

## 事業事前評価表

<b>1. 案件名</b>
ペルー国 「中央アンデス地方における貧困農家のための地方開発および能力強化調査」
<b>2. 協力概要</b>
<b>(1) 事業の目的</b> ペルー国において、特に貧困度の高いアヤクチョ州を対象に、これまで円借款事業で実施してきた貧困削減対策の経験を生かしつつ、貧困農家の収入、生産活動、生活の質の改善を目的とする農村地域開発計画（貧困農家の脆弱性対策、生計向上）、およびその実施のための体制整備・組織能力強化計画からなるマスタープランを策定し、今後貧困度の高い山岳地域で支援が展開される際の協力計画としても活用されることを目指す。 また、マスタープランの策定を通じ、併せてカウンターパート機関職員等の能力向上を図る。
<b>(2) 調査期間</b> 2008年11月～2010年3月（17ヵ月）
<b>(3) 総調査費用</b> 約2.8億円
<b>(4) 協力相手先機関</b> 農業省、女性社会開発省、アヤクチョ州政府
<b>(5) 計画の対象（対象分野、対象規模等）</b> (a) 対象地域：アヤクチョ州 (b) 対象地域面積： 43,815km <sup>2</sup> (c) 対象地域人口： 619千人（うち貧困層 78.4%） (d) 対象分野： 農業・農村開発
<b>3. 協力の必要性・位置付け</b>
<b>(1) 現状と問題点</b> ペルー共和国は近年好調なマクロ経済を持続し、実質GDP成長率は2002年以降、毎年5%前後、2007年には8.9%（暫定）の成長を達成している。その一方で、依然として国民の39.3%が貧困層として存在し（2007年）、そのうち13.7%が極貧層となっている。ペルー国の貧困問題は、主にアンデス山岳地域に偏在しており、同地域においては、60.1%が貧困層で、そのうち29.3%が極貧層に属している。住民の約80%が農牧業に従事し、大半は傾斜地にある0.5～3ha以下の耕作地で天水に頼った生産性の低い農牧業を営んでいる。生産形態は多品種少量生産であり、険しい地形に80～120世帯のコミュニティーが点在している。また、市場へのアクセ

スは非常に困難な状況にある。

現政権はアンデス山岳地域における貧困対策、地域格差の是正に向けた政策を推進しており、各ドナーも引続きアンデス山岳地域への協力に取り組んでいる。今回の調査対象地域であるアヤクチョ州は、アンデス山岳地域の中でも特に貧困度が高く、貧困層は78.4%にのぼり、極貧層はそのうちの41.3%を占める。このような状況の下、ペルー国は我が国に対して、開発調査「中央アンデスにおける貧困農家のための地方開発および能力強化」を要請した。

同州ではこれまでは貧困削減を包括的に扱ったマスタープランはなく、個々のドナーが個別にプロジェクトを実施している状況であった。そのため、プロジェクトどうしの連携はなく、そのインパクトは限定的に留まらざるを得なかった。今般、関係者共通の指針として同州のマスタープランを策定することにより、同州で実施されるプロジェクトが体系的に一体となって貧困削減に資することが可能となる。そのため、今回開発調査を実施することによって、同地域のマスタープランを策定する必要性は高いと言える。

また、日本は「貧困・格差の軽減」を対ペルー支援重点分野として定め、JICAとしても貧困削減、中でも貧困度の高い山岳地域での取り組みを強化していくことを計画している。しかしながら、1991年のテロによる専門家殺害事件から2006年に至るまで専門家や青年海外協力隊の派遣を見合わせてきたことから、その間は日本の持つスキーム（技術協力プロジェクト、円借款事業、ボランティア事業など）を効果的に組み合わせた協力は実施されてこなかった。今般ペルーへの長期専門家派遣、ボランティア派遣が再開され、本格的に技術協力を再開できる環境が整ったことにより、JICAとして同分野での支援計画が必要となっている。

また、今回の対象地域であるアヤクチョ州は、これまでに日本が円借款事業にて貧困削減対策を実施してきた事業経験があること、また新規円借款事業として小規模灌漑事業が計画されており事業化のための資金が確保されていることなどから、同州で我が国がマスタープランを策定する優位性は高い。

なお、ペルーは現在地方分権化を進めているが、その進捗は地域や行政レベルによって異なるうえ、それぞれの役割分担や相互の連携方法などに不明確な点が多い。そのため、本開発調査においては、地方分権化の進行段階を踏まえて組織の能力強化を提案することが期待されている。

## （２）相手国政府国家政策上の位置付け

2006年7月に発足した現政権は、雇用拡大にむけた国家の改革、汚職の撤廃、教育の充実、国民の安全と健康の向上を社会政策の柱として据え、さらに、貧困対策を政策の重要課題に位置づけている。また、アンデス山岳地域における貧困・地域格差の是正に向けて打ち出したシエラ・エクスポルタドーラ（山岳地域輸出振興計画）では、農産物増産及び域外マーケットへの流通促進に取り組み、所得の向上と雇用の創出を図っている。本調査は、アンデス山岳地域に位置するアヤクチョ州において、貧困農家を対象に、収入、生産活動、生活の質の改善を目指すものであり、上述のペルー国政府の政策に資するものとなっている。

## （３）他国機関の関連事業との整合性

アンデス山岳地域においては、貧困削減を援助の重点分野に掲げる多くのドナーが、支援事業を実施している。

今回の調査対象地域であるアヤクチョ州で他のドナーが実施中のプロジェクトとしては、EU の幹線道路整備プロジェクト（アヤクチョ州の南北を結ぶ幹線道路の整備）、世銀のシェラ（アンデス山岳）地域農村開発プロジェクト（対象地域はアヤクチョ州を含むアンデス山岳地域6州であり、住民の生計向上・食糧保障をプロジェクトの目的に掲げている）が挙げられる。さらに今後、ベルギー政府の支援による農産物生産・流通振興プロジェクト等も予定されており、本調査実施にあたっては、これから策定するマスタープランにこれらの協力を取り込んでいく。

#### （４）我が国援助政策との関連、JICA 国別事業実施計画上の位置付け

本案件は、我が国の対ペルー国支援重点分野では「貧困・格差の軽減」、「持続的成長のための経済社会基盤整備」に整合している。また JICA も対ペルー協力においては貧困削減、特に貧困度の高い山岳地域での貧困対策に取り組んでいくこととしている。

なお、我が国は円借款事業として、これまでにアンデス山岳地域において5件、総額32,291百万円の支援が行われており、うちアヤクチョ州を含むものには「山岳地帯・貧困緩和環境保全事業（I）（L/A 締結 1997年11月 借款額 5,677百万円）」、「山岳地帯・貧困緩和環境保全事業（II）（L/A 締結 99年7月 借款額 7,259百万円）」及び「山岳地帯・貧困緩和環境保全事業（III）」（L/A 締結 2000年9月4日 借款額 5,588百万円。注；前述の（I）の貸付実行期限終了時に（I）の対象地域が本事業に追加されたもので、本事業のみ現在実施中。貸付実行期限 2009年10月25日）の3件がある。本調査においては、これらの事業の成果の活用やフォローアップ等を検討していく予定である。また、円借款新規事業としてペルー政府より要請された同州を対象地域に含む小中規模灌漑整備事業の準備が進められていることから、本開発調査で提案される小規模灌漑事業については、同事業を活用して事業化を図る。

#### 4. 協力の枠組み

本調査は2つのフェーズから構成される。フェーズ1では、まず対象地域の現状を調査し、地域の有する課題やポテンシャルについて分析した上で、開発の方向性を検討する。続くフェーズ2では、フェーズ1の結果を踏まえて開発戦略を策定し、その戦略の推進に必要な個々の投入の詳細について計画立案する。また併せて同戦略実施に必要な実施体制についても提案する。

##### （１）調査項目

<フェーズ1： 基礎調査と開発の方向性の検討>

(a) 基礎調査（既存情報の収集、現地踏査、ポテンシャル・阻害要因の分析）

- ・ 自然環境、社会文化・社会経済、政策、組織・制度、地方分権化と地方組織の能力、貧困農家の脆弱性と生計、環境社会配慮
- ・ 農村地域開発、農業、牧畜、環境保全（植林、小流域管理）、農産物流通・マーケティング

ング、マイクロファイナンス

- ・ 他ドナーを含む過去のプロジェクトのレビュー・優良事例の発掘
- (b) 農村開発戦略の基本構想の策定
- ・ 貧困農家の脆弱性対策
  - ・ 貧困農家の生計向上
  - ・ 地方組織能力強化

<フェーズ2： マスタープランの策定>

- (c) 開発戦略の策定（上述のフェーズ1 (b) の各項目について）
- ・ 開発目標・開発シナリオ
  - ・ 戦略を構成する事業（技術支援、インフラ整備支援等）の検討
- (d) 開発戦略の実行のために必要な実施体制の検討
- ・ 組織機能・実施体制の検討
  - ・ 開発戦略の実施に必要な法制度の提案
  - ・ 情報管理
- (e) 実施計画の策定（各事業内容の詳細検討、実施スケジュールの策定、事業化資金ソースの検討）

現在想定されるプロジェクトは以下の通り。

- ・ 貧困農家の脆弱性対策：冷害対策（冷害耐性作物・品種の導入、牧畜活動への冷害対策）、旱魃対策（小規模灌漑、貯水池）、道路の整備・損壊対策（補強と維持管理）
- ・ 貧困農家の生計向上：農産物流通強化、農業生産技術開発、生産資源保全（植林、小流域管理）
- ・ 地方組織能力強化：地方行政能力強化、村落組織の能力強化、農業普及体制の強化、成功事例の共有システム構築（過去の事例のリストアップとその研修制度等の提案）

(2) アウトプット（成果）

- (a) アンデス山岳地域における貧困農家の収入、生産活動、生活の質の改善を目的とする農村地域開発計画が策定される。
- (b) 地方組織の能力強化に関わる計画が策定される。
- (c) 同計画の策定に係る調査・計画立案過程を通じて、カンターパート機関（主としてアヤクチャ州政府関係職員）の能力が向上する。

(3) インプット（投入）：以下の投入による調査の実施

- (a) コンサルタント（分野／人数）

分野	人数	分野	人数
総括/農村地域開発	1	脆弱性対策	1
営農	1	植林/環境保全	1

畜産	1	GIS	1
農産物流通/マーケティング	1	組織能力強化/農村社会	1
農村インフラ/灌漑	1	事業評価	1
道路整備	1	環境社会配慮	1

(b) その他

- ・ 研修員受け入れ 若干名
- ・ 調査に必要な資機材の購入

**5. 協力終了後に達成が期待される目標**

(1) 提案計画の活用目標

- (a) 策定された農村地域開発計画（マスタープラン）がペルー国政府（地方自治体含む）やドナー等により事業化される。
- (b) 調査結果をもとに、JICA プログラムが形成され、山岳地域の貧困問題に対し JICA として効果的な支援が展開できる。

(2) 活用による達成目標

貧困農家の収入、生産活動、生活の質が改善され、対象地域の貧困度が低減し、ひいては地域間格差の是正につながる。また、地方自治体を始めとする地域にある組織のプロジェクト・プログラム実施能力が向上する。

**6. 外部要因**

(1) 協力相手国内の事情

- (a) 政策的要因：農業・農村地域開発並びに貧困削減にかかる政策の変更がない。
- (b) 経済的要因：経済状況の悪化等により、開発プロジェクト・プログラムに対する資金投資が減少しない。
- (c) 社会的要因：調査対象地区の治安が悪化しない。

**7. 貧困・ジェンダー・環境等への配慮（注）**

(1) ジェンダー

農村地域の農家においては、女性が農業・牧畜において一定の役割を担っており、また、生活改善面における主たる対象となる。また、これらに限定せず、ジェンダー配慮は、横断的事項として、開発計画策定において十分考慮していく。

(2) 環境

計画策定の中で具体的プロジェクトが提案され、種類や規模が明確になった段階で、環境影響評価調査の可否を検討し、必要な対応を取る。なお、植林、土壌保全に関するプロジェクトが計画に含まれる見込みであることから、自然環境面でのプラスのインパクトが期待できる。

## 8. 過去の類似案件からの教訓の活用（注）

### （１）保有技術の共有と活用

エクアドル国「シエラ南部地域生産活性化貧困削減計画調査」（2002-2005）においては、CREA、INIAP を始めとする既存の貧困農民支援を行う機関が数多く存在し、それらの支援機関が各々有用な技術と普及手法を保持していることから、これらの組織の相互関連、協調を高めつつ、効率的な支援を図った。本開発調査においても、国立農業研究所（INIA）、ワマンガ大学といった地域の農業研究・普及機関、水資源・土壌保全国家計画（PRONAMACHCS）や社会開発協力基金（FONCODES）といった貧困対策事業に実績のある政府機関との連携を図り、彼らの保有する技術・手法の活用を図る形でマスタープランの策定を行う。

### （２）先行優良事例の活用

ミャンマー国「中央乾燥地における貧困削減のための地域開発計画調査」（2005年～2009年）においては、他ドナー等が実施したプロジェクトのレビューを行い、優良事例を発掘し、その活用を検討することで効率的な開発計画の策定を図っている。本開発調査においても、日本の協力を始めとするこれまでのドナーの協力をレビューし、優良事例を活用した開発計画の策定を目指す。

## 9. 今後の評価計画

### （１）事後評価に用いる指標

#### （a）活用の進捗度

- ・ 策定された開発計画のアクション州開発計画への反映状況及び同実施状況
- ・ 本調査で提案される事項の他州での活用状況
- ・ 地方自治体等の組織能力レベル

#### （b）活用による達成目標の指標

- ・ 農業及び牧畜の生産性向上
- ・ 農家収入・生計の向上
- ・ 貧困度の改善

### （２）上記（a）および（b）を評価する方法および時期

フォローアップ調査によるモニタリング（2011年度以降予定）

（注）調査にあたっての配慮事項