

地域別現状分析：ラテンアメリカ

1. 歴史的経緯	178
1-1 植民地時代	178
1-2 独立後の推移	179
1-2-1 スペイン・ポルトガルからの独立	179
1-2-2 世界恐慌以降	180
2. 経済発展経過と課題	182
2-1 経済的側面	182
2-1-1 経済成長の過程	182
2-1-2 工業化と高度経済成長	182
2-1-3 経済・社会基盤施設	186
2-1-4 格差の拡大	189
2-2 社会的側面	191
2-2-1 植民地時代の遺産	191
2-2-2 人口問題	192
2-2-3 教育・人材開発の遅れ	193
2-3 政治・財政的側面	194
2-3-1 政治的側面	194
2-3-2 財政的側面	199
3. ラテン・アメリカ諸国の貧困	202
3-1 貧困の現状	202
3-2 農村部の貧困	203
3-3 都市部の貧困	205
4. ラテン・アメリカ諸国の貧困対策	210
5. ボリヴィアにおける貧困との戦い 国家戦略の分野別考察	213

地域別状況把握 : ラテン・アメリカ

ラテン・アメリカはスペイン、ポルトガルの植民地として、その成長を遂げてきた地域であるが、その諸国は国土及び人口の大小のみならず、自然環境、天然資源の分布、人種構成、経済的発展過程、政治体制等において多様性を示しているとともに、他方、言語、文化、宗教的側面では、世界の他地域と比較すると極めて類似性、同質性に富んだ地域と言える。また、この地域は、富、土地及び権力の集中、それと対極した貧困層の存在、都市と農村の発展格差の拡大、経済活動の発展形態、累積債務等の類似した今日的諸問題を共有し内包しており、今日のラテン・アメリカの貧困問題を把握する上で、このような地域的特性を形成してきた歴史的経緯をまず踏まえることが必要であろう。

1. 歴史的経緯

1-1 植民地時代

植民地としてのスペインアメリカはスペイン本国の身分性社会を基盤として形成された。植民地における社会階層は、白人系スペイン人、とりわけ、本国から来たペニンスーラ（イベリア半島人）が統治階級の頂点として、そのもとにクリオーリョ（植民地生れの白人）、更には、カースタと呼ばれた様々な混血、及び原住民、アフリカからの黒人奴隷（ポルトガル植民地においては）であった。これらの階層は、社会的のみならず、経済的・政治的構図であり、19世紀前半まで 300年余にわたり、維持されてきたとともに、その遺産は今日のラテン・アメリカの社会構造に強く引き継がれていると言っても過言ではない。

植民地時代のラテン・アメリカは経済的側面から見れば、ヨーロッパの経済展開の一環として植民地経営の枠内で経済活動が拡大されていったことである。この時期の経済活動の特徴はヨーロッパにおける製品需要の拡大に伴う産品が中心となり、それらの生産活動には原住民及びアフリカからの黒人奴隷の徴用により支えられていた。しかも、当時の重商主義政策により植民地での生産品は輸出用産品に限られており、地域経済の自立性は排除されていた。例えば、スペイン領植民地では16世紀半ばから、銀を中心とした組織的な鉱業生産活動が開始され、これらの活動には原住民が強制的に徴用され、ペルーのポトシ銀山、メキシコのサカテカス銀山等の開発が進められていった。と同時に、これら銀鉱山の発展に伴い、鉱山地帯での人口の集中が起り、アルゼンティン、チリ等の周辺部では食料供給としての農牧業の発展していった。農牧業の発展もまた、労働動員の組織及び制度の利用により、土地拡大の基盤作りとなった。

他方、ポルトガルの植民地における経済発展は、その地域が貴金属の発見がなかったこ

と、使役にたる原住民の人口が希薄であったことから、スペインのそれとは異なり、アフリカからの黒人奴隷によるブラジルでの甘蔗栽培の砂糖生産が中心となった。これもヨーロッパ市場への輸出向け製品として生産され、生産財及び消費材の大半がヨーロッパから供給されるという形態をとって発展してきたものである。その後、砂糖生産地以外では砂糖プランテーション向け消費材としての牧畜業の発展が見られた。17世紀末に、砂糖生産の停滞に伴ってブラジルでは金鉱床の発見により、金鉱業の発展を見た。

スペイン及びポルトガルの植民地経済は、いずれにしてもヨーロッパの重商主義的植民地経営の枠内での発展であり、主たる労働力は原住民であり、黒人奴隷であった。また、彼等の共同体内部の変化と新しい体制への組み込み、それに伴う農村の再編成（土地所有形態を含め）と鉱業の発展による都市の拡大、混血人口の増加と中間層の形成がなされてきた。このことは、ラテン・アメリカ地域の将来の経済・社会に決定的な影響を及ぼすものでして捕らえることができよう。即ち、その貿易構造が独立後にも継続するとともに、輸出経済期を経て、近年に入り、国際経済の枠内で一次産品輸出の行き詰まりから、輸入代替工業期への転換と発展、行き詰りと経済政策の失敗、更に政治体制の不安定さ、土地所有を始めとした社会成層の形成、都市と農村の格差の拡大が貧困を助長する今日的問題の萌芽として位置づけることができよう。

1-2 独立後の推移

1-2-1 スペイン・ポルトガルからの独立

19世紀初頭、ラテン・アメリカはヨーロッパの産業革命及び産業資本主義の発展に伴い、世界経済の枠組に取り込まれるとともに、依然として、一次産品のヨーロッパへの輸出市場として位置づけられていた。他方、ヨーロッパの人口増加や農民層の分解によりヨーロッパからの移民もこの頃から急増するとともに、スペインの凋落によるイギリス、フランス等の台頭からラテン・アメリカへの投資増、更にヨーロッパの政治状況の変化（ナポレオンの台頭）もあり、ラテン・アメリカでの独立の機運が芽生えていった。その中心的役割を担ったのは、経済的に富裕な階層を形成していたクリオーリョや一部の混血たちであり、彼等の目的は本国からのペニンスーラにとってかわり植民地を支配することであり、言わば、利権集団が取って代わったものであり、独立後の社会構造は、植民地時代と基本的な変化はなく、国家意識を欠如した独立であった。

経済的には、独立後のラテン・アメリカはスペイン、ポルトガルによる植民地経済から脱却し、自由主義的経済、貿易へ転換することになるとともに、海外資本流入から土地市場の拡大による土地所有の集中、労働人口の拡大等により輸出経済の拡大が進んだ。また、この時期はイギリス、更には、その後のアメリカ合衆国の経済的進出による対外的従属性の加速が生じるとともに、一方では輸出経済の急速な発展をもたらし、初期労働者階級の

形成が進んことが言える。例えば、アルゼンティンではイタリアからの移民による農牧業の発展が見られ、また、牛肉の輸出等のための鉄道などのインフラ整備も活発化され、輸出経済の発展により、国内消費財の需要の高まりから国での工業化を可能とすることができた。更に、ブラジルにおいても植民地時代の砂糖、金生産の衰退後、綿生産からコーヒー生産へと輸出用産品の変化があったが、コーヒー需要の拡大から労働力の不足を招き、ヨーロッパ移民の増化につながっていった。コーヒー農業資本は当初、イギリス等の国際金融資本の投入により大土地所有制を背景に発展していったが、記述の労働力不足のため、移民に依存することで成立していったが、そのことが、ブラジルにおける新しい社会成層の形成にもつながっていった。即ち、移民の一部は都市での工業労働者の形成をなし、また、農業部門では中小の土地所有農民層を形成することになったとされている。

1-2-2 世界恐慌以降

これまでのモノカルチャーを主体とした輸出経済期の経済的発展は、第一次世界大戦後から保護主義政策によるブロック経済化、一次産品の価格の低落、交易条件の悪化等の国際経済の変化により、次第に陰りを見せ始め、世界恐慌を境にラテン・アメリカの経済構造は変更を余儀なくされてきた。世界恐慌は、ラテン・アメリカ諸国の輸出を大幅に減少させ、1928～1929年の年平均輸出額50億ドルを1933年には15億ドルまで低落させており、政治的混乱及び社会不安の増が増した。この時期にラテン・アメリカ諸国は、おおむね交易条件、貿易収支の悪化に対する緊急措置として、これを是正するため、輸入制限を実施するとともに、国内工業の育成・保護を通じ、輸入代替工業化の推進が行なわれた。その特徴は、政策的に工業化を推進し、凋落傾向にあった一次産品の輸出部門に代わる工業部門をリーディングセクターとし、政治的には労働者階級を国家統制下におき、ナショナリズムの高揚を図る政策をとった。また、この時期のラテン・アメリカの一般的特長は、人口増加と都市化現象であり、これらが都市での労働力の形成をなし、新たな国内市場をも形成しつつ、輸入代替工業化が進む素地ができ、特に、アルゼンティン、メキシコ、ブラジル等の諸国では、容易に国内市場の拡大のための工業化が進められた。他方、農村では、国内市場の形成のため、自営農民の形成がなされるべく、土地改革政策が実施されたが、政治的不安定から、失敗例が多く、逆に、大土地所有者への土地の集約が助長された。(例外として、革命を経たメキシコでは農民に対する土地の配分が実行されたが、工業化政策の過程で、新しい大土地所有形態が進んだ。)

1930年代からの輸入代替工業化は50年、60年を通じ、ラテン・アメリカ諸国に広がり、消費材から中間財へと発展していくが、工業化政策の重視による農業部門の軽視が、人口増加現象とともに農村人口の都市への流入へとつながり、工業化がこの労働力を吸収できず、インフォーマルセクターの形成がはじまった。また、この時期はキューバ革命(59年)

の成功により、労働者および農民層の左傾化がおり、政治変革の兆しがあらわれたが、保守勢力の危機感を高め、軍部の台頭となった。1960年代後半から70年代にかけての軍政下のラテン・アメリカでは長期にわたる経済成長の維持と達成を目標に軽工業のみならず、重工業化が進んだ。これは、キューバ革命とアメリカ合衆国との「進歩のための同盟」という政治的背景、国際通貨の流動性という経済的背景から外国資本の流入により達成されたものである。

その後、オイルショックでは、経済成長を維持していく政策の中で、メキシコのごとく産油国では、工業化への過剰投資、また、非産油国では、成長のための輸入、国内需要の増大に対処するために対外債務を拡大していった。他方、農業部門では土地分配が進まず、農業形態の二極化を増大していくことになった。（大土地所有者への土地集中とそこでの近代的農業の発展であり、一方は、土地の細分化による零細農民の形成である。）

80年代に入り、軍事政権下の政策の結果、ラテン・アメリカ各国の累積債務問題の発生による経済危機が表面化し、社会的・経済的混乱を招き、その責任を軍部が放棄する形で民主化の潮流が主体となってきているが、社会的・経済的不平等構造は経済悪化の中でますます拡大する傾向にある。

2. 経済発展経過と課題

2-1 経済的側面

2-1-1 経済成長の過程

ラテン・アメリカの工業化は、世界恐慌を境に輸入代替工業化により、国内市場向け及び域内市場向け製造業を中心として、いわば、国内完結型工業化として発展した。それは、従来の一次産品輸出の低下による貿易収支の悪化から脱却すべく取れた緊急措置として推進された。政策的過程としては、輸入制限から国内工業（特に、当初は消費材生産であったが）育成・保護により、国内市場を睨んだ工業化の推進であった。

また、工業化の発展の条件としては、人口増加と都市化現象が工業化の労働力と国内市場の拡大であり、従来のヨーロッパへの一次産品の後背地としての輸出経済から脱却できた点である。特に、アルゼンティン、ブラジル、メキシコが初期の工業化を達成し、その後、ラテン・アメリカ全域へとその波が広がっていった。この輸入代替工業化は、ラテン・アメリカ諸国の経済的基盤を確立すべく発展するが、50年代から60年代にかけて工業化促進のため、中間財、機械輸入の拡大、一次産品交易条件の悪化及びその輸出の伸びの低下等により停滞期に入った。しかしながら、60年代から政治状況の変化（軍政）もあり、高い成長率維持のためには資本の流入を前提とし、工業化を進めていくこととなり、政治的（キューバ革命）・経済的（ドル過剰）要因もあり、更に、70年代のオイルショックによる借款の可能性も拡大し、それにより重工業化推進をおこなった。また、この時期は、産油国、非産油国を問わず、成長率を維持すべき工業化促進のため、輸入拡大増加に借款が利用された。68年以降から70年前半の『ブラジルの奇跡』、あるいは、安定成長を遂げたメキシコの例が挙げられる。これは後に、累積債務問題がラテン・アメリカの中でも今日の課題となってくる国々である。

一般に、ラテン・アメリカ諸国は、産油国、非産油国を問わず、70年代の後半においても、石油危機による先進国の成長率の停滞にもかかわらず、平均で1974年は7%、75年3.8%、76年5.4%、77年4.8%という経済成長率を達成しており、その後、81年からは成長率達成のための借款の利払い時期に借款条件の不利化、海外資本の減少等の要因から累積債務問題へと発展し、今日の状況となっている。

2-1-2 工業化と高度経済成長

ラテン・アメリカ諸国は、ほぼ地域全体にわたり、1950年代から30年間に、年率5%以上の国内総生産（GDP）の成長を達成したと言われている。このことは、世界恐慌を機としたこの地域で採用された経済政策である輸入代替工業化が、地域的に時期的な差はあるも進められていったことに起因するものであり、アルゼンティンが最も早く、メキシコ、

ブラジルと続き、ボリヴィア、中米諸国等は後発であった。

もっとも初期の工業化は、アルゼンティンなどであるが、その例をとると、温帯農産物の輸出拡大が社会インフラの整備、人口の増加、都市化による国内市場の形成などに結びつき、ブラジルではコーヒーの輸出拡大に沿った輸送手段の発展及び移民などの人口の集中化による国内市場の形成、また、メキシコでは伝統的国内工業への技術導入等からの発展であったとされている。このようにそれぞれの国によって工業化は、発展形態が異なるものであった。また、世界恐慌を機としてこれら諸国の工業成長率は一時低下したが、従来の主要輸出品目であった一次産品の国際的交易条件の悪化及び世界経済の保護主義的経済の進展等の外的インパクトにより、輸入代替による国内市場の開拓を以って発展していったが、その後、1940年代以降はラテン・アメリカ各国で一様に輸入代替の工業化が発展することになった。

しかし、1950年半ばから1960年代前半には外的条件によって再び停滞期が訪れるが、その後は、ラテン・アメリカにとり、国際経済状況が次第に好転してゆくとともに、域内協力及び経済統合の成果、外国からの借款の可能性が増大し、特に、1973年の石油危機においては、メキシコやボリヴィアなどの石油資源国はもとより、非産油国に対しても、天然資源保有国という国際的評価もあって、ユーロダラー市場における資金量の流入などから、輸入代替工業化政策を維持し、高度成長率の維持につながった。

下記の表は世界恐慌から輸入代替政策の停滞期が始まるまでのラテン・アメリカの主要国の輸入代替過程を示す輸入係数、工業化係数及び工業成長率である。更に、50年代以降の産業別GDP構成比及び労働力人口構成比の表からも工業化の発展が認められる。

こうして、石油危機以降のラテン・アメリカ諸国は、貿易収支の悪化、債務利子の支払い増からくる経常収支の悪化にもかかわらず、産油国、非産油国を問わず、比較的高い投資と生産率を維持し、メキシコ、ブラジルなどは軽工業品のみならず、重化学工業や電子工業までの発展を遂げてきた。

例えば、非産油国であるブラジルは外資依存を中心にした成長率を達成してきた国であるが、外資の導入により中間財、資本財を輸入し、工業化を推進してきた。その結果、60年に24億ドルの累積債務が74年には127億ドル、88年には1,146億ドルにも達し、石油危機時に比べても10倍となっている。また、産油国であるメキシコは60年に11億ドル、74年には102億ドル、88年には967億ドルに達しており、70年後半には年率8%を上回る成長率を達成しているが、これも石油収入を利用しての借款による投資結果である。しかしながら、81年に始まった石油価格の反落により、対外債務を大きくしていった。また、チリでは自由主義経済政策をとり、輸入の自由化と資本の自由化をすすめたが、為替レートの過大評価もあり、民間を中心とした債務の拡大が進んだ。

これらのラテン・アメリカ諸国を取り巻く経済的状況から80年代初めの累積債務問題は、一般に輸入拡大による経常収支の赤字を借款で埋めることにより、経済成長率を維持し、

その後の石油危機によるドル余り現象を利用しつつ債務返済の拡大に対しても成長率の重視を基調とした政策により、一層の債務増加で対処したが、借款条件の不利化及び公益条件の悪化から、更に債務に依存せざる得なかったところに要因がある、とされている。

表 2-1 ラテン・アメリカ諸国の国内総生産の成長 (年平均成長率)
(%)

	1961-1970	1971-1980	1981-1986
アルゼンティン	4.1	2.6	-0.8
ブラジル	5.4	8.7	2.9
メキシコ	7.0	6.6	0.8
ベネズエラ	6.1	4.1	-0.5
チリ	4.2	2.5	0.8
パナマ	7.9	5.5	2.8
コスタリカ	5.9	5.6	0.9
ウルグアイ	1.5	3.0	-1.4
エクアドル	5.1	8.9	2.0
コロンビア	5.2	5.5	2.6
ペルー	5.2	3.5	1.2
グアテマラ	5.5	5.7	-1.0
ホンデュラス	5.5	4.4	1.5
ボリヴィア	5.0	4.5	-2.4
パラグアイ	4.7	8.8	2.0
ハイチ	0.8	4.7	-0.7
ドミニカ (共)	5.1	6.9	1.5
ラ米平均	5.4	6.1	1.4

出所：ラテン・アメリカ辞典1989年版

ラテン・アメリカ主要国の輸入代替過程における輸入係数、工業化係数、及び工業成長率
(%)

表 2-2 輸入係数

	1929	1937	1947	1957
アルゼンティン	17.8	13.0	11.7	5.9
ブラジル	11.3	6.9	8.7	6.1
メキシコ	14.2	8.5	10.6	8.2
チリ	31.2	13.8	12.6	10.1
コロンビア	18.0	12.9	13.8	8.9

表 2 - 3 工業化係数

	1929	1937	1947	1957
アルゼンティン	22.8	25.6	31.1	32.4
ブラジル	11.7	13.1	17.3	23.1
メキシコ	14.2	16.7	19.8	21.7
チリ	7.9	11.3	17.3	19.7
コロンビア	6.2	7.5	11.5	16.2

表 2 - 4 工業成長率

	1929-37	1937-47	1947-57	1929-57
アルゼンティン	23	73	50	220
ブラジル	42	82	123	407
メキシコ	46	86	98	475
チリ	16	9	58	100
コロンビア	90	110	130	830

出所：ラテン・アメリカ辞典1989年版

ラテン・アメリカの産業構造と就業構造（1950～80年）

表 2 - 5 産業別 GDP 構成比 (%)

	1950	1960	1970	1980
農業	20.8	17.9	14.3	11.1
工業	29.8	33.0	34.8	35.6
サービス	49.4	49.1	50.9	53.2
合計	100.0	100.0	100.0	100.0

表 2 - 6 労働力人口構成比 (%)

	1950	1960	1970	1980
農業	54.1	48.3	41.2	32.4
工業	19.3	20.8	23.0	25.8
サービス	26.6	30.9	35.8	41.9
合計	100.0	100.0	100.0	100.0

出所：いずれもラテン・アメリカ辞典1989年版

2-1-3 経済・社会基盤施設

経済基盤施設の充実には、工業化の進んだ国と後発諸国との間に大きな格差が存在する。

アルゼンティンでは、農産物の輸送を中心とするべく、1857年に英国の資本により鉄道網の整備がなされた。その後、諸外国の資本と技術により、ラテン・アメリカ最大の輸送力を持つまでにいたったが、現在は財政上の問題で近代化の立ち遅れがめだっている。鉄道の系統は農牧産地や地方都市と主要輸出港を結ぶことで経済発展を進めてきたものであり、鉄道間の連結の悪さが利便性を欠いているといわれている。それに代わり、道路網が農産物や畜産物の輸送手段として主流になっており、国際道路の整備がされている。

通信網（電話）は1920年後半は10台/100人であったが、現在は8台/100人であり、かつ、通信機器の老朽化が著しく、政府は長期通信網整備計画による改善を図っている。

ブラジルでは、植民地時代に一次産品の輸送手段として、産地と輸出港との間に鉄道、道路が整備されたに留まったことはアルゼンティンの例と同様である。また、沿岸部と内陸部との都市間交通は沿岸航路、河川航路により発展してきたが、1970年代の経済成長を機に、自動車の普及とともに道路網の飛躍的発展がなされた。また、石油危機を契機として鉄道網の見直しもされている。しかしながら、広大な国土から、道路網の内、基幹道路については平均半数の舗装率となっており、支線道路においては全く舗装されていない状態であり、かつ、道路整備について地域格差が大きい。特に、基幹道路については、沿岸部中心であり、北部地域は25%程度の舗装率である。

通信網（電話）に関しては、87年9.4台/100人であり、これも海岸地域を中心とする大都市間の充実が目覚ましい一方、内陸部は整備の段階が遅い。

他方、経済発展の規模の小さい諸国では経済基盤インフラの立ち遅れが目立っている。

ボリヴィアでは、国内輸送の主体は道路であるが、その国土の地形上の問題もあり、車両通行可能な総延長は4099キロに過ぎないばかりか、舗装率は僅か3.7%である。また、架橋率も低く雨期には交通手段を失うことになる。経済的アクセスとしての道路網整備は重要な課題であり、特に、ラ・パス（高地）からベニ州を經由し、第2の都市であるサンタクルスへの環状道路の完成、整備がこの国の経済圏の拡大と国家の統一意識を進める大きな要因となる。（ラ・パスとサンタクルスは同国の2大中心地であり、それぞれ高地と低地における社会的、経済的拠点となっているが、交通手段の常時確保の困難性の故、連係が欠如していることとともに、国民的統合意識の希薄さを培養していると言える。）

ホンデュラスでは、道路総延長が86年に17,431キロで舗装率は12%弱となっている。また、雨期の通行不能は約1/3にのぼり、これらの都市へのアクセスの欠如が所得格差、保健衛生の格差に繋るものとなっていると言っても過言ではない。

このように、ラテン・アメリカ諸国でもその経済的規模により社会基盤の地域的格差が存在するとともに、一国のなかでも取り残された地域の存在が目だつ。これらの格差により、インフラ整備が享受されない地域の住民は、特に、農業従事者は都市労働者との所得

格差や経済・社会インフラの享受を求めて都市への流入となる。しかも、ラテン・アメリカの都市への人口の流入は多極化せず、大都市と呼ばれる都市へ集中し、そこでインフォーマル・セクターを形成するとともに、都市部における貧困層を形成することとなっている。

ラテン・アメリカの社会インフラの指標は、表2-7~2-9のとおりである。(ユニセフの「世界子供白書」)

一般に言って、アルゼンティン、メキシコ、チリ、パナマ、ウルグァイ等で代表されるGNPの高い諸国では、乳幼児死亡率は1960年と88年を比較すると大幅に減少しており(日本の場合、88年で8)、また、識字率、小学校就学率とも高いが、世帯当たりの所得分布を考慮すると、貧富の差の大きい社会と言える。更に、保健医療分野(保健・栄養)指標を考慮すると、それらの諸国では地域格差、ないし職種間格差の大きいことが判明する。これらは、農村地域の住民がいかに都市の住民より恩恵に浴する機会が少ないかを物語っている。

これが、ボリヴィア、ハイチ他中米諸国のGNP低位国では、この格差はますます拡大していくことになり、とりわけ、農村の貧困が明白になってくる。例えば、ボリヴィア、ハイチ等の乳幼児死亡率の高い国の死亡原因は、感染性下痢症が1位を占めており、公衆衛生上の問題点のみならず、低所得ゆえの栄養不良、教育機会の不足等恒常的貧困を形成することになる。

ホンデュラスでは、厚生省の医療行政組織として、医療アクセスの体制が一応整っており、都市の国立病院を頂点として、地域病院、地方病院、医師の常駐する保健所、更に准看護婦のみがいる簡易保健所といったシステムで国民の保健医療を実施している。しかしながら、医療アクセスの最下層に位置する簡易保健所は、准看護婦がかなり広い範囲の住民の(対象数3,000人程度)唯一の医療従事者であり、母子保健から栄養改善、予防接種に至るまで1人で行なっており、農村部の社会インフラは都市のそれと比較して極度の違いを見せているのが現状である。

医療従事者数(医師、看護婦等)の面から見るラテン・アメリカの医療体制は東南アジアNIEs諸国と比較して医師1人当たりの人口規模は良い部類である。世界銀行の世界開発報告(1988)によると、東アジアの低・中所得国平均では2,400/人、南アジアは3,570/人であるのに比して、ラテン・アメリカは1,230/人である。特に、アルゼンティン、ウルグァイなどは日本の660/人を下回り、それぞれ370/人、510/人となっている。

しかしながら、あらゆる国で共通課題でもある都市と農村との医師1人当たりの人口では、上記ホンデュラスの例を引くまでもなく、表2-9のユニセフの保健指標からも、大きな隔たりが理解できるとともに、水道の普及、予防接種率、栄養改善等の公衆衛生を含めた医療アクセスの不均衡が存在している。

表2-7 ラテン・アメリカ諸国の社会基本統計

	乳幼児死亡率 (1歳未満)		出生時の 平均余命 1988 (年)	成人の 総識字率 1985 (%)	小 学 校 就 学 率 1986~1988 (%)	世帯当たりの 所得の分布 (%) 1975~1986		人口1人 当たりの G N P 1987 (米ドル) 1987
	1960	1988				最下位 40%	最上位 20%	
	アルゼンティン	61	32	71	95	110	14	50
ブラジル	116	62	65	78	103	7	67	2020
メキシコ	140	68	69	90	118	10	58	1830
ベネズエラ	81	36	70	87	107	10	54	3230
チリ	114	19	72	97	102	-	-	1310
パナマ	69	23	72	89	106	7	62	2240
コスタリカ	84	18	75	93	98	12	55	1610
ウルグアイ	50	27	71	95	110	-	-	2190
エクアドル	124	62	66	83	117	-	-	1040
コロンビア	93	46	65	82	114	-	-	1240
ペルー	142	87	62	85	-	7	61	1470
グアテマラ	125	58	62	55	77	-	-	950
ホンデュラス	144	68	59	60	106	-	-	810
ボリヴィア	167	109	53	75	91	12	58	580
ハイチ	197	116	55	38	78	-	-	360
ドミニカ(共)	125	64	66	78	101	-	-	730

出所：世界子供白書1990(ユニセフ)

表2-8 ラテン・アメリカ諸国の栄養指標

	栄養不良児の比率% 1980~1987 中・重度の発育障害 (24~59ヵ月)	人口1人当りの 食料生産の 平均指数 (1979-82=100) 1988	人口1人当りの 毎日の必要 カロリーの 充足率(%) 1984-86	家族が総所得のうち食糧 /穀物の購入に充てる支 出の比率(%) 1980-85
	アルゼンティン	-	96	136
ブラジル	31	111	111	35/9
メキシコ	-	93	135	35/
ベネズエラ	7	92	102	38/
チリ	10	108	106	29/7
パナマ	24	93	107	38/7
コスタリカ	8	86	124	33/8
ウルグアイ	16	102	100	31/7
エクアドル	39	92	89	31/
コロンビア	27	101	110	29/
ペルー	43	103	93	35/8
グアテマラ	68	96	105	36/10
ホンデュラス	34	87	92	39/
ボリヴィア	46	95	89	33/
ハイチ	51	89	84	
ドミニカ(共)	26	91	109	46/13

出所：世界子供白書1990(ユニセフ)

表 2-9 ラテン・アメリカ諸国の保健指標

	安全な飲料水を手 入することができる 人々の比率 % 1985-87			保健サービスを入 手できる人々の比 率 % 1985-87			完全な予防接種を受けた比率 % 1981/1987-88 1歳児			
	全国	都市	農村	全国	都市	農村	結 核	3種混合	ポリオ	はしか
アルゼンティン	56	63	17	71	80	21	63/74	46/61	38/70	73/68
ブラジル	78	85	56	-	-	-	62/67	47/54	99/89	73/60
メキシコ	77	89	47	45	-	-	41/72	41/60	85/95	33/70
ベネズエラ	90	93	65	-	-	-	77/78	54/51	75/68	43/49
チリ	94	98	71	97	-	-	100/98	97/96	96/96	93/95
パナマ	87	100	64	80	95	64	77/91	49/75	50/74	53/75
コスタリカ	91	100	83	80	100	63	81/87	83/87	85/86	71/97
ウルグアイ	85	95	27	82	-	-	76/98	57/82	58/82	95/72
エクアドル	51	81	31	62	90	30	82/86	26/54	19/57	31/52
コロンビア	92	100	76	60	-	-	57/99	20/74	22/94	26/74
ペルー	55	73	17	75	-	-	63/73	18/66	18/67	24/57
グアテマラ	38	72	14	34	47	25	29/38	42/47	42/55	8/54
ホンデュラス	50	56	45	73	85	65	46/85	38/74	37/70	11/16
ボリヴィア	44	75	13	63	90	36	30/27	13/39	15/40	17/44
ハイチ	38	59	30	70	80	70	60/45	14/49	3/48	-/56
ドミニカ (共)	63	85	33	80	-	-	34/51	27/80	42/79	17/71

出所：世界子供白書1990（ユニセフ）

2-1-4 格差の拡大

ラテン・アメリカの経済発展の阻害要因の1つとして所得分配の不平等さが存在する。表2-10の所得分配によると、1960年と75年の比較から最下層の20%、及び下層の20%の階級においてはそれぞれ0.5%の低下があったにもかかわらず、逆に、上層20%、及び最上層10%の階級ではそれぞれ0.8%、0.7%の上昇が見られる。これは、低所得層の減少として中間層に繰り込まれることになるが、問題は、上層以上の割合が拡大することで、所得分配の格差がますます拡大したことを、意味しているに他ならない。

また、各国の所得階層分布を見てみると、東南アジアNIES諸国のジニ係数平均が0.43であるところから比較すると、かなりの高率であることが分かる。この格差は、工業化に伴う農業-工業間の格差及び同種間格差を主要因としている。すなわち、異生産部門間の格差は工業化の推進による農業政策の軽視、工業優先政策に起因し、また、同種間格差は、農業においては土地所有制度の不平等による生産性並びに技術的格差の増大、都市部における製造業の近代的生産部門と非近代的生産部門の技術的格差、農村から未熟練労働者の都市への移動に伴う実質賃金の据え置き等が理由として挙げられる。

農業部門をとってみると、歴史的背景としての土地所有制度に関連し、農地改革があったにせよ、完全な平等化までには至らず、より急進的な農地改革を断行したメキシコでさえ、農村の人口増加等の影響で土地の再細分化が進み、零細農民から新たに借地権を得て、

ネオラティフンディオと呼ばれる大土地所有者の出現を見ることになり、彼らは政府、民間の豊富な資金力により技術力の導入を図り、近代的生産性の高い農業を目指すことになる。他方、零細農民は、その生産性の低さゆえ、大土地所有者の労働力として吸収されるか、農村から都市へ移動することで未熟練労働者としてインフォーマル・セクターを形成していくことになる。農村においては、土地所有形態をもって、農業の2極化現象が明確になっていく。

工業部門においては、都市への労働の移動による近代的工業部門への吸収がなされず、未熟練労働者が形成され低賃金にて雇用される一方、近代部門では集約的技術を必要とするところから、増加する労働力を吸収することが出来ないことになる。ここで近代部門の熟練労働者と農村からの流入による未熟練労働者の賃金格差が当然生じることになり、労働者間においても所得格差の拡大が生じる。

この現象は、農業における土地改革による不均衡な土地の配分、それに伴う生産形態の極端な分化による所得格差の増大、貧農層に対する政府の農業融資制度の脆弱さ、農民の教育へのアクセスの不十分さ等から派生する農村部の貧困が、結果的に農民の都市部での近代的部門への吸収を妨げていることであり、都市部でのフォーマル・セクターへ吸収出来ない労働力を不完全就業者あるいは失業者としてインフォーマル・セクターを形成させている要因となっており、構造的格差の図式をもたらしている。

ラテン・アメリカの工業化は、特に、60年から70年代にかけて高い経済成長率を維持してきたが、同じに労働者の就業形態の変化をもたらすことで、所得格差の拡大を引き起こしてきた。

これらの主要因はラテン・アメリカ諸国が一様に採ってきた工業優先政策と農業（とりわけ、零細農業）の軽視にあったことは上記のとおりであり、これにより、農村から都市への人口移動が進んでいった。この都市化現象の特徴は主要都市への集中が顕著であった。例えば、メキシコにおけるメキシコシティやペルーにおけるリマであった。これらの都市における労働生産性の高い近代部門は質的にも量的にも農村からの労働力の吸収を限定せざる得ない状態であった。すなわち、これらの労働・技術集約型セクターはある程度の熟練労働層の雇用から成り立っているところ、増加する農村の未熟練労働層を吸収できないことになり、これらの労働力は都市においてインフォーマル・セクター、貧困層の形成になっている。

表2-10 ラテン・アメリカの所得分配 (1960年及び1975年)

所得階級	全所得に占める比率 (%)	
	1960	1975
最下層20%	2.8	2.3
下層20%	5.9	5.4
中間層30%	18.6	7.7
上層20%	26.1	26.9
最上層10%	46.6	47.3
合計	100.0	100.0

出所：ラテンアメリカ辞典 1989年版

表2-11 ラテンアメリカ諸国の家計所得の所得階層別分布

	総所得に占める各階層の比率 (%)						ジニ係数
	0-20	21-40	41-60	61-80	81-90	91-100	
アルゼンティン	4.4	9.7	14.1	21.5	15.1	35.2	0.41
ブラジル	1.6	4.0	7.1	14.2	14.4	58.7	0.66
メキシコ	2.6	5.8	9.2	16.9	16.2	49.3	0.59
ベネズエラ	2.8	7.0	12.6	22.7	18.6	36.3	0.50
チリ	3.7	8.3	13.1	20.4	16.2	38.3	0.48
パナマ	1.7	5.8	11.2	20.4	17.8	43.5	0.57
コスタリカ	3.3	8.7	13.3	19.9	15.3	39.5	0.49
コロンビア	2.0	4.5	9.5	17.9	16.0	50.1	0.61
ペルー	1.5	4.2	9.6	20.0	18.5	46.2	0.60
ホンデュラス	2.0	4.6	7.5	16.2	17.5	52.2	0.63

出所：同上

2-2 社会的側面

2-2-1 植民地時代の遺産

ラテン・アメリカでは一般に社会成層図式として、上層階級にヨーロッパ移民の出身である白人、中間に混血（白人と先住民族の混血、メスチーソ）、そして下層階級にインディオ（先住民族）や黒人が位置しており、人種構成が社会的階層に準じている。メキシコなどは混血が進んでいる社会であるとともに、メキシコ革命を契機に「インディヘニスム」（インディオ化政策）と呼ばれる国民的統合の政治的社会的アイデンティティ政策をとってはいるが、総じて上記のように 300年にわたる植民地時代以来の歴史的形成が現代のこの地域の社会的経済的基盤となっている。

この社会成層の形成はアメリカ合衆国の黒人や少数民族に対する人種差別的なものとは異なり、社会的、経済的、文化的要素との関連するところが大きい。すなわち、記述したとおり、植民地の歴史から派生する諸々の要因がこのような社会成層を形成してきたもの

であるといえよう。

以下に記述するカテゴリー化はあくまでもラテン・アメリカの一般論として考えられるものであり、勿論、各国によって地域差が存在することは当然である。

まず、クリオーリョ、メスチーソ等の属する集団である。その中で、イ) 社会の上層部を構成する大土地所有者、企業家であるものは、植民地時代のクリオーリョ社会の末裔であり、これらの集団が政治経済のリーダーとして国の支配層を形成している。これには、地方都市の土地、財産所有者も含まれている。ロ) 次に、都市における中間層集団の形成があり、これは経済的文化的な歴史的背景を所有しない集団であり、都市化現象に伴い、テクノクラートとして、頭脳労働者として集団的な力を持ち始めていると言われている。ハ) 更に、都市では工業化の発展に伴い、熟練および未熟練労働者層の形成がされており、アルゼンティン、ブラジル、メキシコ等の都市人口の増加の著しい諸国ではこの層の存在が膨らんできている。この層は、就業形態部門の相違により所得格差があり、農村からの都市への人口流入により正規な労働市場からはみ出さざるを得ない層を形成し、都市における貧困層を形成することになる。ニ) 他方、農村部での集団は定着的、移動的農民であり、メスチーソ他の混血人種が形成する。これらの層は、大土地所有の農園における労働者であり、経済的社会的にもイ) に属する階層により支配されている。この層は上記の都市への移動による労働者の母体となっている。ホ) その他、自作農の存在がある。

また、この対極に先住民社会が形成されており、特に、メキシコ、グアテマラ、ペルー、ボリヴィアといった諸国に存在するものであるが、彼等独自の伝統的文化様式をもって生活を営むが、市場経済の浸透、国家行政の拡大に伴い、上記ニ)、ホ) のカテゴリーに組み込まれつつある。これらの集団は、先住民(インディオ)であるが、ペルー、ボリヴィアなどでは一般的呼称として農民(カンペシーノ)と呼ばれ、土地改革により付与された田畑で伝統的技術を使い、生産性の極端に低い農業を営む一方、都市への移動により、不完全就業労働者としてマージナルな層を形成している。この集団と上記ニ) の集団は、現在では、おおむね重複する存在であると言える。

この社会基層は最近の都市人口の増大、中間層の拡大、インフォーマル・セクターの形成等により変化がもたらされており、これが今日のラテン・アメリカの民主化の流れに影響をあたえていることも考えられると言われている。

2-2-2 人口問題

この地域の人口増加率は平均2.5% (1980年前半) の高率であり、アフリカに次いでいる。域内での増加率の高い国は、ホンデュラス、ベネズエラ、コスタリカ、エクアドル、グアテマラ、ボリヴィアなどで、中米およびアンデス諸国が中心となっている。また、域内で工業化が進んだ諸国では60年以降80年までの増加率に比して減少傾向にある。これらの要因は宗教的価値観も加わっての出生率の高さもさることながら、60年代に比べると乳

幼児死亡率の半減が挙げられる。また、平均余命も58.9歳（1960-70）から60歳後半まで伸びている。これらの側面から経済の発展に伴い、ある程度の社会インフラの整備がなされてきていることが示唆される。

80年代に入って、この地域の人口問題は都市部への人口集中であり、新しい問題である。1960年の時点では、都市部の総人口は48.8%であったが近年は60%~70%近くまでに増加している。この傾向は、農業国であるグアテマラ、ホンデュラス、ハイチ等の一部を除き、一般的なものであり、また、その特徴は主要大都市に人口が集中するということである。

これは、工業化の優遇政策の結果、農業地域の荒廃・生産性の分極化により、国内移動が進められた結果であり、基本的に先進国の都市化現象とは全く異なるものである。農村からの都市への労働力の移動は、農村部そのものの経済的、社会的発展がないところで派生したものであり、これらの農村からの労働力を都市が十分吸収できない状態の中で、農村の所得格差が都市へそのまま持ち込まれたといえる。しかしながら、農村からの労働力は、農村での所得より、都市でインフォーマル・セクターとしての所得のほうが低所得とはいえ、良いと言われている。また、社会インフラの享受も可能であり、流入に歯止めが掛かっていない状況である。

これらの現象は、貧困層が農村から都市へ移動することであり、所得格差の根本的変動ではないとされている。むしろ、都市と農村の貧困層の格差をより助長することになる。近年の債務危機は、これらの低所得層を都市で生み出すばかりでなく、中間層の分解・二分化を引き起こしており、都市人口の増加が貧困の増加に伴い、社会的不安として存在する。

2-2-3 教育・人材開発の遅れ

個人レベルから見た場合、産業の近代化、工業化の進む中で、より高い所得を得るためには基礎教育から高等教育までの社会的能力を付与する機会を得ることで可能であることは、一般論として妥当である。また、国家レベルからも高い教育を受けた人材の活用が経済発展と相関的関係が容易に想定される。ラテン・アメリカ諸国のなかで工業化を比較的早期に進めてきたアルゼンティンでは初等教育の就学率が最も高い部類に属するとともに、識字率においても同様である。メキシコでは革命後、政府が教育の普及と識字率の向上に力を入れてきており、60年には66%、70年76%、80年85%、88年92.5%と上昇しており、これは、初等教育での重点として識字率向上を掲げてきている結果である。また、ブラジルでも文盲撲滅政策により、80%の識字率になってきている。他方、ホンデュラス、ボリビアなどの諸国では70年から80年の間の識字率は、上記諸国と比して低率である。これは経済発展段階の格差にも関連するものと言えよう。また、比較的GNPの低いこれら諸国では、都市と農村における教育機会の格差が大きく、ボリビアでは初等教育の未就学率は農村部35%、都市部12%という数字がでているが、実際にはかなり高いものと想像さ

れる。更に、初等教育を中退し、労働に従事する率も高く、人材の開発が大幅に遅れている。一般にラテン・アメリカでは経済的状况からいわゆるストリート・チルドレンの存在が目立つが、この就学率の問題は都市部のインフォーマル・セクターの増大による所得格差の拡大（貧困層の拡大）となり、他方、農村においては技術移転・発展、生産性の向上の阻害要因となり、格差を広げる一方、農村から都市への人口の流入と言う悪循環の1つの要因となりうる。

表2-12 ラテンアメリカ諸国の教育指標

	成人の識字率		人口1000人 当りの ラジオ/テレビ 受信機台数 1986-87	小学校就学率 1986-88 男/女	小学校の第1 学年に入学し 者が小学校を 終了する率% 1985-87	中学校進学率 1986-88 男/女
	1970 男/女	1985 男/女				
アルゼンティン	94/92	96/95	659/217	110/110	—	69/78
ブラジル	69/63	79/76	368/191	—	22	32/41
メキシコ	78/69	92/88	241/120	119/116	71	54/53
ベネズエラ	79/71	88/85	395/142	107/107	73	48/59
チリ	90/88	97/96	335/163	103/101	33	72/76
パナマ	81/81	89/88	220/163	109/104	82	56/63
コスタリカ	88/87	94/93	258/79	100/97	81	40/43
ウルグアイ	93/93	—/—	594/173	111/109	86	—/—
エクアドル	75/68	85/80	292/81	118/116	50	55/57
コロンビア	79/76	82/82	167/108	112/115	57	55/56
ペルー	81/60	91/78	241/84	125/120	51	68/61
グアテマラ	51/37	63/47	65/37	82/70	36	—/—
ホンデュラス	55/50	61/58	376/67	104/108	43	—/—
ボリヴィア	68/46	84/65	527/77	97/85	—	40/35
ハイチ	26/17	40/35	41/4	83/72	15	19/17
ドミニカ(共)	69/65	78/77	164/79	99/103	35	—/—

出所：世界子供白書1990（ユニセフ）

2-3 政治・財政的側面

2-3-1 政治的側面

ラテン・アメリカ諸国の政治体制や政治の動向は、その社会的、経済的变化及び対外的状況により具現化されているが、同時に過去の伝統的かつ風土にその形成を負うところが大きく、これが現代のラテン・アメリカの社会を大きく規制しており、政治風土を理解することは貧困の問題を検討する上でも重要なことと考えられる。

独立後のラテン・アメリカの社会を長期間にわたり特徴づけてきたのは、少数の者が富や権力を独占し、民衆を支配してきた寡頭政治であった。この点は既に歴史的経緯の項にて指摘してきたものであるが、ここでは、ラテン・アメリカの現状を把握するために歴史

を遡ることで理解を深めることとする。

19世紀初めのラテン・アメリカ諸国の独立は、他地域の独立とは異なり、植民地時代からの寡頭支配体制の維持、強化に他ならず、スペイン本国人の社会的、政治的支配から植民地で生れた白人たち（クリオーリョ）の支配に変わったに過ぎないものであった。彼らは植民地時代の社会では、一方では本国政府の統制的、差別的産業・貿易政策や、行政・僧職等の社会的地位において従属的立場におかれており、他方では地主、鉱山所有者、商人等として原住民及び黒人奴隷の上に君臨する支配層であった。よって、彼等による独立は、本国政府の政治的、社会的支配から自らを解放するものであり、自由、平等を主張する啓蒙主義者ではあったが、原住民及び黒人奴隷の解放までの社会を築く意識までは持っていなかった。

このようにラテン・アメリカの独立は、支配階級の入替えのみであり、社会それ自体の自由、平等をもたらす変化ではなく、非民主的な寡頭支配体制の確立へと進んでいった。特に、19世紀後半からの輸出経済体制の確立後には彼等は外国資本との結び付きで益々権力を確固たるものにしていった。

独立後からのラテン・アメリカの政治的特徴はカシーケ主義とかカウディーリョ主義などと呼ばれる考えであり、地域における共同体の首長主義であり、また、独立戦争を通じて形成された軍人指導者とその輩下の者との忠誠かつ上下関係を保つものである。これらの主義は、独立後、自己の軍事力と支配関係及び権力を背景に非民主的政治体制を構築し統治していった。このカウディーリョ主義が育った理由は、独立に対する未熟な国家意識であり、利害関係に基づく独立であったからであると言われている。それは、形式的には共和制を基本として国家体制を樹立したが、文民クリオーリョは行政運営の意識あるいは才に欠け、結局、独立国家の統治は、軍事力を背景としたカウディーリョに委ねざる得なかった。独立後のこのような統治形態は、寡頭支配体制を助長させ、国家の私的性格化を強めることとなり、それが現代のラテン・アメリカに置ける社会や国家に対する公的観念の希薄さに繋っている原因ともなっていると言われている。また、カウディーリョは、必ずしも軍人であったわけではないが、その権力は非民主的性格を強く持っていた。よって、権力獲得及び維持過程においては、軍事力、警察力の行使をもってし、国家体制の中で軍部の圧倒的優越性が維持され、それがラテン・アメリカにおけるミリタリズムの風土化をもたらしたものと言える。

この地域において最も注目すべき政治動向は、上記の歴史的経緯を踏まえると、1960年代半ばから70年代にかけて各国において軍事政権が相次いで成立したことである。これは1959年のキューバ革命の成功により、各国の支配層が危機感を持ったこととアメリカ合衆国の取った「進歩のための同盟」政策によるところが大きい。その背景には経済的発展段階での労働者、農民等の下層階級の政治的急進化がある。即ち、この時期は、30年代からのラテン・アメリカの経済構造として、一次産品の交易条件の悪化等から輸入代替工業

化政策が取られ、50年から60年代にかけて各国へ工業化の波が広がっていき、消費財から耐久消費財及び中間財へと拡大した時期であった。この工業化は一部の賃金労働者階級を生み出したが、人口の急増に伴い、農村から都市への人口流入を吸収できなかった。60年代から70年代にかけてこれらの農村部人口の都市への流入が工業化政策にもかかわらず、工業部門への吸収は少なく、サービス部門への吸収へと変わった。一方、この急速な都市化現象は各国の工業化政策の重視による農業政策の軽視にからみ、伝統的農業の衰退を意味するとともに、都市でのインフォーマルセクターの形成へとなっていった。

係る背景の中で、農民及び都市労働者階級はキューバ革命の成功により現状変革の期待を高めていった。この時期はブラジル、ペルー、アルゼンティン等各国においてゲリラ活動等の左翼革命運動が活発化し、これに軍部の危機意識が呼応し、軍事政権の登場の土壌を作った。

軍事政権の台頭は1960年代半ばから70年代にかけてであるが、これらの勢力の特徴は軍部が制度として政治の直接の支配に乗り出したことであり、従来のような一時的、過渡的な軍事政権とは異なり、「国家の安全保障と経済成長の持続」をスローガンに長期政権の確立にあった。

軍制下の政治政策は一様に文民テクノクラートの形成による経済発展政策であり、例えば、ブラジルの場合、軍事力を背景として、軍部独裁政権を築き政治の安定化を図るとともに、積極的に外資導入をし、輸出向け工業化を基本とする経済発展政策を実施した。その結果、68年から73年まで年間平均成長率約10%にいたる高度成長をとげた。これが「ブラジルの奇跡」と呼ばれるものである。また、ペルーでは、この時期は人口成長率の大幅な上昇に伴い、農業生産との成長ギャップ、また、都市への人口集中化、所得配分の不均衡等の現象がみられ、60年代半ばからは農村部のゲリラ活動、都市部のスラム化が著しく構造的問題が顕在化してきた。このような社会情勢から、社会改革と経済発展を基調とする軍事政権が成立し、土地改革、外国資本の鉱山の国有化等の進歩的政策が採られたが、石油ショック、対外債務の累積等の外的要因及びインフレ、失業の増加等国内の構造的要因により、1980年民政に移管したがゲリラ活動、都市のスラム化等も進み、現在ではアブラ党政権の政策失敗により、益々危機を深めているのが現状である。

80年台の初めには、対外債務危機の顕在化に伴い、各国では世界恐慌以来の経済不況にみまわれ、インフレによる物価の高騰、失業者の増加等を引き起こし、社会不安が増大した。ボリヴィアでは、これらの経済的不況の中で、軍部内の派閥抗争によりクーデターが繰り返され、長期的展望に立った経済政策の履行が困難な状況となり、経済危機を一層深いものにしたと言われている。

このように、軍政化の経済運営の失敗により、国民はもとより軍部内においても民政移管の土台が形成されてきた。一般論として言えば、軍部の経済政策の失敗が軍部自身みずからにより政権を放棄し、民政に移管したものと言える。民政移管後の政権（シーレス・

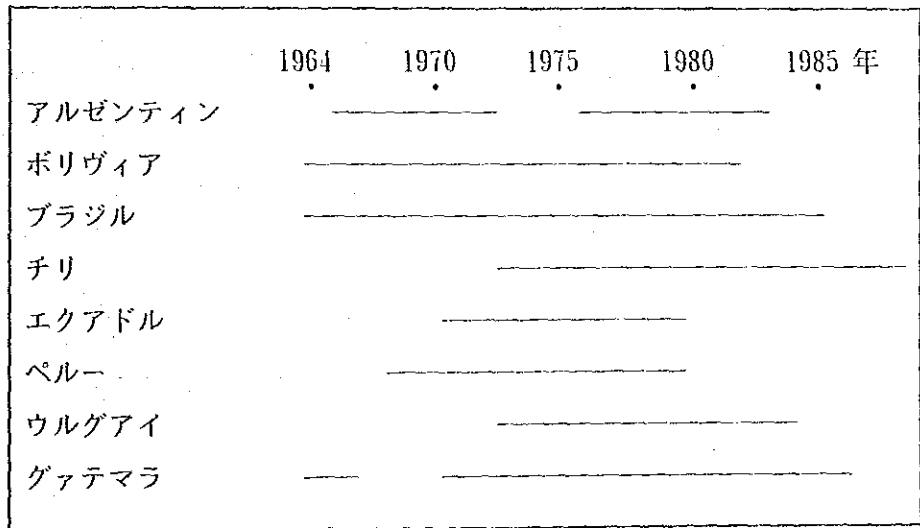
スアソ政権)は、支持基盤の脆弱さ及び労働組合との調整の失敗により、ハイパーインフレを招き、4年の任期を1年繰り上げて総選挙を実施し、エステンソーロ政権が成立した。同政権は「新自由主義」政策を導入し、対外債務問題ではIMFとのリスク交渉合意により、財政再建に乗り出したが、公務員給与の凍結、物価の上昇、失業者の増大など国民に多くの犠牲を強いる結果となった。また、軍部に対しては、例外的に給与のアップや人事における優遇を行ない牽制し、政治体制は比較的安定することになった。現在はサモーラ政権が前政権の経済政策を引き継ぎ安定した政権を維持しており、財政赤字の縮小、インフレの克服など一応の成果を収めている。しかしながら、他方では、記述のように低賃金と物価高により、産業の停滞、失業者の増加等を招き、所得格差の拡大が進んでいることから、結果的には、貧困層の切り捨て、拡大を助長している。

このように、ラテン・アメリカ諸国では対外債務問題をきっかけとして、各国の特殊な事情(例えば、アルゼンティンにおけるマルビーナス紛争)も相まって軍事政権の衰退が相次いでいる。これらから、80年代以降のラテン・アメリカの政治状況は総じて、軍事政権時の対外債務による高度成長政策の失敗により、軍部が政権を投げだしたことで民主化の流れが進んで行ったと言えよう。

このような民主政権の誕生は、この地域の政治的潮流であるが、文民と軍部との団結ではなく、軍部は究極的には「国家守護の責任」を担うものとの意識は強く、民主化の流れ如何では軍政の再登場も考えられる。

ラテン・アメリカ諸国はかかる政治的風土を歴史的に培ってきており、この政治的不安定さが経済発展の阻害要因となってきたのも事実である。

主要な軍事政権の期間



軍部から政権を受け継いだ民主政権の当面の最大の課題は、累積債務処理であり、ラテ

ン・アメリカ全体で対外債務額は1987年において世界の約40%弱を占めるとともに、ラテン・アメリカ全体の一年間の輸出総額の約4倍、GNP総額の約6割に達している。この債務問題の処理にはIMFとの合意による経済再建政策を採用することで債務繰り延べ及び新規借款の方法が可能となるが、これは政府の財政支出の削減や市場介入の緩和政策を求められることから、物価の高騰、不況、失業等の状況を生みだし、結果的に所得中間層以下の労働者、農民にしわ寄せがくることになり、社会的不安の増大、貧困層の拡大を一時的に生み出すことになるとともに、弱者犠牲の上の政策を進めることになる。しかしながら、近年のラテン・アメリカ諸国はそれらの民主化の流れを強く受けとめるとともに、この民主化が成功するためには、現在の極端に悪化した経済状況下で、国民の統合を含めた意識改革が必要であり、従来のラテン・アメリカの政治的特徴である植民地時代からのカウディーリョ主義に流れを汲む少数の利益誘導型政治に対して歯止めがかかるか否かによって、現在、約8,000万人の貧困層を減じていく鍵の一つとなるものと思われる。

表2-13 ラテンアメリカ諸国の対外債務総額の推移（億ドル）及び年増加率

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
ラテンアメリカ	3,310	3,522	3,698	3,707	3,893	4,105	4,014
石油輸出国	1,439	1,526	1,566	1,564	1,589	1,642	1,592
ボリヴィア	36	33	32	33	36	42	39
エクアドル	62	69	72	78	86	99	105
メキシコ	876	938	967	978	1,005	1,024	967
ペルー	115	124	133	137	145	154	162
ベネズエラ	351	362	361	338	316	323	319
非石油輸出国	1,871	1,996	2,133	2,203	2,305	2,463	2,421
アルゼンティン	436	451	469	483	514	547	568
ブラジル	913	982	1,053	1,067	1,110	1,213	1,146
コロンビア	103	115	124	141	150	157	159
コスタリカ	32	35	38	37	38	39	41
チリ	172	180	197	204	207	206	191
エルサルバドル	18	19	19	20	19	19	19
グアテマラ	18	21	25	27	27	27	28
ハイチ	4	6	6	6	7	7	8
ホンデュラス	20	22	24	28	30	31	32
ニカラグア	31	38	44	49	58	63	67
パナマ	39	34	36	36	35	37	38
パラグアイ	12	15	17	18	19	20	22
ドミニカ共	30	33	35	37	35	37	38
ウルグアイ	42	46	47	49	52	59	61

ラテンアメリカ全体の対外債務年増加率

1979-1981	1982-1983	1984-1986	1987	1988
23.3	11.0	3.4	5.4	-2.2

	1929-37	1937-47	1947-57	1929-57
アルゼンティン	23	73	50	220
ブラジル	42	82	123	407
メキシコ	46	86	98	475
チリ	16	9	58	100
コロンビア	90	110	130	830

2-3-2 財政的側面

1982年8月、メキシコにおける金融危機に端を發した累積債務問題は、ラテン・アメリカ全地域の共通した課題となって表面化した。同地域の債務総額は88年には4,122億ドルに達し、途上国債務累計の33.2%を占めている。その累積債務の特徴は、先進諸国の民間金融よりの借款の取り入れによる急速な開発政策の推進、及び輸入代替工業化による高度経済成長政策の維持（メキシコ、ブラジル、ベネズエラ、エクアドル等）であり、貿易・資本移動の自由化政策の推進（アルゼンティン、チリ、ペルー等）であった。前者は主として産油国であり、石油収入の増加を見込んだ借款の取り入れで、大型工業プラント、プロジェクト等の産業開発が進められた。他方、後者は自由経済政策の実施による輸入増、財政赤字、国内通貨の過大評価と内外金利差が要因となって債務拡大がなされてきたと言われている。

これらの債務拡大からの危機発生の要因は、外的には、国際金融の変化（利率の上昇）、一次産品の交易条件の悪化、及び世界不況による輸出不振等によるものであり、内的には、その結果として資本逃避、短期債務増、あるいは一部の国では自然災害などによるものである。

82年における債務危機発生前の債務増加は上記開発政策等の推進による経済成長維持のための政策から貿易収支赤字の増加に加えて、利子支払いが重なり、経常収支の大幅な赤字が生じたことで、その対処のため債務増加が伴ったものであり、その後は、多額の貿易黒字を計上しつつも、これを利子支払いに充当したことで益々拡大していった。

係る状況下で、ラテン・アメリカ諸国が採った政策は商品輸出と輸入との比率推移から見ると輸入の抑制策であり、特に、80、81年はラテン・アメリカ全体で入超基調であったものが、82年以降、即ち、累積債務問題が表面化してきたころは輸出そのものには大きな変化はみられないが、輸入の抑制により、貿易黒字をだし、それにより債務利払いを実施するという政策であり、当然のことながら、今までの経済成長率を低下させざるを得ないものとなっていった。

この政策によっても債務問題が解決しえなかったのは、債務額があまりにも多く、貿易黒字額をもってさえも返済不可能であったことにより、その利払いのため、新たに借款の追加を行なってきたことにある。

累積債務問題が顕在化したのは、先にも述べたように82年のメキシコ政府の外国民間銀行からの公的債務の支払い猶予の要請に端を発しているものであるが、既に81年にはボリビア政府が民間銀行と債務繰り延べ交渉を行なっている。しかしながら、36億ドル程度の債務総額であったため、国際金融システムにとっては大きな問題とはならなかった。

メキシコの債務額は、ブラジルと同様に1,000億ドルを超えるものあり、国際金融市場に与える影響が大きかったところ、その債務救済方式は以後の各国の返済方式に影響を与えるものであった。それは、IMFの提案する経済調整政策を債務国が受け入れ、その合意の下にIMFの融資を受け、更に、IMFとの合意の条件下で民間銀行と債務国が繰り延べ交渉を行なうものであった。その後、債務問題の解決が短期的には難しい状況となってきたとの認識の下で、繰り延べ交渉の条件緩和（単年度繰り延べから多年度繰り延べ、スプレッドや手数料の低下、繰り延べ期間の長期化等）が進められてきた。

他方、債務繰り延べの条件としてIMFのコンディショナリティーとしての経済調整政策は、金融面を中心に、中央銀行の融資増加の制限、財政赤字の国内総生産に対する比率の低下、公共部門への借款制限を目標とするものであり、これにより税収の増加、公共料金の引上げ、財政経常収支の削減による財政赤字の縮小を目指すものであった。同時に、為替切り下げ、賃上げの抑制等の政策が採られ、基本的に総需要抑制政策であり、国民に長期的に耐乏を強いるものであった。

その後、85年の「ニューマネー拡大」提案がなされ、成長回復を前提とした構造調整政策と対応方式が変更され、債務の株式化、貿易プロジェクト融資等債務国の状況に即した多様な対応方式がなされ、最近では債務問題が政治問題に転嫁するにおよび、メキシコの例として債務そのものの削減を交渉する形態も実施されている。また、ボリビアのように87年に総輸出額の約30%以上を債務返済及び利子払いに充てている国では、信託基金の設置をもって債務の買戻しを行なったり、環境保護管理権を担保に一部債務償却をNGOに委ねるといった特殊な方法を採用している場合もある。しかしながら、IMFとの合意による構造調整政策では、短期的には財政赤字の縮小、インフレの抑制などにある程度の成功をおさめたが、他方では、産業の停滞、人員整理による失業者の増加などの社会的問題が生じており、この解決のためIMFや米州開発銀行などからの融資を受けざる得ず、また、税収制度、投資法等の制約もあり、貧困層の拡大が助長される結果となっている。

このようなラテン・アメリカの未曾有の累積債務問題は、少なくとも国民生活を10年後戻りさせたものであるといわれている。

また、係る背景のもとで、ラテン・アメリカ諸国は財政赤字の削減政策を採らざる得なく、政府支出費目中でも貧困層が最も必要とするセクターである保健、教育の支出比率が

抑えられる結果となっている。

下記表はラテン・アメリカにおける主要な経済指標を示したものであるが、これによると、アルゼンティン、ブラジル、メキシコなどの債務大国は、総じて保健、教育分野の支出が抑えられていることがわかる。

表2-14 ラテンアメリカ諸国の経済指標

	インフレ率 % 1980-1987	絶対的貧困 水準以下の 人口の比率 % 1977-1987		政府支出中の 保健/教育/防衛 支出比率 % 1986/1987	債務支払いが 商品やサービス の輸出額に占め る比率 %		人口1人当りの GNP/平均 年間増加率 (米ドル・1987年 / %・1980-87 年)
		都市	農村		1970	1987	
アルゼンティン	299	-	-	2 / 6 / 6	22	45	2390 / -1.8
ブラジル	166	-	-	6 / 3 / 3	13	27	2020 / 1.0
メキシコ	69	-	-	1 / 9 / 1	24	30	1830 / -1.6
ベネズエラ	11	-	-	10 / 20 / 6	3	23	3230 / -3.1
チリ	21	-	-	6 / 13 / 11	19	21	1310 / -1.1
パナマ	3	21	30	16 / 16 / -	8	7	2240 / 0.3
コスタリカ	29	-	-	19 / 16 / 2	10	12	1610 / -0.5
ウルグアイ	55	22	-	5 / 7 / 10	22	21	2190 / -2.3
エクアドル	30	40	65	7 / 25 / 12	9	21	1040 / -2.0
コロンビア	24	32	70	- / - / -	12	33	1240 / 0.9
ペルー	102	49	-	4 / - / -	12	13	1470 / -1.0
グアテマラ	13	66	74	- / - / -	7	25	950 / -3.6
ホンデュラス	5	14	55	- / - / -	3	23	810 / -2.0
ボリヴィア	602	-	85	1 / 12 / 6	11	22	580 / -4.9
ハイチ	8	70	80	- / - / -	59	7	360 / -2.1
ドミニカ (共)	16	45	43	9 / 13 / 8	4	-	730 / -1.5

出所：世界子供白書1990 (ユニセフ)

3. ラテン・アメリカ諸国の貧困

3-1 貧困の現状

ラテン・アメリカ諸国は、60年代から70年代にかけて高い経済成長率を維持しつつ、特に、アルゼンティン、ブラジル、メキシコなどの諸国は豊かな農産物生産、鉱物資源を背景に域内のリーダーとして、また、NIEsとして将来に希望が持てる国家であり、所得格差も少なくなり、中産階級の拡大しつつある傾向にあったと言っても過言ではなく、アジア、アフリカの諸国から比較すると、ラテン・アメリカ諸国は「絶対的貧困」の割合が低いとされてきた。しかしながら、80年代の累積債務危機の発生により、今まで築き上げてきた発展路線に陰りが見え、貧富の差の拡大による中間層の瓦解が生じてきているのが現状である。

この原因は、政治的、経済的経緯に求められるものであるが、借款による高度経済成長政策のもとで、輸入代替工業化の推進と土地・農業政策の軽視により、農村と都市との格差の拡大が生じ、それによる農村部の荒廃、農村人口の都市への流入から、都市部でのインフォーマル・セクターに従事する貧困層の形成で特徴付けられている。下記表は、70年におけるラテン・アメリカ諸国の貧困家庭の割合を示しているものであるが、「60年と比較して絶対的貧困世帯は10%、相対的貧困世帯は6%の低下を示しているが、絶対数では貧困世帯は減少せず、ほぼ同数となっている。」

ラテン・アメリカでは、東南アジアと同様に都市部ではインフォーマル・セクターを形成する貧困層が問題となっており、都市のスラム化、社会治安等の課題が存在する。また、農村部での現象としては、土地改革の遅れ及び改革後の再編成化による零細農民の発生、農業政策の脆弱さ、低生産性、農村人口の都市への流出、更に、ボリヴィア、ペルー、コロンビア諸国においては、コカ栽培による不法耕作、麻薬取引等が貧困の基盤として存在している。

3-2 農村部の貧困

<土地所有>

同地域の農村部における貧困の原因を求めるとするならば、先ず、その土地所有制度、土地改革及び農業形態を考慮する必要がある。ラテン・アメリカの農業の大きな特徴はその土地所有制にある。それは、この地域全体を通じて言えることであるが、少数の大土地所有者を基盤とする大規模農業生産と、零細な土地を所有する多数の農民による農業生産に大別され、前者はラティフンディオ、後者はミニフンディオと呼ばれるものから成っている。ラティフンディオは「その土地の生産が一家族の必要を満足させるのに十分であり、その家族の成人12人以上の労働力に対して年間を通じて適切な雇用を与えるに十分な経営単位からなる農業生産単位」であり、他方、ミニフンディオは「その土地の生産によっては一家族の必要を満足させることができず、その技術では、その家族の成人2人の労働力に対して年間を通じて適切な報酬を得ることができる雇用を与えることが不十分な経営単位からなる農業生産単位」であり、メキシコなどの農地改革を実施した国を除くと、依然としてラティフンディオの土地の占有化が顕著であり、アルゼンティンの37%のラティフンディオによる土地所有率からチリ、ペルーの約80%にも達する諸国があり、それによる農業形態の二極化に伴う生産性、技術導入、融資制度等へのアクセスに大きな隔たりが生じ、これが同業種間での所得格差の拡大の原因となっている。

表3-2 ラテン・アメリカ主要国の規模別農地面積、就業者及び生産額

1960年 統計	農場数	農地面積	就業者数	生産額 (%)
アルゼンティン				
ミニフンディオ	43.2	3.4	30	12
中小規模	56.0	59.7	64	73
ラティフンディオ	0.8	36.9	6	15
グアテマラ				
ミニフンディオ	88.4	14.3	68	30
中小規模	11.5	44.9	25	49
ラティフンディオ	0.1	40.8	7	21
メキシコ				
ミニフンディオ	84.2	38.4	—	21.3
中小規模	15.2	33.4	—	46.4
ラティフンディオ	0.5	28.2	—	32.3
チリ				
ミニフンディオ	36.9	0.2	13	4
中小規模	56.2	18.5	49	39
ラティフンディオ	6.9	81.3	38	57

出所：「ラテンアメリカの経済」から抜粋

ラテン・アメリカの農業の現状は、その歴史的経緯からラティフンディオの占める割合に各国とも顕著な変化はなく、農村人口の増加に伴い、ミニフンディオの更なる零細化が進んでいると言われている。それにより、土地の確保が困難な零細農民は大農園の賃金労働者となるか、都市への移動を余儀なくされていく。更に、ラティフンディオは政府の優遇政策により、経営融資へのアクセスが容易であるばかりか、技術面でも導入が容易であり、これらから農業の機械化が進み、賃金労働者も常用から季節雇用となり、益々、所得格差に伴い、農村労働者の階層化が助長されていく。これらにより、はじきとばされた農民層が都市への流入に拍車をかけ、都市でのインフォーマル・セクターの形成をしていくことになり、特に、ラテン・アメリカ諸国の特徴は、大都市の人口、スラム地域の膨張であり、それが農村の荒廃する主たる要因と考えられるものである。

メキシコは、1910年のメキシコ革命以降、歴代の為政者は農民個人乃至集団に対して、土地の分配を進める形で農地改革に着手し、土地開放を行なった。これはエヒードと呼ばれる制度であり、大土地所有制度の解体を意味していたものであった。土地は国家にその所有が帰属しており、小作農民、土地なし農民に耕作権を付与するものであった。また、集団で土地を土地を付与された農民は「集団エヒード」と呼ばれ、共同組合的組織で耕作を行なう形態をとるものである。この制度は、特に、メキシコの中でも、モノカルチャー地域であるラグーナ地方（綿化栽培）やユカタン地方（サイザル麻）といった比較的土地のやせた地域に導入された。当然、政府の農業融資制度（農業銀行）も設立され、融資の返済は現物返済として、生産価格統制等の介入をおこなったが、栽培作物の国際市場の影響等による融資返済の焦げ付きがみられ、農民に負担が多くなる状態であった。例えば、ユカタンのサイザル麻は、農業作物の袋やロープの原料であるが、石油製品の価格に多分に左右されており、生産単価の上昇で農民所得の減少、あるいは耕地の放棄、更に、エヒード制度の制限（次男、三男等は自分で土地を開拓しなければならない。）などにより、農村での就業そのものが困難な状況を生み出すものとなり、大農園への雇用や都市への流出へと労働力が転換していかざるを得ない図式を辿るものであった。

しかしながら、政府から土地を付与された農民の比率は、30年のカルディナス政権の土地改革当時では、全耕地の13%に過ぎないものであったが、近年では50%を越えるものになっている。

他方、この土地改革により、大農園（アシェンダ）の土地所有が解体されたが、エヒードに対する農業制度・政策の脆弱性から、近年、新しい形態の大土地所有形態（ネオ・ラティフンディオと呼ばれる）が生じている。これはエヒードの土地の譲渡は禁止されているが、賃貸という形をとり耕作地を拡大していくものであり、その結果、エヒードや零細農民が賃金労働者として大土地所有による農業に吸収されていくものである。

ボリビアにおいても53年、56年に土地改革令、土地改革法が施行され大農場から農

地の開放がなされたが、大農園を残したままで徹底されないものであった。

チリ、ペルーでも土地改革が実施され、特に、チリの場合、アジェンデ政権下で家族農業規模の農家が増加したが、その後、ピノチェト政権下で旧地主に返還されたため、二極化が生じた例もある。

一般に、ラテン・アメリカにおける土地改革は土地なし農民に対して土地分配がすすめられたが、大土地所有制を残したままの改革であった諸国がほとんどであったため、その後の農業政策、融資制度、技術導入の点から、農村部の中でも格差の拡大が顕著に現われることとなった。

<格差構造>

土地制度から起因する所得格差及び保健・社会整備に関わる格差は、農村からの都市部への人口の流入に拍車をかけることになる。前項の「絶対的貧困・総体的貧困家庭の割合」の表からも読み取れるように、ラテン・アメリカ諸国の都市と農村における「絶対的貧困」の割合は平均値で都市部では26%である一方、農村部では62%にも達しており、所得格差のみならず、保健・教育等の社会インフラの面においても格差の拡大がみられる。

世界子供白書における保健指標によると、統計が入手可能な限りにおいてではあるが、保健サービスを入手できる人々の比率は、アルゼンティンの場合、都市では80%、農村では21%、また、ボリヴィアでは、それぞれ、90%、36%の格差をしめしており、更に、保健サービスの質的側面を考慮すると数字以上の格差が存在するのではないかと思われる。また、予防医学の点からも考慮すると、安全な飲料水の確保率、予防接種率等の比率も都市部との格差は歴然としており、乳幼児死亡率を押し上げる原因となっている。

教育機会との遭遇においても同様であり、農村部の子供は就学時には既に家族の労働力として確保されており、新たな知識の吸収、生活の改善などを考える余地のない「絶望を伴う貧困」に置かれているのが現状である。

3-3 都市部の貧困

<国内の人口移動>

ラテン・アメリカ諸国の都市部の人口増加は、20世紀初頭からの輸出経済期から始まるものであり、輸入代替工業化の推進により新たな国内市場の形成を担うものであったとされている。特に、早期に工業化が進んだメキシコ、アルゼンティン、ブラジルなどの諸国は、都市化現象が顕著なものであった。一般に、ラテン・アメリカの都市への人口集中は、その国の首府を中心とする特徴があり、これは経済的、社会的にも開発の拠点が「点」に集中しており、「線」または「面」にまで及ぶ開発政策の効果が発揮さ

れないところに問題が存在する。別表の人口統計指標によると、ラテン・アメリカ諸国の都市人口比率、及び増加率はハイチを除き、総じて高率である。この原因は、農村部との所得及び社会格差が著しい点に求められる。

都市への農村からの人口流入は、農村における生産性の拡大に対する手段の脆弱性（農業政策の軽視による資本・技術導入アクセスの不備等）、産業間所得格差の拡大（同業種内格差の拡大もあることや、都市部でのインフォーマル・セクターの所得が在来の農業所得より上回る）、都市部での公共サービスの享受の容易さ、近年の自然災害等による絶望的貧困からの逃避、文化的背景としての生活の容易さ（宗教的施し）、親戚、知人を頼ることによる生活改善の可能性等の要因が挙げられる。これらの農村からの未熟練労働人口をインフォーマル・セクターの拡大を助長することになる。このことはラテン・アメリカ諸国が長期にわたり、しかも比較的高い経済成長率を維持するために工業化を進めてきたが、都市部への人口増加にも拘らず、工業化が資本集約型業種を中心に進められてきたことで、技術・労働集約型工業の発展を成しえなかったため、農業からの労働力への雇用機会を提供ができなかったこと、また、中小製造業の育成においても保護政策の欠如があったことによる。この結果、都市部の産業形態においても農村部における同業種間格差が存在することになり、不完全就業者、失業者の増加につながることになり、零細露店商、女中などのインフォーマル・セクターを形成・拡大することになった。インフォーマル・セクターは、上記の如く、商業、サービス部門での雇用が中心であり、これはその労働力の質に起因するものである。

このようにラテン・アメリカの都市化は、都市部における工業化の発展過程によりもたらされたものではなく、農村部における土地所有制度、生産構造と深く関わりあい進んできたものである。すなわち、農村部での経済活動人口の吸収が弱いこと、その結果として農村の過剰人口の都市への移動が派生し、しかも都市でも、それらの人口を吸収するだけの経済活動が発達していないため、就業機会を得られないまま、マージナリティーの膨張をさせている。更に、これらの都市化は、中小都市から巨大都市（首府）へと移動し、社会・経済的にも最下層の沈殿が進み、スラム住民に凝縮していく。

今日のラテン・アメリカ諸国の都市化現象は、これらのインフォーマル・セクターの拡大に伴う都市の治安、スラム化、ストリート・チルドレン、麻薬等の大きな問題を投げかけており、都市貧困層を醸成している。

表 3 - 3 ラテン・アメリカ諸国の人口統計指標

	人口の年間増加率 %		都市人口の比率 %	都市人口の年間平均増加率 %	
	1965-1980	1980-1987		1988	1965-1980
アルゼンティン	1.6	1.4	86	2.2	1.8
ブラジル	2.4	2.2	75	4.5	3.6
メキシコ	3.1	2.3	72	4.5	3.3
ベネズエラ	3.5	2.8	89	4.5	3.7
チリ	1.8	1.7	85	2.6	2.3
パナマ	2.6	2.1	54	3.4	3.0
コスタリカ	2.6	2.8	52	3.7	4.4
ウルグアイ	0.4	0.7	85	0.7	0.9
エクアドル	3.1	2.8	55	5.1	4.8
コロンビア	2.2	2.1	69	3.5	3.1
ペルー	2.8	2.6	69	4.1	3.5
グアテマラ	2.8	2.8	41	3.6	3.7
ホンデュラス	3.2	3.5	42	5.5	5.5
ボリヴィア	2.5	2.7	50	2.9	4.3
ハイチ	2.0	1.8	29	4.0	4.0
ドミニカ (共)	2.7	2.3	59	5.3	4.2

出所：世界子供白書1990 (ユニセフ)

表 3 - 4 絶対的貧困・相対的貧困家庭の割合 (1970年)

	A P L 全 国 平 均	A P L 以下の家庭の 占める割合 %			R P L 全 国 平 均	R P L 以下の家庭の 占める割合 %		
		都市	農村	全 国		都市	農村	全 国
アルゼンティン	231	5	19	8	117	1	1	1
ブラジル	162	35	73	49	85	15	42	25
メキシコ	157	20	49	34	82	6	18	12
ベネズエラ	252	20	36	25	130	4	-	-
チリ	225	12	25	17	116	3	11	6
コスタリカ	152	15	30	24	82	5	7	6
ウルグアイ	214	10	-	-	110	4	-	-
コロンビア	147	38	54	45	77	14	23	18
ペルー	148	28	68	50	78	8	39	25
ホンデュラス	142	40	75	65	77	15	57	45
ラ米平均	-	26	62	40	-	10	34	19

注：A P L 絶対的貧困ライン 単位：一人当たりの年間家計額ドル
R P L 相対的貧困ライン

出所：ラテンアメリカ危機の構図 (細野昭雄・恒川恵市著)

表3-4 ラテンアメリカにおける失業率

(%)

	不完全失業率			完全失業率			不完全利用率		
	1950	1970	1980	1950	1970	1980	1950	1970	1980
アルゼンティン	2.2	2.5	2.2	2.8	2.4	1.8	5.0	4.9	4.0
ブラジル	20.2	21.4	21.4	3.4	2.5	2.9	23.6	23.9	19.9
メキシコ	22.4	15.3	15.3	1.3	3.8	4.3	23.7	19.1	17.0
ベネズエラ	11.0	10.3	8.0	6.3	6.2	4.2	17.3	16.5	12.2
チリ	12.6	9.2	9.7	5.2	5.7	9.0	17.8	14.9	18.7
コロンビア	27.3	23.1	22.8	6.2	6.0	5.2	33.5	30.3	28.0
ペルー	34.3	31.7	29.6	3.8	5.6	6.7	38.1	37.3	36.3

出所：ラテンアメリカの経済（細野昭雄著）

表3-5 都市失業率

(%)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
アルゼンティン	4.5	2.8	2.8	2.0	2.3	4.5	4.8	4.1	4.0
ブラジル	—	—	6.8	6.4	7.2	7.9	6.3	6.7	7.5
メキシコ	6.8	8.3	6.9	5.7	4.5	4.2	4.1	6.9	6.3
ベネズエラ	6.8	5.5	5.1	5.8	6.6	6.8	7.8	10.5	13.9
チリ	16.3	13.9	13.3	13.4	11.7	9.0	20.0	19.0	18.6
コロンビア	10.6	9.0	9.0	8.9	9.7	8.2	9.3	11.8	13.5
ペルー	6.9	8.7	8.0	6.5	7.1	6.8	7.0	9.2	10.9

出所：ラテンアメリカ危機の構図（細野昭雄・恒川恵市著）

表3-6 フォーマル・セクターとインフォーマル・セクターの経済活動人口 1980年

(%)

	都 市		計	農 村		計	不完全 就業の 割合
	フォーマル セクター	インフォーマル セクター		近代 セクター	伝統 セクター		
アルゼンティン	65.0	19.4	84.4	8.8	6.3	15.1	25.7
ブラジル	45.2	16.9	62.1	9.8	27.6	37.4	44.5
メキシコ	39.5	22.0	61.5	19.2	18.4	37.6	40.4
ベネズエラ	62.6	16.4	79.0	4.4	15.1	19.5	31.5
チリ	54.1	20.1	74.2	14.0	8.8	22.8	28.9
コロンビア	42.6	22.3	64.9	15.8	18.7	34.5	41.0
ペルー	35.0	23.8	58.8	8.0	32.0	40.0	55.8

出所：ラテンアメリカ危機の構図（細野昭雄・恒川恵市著）

（注）鉱業部門の経済活動人口は、上からそれぞれ 0.5、0.5、0.9、1.5、3.0、0.6、1.2となっている。

<賃金>

インフォーマルセクターの労働者は最低賃金ないしはそれ以下で雇用されている未熟

練労働者であるが、農村における所得から比較すると高いものであるとされているおり、都市での雇用機会の不足による失業率の高さから、これら未熟練労働者の実質賃金の上昇を逆に抑えていることにもなり、労働者間の所得格差を拡大する結果となっている。

最低賃金以下で雇用されている都市労働者の割合は次のとおりである。

表 3-7 ラテン・アメリカ主要国の最低賃金以下で雇用されている都市労働者の割合 (%)

	ブラジル	メキシコ	エルサルバドル	パラグアイ
製造業	18	18	29	39
建設	15	14	31	18
商業	22	23	45	30
個人サービス	42	32	78	63
基礎的サービス	32	78	63	16
社会サービス	10		9	12
行政機関	7	7		
その他	11	28	27	32

注：各部門を 100とし、その中での割合を示している。

出所：ラテン・アメリカ危機の構図（細野昭雄・恒川恵市著）

<スラム化現象>

ラテン・アメリカ諸国の農村からの都市への人口流入の特徴は、少数の大都市、とりわけ、その首府に集中する傾向にある。これは地方と大都市との社会・経済基盤整備の著しい格差によるものであり、開発が「点」に集中していることを意味するものであり、その都市部において、農村からの未熟練労働力を吸収するに足る製造業等を中心とする第2次産業が十分に育成されず、第3次産業を中心とする経済活動人口の形成となっていた。特に、都市では組織的第3次産業よりインフォーマル・セクターに流入するのが普通であり、政府の法的規制の枠外での活動であることから、最低賃金以下の所得収入であることが多い。しかしながら、それでも農村での所得から比較すると同セクターでの所得の方が高いとされている。

これらのインフォーマル・セクターを構成する人々の大半が就業機会の不足と同様に住宅施設の絶対的不足に直面しており、都市周辺部に非合法に住みつくことでスラムを形成することになる。特に、ブラジルのリオデジャネイロ、ペルーのリマ、メキシコのメキシコシティでは目立ったものであるが、この現象はラテン・アメリカ諸国共通の問題となっており、住宅のみならず、衛生環境、教育施設、治安状況といったあらゆる面で劣悪な状態が存在する。この生活環境の劣悪さは、麻薬・アルコール中毒、青少年の教育機会の喪失、テロリズムといった社会現象を引き起こすとともに、「絶望を伴う貧困」層の再生産が成される結果になっている。

4. ラテン・アメリカ諸国の貧困対策

[ブラジルの貧困対策]

今までに採られてきた「貧困」対策は、前サルネイ政権下での国家開発計画であり、これは1990年3月にコロール政権においても基本的に受け継がれているものである。その基本的政策は、経済の再建、所得格差の是正、地域格差の是正を中心とするものであり、「貧困撲滅」計画は以下のとおりであった。長期的対策として、実質所得水準の向上、経済成長による所得分配の改善であり、短期的対策は、飢餓の根絶（食糧の無償配布）保健、教育、住宅等諸問題に対する政府支出の優先的割り当てであった。更に、地域的配慮から東北ブラジルにおける貧困対策を最優先する項目が盛られた。具体的な社会政策目標は、1) 児童のための栄養確保として妊産婦及び児童に対する栄養補給計画、貧困児童に対する牛乳補給計画、就学児を対象とする学校給食計画、2) 文盲撲滅、基礎教育のための7～14才児への公教育の提供、3) 低所得者層向け住宅建設、4) 農村部の社会格差是正のための農地改革及び灌漑計画の推進による穀物生産の増加、農業者定住、灌漑面積拡大等であった。更に、アクションプログラムとして、社会面では、1) 低所得者層用 800万戸の住宅建設、2) 3,810万児童に対する学校給食、3) 最低賃金所得者の購買力倍増、4) 450万人老人、450万人の農村日雇い労働者への援助、5) 学校生徒数の1,200万人増、6) 6,600万人への薬品援助、7) 4,800万人に対する上水道整備、8) 9,300万人に対する下水道整備、9) 1,500万児童に対する牛乳補給、10) 36,000病院ベッド数の増加、等を計画した。

本計画では、特に、貧困対策として、農業部門への配慮を重視し、土地なし農民を対象とした農地改革への取り組みが見られた。これは、89年までに140万戸の土地なし農民のために土地配分を実施する計画であった。しかしながら、土地収用制度及び国家予算の限界もあり、農地所有構造の変革までには至っていないのが現状である。更に、灌漑計画においても、国家灌漑計画及び東北ブラジル灌漑計画を策定し、地域内食糧自給、生産性向上、地域内雇用の創出を目的に農業政策を実施するとともに、最低価格保証制度と零細・小農業に対する低金利農業融資制度での優遇政策が採られてきたが、インフレの昂進、財政赤字の増加等により、本計画の実効が上がらなかった。他方、都市部における最低賃金以下の不完全失業者の存在は、依然として多いが、未熟練労働者の職業訓練機関の充実も実施されており、工業、商業、農業訓練校が全国に設立されている。

本計画は、国家開発計画において、具体的に「貧困」撲滅を意識したものであった。

[ペルーの貧困対策]

ペルー社会の特徴は、ボリヴィアと同様に少数白人の経済的支配が強かったが、それは今でも存在しているが、近年ではメスティーソ（混血）の社会的勢力の拡張・地位の向上が見られる。しかしながら、アンデス高原に居住する先住民族である、アユマラ、ケチュア族（全人口の50%弱）は、開発経済から取り残された形となっており、白人、メスティーソ、先住民族の三極構造を人種的、経済的に構成している。これら人種間格差とともに、都市－農村の地域間格差が浮き彫りになっているのが現状である。特に、農村人口の増加、都市工業化、農業軽視政策による農村の貧困が進み、農村からの都市への人口流入は極めて激しいものである。これらの人口は、主として、首府であるリマ市に集中しており、都市周辺部にスラムを形成し、衛生環境、治安などの面で社会問題となっている。また、農村部の貧困は、麻薬関連セクターを助長することになり、テロと同様に同国の課題となっている。

ガルシア政権における経済社会開発計画は経済構造の改革を掲げて86年に開始されたが、特に、貧困層対策としては食糧増産による低所得者層への栄養供給の貢献を打ち出すとともに、地方分権化政策による都市－農村間の所得格差の是正であった。更に、社会インフラの整備（上下水道、住宅、保健医療、教育の充実）、農村及び都市周辺部の地域開発、テロ・麻薬の撲滅、失業対策が重点分野であった。また、都市部では農村からの人口流入に伴う都市周辺部のスラム化が最大の課題であり、リマ首都圏での人口の40%がスラム地域に居住しており、この地域の社会インフラ整備・失業対策・雇用促進政策が採られた。しかしながら、累積債務問題で国際的孤立化を招くとともに、インフレの昂進、ストの多発、財政赤字の増加等による政策失敗により、本計画は十分な効果を上げることができなかったのが現状である。

[ボリヴィアの貧困対策]

ボリヴィアはラテン・アメリカ諸国においてハイチにつぐ極貧国であり、経済的には、累積債務問題では総額にしては約40億ドル弱であるが、国民1人当たりの割合からは約570ドル程度の負担となり、同国のGNP/人額と同等であり、累積債務総額は他の諸国と比較すると少ないが、国民1人当たりの負担は逆転している。（メキシコは各々1,250ドル、1,820ドル、ブラジルは860ドル、2,020ドルである。いずれも1987年時資料）また、社会指標の面においても、乳幼児死亡率は172、三種混合接種率は39%、農村部における絶対的貧困は85%（いずれもユニセフ統計）であり、同地域の最低数値を示している。

ボリヴィアは73年の石油危機に際しては、メキシコと同様に錫、銀、天然ガスなどの一次産品の国際価格の高騰、石油の自給可能により、好景気にみまわれ、その外貨収入を背

景に對外債務を殖やしていった。しかしながら、81年以降のボリヴィア経済は、常に国民総生産のマイナス成長を続けて、以後、恒常的インフレ、ストにより、極端な経済危機に遭遇した。これは、国内の政治体制の不安定さ、伝統的輸出産品である錫の国際価格の低迷、長期的展望に立った経済政策の欠如などの複合的要因により引き起こされたものであると言われている。累積債務問題が深刻化していったなかで、85年にスアソ政権を引き継いだパス政権は、IMFとの合意に基づく経済再建政策を打ち出し、財政赤字の縮小、インフレの鎮静化に成功を納めたが、一方、このような構造調整下において、産業の停滞、失業者の増加、物価の高騰などの貧困層への圧力が生じてきた。係る状況の中で、世界銀行、米州開発銀行からの借款による貧困層を対象としたプログラムが進められている。特に、世銀の緊急社会基金は貧困層に対する支援として食糧及び栄養、社会インフラ整備、経済インフラ整備、生産性向上のための融資等に向けられている。更に、あらゆる国際機関が同国政府と共同で貧困対策計画の策定・実施に関与をしているが、地理的に閉鎖された、かつ、一次産品を機軸とした産業構造を持つ、また、コカ栽培によるアングラ経済が国内総生産の5倍にも達していると言われている同国の貧困対策戦略は長期的観点から対処していくことが重要である。

ラテン・アメリカ諸国は、累積債務問題により、貧困問題が顕在化したものと考えられるが、歴史的経緯から考えると、その問題ばかりではなく、この地域の基層に内在する社会構造に深く関わりを持つものである。すなわち、植民地時代から続く個人主義（同族主義）社会であり、国民の国家意識の形成の欠如（フットボールは別）であり、それが不安定な政治状況、官僚制度の脆弱性になって表われている。また、自然地理学的にも早魃災害で餓死者がでるサブ・サハラ諸国と比較すると、恵まれた環境におかれている。

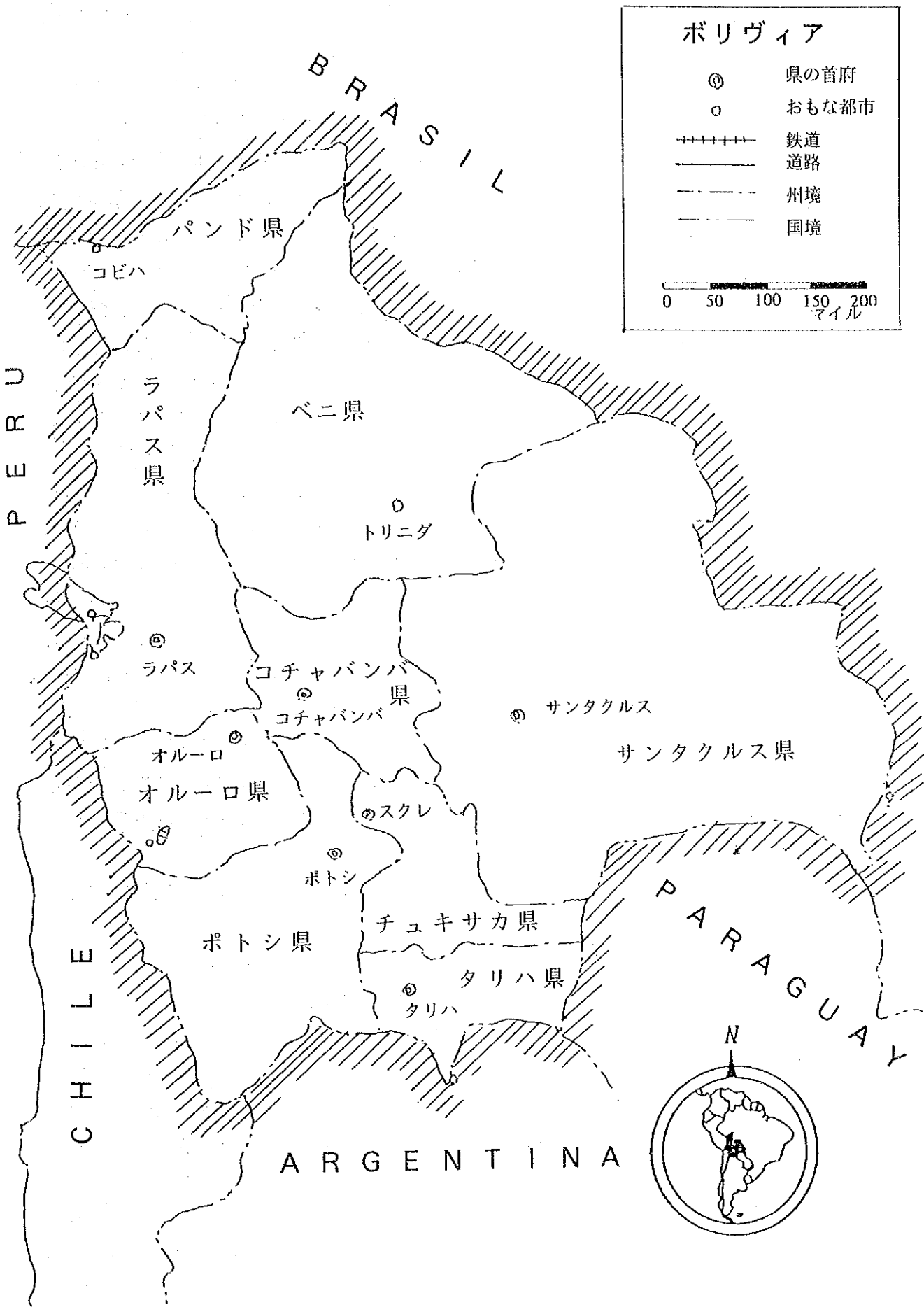
しかしながら、現在のラテン・アメリカ諸国を見ると、取り残された人々が多く存在し、更に、10年前には今よりもよい生活状態であった人々が存在している。社会の発展が後戻りし、所得格差が以前より益々拡大している状況下で、貧しいものは益々貧しくなる図式が増幅されているのが現状である。

ボリヴィアにおける貧困との戦い
国家戦略の分野別考察

項目：

1. 序論	
1-1 主要概念	216
1-2 貧困の基準	217
1-3 貧困の原因	219
1-4 貧困克服のための社会経済的戦略の基本	219
2. 貧困の側面	219
2-1 地域的不均衡の背景と要約	219
2-2 政策選択	220
3. 貧困の状況	222
3-1 背景	222
3-2 正当性と目的	222
3-3 基礎資料	222
3-4 貧困問題に係る既存資料の要約	222
3-5 注釈	223
3-6 農村部の性格から考察した方法論的提案	223
3-7 結果	223
3-8 結論と勧告	223
4. 貧困克服のための分野別戦略の基本	225
4-0 農業分野	225
4-1 背景	225
4-2 診断	225
4-3 貧困の特徴	229
4-4 政策選択	230
5-0 保健分野	233
5-1 背景	233
5-2 診断	234
5-3 貧困の特徴	236
5-4 政策選択	237

6-0	教育分野	239
6-1	背景	239
6-2	診断	239
6-3	貧困の特徴	242
6-4	政策選択	243
7-0	住宅及び衛生分野	244
7-1	背景	244
7-2	診断	244
7-3	貧困の特徴	246
7-4	政策選択	247
8-0	雇用及び所得	249
8-1	背景及び診断	249
8-2	貧困の特徴	253
8-3	政策選択	253
5.	最終考察	255



1. 序論

1-1 主要概念

貧困は基本的欲求を満たすに十分な資源の不足ないしは欠如を伴う人間あるいは社会集団が置かれている状態である。

基本的欲求の概念は満足するための生産力の必要性に関わることである。即ち、(a)必要栄養量及び共同体の文化的基準を満たす食糧、水や食料のみならず、エネルギー及び生産し、消費する全てのものを含んだもの、(b)健康を維持すること、個人のみならず、公衆衛生サービス及び予防としての衛生と治療としての医学を含んだもの、(c)家族規模に応じた空間を持つ住宅及び基本的動産としての飲料水、下水、エネルギーに関わるサービスを含んだもの、(d)基礎教育、(e)情報、娯楽、文化等の基本的サービスへのアクセス、(f)衣料、(g)公共運輸手段、(h)郵便や電話等の通信サービス等である。

一般に、貧困は2つのカテゴリーに分類される。1つは「絶対的貧困」であり、これは必要最小限の栄養を満たすことができない収入を得ている家庭を含むものであり、「総合的貧困」の概念は必要最小限の全てを満たすには不十分である収入を得ている家庭を指すものである。

ボリヴィアにおいては、3～4百万人が貧困の状態におかれており、彼らは主として高地平原と峡谷部の農村地帯及び都市周辺地域に居住している。その内の約百万人が「絶対的貧困」状態に置かれており、中央アンデス地域及び北東部に集中しているのが現状である。

ボリヴィアにおける貧困の共通的特長の一つは、家計の生産活動の度合いにあり、農村地域ではミニフンディオ経済が労働力再生産の基本的なものとなっており、都市部ではインフォーマルセクターである。

係る点から、ボリヴィアの貧困対策（戦略）は少なくとも以下の4点から検討していかなくてはならないものである。

- (1) 低生産性 農村、都市を問わず、労働力の活動向上を図る。
- (2) 低価値性 あらゆる分野での労働力の価値の向上を図る。
- (3) 低公共性 公衆サービスの向上を図る。
- (4) 低消費性 基本財の消費を図る。

経済的欲求の満足が貧困の撲滅にとっての基本的前提になるが、貧困層の総合的改善にとって考慮されるべきその他の欲求も存在する。即ち、貧困層の文化へのアクセス、社会的統合、社会制度への参入等である。

1-2 貧困の基準

貧困の基準を曖昧にしている主要な点は、正確な、信頼にたる、現実の情報の欠如である。これは、主に農村地域における社会的、経済的統計の欠如に起因するものである。

ここでは最も新しい国勢調査（1976年）を基本的指標としてとりあげることとする。

一般に貧困の基準は2つの方法を利用することが考えられる。1つは、全家族収入と基本的欲求を満たすと考えられる基本財の価格を基に計算された最小必要物資の等価価値との比較を試みることである。必要最小限の物資が何であるかを選択することと同時に分析単位（所帯、家族、個人別に）を決定する概念上の問題を提供することになる。

2番目の方法は個々のニーズ（保健、栄養、教育、住宅等）の満足度を測定するとである。

1-3 貧困の原因

ボリヴィアにおける貧困は危機及び開発戦略から派生した突発的状況の結果としてあるいは、我々の社会が統合的開発に達する前に支払うべき価格として捕らえられるべきものではない。

貧困の原因は内外の不完全なサイクルの発生に関係するものである。外的不完全サイクルは輸出用原材料（銀、錫、石油等）に起因する経済的特殊性に原因が求められ、生産国としては国際市場でのこれら生産の価格決定が左右されることである。

内的サイクルは社会経済的リンクの欠如及び国内市場の狭さに起因する。とりわけ、国内消費生産者である農民はこの分野の経済的、地域的重さにも拘らず、政策的な影響を受けやすい。これらのサイクルの組み合わせが不均衡な成長（都市-農村間）をもたらすことになる。その結果、伝統的農村セクターの切り捨てが都市への人口流入となって、不完全雇用形態の第3次産業の増加が生じることになる。

纏めると、ボリヴィアの貧困は以下の点になる。

- (1) 住民に対して適当な収入を確保すべき質量においての雇用機会を創出する経済状況の欠如
- (2) 剰余産物の不均衡な配分メカニズムの存在
- (3) 適当な質の基本サービスを拡大する上での歳入の欠如

1-4 貧困克服のための社会経済的戦略の基本

貧困を克服する最善の戦略は、生産、価格形成、消費者、公共サービス分野に介入することであり、これは(a)正当な報酬レベルを伴う生産分野の雇用拡大をすべく、経済成長を

推進すること、(b)所得配分のより均衡化を図ること、(c)貧困層に対する国家のサービス拡大と強化をすることである。

経済的戦略は以下のとおりである。

- －財政フローの見直し
- －遊休資源の活用
- －新基準に基づく生産資源の再配置・配分
- －国家の社会支出の増加
- －社会的裨益の少ない層の貯蓄能力及び投資能力への刺激

係る戦略を実施するに重要と考えられる要素のひとつとしては以下のような利用されていない資源の活用である。即ち、遊休の既存能力、投資にむけられた企業資源、人的資源（完全、不完全失業者）、貧困共同体が所有している組織力、普及されていない伝統的技術力の活用である。

<貧困層の経済的向上>

経済的向上及び需要の増加のための主要な点は戦略の基本的要素として国内市場の拡大である。この拡大は現金収入層の増加及び貧困層の獲得できる能力の向上に期待がもたれる。係る点から合理的給与体系及び適正価格を考慮した給与労働者と雇用機会の創出が重要である。これは単に貧困層を消費者として参加させるものではなく、生産者として参加を促すことである。

貧困を克服すべき戦略の第1要素を構成する生産手段の再構築は、貧困層の生産活動の刺激であり、(a)零細企業経済と貧困層の活動の連係セクターへの助成、(b)融資及び消費生産の分配、(c)基本インフラの整備、(d)農業（農民）経済の多様化の促進である。

2. 貧困の側面

2-1 地域的不均衡の背景と要約

ボリヴィアでは人口分布と自然資源の有効活用の低さが地域的繋りを弱める原因となっている。ラパス-コチャバンバー-サンタクルスと言った中心的都市を軸として繋ぐ「開発拠点」周辺に投資を集中させる傾向が強いことが、地域間の均衡的開発を妨げている。

生態学的地域における人口分布は人口密度の点から著しい偏りを示している。即ち、人口の38%はアルティプレーノと呼ばれる高地平原に居住し、その地域の占める国土面積は16%に過ぎない。峡谷部（バイエ）は19%の面積占有率であるが42%の人口が居住している。更に、平原地域（ヤーノス）は20%の人口にも拘らず、60%の面積を有している。

道路、鉄道等の限られてたインフラストラクチャーが地域的不均衡をもたらしている。これは外国市場への鉱産物資源の開発を基盤とした従来の経済政策から生じたものであり、通信網も鉱産業地域と太平洋岸輸出港及び大都市間を中心に整備されているに過ぎない。

これらのインフラストラクチャーの整備の遅れが認識されているにも拘らず、依然として最小限の整備しかされていないのが現状である。その結果として、低い資本蓄積、低い投資単位、インフラ整備及び基本ニーズの低レベル、平均より低い1人当たりの収入、人口流出等に特徴付けられている周辺地域が存在することになる。これらの地域は一県、郡、区、村であれ一経済活動において負の貸借関係が生じることになる。高い後進指標、低い消費能力、制限された市場性、人的資源の欠如などが投資資本の獲得を許さない状況を呈している。小規模共同体のこれらに対する不満は、経済スケールにおいては農業近代化を進めるに必要な集中（向上意欲）を排除することになり、労働、貯蓄、投資に関わるインセンティブが存在しない。

他方、中心都市地域は公共ならびに私的投資の主たる受け手となりつづける。都市集団が提供される比較的有利な点-消費市場性、補完的活動の連係性、交通の低コスト、熟練労働、政治の集中-は、都市上層部を強化することになる。

ボリヴィアでは、危機的貧困地域が後進性、人口流失において高い指標を示しているのが顕著である。1986年に予想された人口成長率は、絶対的貧困と隣り合わせた農村地域であるポトシ、チュキサカ、コチャバンバの各県で低い率を示している。

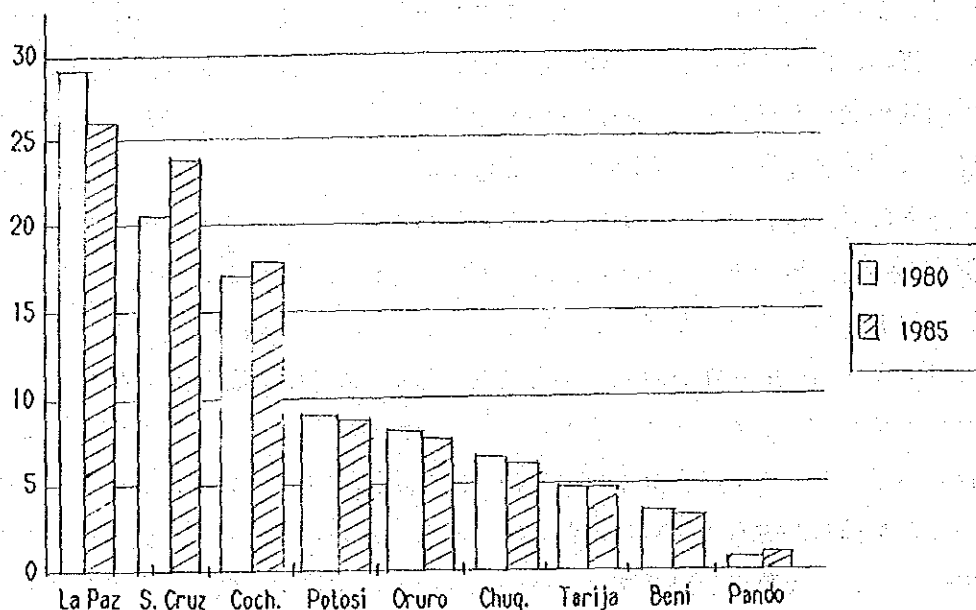
各県の国内総生産の変化は、最近の5年間の推移を見ると、経済活動の非ラパス化（-3.1%）とサンタクルスの加入（3.4%）であり、サンタクルスにおいては急速な都市人口の増加、サービスセクターの増加及び現在の経済モデルの原動力である石油・天然ガスの開発の重要性が見られる。

ラパスにおける製造業、建設業の減退が国内総生産の減少傾向を示しているが、ラパスとサンタクルスの両県で国内総生産の半数をしめている。

一方、オルーロ、ポトシ県の低下は錫の国際市場の下落とCOMIBOL（ボリヴィア鉱山公社）の再編成によるところが大きい。

（表1：県別国内総生産 1980-1985）

表1 県別国内総生産 1980-1985



また、県別の税収（国内税、関税）に関しては、ポトシ、オルーロ、チュキサカ、タリハ、ベニの各県は経済・社会開発計画を実施するには厳しい状況にある。特に、ポトシ、チュキサカ両県は、それぞれ国全体の5%、10%以下である。この傾向はそれぞれの県開発公社が公共サービスの実施、維持の負担を増加させざるを得ないことを意味している。他方、ラパス、サンタクルスの両県は1985年では合わせて60%以上の税収を記録している。

税収の投資分野については、まず間接投資として運輸及び通信分野に向けられており、これは国内の経済的地域的統合に対する主要な投資であり、他方、直接投資は失業、保健医療、教育といった社会サービスの低下の改善のため、1986年に創設された緊急社会基金に対するものである。

2-2 政策選択

基本的目標は、二極化した地域不均衡を是正し、社会経済プロセスに地域住民を参加させるべく、均衡のとれた地域開発を達成することである。このためには生産力を抑制することなく、危機的貧困地域に保健医療、教育、衛生、農業インフラ等に対する投資を進めることである。

政策的には、

－危機的貧困状態で散在する農村住民に基本的サービスの範囲を拡大するべく地域活性化を進める。これは3要素から考慮されるもので、1)自然的要素として水資源の潜在力の活用と土地、作物の植生に応じた生態相の利用、2)社会的要素として行政の確立、適正規模の定住地の形成、基本サービスの供給、共同体農民間の連係、国内移住、3)経済的要素として生産基盤、経済流通、生産システムの確立、道路網の整備、生産支援の市場、インフラ、サービスの確立、等からなるものである。

－地域開発指標に「貧困との戦い」を入れることであり、地域開発及び貧困経済の主体・対象が農民であることを考慮する。そして、県開発公社はNGOとの協力で開発機関となることであり、その結果、地域開発計画は明確な形で、危機的貧困問題を取り扱うことにする。

－診断レベルでは、計画は貧困層が多い地域で、地域開発を妨げている問題の明確化をする。特に、NGOの役割を考慮に入れることが必要である。

－実施レベルでは、地域計画は危機的貧困地域での直接的インパクトが生じる提案を提示することであり、これは実施にあたり地域のみならず国レベルでも高い優先度をもって実施されねばならない。

－住民参加のメカニズムの確立は、「貧困との戦い」においては重要な点であり、プロジェクトの規模・実施にあたっては、問題の所在の明確化や住民の希望を実行可能にするものとなる。また、社会・文化的研究も住民参加の点では配慮されねばならない。これは、労働力配置見込み、女性の役割、社会成層の形成、民族性、土地所有形態の考察、共同組合及び既存制度の利用、再配分、活動の柔軟性などの考察を通じて参加のインセンティブを探ることになる。

－県開発プログラムの優先度、政策、戦略の決定は、プロジェクト形成を整える基準作成となる。

－評価への参加は行政に対しての提言となる。

－計画実施中における地域調整の必要性を考慮する。

3. 貧困の状況

3-1 背景

貧困については量的分析とともに、その質的分析も重要なことである。ラテンアメリカでは近年、当該住民のために貧困克服戦略及び計画を確立する目的で、貧困層の範囲を計ることが重要な関心事となってきている。

実際に、貧困状態を決定する基準要素の1つは当該地域における貧困層のより妥当な質量を示しうる同一の基準を明示することである。これは多様な社会集団から派生された貧困に対する多様な定義を捕らえることである。今日までに検討された分析にも拘らず、貧困を定義し、測定するべき一般的コンセンサスは未だ存在していない。

現象を把握する目的での貧困の研究は、貧困ライン、特徴、位置付けを確立するのに不可欠な情報を求めることにある。

所得にかかる情報は貧困測定に有効な指標の1つと考えられる。

3-2 正当性と目的 略

3-3 基礎資料

本考察で利用した資料については以下のとおりである。

- 1) 国勢調査(人口及び住宅) 1976年
- 2) 農業調査 1984年
- 3) ボリヴィア国民の栄養状態調査 1981年

3-4 貧困問題に係る既存資料の要約

資料1. ボリヴィアにおける開発と貧困 Dr. Rolando Morales 1984年 UNICEF

この調査の目的は、社会、経済的側面を通してのボリヴィアにおける母子の現状把握である。また、地域別にボリヴィアにおける貧困問題の大きさ、重要性を確認する試みをしている。

地域レベルでの貧困地図を作成すべく人口、教育、住居、職業の指標を利用し多角的比較を試みており、貧困の程度の地域間比較と必要ニーズの欠如別による同一的グループ分けを行なった。貧困程度による地域分類のために99地域に適用された指標を使い、標準的・理想的地域を作成している。

資料2. ボリヴィアにおける絶対的貧困地図 Jose Acha de la Barra 1987年

本資料は主として、住居形態（衛生設備の有無、電気の有無）等により貧困世帯を分類している。

資料3. ボリヴィアの絶対的貧困 DIPLASOC/UNICEF 1984年

基本ニーズの充足の観点から貧困を分類し、貧困地図を作成している。基本ニーズの指標は1) 乳幼児死亡率、2) 平均余命、3) 識字率、4) 左記3指標の平均値を組み合わせた生存指標、4) その他、就学率、エネルギー、飲料水入手率等の指標を用いて貧困地図を作成した。

3-4 貧困問題に係る既存資料の要約 略

3-5 注釈 略

3-6 農村部の性格から考察した方法論的提案 略

3-7 結果 略

3-8 結論と勧告

貧困に係る概念及び方法論的困難が認識されるが、結論はボリヴィアにおける農村の貧困状態・分布を明らかにすることである。

この調査の重要な結論は以下のとおりである。

一貧困の危機的レベルはポトシ県北部、コチャバンバ県南部及び東部、チュキサカ県西部、及びパンド県に集中している。更に、ラパス県の一部も考慮されねばならない。これらの地域において、地理的孤立、険しい地形状態、広大な非居住地域等が国家統合計画の足枷になっている。

一農業指数は貧困地域の特定に補完的資料となる。これは農業生産形態と住民に対する公的援助が貧困指数と密接な関連性を持っているからである。

一国政調査に基づいた社会、農業指数は、農村地域の貧困の主要指標となる。

<勧告>

社会的不均衡（特に、農村部における）は、以下の側面である。

<保健・栄養>

住民の社会経済的、環境状態、制度的資源、衛生サービス、人的資源の手当の状態についての記述の上から、下記の指標が貧困状態の測定において重要な点である。

- 乳幼児死亡率
- 年令/体重比率（栄養状態基準）
- 病院の人的資源及びインフラ整備

<教育>

生活レベルの基本的構成要素として、下記の指標を考慮する。

- 識字率
- 就学率
- 教育レベル
- 言語（公用及び現地言語）

<住宅>

- 住居形態
- 安全飲料水
- 下水・汚水処理
- 電気

<農業>

農村地域に大多数の貧困層が存在する点で貧困農民地域を限定するために以下の指標を考慮する。

- 家族当たりの農業生産密度
- 家族当たりの農業生産財
- 土地生産性
- 耕地面積

最後に、ボリヴィアにおいては、文化的、生態学的多様性に応じた消費層が共存しており、この多様性が地域の特徴を考慮に入れずに貧困を論じるならば、この国での貧困の全体的概念を見失うことになる。

4. 貧困克服のための分野別戦略の基本

4-0 農業分野

4-1 背景

貧困を取り扱う総合的研究の枠組の中で、農業セクターの分析は大多数の人口が農村地域に居住していることを考慮すれば、非常に重要なことであり、他方、今までの研究は農村地域における絶対的貧困の多くの事象を提示している。

農村の貧困についての問題は、人間の居住要素により強くなるものである。国民の80%が35%の国土に生活しており、より荒廃している農村地域（高地平原-峡谷部）は大多数の農業人口を擁しており、彼等は生存ラインの経済を営んでいるけれども、国内市場への主要な食糧供給者である。

農業における経済的、社会的問題として特徴付けられるこの種の歪みは、大多数農民に裨益しない政策の適用による構造的原因がある。

絶対的貧困状態の理由である農村セクターの停滞について考えると以下の点があげられる。

- a) 農業開発の総合性及び連続性の欠如による生産性の低下
- b) 農村-都市間の恒常的後進性（リンケージの欠如）
- c) 農村人口の非常に高い流出率
- d) 農耕地所有の恒常的細分化
- e) 地域経済において周辺部を包含することを抑制している周辺部の孤立性
- f) 農民セクターの経済開発を制限する国内市場

更に、これらに保健医療、教育、住宅事情等の欠点加わる。他方、輸出にむけられる石油、天然ガス等の資源の開発を基盤とした発展は、その開発のための投資を促進する一方で農業の発展を遅らせたことは事実である。

4-2 診断

ボリヴィアの国土面積は 1,098,581^mで、生態学的に高地平原、峡谷部、低地平原の3つに分けられる。高地平原、峡谷部は国土の35%を占めるとともに 80%の人口を抱えている。他方、残りの65%は低地平原であり、20%の人口を擁している。1985年の国家統計局資料によると、人口の50%以上が農村地域に住んでおり、農業セクターは全労働力の65%を占めている。

農業生産システムは農民農業と商業農業にわかれており、後者は農産業、牧畜業林業と

関連している。農民農業は農村人口の大多数を包含し、特に、高地平原、峡谷部に集中している。これらの生産システムは国の農業生産の半数以上を生産しているが、1人当たりの生産性が低いのが特徴である。これは技術レベル（灌漑、技術、融資、肥料等）での制度的援助の極端な欠如及び農村住民の潜在的生産力を抑制する保健医療、栄養、教育等の不足に起因するものである。

更に、馬鈴薯、小麦、玉葱、野菜、果物を国内市場に供給するため、農民農業セクターは小規模の牧畜、農産品加工活動を行なっている。これらは牛、リャマ、羊等の生産や乾燥馬鈴薯であり、高地平原、峡谷部の農民にとり重要な栄養源を供給するものでもある。

食糧生産	1972-72	1979-81	1984
零細・小規模農民農業	78%	71.6%	71.1%
中規模以上の農業	22%	28.4%	28.9%

1980年において、農民農業セクターは以下のような食糧生産を行なっている。

トウモロコシ	70%	米	85%	玉葱	100%	キノア	100%
馬鈴薯	100%	小麦	20%	ユカ芋	100%		

商業農業は低地平原、特に、サンタクルス県を中心とし、商業生産の一部は国内向けであるが、砂糖、大豆、木材、畜産は輸出に向けられている。他方、この地域でも農業人口から見て零細規模農民セクターが大多数を占めている。

低地平原での商業農業が高地平原、峡谷部における伝統的システムでの農業生産より技術的に優位であっても、低地の開発見込みは以下の点で停滞している。

- a) 農業適地の管理の悪さ及び枯渇
- b) 道路網の不整備（農村地域を結ぶ道路網）
- c) 農産業肥料の高騰
- d) 自然資源の無計画開発（森林、植物相）土壌の未管理及び環境破壊
- e) 中間技術開発、輸出製品の多様化、増産のための調査研究の欠如

また、農村部における貧困問題の大きさに関して以下の資料が提供される。

— 農業農民の内の65%は生存に必要な物資の欠如状態におかれており、これは農民家族の大多数が基本的食糧消費の必要性をカバー出来ない土地資源を所有していることを意味している。

— 農村人口の95%が貧困であり、全人口の48~77%が危機的貧困状態に置かれている。

— ボリヴィア世帯の89%は「貧困ライン」以下の状態であり、そのうちの60%は生活困窮者であり、20%は極度の生活困窮者である。生活困窮者集団に属している53.3%は農民である。

<政治、経済、技術的側面>

— 土地改革

1953年の農地改革法は共和国創設以降、社会関係のより重要な変革の手段であり、農村地域の生産手段を構成するものであった。

鉱物資源（優れて国の中心的セクターを構成していたにも拘らず、他のセクターのための開発機動力とならなかった）の開発・輸出を基盤とした開発モデルの固執は農民農業セクターの後進性を助長した。

52年における農民の勝利が農地改革法を通じて表明されたが、農業人口の多い地域（高地平原、峡谷部）の農地細分化に拍車をかけることになった。

87年の調査では、ボリヴィアには500,000～550,000人のミニフンディオ（零細農民）が存在する。土地規模別分布に関しては、約550,000農家が4,100,000haを40,000農家が28,000,000haの土地を所有している。これは、農地改革が不平等であったことのみならず、細分化農地地域での特徴である貧困を助長したことになる。また、農民経済の状態は農地改革以前と比較して同様か、むしろ悪化していることになる。

農村の土地所有者の93%はミニフンディスタ（零細土地所有者）であり、唯、全土地の11%を所有しているに過ぎず、他方、残りの7%は89%の土地を所有する中・大農家である。耕地別に見ると、ミニフンディオは7%（2,235,000ha）で、企業農業の所有は93%（26,715,000ha）となっている。

高地高原の耕作面積は全国のその30%であり、峡谷部が40%、低地平原が30%となっている。農地改革の実施は土地の譲渡のみに限定されて、技術、融資の支援を伴わなかったこと、更に、財政的、人的資源の欠如が法の適用の欠陥であった。

土地の細分化は、とりわけ、人口の多い地域におけるそれは、人—土地の圧迫となり、その結果、生産性の低さ、不完全就業、人口増加等を引き起こし、今日まで続く都市への人口流出を生じさせることになった。

未だ、農村部人口が大多数であるが、確実に急速な都市集中化が起こっている。この点から、食糧生産の増加（農業労働生産性）は緊急課題であり、一方では農村人口の維持のための自給体制を保証すること、他方では、増加する都市人口の食糧確保が重要性を増してくる。

— セクター開発の限界

農業国内総生産は1970年から86年の間、17%から21%へとその割合を殖やしている。1977年の経済危機及び83年の自然災害（旱魃等）の所産として当該セクターの成長率は

減じている。78年から81年の間は、年平均2%の成長率を記録したが、その後、年平均-5.7%に落ち込んでいる。1980年からのセクターの下降傾向は食糧生産及び商品剰余物の増加を妨げる条件が存在した。それは、

- a) 生産者組織の脆弱性
- b) 肥料の最小限使用
- c) 高い危険を伴う小農家に対する融資の不足
- d) 乾燥地域への灌漑設備の未整備
- e) 中間技術の未普及
- f) 独占傾向にある仲買制度を基盤とした商業・運輸システムの存在
- g) 生産コストに対する知識の欠如
- h) 小規模生産者に対する価格・市場に係る情報網の欠如 等である。

—技術援助

農業生産消耗品（優良種子、肥料等）の利用は最小であり、融資、新技術、普及サービスへのアクセスの欠如は、貧困層生産者集団に向けられた制度的援助の欠如に起因するものである。今日まで、彼等は、土地耕作、蒔種、収穫において伝統的手段を駆使せざる得ない状況である。たとえ、自然、天候、社会条件が整っていても、収穫の増加には繋らない。

農業調査及び普及は、技術移転、生産者の技術獲得、制度化及び生産システムの改善を通じ、農業生産量、生産性の向上につながる。

ボリヴィア農業技術研究所（IBTA）は調査／普及プログラムの調整を担う行政機関であり全9県の支援センターである。更に、IBTAによる技術移転及び活動は栄養指標の低い地域における高い栄養価を持つ伝統作物栽培の振興と摂取率の低い食糧生産の振興である。にも拘らず、IBTAは予算的制約によりその機能を十分に果たせない状況である。また、優良種子、農薬、灌漑用ポンプなどの消耗品は貧困農民の手に届かないものである。

—融資

既存の融資プログラムは農民セクターのための財政的資源の確立としては重要性を持ちえてこなかった。即ち、農業開発の1%しか融資のアクセスに近づけない状況であった。

ボリヴィア農業銀行（BAB）は小規模農家への融資と技術指導に脆弱性があった。中央銀行とともにBABは開発融資に係る国際機関からの財政資源を確保しているが、これらの基金は優先的に返済可能な活動（商業農業、輸出能力のある農産業部門）にむけられている。

農民への融資プログラムの主要な阻害要因は、とりわけ、危機的貧困地域への制限は保証制度にある。土地そのものは、融資の対象とはならず、収穫が対象となるところか

ら、民間銀行の融資は得られない。

一制度的問題点

農牧省(MACA)は農業全般政策を決定する指揮権を所持しているが、自治体等機関(県開発公社、NGO、農業共同組合)との制度的、機能的調整が欠如している。これらの調整機能の欠如が農業政策のトップとしての役割の不連続性をもたらしている。また、人的資源や予算措置の不足にも表われている。

地域開発公社は各県の農業プログラムの実施機関として重要な役割を果たしてきた。しかしながら、地域開発の焦点は都市中心であり、農業分野では商業農業を中心としてきた。

近年、NGOは小農経済を対象とした小プロジェクトの実施を進めている。これらNGOの活動の重要性は認識されてきているが、中央政府及び地方政府との関係不足がある。

一食糧生産

小麦の国内生産の不足(約300,000年で国内消費の80%を生産)と牛乳の不足(20,000トン/年で60%)は輸入に依存しているが、国内生産能力は存在する。

世界銀行の資料(1988)によると、当該セクターの輸入(食糧、消耗品、機械)は1976年から80年までの輸入額年平均は全輸入額の23%であり、81年から84年までのそれは、14%であった。

4-3 貧困の特徴

実施されてきた開発モデルは大多数の農民に対して社会的公正を伴う経済成長を共有しなかったばかりか、後背地における絶対的貧困層の増加を進める結果となった。ボリヴィアにおける貧困は低開発の状態と同様の構造を持っており、絶対的貧困は農村地域に集中している。かくして、貧困に向けられる農村開発政策はボリヴィアのもっとも遅れている地域(ポトシ県北部、コチャバンバ県南部及び東部、チュキサカ県、パンド県)に優先的に実施されるべきものである。

農民経済の遅れの根本的原因は以下のとおりである。

一土地所有形態. 貧困地域におけるミニフンディオ化に特徴付けられる。また、土地所有権に係る登記上の遅れ、援助の欠如に伴う土地の荒廃、ゴム及びナッツ栽培による大土地所有農業(ネオラティフンディオ化)の侵入

一融資. 適当な保証を満たせない、あるいは利子率をカバー出来ない小規模農業者に対する融資制度の欠如

一商業化及び輸送. 剰余生産物の市場へのアクセスの不利(仲介人、輸送手段の高マージン)

－制度的側面、農牧省の低予算が人的資源の不十分な手当及び各県開発公社との調整の不足となっている。更に、農業銀行の融資制度が小規模農業者の利用に向けられていない。

－技術援助

中間技術の開発及び貧困農民に直接サービス可能な技術援助（優良種子、小規模灌漑事業、普及サービス、融資）の不足

政策選択として以下のことが考慮される。この種の戦略として、第1に、絶対的貧困地域における栄養、保健分野の緊急必要性を満たすべく、短期の援助計画を策定し、その後、終局的な食糧確保のための生産・生産性増加をもたらす中・長期プログラムを作成することである。

4-4 政策選択

<目的>

農村開発の過程での優先的要素として、また各省庁のセクター別戦略で考慮すべきことは、危機的貧困の取り扱いである。これは、問題を克服するためには総合的行動が必要であるからである。

上記行動は以下の点に沿ってすすめられるべきである。

－貧困地域の農民経済である農産物の生産、生産性を高めること及びその誘致・開発を行なうことで、家族消費を満たすとともに、国内市場の食料供給を保障する剰余生産を生むことになるからである。これにより、都市のみならず農村の貧困を飛躍的に減少させることになる。

－国家及び地域開発計画において危機的貧困にある農村住民を経済的、社会的基準をもって同定し、かつ考慮する必要がある。

－危機的貧困地域への選択的、特異的なプロジェクトの計画、決定、実施においては当該農村住民の参加を保障するメカニズムを検討する。

<政策>

危機的貧困地域における農産物生産に優先度を付与する。これは下記の制度的援助が望まれる。

－既存の財政的制度を通じて融資の利用を容易にさせること。

－公共ないし私的投資を通じて危機的貧困農村地域に生産インフラ及び基本サービスを供与すること。

－食料生産/生産品多様化のため適切な技術を小規模生産者に付与すること及び生産、

プロジェクト基本設計、互酬的労働等の活動において農民組織を利用すること

<土地所有及びその利用>

- －現在のミニフンディオ化とラティフンディオ化を是正するため、土地の公正再配分を図るべく農地改革法を完全に履行すること。
- －小規模農民に対して土地所有権譲渡を進めるため、土地贈与を担当する政府機関を創設すること。
- －危機的貧困状態の農村住民の経済的資産を形成する自然資源の保護・育成を法制化すること。
- －土地の保護、森林、農作物の保護、野生動植物の保護をすること。
- －家族食糧における栄養的価値を守るため、高地平原と峡谷部の生態学的開発に農民の伝統的システムを優先的に活用し土地の合理的使用を進めること。

<農民生産組織>

- －生産活動に向けられる労働力を活性化するためにあらゆるクラスの農民組織（伝統的、非伝統的を問わず）を支援、強化すること。更に、公私組織の様々な活動を可能にするため法人権を付与すること。
- －農村開発の実質的組織として活動可能にするために農民組織の資本蓄積化を支援すること。
- －農業システム、企業経営及び生産に欠くことの出来ない技術教育、プロジェクトの受益者、伝播者として農民組織を強化すること。
- －農民組織及び生産活動における女性の参加を進めること。彼女らは家族の生産、教育の柱となっていることから重要である。
- －代替、選択的農業プロジェクトの同定、実施を目的として、農民組織と危機的貧困地域で活動している様々な組織（NGO等）との連携を図ること。

<生産消費財（農機具、肥料等）の供与>

- －政府機関は農業生産に必要とされる消費材の取得のために農民組織を援助すること。

<インフラストラクチャー>

- －危機的貧困地域と地域市場を連絡する主要道路網の維持、改善を進めること。
- －農民組織の生産労働を補完すべき生産物貯蔵庫等の建設を勧めること。
- －家族の労働機会を得るために、都市市場向けに小規模農産業（工芸品、チーズ、ポテト菓子、果汁飲料等）の形成の可能性を検討すること。

<融資>

- 農村地域への必要な融資機関としてボリヴィア農業銀行の再編を促進すること。
これにより、農民組織の融資への道を容易にすることになる。
- ボリヴィア農業銀行を通じて、共同体レベルの農産業振興のための特別融資制度を創設すること。
- 農民生産組織が利用しうる利子率の融資制度を実施すること。これにより生産物の貯蔵インフラを整備可能とならしめる。
- 負担にならない担保により、農民生産者組織へ融資をすること。これらの担保は収穫の比率、土地権利、連帯保証等が考えられる。

<技術移転>

- 各地域の具体的必要性に応えるための農民組織の参加を伴う調査及び技術移転を促進すること。
- 最終産物から商品化までのあらゆる生産過程に係る調査を実施すること。
- 調査結果が予備試験で評価された場合、その技術移転を開始すること。
- 小規模開発に応用可能な生産過程（品質の保証された種子、地域毎の生産特徴にあわせた機具）における国内産機具類、消費財及び中間技術の利用を奨めること。
- 土質管理、作物の転換、農業暦等の普及の方法を考慮し、各地域の生態に適合した農村開発システム計画を開始すること。
- 農民に周辺技術を奨めるため、公私にわたる農村教育制度に農地開拓や技術移転の項目を含めること。

<播種>

- 国内種子の再生産及び増産を奨励すること。
- 融資形態による品質の高い種子の配布すること。

<灌漑>

- 危機的貧困地域での灌漑計画（小規模灌漑、水路、灌水）を実施すること。
- 農業生産枠内で水資源（灌漑、エネルギー、養殖）の多角的利用を図ること。
- 作業、管理、維持の実行者として、また、融資の受益者としての能力開発を目的に地域間での灌漑を共有しうる制度を創設すること。

<商業化と輸送>

- 貯蔵倉庫、生産物輸送、商業化との関連で農民組織の支援メカニズムを策定すること。
- 適正価格の生産物の商業化にむけて、生産者である農民組織を支援するべく各都市に

おける農産品価格についての情報獲得システムを確立すること。

－農民独自の生産物輸送の効果的システム確立を支援すること。

－主要都市における高い市場性を確立すること。これは都市市場への供給を満たすべく、生産物貯蔵センター網を拡大することになる。また、商業化の支援は小規模生産者の仲買人からの独立を勧めることになる。

<食糧消費>

－原生農牧畜種（キヌア、ビクーニャ、チンチラ等）の保護・増殖計画を開始することと、それらの消費、商業化を図ること。

－危機的貧困地域での第一義的には家族消費を満たすこと、第二義的には国内市場への生産を目的に栄養価の高い食糧生産を図ること。

<制度的調整>

－農民組織と地域開発機関との調整により、国の農業開発政策・戦略を策定する存在を構成するために農牧省へ制度的支援を行なうこと。（三者の調整）

－農業セクターへの公共計画、プログラムの実施機関として、地域開発公社、農牧省出先機関を活用すること。地域開発公社は国とNGOの仲介をする。

－地域開発公社は危機的貧困地域における真のインパクトを生じさせるべく、プログラム、プロジェクトのデザイン、実施に優先順を付すこと。

5-0 保健分野

5-1 背景

WHOの会議において宣言された「2000年までにすべての人々に健康を」アルマ・アタ宣言はプライマリーヘルスケア（PHC）を保健政策の重要な柱としている。

ボリヴィアのPHCは国家保健システムの統合的部分を形成している。それは経済・社会開発の基本的要素を構成するものである。

ボリヴィアのPHCの実施は以下の背景を持っている。1960年、11の地方衛生局の設立をもって保健サービスを地域に委ねた。1980年には、3段階の管理及び6つの異なった医療サービスを提供できるように「農村地域保健サービスシステム」計画を進めた。

1983年からは、特に、社会的弱者を対象としたPHCプログラムを実施しており、このプログラムは経口補水療法、三種混合ワクチン接種、栄養改善等の実施であった。1983年に、健康のための総合地域活動計画がこの戦略を進めるために策定された。

1986年には、厚生省は政策面での中央指導、実施面での地方主導型を基盤とした技術-

管理の合理化手段として「地域化モデル」を採用した。モデルはWHOにより提唱され、国内状況を勘案した政策であり、4つの保健医療分野をカバーする垂直的地域分割（国、県、郡、区）と3つのサービスレベル（保健所、地域医療センター、総合病院）を考慮したものである。

1987～90年の保健医療3ヶ年計画は厚生省の機構改善強化と健康の保持・予防のプログラム、政策を実施してきた。

5-2 診 断

<住民の基本的保健課題>

下記の表はラテンアメリカにおいて保健医療事情の最悪国の1つであるボリヴィアの現状を示す指標である。

農村地域では女性1人当たりの子供の数は6.2人であり、9人という例も見られる。他方、都市部では3.6～4.3人であり、この高い比率が人口の若年化傾向になっており、15才以下の人口が占める率は40%にもなっている。

WHO（1983年）によると、ボリヴィアはラテンアメリカ諸国のなかで乳幼児死亡率の高い国に分類されている。1才未満の乳児死亡率は169、5才未満児死亡率は286であり、1976年時の指数(151)から比較して深刻な問題となっている。大多数のこどもが栄養不良状態にあり、全体死亡数の65%が5才未満児である。これらの死亡率の原因は貧困に起因する典型的疾患である。即ち、感染性呼吸器疾患、下痢症、消化器疾患、その他の感染症及び栄養失調に関連する疾患等である。

保健指標

(出所：厚生省、1986年)

粗出生率	45
粗死亡率	17
乳児死亡率	169
妊産婦死亡率	48
入院死亡率	118
平均余命	47
子供の栄養不良	45%
カロリー摂取量(日)	1,900
ベッド数(100人)	1.1
安全飲料水入手率	都市 60%
	農村 12%

国民の栄養状態は重大な問題であり、5才未満の子供の41%はある程度の栄養障害に罹っている。また、都市部の34%の子供、農村部の47%の子供がこの状態におかれている。栄養問題の主要な原因は以下の点に集約される。

- カロリー蛋白の栄養不良
- ヨウ素不足による甲状腺腫
- ビタミンAや最低摂取栄養素の欠乏
- 鉄分不足の貧血

甲状腺腫は重大な栄養問題であり、就学児童の60.8%が罹患しており、特に、農村部児童は65%に達している。1983年からワクチン接種、経口補水療法に係るキャンペーンを展開しており、この活動が住民の健康に大きな影響力を与えてきている。現在までにこの活動が乳幼児死亡率にどのような効果を与えてきたか具体的評価が下されてはいないが、これがより重要な問題に挑戦していることは事実である。

<保健サービスのインパクト>

生活のための最小限生産を行っている農村地域住民は、乳幼児死亡率が危機的に高い状態であり、これは危機的貧困状況下にある農村の社会、経済体制の欠落が要因である。

人口の30%が、特に、農村地域の住民が保健医療に係る基本サービスの恩恵に浴していない。厚生省所管病院のベッド数 6,919床の約40%しか、農村地域に配置されていない。厚生省は全国に 1,644の医療施設を所有しているが、そのうち、177施設のみが病床を持っているに過ぎない。社会保険組合は 304の施設を所有しているが、その70%は、やはり機器・施設整備の立ち遅れが目立つものである。皮肉にも、これらの施設利用率は低い率にとどまっている。

保健分野の人的資源は1976年から84年の間では過剰みであるにも拘らず、70%の医療従事者は都市地域中心のサービスに従事している。

ボリヴィアでは10,000人あたり7.2人の医師数であり、(アンデス地域では8人)都市-農村の需要から考えると、著しく不均衡な状態である。

医師と看護婦(准看護婦を含む)の関係から見ると、国際的基準は1:3(WHO)であるが、0.88:1が現状である。この歪みは保健サービスの欠如、とりわけ、地域に存在する相対的貧困層の都市への流入や農村サービスをカバーすべき具体的政策の欠如を生じさせる一因となっている。医薬品の配布も低所得層の直面する問題である。これら医薬品は、厚生省に登録された約8,000種類のものであり、概ね個人経営の薬局を通じ購入することになっている。

1984年に、国立医療供給センターが創設され、低価格の医薬品の配布を目的としてい

たが、85年には国立主要病院、保健所内薬局の創設に制度変更された。この薬局は慢性的供給不足にも拘らず、基本的医薬品の配布拡大に努力をしてきた。他方、NGOや協会関係機関の供与医薬品の配布制度もある。

<財政源>

保健分野の主要な財源は以下のとおりである。一般財源は1987年、1億5200万ボリヴィア貨（一般会計の12%）であり、また、国際援助は86年では、ユニセフ、WHO、USAID等から厚生省へ780万ドルの贈与があった。更に、PHC、食料に係る国際機関援助は、450万ドル（86年）にのぼり、その他にもNGO等からの援助も受けている。

5-3 貧困の特徴

健康は労働力の再生産の基本的要素として考えるならば、危機的貧困状態に置かれている住民は、肉体的にも精神的にもその潜在能力を利用しうる保健サービスを楽しむ基準に達することが必要不可欠である。

栄養不良・障害はこの集団にとって緊急に解決されるべき課題である。これらの現象が様々な疾病を誘発することになる場合、原因は健康の問題でばかりではなく、食糧生産や供給の問題でもあり、それがより大きな問題でもある。

健康状態と社会経済レベルの相関関係は、現状では十分な関心が払われていない。健康問題は、まさしく貧困のそれであり、戦略形成において、社会的、生産分野の要素を排除することは、問題の原因を見誤ることになる。貧困層の他の保健問題は栄養不良と関わるものである。

いままでに提示された情報は、とりわけ、農村部における保健サービスの範囲が制限されてきていることである。危機的貧困地域はポトシ県北部、コチャバンバ県南部及び東部、チュキサカ県、パンド県である。これらの地域は保健プログラム及びサービスの面で最も恩恵を受けていない。優先的な保健問題はこれらの地域が抱えている以下の問題にあてられる。

- 栄養不良/障害
- 基本衛生
- 乳幼児死亡率
- 下痢症
- 第1次医療サービスへの住民のアクセス

5-4 政策選択

<目的>

一般に、危機的貧困状態の住民の健康及び生活の改善は、農村地域に向けられることである。これはすべての共同体構成員に対するPHC活動を通じて達成される。

—5才以下及び就学児童、並びに妊産婦、授乳期の母親といった集団に保健基礎サービスを拡大する。特に、危機的貧困指標の高い農村に特別な配慮をする。

—既存の保健住民相談を強化するとともに、それが設立されていない地域での設立を促し、疾病予防に係る基礎的構成体として住民の参加を求める。

—5才以下の乳幼児の栄養障害指数を減少させる。これは栄養についての、更に栄養価の高い伝統的食糧の生産についての教育キャンペーンを通じて、適正な食糧に対する住民指導を実施することである。

—すべてのボリヴィア人が社会生活及び経済的に生産生活を営めるために保健レベルを向上させる目的で、農村地域に対する保健資源の優先的配分を行なう。

—各地域の必要性に応じた適切な資源の利用を進めるべく、技術-管理メカニズムを改善する。これは各地域の社会特殊性に基づく保健サービスの適性化を保証する機能的地域権限委譲化である。

<政策>

上記の目的は、保健相談会の協力、あらゆる活動における住民の参加を通じて短・中期にPHCの国家制度を強化することを含んでいるものである。現状では人口の50%以上が属する零細農民の保健レベルを改善することである。

保健相談会の機能を充実させるために、農民共同体及び都市スラム地域に対して疾病予防の基礎的観念を普及させ、PHCの選択的サービスを実施するための包括的活動が必要である。

第一に、政策は大多数の住民が（特に、農村部）栄養、飲料水の確保、基本衛生の点で苦しんでいることを明確に認識することから始めることである。次に、貧困との戦いの全体政策の一部としての保健戦略は、既述の保健分野の問題を生じせしめている原因を減じるべくマルチセクターの活動を進めることである。

母子保健及び地域に偏在して見られる感染性疾患解決の必要性は、緊急に関心を払うべき2番目の優先度を持つものである。

最後に、PHC政策の成功の鍵は共同体への教育である。PHC政策は以下の制度的側面で集約される。

—中央レベルにおいて、戦略、全体計画の基本線の策定及び地域への資源の割り当てに責任を持つことである。このレベルは厚生省を中心に社会経済セクターを担当する各省

庁の参画が必要である。制度的枠組はボリヴィアにおける絶対的貧困を減じる目的を達成するためのセクター間活動の調整である。

—地域レベルでは、技術的支援、人的資源、データの集積、予算措置、地域の必要性、インパクトの評価、中央—地方レベルの調整等を通じてPHCを推進することを担当することである。このレベルは厚生省の地方衛生局を中心に、国家レベルでは経済社会所管の出先機関、地方レベルでは市民、労働者組織の参加を求めるものである。

—地区レベルではPHC活動の直接の実施を担当する。即ち、共同体の経済能力の枠内で受容されうる手段を利用することである。かかる意味で、伝統的医療システムを可能な範囲で包括していくことが望まれる。保健相談会はこのレベルでの調整機関となり得るし、構成として地域実力者を参加させる。(例えば、区長、共同組合長等)

地域レベルでのこれらの機能は以下のとおりである。

—予防医学のキャンペーンを実施するには、接種、母子保健、地域に多い疾病に対するプロジェクトなどが含まれる。

—保健センター(上位診療施設)への患者のデリバリー及び解決の困難な問題の相談

—法的権利を含めた家族内予防医学に関する基本事項についての共同体への教育

—政府機関及びNGOの実施するプロジェクトの管理及びフォロー

<プログラム>

予算的制約を考慮しつつ、保健状態の改善は、共同体内の相互援助能力、地区の条件に適合しうる柔軟な小規模プロジェクトデザイン、より弱者集団に対するPHC活動への外部からの援助の活用などの付与された資源をもとに、プログラムの優先度を付して実施していく。

係る点から、以下のプログラムが優先される。

—食糧/保健モニタリング

—乳幼児生存率

—接種の普及

—媒介昆虫の撲滅(マラリア蚊、シャガス等)

—寄生虫駆除

—栄養教育

—危機的貧困地域へのPHCの地域拡大(ポトシ県北部、コチャバンバ県南部及び東部、チュキサカ県、バンド県)

6-0 教育分野

6-1 背景

今日の教育は人間であることの証しの基本的要素の一つとして考えられている。国連憲章にあるように、何人も能力の開発を十分に進めうる基本的教育を受ける権利を否定され得ない。従って、教育は貧困に対する戦いの基本的構成をなすものである。

人間としての基本的要求の越えて・教育は生産に係る基本的分野にも関連するものである。この前提のもとに、開発のための人材資源に係る国の優先度は社会的消費ではなく、社会的投資として捕らえることで、明白に、社会還元を生じさせるものである。

危機的貧困を克服するための優先的なものとして基礎教育を分析する。就学年齢児及び教育への接近手段のない子供が生産主体として社会に参加でき、終局的に国家の統合に貢献できるようにするために基礎教育を考慮することである。同時に、農村地域の教育問題を分析する。1985年の資料によると、農村人口の97%は貧困状態に置かれており、その48%~77%が自営農業者家族であり、危機的貧困状態にある。

6-2 診断

危機的貧困の枠内におけるボリヴィアの教育についての分析内容は、基礎教育の制限であり、この指標は国の教育の普遍的問題でもある。

基礎教育の質及びカバー範囲を改善するために、国及びNGOともに努力がされてきたことは事実であるが、就学児の脱落、識字率の停滞などの指標は、この分野で短期的に解決されるべき課題である。

ボリヴィアの現在の教育の危機を生じせしめている基本的要因は、2点ある。

- a) 不完全な、組織化されていない教育体制を生む制度的、経済的脆弱性
- b) 特に、農村地域における教育サービスの質及びカバー範囲の不足

近年の経済危機はこの分野に大きな衝撃を与え、経済停滞が教育の需要・供給に影響を与えてきた。供給の点では、政府が教育サービスを望む児童の増加に対応できない。また、需要の点では、多くの家族にとって、子供に基礎教育を提供することがその収入を減ずることになる。

1952年からのボリヴィア社会での変革（農地改革）はある程度の基本サービスを農民に与えることを可能にした。その中で、教育は識字率の向上に寄与してきており、そのレベルは1950年で42.1%、1976年で67.9%となった。しかしながら、依然として、絶対的貧困の主要な指標の一つとして識字率が問題となっている。これらが生活レベルに反映してお

り、教育機会の欠如は生産、文化、娯楽活動を妨げる要因ともなっている。

農村の低い就学率は就学年齢児の全人口の32%にのぼり、また、就学率については農村は都市の1/3以下である。

性、年齢別就学人口の分布

		年 齢			合 計	(%)
		5-9	10-14	15-19		
都市	26	21	21	68		
	男	24	11	11	36	
	女	12	10	10	32	
農村	15	13	4	32		
	男	8	7	2	17	
	女	7	6	2	15	

上記の表は、農村地域における教育の劇的側面を表わしている。貧困農民の生活レベルの低さが子供に基本的教育を享受させ得ない状態になっていること、また、子供は労働力として経済的価値を持つことから、低い経済生産性の下では、幼児期から生産活動過程に投入されることになる。

下記の表は、農村における就学年齢児の労働参加の高い比率を示しており、特に、絶対的貧困地域に居住する自営農民集団の場合が高い。

農村における教育制度は都市部を基本とした教育のそれとは異なるのである。授業時間、時期などの点で農業暦とは異なり、学校が農民社会の要求に適用しないので就学機会を逸することになる。

農村の子供は家族の作業にとって、「労働力」であり、かつ、生産消費者であることを考慮すべきである。

また、農村人口の地理的点在が教育施設の整備の点で大きな課題となっている。他方、農村から都市への人口流出も農村地域に存在する学校施設の利用の低下を招いている。

就学年齢人口の経済活動への参加 (%)

居住地域	高地平原 (7ルイブラー)	峡谷部 (RUE)	低地平原 (リバー)	合計
年齢別社会経済集団				
合計				
7-9才	4.9	5.5	3.2	4.8
10-14才	8.4	11.8	8.5	9.8
高所得農民集団				
7-9才	9.0	8.1	4.8	7.9
10-14才	11.6	14.2	10.2	12.9
自営農民集団				
7-9才	11.2	7.8	4.4	8.3
10-14才	13.4	14.2	9.3	13.3

ボリヴィアの直面している教育の問題として農村地域での学校中退率も際立って高いことであり、下記の表が現状である。

都市部

- 小学校に入学する1,000人当たり、774人が小学校を卒業する
- 小学校に入学する1,000人当たり、658人が中学校を卒業する
- 中学校に入学する1,000人当たり、849人が中学校を卒業する

農村部

- 小学校に入学する1,000人当たり、256人が小学校を卒業する
- 小学校に入学する1,000人当たり、131人が中学校を卒業する
- 中学校に入学する1,000人当たり、365人が中学校を卒業する

農村の子供たちの貧困及び教育の停滞には様々な原因があるが、子供の栄養指数の低さも就学率に影響している。多数の子供が生産活動に参加していることから教育を犠牲にせざる得ない状態になっている。

他方、教科書の配布などの補完的問題とともに、地域の現実にそぐわない教育、教育手法の低さ、教師の農村での勤務の忌避などが、勉強を続けようとする子供の意欲を減退させ、その結果として、就学率を低下させている。

さらに、農村の教師の不足が、教育効果を弱めることになる。現実には、教師の低給与、労働環境の劣悪などにより、他の職を求めることを余儀なくさせている。

最後に、農村地域での教育施設・設備は基礎教育に関わる施設のみであり、当該地域の5,984校のうち、初等教育レベルは5,160校で、412校は中間レベル、151校が中等レベ

ルのものである。

農村の就学率は、78.8%で、600,000人以上の就学年齢児が学校に通っていない。

識字率（これはボリヴィアの教育の危機的問題である）は、就学率の低さに原因があるとともに、スペイン語による教育という制度上の問題も考慮されるべきものである。即ち、文化的・言語学的に異質性を持つボリヴィアでは、教育に使用する言語が、原住民（注：農民の大半はアユマラ、ケチュアと呼ばれる言語民族である）の母語の習得をさけることになる。

1985年の都市部の文盲は、411,924人に達し、全比率の30%で、他方、農村のそれは、959,939人で、70%に達する。10才以上の農民の文盲の性別の比率からは男性が32%、女性が68%であった。

国家一般財源における教育分野の支出は、漸減傾向にあり、1974年では全体の33%、1985年では25%になり、1988年は30.5%、87~89年の3ヶ年計画に対応する投入計画における公約は約3%に過ぎないものである。

他方、NGOの支援は農村部の教育に重要な点であり、社会経済的現実には照らしての農民の統合を目的に教育プロジェクトを実施している。通信手段（メディア）は、保健キャンペーン、公的以外の教育、共同作業、住宅の自己建設等を推進するために、基本的問題を解決をもたらすべき、効果的・補完的手段である。

最後に、現状で考慮されるべき点は農村地域の小学校の設置分布に関するものであり、基礎教育サービスへの接近が容易でない地域、共同体を同定するための基礎資料として役立つ農村における学校分布地図を作成することであるが、現在まで完成されていない。

6-3 貧困の特徴

教育の形成は貧困の決定的要素としての基本的要求である。少なくとも基礎教育レベルに達する可能性を持ちえない個人は、失業や社会的マージナリティーの危機にさらされている。特に、識字率が雇用機会を獲得する付加的な挑戦を生じさせるものであることから、特に、基礎教育の普及、改善は危機的貧困との戦いの優先的要素である。

他方、文盲は、技術進歩を進める可能性を排除し、旧態依然とした技術の使用を続け、1人当たりの所得を低下させる低生産性をもたらし、その結果、危機的、深刻な貧困状態を進めるといった住民の生活レベルにおいて直接的インパクトを持っている。文盲は、絶対的貧困地域と考えられるコチャバンバ、ポトシ、チュキサカ、及びラパス各県の一部地域に深刻な側面をもたらしている。これら地域の文盲率は69~83%に達する。

6-4 政策選択

絶対的貧困の枠組のなかで、以下の点が考慮されるべきである。

- すべての就学年齢児の初等レベルへの参加を奨める。これには、予算的措置や技術援助を通じて、絶対的貧困地域（ポトシ県北部、コチャバンバ県南部及び東部、チュキサク県、パンド県）の農民層に配慮する。
- 口読筆記プログラムを介して、農村及び都市周辺部住民を優先的に国家識字率向上計画により識字率を向上させること。

絶対的貧困層に対する教育の具体的項目は以下のとおりである。

- 原住民母語を優先する地域でのバイリンガルによる教育
- 公的義務教育を補完する社会教育を含めた教育
- 地域の現実に根ざした授業を目的とした学校建設・管理における共同参加の推進 - 移動教室（車）による成人の識字率恒常キャンペーンの展開
- 農村における教師の恒常的確保
- 国家識字率向上計画の推進
- 絶対的貧困に対する全体戦略の基盤となる地域開発計画の推進

<政策>

危機的貧困、特に、農村におけるそれは、食糧、住宅、教育、保健などの諸問題に関連する総合的政策を策定する必要がある。このことは、農村の経済開発に関連する農民教育が危機的貧困を漸次克服していく手段の一つであることを証明するものである。そのためには、政府からの十分な予算配分に仰がざるを得ない。

制度的支援政策は、中央並びに県レベルでも優先度を付されなければならない。それは最終的には、地方分権化をにらんで教育行政・実施を強化していくことになる。

地区的レベルでは、農村貧困地域に対するプログラムは公的手段を介しての基礎教育、識字率向上に資源をむけることとともに、農業暦に合わせた教育サイクルを検討する。

また、教育省と県開発公社との協調も重要な点であり、この協調メカニズムはNGOにより実施されている活動の調整やモニタリング機構として考慮されねばならない。

教育に対する活動政策は以下のとおりである。

- 絶対的貧困地域への優先的配慮
- 習得のためにスペイン語及び原住民母語による通信手段（ラジオ等）を介しての成人識字率の向上のための教育普及への支援
- 教育過程に社会的、生産的側面（農業実習、工芸品製作、予防医学知識、栄養、社会現状の認識等）を統合するべく補完的教育の鍵として非公式な教育計画の策定 - 地域的

特性、少数民族や絶対的貧困におかれている集団の基本的要求に基づく、地域に根ざした調査

- 貧農が接近しやすい低価格の教育材料の製作、生産、使用
- 退学、忌避を引き止めるための栄養価のある食糧給付（学校給食）の保証
- 農村地域の教師の永続的、十分な確保
- アクセスを考慮した学校施設の改善、建設
- 低資質（未熟練）労働者を擁する企業等での識字率教育の奨励
- 国家識字率向上計画の推進
- 国家農村開発計画で指定された貧困地域に対する政策及び計画の優先的実施

7-0 住宅及び衛生分野

7-1 背景

需要・供給関係のみの結論としてのボリヴィアの住宅事情を理解することは、居住環境という概念の下では、断片的なものでしかない。住宅建設数の不足が統計上、明白な指数ではあるが、住宅問題は技術的、財政的側面から、また、低所得者層の観点からすれば、社会的問題であるとともに、貧困の問題でもあると言える。

住宅問題は、国家経済の枠組みの中で、インフラ、基本サービス及び社会整備の側面をもつことは明白である。住宅及び経済社会開発中南米会議（1986年）によれば、「低所得層に対する住宅問題の解決は、住宅建設のみではなく、彼等の必要性や能力に相応し生活の質を生む居住環境の創造でもある。」

7-2 診断

大多数のボリヴィア人の住宅事情は不十分であり、人口の75%が5人以上で部屋を共有していることになっており、60%は上水道が付設されておらず、78%が世帯用の衛生設備を所有しておらず、92%以上が浴室（シャワーを含め）を持っていない。また、疾病を誘発させるのを防ぐ居住環境の最低限を保証されえない粗末な材料による家屋の比率が非常に高い。都市・住宅省の緊急計画でも需要の34%を満たすに過ぎない。

住宅問題は貧困住民に深刻な影響を与えている。都市部においては、貧困層は都市整備の行き届いた地域から離れた周辺地区に居住し、居住地の選択ができない（経済的観点から）。都市化現象、あるいは往々に違法性のあるスラム化は、所得レベルを基盤とした「棲み分け」の二極化過程を引き起こし、社会的「選別け」を進めることになる。

この状況は国の途上性と80年代の経済危機という一連の構造的要因に求められるにして

も、住宅問題は人口の高い増加率と自然災害、鉱山地域の経済下降、都市労働市場の魅力による農村から都市への急速な人口移動の過程に生じたものである。

76年から86年の間で人口の年増加率が2.8%/年を記録しており、これは、182,157人の人口増加/年を意味している。同時期に、都市人口率は年4.2%であり、農村は1.6%であった。

結果として、人口集中地域は、年間の人口増平均が109,000人となり、住宅難、衛生サービス、上水道、電気等の整備の立ち遅れとなってあらわれている。サンタクルス市の例はそれを雄弁に物語っている。1950年に41,500人であったが、76年には257,000人、86年には498,000人となり、2000年には1,348,000人と推測されている。ラパスとコチャバンはそれ程、ドラマチックではないが、それぞれ、1950~2000年で560%、690%と推定されている。

ポトシ、コビハ、ウアリ、トリニダ、リベラルタ各市の消費飲料水は、管理・浄化機能の不足から平均的か、それより悪い質である。後者の3市は処理システムがないのが現状である。上水道（蛇口）数、下水道と利用する都市人口との関係は、ラパスでは蛇口当たり11.4人、トリニダでは9.1人、コビハでは8.4人になっている。

これらから、都市部を中心に居住環境の再検討が必要と考えられる。ボリヴィアでは都市化現象が進んでおり、1990年からは農村人口が少数となり、その後、漸次減少していくことが推定される。住宅数の不足は緊急計画で266,700戸が想定されており、内訳は都市部に248,000戸、農村部に17,999戸が建設されることになっている。平均建設コストは1戸当たり、5,000ドルで、住宅事情解消のためには、約13億3,500万ドルと見積もられ、それはボリヴィア国内総生産の35%近くを占めることになる。サンタクルスの例にかえると、人口増加を吸収するために、既に不足している分を除き、年間7,500戸の建設を必要としている。

他方、農村部の不足は都市より深刻である。76年の人口・世帯調査は農村部住宅の91%が上水道設備がなく（都市部では16%）、96%が下水施設がなく（都市部は53%）、94%が電気のない（都市部では23%）状態である。また、人口の点在がこの傾向を強めることになっている。更に、シャガス病（注：サンガメという昆虫による媒介性疾患で壁や天井に棲む）が峡谷部の風土病であるが、屋根の葺き替え、予防方法の普及などの具体的強化が望まれる。

農村の住宅事情の重大さを考慮すると、農業生産を無視することなく、基本サービス、最低限の基盤整備を施すべき制度間調整を通じた農村開発枠組のなかでの共同事業の必要性がある。

87年に計画された住宅の質的問題を分析すると、高地平原は汚水処理不足の指標（83.5%）、峡谷部は電気事情指標（72.6%）、低地平原では住宅の材料の粗悪さ「しゅろ、わら、さとうきびの屋根、木で組んだ壁、床なし」の指標（20.4%）がそれぞれ高く、地域

的な特性を示している。県別ではバンド県（上水道サービス、電気）、ポトシ、オルーロ、チュキサク県（汚水処理サービス）が目立つ。

しかしながら、住宅の形態は環境、文化、社会的地域性を考慮しておかねばならない。例えば、土壁、竹の壁などは、その地域では気候、価格条件から妥当な選択である。伝統的住居形態は社会・文化的、経験的背景をもつものである。

<制度的参加の特徴>

ー住宅

75～85年の10年間で、約 208,300戸、年平均20,300戸の住宅が建設された。公的機関の建設は僅かであり、70%の住宅が自己建設などにより民間レベルで建設されたものである。

87年から緊急社会基金（世界銀行）が、ラパス、エルアルト、コチャバンバ、サンタクルス、タリハ地区に 1,076戸の建設融資を実施した。これは、国全体で 3,000戸を建設する予定にしているものである。

自己建設の考えはこのセクターの現実の動向理解の上で重要なものである。家族による住宅建設システムは基本的技術の利用に特徴があり、そのため、最小限の設備を具備する質の悪い住宅になり、これらの住宅は区画毎に一系列をなして建設されている。

ー基本衛生

この分野では制度間調整がされており、更に、西ドイツ、WHOなどからの支援による国家基本衛生計画が策定されている。計画は90年までに7億3,000万ドルの投資により、都市部では90%、農村部では60%まで上水道サービスを整備するものであった。しかしながら、これらの投資は十分に必要とされる層に裨益されていない。この状況を改善するために、86年に、世界銀行は10の中心都市に対して、事前調査資金として53万5,000ドルの無償資金を供与した。

この分野は記述のように、制度間調整がされており、更に共同対組織の参加も進められている。

7-3 貧困の特徴

ボリヴィアにおける住宅問題は貧困の指数と密接に関連していると言える。低所得層の適当な住宅の獲得を妨げる要因は、地域を通じて類似性をもっている。雇用、収入、移動、社会参加、土地所有、都市・農村開発政策、基本衛生などにおいて均衡のとれた解決に達するためには、総合的戦略が求められ、社会、経済的枠組のなかで処理することである。ボリヴィアにおける住宅問題は以下の点に主要な原因が求められる。

ー雇用、住宅、関連サービスの需要を満たすべき都市能力を越える70年代からの高い都

市人口増加率とその継続傾向

- ―貯蓄能力、基本的食糧を得る家族労働力を妨げる農村及び都市スラム地域の低生産性、失業、不完全雇用率の高さ
- ―人口の40%が全所得の13%しか得ていない所得格差
- ―都市部地価の高騰と投機

社会セクターでの住宅・貧困関係において、住宅事情は低所得層にこのうえもない影響を与えてきている。住宅の量的不足の41%は低所得層におけるものであり、ボリヴィア人の約75%は5人以上で部屋を共有している。約78%は世帯用衛生設備を有していない。更に、60%は上水道が付設されておらず、92以上が浴室（シャワーを含め）を持っていない。この状態を最も甘受している職業集団は、自営小規模農民とインフォーマル製造部門、建設部門労働者であり、これらは大部分が貧困集団に分類される。

また、住宅・貧困関係は伝統的農業セクターである農村地域において厳しい状況が見られる。農村と都市の亀裂（格差）は76年の国勢調査の結果でも判明しており、農村地域の91%の住宅が上水道サービスを、96%が下水設備を、94%が電気を享受していない。（都市部でのそれぞれの比率は、16%、53%、23%）

都市部においては、低所得層は都市周辺を取り囲む二極化現象を生じさせている。70年代以降の都市への人口集中化現象は都市における一般住宅に対する自己建設及び基本衛生サービス計画への配慮が焦点となっている。また、農村人口の流出を押える目的に貧困地域の農民セクターの開発も計画されねばならない。

7-4 政策選択

<目的>

住宅は人間の基本的要求である。それを満足させることは社会経済発展過程の一部を形成するものである。貧困層の住宅問題の解決は、適当な住宅を得る権利を保証することのほかに、住民の生産能力を活用するために必要とされる物理的、社会的手段を生ましめることになる。したがって、住宅政策は低所得者層の生活水準の改善に資するものでなくてはならない。

現実の危機的状況の下で、人間の権利と国の義務を確立し、低資質の失業労働セクターを利用し、住宅建設から生じる直接、間接的雇用能力の再活性化の効果的手段として住宅問題を捕らえることもできる。

他方、住宅の公的計画を通じての政府管理能力の欠如は、裨益を受けにくい層の住宅に対する要求を満たすために慣例的政策適用がされないことである。

再活性化手段としての建設戦略は緊急社会基金や他の機関の活動を導き、貧困層の住

宅に対する要求を助けるべく自己建設の潜在力を引き出すとともに、雇用に関しては多方面の効果を生み、共同体における共同作業の絆を強めることとなる。係る戦略の適用は社会的関心としての住宅建設を国家政策の基盤として、国が民間による建設を促進する政策決定を下すことにある。

<政策>

—自己建設の奨励

住宅建設におけるフォーマルセクターの限定された役割は、最近の10年間で建設総戸数の約4分の1に過ぎない。貧民層は一般に自己建設の方法をとり、資本、労働力、あるいは共同作業の動きに照らして、自己建設をすることは現実的かつ的確である。これは借りやすい融資の提供による住宅建設、都市周辺部のサービス設備を持った、また、低価格の建設資材の調査を伴った土地開発をその土地のインフォーマルセクターに委ねることを意味している。

経験は伝統的建築が機能性を持った家を提供することを明示している。即ち、気候的条件、資材の価格や入手といった点である。この種の調査はボリビアの3つの生態学的地域に適用可能であり、それにより、地域毎のデザインや最小の要求を満たすことができる。

自己建設の問題点は低生産性であり、完成まで数年にわたることである。これについて取るべき措置は共同作業を利用し、1軒ずつの建設を促進したり、資材生産に商業化ベースを持ち込むことなどが考慮される。都市・住宅省の試算によると、低所得層の平均的家族による自己建設期間は10~12ヶ月である。

作業過程として、資材生産と建設はそれぞれ独立した、補完的作業であり、建設過程では5~10の家族の同時建設が高効率であると考えられている。

—一般住宅への融資拡大

低利融資システムは低所得集団が接近しやすいこと、また、家族所得の適当な返済条件を付すことになる。共同組合や組織が保証人として連帯責任者となる。補完的には、資材や土地の確保、技術的支援、小規模回転資金などの間接的補助メカニズムが求められる。

—都市地域への貧困層の接近を保証する制度メカニズム及び法的制度の設置

この種の政策は人口増加都市部にとって緊急性を持つものである。最も重要な点は上水道、ゴミ廃棄場所、電気等のインフラの範囲を拡大することである。貧困層は土地の不法占拠や不適当な地形での建設に特徴付けられた定住を甘受しているわけではない。

係る点で、優先度の高いものとして、低所得層に有利なメカニズム及び制度の確立がある。

—欠陥住宅の改修

構造的改善や標準以下の住宅の拡大を含む改修戦略は自己による建設の当然の帰結である。

第一に、既存の住宅の改修が優先される。

一 受益者参加の促進

一 制度間調整の強化

政府による資金調達には住宅セクター及び基本衛生セクターへの計画的投資の縮小を示している（住宅セクターは、84～86年では、予算総額の5.5%、87年は1.1%であり、基本衛生セクターは84～86年は6.8%、87年は3.6%）。この現実には住宅建設の直接的財政の伸び率が望めないばかりか、住民の要求に応えるべき満足な住宅の提供を達成不可能にするものである。むしろ、政府は土地所有、適当な住宅を貧困層に確保させるための技術的支援をすべき住民との対話者の役割を担っているのであり、都市・住宅省は私的セクターやNGOの参加を通じて住宅確保の様々な手段を模索する責任を持っており、また、国の住宅政策の決定に際して、当該セクターに関連した多方面の活動を調整する役割を担っている。

住宅政策は、とりわけ、農村の住宅問題に関連した居住環境性を確認する基本サービスや社会整備を含む総合的枠組のなかで位置付けられるものである。例えば、シャガス病対策は屋根や壁の材料を変えること、予防可能な資材の普及プログラムを通じて実行されるものであり、農村電化は農産物の潜在能力の活用や環境保護等の機会を見つけることにもなる。

他方、人口定住についての様々な形態があること、我々の文化的多様性を容認する柔軟な規範を確立することも重要な点である。

最後に、自己建設の熱望は、民間セクターにとり利用可能な市場を意味しており、住宅計画、資源管理、作業技術管理などのデザインに貢献できる小規模企業の潜在能力を引き出すことになる。民間建設業の役割は工事への参加のみならず、公的制度の支援を得て、低価格資材と適正な建設システムの調査開発拡大することである。

8-0 雇用及び所得

8-1 背景及び診断

ボリビアの所得分配は社会的、地域的に深刻な不均衡によって指摘される現象を示している。1975年においては、40%の世帯が国民総所得の13%しか得ていない一方、68%の所得を15%の上位層が占めている。他方、ジニ係数を通じての不平等格差については、ブラジル、ホンデュラス、コロンビア、ペルー、ベネズエラ等が不公平レベルが大きいのと比較すると、ボリビアでの所得の歪みは中南米の傾向とは異なっている。最下層所得集

団は農業労働者としての自営（伝統的在来）農業セクター（絶対的貧困状態におかれている彼等は人口の20%を占めている）と建設業、製造業に従事している労働者である。

ここ10年間、実質賃金は1985年に記録した20,000%にも達するハイパーインフレーションの結果、極端な落ち込みを示した。その結果、失業の増加、インフォーマルセクターと呼ばれるセクターへの労働力の移動等が生じた。経済活動人口における労働者数を考慮すると、賃金上昇が都市労働者の生活の質を計る重要な指標を示していることは明らかである。

1982年の平均実質賃金の僅かな上昇にも拘らず、80～85年の間には約70%の下降を示しており、特に、83～85年の間は、急激な下降を見せている。また、ここ数年においては、75～76年の実質賃金のほぼ30%に過ぎない。85年第4四半期から、調整政策の部分的効果が表われ、86年は前年の7.5%、87年は20%増が見込まれる。国家統計局のデータによると、87年末の平均給与は170ドルを越え、82年以来の高い指数を記録した。

81～87年のセクター別実質賃金の分配を見ると、経済危機の際には石油、金融、建設業セクターがより影響を受けたセクターであるが、建設業とサービス業が常に最低賃金セクターである。他方、セクター別実質賃金格差は87年ではこの資料によると、ほとんど差はない。また、労働力の約50%以上はフォーマルセクターでの従事者ではない。

1982年に、最低賃金制が導入され、これは低資質（未熟技能）の経済活動人口の実質賃金の安定を保障するものであったが、インフレーション、政策的要素により最低賃金の際立った上昇には結び付かなかった（84年11月、50.6ドル/月、85年2月、66.0ドル/月）。86年以降、最低賃金は平行線をたどって安定過程（86年6月、20.97ドル、87年6月、24.87ドル、87年6月、25.64ドル、88年3月、25.64ドル、88年7月、25.31ドル）であったが、平均最低賃金はパラグアイ、（88年、約126ドル）、エクアドル（88年、約100ドル）などの諸国と比較して低いものである。

地域別所得分配に関する最近の資料は世帯調査（87年）から得られるが、都市部を中心にした資料のみである。ラパスにおいては、経済活動人口の50%以上が給与所得労働セクターに属しており、所得分配（月平均）は不均衡である。—経済活動人口の40%以上が60ドルであるのに対して、12.7%が215ドル以上の所得を得ている。

農業（企業体）セクター及び金融セクターは経済活動人口の4.7%を吸収しており、両者の実質賃金は200ドル/月となっている一方、サービス、電気、通信、製造業及び近年の商業セクターでは約50ドル/月となっている。

サンタクルスの月平均所得分配は電気・水道部門が250ドル/月、サービス部門が90ドル/月となっており、この両者がそれぞれ最上位、最下位をあらわしているが、他の部門では、おおむねラパスと同様な傾向になっている。

—雇用の増加

近年の都市部の雇用増加は比較的緩やかに上昇（76～86年の年間平均率、0.8%）し

ている。

生産活動に占める都市人口分布は第3次産業に大きな比率がおかれてきている「経済活動人口のうち、サービス業は19%（80年）から25%に、商業はそれぞれ7.7%から10.7%に増加している」。これらの分野は、農村からの流入人口、鉱業、製造業等の労働人口の一部を吸収しているセクターである。

第1次産業の従事者は80～86年の間に50.7%から46.3%へ減少する傾向にあり、農業分野における雇用の漸減は、経済的には、農村―都市の格差を拡大し、人口の都市への移動による都市化現象を示すことになってきている。また、1985年以降の錫の国際価格の下落及びCOMIBOL（ボリビア鉱山公社）の合理化が、20,000人以上の労働者の解雇を生じさせた。鉱山労働者の比率は84年、4%から86年には2.5%に減少した。

第2次産業は70年代の経済成長時の原動力であったが、80年代前半の経済危機において、製造業及び建設業の落ち込みにより経済活動人口を減少することになった（80年、15.8%から86年10.7%）。1986年以降、国内総生産における製造業が記録した成長率（87年、7.2%）は、小企業を基盤とした都市部の雇用政策形成に可能性を示すものであった。

―女性の参加

都市、農村に限らず、生産における女性の役割は家庭内の富、サービスの生産にとり重要なものであり、特に、農業部門では農業サイクルの各段階に参加している（播種、除草、収穫等）。

しかしながら、これらの活動は通常、雇用統計には現われないものである。その結果、女性の雇用は数量化不能であり、経済活動の枠内で女性の参加は低い評価になりがちである。

係る制約を考慮し、政府資料は女性の雇用増加を進めており、76～86年で約2.7%の平均増加率があり、これは人口増加率に匹敵するものであるが、経済活動人口での女性の参加は87年では年3.7%を達成した。これは男性の雇用率を凌ぐものであり、男性雇用率は81年以降、漸減し、86年は1.2%であった。

この現象を推測するに、都市部でのインフォーマルセクターでの女性労働力の増加、農村部での男性の流出（麻薬運搬というアングラ雇用を含め）等に求められる。

生産部門別の女性雇用分布は、76～82年ではサービス業（35.8%）、農業（27.7%）、商業及び製造業（17%）、その他はインフォーマルセクターへの吸収である。

―インフォーマルセクターの増加

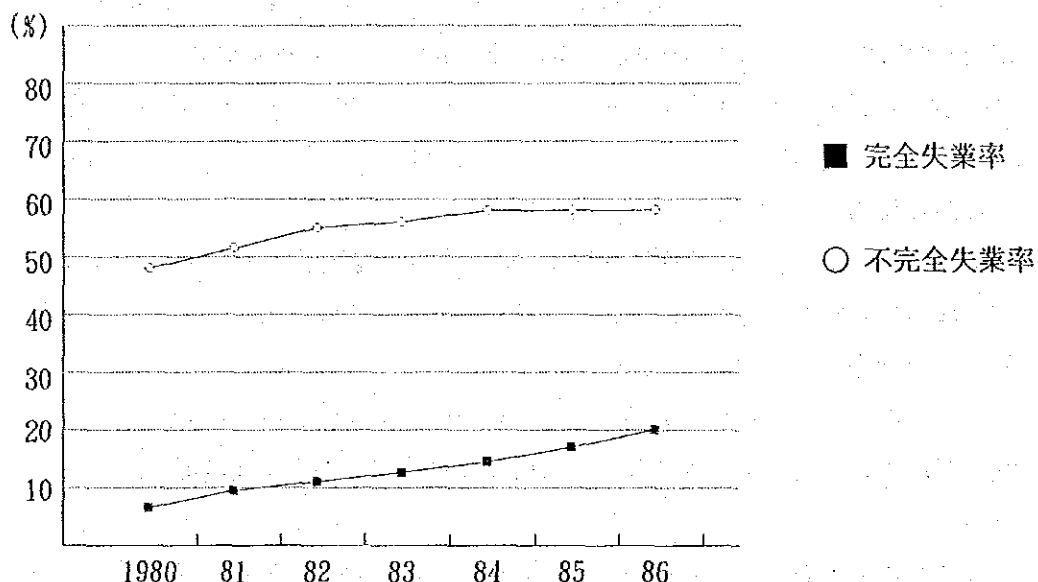
危機に際してのフォーマル経済の脆弱性は、錫鉱山の縮小や近代セクター（石油、運輸、輸出農業等）への雇用制限とあいまって、都市部におけるインフォーマルセクターの増加に繋がっていく。

―完全失業及び不完全失業の特徴

86年の都市部での失業率は、基準の取り方により4.2%から25%までの相違がある。他方、全体の完全失業率は上昇傾向にあり、86年で18.2%となっている。また、不完全失業率も同年には57%に達している。

高地平原地域では、失業問題が深刻なものとなっており、ボリヴィア経済の構造的変革をもたらしている。錫の国際価格下落とCOMIBOL（ボリヴィア鉱山公社）の20,000人以上の解雇、さらに同公社管理部門での6,000人の解雇はラパス県、オルーロ県、ポトシ県にまたがる深刻な失業問題となっている。他方、低地平原地域では低失業率を示しているが、これは国内移住農業労働者の問題を隠蔽しているからである。峡谷部はチュキサカ県における貧困層が問題となっている。

失業率（1980～86）



農村雇用問題に関わる「アキレス腱」は、需要の欠如である。労働・農業開発研究所の最近の調査によると、農業生産単位の65%が最小限必要とされる食糧生産のための資源の欠乏状態にあり、11%は生存ライン上で、12%は8～12haの面積を所有し、剰余生産物がある。更に、5%が大規模農業でありその人口は全体の3%に過ぎない。

農村-都市の分極化のなかで重大な側面は、都市への人口の流入であり、ボリヴィアではかなりの勢いで都市化現象が進んでいる。この傾向は、53年の農地改革から始まり、まず、高地平原部から峡谷部への移動となり、その後、60年代の農産業開発の刺激を受けて、峡谷部から低地平原部への移動に変化していった。また、農村-都市の人口移動は70年代の建設業、製造業発展の「ブーム」期、及び高地平原、峡谷部における農民の零細化（ミニフンディオ化）と83年のその地域を襲った旱魃に原因が求められる。

ここ10年間で、農民の移動は都市（特に、ラパス）での不完全失業率を著しく押し上げ、未熟練若年労働者層の増加が実質賃金の低下をもたらした。

西部地域（低地平原）では、記述の失業率の低さは農民の流入のなかで出稼ぎの比率が大きい点からである。

8-2 貧困の特徴

ボリビアの所得分配は75年の資料からも深刻な不公平状況が見られる。全所得の68%が15%の世帯に分配されており、この状況現在でも大きな変化はない。

弱者として位置付けられる集団は在来農業を営む自営農民（全人口の20%を占める）と建設業及び製造業での日雇い労働者である。

農村における雇用及び所得の特徴は数量化するのが困難である。これは「隠蔽された」失業、低生産性、季節雇用、生存ラインの経済等の要素を含んでいるからである。88年の調査によれば、農民生産単位の65%が生存ライン以下であり、絶対的貧困農村地域が不完全失業／低生産性の指標を押しあげていることは容易に推測できる。

貧困克服は基本的には、基本的要求を満たすべく全家族所得を保証するという雇用に関わる経済戦略が要求される。このため、不完全失業率を減少させる目的は小規模企業（工芸品製造等）を基盤としたインフォーマルセクターの育成、増加による都市労働者の創出であり、同時に、人口流出により荒廃した地域（ポトシ県北部、コチャバンバ県南部及び東部、チュキサカ県東部）において小規模灌漑計画、農産品の多様化、保健、栄養等の計画を通じて農民人口を引き止める農村開発の条件を整えることである。

8-3 政策選択

低所得層への政策形成は雇用（生産性及び労働力の利用との点から）と最小限の基本的要求をカバーする所得との暗黙の了解を認識しておかねばならない。これは貧困との戦いの全体の枠組のなかで、雇用と所得の問題を直視する必要性があるということの意味するものである。具体的には、フォーマル、インフォーマルの労働市場のなかで、未熟練労働力の生産への参加を確実にするため、あらゆる手段を利用することである。即ち、危機的貧困がこれらの集団に集中しているとの考えから、農業、建設業、製造業に関連する日雇の経済活動人口に優先的に政策を向けることである。

貧困との戦いの枠内での雇用政策の欠如は、－それは農村と都市の不完全失業問題に対処すべき労働力振興の具体的戦略と関連するものであるが－労働市場の現実的歪みの解決を妨げるものである。これを考慮しつつ、現実を選択できる手段は以下のことである。

一 小規模（零細）企業の振興を通しての都市インフォーマルセクターの生産性向上開発
途上国の最近の経験は経済危機時に、貧困克服計画と構造調整が共存できる可能性を指摘している（世銀88年）。これは、ボリビアの雇用枠組のなかで、労働力の再活性化過程において質の劣る労働力人口を参入させ、彼らの所得拡大能力を引き出す戦いである。

ここ2年間の間、国内総生産における製造業の貢献は既に述べてきたとおりである。例え、この現象が工芸品生産を基盤とした小規模（零細）企業にとってインパクトの量的測定を許すデータが欠けていたとしても、小規模（零細）企業（1～4人の従業員の工場）が、83年には、都市の事業所（工場）中、88.7%を占めており、産業労働力の35%を占有しているのは事実である。現在、ラパス地区で20,000～25,000の小規模（零細）企業が稼働しており、経済活動人口の約10～13%、4～5万人の労働者を創出している。この種の企業の増加及び雇用と生産の組み合わせによる潜在能力を考えると、インフォーマルセクターの効率的生産性を柱とした小規模（零細）企業の奨励、また、このセクターがフォーマル経済への参入、都市の雇用と所得の拡大という点を睨んでいることを考えつつ、検討する必要がある。

この枠組みのなかで、小規模（零細）企業は伝統的企業能力を強化するために労働力育成、基本的管理体制の整備、緩い融資といった制度的支援の受け手と変わっていくことになる。

一 危機的貧困地域における農民経済の開発

農村問題の補完的考察なしに雇用－所得に係る都市政策の策定は意味のないものである。自作農業の経済活動人口への具体的施策の欠如は、農村人口の移動を助長するのみである。

農村の不完全失業は、その構造的、歴史的背景から、都市のそれよりも複雑な側面を持っている。それは、総合開発の枠組の中で、生産インフラ（電化、貯蔵倉庫、小規模灌漑、市場へのアクセス整備）及び基本サービス（保健、基礎教育、農業普及及び融資）の拡大などに関連したマルチセクターでの協力が必要とされる。また、これには伝統的耕作、栄養価の高い、かつ商業耕作物の導入、農閑期での農産物／工芸産業活動などを通じて、農業サイクル（暦）の活用も重要である。

農村地域の危機的貧困の地域別比重をもとに、この種の政策はポトシ県北部、コチャバンバ県南東部、チュキサカ県、パンド県に優先的に措置されねばならない。

5. 最終考察

1. 本資料はより貧困である地方を同定し、程度別に分類することを目的に、貧困地図作成の補完的方法論を提示するものである。
2. 中・長期の絶対的貧困克服に貢献する基本的考えを決定することである。貧困現象がその要因を除くべき政策策定を執らせにくい一連の構造的特徴を内包している。
3. 貧困は不平等、窮乏、辺境といった概念と関連し、その定義、測定を困難にする経済的、社会的、特異的、民族-文化的側面を伴う因果関係から成り立っている。
4. ラテンアメリカ及びカリブ地域の危機の現状に係る最近の研究は、現在の経済傾向-景気後退に伴う調整モデル、累積債務、社会投資の下降、南北問題、貧困の増大、所得分配の歪みなど広がりつつある現象の継続を予想している。
5. ボリヴィアにおける貧困研究は農村地域でより極端な地区を対象としており、その地域はポトシ県北部、コチャバンバ県南部及び東部、チュキサカ県、パンド県である。絶対的貧困の集中化は農村開発の必要性を求めるものである。
6. 第一の作業は貧困現象に対する考察、熟慮を導くことであり、これに絶対的貧困に対する戦いのプログラムに資源を注ぐように政府の政策決定を変えねばならない。
7. 国家開発計画の枠組の範囲で、農村貧困に向けられる政策の地域主導型を許す分野の実現を促進する。
8. 本資料で提案された施策は、開発能力を発揮するために必要とされる社会投資を考慮にいれつつ、絶対的貧困地域における援助計画、社会的緊急性生産振興に対する措置に関して、適用基準変数機能を持たせる。
9. 貧困の枠内で、公共部門の社会・生産投資は弱者集団の生活状況を改善し、所得/消費の均衡ある分配を促進する。
10. 荒廃した地域経済における生産振興に対する公共及び指摘投資の管理、保健、教育、住宅サービスは、住民の参加とともに、補完すべき貧困克服の手段である。また、開発主体としての弱者集団の役割を意識されることになる。
11. ラテンアメリカ及びカリブ諸国と同様に絶対的貧困を構造的特徴を持つ現象ととらえ、地域的連帯及び国際機関の援助が貧困に対する戦いの総合的対策の柱となるものと確信する。

