

内部資料

対中米援助のあり方検討資料

(エル・サルヴァドル及びニカラグア)

平成6年11月

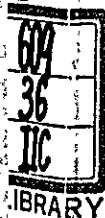
国際協力事業団
国際協力総合研修所

対中米援助のあり方検討資料(エル・サルヴァドル及びニカラグア)

平成6年11月



国際協力事業団
JICA





はじめに

中米地域は、東西冷戦構造下において地政学的に極めて重要な位置にあり、米国を中心に政治的かつ戦略的援助が重点的になされてきた。1990年代に入り、冷戦構造の終結とともに同地域は、新たな時代へ向けて胎動を始めている。特にニカラグアにおける1992年のサンディニスタ政権からチャモロ政権への平和裡の政権移行、エル・サルヴァドルにおける10数年にわたる血にまみれた内戦終結と、冷戦の影響をもっとも受けた2ヶ国が民主主義と発展へ向けて国家復興・開発をスタートしており、今後の安定した発展の基礎を形成する大事な時期に差しかかっている。

かかる状況のもと、日本をはじめ北米、ヨーロッパ、他のラテンアメリカ諸国も、中米のこの動きを支援するためPDD「民主開発パートナーシップ」を形成し、積極的な支援に着手している。今、まさに、エル・サルヴァドル、ニカラグア両国の平和維持と民主主義の発展、経済開発に対する積極的な援助が急務となっており、当研修所では今般、現地の事情に配慮した包括的な援助計画の策定に貢献すべく、有識者の方々の参加を得て対エル・サルヴァドル、ニカラグア援助に関する勉強会を実施した。

本資料は、平成6年10月3日と31日の2日間に亘って開催されたエル・サルヴァドル及びニカラグアの開発の現状・課題と両国に対する我が国の援助についての勉強会における、中米に関する有識者と（財）国際開発センター（IDCI）による発表と議論を要約したものである。従って、本資料は、同勉強会における発表と議論全体を事務局がとりまとめ総合したものであり、とりまとめの責任は事務局にある。また内容的には、必ずしも国際協力事業団もしくは発表者個人の見解を忠実に表したものではない。

最後に、本勉強会において、中米の開発・援助に対して真摯なご意見・アドバイスを頂いた細野昭雄 筑波大学副学長、石井章 アジア経済研究所総合研究部研究主幹、田中高中部大学助教授、狐崎知己 専修大学助教授に深く感謝申し上げますとともに、熱心に討議に参加頂いた外務省、（財）国際開発センター、海外経済協力基金の方々にも心よりお礼申し上げます。

平成6年11月

国際協力事業団
国際協力総合研修所
所長 岩波和俊





対中米援助勉強会の概要

1. 勉強会参加者

(1) 有識者

細野昭雄 筑波大学副学長（経済全般）
石井章 アジア経済研究所総合研究部研究主幹（政治経済、土地問題）
田中高 四日市大学助教授（政治、経済）
狐崎知己 専修大学助教授（政治、開発問題）

(2) 外務省

上田秀明 経済協力局審議官
垂 英夫 経済協力局調査計画課主席事務官
浅野基樹 経済協力局調査計画課課長補佐
板垣克巳 経済協力局無償資金協力課
川口哲朗 経済協力局開発協力課
山内弘志 中南米局中南米二課
四方明子 中南米局中南米二課

枝村純郎 中米経済協力総合調査団団長（株）大和総研顧問

(3) O E C F

伊藤 博夫 業務第3部第3課課長

(4) I D C J 現地調査団（外務省委託調査）

武部 昇 （財）国際開発センター 研究主幹
飯塚倫子 （財）国際開発センター
北野浩一 アジア経済研究所 経済開発分析プロジェクトチーム

(5) J I C A

木下 建 企画部地域第二課長
畑中初音 企画部環境女性課ジュニア専門員

(6) 事務局

岩波和俊 国際協力総合研修所所長
橋本栄治 国際協力総合研修所調査研究課長
篠崎泰昌 国際協力総合研修所調査研究課長代理
山口 豊 国際協力総合研修所調査研究課ジュニア専門員

2. 開催日時

| | | |
|-----|------------|---------------|
| 第1回 | 平成6年10月3日 | 9時30分より12時30分 |
| 第2回 | 平成6年10月31日 | 9時30分より12時30分 |

3. 開催場所

国際協力総合研修所

対中米（エル・サルヴァドル及びニカラグア）援助のあり方検討資料目次

| | | |
|------|------------------------------|----|
| 1. | エル・サルヴァドル及びニカラグアの状況と両国に対する援助 | 1 |
| 1-1. | エル・サルヴァドル及びニカラグアの状況 | 1 |
| 1-2. | エル・サルヴァドル及びニカラグアの開発と援助 | 1 |
| 1-3. | 国際関係 | 2 |
| 2. | エル・サルヴァドル | 4 |
| 2-1. | 概況 | 4 |
| 2-2. | 経済の状況と課題 | 5 |
| 2-3. | 開発関連の主要課題 | 7 |
| 2-4. | 援助に期待される分野 | 10 |
| 2-5. | 留意点 | 14 |
| 2-6. | 他国・機関の対エル・サルヴァドル援助 | 18 |
| 3. | ニカラグア | 20 |
| 3-1. | 概況 | 20 |
| 3-2. | 経済の状況と課題 | 21 |
| 3-3. | 開発関連の主要課題 | 23 |
| 3-4. | 援助に期待される分野 | 25 |
| 3-5. | 留意点 | 29 |
| 3-6. | 他国・機関の対ニカラグア援助 | 29 |

1. エル・サルヴァドル及びニカラグアの状況と両国に対する援助

1-1. エル・サルヴァドル及びニカラグアの状況

エル・サルヴァドルとニカラグア両国は、10年におよぶ内戦を経て、国内に多数の貧困層を抱える困難な状況にも関わらず、積極的な民主化と経済の自由化政策を進めている。両国の努力に対する国際機関の評価は高く、自由化による経済の安定と成長を同時に達成したエルサルバドルは、現在ではチリに次ぐ構造調整の成功国であるとみなされている。また、ニカラグアは経済成長の観点からはほとんど改善が見られないが、それでも困難な政治状況のもとで、堅実に市場経済移行を進めている。

しかし、共に民主化と市場経済振興に努力し、ほぼ同等の人口規模を持つ両国の状況にも相違点は多い。エル・サルヴァドルでは、内戦終了時与党であった国民共和同盟（ARENA）が現在も政権を継続しており、ニカラグアでは内戦時代の革命政権が倒れて、別の政権ができた経緯がある。両国で農地改革が実施されたが、ニカラグアの改革農地の補償は大きな政治問題となっている。構造調整とともに経済の自由化が進むなかで、農地改革はその方向性をどう決定するか難しい岐路に立たされている。またエル・サルヴァドルにはニカラグアと異なり、工業国の伝統を保っている国であると言える。

さらに経済の構造調整でエル・サルヴァドルはニカラグアより進んでおり、ニカラグアには一層の市場経済移行の努力が必要とみられる。開発戦略についてもエル・サルヴァドルは比較的整備されていると言える。またエル・サルヴァドルは、冷戦中米国の援助を受けてきておりその分、エル・サルヴァドル経済社会開発財団（FUSADES）、与党（ARENA）や野党のシンクタンクの存在、社会投資基金（FIS）の実績などをみても制度化が比較的進んでいる。一方、ニカラグアは激しい内戦のため開発が遅れ、政権交替による継続性の欠如により、インスティテューション・ビルディングが遅れた。

1-2. エル・サルヴァドル及びニカラグアの開発と援助

ODA大綱の主旨に徴しても、中米地域なかんずくニカラグア、エル・サルヴァドルへの日本の援助は重要かつ緊急である。とくに地域紛争を平和的に終結させた事例として、国際社会は両国の再建を積極的に支援し、地域紛争の抑止を目指すことが期待される。

中米を支援するPDD（民主開発パートナーシップ）に新たな進展が見えず、援助に減少の傾向がみえる一方で、国際協力のニーズが大きい現在、日本の新たな役割が強く期待されている。上記に見たように、エル・サルヴァドルとニカラグアはそれぞれに発展過程に差はあるも、我が国が両国の和平の達成後、経済協力を大幅に拡大した国であり、両国への援助は、中米における民主化促進と市場経済移行への日本の援助としてモデルケースとなり得、注目される場所である。

これまでエル・サルヴァドル及びニカラグアには主として緊急援助が実施され、緊急的な対策が取られてきたが、今後は中長期的な展望も持った援助がなされることが望ましいと考えられる。両国では、構造調整および社会投資基金が、援助の第一段階で大きな役割を果たしてきた。構造調整が市場経済振興の枠組を作り、社会投資基金（エル・サルヴァドルはFIS、ニカラグアはFISE）が市場経済から取り残された社会部門に対しての支援を行ってきたのである。今後は市場経済をできるだけ生かす、経済的また社会的なインフラの支援が一層重要となり、社会投資基金も下からの生産面への貢献ができるよう強化される必要がある。

また、民主化と市場経済の振興を両立させるためには、開発において市民の参加を得てその上で良い統治が行われること、いわゆる「参加型開発」と「良い統治（Good Governance）」の観点から援助を考えて行くことも、有益であると考えられる。

なお国際開発センター（IDCJ）が行った現地調査の結果では、エル・サルヴァドル企画調査省（MIPLAN）は特に、日本の援助は和平合意に基ずく国際社会の呼びかけに時宜を得て実施され、また効果的であったという評価を与えている。

1-3. 国際関係

エル・サルヴァドル及びニカラグア両国で自由化政策が積極的に実施されている要因としては、国際機関が政策立案段階で積極的に関与していること、また国民のメンタリティーに1980年代の内戦への嫌悪感が存在することがあげられる。

エルサルバドルでは現在「経済社会開発計画1994-99」、ニカラグアでは「中期経済計画 1994-97」が経済政策の基本となっている。これらの政策と世界銀行及び国際通貨基金（IMF）の構造調整政策との整合性は非常に高い。ニカラグアの経済計画は拡大構造調整融資(ESAF)締結に際し、世界銀行・IMFと合同で作成される "Policy Framework Paper" と同じものである。また中央銀行内にIMFのスタッフが常駐し、金融政策に関する緊密な協議が行われている。そのため、構造調整政策に関してはほとんど齟齬がない。

米国との関係では、米国は1983年から中米カリブ開発構想（CBI）の制度により、米国市場参入のための貿易特権を中米諸国に与えてきたが、北米自由貿易協定（NAFTA）の成立により中米諸国が不利になる可能性も出てきたことが懸念される。なお米国政府は中米諸国に対し、NAFTA並待遇を与えることを検討しているとも言われている。

またニカラグアのサンディニスタ政権は内戦中もECとの関係を密接に保っており、中米はヨーロッパの国々からも注目される地域でもある。

中米諸国との関係では、従来の中米経済統合常設事務局（SIECA）に加えて中米統合システム（SICA）が発足したが、1993年に新たな中米統合のための条約では過去の失敗に学び特定産業の育成を目指す統合産業制度を実施せず、経済自由化を通して市場拡大のメリットを得る方向で進んでいる。ただ電力、道路、鉄道、通信等のインフラにおいては地域間で調整する動きがみられる。米州開発銀行（IDB）も、インフラ整備を地域で進める視点を、過去ほど強くはないが現在も持ち続けているとみられる。

2. エル・サルヴァドル

2-1. 概況

新生エル・サルヴァドルの出発点は、1992年1月のクリスティーアーニ政権とゲリラ側FMLN（ファラブンド・マルティ民族解放戦線）との間での和平合意とそれに続く停戦の実現である。これは国民の間の「もう戦争はいやだ」というコンセンサスの反映でもあった。同年には、内戦の激しかった地域を対象とし、戦後の復興計画として過渡的な性格をもつ国家再建計画（Plan de Reconstrucción Nacional/ PRN）が作成・実施され、これは緊急性のあるプログラムとして一定の成果があったと評価される。なお同計画は1997年まで延長されている。

1994年6月発足のカルデロン政権は、政党が前政権と同じ国民共和同盟（ARENA）ということもあり前政権の基本政策を踏襲し、政策の継続性、負担の分担についての国民の合意が確保され、政権の安定度が一層増大した。こうしてエル・サルヴァドルは、新政権の発足とともに新しい発展の段階に入ったと見られ、国家の再建と民主主義の強化という方向を確固としたものとするため先進諸国・国際援助機関の一層の協力が必要とされている。

前クリスティーアーニ政権下においてはすでに、1989年～1994年を対象とする国家開発プログラム（Programa de Desarrollo del Gobierno）が作成・実施された。さらに同政権下の本年初頭に、「経済社会開発計画（Plan de Desarrollo Económico y Social 1994-1999）」が作られた。これは、今年の6月より政権を担当したカルデロン政権の期間を対象としたもので、この10月末に正式な計画として実施に移される予定である。その重点分野は教育、保健、家庭と環境の保全といった社会部門である。この新しい開発政策・計画の策定に際し、チリから専門家を招聘しその経験を取り入れていることが注目される。

エル・サルヴァドル経済が現在は順調に進展しているとはいえ、その規模は小さく、脆弱でかつ特殊な側面がある。一例を挙げれば、内戦中に米国に行った移民からの送金は年間7～8億ドルに達し最近増大する傾向にあると指摘されており、これはエル・サルヴァドルの年間輸出総額（年間8億ドル程度）に匹敵する額である。これらの資金は最近では土地の買収などエル・サルヴァドル国内の投資に向かっているケースもあるという。

なお民営化に関してもチリがその経験により様々な協力を実施している。民営化の第一段階としては港湾および空港のサービス分野、製糖およびアルコール工場、モン

ターニャ・ホテル、通信、配電、その他が検討されており、また第二段階としては鉄道、アスファルト工場、道路のメンテナンス等が含まれる。

2-2. 経済の状況と課題

(1) 経済の概観

1989年6月にクリスティアーニ政権が発足し、内戦の終結、市場経済化、及び貧困対策を三本の柱として掲げ、内戦からの復興と市場経済化をすすめてきた。

1990年代に入ってから、経済成長は回復し、GDP成長率は高く、同時に物価も安定し、20%を切るインフレが定着している。貿易収支は依然大幅な赤字を続けているが、労働送金、民間資本流入が増加しており国際収支上の問題はない。今年6月1日に大統領に就任したカルデロン・ソルは、前政権の経済計画を踏襲し、今後とも市場経済化は継続することを表明している。特に新政権では特に民営化、税制、人的資本投資を充実することを目標としている。

一連の自由化政策の結果、エル・サルヴァドル経済が安定成長経路にのったとして世界銀行、IDB、USAIDといった国際援助機関・先進国援助機関は、構造調整政策の成功例として取り上げるにいたっている。IDBではより一層の発展のためには公共部門の近代化と金融セクターの改革は優先事項としている。また、世界銀行の報告書でも民間部門主導の発展のために、公共部門改革を重点として位置付けている。

しかし一部には、労働者送金と国際援助が生産投資ではなく、消費支出に回っているという指摘もあり、為替レートが過大評価傾向にあること、および投資が建設部門のうち不動産の賃貸部門に集中気味であることは、バブル経済の懸念もある。また現在、非伝統産品の輸出は中米市場向けが中心であり、今後、他の中米諸国の輸入能力およびNAFTAの動向に影響されよう。

(2) 公共部門

公共部門の改革は、経済自由化にとっていくつかの側面から重要性を持つ。まず、マクロ経済の安定を大きく損なう要因は、中央銀行による国債のファイナンスであるが、これを抑えるためには財政部門の赤字を削減することが重要である。また、国内信用が政府部門へ多く振り向けられている場合、高金利、あるいは信用割り当てといった形で民間部門への信用供給が抑圧され、民間部門の投資を抑制するからである。また一方で経済的合理性を持たない政府の経済への介入は、価格メカニズムを歪め効率的な資源配分を妨げる。

このように自由化政策において公共部門の改革は最も重要であるといえるが、同時に改革が最も困難な部門でもある。それは具体的な政策としては、公務員の削減、民営化、増税など政治的な反発を招きやすいものが多い。それでも、エル・サルヴァドルはこれまで税制、民営化（5企業を民営化）の分野で改革に取り組んできている。

エル・サルヴァドルの低税率は他の中米諸国の税財政改革にも悪影響を及ぼしており、早急に改善されるべきである。コンピューターの導入による脱税管理など、徴税能力の向上へ向けての技術協力が必要とされる所以である。税制改革は、課税基盤の拡大と税率の引き下げを中心としており、1991年には所得税改正、付加価値税（VAT）の導入、徴税機能の強化、コーヒーの輸出税減税、直接税の最高税率の引き下げなどを行ってきている。また財政支出を管理する目的から、現在計画省と財務省にある予算編成の権限を財務省に一本化し支出管理を強める一方、国際機関の協力の下、公共部門近代化計画（Public Sector Modernization Plan）が作成されている。

今後の課題としては、税制面ではVATの課税範囲の拡大、免税品の削減、コーヒー生産所得への所得税課税による課税基盤の拡大がある。また電力会社(CEL)、水道局(ANDA)、電話局(ANTEL)、さらにはアカフトラ港湾局、サン・バルトロ貿易自由区の民営化が予定されている。

（3）金融部門

金融部門は、民間部門を主導とする経済発展の基礎となる。マクロ経済の安定化に中央銀行の金融政策は中心的な役割を果たし、また効率的な間接金融の存在は民間投資を促進する。

エル・サルヴァドルでは金融部門は比較的発達している。1992年からの政府の金融改革により、中央銀行の財政赤字ファイナンスが禁止され、金利が自由化され、さらに補助金的な低金利での貸し出しが廃止されている。また、国営銀行の再建・民営化もすすみ、5国営銀行・4金融機関のうち、残存する国営銀行は1行のみとなっている。

これからの課題としては、銀行の監査機能の強化と株式市場、農村金融の育成がある。また、銀行部門の民営化として残存する唯一の国営銀行であるヒポテカリオ銀行の民営化が予定されている。

（4）民間部門

エル・サルヴァドルにおいては内戦開始以前の1970年代には、外国資本により多くの工場が設立されたが、その後政府の経済運営の失敗と内戦による被害のため、製造業の生産は停滞し外国企業の撤退が相次いだ。優秀な人的資源の潜在能力を活用する

ためには大きな雇用能力を持つ製造業の成長を図ることが必要である。現在の製造業の特長は農産物加工が中心である。生産量の伸びは1992年には5年前に比べて二倍以上となっている。

近年のエル・サルヴァドルの経済発展は民間を主導にしたものであるが、これを促してきた民間部門の育成政策も注目する必要がある。これは自由化の枠組みで行われてきたものであり、特定産業の育成政策ではなく、政策による歪みを排除することが中心になってきた。特に対外面では1991年4月の為替レートの統一、関税率の0-290%から5-30%への関税率幅の縮小、関税段階を25から5に減少、免税品数を17から11品目へ削減、輸入品の非関税障壁（NTB）、価格統制の撤廃などの政策が採られてきた。

エル・サルヴァドルは現在貿易収支上は大幅な赤字になっており、中長期的にこれを解消するためには一層の民間輸出を促す必要がある。そのため関税率をさらに引き下げ5-20%とし、輸出促進機関の設置と現行の戻り税システムの見直しが計画されている。

（5）干魃等の影響

本年8月18日議会は、東部および中部における干魃の被害状況から「緊急事態」を宣言した。農産物への被害は特にトウモロコシがひどく500万キンタルが失われ、さらにフリホル豆、米、ソルガム等の被害を含めると、合計3億コロンに達した。このためエル・サルヴァドル政府は基礎食糧の生産地域における新規の灌漑プロジェクトを米州開発銀行に要請した。

2-3. 開発関連の主要課題

（1）和平合意条件の達成

1993年4月にエル・サルヴァドル政府が発表した国家再建計画によれば、民主的制度の強化、旧戦闘員への支援、旧戦闘地域における貧困緩和、の三分野が最大の優先分野となっている。これらの分野は和平合意において政府とFMLNの双方が合意したものであり、人権擁護を基盤とする国内和解と民主化の進展のためには確実に履行される必要がある。しかしながら、1993年の時点では1996年までに5億8千万ドルの資金不足が予測されており今後、資金の充当状況に注意を要する。

（ア）民主的制度の強化

エル・サルヴァドルにおいては国家の近代化が進んでいる一方で、犯罪が増大している。司法・警察制度が弱く非効率で、これは民主主義の進展に脅

威とされている。¹²¹

文民警察の育成強化は、和平合意の最大の課題の一つであり、またエル・サルヴァドル社会の非軍事化と民主化の基盤となる最重要項目である。国連エル・サルヴァドルミッション（ONUSAL）の撤退も間近に迫る中で、文民警察の育成・強化が大幅に遅れていることが、非常に懸念される。¹²² 資金不足のために賃金が25%カットされ、有能な人員が集まりにくい状態が生じており、本来の規定を満たさず正規の訓練も受けずに警官となる者が増えている。また、軍部の影響が徐々に浸透しはじめていることも強く懸念される。この他に、司法制度の強化¹²³、人権確保などが和平合意に含まれている。

大胆かつ冷酷な組織犯罪を中心に治安状況が大幅に悪化するなかで、的確な犯罪調査と司法制度の確立により犯罪の防止と処罰を目指した和平合意の精神が後退し、代わって軍部を動員した力にもとづく鎮圧による犯罪防止に後戻りしはじめている。これはエル・サルヴァドルの民主化にとって不安要因と言えるものであり、早急に対策が図られる必要がある。

(イ) 旧戦闘員への支援

旧戦闘員への支援が遅れていることから、武力紛争が再発したニカラグアのような事態を避けるためにも、緊急に支援が必要とされる。現状では土地銀行と住居建設、農業融資を中心に深刻な遅れが見られる。

(ウ) 旧戦闘地域の住民支援

旧戦闘地域は内戦勃発後から12年間にわたって政府の支援を実質的にまったく受けてこなかった反面、戦闘により生活基盤が徹底的に破壊された地域である。このため政府への不満と期待の双方が蓄積されており、援助の最優先地域として考慮される必要がある。旧戦闘員と共通する問題であり、ガリ国連事務総長の先日の発表によれば、旧戦闘地域の状況は潜在的に「爆発する」可能性がある。

しかしながら、和平合意以後、政府の政策および援助の実施状況はきわめて政治化しており、FMLNの支持基盤である旧戦闘地域においては、社会投資

¹²¹ 犯罪が増えたが検挙率も増えており、治安対策の実効が上がっていることが指摘されている。また教職員、裁判所、病院等のストが増えている。一方マスコミの報道は自由になっており、民主化の基礎になると見られている。

¹²² このところ軍人の汚職や犯罪への関与が目立っており、軍に対する批判は、現金輸送車襲撃事件に現役の中佐が関与、2000万円奪われたという事件をきっかけに強まっている。伝統的な軍部に対するimpunidad（無処罰）の原則を廃止すべきだということが議論されている。

¹²³ 司法制度の強化については、懸案の最高裁判事の選出方法の改善について、各党の協力により大きな進展が見られ最高裁の非政治化・脱政党化はとりあえず実現した。残された問題は、地方判事の浄化と専門家の育成である。現職の判事の多くは、最低限度の法律教育も受けておらず、司法行政に大きな支障をきたしている。長期の未決囚が各地の刑務所に密集して収監され、今年に入って暴動が頻発しており、深刻な政治問題となっている。

基金(FIS)を含めて政府のプロジェクトがほとんどまったく見られない。¹²⁴ これは紛争の再発防止と国内和解の進展のうえで特に懸念される。現在、旧戦闘地域でプロジェクトを実施しているのは、主としてEUとUNDPおよびいくつかのNGOに限られる。¹²⁵

(エ) 遺族への補償問題

旧戦闘員への補償問題とならんで、今後焦点となる分野が8万人に達する戦争犠牲者への補償問題であろう。登録が開始されており、これまで3万3千人がリストにあがっている。この資金需要は莫大な金額にのぼると想定され、真相究明委員会は国際援助の1%を遺族補償に充当するよう勧告を行なっている。

(2) 低レベルの社会支出

保健医療と教育を中心とする社会支出は、同レベルの途上国にくらべてGDP比および一人あたり金額の双方ともに従来から低かったうえに、80年代を通じて急速に低下した。90年代に入り、予算削減傾向に多少歯止めがかかったものの、1979年のレベルを回復するのさえほど遠い状況にある。政府の社会支出を増加させるためには、国防支出の削減と租税収入の伸びの双方が必要である。しかしながら人員が40%も削減されたにもかかわらず、国防支出はドルベースで見た場合、増加傾向にある。また租税収入はGDP比で1970年代の後半の13%から9%へと低下しており、異常に低いレベルにある。

貧困層や戦闘地域の住民は従来より政府の社会政策の恩恵に浴することがなかったが、中間層にも深刻な打撃が見られる。このため社会支出の大幅な拡大については国内においてもコンセンサスが存在している。また、政府の社会支出の増加を伴わなければ、社会開発面での国際援助の有効性は期待しにくい。

¹²⁴ とりわけチャラテナンゴの状況が深刻であり、グアルヒラ(Guarjira)、サンホセ・デ・ラス・フローレス(San José de Las Flores)、アルカタオ(Arcatao)などの代表的な市町村の状況を把握すべきであろう。サン・サルバドルに限った調査では農村部の状況を把握することは不可能であり、首都から車で2時間ほどのチャラテナンゴの村々を訪れ、住民と協議することが援助案件の立案にとっては不可欠であろう。

¹²⁵ たとえば、チャラテナンゴ県のグアルヒラにある地域病院の薬購入予算は月百ドルであり、うち75ドルがカトリック教会からの援助、25ドルが住民負担で、政府の資金はまったく届いていない。カトリック教会の援助は間もなく打ち切られる予定であり、旧戦闘地域における保健医療分野での早急な協力が望まれる。

2-4. 援助に期待される分野

(1) 和平合意内容達成への支援

援助も国家再建計画に含まれ和平合意内容、民主的制度の強化、旧戦闘員への支援、ならびに旧戦闘地域における貧困緩和の三分野に対しても、供与されるべきであると考えられる。

文民警察育成強化の面でのニーズとして指摘されている項目は、資金の充当に加えて、警察署や留置所の改善と新設、警察用車両、通信機器、犯罪捜査に必要な各種器材などである。和平合意では軍部や治安維持機関の管理下にあったこれらの設備を文民警察に引き渡すことに定められているが、履行されていない面が多い。これまで国連エル・サルヴァドルミッション（ONUSAL）が車両や通信機器の面で協力を行っていたが、撤退後は不足状況がさらに深刻化すると見られる。警察学校は、訓練施設や内容面においてかなりの改善が必要とされると思われる。なお警察の制度的な改善等の援助の実施には、現在の日本の対応能力を良く考慮し、供与可能な援助につき充分検討することが望ましい。

人権擁護関連では、和平合意における人権オンブズマン制度の創設は高い評価を受けており、いっそうの強化が民主化の促進に必要とされる。同時に、大司教区人権委員(Tutela Legal)やコマドレス(Comadres)に代表される民間の人権団体への支援も強く望まれる。まず、欧米諸国の大使館が実施しているように、これらの人権団体との恒常的な情報交換から着手されるべきであろう。

また旧戦闘地域では資金不足により、とりわけ土地の譲渡が大幅に遅れており、チャラテナンゴ県ではいまだに予定の8%にすぎない。さらに、従来の化学的農法と森林伐採がもたらした土壤崩壊に加えて、無数の爆撃により土壤の劣化と給排水施設をはじめとするインフラの破壊が深刻で、農業に適した土地はきわめて少ない。売買の対象とされている土地は、最低ランクのものが大半であり、農業による借入資金の返済は望みにくい。このため共同体単位の、また地域単位の総合的な開発計画を策定することが、これ以上の都市への貧困層の流出を食い止めるためにも不可欠である。総合的な開発計画の策定にあたっては立案段階から住民参加を保障し、地域住民の能力と経験に見合った持続性のある規模とペースでプロジェクトが進められる必要がある。

(2) 社会部門

(ア) 貧困対策

エル・サルヴァドルの社会指標に見られる貧困状態は、首都サン・サルバドルその近郊地域から察せられる状況とは異なり、未だに深刻な状況にある。

現国家開発計画におけるエル・サルヴァドル政府のこの分野における長期的目標はもっとも脆弱な国民層を対象として、基礎的な社会サービスに対するアクセスを確保しようとする「ミニマム社会保障ネットワーク（Red Nacional de Seguridad Social Mínima）」の形式であり、その対象分野は、人的資本形成（教育と文化、保健と栄養）、家族と脆弱なグループ、基礎的インフラストラクチャおよびコミュニティ開発など、となっている。教育分野では長期的な観点から教育制度の充実が図られている。そしてこれの政策を推進するために教育省等所管省庁の活動、地域住民参加型教育（EDUCO - 世銀とUSAIDが支援）、基礎教育強化（SABE - USAIDが協力）、社会投資基金（FIS）¹⁴⁶等のプログラムが重視されている。

新政権下においてFISはその活動の軌道修正を行なおうとしている。これまで社会インフラの整備を重点的な対象として来たが、今後は貧困の原因を直接的に解消するため、生産部門への支援に徐々に重点を移行しようとしている。すなわち今後はまず教育、保健、上水、環境、電化、コミュニティベースでの訓練、零細企業への支援を行ない、最終的には農道、小規模道路工事、小市場、屠殺場、集荷場、マイクロ灌漑（重力式）にまで活動を拡大したいとしている（なおFISを従来のように有用性と経済効果が明白ではない公共施設の建設にあてることは再検討を要するという意見もある）。FISの資金源には、オランダ政府、UNICEFと同時に、日本政府からの協力も期待されている。

インフォーマル・セクターには、特に零細企業に対する技術訓練や市場情報を供与することにより生産性の向上が見込まれる。まず技術と生産性の向上の制約要因を特定化し、対策を明確化することが先決であろう。

新政権はまた、人的資本への投資を重視することを打ち出しており、「貧困撲滅行動計画1994-98」の作成も決めている。

(イ) 保健医療

1980年代を通して厚生省の支出が実質で30%も低下した結果、人件費を中心に経常支出が84%に達している。近代的な中大規模病院の民営化傾向は今後も続くと見られ、また、厚生予算の急速な拡充も期待できないことから、ODAで新規の中大規模な病院建設を行なうことは管理・運営上の問題を引き起

¹⁴⁶ 社会投資基金（Fondo de Inversión Social/ FIS）は1990年に設立され、共和国大統領が基金総裁に就任しており、省庁からは独立した機関である。その業務は貧困層を対象とコミュニティ・レベルの種々な優先プロジェクト（教育、保健、上水など）を間接的な方法で実施している。すなわち、FISは対象プロジェクトの形成にはアドバイスをを行なうが、業務の実施は行わず、契約した地方政府機関、民間に資金を供与し、これら機関が事業を実施するという方法を採用している。この過程で雇用の増大に貢献する点に特長がある。また、その活動の実施や結果に関するモニタリングや評価機能も整備・確立されている。活動資金は、国の財政負担を避けるため、その殆どを外国の援助に依存している。1994年9月30日現在の事業実績は、承認済みプロジェクト4671件、資金供与額8350万ドル、受益者187万人である。FISは当初4年間の予定でスタートしたが、その活動の評価が高く、1997年まで延長された。

こすことが懸念され、現実的ではないとみられる。予防医療に重点をおいた農村部や都市周辺部における保健所の建設と薬の供給、看護婦の配備といったプライマリー・ヘルス・ケアに重点を置くべきであろう。看護婦の不足は深刻であり、旧戦闘地域においては無資格の経験にもとづく看護婦が多いことから、彼女らの資格取得のための支援が効果的であろう。

(ウ) 教育

エル・サルヴァドルでは「人間が唯一の資源」と称され、1950年代から60年代の高度成長の理由として、まず技術教育を重視した高い教育レベルと勤勉性があげられる。これはもとより人口増加を正当化するものではなく、母子健康を重視し家族計画を行なうとともに技術教育を重視して行くことを意味する。

しかしながら、現在では予算面からも、教育指標からも、過去の教育レベルを維持できなくなっている。文部省の予算のうち96%が人件費を占めるという状況にある。教育施設の改善や新設への予算も甚だしく不足しており、協力が求められている。

教育の改善への関心はきわめて高く、各シンクタンクや中米大学が具体的な改善策を提言していることから、幅広い政策対話を通して効果的な援助政策の立案が可能と考えられる。

インフォーマル教育と成人教育の拡充も急務である。文部省の成人教育局や、NGOを通じた識字教育、技術訓練、保健衛生教育、環境教育などへの制度的支援が望まれる。

また、将来的には生産性向上などの技術移転のために、コスタリカにある「中米域内人造りセンター」を利用した第三国研修の実施も期待される。

(3) 農業

1980年代における農業生産は、内戦、農地改革による混乱、輸出の国有化等により大幅に減少した。農村の貧困層減少と農民の生活向上を図り、農業部門を再建するため、農業の持続的な発展と農村の持続性という概念的枠組みのなかで、国家農牧業開発計画が策定され、実施されている。いま一つの重要な戦略は効率性、収益性、近代化の追求であり生産者の意識改革が求められている。また中期的に農業生産基盤を多様化して行くため、農業面での制度的強化、技術革新の深化と移転などが重視されている。

貧困対策面からは、インフォーマル・セクターを含む他の産業部門との連関効果を高めるためアグロインダストリーの振興、農民の自立を助ける共同体の民衆のための

銀行の育成支援、アクセス道路の建設なども考えられる。

農業開発により、農村の荒廃と都市への人口集中に歯止めをかける必要がある。また資金不足から、農民に分配される予定の土地の購入が遅れており、土地銀行への融資のための援助も考えられる。

なお今回IDCJの調査団が農牧省を訪問した際、日本政府に期待する協力案件として以下の新規案件が、農牧大臣より調査団に対して要請された。

- ・ 漁業部門の発展に関し、漁港ターミナルの建設等のプロジェクト8件
合計2230万ドル
- ・ 牧畜・家畜衛生部門の発展に関し、遺伝的体質の改善などのプロジェクト6件
合計2340万ドル
- ・ 植物衛生部門の発展に関し、地中海ミバエのコントロール等のプロジェクト2件
合計105万ドル
- ・ 自然資源の開発と環境の保全に関し、
再植林促進センターの建設等のプロジェクト9件、合計8080万ドル

(4) 経済インフラ

エル・サルヴァドルにおける運輸交通部門は従来公共事業省の中にあっただが、1993年には運輸を専門に担当する次官室が設置され強化され、この結果計画的効率的な発展が図られるようになった。この次官室の下に陸上交通、海運、航空輸送ををそれぞれ担当する総局が置かれた。こうして長期的な視点からの運輸部門の整備方針策定が可能となり、その内容はリハビリと近代化により生産活動を支援し、またこの部門における民間の参加促進が目標とされている。

都市交通に関しては現在ラッシュ時には大変な混雑となっており、「サン・サルヴァドル首都圏マスタープラン」の作成と具体化のための資金的な協力が至急必要とされている。

中米地域統合の視点からのプロジェクトは送電網の整備と幹線道路のリハビリである。とくに前者は干魃による電力不足への対応からも必要である。電力部門への援助は安定的な電力供給の確保という面から非常に重要であると考えられる。東部のクツコ港に関しては、この港の整備と関連してホンジュラスへの鉄道、道路による接続が検討されている。さらに旧戦闘地域へのアクセス改善を含めて、道路建設については、引き続き協力が期待されている。

(5) 工業

政府は工業部門の発展は基本的には民間の問題とし、それらを側面から支えるため

投資促進・輸出促進制度の整備を行ない、輸出加工区の整備などを行ってきた。また、民間企業278社を会員として擁するエル・サルヴァドル経済社会開発財団（FUSADES）が経済社会分野での政策提言などを行なっている。

従って、現在の経済社会開発計画の中で取り上げられている工業部門は、零細企業（Microempresa）のみである。零細企業は従業員5名以下の企業であり、全国で38,600社が存在し、その内大半の33,275社が都市圏に存在する。全国の内訳は工業が38.6%、商業が28.9%、サービスが32.5%である。このような零細企業に対して零細・小企業振興機関などが設立され、社会開発の側面からの支援を行っている。前述のFUSADESなどもこの面での支援プログラムを重点的に実施している。

エル・サルヴァドルは、比較的工業の基盤があり、また経済の構造調整も良好に進展していることから、米国に近い利点を生かし、隙間産業の開発などチリ型に近い開発戦略も検討し得ると考えられる。

（6）環境

1992年リオで開催された地球環境サミットを契機に急速に制度的な整備が進展し、国家環境審議会（CONAMA）と環境省が設立された。現在、国家環境戦略が形成され、持続的発展の概念の下にこの国の経済社会開発政策、計画、ならびにプログラムにおいて環境コンポーネントの導入が図られている。また、本年10月中旬にマナグアで開催されたこの地域初の中米環境サミットにおいて経済、社会、民主化の統合的な発展と環境・自然資源の保全を目指す「持続的発展のための同盟」を、中米の他の国々と共同して形成した。

ごみ処理の他に、環境面と工業インフラの整備という面から上下水道の整備への協力が期待されている。

2-5. 留意点

（1）国家復興計画と国際援助の整合性

1993年までの国際援助の支出動向と上記エル・サルヴァドル政府の優先分野との整合性を検討した結果、以下の点が指摘できる。

（ア）援助総額の不足

分野・項目を問わず、必要額と支出額の不一致が明白であり、和平合意の履行に大きな支障をきたしている。援助金額では米国が圧倒的な比重を占めているが、デイスパースの遅れが顕著であり、日本政府への期待はきわめて

大きい。なおこの問題は、エル・サルヴァドル政府とNGOの執行能力にも関連しており、直ちに援助額大幅に増やすことが必ずしも効果的とは言えない。

(イ) 優先分野の非整合性

ドナー側にとり、民主制度の強化の優先度がきわめて低い。とりわけ文民警察と警察学校への支出額が低く、中長期的にも懸念されるべき問題となっている。その理由として、通常、ドナー側にとって警察への協力は政治的にも微妙な分野であり、ドナー国内での批判も予想されることから積極的に行なうべき理由を見いだしにくい。エル・サルヴァドル政府・軍部の姿勢が非常に消極的であることが考えられる。しかしながら、文民警察は和平合意の要であると同時に、人権擁護と民主化の促進の基盤となる制度であるため、ドナー諸国とエル・サルヴァドル政府の協議を通じて、早急に対策がとられるべきである。

(ウ) この他に国際援助の優先分野には、緊急・短期的援助に集中するという、次のような共通性が見られる。エル・サルヴァドルは緊急援助段階から中長期的な開発計画に即した援助の供与段階への移行局面を迎えていると考えられ、新規に援助を行なう場合には下記4点を改善する必要があるとみられる。

単発・単年度のプロジェクト：中長期的な持続性が保証されていない。これは緊急援助が中心であったために止むをえない面があったが、今後は環境面と住民の能力双方から持続可能性が考慮される必要がある。

基礎穀物の増産と技術訓練に集中：短期的な雇用と所得の創出が狙いであり、中長期的な開発計画にリンクしていない。

政治的性格：復興援助という性格のため短期集中型であり、技術受入れ能力やプロジェクトのフォローアップと評価が軽視されている。

旧戦闘員に集中：裨益効果が非常に限定されたターゲット方式の援助が中心であるため、間接的な波及効果が期待できないプロジェクトが中心である。うえ、地域内格差が生じる危険性がある。

(2) 援助の受入れ能力

エル・サルヴァドルに関しては、その潜在的援助受入れ能力・消化能力は高いと評価されている。しかしこれまで短期間に大規模な援助を受入れ、執行した経験のないエル・サルヴァドル政府およびNGOには、援助の効率的かつ効果的実施のために、改善されるべき点が存在する。新規プロジェクトの立案に際しては、これらの点に十分留意する必要があると同時に、実施体制の効率化へ向けて技術的に協力することも必要であろう。公務員の士気の低下が一部で見られる点にも注意を要する。

(ア) 制度上の問題

政府の省庁間の調整メカニズムの不在：このためプロジェクトの重複や競争が見られ、貴重なローカル資金が非効率的に使われている。また、農牧分野を中心に、現場では相反する開発計画が同時進行して、かなりの混乱が見られる。同様に、政府とNGO、およびNGOどうしの調整不足も深刻である。このためにもプロジェクトの立案実施に際しては事前に広範な関係者の参画調整が必要とされる。

プロジェクト評価に関するメカニズムの不在：これまでのプロジェクトの多くが緊急援助としての一回限りのものであったことに加え、比較可能な評価基準がなく、エル・サルヴァドル政府とNGOにはフォローアップの資金が不足している。援助の効率と効果の改善には比較可能な手法を策定するとともに、フォローアップ資金の供与も必要とされる。

プロジェクトの持続可能性に関する審査基準の不在：今後、中期的にはエル・サルヴァドルへの援助額が低下することは否めず、案件を形成する際には、持続可能性を考慮に入れることが肝要である。

プロジェクトの優先度の決定への住民参加の不足：地域住民のニーズと実施プロジェクトの乖離が深刻である。これは立案に際して現場を訪れ、地域住民と協議することで、かなりの改善が見込まれる。現状では画一的なプロジェクトが多く見られ、どこへいってもパン工場や裁縫工場が見られるとの批判がでている。

(イ) 運営上の問題

プロジェクト執行機関の管理運営能力の不足：とりわけ社会投資基金(FIS)関連のプロジェクトに多い。和平合意後に多くのNGOが誕生したが、経験が浅いため失敗におわるケースが多い。とくに植林計画の破綻は深刻である。まず、地方行政機関とNGOの制度的強化による管理運営能力の改善が必要である。

NGOの専門性の不足：特定の分野に特化した専門的NGOの育成が参加型開発には不可欠である。

受益者の変化への抵抗：生産性向上や生産多角化への住民の抵抗が根強い場合が見られ、十分な協議による住民との信頼関係の樹立が不可欠である。これまではプロジェクトの終了と同時にすべてが放棄されるケースが多々見られた。

(3) 幅広い政策対話の必要性

近年、援助政策および開発政策の立案・決定に際して、相手国との政策協議および参加型開発が重視される傾向が世界的に見られる。このような傾向は、優先度が高く真に必要とされる案件の特定化に役立つのみならず、援助効率のさらなる向上、プロジェクトの継続性と持続性の保証にも資するところが大きい。

激しい内戦が10年以上にも及んだエル・サルヴァドルとニカラグアの場合、内戦がもたらしたさまざまな歪みが国内社会に根強く存続しているため、援助政策の立案形成に際しては様々なグループ、関係者との政策対話が特に必要とされ、また実施に際しても参加型の開発が重要である。なかでも次の点に留意すべきであると思われる。

(ア) 政府・与党のみならず野党を含む幅広い政策対話の必要性

国内和解を強化・定着させるためには、各政党と政策対話を継続的に行ない、優先分野の相違を確認すべき必要がある。政府の開発政策と主要国の援助政策の政治化が懸念される状況にあるため、エル・サルヴァドルの有識者の間では日本が幅広い政策対話を通して国内合意形成の促進役を担うことへ強い期待が見られる。

(イ) シンクタンク、研究機関との政策対話

エル・サルヴァドルにおいては、主要政党がそれぞれ開発政策の立案形成を担当するシンクタンクを擁しており、(与党ARENAはFUSADES、野党のFMLNとPDCはそれぞれFUNDE、CENITECを通じ)、良質の政治・経済・社会状況の分析、各分野の政策立案をつぎつぎに発表しており、援助政策の立案に際しては参考とすべきであろう。各シンクタンクともに従来見られたイデオロギー色が大幅に後退し、現実的な提案を行なっていることも注目に値する。

(4) NGOへの協力

構造調整政策の進展により政府の役割の見直しが進んでいると同時に、国際援助の急速な流入により、エル・サルヴァドルにおいても数多くのNGOが地域の住民組織とともに復興開発プロジェクトを担いつつある。参加型開発の促進に当たっては、NGOおよび住民組織との協力関係が不可欠であり、まず諸組織の活動経験・特徴などを把握したインヴェントリーを作成することが第一歩となると思われる。

我が国の大使館が扱っているNGOへの直接支援は、200件/年の依頼中2~3件程度である。その対象分野は森林保護、車椅子スポーツ、などであった。NGOへの直接支援を援助の効率化、形態の多様化のために、今後協力・支援案件を増やしていくことが必要と考えられる。

政党、シンクタンク、研究機関、NGOなどの幅広い層との政策対話を効率化的に実施するためには、現地においてそれらの代表と集めたセミナーやワークショップを集

中の開催することが効果的であると考えられる。

(5) 基本統計の整備と調査研究の拡充

世界銀行も指摘するように、エル・サルヴァドルをはじめ中米諸国の国勢調査には方法論上の問題点が多く、オーバーホールが必要がある。ある程度信頼に足る基本的な統計のないまま援助案件を決定することはリスクが大きく、この分野での協力が急がれる。とりわけ貧困関連の統計（全国および地域別ならびに労働市場との関連）、土地の利用状況、租税メカニズム、インフォーマル・セクター、環境インヴェントリ、産業連関表に関する調査方法の改善と集計の迅速化が重要である。統計局とともに、上記シンクタンクや中米大学など研究機関への技術協力も有効であろう。

また日本も独自に主要な援助対象分野に関する調査を実施する必要がある。日本における中米諸国の基礎研究は日も浅いため、優先的に拡充されるべきであろう。とりわけ構造調整政策と社会政策のフォローと評価が必要であろう。構造調整政策が少なくとも短期的には中間層以下に集中的にコストを強いることは良く知られており、このためにターゲットを絞りこんだ各種の社会保障政策が打ちだされているが、その費用対効果を正確に測定し評価する必要がある。他の中南米諸国と同様に、エル・サルヴァドルにおいても、この分野が国際援助の焦点の一つとなっている反面、必要な評価がなされていない。世界銀行や米州開発銀行、国連ラテンアメリカ経済委員会、国連開発計画など協力し、構造調整のコストの測定と保障政策の立案並びに効果の評価を実施していくことが、エル・サルヴァドルの安定と発展に欠かせぬ課題となっている。

2-6. 他国・機関の対エル・サルヴァドル援助

(1) IMF・世界銀行

エル・サルヴァドルの安定化、自由化政策に対し、これまでIMFから3度のスタนด์バイ融資が締結された。これは、国際金融界に対する信用の得るうえでは非常に重要であった。また世界銀行から1991年、93年に2次にわたる構造調整融資（SAL）がなされ、現在構造調整融資の第2トランシュを経過した段階である。エル・サルヴァドルは既に国際収支上は黒字を続け国際収支補填資金は必要ないので、今後世界銀行の自由化政策支援は技術援助に絞られる。

(2) 米州開発銀行（IDB）

米州開発銀行は、今後3年間で10億ドルのプロジェクトに、エル・サルヴァドル政府と合意した。これは経済・社会分野の両分野を含むものである。米州開発銀行のプライオリティは、今後は社会部門に移動し、その割合は50%に増加する。その他重要なものは、民主的制度の改善（Institutional Reform）である。なお今年度の承認予定は、新エネルギー・プロジェクト、運輸インフラプロジェクト、FIS、環境である。また中米地域を対象としたプロジェクトは、ホンデュラスとの送電線の接続、電力網（SIPAC）、道路、資本市場の育成などである。

IDCJによる調査では、米州開発銀行から日本の援助に関しては、①協調融資に時間がかかる事がある（なお構造調整タイプのローンについて検討が進んでいる）、②社会部門に一層の援助をして欲しいとの要望があった。

（3）米国

内戦中の軍事援助をふくめ援助最大国である米国は、内戦終了後エル・サルヴァドルに対して援助額を徐々に減少させている。1987年の4億6200万ドルが、1993年には2億ドルに半減し、1994年には約8000万ドルにまで減少する見込である。特に経済支持援助（Economic Support Fund）の減少が大きい。なおエル・サルヴァドル経済社会開発財団（FUSADES）にはUSAIDがチリのコンサルタントを雇い共同で、チリの経験を活かした公共部門の改革を進めている。また、現地のヒアリングでは、USAIDと日本との一層の連携を希望する声もある。

USAIDのエル・サルヴァドル事務所の説明によれば、現在の活動の5原則は以下のとおりである：

- （ア）元戦闘員の訓練の実施
- （イ）持続的な経済発展のために農業および民間企業を支援
- （ウ）参加型の民主化の促進
- （エ）教育・保健の充実
- （オ）環境に関して森林等のグリーンな面でNGOを支援。（汚染対策面はIDBが担当）

（4）ドイツ

1984年から1994年の9年間（89、90年は無し）で総額約2億2700万ドルのプロジェクト援助を実施。特に、病院、港湾（アカフトラ）施設関係に力を入れている。

（5）スペイン

1992年には前年度（約200万ドル）と比べ約3倍の580万ドルに増額。国立エル・サルバドル大学の図書館新設（約70万ドル）など特に教育に力を入れている。

3. ニカラグア

3-1. 概況

1990年4月のチャモロ政権の発足は、新しいニカラグアの出発点であった。ニカラグアはこれまで40年以上に及ぶ独裁政権、それに続くおよそ10年間の社会主義政権と内戦状況を経て、国の経済状況も、国民の精神状況も極めて疲弊したものとなっていた。現チャモロ政権は、引き続き国内和解と民主化という方向性を示しつつ、市場経済化の政策を掲げ（具体的には本年6月にパリにおける支援国会議に提出された「中期開発政策 1994-1997」に示されている）左右のバランスを極めて巧みにとりながらこれを推進している。

この民主化過程の一つのメルクマールが1996年に実施される大統領選挙である。この目標に向かってニカラグア現政権は上記の方向性に従い、それを一層確固としたものとするべく努力を傾注しており、先進諸国にもそれを支援するための協力が強く望まれている。ニカラグアの状況はここ2~3年がとくに重要であり、日本の援助に対しては、ニカラグア政府を始め世界銀行、米州開発銀行、国連開発計画、USAIDからの期待も大きい。

新政権発足以降のニカラグア経済は次の様な自然的災害、国際市場の変動があり、ここ数年不運であったと言えよう。まず①火山の爆発があり、②太平洋岸で津波が発生し、③干魃のため水が不足、電力の不足が発生した。また④綿花、コーヒーの国際価格が下落した（なおコーヒー価格は今年に入り上昇）。

民営化に関しては民営化促進機関（CORNAP）が担当している。民営化が難しい企業は繊維、大農場（養豚）などで、これは法的な側面、雇用の面などが困難なためである。民営化の成功例としては漁業、鉱業がある。また民営化がネガティブなインパクトを及ぼした例にバナナ産業があり、この産業では生産量が減少した。外国企業の参加は、民営化済みの企業の20~30%程度であり、カナダ、米国は鉱業に、台湾、スペインはホテルに、ノルウェイは漁業に投資を行なった。

現在ニカラグア政府は、本年11月に訪日する予定の投資促進ミッションに見られるように、今後の経済発展の重要テーマとして、外国による直接投資によるこの国の生産能力の向上を重視しており、この面での民間レベルの協力ならびにそれをサポートするインフラへの政府ベースでの協力が期待される。

3-2. 経済の状況と課題

(1) 経済の概観

ニカラグアでは、1980年代の計画経済化の政策を反転させ、90年代に入りチャモロ政権のもとで市場経済化への改革が進められている。この市場経済化は国際的支援のもとにすすめられ「中期開発政策1994-97」は世界銀行、IMFとの共同で作成されたものである。現在、こうした国際機関から政策支援借款・技術援助を受け一方、パリクラブにおいて新トロントスキームによる債務削減が行われている。

エル・サルヴァドルとニカラグアの大きく異なる点は、エル・サルヴァドルが民間部門を主導とした経済の回復を達成してきているのに対し、ニカラグアは経済の安定化は達成したものの、経済成長の停滞が依然続いていることである。GDP成長率は、確かに低下率は低くなってきたものの、マイナス成長を続け、1986年から89年の平均で-4%、91年が-0.2%、92年には-0.4%、93年には-0.9%となっている。ニカラグア政府の計画ではGDP成長率を97年には4.5%に引き上げる予定であるが、これには国際機関もやや楽観的過ぎるのではないかとの見方をしている。インフレの方では急速に収束する成果を上げている。今後、政府部門をさらに縮小させ、民間部門における輸出を促進することが開発の課題となる。現在輸出はGDPの24.8%にすぎないものの、政府の計画では97年にはGDPの32.7%にまで増加させる予定となっている。

(2) 公共部門

公共部門の改革の目的は、税収の増加、支出の削減・効率化、そして民営化にある。税収の増加は、1990年末から進められてきた税制改革の効果が大きい。これは、課税基盤の拡大と簡素化を主眼としたもので、これにより税収のGDPに対する割合は90年の15.8%から91年には23.3%、92年には26.1%にまで増加している。また支出の面では、公務員の削減と軍事・国内治安関連支出の削減（90年にはGDPの22%であったが、92年には4%にまで削減）がおこなわれた。軍隊の解散により、軍人は98,000人から92年末には15,000人にまで削減され、またUSAIDの資金的支援による自発的早期退職計画の実施で公務員の数を30,000人減少した。

公共部門の改革は、市場経済促進のための政策のなかで中心的な位置を占める。具体的には、①公共部門全体の13%である13,600の職務の廃止（Labor Mobility Program）、②1980年代にかなりの数の企業が国家に接収され、接収された企業のためには1990年に、国営の企業持株会社（CORNAP）が設立され、97年までには再び民営化される計画になっている。企業持株会社に残る前国営企業の民営化と電信電話郵便公社（TELCOR）の株の40%を民間に売却する、③財務省内にProject Management Unit(PMU)

を設置し、機構改編、公共サービス改革、予算編成・支出管理改革、徴税機構改善、司法府・立法府の強化を網羅する「公共部門改革計画(Public Sector Reform Program)」、およびその行動計画を作成することを内容とする。

(3) 金融部門

ニカラグアの金融部門は中央銀行と10の商業銀行（国営3行、民間7行）、そして、長期投資銀行である FNI (Fondo Nacional de Inversión) からなる。多くの民間商業銀行は1991-92年に事業を開始し、活動を拡大しているが、現在でも民間部門への資金の三分の二は国営商業銀行とFNIからなされている。

金融部門の改革として、政府は信用割り当てを廃止し、1993年12月には中央銀行の割引率を商業銀行の30日預金の市場レートの平均を基準とすることが決まった。また、経営の悪化している国家開発銀行 (BANADES) とニカラグア銀行 (BANIC) という2つの国営銀行の改革を早急に進め、健全な銀行制度の確立が図られている。両銀行に対してはIDBが技術および資金面で協力を実施している。

(4) 民間部門

これまで、しばしば政府による恣意的な介入がなされ、それが民間の活動を妨げてきたが、これを解消するためすべての課税政策の変更は大統領命令を通じてなされ、これが官報に掲載された日時を持って法的拘束力を有することとされた。

また、貿易政策としては今世紀中に関税を10-20%に引き下げ、また関税制度の透明性を増すため選別的消費・奢侈品課税を廃止し、「一時的保護関税」、「特別消費税」に変更した。また輸出促進政策の見直しを行っている。

さらに労働政策として労働市場の参入・撤退を容易にし労働争議の解決を早めるための労働基準法を作成している。

また、政府は所有権の問題を行政的に解決するためにタイムスケジュールを示して、財務省内に監査機関を置いてこれを実施している。また財政的な安定を保ちつつ、前の所有権保持者に対する補償に用いられる補償債権 (Compensation Bonds) の商品価値を高める方法が模索されている。補償債権を用いた革命政権時代からの所有権問題の解決法については、IDBが技術面および資金面で協力している。

(5) 干魃等の影響

ニカラグアにおける最近の自然災害の主なものは、1992年4月のセロ・ネグロ火山の爆発、同年9月の太平洋岸の津波、1993年8月に大西洋岸を襲った台風プレットである。

また1992年10月より始まった干魃は、北部および太平洋岸においてフリホル豆、ト

ウモロコシ、米、ソルガム、ゴマなどに大きな被害を与えた。フリホル豆は、種を蒔いた面積の44%が失われ、トウモロコシは29%が失われた。

3-3. 開発関連の主要課題

(1) 対外債務

累積対外債務は110億ドルに昇り、年間輸出額の約42年分にも相当する。現在の状況では対外債務の完済は不可能であると思われる。累積対外債務のうち、二国間公的債務は56億ドル、日本はほぼゼロであるが、旧共産圏が主な債権国（旧ソ連30億ドル、旧東独約5億ドル）となっている。ニカラグアの政府・中央銀行は1993年度、財政支出の54%相当約2億ドルを債務利払いとして支出した。債務が無い分、日本は国際社会より、積極的な対ニカラグア支援を期待されていると言えよう。

(2) 援助の減少

民主開発パートナーシップ（PDD）などの援助機関の話し合いの場が、消極化しつつあり、また米国の対ニカラグア援助の基本政策が見えにくい。米国の国内政局との絡みもあるが、日本が中心となって、援助フォーラムを継続、あるいは世界銀行、米州銀行、国連などに働きかけることも期待される。外国からの援助は減少傾向にあるとみられる。

(3) 不安定な政治状況

政治上の不安定要因として、1996年選挙の行方が注目される。今後、政界再編成が進むと考えられるが、どの政党も単独で政権を取ることはできず、連立政権とならざるを得ないとみられる。例えサンディニスタ党が政権に参加したとしても、国際的な社会主義の崩壊の状況の中ニカラグアは、巨額の対外債務を有することから、パリ・クラブを中心とする国際金融界、西側諸国の条件を受け入れざるを得ない。従ってサンディニスタ党が政権に復帰したとしても、政策の大幅な変更は基本的に有り得ないであろうと予想される。

(4) 革命政権時代の遺産

革命政権時代の遺産としては、土地所有権などの財産権の問題がある。ニカラグア政府は、国債や国営企業の売却益をサンディニスタ革命政権期に分配された土地の補償に充てているが、係争中の土地が多く、補償問題は解決の難しい状況となっている。

また旧戦闘員、土地無し農民への土地の分配も懸案となっている。しかし土地所有の問題は、土地の価格が国際的な水準からみれば低いことや、土地保有税・固定資産税の導入などの方法により、経済的に解決する可能性もあると思われる。またニカラグアは耕作可能面積に比べて、作付面積が比較的小さく、農業開発プロジェクトやニカラグア政府の財政に対する側面的に支援により、日本にとっても協力が可能であると考えられる。従ってニカラグアの実情に即した援助ができるよう、調査の実施が期待される。

また革命政権時代の負の遺産としてサンディニスタ党による軍支配がある。サンディニスタ党が軍に強い影響力を保持していることが、政治問題となっている。

(5) ニカラグア政府による開発計画の不足

ニカラグア政府が、明確な経済復興計画を作成できていない。これはエル・サルヴァドルとの大きな相違点である。日本からの開発計画に係る専門家の派遣を増やすことにより経済協力を積極的に参加し、復興計画についてはニカラグア国内の体制を整えて行くことに協力することが期待される。また国連開発計画（UNDP）など国際機関を通じたツー・ステップの援助の実施も考えられる。

(6) 失業

ニカラグアの社会部門対策は急務である。特にLabor Mobility Programで公務員の多くが職を失うことから、今後民間部門での雇用の創出が遅れる場合には大きな社会問題になる恐れがある。現在の失業率は40%とも60%ともいわれる。経済が低迷している中、早期退職の条件はかなり良く（USAIDが援助）、また社会緊急基金（FISE）で2万人の雇用を生み出す計画（米州開発銀行が資金支援）があるが、あくまで短期的なものであり、経済の回復による民間雇用増が望まれる。

(7) 社会部門の問題

1993年ニカラグアにおいて国民の50%が貧困層であり、その内16%が極貧の状態にあると言われ、社会指標はラテンアメリカの中でハイチとならび最低を示している。このような状況に対応するためニカラグア政府は、この部門において2つの戦略を採用しそれを実施に移すため、1993年に社会行動省（MAS）を設立した。戦略の第1は、関連する行政機関の中期的改革に焦点をあてたもので、基礎的な社会サービス（プライマリ・ヘルス・ケア、初等教育など）の改善、ならびに社会保障院の改革を行なおうとするものである。第2は、最も脆弱な貧困層を対象とした短期的な貧困軽減プログラムである。この第2の戦略の実施を担うものとして社会緊急投資基金（Fondo de

Inversión Social de Emergencia /FISE) 及び国民和解復興プログラム (PRRN) がある。また、1993年には一時的な雇用を提供するためのコミュニティ雇用基金が設立された。

1990年に設立された社会緊急投資基金 (FISE)、当初1995年までの予定であったが1997年までの延長が決定した。その組織、機能はエル・サルヴァドルのFISと類似したものである。FISEの活動実績は1990年11月～1994年8月で2057プロジェクト (総額3億5400万コルドバ) を契約、雇用者 (直接、間接) は年間15,416人、受益者は合計33.8万人に達した。

ニカラグア政府は財政支出が全般的に大きく削減しながらも、社会部門に対する支出は維持しており、1992年の財政支出に占める社会部門の割合は36%であるのに対し、93年は46%に昇っている。²⁷ それでもなお左派 (特にサンディニスタ民族解放戦線 /FSLN) からの政府の社会部門政策への批判は強い。

3-4. 援助に期待される分野

(1) 農業

ニカラグアの貧困の状況は、低所得⇒低貯蓄⇒低資本蓄積⇒低労働生産性⇒低購買力⇒低投資という悪循環に陥っている。これを高投資への循環に転換しなければならないが、ニカラグアの現状を考慮すると、経済再建の主役は第一次産業特に農業、漁業であると思われる。

農業部門は、国内総生産の25%、労働人口の30%、前輸出額の半分以上を占めており、ニカラグアにとって極めて重要な分野である。開発政策としては基礎食糧の自給体制の確立ならびに伝統的・非伝統的農産物の増産・輸出の促進が重視され、この面での協力が望まれている。しかしながらその根底には革命政権時代の農地改革から発生した土地所有問題があり、極めて複雑な様相を呈している。土地問題は農業面のみに関わる問題ではないが、その難しさは①政治的、②法律的、③技術的な問題が絡み合っているところにある、とされる。なおこれら製品の流通と販売 (マーケティング) に関する側面の協力も必要とされている。

ニカラグアは1991年、小麦と米を併せて3600万ドル輸入し、穀物は自給できていない。なお中米域内は基本的に穀物取り引きは無関税となり価格競争が激化している。

²⁷ なおニカラグア政府は、社会教育部門については、早い時期から国家計画を策定し、社会問題閣僚懇談会 (El Gabinete Social) を設置して、積極的に取り組んでいる。(Programa Nacional de Desarrollo Social y Superación de la Pobreza, Ministerio de la Presidencia, 1991, marzo) なおPlan de Acción Nacional sobre Desarrollo Humano, Infancia y Juventud 1992-2000: Estrategia de Reducción de la Pobreza, República de NICARAGUA, 1992, mayo. では援助の対象優先分野を、家族、寡婦家族、劣悪な環境の児童、身体障害者、戦争の影響を受けた人口、大西洋岸、貧農、都市の貧困人口としている。

外貨獲得には、コーヒー、砂糖黍、食肉、海産物、バナナ、綿花、胡麻などの輸出を振興しなければならないが、それ以外にも、非伝統的産品の開拓を行う必要があると思われる。

耕作地面積は、全国土の約6%以下であり、農業未利用地の開墾と灌漑の普及（現状9300 haのみ/水源の有効活用で、40万haまで可能）により耕地の拡大が見込まれるので耕地拡大の可能性についての調査も期待される。農業分野の開発は、自営農民の創出を基本とするが、土壌・農作物を考慮に入れた、協同組合の設立などを、農民の自発的な意志で積極的に進めるのが望ましいと思われる。このための信用供与・技術援助を行うことが期待される。また農産品加工業（アグロインダストリー）の振興やカリブ海側での天然エビ、エビの養殖などの開発も有望と考えられる。

また、農業部門の課題として、制度的側面ならびに技術的側面の整備・強化の必要性が指摘されていたところ、前者への対応としては1993年に国家農業審議会（CONAGRO）が設立された。この審議会は、農牧省（MAG）、農地改革院（INRA）、天然資源省（MARENA）の機能の明確化にし、その近代化のための行動計画を作成した。また後者への対応に関しては、農業面での研究と普及を強化するため、コーヒー、綿花、家畜研究センターの民営化が決定され、さらに基礎穀物、牧草、非伝統的作物の研究機関は、農業技術研究所（INTA）に統合された。なお、現在農牧省では次期政権の担当機関をカバーした国家農業開発計画（1994-2000）を策定中であり、今後はこのように農業開発政策の継続性を確保し、計画的に実施したいとしている。日本も中長期的な農業開発の計画作成に協力して行くことが可能と思われる。

（2）社会部門

（ア）貧困対策

社会部門開発のための社会緊急投資基金（FISE）の予算は1991-93年には3700万ドルであったが、1994-96年には7500万ドルに倍増する見通しで、その間約2万人の新規雇用創出が期待されている。今後の優先対象分野は農村電化、農道、下水道であり、ターゲットグループも貧困層に一層絞られてくるであろうとFISEの事務局は説明している。既に米州開発銀行は4000万ドルの新規援助を決定しており、現在他の援助機関、援助国のコミットメントが期待されている。

（イ）保健医療

国民の50%が貧困状態であるため、乳幼児の栄養・衛生状態も悪化している。他方、人口増加率は3.4%で、ラテンアメリカで最も高く、年間14万人の人口増加となっている。このため母子保健、家族計画（リプロダクティブ・

ヘルス) の分野での援助が必要と思われる。カトリック国ではあるが、前革命政権時代も家族計画は政府により促進されており、国民の反発は比較的少ないのでは無いかと推測される。

一般に、病院、医師、看護婦、医療技術者、医薬品、医療機器などすべての分野で不足しているとみられる。

(ウ) 教育

教育は中長期的にみた場合国造りの基本であり、劣悪な経済状態のなかで教育環境は悪化しているため協力が求められる。

他の中米諸国とも共通に使用できる理科学教育、保健教育、環境保護関連の教育、教員の再教育、青年協力隊による支援、放送教育、学校給食の支給、学校建設など特に初等教育に対する協力が期待される。¹²⁸

(エ) 女性と開発

国家計画で重要性が指摘されている女性と開発 (WID) の問題における、女性の地位向上が必要であり、この問題は、戦争未亡人、生き別れ、離婚などの問題とも関連している。さらに戦争孤児の救済も考慮に入れることが望ましい。¹²⁹

(3) 経済インフラ

ニカラグアにおける経済インフラは、すべてのモードにおいて質量の両面から課題があり、市場経済への移行に大きな障害となっている。この分野では道路、港湾、灌漑、エネルギー、通信が重要である。前政権の10年間でインフラ整備が殆どなされなかったことが今日の課題を深刻化している。

道路に関しては、幹線道路、橋梁のリハビリ、農産品との生産地へのアクセスを改善するための道路、等が重視される。また、大西洋岸地域と太平洋岸の大都市とを連結する道路網の整備は重要性が高い。港湾に関しては、太平洋岸の主要港であるコリント港の老朽化、サービスの非効率性に対応した施設・設備・サービスの改善・近代化が急務である。エネルギーに関しては、現在でも一日4時間の計画停電が行われて

¹²⁸ サンディニスタ政権取得直後に行なわれた識字運動は1980年3月から8月まで実施されその識字率は50.3%から12.96%に減少したとされている。この識字運動によりニカラグアはユネスコの表彰を受けている。(『1980-1990年ニカラグアにおけるサンディニスタ政権下の民衆教育』-松久玲子) この間、正規の教員以外のボランティアが大きな役割を果たしていたこともあり、教師の質的な問題が残されている。この意味でも、既にホンジュラスで行なわれたような協力隊員を中心とする、無資格教員の資格付与のための教員再教育プロジェクトは効果的な協力と考えられる。また、ソモサ独裁政権時代から解放区で民衆教育運動の伝統もあり、住民にとって参加型のプロジェクト実施には馴染みがあり援助プロジェクトとしてもやりやすいといえるであろう。(事務局補足)

¹²⁹ WIDに関しても内戦中男性が兵士として家を出ていたため、残された女性達が家庭運営を行っていたこともあり、女性が社会活動に積極的に参加する下地がある。(事務局補足)

おり、発電施設ならびに送配電施設は危機的な状況にあるため、早急な対応が望まれている。また上下水道整備の必要も高いと思われる。

(4) 環境問題

法的・行政面での対応が最近進んでおり、環境を担当する省（MARENA）が設立されて環境行動計画（Plan de Acción Ambiental / PAA）が作成されたが、ゴミ処理の問題、下水処理の分野で援助が必要とされている。

マナグア市の下水道問題は深刻である。現在同市の下水道は53%をカバーしているのみで、その他はマナグア湖にたれ流しの状態になっている。このため水質汚染が強く懸念されている。この面では後述するように米州開発銀行がマナグア市の下水道改善マスタープランを作成した。

(5) 構造調整への支援

ニカラグアは、エル・サルヴァドルと発展水準が異なり、経済状況は一層苦しい状況にある。自由化政策を支援しその経済的社会的なコストを緩和するため、構造調整についても必要に応じ引き続き協力していくことが望ましいと考えられる。

(6) 民主化促進

ニカラグアの民主化の進展度に関して何を判断材料とするかの基準設定は難しい。しかしながら、憲法の改正、1996年の選挙の実施、土地所有問題の諸点が一般的にその判断材料として指摘されている。ニカラグアは短期間の間に政体が激しく変化し、そのため国家のあり方についての議論がおこなわれてきた。現チャモロ政権が採用している国内和解と民主化という方向性ならびに市場経済化の経済政策に関しては、各政党間に合意があるとされ、具体的な方策としての定員削減を含む政府諸機関のリストラ、地方分権化の促進などがある。しかし小さく効率的な国家への道のりには、かなりの困難が伴うと見られている。

民主化促進のための援助としては、除隊者、コントラ戦闘員に対する雇用の確保と、再定住の促進（農業開発と乗り入れながらの実施）が考えられる。サンディニスタ軍（＝政府軍 現有兵力1.5万人）のより一層の削減が必要であり、また他方、警察官による犯罪捜査能力の向上も望まれる。このほか司法制度の改善（憲法裁判所の設置など）があげられるが、ただしニカラグアでは革命政権時代の人権問題については、エル・サルヴァドルほど先鋭化しなかったこともあり、あまり問題とはなっていない。一般に行政組織の整備・効率化（徴税機能の強化など）が必要になっている。

3-5. 留意点

(1) 援助への期待

ニカラグア政府の日本の援助に対する期待は想像以上に大きい。しかし過去、日本の援助実績はそれほど大きくなかったこともあり、日本の援助の仕組みについての情報は少なかった。また日本からもっと人を派遣することが望ましいと思われる。さらに中長期的な視点・継続性が援助の実施に重要であり、これは研修員の受け入れを強化することが必要と考えられる。

(2) 援助受け入れ能力の不足

ニカラグアに関しては、援助受け入れ能力・消化能力の欠如していることが援助機関により指摘されている。計画能力をふくむそれらの能力の向上のため制度的側面への協力が必要とされ、既に他の先進国・機関によって協力が行われている。またより基礎的な側面への協力の重要性も指摘したい。すなわち、統計資料および基礎情報の作成・管理・利用方法などである。

(3) その他

その他援助の有効な実施のため、ニカラグア国内のさまざまな層との対話の必要、都市・農村の格差是正への留意、中米地域研究への支援などがあげられる。

3-6. 他国・機関の 対ニカラグア援助

(1) IMF・世界銀行

市場経済化の前提となる安定化への政策支援のために、1991年9月にニカラグア政府とIMFとの間でスタンド・バイ融資供与の取り決めがされた。また、構造調整融資としては、同じく1991年に世界銀行が経済復興融資（ERC I）を供与し、さらに94年にERC IIの供与取り決めがなされている。これら世銀の構造調整融資には、日本、アメリカ、ドイツなどとの協調融資も行われている。さらに、IMFも低開発国向けの構造調整支援借款である拡大構造調整融資(ESAF)の供与を取り決めている。この他、自由化のための諸政策の技術・資金援助が行われている。特にニカラグアに対しては、米州開発銀行（IDB）及びUSAIDのコミットが大きい。

(2) 米州開発銀行 (IDB)

米州開発銀行によれば、融資規準D-2ランクの国は大変競争が激しく、ニカラグアに対する援助額を増やすのには制約がある。なお米州開発銀行が実施している具体的なプロジェクト例は以下のとおりである。

- ・ 上水道および下水道：27都市において総額6420万ドル
マナグア市の下水道改善マスタープランの作成
- ・ 電力：水力発電および送配電のリハビリに1900万ドル
- ・ 運輸：農村道路750 k mのリハビリ及び今後のリハビリ900 k mの調査に7710万ドル
なおO E C Fとの協調融資の「農村道路改良計画プロジェクト」はペンディング
- ・ 社会部門：FISEへの協力4000万ドル
- ・ 農業部門：新規分野として以下の調査が進展
 - マナグア湖の浄化 (11月にミッション)
 - 森林・アグロフォレストリー・プロジェクト (調査中)
 - 灌漑のパイロット・プロジェクトおよびF/Sの準備中

(3) 国連開発計画 (UNDP)

国連開発計画の現地事務所は、ニカラグア政府の制度的な弱さから援助受入に問題がある上、政府の政策の欠如から混乱している。また援助の重複を避け、調整を行うためには国連の制度をより有効に使うべきだという意見を、IDCJの現地調査に際し述べている。

(4) 米国

ニカラグア経済発展の基盤に関し、USAIDは楽観的に見ており、また民主主義の進展は、ニカラグア人自身がその義務を果たすためには必要であると考えている。1996年の選挙で、現政権から次の政権に無事に政権が委譲されることが重要であり、そのためにUSAIDは様々な活動を行なっている。¹⁰ PDDについてUSAID現地事務所は、PDDは米国の前政権が作成したもので、これに代わる新しいイニシャティブが現在は必要であろうという旨の感想を述べている。

USDAIDによれば、農業部門への協力はコミュニティ・ベースで重要であり、USAID

¹⁰ USAIDが実施している具体的なプロジェクト例は以下のとおり：

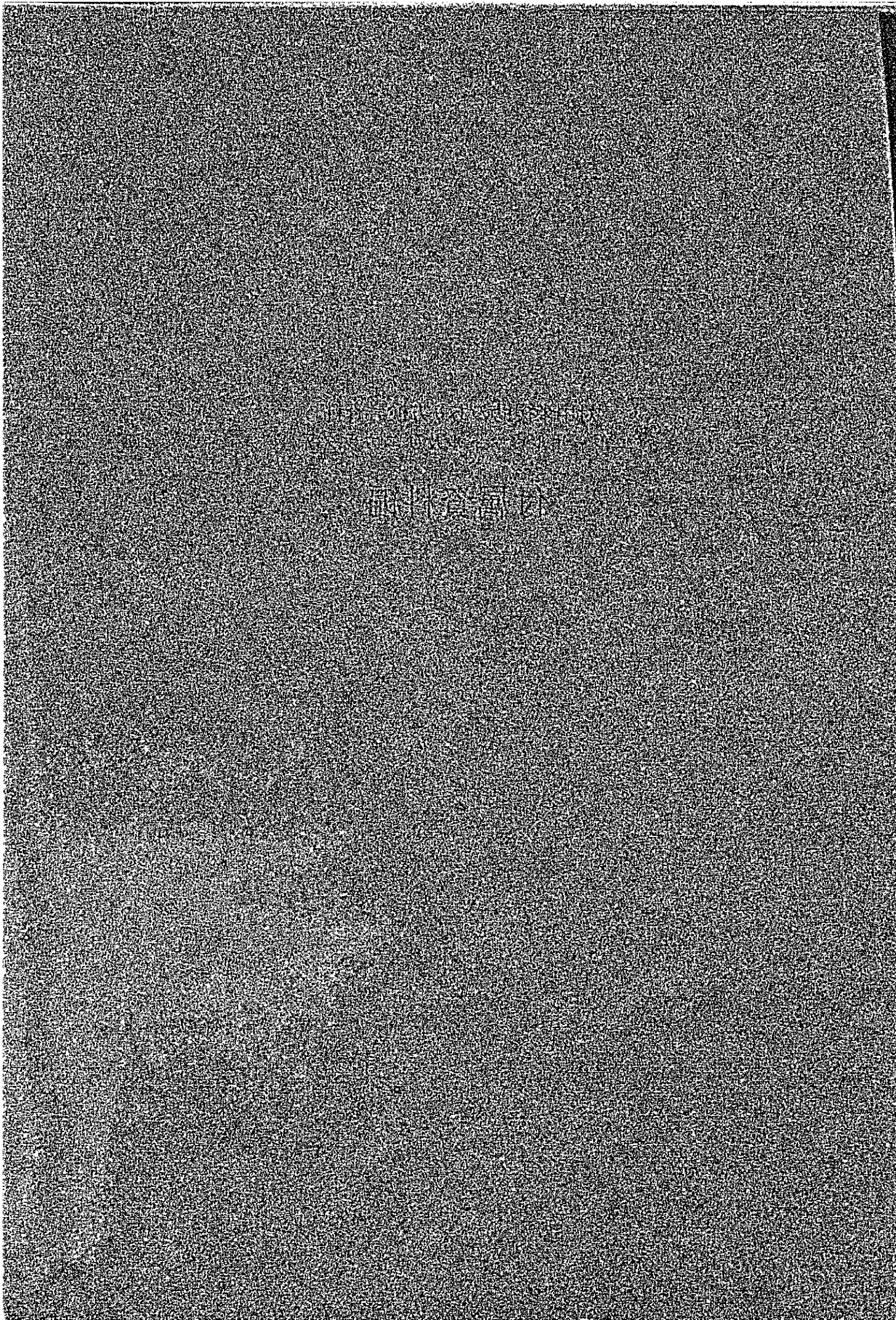
- ・ Increased Economic Access and Opportunity
- ・ Improved Market Efficiency and Performance
- ・ Improved Quality and Efficiency of Basic Education
- ・ Improved Productive/ Extensive Practices
- ・ Improved Maternal and Child Health
- ・ Repatriation and Reintegration of Resistance and Refugees

はこの面に大きな可能性があるともみている（ジョージア・グループが北部で入植、うまく行っている）。また土地所有問題は、USAIDにとってトップのプライオリティである。

社会緊急投資基金（FISE）はソーシャル・セーフティ・ネットの一環としてUSAIDが作ったものである。USAIDによれば、その活動には透明性が重要であり、そのためサン・ホセにある米国政府の会計検査院から監査がおこなわれている。

対中米援助のあり方検討資料
(エル・サルヴァドル及びニカラグア)

付属資料編



対中米援助勉強会

(第 1 回)

日 時：平成6年10月3日(月)
9時30分～12時30分
場 所：国際協力総合研修所 大会議室

資料

1. エルサルバドル (狐崎知己)
2. ニカラグア (田中高)
3. 円借款状況 (OECF)
4. 対エルサルヴァドル及びニカラグア JICA 協力実績 (JICA)
5. プロジェクト形成調査報告 (JICA)
 - 対エルサルヴァドル/ニカラグア プロ確/プロ形調査の結果概要
 - ニカラグア保健医療分野プロジェクト形成調査
 - ニカラグアプロ形成調査 (農業開発、社会インフラ)
 - エルサルヴァドルプロ形成調査 (社会・経済インフラ)

開 会

○橋本（事務局） おはようございます。本日は早朝より対中米援助に関する勉強会にご出席を賜りまして厚く御礼を申し上げます。

私は当国際協力総合研修所調査研究課の課長をいたしております橋本と申します。本勉強会の進行係を務めさせていただきたいと思っております。どうぞよろしく願いいたします。

挨拶及び紹介

○橋本（事務局） 今回の勉強会を開催する経緯につきましては大きく2つの理由があると思います。1つには、90年代に入りまして中米地域の開発援助に関する情勢が大きな転機を迎えておりまして注目されているということが挙げられると思います。今回対象としておりますニカラグアは92年にサンディニスタ政権から現チャモロ政権へと平和裡の政権移行を果たしております。エル・サルヴァドルにつきましては長く続いた内線が終結しまして、民主政権のもとで新たな発展と民主主義を形成する時期を迎えているということが挙げられると思います。

勉強会のご案内にも記載いたしましたように、我が国政府としましては、対中米経済協力総合ミッションの派遣が計画されているということもありまして、これら2カ国に対するODAの重点分野、課題についてハイレベルでの政策対話が今後行われることになっております。これに向けまして今回ご出席いただいております有識者の方々、外務省、援助実施機関でありますOECD、JICAが一堂に会しまして、おのおのが持っております情報等を持ち寄り意見交換を行うことによりまして、援助の方向性の検討の材料とするということが1つの大きな理由だと思っております。

2つ目には、昨年12月に当研修所が実施しました中米協力セミナーということで、本日ご出席いただいております細野先生、田中先生、狐崎先生の3名の先生の方々に、個々に中米各国の概況、中米の政治状況等各国の協力、復興期における中米各国の開発計画等につきましてご講義をいただきまして講演録としてとりまとめさせていただいた経緯がございます。今回の勉強会では、それら3名の先生方にも一堂に会していただいておりますので、昨年の中米協力連続セミナーのラップアップといった形で総合的な見地から対中米援助の方向性につきましてご意見を頂戴したいということでございます。

従来当研修所で国別・地域別の援助研究及び援助検討会の事務局を担当してきたという経緯もあり、本勉強会の事務局もこちらが務めさせていただくことになりました。

経協総合ミッションの派遣が間近に予定されているということもありまして、今回と次回の2回の勉強会しか開催できないということですが、有識者の方々、ご出席の皆様方から忌憚のないご意見を頂戴いたしたいと考えております。本勉強会の経緯及び趣旨を簡単に説明しましてJICA側の挨拶にさせていただきたいと思っております。

続きまして出席者の方々のご紹介をさせていただきたいと思っております。お配りしました資料の有識者の欄にございますが、筑波大学副学長の細野先生、アジア経済研究所の石井総合研究部主幹、中部大

学の田中助教授、専修大学の狐崎助教授でございます。

外務省は経済協力局調査計画課から垂首席事務官、浅野課長補佐、中南米二課の中村さんにご出席いただいております。

O E C Fからは業務第三部業務第三課の伊藤課長にご出席いただいております。

I D C Jの方からは飯塚さんにご出席いただいております。I D C Jは外務省との契約で対中米経済協力指針策定のための基礎調査というものを実施しております、総括の武部さんは現在現地調査中ということで次回にご出席いただく予定になっております。したがって今回は飯塚さんのみということでございます。

J I C A側でございますが、企画部地域二課の木下課長、事務局としまして篠崎課長代理とジュニア専門員の山口でございます。

以上がこのテーブルについておられます方々のご紹介でございます。

続きまして資料の確認に参りたいと思います。お手元の配付資料でございますが、議事次第、「エル・サルヴァドル/円借款供与状況」ということでO E C Fさんに作成していただいた資料がございます。企画部地域二課の「対エル・サルヴァドル及びニカラグア」J I C A協力実績」、同じく「プロ確/プロ形調査の結果概要」、外務省の「対エル・サルヴァドル及びニカラグア経済協力」、「取扱注意」という判が押してございます。とりあえず今お手元に配付されている資料は以上でございます。また、追って今日持参いただきました資料等が配付される予定になっております。資料につきましてはこの会議のために準備していただいた資料もございますので、取り扱いについては十分注意をお願いしたいと思います。

挨拶及び対中米経済協力

○橋本（事務局） では、議事次第に基づきまして議事を進行させていただきたいと思います。続きまして外務省垂首席からご挨拶並びに対中米経済協力の方針についてとお話を承りたいと思います。

○垂（外務省） ご紹介にあずかりました外務省調査計画課首席事務官の垂と申します。きょうは非常に朝早くからお集まりいただきましてどうもありがとうございました。私の方から政府の対エル・サルヴァドル及びニカラグアの経済協力の援助方針につき簡潔に説明させていただきます。あわせてこれまでの実績についてもごく簡単に触れたいと思います。

ご存知のように政府は1992年に閣議決定をいたしましてODA大綱というものを策定いたしました。ODA大綱の第2番目に援助を実施するに当たっての基本原則というものを掲げておりますが、その中の第4番目の原則として途上国の民主化の促進、あるいは経済自由化といいますか市場経済の導入の努力を十分注視するというような項目があります。この原則については我々として2つのアプローチをとっておりまして、1つはポジティブ・リンケージ、もう1つはネガティブ・リンケージということで、こうした努力に積極的に取り組んでいる国に対しては日本政府としてもODAを通じて積極的に支援していきたいというのが第1番目でございます。

そういうような観点から、ご存じのようにカンボディアとかヴィエトナム、モンゴル、多くの国に

対して積極的に支援してきております。

もう1つのケースはネガティブ・リンケージというもので、これは民主化に著しく逆行するような、例えば民主的な政権を軍事クーデター等で倒されたような場合には援助をストップする場合もあり得るというもので、ハイチ、ミャンマー、あるいは民主化とは異なりますが人権問題でスーダンだとか、そういうような国に対しては援助の見直しもやっております。

本日は中米ですが、外務省の方で用意いたしました資料の一番最初にございますように、多くの中米諸国が80年代から90年代にかけて内戦、紛争が終結し、本格的な民主主義の進展、民生向上、経済復興に向け努力しています。このような状況にある中米に対して日本政府としてもODA大綱の原則に基づいて積極的に支援していきたい。それが対中米経済援助方針の大前提にあるものでございます。このような観点から今年度予定している経済協力総合ミッションの1つに中米諸国を充てたいと考えたものであります。

中米の中でもいろいろな事情がありますが、その中でも本日取り上げられておりますエル・サルヴァドル、ニカラグアにつきましては、特にそういうような観点から非常に前向きな努力を払っていると言えると思います。例えばエル・サルヴァドルはその下の方にもありますように、クリスティアーニ政権がゲリラとの間で和平合意を結んだとともに、あるいは次のページにもありますが、国家復興計画だとか経済社会開発計画等を策定して、まさに経済の自由化、あるいは市場開放、国営企業の民営化促進等の経済問題に懸命に取り組んでいる。また、ことしの6月に新たにカルデロン政権ができましたが、同様な政策の継続を標榜しております。

ニカラグアにつきましてもご存じのように90年2月に国連監視のもとで大統領選挙を実施しましてチャモロ政権ができた。チャモロ政権もハイパー・インフレーションの抑制、経済の自由化、農業生産の再活性化等の経済問題に対して積極的に、あるいは懸命にそういう問題に取り組んでいます。このことは高く評価できると思います。

中米諸国に経協総合ミッションを派遣するに当たって、最初は中米諸国の5、6カ国全部を1カ所に全部集めて、経協総合ミッションを日本対5、6カ国というようなことも考えたのですが、ロジスティックな面をはじめ、いろいろな意味で難しい問題があるということになりまして、結局この中米諸国の中から何カ国か選ばなければいけないということになりまして、最終的に外務省の地域課、中南米二課とも相談して、その中でも特に顕著な努力を行っているエル・サルヴァドルとニカラグアについて経協総合ミッションを出そうということになりました。こういうふうによりエル・サルヴァドル、ニカラグアの2カ国に派遣するのは経協総合ミッションの中でも初めての試みであり、いろいろな意味で難しい問題もあります。今まで、経協総合ミッションはご存知のようにアジア等の、いわゆる日本の援助額が非常に大きい国に対して行っている場合が多かったのです。今までの実績国に比べるとエル・サルヴァドルやニカラグアは必ずしも大きな援助受け取り国でないのですが、今後はそういうような国に対しても日本の援助のグローバルズムからミッションを派遣していくことは非常に評価できるものでございます。外務省で用意しましたペーパーの一番最初の1.の最後のところに、エル・サルヴァドル、ニカラグアへの支援というのものは、「我が国の民主化支援、経済改革支援のモデルケース足り得るものである。」と書いてあるのは、そういう心でございます。

続きまして、釈迦に説法のように恐縮でございますが、これまでの我が国の経済協力の実績について、エル・サルヴァドルとニカラグアについて簡単に触れさせていただきたいと思っております。

エル・サルヴァドルはご存知のように1人当たりのGNPが上の主要経済指標等にありまして、1,000ドルを超えていまして、DAC分類でいえば低所得国に当たります。この(1)の我が国のODA実績を見ていただければわかるように、無償資金協力、技術協力、円借款の方は過去に貸したお金の戻りだけが書いておりましてマイナスになっておりますが、93年度にE/Nを結びまして94年からこういう実績が出てくるかと思っておりますが、無償資金協力、技術協力、円借款、三者の協力形態で支援しています。無償資金協力を見ていただければわかりますように、倍まではいかないですが92年ぐらいから非常に大きな伸びを示しまして、93年に至っては約1,900万ドルほどの実績を示している。技術協力も93年ぐらいから非常に大きな実績を示している。こうしたことから最近の我が国の対エル・サルヴァドル援助の力の入れようがわかっているかと思っております。

その下にDAC諸国・国際機関のODA実績とありまして1位～5位とありますが、ご存知のようにアメリカが援助実績第1位ということは変わらないのですが、日本は90年、91年では5位、4位でありました。92年は6位以下であります。93年に先ほど申し上げました円借款のE/Nを締結しておりますので、94年実績以降は多分アメリカに次いで第2番目の援助供与国になるかと思っております。

どのような援助を行っているかと申しますと、6ページ以降に今までの援助の表が載っておりまして、和平合意以前あるいは内戦状況にあったときは、災害緊急援助あるいは人の派遣を伴わない機材供与型の無償資金協力を行ってきました。92年度に円借款一電力部門緊急整備計画、中小都市上下水道整備計画、約100億円の円借款もやっております。和平合意後は主としてエル・サルヴァドルの経済復旧、あるいは復興に寄与する援助を行いたいという意味で、緊急性のある電力部門緊急整備計画、機材整備計画、7ページでございますが無償資金協力でも93年度に主要国道の橋梁架け替え計画というような復興に直接裨益する、緊急を要している援助を主として行っていると思っております。

次にニカラグアへの今までの実績について簡単に触れさせていただきます。8ページ以降です。まず、ニカラグアという国は1人当たりのGNPがエル・サルヴァドルに比べまして半分以下、3割まではいかないですが約400ドル強ということで、そういう意味では1人当たりのGNPが低い国でございます。そうしたことから政府貸付、いわゆるプロジェクト型の円借款を供与するのは難しいということです。プロジェクト型は過去にはありますが最近には行っていません。我が国のODA実績の表を見ていただければわかりますように、贈与あるいは技術協力を中心に援助を実施していきたいと考えています。贈与の無償資金協力につきましては91年以降実績がございまして、特に93年に至っては3,400万ドル強もございまして、これはエル・サルヴァドルよりも大きな贈与額になっております。技術協力につきましても92年、93年と非常に大きな伸びを示している。エル・サルヴァドルの同じようにニカラグアにつきましても最近の我が国政府の援助の力の入れようがこういうようなことからわかるかと思っております。

他の国との比較は下の表を見ていただければと思っております。日本はニカラグアに援助を本格的に実施

し出してアメリカ、スウェーデンに次ぐ援助実績を有している。91年、92年と第3位の援助実績を有しているというところでございます。

9ページ以降も同じように過去の実績がございます。見ていただければわかりますように、かつては災害緊急援助等が中心で、円借款の方についてはプロジェクト型でないノンプロジェクト型の構造調整借款というものを91年度に出しております、これは国家再建に必要なということで緊急的にやった経緯がありますけれども、プロジェクト型は行っておりません。無償資金協力については災害緊急援助を中心にやってきましたが、ここ数年はBHNに貢献する、あるいは先ほど来申し上げていきます国家の再建、復興に直接貢献するような道路保守整備計画だとか、10ページの上の方にありますように93年度の地方道基盤復旧計画、こういうような協力を特に力を入れてきております。

私の方の説明は簡潔でございますが以上でございます。浅野の方から補足説明をさせていただきます。

○浅野（外務省） 資料の3ページの既存基礎調査の重要開発課題というところをご説明いたします。IDCへの委託調査で平成4年度エル・サルヴァドルとニカラグアの開発課題ということで調査をいたしております、その中では農業セクター、工業セクター、社会セクターと網羅的に調査をしております。エル・サルヴァドルに関しましては国家復興再建計画に合わせて援助を行い、特に工業セクターの今後の発展が望まれるといったようなことが書かれておりました。

インフラ等の整備におきましては、内戦で破壊されたインフラの緊急整備の必要性が指摘されておりました、昨今ではそれが大分普及されてきているというようなことが言われておりますけれども、このときの時点での調査結果ではそういった整備が必要だという指摘がされております。

ニカラグアにおきましてはインフラが全体的に不足をしまして、インフラ全部の整備が必要性が指摘がされておりますが、特に農業セクターの開発といいますか発展がニカラグアにおいては望まれているといった調査がされたようです。ことしはまた状況が変わっているということで今現地調査をしておりますけれども、新しいデータ等を入手しながら重要な開発課題というのを整理していきたい戸考えています。

日本の援助の重点分野として、今回のIDC調査結果等をも踏まえて、この勉強会においてどのセクターへの援助がニカラグア、エル・サルヴァドルに対して必要なのかといったところのご意見を伺えれば非常に幸甚であると考えております。

○橋本（事務局） どうもありがとうございました。

中米経済開発の現状

○橋本（事務局） 続きまして、細野先生に中米経済開発の現状ということでお話をいただければと思います。細野先生のお話をベースにニカラグア、エル・サルヴァドルについて個々に話を進めてまいりたいと思います。

○細野 先ほど来橋本課長、垂首席、浅野課長補佐が非常に簡潔に現状をお話しになりましたけれども、まさに今中米への日本の協力が期待されているという時期でありまして、その協力が有意義で効果的になるようにこういう勉強会が開かれることは大変いいことだと思いますし、そういう勉強会に参加させていただいたことを嬉しく思っております。

お話を始める前に一言簡単に申し上げます。中米研究についてですが、私どもは大学におりまして地味な勉強をしている立場でございまして、こういう援助のような国の政策へのお手伝いというのは今まで余り機会がなかったわけです。実は私ども研究者の中米についての努力不足もありますが、中米に関する研究が大変少なかったのです。

いろいろ資料にもございますが80年代に内戦が長い間続きまして、かなり経済的にも政治的にも混乱した状態にあったわけですが、国際的には非常に強い関心を呼んでいた時期でもありました。日本としても中米のような国についての研究は非常に重要ではないかと私は思いまして、中米の研究をすべきだということを私の知っている何人かの方にお誘いもしたのですが、残念ながら皆さんは、中米の研究というのは内戦状態でなかなか行くわけにもいかないということで、お誘いに乗っていただけなかったこともあります。たまたまそのころ筑波大学から田中さんが、UNDP（国連開発計画）の方でエル・サルヴァドルに行かれまして、私も個人的に田中さんに会いに行きました。エル・サルヴァドルのUNDPの本部に爆弾を投げ入れられるということが度々あって、UNDPの本部の外側に国連の旗も出せなければ、国連であるというものも置けないというような状態で、今から考えると信じられないことです。例えば周辺のガソリンスタンドに爆弾が仕掛けられたりとか、無差別的にテロが行われた時期がエル・サルヴァドルにあるわけです。

そういう時期に実は田中さんと狐崎さんは研究を始められています。狐崎さんはちょうどそのころホンデュラスでのご研究をされておられました。石井さんは農業問題でコスタリカを中心にいろいろご研究をされておられて、私も大学がありましたので滞在はできなかったのですが、日本学術振興会とか、あるいは個人で行きましたり、外務省さんからの文化交流で行きましたり、国際開発センターで行ったこともありました。かなりしばしば行ってます中米というのをもっと深く研究して、少なくとも日本の一般の方、もちろん政府の方々も含めてそういう現実を知っていただかなければいけない、日本も和平に向けての協力を努力をすべきではないかというようなことも思いまして、田中さんと遅野井さんという方と「中米カリブ危機の構図」とい本を書いた次第でございまして、その後もいろいろ続いてアメリカのサンフォード上院議員のサンフォード委員会に入りましたり、あるいはPDD関連で和平が実現した後のいろいろなことで参加をさせていただいたり、インターアメリカン・

ダイアログなどでかわりがあったわけでございます。しかしながら、研究の方はまだまだこれからという感じがしております。

幸いに、若い方々が非常に一生懸命研究をされているので、こういう勉強会を開催していただいて、研究者のサイドと実際に援助を実施される皆様方との意見交換をする機会があるということは大変私は有意義だと思いますし、繰り返しになりますがこういう機会に私自身が参加させていただいたことをありがたく思っております。

前置きが長くなりましたが本論に入ります。まず、いわば第1フェーズの緊急的な復興、市場経済移行、民主化促進、エル・サルヴァドルとニカラグアでは内容はある程度違いますが、いずれも実現して期待されたところはある程度順調に進んできていると思います。しかしニカラグアのように経済的な問題がやや困難になってきている、あるいはインフレが再燃していることもございます。構造的な部分はまだ必ずしも十分に解決したとは言いがたい。例えばニカラグアの場合、根本的に債務の問題がございますし、エル・サルヴァドルの場合には多額の経常収支赤字があり、これは外国にいるエル・サルヴァドル人の送金でカバーしたり、あるいは援助でカバーしたりしておりますけれども、基本的な構造的な問題は依然として残っている。それについてはさらに一層の努力が必要だと思います。

そういう考え方からしますと、まず、緊急的な、そして当面の市場経済移行、あるいは構造調整改革というのに成果を上げた上で新しい一層の次の段階へと入っていかねばいけない。ここはやはり重要な時期であって、ここで手を抜きますと再び困難な状態に陥る可能性は十分にあるわけがございます。特にこれらの国々の大きな特徴の1つは、内戦の後遺症といえますか、先ほど来、垂さんの方からも道路や橋等のインフラの復旧についての援助がされているというお話がありましたけれども、この2カ国の特徴は内戦におけるインフラの破壊とインフラのメンテナンスが長い間おざりにされてきているということにあります。ニカラグアはそれに加えて長期間インフラ投資を行っていませんので、エル・サルヴァドル以上にインフラは未整備で、これから整備しなければならない部分が随分あります。ニカラグアは基本的に貧しい国であって、かつ長い間の内戦の後遺症から経済インフラ、社会インフラの重要性が相当高い国だといえます。

第2点は、経済政策について新たな対応というものが必要になってくる。市場経済移行ということはかなり実現してきた。もちろんニカラグアなどはまだまだ随分問題が残っていると思います。例えばニカラグアのサンディニスタが存在する中での、妥協しながらの市場経済移行でありまして、まだ残されている問題は多い。オルテガがいずれ引退するとサンディニスタの影響力が下がるかもしれませんが、まだ第2フェーズにおいて一層の市場経済移行の努力が必要かと思います。この点についてはエル・サルヴァドルの方が早く進んでいます、エル・サルヴァドルでも旧戦闘員に対する農地の分配の問題ですとか、地区、地方によって引き続き努力が必要だろうと思います。

先ほどポジティブ・リンケージというお話がありましたけれども、民主化と市場経済、非常に重要なODA大綱で言っている目標を達成しつつある国にポジティブにリンクさせてやっていく際に、「参加型開発と良い統治」の観点からの援助が非常に重要だと思いました。この「参加型開発と良い統治」の観点からの援助がある意味で一体となって、車の両輪のごとく一層民主化促進と市場経済移行にプラスになるわけです。最近非常に注目されている参加型開発やグッド・ガバナンスへの協力がますます

す重要になってくるのです。緊急の時期を脱してこういう民主化と市場経済の定着のスタートは切っておりますから、それをいかに定着させるか。定着させるためには一般の市民、国民の参加型開発が必要ですし、その上で統治が効率的、効果的に行われなければいけないということがあると思うのです。これはエル・サルヴァドルでももちろんそうですし、サンティニスタがいまだに影響力を持っているニカラグアではなおさらそうだとこの言えると思います。そういう第2の点は、まさに先ほどおっしゃったポジティブ・リンケージ的な援助という趣旨からは念頭に置いておかなければいけない点だと思います。

3番目の重要な点は、これも今まで緊急型です。例えばニカラグアについては市場経済移行と債務問題の対応とか、構造調整融資などはそういう意味が強かったわけでありまして。これからはさらに生産的な投資、生産部門の活力ある復興を実現するようなサブスタンス的な経済政策の支援ということが必要になってくる。例えばニカラグア、エル・サルヴァドルの新しい中小企業の発展とか支援とか、これは後で出てまいります非伝統的な輸出振興とか、そういったこととも関係が深いわけですが、市場経済に移行してもそれを生かす。市場経済を最も有効に生かすような人と企業がなければ市場経済の効果が上がらないわけですね。エル・サルヴァドルに比べるとニカラグアはすごく不足しているのです。この2国は本当に対象的だと思います。エル・サルヴァドルの方は大変意欲的な人が多いような気がしますが、いずれにしてもそういうビジネス・フレンドリーな条件を整えながら、どういふ分野での生産的な投資、生産活動がいいのか、そういうことを含めた経済政策の枠組みが今までにできて、これから定着させるという意味で大変重要だと思います。

4番目に重要だと思いますのが経済統合です。メキシコがアメリカ、カナダとNAFTAを形成して本年1月からスタートしているわけですが、やはりNAFTAの発足は中米に相当な影響を与えざるを得ないだろう。そこで中米諸国、カリブ諸国に対しては、いわゆるNAFTAバリエーション法というようなことをアメリカ議会は考えているようですが、中米、カリブに対してかなり影響が出そうです。従来のCBI (CARIBBIAN BASIN INITIATIVE) によるベネフィットは更新されて非常に利用されております。そしてマキラドーラタイプの産業の投資がかなり行われまして、相当雇用効果はあると思います。それから輸出も伸びているのですが、これはNAFTAがありますので、特にメキシコからの安い労働力による繊維の輸出などに、アメリカはもう枠を設けません。従来のCBIのメリットを活かしてきた中米のテキスタイル、加工食品等の産業 - CBIも決して完全に自由に入れるというわけではなくて、テキスタイルはかなり制約もあったわけですが、NAFTAによって不利になることは明らかです。、対米の貿易政策、あるいは対米関係の見直しを考えていかなければいけなくなっています。

一方でメキシコとの自由貿易、あるいは中米とベネズエラ、コロンビアを含むG9、あるいはそれをさらに拡大するというようなことが経済統合ということで進んでいる。また、従来SIECAという事務局が中米経済統合であったわけですが、SICAというものもできて政治、経済などいろいろな分野を含む統合の組織ができております。これはエル・サルヴァドルに本部があります。従来の中米統合の事務局 (SIECA) は経済、貿易に限定されるわけですが、かなり外部組織を変更して新しい市場経済移行後の中米の統合を目指す組織がえをしております。また、中米経済統合銀行の

活動も続けています。そういうことで中米の域内統合、近隣国との統合の可能性が開け、アメリカとの関係はメキシコとの競争などを含めて考え直していかなければいけなく、これがもう1つの重要なポイントになってくるかと思えます。

こういうことで第1フェーズ的な状況から今申し上げたような特徴を持つ第2フェーズ的な状況へと移行しながら、政治的にももちろんカルデロン政権の発足でエル・サルヴァドルではさらにまた変更があるわけです。そういうのが当面念頭に置いておく必要があることだと思えます。

さらに広い意味での国際関係の視野から中米への日本の援助ということ为先ほど来既に重事務官が触れておられますが、中米というのはアメリカとの関係が非常に深い諸国であって、中米における不安定化、貧困な状態や混乱がアメリカにとっての関心事です。中米の不安定化がアメリカの安全保障に影響を与える。与えるからこそ中米紛争におけるアメリカのスタンスが当該冷戦の枠組みで考えられたとも言えるわけです。ただ、ポスト冷戦のこの時代でアメリカの中米への支援努力にはやや違いが見えているわけでありますが、依然として中米はアメリカにとっての重要地域であり、重要な関心事であるということは間違いないわけであります。したがって日本が中米で行ういろいろな援助は、アメリカが強い関心を持って見ていると思えます。

もう1つアメリカとかなり違ったスタンスで今までやってきましたE C、北欧といったようなヨーロッパ諸国は、例えばニカラグアのサンディニスタ政権下でもE Cはサンディニスタ政権との関係をかなり緊密に持っていたわけでありますが、人権、民主化の問題に非常に強い関心をもっており、中米とりわけエルサルヴァドルにおける人権問題に神経質とも言えるぐらい注視してきたのです。したがって中米は、アメリカはもとよりヨーロッパを含む多くのドナーから注目される地域であると思えます。PDDという形での多国間による協力組織ができたのも、アメリカが多くの国を中米援助に動員したいという気持ちもあったと思えますけれども、アメリカとは異なるヨーロッパの関心が強かった異も否定できないのではないかと思います。

したがって多くのドナーからの注目を集めながら、日本のODA大綱の原則に沿ったこれらの国々への援助は、まさに垂さんがおっしゃったようにモデルケースとなりうる。やはり、従来アジアが中心であった日本の援助は、先ほどのお話でもあったようにグローバル化してきている。対中米援助は日本の援助のグローバル化のいい一例であり、同時に非常に注目されている地域で日本が行うことを、他国が関心を持って見守っていくであろうと思えます。そういう意味でも援助についての研究、検討というものは大変重要だと思います。

○橋本（事務局） どうもありがとうございました。

いろいろコメントをいただきたいと思えますけれども、今の細野先生のお話にご質問等はございますか。

エル・サルヴァドル

JICA（最近の協力実績およびプロ形調査結果等）

○橋本（事務局） それでは議事をさらに先に進めさせていただきます。

一応これから先はエル・サルヴァドルとニカラグアそれぞれについてお話をしてみたいと思います。まずJICAとOECDの最近の協力の実績等につきましてJICAの方からお話をいただきまして、その後OECDの方からお話をいただきたいと思います。では、木下課長お願いします。

○木下（JICA） お手元に資料を2種類お配りしてありますけれども、エル・サルヴァドルとニカラグアが一緒になっています。

エル・サルヴァドルに対する協力実績ですけれども、この資料は一応昨年度までのJICAの協力実績をある程度整理しています。数量的な傾向と分野別の傾向をある程度整理したつもりですけれども、研修員受け入れにつきましては昨年までで約270名ほど受け入れてきています。例の79年以降の内戦で受け入れ人数はかなり減ってきたのですけれども、80年の後半から少しずつふえ始めまして、90年代に入ってから大体20名前後の実績になっています。昨年度は31名とかなりふえています。今までの研修員受け入れの実績を分野別に見ますと、この表である程度おわかりいただけるかと思いますが、運輸・交通、通信放送、鉱・工業、保健・医療、大体この分野が大半を占めているということで、これはニカラグアとの比較でも顕著なのですけれども、農林・水産部門の割合は低く出ているという格好になっています。

専門家派遣ですけれども、これも今まで46名ほど派遣しています。79年の内戦以降はほぼストップ状態だったので、ことしの3月からエル・サルヴァドルの企画省に布施さんという方を、いわゆるアドバイザー専門家として派遣しています。これはまだ派遣が始まったばかりなので、これから本格的な活動になるかと思っています。今年度専門家で港湾と首都圏の交通網整備の関係で、それぞれ短期の専門家チームを派遣しています。これは昨年度プロジェクト形成調査をやりまして、その際に、これはクトゥコ港の港湾整備計画と首都圏の交通網整備についてそれぞれ協力要請があったわけです。それについてとりあえず短期専門家で現状の評価分析をやるということで、今年度専門家を派遣した経緯があります。専門家についても研修員と同じで、分野別の実績は運輸・交通、通信放送等の経済インフラと人的資源、こういった分野で9割以上です。

単独機材供与等がありますが、技術協力の中で一番規模も大きなタイプの協力でありますプロジェクト・タイプの技術協力は、エル・サルヴァドルの場合、60年代から70年代にかけて国立工業技術学校の拡充協力計画という職業訓練的な分野ですけれども、ここでやった実績が1件あるだけで、それ以外はございません。

青年海外協力隊も割と早い時期の68年に派遣取り決めが結ばれて、多くの協力隊員が派遣されていましたが内戦のためストップしてしまっていて、一応92年度から派遣を再開していますが、本格的な派遣は今年度以降という格好になる予定です。

開発調査ではここに書いてありますとおり今までの実績で、運輸・交通分野では例の空港の建設計画のF/S、工業分野の2件の実績です。今年度（94年度）からエル・サルヴァドルでの農業分野で初めての開発調査になりますけれども、ヒポア川流域の農業総合開発計画調査、このマスタープランづくりの調査が始まる予定です。

無償資金協力が非常に多いのですけれども、ここに昨年度までの一般無償と食糧増産援助、これは主にJICAがかかわったという意味でこういうふうに限定したのですけれども、それを少し分野別にまとめてここに記載してあります。これを見ましてもどちらかというと運輸・交通、社会インフラ、保健・医療分野というのが中心になっています。こここのところの傾向としては、内戦中にも一度地震があって、それに対する応急手当て的な無償と、それからその後92年以降は内戦による被害を受けた道路、橋などの経済インフラの復旧型、上水供給などの分野が中心になっています。

先ほど地震の話を上申しましたけれども、国際緊急援助隊が86年の地震の際にチーム派遣を行っています。

エル・サルヴァドルの今までのJICAの協力実績はこういう格好になっていまして、どちらかと言うとずっと内戦が続いたせいもありまして、技術協力が始まったというのはまさにこの1、2年前からで、まだ本格的な技術協力が展開されているという状況には至っていません。したがって今のところむしろ内戦でいろいろ被害を受けたインフラの復旧整備を重点ということで、先ほどのお話にもありましたとおり、なるべく緊急的な無償資金協力中心の協力ということになっています。

もう一つ、エル・サルヴァドルとニカラグアを分けてご説明いたしますが、別の資料の方で、ここ最近のプロジェクト確認調査とプロジェクト形成調査の結果の要約部分を配付しております。エル・サルヴァドルの場合は1992年7月にプロジェクト確認調査団を派遣しております。一応調査で確認された、つまり先方から要請があった案件のリストを別添でつけております。具体的に道路、橋、電力関係のエネルギー、上水供給、医療施設、こういった分野での協力ニーズが非常に高かったということが確認されています。

技術協力ではこの時点で民主化プロセス支援のための文民警察化に対する協力ですとか、環境分野への協力、とまっていた協力隊の再派遣の要望が出たということです。

昨年8月に社会インフラと経済インフラを中心にプロジェクト形成調査団を派遣しております。その際の結果もこれに添付しています。このとき主に道路、港湾などの経済インフラと上水道分野、教育分野などの社会インフラを中心にプロジェクト形成調査が行われています。

昨年のプロジェクト形成調査に私も行ったのですけれども、一つこれからの課題かなと感じたのが、例えば教育のような分野ですけれども、先ほど細野先生からもお話がありましたように、当面の緊急対応で壊れた橋の復旧ですとか道路の修復、あるいは上水の供給施設をつくるといった協力とあわせて、人の面の協力ということになるかと思います。今ちょうどJICAの方で基本設計調査をやっている案件で小学校の建設計画といった案件が始まる予定です。これはまだ無償として採択が正式に決まってはいませんけれども、たしか80校ぐらいをつくる計画で、先ほど参加型協力というお話が出ましたけれども、いわゆるPTAの参加で田舎に小規模の小学校をどんどんつくっていくという協力計画です。こういった協力が新たに始まってきているということです。私どもJICAの方からしま

すと、今後こういう教育分野で協力隊の派遣などを考えていく必要があるということではないかと思っております。

JICAの方のエル・サルヴァドルについては以上です。

○橋本（事務局） ありがとうございます。

OECD（最近の協力実績等）

○橋本（事務局） 続きましてエル・サルヴァドルにつきましてOECDの伊藤課長からお願いいたします。

○伊藤（OECD） OECDの中南米の方を担当しております伊藤と申します。よろしくお願いたします。

エル・サルヴァドルに対しますOECDの実績でございますが、総括的には先ほど垂首席の方から円借款の実績について端的にご説明があったところでございます。エル・サルヴァドルにつきましては、内戦後の復興ということで主としてインフラ設備を中心にしてこれまでファイナンス実績を積んでございます。我々、業務をとり行っておりまして、ファイナンスをしてその効果が上がってくる例がなかなか少のうございまして、どういった対象国、どういったセクター、プロジェクトにファイナンスを投資していこうかということよく議論をしておるわけですが、エル・サルヴァドルはそのうちの成果があらわれている国の1つかと思われま。これは同じく世銀、あるいはIDBとの一彼らも非常に興味あるところでございまして、定期協議会等で話すわけ。例えばワシントンでIDBとの協議会などでお話ししました折の議論に際し、民間投資がほうっておいても入ってきてODA無用論の対象国になったチリが挙げられます。それと並んでエル・サルヴァドルということがテーマに上っているところでございます。先ほど垂首席あるいは細野先生の方からお話もございましたようなモデルケース、これをやってこれだけ効果があったということをお我々としては出していきたい。そういった意味でのモデル、サクセス・ストーリーをつくっていき。まさにエル・サルヴァドルはその対象国になるのではなかろうかと考えております。

JICAの木下さんの方からお話しがありましたようにJICAさんの方から出ました92年の確認調査団のときに円借款の対象としては4つの事業の要請がございました。これは電力、復興の意味では基幹となる産業です。ソーシャルセクターとしての上下水道、衛生面も含めた上下水道の事業。隣の国内の産業をつなぐ道路の案件。通信事業、地方テレコムでございます。この4つの要請がございました。そのうち3つにつきましてはすでに実績としてファイナンスされたわけでございます。93年に88億円の金額に上りました電力事業、さらには上下水道12億円、あわせて100億円の供与が達成されております。上下水道につきましては、クリスティアーニが昨年11月の来日時に日本政府よりプレッジが行われまして、ことしの4月にE/N、5月にL/Aという形でこちら103億円の規模で供与されております。こういった意味で基本的な経済インフラ、社会インフラにつきましては着実にファイナンスが積み上がってきている。それらについては現在調達が始まっております。

今後の方向ですが、企画大臣がことし来日しました折の直接的な意見によりますと、現在彼らの方では電力、さらにこれは水が減ったときなどに電力が枯渇するというので火力として、特にリハビリを中心に来てきたわけですが、やはり安定的な電力の供給というものを確保したい。さらには石油に依存するのは減らしていきたいということで、レンバ川の水力発電の事業に対して実施していきたいというお話がございました。

2番目としては道路の案件がございました。エル・サルヴァドルにつきましては隣のホンデュラスの方からグアテマラの方につながる ー 1本はパンナムですが2本基幹道路が走ってございます。さらに3本目としてをホンデュラス山岳部寄りの道路を通したいというお話がございました。

さらに彼らの方で円借款の要請として考えていますのは上下水道の事業、これを小規模な12億円で行ったわけですが、これをさらに次の段階に移していきたいという3つの事業についてお話がございました。

我々につきましては、申し上げましたとおりエル・サルヴァドルの成功というのは中米に対するインパクトが非常に大きい、のみとどまらずラ米全体においてエンカレッジしていくという大きな効果があるかと思えます。そういった形での有効なファイナンスにつなげていくべく我々として案件の発掘、また手続をこれからも心がけていきたいと思っております。

○橋本（事務局） どうもありがとうございました。

狐崎知己 エル・サルヴァドルの開発の現状と展望

○橋本（事務局） 今、実施機関の方からそれぞれ実績並びに今後の課題等についてお話があったかと思いますが、続きまして狐崎先生の方からエル・サルヴァドルの開発の現状と展望ということにつきましてお話をいただきまして、その後皆様方と質疑を交わしていただきたいと思えます。

それでは狐崎先生お願いします。

○狐崎 私は細野先生のご指導で中米研究を始めてから約10年になろうとしておりまして、この間、外務省ホンデュラス日本大使館で2年間お世話になり現場での経験も積むことができて、ますます中米に対する関心が出てきたなという感じであります。ことしの夏1ヵ月半ほどかけまして、2年ぶりになるのですがエル・サルヴァドル、ニカラグア、グアテマラを主に回ってまいりまして、やはり地域研究者というのは現場での経験をできるだけ踏まないとだめだなということを改めて実感して帰ってまいりました。その間、特にエル・サルヴァドルではさまざまな政治家、研究者、財団関係者、シンクタンクの人たち、NGOの人たち、それから主に旧紛争地域の共同体を回ってまいりまして、私はここ数年間旧紛争地域の共同体の人たちとの間で定点観測という大げさですが、行くたびにその人たちと1日か2日話し合うということをしてまいりまして、きょうは主に今回の夏の調査結果に基づいて簡単にご報告させていただきたいと思えます。

これまで諸先生がご指摘になりましたように、エル・サルヴァドルでは日本の援助に対する期待が極めて強い。それに関して批判というわけではないのですが、もっとやってほしいという要望が非常に強いのです。一般的な認識としましては、日本のエル・サルヴァドル協力の中心はインフラ整備と

技術協力だという認識をどうもエル・サルヴァドルの各界の人が持っている。そして効果があるという認識を持っているようです。しかしながらこのインフラに加えて、インフラというのはいはり技術中立的なものですので、さらに社会発展分野での協力をぜひ拡充してほしいという要望を強く持っているようです。それと同時に援助政策の立案に際しましては、政府、与党のみならず野党関係者、さまざまな研究機関、シンクタンク、NGO、現場の共同体の人々の話をぜひ聞いてほしい、自分たちのニーズをぜひ知ってほしいということを私は強く言われてまいりまして、私は一民間人ですからそのようなことを言われても困るということを書いてきたのですが、今回こういう場をいただきまして、その結果ニーズを少しご報告させていただきたいと思います。

このような形で「社会的亀裂から和解へ」というところで、広範な政策対話の必要というのはこういう意味で書いた次第でもあります。この広範な政策対話というのは、例えば最近参加型開発ということで世界銀行などがアフリカで積極的に始めているアプローチでありますし、中米においてもさまざまな援助関係者、実施機関、立案機関、現場の共同体の人々を集めてワークショップなりセミナーを開くというのが、日本の援助の広報効果というところから考えましてもかなり効果的ではないかという印象を持っております。現地を調査する際にも統計資料がなかなかそろわないという問題点があります。都市部に関しては若干信頼のおけるデータは出てくるのですが、農村部に関してはほとんどデータがないということです。ですからこの面でも私自身の自己批判を含めてなるべく農村部においてフィールド調査を拡充していく必要があるのではないか、日本だけで行うのはもちろんかなり難しいことでもありますから、これまでアメリカ合衆国のAIDですとか北欧、ドイツの財団等がやってきましたように研究委託をするという形で基礎データの拡充を図っていく、そこに日本が支援をする。技術協力なり資金協力なり人の派遣なりをするということが、まずこの基礎データの拡充という点から見て極めて重要ではないかと考えています。とりわけ社会発展に関しましては、エル・サルヴァドル政府はフォーカライゼーション・アプローチというターゲット戦略ですね、特定の貧困層の中でも最もニーズの高い人々を定めて、そこに重点的に社会政策を適用していくという戦略をここ数年とっておりますので、まず最もニーズの高い人々というのはどのような階層でどのような地域に住んでいてどのような仕事をしているのか、労働市場へどのような形で参画しているのかという細かい調査をした上でないとフォーカライゼーション・アプローチというのはどうも成功しないのではないかという印象を持っております。この点、例えば世界銀行の最新の資料などを見ますとエル・サルヴァドルで2、3年に一度全国家計調査というものが行われているのですが、そのメソドロジーと解析の仕方がどうも問題があって、全体的にオーバーホールをする必要があるということを指摘しております。この点は4番目の貧困層の測定の問題で少し触れてみたいと思います。

もう1つの問題点としては、確かに政府及び与党の幹部の人々と話をしておりますと、中央政府のレベルでは和解への意思というのはかなり強く出てきている、政策対話がかなり行われているということは事実なのですが、しかし現場のレベル、また実際の社会政策の適用のされ方を見てみますと、どうも援助が非常に政治化して出ている。特に旧紛争地域に対する援助が与党の支持基盤である地域に比べて非常に少ない。これは例えばCEPALの調査などでもそういう指摘がされております。政府対政府レベルの援助だけに限りますと旧紛争地域への援助がどうも減るといえるか、うまく行き渡ら

ないのではないか。実際にチャラテナンゴ、モラサン等の共同体へ訪れましても、社会投資基金を得ている共同体というのは私が見た限りでは1つもありませんでした。川を一本越えると社会投資基金が行っていないという実態になっています。

エル・サルヴァドルに関しての支援策としてどのような分野が重要であるかということにつきましては、細野先生のご指摘はまさにそのとおりだと思います。それに加えてさらに必要な分野ということで、特に2番の民主化支援ということを指摘させていただきたいのですが、これは私自身がそう考えているということではなくて、エル・サルヴァドル政府が1993年の4月に世銀のコンサルティング・グループに対して政府開発の優先分野という報告書を出しておりますので、これが資料の1枚目の左側に出ておりますデータです。これは1993年～1996年にかけての政府の優先分野であるということになっています。前回のプライオリティー・ニーズの改定版で、これは1993年の段階で策定された政府レベルでの優先項目と資金的ニーズ及び資金的ギャップの金額が出ております。93年～96年をとりましても、やはり優先分野というのは民主化支援、民主的制度を確立していくということが最優先事項になっているわけです。

これは実際に根拠のあることでありまして、ことしの7月にONUSAL（国連エル・サルヴァドルミッション）と人権オンブズマンがエル・サルヴァドルの治安状況及びいわゆる死の部隊に関する調査報告書を出しております、これを見ますとかなり懸念すべきことが書かれております。内容は逐一報告できないのですが、いまだに極めて専門性を備えた組織犯罪が進行している。昨年から政治的理由に基づく人権侵害が拡大傾向にある。そして軍及び政府の一部の人たちの直接関与が存在するというような厳しい報告書になっております。

これをどのようにしたらいいのかということで、現状を放置しておきますとせっかく和平合意で築かれ始めた民主化のための基盤が台なしになってしまう、ニカラグアの二の舞になってしまうという危険性があるわけです。そのためにここの政府の優先分野でも文民警察への支援、それから公安アカデミーという警察学校ですね、ここに対する協力というのは最優先項目、トップ・プライオリティーとして出てきているというわけです。この分野に対する日本の協力というのはなかなか難しいと思うのですが、何らかの技術協力ないし資金的なギャップの補充というのが望まれていると思います。

それと並んで司法改革。最高裁の改革に関しましては、これは非常にうまい形で進んでいるのですが、地方判事レベルでいうとまだまだ司法改革が進んでいない。特に裁判官の専門的能力の育成ということが望まれている。

それから人権オンブズマン、人権擁護官が和平合意で設立されて以降、非常にいい働きをしているのですが、まだまだ組織的な基盤の人や資金も足りないということがこのデータにあらわれていると思います。

また、民間の人権団体への支援というのも、例えば国連の真相究明委員会の勧告書に最優先事項として出てきていますように、民間の人権団体への協力というのも民主化支援ということではかなり必要とされている分野ではないかと考えられます。

2番目の優先事項としては緊急援助。短期的な性格を持つわけですが、旧戦闘員に対する支援という問題が2番目のプライオリティーとして出ております。これは和平合意に書かれておりますように、

旧戦闘員の武装解除と社会復帰を促進するという目的のために、まず土地購入のための資金を低利で供与する。現在、金利がどうも18%ということになっているようです。それと同時に基本的な生活道具と農機具を供与する。そして生産的な融資を供与すると同時に短期的に生産技術の訓練をする。また、環境保全プログラムを彼らに対して適用していくということが合意文章で書かれているわけです。

これが極めておこなわれているということは、ONUSALの最新報告の中にも書かれておりますし、ガリ事務総長がそういう発言をしたということで現エル・サルヴァドルの政権との間で評価をめぐって悶着が今あるようです。実際に、例えばチャラテナンゴのケースを見ましても、土地譲渡がこれまで権利授与という形で完了したのが全ニーズの8%にすぎない、このペースで進行しますとあと8年はかかるだろうということが言われています。

何が最大の問題かといいますと、土地購入のための資金が足りないということなのです。一番目の表を見ましても、Banco de Tierra(土地銀行)ですね、ここに国際援助が供与されて、ここから低利の融資が旧戦闘員に対して出て土地を購入するという仕組みになっているのですが、このLand Bankの資金ギャップというのは、このようになかなか大きなものになっている。7,100万ドルがまだ足りない状態だということで、1つは資金的な理由からこの問題がなかなか進行していない。また、土地を購入する際にも当然のことながらチャラテナンゴ、モラサン、カバーニャス、サンビセンテといった地域では、非常に激しい戦闘があったために基本的なインフラがほとんど破壊されている。また、土壌崩壊が非常に進んでいる。1日50発ぐらいチャラテナンゴでは爆弾が落ちておりましたので、非常に土壌崩壊が進んでいるので、土地を購入しても農業生産で自給できるようないい土地がないということなのです。ですから土地購入に加えて農業以外の生活手段というのをこれから緊急に開発していかなければ再び70年代と同じような問題が起こる可能性があるということだと思います。

この意味でも、例えば先ほどの円借款の際に1号線のバイパス、ホンデュラス国境地帯に山岳道路をつくるということは非常に効果のあるプロジェクトだと思います。現在チャラテナンゴの村々に入っていくには非常に悪い道路を通らなければいけないのです。2年前に行ったときには大きなランド・クルーザーで入れたのですが、今回は小型のジープに乗らないと入れないというような形で土壌崩壊が進んでおります。

3番目の貧困対策というのも、帰還民と旧紛争地域に対して重点的に援助を供与するというのですが、これも旧戦闘員への支援と同じような理由でなかなか進んでいない。そして援助が政治化しているということで、例えば政府の医療・保健衛生関係の援助ですとか教育関係の予算というのが、この地域には少なくとも私が見ております共同体に関しては全く届いていないということです。チャラテナンゴの中部のグワデフューラという町に地域病院があるのですが、そこが薬の購入額が一月100ドルしかない。それも共同体の人々が寄与して購入しているだけで、この12年間政府から一切薬が届いていないという厳しい状態になっております。

(4)の問題としては遺族への補償問題。特に戦闘員への補償問題というのはやや進みはじめたのですが、一般市民の犠牲者に対する補償問題というのはこれから浮上してくる問題です。現在、遺族のリストアップをしているところで、これまでのところ3万3,000人が名のりを上げている。こ

の金額が幾らになるかという目安として、例えば1989年に米州人権裁判所がホンデュラスにおける人権侵害の遺族に対して2万ドルの賠償命令を出しているのですが、3万3,000人掛ける2万ドルということで、非常に大きな資金需要がこれから出てくる。実際には7万人以上の人々が死んでいるわけですので、さらにこの数がふえる可能性があるということです。この資金需要を真相究明委員会の勧告ですと国際援助の1%をここに振り分けるようにということが書いてあります。

以上がエル・サルヴァドル政府としての優先分野ですが、これが国際協力の優先分野とどの程度一致しているか、一致していないかということに関しましては、CENITECというキリスト教民主党系の研究所が、1993年までに行われた主要プロジェクトすべてを解析しまして、国家の優先分野とどの程度整合性があるかという分析をしております。その中身も詳細にご説明する時間はないのですが、これまでの主要国及び国際機関の対象分野としては農業、特に基礎穀物の生産と地方の小農の農業生産の多角化というところにターゲットが絞られている。そして供与の仕方はもちろん緊急的、短期的なニーズがありますので、単年度方式、短発で行うという形です。特にどのような分野が重点的にこれまで供与されてきたかと申し上げますと、1つは共同体銀行、ノンコンベンショナル・クレジットを創設するというので、現在、既に208銀行が設立されて、共同体のメンバーが資金を貢献して自分たちの銀行をつくっていく。これはニカラグアなどで世銀が最近始めたプロジェクトと同じです。そして、そこから得られる資金を回転資金として共同体のさまざまな農業以外の生産活動に融資をしていく、1件あたり100~200ドルぐらいのインプットで非常に効果が出ております。まさにこういうのが参加型開発というのではないかと。

また、この共同体銀行を設立することによって、共同体内部の貯蓄率が非常に向上するという興味深い成果も出ております。したがって、NGOに対して重点的に援助をしていきますと依存体質ができてしまう。エル・サルヴァドルのNGOの依存体質というのはかなり悪名が高いものでありまして、もう2,000団体以上のNGOが活動していますが、もっぱら和平合意以降に設立された未経験のNGOが多くて、外国からの資金需要に依存してしまっている。このようなNGOを排除して共同体に直接裨益効果が出るという意味でも、この共同体銀行というのは非常に有力ではないかと考えられます。

もう一点の優先分野、国際協力の対象分野としては農牧セクター。農業、牧畜、畜産セクターの多角化ということで、そこに新たに野菜ですとか観葉植物、果樹、牛の新しい品種、アグロ・インダストリーなどの生産のための技術協力を行っていく。

最後の優先的に行われている対象分野としては、これは都市部ですが零細企業の育成。こういうところにこれまでのところ援助が集中している。

今申し上げましたことについては、4番目の統計資料に全体的な傾向がわかるデータを載せておきましたが、ここで93年まで行われた国際援助の問題点ということで、これはCEPALの調査で援助の政治化ということのほかにも7点問題点が指摘されています。問題点というか援助が効率的かつ効果的に行われる上での障害となる要因がエル・サルヴァドルには7点存在している。大きく分けまして制度上の障害と運営上の障害というところで、この辺を改善していけばさらに効率的な援助になるということです。

制度上の障害というのは実施機関にかかわる問題でありまして、第1番目は、各省庁、NGO、地方行政機関を含めて組織間の調整メカニズムが不在である。このためにプロジェクトが重複したり競合したりしている。この結果ローカル資金が非効率的に使われている。また、総合的な農業開発計画というのは、農業開発戦略ですね、そういう持続性を持った戦略が政府の側から出てきていないために、どうも現場ではかなり農業発展のあり方をめぐって混乱をしているようだという指摘がCEPALから出されております。

2番目の障害要因としましては、プロジェクトのモニターと評価に関するメカニズムが不在である。プロジェクトの効果を測定する際の比較可能な基準が存在していない。また、緊急援助、短期的援助ということで当然ですが、1回限りの政治的な性格を帯びた援助が多いということです。

3番目の問題点としては、2番とそのままかかわることですが、プロジェクトの持続性に関する評価基準が不在である。つまり外国からの技術援助ないし資金援助が途絶えた場合に、そのプロジェクトがつぶれてしまうケースが非常に多い。これは特に環境分野で住民参加を行う援助についてはほとんどのケース、80%以上がつぶれております。

さらに、これはエル・サルヴァドルに対する援助が今後中期的に減少傾向にあるということを考えれば、当初からやはり細野先生のご指摘のように、もはや緊急・短期の時代、フェーズが終わって、中長期的な戦略を踏まえた持続性のあるプロジェクトを執行していく必要があるということです。

それから、4番目の問題としては、これは参加型開発に絡む問題ですが、プロジェクトの優先順位を決定する際に住民参加が不足している。このために多くのプロジェクトが実際には机上で作成されているために、全国どの地域でも画一的に同じようなプロジェクトが多く見られる。どこの共同体に行っても、例えばパン工場があったり精米工場があったりするということで、地域の特殊性、それから住民側のニーズを勘案したプロジェクト立案というのがどうも余り行われていないようだということなのです。

それから、5番目の問題としては、プロジェクトの執行時における実施機関の管理・運営能力の不足。これはとりわけ社会投資基金にかかわる問題で、NGOというのは先ほど申しあげましたように、未経験のNGOが多いので、こういうところにFIS（社会投資基金）を出してもなかなか効果的にならない。

それから、6番目の問題としましては、NGOの専門性が不足している。これも同じようなことですが、全分野を少しずつやるNGOが多くて、例えば住宅建設に特化したNGO等々がない。このためにやはり今後はNGOの専門性をつけていく、そしてNGO自体の組織的能力の強化ということが必要とされているということです。

それから、7番目の問題としては、これは受益者側・住民側の問題ですが、やはりまだまだ意識が保守化している、伝統的である。つまり新しい生産物の多角化ですとか、生産性向上のための技術支援を現場で導入しようとしても抵抗に遭ってしまう。意識化がおくれているという問題点です。これはやはりエコロジーでも農業でも同じようなことが指摘されております。

ですから、以上を踏まえて改善点としましては、中長期的な農業開発戦略を確定した上で優先的にプロジェクトをそこに位置づけていくということです。

それから、政府とドナーとNGO三者間の調整メカニズムをこれからつくり上げていく必要がある。特にローカルレベルです。

あとは、プロジェクトの実施機関です。エル・サルヴァドルも分権化がかなり進み始めておりまして、援助の実施に際しては地方行政政府の役割というのがこれからふえてくるだろう。地方行政政府とNGOに対する実施能力を強化していく。制度的な支援を行っていく必要があるだろう。

それから、一般的なニーズとしては、プロジェクトの評価に関する比較可能な基準をエル・サルヴァドル国内でつくっていく必要があるだろうということです。

というところが3番で、最後は4番ですが、マクロ経済に関しては細野先生のご指摘のとおりだと思いますので省きますが、2番目の政策的特徴としては、これはいわゆる世銀の、二段階アプローチということを行っていきまして、構造調整政策を通して持続可能な経済成長を達成する、それと同時に、ソーシャルセーフティネットを短期的に供与していく、また中長期的にはベーシックニーズを拡充していくということがエル・サルヴァドルの社会政策の政策上の特徴になっております。これが現実にはなかなかうまく機能しておりませんで、例えば社会支出動向を見ますと、これはどのデータをとっても大体傾向としては社会支出が右下がりで、80年代から90年代にかけて右下がり傾向になっている。教育に関しては、93年に入りまして若干上がっているのですが、これは表の資料2番、3番ですね、これはGDP比で見ましても、また政府の一般予算の比率で見ましても、教育、それから保健・医療分野の予算が右下がりにずっとなっている。もともとエル・サルヴァドルは歴史的に、これは表の2の左側にありますが、中南米諸国及び中米諸国と比べましても社会支出予算というのが極めて低い国であります。極めて低い上に、さらに右下がりになっているという懸念すべき状況になっているということで、この分野がやはり、もちろんこれは基本的には政府の責任ですが拡充していく必要があるといえます。そのためには当然ながら不要な支出を削減するという、それから同時に、徴税能力を高めていく、歳入をふやすという戦略の両方とらないといけない。とりわけ税収入ですね、GDP比で見ますと税収入がエル・サルヴァドルではやはり歴史的に極めて低い上に右下がり傾向になっている。70年代後半は13%後半にあったものが、現在では9%弱になっているという形で、政府の予算規模は極めて低い国である。税収入をふやすためには、もちろんIVA（付加価値税）が10%導入されましたが、その反面、間接税、直接税が簡素化されて低下するという傾向ですので、なかなか税収がふえない。この分野では評判は悪いでしょうが、例えば税金管理でコンピューターをきちんと導入していく、そのための援助をするなんていうのは脱税を阻止するというところで効果的ではないかと思えます。それから、貧困層の測定基準につきましては、時間がなくなりましたので、ざっと見るだけにしたいのですが、基本的に3つアプローチがありまして、1つは、所得で単に切ってしまう。基本的消費バスケットに満たないか2倍未満かということで、極貧層、それから貧困層を切る。これは非常に問題があるアプローチで、貧困層というのはまさに自分の所得が不安定であるがゆえに貧困なわけですから、所得水準で切ってしまうアプローチというのは効果的ではない。

2番目のアプローチとしては、これはエル・サルヴァドル政府が貧困アプローチをとっておるわけで、したがって、これは貧困層を特定する上では有効ではないアプローチです。2番目のアプローチ

は、これはベーシックニーズが拡充されているかどうかというアプローチで、6番目の資料で、それぞれアプローチごとによりかなり貧困データが異なってくるわけです。世銀が勧告しているアプローチというのは、この所得水準とベーシックニーズの拡充度というものを組み合わせたデータを貧困基準を測定して、その上でターゲット戦略をとっていくというアプローチを強調しているわけです。これはグラフの8にあるものでありまして、ここでストラクチャー・プア（構造的貧困層）というのが農村では49%を占めますが、これは所得水準が基本バスケットに届かない上にベーシックニーズもない、両方マイナスの人たちを構造的貧困層というわけです。もともと貧困の人たちです。問題なのは、この構造調整政策のネガティブなインパクトはどのぐらい起こっているかというのを測定する指標としてディセンダント・プアという概念が導入されているところが興味深いわけです。それぞれ都市部では総人口の19%、農村部では総人口の6.7%という形で、これまでは貧困層ではなかった人々が転落している。したがって、ソーシャルセーフティーネットという場合には、この層に重点的に供与していく必要がある。そして彼らが実際にどこに生活して、どのような形で労働市場に参加しているのかということを見極めた上で社会投資基金を供与していかないと、なかなか効果は出ないのではないかとすることは理論的に言えると思います。

あとは、教育政策、保健政策につきましては、時間がなくなりましたので、いろいろ表をつくってききましたが、エル・サルヴァドルはよく言われるように、唯一の資源というのは人的資源なわけです。人づくり、とりわけ初等教育レベルも中南米の水準から随分落ち込んでしまった。1965年は中南米のちょうど平均水準にあったのですが、現在ではグアテマラとハイチを上回るだけの国になっているのです。したがって、初等教育の拡充はもちろん、初等だけでは、このデータにありますように、所得水準、社会階層が向上していきませんので、中等教育、日本で言う高等学校の教育です、高校レベルの技術協力の拡充というのが最も求められている。これがまさに零細企業、それからインフォーマルセクターの生産性の向上にそのまま裨益する問題ではないかということが言えると思います。

○橋本（事務局） 非常に丹念な情報をもとにお話しいただきましてありがとうございます。

補足コメント（各有識者による）

○橋本（事務局） それでは、15分か20分ほどございますので、先生方へのコメントをお願いいたします。また質疑をしていきたいと思っておりますので、今の狐崎先生のご報告あるいはご意見に対してコメントをひとつお願いいたします。

○細野 今のご説明は全般によくまとめられておられて、ご説明そのものについては特にありませんが、日本の援助との関係で、特に、最後に人づくりが重要だということで、エル・サルヴァドルは潜在的には大変優秀な人がたくさんいる。かつてエル・サルヴァドルのよき時代に、途中まで随分、例えばエル・サルヴァドルで工業化も進みましたし、今でもINSINCAとIUSAですね、エル・サルヴァドル人に任せて工場が経営されているわけですね。貿易政策とか為替政策で必ずしも競争力がない面もあるようですが、潜在的には能力のある人々ですから、人づくりは大変重要だと思うのです。特にターゲットを、先ほど狐崎さんがおっしゃったように、これから拡大していかなければいけ

ない分野、中小企業なんかも含めて絞った人的人材養成が重要だと思うのですが、そこでちょっと質問があります。中米の例のエスキープラスⅡ（グアテマラ合意）という、中米和平が実現したときの和平協定があって、当時の外務大臣の倉成外務大臣がグアテマラに行かれました。そのときに大臣が演説をされて、「日本は、和平実現の暁には援助を惜しまない」ということを言われたのと、もう一つは「日本の経験からいって非常に大変な人づくり援助をぜひやります」ということで、演説が行われたのが9月であったか、その年に、まさにこの建物の中で「中米人づくりセミナー」というのを実施したのです。その人づくりセミナーに永井元文部大臣に非常にいいお話をさせていただいて、そして私と松下先生が議長というのかまとめ役、世話人になりまして、人づくりセミナーのかなり厚い報告書も日本語とスペイン語で出ています。そういうのを受けて、コスタリカに「中米人づくりセンター」というのができていますね。将来は第3国研修なんかに使うというようなことで聞いております。人づくりセンターの役割というのが、せっかく立派な建物もあって、それからエル・サルヴァドルとニカラグアのようなところに置くよりも、安定しているコスタリカに置いた方が、ということでコスタリカに置かれたのだと思いますけれども、恐らくエル・サルヴァドルあたりは一番人づくり、いろいろな形の人づくりはあっていいと思います。今の初等・中等教育も重要で、技術教育も重要で、それからNGOもやっていると思います。だからいろいろな組織が、日本も含めて、人づくりをしているといいと思いますが、日本の得意とするところをニカラグアでやるということで、あの中にはいろいろな輸出関連のことですとか、たしか品質管理とかいろいろあったと思います。そういうところの第3国研修への拡大を早目にしたら、エル・サルヴァドルの人づくりに大変役立つのではないかと思います、その辺はいかがなのでしょう。

○木下（JICA） 今、細野先生がおっしゃったとおり、コスタリカに通称「中米域内人づくりセンター」というのを無償で施設をつくりまして、あと今は92年からプロジェクトタイプの技術協力をやっているわけで、今、先生がおっしゃられたとおり、経営・管理ですとか、生産性向上、それから情報処理といった分野を内に話があったように、第3国研修というスキームでエル・サルヴァドルを含む中米各国に対して協力を展開していくということになると思います。ただ、第3国研修の実施時期をいつにするかというのはまだちょっと決まってはいません。理屈からすると今のコスタリカで二国間で人を育てて、それがある程度定着したら次に周りの国にエクспанションという理屈にはなるのですけれども、当初のねらいもあるので、必ずしもプロジェクト技術協力が終わらなくても第3国研修をスタートということもあり得ると思います。

○狐崎 まさに細野先生のご指摘のとおりだと思うのです。エル・サルヴァドルも1950年代から60年代にかけて高度成長を遂げた大きな理由の1つとして、教育指数が当時はかなり高かったのですね、それは特にボケーショナル訓練、技術協力ですね、そこが随分60年代で—68年に教育改革が行われました—かなり教育の中身、カリキュラムが現実のニーズに沿ったものに変えられたのですね。そういう成果があった。それがまた今現在のニーズに合わなくなってきているということで、政府・与党も教育改革を今進めているところだと思うのです。

問題点は、1つは、文部省の予算の90%が人件費に消えてしまっていて、残りで資本投資と教材関係をカバーしないといけないという、極めて予算的に逼迫した状況になっている。エル・サルヴァ

ドルの教員の給料というのは200ドルで、中南米ではトップ水準、非常に高いのです。こういう教員を高給取りとってはちょっとおかしいのですが、新たにさらに採用していかなければならないとなると、かなりの予算的な拡充が求められているということです。ですから、新たに学校をつくる際に問題になるのは教員の補充です。果たしてきちんとした補充があるのかどうかということです。それからどの地域につくるかというところもまた大きな問題になってくると思います。現在、教材等の児童一人当たりの支出は1ドル未満なのです。最低限必要なのは一人当たり6ドルと言われてますから、これは世銀の勧告なのですが、1ドルを6ドルに、各児童に対してふやしていく、それが最低レベルだということで、人づくりというのはエル・サルヴァドルでは効果の高い分野なのですが、非常にコストの高い分野でもあるということだと思います。

最後は、資料集の9番と10番に、これはユニセフが行った世論調査の結果なのですが、やはり普通の人々としみしても一番増加を望む予算項目のトップに教育が来るのです。アンケート調査の58%の人々が教育予算の拡充を求めている。それに反して国防予算の削減というのを最も強く求めているというのが一般的な意見だということで、ここをどのように政治的に実現していくかというのが今問われているところだと思います。

子女教育の重要性というのも、もちろん両親が非常に意識している、これはやはりエル・サルヴァドルの特徴だと思うのです。例えばホンデュラスで同じようなアンケート調査をすると、教育が非常に重要だというのは85%には恐らく達しないのではないかと思います。

○橋本（事務局） ありがとうございます。

石井先生、土地問題あるいは旧戦闘地域との関係で貧困なんかも農村地域に非常に多いということもありますので、その辺についてのコメントをいただければと思いますが。

○石井 もともと私はメキシコの農業問題、農地改革セクターの調査をやってしまして、中米は特にそのときまでは興味がなかったのですけれども、80年代の初めにメキシコに行きまして、ちょうど中米地域紛争が本格化したころですけれども、日本にいるのと違ってメキシコに行きますと非常に中米は身近でありまして、その身近なところで内戦が行われるとか、あるいは激しい人権抑圧が行われるとか、そういうことがありましてこの中米に興味を持ちまして、80年代から中米に主として関心を持つようになりました。

中米の中でも、ニカラグアに初めて行きましたのが82年で、ちょうどサンディニスタ政権下で、コントラの反革命闘争が本格化したころです。それから、エル・サルヴァドルに初めて足を入れましたのが89年で、ちょうどエル・サルヴァドルの内戦の末期で、最も内戦の激しかったころです。

最初に細野さんがおっしゃいましたように、80年代の中米はちょうど内戦の状態であって、なかなかそこに行くこともできないし、中米に関する研究も進まなかったというお話だったのですけれども、私は、むしろこういう内戦があったからこそ中米研究者の間では中米に関する関心が高まったのではないかと考えています。もし中米全部の国がコスタリカのような国であったならば、今日ほど、中米に対する研究者の関心は高くはないのではなかったのか、むしろ逆説的に思っています。

中米に関しまして、私は89年から91年までコスタリカに駐在しまして、そのときにはコスタリカだけではなく、パナマを除く中米5カ国を研究対象にしております、コスタリカ以外の4カ国に

もすべて何回か足を運びました。当時は、まだニカラグア、エル・サルヴァドルも内戦状態だったのですけれども、内戦終了後のごく最近も、この8月末から9月にかけて4週間ばかり中米5カ国へ行ってきまして、非常に駆け足だったのですけれども、内戦後、エル・サルヴァドル、ニカラグア両国の抱えている問題なども見てまいりました。

エル・サルバドルについてなのですけれども、主として土地問題ということに関してコメントいたしますと、私も特にやっております農地改革という面から見ますと、農地改革というものはある特定の思想の基づいて行われるものでありまして、同じ「農地改革」という言葉を冠していてもその内容は非常に異なったものがあります。特にラテンアメリカの場合には土地所有の大変な不均衡があつて、少数の大地主の手に農地が集中している、それを農民の手に分配しなければならないという、そういう立場からする農地改革がありますし、あるいはそういうものではなくて、未開墾地・未開墾地への入植ということを農地改革の名のもとに行われている、そういう農地改革もあります。あるいは既に農民が実質的にそこで耕作していて、耕作しているけれども、ただし土地所有権を持たない、地権を持たないで行っている、そういう農民に土地所有権を与えることをもって農地改革とするという考え方もあります。ですから「農地改革」という名前が冠せられていても非常に異なった、それを行う側でも非常に異なった思想に基づいて行っておりますし、その内容も非常に異なっています。

地主の手から土地を取用して、それを農民に分配するという形の農地改革はラテンアメリカの中でも非常に限られた国でしか行われていませんで、典型的な例がかつてのメキシコ、それからサンディニスタ政権下のニカラグア、あるいは革命政権下のキューバなどがそうでありますけれども、エル・サルヴァドルにおきましても80年代のキリスト教民主党政権下で農地改革が実施されまして、それは内戦下であつたにもかかわらず相当程度の農民への土地分配ということを行っています。キリスト教民主党政権を引き継いだ89年からのクリスティアニ政権、それからことし成立したカルデロン政権と、いずれもARENA党でありまして、その考え方からしますと、市場経済化、経済自由化を標榜する政権でありまして、農地改革という土地を分配する、地主から土地を取用して土地を分配するという形の農地改革とは、農地改革ということと市場経済化あるいは経済自由化ということとはしばしば矛盾する考え方になるわけです。ARENA党クリスティアニ政権も、あるいはカルデロンも政権も、いずれもキリスト教民主党政権下の農地改革の法的な基盤を否定するということとはしませんで、それはそのまま残しております。実際、現実的にはその手直しをするという形で農地改革を引き継ぐということを行っています。ですから、新たに地主から土地を取用して農民に再分配するというような形ではもう今の政権下で行うことはない。

それで、現在の土地問題という点からの一番の問題は、狐崎さんもお指摘されましたように、元戦闘員への土地を与える問題、元FMLNのゲリラ戦闘員及び除隊された政府軍兵士への土地を与える問題ということが一番大きな問題となっております。それを実施しているのが土地銀行(Banco de Tierra)でありまして、元戦闘員へ土地を与える問題、あるいは旧紛争地域、あるいはゲリラの勢力が強かったところで、農民が土地所有権を持たないまま実質上農地を支配して、既に耕作しているような場合、そういうケースで地主がその土地の返還を要求してきた場合、あるいはその補償を要求してきた場合に、それに対して土地銀行がそれに仲介に当たって、農民が土地を購入するための援助を行

う。そういうことを土地銀行が行っておりますけれども、先ほど狐崎さんもお話しになりましたように、資金不足から実質的にはそれがなかなか進んでいない、そういう点から土地銀行が行っているそういう土地問題への解決へ向けての資金融資、そういった点での援助が必要になるのではないか、非常に重要なものになるのではないか、そのように考えております。それから、内戦中もそうだったのですけれども、内戦終了後も、私も中米のいろいろな国を回りまして、エル・サルヴァドルに行きますとやはり人間の活気を感じるのですね。ですから、狐崎さんもおっしゃいましたように、唯一の資源が人的資源であるということも確かにそのとおりなので、エル・サルヴァドルの人間というのは中米の中でも非常に前向きな、積極的な姿勢があるということを感じました。

○橋本（事務局） どうもありがとうございました。外務省の方からコメントあるいは質問等はございませんでしょうか。－それでは、時間も限られておりますので、ニカラグアの方に入ってまいりたいと思います。