978	25.5	*
1979	25.3	*
1980	25.4	11.6
1981	24.3	11.2
1982	24.0	10.8
1983	22.9	10.6
1984	23.1	10.5
1985	23.8	10.4

出所：Cuánto (1990), p. 203 及び p.269 より筆者作成。

表4 - 4 GDP と経済活動人口に占める製造業の推移
1985年から1995年まで

年号	対GDP比	人口シェア
1985	21.76	10.4
1986	23.25	10.2
1987	24.55	10.3
1988	23.47	10.3
1989	21.41	10.3
1990	21.69	*
1991	22.51	*
1992	22.38	*
1993	21.96	*
1994	22.76	*
1995	22.5	*

注： 「対GDP比」は表4 - 3と一貫するものではない。
出所： Cuánto (1990), p. 203 及び Abugattas (1996), p.13
より筆者作成。

参考文献

- 大串和夫 (1993年) 『軍と革命』 東京大学出版会、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
- 国際協力事業団ペルー国別援助研究会 (1996年) 『国際協力事業団ペルー国別援助研究会予備調査報告』 国際協力事業団、東京
- 国際開発センター(1995年) 『経済協力計画策定のための基礎調査 - 国別経済協力計画(ペルー・中米) - 』 国際開発センター、東京
- 日本貿易振興会 『ジェトロ中南米情報』 Vol. III-43 No. 139、日本貿易振興会、東京
- 細野昭雄 (1982年) 『ラテンアメリカの経済』(第二刷) 東京大学出版会、東京
- 細野昭雄、遅野井茂雄 (1992年) 『試練のフジモリ大統領』 日本放送出版協会、東京
- 増井彰久 (1997年5月) 「フジモリ政権の経済安定化政策と今後の課題」 『海外投資研究所報』 日本輸出入銀行、東京

- Abugattasa, L.(1996), "Estabilización, Reforma Estructural e Industria en el Perú: 1990-1995 Lineamientos para Una Política de Desarrollo Industrial", Socialismo y Participación, No. 74, Perú.
- Cuánto S.A. (1990), Perú en Números 1990, Perú.
- Cuánto S.A. (1995), Perú en Números 1995, Perú.
- El Comercio, April 1, 1998.
- Ferrari, C. (1992), Industria y Desarrollo, Fundación Friedrich Ebert.
- Ferrari, C., Reynolds, C., Wettmann, R. eds. (1993), Las Economías Andinas, Fundación Friedrich Ebert.
- IDESI (1996), Red IDESI, IDESI Nacional.
- MITINCI-Dirección Nacional de Industria (1996), "Marco Legal e Institucional," MITINCI, Lineamientos de Política para la Promoción de la Pequeña y Microempresa.
- Universidad de Pacífico (1996), Estudio sobre Perú, Convenio JICA-CIUP.
- Villarán, F. (1993a), Empleo y Pequeña Empresa en el Perú, Fundación Friedrich Ebert.
- Villarán, F. (1993b), "Small-Scale Industry Efficiency Groups in Peru," Small Firms and Development in Latin America, International Institute for Labour Studies.
- Proceso Económico, No 149, 1996.

- Congreso de La República, "Comisiones del Congreso," [<http://www.congreso.gob.pe/congreso>]
- Cumbre de las Americas (1996), "Microenterprise as a Source of Employment," [<http://coord.rds.org.bo/eng/>], Santa Cruz, Bolivia .

- [<http://ekeko.rcp.net.pe/INAFI>]
- [<http://ekeko.rcp.net.pe/MITINCI/PPME/>]
- [<http://webwrite.com/partners.bsb-dc/>]
- [<http://www.ekeko.rcp.net.pe/PERUNET/marco.html>]
- Junta de Cartagena, "La Comunidad Andina y El Sistema Andino de Integración", [<http://www3.rcp.net.pe/JUNAC/SAL.HTM>]
- Muñoz, J., "Régimen de Inversión Privada," PROMPERU, [<http://www3.rcp.net.pe/promperu>]
- Yábar, M.E., "Derecho de Autor," PROMPERU, [<http://www3.rcp.net.pe/promperu>]
- ZOTAC-PERU, "Complejo ZOTAC," [<http://www3.rcp.net.pe/ZOTAC>]

第5章 鋳業・エネルギー

5 - 1 鋳業

(1) ペルー国鋳業の現状

ペルー国は世界でも有数の鋳産国として知られ、鋳物資源の埋蔵量は莫大であるが、中でも銅、鉛、亜鉛、金、銀などの非鉄金属鋳業は同国経済に非常に重要な位置を占めている。フジモリ政権の発足する前は鋳山の開発環境が不安定なことから、十分な探鋳活動が実施されず、鋳業は停滞気味であったが同国経済における鋳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て、国营、特別鋳業会社（公社）の民営化、及び外国企業への鋳山の売却又は投資約束額の取付などによる鋳業活動の活性化政策を打ち出した。

1992年6月には鋳業一般法を公布して、大規模鋳山への積極的支援と中小規模鋳山に対する保護政策をとっている（議会法第109号序編IV）。更に鋳業振興政策の一環として鋳業登記手続等の簡素化、迅速化をうたい、鋳山開発インセンティブの向上を図るための投資環境の整備、安定策を明確にした。

同法は会社組織、型態の如何を問わず、鋳業活動を行う者全てに適用されること、更に基本思想として第72条に以下を規定している（重点のみ記載）。

税制、為替、及び行政の安定化

為替制度、為替レートその他関連措置において差別なき扱いの保証

利益、配当金、金融資本の外国送金の自由、外貨一般の措置の自由

国内外を問わず生産品販売の自由

行政事務の迅速化

他の経済活動との差別なき扱いの保証

新鋳業法の発布と鋳山民営化の促進策を契機として、鋳物探査活動が盛んとなり、特に銅と金の探鋳が活況を呈して、ペルー国全土に「探鋳ブーム」が起きている。今後5年間に予想される金属鋳業分野への投資額は約8,000百万ドルであり、その内訳は探鋳費1,800百万ドル、現操業中鋳山の生産拡大費2,000百万ドル、新規鋳山開発費4,200百万ドルとなっている。

このため非鉄メジャーは経験豊かな鋳山技師、地質技師を多くペルー国に派遣し、国内主要鋳業会社もシニア・エンジニアを競って雇用している。

国際企業の多くは、鋳山の民営化に伴って、既にある程度開発の進んだ段階から鋳山の買収に入るケースが多く、出来上がったプロジェクトを国際入札により買取るのが目立つ。

最近の民営化のための国際入札結果と、経済指標から見た鋳業部門の位置付けは次のようになっている。

表5 - 1 民営化プロジェクトの年別売却額及び投資コミット額

(単位：千ドル)

売却年月日	鉱業会社名	落札者	売却額 / 投資額
1991.07.19	ブエナベンツーラ(Au)	国内グループ	2,594 /
1992.05.26	コンデスタブレ(Cu)	国内グループ	1,291 /
1992.11.05	イエロペルー(Fe)	ショウガン(中国)	120,000 / 150,000
1992.12.19	ケジャペコ(Cu)	マントスブランコス(チリ)	1,756 / 560,000
1993.11.10	セロベルデ(Cu)	サイプラス(米)	37,000 / 485,000
1994.01.25	カニヤリヤコ/ヘウマルカ(Cu/Au)	フレーサードーム(加)	100 / 2,450
1994.01.25	ラス・ウァキージャス(Au)	アンデスコポ(ペルー)	35 / 1,900
1994.02.16	ミシキ(Au)	リカール(ベネズエラ)	660 / 3,500
1994.03.10	ラ・グランハ(Cu)	カンピオール(加)	1,000 / 796,000
1994.04.06	ラル・カルボーン(石炭)	国内セメント会社	1,255 /
1994.04.22	イロ銅製錬所	サザンペルー(米)	65,000 / 20,000
1994.06.27	サンアントニア・デ・ポト(Au)	ペガ・アンデスG(ペルー)	8,627 / 43,200
1994.07.22	コルバル/ウラタン/バジャコック(Au)	ラック・ミネラルズ(加)	57 / 4,678
1994.10.06	チンタヤ(Cu)	マグマ銅(米)	273,000 / 85,000
1994.11.04	カハマルキージャ垂鉛製錬所	コミンコ(加) 丸紅	193,000 / 20,000
1995.03.10	ベレンゲーラ(Cu)	KCA(米)	750 /

表5 - 2 主要経済指標

	1993年	1994年	1995年
人口(万人)	2,230	2,333	
GDP(億ドル)	248	279	
同成長率(年率%)	6.5	12.9	6.9
鉱業分野シェア(%)	9.3	8.9	9.7
貿易収支(百万ドル)	- 579	- 1,109	- 2,145
輸出額(百万ドル)	3,464	4,502	5,524
輸入額(百万ドル)	4,043	5,611	7,669
経常収支(百万ドル)	- 1,775	- 2,261	- 3,748
消費者物価上昇率(年率%)	39.5	15.4	10.2
国土面積(万km ²)			128.5

出所：INEI、1996年

1) 主要鉱産物の生産動態、輸出実績、将来計画

ペルー国の主要な鉱産物として銅、鉛、亜鉛、金、銀、鉄及び錫があるが、その中で金、錫の生産量が近年飛躍的に増大しているのが注目される。これらの金属は国際市場における需給関係によってその価格が変動し、価格により生産量もコントロールされるが、1980年代は鉱山労組のストライキが多発し、減産も余儀なくされた年もあって、国家経済に深刻な影響を与えた。以下にこれらの主要鉱産物の生産動向を示す。

表5 - 3 主要鉱産物の生産動向

生産推移（金・銀・銅・鉛）

年	金 (kg)	銀 (kg)	銅 (t)	鉛 (t)
1980	4,967	1,393,898	345,620	187,248
1985	6,969	2,010,756	401,327	216,110
1990	20,179	1,927,534	323,412	209,722
1991	22,606	1,926,611	382,277	217,864
1992	24,242	1,667,711	379,128	214,007
1993	30,318	1,670,815	381,250	224,695
1994	47,799	1,741,925	365,513	233,510
1995	55,894	1,908,200	404,535	232,540
1995/1985	8.02	0.95	1.01	1.08
1995/1990	2.77	0.99	1.25	1.11

生産推移（亜鉛・鉄鉱石・錫）

年	亜鉛 (t)	鉄鉱石 (t)	錫 (t)
1980	493,408	3,783,257	1,196
1985	612,903	3,421,473	3,779
1990	598,193	2,181,321	4,812
1991	638,064	2,460,338	6,568
1992	626,179	1,976,663	10,044
1993	668,094	3,474,378	14,310
1994	690,017	4,548,507	20,275
1995	688,620	3,911,228	22,331
1995/1985	1.12	1.14	5.91
1995/1990	1.15	1.79	4.64

出所：エネルギー鉱山省、1996年

一方1996年以降の生産量を次表の如く見込んでおり、銅・亜鉛の生産増が目立つが、特に銅生産を大幅に増やす政策を採ろうとしている点が注目される。

表5 - 4 生産見通し (1996 ~ 2004 年)

(単位：金、銀；t、その他；千t)

年	金	銀	銅	鉛	亜鉛	鉄鉱石	錫
1996	59	1,919	457	255	783	5,082	26
1997	66	1,941	473	285	905	5,280	30
1998	70	1,959	560	309	1,085	5,940	35
1999	71	1,999	579	327	1,200	6,270	40
2000	83	2,006	889	337	1,260	6,600	45
2001	89	2,105	1,697	338	1,260	6,600	45
2002	90	2,111	1,862	338	1,260	6,600	45
2003	90	2,114	2,016	338	1,260	6,600	45
2004	90	2,120	2,017	338	1,260	6,600	45

出所：エネルギー鉱山省、1996年

生産される鉱産物は、その一部が国内消費に向けられる外は、地金もしくは精鉱として国外に輸出され国家経済に貢献している。その額はペルー国全輸出額の約50%を占め、GDPの約10%に相当する。以下にそれらの推移を示す。

表5 - 5 鉱産物の輸出数量及び輸出額

(輸出額単位：百万ドル)

鉱種		1992年	1993年	1994年
銅	輸出額	804	658	824
	数量(千t)	374	359	387
鉛	輸出額	161	131	193
	数量(千t)	182	175	178
亜鉛	輸出額	335	258	302
	数量(千t)	463	523	536
金	輸出額	215	225	338
	数量(t)	18	18	25
銀	輸出額	78	76	98
	数量(t)	570	524	533
鉄鉱石	輸出額	54	84	105
	数量(百万t)	3.0	4.7	6.3
輸出額 計		1,649	1,432	1,859

出所：中央銀行

表5 - 6 鋳産物輸出数量見通し

年	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
銅	347	400	395	490	599	639	734	839	878
鉛	187	185	183	181	239	252	250	248	245
亜鉛	500	563	564	560	849	915	946	947	953
金	33	36	40	41	47	57	57	57	58
銀	553	553	567	567	624	638	638	638	638
鉄鋳石	5.5	5.5	8.5	8.5	13.5	13.5	13.5	13.5	18.5
錫	22.5	24	24	24	24	24	24	24	24
輸出額	1,960	2,175	2,506	3,231	4,698	4,839	4,304	3,606	4,084

注) 輸出数量単位は、銅、鉛、亜鉛、錫が千t。金及び銀がt。鉄鋳石は百万t。

出所：エネルギー鋳山省鋳業計画、1994～2003年

表5 - 7 鋳産物輸出額見通し

(単位：百万ドル)

	年	金	銀	銅	鉛	亜鉛	鉄	錫
見通し	1996	615	118	1,012	289	497	133	70
	1997	717	121	921	345	646	141	169
	1998	771	124	1,400	334	967	165	169
	1999	791	129	1,662	342	1,425	203	197
	2000	956	131	2,442	320	1,745	213	197
	2001	1,063	139	3,700	306	1,981	213	197
	2002	1,076	141	2,939	291	1,839	213	197
	2003	1,102	143	4,008	284	1,533	213	197
	2004	1,103	142	4,134	284	1,132	213	197

出所：エネルギー鋳山省、1996年

2) 鋳業行政と産業構造

鋳業行政は現政権に至るまで約30年間、エネルギー鋳山省が管轄し国家の鋳業振興に重要な役割を果たしてきた。将来も政策立案と実施の担当機関として存続すると思われ、鋳業を国家の主要産業の一つと位置づけるペルー国にとり同省は重要な政府機関として、多くの期待がかけられている。現政権下のエネルギー鋳山省の基本政策は鋳産物生産量の飛躍的増大であり、そのための鋳業法関係規則の改訂である。

これによって国内外生産者に対し適切な生産指導を行い、鋳山開発の推進、生産の増強、既設施設の有効利用により、その成果を達成しようとしている。国家予算の範囲内で、潜在的鋳業資源の賦存量を正確に認知するため鋳区図、地質図の完備を図るための有効な法律を打ち出すとしている。

一方、自然環境の破壊防止も鋳業政策の主要な柱としており、エネルギー鋳業活動の集中する地域に対して、環境保護を義務づけるため、地域の事情に合った基準を公布し、その他関連分野との調整のもと、環境保全を図るとしている。

従来政府の鉱業関係研究機関としてエネルギー鉱山省管轄下にあったペルー地質鉱山・冶金研究所（INGEMMET：Instituto Geologico Minero y Metalurgico）は、鉱山、冶金の分野をペルー国立工科大学に移管し、地質部門のみを、エネルギー鉱山省の下に残すこととなった（1991年）。その他鉱業部門における技術開発海洋鉱業研究等については、公立・私立の教育機関に委託し行政組織の簡素化と効率化を図っている。

鉱業行政の変遷をみると、1969年から1980年の軍事政権時代の鉱業活動の基本理念は『鉱業は国の経済社会発展に貢献する』ことであり、前提として鉱業権は鉱業活動（生産）が行われることによってのみ保持されるとした。更に国家による経営は、鉱業活動の発展のための基本的需要であるとし、又、鉱業法は労働者の安全と福祉に関しても規定しており、これらから、政策の特徴として、社会主義的、国家主義的色調を持っていたと言える。1974年にセロデパスコ社、1975年にマルコーナ社を国営化している。

1981年より1990年に至る民政時代は、鉱業は基本的に公共利益のためにあるとし、国家が鉱物資源を評価し、合理的な利用を奨励するが、鉱物資源の利用は、国家と民間、ペルー人と外国人によって行われるとして、軍事政権時代の国家管理政策を緩和している。但し鉱業権については生産活動を行っていることを条件としてこれを保護し、鉱業活動を放置すれば鉱業権を無効としている。この時代の特色を一言で言えば、国家は鉱業生産の立役者ではなく、プロモーターになった点であろう。

1990年現フジモリ政権に移行して以来、鉱業政策の基本理念として、鉱業は公共利益であることを前提として、鉱業に対する投資は国家的関心事であること、更に過去に於いて国家の所有して来た国家特別鉱業権を廃止し、鉱業権は国家と民間に差別特典なく与える。大鉱山を奨励すると共に中小鉱山をも保護するとしている。但し、鉱区料の支払いによってのみ鉱業権は維持されるとした。

一方鉱産物の売買については、1968年以前は自由であったものが、軍事政権下では鉱産物取引は国家機関によることとなった。1980年以降の民政下では混合体制、即ちミンペコは国営鉱山会社による鉱産物売買を行うが、民間企業の取引は自由としている。現政権では、全ての鉱産物について取引を完全に自由化している。

この様にペルーの鉱業政策は、幾多の変遷を経て現在に至っているが、以下に各政権下における鉱業政策と税制の変遷を示す。

表5 - 8 各々の政権下における鉱業政策の特徴

	～1968年	1969～1975年	1976～1980年	1981～1985年	1986～1990年	1991年
法規定	鉱業法典 1950	政令 18880	政令 18880	法令 109	法令 109	法令 708
鉱業の意義	公共利益	公共利益	公共利益	公共利益	公共利益	国家的意義
鉱産物の売買	自由	国家独占	国家独占	混合	混合	自由
製錬	許可制	国家独占	国家独占	許可制	許可制	許可制
鉱区維持	鉱区税	生産義務	生産義務	生産義務	生産義務	鉱区料
税率	中		高	高	高	中
為替管理	軽	制限	強化	強化	極端	自由
インフレ年率	10%	11%	55%	106%	973%	74%
通貨下げ率	0%	2%	50%	111%	720%	61%
鉱業共同体	なし	PROP-G-	PATR	PATR	PATR	なし
雇用安定	柔軟	3月経過	3年経過	3年経過	3年経過	柔軟
スト損失時間	0.5	3.2	2.4	4.7	7.7	1.0
テロ活動	多少	-	-	SL, MRTA	SL, MRTA	SL
国営企業	受動	大鉱山	大鉱山	大鉱山	大鉱山	例外
民間投資	試掘		最小	最小	-	多数
探鉱		地質局	地質局	INGEMMET	INGEMMET	多数

注) カホーネ (Cuajone)、ケジャベコ (Quellaveco)、ティンタヤ (Tintaya)、アンタミナ (Antamina)、セロ・ベルデ (Cerro Verde)
カホーネ、カタンガ (Katanga)、マドリガル (Madorigal)
一定期間内での生産 (一定の売上) 義務あり、ただし生産できない場合は投資証明を要す。ほか年間2ドル/ha (小鉱山は1ドル/ha) の鉱区有効料が必要。
スト損失の単位は百万人・時/年
国営及び特別鉱業会社の民営化を推進中

表5 - 9 鉱業税制の変遷

	1968年以前	1969～1975年	1976～1980年	1981～1985年	1986～1990年	1991～
法規定	鉱業法典	政令	政令	法令	法令	法令
法人率	54.5%	54.5～68.5%	68.5%	68.5%	68.5%	30.2%
再投資引当金 (利益金の%)	33%	30%<200MS*	40%	40%	40～0%	100%
間接税率 (売上げの%)	INAFECTA	0～2%	2～20%	12.6～2%	2%	0%
税の複雑性	小	増加	大	大	最高	減少

注) * 税率30%もしくは20万ソール以下。

最近の産業構造の変遷では1992年5月コンデスタブレ鉱山 (銅) の民営化を皮切りに国営鉱山が次々と民間資本に売却されたことが特記される。

民営化のプロセスはペルー国鉱業分野が未だ経験したことのない速さで進められた (鉱業の現況の項、表5 - 1 民営化プロジェクト表参照)。

民営化政策の根拠として、過去における国家管理の限界、ガルシア前政権末期の国際金融機関からの孤立、政府役人による汚職のまん延、不安定な鉱業政策等の打開策を打ち出したものであり、世界の自由経済移行の方向に即したものとも言える。但しセントロミン・ペルー社の所有する鉱山精練所に一部未売却のものもあって、全ての国営鉱山が民営化するには、暫くの時間を要すると思われる。

3) 鉱業開発計画

エネルギー鉱山省による鉱業開発の見直しによると1993～1995年の投資業績1,007百万ドルに対して、1996～2005年の投資額を約8,000百万ドルとしている。

1995年来現在約250のプロジェクトがあり内訳は既存鉱山の拡張計画26、新規鉱山開発13、F/S調査中のものは、探鉱地域197ヶ所となっており、それらに対する投資額を以下の如く見込んでいる。鉱業開発投資額が1997、1998年にピークに達しその後、除々に低下しているが、銅の増産が2001年より始まる計画に適應した開発計画を打出していることがわかる(表5-4生産見直し(1996～2004年)参照)。探鉱、新鉱山開発によって、今後10年間で直接雇用2万人、関連作業で10万人の雇用増を図るとしており、雇用対策は現政権の重要施策の一つである。

表5-10 1996～2005年総投資見込み額

(単位：百万ドル)

年	1996	1997	1998	1999	2000	2001～2005	計
拡張	419	443	330	177	92	91	1,552
建設	20	2	0	0	0	0	22
F/S	340	1,381	1,381	1,295	893	160	5,450
探鉱	164	144	187	117	109	109	830
総計	943	1,970	1,898	1,589	1,094	360	7,854

表5-11 1993～2005年総投資見込み額(鉱種別)

(単位：百万ドル)

年	1996	1997	1998	1999	2000	2001～2005	計
銅(44)	552	1,193	1,203	976	705	160	4,789
金(148)	189	166	103	92	92	92	734
鉛・亜鉛(10)	31	222	212	200	100	0	765
鉄(3)	46	76	109	117	109	108	565
亜鉛(19)	109	99	77	0	0	0	275
錫(3)	3	1	0	0	0	0	4
銀(21)	11	9	0	0	0	0	20
非金属(5)	2	204	204	204	88	0	702
計(253)	943	1,970	1,898	1,589	1,094	360	7,854

(2) 鉱業分野における課題と戦略

エネルギー鉱山省のまとめた1995年時点での鉱業部門将来目標とその戦略には、以下の事項をあげている。

目標1.

鉱業一般法を整理し、その明確化によって鉱業法、鉱業細則を確たるものとするための作業を継続して実施する。

戦略

小規模氷河堆積性金鉱床開発に関連する法規の完成を急ぐ
国家の所有する鉱業権、土地台帳の整理・見直し
一般鉱業法とその細則の改訂作業の完了
非合法的採掘作業を、社会、技術、経済、安全性、環境面より総合的に解決する検討作業の完了

目標2.

金属、鉱業生産物の飛躍的増産体制確立

戦略

生産設備容量の完全稼働と休止中の中小鉱山の操業再開
鉱量確認を前提として、新規鉱山開発促進の継続実施
付加価値生産性の強化
新規鉱床発見のための総合的探鉱計画の強化
今後20年間の鉱業計画の立案
現ペルー鉱業銀行の所有する小規模鉱山開発計画の促進
入札された鉱区の民間セクターへの早期委譲

目標3.

国家の所有するより多くの情報を民間投資家へ提供する。そのための情報システムの整備実施

戦略

地質、鉱山、冶金分野に関するデータバンク作成作業の継続実施
今後10年間に鉱山地図を整備、鉱床発見のための情報提供を充実
国の所有する情報のアップデート化
鉱区図の完成

目標4.

国の研究機関の効率的利用のための見直しと国営企業の民営化推進

戦略

セントロミン・ペルー、及びミネロ・ペルー公社の所有する鉱業権補償の完了
バンコ・ミネロの持つ鉱業権を民営化推進のため、取敢ずミネロ・ペルーへ委託
ミネロ・ペルーの将来の方向づけを急ぐ

(3) 日本国による協力実績と協力の現状

鉱業分野における日本の協力は、プロジェクト方式技術協力として鉱山保安技術協力プロジェクト（1978～1985）、酸化鉱処理技術協力プロジェクト（1983～1989）がある。前者はエネルギー鉱山省、後者は地質鉱山冶金研究所をカウンターパート機関とし各々4名の専門家を派遣して実施された。

その後1991年にリーチング法による金回収プロジェクトが開始される直前にワラル地区農業プロジェクトで3人の日本人専門家の殺害事件があり、協力は中断され、今日に至っている。

プロジェクト方式技術協力以外では、個別専門家派遣による技術指導（鉱業排水、排煙管理、河川汚濁防止対策等）、ボーリングによる鉱床探査等が長年に亘り実施され、ボーリング探査は現在も行なわれている。

地質鉱山冶金研究所がまとめた資料によると、ペルー国独自又は外国機関の協力で実施した探鉱によって鉱床が確認され民間企業に移管された主なプロジェクトは以下のように挙げられている。

表5 - 12 探鉱成果と民間企業一覧表

プロジェクト名	鉱床タイプ	埋蔵鉱量	品位	協力機関	鉱区所有者
Canariaco	ポーフィリー Cu-Mo-Au	確定鉱量 885万トン 推定鉱量 3億8千万トン	0.78%Cu 0.002%MoS ₂ 0.45-0.80%Cu 0.001-0.003%MoS ₂		Placer Dome (カナダ)
La Granja	ポーフィリー Cu-Mo	確定鉱量 2億トン	0.8%Cu 0.0077%Mo	鉱山 独 B.G.R.	Cambior (カナダ)
Tambo Grande	塊状硫化鉱体	確定鉱量 42百万トン	2.03%Cu 1.46%Zn 1.7 onz./トンAg	仏 BRGM	CEDEMIN (フランス)
Isca Cruz	塊状硫化鉱体	確定 / 可採鉱量 350万トン	18.8%Zn 2.5 onz./トンAg	JICA-JAPON Buenaventura	Buenaventura Minero Peru ほか出資特別 会社
Les Huaquillas	浅熱水性含金硫化脈	確定鉱量 260万トン	2.69g/トンAu 27g/トンAg 0.34%Pb 0.18%Cu 1.09%Zn	鉱山 独 B.G.R.	Andes Corp. (VEGSA/ ペルー)
Ehumarca	含金銀鉱脈 (Au-Ag)			JICA-JAPON	Placer Dome (カナダ)
Hualatan	金銀鉱脈			JICA-JAPON	Minera San Jose-ABR. (カナダ)
Pallacochas	浅熱水性金鉱床				同上
Colpar	金銀鉱脈			JICA-JAPON	同上

注) イスカイクルス鉱山は開発中（1996年半ばに生産開始）、ラ・グランハはFS実施中、その他カナリャコなどは、いずれも探鉱段階にある。

(4) 鉱業における協力分野

1970年代の前半、当時の軍事政権は外国企業の所有する鉱山、製錬所、国内企業の大鉱山等を次々と国有化し、その経営をミネロペルー社、セントロミンペルー社が行ってきたが、現政権はそれら国営企業体を解体し、所有する鉱山製錬所の民営化、未開発鉱山も含め、外国企業へ売却する政策を強力に進めている現状を勘案すると、鉱業部門への支援は相手国の窓口が狭くなりつつあることは否定出来ない。しかしながら、鉱業を通しての日秘関係は商業ベース、政府間援助ベースを問わず長い歴史を持ち、支援分野、方策を間違わなければペルー国に対する援助として高く評価され得るものと期待される。

支援対象として考えられる具体的な選択肢としては以下の通り。

既存の資源情報を収集し、長期的に安定操業が懸念される中小鉱山の育成・指導、中小の新規鉱山開発のためのインフラ整備等の政策立案、大鉱山開発と十分にマッチングした中小鉱山振興計画調査への支援。そのために実施すべき具体的対策案として

- (a) 鉱業関連法規、制度の見直し（特に中小鉱山を対象）への協力
- (b) 鉱山地質図の作成指導
- (c) 鉱山周辺部を含め、広域探鉱への協力
- (d) 中小鉱山周辺部・環境改善、鉱害対策の立案、助言
- (e) 中小鉱山を中心とした地方経済の活性化のためのインフラ整備計画立案への協力
- (f) 鉱業関係資料のデータ・バンク化指導

ペルー国に大量に賦存する複雑鉱処理技術の指導、具体例として

- (a) ヒープ・リーチングに有用鉱物の回収技術指導
- (b) セグレーション法による酸化鉱処理技術の指導

ペルー国全土に放置されている旧廃滓堆積場の固定安定技術の指導、但し有害成分含有も考慮に入れ、慎重対処が必要

休廃止鉱山周辺部の堆積された廃滓からの有価金属回収技術指導

(3) 項と同様の対処が必要

鉱山政策の立案、プロジェクトの発掘、形成等に関する施策アドバイザーとしての協力
大鉱山製錬所の抱える鉱害問題（煙、排水、排石、鉱滓堆積場等）に対しての政策的助言・調査への参加。但しこの問題は慎重に対処する必要があると思われる。

付加価値生産への技術指導

5 - 2 エネルギー

(1) ペルー国エネルギー需給の現状

ペルー国の一次エネルギー生産量は、1993年時点で1,221万トン（石油換算）で対前年比3.6%の伸びを示している。これは主に水力発電と原油生産の増加によるものである。また薪の生産量は418万トンで全エネルギー生産量の30%強に達している。

一次エネルギーの輸入は石油、石炭のみであり、石油117万トン、石炭21.6万トンが輸入され、

これは一次エネルギー総量の約10%である。一次エネルギーの輸出は全くない。その他エネルギーを含め、エネルギー総供給量は1,372万トンであり、内訳は石油51.6%、次いで薪、水力、石炭、天然ガスの順となっている。

表5 - 13 一次エネルギーの供給構造（1993）

（単位：1000石油換算トン）

	石油	天然ガス	石炭	水力	薪	合計
生産量	6,361	332	67	1,268	4,182	12,210
輸入量	1,172	0	216	0	0	1,388
調整	170	-63	15	0	0	122
総供給量	7,703	269	298	1,268	4,182	13,720
構成比	56.1	2.0	2.2	9.2	30.5	100

出所：エネルギー鉱山省の資料より作成

エネルギー供給量1,372万トンのうち約1,000万トンが二次エネルギーとして加工され、石油はその78.2%を占めている。

一次エネルギーのうち、消費者により直接利用されたのは412万トン、うち薪が81.1%を占めている。この約1,000万トンの一次エネルギーの中で実際に利用されたエネルギーは868万トンであり、石油及び天然ガスを原料としたものが84.2%を占めた。

二次エネルギーの消費量は681万トンであり、一次、二次を含めた総エネルギー消費量は前年比8.7%増の1,093万トンであった。

消費部門別内訳は、住宅関連41.0%、運輸22.4%、工業15.1%、鉱山・製錬10.3%、その他11.2%となっている。

（2）電力

1）電力需給の現状

ペルー国の電力需要は年間12.4TKW（1993年）であり、その内訳は家庭用26.6%、工業55.6%、商業6.9%、街灯4.1%、その他6.8%となっている。

一般的な傾向として最近の経済回復、人口増等によって、家庭用、工業用電力の需要が増大している。

一方電力供給は、中央北部系統（SICN）10.8TKW、南部系統（SISUR）2.2TKWであり、電力設備出力は中央北部系統3.6GW、南部系統0.6GW、計4.2GWである。

電化率（電力供給を受けている人口の割合）は55%（1993年）であり、アルゼンティン、チリ90%、ブラジル78%、コロンビア82%に比較して極めて低く、ボリビア、パラグアイの56%とほぼ同率となっている。1人当たり電力消費量は543KWH/年であって、南米平均1,166KWH/年の約半分である。

エネルギー鉱山省は1994～2008年の15年間の電力需要を以下の前提条件で試算している。

ベース・シナリオ 1994年 7%、1995～1998年 5%、1999～2008年 5.5%
トレンド・シナリオ 1994年 7%、1995～1999年 3.7%、2000～2003年 4%、
2004～2008年 4.5%

ハイ・シナリオ 1994年 10.5%、1995～2000年 7.0%、2001～2008年 6%

これらの条件から 6%/年、5.32%/年、6.71%/年の電力需要増を算定している。

電源系統別に設備出力の伸びを予測し、上記の条件を入れて、2000年においては電化率70%、1人当たり電力消費量を733KWHとしている。

これらの予測を基に電力供給計画を策定しているが、最大の問題は発電設備建設費であると指摘している。

2) 電力政策と関連法規

1970年に電力部門が国営化されて以来、一般の電力供給は国営企業が独占的に行ってきた。国営企業としては、大手にエレクトロペルー、エレクトロリマ、その他小規模の地方発・送電会社が9社あった。

国営会社は過去20年間政府レベルで政策と運営において失敗を繰り返し、不適当な電力料金を設定し、一方で高額な負債を抱えてきた。

1989年の時点で電力料金は発電コストの18%にしか相当せず、1989、1992年には湯水のため極めて広い範囲で電力供給制限を余儀なくされるほど厳しい経営環境になった。

これらの諸問題に対処するため、現政権は電力供給に係る制度と法体系の設備に着手している。

1992年末には国営会社の民営化を行い、民間の投資による設備の増強を図っている。現在では約50%の発電送電部門が民営化されている。

1992年末から1993年にかけて新電力法と付帯規則が施行された。この法令は国営会社の給電システムと民間会社との関係を明確にしたものであり、電力供給体制の集中を排除し、規則を緩和して、競争原理を導入することであった。たとえば、送電部門では全発電業者と需要家との接続が自由化されている。この法律によって、発電、送電、配電部門の3部門をそれぞれ独立した会社組織に置きかえ、発電、送電、配電の業者と需要家は自由契約を取り交わすことを可能としている。

1,000KW以上の大口消費者には、電力会社と自由に電力料を取り決めることを認可し、小口消費者には最低限の電力料金を保証することとした。

発電業者間では全電力系統の経済的運営を期すため委員会を結成し、それぞれの発電量を経済面から合理的に管理するシステムを作った。しかし民主化の流れの中で政府機関の役割も残されており、民間では取り上げ難い地方電力開発に力を入れ電力普及率向上を図っている。

たとえば、1993年までに約220のプロジェクトに1億2千万ドルを投入し、今まで電力の全くなかった地域に対して、電力供給を実施した結果、1995年には対象域内120万人に給電が可能となり、その地域での電化率50%となっている。これらプロジェクトに続いて、エネルギー鉱山省は、社会電化計画を策定して60ヶ所に小規模発電所を建設し50万人に給電するとしている。この様に商業ベースは民間、経済性に問題ある地域に対しては政府が対応する政策を打ち出している。

3) 電力開発計画

新規電力開発については原則的には民間は火力発電所の建設、政府は水力発電所及び送電線の建設となる。エネルギー鉱山省によると、今後の電力需要は年平均5%程度の割合で伸び、数年後には電力不足が見込まれるとしており、電力需要の増加に対応する電源開発が急務となっている。農村電化、銅鉱山への電力供給を目指したペルー南部のサンガバン水力発電プロジェクト(110MW)、中北部地域への電力供給の増強を目指したユンカン(パウカルタンポII)水力発電プロジェクト(126MW)等を建設中であるが、これらに加えて、民間資金を活用したIPP(Independent Power Producer)プロジェクトによって、発電能力を引き上げていくことで対応している。さらに、前述のように、カミセア・ガス田の開発による火力発電所の建設によって2000年には新たに約600MWの発電能力を増設する計画がある。

以下に水力発電ポテンシャルと流域別雨水量を示す。

表5 - 14 水力発電潜在量

電力	太平洋流域	大西洋流域	チチカカ流域	合計
理論上 (MW)	29,256.50	176,286.50	564.00	206,107.00
技術上 (MW)	12,604.70	45,741.70	-	58,346.40
設置済 (MW)	1,031.92	1,367.76	0.16	2,399.84
設置済量 / 技術上可能量 (%)	8.19	2.99	-	4.11
設置済量 / 理論上可能量 (%)	3.54	0.78	0.03	1.16

出所：ONERN, INEI

表5 - 15 流域別の水の利用性の分布

流域	面積 (km ²)	表面雨水量 (m ³ × 10 ⁶ /年)	比肩年間水量 (m ³ /km ²)
太平洋 (%)	279,689.00	34,624.60 1.69%	123,797.00
大西洋 (%)	956,751.00	1,998,751.70 97.81%	2,089,103.00
チチカカ (%)	48,775.00	10,171.90 0.50%	208,547.00
合計 (%)	1,285,215.00	2,043,548.20 100.00%	2,421,447.00

出所：ONERN

4) 電力分野の課題と戦略

エネルギー鉱山省によると、1994年、1995年の経済成長によって、1997年には絶対電力量が不足するとしている。即ち製造業の継続的拡大によって追加需要が予想されるためである。たとえば、鉱山業界が1996年から2003年に必要とする500MWの需要増に対応出来ない可能性が

あるなどである。電力の需要予測と新規発電所建設時期の調整は慎重に検討する必要がある。エネルギー鉱山省のまとめた課題と戦略では以下をあげている。

目標 1 電力分野における開発と自由競争原理を推進するための法体系の整備を急ぐ
戦略

電力開発認可に係る法整備
地熱発電開発法の整備
電力開発投融資法整備
発電用燃料の資金確保に係る基準の整備
地域電化の基準及び孤立遠隔地域開発基準作成

目標 2 発電・送電・配電における国内、国外、私企業の指定、他の競合性のある投資促進
戦略

エレクトロ・ペルー、エレクトロ・リマ社の民営化の推進
民営化の過程において需要に適應する発電量への投資促進
電力情報センター（CIDE）の設立
発電・送電・配電への租借権設定
総合的エネルギー戦略の策定
中期電力計画のアップデート化

目標 3 発電所の改修、リハビリによる発電力の強化
戦略

日本の協力による水力発電所 6ヶ所のリハビリ
地熱発電潜在力再評価の完結

目標 4 地方、遠隔地電化普及の強化
戦略

IDB、その他機関から 220 百万ドルの借款取付
チンタヤ、ソカバヤ間送電線建設、中央～北部間送電線工事の着手
次の建設工事の完成
 高压送電線 560KW の建設
 中圧送電線 1,500KW の建設
 16 小水力発電所建設、102 発電機設置
IDB の借款による 57ヶ所の電化地域開発計画の完結
カラナ地熱発電所建設、サンギヤバン第 2 水力発電所建設

目標 5 エネルギー源の効率的適正利用の推進
戦略

遠隔地域での太陽光発電、リベルタ県の風力発電計画の実施
電力ピーク・カット策の検討
北部、中央部接続システムの検討

5) 日本による協力実施現状

日本が行った協力実績（無償）としては以下のものがある。

1984年 エネ川水力発電開発計画 F/S

1991年 地方水力発電所復旧計画（4.72億円）

1994年 第二次水力発電所復旧計画（5.52億円）

現在ペルー国南部アリコタ湖水力発電改修 B/D 調査を実施中である。

有償資金協力の実績として

1971年 送電線及び変電所建設計画（54.0億円）

1976年 送電線及び変電所建設計画（15.0億円）

1979年 開発資機材借款のうち送電線関係（56.99億円の一部）

6) 協力の方向性

基本的には5 - 2、(2)の4)の電力分野の課題と戦略に従って、2008年に至る電力需要予想に対応したプロジェクトへの協力が必要である。その他で重要なのは、水力、石油による発電以外に太陽光、風力、地熱、バイオガスによる発電技術関係の技術協力であり、中でも太陽光については、農村地域の教育、保健施設において、利用促進に係る協力ニーズがあると思われる。

小水力発電所建設、復旧計画の調査は過去において実施されて来たが将来も協力の対象となるであろう。

又、アリコタ湖の水量減によって、発電所の操業が危機に陥っている現状からこれへの早期調査は緊急である。これらの調査は将来無償資金協力へとつなげて行くことが望ましい。

(3) 石油・天然ガス

1) 石油・天然ガスの現状

ペルー国は1863年以来石油の生産国となり、累積生産量は約19億バレルになる。1988年までは輸出国であったが、その後、新しい油田開発のおくれなどにより生産量が国内需要をカバー出来ず石油輸入国へと転じた。現在国内需要14万バレル/日に対し生産量12万バレル/日であり年間約730万バレルの不足となっている。

1900年代初頭ペルーの石油生産は北部海岸地帯のタララ地域に集中し民間企業としてベルコ、国際石油、シエヴロン社などがあったが1968年末には、これらが殆ど国有化されている（軍事政権開始時期）。

これまでは主として北部海岸域、東部アマゾン森林域で開発されていたが現在は南部域にも開発が進み、新たな石油埋蔵量の確認が進んでいる。然し確定埋蔵量は1981年9億バレルから1991年3億5,000万バレルへと減少し、探鉱による総量の確認が現在の最大の課題である。長年に亘る国営企業の独占は1993年の炭火水素法26221号の公布によって開発が自由競争に移行し、これにより従来ペトロ・ペルー社による経営が民間資本の参加によって行われることとなった。

この法律により石油の開発、生産に係る契約にはペトロ・ペルー社に代わりペルー・ペトロ社

が創設され、業務を担当することとなって石油産業は復活の兆しをみせている。一方天然ガスの生産も、石油と同じ傾向を辿っている。

1993年に米国メープル・ガス社が東部アマゾン流域で生産を開始しているほか、最近米国シエル社も中断されていたカミセア・ガス田のF/S調査を開始することで現政府と合意している。

1983年にシエル社はクスコ県にある200万ヘクタールの鉱区で2つのガス田を発見し、各々サンマルティン、カシリアと命名したが、その後ミパヤ鉱区を加えて、カミセアと呼んでいる。1996年現在確定埋蔵量16兆6千億立方フィートのガスと4億500万バレルの液化天然ガスが確認されており、開発はシエルとモビル石油のジョイント・ベンチャーで行い約27～28億ドルの投資が見込まれている。

ガスの生産が開始されれば、2～3万バレル/日の輸出国になり派生する生産物と合わせて、ペルー国に対する経済的インパクトは大きい。

現在操業中のその他石油企業はペトロアンデス(ペルー)、マーフィー(米国)、コスタム(米国)、グレート・ウエスタンリソース(米国)、YPF/キンターナ(米国、アルゼンチン)であり、天然ガスではペトロテックとペトロ・ペルー社がある。

表5 - 16 石油および天然ガス生産量推移

年	石油 (1000バレル)	天然ガス (100万立方ft)
1980	71,356	51,475
1985	68,788	47,221
1986	64,800	50,015
1987	59,730	49,794
1988	51,717	46,947
1989	47,597	39,782
1990	47,049	38,831
1991	41,898	35,726
1992	42,298	46,400
1993	46,096	46,000

出所：エネルギー鉱山省の資料より作成

表5 - 17 地域別の原油埋蔵量

地域	埋蔵量			予想総埋蔵量
	確定埋蔵量	推定埋蔵量	予想埋蔵量	
コスタ	90,995	182,937	364,910	638,842
ソカロ(陸棚)	83,987	47,320	518,125	649,432
セルバ	187,582	136,406	1,968,253	2,292,241
シエラ		45,000		45,000
合計	362,564	366,663	2,896,288	3,625,515

出所：XXXIII Conferencia Anual de Ejecutivos, CADE 95

表5 - 18 石油の地域分布

コスタ	ソカロ（陸棚）	セルバ	シエラ
トゥンベス・プログレス タララ セチュラ モケグア ランコネヌ	トゥルヒーリョ サラベリ リマ ピスコ モリエンド	マラニョン マドレ・デ・ディオス サンチャゴ バガァ ワリヤガ エネ	チチカカ

出所：XXXIII Conferencia Anual de Ejecutivos, CADE 95

2) 開発計画

フジモリ政権の基本政策は、探鉱強化によって石油・天然ガスの確定埋蔵量を増やすこと、石油、ガス既存プラントの近代化による生産コストの低減である。現在のペースで石油消費が進めば石油は9年で枯渇するとも言われ、埋蔵量を保持するには年間1億8千万ドルの探鉱開発量が必要と試算されている。

新旧企業を含めて石油、ガスの探査のための投資約束額は2000年までに110ヶ所以上の探鉱ボーリングに約4億8千万ドルであり、58%が東部森林地域、30%が大陸棚、12%が他の国内地域へ割り当てられるとしている。新規投資見込額、ボーリング成功率、予想総埋蔵量などを勘案すれば2000年には1日156,000バレル即ち1994年の採掘量の22.6%増に達するであろうと予想している。

生産強化のための原油の精製、商品化を独占していたペトロ・ペルー社を一部を残して民営化し効率的で競争力のある石油産業へと転化することを目指している。

ペトロ・ペルー社の資産は主要7現業部門と2次19部門に分割され現業部門は民営化された。カミセア・ガス田開発計画は5 - 2、(3)の1)に述べた通りである。

表 5 - 19 ペトロ・ペルー社の民営化の概要

民営化対象	場 所	初期の譲渡率 (%)
ユニット1. 石油精製所		
La pampilla	リ マ	60% (1994年)
Talara	タララ	60% (1997年2月)
Iquitos	イキトス	0%
Conchan	リ マ	100%
ユニット2.		
X	コスタ北部	60%
8 / 8x	セルバ北部	60% (1996年)
ユニット3. ノル・ペルアーノ パイプライン	北 部	0%
ユニット4. 販売基地及びプラント	沿岸部	100%
ユニット5. パリニャス及びベルドゥン ガスプラント	タララ	100%
ユニット6. 発電所 (ベルドゥン、パリーニャマラカス)	タララ	100%
ユニット7.	リ マ	100%

出所：Apoyo Consultoria S.A.

3) 関連法規

炭化水素に関する基準法は1993年8月に公布され、新規投資のための枠組を定めている。主要内容は以下の通りである。

あらゆる形態の独占を排除し、商業化と輸送の各段階で自由化する。即ちペトロ・ペルー社の法的独占を廃止する。

私法上の法人としてペルー・ペトロ社を設立。

一つの探査、開発契約への割り当て鉱区数の制限徹底。

探鉱開発契約にライセンス型、サービス型の2つを定める。

報酬と石油採掘料の算定を "R" なる企業収支比率により行う。

探査期間は7年契約最大有効期限を石油30年、ガス40年とする。

大統領令によって共通の税体系を定める。探査輸出に必要な見本の輸入は免税とする。

4) 課題と戦略

エネルギー鉱山省のまとめた課題と戦略は以下である。

目標1 埋蔵量を増加し経済的採算ベースを引下げる

戦略

確定鉱量増のため個人企業による探鉱投資の促進

カミセア・ガス田開発計画をフィージブルなものとする

目標2 自由競争によって技術及び商業力の強化を図る

戦略

精油所への投資強化で化石燃料の自足度高める

石油液化天然ガスの自由市場化とそれによる競争力の強化

目標3 法令の管理部門として石油総局の強化を図る

戦略

石油総局の情報システムを完備

契約により業務を現地にはりつけ監査を強化する

上記業者の能力評価徹底

石油基本法につきペンディング中の法手続マニュアル整備

目標4 CAREの融資によりエネルギー総局の能力強化

戦略

石油総局とペルー・ペトロ社職員の教育徹底

石油総局により国内外大学への研修生派遣

5) 日本による協力実績現状

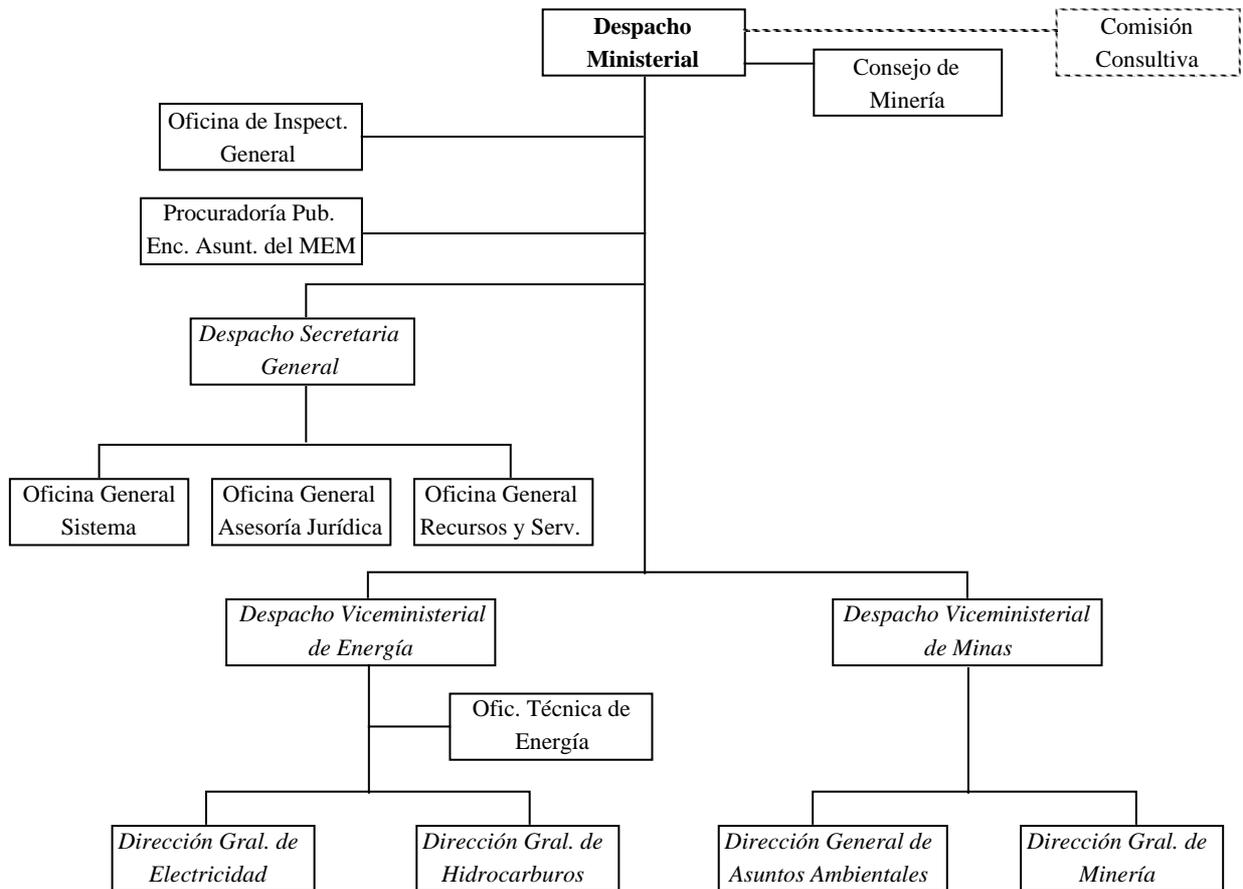
石油、天然ガス分野における協力の実績はなく、現在も全体的な協力案件は出ていない。

6) 協力の方向性

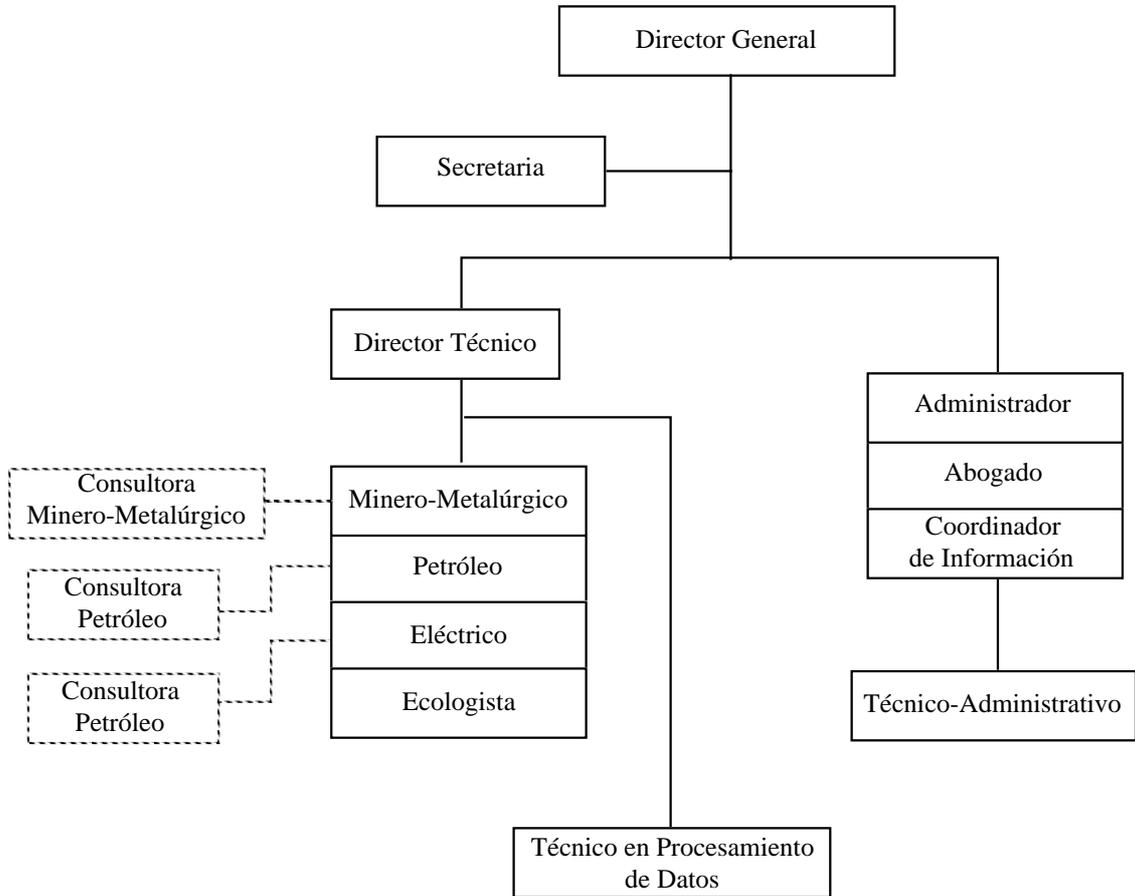
エネルギー鉱山省の出している課題と戦略に沿って、協力すべきであろうが、民営化に移行後は協力の範囲が限定され、協力分野の選択が困難になるものと考えられる。

探査技術移転等は有力な協力分野として残るであろう。

Fig 5 - 1 Organograma Estructural del Ministerio de Energía y Minas



☒ 5 - 2 Ministerio de Energía y Minas Dirección General de Asuntos Ambientales



参考文献

- アジア経済研究所（1996年）『ペルーへの経済協力の方向』
- 外務省（1996年）『わが国の政府開発援助』
- 金属鉱業事業団（1995年）『海外鉱業情報』、9月
- 金属鉱業事業団（1995年）『海外鉱業情報』、11月
- 金属鉱業事業団（1996年）『海外鉱業情報』、1月
- 金属鉱業事業団（1996年）『海外鉱業情報』、11月
- （財）国際開発センター（1995年）『経済協力計画策定のための基礎調査』
- 国際協力総合研修所（1990年）『国際協力研究』、10月
- 日本輸出入銀行（1997年）『海外投資研究所報』、5月
- ペルー国エネルギー鉱山省（1994）Plan Referencial de Minería、11月
- ペルー国エネルギー鉱山省（1995）Plan de Gestión
- Economy Publications（1996）London.
- CONFIEP（1995）The Peruvian Enterprise Project.
- Mining Journal Books（1995）Mining Annual Review.

第6章 インフラストラクチャ

6 - 1 現状と課題

(1) 運輸交通

1) 概要

ペルーに於ける運輸交通関連の主要指標は以下の通りである。

表6 - 1 運輸交通関連の主要指標 (1995年)

空港数 (定期航空便)	31空港
港湾数	26港
幹線道路延長	73,384Km
自動車1台当りの人口	28人
鉄道 (公社) 延長	標準軌道 1,279.4Km 狭軌軌道 300.8Km (クスコ~キラバンバ)

ペルーの運輸交通ネットワークは、主要な地上交通網を中央、南部、北部の3つに大きく分けることができる。第一は、首都圏から山岳地帯にのびる道路と鉄道による中央輸送回廊、第二はペルー南部の港湾であるイロ・マタラニから北上してアレキパ~フリアカからチチカカ湖畔のプーノに至る道路と鉄道により形成される南部輸送回廊、第三はペルー北部の港湾であるパイタとアンデスの東斜面に位置するタラポトを結ぶ道路による北部輸送回廊である。(図6 - 1)

旅客流動を見ると、太平洋岸を南北に縦断するパン・アメリカン・ハイウェイが大動脈としての役割を果たしているのが顕著である。他にリマからワンカヨに至る道路、及びマタラニからキラバンバに至る鉄道による旅客流動量が多い。航空輸送は、国際線についてはリマがペルー国内のみならず南米の玄関として、また国内線については地形的条件を克服する輸送手段として重要とされている。(図6 - 2)

国内の貨物輸送のモード別輸送量分担の推移は以下のとおりで、過去9年間で他の全ての輸送手段のシェアが減少する中で、道路輸送のみが33%から71%まで大幅に増加し、海運・河川に代わり国内貨物輸送の主要モードとなっている。

表6 - 2 国内貨物輸送におけるモード別輸送量分担

(単位:1,000t、%)

年	鉄道	道路	航空	海運・河川	計
1983	3,444 (8)	14,379 (33)	137 (0.3)	25,900 (59)	43,723 (100)
1988	3,662 (6)	20,208 (36)	113 (0.2)	32,343 (57)	56,350 (100)
1992	3,155 (4)	64,184 (71)	58 (0.1)	22,543 (25)	89,940 (100)

出所：MTCVC

図 6 - 1 運輸交通ネットワーク

(航空)
(道路)
(鉄道)

図 6 - 2 旅客流動図

運輸分野を統括する政府組織は、運輸・通信・住宅・建設省(MTCVC ; Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción) である。同省の中に運輸分野の担当である運輸次官室 (Vice - Ministerial de Transportes) が、通信分野、住宅・建設分野の次官室と並んで設置され、運輸次官室の下には運輸部門を担当する陸上輸送、道路、航空、水運の4総局が置かれている。

2) 道路

ペルーの総道路延長は約7万 km で、そのうち舗装されているものは11%にすぎず、70%の道路は未舗装のままである。幹線道路の整備は国が担当しており、総延長の22%を占める。それ以外は地方自治体の管理となっている。県道は21%を占め、そのほとんどが砂利道であり、舗装道路は少ない。残りの57%はフィーダー道路として分類され、大部分が土道である。

表6 - 3 道路延長と整備状況 (1995 年)

(単位 : km)

国道	16,513 (22%)	舗装	7,910 (11%)
県道	14,331 (20%)	簡易舗装	13,547 (18%)
地方道	42,540 (58%)	未舗装 (土道等)	51,927 (71%)
合計	73,384 (100%)	合計	73,384 (100%)

国道に関しては、1990年には44%が劣悪な状態であったが、1995年には23%に改善された。これは主にパン・アメリカン・ハイウェイ (3,050km) の修復によるものである。今後は内陸部を通る東西の幹線道路の整備が主要な課題である。

表6 - 4 国道の整備状況 (1990 年 / 1995 年)

(単位 : km)

1990年	総延長	良好	通常	劣悪
アスファルト舗装	5,740 (37%)	1,394	1,985	2,361
簡易舗装	6,958 (44%)	489	3,928	2,541
未舗装 (土道等)	2,994 (19%)	0	992	2,002
合計	15,692 (100%)	1,883 (12%)	6,905 (44%)	6,904 (44%)

1995年	総延長	良好	通常	劣悪
アスファルト舗装	6,096 (37%)	4,077	1,232	787
簡易舗装	6,843 (41%)	925	4,687	1,231
未舗装 (土道等)	3,574 (22%)	0	1,785	1,789
合計	16,513 (100%)	5,002 (30%)	7,704 (47%)	3,807 (23%)

出典 : MTCVC

ペルーにおける幹線道路網は図6 - 3のとおりで、海岸地帯を走るパン・アメリカン・ハイ

ウェー、海岸地帯と内陸部を結ぶ道路、シエラの縦断道路から構成されている。道路交通の流れは、パン・アメリカン・ハイウェイとリマ周辺に集中しており、リマ周辺では日交通量が5,000～9,000台となっている。セルバについては、アクセス道路のない都市が存在し、シエラへのアクセス道路も不十分である。

自動車保有台数は1990年の61万台から1995年の86万台へと急増している。なお、1995年における自動車保有率は人口100人当たり3.6台であり、わが国の1/14の水準にある。

3) 空港

ペルーの国土面積は日本の3.4倍あり地形も複雑なため、国の発展における航空の重要性は高い。ペルーには306の空港があり、そのうち国営が60空港、公営企業または私企業が管理運営する地方空港が246空港である。

国営60空港のうち31空港には民間の航空会社による国内定期便が就航している。また、国際空港としては、アレキパ、チクラヨ、クスコ、イキトス、リマ - カジャオ、ピスコ、プエルト・マルドナード、プカルパ、タクナ、トゥンベスの10空港が、国際民間航空機関(ICAO)の規則に従って国際民間航空運行に供用している。国営空港の管理運営はCORPAC(空港公団)が行っている。図6 - 4に主要空港の位置を、表6 - 6に主要空港の施設及び利用状況の概要を示す。

地方空港は、公営企業(市町村、地域住民、国防省)が管理・運営する114の空港と、私企業(鉱山、農業、石油などの企業)が管理・運営する132の空港とに分けられる。

離着陸回数、航空旅客数、貨物量の推移は以下のとおりで、治安の安定と経済の回復とともに航空需要も大幅に回復してきている。

表6 - 5 航空輸送状況の推移(1990～1994年)

	1990	1991	1992	1993	1994
離着陸回数(回)	133,307	144,653	153,409	157,757	169,966
航空旅客数(千人)	3,682	3,228	3,251	3,710	4,847
貨物量(トン)	58,728	70,503	64,921	60,504	75,888

リマ空港は、国際線も含めてハブ空港の役割を果たしており、国内定期便のほとんどはリマを起点または終点としている。地方空港も基本的には当該地域とリマを結ぶ機能を果たしている。1995年のリマ空港における国際線旅客数は151万人、国内旅客は217万人で1994年に対しそれぞれ16%と13%と大幅に増加している。

路線別の航空旅客数(1994年)は、リマ - クスコ間が34万人、リマ - アレキパ間が24万人、リマ - トルヒーヨ間及びリマ - イキトス間が各17万人となっている。

国内定期便の運行は11社の民間航空会社により行われているが、いずれも1960～1970年代製の古い機材を使用しており、近年大事故は起きていないものの安全性が確保されているとは言い難い。国際線は、ペルー航空およびFaucett航空以外に外国の航空会社28社が就航している。

図 6 - 3 幹線道路網図

図 6 - 4 主要空港の位置図

表 6 - 6 主要空港の概要

ペルーの航空行政は、運輸・通信・住宅・建設省（MTCVC）が所掌しており、その内部部局である航空総局と、同省監督下の国営ペルー空港・商業航空公社（CORPAC）が管理を行っている。地方空港に関しては地方政府と私企業によって運営されている。航空総局は、航空政策・法令の策定、航空管制、運航管理、安全対策、空港整備（ターミナル・ビル、滑走路等の大規模施設）等を行っている。CORPACは空港の管理、空港施設のインフラの整備・改善（ターミナル・ビル、滑走路等の大規模施設を除く）を行っている。

近年運用の許可を得るための手続きや条件の自由化を定めた法令により、CORPACのサービスの自由化、料金規制の撤廃、航空機輸入の際の登記局への許可手続きの廃止が実施され、運用許可手続きの迅速化、簡素化が図られた。この結果、航空運輸が活性化され、新たな航空路も生まれた。また、駐車場、売店、レストラン等の付帯施設は、民営化等により大幅なリストラが図られた。

4) 鉄道

鉄道網はペルー国鉄道公社が管理する3つの一般路線、鉱山公社と民間鉱山会社が所有する専用路線、ならびにリマ首都圏に現在建設中の都市内大量旅客輸送を受け持つ路線からなる。

鉄道建設は19世紀の後半の特別法令の下に進められ、国有鉄道として運営されていたが、1972年に、経済・管理面での自主性を重んじた法人格を持つ公共企業体となった。その後、1981年には国が株式の全額を所有する国有鉄道公社となった。

ペルー国鉄道公社はリマに本社をおき、3つの鉄道に分けて管理している。各鉄道が管理する路線は以下の通りで、その路線網図を図6-5に示す。

表6-7

鉄道	本拠地	路線
中央鉄道	リマ	カヤオ～リマ～オロヤ～パチャカヨ～ワンカヨ～ワンカベリカ
南鉄道	アレキパ	マタラニ～モジェンド～ラホヤ～アレキパ～フリアカ～プーノ フリアカ～クスコ、タクナ～アリカ、プーノ～グアキ（連絡船）
南東鉄道	クスコ	クスコ～キラバンバ

各鉄道毎の貨物旅客別輸送実績は表6-8のとおりで、旅客数については1990年から1993年で半減している。

ペルー鉄道公社は、区間によって2つのゲージを使っており、西海岸から建設が進められた地域では標準軌（1,435mm）が使われているが、山岳地帯の急峻な谷間では、一般的な狭軌（1,067mm）よりもさらに狭い914mmの狭軌を使用している。線路延長は、標準軌が1,279.4km、狭軌が300.8kmで、合計1,580.2kmである。線路保守状況は必ずしも良いとはいえず、現在の貨物・旅客の輸送には耐えているが、輸送量の増加等に対応することは困難である。

ペルー国鉄道公社は1990年までは黒字であったが、フジモリ政権により市場競争原理が導入されてからは、特に貨物輸送において道路輸送との競争となり、運賃の決定をまかされた鉄道公社は値下げを行い、その結果、経営が悪化した。鉄道公社の収支は表6-9のとおりで、各公社とも1991年に大幅な赤字となっている。その対応として、世銀のプログラムによる改善計

図 6 - 5 鉄道路線網図

表 6 - 8 鉄道輸送実績 (1990 ~ 1993 年)

表 6 - 9 鐵道公社収支一覽

画で要員の削減に努めているが、収入減をカバーするには至っていない。特に貨物輸送が収入の大部分を占めていた中央鉄道と南鉄道は、大幅な値下げによる収入の落ち込みが顕著で、人件費の削減後も大幅な赤字を続けている。運賃を下げた分、輸送量を増加させることができれば経営は改善されるが、そこまで必要な設備も十分持ち合わせていないのが現状であり、健全な経営を行える体質に改善する為には政府の援助が必要と思われる。また、政府としては鉄道輸送の運営を民間に引き渡す意向を持っているが、そのためにも経営の改善が急務となっている。

5) 港湾

ペルーの商業港は公共港湾と各種企業が運用する専用港湾に区別され、1995年時点で公共港湾が16港、専用港湾が6港、その他オイルバース荷扱い専用港（施設）が4港の計26港湾が存在する。太平洋側には主要港湾のカヤオ港がリマ市に隣接してあるのをはじめ各海港が位置している。チチカカ湖においてはボリビアとの間で水上交通が行われ、湖水港のプーノ港がある。アマゾン地域では各都市が孤立しており空路とともに河川交通が重要な役割を担っており、イキトス港をはじめとする河川港がある。主要港湾の位置図は図6-6のとおり。

16の公共港湾の施設・設備の状況に応じ以下の通り区分している。

表6-10

主要港	海港	一級港湾	カヤオ港
		二級港湾	サラベリ港、チンボテ港、ジェネラル・サン・マルティン港 マタラニ港
		三級港湾	パイタ港、イロ港
	河川港	三級港湾	イキトス港
小港	海港	四級港湾	エテン港、パカスマヨ港、チカマ港、スベ港、ワチョ港
	河川港	四級港湾	ユリマグアス港、プカルパ港、マルドナード港

主要海港の取扱量の推移は以下のとおりで、カヤオ港が主要海港の約7割を占めている。

表6-11 主要海港の取扱量の推移（1990～1994年）

（単位：トン、％）

港湾	1990	1991	1992	1993	1994	平均伸率
パイタ	402,361	330,048	308,876	278,709	509,064	6.1
サラベリ	497,025	558,595	374,223	430,151	556,518	2.9
チンボテ	627,126	547,485	548,182	708,656	1,331,386	20.7
カヤオ	5,143,289	6,547,301	6,865,381	6,871,439	8,622,226	13.8
サン・マルティン	295,543	480,953	382,709	741,011	775,863	27.3
マタラニ	442,039	552,136	631,537	657,047	758,778	14.5
イロ	39,712	96,218	121,352	166,031	170,963	44.0
総計	7,447,095	9,112,736	9,232,260	9,853,045	12,724,799	14.3

出所：MTCVC

図 6 - 6 主要港湾の位置図

各港においてコンテナ化が進められており、1990年の7.6万TEUから1994年には22.5万TEUへと急増している。1994年の港湾別コンテナ取扱量はカヤオ港が20万TEUと全体の9割弱を占め、他にパイタ港が2万TEU、イロ港が4千TEU弱を扱っている。今後一層のコンテナ化への対応が重要な課題とされている。

港湾に関する行政は、運輸・通信・住宅・建設省の中の運輸次官室の下にある4総局のうち水運総局が担当する。公共港湾の管理運営に関しては、水運総局が所管するペルー港湾公社(ENAPU)が行う。ENAPUは独立採算の組織で、政府からの補助金なしで港湾施設の改修・維持をすべて自己資金または借入金で行っている。民営化の流れの中で、港湾においてもENAPUを解体し、各港湾の使用経営権を民間に移行することが検討されているが、実施においてはENAPUの解体方法、入札業者にとっての採算性(入札に際して政府は港湾の整備計画を条件としたいとのこと)、民営化後の各種基準の整備等、数々の課題が予想される。

(2) 上下水道、電気通信

1) 上下水道

上水道に関しては、太平洋岸地域において降雨量が少ない上に人口集中が進んでいることにより水不足が深刻な問題となっている。1994年の全国での上水道普及率は58%である。都市部における普及率は1981年の77.1%から1993年には82.3%に増加した。全国の人口の約30%を占めるリマ・カヤオ首都圏での普及率は74.4%であるが、設備の老朽化により漏水率は31%に上り、無収水率(水道メーター不設置等により収入が得られない割合)も47%に達している。また、普及率における都市間格差は非常に大きく、例えばタクナが93%に達しているのに対し、ウカヤリでは43%しか普及していないといった状況である。

一方下水道に関しては、1994年における全国の普及率(下水管渠により回収している率)は42%である。都市部での下水道普及率は高いが、下水処理が不十分で、管渠のみで無処理のまま海、湾、川、乾燥地帯へ放流しているか、または簡易処理だけで放流している。処理場を有していても発生下水水量に対する処理能力が不十分で、施設内容、運転管理も十分とはいえない。リマ・カヤオ首都圏の下水道普及率は71.6%と高いが、集水後の汚水の95%は未処理のまま放流されており、沿岸の海水の汚染が近年問題となっている。下水道施設の老朽化も進んでおり、漏水による地下水汚染、下水の路上溢水、未処理下水の河川への流入等により、地域住民の衛生環境の悪化を招いている。特に、1991年から1992年には都市部周辺においてコレラが蔓延し、患者数は1991年に約8万4千人、1992年に約4万7千人に上った。コレラ以外の水系伝染病の発生率も全国的に高い比率となっており、整備改善が強く望まれる。

上下水道に関する組織については、1994年の水道・衛生サービス法の制定に伴い全国衛生監督局が大統領府の直轄下に設置され、大統領府(インフラ担当局)が全国の上下水道サービスの主務官庁となっている。上下水道の施設計画、施工、管理、運営等の業務は以前は市が実施していたが、民営化の方針により全国に約40社ある上下水道公社が実施の役割を担っている。リマ首都圏の上下水道事業を担うリマ上下水道公社(SEDAPAL)は大統領府の直轄下に置かれている。

ペルー政府による上下水道の施工・管理等への投資は1990年まで行われてきたが、それ以降の投資は行われておらず、公社が全ての資金調達を行う必要に迫られている。政府は公社に対する資金融資の形で支援を行っている。大統領府には国家上下水道プログラム（PRONAP）が置かれ、全国の上下水道公社に対する資金融資業務および公社の運営改善等のための調査業務を担当している。

2) 電気通信

電話は全国で約64万回線（1993年）あるが、そのうち42万回線（65%）はリマ首都圏に集中している。電信電話は、リマの地域電話を受け持つペルー電話会社（CPT）と、地方に於ける地域電話、国内長距離電話及び国際電話を受け持つペルー電話公社（ENTEL）により運営されていたが、1994年5月に両社とも民営化が実施され、テレフォニカ・デル・ペルー社（スペイン資本等）に経営権を譲り、その後1994年12月にペルー電話会社に吸収合併された。

電話整備状況は、民営化により固定電話の回線数が3年間で倍増し、新規電話の敷設の際の待ち時間は1993年の70ヶ月から1996年の1.5ヶ月へと大幅に短縮する等、サービスは大幅に改善された。

表6 - 12 電話整備状況

サービス	1991	1992	1993	1994	1995	1996
固定電話						
回線数	585,864	604,603	664,989	759,191	1,088,176	1,234,432
100人あたり回線数	2.7	2.7	2.9	3.3	4.6	5.2
新規電話の設置待ち時間（月）	81	73	70	33	5	1.5
有料電話						
回線数	8,050	9,108	8,032	13,199	24,580	101,010
移動電話						
回線数	12,479	21,140	36,625	48,523	75,068	107,721

出所：テレフォニカ・デル・ペルー社、ただし1996年は6月末時点のデータ

6 - 2 開発政策、計画

(1) 運輸通信政策

第1次フジモリ政権の主要な運輸政策は（1）運輸インフラの維持・補修の重視（2）効率的且つ経済的な輸送サービスの提供（3）交通分野における競争原理の導入（4）政府部門には相応しくない機能の民間部門への移行、の4点であった。具体的には、運輸部門の料金設定に関する規制の廃止、民営化や民間参加への改革が実施されるとともに、1990年からは国庫による第一期緊急プログラムにより道路、橋梁、空港のリハビリが実施された。その後第二期緊急プログラムとして米州開発銀行、世界銀行等国際機関の支援のもと重要な道路、橋梁、空港の整備がなされ、主要プロジェクトとしてはパン・アメリカン・ハイウエーのリハビリが実施された。

第2次フジモリ政権の発足にあたってフジモリ大統領は、1世紀半にわたってなおざりにされてきた交通・通信網改善政策を継続・推進することに大きな努力を傾注すること、地方の発展が土台となった国家建設が急務であること、を議会でのメッセージとして述べた。

このメッセージをうけて、当時のコルドバ首相は所信表明演説において、政府計画の柱としての貧困対策の重要性を指摘し、2000年までに最貧困層を50%削減することを目標として掲げ、山岳地帯及びアマゾン源流地域における村落に重点をおいた生産向上のための投資を中心とする社会政策を施行する、と述べた。社会基盤整備に関しては、地方開発を進めるにあたり今後5年間インフラ整備に重点を置き、道路、空港、港湾、電化、上下水道、学校、厚生施設等の公共事業を優先させて整備していくことを明らかにした。

フジモリ政権成立以前までは国家・地域開発計画を担当する国家企画庁(INP)が存在していたが、これは第1次フジモリ政権によって解体された。従って、その後国家・地域開発計画を担当する官庁は存在せず、地域開発プロジェクト関連では、緊急性のあるもののみを実施する国家開発庁(INADE)しか存在していない。第二次フジモリ政権は、未だに国家企画庁ないしは類似の機関を復活させようという考えはもっていない。なお、地域(地方政府)と中央(政府)との関連は大統領府が調整する任務をもっている。

民活に関しては、1996年の行政立法により民間コンセッション振興委員会(PROMCEPRI)が創設され、コンセッション分野でのインフラ整備と公共サービス事業に対する民間投資の振興を担う唯一の機関となった。

(2) 運輸部門整備プログラム

第2次フジモリ政権における運輸部門の中期整備プログラムは1995年8月に開始された。その目標は1996 - 2005年の長期計画の前半(1996 - 2000)を対象とし、道路、航空、港湾部門のプロジェクトを含む運輸部門の統合的な近代化を図ろうとするものである。

1996 - 2005年の長期計画における投資計画は総額80.9億米ドルで、年度毎の投資計画は以下のとおりで、道路・橋梁への投資が84%を占めており、国内輸送の主要モードである道路交通に対して優先的に投資する方針が明確である。

表6 - 13 1996 - 2005年の交通インフラ投資計画

(単位: 百万米ドル)

	合計	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
道路・橋梁	6,834	668	663	757	667	714	710	777	689	591	598
鉄道	61	42	19								
空港	300	15	20	30	30	30	30	30	30	40	45
港湾	320	5	20	30	30	40	40	40	40	40	35
その他	575	52	52	52	52	52	52	52	52	82	77
合計	8,090	782	774	869	779	836	832	899	811	753	755

出所: MTCVC

ペルー政府は1994年、1995年と毎年約107百万ドルにおよぶ投資を自己資金によって行っており、今後もそのレベルの投資がなされるものと思われる。自己資金以外には、米州開発銀行、世界銀行、アンデス開発公社（CAF）、日本政府、ドイツ復興金融公庫（Kfw）等の資金を使って整備することを予定している。

6 - 3 援助動向

（1）道路

第1次フジモリ政権では米州開発銀行の融資によるパン・アメリカン・ハイウェイのリハビリをはじめ米州開発銀行、世界銀行等の支援のもとに重要な道路が整備された。（図6 - 7）

1996年～2000年の中期道路網整備プログラムにおいては、沿岸部と内陸部をつなぐ道路、内陸部を南北に走る道路のリハビリを行い、図6 - 8に示す基本環状道路を整備することを目的として実施されている。さらに、アマゾン地域の開発道路、近隣諸国との国際接続道路についても、今後の国家開発の方向性との関連から重視されている。援助にあたっては、北部を世界銀行が、南部を米州開発銀行がそれぞれ実施を進めており、OECDはそれらに協調融資を行う形で支援を進める方針を取っている。

主な援助としては1996年にOECDと米州開発銀行、またはアンデス開発公社（CAF）との協調融資により地方幹線道路修復整備事業（Ⅰ）が実施されている。これは南部の貧困地域の経済活性化及びボリビアとの交易促進を目指しており、具体的にはクスコ - アバンカイ、ユラ - サンタルシア、フリアカ - デスアグアデロ、デスアグアデロ - サンタロサの4区間で総延長613kmの道路修復整備が行われる。総費用は約219億円であり、うちOECD分は164億円である。

さらにOECDは1997年に地方幹線道路修復整備事業（Ⅱ）として、北部のチクラヨ - チョンゴイア及び南部のアバンカイ - チャルアンカの2区間で総延長180kmの道路修復整備に対し92億円の融資を実施している。

日本の無償資金協力では1995年に道路建設機材整備工場設備改善計画（7億円）が実施されている。

日本関連以外の援助として、農村道路整備プロジェクトを米州開発銀行、世界銀行、ペルー政府が総費用4億ドルを分担して、北部および南部の最貧6県（アンカシュ、アプリマック、アヤクチョ、カハマルカ、クスコ、ワンカベリカ）の2,900kmを対象に実施している。このプロジェクトはローカルの技術を採用し、建設には地方政府が参加し、農村の労働力を集約的に使用する住民参加型のアプローチをとっている。

（2）空港

リマ国際空港については、世界銀行による運輸復旧プロジェクトにおいて滑走路補修計画が実施されている。

今後の計画として、1997～2006年における全国空港将来計画が航空総局により策定された。この中では空港を国際空港、国内空港、地方空港の3つに分け、それぞれ以下の目標を達成するこ

図6 - 7 幹線道路リハビリ・プロジェクト

図 6 - 8 ペルー基本環状道路

とを目指している。

- 国際空港の滑走路の舗装を 100%改善すること。
- 国内空港の 29%がリハビリ、53%が改善され、また 4 空港が建設されること。
- 地方ならびに統合飛行場の 22%が改善され、また 8 つの飛行場が建設されること。

同計画による総投資額は9.5億ドルで、2001年までには5.3億ドルを投資する計画であり、海外からの資金調達（米州開発銀行、世界銀行、日本政府、韓国政府等）の手続きを行っているとのことである。なお、国内空港について予定されている整備内容は次のとおりである。

表 6 - 14

空港改善	カハマルカ、イロ、フアンファイ、リオハ、タラボト、ティンゴ・マリア トゥルヒーヨ、アンダウアイラス、アンタ、チンボーテ、ハエン、トカチェ
空港リハビリ	アヤクーチョ、フリাকা、ピウラ、チャチャポヤス、ユリマグアス、タララ
新空港建設	ウアヌーコ、フニン（ブージェ・デ・マンタロ）、ナスカ、オサバンパ

(3) 鉄道

世界銀行による運輸復旧プロジェクトにおいて、カナダのコンサルタントの調査結果に基づき中央、南、南東鉄道を対象にアレキーパ - クスコ - マチュピチュ - キラバンバ間の線路及び機関車のリハビリを含む援助（35百万ドル）が1994年より実施されている。

(4) 港湾

1995年にOECDの融資（166億円）によりカヤオ港整備事業が実施されている。この事業はコンテナ埠頭1バース、穀物埠頭1バースを含み、総事業費221百万ドルである。この事業の実施にあたっては、1983年にJICAによりマスタープランが作成され、その後1992年にENAPUによりF/Sが実施されている。

(5) 上下水道

1995年にOECDと世銀との協調融資によりリマ - カヤオ上下水道整備事業（OECD分84億円）が実施されている。また、1996年にはリマ近海の海洋汚染防止と貧困地域の衛生環境改善を目的としたリマ南部下水道整備事業が、JICAによるマスター・プランをもとにOECDの融資（127億円）によって実施されている。1997年にはリマ首都圏の水資源の安定供給のためアマゾン川上流からの導水を行う首都圏上水供給強化導水事業をOECDの融資（116億円）により実施する。さらにリマ首都圏への水供給対策として、JICAはカニエテ川水資源総合開発調査の実施を予定している。

日本以外の援助としては、米州開発銀行の融資により国家上下水道プログラム（PRONAP）において全国主要都市の下水道に関するF/Sを実施している。地方都市では、アレキーパとトルヒー

ヨにおいてドイツが上下水道プロジェクトを実施しており、フランスがチクラヨの上水プロジェクトを実施している。

追記：エルニーニョについて

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や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7352キロが通行不能となり、橋脚被害は87カ所に達している。

なお、エルニーニョ禍によりインフラが打撃を受けたことを受け、1998年4月、フジモリ大統領は、1998年の経済成長率を6 - 7%から5%に下方修正するとともに、インフレ率も予測よりも2ポイント高い9%になる見込みと発表した。

参考文献

- アジア経済研究所 『国別経済協力指針策定のための基礎調査 - ペルー』
- 運輸省 / (財) 国際開発センター (1996年) 『運輸経済協力調査 (ペルー)』
- 外務省経済協力局 (1997年) 『我が国の政府開発援助 ODA 白書』
- 外務省中南米局中南米一課 (1996年) 『ペルー共和国概観』
- 建設省 / (社) 国際建設技術協会 (1996年) 『インフラストラクチャー整備計画調査 (チリ国、ペルー国)』
- (財) 国際開発センター (1995年) 『経済協力計画策定のための基礎調査 (ペルー・中米)』
- 国際協力事業団 (1996年) 『カニエテ川水資源総合開発計画調査事前調査報告書』
- 国際協力事業団 (1996年) 『チチカカ湖プーノ湾総合汚染対策計画調査事前調査報告書』
- OECD (1996年) GAZETTE
- The World Bank (1995), Staff Appraisal Report / Rural Road Rehabilitation and Maintenance Project.
- The World Bank (1994), Staff Appraisal Report / Transportation Rehabilitation Project.

第7章 観光

7 - 1 現状と課題

(1) 観光セクターの現状と課題

ペルーはナスカの地上絵、マチュピチュの空中都市等のインカ遺跡をはじめ他国との競争力を有する観光資源に恵まれており、ユネスコ指定の世界遺産も9箇所存在する観光ポテンシャルの高い国である。外国人観光客数と外貨収入のこれまでの推移は下表のとおりで、社会経済の不安定さと治安の悪化により観光客数は1988年の36万人をピークに減少を続け、1992年にはピーク時の6割の22万人まで落ち込んだ。その後、治安改善の努力の成果もあり1993年以降は平均31%の高い増加率で伸び続け、1995年の外国人観光客数は49万人に達した。また、外貨収入は、観光客数の増加と一人当たりの観光支出の増加により、1992年から1995年の間で2.8倍と著しい伸びをみせている。

表7 - 1 外国人観光客数と外貨収入の推移

(単位：人、百万ドル)

年	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
観光客数	303,681	330,110	359,281	333,594	316,871	229,965	216,534	271,901	376,431	485,169
外貨収入	193	211	252	248	259	268	188	268	402	520

出所：MITINCI、CANATUR

各産業部門別の生産高は以下のとおりで、ホテル・レストラン業の全てと運輸・通信分野の5割を観光収入とするとGDPに占める観光セクターの割合は約9%となる。

表7 - 2 各産業部門別の生産高(1993年)

分野	億ドル	%
工業	67.13	23.8
商業	30.5	10.8
建設	26.23	9.3
農業	19.05	6.8
ホテル・レストラン	18.83	6.7
運輸・通信	12.01	4.3
その他	107.94	38.3

県別の観光客入込数は表7- のとおりで、既存観光ルートとしては、中南部地域（リマ、クスコ、プーノ、アレキーパ、イカ）がすでに確立されている。今後の観光開発が期待される地域としては、北部地域（トルヒーヨ - チクラヨ - カハマルカ、ピウラ - トウンベス、ワラス、イキトス等）があげられる。観光地として比較的成熟した中南部地域では、今後は既存インフラの改善、環境への配慮、観光客数増加への対応、地域振興への貢献のための開発が必要な一方、北部地域では、インフラ整備から観光施設の開発まで、地域住民への裨益効果も考慮した地域総合開発の視点からの観光開発が必要といえよう。また、資源を活かしたエコツーリズム等、観光メニューの多様化も需要の拡大とリピーター確保の観点から重要である。図7- に観光資源マップを示す。

表7 - 3 県別観光客入込数（1994年）

県名	入込数	観光地の特徴、観光資源、観光都市
リマ - カジャオ	346,180	ペルーの玄関口、博物館
クスコ	131,536	マチュピチュの遺跡、クスコの街並
プーノ	39,506	チチカカ湖
アレキーパ	32,551	ペルー第二の都市、コルカ渓谷
ラ・リベルタ	25,749	トルヒーヨ（チャンチャン遺跡）
ロレト	23,498	イキトス（アマゾン河のエコ・ツーリズム）
イカ	22,385	ナスカ（地上絵）、パラカス（野性動物）
マドレ・デ・ディオス	6,305	マヌ自然保護地域
アンカシュ	6,135	ワラス（アンデスの雪山）
トウンベス	4,887	
ランバイエケ	4,558	チクラヨ
ピウラ	4,164	
カハマルカ	2,463	
アヤクーチヨ	1,123	
ウカヤリ	543	
合計	669,911	

出所：CANATUR

観光セクターの高いポテンシャルと近年の著しい観光需要の増加に対し、観光基盤の整備は進展しておらず、また施設の老朽化が進んでおり、観光インフラの整備、既存施設のリハビリが今後の課題である。また、最大の観光資源である遺跡の発掘・保全が十分に行われていないことから資源として埋もれたままのものが多く、リピーター確保のためにも遺跡の発掘・保全を新たな観光施設の整備とともに進めることが望まれる。さらに、今後は地域振興策の一つとして、雇用の創出と地域格差の是正にも貢献することが期待される。なお、ホテルに関しては、すでに国営ホテルの民間への売却がなされている。

図7 - 1 観光資源マップ

(2) 行政組織

ペルー国の観光分野の計画担当である観光局は、工業・観光・統合・通商交渉省（MITINCI）の中にあり、観光総局とその下の基準業務部および観光開発施設部からなる。主な業務は、観光戦略の策定、観光一般法等の運用、観光産業に関する規則の作成およびその監督・検査である。

これまで工業・観光・統合・通商交渉省の所管で国際観光プロモーション、観光インフラの計画および事業実施を行っていたFOPTURが、1996年のペルー政府の国家機構近代化プログラムにおいて、各省の傘下になく政府系実施機関であるPROMPERUに吸収されることに決まった。この結果、PROMPERUはペルーの現状を世界にPRする為の政策、および投資、観光、輸出の振興戦略を策定する機能を持つことになった。具体的には、これまでFOPTURが担っていた国際観光プロモーションの機能、資産、およびその予算をPROMPERUが引き継ぎ、観光プロジェクト、インフラ整備事業、およびその予算を大統領省が引き継ぐことで手続きが進んでいる（1996年12月時点）。観光局によると、少なくとも観光戦略の策定機能はMITINCIに残るとのことであるが、MITINCIの観光開発におけるイニシアティブが弱まることが予想され、また組織の所掌も流動的である。

MITINCI内の観光分野に関連する大臣直轄の機関としては、中間管理職養成のための観光訓練センター（CENFOTUR）、市場における競争の確保と消費者保護の役割を担い、観光客の苦情処理窓口ともなる競争・知的所有権保護庁（INDECOPI）がある。また、MITINCI内にカジノを監督するカジノ委員会がある。一方、観光関係の商工会議所としてCANATURが組織されている。

7 - 2 観光開発政策、計画

(1) 観光政策

ペルーは観光開発・振興を経済発展において重要なものとして位置付けており、観光インフラへの投資を奨励する観光フリーゾーン法案により、国内外の投資家に優遇措置を講じることにより宿泊施設の整備、空輸施設の整備を図っている。

観光政策における重点目標として雇用の創造、経済成長、外貨準備高の増加、外国に対するペルーのイメージ向上の4つをあげている。雇用の創造については、国家としての当面の最重点課題である貧困の撲滅と地域格差の是正において、観光開発・振興による効果が期待されている。また、外貨獲得の促進に際し、観光は鉱業、水産業、農業とともに重点セクターとして位置付けられている。

なお観光の重点地域としては、アレキ - パ - クスコ - マチュピチュ、パラカス - ナスカ、リマ、ワラス - カジュホン・デ・ワイラス、トルヒーヨ - チクラヨ、ピウラ - トウンベス、イキトス - マヌ、の7地域をあげている。

(2) FOPTUR による観光開発計画

FOPTUR は主要観光地 17 箇所において以下のとおりインフラ、観光地へのアクセス改善、宿泊施設、観光サーキットのプロジェクト実施を計画している。なお、いくつかのプロジェクトは既に実施されている。また、観光振興に関する地方の参加を目的に、地方政府、市町村政府、民間（商工会議所、旅行代理店、ホテル等）からなる「地方観光事務局」の設置を促進することも計画している。

空港改善（リマ、クスコ、ピウラ、チクラヨ、アヤクーチョ、フリアカ、プエルト・マルドナード）

温泉観光調査・開発（アンカシュ、アレキパ、カハマルカ、クスコ、リマ）

郷土博物館（パラカス、シパン、トゥクメ）

観光パドール（アヤクチョ、カハマルカ）

観光モニュメントの標示や照明

さらに、1995 年に観光開発のために以下の重点プロジェクトを作成した。

キラバンバ（マチュピチュより 45km）での空港およびホテル建設計画

ウルバンバ峡谷での衛生改善計画

チチカカ 湖衛生改善計画

ナスカの飛行船運行計画

マチュピチュのケーブルカー整備計画

ユラ、チュリン、チャンコス、パヌス・インカ 温泉開発計画

クスコ - マチュピチュ、クスコ - プーノ 間鉄道整備計画

(3) 運輸・通信・住宅・建設省、都市開発総局による観光開発計画

都市開発総局は、観光開発計画フェーズ I の策定として、北部のマラニヨン州における開発計画、南部のクスコ県とプーノ、アレキパを含む地域の開発計画を策定中である。都市開発総局によれば、その後フェーズ II を 1997 年 4 月に開始し、最終的にフェーズ III までで全国をカバーする方針である。（1996 年 12 月時点）

(4) インカ州・観光開発公的組織 PLANCOPESCO の計画

クスコやマヌ自然公園を含むインカ州では 1982 年に米州開発銀行の資金で MITINCI、運輸・通信・建設・住宅省および文化省の協力のもと、観光インフラ整備を目的とした PLANCOPESCO を設立した。同組織は 1990 年代からインカ州の下部機関として国庫で運営されており、インカ州の観光開発計画を策定している。これまで道路プロジェクトを主に 70 のプロジェクトを実施してきた。

(5) 民間の観光開発および促進事業

民間企業も、観光インフラ開発プロジェクトへの民間投資促進の為の特別委員会設立や、ホテルと観光投資に関するアンデスフォーラムを実施する等の積極的な活動を行っており、また国営ホテルの民営化に伴い既に35の国営ホテルを買収している。今後も、民間投資による多数の新規ホテル建設プロジェクトが計画されている。

7 - 3 援助動向

(1) OECFによる道路プロジェクト

観光地へのアクセスに関連して、リマからクスコ、そしてポリビアへの陸上観光周遊ルートとなるクスコ - アバンカイ間道路およびフリアカ ~ ポリビア国境間の道路改良を含む地方幹線道路の修復整備を実施している。

(2) JICAによる開発調査

全国の主要観光地域を対象に、JICAによる全国観光開発マスタープラン作成調査の実施が予定されている。

(3) 世銀による観光関連プロジェクト

観光に関連したインフラプロジェクトとしては、クスコ ~ マチュピチュ間鉄道軌道改善計画がある。また、中央政府が力をいれている国内地域の貧困格差の是正のための観光振興政策に関連して、現在世銀が第2次社会開発プロジェクトを実施しており、小規模住民参加型の観光関連プロジェクトが含まれている。

(4) 世界観光機関 (WTO) による援助

USAIDの援助により、ペルーの観光における世界的な位置づけと、国際的なイベントを計画するため、スペインとメキシコの専門家のメンバーから成るWTOのスタッフが派遣されている。

(5) CIDAによるエコ・ツーリズム開発計画

CIDAの協力により、自然資源の観光事業への活用可能性を評価し、エコ・ツーリズムに関する開発戦略を策定している。

(6) ECによる観光開発支援総合プログラム

外貨獲得のため、ヨーロッパからペルーへの旅行者の増大を目的とした協力が、1996年より2

年間の予定でPROMPERU に対し開始された。主な内容は、品質保証システム、サービス向上、上級管理職の訓練、国際観光プロモーションである。

(7) スペインの援助機関 による観光事業援助計画

ホテルの分類、カジノの管理、統計処理システム等に関する計画策定を、AECI (スペインの援助機関) の支援により MITINCI に対し実施する。

(8) スペイン政府による観光学院 (CENFOTUR) プロジェクト

観光学院の生徒に対する訓練と実習のため、教室装置、レストラン、キッチン等がスペイン政府 の援助により完成した。

(9) ホテルと観光投資に関するアンデスフォーラム

ペルー観光商工会議所は、世界銀行の民間投資保証業務を行う MIGA と PROMPERU の協力によって、1996年9月にローマにて国際投資企業にプロジェクトを紹介する為の観光投資アンデス・フォーラムを開催した。

(10) UNDP による自然開発可能性調査

現在 UNDP の資金で国立公園を所轄する PROFONANPE によりクスコと世界遺産であるマヌ国立公園のエコツーリズムを含む自然開発可能性調査が実施されているとの情報もある。

参考文献

- 運輸省 / (財) 国際開発センター (1996年) 『運輸経済協力調査 (ペルー)』
- (財) 国際観光開発研究センター (1994年) 『海外観光情報収集調査ペルー共和国報告書』
- 国際協力事業団 (1997年) 『ペルー全国観光開発マスタープラン作成調査事前調査報告書』
- Perunet[<http://www.rcp.net.pe/PERUNET>]

第8章 インフォーマル・セクター

8 - 1 概要

ペルー（Peru）における都市インフォーマル・セクター（以下、単に「インフォーマル・セクター」）は、多くの途上国の場合と同様に都市化に伴い発生した都市における過剰な労働力による自己雇用空間として拡大してきた。そのため労働生産性が低いというのが大きな特徴となっている。ペルーの場合、リマ首都圏（Lima Metropolitana）の人口が全人口の30%以上を占めているためインフォーマル・セクター労働力もリマ首都圏に集中している。リマ首都圏で見ると、業種では商業部門が過半数を占め、製造業は4分の1程度と見られている。

インフォーマル・セクターは登記や納税等の面で必ずしも合法的といえない側面があったことから、従来、周辺的な経済活動とみなされ、その規制とフォーマル化が並行して政策的に進められてきた。フォーマル化政策には2つの方法が考えられ、ひとつは近代部門（フォーマル・セクター）へのインフォーマル・セクター労働力の吸収であり、もうひとつはインフォーマル・セクターの経済活動そのものをフォーマル化しようとするものである。

1960年代に本格化する工業化により地方の伝統部門から都市の近代部門への労働力移動が増加する中で、リマのインフォーマル・セクターは拡大してきた。そして、インフォーマル・セクターは近代部門への就労機会をうかがった労働力が一時的に避難する雇用空間とみなされてきた。こうした認識がインフォーマル・セクター労働力を近代部門に吸収しようとするフォーマル化の背景にはあった。

しかし、1959年の工業振興法の制定以来断続的に取られてきた輸入代替工業化政策と比較的高い水準で最低賃金が設定されてきたことで、近代部門は労働集約的なものから資本集約的なものへと急速に移行し、インフォーマル・セクター労働力が吸収されることはなかった。更に、1980年代以降の雇用問題の深刻化は近代部門からの失業者や不完全就労者を大量に生み出し、特に、1990年以降の構造調整期には近代部門からインフォーマル・セクターへという新しい労働力移動の流れが太くなった。

こうした中で注目されるようになったのがインフォーマル・セクターの経済活動そのものをフォーマル化しようとする政策である。この政策は、インフォーマル・セクターの形成要因として新規企業家が近代部門へ参入する際に登記手続の煩雑さなどが非市場障壁となっていることに注目し、そうした障壁を撤廃するために行政手続きの簡素化や規制の緩和を推し進めようとするものである^{注1}。これは、市場への政府の介入を排除しようとする新自由主義的な経済政策とも共通した発想に基づくものであり、ガルシア（Garcia, A.）政権（1985 - 1990）末からフジモリ（Fujimori, A.）政権（1990 - ）初期に導入されるようになった。

しかし、フォーマル化政策は、高い経済成長と深刻な雇用問題とが併存するようになった1993年あたりから軌道修正が加えられた。そもそも法的枠組みの外側に形成されたインフォーマル・セクターは、ガルシア政権まで高水準に維持されてきた最低賃金の拘束は受けておらず、しかも金融へのアクセスが限られていたため資本装備率が概して低く、労働集約的にならざるを得なかつ

注1 De Soto (1987), pp. 298-310

た。こうしたインフォーマル・セクターの特徴が、雇用創出の源として注目され、単なるフォーマル化ではなく、むしろ、その振興が政策目標とされるようになってきたのである。

輸入代替工業化期を通じてインフォーマル・セクターは、少なくとも2つの互いに性格を異にするセクターに分化してきた。ひとつは低生産性と自己雇用を特長とする一時的な避難所としての「避難所的インフォーマル・セクター」であり、そこには露天商などが含まれていた。もうひとつは従業員を伴う企業の形態を取り始めた「企業家的インフォーマル・セクター」であり、それを中心的に構成していたのは製造業である。

振興策が主な対象としているのはこの「企業家的インフォーマル・セクター」の方であり、その法的な定義とは別に、最近になり頻繁に使用されるようになった「小零細企業」という用語はインフォーマル・セクターの中でも製造業を軸とした「企業家的インフォーマル・セクター」を指し示していると考えることが出来る。

「企業家的インフォーマル・セクター」振興は、比較的安価な労働力による比較優位を背景とした輸出志向型工業化政策という含意もある。つまり、現在のインフォーマル・セクター振興が目標としているのは、労働集約的産業の育成による雇用創出と、安価な労働力を背景とする輸出向け工業化の促進の2点ということになる。

更に、「企業家的インフォーマル・セクター」振興が持つもう一つの含意として、企業家の育成があげられる。すなわち、政策的には形成しにくい「企業家精神」が、「企業家的インフォーマル・セクター」では既に顕在化しており、何も無いところから始めるの比べ政策に要する費用は低く抑えられることになる。

他方、こうした「企業家的インフォーマル・セクター」に対するいわゆる小零細企業振興とは別に、「避難所的インフォーマル・セクター」に対しても従来のフォーマル化政策とは異なった施策が必要とされるようになってきている。ひとつは、構造調整導入以後の不完全就労者の増加により示される近代部門から「避難所的インフォーマル・セクター」への労働力移動の中で生じていた、労働力の質と就労業種におけるミスマッチの是正であり、もうひとつは、「避難所的インフォーマル・セクター」の経済活動が内包する再分配という社会的機能を政策的に活用していくことである。

労働力のミスマッチの問題は、新自由主義的な経済政策を前提とするならば、基本的には労働市場における調整と自発的な職業訓練に任せざるをえないが、そうしたメカニズムの円滑化を図るためには、公的機関による職業紹介などの情報伝達支援や職業訓練機関の創設など制度・施設の整備が必要となる。また、この分野での政策は、単に現状での労働のミスマッチの解消というだけではなく、産業政策としても衰退部門からの労働力移転の円滑化に寄与しうるものといえる。

一方、社会に内在する再分配機能は、通常の世界発展過程では社会・福祉政策やNGOの活動に移転され、企業活動からは分離されていく。新自由主義を前提としたフォーマル化政策で想定されているのはこうした発展過程であると考えることが出来るが、ペルー政府は一方で財政問題を抱えており社会・福祉関連予算はむしろ負担とすらなっており、この点からは「避難所的インフォーマル・セクター」が持つ再分配機能を政策的に取り込んでいくことが望ましい。

8 - 2 用語の問題

「インフォーマル・セクター」という用語はその意味範囲として、かなり広範な内容を持っており、これを考えようとする場合、その定義の問題から始める必要がある。ILOは1993年に「第15回国際労働統計家会議」の中で、インフォーマル・セクターを労働統計の一部門として認め、統計作成上の定義を一応示した^{注2}。しかし、それまでの統計資料にはそうした一般的な基準はなく、地域や時代の事情からインフォーマル・セクターは様々に定義されてきた。既に幾つかの国ではILOの定義に基づきながらインフォーマル・セクターの規模を試算する試みがなされている^{注3}。しかし、ペルーではそうした試みはこれからの課題ということになる。

ペルーの場合には、更に、実質的に製造業部門のインフォーマル・セクターを主に指し示している「小零細企業」(Pequeña Empresa, Micro Empresa)という類似概念が政策的に使用されるようになった事で、インフォーマル・セクターの定義はむしろより曖昧なものとなっている。また、ペルーではインフォーマル・セクターという語が1980年代に報道等でも頻繁に使用され、その存在が注目されるようになった結果、その意味内容も拡大した。しかし、その後「インフォーマル・セクター」という語は次第に使われなくなり、代わりに「小零細企業」という語が頻用されるようになっていく。

こうした定義の変化や類義語の登場は、インフォーマル・セクターに対する行政や研究者、更には社会一般の認識の変化を反映しており、インフォーマル・セクターの社会的位置づけの変化を示すものでもある。

(1) フォーマル化の対象としてのインフォーマル・セクター企業体

ペルーでのフォーマル化政策の基本的な考え方は、デ・ソト(De Soto, H.)によるインフォーマル・セクターの分析に依拠している^{注4}。デ・ソトはインフォーマル・セクターの「インフォーマル性」を法的な登記手続を経ずに設立されていることと、資本装備率が極めて低く労働生産性が低いことの2つに求め、特に前者をインフォーマル・セクターの形成要因とみなしている^{注5}。フォーマル化政策が行政手続きの簡素化や規制緩和を軸に進められているのにはこうした背景がある。

デ・ソトの定義に基づくと、以下で見る小零細企業振興法に定められた「零細企業」や「小企業」の中にはフォーマル・セクターに属するものとインフォーマル・セクターに属するものとが含まれることになる。すなわち、振興の対象とされている小零細企業のなかにはフォーマル化を必要としているものが少なからず存在していることになる。

この定義は企業体の性格に関する定義ということになるが、1986年の数字で、デ・ソトはインフォーマル・セクター労働力が経済活動人口に占める割合を48%と推計している^{注6}。

注2 ILO, pp. 52-57

注3 例えば、Behher and Stoffer, (1995), pp. 17-35

注4 脚注1

注5 脚注1, pp. 298-310

注6 脚注1, pp. 298-310

(2) 雇用対策の対象としてのインフォーマル・セクター労働力

労働省はインフォーマル・セクター労働力（労働者数）を算出するための作業上の定義を設けている^{注7}。その定義によるとインフォーマル・セクター労働力とは、登記等法的手続きが十分ではない製造業、商業及びサービス業部門に属する企業で就労する未熟練で技術水準の低い労働力とされる。具体的には、商業・サービス部門では労働者が5人未満、製造業で10人未満の企業に就労する労働者、並びに、個人経営の企業経営者及び小売店や交通機関などの小企業労働者が含まれる。

これは大枠でデ・ソトの考え方と一致するものであり、作業上の扱いとしては以下で見る小零細企業振興法で定義された零細企業の定義に類似している。

BOX1 「不完全就労」の問題

1990年8月の「フジ・ショック」以後のインフォーマル・セクターを考える場合、雇用統計の上で「不完全就労」と分類されている労働力の存在を無視する事はできない。それは、所得の補填先としてのインフォーマル・セクターの存在が企業の形態や生産性を基準とした統計上の分類から読み取りにくいからである。

この点に関してトケシ（Tokeshi, A.）は、統計上インフォーマル・セクター労働力としては示されないながら、生計維持水準を下回る所得しかない労働力を「潜在的インフォーマル・セクター」と名付けている*。その前提とされるのは、ペルーにおいて生計維持水準に満たない労働者が所得の補填先とし得るのはインフォーマル・セクターしかないという点であり、例えば、通勤途中に無認可で営業するタクシー等はこれに相当する。

確かに、1996年5月に新しい基準が採用されるまで、労働省は不完全就労の基準を1967年の法定最低賃金の実質値（インフレ率によるインデクセーション後の値）に求めており、定義上は「潜在的インフォーマル・セクター」と一致した概念ではなかった**。その意味では、不完全就労人口をインフォーマル・セクター労働力と見なすことには問題があるが、労働省統計によるインフォーマル・セクター労働力の推移が「フジ・ショック」以降の実体的なインフォーマル・セクターの増加を捉え切れていない点を補完するものとしては有効な数字と言う事ができる。

新しい基準ではこうした点を踏まえて、労働時間が週35時間に満たないものと、所得が基礎バスケットの価格に満たないもの、という2つの点が基準とされるようになった***。

新基準採用前までの不完全就労の変化を見ると、一時的な改善は何回か見られるものの、1970年代後半以降ほぼ一貫して増加傾向を示しており、「失われた10年」（西：Decada Perdida、英：Lost Decade）と呼ばれた1980年代、更には構造調整以降の1990年代にはその数が著しく増加している。特に注目されるのが1990年の増加で、これは同年8月の「フジ・ショック」（Fuji-Shock）によるものと考えられる（表8-1）。

* Tokeshi (1994), p. 28.

** Ministerio de Trabajo y Promoción Social (1996), [http://www.mtps.gob.pe]

*** Ministerio de Trabajo y Promoción Social (1996), [http://www.mtps.gob.pe]

注7 Cuánto (1995), p. 711

(3) 振興の対象としてのインフォーマル・セクター企業体

1991年11月に施行された「小零細企業振興法」(Ley de Promoción de Microempresas y Pequeñas Empresas : 法律705号)により、それまで規制の対象とすらされてきたインフォーマル・セクターの企業体が、「小零細企業」という振興されるべき対象として法的に規定された。そこでは、従業員が10人を越えず年間収益が最低課税単位の12倍を越えないものを「零細企業」、また、従業員が20人を越えず年間収益が最低課税単位の25倍を越えないものを「小企業」と定義している。

1993年の数字で、事業所を持ち従業員が10人を越えていた企業は全体の約9%に過ぎず^{注8}、かなりの数の企業が小零細企業振興法の対象となりうるものと考えられる。しかし、実際の小零細企業振興策の中では、製造業部門の小零細企業が主な対象とされており、小零細企業振興法の定義には見られない、業種による実質的な差別化が見られるようである。

(4) インフォーマル・セクターの階層化

インフォーマル・セクター振興を目的として設立されたNGOのひとつとして知られるIDESI (Instituto de Desarrollo del Sector Informal : インフォーマル・セクター振興協会)は、そこが行う小規模金融のための融資基準作成の上で小企業を細分し、従業員数1 - 3人の小企業を「生き残り」水準の企業とし、同様に従業員数4 - 6人を「維持」水準、従業員数7 - 10人を「発展」水準とする3つの分類をたてている。企業数の分布で見ると、「生き残り」水準には小企業のおよそ60%が、「維持」水準には30%が、そして「発展」水準には10%が、それぞれ分類される^{注9}。

IDESIのこうした定義が必要とされるようになった背景には、小規模金融の対象とすべき企業の性格を特定化していかなばならないという事情があった。これは、IDESIが支援の対象とする「インフォーマル・セクター」という概念がかなり多義的であることの裏返しともいえる。

8 - 3 インフォーマル・セクターの現状

(1) 労働力

1994年の数字でリマ首都圏の経済活動人口は294万5千人であり、この内、労働省の定義に基づくインフォーマル・セクターの就労人口は138万3千人(46.96%)だった(表8 - 2)。1990年から1994年までの就労人口の増加率(年率)は、フォーマル・セクターで1.2%、インフォーマル・セクターでは6.2%だった。中でも小企業での増加率は13.3%と極めて高い数字を示している。

これは、就労先としてのインフォーマル・セクターの重要性を示すものであり、インフォーマル性のある程度容認するのであれば、インフォーマル・セクターを雇用創出の原動力とすることが出来ることを意味している。

一方、インフォーマル・セクター労働力の内訳を見ると、性別では、1994年の数字で、リマ首都圏における男性の経済活動人口の内、インフォーマル・セクターで就労していた割合は45.5%

注8 MITINCI (1996), p. 19

注9 IDESI (1996), p. 17

であり、女性では48.8%と、女性の割合が幾分か高い^{注10}。女性の労働力の10.6%は家内労働に回っており、その結果、女性がフォーマル・セクターで就労する割合は38.8%と、男性の52.5%に比べてかなり低い数字となっている^{注11}。

年齢別で見ると、同様に1994年の数字で、15歳から44歳まではフォーマル・セクターで就労する割合が高いのに対して、45歳以上ではインフォーマル・セクターの割合が高くなる^{注12}。1992年及び1993年の数字と比較してみると、すべての年齢層を通じて家内労働の割合が急増しているのが特徴的である^{注13}。

また、教育水準に関しては、同じ数字で、中等学校卒業以上ではフォーマル・セクターに就労する割合が多くなるが、それ以下ではインフォーマル・セクターでの就労の方が多い^{注14}。1992年及び1993年の数字と比べてみると、いずれの場合も1994年と同様なことは言えるが、中等学校卒業以上でインフォーマル・セクターに就労している割合に注目すると、その割合が年々減少している^{注15}。しかし、小零細企業の経営者だけに絞って見ると、1997年の調査^{注16}によるとリマ首都圏にある従業員数10人以下の企業を営するもののうち高等教育を受けた専門的職能者の割合は46%に上った。また年齢構成では、その75%が20 - 35歳であった。これは1990年フォーマル・セクターから流入してきた労働者が経営者として独立しはじめていることを示している。

(2) 地域的分布

インフォーマル・セクター及び小零細企業の分布を地域的に見ると地方都市でも特定業種の小零細企業が集中している事が知られているが、ペルー全体で見た場合、インフォーマル・セクター及び小零細企業の多くはリマ首都圏に集中している。

地方都市では、カハマルカ (Cajamarca) (乳製品)、ピウラ (Piura) (マンゴ、レモン)、トゥルヒリヨ (Trujillo) (履物、アスパラガス)、イカ (Ica) (ワイン)、クスコ (Cuzco) (観光、民芸)、アレキパ (Arequipa) (繊維、金属)、イロ (Ilo) (漁業)、タクナ (Tacna) (商業)、フリアカ (Juliaca) (金属、繊維)、ワンカヨ (Huancayo) (民芸、繊維、商業)、イキトス (Iquitos) (木材、農業加工) が主な集積地となっている。

一方、リマでは、露天商などの商業や白タクや家政婦などのサービス業を除くと、ガマラ (Gamarra) (繊維)、コノ・ノルテ (Cono Norte)^{注17} (家具、履物)、コノ・スル (Cono Sur)^{注18} (繊維) 等の集積が見られる。

注10 脚注7、p. 711

注11 脚注7、p. 711

注12 脚注7、p. 711

注13 脚注7、p. 711

注14 脚注7、p. 711

注15 脚注7、p. 711

注16 La República, Nov. 22, 1997

注17 リマ市東部に広がる不法占拠起源の行政区群で、比較的古い不法占拠地区が多い。

注18 リマ市南部に広がる不法占拠起源の行政区群で、比較的新しい不法占拠地区が多く、現在も著しく拡大している。

(3) 企業形態

1993年の国勢調査に基づき工業省が行った推計によると、ペルー全体では3,154,247の経済単位が存在し、この内、232万9,264(73.85%)は事業所を持たない自営労働者であり、事業所を持つ企業は82万4,983(26.15%)であった^{注19}。更に、事業所を持つ企業の内、67万9,349(82.35%)は従業員数が5人未満の企業で、従業員数が5 - 10人の企業は7万1,702(8.69%)、従業員数が10人を超す企業は7万3,931(8.96%)だった。また、事業所を持たない自営労働者と従業員数が10人以下の企業を合計すると、経済単位全体の97.65%に達する^{注20}。

中間財の供給や製品の販売などでフォーマル・セクターとの関係は小さくないが、産業組織としてはイタリアのような水平方向での組織的な分業化は見られるもの、日本のような大企業を軸とした垂直方向での組織はあまり見られない。限られた地域での組織的分業化の例にガマラ地区での繊維産業がある^{注21}。

(4) 業種

インフォーマル・セクター労働力の業種別構成を見る。デ・ソトが1982年に行ったりマに関する調査によると、インフォーマル・セクター就労人口の構成は商業52%、製造業26%、交通12%、そしてサービス10%となっていた^{注22}。リマにある従業員50人以下の企業を対象とした1990年代初頭の数字では、商業及びサービス業78.4%、製造業9.3%、交通3.8%となっている。

商業についてみると、露天商や販売棚が集中するマーケット・プレイスの数の変化は、インフォーマル・セクター人口が増加した1978 - 1979年を最後のピークとして、以後増加率は減少していた^{注23}。しかし、1990年代初頭には再び増加傾向へ転じたものと見ることが出来る。

これに対し交通では、利用される車両数でみると、1978 - 1979年を境に増加が加速し、1984年の調査ではリマ首都圏の公共交通機関の90%以上がインフォーマル・セクターに属していた^{注24}。ところが、1990年代初頭には減少傾向に向かいはじめたものとみられる。ただし、交通に関するこうした数字を考える時に問題となるのは、通勤途中に副業として行われている白タクなどを捕捉することは難しいという点である。これはインフォーマル・セクターの定義の問題ともかかわる課題であり、一日のうち限られたある時間だけをインフォーマル・セクターの労働にあてているフォーマル・セクター労働者をどう位置づけるかという問題と言い換えることも出来る。

交通に関するインフォーマル・セクターの扱いは、インフラや交通渋滞等の都市問題との関わり、及び政策の対象を特定化することの困難さ等から商業部門でのインフォーマル・セクターと同様に規制策と振興策の適用のバランスが課題となる。

^{注19} 脚注8、p. 19

^{注20} 脚注8、p. 19

^{注21} 8 - 5 (2)のケース・スタディ参照。

^{注22} Chaves (1988), p. 73

^{注23} Instituto de Libertad y Democracia (1989), p. 48

^{注24} 脚注23、p. 61

一方、製造業では、就労人口で見るとインフォーマル・セクターに占める製造業の割合は減少していると見られるが、製造業が持つ比較的高い付加価値の生産、インフォーマル・セクターが持つ比較的高い労働集約性、そしてフォーマル・セクターとの恒常的な関係の成立等の事情から、生産及び雇用では比較的大きな割合を占めているものと考えられる。小零細企業振興が製造業部門で積極的に推進されている背景にはこうした事情もある。

(5) フォーマル・セクターとの関係

就労者数で見ると、インフォーマル・セクターに占める製造業の割合は、減少していると考えられるが、成長期の給与上昇にはこの部門の寄与が大きい。

この部門におけるフォーマル・セクターとの関係を財の流れで見ると、都市インフォーマル・セクターに搬入される財のうち52%は都市フォーマル・セクターからのものであり、また、都市インフォーマル・セクターから搬出される財の70%は都市フォーマル・セクター向けのものだった^{注25}。都市インフォーマル・セクターのうち少なくとも22%は財の搬入及び搬出の双方を都市フォーマル・セクターとの間で行っていたことになる。

インフォーマル・セクターを巡る物の移動：1989年全国

近代部門（都市フォーマル・セクター）	その他		
(70%)	(30%)		
（流出）			
都市インフォーマル・セクター			
（流入）			
(52%)	(20%)	(22%)	(6%)
<u>近代部門（都市フォーマル・セクター）</u>	<u>インフォーマル・セクター</u>	<u>その他国内</u>	<u>海外</u>

8 - 4 インフォーマル・セクターの形成と分化

社会経済状況を手がかりにリマにおけるインフォーマル・セクターの形成史を見ると、工業化以前、「工業化なき都市化」(Urbanización sin Industrialización)、「失われた10年」、そして構造調整以降の4つに大きく時代を区分することができる。

この時代区分により示される変化は、インフォーマル・セクターの社会的機能の変化であると同時に、インフォーマル・セクターへの労働力の流入経路の変化でもある。労働力が如何なる経路を経てインフォーマル・セクターに参入してきたかを見る事は、インフォーマル・セクターのフォーマル化や小零細企業を軸とした雇用対策を考える上で、その対象と方法を特定するための

^{注25} IDESI (1990), p. 18

基礎となる。

以下では、そうした視点から4つの時代のインフォーマル・セクターの性格を検討していく事にする(図8-1)。

(1) 工業化以前

これはリマを中心とした海岸地方で、一次産品加工など輸出関連工業を軸とした工業化が本格化する1950年代までの時期である。この時期には、地方からリマへの人口移動も少なく、都市への移住にあたっては事前に就労先が確定している場合がほとんどで、インフォーマル・セクターは極めて少なかった。

しかし、リマは植民地時代以来、政治、経済の中心として「エリート層」が居住しており、そうした伝統的な社会構造そのものが原因となって「中間層」及び「エリート層」向けのサービス業の需要を生み出していた。この時期のインフォーマル・セクターは、そうした構造的な需要に起因する家事手伝いなどのサービス業に従事するものであった。

1950年代に始まる輸出関連工業化によりGDPに占める製造業の割合は1950年の20.21%から1960年には25.37%にまで増加しているが^{注26}、本格的な都市化はこれに少し遅れる。

(2) 「工業化なき都市化」

この表現はトバル(Tovar, T.)とサパタ(Zapata, A.)による造語で^{注27}、1950年代の工業化に始まり1970年代後半の経済停滞へと向かう時期を指しており、製造業部門における十分な雇用創出が達成されないままに進んだ都市人口の増加の様子を象徴的に示している。この時期には、人口の6割近くを占めていた郡部人口を背景に伝統的農業部門と形成途上にあった近代的製造業部門との「二重経済」を前提とした郡部から都市部への労働力移動が生まれ、いわゆる「二重経済論」で説明されるようなインフォーマル・セクターの形成が進む。

この時期に都市部に集中した過剰な労働力が自己雇用空間として形成したインフォーマル・セクターを「古典的インフォーマル・セクター」と呼ぶことにする。

「古典的インフォーマル・セクター」は、工業生産の変化に密接に結びついている。ペルーではM. プラド(Prado, M.)政権(1956 - 1962年)の1959年に制定された工業振興法により輸入代替工業化が本格化するが、工業生産の伸びは1950年代に比べ幾分か減速しはじめていた^{注28}。この点が初期の「古典的インフォーマル・セクター」の形成要因の一つとなっていたものとみられる。

確かに、ベラスコ(Velasco, J.)政権(1968 - 1975年)中期に相当する1970年代前半に工業生産が一時的に好転した時期には不完全就労の割合は減少し、工業生産とインフォーマル・セクターの形成の間には相補的な関係があったものと考えられる。実際、その前後の第一次ベラウンデ(Beraunde, T.)政権(1963 - 1968年)及びベラスコ政権前期とベラスコ政権後期及びベルムデス

^{注26} 第4章「製造業」の表4-3参照。

^{注27} Tovar and Zapata (1990), pp. 111-168

^{注28} 「製造業」の4-3 (2)参照。

(Morales Mermúdes) 政権 (1975 - 1980 年) には工業生産は低調で不完全就労が増加している。

このように「古典的インフォーマル・セクター」は、あくまでもフォーマル・セクターへの移動を前提とした地方からの労働力の一時的な避難先に過ぎなかった。そして、インフォーマル・セクターの規模は移住者のインフォーマル・セクターでの避難期間に依存し、更に、移住者のインフォーマル・セクターでの避難期間はフォーマル・セクターへの就労の確率に依存することとなっていたものと見る事が出来る。

(3) 「失われた 10 年」

1980 年代の長期的な経済停滞の中で、インフォーマル・セクターは、それまでの離都向都型の労働力移動の中でフォーマル・セクターへの就労機会を待機するための過渡的なものとは異なり、恒常的な存在となりはじめていた。すなわち、「古典的インフォーマル・セクター」から「小零細企業」化への方向を進んだ「企業家的インフォーマル・セクター」が分化し、「古典的インフォーマル・セクター」は「避難所的インフォーマル・セクター」と「企業家的インフォーマル・セクター」とに分離し、いずれもフォーマル・セクターとの関係の中で構造的な共生関係を持ちはじめていたのである。

インフォーマル・セクターの経営体を従業員の有無で見ると、1982 年と 1984 年の比較で、1982 年には経営体の 84.3% が従業員を伴っていなかったのに対し、1984 年にはその割合が 55.8% にまで減少している^{注29}。すなわち、自己雇用という「古典的インフォーマル・セクター」の形態が崩れ、この時期の半ばには半数近くの経営体が雇用者を伴っていたことになる。

これはインフォーマル・セクターとフォーマル・セクターとの共生を示している。すなわち、断続的に導入されてきた輸入代替工業化政策と国内需要の拡大を意図して比較的高水準に維持されてきた最低賃金制度は、フォーマル・セクターにおける資本装備率を高めることとなっていた。その結果、フォーマル・セクターは資本集約化を、また、インフォーマル・セクターは労働集約化をそれぞれ進め、補完的な関係を築きはじめていたのである。

「企業家的インフォーマル・セクター」とフォーマル・セクターの間に形成された恒常的な補完関係は既に見た IDESI が 1989 年に行った製品及び中間財の流通に関する調査に示されている。すなわち、都市インフォーマル・セクターのうち少なくとも 22% は財の搬入及び搬出の双方を都市フォーマル・セクターとの間で行っていたのである^{注30}。

(4) 構造調整以降

ガルシア政権末期の 1989 年以来、変則的ながら構造調整政策が導入されはじめ、フジモリ政権が成立した後の 1990 年 8 月に本格化する。構造調整の導入による公共部門における人員削減や民間部門での合理化の進展は、それまであまり見られなかったフォーマル・セクターからインフォー

^{注29} Cermeño (1989), p. 89

^{注30} 8 - 3 (5) 参照。

マル・セクターへの労働力の流れを生み出していた。

この労働力の流れは、「失われた10年」の中で分化した「避難所的インフォーマル・セクター」のなかに吸収され、インフォーマル・セクターにおける「避難所的インフォーマル・セクター」の役割を相対的に大きなものとした。経済活動人口に占める不完全就労人口の割合の急増として示された「避難所的インフォーマル・セクター」の肥大は、また、インフォーマル・セクターへの労働力の流入経路の変化をも示していた。すなわち、それまでインフォーマル・セクターへの労働力流入は主に地方からリマへ移住してきた人々によりもたらされていたのに対し、この時期になるとリマ内部からインフォーマル・セクターへ流入する労働力が多くなっていたものと見られる。

構造調整導入後に見られた高い経済成長と雇用問題の併存という状況は、ペルーにおいては失業者をインフォーマル・セクターが吸収するという形で立ち現れていた。これは、新自由主義的なマクロ政策とは別に、インフォーマル・セクター対策として製造業部門を軸とした小零細企業振興と雇用のミスマッチの解消の必要性を生むこととなっていたのである。

なお最近の現象として、一旦フォーマル・セクターから「避難所的インフォーマル・セクター」に流入した労働者の中で高等教育を受けているものについては、小零細企業の経営者として独立するものが目立っていることが指摘できる。これは、フジモリ政権による小零細企業振興策の成果のひとつと見ることができるだろう。

8 - 5 地域社会とインフォーマル・セクター

(1) 住民組織等との関係

「フジ・ショック」以降には従来からあった地方から都市への移住者及びその子孫から構成される「庶民階層」での住民組織の活動が活発化した。「コメドール・ポプラル」(Comedor Popular : 民衆食堂)等の自主組織的「生き残り戦略」の活動がそれである。1984年以降急増していたコメドール・ポプラルは、特に、1990年に増加した。1986年の数字で、591のコメドール・ポプラルがリマ市内で活動していたが、この内63%は1984年から86年にかけて設立されたものであった^{注31}。1990年の「フジ・ショック」以降にはコメドール・ポプラルの数が3000個所近くになっていたことが知られている^{注32}。

コメドール・ポプラルでは支援物資の他に地域のインフォーマル・セクターから調達されており、両者は「つけ買い」や特別割引など社会的信頼で結びついていた。この背景にはインフォーマル・セクターとコメドール・ポプラルとの間に見られる行動様式の近似性がある。例えばコメドール・ポプラルで提供される食事は有料とされるところが一般的であり、実質的にインフォーマルな食堂ともいえるべき性格がある。

こうした地域の住民組織とインフォーマル・セクターの連携は、行政による再分配の役割を代替する性格のものでもあった。別の言い方をすれば、フジモリ政権により導入された構造調

^{注31} Huaman (1989), p. 146

^{注32} 富田与 (1992年) 144ページ

整政策が必然的に惹起することとなっていた市民生活への困窮を緩和する緩衝帯ということもできる。こうした再分配機能が露天商を中心とした「避難所的インフォーマル・セクター」の行動様式を特徴づける大きな要素となっている。

この行動様式は更に発展し、コメドール・ポプラル発祥の地として知られるエル・アグスティノではコメドール・ポプラルが他の住民組織とcongromarittを形成し、パン工場や薬品販売などの企業活動を始めている。顧客の多くは地域住民だがそれ以外についても学校への販売等を通じて販路を拡大している。つまり、「生き残り戦略」がインフォーマル・セクターや更には小零細企業へと発展しているケースが見られる事になる。

しかし、ここで特徴的なのは住民が企業活動を「生き残り戦略」の延長とは捉えてはおらず、「生き残り戦略」と企業活動の間には行動様式の変化を伴う質的な隔りがあるという点である。

すなわち、コメドール・ポプラルのような既存組織をそのまま企業の母体とするのではなく、まず互いに異なった性格のいくつかの既存組織でcongromarittを作り、その上でそのcongromarittを経営母体として新たな企業を起こす事例が知られており、「生き残り戦略」と企業活動を直結したものとはしていない。住居を拠点とした日常の生活空間では「生き残り戦略」のように組織化を得意分野としている庶民階層ではあるが、次に見るガマラ事例に見られるように、企業活動の空間では、具体的な便益が伴わない限り組織化を忌避する傾向があり、この点でも「生き残り戦略」と企業活動の間には断絶が見られる。

(2) インフォーマル・セクターからの地場産業形成

「企業家的インフォーマル・セクター」に属する製造業部門のインフォーマル・セクターの経営体は、「小零細企業」として新たな役割が期待されるようになってきている。国家レベルで見た場合には、豊富で安価な労働力に賦存する比較優位を活かした輸出志向型工業の軸として、また、労働集約的な性格に基づく雇用創出の原動力として工業省を中心に政策が進められている。しかし、この他に、自生的な集約地の形成に見られるように、インフォーマル・セクターに起源を持つ産業を「地場産業」とも言うべきものとして地域開発の柱とする考え方も見られるようになってきている。

トルヒリヨの履物など地方都市での地場産業形成と同時に、インフォーマル・セクターの集中するリマ市内においても地域的に地場産業が形成されはじめている。コノ・エステの建築資材(主に煉瓦)やコノ・スルの家具等がそれであり、各地域内に製品を取引きする市場が生まれている。そうしたリマ市内の地場産業の中でも特に注目されているのが、次に見るガマラの繊維産業である。

(ケース・スタディー：ガマラの事例)

リマの旧市街に近いピクトリア区の一部をしめるガマラ地区には、繊維業関連のインフォーマル・セクターに起源を持つ中小企業が集中している。1995年5月現在、その中核となる「ペルー・ガマラ繊維商協会」(ACOTEX)には一万近い中小企業が加盟しており、更にその周辺には5千あまりの露天商が営業している。ここでは、1994年には年間8億ドル近い総売上が記録され、製品の0.5%が輸出に回されている。インフォーマル・セクターによる内発的な開発のモデル・ケー

スと見られるようになった^{注33}。現在、ホーム・ページを開設するなど、輸出促進に力を入れている^{注34}。

「ペルー・ガマラ繊維商協会」は中核となる数家族による企業群として出発し、1995年現在、構成企業の70%は地方からの移住者によるもので、残りはビクトリア区に元々あった中小企業で占められている。その事業は、商業センタービル内に売り場を設けたり輸出向け製品の振興を図るなど、自己雇用と自己消費により特徴づけられていたそれまでのインフォーマル・セクターとは大きく異なる活動を志向していた。

しかし、「ペルー・ガマラ繊維商組合」は前ビクトリア区区長が中心となり組織したものであり、1996年の地方選挙により区長が交代したことでその実体をなくした形となっている。

ガマラを組織化しようとする動きはこれまでも何回かあったが、この例からも分かるように、いずれも政治的な動員を目的としたものであり長続きすることはなかった。小零細企業家側からの自発的な組織化はほとんど見られず、むしろそうした動きに反対する傾向が強い。それは、ガマラは労働の場としてあり、その意味で財産や時間に対する私有の観念が強く働き、実質的な利益が得られないものに対する関心が薄いためであろう。

また、納税の促進を考慮した活動も展開され、例えば周辺の露天商に対して納税を条件として商品倉庫を貸すといった事業をしており、前述の通り、活動規模や行動様式の点からばかりではなく、制度面からも、内発的なフォーマル化と言い得る現象となっている^{注35}。

ところが、実際の効果を見ると、小零細企業家の多くは実質的な見返りが無い限り税を収めようとはしないため、ガマラの小零細企業の多くはいまだに「インフォーマル」であるということが出来る。実際、1997年にはエル・ニーニョ現象による国内消費への影響から、ガマラの業者の中には密輸に関わり始めた層があるとの報道が見られるようになった。しかし、その一方で、職業訓練や外部からのアドバイスを受け入れるなど生産性向上への努力は見られ、この意味では「インフォーマル」の行動様式とは異なり始めている。

また、求人情報については必ずしも十分ではなく、1996年10月の調査時点では路上に設置された黒板への求人情報の記載が各所で見られた。

他方、ガマラでは、小零細企業家は一定の貯蓄ができるとそれを不動産の購入にまわす傾向が強い。ビルの中に何区画もの不動産を購入し、物置代わりに使っているケースがよく見られる。その結果、いまガマラはビルの建設ブームになっており、地価の高騰が一つの問題となりつつある。

また、アンブランテ（Ambulante：露天商）をどうするかがもう一つの問題となっている。アンブランテは路上を占拠してしまい、ビルの中に店舗を構える商店の営業妨害となっている。買い物客はアンブランテで買い物を済ませてしまいビルの中に入る必要がないのである。しかし、アンブランテの安い商品を目当てに来る客もいることから、その対処は難しい。

注33 El Comercio, May 2, 1995

注34 [<http://www.unired.net.pe/gamarra>]

注35 脚注33

8 - 6 開発政策

定義の問題からもわかるように、インフォーマル・セクターという用語は捉え方の違いにより大きく2つの異なった内容を含んでいる。ひとつは「企業」であり、もうひとつは「労働者」である。こうした事情から、インフォーマル・セクターに対する開発政策を考えるには、何を対象としているかを明らかにしておく必要がある。ここで触れる3つの政策のうち、フォーマル化と小零細企業振興は主に「企業」を対象とした政策であるということができ、これに対して、雇用対策は「労働者」を主な対象とした政策ということになる。

この内、「企業」を対象とした2つの政策は、明示的ではないものの、実質的に業種により適用される政策が分けられていると見ることが出来る。すなわち、フォーマル化政策は主に商業部門を対象としており、小零細企業振興は主に製造業を対象としていると見ることが出来る。

(1) フォーマル化政策

規制緩和によるフォーマル化政策は基本的にはデ・ソトによるインフォーマル・セクターの定義に対応するものであり、これには2つの軸がある。ひとつは登記手続の簡素化であり、もうひとつは徴税の簡素化である。特に1980年代以降のインフォーマル・セクターの拡大によりフォーマル化による徴税ベースの拡大は長年の課題とされてきた。

フジモリ政権は、当初、登記手続の簡素化は工業省による「小零細企業プログラム」や労働省等で、また、徴税の簡素化は経済省や税務監査院で個別に実施していた。しかし、現行税制の枠組みが1994年に定められ、その中で小売業者及び小規模の農林水産業者を対象とした納税者単一登録（RUC: Registro Unico de Contribuyentes）制度が導入されたことで、これに徴税手続と登記手続とを一本化した^{注36}。

RUCは税制としては売上税等の簡素化を狙ったものであり、この制度の対象とされるのは露天商など小売を中心とした商業部門の企業体である。これは、インフォーマル・セクター労働力の数字にあらわれているように、商業部門のインフォーマル・セクターを対象としたフォーマル化政策が課税ベースの拡大には最も有効であるからである。しかし、ガマラの例にも見られるように露天商に対する徴税は極めて難しく、納税に対するインセンティブの創出、あるいは脱税の取締り強化を並行して行わない限り問題の解決は難しいものと考えられる。

加えて、露天商の場合には路上を使用していることもあり地方政府からの営業許可等も必要としており、中央政府だけではなく地方政府においても手続の簡素化などの規制緩和策が進められなければならない。しかし実際には、リマの場合などに見られるように露天商に対しては営業形態や営業区域に関してむしろ規制が強化されており、露天商を特定区画へ囲い込もうとする政策には常に強い反対が生じている。

これは白タクや乗合タクシーについても同様であり、規制緩和や手続の簡素化を軸としたフォーマル化政策には限界がある。

^{注36} 国際開発センター（1995年）、136ページ

(2) 雇用問題としてのインフォーマル・セクター対策

インフォーマル・セクター対策を雇用問題の視点から捉えた政策が特に注目されるようになってきたのは、構造調整後に雇用問題が深刻化するようになってからである。ここでの課題は第1に構造調整後にフォーマル・セクターから流入してきた労働力を再びフォーマル・セクターに送り返してやることであり、第2に旧来からのインフォーマル・セクター労働力の質の改善をはかることである。

第1の課題は雇用のミスマッチを解消することで比較的質の高い労働力を有効に活用しようとするものであり、第2の課題は「避難所的インフォーマル・セクター」の労働力を「企業家的インフォーマル・セクター」の労働力へ、あるいは小零細企業の労働力へ移動させようとするものである、とそれぞれ言い換えることも出来る。

この分野での中心的な政策は、労働市場に関する情報の提供と職業訓練であり、これについてはすべての労働者に対して公平である必要があり、労働省及び工業省が中心となって関連の情報サービスを行っている。しかし、公共機関によるサービスには限界があり、工業省は「小零細企業プログラム」を通じて民間の機関やNGOへの支援を行っている。

一方、職業訓練については労働者の属性に応じて差別化していく必要がある。フォーマル・セクターからの流入者に対しては、高度な経営能力を養う「国立高等経営学院」(ESAN)や比較的高度な技術訓練を行う工業技術訓練サービスセンター (SENATI)、あるいは企業家を対象とした労働省による比較的高水準の「小零細企業家向け労働基準普及プログラム」等がある^{注37}。また、未熟練労働者を主な対象としたものには、「低所得者層向け若年層職業訓練プログラム」や「女性向け職業訓練プログラム」等を労働省が実施し、属性に応じた職業訓練の機会を提供している^{注38}。

(3) 製造業に重点を置いた小零細企業振興政策

フォーマル化政策と雇用対策は、結局、インフォーマル・セクターを縮小させようという政策であり、「振興」と呼ぶべきものではなかった。しかし、インフォーマル・セクターの中でも製造業部門に対しては振興策が講じられている。その基本的枠組みは、1991年11月に制定された「小零細企業振興法」(DL 705)により提示されている^{注39}。

小零細企業振興法の定める小零細企業の定義は規模等を基準とした包括的なものであり、業種による差別化はない。しかし、小零細企業振興政策では、その目的からして、実質的には製造業がその主な対象とされていると見る事が出来、業種を越えた包括的な政策となり難しいものと考えられる。

現在、政府による小零細企業振興の主軸とされているのが、スペインやスイスからの支援を得て1994年1月に工業次官の下で活動を開始した「小零細企業プログラム」である。このプログラムの特徴は政府機関のみならず、民間や国際機関等との協力を軸に組織的かつ計画的な政

注37 国際協力事業団ペルー国別援助研究会(1996年)、30ページ

注38 脚注37、30ページ

注39 [<http://ekeko.rcp.net.pe/MITINCI/PPME>]

策が進められている点であり、同様の政策を進めるラテン・アメリカ地域でも先駆的な例とされている^{注40}。

このプログラムでは、行政改革による効率化、行政と民間との協力体制作り、競争力の強化（サービス業が中心）そして、経済における一貫性の確保と小零細企業の近代化等の政策が行われている。これは、小零細企業を単に保護の対象と見るのではなく、むしろ、新自由主義的な経済政策を背景に競争による企業育成をはかろうとするものであるということが出来る。

また、小零細企業振興には、従来、インフォーマル・セクターと呼ばれてきた経済活動の見直しという側面の他に、比較的安価な労働力に賦存した産業が持つ潜在的な比較優位を顕在化させ、輸出志向型工業化に結び付けようとする側面もある。

インフォーマル・セクターに起源を持つものが多い小零細企業を振興しようとする時に問題となる点は、開始費用の調達、資本装備率の低さに代表される低生産性の改善、資金制約による撤退の回避等である。いずれも金融に関わる問題が中心となり、その方面での支援が行われている。しかし、ここで注意しなければならないのは最後の点で、資金制約による撤退の回避を目的として政府等が過剰に保護を与えることは、競争を阻害し市場に歪みを生じさせることになるであろう。

公的機関による金融面の政策では、貧困対策の一環として FONCODES が 1992 年に支援を始めたのを手始めに、開発資金公団（COFIDE）は小企業プログラム（PROPEM）や零細企業プログラム（PROMICRO）を実施し、小企業向け担保補償基金（FOGAPI）や小零細企業開発機関（Entidades de Desarrollo para la Pequeña y Micro Empresa: EDPYMES）もこの分野での支援を行っている^{注41}。

一方、小規模金融として民間による小規模な金融支援が世界的にも注目されるようになっており、ペルーでも 1980 年代からそうした活動が行われている。中でも 1986 年に ILO の支援により設立された IDESI はペルー国内で広く活動を展開すると同時に、国際的な連携も深めている^{注42}。

8 - 7 開発課題

今後のインフォーマル・セクター対策の課題は、インフォーマル・セクターに対する規制と振興のバランスをいかにとっていくかということである。これは、インフォーマル・セクターが、必ずしも合法的とは言えない「インフォーマル」な存在であるという性格と、雇用問題等直面する問題の解決のためには必要な存在であるという性格と、2つの異なった性格を併せ持っている点に由来するものである。

すなわち、インフォーマルであるというインフォーマル・セクターの性格はそれ自体で規制の対象となりうるものでありながら、一方で規制強化は雇用創出など当面の問題解決に必要な経済的活力を阻害することになる。他方、インフォーマル・セクターの経済的活力に着目した振興策は、必ずしも合法的といえないインフォーマル・セクターの存在を容認することとなり、フォーマル・セクターの経済活動を阻害したり、路上の不法占拠など都市問題の深刻化の誘因となるの

注40 [\[http://ekeko.rcp.net.pe/MITINCI/PPME\]](http://ekeko.rcp.net.pe/MITINCI/PPME)

注41 「製造業」4 - 4 (3)参照。

注42 [\[http://ekeko.rcp.net.pe/INAFE\]](http://ekeko.rcp.net.pe/INAFE)

である。

構造調整導入以後の社会情勢を背景としたインフォーマル・セクター対策の難しさはこうした点にある。以下ではこの点に関連する個別の課題を見ておきたい。

(1) 労働市場の活性化

小零細企業振興策を講じたとしても、労働市場の活性化をはからずにインフォーマル・セクター労働力を減少させることは難しい。第一に、小零細企業振興策は新規参入を増やすだけでなく同時に撤退の増加をも導くこととなり、第二に、インフォーマル・セクター労働力のかなりの部分を占める商業・サービス業部門の企業は必ずしも小零細企業振興策の積極的な対象とはされていないからである。

労働市場を活性化されるための政策として求人に関する情報サービスの整備が図られているが、今後の課題として考慮されなければならないのは、雇用者が応募者の労働の質を評価するための有効なシグナルを設定していくことである。公教育が必ずしも十分に整備されていない現状を考えると、求人に応募してきた人材の質を雇用者が評価するための有効なシグナルは存在していないと見ることが出来る。

その意味で、公認の資格制度等を幅広く導入していくことが考えられる。これは職業訓練に対するインセンティブともなりうるものであり、この点でも労働市場の活性化を準備することが期待される。

(2) 企業家の育成

民間を主体とした途上国の開発において問題とされる点のひとつは、生産活動の主体となるべき企業家の育成である。これは、実際には日本など先進国においても最近問題とされている点であり、まして、途上国においては個人の資質に関わる課題として教育の問題や市場への慣れ等の問題を政策的に解消していく必要がある。しかし、政策的に対応できるのは企業家が生まれてくる環境を整える事までであり、企業家精神の発露は各個人の自発性によらざるを得ない。

ところが、ペルーのインフォーマル・セクターに目を向けると、必要に迫られた自己雇用空間という「古典的インフォーマル・セクター」からは、既に、自生的な企業家精神を内包した「企業家的インフォーマル・セクター」が分化しており、政策的には対応し難い部分は既に存在していることになる。問題なのは、そうした企業家の活動が制度的にフォーマルなものではないという点であり、企業活動そのものではない。

この後の課題となるのはフォーマル化をどういう速度でどこまで進めるかという点であり、急速なフォーマル化に拘泥することで企業家の活動意欲を減退させるのだとしたら、既にある企業家の芽は摘まれることとなるであろう。その意味で、フォーマル化の遅れが財政問題と切り離せないとするならば、短期的にはそこへの手当てが必要となるであろう。

(3) 社会的機能の保存

インフォーマル・セクターは、失業者の吸収やコメドル・ポプラーとの連携などを通して、実質的に所得再分配の一端を担ってきた。これらは地域を基盤とした社会関係のネットワークを通じた経済活動ということもでき、コメドル・ポプラーによる企業の設立を巡る住民の姿勢にも見られたように新自由主義的な経済政策とは必ずしも馴染むものではない。

しかし一方で、構造調整導入後の経済的な困難を克服するためのショック・アブソーバーとしての機能も無視することはできない。大きな混乱も無く新自由主義政策が実行され得た背景には、インフォーマル・セクターによる再分配機能が存在していたことになる。

政府による再分配政策が短期的に改善されることが期待できないとするならば、インフォーマル・セクターが果たしてきた再分配機能の保存は社会の安定を維持するためには必要な機構ということになるだろう。その意味で、フォーマル化や小零細企業振興をはかる中で、インフォーマル・セクターが持つ地域を基盤とするそうした社会的機能の保存に配慮していく必要がある。

表 8 - 1 リマ首都圏における雇用状況

(%)

年号	完全就労	不完全就労	失業	合計
1970	56.0	37.0	7.0	100
1971	67.2	23.8	8.5	100
1972	73.8	18.6	7.6	100
1973	76.5	17.0	6.4	100
1974	73.6	19.9	6.5	100
1975	74.9	17.6	7.5	100
1976	66.1	24.4	6.9	100
1977	64.5	24.3	8.4	100
1978	53.2	38.8	8.0	100
1979	60.5	33.0	6.5	100
1980	66.9	26.0	7.1	100
1981	66.4	26.8	6.8	100
1982	65.4	28.0	6.6	100
1983	57.7	33.3	9.0	100
1984	54.3	36.8	8.9	100
1985	47.4	42.5	10.1	100
1986	52.1	42.6	5.3	100
1987	60.3	34.9	4.8	100
1988	55.9	37.0	7.1	100
1989	18.6	73.5	7.9	100
1990	18.6	73.1	8.3	100
1991	15.6	78.5	5.9	100
1992	14.7	75.9	9.4	100
1993	12.7	77.4	9.9	100
1994	16.9	74.3	8.8	100

出所：Cuánto (1990), p.497 及び "Los Trabajadores en el 80: Entre la Formalidad y la Informalidad" (Movimientos Sociales: Elementos para Una Relactura, DESCO, 1990, pp.55-110), pp.103-104 より筆者作成

表8 - 2 労働省の定義に基づくリマの経済活動人口に占める
インフォーマル・セクター

(%)

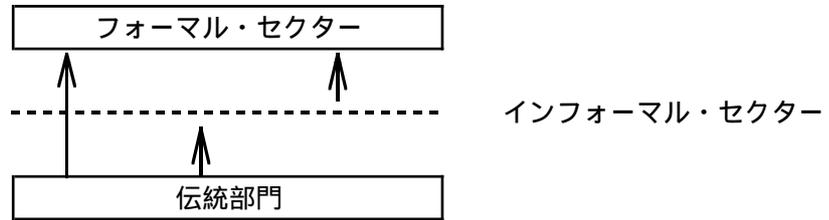
年号	フォーマル	インフォーマル	家内労働
1981	60.7	32.8	6.5
1982	60.3	33.3	6.4
1983	59.4	34.0	6.6
1984	54.4	37.9	7.6
1985	51.8	40.5	7.7
1986	52.1	41.8	6.1
1987	54.1	40.9	5.0
1988	52.2	42.1	5.7
1989	52.9	42.2	4.9
1990	49.2	45.7	5.1
1991	48.9	46.3	4.8
1992	38.5	56.6	4.9
1993	46.6	48.8	4.6
1994	47.1	48.4	4.5

出所：Cuánto (1995), p.496 及び国際開発センター(1995年)
133ページより筆者作成

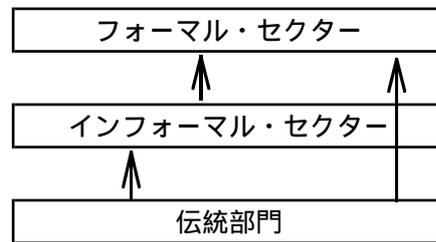
図8 - 1 インフォーマル・セクターの分化と労働力移動

⇒ 労働力移動

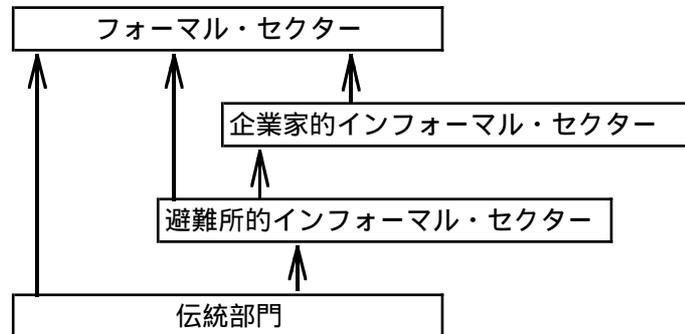
(1) 工業化以前
1950年代まで



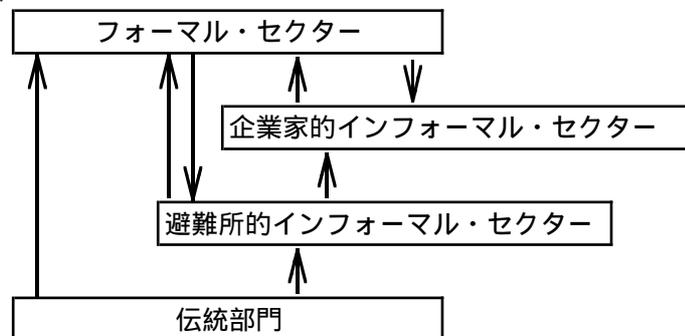
(2) 「工業化なき都市化」
1960年代から1970年代まで



(3) 「失われた10年」
1980年代



(4) 構造調整以降
1989年以降



参考文献

- 国際開発センター（1995年）『経済協力策定のための基礎調査（ペルー・中米）』国際開発センター、東京
- 国際協力事業団ペルー国別援助研究会（1996年）『国際協力事業団ペルー国別援助研究会予備調査報告』国際協力事業団、東京
- 富田与（1992年）「フジ・ショックと庶民の生活」、細野昭雄、遅野井茂雄『試練のフジモリ大統領』日本放送出版協会、東京
- Behher, H., Stoffer, W. (1995), "Measuring Informal Sector Employment in Pakistan: Testing a New Methodology," International Labour Review, Vol. 134, ILO, Geneva.
- Cermeño, B. (1989), "Las Interrelaciones entre los Sectores Formales e Informales en Lima," Pobreza Urbana: Relaciones Economicas y Marginaridad Religiosa, PUCP.
- Cháves, E. (1988), El Sector Informal Urbano: De Reproducción de la Fuerza de Trabajo a Posibilidad de Producción, Fundación Friedrich Ebert.
- Cuánto, S.A. (1995), Perú en Números 1995, Perú.
- De Soto, H. (1987), El Otro Sendero, 9ª edición, Instituto de Libertad y Democracia.
- Huaman, J. (1989), "Economía y Organización en los Comedores," Mujer y Comedores Populares, SEPADE.
- IDESI (1990), IDESI al Servicio del Sector Informal del Perú.
- IDESI (1996), IDECI Nacional.
- ILO, Report of Fifteenth International Conference of Labour Statisticians.
- Instituto de Libertad y Democracia (1989), Compendio Técnico y Estadístico de "El Otro Sendero".
- MITINCI (1996), Lineamientos de Política para la Promoción de la Pequeña y Microempresa.
- Tokeshi, A. (1994), Reflexiones Metodológicas para el Estudio del Sector Informal en Lima Metropolitana, Universidad de Lima.
- Tovar, T., Zapata, A. (1990), "La Ciudad Mestiza. Vecinos y Pobladores en el 90," Movimientos Sociales: Elementos para Una Relectura, DESCO.
- La República, Nov. 22, 1997.
- El Comercio, May 2, 1995.
- "Los Trabajadores en el 80: Entre la Formalidad y la Informalidad", Movimientos Sociales: Elementos para Una Relectura, DESCO.
- [<http://ekeko.rcp.net.pe/INAFE>]
- [<http://ekeko.rcp.net.pe/MITINCI/PPME>]

- [<http://www.unired.net.pe/~gamarra>]
- Ministerio de Trabajo y Promoción Social (1996), "Subempleo Urbano en el Perú," Boletín de Economía Laboral, año 1' Vol. 2, [<http://www.mtps.gob.pe>]

第9章 教育

9 - 1 ペルーの教育制度

(1) 教育政策の変遷

ペルーの教育は1960年代以降、制度整備が本格的に始まり、アクセスの拡大が進んだ。1963年に誕生したベラウンデ政権は、無償制による6年間の初等義務教育、5年間の中等教育を柱とする教育制度を制定した。教育重視の政策を反映して教育支出は伸び、1960年代終わりにはGNPの5%を教育に支出していた。その成果もあり、1960年代の就学者の平均増加率は初等教育で5.8%、中等教育で13.0%、大学で13.6%といずれも人口増加率を上回った^{注1}。

しかしながら、1960年代末の人口増加率は年3%を超え、増加する人口に見合っただけの教育の一層の拡大は課題であった。また、教育の拡大が進んだとは言え、教育機会の提供が十分でない、教育サービスの分配が不公平、効率が低いといった問題は解決されずにいた。例えば、グロスの就学率は上昇したものの、これには留年者を含むため、実際には就学したことのない者が20%程度おり、また初等教育に就学した者のうち修了者は40%以下であった^{注2}。高等教育を受けられる者は一部のエリート層に限られていた。都市農村格差も依然として大きいままであった。

1968年に軍部によるクーデターで誕生したベラスコ政権は、社会主義的政策を掲げ、社会的格差の是正には教育機会の平等が不可欠であるとして、教育改革に積極的に取り組んだ。1972年に教育法を改正し、大規模な教育制度改革に着手した。中等教育の前期3年を切り離し、これを初等教育と組み合わせて9年間の基礎教育とし、基礎教育の最後の2 - 3年は職業訓練に重点をおいたものとした。中等教育段階を3年間のESEP (Escuelas Superiores de Educación Profesional : 専門教育高等学校) という職業教育志向の強い学校に改編した。教育理念としては、住民参加や住民の「意識化」を目指し、地方分権化を含む教育行政制度改革を盛り込んだ斬新なものであった。しかしながら、地方自治体が未成熟な当時の制度の中では実行困難であったこと、教育省の実施能力が低かったこと、世銀等が支援はしていたもののドナーからの資金の扱いに不慣れな面があったこと、さらに、教員組合が軍部支配に反対していたことなどから、改革が大きな成果を挙げなかったという評価もある^{注3}。

1975年にベラスコは退陣する。新しく政権をとったモラレスは1972年教育法に基づく教育改革の継続を公的には表明していた。しかし、経済の不振が続いたことや民衆の支持を取りつけられなかったことにより、この改革は中途半端に終わった。この間に経済危機も相俟って、教育事情は悪化した。なお、1979年憲法の規定により初等教育は義務として政府が保証することになる。

1980年に12年ぶりの民政移管で政権をとった第二次ベラウンデ政権は、教育改革に着手した。識字キャンペーンを展開し、特に農村、国境付近での教育に対するアクセスの改善・均等化を掲げた。こうした中で、1982年に一般教育法 (General Education Law) が新たに制定される。これ

注1 World Bank (1994a), p.36

注2 前掲注1、p.37

注3 前掲注1、p.49

により従来の9年間の基礎教育とそれに続くESEPという制度は廃止された。この1982年教育法が現在の教育制度の基礎となっている^{注4}。

(2) 現在の教育制度

現在の教育制度は、1982年の教育法に基づいている。1972年以前の制度に戻った形となり、6年間の初等教育(6歳～11歳)に5年間の中等教育(12歳～16歳)が続き、その後高等教育となる。中等教育は、前期2年が共通一般課程となっており、後期3年は一般課程と技術・職業課程の選択課程に分かれている。高等教育は、大学と大学以外の高等教育機関に大別され、非大学系では、高等技術教育機関のIST(Instituto Superior Tecnológico)、教員養成機関(Instituto Pedagógico)、芸術教育学校に分かれている。1972年の教育法で制定されたESEPは、ISTと教員養成機関に改編された。

1993年に改正された新憲法では、就学前教育1年、初等教育6年、中等教育5年の計12年間は義務教育とされた。また、教育行政にあたっては、分権化をさらに導入・推進することが謳われている。しかしながら、新憲法の施行には関連法案の整備が必要とされており、教育に関しても教育法の改正が必要となろう。

就学前教育は、0歳から5歳の子供を対象としており、フォーマル教育によるものもあるが、主としてノンフォーマル教育の形で実施されている。ノンフォーマル教育による就学前教育は、多くの場合、母親や訓練を受けた監督者により一般の家庭で実施され、フォーマル教育によるものに比べコストもかけていない。

ペルーでは、初等教育、中等教育における学校の多くは中央政府による公立学校となっている。公立の初等学校、中等学校、大学の学費は無償制である。私立学校には政府助成金が支給される。1993年には、全国で30,240の初等学校のうち13%が私立、7,305の中等学校の25%が私立、非大学系高等教育機関(高等技術教育、教員養成、芸術教育)656の42%は私立となっている^{注5}。なお、私立学校の97%は都市部に集中しており、逆に農村部では、99%の学校が公立によるものとなっている^{注6}。

職業・技術訓練関係では、MITINCI(Ministerio de Industria, Turismo, Integración, y Negociaciones Comerciales Internacional:工業観光貿易統合省)下にあるSENATI(Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial:職業訓練校)が、実地訓練を中心とした職業・技術訓練を全国規模で実施している。また、民間による技術教育機関もある。

このほか、身体・知的障害者等のための特殊学校があり、1993年には347のセンターに21728人が登録している。うち22%は私立である^{注7}。また、成人のために初等教育・中等教育相当の教育を行う施設があり、1993年には成人向け初等学校625校(初等学校数の1.2%)に約64,000人(初等学校在籍者の2.3%)が在籍、成人向け中等学校773校(中等学校数の1.5%)に、約16万

注4 教育制度の変遷及び現行の教育制度については、齊藤泰雄(1996年)に負う。

注5 Ministerio de Educación(1995), p.99

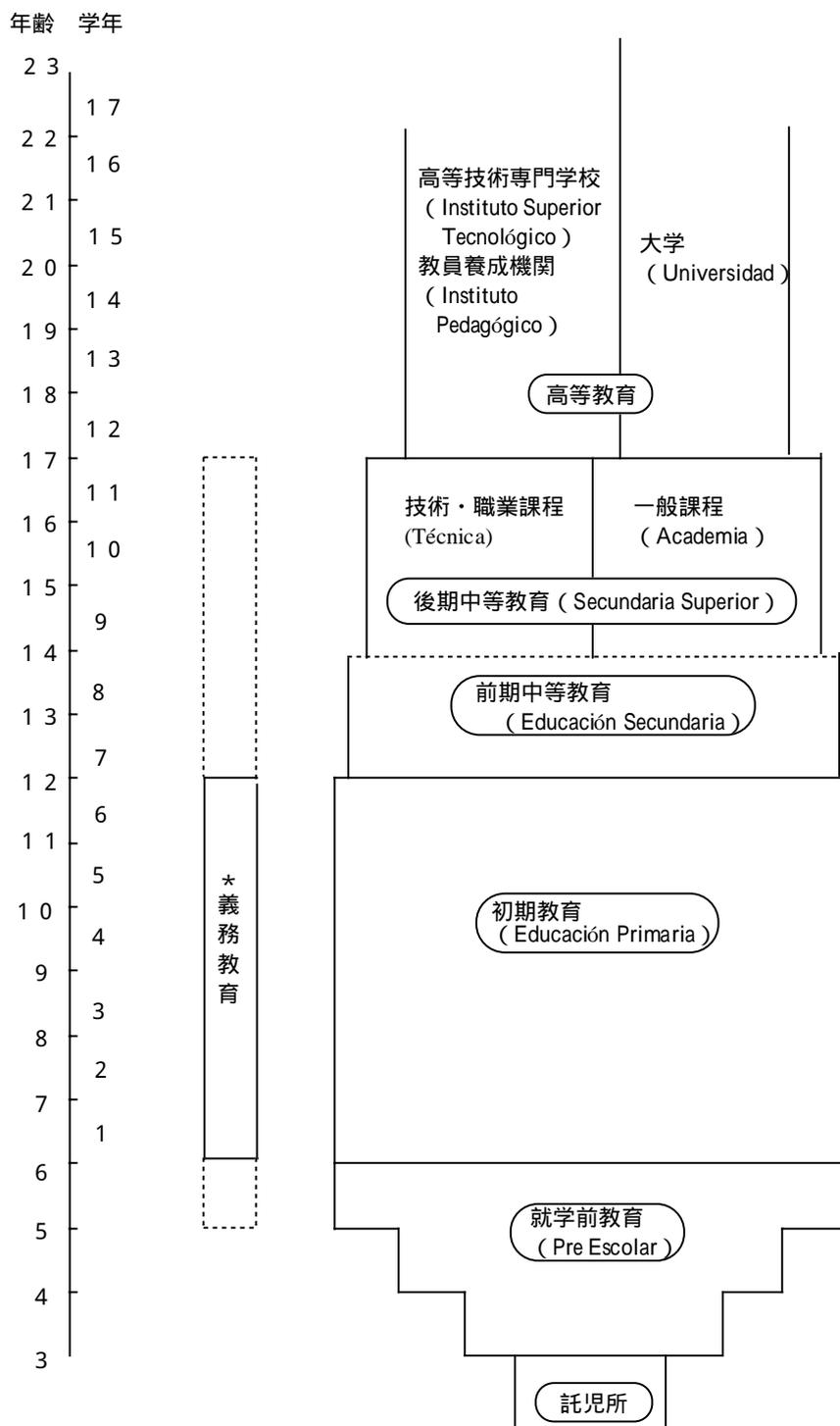
注6 World Bank(1994c), p.5

注7 Postlethwaite(1995), p.781

9,000人（中等学校在籍者数の2.3%）が在籍している注⁸。

現行（1982年教育法による）の教育制度を図9-1に示す。

図9-1 ペルーにおける学校制度



出所： 斉藤泰雄「ペルー」『諸外国の学校教育』78ページ、
Postlethwaite, T. N. ed., International Encyclopedia of National Systems of Educationより作成。
*義務教育の点線部は新憲法による規定を示す。

注⁸ 前掲注5、p.34、p.99

9 - 2 教育の現状

(1) 教育の現状

1) 概況

全般的に、初等、中等、高等教育の各段階で就学率は上昇してきており、教育水準は次第に上昇はしている。1981年には、15歳以上人口のうち教育を受けたことのない者が16.2%、初等教育までが42.7%、中等教育までが31.0%、高等教育が10.1%であったが、1993年には、教育を受けたことのない者12.3%、初等教育までが31.5%、中等教育までが35.5%、高等教育が20%となっている^{注9}(表9 - 1)。就学年限においては、教育水準は過去十数年でかなり上昇してきていることがわかる。

表9 - 1 15歳以上人口における男女別就学年数の変化(1981 ~ 1993) (%)

	1981年			1993年		
	平均	男子	女子	平均	男子	女子
教育経験なし	16.2	9.1	23.1	12.6	7.0	18.0
初等教育	42.7	44.6	40.9	31.5	31.9	31.0
中等教育	31.0	34.4	27.6	35.5	39.5	31.7
高等教育	10.1	11.9	8.4	20.4	21.6	19.3

出所：Cuánto S.A. (1995), p.266

国際的に比較してみると、UNESCOによる1992年の統計で、初等教育のグロス就学率([初等学校在学者総数] ÷ [初等教育該当学齢層人口総数] × 100、留年者を含む)は119%、ネット就学率([初等学校在学者のうち法定初等教育学齢相当者数] ÷ [初等教育該当学齢層人口総数] × 100)は88%、中等教育の就学率はグロスで65%、ネットで46%となっている。

初等教育の就学率は、南米諸国の中では低い方ではない。中等教育においても、ネット就学率が20%台の国もあることを考えると、周辺国との比較では高い方であるとも言える(表9 - 2)。しかしながら、初等教育においてグロスとネットの差が他国より大きいことは、問題と言えよう。

^{注9} 前掲注6、p.4

表9 - 2 南米諸国の教育指標

(%)

国	成人非識字率 (1995)			初等教育就学率				中等教育就学率			
	平均	男子	女子	グロス		ネット		グロス		ネット	
				1980	1992	1980	1992	1980	1992	1980	1992
ペルー	11.3	5.5	17.0	115	119	91	88	59	65	46	46
アルゼンティン	3.8	3.8	3.8	106	108	-	95	57	72	-	59
ポリヴィア	16.9	9.5	24.0	87	95	79	91	37	37	16	29
ブラジル	16.7	16.7	16.8	99	111	81	90	34	43	14	19
チリ	4.8	4.6	5.0	109	99	-	86	52	69	-	52
コロンビア	8.7	8.8	8.6	124	117	-	83	41	61	-	44
エクアドル	9.9	8.0	11.8	117	123	*88	-	53	55	-	-
パラグアイ	7.9	6.5	9.4	104	109	87	97	26	34	-	29
ウルグアイ	2.7	3.1	2.3	107	108	-	93	62	83	-	-
ヴェネズエラ	8.9	8.2	9.7	94	96	83	88	21	35	14	20

出所：UNESCO (1995)より作成

空欄はデータなし

*はグロスとネットの集計年度が異なっている。

教員の数は、1970年以来年平均5.5%の割合で増加しており、就学前、初等、中等、職業訓練をあわせた教員数の合計は、1970年には93,921人だったのが、1993年には322,452人となっている^{注10}。

インフラに関しては、フジモリ政権が発足以来、積極的に学校の建設に取り組んできたことで、学校数は急速に増加している。1993年には、全国で初等学校が30,240(うち私立4047)校、中等学校が7305校(うち私立1827校)ある^{注11}。しかしながら、依然として、量・質とも十分とは言えない。特に農村部で通学が困難な状況にある地域が多い。施設・設備の整備も十分になされていない。世銀の調査によれば、満足な状況にある教室は全体の30%にすぎず、57%は緊急に修理が必要で、13%は修復不可能であるという。特に、農村部の学校のインフラは貧困で、上下水道、電気の完備した学校は2.4%にすぎない^{注12}。さらに、教室、設備に加え、教科書・教材も不足している。

なお、学校の維持管理・修復に関しては、農村部では地域住民の活動として実施している場合も多い。都市部でも、農村部ほど活発ではないものの、地域コミュニティによる学校の維持管理・修復が行われている。

2) 初等教育

1993年の統計によると、初等教育の就学者総数は3,976,693人となっている^{注13}。男女比率は

^{注10} 前掲注5, p.49

^{注11} 前掲注5, p.99

^{注12} 前掲注6, p.7

^{注13} 前掲注5, p.38、41。数値は未成年者の就学者数。このほかに成人の就学者が男女合計で63,636人いる。

男子 51.4% に対し女子 48.6% と、総数では男女格差はほとんど見られない。

就学率の統計をもう少し詳細に見てみると、1993 年の政府統計で、初等教育のネット就学率は全国平均で 87.3%、男子 87.7%、女子 86.8% となっている。県別では、都市部のリマで平均 92.1% (男子 92.0%、女子 92.1%)、カヤオで平均 92.3% (男子 92.3%、女子 92.2%)、農村が多い県では、ワヌコで平均 77.9% (男子 79.2%、女子 76.6%)、アヤクーチョで平均 81.8% (男子 82.8%、女子 80.7%) となっている^{注14}。都市部に比べると農村地域の就学率はやや低くなっている。男女格差はほとんどなく、農村部が多い県で若干女子の就学率が男子に比べ低い程度である。

ペルーでは、初等教育から試験による進級制度がある。各学年末に総合的な評価がなされ、一定の成績を収めた者のみが進級できる。進級状況は表 9 - 3 の通りである。1991-92 年度に比較し、1993-94 年度ではわずかながら進級率に改善が見られる。概して初等教育低学年の進級率が悪く、学年が上がるにつれ、改善される傾向にある。特に小学校 1 年での進級率は 6 割程度と低く、第 3 学年までに 4 分の 3 の生徒が少なくとも 1 回は留年し^{注15}、小学校に入学した者のうち 6 学年を修了できる者は 75% という調査結果も出ている^{注16}。

表 9 - 3 初等教育における進級状況 (%)

学年	1991-92			1993-94		
	進級	留年	退学	進級	留年	退学
1年	59.4	33.6	7.1	63.6	30.3	6.1
2年	72.6	23.2	4.2	76.2	18.6	5.2
3年	74.5	21.2	4.3	78.3	17.2	4.5
4年	80.1	15.4	4.6	83.6	12.3	4.1
5年	81.6	14.2	4.2	84.9	11.7	3.4
6年	88.9	7.0	4.1	90.5	6.7	2.8
平均	74.2	20.8	5.0	77.6	18.1	4.3

出所：Cuánto S.A. (1995), p.262

初等教育における教員数は、1993 年に 145,396 人 (うち私立学校の教員は 27,480 人) となっている^{注17}。1993 年の生徒 / 教員比率は、27 : 1 となる^{注18}。1980 年には 37 : 1 であったという統計もあり、生徒 / 教員比率は改善されてはいる。しかしながら、1992 年の統計による他の中南米諸国との比較では、ペルーは 28 : 1 となっており、統計のある 11 か国中、最低のエクアド

注14 Cuánto S.A. (1995), p.263 (原典：Instituto Nacional de Estadística)

注15 UNICEF (1996a), p.3

注16 前掲注6、p.5

注17 前掲注5、p.51。

注18 前掲注5、p.35、51より算出。

ルの36:1に次いで低い^{注19}。また、全国で約30000の小学校があるうち、9000校近くが1人教員の学校と言われている^{注20}。

3) 中等教育

中等教育には、1993年に3,913,601人の就学者が登録されており、その内訳は男子52.4%、女子47.6%となっている^{注21}。グロス就学率は平均で74.1%、男子76.0%、女子72.1%となっている。都市部ではリマで平均80.2%（男子80.4%、女子80.0%）、カヤオで平均80.4%（男子80.6%、女子80.1%）、農村が多くを占める県では、カハマルカで平均55.5%（男子61.5%、女子49.3%）、アマゾナスで平均56.4%（男子59.0%、女子53.5%）である^{注22}。

初等教育に比べると中等教育では、都市・農村格差が拡大している。また都市部では、初等教育同様男女格差はないが、農村部において初等教育より男女格差が少し開いている。女子の場合、就学率のみならず、出席率が男子に比較して低いという指摘がされている。極端な貧困層の女子、また農村地域のあらゆる世帯で、女子の出席率は男子より低くなっている^{注23}。

中等教育における進級状況は表9-4の通りとなっている。初等教育に比べると留年率は低い。また初等教育同様ここ数年で若干の改善が見られる。

表9-4 中等教育における進級状況 (%)

学年	1991-92			1993-94		
	進級	留年	退学	進級	留年	退学
1年	67.3	22.3	10.5	71.7	21.0	7.3
2年	78.3	14.2	7.6	79.8	13.1	7.1
3年	81.3	11.0	7.6	81.9	11.2	6.9
4年	87.2	6.1	6.8	87.8	6.2	6
5年	91.6	3.0	5.4	91.6	4.2	4.2
平均	79.3	12.9	7.8	80.7	13.6	5.7

出所：Cuánto S.A. (1995), p.262

中等教育における教員数は1993年に105,238人となっている。1993年の生徒/教員比率は、17:1となる^{注24}。1992年の統計による他の中南米諸国との比較では、ペルーの生徒/教員比率は19:1で調査対象の9か国中コロンビアの21:1に次いで2番目に低い^{注25}。

注19 UNESCO(1995), p.143

注20 Peruvian Ministry of Education (1996)

注21 前掲注5, p.38, 41。数値は未成年者における就学者数。このほかに成人の就学者が男女合計で157,144人いる。

注22 前掲注14, p.263

注23 World Bank (1993), p.xv

注24 前掲注5, p.34, 51より算出。

注25 前掲注19, p.143

4) 大学

高等教育は、1993年に在籍者67万9,000人のうち、6割程度が大学、残り4割程度が高等技術教育機関、教員養成機関等大学以外の高等教育機関に在籍している^{注26}。

大学は全国で約50校あり、うち3分の1はリマに集中している。大学の半数程度は私立である。1993年における大学入学志願者は公立・私立を合わせ全国で26万2,000人、うち8万3,000人が入学を認められている^{注27}。

5) 技術教育

高等技術教育機関としてISTがある。1993年3月時点で、232の国立のIST、247の私立ISTがある^{注28}。私立のISTは、ほとんどがリマか人口の集中した地域にある。

ISTに在籍する学生数は1981年には8万人程度だったが、90年代初めには20万人に増加した。学生数の増加とともに、ISTで教える科目も多様化している。1986年には30コースほどだったのが、1992年から93年にかけて新しいコースが次々と承認され、現在は100コース以上に上る。研修科目の多様化の中で、80年代以降、情報・コンピューター関係を専攻する者が増加しており、逆に農業、水産業、土木等を専攻する者が伸び悩んでいる。こうした状況の中で、国立のISTでは、ビジネス、保健医療のほか、農業、漁業等、幅広いコースを提供しているのに対し、私立のISTは、ビジネス、保健医療、コンピューター関係に集中している。

ISTなど大学以外の高等教育機関に在籍する者の内訳は、年齢別では、16～17歳が4.7%、18～19歳の層が25.6%、20～24歳が51.4%、25～29歳が12.6%、30歳以上が5.7%となっており、この年齢別構成は男女ともあまり変わらない。在籍者のうち、39.4%（男子48.2%、女子32.4%）は仕事を持っている。主な受講科目内訳は、教職31.4%（男子在籍者全体の23.6%、女子の37.6%）、プログラマー・情報関係15.8%（男子18.7%、女子13.5%）、会計5.1%（男子4.6%、女子5.5%）となっている。女子では看護（女子在籍者全体の14.1%）、秘書・事務（同9.2%）等を選択する者も多い^{注29}。

一般に、大学に比べ高等技術教育機関の人気の低いことが指摘されており、労働市場の需要に見合った人材を育成し雇用につながっていくような技術教育の必要性が、学生側からも企業側からも高まっている。

6) 就学前教育

就学前教育の就学率は1980年代に、女性の労働参加の増加と早期教育の重要性に対する認識の高まりにより、急速に伸びた。1993年には60万人近くが在籍している^{注30}。しかしながら、まだその普及は十分でない。なお、新憲法で就学前教育の1年を義務教育化することを謳っている。

^{注26} 前掲注5、p.257より算出。

^{注27} 前掲注5、p.269

^{注28} Agencia Española de Cooperación Internacional (1994b), p.13

^{注29} データはいずれも1995年。INEI (1996), p.237

^{注30} 前掲注5、p.34

近年注目されている就学前教育として、ノンフォーマル教育で実施されている、wawa wasi（子供の家という意味）と呼ばれるコミュニティによる託児所活動がある。これは、政府や国際機関の援助も受け3歳以下の児童を対象に実施されているものであるが、子供の早期教育、女性の生活改善の上で効果を挙げていると言われている。

7) 識字率

1993年の統計で、15歳以上人口の非識字率は平均で12.8%（男子7.1%、女子18.3%）となっている。UNICEFによれば、機能的非識字^{注31}が28%となっている^{注32}。非識字率を年齢別に見ていくと、15歳から19歳の層で3.9%、30歳から39歳で9.0%、65歳以上で37.9%となっている。若い年齢層ほど非識字率が低くなっているため、今後非識字率はさらに低下していくものと考えられる。

都市・農村格差、男女格差を見てみると、15歳以上人口の平均非識字率は、12.8%だが、都市部のリマでは4.2%（男子1.9%、女子6.2%）、農村部が多いアヤクチョでは32.7%（男子18.0%、女子45.8%）となっている。農村部では、就学率が低いことのほか、スペイン語以外を母語とする先住民人口の割合が高いことが、非識字率の高い要因になっている。女性の非識字率は男性より高いが、特に農村部でそれが顕著である。

年齢別では65歳以上の層では、リマ首都圏の13.5%に対しクスコ県では63.7%とかなりの開きがあるが、15歳から19歳の層ではリマ首都圏の1.1%に対しクスコ県で6.6%となっている。他の農村地域を見ても総じて若い世代になるほど非識字率が低くなっており、都市・農村格差は次第に縮小してきていると言えよう。

全体的には、識字率は向上しており、都市・農村格差、男女格差も縮小にある中で、依然問題なのが、農村・非スペイン語系の成人女性の識字教育と言えよう。また、最近では、農村から都市への人口流入により、リマ首都圏での特に女性の非識字人口が増加している^{注33}。

8) 教員

教員養成は、短期高等教育機関の1つである教員養成機関（Instituto Pedagógico）及び大学で行われている。

教員については数の不足とともに、質の低さも問題である。表9 - 5に示す通り、1980年には全教員の80%が有資格者だったのに対し、1990年には、有資格教員の割合は49%と低下している^{注34}。

注31 識字については、単に文字が読めるだけでなく、日常生活、職業生活を円滑に行えるだけの読み書き及び簡単な計算能力を有することが重要であるということから、生活に必要な水準を満たした識字能力を機能的識字という。

注32 前掲注15、p.3

注33 前掲注15、p.3

注34 World Bank (1994b), p.54

表9 - 5 教員数の変化

年	総数(人)	割合(%)	有資格者	(%)	無資格者	(%)
1950	24,433	100	16,630	68.06	7,803	31.94
1960	43,710	100	29,599	67.72	14,111	32.28
1970	101,729	100	71,559	70.34	30,170	29.66
1980	125,640	100	101,306	80.63	24,334	19.37
1990	256,648	100	126,875	49.44	129,773	50.56

出所：World Bank (1994c), p.46
 原典) Ministerio de Educación, Dirección de Estadística

有資格教員不足の要因のひとつとして、待遇の悪さが挙げられる。教員の実質給与は、行政改革の中にあっても、全公務員の中で最悪の低下と言われている^{注35}。全般的に給与が低いことに加え、資格・能力による待遇の差があまりない。例えば、有資格教員(教育学の学位を取得したもの)の給与が平均月額261～293USドルであるのに対し、無資格教員の給与が214～246ドルとなっている。また、教員の質向上のため、1993年に教育省は教員の研修プログラムを新たに開始したが、このプログラムへの参加は任意で、給与や査定にも反映されないことになっている^{注36}。

9) 教育行政

行政組織

教育は主として教育省が管轄している^{注37}。1991年の教育省の機構改革により、それまで、初等、中等といった教育レベルで所管部局が分かれていたのが、政策部門、技術開発、管理といった機能別に整理された。さらにその後の組織改編により、1996年時点では、学校教育部門(Gestión Pedagogía)と管理部門(Gestión Institucional)に大きく分かれている。現行の教育省の組織図(1996年制定のReglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Educación - D.S.No.002-96-EDによる)を図9 - 2に示す。

ペルーでは、1980年代以降中央政府を縮小し分権化を進めている。1990年、前政権の分権化政策によって、教育予算の管理責任は地方(región)に移管された。これにより、教育省は、基準の制定や教育政策の策定とそのモニタリングを管轄し、リマ - カヤオ都市圏に関してのみ、財政・管理責任を持つこととなった。その他の地方については、各地方が直接財務省から教育予算を受け取ることになっている。これに伴い、教育省の多くの公務員も削減された。教育省には2,500人の職員がいたが、行政改革により500人以下にまで縮小された^{注38}。行政官の実質給与も低下した。公務員の平均給与は1989年から1993年の間に28%低下したが、特

注35 前掲注6、p.7

注36 前掲注34、p.6

注37 大学の運営管理は、大学の自治による。

注38 前掲注6、p.4

図9 - 2 ペルー教育省組織図

出所：Ministerio de Educación (1996b)

に教育省の職員は、保健省とともに特定のフリンジ・ベネフィットの対象外とされているため、公務員平均よりさらに低くなっている^{注39}。

教育に関する政策は一部教育省以外でも立案・実施されている。例えば、大統領府下にある INFES (Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud : 教育保健インフラ事業団) から、学校建設に関する予算の相当な部分を支給されている。また、FONCODES (Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo : 全国社会補償開発基金) でも教育関係のインフラ建設を実施している。

政府の縮小と分権化が進む中で、教育省の政策実施能力が低下していることが指摘されている。例えば、教育省がリマ - カヤオ圏以外の予算管理責任を持たなくなったことで、同地域以外の財政統計を把握できなくなったこと、訓練を受けた行政官の退職により行政能力が低下したことなどである^{注40}。また、教育関連の政策を担当する政府機関が複数化・分散化した一方で、それらを統括するシステムが整備されていないことにより、教育省が教育セクターの全体を把握できにくくなっているという指摘がある^{注41}。

教育予算・財政

ペルーの公共支出全体に対する教育支出の割合は、教育重視のフジモリ政権の政策を反映し、1994年に16.1%、1995年に19.9%、1996年に21.7%と増加している^{注42}。GDP比においても、1990年にはGDPの2%程度だったが、1994年には3.5%、1995年には3.9%と、拡大してきている^{注43}。

公共支出及びGNPIに占める教育支出の割合は拡大しているものの、生徒数の増加が大きいため生徒数の増加には追いついておらず、60年代以降、生徒一人当たりの教育支出は低下している^{注44}。

なお、憲法改正に伴い、現在ペルー政府は、教育の質改善と地方格差是正を狙いとした民営化の導入をチリをモデルとして検討中である^{注45}

表9 - 6に教育予算の変遷を示す。

注39 前掲注34、p.6

注40 前掲注6、p.4

注41 前掲注6、p.7

注42 INEI (1996), p. 1091

注43 Economist Intelligence Unit (1996), p.21

注44 前掲注34、p.6

注45 例えば、学校側に授業料を徴収することを認めるかわりに授業料収入に対し課税する、予算配分にあたり生徒の出席率を考慮する、などが検討されている (World Bank (1994b), p.3.) 。

表9 - 6 教育省予算の変遷

年	政府支出総額 (1970=100)	教育支出総額 (1970=100)	政府支出に占める教育 支出の割合(%)	GDPに占める教育 支出の割合(%)	生徒一人当たり教育 支出(1970=100)
1970	100.0	100.0	18.8	3.2	100.0
1975	151.4	140.7	17.5	3.5	107.1
1980	203.7	142.8	13.2	3.0	93.8
1985	195.0	121.9	11.8	2.8	67.6
1986	189.7	164.7	16.4	3.5	87.7
1987	174.3	116.7	12.6	2.3	60.6
1988	123.9	96.3	14.7	2.4	48.5
1989	85.7	70.8	12.5	2.4	34.6
1990	77.8	44.7	9.2	1.9	21.2
1991	59.3	40.8	11.1	1.5	19.5
1992	60.3	44.9	11.9	1.7	20.9

出所：World Bank (1994c), p.50
原典) Banco Central, 1993

(2) 教育をとりまく問題

1) 教育と雇用

教育と雇用の関連については、表9 - 7にあるように、教育を受けたことのない者は完全失業率が0%となっているほか、他のどの学歴においても失業率が6～8%程度と、教育程度による失業率の差はあまり見られない。これには、教育を受けていなくても農業、露天商等自営業であれば何らかの形で就業できること、教育を受けた者は自分が受けた教育にふさわしい職業を選択しようとする、等の理由が考えられる。

表9 - 7 学歴別失業率(1995年)

学歴	完全失業率(%)	就業率(%)*
教育経験なし	0.0	100.0
小学校中退	6.4	93.6
小学校修了	7.8	93.2
中学校中退	7.3	92.7
中学校修了	7.5	92.5
大学中退	7.2	92.8
大学修了	5.5	94.5
大学以外の高等教育(高等技術教育機関等)中退	7.0	93.0
大学以外の高等教育修了	7.8	92.2

出所：INEI (1996), p.359
* 不完全就業を含む。

しかしながら、学歴と収入の関係になると、ある程度の相関関係が見られ、学歴が高いほど収入も高くなる傾向がある（表9 - 8）。例えば、教育を受けたことのない者はほぼ半数が月収132ソル未満であるのに対し、大学を卒業した者は半数近くが月収1,000ソル以上となっている。

表9 - 8 学歴と収入 (%)

学 歴	収入 なし	132 未満	132～ 199.99	200～ 299.99	300～ 399.99	400～ 599.99	600～ 799.99	800～ 1000	1000 以上
教育経験なし	6.4	45.9	19.5	10.0	9.0	3.1	4.0	0.0	2.1
小学校中退	6.0	21.2	14.2	18.0	18.2	13.6	5.1	2.7	1.0
小学校修了	6.3	12.5	9.7	15.7	17.7	16.5	10.7	6.1	4.8
中学校中退	5.8	15.5	11.2	18.6	17.8	12.8	10.0	4.2	4.1
中学校修了	2.9	8.1	5.8	14.8	17.7	22.3	12.3	6.0	10.1
大学中退	4.1	8.5	4.0	7.8	8.5	22.8	14.3	7.9	22.1
大学修了	1.9	0.7	1.2	3.2	6.2	21.7	12.5	9.2	43.4
大学以外の高等教育中退	6.7	9.9	9.8	14.7	12.2	22.1	12.4	4.8	7.4
大学以外の高等教育修了	1.2	6.0	6.6	9.9	13.5	27.4	11.2	10.7	13.5

出所：INEI (1996), p.360
1995年6月收入、単位ヌエボ・ソル

以上2点の統計から、教育は失業にはあまり関連がないものの、所得水準に大きな差をもたらしていることがわかる。これは、教育により就業する職種に違いができるためと考えられる。

2) 教育と貧困

前述した通り、教育と収入は相関関係が高いことから、教育と貧困も密接な関連があると言える。貧困は、教育程度の低い結果でもあり同時に、教育を疎外する要因ともなっている。貧困のため、子供の教育費用を払えない、子供が家計を助けるため働かなくてはならない、といった理由から、貧困な世帯の子供ほど、就学率が低く、就学年限が短く、出席率も悪い。また、十分な教育を受けていないと、労働市場においても有利な職業につく機会が限定される。こうして貧困の再生産という悪循環に陥っていく。

ペルーの場合、貧困率と教育の関係を見ると、1994年にシエラの農村部で最も貧困率が高く68%となっているが、平均就学年数は6.8年である。コスタ都市部、シエラ都市部、リマでは、それぞれ、貧困率が49%、42%、37%、平均就学年数が9.9年、10.8年、10.8年となっている^{注46}。ペルーでは、貧困層人口の37%は15歳未満の子供であり（1993年）^{注47}、貧困が教育に及ぼす影響は大きい。

特に児童労働の問題は深刻で、また教育との関連が深い。法律上、就労できる最低年齢は、農業では14歳、工業では15歳、遠洋漁業では16歳、港湾労働や海員は18歳、となっている^{注48}。

^{注46} World Bank (1995), p.13

^{注47} Ministerio de la Presidencia, INABIF (1994), p.22

^{注48} ユニセフ (1997)、20ページ

しかし実際には、もっと低い年齢から働きはじめる子供が多い。1993年には、6歳から14歳の子供の3.6%が働いており、その数は17万5,000人に上る。特にリマの都市周辺部と、アンデス地域の都市部に多い。働く子供の割合は、都市部で2.5%、農村部で5.8%と、農村部の方が高く、これが、農村における就学率の低さにも影響を及ぼしているものと思われる。男女別では、男子3.9%、女子3.3%と若干男子の方が割合が高い^{注49}。さらに、労働も就学もしていない6歳から11歳の子供が38万9,000人おり、その半数は家事労働や兄弟の世話をしている(1993年)という統計もあり^{注50}、実際には、通学が困難な状況にある子供の割合はさらに拡大することになる。特に女子の場合、賃金労働には従事していなくても、家事労働や兄弟の世話などに多くの時間を費やしているケースが多いため、出席率の低下につながっていくことが多い。

労働している子供は、就学年限も短くなる。1993年の統計で、6歳から17歳の働く子供のうち、教育を受けていない者が全国平均で11.0%、初等教育までが59.1%、中等教育までが27.8%となっている。また、働く子供の就学状況は、都市・農村格差が大きく、リマ首都圏では、教育を受けていない者が2.2%、初等教育までが39.7%、中等教育54.1%、となっているのに対し、アマゾナス県では、教育を受けていない者が10.7%、初等教育が76.0%、中等教育が12.4%、となっている^{注51}。これは、都市では、学校の数も多いため、労働しながらでも近所の学校に通学できる状況にあるためと考えられる。

労働に従事する子供、あるいは路上で生活を送る子供(ストリートチルドレン)は、教育以外にもさまざまな不利な状況にさらされる。例えば、虐待や搾取の対象となりやすく、心理的なダメージを受けやすい、犯罪の犠牲になったり、自らが犯罪や非行に走ったりする場合もある、などである。教育を受けられないだけでなく、心身の発育に大きな影響を受ける場合が多い。

貧困に関連し、家庭や社会の安定も教育にとっては重要な要因である。家庭内暴力の犠牲になる子供は多く、家出をした子供の46.5%が家庭内暴力が原因とされている^{注52}。また、一部では校内暴力が発生したり、麻薬やアルコールに依存する子供が出たりしている。こうした環境では、子供に十分な教育を受けさせることは望めないであろう。ペルーの場合、80年代のテロの横行も教育に多大な影響を与えた。テロのために閉校や休校を余儀なくされた学校もある。こうした家庭や社会の不安定さは、教育の発展を阻害する要因となる。

教育の向上には、社会福祉全体、さらには政治的安定、経済的成長も含めた、総合的な発展が不可欠である。

注49 前掲注47、p.28

注50 前掲注15、p.3

注51 前掲注14、p.246

注52 前掲注47、p.29

9 - 3 開発政策・計画

(1) 政府による教育の位置付け

フジモリ政権は、第1期、第2期ともに教育は国家の最重要課題のひとつと位置づけている。教室の建設をはじめとするインフラの拡充、主として初等教育・就学前教育における貧困層の子供に対する給食の配布等を公約している。また、教育と労働市場の連関を図るため、企業が若年労働者を研修生として受け入れ、就労しながら技能を習得する機会を提供するよう奨励した労働法を整備している^{注53}。

(2) 教育省の方針

教育省では「Plan de Mediano y Largo Plazo de la Educación : 1995 ~ 2010 (中・長期教育計画)」を策定している。その理念として、生命と自由の尊重という倫理と一致協力した社会の形成という価値観の涵養、変革する世界に適応できる人材の育成、生産の近代化に即した就労の準備、国民全員に対する質の高い教育の提供、多様な民族・文化の尊重を掲げている。さらに、来る時代に備え、生産的な職業に就労できるだけの能力と柔軟性を養成すること、そのために柔軟性に富む教育制度を形成することを強調している。

こうした理念に基づいた上で、2000年までの具体的中期計画で、まず、教育省の役割を規定している。それによると、教育省は、社会と緊密な関係を常に保ちながら、教育内容の活性化・調整・指導にあたるものとなっている。単なる監督機能だけでなく、教育計画を積極的に推進していくべきとする一方で、教育内容までは指導しないこと、各学校がイニシアティブをとっていけるような枠組みを作ること、としている。これは、具体的な教育内容や運営は各教育機関の自主性に委ねた上で、教育省は制度的枠組みの設定や、政策づくりを行うとするもので、これにより柔軟な教育制度の構築や将来的な教育の分権化、「小さな政府」の実現を可能にしていこうとするものと思われる。

中期計画では、教育セクターの目標として、教育機関の水準引き上げ及び各教育機関の運営における自由裁量の拡大、教員の質の向上、就学前教育、特に農村部における5歳児の早期教育の拡充、初等教育においては学校施設及び教材の提供・改善、中等教育では知識・技能・職業技能の拡充、生徒の実質的出席率の引き上げ、バイリンガル教育の提供・向上等をあげている。こうしたことをふまえた上で、2000年までに教育の質を向上させ、毎年定められた年で教育機関を卒業できる生徒の数を引き上げることを目標としている。こうした目標を達成するために、MECEP (Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Peruana : ペルー教育の質向上計画) が策定され、1995年から開始されている。

2010年までの長期目標としては、まず、憲法に定められた就学前、初等、中等教育の義務教育化という目標を達成することとしている。次に識字率の向上がある。教育省では2010年に非識字率を都市部で2%、農村部で7.9%で、全体で4%に減少し、現在15歳から45歳の非識字者が2010

^{注53} 1995年7月フジモリ大統領の議会演説、1996年5月パンドルフィ首相施政方針演説等による。

年までに識字を達成することを目標にしている。そのためには、農村部の女性と都市部の出産年齢にある女性の識字教育を特に実施する必要がある、これらの女性に対してできるだけ短期間で基礎的教育を完全に実施するべきである、としている。

中・長期計画で特に力を入れているのが教員の養成・強化である。教員に対しては、短期計画では研修を重視し、教員の質の向上を図ることを目標にしている。教育省では農村における教員数は現状から減少しないものと見ているほか、今後留年や中途退学者の数が減れば、それに伴い必要な教員の数も減らせるとしており、長期的には就学者の増加に見合うだけの教員を確保できればよいとしている。また、教員の待遇改善にも力を入れており、1994年に、全教員の給与の一律35%～40%の引き上げと、農村部の教員に対する給与の25%の割増し、校長に対する特別手当の支給を実施した。今後10年で教員給与の実質倍増を目指している^{注54}。

ペルー政府の2010年までの就学率及び識字率の目標を表9 - 9、表9 - 10に示す。

表9 - 9 教育省による就学率と教育の質の向上に関わる目標

教育レベル	指標	1995年	2000年	2005年	2010年
就学前教育（0歳～5歳）	0歳～2歳児の就学率	3%	4%	5%	7%
	3歳～4歳児の就学率	44.5%	49%	53%	56%
	5歳児の就学率	45.3%	60%	70%	80%
初等教育（6歳～11歳）	入学率	94%	95%	95%	95%
	修了率（グロス）	71%	78%	84%	89%
	年間平均退学率	3.5%	2.5%	12%	9%
	留年率	22%	16%	12%	9%
中等教育（12歳～16歳）	入学率	55%	63%	65%	67%
	修了率（グロス）	73%	80%	86%	92%
	年間平均退学率	8%	4%	3%	2%
	留年率	13%	8%	5%	4%

出所：Ministerio de Educación (1996a), p.8

表9 - 10 ペルー政府による識字率の目標

	1993年	2000年	2010年
都市部	6.7%	3.9%	1.8%
農村部	29.8%	17.2%	7.9%

出所：Ministerio de Educación (1996), p.5

注54 前掲注6、p.8

(3) 大統領府による教育政策

大統領府下において貧困対策等に取り組んでいる INFES、FONCODES、INABIF (Instituto Nacional de Bienestar Familiar : 国立家庭福祉事業団) といった機関では、教育に関するインフラの整備、生徒に対する教材・衣類・給食補助等を実施している。

1992年から1995年6月までの間に、こうした機関による大統領府としての教育に対する支援実績は、600の学校建設の完了、さらに550校の建設開始、480の学校施設の修復、25,500教室の増設、16,000セットの教材及び実験設備・用具の支給・整備、靴・学用品の支給、等である。さらに、栄養補助プログラムとして、50万人の児童に対し、延べ8700万食の朝食を支給してきたほか、3歳未満の子供や母親に対しても栄養補助を実施している^{注55}。

さらに2000年までに、各省の活動を補完するため、大統領府として225億ソル(100億ドル相当:1995年平均値)を社会セクターに拠出する計画をしている。教育関係では、6,000校/50,000教室の建設・修復、187の共同施設の建設・修復、17万セットの教材・実験用具の支給、500万足の靴の支給、等を計画している。

INABIFでは、児童福祉、家族福祉といった、教育を下支えするともいえる問題にも取り組んでいる。ストリート・チルドレンや働く児童の保護・支援、wawa wasiをはじめとする託児所活動、女性の職業訓練、零細企業支援、コミュニティ活動の支援、情報の普及、等を実施している。例えば、1993年から1994年の間に、3,000人近くのストリート・チルドレンに対し、ストリート・エデュケーターを派遣するなどしている^{注56}。

9 - 4 援助動向

(1) DAC 開発戦略

1996年5月のOECD開発援助委員会(DAC)において採択された開発戦略「21世紀に向けて」では、「人間中心の開発」という方向性が打ち出されたが、その中でも教育は重要視されている分野となっている。

具体的目標として掲げられた7つの目標のうち、教育に関するものとして、「2015年までにすべての国において初等教育を普及させること」、「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(エンパワーメント)に向けて大きな前進を図ること」という項目がある。今後の教育に対する援助はこうした具体的目標に基づき実施されることになる。

^{注55} Informe Sectorial, Ministerio de la Presidencia, Sub-Sector Desarrollo Social

^{注56} INABIF (1995), p.72

(2) 日本の援助動向

日本はペルーに対し、社会セクター支援、民生向上支援という方針の下、保健分野と並び教育分野でも積極的に支援している。以前は、高等技術専門学校のISTに青年海外協力隊を派遣していたが、ワラル事件により人の派遣が見送られているため、現在は無償資金協力を中心に実施している。また、教育に関連し文化無償も積極的に実施している（表9 - 11）。

教育関連の最近の主な案件としては、無償資金協力により1991年から数次にわたり、大統領府下のCOOPOP（Oficina Nacional de Cooperación Popular：国家共済庁）をカウンターパートに実施している教育施設修復計画がある。1991年に第1次分、1992年に第2次分として、それぞれ3億円を供与、学校建設・修復のための屋根用亜鉛鉄板を調達した。調達された亜鉛鉄板はCOOPOPの組織を通じて配布され、学校・教育施設の修復作業は受益地域の住民の役務提供によって行われている。配布地域はペルー全域にわたっており、第2次分までで、1万校以上、約24万人の児童が裨益したとしている^{注57}。1995年には第3次分（3億4,800万円相当）を実施した。

文化関係では、1991年の国立博物館に対する視聴覚教材供与（4,400万円）、1994年の教育省（日秘文化会館）に対する照明機材供与（5,000万円）、1995年の国立工科大学に対する音響・視聴覚教材供与（5,000万円）等がある。また、草の根無償協力により、1995年は、ストリート・チルドレン用視聴覚教育機材整備計画、クスコ私立図書館児童教育資機材整備計画、等を実施した。

また、1991年のワラル事件後の人の派遣の見送りを受け、1992年以降、毎年200人前後の研修員受け入れを実施しており、人材育成を支援している^{注58}。

表9 - 11 わが国のペルーに対する教育関連援助実績（人材育成、文化・スポーツ含む）

年	無償資金協力（億円）	技術協力
1991	教育施設修復計画（3.01） 国立博物館に対する視聴覚教材（0.44） マンシチェ・スタジアムに対する照明機材（0.49）	研修員受入200人
1992	教育施設修復計画（3.00） 地球物理学研究所に対する地磁気観測機材（0.45）	研修員受入214人
1993	サンマルコス大学スタジアムに対する照明機材（0.50）	研修員受入208人
1994	教育省（日秘文化会館）に対する照明機材（0.50）	研修員受入203人
1995	教育施設修復計画（3.48） ペルー国営放送局機材整備計画（9.66） 国立工科大学に対する音響・視聴覚教材（0.50）	研修員受入199人
1996		研修員受入249人

出所：外務省（1997年）778～779ページより作成

注57 国際協力事業団（1996年）

注58 日本の援助については、外務省（1997年）、773～779ページ

(3) 他の援助機関の動向

1) 世界銀行

世界銀行では、対ペルー援助戦略のひとつである「貧困緩和と人的資源開発」の一環として教育支援に取り組んでいる。政府機関の介入はできるだけ軽減し、コミュニティの参加と NGO の活用により、プロジェクトを進める方針を採用している。

主なプロジェクトとして、初等教育支援プログラム（Primary Education Quality Project）がある。これは、特に貧困な地域、教育の遅れている地域の初等教育在籍の 350 万人の生徒、11 万人の教員、25,000 人の校長と管理責任者を対象にしている。合計 2 億 5,390 万ドルを拠出し、教育の質の向上（教科書・教材の質の向上と普及、教員の能力向上、カリキュラムの改善）、教育行政の近代化（運営能力の強化、予算管理の強化、情報管理の強化、生徒評価制度の確立）、インフラの改善の 3 分野を重点に取り組んでいる。

2) IDB（米州開発銀行）

IDB では、ペルーはラテンアメリカの中でも教育が遅れていると位置付けており、基礎教育の普及、教員の研修、教材の配布、カリキュラムの改善、教育予算の配分の合理化等を課題だとしている^{注59}。

主なプロジェクトとしては、教育省をカウンターパートに総額 6 億 US ドルの予定で、教育の質改善計画（Program to Improve the Quality of Education）を計画している。初等教育を中心に、教育の質の改善、教育セクターの行政・財政改革、インフラ・設備の拡充を目指している。労働省をカウンターパートにして青少年の職業訓練も計画しているが、詳細はまだ決定されていない。

そのほか、教育インフラの建設などを実施している FONCODES に世銀とともに資金協力している。また、INABIF に対して、ストリート・チルドレンと働く子供のケア・教育を行なうストリート・エドゥケーター養成のための資金援助や託児所活動の wawa wasi に対する資金援助を行っている。

3) UNICEF

UNICEF では、1992 年～1996 年の期間に教育関連で 3,580 万ドルを拠出している^{注60}。貧困地域の初等教育や、女性のコミュニティ組織の支援を重点としており、具体的目標として、2000 年までに初等教育の最初の 3 年間の留年・退学率を現在の 21% から 15% に引き下げることあげている^{注61}。

注59 IDB (1996), p.viii

注60 UNICEF (1996b), p.93. なお、1996年拠出分は次期に計上されるため含まない。

注61 UNICEF (1994), pp. 3-5

主な協力案件として、教育省、世界銀行、IDB と協調し、"Transito a la Primaria" と呼ばれる初等教育の支援プログラムを実施している。カリキュラム改善と教授法の向上を第1学年の806クラスで実施した。この中には、先住民言語による自習教材の開発も含む。1995年までに、農村地域の9,000人の教員研修を実施し、さらに評価法の研修も実施している。

また、地方自治体、教会、NGO、地元のマスメディア、女性グループと協力し、"Facts for Life" と呼ばれる識字活動を行なっている。これまでに1,450人の識字活動リーダーの養成、識字教材の開発、読み物教材の配布、500カ所のミニ図書館の建設、等を実施してきた^{注62}。UNICEFでは、この活動により、チャンカ地区の女性の非識字率が1993年から1995年の間に52%から37%に低下したとしている^{注63}。

児童労働に対する対策として、教育省、労働省、INABIF、ILO等で構成される児童労働撲滅委員会（National Committee for the Elimination of Child Labour）に参加しており、12歳未満の子供の労働をなくすための取り組みをしている。

アヤクチョ地区では、テロ活動や暴力行為の犠牲になった子供たちを対象として、教員研修、心理的ケアのプロモーター、ヘルスケア・ワーカーの研修を支援している。その他、子供の権利を守るためのキャンペーン活動を、地方自治体、教会、NGO、マスメディア等とも協力して進めており、教育省の統計局には、統計に関する技術協力を行なっている。そのほかのプログラムとして、就学前教育、託児所活動、教員研修の支援がある。

今後の計画としては、他のドナーとも協調し、引続き、初等教育、早期教育（early childhood development）、識字活動（facts for life）を支援していく予定である。また、“school for life” と称して、労働等のため学校を修了できなかった青少年の再教育プログラムを教育省と共同で計画しているほか、PAHO/WHO（汎米州保健機関 / 世界保健機関）と協調し、虐待を受けている子供のためのプログラムも計画している。

4) USAID

USAID（米国国際開発庁）の対ペルー援助戦略目標は現在、「民主化推進のための市民参加の促進」、「貧困層の収入引き上げ」、「保健の向上」、「環境運営の向上」、「不法麻薬栽培の削減」となっており、教育はこの中に入っていない。しかし、ペルー政府からの要請もあり、今後教育を戦略目標の中にも含める可能性を検討中である。

したがって、現在のところ、直接教育に関する活動はあまりないが、「民主化推進のための市民参加の促進」という戦略目標の下、広い意味での人材育成、住民のエンパワーメントに取り組んでいる。特に行政関係者の養成には力を入れており、例えば、Local Government Developmentとして、1994年から5年計画で、分権化や麻薬対策といった問題も含めた地方公務員の行政研修に500万USドルを拠出している。また、教育、農業などの各分野で指導者を育成するためのPeruvian Peace Scholarship Programに、1991年から5年間で680万USドル拠出してきた。このプログラムでは、対象者に貧困層の出身者や女性を一定の割合で含むこととしている。そのほ

注62 前掲注15、p.5

注63 前掲注15、p.5

か、NGO、コミュニティ組織強化のためのプログラムを実施している。また、貧困層に対する食糧安全保障という戦略からではあるが、教育省に学校給食の配布で協力している^{注64}。

5) その他の援助機関

EUは、職業訓練を中心とした支援を計画している。教育省及び関連の省庁との協調により、EUが1,180万USドル、ペルー政府が420万USドル拠出して、1996年から5年計画で職業訓練・教員養成プログラムを実施する計画である。職業訓練校の教員養成、施設・設備の向上、リマ以外での訓練の拡充等を目標に1万人以上の職業訓練インストラクターの養成をめざすほか、バイリンガル教育の拡充にも取り組む予定である。そのほか、生涯職業訓練、15歳から24歳の若年層を対象とした職業訓練、等のプログラムを計画している。

ドイツのGTZは、1996年より275万USドルを拠出し、教育省の実施能力強化で協力している。また、教育省をカウンターパートに1,000万USドルの予定で教員研修を支援する予定であるが、詳細は決まっていない。なお、バイリンガル教育に関するプログラムを実施・計画中で、1994年から2年の予定で、プーノの大学におけるバイリンガル教員の養成を支援しているほか、1996年から5年の計画で230万USドルを拠出し、教育省とバイリンガル教育の教員養成を実施する予定である。そのほか、比較的小規模・短期間のバイリンガル教育に関するカリキュラム開発等のプログラムも実施している^{注65}。

スペインはカトリカ大学と協力し、教育の質向上と分権化の枠組み作りに取り組んでいる。これまでに約44万USドルを拠出した。また、バイリンガル教育・多文化教育を目指した活動に取り組んでおり、アマゾン地方でのバイリンガル教員の養成、文化センターの活性化等を支援している。そのほか、ペルーとスペインの大学間の交流の促進、技術教育の向上等を支援している。

9 - 5 協力に向けた今後の課題

(1) 問題点と今後の課題

1) 初等教育

まず、初等教育の完全実施が、緊急な問題としてあげられる。初等教育は、DAC 開発戦略の目標にも取り上げられており、重点課題として取り組む必要がある。ペルーの場合は、全体の就学率はかなり上昇しており、今後は、地域間格差や農村部における男女格差の解消と質の向上が問題となる。また、留年率、退学率が高く、内部効率を引き上げることが必要である。質については、初等教育を修了しても十分な識字能力が身につけていない者がいるという指摘がされている。平等なアクセス、(equity)、内部効率(efficiency)、質(quality)の面から一層の拡充が望まれる。

こうした課題に取り組むためには、教員数の拡大とその質の向上、カリキュラムの改善、教

^{注64} USAIDの援助についてはUSAID (1996)に負う。

^{注65} World Bank (1994c)

授法の開発、教科書・教材の配布、といったことが必要になる。また、特に教育の初期段階で学習に困難をきたすことの多い、先住民の子供に対するバイリンガル教育の拡充も重要になる。

2) 中等教育

中等教育に関しては、就学率もまだ5割程度であり、当面は量の拡大が問題となろう。新憲法では、中等教育までを義務教育としているが、現状では中等教育の就学率はかなり低く、近い将来の義務教育化には困難が予想される。中等教育では特に、都市・農村格差、男女格差が目立ってくる傾向にあるため、農村部での教育の普及、女子に対する普及が重要になる。具体的には、教育施設の建設、教科書・教材の配布、教員の養成、教育に対する啓蒙活動等が必要である。

就学率の拡大を図った上で、質の向上も考えていく必要がある。修了後の職業生活や高等教育を円滑に進めるだけの学力を養成しなければならない。

3) 技術教育、職業訓練

技術教育の拡充は、雇用を促進することで生活を安定させる、また労働市場の求める人材を育成し経済の発展につなげるという意味からも重要である。しかしながら、現在のところ、9-2で述べた通り、技術教育機関の人気は高くなく、その教育の質も十分とは言えない。まず、技術教育機関で教えている内容が、労働市場の需要や受講者の希望と合致しているか、技術内容やカリキュラムが古くなってはいないか、検討する必要がある。技術教育を効果的に実施するためには、インフラ、機材・設備、教員の拡充も必要である。

また、職業訓練は生涯を通じて必要になるものであり、いったん就職した者が働きながらでも研修を受けられるような制度や、女性の自立を助けるための職業訓練等、幅広く柔軟な制度が必要になってくる。特に教育と所得水準には相関関係があることから、貧困層に対する職業訓練の拡充は重要な課題となろう。

なお、技術教育・職業訓練については、教育省だけでなく、関連する通商産業統合省のSENATI、労働省、さらには民間企業等との連携が不可欠であり、省庁間の調整、官民の調整等総合的に取り組まなくてはならない。さらに、産業や市場の変化に見合った人材を育成していくためには、企業内で実施するOJTも含めた現職者の再訓練も必要である。

4) 就学前教育

就学前教育の遅れも問題である。就学前教育は、知識習得・人格形成に重要な意義を持つ時期の教育として重要であり、また、就学前教育により以後の教育が円滑に進めば、留年や中途退学も減少でき、その結果教育費用も削減できることになる。特に現在多い教育の初期段階での留年を引き下げるためには、就学前教育の拡充が有効と考えられる。新憲法で1年間の就学前教育が義務教育とされたこともあり、就学前教育の拡充は今後さらに求められるであろう。

現在就学前教育は就学率も低く、あまり進んでいないため、教育施設の確保、教員・指導員または保母の養成等を進めていく必要がある。特に貧困層に対する就学前教育の実施は重要で

ある。貧困層の子供ほど就学前教育を受けることが困難な状況であり、また、貧困層の就学前教育を促進することで、その世帯の母親の就労も促し、収入増加につながることも考えられる。

5) 教育行政

ここまで挙げたような、教育の各段階における問題点に取り組むためにも、教育行政の向上は不可欠である。政府全体の機構改革、教育省の制度改革は、ともにまだ実施途上にあり今後も流動的であるが、中央政府の縮小化及び分権化は一層促進されるであろう。職員の数が縮小され、予算が削減される中で、より効果的、効率的な政策の立案・実施をするためには、職員の実務能力の向上が必要である。新憲法で規定されている分権化を推進する上でも、計画・実施能力の向上は欠かせない。

(2) 援助実施上の留意点

援助を実施するにあたっては、援助の目的、相手先のニーズを考慮した上で、援助目的にかなった適切なカウンターパートを選択することが、ひとつの鍵となるであろう。教育省以外でも FONCODES、INABIF 等教育に関連する政策を実施している機関があるため、それぞれのプログラムに応じたカウンターパートと取り組むことが必要である。

また、貧困層を対象としたプログラムでは、ターゲットを絞り込み、援助が貧困層に確実に届くようにする必要がある。こうしたプログラムでは、地域に密着した活動をきめ細かく行っている NGO の活用も考慮すべきであろう。

さらに、ドナー間の協調が必要である。今後の緊急な課題と考えられる初等教育には、すでに世界銀行、IDB 等が援助をしている。したがって、援助実施にあたっては、援助の重複がないよう、例えば対象地域や対象者を特定するなどして、こうしたドナー間の協力を密にしていこうが必要である。

参考文献

- 『フジモリ大統領議会演説』(1995年)
- 『パンドルフィ首相施政方針演説』(1996年)
- 外務省(1997年)『我が国の政府開発援助』国際協力推進協会、東京
- 国際協力事業団(1996年)『ペルー共和国第3次学校修復計画簡易機材案件調査報告書』、国際協力事業団、東京
- 斉藤泰雄(1996年)「ペルー」『諸外国の学校教育』教育調査第123集、文部省、東京
- ユニセフ(1997年)『世界子供白書』

- Agencia Española de Cooperación Internacional / Ministerio de Educación del Perú (1995a), Demanda de Educación Técnica en el Perú, Agencia Española de Cooperación Internacional Oficina Técnica en el Perú, Perú
- Agencia Española de Cooperación Internacional / Ministerio de Educación del Perú (1995b), Oferta de Educación Técnica en el Perú, Agencia Española de Cooperación Internacional Oficina Técnica en el Perú, Perú
- Cuánto S.A. (1995), Perú '95 en Números 1995, Cuánto, Perú.
- Economist Intelligence Unit (1996), Country Profile, Peru, 1995-1996, Economist Intelligence Unit, UK.
- IDB (1996), IDB Projects.
- INEI (1996), Perú: Compendio Estadística, 1995-96.
- JICA (1996a), Informe Sectorial - Sector Educación, Perú.
- JICA (1996b), Informe Sectorial Ministerio de la Presidencia, Sub-Sector Desarrollo Social, Perú.
- Ministerio de Educación (1995), Censo Escolar 1993, Perú.
- Ministerio de Educación (1996a), Plan de Mediano y Largo Plazo de la Educación 1995-2010, Perú.
- Ministerio de Educación (1996b), Organización Interna del Ministerio de Educación, Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Educación.
- Ministerio de la Presidencia, INABIF (1994), Solidarida Paz y Vida, Perú.
- Ministerio de la Presidencia, INABIF(1995), Memoria, 1992-94, Perú.
- Peruvian Ministry of Education (1996), Developments in Peru Education, Executive Summary, Switzerland.
- Postlethwaite, T. N., (ed.), (1995), International Encyclopedia of National Systems of Education, Pergamon, UK.
- UNESCO (1995), World Education Report 1995, Oxford University Press, France.
- UNICEF (1994), Situation Analysis and Master Plan of Operations Summary.
- UNICEF (1996a), Country Programme Recommendation.

- UNICEF (1996b), Peru - UNICEF Cooperation Programme 1992-1996.
- USAID (1996), USAID Country Development Strategy for Peru FY 1997-FY 2001.
- World Bank (1989), The Willingness to Pay for Education in Developing Countries, Evidence from Rural Peru.
- World Bank (1993), Peru Poverty Assessment and Social Policies and Programs for the Poor.
- World Bank (1994a), The Dynamics of Education Policymaking, USA.
- World Bank (1994b), Peru Public Expenditure Review.
- World Bank (1994c), Peru: Primary Education Quality Project Staff Appraisal Report.
- World Bank (1994d), Improving the Quality of Primary Education in Latin America and the Caribbean.
- World Bank (1995), Policy Notes.

第10章 保健医療

10 - 1 保健医療分野の国家計画

(1) 政府基本戦略

政府の保健医療戦略は、財政的制約及び保健医療関係資源の中央総合病院への集中に起因した保健医療サービスの地域間格差の拡大を反省し、資源の地方への転用、保健行政の地方権限委譲により、地域間格差の是正と費用対効果の比較的高い、プライマリーレベルの保健医療サービスの充実化を強調している。

現政府は、社会セクターへの予算拡充を行っているが、基本的にはマクロレベルにおける経済開発事業の成功に頼る状況であるため、構造調整を含む経済政策を実施する際に生ずる貧困層へのしわ寄せを低減する「セーフティーネット」の強化を行う指針がある。

以上の政策には、"Equity", "Efficiency" 及び "Quality" の3つの要素を強調しており、保健政策を実行する上での基本的理念としている。

国家保健政策の中で、特に重要な保健行政に係る課題は、

- 貧困層に対する保健サービスの拡充
- 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

にあるとしている。

また、当面の目標として保健省は、以下に示す分野において2000年までに達成すべき具体的な目標を提示している（以下に示されている数値は、1996年ペルー保健省発行の文献による）。

1) 乳児死亡

計測では1,000出産に対し、55.5の乳児死亡率となっているが、これを43に低減させる。また、5歳未満児の死亡についても乳児死亡との差を50%まで削減する。

2) 妊産婦死亡

出生10万に対し261の死亡と高くなっている。これに対し、100以下へ削減する。

3) 栄養失調

5歳未満児の死亡に関する主な原因は、栄養失調であり、十分な改善がみられていない問題でもある。0歳から2ヶ月の子供に対する母乳授育の実行率は42%であるが、4ヵ月までの乳児に対しては、15%程度までと低くなっている。これに対し、都市部における0～35ヵ月の幼児で身長と年齢の比率から見て十分な栄養がとれていない比率を10%以下にするとともに、農村部では40%以下に留める。4ヵ月未満児に対する母乳授育率を都市部では50%、農村部では60%

まで上げる。

4) 水問題

人口全体の43%は容易に上水道にアクセスできるが、23%の人々は依然として河川または灌漑用水より飲料しており、早急に解決されるべき問題でもある。これに対し、2000年までに、国民全員が安全な水を得られるようにする。

5) 家族計画

安全な避妊法を必要としている70%以上の人々が容易にアクセスできるようにする。また、家族計画に関する情報が国民全員に行き渡るようにする。

6) 予防接種

ポリオ、乳児の破傷風、はしか撲滅運動を継続し、破傷風ワクチンの接種を必要としている女性全員が受けられる体制を整備する。BCG及びDPTについては、80%の乳幼児が接種を受けられるようにする。B型肝炎が特に多発している地区に住む5歳以下の乳幼児の50%がB型肝炎ワクチンを受けられるようにする。1歳以下の乳児の予防接種率は、DPTが87.4%、ポリオが87.4%、はしかが75%、BCGが92.1%であった。

7) 急性下痢症

乳児の死亡の原因のひとつとなっている下痢症の対策としては、急性下痢症および5歳未満児のコレラによる死亡を60%に低減させ、80%の家庭にてORT (Oral Rehydration Therapy)による治療ができるようにし、母乳授育を継続的に推進していく。

8) 急性呼吸器感染症 (ARI)

1歳未満乳児死亡原因の25%を占めている急性呼吸器感染症 (ARI) については、特に農村部でのARIによる死亡を50%低減させる。また、80%の家庭が、ARIの症状を理解し直ちに必要な処置を受けられるよう啓蒙する。

9) エイズの問題

年々深刻化している性感染症及びHIVに関しては、感染の広まりを抑制し、全ての医療機関で、血液からの感染を防ぐ措置を講じる。

10 - 2 保健医療統計

(1) 人口の動向

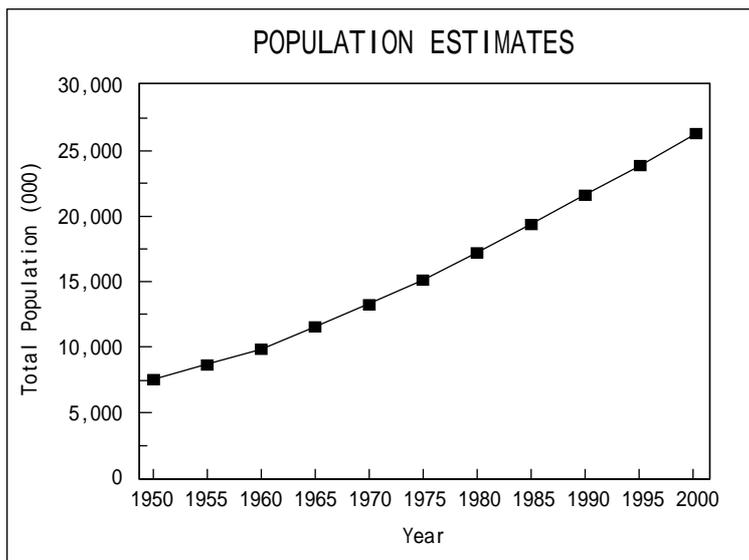
ペルーの総人口は、表 10 - 1 及び図 10 - 1 に示されている通り、1960年の993.1万人、1970年の1,319.3万人、1990年の2,155.5万人、1993年の2,293万人から1996年の2,420万人(推定)に増加し、南米諸国(本項では、アルゼンティン、ボリビア、ブラジル、チリ、コロンビア、エクアドル、パラグアイ、ペルー、ウルグアイ、ベネズエラを指す。)では4番目に人口の大きい国となった。また、2025年の総人口は、3,670万人に達すると予測されている。

表 10 - 1 総人口の推移と推測

年	人(1000人)	出所
1950	7,632	UNP9200
1955	8,672	UNP9200
1960	9,931	UNP9200
1965	11,467	UNP9200
1970	13,193	UNP9200
1975	15,161	UNP9200
1980	17,295	UNP9200
1985	19,417	UNP9200
1990	21,550	UNP9200
1995	23,854	UNP9200
2000	26,276	UNP9200

出所：USAID (1994)

図 10 - 1 総人口の推移と推測

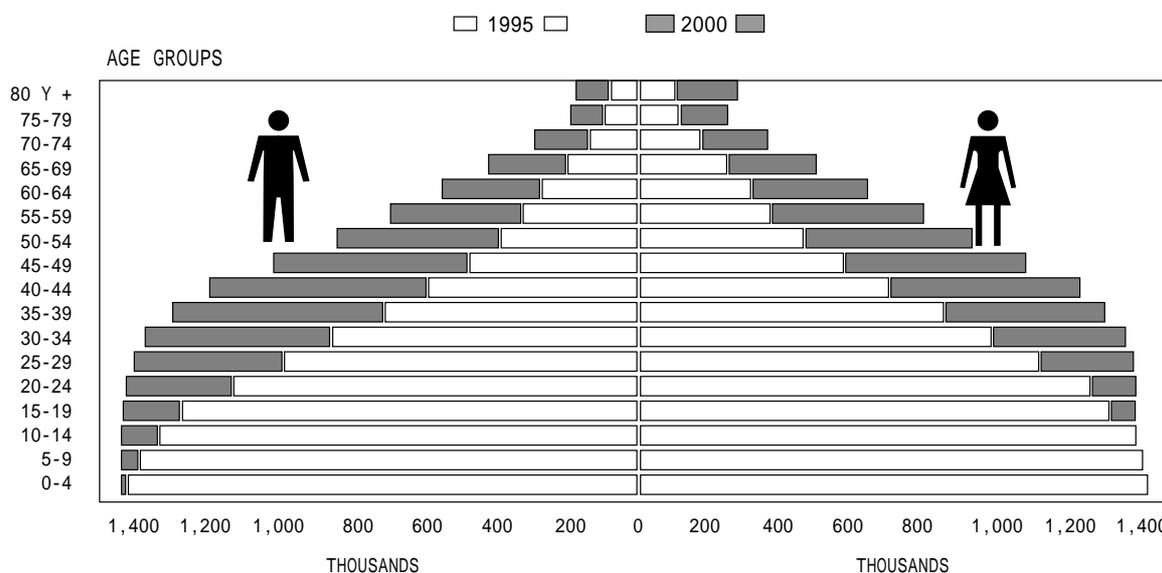


出所：USAID (1994)

年平均人口増加率は、1960年から1992年を通じて、2.6%の増加であったが、1992年から2000年の間は1.9%程度の増加率が予測されており、南米の平均である1.6%を上回っている。また、国連開発計画では、現在の人口増加率が継続された場合、1992年の人口が2028年には2倍となると予測をしている。

コーホート人口ピラミッド図（図10-2）から理解できるように、1990年の性別人口構造は途上国にて典型とされている「つり金」型を示しているが、1985年に施行された国家人口法に鑑み、2020年には人口転換へ向けての諸インパクトが反映されて来る可能性がある。しかし、今日まで維持されてきた多産という文化的行動の結果として、総人口に占める子供の人口の比率は依然として高く、これらの幼年層の人口が今後10年から20年の間に成人し、たとえ出生率の低下を促進する社会的価値観が根付いたとしても、その低下が直ちに人口増加率の低減に結び付くとは限らない状況も理解する必要がある。

図10-2 コーホート人口分類 1995年及び2020年の推測



出所：ペルー保健省（1996年）

都市と農村部における人口の割合は、1960年では都市部46%対農村部54%、1992年では71%対29%と計測されているが、2000年には75%対15%と都市部に居住する人口が増加すると推測され、都市人口は総人口の増加率（1.9%）を上回る2.5%（1995-2000）で増加するとされている。

（2）人口動態（普通死亡、乳児死亡、妊産婦死亡）

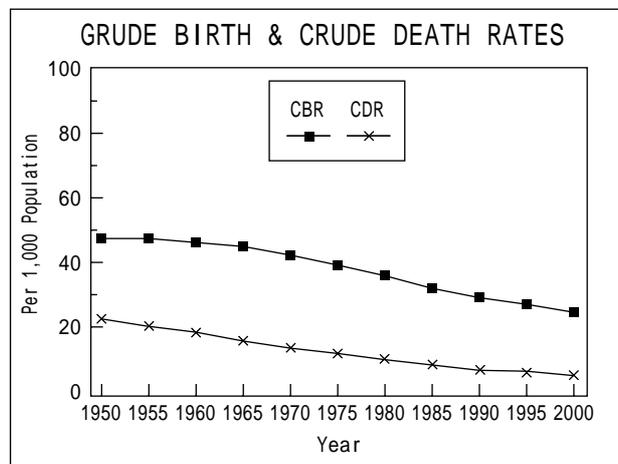
表10-2及び図10-3に示されているように粗死亡率は、1950年から一貫して減少傾向であり、粗出生率についても同様である。このデータのみを考察すれば、多産多死から多産小死を経て、少産少死の過程に向かっている可能性も示唆される。

表 10 - 2 人口関係基礎指標

INDICATOR	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	SOURCE
Infant Mortality	168.0	155.0	143.1	132.2	117.3	108.1	92.7	74.1	53.2	39.2	29.2	WKB9302
Under Five Mortality	287.8	260.4	235.7	213.5	182.6	159.3	135.0	104.7	75.5	55.4	41.4	WBK9302
Crude Birth Rate	47.2	46.9	46.5	44.9	42.1	39.3	36.1	32.6	30.0	27.9	25.5	UNP9200
Crude Death Rate	22.5	20.6	18.6	16.6	14.2	12.2	11.1	9.7	8.3	7.2	6.5	UNP9200
Avg. Annual Growth Rate	2.5	2.6	2.8	2.8	2.8	2.7	2.5	2.2	2.1	2.0	1.9	UNP9200
Total Fertility Rate	6.9	6.9	6.9	6.7	6.3	5.7	5.0	4.3	3.8	3.4	3.0	UNP9200

出所：USAID（1994）（国連、世界銀行の資料を参考にしている。）

図 10 - 3 粗死亡率及び粗出生率の推移



出所：USAID（1994）（国連、世界銀行の資料を参考にしている。）

一方、乳児死亡率については、1994年の国連の調査では、出生1,000に対し59の死亡があり年々改善に向かってはいるが、南米における平均44/1,000出生と比べるとまだ高いものとなっている。また、5歳未満の幼児死亡率についても、近隣国であるチリ（17/1,000）、コロンビア（19/1,000）、エクアドル（57/1,000）と比較しても、ペルーは、出生1,000に対し62と死亡率が高い。以上の人口動態に係る都市部と農村部との比較は、統計資料の稀少なところ正確な分析は困難であるが、表10-3にて、リマ首都圏の14.1/1,000と農村部（例：セルバの75.4/1,000）を比べると、明らかに農村部における乳幼児死亡率も高くなっていることが把握できる。さらには、極貧困層における乳幼児死亡率が非貧困層よりも高く、地域格差が存在するとともに社会・経済的地位による格差が人口動態にも反映されている。

表 10 - 3 地域 / 貧困度別乳児死亡率

(千人あたり)

		1991	1994
地 域 別	全 体	64.4	40.4
	リマ首都圏	36.2	14.1
	コスタ(都市郡)	53.6	44.2
	コスタ(農村部)	-	39.3
	シエラ(都市郡)	59.5	23.5
	シエラ(農村部)	91.3	59.6
	セルバ(都市郡)	-	34.1
	セルバ(農村部)	-	75.4
貧 困 度 別	貧 困	69.3	44.9
	極貧層	70.5	53.7
	貧困層	68.3	36.0
	貧困以外	55.7	33.7

出所：Cuánto S.A. (1994)

妊産婦死亡率は、出生 10 万に対し 280 で、ボリヴィアを除く南米諸国と比べ高い数値である。死亡の原因としては、出産時における多量出血及び中絶で、妊産婦ケアの施設が充実されて来ているにもかかわらず十分な成果が見られていない。これに対し、保健省は 2000 年までに 100 以下まで削減する目標を打ち出しているが、妊産婦のケアに従事する職員の質的向上なしには目標達成は困難とも思慮される。

(3) 疾病構造

正確な死亡原因を表わす統計資料が少ないが、表 10 - 4 に示してあるように、院内にて確認された死亡は、循環器系統の疾患による死亡が多く、次に感染症及び寄生虫関連疾患、そして肺炎と続く。過去 10 年間の疫学的なデータを解析すると、工業化および都市化が進むと同時に慢性疾患の増加が観察されている。

表 10 - 4 病院における主要疾患別死亡者数（人口 10 万対）1990 年

疾患名	死亡者数
循環器系統疾患	10,011
感染症及び寄生虫	8,682
肺炎	7,521
悪性新生物	6,803
事故関係	3,935
脳血管疾患	2,538
結核	2,299
暴力	1,324
栄養失調	1,106
その他（高血圧など）	694

出所：ペルー保健省（1993年）

表 10 - 5 病院における主要疾患別症例数（人口 10 万対）1990 年

疾患名	症例数
呼吸器系統疾患	362,859
下痢症	145,579
マラリア	98,669
結核	55,018
寄生虫	23,395
疥癬発疹	18,198
コレラ	12,406
シュマニア症	7,510
水痘	4,782
肝炎	3,350

出所：ペルー保健省（1993年）

罹患については、表 10 - 5 の通り、気管支感染症が多く、次に下痢症、そしてマラリアと続く。また、感染症による罹患状況については、表 10 - 6 の通り呼吸器、消化器感染が圧倒的に多く、1991 年にはコレラによる罹患が問題視されている。

表 10 - 6 感染症罹患患者数の推移（国立医療機関における報告）

感染症	1986	1987	1988	1989	1990	1991
呼吸器感染症	341,545	406,429	558,830	563,363	476,109	314,562
消化器感染症	208,122	232,797	276,239	278,687	209,985	191,549
コレラ	-	-	-	-	-	84,358
感冒	137,250	137,288	119,401	99,533	89,831	74,925
寄生虫病	47,816	53,911	48,608	42,003	34,494	30,997
疥癬	30,875	31,991	35,887	36,329	30,238	20,452
結核	24,702	23,750	28,892	26,940	22,853	17,695
気管支・肺疾患	-	-	8,907	14,732	20,365	25,376
腸チフス・パラチフス	16,974	18,196	20,630	16,373	13,595	7,048
水痘	10,697	9,581	10,679	13,567	6,823	4,628
食中毒	7,624	8,216	9,153	8,670	6,619	4,798
肝炎	7,262	8,843	6,881	6,881	4,970	2,819
サルモネラ	7,468	6,795	6,136	4,590	4,267	2,775
赤痢	5,723	6,253	5,020	4,400	4,057	3,122
リーシュマニア	2,769	3,322	5,194	5,212	3,613	3,948
アメーバ	3,858	3,312	4,112	4,100	3,188	3,069
耳下腺炎	4,216	6,459	3,666	2,771	2,670	1,830
淋病	4,888	3,947	2,968	3,825	2,912	1,935
インフルエンザ	12,331	10,823	15,309	7,937	1,944	945
鉤虫病	978	906	358	581	686	1,317
百日咳	2,796	2,344	1,553	1,714	1,134	470
リンパ肉芽腫症	672	434	230	232	298	208
麻疹	6,099	6,240	5,785	1,145	737	1,014
アングナ	698	426	1,106	1,415	592	518
リウマチ熱	1,247	1,385	1,054	688	767	946
ブルセラ症	1,139	738	695	674	728	280
風疹	7,565	1,679	575	648	559	192
晩発性梅毒	1,107	1,113	659	525	543	322
トキソプラズマ症	166	344	726	578	219	269
下疳	943	369	759	567	278	210
早期梅毒	1,071	779	875	571	335	266
パルトネラ症	149	170	229	132	292	390
サナダ虫症	296	255	344	243	306	203
脳炎	117	217	194	344	152	73
髄膜炎	278	294	214	259	136	292
破傷風	284	271	217	206	124	86
エイズ	-	-	65	85	216	179
新生児破傷風	89	138	143	183	84	115
カルブンケル症	215	95	35	125	95	111
トラコーマ	188	122	179	142	118	147
デング熱	-	-	-	-	-	91
ハンセン氏病	133	129	57	74	31	32
ジフテリア	117	52	61	68	44	35
先天性梅毒	111	51	57	41	38	33
マラリア	38,866	39,893	33,342	35,442	30,814	40,086
黄熱病	118	179	195	120	16	8
ポリオ	39	35	59	18	1	-
その他	118	184	574	395	1,103	664
計	939,719	1,030,755	1,216,852	1,187,128	978,979	845,388

出所：国立統計情報局（1993年）

10 - 3 保健医療サービス供給体制

(1) 保健医療予算

1989年のハイパーインフレは1990年8月を境に収まりを見せ始め、財政立て直しを最優先課題に掲げた現フジモリ政権の経済政策のインパクトが出始め、現在では安定してきている。1991年から1995年の間の、国家予算に占める保健省予算の割合は、3%弱から5%前後で推移している。政府は今後、保健医療および教育部門に焦点をあて強化していくことを政策としており、1995年度の暫定予算において保健省の予算の割合を2倍以上増加している（表10 - 7）。

表10 - 7 保健省の国家予算の推移

(単位：新ソル)

年度	国家予算	保健省予算	%
1991	2,785,144,646	112,152,397	4.03
1992	6,958,913,237	242,383,387	3.48
1993	10,813,992,924	386,964,559	3.58
1994	16,158,416,646	445,706,230	2.76
1995	21,839,972,000	1,272,748,000	5.83

出所：(株)国際テクノ・センター(1995年)

1990年の保健医療予算は、対GDPで3.2%に留まっており、南米及びカリブ諸国と比べ最低となった。特に、1985年と1990年に保健省およびIPSS(社会保険庁：Instituto Peruano de la Seguridad Social)の対GDPの値が約50%も下がった。このため、保健省は、基礎保健医療など費用対効果の比較的高いBHNを重視した政策に変更を強いられた。また、この時期に国際機関からの資金協力が増加した。保健医療予算は、さらに各保健医療サービスを提供しているサブセクターにより吸収され、保健省自体の予算はさらに小さい配分となる。

1994年には、対GDPの予算割合が上がり4億1,700万米ドルとなり、IPSSにおける組織改造等の保健行政機関の改革や民活導入が進行しているとはいえ、前述した保健政策目標を達成するためには相当な努力が必要になるようである。

(2) 保健医療行政組織

医療サービスは公共部門および民間部門を通して行われている。1989年のJICA資料によると、民間の施設による医療サービスは、全人口の11%に達していると推計されている。しかし、近年の政府政策にて保健医療部門への民活導入が進む中、民間による保健医療サービスの提供は、今後も重要なアクターとなるであろう。IPSSは、病院、巡回診療を含め全人口の28%(雇用者および家族)に対し医療サービスを提供している。軍および警察関係の医療機関が対象とする人口は26%で、他58%が保健省の医療サービスを受けていることになる。しかし、保健省が提供できる

許容は、人口の26%程度であるため、総人口の32%程度が近代的な医療を受けられない計算となる。一方、1994年のペルー保健省の資料では、保健省に所属する医師に診療を求めた患者一人当たりの回数は、1年間で0.72回、IPSSの医師へは1.54回であった。また、近代的な医療を受けられない人口の割合は約25%となっており、1989年以前の状況よりは、改善に至っているといえよう。

保健医療サービスの効率化、活性化のため1985年に保健省、IPSS、軍事医療機関、看護学校、民間病院、およびクリニックのそれぞれの医療システムを保健省の主導下に置いて、「保健部門」として統合する法律が制定された。さらに、1986年発令の大統領令により、保健省とIPSSの保健サービスの機能統合が行われた。今後の動きとしては、保健医療行政の地方権限委譲が進む可能性があり、中央レベル、地方レベルともに組織機能の変更が考えられる。

1) 中央レベル

保健省の組織図は図10-4に示す通りである。しかし、保健行政改革に伴う権限の地方委譲から組織本体の改造が実施されているところ、組織図の変更が予想されるが、参考までに記載している。今後、保健医療行政の地方への権限委譲が進むにつれて、中央レベルにおける最終的な機能が明確化されるが、現時点においては、中央レベルの機能が縮小していくことは避けられないと考える。

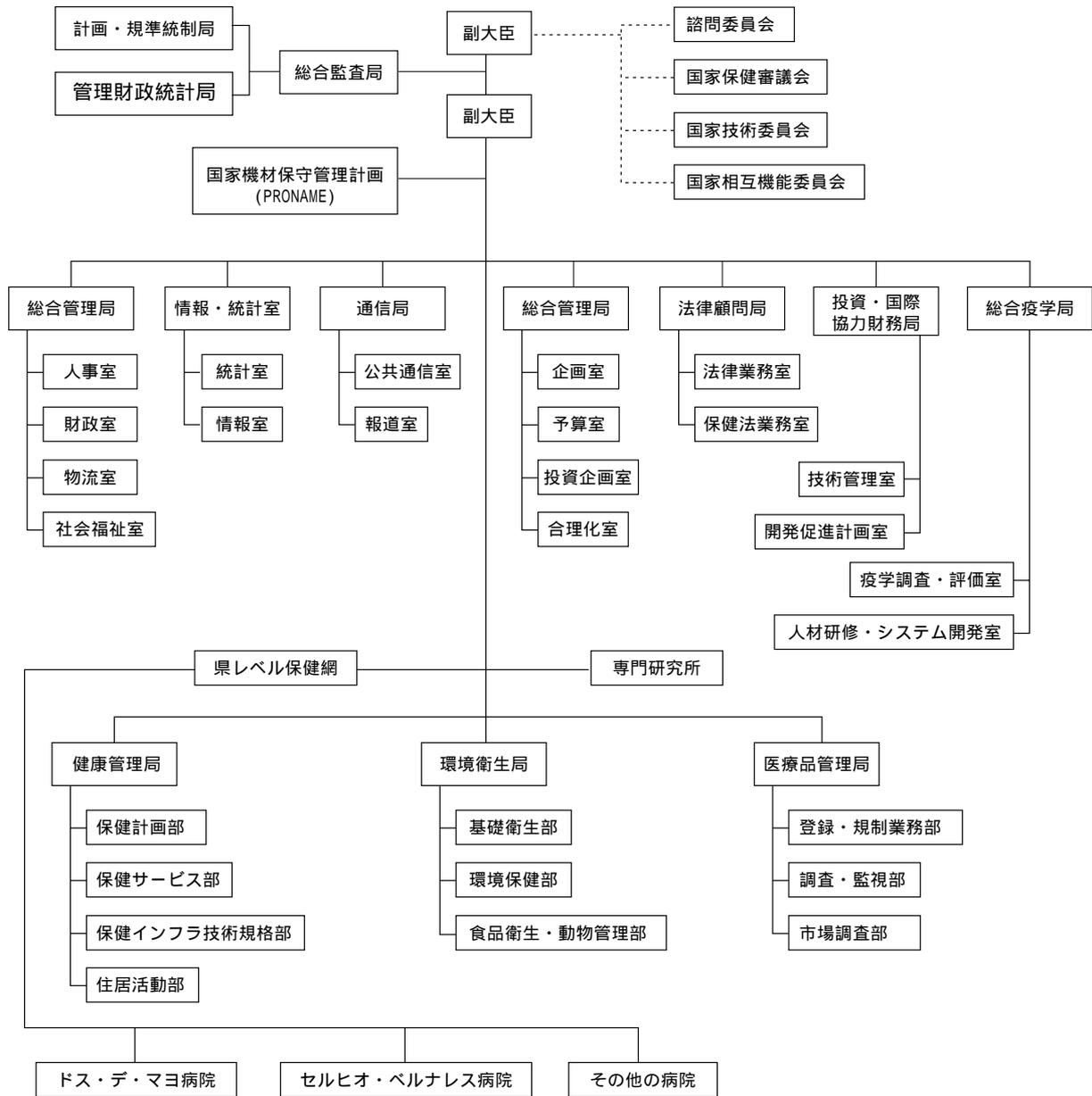
2) 県レベル (UDES : Unidad Departamental del Salud)

県レベルにあたる医療行政機構はUDES (図10-5)と呼ばれている。この機構は保健行政改革の一環で地方への権限委譲として導入されたもので、通常の行政区分とは若干異なっている。人口数の関係上、リマ県は4つに区分 (図10-6・リマ県の例) され、その他の県については1県につき1つのUDESがあり、全国では28に区分されている。予算はリマ県だけが保健省が、他県については自治体が管理している。UDESはUDES内にあるすべての支援病院、ヘルスセンターおよびヘルスポストの活動を総合的に統轄している (図10-7)。都市部と地方部における格差は現在でも顕著であり、保健医療行政改革の進捗が待たれている。今後は、地方に権限のみが委譲されるのではなく、各種保健医療活動が実際に可能となるよう予算も拡充される必要がある。

3) 郡・末端レベル

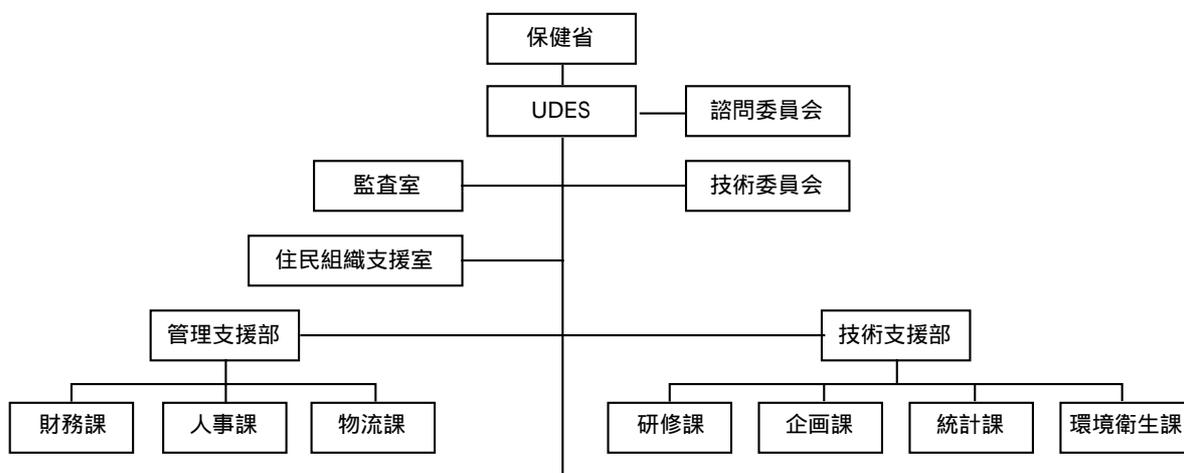
UDESの下部組織としてUTES (Unidad Territorial del Salud) がある。ヘルスセンター、ヘルスポストは、UDESの統轄とされているが、実際にはこのUTESが所管となる。保健医療サービス提供の体系としては、基本的な初期診療はヘルスポストで行われる。ここで治療が不可能な場合、ヘルスセンターへ紹介される。しかしながら、現実には資機材が比較的整っているヘルスセンターや、後方支援病院に患者が集中する傾向があり、適正なレフェラル体制の確立など課題は残っている。

図 10 - 4 保健省組織図

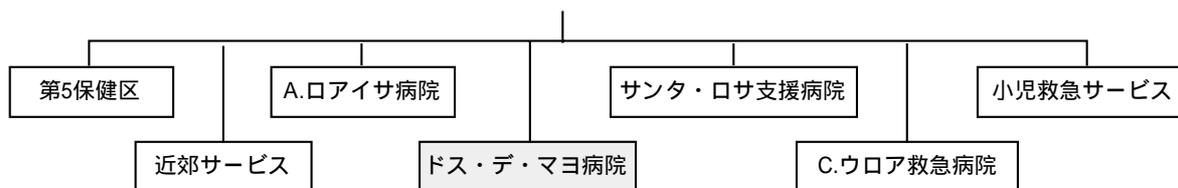


出所：（株）国際テクノ・センター（1995年）

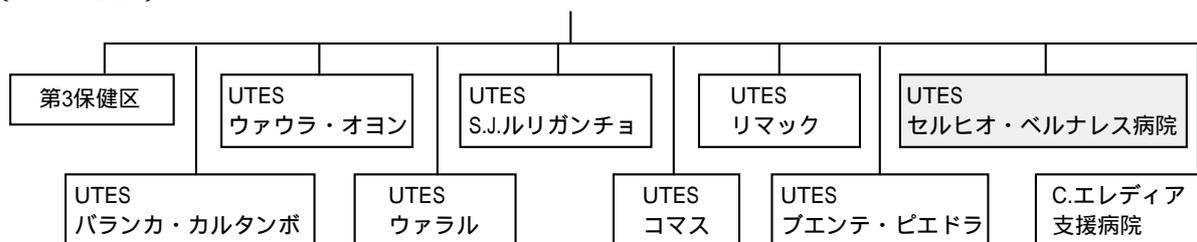
図 10 - 5 UDES の組織図



(リマ市街地区)

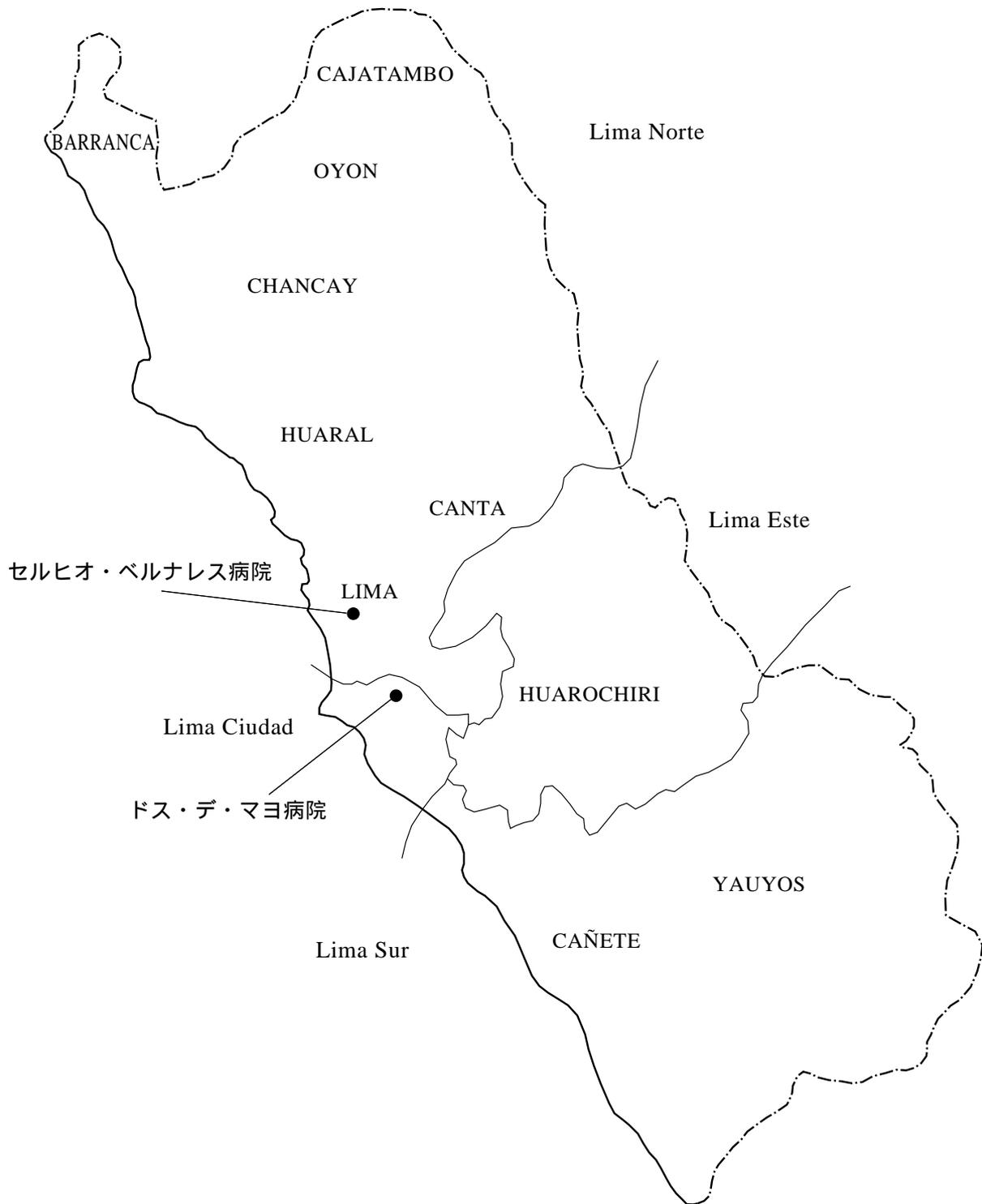


(リマ北部)



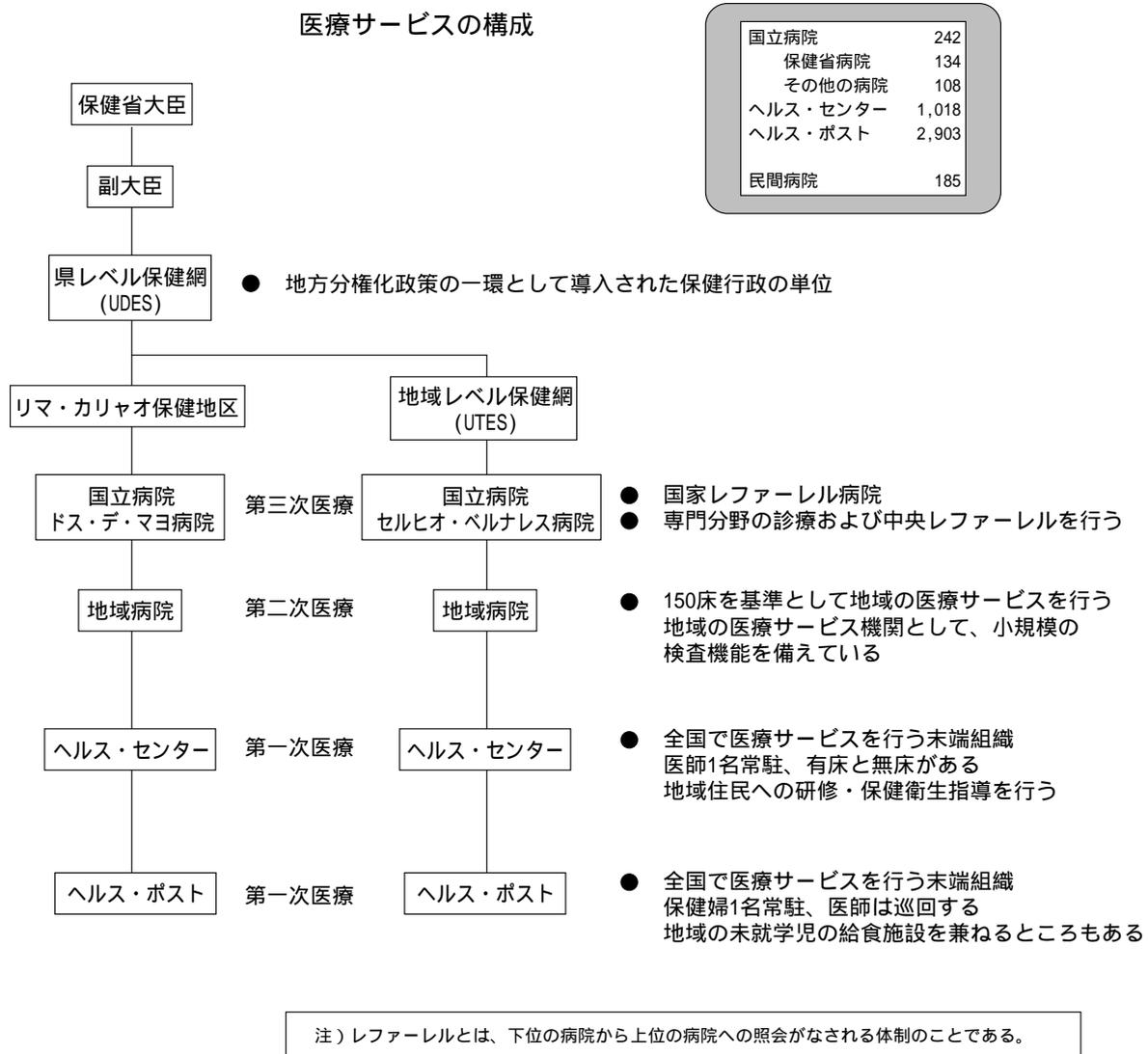
出所：(株)国際テクノ・センター(1995年)

図 10 - 6 リマ県における UDES の区分



出所：（株）国際テクノ・センター（1995年）

図 10 - 7 保健省管轄病院の医療サービス提供図（1992 年）



出所：（株）国際テクノ・センター（1995年）

(3) 保健医療従事者

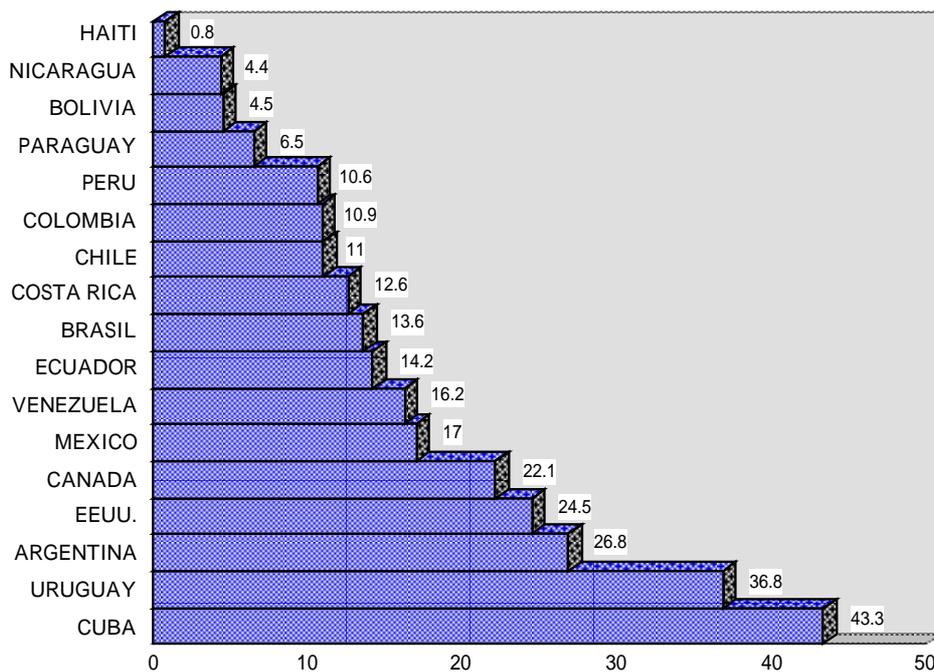
ペルーにおける医療従事者数は表10-8に示す通りである。この表から、人口1万人当りの従事者数は医師が10.49人、看護婦が8.94人、歯科医師が2.9人で、医師の数が多い割りに看護婦および歯科医師が不足していることが理解できる。しかし、中南米諸国の中では、対人口の医師数の割合は低くなっている(図10-8)。

表10-8 医療従事者数(1980年、1992年)

医療従事者	人数(1980年)	人数(1992年)	当期間 増加率(%)	人口1万人 当りの人数	1人当りの 人口
医師	12,432	24,643	98.2	10.49	953
歯科医師	3,356	6,300	102.6	2.90	3,454
看護婦(士)	10,065	21,000	108.6	8.94	1,118
助産婦(士)	2,167	4,200	93.8	1.79	5,592
薬剤師	3,457	6,700	93.8	2.85	3,506
ソーシャル・ワーカー	1,500	5,250	250.0	2.23	4,474
衛生技師	319	400	25.4	0.17	58,718
獣医師	1,514	2,700	78.3	1.15	8,700
検査技師	2,500	4,420	76.8	1.88	5,314
心理学者	900	3,250	261.1	1.38	7,227
栄養士	324	554	71.0	0.24	42,395
医療助手	754	2,606	245.6	1.11	9,013
合計	39,288	82,023			

出所：ペルー保健省

図10-8 近隣諸国とペルーの人口1万人に対する医師数の比較(1992年)

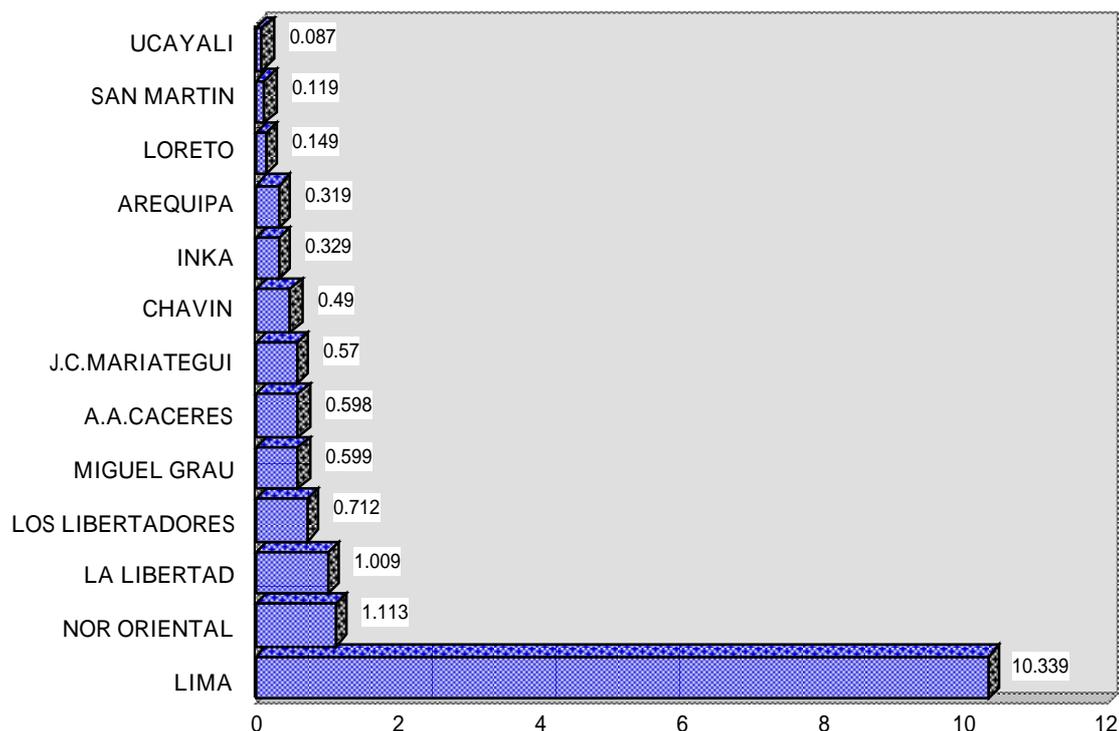


出所：ペルー保健省

看護学校の数については、1960年に8校のみだったのが1992年には34校に増えており、今後とも増加すると保健省は予測している。しかしながら、個々のカリキュラムは質的な低下が見られ今後改善されるべき対象としている。

また、医師の配置数に関しても、リマとウカジャリを比べても相当な地域格差が生じている(図10 - 9)。

図10 - 9 地域別医師数の比較 (1992年)



出所：ペルー保健省

(4) 基礎保健・衛生

1) 安全な水

乳幼児死亡率を低減するための衛生環境改善に必要な上水道の普及は、1991年から1994年までの間に改善されているものの、表10 - 9の通り、貧困地区に居住する人々の上水道へのアクセスはいまだ問題がある。特に、極貧に暮らす人々の生活環境は逼迫している。また、何らかの形で水道(水栓)のある家庭はコスタ地区においては都市部93.9%に対し農村部は7.8%に留まっており格差を生んでいる。保健省の調査では、人口全体の43%は容易に上水道にアクセスできるが、23%の人々は依然として河川または灌漑用水より飲料している状況である。

表 10 - 9 貧困別基本サービス普及指標 (1994)

	全 体	貧 困	貧困層以外	極 貧
調査世帯数合計	4,449,202	1,845,352	2,603,850	696,709
給水形態 (%)	100.0	100.0	100.0	100.0
家庭給水 (水栓)	66.1	51.4	76.5	37.6
屋内共同水栓	2.9	3.6	2.3	2.5
屋外水栓	4.8	6.5	3.6	7.7
井 戸	8.4	10.9	6.5	13.4
河川、湧水	13.5	20.7	8.4	32.5
給水車	2.4	4.0	1.4	3.0
その他	2.0	3.0	1.3	3.3
下水・衛生施設の種類 (%)	100.0	100.0	100.0	100.0
下水道	53.3	32.2	68.3	13.1
浄化層	8.6	10.4	7.4	8.4
ビット式便所	14.6	19.5	11.1	22.1
小 川	2.4	2.8	2.1	4.2
な し	21.1	35.1	11.2	52.2

出所： Cuánto S.A (1994)

2) 予防接種

1歳未満児の予防接種率は、DPTが87.4%、Polioが87.4%、はしかが75%、BCGが92.1%であった。図10-10にはBCG、DPT、はしか、ポリオ、破傷風ワクチンの接種率の推移が示されている。特に破傷風の接種率は近隣国と比べても低くなっている。

3) 家族計画・母子保健

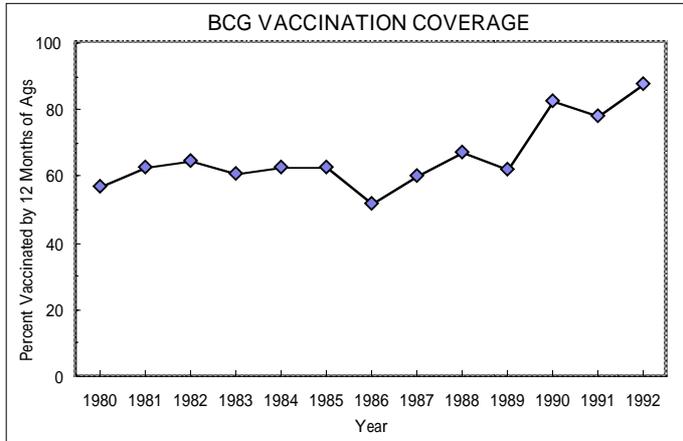
ペルーの保健問題は家族計画・母子保健の分野に集中している。乳児の死亡、妊産婦の死亡、子供の下痢症と栄養問題から予防接種まで、女性と子供に関わる要因が多い。いずれの問題も年々改善してきてはいるが、近隣国と比較した場合、更なる改善が必要となっている。

合計特殊出生率については、近年5.4から3.4に低下した。しかし、安全な避妊具にアクセスできない女性も多く、また10代による妊娠が増加していると同時に、妊産婦死亡の15%がこれら10代の女性である。さらには、中絶による死亡については、20%が10代の女性であり、新たな問題を投げかけている。したがって、啓蒙普及等の教育活動を推進し、国民全員が家族計画に関する情報を容易に得られるよう改善が必要となっている。

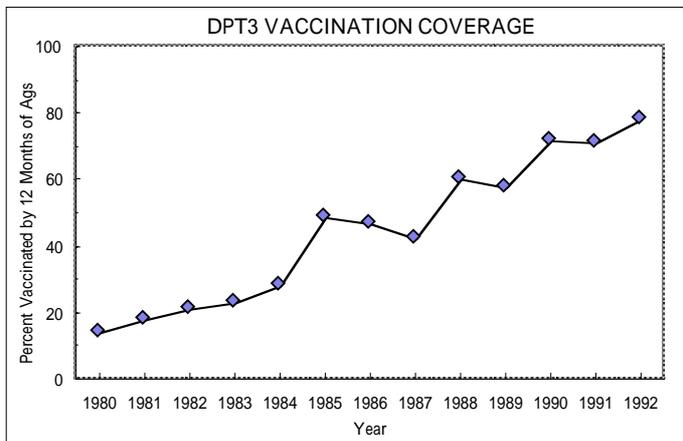
4) 栄養改善

5歳以下の乳幼児の死亡の主な原因は、栄養失調であり、十分な改善がみられていない問題でもある。0歳から2歳の子供に対する母乳授乳率は42%であるが、4ヵ月以下の乳児に対しては、15%程度まで低下している。乳児の70%、学童児の30%、妊婦の50%に栄養障害があり、山岳、農村地帯ではヨウ素欠乏による栄養障害が問題となっている。

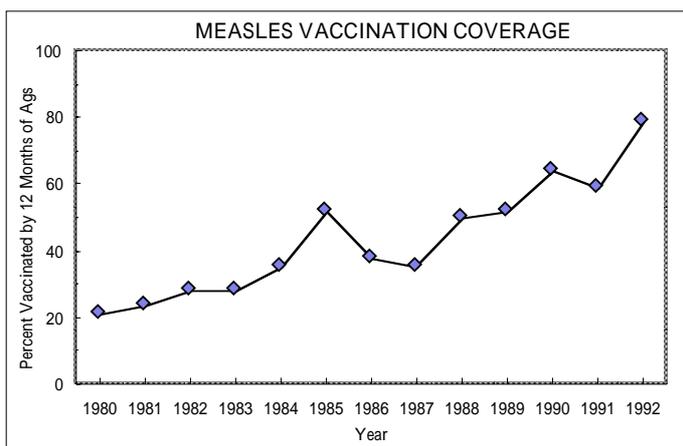
図 10 - 10 EPI 関連予防摂取率 (1993 年)



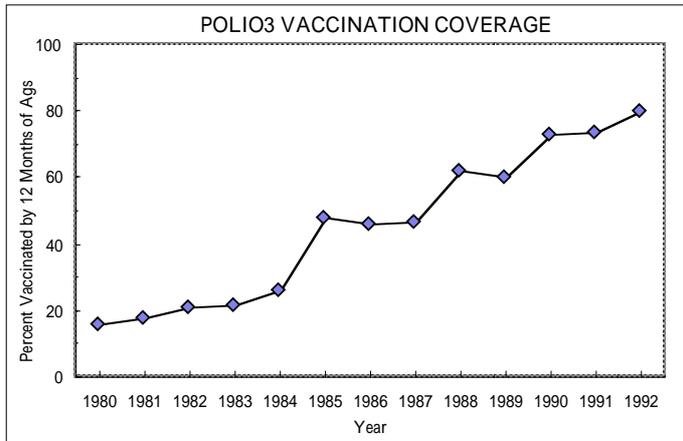
BCG COVERAGE		
YEAR	PERCENT	SOURCE
1980	57	WHE8700
1981	63	WHE8700
1982	65	WHE8700
1983	61	WHE8900
1984	63	WHE8700
1985	63	AID9007
1986	52	AID9007
1987	60	AID9007
1988	67	AID9007
1989	62	AID9002
1990	83	WHE9100
1991	78	WHE9200
1992	88	DHS9207



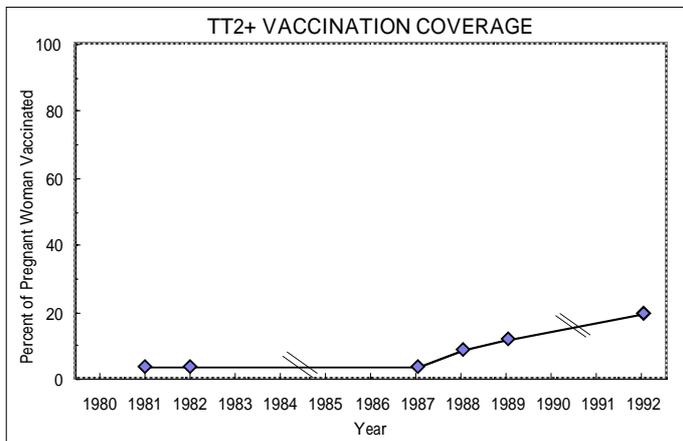
DPT3 COVERAGE		
YEAR	PERCENT	SOURCE
1980	14	WHE8700
1981	18	WHE8700
1982	21	WHE8700
1983	23	WHE8900
1984	28	WHE8700
1985	49	AID9007
1986	47	AID9007
1987	42	AID9007
1988	60	AID9007
1989	58	AID9002
1990	72	WHE9100
1991	71	WHE9200
1992	78	AID9202



MEASLES COVERAGE		
YEAR	PERCENT	SOURCE
1980	21	WHE8700
1981	24	WHE8700
1982	28	WHE8700
1983	28	WHE8700
1984	35	WHE8700
1985	52	AID9007
1986	38	AID9007
1987	35	AID9007
1988	50	AID9007
1989	52	AID9002
1990	64	WHE9100
1991	59	WHE9200
1992	79	AID9202



YEAR	PERCENT	SOURCE
1980	16	WHE8801
1981	18	WHE8700
1982	21	WHE8700
1983	22	WHE8900
1984	26	WHE8700
1985	48	AID9007
1986	46	AID9007
1987	47	AID9007
1988	62	AID9007
1989	60	AID9002
1990	73	WHE9100
1991	74	WHE9200
1992	80	AID9202



YEAR	PERCENT	SOURCE
1980		
1981	4	WHE8700
1982	4	WHE8700
1983		
1984		
1985		
1986		
1987	4	WHE8900
1988	9	MRF8901
1989	12	WHE9200
1990		
1991		
1992	20	DHS9207

出所 : USAID (1994)

5) エイズ問題

エイズの問題は、エクアドルやボリビアと比較すれば年々深刻化しているが、南米の平均数値よりは低くなっている。しかし、エイズ患者の報告数が少ないだけであり、ペルーにおけるエイズの社会的影響を考えれば大きな国家問題として捉えられるべきと米国国際開発庁 (USAID) は報告している。現実には性病の増加とともに HIV 感染者が増えており、1995 年には 8 万人が感染することになる。予防を中心とする教育、啓蒙が重要な課題となっており、同分野では NGO の活発な活動が行われている。

10 - 4 日本の経済協力実績

(1) 保健医療関係プロジェクトの実施状況

1) プロジェクト方式技術協力案件

- 1980 年～1989 年 地域精神衛生向上プロジェクト
- 1989 年～1994 年 家族計画・母子保健プロジェクト

2) 無償資金協力案件

- | | | |
|---------|-----------------|---------|
| 1980 年度 | 地域精神衛生センター建設計画 | 10.0 億円 |
| 1981 年度 | 地域精神衛生センター建設計画 | 12.0 億円 |
| 1994 年度 | リマ市国立病院医療機材整備計画 | 5.54 億円 |

3) 有償資金協力案件

- | | | |
|---------|------------|---------|
| 1993 年度 | 厚生サービス強化計画 | 22.4 億円 |
|---------|------------|---------|

4) 小規模無償 / 草の根無償資金協力計画

- | | |
|-------------------------|-----------|
| リマ市役所巡回医療車機材整備計画 | (1993 年度) |
| ガニメデス診療所医療機材供与計画 | |
| イカ市貧民地区診療所建設及び巡回診療計画 | |
| パティビルカ区貧民地区診療所建設計画 | |
| 神経疾患治療機材供与計画 | |
| ナスカ市貧困地区トイレ建設及び衛生教育実施計画 | |
| 貧民地区衛生施設改善計画 | (1995 年度) |

5) 研修員受入 (1994 年度実績)

- | | | | |
|--------|----|------|---------|
| 保健医療部門 | 新規 | 19 名 | |
| | 継続 | 5 名 | 合計 54 名 |

6) 専門家派遣(1994年度実績)

保健医療部門	新規	13名	
	継続	0名	合計13名

10 - 5 他の二国間援助機関および国際機関による援助計画

大枠には表10 - 10に示されているが、マルチ、パイともに保健医療部門における海外からの援助協力はペルー国開発計画を進めていく上でも重要なインプットとされている。政府政策においても、海外からの援助協力の有効な活用を方針として掲げている。

10 - 6 保健医療分野の課題

(1) 実施上の留意点

- ・ 同国における保健医療問題は、さまざまな領域に渡っており、協力ターゲット分野の絞り込みが必要となる。
- ・ 乳幼児死亡、妊産婦死亡ともに高い数値となっている。その他、子供の栄養問題、エイズの蔓延、下痢症など今回の分析にて把握できた同国の保健問題は、「母子保健・人口家族計画」分野に集中しており、同分野への協力アプローチの選定が課題である。
- ・ 保健省の予算は、いくぶん拡充されたとは言え適正な保健医療活動をサポートするものではないと考えられることから、費用対効果の高い活動をさらに探究していく必要がある。
- ・ JICAが実施してきた母子保健・人口家族計画プロジェクトにて得られた経験を有効に活用する。
- ・ 地域間格差の問題はあるものの、地方における活動を支援する中央機関の強化についても考慮する必要がある。

(2) 保健医療分野の協力における基本的視点

1) 総論(基本的な姿勢)

疫学的に見て、死亡率や疾病率の高い疾患に優先順位をおきターゲットを絞り込む。
プライマリーレベル等の基礎保健医療を核に、一般の人々がアクセスしやすい医療施設の強化を行い、地域間格差の是正に努める。
各関係機関における政策対話を促進し、集学的なアプローチにて取り組む。
外国援助の有機的な活用を促進する。
今日までに蓄積された情報や経験を生かし日本が協力可能な分野の選定を行う。

2) 各論

< サプライサイド >

ヘルスマンパワーの問題

表 10 - 10 国際協力プロジェクト分類表

プロジェクト名	取極 / ドナー	対象地域	期 間	経 費 (千米ドル)
1) カハマルカにおけるプライマリーケアと基本衛生	二国間協力 ペルー、オランダ	カハマルカ	93.11.01 ~ 97.12.31	11,250
2) 小児の生存のための医療活動	保健省、USAID	全国	87.10.01 ~ 94.12.31	44,000
3) 病院の機材維持管理	ペルー、GTZ	クスコ、アレキバ、プーノ、タクナ	93.09.01 ~ 94.07.31	1,007
4) 家族計画、母子保健	保健省、JICA	リマ区南部地域	90.01.01 ~ 94.12.31	2,821
5) 保健、生活環境、貧困対策	保健省、 PAHO、イタリア	リマ首都圏、チョリリヨ区	1991 ~ 1994	689
6) ヨード不足による疾患の予防と対策	保健省、UNICEF	全国	1993 ~ 1996	5,075
7) 下痢症、コレラ対策	保健省、UNICEF	全国	92.09.01 ~ 96.06.30	2,131
8) 免疫化プロジェクト	保健省、UNICEF	全国	93.01.01 ~ 96.06.30	4,292
9) 医療周辺サービスの活性化（自治体経営薬局等）	保健省、UNICEF	リマ、アンカシュ、ピウラ、アレキバ、ロレト	93.01.01 ~ 96.06.30	1,179
10) 家族保健サービス計画への支援	保健省、UNDP	全国	93.05.01 ~ 96.05.30	1,979
11) メディカル・センターの建設、稼働	保健省、韓国 KOICA	カリヤオ	93.01.01 ~ 97.09.01	1,030
12) PRODIA II	保健省、CARE	カハマルカ、アンカシュ、トゥルヒーリヨ、プーノ、リマ	1993 ~ 1997	167,017
13) PAHO の定期計画	保健省、PAHO	全国	年間計画	1,227
14) DESA-PERU	保健省、PAHO	リマ北部、南部地区	1994 ~ 2000	54
15) アヤクチョからの、移住者（小児）に対する保健サービス	リベルタドル-ワリ UNICEF	サン・ミゲル、ウアマンガ、ウァンタ	93.11 ~ 94.04	46.60
16) アンデス地方における保健サービス計画	保健省、UNICEF	トゥンベス、ピウラ、アンデス地域	年間計画	155
17) モニターによる社会指針	保健省、UNICEF	全国	1993 ~ 1994	8.60
18) アヤクチョからの移住者（小児）に対する基本的医療サービス	リベルタドル-ワリ オランダ	ウァンタ、ウアマンガ	93.04.15 ~ 94.10.15	182.97
19) リオ・アブリマクからの移住者共同体に対する基本的保健サービス支援	リベルタドル-ワリ オランダ	ラ・マール、ウァンタ、アヤクチョ	93.11.15 ~ 94.12.31	180
20) エイズ予防・対策特別計画	保健省、EC	全国	年間計画	104.77
21) 公道売店の食物からの保護対策	保健省、スウェーデン	全国	1993.09 ~ 1995.08	207.50
22) 検査室機材補強を兼ねた結核予防、診断と対策	保健省、JICA	全国	94.03 ~ 94.09	290.46
23) アンデス台形地域における公衆衛生計画	保健省、イタリア	アンデス地域	93.05.20 ~ 94.12.31	1,000
24) コマス地区へのメディカルセンター建設、稼働	保健省、韓国 KOICA	リマ / コマス地区	1994 ~ 1995	577.32
25) アルト・ナボ地区における保健サービス支援	ロレト地方 イタリア DOMANI	ロレト、C.S. サンタ・フロティルデ	不明	48.35
26) プライマリーケア、保健サービス開発プロジェクトのフォローアップ	クスコ県、GTZ	クスコ	93.01.01 ~ 94.12.31	175
27) 家族計画の具体的活動	保健省、USAID	全国	93.01.01 ~ 94.12.31	5,200
28) プロジェクト 2000	保健省	全国	1994 ~ 2000	5,000

出所：（株）国際テクノ・センター（1995年）

医師、保健婦、看護婦の絶対不足への対処
マンパワーの地域的偏在の是正が必須
医療行政官の資質の向上
保健医療サービスセクターの機能分化
病院／ヘルスセンター／ヘルスポストの役割分担の明確化
資材不足
医療とPHCのバランス

<デマンドサイド>

妊産婦・乳幼児が焦点
出血死、呼吸器感染、下痢
貧困地帯の健康問題
衛生状態の改善
事故死の問題
社会の安定化、事故対策等、ヘルスセクター以外における対応が先決

3) 提言

人口・家族計画・母子保健分野の協力が最重要。

病院／ヘルスセンター／ヘルスポストの連携（レフェラルシステムの確立）

- ・大病院では、感染症外来、感染症病棟の充実および重傷患者の収容能力を高める。
- ・小型病院では、増設もしくは既存施設の充実化を図り、正常分娩の対応能力を高める。
- ・ヘルスセンター、ヘルスポストのPHC機能（ワクチン投与および検診）を強化する。
- ・巡回保健医療活動を推進する。

マンパワーの養成および質的向上

- ・第2国研修の推進
- ・保健婦、看護婦の育成
- ・保健省系公衆衛生学校の行政官養成の強化

人口、家族計画、母子保健への対応

- ・性教育、避妊教育（ラテン諸国では唯一家族計画法を持つ）および健康教育、衛生教育の推進 --- HIV、乳児死亡の減少に向けてのIEC（Information, Education and Communication）活動
- ・検診活動の励行
ワクチン投与および検診、母子保健手帳（カード）の普及、検診車の活用
- ・地方における必須薬品の供給
- ・現地NGOとの連携協力

(3) まとめ

- 1) いずれの活動を実施するにも、保健省が提示する "Equity", "Efficiency" 及び "Quality" の3つの理念は常に念頭に置き協力活動を策定する。
- 2) 日本の技術協力期間が通常5年(プロジェクト方式技術協力)と限られていることから、地方への協力に入る前に、都市部における援助協力基盤を整備し、十分な調査を実施する必要がある。これは、世界銀行等の国際機関の反省でもあり、地方における協力は一般的に困難を極めるため、周到な計画、アプローチの選定が行われた上で実施されるべきと考える。

参考文献

- 外務省（1996年）『我が国の政府開発援助：ODA白書』
- 外務省中南米局中南米1課（1996年）『ペルー共和国概観』
- 厚生省（1996年）『開発途上国の母子保健：開発途上国における母子保健に関する研究班最終報告書』
- （財）国際開発センター（1995年）『経済協力計画策定のための基礎調査：国別経済協力計画（ペルー・中米）』
- 国際協力事業団研修事業部（1996年）『ペルー特別案件調査報告書（ペルー国別人材育成計画）』
- 国際協力事業団（1995年）『国際協力事業団年報：資料編1995』
- 国際協力事業団（1991年）『ペルー国医療拡充調査団報告書』
- 国際協力事業団（1990年）『ペルー国地域精神衛生向上プロジェクトアフターケア調査団報告書』
- 国際協力事業団（1989年）『ペルー国家族計画プロジェクト事前調査団・実施協議調査団報告書』
- 国際協力事業団（1987年）『ペルー国地域精神衛生向上プロジェクトエバリュエーション調査団報告書』
- 国際協力事業団（1985年）『ペルー国地域精神衛生向上プロジェクトエバリュエーション調査団報告書』
- （株）国際テクノ・センター（1995年）『ペルー共和国リマ市国立病院医療資機材整備計画・基本設計調査報告書』
- Center for International Health Information (1994), Country Health Profile Peru: Health Situation & Statistics Report 1994, USAID.
- Cuánto S.A. (1994), Encuesta Nacional sobre Medición de Vida (ENNIV).
- Ministry of Health, Peru (1996), A Challenge at the Turn of the Century: A Health Sector with Equity, Efficiency and Quality.
- Ministry of Health, Peru (1993), Country Report for the Training Courses on Infectious Disease Control.
- World Bank (1994), Project Completion Report Peru: Primary Health Project.

第11章 環境

11 - 1 主要環境問題の現状

(1) 主要な環境問題

ペル - においては、開発によって生ずる天然資源の劣化ならびに枯渇防止への対応や都市環境問題、産業公害問題を解決するための対策が本格的に検討されるようになったのは1990年代になってからである。特に、漁業資源や森林資源に関しては、伐採権や漁業権の未整備が再生可能な天然資源の減少をもたらしてきた。またこのような自然の回復力以上の乱開発を修復するための費用を負担しようとする事業実施主体も少ない。基幹産業の一つである鉱業部門で発生している鉱山公害が深刻さを増すとともに、都市の大気汚染問題なども人々の関心を集めるようになっていく。近年こうした環境問題を解決するための規制が整備されはじめているが、実際には十分に機能していないのが現状である。天然資源の所有権、土壌保全、人口圧力と貧困、都市環境衛生や環境管理などに関して解決すべき課題が生じているが、以下に地域別、問題別に分けてまとめてみる。

(2) 地域別の環境問題の概要

1) コスタ

主要な都市のスラムにおける飲料水の質は悪く、供給範囲、安定性は限られている^{注1}。特にリマの都市周辺部には、プエブロ・ホベン(Pueblo Joven)と呼ばれる不法占拠地区が形成されており、郊外の砂漠の道路周辺から、最近では砂丘の斜面にまで居住地が広がっている。脆弱な生活インフラと急増する人口により、生活排水の処理及び廃棄物回収・処理の状況は非常に悪化している。河川及び海洋は産業廃水と生活排水の両方で汚染され、生活用水の採取や海水浴などによって健康被害につながる恐れがある^{注2}。

都市部では、人口と車両の増加にともない大気汚染が進んでいる。特にリマでは呼吸器系の疾患が増加しているといわれている。現在のところ大気汚染の主要な原因は自動車排ガスであるが、今後製造業の生産活動が活発化することにより、工場等の固定発生源も大気汚染に寄与することになる可能性がある。

都市部以外の沿岸地域では、魚粉加工工場からの排水や再洗鉱滓の海洋投棄による汚染^{注3}等が指摘されている。また、沿岸部の多くは砂漠気候に属し、降水量が非常に少ないため、農業用水は灌漑に頼っているが、不適正な水の使用により塩化質となった農地が増加している^{注4}。やや降水量の多い沿岸部北部に散在する森林地帯^{注5}では、家具製造の材料、燃料用薪炭材として

注1 「平成7年度ペルー国別特設 研修員カントリーレポート」

注2 「ペルー国別特設 研修員カントリーレポート」

注3 パイタ(paíta)湾、チンボータ(chimbote)湾、ウアチヨ(huacho)湾、チャンカイ(chancay)湾、カヤオ(callao)湾、パラカス(paracas)湾、イテ・タクナ(ite - tacna)湾等。

注4 「ペルー国別特設 研修員カントリーレポート」

注5 トウンベス(tumbes)、ピウラ(piura)、ランバジェケ(lambayeque)、ラ・リベルタ(la libertad)等

の利用が原因とされる無秩序な伐採や山羊の放牧による森林の荒廃が進んでいる。

2) シエラ

斜面における不適切な耕作や土壌浸食作用などによって、耕作適地の約75%が多少なりとも影響を受けていると言われている。また、不適切な放牧によってアンデス高原地帯の牧草が激減している。シエラに現存する森林は、地域住民の食糧、燃料としての利用により減少しており、農民は残った森林や雑木林を利用してしのいでいる状況にある。シエラはセルバ地域と異なり、山岳の斜面を覆う植生に乏しく、燃料や産業利用と土壌流出や水害防止のための森林構築のプログラムが必要とされている^{注6}。

洗鉱場からの廃棄物や未処理廃水による河川や湖^{注7}、潟湖^{注8}の汚染が指摘される地域もある。人口密度が低いと寄与率は小さいが、生活排水、生活廃棄物も汚染原因となっている。

シエラ農村部では基礎的な生活インフラが不足しており、排水設備の未整備による水質の汚染と過剰な肥料及び農薬の使用による土壌汚染から、病原菌を媒介する昆虫やネズミ類の繁殖が指摘されている^{注9}。

3) セルバ

移動農法や無秩序な伐採による森林の破壊が進行しており、アンデスの東部斜面の耕地森林地帯の25%が崩壊している。これにより土壌浸食が進行しており、農地や道路に被害が及んでいる。コカの栽培地域もセルバに存在し^{注10}、農地に非常に大きな負荷を与えている。

北部の石油採掘にともなう塩類及び油脂による河川の汚染、金の採集時に不法に使用される水銀やコカ精製による水質汚染が報告されている^{注11}。

11 - 2 自然環境

ペルーは多様かつ豊富な自然資源に恵まれており、都市及び農村の生活を支えている。また、近年はセルバの森林地帯におけるエコツーリズムに対する内外の関心が高まっており、文化遺跡とともに観光資源の柱となっている。

観光業の振興において、多様な生態系や衛生的な生活環境が重要な役割を果たすことはいまでもないが、シエラやセルバの貧困地域における生活の手段として、同時に内水面漁業、農業及びそれらに係る製造業の振興という目的のために、自然資源の持続的な利用が不可欠である。また、ほとんど手つかずのセルバの森林については、今後の開発と利用が注目すべき課題であろう。

注6 「ペルー国別特設 研修員カントリーレポート」

注7 シエラからリマ市中央を流れるリマック(rimac)川は、下流域と河口付近の海洋汚染の原因となっており、東へ流れるマンタロ(mantaro)川の汚染はアマゾンにおける流域汚染を引き起こしている。他にはサンタ(santa)川、マーヘス(majes)川、ロクンバ(locumba)川、ピスコ(pisco)川、フニン(junin)湖、チチカカ(titicaca)湖等。

注8 シエラには約1,500の潟湖があり、洗鉱場として利用されている。

注9 「ペルー国別特設 研修員カントリーレポート」

注10 ウアンジャガ(huanllaga)、パチテア(pachitea)地方、ピチス(pichis)、キジャバンバ(quillabamba)地方

注11 「ペルー国別特設 研修員カントリーレポート」

政府による自然保護地区も設定されているが、開拓や道路整備等による生態系破壊が進まないよう、適切な観光計画を策定し、持続的な保護システムを構築することが必要であろう。

(1) 生態系・生物多様性

1) 現状

ペルーにおける生物の多様性は世界でも有数であり、地球環境ファシリティ(GEF: Global Environmental Facility)の8つの重点国の一つとして指定されている。また、世界銀行もワイルドランド対策の中でペルー東部セルバ地域を含むアマゾン河と流域湿地を生物多様性の高い地域として指定している。ペルーには固有種も多く、コンベンション・インターナショナル^{注12}は特定生物種の多い国の上位に挙げている。

ペルーではビクーニャを始め、絶滅に瀕している動物が多数認識されているが、特に種の多様なセルバでの詳細かつ包括的な調査はおそらく行われておらず、実態は不明確なままである。

2) 課題

生物多様性保全の範疇には、生態系を保護するという意味では森林保全、海洋汚染防止、湿地帯保全等が含まれ、固有種の保全に関しては野生動物の保護、希少種遺伝子のサンプリング等が含まれる。

不明な点が依然として多く残されているペルーにおいて、生物多様性の保全に取り組むためには、以下が課題となるであろう。

包括的な生態系調査の実施と固有種別の保護対策

実態把握が先決であるが、調査する人材も限られているので、比較的人間の居住地近辺の固有種に的を絞り、現状や生態を把握することが当面の課題となるであろう。絶滅の危機が指摘されているビクーニャのような希少種の保護は、基本的にペルー政府が対応すべき課題である。NGOや米国等が経験を蓄積していることから、それら有識者との共同研究形式が適しているであろう。

自然保護地区の設定と既に指定されている保護地区のレビュー

対象地域が特定されていれば、その地区のレビューや観光開発の計画策定等が考えられる。ある種の動植物が激減していることがわかれば、既存の設定地区では不適切な場合もあろうし、鳥類や大型の動物には予想を超えて広範囲を移動するものもある。これらの移動を妨げることを極力避けるべく、道路や通信インフラの地方整備には配慮が必要となるであろう。

自然保護地区における生態系保全システムの確立

一般に自然保護地区に重要なのは、柵や塀で囲うことではなく、人間の生産活動との緩衝地域(バッファ・ゾーン)を設定し、地域の住民に資源管理を委任するということを考慮する必要がある。緩衝地域では、薪や果実の採取、狩猟等の活動が行われるが、これらの活動が拡大して保護地区に圧力がかからないよう配慮が必要であろうし、規律のみならず、既存資源の

^{注12} ワシントンDCに本部を置く自然保護団体で、中南米に活動の重点を置いている。

有効利用、畜産や養殖、農業開発、代替エネルギー開発、観光開発等の個別対応が必要となる。即ち、コミュニティの再編と生産性向上が課題であり、これは地方貧困対策に直結している。

新種動植物（特に外来種の農作物）の管理及び害虫の生物学的防除法の開発

農業の再編と新たな輸出作物の選定段階において、生産性のみならず、栽培による環境影響を十分に検討すべきである。

（２）森林資源

１）森林資源の現状

シエラにおける森林の減少

シエラの面積は約 3,920 万 ha であるが、森林はわずかに 15 万 ha 程度が散在している程度であり、ここで見られる樹木の大部分は植栽したユーカリまたはマツ類である。

シエラの農村では長年の過放牧により森林が減少し、その結果シエラの農業適用地の 75% が多少なりとも土壌流出の影響を受けており^{注13}、農業の生産性が低下している。家畜が入り込めないような川辺の斜面などに天然林が点在していることから、かつては現在より緑被率が高く、標高 1,500 m ~ 3,500 m に生息する豊かな植生が土壌流出を防いでいた形跡が見られる^{注14}。

商業ベースとしての林業は未発達であり、森林は薪炭材、住宅資材、食料等の供給の場として利用されている。森林から採取される生産物の中には薬草など市場価値のある産物も含まれているが、市場にアクセスできないために現金収入につながらず、森林を再生産するインセンティブが働いていない。薪炭材や食料の採取は主として女性の役割であり、シエラでは 50 万人の女性が一日平均 3 時間を費やしていると推計されている^{注15}。農業で十分な収入が得られない分、男性や年長の児童はコストに出稼ぎに出るため、農村に残る女性の労働負担はさらに大きくなっている。

セルバへの移住と森林破壊

ペルーの東側に位置するセルバ地域はペルー国土の 64% を占め、ペルーの森林資源のほとんどがセルバに存在している。農業、林業の両面において開発のポテンシャルが高いとされているが、コスタやシエラからのアクセスが限定されている地域でもある。

セルバはアンデス山脈の東側の森林地帯であるが、標高 400 ~ 1,000m の高原と谷間からなるセルバ・アルタ(selva alta) (高地森林地域) と、標高 80 ~ 400m の平地地帯からなるアマゾン流域熱帯雨林のセルバ・バハ(selva baja) (低地森林地域) に分けられる^{注16}。シエラやコスタからは、まずセルバ・アルタに土地と職を求めて入植する者が多いが、入植時に森林を焼き払い、焼畑農業により徐々にセルバ・アルタに移住していく^{注17}。焼畑農業は、適切な作物の輪作と定期的

注13 「ペルーの農業」、国際農林業協力協会、p.63, 1990年3月

注14 DISASTER MITIGATION, (1989), p.22,

注15 USAID, (1995), p.16

注16 「ペルーの農業」、国際農林業協力協会、p.23-25, 1990年3月

注17 焼き畑を行った土地では、地力の変化とともに植生が変化する。原生林を焼き払った後の植生が2次林であり、セルバの中部だけでも70万ha以上の2次林が存在する。(USAID, ANNEX p.14)

な休閑を行えば、森林と共存しうる農業形態であるともいえるが、無秩序な入植、必要以上の火入れや失火、不適切な作物（コカを含む）及び家畜などが地力を低下させている。この現象は道路や河川敷沿いに見られ、土壌の流出と生産性の低下によって、入植者にさらなる未開地への移動を余儀なくさせている^{注18}。

このように森林破壊の根本的原因の一つは、と同じくシエラにおける雇用の不足と農地の生産性低下によるものである。シエラにおいて農業及び林業にインセンティブを与え、森林を管理するシステムを構築することが必要である。

セルバにおける商業伐採は、1～2本/haと疎らに成長している有用樹種を伐採し、道路あるいは河川までトラクタで引き出すという方式を取っており、非常に効率が悪いと同時に生態系に与える影響も大きい。さらに近年は、道路や河川の沿線で有用樹種が減少しているため、これらの原木を製材品、合板等に加工する工場の稼働率が低下している^{注19}。

コスタ北部の森林減少

トゥンベ(tumbe)県、ピウラ(piura)県、ランバイエケ(lambayeque)県の北部海岸地域に、イナゴマメ(carob grove; prosopis)の天然林が130万ha繁殖している。これらは複雑な生態系を構成し、木の実や薪炭材等の生産物が地域住民に利用されている。また、海岸部には5,800haのマングローブ林があり、エビ養殖池に転用されている^{注20}。

2) 課題

シエラでは、1960年代から政府指導により農民がユーカリ林の造成を行っており、現在も年間1万haの規模で継続している^{注21}。しかし、これは対処療法的な措置に過ぎず、抜本的な対策とはなっていない。薪炭材としての利用を意図した造林を行うとともに、河川管理や土壌保全の面からも林業に対するインセンティブを持たせる政策を講じる必要がある。

産業の少ないセルバにおいては、林業は就労対策としての期待も大きい。効率的な林業と付加価値の高い製品が必要であり、計画的な伐採と設備の稼働が求められる。

コスタにはほとんど森林が残されていないが、強いて課題を挙げるならば、北部海岸付近でのイナゴマメ（キャロブグローブ）、マングローブ等の再生であろう。ただし、収入源としてのエビ養殖や薪炭材としての利用が原因なので、この地域のコミュニティの所得確保のための代替案の開発が先決であろう。

(3) 水資源

1) 現状

ペルーの流域システムは、次の3つのシステムに大別されている。
太平洋側流域システム

^{注18} USAID, P.15

^{注19} 「ペルーの農業」、国際農林業協力協会、p.65, 1990年3月

^{注20} USAID ANEEX, p.9, p.16

^{注21} 「ペルーの農業」、国際農林業協力協会、p.65, 1990年3月

大西洋側流域システム

チチカカ湖流域システム

太平洋側流域システムが流域面積の約2割を占め、年降水量は700mmとなっている。この降水のほとんどはシエラ地域に依存しており、コスタの降水量は北部で年間400mm程度、中・南部(Chimbote ~ Tacna)で年間150mm程度である。これに対し、大西洋側流域システムは流域面積の4分の3を占め、降水量の分布は、特にセルバ地域で不明な点が多いが、大まかに2,400mmとなっている。チチカカ湖流域システムは全体の4%弱の流域面積を占めているにすぎない。即ち、セルバ、シエラ、コスタの順に降水量が多く、人口の構成と逆となっている。

1993年の推計では824 m³ / 秒の水需要があり、このうち75%がコスタである。さらにその92%が農業用水であり、残りわずかが生活用水の需要となっている。

周辺部にまで居住地が拡大しつつあるリマ首都圏は、生活用水、農業用水、工業用水等のほとんどを河川と地下水に頼っている。コスタにおける新たな水源として、従来よりシエラの豊富な水資源を有効に利用する方法が考案されてきた。国家開発庁(INADE)は、シエラ地域よりコスタ地域への導水事業を計画している。しかし、アンデス山脈からコスタ地域を横断する河川は流路が短く急流であり、夏季に降水の3分の2が集中すること、流路が安定しないこと等の条件が表流水の計画的な利用の障害となってきた。

セルバの水資源については大アマゾン川システムに統合され、流域河川の水資源量は大きく、年間を通じて安定しているが、大西洋側の水消費量は太平洋側の7分の1に過ぎず、水運やレクリエーションにおいて水資源の重要性が大きい。

地下水については、ペルー政府は1987年の調査で、利用可能量(開発リザーブ)を2.74×10⁹ m³と推定し、現在の年間揚水量を1.51×10⁹ m³と算定した。リマ首都圏に関しては、リマ首都圏上下水道公社(SEDAPAL)がリマック川からの取水と共に、地下水を揚水して浄水及び供給を行っている。SEDAPAL以外にも、工業、農業灌漑用に民間企業が揚水を行っている。

リマで地下水取水の対象となる帯水層は、チジョン(chillon)川、リマック川及びルリン(lurin)川の流域に発達する扇状地堆積層中に形成されている。このうちリマック川流域では民間の井戸の開発も進んでおり、地下水位の低下及び海水進入による塩水化が問題視されている^{注22}。大西洋側流域システムとチチカカ湖流域システムの地下水利用量は不明であるが、量的には僅少と推定されている。

2) 課題

利用可能な水が遍在している上、都市人口の急増にともない水需要も急激に増加しているため、コスタにおける水資源の確保と持続的利用はペルー国において必要不可欠な課題である。

現在、コスタの都市部では、給水制限に対する予防措置として自家製の井戸が多く掘られているが、今後は地下水に新たな水源を求めるのは妥当ではないため、既存の給水施設の改善による効率的利用と、河川水の管理と利用が課題となるだろう。

また、供給量の確保とともに、生活用水については水質の確保と適正処理という質的側面の

注22 「リマ市周辺地域生活用水開発計画調査 事前調査報告書」平成3年5月、国際協力事業団

課題が挙げられる。

都市部を流れる河川は鉱山業からの廃水と生活排水で汚染され、SEDAPAL が処理をして供給する上水であっても飲料には適さない。汚染源としては上流部の鉱山廃水が挙げられ、特にリマック川の中・上流域における水質汚濁について関心が高まっている。

また、河川水の季節的欠如に対応するために期待されている湖沼についても、天然の湖底が硫化物で構成されており、生物が全く生息していないものもある。これらを水源として開発する場合には、個別の水源ごとの詳細な調査と適切な処理が不可欠であろう。

安全な水質を確保するためには、水源汚染要因の排除、適正な処理による水質の浄化、老朽化した水供給施設の整備、排水前の適正な水処理、それらを可能とするための計画策定と経済基盤の確立等、各レベルごとの対応が必要である。また、各都市により給水形態（各戸給水、共同水栓、給水車等）、下水処理サービス及びその普及度が違い、各都市の規模や居住地区ごとでも対策が異なるであろう。

チリの水法をモデルに制定された新水法(Ley General de Aguas)において、水利権とその運用、それを取り扱う機関等が規定された。この法律では水利用は民間セクターに負うところが大きく、流域管理行政は大きく変革することが予想される。このような状況下ではあるが、国家的な水質改善プログラムの策定と、サービスの受益者（合法・非合法で水を使用し、捨てる生活者）を巻き込む形で水行政（給水と処理）の区画別に状況を把握し、対策を立てていくことが必要であろう。

（４）農業、牧畜業、漁業

１）農業・牧畜業の現状

農業セクターは、栄養、収入、就業等の面で非常に重要であり、今後も農作物の多角化と商品開発は大きな課題であり続けるであろう。しかし、耕作地の地力の低下は耕作者にとって不作のリスクに直結するため、新規作物の導入や多角化のための障害となる。

シエラ及びセルバにおける土地の問題点として、土壌の流出と保水力の低下及び有機分の減少が挙げられる。シエラでは、森林の減少、一部の地域を除く灌漑の未整備が原因となっている。また、セルバ農地は全国の農地面積の4.2%に過ぎないが、森林伐採・焼き畑が基本の農業であり、地力は高温と多雨により急速に低下する。

寺神戸によると「粗放的であるがゆえに一見低水準に見えるシエラの農家の慣行技術は、その長い伝統の中で、『粗放』な方法をもってむしろ作物栽培を栽培環境に適応せしめているともいえる。」^{注23}とある。また、セルバ・バハの焼き畑にしても、適切なサイクルを守ることにより地力の低下を防ぐことができ、「高温多雨で土壌も肥沃ではない熱帯の条件下において、耕耘を伴うふつうの畑作方式（機械利用も含めて）によって一般的な作物を栽培することが、決して好結果を得られない事実は過去に多くの例がある。」^{注24}ことから、伝統的な農法を否定することはできないだろう。しかし、人口の増加や入植により、伝統的な農林業のシステムのま

注23 寺神戸曠、「ペルーの農業」p.47, l.9 ~ l.10

注24 注23前掲、p.88, l.15 ~ l.17

までは森林や農地に許容量を超える負荷がかかり始めているのも確かである。

農業と環境保全の関係でここで触れておかなければならないのが、コカ栽培と環境破壊の関係であろう。コカ栽培は土地収奪性が非常に高く、それだけに移動、樹木の伐採、栽培のサイクルを繰り返すことにより、森林や農地に与える負の影響が拡大する。このコカ栽培は、栽培の容易性、確実かつ高価な収益性により、セルバにおいて行われている。

農牧畜業がもたらすさまざまな環境影響の中で深刻さを増している点も見られる。ペル - では農業部門に全人口の30%が従事しているが、国内総生産に占める割合は1995年で12.2%しかなく、減少の傾向にある。農業は、その生産が人々の生活になくなくてはならない反面、自然に対してさまざまな影響を与えている。最近の数十年の間に政治、経済、社会的なプロセスは農業に深刻な影響を与えたばかりではなく、環境の劣化を加速させてきた。

都市へは人口が集中し、地方では過疎化が生じて村々の伝統を壊すこともあったし、農地改革の失敗、マクロ経済政策の失敗、テロや麻薬取り引きなどがさらに環境問題の解決を困難にさせている。農業における単一作物の栽培奨励、不適切な農薬使用や水管理の非合理性などが環境劣化の原因の一つとなっており、生物多様性の喪失をはじめ、土壌流出、土壌の酸性化、塩害や砂漠化による土壌劣化を引き起こしている。

このような状況の中で、輸出用農産物栽培や林業分野の一部では、環境と天然資源の保全に配慮した技術と適切な経済性に基づく取り組みが始まっている。しかしながら、農業分野の伝統的な手法を環境に配慮したものにして行くことは、容易なことではない。

アンデス高地を中心として営まれている伝統農業は、環境に対してマイナスの影響を与えることもあるが、じゃが芋やトウモロコシの栽培においてインディオはこれまで天然資源を保全するような方法を考えて実行してきた。むしろ、高地の環境劣化の主要な原因は燃料として森林を伐採してきたことと、過放牧化せざるをえなかったために牧草を栽培する面積を増やしてきたことにある。農業分野ではアンデスの上流域にある貯水地周辺のエロ - ジョン、農地の排水不良と塩害、食用作物に対する過剰な殺虫剤の散布やセルバ地域の森林管理の不備とコカの栽培などが問題となっている。

特に、森林保全の問題は重要であるが、ペル - は森林面積で世界第7位でありラテンアメリカでは熱帯降雨林の面積は第2位で、1ヘクタ - ル当たり2,500本の密度となっている。しかしながら、FAOの調査によると一人当たりの年間木材消費量はペル - が0.6立方メ - トルであり、ラテンアメリカ諸国の一人当たりの消費量が1.63立方メ - トルであることと比較すると中南米で最も少ないと考えられる。ペルーの場合、木材輸出額は1993年度で約16.3百万ドルであったが、これは類似の木材輸出大国のインドネシアやマレーシアが約3,500百万ドルの輸出額であるのと比較すると極端に少ないと考えられる。隣国のポリヴィアやエクアドルは森林資源が少ないにもかかわらず、ペルーの10倍以上の木材輸出を行っている。

表 11-1 ペルーの農牧地・森林の割合

利用形態	面積 (百万ha)	割合
焼き畑	4.9	4%
牧草地	17.9	14%
耕作地	2.7	2%
森林 (伐採)	48.7	38%
保護林	54.3	42%
合計	128.5	100%

出所：太平洋大学研究所報告書 1997

現在、森林面積は年間約 20 万～30 万 ha ずつ減少しているものと推測される。この原因はシエラにおいて土地のない貧しい農民たちが、急傾斜地で土壌流出が心配されるような森林地域で焼き畑を行っていることが挙げられる。このような人々の暮らしは自然破壊が憂慮されているが、貧しい生活を維持するために余儀なく行われている。そして、数年して開墾した土地が疲弊してくると次の入植地を探して焼き畑を繰り返すために、土壌の劣化も引き起こしている。

表 11 - 2 農牧畜業における主要な環境問題

環境問題	地域	程度
アンデスの土壌劣化	シエラ	シエラ地域の6割に兆候 約2400万ha
流域上流部・貯水池周辺の土壌浸食	ヘケテペケ川上流 ガジートシエゴ貯水池	11万ha
牧草地の劣化	シエラ高地アンデス	500万ha
塩害と排水不良	コスタの50箇所の谷	30万5千ha 耕作地の約4割
生物多様性の喪失	セルバ (高地、低地)	年平均25万haの森林減少
過度の農薬使用	コスタとシエラ	100万haの食用作物耕作地 内10万haは野菜栽培地
灌木植生の減少	シエラ	70万ha
乾燥地の森林劣化	北部海岸地域	140万ha
海岸段丘の崩壊	中南部海岸地域	70万ha 内25万haは回復可能
コカの栽培	セルバ中央地域	20万haの耕作地

出所：太平洋大学研究所報告書 1997

コスタやシエラでは、牧畜のための森林伐採や貧しい農民にとっては唯一のエネルギーとなる薪炭を得るために森を切り開いている。生態系システムの中で、森林は水資源の安定供給、土

壤の安定、酸素の供給や蒸発散の調整など大切な働きを持っている。したがって、アンデスの尾根や谷に広がる森林を適切に保護することは、アンデス斜面の土壌を保全し水資源を蓄える地域を守ることに他ならない。このような自然環境の保全は、植生の疎らな高地で、既に表層の土壌が失われている地域では植林が困難であるため容易ではない。餌となる植物が少ない地域では、人間が放牧している山羊などが植林したばかりの苗木を喰い荒すことも多く、植林事業自体が順調には進んでいない。また、植林後にある程度成長した林を薪炭を得る目的で、村人が伐採してしまうことも少なくなく、森林保護の必要性について、植林事業の実施機関が環境NGOと協力しながら時間をかけて村人達と議論を行い、賛同を得ることが効果的な植林のためには不可欠である。灌木を切り倒し薪にして麓の町に売りに行くことが唯一の生活の手段であるような、貧しい人々にとっては、森林の保護よりも自分達家族の生活が優先されるべきと考えている。したがって、薪炭以外で生計を立てられるように、養鶏などを組み合わせた植林プロジェクトも有効であろう。

2) 農業・牧畜業の課題

農業の再編と生産性の向上が基本的な課題であるため、個別の課題は地域別に整理される。

シエラの零細農家の技術向上

農業共同体の解体後の小規模・零細農家の生産性向上が課題である。これは現在の農民の技術力が必ずしも低いという意味ではなく、新規農作物の導入、多角化等が生産上の課題とされた場合に、環境保全の視点からは、不適切な殺虫剤の使用、微生物学的汚染、重金属汚染等が起こり得るということである。国際的な衛生基準、農薬使用量等をクリアしなければ輸出を目的とした作物を作っても意味がないので、適切な知識・技術の普及なくしては市場に対応した農業の再編はあり得ない。

シエラ農村における土壌流出対策及び灌漑普及

農業多角化の可能性を広げるために、降雨が雨期に集中するシエラについては、土壌の流亡を食い止める物理的な対策工法、及び小規模灌漑の効率化（ただし、地域による）が課題として挙げられる。なお、シエラにおける森林緑被率の向上も重要な課題ではあるが、11-2-(2)で既に述べているのでここでは省略する。

セルバにおける換金性のある作物の導入とアグロフォレストリー手法の開発

セルバにおける土壌流出対策と野菜栽培

セルバの農林業については未だ不確定な部分も多く、今後の開発（または保全）の方向性については議論が待たれるが、コカの代替作物の開発及び無秩序な伐採・焼き畑の代替案の策定は急務であろう。ただし貧困層の所得確保と入植が背景にあるので、構造的にこれらの問題を解決する戦略的な貧困対策が重要課題であろう。

3) 漁業

ペルーの漁業は1992年から1994年までの期間は豊漁であった。それは、海流の状態も安定しており、プランクトンの量も豊富で魚群が多かったことに起因する。しかしながら特に鰯は魚影が濃く、魚粉工場の原材料として大量に利用されたために海洋生態系の一部が変化を起こすことが心配されている。ちなみに460万トンの鰯を加工してできる魚粉は約100万トンである。1995年では、その反動から漁獲高は前年比で14.6%の減少となった。

魚粉、魚油や魚加工品の生産量が増大するにつれて、魚粉工場からはメルカプタンなどの悪臭が排出され、製造過程で生じた油を含む排水を垂れ流すこととなり公害問題となっている。このような状況を改善するための公害対策設備に投資をする企業はまだ少なく、ようやく対策への取り組みが始まったところである。

漁業資源の枯渇が心配されているが、人間が海洋生態系に漁業活動を通じてどの程度の影響を与えているのかについての認識が不十分であることが問題である。また、漁獲高に影響を与える魚の加工産業のあり方や近代漁業の持つ大型船舶による根こそぎ型漁法の普及と冷凍船の船倉も大きくなったことも問題をより複雑にしている要因と言える。都市からの未処理の下水や魚粉工場を含めた各種工場からの排水も海岸部の水質を悪化させており、対策が求められている。

(5) 自然災害

1) 概観

ペルーは環太平洋の地震帯に位置しており、19世紀までに2,500回以上の地震が記録されている。1940年以降には、マグニチュード7～8クラスの5回の被害地震を経験しており、この他内陸性の地震による被害も発生している^{注25}。また、エルニーニョ現象による天候不順が、豪雨、旱魃、寒波などの現象を引き起こす。これらの自然現象は地形的条件により氷河崩落、氷河混じり土石流、斜面崩壊、洪水、地滑り等の様々な災害をもたらす^{注26}。

ただし、地震や大雨が発生した結果、非人為的な環境破壊が引き起こされることはあるが、そこに居住地も人口建造物も無ければ災害とは呼ばれない。逆に言えば、密集した居住地に地震や洪水が起こった時に災害と呼ばれ、都市化が進めば一度に受ける被害が大きくなる。一般に防災に予算を割く余裕がない途上国では、一度洪水や地震が起こるとそれを物理的に防ぐ構造物や対策工が未整備であり、さらにそれらの条件がより悪い場所ほど貧困層などの社会的弱者が居住しているため、彼等が一番の被災者となる。

ペルーの場合も、気象条件と地震という自然条件に加え、大都市が災害危険地域に立地していること、自然の加害力に対して都市が物理的、社会的に脆弱であることなどから、被害が大きくなりやすい構造となっている。

^{注25} 棚橋一郎、『日本・ペルー地震防災センター(CISMID)の設立過程と創設期に直面した諸問題』、『国際協力研究Vol.7, No.2』P.45, 1991 国際協力事業団

^{注26} 「運輸経済協力調査(ペルー)詳細分析編」、p.308、平成8年3月、運輸省

2) 洪水等の水災害

コスタ地域自体は砂漠地帯に属し、年間の降水量が非常に少ないが^{注27}、コスタは太平洋側流域システム^{注28}に位置しており、シエラの雨季には毎年のように下流のコスタで河川が氾濫している。

シエラでは降雨は12月～4月の雨季に集中する。シエラでは森林は点在する程度であり、その他の植生も乾季の間に減少しているため、降水はほとんど遮断、貯留されたり地中浸透することなく、土壌を浸食しながら急勾配の渓谷の底部に集中する。こうして急激に水量を増した河川は、コスタの河川流域で土石流^{注29}や洪水を引き起こすこととなる。流下する河川は、高度と降水量などによって異なるいくつかの生態系^{注30}を破壊し、地域住民の生活を支える資源を奪いつつ、主要河川の氾濫危険地域に居住する低所得者層に被害を与える。

インカ帝国時代以前には、シエラの山岳にも森林が多く残っており、急斜面にはテラス状に田畑が築かれ、高度な灌漑による農業が行われていた。テラスによって水を緩衝すると同時に、都市は河川から離れた丘陵部に建設されていたため、洪水は実害をもたらさなかった。スペインの統治時代になり、大都市は資源や農作物の輸出に適したコスタの海岸部に建設され、一方で地方都市や農村は谷底平坦地に追い込まれた^{注31}。ペルーにおいて洪水災害が深刻なものとなったのには、以上のような歴史的な背景がある。

3) 地震災害

今世紀に入ってから1940年、1966年、1974年に地震による大きな被害が発生している^{注32}。面積当たり自然災害発生頻度でみると、ペルーは地震が世界10位、洪水が7位^{注33}となっており、これらに関連して地滑り、津波等の災害がしばしば起きている。

ペルーの太平洋岸では、ナスカ(Nazca)プレートとアメリカーナ(Americana)プレートが衝突しており、コスタの主要都市は地震の被害を受ける可能性は非常に大きい。さらに、都市のスラム・スクオッター地区において被害が増大する可能性が潜在している。

^{注27} リマで年平均雨量は10mm程度

^{注28} 国土の21.7%を占め、53流域に分類されている。

^{注29} ケチュア語でHuaicoと呼ばれる。Huaicoは、岩石を多く含む土石流(alluvion)と水量が多い泥流(torrent)に分類され、どちらも頻繁に発生している。(DISASTER MITIGATION, p.15)

^{注30} 高度による植生の違いは概ね以下のとおり。ただし、生態系は緯度によっても左右される

海拔2000m以下：亜熱帯砂漠。降水が少ないため、灌漑地域を除いて植生がほとんど無く、海岸から内陸へ約20kmまでは、5月から11月まで湿度の高い霧のような雲に覆われる。

2000～2800m：サボテンや乾生植物が見られる。

2800～3800m：半乾燥地帯。雨季のあとは植生が見られる。

3800～4300m：湿度が高く、冷涼。

4300m以上：岩石や小石が雪で覆われた中央アンデス山系まで続く。(DISASTER MITIGATION, p.14)

^{注31} DISASTER MITIGATION, p.22

^{注32} DISASTER MITIGATION, p.5, 1989

^{注33} CRED Disaster Events Database

特に旧市街地^{注34}は、家屋の老朽化と維持管理不足^{注35}、過密によりオープン・スペースや避難経路が確保されないこと、地震の少ないスペインが統治していた時代に建設された建物は耐震構造となっていないこと等の理由により、物理的に非常に地震に弱い構造となっている。低所得者層は、地震のリスクよりも安い家賃と雇用へのアクセスを優先して旧市街地に居住するので、一度地震が起これば集中的に被害を受ける危険性が高い^{注36}。

4) 課題

前述のように、ペルーにおける洪水は、地理的にも、社会経済的にも、歴史的にも災害を大きくする構造となっている。マクロ的にみるとシエラの貧困層の活動が河川の上流部で森林の保水力を失わせる一因となっており、下流域のコスタに住む貧困層が被害者となっている。したがって、河川制御などによって物理的に直接的に対処すると同時に、抜本的には貧困対策に取り組むことが必要である。

11 - 3 都市環境問題

(1) 現状

現在のペルーの人口構成は、コスタ52%、シエラ36%、セルバ12%となっており、ペルーの約10%の面積しか占めないコスタに人口の半分以上が集中している。また、人口のほぼ7割が都市に居住している。都市人口は、自然増加に加え、シエラの農村から職を求めてコスタの都市部への人口移動が続いている。特にリマ首都圏^{注37}は毎年15万人の人口を吸収していると言われており、1993年現在約700万人の首都圏人口が、2010年には1,200万人に達するものと予測されている^{注38}。予想を超える都市人口の急増に、居住地の確保やインフラの整備が追いつかず、都市のスラム・スクオッター地区^{注39}に生活する多くの低所得者層は、基礎的なサービスを受けられない状況にある。

農村から都市への人口の移動 都市部でのスラム・スクオッター地区の形成 インフォーマル・セクターでの生産という図式は、多くの途上国で見られる。ペルーにおいては政府によるスラムの解体と再定住(resettlement)プログラムが試みられてきたが、強制的な退去と、一時金を支給するのみで職を提供しない再定住という方式は成功しなかった。

^{注34} トゥグリオと呼ばれる(注39参照)。都市周辺部のプエブロ・ホベンでは、家屋は密集しておらず、竹などの軽い建材の使用と、コンクリートで補強された煉瓦づくりの頑丈な躯体により、地震に対しては比較的強いといわれている。(DISASTER MITIGATION, p.6)

^{注35} 土地及び建物の所有権が明確でないため管理人がいないか、いても家賃収入が低いため維持管理は行われない。結果的に家屋は耐用年数を超えて悪条件のまま使用される。(DISASTER MITIGATION, p.11)

^{注36} DISASTER MITIGATION, p.8

^{注37} リマ市と特別市のカジャオ(Kajao)とを併せて首都圏を形成している。(建設省、国際建設技術協会「チリ国、ペルー国インフラストラクチャー整備計画調査報告書」平成8年3月、p.33)

^{注38} リマ首都圏の人口増加率は2.7%。増加する人口のうち1/3が自然増加、2/3は他の地域からの移民によるものである。(建設省、国際建設技術協会「チリ国、ペルー国インフラストラクチャー整備計画調査報告書」平成8年3月、p.33)

^{注39} リマ周辺部の砂漠に形成されたスクオッター地区はプエブロ・ホベン(Pueblo Joven)と呼ばれ、リマ旧市街地の不法占拠などの形で低所得者層が住みつけた劣化住居はトゥグリオ(Tugrio)と呼ばれる。プエブロ・ホベンには地方からの移住者が多く、トゥグリオにはリマ在住の低所得者の割合が高い。(細野昭雄、富田与、「ペルーにおける「生き残り戦略」から見た政府開発援助に関する一考察」、1993年3月、筑波大学地域研究11)

この反省を踏まえ、1996年3月、ペルー政府は国有地の住民による不法占拠を合法化する政策を発表し、政府が基礎的なインフラを整備し、住民は家屋を建設するという方針でプエプロ・ホベンにおける居住政策を進めている。

1) 上水道及びその他の給水（給水方法とその利用）

ペルーにおける1988年の飲料水供給率は58%に過ぎず、ブラジルの96%、チリの86%等に大きく引き離されている。下水普及率は南米ではポリビアに次いで低い。ペルーにおける高い罹病率、死亡率の主因は水系疾病であり、プエプロ・ホベンの貧困層に治療費及び不労働コストの負担というしわ寄せがきている。これらの貧困層は彼等自身の生活排水や固形廃棄物により再び河川を汚染している。安全な飲料水・生活水の確保はペルー国全般において重要な課題となっている。1981年から1993年の間に、水道水(piped water)供給率は49.1%（都市部では77.1%）から59.6%（同82.3%）に向上したが、この水道水の40%しか微生物学的水質基準(bacteriological standards)を満たしていない^{注40}。

水資源の汚染状況等については2)で述べることとし、ここでは供給面について記述することとする。

まず、リマ首都圏では、リマ首都圏上下水道公社(Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima: SEDAPAL)が、各戸給水または給水車により水を供給している。給水車による水の販売は民間業者によっても行われている^{注41}。プエプロ・ホベンや、リマ市内の各戸給水または集落給水の設備が無い地区のほとんどの貧困層は、生活水を給水車（ドラム缶1杯が30円程度）に頼っている^{注42}。給水車にて売られる水の価格は、しばしば水道水価格の10倍にもなっている^{注43}。

SEDAPALはラ・アタルヘア(La Atarjea)浄水場にて処理を行った後、給水網にて水道水を供給しており、リマ首都圏の上水普及率は78%(1994年)である。しかし、送配水管網の老朽化が激しく、漏水率は31%に達しており、下水管渠とのクロス・セクションにより、上水管に下水が混入する箇所もある。水道メーターの未設置・故障等により、給水世帯数78万戸のうち、22,000戸しか料金徴収がなされていない。

全国の地方都市上下水道は、政府の地方分権化政策のもとに、地方自治機関管轄の35の水道会社によって運営されている。大統領府が管轄する国家上下水道プログラム(Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado: PRONAP)^{注44}は、これらの水道会社の組織強化を目的とした米州開発銀行の基礎衛生セクター強化(Strengthening of the Basic Sanitation Sector)プロジェクトを実施している。現在の地方都市下水道の課題は、既存のシステムを適切に運営するための管理体制の整備にある。

^{注40} USAID, p.37

^{注41} 「リマ市周辺地域生活用水開発計画調査 事前調査報告書」平成3年5月、国際協力事業団

^{注42} NHK

^{注43} USAID, p.38

^{注44} 米州開発銀行の提言によって設立されたプロジェクト管理のための特殊ユニット。永機関でもセクター政策を担当する機関でもない。

2) 排水処理と下水道整備

ペルーでは90%の排水が未処理で河川や海に直接放流されており、海岸部や河川流域を汚染している^{注45}。汚染源は河川上流域で廃棄される鉱滓及び廃水、都市部から無処理で放流される生活排水、農地からの排水、海岸部に立地している魚粉・魚油工場からの排水等、地域によってさまざまであり、複合的な汚染も進んでいるものと思われる。

ペルーでは人口の54%が水道設備の恩恵を受けているが、トイレは35%のみが利用していると推計されている。都市貧困層が生活する地域では人口過密が問題をさらに深刻化しており、たとえばリマ首都圏の北部地域だけで100万人が適切な衛生サービスを受けていない^{注46}。これらの衛生インフラを利用できない家庭では、生活排水を直接河川や地面に流したり、排泄したりしている。これら未処理の生活排水が表流水及び地下水を汚染しており、乳児死亡率等の保健指標を悪化させる原因のひとつとなっている^{注47}。

既存の下水道も上水道と同様に施設の老朽化が進んでおり、漏水のため、上水への混入、地下水汚染等を引き起こしている。

下水道行政は、リマ首都圏はSEDAPALが、地方都市についてはPRONAPが担当しており、双方とも施設の維持管理、サービスの質的向上、適正な料金徴収等の課題を抱えている。

3) 廃棄物

1994年に、リマ首都圏では約4,000トン/日の固形廃棄物が排出されていると推計されており^{注48}、1984年の2,800トン/日から10年間で4割程度増加している。収集された廃棄物は、サパヤル(Zapallar)埋立地及びプカラ(Pucara)埋立地で衛生埋立されているが、覆土が十分でなく、スカベンジャーも存在している^{注49}。

ペルーの廃棄物問題は、富裕層の排出する廃棄物量の方が大きいですが、プエブロ・ホベン都市貧困層の廃棄物処理が緊急かつ重要である。廃棄物の未回収量は、都市周辺部の貧困層居住地から廃棄される分が多く、投棄された廃棄物が衛生環境を悪化させ、伝染病の原因となりうるからである。この状況はインフォーマル・セクターの活動によってさらに拡大し、8.5トン/日の固形廃棄物が未回収となっている。リマ市のCallao地区からChaclacayo地区にかけて、リマック川に直接廃棄物を投棄している。同様な状況は他のほとんどの都市部でも存在しており、河川水質の悪化の原因となっている^{注50}。

現在のところ有害廃棄物に関する規制はペルーには存在しない。有害廃棄物の中には、医療系廃棄物、鉱工業セクターの産業廃棄物、細菌類を含む生活廃棄物等が含まれるが、リマでは1日の廃棄物4,000トンのうち940トンが有害廃棄物を含むと推計されている^{注51}。

注45 USAID, p.37

注46 SEDAPALによるとリマ首都圏の下水道普及率は75%(1994年)であるが、実態としてサービスを必要としている人口の把握が困難なため統計は信憑性を持たない。

注47 USAID, p.37

注48 USAID, p.30

注49 「ペルー共和国リマ市ゴミ処理計画基本設計調査報告書」p.6, p.10, p.26-28、昭和60年1月、国際協力事業団

注50 USAID, p.37-38

注51 USAID, p.30

4) 大気汚染

リマ、チンボテ、パラカス、イロ、ラ・オロヤなどの都市部では自動車排気ガスに起因する大気汚染が深刻である。汚染のレベルは既に許容範囲を超えており^{注52}、酸性雨も観測されている。

1992年に中古車の輸入が自由化され、1994年には自動車台数が77万台に達した。このうちの68%にあたる52万台がリマ県に登録されている。台数の急増に道路建設が追いつかず、渋滞が徐々に深刻化しており、大気汚染に拍車をかけている。渋滞と大気汚染を認識したペルー政府は1996年1月の政令第005-96号により、中古車の輸入を禁止した^{注53}。車検制度は存在するが、排気ガス対策に効力を発揮するに至っていない。

なお、工場排煙については、自動車排気ガスほど大気汚染に対する寄与率は高くないと思われるが、都市内に遍在する小・零細企業による生産活動が、排煙に限らず、未処理排水や有害廃棄物等を排出し、労働環境及び周辺住民の生活環境に悪影響を与えている可能性は十分にある。そうした企業はいわゆるインフォーマル・セクターとして活動している場合も多く、実態把握が困難であり、工場の立地等についても規制できないなど、将来的には深刻な問題に発展する可能性は高い。

11 - 4 産業公害

国営企業の民営化及び外資の導入により、鉱業及び水産業は今後も成長の牽引役となっていくことは必至であり、また、これらに関連する業種を足がかりとした製造業の振興が期待されている。ペルーの主要な産業公害の発生源は、現在のところ鉱業及び魚粉加工業である。今後は鉱業開発の進展と製造業の成長とともに、公害はペルーで最も深刻な環境問題となる可能性がある。

(1) 鉱業廃水

シエラから太平洋へ流れ出る河川については、鉱滓の廃棄や洗鉱による水質汚染が指摘されている。シエラの鉱山周辺の住民だけでなく、これらの河川水が飲料水、農業用水として利用されているコスタにおいても、食物連鎖によって人間の体内に蓄積される可能性がある^{注54}。また、Madre de Diosにおける金の抽出や、金の不法採掘による水銀の使用^{注55}が問題視されている。シエラからは東のセルバ方面に流れ出る河川も多く、シエラやコスタ以上に調査がなされていないため実態把握が困難であるが、コカイン・ペーストの製造過程で使用される硫酸や水銀と共に、生

注52 1994年の保健省環境局の調査では、浮遊粒子状物質の許容基準100マイクログラム/立方メートルに対し、150~250マイクログラム/立方メートルとの結果が出た。なお、最も汚染に寄与している物質は、NOx、SOxではなく、鉛と煤塵(浮遊粒子状物質)である。(USAID, p.39)

注53 「運輸経済協力調査(ペルー)詳細分析編」、p.264、平成8年3月、運輸省

注54 例えば、リマ首都圏に上水を供給するアタルヘア浄水場で浄水している河川水には、15ppmの鉛が含まれている。(USAID, p.30) ちなみに米国のEPAが使用している飲料水中の鉛濃度の上限値は15ppbである。

注55 ブラジルでは同様の金採掘における水銀の使用により、魚と母乳から検出された水銀濃度が危険な数値を示したとの報告がある。(USAID, p.30)

態系に影響を与えている^{注56}。水資源の重金属汚染は表流水にとどまらず、浸透による地下水汚染の可能性も指摘されている。

第二期フジモリ政権が進めている国営企業の民営化と外資導入政策により、「すでに鉱山を中心に投資ブームが開始されており、今後5年間に鉱山分野だけで最低57億ドルの投資が見込まれている。コンセッションで外資中心に鉱区が譲渡され、開発用に押さえられた鉱区面積は2000万ヘクタールに達するという報告もある。過去20～30年間、新規投資も行われず、手つかずだった鉱山が一気に開発されることになる。その規模は植民地以降フジモリ政権成立までに開発された鉱山面積の数倍である^{注57}」といわれており、短中期的に最も重要な環境問題となると予想される。

鉱物の選鉱の過程で大量のズリやシアン、クロム等の有害物質を含んだ排水が発生するが、零細鉱山では鉱山排水を無処理のまま河川に流している。また、精錬の過程では高濃度の亜硫酸ガスが煙突から排出され、酸性雨の原因ともなっている。しかしながらペルーの輸出額の約50%は鉱業部門であることから、急激に公害対策への投資を行うことは国際競争力を失うことにもなり、対応が難しい状況にある。

鉱業部門の公害対策（汚染物質の規制）に関する法律の整備は、後に詳しく述べるが、他の省庁に比べ最も進んだものとなっている。エネルギー・鉱業省の環境総局(DGAA)は排出基準を決め、鉱山の環境管理プログラムの策定と監督を実施している。

参考までに年間の生産量（精錬）が銅70,000t、鉛100,000t、錫70,000tであるオロヤ精錬所の公害対策環境管理プログラム(1997年-2006年)の概要を下記に示す。

表 11 - 3 オロヤ精錬所公害対策環境管理プログラム

項目	種別	プロジェクト	費用（単位千USドル）	
生産工程	ガ ス	銅の精錬工程	41,200	
		鉛の精錬工程	22,500	
		錫の精錬工程	26,300	
	固形廃棄物	排 水	工場排水	3,075
			ズリの管理	6,500
			銅、鉛の処分場（新）	2,500
			銅、鉛の処分場（旧）	5,250
ヒ素の処分場（新）	2,000			
ヒ素の処分場（旧）	8,700			
		錫の処分場	5,600	
大 気 質		住民への影響緩和	2,000	
公衆衛生		排水、廃棄物対策	3,500	
合計			129,125	

出所： PROGRAMA DE ADECUACION Y MANEJO AMBIENTAL COMPLEJO METALURGICO DE LA OROYA 1996

注56 USAID, p.46

注57 遅野井、「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」、p.12、平成8年3月、日本国際問題研究所

Box 国営鉱山会社 CENTROMIN の公害対策

国営の鉱山会社である CENTROMIN は、1902 年に操業を開始し長い歴史を誇るが、近年業績が低迷していることもあり今後部分的に民営化される方向にあるが大規模なパスコ山鉱山や精錬所（ラ・パンピーヤ、オロヤ、カハマルキーヤ）を有しており、鉱業に起因する水質汚濁と大気汚染の発生に関して、最大の汚染源となっている。

このような状況を改善するために、エネルギー・鉱業省の環境総局の指導を受けながら CENTROMIN は環境対策担当部門が、公害対策環境管理プログラム(Programa de Adecuacion y Manejo Ambiental:PAMA)を作成した。このプログラムでは大気汚染対策、水質汚濁対策そして廃棄物対策について7つの事業所ごとに環境改善投資計画が盛り込まれている。しかしながら、オロヤの精錬所を視察し関係者と懇談したところ、巨額の資金をどのように調達するかについては不透明とのことであった。一部の事業所が民営化されるための課題はこのように老朽化した施設の更新に加えて、オロヤの精錬所だけでも約1億2900万ドルと見込まれている公害対策費を負担しようとする民間投資家を見つけることは容易なことではない。

首都のリマの中央を流れるリマック川の上流域では、鉱山開発が盛んに行われてきたこともあり鉱山排水による水質汚濁が激しい。この汚染された水をリマ市民は上水源として、浄水場で処理した後に利用しているのであるが、水質モニタリング体制の不備により重金属汚染の問題などへの対応が遅れていることが課題となっている。排水の基準は整備されつつあるが、鉛、亜鉛、鉄、ヒ素などは基準値を超えることも少なくない状況にある。

(2) 製造業

フジモリ政権は製造部門においても、国有企業の民営化を進めることによって海外からの投資を促進しようと試みを推進している。このような民営化のうねりの中で、基幹産業である鉱業や魚粉工場などが、自ら抱える環境問題をどのように改善していくべきかを模索していることについてはこれまで述べてきた。その他の主な製造加工業では、製造工程で使用される科学薬品が処理されないまま河川に垂れ流しされたり、有害物質を含む固形廃棄物が適切な処分をされず不法投棄されたりしているという環境問題が生じている。製造業において改善が望まれる課題としては、次のようなものがある。

表 11 - 4 主要な製造業における公害問題

農産物加工業	加工後残かすの処理、冷却水を含む排水、製造工程からの大気汚染
紡績工業	漂白剤として使用される次亜硫酸ナトリウム、カセイソーダ、炭酸、ナトリウム、キレート化合物、軟化剤、多価リン酸の排出
織物染色工業	漂白剤として使用される次亜硫酸ナトリウム、カセイソーダ、炭酸ナトリウム、キレート化合物、軟化剤、多価リン酸の排出
皮なめし工業	ミョウバン、クロム、硫酸塩、重炭酸塩、防腐剤(ホルムアルデヒド)、動物の糞尿などの排出
非鉄鑄造工業	非鉄金属のスラグ、廃泥、製造工程から出る大気汚染
金属工業	カセイソーダ、硫酸、酸化鉄を含有するスラッジ、潤滑油の排出

出所：MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES Y DEL MEDIO AMBIENTE EN EL PERU UNA ESTRATEGIA PARA LA A.I.D. 1995

11 - 5 環境政策、環境行政

(1) 法的枠組み

ラテンアメリカ諸国の中では、環境行政組織の整備が1970年代からヴェネズエラやブラジルなどで積極的に進められてきたが、ペルーにおける環境行政の体制は遅れており、1990年代に入ってようやくその整備が始まった段階である。下記のような環境行政部門の強化と統合化が徐々に展開されつつある。

1992年 エネルギー・鉱山省、農業省、厚生省内に、環境担当部局が次々に設置される。

1993年 新憲法制定。天然資源の持続的利用、環境保護、アマゾン開発などの非常に特定のな規定が盛り込まれている。

1994年 国家環境審議会(CONAM)が、法第26410号により設立される。

(2) 環境行政組織

1) 国家環境審議会 (CONAM)

1994年12月に法律第26410号によって設立された組織である。外務省、エネルギー・鉱山省、農業省、保健省、漁業省、工業観光貿易統合省、運輸通信住宅建設省、防衛省等の代表(主として大臣)から構成される。各セクターを管轄する省庁が単独で行っていた環境に関する基準の設定等について、法的には権限が与えられているが、1995年までは実質的に機能していなかった。本来は国の環境政策の作成と、各セクターの環境担当部局の調整、機能強化により、環境行政を実施する責任を持つ。1996年になってようやく組織体制の基礎ができ、事務局長が調整業務を開始した段階にある。

CONAMの組織強化については、USAIDが1995年の9月にペルー政府と結んだ環境・天然資源の持続管理(Manejo Sostenible del Medio ambiente y los Recursos Naturales: (SENREM), 5年間で総額11.9百万ドル)の柱の一つとなっている。また、米州開発銀行が環境行政組織強化の一環として1.8百万ドル(CONAM負担分の40万ドルを合わせると総額2.2百万ドル)で28カ月間のプログラムがある。

1996年10月現在のCONAMの構成図ならびに審議会のメンバーを下に示す。

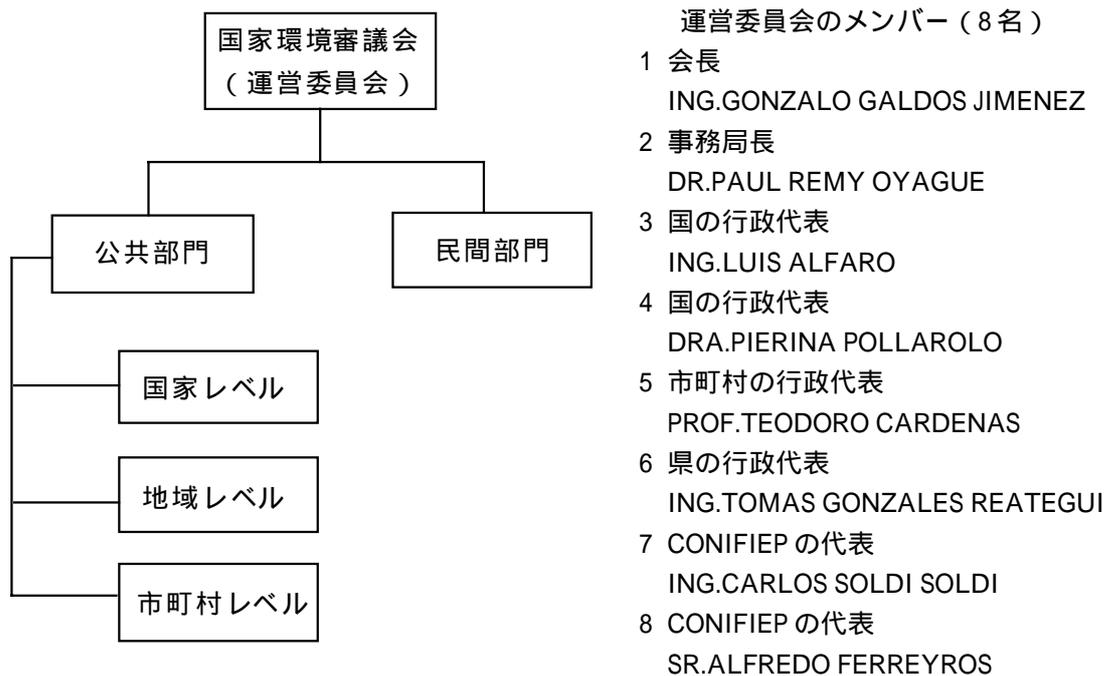


図 11-1 CONAMの構成

運営委員会のメンバーに環境NGOと大学の関係者が入っていないのは、問題であるとの意見もあり、今後メンバーの再編成が行われる可能性がある。CONAMは環境分野で関係各省庁が実施している政策の総合調整を行う機関として設立されたものであるため、小さな組織であることが求められており、事務局には現在のところ必要最小限のスタッフしかいない。しかしながら、環境行政が国レベルで整ってくるにしたがい、CONAMの活動内容も拡大するものと考えられる。ちなみに、隣国のチリでは民政移管直後の1990年6月に国家環境委員会(CONAMA)が設立されたが、当初2名の事務局でスタートしたが、1997年現在では100名を超える職員が配置されている。USAIDや米州開発銀行のプログラムを担当する職員が事務局内に配置されることから、実務レベルにおける国際機関(マルチ、バイ)の環境協力の中核の一つとなっている。

環境行政を担当する省・部局は以下の通り。

工業・観光・貿易・統合省
エネルギー鉱山省 環境局
漁業省 環境問題部
厚生省 保健環境部
運輸通信住宅建設省 環境局
農業省 国立自然資源協会環境局
国家防災庁

この他、12の行政区分のそれぞれに州や市町村の地方事務所があり、所轄の組織を通して住民に対して適切な環境行政サービスを提供する活動を実施している。

2) 各省の環境行政^{注58}

工業・観光・統合・通商省 (MITINCI)

この省は、産業や観光開発における環境および天然資源保護政策や基準の提案が、同省の機能として定められている^{注59}。また、産業・観光部門の環境保護管轄部署となっている^{注60}。

同省の管轄するプログラム・プロジェクトの中に、環境保全を組み込むための政策の必要性が認識され、「環境制度プラン」が採択された(総合的な公害対策プラン)。このプランには、産業活動とそれに起因する汚染の仕組みを理解することの必要性から、国営・民間企業、学术界、関連NGOなどからの参加が可能となっている。このプランは、国家環境審議会により制定された政策と同調し、審議会の活動を補完することが出来る。

ペルー政府は観光開発を積極的に進めるにあたって、開発と環境との調和を図ることの重要性を認識し、観光地域における固形廃棄物の不法投棄の問題などについても対応策を講ずる準備をおこなっている。

環境制度プランの第一段階としては、PAPIプロジェクト(USAID/GOP)によって、環境政策のアウトラインを決定するための産業部門の環境診断(監査)を実施した。このプロジェクトでは、汚染データの収集、基準制定、モニタリング、管理体制の整備のための基礎データ収集を行なった。データベースには、企業所在地、活動、消費原材料等の情報が含まれている。

環境制度プランの第二段階として、部門別の環境基本基準の適用のために、環境アセスメントとPAMA(環境対策プログラム)の作成、水質と大気のモニタリングのための技術ガイドラインの策定が予定されている。

^{注58} この節は主として1996年3月に実施された「ペルー国別特設」の研修員カントリーレポート及び現地調査におけるヒアリングに基づいている。

^{注59} 法第25831号「工業・観光・統合・通商省基本法」

^{注60} 法第613号「環境ならびに天然資源法」並びに法第757号「民間投資促進法」

エネルギー・鉱山省 環境総局 (DGAA)

ペルーの基幹産業の一つである工業部門とエネルギー部門を統括する機関であり、環境問題においても汚濁負荷の大きな企業に対する監督を行う責務を担っている。

エネルギー・鉱業省の組織図を示す。

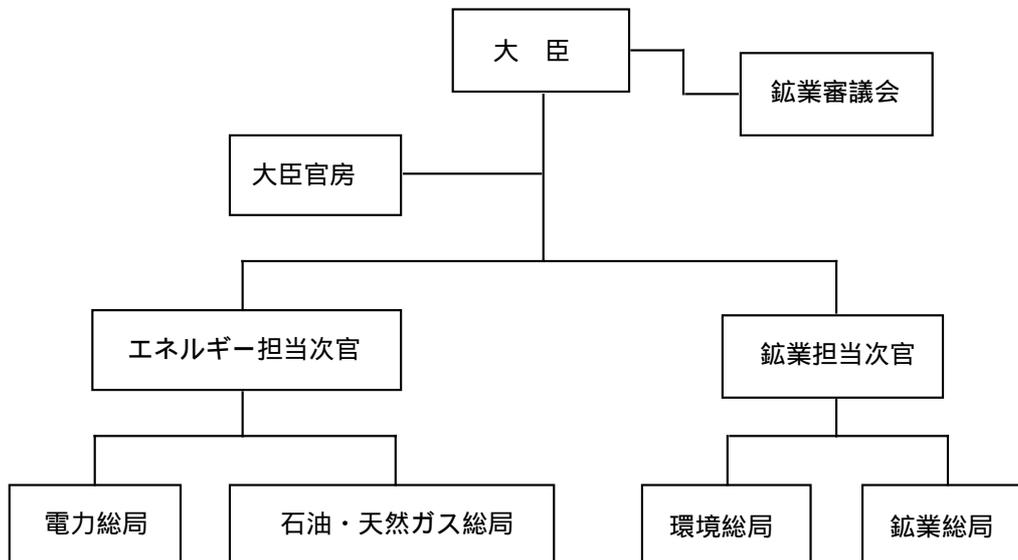


図 11 - 2 エネルギー・鉱業省の組織 (1996年現在)

エネルギー・鉱山省にはエネルギー担当と鉱業担当の二人の次官が置かれており、環境総局は鉱山担当次官に属している。これは、エネルギー開発に関しての環境対策を行いにくいという行政機構上の欠点とも言える。

この省の環境への制度的対応は次のとおりである。

1992年 3月 2日：環境総局(DGAA)設置

1993年 5月 1日：鉱山の環境に関する一般法規則

11月 12日：石油と天然ガスに関する活動における環境保護を定める規則

1994年 6月 8日：電力関係の活動における環境保護を定める規則

環境総局は、以前は鉱業担当次官の下にある鉱山総局内のユニットとしてあったが、1992年に独立して環境総局となった。エネルギー担当次官の下には石油・天然ガス総局と電力総局がある。他の省庁に比べて早くから環境配慮に取り組んでいたこともあり、環境アセスメントの制度化にも積極的に取り組んでいる。1994年以来、鉱業開発に関する200以上の環境影響評価報告書が環境総局に提出され、45日間の審査が実施されている。審査を経て住民参加の公聴会が開かれるケースも増えつつあり、1996年にはリマのエネルギー・鉱業省の会議室で10回開催され、毎回30-40人の参加がある。なお、環境アセスメントのガイドラインも既に整備されている。

環境総局が特に政策の重点としているのは、国営、民間の鉱山会社が自社の環境問題を把握し、改善のための公害対策環境管理プログラム(PAMA)を作成し提出するように求めるものである。

このプログラムの実施期間は5年を限度としているが、特例としてペルー国内の4つの精錬所については、対策の規模と費用が大きいために10年間となっている。また、売上高の1%を

毎年環境対策に用いることが課せられており、前に述べた国営鉱山会社 CENTROMIN の場合には年間の売上高が約4億ドルであるので、400万ドルを毎年支出することになる。しかしながら、精錬所内の生産工程の更新と公害対策設備の導入には巨額の資金が必要となるため、この方法では対応は困難となっている。

漁業省 環境局

環境保護や汚染防止については、政令第 25977 号及び漁業一般法において、漁業条例の作成が規定されている。

これに基づく条例及び行政上の変遷を次に掲げる。

- 1994 年 5 月 4 日 : 漁業省決議案 No.177-94-PE において、漁業部門の環境アセスメントの実施に関する条項が設定される。
- 1994 年 : 漁業省環境局創設(R.M.No.438-94-PE)
- 1994 年 12 月 15 日 : 漁業省決議案 No.478-94-PE において、漁業業務用に海洋環境への廃棄物放出の許容リミット制定される。
- 1994 年 12 月 19 日 : 最高政令 No.09-94-PE において漁業一般法の一部が改正され、漁業活動において環境基準を守らなかった場合の営業停止処分が追記される。
- 1995 年 4 月 21 日 : R.M.No.168-95-PE によって、漁業省環境局が、漁業関係の環境アセスメントと環境運営および適合プログラムの窓口となる。実施する機関（営業主体）は同局に登録しなければならない。
- 1995 年 : R.M.No.285-95-PE にて漁業省とペルー海洋協会の間で、海岸沿いの漁業プラントの排出物の評価プログラムの実施協定が承認。
- 1995 年 6 月 24 日 : R.M.No.322-95-PE にて環境アセスメントの評価と採点方法が制定される。
- 1995 年 6 月 30 日 : R.M.No.330-95-PE にて特定の沿岸地域におけるアンチョビー / イワシ資源の禁漁期が制定。

厚生省 保健環境局(DIGESA)

保健環境局は厚生省の3つの局のうちの一つであり、環境保護、基礎衛生設備、食品衛生、動物を媒体とした病気の管理、職業上の保健等を基準化し、監督する環境保健に関する国レベルの技術基準局である。全国に 32 の環境保健の地方事務所を持つ。DIGESA はさらに次の3つの部に分かれる。

(a)エコロジー / 環境部

土壌、水、空気に関する環境基準の設定により、生活・労働環境の健康リスクを管理する。環境管理計画 / プロジェクトを州、市町村の行政機関と取り決める。

(b)基礎給排水設備部

衛生（上下水、廃棄物）に関する基準の制定を行う。基礎給排水やプランやプロジェクトを作成し、監督、評価する。

(c)伝染病管理部

食品や動物が媒介する伝染病に関する基準の制定と管理を行う。

大気汚染のモニタリングについてはDIGESAが大気汚染のモニタリングを管轄しており、リマ首都圏では大気汚染モニタリングプログラムを1988年から2箇所の固定測定局を使って実施している。また、1996年の9月からアレキパ市で大気汚染観測プログラムが開始され、アレキパ市の保健所の協力を得て、1つの固定局と7つの移動局で測定を行っている。

測定項目を下記に示す。

固体：浮遊粒子状物質、重金属（鉛、カドミウム、錫、マンガン、銅、鉄、クロム）

ガス：二酸化硫黄、二酸化窒素、一酸化炭素

次に、保健省が制定した大気質の環境基準の一覧を下記に示す。

表 11 - 5 大気質の環境基準

汚染物質	測定時間	基準	
		PPM	μg/m ³
二酸化硫黄	24時間	0.30	
	年平均	0.06	
浮遊粒子状物質	24時間		350
	年平均		150
一酸化炭素	1時間	44	50,000
	8時間	20	23,000
オゾン	1時間	0.12	235
鉛	年平均		0.5
	月平均		1.5
二酸化硫黄	年平均		100
	24時間		200

出所：PROGRAMA DE MONITOREO DE LA CALIDAD DEL AIRE DIGESA-MINSA LIMA, PERU 1996

運輸通信住宅建設省 環境局

都市開発分野の計画策定を行うにあたって、都市の廃棄物問題に対処するための視点が重視されるようになってきている。リマやカヤオなどの首都圏においては、固形廃棄物の収集、運搬そして最終処分が実施されつつあるが、地方のクスコやアレキパなどの都市では特に最終処分が不十分で環境衛生面で課題となっている。環境局ならびに都市開発総局では、地方主要都市の環境改善を推進するために廃棄物最終処分場の立地を検討している。観光立国をめざすペルーにとっては、観光地の周辺にオープンダンピングされたままのゴミが散乱している状況を、で

きるだけ早く改善して行くことが求められている。

農業省 国立自然資源協会環境局

天然資源の持続的開発を行うために、表流水、森林、土壌、野生の動植物の保全ならびに保護活動を実施している。また、国全体の天然資源の保全状況を捉えるために、社会経済開発のための天然資源データベースの作成を開始しており、灌漑事業や地下水開発などの投資前調査などに役立てて行く予定である。環境管理に従事する人材を育てるための訓練やセミナーも開催しており、人造りにも配慮している。

次に、1995年に開催された訓練やセミナーを示す。

表 11 - 6 INRENA 主催の訓練、セミナー一覧

訓練ならびにセミナー名	開催地
林業プロジェクトの発掘、形成研修	カハマルカ
木材生産セミナー	サン・ラモン
天然資源の管理運営セミナー	カハマルカ、プーノ
全国植林協会委員会	サティボ
マヌ国立公園観光地域の管理に関する実務者研修	クスコ
アマゾン地域の野生生物の種に関する国際協定の研修	イキトス、ウアヌコなど
流域管理ネットワーク会合	カハマルカ
第六回環境分野における組織と住民の参加に関するセミナー	イキトス
生態系と経済のゾーニングに関する全国大会	リマ
流域管理とマスタープラン研修	チクラヨ
環境アセスメント研修	アレキパ

出所：INRENA INFORMATIVO 12, 1995

国家防災庁

1987年8月の大統領法令 No.19388 によって国家防災委員会(CNDC)の機能強化及び組織再編成が行われ、自治権が与えられた国家防災庁(Instituto Nacional de Defensa Civil: INDECI)が発足した。

INDECIは、大統領直下の閣僚会議に直属している機関の一つで、貧困、生活改善対策実施に当たって、重要な任務が与えられている。

INDECIは、リマ市にペルー全土を統括する事務局を持ち、地域レベルのオフィス^{注61}、州、県レベルのINDECI委員会が設置されている。

INDECIは広くペルー国内の河川防災を対象に活動している。リマ市内を流れるリマック川については、1988年に国際協力事業団が協力した河川防災マスタープランに沿って局所的に小規

注61 ピウラ(Piura)、リマ(Lima)、アレキパ(Arequipa)、クスコ(Cuzco)、イキトス(Iquitos)

注62 特に緊急を要する河川として、INDECIは、Tumbes及びPiura、Santa、Huaura、Chillon、Lurin、Canele、Ica (以上コスタ)、Chili、Huatanay Vilcanota、Hualлага (以上シエラ)、Amazonas (セルバ)等を挙げている。

模の水理工事を行っている。この工事が下流に新たな河床変動の問題を引き起こしているケースもあり、ピウラ川などの他の河川^{注62}についても水害対策の設計について苦慮しているとのことである。

11 - 6 環境分野における援助動向

(1) 各ドナーの援助動向

1) 生物多様性^{注63}

ペルーではこれまでに40以上の自然保護地区(国立公園、国有林、禁猟区、歴史的保全区、共同体地区等からなる)が制定されているが、行政機構上の環境管理体制が弱く、実効力を伴っていない。各ドナーの協力にはいくつかの形態があるが、独自に現地レベルで活動するというよりは、概して既存の保護地区の運営管理、資源の持続的利用に対して、ペルーの各レベルの政府機関、プログラム等を支援している。

各ドナーは分散している行政機能を補完するために、各レベルの政府機関、NGOs、民間セクター、地域住民等とともに保護地区の管理計画の策定等に尽力している。ペルー政府の寄付金管理プログラムとしてPROFONANPE (the Peruvian National Trust Fund for Parks and Protected Areas) が、GTZ及び世界銀行の協力を受けて設立され、保護地区の運営管理に対する資金協力を受け入れている。協力資金は、各ドナーによって特定の用途に向けられる。GEFは1995年までに500万ドルの資金協力を行っており、カナダ、スイス、オランダ、チェコ、オーストリア、英国、フランス等が少額ながらも債務スワップのスキームを用いて協力している。米国もESFから3000万ドルの資金協力を行っており、このうち約半額が基金への積み立てに、残りが緊急プログラムに対するファンディングとして使用されている。

その他代表的な援助機関の動向としては、USAIDがセルバの自然保護地区 "Pacaya-Samiria Reserve"^{注64} において、生物多様性保全及び自然資源の持続的管理と利用を通じた住民の所得増加プログラムを実施した。住民がプログラムに無償で参加したために、その時間を利用した農業収入を犠牲にした等の反省点もあるが、概ね成功した例と評価されている。USAIDはこの他にセルバ中部のYanachaga-Chemillen国立公園において、コミュニティ、観光業界、現地大学関係者等を巻き込んだ協力を行った。

全国規模の自然保護計画の策定については、1995年3月にGTZが、プロジェクト参加者、政府機関、民間機関等を交えた会合を持ち、National Strategy for the Conservation of Protected areas (SINAPE)を策定した。これはManu、Rio Abiseo等の国立公園、Paracas、Lachay、Tambopata Candamo等の国立保護区等のインフラ整備及び運営支援を目的としている。

この他、FAO / オランダの "Biological Control of Pests and Agricultural Illnesses" をはじめとして、韓国、英国ODA、スイス、UNIDO、FAO、PAHO (Pan-American Health Organization)等が、動植物の防疫等に関する協力を農作物の研究と絡めて行っている。

^{注63} USAID ANNEX, p.30-31, p.39

^{注64} 1940年代に設定された保護区。亀、鱷、川獺、ジャガー、猿、魚類等の保護を目的としている。これらの動物は地域住民にとって食料、収入源として重要であるが、人口圧力のため数が減少している。

2) 森林保全^{注65}

森林資源の保安全管理の分野ではFAOの協力が目立っており、最近では米州開発銀行(IDB)との協調で、"Forestry Development with Participation Elements"、"Promotion of Forestry and Ecological Education at the Rural School in the Highlands - Phase III"、"Support to Forestry Plantations that have Energy-development Objectives and to the Development of Peasants Communities in the Highlands - Phase III"等を実施している。また、FAO / オランダ / IDBの協調で、"Implementation of the National Plan for Forestry"により、森林管理の国家計画の策定に協力している。

FAOは二国間援助の機関とも連携しており、オランダとの協調で、"Exploratory Examination of the Woods RENOM"、"Development of Agro-forestry System for the Jungle"、"Program of Forestry Development and Renewal of Vegetation with the Aid of Peasants's Communities"、"Tecno-Economic and Social Feasibility Study for the Management of Purmas"等を、ベルギーとの協調で、セルバにおけるアグロ・フォレストリー・システムの開発、動植物防疫等を対象として協力している。

森林を直接の対象としている訳ではないが、規模の大きな協力としては、IDBや世界銀行の農業セクタープログラムが挙げられる。IDBは、"Development of the Small Lumber Industry in the Province of Cajamarca (ADEFOR)"、"Reforestation by way of Tarousing non-conventional system of irrigation (TECNIDES)"等の案件を実施している。

この他、USAIDがPL480 Title II and IIIにより、自然資源管理、零細企業支援、民間ボランティア団体(PVO)支援等により間接的に森林保全に協力している。

(2) 我が国の援助

1) 実績

ペルーの環境分野に対する我が国の援助実績は、専門家派遣の中断もあり、本邦研修が中心となっている。

自然資源に分類される協力実績としては、水資源、防災関連が多く、「リマック河防災対策計画」(開発調査:1986~1987)、「日本・ペルー地震防災センター」(プロジェクト方式技術協力:1986~1993)を実施してきた。この他、地震・津波等の災害に際しては、1991年、1996年等に無償資金協力による災害緊急援助を行ってきた。

また、産業公害が表面化してきた近年では、ペルー政府も環境問題に大きな関心を抱き、我が国の協力においては、1995年度本邦研修「国別特設」において、各省の環境担当者が参加している。

今後も突発的な災害に対しては緊急的な対応を実施していくべきだが、将来的にはペルー国全体の開発課題と、深刻化する環境問題の現状を視野に入れた取り組みに移行していくべきであろう。

以下、今後の我が国の援助を考える際の指針として取りまとめてみる。

^{注65} USAID ANNEX p.19

2) 協力が望まれる分野

生態系・生物多様性の保全

この分野は、他の先進国の学術経験者やNGOに比べて、日本は現地経験も協力の経験も乏しい。したがって、協力の対象（地域または生物種）を特定化した上で、実態把握と情報の蓄積を進めつつ、人材面での経験を蓄積していくことが先決であろう。

地理的に範囲が設定できる場合には、開発調査による自然保護区のレビューや観光開発の計画策定等が考えられる。生物種（群）の調査においては、専門家派遣による研究協力またはプロジェクト方式技術協力が考えられる。固有種の現状や生態を把握するには共同研究が適しているであろう。ただし、プロ技についてはインドネシアにて実施中の案件があるが、この分野における我が国の専門家が限られていること、ペルーに対して専門家の派遣が中断していたこともあり、早期の実施は困難であろう。そこで、既存の調査結果が包括的に管理する体制を確立することを先決として、コンピュータによる情報管理の技術協力が有効であろう。

直接生物多様性保全を対象とするものではなくても、コミュニティの活性化がそれに貢献する場合も考えられる。具体的には、青年海外協力隊による農村開発、所得の向上プログラムが考えられる。なお、公的な管理者は地域住民とのパートナーシップを築き、協力体制の下で違法進入、密猟等の取り締まりにエネルギーを注ぐべきであるし、NGOや援助機関は地域住民にとっての良き仲介者となり、システム造りに助力することを目指すべきであろう。

最後に、農林業協力との関連においては、日本の農業史における新種農作物の導入や動植物防疫の経験を交流することが考えられる。具体的相手として、有用昆虫導入育成センター(Centro de Introduccion y Cria de Insectos Utiles - CICIU)に対する協力等も有効であろう。

森林資源の開発と保全

我が国の協力は、行政能力の向上を意図した本邦研修及び調査研究を除けば、アクセシビリティを考慮して、シエラにおける協力が中心となるであろう。北部海岸地域に関しては、他の援助機関も協力しているので優先度は低いと考えられる。

シエラに関しては、薪炭材の確保を目的とした造林プログラムがあれば、協調融資という形で資金協力が可能であろう。これと並行して、この問題の根元となっている貧困対策に取り組まなければならない、そのためには森林のみを対象とするプロジェクトではなく、農業生産性の向上や他の収入源の増加等を目的とした農村開発が必要であろう。

セルバにおいては、研修による林業経営や加工技術等の技術移転を除けば、専門家や協力隊員が現地に入って技術協力を行うことは難しく、また、大規模な資金協力による造林プログラムを日本が単独で行うことは時期尚早と思われる。ただし、シエラと同様に、比較的アクセスに恵まれていること等の条件が許せば、徐々に人の派遣を介した協力を実施していくことも可能であろう。まずは、1981年から1990年まで長期・短期の専門家延べ70名の派遣により実施された「ペルーアマゾン森林造成現地実証調査」をレビューし、再活性化を図ることが先決であろう。

なお、農村開発については対象地域を絞り込み、大規模な造林プログラムを実施する前に、生態系の保全や自然保護までも視野に入れたプロジェクトを立案し、まず経験を蓄積する必要がある。実施に当たっては、今後は無償資金協力によるハード面の協力が限定されるため、

FONCODES 等、他の機関の資金と連携する方法も考慮すべきであろう。

都市環境改善ならびに公害対策

リマ首都圏の大気汚染は、自動車排出ガスに含まれる鉛が人体の神経系に与える悪影響が心配され始めていることから、深刻な問題と考えられつつある。急速な自動車の普及と自動車排出ガス対策用のコンバーターの設置の遅れならびに無鉛ガソリンの供給体制の不備から、手をこまねいている間に、状況は悪化していくものと考えられる。現在この問題に関して取り組むべき課題は大気汚染のモニタリング網の整備である。首都圏では、わずかに2ヶ所の手動式測定装置によってデータが収集されているのみであり、時系列的な信頼性の高い大気汚染物質の測定を自動のモニタリング局を設置することによって実施する必要がある。風向きや汚染物質の挙動を考慮した自動測定局の配置を行い、欠測値をできるだけ減らしたモニタリング体制を確立するための協力が望ましいと考えられる。大気汚染のモニタリングを担当している保健省環境局では、ラボラトリーの機材増強と組織の再編を実施しており、モニタリングが正確に実施されるようになるとサンプルの分析も従来より信頼性が高いものになると考えられる。しかしながら、自動測定局の維持管理には年間相当の費用が必要となるため、無償による機材の導入の可能性があると看做してもカウンターパート機関の財政事情を考慮した上での設置局数を計画すべきであろう。

これまで、リマ市民の飲料水を取水しているリマック川の水源が、上流の鉱山から出る排水などによって汚染されていることを繰り返し述べてきたが、人々の健康に影響を及ぼす可能性のあるこの問題は深刻である。民営化が計画されている国営鉱山会社のセントロミン社は、リマック川の上流にあり強酸性の排水や重金属を含んだ汚泥を、不十分な処理のまま河川に垂れ流している。現在米州開発銀行が鉱山公害プログラムを準備しており、この協力の進捗状況を参考にしながら派遣専門家による鉱山公害分野のモニタリングや分析技術の技術協力を行うことは、効果的と考えられる。この場合、精錬工場などの近代化による生産効率の向上と環境対策の手法について、日本の経験を踏まえた技術移転が求められる。なお、多くの鉱山、精錬所などは山中にあるため協力を遂行するに際して、反政府活動など安全面に十分な配慮を行うことが重要と思われる。

都市環境問題の中で、緊急の対策が必要とされている課題として廃棄物管理の確立がある。リマやカヤオなどの首都圏では日本の無償による清掃機材整備の協力などの支援もあり、廃棄物の収集、輸送そして最終処分が行われているが、地方の主要都市では最終処分などオープンダンプの所も多く、衛生的に問題があるばかりではなく観光地の美観をも損ねている。したがって、地方主要都市の中で優先順位に基づいた廃棄物管理体制の確立に役立つ開発調査と無償資金協力などの支援が望ましいと考えられる。

以下に短期、中長期的協力の可能性をまとめてみる。

表 11 - 7

短期的協力	中長期的協力
大気汚染モニタリング網の整備	チリ環境センター（プロ技）第三国研修参加
鉱山公害防止プログラム	公害防止設備導入用2ステップローン
一般、産業廃棄物処理への技術協力	スラム地区の衛生環境改善

参考文献

- アジア経済研究所(1997年)『国別経済協力指針策定のための基礎調査 ペルー 報告書』
- 運輸省(1996年)『運輸経済協力調査(ペルー)』
- 運輸省(1996年)『運輸経済協力調査(ペルー)詳細分析編』
- 国際開発センター(1995年)『経済協力計画策定のための基礎調査 - 国別経済協力計画 - (ペルー・中米)』
- 国際協力事業団東京国際研修センター(1996年)「平成7年度ペルー国別特設 研修員カントリレポート」
- 国際協力事業団(1991年)『リマ市周辺地域生活用水開発計画調査 事前調査報告書』
- 国際協力事業団(1995年)『ペルー共和国水資源開発分野プロジェクト形成調査結果資料(内部検討資料)』
- 国際農林業協力協会(1990年)『ペルーの農業』
- 棚橋一郎(1991年)「日本・ペルー地震防災センター(CISMID)の設立過程と創設期に直面した諸問題」『国際協力研究 Vol.7, No.2』、国際協力事業団、東京
- 「リマ市周辺地域生活用水開発計画調査 事前調査報告書」平成3年5月、国際協力事業団
- 「ペルー共和国リマ市ゴミ処理計画基本設計調査報告書」p.6, p.10, p.26-28、昭和60年1月、国際協力事業団
- 遅野井、「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」、p.12、平成8年3月、日本国際問題研究所
- 棚橋一郎、「日本・ペルー地震防災センター(CISMID)の設立過程と創設期に直面した諸問題」、『国際協力研究 Vol.7, No.2』P.45, 1991 国際協力事業団
- CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE (1997), AGENDA NACIONAL DE ACCION AMBIENTAL 1996-1997
- USAID/Peru(1995), ENVIRONMENTAL AND NATURAL RESOURCE MANAGEMENT IN PERU: A STRATEGY FOR USAID/PERU ASSISTANCE,
- MINISTERIO DE SALUD / DIRECCION DE SALUD AMBIENTAL(1996), PROGRAMA DE MONITOREO DE LA CARIDAD DEL AIRE DIGESA- MINSAL LIMA PERU
- MINISTERIO DE SALUD / DIRECCION DE SALUD AMBIENTAL(1995), DIAGNOSTICO SITUACIONAL DEL MANEJO DE LOS RESIDUOS SOLIDOS DE HOSPITALES ADMINISTRADOS POR EL MINISTERIO DE SALUD RESUMEN EJECUTIVO
- MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS(1996), ASUNTOS AMBIENTALES CUIDADO AMBIENTAL EN LAS ACTIVIDADES PETROLERAS DE LA SELVA
- MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS(1995), ASUNTOS AMBIENTALES ANALISIS DE ESTABILIDAD PRESAS DE RELAVES

- MINISTERIO DE AGRICULTURA INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES (1995), INFORMATIVO 7 LA DESERTIFICACION EN EL PERU
- MINISTERIO DE AGRICULTURA INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES (1995), INFORMATIVO 8 MANEJO SOSTENIBLE DE BOSQUES
- MINISTERIO DE AGRICULTURA INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES (1995), INFORMATIVO 12 CAPACITACION COMPONENTE FUNDAMENTAL PARA EL USO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES
- EMPRESA MINERA DEL CENTRO DEL PERU(1996), PROGRAMA DE ADECUACION Y MANEJO AMBIENTAL

第12章 開発と女性

12 - 1 はじめに

伝統的にペルー社会は植民地時代からの遺産としてマチスモという男性優位思想が主流であった。しかしながら、今世紀に入って人口および社会経済的变化が著しくなり、それに伴い、女性の行動様式、社会参加の状況に大きな変化が起きた。実際、現在の女性たちは、今まで、男性だけに開かれていた教育に容易にアクセスできるようになった。より高い教育を受けることにより、女性たちは、社会的、経済的参加を獲得できるようになった。また、1950年代から近代化の波とそれに伴う産業構造の変化により、人口の都市集中、伝統的先住民文化の後退、先住民のメスティーソ化とあらゆる面で、社会状況が顕著に変化した。

1970年代から約20年間は、経済的、社会的、政治的危機の時代であり、混乱の時代であった。貧困層の生活状況は悪化し、若者や女兒の教育の機会が奪われた。女性は生活のやり繰りが厳しい状況のなかで家事労働に従事するか、家計の手助けのために働きに出るかのどちらかを行わなければならない。さらには、ゲリラと政府の争いのなかで、住み慣れた土地を離れなければならない。

こういった厳しい状況にもかかわらず、女性たちは、共同炊事活動(Comedor Popular 、貧困層を中心とした共同台所)、託児所(Wawa Wasis)等の新しい運動組織を作り上げていった。そこではもっとも経済的問題の影響を受けた低所得層の女性たちがこれらの家庭を支援する種々の組織の主役となって、ペルーにおける貧困層女性の危機的な経済状況下における「生存をかけた生活のための運動」を展開していった。

一方、この間、政府の財政状況が悪化し社会開発関連予算が著しく削減され、貧困層の福祉活動に対する支援が減少したが、それを補う形で、共同炊事活動組織、母親クラブ(Clubes de Madre)、一杯の牛乳運動委員会(Comités de vaso de leche)等の教会系NGOや開発NGOが国際機関、外国援助機関の援助を受けて、女性の組織化を積極的に進め、女性運動、生活改善運動の発展を促した。

これらの改善のなかでもっとも意義深いものは、女性が男性と同様に積極的に社会活動が出来ることを証明され、それが社会通念として認められたことである。まさにマチスモの支配する社会で意識の上で男性と女性の間に変化が生じたことである。

しかしながら、高等教育を受けた中産階級の女性の社会進出が目立つようになってきた一方、未だに非識字女性が多く残っており、ペルー女性の中での人間開発状況に二極分化が生じた。この格差の解消が今後の課題として残されている。

12 - 2 伝統的ジェンダー観と歴史的経緯

(1) 伝統社会と女性

一般に、ペルーの伝統的社会と言われるものは他のラテンアメリカ社会と同様に、カトリック教会の強固な支配、家父長的な家族制、人種(文化)的身分制、大土地所有制等を基盤

とした植民地時代に形成された制度、慣習、価値観などを保有する工業化以前の社会を指し、伝統的社会の特徴は今日でも根強く生きつづけている。とりわけ、この伝統社会におけるラテンアメリカの女性の生き方を特徴付けるものが、家父長的な家族制と、カトリック教会によって規定された妻と母の役割であった^{注1}。

(2) 家父長的な家族制度とカトリック教会

この制度は、基本的にはイベリア半島から持ち込まれた伝統であるが、ラテンアメリカ、特に植民地政府の中心となったペルー副王領では一層強固な制度として根づいた。この家父長的家族制度の下で、女性は子孫を残すための母親としての地位を与えられており、子供を生み、育てることが第一に要求された。娘時代は父が、また結婚してからは夫が絶対的な権力者であったため一般に女性の家族外の社会的な接触は極めて限られたものであった。この家父長制を補強したのがカトリック教会であった。カトリック教会は女性の本質を母性とし、女性の役割を専ら母親と妻であることに求めた。聖母マリアに見られるように「血の純潔」を女性の最も重要な使命と見なし、慈愛、寛容、忍耐、道徳心などを女性の特性として捉えた。カトリック教会は植民地時代を通じて教育の実質的な担い手であり、植民地社会の精神生活を支配していたため、このような女性観はラテンアメリカ社会に根強く植えつけられた。

(3) 1970年代の女性の状況^{注2}

こういった伝統的女性像から新しい女性像を打ち立てるために、ベラスコ軍事政権は疎外されていた女性・インディオの人権を認め、積極的に社会参加を進め、すべての国民を対象として、低開発の克服と、富の公正な分配をめざして、国民統合・参加を図るとした^{注3}。

その計画は「インカ計画」と称せられ、ペルー社会の変革を達成するために、教育により女性の意識改革を行なうとともに、社会参加への道を開くことを目的として女性再評価の規則を定め、国家開発計画の中で女性の地位向上のために、国家の役割をあらゆる分野での女性の就業を可能とするために女性に対する教育普及プロジェクトを実施すること、女性の市民権の保障とその政治活動を支援することと明示した。また、ベラウンデ政権は基本的にはベラスコ政権の方針を踏襲した「トゥパック・アマル^{注4}計画」を打ち立て、農村女性を重点的なターゲットとして、インディオ農婦への識字教育、職業訓練校の設立、男女共学化、保育施設の建設、産前産後の母性保護に関する法律制定、男女平等な財産権の確立、1979年憲法における二重文化政策の明文化など女性の社会進出に必要な施設・法の整備に務めた。

注1 浅香幸枝 (1985年)

注2 浅香幸枝 (1989年)

注3 浅香幸枝 (1991年)

注4 ス페인征服後のインカ最後の皇帝の名前。1781-1783年には同皇帝の子孫がトゥパック・アマルと称し、スペイン人・クリオーリョに対する大きな抵抗運動を行なった。ベラスコ、ベラウンデ政権時代に植民地時代末期に抵抗運動を行なったトゥパック・アマル(インディオ)とその妻(メスティーソ)の関係をモデルとした家族・ジェンダーモデルを開発計画の中に取り入れた。ちなみに社会動員翼賛庁(SINAMOS)のロゴはトゥパック・アマルの顔をモチーフとしている。Radcliffe (1993), p.203

(4) 階層・文化別の女性層^{注5}

1) シエラの女性

典型的な農村女性像は、家事のあいまに農作業や行商をしている。スペイン語の読み書きには不自由がある。15歳前後で結婚することが多い。子供の死亡率が高いため、多産の傾向がある。家庭内では夫の家長権が強く、母子関係が中心となっている。言語、服装、行動様式に先住民の特徴が顕著である。軍事政権は、インカ帝国に習って、農民に家族単位で土地を分割したが、女性は一人前と見なされず登記ができなかった。

なお、この時期、農村において急激な社会変化が起こり、伝統的コミュニティ・家族の崩壊が進み、家長としての責任感の欠如した男性の増加、母子家庭の増加が見られた。

2) 都市スラムの女性

10歳から15歳の女兒が地方から親戚を訪ねてリマにでてくると、スラムの親戚の家に住み込み、そのうちに住み込み家政婦の仕事を見つける。多くの場合は、近所の商業地区にある下層階級中レベルの家庭に家政婦として住み込む。スペイン語も十分話せず、都会での家事になれないので給与は低い。こうして半年から一年、家政婦をしているあいだに家政婦斡旋所、新聞の求人案内、友人や親戚を通して、より良い条件の新しい家政婦の仕事を探す。通常、20代前半までには結婚して、子供を生む。

農村から都会に出た少女たちは、24時間、中間または上層階級の家族と暮らすことによって彼らの生活様式を身につけていく。彼女たちは、リマ首都圏に住む家族や親戚を週一回訪問し、地方に家族がいる場合は年に一回帰省するのが普通である。

こうした女性の3分の1が政府、カトリック教会によって運営されている特別識字学校、小学校、職業訓練校に通っていると言われている。住み込み家政婦としての就業後は下層階級の仕事であるマーケットの行商人、露店商となるものも多い。一部には勉強を続けて熟練労働者、裁縫、美容師、看護婦になるものも多い。

3) 都市中間階級の女性

都市中間階級の女性は1970年代に進んだペルーにおける教育機会の拡大とそれに伴う就業機会の拡大の恩恵をもっとも受けている。

小学校・中学校の教師、看護婦、秘書といった職業への進出が圧倒的に多い。1972年、リマに住む専門職のうち女性の占める割合は16%であるが、小学校教師の内74%、中学校教師のうち56%、看護婦の97%が女性である^{注6}。

^{注5} ひとつの参考例として、大平健の業績があげられる。彼は、精神分析医として、リマの貧民街の調査を行い、そこに現れる精神障害のパターンと性格型の分析を行っている。大平はオスカー・ルイスがメキシコでの実例を基に「貧困の文化」を描いたように、より分析的に精神分析の立場から貧困の文化の型を明らかにしている。具体的な女性参加による開発計画を進めるためにはこの種のサブカルチャーの分析視点は不可欠となる。

彼はラテンアメリカで使われるマチスモという男らしさを示す言葉をキーワードとして精神分析医の立場からその価値観と価値観の形成過程を明らかにし、それが、子に与える影響を説明して、マージナルな精神状況が大きな家庭問題と貧困の悪循環を導いていることを明らかにしており、都市の貧困問題を考えるには大いに参考となる。

経理、事務、秘書といった職業の女性は15歳から29歳までの人が多い。結婚出産によって、家事、育児、仕事の両立ができなくなり職場を離れるからである。この層にとっては保育施設が、仕事を継続するために大いに役立つと考えられる。

大学教師は18%が女性であり、医者、弁護士、技術者では数%にすぎない。この種の専門職の場合は大学での勉強を終えるまでに30代になってしまうために、30代、40代の層が増大する傾向がある。住み込み家政婦を低賃金で雇い家事育児を軽減でき、結婚・出産に関係なく仕事を継続できる。

このように、ペル・において、階層別にサブカルチャーが形成されており、その中で、性別・年齢によって役割・期待が異なっている。もちろん、インディオ文化とラテン植民地文化の間で様々な融合体があると考えられるが、インディオ・ラテンといった対立ラインをも包含した形で階層によるサブカルチャーが形成されているのである。ジェンダーの在り方もサブカルチャー毎に異なり、したがって、開発戦略も階層サブカルチャーによって異なる方法を取る必要がある。

4) フェミニズムと農民運動・組合運動^{注7}

1970年代は伝統的なジェンダー観から土地問題と農民運動を通じての西欧的女性像と価値観の導入・形成の時期で、農民が農民運動の過程で政治化し、女性が伝統的な役割を担うのみならず、運動の主役になるケースもしばしばあり、伝統的な農村社会の中で農村女性の社会進出がおきた。その中でも、1978、1979年のクスコでの土地問題^{注8}は象徴的なできごととなっている。

1980年代を通じて、労働組合運動への女性の参加が高まり、以下に見るように、農村女性達は、以前にもまして非常に活発な活動を行うようになっていった。

- a) 政府は低所得者層への社会補償、後ろ楯、庇護を徐々に減少させ、さらに、それまで比較的農民支援に熱心であったアプラ党(APRA^{注9})も1980年代には目立った動きをしなくなったこともあり、農村女性達は政府支援獲得のため政治活動を余儀なくされ、先鋭化していった。
- b) 労働組合においても、1980年代後半まで、基本的男女のジェンダーの枠組みというのは変化がなかったが、ジェンダーイシューそのものの高まり、組合のなかでの女性たちの役割の重要性が高まったことにより、労働総同盟がようやく男女の平等な参加をうたいはじめた。

^{注6} 浅香幸枝 (1989年), 250-251ページ

^{注7} Radcliffe (1993)

^{注8} 農民女性の土地復権運動、及び抵抗運動については、キャロル・アンドレアス (1985年)が詳しい。

^{注9} Alianza Popular Revolucionaria Americana (アメリカ人民革命同盟)

1924年、急進的學生運動を行っていたアヤ・デラ・トーレが亡命先のメキシコで創設したものである。その基本目標として、アメリカ帝国主義反対、ラテンアメリカの政治的統一、土地と産業の斬新的な国有化、パナマ運河の国際管理、全ての抑圧された人々の連帯を掲げた。アプラ党は全ラテンアメリカ的な民族主義・反帝国主義運動としてはじまり大きな影響を与えた。ペルーでは1931年に亡命先からの帰国後、アヤ・デラ・トーレが大統領選に立候補して敗れ、その後、非合法活動・武装蜂起を行なったので弾圧された。1945年 - 1948年を除き、1956年まで非合法状態におかれた。労働者・学生・教師を中心に広範な支持層を有していた。しかしながら、1956年の大統領選挙にて保守派を支持、合法性を確保してから右傾化が進み、反帝国主義、反オリガルキー支配先頭的野党連合という性格は次第に失われていった。

- c) 1980年代の終わりごろには女性が農民組合の最高理事会にまで進出するようになってきた。その中で、農村地域からの女性代表の多くはジェンダーイシューを声高らかに主張はせず、農民、土地保有者、庶民階級としての立場を主張していた。
- d) フェミニズムは都会で影響力を持っており、農村地区においてはフェミニズムとは上層の階級の女性、都会の女性に対して適応可能なものと捉えられていたため、1980年代には普及しなかった。

1990年代になると、国家の介入、解放の神学、先進国での種々の女性解放運動等に影響され、ペルーにおいても女性像に対する種々の考え方が生まれてきた。そのひとつとして、プーノ県を中心とする地域農民運動^{注10}のように先住民の権利回復運動の影響を受けたエスニック的色彩が強いものもある。

12 - 3 現状

(1) 「開発と女性」の状況国際比較

ラテンアメリカ平均、人間開発指数（HDI^{注11}）中位国平均、さらに、ペルーと同じく、アンデス高地を抱え旧インカ帝国を形成した先住民民族があり、先住民と都市白人層とのコントラストが顕著な エクアドル、ボリヴィア、国内の社会格差が著しい ブラジル、同程度の経済発展レベルにある パラグァイのペルー隣国の人間開発指数中位国4ヶ国と比較してみると、ペルーのジェンダー開発指数はラテンアメリカ平均よりも低く、隣国との比較では低位から2番目である。この順位は人間開発指数と同様であるが、女性の社会参加度を表すGEM^{注12}は人間開発指数中位国平均、ラテンアメリカ平均には及ばないものの、比較的似た社会経済構造を有している隣国4ヶ国よりは高く、近年におけるペルーの「開発と女性」における努力の成果を示している。

表 12 - 1 開発と女性の状況国際比較

	GDI	HDI	GEM
ブラジル	0.739	0.796	0.383
エクアドル	0.661	0.764	0.388
パラグァイ	0.649	0.704	0.34
ペルー	0.634	0.694	0.407
ボリヴィア	0.549	0.584	0.38
人間開発指数中位国	0.615	0.647	0.428
Latin America	0.722	0.824	0.416

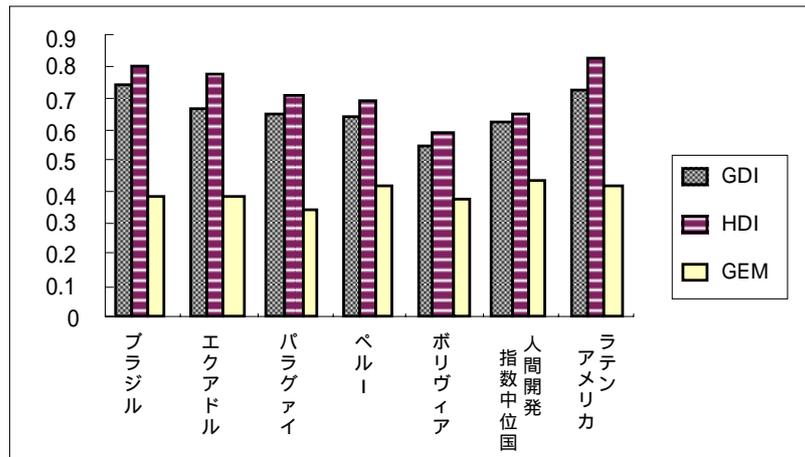
出所：UNDP (1996)

^{注10} ウーゴ・ブランコ著 山崎カラル訳（1974年）

^{注11} Human Development Indexの略。UNDPが「人々が健康で長生きできること、知的欲求を満たすこと、一定の生活水準を維持するための経済的手段の確保を人間開発の基本と考え、平均余命、知識（成人識字率と修学年数）、及び所得（購買力平価）をもとに指数化したもの。」

^{注12} Gender Empowerment Measuresの略。女性社会進出指数。UNDP (1995), p.83

図 12 - 1 開発と女性の状況国際比較



(2) 人口

最近数年は人口増加率が低下し、1995年データでは1.7%となっている。2350万人の人口を擁しているが、そのうち50.3%が女性である。全女性人口の70.9%が都会に住み、32.2%がリマに住んでおり、都市化現象を反映している。特に地域による男女比の大きな差はないが、女性の割合が高い地域は、ウアンカベリカ (51.2%)、ランバイエケ (51.2%)、ラ・リベルタ (50.9%)、リマ (50.9%)、アンカシュ (50.8%) である^{注13}。なお、1995年の女性の年齢別人口分布は、表2のとおりである。

INEI^{注14}によると1990-1995年間の死亡率は全体で6.85‰、幼児死亡率は55.45‰、女兒は48.82‰、1995-2000年間の死亡率は推計で全体で6.43‰、幼児死亡率は45‰、女兒は39.6‰と減少が見込まれている。

また、平均余命については1990-1995年において女性69.2年、男性64.4年でその差は4.8年と生物学的差の範囲である。なお、予測では1995-2000年の5年間に於いて、男1.9%の伸び、女2.0%の伸びが見込まれている^{注15}。

妊娠可能な世代の女性が産む子供の数（合計特殊出生率）は1980-1985年において5人、1990-1995年では3.43人と大幅に減少している。出生率は、経済、文化、習慣等により影響を受けやすい指数であり、アプリマク (5.4) とウアンカベリカ (5.5) のような貧困地区において出生率が高い。また、婚姻が低年齢で行われるセルバ地区のアマソナス (4.6)、マドレ・デ・ディオス (3.8) でも出生率が高い^{注16}。

注13 Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (1996), p.394

注14 統計局 (Instituto Nacional de Estadística e Informática)

注15 前掲注14, p.395

注16 なお、男児の割合が女兒と比較して1割以上多く、不自然であり、現在のペルーにて男児が好まれ女兒が産児制限の対象となっている可能性もある。

表 12 - 2 地域・年齢・性別人口分布

性別と年齢	Total	Lima Metropolitana	Costa Urbana	Costa Rural	Sierra Urbana	Sierra Rural	Selva Urbana	Selva Rural
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100
(千)	<u>22762.9</u>	<u>6389.5</u>	<u>4427.7</u>	<u>941.2</u>	<u>3792.1</u>	<u>4485.5</u>	<u>1434.5</u>	<u>1292.4</u>
0～5	11.6	8.2	10.4	15.3	10.8	14.7	14.9	17.4
5～9	12.3	10.3	11.3	12.5	11.7	15	13.8	16.6
10～14	11.7	10.1	11.2	12.7	11.5	13.2	13.8	14.5
15～19	10.8	11.7	10.5	8.9	12.2	9.7	10.6	9.2
20～29	16.8	19.2	16.5	16.1	18.8	13.9	15.3	13.2
30～44	17.6	18.8	18.5	16.3	17.5	15.5	18.3	15.8
45～64	13.7	16	15.1	14	12.3	12.5	9.8	10.9
65～	5.4	5.7	6.5	4.2	5.2	5.5	3.6	2.5
男(千)	<u>11116.7</u>	<u>3119.6</u>	<u>2129.3</u>	<u>465.8</u>	<u>1841.3</u>	<u>2218.8</u>	<u>692.7</u>	<u>649.3</u>
0～5	12.2	8.6	11.9	16.9	11.7	15.2	13.2	16.9
5～9	12.8	10.7	12.8	11.8	12.3	14.6	15	16.1
10～14	12	10.1	11.8	11.6	12.1	13.1	15.1	14
15～19	10.9	12.1	9.3	8.9	12.9	10.1	11	8.3
20～29	16.3	19.3	15	14	18.7	13.5	12.9	13.6
30～44	16.8	18.1	17.2	17.5	15.4	15.4	18.4	16.6
45～64	13.8	15.8	15.3	14.8	11.7	12.7	11	11.5
65～	5.3	5.3	6.8	4.6	5.2	5.3	3.4	3
女(千)	<u>11646.1</u>	<u>3269.9</u>	<u>2298.4</u>	<u>475.4</u>	<u>1950.8</u>	<u>2266.7</u>	<u>741.8</u>	<u>643.1</u>
0～5	11	7.8	9.1	13.7	9.9	14.2	16.4	17.9
5～9	11.9	9.9	10	13.2	11.1	15.4	12.6	17.2
10～14	11.6	10	10.6	13.9	11	13.4	12.7	14.9
15～19	10.8	11.3	11.6	8.9	11.6	9.2	10.2	10
20～29	17.4	19.2	17.8	18.1	18.9	14.2	17.5	12.7
30～44	18.3	19.5	19.7	15.1	19.5	15.7	18.2	14.9
45～64	13.7	16.1	14.9	13.2	12.9	12.3	8.6	10.2
65～	5.4	6.2	6.3	3.9	5.1	5.6	3.8	2.1

出所： Cuánto S.A. (1994)

(3) 教育^{注17}

非識字率は1981年において18.1%、1993年では12.8%（女性18.3%、男7.1%）とこの10年間顕著に減少した。1993年に都市部で6.7%（女性9.8%、男性3.4%）で、農村地区においてはより高く、29.8%（女性42.9%、男性17.0%）である。女性の非識字率が高い地域はアプリアク（51.5%）、ウアンカベリカ（47.7%）、アヤクチヨ（45.8%）である。

^{注17} 女子の教育機会の拡大 1872年リマに女子師範学校が設立、1908年女子の大学入学認可、1928年リマ国立女学校設立、その後、女子教育の門戸は良家の子女を対象に大きく開かれ、教育界を中心に女子の社会進出が始まる。浅香幸枝(1991年)

15歳以上の女性の教育歴を比較すると、1981年において、未就学23.1%、初等教育40.9%、中等教育27.7%、高等教育8.4%であったが、1993年においては未就学18%、初等教育31%、中等教育31.7%、高等教育19.3%であった^{注18}。このような教育レベルの上昇はただ単に経済機会・社会参加の拡大のみならず、女性自身が自信を持つことに繋がり、家庭内においても、発言権の拡大等見えないところでの女性の地位向上に大きく資するものである。

女性と男性の教育上の格差は、ラテンアメリカ平均と比較して、ペルーの状況は低いが、近年の初等教育・識字教育の強化の結果、基礎教育については他のラテンアメリカ諸国よりも大きな改善が見られる。

また、高等教育を受けた女性は多い(19.3%)が、他方、18%が非識字者で、特に、農村地区においては43%が非識字者であるという極端な格差がある。1990年代に入って、女性の教育へのアクセスの状況は改善し、非識字率も23%から18%へ減少したが、非識字者全体に占める女性の割合はこの10年間変化がなく、概ね7割である。

ペルーにおいては就学率そのものは他のラテンアメリカ平均、人間開発中位国平均と比較しても高いが、男女差は大きく、特に高等教育レベルで高いものがある。また、全般的な就学率の高さ、特に初等教育での就学率の高さと農村での非識字率の高さから見て、農村の成人もしくは年配層でスペイン語社会に適応していない、伝統的な農村生活をしているエスニックグループの女性の存在が浮き上がってくる。

表 12 - 3 開発と教育国際比較

国名	成人女性の識字率			初等教育年齢 (6-11)		中等教育年齢 (12-17)		高等教育年齢 (18-23)		女性の初等中等高等教育総合就学率 (1992)
	識字率 (1992)	指数 (1970=100) 1992	男性に対する女性の割合 (1992)	指数 (1970=100) 1990	男子に対する女子の割合 (1990)	指数 (1970=100) 1990	男子に対する女子の割合 (1990)	指数 (1970=100) 1990	男子に対する女子の割合 (1990)	
ペルー	80.9	131	86	134	100	127	81	232	61	74
ラテンアメリカ・カリブ地域	84.1	124	97	119	98	138	98	278	96	68
人間開発指数中位国	69.9		80	151	95	118	83	139	72	55

出所：UNDP (1995)

^{注18} Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (1996), p.399

図 12 - 2 成人女性の識字率

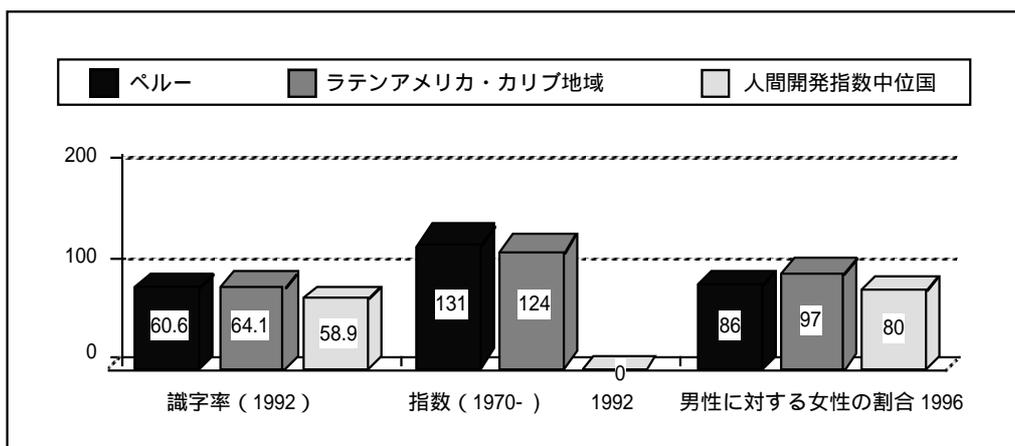
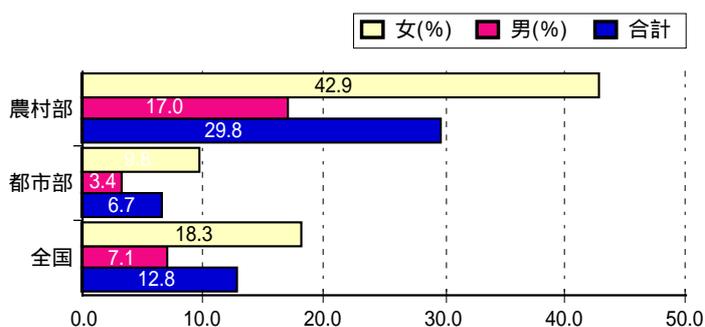


表 12 - 4 都市と農村の男女別非識字率 図 12 - 3 男女別非識字率 (1993年)

	1981年	1985年	1993年
合計	18.1	16.6	12.8
男(%)	9.9	8.8	7.1
女(%)	26.1	23.9	18.3
都市部	8.1	6.2	6.7
男(%)	3.6	2.5	3.4
女(%)	12.5	9.6	9.8
農村部	39.6	36.0	29.8
男(%)	23.2	20.3	17.0
女(%)	55.8	51.6	42.9
15歳以上の非識字率			



出所：INEI (1995), p.88

表 12 - 5 男女別就学率の推移 (15歳以上)

	合計			男			女		
	1981	1985-86	1993	1981	1985-86	1993	1981	1985-86	1993
未就学	16.2	17.1	12.6	9	9	7	23.1	24.9	18
初等教育	42.8	37.2	31.5	44.6	39.7	31.9	40.9	34.8	31
中等教育	31	34.7	35.5	34.4	38	39.5	27.7	31.5	31.7
高等教育	10.1	11	20.4	11.9	13.3	21.6	8.4	8.8	19.3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

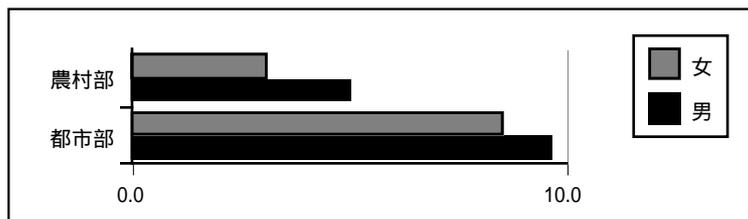
出所：INEI (1995), INEI ENNRV 1985-86

表 12 - 6 男女別 / 都市・農村別修学年数 (15 歳以上)

	計	男	女
計	7.7	8.3	7.1
都市部	9.0	9.6	8.5
農村部	4.1	5.0	3.1

出所： INEI, Censos Nacionales de Población 1993

図 12 - 4



(4) 経済活動参加

女性の経済活動は1950年代から見られるようになってきた。ペルーの産業構造が1950年代から大きく変化し、多くの労働者が必要になったことと、1980年代からの経済停滞期に主たる現金収入の担い手である夫の収入減を補い、家計を助けるために女性が働きに出たことが主な理由である。

女性の経済活動人口は1981年には25%、1993年には29.7%まで上昇している。1991年データ(ENNIV^{注19})ではリマ首都圏経済活動人口での労働力性別分布は女性43%男性67%となっている。

また、リマ首都圏において女性の単位労働時間当たりの賃金は男性の87%である(1994年)。この性別による格差は、基本的には教育レベルと仕事に対する熟練度に左右されるが、教育レベル、年齢、地理的条件が全く同じであっても、女性は男性よりも21%少ない賃金しか得ることが出来ない^{注20}。これは女性は同一分野での経験が浅いことが多く、職務上の経験の差が大きく影響している。

女性の場合は母親としての責任から育児に従事せざるをえず、いったん職に就いても出産育児のために、職を中断してしまう傾向があり、その結果として、職務経験が少なくなる。もしくは、高等教育を終える前に妊娠・出産となり、就学を途中で断念してしまうことも多く、収入の多い職業につくことが出来なくなる。労働市場では基本的には職業能力(主に高等教育と職業経験によって決まる)によってその価値が決まってくるのであり、女性の場合はそれらを身につける機会が少なくなっているのである。

女性経済活動人口の中で自営者の割合が高く(40.3%、1991年)全国レベルでも、路上での物売り等のインフォーマルセクターに従事する女性の割合が増大している。また、女性の職業・社会進出状況を見ると、教育レベルによる二極化の傾向が見られる。高等教育を受けたものは、管

注19 Encuesta Nacional de Niveles de Vida

注20 Fernandez-Baca y Seinfeld (1994)

理職・専門職群へと進んでおり、その他については、露天商等のインフォーマルな職業についている。

リマ首都圏における1981年から1991年の傾向を見ると、相対的に女性の就業面での社会進出度が高まっているが、秘書、事務員等の雇用面が減少し、物売りが急激に増加している。明らかにこの間の経済状況の悪化に伴い、都市部の多くの企業がクラークレベルの女性の雇用を削減した結果を示している。

表 12 - 7 経済活動

	女兒の經濟活動率10-14歳 (1970)	女兒の經濟活動率10-14歳 (1990)	經濟活動率15才以上 (1970)	經濟活動率15才以上 (1994)
ペルー	4.1	1.6	25.0	32.0
ラテンアメリカ・カリブ地域	6.0	2.1	27.0	37.0
人間開発指数中位国	26.7	13.8	63.0	68.0

出所：UNDP (1995)

表 12 - 8 女性の地位（職業）

国名	経済活動		行政管理職		専門職及び技術関連労働者		事務及び販売		サービス業	
	15才以上の女性 / 全女性 % (1994)	女性 / 男性 % (1994)	指数 (1970=100) 1992	女性 / 男性 1994	指数 (1970=100) 1992	女性 / 男性 1994	指数 (1970=100) 1992	女性 / 男性 1994	指数 (1970=100) 1992	女性 / 男性 1994
ペルー	25	32	411	28	123	69	161	109	65	60
ボリビア	26	31	189	20	58	72	59	183		263
パラグアイ	23	26	107	19	93	105	128	86	118	255
エクアドル	20	24	216	35	103	79	136	70	96	174

出所：UNDP (1995)

表 12 - 9 性別職業従事者数（15歳以上の）経済活動人口

	1981		1991	
	男	女	男	女
会社経営者・幹部公務員	1.2	0.7	0.0	0.0
会社従業員・一般公務員	18.4	30.1	24.9	24.1
労働者(日雇等)	27.3	7.6	25.3	7.4
自営	46.3	30.8	37.1	40.3
家庭内無償労働（専業主婦等）	3.1	12.3	12.5	25.5
家政婦等	0.6	12.5	0.1	2.8
その他	3.0	6.0	n.a.	n.a.
Total (%)	100	100	100	100
サンプル数（千）	3754.9	1161	3682.2	2487.7

出所：INEI, Censo Nacional de 1981, Cuánto, ENNIV 1991

1) 都市における失業

都市における女性の失業率は1981年では男性の倍程度になっており、リマ首都圏ではそれがさらに拡大している。1993年では都市部全体の失業率に男女差はほとんどなく、むしろ、女性の失業率の方が低くなっている。近年の経済危機、構造調整は給与所得者としての男性により大きな影響を与えた^{注21}。一家の働き手としての男性の給与所得が減少し、収入減となった家計を補うために女性のインフォーマルセクターへの参加が増大した。

表 12 - 10 都市失業率の変化

	1981年		1993年	
	都市部全体 (%)	リマ首都圏 (%)	都市部全体 (%)	リマ首都圏 (%)
男	5.3	5	8.6	8
女	9.9	11	8.2	12

出所：INEI (1995)

図 12 - 5 都市失業率の変化^{注22}

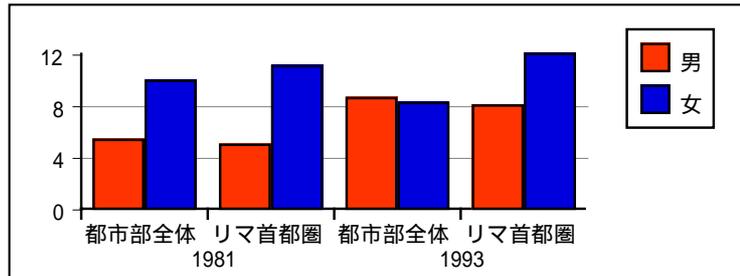


表 12 - 11 性別職業従事男女比 (%) 首都圏

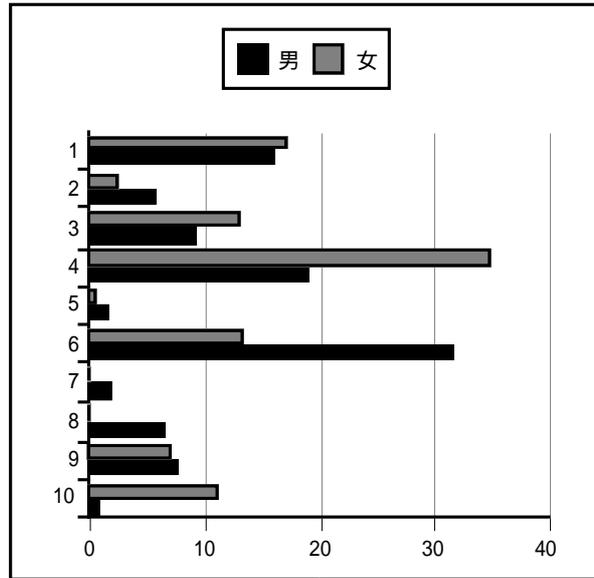
	1981		1991	
	男	女	男	女
1 専門職	9.8	14.2	16	17.2
2 経営者・管理職	6.4	2.5	5.7	2.5
3 会社員・一般公務員	15.3	21.2	9.4	13
4 物売り	13.9	25.3	19	35
5 農牧業・水産業	1.7	0.5	1.5	0.4
6 職人等 (工芸、大工等)	34.8	12.3	31.8	13.4
7 不定期肉体労働者	3.5	0.7	1.9	0.1
8 運転手	6.9	0.3	6.6	0.1
9 サービス業従事者	6.9	5.1	7.6	7.1
10 家政婦等	0.9	17.9	0.6	11.2
合計	100	100	100	100
数 (千)	936.1	464.2	1520.3	975.1

出所：Ministerio de Trabajo-DGE (1981, 1991)

^{注21} 男性と比較して、女性が被雇用者としてではなく、自営、もしくは家庭内無報酬労働者であることが多く、それゆえに、給与所得者としての職を求めないことも多い。その場合、失業率にはカウントされない。

^{注22} 経済活動人口を14才以上としている。

図 12 - 6 職業従事男女比 (%) 首都圏 1991



2) 民衆階級の女性

シエラ、セルバの農村地区から都会へ移住してきたものは有力者に身寄りがなく、雇用機会という点では明らかに不利であり、実際、農村出身者がリマ首都圏のプエブロ・ホベンという貧民街を形成している。住み込み家政婦等の被雇用家事従事者の割合は1981-1993年の期間に、86.1%から81.9%に、また無報酬の家庭内労働に従事しているものの割合は55%から45.5%へ減少した。

家事、育児、子供の教育は伝統的に女性の仕事とされている。産業労働者としては、女性は手先の器用さを活かした仕事に従事していることが多い。

普通、まず、農村女性、都会の低所得層の女性は家政婦として労働市場に参入し、徐々に、裁縫、ウェイトレス等のサービス業の従業員など、prestigeが高いと見られる職につく。民衆階層の女性は主として、商業活動、零細企業において経済活動を行なっており、この面で成功を修めている。一般的に女性の経済活動の参加は育児の障壁が大きい。通常、子どもは女性の職場について行き、その付近で遊んで母親を待つが、近年、Wawa Wasisのような託児所活動の運動が盛んで、この種の公共施設が急激に増加してきており、以前よりも女性が働きやすい環境が整いつつある。なお、1990年では3～5才児の半分以上が就学前教育を受けている。

3) 中産階級の女性

以前とは異なり、中産階級の女性の場合には一般的に教育レベルが高いため、比較的雇用機会に恵まれており、フォーマルセクターでの仕事に従事する傾向にある。中産階級の女性を中心に、教育機会の増大の結果として、経済活動人口に占める女性の割合が高まり、雇用主、被雇用者、個人経営、大卒専門職、職工、管理職、役員等の職業についている。特に、1981年から1991年にかけて、大卒の専門職、高卒の専門職に占める女性の割合が実質的に増大した(15.4%)。女性役員、管理職もとりわけ、リマ首都圏において増大した(11%)。

(5) 社会参加状況^{注23}

1980年以降、軍事政権が終了し、民主政治の流れの中で、女性の政治・社会への参加は加速度的に進み、主要な政党で女性が重要なポストにつくようになった。女性運動は開発NGO、専門職、女性運動組織、食糧供給等の組織で明白にその社会的認知を得た。労働組合、政党、ハイランクの公職という点ではまだ不十分なものであるが、女性の広範な社会運動によって民衆レベルでの女性の社会参加が得られたことは、ペルーの歴史始まって以来のことであり、この10年の輝かしい成果である。

1) 選挙権

ペルーにおいて1933年に普通選挙法が敷かれたが、その後、女性には約20年の間選挙権は与えられなかった。ようやく1955年になって、21才以上または18才以上で結婚している女性で、かつ、識字者に対して選挙権が与えられた。1979年の新憲法では、18才以上であれば、識字能力がなくとも投票権が与えられるようになった。これにより、50万人以上の非識字の女性が投票権を獲得した。

2) 議会

民政移管後、民主的な選挙の気運の中で、多くの女性が選挙に出馬した結果、まず市町村レベルでの女性の参加が目立つようになってきた。その後、国政レベルでは女性の進出が見られるようになってきた。

表 12 - 12 女性と政治への参加

	地方レベル(市町村)		国政レベル	
	女性議員 数% 1990-94	女性市町 村長数% 1990-94	女性議員 の占める 割合% 1994/6/30	女性閣僚 の占める 割合% 1994/6/30
ペルー		6	9	6
ポリヴィア	8		6	0
パラグアイ	10	5	6	7
エクアドル	5	3	5	6

出所：UNDP (1995)

表 12 - 13 州知事(女性の割合)

年	女		男		合計	
	No	%	No	%	No	%
1990	7	5.2	127	94.8	134	100
1983	6	3.9	147	96.1	153	100
1989	5	3.1	157	96.9	162	100
1993	9	4.9	174	95.1	183	100

出所：Jurado Nacional de Elecciones (1980, 1983, 1989, 1993)

1980年において国会議員の6%が女性であったが、1995年には、女性の割合は10.8%に増加した。国会への参加はただ単に人数だけではなく、より重要なポストを占めるようになってきた。1995年の総選挙でマルタ・チャベス(Martha Chavez Cossio)が2000人の候補者の中で一番の得票率を獲得し、ペルーの歴史始まって以来初めて女性の国会議長に就任した。しかしながら、総じて議会への女性の進出度は他の分野への女性の進出度合と比較しても低い。上院で

^{注23} Blondet and Montero (1994)

は1980年に於て3.3%が女性で、1990年には増加し、6.7%となっている。下院では反対に7.2%から5.6%へと減少している。

表 12 - 14 国会議員立候補者

	1980		1985		1990	
	No.	%	No.	%	No.	%
上院計	895	100	716	100	960	100
(女)	129	14.4	106	14.8	115	12
下院計	2503	100	--	--	1900	100
(女)	240	9.6	--	--	213	11.2

出所：Jurado Nacional de Elecciones (1980, 1985, 1990)

表 12 - 15 女性国会議員の数・割合^{注24}

議席総数	1980		1985		1990		1992	
	No	%	No	%	No	%	No	%
上院 60	2	3.3	3	5	4	6.7		
下院 180	13	7.2	10	5.6	10	5.6		
制憲議会議員 80	-	-	-	-			7	8.8

出所：Jurado Nacional de Elecciones (1980, 1985, 1990, 1992)

3) 行政

1985年に初めて女性大臣が生まれ、教育、保健大臣を務めた。1990年以降には女性達は社会関連部門だけではなく生産部門・産業部門でも活躍するようになってきた。全国租税管理監査機関^{注25}（役員の40%、大卒専門職の47%が女性）を初めとして、最近の行政改革の中で政府機関での女性の登用が積極的に行なわれ、政府機関における女性の割合は1983年と1988年を比較すると着実に増えている。

表 12 - 16 行政府に占める女性高官（人数）^{注26}

	1983		1987-88		1994	
	女	男	女	男	女	男
大臣		16	2	14	1	13
次官		22		0.21	4	1.6
総局長	4	74	9	93	-	-
上級局長	5	57	13	42	-	-
次長	1	2	-	2	-	-
専門官	-	16	-	12	-	-
秘書官		9	4	10	1	13
合計	10	196	28	194		

出所：Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

^{注24} 1992年にフジモリ大統領は自主クーデタを起こして、議会を停止し、新たに、従来の一院制の制憲議会を開いた。

^{注25} Superintendencia Nacional de Administración Tributaria

^{注26} INEI (1995), p.128

表 12 - 17 全国租税管理監査機関幹部に占める女性の割合^{注27}

	男		女		合計
	人数	%	人数	%	人数
役員	173	61.8	107	38.2	280
専門職	868	55.4	699	46.7	1567
管理職	801	53.7	691	46.3	1492
合計	1842	55.2	1497	44.8	3339

出所：SUNAT, Gerencia de Personal (1994)

4) 外交

大使への女性の登用は、極めて少なく、1980年から1994年の間に5人のみである。

5) 政党

政党の上層部に女性が参加し始めたのは最近になってからのことである。現在のところ(1995年)主要政党に3名の女性幹部がいるだけである。なお、非合法活動を行なっている「輝ける道」(Sendero Luminoso)において女性のプレゼンスが高く、1992年にリーダーのグスマンが逮捕されたときには党中央委員会メンバーの56%が女性であった。

6) 組合運動

比較的プレゼンスが高いのは教職員組合のみで、女性の幹部への登用度は政党同様極めて低い。

7) 学会、専門職グループ

女性の高等教育就学率が高くなるに連れて、女性の専門職登録がこの10年間で顕著に増えてきている。

表 12 - 18 学会男女比(%)

	1983年		1994年	
	女	男	女	男
医師会	12.9	87.1	19.7	80.3
弁護士会	17.2	82.8	20.4*	79.6*
建築士会	17.9	82.1	26.3	73.7
歯科医会	18.5	81.5	25.3	74.7
会計士会	18.8	81.2	40.0*	60.0*
社会福祉学会	-	-	70	30
看護学会	90.1	9.9	70	30

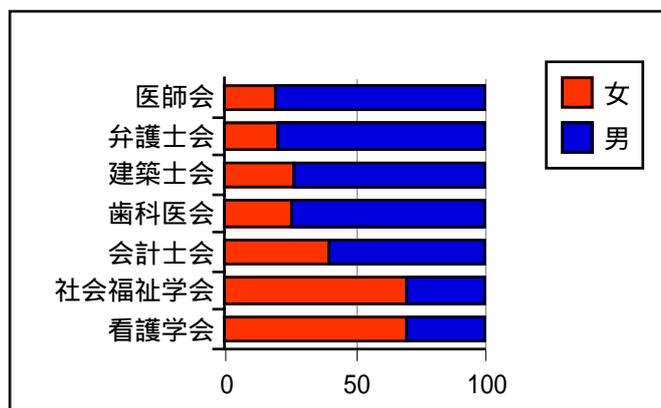
出所：Franke (1983), FLACSO-Peru (1985, 1990)

Colegios Profesionales (1993, 1994)

* は1990年データ。

^{注27} Blondet and Montero (1994), p.25

図 12 - 7 学会男女比 (%) 1994



(6) 保健・医療

女性及び家族の生活条件は、種々の社会政策の結果、健康、衛生環境は改善した。健康管理に女性が加わることにより伝染病予防、予防接種運動における種々のプロジェクトを実施することが可能になり、とりわけ、農村地区と都市の保健環境が改善した。

基本的な健康問題の解決策は、衛生、栄養、家族計画に関する適切な知識等を含む統合的なアプローチを必要とする。例えば、幼児死亡率は母親が非識字者であればほぼ倍増し、妊産婦が適切な医療施設にアクセスできない場合は、妊産婦死亡率は急激に高まる。ペルーにおいては1/3の妊婦が産前のケアを受けておらず、適切な医療施設にて出産できるのは半分である。妊娠可能な年齢の女性の95%が避妊具（薬）の存在を知っており、89%が入手方法を知っているが、正確な使用方法を知っているのは1/3である。

家族計画を効果的に実施できるか否かは、基本的に2つの要素に左右される。一つは家族計画について指導・避妊具等を供給する側の知識普及の問題であり、もう一つは親が子供の数を制限するインセンティブの問題である。

妊産婦死亡の主な理由は出産時、特に墮胎による出血である。出産を希望しない妊婦の割合は多く、希望する子供の数は実際に生まれる数の75%である。この状況を改善するには、妊娠・出産に関する知識普及が効果的で、特に避妊の普及が妊産婦死亡率の減少に直接つながるのである。また、適切な医療機関へのアクセスがない場合、妊産婦死亡率は出産10万件につき48.9件であり、適切な医療機関へのアクセスがある場合は1/10に減少する。

ペルーの一人当たりの平均食糧消費では必要なエネルギーの80%しか得ておらず、蛋白質については必要な量の90%しか得ていない。栄養失調に罹る割合は母親で1/5、子供ではほぼ半分に達している。出生時において低体重児（未熟児）がかなりの高率でいる。これらは食糧提供事業のみでは正常にならない。多くの場合は最初の数年は栄養失調状態からの回復は難しい状況であり、短時間での対応は困難で解決には時間がかかる。当然ながら栄養失調の子供は健康な子供に比べて病気になりやすい。

表 12 - 19 人口 / 保健・医療

国名	項目	女性平均余命 (1992)	指数 (1970=100) 1992	出生時平均余命		妊産婦死亡率		女性の避妊具 使用率 (%) 1986- 1993	出生率		総合出生率	
				女 / 男 1970	女 / 男 1992	出産10 万件に つき 1980- 1992	指数 (1970=100) 1992		15-19 才の女 性1000 人につ き (1970)	15-19 才の女 性1000 人につ き (1990)	1992	指数 (1970=100) 1992
ペルー		67.9	123	106	106	300	140	59	75	62	3.4	54
ラテンアメリカ・カリブ地域		71	115	107	108	189		58	84.8	74.6	3.1	59
人間開発指数中位国		76	111	104	106	67	45	95		41.3	2	70

出所：UNDP (1995)

(7) 女性の法的地位と保護

1) 男女平等の精神

1979年憲法、1984年民法では明白に男女平等が謳われている。憲法では、権利、義務の平等のみならず、労働条件についても同一労働、同一賃金が謳われている。民法、刑法、商法、労働法等全ての法においても、かつてあった男女差別条項は削られた。このように法の面からは女性に対する差別的な考え方は葬り去られ、男女ともに同様の権利・義務を持つこととなった。

1984年民法では、住居登記についても、それまでは、実質的に女性のものであっても夫のものとして登記されていたものを実態に即したものとする事となった。また、この民法において、親権についても重要な修正がなされ、同居さえしていれば両親が共に等しい親権を持ち、意見を異にする場合は、年少者調停官によって解決される事となった。

そのほか、法の男女平等の精神を現実に移すために種々の女性保護方策が取られているが、現行労働法規は女性保護とともに、女性労働コストを強調し、結果として、まだ、女性保護のための種々の措置は十分なものとなっていない。なお、国際条約との関係では1986年に家庭責任条約を批准している^{注28}。

2) 女性の保護

1933年憲法では国家、地域コミュニティ、家族、夫、親から見放された児童、青少年、母親、老人に対する保護を謳っている（第4条）。また、働いている障害者、未成年、母親に対する国による保護も謳っている（第23条）。憲法では社会道徳として母性保護も謳っている。

女性保護関連法規

- 18才以上の女性を25人以上雇用している事業所は一歳未満の子供のための授乳室を準備し、勤務時間に授乳することを認めなければならない（法律第2851号）。
- 1993年の法律26260号は家庭内暴力を無くすために様々なことを打ち出している。その最も際だったものが女性のための交番制度（Comisaria de Mujeres）で、家庭内暴力の被

^{注28} 正式には「男女労働、特に、家族的責任を有する労働者の機会均等及び均等待遇に関する条約」。1981年にILO総会で採択されたもの。日本は1995年6月に批准している。

害者はここに訴えることができる。

- c) 労働省は定期的に、雇用に結びつかないカテゴリーの職につけるような特定の事業を打ち出す。労働省は特に年齢に関係なく、家庭内の責任を果たしながらも、職に付けるようなプログラムを作ろうとしており、家庭に責任を有する女性は年齢に関係なく雇用特別計画の対象となっている（政令第728号 第122条）。
- d) 労働検査基本ガイド（Guía Básica de Inspección de Trabajo, R.M. NO. 036-95-TR）により女性の労働時間は最大1日8時間、週45時間を越えてはならないと定められている。例外は、家政婦等の家庭内労働である（法律第2851号）。また、未成年の女性に対する深夜労働、休日労働の禁止、地下、鉱山労働等の危険な労働の禁止がなされた。労働者のあいだでの待遇差は差別と見なされることを規定している。
- e) 産前、産後の休暇については、雇用促進法（Ley de Fomento al Empleo）で、雇用主と被雇用者の関係が中断される時は、労働契約も中断されるものとしている。中断期間というものの一例は、産前産後の休暇期間である（44条）。産前産後の休暇は出産前後、各45日の合計90日間取得できる（法律第26644号、第1条）。産前産後の休暇中は労働契約の不完全停止である（政令第728号、第45条）。
- f) 雇用主は生命保険の掛け金を支払う義務があり、生命保険会社は出産により、労働契約が中断している期間についても生命保険は継続しているものとして扱う（法律第266457号）。この法律によると、出産前後の休暇期間は勤務期間として見なすことが出来る。（政令第650号、第8条）保険会社（IPSS）が管理している分担金については上限がなく、補償金額全額結婚一時金、出産祝い金等の一時金は保険対象とはならない（D.S.NO.179-91-PCM）。
- g) 業務上の災害、不当解雇の場合は25%増しの補償金額となる（法律第2851号）。
- h) 主婦についても、毎月、最低賃金の5%の掛金で社会保障制度に加入することが可能となった（法律第24705号）。

（8）家庭崩壊と女性

ペルーではマチスモと1950年代以降の社会変動に基づく、伝統的コミュニティの崩壊、価値観の崩壊等により、農村部を中心として家庭崩壊が進み、多くの人口が都市へと流出して行った。その結果、現在では、男性の責任放棄と家庭内暴力が都市、農村双方にて、大きな問題として取り沙汰されており、「開発と女性」分野においても中心的なテーマとなっている。

1) 男性の責任放棄

女性世帯主は、マチスモが一般的なペルー社会にあっては、死別も含め、夫と離別した女性、もしくは、夫が家族に対する責任を放棄した結果として事実上の世帯主となっているもの、未婚の母として世帯主になっているものがある。とくに、具体的な統計はないものの、ペルーにおいては離婚及び夫の責任放棄が一般的と言われている。

都市において、女性の世帯主の割合が高くなっているのも、家庭崩壊の割合が都市において

より高くなっていることが推測される。1981年と1993年の統計を比較すると、女性世帯主の割合は22.1%から23.3%と僅かであるが増加している。経済停滞が主たる現金収入の担い手としての男性の所得減少を招き、自棄的態度、家庭内での威信喪失、責任放棄を引き起こし、家庭崩壊へとつながるプロセスの一因となっているとも考えられる。

2) 家庭内暴力

家庭内暴力の主な犠牲者は年少者と女性である。統計からは、その実態は分からないものの、家庭内暴力はペルーのなかでも大きく問題視されているものである。

フェミニズム運動家たちの熱心な働きかけもあり、政府はこの対策として、家庭内暴力法(法律第26260号)を制定した。この法律は最初の部分に、家庭内暴力に対処することが国家の政策であることを挙げているが、この法律の存在・内容・手続き方法等が、潜在的被害者や救済者に十分知れ渡っていないこと、及び、具体的な実施細則が作成されていないこと等の理由により、実効はまだ十分なものとなっていない。

また、政府は家庭内暴力を解決するために、教育という手段を通じて行なうことも考えており、種々の法的行為のみならず、道徳教育を行うことによって解決する道も合わせて実施しようとしている。

その他、家庭内問題の専門官の「女性のための交番」への配置、及び、警官、検察、その他の法関係者に対する家庭内暴力の問題の研修等、種々の方法で本問題に取り組もうとしている。

また、この法律制定そのものが、家庭内暴力の問題に対する社会的関心を呼び起こし、ペルー社会の共通の課題として認識されるようになった。交番制度、家庭内暴力の訴え受付のアレキパ、ピウラ、チクラヨ、タクナ、プーノ、モケグア等、各地における設置、及び、地方裁判所における家庭内暴力を専門に扱う裁判官の任命等がなされ、この動きが家庭内暴力に対する大きな関心を呼び、多くの場で議論されるようになった。しかし、その一方で、この急激な動きに対する戸惑い・反発も、当然現れ、家庭内暴力が一時的に増加することも有り得る。

表 12 - 20 女性世帯主の割合

国名	女性世帯主の割合 1980	女性世帯主の割合 1990
ペルー		17.3
ラテンアメリカ・カリブ地域	17	
人間開発指数中位国	13.8	16.6

出所：UNDP (1995)

表 12 - 21

ペルー国内男女別世帯主の割合

	都市部	農村部	全国
男	75.3	79.9	76.7
女	24.7	20.1	23.3

出所：INEI 1993 国勢調査^{注29}

注29 Blondet and Montero (1994), p.55

(9) 強制移住と女性運動

政府とテロの戦いの場となった農村地域では、危険で生活自体ができないか、もしくは、強制移住の結果として、住民移動を余儀なくされた。非識字、不十分な教育レベル、重くのしかかる育児・家事の負担という悪条件にもかかわらず、強制移住された女性達は相互扶助のためのメカニズムを発展させた。例を挙げると、アヤクーチョでは7万5千もの女性が母親クラブ連盟（構成員の40%が強制移住者）を組織し、託児所、共同炊事活動等の通常の相互扶助メカニズムを構築したのみならず、自らの体験から、平和な組織発展、及び生活向上のための基礎であると確信し、テロリズムに対する自警団をも組織した。

なお、これらの移住を余儀なくされた住民の60%が出身地に戻りたがっており、実際、治安の回復とともに、政府はこれらの住民に対する再定住計画を建て、再定住のための基礎的条件を整備しようとしている。

(10) ペルーにおけるフェミニズムの動き

1) 女性問題関連機関

ペルーではフェミニズム運動組織は1970年代になって生まれた。当初の段階はその目的は女性という性の意識化（sensitization）であったが、その後、女性大衆の組織化、女性に対する暴力からの保護、女性の健康維持、育児等の具体的な目標の実現のために、より政治的な意図を持つようになっていった。

さらに、都市民衆階級の教育、家庭、雇用を改善しようという動きと密接に結びつき、都市民衆階級の共同体的連帯を通じて、家族の生き残り戦略を実践する場をつくり、かつ、隣人を組織化し、女性が社会の主役として活躍する場を形成した。

これらの活動は、大きく分類して女性が家族・社会のなかで自己の役割の意識化を促す運動を行うものと、女性たちが抱える問題を調査研究するものと2種類ある。その主なフェミニズム関連の機関は下表のとおりである。

表 12 - 22 フェミニズム関連機関

組織名	業務内容
Asociación Aurora Vivar	民衆教育、法律アドバイス
Centro de Documentación de la Mujer	女性関連文書センター
Instituto de Estudios Socio-Económicos y Fomento del Desarrollo	生き残り戦略、自治
Centro Filomena Tomaira	民衆教育
Centro de la Mujer Peruana Flora Tristan	生き残り戦略、自治、民衆教育
Instituto Peruano de Paternidad Responsable	家族計画サービス、調査研究、知識普及
Movimiento Manuela Ramos	生き残り戦略、自治、民衆教育、文書センター、保健
Asociación Perú Mujer	生き残り戦略、保健、民衆教育、文化活動
Sección Peruana del Comité Latino Ameana de Derechos de la Mujer (CLADEM)	女性の人権保護のための団体ペルー支部
Servicios Urbanos y Mujeres de Bajos Ingresos (SUMBI)	女性問題、社会政策等を扱う。クスコ、トルヒーヨに同様の組織がある。
El Foro Permanente sobre Mujeres y Política	フェミニズム運動を推進している女性政治家のコミュニケーションの場として設けられたもの。
Apoyo a Programas de Población	家族計画、特に、避妊知識の普及、電話相談等も実施

出所：Blondet and Montero (1994)より筆者作成

2) 女性民衆組織

母親クラブ、共同炊事活動組織、一杯の牛乳運動員会等の組織は集団的な食料品の購入、調理、配給を行ない、食糧費のコスト減少を目指している。また、それと同時に、家事従事時間の減少と、手に職をつけ現金収入を得るための訓練を目指している。

1994年段階で、生き残り戦略に基づき、この種の女性が中心となっている民衆組織の数は、リマ首都圏で1万5千、全国レベルで2万存在する。人数的には40万人の女性がメンバーとなっていると考えられる。これらの組織は、貧困層を中心とする民衆の食糧供給に大きな役割を担っている。一杯の牛乳運動は全人口の8%、リマ首都圏の家庭の8.5%（貧困層の13%）に食糧供給を行なっている。

なお、共同炊事活動組織、一杯の牛乳運動員会等とともに緊急支援計画（Programas de Emergencia）に参加するよう政府によって要請されたものであるが、政府からの支援は不十分である。

母親クラブ

母親クラブは1960年代に形成された民衆層の女性組織で、共同化をすることによって経済危機、家族の危機に対処してきた。外部からの援助により、コメドール、生産活動に携わる作業場、保育、識字運動、その他の研修を行なってきた。

一杯の牛乳運動委員会

この運動はリマ市長が左翼統一戦線時代の1984年に、リマ市当局のイニシアティブによって創設された。その目的は、6歳未満の子供、妊娠中の女性、授乳中の女性に一杯の牛乳を提供することである。現在20万の女性がこの運動ネットワークに組み込まれており、年間130万杯の牛乳が全国で配られている。1986年からは国家予算のなかに組み込まれることとなり、1992年1月～7月期には貧困軽減計画予算の27%に達している。

共同炊事活動組織

集団活動で食糧の確保、配給を行なうことを目的として、貧困層の女性が中心となって形成した女性組織である。台所、倉庫管理、購入等の活動を当番制で行なっている。最近では作業場を活用した現金収入、コメドール運営のための様々な研修及び文化活動に力をいれてきている。

1978年に最初の組織が生まれ、その後急速に増加し、1991年には全国で3500にも達した。リマでは一組織、平均50人の女性によって構成されて、役員は7人である。組織に対する支援は補助金もしくは食糧の現物提供という形で行なわれる。1994年においてリマ - カヤオ地域の2400の共同炊事場に対して、1人1月に25日分の食事代(0.25ソル×25日)補助が行なわれた。この金額は合計で1370万ソルに達し、全額政府から支払われた。1995年にはこの金額は1440万ソルに達し、15万人以上に裨益した。4680人が192の貯蔵センターに集まり、自主管理組織に対しても母親クラブの共同炊事組織も同様に食糧を配分していた。

1994年予算(法律26404号、第33条)にて、全国食糧援助計画(EI Programa Nacional de Asistencia Alimentación - PRONAA)、母親クラブ、民衆、独立系、教会系等の組織に対して、優先的に、食糧を割り当てるよう定められた。その結果として全国で1万3千の共同炊事場に対して支援が行なわれた。

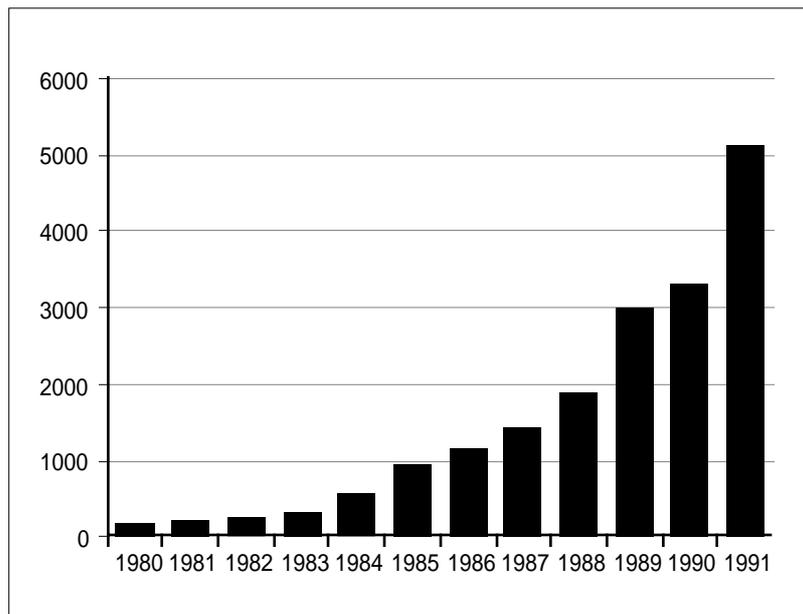
自主管理組織、政府系組織はともにこの10年、経済、生活上の危機を乗り越えてきた。圧力団体として、また、生存をかけた社会組織として連帯し、女性たちを主役として舞台に登場させたのである。例えば、10万の女性たちが7000から8000もの自主管理組織を運営している。彼女らは日常の購買、食糧の準備、配給を行うのである。共同炊事活動に参加する女性たちは明確なジェンダー意識を持っている。共同炊事場での共同作業が彼女らの家事の時間を減少させるが、それにもかかわらず、研修受講、社会化の刺激となっている。女性たちの労力、組織力が認められ、国は、極貧地域の食糧補助計画に付加した形で、女性組織が食糧援助を行う食糧の65%の費用を政府が補助することを決定した。

表 12 - 23 生存のための民衆運動組織

年	共同炊事組織 (数)	一杯の牛乳運動 委員会(数)
1980	172	-
1981	199	-
1982	236	-
1983	303	-
1984	523	NA
1985	884	NA
1986	1117	7313
1987	1385	7518
1988	1861	7758
1989	2958	NA
1990	3259	9876
1991	5112	9739

出所：CARE (1990, 1992), Naranjo (1992)

図 12 - 8 共同炊事組織数の推移



出所：CARE (1990, 1992), Naranjo (1992)

12 - 4 ペルー女性への社会的支援の現状

(1) 一般的特徴

1980年代の初めに、ペルー社会に大きな転機が訪れた。軍政から民主主義の回復、テロリズムの始まり、マクロ経済の危機、政府の社会活動からの撤退と、その結果としての社会サービス・人々の生活状況の悪化（特に農村地区）という時期に、女性たちの活動は急激に社会の前面に出

てきた。その動きは、共同炊事組織、母親クラブ、NGO、牛乳配布委員会、保育所、地方の教育委員会、保健所等の活動を通じて出現してきたものである。

2万の女性組織が40万人の女性たちを組織し、ただ単に、支出レベルを減少させたのみならず、栄養改善、学力向上をもなし遂げたのである。女性たちは、生活レベル向上のための主要な担い手であり、不可欠な存在である。女性たちの組織された力は際立ったものであり、テロリズム、経済危機、極貧に立ち向かうことが出来るものであると証明された。

(2) フジモリ政権二期目の社会政策

このような状況下、フジモリ政権は第二期の目標として、「女性を対象とした生産革命」という都市及び農村の組織された女性たちへの支援と「家族計画」を重点事項として打ち出した。さらに、2000年までに極貧層を50%減少させる目標を設定した。そのために社会政策関連予算の50%を女性関連に振り分けると約束している^{注30}。その他具体的には以下の目標を掲げている。

教育、保健、司法への支出や社会的生産的インフラへの投資の優先

5歳以下の栄養失調の子ども60万人に対する食糧援助

幼稚園と初等教育の貧困児童に対する朝食260万食の支給

牛乳配布運動の継続

共同炊事場1万4千カ所への援助

妊産婦への食糧援助

1996年～2000年の150億ソルの投資計画の一環として、教室と診療所の建設補修整備に20億ソルの支出

300万人の児童のための1万2千教室の建設・補修の他、病院500、診療所750の建設・補修

(3) 女性支援のための組織と活動^{注31}

1) 厚生省

母子保健、家族計画、「女性と開発」関連、学校保健、青少年保健等のプログラムを監督・実施している。

2) 内務省

家庭内暴力への措置として「女性のための交番制度」を管轄している。

^{注30} 1996年5月のバンドルフィ首相の議会演説で、91年の社会指標を2000年までに次のとおり改善する目標を設定した。再貧困層の割合を22%から11%、非識字率を11%から9%、乳児死亡率を55人/千から34人/千、幼児の慢性栄養不良を48%から34%へ、妊産婦死亡率を261人/10万から100人以下。

^{注31} 1996年10月にWID関連事業の推進を目的として女性省 (Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano) が設立され、WID関連事業を実施している各種機関の指導を行っている。

3) 教育省

託児所設立 (WAWA Wasis^{注32}) 計画は教育省と国家家庭福祉事業団 (INABIF) が共同で、UNICEFの助言を受け、米州開発銀行の資金提供を受けて実施している。1995年には全国で5000もの託児所を作ることを目標とした。主な活動内容は以下のとおり。

働く母親のために、子供に対して適切なケア・食事の提供

働く女性、もしくは、働こうとしている女性の家事の手伝い

保母、教員、コーディネーターとして共同炊事活動に従事する女性たちへの現金収入

教育省と UNICEF で共同で実施されている生活計画 (El Programa Para Vida) は識字教育、衛生・栄養教育、現金収入の確保を目指したモジュールである。この計画は、シエラの三地域、アヤクーチョ、アプリマク、クスコで実施されている。

UNESCOの助言の下、小学生、中学生に男女平等の考えを普及する目的で1983年に「教育を民衆へ」事業に着手した。

1987年には文部大臣の諮問機関として人口・家族・女性委員会 (Comisión de Población, Familia y Mujer) を結成した。

4) 農業省

土地名義プロジェクト (Proyecto de Titulación de Tierra) は女性が実質的に、土地管理を行っている場合はその女性にその所有権を認めるものである。

農民コミュニティへの技術移転振興計画 (Proyecto de Fomento de la Transferencia de la Tecnología a las Comunidades-FEAS) は5県で実施されており、すでに、農業、漁業の普及活動において女性の参加を得ている。FAOの後援を受けて、技術協力を目的とした私的機関、公的機関による農村女性支援のための種々の機関のネットワーク調整がこの機関の任務である。

女性地位向上、体制、研修、技術指導

1994年以来、リマ、ウアンカベリカ、サン・マルティン、トゥンベス、ピウラ、アンカシュ、アレキーパ、タクナ、クスコ、プーノ、アヤクーチョ、ウカヤリ、ウワヌコ、イキトス、ランバイエケ、ラ・リベルタ県において企業運営、工芸、洋裁、織物、パン、畜産、職人に対する事業運営、会計等の種々の研修コースを開催することによって、1995年いっぱいまでに2000人以上に対し175の起業を支援してきた。

5) 漁業省

女性に役に立つ簡易な漁具漁法の研修及び信用供与を行なう。

6) 大統領府

全国補償社会開発基金 (FONCODES) を通じて家族計画、母子保健の推進を行っている。

全国食料援助計画 (PRONAA) を通じて貧困女性達への食料配布を行っている。当初、

注32 ケチュア語で子供の家を意味する。

全国食糧支援室（Oficina Nacional de Apoyo Alimentaria-ONAA）を通じて、組織された女性グループへの食糧配給事業の一環としてスタートし、1992年に食糧を供給することで、もっとも貧しい人々の栄養状態の改善を目的として創設された。その食糧の多くは、USAID、EC等の外国援助によるものである。そのなかでも特に、食糧援助による統合開発（Proyecto de Desarrollo Integral con Apoyo Alimentario-PRODIA）とCAREの活動に際だったものがある。食糧援助事業は妊産婦、三才未満の幼児、学童、少年を対象とする。また、「共同炊事場」（Comedores Populares）に食糧を求めてくる老人、病人等を対象にする。1万3千もの共同炊事場（Comedores Populares）に集まる女性グループの現金収入、雇用の確保促進の観点から食糧援助が優先的に扱われている。

7) 労働省

女性の経済活動参加のためのパイロットプロジェクトを実施中。セクター委員会（Comision Sectorial、1992年設置）が女性の雇用に関する法規の見直しを担当し、女性労働力についての調査を行っている。

8) 保健省

全国家族計画プログラムと母子保健プログラムを実施中である。

9) 法務省

女性室（La Oficina de la Mujer）は女性の状況改善に関わる政府関係機関の調整を目的として1983年に創設された。現在、活動していない。

女性の権利特別委員会（La Comisión Especial de Derechos de la Mujer）はペルー女性の権利執行を保障するためのメカニズムを推進することを目的としている。主な活動は以下のとおり。

- ・ 女性の権利に関する情報提供、知識普及
- ・ 「女性のための交番」における法律相談
- ・ 政策形成

女性と子供の人権常任委員会^{注33}は1994年法務省（Ministerio de Justicia）の全国人権審議会（Consejo Nacional de Derechos Humanos）の一部門として作られた組織で、国の政策策定及びその実施機関である。同委員会の役割は女性と子供の人権に関し、その有効性、啓蒙、保護活動の完全実施のために調査・研究を行ない、審議会に法整備、またはその他の必要な方策を具体的に提案することである。

また、同委員会は国の機関、協会関連、私企業、女性開発NGO、子供の人権保護団体の代表を召集するとともに、全国人口審議会（Consejo Nacional de Población）の地方支部に働きかけて民間機関、政府機関の代表を召集し、「開発と女性」も含めて人口政策を立案する。

注33 Comisión Permanente de los Derechos de la Mujer y del Niño

10) 閣僚審議会 (Presidencia del Consejo de Ministros)

母子保健、栄養改善、飲料水、基礎教育等主として子供を対象にしたものと、生存、開発、保護等の自助努力のための能力強化を目的とした女性たちに対する援助のための行動計画の推進を行なう。

11) 外務省

1988年に女性局 (La Dirección de Asuntos de la Mujer) が外務省内に創設された。女性と子供がその所掌範囲であったので後に女性・子供局 (La Dirección de Asuntos de la Mujer y del Niño) と名称変更となった。この局は女性と子供に関するテーマで国連局、米州機構局、インターアメリカ外務局との協力・調整を図る。

12) 国立家庭福祉事業団 (Instituto Nacional de Bienestar Familiar - INABIF)

少女、母親に対する保護・支援プログラムは、責任のある夫を持たない未成年の母親及び、その子供に対しての支援事業である。母親の対象年齢は12歳から17歳で母親と子供の統合的支援を実施している。

託児所設立計画は都市貧困地域の働く女性の子供で4歳未満の子供を対象に保育の推進を行うことを目的にしている。1995年には全国で400人のINABIFの職員が託児所の運営に当り、上半期において、その数は300から500に増加した。

平和と生活のための共同センター (Centros Comunales por la Vida y la Paz CCVIPAZ)

このセンターは都市、農村地域のマージナルな地域に設置され、全国で27、その内14はリマ・カヤオ地域にあり、残りは他の地域にある。栄養、教育、保健、地域治安、リクレーション相互に関連した共同サービスを行う。生産、商業、零細企業に関する研修を通して現金収入を得る等の運動を推進することによって自助の推進を行う。1995年に38万人以上(子供、少年、老人)のケアを行なった。

13) 他の政府機関

この10年、多くの政府機関は活動を開始したばかりか、実質的に機能していないか、という状況にある。この中にはマルチセクターでの女性の役割、あるべき姿等についての政策形成を目指した女性再評価委員会 (Comité de Revalorización de la Mujer 1972)、ペルー全国女性委員会 (Comisión Nacional de la Mujer Peruana 1974) がある。この女性再評価委員会がすべての女性組織を招集し、調査、地位向上、法的地位の確保等の活動を実現するための機関を作り上げた。

14) 女性地位向上運動^{注34}

これは全国人口審議会の全国7事業のひとつである。その実施主体は国と民間機関で、女性地位向上全国ネットワーク (Red Nacional de Promoción de la Mujer) を通じて事業を実施する。この計画は前政権の末期に女性専門職グループ、同委員会によって召集された女性組織の協力

注34 Programa Nacional de Promoción de la Mujer 1991-1995

で作成されたものである。この計画の形成過程での女性組織の参加により彼女らの意見の実現という形で貴重な経験をもたらした。この機関の主な目的は以下のとおりである。

差別と従属という女性の現状に対する認識の確立

意識的かつ組織的な参加を通じて、女性の自由と権利・義務、機会の平等、あらゆる場・状態での性差による差別のない状態をめざすこと。

種々の女性組織を連携させるような全国レベルの自治のあるシステムの強化

これらを実現するために以下の重要分野を決めている。

家庭生活、生産活動、住居、教育と文化、保健、女性に対する暴力、政治参加、マスコミ等に於ける女性のイメージの確立、女性に関する情報等

15) 開発 NGO

ペルーでは1970年代中ごろから、開発 NGO は重要な存在となってきた。それは国家が社会開発から撤退し、国際協力による資金が入ってきた時期である。1980年代に入って、プロジェクトの種類・性格が変化した。それは、明示的に女性を開発の担い手であり、かつ、裨益者であるとみなしていた。1990年に703の開発 NGO がいたが、その内57%はリマに所在していた。1993年には全国で895が活動し、その内110が女性と開発の関連で事業を実施していた。

開発 NGO の事業の傾向は共同炊事活動、母親クラブ、牛乳配布運動等の農村、都市部における生活基盤に関わる組織運動活動である。主な活動分野は、保健、栄養、運営・管理、手芸等の研修である。第二にこれらの民衆組織の生産能力を高める活動が生じてきた。例えば、家庭菜園、小動物の飼育、料理である。

国際援助機関の資金により、個人経営の女性たちに対して、NGO の融資による支援が出来るようになり、非常に良い結果をもたらすようになった。融資した資金の回収も問題なく、女性たちの生産活動に大きな刺激を与えた。

この現金収入または生産プロジェクトは1990年代に入って主流になってきた。農村で活動する開発 NGO の主要な目的は、文化多様性、現金収入、農村開発、灌漑、意思決定、識字教育、組織運営である。この種のプロジェクトは、コスタ、シエラのいくつかの県で活動しており、全国レベルで活動していることは希である。現在、開発 NGO の管理職の26%が女性（業務の主なものは調査、事業促進）、開発 NGO のプロモーターの1/3が女性である。そのプレゼンスは特に都市部に於て大きい。1980年代にプロモーターの数が急激に増加した。

なお、1980年代の終わりごろから、NGO、女性組織間の調整のためのネットワークが形成された。食糧、保健、教育、農村セクターで活動している女性組織のネットワークには以下のものがある。

Red Nacional de Promoción a la Mujer（女性地位向上全国ネットワーク）

全国女性地位向上計画が承認された1990年3月に結成された民間の非利益団体である。同計画の遂行を目的としている。全国理事会、拡大地域調整機関、各県の調整機関を持つ。

Red Nacional de la Mujer Rural（農村女性全国ネットワーク）

1988年創設される。推進者はフローラ・トリスタンペルーセンター（Centros de la Mujer Peruana Flora Tristán）、農村女性組合および、この分野で活動している他の開発 NGO である。

Red de Educación Popular entre Mujeres (女性のための民衆教育ネットワーク)

5の開発NGOによって構成されている。ラテンアメリカ成人教育審議会女性のためのネットワーク (Red de Mujeres del Consejo de Educación de Adultos de América Latina-CEAAL) の系列である。

フローラ・トリスタンペルーセンターの影響のもとに1988年創設。農村地区の女性教育組織及び女性農民組合の取りまとめを行なう。

Consortio Mujer (フェミニズム活動調整会)

マヌエル・ラモス (Manuel Ramos)、フローラ・トリスタンペルーセンター、女性ドキュメントセンター (CENDOC Mujer)、女性問題研究出版センター (Centro de Estudios y Publicaciones-CESIP)、ペルー女性 (Perú Mujer) の5つのフェミニズム組織によって設立された。目的は大規模プロジェクトの全体管理である。現在は保健衛生分野で活動中である。

Coordinadora Radial (ラジオ番組調整委員会)

女性向けのラジオ番組放送を行なっているマヌエル・ラモス、フローラ・トリスタンペルーセンター、カランドリア (Calandria)、ミカエラ・バスティーダートルヒーリョ支部 (Micaela Bastidas-Trujillo)、アマウタクスコ支部 (Amauta-Cusco) の5つのフェミニズム組織の取りまとめを行う。

表 12 - 24 開発NGOの増加

年	組織数
1977	30-40
1984	218
1989	616
1990	703
1993	895

出所：Situación de La Mujer en El Perú p.40

表 12 - 25 WIDプロジェクト種類と数の推移

プロジェクト種類	1975-79	1980-83	1984-86
研修	54	62	52
所得向上	15	22	27
種々サービス	28	11	12
その他	3	5	9
Total	100	100	100

出所：Ruiz Bravo (1990) Situación de La Mujer en El Perú p.41

参考文献

- 浅香幸枝 (1985年)「ペルー女性解放史 二つの文化のはざまに生きる女性たち」『ラテンアメリカ 社会と女性』新評論
- 浅香幸枝 (1989年)「ペルー社会における女性労働と家族」『ラテンアメリカの構造と機能に関する研究』総合研究開発機構
- 浅香幸枝 (1991年)「社会変動と家族 ペルーにおける家族の変遷」『紀要』名古屋聖霊短期大学
- ウーゴ・ブランコ著、山崎カヲル訳 (1974年)『土地か死か ペルー土地占拠闘争と南米革命』柘植書房
- 大平健一 (1986年)『貧困の精神病理：ペルー社会とマチスタ』岩波書店
- 奥山恭子、角川雅樹編 (1994年)『ラテンアメリカ 子どもと社会』新評論
- オスカー・ルイス著、高山智博訳 (1970年)『貧困の文化 五つの家族』新潮社
- 国連開発計画 (UNDP) (1995年)『Human Development Report ジェンダーと人間開発』
- キャロル・アンドレアス著 (1985年) サンディ・サカモト訳 (1995年)『アンデスの女たち フェミニズムに燃える』BOC 出版部
- 重富恵子 (1995年)「ペルーの低所得者居住区における共同調理活動」『ラテンアメリカ・レポート』Vol.13 No.2、アジア経済研究所
- 乗 浩子 (1985年)「女性の地位と役割」加茂雄三編『ラテンアメリカ ハンドブック』講談社
- フアン・ハルオ・イナミネ、山脇千賀子 (1995年)「ペルー人とは何か その起源・アイデンティティ・国民性」中川文雄、三田千代子編『ラテンアメリカ 人と社会』新評論
- 細野昭雄、富田与 (1993年)「「自助努力」の研究 ペルーにおける生き残り戦略から見た政府開発援助に関する 考察」『筑波大学地域研究』11、別冊
- Blondet, Cecilia and Carmen Montero (1994), La Situación de la Mujer en el Perú 1980-1994, Instituto de Estudios Peruanos.
- Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (1996), Estudio sobre el Peru-Convenio, JICA-CIUP.
- Comisión Permanente de los Derechos de la Mujer (1995), Informe Nacional de la Mujer Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer Beijing, China, 1995., Ministerio de Justicia, Consejo Nacional de Derechos Humanos.
- Fernandez-Baca, Jorge y Jancie Seinfeld (1994), La Importancia de la Educación en la Distribución del Ingreso.
- Gonzalez de la Rocha (1995), "The Urban Family and Poverty" Women in Latin America Latin American Perspectives, issue 85, Vol. 22, No. 2.

- Herz, Barbara K. and Shahidur R. Khandker, eds. (1991), Women's Work, Education, and Family Welfare in Peru, World Bank.
- INABIF (1995), Plan Institucional para el Desarrollo de la Familia, los Niños y Adolescentes en Circunstancias Especialmente Difíciles 1992-1994.
- Instituto Cuánto (1995), Retrato de la Familia Peruana Niveles de Vida, 1994.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (1995), Estado de la Niñez, la Adolescencia y la Mujer en el Perú 1995, UNICEF.
- King, Elizabeth M. and M. Anne Hill, eds. (1993), Women's Education in Developing Countries, World Bank
- MacIsaac, Donna J. and Harry Anthony Patrinos (1995), "Labour Market Discrimination Against Indigenous People in Peru", The Journal of Development Studies, Vol. 32, No.2.
- PRISA [<http://geocities.com/CpitolHill/3942/>]
- Radcliffe, Sarah A. (1993), "People Have to Rise up Like the Great Women Fighters ----The State and Peasant Women in Peru" Sarah S. Radcliffe and Sallie Westwood, eds., Women and Popular Protest in Latin America.
- Remy, María Isabel, translated by Charles Roberts (1994), "The Indigenous Population and Construction of Democracy in Peru", Denno Lee Van Cott, ed., Indigenous Population and Construction of Democracy in Latin America, Martins Press, New York.
- Safa, Helen I. (1995), "Economic Restructuring and Gender Subordination", Women in Latin America, Latin American Perspectives, issue 85, Vol. 22, No. 2.
- Stromquist, Nelly P. (1996), Gender and Democracy in Education in Latin America, Council on Foreign Relations, Working Group on Educational Reform, New York. [<http://foreignaffairs.org/conference/stromquist.html>]
- Stromquist, Nelly P. (1996), "Gender and Exclusion in the Democratization of Schooling in Latin America", Comparative Education Review, Vol. 40, No. 4.

第13章 開発とエスニシティ

貧困問題と国民統合の視点から

13 - 1 背景

(1) ペルー移民の歴史と国民構成

ペルーはもともとスペイン人達がインカ帝国を滅ぼして設立した国であり、高地インディオを中心に、スペイン人、その後人数的に最も多くなるインディオとスペイン系白人との混血のメスティーソ、コスタの大農園で奴隷として働いていた黒人、主として1854年の奴隷廃止と共に、クーリー（苦力）と呼ばれる大農園の契約労働者としてペルーに渡った中国人^{注1}、また、スペイン人を除くヨーロッパ系の移民も同時期に2万人程度移民したと言われる。最後に、20世紀初頭に契約移民としてペルーに渡った日本人^{注2}グループが加わった。各々がインディオ的なものとスペイン的なものの混合性を基調にメスティーソ文化に徐々に融合しながら、ペルー国民性を形成していった。

現在では母語によって区別する手段しか存在しなくなっており、統計的にも正確な数字はつかめないが^{注3}、主要なエスニックグループとして一番に挙げられるのはシエラ農村部を中心としたケチュア語、アイマラ語を母語とするインカ帝国の子孫達である。彼らはペルーの農民階層を構成し、通常ペルー国民としての意識を有しているが、時にはインディオというアイデンティティを主張することもある。また、セルバのアマゾンの熱帯雨林にいる少数民族は比較的自給自足的な文化を担っており、今後、ペルーの国民統合・開発の観点から注目される存在^{注4}となってくると思われる。

(2) 先住民人口の減少

国勢調査では人種概念ではなく、言語によりエスニシティを判断しており、文化的には先住民的な特徴を多く残していてもスペイン語が母語と登録されれば先住民も非先住民として統計上整理されている。それによると1940年には先住民層は51%で、非先住民層より大きな割合を占めていた。その後の開発、教育、都市への人口流出により先住民言語層が急激に減少し、1994年のCuánto社の調査^{注5}によれば、その先住民言語層の人口比は16.5%まで減少している。これは調査の対象範囲、言語分類におけるスペイン語とアイマラ語、ケチュア語等の先住民の言語を両方扱うバイリンガルの統計上の扱い方が影響しており、正確な比較はできないものの、大まかに見

^{注1} 中国人については、当時のリマの人口10万人に対して、1849年からの30年間で10万人以上の中国人がコスタの大農園で働いたと言われている。ファン・ハルオ・イナミネ / 山脇千賀子 (1985年) 67ページ

^{注2} クーリー廃止後、1899年から1923年にかけて、コスタ大農園における労働力不足を補うために、契約移民として、2万人以上の日本人がペルーに渡った。ファン・ハルオ・イナミネ / 山脇千賀子 (1985年) 68ページ

^{注3} 日系人の場合は日本大使館では約8万人と推定している。

^{注4} ペラスコ政権は農地改革、国民統合政策等、各種の民族主義的な近代化政策を取った。その中で、インディオを公式的な呼称から除外し、彼らを農民として捉え、種々の開発政策を進めた。

^{注5} Cuánto.S.A (1994) Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV)

てこの50年間に先住民言語人口の急激な減少、及び、それに伴う先住民共同体の崩壊等が見られる。この50年間に先住民を襲った急激な社会変化は開発の面から見ても、無視できないものである(表13-1、13-2)。

表13-1 先住民人口の推移(1940-70)

年	全人口 (万人)	先住民人口 (%)
1940	530	51
1960	820	39
1970	1134	30

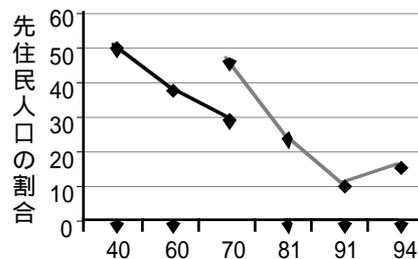
出所：友枝啓泰(1984年) 455ページ

表13-2 先住民人口の推移(1970-94)

年	先住民人口 (%)
1970	47.00
1981	24.80
1991	11.30
1994	16.50

出所：Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico(1996), ENNIV データ^{注6}

図13-1 先住民人口の推移1940年-94年



出所：表13-1、13-2より作成

13-2 現状^{注7}

(1) 一般的特徴

1) 地理的分布

最近の農村から都市部への住民移動の動きにもかかわらず、先住民人口の僅か6.7%がリマに住んでいるにすぎない。先住民層の76%という圧倒的な割合が農村部に住んでおり、その半分がシエラ南部に住んでいる。また、先住民人口は、ペルー人口の11%を占め、その11%は農村部全体の人口の4割強を構成している^{注8}(表13-3)。

^{注6} 調査は日常語として用いている言語によって区分しており、一言語のみ記入するようになっている。従って、バイリンガルがこの統計から隠れてしまっており、この調査方法では他の調査方法よりも先住民人口が少なく計算されることになる。また、1991年データの場合は先住民人口が少なく見積もられている理由のもう一つに、治安上の理由により、シエラ北部の奥地、コスタ農村地域、及びセルバが調査対象から外されている。

^{注7} 1994年のCuánto社の調査結果の詳細、特に先住民言語人口に焦点をあてた整理がなされたデータが入手できなかったため、ここでは、主として、1991年の Encuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vida (ENNIV) に依拠する。本調査はスペイン語人口9,973人、ケチュア996人、アイマラ520人、その他の先住民2人を対象としたサンプル調査である。調査対象地域からは治安上、及び、調査手続上の理由からシエラ奥地、及び、コスタ農村地域、セルバについても対象から外されており、先住民人口が少なく見積もられている。また、アンケート調査時において、母語として、一言語選択方式を採用しているため、先住民であるということが低く見られるという現状があるので、多くのスペイン語を話す先住民は日常語としてスペイン語を選択する傾向があり、バイリンガルの先住民が非先住民層に属することとなる。

^{注8} 都市の先住民は、種々のサービスへのアクセスは農村の先住民と比較して恵まれている。しかし、それでも非先住民人口と比較して状況は明らかに悪いものがある。

表 13 - 3 地域別人口分布

Region	Indigenous	Non-indigenous	Region	Indigenous	Non-indigenous
Other Urban	16.9	40.3	Sierra North	6.4	7.3
Coast North	0.4	18.2	Sierra Central	20.6	4.5
Coast South	1.5	1.7	Sierra South	49.5	1.5
Sierra North	0.0	2.0			
Sierra Central	2.5	8.7			
Sierra South	12.5	9.7	Total	100.0	100.0

出所： Maclsaac and Patrinos (1995)^{注9}

2) 言語と社会経済状況

ペルーでは通常、統計上では、使用言語によってエスニシティを判断しているということを十分認識しておく必要がある。スペイン語に不自由がなければ文化的、かつ、自らのアイデンティティ上では先住民の特徴を有していても統計上は非先住民層として分類されるのである。また、通常、スペイン語能力を有する先住民は母語のみ使用可能な先住民よりは社会経済状態は恵まれている。

3) 世帯構成

一般的に先住民世帯は非先住民世帯と比較して、大家族制、男女分業等の伝統的性格をより強く有している。通常、世帯主は男性で、二世帯、三世帯で世帯が構成されている。世帯主が先住民言語層であっても家族全員がそうとは限らず、使用言語をスペイン語にしているものが少なくない。

世帯で使用されている言語はその地域が都市か、農村かによって大きく異なる。都市の先住民世帯では成人に達したものの多くには現金収入があり、スペイン語を話すものが世帯収入に大きく貢献している。なお、都市の世帯人数の方が農村地域の世帯人数よりも大きい。

表 13 - 4 都市と農村における世帯状況

Descriptor	Indigenous		Non-indigenous	
	Rural	Urban	Rural	Urban
Average Household Size	4.60	5.10	4.80	5.10
Average Indigenous Language Speakers	4.10	2.20	0.10	0.00
Average. Ages 13 and Under	1.60	1.30	1.50	1.30
Male Household Head or Spouse (%)	88.20	87.00	88.30	81.80
Female Household Head or Spouse (%)	92.20	92.90	86.90	92.60
Household Head and Spouse Present	80.00	79.90	74.20	74.20
Female Household Head (%)	12.20	13.00	12.90	19.00
Average Persons Married	1.30	1.40	1.20	1.50
Average Family Income (million new soles per month)	72.50	176.80	113.60	286.90

出所： Donna Maclsaac (1994), p.167

^{注9} Maclsaac and Patrinos (1995), pp.219-232

4) 性・年齢・言語別人口構成

先住民言語層では女性の割合は52.3%、非先住民層では50.7%となっており、先住民言語層の女性の割合が若干高くなっている。これは先住民でも家事労働に従事するため外に出る機会が少ない女性のスペイン語能力が劣るためと考えられ^{注10}、一言語選択調査方法ではより顕著にその差が現れるものと考えられる。

表 13 - 5 エスニシティ・性別人口構成

	計	男	女
合計 (%)	100.00	48.80	51.20
人数(千)	(22762.9)	(11116.7)	(11646.1)
スペイン語	80.10	80.30	80.00
ケチュア語	13.50	13.10	13.80
アイマラ語	2.10	2.10	2.10
カンパ語	0.10	0.10	0.10
シビボ語	0.40	0.40	0.40
その他の先住民	0.40	0.40	0.30
外国人	0.10	0.10	0.10
不明	3.30	3.40	3.20

出所: Instituto Cuánto (1995), p.24, ENNIV 1994

年齢別構成をみると先住民言語層の平均年齢は、非先住民層と比較してより高くなっており、特に、非先住民層と比較して45才以上の年齢層の割合が多いのが目立つ。これは高年齢者にスペイン語能力が欠如しているケースが多いからであり、ここにも一言語選択の調査方法による影響が現れている。

なお、学齢期を過ぎた若者は彼らの親の言語を使用せずスペイン語を話し、統計上、非先住民層に含まれてしまっている。学校教育を受け、スペイン語の読み書きが十分にできるようになった先住民の子供たちは、自分自身を非先住民層に位置付けてしまう傾向がある。

表 13 - 6 年齢別人口

(%)

Age Group	Indigenous	Non-indigenous
Younger than 5	8.3	8.8
5-14	22.0	23.4
15-29	24.6	31.6
30-44	18.9	17.3
45-59	16.1	11.2
Older than 59	10.3	7.8
Total	100.0	100.0

表 13 - 7 都市農村別貧困状況

Population	Location	Poverty Head Count (%)	
		Poverty	Extreme
Indigenous	Urban	67.30	32.40
	Rural	82.60	62.30
	National	79.00	55.30
Non-indigenous	Urban	47.40	17.30
	Rural	64.70	30.00
	National	49.70	19.00
Overall	Urban	48.10	17.80
	Rural	72.30	43.70
	National	53.00	23.10

出所: MacIsaac (1994), pp.168-170, ENNIV 1991

注10 MacIsaac (1994), p.167

(2) 貧困状況

先住民人口はペルー人口全体の11%であるが、先住民人口のうち79%が貧困層であり、55%が極端な貧困層に属している。これは、ペルー全体の貧困層の19%、極端な貧困層の27%を占めることを意味している。また、先住民層、非先住民層ともに農村部において貧困状況がより顕著になっている(表13-7)。

所得分配については、エスニシティと地理的位置(特に都市と農村の違い)によるが、その他、住居、保健衛生、教育の現状とを総合して貧困状況を考える必要がある。

ペルーの経済政策は伝統的に農村よりも都市部の開発に力を入れてきた。その結果、都市部の開発は進んだものの、農村部は停滞し、都市と農村の間に深刻な格差を生む原因となった。現在でも農村地区では失業率は高く、収入も低い。生活レベルそのものが低く、飲料水の確保、燃料、通信手段、保健、衛生等の基礎的な生活ニーズに決定的な不足が見られる。

1994年の生活レベルアンケート調査によると、ペルー人口の約半分が絶対的貧困状況にある。これは基本的な生活レベルが維持できない状況であり、必要な栄養が摂取されていないことを意味している。1991年においては、貧困層の割合は今よりも高く、1994年においてようやく1985年のレベルに回復した^{注11}。

1) 所得格差

全体的には、先住民労働力が全労働力人口の15%を占め、全所得の6%のみを占めている。所得分布を10の階層グループ別に見ると、非先住民層については、最上層が全所得の34%を占める。また、経済セクター別に見ると、非先住民層が先住民言語層よりもすべての分野において高い所得を得ている。また、先住民の74%が低い方の3グループに属している。

農業部門においては、先住民言語層が就業人口全体の9.6%を占め、その所得は1.3%のみであり、非先住民層においても人口比10.7%、所得比5.3%と労働生産性は低い。先住民言語層と非先住民層には全体的に生産性が低いのみならず、所得格差も3.7倍という極端な差がある。全体的に見て、生産性の低い農業部門の先住民人口の多さが、ペルーの言語層間の所得格差を広げていることを示している。その他、工業部門においても、就業人口に占める0.9%の先住民言語層が0.5%の所得を得、非先住民層13.6%が14.9%の所得を得ており、格差を広げているもう一つの要因となっている。

大きな所得格差が現れている産業セクターは大規模資本における、ホワイトカラーとブルーカラーの差がそのまま現れてきたものと考えられる。すなわち、先住民言語層は基本的にはブルーカラーとしてのみ近代産業部門に従事しており、近代産業部門でのブルーカラーとホワイトカラーの差がそのまま、先住民言語層と非先住民層との所得格差に表れているのである。金融部門、電気産業ではその労働の性格上ブルーカラーがほとんど存在しないため、先住民層の従事者がほとんど存在しない(表13-8、13-9)。

^{注11} Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (1996), p.422

表 13 - 8 所得別階層^{注12}

Income Decile	Mean Houseehold Per Capita Income	Percent Indigenous in Each Decile	Multiple Factor of indigenous Population Relative to Average
1	4.70	50.20	4.50
2	11.10	21.50	1.90
3	16.90	11.10	1.00
4	22.50	6.80	0.60
5	28.30	5.40	0.50
6	35.60	5.60	0.50
7	44.40	4.40	0.40
8	56.20	2.90	0.30
9	76.70	2.10	0.20
10	163.00	2.00	0.20

表 13 - 9 産業別所得 (%)

Industry	Indigenous		Non-indigenous	
	Population	Income	Population	Income
No Classification	0.0	0.0	0.3	0.2
Agriculture	9.6	1.3	10.7	5.3
Mining	0.1	0.0	1.3	3.9
Industry	0.9	0.5	13.6	14.9
Electrical	0.0	0.0	0.6	1.2
Construction	0.5	0.4	3.7	4.8
Commercial	2.3	1.7	25.6	26.6
Transportation	0.3	0.3	5.0	8.9
Finance	0.0	0.0	3.7	6.3
Services	1.5	1.5	20.3	21.9
Total Shares	15.2	5.8	84.8	94.2

出所：表13 - 8、13 - 9ともにMaclsaac (1994), pp.172-174, ENNIV 1991より抽出

2) 住居、衛生、及び関連施設へのアクセス

先住民人口の持家率は非先住民層と比較して高いが、建物そのものが劣悪で、その他の設備についても、衛生施設、電気等の居住環境そのものについて極端に差があり、先住民層の厳しい生活状況を物語っている。

水の供給面では先住民層の46%、非先住民層の81%が満たされているが、農村部では、先住民層は井戸から上水を手入しているのに対し、非先住民層では川から上水を手入している。居住区による差と思われるが、農村部でも、先住民層が山間部の川から離れているところに居住しているためと思われる。

^{注12} 一人当りの所得順に全サンプルを10のグループに等分し、その各グループが全サンプルの所得合計の何パーセントを占めているかを示したもの

都市では16%、農村では39%の先住民層が井戸を居住区のなかに所有している。一方、非先住民層は農村では10%、都市部では2%が井戸を所有している。農村の非先住民層は井戸の代わりに川の水を利用している。井戸の水質が悪いため、先住民層の健康に悪影響を与えていると考えられる。

衛生面では、廃物処理場を備えているのは21%のみである。このことは先住民層の下痢罹患率(13%)と非先住民層の下痢罹患率(7%)に影響を与えているものと考えられる。トイレの普及率では先住民層の方が高い。

呼吸器系の疾患が多く、高地、大きな気温の日格差等の自然環境の厳しさが原因と思われる。都市部の先住民層はスラムに住んでいる人が多く、上水設備、下水設備とも無い場合が多い(表13 - 10)。

3) 保健医療サービスへのアクセス

先住民言語層は一般的に病気にかかる率が高いが、医療従事者にかかる率は低くなっている。また、医療従事者に診てもらうにしても、医者にかかることは少なく、看護婦、保健婦、伝統的な治療方法等に頼ることが多い。

普段の栄養状況、健康状況及び病気にかかってからの処置そのものが十分でないこともあり、いったん病気にかかるとう長期化する傾向がある。また、入院している率も高くなっている。支払い能力そのものに大きな差があるため入院そのものは多いにもかかわらず、その費用は先住民層が1/7となっている。入院費、治療費等は先住民層では非先住民層と比較して、低く抑えられている。薬を購入する割合は、非先住民層の場合は81%であるのに対し、療養期間が長いにもかかわらず先住民層は57%のみである。

また、先住民層は常設の医療施設から離れているところに住んでいることが多く、通常の医療機関へのアクセスが少ないが、その分、巡回移動医療施設へのアクセスは多くなっている。交通手段については、医療施設まで非先住民層は通常(46%)公共交通機関を利用するが先住民層の56%は徒歩となっている。

なお、BCGについては71%の先住民層が受けているが、非先住民層は81%が受けている(表13 - 11)。

表 13 - 10 世帯別居住状況 (%)

Condition	Indigenous			Non-indigenous		
	Total	Urban	Rural	Total	Urban	Rural
Type of Dwelling						
Detached	97.50	92.70	100.00	85.80	83.50	100.00
Apartment	0.00	0.00	0.00	5.20	6.10	0.00
Several Houses in Courtyard	0.30	0.90	0.00	3.90	4.60	0.00
Dwelling in Compound	1.90	5.50	0.00	3.20	3.70	0.00
Improvised Dwelling	0.30	0.90	0.00	1.30	1.50	0.00
Other	0.00	0.00	0.00	0.50	0.60	0.00
Average Number of Rooms	2.80	3.20	2.60	3.50	3.60	3.00
Rooms per Capita	0.70	0.70	0.70	0.80	0.80	0.80
Tenure						
Squatter	3.00	5.80	1.50	3.00	3.10	1.90
Own Home	86.20	80.20	89.40	71.10	68.30	89.00
Rent	3.40	6.90	1.60	14.40	16.10	3.20
Other	7.40	7.10	7.60	11.50	12.40	5.90
Source of Water						
Public Water Supply	46.30	79.20	38.10	80.70	92.00	47.90
Public:Inside Dwelling	34.10	60.30	20.30	74.40	79.40	42.40
Public:Inside Building	12.20	12.20	12.20	6.30	7.00	2.30
Public:Outside Building	6.00	6.70	5.60	5.30	5.60	3.20
Well	30.80	16.10	38.60	3.20	2.10	10.00
River	14.80	0.00	22.60	5.40	0.10	39.00
Water Truck	0.90	2.60	0.00	3.00	3.40	0.20
Other	1.30	2.40	0.70	2.50	2.40	2.90
Sewage Facilities						
Public	21.40	54.70	3.70	71.60	81.00	12.20
Well/Septic	6.20	5.00	6.80	3.70	3.60	4.60
Latrine	39.10	24.20	47.00	10.90	7.90	29.70
None	33.40	16.10	42.60	13.80	7.50	53.50
Source of Lighting						
Electricity	41.80	75.20	24.00	88.30	96.30	37.40
Kerosene	48.00	15.30	65.40	9.30	2.30	53.80
Candles	9.60	8.70	10.20	2.10	1.00	8.90
None	0.30	0.90	0.00	0.10	0.10	0.00
Other	0.30	0.00	0.40	0.30	0.40	0.00
Telephone Services	2.20	5.30	0.50	18.00	20.80	0.00

出所 : MacIsaac (1994), p.175, ENNIV 1991

表 13 - 11 健康状況

Status	Indigenous	Noti-indigenous	All
Ill in Last 4 Weeks (%)	34.10	31.40	31.70
Day Ill in Last 4 Weeks	9.40	8.70	8.80
Days Incapacitated in Last 4 Weeks	2.90	2.10	2.20
Consulted Physician in Last 4 Weeks (%)	36.50	51.50	49.70
Consultation			
Health	0.80	1.70	1.60
Medicine	1.30	1.10	1.10
None	97.90	97.10	97.10
Health Attendant (%)			
Doctor, Dentist, Obstetrician, Nurse	76.20	86.40	85.50
Paramedic	7.60	3.10	3.50
Phannacologist Attended	11.80	9.20	9.40
Traditional Healer Attended	3.70	0.90	1.10
Where Treated (%)			
Hospital	37.20	36.20	36.30
Health Center	12.40	14.50	14.30
Mobile Clinic	11.50	5.00	5.60
Community Center	0.70	0.80	0.80
Clinic/Private Office	14.80	28.70	27.50
Pharmacy	11.40	9.30	9.50
House of Doctor	2.00	1.20	1.30
Own Home	4.10	2.80	3.00
Other	5.70	1.50	1.80
Transportation to Health Care Facility (%)			
Public	32.00	46.20	44.90
Motorized Private Vehicle	8.50	8.90	8.90
Walk	55.90	43.00	44.20
Time to Get to Doctor (minutes)	42.00	37.00	37.40
Time to Wait for Treatment (minutes)	69.50	61.40	62.10
Number of Times Seen for Same Illness	1.80	1.90	1.90
Cost for Agent Services (million new soles)	3.00	4.80	4.60
Hospitalized (%)	7.20	4.50	4.70
Nights Hospitalized	6.50	8.90	8.60
Cost for Hospitalization (million new soles)	9.10	63.30	55.10
Purchased Medicine (%)	57.40	81.30	78.40
Cost for Medication (million new soles)	7.20	11.80	11.40
Vaccinations Received (%)			
BCG, Polio, Triple and Measles	73.50	81.00	80.10
Some Vaccinations	24.20	17.90	18.70
No Vaccinations	2.10	0.50	0.70
Diarrhea in Last 15 Days	12.50	6.80	7.50

出所： MacIsaac (1994), p.175, ENNIV 1991

4) 教育

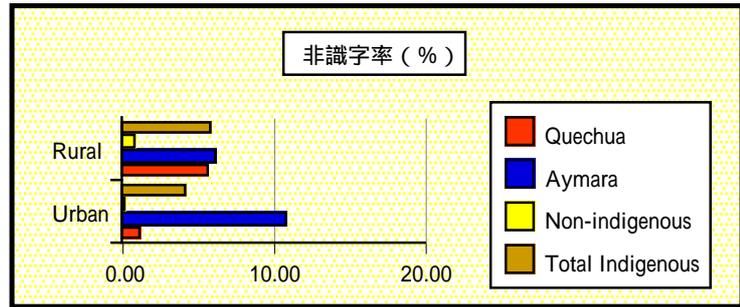
概況

識字かどうかは14才までに読み書きができるようになっているかどうかで区分し、14才未満の場合は読み書きの能力がなくとも非識字者として扱わない。非識字率には先住民層(5.2%)と非先住民層(0.3%)の間には大きな差がある。特に、都市における差が大きい。先住民の中でもケチュア語住民とアイマラ語住民の差がある(表13-12)。

表 13 - 12 非識字率

Language	Urban	Rural	Total
Quechua	1.20	5.60	3.90
Aymara	10.90	6.20	7.30
Non-indigenous	0.20	0.80	0.30
Total Indigenous	4.10	5.80	5.20

出所：ENNIV 1991.



最近の若年層における教育就学年数^{注13}を見ると、エスニシティによる差は年々縮小しているが、依然としてその格差は大きく、非先住民層の教育期間は、先住民層よりも47%長くなっている。なお、都市部において、初等教育学齡期の先住民層の割合が高いが、これは、落第等のために小学校に於ける在籍期間が長くなっているものと考えられる(表13-13)。

表 13 - 13 年齢地区別就学年数

Age Group	Mean Years of schooling			Age Group	Mean Years of schooling		
	Indigenous	Non-indigenous	Advantage Ratio		Indigenous	Non-indigenous	Advantage Ratio
Adult Population				School-aged Population in Urban Areas			
20-29	7.70	11.00	1.43	6-11	2.40	2.20	0.91
30-39	6.60	10.50	1.59	12-16	5.90	7.00	1.20
40-49	5.60	9.10	1.63	17-21	8.90	10.00	1.18
50-59	4.70	7.70	1.64	22-25	10.50	11.40	1.14
60 and Over	4.80	6.70	1.40	School-aged Population in Rural Areas			
All Ages	5.50	8.10	1.47	6-11	1.80	1.80	1.03
				12-16	5.90	6.10	1.03
				17-21	7.90	8.40	1.05
				22-25	7.40	9.00	1.22

出所：Maclsaac (1994), p.178, ENNIV 1991

世帯主の学歴では、先住民層と非先住民層の間に歴然とした差が存在している。先住民層では60%が初等教育で終了しており、非先住民層ではその割合は40%弱となっている。高等教育を受けたものの割合は、先住民層では6%のみであるが、非先住民層では20%に達している。なお、先住民層では識字率が低く、教育期間が短いのみならず、職業訓練等の機会も少ない(表13-14)。

注13 基準学年年齢層は、初等教育6～11歳、中等教育12～16歳、高等教育17～21歳

表 13 - 14 世帯主就学状況

Highest Level of Education Reached	Indigenous	Non-indigenous
None/Initial	1.7	0.5
Incomplete Primary	29.80	14.30
Primary	28.90	22.60
Incomplete Secondary	15.50	13.80
Secondary	18.40	27.30
Non-university Higher	0.50	4.80
Incomplete University	1.50	4.00
Complete University	3.80	12.20
Postgraduate University	0.30	0.70
Total	100.00	100.00

出所： Maclsaac (1994), p.180, ENNIV 1991

エスニシティとジェンダー

エスニシティおよび男女別の学歴差は年々縮小してきており、1970年以降に生まれたものについて見ると男女別の学歴差はほとんどなくなっている。エスニシティ別では先住民層と非先住民層の格差は縮小しているものの、まだ明白な差が存在する。

全体を見ると初等教育を修了していない先住民層女性は50.1%に達する。非先住民層女性では36.7%である。中等教育修了者を見ると、先住民層では女性で約10%、男性で20%で倍ほどになっているが、非先住民層では男女差はほとんどなくなっている。

これも、先住民層での教育を投資として考える傾向から来ている。女兒に対する教育は、家庭内の仕事を中心とする伝統的な女性としての仕事にしか期待されていないため、投資としては効果のないものとして考える傾向がある。また、教育費用も所得の低い先住民層にとって決して安いものではなく、経済的負担も大きいことがその主な原因となっている。それゆえ、経済的に余裕のない低所得層ほど、女兒には家事労働の手伝いをさせ、就学を避ける傾向が強い。

また、あとで見るように中等教育の投資効果が低いこともその大きな理由として、その行動パターンを裏付けるものとなっている（表13 - 15）。

表 13 - 15 性別就学状況 (%)

Highest Level of Education Reached	Women		Men	
	Indigenous	Non-indigenous	Indigenous	Non-indigenous
None/initial	6.90	3.20	5.40	3.50
Incomplete Primary	43.20	21.60	31.30	19.10
Primary	23.40	16.30	23.00	14.00
Incomplete Secondary	16.40	19.90	19.70	22.00
Secondary	6.40	24.10	15.60	22.90
Non-university Higher	0.90	5.20	1.50	5.20
Incomplete University	0.60	3.70	1.00	5.30
Complete University	2.30	5.80	2.40	7.40
Postgraduate University	0.00	0.30	0.20	0.50
Total	100.00	100.00	100.00	100.00

出所： Maclsaac (1994), p.181, ENNIV 1991

教育と環境

世帯収入、その他の生活・居住条件は先住民の方がはるかに低く、世帯収入については非先住民の半分、都市部の非先住民の子どもの世帯の1/4以下である。一世帯当たりの人数が多く一人当りの住居面積も少ない。また、両親の教育レベルは非先住民の方が高く、この差は母親で比較するとさらに顕著である。

平均的な先住民の子どもは3.1人の兄弟がおり、96%は小学校に通っているが、そのほとんどは、経費のあまりかからない、設備も不十分な公立の小学校である。先住民の子は設備の良い私立学校に通う機会がほとんどない。したがって、教育費は先住民の子どもの方が低くなっている。

また、先住民の子どもに対して奨学金が支給されていない。高学年になると男児の割合が僅かだが高くなり、また、都市の子どもがより高い教育を受けるようになる(表13 - 16)。

表 13 - 16 子供の環境と労働

Characteristic	Indigenous	Non-indigenous			Characteristic	Indigenous	Non-indigenous		
		Total	Urban	Rural			Total	Urban	Rural
Quechua(%)	57.40	0	0	0	Schooling (years)	3.9	4.70	4.90	3.90
Aymara (%)	42.60	0	0	0	Number of Siblings	3.1	2.80	2.80	2.90
Age (years)	11.30	11.6	11.6	11.2	Income per Capita	9.5	41.10	44.70	20.80
Male(%)	48.10	50	49.7	51.6	Rooms per Capita	0.45	0.59	0.60	0.55
Rural(%)	93.00	15.4	0	100	Hours of Work per Week	22.6	22.80	23.00	22.40
Lima(%)	0.40	43.9	51.9	0	Hours of Chores per Week	9.4	8.00	7.70	9.70
Mother's Schooling	3.80	7.5	7.9	4.9	Cost of School	9.2	36.30	39.50	18.10
Father's Schooling	5.50	8.8	9.3	6.1	Public School (%)	99.6	83.50	81.10	97.00
Child Working (%)	53.60	11.5	7.5	33.3	Scholarship (%)	0	1.60	1.80	0.20
Child Attending School (%)	95.70	97.1	97.6	94.4	NO.	322	2,429	1,976	453
millions new soles									

出所： Maclsaac (1994), p.196, ENNIV 1991

教育と児童労働

平均的な先住民の子ども（11歳）は3.9年間学校教育を受け、54%が何らかの労働^{注14}を行っている。有償労働の比率は先住民層の子どもの方が高くなっている（3.1%対2.5%）。働いている児童の世帯は概して大家族であり、低収入で、借家で狭いところに大家族が住んでいる傾向がある。都市よりは農村の子どもが多く、年長の子どもや教材が買えない子どもが働く傾向がある。学校への公的投資が少ない場合にも子供たちが労働しているケースが多い。

これには両親の学歴、職業も影響しており、ただ単に親の教育レベルによる子供の教育に対する考え方のみならず、現実問題として、教育を受けさせるだけの経済的条件が十分に整っていないことがその理由となる。まさに、教育の機会費用が高いため学費稼ぎのために子どもが働きに出ている状況である（表13 - 15、13 - 16）。

出席率

親の収入と学校出席率の関係をみると、親の収入に比例して、継続的に出席率が変化するのではなく、一定の収入ラインでその変化はなだらかになる。明らかに、子どもが学校に行く余裕ができるようになる一定の世帯収入が基礎条件として必要であることがわかる。したがって、世帯収入の低い家庭では、子供は、世帯収入を上げるため労働する必要がある。そのため、当然ながら、学年が上がると、子どもの労働時間が長くなるとともに就業率も高くなり、学校へ行くための時間が十分とれなくなり、出席率は低下する、という悪循環が起こる。なお、労働している子どもほど学校への在学期間そのものは長くなる傾向がある。これは、子ども自ら収入を得ることによって、ある程度経済的に学校へ行けるだけの余裕ができること、および、出席率が低くなり、同じ学年を繰り返すことによるものと考えられる。

親の教育レベルが高いと子どもの学校出席率も高くなっている。その影響は母親の方がより大きい。親の職業では母親が公共セクター、民間セクター、自営部門で働いている方が、無職、もしくは農業労働者として働いている母親に比べ、子どもの学校出席率が高い。さらに、両親が結婚している場合にも、子どもの学校出席率が高くなっている。これらは、経済水準と高い相関関係がある。

その他、二重言語教育が進んでいるもののスペイン語による教育という言語バリア、徒歩以外の交通手段の有無、もしくは、徒歩圏内に位置しているかどうかという立地条件、教育設備、上下水道の設備等の学校の施設状況が先住民層の学校出席率に大きく影響する。その他、伝統的なジェンダー観、教育の投資効果から、男児の出席率が女児よりも高くなっている（表13 - 15、13 - 16）。

(3) 貧困の原因（労働市場と教育の関連）

1960年代に所得格差が広がったが、これは、経済発展と共に種々の職が新たに生まれ、職種間でその賃金格差が拡大したためである。経済発展は経理、経営、事務、技術士等の多くの近代的

^{注14} 無償労働を含む。

職業を生み、都市の専門的職業を担うホワイトカラーを中心とする中間層を形成するようになる。一方、十分な教育を受けていない先住民層は伝統的部門の労働市場に残るか、近代部門の労働市場の中でもその底辺として近代的専門職群を補完する業務につかざるを得なかった。

このことは、良く言われるように、先住民層が土地と伝統的農業に執着し、近代的労働市場に参加してこなかったことを示すと同時に、基礎教育のレベルが不十分であり、その適応をさらに困難にした結果でもある。

1) 成人の労働市場への参加状況^{注15}

12歳から65歳の人口で実際に労働によって現金収入を得ているものの割合は非先住民では64%、先住民の場合は54%である。また、金額から見ても非先住民労働者の収入は先住民層と比較して半分以下であり大きな格差がある。給与水準の高い業界は非先住民層に占められており、先住民層の労働市場と非先住民層の労働市場は別の労働市場となっており、単一の労働市場となっていない(表13 - 17)。

表13 - 17 労働市場への参加

Employment Category	Indigenous			Non-indigenous		
	Number	Percent	Average Income	Number	Percent	Average Income
Public Sector Worker	(18)	2.0	87.2	97.0	1.8	190.8
Private Sector Worker	80	8.8	58.4	632.0	12.5	101.7
Public Sector Professional	40	4.5	149.3	490.0	9.2	152.7
Private Sector Professional	(7)	0.7	100.7	524.0	10.5	165.1
Home Worker	(4)	0.4	56.6	52.0	1.0	50.3
Self-employed	102	12.4	101.6	1162.0	22.7	148.9
Farm-employed	236	25.1	38.0	258.0	4.2	82.0
Total Labor Force	490	54.2	67.6	3287.0	63.5	137.5
Self-employed	(19)	2.2	n.a.	167.0	3.1	n.a.
Farm-employed	270	29.2	n.a.	211.0	3.6	n.a.
Total No. Labor Force	416	45.8	n.a.	1884.0	36.5	n.a.
Potential Labor Force	906	100.0	n.a.	5171.0	100.0	n.a.

出所： Maclsaac (1994), p.184, ENNIV 1991

2) 失業

通常の失業統計の整理方法に従い、収入がなくかつ職を求めているものを失業者とすると、非先住民4.8%、先住民1.2%と、先住民の失業率は非常に低いものとなる。彼らの仕事は日雇いのものも多く、待ちの状況が少なからずある。また、長期間働くことも少ない。先住民はコミュニティの伝統的な人間関係に基づくインフォーマルなネットワークの中で職探しを行い、公的な就職活動を行わないので、この部分のデータの入手が困難であり、統計から除かれ、失業

^{注15} ベルーの労働市場へは児童も大きく参加しているので、ENNIV1991をソースとして、12才から65才の先住民で学校へ行きながらも、週30時間以上の勤務を行なったもの全てを対象として集計した。

とは見なされない。このような実態があるので、ここでは失業の概念を「生産年齢人口のもの全てを対象に、有償・無償労働にかかわらず、仕事をしていないもの」とすると先住民層では46%、非先住民層では37%が失業者となる^{注16}。

3) セクター別労働力分布

公共セクター

公共セクターでは賃金格差は基本的にはブルーカラーかホワイトカラーかによって決まる。また、ブルーカラーの中では、先住民層は非先住民層の46%の賃金しか受け取っていない。これは先住民のブルーカラーは教育レベルが低いため、ブルーカラーの中でも賃金の低い仕事にしかありつけないためである。それとは対照的に専門職についてはその差はほとんどない。先住民層の中での公共セクターが占める割合は、非先住民層のなかで公共セクターが占める割合の半分程度である(表13 - 18)。

民間セクター

ブルーカラーについては先住民層は非先住民層の58%、専門職については61%と専門職においても明確な差がある。この部門では非先住民の41%、先住民の21%が従事している。(表13 - 18)

4) 産業別・性別労働人口・収入

就業構造

先住民層の労働力は農業部門に偏っており(女66%、男52%)、就業構造も男女差が大きい。最近では、賃金労働者(ブルーカラー)、教師、もの売り等の商業に従事するようになってきた。農業従事者のうち、70%は農業労働者として賃金労働に従事しているが、非先住民層の賃金労働者の半分程度の賃金しか得ていない。また、残りの30%については生存経済を営む独立農民である。

なお、非先住民層はよりバリエーションのある職業に従事しており、より収入のよい、運輸、貿易、教師、事務部門の職業に従事している。職業別人口構成は非先住民層が経済的にも社会層として上層であることを示唆している(表13 - 18)。

(a) 男性の場合

先住民層の職業別の就業構造は非先住民層のものと明らかに異なっている。先住民層の場合は半分強が農業従事者であるが、非先住民層では10%にすぎない。非先住民層のものは商業、運輸、輸送等、より幅の広い就業構造を成している。また、先住民層はたとえ似たような職についていても、その収入は非先住民層のものよりも低いのが普通である(表13 - 19)。

^{注16} Maclsaac (1994), pp.184-85

表 13 - 18 産業別労働人口構成

	Women				Men			
	Indigenous		Non-indigenous		Indigenous		Non-indigenous	
Economic Sector	(%)	Average Income (pesos)	(%)	Average Income (pesos)	(%)	Average Income (pesos)	(%)	Average Income (pesos)
No Classification	0	n.a.	0.40	86.7	0.30	55	0.20	139.1
Agriculture	69.2	18	11.10	52	0.58	36.2	13.70	105.4
Mining	0	n.a.	0.30	323.3	0.70	96.5	2.40	353.4
Industry	3.3	40.8	15.10	87.4	7.80	85.1	16.80	151
Electrical	0	n.a.	0.20	156	0.60	119.3	1.00	241.5
Construction	0	n.a.	0.30	68	6.90	87.1	7.30	147.5
Commercial	20.6	84	41.60	100.4	9.60	114.7	22.10	166.4
Transportation	0	n.a.	1.90	178.9	3.60	108.8	8.70	202.5
Finance	0	n.a.	2.90	162.6	0.00	n.a.	5.40	202.7
Services	6.9	73.4	26.10	88.9	12.60	136.3	22.40	151.5
Total	100	57.1	100	97.3	100	71.9	100	163

出所： Maclsaac (1994), p.186, ENNIV 1991

(b) 女性の場合

先住民女性の職業で、農業の次に多いのは自営商業で11%、露店商が8%である。これらの職業は、収入は低いが家事と両立可能であり、その点は女性にとって非常に重要な点である。非先住民層の女性は職業の選択余地がより広く、いちばん多いのが自営商業(18.4%)である。次には農業、露店商、秘書とほぼ同じ割合となっている。先住民と比較して恵まれているとはいえ、男性に対する所得よりは少なくなっている(表13 - 18)。

農業

農業は先住民労働力に大きく依存しており、女性の69%、男性の58%が農業に従事している。平均すると、農業に従事している先住民層は非先住民層の1/3の収入しか得ていない。理由の一つは、非先住民層は土地を持っており、その土地で、先住民層が労働者として働いているからである。

先住民層の農業部門での収入が低い理由はただ単に、生産性が低い農業部門に従事しているからではなく、彼らの季節労働者的な雇用形態にもその原因がある。先住民労働力の9.2%が季節労働者で、非先住民層については4%のみが季節労働者である。先住民層の平均月収は非先住民層のおよそ1/4となっている。この差は先住民層では農業季節労働者が多いが、非先住民層の中心はより専門職的な季節労働者であるためと考えられる(表13 - 18、13 - 19)。

商業

この部門は、先住民層にとってみると女性には21%で2番目の、男性では10%で3番目の産業セクターである。商業部門での先住民層と非先住民層の賃金差は小さく、女性では1.2倍、男性では1.5倍である(表13 - 18)。

製造業

製造業部門においては先住民女性層は非先住民層の半分、先住民層の男性の半分である。そして、非先住民層の男性の収入の1/4である（表13 - 18）。

金融部門

金融部門はペルーのなかでも最も給与水準の高い業界であり、ほとんど非先住民層によって占められており、先住民層は全くといってよいほど従事していない。

全産業部門を通じて、非先住民層の男性は先住民層の男性よりも2.3倍もの給与水準である。男女格差を見ると非先住民層の男女格差は1.7倍になっている。女性同士で比較すると、非先住民層は先住民層の1.5倍であり、先住民層の男女格差は1.3倍で比較的小さくなっている。これは、平等的というよりは先住民の収入があまりに少なく、女性の収入はさらに少なくなっており、目立たなくなっているだけである（表13 - 18）。

表13 - 19 教育・地域・労働市場への参加状況

Characteristic	Indigenous (N=315)	Non-indigenous (N=1,858)	All (N=2,174)
Employment Earnings	71	165	152
Years of Schooling	7	10	10
Highest Educational Attainment			
No Education	1	0	0
Incomplete Primary	26	8	10
Completed Primary	29	15	17
Incomplete Secondary	16	17	17
Completed Secondary	22	35	33
Non-university Higher	2	8	7
University	3	17	15
Training Course	11	33	30
Mincerian Experience (years)	26	21	22
Reported Experience (years)	17	10	11
Hours Worked per Month	222	204	206
Economic Sector (%)			
Farming	50	8	13
Public	13	18	18
Private	21	41	38
Self-employed	15	31	29
Other Employment	1	2	2
Seasonal Work (%)	9	4	5
Age	39	38	38
Married (%)	64	56	57
Region			
Lima	9	52	46
Rural	68	11	18
Social Security (%)	52	66	64
Union (%)	34	37	37

出所： Maclsaac (1994), p.189, ENNIV 1991

5) 教育投資効果

教育のリターンは先住民の場合は1.6%、非先住民の場合は4.8%と3倍の差があり、非先住民にとっては教育の投資効果は大きいですが、先住民層にとっては、教育はそれほど重要な問題とはならないことが裏付けられる。この教育投資効果はペルーのなかで見ても非常に低いものがあり、他のラテン・アメリカ諸国と比べても低い結果が出ている^{注17}。

高等教育は所得の増加に大きく影響する。しかし、先住民層にとっては一定の大学以上の教育を受けなければ実質的に意味のある所得向上は見られないのが現実である。

初等中等教育の投資効果は先住民、非先住民両者ともあまり高いとはいえず、先住民層の場合は低いものとなっている。高等教育においても若干差はあるもののプラス要因となっている。大学以外の教育よりも雇用機会が豊富かつ収入の高い都市での就業の方が、より高いリターンが得られる結果となっている(表13 - 20)。

モノリンガルの先住民の子どもは、学校教育はあまり受けていないが就労している割合が高い。学校で習うことが彼らの日常生活を改善しないことと、小学校、中学校レベルの教育を受けても特段、所得が上がるようなこともないので、モノリンガルの先住民層には学校教育にあまり大きな関心が見られない。先住民と非先住民の所得格差は主として、大学レベルの教育と都市部か農村かの地理的な格差による。

エスニシティ別所得関数計算では、非先住民層の教育投資リターンは先住民層の3倍となっている。労働市場そのものが学校教育による影響が少なく、機能主義的な見地から見ても教育を受けることそのものが先住民社会にとって意味の少ない結果となっている。先住民層にとって、大学教育のみが教育投資として効果のある唯一のものであり、さらに、先住民の農業面での経験も労働市場では考慮されないようになっている。

このように見ると、教育に対するモチベーションを高めるためには労働市場そのものの改革が必要であろう。それ以外には、学校へ行くことそのものをステイタスシンボルとして機能させる必要がある。

6) 所得格差の分析

先住民と非先住民の所得格差については、Maclsaac^{注18}が1991年のEncuesta Nacional sobre Medición de Niveles de Vidaに基づいた調査研究を実施しているので、その要旨を以下に紹介する。

調査方法

労働条件、収入格差を説明するための要因として、エスニシティと教育、職務経験等の個人的な資質の問題を明確にする必要がある。エスニシティがどの程度影響しているのかを計るために、12歳から65歳のサンプルデータを用いて検討するが、学校に通っているものについてはサンプルから除くこととする。また、ジェンダーも変数から取り除くこととする。

^{注17} Maclsaac (1994), p.190

^{注18} Maclsaac and Patrinos (1995), pp.219-232

主な特徴

- (a) 非先住民層の平均月収は、先住民層の倍以上である。
- (b) 教育達成レベルでは、先住民層が6.7年であるが、非先住民層は10年となっている。先住民層の60%は小学校教育止まりであるが、非先住民層ではその割合は23%となっている。中等教育修了以上の教育を受けた先住民層の割合は、わずか5%のみであるが、非先住民層においてはその割合は25%に達している。
- (c) 先住民層は職業経験年数では就学期間が少ない分、就労期間が長いため、職業経験年数は平均で倍の期間がある。
- (d) 先住民層の多く（68%）は農村部に住んでいる。非先住民層においては、半分強がリマに住んでいる。また、先住民層は平均年齢が高く、労働時間も長い。妻帯者である率も若干高い。

先住民の所得決定要因

- (a) 第一には教育、とりわけ、大学卒業者かどうか、いちばん大きな差となる。大学以外のものについてはあまり影響しない。
- (b) 次に、先住民層の所得上昇機会に影響があるのは雇用機会が十分にある地区に住んでいるか否か、すなわち、都市か農村かということである。
- (c) 第三は職種によるもので、特に、公共セクターでの雇用と、自営が所得増加につながる。
- (d) 先住民層は非先住民層と比較して、長い職務経験を有しているが、その経験が収入に反映されていないと考えられる。

Maclsaac and Patrinos (1995)は、これらの結果等から更に分析し、先住民の賃金に労働者の能力で決定される割合は49.8%で、非先住民層では69.7%となると算出している。これは、たとえ、先住民が非専従民層と同等の資格、能力があるとしても、その収入は7割になることを意味している^{注19}。現実には、労働市場で評価される能力は先住民の場合は非先住民と比較して低いので、先住民層の収入は非先住民層の半分以下の収入しか得られていない^{注20}。

注19 Maclsaac and Patrinos (1995), p.195

注20 この理由の一つとして、今回のサンプルがモノリンガルの先住民のみを対象としたことが挙げられる。都市生活に適應したバイリンガル先住民層は今回の調査対象から除外されているので、その差は、バイカルチャーの先住民を含めた先住民層の他の調査より大きく現れているように思われる。

表 13 - 20 エスニシティ別収入決定変数

Variable	Pooled (with indigenous dummy)	Pooled	Indigenous	Non-indigenous
Schooling (residual-less than primary complete)				
Completed Primary	0.04	0.07	-0.15	0.12
Some Secondary School	0.10	0.14	-0.07	0.17
Non-University Higher	0.32	0.38	0.36	0.39
Some University	0.62	0.68	0.52	0.69
Years of Experience	0.03	0.03	-0.00	0.03
Hours Worked (log)	0.36	0.34	0.22	0.38
Indigenous	-0.44			
Married	0.29	0.28	0.07	0.31
Economic Sector (residual-private)				
Farm Employment	-0.41	-0.46	-0.41	-0.27
Public Sector Employment	0.08	0.07	0.45	0.03
Self Employment	0.23	0.23	0.37	0.22
Lima	0.12	0.14	0.42	0.11
Rural	-0.39	-0.52	-0.20	-0.47
Constant	2.27	2.31	2.86	2.06
No.	2,173.00	2,173.00	315.00	1,858.00

出所： Maclsaac and Patrinos (1995)^{注21}

(4) 都市への移動

仕事を求めて都市へ移動するケースが先住民、非先住民ともに高く、先住民 34%、非先住民 24%となっている^{注22}。

なお、先住民の27%が居住地以外のところで生まれており、この数字は非先住民の36%と比較すると、通常の「先住民は一般に生まれ育った土地を離れたがらない」との見方を裏付けるものとなる。

移民の理由は、表 13 - 21 によると、職探し（特に、都市の先住民層にとって）と結婚（特に、農村地区の先住民にとって）が大きな理由となっている。上の学校へ行くために（中等教育、高等教育を受けるために）移住するのは、先住民の場合はそれほど多くはないが、人口の少ない村落に生まれた非先住民は学校に行くために移動するケースが多い。同様に小都市生まれの非先住民が上の学校に行く場合も多い。先住民人口の移動は職探しと結婚が主な理由なので、年齢が高くなってから行なわれる傾向がある（表 13 - 21）。

^{注21} 従属変数は所得の自然対数。

^{注22} Maclsaac (1994), p. 200

表 13 - 21 都市への移動(%)

	Indigenous	Non-indigenous	All
Status			
Moved and Returned to Present Residence	13.50	13.00	13.10
Lived in Present Residence 12 Months	93.20	95.30	95.10
Moved for Seasonal Work	2.80	9.40	8.50
Reason for Locating in Present Residence			
More Money	3.10	9.10	8.50
Work	34.30	23.50	24.60
Study	6.90	12.40	11.80
Marriage	17.80	6.90	8.00
Tourism	0.00	0.10	0.20
Other	37.80	48.00	47.00

出所： MacIsaac (1994), p.201, ENNIV 1991

13 - 3 まとめと開発の方向性

ペルーでは既にスペインの征服からおよそ 460 年、独立から 180 年経ているが、スペイン征服直後の 30 ~ 40 年で 1000 万近く存在した先住民人口が約 180 万に減少したと言われている。この征服に伴う急激な人口減少と強制移住により、先住民をとりまく社会構造は根本的に変化した。

また、スペイン人を中心とするヨーロッパからの移民、インディオ労働力の減少に伴って導入された黒人、19 世紀奴隷制廃止後のアジア人がペルーに渡った。海岸地域を中心に、スペイン系白人とインディオの混血であるメスティーソを基底としながら、種々のエスニックグループが混合・融合した社会を形成していたが、先住民の多くはシエラの高地に住み、自給自足の生活を営んでいた。彼らは 1960 年代からのペルーの産業化の過程の中で、労働力としてコスタに移住するようになり、その過程でバイリンガル化して行き、先住民的特徴を失いつつある。

スペイン語を話さない先住民はこの数十年間に急速に、減少してきており、開発の観点から見たエスニック・グループの問題は近い将来、都市のプエブロ・ホベンと呼ばれる、高地からの移民者達が形成したスラム街を中心とする都市貧困と、未だに貧困な生活をしている高地農民、およびごく少数のアマゾン地域の先住民の保護の問題に還元されてしまうと考えられる。

先住民にとって 1960 年代からの国民統合と近代化の動きは、伝統的共同体の崩壊を意味した。価値観の崩壊、家族の崩壊を伴い、伝統的男女の責任・役割を失い、男性の家庭に対する責任の喪失、先住民の女性、子どもへの負担へと進んでいった。さらには、市場経済への統合にともない、僅かな現金収入を求めて、近代産業分野での最下層労働者としての社会的地位と、雇用確保の観点からの、先住民的特徴の隠ぺい(チヨロ化^{注23})とアイデンティティの葛藤へとつながっていった。

まさに、先住民は開発の果実を得ることない開発の犠牲者として存在していた。彼らに対する当面取り扱うべき課題としては、第一にスムーズな市場経済への適応であろう。残念ながら、彼らの生活様式を維持しながら、彼らの社会的地位を非先住民と同様にすることは困難であろう。市

注23 帰属集団から離れ、伝統的なインディオの生活様式を捨て、スペイン語を話し、商人、都市労働者、市場指向型農業等メスティーソ的な生活様式をとるようになった高地先住民をさす。

場経済化、近代化の波を止めるのは不可能であり、一部の人類学者が言うように彼らの生活を博物館的に保護し、現状を維持することが良いことでもないし、現実問題としてペルー全体の開発の影響を受けないようにすることは、先住民自身がより良い暮らしを求めている以上不可能である。

先住民自らのアイデンティティと尊厳を失わずに、現在ペルーが目指している市場経済・近代社会制度に適応する必要がある。ただ、単に開発が遅れたものとして、社会的侮蔑、差別の対象となることを避けなければならない。さらには、ペルーが国民国家として、近代化を目指す以上、先住民も開発の担い手となり、また、受益者となる必要がある。そのためには、市場社会に適応するための能力開発（エンパワメント）、適応を容易にするための制度整備、さらには、先住民の自発的な開発への参加の機会の積極的な供給が必要である。具体的には以下の対策が必要と考えられる。

（１）能力開発（エンパワメント）

- ・ 現在、インディオの家庭の中で、3世代いれば、祖父母はスペイン語を解さない。孫たちは学校でスペイン語を学び、母語での会話が不十分となり祖父母と孫でコミュニケーションが取れない状況が数多くある^{注24}。先住民家庭の中のコミュニケーション維持、家庭崩壊を避ける意味でもバイリンガル教育は重要である。成人に対しての先住民母語による識字教育、スペイン語教育も古い世代と新しい世代の繋ぎ役として、また、家庭内のリーダーシップを取る意味からも重要である。
- ・ 基礎教育では識字教育を中心に行なう必要がある。現実には、収入を得るために、もしくは家事を手伝うために労働している子どもが多く、また、親が子どもの学校教育に不熱心である状況を考えると、それに加え、子どもを学校に行かせる親の動機付けのためにも、子どもの労働に直接役に立つ職業訓練的な実践的な技術教育が必要である。
基礎教育は無料であるが、農村地区では徒歩圏に学校が少なく、先住民の子どもの教育機会を提供できないため、より多くの学校施設を設立する必要がある。また、出席率、学校進学率を高めるために貧困層に対して、奨学制度の適用、及び教材等の無償供与の必要がある。
- ・ 大学教育以外は教育投資効果は高くはないものの、中等教育修了者に対してのみ大学の門が開かれていることを考えると、中等教育を受けさせることは高等教育を受けるための過程としても重要である。しかしながら、高等教育のための過程としてのみ捉えるのであれば、高等教育まで進まなければ意味のないものになる。現在、ペルーにて中堅技術者が不足していることを考えると、労働市場におけるニーズは十分にあり、必要なのは教育内容を労働市場のニーズに合わせて職業訓練的色彩を強め、卒業者が就職を見つけやすい方策をとることと思われる。
- ・ また、成人に対しても、大学以外のフォーマル教育の投資効果が低い状況では、より実践的な、職業に直接役に立つような技術指導・職業訓練が必要である。さらに、農村女性に対しても職業訓練、母子保健、生活改善に関する教育・啓蒙活動が効果的なものである。

^{注24} これは先住民だけではなく、移住した日本人の場合も同様なことが見られる。移住した一世と三世の間でも、一世は日本語、二世は不十分な日本語、三世は基本的にスペイン語のみという現象が一家族の間に見られる。

(2) 近代社会への適応と開発への参加を容易にするための制度・環境整備

先住民は法的には差別されていないが、民間セクターにおける大幅な賃金差、不十分なスペイン語能力による不十分な就職機会に見られるように、現実問題として先住民に対する差別は存在する。その差別が、先住民の能力以外の制度的、もしくは、先住民にとって獲得が容易ではないような能力が要因となっており、この問題は極めて根の深い社会・文化的な問題を抱えている。

問題の解消には、先住民に対しての侮蔑の消失、先住民のアイデンティティの維持という点から、ペラスコ政権時代に先住民をペルー国民としてとらえる動きがあったように、先住民性というものがペルー社会の中で重んじられるような運動が必要であろう。それは、過去の軍事政権の枠組みではなく、人権を重んじる民主主義と自由経済という現在にあった思想運動・制度改革が必要と思われる。それがペルーという国家、国民の一体感とともに真の国民国家の形成につながるものである。実施には多くの障害があると思われるが、いくつか具体例をあげると、先住民文化に対する理解促進と国民統合・融合という観点から、非先住民層に対して、公用語である先住民言語の学習と文化理解の促進を進めること、先住民層に対する知識普及、及び先住民文化の維持・発展の観点から、先住民言語による放送・出版物の発行、その他、積極的な社会参加を促すために、特に貧困層に対する優先的な高等教育までの奨学金の供与等の種々の優遇政策が必要と思われる。また、先住民の参加による開発を促すための、都市貧困地域及び農村に対する生産的投資、及び社会政策的投資が重要である。また、都市貧困地域においては、共同炊事活動が発展して互助的かつ職業訓練所的な貧困女性の住民運動が盛んであるが、この種の住民参加型開発を行なうための仕組みを全国に広げる必要がある。

参考文献

- 浅香幸枝 (1985年)「ペルー女性解放史 二つの文化のはざまに生きる女性たち」『ラテンアメリカ 社会と女性』新評論
- 浅香幸枝 (1989年)「ペルー社会における女性労働と家族」『ラテンアメリカの構造と機能に関する研究』総合研究開発機構
- ウーゴ・ブランコ著、山崎カヲル訳 (1974年)『土地か死か ペルー土地占拠闘争と南米革命』柘植書房
- 大平健一 (1986年)『貧困の精神病理：ペルー社会とマチスタ』岩波書店
- 奥山恭子、角川雅樹編 (1994年)『ラテンアメリカ 子どもと社会』新評論
- オスカー・ルイス著、高山智博訳 (1970年)『貧困の文化 五つの家族』新潮社
- 加藤泰建、関雄二、大貫良夫 (1984年)「アンデス」『民族の世界史 13 民族交錯のアメリカ大陸』山川出版社
- キャロル・アンドレアス著 (1985年)サンディ・サカモト訳 (1995年)『アンデスの女たち フェミニズムに燃える』BOC 出版部
- 国連開発計画 (UNDP) (1995年)『Human Development Report ジェンダーと人間開発』
- 重富恵子 (1995年)「ペルーの低所得者居住区における共同調理活動」『ラテンアメリカ・レポート』、Vol.13 No.2 アジア経済研究所
- 友枝啓泰 (1984年)「ペルーのインディオ像」『民族の世界史 13 民族交錯のアメリカ大陸』山川出版社
- スタベンハーゲン、R 著、山崎春成、原田金一郎、青木芳夫訳 (1981年)『開発と農民社会 ラテンアメリカ社会の構造と変動』岩波書店
- フアン・ハルオ・イナミネ、山脇千賀子 (1995年)「ペルー人とは何か その起源・アイデンティティ・国民性」『ラテンアメリカ 人と社会』新評論
- 細野昭雄、富田与 (1993年)「「自助努力」の研究 ペルーにおける生き残り戦略から見た政府開発援助に関する一考察」『筑波大学地域研究』11 別冊
- ホムバーグ、A.R. 著、中川文雄他訳 (1972年)「ペルーにおける地域社会の態度および価値観の変化」『革命期のラテンアメリカ』新世界社
- 増田義郎 (1984年)「アジアからの移住者 日本移民をめぐって」『民族の世界史 13 民族交錯のアメリカ大陸』山川出版社
- 山本紀夫 (1992年)『インカの末裔たち』日本放送出版協会
- Baer, Werner and William Naloney (1993) "Neoliberalism and Income Distribution in Latin America", World Development, Vol. 25, No. 3.
- Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (1996) Estudio sobre el Perú-Convenio JICA-CIUP 1996.

- Comisión Permanente de los Derechos de la Mujer (1995), Informe Nacional de la Mujer Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer Beijing, China, 1995, Ministerio de Justicia, Consejo Nacional de Derechos Humanos.
- Glewwe, Paul and Gillette Hall (1994) "Poverty, Inequality, and Living Standards during Unorthodox Adjustment: The Case of Peru, 1985-1990", Economic Development and Cultural Change, Vol. 42, University of Chicago.
- Glewwe, Paul and Gillette Hall (1995), Who is Most Vulnerable to Macroeconomic Shocks? Hypotheses Test Using Panel Data from Peru, World Bank, Washington D.C.
- Herz, Barbara K. and Shahidur R. Khandker, eds. (1991), Women's Work, Education, and Family Welfare in Peru, World Bank
- INABIF (1995), Plan Institucional para el Desarrollo de la Familia, los Niños y Adolescentes en circunstancias especialmente difíciles 1992-1994.
- Instituto Cuánto (1995), Retrato de la Familia Peruana Niveles de Vida, 1994.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (1995), Estado de la Niñez, la Adolescencia y la Mujer en el Perú 1995, UNICEF.
- Kearney, Michael (1996), "Indigenous Ethnicity and Mobilization in Latin America", Ethnicity and Class in Latin America, Latin American Perspectives, issue 89, Vol.23, No. 2.
- Larson, Mildred L. and Patricia M. Davis eds. (1981), Bilingual Education: An Experience in Peruvian Amazonia, Summer Institute of Linguistic, Dallas.
- MacIsaac, Donna J. (1994), "Peru", Indigenous People and Poverty in Latin America, World Bank.
- MacIsaac, Donna J. and Harry Anthony Patrinos (1995), "Labour Market Discrimination Against Indigenous People in Peru", The Journal of Development Studies, Vol.32, No.2.
- PRISA [<http://geocities.com/CpitolHill/3942/>]
- Radcliffe, Sarah A. (1993), "People Have to Rise up Like the Great Women Fighters ----The State and Peasant Women in Peru", Sarah A.Radcliffe and Sallie Westwood, eds., Women and Popular Protest in Latin America.
- Remy, María Isabel translated by Charles Roberts (1994), "The Indigenous Population and Construction of Democracy in Peru", Indigenous Population and Construction of Democracy in Latin America, Martins Press, New York.
- Ströbele-Gregor, Juliana, "Culture and Political Practice of the Aymara and Quechua in Bolivia: Autonomous Forms of Modernity in the Andes", Ethnicity and Class in Latin America, Latin American Perspectives, issue 89, Vol.23, No. 2.
- Stromquist, Nelly P.(1996), Gender and Democracy in Education in Latin America, Council on Foreign Relations, Working Group on Educational Reform, New York. [<http://foreignaffairs.org/conference/stromquist.html>]
- Varese, Stefano (1996), "Ethnopolitics of Indian Resistance in Latin America", Ethnicity and Class in Latin America, Latin American Perspectives, issue 89, Vol.23, No. 2.

14章 開発援助の動向

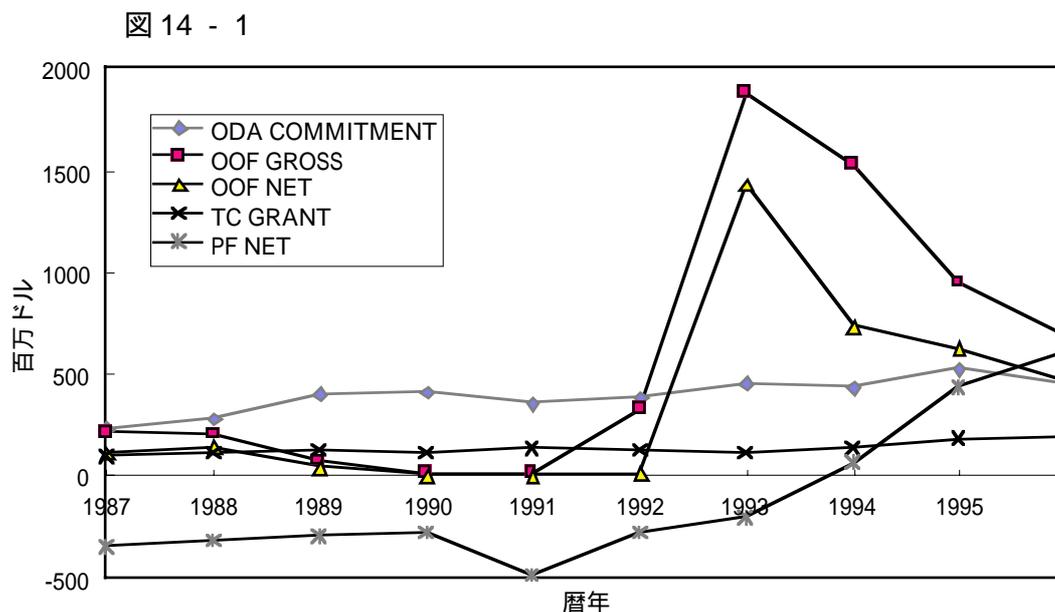
14 - 1 ペルーに対する資金フローの推移

(1) ODA

コミットメントベースでは、ほぼ一定の金額水準で推移している。しかし、近年、DAC 諸国の援助予算が減少する傾向にあり、アフリカ諸国など低所得国向けに援助を絞ってきているため、一人当たり GDP で見た場合、中進国にあたるペルーに対する ODA 額は減少傾向にある^{注1}。

(2) その他公的資金フロー（非譲許的公的資金、OOF=Other Official Flow）

OOF（その他公的資金フロー）は、1980年代後半のガルシア政権期にグロス、ネットともに減少の一途を辿ったが、1991年にIMFのライツ・アキュムレーション・プログラムの適用と共に米州開発銀行を中心とした足の早い融資が急増した。しかし、その後、マクロ経済が安定を回復しつつあることから、1993年以降足の早い融資が減少する傾向にあり、ペルーに対するOOFは再び減少する傾向にある。



出所：DAC, "Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients: Disbursements Commitments Country Indicators, 1986 ~ 1995"

ODA=政府開発援助。OOF=その他公的資金フロー。TC=技術協力。PF=民間資金フロー

注1 財団法人国際金融情報センター特別レポートNo.31「世界債務白書。1996年度版」1996.5

(3) 民間資金フロー

ガルシア前政権期には、マクロ経済政策の誤りにより財政収支の大幅な赤字と高率のインフレーションが発生したことからネットで常にマイナスとなっており、資本流出が続いた（1986～1990年の間は1986、1987、1988年は外国直接投資は53.9百万ドル、58.7百万ドル、20.0百万ドルである一方、ポートフォリオフローは210.8百万ドル、160.8百万ドル、213.9百万ドル）。さらに、1989、1990年になるとIMFから融資不適格国に格付された結果、ペルーに対する外国直接投資も急激に減少した。

フジモリ政権になると、マクロ経済の安定化が図られるとともに、民営化が進んだ結果（1993年14件、1994年30件）、外国直接投資は1992年には2.2百万ドルだったが1993年には33.2百万ドルに転じ、さらに1994年以降は毎年、前年の3～4倍の伸びを見せている。また、ポートフォリオ投資についても1992年は60.2百万ドルだったが、1993年には61.2百万ドル、1994年430.9百万ドルになるなど増加する傾向にある。1995年は114.0百万ドルへと減少したが、これはメキシコ通貨危機の影響によるものである。

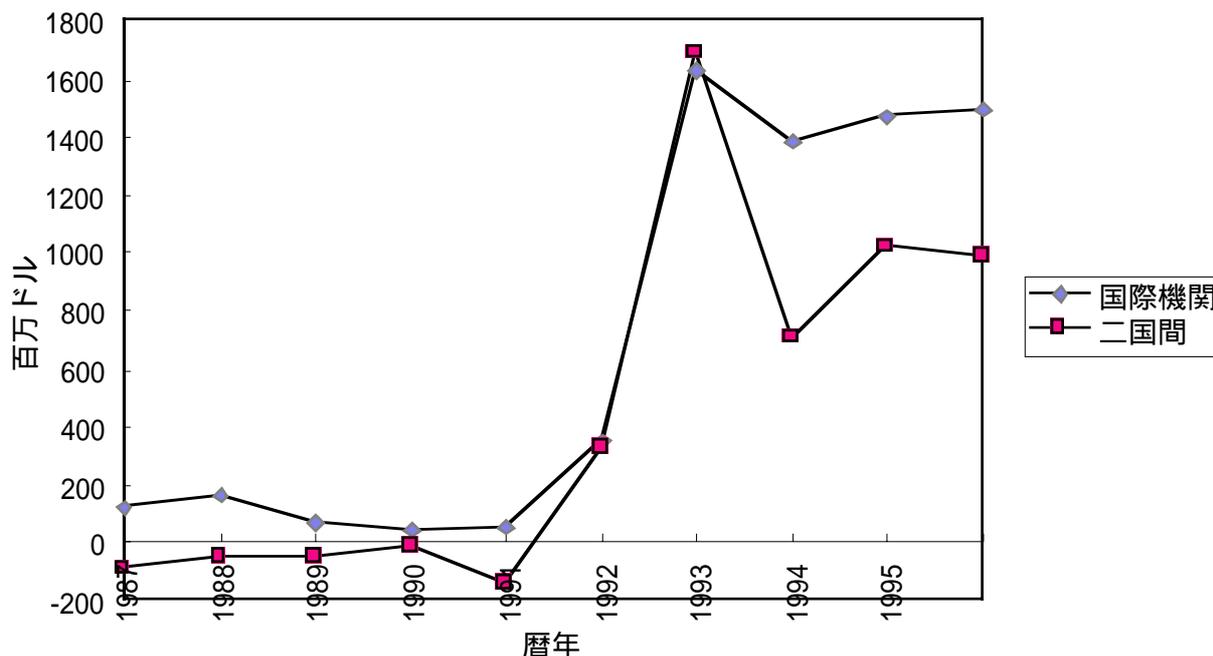
14 - 2 各ドナーの動向

ペルーにおける主な外国援助機関は、二国間援助機関ではアメリカ、日本、ドイツ、オランダ、フランス、カナダである。また国際機関では米州開発銀行、世界銀行、欧州開発基金、UNDPが挙げられる。

前ガルシア政権では、債務返済額を年額で、その年の輸出額の10%までに制限するとの原則を打ち出し、国際通貨基金(IMF)など債権国側に対し強硬な姿勢を貫いた。そのため、1986年8月、IMFはペルーの債務不払いを理由に、同国を「融資不適格」と格付けた。世銀も1987年5月ペルーに対する新規ディスバースを中止するなど、ペルーは国際金融社会において孤立状態に陥った。このような状況のなか誕生したフジモリ政権は、国際金融社会への完全復帰を実現することを目指し、1990年11月世界銀行や米州開発銀行に対して返済期限を迎えたものから、債務の支払いを開始した。その結果、1991年9月にはIMF理事会にてライツ・アキュムレーション・プログラムの適用が承認されて対IMF延滞債務の解消の目途がついた。

また、同月、ラテンアメリカ準備基金(FLAR)の融資により、米州開発銀行との延滞債務が解消した。1995年10月のパリ・クラブでは1994年の9億ドルを上回る9.8億ドルの供与が約束された。なお、1994年末のペルー対外債務累積総額(利子分含む)は234億29百万ドルである。

図 14 - 2 国際機関と二国間ドナー援助額（ネット）の推移



出所：DAC, "Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients: Disbursements Commitments Country Indicators, 1986 ~ 1995"

(1) 世界銀行

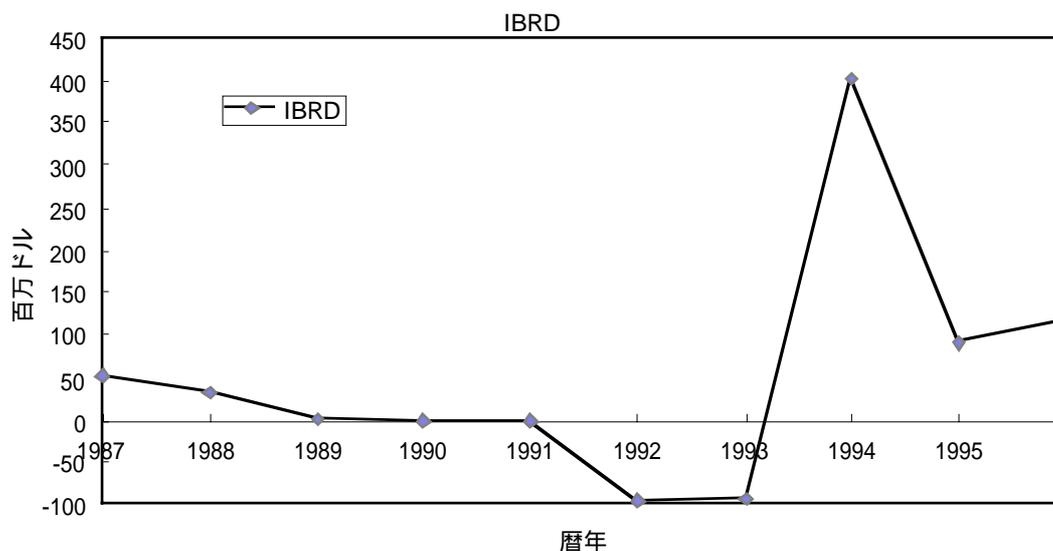
1) 概略

世界銀行は、前ガルシア政権の債務返済額に関する強行姿勢を受け、IMFと歩調をあわせるように、1987年5月ペルーに対する新規ディスバースを中止したが、1991年にIMFがライツ・アキュムレーション・プログラムの適用が承認されると、IMFとともに対話を再開した。1992年4月にフジモリ大統領が「自主クーデター」を起こすと再度新規援助停止措置をとったが、同年9月にフジモリ政権の民主化路線が明らかになると、再び関係は好転した。その後、現在に至るまで積極的に融資を行っている^{注2}。

世界銀行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、この間に構造調整貸付(SAL)を3億ドル、セクター別調整ローン(SECAL)では、貿易セクターに3億ドル、金融セクターに4億ドルのローンをそれぞれ実行した(「パフォーマンスピリオド」は1992年2月に終了し、以降これらのローンの供与が実行されている)。

注2 「経済協力計画策定のための基礎調査：国別経済協力計画(ペルー・中米)」1995年3月。財団法人国際開発センター

図 14 - 3 世界銀行（IBRD のみ）の融資の推移



出所：DAC, "Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients: Disbursements Commitments Country Indicators, 1986 ~ 1995"

2) セクター別の重点課題

世界銀行は、現在インフラ整備、社会開発関連、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次のように要約される^{注3}。

インフラ整備

ペルー国内のインフラの整備状況は1980年代の財政危機により悪化したが、ペルー国内の貧困軽減を図るためにインフラ整備に対する支援は重要と考えている。

具体的には、道路セクターでは、1993年から「運輸復旧プロジェクト」によって、道路の維持管理と安全性の向上を目的として、主要幹線道路725キロメートルと鉄道施設のリハビリを行なっている。電力セクターでは、1994年には「送電民営化調整貸付」によって、送電部門の効率向上を目的として、政府による電力民営化プログラム及び関連法、規制、制度の改革を行なっている。また、上水道セクターでは、1995年にOECDとの協調融資で「リマ - カヤオ上下水道修復事業」によって、都市貧困層への上水や衛生サービスの拡大を目的として、リマ市上下水道公社 (SEDAPAL) の民営化と上水道網の新設や既存施設のリハビリ、料金メータの設置等を行なっている。

優先課題： インフラサービスの充実。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

融資案件： 電力民営化 (1995年)
リマ - カヤオ水道リハビリ・運営プロジェクト (1995年)

^{注3} 「ペルー特別案件調査報告書：ペルー国別人材育成計画（研修事業計画）」1996年3月。国際協力事業団。World Bank Report, No.12997 PE, Oct. 28, 1994. Table 3.

灌漑プロジェクト	(1995年)
地方道路リハビリ・保守プロジェクト	(1996年)
市財政運営プロジェクト	(1996年)
土壌・水管理プロジェクト	(1997年)
政策支援： 水資源管理	(1995年)
都市交通整備と規制	(1997年)

社会開発関連

ペルーの貧困軽減を図るためには、同国の貧困地域及びリマ市内の貧困地区における母子保健や栄養サービスへのアクセス拡大と質の改善、また初等教育を受ける機会の提供と質の改善を通じて、より良い保健・栄養水準を確保することが重要と考えている。

具体的には、保健医療セクターでは、「基礎保健・栄養プロジェクト」によって、貧困層の女性と児童に対する基礎的な保健医療の提供や栄養改善を目的としたプロジェクトを行なっている。初等教育セクターでは、「初等教育向上プロジェクト」によって、学校施設の修復、学校運営や教員養成、カリキュラムの改善を行なっている。

さらに、全国社会補償開発基金（FONCODES）に対する第2次融資を通じて（第1次と同じく米州開発銀行との協調融資）、シエラの先住民族を対象に、土壌保全及び水管理の改善に対する支援を行なっている。

優先課題： 主に貧困層を対象とした人的資源開発の推進	
融資案件： 初等教育	(1995年)
プライマリーヘルスケア	(1997年)
政策支援： 貧困と所得分配	(1996年)

制度づくり

経済運営や資源の効率的配分の改善、社会サービスによる恩恵が貧困層にも波及するよう国内所得分配の改善を図る。

優先課題： 公的機関の効率性の向上と中央及び地方政府の役割と組織の再編	
融資案件： リマ - カヤオ水道リハビリ・運営プロジェクト	(1995年)
灌漑プロジェクト	(1995年)
地方道路リハビリ・保守プロジェクト	(1996年)
市財政運営プロジェクト	(1996年)
初等教育	(1995年)
プライマリーヘルスケア	(1997年)
鉱害プロジェクト	(1997年)
政策支援： 地方政府投資能力評価	(1995年)
公的部門改革	(1996年)

持続的なマクロ経済の安定

優先課題： 現行の財政金融政策の維持と主要な改革の堅持

融資案件： 電力民営化調整融資

(1995年)

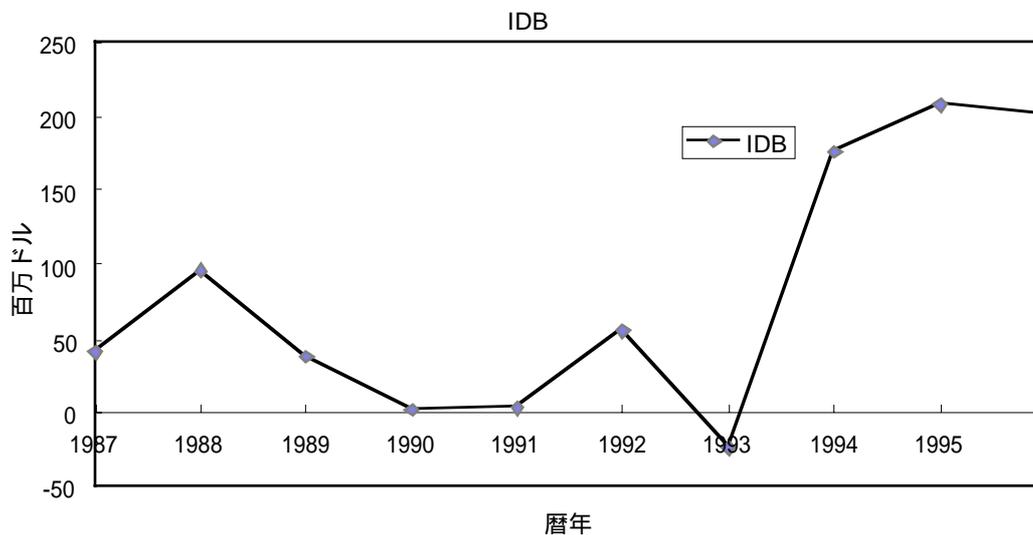
(2) 米州開発銀行

1) 概略

ペルーの国際金融界での孤立後も、米州開発銀行は世界銀行よりも早くペルーとの関係を正常化し、1991年に援助を再開した。1995年4月の「自主クーデタ」による援助の一時中断の後、9月には新規融資を承認している。米州開発銀行は1994年4月に決められた1994年から1997年までの融資計画を示す第8次増資加盟国マンデートで、最大の課題として社会的公正の実現を挙げ、重点分野に貧困の軽減と社会公正の追求、行政組織と制度の近代化、教育を通じた市民生活の強化、民間セクターの活性化を挙げている。

その後、1995年11月14日にパリで開催されたCG会合で、工業、農業と水産業、エネルギー、運輸、通信、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を表明している^{注4}。具体的には、農業セクターでは、農地改革により国家所有となった農地の土地登記、地方部の登記所(42カ所)への機材整備、農業セクターの生産性向上を目的とした小中規模灌漑施設の新設とりハビリに関する融資を実行している。

図14 - 4 米州開発銀行の融資の推移



出所：DAC, "Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients: Disbursements Commitments Country Indicators, 1986 ~ 1995"

注4 「経済協力計画策定のための基礎調査：国別経済協力計画(ペルー・中米)」1995年3月。財団法人国際開発センター

2) 年度ごとのプロジェクト/プログラム実行状況

ペルーに対する米州開発銀行の近年の主な融資実績及び計画は以下の通り^{注5}。

< 1995年 >

総額 816.5百万ドル

地方分権化と地方都市開発計画	50百万ドル
灌漑サブセクター整備事業	50百万ドル
地方開発計画	50百万ドル
住宅セクター整備計画	100百万ドル
投資セクター整備計画	100百万ドル
道路整備事業	200百万ドル

< 1996年 >

総額 1,235百万ドル

教育セクター改革	0.5百万ドル
FONCODES 支援のための第2次貸付	150百万ドル
債務削減	300百万ドル
公共セクター近代化プログラム	150百万ドル
投資セクターローン	150百万ドル
教育の質改善プログラム	100百万ドル
農業環境保全プログラム	50百万ドル
ヤナンゴ水力発電プロジェクト	16百万ドル

< 1997年 >

総額 1,235百万ドル

法制度近代化プログラム	5百万ドル
FONCODES 支援のための第2次貸付	50百万ドル
衛生セクタープログラム	200百万ドル
リマック川環境プログラム	70百万ドル
複数セクターへの信用供与	100百万ドル
若年労働者研修	40百万ドル
リマ首都圏都市交通プログラム	100百万ドル
道路プログラム3	250百万ドル
保健プログラム2	100百万ドル
発電部門における民間投資促進	150百万ドル
送電網拡充計画	50百万ドル

注5 「ペルー特別案件調査報告書：ペルー国別人材育成計画（研修事業計画）」1996年3月。国際協力事業団

Box 1 世界銀行と米州開発銀行協調融資「第2次 FONCODES」

背景及び目的

ペルーでは、ガルシア前政権期の財政収支の巨額の赤字によって社会開発関連投資が削減された結果、貧困層や極貧層の生活環境は急速に悪化していった。フジモリ政権発足後も、例えば、全国民の53%が上水道供給サービスの対象外であったり、60%が下水道サービスや電化の恩恵を受けられないなど、貧困層や極貧層は経済安定化と構造調整のシワ寄せを受けていた。地域別には、シエラやセルバなど地方部においては上水道供給サービスや下水道・電化の恩恵を受けられない住民の割合がそれぞれ約90%、約60%に達していた。

このような状況の下、貧困軽減を目的として、ペルー政府は米州開発銀行と世界銀行の協力を得て、FONCODES（全国社会開発補償基金）を設立した。FONCODESは、主に上下水道整備、小規模灌漑、保健医療、教育など社会開発関連セクターに重点的に融資を実行しており、融資の際の優先順位の決定、小規模貸付の実行において、貧困地域のコミュニティからの要請を前提としたり、女性や先住民族を含む地域コミュニティの参加を促しているのが特徴である。

< FONCODES の融資対象：1991～1995年 >

	<u>very poor</u>	<u>poor</u>	<u>normal</u>
人口比率（%）	24.3	24.2	41.2
FONCODES の資金配分（%）	31.1	49.0	19.0

注：very poor、poor、normal の分類は FONCODES の分類による。

（出所：FONCODES）

FONCODES の成果

1995年のアポヨ社（ペルー国内の民間世論調査機関）による事後評価の結果、FONCODES から融資を受けた案件のうち約85%が地域共同体に満足のいくサービスを生んでおり、約88%の案件が自立発展性をもっていることが判明している。さらに、FONCODESの活動に対して約95%の人々が満足すべき水準にあると評価している。

第2次 FONCODES 融資

米州開発銀行と世界銀行は第1次融資の成果をさらに発展させるため、1996年から第2次融資を実行している。第2次融資では、従来の社会開発関連に加え、極貧層や貧困層の所得水準の向上を図るため、地方農村道路の整備や地方電化、小規模灌漑システム、井戸掘削、土壌保全、手工芸や養蜂などの経済・生産関連のインフラ整備を重視している。

（出所：米州開発銀行）

(3) 国連開発計画 (UNDP)

1) 概略

UNDPは1992～1996年の対ペルー協力の5ヵ年計画(1991年作成)では、経済安定化と構造調整政策の貧困層や極貧層に対するインパクトを軽減するため、重点課題として、地方自治体の組織造りと人造り、絶対的貧困層の重視とコカ栽培農家に対する代替作物導入に対する支援を挙げている。またUNDPは国連諸機関の間の会合を毎月行っている。

表 14 - 1 UNDP の技術協力の推移

(単位：百万ドル)

	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>
ODA net	5	6.4	6.4	5	3.7	3.6	9.2	24.1	74.4	61.3

出所：DAC, "Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients: Disbursements Commitments Country Indicators, 1986～1995"

(4) 米国国際開発庁 (USAID) ^{注6}

1) 概略

USAIDは、アメリカの外交政策にそって、対ペルー援助として4つの戦略目標 (Strategic Objectives) と1つの特別目標 (Special Objectives) を策定している。戦略目標として、(1) 広範な市民参加を通じた民主的発展、(2) 貧困層の所得水準の引き上げ、(3) ハイリスク状態にある住民への保健医療水準サービス (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ている。特別目標として、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。また、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。これらは、DAC 新開発戦略及びペルー政府の方針とも関連している (以下、対照表)。

表 14 - 3 USAID の協力の推移

(単位：百万ドル)

	<u>1986</u>	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>
ODA net	-185.0	-159.0	-87.0	-190.0	-302.0	18.0	660.0	68.0	683.0	590.0

出所：DAC, "Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients: Disbursements Commitments Country Indicators, 1986～1995"

^{注6} USAID "Country Development Strategy for PERU"参照。

表 14 - 2 USAID 共通目標

DAC 目標	USAID の対ペルー目標	ペルー政府目標
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	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	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
2015 年までに全ての国において初等教育を普及させる		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
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（エンパワーメント）に向けて大きな前進を図る		女性の非識字率を 1995 年の 18.3% から 2000 年に 1.3% 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
2015 年までに乳児と 5 歳未満の乳児の死亡率を 3 分の 1 に削減	乳幼児死亡率を 1992 年の出産 1000 人あたり 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 人あたり 78 から 2000 年までに 60 に引き下げ	2000 年までに乳幼児死亡率を 3 分の 1 (55 から 34) に引き下げ 死亡率の高い 136 の地方で 5 歳未満乳幼児死亡率を 5.0% 引き下げ 慢性栄養失調の発生率を 1993 年の 48% から 2000 年に 34% に引き下げ
2015 年までに妊産婦死亡率を 4 分の 1 に削減	妊産婦死亡率を 2000 年までに出生 10 万人あたり 200 人に削減	2000 年までに 100 未満に引き下げ
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全ての人が基礎医療システムを通じて性と生殖に関する保健医療サービス（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	2000 年までにハイリ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 66% に 既婚女性（またはその配偶者）の避妊の実行率を 2000 年までに 67% に	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
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ごとで増加傾向に逆転させること。そのために全ての国が 2005 年までに持続可能な開発のための国家戦略を実施	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成立し実施	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 クリオ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		
効果的、民主的、責任性のある統治能力のある開発	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協力で責任性があり透明であると認知される	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
人権の尊重	人権尊重の推進 権組織の強化	オンブズマンを通じた人権保護の向上
法の支配の尊重	特別目標 ペルーの指定地域での非合法コカ栽培を半減させる	コカの非合法コカ栽培地域を 2000 年までに漸次減少 2000 年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, "Comon Objectives"

2) 日米コモンアジェンダ

また、環境・人口・エイズ、WIDについては、一国だけが個別に取り組むのではなく、地球的な規模での対応が必要との観点から、日米両国の共通課題として捉え、1993年から日米経済協議の重要な柱の一つとして「地球的展望にたった協力のための共通課題(コモンアジェンダ)」に位置付け、積極的に推進している。

14 - 3 セクター別の動向

1990年代に入り、世界銀行や米州開発銀行を中心に急激に援助量が増加しているが、国際機関は、主にセクター別を含め構造調整貸付などの政府の組織や制度の改革の政策支援や大規模なインフラ整備に対する支援を行っており、フランスやスイスなどの二国間援助機関は地方の貧困地域を対象とした農村開発や森林保全、上下水道整備など民生の向上に至る幅広い分野で、NGOを活用した地道な支援を行なっている。また、毎年、世界銀行主催のCG会合の場で援助調整を図っている。

(1) 外国援助のセクター別の配分^{注7}

外国援助のセクター別の配分は、プログラム援助と教育や医療等の社会セクターに対する外国援助が大きな割合を占めている。

プログラム型援助が多い背景には、第1期フジモリ政権が発足した当初は、世界銀行や米州開発銀行など国際機関が中心になって構造調整政策、民営化等セクターローンを積極的に実行したためである。その次に教育や医療等の社会セクターが多い理由は、ガルシア前政権の経済政策の失敗による巨額の財政収支の赤字解消に教育や保健医療等社会開発関連予算の削減で対応した結果、地方部の荒廃、リマ首都圏への人口流入とテロの温床化につながったとの反省があったためであり、経済安定化政策と構造調整政策を補完するためにも重要と考えられている。その後、経済安定化が一定の成果を収めつつあり、1994年頃から生産セクターに対する援助が増加する傾向にある。

(2) 各セクターにおける主な外国援助^{注8}

詳細については、付属資料1の「対ペルー協力のスケッチ」の通りである。

1) 経済運営セクター

マクロ経済の運営管理の改善に対する支援は、1990年代初期に世界銀行と米州開発銀行が主導で行っている。金融セクターでは、1992年以来、米州開発銀行がOECDと共に取り組んでい

^{注7} DAC, "Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients: Disbursements Commitments Country Indicators, 1991 ~ 1995"

^{注8} UNDP "DEVELOPMENT COOPERATION, 1995"

る。税務行政では、米州開発銀行が1991～1994年の間貸付を行なっている。民営化支援については、世界銀行がOECD等と共に1994年以来取り組んでいるほか、USAIDも民間セクターの制度改革に対する支援を1989年から継続して行っている。USAIDはほかにも、1996年に国立会計検査院の近代化、政府経済政策計画、環境保全の3部門に対する1,300万ドルの財政援助を行なっている。

2) 農林水産業セクター

スイスやドイツなどがアンデス地方の小農民を対象とした農業支援やシエラ地域の灌漑施設の改善、アンデス地方の生態系回復のための支援を行なっている。また国連食糧農業機関(FAO)もシエラの地域共同体を対象とした植林計画の策定や森林や生態系保全のための教育活動の促進に対する支援を行なっている。1996年にベルギーがカハマルカ県の森林管理のために無償資金協力(120万ドル)を行なっている。

3) 鉱工業セクター

米州開発銀行が1996年にアメリカ投資基金を利用して中小企業の技術水準向上を目的に無償資金協力として2,230万ドルを供与している。その他、世界銀行やドイツの鉱業セクターに対する支援、JICAの「小規模企業対策・運営管理」(国別特設コース)がある。

4) 商業・サービスセクター

USAIDが1991～1998年まで輸出及び商業の振興に対する支援や、輸出業協会(ADEX)との資金援助協定に基づいて、リマ首都圏のビジャ・エル・サルヴァドル地区に零細企業支援センターを開設している。その他、スイスが1996年に中小企業育成に対する技術協力を開始している。

5) 経済インフラ整備

世界銀行の運輸セクターのリハビリに対する支援や、米州開発銀行の電力セクターのリハビリ支援、道路維持管理とリハビリに対する支援がある。また、ドイツ、イタリアがそれぞれクスコ地方の小水力発電所の小規模センターに対する支援、マチュピチュ、ピラバン間の送電網に対する支援を行っている。

6) 社会セクター

(1)社会セクター全般では、世界銀行や米州開発銀行によるFONCODESに対する支援がある。教育セクターでは、UNDPが教育システム運営の近代化、イタリアがバイリンガル教育に従事する教員養成に対して支援を行なっている。(2)職業訓練ではスペイン、スイス、ドイツがSENATIに対して支援を行なっている。また1996年以降の動きとしては、米州開発銀行が1997年から高等経営学院(ESAN)で民営化された政府機関の職員を対象にしたプログラム実施のための援助協定に調印したほか、ランバジェケ県の零細企業に対して2年間で700万ソルの融資を決定した。(3)保健医療セクターでは、世界銀行が基礎的な衛生及び栄養改善のための支援

に1994～1998年の間取り組む他、国連食糧計画が1996年に農村の乳幼児食料援助計画に調印した。USAIDも民間ボランティアによる家族計画推進や乳幼児を生存させるための行動プログラム、栄養改善のためのプログラムに協力している。ドイツは基礎医療を中心とした保健医療体制の整備、イタリアはアンデス山麓地域の地域共同体に対する衛生水準の向上に対する支援を行なっている。EUは1996年にリマ市周辺の貧困層居住地域（プエブロ・ホーベン）の居住環境改善を目的とした大統領府の貧困対策に対して今後5年間にわたる16百万ドルの資金協力を開始した。（4）上水道セクターでは、世界銀行と海外経済協力基金（OECD）が共同で「リマ・カヤオ上水道整備事業」、「リマ市南部下水道整備事業（PROMAR）」を行っている。米州開発銀行は衛生セクタープログラムを実施している。ユニセフはリマ市のプエブロ・ホーベン、地方都市周辺の農村、アンデス山脈中の貧困農村として地域共同体の組織作りを行っている。二国間ドナーでは地方部における民生向上を重視するフランス、ドイツ、スイスが主要ドナーとなっている。具体的には、フランスが1993～1997年までEU・フランス・プログラムによりリマ市のプエブロ・ホーベン地区への上水道供給事業、SEDAPAL（リマ市上下水道公社）の組織改編、水道料金メータ設置、GIS（地理情報システム）経営能力向上のための専門家派遣、1991年にアタルヘア浄水場拡張のための資金協力をを行っているほか（1,000万フラン）フランス・ペルー開発基金（FONDO DE CONTRAVALOR PERU - FRANCIA）による水処理と給水に関する小規模事業、クスコ市の上水リハビリ（1993年の5,000フラン）、チクラヨ市とクスコ市の上水配管処理場事業（1994年は6,000万フラン）等を行った。またペルー北部のカハマルカで開催された流域管理に関するワークショップの後援とワークショップのためにフランス人専門家3名を派遣している。

14 - 4 日本の援助動向

(1) JICA

ペルーは、1955年には開発調査を主とした技術協力が開始され、1978年には技術協力協定と青年海外協力隊派遣取極が締結されるなど日本の中南米諸国との関係においてODAを最も早く供与した国の一つである。その背景として、ブラジルより9年早い1899年に移住が開始されたこと（現在、約8万人近い日系人と在留邦人がいる）豊かな鉱産物資源が存在すること、太平洋をはさんで日本と近い関係にあることが挙げられる。

1) テロ活動による治安の悪化

ガルシア政権期の拡大する財政赤字の改善を図るため、社会開発関連投資が削減され、経済、社会が混乱した結果、テロ活動は急激に増加し、ついには1991年7月のワラルの「野菜生産技術センター」（プロジェクト方式技術協力）のJICA専門家3名の殺害事件が発生することとなった。事件に衝撃を受けた日本政府は、（1）日本の経済協力が直接テロの攻撃目標になったこと、（2）派遣人員の安全を十分に確保できる態勢を整備しうる状況になかったこと、（3）殺害事件

発生により過敏になっている日本国内の世論動向に配慮する必要があったこと、から専門家や青年海外協力隊員の一斉引き揚げを決定した。これによってフジモリ政権以来、増加する傾向にあったペルー向けの技術協力は、人員派遣を伴う援助を中心に急激に減少し、日本での研修員受入や機材供与を中心に行なわれた。

表 14 - 5 参考：対ペルー協力の推移（テロ活動の活発期）

	90年	91年	92年
研修員受入	169	200	214
専門家派遣	43	12	-
調査団派遣	64	28	-
協力隊派遣	14	11	-
機材供与	357	389	452
プロ技	4	4	4
開発調査	1	3	-

出所：外務省経済協力局「我が国の政府開発援助1995」

2) 対ペルー協力の概観について

ワラル事件～第1期フジモリ政権期

人員派遣を伴う協力がほぼ停止された結果、日本への研修員受入と機材供与を中心に協力が行われた。例えば、「パイタ水産訓練センター」など、テロ事件が発生した当時、実施中だったプロジェクト方式技術協力については、日本人専門家が引き揚げた後、カウンターパート等に対する技術移転やプロジェクトの運営管理、供与機材の活用や保守などに困難が生じたが、(1) 日本政府が専門家による技術指導の代わりに、研修員受入と機材供与を積極的に行なったこと、(2) ペルー側のカウンターパートの意識が高く、自助努力によりプロジェクトの活動の継続に努めた結果、プロジェクトは所期の目標をほぼ達成することが出来た。

<「研修員受入 500 人計画」>^{注9}

1992年3月にフジモリ大統領が来日した際に、日本政府は「研修員受入 500 人計画」を提案した。この計画は1992年度から1994年度までの3年間でペルーから500名の研修員を受け入れることを目標とし、1991年7月のJICA専門家殺害事件以降、人員派遣を伴う協力を実施していないことから、現地の技術指導の代わりに実施された。この結果、3年間で548名(但し、第三国集団研修による第三国での受け入れを含む)が受け入れられた。

^{注9} 外務省経済協力局「我が国の政府開発援助 1995」

表 14 - 5 参考：研修員受入実績（1992～1994年）

単位：人

92年	93年	94年	総計
214	208	203	625

出所：外務省経済協力局「我が国の政府開発援助1995」

1995年以降も引き続き同じ規模で研修員の受け入れが行われ、受入人数のうち約1割が農業分野であったが、それ以外に既存の集団ノ一般特設コースへの参加の他、国別特設「感染症対策」「貿易促進」、地域特設「地下水利用管理」コースへの割り当てが行われた。また第三国研修スキームを利用した引き揚げプロジェクトの支援も行われた(地震工学、デジタル通信、水産加工等)。

< 無償資金協力 > 注10

無償資金協力については、施設建設など現地調査が必要な案件の採択は見送られ、BHN関連分野を中心に機材供与が行なわれた。具体的には1992年に亜鉛鉄板の供与による「教育施設修復用計画」(3.00億円)、「道路建設機材整備計画」(9.91億円)、リマ市の低所得者層居住地域の給水のための「給水車整備計画」(5.47億円)、食糧増産援助(6.00億円)の計24.38億円を供与している。1993年には「給水車整備計画」(2.38億円)、食糧増産援助(7.00億円)の計9.38億円を供与している。1994年には「リマ市国立病院医療機材整備計画」(5.54億円)、「第2次地方小水力発電所復旧計画」(5.52億円)、食糧増産援助(7.00億円)の計18.06億円を供与し、1992～1994年の3年間で51.82億円が供与された。

第2期フジモリ政権以降から現在まで

第2期フジモリ政権に入り、治安の回復とペルー政府から人員派遣再開に対して強い要望がなされた。それを受け、日本政府は1994年にプロジェクト確認調査団を派遣、1995年1月に安全管理調査団を派遣し、徐々に人員派遣を伴う協力を再開することになった。1994年のプロジェクト確認調査では、我が国に期待する分野として、以下が挙げられた。

全ての人への基礎教育の普及、基礎的保健医療の充実、貧困層への積極的な支援(経済安定化と構造調整に伴う社会的な歪みの是正、社会的弱者に対する配慮の観点から、社会的投資をこれら分野に集中させる。)

インフラ部門、特に運輸交通部門における幹線道路の増設と補修(なお、鉄道は現時点での緊急性は低いが、将来の検討課題といえる。通信インフラに関しては、民営化と並行して整備を行う予定)

教育分野(施設・機材の充実と教員等人材の育成、基礎教育の充実であり、職業・技術教育はその後の中期課題)

注10 外務省経済協力局「我が国の政府開発援助1995」

具体的な重点地域として、大都市の貧困地区と、テロ活動により被害を受けその後治安回復に伴い人が戻りつつある地方部を挙げている。大都市の貧困地区に対しては、上水の供給、衛生や医療施設など健康に関する全てのことを優先的に取り組むこととした。また、地方部及び麻薬栽培の行われている森林地域に対しては、麻薬代替作物への転換を図るための農業開発のほか、ペルー全体の経済・社会圏への統合を図るために道路網の整備を重要課題として確認している。

< 1996 年度の動向 >

1996 年 6 月には、1995 年 6 月に見直された事業実施の条件がさらに緩和され、それまで派遣期間は原則として継続して3ヵ月以内、対象地域はリマ首都圏及び非常事態宣言地域以外としていたが、派遣期間上の制限が取り外され、長期の人員派遣を行なえるようになった。具体的には研修員受入では零細・中小企業支援、感染症対策（マラリア・結核等）分野、家族計画・母子保健分野で協力を実施してきた。また専門家派遣では大統領府に援助調整のための専門家を派遣したほか、水産加工、地震工学・防災計画、首都圏を流れるリマック川の鉱業排水監視の各分野で派遣している。

1997 年度以降の動向

1997 年度以降の対ペルー協力で中期的に最も優先される課題は、貧困緩和と経済成長の持続性の確保としつつ、以下の通りと考えられている。

< 貧困層への支援 >

貧困緩和のために、第1にモニタリング能力や政策策定能力等行政能力の強化に対する支援、第2に極端な貧困層に対する上下水道、道路、電化等の生活インフラ整備、農村地域における基礎教育・保健医療の拡充等 BHN 充足のための支援、第3に貧困層向けの雇用創出と技能習得に対する支援が重要である。その際には住民参加や女性の能力開発という視点の重要性を強調している。

< 行政能力の向上（中央・地方行政における組織造り・人造り） >

地域間格差是正のため、司法制度の整備や地域ごとの特色を踏まえた地域開発ビジョンの策定、行政権力のコントロールのための規制枠組みの形成、プロジェクト運営管理等の組織造りに対する支援、中堅職員の実務能力向上等人造りに対する支援が重要である。

< 生産能力とシステムの強化 >

ペルー全体の生産力水準を増大させ雇用機会を創出するため、道路や空港、港湾施設等経済インフラのリハビリと拡充、アグロインダストリー等加工業の振興、インフォーマルセクターの技術水準の向上と枠組み作り、企業間ネットワークの形成、中小企業振興、コスタ農業の振興、水産業の体質改善、観光業の振興に対する支援が重要である。

(2) OECF

1) 概略

1990年代前半は、OECFはマクロ経済の安定化と構造調整を図るため、政策支援型の借款と資機材案件による社会開発関連分野に対する支援を行ってきた。フジモリ政権が第2期に入りペルー政府のテロ対策が効を奏し治安情勢が改善し始めると、プロジェクト型の融資の実行が可能となったことにより、1995年度から円借款による本格的な対ペルー支援を開始するようになった。

2) 基本方針

ペルー政府が1993～1997年に策定した公共投資プログラムの中で、特に山岳地帯、国境地帯、都市部周辺地域における極貧層の生活水準の向上を目標に経済・社会インフラの整備を重点課題に位置付けたことから、それに添って^{注11}、基本方針として以下を挙げている。

緊急かつ効果的な基礎インフラの整備への支援

地方開発及び貧困撲滅に寄与する案件の積極的な推進

3) 援助の具体的な重点分野

経済・社会インフラの整備

OECFは、1990年代前半のマクロ経済の安定化と構造調整の後、持続可能な経済発展を図るため、経済インフラの整備に対する支援を重要と考えている。具体的には、農業セクターでは、灌漑施設の新設とリハビリのほか、農村部の貧困緩和と地方開発に貢献する案件を特に重視している。石油・ガスを含む鉱業セクターでは国家による市場への介入を極力排除するというペルー政府の方針の下、公営企業の徹底した民営化が進んでいることから、今後は民間セクターに委ねるセクターと位置づけている。電力セクターでは現在一部民営化が進行中であるが、貧困層の多い農村地域中心にペルーの電力事情は極めて悪く、地方電化事業は地方の貧困層の民生向上にも貢献することから、重視している。その他、上下水道セクターでは、低所得、貧困層の民生の向上を目的として、上下水処理施設の整備を重点的に配慮すべきセクターとして位置付けている。

貧困問題

ペルーの構造的な貧困問題を解決するためには、ターゲットを絞った貧困対策が効果的であると見え、地方開発に主眼をおいた事業を最優先している。地域別では農村地域、及び都市部周辺地域を重点地域とし、地方道路、小規模灌漑、小規模電力、基礎衛生の整備に関する案件

注11 1993～97年の中期公共投資目標では優先分野として(1) FONCODESを通じて小規模生産インフラ及び社会インフラへの投資を行い、雇用創出さらには貧困軽減を図る。(2) 経済インフラ、社会インフラのリハビリ、特に経済インフラについては運輸(道路、港湾、空港)、エネルギー、農業セクター、社会セクターについては保健、上下水道、教育セクター。(3) 非常事態宣言地域の開発。特に山岳地帯及びジャングル地帯の農村地域重視。(4) 民間投資促進を目的とした輸出関連生産部門のインフラ整備を挙げている。

を重視している。

具体的な協力案件

< フジモリ政権第1期 >

厚生サービス強化事業（米州開発銀行との協調融資） 2,240 百万円（保健省。1994 ~ 199 年）

< フジモリ政権第2期 >

リマ - カヤオ上下水道整備事業

（世界銀行との協調融資） 8,427 百万円（リマ上下水道公社。1996 ~ 2006 年）

カヤオ港整備事業

16,624 百万円（運輸通信住宅建設省。1996 ~ 2004 年）

灌漑サブセクター

（世界銀行との協調融資） 6,723 百万円（開発投資公団（COFIDE）。1996 ~ 2005 年）

ユンカン（パウカルタンボ2）水力発電所建設計画

33,000 百万円（エネルギー鉱山省。1996 ~ 2005 年）

地方幹線道路補修整備事業

（米州開発銀行との協調融資） 16,421 百万円（運輸通信住宅建設省。1996 ~ 2003 年）

リマ南部下水道整備事業

12,660 百万円（国家上下水道プログラム（PRONAP）。1996 ~ 2003 年）

(3) 日本輸出入銀行

フジモリ政権以前の日本輸出入銀行の融資実績は1972年の肥料、マイクロウェーブの2件（円借款）、1982年の開発投資公団（COFIDE）に対する輸出信用（50億円）、1980年代初頭のペトロペルー（石油公社）に対する石油開発支援金融以外は殆どなかった。フジモリ政権に入るとマクロ経済安定化政策の成果を受けて、1993年にはペルー政府及び中央銀行にそれぞれ4億3,000万ドルのブリッジローンとCOFIDEに対する第2次輸出信用（50億円）、1995年にはサンカバン水力発電所プロジェクトに対するアンタイドローン（155億円）、米州開発銀行との協調融資で送電網リハビリ（26.5億円）、1996年には米州開発銀行との協調融資で民間企業育成プログラムのためのローン（105億円）を実行している。分野としては、日本輸出入銀行の融資は事業性があることが融資の前提であり、運輸・通信、エネルギー等の経済インフラ整備や民間部門育成、輸出産業振興等のプログラムが優先されている^{注12}。

^{注12} 日本輸出入銀行に対するヒアリングより。なお、96年に実行した民間企業育成プログラムのためにローンの実際の資金の流れは米州開発銀行 + 日本輸出入銀行 - ペルー政府 - COFIDE - 民間金融機関 - 企業等というステップを踏む。

14 - 5 対ペルー協力： 貧困緩和に対する我が国 ODA

フジモリ政権以降の我が国の対ペルー協力は、治安情勢を考慮し、人員派遣を通じた協力を見合わせてきたが、日本での研修員受入や老朽化した機材のリハビリを通じて、貧困層の民生の向上を図っており、そのような制約の下でも、地道ではあるが着実に成果をあげてきた。

以下、ペルーにおける貧困問題、及びわが国 ODA の果たした役割について概観する。

(1) ペルーにおける貧困問題

ペルーの貧困層の特徴は、(1) 一人当たりの GDP が同じ水準にある他の中南米諸国よりも幼児死亡率や平均寿命、初等教育就学率、中等教育就学率などの社会開発関連指標が低い水準にあること、(2) 先住民や農村部、農業セクター従事者、都市における零細小企業従事者に多いことであり、フジモリ政権成立以前から現在に至るまで、貧困対策上の課題に基本的な変化はなく、常に最も重要な課題であり続けた。

現在のフジモリ政権にとっては、これまでの改革の正否はシワ寄せを受けてきた年金生活者や貧困層等の理解がどれだけ得られるかが今後の持続的な経済開発を図るための鍵と言え、ペルーの経済・社会開発における貧困対策の重要性はこれまで以上に増している。

表 14 - 7 ペルーと主な中南米諸国の社会指標（フジモリ政権前：1989 年）

国名	GDP / 人 (\$1989)	乳児死亡率 (per 1000)	幼児死亡率 (per 1000)	平均寿命	合計特殊 出生率 (%)	初等教育 就学率 (%)	中等教育 就学率 (%)
アルゼンティン	2,160	30	36	71	2.8	110	74
コロンビア	1,190	39	50	69	2.9	114	56
ドミニカ共和国	790	62	80	67	3.6	113	47
エクアドル	1,020	61	85	66	4.1	117	56
エル・サルヴァドル	1,070	56	90	63	4.7	79	29
グアテマラ	910	56	97	63	5.5	77	21
ホンデュラス	900	45	51	69	3.4	118	53
ペルー	1,010	84	119	62	3.9	122	65

借用：国際開発センター「外務省委託 経済協力計画策定のための基礎調査」1995 年

原出所："Social indicators in Latin America and the Caribbean: a Complication of Statistics from 1970 to the Present" by George Psacharopoulos and Bill Wood, a view from LATHR, No, 23 and World Bank Development Report, 1991. Date are for 1989 or, if not available, most recent year (pre-1989)

(2) 第 1 期フジモリ政権

1) 貧困の現状

ガルシア前政権は経済政策の失敗による巨額の財政赤字の発生によってもたらされた経済危機を教育や保健医療などの社会開発関連予算の削減で解決を図ったため、1990年6月にフジモリ政権が発足した当時のペルー社会は荒廃していた。そこで、第1期フジモリ政権は全国社会開発補償基金(FONCODES)や国家開発庁(INADE)、農業省流域管理・土壌保全局(PRONAMACHCS)を設

立し、1985年のレベルまでには改善していないものの、全人口に占める貧困層及び貧困層の割合は、確実に低下する傾向にある。

2) 我が国における取り組み

JICAベースの技術協力では、1991年のワラル事件以降、人員派遣を伴う協力を停止し、研修員受け入れや機材供与など人員派遣を伴わない協力を中心に通信分野、保健医療、運輸交通、水産、農業、人的資源（含む職業訓練）、鉱業分野など幅広く研修員を受け入れた。1994年2月からは対象地域を治安状況が良好な地域に限定し、1ヵ月以内の調査団の派遣を開始した。

貧困対策との関連では、(1) 上水道分野では、研修員受入のほか、給水車の供与（無償資金協力）を通じて、水不足に悩むリマ首都圏の貧困地区に対する給水に対する支援を行なった（1992～1993年、7.85億円）。

(2) 都市生活環境分野では、研修員受入のほか、清掃機材の供与（無償資金協力）を通じて、リマ首都圏の清掃事業改善に対する支援を行なった（1990年、1.89億円）。その効果もあり、1994年時点で、供与機材の70%が稼働し、リマ首都圏700万人（当時）のうち250万人が恩恵を受けている。

(3) 保健医療分野では、研修員受入のほか、家族計画・母子保健推進のためのプロジェクト（1989～1994年）や無償資金協力でリマ市内の国立病院の医療機材整備を行った（1994年、5.54億円）。また円借款で医療サービスの向上を緊急に必要としている23の地域の医療サービス機関等への基本的医療機材、医薬品の供与及び医療施設管理・医療要員訓練のための支援を図った（「厚生サービス強化事業」1993年）。

(4) 農林水産分野では、研修員受入のほか、無償資金協力によるリマ首都圏近郊のワラル谷の灌漑施設の復旧（1989～1990年、16.75億円）や野菜生産技術センターに対する技術協力（1989～1994年）、ペルー北部のパイタの零細漁業振興を目的とした漁業訓練センターに対する技術協力（1988～1993年）を通じて、首都圏への安定的な食料供給に対する支援を行なった。後二者のプロジェクトは、1991年7月のワラル事件に伴う専門家引き揚げ後も研修員受入や機材供与による支援を受けながら、ペルー国自身の自助努力もあり当初計画時の目標をほぼ達成することが出来た。

(5) 教育／職業訓練分野では、アレキーパの職業訓練センターに対する研修員受入や専門家派遣を通じて、一般機械、自動車、電気・電子分野の職業訓練の質の向上に対する支援を行なった（企業側から実習の充実度や卒業生の責任感の強さ、勤勉さに高い評価を得ている）。また、無償資金協力によって亜鉛鉄板を供与し教育施設の整備を行なった結果（1991年、3.01億円）、ペルー辺境地域の小・中学校の多くは屋根がなく降雨時の授業実施が困難であったが、生徒が教育を受けられるようになり文化レベルの向上や、非識字者の減少に貢献したことが判明している（1995年時点で直接効果は広範囲で第1期で5,081校250,000名、第2期で6,278校218,726名の生徒に及ぶ）。

(6) 地方開発分野では、老朽化や故障により運転停止をしていた地方部の小規模発電所のリハビリを無償資金協力（機材供与）で行なった結果（1991年、4.72億円）、地方村落の電化率の向上に貢献した。

(7) その他、草の根レベルの協力として、青年海外協力隊員の派遣がある。1980年にスポーツ隊員を派遣したことに端を発し1991年度までに203人の隊員を派遣した。主な分野は日本語、理数科教師、スポーツ等の人的資源分野が22%を占め、次に科学文化の18%、土木施工・設計、建築等の社会開発基盤分野の12%が続いている。

(3) 第2期フジモリ政権

1) 貧困の現状

フジモリ政権も第2期に入り、経済安定化と構造調整政策の結果生じた社会的な歪みを是正するため社会的弱者への配慮に積極的に取り組むこととし、基礎的教育、保健衛生の充実、貧困層の救済など特定分野に社会的投資を集中させる方針がより重視されるようになった。

2) わが国における取り組み

JICAベースの技術協力では、1995年6月より原則として3ヵ月以内、対象地域をリマ首都圏、及び(リマ首都圏を除く)非常事態宣言地域以外に限定し、人員派遣を伴う協力を再開した。その結果、1995年度は4名の短期専門家を派遣した。さらに、1996年に入り治安情勢が大幅に改善されたことから、同年7月には1年以上の長期派遣の再開を決定した(対象地域は変更なし)。また、1995、1996年度における対ペルー協力の基本的な考え方として貧困緩和が強調された。1997年度以降は、DAC新開発戦略の適用第1号となった。

貧困対策との関連では、(1)上下水道整備分野では、研修員受入のほか、リマ首都圏の水不足解消を目的としたプロジェクトの発掘・形成のための調査を実施した(その際、発掘・形成した「カニエテ川流域水資源総合開発計画」の実施が決定されている)。また円借款によって老朽化した送配給網のリハビリと水道の設置により無収無効水率の軽減と人口急増地域への上下水道システムの拡充を図った。これにより限られた水資源を効率的に供給することにより水需給のバランスの改善が図られることが期待された。

(2)都市生活環境分野では、研修員受入のほか、無償資金協力でカヤオ市の清掃事業改善を目的とした機材供与を行った(1995年、7.36億円)。(3)農林水産分野では、円借款によってコスタ地域の灌漑施設のリハビリ、農民組織強化、営農技術の改善等を図った。(4)保健医療分野では、研修員受入のほか、1989～1994年まで行ったプロジェクトの成果をペルー国内の他の地域に普及させることを目的とした家族計画・母子保健分野の研修コースをペルー国内で開始した(1996～2000年、第二国研修)。さらに、無償資金協力ではリマ市内の国立病院の医療機材整備を行った(1994年、5.54億円)。

(5)教育分野では、研修員受入のほか、無償資金協力によって亜鉛鉄板の供与を通じて教育施設の整備を図った(1995年、3.48億円)。(6)地方開発分野では、研修員受入のほか、地方部の小規模発電所の復旧を目的とした機材供与(無償資金協力)(1994年、5.52億円)や道路建設機材整備工場の整備能力の向上を通じて、経済格差是正に貢献する道路整備を図っている。(1995年、7.38億円)。また、国营放送局の機材整備を目的とした無償資金協力によって、地域格差是正や遠隔地教育実施のための環境造りを図った(1995年、9.66億円)。(7)その他、草の

根レベルの協力としては、青年海外協力隊員の派遣再開がある（1996年度は事前調査と短期緊急派遣を実施）。現地調査の際の関係機関からヒアリングを行なった結果、カハマルカ大学における看護婦、獣医、家畜飼育、体操陸上競技分野や、かつて隊員が派遣されていた高等技術専門学校（IST）で自動車整備分野の協力隊員の派遣再開の要望があるなど、草の根レベルで地域の発展を支援する協力隊活動に対する評価は引き揚げ後、5年間を経過した今なお高いことがうかがわれる。

Box 2 OECF: 世界銀行協調融資「リマ - カヤオ上下水道整備事業」

～ターゲットはリマ首都圏の貧困地域への上下水道システムの拡充

背景及び目的

リマ首都圏は年間降雨量 30mm の砂漠都市であり恒常的に水不足の状態が続いていることに加え、給水施設の老化、漏水による有効水量の減少から、継続する人口増加に対応する給水施設的能力増加など上水道整備が緊急課題である。衛生面でも主として上下水の混入により、経口感染による赤痢、コレラ、腸チフス、A 型肝炎がしばしば大流行し衛生環境改善の必要性が緊急課題となっている。

このような状況の下、OECF は（1）上水道分野における老朽化した送配給水管網のリハビリとメーターの設置率の向上による無収無効水率の改善とリマ首都圏の極貧地域への送配給水管網の拡充、及び（2）下水道分野における集水管網のリハビリとリマ首都圏の極貧地域への応急的な末端システム拡充、を実施して衛生環境の改善を図るため、「リマ - カヤオ上下水道整備事業」（84.27 億円）を 1995 年より世界銀行との協調融資で実施している。

期待されるプロジェクトの効果

プロジェクト実施の効果は、定量的効果と定性的効果がある。（1）定量的効果としては、メーター設置によって無収無効水率の改善が図られるとともに、設置地域に節水効果が働く結果、新たな有効水量が確保され供給不足だった地域に効率的に配分され、リマ首都圏の水需給バランスが大幅に改善されることが期待されている。（2）定性的効果としては、新興地域の極貧層が新たに上下水道にアクセス可能になる結果、下水道リハビリによる汚水漏水が軽減し水系伝染疾病の発生率が減少するなど地域住民の衛生環境の改善が期待されている。また開発における女性の役割（WID）については、給水車や共同水栓に水を依存していた地域で新たに上水道が普及することによって水汲み労働から女性や子供が解放されることが期待される。

（出所：海外経済協力基金「年次報告」1996）

資料1 対ペルー協力のスケッチ（1995年及び96年承認、実行開始案件は除く）

出所： UNDP, Cooperacion para el Desarrollo; Peru, Informe 1994

* 金額の単位：百万ドル

* JPNの欄の丸印は日本の援助であることを示す

参考文献

- 財団法人国際金融情報センター特別レポート No.31 『世界債務白書 1996年度版』1996年5月
- 財団法人 国際開発センター 『経済協力計画策定のための基礎調査：国別経済協力計画（ペルー・中米）』1995年3月。
- 国際協力事業団 『ペルー特別案件調査報告書：ペルー国別人材育成計画（研修事業計画）』1996年3月。
- 外務省経済協力局 『我が国の政府開発援助 1995』1995年
- 海外経済協力基金 『年次報告 1996』1996年
- DAC, “Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients: Disbursements Commitments Country Indicators, 1986 ~ 1995”
- UNDP “DEVELOPMENT COOPERATION, 1995”
- World Bank, “Social indicators in Latin America and the Caribbean: a Complication of Statistics from 1970 to the Present” by George Psacharopoulos and Bill Wood, a view from LATHR, No, 23 and World Bank Development Report, 1991.
- World Bank Report, No.12997 PE, Oct. 28, 1994. Table 3.

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