



ボ  
リ  
ビ  
ア

国別援助研究会報告書



ボ  
リ  
ビ  
ア

国別援助研究会報告書

人間の安全保障と生産力向上をめざして

人間の安全保障と生産力向上をめざして

2004年2月 国際協力機構

2004年2月

独立行政法人 国際協力機構  
国際協力総合研修所

総 研
J R
03-21



# ボリビア国別援助研究会 報告書

- 人間の安全保障と生産力向上をめざして -

2004年2月

独立行政法人 国際協力機構  
国際協力総合研修所

\*平成15年10月1日より、国際協力事業団は、独立行政法人国際協力機構となりました。本報告書では、研究会開催当時の「国際協力事業団」が使われていますが、これらはすべて、「独立行政法人国際協力機構」を指しております。なお、英文略称である「JICA」は引き続き使用いたします。

\*国際協力機構の事業形態（スキーム）について、2002年度からいくつかの形態をまとめて「技術協力プロジェクト」という名称とすることになりましたが、従来の名称との混在による混乱を避けるため、本報告書では「プロジェクト方式技術協力」等の従来通りの名称を使用しております。また、開発福祉支援、開発パートナー事業など、ローカルもしくは日本のNGO等と連携して事業を実施するものについても、2002年度から「技術協力プロジェクトの一部」もしくは「草の根協力支援プロジェクト」と位置づけられましたが、本報告書では従来通りの名称を用いております。

---

本報告書の内容は、研究会の見解を取りまとめたもので、必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。本報告書および他の国際協力機構の調査研究報告書は、当機構ホームページにて公開しております。

URL : <http://www.jica.go.jp/>

なお、本報告書に記載されている内容は、当機構の許可なく転載できません。

発行：独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究第一課

〒162 8433 東京都新宿区市谷本村町10 - 5

TEL : 03 3269 3374 FAX : 03 3269 2185

E-mail : [jicaic1@jica.go.jp](mailto:jicaic1@jica.go.jp)

---

表紙写真：国際協力機構 / 撮影 野町 和嘉

---

## 序 文

---

当機構が事業を展開している開発途上国においては、人口、環境、食糧問題など地球規模の課題への取り組みが重要性を増している一方、国あるいは地域ごとに異なる特性や発展段階に応じたきめの細かい援助を実施する必要があります。このような観点から、当機構では各開発途上国の開発の現状や課題に即した国別の援助アプローチを強化するため、有識者の方々にご協力いただき、各国に対する援助の方向性を検討する国別援助研究を実施してまいりました。これまでに42件の国別援助研究会を設置し、その研究成果を報告書に取りまとめしております。南米地域ではこのボリビア援助研究がブラジル、ペルーについて3カ国目となります。

1952年の革命から半世紀を経た今日、社会・経済面においてボリビアは再び大きな転機を迎えています。長期化する経済停滞を背景に国民の生活格差は拡大し、地方分権化と国民参加を核として進められたPRSP（貧困削減戦略ペーパー）はその実効性の見直しを迫られるなか、国民の過半数を占める先住民民族グループなど多くの活発な新興勢力組織との「協約」締結によりサンチェス政権はその統治を保とうとしてきました。その一環として政府は国民対話の一層の推進を図ろうとしています。

またボリビアは、国際協力の面からも大きな転機を迎えています。1998年に世界銀行総裁ウォルフェンソンが提唱したCDF（Comprehensive Development Framework）においてもパイロット国に位置づけられており、このCDFの理念を実行するための手段となるPRSP（ボリビアではEBRP）についても2001年に策定され、世界に先駆けてその改訂を迎えつつあるなど、現在の開発戦略の実効性が試されている国でもあります。他方ボリビアは、日系社会の存在というわが国固有の事情もあり、これまで長きにわたり質量ともに多岐にわたる支援を実施してきた国でもあります。

本研究会は、座長である柳原透拓殖大学教授を中心とする研究会委員とアドバイザー、JICA職員で構成されるタスクフォース並びに企画運営を担当する幹事事務局により構成されました。研究会は計10回開催され、2003年4月には情報収集のため、また9月には意見交換のため現地調査を行いました。さらに同年9月には公開研究会を開催して研究の成果を発表し、内外の関係者からの意見を得た上で、本報告書を取りまとめたものです。

なお、本援助研究での議論および分析が終了した後の2003年10月には、天然ガス輸出問題に端を発した暴動と政権交代がおきました。本研究は2003年9月時点までの情勢をふまえたものであり、10月発足のメサ政権については総論第1章の補論として付記するにとどまり、分析の対象とはしておりません。しかし本報告書で提言するボリビア開発の構想とわが国協力のあり方は政権交代によって左右されるものではなく、流動が予想される政局の混迷を超えた中長期的視点にたった提言でありますので、今般あえて9月時点の情報に基づいた報告書刊行といたしました。

当機構といたしましては、本報告書を今後のボリビアへの援助の計画・実施にあたり十分に活用するとともに、関係機関におきましても広く利用されることを期待しております。

最後に、本報告書の取りまとめにあたり、柳原座長をはじめとする委員、アドバイザー各位に多大なご尽力をいただきましたことに深く感謝申し上げますとともに、ご協力いただいた関係機関の皆様にもあわせて御礼申し上げます。

2004年2月

独立行政法人国際協力機構  
理事長 緒方 貞子



---

## 座長緒言

---

現在ポリビアは、長く見れば過去50年間、短く見ても20年間にわたり存続した政治経済体制の再編という大きな課題に直面している。2000年初頭から反政府運動のたかまりが見られたなかでの2003年10月の政権崩壊は、そのことを余すところなく示した。この事態は単なる政権交代で終息しうるものではなく、新たな政治経済体制への模索には多くの不確定要因がつきまとう。そして、このような状況下にあるポリビアに対する援助を現時点で構想することには、根本からの不確かさを避けることができない。

本研究会は、ポリビアの開発課題についての理解そして開発構想を提示するにあたり、同国における国民統合の欠如に正面から取り組み、とりわけ2000年以降の経済低迷と社会・政治の混乱、そして将来展望の不確かさという条件の下で、ポリビア国民の多くにとって意義を持ちうる課題を識別し、また構想を打ち出すことに努めた。ポリビア社会に見られる人種・文化・地域間の分断、資源開発に依拠するマクロレベルでの経済成長と国民の雇用・就業機会の拡大との間の分断、そして法律・政治・行政上の公式の原則と実際の運用・慣行との間の分断など、ポリビアを理解するうえで根本をなす諸要因を検討の中心に置き、それらの理解を踏まえて、当面において最優先されるべき開発課題として「生活安全保障」を地域レベルで確保することを最重視し、それを実現するための「地域システム」の形成・強化を開発構想の中心に置いた。

対ポリビア援助への提言は、「生活安全保障」に加えて、長期の開発課題である「生産力向上」への関与も援助目的として含み、その両者を実現する上での制度上の基盤として「地域システム」の構想を位置付けている。援助体制の面では、「地域システム」構築に主たる役割を果たす地方自治体への協力を柔軟に実施するためにも、また中央政府レベルでの方針策定・体制整備に適切な関与をなしうるためにも、現地人材の登用を含む現地主導の意思決定・実施・評価体制の確立が急務であることが強調されている。

「生活安全保障」確保そして「地域システム」形成といった本研究会の提言の中心をなす構想は、これまで開発課題そして開発体制として十分な注意が向けられてこなかった。しかし、現在そして予見しうる将来においてポリビア国民の多くにとって意義を持ちうるのはこれらの目標および方法であるとの認識に立ち、わが国の援助の焦点もそこに定めることが適切であるとの判断に至った。このことが意味する援助体制の面での変革は広い範囲におよび、また根本からの見直しを迫る点もあろう。ODAの戦略と改革の追求という一般論がポリビアに対する各論としても強力に取り組みされることを期待したい。

最後に、そもそもわが国が何故に地球の裏側の小国に援助を行うべきなのかという点につき、付言しておく。このような問いが発せられる背景には、「ODA戦略」をめぐる近年の論調がある。その基調は、東アジア主要国との経済関係を強化することがわが国の「国益 (national interests)」にかなない、ODAもその目的に資するように「戦略的に」展開されるべきだ、との主張に要約されている。しかし、それは「戦略思考」としてあまりに偏狭な、そして貧弱な発想である。戦略とは畢竟、目的・目標に照らしての方法・手段の選択のことである。ODAが向けられるべき目的として日本国民が合意する価値は、狭義の経済目標にとどまるものではない。憲法前文に謳うように、日本国民は世界の人々の安全と福祉に関心を持ち、「人間の安全保障」の確保、換言すれば「健康で文化的な最低限度の生活」(憲法第25条)が世界中のすべての人々に実現されることを願い、そのために貢献することに合意する、とは考えられないであろうか。ポリビア国民の多くにとって生活の安全保障が不確かな状況にある現在、「人間の安全保障」の確保を目的として援助を通じての貢献を行うことは、わが国の「国民としての関心 (national interests)」の反映として、ひいては「国民としてのあり方 (national identity)」の表現として、憲法に体现された理想と目的を導きとする「戦略思考」の当然の帰結と考えられないであろうか。

本研究会の実施にあたっては、委員、アドバイザー、タスクフォースの諸氏、ポリピア現地事務所を含むJICAの関係部局、とりわけ国際協力総合研修所調査研究第一課の各氏の、多大なご尽力に負うところが大きかった。記して感謝の意を表する。

2004年2月

ポリピア国別援助研究会

座長 柳原 透

---

## ボリビア国別援助研究会 委員・アドバイザー一覧

---

### 委員

座長・経済	柳原 透	拓殖大学国際開発学部 教授
政治・行政	遅野井茂雄	筑波大学社会科学系 教授
貧困	狐崎 知己	専修大学経済学部 教授
社会・文化	重富 恵子	東海女子大学文学部総合文化学科 講師
農業	永井 和夫	JICAボリビア事務所 所長
援助動向	鈴木 達男	JICA中南米部南米課 課長

### アドバイザー

PRSP	大野 泉	政策研究大学院大学 教授
国際関係	廣田 政一	目白大学人文学部地域文化学科 教授
保健医療	建野 正毅	国立国際医療センター国際医療協力局派遣協力第一課 課長
教育	堀 康廣	京都市立永松記念教育センター 指導主事
農業	西野 重雄	農林水産省動物検疫所検疫部畜産物検疫課 課長
農業	本郷 豊	JICA国際協力専門員
環境	田中 研一	JICA国際協力専門員

---

## タスクフォース一覧

---

上島 篤志	JICA中南米部計画課 課長代理
小田亜紀子	JICA中南米部南米課 課長代理
小原 学	JICA総務部在外事務所課
木村 聡	JICA調達部契約第三課
五味誠一郎	JICA中南米部南米課 (2003年3月まで)
西木 広志	JICA中南米部南米課 (2003年4月から)
坪井 創	JICA医療協力部医療協力第二課
高田 宏仁	JICA農業開発協力部畜産園芸課
小島 路生	JICA中南米部南米課 ジュニア専門員 (2003年3月まで)
井上 達昭	JICA九州国際センター業務課
岡村美由規	JICA大阪国際センター ジュニア専門員
前田 英男	JICAポリピア事務所 次長
山口 尚孝	JICAポリピア事務所
吉田 充夫	JICAポリピア事務所 企画調査員

---

### 幹事事務局

桑島 京子	JICA国際協力総合研修所調査研究第一課 課長
牧野 耕司	JICA国際協力総合研修所調査研究第一課 課長代理 (2003年10月まで)
山田 浩司	JICA国際協力総合研修所調査研究第一課 課長代理 (2003年11月より)
山崎 みさ	JICA国際協力総合研修所調査研究第一課 (2003年1月まで)
上田 直子	JICA国際協力総合研修所調査研究第一課 (2003年2月より)
渥美佐江子	(財)日本国際協力センター (JICE) 研究員

---

## 執筆担当者一覧

---

### 第1部 総論

- |                                     |               |
|-------------------------------------|---------------|
| 第1章 ポリビアをどう見るか                      | 柳原 透<br>遅野井茂雄 |
| 第2章 ポリビア開発の構想：生活安全保障・生産能力強化・地域ベース開発 | 柳原 透          |
| 第3章 わが国の対ポリビア協力のあり方                 | 鈴木 達男         |

### 第2部 各論

- |   |                        |
|---|------------------------|
| 第1章 社会・文化 - 概観と課題、留意点 -<br>Box 7 ポリビアにおける内国移住                         | 重富 恵子<br>伊藤 圭介         |
| 第2章 ポリビア・モデルの破綻   | 遅野井茂雄                  |
| 第3章 国際関係  | 廣田 政一                  |
| 第4章 経済動向と課題<br>Box 9 対ポリビア債権放棄<br>Box 10 国際通貨基金（IMF）・世界銀行による債務持続可能性分析 | 柳原 透<br>田丸 伸介<br>久松 佳彰 |
| 第5章 貧困と人間の安全保障<br>Box 11 低所得・低学歴先住民女性を対象とする文書管理技能強化の試み                | 狐崎 知己<br>中村 雄祐         |
| 第6章 ポリビアPRSPの概要と評価 - 日本の援助の取り組みへの示唆 -                                 | 大野 泉                   |
| 第7章 これまでの援助のレビュー  | 鈴木 達男                  |

### 第3部 セクター別概況

- |                             |                        |
|-----------------------------|------------------------|
| 第1章 保健医療                    | 建野 正毅<br>坪井 創          |
| 第2章 教育                      | 堀 康廣<br>小島 路生<br>岡村美由規 |
| 第3章 農業                      | 永井 和夫<br>西野 重雄<br>本郷 豊 |
| 第4章 環境                      | 田中 研一                  |
| 第5章 観光<br>Box 15 ポリビアの音楽と舞踏 | 上田 直子<br>山口 尚孝         |

## 略 語 集

### A

ADN	Acción Democrática Nacionalista( Nationalist Democratic Action )	民族民主行動党
ALCA	Area de Livre Comercio das Americas	米州自由貿易地域
ANCOM	Andean Common Market	アンデス共同市場
ATPDEA	Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act	アンデス貿易促進・麻薬撲滅法

### B

BTC	Belgian Technical Cooperation	ベルギー技術協力
-----	-------------------------------	----------

### C

CAF	Corporación Andina de Fomento	アンデス開発公社
CAICO	Cooperativa Agropecuaria Integral de Colonias Okinawa	オキナワ農業総合協同組合
CAISY	Cooperativa Agropecuaria Integral San Juan de Yapacani	サン・フアン農業総合協同組合
CAN	Comunidad Andina	アンデス共同体
CAO	Cámara Agropecuaria del Oriente	東部農牧畜会議所
CAS	Country Assistance Strategy	国別開発戦略(世界銀行)
CDF	Comprehensive Development Framework	包括的な開発フレームワーク
CEDEPES	Consejo de Desarrollo, Productivo, Economico y Social	開発・生産・経済・社会審議会
CEDLA	Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario	労働・農業開発研究センター
CEPAD	Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible	参加・持続的人間開発センター
CEPO	Consejo Educativo de Pueblos Originarios	先住民教育審議会
CETABOL	Centro Tecnológico Agropecuario en Bolivia	ボリビア総合農業試験場
CG	Consultative Group	
CIAT	Centro de Investigación Agrícola Tropical	熱帯農業研究センター
CIDA	Canadian International Development Agency	カナダ国際開発庁
CISE	Comité Inter-institucional de Seguimiento y Evaluación	フォローアップおよび評価のための機関間委員会
CIPCA	Centro de Investigación y Promoción del Campesinado	小農調査・促進センター
COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia	ボリビア鉱山公社
CONAPE	Consejo Nacional de Políticas Económicas	経済政策審議会
CONDEPA	Conciencia de Patria	愛国的良心(党)
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación ( Swiss Agency for Development and Cooperation: SDC )	スイス開発協力庁
CPROBOL	Centro de Promoción Bolivia	ボリビア促進センター
CSUTCB	Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia	統一農民労働者連合

### D

DAC	Development Assistance Committee	開発援助委員会
DDE	Dirección Distrital de Educación	市教育事務所
DFID	Department for International Development	英国国際開発省
DGIC	Directorate-Generale for International Cooperation ( now called DGDC, or Directorate-General for Development Cooperation )	ベルギー国際協力庁
DILOS	Directrio Local de Salud	地域保健委員会
DUF	Directorio Unico de Fondos	総括基金

## E

EBDE	Estrategia Boliviana de Descentralización	ボリビア地方分権化戦略
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza	ボリビア版PRSP
ETPA	Estrategia de Transformación Productiva Agropecuaria	農業生産改革戦略
ETPI	Estrategia de Transformación Productiva Industria	工業生産改革戦略

## F

FAO	Food and Agriculture Organization	国連食糧農業機関
FDC	Fondo de Desarrollo Campesino	農民開発基金
FDTA's	Fundación para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario y Forestal	農牧開発基金
FDTA-TH	Fundación para el Desarrollo Tecnológico y Agropecuario del Trópico Húmedo (Foundation for Technological Farming and Forestry Development of the Humid Tropics )	湿潤熱帯基金
FFDCP	Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata	ラ・プラタ流域開発融資基金
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	国際農業開発基金(IFAD)
FIS	Fondo de Inversión Social	社会投資基金
FND	Fondo Nórdico de Desarrollo	ノルウェー開発協力基金
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Rural	国家地方開発基金(地方開発国家基金)
FONDESIF	Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo	金融システム国家基金
FPS	Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social	国家生産性社会投資基金
FSE	Fondo Social de Emergencia	緊急社会基金
FTA	Free Trade Agreement	自由貿易協定
FTAA	Free Trade Area of the Americas	米州自由貿易地域
FTI	Fast Track Initiative	ファスト・トラック・イニシアティブ

## H

HIPC	Heavily Indebted Poor Countries	重債務貧困国
------	---------------------------------	--------

## I

IBTA	Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria	農牧研究公社
IDA	International Development Association	国際開発協会
IDB	Inter-American Development Bank	米州開発銀行
IFAD	International Fund for Agricultural Development	国際農業開発基金
IICA	Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture	米州農業協力機関
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
IMR	Infant Mortality Rate	乳児死亡率
INBA	Instituto Nacional de Biotecnología Animal	国立動物生命工学院
INE	Instituto Nacional de Estadística	国家統計局
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria	農業改革院
INS	Instituto Normal Superior	高等師範学校

## J

JBIC	Japan Bank for International Cooperation	国際協力銀行
JETRO	Japan External Trade Organization	日本貿易振興機構
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力事業団(2003年10月より国際協力機構)
JOCV	Japan Overseas Cooperation Volunteers	青年海外協力隊

## L

LDA	Ley de Descentralización Administrativa	地方分権化法
LDN	Ley del Diálogo Nacional 2000	国民対話法
LPP	Ley de Participación Popular (Popular Participation Law)	大衆参加法

## M

MACIA	Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios	農民・先住民問題農牧省
MAGDER	Ministerio de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural	農牧農村開発省
MAS	Movimiento Al Socialismo	社会主義運動党
MCS	Mecanismo de Control Social	社会コントロール・メカニズム
MDGs	Millennium Development Goals	ミレニアム開発目標
MERCOSUR	Mercado Común del Sur	南米南部共同市場
MMR	Maternal Mortality Rate	妊産婦死亡率
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario	民族革命運動
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria	左翼革命運動
MIP	Movimiento Indígena Pachacuti	パチャクチ先住民運動党
MSD	Ministerio de Salud y Deportes	保健スポーツ省
MSPS	Ministerio de Salud y Previsión Social	保健年金省
MTEF	Medium Term Expenditure Framework	中期支出枠組み

## N

NAFTA	North American Free Trade Agreement	北米貿易協定
NFR	Nueva Fuerza Republicana	新共和勢力
NPE	Nueva Política Económica (New Economic Policy)	新経済政策

## O

ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
ODCCP	Office for Drug Control and Crime Prevention	国連薬物統制・犯罪防止事務所
OMS	Organización Mundial de la Salud (WHO)	世界保健機関
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial	国連工業開発機関
OPS	Organización Panamericana de la Salud (PAHO)	汎アメリカ保健機構
OTB	Organizaciones Territoriales de Base	地域共同体を基礎とした組織

## P

PAHO	Pan American Health Organization	汎アメリカ保健機構
PAI	Programa Ampliado de Inmunización	予防接種拡大プログラム
PER	Public Expenditure Review	公共支出レビュー
PGDES	Plan General de Desarrollo Económico y Social	国家経済社会開発総合計画
PHC	Primary Health Care	プライマリー・ヘルス・ケア
PHRD	Policy and Human Resources Development Fund	開発政策・人材育成基金
PIP	Public Investment Program	公共投資計画
PLANE	Programa de Empleo de Emergencia	緊急雇用対策プログラム
PMA	Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas	国連世界食糧計画
PNC	Política Nacional de Compensación	国家補償政策
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	国連開発計画
PRAD	Programa de Análisis de Descentralización	地方分権化分析プログラム
PRGF	Poverty Reduction & Growth Facilities	貧困削減・成長ファシリティー
PRI	Programa de Reforma Institucional	制度改革プログラム
PROCOSI	Programa de Coordinación en Salud Integral	国際保健調整プログラム
PROFORSA	Programa de Fortalecimiento de Redes de Salud	地域保健ネットワーク強化計画
PRONAR	Programa Nacional de Riego	国家灌漑計画
PRSC	Poverty Reduction Support Credit	貧困削減支援貸付
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略ペーパー
PSAC	Programmatic Structural Adjustment Credit	プログラム型構造調整融資

## S

---

SAI	Servicio Agrícola Interamericano	汎米農業サービス機構
SAT	Servicio de Asistencia Técnica	技術協力サービス
SBPC	Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad	国家生産性・競争力システム
SEDES	Servicio Departmental de Salud	県保健局
SEDUCA	Servicio Departmental de Educación	県教育事務所
SENASAG	Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria	国家農牧衛生システム
SIBTA	Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria	農牧技術支援システム
SIGMA	Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa	行政経理システム
SILOS	Sistemas Locales de Salud	地域医療強化
SUMI	Seguro Universal Materno Infantil	ユニバーサル母子保険制度

## U

---

UBPC	Unidades Básicas de Producción Cooperativa	協同組合的生産基本ユニット
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas	社会経済政策分析局
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
UNDP	United Nations Development Programmes	国連開発計画
UNFPA	United Nations Population Fund	国連人口基金
UPC	Unidad de Productividad y Competitividad	生産性・競争性ユニット
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁

## V

---

VEIPS	Viceministro de Educación Inicial, Primaria y Secundaria	初中等教育次官室
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo	大蔵省公共投資海外金融次官室

## W

---

WFP	World Food Programme	世界食糧計画
-----	----------------------	--------



Source: University of Texas at Austin, The General Libraries PCL Map Collection

## ボリビア共和国

面積：109万km<sup>2</sup>

人口：850万人（2001年）

首都：ラ・パス（法律上はスクレ）

言語：スペイン語（他にケチュア語、アイマラ語）

宗教：カトリック教

政体：立憲共和制

通貨：ボリビアーノ（1米ドル=7.82ボリビアーノス）

（2004年1月）

---

# 目次

---

序文	i
座長緒言	iii
委員・アドバイザー一覧	v
タスクフォース一覧	vi
執筆担当者一覧	vii
略語集	viii
地図	xii
報告書の概要	xxiii

## 第1部 総論

ボリビア国別援助研究会 [ 総論のフレームワーク ]	3
----------------------------	---

### 第1章 ボリビアをどう見るか

1-1 転機に立つボリビア	5
1-1-1 ボリビア革命とその帰結	5
1-1-2 新経済政策とその帰結	5
1-1-3 第二世代改革とその帰結	5
1-2 現在の経済停滞と深刻な社会/政治状況	6
1-3 第2次サンチェス政権の開発戦略と開発体制	8
1-3-1 「プラン・ボリビア」とEBRPの改訂	8
1-3-2 国民対話2003	9
1-3-3 大衆参加と地方分権化	9
1-4 分野別の課題とサンチェス政権の取り組み	9
1-4-1 生産体制・競争力強化	10
1-4-2 社会サービス強化	10
1-4-3 インフラ整備	11
1-4-4 開発体制の再構築	11
補論：メサ新政権の発足と課題	11

### 第2章 ボリビア開発の構想：生活安全保障・生産能力強化・地域ベース開発

2-1 「開発」の全体像と「貧困削減」の課題	13
2-2 経済開発の展望と就業機会拡大の課題	15
2-2-1 成長主導部門の展望	16
2-2-2 就業機会の拡大	16
2-3 「貧困削減」の展望と「生活安全保障」強化の課題	19
2-4 「社会開発」の展望と「社会保障」強化の課題	20
2-5 地域ベースの開発と地域システム強化の課題	22
2-6 結び	23

<b>第3章</b>	<b>わが国の対ポリビア協力のあり方</b>	
3-1	ポリビアに対する基本認識	25
3-2	わが国の対ポリビア協力の基本方針と意義	26
3-2-1	貧困削減に向けたわが国の貢献と国際社会における責務の履行	26
3-2-2	ポリビア開発過程への関与・貢献によるわが国援助の有効性・優位性の実証と提示	26
3-2-3	日系人・日系社会の存在と、日系社会との連携による援助効果の増幅	26
3-2-4	地域統合が進展する南米におけるわが国プレゼンスの向上と関係の強化	28
3-3	わが国の対ポリビア協力の基本方向と重点分野・地域	28
3-3-1	「生活安全保障」を確保するための協力	28
3-3-2	「生産能力強化」をめざす協力	30
3-4	わが国の対ポリビア協力の実施方法・体制と改善の課題	31
3-4-1	当面の実施方法・体制	31
3-4-2	将来にわたる協力実施方法・体制の改善	34

## 第2部 各論

### 第1章 社会・文化 - 概観と課題、留意点 -

	はじめに	39
1-1	多様性と分断、格差	39
1-1-1	地理的特徴	39
1-1-2	地域間格差	40
1-1-3	社会的多様性・格差	41
1-2	複合社会の様相	47
1-2-1	「国民」形成の模索	48
1-2-2	多文化多民族型への移行	49
1-3	インフォーマル性	50
1-3-1	政治経済面	51
1-3-2	社会文化面	51
1-3-3	リスク分散と調整コスト	53
1-3-4	社会保障	54
1-4	住民参加	55
1-4-1	都市部	55
1-4-2	農村部	55
1-5	日系社会	57
1-5-1	戦前移住	57
1-5-2	戦後移住	57
1-5-3	日系社会の今後	58
	おわりに	58

### 第2章 ポリビア・モデルの破綻

2-1	民政移管後の政治動向	61
2-1-1	軍政から民政へ	61

2-1-2	シーレス政権の破綻と経済再編	61
2-1-3	経済再編を可能にした「協約による民主体制」	62
2-1-4	第1次サンチェス政権と第二世代改革	63
2-1-5	バンセル政権とポリビア・モデルの危機	64
2-2	第2次サンチェス政権の取り組みと課題	64
2-2-1	第2次サンチェス政権誕生の経緯と特徴	64
2-2-2	プラン・ポリビアと新経済政策の修正	65
2-2-3	新たな国民対話と民主政治の再生の課題	66
2-3	行政改革の動向と課題	67
2-3-1	大衆参加と地方分権化	67
2-3-2	地方自治体の状況	67
2-3-3	行政の近代化	68
2-3-4	第二世代改革の問題点	69
2-4	社会勢力の動き	69
<b>第3章 国際関係</b>		
	はじめに：ポリビアをとりまく国際関係	73
3-1	輸出と直接投資	73
3-1-1	輸出の状況	73
3-1-2	外国直接投資	75
3-2	米国との通商関係	75
3-2-1	アンデス貿易促進法 / アンデス貿易促進・麻薬撲滅法 (ATPA/ATPDEA)	75
3-3	地域統合	76
3-3-1	地域グループへの加盟	76
3-3-2	FTAA創設へ向けた動き	77
3-4	その他の国際関係	77
<b>第4章 経済動向と課題</b>		
4-1	経済政策の展開	79
4-2	債務問題の推移	80
4-2-1	債務危機から債務救済へ	80
4-2-2	重債務途上国 (HIPC) イニシアティブにおけるポリビア	80
4-2-3	現況下の債務持続可能性	81
4-3	経済成長のパターンとメカニズム	83
4-4	経済の部門別構成	85
4-5	就業/所得機会と生計維持	86
4-6	経済開発の課題	88
<b>第5章 貧困と人間の安全保障</b>		
5-1	貧困の定義と実態	91
5-1-1	貧困の定義	91
5-1-2	貧困の実態	96
5-2	貧困と格差	100
5-2-1	所得格差	100
5-2-2	弾力性と分配効果	101
5-2-3	格差と厚生	102

5 - 3	貧困の属性と決定要因 .....	102
5 - 3 - 1	属性 .....	102
5 - 3 - 2	貧困と教育 .....	103
5 - 3 - 3	労働市場 .....	105
5 - 3 - 4	エスニシティと貧困 .....	108
5 - 4	多極・重層的な開発目標 .....	110
5 - 4 - 1	生産連鎖と貧困削減 .....	110
5 - 4 - 2	地域開発 .....	112
5 - 4 - 3	生計維持 .....	113
5 - 5	日本の役割・優位性 .....	114
<b>第6章</b>	<b>ポリビアPRSPの概要と評価 - 日本の援助の取り組みへの示唆 -</b>	
6 - 1	はじめに .....	123
6 - 2	EBRPを考察する意義と着眼点 .....	123
6 - 2 - 1	PRSPの国際比較：ポリビアの位置づけ .....	123
6 - 2 - 2	国際的意義 .....	124
6 - 2 - 3	ポリビアにとっての意義 .....	125
6 - 2 - 4	日本にとっての意義 .....	125
6 - 3	現行EBRPの概要とポリビア経済社会改革における位置づけ .....	126
6 - 3 - 1	EBRPの経緯と現状 .....	126
6 - 3 - 2	戦略的プライオリティ .....	126
6 - 3 - 3	制度的側面 .....	127
6 - 3 - 4	EBRPの進捗フォロー・評価システム .....	131
6 - 4	サンチェス政権下でのEBRP改訂をめぐる動き .....	132
6 - 4 - 1	「プラン・ポリビア」の発表 .....	132
6 - 4 - 2	EBRP改訂の動き .....	132
6 - 4 - 3	サンチェス政権の取り組みに対する評価および今後の課題 .....	135
6 - 5	援助協調をめぐる動き .....	136
6 - 5 - 1	CDF・PRSP体制のもとでの援助協調 .....	136
6 - 5 - 2	援助モダリティ・手続き調和化に向けた動き .....	137
6 - 5 - 3	セクター・プログラムとMTEF .....	138
6 - 6	日本の今後の取り組みへの示唆 .....	138
6 - 6 - 1	基本的視点 .....	138
6 - 6 - 2	「ベスト・ミックス」の実現に向けて .....	139
<b>第7章</b>	<b>これまでの援助のレビュー</b>	
7 - 1	ポリビアに対する国際援助の概観 .....	141
7 - 1 - 1	これまでの協力方針 .....	141
7 - 1 - 2	有償資金協力・無償資金協力の実績と成果 .....	143
7 - 1 - 3	技術協力の実績と成果 .....	144
7 - 2	主要国際機関・援助国の援助動向 .....	150
7 - 2 - 1	国際機関 .....	150
7 - 2 - 2	日本以外の援助国 .....	152

## 第3部 セクター別概況

### 第1章 保健医療

1-1	保健医療の現状	157
1-1-1	保健医療行政	157
1-1-2	保健医療サービス	159
1-1-3	母子保健	160
1-1-4	主要保健医療データ	162
1-2	保健医療分野における協力概況	163
1-2-1	二国間協力の実績と動向	163
1-2-2	国際機関による協力の実績と動向	164
1-2-3	NGOによる協力の動向	165
1-3	わが国保健医療協力への提言	166
1-3-1	わが国の基本協力量針 - 開発課題と「PROFORSA」	166
1-3-2	方針具体化への提言（協力実績の活用、プロジェクト間連携、ローカル・リソースの活用、プログラム支援体制の構築）	167

### 第2章 教育

	はじめに：ポリビア教育改革とわが国の協力	169
2-1	教育分野の概要	170
2-1-1	教育制度の概要	170
2-1-2	学校教育の現状	172
2-2	教育改革のねらい	173
2-3	教育開発の現状	174
2-3-1	行政の動向	174
2-3-2	学校の動向	175
2-3-3	社会の動向	175
2-4	教育分野の協力の方向性	175
2-4-1	リカレント・コストの負担	176
2-4-2	教師教育の確立	176
2-4-3	教育インフラの整備	176
2-4-4	地方教育行政の強化	176
2-5	わが国の教育協力の可能性	176
2-6	教育技術教育と現職教員研修	177
2-6-1	子どもが主役の学校	177
2-6-2	教師経験の共有	178

### 第3章 農業

3-1	概況	189
3-1-1	自然環境と農業	189
3-1-2	農業開発の歴史	191
3-1-3	ポリビアにおける農業の位置づけ	193
3-1-4	ポリビアの農業開発と日本	197

3 - 2	開発課題 .....	201
3 - 2 - 1	農業政策と開発の優先課題 .....	201
3 - 2 - 2	わが国援助の方向性 .....	203
<b>第4章 環境</b>		
	はじめに .....	207
4 - 1	ボリビアの環境行政 .....	207
4 - 2	ドナーの環境協力 .....	208
4 - 2 - 1	国際金融機関 .....	208
4 - 2 - 2	二国間援助機関 .....	208
4 - 2 - 3	テーマ別の現況と課題 .....	208
4 - 3	自然環境の保全と基幹産業である農業開発とのバランス .....	212
	おわりに .....	214
<b>第5章 観光</b>		
	はじめに .....	215
5 - 1	ボリビアの観光資源 .....	215
5 - 1 - 1	自然 .....	215
5 - 1 - 2	文化資源 .....	216
5 - 1 - 3	都市観光 .....	217
5 - 1 - 4	エスノ・ツーリズム .....	217
5 - 1 - 5	エコ・ツーリズム .....	217
5 - 1 - 6	その他の観光資源 .....	218
5 - 1 - 7	近隣国との観光資源の比較 .....	218
5 - 2	観光客の現況 .....	218
5 - 2 - 1	外国人観光客の動向 .....	218
5 - 2 - 2	外国人観光客の国籍 .....	221
5 - 2 - 3	外国人観光客数の季節変動 .....	221
5 - 2 - 4	外国人観光客の行動パターン .....	222
5 - 2 - 5	主な観光地 .....	223
5 - 3	観光セクターの現況 .....	223
5 - 3 - 1	旅行業者 .....	223
5 - 3 - 2	宿泊施設 .....	224
5 - 4	観光行政 .....	224
5 - 5	観光事業促進・開発の概要 .....	224
5 - 6	観光開発の方向性 .....	224
5 - 6 - 1	ボリビア観光の長所と短所 .....	225
5 - 6 - 2	「重点観光サーキット」 .....	226
5 - 6 - 3	観光振興 .....	228
<b>付属資料</b>		
	ボリビアと近隣諸国 主要指標一覧 .....	231
	JICAボリビア事務所委託コンサルタントによる環境分野現状分析報告書(英文) .....	233
	JICAボリビア事務所委託コンサルタントによるインフラストラクチャー分野現状分析報告書(英文) .....	249

## 表 目 次

### 第 1 部

表2 - 1	事業所規模別生産額・就業者分布（1999年）	17
表2 - 2	「生産連鎖」に基づく経済開発の構想	18
表2 - 3	生産連鎖における輸出と雇用創出	19
表3 - 1	ミレニアム開発目標（MDGs）とポリビアの開発状況	27
表3 - 2	PROFORSA各フェーズにおける協力の目的	29

### 第 2 部

表1 - 1	県別指標	40
表1 - 2	都市部と地方部の格差	41
表2 - 1	大統領選挙と政党連携	64
表2 - 2	2002年の選挙結果	65
表3 - 1	主要貿易国との輸出入額（2002年）	73
表3 - 2	主要輸出品目輸出額の推移	73
表4 - 1	経済成長の要因分解	84
表4 - 2	投資率と直接投資の推移	84
表4 - 3	経済活動の部門別構成（1997年）	85
表4 - 4	形態別就業者数と所得（1997年）	87
表4 - 5	都市部失業率の推移	87
表4 - 6	貧困者比率の推移	87
表4 - 7	ポリビア国際収支1980-2002	90
表5 - 1	地域別貧困ライン（1人当たり月額所得）	92
表5 - 2	地域別貧困指数	92
表5 - 3	生態系と貧困（2000年）	93
表5 - 4	基本的ニーズの非充足率（2001年）	93
表5 - 5	貧困タイポロジー	94
表5 - 6	貧困分類と地域別動向	94
表5 - 7	中南米PRSP諸国のHDI指数	95
表5 - 8	県別貧困指数	97
表5 - 9	県別極貧指数	97
表5 - 10	県別貧困ギャップ解消必要額	98
表5 - 11	県別極貧ギャップ解消必要額	98
表5 - 12	地域別貧困率	99
表5 - 13	地域別・県別人口動態（1992-2001）	99
表5 - 14	所得10分位の比較	100
表5 - 15	制度間再分配	101
表5 - 16	階層別・地域別栄養不良状態	103
表5 - 17	階層別リスク対抗戦略	103
表5 - 18	属性別貧困率（1999年）	104
表5 - 19	就学年数と世帯主所得（2000年）	105
表5 - 20	就学年数と家計総所得（2000年）	105
表5 - 21	就学年数と貧困（2000年）	106

表5 - 22	就学年数と就業構造	107
表5 - 23	労働形態別雇用と所得 (1999年)	108
表5 - 24	エスニシティ (母語) と貧困 (2000年)	109
表5 - 25	生産連鎖と貧困	111
表5 - 26	自治体能力指数	113
表5 - 27	自治体別人間開発指数	114
表6 - 1	PRSPコンテキストの国際比較	124
表6 - 2	経済成長目標 (GDP成長率) の比較	135
表6 - 3	インパクト・アウトカム指標の比較	135
表6 - 4	新しいパートナーシップ体制	137
表7 - 1	ボリビアに対するDAC諸国・国際機関のODAの実績	142
表7 - 2	主要ドナーの重点分野	143
表7 - 3	ボリビアに対するわが国の二国間ODA実績	143
表7 - 4	ボリビア国別事業実施計画の変更比較表	144
表7 - 5	無償資金協力実績 (JICA実施促進分)	145
表7 - 6	1995年から1999年まで5年間のJICA技術協力分野ごとの実績	148
表7 - 7	プロジェクト方式技術協力実績	148
表7 - 8	開発調査実績 (経済産業省委託事業除く)	149

### 第3部

表1 - 1	保健医療施設数	159
表1 - 2	公共医療施設を利用する回数 / 年	160
表1 - 3	5歳未満の外来サービスの再診療率	160
表1 - 4	公共医療施設に従事する人材 (県別)	161
表1 - 5	地域別予防接種 (3歳未満の乳幼児) カバー率	161
表1 - 6	レベル別・施設別産前検診を受診する割合	161
表1 - 7	レベル別・施設別産後検診を受診する割合	161
表1 - 8	産前検診を受診した妊婦のうちレベル別施設分娩の割合	161
表1 - 9	ボリビアおよび周辺諸国の主要保健指標	162
表1 - 10	ラ・パス旧第1/第5保健管区の疾病構造 (2001年)	163
表1 - 11	主な感染症の発症の推移	163
表1 - 12	ボリビア保健分野で実施されている主なプロジェクト	163
表1 - 13	国家乳幼児ケア・プロジェクト	164
表2 - 1	「ボリビア教育戦略 2004-2015年」(2003年5月7日現在)	171
表2 - 2	就学前/初等/中等レベルの就学率 (1996-1999)	173
表2 - 3	1999年度地域およびレベル別の中退率/年間出席率/留年率	173
別添表1	Junta (委員会) とConsejo (審議会) の対照表	180
別添表2	ボリビアにおける教育開発の現状と日本の協力の可能性	181
表3 - 1	国民総生産に占める農林水産業の割合	193
表3 - 2	主要農産物の栽培面積と生産高の推移	194
表3 - 3	畜産・漁業生産量の推移	195
表3 - 4	主要輸出農産物 (金額ベース)	195
表3 - 5	農業分野におけるわが国の主要な援助実績	200
表3 - 6	援助協調が進む国家プログラム	201

表3 - 7	主要援助機関・国と援助内容 (2002年末現在)	202
表3 - 8	EBRPの課題樹に見られる農業・農村開発テーマ	202
表5 - 1	ポリビアと近隣5カ国の観光資源の比較	220
表5 - 2	外国人観光客数の推移	220
表5 - 3	観光外貨収入の推移	220
表5 - 4	交通機関別外国人観光客数 (1998)	221
表5 - 5	国別・地域別外国人観光客数 (1997)	221
表5 - 6	外国人観光客の行動パターン	222
表5 - 7	主な観光地	223
表5 - 8	旅行者・宿泊施設数	223
表5 - 9	宿泊施設の概要 (1997)	224

## 目 次

### 第2部

図3 - 1	輸出品目の内訳 (2001年)	74
図4 - 1	GDP成長率 (1961-2002年)	83
図5 - 1	所得再分配の貧困削減効果	102
図5 - 2	生産性・競争力強化政策の対象となる中小企業のイメージ図	108
図6 - 1	ポリビアとタンザニア - 日本のODAの位置づけ	125
図6 - 2	主なPRSP策定国におけるグラントとローンの比率	125
図6 - 3	現行EBRPの戦略的プライオリティ	126
図6 - 4	EBRPの戦略的内容や実施体制に関する諸策	128
図6 - 5	中央政府から地方自治体への予算移転	130
図6 - 6	インパクト、アウトカム指標、中間指標の関係	131
図6 - 7	EBRPの進捗フォローと評価	132
図6 - 8	「プラン・ポリビア」と短期・中期政策	133
図6 - 9	EBRP改訂の方向	134

### 第3部

図2 - 1	市民コントロール組織と教育行政機構の関係	172
図3 - 1	SIBTAのマクロ環境地域分類	189
図3 - 2	ポリビア分野別輸出額比率 (2002年)	194
図3 - 3	大豆平均収量の推移	196
図3 - 4	ポリビア農産品輸出額仕向け地別比率 (2002年)	196
図3 - 5	作目別栽培面積比率 (2000 / 01年度)	199
図3 - 6	県別栽培面積比 (2000 / 01年度)	199
図3 - 7	サンタ・クルス県の作目別栽培面積比 (2000 / 01年度)	199
図3 - 8	サンタ・クルス県の農産品輸出額比 (2002年度)	199
図3 - 9	サンタ・クルス県の輸出額推移	199
図5 - 1	外国人観光客数の季節変動 (1997)	222

## Box目次

Box 1	ボリビア・モデル .....	6
Box 2	「人間の安全保障」の一面としての「生活安全保障」.....	13
Box 3	「インフォーマル・セクター」経営形態と就業形態の2つの視点.....	15
Box 4	「生産連鎖」とクラスター .....	17
Box 5	「生計維持」と「生計向上」.....	20
Box 6	「生活安全保障」と「社会保障」.....	21
Box 7	ボリビアにおける内国移住.....	45
Box 8	MERCOSURとANCOMの経済統合（南米自由貿易圏構想）.....	77
Box 9	対ボリビア債権放棄.....	82
Box 10	国際通貨基金（IMF）・世界銀行による債務持続可能性分析（Debt Sustainability Analysis: DSA）... 83	
Box 11	低所得・低学歴先住民女性を対象とする文書管理技能強化の試み .....	119
Box 12	「大衆参加法」にいたる背景と結果.....	129
Box 13	ボリビアとコカ栽培 .....	190
Box 14	サンタ・クルス県農業の役割と日本の協力 .....	199
Box 15	ボリビアの音楽と舞踏 .....	219

---

## 報告書の概要

---

### 1. 本研究会設置の背景と目的

ボリビアは、依然として深刻な貧困状況が続いている国のひとつである。

1997年に発足したバンセル政権は、新経済政策を含む5ヵ年行動計画を発表し貧困撲滅を目指すと同時に、マクロ経済の安定と成長、人権保障を図りながら「国家の近代化」を推進する方針を打ち出した。これによりマクロ経済運営や麻薬対策等の面での成果は上がったものの、国民の過半数を占める先住民族の生活状況は向上せず、富の偏在や貧困問題は改善の兆しを見せなかった。

このようななか、政府が国民の意見集約を試みて国民対話を実施し作成したPRSP(貧困削減戦略ペーパー/ボリビアではEBRP)は、2001年6月に世銀、IMFによって承認された。PRSPは「貧困層の雇用と収入の機会拡大」、「貧困層の生産的能力の拡大」、「貧困層の安全と保護の拡大」、「貧困層の社会参加・統合の促進」の4つを主要目標としており、同年7月に施行された「国民対話法」をもって正式に同国の国家貧困削減戦略として始動した。

他方、わが国とボリビアは伝統的に友好関係を有しており、同国には多くの日系人・日本人移住者(約1万4000人)がいること、また南米諸国の中で最も開発の遅れた国のひとつであり協力の需要が大きいこと等を踏まえ、わが国は従来から同国への支援を積極的に行ってきた。

2002年6月に実施された総選挙を経て8月に誕生した第2次サンチェス政権は、汚職追放、雇用促進、教育の拡充、石油・天然ガス関連事業の民営化促進等を政策に掲げた。本研究会は、約1年のサンチェス政権の実績とPRSPの評価を踏まえ、今後のボリビア開発の構想とわが国の援助のあり方を検討することを目的として、2002年12月に設置された。

研究会での議論終了後の2003年10月に、チリ経由の天然ガス輸出問題に端を発した抗議運動の高まりの中でラ・パスでの暴動で60名弱の死者が発生する事態となり、サンチェス大統領は米国に脱出、10月17日カルロス・メサ副大統領が大統領に就任した。政策面では基本において前政権の方針を引き継ぐ一方、無党派閣僚を登用し専門的能力の観点から適材適所の人事を試みるなど刷新姿勢を示している。ただし、新政権が議会および反政府運動に対してどれだけの政治力を発揮しうるかについては、見通しは明らかではない。

### 2. 本研究会の実施体制

本研究会は、座長である柳原 透 拓殖大学教授を中心とする研究会委員、特定テーマを中心に原稿執筆や助言・コメント等を行うアドバイザー、JICA内での検討を行うタスクフォース並びに企画運営を担当する幹事事務局により構成された。

本研究会は、2002年12月の第1回から2003年9月までに10回の会合を開催し、2003年3~4月には現地調査を、また同年9月第1週にはラ・パスにおいてボリビア政府に対する成果・提言の発表・議論ワークショップを行った。日本国内においても同月に公開研究会を開催して研究成果を発表し、内外の関係者からの意見を得たうえで最終報告書を取りまとめた。

### 3. 研究会報告書の今後の活用

研究会の報告書はとりまとめ次第、国内の関係省庁、大学等、教育・研究機関、マスコミ、NGOなどに配布するとともにJICAホームページを通じて報告書全文を公開する予定である。また、総論部分を西語と英語に翻訳しJICAホームページに掲載するほか、JICAボリビア事務所を通じて現地の関係機関に配布する。

英語版については世銀CAW(Country Analytic Work)ウェブ・サイトにもアップロードし、地域研究者へ

の情報提供を行う。

ポリビアにおいては2003年夏より日本大使館とJICA事務所による現地ODAタスクフォースが組織されており、同タスクフォースにおける現地政策協議及び案件形成、スクリーニングの議論にも活用される予定である。

#### 4. 報告書の構成

報告書は全体の総論にあたる第1部と、その背景となる分析をとりまとめた各論である第2部、主たる協力セクターを概説した第3部から構成されている。

第1部「総論」では、1952年のポリビア革命から半世紀を経て、90年代末から経済停滞と深刻な社会・政治状況の中で再び大きな転機を迎えているポリビアの現状を把握し、そのもとで2002年に成立した第2次サンチエス政権が直面した課題と取り組みの方向を分析した（2003年10月の暴動と政権交代については補論を加えた）。

つづいて、ポリビア開発の構想が提示された。ポリビア社会は地理、人種、言語、文化によって分断され、また経済はフォーマルとインフォーマルな経済活動の対比によって特徴づけられる。ポリビアの貧困は深刻であり、社会内の多様な分断を反映するさまざまな格差が増大している。こうしたなかで、インフォーマル部門に就業する、あるいは不安定な雇用状態にある多くの人々にとって、生計維持と生活の落ち込みへの対処が大きな課題である。他方で、都市部や近郊においては、加工品製造による付加価値創出をめざす生産連鎖強化による生産能力の向上も可能であろう。本研究会は、これらの2つの要因のいずれをも重視し、それぞれへの取り組みを課題として位置づけた。すなわち、ポリビアにとっての当面の中心課題として、生活の見通しの不確実さとそれに起因する不安感の軽減を目的とする「生活安全保障」の確保を置き、そのために教育、保健衛生や社会安全網の拡充を含めた社会保障体制を整備することを強調した。同時に、将来にわたる課題として、就業・雇用機会の拡大のために生産連鎖を基盤とする経済開発を進めることを提示し、そのための体制づくりが求められることを論じた。これらのいずれについても、地域レベルでの政策策定・実施体制の強化、すなわち地方自治体のガバナンス能力の向上やNGO、地域社会との連携を基本とすべきことを提言している。

わが国の協力のあり方としても、貧困層の生活条件の改善にむけて、当面は人々の生計維持を支援する措置を通じて生活安全保障を確保することに最大の目的を置くこと、そして将来の成果を目指して、湿潤熱帯地域の農業生産性向上や生産連鎖の強化など生産力向上への関与を強めていくこと、を提言している。協力の方法としては、特定の地域を対象としてさまざまな側面を関連づけて目的達成を図る「地域ベースの開発」を、そしてその運営のための制度としては、地方自治体や自治体連合を基盤として、NGO、地域社会との協力関係からなる「地域システム」の形成・強化を最重視している。

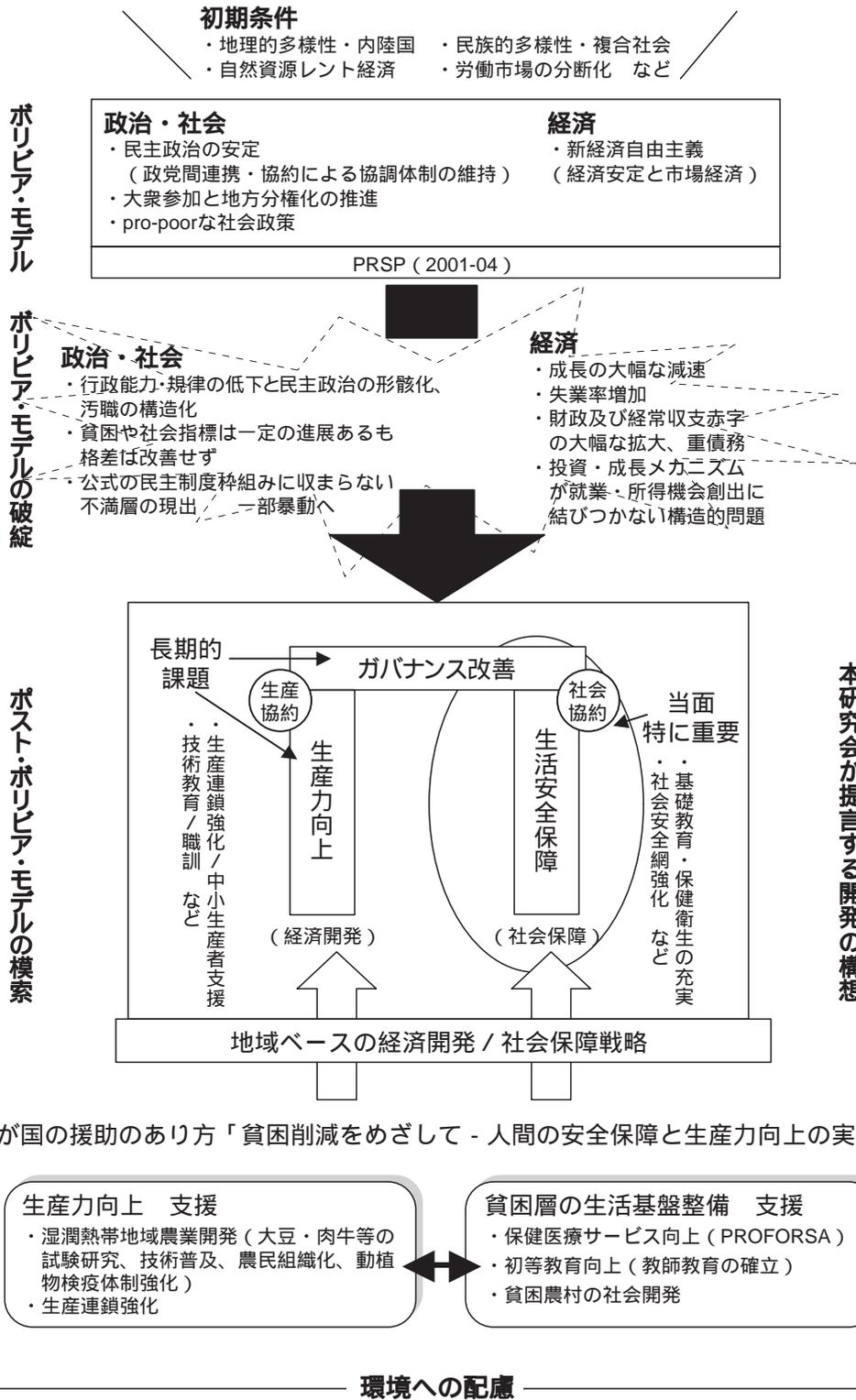
第2部「各論」では、ポリビアの複合社会、現代政治・経済の分析、貧困と脆弱性、そしてPRSPと援助協調などについてとりまとめている。

第3部「セクター別概況」では、対ポリビア協力の従来の重点分野であった保健医療、教育、農業、環境などの各セクターの現況を説明している。

# 第1部 総論



## ポリビア国別援助研究会【総論のフレームワーク】





---

# 第1章

## ボリビアをどう見るか

---

柳原 透 / 遅野井 茂雄

ボリビアの現代史を画する1952年の革命から50年を経た現在、ボリビアは再び大きな転機を迎えており、経済停滞の下で社会・政治の危機と呼びうる状況にある。本章では、ボリビアの現状と課題を的確に理解するため、以下1-1 ボリビア革命とそれ以降の主要な政策転換の意義とその帰結、1-2 現在の経済停滞と深刻な社会・政治状況、1-3 第2次サンチェス政権の開発戦略と開発体制、1-4 分野別の課題と第2次サンチェス政権の取り組み、の順序で確認を行う。

### 1-1 転機に立つボリビア<sup>1</sup>

#### 1-1-1 ボリビア革命とその帰結

1952年の革命を主導した「民族革命運動 (Movimiento Nacionalista Revolucionario: MNR)」は、錫財閥による寡頭支配体制を変革し近代的な国民国家を建設することを目標とし、政治の民主化 (普通選挙法の施行、軍隊の解体)、国家主導の経済開発 (錫産業の国有化と鉱山公社 (COMIBOL) の設立、東部開発への着手)、国民社会の統合 (農地改革の実施、無償教育の導入) を推進した。しかし安定した統治体制を築くことはできず、1964-82年には軍政が敷かれた。軍政下においても国家介入型の開発モデルは継続され、とりわけ1970年代のバンセル (Banzer) 政権期には、主要輸出品の国際市況の高騰と国際金融市場からの資金流入の下で、経済は拡大基調で推移した。しかし1980年代初頭には国際経済環境は激変した。国際金利は急上昇し世界経済が不況に陥る中で一次産品価格は急落し、ボリビア経済は深刻な財政赤字と債務危機に直面した。1982年の民主化直後に発足したシーレス (Siles Zuazo) 政権は、国内の既得権に抵触する経済安定化政策を実施することができず、財政赤字の大幅な

拡大と極めて高率のインフレーションが引き起こされた。また1980年代以降、失職した鉱山労働者のチャパレ (Chapare) 地域への移住もありコカ栽培の急激な拡大が起こり、政治、経済、社会のいずれの面でも大きな影響を持つこととなった。

#### 1-1-2 新経済政策とその帰結

経済混乱の中で実施された1985年の選挙では、ボリビア革命を主導したMNRが政権に返り咲き、パス・エステンソロ (Paz Estenssoro) 政権が成立した。新政権は危機脱出には国際支援による抜本的な経済転換が不可避と判断し、同年8月に国家再建を賭けた大統領令第21060号、いわゆる新経済政策 (Nueva Política Económica: NPE) を発表した。価格・為替・貿易の自由化、緊縮財政、国营公社の合理化など徹底した経済安定化と市場経済化を目指す構造改革であった。改革に反発した労組の抗議行動に対しては、戒厳令の下で軍を動員して鎮圧し改革を遂行した。その後、経済安定と市場経済を基調とする経済運営が定着し、現在に至る。これを可能にしたのは、政党間の連携・協約による協調体制であった。この「ボリビア・モデル」とも呼びうる政治経済体制は、政権交代に影響されない経済運営の持続を確保し、インフレの収束と成長の回復を実現した。また、政治面では民主政治の安定を達成した。政治体制は、議院内閣制の要素を加味した大統領制と特徴付けられる。その一面として、汚職の構造化と表裏一体の形で、連立与党形成にあたって公職の分配を有力な手段として用いることが定着した。その結果として行政機構の能力や規律はさらに失われ、民主政治の形骸化が進むこととなった。

#### 1-1-3 第二世代改革とその帰結

1993年の大統領選挙では、1985年の新経済政策立

---

<sup>1</sup> 詳細は第2部各論第2章「ボリビア・モデルの破綻」を参照。

Box 1 ボリビア・モデル

ボリビア革命（1952年）で確立された国家介入型の開発モデルは、経済失政と政治不安、錫の国際価格の低下を背景に、1980年代の半ばのハイパーインフレのなかで破綻した。1982年の民主化の結果誕生したシーレス政権が危機打開のため任期を短縮して行った1985年選挙でバス・エステンソ口政権が誕生、この下で、経済の安定化と自由化を柱とする新経済政策が導入され、ボリビア経済は安定と成長を取り戻した。

ネオ・リベラルな新経済政策は、国营企業の合理化による失業など大きな犠牲を伴ったが、民主体制の下で政党間の連携に基づいて実施され、維持されたのが特徴である。この政治経済の下で1990年代半ばには地方分権化と大衆参加、教育改革、外資導入による資本化（増資による民営化）など、多くの制度改革が実施された。こうした1985年以降確立した市場経済体制と政治支持の枠組み、そして制度改革を総称して「ボリビア・モデル」と捉えた。

ボリビアの経済改革は、1990年代に本格化するラテン・アメリカ諸国の構造調整に先んじて行われたが、他の国々の改革プロセスが大統領による独裁化や民主制度の亀裂を伴う傾向があったのに対し、ボリビアの改革は広範な政党間の合意に基づいて実施され、政権交代を伴いながらも、経済政策の継続性が確保されたところに大きな特徴があるといえる。またその下で実施された制度改革、例えば開発プロジェクトの立案、実施、監視の機能を地方住民に与えた大衆参加法は、地方分権化の制度デザインの斬新さから国際的に注目を集めた。

だがモデルは問題点を内包していた。人口増を考慮すると経済成長率は年平均4%と十分ではなく、またガスや大豆など自然レントに依拠した成長メカニズムは、雇用創出や貧困解消にダイナミックに貢献するものではなく、むしろ所得格差を拡大させた。市場原理優先の政策のため、成長戦略や輸出戦略をもつに至らず、1999年以降のブラジル、アルゼンチンの経済危機に伴い、経済的脆弱性を露呈した。

政党間の連携は、公職の分配に基づく旧来の慣行を内に構造化したため行政改革に着手する余地を与えず、政権や大臣の交代に伴い行政の一貫性が保障されずガバナンスが低下し、国民の不満を高めた。また議会の機能を低下させ、不満は道路封鎖など街頭での抗議行動を高めることにつながり、民主制度の弱体化を促した。注目された大衆参加型の開発は、先住民など地方住民に開発への参加の機会を与えたものの、十分な行政能力が伴わず、先住民の政治社会統合といった想定された制度強化をもたらさなかった。

1999年以降の経済危機は、こうした問題点を顕在化させモデルの破綻を招くこととなる。

案の責任者であった企業家サンチェス・デ・ロサダ（Gonzalo Sanchez de Lozada）（MNR）が当選した。1994年には憲法が改正され、歴史上初めて「多民族多文化」（第1条）を前提とする国民国家建設が明記され、また共有地に関する先住民の権利が認知された（第171条）。経済再編の成果を貧困層にまで波及させることを目指す「すべての人の計画」（Plan de Todos）が打ち出され、制度改革の深化に関する政党間の合意に基づき、国家近代化に向けた「第二世代改革」が着手された。それは国民参加（1994年）、地方分権化（1995年）、教育改革（1995年）、農地改革（1996年）など、広範な分野に及んだ。また増資による民営化（「資本化法」1994年）を実施し、電力、航空会社、鉄道、石油公社に外資を導入するとともに、年金改革（1994年）と連動させた。行政機構の再編にあたっては、地方分権化において地方自治体を開発の主体と位置づけ、財源と権限を県と自治体に委譲した。さらに参加型開発体制を構築することを目指し、大衆参加法（1994年）に基づき都市

における住民組織、農村部での先住民共同体などに法人格を認め、開発・公共政策への参加を制度化した。さらにHIPCイニシアティブの適用と貧困削減戦略の策定にあたり国民参加の方式が法制化された（「国民対話法」2001年）。1990年代半ば以降に相次いで実施されたこれらの改革は、政治行政体制の公式の運営原則における大幅な変更を意味した。しかしボリビアでは、政治、行政、経済、社会のどの面においても、公式の運営原則に律せられることのない活動が大きな比重をもち続けている。それらの存在は、世紀転換期に大きな噴出を示すに至った。

1 - 2 現在の経済停滞と深刻な社会/政治状況

1990年代に年率4%強での順調な成長を記録していたボリビア経済は、1999年以降には大幅な減速を経験した。不況が続く就業/所得機会が悪化するなかで、2000年以降は反政府直接行動が常態となり、経済危機のなかで膨らんだ社会の不満はしばしば騒

乱に発展した。コチャバンバ（Cochabamba）での水道公社の民営化は予想を超える反発を招き、2000年4月には、農民、コカ栽培農民、教員など公務員、市民・社会運動が合流した反政府行動が引き起こされた。軍事力を行使しての強硬なコカ撲滅政策は栽培農家の反発を招き、同年9月、10月には全国規模の反政府抗議動員に発展し、幹線道路の封鎖、軍警察との衝突などで多くの犠牲者を生んだ。騒乱はいずれも長期にわたり経済・市民活動に深刻な影響を及ぼした。これらの運動や暴動は、公式の参加や対話の枠組みに収まりきらない不満層の広範な存在を示しており、政治体制への重大な課題を提示していた。

このような状況の下で実施された2002年の選挙では、新勢力が大統領選挙、議会選挙のいずれにおいても躍進し、政治地図に激変をもたらした。議席数の4分の1を獲得した先住民勢力の政治的台頭は、直接には経済悪化とコカ撲滅政策への反発を主因としていたが、新経済政策以降の政策運営への根底から批判の高まりをも反映していた。またその背景として、大衆参加法の導入により参加の機会が広がるなかで新たな指導者が台頭し、地方選挙を通じ地方自治体への政治的影響力を増大したことも指摘できる。この選挙結果は、1982年以降の政党政治体制への反発、そして1985年以降の新自由主義の経済運営への不満、が広範に存在することを白日の下にさらした。

2003年1月13 - 26日、コカ生産農民を中心とする抗議行動では治安部隊との衝突で12人が死亡し、政府はガス輸出、コカ、FTAA（Free Trade Area of the Americas）等の国家的懸案事項について農民・労組と対話テーブルを設けることでひとまず危機を収拾した。しかし、続く2月には、IMFとの合意を前に財政赤字削減のため所得税率を12.5%に引き上げる法案が発表されると、それに反発して警察がストライキを実施し、無政府状態が生まれた。2月12、13日には政府機関等への暴力行為や商店への略奪行為が行われ、ラ・パス（La Paz）では軍の発砲、警察の応戦で一般人を含む32人が死亡する流血の惨事となった。これら2003年初頭の事件は、政府権威の一層の低下を招くとともに、連立政権の統治能力の限界を印象づけ、政治全般に不確定さが支配する状況に立ち至った。

ポリビア革命やその後の改革は、多くの先住民が差別され排除される社会構造を改める力は持たなかった。諸権利を定めた公式の立憲制度と貧困層や先住民の権利行使との間には大きな落差があり（身分証明書を持たない人口が100万人にも及ぶ可能性を指摘する調査がある）、民主化の恩恵を受けず、現行の市民的権利から完全に排除され取り残されている社会層が広範に存在する。構造的な差別や不正義の存在は未だ根深く、それが絶えざる紛争を生み出してきた。新興政治勢力はそうした不満を代表しており、貧困層や先住民は道路封鎖など直接示威行動を特徴とする動員型の政治に訴えてきた。

1990年代前半に生じた政治変化のなかで特筆すべき要素は、既成政党を中心とする政治体制への反発が現れたことである。公職の獲得に主眼を置き、広範な社会との適切な代表構造を築くことができない既成政党に対する不満と、新自由主義（ネオ・リベラリズム）の経済政策への民衆層の不満を吸収する、ポピュリスト型の諸政党の出現である。それらはいずれも90年代後半には党勢を弱め、1997年の選挙後では政党間の連携体制に組み込まれ急速に勢力を失った。

次の引き金は1999年以降の経済不況と雇用情勢の悪化であった。近年の先住民勢力の政治的台頭は、国民文化への同化と国民社会へ統合を拒否するところに特徴がある。先住民のアイデンティティと主張を軸にもう一つの「ナシオン」（アイマラ、ケチュア）を打ち出し、議会を超えて直接、既存の「ナシオン」との対決姿勢を鮮明にしている。経済面・政治面での取り込みを許してきたかつての運動とは異なり、体制への取り込みを拒絶する。ポリビア革命以降の国民統合の試みは破綻し、政府も1994年の憲法改正において多文化主義を打ち出したものの、多民族多文化国家の帰趨は不確定である。

2000年以降に反政府運動が高まり暴動へと至った背景要因として、1985年以降の新自由主義経済改革への広範な反感の存在と、米国やIMFなどとの関係に配慮したコカ撲滅や増税などの政府の施策が低所得層の生計維持を直接に脅かしたことが指摘できる。これらの両要因が相乗効果をもって、政府への（そして程度の差はあれ米国やIMFへの）不信と敵愾心は、広くまた深く抱かれていると推察される。

このように政府への信認が著しく失われ、また対外関係上の配慮と国内勢力への配慮を両立させることが困難な状況で、サンチェス政権は開発への新たな取り組みになんとか活路を見出そうとしてきた。

### 1-3 第2次サンチェス政権の開発戦略と開発体制

MNRとMIR（Movimiento de Izquierda Revolucionaria）との連携により議会での多数を制し、2002年8月に第2次サンチェス政権が成立した。サンチェス政権は経済不況に対応すべく、また新たな開発の方向を示すべく「プラン・ボリビア」を打ち出した。さらにそれを反映した形でのEBRP（Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: ボリビア版PRSP、以下EBRP）の改訂にも着手している。生産性向上・競争力強化を柱とする「成長戦略」を特徴とする開発戦略は、国民的なコンセンサスの構築を基礎に実施に移されることが企図され、成長戦略と社会開発の双方を目標に盛り込んだEBRP改訂の作業が、国民対話を経て行われる予定であった（第2部各論第6章参照）。しかし、そもそも産業化の基盤は乏しく、また生産性向上・競争力強化などを推進するための制度基盤は著しく弱い。生産チェーンの潜在性を活用した地域的な開発、また地域統合や米国の貿易特惠を活用するための小企業工業団地（maquicentro）の展開も一つの要素として注目しているが<sup>2</sup>、成長戦略の意義を過大に評価することは戒めねばならない。

#### 1-3-1 「プラン・ボリビア」とEBRPの改訂

「プラン・ボリビア」では、公共事業など緊急の雇用対策と並んで、農業・工業分野での生産性向上、競争力の強化などの中期政策が盛り込まれ、社会開発政策とともに生産性向上・競争力強化を重点とする開発戦略を実施する意向を明確に示した。具体的には、公共投資を通じた、道路や基礎サービス・インフラ、家庭用ガス、灌漑、農村電化の整備、民間企業活動や投資の促進（小規模生産者を含む）、エコ・ツーリズムや環境保全活動促進、天然ガ

ス・石油分野における産業化政策の策定、農業生産性向上とアグロ・インダストリーの強化、教育・保健、住宅整備、汚職防止、などを課題としている。

2001年6月に策定された現行のEBRPは、2015年までの貧困削減目標とその実現に向けての3年間の行動計画を含む。サンチェス政権は「プラン・ボリビア」とEBRPは矛盾せず、二者択一でないとの立場をとり、現行EBRPの4つの柱と横断テーマを維持しつつ、「保護と保障」の重点として緊急雇用対策プログラム（Programa de Empleo de Emergencia: PLANE）の拡充を、「機会」の焦点として農業・工業分野の生産性・競争力強化を打ち出した<sup>3</sup>。そして、これら諸策の実施のためには公共投資を対GDP比8.4%（2003年）から8.8%（2007年）に拡大し、特に生産インフラの整備（道路、灌漑、電化など）を優先する方針を提示した。さらに、2004年から2007年までをカバーする多年度予算を策定する方針を示した。

改訂EBRPの目標およびアプローチとしては、貧困者比率を3分の1削減、生産連鎖に基づく経済活動の拡大（広範なベースを有する成長）、輸出増大、直接・間接の雇用創出、初等教育完全普及、乳幼児死亡率および妊娠・出産時死亡率の低減、安全な水と基礎衛生へのアクセスの拡大、男女格差の縮小、行政改革、多民族・多文化の視点、の10項目が挙げられている<sup>4</sup>。これらのうち、  
、  
、  
がミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）に対応する。また、  
の目標を達成する上での中間目標として位置づけられ、さらに  
を実現する上での方策として、  
が重視されている。このうち  
については、先立つキロガ政権（2001-02年）下で導入された国家生産性・競争力システム（Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad: SBPC）とそこに含まれた14の産品を踏襲している。  
については、アンデス貿易促進・麻薬撲滅法（Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act: ATPDEA）の優遇措置を活かして米国市場に向けた輸出を繊維・

<sup>2</sup> 詳細は第2部各論第5章5-4-1を参照。

<sup>3</sup> 詳細は第2部各論第6章6-3-2を参照。

<sup>4</sup> 詳細は第2部各論第6章6-4-2を参照。

縫製、木製品、皮革製品、金装飾品の分野で増大させることを企図している。

### 1-3-2 国民対話2003

危機意識の高さにもかかわらず、当面の雇用対策を除けば経済再建方策の提示は先延ばしされていたところに、2003年2月の事件が追い討ちをかけ、「協議された経済政策 (política económica concertada)」の方針が示されるに至った。ここでは、生産性向上と競争力強化を重点とする新たな経済政策は、経済界や関連生産者団体等との協議を行い、合意形成のもとで立案され実施されることが表明されている。2003年4月末には、「経済社会開発総合計画 (Plan General de Desarrollo Económico y Social: PGDES)」が行政府での最高意思決定機関である経済政策審議会 (Consejo Nacional de Políticas Económicas: CONAPE) に提出された。政府が当初ドナーに提示したところでは、EBRP改訂のための国民対話に先立って「国民協議 (Concertación Nacional)」を開催する予定であったが、その後カトリック教会が提唱していた「全国協約 (Reencuentro Nacional)」に同調し協賛する方針に変更した。経済活性化、エネルギー政策の策定、国民投票を通じた天然ガス政策の策定、土地政策、コカ政策、制度強化、憲法改正をめぐる合意文書案が教会により作成され、2003年7月末各党に提示された。また、これとは別に人権擁護常設委員会が5項目 (ガス、コカ、土地、FTAA、憲法改正) に関して「社会サミット (Cumbre Social)」を開催し、「社会協約」を実現すべく運動を進めてきた。政府は、「国民協議」に続いて、生産、社会 (教育、保健) 行政の各分野につき「国民対話 (Dialogo Nacional)」の実施を予定し、それぞれの分野で、行政機構内、政府・民間部門間、民間部門内での合意の形成を企図した。最低限の合意を諸勢力間で取り決め前進することができるか、国民対話を通じて民主政治の枠内で危機を収束させることができるか、ポリビアの政治は大きな岐路に立つこととなった。

### 1-3-3 大衆参加と地方分権化

ポリビアは9県、112の郡に分けられ、それぞれに中央政府任命の県知事 (Prefecto) と副知事

(Subprefecto) が置かれている。地方自治は1994年の大衆参加法と1995年の地方分権法により大きく変革された。大衆参加法により、全国は (創設されたものを含め) 311の地方自治体に分割された (2003年9月現在、法律上は324だが実効上は314)。税収の20%が人口比に応じて各自治体に自動的に交付され (fondo de coparticipación)、教育、保健、道路などの公共投資の決定過程において、住民参加が制度として組み込まれた。従来三大都市に交付金の9割が集中していた状況は一変し、農村の自治体が5割を受け取るまでになった。住民参加は、新たに法的に認可された先住民共同体や、アンデス社会の伝統的親族集団であるアイユ組織、都市の住民組織などの地域基礎組織 (Organizaciones Territoriales de Base: OTB) を基盤に行われ、また自治体政府を住民が監視するため監視委員会 (Comité de Vigilancia) が設けられた。この監視システムは、国民対話法に基づきHIPCの債務削減の財源の使途を監視するために県単位に設置された社会コントロール・メカニズムに組み込まれている。また地方分権化によって中央政府の権限が県に委譲されることになり、それまでの県開発公社は廃止され、教育、保健、農村道などの立案は県の担当権限となった。県知事の大統領任命制は維持されたが、各地方自治体の代表による県審議会 (Consejo Departamental) が設置され、県知事への監視機能を果たすことが企図されている。

こうした改革は、先住民勢力にとって政治参加の機会を増大させ、地方レベルにとどまらず全国規模で勢力を広げ、都市白人メスティソ主導の政治支配に対し挑戦を始める機会となった。そうした新勢力の台頭に対して伝統諸政党は有効に対応できず、国民の支持を落とし、今日の統治上の危機を増幅させる結果となっている。

### 1-4 分野別の課題とサンチェス政権の取り組み

上述のように、サンチェス政権は「プラン・ポリビア」に基づきEBRPを改訂し、生産連鎖を核とする新たな経済開発の構想を推進しようと試み、関連する諸分野での取り組みを開始した。社会開発面では、基礎教育、基礎保健、水と基礎衛生の3分野で、

MDGsの達成に向けての取り組みを強化した。また、インフラの整備は、経済・社会開発との関連において、そして雇用創出策としての短期の政策目的に応える上からも、強力で推進された。また、これらの課題に応えるために、開発体制の再構築にも取り組んだ。以下、これらの分野のそれぞれの課題について、サンチェス政権の取り組みを概観する。

#### 1-4-1 生産体制・競争力強化

この分野では、「生産連鎖」関連部門の拡大・強化と、それと一部重なる形で、ATPDEAの特恵を活用して対米国市場輸出向け工業製品生産を拡大することが目標とされた。

「生産連鎖」の拡大・強化は、国民対話での「生産協約 (pacto productivo)」の対象とされ、政府行政機構内(中央、県、市町村(地方自治体))、政府・民間、そして民間相互の間の合意を形成し、必要な施策につき予算手当を多年度予算(2003-06年)に盛り込み実施する計画であった(キヌア<sup>5</sup>、大豆、ブドウ/ブドウ酒については、実際に「生産協約」が締結されている)。ここでの政府の役割としては、SBPCを通じて技術、経営、金融、市場、インフラなどの諸面での支援を提供することとされている。

ATPDEA活用志向の工業生産としては、繊維・衣服、木製品、皮革製品、金装飾品に焦点が当てられ、さらなる発展を早急に図るべく、マキラ型(原材料・中間財を輸入し限定された工程のみでの作業を行って輸出する)の直接投資の導入と合併事業の推進や小企業工業団地(maquicentro)の設立を含めて、インフラ基盤、技術支援、および法制度面での整備が図られた。

これらに加えて、地域経済開発の観点からの取り組みもなされた。この観点からは、必ずしも「生産

連鎖」あるいは輸出向け生産のみに焦点が当てられることはなく、市場向け生産の範囲が拡大して規模の経済が実現されることが主眼とされており、隣接する複数の市町村を包含する「自治体連合(mancomunidad)」が推進主体となることが期待されている<sup>7</sup>。

#### 1-4-2 社会サービス強化

社会サービスの領域では、基礎教育、基礎保健、水と基礎衛生の3分野で、MDGsの達成に向けての取り組みが強化されている。とりわけ、基礎教育のうち特に初等教育と基礎保健は国民対話での「社会協約(pacto social)」の対象とされており、政府行政機構内(中央、県、市町村)および政府・民間の間の合意を形成し、必要な施策につき予算手当を多年度予算(2003-06年)に盛り込み実施する計画であった。

基礎教育の分野では初等教育(8年間)の完全就学が目標とされ、その実現を目指して、30万人を対象とする奨学金プログラム(beca futuro)が2007年までの5ヵ年計画として導入された。また、教育内容の拡充を図るためには、授業時間の延長や教員訓練の充実が計画された<sup>8</sup>。

基礎保健の分野では、母子保健の拡充、サービス提供地域の拡大、伝染病予防の3つが主な課題とされ、それぞれ、SUMI、EXTENSA、予防接種拡大計画が対応する<sup>9</sup>。

水と基礎衛生の分野では、安全な水と下水処理へのアクセスを高めることが目標とされ、その実現を目指して地方自治体と民間企業の関与を推進することが企図された<sup>10</sup>。

<sup>5</sup> キノアともいう。アカザ科の一年草。原産地であるアンデス地帯の高地で紀元前より広く栽培され、主食として食べ継がれている。日本のアワ、キビにも似たその種子は、粉にしてパン状にしたり、粒のまま粥などにするなどして利用されている。ミネラル、ビタミン、たんぱく質、食物繊維を豊富に含み、その栄養素の高さゆえに昨今欧米や日本などでは自然食、健康食として注目されている。

<sup>6</sup> JICAボリビア国別援助研究会(2003年6月17日)でのGray Molina UDAPE局長の報告に基づく。

<sup>7</sup> 2003年6月現在、地域生産体制強化を目的とする自治体連合は全国に11存在し68の市町村(地方自治体)が関係している(UDAPE, 2003. pp.12-13)。

<sup>8</sup> UDAPE(2003) pp. 9, 14

<sup>9</sup> 詳細は第3部セクター別概況第1章「保健医療」参照。

<sup>10</sup> UDAPE(2003) p. 17

### 1-4-3 インフラ整備<sup>11</sup>

サンチェス政権は雇用創出のために公共事業（“Obras con Empleos”）を役立てようとし、インフラの整備に力を入れた。とりわけ、道路、灌漑、農村電化、住宅、家庭用ガス供給の諸分野に重点が置かれ、各分野での数値目標の達成に向けインフラ整備の進展を図った。

このうち、道路に関しては舗装と保全体制の整備が重視され、民間の関与が構想されている。幹線道路（Red Fundamental）に関しては舗装が重視されるとともに、東西回廊においてはコンセッション方式（運営権委譲方式：投資や権利料の見返りに民間企業が一定期間運営を委託される契約方法）での維持管理も計画されている。戦略的道路計画（Plan Estratégico Obras con Empleos 2003-2008）においては、2003年から2008年までの6年間に5,884kmの舗装が予定されており、これにより幹線道路の80%が舗装されることになる。他方、幹線道路の建設、リハビリ、定期的維持管理の仕事により年平均25,950人の未熟練労働者が雇用され、間接的には103,800人が雇用されると想定されている。地方道路（Red Departamental y Red Municipal）に関しては、零細農民による農産物の搬出を容易にするため、幹線道路へのアクセス道路の整備がEBRPの中で強調されている。また、優先案件選定にあたり「生産連鎖」の推進に貢献することが考慮されることが示されている。

灌漑については、既存システムの改善・拡張に重点が置かれ、県、市町村、民間の参加を強めることが企図されている。

農村電化は、既存の配電線網への接続回線の増加と地域内発電の増大の両方を含み、生活改善と生産活動強化の両面での成果が目標とされている。

住宅整備は、都市部および農村部の低所得ないし下位中所得世帯を対象とし、長期住宅ローンの提供を通じて持家政策を進めようとしている。

家庭用ガス供給は、天然ガス供給ネットワークの拡大と接続世帯数の増大を目標とし、都市部全域と一部農村部で進められている。その成果としては、燃料費の低下と大気汚染の軽減に加え、多数の国民

が自然資源開発の受益者となるという政治上の意義もある。

### 1-4-4 開発体制の再構築

大統領府や持続開発省（Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas: UDAPEを含む）幹部は、歴代政権が試みてきた市町村（地方自治体）への大規模な予算移転（特に社会セクター分野）を通じた貧困削減対策が十分な効果を発現できなかった点を認め、資金移転の方式に変更を加えることを計画している。特に市町村の行政能力の不足で予算執行が遅れていること、成果主義に対する逆インセンティブの弊害が生じている（貧しい市町村ほど中央政府からの補助が多い）こと、市町村レベルでの分権化の結果として公共投資が細分化され、「規模の経済」に沿った施策実施が困難であること、などの問題点を認識し、それらを克服しうる新たな資金移転方式を導入しようとしている。

新方式は、国家補償政策の下でこれまで中央政府から市町村への資金移転の大宗を占めていた一括移転の比重を減らし、国民対話での合意（それには市町村行政能力の強化が要件として含まれる）を条件とする選択基準による資金移転の比重を高めることを主眼としており、もって財政資金の経済開発・社会開発への貢献を高めることを目的としている。また国民対話での合意を2004-06年の多年度予算に組み込むことが予定されていたこともあり、国会議員が各選挙区で国民対話と合意に参画することが期待された。

### 補論：メサ新政権の発足と課題

2003年8月、サンチェス大統領はNFRの連立参画を得て統治能力を強化して政権2年目をスタートさせたが、国会で基盤を固めたことから、要請された対話とコンセンサス形成に基づく統治に逆行する姿勢を強めたともいえよう。国民対話も明らかに不十分なままで改訂PRSPが策定された。財政上の観点から焦点となったチリ経由でのガス輸出に突破口を開くため、国民理解を取りつけようと政府が独自の

<sup>11</sup> この部分はUDAPE（2003）pp. 4-6 に多く依拠している。

動きを始めると、ガス輸出に反対する動きが起こった。9月15日、エル・アルト（El Alto）から発した抗議は、住民、農民、労働者、コカ生産者、学生などを巻き込む反政府運動に広がり、高地を中心に幹線道路がブロックされ、国際空港が閉鎖される事態となった。10月8日にパリで開かれたCG会合での国際社会の支援表明もまったく効果なく、むしろ同月11、12日、エル・アルトでの治安部隊との衝突で多数の犠牲者がでると、抗議行動は大統領の辞任を求めて激しさを増し、13日にはラ・パスでも多数の犠牲者がでた。副大統領が離反し一部閣僚が辞任、地方からラ・パスに抗議の波が集結するなか、大統領はガス輸出に関する国民投票の実施、炭化水素法の見直し、憲法制定議会の召集を表明するが既に手遅れで、軍が離反、連立からNFRが離脱した。10月17日、サンチェス大統領は辞表を議会に送付し議会が承認、メサ副大統領が大統領に昇格した。サンチェス大統領は数人の閣僚とともにサンタ・クルスからアメリカに脱出した。抗議行動全体で犠牲者の数は59名（警察発表）にのぼったとみられる。

1985年のボリビア・モデル確立以来の最大の危機は、立憲的な手続きを崩すことなくひとまず收拾された。カルロス・メサ新大統領は無党派の閣僚を起用し、政党から完全に自立する新政府を樹立した。連立与党による省庁・公職の分配という伝統的な政権運営からの脱却を図ることで国民の支持を回復しようとしている。サンチェス時代に任命された高官が次々と職を離れるなか、専門的能力の観点から適材適所の人事が着手され、県知事の任命など地方行政にも改革の波が及んでいる。新政権は、危機において浮上したガス輸出に関する国民投票の実施、炭化水素法の見直し、憲法制定議会の召集の実現を目指すことを当面の公約として掲げており、任期の判断を議会に委ねる「暫定政権」としての性格を明らかにしている。これに対し先住民はじめ社会勢力は、90日間の政治休戦を宣言し新政府の政策の実行を見守っているところである。

しかし労働運動や先住民・社会勢力は、このほかにも新経済政策の変更やFTAA反対、民営化企業（とくに石油）の再国営化、コカ政策の見直し、土地問題などのハードルの高い数々の要求を掲げている。

ガス輸出問題は財政上も急を要する課題であるが、国民投票は天然ガス開発の中心地であるタリハ県の反発と自治を求める動きを加速し、それがサンタ・クルスや先住民（アイマラ、ケチュア）の自治の要求運動に発展しかねない。ガス開発企業に対するロイヤルティおよび所得税に関わる炭化水素法の見直しは、今回の政変で損なわれた投資環境をさらに悪化させるものとなりかねない。財政の健全化も、貧困対策も、生産・競争力向上に基づく経済再建も待たなしの課題である。アメリカとの関係上、コカ政策の修正は容易ではない。国会は新政権を支持する姿勢は示してはしているが、議会に基盤をまったくもたない政府が、議会との調整を含む効果的な統治を行うことができるかは、まったく未知数である。山積した課題を前に、基本的には前政権の政策を継続しながらも、社会勢力との対話の努力を重ねつつ一定の成果を出さざるをえない厳しい運営を新政権は求められている。街頭からの権力行使で大統領の辞任を勝ちとった社会勢力が再び反発して、新たな政権倒壊の危機が発生する可能性も十分ありうるといえよう。

いずれにせよ1985年のボリビア・モデルを機能させてきた「協約による民主主義」は終わりを遂げた。国民社会から遊離した政党政治は抜本的な刷新を迫られており、新たな民主政治をつくりだすことが必要な段階に至った。国民投票と憲法制定議会の召集という民意を反映するプロセスが当面は重要となろう。地方分権化を強化するなど、新たな国のかたちを国民的に議論する中でコンセンサスが高められ、将来を見据えた統合とガバナンスの力が生まれ、新憲法の下で本格的な政権に引き継がれることが期待される。再建にあたっては国際社会の責任も大きく、IMFなど国際機関、とくにアメリカ政府をはじめドナーの援助のあり方も再考を迫られずにはおかないであろう。

（2003年11月7日記）

参考文献

UDAPE (2003) *Short & Medium Term Strategy Paper*.  
June 2003

## 第2章

# ポリピア開発の構想：生活安全保障・生産能力強化・地域ベース開発

柳原 透

前章ではポリピアが現在直面する経済、社会、政治の全面にわたる危機状況と、その下で第2次サンチェス政権が直面した課題と取り組みの方向について確認した。

本章ではポリピアの開発の方向についての本研究会の見解を示す。ここに示される見解には、ポリピアを見る上での研究会としての問題関心や価値判断が反映されている。最も重要な判断は、「開発」なり「貧困」なりの捉え方、そして「貧困削減」を望ましい目標として設定することの適否に関わる。以下、開発の全体像、経済開発、貧困削減と「生活安

全保障」、地域ベース開発のそれぞれにつき、展望と課題を示す。

はじめに、ポリピアを検討の対象とするとき「開発」なり「貧困」もしくは「貧困削減」をどのような視角から捉えるのが妥当であるかという、概念上の問題について概説する。

### 2-1 「開発」の全体像と「貧困削減」の課題

ポリピアについての開発の全体像を示すのは不可能ともいえる難題である。それは一つには、ポリ

#### Box 2 「人間の安全保障」の一面としての「生活安全保障」

2000年の国連ミレニアム・サミットでの日本政府の呼びかけによって設立された「人間の安全保障委員会」は、2003年5月に報告書“ Human Security Now ”を公表した。同報告書によれば、「人間の安全保障」とは、国家を単位とした「国家安全保障」を補う概念として、個々の人間に着目し、個人の生存・生活・尊厳に対する脅威への取り組みを強化しようという考え方である。これまで安全保障を考える際に基本単位とされることが多かった国家が、その下にある人々の安全や福祉を十分に保障できていない現実を踏まえ、紛争と開発の両面にわたり国際社会の広範な取り組みを提唱する。規範や制度づくりによる保護と人々のエンパワメントを通して統合された取り組みをすべきことを提言し、基本課題として次の10項目を提示している。

暴力を伴う紛争下にある人々を保護する

武器の拡散から人々を保護する

移動する人々の「人間の安全保障」を確保する

紛争後の状況下で「人間の安全保障移行基金」を設立する

極度の貧困に苦しむ人々が恩恵に与るよう、公正な貿易と市場の発展を支援する

普遍的な最低生活水準を実現するための努力を行う

基礎保健医療の完全普及実現にこれまで以上に高い優先度を与える

特許権に関する効率的かつ衡平な国際システムを構築する

基礎教育の完全普及によってすべての人々の能力を強化する

個人が多様な集団に属し多様なアイデンティティを有する自由を尊重すると同時に、この地球に生きる人間としてのアイデンティティの必要性を明確にする。

(朝日新聞社(2003)『安全保障の今日的課題』(“ Human Security Now ” 邦訳)より)

このように、同報告書は、すべての個人にとって、それぞれの状況において生存や生活が保障されることを目標として、個人あるいはその属する集団や地域社会が直面する脅威に焦点をあて、その除去ないし軽減を開発の課題として重視する。

本研究会では、上記 - のうち、 を中心とする「生活安全保障」の確保がポリピアでは最重要の課題である、という認識を示している。将来見通しの不確実さとそれに起因する不安感の軽減を目的とする生活安全保障の強化に向けて、生計維持の条件をより確かなものとして貧困の悪循環を緩和し、さらにその基盤を踏まえて生計向上のための支援も行うとするのが、本研究会の提言の要旨である。

ピア全体を一つの対象として捉えることに無理があるからである。さらに「開発」という関心から意味ある提言をなすことが困難な部分が大きく存在するからである。以下では、それらの困難を承知の上で、経済、社会、地域の視点を併せ含む開発の全体像を示すことを試みる。

開発を論ずる際には、通常2つの想定が置かれる。

第1に、一国全体を単一の観察・単位として開発を論じうることが想定されている。

第2に、経済開発に関して、生産面の強化と生活面の改善が並行して進むことが想定されている。

しかし、これらの想定は、ボリビアの「開発」を論ずる際には適用することはできない。それはボリビアの社会と経済を基本において特徴づけるさまざまな分断の存在の故である。したがって「開発」を論じる際に、それらの分断を適切に反映するような理解の枠組みを設定することが肝要である。

「貧困」そして「貧困削減」を論ずる際にも、問題関心そして概念上の注意が求められる。

第1に、2000年『世界開発報告』での新たな問題関心と定義を踏まえて、「貧困」という概念は、従来に比べてはるかに広くまた多面にわたる認識を反映することとなった。この新しい貧困の見方では、所得・消費面の欠乏のみならず、保健や教育など社会サービスへのアクセスの欠如、生活基盤の脆弱さ、経済・社会・行政・政治の諸関係のなかでの立場の弱さ、さらにそれらに起因する不安や希望の喪失といった心理面の困難をも含んで、広く多面にわたる理解が示される。したがって「貧困削減」もまた、所得・消費面のみではなくこれらの諸側面のいずれかにおける改善として捉えられる。本研究においてもこの新しい見方と概念規定を採用する。

第2に、とりわけ生活基盤の脆弱さ、立場の弱さ、そして心理面の困難に関連して、「貧困」そして「貧困削減」を、マクロ統計現象としてではなく、個人あるいは家計といったミクロの主体の状況として捉えることが重要である。本研究では、客観面と主観面を含む「よい生活 (well-being)」の達成、あるいは「人間の厚生 (human welfare)」の向上という広い関心のなかで広義の「貧困」を捉える。そし

て狭義の「貧困削減」、すなわち所得・消費面での状態の改善、が持つ意味をその広い理解の枠組みのなかに位置づけ、評価する。

第3に、「貧困」を単に一時点での状態として見るのではなく、時間を通じての変化(あるいは無変化)の一面として見るのが重要である。このような見方をすることで、生活基盤の脆弱さや立場の弱さの性格や規定因を適切に理解する途が開ける。また、「貧困の罌」あるいは「下降スパイラル」といった動態過程の把握が可能となる。

ボリビアは一つの政治単位としての国家であり、国民社会や国民経済という呼称の下に社会や経済を一つのまとまりとして論ずることが形式上は可能である。しかし「開発」の全体像を構想し「貧困削減」の課題を明確にするにあたっては、社会や経済を根底において特徴づける「分断」を的確に捉え、それに応じて異なる部分ごとに現状と課題を明らかにし、またありうる「開発」の構想と「貧困削減」の見通しを示す必要がある。

ボリビアの社会は、地理、人種(エスニシティ)、言語、文化など多面にわたる分断により、「融合することのない複合社会」と特徴づけられる。このことは、開発指標や貧困指標に如実に反映されている<sup>1)</sup>。

ボリビア経済の性格を把握するにあたっては、フォーマルとインフォーマルな経済活動の対比が最も重要な特徴づけの基準である。伝統農業とインフォーマル・サービス業が、それぞれ農村と都市でのインフォーマル・セクターの大部分をなす。それ以外の部門は、基本においてフォーマル・セクターに属するとみなすことができる。

地理上の視点から特徴づけると、伝統農業は西部高地と中部渓谷地域、企業農業は東部低地部(湿潤熱帯)地帯を中心とする。鉱業、石油・ガス産業は、操業地は自然条件に規定されるが、本社機能は大都市に置かれる。製造業は、そのほとんどがラ・パス、コチャバンバ、サンタ・クルスの三大都市圏に立地している。フォーマル・サービス業、インフォーマル・サービス業、建設業とも、三大都市圏をはじめとする都市部での活動を基本とする。政府サービス

<sup>1)</sup> 第2部各論第1章「社会・文化」参照。

も大部分は都市部に集中していると推測される。

経済活動の社会の視点からの特徴づけは、エスニシティ、就業上の地位、学歴などを基準としてなしている。インフォーマル・セクターは、農村と都市のいずれも、先住民が生計を依存する場である。逆にフォーマル・セクターでの先住民の就業機会が極めて限られている。就業上の地位の観点からは、以下のような比較対照をなしている。

インフォーマル・セクターでの就業者は、ほとんどが自営業者と家族就業者であり、それに加え少数の被雇用者が存在する。インフォーマル・セクター就業者は、ほとんどすべて低学歴単純労働者である。これに対しフォーマル・セクター就業者は雇用者と被雇用者からなり、後者はさらに高学歴適格労働者と低学歴単純労働者に分類される。これらの区分は、家計の目標として「生計維持」と「生計向上」のいずれを想定するのが妥当であるかを考察する上で

重要である。後に検討するように、現在のポリビアにおいて「生計向上」を目標としうる家計の割合は極めて小さいと考えられる。

## 2-2 経済開発の展望と就業機会拡大の課題

第2次サンチェス政権は、EBRP (Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: ポリビア版 PRSP) 改訂の一環として、1999-2002年の不況とそその下での財政赤字幅の拡大と債務の増大を勘案して、成長率の予測の下方修正を行った。そして1990年代の高成長部門が就業機会の増大をもたらさなかったとの認識を踏まえて、経済成長のパターンをより多くの就業機会を生むものに改めることで、広範な層の所得向上を実現することを期待した。以下では、成長主導部門の展望、就業機会の拡大に貢献しうる新しいタイプの経済活動、につき検討する。

### Box 3 「インフォーマル・セクター」経営形態と就業形態の2つの視点

インフォーマル経済の問題関心と概念規定には、大別して、企業経営の形態と就業の形態の2つの視点からのものがある。以下に論じるように、これら2つの視点は、概念上は区別されるが、実際には重なり合う部分も大きい。

経営形態の視点からは、企業登録の有無という法制上の区分が基本であるが、税制(国税、地方税)、公共手数料・貸借料、社会保障(国家健康保険制度、国家年金制度)拠出金、労働法制の遵守といったさまざまな側面で、公式の手続きを取り費用を負っているかどうかという実際上の基準も重要である。このように、インフォーマルな経営形態には、さまざまな側面と程度の差があることに注意が必要である。

経営形態の視点からの企業概念上の区分としては、法人格の有無とその性格を基準にして、政府・公企業、民間法人企業、民間非法人企業、家族・個人企業の4種類に分けることがなされる。これらのうち、前2者がフォーマル・セクターに分類され、残りの2種類がインフォーマル・セクターに分類される。また統計上はしばしば、経営規模(指標としては事業所の就業者数を用いるのが通例)により企業を分類することがなされ、ある規模を境として、それ以上をフォーマル・セクターそれ以下をインフォーマル・セクターと近似してみなすことがなされる。

就業形態の視点からの分類は、就業先については経営形態の視点からの分類を援用し、それに就業上の地位を加えてなされる。就業上の地位については、雇用者との関係(雇用者、被雇用者、自営業者、家族就業者、住込み家事手伝い)の視点、被雇用者の中での地位の相違(正規職員、パートタイム、臨時雇用)、待遇面の相違(雇用契約の有無、健康保険への加入、年金への加入)などのさまざまな視点があり、場合によってはさらに職種(専門職、事務労働、現場作業)も加えられる。おおまかに、フォーマル企業での雇用はフォーマル就業、インフォーマル企業での雇用はインフォーマル就業、との近似がなされることがあるが、フォーマル企業においても就業上の地位は多様であり、それに応じて就業形態のフォーマル度は大きく異なりうる。以下の表によれば、5人超の事業所でも被雇用者の半数近くは社会保障の適用を受けておらず、しかも非適用者の比率は1990年代に顕著に高まっている。これらの就業者にとっては、フォーマル企業での雇用は必ずしも生活基盤の保障を意味するものではない。

表 被雇用者中の社会保障非適用者の比率  
(単位: %)

年	事業所規模(就業者数)		
	全体	5人以下	5人超
1989	57.3	88.5	40.3
1997	61.8	90.7	46.9

出所: CEPAL (2000) Panorama Social de América Latina 1999-2000, p. 102, Cuadro .5

### 2-2-1 成長主導部門の展望

ボリビア経済全体に影響を及ぼすような規模での事業投資の性格は、開発・輸出を通じての自然資源レントの実現（石油・天然ガス、鉱業、低地部農業、林業）、インフラ・サービスの提供（通信、電力、道路、鉄道、航空）および金融、国内消費向けフォーマル部門生産（都市部商業・サービス、製造業、都市近郊農牧業）のいずれかである。

1990年代にはとこの分野での投資により生産能力の増大と技術・経営革新が実現された。また経済成長に伴う国内市場拡大の中でこの分野での投資も進展したと推測される。資本化/民営化を契機とするこの分野での投資は概ね完了しており、今後はこの分野での投資が一段と大きな比重を持つであろう。この分野での開発の展望と経済全体への影響を明らかにする上で、主要製品についての開発・輸出の見通しと波及効果を検討することが肝要である。以下、石油・天然ガス、低地部農業につき見通しと課題を示す。

石油・天然ガス分野は、輸出拡大を通じて外貨収入と財政収入の源泉として大きな役割を果たすことが期待されている。とりわけ天然ガスについては、現行のブラジル向け長期契約に加えて、米国への液化天然ガス（LNG）輸出の構想に期待がかけられている。ブラジル向けガス輸出契約は1999年から開始され、2004年以降には年4000万 $m^3$ （1 $m^3$ 当たり20ドルとして年8億ドル）の輸出が約定されている。また、米国向けLNG輸出は、2006年から開始され、2007年以降には年3000万 $m^3$ の輸出を実現することが構想されている。この両者を合わせると、2007年以降には年12億ドルの輸出収入が見込まれていた。しかし現在、これらのいずれについても楽観を許さない事態が生じている。

ブラジルの石油公社Petrobrasは、ボリビアからブラジルへの天然ガス輸出の長期契約（1999-2019年）の条件を買い手であるブラジル側により有利なものとするべく、ボリビア側と交渉を開始した。Petrobrasはボリビアとの長期契約締結後にアルゼンチンとブラジル国内で相次いでガス田の開発に成功した結果、割高なボリビアのガスを引き取る契約上の義務は経営上の大きな負担となっている。この交渉（場合によっては仲裁）の結果次第で、ボリビ

アの外貨収入、財政収入の展望は大きく下方に修正されることになりかねない。

液化ガス対米輸出構想は、総額50億～60億ドルに上る大規模プロジェクトであり、国内パイプライン建設に伴う雇用効果と稼働後の外貨収入、財政収入への寄与に大きな期待が寄せられてきた。しかし、ガス輸出それ自体と太平洋岸の積出港の選定が国内政治上の一大争点であり、最終決定のさらなる遅延は不可避である。このような展開のなかで、購入者側はペルーのカミセアガス田をはじめ他の供給源への関心を強めていると考えられ、構想は全く実現されることなく立ち消えとなりかねない。この帰趨は、ボリビア経済に極めて大きな影響を及ぼすであろう。

低地部農業では、大豆、ヒマワリなどの油糧作物、肉牛などで輸出拡大を志向する新たな展開を想定しよう。これらは周辺国においても生産され、現状ではボリビアの生産者の競争力が劣っている産品である。しかしブラジルなどでの技術・経営方式を導入することで、生産性の向上が期待できる。とりわけ現在の重要な輸出品である大豆は、生産性の低さにもかかわらずアンデス共同体の免税特典に支えられ輸出を伸ばしてきた経緯があり、2005年の協約失効に備えた生産性の向上が緊急の課題である。また、これらの産品を核とする生産連鎖やクラスターが形成・拡充されるための条件整備も重要な課題である。

### 2-2-2 就業機会の拡大

第2次サンチェス政権の経済開発政策立案者は、ボリビア経済で就業機会が十分に創出されない最大の原因は中小企業部門が弱体であることにあり、との認識を示した。この認識は、表2-1に示されている事業所規模別の生産額・就業者分布に見出されるボリビア経済の特徴を反映している。

表2-1にはボリビア経済の二重構造が如実に示されている。すなわち高学歴の適格労働力を雇用し高い労働生産性を有する大企業部門（就業者50人以上）は生産額では65%を占める一方で、就業者数では10%を下回る。大企業部門は、實際上すべて上記の成長主導部門に携わるものと推測される。とりわけ自然資源レント関連（一次産品輸出による自然資源レントの実現）とインフラ・サービスが重要である

表2-1 事業所規模別生産額・就業者分布（1999年）

生産・就業指標 事業所規模 <sup>1</sup>	粗付加価値 (百万US\$)	比率 (%)	就業者数 (千)	比率 (%)	労働生産性 (US\$)	指数 (平均=1)	適格労働力 <sup>2</sup> (%)
1-9	2,085	25.5	2,984	83.1	699	0.31	23.1
10-19	224	2.7	170	4.7	1,313	0.58	64.2
20-49	274	3.4	123	3.4	2,228	0.98	66.0
50-	5,338	65.3	312	8.7	17,084	7.51	80.0
合計または平均	8,169 <sup>3</sup>	100.0 <sup>4</sup>	3,589	100.0	2,276	1.00	31.7

注：1．就業者数による分類 2．10年以上の就学経験を持つ就業者の割合

3．誤差(249)を含む 4．誤差(3.0%)を含む

出所：UDAPE(2003a) p.6 Cuadro 1に基づき、筆者作成。

う。この対極にあるのが零細企業部門（就業者1-9人）であり、低学歴の労働力を雇用し労働生産性は極めて低く、全体の80%を超える就業者が25%ほどの付加価値を生み出している。これらの両極の間に存在するのが中小企業部門（就業者10-49人）であり、労働力の適格度においても労働生産性においても両者の中間の値を示す。この部門は、生産額においても就業者数においても10%を下回る比重を持つに過ぎない。この弱体な中小企業部門の発展を通じてより広い成長の基盤を築き就業機会の拡大を実現することが、第2次サンチェス政権の経済開発構想の中心をなす。そして、この部門の発展を可能とするメカニズムとして、「生産連鎖」に基づく経済活動の拡大が重視された。

「生産連鎖」に基づく経済開発の構想は、キロガ政権下で導入された「国家生産性・競争力システム（Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad: SBPC）」とそこに含まれた14の産品を踏襲

している。またATPDEAの優遇措置を活かして米国市場に向けたマキラ型の輸出を繊維・縫製、木製品、革製品、金装飾品の分野で増大させることも重視されている。それに加え観光の振興にも関心が向けられている。各産品についての構想はいずれも、これまでの実績を拡大投射して描かれた点と線の想像図であり、これらの経済活動を促進すべく官民をつなぐ体制づくりが企図されているが、それらがどれだけの成果を上げるかは未知数であり、その判断にあたっては慎重な検討を要する。

第2次サンチェス政権が描く「生産連鎖」に基づく経済活動拡大のシナリオは、表2-2に示されている。これに基づき、「生産連鎖」に基づく経済開発構想の射程と効果につき検討を加える。

表2-2において「生産連鎖」の構成要件は明確に規定されていない。Gray Molina UDAPE局長は、「キヌア生産者7万人のうち現在既に「生産連鎖」に関係を持つのは2千人のみ」と述べた<sup>2</sup>。表2-2での

#### Box 4 「生産連鎖」とクラスター

「生産連鎖」は、キロガ政権期以来経済開発構想の中心をなすアプローチとして重視されてきた。これには大別して2つの捉え方がある。一つは直線状の「連鎖」であり、生産における投入産出関係を複数（例えば、ブドウの生産とワインの生産）つないだものとして理解される。経済開発構想としては、そのような「生産連鎖」を適切に形成することで加工品分野での競争力を強め、もって合計としての付加価値を高めることが企図されている。旧来の表現では「資源加工工業化」「前方連関工業化」などと呼ばれる過程あるいは構想に対応する。このような捉え方の一つとして、国境をまたぐ生産連鎖（international commodity chain）に注目する見方がある。この見方は、多国籍企業の役割を重視しとりわけ輸出の開始・拡大を主な関心とする場合に、しばしば有効な分析および政策指針を提供する。「生産連鎖」のもう一つの考え方は、Michael Porter（Harvard Business School）が「国の競争優位」の決定因として打ち出したクラスターのモデルに依拠する。そこでは、クラスターを構成する関連企業/産業間を縦と横につなぐ網状の「連鎖」がクラスター内で相互補強効果（シナジー）を生み、それが全体としての競争力を強めるとの理解が提示される。現在ポリビアで経済開発構想として打ち出されているのは第1の捉え方での「生産連鎖」である。ただし紛らわしいことに、ポリビア政府の文書での表現としては「クラスター」という用語も用いられている。

<sup>2</sup> JICAポリビア国別援助研究会（2003年6月17日）での報告に基づく。

表2 - 2 「生産連鎖」に基づく経済開発の構想

「生産連鎖」に基づく 経済活動の貢献	2002年（ベース）	目標値		
		2004年	2007年	2015年
GDP <sup>1</sup> 中の割合（％）	15	18	22	27
輸出額（百万US\$）	656	765	955	1,252
製造業設備稼働率（％）	54	62	74	85
直接・間接雇用（千人）	400	425	525	650

注：1．石油・ガス部門を除く

出所：UDAPE（2003b）pp. 10, 14

目的：中小企業の事業機会の拡大

分野：製造業および農産加工での生産連鎖

例：繊維、皮革、木製品、大豆、キヌア、リヤマ・アルパカ、観光

40万人の直接・間接雇用者には7万人すべてが含まれているものと推測される。ちなみに大豆生産者は2万人と述べられた。改訂EBRPの目標として輸出を重視していることを勘案すると、輸出の有無が基準であるとも推察される。

「生産連鎖」関連部門就業者40万人は全就業者（約360万人）の11%にあたる。それらの就業者が、GDP（石油・ガス部門を除く）の15%を生み出しているということは、「生産連鎖」関連部門は平均としては相対高生産性部門であり、労働生産性は約2,900USドルと推計される。2015年に全就業者が460万人であると想定すると、予想されている同部門就業者65万人はその14%にあたる。14%の就業者がGDP（同上）の27%相当の付加価値を生んでいるとすれば、「生産連鎖」関連部門の労働生産性はその他部門（石油・ガス部門を除く）の2倍以上の水準に上昇することが含意されている。この検討を踏まえ、また表2 - 1に示されているボリビア経済の現状を再確認するとき、第2次サンチェス政権が唱える「広範な基盤を持つ成長（inclusive growth）」の構想の射程と効果が明らかとなる。すなわちこの構想が有効に機能しうる対象は大企業部門と中小企業部門の中の上位企業のみであろう。先の引用を再掲すれば「キヌア生産者7万人のうち既に「生産連鎖」に関係を持つのは2千人のみ」という現状がこれに対応すると思われる。表2 - 2に示されている雇用者数には「生産連鎖」に基づく開発構想には関係しない/しえない事業者が多く含まれているものと推察され、就業機会創出効果は甚だしく過大な予想であると推察される。しかしそうではあっても、長期の経済開発の観点からは最も重要であるといえる課題であり、さまざまな地域でのさまざまな試みがなさ

れることが奨励され支援されるべきである。

2003年7月にSBPCは、2002年をベースとし2017年を目標年度とする輸出と雇用創出の目標値を、14の「生産連鎖」の各々について提示した（表2 - 3）。そこに示されている14の「生産連鎖」を合計した輸出額と雇用創出の現状認識と目標値は、表2 - 2に示したUDAPEによる対応する数値とは、以下の点で大きく相違している。

SBPCは現状（2002年）での14の「生産連鎖」を合計した雇用創出を約66万人と見積もっており、UDAPEによる約43万人との推計を大きく上回る（他方、現状（2002年）での輸出額の推計は、6億6千万～6億7千万ドルとほぼ同一である）。

SBPCは目標年での輸出額を約43億ドルと見積もっており、UDAPEによる約13億ドルとの推計を大きく上回る。

SBPCは目標年での雇用創出を約150万人と見積もっており、UDAPEによる65万人との推計を大きく上回る。

これらの相違が推計方法におけるどのような違いによりもたらされているのかについて判断を下すことはできない。SBPCが「生産連鎖」の各々について提示した輸出額と雇用創出の目標値は、観光、木材・木製品、ブラジルナッツなどについて極めて大幅な増加を見込んでおり、推計方法を含めて検討する必要がある。なお担当省庁間でこのような情報ベースあるいは見通しの上での相違が見られること自体が、行政機構内における調整の不備を示しているものと推察される。

表2-3 生産連鎖における輸出と雇用創出

生産連鎖	輸出額 (百万US\$)	雇用創出(人)	輸出額 (百万US\$)	雇用創出(人)
年	2002	2002	2017	2017
油糧作物	321.52	117,500	600.00	160,000
キヌア	5.00	15,500	40.00	60,000
木材・木製品	41.00	42,000	1,000.00	243,900
皮革・皮製品	23.00	2,800	80.00	15,000
バナナ	3.70	12,800	30.00	60,000
観光	160.00	60,000	2,000.00	360,000
綿・綿製品	42.30	43,500	300.00	61,000
リヤマ・アルパカ	46.00	60,000	80.00	104,300
鶏肉	0.17	30,000	1.50	30,800
小麦	0.05	94,000	0.06	114,400
ブラジルナッツ	30.00	20,000	116.80	116,800
ぶどう、ワイン、シンガニ酒	0.09	11,000	10.00	14,000
パルミート(アブラヤシ)	0.36	4,500	20.00	12,000
肉牛	1.00	142,000	50.00	160,000
合計	674.19	655,600	4,328.36	1,512,200

出所：SBPC(2003)

### 2-3 「貧困削減」の展望と「生活安全保障」強化の課題

ポリビア経済を基本において特徴づけるのは、上述の投資・成長メカニズムと就業/所得機会の創出とが結びついていないことである。投資・成長メカニズム、2-2-1記載の、のすべてがフォーマル部門に属するが、ほとんどの分野で就業機会創出効果は極めて小さい。貧困状況について見ると、主要都市について1990年代の初頭と末期を比較すると、貧困者の割合、極貧者の割合とも高成長期を経て減少した、といえそうである。ただし1990年代末の時点で、全国平均で、そしてとりわけ農村部において、貧困状況の深刻さははっきりと示されている<sup>3</sup>。

生活および福祉に直結する就業/所得機会の状況を見ると(1997年時点)全就業人口360万人弱のうち、農家自営・家族就業者は140万人、都市インフォーマル部門就業者は90万人弱と、広義のインフォーマル部門で全体の3分の2近くを占める。被雇用者は約100万人で、適格労働者60万人強、非農業単純労働者30万人、農業単純労働者7万人に分類される。残りは約30万人の雇用者(フォーマル部門企業家・自営業者)である。主な就業形態別に家計の平均収

入を見ると、雇用者、適格労働者、単純労働者(農業および非農業)、都市インフォーマル部門就業者、自営農家という順に、明確な所得の格差が見られる。1990年代後半から都市フォーマル部門での雇用状況は悪化しており、それを反映して一方で労働参加率が高まり、他方で都市インフォーマル部門での就業者の割合が増加している。

就業/所得機会の拡大を問題とする際に、最大の対象分野は広義のインフォーマル部門である。上で見た生産部門強化の構想が伝統農業部門と都市インフォーマル・サービス部門にどれだけの効果を持ちうるかがカギとなる。これを解明するには、生産物(観光を含む)ごとに構想されている生産連鎖がどの地域でどれだけの就業/所得機会を生むかを個別に検討する必要がある。そしてその際には、生産連鎖に直接に関与する活動のみでなく、フォーマル部門での生産拡大から派生する就業/所得機会、あるいは消費需要拡大に応ずる生産機会、といった波及効果も捉える必要がある。さらにそれらを踏まえ、労働移動の面での含意とそれに関わる政策課題も明示されることが必要である。

フォーマル部門での就業機会やそこから派生する就業/所得機会が「生計向上」をもたらさうる途で

<sup>3</sup> 第2部各論第4章「経済動向と課題」参照。

Box 5 「生計維持」と「生計向上」

「生計 (livelihood)」とは、世帯 (家計とも呼ばれる) の経済活動の総体につき、その手段としての諸資源とその結果としての生活水準 (あるいは生活様式) を含めて指す言葉である。「生計維持」と「生計向上」の対比は、狭くは生活水準 (あるいは生活様式) について、広くは経済活動の総体につき、世帯の目標として「維持」か「向上」かのいずれかがおかれている、という理論上の想定に依拠した現実理解へのアプローチである。基本の仮説として、貧困世帯は「生計向上」を目標としうるだけの資源へのアクセスを持たず、むしろ生計を脅かすさまざまな危険や不確定要因にさらされ、それらの悪影響を受けがちであるので、「生計維持」の目標のみを持つ、との想定がなされる。この仮説は、「生計向上」を実現するための選択肢には大きなリスクが伴い、その採択が結果として「生計維持」を不可能にする恐れがある、と貧困世帯は認識しているとの想定により補強される。換言すれば、「生計向上」が世帯の目標となりうるには、「生計維持」が確保されており「生計向上」の試みに伴うリスクに対処することができることが前提である、と理解される。この理論仮説は、貧困世帯の行動様式を解明し、また政策のアプローチを策定する上で、広く (ただししばしば暗黙のうちに) 採用されており、現実妥当度も高いと考えられる。

あることは確かであるが、その機会を自らのものとしうる人々は極めて限られている。予見しうる将来にわたって、生産連鎖の点と線が創出しうる就業/所得機会が高地部・渓谷部の農業部門と都市インフォーマル・サービス部門の貧困削減に大きく貢献することは期待できない。そして、貧困削減の課題に応える上で、それら部門自体の経済開発を中心に置くことも実現可能な構想ではない。両部門は貧困削減が困難な対象として長期にわたり大規模に存続するであろう。このように「貧困削減」というように課題を立てるとき、ボリビアは出口の見えないトンネルを延々と進まざるをえない。

広い意味での開発の目標としてより適切なのは、将来見通しの不確かさ (およびそれに起因する不安感) の軽減に焦点を当てた「生活安全保障」の強化であろう。「生計向上」の見通しが存在しないなかで、多くの人々にとって最大の関心は「生計維持」に向けられていると考えられる。現存の選択肢を有効活用して「生計維持」の展望を改善することが、大多数の人々にとって最も切実であり、また実現可能な目標であろう。そのための条件を整えることが、人々の福祉の向上のために、そしてひいては社会・政治面の安定を得る上でも、最重要の課題であると考えられる。

2-4 「社会開発」の展望と「社会保障」強化の課題<sup>4</sup>

ボリビアは民族についても地域についても極めて多様な社会であり「(融合しえない)複合社会」を宿命づけられた国である。1952年のボリビア革命以降、社会統合のさまざまな試みがなされてきた。近代化と国民国家の形成を目指す試みのなかで、普通選挙法、無償教育 (スペイン語の普及) の導入によって先住民の国民社会への統合と白人メスティソ文化への同化が促された。都市化の進展と併せボリビア社会は大きな変容を経験し、今日スペイン語の識字率は90%に迫り、都市人口も60%以上 (2001年国勢調査) に達している。都市と農村部との双方を往来し生活の舞台としている人口を合わせると、都市人口の割合はさらに高くなるであろう。都市の白人メスティソ文化への同化と統合も、この半世紀の間にかなり進展したと考えられる。貧困人口の比率の高さが深刻な問題ではあることに変わりはないが、長期で見れば、教育、保健など人間開発/社会開発の諸指標は改善している。しかし、総人口の過半を占める先住民と白人・メスティソを軸に展開する国民社会との間には、生活水準や貧困の度合い、市民的諸権利の行使において大きな落差が依然として存在する。「2つのボリビア」は否定できない現実としてある。

1952年の革命で構築された国家主導の開発体制は

<sup>4</sup> 本節は第2部各論第1章「社会・文化 - 概観と課題、留意点 - 」および第2章「ボリビア・モデルの破綻」に一部依拠している。

1980年代半ばに破綻し、都市に流入した先住民に安定した雇用機会を提供することができなくなり、国民社会への統合の努力そのものが限界に直面した。開発体制の破綻は、都市生活や経済のインフォーマル化を加速させ、農村を加えると経済活動人口の70%以上がインフォーマル・セクターにおいて生計を立てている状態である。インフォーマル・セクターは、農村と都市の貧困層にとって生活運営上の緩衝地域であり、彼らの生計にとって不可欠な要素となっている。

国民統合を進めようとした開発体制の破綻は、グローバル化の進展ともあいまって、国民社会への統合と白人メスティソ文化への同化を拒絶する先住民社会の動きを強める結果をもたらした。こうした状況に対し、第1次サンチェス政権は1994年に憲法を改正し、「多民族・多文化」を基礎とする国民国家のあり方を模索する方向を示す歴史的な転換を行った。同政権はまた、大衆参加法により地方分権化を進め全国に新たに自治体を創設し、人口比に基づき財政資金を交付するとともに、地域の開発政策の立案、案件の執行、事業の監督の権限を委譲し、また先住民組織等を法人格として認定して、住民組織を地域開発実施のすべての過程における主体とする改革を行った。参加型運営は教育、保健行政の分野でも実行に移されている。参加型への制度改革は、各地域固有の状況を背景に多様な社会運動、市民運動の台頭を促す変化をもたらした。

教育、保健・衛生など、社会開発のインフラ面の整備は基本において地方自治体に委ねる制度が確立

されたが、教員や医師・看護師など社会開発に従事すべき人員の管理は県が握っており、両者の間の連携は不十分である。現状では、県の管轄下にあるソフト面の整備や能力の向上が大きく立ち遅れている。また連立与党連携維持のために公職の分配がなされる政治運営方式の影響を受けて、行政機構が社会開発推進のために一貫した人員配置や行政機能を実現することが阻害されてきた。

社会サービスを供与する政府の能力が弱体化し、また改革によってサービス供与の分野から政府が退却するなかで、参加型開発の枠組みに対するNGOの参加が政府側からも積極的に推進されてきた。政府の役割を宗教系や欧米系のグローバルなNGO組織が代替する傾向が近年ますます強まっており、地方の社会開発実施の大きな特徴となっている。社会開発の推進は、ポリビアの制度基盤に立脚して地方自治体を単位とした地域のネットワークを基礎に行われることが必要である。また社会開発行政における政府、とくに県レベルでのガバナンス能力の向上を図ることが不可欠である。市民社会、NGOとの連携を視野に入れながら、参加型の社会開発体制を強化することが課題である。

教育、保健・衛生の拡充は、現存の選択肢を有効活用して生活運営を行う能力を高め「生計維持」の基盤を強め展望を改善することにも貢献する。保健は、それ自体として生活の質に関係するのみならず、家計収入の基盤を維持し、病気やけがに伴う出費や時間の負担を避ける上でも福祉・生活保障の根幹をなす。教育は、一面では生活改善に直接に貢献すると

#### Box 6 「生活安全保障」と「社会保障」

本報告書では、現在そして予見される将来において、大多数のポリビア人にとって個人あるいは家族としての生活の維持が困難である（あるいは、困難となりかねない）という認識を踏まえ、「生活安全保障」の確保・強化を（広い意味での）「開発」の中心課題として提示し、その課題に地域ベースでの「社会保障」体制の整備により応えることを提唱する。「生活安全保障」は、以下の相互に関連するいくつかの側面に関係する。すなわち、所得面での「生計基盤」、消費面での「生活水準」、生活環境面での「生活の質」、健康維持のための「基礎保健サービス」へのアクセス、能力形成のための「基礎教育サービス」へのアクセス、不測の事態に対処する上での「社会安全網」へのアクセスなどである。地域ベースでの「社会保障」体制とは、地方自治体（市町村）を主役とし、国および県、NGO、住民組織などの関係機関との間での協調により、住民の「生活安全保障」を確保・強化することを可能とするシステム（制度群）であり、そこには、政府が設計し運営する（フォーマルな）公共制度と民間当事者間の関係を律する（インフォーマルな）社会制度が含まれる。ここで「社会安全網」としては、生存確保のための食糧支援、「生活水準」や「生活の質」の落ち込みを防ぐための資金支援（寄付あるいは融資）、「生計基盤」を維持あるいは回復するための資金支援、そして「基礎保健・教育サービス」へのアクセスを維持あるいは回復するための措置、などがある。

ともに、就業適格度を高める動きも期待できる。地域内に適切な就業機会が存在するか（あるいは創出されるか）どうかにかかわらず、「生計維持」の方策の選択肢を広げる効果を持つと期待しうる。さらに、より直接に所得や消費を確保するための「社会安全網」（失業対策事業や生活保護）を提供することは、「生活安全保障」の上で大きな意義をもつ。人々の「生計維持」の基盤を強め展望を改善することを目的として、地域レベルでの「社会保障」体制を構築することが（広い意味での）社会開発の中心課題であると考えられる。

## 2-5 地域ベースの開発と地域システム強化の課題<sup>5</sup>

ボリビアの開発の方向に関する本章での検討は、経済開発と社会保障のそれぞれの目標を達成する上で、地域レベルでの政策策定・実施体制の強化が課題であることを明らかにした<sup>6</sup>。この認識を踏まえ、本研究会はボリビア政府が推進する地方分権化と住民参加の方針を支持し、そのさらなる強化を課題として提示する。

ボリビアでは1990年代半ば以降、開発実施体制として市町村レベルへの権限および予算の移管とそのレベルでの意思決定への地域住民の参加が進められてきた。これは中央レベルでの政治および行政への不信が広範に抱かれるなかで、地方分権化と住民参加は国家行政機構への信認を取り戻すための窮余の策ともいえる試みであった。ただし地方レベルであれば政治と行政が適切に機能するという保証はない。実際、予定されている「国民対話」で「行政」課題の中心は地方行政の専門能力強化と政治介入の排除に置かれており、それらの目標につき中央政府との協約（Pacto Institucional）を結ぶことが財政資金へのアクセスを得る上での適格条件とされようとしている。

キロガ政権末期の国民対話ではHIPCIIの資金の配分に関心が集中した。結果として、資金の用途は生活改善のための投資プロジェクトが多かった。また

この経験を通して、市町村レベルでの政治・行政の意思決定過程の革新がなされた場合と旧来の有力者が実権を維持する場合とが見られた。

第2次サンチェス政権では、「国民対話」での「生産協約（Pacto Productivo）」を通して、「生産連鎖」に基づく経済開発の構想を実現するために地域レベルでの官民協働体制の構築が目標とされ、生産面での施策への資金手当を確保することが企図された。社会分野では、「国民対話」での「社会協約（Pacto Social）」を通して、教育、保健、水・基礎衛生、生活保護の各面で、地域レベルでの行政効率を高めることが目標とされた。

ボリビア政府が推進する地方分権化と住民参加の構想は、経済、社会、政治・行政の各面でプラスの効果ないし影響を期待できる。そしてさらに、それら諸側面を統合する地域経済開発/社会保障システムへと進化することも想定しうる。ただしシステムを構成する仕組み（あるいは要因）のうち、知識・能力ベースに関わる教育と福祉・生活保障に関わる保健とは、中央政府による方針の提示と運営が不可欠の分野である。政府行政機構内部、そして民間組織を含めて、地域レベルでの取り組みを推進し支援するための体制の整備が課題である。

地方分権化・住民参加体制の構築、そしてその体制の下での地域システムの強化は、一政権の在任期間を超える長期の課題として取り組まれる必要がある。地域スコープでの経済開発/社会保障システムは、生活環境、福祉・生活保障、社会関係、知識・能力ベース、就業機会、事業機会、ガバナンス機構、さらには文化・伝統といった諸面・諸層を含む多面体の拡大および充実として構想しうる。どこでも着実に進みうるのは生活環境、保健、教育、などの社会部門での改善であり、人々の福祉（welfare）を高める上でそれ自体として望ましい効果を持つ。さらに直接の生活支援を含む社会保障の整備は「生計維持」を可能とする基盤を強化し、ひいては「生計維持」を超えて「生計向上」を目標としうる主体面の条件を準備することにも貢献しうる。しかし多くの家計にとって「貧困の悪循環」は1世代内のみなら

<sup>5</sup> ここていう「地域」とは、個別の市町村、あるいは複数の市町村の集まり（自治体連合：mancomunidad）といった範囲を想定している。本節は第2部各論第5章「貧困と人間の安全保障」に一部依拠している。

<sup>6</sup> 全体像については本報告書総論冒頭「総論のフレームワーク」を参照。

ず世代を超えても強気に働いており、「生計維持」から「生計向上」への転換は極めて困難な課題としてとどまることが予見される。

社会保障の観点から地域を重視する理由として、ポリビアでの就業形態の特徴と国家による社会保障体制の不備を指摘する必要がある。ポリビアの就業者の3分の2は、そして貧困者の多くは、(広義の)インフォーマル部門に属する。それに加えて、統計上で全就業者の4分の1ほどであるフォーマル部門被雇用者の中にも、非正規な雇用形態で雇われている就業者がかなりの割合で存在する(Box3参照)。したがって、おそらく就業者全体の80%以上が、職場経由で提供される公的社会保障制度の恩恵を受けることがない。その人々の福祉・生活保障を向上させるための設定は居住地域でしかありえない。そしてその設定の下では、家族、親族、同郷者、近隣住民、同業者といった多様な関係が、社会保障システムの構成要素として独自の役割を果たしうるであろう。

## 2-6 結び

本章では、現時点でポリビア国民の大多数にとっての最も切実な課題が「生計維持」であるとの認識を示した。その背景として、ポリビアでは経済全体としての投資・成長メカニズムと国民大多数の就業/所得機会とは分断されており、一国全体としての「開発」や「貧困削減」の構想や目標が国民の大多数にとって現実味を持ちえないものであることを論じた。このような特徴づけは、1999年以降経済不況が継続するなかで一段と多くの人々にあてはまることとなった。大多数の国民にとって最大の関心事は、生活の落ち込みをできる限り回避すること(「生計維持」)であり、またそれに直面した際の悪影響に対処することである。ポリビアの開発の構想は、このような現状に適切に応えうるものでなければならない。

第2次サンチェス政権が提唱した「生産連鎖」を基盤とする経済開発の構想は、長期にわたり就業/所得機会を拡大することで、より多くの世帯にとって「生計維持」の条件を改善し、ひいては「生計向上」への展望を開きうる潜在力を有する。しかし15年という時間枠で見てもその受益者となりうる地域そして人々は限られており、インフォーマル部門の多くはそのプラスの影響を受けることはない。したがって、現時点において、そして予見される将来において、ポリビアにとっての最大の(広い意味での)開発の課題は、生計基盤の不安定な人々の「生活安全保障」の強化(将来見通しの不確実さとそれに起因する不安感の軽減)を実現しうる「社会保障」の体制を整備することであると考えられる。

経済開発、社会保障のいずれの課題に応える上でも、地域レベルでの政策策定・実施体制の強化が必要とされる。そこでは、中央・県・市町村を含む政府行政機構内部、そして民間団体や住民組織を含めて、地域レベルでの取り組みを推進した支援するための体制の整備が求められる。ただしこれ自体も長期にわたり着実な進展を期すべき大きな課題であり、政権交代に影響されることなく継続した取り組みがなされるよう支援と監視がなされるべきであろう。

## 参考文献

- Commission on Human Security (2003) *Human Security Now*. New York (邦訳『安全保障の今日的課題』(2003)朝日新聞社)
- UDAPE (2003a) *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: Informe de Avance y Perspectivas*. Febrero 2003.
- (2003b) *Bolivia PRSP: Future steps* (2004-2006) June 2003.
- SBPC (2003) *El Reto de la Competitividad en Bolivia*. Julio 2003. SBPCホームページ  
<http://www.boliviacompetitiva.org/SBPC.pdf>  
 (2003年8月1日付)



---

## 第3章 わが国の対ボリビア協力のあり方

---

鈴木 達男

総論第1章、第2章を通じて、現在ボリビアが直面する危機状況と開発課題についての本研究会としての認識を示した。本章では、ボリビアの現状と課題についての認識を踏まえ、さらに日本・ボリビア二国間関係や南米における地域統合・協力の動き、また国際開発援助の新たな展開のなかでの日本の位置と役割を考慮し、わが国の対ボリビア協力のあり方につき見解を示す。

本研究会は、「人間の安全保障」への関心を踏まえつつ、対ボリビア協力の中心目的を明確にし、それに照らしてわが国の関与のあり方を見直し、優先基準を明確にすることを提言する。当面の最大の目的は「生活安全保障」の確保への支援であり、将来にわたり関与を強めるべき目的は「生産能力強化」への支援である。また、協力の方法・体制としては、特定地域を対象としてさまざまな側面を関連づけて目的の達成を図る「地域ベースの開発」を、そしてその運営のための制度基盤として「地域システム」の形成・強化を、最重視する。

### 3-1 ボリビアに対する基本認識

ボリビアの現状を要約すれば、ボリビア国民の大多数は「生計維持」を達成することが困難あるいは不確かな状況にあり、したがって当面の最重要な開発課題は「生活安全保障」の強化である。同時に、長期にわたる課題としては着実な「生計向上」を可能とするような就業/所得機会の拡大、そしてそのための条件であり生産性・競争力改善を鍵とする生産能力強化がある。

ボリビアは中南米地域において最も貧しい国の一つとして多くのドナーの援助重点国であり、またドナー間援助協調も活発に行われている。わが国にとっても、ボリビアは貧困の深刻さに加えて1万4千人にのぼる日系人社会の存在や伝統的親日関係を有していることから、従来から重点的な協

力を実施してきた。

ボリビアの民主政治は1982年から定着しており、経済運営も1985年から経済安定化と市場経済化を基調として進められている。1994年以降はこうした民政化と市場経済化の成果を貧困層まで波及させることをめざして、大衆参加、地方分権化、教育改革、農地改革などの法律が次々と制定されている。1997年からはHIPC（重債務貧困国）イニシアティブの適用国、さらに2001年からは拡大HIPCイニシアティブの適用国とされて、ボリビア政府は「包摂的成長」を掲げた貧困削減戦略（PRSP、ボリビアではEBRP）の推進に努力している。

1990年代には平均4%を超える経済成長が実現し、乳幼児死亡率や就学率などの社会開発指標の改善を見たものの、所得水準は依然として低く、民族・階層間格差が存在し、社会的不満は高まってきた。政治状況も、表面的制度としての民主政治は定着したが、広汎な支持を集める政党は存在せず、第2次サンチェス政権は不安定さを免れることはできない。また同様に、地方分権化推進の方針は評価に値するが、地方自治体の行政能力が追いついていない。

南米における地域統合の動きが強まり、また2005年の成立をめざした米州自由貿易地域（Free Trade Area of the Americas: FTAA）の動きも活発であるなかで、アンデス共同体加盟国であり南米南部共同市場（メルコスル）準加盟国であるボリビアには、地域統合やFTAAから得られる輸出拡大や外資導入等の利点を活用する機会とともに、貿易自由化の下での厳しい競争に備えるという課題にも直面している。わが国との関係を構想する際にも、二国間のみならず、こうした地域統合との関係に配慮する必要がある。

### 3-2 わが国の対ボリビア協力の基本方針と意義

以上のような基本認識のもと、ボリビア政府の開発戦略と援助協調の動向を踏まえ、わが国として効果の高い援助を行うべく、上記の中心目的に応えつつ日本に「比較優位」のある分野を援助の重点分野とする。そのような重点分野を対象にして、各種の援助手法を調和的に組み合わせた協力を行うことが重要である。

#### 3-2-1 貧困削減に向けたわが国の貢献と国際社会における責務の履行

1996年に経済協力機構（OECD）開発援助委員会（DAC）が、2015年までに世界の貧困人口を半減することなどを目標に掲げた「新開発戦略」を策定したが、同策定にあたってはわが国が主導的役割を果たしている。また2000年の国連ミレニアム・サミットでは「人間の安全保障委員会」の設立を呼びかけ、同委員会は2003年5月に“Human Security Now”（邦訳『安全保障の今日的課題』）と題する報告書を発表し、国際社会の開発への取り組みに新たな方針を示した。わが国は、ODAの基本政策において貧困問題への取り組みを中心に据えており、また、2003年8月に改定された政府開発援助大綱（ODA大綱）において「人間の安全保障」を5つの基本方針の一つとして位置づけている。中南米地域で最も貧しい国の一つであるボリビアの貧困削減に取り組むことは、中南米地域をはじめとする国際社会に対し、わが国の貧困問題解決に向けた姿勢と貢献を改めて明確に示すものである。

ボリビア政府は、貧困削減、乳幼児死亡率、妊産婦死亡率の改善等の国際目標（2000年9月国連ミレニアム宣言で掲げられた開発目標MDGs）の達成に向けて、ボリビア版貧困削減戦略（EBRP）を推進し、多くのドナーも同戦略を支援して援助を集中している。しかし、MDGsの中で、貧困層人口比削減の目標の達成はとりわけ困難視されており、その他の目標についてもボリビア政府はドナーのさらに拡充した援助が必要であるとしている（表3-1参照）。かかる状況の下、同国の貧困削減への支援は主要ドナーとしてのわが国の国際的な責務であり、国際貢

献を果たす機会である。援助協調の中でわが国が経済力に相応した協力を実施することは、ボリビア国のみならず、国際社会からの信頼を得る上で必要である。

#### 3-2-2 ボリビア開発過程への関与・貢献によるわが国援助の有効性・優位性の実証と提示

ボリビア開発・貧困削減に向けての援助協調のなかで協力の成果をあげることができれば、わが国協力の有効性・優位性を示すことになり、今後域内他国、他地域における貧困削減協力およびドナー協調のあり方に指針と方式を提示することが可能となる。

ボリビアにおいて他の二国間ドナーの多くは社会セクターでの取り組みを重視し、事業の展開も高地平原、渓谷地域を主としており、経済成長への直接的寄与は大きくない。後述のように（3-3節）わが国の貧困削減協力は「生計維持・生活安全保障」とともに「生産性向上・競争力強化」を基本アプローチとして掲げる。とりわけ高い開発潜在力を有する湿潤熱帯地域において、環境に配慮しつつこれまでの協力成果を基に農業開発を重点的に実施して生産拡大を実現すれば、経済成長への波及効果は大きい。また、多様な援助手法を投入して、高地・渓谷地域農村の生計向上への取り組みを行うことは、生産性向上への支援を強くわが国に求めるボリビア政府の期待に応えることとなり、わが国協力の意義とインパクトを一層高めることになる。さらに地方分権化と住民参加が推進される中で「下からの開発」に対応し貢献すべく、開発需要や実施能力の高い市町村・市町村連合を対象として、生活と生産の両面を統合する「地域ベース」の協力を開始する。

#### 3-2-3 日系人・日系社会の存在と、日系社会との連携による援助効果の増幅

ボリビアには1万4千人の人口を擁する日系社会が存在し、伝統的な親日感情が存在する。さらに、これまでの移住者・日系人の地域開発・農業開発の経験やJICAの移住者・日系人支援事業の成果が活用でき、日系社会との連携事業の推進によって、これまで同社会を通じて醸成されたボリビアの親日感情をさらに高め、日系社会をかけ橋とした二国間の一層

表3-1 ミレニアム開発目標(MDGs)とボリビアの開発状況

目標とターゲット	ボリビア政府の分析
<b>目標1 極度の貧困と飢餓の撲滅</b>	
ターゲット1 2015年までに1日1ドル未満で生活する人口の割合を1990年の水準の半数に減少させる。	このままの進捗では実現可能性は低い。更なる援助が必要である(2001年における極度の貧困の人口割合は37.3%。予測では2015年に27.3%まで下がるが、MDGsの17.3%までは達成できない)。
ターゲット2 2015年までに飢餓に苦しむ人口の割合を1990年の水準の半数に減少させる。	
<b>目標2 普遍的初等教育の達成</b>	
ターゲット3 2015年までに、全ての子どもが男女の区別なく初等教育の全課程を修了できるようにする。	実現可能である。ただし、本分野への一層の支援が必要である(2001年における初等教育純就学率は96.6%、同修了率は72.2%。後者の2015年予測は81%)
<b>目標3 ジェンダーの平等推進と女性の地位向上</b>	
ターゲット4 初等・中等教育における男女格差の解消を2005年までに達成し、2015年までに全ての教育レベルにおける男女格差を解消する。	実現可能である。
<b>目標4 幼児死亡率の削減</b>	
ターゲット5 2015年までに5歳未満児の死亡率を1990年の水準の3分の1に削減する。	実現可能である。本分野への支援は改善されているが、より一層必要である(1989年における死亡率は120/1,000人であった。2001年では55.6/1,000人)
<b>目標5 妊産婦の健康の改善</b>	
ターゲット6 2015年までに妊産婦の死亡率を1990年の水準の4分の1に削減する。	実現可能である。本分野への支援は改善されているが、より一層必要である(1994年における死亡率は390/10万人であった。2000年で310/10万人。2001年における保健医療従事者介護による出産率は54%)
<b>目標6 HIV/AIDS、マラリア、その他の疾病との闘い</b>	
ターゲット7 HIV/AIDSの拡大を2015年までに食い止め、その後反転させる。	実現可能性は低い。本分野への支援は改善されているがより一層必要である(2001年までに800例のHIV/AIDS患者報告。WHO推定では4,600患者。結核は136/10万人、2000年。マラリアは15,765例、2001年。シャガスは害虫生息地域50%、1999年)
ターゲット8 マラリアおよびその他の主要な疾病の発生を2015年までに食い止め、その後発生率を下げる。	
<b>目標7 環境の持続可能性の確保</b>	
ターゲット9 持続可能な開発の原則を国家政策およびプログラムに盛り込み、環境資源の損失を減らす。	実現可能性は低く、本分野への支援も弱い。しかし改善は進んでいる。
ターゲット10 2015年までに安全な飲料水を継続的に利用できない人々の割合を半減する。	
ターゲット11 2020年までに、少なくとも1億人のスラム住民の生活を大幅に改善する。	
<b>目標8 開発のためのグローバルなパートナーシップの推進</b>	
ターゲット12~18	(目標8についてボリビア政府、UNDPによる報告では言及されていない)

出所：INE,UDAPE,UN “Progress on the Millennium Development Goals” Bolivia 2002<sup>1</sup>

の関係強化を図ることができる。

加えて日系団体の存在により、ボリビアにおける国際協力の実施を意図するわが国NGOや地方自治体に対し現地パートナー(連携事業実施者)の確保が容易となることが期待され、国民参加型協力事業

が促進される可能性が高い。国民参加型協力事業、すなわちわが国の民間団体とボリビアの民間団体あるいは地方自治体との連携による実施する国際協力事業が進展するなかで、対日輸出や日本からの直接投資の機会が生み出されることも期待しうる。

<sup>1</sup> 2003年5月に大統領府がサンチェス大統領およびUNDP総裁の共同発表という形式で報告を行った。

### 3-2-4 地域統合が進展する南米におけるわが国プレゼンスの向上と関係の強化

アンデス共同体の加盟国であり、かつメルコスル準加盟国であるボリビアへの協力は、加盟国間格差是正を実現し地域統合の調和的発展に資することも期待する。ODAを含めた各種の経済・社会・人的交流を行うことを通じ、これら地域統合機構と日本との間の経済・社会的関与を維持・拡大し結びつきを強めることで、現在進められている地域内協力の緊密化や南米全体を視野に入れた開発構想といった動きについても日本の参画と貢献が可能となり、各種資源の確保、ひいては国際社会における日本の地位の向上にも資するものと期待される。

### 3-3 わが国の対ボリビア協力の基本方向と重点分野・地域

総論第2章「ボリビア開発の構想」において、「生活安全保障」の確保という意味での「社会開発」が当面の最重要課題であること、そして「生産能力強化」を通じた就業機会の拡大に焦点を当てた「経済開発」が長期にわたる最重要課題であること、の2点を本研究の見解として示した。これら最重要課題に対応して、わが国の協力の基本方向は、当面の焦点としての「社会開発（生活安全保障）」と、長期にわたり拡充すべき関与の重点としての「経済開発（生産能力強化）」を、援助の2本柱として持つ。

ここに込められているメッセージを要約すれば、広くまた多側面にわたる「貧困」を削減するための取り組みへの参画・貢献となる。前章2-1で述べたように、本研究では「貧困」を、所得・消費面の欠乏としてのみならず、生活基盤の脆弱さ、経済・社会・行政・政治の諸関係の中での立場の弱さ、さらにそれらに起因する不安や希望の喪失といった心理面の困難をも含んで、広く多面にわたり理解している。したがって「貧困削減」もまた、これらの諸側面のいずれかにおける改善として捉える。「社会開発（生活安全保障）」は、主に生活基盤が脆弱である状況への対処および状況の改善により、広い意味での「貧困削減」に貢献する。「経済開発（生産能力強化）」は、就業機会の拡大を通して生活基盤の強化を可能とし、また所得・消費面の条件を改善す

ることで、「貧困削減」に貢献する。

これらの柱のうち、「社会開発」には他ドナーが注力していることも勘案して、わが国としては「経済開発」にも多くの人と資金の投入をすべきである。アジア諸国やアルゼンチン、チリなどの中長期経済開発計画に関わった経験を有するわが国は、開発への中長期のアプローチによって「経済開発」への参画・支援で独自の貢献をなすことが可能であり、積極的な関与を行うべきである。

この2本柱の下、わが国の比較優位を活かす具体的な分野としては、「社会開発」においては、1) 保健医療、2) 初等教育、3) 貧困農村の社会開発を、「経済開発」においては、1) 湿潤熱帯地域を中心とした農業生産性向上、2) 生産連鎖強化、を重点とする。

これらの重点分野に対応して、重点地域を以下のように定める。

協力実績がある分野については、これまでの協力拠点地であったサンタ・クルス、ラ・パス、コチャパンパを中心として、過去の協力成果を基にした協力効果の早期発現、協力成果の展示・波及、裨益人口の最大化を狙う。

新たな重点分野のうち、農村社会開発については、高地・渓谷地域のラ・パス県、チュキサカ県などからモデル地を選定することを検討する。

他方、「社会開発」「経済開発」両方を含んで新たに企画・実施する「地域ベース」の協力の重点地域は、サンタ・クルス県とする。

#### 3-3-1 「生活安全保障」を確保するための協力

生活の基盤である生命や健康を脅かす危険因子を軽減するために保健医療サービス向上に重点を置く。また生活の基礎知識・知恵の習得に加え、所得向上の条件である能力開発を可能とする教育分野の協力を重視する。さらに貧困農村の社会開発にわが国独自のアプローチを試みる意義がある。それぞれの概要は以下のとおりである。

##### (1) 保健医療

これまでわが国が行ってきた三次医療サービスの整備強化を中心とする協力は都市部住民に対する「社会保障」として一定の成果をあげてきたが、下

位レベル医療施設にて提供される医療サービスは拡充されないままであったため、三次医療施設への患者の集中が起こってきた。この傾向は、2003年から施行されたユニバーサル母子保険（SUMI）により拍車をかけられることとなり、特に都市部において状況は深刻である。

このような状況を改善するためには、各レベル医療施設が本来の機能を取り戻し、住民が適切な医療機関で適切な医療サービスを受容できる状況を作り出すこと、住民が保健行政に積極的に関わることにより名実ともに「保健事業の主体者」として位置づけられること、県や市保健局の地方保健行政機能を強化することなど、JICAポリビア事務所が提案した「地域保健ネットワーク強化プログラム（PROFORSA）」の枠組みに基づき協力をすすめることが重要である。またこのプログラムは、例えば2003年4月に実施された保健分野日米合同プロジェクト形成調査（日米コモン・アジェンダ）による日

米連携など、他国援助機関との協調を図りながら進めることにより、さらに大きな効果をあげることが期待できる。

2003年8月現在、PROFORSAでは協力の段階および目的を表3-2の5フェーズに分類・整理している。

上述のとおり、2003年8月現在展開中また早期に開始予定の活動は表中「第一フェーズ」に位置づけられるが、今後の焦点は、現地におけるプログラム傘下の各プロジェクトの位置づけ確認と、プロジェクト関係者間の合意およびそれに基づくプロジェクト間交流の促進、本邦でのフェーズを段階的に実行していくためのプログラム支援体制づくり、また現地および本邦における 第三国専門家や現地人的資源および本邦民間人材等の積極的な活用にある。

## （2）初等教育

ポリビアの初等教育の純就学率は2001年時点で97%に達しており、就学の点においてポリビア政府の教育改革とドナーの援助は成果をあげていると評価できる。ポリビア政府は学校給食、奨学金などの充実を進め、他ドナーも教育を重点分野として支援を継続している。就学率、修了率をさらに向上させるためには、教育分野での取り組み以上に多方面からの多様なアプローチを講ずる必要があると考えられる。

こうした状況の下で、わが国が教育分野で効果的な協力を行うためには、ポリビア政府がドナーに求めている4つの課題（「リカレント・コスト負担」、「教師教育の確立」、「教育インフラの整備」、「地方教育行政の強化」）のうち、「教師教育の確立」を重点として実施することが適当である。この課題への取り組みはポリビアが進める教育改革の主要目標の一つである「教育の質の改善」に深く関わるものである。またポリビアのみならず日本国内と他国におけるわが国の協力経験が活用でき、青年海外協力隊（Japan Overseas Cooperation Volunteers: JOCV）のように各地方の現場に協力を展開できるスキームを有するわが国が優位を有する分野である。本協力の成果を通して「日本型国際協力の有効性」を他ドナ

表3-2 PROFORSA各フェーズにおける協力の目的

1	第一フェーズ	各地の風土、環境、文化的背景に応じた地域保健医療ネットワークの都市型モデル構築のための地域型プロジェクトが実施される*。また、それを支援する全国型プロジェクトが実施される**。
2	第二フェーズ	構築された都市型モデルのプロジェクト実施地域以外都市部への普及プロジェクトが実施される。
3	第三フェーズ	各地の風土、環境、文化的背景に応じた地域保健医療ネットワークの村落型モデル構築のための地域型プロジェクトが都市型モデルの経験を参考としつつ実施される。
4	第四フェーズ	構築された村落型モデルのプロジェクト実施地域以外村落部への普及プロジェクトが実施される。
5	第五フェーズ	第一から第四フェーズまでの経験を分析・体系化し、マニュアル化を通じて全国普及を図る。

\*これに該当する2003年8月現在実施中および2003年度開始予定ならびに2004年度候補案件は次のとおり。

サンタクルス県地域保健ネットワーク強化（2001-2006年実施中）  
ラ・パス市母子保健に焦点をあてた地域保健ネットワーク強化（2003年開始予定、2003-2005年）  
コチャバンバ市および近郊都市における地域保健ネットワーク強化（2004年候補案件、2004-2007年）  
トリニダ市における地域保健ネットワーク強化（2004年候補案件、2004-2007年）

\*\*これに該当する2003年8月現在実施中および2003年度開始予定案件は次のとおり。

在外専門調整員（保健セクター重点プログラム支援）2002年7月から活動開始  
現地国内研修（地域医療指導者養成）2001-2005年  
コチャバンバ公衆衛生専門学校における地域保健ネットワークに資する人材養成プロジェクト（2003年在外主導案件として採択検討中）

<sup>2</sup> 第3部セクター別概況第1章「保健医療」参照。

一に示しうることに加え、域内他国への適用・応用という副次的効果も期待しうる<sup>3</sup>。

### (3) 貧困農村の社会開発

農村部の貧困は、ボリビア政府にとって最も対応が困難な問題であり、わが国の協力にとっても避けて通ることのできない分野である。上記の保健、教育に加えて、環境保全や所得向上を含め、多くの課題がある。しかしとりわけ所得向上については、これまで多くのドナーによりさまざまな試みがなされたにもかかわらず十分な成果をあげることはできておらず、実際上どのようなアプローチが有効であるかについて確固とした見通しを得ることはできない。多くの困難を覚悟した上で試験的な実証調査を行い、有効な関与の方法がありうるか否かを探ることが妥当であろう。

#### 3-3-2 「生産能力強化」をめざす協力

ボリビアの長期にわたる開発の中心課題である就業/所得機会の拡大を実現する上で、「生産性向上・競争力強化」に支えられて生産能力の持続した拡大が実現される必要がある。この課題への取り組みに参画し貢献することがわが国の対ボリビア援助のいま一つの基本方向である。

就業/所得機会の拡大に貢献しうる生産部門へのわが国援助の関与は、(1) 湿潤熱帯地域農業開発、(2) 「生産連鎖」強化、の2つのアプローチを組み合わせることで構想し実施する。

#### (1) 湿潤熱帯地域農業開発

湿潤熱帯地域の農業開発を進めるには総合的かつ持続性のある取り組みが必要であるので、開発マスタープランを作成する。そこでは輸出向けおよび国内市場向け農産物につき「生産性向上・競争力強化」の展望と課題を示し、その実現のための体制を構想する。

輸出向け農産物の中でとりわけ重要なのは、大豆など油糧作物と肉牛である。大豆は、栽培可能地が広大に存在すること、世界的需要は今後も拡大すると予想されることから、加工も含めて今後も有望な

分野である。その一方でボリビア大豆の生産性は低く、現在の輸出拡大がアンデス共同体の特恵制度(2005年失効)に支えられてきたことから、大豆の生産性向上は急務である。その際には「JICA環境・社会配慮ガイドライン」に基づき、環境への影響には十分配慮を行うべきである<sup>4</sup>。

これに関しわが国は、従来から設立・強化を支援してきた熱帯農業研究センター(Centro de Investigación Agrícola Tropical: CIAT)およびボリビア総合農業試験場(Centro Tecnológico Agropecuario en Bolivia: CETABOL)を拠点として、大豆生産者団体、特に日系農業者・団体と連携した試験研究と普及事業を実施することが可能である。大豆の国際競争力の確保のために、適正品種の育成、栽培技術体系の改善、環境配慮等、研究技術開発の課題は多く、CETABOL(およびCETABOL移管先と予定されているオキナワ農業総合協同組合(CAICO)およびサン・フアン農業総合協同組合(CAISY))が担える役割は大きい。またブラジルおよびパラグアイにおける大豆栽培にかかる協力経験の活用も可能であろう。なお試験研究と普及に際しては、ボリビア農牧技術システム(Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria: SIBTA)の活用と強化を図る。肉牛の試験研究と普及にあたっては、CETABOLとともに「国立家畜改良センター」を活用する。農産物の輸出振興には動植物検疫体制の整備が不可欠であり、チリとのパートナーシップ・プログラム(JCPP)により実施中である国家農牧衛生システム(Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria: SENASAG)の組織強化につき、さらなる支援を検討する。

国内市場向け農産物の中では、協力実績のある米、果樹、野菜などを中心に今後ともその生産性向上と競争力強化への協力を進める。

#### (2) 「生産連鎖」強化

「生産連鎖」強化へのわが国の関与は、マスタープラン型ではなく、柔軟な実証方式で進める。政府が現在掲げる14品目は、大別して、農産物および加工品、それ以外の製造業、観光に3分できる。多く

<sup>3</sup> 第3部セクター別概況第2章「教育」参照。

<sup>4</sup> 第3部セクター別概況第4章「環境」4-3(1)参照。

の分野でさまざまな試行が奨励されるべきであり、またわが国の関与の候補として検討されるべきである。

「生産連鎖 (Cadenas Productivas)」の対象品目の中で生産・輸出拡大の可能性が高いのは、大豆、木材、肉牛など湿潤熱帯地域の品目が多く、上記の湿潤熱帯地域農業開発の取り組みのなかに位置づけて支援を行うことができる。これに対し、綿製品、農産加工品、皮革製品などへの支援については、さまざまな関係者の動向や要望を踏まえ、個別に検討と試行を行う。

生産チェーンの強化において、生産者が情報収集力、価格交渉力を持つためには組織化が不可欠である場合が多い。農業においては、ボリビアにおいて存在し機能する希少な農業協同組合であるCAICOおよびCAISYをモデルとして、両組合と連携して農民組織化協力を進めることが有用であろう。また生産性向上と雇用拡大を実現する上で、即効性の高い職業教育への取り組みが重要であり、「生産連鎖」の各品目の可能性を調査するなかで生産・加工にかかる技術訓練を検討することとする。

地理的・社会的多様性を有するボリビアは、観光資源に富んでおり、アンデスという知名度の高い国際ブランドを活かした観光開発やエコ・ツーリズムの振興も有望であり、支援の対象としても検討に値する<sup>5</sup>。

### 3-4 わが国の対ボリビア協力の実施方法・体制と改善の課題

わが国の対ボリビア協力の基本方針(3-2節)を踏まえ、ボリビアの開発課題に対応する重点分野・地域(3-3節)への関与を実施する上での方法と体制につき検討する。

はじめに当面の問題を検討し、次いで将来にわたる体制強化の課題をとりあげる。

#### 3-4-1 当面の実施方法・体制

わが国の対ボリビア協力の基本方針(3-2節)において、援助協調のなかで貧困削減に貢献し、また

それを通してわが国の援助の有効性を示すこと、を掲げた。この方針を実現する上で、実施方法にかかわるいくつかの重要な検討課題がある。

#### (1) 援助協調の現状とその下での実施方法

わが国はこれまでも、ラ・パスでの定例ドナー会合の議長を務めるなど、ボリビアにおける援助協調に積極的に参画している。しかしながら、現状においては協調体制の下で各ドナーの役割分担が決定されるというところまでは至っておらず、各ドナーが個別に政府との間で協力方針・重点分野・予算規模などの合意を得るという手続きがとられている。例えばセクター戦略に関しても、セクターごとに幹事ドナーを選定し、認識や戦略を共有してドナー間協調を図るという方式は機能しておらず、今後ともドナー間協調のあり方が予見できない。このような現状の下では、わが国としては、協力の基本方針と重点分野・地域を多年度にわたる協力プログラム構想および協力予算計画の形で早期に提示し、わが国が優位を有する分野と事業展開地域を確保する方針で臨む。

#### (2) 援助手法のプログラム化

協力プログラムを構想するにあたり、わが国が有する諸手法を有機的に組み合わせた協力をさらに推進する。技術協力と無償資金協力の組み合わせは言うに及ばず、ボランティアなどの国民参加型事業、移住者・日系人支援事業などとの連携と組み合わせを追求する。重点分野の協力をプログラムとして構成し、最大限の成果を得られるよう、援助手法を有機的かつ柔軟に組み合わせで推進する。総合的なプログラムとして構成し実施することで、ボリビア政府の政策に対し、そして多年度予算体制、援助協調の下において、影響力を高めることが可能となる。

#### (3) インフラ整備の位置づけ

これまでの国別事業計画などで「重点分野」として示されてきたインフラ整備については、開発目標達成を阻む課題への対応と特定の目的達成のための「分野」ではなく、各分野での援助を実施するにあ

<sup>5</sup> 第3部セクター別概況第5章「観光」参照。

たって共通して投入しうる手段であるため、この研究では独立した「分野」としてはとりあげない。

また、重点分野の協力プログラムの中には、インフラの建設あるいは保全・運営が含まれる場合がある。インフラ案件の決定にあたっては、プログラム内での位置づけと役割を明確にし、インフラ整備それ自体が目的視されることがないように注意する。

#### (4) 無償資金協力の積極活用

無償資金協力はそもそも人間の基礎ニーズ(BHN)充足を目的としており、「生活安全保障」分野において活用されるべきことはいままでもないが、「生産能力強化」の分野においても、農村の生活と生産に直結するインフラ整備などについて、技術協力とパッケージ化した総合的な取り組みの一要素として位置づけ、推進する。

なお、地方農村インフラなど地方自治体事業に無償資金協力が提供された場合には、中央政府により財政資金交付の減額措置がとられる方針があることから、無償資金協力を従来の方式で実施できるかどうか不透明な状況がある。わが国としては、技術協力との組み合わせによって高い効果発現が可能である点を強調し、減額措置をもたらさない無償資金協力が実施できるようにボリビア政府の理解を得る働きかけを行う。

#### (5) 一般財政支援の不採択と代案の提示

援助方式(モダリティ)の面では、ボリビア政府が財政支援型援助を求めてくることが予想されるが、中央政府から地方自治体への予算移転の仕組みが十分機能していない現状においては、その要請には同意しない。一般財政支援やコモン・ファンドの画一的適用についてはその実際上の問題点を明らかにし、行財政改革への助言、透明性確保などの形で貢献を行う。

しかし、財政支援が進展している他国の例をみると、わが国が一般財政支援を保留し続ける場合には、開発のマクロ的な議論の場自体への「参加資格」を失いかねないという懸念がある。そこで、一般財政支援以外の何らかの形態での貢献を行うことを追求

する。

一つには、実施が予定されている円借款債権放棄の重要性を強調する。いま一つは、一般財政支援ではない、使途と支出基準を限定した資金投入の可能性を積極的に探り、各重点協力事業とパッケージにする形で具体的提案を示す。例えば、ノン・プロジェクト無償資金協力や食糧増産無償資金協力(2KR)を活用して、湿潤熱帯地域における農業技術開発と普及に関連する湿潤熱帯基金(Fundación para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario del Trópico Húmedo: FDTA-TH)に資金投入を行うことなどを検討する。

#### (6) 「地域ベース」の協力の開始

わが国の対ボリビア協力の基本方針(3-2節)に含まれている「開発過程への関与・貢献」への新たな方法として、地方分権化と大衆参加法が推進されるなかで「地域システム」の構築を通じた「下からの開発」に参画・貢献することを目的に、開発需要や実施能力の高い自治体ないし自治体連合(mancomunidad)をカウンターパートにした「地域ベース」の協力を新たに推進する。

「地域システム」とは、自治体・自治体連合を基盤に多様なセクター間の政策調整と連結、情報や経験の交換、住民組織の形成と開発政策の立案・決定・執行・評価への連続的参加を通して、多様な開発主体者(中央政府・県・自治体・ドナー・NGO)の間、および地域住民組織との間の信頼協力関係が樹立されている状態を意味する。これにより、中央政府レベルでの省庁間の政治的対立や頻繁な政策や人員の変動、ドナーやNGO間の競合などを避けることができ、情報の不完全性の改善と取引コストの削減、シナジー効果の発現、社会関係資本の構築などを通じた「下からの開発」が総合的かつ効率的に促進される。すでにわが国は日系移住地への協力を通してこの種の経験を蓄積しており、またサンタ・クルス県ポロンゴ市(Porongo)においてドナーやNGOの協力を得て「地域ベース」の開発が進展しつつある<sup>6</sup>。

わが国の地域ベース協力の一例として、日系移住

<sup>6</sup> ポロンゴ市については第2部各論第5章5-4-2「地域開発」を参照。

地とポロンゴ市を対象に「地域ベース」の開発を視点にポリビア側カウンターパート（自治体、学界、NGOなど）の協力を得て調査研究に着手するとともに、日本の生活改善運動の経験も踏まえて地域システムの構築へ向けてワークショップの開催や技術協力を行うことを提案する。対象は、ポロンゴ市のようなサンタ・クルス県内の開発可能性を有した自治体とする。

今後、農業開発調査や地域総合開発計画の策定に際しては「生活安全保障」に加えて、地域システムの構築と地域ベースの開発という視点にたった目標と評価指標の設定を行うことが必要である。現在進行中のわが国協力事業についても、可能な限り地域システムの構築に役立つよう努力する。

#### (7) 日系人・日系団体との連携

ポリビア日系移住地そのものに対する支援事業については、高齢化する移住者の福祉問題対応と次世代人材の育成を中心として継続して実施中であるが、2000年12月に開催された第74回海外移住審議会のまとめにあるように「日系人への支援から、日系人との協力による新たな発展をめざす段階」となっている。したがって上述のとおり、ポリビアの農業開発・地域開発については同国における日系移住地の経験から成功事例として適用可能な開発手法、適正技術を抽出して、移住地日系団体と連携のうえ、今後の事業に活用する。また、日系人・日系団体との連携協力によってさらに大きな貢献ができるように、日系人の国際協力事業人材としての育成および日系団体の国際協力事業実施体制強化を行う。

#### (8) 「南南協力」(他国の日系人・日系団体を含む)の活用

中南米地域においては、アルゼンチン、ブラジル、チリ、メキシコ等の中進国を中心に、独自に域内他国（あるいは域外途上地域）への協力（南南協力）の実績を有しているとともに、JICAの南南協力支援スキーム（第三国研修、第三国専門家）を活用した形での南南協力が活発に実施されている。

さらにこれらの国のうちアルゼンチン、ブラジル、チリについては、日本と当該国とが共同で他途上地域の社会経済開発に資する各種の活動を実施するた

めの総合的枠組みである「パートナーシップ・プログラム」(それぞれ、Partnership Programme for Joint Cooperation between Japan and Argentina: PPJA, Japan-Brazil Partnership Programme: JBPP, Japan-Chile Partnership Programme: JCPPと称する)が、両国政府間で締結されている。このような活発な南南協力実施状況に鑑み、対ポリビア協力においては、協力の投入要素として、域内他国のリソース（人材、施設、およびこれに付随する知識・ノウハウ）を積極的に活用する。

具体的には、以下の活用例を想定しうる。

域内他国で実施された日本政府による優良な協力成果の活用（ブラジル・セラード農業環境保全研究プロジェクト、同生産性・品質向上プロジェクト、同家族計画・母子保健プロジェクト、パラグアイ大豆生産技術研究プロジェクト等）

域内他国の日系人・日系団体との連携（ブラジル・アマゾン日系人農家によるアグロフォレストリー等）

#### (9) 南米地域に共通する課題への協力

##### 1) メルコスルへの対応

メルコスルに対しては、わが国は輸送包装技術と観光振興の協力を準備中である。ポリビアも今後参画することになるが、地域協力の成果拡大を狙うべきである。農産品の流通インフラについては、域内の開発計画との整合性を持った優先度の高い道路、河川路の整備が行われるように支援を検討する。

##### 2) アンデス共同体への対応

アンデス共同体に対して防災、観光面の協力を検討中であるが、ポリビアにおける両分野の協力ニーズも高いと思われる。いずれの分野も地域協力として進めるほうが効果をより高めることができるので将来の案件形成に努める。

##### 3) 域内協力案件の形成

上述のパートナーシップ・プログラム（チリ、アルゼンチン、ブラジル）および域内他国が実施する南南協力を活用した域内協力案件形成を検討する。

(10) ガバナンスの弱さに配慮した協力

1) 実施機関の行政能力向上と非政府団体との連携強化

中央政府および地方自治体ともに責任者の交代や行政能力不足の問題が大きく、財政能力に欠けた政府組織も多いので、行政能力向上を各協力プログラムと個別プロジェクトに織り込むとともに、地域住民や関連NGO、生産者団体等との連携をプログラム、プロジェクトに組み込んで、行政を支え、監視するいわば行政の外堀の強化と外部関係者の行政枠組みそのものへの内在化を、多様な協力スキームで実現することを図る。

2) 協約成立への注目

ボリビア政府は国民対話を通じて、関連団体と生産、社会、制度にかかる協約を結び、開発戦略を進めるとしている。こうした協約が円滑に成立するか、機能するか、今後注視する必要があるが、協約が成立する分野や地方についてはガバナンスの改善が期待できる。協力事業の展開にあたり、関係協約成立の有無と内容を確認し、対象地域選定にあたっての判断材料とする。

3-4-2 将来にわたる協力実施方法・体制の改善

(1) わが国の対ボリビア協力が直面する課題

現在から将来にわたり、わが国の対ボリビア協力をさらに有効なものとするためには、計画・実施体制のあらゆる面にわたり不断の評価と改善・強化を継続することが求められる。直面する課題は、大別して以下のように分類することができる。

わが国の協力の特長を発揮するための体制整備  
(現地、日本国内)

ボリビア側当事者(組織)の機能不全に対応し  
うる実施体制の整備

協力の効果と効率を高めるための現地主導意思  
決定体制の整備

協力の効果と効率を高めるための現地主導調査  
/評価体制の整備

協力の効果と効率を高めるための現地人材・資  
源活用体制の整備

援助協調体制の中での役割と影響力を強化する  
ための体制整備(現地、日本国内)

これらの課題は、いずれもこれまでのわが国の援助実施方法・体制に大きな変革を迫るものである。しかしこれらは同時に、協力の効果と効率を高めることを真剣に追求するのならば、避けて通ることのできない課題である。

また、ボリビアに限らず、ドナー間協調が進展する中で、わが国が発言権を持ち、役割を果たしうるかどうかというぎりぎりの問題でもある。以下、現地主導体制の確立・整備を中心として、いくつかの課題につき敷衍する。

(2) 現地主導体制の確立・整備

上記の課題に応える上での基本方針は、現地主導体制の徹底である。

ボリビアでもその方向への動きは始まっている。2003年度から途上国各国における効果的な政府開発援助の方針策定、事業計画策定のため、日本大使館を中心としてJICA、JBIC、JETRO等援助関係機関現地事務所代表が参加するODA現地タスクフォースが設置された。これによって、わが国関係機関が一体となって援助を進める現地体制が始動した。JICAは、2003年10月の独立行政法人化に伴い、現場主導型、在外主導型体制の確立を目指し事業実施体制の見直しを本部、在外事務所ともに行っている。これらを踏まえ、現地主導体制への転換にむけたさらなる進展が期待される。

とりわけ援助協調のなかでは、現地の権限・体制の強化が不可欠である。日本大使館やJICA事務所が機動的に判断し、事業を決定できる権限・予算・人員の確保が必要である。権限委譲と事務手続き簡素化を大幅に進め、在外への予算配分と人員配置に努めるべきである。ボリビアにおいて援助協調の早い動きに対応し、わが国が優位を持つ協力分野を確保して効果的な協力事業を実施するためには、ODA現地タスクフォースを支援するセクター・アドバイザーなどの要員が必要である。このような要員に関しては、現地採用を推進し、日本人に限定せず事業遂行に必要な能力を持つ適材の確保に努めるべきである。

### (3) 案件採択通報および案件実施の迅速化と中期的援助計画の提示

現状では、要望調査から各省協議を経て案件の採否が通報されるが、要望提出から通報まで約10ヵ月を要している。内容の細部が固まらなると決定に至らないまま継続検討となる。このような形での協議・検討過程が有効な援助の推進の障害となっているので、現行の日本・本部中心の案件管理体制を廃止し、現地への大幅な権限の移行を推進すべきである。

例えばJICA本部においては、2000年より地域部が設置され、国別事業実施計画の策定を通じ、事業の総合的企画・調整機能が徐々に充実しつつある。こうして策定された一定の事業方針のもとで、現地事務所長に一部事業の計画・実施・評価等を思い切っけて委ねる等、本部から現地事務所への事業の策定・予算の執行にかかる権限委譲を促進し、時間コストを抑え、迅速な事業実施に努めるべきである。具体的には、一定の予算範囲で現地事務所長に裁量権限を認めていくべきである。この点から2003年10月のJICAの独立行政法人化による中期計画の策定と実施は前進となることが期待される。

経過措置としては、案件の基本方向が定まった時点で実施意図の表明を早期にすることを可能とする方針がとられる必要がある。また、多年度予算で事業を進める国が増える状況があり（ポリビアもその一例）、これらの国の政策と事業計画にわが国援助プログラムを位置づけ、政策全体にも影響を与えるためには、中期的援助計画にまとめた形で提示することが必要である。

### (4) 援助スキームの拡充

現地主導体制の確立・整備の上で、非政府機関や住民組織との連携は極めて重要な要因である。しか

し現行では、国際約束を必要とする技術協力プロジェクトの中でしか実施できない。ガバナンス能力が弱い国では公的機関のみをカウンターパートにするだけでは援助の実効はあがらず、非政府機関や住民組織を関与させることが重要である。場合によっては、非政府機関を主体にした事業のほうが有効であることもある。この点でも現地の判断で適切な企画・運営ができるように、適切な援助スキームの設定と現地への大幅な権限の移行が必要である。

わが国の協力の特長を発揮するため、そして援助協調体制のなかでの役割と影響力を強化するため、現地の発案で新たな関与や試行を時宜を失せずに行うことができるよう、利用可能な援助スキームを拡充し、その運用の自由度を高めるべきである。また現地の発案を促進しうよう、専門調査・分析の面でも資金手当の面でも、迅速かつ柔軟な支援の体制を日本国内において整備することが肝要である。とりわけ、ポリビアでの援助協調体制の中での貢献を通じてわが国への評価を高めていくには、マクロおよびセクターのレベルでの戦略・政策形成の過程に参画することが不可欠である。ただし、責任あるパートナーとみなされ戦略・政策形成の過程への「参加資格」を得るためには、マクロセクター・レベルでの資金支援（一般財政支援およびコモン・ファンドへの資金投入）を可能とすることが早晚必要となる。上述3-4-1(5)でも指摘したようにポリビア側の体制が不備である当面の間は現在利用可能なスキームでの対応が適切であるが、この面で自由度を高め援助スキームの選択肢を広げることによりわが国の関与・貢献が促進されることは明らかである。資金支援の形態としては、ノン・プロジェクト無償資金協力、食糧増産無償資金協力（2KR）、借款債権放棄に加え、ノン・プロジェクト有償資金協力の新規供与も検討に加えることが望まれる。



## 第2部 各論



---

# 第1章

## 社会・文化 - 概観と課題、留意点 -

---

重富 恵子

### はじめに

民政移管後は1985年のハイパーインフレによる混乱を除けば社会紛争も少なく、かつてクーデター頻発国であったボリビアも、以降政情は比較的安定していた（ただし1999年以降は1952年以来の転換期と言える変動期を迎えている）。1993年第1次サンチェス政権では、民営化、住民参加、地方分権化、民主化を促進するための政策が打ち出された。住民参加法<sup>1</sup>については『人間開発報告2002』（UNDP）が事例としてとりあげている。ここでは「体系的な協議を経ずに決定がなされ、恩恵を自分の支持者に分配しようとする政治制度と政治プロセスが依然として威力を持っているために、参加法の成果が限定されている」としながらも、「国の行政が行き届いていなかった農村地域に自治体を創設し」、「地方自治体により多くの権限を与え」、「住民の政治参加を拡大した」として評価されている。

ボリビアの人間開発指数（Human Development Index: HDI）は1975年では0.51と推定されているが、1985年には0.57、1995年には0.63、そして1999年では0.65と一貫して上昇している。

しかし一方で、40歳まで生存できない出生時確率は18%、安全な水を利用できない人口は全人口の21%、栄養不良人口は22%である。適切な衛生施設を利用できない人口は34%と推定されている。人間開発指数ランキングは、ラテン・アメリカの中で常時下位3~4カ国内に位置している。最貧層20%に対する最富裕層20%の割合は1999年で12.4倍である。ジニ係数は改善されていない<sup>2</sup>。指数は総体として

は改善方向にあるものの、依然として貧困は軽減されず貧富の格差も改善されていないでいる。

貧困の定義は「所得貧困」から「人間貧困」へと広がってきている<sup>3</sup>。これに準じれば、ボリビア共和国においては未だ、国民のすべてが経済発展の恩恵と人間らしい生活水準を享受できるようには、一連の社会的仕組みが出来ていないということになる。望まれるべき社会的仕組みの構築という課題を抱えたボリビア社会について、その多様性と格差に着目して概観する。

### 1-1 多様性と分断、格差

#### 1-1-1 地理的特徴

ボリビアの地形は大きく3つに分けられる。

第1は、国土の西北から南へかけて走るアンデス山脈地帯、および山脈間に広がる高地平原の台地（アルティ・プレーノ）である。ボリビアは低地部は熱帯に位置するが、高地部では標高が3,500~6,000mにわたり、気候は寒冷で低灌木ないし草木類が中心となる。リヤマ、アルパカなどラクダ科の動物の生息・飼育地帯でもある。

第2は、アンデス山脈東部から東方低地にかけてなだれ下りていく渓谷地域であり、中部から南部にかけてはバージェ、北部ではユンガスと呼ばれる。急峻な傾斜が特徴的なこの地域は、標高によって気候も生態系も異なり、温帯から熱帯へとめまぐるしいほどに景観が移り変わる、植物相の豊かなところである。

第3は東方に広がる熱帯低地である。しかし一言

---

<sup>1</sup> 『人間開発報告2002』では「市民参加法」と訳されている。

<sup>2</sup> いずれも『人間開発報告』1998、2000、2002年版参照。

<sup>3</sup> 『人間開発報告1997』では、人間貧困を「人がすることができる、またはなることができる価値あるものを剥奪された状態」と定義している。2000年の報告書第4章では、人は、人間の自由と尊厳を享受するうえで本来備わっている権利 例え人間らしい生活水準や社会・経済的成果、必要な知識の習得、他人からの尊敬を享受することなどを最大限享受できる規範、制度、法律、人権活動を容易にする経済環境といった一連の社会的仕組みを要求する権利を有するとしている。

で熱帯低地とはいっても北部はアマゾン源流部の熱帯雨林地帯、中部は熱帯サバンナ草原地帯、そしてパラグアイ国境にかけての南部に広がる熱帯乾燥地帯と、これまた様相を異にしている。

東方低地はボリビア国土の6割を占めるが、人口は3割弱であり人口密度は低い。国土の4割を占めるアンデス山岳地帯および高原台地と渓谷地域に7割の人口が居住している<sup>4</sup>。近年、主要都市を結ぶ幹線道路の整備は進んだが、急峻で険しい渓谷地域と広大な東方の熱帯低地では未だ交通は難を極めるところも多く、ボリビア全体でみれば集住と散在との隔たりは大きい。

1-1-2 地域間格差

地域間格差は地理的要因に加え、歴史的・政治的・経済的要因によって形成されたものである。県別にみると(表1-1) 貧しいのはポトシ県とバンド県、そしてチュキサカ県である。ポトシは銀山を抱え植民地時代には16万人という新大陸最大の人口を擁した都市であり、現代においても錫産出で賑わった地域である。しかし今では往時の栄華をしのばせ

るような面影は残るものの、地下資源収奪にあけられた結果の環境汚染という負の遺産を抱えている。ポトシ県は大部分が高地位にあるため土壌は肥沃ではなく、多くの零細農民が存在している。

バンド県はボリビア北部の熱帯雨林地帯、アマゾン源流部に位置し、ゴム景気時代に開拓された地域である。ゴムの集積、積み出し地が町となり、流入人口も増加し、周辺地域は開発されていった。しかしゴム景気が終焉すると急速に衰退した。ゴム会社は外国資本によるものであり、労働者もまた国外から多く流入した者であって、利益を手にしたのちは町を捨てて出て行ったのである。新興バンド県は結局、熱帯奥地に取り残されることになったが、その状況は今も大きく変わっていない。ゴム景気時代の利益は、ゴム以外の代替作物の開発にむけられることはなく、新しく誕生した地域社会を発展させるためには利用されなかったのである。

チュキサカ県は農村部人口が多くかつ農村の貧困度が高い。県民の多くが貧困者である。非スペイン語話者が多く、非識字率は高い。穏やかな田園風景とは裏腹に大土地所有制の遺制が強く残っており、

表1-1 県別指標

県名	人口(人)	都市人口比率(%)	貧困率(%)	貧困世帯比率(%) (1997)*			西語が母語の者の比率(%)**	非識字率(%)**			HIPCインフラ用資金***		平均余命	HDI値
				県平均	県都	県都外		県平均	都市	農村	US\$	%		
チュキサカ	531,522	37.6	70.1	77	47	93	50.7	26.5	12.5	36.6	2,329.2	10.2	61.2	-
ラ・パス	2,350,466	69.6	66.2	71	44	87	57.6	13.2	9.5	20.3	5,581.7	24.4	62.6	-
コチャバンパ	1,455,711	57.2	55.0	71	-	86	49.5	16.0	9.7	25.5	3,445.6	15.1	62.1	-
オルーロ	391,87	69.3	67.8	70	55	88	59.9	12.4	8.9	17.7	1,556.7	6.8	58.1	-
ポトシ	709,013	36.1	79.7	80	50	87	34.1	26.0	12.0	33.3	2,963.4	13.0	57.6	0.42
タリハ	391,226	61.7	50.8	66	-	77	90.2	17.1	11.9	26.3	1,452.8	6.4	66.3	-
サンタ・クルス	2,029,471	80.0	38.0	58	43	77	83.9	12.0	9.8	19.1	3,030.6	13.3	66.7	0.7
ベニ	362,521	73.9	76.0	77	57	84	92.6	15.5	12.1	23.0	1,595.7	7.0	60.9	-
バンド	52,525	32.4	72.4	81	50	95	88.2	17.9	10.0	23.3	900.5	3.9	61.6	0.59
全国	8,274,325	63.7	58.6	70	49	85	63.5	15.6	10.1	25.0	22,856.6	100.0	62.5	0.65

出所：INEホームページ

\* INE (1997) 調査対象は全世帯の約17%相当の世帯

\*\* INE (2001) より計算

貧困ライン：基本的ニーズを満たすために必要な額  
非識字率については対象年齢の記述なし

\*\*\* UDAPE (2001) p.71. Cuadro41

UNDP (2002)

<sup>4</sup> スペイン植民地時代以前から高原台地を含む山岳地帯と渓谷部との間には密接な交流が存在した。高地部は寒冷だが疫病・病虫害も少ないことから、人間居住には低地より適していたと考えられる。しかし高地での作物栽培には限界があり、特に儀礼に不可欠なトモロコシやコカは渓谷部でしか栽培できない。アンデスではその高度差を利用して多種の作物を栽培する伝統的な体系が発達しており、そのため両地域間では往来があった。

土地所有の偏りも大きく、貧富の差も大きい。土壌が肥沃であったため植民地時代、共和国時代を通じて格好の収奪対象となった。

ボリビアの中で現在最富裕であるサンタ・クルス県は、1950年代の開拓移住政策によって急速に発展した県である。人口が都市部に集中しているため貧困世帯比率は他県より少ないものの、都市部と農村部の格差は他県と大差ない。

都市部と農村部との格差は全県でみられる。法令が公布されてもわざわざラ・パスに出向かなければ入手することができなかった状況は1980年代でも改善されていない<sup>5</sup>。民政移管が1982年であったことからすればやむをえないとはいえ、農村部は法制度や行政制度の枠外に長い間とどめられ、地方有力者の恣意的な支配に置かれてきたのである。1990年代の地方分権化政策の推進によって、逆説的ではあるが、ようやく国による地方部の開発が始まったともいえる<sup>6</sup>。

表1-2 都市部と地方部の格差

	1992年-2001年の人口増加(万人)	15歳以上非識字率(%)	上水普及率(%)	下水普及率(%)
全国	185	12.9	70.2	48.2
地方部	38	25.2	41.0	5.33
都市部	147	6.2	88.8	57.65

出所：INEホームページ

### 1-1-3 社会的多様性・格差

#### (1) 人種区分

ボリビアの人種については白人13%、混血(メスティソ)32%、先住民55%と区分されている。

「先住民」については、その使用言語によってアイマラ、ケチュア、ツピ=ガラニー、モヘーニョ、チキタノ、その他に区分される。その他にはアラワク語系などの系統が明らかな複数の語族の他に系統不明な語族も含まれる。1994年時点で人口約16万にのぼる東方低地部先住民については33の民族を数えている<sup>7</sup>。ただし、必ずしも一つの言語集団が一つの政治・社会集団を形成しているわけではない。同じアイマラ語を話す人々であっても、居住地域や村

落によって別々の共同体を形成している。歴史的にみれば、スペイン植民地政策により、またアシエンダ(荘園)との関係のなかで、征服以前からの政治・社会集団を構成していた先住民共同体は強制的に解体・再編され、地理的に分断され、荘園に包摂される過程を経て、新しい集団を形成してきたのであった。

例えばモヘーニョ(モホ)として分類される集団は、イエズス会が低地の諸部族を集住させて設立した布教村に起源を持つ。人々は布教村から発展した居住地(町)をもって自らの帰属をあらわしており、分類に一致するようなモヘーニョという単一の民族意識を形成しているわけではない。一方、チキタノという分類は一つの「民族意識」と重なるが、実はチキタノという社会集団の起源も、モヘーニョ同様、イエズス会の布教に伴い建設された布教村であり、周辺から異なる言語を話す複数の民族が集められて形成されたものであった。

「混血」については、植民地時代には非常に細かく分類されていた。その中でメスティソという区分は、白人と先住民との混血者をあらわすものであった。スペイン植民地時代と異なり、現在においては厳密な人種間の混血状況を判別するための区分規範としては重要性を失っている。メスティソは先住民共同体や日系社会のように特定の社会集団を形成しているわけではないが、文化的には白人や先住民とは異なる価値観および行動規範を有している。またメスティソの社会的地位は、白人を社会の支配の頂点に置き、先住民を底辺の被支配層において構成された社会階梯の中で上下をつなぐ中間に位置しており、白人への近さをもってその位置が上昇する。メスティソという区分は、社会的文化的区分としても機能している。メスティソは独立戦争を支え、共和国体制の中で台頭してきた存在であるが、しかしボリビアではメスティソが国民統合のシンボルになることはなかった。

1950年代の移入民奨励策がヨーロッパからの移民の獲得を目的にしていたことが示すように、ボリビアの支配層はあくまでも白人を求めていたのであ

<sup>5</sup> 若槻泰雄(1987)p.39

<sup>6</sup> 県別の貧困分析は第2部各論第5章5-1-2参照。

<sup>7</sup> 木村秀雄(2002)p.106

る。日本からの移民も実のところは歓迎されていなかった。ボリビア政府は、期待したヨーロッパ移民の獲得ができなかったこと、アメリカ合衆国からの圧力のもとで日本人移民の受け入れを承諾したものの、入植条件などについては国内に知られないように、秘密裡に運ぼうとしたといわれる<sup>8</sup>。

ところで、都市で生活を営む先住民はチョロと呼ばれる。これは人種というよりエスニックな部分を強調した区分であるが、生活様式面での混合に際して、先述した社会階梯の優劣一元的な序列観において先住民的要素を理由に人々を下方へ位置づけるために発動されている区分である。女性の場合は、民族衣装を身にまとっていることで一般都市大衆から外見的にも区別されやすい。彼女たちは銀行などのサービスは受けることはできなかった。しかし洋装化していてもビルローチャとして区別される、高等教育を受けても先住民系の名前をもつ者は管理職にはつげなかった。どれだけ西洋化しても「ガラスの壁」が存在し、主流社会とは一線が画され、下方にとどめられるために差異化され差別化される。このチョロと呼ばれる人々の中には、商才を発揮し経済的に中流の生活を送る者もいるが、あくまでも彼らに許された経済圏内でのことであった。住む場所、職業、交流範囲、意思表明機会などについても異なる圏域が形成されてきたのである。

「白人」については、ヨーロッパ各国人のほかにアラブ系の移民もあり様ではない。とはいえボリビアの一連の社会的仕組みによって、経済発展の恩恵を最も享受できる層を形成している。

白人、混血、先住民という区分は人種を基調にした区分ではあるが、そこに現れてくるのはエスニック、社会身分、社会階層の差異である。「黒人」については、言語集団として分類できないのが理由であろうが、しかし存在しているにもかかわらずほとんど言及されることがないということ自体、ボリビ

アの社会的仕組みにおける欠損の一端を示しているといえよう<sup>9</sup>。

貧困層は地方民、農民、先住民によって構成されており、富裕層は都市の白人系市民、メスティソで構成される。無論白人やメスティソでも都市で貧困層に分類される人々もいるし、都市で商業に従事し経済的には中流の生活を送っている先住民もいる。しかし白人を頂点と位置づける優劣一元的な序列体制の中で生活圏は操作的に分離され、特に、地方の先住民系の人々は政治的経済的な能力を十全に発揮できない体制にあるため、貧困層内にとどまらざるを得ない。

## (2) ジェンダー

1987年にボリビアは国連女性差別撤廃条約を批准し、1990年代には女性問題に取り組むための政府機関が設置され、女性政策の進展がみられた。UNDP『人間開発報告書2002』によればボリビアのジェンダー開発指標値は2000年で0.645である。146カ国中96位にあり南米での最下位で、中米を含めても下位5カ国内にとどまっている。ラテン・アメリカのジェンダー指数はグアテマラの0.617を最低とし、最高ではチリの0.824までの間に分布しているが、多く0.7台に集中している。

管理職・高官・議員に占める女性の割合は4割、また技術・専門職全体に占める女性の割合も約4割である。合計特殊出生率(人)は1950年から1955年にかけて平均6.8人であったものが、現在では4.5人になっている。平均余命ものびており、保健衛生や教育に関する指標も改善されてきているが未だ十分とはいえない。非識字率も高い。所得については女性の推定勤労所得は男性の3,358 (PPPUS\$) に対して1,499と算出されている<sup>10</sup>。

無報酬労働に携わる人口の63%が女性である。女性就業者の18%は工業部門に従事している。専門職

<sup>8</sup> ボリビア東部地域開発の事実上のスポンサーはアメリカ合衆国であった。当時沖縄を占領下に置き、沖縄移民の移住先を探していたアメリカ合衆国は調査団を派遣し、ボリビア政府に対して日本移民を含む外国人の入移民の奨励を勧告した。ボリビア側はヨーロッパ移民導入が困難と判断し、性格が控えめで経費のかからない日本人を東部未開地の開発にあたらせることで、受け入れを承諾した。(若槻泰雄(1987) pp. 282-286)

<sup>9</sup> ラ・パス県北部の渓谷地帯ユングスには黒人奴隷を起源として先住民と混じり合った人々がいる。黒人奴隷時代から受け継がれた踊りは、ボリビアの代表的な民族舞踊として人気を博しており、文化面での貢献は決して小さいものではない。

<sup>10</sup> UNDP (2002)『人間開発報告2002』

の場合、賃金は男性の約8割であるが、機械操作の場合は約4割である<sup>11</sup>。

専門職につけるのは高等教育を受けることができる女性であるが、それは都市部の女性に限られている。チュキサカ県の場合、農村人口は県全体の6割を占め、女性非識字者の8割は農村部に居住している<sup>12</sup>。都市に大学卒の女性はいても、農村部を含めた女性全体としては未だ高等教育への道は遠い。

農村部においては、女性も農作業や農産物の販売など生産・経済活動に従事しており、販売売り上げは女性の裁量に任される。クイ（屋内で飼育されている食用モルモット）や羊などの小家畜は女性が飼育にあたり、女性の資産とされる場合もある。しかし生産活動には従事するものの、共同体構成員として意思決定の場に参加することは少ない。許される行動範囲は男性より狭く、地域内にとどまるとされる。農産物販売についてもローカルなマーケットを中心としており、販路が確立され販売拠点がある場合を除けば長距離・長期間の行商などは男性が担っている<sup>13</sup>。

女性は土地の相続ができないため<sup>14</sup>、結婚して農村にとどまる者以外は都市部へ出て行き、家族が都市へ出て行くための拠点を形成する。しかし教育がなく、また都市の仕事に必要とされる技能習得のない農村出身の女性にとって雇用機会は限られている。自営で商売を始めるか、家政業に従事することが多い。

ボリビアにもラテン・アメリカ一般にみられるマチスモがあり、家庭観については、女性は、家庭の内において外で稼ぐ夫に尽くし従う専業主婦タイプを理想とする傾向がある。この傾向は家政婦を雇用する側では中流層で強いとされる<sup>15</sup>。この家庭観のなかでは「家内の仕事」は無報酬労働と位置づけられるため、家政婦の給金は低くおさえられやすい。加えて家政業の仕事の質が重要視されない場合は、10代前半の少女が「住み込みの見習い」として雇用される。年季をつんで特技をもつ成人女性の場合でも、

雇用に際して正規の仲介業者を通すことや、契約書が交わされることは少ないが、外から隔離される「住み込み見習い」の場合は長時間拘束が常態で、夜間学校に通うことはもちろん給与支払いも十分に保障されず、短期で解雇される状況におかれやすい。貧困層の未成年者ないし児童は貧困ゆえに働かざるをえないが、不当な搾取状況におかれ続けなければならない背景には、経済要因よりむしろ差別構造が強く働いている。

### (3) ネットワーク

ボリビアには自然地理の険しさに阻まれた交通困難な地域が多く存在するが、もとより農村は孤立した閉鎖的な生活を送っているわけではない。高地山岳部および溪谷部については古くから交換行為を基にした「物」と「人」とのつながりが存在してきた。放牧を中心とする高地の村落と耕作を中心とする溪谷部の村落が交易を行い、擬似親族関係（名付け親など）を取り結んでいる例は今もみられる。アンデス地域では農村生活は高度差や地域差による生態的な多様性を利用、活用して営まれてきたが、生産と再生産に必要な資源が自村内で調達できない場合には、交易によって他村から調達される。交易は儲け商売ではなく、取引をする双方が物資の調達に納得でき、かつ人のつながりも紡ぎなおすように行われる物々交換を中心としている。交易だけでなく農作業や放牧を請け負うための移動も行われてきた。

既存の「つながり」を反映した移動は、ローカル市場の形成、交易のための異なる地方や村への訪問だけでなく、1980年代以降に顕著になる都市への移住にも影響を与えている。既に都会へ出ている家族あるいは親類縁者や同村出身者を頼って移動し、移動した者が都会で拠点をづくり、次に受け入れ側となる。古くは都市にあるアシエンダ宅へアシエンダ内の村落から年季奉公に出る慣習があったことから、ある特定の町と村の間には行き来が出来上がっていた場合も考えられる。また、都市への移住者が

<sup>11</sup> INE (1996)

<sup>12</sup> INEホームページ

<sup>13</sup> 国際協力事業団 (1997)

<sup>14</sup> 法律上では女性も相続権を有しているが、農地は男子の均等相続が一般化している。

<sup>15</sup> ILDIS-TAHIPAMU (1995)

農作業や祭事のために出身村落に定期的に帰ることもよく見られる。

既存の人のつながりを基にして移動が行われるのであるが、いつどこへどのように移動するかということになるとそれは村落ごとで異なり、同じ村落内でも家族によって異なる。先住民共同体の村だからといって、構成員である各家族の状況は平等ではない。家族や親族集団が有する土地の面積、位置、散在度、地味、家畜の数、村内での立場、そして家族構成や消費傾向の変化によっても、必要な資源の調達方法は変わってくる。家族の中では、性別、年齢に即して労働分担が行われており、移住や移動、交換もこうした労働分担と連動している。

また村落は、これを構成している農家間の相互扶助や労働交換、祭祀などに関わる共同活動によって維持されていることからすれば、家族や親族のことはばかりでなく村全体の農事に関わる状況を考慮して移動の調整を行う必要がある。当然、訪問先の村の状況もあわせて考慮しなければならない。

伝統的に行われてきた物々交換や人的紐帯強化を基にする交易や移動と兼ね合わせながらも、現在では現金収入の必要性がたかまっており、都市への出稼ぎや商業ベースでの取引など非伝統的な活動に伴う移動が増えている。植民地期や共和国時代にアシエンダ化されずに共同体を維持してきた村の中には、村内の相互扶助および労働交換の他に、伝統的な交易と季節労働を入れて資源を調達する比較的自給度の高い村も存在する。しかし高地牧畜民との伝統的な交易関係を保持しつつも、ジャガイモなどの基幹作物を大消費地であるラ・パスへの出荷を前提に栽培し収益を上げようとしている村もある。また耕作に加えて季節労働や鉱山労働、都市での商売、伝統的取引など広範囲にわたって生産活動を展開する村もある。

市場経済への参入については、都市部での就業や商売に携わるにしても、チャバレ地方をはじめとする他県の地方部へ季節労働に出る場合にしても、それぞれの場所の就業状況や商売の動向に左右される。これに加えて国の移住政策や農業政策その他の

施策も影響を与えるであろうし、なにより旱魃などの自然現象の影響は大きいであろう。伝統的な交易と現金収入のための活動との組み合わせ方は、最終的には家族単位で判断されるが、その決定を左右する要素は数多い。

ところで開発の観点からいえば、家族単位あるいは村落単位で行われる移動や出稼ぎのための戦略が、その後の発展のために適切であるかどうかが重要である。例えば、ラ・パス市での出稼ぎ者調査によれば、出身地方によって従事する活動が異なっている。炒りとうもろこし販売を手がける村落もあれば、物乞いを主流の活動とする村落もある<sup>16</sup>。無論、双方の活動をそれだけでただちに天秤にかけるわけにはいかない。家族や親族集団が有している土地の状況であるとか他の労働や就業との兼ね合わせで、最終的に総合してどう生計が営まれているかを考慮し、それぞれの戦略の妥当性を判断しなければならない。しかしながら、資源調達のための移動を実施するに必要な情報は、長年培われてきた人脈を基にもたらされるのであり、逆にいえば情報の偏りが起きる可能性もある。

既存のネットワークにのることは、一定程度の安全を保証するものであろう。都市への出稼ぎのみならず、移住に際して従事する職業が人的つながりにより提供される事例がある。しかし逆にその枠内から抜け出せず、足かせになっていくことも考えられる。都市的な生活様式の中では個人の自由度や流動性はより高まると想定されるが、既存のネットワークから何らかの理由によってはずれた場合、他に生計を営むに必要な選択肢を得ることは容易にできるのか懸念される。

出身村落での伝統的な社会関係は、都市生活においては村とは異なる影響を及ぼすと考えられよう。

ボリビアの社会にはさまざまな階級やグループが存在し、その間には格差があり差別もある。加えて農村内にも不平等は存在する。広い土地を持ち家畜も多い農家もあれば、借地をしたり季節労働に従事したりして生計をたててきた農家もある。

問題なのは、伝統的な交換・交易あるいは市場へ

<sup>16</sup> 炒りとうもろこし販売はフリアス地方、レモン売りはイバーニェス地方に多く、物乞いはプステイジョ地方の村落出身者に多いとされる。男性と女性では若干状況が異なり、物乞いの場合、女性は年少者から高齢者まで幅広く従事するのに対し男性は50代以上に集中している。( Michaux, J. et al. (1991) pp.54-71 )

## Box 7 ポリビアにおける内国移住

伊藤 圭介 (JICA海外長期研修員)

### 農地改革

1952年の革命以前のポリビア農村部では、ラティフンディオと呼ばれる封建的な大土地所有形態が特徴的であった。耕作可能地の70%がわずかに2万5千人の所有者の手にあったと推測されている。農民は農業労働力として大地主の土地を耕し、その代償として与えられた小さな土地(ミニフンディオと呼ばれる)で生計を維持している状態であった。ラティフンディオでの生産は労働集約的で生産性は低かった。一方、東部熱帯・亜熱帯低地では土地潜在能力に対し労働力が決定的に不足した状態で、高地・渓谷地での人口過密と対照的であった。こうしたなか、ラティフンディオの解体と農民への土地分配、先住民共同体・共有地の再構成および東部熱帯・亜熱帯低地への入植を特徴とする農地改革が実行された。

1953年から始まった農地改革は、ラティフンディオの解体、農民の解放と土地分配という意味では一定の成果を残したといえる。しかしながら、農民の生計維持を十分に保障できる土地面積が農民に与えられたわけではなく、政府による十分なクレジット、技術支援が得られず土地生産性の向上が進まないなか、高地・渓谷地での土地資源に対する人口圧力が高まるにつれ、高地・渓谷地農村部からの人口流出が続いた。この人口流出が内国移住の源泉となっている。

### 東部開発

20世紀半ば頃までのポリビアではラ・パス(政治)、ポトシ(鉱業)、コチャバンバ(農業)を中心とした社会経済システムが存在し、東部地域は国家社会経済から孤立している状態であった。しかし、1920年代に東部で石油埋蔵が確認されたこととチャコ戦争(1932-1935)の敗北によるナショナリズムの高まりは、東部地域を国家社会経済システムに組み込むことの重要性を認識させ、1940年頃から熱帯地域の農業開発や石油資源開発を主目的とする東部開発への取り組みが本格化した。1953年に開通したサンタ・クルス-コチャバンバ間道路など高地・渓谷地と東部熱帯・亜熱帯低地とを繋ぐ道路が建設され、高地・渓谷地農村部から東部熱帯・亜熱帯低地への内国移住が促進した。

### 鉱業セクターからの内国移住

鉱山セクターの衰退、特に1985年の新経済政策による国営鉱山の民営化・合理化により、鉱業地域からラ・パス市、オルーロ市、コチャバンバ市などの都市部への人口移動が加速するとともに(各市にそれぞれ全体の20%以上が移動したと推測されている)、東部熱帯・亜熱帯低地への内国移住の源泉ともなった。

### 農村-都市間内国移住

1950年代に、ポリビアにおいて農村-都市間人口移動による都市化が急速に進んだ。2001年の国勢調査によれば、1950年代以降の都市と農村の人口成長率はそれぞれ3.84%・1.14%(1950-1976)、4.16%・0.09%(1976-1992)、3.62%・1.42%(1992-2001)であり、農村-都市間の人口移動が1950年代以降活発であることを示している。農村-都市間人口移動は、開発経済学の視点からこれまでさまざまな説明がなされてきたが、ポリビアにおいては経済的要因に加え、上述した農地改革、新経済政策及び1954年の都市改革法3819号(都市での私的土地所有面積が1万m<sup>2</sup>以内に制限された)などの制度的、政策的な要素が存在する。

### 農村間内国移住

一般的に高地・渓谷地から東部熱帯・亜熱帯低地への農村間内国移住には、事前の調査、計画および入植後のインフラ整備や基礎的サービスを伴った政策移住(dirigidoおよびsemidirigido)と、政策移住に付随する形で道路建設又は建設予定地区に無計画に移住してくる自然発生移住(espontanea)とに区分できる。自然発生的移住が全体の60~70%を占め、semidirigido、dirigidoはそれぞれ20~30%、10%である。

自然発生移住においては、国立公園や先住民居住地に侵入し、環境問題や社会問題を引き起こすケースもみられる。また政策移住であっても、農業生産に適さない土地の分配、人口増加による土地の細分化、不適切な農業技術による土地肥沃度の低下等の理由から、政策的内国移住地からの自然発生移住を生むケースもみられる。

### 内国移住政策

内国移住への国家関与は、1937年にチャコ戦争から復員した兵士をコチャバンバ県チャパレとサンタ・クルス県ヤバカニに移住させたことが最初と言われているが、本格化したのは1953年の農地改革以降のことである。より形式的に国策として内国移住が進められたのは、経済社会開発10ヵ年計画(1962-1971)においてである。1965年には国家

入植機構（Instituto Nacional de Colonización: INC）が設立され、内国移住地へのインフラ整備や技術協力を実施する体制が整備された。

しかしながら、農民への公正な土地分配や国土の有効開発がINCにより適切に実施されたとはいいがたい。ボリビアでは依然として生産目的よりも権力の象徴として土地が所有されるケースがあり、東部地域では企業の農家だけでなく、少数の非生産的な大規模土地所有者への土地集中化が進んでいる。例えばサンタ・クルス県およびベニ県においては、500ha以上の土地所有形態が全体土地面積の87.1%を占め、そのうちのわずか5.4%しか農牧生産に使われていない（CNA 1984）。また、東部熱帯・亜熱帯低地への内国移住政策は、土地の適性（vocacion de tierra）を考慮した土地分配が行われず、不適切な土地利用による森林破壊などの環境問題が引き起こされた。これらは、INCの汚職体質と相まって内国移住政策への不信感を募らせる結果となった。

このような状況の下、1996年法律1715号（INRA法）により持続開発省管轄下に国家農地改革機構（Instituto Nacional de Reforma Agraria: INRA）が新たに設立され、土地分配政策および内国移住プログラム（Programas de Asentamientos Humanos）が再整理（reordenamiento）されることになった。INRA法はこれまで不透明であった土地の供与（dotación）と競売（adjudicación）を明確に区分し、先住民や小農への優先的な土地分配が配慮された。また、有効利用されていない土地の収用再分配や、分配前に土地の測量、調査を行うなど、土地の適性に合った持続的な国土有効利用がめざされた。しかしながら、予算・人員不足から土地測量調査および土地登記手続きは遅れ、また先住民、内国移住者、企業の農家、非生産的な大規模土地所有者の間はそれぞれ対立する利害関係にあることから、INRA法が今後順調に機能するかどうかは不透明である。

#### ベニ県の事例

ベニ県では、ユクモ、イシボロ・セクレ、ルレナバケといった地域にかなりの内国移住者が存在し、ユクモは政策移住（dirigido）、イシボロ・セクレ、ルレナバケは自然発生移住の性格が強い。このような内国移住は、1976年のラ・パス - トリニダ間道路開設やその後のユンガスからユクモ、サンボルハ、サンイグナシオ、トリニダへの道路拡張により可能となった。また、1970年代からサンタ・クルス県サンフリアンやコチャバンバ県チャパレに移住していたアンデス内国移住者がベニ県に再移住してくるケースもみられる。

#### サンタ・クルス県ヤパカニの事例

サンタ・クルス県人口の約60%が高地・渓谷地に起源を持つ内国移民と言われている（Plano Urbano de Santa Cruz, 1989）。日本と国際協力の関係が深くサンタ・クルス県内で最も古い入植地の一つであるヤパカニへの内国移住は、1950年代から幹線道路に沿って始まった。現在ヤパカニでは土地 - 人口関係が既に飽和状態になっており、土地への人口圧力によりヤパカニから周辺地域への人口移動圧力が生まれている。ヤパカニの土地取得方法は、74.4%が購入、20%が国家からの供与、残りは借地、相続となっている。基本的には国から無償または低価格で供与された土地であるが、入植プロセスが進むにつれ、農民は道路沿いの土地を売却し、他地域の土地にアクセスするようになった。

#### 参考文献

INE (2002) *Censo Nacional de Población y Vivienda 2001*

INRA (1998) *Políticas de Distribución de Tierras en Bolivia a Traves de los Programas de Asentamientos Humanos Rurales*

——— (2000) *Ley No 1715 y su Reglamento*

Institute Nacional de Reforma Agraria (2002) *Instituto Nacional de Reforma Agraria, Memoria 2000-2001*

*Las Tierras Bajas de Bolivia a Fines del Siglo XX*, Programa de Investigación Estrategica en Bolivia (PIEB) 2001. Pacheco, Diego et al. (2001) *Tierra, Territorio y Territorialidad Indígena*, Roberto Balza Alarcon. Programa de Investigación Estrategica en Bolivia (PIEB)

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Prefectura del Departamento del Beni, Cooperación del Reino de los Países Bajos (2001) *Diagnostico Departamental Agropecuario y Rural del Beni, 2001*

Urquidí, Arturo (1990) *El Feudalismo en America y la Reforma Agraria Boliviana*. Urquiza S.A.

福田大治 (1998) 上谷博、石黒馨編『ラテンアメリカが語る近代』第7章 世界思想社

マイケル・P・トダロ (1997)『開発経済学』国際協力出版会

の参入の実施が、なによりそれを支えている既存のネットワークが、村落内部に存在している不平等性を強化し、またポリビア社会に存在する差別構造を温存させるように作用していくのか、あるいは、ある程度の不平等性は抱えつつも生活の決定的な困窮化を防ぎ、そして発展につながる選択肢の提供に寄与するかどうか、という点であろう。

政策の面では、村落間で伝統的な交易関係や社会関係が成り立っている空域は、必ずしも現在の行政区分域とは一致しないという点に問題がある。伝統的交換・交易関係が、遠距離にある村落間において認められる場合については、先植民地期の村落関係、本地 - 飛び地、あるいは本村 - 分村の関係が反映されているとされる。例えばポトシ県北部のテインギバヤ村はコチャバンバ県の北西部との関連が認められるが、その領域は植民地時代以前に存在した政治集団領域に準拠しており、その当時の村落関係が残っているとされている<sup>17</sup>。

逆にいえば、農村部では地理的に近い近隣の村落同士で政治的・経済的に強いまとまりを形成しているとは必ずしも限らないのである。しかし当然ながら、公共政策、サービスは既存の行政領域単位で執り行われ、行政領域は地理的なまとまりを基にしている。行政領域を単位とする地域開発に際しては、村落間あるいは共同体間の関係を考慮する必要が生じてこよう。

都市部においては、今後増大するであろう移住者の2世代以降がどのようなネットワークを形成して経済活動を営み、また移動を行っていくのかという点が、納税や行政サービス提供という側面からしても留意される点である。

## 1-2 複合社会の様相

「複合社会」という用語は、一つの社会の中に実質的には比較的独立した複数の社会が存在する状況をさしあらわし、アジア社会を分析するなかで用いられたものである。

ポリビア社会は植民地支配による収奪体制が貫徹

した上に成り立っており、その意味では既に統合はされている。ただし行政が及ぶ範囲は狭く、地方部では地方有力者による恣意的支配が可能であり、また地理的要因から比較的孤立していた地域社会もある。また収奪体制は搾取する対象を必要とするが、先住民社会など被搾取社会に対しては差別化、排斥の方向で収奪体制に組み込んでいくため、民族の多様性などを認めた統合という方向には動きにくい。一方、被搾取社会の再生産、生き残りは収奪体制とは別個の独自の経済、社会的仕組によって行われるが、この被搾取社会の内的論理については、収奪体制はこれをブラック・ボックス化して無視あるいは無関係なものとして扱う。したがってこの植民地的収奪的体制が解体され、新たな政治経済体制による統合が実現されない限り、先住民に代表される被搾取社会は、貧困と非人間的状況に置かれ続けることになる。

ただし被搾取社会において、その社会を存続させている内的論理は社会（場合によっては民族社会、場合によっては地域社会）ごとに異なっており、相互には必ずしも関連していない。幸いにして被搾取社会とはならずすんだが、例えば日本人移住地なども複合社会を構成する一つの社会として位置づけることができる。

アジアにおいては、19世紀以降の国民国家創設への取り組みのなかで、国家領土域内に存在する多数の異質な社会集団にどう対処するかが大きな課題であった。ポリビアと異なるのは、当時のアジア諸国の支配層はこの複合社会の国民国家化を実現し、近代的事業であることによって内外からの認知を受けなければ、新興国家の創出や維持自体が危ういという危機意識を持っていたことである。国民国家創出には国家統合や経済統合のほか、国民統合、文化統合のためのさまざまな装置が作られなければならない、空間、時間、習俗、身体に至るまで国民化されることが必要である。例えばインドネシアではエスニック集団の確立とその飼育慣らしを前提とした統合が同時進行した。各国の事情によってさまざまではあるもののどこも積極的に統合のための装置を作り出し

<sup>17</sup> Michaux, J. et al. (1991) pp. 73-78

ていったのであった<sup>18</sup>。これに対してボリビアでは、現行優劣一元体制の近代化のみで十分とされていたと思われる。

#### 1-2-1 「国民」形成の模索

植民地時代では、スペイン本国から派遣された官僚のほか、法律によって市民とみなされた者が植民地社会の「正当な構成員」であり、彼らの生活安寧のための制度を構築する権限と義務を有した。先住民はただ課税の対象であり、単なる労働力とみなされていた。先住民の反乱の多くがスペイン国王への忠誠を示したのは、国家という公的な仕組みの中で「正当な構成員」として認定されることにより、過酷な人間剥奪状態から脱しようとしたためであった。

共和国体制になっても、植民地時代末期の社会秩序は大きく変わらなかった。単に正当な構成員が本国生まれのスペイン人からボリビア生まれのスペイン人に交代しただけともいえる。ただし大きく異なったのは、植民地時代は、国家による官僚制が確立していたのに対して、独立後は軍人首領が台頭し、個人追従という形で力を集め、政治権力を得ていった点である<sup>19</sup>。

各勢力がそれぞれ自由に権力と利益を追求するため、中央集権的官僚体制という国家装置はいったん外された。錫財閥に代表されるように、外国資本と結んだ新興層と伝統的大地主層とが寡頭支配層を形成していく一方で、土地を分配するなどして商人や職人、労働者、小地主などの都市中間層の支持を得たメスティソの軍人が台頭した。それぞれが派閥を形成し、個人的なつながりを介して利益の確保と分配を行い、権力闘争を展開する形態が定着していった。この形態はこれ以後ボリビアの主流文化となっていた。

「国家」は、各個人あるいは派閥が自由に利益と権力を追求し確保するためのうわべの装置であったともいえる。その中で汚職や収賄、ごまかし、捏造、契約不履行など負の体質が強化されたが、それはいまもって改善されていない。

メスティソは「支配層の成員・共和国の正式構成員」枠の中に入り、権力を得ることができる存在ではあったが、メキシコとは違って、「正式構成員枠外の住民」として位置づけられた人々を新たに「正式構成員」として統合していくための象徴とはされなかった。

しかし、チリやパラグアイという外国との戦争は支配層の都合とは別に広範なナショナリズムを生み出した。特に1933-35年にかけてのチャコ戦争はボリビアに強いナショナリズムを巻き起こした。ほとんど人も住んでおらず交流もなかった熱帯低地での戦闘に、高地部や渓谷部各地から集められた兵士が従軍した。チャコ戦争では6万に及ぶ犠牲者が出たが、戦闘行為ばかりではなく、人間の生存には不向きな悪環境となによりも水不足による死亡者も多かったといわれる。自分たちの生活世界とは全く異なる地域で、いたずらに体力を消耗し戦闘行為もままならない状態のなかで、従軍兵士らが行った意味づけは、ボリビア人であることとボリビアの国土を守ることにつきるであろう。支配層にとっての「国民」枠の外に置かれた一般民、先住民の中で、地理的に分散、並存してきた地域社会を超える「国民」意識が形成されていったが、当時の寡頭支配層はこうしたナショナリズムを吸収することができなかった。

結局、戦争には負けて領土も失った。戦争責任は寡頭支配層に求められ、寡頭支配体制打破の動きは1952年のボリビア革命へとつながっていった。

革命の成功によって万民が「国民」となり、その支持のもとで派閥を超えて利害を調整する近代的な中央政府が誕生するはずであった。鉱山国有化と農地改革が実施され、鉱山は公社の運営するところとなり、農地は農民個人の所有するところとなった。荘園主は廃され、普通選挙法の施行によって国民と政府が直接結びつく形が整った。

この時点ではまだ多文化、多民族という要素には肯定的な関心は向けられていなかった。「農民」「鉱山労働者」「都市労働者」などの職業を中心とした区分けと、それに対応する組合組織を通じて国家が住民を把握するという体制がとられた。しかし、職

<sup>18</sup> 西川長夫(1998) pp. 239-246

<sup>19</sup> 中川文雄(1985) pp. 43-44

業別区分による体制化がかえって派閥体質を強化することになり、鉱山組合が鉱山省を、製造業を中心とする労働組合は労働省を、鉄道労働者は公共事業省を影響下に置くなど、利益集団ごとに多極分裂していく結果を招いてしまった。政府はこれを統制することができず、また利益ばらまき型のポピュリスト政策によって経済は圧迫された。こうした状況に対して1964年にクーデターがおき、以後1970年代末まで軍人による支配が続いた。1970年代の独裁期には米国からの借款に依存し、サンタ・クルスを中心に大規模な低地開拓が行われたが、この時代はまた鉱山労働組合を中心に労働者、農民に対して激しい弾圧が加えられた時代でもあった。

民政移管は1982年に実現された。1980年代は市民活動が活発に展開されるようになった時代で、NGOも数多く誕生した。国家と市民の役割や関係、国家とNGOの関係などが議論されるようになった。1990年代はひきつづき民主化促進の政策がとられ、国際的な流れをうけて女性や先住民の参加を促進させるための政府機関も設立された。汚職の追放も含めて行政改革も始められた。1952年に達成できなかった「国民国家」の創出という課題に対して、再び取り組みが始められたともいえよう。問題は装置あるいは回路づくりである。公的機関は何も中央官庁だけではなく、地方の小さな保健所や分校という身近な機関が公的装置として重要になるし、そうした身近な装置がないということが国家と住民をつなぐ回路の不在とも重なる。また、ボリビアでは住民の意思が政党や議会によってきちんと代表されている、あるいは意思表示の機会が保障されていると住民は実感しているであろうか。住民が正式構成員として参加できる、していると思えるための回路づくりは不可欠である。

保健医療分野でのDILOS (Directorio Local de Salud) 方式の導入や住民参加法の制定は、対処策としてではなく、国と国民をつなぐ制度としての意味をもっている。これまで植民地以来求められてきた全住民の正式構成員化の要請に応え、相互不信を打開する手立ての一つが「参加」であるとすれば、

今後いかに政府と住民をつなぐものにできるか、あるいはしていけるかという点から改善され推進されていかなければならないだろう。ただ行政サービス面での参加は必ずしも政党政治面での政治参加と同一ではない。あらゆる分野での装置開発が必要となってくる。しかし同時にボリビアは地方分権化の時代に入ったのであり、アジアでみられたような、中央政府が強いイニシアティブを発揮することは時代的にも期待できないというジレンマを抱えている。

### 1-2-2 多文化多民族型への移行

もともと先住民については居住地域、言語、習俗の違いに基づく多数の集団は存在していたが、明確に他集団と自己集団を区別する強固な政治集団ではなかった。

先に述べたようにチキタノとモヘーニョは17世紀のイエズス会の働きかけによってつくられた民族である。異なる民族集団が一つの文化的社会的共同体を構築した例であるが、個人と共同体が不可分で、むしろ個人に先だって常に共同体があるという世界観をもつ先住民の文化的社会的特徴からすれば、このように複数の異なる共同体や民族集団がより大きな社会的文化的政治的共同体を構築していくことは不思議なことではない。

ところで、今生じているアイマラ勢力の台頭はその一例と捉えることができるであろうか。

事実上の首都ラ・パスが地理的にはアイマラ語圏に位置していたことを背景とし、第1次サンチェス政権の副大統領にアイマラ出身者が登用されたことに示されるように、近年アイマラの実感が強まってきており、アイマラ語話者の人口も増えているという<sup>20</sup>。

アイマラという区分は使用言語に着目した区分であるが、実質的には地域を基盤とする多種の社会的経済的的政治的集団が存在しているのであって、一枚岩的な民族集団ではなかった。しかし革命以後も相変わらず続く差別と困窮化の中で、政府への反発からエスニックな要素をよりどころとして強化し、民族集団を再創造することになった。ただしチキタノ

<sup>20</sup> アイマラ語話者人口増加については現地調査時の国立民族・民俗博物館での聞き取りによるもの。カルデナス副大統領はトゥパック・カタリ先住民運動の指導者であった。

と違い、アイマラ村同士を結びつけていくような社会的経済的体制はつくりだされていないのではないだろうか。

潜在的に先住民というエスニックな要素を抱えたものは、支配層あるいは主流社会にとっては「同胞」とはみなされない。軍政権下で農民に対して弾圧が行われたのは、暴動に対する鎮圧や秩序維持という側面に加えて、「同胞」ではない存在に対しては暴力が発動されやすいからであろう<sup>21</sup>。その点では、アイマラ勢力の台頭は再び暴力の発動を促す危険性をはらんでいる。

多民族型社会においては、どのような形式の権力が一番可視的であり、それゆえ交渉可能であるかということが重要である。そして交渉を成立させるためには、複合社会を構成する全社会において納得される解決原理の提示が必要となってくる。

植民地的収奪的統合体制に基づく差別化と近代化、加えて支配層内派閥争いが優先的なボリビアでは、より平等かつ抱合的な統合装置の開発や共同体性（国民国家）の創造は難しい。しかし、旧来の体制のままでは、ボリビアの発展も、領域内の全住民に対する人間らしい生活の保障が可能な社会の構築も無理である。

一方、多文化多民族型の複合社会へ移行するためには、アイマラという「新」民族が、民族基盤を強固にするための内的まとめ、集団内統合規範、制度などを確立させていくのと同時に、他民族との間の紛争を解決するための解決原理の確立という2つの課題を克服していかなければならない。

「法は破られるためにある」という共和国誕生以来のボリビア支配層におけるアイデンティティは主流文化としての拘束力を持ち続けているが、これを覆すような規律文化と規律制度を彼らは提示できるであろうか。

歴史的に人権剥奪状況に置かれてきた先住民にとって、尊厳の回復は最重要課題であるが、しかしエ

スニックな要素は固定化、本質化して捉えられるべきではない。エスニックな要素は、柔軟に、場合によっては拡大したり組み合わせたりして発展のために活用すべき資源である。発展のためには文化資源のみならず、物質的には先住民共同体が地域資源を十全に活用できるようになることが重要であり、そのためには共同体が慣習的に利用している領土域に関する利用権が保障される必要がある。

低地先住民は高地に比べて人口規模が小さく、雨期には移動が困難になるなど地理的条件からいっても分が悪い。地方分権化にともなう地方開発に際して、先住民共同体が抱えるハンディに対する配慮ができるかどうか、多文化多民族型への移行の成否がかかっている。

### 1-3 インフォーマル性<sup>22</sup>

インフォーマル・セクターは公権力によって捕捉しやすいフォーマル・セクターの残差として把握される。また、零細極小事業を中心とした成長可能な経済活動として括る部分と、生存手段にとどまる経済活動部分の2つに区分され<sup>23</sup>、前者に対しては、支援を行いフォーマル・セクターに成長させようという戦略がとられる。

ところで、そもそもフォーマル・セクターは可変可能である。フォーマル・セクターは「国によってまた時期によって、純粋に経済的というよりもむしろ法的・政治的状況から定義に揺らぎを生じるものであり、その残差として認識されるインフォーマル・セクターもまた縮小・拡大することとなる」<sup>24</sup>。

さらに、政府が認める「フォーマル」と支配層の主流文化が認める「フォーマル」は必ずしも一致しない。ここではまず政治経済面での「フォーマル」と社会文化面での「フォーマル」を区別して、政治経済面でのフォーマル・セクターとインフォーマル・セクターとの関係に触れる。

<sup>21</sup> ボリビアよりはるかに多様なエスニック・グループを抱えるインドネシアやマレーシアでは「エスニシティの飼いやらし」が見られるが、東チモールやサラワクなど歴史的経緯から「同胞（ネーション）」とはみなされない存在との間では飼いやらしのプロセスではなく、暴力が発動されやすい。（山下晋司、1998、pp. 26-43）

<sup>22</sup> 経営・雇用形態の観点からのフォーマル・インフォーマル性については第1部総論第2章Box 3を参照。

<sup>23</sup> 池野旬（1998）p.5

<sup>24</sup> *ibid.* p.4

### 1-3-1 政治経済面

家政業については、先にジェンダーの項でふれたが、雇用主が労働の質を重視する場合には、フォーマル化が容易である。仕事や社会活動などで外に出なければならない主婦が、まともに家事をまかせるにはそれなりの人物を選ばざるをえない。雇用契約を結ぶことから始めて労働条件の交渉やトラブルが生じた際の保障の問題、さらには家政サービス提供者の技能を評価する体制の確立など、雇用をめぐるフォーマル化の促進は可能であり、ILOなどの指導や取り組みも効果をあげることができる。供給過多のためにたとえ家政婦の賃金が低くなったとしても、労働条件などについての一定の規則を導入することができる。

しかし、現実には10代前半の少女が見習いとして置かれる劣悪な状況に代表されるように、インフォーマルな雇用関係により家政労働が提供されている。給金未払いの横行や試用期間のみの雇用などは、供給過多という要因だけでは説明しきれない。一般的に10代前半の少女が雇用される場合、常時指示したり監督できる家人、概ね家事を実施できる専業主婦がいる下での雇用となり、そこでは労働の質や成果は最初からほとんど重要視されていない。下女を持つのが当たり前という中流層のステータス感を満足させるためであったり、主婦が担う家庭維持責任の中で「実施」の部分だけを都合よく担わせたいとする肉体労働忌避・蔑視感が雇用の動機であるからだ。

「見習い」が低賃金と悪環境の正当化の理由に使われるが、そこでは何が習得されるのかについて明確にはされず「習得」の保障はない。16時間拘束・労働のなかでわずか3時間の教育機会さえ剥奪されている状況が示しているのは、家内奴隷に近い存在が望まれているということである。

同様なことは寄生地主体質についてもいえる。農地改革で荘園主はいなくなったものの、革命政府により政党への忠誠の見返りとして都市民への土地分配が行われるなど、新たな寄生地主が生まれた。彼らはいわば余禄として得た土地に対して、高投資高

利益ではなく、粗放で低投資低利益に安住し、いずれ売却する資産と位置づけたのである。こうした地主の存在は、零細農民の生活改善のために必要な農地の供給を妨げ、発展を阻害する原因となっている<sup>25</sup>。

生産性向上の阻害要因である安価に利益を享受しようとする体質は、賄賂や汚職の体質とも重なり合う。1979年の政府予算中人件費の占める率は54%を超えており、世界第2位であったとされる<sup>26</sup>。地域間格差の項で述べたように、当時は法令すら地方に届かない状況だったのであり、行政管理体制が全領域に行き渡っていたわけではない。支払われた人件費は都市部に集中していたと想像できる。このため地方では地方官吏によって土地税や交通税をはじめとして恣意的な徴税が行われてきた。植民地時代以来、人頭税、家畜税、10分の1税、土地税などその徴税体系は複雑かつ変更も多く、恣意的な徴税という慣行の温床となってきたが、徴税制度の近代化は現在でも大きな課題として残っている。

フォーマル・セクターは政府が認めた形式的公式規範であるが、実際に行われている現行規範については、汚職、収賄、脱税、恣意的な徴税、契約不履行などに見られるように、形式的公式規範から逸脱したインフォーマルなものである。しかしそのインフォーマルな行為は、支配層、権力者によってフォーマル・セクター内で行われるがゆえに、ポリピア社会全体を覆う規範として拘束力をもってしまう弊害を生み、それにより税金をはじめとして行政管理一般に対する不信感とこれを忌避しようとする体質を広範に生み出す原因となっている。こうした体質を払拭するのは容易ではないが、インフォーマル・セクターの中に存在している経済の芽を成長させるためにも、「フォーマル」部門の正規化と規律化は不可欠であり、行政管理分野での能力強化が必要である。

### 1-3-2 社会文化面

表1-1でわかるように、農村部では非識字率が高く、先住民言語話者の比率は高い。「識字」は通常

<sup>25</sup> 若槻泰夫(1987) pp. 31-63

<sup>26</sup> *ibid.* p. 37

スペイン語の読み書きを前提にしているが、実は先住民言語の文字化は確立されており、文法も整備され、大学の語学授業の中にはアイマラ語クラス、ケチュア語クラスが設置されている。

就学前および初等教育課程の児童にとって、母語の文字習得の段階を飛び越えていきなりスペイン語を学習するより、母語による識字教育の方が、識字率改善と教育定着にはよほど効果がある。

アジアをはじめとして広くみられる多言語使用とそれに重なるエスニック・ビジネスがボリビアで誕生しないのは、スペイン語への一元化が当たり前とみなされているからである。

スペイン語以外の言語による教育は、短期的には教科書・教材の開発や教員の育成など費用がかかるが、しかし長期的には特に地方部での識字率改善と、情報へのアクセスの改善につながり、また新聞、雑誌などのメディアにとっても新規分野の開拓となる。現に多くのローカル・ラジオ局が地域の言葉で放送を行っており、これが公報を伝達する役目も果たしているが、しかし、音声だけの伝達にはやはり限界がある。

もとより、仮にスペイン語一元体制が完成したとしても、そこに誕生するのはスペイン語を話す貧民や農民というインフォーマルな人々にすぎないであろう。差異は目立たなくなっても、そのことで差別構造が払拭されるわけではないからだ。

一方、ボリビアには文化混交がみられる。例えばfolkloreでは、ケーナやサンボニャなどの先住民伝統の管楽器と、ギターやチャランゴなど西洋起源の弦楽器が組み合わせられ、これに打楽器が加わって演奏されるのが一般的である。一つの楽器に一人の演奏者という形式は20世紀半ば以降に確立されたもので、西洋室内楽の楽団を起源としている。これに対して、複数の演奏者が同種の笛などを合同あるいは交互に吹きあうかたちの演奏形式がいわゆる伝統的なスタイルで、農村の祭りなどに見られる。ほかには金管楽器を中心としたバンドといわれる楽団がある。楽団編成としては西洋スタイルに準じているが、手がける曲の範囲は行進曲から先住民系の曲まで幅広い。こちらはfolkloreではなく、ムシカ・ポプラー、大衆音楽として区分される。いずれも、演奏形式は西洋文化に負いながら、クラシ

ックやポップスなどの西洋音楽にはない、ボリビアに存在する地方色豊かな西洋起源の民謡、先住民音楽、黒人音楽が持つさまざまな旋律、リズム、楽器といった音楽的要素を融合したものである。同様の現象は、舞踊や料理のほか、信仰についてもみられる。

ボリビアは国民の95%がカトリックであるとされる。一方、先住民伝統の信仰も広く存在している。チチカカ湖畔にあるコパカバーナは聖母マリア信仰の巡礼地として名高いが、カトリック教会のすぐ近くで行われている祈禱師の占いも人気が高い。観光ブームにのってか、ティワナク遺跡の太陽の門の前で御来光に手をかざす、冬至祭（先住民の正月）も盛況であるし、カーニバル最終日のチャヤ、大晦日に焚かれるメサなど、先住民起源の儀式にはこと欠かない。中・上流層であっても何かあったときに伝統治療師や祈禱師に頼るのは珍しくない。

植民地時代の遺産として、文化は西洋から輸入し消費するという傾向がある。そして西洋文化以外の文化が評価されてこなかったのも確かである。しかし、都市部など西洋的生活様式が主流なところであっても、日常生活のあちこちで非西洋が顔を覗かせているのである。

ただし、混交文化から、国民文化をつくりだそうという文化政策はボリビアでは推進されてこなかった。例えばコカの葉は、儀式において使われるため神聖性が付与されること、しかし日常的に利用されること、ティーバッグに加工されていて紅茶やコーヒーといった嗜好品としても遜色がないこと、薬草としての付加価値があること、高地住民が低地へ移住することによって地域的にも消費範囲が広がったこと、アンデス圏に特有の植物であることなどからすれば、ボリビアのナショナル・ブランドとして積極的に意味づけしていくことが可能であった資源だ。現実には麻薬問題のため国民文化のシンボルとしての商品化は不可能ではあるが、そのほかにも、祭礼などの行事以外にも、国内外に通じるブランドとして発明していくことが可能な資源は文化財も含めて多いのではないか。そのためには「インフォーマル」として顧みられてこなかった要素や資源に肯定的な価値を見出す「目」と商品化能力が必要で、その点では援助関係者をはじめとし外国人旅行者も

含めた外側の視点が重要になってくる。メディアや観光などの産業とも連携していく必要があるが、文化混交は、新たなポリビアの発展と統合の文化資源でもある。

### 1-3-3 リスク分散と調整コスト

インフォーマル・セクターの成長可能な部分について、文化的バイアスから重要視されないできた「インフォーマル」な側面の捉え直しの必要と、「フォーマル」内「インフォーマル」要素の是正の必要について述べた。

一方、生存手段を中心とした部分についてはどうか。先述したように、収奪体制のなかに組み込まれつつ非搾取社会は独自の内的論理によって社会の存続を確保してきた。インフォーマル・セクターはそこにある財や業のみならず「ものごとのやり方 (way of doing things)」としても定義されている<sup>27</sup>。ここでは農村を中心とした「ものごとのやり方」の特徴に触れる。

厳しい自然環境の中で凶作や不作になりやすいアンデスでは、地理的生態的多様性を最大限に活用する手法が古来よりとられてきた。仮に1ヵ所が不作でも別のところでカバーするという手法である。栽培作物は多種類にわたり、また、一つの栽培作物についても1品種にとどめず複数の品種を同時にかつ耕作地を分散させて栽培する。そのため手間ひまがかかるが、利潤追求ではなく被害を最小限にとどめよう、という安全第一重視のリスク分散システムである<sup>28</sup>。このシステムは高度で複雑な労働スケジュール調整によって成り立つものであり、村落内での労働交換や相互扶助によって実施される。農作業スケジュールは村全体の管轄となり、休耕サイクルや栽培ローテーションは村民が従う規律でもある。まず「個」があり、この才覚でやっていけない部分だけを「共」で補うというのではなく、その逆で、最初から「共」ありきで成り立っている制度であることに注意しなければならない<sup>29</sup>。共同体の土地は構成員が共同運用する共同利用地と、構成員が個別に運用することが認められる個別利用地からなってい

る。

個別利用地の利用権は世襲され、共同利用地については共同体内の意思決定機構を通してその運用が決められていた。共同体といっても構成員は平等ではなく、個別利用地の規模や質には差があった。ただし利用権が世襲だからといって排他的ではない。土地のない者は別の村民から利用地の一部を借地できた。ただし土地貸借関係よりも労働貸借が一般的であるという。収穫や種まきなどの共同作業も無償作業でばかりではなく、労働の貸し借りを記録し一定期間でその貸し借りを決算した。「労働」は単なる生産行為の一要素ではなく、生活体系の根幹をなす概念でもあった。労働交換は片方が土地や道具を提供し、片方が種や材料を提供して共同で作業し、収穫や利益を折半するという「持ち寄り」方式にも影響を与えている。

共同体は自己完結型ではなく、多かれ少なかれ都市という市場を狙いながら積極的に都市を活用している。必ずしも農業面だけに限らない。ティンギバヤ村のラ・パス市における炒りとうもろこし販売では、原料調達から販路の選定、人員配置、販売時間の管理や販売中に得た情報の交換など、集団としての出稼ぎ戦略があらかじめ立てられている。またラ・パス市内には村民用宿泊所も確保されている。集団販売にかかわる時期、期間、参加者、人数などは、農事サイクルや労働スケジュール、そして各世帯の状況にあわせてその都度調整したうえで実施されるのである。

一方、都市に定住した場合、いわゆるインフォーマル・セクターの典型であるさまざまな雑業に就いていくことになる。そこでは複数の職をかけもちし、短期間で職種を変えることが一般的にみられる。

農村では多品種少量生産を主体的に選択し、調整コストをかけることで最終的にはバランスのとれた収穫を得る成果を狙う。単品あたりの利潤より全体のバランスを優先させることで、生存を確保した上でのプラス・アルファを手中にすることが期待される。そしてその中に都市への出稼ぎも組み込んでいく戦略がとられるのである。

<sup>27</sup> 池野旬 (1998) p.5

<sup>28</sup> 木村秀雄 (1988) pp. 28-30

<sup>29</sup> *ibid.* pp. 28-30

しかし都市では、その職しか今は選べないから、というやむをえない結果として多種業の組み合わせになることも多く、その組み合わせには相互の関連性が乏しくなりがちで、必ずしもその時々の仕事がその後の発展のための基盤形成に直結しないことも多い。そのため生存手段域内からの脱却がなかなか果たせないままの状態になりやすい。

#### 1-3-4 社会保障

社会保障は2つのレベルに区分できる。一つは正規雇用者を対象とした社会保障と年金制度、もう一つは貧困層に対して行われる社会扶助政策である。ボリビアは「社会保障制度の導入が最も遅く、失業保険・家族手当・社会扶助制度を欠くカバー率が低い上に、低い保険料、社会保障支出の対GDP費も低いなどの性格を有している」国の一つに分類されている<sup>30</sup>。つまり貧困層や農民は公的保障を受ける機会が乏しいなかで生活をしているということである。

農村社会においては伝統的な扶助体制があった。例えば寡婦や孤児、天災などで個別利用地に被害を生じた者など、村内で困窮者が生じた場合、親族間で扶助する場合もあれば、広い個別利用地を有する世帯が借地を提供する場合もあり、また共同利用地を一定期間貸与する場合もあった。またその貸与者は必ずしも村民に限らなかった。共同利用地という土地の存在に立脚することで、地縁を基盤とする扶助体制が成り立っていた。

しかし農地改革後、土地の私有化概念が定着するにつれ、共同体の中では長期間他人に土地を利用させることを躊躇する傾向がでてきた。そのため借地などに依拠していた村落内社会保障制度は後退してきている<sup>31</sup>。

一方、都市部においては村落における扶助慣習の発動は難しい。移住初期は別として、いずれは個人がその才能を活かして発展していくことが望まれている。その足がかりとしての教育には期待が高く、研修訓練機会についても関心は高い。家政業のところで触れたように働きながらも勉強をしていける体制の整備が望まれている。「学校」という正規教

育と並行して職業訓練はもとより、商品開発、経営・管理などの起業家育成にかかわる教育や、環境教育などの分野、さらには肉体労働や手仕事を肯定評価し技能や技を磨く、いわば職人的な価値観の育成やものづくり教育も必要であろう。

近年マイクロ・クレジットの進展で、個人による資金調達は容易になってきている。マイクロ・クレジット提供NGOの中には、生産に対する技術指導だけでなく、保健医療サービスの提供と絡めて事業展開をしているものもある。保険や貯蓄サービスの提供も潜在的には望まれている。

農村でも都市でも「労働コスト」を緩和するためのちょっとした手間を省ける工夫が求められている。極小規模の機械化、省力化の開発と導入が生活改善に結びつく。特に女性の場合、家事育児義務があるため、さらに生活時間と労働時間が細分化され、思い切って一つの作業に労働力を投入する体制が作れないでいる。負担の軽減が収益の改善に結びつかなくても、出費の軽減あるいは別の選択肢へ切り替えるための機会の創出につながるということが重要になる。そのためには労働支援の仕組みも必要になってくる。炒りとうもろこしの路上販売でも、一人で身軽にできる部分と村をあげて集団で行う部分と、その時々で最良の組み合わせができればいいのであるが、やはり販促戦略をたて、情報収集することができかどうかは大きな違いである。

その時々状況にあわせて、どれだけの組み合わせパターンを用意できるか、そこから次の行動の選択肢をどう増やせるか、戦略的につなげていけるかどうか、に生き残り手段レベルからの脱却がかかっている。

労働時間と就業の細分化については、正規雇用をスタンダードとする給与、税金、労働保険や社会保障体制へ向けた改善ではなく、オランダのような1時間を単位として職種ごとに換算率も定めたやり方が参考にできるだろうし、また地域単位では、福祉の分野でみられるような労働振替や地域通貨の導入について検討してみる価値があるだろう。政府による社会保障は難しいとしても、NGOなど市民社会がイニシアティブをとるかたちで、小規模な地域内

<sup>30</sup> 宇佐見耕一(2001)p.31

<sup>31</sup> 木村秀雄(1998)pp.24-26

社会保障体制づくりが試みられる必要があるだろう。

#### 1-4 住民参加

##### 1-4-1 都市部

人口100万を超えるサンタ・クルス市は20世紀半ば以降に誕生した新しい都市である。ラ・パス市に隣接するエル・アルト市もおよそ30年でラ・パス市に匹敵する人口規模となった。

他国と違ってポリピアの場合、もともと既存の都市規模は大きくないため、流入民は都市内部ではなく、早々に都市周辺部に滞留することになる。また鉱山の合理化にともない大量の失業者が生じたが、解雇された労働者には都市近郊への再定住が勧められたことも、際限なく郊外地が広がっていくことに拍車をかけた。エル・アルト市の場合、市街化整備が整っているのは全体の3割である。居住地域が無秩序に近い状態で拡大していくのに対して、行政は十分な予算も人員も有していないため対応することができない。

鉱山からの失業者や農村からの移住者は、区画分けされた土地を購入したり供与されたりして入手するが、実際に居住するにあたっては区画線引きから、電線や水道管の敷設、学校や保健所などの開設交渉など、生活の全側面にわたって自分たちで始めなければならないことも多い。共同作業の調整をし、政府や企業などと交渉するために、都市移住の初期から住民側には自治組織が形成されやすい。住民組織は、組合や政党などの主導で形成される場合もあるが、既存村の組織が中心となって形成される場合もある。

1994年から住民参加法が施行され、市街化整備については住民組織からの申請をもとに管轄の地方自治体を実施し、住民は監視委員会を形成して計画の実施を監視することになった。

住民参加法による開発計画の発想は、住民が参加の場合物理的にも社会的にも等しくアクセスできるという「都市的状况」を大前提としている。都市周辺部などに「新しく」たちあられる居住地において、成員全員が「市街インフラ欠如」という課題に

直面する「新住民」であり、住民間に格差がなく対等に民主的に委員会を形成、運営することができ、中央ないし地方政府に対して対等の関係を「一様」に取り結ぶに問題がない、そのような状況に対応しやすい法律であり開発手法なのである。

しかし住民の生活状況や能力は決して一様ではない。第一、地域に保健所や学校が必要であることはわかっていても、建築プランまで提示することはいきなりできるものではない。町づくりにはさまざまな専門性や技能が必要であり、適切な助言や支援を受けることが何より必要なのである。

さらに、生活基盤整備は不可欠だが、それだけでは十分ではない。雇用改善も余暇の充実も都市生活には必要になる。現行の住民参加による開発計画づくりは、小規模な施設建築が主であり、市全体に関わるような課題については市が計画を立てる。しかし、市の発展に必要な計画がこの2区分内で収まるわけもない。いずれは双方の計画枠を拡大していかなざるをえないであろう。

住民参加型手法の推進は世界的な流れでもあり、それ自体好ましいことではある。試行錯誤の9年を経て、住民には経験が蓄積されてきている。しかし、開発計画を立案、実施、監督していくためには未だ力不足であり、もともと自力対応でなんとかできるような分野ではない。市の調整能力と住民組織の実務能力の向上が急務であるが、それは結局どれだけ能力育成のための支援がなされるかにかかっている。

##### 1-4-2 農村部

住民参加法は農村部にも適用されている。農村部の歴史は先住民共同体共有地を解体し続けてきた歴史である。1866年に先住民共同体が保有する土地の競売にかけることを目的とした政令が出された。1874年には共同体の法人格が否定された。そして共同体共有地は荘園主の名義になった。解体のたびに不平等で差別的な支配構造が強化されてきた。1950年で農家数の半数が1~3haの農地しか持たない零細農であり、一方、1万ha以上を有する大農家が全農地の半分を占有していた。東部低地の大規模開拓が始まる以前の状態である<sup>32</sup>。

<sup>32</sup> 中川文雄(1974) pp. 98-101

1952年の農地改革で農民が手にしたのは、荘園下で耕作が認められていた自家消費用の土地についての所有権であった。高地部においては1ha以下の零細農民の状況は農地改革によっても大きく変わることはなかった。

しかし共同体運営に関しては、共同体構成農民の直接の参加で行われてきている。共同体や住民組織、既存の社会団体がOTB（地域基礎組織）として法的に存在を認められたということは、大きな前進であった。

ただし、法人として認められたことは、土地や自然資源に関する所有と利用の権利を認められたこととして拡大解釈はできない。住民参加法が許容しているのは、小規模な予算で実施できる村内市街化整備、具体的には、小学校、保健センター、井戸、農道の整備などに限られている。

もとより住民参加法は都市社会向きであったし、人口数に比例して予算を配分するやり方は、決定的に農村に不利である。都市と農村の人口差、つまり予算額の差異に比して、一つの施設を建設する費用が大幅に異なるとは思われない。建設に際しての労働力提供一つとっても、遠方から駆けつけねばならず、負担は大きい。なにより情報の伝達体制自体が不備である。

農村部の地域社会の要は、特に先住民共同体系農村の場合、共同利用地の存在と、その土地利用・管理・規制ならびに協働の仕組み、および共同意思決定の仕組みにある。

農地改革時の登記は、自営農民や地主と共同体とは違っていた。自営農や地主の場合、測量などに問題があったとしても、登記簿に記載された人物がその土地の所有者である。しかし、共同体の場合、土地単位ごとに複数の氏名が記入されているケースがみられ、その人物間の関わりや土地単位同士の性格が不明であった。登録されたのは、共同体にとっては「所有者、所有地」ではなくその時の「利用者、利用区域」であり、農地改革実施に対する便宜上の対応であった<sup>33</sup>。

もともと農地改革では共同体が法人として、共同体経営地全部を丸ごと登記するという発想ではな

かった。「個人私有化」の発想しかなかったため、登記区画と共同体内利用区画のずれ、登記区画と利用形態とのずれが生じ、利用者と所有者の混同が生じた。しかし、この登記原簿によって「所有権」が発動されてしまう。共同利用地や個別利用地についても伝統的な慣習に基づいて「利用」され続けていれば問題は表面化しないですむが、ひとたび誰がどこを「所有」あるいは「私有」しているのかを明らかにしなければならなくなった場合には、共同体内での耕作地私有をめぐる混乱をもたらす原因ともなる。

土地登記制度の見直しと改善が必要であるが、その際まず集落ごとに土地利用規範があり、その利用規範を尊重するという前提のもとに恒常的な土地利用が認められるといういわば利用権の確立が必要であり、私有権とは別に配慮されなければならないであろう。

先住民共同体が存続しているところでは、土地の所有と利用に関する共同体ごとの権利が内外に確立されることと、私有地と利用地の区分が測量を伴い明確化され、共同利用地をめぐるのは、その運用について成員の行動を規制する規約を設立することが欠かせない。土地の過収奪を防ぎ生態系に即した開発を行う余地は、所有あるいは利用に先立って「どう利用しなければならないか」という枠をはめたなかで発生するからである。

その規約については、実際には共同体成員の行動を規定するものであるが、それは「慣習」ではなく国家が認定する法律体系のなかで公式に認知される必要、つまり規制力をもった「公」化する必要がある。そうすれば異なる村間の問題解決原理に適用できるからだ。

住民参加法による開発計画は、農村部において存在しているさまざまな既存の仕組みを改善、発展、ないし修正するという視点から出されたものではなかった。農村部の現状から発した住民参加型開発のあり方については、未だ課題として残されている。

<sup>33</sup> 木村秀雄（1992）pp. 29-34、pp. 71-77

## 1-5 日系社会

ボリビア日系協会連合会によれば、ボリビアの日系社会の人口規模は1998年で1万3500人となっている。しかし、戦前期の移民の子孫を入れれば3万から6万にもなるとみられる<sup>34</sup>。日本からの移住は大きく2つの時期に分けられる。

### 1-5-1 戦前移住

1899年、未だ日本とボリビアの間に正式な国交がない時代、ラ・パス県北部にペルーから93人の日本人が転入国した。続いてゴム景気に引き寄せられてアマゾン源流地帯に数百人が移住した。これがボリビアへの最初の日本人移住者たちである。彼らの多くはゴム液採集労働者あるいは収集運搬人として働いた後、域内市場にむけた野菜生産に携わるほか、コピハ、トリニダ、リベラルタなどの町に移って建設業や商業に従事した。1915年にはリベラルタで日本人会が設立され、コピハ、トリニダでも設立が相次いだ。奥アマゾンでの野菜を中心とした農業は特筆に値する。町の人口を養う食料を日本人が提供したのだが、それにとどまらず域外へも移出されていた。しかしゴム景気の終焉とともに日本人移住者も各地に分散した。地元に残った者は妻帯して現地に同化していった。ラ・パスなどの都市に出たものは、主に商業に従事し活動を広げていった。呼び寄せも行われたが、戦後移住地とは違い、日本人会を設立しながらも内輪で固まるのではなく、ボリビア社会に溶け込んでいった。この時代に移住した日本人は、日本政府からもボリビア政府からも公的な支援を受けることはなかった。

### 1-5-2 戦後移住

戦後の移住については、日本 - ボリビア両国の間に移住協定が結ばれ、サン・フアン移住地については日本政府が移民を募集した。移住にあたって日本、ボリビア両政府の支援を受けたことが戦前の移住とは異なる点である。

日本 - ボリビア移住協定（以後日ボ協定）は1956年に締結されたが、オキナワ移住地建設の動きは締

結前にさかのぼる。戦前よりボリビアに移住していた沖縄出身者は、第二次大戦で被災し農地を失った同郷の農民を受け入れる計画を準備していた。一方、沖縄を占領下に置いたアメリカ合衆国は米軍基地拡張のために農地を接収したが、住民の転住先をボリビアに求めた。ボリビアでは、1952年に革命政権が誕生して農地改革を行い、東部低地開発計画にも着手されたところであった。

日本人によるサンタ・クルスへの集団開拓移住はこうした背景から実現することになった。

オキナワ移住地の開拓に対しては、琉球政府と米国政府の支援があったものの、移住地建設は簡単にはいかなかった。最初の入植地であったうま移住地から熱病と洪水が原因で撤退し、米国政府の要請でボリビア政府が現オキナワ移住地の土地を提供するまで、2年余り不安を抱え熱帯林の中を移動しなければならず、入植地にたどり着いたときには無一文状態の者も多かったという。

サン・フアン移住地は、沖縄以外の都道府県で募集が行われ、1957年に入植が開始された。集団移住者に無償で土地が分譲され、移住協定締結後5年間で6,000人がボリビアに渡った。協定が結ばれていたとはいえ、開拓の状況は、定着率が3割、移住者が後続移民の送り出し中止を訴えたほど過酷であった。入植後は日本、ボリビア両政府からの支援がほとんどないなかで、移住者らは開拓初期の困苦を克服し、サン・フアン移住地の礎を築いていった。

1967年にオキナワ移住地が琉球政府から日本政府に移管されると、日ボ協定がオキナワ出身の移住者にも適用されるようになった。1977年に青年海外協力隊に関する協定が、1978年に技術協力に関する協定が日本とボリビアの間で締結されたのち、サン・フアン、オキナワの両移住地に対する日本政府の支援も増えていった。

多数の労働者を雇って焼畑方式の農業を営んでいた移住地では、1960年代末には機械化農業への転進が検討されていた。綿作の好機を狙った最初の試みは、綿価格の暴落と異常気象とで頓挫するが、その後大豆への切り替えが進み、中規模機械化営農が確立した。現在では大豆、米、鶏卵の生産基地となっ

<sup>34</sup> 国本伊代（2001）p.140

ている。

### 1-5-3 日系社会の今後

ボリビア日系協会連合会会長根間氏は、日系人協会の今後について「ボリビア社会に同化した日系人の置かれている立場および意識などの調査・研究を十分に行い、日系人会活性化の理念を確立する必要があると考える」と述べている<sup>35</sup>。二世、三世と世代がすすむにつれて日本人会を心のよりどころにする必要はなくなる。ボリビア社会に「同化」しているのに、なぜ「日系活性化」が必要なのか。移住100周年誌編纂の中で興味深いのは、記念誌の性格上のことでもあろうが、異口同音に、日系人は同化しつつそのアイデンティティと特徴を失わずに、逆に活かしながら、ボリビア社会へ貢献すべきであると語られていることである。

ボリビアの主流文化の価値観に完全に同化すれば日系というアイデンティティも特徴も失われるのであって、日系社会というまとまりもなくなる。「同化しつつ」という言葉とは裏腹に、実際のところは日系社会としては、受け入れ側の社会に埋没してしまったり、「メスティソ化」あるいは「白化」することが望まれているのではなく、日系社会を消失させず、日系というエスニック・アイデンティティを肯定的に評価し、それゆえに「同等」に社会を構成する一員として、日系社会を含んだボリビア社会のために貢献することが望まれているのであろう。

ルレナバケ日系協会会長の小野氏は、日系人の親睦と相互扶助、日本文化普及のために協会をたちあげたが、同時に、当時町ごとでの対立が絶えなかったことに対して、まず日系人の統合を図ることで、それをきっかけに地域全体がまとまってくれることを望んだためでもあったという。一方で彼は、機械化農業の知識が通用しない小規模な農業を行っている周辺農家のために、昔ながらの日本の農業技術をスペイン語で説明した本を執筆して配布する活動を行っていた。ボリビア社会のために日本人である自分ができることを考え実践してきた1912年生まれの日本人移民一世の姿は、エスニックな要素に依拠してボリビア社会に貢献する具体例である<sup>36</sup>。

奥アマゾンでは、一世は全員亡くなり、日系協会も活動を止め日本語は忘れられ、日本に関する知識も薄れている。近年の出稼ぎがなければ日系人であることに何の積極的意味もなく、実利もなかったと自他ともに述懐されるなかで、それにもかかわらず日本人が手がけて定着した野菜、果樹、米栽培のことが語り継がれ、パイサーノとお互いを呼び合う社会関係が維持され、日系人意識が持たれ続けている。戦前移住で日本の公的支援を一切うけることができなかった奥アマゾンでは、今日以上にボリビア人との共生や社会貢献が重要課題であったが、バンド県では、広く社会貢献を行った県知事のニシカワ氏をはじめ議員や町長などを輩出しているのは、その流れを受け継いでいるものでもあろう。

出稼ぎで日本人、日系人としての意識が強まったとされる今日では、あらためて日系というエスニックな要素をどう活用するのか、あるいは活用しているのか、関心が高まっている。

### おわりに

スペイン植民地からの独立を成し遂げたシモン・ボリーバルであったが、南米の大連合を夢見た彼は、しかし決して一つにまとまろうとしない南米各国、そして地元のグラン＝コロンビアも3つの共和国に分裂するなか、失意のうちに生涯を閉じた。

ボリビアもまた分裂と分断の歴史を歩んできた。海外に依存するモノカルチャー体制に引きずられた発展形式の中で、地場産業は持続的に発達せず、あるいは育成するための有効な措置もとられてこなかった。農村では先住民共同体共有地が解体され続けた。

先住民も農民も貧民も、頭数には入れられてはいても、「同胞（ナシオン）としての国民」として認められているわけではない。ボリビアの地理と歴史、なかんずく優劣一元的序列観は、領土域内で暮らすすべての住民が、ボリビア社会の「同等」の成員として十全に権利を享受し、義務を遂行することを保障する国家の創出を妨げてきた。

しかし一方で、1990年代以降、一連の改革や法律

<sup>35</sup> ボリビア日本人移住100周年移住史編纂委員会（2000）p.26

<sup>36</sup> 若槻泰雄（1987）p.185

の制定の動きと相まって、市民社会の動きも強まってきたており、冒頭に挙げたように人間開発に関する指数は一貫して改善の方向にある。一元的発想から転換し多文化（民族）肯定社会へ移行するためには新しい制度を構築する必要がある。地方分権化や住民参加の推進は世界的な流れと同調している。エスニックな要素や地域的な要素など、これまで顧みられなかった部分を可視化することで、そこに発展の契機を見出していくことができる。

とはいえ、住民参加法一つとっても大きな限界を抱えていることは確かであった。多様化を分裂方向ではなく統合方向へむけるためには、全構成員が納得するような求心力と紛争解決原理とを、政府は作り出さなければならない。政府には責務遂行と行政能力の向上が必要であるし、何より「フォーマル内インフォーマル」を正さなければならない。

多文化肯定社会というのは、日系移住地の将来にとっても重要である。日系社会がそのアイデンティティを失わずに発展することと、それゆえのポリビア社会への貢献が望まれているからである。

無人の熱帯地で始まった移住地開拓も、今やポリビア人人口が日系人人口の約8倍に達するようになった。根間氏は、移住地が近辺を含め「オキナワ村」「サン・ファン村」<sup>37</sup>として、日系人とポリビア人が一体となって当該地区の村づくりを行う日はそう遠くないと予想している<sup>38</sup>。

確かに両移住地ともに、協同組合を組織して経済活動を行う一方で、日系人会館や日ボ協会などを通して教育や医療、道路整備や治安維持などにあたり、村落社会維持にかかわる全般を移住者自らが行ってきた。この村づくりの経験は、現行ポリビア社会で展開されている住民参加による町づくりの参考になるであろう。

ただし振り返るならば、機械化農業への転換一つとっても両移住地は、移住者の努力はもとより、日本政府の、あるいは日本企業やその他民間の支援と相まって築き上げられた社会ともいえる。はたして、ポリビア政府の開発政策だけであったとしたら、一体両移住地はどんな運命をたどっていたらうか。

そして、今後移住地が向き合うポリビア社会では、一体どのような仕組みで村がつくられ、政府はどんな支援をしてきたのであろうか。

住民の努力、行政の努力の双方が検証される必要がある。村づくりという点からは組合や日ボ協会の仕組み、運営、規則など組織運営全般が参考になるであろうが、試行錯誤の結果として誕生した現行の仕組みをモデルとして提示するだけでなく、移住地形成時からの歴史、どのような困難をどう乗り越えてきたのかというプロセス、特に離村者が7割にも及ぶなかでどのように村をとりまとめたのかという点を伝えることも重要であろう。

一方、近隣も含めたポリビア人との「村づくり」については、非日系村民がほかのポリビアの村よりも「オキナワ村」や「サン・ファン村」にいる方がいい、といかに思えるかが鍵である。日系人が優れた成果をあげていることよりも、日系人がいるからこそ公正な社会で、非日系人が差別されず発展の機会を得ることができ、規律や村税の負担を払っても、なお村民でありたいと思うかどうかということの方が重要だろう。

日系移住地は常に土地問題を抱えてきた。土地の一部返還要求は今後も潜在的にあり続けるだろう。であれば、今後日系移住地はポリビア人によってその存続が望まれていかなければならない。近隣のポリビア人の発展に直接肩を貸す、より積極的に周辺村落の開発を支援するという課題を日系社会は引き受けることになるべきであろうし、そのための日本からの新しい支援も必要になるう。

#### 参考文献

- 池野旬（1998）「序論」池野旬、武内進一編『アフリカのインフォーマル・セクター再考』アジア経済研究所
- 石井陽一（1998）「ラテンアメリカ諸国のアイデンティティの諸相」富田広士、横手慎二編『地域研究と現代の国家』慶応義塾大学出版会
- 石田甚太郎（1986）『ポリビア移民開拓書 アンデスの彼方の沖縄と日本』現代企画室
- 宇佐美耕一編（2001）『ラテンアメリカ福祉国家論序説』アジア経済研究所

<sup>37</sup> 自治体としてのサン・ファン村は1965年に発足、オキナワ村は2000年に発足しているが、ここでは住民参加法による行政村への拡大が想定されている。

<sup>38</sup> ポリビア日本人移住100周年移住史編纂委員会（2000）p.28

- 木村秀雄 (1988) 『リスク処理・相互扶助・歴史変化』 亜細亜大学経済社会研究所 ディスカッション・ペーパー24号
- (1993) 「ボリビア共和国ラパス県ラレカハ郡における農地改革～改革原簿の解析に基づく農村土地所有形態の分析～」東京大学教養学部外国語科紀要第40号
- (2002) 「熱帯林のクレオール - ボリビア低地のイエズス会教会」遠藤泰生、木村秀雄編『クレオールのかたち』東京大学出版会
- 国本伊代 (2000) 『ラテンアメリカ新しい社会と女性』新評論
- (2001) 「日本人ボリビア移住小史」『アメリカ大陸日系人百科事典』明石書店
- 国際協力事業団 (1997) 『農村生活改善のための女性に配慮した組織化支援基礎調査報告書 (ボリヴィア)』
- 国連開発計画 (1997) 『人間開発報告1997』
- (2000) 『人間開発報告2000』
- (2002) 『人間開発報告2002』
- シルビア・リベラ・クシカンキ (1998) 『トゥパック・カタリ運動 ボリビア先住民族の闘いの記憶と実践』吉田栄人訳、御茶の水書房
- 中川文雄 (1974) 「ボリビアの「近代化」とアシエンダの確立」西川大二郎編『ラテンアメリカの農業』アジア経済研究所
- (1985) 「19世紀のアンデス諸国」中川文雄、松下洋、運野井茂雄編『ラテンアメリカ現代史II アンデス・ラプラタ地域』第2章 山川出版社
- 西川長夫 (1998) 「アジアから世界の国民国家を考える」シンポジウム「アジアの中の日本・日本の中のアジア」報告、西川長夫、山口幸二、渡辺公三編『アジアの多文化社会と国民国家』人文書院
- ボリビア日本人移住100周年移住史編纂委員会 (2000) 『日本人移住100周年誌ボリビアに生きる』ボリビア日系協会連合会
- モエマ・ヴィーゼル (1984) 『私にも話させて、アンデスの鉱山に生きる人々の物語』現代企画室
- 山下晋司 (1988) 「飼い慣らされるエスニシティ、暴力化するエスニシティ - 現代のインドネシアの民族と国家」西川長夫、山口幸二、渡辺公三編『アジアの多文化社会と国民国家』人文書院
- 若槻泰雄 (1987) 『発展途上国への移住の研究 ボリビアにおける日本移民』玉川大学出版部
- Fernando Calderon Gutierrez y el equipo del IDH 2002 (2002) *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002* UNDP, La Paz.
- George Gray Molina, Wilson Jimenez, Ernesto Perez de Rada, Ernesto Yañez (1999) "Pobreza y Activos en Bolivia: Que Rol Juega el Capital Social?"
- Gobierno Municipal de El Alto (2000) *Plan de Desarrollo Municipal de El Alto*.
- Hans Heijdra (1997) *Participacion y Exclusion Indígena en el Desarrollo, Santa Cruz*.
- ILDIS-TAHIPAMU (1995) *Reflexiones en Torno a 'Mujeres de Clase Media.'*
- INEホームページ <http://www.ine.gov.bo>
- INE (1996) *Bolivia en Cifras*.
- (1997) *Hogares Particulares por Estratos, segun Departamento, Provincias y Secciones 1997*.
- (2001) El Censo 2001 en Tablas, Pagina Tablas Multi Dimensionales.
- John Crabtree and Laurence Whitehead, ed. (2001) *Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience*. Palgrave, New York.
- Michaux, J. Cárdenas, E. Jordan, W. Lauanca, J. Peñaranda, C. and Portugal, J. (1991) *Migrantes "Norpotosinos" en la Paz, Taller de Investigación*. UMSA, La Paz.
- Ministerio de Hacienda (1997) *Directorio Nacional de ONGs en Bolivia 1997*.
- UDAPE (2001) *Bolivia Evaluación de la Economía 2001*.
- UNDP (2002) 『人間開発報告2002』

---

## 第2章 ボリビア・モデルの破綻

---

遅野井 茂雄

### 2-1 民政移管後の政治動向

#### 2-1-1 軍政から民政へ

1952年のボリビア革命は現代ボリビアの起点を画す社会革命であった。軍隊の解体、錫産業の国有化とボリビア鉱山公社（Corporación Minera de Bolivia: COMIBOL）の設立、農地改革の実施、普通選挙法と無償教育の導入、東部開発の着手など、旧体制を変革するとともに先住民の国民社会への統合を促し、民主化と開発に向けた近代的な国民国家建設の幕開けであった<sup>1</sup>。

だが支持基盤であった各セクターの要求の噴出と強力なボリビア労働連合（Central Obrera Boliviana: COB）の出現、国際市場価格の下落にともなう錫産業の衰退と慢性的財政赤字、民族革命運動（Movimiento Nacionalista Revolucionario: MNR）の分裂、再建された軍の政治化などの要因により、安定した開発体制を築くには至らなかった。1964年パス・エステンソロ（Paz Estenssoro）が3度目の大統領に就任すると軍事クーデターが発生、文民による革命体制は終焉し、1982年までボリビアは事実上軍の支配下に入った。

軍政では右派と左派の抗争が続いたが、革命体制が築いた国家主導型開発モデルは継続された。農民との同盟を打ち立てたバリエントス（Barrientos）政権に続き、1970年代初頭には民族主義色の強いオバンド（Obando）、トーレス（Torres）の2つの政権が誕生、後者はガルフ石油を国有化し人民議会を開設した。1973年政権についた保守派のウーゴ・バンセル（Hugo Banzer）は労働運動を弾圧する一方で公務員数を増大させ、外国借款に依拠した開発を推進した。天然ガスなど輸出産品の伸びもあり一時的に繁栄をもたらしたものの、その後の財政赤字と

累積債務増など構造的不均衡の原因をつくることとなった。

1978年アメリカのカーター政権の圧力もあり民主化が開始されたが、その過程は混乱を極め<sup>2</sup>、経済も悪化した。なかでも1981年に政権に就いたガルシア・メサ（García Meza）は、反対派への厳しい弾圧と麻薬マフィアとの露骨な関係から国際的に孤立し、経済悪化を深めた。この過程で軍の信頼は損なわれ、その後の民主化を促進する要因となる。

民主化の過程で行われた総選挙で、政治地図は3勢力に収斂した。民族革命運動左派のシーレス・スアソ（Siles Zuazo）が左翼革命運動（Movimiento de la Izquierda Revolucionaria: MIR）、共産党と結成した人民民主連合（Unión Democrático Popular: UDP）、パス・エステンソロを中心とする中道の民族革命運動（MNR）、バンセル率いる保守派の民族民主行動党（Acción Democrática Nacionalista: ADN）である。1982年、80年選挙の結果に基づいて招集された国会でシーレスが大統領に選出され、民政回復が実現した<sup>3</sup>。

#### 2-1-2 シーレス政権の破綻と経済再編

シーレスUDP政権は、民主化に対する国民の大きな期待感を背負って発足したが、債務危機により経済悪化が進むなかで、支持基盤である労組・左派勢力の反対で、緊縮財政など有効な調整策を実行できず国際支援も得られなかった。インフレを抑えるために行われた物価や為替の統制は闇経済を広げ、通貨乱発から政権末期には月間46%に達する未曾有のハイパーインフレが発生した。危機が深まるなかで与党も分裂、1984年カトリック教会の呼びかけに応え、政党、経済界などとの協議を行い、シーレス大統領は危機收拾のため任期を1年短縮して1985年に

---

<sup>1</sup> 革命を挟んだ現代史の流れは、Klein（1982）。

<sup>2</sup> 1978年から1982年の間、大統領選挙3回、クーデター5回、大統領9人の誕生をみた。

<sup>3</sup> 革命から民主化に至る過程については、Dunkerley（1984）。

は総選挙を実施した<sup>4</sup>。経済の破綻と、この過程で専横をほしいままにする労組に対する国民の支持が失われたことが、後の経済改革を促す条件となった。

1985年の選挙ではMNRのパス・エステンソロが政権に返り咲いた。高インフレと深刻な経済危機に直面した新政権は、危機脱出には国際支援による抜本的な経済転換が不可避と判断し、同年8月、国家再建を賭けた大統領令第21060号、いわゆる新経済政策（Nueva Política Económica: NPE）を発表した。価格・為替・貿易の自由化、緊縮財政、国営公社の合理化など徹底した経済安定化と市場経済化を目指す改革であった。錫の国際価格が急落するなかで行われた鉱山公社の合理化では、公社労働者は3万人から7千人に削減された。抜本的な改革に反発した労組は、ゼネストと鉱山から首都への抗議デモで対抗したが、政府は戒厳令をしき軍を動員してこれに対応し、指導者を逮捕拘留する強権で乗り切ったのである。

### 2-1-3 経済再編を可能にした「協約による民主体制」

パス政権は1952年革命で構築した経済の枠組みを自ら180度転換し、その後の新経済政策体制を定着させることになるが、この経済安定化とネオ・リベラルな経済再編を可能にしたのは、未曾有の危機を背景に実現した政党間の連携・協約による協調体制であった。この「ボリビア・モデル」<sup>5</sup>とも呼ぶ政党間の協調体制によって経済再編を推進する政治経済体制は、その後の経済の安定と成長を確保するとともに、不安定を特徴としたボリビア政治において、稀にみる安定した立憲政治の継続を保障するものとなった<sup>6</sup>。

協調体制を支えた制度的要因として、2つの要因を挙げることができる。一つは、ラテン・アメリカ諸国の中でも特色を放つボリビアの大統領選出方法

である。大統領選で過半数を獲得できない場合は、国民の直接選挙による決選投票ではなく選出された議会において上位3名の中から選出されるという、その間接性に秘められている。大統領選出過程で、政権を担おうとする候補者および政党は、議会で多数派を形成することを余儀なくされるわけであり、その過程で政策的調整がなされるという議院内閣制の要素を加味した折衷型に特徴がある<sup>7</sup>。

これに加えて連携の形成を可能にした条件は、矛盾するようだが政党支持者に対する公職の確保・分配という根強く残る獵官的、家産制的な（パトリモニアル）慣行である<sup>8</sup>。協約の交渉をするにあたり、一定の省庁の支配を連携先の政党に委ねる形で手を組むことになるのである。1985年以降新経済政策が政党間の政策的コンセンサスとなり手をつけられなかっただけに、協約は政策上の擦り合わせというよりは、実際いくつの省庁と公職を獲得できるかが連携の最大の関心事となった。

「協約による民主主義」（democracia pactada）は、政権の政策遂行に必要な一定度の統治能力を付与することには貢献したが、政府の意向が届かない省庁の出現や汚職の構造化などガバナンスに問題を残すことになった。また連携により、議会は与党連合の政策を追認する機関となり、政策論議が議会では影を潜め、代表制の機能を阻害したことは否めない。それが今日の民主政治の危機を深める一つの要因となっている。

少数与党政権で発足せざるをえなかったシーレス政権が危機の中で完全に統治能力を失ったことを教訓に、パス・エステンソロ政権は政権擁立の原動力となった左派のMIRとの連携を当選後は破棄して同党と袂を分かち、選挙前からジェフリー・サックス（Jeffrey Sachs）らハーバード大学のチームを招いて市場経済改革の準備を進めていたパンセル派（ADN）との連携（民主協約）を構築し、新経済政

<sup>4</sup> 経済危機から総選挙にいたる時期の分析については、Conaghan and Malloy（1994）。

<sup>5</sup> ボリビア・モデルについては第1部総論第1章Box 1を参照。

<sup>6</sup> 1825年の独立以来、クーデターの発生数は188回を数える。

<sup>7</sup> レネ・マジョルガはこれを、議員内閣型大統領制（presidencialismo parlamentario）と呼んでいる。（Mayorga, 1999）

<sup>8</sup> 政府ポスト、公職を獲得する道具としての政党の役割については、とくにGamarrá and Malloy（1995）。家産制（patrimonialism）は、M・ウェーバーの定義を参照されたいが、官職が法的な権限にのみ拘束される近代の官僚制と異なり、公と私の分別が曖昧で、部下が首長の恣意的な運用に左右され、公権力の私物化につながりやすい。植民地以来の伝統でラテン・アメリカに広範にみられるが、とくにボリビアはこの伝統が顕著である。

策の導入と定着過程を乗り切った。

その後新経済政策の枠組みは、政党間の連携体制に基づき政権が交代しても維持される。1989年には政敵であったADNの支持をうけ、大統領選第3位のパス・サモラ（MIR）が政権に就くが、経済大臣等の主要閣僚を手にした右派のバンセル派と左派のMIRとの権謀術数的な連携（AP：愛国的合意）によって政策は継続され、低いインフレ率と安定成長への道が確保された。こうして既成3党すべてがネオ・リベラルな新経済政策にコミットすることになったのである。

#### 2-1-4 第1次サンチェス政権と第二世代改革

1993年選挙では、愛国的合意から擁立されたバンセルに対し、1985年の新経済政策立案の責任者であった企業家、MNRのサンチェス・デ・ロサダ（Sanchez de Lozada）が当選した。サンチェスは先住民族運動トゥパク・カタリ革命運動の指導者、ビクトル・ウーゴ・カルデナス（Victor Hugo Cárdenas）を副大統領候補に指名し、経済再編の効果を貧困層に波及させることをめざす「すべての人の計画」（Plan de Todos）を掲げ、大幅な改革に着手した。

1992年7月の制度改革の深化に関する政党間の合意に基づき<sup>9</sup>、大衆参加（1994）と地方分権化（1995）、教育改革（1995）、農地改革（1996）など、国家近代化に向けた改革に着手した。また増資による民営化（「資本化法」1994）を実施し、電力、航空会社、鉄道、石油公社に外資を導入するとともに、年金改革と連動させた。

持続開発省など大型省庁を創設するなど行政の再編を図り、なかでも地方分権化においては地方自治体を開発の主体と位置づけ、財源と権限を県と自治体に委譲し参加型開発体制を構築する大胆な改革を行った。大衆参加法によって都市における住民組織、農村部での先住民共同体、アンデス社会の伝統的な親族集団であるアイユが史上初めて法人格を認められ、開発・公共政策に参加することが制度化された（2-3で詳述）。それに併せ、1994年には憲法が改正

され、歴史上初めてメスティソ中心の単一の国民国家から「多民族多文化」（第1項）を前提とする国民国家建設を模索することが記され、また共有地に関する先住民族の権利が認知された（第171項）。

また憲法改正によって、有権者年齢引き下げ（21歳から18歳へ）、大統領任期の延長（4年から5年へ）、自治体首長の任期延長（2年から5年）と大統領任期半ばでの地方選挙の実施が決まった。1996年の選挙制度改革では、下院130議席は半数が、少選挙区制と比例代表制によってそれぞれ選出される折衷型制度が導入された。議会における大統領決選投票は、一次選での上位2名の中から選出されることとなった。

だが資本化による外資導入をテコに4%以上の経済成長を持続したものの、大幅な制度改革は必ずしも国民の支持を高めて体制を強化することにはつながらず、主要公社の資本化は労組の反対運動を誘発し、大衆参加は既存勢力の切り崩しと捉えた政党や社会勢力の反発をうけ、教育改革も教員等の反対で難航するなど、政権末期には反政府運動が激化した。

1990年代前半に生じた政治変化のなかで特筆すべき要素は、3党が中心となって展開する政党政治への反発が現れたことである。公職の獲得に主眼を置き、広範な社会との適切な代表構造を築くことができない既成政党に対する不満と、ネオ・リベラルな経済政策への民衆層の不満を吸収するポピュリスト型の政党の出現である。一つは農村部からエル・アルトなど都市に流入した貧困層を動員する愛国的良心（Conciencia de Patria: CONDEPA）で、アイマラ語放送局のオーナー、ルイス・バレンケを指導者とする運動であった。もう一つは、ビール会社のオーナーでチョコロの企業家として成功を収めたマクス・エルナデスの指導する独立連帯市民運動（Unión Cívica Solidaridad: UCS）であり、経済力を背景にサンタ・クルスを地盤とする無党派市民運動として勢力を拡大した<sup>10</sup>。

しかし、反既成政党を掲げた無党派の運動はいずれも1997年選挙を前にした両指導者の急死を機に党勢を弱め、選挙後には政党間の連携体制に組み込ま

<sup>9</sup> 制度改革の合意は、憲法、司法、選挙制度、教育、分権化、会計検査官選出、政党法、ガルシア・メサの訴追など広範囲に及んでいる。（Hugo Molina, 2002）

<sup>10</sup> Domingo (2001) Van Lindert (1994)

れ、急速に勢力を失った。

2-1-5 バンセル政権とボリビア・モデルの危機

1997年の選挙では、新経済政策導入の影の牽引役であったバンセル元大統領が当選し、MNRを除く大連合政権を結成して（Megacoalicion、後にCONDEPA離脱）、新経済政策を踏襲した。不法コカ栽培の根絶（コカ・セロ）、7%の高成長、腐敗撲滅、人権の保障を公約した5ヵ年目標を掲げたものの、1999年におこったブラジルの金融危機とその後のアルゼンチン経済危機など近隣の経済の影響を受け、金融システムも危機に直面した。1999年以降、1人当たりのGDP成長率はマイナスに陥り、1990年代半ばまで記録した4～5%の持続的な成長は逆境にさらされた。ボリビア・モデルは危機に直面し、とくに雇用情勢が悪化、失業率はバンセル大統領任期中に4%から8%に倍増、危機は現在まで克服されていない。

経済危機のなかで膨らんだ社会的不満は騒乱に発展した。経済危機のなかでコチャバンパでの水道公社の民営化は予想を上回る反発を招き、2000年4月農民、教員など公務員、市民・社会運動が合流した。また軍事力を行使しての強硬なコカ・セロ政策は栽培農家の反発を招き、同年9月、10月には全国規模の反政府抗議動員に発展し、幹線道路の封鎖、軍警察との衝突などで多くの犠牲者を生んだ。騒乱はい

ずれも長期にわたり、経済・市民活動に深刻な影響を及ぼした<sup>11</sup>。

バンセル政権は、コカ・セロ政策や貧困削減政策を実施する上において、国際支援体制にも恵まれた。2度にわたるHIPCイニシアティブによる債務削減の実現と、国民対話の実施を通じてボリビア版PRSP（Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: EBRP）が策定された。国内的にも炭化水素関連の資本化が功を奏して外資が参入、タリハ県において大規模なガスの新規埋蔵量が確認されたが、皮肉にも、そうした好条件を十分活用できないまま、経済危機に伴い政権は正念場に立たされたのである。危機に追い討ちをかけるように2001年8月、バンセル大統領が病気で辞任し、ホルヘ・キログ副大統領が大統領に昇格したが、ADN政権は急速に統治能力を失った。

2-2 第2次サンチェス政権の取り組みと課題

2-2-1 第2次サンチェス政権誕生の経緯と特徴

ボリビア・モデルが危機にさらされるなかで行われた2002年の選挙は、1980年以降の政治地図を激変させた。2期目を狙ったサンチェス候補は辛うじて首位を守ったものの、22%台の得票率を獲得するとどまった。先住民系の候補者、エボ・モラレスが予想を上回り2位に躍進、3位にはもう一つの無党派

表2-1 大統領選挙と政党連携

1985	1989	1993	1997	2002
ADN (28.6)	MNR (23.0)	MNR (33.8) **	AND (22.3)	MNR (22.46)
MNR (26.4)	ADN (22.7)	AP(ADN+MIR) (20.0)	MNR (17.7)	* MAS (20.94)
MIR (8.9)	MIR (19.6)	Condepa (13.6)	MIR (16.7)	NFR (20.91)
	Condepa (11.0)	UCS (13.1)	UCS (15.9)	MIR (16.31)
		MBL (5.1)	Condepa (15.8)	* MIP (6.09)
			MBL (2.5)	UCS (5.51)
				AND (3.39)
(協約名)				
民主協約	愛国的合意AP	統治協約など	Megacoalicion	プラン・ボリビア

注：( )内は得票率(%)、大統領選出政党、連立参加政党  
\*先住民系 \*\*MRTKL(トゥバク・カタリ革命運動)との連携(副大統領)

出所：Gamara and Malloy (1995)  
Political Database of the Americas (1999) *Bolivia: Elecciones Presidenciales de 2002*.  
[Internet] Georgetown University and the Organization of American States. In:  
<http://www.georgetown.edu/pdba/Elecdata/Bolivia/pres02B.html> 30 June 2002.

<sup>11</sup> Laserna (2001) 10月危機では、バンセル大統領は訪日を急遽取り止めている。

運動である新共和勢力 (Nueva Fuerza Republicana: NFR) がほぼ同率で迫る進出ぶりを示した。

得票率21%を獲得し首位に肉薄した社会主義運動 (Movimiento al Socialismo: MAS) は、アメリカ支援のコカ撲滅政策に反対する運動として勢力を急速に拡大したが、経済モデルの変更 (大統領令21060号の廃棄)、資本化企業の再国有化、債務不履行要求、チリ経由でのガス輸出拒否を公約として掲げるなど、新経済政策への全面的な挑戦を試みている。先住民勢力は、キスベを指導とする農民運動、パチャクティ先住民運動 (Movimiento Indigena Pachacuti: MIP) を含め、全体で得票率の27%を獲得、議会では議席数の約4分の1を獲得した。

先住民勢力の政治的台頭は、経済危機を背景に従来CONDEPA等の無党派運動に流れていた不満票を吸収したこと、厳しいコカ撲滅策が栽培農民を刺激したこと、コカ栽培を是認する勢力が政権に就けば援助を打ち切るとした投票日直前の米大使の発言が重なったことによるものと見られる。

またその背景には、大衆参加法の導入で農民たちが開発に参加する機会が増大し、地方選挙を通じ地方自治体への政治的影響力を増大したことなどが挙げられよう<sup>12</sup>。大衆参加法と分権化は、コチャバンバを中心に支持勢力を全国に伸ばし、2位に肉薄したもう一つの無党派運動、NFRの台頭を説明する要因でもある。指導者のマンフレド・レイエスは、1993年以降コチャバンバ市長として大衆参加と分権化の恩恵を利用して勢力を確立した。

この選挙結果は、政治協約に基づき新経済政策を支えてきた1985年以来の体制が支持を失ったことを明確に示すものとなった。MAS、NFRがその批判票を吸収し、国民の不満を代弁するかたちとなった。これに対しポリビア・モデルを支えた勢力は、得票率が、MNRが22%、MIRが16%にとどまり、ADNに至っては3%台と、政党存続の危機に立たされた。

このなかで、MNRとMIRとの連携が自然な成り行きであり、両者は「プラン・ポリビア (ポリビア計画)」を結び、議会での決選投票を制し、サンチェス新政権の誕生を実現させた。しかし、憲法改正

や独立機関の総裁人事を可能とする3分の2の議席を確保できないという1985年以降最も弱体な政権となった。

1985年以降の協調体制のなかでMNRとMIRの連携は初めてであり、両勢力間には1985年の連携解消をめぐる確執も残っていたが、サンチェス大統領は、政治連携を実現するため、政府の40%をMIRに提供することで合意し、そのため自己勢力を守るために閣僚数を15から18に増大した。MIRには7閣僚、下院議長、4県知事 (ラ・パス、タリハ、オルーロ、バンド) の配分となった。

表2-2 2002年の選挙結果

政党	大統領候補	得票率 (%)	議席数
MNR	: サンチェス	22.5	47
* MAS (社会主義運動)	: モラレス	20.9	35
NFR (共和新勢力)	: レイエス	20.9	26
MIR	: バサ・モラ	16.3	31
* MIP	: キスベ	6.1	6
UCS		5.5	5
ADN		3.4	5
その他			2
			157

連立政権に参加 \*先住民系

## 2-2-2 プラン・ポリビアと新経済政策の修正

サンチェス新政権で危機克服のため合意された「プラン・ポリビア」では、「雇用を伴う公共事業」など緊急的な雇用対策をはじめ農業・工業分野での生産性向上、競争力の強化などの中期的政策が盛り込まれた。経済と生産の回復、雇用対策を優先するサンチェス政権の経済政策は、従来のネオ・リベラル経済の修正の可能性を含むものとなった。また5%を超す高い成長率を前提としたPRSPを实体经济に基づいて修正する意向が示されたが、明確な戦略や新体制が整わないまま時間が経過した。

翌2003年の1月13日から2週間にわたり、コカ生産農民が中心となって抗議行動を展開し、ラ・パスでは治安部隊との衝突で12人が死亡した。政府は、ガス輸出、コカ、FTAA等の国家的懸案事項について農民・労組と対話円卓を設け、討議することでひとまず危機を収拾した。しかし同年2月、国際通貨基

<sup>12</sup> 1997年時点で、先住民ないし農民を議員とする自治体政府が誕生し、全国の選出された自治体議員464人のうち29%、オルーロでは62%が先住民出身であった。(Albo, 2002 p.82)

金（IMF）との合意を前に政府が財政赤字削減のための所得課税案（880ボリビアーノスを超える所得に対し12.5%を課税）を発表すると、それに反発して警察がストライキを実施し、一時無政府状態が生まれた。続く同月12、13日には、政府機関への暴力行為や商店への略奪行為が発生し、軍の発砲と警察の応戦で一般人を含む32人が死亡する流血の惨事となった。サンチェス大統領は急遽、内閣を改造し、省を18から13に削減するなど、行政への信頼回復の努力を強いられる苦しい立場に追い詰められた。

2003年初頭の事件は、政府権威の一層の低下を招くとともに、連立政権の統治能力の限界を印象づけた。呉越同舟とも言い得る連立政権内の不一致も目立った。反対勢力との間に拮抗した対立状況が続き、1985年のボリビア・モデル後初めてクーデターの可能性など権威主義的な危機脱出の方途や、政権の存続（大統領辞任）について公然と議論が交わされるなど、政治全般に不確定さが支配する危機的状況に立ち至った。

高い危機意識にもかかわらず、短期的な雇用対策を除けば経済再建の総合戦略の提示も先延ばしされていたが、2月事件は政権の統治形態に決定的な変化を迫ることとなったといえよう。雇用創出と経済回復が緊急の課題であるとしても、議会において支配的勢力を欠く政府としては、従来のように政党間の連携に基づきテクノクラティックに政策を推進することは不可能であった。生産性向上と競争力強化を重点とする新たな経済政策は、経済界や関連生産者団体等と協議を行い、合意形成のもとで立案され実施される「協議された経済政策（política económica concertada）」となることが表明された<sup>13</sup>。

### 2 - 2 - 3 新たな国民対話と民主政治の再生の課題

経済危機を前にEBRP改訂を迫られた政府は、2003年4月、生産向上・競争力強化と社会開発を両

輪とするEBRP改訂のための開発戦略を提示した。国民対話を通じて修正を行い、生産、社会、制度の三次元において関連団体と協約を結び、経済主体との合意に基づいた開発戦略を実施する意向であった。

これと並行して政府は政治的な合意を促すため、カトリック教会が主導する国民協議（Reencuentro Nacional）の開催にコミットした。経済活性化、エネルギー政策の策定、国民投票を通じた天然ガス政策の策定、土地政策、コカ政策、制度強化、憲法改正をめぐる合意文書案が教会により作成され、2003年7月末各党に提示された<sup>14</sup>。政府と野党勢力、MASやMIRの要求の間には質的にも大きな隔りがあり、合意取り付けは困難であった。国民対話を進めるための合意の環境を整える努力は、今後とも不可欠である。政府の進めようとする国民対話が広範な社会勢力や市民社会のコンセンサスを動員できないとすれば、生産性向上と競争力強化において関係団体の間に合意が形成されたとしても、改訂EBRPの行方は社会勢力の理解を欠く基盤の弱いものとなる。国民対話を通じて、民主政治の枠内で危機を収束させることができるかが問われている。

サンチェス大統領は就任1年を迎えた2003年8月、政権基盤を強化するため、NFR（新共和勢力）との連携を実現した<sup>15</sup>。2003年2月の事件後13省に削減した省の数を15に増加した上で、3省をNFR（持続開発、労働、新設の金融サービス）、4省をMIR（外務、経済開発、教育、農民）に配分し、新たな連立政権（MNR - MIR - NFR）をスタートさせた<sup>16</sup>。この結果、与党は議会で105議席、重要法案や人事案件の通過を可能とする3分の2の議席を確保することとなり、政治勢力の上では政党間の連携の刷新強化のもとで、85年体制が再建されたかのような印象を与えた。

サンチェス大統領は2003年8月6日の演説で、1年

<sup>13</sup> La Razon, 2003年5月6日

<sup>14</sup> 2003年9月2日現在、MASとMIPは合意文書署名を拒絶している。また、教会のこの動きとは別に、常設人権委員会がより広範な社会勢力を包括した「社会サミット（Cumbre Social）」の開催をめざし、経済モデル、天然ガス、コカ撲滅、土地問題、FTAA、憲法改正などのテーマについて合意を図る作業を進め、文書が政府に提出された。

<sup>15</sup> 合意された「危機克服と開発実現のための国民的合流」によれば、NFRは資本化やエネルギー政策、コカ政策についての見直しなど当初の急進的な選挙公約から大幅に後退し、財政規律の維持やコカ撲滅の推進に合意している。（La Razon, 2003年8月6日）

<sup>16</sup> この結果、UCSは連立を離脱した。

間の統治についての自己批判とともに、家庭への天然ガスの無償接続の増大を通じた雇用の拡大、青年層への一時雇用の増大、零細中小企業支援、ガス輸出のための対話促進などの政策を訴え、社会経済危機も落ち着き、民主主義が強化されたとのメッセージを送ったが、連立政権の実現により確保された統治能力の強化が、2003年2月の事件後に進められた社会的協議や合意を促進する努力を後退させるものとなったと思われる。連立の発足に見られた公職の分配に基づく旧来の政治のあり方こそが政治や政権への信頼を著しく低めてきたのであり、深刻な社会問題の根幹が改善されたわけでもないからである。サンチェス政権のもとで、与党勢力と野党に残ったMASを中心とする先住民族・農民勢力との間で、民族を軸とした分極化が一層深まったと考えられる（その後の反政府運動のたかまりと10月のメサ新政権の発足については総論第1章補論を参照）。

## 2-3 行政改革の動向と課題

### 2-3-1 大衆参加と地方分権化

市町村レベルにおいて、大衆参加法は明らかに民主化と政治変動をもたらした<sup>17</sup>。ポリビア革命後の普通選挙法の実施と並んで大きな変化をもたらしたといえる。

ポリビアは9県、112の郡に分けられ、それぞれに中央政府任命の県知事（Prefecto）と副知事（Subprefecto）が置かれている。地方自治は伝統的に県庁所在地を中心とする大都市に限定され、大部分の中小市町村や地方農村部はそれから排除されてきた。この状況は直接選挙に基づく自治体政府を定めた自治体構成法（1985年）とりわけ大衆参加法（1994年）により劇的に変革された。1999年の新自治体法、2001年の国民対話法がこれを強化する体制となっている。

大衆参加法により、全国は311の地域に分割され、新たに地方自治体が創設された（2003年9月現在法律上は324だが実効上は314）。税収の20%が人口比に応じて各自治体に自動的に交付され（fondo de

coparticipación）、教育、保健衛生、スポーツ、農村道、小規模灌漑インフラの建設といった開発・公共政策の実施において、住民参加によるイニシアティブが制度として組み込まれた。従来三大都市に交付金の9割以上が集中し、それ以外の自治体の60%には全く届いていなかった状況は一変し、1997年には三大都市以外の自治体が交付金の6割以上を受け取るまでになった<sup>18</sup>。またPRSPの導入により、貧困度に応じて自治体に新たな開発資金が投入されることとなった。

開発への住民参加は、新たに法的に認可された先住民共同体やアイコ組織、都市の住民組織などを総称する地域基礎組織（Organización Territoriales de Base: OTB）が基盤となり、地域の基本的な公共政策の実施に住民の参加が制度化された。住民参加の公共政策を、住民自らが監視するため監視委員会（Comité de Vigilancia）が設けられた。この監視制度は、国民対話法に基づき、HIPCの債務削減で利用可能となった財源の用途を監視するために県単位に設置された社会コントロール・メカニズム（Mecanismo de Control Social）に組み込まれている。

また1995年の地方分権化法によって、中央政府の権限が県に委譲されることになり、それまでの県開発公社は廃止され、教育、保健、農村道等の県の開発企画は県の担当権限となった。県知事の大統領任命制は維持されたが、各地方自治体の代表による県審議会（Consejo Departamental）が設置され、県知事の行政上の監視機能を果たすことが期待された。

こうした改革は、先住民勢力にとって政治参加の機会の増大となり、地方レベルにとどまらず全国規模で勢力を広げ、都市、白人メスティソ主導の政治空間に挑戦を始める機会となった。そうした構造的な変動に対し伝統的諸政党は対処できず、腐敗し方向性を失い、支持を落とし今日の統治上の危機を増幅させる結果となっている。

### 2-3-2 地方自治体の状況

国家と社会の関係を大きく転換した大衆参加・地方分権化は、さまざまな課題を抱えながらも10年目

<sup>17</sup> Gray Molina (2001) Vargas (2001) Blanes (2000) など参照。

<sup>18</sup> Gray Molina (2001) p.70, Albo (2002)

に入り、制度として定着した。住民の政治参加の手段が確保されたことの意義は大きい。成果をあげた自治体も少なくはないが、課題も残っている。

とくに、要請された自治体の行政能力は十分には改善されてはならず、「インディヘナ（先住民族）ないし農村共同体や都市共同体の国の法的政治的経済的生活への接合」（第一条）という目的が達成されたとはいえない。県も想定された機能を果たせず、また無給で善意の市民参加に支えられた監視委員会も、監査のための専門的な知識や予算的な補助も乏しく、効果的な監査能力をもたず、政治化している。先住民自治体では開発の立案企画や報告書作成ができない自治体も少なくはなく、有効に開発資金が活用されず、制度が想定したようには社会要求に応えきれてはいない<sup>19</sup>。むしろ中央集権の存続が指摘され、そうした不満から、より実質的な分権化を求める動きが台頭している。

経済不況と政治危機を背景に、自治体に生産や開発の視点を導入することが求められているが、現行制度下の課題を検討し障害を克服することが急務である<sup>20</sup>。先住民自治体の創設や、合併による広域的な自治体創設など、区画の再検討が必要である。自治体連合（mancomunidad）の機能を拡充することが問われている。自治体の行政能力の強化（開発計画、案件立案やモニタリング制度の向上）が求められるが、この点では政府と自治体の間に立つ県の役割が重要であり、自治体の能力強化と自治体間の調整、地域開発を誘導していく行政能力の向上が必要である。このことはサンチェス政権も認識し、改善に向けた動きが見られるが、地方行政は旧態依然としており、中央に顕著な伝統的な政治慣行が地方で再生産されている。改革の深化への強い政治的な意思が必要である。

地方自治体制に対する不満は、サンタ・クルスやタリハを中心に知事公選、県議会の直選による連邦化推進の声に結集している。その要求の声は日増しに強まっている。分権の急進化を求める動きは、現

行制度の根本的改変を求める先住民族の運動と連動する可能性もある。政府の統治能力のさらなる低下や地域格差の拡大が懸念されることから、当面、連邦化への移行は非現実的と考えられるが、国民対話の場などを通じて憲法改正の目玉として加速していく可能性もあるだろう。

### 2-3-3 行政の近代化

ボリビアの斬新な制度改革への取り組みに対する国際機関の評価は高いものがあつたが、選挙管理委員会、新たな規制機関、税関等のいくつかの例を除けば、改革は行政・ガバナンス能力の向上や脱税対策の改善において目に見える成果を生んでいない。改革が残された分野も多く残っているものの、むしろ広範な改革の実施にもかかわらず汚職はめだつて改善されず、行政は国民の信頼を回復できないでいる。公共サービスの供与は改善されず、政府や改革に対する支持を低下させている。最近でも汚職の広がりについては、カトリック教会が痛烈に批判している<sup>21</sup>。

汚職撲滅はキロガ政権時代からの改革の柱だが、サンチェス政権は副大統領にジャーナリストのカルロス・メサ（Carlos Mesa）氏を指名し、改めて汚職対策を選挙公約の目玉に掲げた。だが、政権発足後の危機状況のなかで明確かつ十分なシグナルを送れておらず、市民社会の不満を強めている。ようやく戦略構想の策定と対策ユニットの局への格上げによって、体制を本格化しようとしているが、何よりも政治的な意思が強く問われている。

汚職やガバナンスの問題は、ボリビア政治の公職の分配を基本とする家産制的な特質に根源がある。依然として選挙や連立は公職の獲得と分配（peguisimo）をめぐる闘争である。公務員の身分は安定せず、常に政治の影響にさらされている。こうした行政の状況を克服するため、世界銀行の支援を中心に改革が行われてきた。1990年に透明な財政管理を目的として導入されたSAFCOは、関連分野で

<sup>19</sup> 大衆参加、分権化の実績については、自治体ごとの細かい分析と評価が必要である。

<sup>20</sup> Gray Molina (2002), Hugo Molina (2002)

<sup>21</sup> Transparency Internationalによると、2002年のボリビアの腐敗認識度指数（CPI）は、102カ国中89位で、パラグアイ（98位）を除いて最低ランク（最も腐敗認識度が高い）に位置づけられている。

の細則が出るのが遅れ、十分な効果をあげることができなかった<sup>22</sup>。1992年業績主義に基づく昇進など職業専門化を強化するシビル・サービス・プログラム（PSC）が導入されたが、この試みも政治化した行政機構のなかで大きな壁にぶつかった<sup>23</sup>。また1998年から開始された制度改革プログラム（Programa de Reforma Institucional: PRI）は、キャリア制度による職業官僚導入による公務員改革の試みであり、教育省、住宅省、農牧省の3省、税関（ANB）、国税庁（SIN）、道路公社（SNC）の3公社にパイロット的に導入された。5年が経過して財政的持続性の問題が顕在化し、採用された職業官僚が解雇の対象となるなど限界が明らかとなり、改革は新たな調整が必要となっている。

司法改革も制度改革の一環として重要な目標であった。1993年の司法構成法に続き、翌年の憲法改正にともない、検察庁、人権擁護官、司法審議会、憲法裁判所が創設された。なかでも1998年以降始動した人権擁護官は細則の施行が遅れたが、司法改革のなかで高く評価されている改革の一つである<sup>24</sup>。2001年には民主政治と憲法改正に対応した新たな刑事訴訟法が施行されるなど、近代的な司法制度改革が大枠で実現した。だが司法も政権党による公職分配の影響下にあり、政党の圧力からの独立性は確保されず、貧困層や先住民の司法へのアクセスは乏しく、紛争処理の迅速性などの点で多くの問題を残している。司法へのアクセスは貧困問題や社会排除の問題と密接に結びついている。とくに検察庁の改革は、これからである。

#### 2-3-4 第二世代改革の問題点

1985年以降の経済改革、制度改革はいずれも少数のテクノクラートによって立案され、上から押し付けられたという性格が強いものであった。それを可能にしたのは政党間のパクト（協約）である。議会は公職分配等の見返りに国家的重要案件を十分審議せずに通過させてきたのであり、この政策決定によって1982年以降回復した民主政治は、形骸化し後退

した。むしろ改革過程において、反対の動きには軍の動員と指導者の逮捕等、強権的手法が厭わずに行使されてきた。

こうした改革政治は、それに先立つ未曾有の危機を背景に、マクロ経済上のパフォーマンス向上によって正当化されてきたが、1998年以降のパフォーマンスの低下に伴い明らかに支持を失いはじめた。民主政治の質的な機能低下、政党政治の代表制の危機は、とくに今日の難局における事態の收拾において政党政治がまったく機能を果たせず、危機を深刻化させる要因となっている。

ポリビアのように、あらゆる面で多様な複合社会にあって民主的な合意に基づく政策決定は困難といえようが、議会での審議を経ない決定方法は、たとえ斬新な改革であっても、その改革への広い層のコミットを制度化することを困難にせざるをえない。制度改革が外部（国際機関、ドナー）の発想と資金により導入され、国内政治を巻き込むことなく行われてきたことにも一因があろう。改革の目標を関係する主体が共有できないことが、それぞれの改革分野において生じ、改革の定着と効果を阻んできたという点が指摘できる。

PRSPとの関係では、国民対話といった直接民主主義的な手法がとられ、それ自体は評価すべき側面があるにせよ、正規の国家機構の枠外で国家的な政治決定を決定することは、代議制体、国会の役割を弱体化させるものであり、市民社会、社会運動と政党との距離を広めるだけで逆効果といえよう。PRSP改訂作業においては、議会の関与、政党の強い関与が必要となる。

#### 2-4 社会勢力の動き

歴史的に、諸権利を定めたフォーマルな立憲制度と貧困層や先住民の権利行使との間には大きな落差が生まれ、それが絶えざる社会紛争の源となってきた。その間隙を埋めるために政府に対する実力行使、道路封鎖など直接的な示威行為を特徴とする動

<sup>22</sup> 第2期の改革として導入された総合的財政管理システムであるSIGMA（Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa）が、中央政府において機能し、PRSPの社会コントロール機能を支えることが想定されている。

<sup>23</sup> World Bank（2000）なお同文書は、ポリビア行政の問題点を鋭く突いている。

<sup>24</sup> Gamara（2002）p.123

員型の政治が、先住民族ないし低所得層の側から伝統的に行われてきたのである<sup>25</sup>。ボリビア革命自体が反乱であった。だが、革命や大衆参加法などの斬新な改革にもかかわらず、多くの先住民が市民生活から排除される社会構造が未だ厳然と存在している<sup>26</sup>。

1982年以降の民主化と改革により地域的・民族的に多様な勢力が政治社会に参入したが、伝統的慣行を抱え込んだ政党政治システムが構造的変動に対応できず、市民社会との間に大きな溝を生じ、社会から多様な挑戦を受けている状態である。長引く不況とも相まって、当面、不安定な情勢は継続するであろう。

革命でMNR政権の支持基盤であった農民層は、バリエントス時代にも軍との間に協約を結び国家との良好な関係を維持したが、バンセル時代に自立し民主化の過程でアイマラのカタリスモが農民運動の中で主導権を握った<sup>27</sup>。1979年農民組織が集合して統一農民労働者連合（Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia: CSUTCB）を設立、労働連合（COB）との連携を基礎に民主化の時代に要求を強めていくが、1985年以降、カタリスモ運動は分裂した。カタリスモ運動の指導者カルデナス（MRTKL）の政権参画（副大統領）は、先住民族が国政で認知を得る象徴的な出来事ではあったが、運動自体の分裂を深める結果となった。2000年9月の抗議行動以降、農民連合はアルティ・プレーノで「アイマラ国家」を掲げる同じくカタリスタ系の中でフェリペ・キスベに指導権が移った。

1980年代には東部低地でも先住民族の組織化が始まり、ボリビア東部先住民連合（Confederación Indígena del Oriente Boliviano: CIDOB）が設立された。なかでもベニ先住民連合（Confederación de Pueblos Indígenas del Beni: CPIB）は1991年「領域と尊厳を求める行進」を敢行、低地アマゾンから700kmをラ・パスまで行進して土地の権利の法的認

可を求めるなど内外の注目を集めた。1987年にはガラニー民族会議（Asamblea del Pueblo Guaraní: APG）が結成されている。

近年の先住民勢力の政治的台頭は、メスティソを軸とする国民文化への同化と国民社会へ統合を拒否するところに特徴がある。インディオ性の主張とアイデンティティを軸にもう一つのナシオン（アイマラ、ケチュア）を打ち出し、議会を超えて直接、既存のナシオンとの対決姿勢を鮮明にしている。経済的・政治的な取り込みを許してきたかつての流れとは異なり、MASやMIPは共同体的な決定やアイデンティティに忠実になろうとし、体制への取り込みを拒絶する。ボリビア革命以降の国民統合の試みはある意味で破綻し、政府も1994年の憲法改正において多文化主義を打ち出したものの、多民族国民国家の帰趨は不確定である<sup>28</sup>。

多民族多文化を前提とした国づくりを前進させるためには、今後、憲法改正論議のなかで、民族、地域において多様な社会に対し一律の原理を適用するのではなく、とくに先住民族社会の政治的・司法的な慣行により沿った形での自治の容認など分権化の深化が求められるであろう。あるいは「2つのボリビア」の深い溝と対立が一層露出し、両者が折り合いを失い、保守勢力、中間層の反発を強め、新たな流血の事態が繰り返される可能性も否定できず、また権威主義的な解決を容認する流れを強めないという保証も無い。先住民における「もう一つのナシオン」の主張は、サンタ・クルスにおけるナシオン・カンパなど自治権を要求する地域運動を刺激し、連邦制移行への要求と連動する可能性をも秘めている。

他方、MASもMIPも全国政党に脱皮するには課題は大きい。MASは内部結束の弱さ、政治・経済面での代案の無さ、指導力の弱さなど急速に支持を失っているとの見方が強い。MIPは地域限定的な運動であり、より労働運動的な性格が強く、ともに全国規

<sup>25</sup> Whitehead (2001)

<sup>26</sup> 構造的な差別や不正義の存在は未だ根深く、そうした不満を新興勢力は代表している。さらにドキュメント（身分証明書）を持たない人口の割合が約10%、100万人にも及ぶ可能性を指摘する調査があり、民主化の恩恵を受けず、現行の市民的権利から完全に排除され貧困を強いられている層が存在する。（Leon y otros, 2003）

<sup>27</sup> カタリスモは、植民地末期に反乱を起こし、1781年処刑された英雄トゥパク・カタリをシンボルに結成された。

<sup>28</sup> ネオ・リベラルな経済再編成を背景として台頭する近年の先住民族主義の動きについては、Favre (2002) が的確な分析と解釈を行っている。

模の政党として次期選挙を狙える状態とはいえない<sup>29</sup>。それだけに状況を利するため、動員を武器として仕掛けてくる可能性は十分ある。「2つのポリビア」や社会的排除に端を発する構造的な批判票を吸収する勢力が出現することは常に考えられる。経済情勢の好転、生活条件の改善、汚職の摘発、政党政治の信頼回復、効果的な代表機能の実現などにかかっている。2004年12月の地方選挙が一つの判断の節目になろう<sup>30</sup>。

#### 参考文献

- Albó, X. (2002) "Bolivia: From Indian and Campesino Leaders to Councillors and Parliamentary Deputies," in R. Sieder, ed. *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy*. London, Institute of Latin American Studies, Palgrave.
- Blanes, J. (1999) "Decentralización y participación popular en las comunidades aymaras de Bolivia," *Cebem*, La Paz, agosto.
- (2000) *Mallkus y Alcaldes*, *Cebem*, La Paz, junio.
- Campero, F. ed. (1999) *Bolivia en el siglo XX: La Formación de la Bolivia Contemporánea*, La Paz, Harvard Club de Bolivia.
- Crabtree, J. and Whitehead, L. eds. (2001) *Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience*. Palgrave, New York.
- Conaghan, C.M. and Malloy, J.M. (1994) *Unsettling Statecraft: Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*, University of Pittsburgh Press.
- Dunkerley, J. (1984) *Rebellion in the Veins: Political Struggle in Bolivia 1952-1982*. London, Verso.
- Deere, C.D., and Leon, M. (2002) "Individual Versus Collective Land Rights: Tensions between Women's and Indigenous Rights under Neoliberalism," in J. Chase ed., *The Space of Neoliberalism: Land, Place and Family in Latin America*. Kumarian Press, Bloomfield, Connecticut, pp.53-86.
- Domingo, P. (2001) "Party Politics, Intermediation and Representation," in Crabtree and Whitehead eds., Ch8.
- Favre, H. (アンリ・ファール)(2002)『インディヘニスモ - ラテンアメリカ先住民擁護運動の歴史』白水社クセジュ文庫 (FES-ILDIS. 2002. *Bolivia: visiones de futuro*, La Paz)
- Gamara, E. A. (1996) "Bolivia: Managing Democracy in the 1990s," Jorge Dominguez and Abraham Loenthal eds. *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*. Johns Hopkins University Press, Ch5.
- (2002) "Capacidad Institucional y Política," *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002*. La Paz, PNUD, Marzo, Capitulo3.
- Gamara, E. and Malloy, J. (1995) "The Patrimonial Dynamics of Party Politics in Bolivia," in S. Mainwaring and T. R. Scully, eds., *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford University Press.
- Gill, L. (2000) *Teetering on the Rim: Global Restructuring, Daily Life, and the Armed Retreat of the Bolivian State*. N.Y., Columbia University Press.
- Gray Molina, G. (2001) "Exclusion, Participation and Democratic State-building," in Crabtree and Whitehead, eds., Ch4.
- (2002) "El futuro de la participación ciudadana," en FES-ILDIS.
- Grindle, M.S. (2002) *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University.
- Hugo Molina, C. (2002) "Bolivia con Participación Popular: Un Estudio de Caso Nacional." Santa Cruz, CEPAD.
- Jemio, L. C. (2001) *Debt, Crisis and Reform in Bolivia*. Palgrave.
- Klein, H.S. (1982) *Bolivia; The Evolution of a Multi-Ethnic Society*. N.Y., Oxford University Press.
- Laserna, R. (2001) *Conflictos Sociales y Movimientos Políticos en el Año 2000 en Bolivia*. Cochabamba, CERES, setiembre.
- Leon, R. y otros (2003) "Social Exclusion, Rights and Chronic Poverty in Bolivia." Cochabamba, CERES, Marzo.
- Mayorga, R. (1999) "Sistema Político." en Campero ed. Cap.11.
- (2001) *Desmontaje de la Democracia: Crítica de las propuestas de reforma política del Dialogo Nacional 2000 y las tendencias antisistemicas*. La Paz, Cebem.
- (2002) "Sin la rigida política de erradicación de la hoja de coca no habría habido Evo Morales," *Observatorio Electoral*. 11 de setiembre <http://www.observatorioelectoral.org>

<sup>29</sup> この点は1995年にADNから独立し、コチャバンパで勢力を伸ばしたNFRについても同じであり、CONDEPAのように早晩、勢力が衰退することを指摘する向きもある。とくに2003年、サンチェス政権への連立参加が今後の党勢にどういった影響を与えるかが注目される。

<sup>30</sup> 2003年10月の大統領交代についての記述は総論第1章補論を参照。

- Quintero, N. (2002) "Bolivia," *IDB Country Economic Assessments*. Marzo.
- Van Cott, D.L. (2000) *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*. University of Pittsburgh Press.
- Van Lindert, P., and Verkoren, O. (1994) *Bolivia: A Guide to the People, Politics and Culuture*. London, Latin American Bureau.
- Vargas R., H. (2001) "Retos y andares: descentralización y pobreza en Bolivia." La Paz, CERES, junio.
- Whitehead, L. (2001) "The Emergence of Democracy in Bolivia," in Crabtree, J. and Whitehead, L. eds. Ch2.
- World Bank (2000) "Bolivia: From Patronage to a Professional State." ( *Bolivia Institutional and Governance Review, Vol.1* ) *Poverty Reduction and Economic Management, Latin America and the Caribbean Region*. August 25.

## 第3章 国際関係

廣田 政一

### はじめに：ポリビアをとりまく国際関係

本章では、ポリビアの国際関係のうち輸出、直接投資、地域統合を中心として論じ、必要に応じて対米関係など外交関係について補足する。

ポリビアの今後の開発を構想する上で、国際経済環境そして米州内の経済関係の見通しは重要な影響を持つ。国内生産拡大・輸出拡大のシナリオは、国内外市場での需要動向を踏まえて策定・検討されねばならない。またそのシナリオの実現のためには、外国企業の関与が必要かもしれない。ポリビアを含む、あるいはポリビアの周辺での地域統合の進展は、輸出拡大・投資誘致との関係において、そして国内競争への影響という点でも大きな関心事である。

外交関係では、対米関係が最も重要である。米国にとってポリビアへの最大の関心は麻薬生産および

流通の根絶に向けられている。そのような関心に応えることなしには、ポリビアはどのような形であれ米国からの支援を受けることはできない。経済・社会開発の面では、国際機関、西欧諸国、そして国際NGOとの関係が無視できない。

### 3-1 輸出と直接投資

#### 3-1-1 輸出の状況

ポリビアの2002年における輸出は13.1億ドル、輸入は17.7億ドルであった（表3-1）。輸出の国・地域別の構成は、表3-1のとおりである。

重要な輸出品としては、天然ガス（236.8百万ドル、27%）、大豆（164.9百万ドル、18%）、亜鉛（120.6百万ドル、13%）などがあり（2001年、表3-2参照）その開発・生産・輸出には外国企業が

表3-1 主要貿易国との輸出入額（2002年）

	輸出（百万ドル）		輸入（百万ドル）	
		%		%
ブラジル	323.7	24.7	301	17.0
コロンビア	206.3	15.7	50.7	2.9
アルゼンチン	73	5.6	313.8	17.7
米国	151.5	11.6	211.3	11.9
スイス	181.8	13.9	12	0.7
チリ	25.3	1.9	152.8	8.6
総額	1310	100.0	1770.1	100.0

出所：IMF（2003）

表3-2 主要輸出品目輸出額の推移

	(US \$ million; fob)				
	1997	1998	1999	2000	2001
Minerals	480.9	435.6	400.8	425.1	334.5
Zinc	200.0	156.1	154.0	170.6	120.6
Gold	110.5	111.7	89.1	88.0	86.2
Tin	81.0	64.1	69.2	76.0	56.0
Silver	59.5	73.9	67.7	74.0	52.7
Hydrocarbons	97.8	87.7	64.8	165.8	289.3
Petroleum	28.2	30.2	26.1	36.3	47.3
Natural gas	69.3	57.4	35.7	121.8	236.8
Non-traditional exports	594.8	507.8	521.5	546.5	500.9
Oilseed	60.0	64.3	88.8	44.0	56.7
Soya	184.7	150.8	163.0	185.8	164.9
Timber	73.4	51.4	32.0	28.2	24.3
Brazil nuts	31.5	31.0	32.7	33.7	26.6
Jewellery	19.3	3.7	16.1	31.1	27.7
Total incl re-exports&others	1,275.1	1,196.8	1,138.9	1,327.8	1,356.1

出所：Economist Intelligence Unit (EIU) (2003)

大きな役割を果たしている。

輸出品目と輸出先は大豆（コロンビア）、天然ガス・石油（ブラジル）、木材（米国）、宝石（英）、皮革（イタリア）であり、輸入は燃料（アルゼンチン）、化学肥料（ブラジル）、自動車等の輸送機器（米国）となっている。主要な輸出品目の現状と課題は以下の通りである。

大豆・大豆加工品

大豆の国内生産額は農業部門ではサトウキビに次いで多く、輸出品目として極めて重要である。現在の最大の輸出先はコロンビアだが、アンデス共同体による特惠関税措置が廃止されることで輸出継続の展望が不確かとなっている。輸出拡大の上での国際競争力強化の課題としては、生産性向上とインフラ（港、道路）の整備などがある。

天然ガス

天然ガスはすでに重要な輸出品であるとともに、将来にわたる輸出の拡大を実現する上で最重視されている。しかし主要輸出先であるブラジルは近年降雨量が多く水力発電がフル稼働し、天然ガスを利用した火力発電プロジェクトは延期された<sup>1</sup>。さらに、ブラジル国内での天然ガス開発も進んでいる。このような状況変化のもとで、ブラジル側はボリビアからの天然ガス輸入を見直そうとしており、既存の長期契約の再交渉を求めている。また、大きな期待を

寄せられていた対米輸出は、国内での政治上の一大係争点となっており、事業推進の上での基本設計ができないままの状態が続いている。

確かに、欧米諸国がエネルギーの中東への依存を抑制しアフリカや南米へと供給源を多様化させつつあり、また天然ガスは二酸化炭素の排出量が石油、石炭に比べて少ないなど環境面での優位性もあることから、世界的に需要の拡大が予想される。しかしその一方で、供給側では中米・カリブに加え、サハリンをはじめインドネシア、豪州、イランなどでLNGプロジェクトが目白押しで、競争の時代を迎えつつある。ボリビアの天然ガスはインフラ・コストが大きいため、米国向け輸出競争において成算を打ちうるかどうかにも疑問がある<sup>2</sup>。

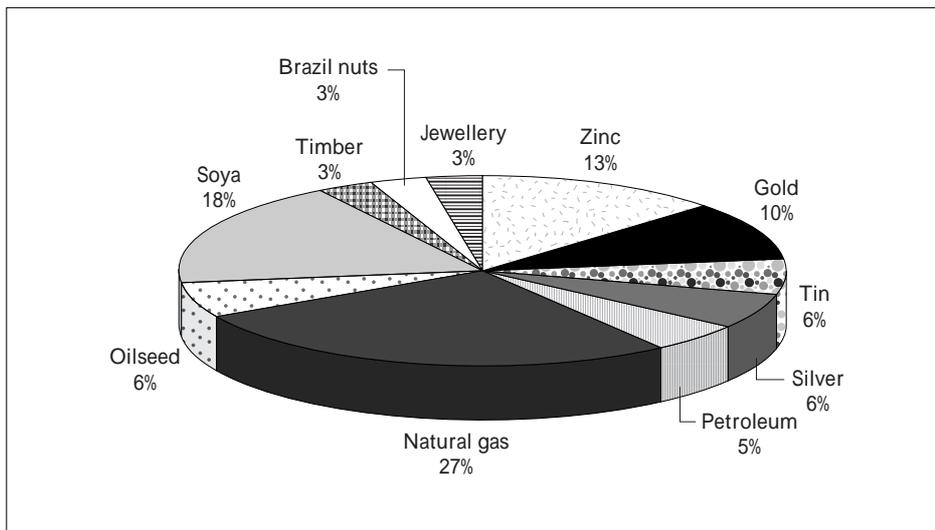
亜鉛

亜鉛は生産の90%が輸出用で、鉱物輸出総額の中では最大の33%のシェアをもつ。商品輸出総額に占める割合は8.5%である。2002年の亜鉛の輸出額は国際市況の低迷の影響を受け前年比7.7%減の111百万ドルであった。今後、サン・クリストバル（San Cristobal）鉱山の開発が進むにつれ、生産および輸出の拡大がみこまれている。

木材・木材製品

木材・木材製品は、コカ代替輸出品として比較優位があると期待されている主要輸出3産品（他はア

図3 - 1 輸出品目の内訳（2001年）



出所：EIU（2003）

<sup>1</sup> ボリビア中央銀行（2003）p.34

<sup>2</sup> 2003年5月13日JICAボリビア国別援助研究会・勉強会でのNelson Altamirano氏（筑波大学大学院客員教授）の報告より。

パレルを含む繊維製品、皮革)の1つである。最大の輸出先は米国であり、ボリビアからの原木および加工家具の輸出は繊維と並ぶ規模である。木材製品の付加価値を高めることで有力な輸出産品となりうるとの見通しもボリビア政府や米国商務省により示されている<sup>3</sup>。

### 3-1-2 外国直接投資

#### 天然ガス

天然ガスのパイプラインは現在ブラジルとアルゼンチン向けにそれぞれ1本あるが、前者はPetrobras&ShellとBritishGasが、後者はPetrobrasが建設し所有している。なお、ブラジル向けにはもう1本(Yacuiba-RioGrande)が現在建設中である。

一方、計画されている米国向けの天然ガス輸出プロジェクトは50億ドルの大型案件であり、メキシコ、米国向けに2006年または2007年に天然ガス供給を開始する構想である。しかしガス輸出の是非や太平洋に面した積出港の選定が国内で政治上の大係争点となっており、投資計画実行の見通しは立っていない。

#### 石油

生産量は3万1千パーレル/日であり<sup>4</sup>、大半は国内消費に向けられている。ガスの副産品として石油の生産が増加し輸出が可能となった。ボリビア石油公社YPFB(Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos)は1996年に民営化され新しい地域の掘削が毎年行われている。確認推定埋蔵量は929百万パーレルである(2001年末)。YPFBは民営化後、生産・輸送のプロセス毎に分割され、開発・生産にはYPF PLUSPETROL(アルゼンチン)、とAMOCO(米)が、輸送にはENRON(米)とSHELL(蘭)が資本参加した(ENRONの倒産後はブラジル企業が継続している)。

### 3-2 米国との通商関係

ボリビアにとって米国は貿易や投資(主にガス・石油と製造業)の最大のパートナーであり、米国への依存度は輸出、輸入ともに約12%である(表3-1)。米国とアンデス5カ国との貿易・投資促進のために1998年に設立されたUS-Andean Trade And Investment Councilは、両地域間の貿易と投資の促進のほか、FTAA交渉、ATPA(現在はATPDEA)、WTO関連を討議し米国とアンデス諸国との通商の橋渡しをしている。

#### 3-2-1 アンデス貿易促進法/アンデス貿易促進・麻薬撲滅法(ATPA/ATPDEA)

1991年に10年間の期限を持って成立したアンデス貿易促進法(ATPA)は、ベネズエラを除くアンデス共同体加盟国4カ国と米国との間で調印された。ATPAが2001年12月に失効した後、麻薬ビジネス根絶を狙ってATPAの更新・拡大として2002年6月に貿易促進・麻薬撲滅法(ATPDEA)が成立した。ATPDEAは2001年12月に遡って発効され、2006年12月まで5年間適用される。免税対象品目はATPAでの5,600品目から6,300品目に増加している。対象国はベネズエラを除く4カ国である。

ボリビアは米国よりコカの代替輸産品であるアパレル、繊維の他に皮革について無税の恩典を受けたことから、これらの分野での対米輸出が拡大した。ボリビアのアパレルを含む繊維製品輸出は、高品質製品のニッチを開発している(いくつかの会社がRalph Lauren等と協定を結んでいる)。米国にとって繊維輸入においてアンデス諸国からの輸入が全輸入に占める割合は、ATPDEA以前の1%から同適用以後2%に増加した。また、今後、宝石、皮革、木工製品の輸出拡大が見込まれるとの予測がなされている<sup>5</sup>。

<sup>3</sup> 現地調査時の次の関係者の発言による。(i)ボリビア対外貿易省 Mr.Carios Manuel Saavedra.S(2003年3月24日) Director General de Regimens y Promocion a la Exportaciones (ii)米国務省 Ms.Julie Anglin(2003年3月28日) Desk Officer for Bolivia & Colombia (iii) IDB, Mr.Robert Devlin(2003年3月28日) Deputy Manager, Integration and Regional Programs Dept.

<sup>4</sup> Economist Intelligence Unit(2002) p.36, Reference Table 13

<sup>5</sup> 以下のレポートに詳しい。 "Third Report to the Congress on the Operation of the Andean Trade Preference Act." Jan.2000 "The Impact of the Andean Trade Preference Act." Sep.2002 (これはOperation Reportで対象国のATPAの進捗状況を報告している。ボリビアに関しては主要項目としてATPAの貿易・投資効果やマーケットアクセス(対米貿易)、FTA締結状況、WTO加盟(1995)と加盟後の動向、USAIDによるコカ代替作物の生産状況を記述している。これはATPAのインパクト調査に関するもので、ATPA加盟国全体の貿易促進効果とその効果、さらに各国別評価としてボリビアの場合にはProgram Act Sheetを使用した所得、保険、コカについてのパフォーマンスと結果を述べている。)

米国はさらに、FTAA交渉と並行して、ボリビアを含むANCOMの4カ国（ベネズエラを除く）との2国間FTAの締結を構想しており、2004年中に交渉が開始されようとしている。

### 3-3 地域統合

#### 3-3-1 地域グループへの加盟

ボリビアはアンデス共同体（ANCOM）の加盟国であり、また南米南部共同市場（MERCOSUR）の準加盟国である。ボリビアにとってANCOM域内貿易は、輸出全体の3割、輸入全体の1割を占めている（2002年）。とりわけ、大豆製品の輸出においてANCOM市場への優遇アクセスが得られたことは重要であった。しかし、2006年以降MERCOSUR加盟国からの農産物輸入に対しANCOMの関税が引き下げられることが予定されており、ANCOM域内輸出においても国内市場においてもボリビア産農産物はより厳しい競争に直面することとなる。

#### (1) アンデス共同体（ANCOM）

域内自由貿易と関税同盟を目的として1969年のカルタヘナ協定により創設された。1996年にはカルタヘナ決議書および付属書である「トルヒーヨ協定修正議定書」を採択し、制度や方針が改定された。コロンビア、ペルー、ボリビア、エクアドル、ベネズエラの5カ国から成る。チリは原加盟国であったが1976年に脱退した。ペルーは1992年に脱退したが1997年に再度加盟している。2000年時点で加盟国総人口は約1億1300万人、GDPは2720億ドルである。域内貿易は順調に増加している。

##### 1) 関税合意状況

ANCOMの基本目標は、域内関税撤廃と対外共通関税の設定である。域内関税の撤廃は既に（自動車シャーシなど一部を除き）90%を完了している。また、加盟国以外からの輸入品に適用される対外共通関税については、1995年にベネズエラ、コロンビア、エクアドルの3カ国は5、10、15、20%の4段階の対

外共通関税を採用することに合意した。この際、ボリビアは5、10%の2段階の対外関税を適用することが承認された。ペルーはこの合意には加わらなかった。その後、2002年1月の大統領会談において、2003年末までに5カ国すべてが対外共通関税を適用することが決定され、作業が進められている。ただし、ANCOM加盟国が個別に米国等との二国間FTA交渉を目指している動きもあり、関税同盟としての存在が薄れてしまうのではないかとの懸念もある<sup>6</sup>。

##### 2) 地域金融機関

アンデス開発公社（Corporación Andina de Fomento: CAF）

ANCOM諸国の経済社会開発のためのプロジェクト、さらに国際収支あるいは財政収支の赤字を賄うために、融資を行う地域金融機関であり、加盟国にとっては重要な外貨資金源である。

Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo (BPIF)

国境地帯でのプロジェクトを通して地域統合の推進を図る事業に融資を提供する。2004年からの本格稼働が予定されている

##### 3) その他の活動

南米地域統合インフラ整備計画（Integration of Regional Infrastructure in South America: IIRSA）の中の「アンデス軸」として ボリビア - ペルー間、エクアドル - ペルー間、コロンビア - ペルー間、また域内と域外国を結ぶ道路を優先とし、インフラ整備を行っている。

ANCOMとして先進諸国から技術支援を受けている。

米国は2002年に200万ドルの衛生プロジェクト（コンピューター化、農業衛生規準）を締結した。EUは2002-06年の4年間で200万ドルの協力を2つのプロジェクト（アンデス製品の技術規準、度量衡・品質管理）に対し実施している。具体的な協力内容は、人材育成、規準づくり、品質管理の制度づくり、競争力の強化、である。

<sup>6</sup> ラテンアメリカ協会（2003）

Box 8 MERCOSURとANCOMの経済統合（南米自由貿易圏構想）

2002年12月に開催されたMERCOSUR第23回首脳会談にてMERCOSURとANCOMの間で経済補完の枠組合意書が署名された。2003年12月31日までに自由貿易圏を形成しFTAAへの準備（関税引き下げと相互の輸入制限の撤廃）を開始することが目指されている。しかし、これまで再三にわたって協定締結目標期限が順延されてきた経緯もあり、予定通りに実現されるかどうかは不確かである。交渉はMERCOSUR加盟4カ国とボリビアを除いたANCOM加盟4カ国との間で行われている。また、自由貿易圏交渉はグループ間と二国間の2つのレベルで進められており、ブラジルとペルーが二国間協定を締結している。なお、MERCOSURとANCOMは共同でコカ撲滅に挑戦している。

(2) 南米南部共同市場（MERCOSUR）

MERCOSURは1985年にブラジルとアルゼンチンとの間で共同市場設立に向けた政治的意思を盛り込んだ「イグアス宣言」に始まる。アルゼンチン、ブラジル、パラグアイ、ウルグアイの4カ国で構成される共同市場であり、チリ、ボリビアの2カ国を準加盟国としている。域内貿易の自由化（関税引き下げ、非関税障壁の撤廃）は概ね完了し、関税同盟（対外共通関税制度）としての性格も有しているが、現在のところ資本や労働の移動の自由を含む共同市場には至っていない。EUのような超国家組織はなく、各国の間隙からなる「共同市場審議会（CMC）」や傘下の「共同市場グループ（GMC）」が運営している。

域内貿易は、1998年には1990年の5倍弱に達したが、NAFTAやEUと比べ総貿易額に占める域内貿易の比率は小さい（1999年に域内輸出額が総輸出額に占める割合は、NAFTA54.6%に対してMERCOSUR20.4%であった<sup>7</sup>）。

3-3-2 FTAA創設へ向けた動き

FTAAが創設されると人口約8億人、GDP合計11兆ドル超の世界最大の地域経済統合が誕生する。FTAAはNAFTA、ANCOM、MERCOSUR、カリブ共同体・共同市場（Caribbean Community and Common Market: CARICOM）、中米共同市場（Central American Common Market: CACM）の5つの地域取決めを包含するものとして構想されている。現在、米国とブラジルが共同議長をつとめ、2005年1月の合意締結に向けて交渉が続けられている。この中で、広範な分野での早期の一括合意（single undertaking）を目指す米国と、限定した分

野ごとの順次の合意を図るブラジルとの間での対立が顕著になっており、合意がどのような形で達成されるか、明確な見通しは存在しない。このような状況下で、米国は“Competitive Liberalization”の方針の下、二国間FTAを同時に推進する方針を打ち出しており、ベネズエラを除くANCOMの4カ国をその対象に含めている。この経緯で、ボリビアとの二国間交渉も2004年中に開始される予定である。他方ブラジルは、MERCOSURとANCOMの経済統合を通じた南米自由貿易圏の実現、そしてMERCOSURとEUとの間でのFTAの締結により、対米交渉力を強めることを企図している。FTAAは、その加盟国が加入する他の地域取決めを尊重するとの前提の下で構想されており、したがってFTAAが創設された後も並存するその他の取決めの効力は維持される。

3-4 その他の国際関係

ボリビアは米州機構（Organization of American States: OAS）の一員であり、法制、政治、行政、社会統合、女性の地位向上、麻薬撲滅といった事項につき、同機構の監視を受ける。OASの監視は、人権、民主政の擁護・促進の面で実効力を有しており、ボリビア政府もその制約に服している。経済運営面では、国際通貨基金（IMF）と世界銀行が大きな影響力を有している。

ボリビアはまた、ANCOM加盟国としてEUとの包括対話を定期に実施しており、それを通じて欧州の政府および開発関係機関の影響を受ける。欧州側の関心事項としては、貧困削減、参加型開発、女性の地位の向上、先住民の地位の尊重などが重要である。

<sup>7</sup> IDB（2002）

参考文献

ボリビア中央銀行(2003)『ボリビア中銀年報(Memoria) 2002』

ラテンアメリカ協会(2003)「ラテンアメリカの地域統合とFTA」『ラテンアメリカ時報』2003年4月号

Economist Intelligence Unit(2002) *Country Profile 2002: Bolivia*.

——(2003) *Country Profile 2003: Bolivia*.

IDB(2002) *Integral and Trade in the Americas Preliminary Estimate of 2002 Trade*.

IMF(2003) *Direction of Trade Statistics Quarterly*. June 2003.

## 第4章 経済動向と課題

柳原 透

### 4 - 1 経済政策の展開

1950年代以降50年間のボリビア経済は、一面では国内の開発政策と政策・制度改革の展開により、他面では国際経済環境の影響を受けて、いくつかの局面を経て今日に至っている。その間、1952年と1985年に2つの重要な画期があった。

1952年のボリビア革命は、少数の財閥による錫生産の支配を終焉させて国有化し、高地農村部での農地再分配を実施し、さらに国家主導の産業開発を打ち出した。その後、1970年代のパンセル政権期には、主要輸出品の国際市況の高騰と国際金融市場からの資金流入の下で、経済は拡大基調で推移した。しかし1980年代初頭には国際経済環境は激変し、国際金利は急上昇し世界経済は不況に陥り、一次産品価格は急落しボリビア経済は深刻な債務危機に直面した。1982年の民主化直後に発足したシーレス政権は、国内の既得権に抵触する経済安定化政策を実施することができず、財政赤字の大幅な拡大と極めて高率のインフレーションが引き起こされた。

経済混乱のなかで実効あるマクロ経済安定化への世論の要望・支持が高まり、1985年に発足したパス・エステンソロ政権は、大胆な制度改革を含む急激な安定化政策を打ち出した（新経済政策1985年8月）。その中心は、財政規律の確立と、経済への政府の関与・介入の削減に置かれ、とりわけ国营錫公社での大幅な人員削減の実行が重要であった。1985年以来の経済政策は、マクロ経済安定の維持を最優先するマクロ経済運営を特徴とした。財政政策の健全性が強調され、財政赤字は対外借入れに見合う水準に制御され、インフレを招く通貨発行によるファイナンスは回避された。財政赤字は、1984年には国内総生産の28%であったものが1986年には同4%にまで削減され、1995-96年には2%以下にまで削減された。同時に価格や金利の自由化、税制改革、公共企業の再建、関税引き下げを含む為替・貿易システ

ムの自由化、中央銀行の独立性の制度化、国立銀行の閉鎖、天然資源に関わる投資法制の明確化など、広範な構造改革が実施された。1990年代には、多くの国営企業の資本化・民営化、地方分権化、年金制度の改革、教育改革などが実施された。

安定化政策の効果は明確だった。インフレは急速に収束に向かい、外貨準備も回復した。対外債務がジションもある程度まで改善した。また構造改革の結果として、政策に起因する価格体系や投資誘因における歪みの多くは除去されたと考えられている。1990年代には経済成長は概ね4%台で推移し、1997、1998両年には、5%台の成長率が記録された。しかしそれでも経済成長は期待を下回る水準であり、さらに1999年以降には成長率が急落し現在に至るまで回復していない。これには輸出価格の低下がマイナスの影響を及ぼしているため、一概に構造改革の成長への影響が不十分であったと結論づけることはできない。しかし輸出の多角化が十分には進まず、国際商品市況の影響を強く受ける金属、エネルギー資源が引き続き輸出の大きな割合を占めており、これが対外面での経済の脆弱さの規定因として重要であることは認識されねばならない。

ボリビアの国際収支は、基調において、資本収支の大幅な黒字、経常収支の大幅な赤字、そして総合収支の変動、を示してきた（章末表4 - 7参照）。1990年代後半には直接投資流入の急増が見られ、1997、1998両年には対GDP（以下同様）10%超という高水準を記録した。その結果、資本収支黒字の大幅な増加がもたらされ、それが経常収支の赤字幅の拡大を上回ったことで、1996年から1999年にかけて総合収支は黒字を記録した。しかし、2000年以降は、直接投資流入が8%台で推移する中で民間債務の返済が増加し、2002年には資本逃避の動き（統計上は「誤差脱漏」項目でのマイナス幅の急増）も見られて、総合収支は再び赤字となった。2000年以降のこのような状況の下で、無償援助と公共部門借入はい

ずれも増加の傾向を示した。なお、国際収支の全体像に照らして見ると、HIPC債務救済の貢献は極めて限られたものである。

#### 4 - 2 債務問題の推移<sup>1</sup>

##### 4 - 2 - 1 債務危機から債務救済へ

現在のボリビアの対外債務問題を理解するには1980年代の「債務危機」以降の推移を見る必要がある。1980年代初頭の対外面でのショック、すなわち、

世界金利の上昇、ボリビアの主要輸出品価格の低下、国際資本市場からの締め出し、の影響を受け、多額の対外債務を抱え、ボリビアは経済危機を迎えた。1980年から85年の年間平均インフレ率は500%、同時期の国内総生産成長率は年平均 - 4.5%であった。

対外債務は、1970年代のウーゴ・パンセル將軍の統治のもとで増大した。1970年において対外債務・GNP比率は46.3%であったのに対して、1980年には78.1%に増加した。この増加は3つの要因によって説明できる。第1に、輸出の多角化をめざした投資プロジェクトのファイナンスであった。プロジェクトには成功したもの（対アルゼンチン・ガス輸出）も、失敗したもの（原油生産プロジェクト）もあった。第2に、政府は徴税による増収を図る代わりに資金借り入れに頼ることで国内政治上の分配抗争を緩和しようとした。第3に、1970年代半ばまでは年5~6%の高率の経済成長が維持されたが、その後は成長率は低下し、債務返済負担が過大であることが明らかとなった。

1982年に成立したシーレス政権は、多大な財政赤字と莫大な対外債務負担に端を発する深刻な経済問題を解決する政治力を持っていなかった。1984年から85年には、年率数千%にのぼるハイパーインフレーションを記録した。その直接の原因は、財政赤字の拡大を通貨発行によってファイナンスしたことであったが、財政赤字の拡大の理由は、既存対外債務の金利支払い負担の増大に直面して徴税の強化ができなかったことである。

ハイパーインフレーションは1985年に発足したバス・エステンソロ政権の安定化政策の下で終息した。この安定化政策は、財政金融政策および価格政策について極めてオーソドックスなものであった。対外債務面については、銀行融資についてモラトリアムを続けながら、援助によりファイナンスされた債務の買い戻し（buyback）を行った。このほかに、自然保護への支出を行うことを見返りとして、債務を肩代わりしてもらう新たな枠組み（debt for nature swap）も用いた。特に、銀行融資の証券化と世界銀行からのファイナンスを受けた買い戻しによって、1993年までには対民間銀行債務残高をほとんどゼロにした。このような民間銀行に対して敵対的ともいえるようなアプローチがとれたのは、他のラテン・アメリカ諸国と比べて、対外債務中の銀行融資の絶対額が小さく、銀行にとっての影響が小さかったことが助けとなった、と考えられている。このようにして民間債務を減少させたものの、公的債務は引き続き多額にとどまり、債務返済負担は大きかった。

##### 4 - 2 - 2 重債務途上国（HIPC）イニシアティブにおけるボリビア

まず、1980年代からの公的債務削減方式について記す。

公的債務についての対策は、債務危機以降1980年代後半までは市場金利の下でのリスケジュールリングであり、債務残高の現在価値は減少しなかった。これは、重債務途上国への資金フローを保つために採られた妥協策であったと考えることができる。しかし、1980年代末に重債務途上国の債務負担は支払能力の問題であるとの認識が欧州各国を中心として共有され、1988年のトロント・サミットにおいて、二国間の公的債務について現在価値ベースでの33%の削減（トロント・ターム：Toronto Terms）が決定された。1991年には現在価値ベースでの50%の削減であるロンドン・タームが決定され、1994年のナポリ・サミットでは現在価値ベース67%の削減であるナポリ・タームが決定された。これらの債務削減方

<sup>1</sup> 4 - 2項は久松佳彰氏（東洋大学国際地域学部）の発表「ボリビアの対外債務について」（2003年5月13日JICA国際協力総合研修所におけるボリビア国別援助研究会・勉強会）に依拠している。

式は、二国間の公的債務のみが対象となり、IMFや世界銀行のような国際開発機関への債務は対象外となっていたことが特徴であった（IDAについては債務削減があった）。ボリビアに対してもナポリ・タームの債務削減は実施されている。その実際のインパクトを正確に計測するのは困難であるが、一つの試算では、現在価値で測ったボリビアの債務残高の約13%弱の削減が行われたと示されている。

従来の債務削減アプローチの不十分さについての認識を踏まえ、HIPCイニシアティブが打ち出された。元来のHIPCイニシアティブは1996年秋に開始されたが、1999年6月のケルン・サミットを機に、より大幅な債務削減を実施する拡大HIPCイニシアティブ（Enhanced HIPC Initiative）が開始され、この2つのイニシアティブを総称してHIPCイニシアティブと呼ばれている。

HIPCイニシアティブは次のような特徴を持っている。第1に、パリ・クラブ参加の二国間債務ばかりではなくIMFや世界銀行などの国際開発機関への債務も初めて削減対象となった。第2に、貧困削減政策、特に社会支出（教育・保健・農村支援分野）増大と債務削減をリンクさせたことである。第3に、債務削減と社会支出増大の過程においてNGOに代表される市民社会からの参加や協議が強調されたことである。最後の2点を明示的に計画に組み込むために、拡大HIPCイニシアティブでは貧困削減戦略ペーパー（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）の策定が条件とされている。

HIPCイニシアティブは、従来型の債務削減アプローチを受けた国を対象とし、IMFや世界銀行との間で合意された経済運営方針の実施が良好に行われていることが条件である。債務削減におけるモラル・ハザードを回避するため2段階のアプローチが採られている。すなわち、3年間の経済運営の実績の評価を踏まえ、HIPCイニシアティブの「決定時点（decision point）」に到達し、債務削減計画が作成される。その後も引き続き良好な実績を達成した後「完了時点（completion point）」に到達し、債務削減計画が実施される。債務削減計画策定にあたっては、IMFを中心として「債務持続可能性分析（debt sustainability analysis）」が行われ、債務残高現在価値・輸出比率を150%にまで引き下げるよう

な債務削減が提言される。このほか、輸出・総国内生産比率が30%を超え、かつ歳入・国内総生産比率が15%を超える国については、債務残高現在価値・輸出比率が150%以下であっても、債務現在価値・歳入比率を250%にまで引き下げるような債務削減の基準も適用される。

ボリビアはHIPCイニシアティブ発表当初からその対象国とされた。1997年にはHIPCイニシアティブの適格資格の検討が開始され、1997年9月には元来のHIPCイニシアティブでの決定時点に達した。1998年9月には元来のHIPCイニシアティブにおける完了時点に達し、債務残高現在価値・輸出比率を251%から225%にまで引き下げる債務削減が行われた。さらに2000年2月には拡大HIPCイニシアティブにおける決定時点に達し、2001年6月には拡大HIPCイニシアティブの完了時点に到達した。その結果、債務残高現在価値・輸出比率を150%にまで引き下げる債務削減が実施された。このHIPCイニシアティブの総計として、債務返済負担が軽減されることになった。例えば、2001年から2004年までの間は国内総生産の1.2~1.8%程度である。以上のようにボリビアは経済安定化と構造改革の面での良好な政策運営の実績に基づき、債務削減を獲得してきた。貧困削減政策とのリンクについては、拡大HIPCイニシアティブにおける債務返済額減少分に相当する額が社会支出（教育・保健・農村支援）に付加的に充当されることが明示されている。

#### 4-2-3 現況下の債務持続可能性

国家統計局（Instituto Nacional de Estadística: INE）の発表によれば、2001年末現在でボリビアの対外債務総額（長期）は約44億ドルであり、その70%強が国際開発機関への債務であり、残りのほとんどは二国間公的債務である。このような状況では、ボリビアの対外借り入れは引き続き公的な性格を持つことが予想され、大規模な民間国際金融市場への復帰は予想できない。上記のHIPCイニシアティブによる債務削減の効果がどのように出ているかについて判断を下すには時期尚早である。ここではその準備として、HIPCイニシアティブに用いられた経済変数の予想を取り上げ検討する。予想が楽観的なものであれば、今後の債務返済について困難が予想される。

Box 9 対ボリビア債権放棄

田丸 伸介（国際協力銀行 開発第4部）

JBICは1975年以降、ボリビアに対し道路建設事業や空港建設事業等のための資金として7件の円借款（総額470億円）を供与した。ボリビアは開発の過程で不足する国内資金を補完するため対外借入れを行い開発を進めてきたが、1980年代以降の一次産品価格の下落等により対外収支が悪化、債務返済困難に陥った。

国際社会は債務返済困難に直面した国に対し、パリ・クラブでの枠組みを通して債務の軽減を行ってきた。特に債務状況が深刻な重債務貧困国（HIPC）については、1996年のリヨン・サミットで債務負担を持続可能なレベルにまで軽減することを内容とする「HIPCイニシアティブ」が策定された。さらに1999年のケルン・サミットでは「拡大HIPCイニシアティブ」が合意され、G7各国はODA債権について100%の削減を行うこととなった。

JBICは1986年から1998年にかけて7次にわたりボリビア向け債務救済措置を実施してきた。上記債務救済の流れのなかでボリビアは、1997年にHIPCイニシアティブのDecision Point、1998年にCompletion Pointを達成した。さらに1999年には拡大HIPCイニシアティブのDecision Point、2001年にはCompletion Pointを達成したことから、同イニシアティブに則り、今後JBICは二国間合意が締結された後に債権を放棄し、償却することとなる。債権放棄額は約534億円の予定で、ボリビア政府と締結するE/Nの準備が整い次第、今後のスケジュールを協議していくこととなる。

対ボリビア共和国 円借款供与状況：7件 / 47,026百万円  
 (2003年6月現在 単位：100万円)

L/A No.	案件名	借入人 実施機関	E/N締結日 L/A締結日	承諾額
BV-P1	道路建設事業	ボリビア政府 SNC	1975.09.16 1975.10.29 貸付完了	3,680
BV-P2	ビルビル国際空港 建設事業	ボリビア政府 AASANA	1978.12.27 1979.05.21 貸付完了	10,800
BV-P2-2	ビルビル国際空港 建設事業（2）	ボリビア政府 AASANA	1983.02.03 1983.03.25 貸付完了	6,689
BV-P3	鉄道災害復旧事業	ボリビア政府 ENFE	1982.07.29 1983.03.25 貸付完了	5,544
BV-P4	パタカマヤ～タンボケマド間 道路改良事業	ボリビア政府 SNC	1992.10.19 1992.10.21 貸付完了	3,955
BV-C1	第2次経済再建輸入借款 (RIC )	ボリビア政府 企画調整省	1988.05.02 1988.12.21 貸付完了	7,250
BV-C2	金融セクター調整借款 (FSAL )	ボリビア政府	1989.09.11 1989.10.17 貸付完了	9,108
合計				47,026

拡大HIPCイニシアティブ完了時点文書によれば、1998年から2007年の実質国内総生産の平均成長率は4.1%とされている。しかし、1998年から2002年までこの平均成長率を上回ったのは1998年（5.0%）だけで、1999年（0.4%）、2000年（2.4%）、2001年（1.2%）、2002年（2.75%）はいずれも下回った。ボリビア政府がIMFに提出した2003年の予測も2.9%である。さらに、拡大HIPCイニシアティブ完了時点

文書によれば、2008年から2020年の平均成長率は5.5%と予想しているだけに計画通りの債務負担軽減がボリビア経済にとって十分なものであるかについては一層の慎重なモニタリングが必要と考えられる。現在の低成長が継続すれば、債務持続可能性が損なわれることも想像に難くない。実際、その兆候はすでに観察されている。債務残高現在価値・輸出比率の2003年8月時点での予測値は、2001年5月時点

Box 10 国際通貨基金(IMF)・世界銀行による債務持続可能性分析(Debt Sustainability Analysis: DSA)

久松 佳彰(東洋大学国際地域学部)

HIPCイニシアティブにおいては、実際にどれだけの債務を削減するかについては、IMFと世界銀行による「債務持続可能性分析」の結果が重要な役割を占めている。この分析手法の手順は以下のとおりである。

当該国政府から、すべての(保証付与を含む)公的対外債務返済のスケジュールと元利についての返済予定額(各債権国・通貨別)の提出を受ける。

以上の債務返済アウトフローを通貨毎の割引率(OECDに各国がレポートする6ヵ月期間についての商業参考利子率(Commercial Interest Reference Rate: CIRR))を利用して一定時点での公的債務の現在価値を計算し、この時点の為替レートを利用してドル建てに変換する。この計算結果を債務残高現在価値(Net Present Value of Debt: NPV of Debt)と呼ぶ。

一定時点までの過去3年分の輸出額の平均を分母、債務残高現在価値を分子として、債務残高現在価値・輸出比率を計算する。

同上比率が150%を超えている場合には、150%までの債務削減がHIPCイニシアティブの枠組みのなかで考慮される。

輸出・国内総生産比率が30%を上回り、同時に歳入・国内総生産比率が15%を上回る経済については、たとえ債務残高現在価値・輸出比率が150%を下回っていても、債務残高現在価値・歳入比率が250%になるまでの債務削減が考慮される。

以上の手順が必然的に持つ問題点は以下のとおりである。第1に、なぜ閾値が150%なのかは明らかではない。第2に、金利の変動により債務残高現在価値は変動する。金利の上昇(下降)は債務残高現在価値を減少(上昇)させる。この点は、金利が下がり資金調達しやすいであろう局面において債務残高指標が上昇するため奇異に感じられるが、融資が譲許性を持っている限り、現在価値は名目額を下回るのであり、金利低下は現在価値が名目額に近づく(すなわち、grant部分が減る)という意味で理解すれば、自明である。しかし、そもそも政治性の高い公的債務を民間融資と同様な形で計測する必要があるかどうかという疑問は残りうる。他方、民間サイドから考えれば、重債務途上国融資の割引率は安全資産への利子率+リスク・プレミアムであり、リスク・プレミアムを考慮に入れずに現在価値に割り引くのはいかにも折衷的である。第3に、輸出は過去3年の平均であるため、輸出が増加(減少)している場合には、分母は過小(過大)評価される可能性がある。第4に、経済学的には債務の維持可能性は、将来にわたる純輸出額の流列の現在価値が名目の債務残高を上回るかどうかであり、債務残高を現在価値に直すだけで、純輸出額ではなく輸出額を分母に使う場合には、理論上の意味を持たせることが難しい。

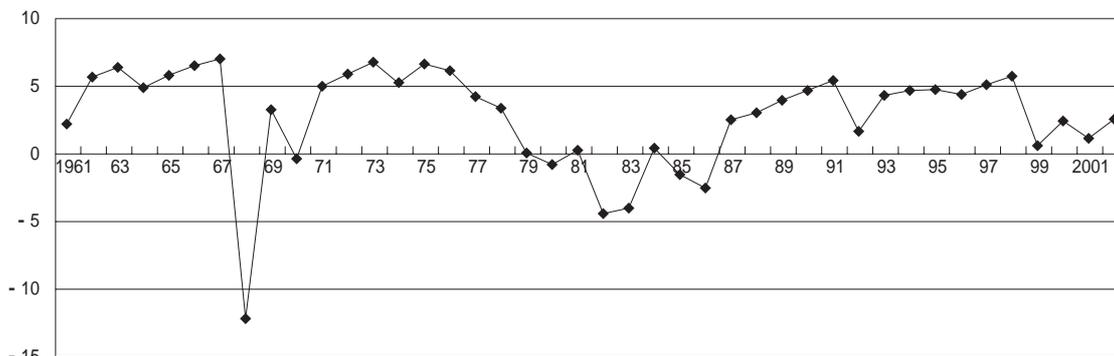
での予測値を大きく上回っている(Box10参照)

4-3 経済成長のパターンとメカニズム

ボリビア経済の成長の軌跡を確認しよう(図4-

1)。1970年代の高成長と1980年前半の大幅な落ち込み、そして1980年代後半の成長の回復とを通じたの相対高成長の持続、そして1999年以降の大幅な減速、という展開が見られた。以下、1990年代以降の推移に焦点を当て、経済成長のパターンとメカニズムに

図4-1 GDP成長率(1961-2002年)(%)



出所: World Bank (2003)

ついて検討する。

経済成長への貢献を生産面から見ると、大分類のレベルではサービス業の成長率が最も高く、逆に農業の成長率が最も低い(表4-1)。大分類のレベルではサービス業には資本化・民営化の対象となった公益事業が含まれており、その分野での事業規模の拡大がサービス業の成長に大きく貢献したものと推測される。経済成長実績を需要側要因につき分解すると、1990-2001年の間に投資の増加率は年平均6%と、最終需要項目中で最も高い。しかし、資本財は輸入により調達される割合が高いため、投資需要による国内生産誘発効果は主に建設業に限られている。

以下では、経済成長を可能とする生産能力拡大の規定要因として投資に着目する。1990年代の投資の増加は、対GDP比の投資率の上昇に反映されている。1998年にかけて投資率は大幅な増加を記録した(表4-1)。1997、98の両年には投資率の急激な上昇が見られた。しかし1999年以降は一転して急激な落ち込みが起こっている。また投資の主体別の内訳では、民間投資の割合の高まりが1990年代を通じて見られた。この背景には、資本化・民営化の過程で公共部門であった事業が民間部門に変更になったという要

因も含まれており、また、民間投資のなかには外国直接投資も含まれている。

1990年代を通じて直接投資流入額は急激な増加を示し、1990年代末に10億ドル程度で頭打ちとなった後も高水準にとどまっている(表4-2)。このうちのかなりの部分は、外国企業が資本化・民営化に関わる条件として投資のコミットメントを求められた結果と見ることができる。ちなみに1995-99年の期間について見ると、資本化・民営化に関わる外国投資のコミットメントは合計19億ドルであり、その内訳は石油・天然ガス部門と鉱業で11億ドル、公共サービス部門で8億ドルであった。

以上を、あらためて経済成長のメカニズムの理解として示そう。1990年代の経済成長の過程では、投資の増加が顕著であり、経済全体として見た投資率の上昇、特に民間投資の比率の顕著な上昇を伴っていた。そして、そのなかで直接投資の役割が大きかった。直接投資の増大は、石油・天然ガス部門と鉱業、そして公共サービス部門での資本化・民営化の実施を大きな契機とするものであった。

ここで、視野をもう一段広げて、投資・成長メカニズムについて見ておこう。経済全体に影響を及ぼすような規模での投資は、大別して 開発・輸出を通じての自然資源レントの実現(石油・天然ガス、鉱業、低地部農業、林業)、インフラ・サービスの提供(通信、電力、道路、鉄道、航空)および金融、国内消費向けフォーマル部門生産(都市部商業・サービス、製造業、都市近郊農牧業)の3分野に限られる。これらの3分野での生産能力の増大は、当該分野での直接の効果のみならず、間接にも経済成長に貢献する。

の分野は、外貨稼得そして財政収入の増大を通じて、マクロ経済バランスを改善し、経済成長ならびに福祉の向上を可能とする資金面での条件を整え

表4-1 経済成長の要因分解  
(実質年平均増加率、%)

	1981 - 90	1990 - 2001
GDP	-0.2	3.8
民間消費	1.2	3.5
政府消費	-3.8	3.4
総投資	1.0	6.0
輸出	-1.9	4.3
輸入	-0.3	9.7
農業	-	2.8
工業	-	3.7
(製造業)	-	3.6
サービス	-	4.1

出所：World Bank (2003)

表4-2 投資率と直接投資の推移

(1) 投資率の推移(対GDP比、%)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
固定投資	12.7	12.0	12.6	14.5	16.3	16.3	14.3	15.5	16.6	20.2	24.7	20.9	18.7	14.6	
民間投資	4.0	3.6	5.0	5.8	6.6	7.7	6.4	7.6	8.9	13.1	18.3	15.1			

(2) 直接投資の推移(US\$, million)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
直接投資	91	125	147	391	472	728	1,026	1,011	821	826	

出所：UDAPE (2003) より筆者作成。

る。同時に、前方・後方連関を通して新たな投資機会を創出することができるならば成長の波及効果を期待できる。

の分野では、サービスの価格の低下、質の向上、提供範囲の拡大などを通じて、顧客の経済活動の効率を高め事業の拡大に貢献することが期待できる。

の分野では、後方連関を通して新たな事業機会が生み出されることを期待する。そしてさらに、このようにして生み出された投資・事業機会が実現されるなかで新たな雇用・所得が発生する程度に応じて、との分野でさらなる投資・事業機会の拡大も想定する。

#### 4-4 経済の部門別構成<sup>2</sup>

ボリビアの経済は、生産物および経営形態の視点から分類して以下の10部門から構成されるものと捉えることができる(表4-3)。経済の性格を把握するにあたっては、フォーマルとインフォーマルな経済活動の対比が最も重要な特徴づけの基準である。このうち、伝統農業とインフォーマル・サービス業が、それぞれ農村と都市でのインフォーマル・セクターの大部分をなす。それ以外の部門は、基本においてフォーマル・セクターに属するとみなすことができる。

(1)伝統農業は1戸当たり2~3ha以下の小規模経営からなり、生産物についても生産技術や経営方法についても、古くから受け継がれてきた農業生産が基本的に継続されている。農業従事者の80%強、農業

生産の3分の2(GDPの10%強) 農産品輸出の40%弱がこの部門に関係する。主要生産物としてはジャガイモ、キヌアなどがあり、一部は自家消費用に用いられ、残りが国内市場と輸出に向けられている(国内市場向けと輸出向けの比率は約10:1である)。

(2)企業農業は、商品作物生産に従事する経営規模500~数万haに及ぶ中・大規模の農家あるいは農園からなり、生産物の国内市場向けと輸出向けの比率は約3対1である。ただし、国内市場向けの約85%は加工用であり、その一部は加工製品として輸出される(最も重要な輸出品は大豆加工品である)。農業従事者の20%弱、農業生産の3分の1(GDPの5%)、農産品輸出の60%強がこの部門に関係する。大豆、ヒマワリ、砂糖、そして木材などが主要生産物である。

(3)コカ栽培は生産と輸出において無視できない比重を占める(1990年代平均で、GDPの3%、輸出の14%との推計がある(UNDP, 2003 p.18)。生産高の20%が国内で消費され80%は(非合法)輸出に向けられている。

(4)石油・ガス産業と、(5)鉱業の生産物は、一次産品あるいは加工製品として大きな割合が輸出されている。

(6)製造業は経済全体の付加価値の15%程度、都市部雇用の20%弱、そして輸出の30%程度を占める。生産高の80%は国内に20%は輸出に向けられ、他方、投入財の80%は国内から20%は国外から調達される。製造業はさらに、農産品加工、鉱産品加工・化学製品、金属製品・機械の3部門に分割することが

表4-3 経済活動の部門別構成(1997年)

	付加価値	粗生産額	輸入	(単位:百万ボリビアーノス)	
				国内需要	輸出
(1) 伝統農業	3,876	5,180	413	5,140	454
(2) 企業農業	1,842	2,815	107	2,209	714
(3) コカ栽培	377	405	0	78	327
(4) 石油・ガス産業	825	2,136	0	1,611	525
(5) 鉱業	1,682	2,423	90	927	1,587
(6) 製造業	5,650	21,885	11,126	29,725	3,287
(7) 建設業	1,151	3,485	0	3,485	0
(8) インフォーマル・サービス業	2,978	6,678	220	6,897	0
(9) フォーマル・サービス業	12,866	22,494	847	21,448	1,894
(10) 政府サービス	4,669	6,366	9	6,370	5
合計	35,917	73,867	12,813	77,889	8,791

出所: Thiele, Rainer and D. Piazzolo (2002) Tables 4, 5 に基づき筆者作成。

<sup>2</sup> 本項は、情報源として、経済全般に関しては Thiele and Piazzolo (2002) に、製造業部門の詳細については Capra (2003) に、そして就業形態については Lay (2001) に、大きく依拠している。

できる。農産品加工には、食料品・飲料・タバコ、繊維・衣服・皮革製品、木材製品、紙製品が含まれ、製造業全体の付加価値の半分近く、雇用の3分の2を占める。この中分類レベルでは木材製品を除いて輸出比率は低い、大豆加工品など一部の製品では輸出比率が高い。鉱産品加工・化学製品には、化学・ゴム・プラスチック製品、非金属鉱物製品、一次金属が含まれ、製造業全体の付加価値の半分近く、雇用の5分の1を占める。この部門の付加価値の大半を占める化学製品の労働生産性は平均を大きく上回る。金属製品・機械部門は、製造業全体の付加価値の3%、雇用の10%弱を占めるに過ぎない。この部門の労働生産性は平均を大きく下回る。製造業輸出は一部製品に集中しており、食料品（大豆加工品など）と化学製品（石油製品など）がそれぞれ40%弱を占めている。

(7)建設業は景気の好不況の影響を強く受ける業種であり、経済全体の付加価値の3~5%の間で変動を示してきた。都市部の低学歴単純労働者の雇用機会として重要である。

(8)インフォーマル・サービス業は、経済全体の付加価値の13%程度を占め、商業の3分の2程度、対人サービスとレストラン・ホテルの3分の1程度、そして家事サービスのすべてが含まれる。都市部の低学歴自営業者の就業機会として極めて大きな比重を持つ。

(9)フォーマル・サービス業は、経済全体の付加価値の30%強を占め、電気・ガス・水道、運輸、通信、金融、対企業サービス、不動産の大部分、対人サービスとレストラン・ホテルの3分の2程度、そして商業の3分の1程度が含まれる。この部門の企業所得は極めて大きく、また高学歴適格労働者の比率が高いため労働生産性も著しく高い。

(10)政府サービスは、経済全体の付加価値の13%程度を占める。高学歴適格労働者の雇用機会として依然として最も大きな割合を占める。

地域の視点から特徴づけると、伝統農業は西部高地と中部渓谷地域、企業農業は東部熱帯湿潤地帯を中心とする。コカ栽培には、ラ・パス県北部のユンガスとコチャバン県北部のチャバレの2つの生産地がある（前者は一部合法であり、後者はすべて違法である）。鉱業、石油・ガス産業は、操業地は自

然条件に規定されるが、本社機能は大都市に置かれる。製造業は、そのほとんどがラ・パス、コチャバン、サンタ・クルスの三大都市圏に立地している。フォーマル・サービス業、インフォーマル・サービス業、建設業とも、三大都市圏をはじめとする都市部での活動を基本とする。政府サービスも大部分は都市部に集中していると推測される。

社会の視点からの特徴づけは、エスニシティ、就業上の地位、学歴などを基準としてなす。インフォーマル・セクターは、農村と都市のいずれも、先住民が生計を依存する場である。逆に、フォーマル・セクターでの先住民の就業機会は極めて限られている。就業上の地位の観点からは、以下のような比較対照をなす。インフォーマル・セクターでの就業者は、ほとんどが自営業者と家族就業者であり、それに加え少数の被雇用者が存在する。インフォーマル・セクター就業者は、ほとんどすべて低学歴単純労働者である。これに対し、フォーマル・セクター就業者は雇用者と被雇用者からなり、後者はさらに、高学歴適格労働者と低学歴単純労働者に分類される。これらの区分は、家計の目標として「生計維持」と「生計向上」のいずれを想定するのが妥当であるかを考察する上で重要である。後に検討するように、現在のボリビアにおいて「生計向上」を目標とする家計の割合は極めて小さいと考えられる。

#### 4-5 就業/所得機会と生計維持

生活および福祉に直結する就業/所得機会の面での状況を見よう。まず、1997年時点での就業/所得状況の全体見取図を示す（表4-4）。全就業人口360万人弱のうち、農家自営・家族就業者は140万人、都市インフォーマル部門就業者は90万人弱と、広義のインフォーマル部門で全体の3分の2近くを占める。被雇用者は約100万人で、高資格者60万人強、非農業単純労働者30万人、農業単純労働者7万人に分類される。残りは約30万人の雇用者（フォーマル部門企業家・自営業者）である。主な就業形態別に家計の平均収入を見ると、雇用者、高資格被雇用者、被雇用単純労働者（農業および非農業）、都市インフォーマル部門就業者、自営農家という順に、明確

な所得の格差が見られる。

次に、都市フォーマル部門での雇用状況の指標として、都市部失業率の推移を確認する（表4-5）。1990年代後半、経済は高成長を続けていた時期にも都市部失業率は上昇を示し、経済が低成長に陥った後はさらに上昇を続け、2002年には12%近くに達した。投資は増大し、順調に成長が継続していた時期にも雇用は減っていた背景には、資本化・民営化の過程での人員整理も少なからず影響していると思われる。このような都市フォーマル部門での雇用状況の悪化を反映して、一方で労働参加率は高まり、他方で都市インフォーマル部門での就業者の割合は増加している。

貧困状況について見てみよう（表4-6）。1990年代の初頭と末期を統計上比較できるのは主要都市についてのみであり、ここでは貧困者の割合、極貧者の割合とも高成長期を経て減った、と言えそうである。ただし1990年代末の時点で、全国平均で、そしてとりわけ農村部において、貧困状況の深刻さがはっきりと示されている。

ボリビア経済を基本において特徴づけるのは、上述の投資・成長メカニズムと就業/所得機会とが結

びついていないことである。投資・成長メカニズム、のすべてがフォーマル部門に属するが、ほとんどの分野で就業機会創出効果は極めて小さい。低地部輸出向け農業と都市部商業・サービスがある程度の就業機会を提供しているが、全体に占める比率は大きくない。農業就業者のうちの60%が高地と渓谷部に存在しており、低地部輸出向け農業に従事するのは最大に見積もっても40%である。商業活動については、生産（付加価値ベース）の構成で見ても、3分の2がインフォーマル部門であり、フォーマル部門の比率は3分の1に過ぎない。就業者数で見れば一段と大きな差が見出されるであろう。

広義のインフォーマル部門は、合法経済活動と非合法経済活動の両方を含む。非合法経済活動には、コカの生産および流通に関わる活動と密輸品の取引に関わるものがある。1999年から2000年にかけてコカ生産および密輸全般の取り締まりが実効をあげ、非合法インフォーマル部門での就業/所得機会は激減し、マイナスの乗数効果が働いて消費の減少を招来し、経済不況の一因となった。非合法コカ生産地チャパレから都市部へ労働者の大量の移動が起こり、都市失業状況の悪化の一因ともなった。1999

表4-4 形態別就業者数と所得（1997年）

	就業者数	%	月平均所得 (ボリビアーノス)
農家自営・家族就業者	1,409,313	39.5	244
農業労働者（非適格）	66,672	1.8	725
非農業労働者（非適格）	296,451	8.3	651
都市インフォーマル 被雇用者（適格）	878,203	24.6	415
雇用者	626,368	17.5	1,240
	292,734	8.2	2,683
合計	3,569,741	100.0	704

出所：Andersen, Lykke E. & R. Faris (2002) p. 8

表4-5 都市部失業率の推移（%）

	1985	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
都市部失業率	5.8	7.3	5.4	5.8	3.1	3.6	3.8	4.4	6.1	8.0	7.5	8.5	8.7

出所：UDAPE（各年版）

表4-6 貧困者比率の推移（%）

	1993		1997		1999	
	貧困	極貧	貧困	極貧	貧困	極貧
全国			63.2	37.9	62.7	36.8
主要都市	52.0	25.5	50.7	21.5	47.0	21.6
その他都市部			63.7	34.3	65.8	30.9
農村部			77.3	58.2	81.7	58.8

出所：UDAPE（各年版）

年以降の不況の下でインフォーマル部門では急激な需給バランスの悪化が起こった、と推測される。一方で、不況の下でインフォーマル部門の生産物（主にサービス）に対する需要は低迷する。他方で、フォーマル部門での失業率が高まって、失業者が就業/所得機会を得ようとして、インフォーマル部門に参入してくる。そして、コカ生産と密輸の取り締まりが強化されるなかで、それらの非合法活動に従事していた人々もまた、合法インフォーマル部門に流入してくる。このような需給状況の下で、合法インフォーマル部門での就業/所得機会は大きな圧迫を受けたことが推測される。

#### 4-6 経済開発の課題

EBRP (Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, ボリビア版PRSP) とその改訂の方針を主な対象として経済発展および貧困削減の課題について検討しよう。

現行のEBRPで貧困削減をもたらすメカニズムとして重視されているのは、他部門が成長する傍らでこれまで十分な発展を示さずにきた伝統生産部門を強化し、貧困層の所得増大の機会を拡大することである (Bolivia PRSP p.56)。平均年率4%の成長が持続した1990年代に、製造業は3.8%、伝統農業部門は2.5%と、経済全体を下回る成長率を記録し、また地域別では、低所得地域は低成長であった (Bolivia PRSP p.21)。成長の源泉については3つの視点からの考察が記されている。第1は、マクロ経済および法制上の環境の整備による民間投資の促進、第2は、農工商業各分野で中小企業を支援する政策措置やインフラ整備による就業や所得の機会の増大、第3は、資源ベースの近代部門の拡大とその波及効果、である (Bolivia PRSP pp.196-206)。

ボリビアにおいて外国投資を含む民間投資が向けられる最大の分野として想定されているのは、石油・ガス、鉱産物、低地農業、林業などの分野での資源ベースの近代部門である。中小企業部門は直接に貧困層の所得増大に貢献する分野として焦点が当てられているが、実効ある新たな政策措置を見出さうかは課題として残されている。またマクロ経済および法制上の環境の整備による民間投資の促進と

いう抽象論が、どのような分野でどれだけの成果をあげうるのかも、未検討のままであった。

第2次サンチェス政権はEBRP改訂の方針として、成長過程で広範な層が就業/所得機会を得られるよう、Plan Boliviaで打ち出した生産性と競争力の強化に向けての官民協調体制、なかでも「生産連鎖 (cadena productiva)」の形成・拡充を通じた（とりわけ輸出向けの）生産体制および生産支援体制の強化、の課題をPRSPにも導入することを最大の眼目とした。さらに、それに加えて、ATPDEA (Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act) が提供する輸出機会を最大限活用すべくマキラ型の生産拠点 (maquicentro) の形成も構想されている。また観光の促進も（広義の）生産連鎖のなかで位置づけられている。これらの点で実効ある政策が策定・実施されることは、投資・成長メカニズムと就業/所得機会を結び付ける試みとして重要な意義を持つ。

しかし、この方針の成否に影響する要因として、天然ガスを中心とする一次産品輸出の拡大が起こった際に生じかねないマイナスの影響がある。すなわち、一次産品輸出の増大は為替レートの増価を生じさせ、国際競争力が劣る部門での輸出を困難にする。また、一次産品輸出は財政収入の増大にも貢献し、一方では政策実施の資金面での条件を改善するものの、他方では政策運営上の規律の弱める傾向も生みがちである。したがって、輸出変動への対応という短期のマクロ経済運営面での課題に加えて、経済発展構想の実現という観点からも、為替レート政策と資源ベース輸出収入の管理の方式を確立することが求められている。

就業/所得機会の拡大を問題とする際に、最大の対象分野は広義のインフォーマル部門である。上で見た生産部門強化の構想が、伝統農業部門と都市インフォーマル・サービス部門にどれだけの効果を持ちうるかが鍵となる。これを解明するには、生産物（観光を含む）ごとに構想されている生産連鎖がどの地域でどれだけの就業/所得機会を生むかを個別に検討する必要がある。そしてその際には、生産連鎖に直接に関与することのみでなく、フォーマル部門での生産拡大から派生する雇用機会、あるいは消費需要拡大に応ずる生産機会、といった波及効果も捉える必要がある。さらにそれらを踏まえ、労働移

動の面での含意とそれに関わる政策課題も明示されることが必要である。

高地部・溪谷部の農業部門と都市インフォーマル・サービス部門は、ボリビアの経済発展の最も困難な課題として長期にわたり存続するであろう。この課題に応える上で同部門自体の発展の構想を中心に置くことはおそらく誤りであろう。つきつめて言えば、若年世代の脱出戦略を構想し支援することが鍵となる。ただしこの戦略には、脱出先が存在すること、そして受入適格条件を満たすこと、の2点が前提とされる。したがって、現状では全就業者の3分の1を吸収するに過ぎないフォーマル部門の拡大と、そこでの就業適格基準を満たすような教育・訓練を広範に提供しうる体制の整備、の2つの大きな課題に、ボリビアは今後長期にわたり取り組むことが求められることとなる。

#### 参考文献

- Andersen, Lykke E. & R. Faris (2002) *Natural Gas and Income Distribution in Bolivia*. IISE, Universidad Catolica Boliviana.
- Capra, Katherine (2003) *Documento de Estructura del Sector Industrial Manufacturero 1990-2001*. UDAPE.
- Lay, Jann (2001) *Segmentation and Informality in Urban Labour Markets: Evidence from Bolivia and Implications for Poverty Reduction*. Kiel Institute of World Economics.
- Thiele, Rainer and D. Piazzolo (2002) *Constructing a Social Accounting Matrix with a Distributional Focus-The Case of Bolivia*. Kiel Institute of World Economics, January 2002.
- UDAPE. *Evaluación de la Economía* (各年版)
- (2003) *Dossier de Estadísticas Volumen No.13*
- World Bank (2003) *World Development Indicators*.

表4-7 ポリビア 国際収支 1980-2002 (対GDP比、%)

項目	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000(p)	2001(p)	2002(p)	
経常収支 (1+2+3+4)	-0.2	-8.1	-3.4	-2.8	-2.0	-7.3	-7.6	-9.3	-2.9	0.7	2.0	-4.1	-7.3	-7.1	-1.2	-4.5	-4.9	-7.0	-8.0	-5.9	-5.4	-3.4	-4.3	
1. 貿易収支	6.2	-0.1	5.2	3.6	3.4	-1.2	-2.2	-5.7	-0.8	2.9	3.2	-3.6	-8.0	-7.4	-2.7	-5.1	-5.5	-8.6	-10.3	-8.5	-7.0	-5.3	-5.9	
i) 輸出 FOB	21.2	15.8	15.8	15.1	10.6	12.1	14.8	12.0	12.0	15.8	17.3	14.5	11.3	12.4	16.5	15.5	15.3	14.7	13.0	12.7	15.0	16.1	16.7	
ii) 輸入 CIF	-15.0	-15.9	-10.6	-11.6	-7.2	-13.2	-17.0	-17.7	-12.8	-12.9	-14.1	-18.1	-19.4	-19.8	-19.2	-20.7	-20.8	-23.4	-23.3	-21.3	-22.1	-21.3	-22.6	
2. 非要素サービス収支	-1.0	-1.7	-0.9	-0.2	-0.3	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.3	0.4	0.1	0.5	0.4	0.3	-0.3	-0.4	-0.6	
i) 輸出	1.5	1.2	1.1	1.6	1.0	1.6	2.3	2.2	2.1	2.2	2.2	2.2	2.1	2.2	2.3	2.0	2.5	3.1	3.0	2.7	2.9	3.0	3.0	
ii) 輸入	-2.5	-2.8	-2.0	-1.8	-1.3	-1.6	-2.3	-2.2	-1.9	-2.1	-2.1	-2.0	-2.0	-2.0	-2.0	-1.6	-2.4	-2.7	-2.6	-2.8	-3.0	-3.4	-3.6	
3. 要素サービス収支	-6.7	-7.0	-8.5	-8.3	-6.3	-7.6	-8.0	-6.4	-6.2	-5.6	-4.9	-4.2	-3.8	-3.9	-3.3	-3.4	-3.0	-2.5	-1.9	-2.4	-2.7	-2.6	-2.6	
2.1. 金利(純受取)	-6.0	-6.3	-7.9	-7.3	-5.4	-7.2	-7.5	-6.0	-5.7	-5.2	-4.6	-4.0	-3.4	-3.5	-3.0	-3.0	-2.0	-1.9	-1.6	-0.9	-1.1	-0.7	-0.6	
i) 金利受取	0.3	0.3	0.1	0.8	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.5	0.3	0.4	0.3	0.2	0.3	0.4	1.0	0.7	0.8	1.6	1.3	1.1	0.9	
ii) 金利支払	-6.3	-6.5	-8.0	-8.0	-5.9	-7.5	-7.8	-6.3	-6.1	-5.6	-4.9	-4.4	-3.7	-3.8	-3.2	-3.4	-3.0	-2.6	-2.4	-2.4	-2.4	-1.8	-1.5	
2.2. その他投資収益(純)	-0.7	-0.7	-0.6	-1.0	-0.9	-0.5	-0.5	-0.5	-0.5	-0.4	-0.4	-0.2	-0.3	-0.4	-0.3	-0.4	-1.0	-0.6	-0.3	-1.5	-1.6	-2.2	-2.3	
2.3. 労働報酬																								
4. 移転収支	1.3	0.7	0.9	2.1	1.3	1.5	2.5	2.8	4.0	3.3	3.6	3.6	4.4	4.0	4.5	3.7	3.4	3.7	3.9	4.7	4.7	4.9	4.7	
資本収支 (1+2+3+4+5)	1.1	1.0	-6.2	-9.4	0.1	-4.5	-3.0	-2.6	1.3	2.9	3.0	3.2	7.3	7.1	6.6	8.0	8.8	11.6	11.8	8.8	5.6	4.3	9.5	
1. 直接投資	1.0	1.3	0.6	0.1	0.1	0.2	0.3	0.8	0.7	0.7	1.4	1.8	2.1	2.1	2.1	2.1	5.6	6.4	7.6	10.2	11.9	8.4	8.4	
2. 公共部門純借入、中長期	3.1	3.7	2.0	-0.1	0.3	-1.0	2.3	3.6	4.1	4.2	4.0	3.9	4.9	3.5	3.8	4.3	2.7	2.6	1.1	1.4	1.3	2.5	3.9	
i) 新規	6.0	5.6	4.0	2.0	2.4	2.1	5.8	5.5	7.1	7.2	6.9	5.6	6.8	5.6	6.1	6.4	4.7	4.7	3.8	3.4	3.5	4.7	6.7	
ii) 返済	-2.8	-1.9	-2.1	-2.0	-2.1	-3.1	-3.5	-1.9	-3.0	-3.0	-2.8	-1.7	-1.9	-2.1	-2.3	-2.1	-2.0	-2.1	-2.7	-2.0	-2.2	-2.2	-2.9	
3. 公共部門純借入、短期																								
4. 民間部門純借入	-3.1	-4.1	-8.8	-9.5	-0.3	-3.8	-5.6	-7.1	-3.4	-2.1	-2.4	-2.4	0.3	1.5	0.7	-1.9	-0.9	0.3	-1.4	-2.8	-0.9	-6.5	-3.1	
5. 商業銀行および外貨準備	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.8	1.8	-1.7	-3.3	0.0	0.0	
6. 資本移転																								
誤差脱漏	-9.1	-3.4	0.8	2.3	0.0	5.4	5.5	1.5	-1.7	-5.3	-5.7	-1.5	-2.6	-1.7	-6.2	-4.2	0.0	-3.3	-2.7	-2.5	-0.7	-1.3	-8.9	
総合収支 ( + + )	-8.2	-10.5	-8.7	-9.8	-1.9	-6.4	-5.1	-10.4	-3.3	-1.7	-0.7	-2.3	-2.5	-1.8	-0.8	-0.7	3.9	1.3	1.2	0.3	-0.5	-0.5	-3.7	
資金手当 (1+2+3)	8.2	10.5	8.7	9.8	1.9	6.4	5.1	10.4	3.3	1.7	0.7	2.3	2.5	1.8	0.8	0.7	-3.9	-1.3	-1.2	-0.3	0.5	0.5	3.7	
1. 金融支援	8.9	7.5	6.8	15.8	3.9	7.0	7.9	8.6	3.1	-1.3	3.0	3.6	3.1	4.2	2.2	2.9	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
2. HIPC債務返済																								
3. 中央銀行準備変化(増加: -)	-0.7	3.0	1.9	-6.0	-2.0	-0.6	-2.8	1.8	0.2	3.0	-2.3	-1.3	-0.6	-2.4	-1.4	-2.2	-4.1	-1.3	-1.5	-0.5	0.3	0.4	3.5	

出所: UDAPE (原資料は中央銀行) <http://www.udape.gov.bo/dossierweb/dossier13/doss0205.htm> (2003年12月付)

## 第5章 貧困と人間の安全保障

狐崎 知己

### 5-1 貧困の定義と実態

#### 5-1-1 貧困の定義

##### (1) 貧困パラダイム

貧困に関する定義・要因・測定指標・削減政策などに関する理論体系や知的基盤（パラダイム）は、時代や地域に応じて変化を遂げており、ボリビアも例外ではない<sup>1</sup>。例えば現代ボリビアにおける貧困問題を植民地時代以来の中枢による搾取や先住民族に対する国内植民地主義の負の遺産として把握するか、それとも単なる労働生産性の不足問題と認識するかに応じて、指標や政策の策定は大きく異なってくるだろう。

1993年の第1次サンチェス政権発足からEBRP（Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, ボリビア版PRSP）の策定に至る約10年間のボリビア政府の貧困パラダイムは、「ボリビア・モデル」の枠内で世銀『世界開発報告1990』の貧困概念を基本的に踏襲したものと見える。それは、新経済自由主義（ネオ・リベラリズム）に基づく経済安定化・構造調整というマクロな枠組みのもと、国家が急速に市場から撤退するなかで、貧困の社会的側面を最重視して社会的に定義された貧困ターゲットを設定し、社会投資基金（Fondo de Inversión Social: FIS）などの公的資金を貧困層が集中する地域・自治体に優先的に投入することで貧困削減を目指す戦略であった。「短期的」にせよ、貧困層を増大させる新経済自由主義とpro-poorと称された社会政策の奇妙な組み合わせは、世銀やIMFなどから支援を受けた。この結果、社会投資資金の配分のおかげで教育・保健関連インフラやミニ経済インフラが整備され、いくつかの社会指標の改善にみられるように限定的な

効果が得られた。なお、1994年に制定された大衆参加法（Ley del Diálogo Nacional）は、新経済自由主義の枠内の貧困パラダイムとは異なるボリビア特有の制度であり、貧困地域における地方自治体の能力向上、社会組織の興隆、先住民族の政治社会参加の促進など、その中長期的な成果が注目される。

このパラダイムでは、規制緩和・自由化政策を通して生産要素が非効率的部門から効率的部門へ移行する結果、持続的な生産性上昇が起こり、所得・消費面における貧困も削減されると想定されていたが、現実の経済成長は予測とは異なる低い結果となった。世銀の想定では、民営化・規制緩和と社会開発を通じた人的能力向上により労働集約型成長パターンが出現される運びであったが、ボリビアのように資本集約型自然レント経済のもとでは、経済成長が加速化したところでその果実が雇用創出・貧困削減効果となって波及しにくい構造にあるため、想定との誤りが証明されることとなった。

新経済自由主義に基づく貧困パラダイムが手詰まり状態にある現時点は、社会開発と経済開発の結節化と双方のバランス回復をめざした新たなパラダイムの模索時期に入っているとみられる。すなわち真にpro-poorな社会開発に向けて政策・制度改革を進めながら、同時に、雇用創出効果の高い労働集約型の経済成長（inclusive growth）の促進を通じた、社会経済両面での持続的な貧困削減戦略への転換を目指しているといえる。新経済自由主義とは異なる、新たな国家像に基づく幅広い意味での産業政策の導入（例えばアジア型の国家開発審議会の設置）に踏み切ろうとしている点は、貧困パラダイムの変容として注目される<sup>2</sup>。

他方、新経済自由主義に依拠した「ボリビア・モ

<sup>1</sup> ボリビアにおける1970年代から1990年代にかけての貧困パラダイムについては、Instituto PRISMA（2000）の諸論文によくまとめられている。

<sup>2</sup> 2003年4月の現地調査においてボリビア政府の開発関連省庁や経団連幹部、UNDPボリビア事務所などからこの分野での日本の知的貢献への強い期待が表明された。

デル」を激しく拒絶する先住民運動や反グローバリゼーション運動の躍進は、「もうひとつの貧困パラダイム」への志向性と期待の高まりを示すものだが、現時点においてその知的基盤は不鮮明であり、政策的妥当性や有効性を吟味できる水準には達していない。なお社会主義運動党（Movimiento Al Socialismo: MAS）に象徴される先住民運動や政治社会運動が明示的ないし暗黙裡に提起する貧困パラダイムについては、今後いっそう丁寧な調査と分析が必要である<sup>3</sup>。

(2) 貧困ラインと基本的ニーズ<sup>4</sup>

ボリビア政府としての貧困に関する公的な定義や統一見解は見当たらないが、EBRPをはじめとする貧困に関する政策文書および統計局（Instituto Nacional de Estadística: INE）の諸資料では、通常、所得（消費）水準および基本的ニーズの充足度（非貨幣指標）が貧困を規定する際の指標として用いられている。所得（消費）水準では、絶対的貧困または極貧（indigenteないしabsoluto）と相対的貧困（relativoないしmoderado）の2種類の貧困ラインが表5-1のように地域別・県別に設定され、これに基

表5-1 地域別貧困ライン（1人当たり月額所得）  
（2000年12月 単位：ボリビアーノス）

	貧困ライン	絶対的貧困ライン
全国平均	301.9	161.8
農村部平均	237.9	133.6
都市部平均	340.4	178.8
チュキサカ	334.3	168.8
ラ・パス市	334.4	185.9
エル・アルト市	268.9	163.2
コチャバンバ	350.0	176.7
オルーロ	304.1	169.1
ポトシ	279.7	155.5
タリハ	350.0	176.7
サンタ・クルス	353.1	179.4
ベニ	353.1	179.4
バンド	353.1	179.4

出所：UDAPE（2002a）

づき表5-2が示す貧困人口数や貧困ギャップなどが導出される。農村部の極貧率が69.5%、極貧ギャップが46.4%とは、農村人口の7割を占める210万人の人々の年間所得が平均して最低限のカロリー摂取に必要な金額の半分程度しかないことを意味する。ボリビアの二重貧困ギャップ比率は中南米諸国のなかで極めて高く、とりわけ農村部において所得が極貧ラインよりも相当下の水準に極めて貧しい層が存在している実態を示している。近年の世帯調査データをみると、GDPの増減動向との相関のない状態で、貧困ギャップおよびP2指標が高水準にほぼ停滞していることが分かる。

表5-2および表5-3はボリビアにおける貧困問題を所得水準から捉える場合、都市と農村の間、高地・渓谷・熱帯湿潤低地という生態系、ならびに貧困層と極貧層の内部に著しい相違があるため、「貧困削減率」がターゲットの設定しだいで大きく異なることを示唆するものである。短期的な成果主義者（功利主義者）ならば、主要都市や低地の貧困層のなかでも就学年数の比較的高い集団をターゲットとして、雇用創出効果の高いプログラムを組むだろう。他方、格差原理（最も不利な立場の人々を最優先）

表5-2 地域別貧困指数

貧困指数	全国	都市	農村
貧困率（%）	63.5	51	84.5
貧困者数（百万人）	5.1	2.6	2.6
貧困者平均年収*	1,552	2,281	817
貧困ギャップ（%）	36.6	22.4	60.3
貧困ギャップ水準**	1,909	1,481	2,038
P2****	26	13	49
極貧率（%）	40.2	22.6	69.5
極貧者数（百万人）	3.24	1.14	2.1
極貧者平均年収*	808	1,314	533
極貧ギャップ（%）	22.9	8.8	46.4
極貧ギャップ水準***	987	833	1,070
P2****	16.6	4.9	36

注：ボリビア統計局(INE)は、基本的栄養ニーズを充たすための50品目の市場価格を合計して極貧ラインを決定している。

\* 2000年12月 単位：ボリビアーノス

\*\* 1人当たり年間貧困水準への不足額（2000年12月 単位：ボリビアーノス）

\*\*\* 1人当たり年間極貧水準への不足額（2000年12月 単位：ボリビアーノス）

\*\*\*\* 二重貧困ギャップ比率。貧困層内部の所得格差を示す。（単位：%）

出所：INE（2002b）

<sup>3</sup> 第2部各論第2章2-4およびファール（2002）を参照。

<sup>4</sup> 貧困の経済分析については、絵所秀紀・山崎幸治編『開発と貧困』（アジア経済研究所、1998年）を参照。

表5 - 3 生態系と貧困（2000年）

（単位：人口以外は%、人口は人数）

	非貧困	貧困	極貧	合計	貧困率	極貧率
<b>都市部</b>						
高地	37.41	38.04	50.01	41.16	58.87	34.53
溪谷	25.91	27.14	26.14	26.30	55.43	28.24
低地	36.68	34.81	23.85	32.54	49.00	20.83
合計	100.00	100.00	100.00	100.00	54.76	28.42
人口数	2,383,708	1,387,693	1,497,125	5,268,526		
<b>農村部</b>						
高地	18.67	24.54	52.49	40.43	93.35	77.74
溪谷	47.56	46.92	36.90	41.02	83.29	53.89
低地	33.77	28.54	10.61	18.55	73.77	34.24
合計	100.00	100.00	100.00	100.00	85.59	59.89
人口数	433,166	772,728	1,800,383	3,006,277		
<b>全国</b>						
高地	34.53	33.21	51.36	40.89	71.26	50.05
溪谷	29.24	34.22	30.02	31.65	68.55	40.32
低地	36.24	32.57	16.62	27.46	55.08	24.12
合計	100.00	100.00	100.00	100.00	65.96	39.85
人口数	2,816,874	2,160,421	3,297,508	8,274,803		

出所：INE（2001b）

表5 - 4 基本的ニーズの非充足率（2001年）

（単位：%）

	総合的非充足率		住居建材	過剰居住	衛生設備	エネルギー	教育	保健
	1999年	2001年						
全国	70.9	58.6	39.1	70.8	58.0	43.7	52.5	37.9
都市	53.1	35.0	15.6	68.9	44.3	14.1	36.5	31.0
農村	95.3	90.8	75.7	76.3	78.9	91.2	70.3	54.5

出所：INE（2002c）

を重視する人間開発派ならば、高地部の農村極貧層94万5千人（表5 - 3）のなかで最も困難な集団や地域を対象に生計維持プログラムを打ち出すだろう。

EBRPとミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）では極貧層の削減が優先課題となっているが、ボリビアでは農村極貧層に裨益する政策の成否が目標達成の鍵を握る。ただし不安定な連立政権が続くボリビアの現状では、ターゲットの絞り込みと削減政策の決定は時の政治社会情勢に左右されやすく、持続性を得にくい。

基本的ニーズの内容は歴史や経済発展度、文化などに応じて異なるが、近年のボリビア政府のセンサスでは、住居（人数、建材、衛生設備＝上下水道）

教育（識字率と就学年数）、保健医療（サービス利用）、家庭用エネルギー（電気・ガス）の4指標が用いられている。1992年から2001年にかけての10年間で全国平均における非充足率は70.9%から58.6%まで改善されたが、これは都市部における非充足率が53.1%から35.0%まで低下した結果であり、

農村部では95.3%が90.8%に低下したにすぎない。「ボリビア・モデル」では都市部における基本的ニーズの充足が優先された結果、農村部における非充足率が著しく高いレベルにとどまり、都市と農村格差がいつそう拡大した。

ボリビア政府は世銀の手法に基づき、上記2種類の貧困概念、すなわち所得貧困と基本的ニーズを組み合わせて貧困のタイポロジー（カットマン分類）を作成し、動態分析や自治体単位の貧困マップに反映させている（表5 - 5）。

ボリビアでは都市部における最近貧困層の比率が他の途上国に比べて著しく高い（表5 - 6）。基本的ニーズを満たしながらも所得水準が貧困ラインに達しない層が都市部において25%前後に達しているという実態は、低速な経済成長の下、一方では「ボリビア・モデル」がもたらした雇用形態のインフォーマル化（労働市場の柔軟化または不安定化）の拡大、他方では都市部における基本的ニーズ充足の進展（表5 - 4）の双方が反映した結果であろう。1999年

表5 - 5 貧困タイポロジー

基本的ニーズによる分類	所得水準による分類		
	非貧困	統合層	最近貧困層
	貧困	慣性的貧困層	恒常的貧困層

表5 - 6 貧困分類と地域別動向（％）

	1996	1997	1999	2000
<b>全国</b>				
恒常的貧困層	46.43	38.75	40.82	43.91
最近貧困層	18.38	19.26	14.97	15.82
慣性的貧困層	10.33	10.33	14.30	11.58
非貧困層	24.86	29.99	29.92	28.70
<b>都市部</b>				
恒常的貧困層	29.10	25.91	21.47	25.53
最近貧困層	26.73	25.73	22.97	23.55
慣性的貧困層	8.83	8.83	11.14	9.39
非貧困層	35.34	39.03	44.42	41.53
<b>農村部</b>				
恒常的貧困層	77.01	67.57	73.34	75.92
最近貧困層	3.64	4.74	1.50	2.35
慣性的貧困層	12.97	12.97	19.61	15.38
非貧困層	6.37	9.72	5.54	6.36

出所：INE-MECOVI（2002）

以降の景気後退によって、最近貧困層のシェアはいつそう拡大傾向にあるとみられる。

### （3）人間開発とケイバビリティ

ボリビア政府はUNDPの協力を受けて人間開発指数、社会関係資本、市民の社会参加や自治体の能力に関する指標をはじめ種々のケイバビリティ関連指標の作成と利用を図っている<sup>5</sup>。この人間開発とケイバビリティ・アプローチはEBRPの戦略的柱にも反映されている。表5 - 7は中南米のPRSP対象国の人間開発指数（Human Development Index: HDI）を時系列的に比較対照したものだが、ボリビアは1975年以来ホンジュラスとニカラグアを凌ぐペースでHDIを改善させてきていることが分かる。これは主として成人識字率と初等教育就学率からなる教育分野における成果の賜物であり、反面、平均余命および所得面での改善ペースは遅く、教育の外部効果がみられない。HDIからみた今後の優先課題は、教

育の改善成果を所得向上と保健の改善に関連づけるマクロ政策、すなわちEBRPにおける機会（Opportunities）と能力（Capacities）の関連づけ、ならびに地域の特性や開発潜在力に応じたマイクロおよびメソ政策の立案・施行であろう<sup>6</sup>。

### （4）貧者の声と多様な厚生感

ボリビアのような多民族・複合社会もしくは分断社会における貧困分析に際しては、以上のような普遍的手法に加えて、多様な人々・集団の声に耳をすます必要がある。ボリビア政府がこの10年の間に推進してきた大衆参加法に基づく市民参加や地方分権化の促進、国民対話は実践的な取り組みであるが、決定の選択肢および対話のアウトプットには行政的な大枠がそもそも嵌められており、多様な厚生感を汲み取れるものではない。この点、世銀が『世界開発報告2000/2001年』の編集に向けて世界各地で実施した調査プロジェクト「貧しい人々の声」のボリ

<sup>5</sup> UNDPボリビア事務所の活動成果は1996年以降の『ボリビア版人間開発報告』（Bolivia. Informe de Desarrollo Humano）をはじめ種々の報告書として公開されている。とくに地方分権化と地域開発に関わる調査報告が有益である。

<sup>6</sup> ボリビア政府としてもこれらの諸改革と大衆参加と分権化などの制度改革を結合し、シナジー効果を引き出して人的資本の蓄積を促進するとともに、政府への支持を強化する必要性を強く認識している。（Gray-Molina, 1999a）

表5-7 中南米PRSP諸国のHDI指数

	ボリビア	ホンジュラス	ガイアナ	ニカラグア
<b>HDI指数</b>				
1975年	0.514	0.518	0.676	0.565
1980年	0.548	0.566	0.679	0.576
1985年	0.573	0.597	0.671	0.584
1990年	0.597	0.615	0.680	0.592
1995年	0.630	0.628	0.703	0.615
2000年	0.653	0.638	0.708	0.635
<b>2000年HDI内訳</b>				
平均余命	62.4	65.7	63.0	68.4
成人識字率	85.5	74.6	98.5	66.5
統合就学年数	70.0	61.0	66.0	63.0
実質GDP (PPPドル)	2,424	2,453	3,963	2,366
HDI順位	114	116	103	118

出所：UNDP (2002) より筆者作成。

ピア版は、一素材にすぎないものの有益な情報を提供してくれる<sup>7</sup>。以下にそのエッセンスを提示する。

貧困層の厚生感は多様かつ複雑であり、線形的な要素還元主義を適用することはできない。厚生内容は物的経済的要素と精神的要素にまたがり、都市部では雇用の安定と治安、農村部では生産の安定（気候変動や病虫害からの保護）を重視する傾向にある。また、厚生を権利として捉える意識が高学歴の都市居住者になるほど高まり、社会正義・参加・アイデンティティといった非経済的要素を重視する傾向が強まる反面、貧困層の多くはエンパワーメントを通じた権力へのアクセスを非現実的であると感じている。

厚生単位は個人と世帯、集団に分かれるが、一般に家族が厚生の基本的単位である。家族の構成員間で季節に応じて都市と農村で多様な分業システムを工夫し、個々人の所得の最適化ではなく、家計としてリスクの緩和や平準化を優先している<sup>8</sup>。

厚生の評価は現在と将来で異なる。母親を中心に、子供を世帯レベルでの厚生向上計画の主軸に据え、本人の厚生ではなく子供にエネルギーと資源を集中する傾向がみられる。

貧困の原因として「構造的」、「外生的」、「マク

ロ的」要因を指摘する傾向が強い。自然（気候変動、土壌劣化）、資源の不足（土地、水、労働力）、人的資本の不足（知識、健康状態）、ソーシャル・キャピタルの不足（弱体な組織、汚職、不正）、国家からの支援の不足（教育や保健医療）、インフラ整備の不足（道路、橋、教育、保健、通信）などが言及されている。

他方、貧困のインパクトについては、より身近で日常的、個人的な現象が指摘される。重要度の順に人的資本（健康問題、病気、栄養不良、死亡、とくに子供）、家族問題（家庭崩壊、家庭内暴力、離婚）、社会心理问题（ストレス、自己卑下、利己主義）、生産（低生産）、環境（住居、居住区）、サービス悪化（電気、水）が言及されている。

共同体には平均して15の組織・制度が存在しているが、住民の間では草の根的な地域組織（Organizaciones Territoriales de Base: OTB）や自治体への不信感の強さの反面、親族・教会・NGOを信頼して依存する傾向がみられる。住民参加を標榜するミニ・プロジェクトにおける委員会の設立乱用（comiteísmo）が住民の負担と不満を引き起こしており、かえって内部主導の互助組織が選好されている。

以上から貧困問題に関する知見をいくつか得るこ

<sup>7</sup> World Bank (1999) ボリビアUNDPも主観的な貧困認識を把握するためのさまざまな調査結果を発表しており、参考になる <http://www.pnud.bo/>。

<sup>8</sup> 第2部各論第1章「社会・文化」1-3-3「リスク分散と調整コスト」の分析を参照。

とができる。

厚生感は多様で重層的であり、「貧困削減」ではなく「生計維持」(リスク回避・軽減)と「厚生向上」という観点から貧困層の主観に即して政策が立案・分析される必要がある。

生産や雇用の安定強化につれて経済的要素から非経済的要素、生計維持からリスクを伴う機会拡大へ比重が移行する傾向がみられる。また貧困の要因とインパクトの認識が大きく乖離している点は、EBRPにおける「機会」、「能力」、「社会保護」、「社会参加」の4つの柱の関連づけや比重が貧者の声に対応していない事実を意味する<sup>9</sup>。例えば、貧困のインパクトが病気・栄養不良による子供の死亡や家庭崩壊といった極めて身近な問題を通じて認識されている点が象徴するように、貧困層への社会的安全網(EBRPにおける「社会保護」)の構築不足や厚生将来的向上への信頼を得られなかった点に「ボリビア・モデル」への評価が低い理由がある。

世帯が厚生基本単位であることは、地域や共同体に応じて家庭内分業の様態を慎重に調査したうえ、世帯単位でのリスク回避と機会拡大に資する政策を季節や各居住・労働現場の特性に留意しながら複合的に施行する必要があることを示している<sup>10</sup>。

世帯について親族や教会、互助組織が選好される点は、いわゆる内部結束型(bonding)ソーシャル・キャピタルの有効性を示唆するものであり、そのデメリットを補いながら自治体への参加とエンパワーメントが図られるべきであろう。部外者や政府への不信感は非常に強く、結束型から橋渡し型(bridging)にソーシャル・

キャピタルが転換してゆくには長い時間を要することを外部の援助関係者は認識すべきであろう<sup>11</sup>。

家庭内成人の現在の厚生よりも子供の将来的厚生を重視する傾向が母親に強くみられることは、教育の機会コストはさほど高くないことを示唆するものである。家庭内における母親のエンパワーメントが進み、教育が厚生を高める経路が明らかにされるならば、機会コストはいっそう低減するだろう<sup>12</sup>。

## 5-1-2 貧困の実態

### (1) 地域別・県別の実態

2001年の世帯調査によれば、総人口の63.5%に相当する513万人が貧困状態、40.2%に相当する324万人が極貧状態にある。貧困層の人数は都市部と農村部が257万人と255万人とほぼ同数だが、極貧層の人数は農村部が都市部の2倍に近い1210万人に達している。貧困率の全国平均値を大きく上回る県はチュキサカとポトシの2県である。極貧率においても両県は全国平均値を23ポイントも上回っており、突出している。ただし人数でみるならば、両県の貧困層の合計、ならびに極貧層の合計は、ラ・パス県の貧困者数および極貧者数に及ばない。

他方、サンタ・クルス、ベニ、バンドの東部3県の貧困率および極貧率は全国平均値を大きく下回っており、ボリビア国内では相対的に貧しくない地域であるといえる。だがサンタ・クルス県の貧困者数はチュキサカやポトシの2倍弱に達し、極貧数では両県とほぼ同数であり、サンタ・クルス県の貧困状況も極めて深刻である。同県の貧困率が51.5%であることを知るならば、ここが「豊かな県」とはとも言えないことが分かる。

<sup>9</sup> EBRPの4つ戦略的柱への資金投入については、各論第6章の6-3-2「戦略的プライオリティ」を参照。

<sup>10</sup> 第2部各論第1章「社会・文化」を参照。あるNGOの調査によれば、農村部貧困世帯は3種類から7種類もの就業を兼業して家計を支えている(Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, CIPCAとの面談記録およびホームページ資料参照 <http://www.cipca.org.bo/>)。

<sup>11</sup> 分断社会における不完全市場においてリスクを回避しながら利益を得る上で、資産をほとんど持たず、要素市場へのアクセスが制約されている最貧層にとって、とりわけ内部結合型のソーシャル・キャピタルが重要な価値をもつ。この視点からボリビアを考察した論文として、Gray Molina, G. (1999b) およびGrootaert, C. and Narayan, D. (2001) を参照。また、国際協力事業団国際協力総合研修所編(2002)の事例分析も参照。

<sup>12</sup> 家計内の資源配分をめぐるミクロ経済的な交渉と決定過程を分析したInchauste, G. (2001)の研究は、ボリビアにおいても母親の教育水準と子供の厚生改善の間に正の相関があることを明らかにしており、先住民母親への教育キャンペーンとPHC(Primary Health Care)や栄養改善・幼児教育など子供の厚生改善プログラムを組み合わせた政策を奨励している。

このように県を単位に貧困問題を捉えるならば、貧困の深刻度と貧困層の絶対的規模の不一致が生じる(表5-8および表5-9)

(2) 貧困ギャップ

ボリビアにおける所得貧困を解消するには、少なくとも年間98億ボリビアーノスの資金が追加的に貧困層に移転される必要があるが(貧困者数×貧困ギャップ額の総和)これはボリビアのGDPの18.5%、

全世界帯収入の25%に相当する規模である。同様に、絶対的貧困の解消には年間32億ボリビアーノス、GDPの6%に相当する資金が必要とされる。現行のGDP成長率と貧困弾力性および人口増加率が続くなれば、GDPの24.5%に相当する資金を貧困層と極貧層が追加的に得てゆくことは実現不可能であり、ボリビアにおける貧困解消はありえないことになる。

表5-10および表5-11は県別の貧困および極貧ギャップの解消に必要な額を提示している。この点に

表5-8 県別貧困指数

	全国	チュキサカ	ラ・パス	コチャバンバ	オルーロ	ポトシ	タリハ	サタ・クルス	ベニ	バンド
貧困率(%)	63.5	80.1	65.1	63.8	66.2	79.2	64.1	51.5	55.5	49.1
貧困者数(千人)	5,130	449	1,511	931	231	572	252	958	200	25
貧困層平均年収	1,552	972	1,575	1,522	1,515	894	1,672	2,088	2,004	1,722
貧困ギャップ	36.6	57.5	37.1	37.1	36.4	56.4	34.9	24.2	26.7	22.8
ギャップ価格*	1,909	2,194	1,940	1,874	1,779	2,095	1,829	1,750	1,747	1,369
<b>都市部</b>										
貧困率(%)	51.0	56.8	55.2	47.2	56.1	57.1	50.2	46.5	48.7	24.8
貧困者数(千人)	2,575	121	862	375	128	153	121	681	130	4
貧困層平均年収	2,281	2,132	2,119	2,532	1,930	1,812	2,429	2,479	2,461	3,479
貧困ギャップ	22.4	26.6	26.1	18.7	26.5	26.3	21.2	19.3	20.4	4.4
ギャップ価格*	1,781	1,880	1,894	1,668	1,719	1,544	1,771	1,758	1,776	759
<b>農村部</b>										
貧困率(%)	84.5	94.4	85.4	83.7	84.9	92.1	86.1	70.0	74.9	61.6
貧困者数(千人)	2,555	328	649	556	103	420	131	276	70	21
貧困層平均年収	817	545	853	842	1,003	560	979	1,124	1,160	1,360
貧困ギャップ	60.3	76.4	59.9	59.0	55.1	74.0	56.8	42.4	44.5	32.2
ギャップ価格*	2,038	2,310	2,002	2,013	1,852	2,295	1,882	1,731	1,695	1,495

注：\*2000年12月ボリビアーノス  
出所：INE(2002b)

表5-9 県別極貧指数

	全国	チュキサカ	ラ・パス	コチャバンバ	オルーロ	ポトシ	タリハ	サタ・クルス	ベニ	バンド
極貧率(%)	40.2	63.2	42.9	39.8	41.5	63.3	39.4	24.1	26.2	24.2
極貧者数(千人)	3,244	354	996	581	145	457	155	448	94	13
極貧層平均年収	808	516	943	707	930	514	926	1,030	1,075	791
極貧ギャップ	22.9	44.3	22.5	23.9	20.7	44	19.4	11.4	11.4	12.3
ギャップ価格*	987	1,151	955	1,006	875	1,133	842	884	789	818
<b>都市部</b>										
極貧率(%)	22.6	25.2	30.0	15.5	30.2	29.0	20.6	17.3	16.8	0.8
極貧者数(千人)	1,141	54	469	124	69	77	50	254	45	0
極貧層平均年収	1,314	1,107	1,367	1,306	1,282	1,108	1,417	1,303	1,385	1,738
極貧ギャップ	8.8	11.4	11.6	6	11.1	11.8	6.8	6.8	6	0.2
ギャップ価格*	833	918	864	815	747	758	703	850	768	415
<b>農村部</b>										
極貧率(%)	69.5	86.5	69.3	68.8	62.5	83.4	69.3	49.3	52.6	36.1
極貧者数(千人)	2,103	301	527	457	76	380	105	195	49	12
極貧層平均年収	533	410	566	545	611	393	695	675	794	780
極貧ギャップ	46.4	64.4	4.9	45.4	38.7	62.9	39.2	28.6	26.6	18.5
ギャップ価格*	1,070	1,193	1,037	1,057	991	1,210	908	928	809	823

注：\*2000年12月ボリビアーノス  
出所：INE(2002b)

おいてもギャップの深刻度と金額規模の県単位での不一致というボリビアの特徴があらわれている。貧困層と極貧層の平均年収・貧困ギャップ・ギャップ価格が示すとおり、チュキサカとポトシ両県では貧困層の平均年収は貧困ラインの約30%にすぎない。同様に極貧層の平均年収も極貧ラインの30%程度、わずか514ボリビアーノスである。都市部貧困層および極貧層の平均年収は、農村部の同層に比べて各2.8倍および2.5倍であることから、両県の農村極貧層の平均年収は400ボリビアーノス、すなわち月収5ドルに満たないのが現実である。市場を通じた生産・消費活動にほとんど組み込まれていない、この人々を対象にした生産性向上・所得向上・貧困削減(=貧困ライン突破)といったスローガンがいかに

現実味をもたないかが理解できよう。

貧困ギャップが相対的に低い反面、貧困ギャップの解消必要額が大きな県は順にラ・パス、コチャバンバ、サンタ・クルスである。とりわけサンタ・クルス、コチャバンバ、エル・アルトの3自治体に経済活動の70%が集中し、産業関連の結節点となっていることを鑑みるならば、生産性向上と雇用創出を通じた貧困削減を目標とする場合、当面はこれら3県の都市部を優先した協力が最も効果的となろう<sup>13</sup>。

以上のようにボリビアにおける貧困の実態と貧困ギャップの分析から、県や都市と農村の特徴に応じた援助目的の選択と集中が政策立案に際して必要かつ有効であることが分かる。

表5 - 10 県別貧困ギャップ解消必要額

	全国	チュキサカ	ラ・パス	コチャバンバ	オールロ	ポトシ	タリハ	サンタ・クルス	ベニ	バンド
必要額*	9,793	985	2,933	1,745	412	1,199	460	1,676	350	35
県別比率(%)	100.0	10.1	29.9	17.8	4.2	12.2	4.7	17.1	3.6	0.4
対GDP比	18.5	1.9	5.5	3.3	0.8	2.3	0.9	3.2	0.7	0.1
<b>都市部</b>										
必要額*	4,587	227	1,633	625	220	236	214	1,198	230	3
県別比率(%)	100.0	5.0	35.6	13.6	4.8	5.1	4.7	26.1	5.0	0.1
対GDP比	8.7	0.4	3.1	1.2	0.4	0.4	0.4	2.3	0.4	0.0
<b>農村部</b>										
必要額*	5,206	758	1,299	1,120	192	963	246	478	119	32
県別比率(%)	100.0	14.6	25.0	21.5	3.7	18.5	4.7	9.2	2.3	0.6
対GDP比	9.8	1.4	2.5	2.1	0.4	1.8	0.5	0.9	0.2	0.1

注：\*2000年12月ボリビアーノス(単位：百万ボリビアーノス)  
出所：INE(2002b)

表5 - 11 県別極貧ギャップ解消必要額

	全国	チュキサカ	ラ・パス	コチャバンバ	オールロ	ポトシ	タリハ	サンタ・クルス	ベニ	バンド
必要額*	3200	408	952	584	127	518	130	396	784	10
県別比率(%)	100.0	12.7	29.7	18.3	4.0	16.2	4.1	12.4	2.3	0.3
対GDP比	6.0	0.8	1.8	1.1	0.2	1.0	0.2	0.7	0.1	0.0
<b>都市部</b>										
必要額*	950	49	405	101	51	59	35	215	34	0
県別比率(%)	100.0	5.2	42.7	10.6	5.4	6.2	3.7	22.7	3.6	0.0
対GDP比	1.8	0.1	0.8	0.2	0.1	0.1	0.1	0.4	0.1	0.0
<b>農村部</b>										
必要額*	2,250	359	547	484	76	460	95	181	40	10
県別比率(%)	100.0	15.9	24.3	21.5	3.4	20.4	4.2	8.0	1.8	0.5
対GDP比	4.2	0.7	1.0	0.9	0.1	0.9	0.2	0.3	0.1	0.0

注：\*2000年12月ボリビアーノス(単位：百万ボリビアーノス)  
出所：INE(2002b)

<sup>13</sup> SBPC(2003c)の指摘による。

(3) 貧困動向と国内労働力移動

1992年から2002年にかけての全国レベルでの貧困率の減少は、主として主要都市と都市部における貧困率の低下の結果であり、農村部では90%という極めて高い貧困率が続いている(表5-12)。

前述のように都市部においても1999年以来、貧困率および貧困ギャップが悪化傾向に転じており、都市部における失業とインフォーマル就業の増大が深刻な事態となっている点に留意すべきである。都市部におけるフォーマル新規雇用の拡大を伴う経済成長の回復がない限り、ラ・パス、コチャバンバ、サンタ・クルスの主要都市や中間都市への移住を通じた貧困脱出は困難となろう。

表5-13はこの間の人口動態を県別・地域別に示すものだが、この10年間におよそ170万人が農村から都市へ移住したものとみられる。とりわけ貧困状況が深刻なチュキサカやポトシ、タリハからなる西部高地県における農村部の人口増加率が著しく低く、かなりの勢いで人口流出と過疎化が生じていることが分かる<sup>14</sup>。

他方、サンタ・クルス、コチャバンバの都市部の人口増加が著しく、国内労働力移動の主な受け入れ先となっていることがうかがえる。この時期の両都市の人口急増はコカイン景気に基づく一時的な金融・建設ブームに関連しているのかもしれない。これが過ぎ去った現在、両都市の景気は冷え切っており、クラスター戦略の進展しだいでは、今後の人口動態に従来とは異なるパターンが生じる可能性がある<sup>15</sup>。サンタ・クルス県はこの間、ポリビアにおける県別人口比におけるシェアを大きく増やした唯一の県であり、多様な社会経済的背景をもつ大規模な人口流入が生じた結果、居住地や労働市場において社会経済的または文化的な問題が発生しているとみられる<sup>16</sup>。サンタ・クルスにおいては、急速な人口増加がもたらす種々の社会問題に対処しながら、地

表5-12 地域別貧困率(%)

	1976	1992	2002
全国	85.5	70.9	58.6
主要都市		47.6	31.9
都市部	66.3	53.1	39.0
その他自治体		86.1	76.0
農村部	98.5	95.3	90.8

出所：Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (2002)より筆者作成。

表5-13 地域別・県別人口動態(1992-2001)(%)

	1992年 人口比	2001年 人口比	年間人口 増加率 (1992-2001)
全国	100.00	100.00	2.74
都市部	57.55	62.43	3.62
農村部	42.45	37.57	1.42
チュキサカ	7.07	6.42	1.71
都市部	2.30	2.64	4.23
農村部	4.77	3.79	0.25
ラ・パス	29.60	28.41	2.29
都市部	18.59	18.76	2.84
農村部	11.01	9.64	1.31
コチャバンバ	17.29	17.59	2.93
都市部	9.04	10.35	4.21
農村部	8.25	7.24	1.32
オルーロ	5.30	4.74	1.53
都市部	3.46	2.85	0.66
農村部	1.84	1.88	2.99
ポトシ	10.06	8.57	1.01
都市部	3.38	2.89	1.06
農村部	6.68	5.68	0.98
タリハ	4.54	4.73	3.18
都市部	2.48	2.99	4.76
農村部	2.06	1.73	0.90
サンタ・クルス	21.25	24.53	4.29
都市部	15.30	18.68	4.90
農村部	5.95	5.85	2.55
ベニ	4.30	4.38	2.94
都市部	2.85	3.01	3.35
農村部	1.46	1.37	2.09
バンド	0.59	0.63	3.48
都市部	0.16	0.25	7.92
農村部	0.44	0.38	1.32

出所：INE(2002c)より筆者作成。

<sup>14</sup> 正確な資料はないが、これらの地域の貧困世帯の多くは送金を通して都市移住者や国外移住者との絆を保ち、生計の一部を得ているとみられる。

<sup>15</sup> コカの非合法栽培は、1983年から1990年に至る期間に対GDP比で年平均13%の増加率を記録した。1997年以降の取り締まり対策の進展による非合法コカ経済の縮小(1997年のGDP8%以上から2001年には1%未満に)でおよそ6億ドルの打撃があったとみられる。(Rojas, 2002)

<sup>16</sup> Gray Molina(2002)はラ・パスとエル・アルトを対象にエスニシティと居住地ベースでのセグレーション(隔離)の相関を分析し、アイマラ移民第一世代では結束型のソーシャル・キャピタルを通じて労働市場への参入と所得向上に成功しているが、第二世代ではその効果が失われ、所得および人的資本の双方で負の相関が現れることを明らかにしている。幡谷(1999)の研究成果も参照。

域レベルでの産業開発を通じた雇用吸収力の強化が求められており、ボリビア全体の貧困緩和にとっても効果的であるといえる。

チュキサカとタリハの都市人口の増加は主として、両県の農村部からの移民流入によるものとみられる。なお、ポトシ県では都市と農村双方で人口増加率が非常に低いレベルに留まっており、県全体で人口が流出傾向にある点が注目される。

以上から、1990年代を通じて相対的に貧困度の厳しい県や地域では域外への人口流出が生じており（プッシュ要因）、景気上昇中の県や都市部への人口集中が続いた（プル要因）結果、人口移動を通じた貧困率の削減が生じたことがうかがえる<sup>17</sup>。この種の経済的誘因に基づく国内労働力移動の流れに取り残され、農村部にとどまる人々は、通常、諸条件の最も厳しい極貧世帯であり、農村部における貧困削減をいっそう困難にしている。この人々に対しては、生態系保全や社会保護の視点にたった生計維持支援が求められている<sup>18</sup>。

（4）貧困マップ

ボリビア政府は基本的ニーズと所得貧困ラインを組み合わせて、自治体別に貧困度を色分けした貧困マップを1992年と2001年に発表しており、この間の変化を自治体ごとに把握できる。これを見ても東部諸県とコチャバンパ県下の自治体における貧困減少が際立っていることが分かる。自治体ごとの詳細な

データを統計局のホームページから入手することができるが、参考までに本章末尾に貧困マップとサンタ・クルスの自治体のデータを掲載する。

5 - 2 貧困と格差

5 - 2 - 1 所得格差

ボリビアの所得分配構造は中南米でもっとも不平等な部類に属する。ジニ係数やウォルフソン指数（所得格差の二極化傾向を示す指数）などさまざまな指数を用いた分析の結果、所得格差は中南米最悪といわれるブラジルの水準を上回ることが判明した（表5 - 14）。ボリビアにおける不平等の特徴は、他の中南米諸国に比べて最上位10%への所得集中率が際立って高い反面、最下層20%の所得シェアが極端に低い点にある。統計上の精度を高めるため、最上層および最下層の各1%と5%を除いた計算を行っても同様の結果がでている。

都市部と農村部の貧困ギャップが著しく異なる点もボリビアの特徴である。都市部貧困層の所得が貧困ラインの78%であるのに対し、農村部では40%にすぎない。ジニ係数では両地域の間には10ポイントを超える差異がみられ、経済成長の成果が都市部と農村部において極めて異なった形で及ぶこと、貧困減少のパターンとペースが双方でかなり異なることが予測される。

表5 - 14 所得10分位の比較

	調査年	第1分位	第2分位	第3分位	第4分位	第5分位	第6分位	第7分位	第8分位	第9分位	第10分位	ジニ係数	中間層 %*	ウォルフソン指数
ボリビア	2001	0.4	1.2	2.3	3.4	4.6	6.1	8.0	10.9	16.4	46.8	0.609	20.7	0.60
ブラジル	1999	0.9	1.7	2.6	3.5	4.5	5.8	7.6	10.6	16.4	46.5	0.585	19.4	0.59
チリ	1998	1.1	2.1	3.0	3.8	4.8	6.0	7.7	10.3	15.7	45.5	0.564	20.2	0.53
ホンジュラス	1999	1.2	2.3	3.3	4.3	5.6	7.0	8.8	11.5	16.6	39.4	0.514	24.6	0.48
メキシコ	2000	1.1	2.2	3.2	4.2	5.3	6.6	8.3	10.7	15.8	42.7	0.537	23.6	0.48
パラグアイ	1999	0.6	1.7	2.9	4.1	5.3	7.0	9.0	11.9	17.6	39.9	0.540	23.5	0.54

注：\* 中位所得の0.75倍ないし1.50倍の層の合計比率。  
出所：Hemani Limarino, Werner (2003) より筆者作成。

<sup>17</sup> INE-MECOSI (2002) の表6.05によれば、1990年代後半に移住をした層と居住地にとどまった層を比較すると、前者の極貧率が33.7%であるのに対し、後者は40.62%と明らかな差異がみられる。

<sup>18</sup> 吾郷 (2003) およびCastro Guzmán (2001) は、高地部と渓谷部における先住民族の伝統的な自然資源管理技術や農法を活用しながら、共同体の社会発展を目指す手法を具体的事例に基づいて紹介している。

5-2-2 弾力性と分配効果

ボリビア政府はEBRPとMDGsにおける極貧の削減目標の達成が不可能になった理由として、所得格差の拡大傾向と低成長が続いた結果貧困の成長弾力性が悪化したことを掲げた。もとより経済成長と貧困増減の関係は一定ではなく、弾力性とはある一定期間における成長率と貧困削減率の相関を示す統計上の結果数値にすぎず、弾力性の変化を理由に貧困削減目標に修正を加えることは本末転倒である点をまず確認しておきたい。

ボリビア経済の問題はフォーマル部門におけるマクロな投資・成長メカニズムと就業/所得機会の創出がほぼ切断されており、pro-poorな成長ないし「広範な基盤をもつ成長」(inclusive growth)を志向したところで、現実には都市および農村部の貧困層へのフォーマルな雇用機会の拡大を通じた大幅な貧困削減が困難な点にある<sup>19</sup>。もとより「ボリビア・モデル」はpro-poorな成長政策を打ち出しておらず、この意味でボリビアにおける弾力性に注目する必要はこれまでなかった。今後「生産連鎖」戦略が本格的に発動し、インフォーマル部門への就業/所得機会が拡大するならば、全国および地域レベルでの弾力性の動向に注意を払うべきだろう<sup>20</sup>。

弾力性は主として、不平等の初期値と貧困ギャップならびに階層別人口増加率に影響される。ボリビ

アのようにジニ係数および貧困ギャップが中南米の最高水準にあり、貧困層の人口増加率が富裕層を相当上回る国は、中南米のなかで最も弾力性の低いグループに属することになる。

統計上の操作でジニ係数の変化を用いた所得再分配の貧困削減効果を想定してみると、ジニ係数25%引き下げに成功し、中南米における最も平等なグループの仲間入り(ジニ係数45)を達成できた場合、極貧率は35%低下する。だが貧困率の削減効果は5%程度にすぎない(図5-1)。他方、所得再分配を伴わない経済成長は、せいぜい貧困ライン近くの層に効果が及ぶにすぎず、極貧層へのトリックル・ダウンは期待しえない。ボリビアが効果的に貧困削減を達成するには、当然ながら所得再分配政策と経済成長政策の組み合わせが必要とされる。

2001年の国民所得勘定をベースに政府および公営企業を介した所得の制度間再分配を分析した研究によれば、小土地所有者(貧困零細農と考えられる)が最も不利な立場にあり、純受取額がマイナスになっていることが判明した。他方フォーマル部門に属すると考えられる被雇用者および雇用者の2カテゴリーが大規模な受益者であった(表5-15)。貧困自治体への優先的予算配分にもかかわらず、就業形態ベースで見た場合、公的部門を介した所得再分配メカニズム(pro-poor政策)が機能していないこと

表5-15 制度間再分配 (単位:百万ボリビアノス)

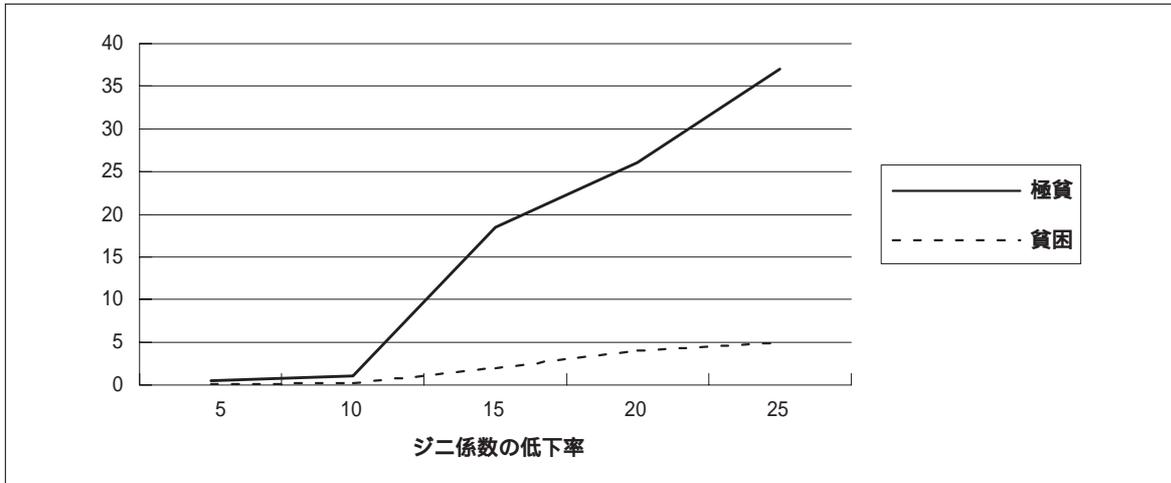
	小土地所有者	農業労働者	被雇用者	非農業労働者	都市インフォーマル	雇用者	合計
<b>受取額</b>							
民間企業	-	-	1,400	-	-	1,423	2,823
公営企業	-	-	76	-	-	77	153
政府	74	11	2,249	42	79	-	2,455
その他	24	4	54	13	25	54	174
<b>支払額</b>							
民間企業	-	-	448	-	-	456	904
公営企業	179	-	-	-	59	-	239
政府	-	4	1,834	14	-	127	1,979
その他	-	-	-	-	-	-	-
純受取額	- 81	11	1,496	41	45	972	2,484

注: 2001年国民所得勘定に基づいて計算。  
出所: Thiele, R. and Piazzolo, D. (2002) p.25.

<sup>19</sup> 第2部各論第4章「経済動向と課題」4-3および4-4参照。

<sup>20</sup> JICAボリビア国別援助研究会(2003年6月17日)でのGray Molina UDAPE局長の報告によれば、生産連鎖戦略が成功したとしても2015年時点での弾力性の上昇率は0.1ポイント程度であるという。

図5 - 1 所得再分配の貧困削減効果



が分かる<sup>21</sup>。

ボリビアでは経済成長を通じた貧困削減の限界に加えて、財政政策を通じた最貧層への再分配効果もみられず、マクロ政策を通じた貧困削減は現状ではあまり期待しえない。

### 5 - 2 - 3 格差と厚生

所得格差と階層別の厚生格差の間には密接な関係がみられる。表5 - 16は所得階層と幼児発育不良率の間の相関を示している。1994年と98年のデータを比較してみると、この間の改善効果が所得上位層を優遇する形で生じている反面、農村部最貧層ではほとんど改善がみられず、都市部貧困層（第2分位以下）ではかえって発育不良率が悪化しており、ターゲット効果がでない事実を示している。

表5 - 17はボリビアの農村共同体を対象に世帯が行ったサンプル調査の結果だが、貧困率が90%に達成するボリビア農村部では最上層といえども、天候異変や経済変動がもたらす頻繁な飢えから免れ得ないことを示している。第3分位では4世帯に1世帯、最貧層では3世帯に1世帯が頻繁な飢えに襲われている。対処方法は資産売却や子供の退学など将来的厚生を犠牲にしたものである。

以上のような農村貧困層の家計所得の不安定性と

深刻な栄養不良状態に注目するならば、まさしく「人間の安全保障」と持続可能な生計維持アプローチが促進されなければならないといえる<sup>22</sup>。土地資産などの分配や移住が困難であるとの前提の下では、貧困層の資産（種子、家畜、工芸品、土地など）を守るための法的保護、生態系の保全、融資制度、就業機会の拡大に資するインフラや交通手段の整備と技能訓練、共有地の保全や社会関係資本の強化を通じた相互扶助の仕組みの維持・発展、学校における給食（desayuno escolar）や奨学金給付（bono escolar）の拡充などを組み合わせた政策が優先されるべきであろう。

### 5 - 3 貧困の属性と決定要因

#### 5 - 3 - 1 属性

所得と基本的ニーズを組み合わせる場合、就業形態と居住地が個人レベルでの貧困と高い相関をもつと想定される。就業形態は労働市場の態様や産業構造、ひいてはマクロ経済動向に影響をうけるが、貧困者の属性を独立変数とするならば、就学年数が就業形態を決定する重要な変数となる。世帯を単位とするならば依存人口比率も関係しよう。加えてボリビアの場合は、エスニシティと貧

<sup>21</sup> 2003年4月の現地調査時のインタビューの際、イバン・アリアス元大衆参加省次官はこの点について、貧困自治体へ投入された資金の60%が自治体の外に流出する上、自治体内部においても都市と農村間の権力格差および諸集団間の権力関係などが作用して、最貧層や脆弱集団への再分配効果が生じにくいことを指摘した。

<sup>22</sup> Commission on Human Security (2003) Chapter 5参照。79ページではインフォーマルな自営業が際立つ国としてボリビアが言及されており、年金や健康保険、最低賃金などのフォーマルな制度のほか、土地・融資・技術訓練・教育へのアクセス支援、環境劣化などのリスク回避支援の必要性が指摘されている。

表5 - 16 階層別・地域別栄養不良状態

(単位：%)

	都市部					農村部				
	最貧層	第2分位	第3分位	第4分位	第5分位	最貧層	第2分位	第3分位	第4分位	第5分位
3歳未満発育不良 (1994年)	N. A.	23.5	25.3	18.3	14.0	41.1	32.8	25.4	23.8	N. A.
3歳未満発育不良 (1998年)	33.7	31.5	22.3	10.8	5.6	39.7	27.3	22.1	17.7	N. A.

出所：World Bank (2002b) p.XX.

表5 - 17 階層別リスク対抗戦略

(単位：%)

	最貧層	第2分位	第3分位	第4分位	最上層*	全体
頻繁な飢え	38.5	30.0	24.5	19.5	13.5	25.2
過去1年以内に必需品購入のため土地・家畜 または資材を売却	19.5	18.5	26.0	25.5	24.0	22.7
未就学の子供(5歳~14歳)を抱える	22.3	22.5	16.9	18.2	5.5	18.4
農業ないし家事手伝いのため男の子を退学	9.9	6.7	6.8	7.3	2.5	7.1
農業ないし家事手伝いのため女の子を退学	7.5	6.7	6.8	5.5	2.5	6.2
電気利用可能	12.5	18.0	23.5	40.0	57.5	30.3
水道利用可能	45.5	49.0	51.0	52.0	60.5	51.6

注：\*1人当たり家計支出をベースに5分位を構成。

出所：Grootaert, C. and Narayan, D. (2001) p.14

困との相関を考察する必要がある。

表5 - 18は世帯調査データ(INE-MECOVI: Programa de Mejoramiento de las Encuestas y de Medición de las Condiciones de Vida. <http://www.ine.gov.bo/mecovi>)に基づき、貧困に関連すると想定される変数を提示したものである。教育については、就学年数8年および12年を境に貧困率に大きな変化がみられる。エスニシティは都市部における貧困に影響している。労働部門において貿易財部門の貧困率が高いのは、農業・農業関連を中心に鉱業や製造業など同部門の所得が金融・サービスなどの非貿易財部門に比べて低いためである。フォーマル部門とインフォーマル部門のギャップも著しい。年齢を経るにつれて貧困率が低下傾向を辿ることから、国民の平均年齢の上昇とともに貧困率が低下することも予想されるが、国民の半数が19歳未満のボリビアにおいては「人口の機会の窓」(依存人口/生産人口の比率が減少しはじめる局面)の到来は先の話である。

以上はエスニシティと居住地・就学年数、就学年数と移民・雇用形態・労働部門の間の高い相関関係を想定させるものであり、以下にこれを検証する。

### 5 - 3 - 2 貧困と教育

表5 - 19と表5 - 20は2000年の世帯調査データ(INE-MECOVI)に基づく分析結果であり、就学年数と所得および基本的ニーズの充足率の間に高い相関があることを示している。世帯主の所得を決定づける要因は労働時間や年齢ではなく、就学年数である。若年世帯であっても低就学グループと高就学グループの間には世帯主および世帯全体の労働時間では差異がみられないものの、世帯主所得および家計総所得では4倍ないし5倍の格差が生じている。労働時間に有意な違いが見られるのは熟年世帯の家計総所得であり(表5 - 20)、低就学・熟年世帯では夫婦に加えて子供も早い時期から労働市場に参入していることが伺える。

貧困度が最も厳しい集団は低就学・若年世帯であり、夫婦ともに初等教育卒業(中退)の後、10歳代半ばでインフォーマル労働市場に参入し、第1子の誕生後は育児のために世帯の総労働時間を削らざるをえない状態に置かれている、というのが平均的な像だろう。加えて基本的ニーズの非充足率が90%であることは、家事に大きな時間をとられることを意味している。この集団に対する支援としては、夫への技能訓練(OJT)や融資、就学年齢を迎える子供

表5 - 18 属性別貧困率 (1999年)

(単位: %)

	主要都市 (県庁所在都市)		その他の都市		農村	
	貧困	極貧	貧困	極貧	貧困	極貧
<b>年齢</b>						
24歳以下	52.8	23.7	76.4	40.1	84.2	62.1
25～44歳	41.6	17.6	68.5	36.9	79	56.4
45～64歳	34.1	16.1	60.6	24.5	77	52.5
65歳以上	32	11.4	40.6	24.6	79	51.4
<b>ジェンダー</b>						
男性	45.9	19.7	70.5	37.7	80.9	57.6
女性	47.4	21.6	72.4	36.2	82.5	60
<b>エスニシティ</b>						
非先住民	44.8	19.3	72.5	34.9	80.9	56.9
先住民	50.6	23.6	69.8	40.5	82.5	60.7
<b>教育</b>						
なし	60.9	27.4	75.6	44	92.1	80.3
1～5年	56	27.2	78.7	40.8	86.4	74.3
6～8年	55.5	23.1	70.2	37.3	76.6	61.7
9～11年	43.2	18.1	65.2	30.7	65.5	47.1
12年以上	19.5	6.7	27	7.7	25.9	10.6
<b>移民</b>						
出生地に居住	45	19.8	72.1	36.4	85.2	63.9
出生後に移民	44.8	19.1	66.1	33.6	69.8	41.9
過去5年移民せず	45.2	20.1	68.1	34	81.9	58.9
過去5年内に移民	42.5	13.8	79.1	44.5	65.1	38.6
<b>労働部門</b>						
農業・農業関連	60.2	36.4	79.9	49.9	85.2	63
鉱業	39.7	5	100	57	55.2	28.4
製造業	55.1	22.3	81.7	46.6	74.5	43.6
電気・ガス・水道	43.3	0	0	0	86.3	70.9
建設	44.8	12	56.7	22.1	65.9	42.6
商業	39.2	17.9	49.3	19.2	46	20.1
運輸	39	18.3	60.8	16.9	45.3	18.8
金融	24	11.1	33.1	0	68	0
サービス	29.7	10	52.9	17	37.6	21.1
非貿易財	45.9	20.5	70.1	35.2	78.6	55.2
貿易財	54.8	22.5	81.2	48.2	84.6	62.1
<b>雇用形態</b>						
現場労働	53.3	11.6	73.6	31.8	71.5	42.1
管理部門	28.3	8.9	49.7	17.4	40.2	18.8
自営	47	22.3	61.8	29.4	78.5	54.5
雇用者	21.3	7.9	60.3	24.6	51.5	20.7
家内労働	30.2	6.4	66.7	27.6	36	16.3
インフォーマル	50.4	23.6	73.9	39.5	83.3	60.6
フォーマル	32.5	9.3	58.1	22.6	57.4	30.7

出所: World Bank (2002b) p.vi.

への就学支援(奨学金)、居住区のインフラ整備、保育所や保健所の整備などが有効であろう。希望がある場合移民への支援も検討に値しよう。

2000年の世帯調査データ(INE-MECOVI)に基づき、教育の貧困削減効果を想定してみる。所得に影響を及ぼすその他の条件が一定であると仮定した場合、ボリビアでは就学年数が1年上昇するにつれて7%強の所得増大効果を期待しうる。とりわけ15歳

から35歳の間の年齢層では、さらなる所得上昇効果がみられる。だが、これまで指摘してきたようにボリビアの貧困問題は教育格差がもたらす所得格差と密接に関連していることから、ここでは教育政策のなかで教育格差の是正が最優先され、すべての国民が一定年数の教育を受けることができると仮定し、その所得増加と貧困削減効果を想定してみる。国民全員が初等教育を履修できるならば、貧困削減効果

表5-19 就学年数と世帯主所得（2000年）

平均就学年数*		夫婦	
		若年**	熟年***
6年以下	月収(ポリビアーノス)	391.49	554.39
	月当たり労働時間	206.59	200.67
	基本的ニーズ非充足率	90.5	78.5
10年以下	月収(ポリビアーノス)	1,632.21	2,096.29
	月当たり労働時間	202.82	190.82
	基本的ニーズ非充足率	29.0	16.0

注：\* 夫婦の平均就学年数  
\*\* 第1子が5歳以下の夫婦  
\*\*\* 第1子が10歳以上の夫婦

出所：Lasema, R. (2003)

表5-20 就学年数と家計総所得（2000年）

平均就学年数*		夫婦	
		若年**	熟年***
6年以下	月収(ポリビアーノス)	564.57	911.01
	月当たり労働時間	337.45	518.53
	基本的ニーズ非充足率	90.5	78.5
10年以下	月収(ポリビアーノス)	2462.79	3558.25
	月当たり労働時間	340.09	387.57
	基本的ニーズ非充足率	29.0	16.0

注：\* 夫婦の平均就学年数  
\*\* 第1子が5歳以下の夫婦  
\*\*\* 第1子が10歳以上の夫婦

出所：Lasema, R. (2003)

は19%、極貧削減効果は25%に及ぶ。中等教育を全員が修了できるならば各30%および37%の削減効果がある。だが、換言するならば、その他の貧困要因が改善されない場合、ポリビア国民全員が中等教育を修了できたとしても、依然として貧困層の70%、極貧層の63%がそのままの状態にとどまることになる。

上記のようにフォーマル教育における貧困の削減効果が限定的であり、加えて平均就学年数の上昇ペースがおよそ10年で1年間上昇というスローペースである点を鑑みるならば、前述のような低就学・若年夫婦に象徴される労働市場への参入の際に不利な立場に置かれる若年層が相当数、長期にわたって存在せざるをえないことになる。

技術教育におけるポリビアの問題は中等教育における技術教育が軽視されている結果、中等教育を離脱する貧困層の多くの青年が、技能のないままインフォーマル部門に就業せざるをえない点にある<sup>23</sup>。

中小零細企業の担い手となる貧困層就学者に対して、中等学校と政府・自治体や財界、雇用主、NGOの協力のもと、技能教育を拡充することは貧困削減と生産性向上の双方にとって効果的であろう。もともとポリビアにおける技術教育の主体は私立学校であったが、1998年以降、私立学校を中心に新規設立校が急増傾向にある事実は、いまなお大きな需要が存在していることを示すものである。

技術教育の拡充に加えて、インフォーマル零細企

業ないし自営業に新規参入する若年層への技能訓練が実施訓練(OJT)の形で行われることが、労働市場の流動性を利用したキャリアアップによる持続的な貧困削減にとりわけ効果的であると考えられる。通常、中小零細企業における労働者の定着年数は短く、企業にとってOJTへの誘因が低いことから、これを外部から支援することは生産性の向上にもつながり、OJTへの誘因となる<sup>24</sup>。とりわけ中等学校での技術教育とインターン制度などを用いた中小企業でのOJT、ならびに公的な支援制度の組み合わせは、学生と企業双方の機会コストの削減にとり有効な選択であろう。ポリビア経団連(Confederación de Empresarios Privados de Bolivia: CEPB)によって創設された技能訓練校(Fundación Nacional de Formación y Capacitación Laboral: INFOCAL)はこのような志向性をもっており、その拡充が期待される。

### 5-3-3 労働市場

就学年数と就業・雇用形態ならびに貧困の間には密接な関係がある。低就学年数を貧困の供給要因とするならば、産業構造が需要要因となって労働市場を媒介として貧困が生じていると考えられる。労働市場における需要が高賃金(高生産性)部門と低賃金(低生産性)部門、もしくはフォーマル・セクターとインフォーマル・セクターに分断され、その上、前者の雇用創出が小さい場合、需要要因の改善なし

<sup>23</sup> ポリビア最大の教育NGOであるFE Y ALEGRIAの代表オオイズミ神父は、中間都市における中等教育の退学者への技術・技能教育の拡充が、労働力移動の受け皿支援にもなることからとくに必要であると指摘する。FE Y ALEGRIA(2003)参照。

<sup>24</sup> Lizárraga Zamora, K. (2003) およびLay, J. (2002) はポリビアにおける技術教育とOJTの必要性和効果を説得力のある形で展開している。

には貧困削減は困難である。

貧困率と経済部門の関係を示す表5 - 18、就学年数と貧困の関係を示す表5 - 21、ならびに就学年数と就業構造の関係を示す表5 - 22から、ボリビアにおける就学年数と就業部門・形態、貧困の関係を読み取ることができる。20歳代の貧困層の平均就学年数は7.8年、非貧困層では11.4年である（表5 - 21）。現行の就学年数の上昇ペースが続くならば、2015年における20歳代の貧困層の平均就学年数は9年を少し超えた水準になっていると思われる。就学年数が7 - 9年の集団が労働市場での上昇を通して貧困脱出に最も成功しやすい（表5 - 22）立場にあり、貧困の世代間移転の切断にも効果的であると思われる。通常、貧困は両親の教育・技能水準・雇用形態・居住地・ソーシャル・キャピタルなどの影響を受けて子供に移転される。前節5 - 3 - 2では10代後半のこの集団への技術教育とOJTの重要性を指摘したが、以下この集団をターゲット層としてボリビアの産業構造の特徴と貧困脱出経路を考えてみたい。

部門別の貧困率では、農牧業が際立ち、ついで製造業が高い（表5 - 18）。140万4,507人を擁する農牧部門は総就業人口の36.73%を占めるものの、就学

年数7年に満たない人々が82.7%を占めており、ターゲット層は10.6%、およそ15万人にすぎない。製造業の就労者は総数の10%であり、そのなかの14.2%に相当する5万2千人がターゲット層である。全産業部門の合計では、ターゲット層は全体の13.5%、50万人ほどである<sup>25</sup>。

雇用形態では、現場労働者・自営業・家族就業者・無報酬見習い・家内労働がインフォーマル・セクターに属すると考えられるが、その合計は総就業人口の76.8%に達する。なかでも自営業の比率が全体の41.7%、151万6千人と際立つ。ボリビアは中南米諸国のなかでもインフォーマル・セクターの比率がとりわけ大きな国として知られ、新規雇用の大半は同部門で生まれている。ターゲット層はこれらの雇用形態のいずれかを通して、労働市場に新規参入する確率が高い。ターゲット層の人数は、10.8%、39万5千人となる。なおフォーマル・セクターに属する人々の平均就学年数は、4人に3人が10年以上である。このためインフォーマル雇用からフォーマル雇用への移行は、就学年数における亀裂が深く、相当困難であるといえる。

労働市場においては、家内労働・家族企業・準民間企業がインフォーマル・セクターと考えられるが、その合計は77.5%と雇用形態でみた同セクターの比率とほぼ同じである。家族企業が2,404,500人、全体の66%と際立って高い。ターゲット層の人数は11%、40万5千人である。

以上、産業部門・雇用形態・労働市場別に平均就学年数の関係から貧困脱出に最も近い集団を割り出して見たが、いずれの分析結果もおよそ総就業人口の10%をやや上回る40数万人という規模になることを示している。

つぎに雇用形態と所得の関係をみよう<sup>26</sup>。この面においても、経済活動人口の25.7%を占めるフォーマル・セクター（事務労働者・雇用者）と残りのインフォーマル・セクターの間に亀裂があり、流動性が低いことがうかがえる。経済活動人口の39.5%を占める農村小規模農家の月平均所得は244ボリビアノス（37米ドル）にすぎない。この人々は家族内

表5 - 21 就学年数と貧困（2000年）

年齢	平均就学年数（年）		
	男性	女性	合計
非貧困層	10.84	9.59	10.2
20-29歳	11.59	11.3	11.44
30-39歳	11.54	10.62	11.1
40-49歳	11.05	9.46	10.19
50-59歳	9.86	7.82	8.79
60-69歳	8.15	6.66	7.38
70歳以上	8.15	4.63	6.18
人口数	821,444	882,089	1,703,533
貧困層	6.66	4.82	5.68
20-29歳	8.46	7.3	7.84
30-39歳	7.64	5.72	6.61
40-49歳	6.42	4.16	5.25
50-59歳	4.48	2.03	3.24
60-69歳	3.76	1.35	2.46
70歳以上	2.02	0.64	1.22
人口数	1,167,883	1,324,523	2,492,406

出所：INE-MECOVI（2002）

<sup>25</sup> この50万人の年齢構成や居住地域が不明であるため、現実のターゲットはかなり少ない人数となる。

<sup>26</sup> 詳細な分析は、Andersen, L.E. & Faris, R.（2002）を参照。

表5 - 22 就学年数と就業構造

(単位：人数以外は%)

	就学年数							合計	人数
	なし	1-3年	4-6年	7-9年	10-12年	13年以上	不明		
<b>部門</b>									
農牧業	23.45	25.98	33.22	10.63	5.78	0.93	0	100.00	1,404,507
林業・漁業	18.1	6.13	38.63	10.03	23.07	4.04	0	100.00	11,649
鉱業	9.05	14.65	27.31	7.31	21.8	19.87	0	100.00	52,416
製造業	5.72	7.39	23.62	14.17	38.63	10.48	0	100.00	368,034
電気・ガス・水道	7.6	0	10.29	1.71	55.88	24.53	0	100.00	17,243
建設	3.42	12.47	28.51	19.16	28.75	7.69	0	100.00	241,710
販売・修理	7.08	11.13	19.2	21.05	29.27	11.91	0.36	100.00	580,378
ホテル・レストラン	7	16.1	22.54	19.85	27.43	7.09	0	100.00	140,400
運輸・倉庫・通信	0.03	4.71	17.19	19.14	39.6	19.33	0	100.00	157,242
金融	0	0	1.18	5.97	15.56	77.28	0	100.00	19,967
不動産	0	1.69	1.65	7.59	22.81	66.25	0	100.00	97,640
行政・国防・社会保障	1.04	2.77	7.05	6.69	32.8	49.64	0	100.00	80,599
教育	0.31	0.86	2.81	1.45	14.53	80.04	0	100.00	164,140
社会サービス・保健	0.76	5.02	4.34	1.12	19.4	69.36	0	100.00	52,908
共同体・個人サービス	11.65	11.4	8.38	13.42	31.57	23.57	0	100.00	106,267
住み込み家事手伝い	10.95	14.84	38.88	17.98	17.15	0.19	0	100.00	139,081
国際機関	0	0	0	0	34.36	65.64	0	100.00	2,867
<b>雇用形態</b>									
現場労働者	6.61	14.51	31.27	18.84	26.74	2.04	0	100.00	295,268
事務労働者	0.98	2.67	7.76	11.16	29.78	47.66	0	100.00	759,860
自営業	15.67	18.86	26.51	12.86	19.52	6.43	0.14	100.00	1,516,094
事業者・共同経営者	0	0	10.51	24.95	28.83	35.71	0	100.00	23,152
無報酬事業者・共同経営者	3.47	3.33	21.34	6.16	27.98	37.71	0	100.00	47,651
協同組員	9.91	22.73	26.99	11.84	25.79	2.75	0	100.00	12,235
家族就業者・無報酬見習い	19.03	22.12	32.3	14.25	10.32	1.99	0	100.00	888,406
家内労働	11.34	17.01	36.56	18.4	16.41	0.29	0	100.00	94,382
<b>労働市場</b>									
家内労働	11.34	17.01	36.56	18.4	16.41	0.29	0	100.00	94,382
政府	0.81	3.04	6.57	4.12	21.97	63.49	0	100.00	268,848
家族企業	16.91	20.06	28.65	13.37	16.12	4.79	0.09	100.00	2,404,500
準民間企業	3.96	9.64	23.88	20.79	31.18	10.56	0	100.00	320,930
民間企業	2.73	5.17	13.29	13.28	30.87	34.67	0	100.00	548,388
<b>合計</b>	12.3	15.56	24.49	13.46	20.11	14.03	0.06	100.00	
<b>人数</b>	447,194	565,945	890,594	489,498	731,557	510,182	2,078		3,637,048

出所：INE-MECOVI (2002)

分業を利用して都市インフォーマル・セクターへの出稼ぎを通じて家計所得を補填している例が多いが、同セクターの所得も415ボリピアース(63米ドル)と低い。同様に、農業労働者と非農業労働者は互換性があるとみられるが、この層の月収も100ドルをわずかに超える程度である。

以上の考察からつぎのような貧困脱出経路を描くことができる。都市部とその近郊地域における就学年数7-9年の若年層を対象に技術教育とOJTを拡充し、主として産業部門では農牧業と製造業<sup>27</sup>、雇用形態では現場労働・自営業・家族就業、労働市場で

は家族企業と準民間企業への参入を通してキャリアを積みながら、適格労働者として非貧困層の仲間入りをする。雇用形態としてフォーマル・セクターに参入することは就学年数から見て困難なため、あくまでインフォーマル・セクターにおける生産性の向上を目指すのである。

事業規模別の生産・雇用構造をみても、農地の所有・生産格差と同様にボリピアの生産・雇用構造は零細と大規模の間に両極化し深い亀裂が存在していることが分かる。小・中規模の合計シェアはGDPで6.1%、就業数で8.1%である。中規模と大規模の生

<sup>27</sup> 若年女性の間では秘書や観光などの専門学校の人気が高いようであり、観光の発展に伴いこれらサービス部門への支援も貧困脱出経路の構築として検討に値する。

表5 - 23 労働形態別雇用と所得（1999年）

	就業者数(人)	%	月平均所得(ボリビアーノス)
農村小規模農家	1,409,313	39.5	244
農業労働者(非適格)	66,672	1.8	725
非農業労働者(非適格)	296,451	8.3	651
都市インフォーマル	878,203	24.6	415
事務労働者(適格)	626,368	17.5	1,240
雇用者	292,734	8.2	2,683
経済活動人口合計	3,569,741	100.0	704

出所：Andersen, Lykke E. & R. Faris (2002)

産性格差は7.7倍に達する反面、零細と小規模の同格差は2倍弱にすぎない（総論第2章2 - 2 - 2参照）。

ボリビア政府は「プラン・ボリビア」において、中小企業の生産性向上と競争力強化を掲げ、雇用創出と貧困削減を伴う成長戦略を打ち出している。この新戦略がどの程度、国内で理解・支持されるかは不明だが、労働市場における需要構造の改革を通じた貧困削減戦略としては最も現実的であると考えられる。ボリビア政府の諸機関と民間企業団体、労組、世銀・米州開発銀行（IDB）などの国際援助機関、欧米諸国の援助機関の代表などから構成される「マイクロ・ファイナンスと零細企業分野における調整委員会」は2000年の時点で図5 - 2において、極めて明快な包括的構想のもとに中小企業支援策の焦点を提示している<sup>28</sup>。この構想は、グレイ・モリーナUDAPE局長が明示したモデルとまったく同じ志向性を持っており、既に調整委員会報告書の諸提言に

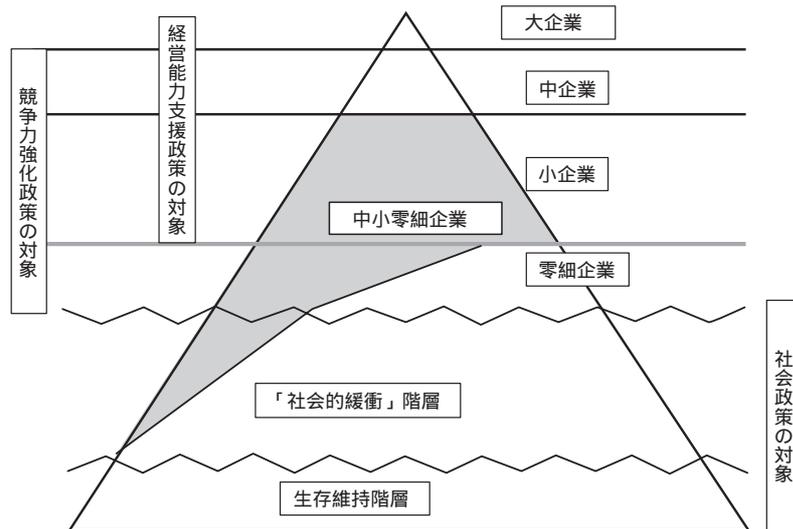
沿う形で諸政策が動き始めているとみられる。

図5 - 2の含意は、以下の3点にある。第1に、小規模企業にターゲットを定めて競争力の強化に必要な支援を官民挙げて行う。第2に、その効果が中長期的に零細企業や自営業の一部に波及するよう工夫する。第3に、その効果が及ばぬ零細企業や「社会的緩衝グループ」・「生存維持グループ」には社会政策で対応する。JICAとしての支援もこの3つの政策の相違を十分理解した上で、政策の絞り込みを行うべきであろう。本節では第1と第2の供給面を中心に論じた。

#### 5 - 3 - 4 エスニシティと貧困

ボリビアをはじめ中南米諸国における近年の先住民運動の高揚は、インディヘニスモとして知られてきた従来の非先住民主導の同化政策の破綻と新経済自由主義の導入に関連するものであり<sup>29</sup>、政治・

図5 - 2 生産性・競争力強化政策の対象となる中小企業のイメージ図



出所：Comite de Coordinación en el Area de Microfinanzas y Microempresa (2001)

<sup>28</sup> Comité de Coordinación en el Area de Microfinanzas y Microempresa (2001)

<sup>29</sup> 詳細はアンリ・ファール(2002)第5章。

表5 - 24 エスニシティ（母語）と貧困（2000年）

	（単位：％）					
	非貧困	貧困	極貧	合計	貧困率	極貧率
<b>都市部</b>						
ケチュア	6.59	8.23	10.83	8.23	63.74	37.39
アイマラ	4.65	8.64	10.59	7.39	71.53	40.74
スペイン語	84.41	76.35	71.8	78.7	51.48	25.93
ガラニー他	0.15	0.10	0.72	0.30	77.26	68.82
外国語	0.55	0.01	0.13	0.29	13.95	13.10
不明	3.65	6.68	5.92	5.09	67.59	33.04
合計	100	100	100	100		
人口数	2,383,708	1,387,693	1,497,125	5,268,526	54.76	28.42
<b>農村部</b>						
ケチュア	20.33	29.59	49.49	40.17	92.71	73.78
アイマラ	15.28	16.62	18.26	17.41	87.36	62.81
スペイン語	57.74	47.07	23.27	34.35	75.78	40.56
ガラニー他	1.64	1.51	1.48	1.51	84.35	58.72
外国語	1.73	0.01		0.25	0.65	0.00
不明	3.28	5.20	7.50	6.30	92.49	71.27
合計	100	100	100	100		
人口数	433,166	772,728	1,800,383	3,006,277	85.59	59.89
<b>全体</b>						
ケチュア	8.71	15.87	31.94	19.83	85.06	64.17
アイマラ	6.28	11.50	14.78	11.03	80.60	53.40
スペイン語	80.31	65.88	45.30	62.59	56.32	28.84
ガラニー他	0.38	0.60	1.14	0.74	82.54	61.31
外国語	0.73	0.01	0.06	0.28	9.55	8.77
不明	3.59	6.15	6.78	5.53	77.9	48.86
合計	100	100	100	100		
人口数	2,816,874	2,160,421	3,297,508	8,274,803	65.96	39.85

出所：INE-MECOVI（2002）

経済・社会・文化などの領域で先住民族としての集団的権利を掲げ、国家の基本的あり方の変革を要求するまでに至っている。5 - 1 - 1で指摘した貧困パラダイムをめぐる争いもその一環である。先住民族や種族民のテリトリー（生活領域）における土地と天然資源の利用と管理、慣習法、言語と教育などの権利については、国際法上もILO第169号条約で一定の権利が認められ、開発プロジェクトの立案・執行の際に外部援助機関がとるべき手続きが定められている<sup>30</sup>。

開発のあり方を含む先住民族の諸権利をめぐって政治社会情勢が大きく揺らいでいる現状で、個別の共同体や自治体の開発支援を超えて、特定の先住民族ないしエスニック集団の貧困削減や開発を目的に

本格的な協力を行うには、土地や天然資源の所有・管理問題などをめぐる政治的騒乱や分裂・対立を続ける先住民諸組織間の抗争などに巻き込まれることを覚悟の上で、10年ないし30年という単位で本腰を入れたプログラムを組む必要がある。

先住民族ないしエスニック集団を定義する際に通常は、歴史的経緯に加えて母語・慣習・アイデンティティを組み合わせた定義が用いられる。ボリビアでは従来、母語を指標としていたが、1999年からは主観的アイデンティティに基づく定義に変更したようである。だが、統計局のホームページその他からアイデンティティに基づく統計を見出すことができなかった。

表5 - 24は母語を指標としてエスニック集団を規

<sup>30</sup> ボリビアをはじめ多民族国家で国際協力に従事する際、ILO第169号条約は常識として知っておかなければならない。マヌエラ・トメ（2002）『先住民の権利 ILO第169号条約の手引き』（論創社）が役に立つ。

定したもので、エスニシティを独立変数に貧困率を見た場合、ケチュアとアイマラを母語とする集団はスペイン語を母語とする集団にくらべて25ないし30ポイント近くも貧困に陥る確率が高いことが分かる。5-4では貧困が主に教育と雇用に密接に関連していることを分析した。就学年数と雇用形態・職種をコントロールした上で、なおエスニシティの相違に応じて貧困率が大きく異なるならば、民族差別の存在を統計的に裏付けることができる。

1990年以降についてこれらの統計を得ることができなかったため、ここでは1989年の国勢調査データに基づいて世銀が行った調査結果を紹介するにとどめる<sup>31</sup>。なお、対象は都市部のみである。就学年数をコントロールした上で、先住民と非先住民の間には16ポイントもの貧困発生率の差が残り、平均所得も30%以上の違いがでている。他方、家計所得や母親の教育水準を揃えた上で、両集団を比較した結果、先住民であることと低就学年数の間に強い相関がでている。都市部における先住民への教育が供給および需要の両面から改善されるべきことが明らかとなった。

EBRPにおいては、横断的テーマとして「ジェンダー」や「自然資源・環境保護」と並んで「先住民アイデンティティの重視」が掲げられているが、中間的目標指標として先住民開発計画（Plan de Desarrollo Indígena: PDI）の実施・文化的志向性をもった零細企業の活動数・基本的サービスの受益率が設定されている以外の言及はない。基本的サービスに関してエスニック集団ごとのデータ構築の必要性が指摘されているものの、2002年12月のEBRP進捗報告にはエスニシティに関する言及がまったくない。

以上のようにEBRPにおいて先住民族への特別の配慮や政策は存在せず、多民族国家における「民族・文化と発展」という志向性もみられない。ただし、EBRPの囲み記事のひとつに、先住民のソーシャル・キャピタルに関する記述がある。そこでは、伝統的な相互扶助制度を取引コストの削減や情報の非対称性の改善面から評価し、これを比較優位に

「文化に根づいた零細企業」(culturally based micro-enterprises)の開発を通して小農共同体や先住民族が国内・国際市場に統合されるという構想を提示している<sup>32</sup>。「文化に根づいた零細企業」を前述5-3-2の視点に立って支援することは、日本のODAのひとつの挑戦として興味深い。

#### 5-4 多極・重層的な開発目標

多様性に富み、さまざまな亀裂が存在するボリビア社会では、開発目標は多極・重層的にならざるをえない。多極とは農業生態系・生産連鎖の特性・エスニシティ・分権化・自治体能力などの多様性と相違を考慮するならば、開発のありかたは中央集権的な国家主導型ではなく、多様な開発拠点が空間的に分散した形をとることが望ましいという程度の意味である。内陸国でインフラ発達が遅れている現状の下、地域統合やグローバリゼーションへの対応としても、こちらのほうが望ましい。重層的とは貧困ギャップの激しさと人間開発の極端な格差を反映した表現であり、図5-2を参考に3層の開発目標を設定してみた。

##### 5-4-1 生産連鎖と貧困削減

ボリビアにおける貧困削減経路として最も確実なのは、労働市場を供給と需要の双方から改善すること、すなわち就業年数の上昇・技術・技能教育の拡充と中小企業の生産性向上・競争力強化を通して、適格労働者の雇用を拡大することである。ただしこの経路に乗ることのできる人々は多くない。就学年数・居住地・エスニシティ・年齢・ジェンダーなどの制約を考慮するならば、人数は2015年までに最大でも総就業人口の10%程度、40万人弱にとどまるだろう。

ボリビア政府もEBRPの改訂版ドラフト(2003-2007)において、貧困層への機会拡充戦略の柱として、生産連鎖を軸とする中小企業の生産性向上と競争力強化を通じた生産転換戦略を打ち出している<sup>33</sup>。その政策立案を担う「国家生産性・競争システム

<sup>31</sup> Wood, B. and Patrinos, H.A. (1994)

<sup>32</sup> República de Bolivia (2001) p.123 Box 5.14.この囲みの執筆者はGray Molina氏であろう。

<sup>33</sup> UDAPE (2002b) pp.54-55

表5 - 25 生産連鎖と貧困

	関連自治体数	貧困度別自治体数					2017年 雇用創出数
		17-59.9%	60-84.9%	85-94.9%	95-97.9%	98-100%	
油糧作物	15	4	4	5	1	1	160,000
キヌア	13	1	1	4	3	4	60,000
綿・綿製品	13	6	2	3	2	0	61,000
リヤマ・アルパカ	130	8	16	25	29	48	104,300
木材・木製品	125	19	31	47	16	12	243,900
皮革・皮製品	10	8	2	0	0	0	15,000
観光	10	3	1	2	1	3	36,000
ぶどう、ワイン、シンガニ酒	9	1	3	3	2	0	14,000
鶏肉	34	13	15	6	0	0	30,800
小麦	36	5	5	8	7	11	114,400
ブラジル・ナッツ	18	2	2	4	5	5	116,800
バナナ	13	0	5	8	0	0	60,000
バルミート（アブラヤシ）	5	0	2	3	0	0	12,000
肉牛	66	11	16	28	8	3	160,000
延べ合計	497	81	105	146	74	87	1,512,200

出所：SBPC（2003b）より作成。

（Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad: SBPC）」の最新資料によれば、地理的な広がりや貧困層への影響を考慮して、これまで14品目の生産連鎖が優先部門として選択されている。表5 - 25が示す各生産連鎖は貧困マップと関連づけられて図示されているものの、現状の生産活動を空間的に投影したものに過ぎない印象を受ける。生産連鎖が貧困削減を政策的に関連づけるためには、地域的な産業連関表に基づいて連鎖を把握した上、連関の育成・強化政策と貧困削減政策を関連付ける必要がある<sup>34</sup>。この点SBPCが予測する2017年における雇用創出数の根拠はまったく不明である。

サンチェス政権は、14連鎖のなかで既に生産協定が締結されている油糧作物とキヌアに加えて、アンデス貿易促進・麻薬撲滅法（Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act: ATPDEA）の対象である木製品・綿製品・皮革製品・リヤマとアルパカを優先し、2007年までに1万人の雇用創出を想定している。ATPDEA関連の生産連鎖はサンタ・クルス、コチャバンバ、エル・アルトの3自治体に集中しており、生産連鎖からみてもやはりこの3地域が拠点になる。これに関連して、エル・アルト・ラ・パスの縫製加工、エル・アルト・コチャバンバの皮革製品、ならびにサンタ・クルスの木材加工を

対象に、小企業工業団地（maquicentro）創設に向けた公共投資が計画されている。他方、油糧作物とキヌアについても自治体連合（mancomunidad）との協定が予定されている。

生産連鎖を通じた貧困削減はいまだに計画段階にあり、その実施には多くの課題が残されている。政府の信頼性の危機と民間投資の完全な冷え込みが最大の課題であろう。実務面では、SBPCの4サブ・システム（技術支援、生産インフラ、生産支援サービス、市場アクセス）の強化が不可欠である。政府は、国家と民間企業、学術研究機関の協力・調整に基づき、都市部製造業部門の中小零細企業向けに調査研究と技術開発支援を行う技術調査センターの創設を計画している。この種のセンターは往々にして資金・人材面で行き詰まることが多いが、生産連鎖の進展にはこの種の生産性向上センターが必要であることから、これを十分見極めた上で日本として知的貢献を行うことは有益であろう。

以上のように、生産連鎖を通じた貧困削減経路の考察からは、改訂版EBRPが描く貧困の削減予測の裏づけを見出すことは困難である。とりわけアウトカム指標として家計所得の上昇が設定されていることは、現実的とは思われない。

<sup>34</sup> ボリビアには35部門の産業連関表（2001年版）が存在しており（INE, 2002）、その基礎データをもとにこの作業を進めることは可能であろう。逆行列係数表を作成していないため正確な分析はできないが、連関表をみるとコカやアグロ・インダストリーの連関が低い反面、木材や原油・天然ガスの連関効果は比較的高いようである。

## 5-4-2 地域開発

上記の生産連鎖が主として輸出拡大を通じた雇用創出を目指すものであるならば、地域市場の活性化をベースとする地域開発を通じた貧困削減が、もうひとつの経路として存在する。生産連鎖の空間的拠点がエル・アルト、コチャバンバ、サンタ・クルスの3自治体に集中し、これにラ・パスを加えると国の生産活動の75%が集中している現状では、その他の地域では生産自治体連合（mancomunidad productiva）<sup>35</sup>の形成を通して、ささやかだが持続的な発展を目指すほかない。これらの地域には外部からの意味ある投資や人材投入がほとんど期待しえないことから、域内の資源を活用した内発的発展を選択することになる<sup>36</sup>。

大衆参加法と分権化の制度化が進展し、自治体への予算移転が比較的進んでいるボリビアは、地域開発を通じた貧困削減の実験例としても注目される。国民対話の枠組みも2000年の第2回対話では自治体ベースとなっており、改訂EBRPにおいてもさらなる参加と社会統合の促進、社会コントロールの実効化、自治体能力強化など地域開発に向けての制度強化が打ち出されている。さらに、これまで地元の零細企業ないしインフォーマル企業から強い要望が出されていた学校給食への食材納入や自治体発注の公共事業への参入機会が企業カードの交付<sup>37</sup>を通して保証される見通しとなっており、生産自治体へ向けての追い風が吹いている。

SBPCとしては「競争力のある自治体」（municipio competitivo）という構想のもと、生産連鎖を呼び水に自治体の公共投資と民間投資を誘発させ、自治体の開発能力の強化を図っている。だが、これまでのところ対象はエル・アルト、コチャバンバ、サンタ・クルスの3市に限定されている。

他方、2002年9月にサンタ・クルス県のポロンゴ

（Porongo）市がSBPCにより自治体の競争力強化のパイロット自治体に選定され、開発調査や地元レベルでの経済活動促進調整会議（Directorio Local de Promoción Económica: DILPE）の創設に向けての支援が行われている。人口11,000人を抱えるポロンゴ市は、1992年の国勢調査では貧困率が95.4%とサンタ・クルス県のなかで最貧自治体に属していた。だが、有能な市長<sup>38</sup>とスタッフの存在、OTBとの信頼協力関係の構築、サンタ・クルス市へつながる橋の建設、スペインの自治体による技術協力などの諸要因が相まって、熱帯果樹やコーヒーの有機栽培促進と物産展開催、植民地時代の宗教建築を利用した観光開発やバロック音楽祭の開催、エコ・ツーリズム、伝統的カーニバルの復活など町が勢いづいている。2001年の国勢調査では貧困率が79.4%と依然として高く、自治体内部のインフラ整備の遅れや保健分野において深刻な問題を抱えているが、ポロンゴの10年間の経験は地域資源の再評価と生産アクター間の協力を通じた内発的発展の事例として注目し得る。

他方、農牧・農村開発省の農村経済開発促進プロジェクト（Proyecto de Promoción al Desarrollo Económico Rural: PADER）とスイス開発協力庁（Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación: COSUDE）は、1990年代後半から自治体政府の調整能力強化を通じた経済活動促進を目的に内発的発展の調査研究を蓄積してきている。これまでの調査結果や5自治体の事例分析、諸勧告などが、マニュアル版も含めて公表されている<sup>39</sup>。この代表を務めたイヴァン・アリアス（Iván Arias）氏によれば「生産自治体」の育成・強化に際しては、何よりも市長や住民の意識改革が先決であり、自治体幹部への研修が不可欠であるという。長年染み付いた依存体質や家父長主義から脱却し、役所が企業を営し

<sup>35</sup> 正確な定義は示されていないが、生産性強化を特に意識して協力関係を結びあう自治体の集合体。

<sup>36</sup> ボリビアとならばHIPCsの対象国ニカラグアでは、自治体ベースのクラスター戦略の導入に伴い、2003年から中央政府による自治体向けの財政支出の優先的配分基準が、従来の貧困マップベースから発展能力ベースにシフトしており、プロジェクトの立案・執行力を重視して資金配分を調整する成果主義も導入される見通しである。ボリビアもこの方向に向けて舵を切る可能性がある。（Grigsby, A. 2003）

<sup>37</sup> 従来、自治体発注の公共事業への入札要件を満たせなかった地元零細企業に対して、給食の食材納入や簡便な建設・土木工事などへの参入を認める書類を交付すること。地元企業の競争力を向上させることで、生産連鎖の末端を強化するという意図もある。

<sup>38</sup> 現在は自治体連合（Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia: FAM）の代表を務める。

<sup>39</sup> PADER-COSUDE（1999a, 1999b）

たり、マイクロ・クレジットを運営するのではなく、民間の経済活動のなかでインセンティブや競争力の高い活動を支援することが生産自治体の役割である点を理解させる。ついで自治体内部の諸資源を再評価し、自治体の政策目標を社会政策から経済主体の育成にシフトさせ、政府と民間のシナジー効果を引き出すことが重要であるという。

サンタ・クルスをベースにサラ＝イチロ（Sara Ichilo）自治体連合の経済社会発展を支援するNGO「参加と持続的人間開発のためのセンター」（Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible: CEPAD）の活動も内発的発展の観点から非常に興味深い。この自治体連合には7自治体が参加しているが、各地自体が特産品や観光資源の開発に努めた上、これらを合わせて地域的な集積効果（クラスター）を作り上げようとしている。2日ないし4日をかけて地域を回るための観光マップは見事なできばえで、近接する複数の村おこしを合わせた「地域おこし」の成功例といえよう。現在ボリビアでは68の自治体が参加する11の自治体連合が機能しており、サンタ・クルス県では実質的にすべての自治体が連合に参入しており、自治体連合先進県となっている。自治体連合の進展に伴い、県の存在意義がますます問われるようになる。

PADER-COSUDEの代表のイヴァン・アリアス氏は前大衆参加省次官、CEPAD代表のウーゴ・モリーナ（Carlos Hugo Molina）氏は同省元大臣であり、大衆参加法の目的と経験が地域開発への支援という形で制度化しつつあるといえる。CEPADはサンタ・クルスの日系人移住地の経済社会開発にも強い関心を抱いており、日系人団体やJICAとともに開発経験の調査研究を提案している。日系人移住地の経験調査も踏まえて、以上のような地域開発の試みを技術的に支援することは効果的である。

表5-26はUNDPの調査やボロンゴ、PADER-COSUDEの経験を踏まえて、生産的自治体の内発的発展に必要な諸要素を整理したものである。内発的発展は即効的な雇用創出や貧困削減効果は期待しえないものの、ソーシャル・キャピタルに基づく生活安全保障と生計維持、将来的厚生への主観的期待

表5-26 自治体能力指数

自治体能力 安定性 要求対応・調整能力 計画策定能力 予算策定執行能力 自治体連合の編成
人的資本 自治体HDI 人材育成能力
ソーシャル・キャピタル 住民組織化・参加度 生産組織の活動水準 有力NGOの活動
生産能力 マイクロ・クレジット インフラ整備度 土地利用計画 物産展・特産市場等の主催経験 政府・国際機関との連携能力

出所：筆者作成

や自信の向上、持続的発展に必要な制度形成などの面で重要な機能を担う。この意味で、自治体連合をベースとする地域開発は社会的バッファという役割を超えて、本章5-4-1の貧困削減と5-4-3の生計維持の双方を支える役割を担っていると考えられる。

#### 5-4-3 生計維持

表5-27が示すように、ボリビアでは自治体の84%がHDI（人間開発指数）の0.500の水準に届かず、およそ半分の151自治体は0.400未満と世界最低水準にある。生産連鎖を通じた貧困削減の対象が就業人口の10%ほどであるのと同じく、自治体連合による地域開発を通じた貧困削減の担い手となる能力を備えた自治体は、ボロンゴのような例外的事例があるものの、現時点では15%程度であろう。加えて自治体内部の格差にも著しいものがある。多くの場合、農村地域の自治体においても基本的ニーズは役所の置かれた都市部の教育・保健・生活基盤に重点投入されるとい<sup>40</sup>。

今後数世代にわたって貧困状態に置かれ続ける人々に対する施策は限られている。本章5-2-3で指摘した貧困層の資産（種子、家畜、工芸品、土地など）を守るための融資制度、就業機会の拡大に資

<sup>40</sup> Diálogo Nacional（2001）

表5 - 27 自治体別人間開発指数

	人間開発指数	自治体数	人口	高地*	渓谷**	東部***
階層1	0.6以上	8	1,898,840	1	2	5
階層2	0.5～0.599	42	1,636,804	3	9	30
階層3	0.4～0.499	110	1,289,325	53	18	39
階層4	0.4未満	151	1,595,823	93	51	7
合計		311	6,420,792	150	80	81

注：\* ラ・パス、オールコ、ポトシの各県  
 \*\* コチャバンバ、チュキサカ、タリハの各県  
 \*\*\* サンタ・クルス、ベニ、バンドの各県

出所：UNDP（1997）p.46, Cuadro 1.

するインフラや交通手段の整備と技能訓練、共有地の保全や社会関係資本の強化を通じた相互扶助の仕組みの維持・発展、学校における給食や奨学金給付の拡充などを組み合わせた政策が優先されるべきであろう。

間接的には5 - 4 - 1と5 - 4 - 2で指摘した中小企業の育成と質の良い雇用の拡大、ならびに自治体連合を通じた内発的發展を通して、移住者や季節労働者の受け皿を広げてゆくことである。直接的には「プラン・ボリビア」のPLANE II（Plan de Empleo de Emergencia）に象徴される短期的な失業対策型公共事業、および5 - 1 - 2（3）で指摘した先住民共同体の生態系保全型の社会発展、ならびにNGOとの協力の下、「文化に根づいた零細企業」を育成し、オーガニック製品やエスニック製品の開発とフェア・トレードの開拓を支援することなどが有効である。

人間開発の促進が生計維持にとって最も確実な経路であることは言うまでもなく、自治体との社会協約において格差原理に基づくターゲティングが機能しうよう、基本的ニーズに関わる制度が改善されなければならない。

### 5 - 5 日本の役割・優位性

貧困パラダイムをめぐって混迷状態にあるボリビアにとって、日本や東アジアの開発経験を伝え、政府や自治体の役割の重要性を再認識してもらうことが、まず重要である。

多極・重層的な開発目標という観点からは、地域的な絞り込みが不可欠となろう。絞り込みの基準はボリビアにおける日本の協力実績と重層的な開発目

標の重点分野が重なるところである。この点、日系移住地への協力実績や保健医療分野での経験が蓄積されているサンタ・クルス県が選択されることは言うまでもない。サンタ・クルス県には貧困層の18.9%が集中している上、労働力移動の受け入れ先として人口が急増しており、複数の生産連鎖の集積地域であることに加えて、自治体連合の先進地域であることを考えるならば、貧困削減効果が最も期待される県であることは論を待たない。サンタ・クルス1県に絞り込むことが困難ならば、他のドナーの動向を見ながら同様の基準を適用して第2・第3の候補地域を絞り込むことが必要になろう。

生産連鎖については、品目としてはサンタ・クルス県に関連する油糧作物、肉牛、木材・木製品が有力候補である。油糧については、日系移住地の経験およびブラジルとパラグアイへの協力実績に基づき日本の優位性が明確に存在する。ただし波及効果も含めた中小企業（農家）への雇用創出と貧困削減効果を検証する必要がある。肉牛についても協力実績があり、優先分野となろう。これまで木材・木製品に日本は注目してこなかったが、大きな輸出潜在力をもつ上、連関効果と雇用創出効果が高く、優先的協力分野として検討に値する。

教育については中等レベルの技術・技能教育やOJTが優先的に必要とされていることから、日本の教育分野での協力はこの方向にシフトすることが望まれる。ほかに、SBPCが推奨する「技術調査センター」への協力も考慮すべきだろう。

地域開発については、サンタ・クルス県においては第1に日系移住地の社会経済開発の経験を地域総合開発や産業連関などの視点から日・ボ共同研究チーム（日系人団体やJICA関係者ら日本側とボリビ

ア政府・自治体・NGO・生産団体らの共同チームを発足)で調査の上、近隣自治体への応用可能性を考察することが効果的である。調査過程を通して双方の経験交流や技術移転が促進されることも期待される。

内発的發展を目指す自治体連合へは、日系農家・農協と連携したモデル農場を通じた技術協力やヤパカニ(San Juan de Ypacani)の稲作普及制度の広域的展開が有効であろう。サンタ・クルス近郊でのボロンゴやサラ＝イチロ、グラン・チキタニア(Gran Chiquitania)自治体連合などの先進的生産自治体や自治体連合に青年海外協力隊員を早めに派遣し、経験をともに習熟することはその他の自治体への経験伝授という観点からも有効であろう。

サンタ・クルス以外の地域においても、年次計画の策定や予算編成に習熟した青年海外協力隊員を派遣して自治体能力の向上を図りながら、一村一品運動や小規模インフラ整備への支援を進めることも効果がある。HDIの低い自治体に対しては地域開発ではなく、生計維持という観点から協力すべきであり、ここを混同してはならない。

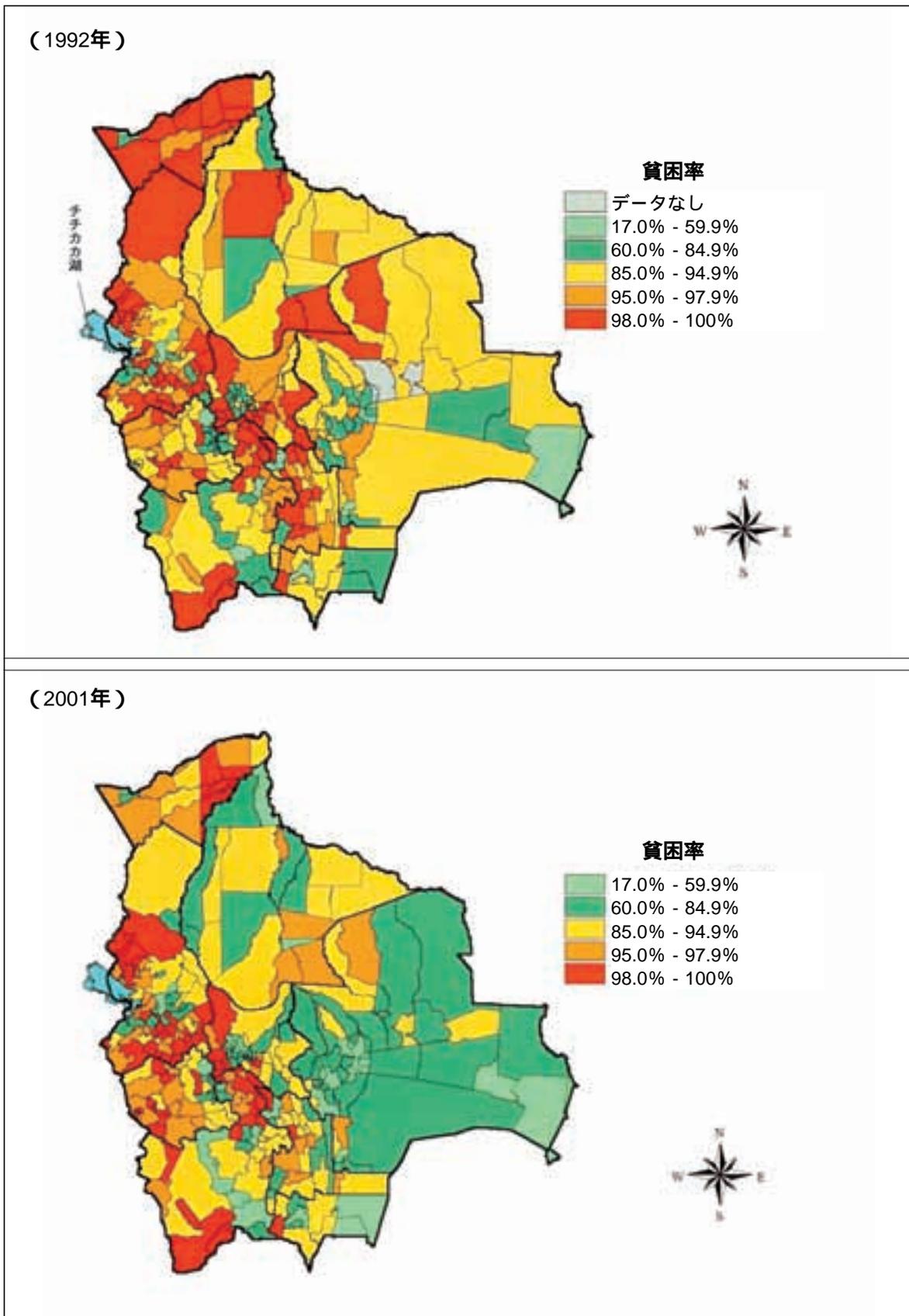
生計維持については、サンタ・クルス県では農村最貧層のアクセス向上を目指して、地域保健医療ネットワーク強化プログラム(PROFORSA)の進展に全力を投入すべきだろう。その際、保健衛生・栄養指導をベースに地元主導型の女性グループが形成され、戦後日本の生活改善運動のような形に発展していくならば、地域システム形成への大きな貢献となる。

#### 参考文献

- 吾郷秀雄(2003)『参加型開発から自立支援型開発へ』大学教育出版
- アンリ・ファール(2002)『インディヘニスム』白水社 クセジュ文庫
- 国際協力事業団国際協力総合研修所編(2002)『ソーシャル・キャピタルと国際協力』【事例分析編】
- 幡谷規子(1999)『ラテンアメリカの都市化と住民組織』古今書院
- マヌエラ・トメ(2002)『先住民の権利 ILO第169号条約の手引き』論創社
- Andersen, L. and Muriel, B. (2002) *Cantidad versus Calidad en Educación: implicaciones para pobreza*. IIS, Universidad Católica Boliviana.
- Andersen, L.E. and Faris, R. (2002) *Natural Gas and Income Distribution in Bolivia*. IIS, Universidad Católica Boliviana.
- Capra, K. (2003) *Documento de Estructura del Sector Industrial Manufacturero 1990-2001*. UDAPE.
- Castro Guzmán, J.J. y Jiménez Rodríguez, J.J. (2001) *Gestión Aymara en Comanche, Bolivia: acumulación de practicas y conocimientos en la recuperación y manejo de los recursos naturales*. SEMTA.
- Comité de Coordinación en el Area de Microfinanzas y Microempresa (2001) *Marco Integral de Políticas para el Desarrollo Productivo y Competitivo de la MyPE*.
- Commission on Human Security (2003) *Human Security Now*.
- Diálogo Nacional (2001) *Lucha contra la Pobreza: entre la deliberación y el tinku, memoria del diálogo 2000*.
- FE Y ALEGRÍA (2003) *Movimiento de Educación Popular Integral y de Promoción Social*.
- Grootaert, C. and Narayan, D. (2001) *Local Institutions, Poverty, and Household Welfare in Bolivia*. World Bank, Policy Research Working Paper WPS2644.
- Gray Molina, G., Pérez de Rada, E. and Yañez, E. (1999a) *La Economía Política de Reformas Institucionales en Bolivia*. BID, Documentos Trabajo R-350, Marzo 1999.
- Gray Molina, G., Jiménez, W., Pérez de Rada, E. and Yañez, E. (1999b) *Pobreza y Activos en Bolivia: qué rol juega el capital social?*, IDB, Working Paper R-356, Mayo 1999.
- Gray Molina, G., Pérez de Rada, E. and Jiménez, W. (2002) *Social Exclusion: residential segregation in bolivian cities*. IDB-Fundación Diálogo, Research Network Working Paper R-440.

- Grigsby, A. (2003) "Nos Desarrollará el Desarrollo Concebido en Clusters?" *ENVIO*, Año 22, No.250-251, Enero-Febrero 2003.
- Hemani Limarino, W. (2003) "Mercado Laboral, Pobreza y Desigualdad en Bolivia," *Revista Análisis Económico*. UDAPE.
- Inchauste, G. (2001) *Intrahousehold Allocation of Resources: the Bolivian family*. IMF, WP/01/57.
- INE (2001a) *Anuario Estadístico 2001*.  
 ——(2001b) *Censo Nacional de Hogares 2000*.  
 ——(2002a) *Bolivia. Matriz de Insumo Producto*.  
 ——(2002b) *Encuesta Nacional de Hogares 2001*.  
 ——(2002c) *Censo Nacional de Población y Vivienda 2001*.
- INE-MECOSVI (2002) *Pobreza, Ingresos y Gastos 1999, 2000 y 2001*.
- INE-UDAPE (2001) *Mapa de Pobreza*.  
<http://www.udape.gov.bo/mapaPobreza2001/index.htm>
- Instituto Prisma (2000) *Las Políticas sobre la Pobreza en Bolivia: dimensión, políticas y resultados (1985-1999)*. Plural Editores y la Embajada Real de Dinamarca en Bolivia.
- Landa Casazola, F. (2002) *Pobreza en Bolivia entre 1999 y 2000*. UDAPE.
- Lasema, R. (2003) "Pobreza, Expectativas y Esfuerzo Laboral," *Revista Análisis Económico No.1*. UDAPE.
- Lay, J. (2001) *Segmentation and Informality in Urban Labour Markets: evidence from Bolivia and implications for poverty reduction*, Kiel Institute of World Economics.
- Lizárraga Zamora, K. (2003) "Educación Técnica en Bolivia: efectos sobre los ingresos," *Revista Análisis Económico* vol.18., UDAPE.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (2002) *Ley del Diálogo: Avances al año de su implementación 2002*.
- PADER-COSUDE (1999a) *Municipio Productivo: promoción económica rural*. CID.  
 ——(1999b) *Manual de Municipio Productivo y Promoción Económica*.
- República de Bolivia (2001) *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*.
- Rojas Efraín, F. (2002) *La Economía de la Coca*. Universidad Católica Boliviana.
- SBPC (2003a) *El Reto de la Competitividad en Bolivia*. Mayo 2003.  
 ——(2003b) *Red Boliviana de Competitividad*. Junio 2003 (PPT資料)  
 ——(2003c) *El Reto de la Competitividad en Bolivia*. Julio 2003 (PPT資料)
- Thiele, R. and Piazzolo, D. (2002) *Constructing a Social Accounting Matrix with a Distributional Focus-The Case of Bolivia*. Kiel Institute of World Economics.
- UDAPE (1998-2003) *Bolivia: Evaluación de la Economía. (各年版)*  
 ——(2002a) *Crisis, Crecimiento y la Pobreza 1999-2001*.  
 ——(2002b) *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: informe de avance y perspectivas*. Diciembre de 2002.  
 ——(2003a) "Ruta Crítica: EBRP, Diálogo y PGDGES 2003-2007." (PPT資料)  
 ——(2003b) "Bolivian PRSP: Future Steps (2004-2006)" (PPT資料)
- UNDP, *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia. 1997年 以来の各年版*
- Villavicencio, R.N. (1999) *Importancia de los Servicios No Financieros en el Area Rural y su Complementación con los Servicios Financieros*. PRODEM/CIPEMA, FUNDA • PRO.
- Wood, B. and Patrinos, H.A. (1994) "Bolivia," in Psacharopoulos, G. And Patrinos, H.A. eds., *Indigenous People and Poverty in Latin America*. World Bank.
- World Bank (1996) *Bolivia. Poverty, Equity, and Income: selected policies of expanding earning opportunities for the poor*. Report No.15272-BO.  
 ——(1999) *Consultando con los pobres: reporte de síntesis nacional Bolivia*.  
 ——(2000) *Bolivia.From Patronage to a Professional State*. Report No.20115-BO.  
 ——(2002a) *Bolivia. Poverty and Nutrition*. Report No.24691-BO.  
 ——(2002b) *Bolivia. Poverty Diagnostic 2000*. Report No.20530-BO

参考：ポリビア貧困マップ



出所：INEホームページ <http://www.ine.gov.bo> (2003年7月付)

参考：サンタクルス県の自治体における貧困状況  
SANTA CRUZ: CONDICIÓN DE POBREZA POR SECCION MUNICIPAL, CENSO 1992 - CENSO 2001

項目	貧困層比率 1992	貧困層比率 2001	人口 2001	集合居住者	家庭居住者	基礎必要充足率	近貧困層	軽度貧困層	極貧層	限界層
BOLIVIA	70.5%	58.6%	8,274,325	259,945	8,014,380	16.58%	24.83%	34.22%	21.69%	2.68%
SANTA CRUZ	60.5%	38.0%	2,029,471	71,008	1,958,463	23.27%	38.68%	31.05%	6.97%	0.02%
ANDRES BARRAZ	44.2%	19.1%	1,135,526	31,889	1,103,637	34.33%	46.59%	18.20%	0.88%	
PRIMERA SECCION - Santa Cruz de la Sierra	75.2%	41.8%	41,412	1,166	40,246	16.59%	21.67%	18.20%	2.68%	
SEGUNDA SECCION - Potosi	95.4%	70.6%	31,065	1,138	29,927	4.01%	44.07%	53.69%	25.71%	0.07%
TERCERA SECCION - La Guardia	72.7%	41.8%	39,552	1,138	38,414	14.06%	44.07%	36.87%	5.00%	
CUARTA SECCION - El Torno	83.5%	61.7%	37,961	835	37,126	4.65%	33.66%	46.68%	15.00%	
IGNACIO WARNES	75.2%	53.5%	41,570	1,776	39,794	9.94%	36.54%	46.03%	7.48%	
PRIMERA SECCION - Warnes	75.2%	73.5%	11,661	408	11,253	7.27%	19.19%	64.09%	9.46%	
SEGUNDA SECCION - Okinawa Uno										
JOSÉ MIGUEL DE VELASCO	86.5%	75.2%	41,412	1,471	39,941	5.83%	18.97%	51.46%	23.70%	0.02%
PRIMERA SECCION - San Ignacio de Velasco	93.1%	84.0%	10,273	178	10,095	2.24%	13.81%	56.68%	27.27%	
SEGUNDA SECCION - San Miguel de Velasco	89.4%	86.4%	5,017	406	4,611	0.30%	13.25%	56.80%	29.52%	0.13%
TERCERA SECCION - San Rafael										
ICHILLO	90.4%	71.6%	13,273	229	13,044	6.69%	21.67%	53.25%	18.40%	
PRIMERA SECCION - Buena Vista	83.2%	64.9%	25,633	944	24,689	6.84%	28.26%	52.41%	12.49%	
SEGUNDA SECCION - San Carlos	91.0%	71.0%	31,538	2,481	28,057	2.65%	26.33%	55.52%	15.50%	
TERCERA SECCION - Ypacacani										
CHIQUITOS	72.2%	64.8%	16,599	755	15,844	4.70%	30.53%	60.65%	41.2%	
PRIMERA SECCION - San José de Chiquitos	97.1%	88.4%	21,915	1,136	20,779	1.53%	31.04%	61.06%	5.32%	
SEGUNDA SECCION - Palmita	60.0%	53.4%	13,240	1,134	14,106	13.55%	33.04%	46.06%	6.77%	
TERCERA SECCION - Roboré										
SARA	63.1%	44.6%	22,681	540	22,141	17.23%	38.20%	37.69%	6.88%	
PRIMERA SECCION - Portachuelo	91.7%	85.2%	15,052	395	14,657	2.73%	12.02%	51.86%	33.39%	
SEGUNDA SECCION - Santa Rosa del Sara										
CORDILLERA	91.7%	88.2%	5,283	165	5,118	1.69%	10.16%	49.04%	39.12%	
PRIMERA SECCION - Lagunillas	90.4%	82.9%	24,427	746	23,681	2.83%	14.31%	61.37%	21.49%	
SEGUNDA SECCION - Charagua	97.2%	72.4%	22,236	925	21,311	0.66%	26.96%	58.79%	13.58%	
TERCERA SECCION - Cabezas	73.6%	71.9%	3,406	302	3,104	6.26%	21.82%	39.56%	32.36%	
CUARTA SECCION - Cuevo	96.5%	96.1%	11,393	371	11,022	0.41%	3.47%	39.26%	56.00%	0.86%
QUINTA SECCION - Gutiérrez	47.0%	31.2%	30,897	1,359	29,538	26.84%	41.96%	24.68%	6.53%	
SEXTA SECCION - Camiri	82.2%	71.5%	4,031	418	3,613	5.78%	22.72%	47.61%	23.89%	
S. PTIMA SECCION - Boyube										
VALLEGRANDE	73.9%	53.3%	16,837	464	16,373	20.90%	25.79%	40.15%	13.17%	
PRIMERA SECCION - Vallegrande	62.7%	21.3%	15	15	0	8.88%	28.47%	54.20%	8.45%	
SEGUNDA SECCION - Trigal	85.4%	85.0%	5,366	32	5,334	5.45%	9.54%	55.97%	29.00%	
TERCERA SECCION - Morro Moro	85.5%	79.8%	2,546	98	2,448	1.0%	10.06%	16.86%	14.6%	
CUARTA SECCION - Paster Valle	95.7%	88.6%	2,546	28	2,518	0.95%	10.20%	55.67%	32.96%	
PUCARA										
FLORIDA	82.5%	55.9%	9,739	331	9,408	15.05%	29.03%	41.15%	14.77%	
PRIMERA SECCION - Samaipata	87.5%	70.1%	7,933	163	7,770	4.81%	25.08%	51.90%	18.11%	
SEGUNDA SECCION - Pampa Grande	71.6%	55.8%	7,747	154	7,593	7.74%	36.44%	43.55%	12.26%	
TERCERA SECCION - Mairana	93.6%	82.8%	2,028	16	2,012	1.19%	16.00%	68.04%	14.76%	0.09%
CUARTA SECCION - Quirusillas										
OBISPO SANTISTEBAN	51.9%	29.0%	80,341	2,609	77,732	24.59%	46.45%	27.07%	1.90%	
PRIMERA SECCION - Montero	88.5%	70.9%	16,592	2,732	13,860	8.50%	20.61%	57.61%	13.28%	
SEGUNDA SECCION - Saavedra	86.1%	66.8%	45,853	3,986	41,867	4.95%	28.22%	55.82%	10.98%	
TERCERA SECCION - Mimeros										
NUFLO DE CHAVEZ	94.0%	84.6%	14,522	973	13,549	3.52%	11.84%	46.45%	38.17%	0.01%
PRIMERA SECCION - Concepcion	92.4%	82.9%	11,316	388	10,928	2.47%	14.58%	48.30%	34.64%	
SEGUNDA SECCION - San Javier	79.5%	73.9%	5,660	229	5,431	2.23%	16.32%	62.66%	16.35%	0.44%
TERCERA SECCION - San Ramon	96.8%	81.8%	56,206	2,271	53,935	1.63%	16.81%	60.68%	20.88%	
CUARTA SECCION - San Julian										
QUINTA SECCION - San Antonio de Lomerio	91.7%	62.9%	6,233	115	6,118	0.15%	8.11%	49.69%	40.43%	1.62%
ANGEL SANDOVAL										
PRIMERA SECCION - San Matias	88.6%	76.8%	13,073	838	12,235	4.36%	18.84%	57.11%	19.69%	
SEGUNDA SECCION - San Matias										
MANUEL MAROACABALLERO	85.3%	75.8%	14,660	585	14,075	3.94%	20.26%	48.36%	27.34%	0.10%
PRIMERA SECCION - Comarapa	88.1%	73.9%	5,350	307	5,043	3.29%	22.84%	52.69%	21.18%	
SEGUNDA SECCION - Sarpina										
GERMAN BUSCH	59.6%	42.1%	20,103	1,114	18,989	19.77%	38.11%	36.05%	5.00%	1.06%
PRIMERA SECCION - Puerto Suarez	59.6%	23.8%	12,903	1,016	11,887	22.34%	53.82%	22.38%	1.46%	
SEGUNDA SECCION - Puerto Quijarro										
GUARAYOS	94.8%	87.5%	16,984	543	16,441	1.56%	10.91%	55.64%	31.89%	0.07%
PRIMERA SECCION - Ascension de Guarayos	99.1%	91.2%	5,960	118	5,842	2.70%	11.18%	56.71%	40.40%	
SEGUNDA SECCION - Uribichá	99.0%	92.3%	8,633	233	8,400	0.83%	6.86%	62.77%	29.54%	
TERCERA SECCION - El Puente										

出所：INEホームページ <http://www.ine.gov.bo> (2003年7月付)

Box 11 低所得・低学歴先住民女性を対象とする文書管理技能強化の試み

中村雄祐（東京大学）

いわゆる「識字技能（literacy skills）」が貧困対策において重要な役割を果たすことは開発援助の世界でも広く認められているが、「実際にいかなる技能がいかなる形で貧困者の生活状況の改善につながるのか？」についてはいまだ十分な理解が得られているとはいいがたい。こうした状況の克服を目的として、1999年から2001年にかけてスクレ市近郊移民地区ヴィジャ・アルモニアにおいて、当地のNGO、多機能教育センター（Centro Educativo Multifuncional, Villa Armonia: CEMVA）内の職業訓練工房<sup>1</sup>と中村雄祐（東京大学）を代表とする研究者チーム<sup>2</sup>の共同で、工房参加者を対象とする実験プロジェクトを実施した。

(1) 「識字」概念の実用化 - 「文書管理」概念の提唱

「識字」という語は、現在、狭義の読み書きを超えて比喻表現としても広く普及しているが、その具体的様相については曖昧かつ多義的であり、特に貧困対策の現場においては有用とはいいがたい。それゆえ、ここで懸案となっているのがそもそも「文書という道具の扱い方」をめぐる諸問題であることを踏まえ、「文書管理（document management）」という観点から問題に取り組むことを提唱する。「識字」概念と対比的に「文書管理」概念の特徴を整理すると以下のようにまとめられる。

「文書」とは、視覚的記号が乗った平面を持つもの一般を指し、視覚的記号は、図、数字、文字の3種類に分類される<sup>3</sup>。「識字」概念の場合、語自体にすでに明らかなどおり「文字」中心に問題を捉える傾向が強い。そのことは調査報告における文字偏重からもうかがわれる。

文書は、記録された後は、保管、参照、廃棄という4局面からなる循環的経路をたどる。「識字」概念においては、通常「文字の読み書き」と言い換えられることから明らかなどおり、循環的な側面が軽視される傾向が強い。

文書管理という観点から見ると、いわゆる「識字者」とは「日々出会うさまざまな文書に対して、個々の状況に応じて、必要な情報を読み取る、新たに作成する、修正する、署名する、複製を作る、保管する、誰かに送る、無視する、捨てる、などの適切な対応を判断し実践できる人々」のことである。同じ「文書」といってもそのあり様も使われ方も状況によって多様であり、先見的にどのような文書管理が最適かを決定することはできない。

(2) プロジェクト開始当時の編物コースにおける文書管理技能

1999年8月職業訓練工房の編物コース参加者を対象として、文書管理技能の調査とそれらの技能の効果的な習得を目的とした共同プロジェクトが開始された。参加者のほとんどは低学歴、低所得、ケチュア語・スペイン語の二言語使用を特徴とする女性たちで、小学校は出たものの日々の読み書きには苦勞する、いわゆる「機能的非識字者（functional illiterate）」たちである。彼女たちは編物自体については幼少期から家庭で接していることもあって巧みな者が多いが、ゲージの計算や製図が不得手なためセーターの腕や首周りなど複雑な構造を作るのは不得手であった。また、先生が作った手編みマニュアルがあったが、編み方の順番をアルファベットと数字でタイプ打ちしただけの読みにくいもので、ほとんど参照されることはなかった。

(3) 編物コースへの文書管理エクササイズへの導入

上記のような編物コースの状況を踏まえて、編物技能の向上、工房の運営補助、将来の編物販売への準備、を目的とする文書管理エクササイズを考案し、定期的実施することとなった。2001年までに以下のようなエクササイズが定期的実施され、延べ約50名の女性が参加した。エクササイズの結果は分析が済み次第、参加者に伝えられた。

将来計画：1年に1回、白紙に鉛筆でその年に編物コースでやりたいことを自由に表現する。

カレンダー：2ヵ月、12ヵ月等のカレンダー用紙を配り、編物コースでの活動計画を立てる。

買い物ゲーム：「工房で使う毛糸を毛糸屋に仕入れに行く」等の設定で、領収書、注文書、値段表、カレンダー等の文書を使いながら「売り手」「買い手」の役を演じる。

新手編みマニュアルの作成：編み目記号やイラストなど視覚記号を有機的に組み合わせた二言語使用の新しいマニュアルを作成し、使ってみる<sup>4</sup>。

文書を介した注文生産：参加者全員に日本から文書で幼児用セーターの注文を行い、受注から納品までさまざまな文書（注文書、作成メモ、領収書等）が用いる。（2001年、総仕上げとして実施された）

ファイリング：さまざまなエクササイズで作られる文書を自分で管理できるよう、紙製のファイラーを配布し、循環的、持続的な文書管理の実践を促す。

(4) 文書管理エクササイズの結果の概要

実施の途中でさまざまな修正を行いながら1年半にわたってエクササイズを行った結果、以下の事柄が明らかとなった。

1) 文字への技能・使用の偏り

エクササイズによってふさわしい視覚記号はさまざまであるにもかかわらず、多くの参加者が記録に際して文字を使う傾向が顕著に認められた。ということは、自分が作った文書については参照するのも文字ばかりということになる。なお将来計画エクササイズのデータをもとに記号選択と就学年数の相関を調べたところ、就学年数と文字モード選択の間の相関関係が統計的に優位という結果が出た。こうした状況のなかで数少ない例外が、編み目記号〔図1〕を用いた新編みマニュアルであった。ほとんどの参加者にとって編み目記号を使うのは初めてであったにもかかわらず、全員が数時間のうちに編み目記号の読み方を覚え、多くが継続的に参照するようになった。

2) 循環的視点の乏しさ

エクササイズ実施にあたっては、記録・保管・参照（・廃棄）という循環的視点の重要性を強調したが、上記の編み目記号を数少ない例外として、参加者がエクササイズで作成した文書を後から参照することはまれであった。また、買い物ゲームの第1回（2000年8月）では、事前に練習の時間を設けたにもかかわらず領収書のどこに何を記入したらよいか分からない者が大半を占めた。同じ内容、ほぼ同じメンバーで4ヵ月後に2回目を実施したが、ほとんど改善が見られないばかりかさらに混乱が深まる例も見られた。領収書の項目は簡単なスペイン語の文の構成に従って枠が設けられており、小学校卒業程度の学歴を持つ彼女らにとって読み書き自体が難しいとは考えがたい。それゆえ参加者が領収書をうまく記入できない主な理由は、領収書を交わすという行為自体が持つ社会的意味を理解することの難しさ、言い換えれば、領収書の文書サイクルを想像することの難しさにあると思われる。

3) 参加者による自主的な文書管理実践の始まり

文書管理エクササイズ自体は基本的に工房事務局と調査チーム主導で実施されたものだが、プロジェクト期間中に参加者主導による文書管理実践も行われるようになった。

第1は、買い物ゲームにおける領収書記入の失敗を踏まえて、参加者たちが工房への月謝支払いの際に署名以外の項目を自分で記入するようになったことである。

第2は、編物コースの運営委員による文書を使った工房運営の進展である。工房の各コースでは毎年数名の参加者が選ばれ、出欠、月謝納入等の管理運営を担当することになっているが、2000年以降編物コースでは運営委員がこれらの事項を帳簿につけ、さらに大きな紙に書き出して工房の壁に貼るようになった。

(5) プロジェクトの教訓と提言

以上がCEMVAの職業訓練工房で実施した文書管理技能強化に向けての実験プロジェクトの概要である。その成果についてプロジェクト実施者自身が客観的な評価を下すのは難しいが、プロジェクトから得られた文書管理アプローチの教訓をまとめておきたい。

1) 評価ツールとしての有用性

文書管理という観点に立った現状調査によって、貧困者が直面している「識字」問題の具体的様相を、当事者の技能、文書の使いやすさなど、より多角的な視点から把握することが可能になった。例えば、編物コース参加者が直面する問題の一つは彼女ら自身の文字偏重傾向にあるが、その原因の一つは多様な視覚的記号が有機的に組み合わせられた使いやすい文書が乏しいことにあった。

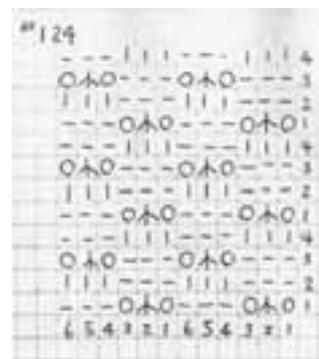


図1 編み目記号の例

2) 学習ツールとしての有用性

他方、文書管理実践の現状調査は、編物コースにふさわしい文書管理エクササイズを考案するための重要な資料ともなった。そして、エクササイズの結果は、長期的な視点に立って当事者の文書管理実践の問題点を分析するためのさらなるデータを調査者、実務者、当事者に提供するものであった。このようなフィードバックを通じて、調査と実践の連携がある程度可能になったことも文書管理アプローチのメリットといえよう。

### 3) 本プロジェクトの効果

ただし本プロジェクトにおいて文書管理エクササイズが即座にその効果を発揮したというわけではない。総じて見れば、エクササイズ自体はほぼ順調に実施されたものの、それらの各参加者の文書管理実践への影響は限定的なものにとどまっていた。すなわち文字偏重という全般的傾向はおおむね保持されたままであり、循環的視点に立った文書管理は新手編みマニュアルや参加者による月謝領収書の記入など一部の領域で始まったに過ぎない。

エクササイズ実施方法をさらに工夫すればさらに顕著な効果を得られたかもしれないという可能性はもちろんあるし、反省点は少なくない。ただしその一方で、本プロジェクトの結果は、文書管理技能が機械的なノウハウに還元できない社会の慣習という側面を備えていることを示している。例えば、領収書の場合、記入すべき事柄そのものはいたって単純であるが、「いつどこで誰がどの部分を記すべきか」を判断できるためには領収書を用いることの社会的意味を認識している必要がある。そして、本プロジェクトにおける買い物ゲームの結果は、そのような慣習を体得するには記入法の説明や数回のエクササイズだけでは不十分であったことを示している。

### おわりに

文書管理プロジェクトは2001年末に終了した。ちょうど多様な課題が見え始めた段階でありその後の経過が大変心配であったが、2002年にCEMVAを再訪したところ、さまざまな困難にもかかわらず現地スタッフの手によってエクササイズの一部が新しい参加者を対象に続けられていた。貧困者が自らの文書管理技能を高める過程は、彼ら/彼女らが接する文書の質の向上、そして、当事者相互の社会関係の変化なしには起こりえない。それゆえ、エクササイズの継続はうれしい発見であったが、反面、外部からの支援者の果たすべき役割を改めて考えさせるものでもあった。

### 引用文献

Organization for Economic Co-operation and Development & Statistics Canada (1995) *Literacy, Economy and Society: Results of the First International Adult Literacy Survey*. OECD: Paris & Ministry of Industry: Ottawa.

<sup>1</sup> CEMVAはドイツ人女性によってヴィジャ・アルモニアに設立された公共サービス提供のためのNGOであり、職業訓練工房はその活動の一環として日本人UNボランティア風間裕子(JOCV平成5年度3次隊・平成8年度9次隊「皮革工芸」)を立ち上げ期の管理責任者(1998年~2000年)として設立された。施設の建設にあたっては外務省草の根無償資金の提供を受けた。2000年現在工房では編物、裁縫、革細工の3コース(定員20~30名)が開かれており、月謝10~15ポリアーノスであった。

<sup>2</sup> 調査チームの主なメンバーは中村雄祐、木村秀雄、久松佳彰(以上東京大学(プロジェクト当時))、Teofilo Laime(サン・アンドレアス大学)。なお調査にあたっては文部科学省科学研究費補助金の補助を受けた。現在最終報告書の刊行に向け編集作業を進めている。

<sup>3</sup> 同様の3分類は、OECDによる国際成人識字調査(International Adult Literacy Survey)等でも採用されている(OECD & Statistics Canada, 1995)。

<sup>4</sup> 新マニュアルのモデルとして日本ヴォーグ社の『よくわかる編み目記号ブック：棒針編み120』(1994)を使用した。作成にあたっては該当個所の著作権を放棄していただいた。心より感謝いたします。なお、完成品は実費10ポリアーノスで希望者に配布された。



## 第6章 ボリビアPRSPの概要と評価 - 日本の援助の取り組みへの示唆 -

大野 泉

### 6-1 はじめに

ボリビアは、1985年以降ネオ・リベラルな経済政策と、大衆参加と地方分権化を通じた国家補償政策の2つを軸とする開発モデルを推進してきた。また世界銀行や国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）が支援する新しい開発アプローチ「包括的な開発フレームワーク」（Comprehensive Development Framework: CDF）や「貧困削減戦略ペーパー」（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）の先行国の一つとして国際的関心を集めてきた。

2001年6月に策定された現行「ボリビア貧困削減戦略」（Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: EBRP、ボリビア版PRSP）は、貧困削減に焦点を当てた3年間の行動計画である。これは2015年までの長期にわたる貧困削減目標を意識した戦略書でもある。

しかし、経済危機の長期化や社会不安の高まりのなか、ボリビアでは今までの開発モデルの妥当性が問われ始めている。「国民対話法2000」（Ley del Dialogo Nacional 2000）は3年ごとのEBRP改訂を定めており、第2次サンチェス政権は、こういった背景のもと、2003年内にEBRPを改訂する予定である。EBRP改訂は、今後のボリビアの開発のあり方を考える重要な機会となる。

本稿では、まず EBRPを考察する意義・着眼点を他国PRSPとの比較の視点を含めて検討を行い、続いて 現行EBRPの概要とボリビアの経済社会改革における位置づけ、第2次サンチェス政権のもとでの改訂の動き、及び 援助協調の動向を解説する。そして最後に、日本の今後の取り組みへの示唆を考察する。

### 6-2 EBRPを考察する意義と着眼点

#### 6-2-1 PRSPの国際比較：ボリビアの位置づけ

EBRPの特徴を理解するには他国PRSPとの比較が有用である。表6-1は、国際金融システムとの関係（援助依存度、ドナー構成、債務救済との直接的リンクの有無、援助協調の歴史など）、国家開発計画と予算制度の関係、貧困の原因の3点から、ボリビアをベトナム、タンザニア（後2者は、東アジアとサブサハラ・アフリカのPRSP先行国）と比較したものである。

ボリビアは援助依存度の高さ、拡大重債務貧困国（Heavily Indebted Poor Countries: HIPC）イニシアティブ適用国、PRSPの内容（社会公正や直接的な貧困ターゲット策が中心）という点でタンザニアと類似するが、新しい援助協調アプローチ（コモン・ファンドや一般財政支援といった援助モダリティ、セクター・ワイド・アプローチ、MTEF<sup>1</sup>など）の浸透度は低い。また、円借款対象国であるベトナムほどではないが、一定規模の譲許的借款を受けることが可能である。

他方、国家開発計画や予算制度とPRSPとの関係については、EBRPは独特な特徴をもつ。ベトナムでは「社会経済開発10ヵ年戦略（2000～2010年）」と「第7次社会経済開発5ヵ年計画（2001～2005年）」が基本的な国家開発計画で、予算や公共投資計画、セクター開発計画に重要な影響を与えている。PRSPは貧困削減や参加型プロセスの促進という観点から既存の開発計画を補完するが、決して独占的に予算やセクター政策を縛るものではない（PRSP「補完型」）。対照的に、タンザニアには長期の国家開発ビジョン（Vision 2025）や「国家貧困撲滅戦略」（National Poverty Eradication Strategy 2010）といっ

<sup>1</sup> MTEF（Medium Term Expenditure Framework）中期支出枠組み。予算年度とその後3～5年間の財政・資金手配計画。PRSP対象国ではPRSPに基づいて作成される。

表6 - 1 PRSPコンテキストの国際比較

	タンザニア	ボリビア	ベトナム
ドナーとの関係	援助依存度は比較的高い ・1人当たりODA：31ドル ・ODA対GNP比：12.5% HIPC ・債務救済を意図 日本は他ドナーと拮抗 ・無償・技協（グラント）に限定。	援助依存度は比較的高い ・1人当たりODA：79ドル ・ODA対GNP比：7.5% HIPC ・債務救済を意図 日本は他ドナーと拮抗 ・無償・技協（グラント）に限定。	援助依存度は低い ・1人当たりODA：15ドル ・ODA対GNP比：4.3% HIPCであるが持続可能 ・債務救済を意図せず 日本は突出したトップ・ドナー ・無償・技協（ともにグラント）・有償（ローン）の全スキームを活用可。
援助協調の歴史、PRSPと国家開発計画との関係	新モダリティの最前線、援助協調が急進的に展開 ・PRSPに先立ち、セクター・ワイド・アプローチ、コモン・ファンド、MTEF実施。 ・画一的な手続き調和化が進む傾向あり。  PRSP「優先型」 ・PRSPを軸に、各セクター計画をふまえて予算化やMTEF策定（国家開発計画は象徴的役割）。	援助協調の本格化は最近 ・新モダリティの導入が進行中（DUFを通じたコモン・ファンド）MTEF導入決定。今後セクター・ワイド・アプローチの導入の可能性あり。 ・画一的な手続き調和化には発展していない。 PRSP「優先型」 ・地方自治体を通じた貧困削減事業を中心にPRSPを軸として予算化。 ・PRSPに関する諸手続きを法令化（国民対話法2000）。	援助協調の本格化は最近 ・新モダリティの浸透は相対的に少ない。MTEF導入の動き。 ・手続き調和化は（ローンとグラント援助の別など、主要ドナーの援助スキームの特質をふまえ）多様性を認めるアプローチで進行中。 PRSP「補完型」 ・国家開発計画を基本文書とし、その理念のもとに予算化。
PRSPプライオリティ	「社会公正」 ・成長促進策の記述もあるが、貧困ターゲット策が中心（ただし、次ラウンドのPRSPで成長志向を強化する兆しあり）。	「社会公正」 ・成長促進策の記述もあるが、貧困ターゲット策が中心（ただし、新政権下での次ラウンドのPRSPの動向を要注視）。	「公正な成長」 ・全体枠組は社会公正を伴う成長促進。その中で社会政策や貧困ターゲット策をCPRGS（ベトナム版PRSP：Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy）で具体的に明記。

出所：筆者作成（詳細はIzumi Ohno（2002）を参照）。援助依存度データについてはWorld Bank（2001）

た既存の開発計画があるが、実際には、新たに導入されたPRSPが予算やセクター政策面に大きな影響力をもつ（PRSP「優先型」）。

これに対し、ボリビアでは1997年に国家開発計画である「国家行動計画」(National Action Plan 1997-2002)が策定され、その後同文書を踏まえてEBRPが作られた<sup>2</sup>。最終版PRSPと並行して制定された「国民対話法2000」はEBRPの基本路線および地方自治体（特に市町村レベル、2003年9月時点で実効上314）を通じた貧困対策事業の実施を規定し、EBRPの手続きを法制度化している。また、公共投資の大半はEBRP優先事業に配分されることになっている。しかし実際には、中央政府と地方自治体（特に市町

村）の予算システムの連携は弱く、さらに公共投資計画やセクター政策を通じてEBRPが予算全体に影響を与える仕組みは確立していないことから、EBRPの影響力は限定的である（形式的にはPRSP「優先型」と分類されるが「異種」）。

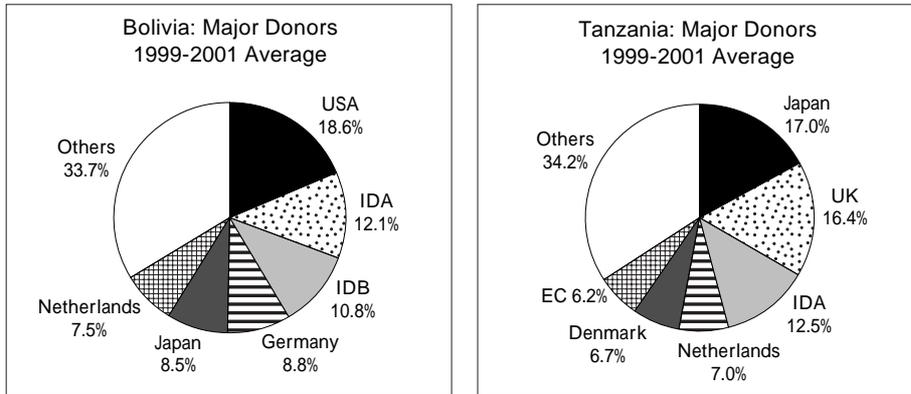
#### 6 - 2 - 2 国際的意義

ボリビアはPRSPが政権交代を経る、しかも政権交代が改訂のタイミングと重なる、初の事例として興味深い（アフリカのPRSP先行国のウガンダでは現職大統領が再選され、政策の継続性はある）。

上述のとおり、HIPC対象国で援助依存度が高い点はサブサハラ・アフリカと共通だが、ドナー構成

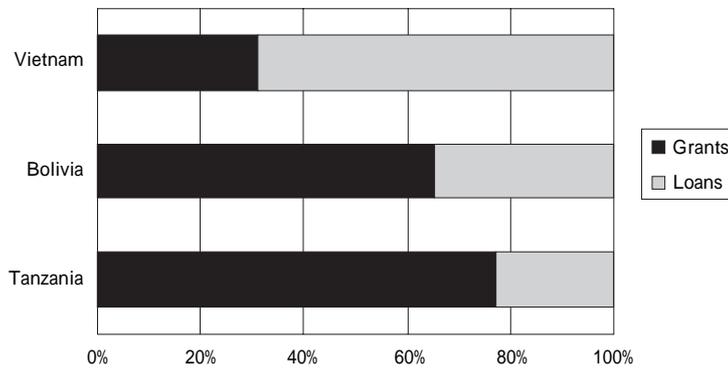
<sup>2</sup> ボリビアの各政権は国家経済社会開発総合計画の策定を法的に義務づけられており、バンセル（Hugo Banzer Suarez）政権は発足時に「国家行動計画」(National Action Plan)を作成し、同計画をふまえてEBRPを策定した。前者は政策大綱であるのに対し、EBRPはより具体的な行動計画と位置づけられる。

図6-1 ボリビアとタンザニア 日本のODAの位置づけ



注：1999-2001年平均、支出純額ベース。  
出所：OECD（2003）

図6-2 主なPRSP策定国におけるグラントとローンの比率



注：ローン金額はグロス・ベース。グラント・ローンともに1999-2001年平均。  
出所：OECD（2003）

という点では大きく異なっている。援助額で上位の二国間ドナーは米国・日本・ドイツといった「ベスト・ミックス」派<sup>3</sup>で、画一的な援助モダリティや手続き調和化を主張する英国などの欧州ドナーの影響は比較的小さい。さらに、世銀のみならず米州開発銀行（Inter-American Development Bank: IDB）やアンデス開発公社（Corporación Andina de Fomento: CAF）から一定規模の借款も受けられるため、より多様なファイナンス・オプションが存在し、開発戦略の選択に幅がある（図6-1、図6-2）。

したがって、ボリビアの取り組み次第では、今後、サブサハラ・アフリカの経験とは異なるPRSP・援助協調アプローチを国際的に提示できる機会がある。

### 6-2-3 ボリビアにとっての意義

ボリビアでは過去の開発モデルを再考する動きとEBRP改訂のタイミングが重なり、開発戦略の内容を再検討する機会となっている。PRSP導入後3年余を経て、国際的にもPRSPに成長志向を加える動きがあり、ボリビアの動きは次ラウンドのPRSPを見通す上でも注目される。

### 6-2-4 日本にとっての意義

EBRPへの積極関与は、日本がかねてから主張してきたPRSPへの成長関心の主流化をボリビアのコンテキストで実践する好機といえる。パイのドナーも「ベスト・ミックス派」が主流なので、明確な方針に基づく「選択と集中」さえあれば、日本が政策

<sup>3</sup> 援助協調の流れのなかで途上国のオーナーシップを尊重し、他ドナーとのパートナーシップ構築等の観点から、各国の状況に応じた適切な援助様式を途上国自らが選択すべきとする考え方。

インパクトを与える方法で動く余地は十分にある。

したがって、今回のEBRP改訂の機会を日本としてどう活用するかの検討は重要である。ただし大前提としてボリビア支援への強い政治的意思が必要で、かつオールジャパン体制での取り組み（とくに無償と技協とのリンク）が不可欠である。

### 6-3 現行EBRPの概要とボリビア経済社会改革における位置づけ

#### 6-3-1 EBRPの経緯と現状

現行EBRPは、1997年8月に成立したバンセル政権のもとで作成され、暫定版は2000年1月、最終版は2001年6月に完成しIMF・世銀の理事会で承認された。「拡大HIPCイニシアティブ」適用の条件を満たす緊急性という時間的制約もあったが、「国民対話2000」が2000年4～8月に開催されるなど<sup>4</sup>（少なくとも形式的には）広範な参加型プロセスで策定された。「国民対話2000」は世銀をはじめとする国際機関の支援も得て、市町村レベルから全国対話へと積み上げる形で実施された。

2001年7月には「国民対話法2000」が国会承認され、貧困削減戦略政策の基本路線および関係する公

的機関や市民社会の役割を規定するなど、EBRP実施の法的枠組みを提供している。また同法は、拡大HIPCイニシアティブ適用で「浮いた」資金の使途<sup>5</sup>、「国家補償政策」（Política Nacional de Compensación: PNC）の運用方針、恒常的な社会参加メカニズムとしての「社会コントロール」（Mecanismo de Control Social）および「国民対話」の制度化も規定している。

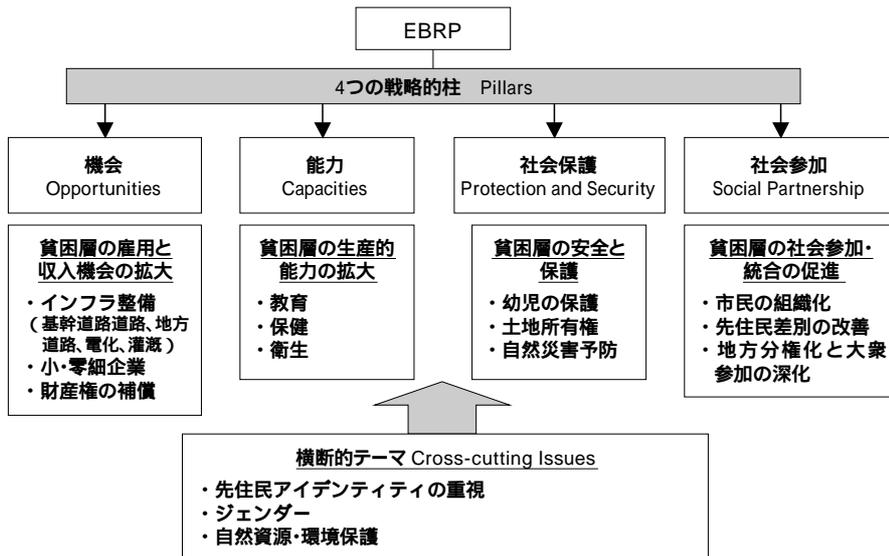
さらに「国民対話法2000」は3年ごとの国民対話の開催、対話プロセスを通じた貧困削減戦略の改訂を規定しており、これに基づきサンチェス政権はEBRP改訂に着手している。

#### 6-3-2 戦略的プライオリティ

EBRPは4つの戦略的柱と横断的テーマを軸とし（図6-3）その下に42の施策を定めている。これらのほとんどは、国家補償政策が定める直接的な貧困ターゲット策である。

2001～06年の6年間にわたり公共投資計画（Public Investment Program: PIP）全体の97%がEBRP優先事業に充当される見込みで、予算配分上は両者の整合性は確保されることになっている。上記5分野ごとの支出内訳をみると、PIP資金の大半は

図6-3 現行EBRPの戦略的プライオリティ



出所：EBRP（2001）をもとに筆者作成。

<sup>4</sup> 国民対話としては2回目。バンセル政権は、発足時1997年に政策大綱（「国家行動計画1997～2002」）立案のために第1回国民対話を実施している。

<sup>5</sup> 世銀・IMFによるEBRP承認をうけて、ボリビアは2001年6月に、HIPC（II）のCompletion Pointに到達し、純現在価値で854百万ドルの債務救済を認められた。1999年9月にも、HIPC（I）スキームで純現在価値448百万ドルの債務が救済されている。

EBRPにおけるOpportunities (46%)とCapacities (39.5%)関連事業に配分される予定である(6年間平均)<sup>6</sup>。実際に、持続開発省社会経済政策分析局(Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas: UDAPE)は2001年実績として、Opportunities関連に40.1%、Capacities関連に32.9%が支出され、PIP全体の97%がEBRP優先事業に振り向けられたと報告している。また、2002年予算は前者に41.9%、後者に30.9%、残り3分野(Protection and Security, Social Partnership, Cross-cutting Issues)に27.2%を配分し、これらはPIP全体の99%に対応するとしている<sup>7</sup>。しかし、現行の予算制度はEBRPの戦略的優先性を反映させる仕組みになっていないとの見方も強い<sup>8</sup>。

ポリビアは公共投資の約5割を援助に依存している。PIPの資金源は、2001~06年平均で国内資金52.2%、対外ファイナンス47.8%と推定されている<sup>9</sup>。

### 6-3-3 制度的側面

#### (1) 国家開発計画および既存政策との関係

EBRPは過去にポリビア政府が打ち出したさまざまなイニシアティブに基づいており、経済面では1985年以降の経済安定化・構造調整からなるネオ・リベラルな経済政策(「新経済政策」(New Economic Policy))、社会開発・制度面では、1994年の「大衆参加法」(Ley de Participación Popular)が定めた市町村レベルの自治の強化(意思決定、予算執行、監視)を通じた貧困削減対策の2つが基調になっている(図6-4)。特に に関しては、参加型による貧困削減政策の策定・実施プロセス(「国民対話」)や「国家補償政策」(2000年)などが「国民対話法2000」(2001年)として体系化され、EBRPの法的基盤を形成している。これら諸策は、社会構造や民族問題に深く根ざした同国固有の課題に対し

歴代政権が試みてきた回答の積み重ねであり『ポリビアの国家アイデンティティを確立し経済社会政策を有効に遂行するためには、どのレベルの分権化が適切か』という問いへの一つの答えとも言えよう(Box 12参照)。

同時に、「大衆参加法」に先立つ動きとして、「新経済政策」による社会的ショックを緩和するために導入された「緊急社会基金」(Fondo Social de Emergencia: FSE、1985年)、および、これをモデルとしてその後派生した各種ファンドにも留意する必要がある。各種ファンドは当初、コミュニティ提案型の小規模プロジェクトに対し中央から直接ファイナンスを行っていたが、90年代半ば以降に進んだ地方分権化プロセスに伴い、市町村との連携が強く意識されるようになった。各種ファンドは、最終的には「国家補償政策」のもとで「統括基金」(Directorio Unico de Fondos: DUF、後述)へと収斂されていくが、そこでは、市町村が(提案型の小規模プロジェクトの)実施主体として位置づけられている。

市町村への自治権付与の動きは、ポリビアの国内ニーズに対応したイニシアティブだが<sup>10</sup>、広範な市民参加や分権化を志向する国際援助潮流とも機を同じくしており、興味深い。特に世界銀行のウォルフエンソン(James D. Wolfensohn)総裁は1999年初に新しい開発アプローチとしてCDFを提唱したが、バンセル政権が独自に導入した「国民対話」および対話プロセスを通じて策定した「国家行動計画1997~2002」は、パートナーシップ・オーナーシップ・参加型・包括性といったCDFの原則を先駆的に取り入れたとして、国際的関心を集めた。ポリビアは世界初のCDFのパイロット国のひとつでもある。

ポリビアの各政権は国家経済社会開発総合計画(Plan General de Desarrollo Económico y Social:

<sup>6</sup> Republic of Bolivia (2001) pp.160, 170.

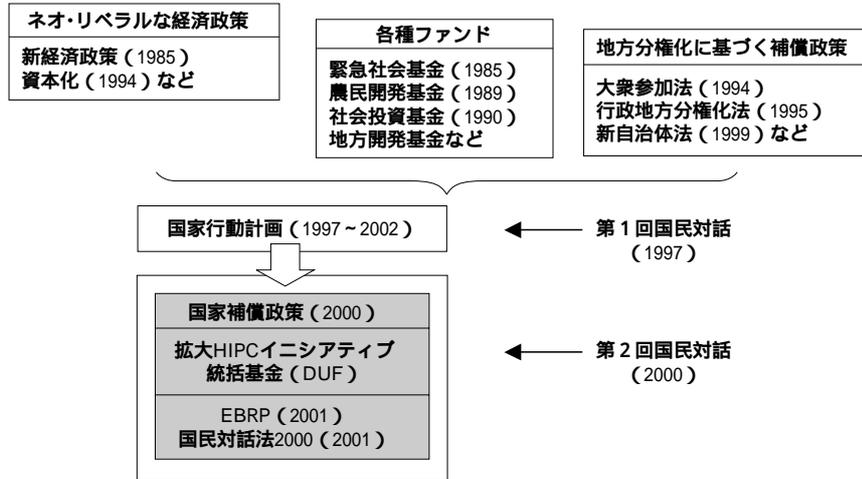
<sup>7</sup> UDAPE (2002) Anexo 3 Inversión a Publica EBRP 2001-2003.

<sup>8</sup> Report on Bilateral Cooperation's Assessment of the Bolivia Poverty Reduction Strategy's Progress and Prospects, December 2002, p.4 (前述のUDAPE報告を踏まえて、二国間ドナーとUNDP、EUが共同で作成)。

<sup>9</sup> EBRP文書上では、対外ファイナンス依存度は当初3年は高いが(2001年は51%)、2006年までには下がる(35.6%)が期待されている。しかし、2003年度予算は危機対応策としてPIP拡大を見込んでおり、増額分の大半は対外ファイナンスを想定している(Presupuesto General de la Nación Proyecto 2003, Ministerio de Hacienda)。

<sup>10</sup> イヴァン・アリアス(Ivan Arias、前大衆参加省次官)によれば、1994年まではポリビアには2つの国家(34のエスニック集団からなる先住民国家と公的な国家)が並存し、先住民国家は独自に中央レベル(総連合)から地方末端に至る行政構造をもっていた。大衆参加法による地域組織基礎体(Organizaciones Territoriales de Base: OTB)への法的な人格付与の歴史的意義は大きい(2003年3月28日現地調査時のインタビューによる)。

図6-4 EBRPの戦略的内容や実施体制に関する諸策



参考：

- (1) 大衆参加法(1994)：大衆参加法は、市町村を地方自治の実施主体と定め、市長と市議会の直接選挙を認めたものである。同法により311の市町村が創設されるとともに(1994年時点)市町村に対する地方交付金制度が設置された(共同負担税基金、後述)。これは、市町村に自治権とともに予算も持たせるという思想に基づくものである。さらに、同国の歴史上初めて、先住民族共同体、農村共同体などの地域基礎組織(OTB)として国の政治・社会・経済システムに参加する過程が認められた。
- (2) 行政地方分権化法(Ley de Decentralización Administrativa, 1995)：大衆参加法を補完し、県レベルの地方自治を定め、国が所管する社会サービス提供や行政事務を県レベルに移譲(deconcentration & devolution)するものである。同時に、県レベルの開発公社を廃止した。
- (3) 緊急社会基金(FSE, 1985)：FSEは新経済政策の社会的ショックを緩和するために設置された時限的な基金で、コミュニティや市町村が提案する小規模プロジェクト(社会インフラ、経済インフラ、社会支援の3分野)を審査し、一定の基準に適ったものを無償ベースで支援する仕組みである。特に社会・経済インフラプロジェクトは、公共事業として対象コミュニティでの雇用対策にもなった。FSEは中央政府の1機関であるが、経済危機下に迅速に社会対策を実施するために、他省庁に属せず独立した地位を保證され、また簡素な調達ルール適用を認められるなど特別の扱いを受けた。
- (4) 〔ポストFSE〕各種ファンド：FSEは短期ニーズへの対応という点では成功を収めた一方、既存の省庁や市町村をバイパスしてコミュニティが要望するプロジェクトを支援したため、建設後の維持管理や教員・医療人材の配置などの点で調整が必ずしも十分でない場合もあった。こういった教訓をふまえ、ポストFSEとして、教育・保健分野に特化して中期的な制度強化をめざした社会投資基金(Fondo de Inversión Social: SIF, 1990)、小規模農民を対象として生産インフラや農業普及支援を行う農民開発基金(Fondo de Desarrollo Campesino: FDC, 1989)や地方開発基金(Fondo Nacional de Desarrollo Rural: FNDR)などの各種ファンドが設置された。これら3つのファンドは大統領府傘下にあったが、1999年のDUFの設置に伴い、その管轄下に移った。また、2000年にはFISとFDCが統合し、生産性社会投資基金(Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social: FPS)となっている。地方分権化の進展に対応して、DUFのもとで各種ファンドは市町村を実施主体と位置づけ提案型の小規模プロジェクトの審査・ファイナンス・評価を行っている。
- (5) 国家行動計画(1997-2002)：「国民対話」第1回に基づき、1997年に策定された国家経済社会開発総合計画(PGDES)。各政権はPGDESの策定が義務づけられており、同計画が示した4つの柱(Opportunity, Equity, Institutional, Dignity)のうち前3者がEBRPで継承されている。
- (6) 国家補償政策(2000)：EBRPならびに地方分権化を強化するための国家政策の一つ。中央政府や県から市町村へ様々な条件で提供される交付金の整理、公共投資に向けられる資金の透明かつ公平な配分を目的とし、特に公平配分、地方分権支援、貧困対策支援が基本として、拡大HIPCイニシアティブで救済された債務(HIPC(II)基金)の使途、および統括基金(DUF)の管轄下のFNDRやFPSの機能・役割を規定している。

出所：筆者作成。

PGDES)の策定を法的に義務づけられており、前のパンセル政権は発足時に「国家行動計画」を作成し、同計画をふまえてEBRPを策定した(前者は政策大綱であり、EBRPの上位計画にあたる)。サンチェス政権は2003年9月をめどに2003~2007年における国家経済社会開発総合計画をとりまとめ、EBRP改訂作業はこれと並行して進むことを予定していた。

(2) 予算システムおよび地方分権化との関係

1990年代の後半以降に実施された地方分権化や国家補償政策などの措置により、財政面の分権化が進んだ。2002年時点で公共投資の6割以上が地方自治体(市町村と県レベル)経由で執行されており、このうち約7割が市町村分である(ちなみに、2002年の公共投資の43%が市町村経由である。FPSやFNDR

## Box 12 「大衆参加法」にいたる背景と結果

「大衆参加法」(1994年)は第1次サンチェス・デ・ロサダ政権(1993-97年)のもとで立案・制定・実施された。サンチェス氏は、パス・エステンソロ(Paz Estenssoro)大統領の経済チーム(当時、計画省大臣)として1985年に「新経済政策」を立案・実施し、「社会緊急基金」を創設した中心人物でもある。

第1次サンチェス政権は発足後、選挙公約(Plan de Todos)の3つの柱、資本化(capitalization)により国営企業を民営化し、経済活性化、失業問題の克服、汚職問題に対応する、資本化からの収益を社会開発分野の投資に充当する、大衆参加によりコミュニティを開発プロセスに主体的に巻き込み、社会開発投資の恩恵を地域社会に反映させる、といった施策を迅速に実施していった。

同政権はポリビアが国家アイデンティティを十分に確立しておらず、経済社会的な問題に効果的に対応できていないことを憂慮する一方、その解決策として県レベルに多大な権限移譲をするオプション(連邦制)は国家分裂を招く危険があると考えた。その結果、中央政府からの財政支援に基づき、市町村を単位とする地方自治(municipalization)という大胆な構想が生まれた。「大衆参加法」にいたる背景、実施プロセス、結果は以下のとおり。

- (1) 背景：1994年以前は、市町村は9県(department)の首都と112省(province)の首都に存在するだけで、ポリビアの4割強(当時)を構成する地方住民にとって、公的な地方自治組織はないに等しかった。国家歳入の10%は市町村に配分されていたが、うち92%は既存の市町村に向けられていた。
- (2) 実施プロセス：「大衆参加法」は、1993~94年の18ヵ月という短期間に策定され実施に移された。この歴史的決定は、大統領と少人数のテクノクラート・チームにより中央集権のプロセスで立案された。同チームは、改革の方向を決定的にするために迅速性を重視した。段階的な市町村レベルの能力強化を待ってから地方分権化を行うより、まず政治的・財政権限を同時に地方に移譲し、その後、試行錯誤により改善・調整していく方がポリビアの現実に適う、という考えからであった。
- (3) 結果：「大衆参加法」は経済・政治面で大きな変化をもたらした。経済面では、市町村への予算配分が飛躍的に増大し、公共投資における市町村の比率は1993年時点の2.4%から95年には24.4%へと増加した(続く「行政地方分権化法」(1995年)により、公共投資における県の比率は、93年時点の17.9%から96年には34.9%へと増加)。政治的には、311市町村の創設は政治ポストの増加を意味し、地方レベルの政治への関心が高まった。以降、市町村レベルの 이슈が政治的重要性をもつようになった。また、市町村に配分される予算使途を監視するために設置された市民コントロールによる監視委員会(Comite de Vigilancia)が大きな発言権をもつようになった。

出所：Merilee S. Grindle (2002) *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*, Ch.5-6 (pp.94-146) をもとに筆者作成。

経由は含まない数字)<sup>11</sup>。

図6-5が示すとおり、各市町村は、自己財源に加えて3種の資金にアクセス可能である。

- 共同負担税基金(Fondo de Coparticipación Tributaria)：大衆参加法の下で創設された、市町村への交付金制度。中央政府は歳入の20%を市町村の人口比率に対応した基準で配分する(ブロック・グラント方式。1995年時点で1人当たり約21.30USドルを配分)。使途を監視するためにComite de Vigilanciaという市民監視メカニズムが導入されている。なお「共同負担税基金」導入前は、市町村への配分は歳入の10%相当に限定され

ており、その配分基準は政治的要因に影響を受けやすかった<sup>12</sup>。

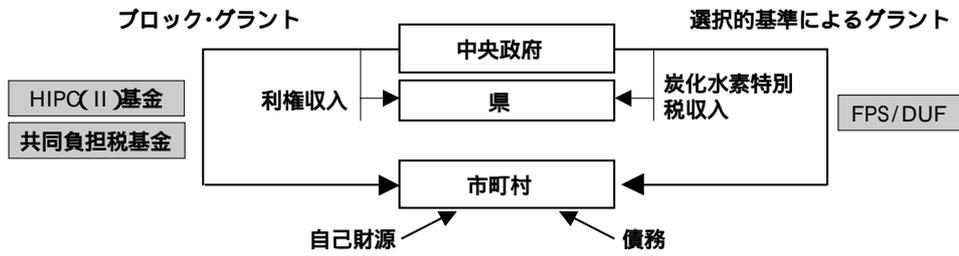
- 拡大HIPC資金(「拡大HIPCイニシアティブ」のもとで支払いを免除された資金を、特別口座に入金)：教育と医療の市町村連帯基金への配分(経常支出に活用)を差し引いた後に、一定の比率で教育(20%)、医療(10%)、市町村の生産社会インフラ事業(70%)の分野に配分(ブロック・グラント方式)。貧困基準に配慮した配分方式を採用。
- 統括基金(DUF)<sup>13</sup>：1999年に設立されたが、国民対話法の趣旨を踏まえて改訂された。3つの基金を統括し、いずれも貧困基準に配慮した配分方

<sup>11</sup> IMFデータ。ただし、中央政府から公社・国営企業に対する投資を除いた公共投資予算。

<sup>12</sup> Faguet (2001) p.3

<sup>13</sup> DUF管轄の3つの基金の2002年度の執行実績は合計で約117百万ドル。FPSは県レベルの案件承認委員会の体制づくりが遅れたため、執行率が特に低かった。

図6-5 中央政府から地方自治体への予算移転



参考：

- (1) 予算ベースでは、2002年12月までに市町村は約296.5百万ドルの資金を受け取る予定。その内訳は共同負担税基金が175.2百万ドル、HIPC(II)基金が61.3百万ドル(市町村連帯基金分を差し引いた後)、FPSが60.0百万ドルである(FNDRとPLANEを通じた支出は含まず)。
- (2) 2002年の公共投資予算総額(約651百万ドル)のうち、約644.6百万ドルがEBRPに対応する(99%に相当)、このうち107.7百万ドル(16.7%に相当)が市町村に移転され、残りの536.9百万ドルが中央政府・県・(FPSを含む)各種基金に配分される。

出所：UDAPE (2002、2003a) をもとに筆者作成。

式を採用の上、市町村が提案する事業を審査し資金供与を決定する。具体的には 無償資金協力を担当する国家生産性社会投資基金 (FPS)、有償資金協力を担当する国家地方開発基金 (FNDR)、緊急雇用対策プログラム (Programa de Empleo de Emergencia: PLANE) から成る。前二者は既存の各種ファンドを継承したもののだが、後者のPLANEは前のホルヘ・キロガ (Jorge Fernando Quiroga Ramirez) 政権時代 (2001年8月~2002年8月) に設立された。

このように国家補償政策と国民対話法のもとで、市町村に対し (PIPを含む) 多額の予算が移転され、さらに配分基準や手続きが詳細に規定された。しかし、実際にはEBRPの戦略的プライオリティ (6-3-2参照) と市町村レベルの予算執行とのリンクは弱い<sup>14</sup>。この理由として、中央政府が直接管轄する予算が限られている (公共投資の約3分の1) 上に中央と市町村レベルの財政システムが乖離しているため、国全体の戦略ビジョンに基づいた予算配分が困難な点が挙げられよう。これはEBRPの実効性に関わる問題である。

(3) EBRPの浸透度

EBRPの実効性に関する問題として、上述の戦略

的な予算配分に加え、EBRPが国民各層にどのように認識されているかも重要である。世銀やIMFは、EBRPを国民対話に基づく広範な参加型プロセスにより策定されたと概ね評価しているが、ボリビア国内ではこの見解が必ずしも主流でない可能性がある。「国民対話2000」やEBRPは、ボリビア政府がドナーなどに対し国際的イメージを高めるための演出に過ぎず、同国の貧困問題への本質的な解決策ではないとの意見も (少なくとも一部には) 存在する。

EBRPに懐疑的な意見を集約すると、「国民対話2000」に参加したグループが限られていること (同国で大きな影響力をもつ労働組合のほとんどは不参加、産業界や国会議員の参加も限定的)、参加の中心は市町村の有力者 (政治家あるいは地元の有力者) で、むしろ政治的動機に結びついていること、国民対話のアジェンダが社会セクターに偏重し、包括性に欠けたこと (当初は社会アジェンダと生産性アジェンダの双方が議論の対象となる予定だったが、「拡大HIPCイニシアティブ」で削減された債務の使途に市民社会の期待が集まり、結果として、社会政策を中心とする分配の問題のみに議論が終始)、EBRPが策定されても、汚職が蔓延する現況では資金の有効活用は期待できないこと、などが挙げられる<sup>15</sup>。これらのうち特に や は、国民対話プロセスやEBRPの中身という次元をこえて、ボリ

<sup>14</sup> JICAボリビア国別援助研究会 (2003年6月17日) でのGray Molina UDAPE局長の報告に基づく。  
<sup>15</sup> CEDLA (2001)、13グループ (NGO代表、民間企業、農民、労働者グループなど) を対象に、「国民対話2000」とEBRPについての認識・評価・期待などをインタビュー調査したもの。なお、上述の理由のうち は、現地調査でも聞かれた (2003年3月26日のスイス開発協力庁 (Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación: COSUDE)、カルロス・カラファ・ラダ (Carlos Carafa Rada) 氏および3月27日の小規模生産者組織連絡委員会 (Comite de Enlace de Organizaciones de Pequeños Productores) とのインタビューなど)。

ピア政府や地方自治への不信といった、より根深い問題に起因するものである。

#### 6-3-4 EBRPの進捗フォロー・評価システム

##### (1) 政策評価と指標

EBRPの進捗フォローや政策評価はEBRPフォロー評価審議会（Comité Inter-institucional de Seguimiento y Evaluación a la EBRP: CISE）を通じて実施される。UDAPEが中心となり大蔵省や国家統計局（INE）の協力も得て、EBRPで設定された数値指標（インパクト、アウトカム、中間指標）の達成状況について、家計調査や雇用統計などを基にデータ収集・分析を行う<sup>16</sup>。UDAPEはEBRP進捗の定期的な報告も行っている。

指標相互の関係は、図6-6のとおりである（なお、具体的な数値については、表6-2、表6-3を参照）。

貧困削減効果を測定し、政策面にフィードバックする体系的な貧困モニタリング体制の構築は今後の課題である。IMF・世銀の合同評価が指摘するとおり、最終的な評価指標（インパクト、アウトカム）と中間指標の関係、指標と投入との関係は必ずしも明確でない<sup>17</sup>。また評価指標が社会セクターや直接的な貧困ターゲット策に偏重しており（インフラを除いて）、全国的な経済成長を起こすために必要な

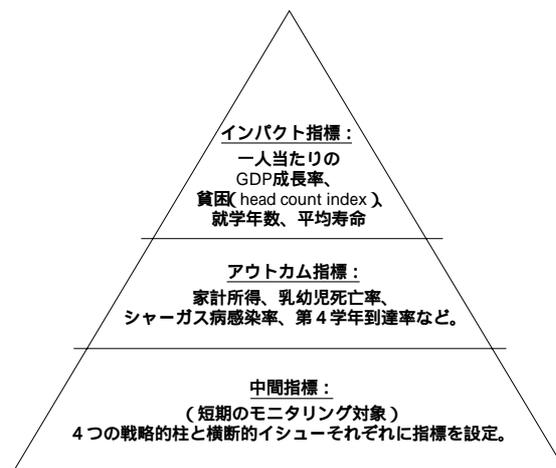
投入について分析が不足している。また、評価過程におけるDUF事業（特にFPSとFNDR）との連携や市町村レベルのデータ収集も十分でない。貧困モニタリング体制を確立・実施していく際に、短期モニタリング結果を全体予算の配分に反映させていくシステムづくり、地方自治体、特に市町村レベルでのデータ収集能力の強化が重要な課題である。

##### (2) 「社会コントロール」と市民社会による評価

国民対話法は市町村・県・国家の3レベルからなる「社会コントロール」システムを定めている。市町村レベルでは、大衆参加法により設置された監視委員会（Comite de Vigilancia）という既存の市民管理機構を活用し、EBRPの下で新たにHIPC（II）資金やDUFの適正執行を含めて監視を行う。また、市民代表はDUF理事会や県のFPSプロジェクト承認委員会、県の審議会にも参画する。県レベルのシステムは県レベルの組織と市町村のComite de Vigilanciaの代表から構成される。国家レベルのシステムは、全国レベルの組織と県レベルの社会コントロール関係者で構成され、DUFの資金使途の監視とCISEとの連携を行う。

一方、県・全国レベルの「社会コントロール」はカトリック教会が召集組織することもあり、県や国

図6-6 インパクト、アウトカム指標、中間指標の関係



<sup>16</sup> 最近の省庁再編により、UDAPEは大蔵省から持続開発省に移った（2003年10月の再編により経済開発省に移管）。持続開発省の企画担当次官（Vice Ministerio de Planificación）がPIP実施状況のモニタリングを行う。大蔵省は多年度予算（および中期支出枠組み（Medium Term Expenditure Framework: MTEF）を担当し、UDAPEは戦略ビジョンづくりとCISEを通じたEBRPのインパクト評価を担当する）。

<sup>17</sup> IMF & IDA (2001) p.5.

の既存システムの強化に貢献していない（むしろ形骸化させている）との指摘もなされている<sup>18</sup>。

CISEは政府による指標モニタリング・政策評価、「社会コントロール」は市民社会による評価を担っているが（図6-7）、現時点で両者のつながりは希薄である。今後、ボリビア政府は、「社会コントロール」のメンバーをCISEの代表に加える意向である。

#### 6-4 サンチェス政権下でのEBRP改訂をめぐる動き

##### 6-4-1 「プラン・ボリビア」の発表

サンチェス政権は、経済危機打開のために発足後まもなく、短期の緊急政策（雇用創出をもつての公共事業（Obras con Empleo））と中長期の経済活性化策（農業・工業分野を中心とした生産性向上、競争力強化）を盛り込んだ「プラン・ボリビア（Plan Bolivia: Para Un Gobierno de Responsabilidad Nacional）」を打ち出した<sup>19</sup>。具体的には 公共投資を通じた、道路や基礎サービス・インフラ、家庭用ガス、灌漑、農村電化の整備、民間企業活動や投資の促進（小規模生産者を含む）、エコ・ツーリ

ズムや環境保全活動促進、天然ガス・炭化水素分野における産業化政策の策定、農業生産性向上とアグロ・インダストリーの強化、教育・保健、社会住宅整備、汚職防止などを軸としている（図6-8）。

1999年以降の経済低迷の長期化、隣国アルゼンチンの深刻な経済危機、さらには2003年2月の社会不安により、ボリビアでは過去15年間の開発モデルの妥当性を問い直す動きが高まっている。生産部門支援における国家の役割を再考する機運が国内で高まりつつある。こういった背景は「プラン・ボリビア」と切り離して考えることはできない。

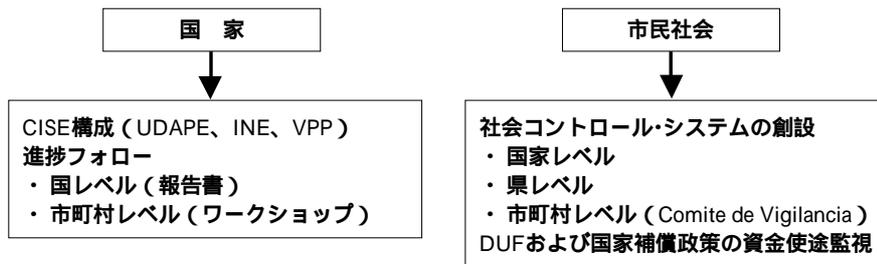
##### 6-4-2 EBRP改訂の動き

###### (1) EBRP改訂の進捗状況<sup>20</sup>

実施後18ヵ月を経たことをうけて、2002年12月に、UDAPEはEBRPの進捗状況と今後の展望をまとめた報告書を作成した<sup>21</sup>。同報告書は第2次サンチェス政権による初めてのEBRP評価として注目されるが、

経済成長や貧困削減目標を下方修正し（表6-2、表6-3参照）<sup>22</sup>、「プラン・ボリビア」の趣旨を反映して生産性・競争力強化や雇用対策を重視すると

図6-7 EBRPの進捗フォローと評価



出所：UDAPE（2002、2003a）をもとに筆者作成。

<sup>18</sup> ジュビリー2000運動の世界的広がりに力を得たカトリック教会が勢力回復の一手段として、県・全国レベルの「社会コントロール」構築に関与したとの指摘もある（2003年3月26日現地調査におけるcentro de estudios para el desarrollo laboral y agrario (CEDLA)（ハビエル・ゴメス・アギラル、Javier Gomez Aguilar氏）とCOSUDE（カルロス・カラファ・ラダ氏）へのインタビューによる）。

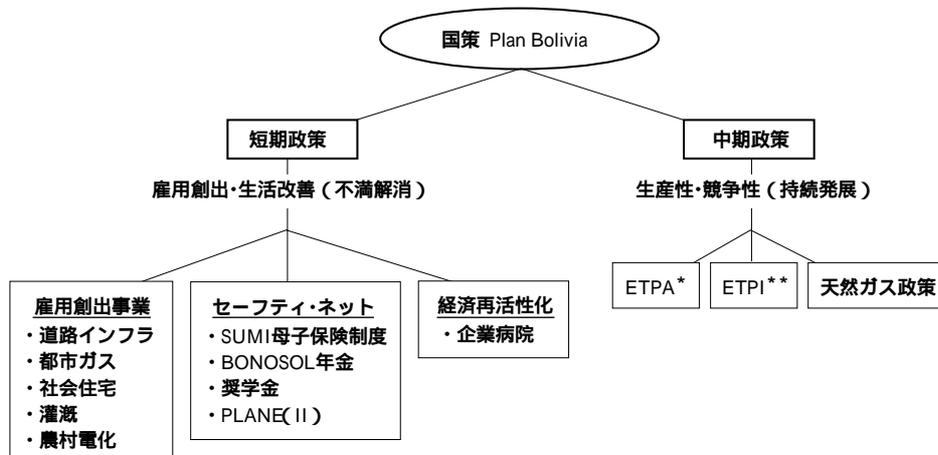
<sup>19</sup> 「プラン・ボリビア」の趣旨は、2002年6月末の大統領選挙後にサンチェス・デ・ロサダ民族革命運動（Movimiento Nacional Revolucionario: MNR）党首とハイメ・パス・サモラ（Jaime Paz Zamora）左翼革命運動（Movimiento Izquierda Revolucionario: MIR）党首が合意した文書に記載されている（Plan Bolivia: Para Un Gobierno de Responsabilidad Nacional、2002年7月25日付）。

<sup>20</sup> 以下は、2003年9月初旬時点の情報に基づく。進行中の「国民対話2003」や10月予定のCG会合など、EBRP改訂をめぐる今後とも展開があると思われる。

<sup>21</sup> UDAPE（2002）

<sup>22</sup> 当初EBRPは、同国経済が年平均4～5%の成長を遂げた実績（1993～98年）に基づき、今後15年間を通じて年率5～5.5%の経済成長、その結果として貧困人口比率の低減（62.4%→40.6%）や出生時平均寿命の改善（62.7歳→68.9歳）最終的には90年との比較で2015年までに貧困人口比率の半減を目標としていた。サンチェス政権は経済予測を下方修正し、貧困人口比率（53.7%）、平均寿命（68.5歳）などの目標も見直した。ただし、サンチェス政権終了時の2007年には当初と同水準の成長率回復（5.4%）が想定されていた。

図6-8 「プラン・ポリビア」と短期・中期政策



\* 農業生産改革戦略（Estrategia de Transformación Productiva Agropecuaria: ETPA）。

\*\* 工業生産改革戦略（Estrategia de Transformación Productiva Industria: ETPI）。北米関税優遇措置（ATPDEA）を生かした、マキラ型の対米輸出促進策（繊維・縫製、木製品、革製品、宝石・貴金属加工など）が柱の一つとなる模様。

出所：JICAポリビア事務所資料（2003年3月11日）をもとに筆者作成。

ともに、「国民対話2003」を開催してEBRPを改訂する方針を明確にしている。なおサンチェス政権は、「プラン・ポリビア」と現行EBRPは矛盾せず、二者択一でないとの立場をとっている。内容に関しては4つの戦略的柱と横断的テーマは維持しつつも、“Opportunities”で農業や工業分野の生産性・競争力強化<sup>23</sup>を、“Protection and Security”で緊急雇用対策（PLANEの拡充<sup>24</sup>）を打ち出している。そして、これら諸策の実施のためには公共投資を対GDP比8.4%（2003年）から8.8%（2007年）に拡大し、特に生産インフラの整備（道路、灌漑、電化など）を優先するよう示唆している。

サンチェス政権は2003年6～9月頃にかけて「国民対話2003」を実施し、さまざまなステークホルダーとEBRP改訂原案を協議中で、その結果をふまえて10月にドナー会合（Consultative Group）を開催する意向であった。そして、10月末までに国会に予算案（2004～2007年の多年度予算）を提出し11月に予算をとりまとめ、年内にEBRP改訂作業を終える方針であった<sup>25</sup>（暫定版PRSPの作成は不要）。国民

対話においては、生産性、社会政策、制度改革の3テーマに焦点を当て、テーマごとに行政機構内（中央政府と市町村など）、官民連携、民間セクター内で「協約（Pacto）」（それぞれ生産性パクト、社会パクト、制度パクト）を結んでの合意形成をめざしていた（具体的テーマについては、つづく（2）の戦略的プライオリティの項を参照）。

## （2）現行EBRPとの主な相違点

第2次サンチェス政権は「プラン・ポリビア」の趣旨に沿って、EBRP改訂作業に取り組んできた。図6-9は、ポリビア政府がこれまで「国民対話2003」プロセスやドナーとの協議で示したEBRP改訂の方向を示す。政府案の改訂版EBRPは、戦略的プライオリティ、中央政府から地方自治体への予算移転システム、評価指標と成果主義、などの点で現行EBRPからの転換を図っている。

- 戦略的プライオリティ：重点課題を従来の42項目から10項目程度へ絞り込むことが意図されており、具体的には、緊急雇用創出、土地所

<sup>23</sup> 特に雇用創出効果の大きい農業と工業分野において、有望な生産チェーン（Cadenas Productivas、2003年9月時点で14候補）を中心に国内地域経済の活性化や輸出振興を図っていきたい方針。今後、前述のETPIとETPAを通じて具体的な戦略づくりを行う予定。

<sup>24</sup> PLANEはホルヘ・キロガ政権時代に立ち上げられた。サンチェス政権は世銀融資も得てPLANE（II）として拡充する意向である。

<sup>25</sup> UDAPE（2003b）

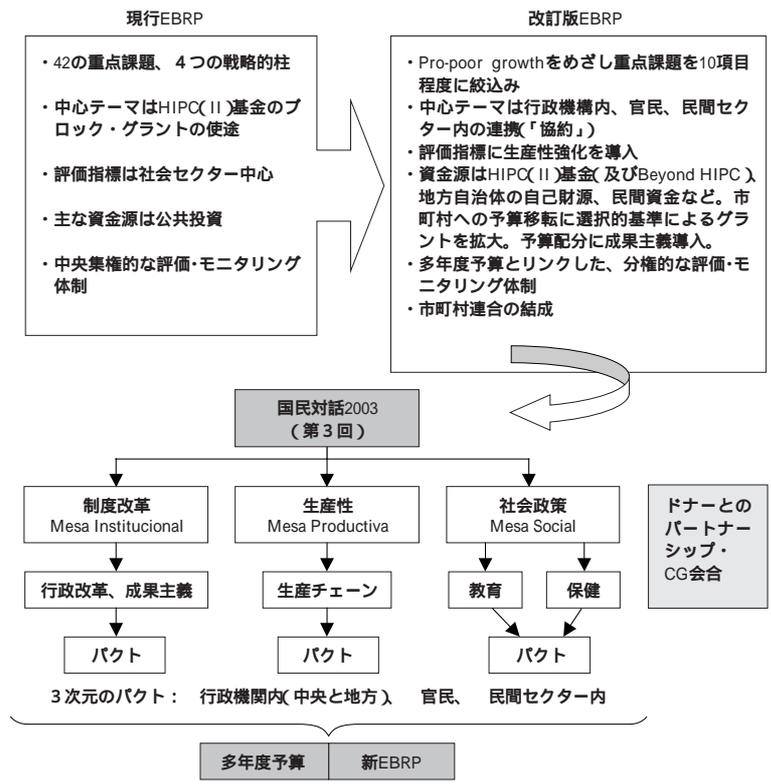
有権付与の拡大、生産性チェーンによる経済活動の拡大（特に農業、製造業、観光）、地域ベースの経済開発（市町村連合の推進を通じて）、社会保護（PLANE（II）、BONOSOL）、初等・中等・技術教育の強化、母子保健・感染症対策（SUMI、シャーガス病など）、安全な水と基礎衛生へのアクセス拡大、国家の制度改革、財政の健全化、が挙げられている。これらのうち～は前述の生産性テーマ、～は社会政策テーマ（ミレニアム開発目標にも対応）、～は制度改革テーマに対応している。「プラン・ボリビア」が掲げる項目（図6-8）は概ね、これらを構成する要素と位置づけられる。

● 予算システムおよび地方分権化との関係：改訂版EBRPを実効的にするために、中央政府から地方自治体への予算移転システムの見直し、「協約」に基づく幅広い資金動員（民間セクターを含む）など、資金面での制度変更が検討されている。特に前者に関しては、現行の予算移

転システム（図6-5参照）におけるブロック・グラントを削減し選択的基準ベースのグラントを増加する方向である。予算執行上の中央政府の影響力を取り戻し、国全体の戦略ビジョンを予算に反映することにより中央と市町村の財政のリンクを強化したい意向である<sup>26</sup>。これは、前回の「国民対話2000」がHIPC（II）基金の使途の議論に終始した点への反省と思われる。具体的には、HIPC（II）基金とFPSとを統合して「ミレニアム開発目標口座」（Cuenta de Metas de Milenio）を設置し、選択的基準が適用可能なグラント資金の拡充をめざしている（「ミレニアム開発口座」は援助資金の受け皿にもなる予定）。また、人口5,000人未満の自治体に対しては、市町村連合の結成を義務づける方向を打ち出している点も注目される。

● 評価指標および成果主義の導入：従来のEBRPが重視してきた社会面のインパクト・アウトカム指標（図6-6参照）に加え、新たに生産性指

図6-9 EBRP改訂の方向



出所：UDAPE（2003a、2003b）をもとに筆者作成。

<sup>26</sup> JICAボリビア国別援助研究会（2003年6月17日）でのGray Molina UDAPE局長の報告に基づく。

表6-2 経済成長目標（GDP成長率）の比較

単位：%

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008-2015 平均
現行EBRP	4.0	4.5	5.0	5.0	5.0	5.2	5.4	5.5
今回改訂予測	1.2	2.0	2.9	4.3			5.4	4.7

出所：JICAポリビア事務所作成資料「ポリビアPRSPの進捗状況」（2003年3月23日）

表6-3 インパクト・アウトカム指標の比較

インパクト指標	基準年		今回の改訂予測				現行EBRP 目標 2015
			2002	2005	2010	2015	
1人当たりGDP成長率（%）	2001	-1.1	-0.2	2.6	2.4	3.1	3.6
貧困率（全国）うち最貧層（%）	2001	64.4	64.5	63.2	58.1	53.7	40.6
	2001	37.3	37.7	36.5	31.3	27.3	17.3
平均寿命（年）	1998	61.9	63.5	64.6	66.6	68.5	68.9
就学年数（8年以上）（全国、%）	2001	51.6	53.4	55.1	58.0	61.0	67.0

アウトカム指標	基準年		今回の改訂予測				現行EBRP 目標 2015
			2002	2005	2010	2015	
1人当たり家計所得（全国）	2001	650	649	688	803	929	1127
乳幼児死亡率（全国、1,000人）	1998	67.0	61.3	57.6	51.8	45.1	40.0
シャーガス病感染率（対象地域、%）	1999	60.0	44.0	23.6	10.9	5.0	5.0
第4学年到達率（全国、%）	2000	85.3	87.6	88.3	89.0	89.4	90.2

出所：UDAPE（2002）pp.48, 51をもとに筆者作成（一部抜粋）

標を導入する方向で検討がなされている。具体的には、1人当たりの消費水準、土地所有権の確定状況、生産チェーンによる経済活動進捗にかかる数値目標（対GDP比、輸出額、雇用創出）などが挙げられている。これら指標を効果的に達成するために、「ミレニアム開発口座」を適用する際の選択的基準も見直される模様である（例えば、FPSにおける生産チェーンや教育・保健分野への支援強化）。このような成果主義に向けた動きは、多年度予算とも相互に関連すると思われる。また、地方自治体に対しても評価指標の設定を求め、評価・モニタリング体制の強化を図る意向が示されている。

大統領府や持続開発省（UDAPEを含む）幹部は、歴代政権が試みてきた市町村への大規模な予算移転（特に社会セクター分野）を通じた貧困削減対策が、当初意図した効果を発現できなかった点を認め、次

期の国民対話では“Pro-poor Growth”をテーマに掲げて、生産性アジェンダも含めてEBRP改訂を議論していく意向であった<sup>27</sup>。特に市町村の行政能力の不足で予算執行が遅れている、成果主義に対する逆インセンティブが弊害を生んでいる（貧しい市町村ほど中央政府からの補助が多い）、分権化の結果として経済単位が細分化され、市町村単位を超えて「規模の経済」に沿った施策実施が困難である、などの問題を挙げている。

なお、表6-2、表6-3に、当初EBRPが定めた経済成長・貧困削減目標と下方修正後の目標（2002年12月時点）との比較を記す。

#### 6-4-3 サンчес政権の取り組みに対する評価および今後の課題

かねてからドナーやポリビア有識者は、現行EBRPが国民対話に基づく参加型プロセスや地方分権化の流れの中で策定された点を評価する一方、

<sup>27</sup> 2003年3月24日、25日の現地調査における大統領府大臣、持続開発大臣、UDAPE幹部とのインタビューに基づく。また、世銀もこういった方向に理解を示している。世銀は近年まで、コミュニティや市町村のイニシアティブを尊重した開発を重視してきた。しかし、このアプローチは参加型により主体性を涵養できる長所がある一方、生産活動の展開に必要な「規模の経済」の確保、国際市場の情報の把握などの点で限界もあることを認めている（2003年3月24日の世銀ポリビア事務所長ジョン・ニューマン（John Newman）氏とのインタビュー）

貧困アセスメントと過去の政策の成否との関係や今後の優先施策への示唆が十分に分析されていない、

貧困削減ターゲットが野心的である、高いGDP成長（年率5～5.5%）を前提にしているが、成長の源泉や持続する方策について分析が不十分である、といった問題を指摘してきた。

一般的に、今回のUDAPE報告書が生産性重視を打ち出した点や現実的な経済予測を採用した点を評価しつつも、マクロ経済状況は楽観視できず、さらなる経済予測の見直しが必要、予算とEBRP優先事業との整合性が明確でない（対応策として中期支出枠組みの導入を示唆）、EBRP実施を担当する市町村の行政能力が不足しており、またそれを牽制する役割を果たす市民コントロールが十分に機能しておらず汚職が深刻であること、などが指摘されている<sup>28</sup>。

また、有識者のなかには、過去の開発政策は構造調整、社会セクター重視、特定セクター（天然ガスなど）への外資集中に偏り、生産性強化や雇用創出のための戦略不在のまま経済改革が進んだとして、ボリビアの開発モデルを問い直す動きもみられる<sup>29</sup>。しかし、各地域のポテンシャルを生かした開発を志向し「Pro-poor Growth」を実現するためには、中央政府の開発ビジョンと市町村の能力強化の両方が不可欠である。したがって、サンチェス政権が打ち出した「プラン・ボリビア」やEBRP改訂の方向に理解を示しつつも、その政治的フィージビリティについて懐疑的な意見が多い。

サンチェス政権にとっては、EBRP改訂のタイミングを生かして、具体的な政策とその実施体制を示

し、内外におけるクレディビリティを確保することが緊急の課題であった。

## 6-5 援助協調をめぐる動き

### 6-5-1 CDF・PRSP体制のもとでの援助協調

前述のとおり、ボリビアはCDFやPRSPの先行国で、政府は1999年6月のCG会合でボリビア版CDF<sup>30</sup>をドナーに提示している。キロガ政権はCDFにおいて8原則と10行動方針を掲げ、援助協調に意欲的に取り組んだ<sup>31</sup>。2001年3月以降は、政府とドナーのパートナーシップ活動の中心はEBRPの実施支援・モニタリングへと移り、4グループが設置された（EBRPの持続性、EBRPの実施とフォロー、制度機構改革と汚職対策、市民社会と社会差別軽減）。日本もグループの副幹事国（幹事国はオランダ）としてCDFに参画した<sup>32</sup>。

サンチェス政権のもとでパートナーシップ体制はさらなる変化を遂げている。サンチェス政権は、「プラン・ボリビア」が掲げる重点政策の実施フォローおよび政策分析・立案を進めるために、政府・ドナー間の共同作業に関し下記の13グループからなる体制を発表した<sup>33</sup>。13作業グループは「プラン・ボリビア」の優先分野とほぼ合致しており、より政策インパクトが重視されている（表6-4）。

各グループは四半期ごとに進捗状況を持続開発大臣を通じて社会経済政策審議会（Consejo Nacional de Políticas Económicas y Sociales: CONAPES）に提出し、年1回のCG総会で成果を報告する。各ドナーは近い将来に重点的に参画するグループの決定を迫

<sup>28</sup> 例えば、Report on Bilateral Cooperation's Assessment of the Bolivian Poverty Reduction Strategy's Progress and Prospects, December 2002（UDAPE報告をうけて二国間ドナーが行った評価報告書）を参照。

<sup>29</sup> 2003年3月の現地調査時におけるフェルナンド・カルデロン（Fernando Calderon Gutierrez）氏（UNDP人間開発報告書顧問、3月19日）、ゴンザロ・チャベス（Gonzalo Chavez）氏（カトリック大学、3月25日）、ファン・カルロス・レキーナ（Juan Carlos Requena）氏（前EBRP策定コーディネーター、3月25日）へのインタビューによる。

<sup>30</sup> 正式名称はNuevo Marco de Relacionamiento Gobierno-Cooperación Internacional。

<sup>31</sup> 具体的には8原則は、整合性と補完性、オーナーシップ、効率性、説明責任、持続性、制度機構強化、パートナーシップ、透明性を指し、10行動方針は、参加の制度化、優先課題決定、プログラム型アプローチ、結果重視、モニター・評価重視、現地事務所への権限委譲促進、資金の再編・再配分、予算の多年度主義、共同投入（バスケット・ファンド）、調達契約の統一を意味する。

<sup>32</sup> さらに、日本はグループ内の第8サブグループ（国民対話の実施促進）の議長を務め、主に、持続開発省と「国民対話法」実施促進ハイレベル委員会の定期開催、米国国際開発庁（US Agency for International Development: USAID）とDUF・HIPC資金の市町村での執行状況調査、UNDPと過去の国民対話分析と新メカニズムの提案調査などを行った。

<sup>33</sup> サンチェス政権は2002年10月に第1回のドナーとの全体会合を開催、新現地CG体制にかかる考えを示し、その時のコメントを踏まえて2003年1月に再度、提案を行った。各作業グループは当該分野の関係省庁の代表（リーダー）とドナー機関の代表（リーダーのカウンターパート）を含め、最低5人のメンバーから構成される。

表6-4 新しいパートナーシップ体制

政策実施フォローグループ	政策分析立案グループ
社会住宅整備と基礎衛生	工業生産改革戦略(ETPI)
灌漑整備	農業生産改革戦略(ETPA)
道路整備・緊急雇用プログラム	市町村行政強化
農村電化と都市ガス整備	国民対話の促進
保健	民主化促進
教育	ポリヴィアCDF促進(特に調和化)
土地台帳整備・土地分配	

られる模様である。

世銀やUSAIDをはじめとする同国で影響力をもつマルチとパイのドナーは、サンチェス政権の政策やEBRP改訂の方向性に一定の理解を示している。特に世銀は「プラン・ポリビア」支援を打ち出しており、既にPLANE(II)支援融資を理事会で承認したほか、準備中のプログラム型構造調整融資(Programmatic Structural Adjustment Credit: PSAC)(II)も生産性・競争力強化を改革政策の柱の一つにする予定である<sup>34</sup>。USAIDも、従来から重視している保健セクターやコカ栽培代替開発に加え、特に工業分野での生産性アジェンダに関心を示している。

他方、DFIDは、EBRPとの関係が曖昧との理由から「プラン・ポリビア」に慎重な立場をとっている。EBRPこそがドナー支援の基本枠組であり、今後も直接的な貧困削減策を中心に協力していく方針である。

#### 6-5-2 援助モダリティ・手続き調和化に向けた動き

サブサハラ・アフリカとは異なり、ポリビアではコモン・バスケット型の資金管理は主流化していない。これは、米国、日本、ドイツといった「ベスト・ミックス」派が二国間ドナーの上位を占めている点と無関係ではなからう。

コモン・バスケットはDUF、地方分権化支援(世

銀PSAC(Ⅰ)に協調する欧州ドナーの資金プール)、オンブズマン支援(欧州ドナー、カナダによる資金プール)、農牧技術支援システム(Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria: SIBTA)(IDB融資に協調する欧州ドナーの資金プール)などの少数の事例にとどまっている。また、政府が設置したコモン・バスケットであるDUFへの参加ドナー数も少ない<sup>35</sup>。欧州ドナーの中には、(政府内でなく)協調融資先に設けられた信託基金に援助資金をプールする方式(パラレル・ファンディング)で世銀やIDBに協調する例も少なくない。

一方、新しい動きもみられる。ポリビア政府は2003年5月に大統領令をもって、新調達契約法を公布した(世銀PSAC(Ⅰ)の第2トランシェ・ディスバースの条件の一つ)。これがめざすところは、政府とドナーの双方にとって受容可能な共通の手続きの導入である(工事、物品、コンサルタント等の現地調達・国際競争入札など)。欧州ドナーのなかには、この調達法規によりコモン・バスケット型、さらには一般財政支援型の援助への取り組みの進展を期待する向きもある。

サンチェス政権は援助の「取引費用」を過度には問題視していないが、異なる理由から、手続き調和化や新モダリティ導入に関心を示している<sup>36</sup>。経済危機の下で緊急の経済社会ニーズへの機動的対応、財政赤字や対外債務支払いへの充当のために、既存プロジェクトの資金使途の柔軟化、財政支援型

<sup>34</sup> 具体的には、ビジネスを行うコスト削減のための措置(例えば、起業や営業許可手続きの簡素化)、生産チェーン支援、効果的な資源管理など。

<sup>35</sup> IDB(2001)。DUFへのドナーの援助は、FPSに対する世銀やIDB融資(および世銀案件に対する英国国際開発省(Department for International Development: DFID)など一部パイ・ドナーの協調融資)、カナダによる見返り資金投入が中心で、バスケット・ファンドへの直接投入はない。

<sup>36</sup> しかし、援助プロジェクトは2,200件あり、公共投資計画の項目(line item)に記載されている案件だけで800件にのぼる。援助額はポリビアGDPの約9%に相当する。世銀は、個々のプロジェクトを体系化する(consolidate as a "system")ことは、政府の負担を緩和するうえで重要と述べている。

援助の拡充を望んでいる<sup>37</sup>。ボリビア政府は、10月に予定されているCG会合で多年度予算編成の取り組みを紹介するとともに、援助手続きの調和化や財政支援型援助について、ドナーに協力を求めたい意向である。（なお、これらはキロガ政権が掲げたCDFの10行動指針に含まれている。）

当面は、こういった動きがサブサハラ・アフリカで起こっているような、援助モダリティの画一化（特にプロジェクト援助の排除）に発展する可能性は低いと思われる。しかし、援助の多年度ブレッヂや手続き調和化については、日本の技術協力や無償資金協力においても、適切かつ可能な部分は前向きに取り組んでいく必要がある。

### 6-5-3 セクター・プログラムとMTEF

同様に、セクター・プログラムや中期支出枠組み（MTEF）はまだ導入されていない。しかし、世銀がIDBと連携で実施中の「援助マッピング調査」（過去・今後4年にわたるドナーの援助資金フローと分野の調査）、及び世銀が実施予定の公共支出レビュー（Public Expenditure Review: PER）を契機として、こういった動きが活発化すると思われる。

「援助マッピング調査」は全ドナーを対象とし、現在のプロジェクト・ポートフォリオ、将来予定しているプロジェクト（供与金額の予測も含む）を調べるものである。現時点で約16億ドルと推定される未執行の援助資金を有効に活用する可能性を検討するとともに、ドナー間の支援分野の重複を避けることが意図されている。多くのドナーはセクター全体の戦略の共有化を重視しており、この調査の結果をふまえ、現地パートナーシップ体制構築と並行して、セクター・プログラム化が進む可能性が高い。実際、ボリビア政府自身、（CG会合を控え）2003年9月初旬に開催した大統領主催のドナー会合において、今後はプログラム・アプローチを進め、改訂版EBRPの重点分野（とくに、6-4-2（2）で記した、

生産性と社会政策テーマにかかる合計8分野）に沿って、マルチとパイの既存援助プログラムを再編・集中させていく方針を表明している。

また世銀は、PER実施を踏まえてMTEF構築を進めていく意向である。ボリビア政府も10月末に初の多年度予算案（2004～2007年）を国会に提出することをめざしている。（ここではセクター別のMTEF導入ではなく、多年度にわたり支出プライオリティの整合性を図るためのマクロの枠組みづくりが意図されている。）しかし中央政府が所管する予算に限られ、地方自治体の財政状況の把握が困難な現状のもとでは、MTEFを実効的にする前提として国家補償政策の見直しが必要になる可能性がある（サンチェス政権が、地方自治体への予算移転システムの変更を検討中である点は6-4-2で述べたとおり）。さらにドナーにとっても、多年度にわたる援助額を予測可能にしていく努力が必要となる。

## 6-6 日本の今後の取り組みへの示唆

### 6-6-1 基本的視点

日本はかねてから、成長を通じた貧困削減、実態経済の分析を踏まえた中長期的な生産性・競争力強化に強い関心を持ち、既にアジアやボリビア以外の中南米地域において、こういった開発アプローチに基づく知的支援を行ってきた<sup>38</sup>。現在、ボリビアが発している開発モデルへの問いかけは、日本が他国・地域において取り組んできた課題と共通する。

今回のEBRP改訂の動きは、日本にとって、PRSPの戦略面および援助協調への能動関与という意味で重要な機会を提供している。日本は、眼前の危機対応よりも、中長期的な観点からボリビアの開発支援を行っていくべきである。特に、援助依存度を減らし持続的成長を引き起こし、生産性・競争力強化に貢献する知的支援が望まれている<sup>39</sup>。

<sup>37</sup> 2003年3月21日の現地調査時のロベルト・カマチョ（Roberto Camacho）大蔵省（公共投資・対外ファイナンス担当）次官との面談に基づく。

<sup>38</sup> とくにベトナムの市場経済化支援開発調査（「石川プロジェクト」）が大規模で知名度が高いが、中南米地域でもチリ、アルゼンチン、パラグアイ、エルサルバドル（実施中）などの例がある。また、最近ではタンザニアにおいて、農業セクター政策策定と援助協調を目的とした地方開発セクター・プログラム支援開発調査の事例もある。

<sup>39</sup> これは、2003年3月19日現地調査インタビューでフェルナンド・カルデロン氏（UNDP人間開発報告書顧問）が強調していた点である。

## 6-6-2 「ベスト・ミックス」の実現に向けて

今後は、政府とドナー間でセクター戦略の共有化に向けた協調が進んでいくと思われるが、援助モダリティの面では、一般財政支援やコモン・ファンドの画一的適用へ発展する可能性は低い<sup>40</sup>。日本はまた、圧倒的影響力をもつ米国（USAID）と、保健セクターを中心に日米コモン・アジェンダの枠組みで密接な連携を行っている。だが同時に、ポリビア政府の多年度予算編成や援助手続き調和化への取り組みは注目すべきであり、日本としても適切と認められる範囲において、柔軟に対応していくことが望ましい。その際に重要なのは、少数（特定）分野でよいので政策・戦略面に関与する決意をもち、それに基づいて援助モダリティや手続き調和化の議論にも参画していくことである。

これまでJICAは、保健医療（特に地域医療ネットワーク改善、基礎衛生）、教育（特に教育改革の推進支援、教員の質改善）、農業・農村開発（特に熱帯湿潤地域農業技術開発・普及、農村部所得拡大）などにおいて、着実に実績を重ねてきた。また、無償資金協力を通じて、病院建設・機材整備、小学校建設、地方道路・橋梁整備などを支援してきた。

したがって、こういった実績をもとに支援対象分野の「選択と集中」に努め、（分野を限ってよいので）政策面を含めた関与を強められれば、日本が自由度をもって意味ある貢献をすることは十分に可能である。特に、持続的な成長実現への支援という観点からは、同国で日本が実績のある農業分野、生産性・競争力強化に関しETPAとETPIをつなぐ領域への重点的支援を通じて援助調整をリードする可能性は検討に値しよう（例えば、農業生産性の向上、農産物をインプットとした工業化支援（アグロ・ビジネス））。

具体的なツールとしては、政策支援（例えば、開発調査による生産性強化戦略づくり）、個別技術協力プロジェクト（研究協力、流通、品質改善、その際に地域・産品・業種を絞り込む必要性がある）、さらには 無償資金協力との有機的連携によ

る関連インフラ整備（基幹道路の橋梁、FPS / FNDRを通じた地方インフラ整備など）をセットとしたパッケージ化が有用と思われる。加えて、当該分野の専門家による援助調整支援の検討も望まれる。

さらに、円借款の債権放棄（約534億円、名目ベース）の交換公文（Exchange of Notes: E/N）交渉が2003年度内に進むことが期待される点を踏まえ、HIPC（II）資金の使途管理や評価・モニタリング体制の強化といった分野で国際協力銀行（JBIC）との連携を視野に入れた戦略的対応が一層重要になっている。上述の重点支援分野との関係から、「浮いた資金」を通常行われるHIPC（II）資金のほかにも適切な投入先があるかどうか（例えば、DUFおよび関連基金、SIBTA）さらには、体制全般に対する知的支援の可能性も検討に値する。

技術協力だけでなく、無償資金協力やJBICとの連携も視野に入れた「ベスト・ミックス」を実現するためには、現地において戦略的観点から重点分野を絞り込み、オールジャパン体制での取り組みを強化することが望まれる。また、それを実践していくことが、PRSPに対する日本の国際的貢献にもつながると考える。

## 参考文献

- 「行政地方分権化法」（1995年7月28日公布）ポリビア共和国官報1995年7月28日法令第1654号（JICAによる翻訳）
- 「国民対話法2000」（JICAによる翻訳）
- GRIPS開発フォーラム「援助協調への日本の取組み『東アジア型』と『サブサハラ・アフリカ型』モデルで参画を」2003年2月
- 「大衆参加法」（1994年4月21日公布）ポリビア共和国官報1994年4月20日法律第1551号（JICAによる翻訳）

Bilateral Cooperation Agencies (2002) *Report on Bilateral Cooperation's Assessment of the Bolivian Poverty Reduction Strategy's Progress and Prospects*. December 2002.

<sup>40</sup> 例えば、教育・保健セクターでは国家政策の共有（前者は合同評価を含む）という戦略面に限った連携が進展しているが、特に保健セクターはドナー数が多いが保健省が強いリーダーシップを発揮し、主要プログラムごとに明確な役割分担の下でドナー調整メカニズムが確立している。（IDB, 2001）

- Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (2001) "Y despues del Dialogo que? - Percepciones, valoraciones y expectativas de la sociedad civil sobre el Dialogo Nacional 2000 y la Estrategia de Reducción de la Pobreza." CEDLA/Proyecto Control Ciudadan, No.4, La Paz-Bolivia, Febrero de 2001.
- Grindle, Merille S. (2002) *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University, Chapters 5 & 6.
- Faguet, Jean-Paul (2001) "Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? - Evidence from Bolivia," *Policy Research Working Paper 2516*, The World Bank Development Research Groups, Public Economics, January 2001.
- Inter-American Development Bank (2001) *Logros y Perspectivas de la Cooperación Estudio de Caso: Bolivia*, Patrick Esteruelas and Antonio Crespo, for IDB (RE2/CEP, RE/OD1) 2001.
- International Monetary Fund and the International Development Association (2001) *Bolivia PRSP Joint Staff Assessment*. May 10, 2001.
- OECD (2003) *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients 1997-2001*.
- Ohno, Izumi (2002) "Diversifying PRSP The Vietnamese Model for Growth-Oriented Poverty Reduction." *GRIPS Development Forum Discussion Paper No.4*. August 2002.
- Republic of Bolivia (2001) Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) : *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*. March, 2001, La Paz.
- UDAPE (2002) *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: Informe de Avance y Perspectivas*. Diciembre de 2002.
- (2003a) "Ruta Critica: EBRP, Dialogo y PGDGES 2003-2007." April 2003 (PPT資料)
- (2003b) "Bolivian PRSP: Future Steps (2004-2006)" June 2003 (PPT資料)
- World Bank (1988) *Staff Appraisal Report: Bolivia Second Emergency Social Fund Project*. February 10. 1988.
- (1990) *Staff Appraisal Report: Bolivia Social Investment Fund Project*. March 26. 1990.
- (2001) *World Development Report 2000/2001*.

## 第7章 これまでの援助のレビュー

鈴木 達男

### 7-1 ポリビアに対する国際援助の概観

1997年から2001年までの対ポリビア援助（二国間および国際機関によるODA）の受取総額は年間平均6.2億ドルであり、2001年においては7.3億ドルで南米全体のODA受取額の28%を占めており、ポリビアは同地域最大のODA受取国となっている（ちなみに同年で2位以下はペルー4.5億ドル、コロンビア3.8億ドル、ブラジル3.5億ドルと続く）。また経済規模に比してのODA額の率（2001年でODA/GNI（国民総所得）は9.4%）も南米地域最大である。こうした状況は、同国が南米地域の中で最も貧しい国の一つであり、1997年からはHIPCイニシアティブ、さらに2001年からは拡大HIPCイニシアティブの適用国とされて、国際機関を含めた各ドナーの援助重点国として位置づけられていることのアラわれである（表7-1参照）。

同国が世界に先駆けてPRSPを作成している国のひとつであることから、各ドナーの援助重点分野もPRSPを踏まえて貧困対策を重視したものとなり、保健医療、教育、貧困層生計向上、基礎的インフラ整備などの協力が展開されていた。加えて財政収支改善の遅れ、ガバナンスの弱さに対し、構造調整、行財政改革、民主化支援にも重点的な援助が投入されている。また、主要なコカ生産国である同国の不法コカ栽培対策支援にはとりわけ米国が注力している（表7-2参照）。

1980年代の民主化以降、急速に拡大した援助が大規模に継続しており、その成果は人間開発指数の改善にも反映されているが、貧富の格差拡大、コカ栽培農民等不満層の拡大を招いている面もあると考えられる。

各ドナーは援助実施にあたり1997年から援助協調の姿勢を強め、1998年から支援グループ（Consultative Group: CG）体制を組んで、ドナー間の援助の調整とポリビア政府方針との整合化を図っ

ている。しかしながら、援助モダリティをめぐる主張の相違や政権交代・政策変更があり、援助の調和化が整っている訳ではない。

わが国は、日系移住者社会が存在しこれまでわが国と長い友好関係を築いているポリビアの歴史と現状を背景に、従来から積極的な協力を実施して来た。有償資金協力では国際空港建設、道路建設等運輸交通インフラ整備や債務繰り延べを行った。円借款に関しても、HIPCイニシアティブ適用以降新規借款は停止しているが、これまでの実行総額は465億円に上る（契約額ベースでは470億円）。無償資金協力では拠点病院の建設等保健医療分野、水道等生活インフラ整備、食糧増産、道路・橋梁・空港等運輸交通インフラ整備、小学校建設などを中心に実施してきた。2001年度までの無償資金協力累計額は721.55億円に上る。技術協力は無償資金協力との連携を重視して、拠点病院関連の医療プロジェクト、農業・畜産・水産分野での各研究・普及センタープロジェクトなどを実施して成果をあげた。重点分野として保健医療、教育、農業・畜産・水産、環境保全を中心に案件を進めてきており、インフラ整備にも注力してきた。またサンタ・クルス県に存在する日系移住地への支援を通じて、ポリビア農業生産の中心である同県の農業生産の向上に寄与した。

#### 7-1-1 これまでの協力方針

JICAが「国別事業実施計画」を策定したのは1999年度からであり、同年度の対ポリビア事業実施計画の重点分野は次の3分野であった。

基礎的生活分野および貧困対策

インフラ整備

環境保全

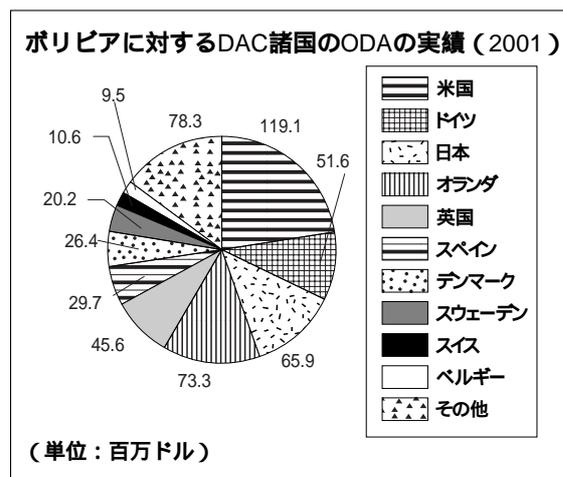
これらのうち、の包含するセクターは広く、教育、保健医療、基礎衛生、農林水産業・農村開発、職業訓練、観光開発等を並べている。この「国別事業実施計画」策定以前に作成している「国別援助実

表7-1 ボリビアに対するDAC諸国・国際機関のODAの実績

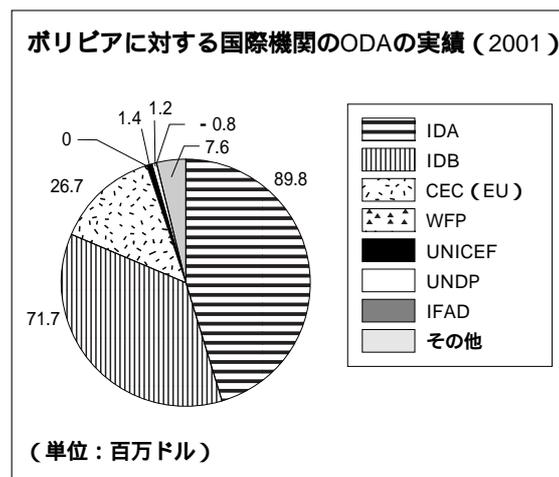
(支出純額、単位：百万ドル)

援助国・機関	1997	1998	1999	2000	2001
米国	163.0	92.3	112.9	97.4	119.1
ドイツ	47.5	61.9	58.8	45.3	51.6
日本	65.0	41.4	41.5	43.7	65.9
オランダ	59.8	67.5	27.2	33.3	73.3
英国	8.6	9.3	47.1	12.6	45.6
スペイン	12.6	43.3	14.8	22.4	29.7
デンマーク	14.7	18.5	21.4	20.9	26.4
スウェーデン	20.1	13.2	13.2	18.8	20.2
スイス	13.3	14.2	11.8	10.6	10.6
ベルギー	6.2	24.3	12.6	9.3	9.5
その他	42.7	30.3	36.0	21.8	78.3
二国間ODA合計	453.5	416.2	397.3	336.1	530.2
IDA	132.2	81.9	73.9	50.6	89.8
IDB	70.4	84.8	59.7	60.0	71.7
EU	36.3	29.6	30.1	25.4	26.7
WFP	6.2	4.4	4.5	5.7	
UNICEF	2.2	2.1	1.3	1.1	1.4
UNDP	1.4	0.7	2.2	1.4	1.2
IFAD	2.8	0.5	0.4	0.4	-0.8
その他	-5.0	8.3	-0.6	-6.3	7.6
国際機関合計	246.5	212.3	171.5	138.3	197.6
ODA総計	700.3	628.8	569.2	474.6	728.5

出所：OECD (2003)



出所：OECD (2003) より筆者作成



出所：OECD (2003) より筆者作成

「**施方針**」においては、重点分野は次の4分野とされていた。

- 人的資源の開発
- 農業開発
- 道路・橋梁を中心として経済インフラ整備
- 環境保全

このように新「事業実施計画」と旧「援助実施方針」では重点分野の整理が異なるが、後者の「人的

資源の開発」の分野にも、保健医療、教育、職業訓練、基礎衛生、観光開発等のセクターが盛り込まれており、その意味において協力方針に大きな変更はなく、従来重点的に実施してきたセクターを網羅する形で重点分野が定められていた。

その後ボリビア側とは、2001年4月に派遣したプロジェクト確認調査団が協力重点分野の内容を協議した結果、1999年度「国別事業実施計画」で整理し

表7-2 主要ドナーの重点分野

米国	民主化支援	貧困層所得向上	保健	自然資源管理	不法コカ撲滅
ドイツ	行政司法改革	地方開発、灌漑、環境保全	基礎衛生		
オランダ	地方開発	教育	分権化および行政強化		
英国	PRSP支援	人権・市民権	貧困層所得向上	民主化/分権化/行政強化/汚職対策	
IDA	金融部門強化	インフラ整備	汚職対策/行政改革	教育改革	司法改革 基礎衛生サービス改善
IDB	民主化支援	貧困層所得向上	保健医療	森林/水/資源保全	不法コカ撲滅
EU	地域統合	水・衛生	麻薬代替	食料保障	市民組織強化

出所：各ドナーホームページ（2003年5月付）

国際機関名：IDA：International Development Association  
WEP：World Food Program  
UNDP：United Nations Development Program

IDB：Inter-American Development Bank  
UNICEF：United Nations Children's Fund  
IFAD：International Fund for Agricultural Development

表7-3 ポリビアに対するわが国の二国間ODA実績

（単位：百万ドル）

暦年	1996	1997	1998	1999	2000	累計
無償資金協力 （シェア）	59.19 （60）	44.17 （68）	25.18 （61）	23.73 （57）	29.64 （68）	506.22 （43）
技術協力 （シェア）	22.00 （22）	20.76 （32）	18.99 （45）	24.43 （59）	19.96 （46）	345.56 （29）
贈与小計 （シェア）	81.19 （83）	64.93 （100）	44.17 （107）	48.16 （116）	49.60 （113）	851.79 （72）
政府貸付 （シェア）	16.85 （17）	0.07 （0）	-2.80 （-7）	-6.67 （-16）	-5.87 （-13）	334.25 （28）
合計	98.03 （100）	64.99 （100）	41.38 （100）	41.49 （100）	43.73 （100）	1,186.01 （100）
わが国の中南米に対するODAのうち、ポリビアが占める割合	9.9%	9.1%	7.5%	5.1%	5.5%	9.8%

注：（ ）は、ODA合計に占める各形態の割合（％）

出所：外務省経済協力局（2002）

た冒頭の重点3分野とすることで合意し、現在（執筆時2003年8月時点）に至っている。

既にも上記で述べたように、3分野とはいえ内容は網羅的であり、過去の協力実績を有する分野で今後も協力が継続・再投入されるという想定があった。しかしながら、ODA資金のより効果的執行の観点と、強まるドナー間援助協調の動きのなかで、わが国の協力重点分野のさらなる絞り込みが必要とされている。2002年度では、1999年度時点で19を数えた協力プログラムを8プログラムまでに絞り込んでいるが（表7-4参照）さらなる見直しを予定している。

現在、援助モダリティをめぐるドナー間の意見の相違に加え、ポリビア側の政権交代、政策変更があって、ドナー間の援助重点分野の棲み分け調整が整然と成立しているわけではない。今後ドナー間援助調整の場において、わが国が重点分野で協力効果を発揮しうる領域を確保することが重要であるが、わが国が従来から重点的な投入を行ってきたセクターについては、ポリビア政府のみならず他ドナー

から日本の重点分野として認知はされているものと思われる。その意味でもわが国の主張が受け入れられる素地はあるので、具体的協力プログラムの提示を速やかに行って有利な立場を早期に確保することが肝要である。

#### 7-1-2 有償資金協力・無償資金協力の実績と成果

##### (1) 有償資金協力

2002年度までの円借款実績額（契約額ベース）は470億26百万円に上る。ペニ県道路建設計画からサンタ・クルス（ビルビル）国際空港建設、サンタ・クルス県水害による鉄道災害の復旧、事実上の首都ラ・パスとチリを結ぶ道路の改良事業まで、運輸交通の基幹インフラを整備した。一方、1980年代のポリビア経済の深刻な落ち込みとその後のポリビア政府の経済安定化政策に呼応して、経済再建輸入借款と金融セクター調整借款が実施された。ポリビア経済は、この時期（1980年代末）から1990年代の安定成長基調となり、資金協力は時機よく実施されたと

表7-4 ボリビア国別事業実施計画の変更比較表

1999年度	2002年度
<p>1. 基礎的生活分野（BHN）・貧困対策分野（教育、保健医療、基礎衛生、農林水産等）</p> <p>飲料水供給プログラム 母子保健改善プログラム 感染症対策プログラム 地域保健強化プログラム 教育改革推進支援プログラム 職業能力開発行政、指導技術リーダー養成プログラム 農業生産性改善プログラム 農村地域統合開発プログラム 農産物流通システム整備プログラム 代替作物開発プログラム 観光開発計画プログラム 地方電化計画プログラム</p> <p>2. インフラ整備（道路・橋梁等）</p> <p>運輸官庁・行政支援プログラム 国内幹線道路整備計画策定支援プログラム 隣接国への輸送ルート整備支援プログラム</p> <p>3. 環境保全（水質保全、土壌浸食防止、森林保全等）</p> <p>環境配慮型資源開発支援プログラム 水質汚濁対策プログラム 住民参加型森林保全・回復プログラム 環境行政強化プログラム</p>	<p>1. 基礎的生活分野及び貧困対策</p> <p>地域医療ネットワーク強化プログラム 基礎衛生プログラム 教育改革推進支援プログラム PRSP支援プログラム 熱帯湿潤地域農業技術・普及プログラム 農村部所得拡大プログラム</p> <p>2. 道路、橋梁などのインフラ整備</p> <p>生産インフラ整備支援プログラム</p> <p>3. 環境保全</p> <p>環境保全プログラム</p>

出所：JICA 1999年度および2002年度国別事業実施計画

考えられる。

HIPCイニシアティブ以降円借款は停止しており、2002年12月にはボリビアに関する円借款債権放棄（約534億円）の方針が決定している。現在（2003年8月時点）債権放棄にかかる具体的手続きの交渉が進んでいる（第2部各論第4章Box 9を参照）。

（2）無償資金協力

2001年度までの累積額は721.55億円である。年間約20億円から30億円が平均的な額であるが、1995年、1996年についてはノン・プロジェクト無償も含めると50億円を超えている。表7-5を参照すると、実績額としては多い順に「インフラ」、「医療／基礎衛生」、「農業・農村開発」となっている（ただし、JICA実施促進担当分のみ）。保健医療分野については、病院建設・機材整備が中心である。農業については24次にわたる「食糧増産援助」の協力実績がある。インフラ整備については、以前は農村道整備が中心であったが、有償資金協力が停止となったことも影響し、空港や基幹道整備についても協力を行っている。今後、市町村への直接的な協力は国家補償政策に

より市町村へのHIPC資金等の割当額から減額されることとなるため、例えば一般無償資金協力による小学校建設のような案件は困難になることが予想される。したがって、国、県レベルの案件（幹線道路・橋梁、第3次医療、地下水開発等）に集中するか、市町村への協力についてはノン・プロジェクト無償によるDUFのバスケットファンドへの投入を検討する必要がある。

7-1-3 技術協力の実績と成果

（1）協力実績

ボリビアに対する技術協力は1960年代に始まり、1977年の青年海外協力隊員派遣取極および1978年の技術協力協定により本格的な協力が開始された。1999年までの技術協力累積額は442.76億円で、ブラジル、パラグアイ、メキシコに次ぎ域内第4位に位置している。1999年実績は23.42億円であった。1999年までのスキームごとの累積実績は、それぞれプロジェクト方式技術協力10件、開発調査49件、専門家派遣771人、研修員受け入れ1,741人、協力隊派遣478人となっている。また、サン・ファン、オキ

表7-5 無償資金協力実績（JICA実施促進分）

分野	年度	案件名	金額：億円
インフラ	86	道路網整備計画	5.10
	88	道路網整備計画	10.00
	88	コチャパンバ州村道整備計画	12.54
	89	道路公団修理工場整備計画（ポトシ、サンタ・クルス、エル・アルト）	8.52
	89	ポトシ農道整備計画	7.58
	90	ラ・バス農道整備計画	7.67
	91	チュキサカ・タリ八農道整備計画	15.65
	92	オルー口農道整備計画	7.96
	93	エル・アルト国際空港近代化計画	1.30
	93	ラ・バス市道路補修及び災害対策用機材整備計画	10.78
	94	エル・アルト国際空港近代化計画	8.93
	94	地方都市道路補修用機材整備計画（エル・アルト、コチャパンバ）	9.27
	94	サンタ・クルス県北部橋梁整備計画	0.55
	95	エル・アルト国際空港近代化計画	23.74
	95	サンタ・クルス県北部橋梁整備計画	6.54
	96	エル・アルト国際空港近代化計画	2.78
	96	サンタ・クルス県北部橋梁整備計画	13.69
	97	サンタ・クルス県北部橋梁整備計画	1.52
	99	サンタ・クルス北西部地方道路計画	0.42
	00	サンタ・クルス北西部地方道路整備計画（1/3）	6.63
	01	サンタ・クルス北西部地方道路整備計画（2/3）	13.17
	02	サンタ・クルス北西部地方道路整備計画（3/3）	11.11
			小計
保健医療	77	ラ・バス消化器疾患研究センター建設計画	7.00
	78	スクレ消化器疾患研究センター建設計画	8.00
	78	地方医療施設整備計画（小型棒鋼、セメント）	6.50
	79	コチャパンバ消化器疾患研究センター建設計画	11.00
	79	地方医療施設整備計画（小型棒鋼）	3.00
	80	国立公衆衛生専門学校建設計画（コチャパンバ）	14.00
	80	地方医療施設整備計画（小型棒鋼）	5.00
	81	トリニダ母子病院建設計画	8.00
	81	地方医療施設整備計画（小型棒鋼）	5.00
	82	トリニダ母子病院建設計画	7.00
	83	サンタ・クルス総合病院建設計画（1/3）	5.05
	84	サンタ・クルス総合病院建設計画（2/3）	18.47
	85	サンタ・クルス総合病院建設計画（3/3）	18.48
	86	医療機材整備計画	7.10
	98	ラ・バス母子病院医療機材整備計画	0.37
	98	予防接種拡大計画（子供の健康無償）	4.01
	99	ラ・バス母子病院医療機材整備計画（1/3）	0.34
	00	ラ・バス母子病院医療機材整備計画（2/3）	9.27
	01	ラ・バス母子病院医療機材整備計画（3/3）	0.11
	01	コチャパンバ母子医療システム強化計画	1.16
02	コチャパンバ母子医療システム強化計画（1/2）	2.31	
03	コチャパンバ母子医療システム強化計画（2/2）	16.05	
		小計	157.22
基礎衛生	88	エル・アルト市地下水開発計画	16.93
	89	エル・アルト市地下水開発計画	6.91
	89	ラ・バス市清掃機材整備計画	5.95
	91	コチャパンバ上水道整備計画	13.56

	92	都市清掃機材整備計画(エル・アルト、サンタ・クルス)	11.34
	93	都市清掃機材整備計画(オールロ、ボトシ、タリハ、トリニダ)	6.02
	97	地方地下水開発計画(1/2)(サンタ・クルス、チュキサカ)	17.77
	97	地方地下水開発計画(2/2)(サンタ・クルス、チュキサカ)	13.25
	98	第二次地方地下水開発計画(1/2)(オールロ、タリハ)	11.73
	99	第二次地方地下水開発計画(2/2)(オールロ、タリハ)	7.00
		小計	110.46
<b>農業・農村</b>	77	食糧増産援助(1)	4.00
	78	食糧増産援助(2)	5.00
	79	食糧増産援助(3)	5.00
	80	食糧増産援助(4)	3.00
	81	食糧増産援助(5)	3.00
	82	食糧増産援助(6)	3.00
	83	食糧増産援助(7)	5.00
	84	食糧増産援助(8)	4.00
	85	食糧増産援助(9)	7.00
	86	養殖開発センター建設計画	8.05
	86	食糧増産援助(10)	7.00
	86	食糧増産援助(10-追加)	2.00
	88	コチャパンバ州野菜種子増産計画	14.16
	87	食糧増産援助(11)	7.00
	88	食糧増産援助(12)	7.00
	89	食糧増産援助(13)	6.00
	90	家畜繁殖改善計画	7.24
	90	食糧増産援助(14)	4.00
	91	食糧増産援助(15)	4.50
	92	食糧増産援助(16)	4.50
	93	食糧増産援助(17)	5.50
	94	食糧増産援助(18)	4.50
	95	食糧増産援助(19)	4.00
	96	食糧増産援助(20)	5.00
	97	食糧増産援助(21)	4.00
	98	食糧増産援助(22)	4.00
	99	食糧増産援助(23)	5.00
	00	アチャカチ地区農業開発計画(1/2)	8.17
	00	食糧増産援助(24)	4.50
	01	食糧増産援助(25)	4.50
	02	食糧増産援助(26)	4.20
		小計	163.82
<b>教育</b>	98	小学校建設計画(1/3)(コチャパンバ)	7.55
	99	小学校建設計画(2/3)(コチャパンバ)	6.48
	00	小学校建設計画(3/3)(ラ・パス)	8.51
		小計	22.54
<b>ノン・プロジェクト</b>	90		9.00
	94		15.00
	95		15.00
	96		10.00
		小計	49.00
<b>債務救済</b>	00	HIPC無償	5.31
	01	HIPC無償	1.76
		小計	7.07
<b>小規模・草の根</b>	90-02	全191件	
		小計	10.91

文化無償	80	理化学実験機材	0.32
	83	体育機材	0.20
	83	移動図書館車および日本関係図書	0.31
	84	ガブリエル・レネ・モレノ大学に対する第11局放送用送信機材	0.50
	86	ラ・パス市文化会館に対する映写、音響、照明機材	0.42
	88	国営放送局に対する教育・文化番組テープおよび番組制作機材	0.45
	88	国立交響楽団に対する楽器	0.23
	89	文化庁に対する視聴覚機材	0.47
	90	ラ・パス市文化会館に対する映写、音響、照明機材	0.48
	91	サンタ・クルス文化会館へのビデオおよび証明機材	0.50
	92	サン・アンドレス大学に対する宇宙線観測分析機材	0.48
	93	グラン・マリスカル・スクレ国立劇場音響・照明機材	0.47
	94	国立音楽学校に対する楽器	0.50
	95	国立民族博物館に対するビデオ機材	0.47
	96	ホセ・マリア・デ・アチャ国立劇場に対する音響・照明機材	0.50
	97	ラ・パス県スポーツ局に対するスポーツ器材	0.50
	98	タリハ県ファン・ミサエル・サラチョ国立大学古生物考古学博物館	0.42
	99	文化庁考古学・人類学局に対する発掘機材	0.40
	01	文化庁クシリョ博物館	0.49
	02	草の根文化無償	0.04
		小計	8.15
緊急援助	83	洪水被害援助	0.25
	85	洪水被害援助	0.24
	02	洪水被害援助テント	0.07
		小計	0.56
合計額			715.18

出所：2000年度JICAポリビア事務所概要を更新し筆者作成

ナワのサンタ・クルス県両移住地を中心とした移住事業も実施されており、現在でも各種助成金のほか、日系社会シニア・ボランティア・日系社会青年ボランティアや在ブラジル専門家の派遣、研修員の受け入れなどを行っている。

表7-6の1995年から1999年まで5年間の技術協力実績を参照すると、農林水産、保健医療の両分野を中心に協力を行っていることが示されている。表7-7のプロジェクト方式技術協力実績でも、両分野が協力の中心であり、ポリビアにおける代表的なプロジェクトが含まれていることが読みとれる。また、日本病院や水産センターなど特に無償資金協力と連携した協力が多いことも特徴である。表7-8の開発調査実績については、インフラ分野が協力の中心となっているが、調査後の事業化率は必ずしも高いとは言えない。

以上のとおり、過去の実績額、案件数を検証してみると、農業、保健医療分野がこれまでのわが国技術協力の主要分野であることがわかる。

## (2) 協力成果

2000年度に実施された「ポリビア国別事業評価調査」結果をふまえると、JICAの対ポリビア協力の評価は以下のように概観できる。

### 1) 基礎生活分野

保健医療セクターでは、平均寿命や乳幼児死亡率、妊産婦死亡率は過去20年に明らかに改善傾向にあり、ポリビア政府とJICAを含むドナーの取り組みが効果をあげている。水と衛生セクターでも衛生的な生活環境の整備に向け、一定の成果は現れている。ただし今後の課題としては、農村部や都市周辺部に対する基本的な保健医療サービスの強化やその格差を正を正面に据えた事業の実施が望まれる。

### 2) 農林水産・畜産

水産では全国漁獲量に大きく効果が現れたが、これは内陸国ポリビアの主要水産品がニジマスで

表7-6 1995年から1999年まで5年間のJICA技術協力分野ごとの実績

(単位：千円)

	農林水産	保健医療	公共・公益事業	人的資源	鉱工業・エネルギー	計画・行政	その他	合計
1995	428,116	550,070	1,237,160	305,003	155,433	73,972	235,415	2,985,169
1996	828,948	445,926	125,578	333,990	110,211	183,124	284,727	2,312,504
1997	804,813	625,314	151,812	275,293	202,915	97,748	284,918	2,442,813
1998	910,159	571,093	418,096	226,088	156,797	110,887	282,224	2,675,344
1999	765,028	529,167	213,631	222,254	297,375	94,331	220,506	2,342,292
合計	3,737,064	2,721,570	2,146,277	1,362,628	922,731	560,062	1,307,790	12,758,122
割合	29.29%	21.33%	16.82%	10.68%	7.23%	4.39%	10.25%	100%

出所：国際協力事業団年報より筆者作成

表7-7 プロジェクト方式技術協力実績

分野	案件名	年度	備考
保健医療	消化器疾患研究対策	77.4 83.3	第1フェーズ
	消化器疾患研究対策	92.10 95.9	第2フェーズ
	サンタ・クルス病院	87.11 92.11	
	サンタ・クルス医療供給システム	94.12 99.12	
	サンタ・クルス地域医療ネットワーク強化	01.11 06.10	
農業・農村開発	家畜繁殖改善	87.9 92.9	本体
		92.9 94.9	フォローアップ
	水産開発研究センター	91.6 96.6	本体
		96.6 98.6	フォローアップ
	肉用牛改善計画	96.7 01.6	
	小規模農家向け優良種子普及改善	00.8 05.8	
	ボリビア農業総合試験場	00.4 10.4	
環境	亜鉛等有害鉱物回収技術開発	77.2 81.2	
	サン・アンドレス大学鉱床学研修所	82.5 87.5	
	タリハ渓谷住民造林・浸食防止計画	98.10 03.9	
	ボトシ鉱山環境保全研究センター	02.7 07.6	

出所：2000年度 JICAボリビア事務所概要を更新し筆者作成

あることと、漁獲量全体がもとより小さいなど統計上の理由も大きい。一方農業では、全国的な単位収量の増加は見られず、農業生産量の増加は耕地面積の増加に頼っている。畜産では、草地面積増加率に対し、牛頭数の増加率は大きくなっており、生産効率は向上しているといえる。

問題点として、研究開発に重きを置いてきた技術協力が多く、受益者への技術普及や流通改善など、農業を産業として捉えた面への支援は不十分であること、また貧困農民がアクセス可能な技術開発やその普及へのアプローチは十分でないことがあげられる。こうした状況下でJICA事業は、水産で全国漁獲量の増大にいくらか貢献したものの、貧困層への裨益という観点では農業分野ではあまり貢献しておらず、サブセクター全体として

もマクロ効果が発現したとはいえない。

### 3) インフラ整備

交通インフラの面では、地方道路、航空部門で比較的上位の指標に開発効果が発現しており、JICAの援助もこれに貢献している。ただし、鉄道部門に関しては、現在に至るまで鉄道網は結合されておらず、ANDINA線の輸送量は減少が続くなど、JICAを含めたドナーの援助効果は限定的なものとなっている。JICAの行ってきた支援は、いずれも重点開発課題に対応したものであり、適切であったと評価できる。特に幹線空港の整備は、複数のJICAスキームと円借款の連携により、効果的な支援を実現した。地方道路整備・橋梁・道路維持管理用機材（建設機械とその修理工場）につい

表7-8 開発調査実績（経済産業省委託事業除く）

分野	案件名	実施年度	
基礎衛生	ラ・パス市エル・アルト地区地下水開発計画	86-87	
	地方地下水開発計画	94-96	
保健医療	ベニ県保健医療セクター	00-02	
農業・農村	柑橘栽培地造成計画	62	
	チャパレ農業開発計画	79	
	サンタアナ地区農業・農村開発計画	88-90	
	サンタ・クルス県農産物流通システム改善計画	93-95	
	ラ・パス県アチャカチ地区農村農業開発計画	96-97	
	サンタ・クルス県農産物流通改善計画	98-99	
インフラ	電気通信計画	62	
	道路網拡張計画	74	
	チャパレ地区地図作製事業	74-79	
	ビルビル国際空港建設計画	76-77	
	国鉄復旧計画	79-82	
	電気通信網整備拡張計画	81-82	
	サンボルハ・トリニダ道路改良計画（フェーズ1）	85-87	
	エル・アルト空港近代化計画	86-87	
	サンボルハ・トリニダ道路改良計画（フェーズ2）	87-88	
	サンタバルバラ・ベジャビスタ道路改良調査	88-90	
	鉄道網整備計画	89-91	
	オルーロ・コチャパン間鉄道改善調査	93-95	
	ラ・パス・ベニ県地形図作成調査	93-96	
	サンボルハ・トリニダ道路環境影響調査	94-95	
	サンタ・クルス県北部地域洪水対策計画	98-99	
	環境	森林資源管理計画	89-91
		ラ・パス市水質汚濁対策計画調査	91-93
		ポトシ県鉱山セクター環境汚染評価	97-99

出所：2000年度JICAポリビア事務所概要を更新し筆者作成

て、JICA以外に重点を置くドナーがない。JICA事業は、空港改修と地方道路改良でインフラ整備率向上に大きく貢献したが、他のサブセクターではあまり効果に結びついていない。この背景として事業実施（建設）に結びつく開発調査が少ないこと、案件の投入が散発的で援助効果が希釈されてしまったこと、スキーム選択が不適切であったことなどが挙げられるほか、外部条件としてポリビア側カウンターパート機関の政策的持続性不足や地方分権化に伴う政府組織の混乱があり、これは財務面の自立発展性の弱さにも結びついている。

### （3）これまでの協力から得られた教訓

以上の評価に基づき、今後の協力の改善に向け以下のとおり提言したい。

#### 1) 取り組み課題の絞り込み

ポリビア国別評価調査団は、ポリビアPRSPの課題体系、他ドナーの重点分野、日本の技術的優先分野、国別事業実施計画を分析し、1999年度計画においては重点18課題のうち16課題は重要性が認められ、引き続き支援することは妥当としながらも、全体の費用対効果を考えれば過大であり、さらなる絞り込みが必要であると指摘した。

#### 2) PRSPへの対応

PRSPを踏まえた支援が重要であるが、地方自治体の運営能力の低さ、国家的優先課題の不明確性に留意する必要があること、政権とドナーの活発な動きに対応できるようにJICA事務所への権限委譲が重要である。

### 3) 各種事業のプログラム化

無償資金協力による施設建設とプロジェクト方式技術協力の組み合わせが、効果の発現や自立発展性を高めており、今後の案件形成では当初から効果的組み合わせをPDM (Project Design Matrix) に作成することを検討すべきである。また、組み合わせはプロジェクト方式技術協力に限らず、専門家・協力隊派遣等のスキームも有効である。

開発調査もボリビアの現状では資金調達の困難性から無償資金協力への展開を見越した検討を行うべきである。

### 4) 技術移転から実践の強化へ

特に農業プロジェクトの評価において、研究開発に重点が置かれ、普及と流通の2面が弱く、技術移転を産業の育成・発展にまで結びつけられるケースが少ない。当初から技術移転と本格的な技術普及をパッケージにしたより長期のプロジェクト設計を行うことも一案である。

### 5) 貧困層向け技術協力への関与

これまでJICAが行ってきた農業技術協力では、経営基盤が極めて弱い貧困層を直接対象にした技術には余り携わってこなかったため、彼らの実情と実施能力でも導入しうる技術の開発、あるいは既存技術の応用や組み合わせなどによる生産向上に関わるべきである。

### 6) その他

以上に加え、適切な実施機関の選択と運営体制の構築、基本保健医療サービスの強化、モニタリング体制の強化、貧困とジェンダーへの配慮等が必要である。

## 7-2 主要国際機関・援助国の援助動向

ボリビアに対しては、国際機関7機関 (IDB, WB, CAF, FFDCP, IMF, EU, FND)、国連機関10機関 (FAO, FIDA, OMS/OPS, PMA, UNDP, UNFPA, UNICEF, ONUDI, IICA, ODCCP) に加え、二国間ドナー国15カ国 (ドイツ、ベルギー、カナダ、韓国、デンマーク、スペイン、フランス、オランダ、イタ

リア、日本、英国、中国、スウェーデン、スイス、米国) さらに中南米の周辺ドナー国9カ国 (アルゼンチン、ブラジル、コロンビア、チリ、エクアドル、メキシコ、ペルー、ウルグアイ、ベネズエラ) と実に40以上の機関および国々からの援助実績がある。ここでは、世界銀行 (WB)、米州開発銀行 (IDB)、アンデス開発公社 (CAF)、USAID、ドイツ、オランダ、デンマーク、スペイン、スウェーデンの主要機関・援助国の動向を記載する。

なお、日本も含めた各ドナーがボリビア政府の開発政策と国際援助の協調を図るべく、「ボリビア政府と国際協力の新しい枠組み (Nuevo Marco de Relacionamiento Gobierno-Cooperacion Internacional)」を尊重し支援体制を整え (CG体制)、援助協調に努めていることは各論第6章6-5「援助協調をめぐる動き」に記載されているとおりである。

### 7-2-1 国際機関

#### (1) 世界銀行 (World Bank: WB)

(表7-1ではInternational Development Association: IDAとして記載)

#### 〔過去5年間の実績〕

2002年度ボリビアに対し1億6百万米ドルを投入した。その額は全ドナーがボリビアに対し供与した額の13.6%にあたる。また、国際機関からの援助額の20.3%にのぼる。1998年から2002年間の、平均投入額は8800万米ドルとなっている。

#### 〔現在の援助状況〕

大蔵省公共投資海外金融次官室 (Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo: VIPFE) 及び世銀情報によると、2002年度末に執行されているプログラム、プロジェクトに支出された額は3億4千万米ドルである。

その内訳は、教育文化 (27.5%)、管理経営全般 (20.9%)、マルチ・セクター (15.1%) となっている。

#### 〔今後4年間の計画〕

他ドナーの動向・政策を検討しつつ2003-2006年の国別経済政策の作成を行う予定であるが、世銀としてはこの間に5億3千万米ドルの新たな資金を計画している。これに加え、既に計画済みの額を加えると8億5千万米ドルを投入予定である。対ボリビア支

援にあたり、制度強化(23.7%)、農村開発(18.5%)、交通インフラ設備(16%)、経済プログラム支援(11.7%)の4分野を重点課題としている。

(2) 米州開発銀行 (Inter-American Development Bank: IDB)

〔過去5年間の実績〕

2002年度の援助額は1億米ドルであった。その額は全ドナーがボリビアに対し投入した額の12.8%にあたり、国際機関の援助額の19.1%に上る。1998年から2002年の間の平均援助額は1億5百万米ドルである。

〔現在の援助状況〕

VIPFEによると、2002年度末に執行されているプログラム、プロジェクトに支出された額は4億7千万米ドルである。

その内訳は、教育・文化(27.9%)、運輸(21.6%)、行政能力支援(11.6%)、保健・社会保障(10.8%)、基礎衛生(10.5%)となっている。

〔今後4年間計画〕

ボリビアに対する支援政策は作成されていないが、2003年から2006年の4年間で6億6千万米ドルの投入計画で、資金の大部分(62%)の内訳は、交通インフラ整備(15.9%)、制度強化(12.8%)、経済プログラム支援(12.8%)、基礎衛生(10.1%)となっている。

(3) EU

〔過去5年間の導入額〕

EUの援助額は、2002年度ボリビアに対し全ドナーが供与した額の2.59%、多国間の供与額の3.7%に相当する。1998年から2002年に公共セクターに供与した平均額は16百万米ドルであった。

〔現在の援助状況〕

EU援助資金の内訳は、社会サービス(65.2%)、食糧自給及び持続可能な農村開発(30.2%)となっている。

〔今後4年間計画〕

2004年に、2010年までの順位設定を決めるための新たな交渉が始まるが、今後もセクター別の援助とするか、特定のプログラムやプロジェクトに対し行

うのか、が決定される。

EBRP枠内で協議して決定された順位は、社会サービスの向上及び持続的発展、経済発展、社会統合および地域的支援となっている。このほかにも、EUは今後の援助枠内に入れるべきテーマを3つ取り上げている。それは、デモクラシーおよび人権問題、ジェンダー、自然環境、先住民の人権および汚職問題である。今後の新しい支援プログラムは今後4~6年間で171百万米ドルに上る予定であり、その大部分がサンタ・クルス - プエルト・スアレス間道路の建設、PASAプログラム、水および基礎衛生に充当される。今後のボリビアに対しての支援資金は、残高を合わせれば、221百万米ドルが2003年から2006年の間で執行されることになる。これらの資金は、基礎衛生(28.6%)、農村開発(19.5%)、道路インフラ(18%)、医療(11.2%)にあてる予定である。

(4) アンデス開発公社 (Corporación Andina de Fomento: CAF)

借款のグラント・エレメント(援助条件の緩和度)が低いOther Official Flowsとして、アンデス開発公社がボリビア支援の枠組みで大きな位置を占めている。

〔過去5年間の実績〕

CAFは2001年からの2年間連続でボリビアの公共セクターに対する支援機関としてトップになった。金額は、2001年度に1億2千7百万米ドル、2002年度2億7千8百万米ドルに達した。その額は全ドナーがボリビアに投入した額の36%にあたり、国際機関の援助額の53%に上る。CAFの1998年から2002年の5年間の平均投入額は1億1千7百万米ドルである。

〔現在の援助状況〕

CAFによると、2002年度末までに支出された額の(6億7千万米ドル)のうち、92%が中期および長期の投資プロジェクト・プログラムにあてられている。その内訳は、48.4%がインフラ整備、47.3%が融資介入、4.3%が他の経済セクターである。歴史的には、CAF資金はそのほとんどがインフラ整備に投入されていたが、過去2年間のボリビア政府の要請がインフラ整備から社会分野(国家緊急失業対策、年金制度の改正のための融資等)に関する特定方針

に変わったことから、CAFとしても資金の導入セクターをマルチ・セクター、商業等への融資方針に変える見通しである。

公共セクターに対しては、38%が運輸、32%がマルチ・セクター、28%が商業等となっている。

〔今後4年間計画〕

現在CAFは、ボリビアに対する支援体制を計画中だが、今後4年間の支援として、交通インフラ整備(38.6%)、経済プログラム支援(30.8%)、農村開発(20.7%)に4億8千万米ドルの支出が計画されている。

#### 7-2-2 日本以外の援助国

##### (1) 米国

〔過去5年間の実績〕

米国はUSAIDを通じてボリビアに対する二国間援助国としてのトップ・ドナーである。2002年度の援助額は全ドナー援助額の5.8%にあたり、また、二国間援助額の17.7%にのぼる。

USAIDの公共セクターに対する過去5年間の平均援助額は4900万米ドルとなっている。援助分野の重点は麻薬対策として不法コカ栽培の代替開発に置かれており、1998年からの代替開発プログラムによってコカ生産地であるチャバレの合法作物栽培面積は2002年12月までに12.5万haに拡大した。このようにコカ撲滅には成果をあげているが、反面、コカ・コカイン輸出の大幅な減少がボリビアの社会・経済に与えた影響は大きく、コカ栽培農民の政府への反発を高める状況を生んだ。

〔現在の援助状況〕

USAIDは次の5分野を重点に援助を行っている。

経済機会創出(6.5%)、保健医療、デモクラシー(16.1%)、環境、コカ葉代替作物開発(58.1%)、援助形態としては、その多くがNGOや民間企業等を通じていることが特徴である。

〔今後4年間計画〕

USAIDとしては、基本的にPRSP、プラン・ボリビアやATPDEA、ALCAなどを支援していく予定である。

今後4年間でボリビアに対し、コカ葉代替作物開発(40%)、保健医療(10%)、経済機会創出(17%)、デモクラシー(28%)、環境(5%)の

分野で4億3千万米ドルの支援金額を計画している。

##### (2) ドイツ

〔過去5年間の実績〕

ドイツは主に資金援助と技術協力を行っているが、民間企業やNGO等を通じても援助を行っている。2002年5月にドイツはボリビアの二国間の借款(2001年6月1日まで)の全額(3億6千万米ドル)を返済免除した(HIPC II)。

2002年度のドイツ援助額は全二国間援助額の16.7%になり、マルチ機関援助額の5.6%となっている。1998年から2002年の5年間の援助額は1億9千万米ドルで、平均で3800万米ドルである。

〔現在の援助状況〕

ドイツの協力は、水と基礎衛生(32.2%)、持続可能な農業開発(22.1%)、運輸(15.4%)、保健・教育(11.4%)、国の近代化(10.4%)に重点を置く。

〔今後4年間計画〕

ドイツはボリビアに対する協力にあたり、重要な支援項目を貧困地域の水問題および基礎衛生としている。今後4年間の支援金額を年間4000万米ドルとしている。重点分野は、水および基礎衛生(37.9%)、持続可能な農業開発および環境(31.7%)、国の近代化および地方分権化(17.2%)である。

##### (3) オランダ

〔過去5年間の実績〕

オランダによる援助は、2002年度にボリビアに対し全ドナーがボリビアに投入した額の4.9%にあたり、また、二国間援助額の14.9%に上る。1998年から2002年の5年間の平均は3800万米ドルである。

〔現在の援助状況〕

オランダは1998年から貧困撲滅対策に重点を置き、協力を実施している。そのために、教育、農村生産開発、地方分権化・社会参加・組織強化の3つのセクターに力を入れている。そのほかに、環境やジェンダー、先住民問題等にも協力している。

オランダの援助資金の内訳は、地方分権化および組織強化(46.1%)、教育(14.1%)、農村開発(8.6%)である。

〔今後4年間計画〕

オランダの対ポリビア協力方針として、教育4200万米ドル、農村開発2600万米ドル、環境1000万米ドルおよび、3000万米ドルを経済政策プログラムに対し支援する予定である。ほかに他ドナーと協調し、灌漑やPRSP、プラン・ポリビア、PLANEなどを支援する可能性をポリビア政府と交渉中である。

(4) 英国

〔過去5年間の実績〕

DFIDの援助額は、2002年度ポリビアに対する全ドナー援助額の1.2%にあたる。また、二国間援助額の3.8%に上る。1998年から2002年に公共セクターに導入した平均額は7.3万米ドルである。

〔現在の支出状況〕

重点分野は、農業セクター(22.7%)、総合管理(32.2%)である。支援額の大部分が貧困対策問題にあてられている。

〔今後4年間計画〕

今後のプログラムは2002年10月に作成された国別戦略に明記されている。

英国のポリビアに対する援助はPRSPの枠内にて行われる予定で、三分野に大別される。

貧困層に裨益する国の発展

貧困層に影響するような政治問題

人権問題および社会問題

また、2003年から2005年までのDFIDの援助額は約2800万米ドルになる予定で、そのなかの48%が戦略目的枠内の新プログラムにあてられる予定である。その援助をテーマ別に分けると、組織強化(40.7%)、農村開発(25.5%)、生産性および競争性支援(14.9%)、医療(13.1%)となる。

(5) デンマーク

〔過去5年間の実績〕

デンマークの援助額は、2002年度ポリビアに対する全ドナー援助額の4%にあたり、二国間援助額の11%にのぼる。1998年から2002年の5年間の平均では1600万米ドルとなっている。

〔現在の援助状況〕

デンマークの協力は基本的に、先住民問題(37.3%)、大衆参加支援(35.4%)に重点を置いている。

〔今後4年間計画〕

デンマークは2004年に新たな国別援助計画を立てるが、ポリビア政府や他ドナーとのインパクトを高めた協調を強化するためにも、限られたセクターに援助の重点を置くとしている。

デンマークがポリビア政府とともに選定したプログラムは、農業農村開発、大衆参加、地方分権化、先住民支援、環境、天然資源管理の3つである。

2003年から2006年のデンマークの公共セクターに対する援助は1億2千万米ドルになる見込みで、年間平均3千万米ドル。うち1600万米ドルが民間セクターに導入される特徴をもっている。また、重点分野として組織強化(56.7%)、農村開発(23.3%)、環境(20%)を計上する予定である。

(6) スペイン

〔過去5年間の実績〕

スペインの援助額は、2002年度ポリビアに対する全ドナー援助額の1.9%にあたる。また、二国間援助額の5.6%にのぼる。スペインの1998年から2002年の5年間に公共セクターへの援助平均額は1700万米ドルとなっている。

2000年から2003年の3年間の開発協力プログラムはポリビア・スペインの合同ミッションによって合意されている。その額は5300万米ドルで、そのうちの4000万米ドルが2002年までに執行されている。

〔現在の援助状況〕

スペインとして対ポリビア援助の重点分野を、貧困消滅、ジェンダー間の平等、持続可能な環境管理としている。

国家と民間の参加を念頭にしつつPRSPのなかで開発を求めていくのがスペインの方針である。VIPFEによると、スペイン協力分野は、保健、社会保障(28.8%)、教育文化(16.9%)、エネルギー(14.9%)、農業(14.6%)の4分野である。

〔今後4年間計画〕

スペインの援助プログラムは、2003年で第7回のボリビアに対するプログラムが終了するため、新たな国別援助計画を作成中であるが、6600万米ドルの資金協力を計画である。そのなかで1200万米ドルはFONDESIF（金融システム国家基金）を通じて小規模融資として行われる予定で、残りの5400百万米ドルは他のセクターに援助する予定である。

他の国際援助機関と同様に、援助の大半を融資にあてており、残りを保健、教育および組織強化としている。

参考文献

外務省経済協力局編（2002）『政府開発援助国別データブック2001』

国際協力事業団年報（各年版）

OECD（2003）*Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients*.

各ドナーホームページ（2003年5月付）

（米国）

[http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2004/latin\\_america\\_caribbean/bolivia.pdf](http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2004/latin_america_caribbean/bolivia.pdf)

（ドイツ）

<http://www.gtz.de/laender/ebene3.asp?ProjectId=115&spr=2&Thema=11>

（オランダ）

[http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS\\_ITEM=MBZR006453813](http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_ITEM=MBZR006453813)

（英国）<http://www.dfid.gov.uk/>

（世界銀行）

<http://wbln0018.worldbank.org/External/lac/lac.nsf/865d2d8ead6b9b14852567d6006acf08/cb843b2c59ab18f3852567ed007c0294?OpenDocument>

（IDB）

[http://www.iadb.org/exr/country/eng/bolivia/bo\\_operationalstrategy.htm](http://www.iadb.org/exr/country/eng/bolivia/bo_operationalstrategy.htm)

（EU）

[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/bolivia/intro/index.htm#4](http://europa.eu.int/comm/external_relations/bolivia/intro/index.htm#4)

## 第3部 セクター別概況



# 第1章 保健医療

建野 正毅 / 坪井 創

## 1-1 保健医療の現状

### 1-1-1 保健医療行政

#### (1) 政策

拡大HIPCイニシアティブ適用のための要件となるポリピアPRSP (EBRP) が2001年6月に世銀・IMFに正式に承認され、そこにおける主要目標として、貧困層の雇用と収入機会の拡大、貧困層の生産的能力の拡大、貧困層の安全と保護、貧困層の社会参加・統合の促進、が掲げられた。そして保健医療の重点課題としては、PHC (プライマリー・ヘルス・ケア)、ワクチン、呼吸器系疾患、重症腸内感染症、母体ケア、風土病対策、栄養問題が確認された。2002年8月に第2次サンチェス政権が発足したが、保健医療行政および保健政策はこれまでの流れを継続し、2003年以降の保健政策の優先課題として、母子保険制度の拡大、保健セクターへの住民参加の促進、地方自治体を基本とした保健サービスと医療施設のネットワーク強化、健康の推進を挙げており、2007年までの行動目標を下記のように設定した。

- 基礎健康保険の拡大 (先住民族への基礎健康保険適用含む)
- 妊産婦死亡率 (MMR) を200/10万出生まで軽減 (2001年は290/10万出生)
- 乳児死亡率 (IMR) を50/1000出生まで軽減 (2001年は55/1000出生)
- 5歳未満の乳幼児の低栄養を3%まで軽減 (2001年は7.4%)
- 施設分娩を70%まで増加 (2001年は54%)
- 院内新生児死亡率を9/1000出生まで軽減 (2001は12/1000出生)

これに伴い、2003年度の保健スポーツ省年間活動計画の基本方針 (2002年9月30日時点) を以下のように公表した。

- 公的保健サービスの需要の増加

- 良質な保健サービスのアクセスの向上 (特に先住民、農民、女性と子供)
- 地方自治体領域において保健スポーツ省、県庁、市役所および地域共同体が一体となって地域保健 / 公衆衛生の管理運営体制を確立
- 主な疾病の軽減 (コントロールできるレベルまで減少させる)
- 予防接種で予防可能な疾病に対して予防接種の普及に努める
- 疎外された集団を優先して、子供、女性、家庭の社会リスクの軽減
- 人々の健康を害する環境リスクの軽減
- 2歳以下の乳幼児の低栄養の軽減
- 良質で効果のある安全な医薬品を、適正価格で住民が利用できるよう確保する

サンチェス政権が貧困層への保健政策の中核として位置付け、2003年1月から法律2426号により実施に移された「ユニバーサル母子保険制度 (Seguro Universal Materno Infantil: SUMI)」では、5歳未満の乳幼児および妊婦 (産後6ヵ月まで) に係るほぼすべての疾患に対する医療サービス (医薬品も含む) が無料提供されることとなった。しかし、同制度実施に必要な詳細な規程や体制等整わない状況下での開始であったため、当初は現場での混乱を引き起こした。その後、徐々に解決に向かっていくものの、第三次レベル医療機関へのさらなる患者集中という新たな問題も発生しつつある。

#### (2) 組織

##### 1) 中央保健医療行政

保健医療行政の統括官庁は、2003年3月に承認された行政機構法 (2469号) により、従来の保健年金省 (Ministerio de Salud y Prevision Social) から保健スポーツ省 (Ministerio de Salud y Deportes) へと名称および機構が変更された。これに伴い、保健

スポーツ省の最高責任者は保健スポーツ大臣（Ministro de Salud y Deportes）となり、その下に保健次官（Viceministro de Salud）とスポーツ次官（Viceministro de Deportes）が位置づけられることとなった。前者は保健サービス行政、後者がスポーツ関連政策および事業の計画実施を担当している。

保健スポーツ省の主な役割は、上記行政機構法に定めるところによれば次のようになる。

- 国家保健システムおよび短期的社会保険システムに係る政策策定
  - 疾病の防止およびコントロールのためのプログラムの計画・実施・評価
  - 保健分野の啓蒙普及に関する政策策定および実施
  - 栄養に関するプログラムの計画・実施
  - 公衆衛生に関する規範の達成度の監視
  - ドラッグ、煙草やアルコール依存の防止および依存者のリハビリテーション・社会復帰に関するプログラムの策定・実施
  - スポーツ活動や教育省と連携した身体的・精神的健康の増進
  - レクリエーションに関する政策策定および実施など
- これらに関し、大衆参加法や地方分権法の施行により、実際の保健政策・保健プログラムの実施はすべてそれぞれの地方自治体に移管されている。

## 2) 地方保健医療行政

ユニバーサル母子保険法では、同制度の実施メカニズムとして「保健サービス・ネットワーク（第5条）」および「地域保健委員会（Directorio Local de Salud: DILOS）（第6条）」が規定されており、これにより地方保健医療行政の体制自体が変更されることとなった。

### 地域保健委員会（DILOS）

ユニバーサル母子保険法第6条によれば、DILOSは各市の保健政策の最高権力組織と位置づけられている。構成員は「市長またはその代行」、「市監視委員会の代表」、「県保健局（SEDES）代表」であり、「市長またはその代行」が同委員会の長となっている。

2002年12月21日付「運営モデルおよび地域保健委員会に関する大統領令（26875号）」には、DILOSの

機能・役割および保健スポーツ省（当時は保健年金省）、県保健局（SEDES）、市および監視委員会の役割が明記されている。これにより、市の権限強化および住民の政策決定過程への積極的な参加、県の調整機能発揮など明らかになると共に、DILOSの以下のような機能・役割も明確となった。

- DILOSは国家保健政策、ユニバーサル母子保険および市により優先付けされた各種プログラム達成のための、大衆参加により支えられた保健活動における最高権力単位である。
- 市レベルで、大衆参加により支えられた保健活動を実施する。
- 法律に規定された医療サービスを提供できるよう技術的および財政的支援に関するプログラムやプロジェクトを実施する。
- 保健ネットワーク（後述）の管理者（Gerente de Red）とともに保健に関する活動計画を策定・実施・評価する。
- 保健の状況、保健ネットワーク、プログラムの実施、ユニバーサル母子保険および医療サービスの質について評価する。
- 保健ネットワークにおける会計監査を指導する。
- 市の保健関連予算の執行を監視するプロセスに参加し、支援・調整を行う。
- 保健ネットワークに関する人的資源、財源および設備を運営する。

これにより、従来問題視されてきた「市の保健政策への関与のなさ」や「県主導による頻繁な人事異動」などは、理論的にはDILOSの形成により解消されるものと予想されるが、上記大統領令に示されるとおり「各DILOSの内規は各DILOSが策定する」こととなっており、DILOSが本来の役割を果たせるようになるには、さらに時間が必要になるものと思われる（ただし、ラ・パス市のDILOSのように定期協議を既に開始している自治体も一部には存在する）。

### 保健サービス・ネットワーク

ユニバーサル母子保険法第5条に、保健サービス・ネットワーク（以下ネットワーク）は第一次から第三次の医療施設により構成されると明記されている。

保健スポーツ省がイメージするネットワークは、

基本的には公的機関および社会保険制度により形成されるものの、教会系、民間（営利、非営利を問わず）伝統的医療なども覚え書きの締結によりネットワークの一部を構成できるとしている（「運営モデルおよび地域保健委員会に関する大統領令（26875号）」第10項第3項および第4項）。

ネットワークには県レベルおよび市レベルの2種類あり、市レベルのネットワークの代表は「ネットワーク管理者（Gerente de Red）」となっている。

ネットワーク管理者は、DILOSにより選出される実質上の最高責任者であり、ネットワーク内の医療施設とともに活動計画を策定する責を負う。

同法には2003年1月1日をもって従来の保健管区（Distrito de Salud）はその機能を終了する旨明記されていることから、ネットワークが旧保健管区に取って代わるとの明確な条文は存在しないものの、現状としては従来の保健管区をそのままネットワークと位置付けた自治体もあれば、従来の保健管区の管轄地域を見直し、ネットワークに再編成した自治体もある。

ネットワーク管理者については、全国的に従来の保健管区長が引き続き任命されているケースが多いが、これはDILOSが今後行うことになっている実力主義採用試験により任命される予定の正式な管理者に後日とって代わられることとなる。

以上の過程から、現在93のネットワークが全国に存在するが、管理者向けの研修等も実施されていないことや、彼らが果たすべき役割も明文化されていないことから、実体として彼らが「管理者」としての職務を全うできるかどうか疑問視する声は多い。

### （3）予算

2002年の公共保健医療部門全体の確定予算は、2億5569万9,378ポリアーノスで全予算の3.8%相当となっている。さらに外国からの援助が保健予算全体の45.7%を占めている。支出のなかで、資産、機材、計画調査費用等が全体の28.3%を占め、人件費は16.7%である。

#### 1 - 1 - 2 保健医療サービス

##### （1）医療施設とレファラル体制

公共の保健医療施設はサービスのレベルに応じて3段階に分類される。つまり健康促進・予防接種や初期治療などのサービスを提供する第一次レベルは、診療所（Puesto de Salud: PS）、保健センター（Centro de Salud: CS）が該当する。次に4つ（内科、産婦人科、小児科、歯科）の基本的専門診療の外来・入院サービスを提供し、かつ第一次レベルの保健医療施設を支援する第二次レベルは、県病院（Hospital Basico）が該当する。さらに最も専門的かつ高度医療を提供できる第三次レベルは、総合・専門病院（Hospital General y Instituto Especializado）が該当する。レベル別の保健医療施設やサービスの基準は地域によって多少異なっていることもあり、委譲された市町村によって保健医療施設の施設基準が設定されている。

2001年保健医療施設数は全国で2,492カ所あり、そのうち公共の医療施設が1,980カ所で全体の79.5%を占めている（表1 - 1）。さらに、公共の医療施設のなかで一次レベルの施設が94.8%を占めている。

保健医療サービス機構は、一次病院：保健ポスト（PS）・保健センター（CS）、二次病院：県病院、三次病院：総合・専門病院と、各レベルの医療施設

表1 - 1 保健医療施設数

レベル 医療施設	一次		二次	三次		合 計
	PS	CS	県病院	専門病院	総合病院	
公共	1,273	605	69	25	8	1,980
社会保険関連	14	105	22	3	13	157
NGO	32	135	6			173
教会関連	18	63	11		1	93
民間	2	54	25	4	4	89
全国	1,339	962	133	32	26	2,492

出所：MSPS（2002a）

は存在しながらも、実際にはPS・CSを経由しないで県病院や総合・専門病院へ直接受診することがあり、とくに都市部ではその傾向が強い。

農村部では公共保健医療施設における保健医療サービスの質の低下、つまり医療従事者の不在や医療機材の不備から満足のいく保健医療サービスが受けられないというほかに、交通上のアクセスの悪さや文化的な事情で保健医療施設への受診を少なくしている。

一年に公共の医療施設を利用する回数（表1-2）は、5歳未満で数回、一般となると1回にも満たないという結果が出ている。さらに、5歳未満の外来サ - ビスの再診療率（表1-3）も都市部、農村部あるいは県ごとに格差が大きい。

表1-2 公共医療施設を利用する回数/年

県名	5歳未満	一般
ラ・パス	1.2	0.10
オルーロ	1.7	0.13
ポトシ	2.2	0.07
チュキサカ	3.1	0.11
コチャバンバ	1.1	0.05
タリハ	2.0	0.07
サンタ・クルス	1.7	0.08
ベニ	1.8	0.06
バンド	2.5	0.07
全国	1.9	0.08

出所：INE（2002）

表1-3 5歳未満の外来サ - ビスの再診療率  
（単位：％）

県名	1998	1999	2000*
ラ・パス	49.7	54.4	45.8
オルーロ	41.4	44.1	44.9
ポトシ	28.3	31.9	23.0
チュキサカ	37.2	35.9	32.6
コチャバンバ	41.6	59.8	64.0
タリハ	36.7	40.5	36.1
サンタ・クルス	41.6	49.7	48.9
ベニ	44.3	45.8	47.0
バンド	24.5	31.5	27.7
全国	41.3	47.0	43.7
都市部	54.0	62.7	55.8
農村部	20.8	21.0	23.7

\* 推定

出所：INE（2002）

<sup>1</sup> MSPS（2002b）

<sup>2</sup> INE（2002）

また、妊産婦および5歳未満乳幼児を対象とした無料診療・治療が受けられるにもかかわらず、保健サ - ビスの利用が低い（INEの統計で全国で25.8％）理由として、保健年金省（現保健スポーツ省）は、不十分な医療施設の保健サービスに加え、4つのアクセスの問題（経済的、地理的、文化的、品質的）を挙げているが<sup>1</sup>、病気か事故にあった場合、医療機関にかかるもしくは医療従事者からの医療サ - ビスを受ける人は1999年から2000年にかけて都市部、農村部ともに減少し、何もしないという人が増えている。「何もしなかった理由」として、都市部では、「お金がなかった」が4割以上いる。「提供される医療サービスが悪い」が1999年には0であったのが、2000年には3.4％に増えている。農村部では、2000年には「お金がなかった」が3割以上いる。「施設が遠い」と答えた人が1999年の14.0％から2000年の18.8％に増えている<sup>2</sup>。

## （2）医療従事者の分布

2001年の公共保健医療施設に従事する保健医療従事者は14,359人である（表1-4）。医師と看護師の比率は医師1人に対して看護師（准看護師も含めて）の数は2人と非常に低い（日本ではほぼ6）。看護師レベルの保健医療サービスを医師が担っているのは非常に高いサービス料を支払っていることになる。また県庁所在地のある市には、第二次および第三次医療施設が集中し、医師や看護師の7割が集中している。人口の分布状況で人員の定員を決定するため、過疎県に該当する県などはここ数年定員数の増員がないため、HIPC資金を活用し、CSに医師を配置させている。

### 1-1-3 母子保健

#### （1）母子の健康状況

UNICEFの統計データによると、ボリビアにおける5歳未満の乳幼児の主な死亡原因は、下痢症（32％）、ARI（急性呼吸器感染症、25％）、栄養失調（14％）、予防接種で予防可能な感染症（4％）などである。

妊産婦死亡率は、2001年は290/出生10万（1994年

表1 - 4 公共医療施設に従事する人材（県別）

県名	医師	歯科医師	看護師	技術者*	補助員**	事務職	合計
ラ・パス	772	93	269	160	930	1,012	3,473
オルーロ	134	17	86	28	174	196	699
ポトシ	195	30	102	44	421	277	1,166
チュキサカ	277	30	158	84	304	405	1,362
コチャバンバ	395	32	158	127	566	589	1,949
タリハ	193	24	157	88	274	372	1,181
サンタ・クルス	678	71	266	200	906	834	3,182
ベニ	182	36	58	95	359	240	1,073
バンド	40	8	11	39	92	62	274
全国	2,866	341	1,265	865	4,026	3,987	14,359

\* 臨床検査技師、放射線技師、環境衛生士、統計士、理学療法士、その他

\*\* 准看護師、検査補助士、診察補助士、統計補助士、その他の補助士

出所：MSPS（2002a）

では390 / 出生10万）であり、都市部の274に対して農村部は524で地域格差が大きい。1999年INEの報告によると、妊産婦死亡の主な死因は、出血（39%）、子癩（21%）、人工妊娠中絶（10%）などである。

## （2）母子保健プログラム

1) 小児疾患の包括管理（Integrated Management of Childhood Illness: IMCI）の導入

下痢症、ARI、マラリア、予防接種による予防可能な感染症、栄養失調などの子供の主な疾病や死亡原因となる疾患に統合的に取り組む「小児疾患の包括管理（IMCI）」がWHO/PAHO、UNICEF、USAIDの支援で1996年から導入されている（ちなみに都市部農村部での3歳未満の乳幼児への予防接種率は2000年を境に減少している（表1 - 5））。

## 2) リプロダクティブ・ヘルス

USAID、GTZ、UNFPAなどの支援により、女性の総合的診療プログラム、性・生殖に関する保健プログラム、家族計画プログラムが実施されている。

レベル別・施設別産前検診率、レベル別・施設別産後検診率から、産前検診は公共でかつ一次レベルの医療施設を、産後検診は公共の二次・三次レベルの医療施設を利用していることがわかる（表1 - 6、表1 - 7）。さらに、一次レベルで産前検診を受け、二次、三次レベルの医療施設で分娩している妊婦が多い（表1 - 8）。妊産婦死亡の要因になっている人工妊娠中絶（死因のほぼ10%に相当）は、宗教上の理由から合法化されていないため、正確な中絶件数

表1 - 5 地域別予防接種（3歳未満の乳幼児）カバ - 率

		1999	2000	2001*
全体	ポリオ（3回）	87.2%	89.9%	71.0%
	DPT（3回）	63.9%	68.7%	60.5%
都市部	ポリオ（3回）	89.9%	91.6%	73.6%
	DPT（3回）	66.9%	71.2%	64.7%
農村部	ポリオ（3回）	83.7%	87.6%	67.6%
	DPT（3回）	60.3%	65.2%	55.1%

\* 推定値

出所：MSPS（2001, 2002a）

表1 - 6 レベル別・施設別産前検診を受診する割合

レベル	割合	施設	割合
一次レベル	70%	公共	62%
二次レベル	17%	社会保険庁	16%
三次レベル	13%	NGO	19%
		民間	3%

出所：INE（2002）

表1 - 7 レベル別・施設別産後検診を受診する割合

レベル	割合	施設	割合
一次レベル	40%	公共	74%
二次レベル	26%	社会保険庁	11%
三次レベル	34%	NGO	10%
		民間	5%

出所：INE（2002）

表1 - 8 産前検診を受診した妊婦のうちレベル別施設分娩の割合

ボリビア全体	42.6%
一次レベル	23.6%
二次レベル	66.8%
三次レベル	116.8%

出所：INE（2002）

は把握されていないが、年間4万～5万と推測されている。中絶で緊急搬送された妊婦も基礎健康保険の対象内とし、不幸な死亡や傷害を避けるべき処置がとられている。

### 3) 栄養問題

1980 - 1998年の慢性的栄養失調の発生調査によると、3歳未満の子供の慢性的栄養失調は38%から26%に減少したが、5歳未満かつ2歳以上の子供の半数と2歳未満の4分の3が鉄欠乏性貧血であり、そのうち6割が中程度から重症のビタミンA欠乏症であると報告されている<sup>3</sup>。その対策として母乳保育の推進、離乳食や栄養に関する指導や教育、検診時の鉄とビタミンAの投与を実施している。

#### 1-1-4 主要保健医療データ

##### (1) 主要保健指標状況

2000年のボリビア国全体の保健関連指標(表1-9)

表1-9 ボリビアおよび周辺諸国の主要保健指標

各種指標		対象年	単位	ボリビア	チリ	パラグアイ	ペルー	
人口	人口	'98	千人	7957	14824	5222	24797	
	粗出生率	'98	/人口千	33	20	31	25	
	粗死亡率	'98	/人口千	9	6	5	6	
	人口の年間増加率	'90-'98	%	2.4	1.5	2.7	1.7	
	平均寿命	'98	歳	62	75	70	68	
	都市人口の年間平均増加率	'90-'98	%	3.5	1.6	3.5	2.0	
衛生	安全な飲料水を入手できる人の比率	都市 '90-'98*	%	95	99	-	84	
		農村 '90-'98*	%	56	41	-	33	
	適切な衛生施設を持つ人の比率	都市 '90-'98*	%	82	90	65	89	
		農村 '90-'98*	%	35	-	14	37	
母子の健康	乳児死亡率	'98	/出生千	66	11	27	43	
	5歳未満児死亡率	'98	/出生千	85	12	33	54	
	低出生体重児出生率	'90-'97	%	5	5	5	11	
	予防接種率 (1歳児)	BCG	'90-'98*	%	85	96	83	96
		DPT	'90-'98*	%	42	93	81	99
		ポリオ	'90-'98*	%	33	93	81	99
		麻疹	'90-'98*	%	51	93	-	90
	ORTの使用率	'90-'98*	%	48	-	33	55	
	妊産婦死亡率	'80-'98*	/出生10万	390	23	190	270	
	合計特殊出生率	'98		4.3	2.4	4.1	2.9	
	妊産婦への破傷風接種率	'90-'98*	%	27	-	32	57	
	保健員の介助付出産の比率	'90-'98*	%	59	100	61	56	
避妊法の普及率	'90-'98*	%	48	43**	59	64		

\* データが指定の期間内に入手できる最新年のものである。

\*\*データが指定の年次や期間以外のもの、標準的な定義によらないもの、国内の一部の地域のものである。

出所：UNICEF (2000)

<sup>3</sup> INE (2002)

を見ると、国民の保健状況は近年改善されてきているとはいえ、乳児死亡率や妊産婦死亡率を例にとっても、チリ、パラグアイ、ペルー等他の南米諸国に比べると高く、依然として母子の保健状況が悪いと言える。

##### (2) 主な疾病構造

全国規模でまとまった疾病統計は現在のところなく、病院統計から間接的に情報を入手できる。ラ・パス県第1、第5保健管区(現在はそれぞれ「第2保健ネットワーク」、「第1保健ネットワーク」に改編)の疾病構造を例にとると、両保健管区ともに感染性下痢症および消化器系疾患と腎疾患で全体の19.4%から26.5%を占めている(表1-10)。USAID、世銀などの支援を受けて各種疾病対策プログラム(結核、マラリア、シャ-ガス病など)が実施されている。

表1 - 10 ラ・パス旧第1/第5保健管区の疾病構造 (2001年)

第1保健管区			第5保健管区		
1	感染性下痢症及び消化器系疾患	4,638人 (9.8%)	1	腎疾患	5,332人 (15.8%)
2	腎疾患	4,575人 (9.6%)	2	感染性下痢症及び消化器系疾患	3,611人 (10.7%)
3	咽頭炎	3,952人 (8.3%)	3	ARI	2,396人 (7.1%)
4	気管支炎	2,290人 (4.8%)	4	肺炎	1,925人 (5.7%)
5	ARI	1,911人 (4.0%)	5	過度の生理困難	1,127人 (3.3%)

出所：SEDES-LaPaz (2002)

表1 - 11 主な感染症の発症の推移

(単位：報告件数)

	1996	1997	1998	1999	2000*	2001*	多発県 (全体の6割を占める)
結核	6,908	7,345	7,601	7,848	7,180	6,768	ラ・パス、サンタ・クルス、コチャバンバ
マラリア	55,504	58,629	87,672	56,230	41,009	24,717	ベニ、チュキサカ、サンタ・クルス
シャーガス病	715	1,090	1,367	1,914	1,808	1,708	ベニ、チュキサカ
リューシュマニア	2,350	2,053	2,318	2,489	2,041	2,043	ラ・パス
淋病	4,311	5,480	5,395	5,653	5,972	-	ラ・パス、コチャバンバ、タリハ
梅毒	2,352	2,642	2,696	3,064	4,463	2,261	ラ・パス、コチャバンバ

\* 推定値

出所：MSPS (2001, 2002a)

## 1 - 2 保健医療分野における協力概況

現在、保健分野で実施されている主なプロジェクトは表1 - 12のとおりで、主な国際機関および援助国は、世銀、IDB、WHO/PAHO、UNICEF、UNFPA、USAID、日本、オランダ、ベルギー - などである。

### 1 - 2 - 1 二国間協力の実績と動向

#### (1) 日本

1974年から保健分野の支援を開始し (技術協力は1978年より開始) 、これまでに無償資金協力でトリニダ母子病院建設、サンタ・クルス総合病院建設、ラ・パス母子保健病院医療機材供与、コチャバンバの国立公衆衛生専門学校建設を実施した。プロジェ

クト方式技術協力として、消化器疾患対策、サンタ・クルス総合病院、サンタ・クルス医療供給システム、開発調査としてベニ県地域保健医療システム強化計画が実施された。現在は技術協力プロジェクト「サンタ・クルス県地域保健ネットワーク強化計画 (2001-2006)」を実施中である。

#### (2) 米国 (USAID)

1961年から保健分野の支援を開始し、現在は「ボリビアの人々の健康を向上する」という戦略の下、次の3点を主要目標に設定している。

- 保健知識や実践の強化を通じて住民自身が健康を守り改善していくための住民エンパワーメントを行う
- 住民が適時に効果的に、しかも文化的に許容さ

表1 - 12 ボリビア保健分野で実施されている主なプロジェクト

プロジェクト名	支援機関・国	支援の形態	資金額 (ドル)
1. 保健政策	世銀	借款	41,785,320
2. 保健総合プロジェクト (PROSIN)	USAID 米国 (PL-480)	供与 借款	16,793,447 20,488,207
3. 保健改革にて疫学的保護と支援	IDB	借款	13,869,080
4. 保健改革の支援、他	PAHO IDB	供与 借款	84,700 48,767,438
5. マラリア対策	米国 (PL-480) PAHO	借款 供与	174,250 118,000
6. 結核対策国家プロジェクト	DFID	供与	2,348,183
7. 基礎医薬品	オランダ	供与	7,360,548
8. 緊急、再発防止	WHO/PAHO	供与	229,000

出所：MSPSからの入手情報 (2002年当時) に基づき筆者作成

れる方法により健康問題を解決できるように、公的およびNGOの保健サービスの質とカバレッジを向上する。

- 中央政府および地方自治体が、分権化のもと、参加型で支えられる保健システムにおいて補完的な役割を担うことを支援する。

協力を実施している対象地域は全国（9県）にわたり、活動対象サブ・セクターもHIV/AIDS、母子保健、感染症対策、リプロダクティブ・ヘルス/家族計画など多岐にわたっている。

また、活動形態としてはPROSIN（保健総合プロジェクト）と呼ばれる総合プロジェクトのほか、PROCOSI（保健医療NGOのネットワーク/コーディネーション・プログラム）など傘下のNGO団体やその連合体の活動を中心として行われている。

### （3）オランダ

1992年から保健分野で支援を開始し、これまでにエル・アルト市での一次レベルのケア（1992-2000）や病院建設（1997）、その他全国レベルでの基礎医薬品の供与、広報活動などを実施している。

オランダは今後保健分野での支援をいったんストップし、地方分権化、大衆参加、教育、農村開発などの分野で協力する方針である。また保健分野は政治的影響が強いとし、二国間の調整を緊密にとる必要があると指摘している。

### （4）英国（DFID）

1997年から保健分野の支援を開始し、主として全国レベルでの感染症対策（結核、マラリア）、エル・アルト市やラ・パス市、スクレ市、タリハ市における青少年への性とリプロダクティブ・ヘルスに関する教育・啓蒙活動を実施している。

### （5）ベルギー

ベルギー国際協力庁（DGIC）、ベルギー-技術協力（BTC）がそれぞれ1974年、2000年から保健分野の支援を開始し、前者は協力計画、戦略政策、資金額の決定、直接・間接的二国間プロジェクトの計画とフォローアップ、後者は直接的二国間プロジェクトの策定、実施、モニタリングなどを実施している。

熱帯医学研究と訓練（CENTROP および CUMETROP）、サンタ・クルスの農村部と市街地での地域保健ネットワークの強化、血液銀行のラボとネットワークの強化を実施した。今後そのモデルをエル・アルト市で実施し、熱帯医学研究と訓練、ラボのネットワーク、血液銀行のネットワークを全国展開する予定である。

### （6）カナダ（CIDA）

1970年代の後半から保健分野の支援を開始し、30のプロジェクトを実施していたが、現在は4つの分野（大衆参加、都市開発、公共部門の改革、マラリア対策）に絞っている。

現在、ベニ県、バンド県対象にマラリア対策プロジェクト、ベニ県、バンド県、タリハ県、チュキサカ県対象にインフラ整備と病院建設・機材供与プロジェクトを実施している。

## 1 - 2 - 2 国際機関による協力の実績と動向

### （1）世界銀行

世銀は、1990年の保健総合開発計画をきっかけに保健分野の本格支援を開始した。世銀はボリビア国社会投資基金（FIS）の最大の資金拠出機関であり（1992年から2000年までに2億4000万USドルを支援予定）、国家乳幼児ケア・プログラム（表1 - 13）、FIS」保健プログラム（第一次保健サービス網の強化およびシャーガス、マラリア対策支援）および衛

表1 - 13 国家乳幼児ケア・プログラム

プロジェクト名	国家乳幼児ケア・プログラム
期間	1998-2002年
実施機関	ボリビア社会投資基金（FIS）
支援総額（主資金源）	総額8700万USドルのうち世銀が5千万USドル、IDBが2千万USドル、WFPが1700万USドルを支援。
対象地域	全国
支援分野	貧困家庭にある6歳以下の乳幼児の心身発達に対するケアの実施
裨益人口	5万から10万人

出所：World Bank（1999）

生プログラム（農村地域の安全な飲料水確保とトイレ整備、固形廃棄物処理）等への資金援助も実施している。

#### (2) 米州開発銀行 (IDB)

1964年からボリビアへの支援を開始し、FISを通して国家乳幼児ケア・プログラム（表1-13）に資金拠出しているほか、感染症対策（全国監視システム、ラボ・ネットワーク、血液銀行の強化）、保健改革（市役所レベルにて）、インフラの整備、栄養などの活動支援に協力している。

#### (3) UNFPA

リプロダクティブ・ヘルスを中心としたソフト面の活動を主とし、保健スポーツ省以外に、教育省、持続開発省等と連携して活動を実施している。活動の目的は、望まない妊娠と中絶の減少と妊産婦死亡率の低下、ジェンダー不平等の是正、家庭内暴力の防止に対する支援、中央および地方自治体レベルにおける開発政策、開発プログラムおよび資源配分にかかわる決定過程に人口を統合させ、国民全体における生活の質の向上である。

#### (4) UNICEF

主な活動は政策分野、基礎保険、感染症対策である。

政策分野：5歳未満の乳幼児の治療、女性のケア、栄養と微量栄養素摂取の必要性についての研修と教育を実施している。ボリビアにおける低栄養の状況が改善されていないため、2歳未満の乳児への母乳奨励、微量栄養素の補給を政策に導入しよう推奨している（Politica Nacional de Alimentación y Nutrición）。さらに、保健医療情報の分析が不十分として、SNISの強化、地方自治

体の分析能力の強化に努めている。

基礎保険：基礎保険を導入する以前からUNICEFは政府を支援していたが、人々への無料診療という経済的障害を取り除いたものの、他の障害、多文化観があるということがわかった。例えば、母親は予防接種、歯の治療、乳幼児検診など子供への保健サービスには満足しているが、産前検診、出産、出産後ケアには、男性医師への抵抗感、出産の体位、出産の進め方に不満を持っているとみている。

感染症対策：PAI（予防接種拡大プログラム）、ベニ県、バンド県を対象にマラリア対策プロジェクトを実施している。

#### (5) WHO/ PAHO（世界保健機構/米州保健機構）

1950年から保健分野の支援を開始し、主として必須医薬品プログラム、PAI、IMCI、感染症対策、健康増進、政策および保健システムの開発などの分野において技術支援やモニタリングを実施している。

2001年から2005年までに実施中のプロジェクトはシャーガス病対策（250万ドル）、マラリア対策と研究（273万ドル）、PAI（1976万ドル）、疫学監視（1976万ドル）、環境対策（42万ドル）である。

#### 1-2-3 NGOによる協力の動向

保健スポーツ省に登録されている保健医療分野NGOは99あり、それぞれが活発な活動を展開している。保健医療行政が目まぐるしい変革の波にさらされるボリビアにおいて、継続的な地域保健活動の展開ができるNGOの役割は非常に重要である。CAREやカリタスなどの国際NGOに加え、PROCOSI<sup>4</sup>、PROMUJER<sup>5</sup>、CIES<sup>6</sup>などのローカルNGOも非常に活発な活動を展開している。

<sup>4</sup> PROCOSIは24（米国系9、カナダ系1、ボリビア系14）の保健医療NGOからなるNGO連合（ネットワーク）であり、PROCOSI事務局はプログラムの計画、資金確保、NGO間の調整を主な業務としている。年間200万ドルの資金供与をUSAIDから受け、各プログラムの費用の75%をPROCOSIが、残り25%（うち5~10%を市役所が負担）を各々24のNGO自身が拠出することで活動している。

<sup>5</sup> エル・アルト市（10カ所）に拠点に、コチャバンバ市、タリハ市、スクレ市にも支部があり、1991年女性への研修・訓練から活動を開始した。その過程にて、女性の要望から1996年「貸し付け事業」が開始された。1998年から独自の保健サービス（基礎健康保険と保健スポーツ省と協定を結び、女性と5歳以下の子供を対象とし、無料診療他）を提供する診療所を開設し、現在に至っている。

<sup>6</sup> CIESはボリビア人の数人の女性たちが「保健研究・教育センター（Centro de Investigación y Educación de Salud）」として立ち上げた組織が基盤となり、現在は性と生殖の保健に特化したサービスを提供する組織に拡大した。バンド以外の全国に合計9個の保健センターを持つ。教育活動としては、「コミュニティ・エンパワーメント」のコンセプトで教育者と医師の両方でチームを組んで地域を巡回指導する方法をとっている。

### 1-3 わが国保健医療協力への提言

#### 1-3-1 わが国の基本協力量針 - 開発課題と「PROFORSA」

##### (1) これまでの取り組み

わが国のボリビアに対する保健医療分野の協力は、コチャバンバにおける公衆衛生技術専門学校と現行のサンタ・クルス地域保健ネットワーク強化プロジェクトを除いて、ほとんどのプロジェクトが二次、三次医療サービスの整備・強化を目的としたものである。地域における拠点施設に対し、技術協力や無償資金協力を問わず、インフラの整備ならびに技術移転を行い、地域への普及ならびに改善は、ボリビア側の努力に任せるという協力形態をとってきた。これら二次、三次医療を対象とした協力が地域社会にどれだけのインパクトや改善をもたらしたかに関し、情報の体系的な収集・分析がなされていないために十分な把握はできていないが、これらの多くの施設は、プロジェクト後も継続して機能しており、2000年度に実施された外部機関による評価（ボリビア国別事業評価）では、二次、三次レベルで見れば「ある程度の効果と発展性がみられた」と評価されている。

一方、わが国以外のドナーは、1980年代中頃よりコミュニティや保健ポスト、保健センターを対象とした基礎保健医療分野における協力を中心に実施してきた。しかしながら、これらの協力もボリビアの保健医療の改善にどれだけの効果をあげてきたかは、前述したような理由で明白にはなっていない。予防接種率や乳児死亡率等の指標は、確かに過去10年間に改善がみられたが、施設分娩率や住民の医療サービスへのアクセス等は一部を除きほとんど改善されてはいない。また、世銀やIDBなどは、保健医療セクター改革に努めてきたが、現状を見る限りでは、これらの改革が定着し効果をあげてきたとは到底いえない状況にある。

以上のようなさまざまな取り組みは、それぞれ個別に実施され、基礎保健医療サービスと二次、三次保健医療サービスとの連携を考慮したプロジェクトは少ない傾向があった。また、中央レベルにおける保健医療サービス計画は多くなされてきたが、県や市長村レベルでの地域医療開発プログラムが作成さ

れなかったために、コミュニティや地域住民の真のニーズを反映せず、地域に定着することが少なかった。

##### (2) ボリビア側の方向

ボリビアでは、地方分権化とPRSPの進展に伴い、地方農村部における基礎保健医療サービスの充実が重点開発課題となっており、今後は都市と農村部の格差是正や、貧困層や先住民族への配慮により重きが置かれるものと考えられる。1997年に策定された保健行動計画1997 - 2002には、保健医療従事者の介助を得た出産率を高め妊産婦死亡率を半減する、85%の住民が保健医療ネットワークにアクセスできる、地域保健ネットワークを設立する、5歳未満児の死亡率を半減させる、医療保険機構の構築、適切な施設と機材、人材の確保、その他、などが挙げられているが、第2次サンチェス政権もこれまでの流れを継続しているので、これらを今後の重点開発課題として捉えることも可能である。

一方、サンチェス政権は保健政策の優先課題として、住民参加の促進、保健施設のネットワーク強化、地方自治体を基本とした保健サービスを挙げており、地方自治体や地域の参加を前提としたプロジェクト形成は必須となってきている。

##### (3) わが国の取り組み「PROFORSA」

2000年度に実施された国別事業評価によると、今後のわが国の協力改善への提言としていくつかの協力量案を有機的に組み合わせ、事業のプログラム化を進めるべきことを挙げている。また技術協力プロジェクトへの提言として、適切な実施機関の選択と運営体制の構築、基礎保健医療サービスの強化などを示している。適切な実施機関の選択と運営体制の構築の中では、カウンターパートの定着率と自立発展性の関連に触れ、例えば大学を実施機関として選択するなどして定着率を高めるような工夫を施す必要性を提案している。行政をカウンターパートとするプロジェクトの多くが、カウンターパートの定着性の悪さ、組織の不安定さでプロジェクトを効率化できずにいることから、カウンターパートの安定した配置と活動の規模に合わせた組織づくりに重点を置いたプロジェクト形成は必須である。保健医

療分野における今後の協力は、地方自治体と大いに関連したものであることは避けられず、実施体制に行政以外の複数の機関を関与させることに留意すべきである。

2002年に行われたポリビア政府との協議においては、わが国協力の基本的方向性として、一次レベルのサービスの改善が必要であるが、同時に一次レベルから見た二次、三次レベルのサービスの改善および3つのレベルの医療機関のネットワークの強化も必要としている。また情報提供を含めた保健・医療の側からの住民への働きかけと住民の側からの保健医療機関への働きかけを推進し充実させる総合的なアプローチが必要であると提案した。

一方JICAポリビア事務所は、保健医療分野における今後の協力を「PROFORSA」の概念に基づくものとするべく案件形成を行っている。この概念の基本理念は「効率的かつアクセス可能な保健医療サービスがいつでもどこでも提供される」システムづくりを、包括的、統合的なアプローチで実現しようとするものであり、わが国協力のスキームを有機的に組み合わせて投入し、ネットワークを構築しながら行うとしている。まず戦略として、ドナー間協調・調整、多様な実施機関の参加・調整、さまざまな住民組織やNGOの参加・調整を行うことやプログラムのさまざまな構成要素を投入するなどをあげているが、前述した調査団等との提案に合致するもので、評価できる。しかしながら具体的なプロジェクト計画をみると、各プロジェクトが中央や地域（地方）に限定したものであるのか、レファレルとして連携しているのか明確ではなく、また各プロジェクト間の関係も希薄である。わが国協力が「PROFORSA」を中心につながり、それぞれに連携して展開しているというイメージが伝わってこない。よって今後そのイメージをより明確にするために、プログラム目標に対してそれを構成する各プロジェクトがどのように位置づけられるのかなど、プログラムとしての精度を高めていく必要がある。

1-3-2 方針具体化への提言（協力実績の活用、プロジェクト間連携、ローカル・リソースの活用、プログラム支援体制の構築）  
国別事業評価の今後の重点課題の体系図では、中

心課題として「効率的かつアクセス可能な保健医療サービスがいつでもどこでも提供される」をあげ、達成すべき重点課題として3つの課題をあげている。

第1に、「基礎保健医療サービス・ネットワークが機能する」をあげ、公的な保健医療組織のネットワークが機能する、民間（NGOを含む）とのPHCレベルでの協力などを課題としている。

次いで、「二次・三次医療サービスが充実する」を課題としているが、この分野に関してはわが国が重点的に力をいれてきたことは先述したとおりである。

第3に、「基礎保健サービス支援プログラムが充実する」をあげている。人材育成や機材・薬剤等の管理システムの構築、疫学的な情報管理等をはじめとする情報システムの充実、基礎保険等の定着などの具体的な課題がここには含まれている。この体系図の課題はサービス提供者に関するものだけであり、受益者であるコミュニティならびに地域住民にかかわるカードはあげられていないが、「住民参加」に関するいくつかの課題は今後必須であり、何らかの形でこの体系図に加えるべきと考える。

基本的には、わが国の今後の協力は、この体系図にあげられている課題を中心としたものにするだけで十分である。基礎保健医療サービスを中心とした協力の必要性に関しては、既に述べてきたが、この課題に限定した協力を考えるのではなく、目的を達成するために必要な「課題」全体を視野に入れた包括的なプロジェクトならびにプログラムを実施すべきである。そのために、わが国スキームですべてをカバーする必要はなく、他ドナーやNGOと協調・役割分担をし、わが国が引き受けた領域に関するプロジェクト、プログラムを「PROFORSA」の概念で「ネットワークを構築」し実施していく協力が望ましい。そのためには、ドナー間の協調・調整をすべき専門家が必須である。この専門家は保健セクター・アドバイザーとして保健スポーツ省もしくはJICA事務所に配置され、援助調整はもちろんのこと、ポリビアにおける保健医療分野の開発協力を企画、運営、評価できる経験豊かな人材である必要がある。ドナー間調整は非常に困難であり、またこのような調整ができる専門家の確保は難しい現実はあるが、専門家の派遣に先んじて「プログラム・コーディネ

ーション・ユニット（PCU：担当所員、プログラム調整員、在外専門調整員からなるワーキング・ユニットを想定）」の形成および活動を通し、早急にプログラム／プロジェクトの効果的実施に向けた基本体制を構築し、当該アドバイザー型専門家の確保時にスムーズな活動の展開を見られるよう、支援すべきである。

同様に日本側での連携、つまり技術協力や無償資金協力、ボランティア等の協カスキームを連携させたプログラム協力を今後は増やすべきである。このことを推進するためには、内外の支援体制を一本化するとともに、JICAはもちろんのこと外務省、厚生労働省等関係機関における横断的な連携を徹底強化することは言うまでもない。例えばプロジェクトごとに国内委員会を設定するのではなく、「対ボリビア保健医療協力支援委員会（仮称）」としてプログラム・レベルでの支援体制に一本化するなどは良い案であるが、一本化した国内支援団体の役割、責任等を明確化し、ボリビアJICA事務所をはじめ、現地チームとの交流を密にし、ボリビアの地域が真に求めている協力を模索できるようにすべきである。このことが可能になると、わが国のプロジェクト間連携もスムーズに進むものと考えられ、またわが国リソースの効果的、効率的な投入も可能になるものと考えられる。

ローカル・リソースの活用も考慮すべきであるが、前述したような有能なアドバイザーもしくはそ

れに先立つコーディネーション・ユニットなしでは、日本側が期待するような結果を出すことは難しい。わが国技術協力の目標とするところは「自助努力のサポート」であり、ボリビアの人々が、自分たちが置かれている状況のなかで自分たちで問題解決ができるようになるために協力することである。そのためには、カウンターパートやローカル・リソースたちの意識が変わりエンパワーメントされる必要があるが、これはローカル・リソースの有する能力（例えばボリビアの文化的背景に関する知識、西語による伝達力等）を有効に活用することで、よりスムーズに行える可能性が広がる。したがって、前述の日本側の確固たる指導・助言体制の下、計画的なローカル・リソースの活用を図っていく必要がある。

#### 参考文献

- INE (2002) *Anuario Estadístico 2001*.
- MSPS (Ministerio de Salud y Prevención Social) (2001) *Estadísticas de Salud 2000*.
- (2002a) *Estadísticas de Salud 2001*.
- (2002b) *Informe de Gestión 1997-2002*.
- SEDES-LaPaz (2002) *Estadísticas de Salud Gestión 2001*.
- UNICEF (2000) 『世界子供白書2000』
- World Bank (1999) *Project Appraisal Document on a Proposed Adaptable Program Credit for Health Sector Project*.

---

## 第2章 教育

---

堀 康廣 / 小島 路生 / 岡村 美由規

### はじめに：ボリビア教育改革とわが国の協力

第1次サンチェス政権の三大改革の一つとして1994年に開始された「教育改革」は、その後の経済危機や社会不安にもかかわらず今日まで着実に実施されてきている。

2003年5月には教育省が「ボリビア教育戦略2004-2015年 (Estrategia de la Educación Boliviana 2004-2015)」を発表し、これまで初等教育中心に実施されてきた教育改革は、就学前教育、中等教育、高等教育、代替(特殊)教育、技術教育というサブ・セクターを改革の対象に加え、包括的な国家教育計画となった。一方ボリビアの教育改革の目指す方向性、その根幹である「教育への大衆参加 Participación Popular」と「相互文化 Interculturalidad」という理念に変化はみられない。このことは、これらの理念が、1993年のサンチェス政権によって突然導入されたというより、ボリビアの教育の歴史のなかから生まれ、育まれてきた概念であることを物語っている。

1931年、チチカカ湖に近いアイマラ語族のコミュニティの一つ「ワリスア (Warisata)」に、ボリビア史上初めて、地域住民による先住民を対象とした小学校<sup>1</sup>が建てられた。設立理念である「コミュニティ固有の価値の回復と促進をする教育」「コミュニティの慣習・理想・連帯の強化をしながらコミュニティに貢献する教育」は、それ以来関係者によって脈々と実践されてきた<sup>2</sup>。こうした人々の努力を基底として、それぞれの表現は異なるものの、各法令や政策文書に民族/地域ごとに異なる文化の価値の尊重、二言語教育の必要性、ボリビア国民の形成

のためにあらゆる地域・階層の人々を教育に包含する必要性、が謳われてきたのである<sup>3</sup>。それらはボリビアという国がもつ歴史と現状によって必然的に導かれた帰結であり、ボリビアの教育がもつ使命であるともいえよう。

現在の教育改革ではそれらの理念がさまざまな形で実現されている。しかしそのなかにあって、最終的に教育の質を大きく左右する教員の多くが「学習モジュールを使って授業をするのは難しい」という共通の問題に直面しており、同国ではその解決が喫緊の課題となっている。通常、教員は国定カリキュラムを踏まえて作成された学習モジュール(教科書に相当)に即して授業を展開する。学習モジュールには、子どもたちの日常生活と関連づけて学校で学ぶ知識を定着させ、社会生活のなかで生きた知識を活用させるという教育的な意図や機能が盛り込まれている。そのため、学習モジュールは各言語(スペイン語、アイマラ語、ケチュア語、ガラニー語)で作成され、都市部と農村部によって挿絵も変えられるなどの工夫がみられる。他方これら学習モジュールは、概念的な知識や抽象的な思考を「子どもの生活と絡めて」学習として展開するといった、教師にとってかなりの力量を要求する構成・内容となっている。それゆえ現場の教員は学習モジュールの使い方に戸惑いを覚え、時には極めて強い拒否反応を示すこともある。

教育省によって2002年に行われた教育改革の評価においては、教室レベルでの分析/評価は実施されていない<sup>4</sup>。だが国民の中には「教育改革によって子どもの学力が向上するばかりか、反対に落ちてい

---

<sup>1</sup> この学校はしばしば「アイユ学校 Escuela-Ayllu」と称される。「アイユ (ayllu)」とはアイマラ語族によって作られる祖先が同じ人々によって作られた共同体、その機能、その共同体が共有する土地などを指す。その後一時閉鎖したものの、現在は高等師範学校として農村部のバイリンガル教員の養成に携わっている。

<sup>2</sup> 例えば、教育改革を機に導入された「学校群 (Núcleo Escolar)」は、Warisata学校が発案し実践したものを現代に復活させたものである。それは当時ラ・パスやポトシの農村部で実践された。

<sup>3</sup> 1955年のボリビア教育法 (Código de la Educación Boliviana)、1974年に発表された「ボリビア教育の評価 (Diagnóstico General de la Educación Boliviana)」、1983年の大統領令19453号、1986年に発表された「教育白書 (El Libro Blanco)」、1988年に発表された「教育赤書 (El Libro Rosado)」、1993年の「教育改革案 (Reforma Educativa-Propuesta)」。

<sup>4</sup> Filgueira (2002)

るではないか」、「教育改革は教室には何ももたらしていない」、「多額の資金はどこへいった」と教育改革への懐疑が少なからず存在する<sup>5</sup>。これらは、教育改革の効果が教室レベルで発現していないこと、教育省の意図と現場とが乖離していることを示している。状況を憂慮した教育省は2003年5月に小学校1年生から3年生までの授業におけるモジュールの使用率を100%にする計画を作成したが<sup>6</sup>、その実現性や効果については多くの不安が付きまわっている。

これまでのわが国による教育協力の過程で、ボリビアの教員には現状を改善しようとする意思・意欲とその実現に不可欠な潜在的な能力が備わっていることが明らかになっている。わが国は、同国の要請に応じる形で、教員の意識・知識・技能の向上を通じて教室レベルでの教育改革を支援し、究極の目的である教育の質の向上を達成するために教育協力を実施している。すなわち、後に詳述するわが国のボリビアへの教育協力は「教員の専門性の向上による授業改善を通じて、同国の教育改革の目標の一つである、教育の質の向上を達成する」ことを目的とした外部からの技術的な支援と内外から位置づけられている<sup>7</sup>。

なお、国際的に技術協力の費用対効果が疑問視され、国際援助の潮流が従来のプロジェクト型の技術協力からプログラム型の財政支援に移行するなか、ボリビアにおける教育協力は技術協力の有効性を国際社会に指し示すという、今日JICAが抱えている課題も同時に内包しており、その取り組みには大きな注目が集まっている。

## 2-1 教育分野の概要

### 2-1-1 教育制度の概要

現行の学校制度は、1955年のボリビア教育法(Código de la Educación Boliviana)の下に作られた制度の一部が、1994年からの教育改革法(Ley de Reforma Educativa)によって改編されたものである。

ボリビアの学校教育制度は、就学前教育(2年)、初等教育(8年)、中等教育(4年)、高等教育(4年半および5年)、技術・農業・職業教育・教員養成(3年)からなっている。またフォーマル教育を補完するものとして代替教育(ノン・フォーマル教育)がある。

初等教育は、1994年の教育改革開始後、前期中等教育年数を初等教育に含めて義務・無償制にしており、8年間を3つのサイクルに分けている。第1サイクルの3年間(旧小学1~3年生)は基礎学習期(Ciclo de Aprendizajes Básicos)、第2サイクルの3年間(旧小学4~5年生、旧中学1年)は実践学習期(Ciclo de Aprendizajes Esenciales)、第3サイクルの2年間(旧中学2・3年生)は応用学習期(Ciclo de Aprendizajes Aplicados)となっている。

中等教育は2年ずつの2サイクルに分かれる。第1サイクルは技術学習(Aprendizajes Tecnológicos)として各教科をより深く学ぶと共に、各地域のニーズに応じて技術的な知識の習得を目指す。第2サイクルは中級技術学習コース(理系)(Aprendizajes Técnicos medios)と人文科学学習コース(文系)(Aprendizajes Científico-Humanísticos)の2コースに分かれる。

高等教育は普通教育と職業教育に分かれ、普通教育の修業年限は通常5年、職業教育(技術系、教員養成系)の年限は3年であり、医学教育は普通教育修業年限に研修期間1年を加えた計6年となっている。2000年度には全国に小学校13,647校、中高校(後期中等教育にあたる4年間)2,612校が設置されている

ボリビアの教育行政は、教育省(Ministerio de Educación)によって運営されている。1994年7月の「教育改革法(法令1565号)」および、それに先立つ同年4月の「大衆参加法(Ley de Participación Popular)」<sup>8</sup>、1995年7月の「行政地方分権化法(Ley de Descentralización Administrativa)」により、教育行政機構は住民参加を前提とする地方分権化の方向

<sup>5</sup> とくに2002年10月より、教育改革の成果を疑問視する世論が高まっている。

<sup>6</sup> 2003年5月7日付、省令47/03号。

<sup>7</sup> 「ボリビア教育戦略2004-2015年」は2003年5月に公表されたものの、前年3月にはその素案が出来ていた。省内決裁までの1年余り、ドナーはフォーマル、インフォーマルに教育省と会合を持ち、同戦略形成に関わっていた。

<sup>8</sup> 1994年の教育改革法により、それまで前期中等教育(中学校:Intermedio)として機能していた3年間を小学校の5年間に統合した。

表2-1 「ボリビア教育戦略 2004-2015年」(2003年5月7日現在)

<p>使命：ボリビア国民の生活を改善しまた労働生産力と競争力をつけるべく、すべての国民が公正で質が高い教育を継続して受けられるようにする。 上位目標：すべてのボリビア国民が経済・社会科学技術発展に応えうる基礎教育と専門教育を受ける。その教育は、国民参加のもとで構築されねばならない。</p>			
十二年間の目標	<p>1. 子どもと青少年の学習への基本的ニーズに応えるような質を伴った教育。</p>	<p>2. 青年と成人の労働生産性や競争力をつける専門教育。</p>	<p>3. 質と公正を伴った基礎教育と専門教育を供給できる、社会参加がある効率的な教育運営。</p>
具体的目標	<p>1.1 就学前教育と初等教育への需要を刺激する。 1.2 就学前と初等教育段階で、相互文化とバイリンガル・カリキュラムが実践される。 1.3 児童や青少年に、社会活動や労働活動に適した能力を育成する。 1.4 就学前と初等教育段階の教師(特殊教育も含む)の養成と職務実践を改善する。 1.5 就学前と初等教育段階の学校施設・備品の整備を行う。 1.6 就学前と初等教育段階(特殊教育含む)にITの活用を促進する。</p>	<p>2.1 中等教育段階で新しいカリキュラムが実施される。 2.2 高等教育の供給面(機会拡大)と効率面(卒業者と学士取得率)を改善する。 2.3 労働生産部門の需要や予測に合った大学教育、技術教育のカリキュラムを策定する。 2.4 中等と高等教育段階の教師(特殊教育も含む)の養成と職務実践を改善する。 2.5 技術教育への肯定的な世論を形成する。 2.6 高等教育機関やそれらが供給するコースの許認可制度(アクレディテーション)を開発する。 2.7 中等と高等教育段階の学校施設・備品の整備を行う。 2.8 中等と高等教育にITの活用を促進する。 2.9 労働能力や専門能力についての資格制度を開発する。 2.10 成人対象の初等と中等教育のカリキュラムを実施する。 2.11 識字教育を社会活動や生産活動に統合する。 2.12 青年や成人教育でさまざまな社会活動や生産活動へ適応する能力を開発する。</p>	<p>3.1 教育運営において市民の参加を促進する。 3.2 教育省の職務運用上の所掌事務についての命令・示達能力が強化される。 3.3 小学校の運営能力を向上する。 3.4 教育行政のなかに、倫理的で民主的な組織文化を強化する。 3.5 教育行政の運営能力を発展する。 3.6 高等教育機関の運営能力を強化する。 3.7 科学技術分野(研究と開発)を発展させ強化する。</p>

注：表中網かけ部分がわが国の教育協力が位置づけられている目標。

出所：MECyD(2003)より作成。

に向かっており、現在その機能強化が図られている。

これら教育改革法に関連する施行令により、全国9県に「県教育事務所(Servicio Departamental de Educación: SEDUCA)」が設立され、その一部局として、314の地方自治体(市町村)に「市教育事務所(Dirección Distrital de Educación)」が設置された<sup>9</sup>。教育行政機構の末端には、農村部に4~8校を単位として組織される「学校群(Núcleo Educativo)」と、都市部の12校以内の学校で形成される「学校ネットワーク(Red Educativo)」が位置づけられてい

る。

教育行政の特徴は、教育行政レベルに応じて、下図のような教育への住民参加を促進する組織(市民コントロール組織)が作られたことである。例えば、学校委員会は3~5名の委員で構成され、その資格は該当校の保護者であるか地域住民であることと規定されている。委員長は学年ごとに組織される保護者会(Comité de Padres de Familia)の代表がなり、委員会に教員は参加できない。その主要業務は、学校長や教員の業務状況(就労時数、児童への体罰等)

<sup>9</sup> 一般行政区と教育行政区はほぼ重なっているが、完全に一致しているわけではない。ほとんどは一地方自治体(市町村)に一教育事務所が設置されているものの、大規模な市では、市域を分割し教育行政区として教育事務を執行している。このため、複数の教育事務所を設置している市もある。例えば、コチャバンバ市では2つ、ラ・パス市では3つの教育事務所がある。本稿では、便宜上「市教育事務所」と称することとする。

を監視し、教育省や教育事務所に定期的に報告すること、学校施設・設備や備品の管理を行い、不足があれば市庁に必要な手続きを行うこととなっている。

なお、学校委員会・学校群委員会・市教育委員会といった市民コントロール組織は、それぞれが管轄する地域のニーズを学校教育に反映させたり、学校教育関連の諸問題を解決するための意思決定機関と位置付けられている。

また、市民コントロール組織には、図2-1の「委員会 (Junta)」のほか「審議会 (Consejo)」と呼ばれる組織もあり、両者の違いは本章末尾の別添表1のように示される。

2-1-2 学校教育の現状

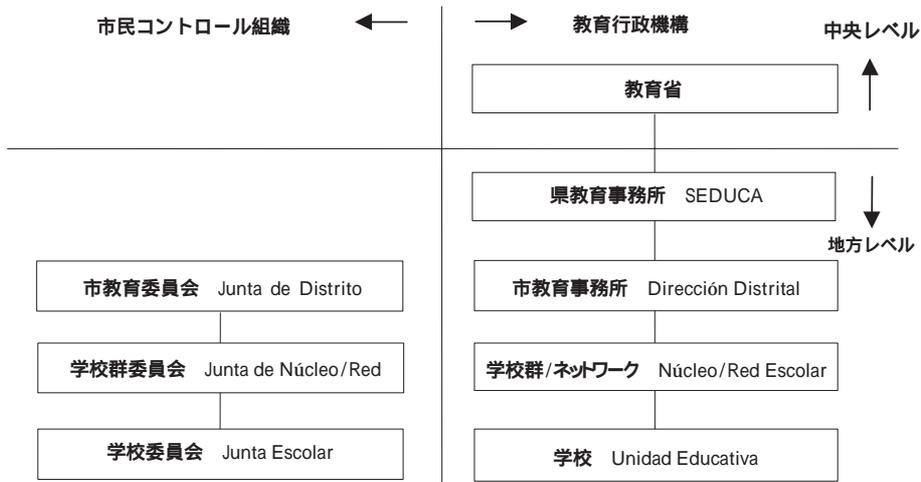
表2-2が示すように、初等教育の量的側面では1999年の総就学率が96.6%、純就学率は87.0%であり、就学前教育では同年の総就学率が40.9%、純就学率が30.2%、中等教育では同様にそれぞれ48.7%、

37.6%となっている。男女別にみると、1996年の総就学率における男女格差10.3ポイントが1999年には3.2ポイントに縮小しており、急速に男女格差が解消されてきている<sup>10</sup>。これは児童の学校教育へのアクセスが改善されたことにより、結果として男女格差が減少してきたと考えることができる。

純就学率の漸増からも推測できるが、6歳から13歳までに占める未就学児童の割合は年々減ってきており、1994年での未就学児童数は28万8千人であったものが、1999年では5万5千人にまで減少している<sup>11</sup>。

だが、中退や留年する児童は少なくない(1999年度の初等レベルの平均中退率は6.3%、留年率は3.4%)。中退率では男女格差よりも都市部と農村部といった地域格差のほうが大きく、農村部で教育課程を修了することが困難な状況がうかがえる<sup>12</sup>。表2-3によれば、中退率自体は減少しているものの、農村部と都市部の間での格差が広がってきている。

図2-1 市民コントロール組織と教育行政機構の関係



出所：国際協力事業団（2003）

<sup>10</sup> 総就学率とは、該当教育レベルに就学すべき年齢人口に対して、年齢にかかわらずどれくらいの就学者がいるかを表したものの。ボリビアの初等教育の該当年齢は6歳から13歳であり、分母を6歳から13歳の学齢人口、分子を全小学校就学者数とし計算する。

$$\text{総就学率} = (\text{就学者数 (年齢にかかわらず)}) / (6 \sim 13 \text{歳の学齢人口})$$

<sup>11</sup> 純就学率とは、該当教育レベルに就学すべき年齢人口のうち、実際にどれだけが就学しているかを表したものの。ボリビアの初等教育の場合、分母を6歳から13歳の学齢人口数、分子を6歳から13歳の人口のうち実際就学している児童数として計算する。

$$\text{純就学率} = (6 \sim 13 \text{歳の就学者数}) / (6 \sim 13 \text{歳の学齢人口})$$

<sup>12</sup> 教育の質的側面を分析する際の代表的な基準に内部効率性がある。これは教育サービスの供給が児童・生徒によって効率よく消費されているかをみる概念であり、具体的には、中途退学率、留年率、進級率、第5学年到達率、修了率等を中心に分析される。

表2-2 就学前/初等/中等レベルの就学率（1996-1999）

単位：％

		1996	1997	1998	1999
<b>就学前レベル</b>					
総就学率	男子	37.2	41.2	41.7	40.6
	女子	35.7	41.3	42.0	41.2
	平均	36.5	41.3	41.9	40.9
純就学率	男子	N. A.	N. A.	30.5	30.0
	女子	N. A.	N. A.	31.2	30.4
	平均	N. A.	N. A.	30.8	30.2
<b>初等レベル</b>					
総就学率	男子	101.5	103.6	99.0	98.2
	女子	91.2	98.6	95.1	95.0
	平均	96.4	101.1	97.0	96.6
純就学率	男子	N. A.	N. A.	87.7	87.9
	女子	N. A.	N. A.	85.6	86.1
	平均	N. A.	N. A.	86.7	87.0
<b>中等レベル</b>					
総就学率	男子	42.4	49.8	49.4	51.2
	女子	38.3	43.9	44.1	46.1
	平均	40.4	46.9	46.8	48.7
純就学率	男子	N. A.	N. A.	36.4	39.0
	女子	N. A.	N. A.	33.8	36.2
	平均	N. A.	N. A.	35.1	37.6

出所：Ministerio de Educación（2003）

表2-3 1999年度地域およびレベル別の中退率/年間出席率/留年率

単位：％

		中退率		年間出席満了率		進級率		留年率	
		農村部	都市部	農村部	都市部	農村部	都市部	農村部	都市部
就学前	男子	10.7	5.0	89.3	95.0	89.0	91.5	N. A.	N. A.
	女子	10.0	5.1	90.0	94.9	89.3	91.4	N. A.	N. A.
	平均	10.4	5.1	89.6	94.9	89.1	91.5	N. A.	N. A.
初等	男子	7.2	5.4	92.8	94.6	88.1	89.6	3.6	3.7
	女子	7.0	4.8	93.0	95.2	88.9	91.5	3.2	3.0
	平均	7.1	5.1	92.9	94.9	88.5	90.5	3.4	3.4
中等	男子	10.8	9.6	89.2	90.4	82.0	80.6	3.7	5.6
	女子	10.0	7.3	90.0	92.7	83.9	85.9	2.8	4.0
	平均	10.5	8.5	89.5	91.5	82.7	83.2	3.4	4.8

出所：教育省就学前・初等・中等教育次官室

## 2-2 教育改革のねらい

1994年7月「教育改革法」が公布され、教育改革が開始された。その目的は、教育内容の改善および教育機会の拡大である。そのため教育制度改革、学校組織の強化、教育施設の充実および地域財政の再建・整備が掲げられており、その特徴は教育制度および教育内容（教育課程）の改革が同時に行われている点にある。

### 【教育制度面】

- ・学校体系の変更（5-3-4制から8-4制へ。学年制からサイクル制への移行）
- ・教員間や校長間の情報交換促進と共通課題の共同解決を目的として、近隣の学校を学校群（農村部）もしくは学校ネットワーク（都市部）として組織化
- ・教育施設の充実
- ・県および市に教育事務所を設置（地方分権化）
- ・「幽霊教員（給与のみ受け取り授業を行わない）

教員資格を持つ者)」根絶のための再登録制度の実施

- ・学校委員会 (Juntas Escolares) などの設立を通じ、小学校運営への地域社会参加を促進 (大衆参加)
- ・教員養成制度の改革 (大学が高等師範学校の学校経営を監督)
- ・大学改革

#### 【教育内容面】

- ・新カリキュラムの開発と導入 (学習モジュールの導入)
- ・相互文化交流 (Interculturalidad) の重点的配慮
- ・二言語教育 (Educación Intercultural Bilingüe) の導入

ボリビアの教育改革は「学習者の学習ニーズを充足させ、同時に、国や地域開発の必要性に応じていく」ことであり、就学率の向上、教育の質の向上、公正性の強化、効率性の向上の4点を長期的な目標に掲げている。

1998年には、それまでの進捗状況や課題等を踏まえて「新戦略1999-2002年」が策定され、以下の目標が立てられた。

教育制度の更なる整備、学校群・市教育事務所の機能の向上

教員養成制度の改編

新カリキュラムの改編とその普及

地域社会の参加促進

学校レベルでの教育改革は1997年から開始された。制度面では、地域において学校群が組織され、教育アドバイザー (Asesor Pedagógico)<sup>13</sup>が配置された。また同時に学校群委員会 (Junta de Núcleo) も組織されている。内容面では、小学校のカリキュラムの再編にともない、「学習モジュール (Módulos de aprendizaje)」を使用することになった。「学習モジュール」は伝統的教科で使用される

教科書とは異なり、児童個人の経験を原点として知識を獲得し構築するための学習活動の例を記したものである。また学習科目は、次のように再編されることになった (2003年4月の段階では、第1サイクルのみ導入・実施、第2サイクル以降は学習モジュールが作成途上にあるなど準備段階にある。また、アイマラ語等の先住民言語のモジュールも用意されている)。

- ・第1サイクル:「言語と伝達」「算数」「表現と創造」
- ・第2サイクル:「言語と伝達」「算数」「表現と創造」「生活科学」
- ・第3サイクル:「言語と伝達」「算数」「表現と創造」「自然科学」「社会科学」「科学技術と実践知識」

## 2-3 教育開発の現状

ボリビアの教育セクター分析を行った資料 (「ボリビアにおける教育開発の現状と日本の協力の可能性」章末別添表2)によると、同国の教育開発は、行政や学校を中心に展開されていることが主な特徴として指摘できる。また、現在の教育分野での問題の多くは「行政」と「学校」にあり、教育のマネジメントや質の問題に焦点が当てられていると言えるだろう。以下は特にことわりのない限り、2003年4月の分析に基づくものである。

### 2-3-1 行政の動向

教育行財政の分野では、教育改革の柱である地方分権に伴う地方教育事務所の混乱がみとれる。中央からは各種権限が委譲・委任されたものの財源は伴っておらず、その結果十分な予算を持たない県教育事務所や市教育事務所では事業関連経費や管理経費が恒常的に不足し、地方教育行政が十分に機能していないという事態を招いている。また、新たな選考方式を採用して人事を刷新し、優秀な人材の登用を積極的に進めたものの、権限委譲・委任に際しての教育行政官の訓練が十分ではなく、地方行政組織

<sup>13</sup> 教育アドバイザー (Asesor Pedagógico) は、わが国における指導主事のような役割を担い、学校群 (農村部) や学校ネットワーク (都市部) ごとに1名ずつ配置され、各市教育事務所に所属していた。現職教員へのセミナーや授業を観察しての直接指導を行っており、その指導内容は教育改革法とその試行など政策レベルのものから、年間計画や授業計画の立て方など学校現場レベルまで多岐にわたっていた。なお、2003年4月に教育アドバイザーが廃止され、2003年8月現在、教育省は新たな現職教員研修の方法を計画、試行し始めている。

間で教育改革の取り組みに差が生じている。なお、教育改革の中核をなす教育行財政の改善には多くのドナーが支援している。しかし、社会問題化している教員給与の適正化には、教育省はファスト・トラック・イニシアティブ（Fast Track Initiative: FTI）計画の投入によって対応しようとしており、各ドナーはそれを見守っている状況にある<sup>14</sup>。

教員養成の分野では、教員養成校の高等師範学校（INS）への昇格などの施策が開始されたが、教育省との契約に基づき大学が高等師範学校の学校経営を監督するという試行的措置（INS16校のうち10校を経営委託）は必ずしも順調とはいえず、監督大学の姿勢の差異がINS間の格差を広げている。またこの試行的措置ではINS独自の学校経営が実質的に困難なことから、INS教官の間で不満の声も出ている。そして教育改革の一環として強化された教育実習でも、学生の指導にあたる学校関係者の間で教育改革に対する理解に差があるため、学生が実習先で混乱してしまうといった問題も散見される。なおこの分野にも多くのドナーが支援を行っている。

教員研修の分野では、各種教育セミナーが順調とはいえないまでも実施されている。しかし、現職教員の研修に責任を持つ教育アドバイザー<sup>15</sup>の能力や取り組みに大きな差があり、現職教員研修の回数や内容が教育アドバイザーの管轄地区の間で大きく異なっている。さらに、研修を行ったとしてもその成果が実際の教育現場に生かされていないなどの問題も生じており、教員の指導力向上に直接働きかける系統的な「現職教員研修のあり方」が模索されている。なお、卒業生関連情報のファイル化や卒業生のフォローアップなど、現職教員研修にも密接に関わる事業構想を持つINSもあるが、監督大学以外からの支援は得られていない。

### 2-3-2 学校の動向

学校現場では、カリキュラムと教員に関して多くの問題がみられ、これらとの関係で「教授法」や「教材・教具の活用」にも影響が現れている。なお

学校運営については教育への住民参加を促進する活動が導入されており、比較的順調な取り組みが実現されている。

教育改革では、系統的な教科学習から子どもの経験を中心とした学習への抜本的なカリキュラムの改訂がなされており、「教材・教具」や「教授法」の改善を含めてその効果的な実現にはかなりの困難を伴っているといえる。特に、教員に関する問題の多くは新カリキュラム導入による戸惑い・動揺・自信喪失などに端を発しており、教育現場は予想以上に混乱している。加えて教育改革に対する理解や新しい教育方法が「教員研修」を通じて正確に教員に伝わっておらず、誤った形で授業が行われているなど、小学校においては深刻な問題が数多く見られる。これらの問題を早急に解決しなければ、社会から学校教育の意義に疑問が投げかけられる事態にも発展しかねず、教育改革が頓挫あるいは後退する可能性も否定できない。

なお、ドナーの支援状況はカリキュラム分野を中心に幅広く行われているが、教員の待遇向上については、積極的な協力はなされていない。

### 2-3-3 社会の動向

教育の重要性については広く理解されていると思われる。既に、学校とコミュニティの関係の強化や、先住民児童を対象とした母語と教授言語の異なりに起因する学習内容の理解不足解消を目指した取り組みなども実施されている。現在残された課題は貧困などの経済的要因による就学困難の解消であり、教育のみならず社会福祉や保健衛生といった分野を含む総合的なアプローチが必要と思われる。

### 2-4 教育分野の協力の方向性

ここでは、特に現地の教育関係者が強調していたものに的を絞り、他ドナーの動向等も考慮しながら日本に対する協力ニーズを考えたい。

<sup>14</sup> 2002年4月の世銀・IMFの合同開発委員会において発表されたEFA（Education for All）行動計画に盛り込まれたイニシアティブ。特に、低所得国で外国からの援助なしにはEFAの目標達成が危ぶまれる途上国を対象とするもので、世銀は2002年6月中旬に最初のイニシアティブ対象国18カ国を選定した。

<sup>15</sup> 脚注13を参照のこと。

#### 2-4-1 リカレント・コストの負担

ボリビアの教員は、自らの給与は不当に低い水準にあるとして、教員組合を通じて教育省との交渉や待遇改善のデモなどの活発な運動を展開している。教員給与の問題はマスコミにも大きく取り上げられるなど既に社会問題化しており、今後の対応如何によっては教育改革そのものに甚大な影響を与えることが予想される。

しかし、その財政難から教員の待遇改善に必要な予算確保のめどはたっており、2003年2月のラ・パスでの暴動の際にはドナーへ財政支援を求めた。だがその後は、教員枠の小学校への配分の適正化を図るなどの自助努力を始めており、ドナーはそれを見守っている。また、ボリビアは世銀のFTI対象国であり、そのプロポーザルの中にリカレント・コストへの対応も盛り込まれていることから、今後世銀を中心として議論が進み、新たな局面が生まれる可能性はあると思われる。

#### 2-4-2 教師教育の確立

教育省は新たな教育アドバイザー体制を確立し、現職教員研修の実施体制を整える一方で、教員養成課程の改善にも努力し始めた。教育省はこれまで教員養成と現職教員研修の担当に分かれていた2つの課を統合して、2002年7月新たに「教師開発課(Unidad de Desarrollo Docente)」を設立している。同課は教育改革実現に向けて一貫した教師教育を確立すべく、今後の教員養成および現職教員研修のあり方やそのシステム化を模索している。このような現状から、教育省はドナーに対して教師教育に関するあらゆる技術的な支援を求めている。今までこの分野は比較的協力が手薄と見られ、世銀やオランダなどによる財政支援以外には、二言語教育分野でのGTZやベルギーおよびUNICEFの協力、留学生の受け入れを通じてスペインの技術協力が実施されているのみである。教師教育全般を見ずえた協力は今のところ存在しておらず、教育省は「教師教育の確立」に必要なさまざまなノウハウや経験の提供を日本に対して求めている。

#### 2-4-3 教育インフラの整備

ボリビアでは、就学率が96.6%となった現在も学

校施設・設備の整備が高いニーズとして存在する。特に遠隔地での小学校新設、都市部の過密校での教室の増改築、INSの施設・設備の拡充に対するニーズは高い。また「Last 5・10%」と呼ばれる就学困難児童のさらなる就学促進を目指して早急な対応が求められている。日本もこれまでに無償資金協力が及び草の根無償資金協力によって小学校を建設してきた実績があり、教育省としては引き続き日本に小学校建設への協力を期待している。

#### 2-4-4 地方教育行政の強化

既に多くのドナーの協力を得ながら、人事の刷新や教育行政官の訓練を通じて地方教育行政の強化が図られている。しかし十分なものではなく、今後も継続して実施していく必要がある。一方で、この問題は人事制度や教育省の機構改革に深く関わっており、しかも個人及び組織のキャパシティ・ビルディングは一朝一夕には達成できないことから、長期的な視点に立った技術協力が必要となる。わが国も2001年度より5年間の予定で教育行政官を主な対象とした本邦研修コースを行っている(ペルー・ボリビア地域特設研修「教育行政」)。また地方教育行政はその財政基盤が弱く、恒常的に予算不足の状態にあることから、ドナーからの財政支援も同様に期待されている。

#### 2-5 わが国の教育協力の可能性

上記のように、教育省はドナーに対して「リカレント・コストの負担」「教師教育の確立」「教育インフラの整備」および「地方教育行政の強化」への協力を特に求めており、日本に対しては「リカレント・コストの負担」を除きその協力を期待を寄せていると考えられる。このなかで、技術協力実施機関としてのJICAが実施可能な協力は「教師教育の確立」と「地方教育行政の強化」に限定されるだろう。「地方教育行政の強化」については、既に地域特設研修「教育行政」として協力を開始している。また教育省から「教師教育の確立」について日本の協力への大変強い期待が表明されたこと、新たな分野への協力開始によって多面的な支援が可能となり、相乗的な効果が期待できることなどの理由により、今

後の技術協力は「教師教育の確立」に焦点を当てて実施することが望ましいと考える。

なお、教師教育には教員養成と現職教員研修の2つの連続する段階が存在するが、ポリビアでは教員養成分野の具体的な方針や施策が未定であること、INS強化の方向性が不明確であり、かつINS運営方針には監督機関（経営委託された大学）の意向が大きく影響していることなどから、今後のJICAの協力は現職教員研修を中心として実施することが適当であると考えられる。また、将来的な「教師教育の確立」を念頭に、技術協力を通じてポリビア側に提供する情報の裨益対象としては、INS教官なども対象に含める必要が今後はあるだろう。

JICAはこれまでプロジェクト方式技術協力、専門家派遣事業、青年海外協力隊事業、研修員受入事業などを通じて、多くの国で現職教員研修の拡充に協力してきた実績があり、この分野の協力に関するノウハウや経験をさまざまな形で蓄積してきている。そのため、この分野での協力はそれほど大きな困難を伴うとは考え難い。さらに、わが国の現職教員研修は制度面においても内容面においても国際的に一定の評価を得ており（とくに授業研究に関しては日本固有の活動として国際的評価が高い）、その経験をモデルとして提示し、現地の実情を踏まえ、共に改善を加えていく「協働開発」が可能である。折しもわが国のODA実施に関する指針や提言、例えば外務省「成長のための基礎教育イニシアティブ（BEGIN）」、文部科学省「国際教育協力懇談会」最終報告書では、特に「日本の教育経験の活用」が強調されており、教育分野での技術協力でこれらを具現化することは、今後のわが国の国際教育協力のあり方にも一定のインパクトを与えることができるものと思われる。

## 2-6 教育技術協力と現職教員研修

ポリビアの教育改革は「量と質」の二面からの挑戦であり、就学率や識字率の向上といった量的拡充は、学校制度や教育環境の整備に負う。しかし、教育内容や教材活用・授業改善といった「質の向上」は、教師の力量に負うところが大きい。そしてわが国は、この教師の職能の段階的成長を図るさまざま

な方策や教育指導力の向上を図るための相互研鑽の方法等の経験を蓄積してきた。このようなわが国の教育経験を適切に活用することで、ポリビアの教育改革の進展に努めることができると考える。

### 2-6-1 子どもが主役の学校

学習モジュールを使った授業であろうと、旧来のテキストを使った授業であろうと、ポリビアの教師が行う授業には共通した特徴を持っている。学習課題設定後の「予想」を立てる段階であっても、「活動」を考える段階であっても、教師の「説明」を中心として授業が展開される。このことが時間内での子どもの学習（課題解決への思考や討議・活動・習熟等）を短くし、授業の大半を「教師の教授活動」で占有させている。子どもたちにとって、授業で学ぶ内容は「先生の説明」であり、学習活動の中身は「ノートに書く」作業のことになってしまっている。授業が平板となり、子どもの思考活動に躍動性が見られないのは、教師の説話（説明・解説）を中心とした授業展開のゆえであると思われる。

子どもにとっての授業は、自分の予想を確かめる、討議の中で考えをより高次なものへと深化させるなどの「学ぶプロセスを楽しむ」ためにある。そうであるがゆえに「結果の知識」だけでなく「学ぶ方法」も身につけることができる。ポリビアの教師たちは学習環境が十分に整わないなかでも、言葉（説明）だけで子どもの興味関心を引き出す技術を持っている。この技術に、視点の転換（子どもの学習活動を主体とした授業）と教材の適切な活用が加わったなら、子どもの豊かな発想と活発な応答、子どもが考え出した活動を伴ったダイナミックな学習に転換することは容易なことである。

そのためには、教師は「教授」から「学習」への意識の変革が必要であると同時に「子どもの活動を主体とした学習過程の組織化」について考え、その技術を得ることが必要であろう。「子どもが主体となる学習」を展開するためには、学習過程を設計し指導する教授技能と、これらを学習場面に応じて統合的に運用する方法等の習熟が必要である。例えば、黒板とチョークだけでも、子どもの発想を生かし考えを深める学習展開は可能である。そのためには、学習過程を設計し子どもの反応を予想するといった

学習計画や、子どもの実態に即した教材の作成、板書を構造的に活用するといった方法が必要となる。また、学習単元の目標分析や子どもの学習レディネスの把握、評価問題の作成等も基本である。このような学習を構造的に計画し、子どもの発想や応答を引き出す技法や指導が適切に活用されて、初めて子どもが主体となる学習が行われる。

また、子どもたちが生き生きと学ぶためには、その内面的な成長を促し、学習を円滑に進めて行く学級の集団作りも大切である。個々の子どもが学校生活に抱く夢や希望を的確に把握し、その個性を集団の中で適切に生かしていくのも教師の指導の重要な柱である。学級が学ぶ集団として機能した時、子どもたちは自身の目標と個性を自覚し、その能力を学習の場で発揮することができる。家庭や地域との連携を踏まえ、子どもたちの人格的な成長を支援する学級経営も子どもが学校の主役となる重要な要素である。

子どもが主役となる学校づくりを目指し、教師個々の指導力の向上を図るためには、授業改善に関する技能やグループ学習での基盤となる学級づくり等の研修プログラムが必要であると考えられる。これらの提案を通して、教師の段階的成長を図る研修のあり方を共に考えていくことが重要であろう。例えば、以下のようなプログラムが提案できると考える。

・授業改善に関するプログラム

授業設計や構造化の技法、教材研究の手順、教材作成技法、評価に関わる技法等

・学級経営の改善に関するプログラム

学級目標の設定や手順、学級集団の組織化、学級会活動、保護者との連携手段等

2-6-2 教師経験の共有

ある意味で、上記の技能は教師の基本である。このノウハウは協力援助できるが、これらの指導技術を身につけ、ポリビアの子どもと教育風土に適したものに改編していくのは、ポリビアの教師の不断の努力と研鑽しかない。しかも、これは個人の努力だけでなし得るものではない。やはり、共に目的を同じくし、方法手段を共有するなかでの切磋琢磨があって、初めて効果的に成し遂げることができる。

しかし、ポリビアの教師たちは、学校内で同僚と

担任している子どもの様子や自分の指導法を共に語り合う時間的・空間的な機会をほとんど持っていない。このことは、教師が集団として互いの教育経験を共有する過程を持たないことを意味する。教材作成のアイデアや子どもの学習状況への対応といった個々の教師が持つ経験や力量が広がらず、また、受け継がれない。これはその国独自の教師文化が育たないだけでなく、教育方針や内容を学校としての意思に形成する手段がないことでもある。

また、教師の努力や日々の指導の結果は相互に分析されず、学校として蓄積されないことを意味する。これは学校の教育計画を学級経営として具体化し、学校として育てたい子どもの姿（能力や意欲）を、全教員が共通の目標として具現化していく方法を持たないことでもある。このことが、小学校8年間を見通した長期的な子ども像を教員に見え難くする原因となる。各教師が自らの学級目標や指導経験を語り合い、よりよいものへと高め、方法と結果を共有する機会を職場に持たないことは、この国の教育改革の速度を緩慢なものにする一因ともなっているのではないかと考える。

どれほど詳細なカリキュラムが準備されようと、そのままでは子どもの具体的な活動に表現することはできない。授業の中で結実させるためには、教師の「経験知」から生まれる、子どもを見る目を通して可能となる。学習目標を構造化し、内容や展開を具体化するには、教師の経験が大きく作用する。そして、自己の体験を同僚と話し合い、より良いものにしていく「共有の機会」こそが、教師としての「経験知」を生み出すもととなる。

仮に、教師の経験の共有が図られず、相互に「経験知」が蓄積されないなら、ポリビアの歴史と風土に根ざした教師文化（使命感や相互信頼、子どもへの愛情、職業的倫理観、協働への意識等）はいつまでも育たない。教師には常に社会変化に対応した能力が求められるが、これらの課題を解決し、子どもの学力の基礎基本を育てるのは、経験に裏打ちされた教師の成長であり、この基盤となるのが「経験の共有」でもある。

しかもこの教師経験の共有化の機会が、職能成長への自律と教師としての自覚に支えられた、教師たちの自主的な営みのなかから生み出されることが大

切である。そのためには、自分達が行う授業を核として相互に参観し分析検討することを通じて、よりよいものを生み出そうとする日常において育てられることが望ましい。このような日常の「授業研究」のなかで、自らの成長を点検し自覚することができたなら、前項の授業改善や指導力の向上への取り組みは、ボリビアの教師たち自身の手によって拡大充実していくことが期待できる。指導力向上へのプログラムと同時に、例えば以下のような経験の共有化への方途も提案していくことが大切であると考え

- 「授業研究会」の組織化と研究方法の手順  
(協働で行う授業実践の方法、公開授業研究、授業研究の手順等)
- 学校群やネットワークを母体とした研究会の交流(授業研究発表会、教材研究や製作方法の交流プログラム等)
- 学校群やネットワークを利用した「校長会」の組織化(学校運営や経営に関する研修、校内研究や研修方法に関する研修等)

なお、本章末尾に付してある別添表2は、教育の現状を「行政」「学校」「社会」という3つのカテゴリーに分類し、その下位に教育協力対象分野とみなされるサブ・カテゴリーを設けている。これらのサブ・カテゴリーに「当該国の取り組み」「現状」「問題点」「問題解決のための方向性(協力ニーズ)」

「ドナーの協力状況と実績」および「日本政府の協力状況と実績」にあたる情報を調査結果から抜き出し、「日本の協力実施可能性」を書き加えるという手順で作成したものである。

#### 参考文献

国際協力事業団(2003)『プロジェクト形成調査団報告書(第一次、第二次)』

ETARE(1993) *Reforma Educativa Propuesta*. La Paz

Filgueira, F. (2002) *Evaluación de la Reforma Educativa en Bolivia desde Parámetros de Equidad, Calidad y Eficiencia Interna: Retención, Promoción, Flujo y Logros Educativos en el Subsistema Primario*. Ministerio de Educación Cultura y Deportes, La Paz

Juárez, J. M. y Comboni, S. (1997) “Capítulo 2: Breve reseña histórica del sistema educativo” en *Sistema Educativo Nacional de Bolivia*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura(OEI). (<http://www.campus-oei.org/quipu/bolivia/index.html#PRESE>)

Ministerio de Educación (1986) *El Libro Blanco*. La Paz

——(1988) *El Libro Rosado*. La Paz.

——(2003) *Resumen de Estadísticas e Indicadores de la Educación Boliviana*

Ministerio de Educación Cultura y Deportes (MECyD) (2001) *Nuevo Compendio de legislación sobre Reforma Educativa y leyes conexas*. La Paz.

——(2003) *Estrategia de la Educación Boliviana 2004-2015*. La Paz.

Vásquez, V. H. (1991) “Historia de la Educación Boliviana,” en *Enciclopedia de la Educación Boliviana* ‘Frantz Tamayo.’ Teddy Libros Ediciones, La Paz.

別添表1 Junta（委員会）とConsejo（審議会）の対照表

	Junta（委員会）	Consejo（審議会）
設置の法的根拠	教育改革法（法律第1565号）第2章第3節、大衆参加法（法律第1551号）	
設置段階	<p>小学校（Unidad Educativa） 学校委員会（Junta Escolar）</p> <p>学校群（農村部）（Núcleo Escolar） 学校群委員会（Junta de Núcleo）</p> <p>学校ネットワーク（都市部）（Red Escolar） 学校ネットワーク委員会（Junta de Red）</p> <p>市（教育行政区）（Distrito） 市教育委員会（Junta de Distrito）</p>	<p>県（Departamento） 県教育審議会（Consejo Departamental de Educación）</p> <p>国 全国教育審議会（Consejo Nacional de Educación）</p> <p>全国教育大会（Congreso Nacional de Educación）</p> <p>言語/民族系 先住民民族教育審議会（Consejo Educativo de Pueblos Originarios：CEPO）（アイマラ、ケチュア、ガラニー、アマゾン地域の4つ）</p>
定義	<p>初等教育の学校制度を構成している小学校、学校群（農村部）/学校ネットワーク（都市部）、市という3段階に設置される組織であり、学校行政に関わる意思決定に関係者が直接参加する基礎となる</p>	<p>ボリビア社会の代表者から構成される、教育政策策定や遂行についての助言・諮問機関</p>
メンバー構成	<p>Junta Escolar 保護者会代表複数名、地域基礎共同体（OTB）代表2名</p> <p>Junta de Núcleo/Red 該当するNúcleo/Redに所属するJunta Escolarの代表3名</p> <p>Junta de Distrito 該当するDistritoに所属するJunta de Núcleo/Redの代表3名</p>	<p>Consejo Departamental Junta de Distritoの代表1名、教員組合の県代表者名、国公立大学および私立大学代表者各1名、高校・大学の学生組織の代表1名</p> <p>Consejo Nacional Consejo Departamental、CEPO、教職員組合、全国市町村、国公立大学、私立大学、労働組合などの代表者</p> <p>Congreso Nacional Consejo Nacional、Consejo Departamental、上院下院の教育分科会、大学教員組合、学生組織、報道機関、学会、カトリック教会など教育部門に関係する各機関の代表者</p> <p>CEPO 基本的にその地域のニーズに合わせて組織される。そこにJunta de NúcleoやJunta de Distritoの代表者が含まれてもよい</p>

出所：大統領令23949（1995年2月1日発令）および大統領令25273（1999年1月8日発令）より筆者作成

別添表2 ポリピアにおける教育開発の現状と日本の協力の可能性

カテゴリー	当該国政府(および関係機関)の取り組み	現状	問題点	問題解決のための方向性 (協力ニーズ)	ドナーの協力状況と実績	日本政府の協力状況と実績	協力可能 可能性
教育政策 計画	<ul style="list-style-type: none"> <li>教育情報システム(SIE)および教育の質測定システム(SIMECAL)の事業を継続的に実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>各種の教育情報が取りまとめられている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>各種の教育情報が効果的に教育政策・計画の改善に結びついているとはいえない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>教育統計分析および教育計画立案のための教育省のキヤパシティ・ビルディング</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>財政支援「教育改革プロジェクト(PRE)」(WB、BID、KIW、UNICEF、オランダ、スウェーデン)94/7~00/1計US\$135.4百万 教育制度の改革</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>技術/指導「初等教育行政②」98.8~98.8(1.0ヵ月間)</li> <li>・教育改革を中心とするセクター調査</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>「ポリピア教育法(1955)」によって教育制度の基礎を確立</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>成人非識字率(15%)は男性8%、女性21%となっている。</li> <li>・15~24歳の青年非識字率(4%)は男性2.2%、女性5.5%となっている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教育機会へのアクセス(教育の普及)において男女格差が大きい。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>教育における男女格差解消のためのアプローチの開発・実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>財政支援「教育の質と公正強化プロジェクト」(PFCEEまたはPRE2)(WB、KIW)98~03計US\$118百万①農村部女子の就学状況調査</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>技術/地特研修「教育行政」01~(約5名×1.0ヵ月間)×5ヵ年間)</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>国家の三大改革(資本化、国民参加、教育改革)を指して「大衆参加法(1994.4)」/「行政地方分権化法(1995.7)」/「教育改革法(1994.7)」を制定</li> <li>・PRSPの6課題のうち「能力開発」分野の重点事項として初等教育の普及を位置付けた。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教育省作成の「戦略計画(1999-2002年)」の一部がPRSPに採用されている。</li> <li>・教育改革は就学前中等教育次官室の監督下にある。</li> <li>・教育区によって能力や意欲に差がある。</li> <li>・教育区間での格差のつながらが希薄である。</li> <li>・教育予算の対GDP比(1999)は4.9%と他の中南米諸国と比べても比較的高い数値を示している。</li> <li>・教育予算の対政府予算比は1990年の9.6%から1999年の16%に堅調に伸びている。</li> <li>・教育予算の7割が中等教育以下に割り当てられている。</li> <li>・中等教育以下の教育予算の90%以上が經常支出である。</li> <li>・中等教育以下の教育予算の5%前後が資本支出だが、多額の援助資金が投入されている。</li> <li>・学校管理にかかる研修は、県事務所職員向けで予定の30%、市事務所職員向けで0%の実施率となっている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教育省が独自に新規事業を行うことはできない。</li> <li>・ドナーへの依存度が増し、自己資金による教育開発が困難になる可能性がある。</li> <li>・地方教育行政官は学校管理にかかる研修をほとんど受講していない。</li> <li>・実質的には指揮命令系統が2つ存在する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>優秀な人材の確保・育成</li> <li>教育区間の交流促進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>財政支援「PRE」(WB、他)プロジェクト実施・モニタリング</li> <li>財政支援「PRE2」(WB、KIW)②教育機構・制度の強化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>技術/指導「初等教育行政①」98.6~98.1(5.1ヵ月間)</li> <li>・教育改革を中心とするセクター調査</li> <li>技術/指導「教育改革推進支援」99.4~02.4(36.5ヵ月間)</li> <li>・教育改革推進のためのアドバイザー&amp;コーディネーター業務</li> <li>技術/指導「教育改革推進支援」02.5~03.5予定(12.2ヵ月間予定)</li> <li>・教育改革推進のためのアドバイザー&amp;コーディネーター業務</li> </ul>	
行政	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教育行政官、教育アドバイザー(AP)、教員への研修を提供</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・APは教育省本省の研修を受けて雇用されているが、法律上は市町村教育長の管理下にある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・APは教育省本省の研修を受けて雇用されているが、法律上は市町村教育長の管理下にある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方分権化の文脈に即したAPの職位の昇進と指揮命令系統の一本化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>財政支援「PRE」(WB、他)教育制度の改革</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>技術/地特研修「教育行政」01~(約5名×1.0ヵ月間)×5ヵ年間)</li> <li>早期研修員受入</li> <li>01~(現在2名×3ヵ年間/修士レベル)</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人事の刷新</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・現在、本省の幹部クラスの人事が問題となっており、次官が解任される事態になっている。</li> <li>・地方教育事務所長は基本的に政治的な任用ポストであり、公募制の原則と相反するため、本省同様将来的に任免の問題が生じる可能性が高い。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・現在、本省の幹部クラスの人事が問題となっており、次官が解任される事態になっている。</li> <li>・地方教育事務所長は基本的に政治的な任用ポストであり、公募制の原則と相反するため、本省同様将来的に任免の問題が生じる可能性が高い。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>教育省内の政治的任用ポストと競争試験選抜ポストとの整理(省令化)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方分権化の文脈に即したAPの職位の昇進と指揮命令系統の一本化</li> </ul>		
教育行政				<ul style="list-style-type: none"> <li>基礎教育分野への一層の傾斜配分</li> </ul>			

カテゴリー	当該国政府および関係機関の取り組み	現状	問題点	問題解決のための方向性 (協力ニーズ)	トナーの協力状況と実績	日本政府の協力状況と実績	協力実績 可能性
教育行政	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 県事務所の予算は県庁からは支給されず、自己収入(各種手数料等)が自主財源となっている。</li> <li>・ 市は県の自主財源から予算を得ている。</li> <li>・ 教育事業と関連の動・不動産が市町村へ移管・移譲された。</li> <li>・ 教職員の給与は国庫(Tesoro General de la Nación: TGN)から支払われる。</li> <li>・ 教員給与は中央政府の財務省によって賄われるが、学校インフラの整備や維持管理の費用については市町村自治体が負担する。</li> <li>・ 県教育長は管理下にある市町村の学校、教員、児童について管理・決定する責務を負っている。</li> <li>・ 教員人事(教員の割当、給与支払)とその育成は本省の所管業務である。</li> <li>・ 2001年には新たに10,128の教員採用枠が設けられた。</li> <li>・ 3つの法律が組み合って教育行政機構が構築されている。</li> <li>・ SEDUCAが1999.6より稼働している。</li> <li>・ 市教育事務所がSEUDUCAに楕く形で稼働している。</li> <li>・ 1995年以降、教育行政機構の各レベルに委員会(Juntas)や審議会(Consejos)が設置されている。</li> <li>・ 既存の住民組織に法人格を与えて公式化し、「地域基礎共同体(OITB)」が設置された。</li> <li>・ 初等教育総就学率96.6%、初就学率97%(1999)</li> <li>・ 1995年以降徐々に整備され、2001年までに1826校(農村部1390、都市部194)が結成された。ただし、目標値2000年には及ばなかった。</li> <li>・ 同一校舎を使用するものの各シフトごとに別の学校とみなされており、教員も異なる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 自主財源の規模が小さく、必要な予算を確保できない可能性がある。</li> <li>・ 市による県への依存度が増す。</li> <li>・ 事業関連経費や管理経費が十分に確保できない。</li> <li>・ 教員の給与が低く、その増額が社会問題化している。</li> <li>・ 自主財源の確保が困難であり、予算は恒常的に不足する傾向にある。</li> <li>・ 本当の意味での業務・権限の地方への移譲が実施されていない。</li> <li>・ 教員採用枠がINSの教官や生徒に正確に把握されていない。</li> <li>・ 政治的圧力の介入</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方教育行政に関する自主財源の拡大と中央からの教員予算の移管</li> <li>教員給与の適正化(労働条件の見直し)</li> <li>地方教育行政に関する自主財源の拡大と中央からの教員予算の移管</li> <li>意思決定に必要な各種教育情報の整備(一短管理)</li> <li>教育行政の地方分権化の一層の推進</li> <li>教員採用情報に関する広報の徹底</li> <li>教員採用試験等、適正な選考方法の導入</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>財政支援『PRE2』(WB、KIW)</li> <li>④教育機構・制度の強化</li> <li>財政支援(EU)</li> <li>・ 市教育事務所支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>財政支援『PRE2』(WB、KIW)</li> <li>④教育機構・制度の強化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>技協/地特研修「教育行政」01-(約5名×1.0ヵ月間×5ヵ年間)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>×</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「大衆参加法」により本省が地方へ業務・権限を委譲</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 教育改革法「の」県事務所に係る規定(1998.6)により全国9県に県教育事務所(SEDUCA)を設置</li> <li>・ 「教育改革法」の「県事務所の機能・権限」に関する規定(1998.11)により全国314市に市教育事務所を設置</li> <li>・ 教育行政機構の各レベルに大衆参加機関(市民コントロール組)を設置</li> <li>・ 大衆参加法により、末端の行政組織として「地域基礎共同体(OITB)」を設置</li> <li>・ 学校教育制度の変更(5-3-4制4制)</li> <li>・ 初等・前期中等計8年間の無償義務教育化</li> <li>・ 校長や教員相互の情報交換や課題解決への協働を目的として学校群/ネットワーク制度(農村部では学校群、都市部では学校ネットワーク)を導入</li> <li>・ 就学人口過密地域では部制・3部制のシフトを採用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 大衆参加機構が実質的にどの程度活動しているのが実態が把握されていない。</li> <li>・ 農村部に第3学年までしかない不完全学校(学校群の前重校に相当)が多い。</li> <li>・ 学校群や学校ネットワークによって活動状況に差がある。</li> <li>・ 同一校舎を使用している各学校間でのコミュニケーションが十分でなく、教室の利用等で一部不都合が生じている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>農村部における学校建設の促進</li> <li>学校群ネットワークの一層の拡充</li> <li>「校長会」や「研究会」などの組織化およびその活動の促進</li> <li>同一校舎を使用する学校間関係による定期打合せの実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>財政支援『PRE2』(WB、KIW)</li> <li>④市教育開発プログラム(PDEM)</li> <li>学校群プロジェクト(PEN)</li> <li>支援形態不明(スペイン)</li> <li>・ 遠隔教育支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>技協/企画調査員「代替教育」00.11~01.11(1.0ヵ月間)</li> <li>財政支援/開発福祉支援「教育分野の住民参加促進支援」00.9~03.2</li> <li>技協/短専「参加型計画手法」02.9~02.12(3.0ヵ月間)</li> <li>・ CENDA(現地NGO)支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>×</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「教育改革法」の「県事務所に係る規定(1998.6)により全国9県に県教育事務所(SEDUCA)を設置</li> <li>・ 「教育改革法」の「県事務所の機能・権限」に関する規定(1998.11)により全国314市に市教育事務所を設置</li> <li>・ 教育行政機構の各レベルに大衆参加機関(市民コントロール組)を設置</li> <li>・ 大衆参加法により、末端の行政組織として「地域基礎共同体(OITB)」を設置</li> <li>・ 学校教育制度の変更(5-3-4制4制)</li> <li>・ 初等・前期中等計8年間の無償義務教育化</li> <li>・ 校長や教員相互の情報交換や課題解決への協働を目的として学校群/ネットワーク制度(農村部では学校群、都市部では学校ネットワーク)を導入</li> <li>・ 就学人口過密地域では部制・3部制のシフトを採用</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 大衆参加機構が実質的にどの程度活動しているのが実態が把握されていない。</li> <li>・ 農村部に第3学年までしかない不完全学校(学校群の前重校に相当)が多い。</li> <li>・ 学校群や学校ネットワークによって活動状況に差がある。</li> <li>・ 同一校舎を使用している各学校間でのコミュニケーションが十分でなく、教室の利用等で一部不都合が生じている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>農村部における学校建設の促進</li> <li>学校群ネットワークの一層の拡充</li> <li>「校長会」や「研究会」などの組織化およびその活動の促進</li> <li>同一校舎を使用する学校間関係による定期打合せの実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>財政支援『PRE2』(WB、KIW)</li> <li>④市教育開発プログラム(PDEM)</li> <li>学校群プロジェクト(PEN)</li> <li>支援形態不明(スペイン)</li> <li>・ 遠隔教育支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>技協/企画調査員「代替教育」00.11~01.11(1.0ヵ月間)</li> <li>財政支援/開発福祉支援「教育分野の住民参加促進支援」00.9~03.2</li> <li>技協/短専「参加型計画手法」02.9~02.12(3.0ヵ月間)</li> <li>・ CENDA(現地NGO)支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>×</li> </ul>	

カテゴリー	当該国政府および関係機関の取り組み	現状	問題点	問題解決のための方向性 (協力ニーズ)	ドナーの協力状況と実績	日本政府の協力状況と実績	協力促進 可能性
教育システム	・学年制の廃止	・初等教育留年率3.4% (2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・家から学校までの距離が遠く、10km以上もの距離を毎日通学してくる児童も存在する。</li> <li>・補修が必要だと思われる校舎も多く、必ずしも適切な学習環境が提供されているわけではない。</li> <li>・掲示スペースが不足しており(特にシフト制をとっている学校)窓へ掲示物を貼付けられる場合が多く、採光に大きな問題がみられる。</li> <li>・教育改革の開始後、グループ学習に適した形状とされる台形型の机(児童3人で1つを使用する)が導入されている。</li> <li>・教育改革の開始後、教材教員や学級図書(場合によっては教科書も)が教科ごとに教室の一角に置かれている。</li> <li>・IT教育の一環としてコンピュータの導入などに熱心に取り組むとする小学校も一部に見られる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・実際の運用は学級担任制がとられており、一斉学習の形態をとっている場合が多い。</li> <li>・交通手段が存在しない。</li> <li>・家の近くに学校がない。</li> <li>・学校独自に補修費用を確保することが極めて難しい。</li> <li>・適切な学習環境の整備に関する教員の配慮が不足している。</li> <li>・机を固定して使用する傾向にあり、教授方法に制限を与えている。</li> <li>・管理状態が適切でなく、破損(場合によっては盗難)の危険性がある。</li> <li>・コンピュータ等のIT教育実践に必要な機材が不足している。</li> <li>・校舎の一部に倒壊の危険性があるINSも存在しており、適切な学習環境の整備だけでなく、安全確保の観点からも大きな問題がみられる。</li> <li>・INS施設の不足により定員内であっても入学希望者を受け入れることができない。</li> <li>・教室、実験室、自然科学系関連施設が整備されていない。</li> <li>・教育大学を筆頭に各校の格上げに応じた中身(カリキュラム等)の整備が十分とはいえない。</li> <li>・高等師範学校の格差が徐々に拡大しつつある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・学校教育実態調査の実施</li> </ul>		
	・教育環境の整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>・家から学校までの距離が遠く、10km以上もの距離を毎日通学してくる児童も存在する。</li> <li>・補修が必要だと思われる校舎も多く、必ずしも適切な学習環境が提供されているわけではない。</li> <li>・掲示スペースが不足しており(特にシフト制をとっている学校)窓へ掲示物を貼付けられる場合が多く、採光に大きな問題がみられる。</li> <li>・教育改革の開始後、グループ学習に適した形状とされる台形型の机(児童3人で1つを使用する)が導入されている。</li> <li>・教育改革の開始後、教材教員や学級図書(場合によっては教科書も)が教科ごとに教室の一角に置かれている。</li> <li>・IT教育の一環としてコンピュータの導入などに熱心に取り組むとする小学校も一部に見られる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・家から学校までの距離が遠く、10km以上もの距離を毎日通学してくる児童も存在する。</li> <li>・家の近くに学校がない。</li> <li>・学校独自に補修費用を確保することが極めて難しい。</li> <li>・適切な学習環境の整備に関する教員の配慮が不足している。</li> <li>・机を固定して使用する傾向にあり、教授方法に制限を与えている。</li> <li>・管理状態が適切でなく、破損(場合によっては盗難)の危険性がある。</li> <li>・コンピュータ等のIT教育実践に必要な機材が不足している。</li> <li>・校舎の一部に倒壊の危険性があるINSも存在しており、適切な学習環境の整備だけでなく、安全確保の観点からも大きな問題がみられる。</li> <li>・INS施設の不足により定員内であっても入学希望者を受け入れることができない。</li> <li>・教室、実験室、自然科学系関連施設が整備されていない。</li> <li>・教育大学を筆頭に各校の格上げに応じた中身(カリキュラム等)の整備が十分とはいえない。</li> <li>・高等師範学校の格差が徐々に拡大しつつある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・交通手段の提供</li> <li>・コミュニティ・スクールの整備</li> <li>・寄付金等で賄われる学校支援基金等自主財源の確保</li> <li>・理職教員研修への学習環境整備等のテーマの導入</li> <li>・授業改善の観点からの現状の見直し</li> <li>・保管場所・方法の見直し</li> <li>・カリキュラムの適正化を図った上での関連機材の提供</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・財政支援『PREZ』(WB、KW)</li> <li>・①生涯社会投資基金(FPS)への融資</li> <li>・②無償『小学校建設計画』98～00 計30.48億円</li> </ul>		
行政	・高等師範学校に対する機材・部品・図書等の整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>・INSの中には学生数が本来の定員に満たないというところもある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・二重調査の段階にあり、未だ整備は行われていない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高等師範学校の増設</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・財政支援『PREZ』(WB、KW)</li> <li>・②教育機材・制度の強化</li> </ul>		
	・師範学校の高等師範学校への格上げ(16/26校)と教育大学への格上げ(1/26校)(1999年)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・初等8年 + 中等4年 + 高等師範3年(6学期、45単位、3600時間)にて教員が養成される。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高等師範学校の格差が徐々に拡大しつつある。</li> <li>・教育省によれば大学はINSの重畳面についての監督機能のみを有するとのことだが、実際には教育面についても積極的に関わっている大学も少なくない。</li> <li>・INSの中には教育省が大学へ監督業務を委託してしまっただけで、その結果として不満を感じているINSもある。</li> <li>・教員本来の役割や業務が相対的に軽んじられる可能性もある。</li> <li>・教員となるINS卒業生が新しい教育方法に対応できず、教育現場での一因となっている。</li> <li>・中等教育レベルの教員養成に力点を置くINSも出てきた。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高等師範学校の格差が徐々に拡大しつつある。</li> <li>・教育省によれば大学はINSの重畳面についての監督機能のみを有するとのことだが、実際には教育面についても積極的に関わっている大学も少なくない。</li> <li>・INSの中には教育省が大学へ監督業務を委託してしまっただけで、その結果として不満を感じているINSもある。</li> <li>・教員本来の役割や業務が相対的に軽んじられる可能性もある。</li> <li>・教員となるINS卒業生が新しい教育方法に対応できず、教育現場での一因となっている。</li> <li>・中等教育レベルの教員養成に力点を置くINSも出てきた。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高等師範学校への格上げ</li> <li>・教育大学への格上げ</li> <li>・教育省との契約に基づく、国私立大学による高等師範学校(INS)の監督・監査(10/16校)と教育省による直接監督・経営(6/16校)の2つの形態が試験的に実施されている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高等師範学校への格上げ</li> <li>・教育省との契約に基づく、国私立大学による高等師範学校(INS)の監督・監査(10/16校)と教育省による直接監督・経営(6/16校)の2つの形態が試験的に実施されている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・高等師範学校への格上げ</li> <li>・教育省との契約に基づく、国私立大学による高等師範学校(INS)の監督・監査(10/16校)と教育省による直接監督・経営(6/16校)の2つの形態が試験的に実施されている。</li> </ul>

カテゴリー	当該国政府および関係機関の取り組み	現状	問題点	問題解決のための方向性 (協力ニーズ)	ドナーの協力状況と実績	日本政府の協力状況と実績	協力実施可能性	
教育養成行政	当該国政府 ・教育省によるINSを対象とした定期的なワークショップ等の実施	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教育省はINSでの教育内容の統一、教育の質の確保の観点からINS教官に対して様々な技術指導を行っている。</li> <li>・INS同士の情報交換が定期的に実施されている。</li> <li>・年度ごとに評価セミナーが実施されている。</li> <li>・過去にINS間の経験の共有がなされたことはある。</li> <li>・過去にINSによる学会の立上げを試みたことがある。</li> <li>・過去にINS内で研究会の立上げを試みたことがある。</li> <li>・INS教官は能力向上のために様々な研修機会に積極的に参加している。</li> <li>・INSによっては自主的に「5カ年計画」を立案しているところも存在する。</li> <li>・INSが改善されつつある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・INS側では教育省による技術指導を有効なものと考えていない模様。</li> <li>・各INSの考え方や運営体制が異なるため、すべてのINSが同じレベルで交流や連携を行うことは困難である。</li> <li>・各INSに競争心が生まれ、結果として現実とはかけ離れた自己評価結果が報告される。</li> <li>・教育省本省がINSの経験を取りまとめた際にINSが本来欲していたものとは全く異なる形で作られた(情報の権取りと作成的な平等化)</li> <li>・学会の資金力の不足と学会の成果に対するニーズの小ささにより、紀要等の刊行は不可能である。</li> <li>・研究会に不参加のグループの嫉妬心や猜疑心からうまく行かなかった。</li> <li>・高額の自己負担を伴う場合もある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>正確なニーズ分析に基づく技術指導内容の見直し</li> <li>INS間のネットワーク再構築とその中で分科会の設置</li> <li>評価基準の設定と第三者評価の実施</li> <li>監督機関による過度の干渉の排除</li> <li>個人の資格にて自由参加を前提とする「学芸(教育方法学会等)の設立と自立的な活動の促進</li> </ul>	-	技術協力(スベイン) ・留学生受入 技術協力(ベルギー) ・二言語教士号取得支援	技術協力「初等レベルの教科書及び授業分析・評価」 '02.8-'02.9(1.0カ月間) ・教員養成課程(INS)実地調査	x
	(・INS独自の改善への取り組み)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・INS学生は教育課程の15%にあたる560時間(全体系で3,600時間)を教育実習に費やすことになり、その際に作成が義務付けられている「実習報告書」に基づき、教官や他の学生との意見交換等を行い、それらの過程を通じて専門性の強化を図っている。</li> <li>・実習生レベルでは公開授業が行われている。</li> <li>・実習生は小学校において各学級に配置され、授業の観察、補助、実践などを実施している。</li> <li>・INS学生の教育実習はINS担任教官、受入校の指導教員、APの3者による指導が実施されている。</li> <li>・教育実習の一環として学校教育調査を行っているが、その方法は確立されていない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教育実習に必要な各種技能がすべて揃って整備され、INSにおいて十分に教授されているわけではない。</li> <li>・3者がINS学生に対し、全く異なる指導を行うために学生が混乱する場面も少なくない。</li> <li>・教育実習生のみならず、指導にあたるINS教官も教育調査に関する十分な知識を持っていない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>現況調査および二ーズ分析の実施</li> <li>INSへの中長期学校改善計画立案案手法の導入</li> <li>INS教官の現状調査および二ーズ分析の実施</li> <li>監督機関による過度の干渉の排除</li> </ul>	財政支援『PRE2』(WB, KIW) ①PDDEM PEN 技術協力(GTZ) ・二言語教育支援 支援形態不明(UNICEF) ・二言語教育支援	財政支援『PRE2』(WB, KIW) ①PDDEM PEN 技術協力(GTZ) ・二言語教育支援 支援形態不明(UNICEF) ・二言語教育支援	技術協力「地特研修」教育行政」 '01-(約5名×1.0カ月間×5カ年間)	x
	・INS学生の教育実習の強化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・多文化・二言語教育指定校の6校のINS間で経験の共有を図ったり、待遇改善の方途を検討する目的で交流を行っている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・交流に留まらず、成果が政策や行政に影響を与えていない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教育実習に必要となる各種技能がすべて揃って整備され、INSにおいて十分に教授されているわけではない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>現状改善策としての政策提言や戦略策定の促進</li> </ul>	財政支援『PRE2』(WB, KIW) ①PDDEM PEN 技術協力(GTZ) ・二言語教育支援 支援形態不明(UNICEF) ・二言語教育支援		
			<ul style="list-style-type: none"> <li>・教育実習生は小学校において各学級に配置され、授業の観察、補助、実践などを実施している。</li> <li>・INS学生の教育実習はINS担任教官、受入校の指導教員、APの3者による指導が実施されている。</li> <li>・教育実習の一環として学校教育調査を行っているが、その方法は確立されていない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教育実習に必要となる各種技能がすべて揃って整備され、INSにおいて十分に教授されているわけではない。</li> <li>・3者がINS学生に対し、全く異なる指導を行うために学生が混乱する場面も少なくない。</li> <li>・教育実習生のみならず、指導にあたるINS教官も教育調査に関する十分な知識を持っていない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>教育実習制度の見直し</li> <li>INS教官を対象とした研修の実施</li> <li>教育実習ガイド等の補助教材の開発</li> </ul>			
				<ul style="list-style-type: none"> <li>・教育実習の一環として学校教育調査を行っているが、その方法は確立されていない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>教育調査法の確立と普及</li> </ul>			

カテゴリー	当該国政府 および関係機関の取り組み	現状	問題点	問題解決のための方向性 (協力ニーズ)	ドナーの協力状況と実績	日本政府の協力状況と実績	協力促進 可能性
カテゴリー 行政	<ul style="list-style-type: none"> <li>校長やAPが授業観察後に直接指導にあたる、直接指導と学校群の教員が小グループを形成して行う「ワーキングショップ」と域内教員を一同に集めて年2～3回開催される「セミナー」を通じての現職教員研修の実施</li> <li>教育アドバイザー（AP）の養成・研修（2003年4月に終了）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>初等教育の教員に対して行われた教育改革の法的枠組と教育内容に関する研修は66のカバ一率となっているが、新モジュール関連の研修は実施されていない。</li> <li>教育省が実施する現職教員研修は理論中心であり、教育現場の実情と乖離している。</li> <li>現職教員研修はカスケード方式で行われている。</li> <li>既存の研修は土日か平日夜間に行われている。</li> <li>APの契約期間は5年間であり、契約更新時には担当校担当地区の変更も可能である。</li> <li>意欲的にマニュアルの作成や教員への働きかけ、研修の開催などを行っているAPから担当校の現状さえ把握していないAPまで様々なレベルのAPが存在する。</li> <li>ラバス県ラバズ市とエル・アルト市において農民組織の反対によりAPが撤退に追い込まれた。</li> <li>APを監督・指導する指導員（Facilitador）を配置している。（2003年4月まで）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>現職教員研修がシステムティックに実施されていない。</li> <li>教育現場の現状やニーズが正確に把握されていない。</li> <li>研修内容が正確かつ過不足なく全教員に伝わっていない。</li> <li>教員のスキルアップが時間外労働を強制することになり、教員の不満が高まる可能性がある。</li> <li>APの能力や意欲にかなりの差がみられる。</li> <li>APの職務規定や責任範囲の明確化。</li> <li>APの業務評価の導入。</li> <li>教育改革に関する広報活動の強化。</li> <li>指導員採用基準と採用方法の改善。</li> <li>指導員の職務規定や責任範囲の明確化。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>現職教員研修のシステム化</li> <li>学校教育実態調査の実施</li> <li>「校内授業研究会」の設置</li> <li>学校ネットワークに基づく「教員研究会」の設置</li> <li>実利的な観点からの教員研修内容の見直し</li> <li>財政支援「PRE」（WB、他）</li> <li>初等教育の質改善</li> <li>財政支援（EU）</li> <li>具体的内容不明</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>技協／専専「教育改革推進支援」99.4～02.4(36.5カ月間)</li> <li>技協／短専「教育改革推進支援」00.2～00.3(0.4カ月間)</li> <li>技協／短専「教育改革推進支援」00.4～00.4(0.4カ月間)</li> <li>技協／地特研修「教育行政」01～(約5名×1.0カ月間×5カ年間)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>技協／専専「教育改革推進支援」99.4～02.4(36.5カ月間)</li> <li>技協／短専「教育改革推進支援」00.2～00.3(0.4カ月間)</li> <li>技協／短専「教育改革推進支援」00.4～00.4(0.4カ月間)</li> <li>技協／地特研修「教育行政」01～(約5名×1.0カ月間×5カ年間)</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>INSとAPおよび教員との連携（INSのイニシアティブによる）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>INSは、APや教員との連携のあり方を模索している段階にあるが、APを通じて学校ニーズの把握に努めている。</li> <li>INSによる卒業生（現職教員）のフォローは現在組織的に行われていないが、INSの今後のスコープには組み込まれている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>INSは現職教員との直接的なつながりがあり、INSは現職教員との直接的なつながりがない。</li> <li>INSは現職教員との直接的なつながりがない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>情報のファイリル化、研修機会の提供等による卒業生のフォローアップ</li> </ul>		
カテゴリー 学校	<ul style="list-style-type: none"> <li>校長や教員の業務の監督と施設・設備の管理を実施すべく、学校委員会（学校レベルの大衆参加機構）を設置</li> <li>人事の刷新</li> <li>同じ学校に勤務する教員間の意思疎通の促進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>全国で計13,783の学校委員会が設置されている。なお、学校群委員会が1,727が、市教育委員会は274が設置済みである。</li> <li>学年毎に保護者会が設置されている。</li> <li>全国の小学校の校長を（公募方式に即して）5,000～6,000人程度新たに任用した。</li> <li>職風（教員会議）は実施されているが、学校によってその頻度に差がある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>学校教育実態調査の実施</li> <li>学校委員会間の情報交換および経験共有の促進</li> <li>へき地手当等のインセンティブの創出</li> <li>「職員会議」開催の促進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>財政支援「PRE2」（WB、KiW）</li> <li>①PDEM PEN</li> <li>技術協力（GIZ）</li> <li>学校委員会支援</li> <li>財政支援「PRE」（WB、他）</li> <li>教育制度の改革</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>技協／短専「初等レベルの教科書及び授業分析・評価」02.8～02.8(1.0カ月間)</li> <li>技協／地特研修「教育行政」01～(約5名×1.0カ月間×5カ年間)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>技協／短専「初等レベルの教科書及び授業分析・評価」02.8～02.8(1.0カ月間)</li> <li>技協／地特研修「教育行政」01～(約5名×1.0カ月間×5カ年間)</li> </ul>	

カテゴリー	当該国政府および関係機関の取り組み	現状	問題点	問題解決のための方向性 (協力ニーズ)	ドナーの協力状況と実績	日本政府の協力状況と実績	協力実績 可能性
学校	<p>・市教育事務所による地域特性を配慮した学年履(2学期制)の策定</p> <p>・新カリキュラムの再編成</p>	<p>初等教育中退率0.3% (1999)</p> <p>・9~11だった科目数が5分野(言語、算数、生活科、技術と実践知識、表現と創造)に再編成された。</p> <p>・就学前および初等(1~6年)教育の新カリキュラムが完成。前期中等(7~8年)教育の新カリキュラムは2002年末までに完成予定。</p> <p>・INSへ新カリキュラムを導入している最中である。</p> <p>・新カリキュラムの本格導入は全国314市の26%にあたる81市にとどまっている。</p>	<p>・各教科間あるいは各学年間の教育内容の関連性について十分に検証されているかどうか明らかでない。</p> <p>・これまでのシステム学習から経験学習を中心とするカリキュラムに変更されているが、これらが同国の現実に合致したものであるかどうかの批判的考察が不足している。</p> <p>・INSの教官自身が新カリキュラムにどう対応すべきか戸惑いが生じており、教育現場に混乱が生じている。</p> <p>・新カリキュラム関連の現職教員研修がほとんど実施されていない。</p> <p>・児童に学習方法を身に付けさせるための活動がほとんどないため、児童の学習は学習として機能せず、単なる「放任」にも思えるような授業が存在する。</p> <p>・ドリル練習などを取り入れた、知識定着のための習熟段階の作業がほとんど行われていない。</p>	<p>学校教育実態調査の実施</p> <p>カリキュラム分析の実施</p> <p>INS教官に対する職員研修の実施・促進</p>	<p>財政支援『PRE』(WB、他) 初等教育の質改善</p>	<p>技協/短専「初等レベルの教科書及び授業分析・評価」 '02.8~'02.9(1.0カ月間) ・学校教育実態調査 ・教科書分析</p>	x
	<p>・新カリキュラムによるモジュール制の開発・導入</p> <p>・年間授業日数を200日、授業時間を週120時間(1時限=45分)に規定</p> <p>・二言語教育の導入</p> <p>・相互文化交流の重点的配慮</p>	<p>・児童が自らの経験を基に知識を獲得し、体系化する作業を中心に授業がなされている。</p> <p>・ストライキ等により実際の授業日数は少なくなっている。</p> <p>・アイマラ語、ケチュア語、ガラニ語の主要先住民言語による自主学習教材が開発されている。</p> <p>・各学校へ児童図書や教材の配付を行っているが、確実に配付されていない状況が存在する。</p> <p>・学習モジュールは学校の所有物とされ、授業時間の間のみ児童に貸与される。</p> <p>・多くの授業が、教員からの一方的かつ長い問題提起や解説と児童による個別/グループ作業から成り、「子どもが主体となる学習」が展開されていない。</p> <p>・2000年の時点で全国の小学校における「学習モジュール」に依拠した教育の導入はカパー率67%(9,308/13,981校)となっており、着実に導入されてきている。</p> <p>・児童は教室内で6人ごとに習熟度別のグループを形成し、グループごとに自習を中心とした活動を連ねている。</p>	<p>・規定の単元を修了するために十分な授業時間が確保されていない。</p> <p>・教材を正確に取り扱える教員が不足しており、実際にどの程度授業で使用されているのかが不明である。</p> <p>・教材教具の配付ルートの確保が難しい。</p> <p>・校舎や教員が、ベテランを中心に、新カリキュラムに基づく学習モジュールの使用に戸惑いを感じている。</p> <p>・校舎や教員が学習モジュールの使用方法に精通していない。</p> <p>・児童は学習モジュールへの書き込み等ができず、学習上の困難を抱えている。</p> <p>・児童が家庭で自主的に学習に取り組むことができない。</p> <p>・学習過程を設計し始動する個別の基本スキルとこれらを統合的に運用する指導の高思決定に関するスキルの習熟が不十分である。</p> <p>・導入はされているが、定着の度合いには学校あるいは教員によってかなりの差がある。</p> <p>・授業は教員の発話中心に行われ、教材・教具の適切な活用、思考の展開や深化を図る学習のダイナミクスはみられない。</p>	<p>教材教具配付ルートの確保</p> <p>「学習モジュール」関連の現職教員研修の拡充</p> <p>教科書の無償配付の実現</p> <p>教育方法の改善、授業設計や構造化の技法、教材作成技法、評価技法等)を目的とする現職教員研修の拡充</p> <p>学校教育実態調査の実施</p>	<p>財政支援『PRE2』(WB、KfW) ①PDEM PEN 技術協力(GTZ) ・二言語教育支援</p> <p>財政支援『PRE』(WB、他) 初等教育の質改善</p>	<p>技協/地特研修「教育行政」 '01~(約5名×1.0カ月間×5カ月間)</p>	x
教材・教具	<p>・従来型の教科書ではなく、新たに学習者個人の経験に基づいて知識を獲得し、その知識体系構築の作業活動例を記した「学習モジュール」を導入</p>	<p>・多くの授業が、教員からの一方的かつ長い問題提起や解説と児童による個別/グループ作業から成り、「子どもが主体となる学習」が展開されていない。</p> <p>・2000年の時点で全国の小学校における「学習モジュール」に依拠した教育の導入はカパー率67%(9,308/13,981校)となっており、着実に導入されてきている。</p> <p>・児童は教室内で6人ごとに習熟度別のグループを形成し、グループごとに自習を中心とした活動を連ねている。</p>	<p>・教材教具の配付ルートの確保が難しい。</p> <p>・校舎や教員が、ベテランを中心に、新カリキュラムに基づく学習モジュールの使用に戸惑いを感じている。</p> <p>・校舎や教員が学習モジュールの使用方法に精通していない。</p> <p>・児童は学習モジュールへの書き込み等ができず、学習上の困難を抱えている。</p> <p>・児童が家庭で自主的に学習に取り組むことができない。</p>	<p>教科書の無償配付の実現</p>	<p>財政支援『PRE』(WB、他) 初等教育の質改善</p>		
教授法	<p>(・従来型の学習指導の転換)</p> <p>・新カリキュラムによるモジュール制の開発・導入</p>	<p>・多くの授業が、教員からの一方的かつ長い問題提起や解説と児童による個別/グループ作業から成り、「子どもが主体となる学習」が展開されていない。</p> <p>・2000年の時点で全国の小学校における「学習モジュール」に依拠した教育の導入はカパー率67%(9,308/13,981校)となっており、着実に導入されてきている。</p> <p>・児童は教室内で6人ごとに習熟度別のグループを形成し、グループごとに自習を中心とした活動を連ねている。</p>	<p>・教材教具の配付ルートの確保が難しい。</p> <p>・校舎や教員が、ベテランを中心に、新カリキュラムに基づく学習モジュールの使用に戸惑いを感じている。</p> <p>・校舎や教員が学習モジュールの使用方法に精通していない。</p> <p>・児童は学習モジュールへの書き込み等ができず、学習上の困難を抱えている。</p> <p>・児童が家庭で自主的に学習に取り組むことができない。</p>	<p>教育方法の改善、授業設計や構造化の技法、教材作成技法、評価技法等)を目的とする現職教員研修の拡充</p> <p>学校教育実態調査の実施</p>	<p>財政支援『PRE』(WB、他) 初等教育の質改善</p>		

カテゴリー	当該国政府および関係機関の取り組み	現状	問題点	問題解決のための方向性 (協力ニーズ)	ドナーの協力状況と実績	日本政府の協力状況と実績	協力促進 可能性
カテゴリー	<ul style="list-style-type: none"> <li>・新カリキュラムによるモジュール制の開発・導入</li> <li>・既存の複式学級活動の強化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・モジュール等を通じてオリジナリティのある授業が展開できるようになった。</li> <li>・ドリル等、知識の定着を促進させる教育方法がほとんど用いられていない。</li> <li>・児童によるグループ学習が導入され、教員はフアシリテーターとしての役割を担うようになった。</li> <li>・新教授法Escuela Nueva(新しい学校)の影響を受けた教育方法が採用されている。</li> <li>・6校のINSが二言語教育に対応できる教員の養成を行っている。</li> <li>・小学校においてGITZの支援により二言語教育分野の取り組みがなされている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・多くの教員はまだ十分にモジュールを使いこなせるレベルにまで達しておらず、教育現場では混乱が生じている。</li> <li>・知識の伝達者としての教員の役割に対する認識が低視されている。</li> <li>・校長や教員が複式学級での指導に精通してはいないばかりでなく「フアシリテーター」としての教員という役割に戸惑いを感じている。</li> <li>・ENの考え方、教育方法、教材教員が通った形で理解されている場合も多々みられる。</li> <li>・教育現場のニーズに対応するには、著しく二言語教育のノウハウを持った教員が不足している。</li> <li>・教育改革が理想とする教師像が統一されていない、あるいは「フアシリテーター」という機能のみで矮小化されている(また、ポタ国教育の文脈において「フアシリテーター」の定義や機能が定められていない)。</li> <li>・その功罪を含めて、これまでの教育方法の総括がなされていない。</li> <li>・新カリキュラムに準拠した教育方法に関して十分な研修を受けていない。</li> <li>・問題を同僚や上司と共有し、解決方法を話し合うような場がほとんど存在しない。</li> <li>・授業評価の手法やその評価結果に基づく授業改善の方法が存在しない。</li> <li>・教員が互いの教育経験を共有するプロセス(時間・空間を含む)を持っていない。</li> <li>・1日の労働時間が時間と定められており、休み時間も短いため教員間のコミュニケーションが不十分である。</li> <li>・財源に限られている上に、教員は半日仕事である。</li> <li>・多くの教員が副業(私立学校教員等)を持っている。</li> <li>・政治的圧力が介入することも少なくない。</li> <li>・教員の異動がシステム化されておらず、個人の意向を考慮しつつも、極めて恣意的に決定される。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教育方法の改善、授業設計や構造化の技法、教材作成技法、評価技法等を、各目的とする現職教員研修の拡充</li> <li>・学校教育実態調査の実施</li> <li>・二言語教育へ対応可能な教員の育成</li> <li>・教師像の策定</li> <li>・授業研究の導入</li> <li>・教育方法の改善を目的とする現職教員研修の拡充</li> <li>・学校内外の「研究会」の設置</li> <li>・研究交流のためのメディア(ニューズレター、パンフレット、各種コンテンツなど)の開発と提供</li> <li>・教育評価方法の開発と授業改善のシステム化</li> <li>・学校内外の「研究会」の設置</li> <li>・通正レベルでの教員の待遇改善</li> <li>・教員採用試験等、通正な選考方法の導入</li> <li>・教員異動システムの改善</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>財政支援『PRE』(WB、他) 初等教育の質改善</li> <li>財政支援『PRE2』(WB、KIW) ①PDEM PEN ②技術協力(GTZ) 二言語教育支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>技協/短専「初等レベルの教科書及び授業分析・評価」'02.8~'02.9(1.0カ月間)</li> <li>・学校教育実態調査</li> <li>・教科書分析</li> <li>技協/地特研修「教育行政」'01~(約5名×1.0カ月間×5カ年間)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>×</li> </ul>
学校							

カテゴリー	当該国政府および関係機関の取り組み	現状	問題点	問題解決のための方向性 (協力ニーズ)	トナーの協力状況と実績	日本政府の協力状況と実績	協力実施可能性
コミュニティ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教員が学校を有するコミュニティに居住していない。</li> <li>・同じ校舎を共有しつつ2～3部制のシフトを採っている学校では、各シフトごとの学校がそれぞれ独立した学校とみなされているが、児童は同じコミュニティの子どもたちである。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・特に農村部においては家が貧しく、しかも兄弟が多い家庭が多い。</li> <li>・寡婦が父親の異なる子どもを数名扶養しているような状況や孤児が見られる。</li> <li>・教育改革による新しい授業のあり方に児童の親が反対している。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・コミュニティとの関係が希薄である。</li> <li>・同じコミュニティ内にあるにもかかわらず、各学校のPTAの間にはコミュニケーションが存在しない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>当該コミュニティ内での教員住宅の提供</li> <li>PTA間の情報交換および経験共有の促進</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>開発福祉支援「教育分野の住民参加促進支援」003.3～03.2 技術/短専「参加型計画手法」02.9～02.11(3.0カ月間)</li> <li>・CENDA(現地NGO)支援</li> </ul>	
社会	<ul style="list-style-type: none"> <li>(・児童の就学に関する家庭要因の改善)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・経済的な理由から親によって就学を制限されよう。</li> <li>・授業参観等の活動が制限されるだけでなく、子どもへの教育そのものに影響が出ている。</li> <li>・新しい授業の導入による学力低下への懸念がある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>経済的な理由から親によって就学を制限されよう。</li> <li>授業参観等の活動が制限されるだけでなく、子どもへの教育そのものに影響が出ている。</li> <li>新しい授業の導入による学力低下への懸念がある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>奨学金制度の導入</li> <li>児童福祉の充実</li> <li>教育改革に関する啓蒙活動の推進</li> </ul>	-	-	x
児童	<ul style="list-style-type: none"> <li>(・児童のレディネスの向上)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・学校教習を受け始める際、児童のレディネス(学習準備)が十分とはいえない。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・学校での教授言語と児童の母語との異なりから、特に先住民児童を中心に学習内容の理解に困難を感じている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>先住民児童を対象とした就学前教育の普及</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>財政支援『PRE2』(WB, KfW)</li> <li>●PDEM PEN</li> </ul>	

注1: 「問題解決のための方向性」につき、「協力ニーズ」を次の記号で表す。  
 : 極めて緊急性が高く、多くの現地教育関係者によって示されたニーズ、 : 比較的緊急性が高く、複数の現地教育関係者によって示されたニーズ、 : 将来的な対応として、一部の現地教育関係者から示されたニーズ、  
 : 明確な形でニーズは示されなかったが、問題解決のために実施する必要があると調査団が判断したもの

注2: 「日本の協力実施可能性」を次の記号で表す。  
 : 既に類似の教育協力経験があり、日本側に関連の知識やノウハウが蓄積されている場合、 : 協力経験はないが、日本国内に利用可能な各種リソースが存在し、実施体制が整備可能だと思われる場合、 : やや困難だが協力実施が不可能ではない場合、  
 x : 各種の制約条件によって協力不可能な場合

出所: 村田敏雄/JICA国際協力専門員作成

## 第3章 農業

永井 和夫 / 西野 重雄 / 本郷 豊

### 3-1 概況

#### 3-1-1 自然環境と農業

その多様な自然環境から、ボリビアの農牧技術開発普及を担当する「ボリビア農牧技術システム」(Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria: SIBTA)は、図3-1のように、当国を高地平原(Altiplano: 面積17万9000km<sup>2</sup>で約16%、標高3,400~4,000m)(以下、アルティ・プレーノ)、渓谷(Valle: 面積23万6000km<sup>2</sup>で約21%、標高1,500~2,500m)(以下、渓谷)、半乾燥地(Chaco: 面積16

万km<sup>2</sup>で約15%、標高200~400m)(以下、チャコ)そして湿潤熱帯(Tropico Húmedo: 面積52万2000km<sup>2</sup>で約48%、標高100~500m)(以下、湿潤熱帯)の4つに区分している。4地域では、自然環境だけでなく各々の開発の歴史的背景も関連し、それぞれ特徴のある農業が営まれている。

1952年の革命以降の農村開発戦略により、アルティ・プレーノと渓谷地域における大規模な土地の再配分とアルティ・プレーノからアンデス山麓とサンタ・クルス平原への入植、そして入植地域の農業開発がすすめられた<sup>1</sup>。しかしながら、現在でも人口

図3-1 SIBTAのマクロ環境地域分類



出所：油糧作物・小麦生産者協会 (ANAPO)(2002)より筆者作成。

<sup>1</sup> Muñoz (2001) p. 90

と4地域の面積との間には大きな不均衡が認められ、全人口の37% (3108千人) を占める農村部人口は、4地域の面積比とは逆に50%がアルティ・プレーノ、32%が溪谷地帯、そして18%が湿潤熱帯とチャコとなっている。また、経営形態も地域により大きく異なり、アルティ・プレーノと溪谷では主食作物栽培の生存維持レベルの零細農業を行う「伝統的小農民農業 (Agricultura Campesina)」と、商品生産を主体とした湿潤熱帯地域を中心の「企業的農業 (Agricultura Comercial)」の2階層構造を有している<sup>3</sup>。4地域の農業の特徴を以下に述べる。

#### (1) アルティ・プレーノと溪谷地域

使役動物を使った農耕を中心とした伝統的小農民農業が中心である。灌漑は耕作面積の8%で、一般に耕作地の周期的休作が行われ、肥料は有機肥料が使用されている。

アルティ・プレーノ農業者1戸当たりの農地所有面積は平均2ha以下で、主に、ジャガイモ、キヌア、大麦、ソラマメなどの主食作物栽培とリヤマなどのラクダ科動物や羊の飼育が行われている。その生産物のほとんどを自給用として消費し、わずかその

30%を地域市場 (ほとんどが物々交換) と都市市場に出している。

溪谷地域の1戸当たり所有面積は2~3haであり、灌漑施設があれば年間通じて2回収穫が可能である。麦、トウモロコシ、大麦、ジャガイモ、園芸作物等が栽培されている。伝統的小農民農業が主体であるところはアルティ・プレーノと同様だが、近年、園芸作物 (果樹、野菜、花卉) や養鶏において全国市場との結びつきが強くなってきている。

#### (2) 湿潤熱帯

ベニ県の牧畜、サンタ・クルス県北部の機械化による大豆をはじめとする油糧作物、ワタ、サトウキビ栽培など、輸出を前提とした企業的農業が行われている。一方で、インフラ整備が遅れ市場へのアクセスが悪い地域では未だ焼畑による自給農業が行われている。この地域には内国移住地チャバレ、アルト・ベニ、サン・フリアン、ヤパカニ等も含まれる。とくにチャバレ地方においては、コカ<sup>4</sup>の不法栽培撲滅とコカに替わる作物の栽培開発が政府の重要な政策となっている。

#### Box 13 ボリビアとコカ栽培

##### 聖なる葉

コカは約紀元前2100年まで遡ることができるアメリカ大陸における最初の採集農産物の一つであり、贈り物として、また宗教儀式において、生活のあらゆる場面でその栽培価値が理解されていた。また、コカ葉は薬の役割も果たしてきた。多くの病気の中でも、赤痢、潰瘍そして消化不良を治癒し、あるいは症状を緩和する。アンデスの厳しい環境の中において、“Sorojchi” (高山病) を緩和しそしてエネルギーと力の感覚を与えるコカは、まさにInti (太陽の神) の贈り物であった。一方で、スペイン統治以前、貴族あるいは帝国の支配者しかその消費は許されなかったといわれている。

##### コロニア時代のコカ

スペイン統治の当初、コカの栽培と使用について議論がなされた。一部は宗教儀式との関係で“悪魔の葉”として禁止しようとした。しかし、コカの葉が鉱山や農場の労働者の食糧の代わりに使用できることがわかると、この制限は力を失った。16世紀の後半、ポトシのセロ・リコ (銀山) が発見され、ミタ労働 (インカ帝国時代の労働奉仕制度) の導入により鉱山に労働者が供給され、彼らが空腹と疲労を緩和するために使うコカ葉の消費が、コカ栽培を非常に重要なものにした。1571年の文献ではコカ葉の生産はインカ帝国時代の50倍に達したとされている。17世紀に入るとコカ葉はますます重要な産物として全国に輸送されるようになり、18世紀には全国に安定した市場を確保するとともに、その栽培がコチャバンパ県のチャバレ地方までに広がっていく。

##### コカとコカイン

4千~6千年の間用いられてきたコカ葉は、アンデス住民の聖なる葉であった。一方130年前にヨーロッパで発明されたコカインは、人々に重大な問題を引き起こす有害な麻薬である。コカの葉からコカインを抽出するためには41種

<sup>2</sup> INE (2002)

<sup>3</sup> 国際開発センター (1983) pp.334-335

<sup>4</sup> Box13を参照。(南米原産コカノキ科の低木、紀元前2000年頃から栽培されていたと言われている。葉を噛むことにより軽い覚醒効果があり、疲労感や空腹感軽減に使われてきた。18世紀末にコカ葉からコカインの精製が可能となり、医薬品とともに麻薬としての消費が増え、ボリビアのあらゆる熱帯地域で栽培されるようになった (Editorial Fundación BHN (1995) より))。

類の薬品を必要とし、そして1kgのコカインを製造するためには350kgのコカの葉を必要とする。一方、1892年米国でコカの成分を含む炭酸飲料を販売するコカ・コーラ社が設立され（1903年依存症状や中毒症状の問題が指摘され、米国政府の圧力によりコカの葉エキスがコカ・コーラから取り除かれた）、フランスでも一時コカ成分を含んだアルコール飲料が販売されブームとなった。

#### コカ栽培の禁止

コカは傾斜地や熱帯土壌でも容易に生育する。また、1年間に3回から4回収穫でき、抵抗性が強く殺虫剤や除草剤散布の必要もない。軽いため運搬しやすく、いつでも市場があり販売も容易である。葉はシャンブー、齒磨き粉、薬品など30種類以上の産物に製品化されてきた。

1952年の革命後、多くの鉱山労働者やアルティ・プラーノの貧困層がチャパレ地方を中心とした湿潤熱帯地域に入植した。入植者は限られた政府支援のなか、コカ葉の栽培に着手するようになり、また、コカの出現がチャパレ地方の成長を促す主要な役割を演じた。しかしながら、コカの葉の生産が犯罪扱いされることとなり、海外市場への輸出は禁止された。

1961年国際連合の会議において、今後25年間でコカ栽培を根絶することが採択され、これによりコカを栽培するラテン・アメリカ諸国への米国の干渉が始まった。

#### 不法コカ栽培撲滅政策

1988年、政府は「コカ代替法」を公布し、コカ代替政策を始めた。コカ栽培地を伝統的生産地（コンガス、チャパレの一部1万ha）と不法生産地（6万ha）に分け、不法生産地における代替作物の振興と代替助成金の交付が各援助機関・国の支援により開始された。コカの撲滅政策は、米国の支援を受けたボリビア国軍のコカ生産者に対する取り締まりであり、次第に戦いの様相を持つ状況となった。1993-97の第1次サンチェス政権は代替作物開発のプログラムを推進したが、新農産物は市場での適合性に欠け、作物の転換はすべて失敗した。一方で政府の反麻薬政策が強化された。1995年政府はコカ農民連合の55人を追放し、1200人を逮捕し、戒厳令を敷いた。そして、1998年4月の始めからコカ栽培農民のデモが全国規模に発展した。その後この戦いは、軍、警察そして農民に犠牲者を出しながら現在まで続いている。

#### MAS（社会主義運動党）の躍進

政府によるコカの強制的な除去（抜根）とコカ生産者との間の衝突が続くなか、2002年6月に総選挙が実施され、チャパレ地方コカ生産者組合の代表であるエゴ・モラレス氏の率いるMAS党が、社会不満層の支持を集め21%の投票を得て第二党に躍進した。

#### 参考資料

Editorial Fundación BHN（1995）*Coca en la Historia de Bolivia*, Revista Boliviana de Cultura, AñoV Nro.11

La coca, Javier Yasasi-Ysamendi Krave. <http://www.arrakis.es/~ysasi./coca.htm>（2002年7月付）

Coca, Vida y Muerte de un Pueblo, Comité Coordinador de las Cinco Federaciones del Trópico de Cochabamba <http://usuarios.lycos.es/comite119/cocal.html>（2002年7月付）

Crabtree, J. and others（2001）*Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience*. Palgrave, New York.

### (3) チャコ

乾燥、高温な気候で植生は灌木が主体である。粗放的かつ伝統的な農業による自給農業が主体となっている。トウモロコシ、落花生、キャッサバ等の畑作物と肉牛が主要産物である。タリ八県のチャコ地方の統計によると、平均年降水量は649mmで降雨日数は68日、年により非常に不安定な農業が強いられる地域である<sup>5</sup>。

#### 3-1-2 農業開発の歴史

##### (1) 農業政策

1952年に成立した民族革命運動（Movimiento Nacionalista Revolucionario: MNR）のパス・エステンソロ政権は1953年に農地改革法を制定した。これ

はスペイン植民地時代から続いた先住民に対する鉱山採掘の強制労働や小作労働をやめ、封建的な土地所有制度を改革し農民に正当な土地の分配を行い、先住民の経済的地位と民主的条件を回復し、社会的市民権を与えることを意図した。農地改革を含む1952年以降の農村開発戦略は4本の柱から成り立っている。

小作農のために、アルティ・プラーノと渓谷における大規模な土地再配分

アルティ・プラーノの人口圧軽減のための、アンデス山麓とサンタ・クルス低地における入植プログラムの推進と農業フロンティアの開発  
コチャバンバ市とサンタ・クルス市を結ぶ高速道路と、砂糖精製、牛乳加工、ワタ加工、食用

<sup>5</sup> Ministerio de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural（2002）p. 18

油精製等農産加工インフラへの公共投資  
とくに農村クレジットと汎米農業サービス機構  
(Servicio Agrícola Interamericano: SAI)を通じて  
た技術開発に関する国家支援

この農村開発戦略は、ボリビアが社会、政治そして経済危機に陥る1980年代前半まで継続し、いくつかの重要な目的を達成している。1980年代までにアルティ・プラーノの農地のほとんどすべてが村落共同体と個々の農民に分配された。約8万~10万家族がアルティ・プラーノと渓谷から300万~500万haを振り当てた湿潤熱帯入植地域に移住した<sup>7</sup>。徐々にではあるがインフラ（道路、学校、農産加工）も整備され、研究普及サービスも行われるようになった。加えて非常に収益性の高い作物（その由来品が不法な国際麻薬貿易と関係している）としてのコカの出現がチャバレ地方の成長を促す主要な役割を演じた<sup>8</sup>。

1980年代当初の累積債務危機発生以降のインフレの加速と経済成長の低迷のなかで1985年に新経済政策が出された<sup>9</sup>。この新経済政策では、農産物の生産拡大と生産性の向上、輸入農産物の国内自給率向上と輸出促進、コカ葉生産代替振興、アルティ・プラーノおよび渓谷地帯の農業収入の向上等が掲げられた。

その後第1次サンチェス政権は、「農業開発戦略1994~2003年（副題）貧困への挑戦」、そして1996年のCG会合において国際社会に対して「農業生産改革戦略」(Estrategia de Transformación Productiva Agropecuaria: ETPA)を発表した。1997年からのパンセル政権では2000年1月に国家農牧農村開発計画に発表されたが、2001年8月の「国民対話法」成立によりEBRP (Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza) がそれにとって代わる政策となった。2002年8月からの第2次サンチェス政権はEBRPの継承を明確にするるとともに、短中期的政策として「プラン・ボリビア」を発表した。

プラン・ボリビアの農業政策は、短期政策の雇用創出事業として、道路インフラ整備、灌漑整備、農村電化が、そして中期政策としては生産性向上と競争力強化を前面に出すために、1996年のETPAの復

活を掲げている。今後、国民対話を経たEBRPの改訂と現在、農民先住民問題農牧省が策定中のPlan Bolivia Agropecuariaが今後の農業政策を決定づけることとなる。

## (2) 研究と普及

ボリビアは、独立以降も鉱物資源の輸出により得た資金で生活必需品はもちろん食糧に至るまで輸入に依存し、農牧林業の開発は放置されていた。しかし国家経済の観点から見た反省に基づき、1930年代に最初の農牧調査研究センターが設置された。その後第2次世界大戦遂行のためボリビアの鉱物資源に関心を持った米国は、Bohan Plan (1942年) と呼ばれるボリビア国家開発計画を策定し、この計画の中で、ボリビア経済多様化の一環としての農業開発、そして東部低地の開発を提唱した<sup>10</sup>。その結果、1948年の米国との農業協力協定によりSAIの援助による8つの農事試験場とともに農業普及総合指導局が設置された。

SAIが1966年に撤収して以降1975年まで国の研究・普及事業は農牧農村開発省内で運営されてきたが、財政・研究管理の両側面から、より柔軟な活動を可能とする独立機関として農業研究と普及を総合的に担当する農牧研究公社 (Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria: IBTA) が設立された。サンタ・クルスを除いた8県に14の試験場と11の苗生産圃場、123の普及所が設置された。サンタ・クルス県は農業条件が他と異なる環境下にあるとの理由からIBTA管轄ではなく、独立した研究機関として熱帯農業研究センター (Centro de Investigación Agrícola Tropical: CIAT) が同じ1975年に設置されている。また家畜衛生のための国立動物生命工学院 (Instituto Nacional de Biotecnología Animal: INBA) がラ・パス、サンタ・クルスそしてベニ県に設置された。

1995年7月に施行された「地方分権化法」により、IBTAとINBAは県、大学等に移管された。しかしながら、予算不足と地方公共団体組織の脆弱さのためほとんどの機関がその機能を失ってしまった。この間政府に代わる機能として多くのNGOが1990年代

<sup>6</sup> 1943年に設立されたラテン・アメリカ農業技術開発・普及のための援助機関。

<sup>7</sup> 第2部各論第1章Box7参照。

<sup>8</sup> Muñoz (2001) p. 90

<sup>9</sup> 第2部各論第4章p.78参照。

<sup>10</sup> Muñoz (2001) p. 90

に設立されており、2001年現在170以上のNGOが農業農村開発に携わっている<sup>11</sup>。これらを背景に現在、唯一サンタ・クルス県のCIATのみが、県予算とわが国を含む国際援助によりその機能を維持してきた。

パンセル政権は2000年にIBTAに代わる組織としてIDBの資金協力を得て「ボリビア農牧技術システム」(Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria: SIBTA)<sup>12</sup>を設立した。SIBTAの下に、4つのマクロ環境地域に設立された農牧開発基金(Fundación para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario y Forestal: FDTA's)が、農牧技術の開発と普及を担当することとなった。地域ごとに優先テーマに適合した要請(プロジェクト)が農民団体等の技術需要者から提出され、要請に対し提出される公的機関、大学等技術供給者からの企画書をFDTAsが審査してプロジェクト実施者が決定されることとなっており、技術供給者間の競争性および公平性が重視されている。また、プロジェクト内容により裨益者のカウンターパート費用負担(15%)を求めており、受益者負担の精神を根幹に置き基金の持続性を堅持しようとしている。しかしながら、技術需要者(農民)

の要望書策定能力の欠如、技術提供者数の不足および煩雑な調達手続きにより、プロジェクトの進捗は大幅に遅れている。

SIBTAと同時期にやはりIDBの資金援助により国家農牧衛生システム(Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria: SENASAG)が設置された。これは地方分権化により各県の農牧局に家畜衛生の機能が移管され、一元的な施策が国家として実行不可能となったため、再び中央集権的に管理をするためのもので、背景にはアンデス共同体、メルコスール、FTAAといった経済圏内での農産物貿易の自由化への対応と、国内の家畜疾病、病害虫防除なくして農産物の生産性向上は望めないこと等の理由があった。

### 3-1-3 ボリビアにおける農業の位置づけ

#### (1) ボリビア経済と農業の役割

1985年国民総生産に占める農業生産の割合は22.7%であったが、その後一貫して減少傾向にあり、1992年には14.4%、2001年には13.8%と農業セクターが占める割合は低下した。しかしながら、現在でも製造業および金融・不動産と並ぶ位置にあり(表3-1)、

表3-1 国民総生産に占める農林水産業の割合

(単位: %)

年	1992	2001*
農林水産	14.4	13.8
農産物	7.0	6.2
農産加工品	1.3	2.1
コカ	0.9	0.8
畜産物	4.2	3.7
林業・狩猟・漁業	1.0	1.0
製造業	17.1	13.4
金融・不動産	10.3	12.8
運輸・通信	10.5	12.0
公共サービス	11.0	11.9
商業	8.3	7.2
採鉱業	7.3	6.3
インフォーマル・セクター	4.2	5.9
レストラン・ホテル	3.2	3.7
電気・ガス・水	2.6	2.9
建築・公共事業	3.1	2.5
物品・流通税等	10.1	12.3
債務処理引き当て	- 2.2	- 4.4
計	100.0	100.0

\*暫定値

出所: INE (2002) より作成。

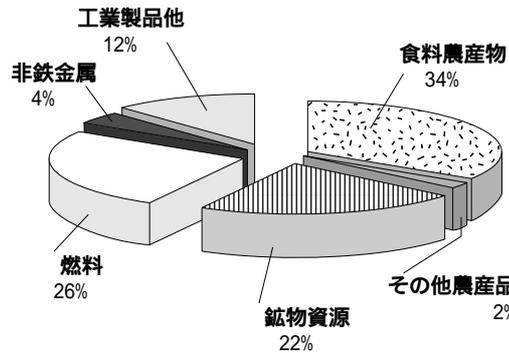
<sup>11</sup> Registro Único Nacional de ONGs, Ministerio de Hacienda (2001)

<sup>12</sup> 2000年3月30日付大統領令No.25717により設立。

また、輸出ではその加工品を含めると、ボリビア国総輸出額の約30%を占めるなど、農林水産業は現在でもボリビアにおける最も重要な経済セクターに位置づけられる(図3-2)。

ここ10年農作物は栽培面積および生産量ともに増加しているが、そのなかでも食料油原料とされる大豆およびヒマワリの増産が顕著である。とくに大豆は60万haを超えるボリビア最大の栽培面積を誇る作物となった。そのほか、米、トウモロコシ、ブドウ、トマト、飼料作物としてのアルファルファの増産が見られる。一方で、ワタおよびジャガイモの減産が目立つ(表3-2)。また、畜産では肉牛飼養頭数の増加が顕著である(表3-3)。2000年における主要な輸出農林水産物は、金額で大豆が突出(62%)し、続いて木材(12%)、ソラマメ(10%)、ブラジル・ナッツ(7%)<sup>13</sup>の順で、ソラマメを除くとすべて湿

図3-2 ボリビア分野別輸出額比率(2002年)



出所：Ministerio de Comercio Exterior de Inversión (2002) 統計より作成。  
総輸出額は1,305百万米ドル

表3-2 主要農産物の栽培面積と生産高の推移

農年 穀類	栽培面積 (ha)		生産量 (t)	
	1990 - 1991	1999 - 2000	1990 - 1991	1999 - 2000
米(籾)	114,560	156,312	240,770	299,083
トウモロコシ(粒)	234,696	277,281	390,952	488,606
キヌア	38,791	36,847	19,651	23,785
小麦	116,426	119,538	108,733	101,510
嗜好品(コーヒー)	27,422	24,404	20,458	27,696
果樹	53,575	56,627	482,476	565,012
バナナ	18,099	15,807	138,906	161,926
調理用バナナ	32,308	37,041	325,882	379,170
ブドウ	3,168	3,779	17,688	23,916
野菜	31,729	36,288	87,142	146,256
ソラマメ	27,260	28,903	37,112	48,528
トマト	4,469	7,385	50,030	97,728
工芸作物	303,978	838,651	4,294,034	5,006,147
ワタ	16,803	4,533	8,360	2,085
サトウキビ	83,669	87,154	3,880,186	3,695,811
ヒマワリ	10,217	130,000	11,870	110,500
大豆	193,289	616,964	393,618	1,197,751
芋類	172,348	159,963	1,055,989	1,063,727
ジャガイモ	140,053	125,404	691,935	721,466
キャッサバ	32,295	34,559	364,054	342,261
飼料作物	17,816	21,550	139,082	149,910
アルファルファ	17,816	21,550	139,082	149,910
計	1,111,341	1,727,461	6,839,287	7,871,732

出所：INE (2001、2002) およびMinisterio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (2000b) を基に筆者作成。

<sup>13</sup> 南アメリカ原産の大木、Bertholletia excelsaの種子である。この樹木はアマゾン川流域の森林地帯にみられ、ナッツの収穫と輸出は重要な産業となっている。ブラジル・ナッツに含まれる脂質は60~70%、蛋白質は17%であり、広く世界で嗜好されている。

潤熱帯地域の農産物となっている（表3-4）。

とくにサンタ・クルス県において、大豆栽培はいくつかの比較優位性が認められる。気象条件に加え、農地が廉価で広かつ平坦で機械化農業に適していること、地下水位が比較的高く肥沃で大豆2期作や連続8作まで無肥料で栽培可能なところもあり、大豆栽培適地がさらに200万haあるとされている。2002/2003年夏作と2003年の冬作を合わせると、大豆生産者の手に261百万ドルが入り、大豆油、その

他の大豆加工品を加えると611百万ドル（国内総生産の9%）を大豆とその関連産業が生み出すとされている。またサンタ・クルス県で見ると、同県総生産の33%、輸出の66%を占め、5万5000人の雇用を生み出し、同県経済発展の要となっている<sup>14</sup>。しかしながら、近年近隣国が単位面積あたりの生産性が飛躍的に向上しているのに比してボリビアの単位収量は低く（図3-3）また、1農家当たり大豆作付面積がほぼ同じボリビアのオキナワ移住地とパラグア

表3-3 畜産・漁業生産量の推移

年	単位	1990	1999	2000
肉牛	頭数	4,914,249	6,226,343	6,399,906
羊	頭数	7,675,593	8,574,545	7,840,304
豚	頭数	2,176,320	2,714,593	1,860,098
山羊	頭数	1,445,123	1,672,516	1,714,209
リヤマ	頭数	1,504,803	1,766,476	
肉用鶏	羽		4,864,746	
産卵鶏	羽		3,069,159	
鶏卵生産	個		847,889,985	
ブロイラー生産	羽		84,394,696	
漁獲量	t	7,424	6,450	

出所：INE（2001、2002）およびMinisterio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural（2000b）を基に筆者作成。

表3-4 主要輸出農産物（金額ベース）

（単位：US\$）

年	1991		2000	
	金額	割合	金額	割合
肉牛	17,859	8%	230	0%
ブラジル・ナッツ	9,477	4%	33,808	7%
コーヒー	7,058	3%	10,353	2%
カカオ	1,038	0%	1,053	0%
砂糖	30,747	13%	7,220	1%
木材	48,999	21%	57,846	12%
ワタ	14,278	6%	10,598	2%
大豆	67,332	29%	299,170	62%
ソラマメ	24,998	11%	46,459	10%
インゲン豆			3,770	1%
キヌア	642	0%	1,801	0%
花卉			421	0%
綿糸（未加工）	10,151	4%	9,629	2%
皮革	20	0%		
魚類	476	0%		
計	233,075	100%	482,358	100%

空欄：不明

出所：INE（2001、2002）およびMinisterio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural（2000b）を基に筆者作成。

<sup>14</sup> 国際協力事業団（2002）

イのイグアスの日系移住地の比較において、ヘクタール当たりの収量で約1t（パラグアイ3t、ボリビア2t）の差があり、また、生産費のなかでとくに肥料、農業そして燃料費がパラグアイの1.09～1.77倍となっている<sup>15</sup>。加えて道路などのインフラの整備も遅れており、ボリビアの農産物、とくに大豆はその生産性、輸出競争力ともに近隣国に比して低く、図3-4に見られるように、対外共通関税防壁に守られたANCOM市場向けを主体とした輸出となっており、産業クラスターとしての育成が国際競争力強化に向けた緊急の課題となっている。

なお、パラグアイでは、2000/2001農年度実績で、小農（農場面積20ha以下）大豆栽培面積は12.5万ha、生産量も32.5千tと同国全体の9%を占めるまでに成長している。パラグアイの場合、土地所有階層別に栽培作物が分かるとは単純に言えない構造にあり、小農による大豆栽培は数ha規模で、多角経営を進めて営農リスクの分散を図り、企業との契約によ

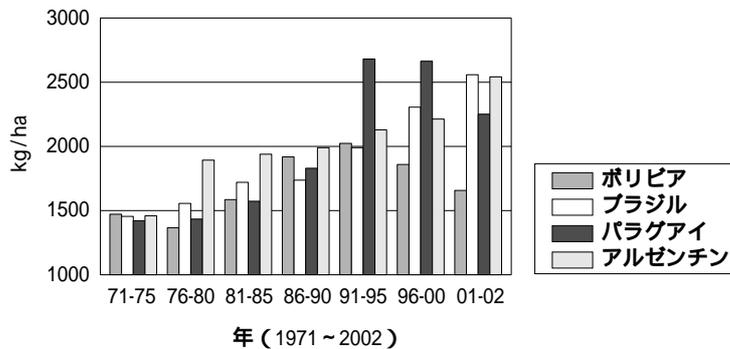
り「有機大豆」栽培を行い安定した収入源となっている<sup>16</sup>。この報告は、ボリビアにおいても小農による大豆栽培振興の可能性を示唆している。

(2) ボリビアの社会と農業

1992年70.9%であったボリビアの貧困率は、2001年統計では58.6%に改善されているが、全人口の38%が居住する農村部のそれは95.3%から90.8%と、農村部の貧困は当国にとって依然大きな問題である。

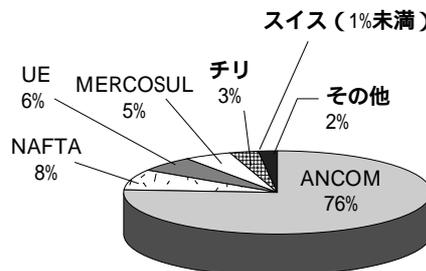
近年農業センサスが行われていないためデータとしては古いが、農業改革国家審議会（Consejo Nacional de Reforma Agraria）が1979年に発表した「農地所有規模別農家数割合」によると、アルティ・プレーノおよび渓谷地域農業者の平均土地所有面積は11haで、この地域における自給的農業の限界面積の目安である10ha以下の農家が78%となっている。現在はこのデータが示す状況よりも、さらに小

図3-3 大豆平均収量の推移



出所：FAOホームページ（2003年7月付）より筆者作成

図3-4 ボリビア農産品輸出額仕向け地別比率（2002年）



注：農産品総輸出額は462百万米ドル  
出所：Ministerio de Comercio Exterior de Inversión (2002)  
統計より筆者作成

<sup>15</sup> ボリビア農業総合試験場、国際協力事業団ボリビア事務所（2002a）pp.2-3および（2002b）pp.2-4

<sup>16</sup> La Prensa, 2003年5月31日版

規模経営農家の率が増大しているものと推測される。また、この地域農業者のほとんどが先住民族（アイマラ族、ケチュア族）である。

一方、平原（サンタ・クルス、ベニおよびバンド県）の平均土地所有面積は1万ha以上の大規模農業者も存在することから、平均で267haとなるが、実際は85%の農家が75ha未満の土地所有である。平原地域にはポリビア人および海外からの移住者（ブラジル、日本等）による大規模農業経営とともに、アマゾン流域の先住民族、アルティ・プレーノからの多くの内国移住者等が小規模農業を営んでいる。

アルティ・プレーノと渓谷地帯の小農先住民を組織したフェリベ・キスベ（現MIP<sup>17</sup>党首）を代表とする統一農民労働者連合（Confederación Sindical Unica de Trabajadores Campesinos de Bolivia: CSUTCB）は道路封鎖等の実力行使を武器にさまざま要求を政府に突きつけている。この組織には全国内国移住者組織であるConfederación Nacional de Colonizadoresも要求内容によっては同一行動をとっている。また、チャパレ（コチャバンバ県）およびユングス（ラ・パス県湿潤熱帯地域）地方には違法コカ葉栽培者があり、政府は違法コカ葉撲滅を進めている。しかしながら、コカ葉栽培の代替作物生産が軌道に乗らない状況下、エゴ・モラレス（現MAS<sup>18</sup>党首）を代表とするコカ葉生産者団体は政府の撲滅作戦に反対し、頻繁に軍・警察との衝突を繰り返している。加えて、土地無し農民のグループも政府に対し入植地を要求し、時に過激な行動に出ている。

これらのいずれの農業者もポリビア貧困の中心に位置づけられており、ポリビア国における社会不安の最大の要因となっている。政府側もこれら農民組織に対する政策に重点を注いでいるが、現在は連立政権の基盤は脆弱であり、これら農民団体そして農民団体を母体とする野党の社会不安をももたらす圧力を制御しきれていないのが現状とも言える。

### 3-1-4 ポリビアの農業開発と日本

#### (1) 日系移住地

サンタ・クルス県には2つの日系移住地（オキナワ移住地、サン・フアン移住地）があり、約474戸が平均面積377ha規模の農業を営んでいる。2000/2001農年度の実績によると、家畜飼養頭数、牛1万8千頭、産卵鶏111万羽（全国の14%を生産）、機械化耕作による穀類の生産は大豆8万t（サンタ・クルス県全体の約9%）、米4万2千t（同16%）、小麦8,400t（同16%）と同国の重要な農業生産地へと成長した。また、オキナワ移住地はポリビア国の「小麦の郷」と当時の農牧農村開発省により命名されているのみならず、大豆の不耕起栽培を導入するとともに農牧輪換目指した農業に取り組んでいる。一方、サン・フアン移住地では、水田稲作の開発やマカデミア・ナッツの商品化など、両移住地ともに地域の先進的、指導的な農業地域と成長した。

また、農業協同組合が機能せずほとんど消滅しているポリビアにあって、オキナワ農業総合協同組合（以下、CAICO）とサン・フアン農業総合協同組合（以下、CAISY）は、生産財の購買、生産物の販売、信用事業、試験研究技術指導まで行うことのできるモデル農業協同組合として、ポリビア全国からの視察が絶えない。

#### (2) ポリビア農業総合試験場（CETABOL）

海外移住事業団（現在のJICA）は移住者営農の早期安定を目的にサン・フアンとオキナワ両移住地に試験農場をそれぞれ1961年と1970年に開設し、営農指導、試験研究、調査や農業情報の収集を実施してきた。これら2つの試験農場は統合され、1990年にポリビア農業総合試験場（Centro Tecnológico Agropecuario en Bolivia: CETABOL）へと改組された。

CETABOLはオキナワ移住地に位置し（面積366ha、飼養牛370頭）、畜産、畑作、果樹3分野に関する試験研究活動、営農指導活動および研修事業を展開している。2001年からはそれまでのJICA直営からポリビア政府との協定に基づくプロジェクトとし

<sup>17</sup> MIP (Movimiento Indígena Pachacuti : パチャクティ先住民運動党)

<sup>18</sup> MAS (Movimiento Al Socialismo : 社会主義運動党)

てその運営方式を変えた。プロジェクト方式技術協力として内国移住者や小農民を対象とした営農指導活動、技術研修活動を拡充・強化しており、また、CIATや国立家畜改良センターとの連携による試験研究も進め、CETABOLは移住地および周辺地域のみならず、既にボリビア全土の農業開発に寄与している。なお、2010年にはCAICOとCAISYへ施設・機材そして蓄積されたノウハウが移管される予定である。

CETABOLの移住地および地域農業発展への主な貢献  
陸稲、水稲、大豆、小麦、ワタ、トウモロコシ、柑橘、マンゴー、マカダミア・ナッツ等の新品種を諸外国から取り寄せ、移住地に適応する品種を選定・普及し作物の生産性を高めた。稲、大豆および小麦では現在も選抜品種が一部用いられている。

熱帯の環境条件に適した優良ネローレ純粋種牛を育成し、加えて、適応牧草種による牧野改良などにより、肉牛の生産効率を高めた。

サン・フアン移住地では柑橘類（ポンカン、オレンジ、レモン）を導入し、換金作物として生産されており、近年では移住地周辺の農家の栽培も盛んである。また、マカダミア・ナッツはCETABOLの手により1970年初めに導入、母木選定と接木技術の開発がなされた。現在、CAISYの手により年間6トンのナッツが製品加工され、アメリカへの輸出や国内販売がなされるまでに成長した。

大豆、稲、トウモロコシ、冬作に小麦、大豆、ヒマワリ、ソルゴなど作物の試験を積み重ね栽培技術体系を確立するとともに、不耕起栽培技術や農牧輪換システムの導入・普及に貢献してきた。

### (3) 援助

農業分野におけるわが国援助は1960年代当初に始まり、短期専門家の派遣、研修員の受入、開発調査（木材利用、甘藷栽培、チャバレ地域などの開発計画策定）そして機材供与（灌漑用ポンプなど）が行われた。しかし1974年に海外移住事業団サンタ・クルス支部がJICAサンタ・クルス支部としてわが国技術協力の窓口となるまでは単発の協力が多く、その後の本格的な援助につながるものは少ない。

1975年以降の農業分野における主な援助実績を表3-5に示した。CETABOLの活動は別にすると1970年代の終わりから協力が本格化した。また、その協力の特徴として次の4点を挙げるができる。

#### 1) 国立の技術開発普及機関の育成

農牧農村開発省に対する水産養殖の専門家派遣は、その後無償資金協力による養殖開発センターの建設、プロジェクト方式技術協力へとつながり、現在は大統領令に基づく「国立水産開発研究センター」として全国の水産開発研究と普及の責任機関となっている。サンタ・クルス県のガブリエル・レネ・モレノ大学獣医学部に対する長期専門家の派遣もプロジェクト方式技術協力と無償資金協力「家畜繁殖改善計画」に発展し、後に実施された「肉用牛改善計画」と統合され、現在、農牧農村開発省令に基づく「国立家畜改良センター」としてベニ県とタリハ県にサブ・センターを持つ全国機関に成長した。そして無償資金協力による「コチャバンバ野菜種子センター」は専門家のチーム派遣を経て、これも大統領令に基づく国立の機関となっている。

#### 2) サンタ・クルス県中心の協力展開

CETABOLは2001年から技術協力プロジェクトとして日系人に加えボリビア人農業者にも協力の門戸を開き、CIATには野菜、稲作、果樹、農業機械等、多様な分野で専門家による技術移転が行われ、現在はプロジェクト方式技術協力「小規模農家向け稲種子普及改善計画」が実施されている。また開発調査と専門家派遣による「サンタ・クルス県農産物流通システム改善計画」加えて前述の「国立家畜改良センター」もサンタ・クルス県を中心とした協力である。

#### 3) 小規模農民（貧農）を直接の裨益対象とした協力の開始

1990年代後半までは、技術開発機関、また技術者の育成に主眼を置いた協力が中心であったが、近年、農民を直接裨益対象とするプロジェクトが見られるようになっている。水産開発研究センターと家畜改良センターでは農民を対象とした全国規模の研修が開始されているし、CIATで行われている小規模農

Box 14 サンタ・クルス県農業の役割と日本の協力

ボリビアの総栽培面積は約187万ha（2000/01農年度実績）があるが、これを作物グループ別に分類すると「工芸作物（大豆、ヒマワリ、ワタ、サトウキビ等）」と「穀物（トウモロコシ、米、小麦等）」で全体の83%を占める（図3-5）。なかでも大豆とトウモロコシの栽培面積が大きく、この2作物だけで栽培総面積の46%を占めている。

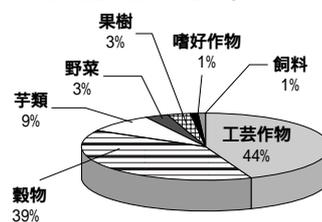
栽培面積を県別に見ると、9県の中でサンタ・クルス県の耕作面積が突出しており単独で全国の61%を占め、2位のラ・パス県の約8倍にも及ぶ（図3-6）。サンタ・クルス県での栽培面積を作物グループ別に分類し、全国のそれと（図3-5）と比較すると「工芸作物」の割合が一層高くなる（図3-7）。低地で平坦なサンタ・クルス県では機械化された近代化農業が進み「工芸作物」中心の農業が展開されており、高地や渓谷地帯の「穀物」や「芋類」中心の農業とは際立った対照と独自性を見せている。この傾向は同県の作物別の生産量を全国比で見るとより明らかで、大豆、ヒマワリ、ワタ、サトウキビ等の主要「工芸作物」の生産量がそれぞれ全国総生産量の約9割前後にも達する。

畜産分野でもサンタ・クルス県の優位性は高い。牛の飼養頭数は1.6百万頭（2000年末）で、これはベニ県の3.1百万頭に次ぎ全国頭数の約24%を占める。豚の飼育頭数は約80万頭で第1位（1999年の統計で全国の30%）、鶏卵生産数も年間約2百万個で第1位（全国の64%、1999年）である。また林業も盛んで、用材伐採認可面積は約2.8百万haで第1位（全国の51%、1996年）となっている。

サンタ・クルス県の豊富な工芸作物と肥育牛の生産、ならびに用材の生産は、サンタ・クルス市を中心に農産加工産業を興隆し、外貨獲得に大きく貢献している。とくに大豆およびその加工品の輸出額は全体の80%（図3-8）を占めており、大豆および搾油産業が同県の農業関連基幹産業となっている<sup>3</sup>。サンタ・クルス県の農産物およびその加工品の輸出額は、天然ガスの対ブラジル輸出が本格化するとその比重は6割程度まで後退したが、輸出額そのものは1991年に111百万USドルであったものが、2001年には347百万ドルと10年間で約3倍に増加し、堅実な成長を遂げている（図3-9）。こうしたサンタ・クルス県の農業開発には日系移住地（約320戸）も大きく貢献している。入植者の営農規模は平均250haと中規模で、大豆生産を中心に生産性の高い多角化農業を確立している。また、入植者は農業協同組合を形成して農産加工にも取り組むなど、同地域の農村開発モデルともなっている。

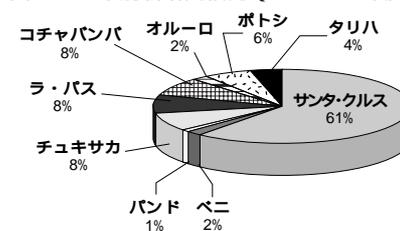
サンタ・クルス県の耕地面積は県総面積（ほぼ日本の面積に匹敵）のわずか3%と低いと、恵まれた自然条件や将来のMERCOSURへの加盟を考えると農業開発潜在力は全国1位と言われる。同県での農業開発は裾野の広い「アグリビジネス」を産み、ボリビア経済の牽引車となりえる。しかし農業開発には、流通インフラの整備のみでなく、何にも増して競争力のある持続的農業技術の開発（研究）と普及が不可欠である。幸い、日本は長期にわたって日系移住地内のボリビア農業総合試験場（CETABOL）へ技術支援を行っており、さらに「熱帯農業研究センター（CIAT）」とのプロジェクト等を通じて、同県での豊富な技術協力経験を有する。生産技術の開発と普及は農家規模<sup>4</sup>を問わず幅広い裨益効果が期待できることから、日本が同県での農業分野の技術協力の強化が期待される。

図3-5 作物別栽培面積比率（2000/01年度）



出所：農牧省「Evaluación de la Producción Agropecuaria 2001-2002」

図3-6 県別栽培面積比（2000/01年度）



出所：同上

図3-7 サンタ・クルス県の作物別栽培面積比（2000/01年度）

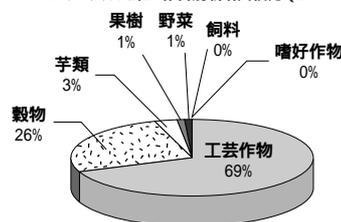
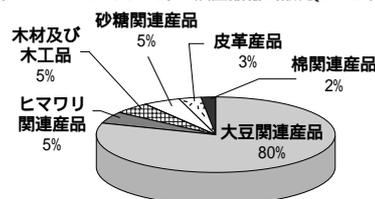
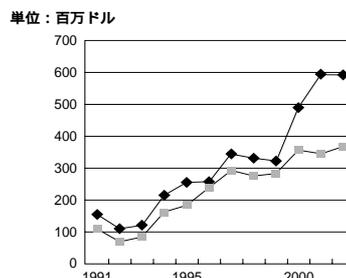


図3-8 サンタ・クルス県の農産品輸出額比（2002年度）



出所：CAO（2002）

図3-9 サンタ・クルス県の輸出額推移



出所：CAO（2002）より作図。

<sup>1</sup> ボリビアでは、油糧作物、繊維作物およびサトウキビ等を「工芸作物（Industriales）」に分類している。  
<sup>2</sup> 統計数値でとくに出所の記載がないものは、「El Agro Boliviano Estadísticas Agropecuarias 1990-1999（旧農牧省2000.7）および Anuario Estadístico 2001（国家統計院、2001）」によった。  
<sup>3</sup> Camara Agropecuaria del Oriente（CAO）（2002）Evaluación de Desempeno del Sector Agropecuario 2002。  
<sup>4</sup> サンタ・クルス県最大の農業生産者団体「油糧作物および小麦生産者団体（ANAPO）」の農家加盟数は1万5000人で、そのうち70%が小農（50～100ha）、25%が中農（100～1,000ha）、5%が大農（1000ha以上）となっている。また、内国移住地では多くの小規模農家が大豆の二期作を行っている（2003年3月現地調査より）。



国の3年間にわたるパートナーシップ・プログラムを実施している。

#### (4) 他国・機関の援助動向

農業分野の援助は、世界銀行、米州開発銀行そしてアンデス開発公社の国際融資機関、国連機関そして14の援助国（アメリカ合衆国、カナダ、英国、オランダ、デンマーク、ノルウェー、スウェーデン、ベルギー、フランス、スイス、スペイン、イタリア、中国、日本）と、多くの機関・国によって行われている。

その特徴の第1として、ボリビア政府の国家プログラムを支援する援助協調を挙げることができる。SIBTA（農牧技術支援システム）、PRONAR（国家灌漑計画）、SENASAG（国家農牧衛生システム）について複数の援助機関・国が支援を行っている。なかでもSIBTAは全国をカバーする米州開発銀行の融資に加え、FOCASと呼ばれるバスケット・ファンドによる協力が行われており欧州諸国が資金を投入している。また渓谷地域はUSAID、そしてチャコに対してはGTZが資金投入と技術支援を行っている。湿潤熱帯基金（FDTA-TH）に対しては、わが国が基金の制度組織強化を目的とした技術支援を行っている（表3-6）。

その他の援助では、貧困農村に対する協調プロジェクト（MINKA、DRIPADなど）およびアルティ・プレーノと渓谷地域に関する自然資源管理に関する協力が多し。また特徴的なのは、米国が中心となって行われている、チャパレおよびユングスのいわゆるコカ不法栽培地域に対する代替作物開発に関連する援助、ドイツが中心となって行われている灌漑プロジェクトである。（表3-7）

このように援助の多くは農牧セクターの国家プロ

グラム、ボリビアの大きな開発課題であるアルティ・プレーノと渓谷地域の貧困問題と自然資源管理、コカ不法栽培と関連する代替作物開発に向けられている。逆にサンタ・クルス県を中心とした農業地域に対する支援は、わが国を除きほとんど見られない。なお、大蔵省公共投資海外金融次官室（VIPFE）がとりまとめた農業分野における各国の援助累計では、米国（330百万ドル）、EU（260百万ドル）、日本（214百万ドル）、ドイツ（138百万ドル）、オランダ（131百万ドル）、スイス（115百万ドル）の順になっている。

### 3-2 開発課題

#### 3-2-1 農業政策と開発の優先課題

2001年6月の拡大HIPCの適用、7月の国民対話法成立により、EBRPが1999年に策定された国家農牧農村開発計画に取って代わった。EBRPの中で農業・農村の政策として表3-8の事項が掲げられている。2002年8月の政権交代後も第2次サンチェス政権はEBRP政策の継承を表明している。

第2次サンチェス政権は財政危機が好転しないままプラン・ボリビアとして短・中期政策を発表した。その中で、農業分野の短期政策として雇用創出と農業インフラ整備を兼ね備えた灌漑、農道等の整備、そして中期政策として生産性の向上と競争力強化前を前面に出すため、第1次サンチェス政権時代の1996年に発表されたETPA（農業生産改革戦略）の再採用を工業分野のETPI（工業生産改革戦略）とともに政策の目玉として掲げた。農牧農村開発省（現農民先住民問題農牧省）はプラン・ボリビアの発表を受け、農業分野版のプラン・ボリビア策定に取りかかっている。

表3-6 援助協調が進む国家プログラム

プログラム等	援助機関・国
SIBTA	米州開発銀行、アメリカ*（渓谷）、ドイツ**（チャコ）、英国・スイス・オランダ・デンマーク***（アルティ・プレーノ）、日本（湿潤熱帯：技術協力のみ）
SENASAG	米州開発銀行、アメリカ、英国
PRONAR	米州開発銀行、ドイツ

\* MAPA(市場アクセス・貧困削減)として、Fond Valle(渓谷基金)に投入

\*\* Fond Chaco(チャコ地域基金)に投入

\*\*\* Focasとして、Fond Altiplano(アルティ・プレーノ基金)に投入

表3 - 7 主要援助機関・国と援助内容（2002年末現在）

援助機関・国		主な援助内容・プロジェクト等
国際機関	世界銀行	農村インフラ（セクター融資）先住民、土地管理
	米州開発銀行	農牧サービス計画（セクター融資、SIBTA含む）
	アンデス開発公社	UNEPCA
国連機関等	UNDP	農牧省戦略管理強化、MINKA
	FAO	農業食糧遺伝資源、自然資源管理、アンデス開発促進、アンデス食糧保障、家庭菜園計画、
	世界食糧計画	DRIPAD、食糧保障・生活支援計画
	ONCP	熱帯コチャパンバ、森林資源管理・保全・利用
	OIMITO	全国森林インベントリー・管理・統計
	FIDA	小規模生産者技術支援、チャコ渓谷自然資源管理、UNEPCA
二国間援助	EU	代替作物
	アメリカ	チャパレ地域代替作物、熱帯コチャパンバ農道、ユンガス農道整備・代替作物開発計画、食糧援助（PL480）
	ドイツ	サカバ（コチャパンバ県）、コマラバ（サンタ・クルス県）及びインカウアシ（チュキサカ県）灌漑計画、
	スイス	SIBTA、小規模生産農家開発支援、種子技術支援
	英国	SIBTA、DRIPAD、MINKA、渓谷傾斜地雑草管理
	ノルウェー	土地管理
	デンマーク	農業セクタープログラム支援（SIBTA含む）、MINKA
	オランダ	SIBTA、アルティ・プラーノ植林、収穫後損失防止
	イタリア	UNEPCA

ONCP: Organización Centro Precursores

OIMITO: Organización Internacional de Madera Tropicales

FIDA: Fondo Internacional Desarrollo Agronomo（飢餓および貧困削減のためのUN機関）

DRIPAD: 貧困地域総合農村開発計画（マイクロ灌漑）

MINKA: 生活の質向上プロジェクト（マイクロ灌漑、道路、研修）

UNEPCA: アンデス高地ラクダ科動物繁殖計画

出所: Ministerio de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural（2003）

表3 - 8 EBRPの課題樹に見られる農業・農村開発テーマ

機会/ 貧困層の雇用と収入機会の拡大	農村開発振興	生産インフラ拡大（町村道、灌漑、マイクロ灌漑、農村基本インフラ、農村電化、農村通信）
		農村土地登録整備
		競争力強化（農牧食糧チェーン特定）
社会保護/ 貧困層の安全と保護	技術協力支援	農牧技術システム（SIBTA）
	社会保護プログラム拡大	食糧確保
	資産の法的安全確保	土地所有 水資源確保
社会参加/ 貧困層の社会的参加・統合の促進	市民の組織化・参加能力強化開発 先住民差別による不平等・障害の削減	
（能力/ 貧困層の生産的能力の拡大）	（教育・保健衛生等）	
横断的テーマ	先住民のアイデンティティの重視 自然資源の持続性ある利用と保護	

出所: 筆者作成

第2次サンチェス政権の具体的な政策はEBRP改訂および農業版プラン・ボリビアの策定を待たざるを得ないが、現時点で次の3点を農業分野の優先課題と見ることができる。

短期的には、緊急雇用対策による国民の不満

（失業）解消と農業・農村インフラ（農道、灌漑、農村電化・通信）の整備を図る。とくに灌漑は11万haと具体的な数字をあげ、各ドナーに事業推進の協力を願っている。

当国にとって依然最大の問題となっている農村

部の貧困対策として、土地所有と水資源に関する法的安全の確保、農民の社会参加と先住民差別削減の促進、そして自然資源の持続性ある利用と環境保全を図りつつ、農業収入と非農業収入（雇用の多様化）の拡大を図ることが必要となっている。

なお、本課題は先住民民族、不法コカ葉栽培、土地無し農民等との問題とも関連し、ボリビアに社会的不安定をもたらす最大の要因でもある。ETPAとETPI戦略の再採用は、キロガ政権から引き継ぐ生産性向上と競争力強化をより一層重視する第2次サンチェス政権の意思表示である。国家生産性・競争力システム（Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad: SBPC）が担当し、輸出を前提とした優先14品目を選定したが、農民先住民問題農牧省は別途7品目を選定している。この7品目は必ずしも輸出を前提としたものばかりではなく、国内消費を含めた農業分野における重要品目である。現在、選定された品目に関する生産チェーン調査が進められており、なかでも、キヌアと大豆については、調査結果を基に、SBPCと関連する生産者団体等との間で、「生産チェーンのための競争力ボリビア協定」(Acuerdo Boliviano de Competitividad para la Cadena Productiva) が結ばれ（2002年7月）輸出拡大に向けた取り組みが開始された。今後10年の間に、キヌアは有機栽培に焦点を当て4千万ドルの輸出を、大豆を中心とする油糧作物については輸出倍増を目標とし、生産地の道路、電気、上下水道、灌漑と輸出道路等インフラ整備に始まり、融資制度、人的開発、技術開発、法規則の整備、広報などと広範な行動指針が示されているが、これら行動を裏打ちする具体的計画と資金調達はまだ明確にはなっていない。なお農産物の生産チェーンの調査とそれに続く技術開発普及はSIBTAが、そして、動植物検疫はSENASAGが担当することとなっており、これらシステムの組織制度強化も農産物輸出強化には不可欠とされている。

る。

生産チェーン優先品目
SBPC選定14品目：リヤマ・アルパカ、木材・木製品、小麦、バナナ、パルミート（アブラヤシ）、鶏肉、肉牛、ブラジル・ナッツ、ブドウ・ワイン・シンガニ酒、油糧作物、キヌア、観光、皮革・皮製品、綿・綿製品
農民先住民問題農牧省選定7品目：トウモロコシ、酪農、ニンニク、そら豆、果樹、サトウキビ、米

一方、生産性向上と競争力強化を支えるETPAの具体的な改定案は未だ提示されていないが、1996年策定のETPAには4つの柱<sup>17</sup>が見られる。なかでも、農村地域での人間開発（農業教育）への投資拡大を謳っている点、そして、国内自給作物の生産性向上に対する公共投資は、農家だけではなく全国民に幅広く低価格食糧の提供という形で利益の分配ができるとしている点が特徴的である。

ETPA（農業生産改革戦略）の4本柱
1) 技術躍進（研究普及、農牧普及の地方分権化、技術の蓄積分配、動植物衛生）
2) 人間開発への投資（自然科学に焦点を当てた農村初等教育、技能形成を導入した中等教育、農業の中高等教育、農村女性の教育へのアクセス改善制度）
3) 自然資源の持続可能な管理（土地管理の国家システム、流域統合プログラム）
4) 道路と灌漑への投資（輸出回廊、国家灌漑計画：PRONAR）

### 3-2-2 わが国援助の方向性

援助の方向性の検討には、ボリビアにおける農業分野の開発課題そして他ドナーの動向に十分配慮する必要があるが、加えて、農業分野におけるわが国の豊富な援助実績（比較優位）そして、サンタ・クルス県の農業開発に先進的役割を果たしてきた、オキナワとサン・フアンの日日系移住地、とくにこれらの農業協同組合の存在を念頭に置くことが必要である。以下に、わが国が今後取り組むべき農業および農村開発における援助の方向性を検討する。

サンチェス政権が第1に掲げる政策「農村道整備、電化等緊急雇用対策と農村インフラ整備」に対し、短期的にノン・プロジェクト無償や2KRの見返り資金を活用して支援することも可能であるが、政府の経済・社会危機への対応であり中長期的に見たわが

<sup>17</sup> Estrategia para la Transformación Productiva Agropecuaria (ETPA) : 1996年3月にパリにて開催されたCG会合においてボリビア政府が公表した農業政策。

国援助重点とはなりえない。また、灌漑インフラの整備は農業生産性向上に不可欠の事業であり、現在、米州開発銀行とドイツが中心となってPRONAR計画を推進している。しかし、単なる灌漑インフラの整備ではなく、灌漑施設の維持管理、灌漑水の活用、土壌保全・栽培技術指導等等総合したアプローチが必要である。灌漑インフラの整備・改修は村落開発の1コンポーネントとして考えられるべきである。今後、農業分野における協力は、以下に記すとおり、貧困農村の社会開発と湿潤熱帯地域農業の生産性向上競争力強化の2つに集中されるべきであろう。

(1) 貧困農村の社会開発 (生計維持/生活安全保障)

農村部の貧困は社会不安に直結するボリビアにとって最重要の問題であり、政府最大の課題でもある。農村貧困と関連し、わが国はニジマス養殖や優良稲種子など生産面での協力実績はあるが、ボリビア政府が掲げる大衆参加法を活用した、自然資源の保全、農牧生産の向上、その他の収入機会の拡大による持続的な村落開発、つまり農村住民の生計維持と生活の安全保障に関する協力実績は少ない。また、農村部の貧困問題はボリビアの社会統合と経済発展の前提として横たわる、援助機関として避けて通ることのできない課題とも言える。幸い、貧困農村の社会開発に関連し、緑資源公団がチュキサカ県において「土壌浸食防止対策実証調査(1999~2004年)」を独自の参加型手法を用い実施しており、また、その成果の拡大がボリビア政府から要望されている。チュキサカ県における本手法の定着と他の高地平原・渓谷地域への普及は、貧困問題と社会不安の軽減においてわが国援助の優位性を示す絶好の機会となりうる。

(2) 湿潤熱帯地域における農産物の生産性向上・競争力強化

ボリビアに対するわが国農業分野の協力はサンタ・クルス県を中心に展開されており、豊富な援助実績を有している。また、サンタ・クルス県にあるオキナワとサン・フアンの日系移住地は畑作、畜産、果樹栽培などで地域農業発展の先進的役割を果たしてきた。加えて、サンタ・クルス県の農業開発ポテンシャルは高く評価されており、同地域の農業開発

がボリビアの経済成長、中長期的には貧困削減の大きな力ともなりうる。これらわが国の比較優位性、日系人を通じた協力の可能性そして開発ポテンシャルから見て、サンタ・クルス県を中心としつつも、SIBTAのマクロ環境地域区分を配慮した「湿潤熱帯地域における農産物の生産性向上・競争力強化」に関する協力を継続しかつ強化することが重要である。

一方で、同地域の開発は急速に進んでおり、現状のままでは土地、森林・水資源等の自然資源に対する必要な保全が図れなくなる。自然資源の保全と利用、そして農用地の開発と持続的利用に関するマスタープラン「湿潤熱帯地域総合開発計画」の策定がボリビアの今後の経済発展とわが国協力の長期的な方向性を見極めるためにも必要である。

1) 経済成長を支える大豆等油糧作物と肉用牛

ボリビア政府は生産チェーン強化について優先14品目を選定した。これら14品目は現に輸出が行われているか、輸出ポテンシャルの高いものであり、その中でも湿潤熱帯地域における大豆等油糧作物と肉用牛に対して、わが国はCETABOLそして肉用牛改善計画による豊富な援助実績があるとともに、これら農産物は同地域の日系農業者にとっても重要な営農の基幹作物であり、わが国援助の中心に位置づけ、早急に生産性の向上と競争力強化を図る必要がある。なお、これら農産物は周辺国(とくに、ブラジル、アルゼンチン、パラグアイ)においても生産され、かつわが国がこれら周辺国に対し豊富な協力実績を持つことから、協力の実施にあたっては、ボリビアの研究普及機関、民間農業者団体、日系農業者(農業協同組合)の連携とパートナーシップ・プログラムの積極的な活用が期待される。

とくに、輸出の最重要農産物である大豆は、パラグアイの例で見られるよう、小規模農業者も経営に取り入れることのできる可能性を秘めた作物でもある。今まで生産性の低さにもかかわらず、ANCOMの免税特恵に支えられ輸出を伸ばしてきた経緯を考えると、2005年の協定失効に向け早急な支援の開始が必要とされる。

なお、これまでCETABOLの育ててきた技術者、技術そして所有する研究資機材は、ボリビアにおけ

る大豆を中心とした畑作栽培、肉用牛生産そして農牧輪換など畑作と畜産の複合経営の発展に不可欠であり、CETABOLの日系農協移管にあたっては将来の効果的活用に向けた十分な検討が望まれる。

## 2) 小規模農業者の生計向上

現在見直しが行われているが、EPTA戦略は1996年のCG会合で提案された段階で、国内自給作物の生産性向上は農家だけではなく国民に幅広く低価格食糧の提供という形で利益の分配ができるとしている。また、わが国が現在実施している小規模農家向け稲種子普及改善計画（技術協力プロジェクト）は、米生産チェーンの重要な部分を支援しており、小規模農業者の生計向上を図るとともに、貧困農村の経済基盤を強化する重要なプロジェクトとなっている。小規模農業者を対象とした生産チェーン強化に関する協力は、農民先住民問題農牧省が独自に選定した7品目およびFDTA-THが重要視する15品目のうち、日系人専門家の活用など南南協力の可能性も考慮し、米をはじめとする畑作物、果樹、野菜、コーヒー等工芸作物、淡水魚養殖などを想定する。

## 3) SIBTAとSENASAGの強化

SIBTAは、案件形成、入札選定等の基準の煩雑さおよび事業資金調達（外国援助資金と15%の受益者負担金に頼っている）の問題からその有効性と持続性について危惧される面もあるが、ボリビアが現在持つ唯一無二の農業技術開発普及システムであること、わが国が湿潤熱帯地域農業への支援を重視するとなれば、SIBTAが生産チェーン強化とも密接に関連する組織であることから、運営改善に向けた政府との対話を継続しつつ、SIBTA、とくにFDTA-THへの支援を継続すべきである。SENASAGは動植物の病害虫対策、また、農産物輸出入の検疫と関連し、今後の農業発展、とくに農産物の輸出振興を支える重要な組織である。2003年度でチリとのパートナーシップ・プログラムを活用した3カ年の技術協力プロジェクトが終了するが、より一層の機能強化が必要である。防疫、病害中防除面ではわが国のノウハウより以上に、近隣国の支援がより効果的であり、チリ以外の周辺国の協力も視野に入れながら、今後ともパートナーシップ・プログラムを中心とした協

力の継続を検討すべきである。

## 参考文献

- 国際協力事業団（2002）『平成13年度移住地農家経済報告書』
- 国際協力事業団国際協力総合研修所（1997）『開発途上国技術情報データシート、ボリビア（2/2）』
- 国際協力事業団農林水産開発調査部（2000）『南米の農業開発手法の検討について』
- (助)国際開発センター（1983）『海外農林業開発協力国別（地域別）方針基礎調査報告書（アルゼンチン・韓国・ドミニカ共和国・ボリビア）』
- (社)国際農林業協力協会（1990）『ボリビアの農業 現状と開発の課題』
- （1993）『平成4年度海外畜産事情調査研究報告書 - ボリビア』
- （2001）『ボリビアの農林業 - 現状と開発の課題 2001年版』
- 農用地整備公団（1997）『平成8年度海外農業開発技術情報整備調査報告書 - ボリビア国調査報告書』
- （1997）『平成8年度農地・土壌浸食防止対策基礎調査事業 - 農地・土壌浸食防止対策基礎調査報告書 - メキシコ国、ボリビア国』
- ボリビア農業総合試験場、国際協力事業団ボリビア事務所（2002a）『CETABOL通信』No. 10
- （2002b）『CETABOL通信』No.12
- Camara Agropecuaria del Oriente, *Plan Bolivia Agropecuaria*, 4.
- Editorial Fundación BHN（1995）*La Coca en la hietria de Bolivia: Encuentro Revista Boliviana de Cultura AñoV, Nro.11*, noviembre 1995.
- FAOホームページ FAO Statistical Database  
<http://apps.fao>（2003年7月付）
- George Gray Molina, et al.（2002）*Barómetros Cualitativos de Pobreza, Participación y Gestión y Transparencia Municipal*. JICA y Universidad Católica Boliviana. Sep. 2002.
- INE（2001）*Anuario Estadístico 2000*.
- （2002）*Anuario Estadístico 2001*.
- “Ls soya generará \$US 611milliones para Santa Cruz.” *La Prensa*. May 31, 2003.
- MAGDR（2000）*Propuesta para la Elaboración de los Planes Departamentales de Desarrollo Agripecuario y Rural*.
- （2000a）*Diagnostico Nacional Agropecuario*.

- (2000b) *El Agro Bolibiano Estadísticas Agropecuarias 1990-1999*.
- (2002) *Evaluación de la Producción Agropecuaria 2001-2002*.
- (2003) *Ejecución Financiera Proyectos-MAGDER gestión 2002, al 31 de Diciembre*.
- Ministerio de Comercio Exterior de Inversión (2002) *Exportaciones Bolivianas por Grupos de Integración y Regiones Económicas*.
- Ministerio de Hacienda, Gobierno Nacional de la República de Bolivia (2001) *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*.
- Munõz, J. (2001) "Rural Poverty and Development." In Crabtree, J. and Whitehead, L. (eds) *Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience*. Palgrave, New York.
- Registro Único Nacional de ONGs, Ministerio de Hacienda (2001) *Directorio Nacional de ONGs en Bolivia 2001*.
- Sistema Nacional de Seguimiento a la Seguridad Alimentaria y Alerta Temprana, MACIA (2003) *Evaluación de la Producción Agropecuaria 2001-2002*.
- Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) (2002) *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: Informe de Avance y Perspectivas*.

## 第4章 環境

田中 研一

### はじめに

「環境と開発」というテーマに関して、ボリビアにおいては都市と農村部の2つの地域で水質汚濁に起因する環境衛生問題が解決すべき身近な課題として存在している。

鉱山公害、土壌浸食などの問題も深刻化している。自然環境の保全と基幹産業のひとつである農業開発とのバランスをどのようにとっていくのかについては、環境アセスメント制度を遵守しながら慎重な対応を図ってゆくことが不可欠である。

廃棄物管理については、民営化の進展もあり都市中心部での収集・運搬・最終処分は徐々に改善されつつある。他方、都市周辺の地域や農村部では収集が行われていない地域も少なくないが、周辺の共同体の路地奥にまで入る収集サービスを専門にする零細企業グループが効率的な業務を行うようになっている。

大気汚染については、自動車の排気ガスが問題になりつつあるが、まだ緊急の課題となるには至っていない。

今回、ボリビア環境分野コンサルタントの実施した現状調査の結果を参考<sup>1)</sup>に、以下、分野の課題ごとにボリビアの環境問題の現況を概観する。

### 4-1 ボリビアの環境行政

1993年に環境法に基づき持続的開発環境省が設立されたことによってようやく環境行政への取り組みが開始された。当時の持続的開発環境省の予算は不十分であり、実質的な環境プロジェクトを成立させるまでの予算体系となっていなかった。その他、中

央政府の環境関連省庁として大蔵経済開発省農牧庁灌漑土壌保全局や大蔵経済開発省運輸通信航空庁があるが、現在は持続開発企画省が環境影響評価制度を強化しつつある。

ボリビアでは、年間30万ドルの予算でUSAIDが米国の環境NGO（TNC<sup>2)</sup>、WWF<sup>3)</sup>、CI<sup>4)</sup>、トロピカル・リサーチなど）に委託して湿地帯保全基礎調査などを行ってきた。

また1994年12月にマイアミで開催された第1回南北アメリカ大陸元首会議の結果を受け、1996年12月にはサンタ・クルスで米国、カナダを含め34人の元首が会合し、持続的開発に関する特別なサミットが開かれた。環境問題も中心議題として討議されたが、この会合の準備は米国の環境NGOであるWRI<sup>5)</sup>がUSAIDからの50万ドルの委託費で実施した。この元首級特別会議では、地域別環境分野プログラムも含めた行動計画が採択された。これを受け米州機構<sup>6)</sup>の加盟国や国際融資援助機関との連携を図るタスク・フォースも作られて準備を行い、1998年4月にチリのサンチャゴで開催された第2回南北アメリカ大陸元首級会議では計画実施の協議が行われた。したがって、この行動計画にもボリビアを含む地域の環境協力に関するニーズが含まれているため、対ボリビア環境分野の援助方針を考えるにあたっては留意する必要がある。

以下に、主要な環境協力のニーズを述べる。

#### [ 一般項目 ]

環境行政機関の組織強化

環境アセスメント制度の整備と適切な運用のための人材育成

<sup>1)</sup> 付属資料を参照。

<sup>2)</sup> The Nature Conservancy

<sup>3)</sup> World Wide Fund for Nature : 世界自然保護基金

<sup>4)</sup> The Conservation International

<sup>5)</sup> The World Resources Institute : 世界資源研究所

<sup>6)</sup> Organization of American States: OAS

環境情報の共有化と環境教育、啓蒙活動インターネットによる情報の共有化のためのシステム構築ならびに持続可能な開発に根ざした住民参加の促進

[分野別項目]

自然環境保全分野

- ・アマゾン熱帯雨林地域の生物多様性保全
- ・アンデス山脈の急傾斜地ならびに台地部の土壌流失防止
- ・生物資源の適切な商業取引
- ・エコ・ツーリズムの推進

都市環境分野

- ・大気汚染（モニタリング、対策技術）
- ・水質汚濁（モニタリング、対策技術）
- ・廃棄物（民営化を踏まえた地方都市の廃棄物管理）
- ・公害対策分野

産業公害

- ・鉱山公害
- ・自動車公害（大都市における排出ガス対策）
- ・クリーナー・プロダクション政策の推進、京都議定書に基づくCDM（Clean Development Mechanism）の実施

4-2 ドナーの環境協力

4-2-1 国際金融機関

中南米域内に強い影響力を持つ世界銀行、米州開発銀行などの国際金融機関は、1980年代まで資源開発型あるいは持続不可能性をもたらした大規模な灌漑事業、森林および農業資源開発、農業入植計画などを積極的に支援したが、1980年代終わりに国際的な環境NGOから厳しい糾弾を受けてからは環境保護や先住民擁護に積極的にかかわるようになった。

「国連環境と開発会議」（1992年のリオ地球サミット）以降、自前の資金のほかにGEF（地球環境ファシリティ）の資金で、域内の熱帯林地域を中心に森林保全や生物多様性の国家戦略や政策の立案などの政策支援、生態的側面を重視した持続可能な自然資源の利用を民間やNGOと連携して推進している（例えばWWF-Bank Alliance）。

先住民の権利と自立支援では世銀・米州開銀・ス

ペインでインディオ基金を創設し、ブラジル・アマゾン地域の熱帯林保護パイロット・プログラム（PPG-7）として先進国より拠出された資金を管理している。また世銀は1996年1月に開始された鉱山環境改善プログラム（COMIBOL）に対して約1100万ドルを融資している。

米州開発銀行は道路案件などに資金融資を行う際に、自然保護の観点から環境影響評価についても積極的な支援をしつつある。その他、UNEP（United Nations Environmental Programme）はモントリオール議定書関連や環境NGOにも少額ながら資金協力を実施しており、UNDPはキャパシティ・ビルディング、FAOはバイオ・テクノロジーの安全管理、GEFは気候変動、生態系保全、環境分野の人材育成などの分野に協力を行っている。

4-2-2 二国間援助機関

米国は、USAIDのほか官民双方の資金を元に設けられた基金を使って土壌保全・持続可能な自然資源管理・生物多様性保全を中心に展開している。生物多様性分野の支援については、WRI、WWF-USA、TNCからなる連合体への委託が主となっている。例えば米国の公法480号（PL-480）によって1994年までボリビアに対して小麦の援助を行ってきたが、それが生み出す援助資金、年間約1700万ドルのうち100万ドル程度を毎年環境案件に充当し、環境NGOのLIDEMAにも資金協力を行ってきた。

また1994年から2000年まで持続的な森林開発プロジェクト（BOLFOR）を約2000万ドルの予算で実施してきた。

その他、ドイツは生態系保全分野、ノルウェーは環境社会分野、カナダは鉱業と環境、スペインは貴重樹種であるアラウカリアの保護、オランダは森林保全、そしてスウェーデンは森林保全や気候変動関連の協力を行っている。

4-2-3 テーマ別の現況と課題

(1) 水質汚濁（鉱山公害を含む）

ラ・パスを流れるチョケヤブ川には、エル・アルト地区ならびにラ・パス市街地の生活雑排水や、食品工場などから有機物を大量に含んだ排水が垂れ流されており、生下水の状況にある。下流域ではこの

汚染表流水が灌漑等に使われているため、大腸菌の問題など衛生面で深刻な課題となっている。ポリピアでは地下水や表流水に関する系統的な観測がなされていないため、水質汚濁情報は不足しているが、大都市近郊の特定の場所では激しい水質汚濁が見られる。ラ・パスのチョケヤブ川、コチャパンバのロチャ川およびサンタ・クルスのピライ川は、とくに水質汚濁が深刻であり、処理はされていても汚染が残っている水質が、死水といえるカテゴリーに位置付けられる。さらに都市の地下水汚染は下水道整備が都市人口の拡大に追いつかず不備なために、汚染が進行している。そして糞便などの処理が不十分なために細菌汚染も深刻である。とくに子供は細菌感染による胃腸の病気と栄養失調で命を落とすことも少なくないが、残念ながら環境衛生問題にリンクさせるための死亡率統計を集めるシステムが整備されていない。

鉱山公害に関しては、自然鉱床の存在によりポリピアの西部地域で行われている鉱業活動は主要な水質汚濁源となっている。厳格な環境管理を行っている一部の民間鉱山を除いて、ほとんどの採鉱地方では鉱山廃水を処理せずに河川に垂れ流しているため、鉱山の廃石処理地の周辺の地下水汚染も問題が大きい。ポトシには廃水処理工程のないまま強酸性の汚染された水を直接放出する<sup>42</sup>の選鉱場がある。またオルー口では、河川から重金属のヒ素、鉛および亜鉛が国際基準を超えて高濃度で検出されている。

ポトシの鉱山であるセロ・リコ山麓から鉱物起源の重金属による河川の水質汚染が生じているが、選鉱過程で使用するシアンなどの有毒物質もそのまま河川に放流されている場合も少なくない。この水も下流域では灌漑などにも使われるということが大きな問題になっており、この問題を解決する一助としてポトシでJICAが鉱山公害防止の協力を実施している<sup>7</sup>。また、ポトシにはドイツのキリスト教会が支援をしている環境NGO事務所があり、環境啓蒙活動用のビデオを撮影するスタジオを持ち、鉱山公害防止に関して積極的な活動を展開している。

一般的に周囲の鉱山から排出される強酸性の水は下水道設備を腐食させており、チュキサカではビル

コマヨ河川流域上部の採鉱活動に起因する高濃度の銅およびニッケル硫酸塩を含んだ廃水が影響を与えている。水中に溶け込んだ重金属は植物性の水生生物や川に生息する動物にも負の影響を生じさせる。またこれらの水で灌漑されたその農産物や水域の魚を食べる人間にも被害を及ぼしているが、十分な調査が行われていないため、この被害の範囲はまだ十分には解明されていない。

湖と池を汚染する鉱石処理プラントからの廃水についての調査が進められている。オルー口のポーゴ湖およびウルウル湖は事例として挙げられることが多いが、動植物相およびプランクトンの消失を引き起こし、村落と都市の住民は重金属によって汚染された魚を食べざるをえなかった経緯がある。

しかしながら、この問題は鉱山を閉じることのみでは解決されない。オルー口では多くの小規模な鉱山を閉じた後も、黄鉄鉱、黄銅鉱、閃亜鉛鉱および方鉛鉱のような多くの残余鉱物の堆積から重金属を含んだ酸性の水がまだ染み出してくる。ラ・パスのミジュニ川も廃鉱物の堆積地区から汚染が生じており、この水が浄水場で処理されて飲料水として供給されている。

アマゾン源流域では、金の採取で用いられる水銀汚染や地表の浸食過程に生ずる、高濃度の重金属を含んだ沈殿物の存在が問題となっている。工場排水は表流水の汚染の一因であり、処理のないまま川へ直接または下水道を通じて放流されている。特に製革所、ビール醸造所などが汚濁負荷の大きい工場である。コチャパンバ、ラ・パス、そしてサンタ・クルスの3つの大都市で水質汚濁が顕著に見られる。サンタ・クルスには、600の生産会社を有するポリピア最大の工業団地があるが、その3分の1だけが基礎的な排水処理場を持っている。この地域で最も汚染を引き起こす工業部門は植物油製造工場である。砂糖産業、バッテリー、製革所も汚染負荷が大きい。コチャパンバでは、下水道設備に接続されていない工場が乾燥した川床へそれらの廃水を直接放出するために、自然稀釈や浄化作用を妨げてしまっている。特に製革所からの排水は目立っており、工場単位での排水処理システムの設置が要求されているにもか

<sup>7</sup> 技術協力プロジェクト「ポリピア鉱山環境研究センター」(2002年7月～2007年6月)

かわらず、ロチャ川へ液体廃棄物を放出している。都市の古い地域にある会社は、大きな市の酸化池へ導く下水道網へ廃水を放出している。ラ・パスではこのような排水の状況が類似しており、チョコヤブ川の場合汚濁負荷は家庭ごみが5割、産業排水3割、商業関連排水2割となっている。

サンタ・クルスのピライ川、コチャバンバのロチャ川なども同様に表流水と地下水の汚染を生じさせている。インフォーマル・セクターは、どこでも川床へ直接排水を垂れ流しており負荷量も少なくない。伐採および大規模な農業生産活動は、水質汚濁を生じさせることにより魚の個体数を減少させている。とくに製糖工場からの流出は、ピライ川流域の魚類を減少させる要因となってしまった。また農業分野における有機化学物質の使用は、土壤汚染に加えて川や湖と同様に地下水も汚染している。ポリビアで消費された殺虫剤の22.5%は非常に有毒のものであり、30%には高い有毒性がある。サンタ・クルスでは、耕地1ha当たり6リットル以下の有機化学物質の使用が推奨されているが、この地域はまだこれら殺虫剤の最大の消費地である。地下水に鉱山廃水が与える負の影響については、評価が十分にはなされていない。コチャバンバでは、乾季の水不足は深刻な問題であり、飲料水の確保および灌漑利用として深い井戸（コチャバンバの谷においては地下水が豊富である）から水を得ている。よって、下水道設備への不十分な接続の結果として、水質汚濁が進行している地下水源を保護することは最重要課題である。

## (2) 土壤浸食

土壤劣化、砂漠化および浸食は合計1420万haに及んでおり、国土の41%に相当する。水の浸食によって影響を受けたエリア（それは東部地域の低い生産力の主要な原因である）は、合計40万km<sup>2</sup>になる。オルーロ、ポトシとタリハは植生を失った最大の地域である。砂漠化は国土の41%に影響を与え、2750万haの土地が生産能力を失った。土壤劣化と喪失の決定的な要因は4400万haと見積もられた植生の減少であった。森林破壊は主として農業が辺境の地域に

及んだことや急激な都市拡張によって引き起こされた。他の要因としては、主として鉱工業活動によって起こされた土壤汚染がある。また、農業開発によって促進された農業の使用も土壤汚染を引き起こしている。東部地域では、9割を占める農村の貧困層が生きてゆくために、さらに土壤劣化を加速させている。この損失は、外国の市場での農産物の競争性や土地生産性に負の影響を与えている。

タリハでは飛行場のすぐそばまで土壤浸食が迫っており、緊急な対策が必要であったため、FAOやドイツの協力を続けて、JICAもプロジェクト<sup>8</sup>を行った。この地域は300年ほど前は非常に豊かな森林地帯であったが、ポトシなどの鉱山で精錬するための燃料としてスペインによる長い植民時代を通じて大木が豊かに茂っていたタリハの大森林地帯から無秩序に木を伐採して使用してきたことが原因の一つである。

植林プロジェクトにおいては、植林地近隣に居住する住民が薪を切って売らなくても生計が成り立っていくように、池を掘りテラピアの養殖やアヒルの飼育などによって、植林自体が軌道に乗るまでの期間に生計向上施策の実践を行う必要があり、NGOも含めてそれを支援する体制が構築されつつある。

## (3) 廃棄物処理

都市の中心部では廃棄物収集運搬と最終処分体の体制が相当整備されつつある。ラ・パスでは清掃事業の民営化が進んでおり、最終処分場も世銀の支援を受けて整備が行われている。他方、清掃サービスが行われていない地域では、人々がゴミを河川際に投棄したり焼却したりしている。このような状況を改善するために、いくつかの都市では周辺地域の廃棄物の収集処分を担当する零細企業がある。

医療廃棄物についてはまだ十分な対応ができていない。サンタ・クルス、コチャバンバ、オルーロ、トリニダーおよびエル・アルトなどでは、酸化地や嫌気性システムなどを用いて液状廃棄物の処理を行っている。サンタ・クルスには工業団地があるが、とくに製糖工場などの場合いくつかの酸化池は当初計画していた許容能力以上の汚濁負荷が流入するこ

<sup>8</sup> プロジェクト方式技術協力「タリハ渓谷住民造林・浸食防止計画」1998年10月～2003年9月

とにより、十分な処理ができないことが少なくない。したがって滞留時間も長いものとなる。

#### (4) 大気汚染

都市部でも大気汚染は深刻なレベルにはまだ達してはいないが、主要な移動発生源はガソリンとディーゼル機関で作動する自動車である。汚染物質は一酸化炭素と炭化水素だが、鉛粒子は国内のガソリン生産過程で無鉛化が進められたことにより、この重金属は減少している。しかしながらラ・パス、コチャバンバ、サンタ・クルスの3都市は、人口の密集した大都市圏であるために、工場と自動車から排出される大気汚染物質の削減が課題となっている。

コチャバンバでは、1999年から2000年まで地域大気質モニタリング・プログラムが始められた時に、浮遊粒子状物質および重金属が計測されている。ラ・パスでは、大気質のモニタリングは、持続可能開発企画省、県および市との共同事業として1998年から実施されている。大気汚染の原因は、主として都市の周辺地域（ここでは従来のゴミ収集サービスは不十分が存在しない）で、人々が廃棄物を焼却してしまうことにある。2002年、国と市の環境当局は、焼却を防ぐキャンペーンを行った。レンガ製造工場からは有毒ガスが排出され、近隣に影響を与えている。焼畑の煙もまた、農村や山間地での大気汚染の発生源として認識されている。

精油所や鉱業部門の精錬所なども大気汚染の固定発生源である。選鉱や精錬過程において珪石粉とアルミニウムの微粒子が大気中に放出されるが、個人経営の中小企業の場合には大気汚染防止策を講じることは困難な状況にある。また台所を中心とする室内汚染は、換気の欠如と低温によって悪化しがちである。この健康に直接悪影響を与える室内汚染を防止するためにエコロジカル・キッチンが推奨されており、この技術の普及が期待されている。

#### (5) 生物多様性の劣化

過去数十年の間、生物多様性の劣化が急激に進んでいる。この劣化の原因としてはさまざまな人間活動が挙げられる。すなわち森林地帯や原生生態系の中に入り込んで行われた森林開発、道路や橋梁などの基盤施設整備、配慮を欠いた観光振興、地球規模

での気候変動および疫病や外来種の侵入などが考えられる。動植物相を過度に開発し利用することも、商業的利益を追って農業が本来なら適さない地域にまで拡張されることによって促進されてきた。とくに農業関連の産業や鉱山開発による鉱山公害が影響している。生物多様性が残念ながら失われてきた根本的な原因の一つは、生物多様性資源の経済的価値に関する理解の不足にある。現在のところ、劣化の状況についてはわずかに改善の傾向が見られる。

ボリビアにおいては、ほぼ全植物相の2%に相当するおよそ254の種、および全脊椎動物相の10.7%に当たる289の種（96の哺乳動物、88の鳥類、24の爬虫類、4の両生動物および76の魚類）が危機に瀕している。その土地固有の原生遺伝資源およびそれらを昔からの生活知恵によって守ってきた在来のコミュニティが崩壊の危険にさらされつつある。生物多様性の種々の特性や産業への利用についての理解および知識を持つことが重要であるにもかかわらず、この情報の大部分は国内には乏しく多くは国外にある。そして既存の情報は十分に組織化されていないのが現状である。

他方、全国に40カ所を超える保護エリアがあるが、それらのうちの19カ所は国益をもたらすものであり、共同体が直接管理している。生物多様性種（例えば駱駝の一種であるビクーニャやワニ）の保護管理の経験から、生物多様性資源の開発に基づいて、人々が貧困からの脱却を可能にする経済的便益を得ようとする場合、住民は多くの制限に直面することになる。

また、これらの制限要因は、このような経済的価値について十分な配慮が及ばないことにある。インディオや小作農の共同体（その社会指標は極貧に相当する）は保護されたエリアに居住している場合が多い。さらに牧畜、林業、鉱業、および農業などその周辺域にある諸活動は、保護区に関する規制基準を必ずしも考慮に入れていない。

#### (6) 森林

持続可能な森林利用に関する努力がなされてきたが、過去24年間で230万haの森林が減少している。農業や牧畜のために1年当たりおよそ16万haの森林が切り開かれている。約4800万haある森林のうち、

現在のところ600万haの森林管理が行われている。多様性を有する130の材木種のなかで、20種類がいまのところ伐採されている。

平均的な材木としての立木の量は1ha当たり、101m<sup>3</sup>で、1ha当たり105トンとほぼ同じである。伐採量は1ha当たり合計3m<sup>3</sup>になる。そして実際の潜在的な伐採可能量は、およそ1ha当たり15m<sup>3</sup>と推定される。全国で86の伐採権が、開発されている森林地帯の81%に相当する合計540万haの地域において、個人の林業事業者に与えられた。森林法によって、管理の認定がなされた地域が増加した。また伐採や管理についての技術的な必要条件は森林管理責任委員会（FSC）の規範や基準に従うことになっている。ボリビアは、認定された世界で最初の熱帯林（合計の80万ha）を有している。地域コミュニティおよび国際組織によって計画されたプログラムに基づいた植林が行われてきた。これらの努力は、将来の便益を増大させ、破壊された地域を植生で回復させるとともに、コカ栽培の根絶を目指している。造林地域は合計およそ2万haになるが、民間会社、機関などが1万haを有する。経済への森林セクターの貢献は、1999年度において国の輸出品の合計のうちの9.3%に当たる1億900万ドルである。しかしながら、前述の輸出品の価格はまだ安価であり、製材品の量も縮小している。缶詰めにした椰子の芽の輸出は減少したが、殻をむいたブラジル・ナッツの輸出はそれらの高品質、および魅力的な価格により増加している。

サンタ・クルスのガブリエル・レネ・モレノ大学に森林研究所を設立し、森林保全を積極的に進める動きもあり、各ドナーの支援が待たれている。

#### 4-3 自然環境の保全と基幹産業である農業開発とのバランス

環境保全を行うための手段の一つとして、環境アセスメント制度に基づく環境配慮がボリビアでは実施されている。1992年4月27日に公布された環境法（法令1333）のなかで環境アセスメントの4つのカテゴリー（総合アセスメント、特定項目アセスメント、簡易環境配慮、アセスメント不要）が示されたのち、実施細則の策定を行ってきた。しかしながら、この分野の専門家が不足していたこともあり、本格的な

環境アセスメントの審査体制が整ってきたのは1997年以降である。農業開発分野における大規模な大豆耕作地を、サンタ・クルス地域の湿潤熱帯地帯を切り開き創設するという構想が提案されているが、自然保護に配慮が求められる地域で行われる大規模農業開発については、取り付け道路などのインフラも含めて総合的な環境アセスメントを、ボリビアの事業実施主体が適切に行うことが求められると思われる。

したがって、次に述べるJICA環境配慮ガイドラインの理念に基づいた開発調査事業を計画することが重要である。

##### (1) JICA環境配慮ガイドラインに基づいた慎重な対応の必要性

サンタ・クルス周辺の湿潤地帯での将来の大規模大豆生産の可能性については、これを実現する場合、まず法律に基づいた環境アセスメントをボリビア政府が行い、それを日本がJICAの開発調査などで支援し、そのあと国際協力銀行（JBIC）、世界銀行などの資金を使い、実現に向け環境社会配慮を慎重に行うことが重要である。

##### (2) ODA事業における環境配慮の考え方

###### 1) 環境配慮強化の経緯

近年、環境問題に対して人々の関心が急速に高まるなかで、大規模な開発プロジェクトを実施するには環境アセスメントを開発事業の計画段階で行うことの重要性が広く認識されるようになってきた。ODA事業についても、1985年にはOECDにおいて「開発援助プロジェクトおよびプログラムに係る環境アセスメントに関する理事会勧告」が採択されて以来、世界銀行をはじめとするマルチや主要なパイの援助機関が環境配慮のガイドライン作成に努力を払っている。

環境アセスメントとは、一般にEnvironmental Impact Assessment（EIA）と呼ばれており、環境影響について詳細な検討が必要と判断される開発プロジェクトに対して環境影響の調査、予測および評価を行い、環境保全目標の設定や環境影響を回避軽減するための対策の提示を行うためのものである。またEIAの実施に際しては開発地域の関

係住民が参加できるようにすることが重要であり、その主旨からも公開すべきものである。

## 2) 環境配慮の現状

世界銀行、米州開発銀行、アジア開発銀行などのマルチ援助機関では、前述のOECDの勧告に従い、EIAのガイドラインを整備してきた。わが国ではJBIC、JICAなどが環境配慮のガイドラインを整備しながら（1990年にダム環境ガイドラインが策定された）、大規模なインフラ事業のマスター・プラン、フィージビリティ・スタディなどの開発調査に派遣する事前調査団や本格調査団に環境配慮団員を配置するための予算措置を講じている。JICAにおいても大規模開発計画を中心に、環境配慮団員が事前および本格調査の段階で配置される例が増加している。しかしながら、現状において環境影響の概念についての理解が、日本側ならびに相手国側の双方で必ずしも統一されていない場合もあり、事前・本格調査の各段階でプロジェクトの内容、規模や地域特性に合致した細かい環境配慮を実施する努力が求められている。

したがって、これまで実施されてきた環境配慮の事例を踏まえて、本業務を担当する環境配慮団員は、原則的に事業実施主体であるカウンターパート機関が行う環境影響評価を技術的に支援してゆく必要がある。通常、環境影響評価は動植物の調査とその評価を含む場合には、少なくとも四季あるいは乾期・雨期を通じた1年以上の期間にわたって作業を続けるべきである。しかしながら、環境影響評価の期間や投入内容に配慮した案件であっても、計画段階のアセスメントとしてとくにわが国の環境影響評価では経験の少ない社会環境に焦点を当てて対応し、評価されたケースは多くない。一方、本格的な環境影響評価ではなく、初期環境調査の実施が妥当と考えられる対象事業が多いこともあり、アセスメントの実施支援に際しては、プロジェクトの内容に合致したメリハリのある調査・予測・評価の項目設定が必要である。

項目の設定を行う作業をスコーピングと呼んでいるが、この過程によって開発計画を実行した場合に生ずると考えられる環境影響のうち重要と考えられる要件が抽出され、それらを踏まえて初期

環境調査や環境影響評価において調査すべき項目が明確になる。調査の骨格について相手国政府のカウンターパート機関と協議するために派遣される事前調査団の環境配慮団員が行うスコーピングは、次の本格調査団の環境配慮に対する業務指示書に反映されるものとなることから、慎重に実施することが大切である。また、相手国の環境分野の法体系を把握し、当該案件についてどの項目が環境影響評価にとって重要であるかをカウンターパート機関ならびに環境行政機関の責任者を交えて議論し、この段階で合意形成を図っておくことも重要である。このような合同スコーピングを適確に実施できない場合には、調査の進展に問題を残すことになるため、事前調査にあたっては限られた期間内に、いかに環境分野の関係者の参加を促進していくかが実務上の課題となる。国によっては、環境アセスメントの実施を環境省などの監督機関が認可した大学や環境コンサルタント会社のみで制限しているところもあるため、調査能力が環境影響評価の内容に合致しているかについても慎重な判断が必要である。

## 3) 望ましい環境配慮のあり方

これまで開発途上国での大規模開発事業の中で計画段階の環境アセスメントを社会環境にも焦点を当てて実施してきた事例はまだ少ない。世銀の支援による地熱発電計画のEIA事例から得られた結論は、計画のできるだけ早い段階で、従来から不備が指摘されてきた社会環境に焦点を当てた環境影響評価が実施されることこそがプロジェクトの正否を分けることになるということである。プロジェクトの予定地域に住む人々に対して、実施主体が粘り強くその計画の概要を示しつつ、必要性、妥当性ならびに環境影響の緩和策を説明する過程が不可欠となっている。

カウンターパート機関が事業実施の責任を有する立場から、EIAに関して自然環境分野や公害対策に関する調査・予測・評価を確実に実施することはもちろん重要である。しかしながら、今後は遅れている社会環境分野への取り組みを充実させるために、先方実施機関に対する必要な支援の仕組みを堅固にしてゆくことが大切である。なお、

JICAの開発調査事業においても、調査内容の特性に応じて社会環境配慮団員の参加を促進しつつ、社会環境配慮に関する研修を今後もさらに強化する必要がある。

#### おわりに

農業開発はボリビアにとって最重要課題の一つであるが、サンタ・クルス周辺の湿潤地帯での将来の大規模大豆生産の可能性を検討する場合には、環境社会配慮を慎重に行い農業開発計画における環境社会配慮の良き事例となるようにするという姿勢が大切であろう。また「生物生態系」については、動物・植物の遺伝子資源の保全と活用が非常に重要である。実際にコスタリカでは、生物生態学の研究所（インビオ）が米国の製薬会社（メルク社）と共同

研究をし、将来医薬に使う遺伝子をアメリカの民間企業がロイヤリティを払いながら利用していく、といった具体的な段階へ進んでいる。ボリビアにおいても、豊富な動植物の遺伝資源を、国益として最大限活用してゆくうえで、この分野に対する取り組みは非常に重要と考える。

#### 参考文献

- JICA (2001) 『第二次環境分野別援助研究会報告書 2001』
- JICAボリビア事務所委託契約コンサルタント (2003) *Environmental Analysis*.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, *Compendio de Leyes Ley del Medio Ambiente No. 1333 y su Reglamentación*.

---

## 第5章 観光<sup>1</sup>

---

上田 直子

### はじめに

ボリビアは、日本の約3倍の広さのその国土に「アンデスからアマゾンまで」のキャッチフレーズで表される豊かな自然資源と、ピラミッドに象徴される太古の遺跡、先住民族の紡ぎ出す色彩豊かな文化資産やヨーロッパ・キリスト教宣教師団の旧跡など多様な観光資源を有しており、2003年8月時点で以下6ヵ所がユネスコ世界文化/自然遺産として登録されている。

- ・ポトシ市街（ポトシ県）
- ・チキートスのイエズス会（宣教師団）伝道施設（サンタ・クルス県サンタ・クルス近郊）
- ・古都スクレ歴史地区（チュキサカ県）
- ・サマイパタの砦（サンタ・クルス県）
- ・ノエル・ケンブ・メルカード国立公園（サンタ・クルス県）
- ・ティワナク遺跡（ラ・パス県）

### 5-1 ボリビアの観光資源

#### 5-1-1 自然

以下に、観光ポイントとして有望な自然資源を概観する。

#### (1) チチカカ湖（Lago Titicaca）

ペルーとボリビアにまたがるチチカカ湖は、琵琶湖の約11倍に相当する8,559km<sup>2</sup>の面積を有する広大な湖である。その標高は3,826mで「船舶が航行する世界最高所の湖」と言われている。湖畔の村コパカバーナ（Copacabana）は、17世紀に建てられた大聖堂、深い碧色の湖を見下ろすカルバリオの丘（Cero Calvario）等の見所があるほか、チチカカ湖の島巡りや、ペルー側の湖畔の町プーノへ船やバス

で向かう起点でもある。このほかインカ時代の遺跡が残る太陽の島（Isla del Sol）や、トトラ舟（葦舟）作りで有名なスリキ島（Isla Suriqui）などが主な観光地である。紺碧のチチカカ湖に浮かぶトトラ舟、その背景にそびえるアンデス山脈は、ボリビアの雄大な自然を象徴する光景である。

#### (2) ウユニ塩湖（Salar de Uyuni）

ボリビア南西部には海水が干上がって出来た塩湖が多数あり、そのなかで最大のものがウユニ塩湖である。特異な景観を持つウユニ塩湖、火山地帯と湖及びそこに生息する動植物や、遺跡、温泉、先住民集落等が主な観光資源である。標高3,656mの高地に秋田県の面積にほぼ匹敵する広大で見渡す限り真っ白な世界が広がる。湖内には、すべて岩塩の塊で作られたホテルや、群生するサボテンとともに塩湖の美しい景観が見られる島イスラ・デ・ペスカードス（Isla de Pescados）がある。

#### (3) アンデス山脈

南米大陸の西縁を走るアンデス山脈の幅はボリビア中部で750kmと最も広がっており、ボリビアの国土の約20%は標高3,000m以上の高原である。そのなかには標高6,542mのボリビア最高峰サハマ（Sajama）のほかに、レアル山脈（Cordillera Real）のイヤンプ（Illampu）、イリマニ（Illimani）、ワイナ・ポトシ（Huayna Potosi）等6,000m級の山々がそびえている。これらの山岳地帯を歩くトレッキングや、アンデス山中にあるインカ帝国時代の遺跡や古道をたどるトレッキング、さらには、本格的な雪山登山を楽しむことができる。

#### (4) アマゾン・ジャングル

ベニ県の県都トリニダーは、アマゾン水系のマモ

---

<sup>1</sup> 本稿は1999年6月に提出された原田達夫JICA専門家（観光）業務報告書を改訂したものである。

レ (Mamore) 川のクルーズ、ジャングル・トレッキング、ワニ、ピラニア、河豚、水鳥などの多様な動植物や先住民集落を見学するジャングル・ツアーの出発点として知られている。また同じくベニ県ベニ川の「ベニの真珠」と呼ばれるルレナバケも、トリニダー同様ジャングル・ツアー、エコ・ツアーの基地として人気が高まっている。

#### (5) パンタナル (Pantanal)

ブラジル西部に広がる大湿地帯パンタナル (Pantanal) は一部ボリビアの東部にも広がり、豊かな森林、水生植物、動物 (蛙、大蜘蛛、巨大ナマズ、ピラニア等) を鑑賞することができる。ブラジルとの国境の町プエルト・スアレス (Puerto Suárez) がボリビア側パンタナル観光の基地になっている。

#### (6) 国立公園等

ボリビアには国立公園を含めた国立の自然保護区が14カ所ある。代表的なものとしては、さまざまな科植物や700種以上の鳥類等豊富かつ多様な動植物を有し、巨岩や滝が独特の景観を形成しておりユネスコ世界遺産 (自然遺産) となっている「メルカド (Noel Kempff Mercado) 国立公園」、ボリビアの最高峰サハマを含む雄大な火山を有し、ピクーニャ等アンデス高地の動物が生息する「サハマ (Sajama) 国立公園」、赤い湖面にフラミンゴが生息する湖ラグーナ・コロラダ (Laguna Colorada) や、チリとの国境に位置する緑の湖ラグーナ・ヴェルデ (Laguna Verde) を有する「エドゥアルド・アバロア (Eduardo Avaroa) アンデス動物国立保護区」等がある。

#### 5-1-2 文化資源

石器時代からブレ・インカ、インカ文明にかけての遺跡が、高原地帯を中心にボリビア全土に多数残っている。

##### (1) ティワナク (Tiwanaqu) 遺跡

ラ・パスから約70km、チチカカ湖の湖畔の南側に、紀元400~800年頃にかけて栄えたティワナク文明の遺跡が残っており、広大な遺跡地区の中には「太陽の門」や石像の他に、巨大な石で作られた構

造物がある。その文明の実態には謎の部分が多い。

遺跡横には階段状のアカバナ・ピラミッド跡を擁する「聖なる山」とされる小高い丘が、またピラミッド頂上部には貯水池と食糧庫跡と思われる遺跡もあり、要塞の役目も担っていたと想像されている。日本政府とユネスコの支援により2003年中に発掘が予定されており、紀元前後の南米文明を語る考古学的資料、また貴重な観光資源としても発掘成果が期待されている。

##### (2) サマイパタ (Samaipata)

サンタ・クルス県西部約120kmの村サマイパタの郊外山上に、ブレ・インカ時代およびインカ帝国時代に祭場として用いられ、また植民地時代には要塞が築かれた遺跡地区エル・フエルテ (El Fuerte) がある。1998年、ユネスコ世界遺産 (文化遺産) に登録された。

##### (3) イエズス会伝道施設 (Misiones Jesuíticas)

サンタ・クルス県東部の町サン・ホセ・デ・チキートス (San José de Chiquitos) とその周辺に17世紀末から18世紀にこの地で布教活動をしていたイエズス会宣教師たちが開いた集落・教会等の伝道施設が残っている。1990年、ユネスコ世界遺産 (文化遺産) に登録された。

近年NGO等の支援で、住民による手工芸制作やミッション時代を彷彿とさせるバロック音楽祭なども開催され、過去の史跡としてだけではなく、現代の新しい文化拠点としても注目を集めている。その近郊ではアマゾンの自然、メルカド国立公園等を訪れることも可能である。

##### (4) その他

トリニダー周辺をはじめとしたベニ県には、アマゾン地域の雨季・乾季の大きな水位差から住居・耕地を守るために古代に作られた大小さまざまな人工土塁「ロマ (loma)」が多数残っている。

そのほか、イシボロ・セクレ国立公園、カラスコ国立公園をはじめとする渓谷地帯に生息する動植物等が主な観光資源であるチャバレ、タリハ州東部からパラグアイ西部にまたがって広がる平原で、乾燥した気候でほとんど人が住んでいないため、手つか

ずの自然と珍しい動物が見られるチャコも観光資源として有望である。

### 5-1-3 都市観光

#### (1) ラ・パス

「世界で最も標高の高い首都(3,650m)」として知られている。巨大なすり鉢状の地形の中に位置しその底部に建ち並ぶ高層ビル、斜面部に張り付く無数の家々、そしてすり鉢の外に雪をいただいてそびえ立つイリマニ山(6,402m)が独特の景観を形成している。すり鉢底部にあたる市街中心部から斜面部の家々と天空を見上げる夜景もラ・パス独特である。

市内には、植民地風の街並み、教会等の歴史的建築物、ボリビアの歴史・文化を伝える博物館などの見所があり、また、チチカカ湖、ティワナク遺跡、ユンガス地方、リアル山脈など、近郊への観光ツアーの出発点でもある。

#### (2) スクレ

植民地時代アルト・ペルー(現在のボリビア)における司法・行政の中心地で、1825年に独立宣言文の調印が行われた古都である。1900年代に入って政府の中枢機能がラ・パスに移るまでボリビアの政治の中心だった。中南米最古の大学の一つであるサン・フランシスコ・ザビエル大学や教会建築物、独立宣言文の調印が行われた「自由の家」など、植民地時代や独立当初の歴史を物語る建造物が多数残っている。白で統一されたこの憲法上の首都は、1991年、ユネスコ世界遺産(文化遺産)に登録された。近郊の崖には恐竜の足跡の化石が残っている。

#### (3) ポトシ

植民地時代を通じて銀山の町として栄えた。教会・修道院、ポトシで採掘された金銀を加工していた旧国立造幣局等の歴史的建築物や街並み、そして今も採掘が続けられている鉱山セロ・リコ等、植民地時代の面影を色濃く残す町である。1987年、ユネスコ世界遺産(文化遺産)に登録された。

#### (4) サンタ・クルス

湿潤熱帯地域の中核をなすボリビア第2の都市で、国内・国際交通の要衝である。熱帯花と緑のしたた

る常夏の大都市として、文化都市また商業の国際的中心拠点として、さらにその近郊は農産物の集散地としても発展を続ける活気に満ちた地域となっている。オキナワ、サン・フアン2つの日本人移住地が郊外にあり日本人にとって馴染みの深い地でもある。

近郊サマイパタ遺跡や、最近脚光を浴びつつあるイエズス会ミッション史跡群、革命の闘士チェ・ゲバラ最期の地であるバジェ・グランデ等への観光拠点としても知られている。

#### (5) コチャバンバ

標高2,400m、ラ・パス、サンタ・クルスに次ぐボリビア第3の都市である。民族音楽、料理など注目すべきものがある。

### 5-1-4 エスノ・ツーリズム

ボリビアの先住民は全人口の過半数に及び、アンデス高地からアマゾン低地までほぼ全土に分散して居住しているため、ボリビア観光そのものがエスノ・ツーリズムであると言っても過言ではない。例えば高原地帯では、ラ・パス都心部から山間部の畑までどこでも、山高帽風のシルクハットをかぶり幾重にも重ねてスカートをはき、さらにショールを羽織る独特の民族衣装を身につけた女性を見ることができるし、またアマゾン低地でもツアーに参加して先住民の集落を訪れることができる。

### 5-1-5 エコ・ツーリズム

交通手段や大規模宿泊施設などの観光インフラが限られているボリビアで今後特に発展を望みたいのが、拠点都市からの訪問が比較的容易な地域で、地元起業家の小規模投資による設備をもって多様で豊かな自然文化を保護しつつそれを楽しむエコ・ツーリズムである。

例えば、ラ・パス近郊ユンガス地域では4,600mのユンガス山頂から断崖絶壁や清流の滝、移り変わる植物層を楽しみながら熱帯のアマゾン方面コロイコまで下ることができるバス旅行が可能で、またサンタ・クルス近郊のイエズス会ミッション史跡では宣教時代のバロック形式の彫刻や伝統手工芸、楽器演奏などの貴重な文化行事にふれることができる。

また、IDBと国際NGO、Conservation Internationalの支援で実現したサンホセ・デ・ウチュピアマナス（ルレナバケからツイウチ川を5時間遡った先住民部落）のエコ・ツアー・プロジェクト「チャラン・エコ・ロッジ」は、自然保護と収入創出が両立することを実証した好例である<sup>2</sup>。

#### 5-1-6 その他の観光資源

##### (1) 祭り・エンターテインメント

- ・毎年2~3月はラ・パス、オルーロ、サンタ・クルス、コチャバンバ等主要都市でカーニバルが行われる。とくに悪魔の踊り（La Diablada）で知られるオルーロのカーニバルは、南米三大カーニバルの一つとされボリビアで最も有名なカーニバルである。
- ・スクレに近いタラブコ（Tarabuco）や、トリニダーに近いサン・イグナシオ・デ・モソス（San Ignacio de Moxos）等でも村では年に1回、先住民の色彩豊かな祭りが行われる。
- ・先住民の土着信仰が一般化したものとしてエケコ（Ekeko）信仰がある。その典型的なものが、毎年1月下旬に行われるアラシートラス（Alasitas）と呼ばれる祭りで、自分が希望するもののミニチュアを買い求め、それを、幸運をもたらす神であるエケコの像に供えることによって願いが叶うと信じられている。
- ・ボリビアの音楽の中では、ケーナ、チャランゴ、サンポーニャ等の楽器を用いた民族音楽「folklore」が世界的に有名である。ラ・パスやコチャバンバなど主な都市には、ペーニャ（peña）と呼ばれるライブ・ハウスがあり、folkloreの演奏・踊りを楽しむことができる<sup>3</sup>。

##### (2) 土産物

ボリビアの主な土産物としては、金銀装飾品、アルパカ毛織物、ケーナやサンポーニャ等のfolkloreの楽器、サンタ・クルス独自の宝石ボリビアニータ、アンデス地方独特の模様を用いた織物、先住民の民芸品、遺跡のモニュメントや埋蔵品のレ

プリカなどがある。

##### (3) 料理

ボリビア料理で世界的に知られているものは特になが、ボリビア人が朝昼の軽食として食べるサルテーニャ（salteña:小麦粉で作った皮に肉やゆで卵を詰めて焼いたパン）や、チチカカ湖名物の魚、トゥルーチャ（ニジマス/trucha）やペヘレイ（pejerrey）は、外国人観光客の興味を惹くものと言える。

#### 5-1-7 近隣国との観光資源の比較

ボリビアとその近隣5カ国の観光資源の比較を表5-1に示す。これによると、ボリビアの場合スクレやポトシ等植民地時代の歴史を色濃く残した町、チチカカ湖とアンデス等ペルーと共通した自然資源、また、唯一無二の特異な景観を持つウユニ塩湖とその周辺の高原の湖ラグーナ・コロラダやラグーナ・ベルデ、そして、ペルーと同様に豊富な遺跡とアンデスとアマゾン双方に見られる先住民の文化・風習などが、近隣国と比較して際立つ観光資源であると思われる。

#### 5-2 観光客の現況

##### 5-2-1 外国人観光客の動向

##### (1) 外国人観光客数と観光収入

ボリビアへの外国人観光客（国境を通過した外国人）の数は、表5-2に示すとおり毎年順調に増加している。とくに、1995~98年までの4年間は年率約10%の割合で増加しており、1998年には388千人の外国人がボリビアに訪れた。またそれに伴い観光による外貨収入も表5-3に示すとおり順調に増加を続けた。

観光次官室（Viceministerio de Turismo）発行の別の統計によれば、1998年のホテル宿泊外国人観光客数は420,491人、その後409,142人（1999年）、381,077人（2000年）、387,551人（2001年）、382,185人（2002年）と推移している。1999年から2001年ま

<sup>2</sup> Hamilton (2002)

<sup>3</sup> Box 15 「ボリビアの音楽と舞踏」参照。

Box 15 ポリビアの音楽と舞踏

山口 尚孝 (JICAポリビア事務所)

10弦の小さな弦楽器チャランゴ (Charango) のかき鳴らす音、哀愁を帯びたケーナの音色 (Quena / インカ時代から伝わる縦笛の一種。音の発生原理は尺八に酷似している) によって奏でられるアンデス地方の短調中心の旋律には外国人も惹きつけられ、サイモン&ガーファンクルが「コンドルは飛んでゆく」を世界中に紹介したのはあまりに有名である。観光コースではポリビア音楽のショーがしばしば日程に入れられる。日本にもアマチュア奏者は数多く存在し、アンデス音楽の腕を磨くためポリビアに留学する若者も後を絶たない。

しかしながら、ポリビア音楽は国内音楽市場の薄さ、低い購買力や音楽家たちを取り巻く劣悪な環境 (安い演奏料、CDの違法コピー) などの問題があり、商業としてやっと成り立っているというところである。

一方、ラテン・アメリカの代表的なポピュラー音楽を挙げると、サルサ、メレンゲやボレロ、ブラジル・サンバ、ボサノバ、タンゴなど、国際的に知られているものがある一方、ペルー・ワルツ、アルゼンチン・サンバ、クエカ、ワイノ (アンデス地帯共通) ホロボ (ベネズエラ) クンビア (コロンビア) など国内もしくは域内では誰もが聴くが、外国では一部のマニアを例外として知られていない種の音楽もある。

ポリビア音楽は後者に属する。国境を越えていない。しかし「国境を越えた」サルサやタンゴも元をたどれば、キューバやプエルトリコ、プエノスアイレスの民衆音楽がベースとなっていることを考えると、ポリビア音楽も国際的になる可能性はあるかもしれない。ただし短・中期的にこれを実現することは困難である。

音楽を、祭りやそれに付随する舞踏との関係で捉えたとき、より大きな可能性が考えられる。

ラテン・アメリカ音楽の多くは踊りの伴奏から形作られたものである。ポリビア音楽も例外ではない。祝祭日のパレードではブラスバンドの演奏とともにさまざまなリズムと形式のパレードが見られる。モレナーダ、ディアブラダ、ティンク、カボラレスなどが代表的だが、このほかにもリャメラダ、クジャクアード、トバスなどが踊られる。ブラスバンドと踊り手を合わせて500人になるチームもあり、見る人は集団の力と美しさに圧倒される。

モレナーダの2拍子のリズムに合わせ千鳥足で踊るのは黒人奴隷が疲れきって歩く様子、もしくはワイン造りのため収穫された葡萄を踏む様子を真似たことから始まったといわれている。踊り手の構成はポリビア社会のヒエラルキーを象徴しており、王を象徴し、銀色で刺繍されたマントを身に着ける役、鞭を持ったカボラルと呼ばれる奴隷監督役、アチャチラと呼ばれる筒状の衣装と老人のマスクをつけたスペイン人を象徴している役、現在は先住民の女性の格好だが、黒人女性を象徴したチョリータなどにより踊られる。踊り手たちの手にはマトラカという回転式のガラおもちゃをつけており (リズム楽器として音を出す) トラックの形、魚の形などさまざまなデザインがある。マトラカはモレナーダがチチカカ湖地方に広まったとき、人々が豊漁を祈り、魚を手にとって踊ったことが起源となっている楽器である。

モレナーダとともにカボラレスも黒人社会に起源がある。アフリカ音楽を想像させる軽快な2拍子が特徴でリズム自体はサヤと呼ばれる。カボラレスはその名前のとおり、黒人奴隷の現場監督を象徴している。鮮やかで派手な服が特徴で、男性は大きな鈴がついたブーツを履き、ステップを踏むたびにシャンシャンという音がでる。アクロパティックなステップも特徴である。女性は非常に短いミニスカートで、腰を振りながら進む。

ディアブラダ (悪魔踊り) はげげげしい悪魔の仮面をつけて行進する。これは植民地時代のアンデスにおける善悪の対立観念を象徴しており、戦いの勝者である大天使 (Arcángel) を先頭に反逆天使ルシファーと配下の悪魔たちが続く。悪魔は鉱山労働者たちの土の神ティオを象徴しているとも言われる。

ティンクは軽快な4拍子にあわせ、がに股歩きと肘鉄を食らわせるような腕の振出が特徴的である。ポリビアの最貧困地域といわれるポトシ県北部農村の祭りが起源である。今でも祭りではティンクによる殴り合いが行われる。大地の神パチャママに落ちる血が多いほどめでたい年になると考えられており、時には死者も出る。

このように、踊りは社会の縮図であり、歴史、文化、宗教の集大成ともいえる。ポリビアの多重的社会の象徴であり、屈折し、溜まったエネルギーの発散場所でもある。人種、社会階層で分断されているポリビア人が一体となる唯一の時である。そして、音楽と踊りの最大の祭りがカーニバルである。ポリビア全土で2月の下旬から3月上旬の3日間開催される。なかでもオルーロのカーニバルは最大規模を誇り、全国から各種舞踏チームが参加する。世界的に有名なりオデジャネイロのカーニバルがサンバのリズム一色であることと比較して、10種類以上のリズムとパレードがあること、鏡や鈴などで豊かに装飾された派手な衣装の種類はリズムの数と同じだけある。観光資源としての潜在性は十分にある。しかし潜在力を活かしているとは言えない。カーニバルの時期でさえ、ポリビア全土で9万人弱の外国人観光客が訪れているに過ぎない。

観光資源としてカーニバルの付加価値を高める必要がある。そのために改善すべき課題がいくつかある。たとえばオルーロに関しては、ホテルなど観光施設不足と質の低いサービス、観客席の安全性 (観客席が倒れ死者がでることがある) 警察の警備体制不足、主催者の組織運営力、宣伝・広告改善などの問題がある。カーニバルがもともと宗教的意味合いを持っていることから、守るべきところ、変えるべきでないところは変える必要はない。観光プロモーションとしての音楽・踊りは、「観光客がどう感じるか」という視点からより魅力あるイベントとなるようソフト、ハード両面の改善が必要であろう。

表5 - 1 ボリビアと近隣5カ国の観光資源の比較

	ボリビア	ペルー	チリ	アルゼンチン	パラグアイ	ブラジル
都市	ラ・パス:事実上の首都 スクレ:独立の舞台 ポシ:銀山で栄光を極めた	リマ:首都 クスコ:インカの都	サンチアゴ:首都 バルパライソ:港町	ブエノスアイレス:首都	アスンシオン:首都	リオデジャネイロ:海岸の町 ブラジリア:首都 サントス:港町
自然	チチカカ湖 ウユニ塩湖とその周辺 アンデス(レアル山脈) アマゾン(トリニダー等) パンタナル	チチカカ湖 アンデス山脈(ワスカラン国立公園) アマゾン(イキトス等)	パタゴニア(フイールド、氷河) アタカマ砂漠	イグアスの滝 氷河国立公園 バルデス半島(ペンギン生息地等) バリローチェ(湖の保有地)		イグアスの滝 アマゾン(マナウス、ベレン) パンタナル
遺跡・史跡	ティワナク遺跡 サマイバタ イエズス会布教施設	マチュピチュ ナスカの地上絵 北部のプレ・インカ遺跡	イースター島	イエズス会布教施設	イエズス会布教施設	イエズス会布教施設
ビーチ				マル・デル・プラタ		リオの海岸
エス・ツーリズム	アンデス高地 アマゾン低地	アンデス高地 アマゾン低地				
祭	カーニバル アラシータス	インティ・ライミ祭				リオのカーニバル
エンターテインメント	ペーニャ	ペーニャ		タンゴ・ショー		サンバ・ショー

出所：原田達夫JICA専門家作成（1999）

表5 - 2 外国人観光客数の推移

年	外国人来訪者数(人)	対前年伸び率
1991	206,157	-
1992	224,585	8.9%
1993	244,010	8.6%
1994	255,239	4.6%
1995	283,977	11.3%
1996	313,052	10.2%
1997	354,971	13.4%
1998	387,520	9.16%
1999(暫定値)	341,840	- 11.78%

出所：INE（1998）  
（2000）

での微減は、ボリビアを訪れる外人観光客国別で第2位を占めていたアルゼンチン（筆頭はペルー）の経済危機と、2001年の9.11同時多発テロの影響が考えられる。

## (2) 入国時交通手段

ボリビアへの外国人観光客が入国の際に用いる交通機関を表5 - 4に示す。これによると外国人観光客の約7割強が航空、約4分の1弱が道路を利用してボ

表5 - 3 観光外貨収入の推移

年	観光外貨収入(百万US\$)	対前年伸び率
1991	102.9	-
1992	116.9	13.6%
1993	124.1	6.2%
1994	130.6	5.2%
1995	144.8	10.9%
1996	159.4	10.1%
1997	170.4	6.9%

出所：Viceministerio de Turismo（2000）

リビアに入国しており、鉄道または船舶により来訪するのはわずか4%程度である。ボリビアの国際航空路線による空港別到着旅客数（ボリビア人も含まれる）のデータを見ると、ボリビアに空路で到着する旅客の約3分の2がサンタ・クルス空港を、また約3分の1がラ・パス空港を利用している。

道路を通過してボリビアに入国する外国人の多くは、コパカバーナ（Copacabana）やデサグアデロ（Desaguadero）を通過してペルーから、ピジャソン

表5-4 交通機関別外国人観光客数(1998)

	外国人観光客数		備 考
	(人)	比率	
航 空	279,216	72.1%	国際空港はラ・パス、サンタ・クルス
道 路	92,249	23.8%	主な入国地点はコバカバーナ、デサグアデロ、ピジャンソ、プエルト・ソアレス
鉄 道	10,822	2.8%	主な入国地点はデサグアデロ、ピジャンソ、ヤキバ
船 船	5,233	1.4%	主な入国地点はコバカバーナ
計	387,520		

出所：INE(2000)

(Villazón) を通ってアルゼンチンから、プエルト・スアレス(Puerto Suárez) を通ってブラジルからやってくる。また鉄道を利用してボリビアに入国する外国人のほとんどは、アルゼンチンとブラジル方面から入ってくる。なお船舶を利用してボリビアに入国する外国人の6割はペルーからチチカカ湖を渡ってコバカバーナに来るものであるが、その他ブラジル方面から来る者もいる。

めている。また遠距離市場では、ヨーロッパからの観光客が全体の約3割を占めているのに比べて、北米からの観光客は約1割と少ない。国別に見ると、ボリビアに隣接する5カ国のうちパラグアイを除く4カ国が上位5カ国のうち4つを占めている。また国別で見ると、アメリカが第3位と上位を占めている一方、日本人観光客は6,782人で、全体の1.7%を占めるに過ぎない。

5-2-2 外国人観光客の国籍

表5-5は、宿泊施設利用者の記録をもとにした1997年の外国人観光客のデータである(したがって表5-2、表5-3の外国人観光客数とは一致しない)。これによると、ボリビアを訪れた外国人観光客のうち、中南米からの観光客が約半数と圧倒的多数を占

5-2-3 外国人観光客数の季節変動

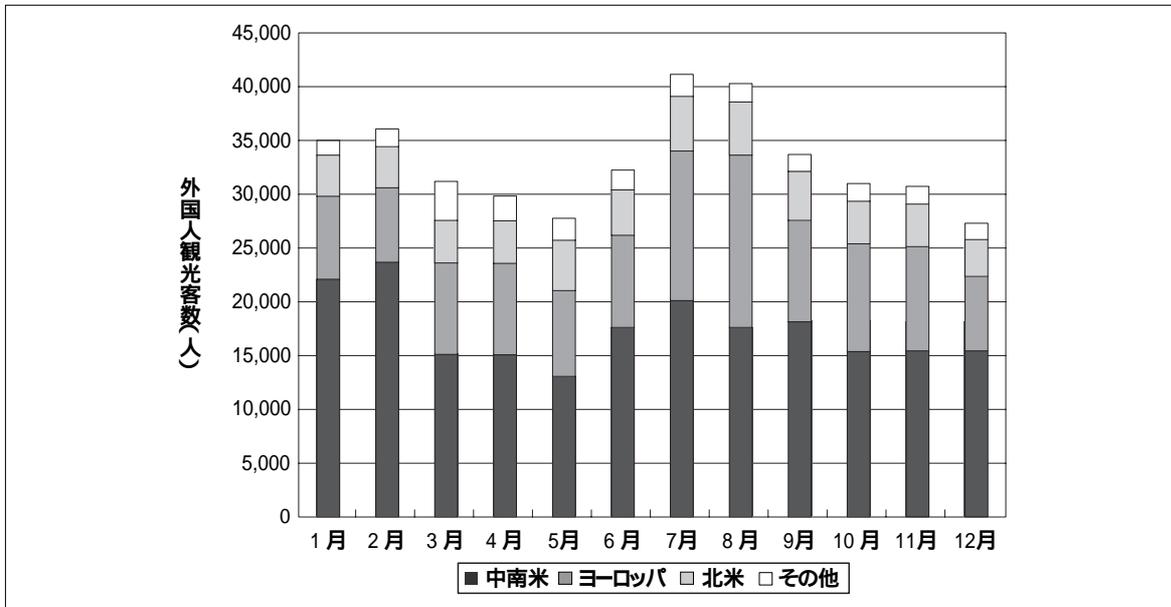
図5-1は表5-5と同じく宿泊記録による外国人観光客数(1997年)の月別変動を示している。これによると中南米からの観光客は1~2月に多く、またヨーロッパ人観光客はその多くが夏のパカンスを利用してボリビアにやってくるので、結果として外国人

表5-5 国別・地域別外国人観光客数(1997)

地域別			地域別			
地域名	観光客数		地域名	地域別		
	(人)	比率		(人)	比率	順位
中南米	208,732	52.5%	ペルー	62,477	15.7%	1位
			アルゼンチン	51,102	12.9%	2位
			ブラジル	36,757	9.2%	4位
			チリ	28,608	7.2%	5位
			その他	29,788	7.5%	
北米	48,471	12.2%	アメリカ	40,423	10.2%	3位
			カナダ	8,048	2.0%	
ヨーロッパ	115,302	29.0%	ドイツ	22,769	5.7%	6位
			フランス	19,602	4.9%	7位
			イギリス	11,984	3.0%	8位
			オランダ	10,754	2.7%	9位
			スペイン	10,169	2.6%	10位
			その他	40,024	10.1%	
アジア	19,840	5.0%	イスラエル	9,593	2.4%	
			日本	6,782	1.7%	
			その他	3,465	0.9%	
その他	5,172	1.3%	その他	5,172	1.3%	
計	397,517	100%	計	397,517	100%	

出所：Viceministerio de Turismo(1998)

図5 - 1 外国人観光客数の季節変動 (1997)



出所：Viceministerio de Turismo (1998)

観光客数は1~2月と7~8月の2度のピークを持つ形で変動している。7~8月は、ボリビアは冬だが乾期にあたり、観光に適した季節である。

5 - 2 - 4 外国人観光客の行動パターン

ボリビア国内における外国人観光客へのアンケート調査結果を表5 - 6に示す。

これによると、外国人観光客の行動パターンは以下のとおりである。

全体の7割が観光目的でボリビアを訪れているが、南米からの観光客の場合はその割合が約56%と低く、その分商用やその他の目的(親

戚・知人訪問等)によるものが多くなっている。平均的な滞在日数は10日以上。

自国を出発する時点でバックツアーに参加してボリビアにやってくる旅行者は全体の4分の1である。個別にボリビアにやってくる外国人観光客のうち、現地で旅行会社に連絡をしてツアーに参加する者もいるが、最終的に外国人観光客の6割はボリビアの旅行会社を全く利用しない。外国人観光客の約5割が遺跡見学に、約3割がトレッキングに、そして約4分の1がジャングル・ツアーに参加している。ヨーロッパからの観光客はそのいずれの活動についても他の地域から

表5 - 6 外国人観光客の行動パターン

		南米からの観光客	北米からの観光客	ヨーロッパからの観光客	全体
旅行目的	観光	55.9%	75.6%	83.6%	70.5%
	商用	23.0%	13.1%	7.1%	14.8%
	その他	21.1%	11.3%	9.3%	14.7%
滞在日数		10.1日	12.1日	12.6日	11.6日
ボリビアでの消費額/日		62US \$	84US \$	67US \$	68US \$
旅行形態	個別	76.3%	72.3%	79.1%	76.4%
	バック・ツアー	23.7%	27.7%	20.9%	23.6%
ボリビアの旅行会社を利用		35.3%	35.7%	44.4%	40.0%
観光活動	遺跡見学	39.1%	49.1%	57.9%	48.4%
	トレッキング	14.5%	33.0%	39.9%	27.6%
	ジャングル・ツアー	16.4%	25.6%	33.0%	25.7%
	近隣国も訪れる	59.2%	80.1%	87.6%	75.0%

出所：Viceministerio de Turismo (1999a)

の観光客より積極的に参加する傾向にある。

南米からの観光客の約6割、北米・ヨーロッパからの観光客の実に8割以上は、ボリビアだけでなく、ペルー、チリ、アルゼンチン等、他の近隣国も同時に訪れている。

#### 5-2-5 主な観光地

5-2-4と同じアンケート調査による「外国人観光客が訪れる観光地」のデータを表5-7に示す。これによると、ボリビアを訪れた外国人観光客の8割がラ・パスを訪れており、また、約4分の1がチチカカ湖を訪れている。一方サンタ・クルスとコチャバンバにも、ボリビアを訪れた外国人観光客のそれぞれ約5割、2割が訪れているが、これは商用が多く含まれていたり、両市が交通の要所であることが理由として想像される。ラ・パスやチチカカ湖と同様にボリビアの重要な観光資源であるポトシ、スクレ、ウユニ塩湖、ティワナク遺跡を訪れる観光客はいずれもボリビアを訪れる外国人観光客の7~15%と少

表5-7 主な観光地

観光地	ボリビアを訪れた外国人観光客が訪問する率
ラ・パス	81.1%
サンタ・クルス	47.4%
チチカカ湖	23.6%
コチャバンバ	20.2%
ポトシ	15.0%
スクレ	13.5%
ウユニ塩湖	8.0%
ティワナク遺跡	6.9%
サマイパタ	2.9%
イエズス会伝道施設	1.6%

出所：Viceministerio de Turismo (1999a)

ない。すなわち広いボリビアの国土の中でも、実際に外国人観光客が多く訪れるのはラ・パスとチチカカ湖に限られていることが分かる。

このように、ボリビアの観光はペルー等近隣国と組み合わせてラ・パスやチチカカ湖を訪れるという形態がほとんどで、ボリビア南部やアマゾン地域等を訪れる観光客は少ない。従ってラ・パスの旅行代理店もボリビア周遊のバック・ツアーはほとんど扱っておらず、彼らが扱うのはラ・パス市内観光、ティワナク遺跡、チチカカ湖、ユンガス、アンデス・トレッキングなど、ラ・パスおよびその近郊のツアーのみである。

また日本の旅行会社が扱っている南米観光ツアーの案内を見てもラ・パス、チチカカ湖以外のボリビアの観光地を訪れるツアーは極めてまれである。

### 5-3 観光セクターの現況

#### 5-3-1 旅行業者

ボリビアには全国で370件の旅行業者（旅行代理店、ツアー・オペレーター）が登録されており、そのうちの8割がラ・パス、サンタ・クルス、コチャバンバの3県に集中している（表5-8参照）。ボリビアの旅行業者はそれぞれ従来型の観光、エコ・ツアー、遺跡ツアー、トレッキング等に専門化する傾向にあり、また他のセクターと同様に家族型企業が多いことから、広い視野や機能的な企業経営の視点に欠ける傾向にあるとの指摘もある。

表5-8 旅行業者・宿泊施設数

県	旅行業者		宿泊施設数	
	業者数	比率	施設数	比率
ラ・パス	136	36.8%	188	31.1%
サンタ・クルス	96	25.9%	148	24.5%
ポトシ	34	9.2%	29	4.8%
コチャバンバ	67	18.1%	102	16.9%
オルーロ	3	0.8%	48	7.9%
タリハ	11	3.0%	28	4.6%
スクレ	15	4.1%	31	5.1%
ベニ	8	2.2%	23	3.8%
バンド	0	0.0%	8	1.3%
計	370		605	

出所：Viceministerio de Turismo (1999b)

5-3-2 宿泊施設

表5-8は各県の都市部に属する宿泊施設数である。これによると、旅行業者と同様にラ・パス、サンタ・クルス、コチャバンバの3県に宿泊施設が集中していることが分かる。

ボリビアの宿泊施設の概要は表5-9のとおりである。

これによると全宿泊施設数の約4分の1、全室数・ベッド数の約4割をさまざまなクラスのホテルが占めている。外国人観光客の半数強はホテルを利用しており、利用するホテルの水準は1つ星から5つ星までまんべんなく分かれている。客室の占有率はアパート・ホテルでは60%に達しているが、ホテルやその他の宿泊施設ではおよそ30~40%と低い水準にとどまっている。

5-4 観光行政

ボリビア政府で観光行政を所掌しているのは経済開発省観光次官である。

以前は、経済開発省の観光局 (Secretaria Nacional de Turismo: SENATUR) が観光行政を所管

していたが、1997年8月、パンセル政権による行政組織改革により、SENATURが貿易投資省 観光次官に組織変更された。その後さらに組織改革が行われ、貿易投資省から再度経済開発省観光次官に観光行政の所管が戻された。

5-5 観光事業促進・開発の概要

「観光事業促進・開発法 (Ley de Promoción y Desarrollo de la Actividad Turística, Ley 2074/2000年4月)」は、観光事業促進のための法的枠組みである。この法では観光事業を「国家の総合的発展のための経済戦略的事業」と見なし、観光客受入を重要な外貨獲得手段と位置付けている。ボリビアの豊かな自然・文化資源を守り民間活力を活かした観光開発により観光収入と雇用機会を増やすことを目指し、外国人観光客の付加価値税減税、観光施設建設時の減税などを定めている。

5-6 観光開発の方向性

今後のボリビア観光開発を考えるうえで、外国人

表5-9 宿泊施設の概要 (1997)

宿泊施設	施設数	室数	ベッド数	平均料金 (US\$)	外国人利用客数		客室占有率	
					利用客数	比率		
ホテル	5つ星	5	824	1,456	108.3	50,686	12.1%	42.7%
	4つ星	24	1,161	2,014	51.8	48,730	11.6%	
	3つ星	30	1,207	2,122	30.9	49,712	11.9%	
	2つ星	26	861	1,566	20.3	31,541	7.5%	
	1つ星	57	1,516	2,651	13.4	49,052	11.7%	
	計	142	5,569	9,809		229,721	54.9%	
アパート・ホテル	16	480	786	76.5	20,213	4.8%	60.2%	
レシデンシアル	173	3,331	5,701	22.3	92,955	22.2%	35.6%	
アロハミエント	249	4,568	6,843	6.1	47,643	11.4%	26.9%	
ポサダ	25	312	510	3.8	2,787	0.7%	33.5%	
その他	家族・友人の家					25,249	6.0%	
計	605	14,260	23,649			418,568		

注：レシデンシアルの平均料金は4つ星の数値  
 アロハミエントの平均料金はカテゴリーAの数値  
 ・ホテル (Hotel)：部屋数20以上。室内にバスまたはシャワー、トイレを備える。レストランを有する。  
 ・アパート・ホテル (Apart-Hotel)：部屋数10以上。室内にバスまたはシャワー、トイレ及びキッチンを備える。レストランかカフェテリアを有する。  
 ・レシデンシアル (Residencial)：部屋数10以上。室内にシャワー、トイレを備える。朝食用のレストランかカフェテリアを有する。  
 ・アロハミエント (Alojamiento)：部屋数10以上。共同トイレを備える。  
 ・ポサダ (Posada)：部屋数6以上。共同トイレを備える。朝食用の食堂を有する。

出所：INE (1998)

観光客の市場調査、特に「どの地域の観光客を誘致するか」を検討することが重要な課題となってくる。現在は、表5-5でみたように、約半数が中南米地域から、次いでヨーロッパからの観光客となるが、北米や日本を含むアジアもターゲットにしていくか、あるいは例えばヨーロッパの避寒、避暑客を今後の主客層として焦点を当てていくか、等についての視点も今後は必要となる。そのうえで5-6-2で後述する「重点観光サーキット」を形成していくことが最も効率的と考えられる。

#### 5-6-1 ポリビア観光の長所と短所

どの地域の潜在的観光客を宣伝対象とするかによって変わってくる点もあるが、以下の数点を挙げることができよう。

##### (1) ポリビア観光の長所

###### 豊かな観光資源

ポリビアは、アンデス山脈、チチカカ湖やウユニ塩湖等独特の自然景観、プレ・インカ～インカ～植民地時代と多様な歴史に根ざした遺跡・文化遺産、アマゾンの自然、先住民族の音楽・祭り・風習・民芸品等、その観光資源は豊富かつ多彩であると言える。

###### 2つの空の玄関

ポリビアには、事実上の首都ラ・パスだけでなくサンタ・クルスにも多数の国際航空路線が就航しており、この2空港がポリビアの空の玄関として機能している。高地のためジャンボ機発着が難しいラ・パス空港だけでなくサンタ・クルス空港が玄関口の一つとして機能しているということは、アマゾン地域のエスノ/エコ・ツーリズムが発展するにあたって大きなメリットになる。

###### 観光地として体制が整った都市

ラ・パス、スクレの2都市は観光地として魅力があるだけでなく、外国人観光客を受け入れる設備・体制が比較的整っている。これらの都市は今後国内の観光開発を進める上で核になる存在である。

###### 治安の安定

ポリビアは中南米諸国の中で最も治安の良い国の一つであると言われていた。その国の治安が良いかどうかは外国人観光客が訪問先を決定する上で大きな要素を占めており、また治安イメージはいったん

悪化した場合改善するのは困難であることから、ポリビアの治安の本来的な安定は観光プロモーションの上で大きなメリットであると言える。

2003年2月のラ・パスでの騒擾に象徴される社会不安が今後どのような展開をたどるかが今後のポリビア観光の可能性に決定的影響を与えることになる。

##### (2) ポリビア観光の短所

###### 知名度の低さ

中南米域外の潜在的観光客にとってポリビアの知名度は低く、憲法上の首都であり美しい街並みを誇る観光地スクレや、過去に栄華を極めたポトシもあり知られていない。またポリビアにアマゾン地帯があることすら知らない人も多い。

###### 国内/海外からのアクセス難

国内航空路線は便数が少なく運賃も高いと見られている、基幹道路をはじめ国内道路網の多くが未舗装で、たとえ舗装されていてもメンテナンスが不良である、鉄道は一部の路線を除けば旅客用として機能していない等、ポリビア国内の交通機関は問題が多い。ポリビアにきた外国人観光客の訪問地がラ・パスかチチカカ湖に限られているのは、この国内の交通・移動の制限が原因の一つであるとも思われる。

また日本人を中心とするアジア地域からの観光客にとっては、直行便がない国際線の便の悪さと、日本からの往復が約5日間弱となる長い飛行時間（マイアミ、サン・パウロ等乗継空港での待ち時間含む）が最大の難点となっている。

###### 観光関連施設の不足

観光案内所、観光パンフレット、観光地における案内表示や解説、休憩・トイレ・食事のための幹線道路沿いの休憩施設等、観光関連の施設が不足している。

###### 不確実な観光サービス

ポリビアでは観光に限らずさまざまな社会サービスの確実性が低く、航空便のキャンセル・遅延、長距離バスやツアー車両の故障、長距離バスの手荷物紛失、農民の抗議行動による道路封鎖等、不測の事態が頻繁に発生しうる。これらのトラブルは旅程変更につながることから、外国の旅行者がポリビア観光を取り扱うのを躊躇することが考えられる。

#### 低いサービス意識

サービス業に従事しているボリビア人の中には責任感や誠意に欠けた態度を示す者が少なくない。ツアー中の不手際・トラブルはある程度やむを得ないが、大事なものは不測の事態が発生した際にいかに誠意ある態度で迅速に対処するかである。それが徹底されていない現状では、これも外国の旅行業者がボリビア観光を取り扱うのをためらう原因となることが考えられる。

#### 高山病に対する不安

ラ・パスの標高が約3,600mでラ・パス空港が4,000m超、ポトシの標高が4,000m以上と聞くと、多くの観光客は高山病を心配し、なかにはボリビア観光を躊躇する場合もあると考えられる。ボリビアの観光資源の多くを特徴付けている「標高」が、一方では観光の不安要因になっていることを意識する必要がある。

#### 伝染病に対する不安

アマゾン地域では黄熱病やマラリア等の伝染病が存在することから、その感染に対する不安や、旅行前に様々な予防接種を勧められることが外国人がボリビア観光に行くのを躊躇させる原因になりうる。

#### スペイン語圏であること

観光立国コスタ・リカではホテルのポーターも英語を解するのに比して、ボリビアでは観光客と接する職業の人間でさえ英語を話す者は多くない。スペインと中南米地域以外の潜在的観光客誘致には不利な条件の一つである。

### 5-6-2 「重点観光サーキット」

#### (1)「重点観光サーキット」の形成

ボリビアの観光開発の方向性を考えるうえでまず次の点に留意する必要がある。

今後が有望視される重要観光資源のみでなく、ラ・パス、スクレ、ポトシなど既存の観光地も含めた全国規模の観光開発の視点を持たなければならない。

ボリビアには自然・考古学的資源が豊富にあるが、それらすべてが観光資源になるとは限らない。生物学的価値・考古学的価値と観光商品としての魅力は別であることに留意する必要がある。

ボリビアの観光資源は豊富だが、そのなかには

「これを見るためにボリビアに行きたい」と外国人に思わせるほどの強烈な魅力を持つものと、訪れてみる価値はあるけれども外国人を直接惹き寄せるほどではないものの2通りがある。つまり個々の観光資源だけを見て「素晴らしい所だから外国人観光客に来てもらうように観光開発しよう」というのではなく、またボリビア全土を均等に観光開発して全国に満遍なく外国人観光客を惹き寄せるのではなく、数ある観光資源のそれぞれの特徴や国際観光目的地としての可能性を客観的に見極めたうえで、全国的な視点から観光開発を考える必要がある。

潜在的観光客のターゲットとする対象地域（中南米か、北米か）を同定する必要がある。それによりプロモーション手段、方法は大きく変わってくるからである。

そこで、外国人を直接ボリビア観光に惹き寄せる魅力のある所、既に観光地としての機能の整っている拠点等のうち、地理的条件、交通の利便性等を考慮して数カ所を選び、一般的な外国人観光客の周遊ルートとなる「重点観光サーキット」を形成し、まずはそこを重点的に観光開発・環境整備・観光促進を進めることによってより多くの外国人がボリビア観光に足を運ぶようにすることが必要である。

この重点観光サーキットは、観光資源の調査、観光サービス・交通インフラの現況調査、市場調査等、綿密な調査を元に設定するのが望ましいが、以下の重点観光サーキットを提案する。

これは、ボリビア観光の表玄関であるラ・パス、ラ・パスに近くボリビア独特の観光資源であるチチカカ湖とリアル山脈、ボリビア独立の歴史を色濃く残し優れた観光客受入体制を既に有している世界遺産都市スクレ、かつては銀山によって南米一栄えた町であり、その栄光と現在の衰退の対照が印象的な世界遺産都市ポトシ、そして見渡す限り純白な塩の湖面が広がる特異な景観を持つウユニ塩湖を結んだ観光サーキットである。

#### (2)「重点観光サーキット」以外の地域の観光開発

重点観光サーキットを集中的に整備・観光振興を行えば、それ以外の地域については当面大規模な投

資・開発は行わないことになる。しかしながらたとえ不便な所でもその地域に大きな魅力があれば、多少の無理をしても訪れる観光客はいるのであり、したがって重点サーキットの整備・観光振興によってボリビアを訪れる外国人観光客が増加するとその一部がサーキット以外の地域にも流れてくることによって、結果的に重点観光サーキット以外の別地域にも外国人観光客がある程度増えることが期待される。

重点観光サーキット以外の地域の問題点は、ラ・パス、サンタ・クルスと、重点観光サーキットとの接続である。もし交通インフラが整備されて利便性が改善されれば、これらの地域を訪れる外国人観光客の数は大幅に増える可能性がある。しかし交通インフラの整備は多大な経費が必要なため、観光だけを目的とした交通インフラ整備は費用対効果の観点から現実的ではない。したがってアクセス性に問題のある地域については、観光開発によって交通インフラを整備するのではなく、まず国内経済活動の発展に伴う交通需要の伸びとともに徐々に交通インフラが整備され、それによってその地域を訪れる観光客数もおのずから増える、と考えるべきである。

したがって、重点観光サーキット以外の地域については、当面は重点サーキットを訪れる外国人観光客の増加によって間接的にわずかなずつ増えていくと予想される観光客を受け入れながら、観光関連の施設・サービスを徐々に改良し、それとともに同地域の自然・遺跡等の観光資源を守っていくことが重要であり、全国の交通インフラの整備状況を見ながら徐々に観光開発していくという方針が適当であると考えられる。

また併せて、最低限の交通インフラは必要としながらも、大型ホテル等の新規建設を必要としない大規模リゾート開発の対極に位置する小規模エスノ/エコ・ツーリズムの開発も望まれるところである。

### (3) アマゾン地域のエスノ/エコ・ツーリズム

ボリビア・アマゾンの観光開発の方向性については、トリニダーやルレナバケ等のボリビア・アマゾンの観光地がどのような特徴を持っているのか、ブラジル、ペルー、エクアドル等、他国のアマゾン観光地との違いは何か、エコ・ツーリズムの需要が世

界的にどれくらいあるのか、などを詳しく分析した上で結論を出すべきであるが、少なくともボリビアのアマゾン地域においてはブラジルなどのアマゾン観光地と競いながら外国人観光客をボリビアに引きつけるだけの努力がなされるべきである。ただアマゾンにおけるエコ・ツーリズムの場合、特定の地域が観光開発されて多くの観光客が押し寄せると、原始的な自然のイメージが損なわれ、その地域の魅力自体が失われてしまう危険性がある。現在、ボリビアの場合エコ・ツーリズムはルレナバケに集中している傾向があるが、政府としてはアマゾン地域に分散して小規模なエコ・ツーリズムを面的に展開するのが望ましいと思われることを誘導すべきである。

また、アマゾン地域におけるエスノ・ツーリズムが与える先住民集落への影響という観点からも、拠点の開発よりもアマゾン全域に分散したエスノ・ツーリズムを行うほうが望ましい。なぜならば、拠点的観光開発によりその周辺先住民集落が観光収入に過度に依存するような経済構造になると、何らかの理由により観光収入が激減した時に集落の経済は大きな打撃を受けることとなり、また観光開発により集落の環境が急激に変わることは、その地域の観光面での魅力自体を損なってしまうことになるからである。

したがって、拠点的な観光開発によってエスノ/エコ・ツーリズムの観光客を特定のポイントに集中させるのではなく、アマゾン地域全体に分散して面的なエスノ/エコ・ツーリズムを展開することにより自然・社会環境への負荷が集中しないようにし、また多くの先住民集落がそれぞれ少しずつ補助的な収入を得られるようにすることが望ましい。したがって行政サイドがなすべきことは、観光・交通インフラ整備を自ら率先して行うのではなく、アマゾン地域全体に分散してエスノ/エコ・ツーリズムが展開されるように誘導、支援することである。具体的には理想的なエスノ/エコ・ツーリズムを実施している優良業者の認定・表彰制度、ツアー・オペレーターが実施する先住民集落の援助プロジェクトに対する税制面での優遇措置、技術指導・啓蒙による先住民集落の観光活動の支援、これら地域の貴重な観光資源である自然保護・監視の強化等が考えられる。

### 5-6-3 観光振興

観光次官の前身であるSENATUR時代からボリビアは「ボリビア：エスノ・エコツーリズム、アマゾンからアンデスまで（“ Bolivia: Etno-ecoturismo de la Amazonia a los Andes ”）というキャッチフレーズを用いてきた。これはボリビア全土にわたって居住している多様な先住民族がそれぞれに独特の文化・風習を有しており、また一方でアンデス高地からアマゾンの平原にわたって豊かな自然を有していることから、ボリビアを「民俗」と「自然」、「アンデス」と「アマゾン」の両方を提供するユニークな観光目的地として売り込もうとするものであった。

#### (1) ボリビア国内の観光振興

ボリビアにより多くの外国人観光客を呼ぶには、観光関連施設の整備、国内交通の改善、計画的な人材育成による観光サービス業の向上などが必要である。一方で、ボリビアは現在観光地としての知名度があまりにも低いため、精力的な観光振興を行うことによって外国人観光客数が増加する可能性がある。

観光振興において売り込むボリビアのイメージとしては、過剰にエスノ/エコ・ツーリズムを強調することによって客層を限定してしまうのではなく、チチカカ湖・アンデス山脈・ウユニ塩湖の雄大な景観、ティワナク遺跡等の歴史的遺跡、スクレ・ポトシ等の歴史的建築物や街並み等を組み合わせて、より一般的で広範な客層にアピールすべきである。

#### (2) 域内他国との協調プロモーション

さらに5-2-4でみたように、ボリビアだけに滞在する観光客より、ペルー等近隣国との組み合わせでラ・パス、チチカカ湖などのボリビア北部を訪れる観光客が多いことから、例えばペルーと2カ国間での観光周遊ルートの確立と航空券割引などの制度を検討することも、ペルーやブラジルなどの観光大

国に比して国際的知名度の点で劣るボリビアへの観光客誘致には有効であろう。

それら観光大国に比すると実際にボリビア単独では集客力・知名度で劣るが、ペルーなど周辺国の観光客がボリビアに足をのばす例も多いことから「いかに周辺国への観光客にボリビアまで足を延ばさせるか」も実際の戦略になる。ここでいう「周辺国」で最も重要なのは隣国ペルーで、例えばペルーのクスコ～プーノ・チチカカ湖観光客をどの程度ラ・パスまで引き寄せられるか、ということがその例となる。イメージとしては、陸路移動（プーノ～デサグアデロ～ティワナク～ラ・パス、プーノ～ワタハタ～ラ・パス）の観光客誘致のため「チチカカ湖域ペルー・ボリビア観光協定」を締結し規制緩和（免税ゾーン導入など）、地域観光サーキット・クーポン（チチカカ湖周辺の観光スポットの周遊クーポンとしてペルーとボリビアが共同で販売）などが考えられる。またペルーの航空会社とLAB（ロイド・ボリビア航空）共催によるリマ～クスコ～ラ・パスの3都市間をつなぐ割安周遊航空券（仮称「ANDES・PASS（アンデス・パス）」）の導入なども空路移動の観光客を惹き付ける効果が期待できる。

#### 参考文献

- Hamilton, R. (2002) "Can a community run a tourism business?" IDBホームページ  
<http://www.iadb.org/idbamerica/index.cfm?thisid=289>  
 (2003年9月付)
- INE (1998) *Estadística de Turismo 1997*.  
 —— (2000) *Anuario Estadística 1999*.
- Viceministerio de Turismo (1998) *El Turismo en Cifras 1997*.  
 —— (1999a) *Pérfil del Turismo Receptivo 1998*.  
 —— (1999b) *Principales Indicadores de la Actividad Turística 1998*.  
 —— (2000) *El Turismo en Cifras 1999*.

# 付 属 資 料



ボリビアと近隣諸国 主要指標一覧

	指標項目	ボリビア	パラグアイ	ペルー	ブラジル
基礎指標	国土面積(千km <sup>2</sup> )	1,099	407	1,285	8,547
	人口(百万)(2001)	8.5	6	26	172
	人口増加率(年平均成長率1980-2001)(2001-15予測)	2.2(1.8)	2.8(2.1)	2.0(1.3)	1.7(1.1)
	人種構成 <sup>1</sup> 先住民(%)	55	-	47	-
	混血(%)	32	-	40	-
	都市化率(年平均成長率1980-2001) <sup>2</sup>	3.9	4.4	2.6	2.7
	貧困人口比率(国別貧困ライン以下の人口)(調査年)	62.7(1999)	21.8(1991)	49.0(1997)	17.4(1990)
	人間開発指標(HDI)値(順位/173カ国) <sup>3</sup>	0.672(114)	0.751(84)	0.752(82)	0.777(65)
経済指標	GDP(百万ドル)(2001)	7,969	7,206	54,047	502,509
	1人当たりGNI(US\$)(2001)	950	1,350	1,980	3,070
	GDP成長率(年平均成長率1990-2001)	3.8	2.1	4.3	2.8
	民間消費(年平均成長率1990-2001)	3.5	3.5	3.8	5.1
	政府消費(年平均成長率1990-2001)	3.4	5.5	5.0	-1.1
	総資本形成(年平均成長率1990-2001)	6.0	-0.8	5.8	3.5
	輸出成長率(年平均成長率1990-2000)	4.3	1.7	8.9	5.9
	輸入成長率(年平均成長率1990-2000)	9.7	5.5	10.8	12.6
	産業別成長率(年平均成長率1990-2001)				
	農業	2.8	2.3	5.6	3.3
	工業	3.7	3.1	5.0	2.4
	サービス業	4.1	1.4	3.7	2.9
	産業構造(対GDP比:%)(2001)				
	農業	16	20	9	9
	工業	29	26	30	34
	サービス業	56	54	62	57
	消費者物価上昇率(年平均成長率1990-2001)	8.1	12.5	23.8	161.6
	財政収支(対GDP比:%)(2000)	-3.3	-4.0	-1.8	-7.8
	総資本形成(対GDP比:%)(2001)	13	24	18	21
	貯蓄率(対GDP比:%)(2001)	7	9	17	20
	経常収支(対GDP比:%)(2002)	-4.0	-0.9	-1.9	-4.0
外国直接投資純流入額(百万ドル)(2001)	662	79	1,064	22,636	
1人当たり援助受取額(US\$)(2001)	86	11	17	2	
対外債務残高(百万ドル)(2001)	4,682	2,817	27,512	226,362	
D S R(対外債務返済比率)(2002) <sup>4</sup>	32.0	12.6	48.8	71.8	
外貨準備高(百万ドル)(2002)	858	758	7,088	25,569	
社会指標	成人非識字率:男性(/15歳以上人口)(2001)	8	5	5	13
	女性	20	8	14	13
	初等教育純就学率(2000)	97	92	104	97
	出生時平均余命(歳)(2001)	63	71	70	68
	乳児死亡率(/1,000人)(2001)	60	26	30	31
	妊産婦死亡率(/出産10万件)(1995)	550	170	240	260
	医師数(人:1000人当たり)(1996-97)	1.3(1997)	1.1(1997)	0.9(1997)	1.3(1996)
	ベッド数(床:1000人当たり)(1996)	1.7	1.3	1.5	3.1
	安全な水へのアクセス(/総人口)(2000)	83	78	80	87
	基礎衛生へのアクセス(/総人口)(2000)	70	94	71	76
	電気へのアクセス(/総人口)(2000)	60.4	74.7	73	94.9
ODA実績 <sup>5</sup>	無償資金協力(百万ドル)	23.73	20.31	6.63	0.26
	技術協力(百万ドル)	24.43	27.14	18.06	55.55
	計	48.16	47.46	24.7	55.81

出所: <sup>1</sup> 社団法人ラテン・アメリカ協会 『2003年度版中南米諸国便覧』(外務省中南米局監修)

<sup>2</sup> 世界銀行(2003) World Development Indicatorsに基づき算出

<sup>3</sup> UNDP(2003) Human Development Report 2003

<sup>4</sup> EIU Country Report, Bolivia, July 2003

EIU Country Report, Brazil, June 2003

EIU Country Report, Paraguay, May 2003

EIU Country Report, Peru, July 2003

<sup>5</sup> 外務省経済協力局 『我が国の政府開発援助2000』下巻

上記以外はすべて 世界銀行(2003) World Development Indicators



JICAボリビア事務所委託コンサルタントによる  
環境分野現状分析  
報告書

**Environmental Analysis**

**June 2003**

## TABLE OF CONTENTS

. Present Status of Environment Pollution and Disruption .....	235
a. Water pollution .....	235
b. Treatment of wastes .....	236
c. Deterioration of biodiversity .....	236
d. Soil erosion .....	237
e. Forests .....	237
f. Air contamination .....	238
g. Other environmental deterioration factors .....	238
. Measures Taken by the Bolivian Government and Their Effectiveness.....	239
a. Legal and political measures .....	239
b. Poverty eradication policy .....	239
c. Water resource development and environmental conservation measures .....	239
d. Control of natural resources .....	240
e. Biodiversity conservation system .....	240
f. Environmental policy covering multiple sectors .....	241
g. Land development and immigration .....	242
h. Environmental education .....	242
i. Environmental fund .....	242
. Measures Taken by the Municipalities and Their Effectiveness.....	242
. Measures Taken by Bolivian NGOs: Examples.....	243
. Present Status of Leading Stakeholders in This Field .....	244
. Present Status of BPRS in This Field.....	244
. Needs and Fields that Require Intervention.....	244
a. National environmental and natural resource policies .....	244
b. Prevention and mitigation of environmental impacts and hazards and their incidence on people's health, productive capacity and the ecosystem .....	246
c. Environmental management as an element to enhance productive activities .....	246
d. Synergies with the offer of technical and financial assistance .....	246
e. Summary of technical and financial assistance demands .....	246
f. Project initiatives within the framework of partnerships.....	247

\* Annexの掲載は省略。

## . Present Status of Environment Pollution and Disruption

### a. Water pollution

Bodies of ground and surface waters are not systematically monitored; however, a number of evaluations in specific cases have registered high levels of water pollution. This pollution is linked to the expansion of human settlements and the use of water sources for mining, industrial, and agricultural activities.

The river waters that cut across the main cities contain very high levels of bacteriological contamination, but in spite of these they are still being utilized by producers to irrigate agricultural areas and as drinking water for their animals. In these cases, as well as in the rest of Bolivia's cities, the contributions made by organic discharges stem from human settlements through sewage systems as well as industrial discharges. The Choqueyapu river in La Paz, the Rocha river in Cochabamba and the Piraí river in Santa Cruz cut across the cities located along the territory's central axis, and their waters are on the borderline between treatable and dead waters category. In all cases that were analyzed high values of organic matter were registered, in excess of 100 mg/l.<sup>1</sup> Although self-purification in the respective courses improves this situation, in none of these cases water quality is adequate for downstream irrigation.

The contamination of ground water sources is also a consequence of human settlements that are not accompanied by a connection to a sewage system. In urban areas that lack running water supplies, the population resorts to natural sources, assuming the risk of contracting illnesses originating from polluted waters, due to the high levels of bacteriological contamination (feces, and *escherichia coli*), as has become evident after a number of specific evaluations in some cities. The levels of gastrointestinal infection among children, initiate an infection-malnutrition spiral that often ends in death. To this respect, it is important to point out that in the country there is not a system in place to collect mortality statistics that could allow us to link these elements to environmental health problems.

Mining constitutes the main contamination factor in Bolivia's western region, due to the presence of natural ore deposits. Except for the private mining industry that exerts stricter environmental controls, in most mining regions, the mills discharge their waters into rivers and streams without any prior treatment. Added to this are the waters that flow from ore tailings disposal sites and low-grade ore waste dumps in the vicinity of mines, whose seepage contaminates ground waters.

The evaluations of discharge volumes from mine galleries in Oruro and Potosí are detailed in the Annex. In Potosí alone there are 42 mills that discharge their contaminated waters directly into river courses without any prior treatment. The rivers in the departments where mining activities are developed are polluted by acid drainage from the mines, tailings from the mills, which are added to municipal drainage. In Oruro, the results of a number of studies aimed at determining the concentration of heavy metals, show high concentrations of arsenic, lead and zinc that exceed international standards<sup>2</sup>. Acid waters from the surrounding mines in this case corrode the sanitary sewage system. In Chuquisaca, water pollution in the rural area is also affected by waters with high contents of copper and nickel sulfate resulting from mining activities in the upper areas of the Pilcomayo river basin; heavy metals present in the water affect the rivers' animal as well as vegetal aquatic life, but also the human beings that consume fish and agricultural products irrigated with these waters. The extent of this impact is not yet known, because this issue has not been studied in depth.

Specific evaluations indicate levels of contamination by effluents from ore treatment plants that contaminate lakes and ponds. The Poopó and Uru Uru lakes in Oruro, are examples of affluents with heavy metals with known effects on fish consumed by rural and urban inhabitants, in addition to causing the disappearance of fauna, flora and plankton. This has originated social and economic problems in surrounding population centers that traditionally used these water sources for irrigation as well as for human and animal consumption.

There is no control over the acid waters that flow from the mines, nor are there any dispositions to control metallurgical wastes dumped on river courses. However, this problem is not solved by closing off the mines. In Oruro for example, after closing numerous mines, there are still many residual minerals such as pyrite, chalcopyrite, sphalerite and galena, that oxidize with water and oxygen, generating acid waters with heavy metal contents. The Milluni river in La Paz city is also contaminated by tailings and waste dumps from an abandoned mine, and the waters are still being treated and purified in treatment plants to be used as drinking water supplies for the city.

In the Amazon basin, water deterioration becomes manifest due to the high concentration of sediments originating from laminar erosion processes and the movement of masses in the upper basins, added to the concentration of substance used in gold exploitation activities.

The industry is another source of contamination of surface waters, given that its liquid discharges - and part of its solid discharges - are either released directly and/or through the sewage system, into rivers, without any prior treatment. This is the case of the manufacturing industry that is particularly contaminating (tanneries, breweries). Practically none of the industries that discharge their liquid effluents comply with the requirements established by the Industrial Discharge Standard. The most notable cases due to the size of the settlements and their industrial activities are Cochabamba, La Paz, and Santa Cruz, the main cities located along the country's central axis.

Santa Cruz has Bolivia's largest industrial park, with 600 productive companies of which only one third have basic sanitation infrastructure in place. The most contaminating industrial sectors in the region are vegetable oil manufactures, the sugar industry, battery manufacturers, as well as tanneries. In Cochabamba, the industries that are not connected to the sewage system discharge their waste waters directly into dry river beds, thus impeding the effects of natural dilution and purification. The discharges from tanneries stand out, which in spite of municipal dispositions that require the installation of treatment systems at each facility, the tanneries

<sup>1</sup> Informe Nacional sobre la gestión del agua en Bolivia (Bolivia's National Water Management Report)

<sup>2</sup> Bolivia, Estado del Ambiente (Bolivia's Environmental Situation), op.cit.

discharge their liquid wastes into the Rocha river. The companies located in the old part of the city discharge their waste waters into the sewage system that conducts them to large municipal oxidation ponds.

In La Paz, the situation is similar. The entire industrial liquid discharge is released into a single recipient, the Choqueyapu river, whose contaminating charge is composed as follows: 50% corresponds to household wastes, 30% to industrial discharges and 20% to commercial and service-related wastes<sup>3</sup>. This river like the Piraí river in Santa Cruz, and the Rocha river in Cochabamba, present high levels of contamination from industrial effluents. In the city of La Alto the absence of sanitary collectors at the sites where the different industries are located and the lack of household connections in many housing units where production workshops operate, give rise to the contamination of surface and ground water courses, as a result of the discharge of industrial and household wastes<sup>4</sup>. In all these cases, the informal sector contributes with liquid wastes that are discharged directly into river beds.

Timber extraction and large scale agricultural activities also constitute contaminating factors, in addition to causing a death toll in the fish population; the effluents from the sugar industry have caused a high death toll among fish species in the Piraí river basin. On the other hand, the use of organic chemical contaminants, mostly by the agribusiness sector, contaminates ground water sources as well as rivers and lakes with residual pesticides, in addition to soil contamination. 22.5% of the pesticides consumed in Bolivia are rated as extremely toxic, and almost 30% are highly toxic<sup>5</sup>. In Santa Cruz, in spite of having issued a recommendation not to apply more than 6 lt. per ha. of croplands, this region is still the largest consumer of these products. In the Altiplano region smaller quantities of pesticides are used, but organic-chlorides (Aldrin, Endrin) are applied manually; and finally, in the valleys a mixture of 5 products has been identified. The impact of mining activities on the flow of ground waters has not been evaluated.

With respect to the quality of water for human consumption, many cities do not yet have treatment and control facilities in place to guarantee the quality of drinking water at all delivery points. The Republic's General Comptroller reported the results of an audit performed in many companies that supply drinking water, and informed that, except for hardness-related problems in two cities, water quality in the cities of La Paz, El Alto, Cochabamba and Santa Cruz is good.<sup>6</sup>

The intermittent nature of this service in some cities, leads to the contamination of the entire network because of the loss of residual chloride added to water at treatment plants, therefore the quality at the point of origin differs from the quality at the point of destination. The situation in areas that do not have a water supply system, where local inhabitants obtain water from natural sources, is beyond any type of control. The most notable case is Cochabamba, where water scarcity constitutes a problem that has not yet been solved<sup>7</sup>. During the dry season rivers are practically dry and many companies obtain water from deep wells, which are abundant in the Cochabamba's valleys, to meet human consumption and irrigation requirements or for the development of other activities. It is important to protect these sources of ground waters that become contaminated as a result of the human settlements' insufficient connection to the sewage system.

## b. Treatment of wastes

Household wastes are disposed of in remote areas, whereas the wastes that are not collected by traditional systems, are burned or disposed of by inhabitants in river beds located in the vicinity of their homes where these are burned. None of the collection systems in the main cities have a total coverage; therefore, in some cities there are microenterprises of an associative nature, which in addition to having partially resolved the problem of waste accumulation, are actually profitable and generate employment.

On the other hand, solid wastes produced by hospital facilities are collected by the garbage collection system, however, there is not a collection, transportation and final disposal system in place for hazardous liquid wastes.

In general, there are no treatment systems for general wastes.

With respect to liquid wastes, some cities treat sewage waters; this is the case of Santa Cruz, Cochabamba, Tarija, Oruro, Trinidad and El Alto. The system utilized consists of stabilization ponds, or other systems that combine anaerobic and optional ponds.

In the city of Santa Cruz there is an industrial park and the design of some ponds was foreseen to meet the demand, but none of the industrial facilities pre-treat their effluents; the industries located outside the park, have very rudimentary treatment systems in place.

The effluents of the ponds of most treatment systems are used for irrigation, which allows subject to a determined treatment quality, an agricultural productivity 3 to 4 times higher in comparison to the fields irrigated with water from various irrigation systems. The rest of the effluents from the ponds that fail to attain a sufficient water quality, are used for irrigation, contaminating the products and causing illnesses.

On the other hand, there is no systematized treatment in place to address the environmental liabilities accumulated by old mining operations in Bolivia's western region, and ore wastes, tailings and dumps continue to be stockpiled, and these produce filtrations and seepages through leaching during the rainy season that contaminate ground waters, rivers and lakes.

## c. Deterioration of biodiversity

The biological wealth inherent to the ecosystem's diversity entails a great potential for income generation; notwithstanding the fact

<sup>3</sup> JICA, HAM, 1993 Control de la contaminación del agua en los ríos de la ciudad de La Paz (JICA-HAM, 1993 River waters pollution control in the city of La Paz)

<sup>4</sup> MDSP 2001. Informe de Calidad Ambiental en Bolivia (Bolivia's 2001 Environmental Quality Report).

<sup>5</sup> SECRETARIADO RURAL Perú- Bolivia, Informe Nacional (RURAL SECRETARIAT - 2002 Peru- Bolivia, National Report)

<sup>6</sup> Contraloría General de la República. Auditoría sobre desempeño de empresas municipales, 1997 (The Republic's General Comptroller's Office. 1997 Audit of municipal companies' performance)

<sup>7</sup> Prefectura de Cochabamba, Informe de Calidad Ambiental 2000 (Cochabamba's Prefecture. 2000 Environmental Quality Report).

that the number of species used to feed the population and in the industrial sector in Bolivia is minimal, compared to the actual number of native species.

The loss of biodiversity has characterized the past decades. Said loss is closely related to the invasion of forest areas and pristine ecosystems by a diversity of human activities, forest exploitation, construction of infrastructure works (bridges, roads), disorganized tourism, global climate changes, and the introduction of plagues and invading species. The excessive exploitation of fauna is also promoted by commercial interests, and the expansion of the agricultural frontier – mainly agribusiness - mining and metallurgical contamination, exploitation for folkloric uses. The main underlying cause is the lack of understanding regarding the economic value of biodiversity resources.

Although the situation has slightly improved, the trend continues and it is threatening approximately 254 species, equivalent to approximately 2% of the entire flora, and 289 species of vertebrates corresponding to 10.7 % of total vertebrates, of which 96 are mammals, 88 birds, 24 reptiles, 4 amphibians and 76 fish<sup>8</sup>. In the same sense the existence of autochthonous genetic resources that indigenous and native communities have been maintaining by virtue of their knowledge and in situ actions is also facing a number of threats. Although progress has been made with respect to the understanding and knowledge of the diverse properties and industrial applications of domesticated and wild biodiversity, a large part of this information is outside the country and the existing information has not been sufficiently systematized.

On the other hand, there are more than 40 protected areas, 19 of which are of national interest and are under direct community management. Although diverse experiences have been acquired with respect to the management of biodiversity species (for example, vicuñas and alligators), local inhabitants face many limitations when they try to obtain economic benefits that will allow them to pull out of their impoverished conditions, based on the exploitation of biodiversity resources; and these limitations are related to the limited knowledge concerning the economic value thereof. Most protected areas are inhabited by indigenous and peasant communities, whose social indicators correspond to extreme poverty. In addition to that, the activities developed in surrounding areas by cattle breeding farms, forestry, mining, hydrocarbons and agricultural and livestock breeding enterprises and cooperatives do not always take into account the norms and objectives for the conservation of protected areas.

#### d. Soil erosion

Soil degradation, desertification and erosion affect a total of 14.2 million has. distributed throughout approximately 41% of the national territory<sup>9</sup>. The area affected by water erosion, which is the main cause of low productivity in the western part of the country totals 400 thousand km<sup>2</sup>, and Oruro, Potosí and Tarija are the departments with the largest non- vegetated areas, untilled lands, and eroded soils. Desertification affects 41% of the territory and 27.5 million hectares have lost their productive capacity<sup>10</sup>.

A determining factor of soil impoverishment and loss has been the reduction of the vegetation cover estimated at 44 million has<sup>11</sup>. Deforestation is mainly due to the expansion of agricultural frontiers and accelerated urbanization. Other factors that contribute to this loss include soil contamination originated mainly by mining and industrial activities; the depredation of natural resources linked to survival needs such as illegal hunting and indiscriminate tree felling; itinerant agricultural activities that degrade the soil wherever they develop, and the use of agrochemicals promoted by agricultural development policies.

In the western part of the country, the depletion caused by biochemical processes and the ensuing erosion and desertification are closely related to small farmsteads and excessive soil exploitation. Rural poverty (90.8%<sup>12</sup>) in this part of the territory, has contributed to soil deterioration and decreased fertility. Soil degradation processes and the ensuing loss of renewable natural resources required by rural inhabitants, have continued, and have had a negative incidence on land yield as well as on the competitiveness of agricultural products in foreign markets.

#### e. Forests

Although the country has made progress regarding the sustainable use of forests, forest degradation processes have continued, reducing forestlands by 2.3 million hectares during the last 24 years. Deforestation for agricultural and livestock breeding uses oscillates at approximately 160,000 hectares per year.

The forest cover is estimated at around 48 million hectares, of which 6 million are currently under forest management. On the other hand, having a diversification potential of more than 130 timber-yielding forest species, fewer than twenty are currently being exploited. Mean production of standing timber volume is 101 m<sup>3</sup>/ha, equivalent to 105 tons per ha.<sup>13</sup>. Extraction levels total 3 m<sup>3</sup>/ha., and the actual potential totals approximately 15 m<sup>3</sup>/ha. Additionally, there is a differentiation potential of over 130 timber-yielding species, of which fewer than 20 are efficiently exploited<sup>14</sup>.

86 concessions were granted to private forestry enterprises throughout the country, which comprise a total of 5,400,000 hectares, representing 81% of the forest areas that are currently under production in Bolivia<sup>15</sup>.

<sup>8</sup> MDS, 2002 Estrategia Nacional de Biodiversidad (2002 National Biodiversity Strategy)

<sup>9</sup> Johannesburgo/02- Bolivia, op.cit.

<sup>10</sup> Bolivia: Plan de Lucha contra la Desertificación (Bolivia: Plan to Fight against Desertification)

<sup>11</sup> BOLFOR 2001

<sup>12</sup> PNUD Informe de Desarrollo Humano Bolivia, 2002 (UNDP: 2002 Bolivia's Human Development Report)

<sup>13</sup> MDSP 2003 Johannesburgo/02- Bolivia: Memoria de la Cumbre (2002 Memory of the Johannesburg Summit)

<sup>14</sup> Bolivia: Estado del Ambiente (Bolivia: Environmental Situation)

<sup>15</sup> Bolivia, op.cit.

By virtue of the Forestry Law, the area of certified forests increased, and its technical requirements are aimed at ensuring the legality and sustainability of forestry activities within the framework of the principles and criteria of the Forest Stewardship Council (FSC) for certification of forest areas. Bolivia occupies the first place in the world as regards certified tropical forests, which total 800,000 has.<sup>16</sup>

Efforts were also undertaken to implement forest plantations based on programs established by local communities and international organizations. These seek the generation of additional profits for small rural landowners, the reclamation of degraded areas and the eradication of coca plantations. Said plantations total approximately 20,000 has., which must be added to the 10,000 has. owned by private companies, institutions and others<sup>17</sup>.

The contribution of the forest sector to the economy is reflected in export quantities of forest products, which totaled 109 million dollars in 1999<sup>18</sup> equivalent to 9.3% of the country's total exports. Notwithstanding this, the value added of said exports is still low, and the volume of sawed timber has been reduced. On the other hand, 2 out of 7 non timber-yielding products that are exported represent encouraging benefits for foreign commercialization. Exports of canned hearts of palm decreased, but exports of shelled Brazil nuts are increasing due to their excellent quality, adequate promotion and attractive prices.

#### f. Air contamination

In general terms, atmospheric contamination has not yet reached alarming levels in Bolivia, particularly, in congested cities, with a favorable wind regime. Contamination is localized and the main source thereof are the motor vehicles that operate with gasoline and diesel, whose emissions exceed environmental quality standards. This is the case of carbon monoxide and hydrocarbons. The emission of lead particles has decreased due to the fact that this heavy metal has been replaced as fuel dope in domestic gasoline production.

The cities that are part of the country's central axis (La Paz, Cochabamba and Santa Cruz)<sup>19</sup> have the highest population density as well as a significant agglomeration of factories and motor vehicle traffic, consequently these register higher contamination indices<sup>20</sup>.

In Cochabamba's case, the problem stems from the large quantity of suspended particles and heavy metals that were measured between 1999 and 2000<sup>21</sup> when regional atmospheric monitoring programs were launched. In La Paz, the evaluations that were carried were specific and localized; monitoring of air quality is carried out as of 1998 in a joint effort among the Ministry of Sustainable Development and Planning, the Prefecture and the Municipal Government of La Paz.<sup>22</sup>

Another important source of contamination is the burning of wastes, mainly in the cities' peripheral areas, where traditional garbage collection services are deficient or non-existent. During the last years, national and municipal environmental authorities launched a campaign to prevent burning and bonfires during the festivity of San Juan (June 24), which significantly reduced the contamination produced during said celebration. The combustion produced by clay factories and quarries also produce toxic gases that affect the surrounding housing units in these areas.

In rural areas contamination is produced during the "slash and burn" season as a result of the massive burning of trees and bushes to favor sprouting of grasses or rose crops. A lesser quantity of smoke is produced during the extraction of gypsum and the elaboration of charcoal, with collateral effects on the forest cover. These activities also have repercussions in the urban environment, through the action of winds that transport these material to populated areas.

Other sources include oil refineries, smelters and volatilization plants from the mining sector. In mining districts in particular, the processes used for exploitation and crushing in state mines and in mines run by cooperatives release very fine particles of silica and aluminum into the atmosphere. The private medium size mining sector is not exempted from such emissions.

To sum up, there is a problem of contamination inside households, in rural areas where people resort to the combustion of firewood to meet their cooking needs, producing harmful contamination levels that are aggravated by the absence of ventilation and low temperatures. During a certain time ecological kitchen were promoted, however, a broader dissemination of this technique will be necessary.

#### g. Other environmental deterioration factors

The deficient supply of drinking water and sewage systems is still an urgent problem. According to INE's data, during the year 2000 drinking water coverage totaled 90% in the urban area and 35% in the rural area. With respect to sanitation, coverage percentages are 86% and 39%, for urban and rural areas respectively. Non-legitimized land ownership in urban areas comprise areas that lack drinking water, whereas sewage, due to its inherent difficulties stemming from its cost and low profitability, obviously has a more deficient coverage.

Another problem is the lack of healthy housing built in adequate areas suitable for construction in peripheral urban areas and in rural areas. On the other hand, although rural poverty is greater than urban poverty (91% versus 39% respectively<sup>23</sup>), unlike the former,

<sup>16</sup> MDSP, 2002 Estrategia de Desarrollo Forestal (2002 Forest Development Strategy)

<sup>17</sup> Bolivia, op.cit.

<sup>18</sup> MDSP, 2000

<sup>19</sup> See Annex

<sup>20</sup> MDSP 2001, Informe de Calidad Ambiental en Bolivia (Bolivia's 2001 Environmental Quality Report)

<sup>21</sup> INSTITUTO DE ECOLOGÍA/UMSA, KARL FRANZENS UNIVERSITY (Austria) and Cochabamba's Municipal Government, 2000 Evaluación de la contaminación atmosférica en Cochabamba (2000 Evaluation of atmospheric contamination in Cochabamba)

<sup>22</sup> HAML P, MDSP, La Paz Prefecture. Control de la calidad del aire en la ciudad de La Paz en la fiesta de San Juan (Air quality control in the city of La Paz during the festivity of San Juan)

<sup>23</sup> PNUD, Informe de Desarrollo Humano. op.cit. (UNDP, Human Development Report)

poverty in the cities generates vicious circles that are translated into a precarious and unhealthy habitat, the proliferation of environmentally degraded zones, physical risks derived from clandestine settlements, high levels of crowding that facilitate the transmission infectious diseases, areas with excessive noise levels and disorderly traffic of motor vehicles, all of which have a negative impact on the quality of life and a precarious bio-psychical state among the inhabitants that live in the most congested cities, as well as the sequels for poor children.

Another problem is derived from natural risks linked to climate changes and disorderly human settlements. Although there is a Map of Natural Threats that shows the areas exposed to seismic movements, flooding and landslides, there is no equipment, nor is there an integral prevention, monitoring and reconstruction system that allows to protect the population and particularly the most vulnerable groups.

Food contamination constitutes a source of concern, particularly, during the processing, handling and sales stages, because the existing laboratories are insufficient. In addition to that the absence of control of processed foods upon entry into the country also constitutes a source of concern. The lack of equipment, laboratories and trained personnel constitute the main limitations to carry out an effective control of chemical contamination.

## **. Measures Taken by the Bolivian Government and Their Effectiveness**

### **a. Legal and political measures**

The Environmental Law approved in 1992 and its corresponding regulations constitute the basis for environmental and natural resource management. The institutions created since then have changed their name and functions, leading to the current environmental management structure under the Ministry of Sustainable Development, the sector ministries, the prefectures and municipalities, all of which have created their respective environmental units at the corresponding levels. As of the enactment of said Law, a legal framework was developed that includes forests, land regime, water resources, biodiversity, environmental management within the productive sector and aspects related to environmental quality. Likewise, there is a Mining Code and the Hydrocarbons Law.

Since the National Dialogue held during the year 2000, the eradication of poverty became the Government's priority, and the Bolivian Poverty Reduction Strategy, BPRS, (EBRP for its Spanish acronym), became its instrument. Within this context, environmental management is a transversal component with a decentralized and participatory focus. The BPRS is complemented by a system of financial resource allocation to execute actions aimed at making this reduction effective.

### **b. Poverty eradication policy**

At the 2000 National Dialogue poverty-related aspects were discussed, such as the inputs to define the objectives of the Bolivian Poverty Reduction Strategy, BPRS.

Some objectives of the BPRS that are linked to the environment refer to enhanced security and protection for the poor, the diversification of exports and individual capacity development. With respect to the security of poor persons, lines of action were prioritized such as the availability and access to natural resources for poor households, the prevention of natural disasters and assistance for the victims thereof; security with respect to asset ownership (rural lands and urban properties), and adequate environmental management and preservation of natural resources.

The development of export-oriented supplies includes as a line of action "the implementation of productive chains that vertically integrate domestic production, expand and multiply revenues and employment and generate export goods with a high value"<sup>24</sup>. In other words, lines that privilege exports with value added.

Among the aspects agreed-upon during the Dialogue regarding the environment, health status is one of the most important aspects linked to the development of the population's capabilities; consequently the actions refer to the supply of health equipment and inputs, an enhanced coverage and the provision of quality health services. The absence of preventive health actions is attributed to the lack of knowledge on the part of the participants at the National Dialogue, with respect to the cause-effect relationships in this area, which does not mean that environmental health is not important. On the other hand, the objective of improving living conditions and basic sanitation requires actions oriented to the endowment of housing infrastructure and basic services.

With respect to institutional matters, the agreed-upon lines of action foresee regulations aimed at the adequate management of natural resources, to implement the effective exploitation of forest resources and biodiversity; as well as the regularization of land ownership for an enhanced use of natural resources, and particularly the use of water for irrigation purposes.

Although the Government did not explicitly quote the poverty issue as a central objective, its policies are aimed at curbing this scourge

### **c. Water resource development and environmental conservation measures**

The Waters Bill has been postponed, and there is a legal and institutional gap that limits the development of an integral management of water resources. In the meantime, the National Strategy for the Management of Hydrographic Basins and the National Water Resource Plan are aimed at attaining an integral and participatory management of water resources within the scope of the hydrographic basins. The National Waters Commission was also created, which is seeking consensus to enable the rational management of water

---

<sup>24</sup> EBRP, op.cit.

resources.

In spite of all this, projects originate based on the prevailing circumstances and do not respond to an integrated long-term vision. The current decentralization model does not favor the integral management of water resources due to competition among territories. To sum up, human resources have been insufficient, given that the technical staff is not adequately trained to efficiently manage basins.

#### d. Control of natural resources

##### Soil

The institution responsible for the formulation of policies and standards to prevent desertification processes is the General Directorate of Land and Basin Classification under the Ministry of Sustainable Development and Planning (MDSP). However, there are still no soil preservation and conservation policies, nor are there policies aimed at promoting the integral exploitation of natural resources, and the current legal framework is insufficient to reduce or prevent soil degradation.

There are some instruments to control soil resources, such as the Technical Land Classification Standards, and Soil Erosion and Desertification Maps. An instrument that assists in the fight against eolic erosion is the Agro-ecological Zoning Plan, however, this plan does not foresee the involvement of municipalities as fundamental actors of productive development. There are also soil use plans and Territorial Organization Plans that were issued as a State policy aimed at maintaining the productive base of natural resources and land classification. Some regions have a macro agro-ecological and socioeconomic zoning (Oruro) and an agro-ecological zoning (the altiplano basin in the Department of La Paz).

On the other hand, since the country's adherence to the Convention on the Fight Against Desertification in 1994, the National Program to Fight Desertification and Drought was formulated for the country's arid, semiarid and dry regions, which include approximately 5 million persons. Since then numerous projects have been executed to mitigate erosion, excessive pasturing, soil salinization and the effects of droughts, hailstorms and freezing temperatures. The National Action Plan to Fight Against Desertification on its part, has allowed to identify different problems and sensitize small groups of civil society, and serves as an effective tool to attract local involvement for the attainment of the common objective to reduce poverty at the rural level.<sup>25</sup>

For the immediate future a number of key elements were defined in connection with the development of an Action Plan for the implementation of synergies between the Conventions on Desertification, Biodiversity, Climate Change and RAMSAR.

##### Forests

The legal framework of the Bolivian Forestry Regime is contained in Forestry Law No. 1700 and its Regulations. This framework takes into consideration the sustainable management of natural forests as the basis for the development of silviculture in Bolivia.

Complementarily, the Regulation System for Renewable Natural Resources and the Forestry Superintendency operate as autarchic entities in charge of supervising and ensuring compliance with the technical and administrative norms foreseen in the bidding, granting and reversion of forestry concessions, external forest audits, collection and distribution of forestry patents, processing of denunciations and application of sanctions.

Forests that are currently being legally exploited in Bolivia comply with strict technical requirements for the sustainable management thereof, given that they must develop an Integral Forest Management Plan that includes a Forest Inventory, a commercial census of the total number of units that will be extracted during each forestry campaign, an environmental impact study that ensures that forestry activities will not compromise the balance of the forests' ecosystem and its biological diversity as well as the stability of soils and water sources existing in the area that is being exploited.<sup>26</sup> In spite of this progress, the new regime has been facing economic and equity-related problems, in addition to the absence of political will among various State sectors to implement the new forestry model.

Progress has also been made with respect to the democratization of access to forest use through the creation and ensuing operation of 66 Local Associations (ASLs for its Spanish acronym) and the recognition of 12 Native Community Territories (TCOs for its Spanish acronym). However, the task of making said access effective in terms of economic revenues for the benefit of the local population is still pending.

The 2000 National Dialogue defined the forestry chain as one of the most important elements to guarantee the link between production and the following phases of intermediate treatment and manufacturing. It is expected that the application of this vision of forestry development will contribute to crystallize the efforts carried out until now to incorporate the forest offer to the economy, under conditions that will lead to the true creation of wealth.

The model has not been implemented completely due to the fact that it was not accompanied by institutional tasks such as the strengthening of horizontal and vertical coordination as well as cooperation with other sectors, the development of capabilities for improved forest management at all levels, the consolidation of the democratization of access and the institutionalization of the forestry regime.

#### e. Biodiversity conservation system

There is a National Biodiversity Strategy that links the use and conservation of resources with the poverty reduction goal. On its part, the National System of Protected Areas comprises 20 areas, 17 of which are currently operating. The control of exotic species and exports of wild life have slightly improved, in part due to the incorporation of the CITES mechanisms, customs regulations and the

<sup>25</sup> Joh/02-Bolivia, op.cit.

<sup>26</sup> Bolivia, Estado del Ambiente, op.cit (Bolivia, Environmental Status)

NANDINA Codes that allow for the classification of customs entries.

There is also a National System for the Conservation and Development of Genetic Resources and its corresponding institutional structure. There are also norms in place for the operation of animal breeding facilities, rescue centers, wild life raising facilities, wild plant nurseries and management of several of wild fauna species. To sum up, germ plasma banks have been established to preserve the local genetic wealth, which also include species that were introduced to the country and have adapted to the prevailing ecological conditions.

However, this progress has not been sufficient to incorporate the wealth of biodiversity to the national economy, which presupposes investing in research and/or different forms of association with private capitals to evaluate the possible benefits of approximately 2,849 species of medicinal plants that were identified, of which only 1,726 have been evaluated. The same must be done for around 50 species of wild animals in Bolivia that have a potential industrial application in the pharmacological and food industries.

Said biological resources have not yet contributed effectively to poverty reduction in Bolivia. This must be considered in the light that 40% of all pharmaceutical products worldwide are derived from natural products, and mobilize approximately 20 billion dollars per year, and a similar amount is generated by the cosmetics and bioremediation industries that use biological resources at their processing plants. All this requires an economic assessment of the resources, the determination of prices, the negotiation of bilateral agreements for an equitable distribution of benefits derived from exploitation and the protection of intellectual property rights corresponding to the traditional knowledge of indigenous populations, associated to genetic resources.

Another reason why this failed to be attained is that the biodiversity conservation law has yet to be approved; the problems associated with the land ownership rights of indigenous communities have yet to be resolved, and the legal limitations that hinder sustainable forest exploitation have not been overcome, and the political, legal and financial management of the national system of protected areas has not been consolidated.

Bolivia as part of the Mega-diverse countries, is a signatory of the Declaration on Conservation and Sustainable Use of Biodiversity, which contains different lines of action that must be addressed. Likewise, Bolivia has subscribed 53 Type II Initiatives or "partnerships," eleven of which refer to biodiversity. These are: Ecoagriculture: (a) Program of land use systems that increase agricultural productivity, ecosystem services and biodiversity; (b) the Andean Amazonian Bio-Business Contest; (c) the critical ecosystems fund; (d) the planning and management system for resources of trans-border ecosystems in the Southwestern Amazon region; (e) Partnership International for sustainable development in mountainous regions; (f) Certification for sustainable tourism; (g) Promotion of tourism for sustainable development; (h) Program to facilitate the bio-trade of biodiversity products and services; (i) Ecuador Initiative; (j) Global conservation trust; and (k) Model Forest Center for Latin America and the Caribbean.

#### f. Environmental policy covering multiple sectors

The environmental quality management system is in effect since the enactment of the Environmental Law and its Regulations, whose main instrument is the environmental impact study. The Ministry of Sustainable Development and Planning, the Competent Sectoral Organizations (OSC for its Spanish acronym), the Departmental Prefectures and Municipal Governments are part of this system. For this purpose environmental units have been created in all of them. The administrative procedure foresees the development, processing and review of environmental cards, Environmental Impact Studies, Environmental Manifests and Baseline Audits.

While the OSC and the Ministry of Sustainable Development<sup>27</sup> are in charge of these tasks at the national level, the Municipal Governments and Departmental Prefectures are in charge of controlling impacts at the local level, in the Industrial, Commercial and Agribusiness sectors. Notwithstanding this, the homologation of these environmental licenses corresponds to the General Directorate of Environmental Impact, Quality and Service (DGICSA).

The total number of environmental cards processed by this entity at the national level was 893. The department that registered the greatest activity in current management was Santa Cruz, which filed 584 project classifications, followed by Cochabamba and Oruro. With respect to the instrument's effectiveness, approximately only 10% of the industry has concluded the process to obtain an environmental license and between 1% and 3% are currently implementing the proposed measures in their environmental adjustment plans<sup>28</sup>. This is attributed to the existing lack of knowledge about environmental norms in general and on the other hand to the complexity of existing procedures. There is no register corresponding to impact control and monitoring for those activities that complied with the studies.

Another reason behind the instrument's ineffectiveness has been the technical inability of the manufacturing industry to improve its competitive capabilities, and the financial inability to invest in technological innovation and environmental protection in order to comply with environmental quality standards.

On the other hand, the environmental policy is still pending an explicit formulation under the current governmental regime. In the meantime, the underlying implicit policies and environmental legislation are still in effect. These include fostering current conditions and the dynamics of the forestry sector, the distribution and redistribution of lands, the fight against desertification, the integral management of water resources within the scope of the hydrographic basins, the protection of fresh water sources, the conservation of biodiversity resources, the regulation of genetic resources and the development of biotechnological safety. However, in spite of the institutional and normative progress attained, the environmental problems and degradation of natural resources and ecosystems have continued. This is attributable to the insufficient development of institutional capacity. Other limiting factors include the deficient

<sup>27</sup> The General Directorate of Environmental Impact, Quality and Service (DGICSA) depends from the Ministry of Sustainable Development

<sup>28</sup> MDSP-CNP 2002. Desarrollo Sostenible en Bolivia: Estado de Situación (1992-2002) y Escenario Futuro (Sustainable Development in Bolivia: Current Situation (1992-2002) and Future Scenario.

educational level and technical training of human resources at the local and departmental levels, to adopt environmental management systems and take optimal advantage of the environmental offer and the limited progress in the area of environmental education.

On its part, environmental management within the productive sector has been focused on the mining and hydrocarbons sectors, regulating all aspects related to environmental impacts derived from these activities. Notwithstanding this, institutional capacity has been insufficient to monitor and control the mitigation of impacts.

With respect to the BPRS, the efforts to address and reduce poverty have been set off by limitations derived from institutional corruption, the absence of continuity of government policies and the institutional inability to conceive more radical solutions.

#### g. Land development and immigration

Since 1996 the Law on the National Land Reform Service (known as the INRA Law) has been in effect. The INRA Law intends to adjust the land distribution regime to the country's current reality; guaranteeing ownership rights and regulating title clearance procedures for rural property. The Law recognizes four types of land property (ancestral rural plots, medium size properties, agricultural and livestock breeding companies and native community lands), however, it lacks clarity concerning the definition of areas for each of these types of properties..

At the same time the Land Judicature was created as well as the National Land Reform Institute as the organs responsible for proposing land distribution, regrouping and redistribution policies, as well as evaluating the land reform process.

With respect to the accelerated migration to regions that apparently offer better employment and survival opportunities, it became evident that it failed to be accompanied by human settlement plans.

#### h. Environmental education

The progress attained with respect to the commitments assumed by Bolivia in its Agenda 21 in the area of environmental education, a number of efforts have been developed by the Ministry of Sustainable Development and Planning, the Ministry of Education and Non Governmental Organizations (NGOs), in the areas of technical training, environmental education and awareness, respectively.

The Educational Reform that constitutes the starting point of the educational transformation process in Bolivia, considers the environment as a transversal issue at all levels. Due to its recent application, its progress has not been evaluated yet. The educational experiences in connection with the environment have been focused on formal education and have had a traditional approach predominantly oriented to the natural dimension (conservation of nature), setting aside all other elements that constitute the social and constructive environment. With respect to the environmental education experiences, the absence of coordination and systematization has prevailed, leading to the duplication and superposition of tasks.

Other institutional measures have been aimed at specific issues, at the local level. However, their limited duration has not allowed for the necessary continuity to change the population's habits, conducts and behaviors. On the other hand, the experiences in environmental education undertaken by the NGOs are abundant but diffuse. Some of them consist of initiatives fostered by various groups from civil society whose aim is to treat environmental education at the formal and non-formal levels, environmental education in protected areas, training programs for clean production and training of 120 professionals in environmental theory and practice for the industrial sector.

#### i. Environmental fund

Between 1990 and 1993 the National Environmental Fund was created as an organization in charge of decentralized administration, with the aim of attracting resources at the internal and external level, in order to finance plans, programs, projects, scientific research and environmental conservation activities, in addition to the preservation of natural resources. Its achievements during this stage have been considerable, having initiated the process of organizing environmental investment, and at the same time maintaining the international community informed about possible investments and programs with a possibility of complementing their individual agendas.

After the change of government in August 1993, FONAMA was placed under the Ministry of Sustainable Development, consequently losing its management autonomy. Since then, FONAMA became politicized, and the authorities nominated to the executive branch did not allow to guarantee the attraction and allocation of resources from international cooperation.

The evaluation that was carried out<sup>29</sup>, underscores the mission and transparency of its acts during that first stage, however, at that time it was not possible to take into consideration the aspects that made it vulnerable to political changes and to the authorities' capricious behavior. Currently all efforts to maintain the institution have diluted given that it will most likely be exposed to the same risks it has been facing since 1993.

### . Measures Taken by the Municipalities and Their Effectiveness

At the municipal governments' level, General Environmental Management Regulations determine that it is their responsibility to comply with environmental policies at the national and departmental level. The municipalities must formulate a Municipal

<sup>29</sup> ARZE L. Carlos, 1998 "Qué fue y qué devino el FONAMA" En: Crisis en el financiamiento de la gestión ambiental: el caso FONAMA, Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo (What was and what became of FONAMA. In Crisis of funding for environmental management: FONAMA's case, Bolivian Forum on Environment and Development.)

Environmental Action Plan, review the Environmental Cards and issue reports regarding the category of the Environmental Impact Evaluation Study of different projects, works or activities under their competence, review these studies and submit a report to the Prefect so he/she can issue the respective license. Municipalities must also exercise control and surveillance functions at the local level with respect to the actions that can affect the environment and natural resources. The tasks assigned by Law regarding environmental matters are overwhelming in contrast with the limited institutional and technical capabilities of Bolivia's municipalities. Only 14 of the 314 municipalities have an Environmental Unit, and these units have significant limitations to address the responsibilities identified in the Law.

Within this framework, environmental management at Bolivian municipalities has been focused mainly on the organization of the corresponding environmental guidelines and the development of studies and diagnosis with the aim of proposing policies, while providing palliative solutions to the most pressing environmental problems.

An example of this is the Environmental Management Program of Quirusillas, Santa Cruz, prepared following a participatory initiative in 1999. The Program seeks to guarantee sustainable agricultural and livestock breeding exploitation and the rational management of natural resources in the region. For this purpose a number of biodiversity reclamation, protection and environmental quality control plans were developed for the micro-region and its area of influence. The policies to be implemented foresee the improvement of environmental quality in urban centers, stimulating clean industrial activities, the incorporation of environmental considerations in planning processes and sustainable agricultural and livestock breeding and agribusiness development projects.

### **. Measures Taken by Bolivian NGOs: Examples**

The most successful experience was developed by Centro de Prevención y Tecnología Sostenible, CPTS (Prevention and Sustainable Technology Center), whose activities were aimed at disseminating and adopting contamination prevention practices in the industrial sector, while making a more efficient use of raw materials, water and energy and reducing the contaminating charge generated from industrial processes.

By the year 2002, 29 manufacturing companies, including two health facilities and a hospital had voluntarily undertaken prevention programs. In 9 of them which add up to a total investment of 2.2 million dollars, annual savings totaling 1.0 million dollars are currently being attained. The annual reduction of energy and matter include 3.8 million cubic meters of water equivalent to 2 months of water consumption in the city of La Paz, 3.00 tons of organic charges equivalent to the annual discharge of a city with 100 thousand inhabitants. Likewise the use of raw materials and lost product was reduced by 6.5 tons and 380 tons respectively.

Another successful program was implemented by Liga de Defensa del Medio Ambiente, LIDEMA (Environmental Defense League), between 1996 and 2003 under the name of Campaña por la Calidad de Vida (Campaign for Quality of Life). It is an informal environmental and social mobilization education program, which also operates at the formal level with community actors. The Program is coordinated by one person in each department, and it managed to reach, through LIDEMA's 30 executing institutions, the capital cities of each Department throughout the entire country. The objective is to improve the inhabitants' quality of life through the dissemination of knowledge and information about environmental matters, generating participation as well as the development of environmental awareness.

The Program focused on solid wastes and water, and the methodology that was used included learning through educational didactic material (audiovisual and graphic) and role playing involving both elements. The evaluation of results involved the review of the educational material, the opinion of beneficiaries (teachers and students) and the results underscore successful experiences. Some of the tangible results include the distribution of public waste cans throughout capital cities and the implementation of vegetable gardens and orchard in the schools; in this last case, compost is produced and the relationships with the suppliers of organic matter in Santa Cruz, Potosí, Tarija and Oruro was consolidated. With respect to water, education is aimed at sensitizing the population with respect to the contamination of river courses that cut across cities, water purification through sunrays, discrimination concerning the use of water, health, and stabilization ponds, among other related matters.

Another example of environmental management is the Takanas project executed by Centro de Desarrollo y Fomento a la Autoayuda, CEDEFEOA (Self-assistance Development and Fostering Center). It is aimed at recovering pre-Columbian agricultural technology and its sustainability based on agroforestry systems in the Manco Cápac province of the Department of La Paz. The project, which was executed between 2000 and 2001 sought to improve the quality of life of its beneficiaries through the improvement and sustainability of production at the parcel level, strengthening the technical knowledge concerning reclamation and integral sustainable management, the reclamation of 7.5 Has of tacañas where Andean crops were planted, and the adoption of soil conservation measures.

The Project's aim was to benefit 60 families but it actually benefited 119.; a total of 147 individuals participated, and registered in training workshops, complemented with on-site training activities. Production levels improved and the establishment of agroforestry systems also made significant progress. With respect to the productive component, of 7.7 Has of tacañas were reconstructed, where different varieties of potatoes were planted; the yields obtained from potato crops tripled, and the producers' revenues also increased. With respect to agroforestry, 2,330 seedlings of forest and fruit species were delivered to the communities.

The evaluation underscores the change of attitude focused on the adequate management of soil resources as the basis for productive sustainability; the strengthening of the beneficiaries' knowledge concerning the adequate handling of different crops; the optimistic appreciation of the communities with respect to agroforestry activities aimed at promoting changes in climate conditions for the crops, and the motivation to replicate the work that was developed.

## . Present Status of Leading Stakeholders in This Field

International cooperation plays a leading role in the area of technical and financial assistance for environmental management in Bolivia. In the table 1, the country's current environmental and resource management initiatives are presented as part of the financial and technical assistance it receives from bilateral and multilateral cooperation. Different areas are described as well as the amounts pledged and executed in the main projects that are currently underway.

The role of bilateral and multilateral cooperation with respect to supporting environmental management in Bolivia will continue being one of the most important elements given the magnitude of the challenges and the country's institutional and financial limitations.

## . Present Status of BPRS in This Field

The Bolivian Poverty Reduction Strategy, BPRS, has an institutionalized monitoring mechanism in place under the responsibility of Unidad de Análisis de Políticas Económicas, UDAPE (Economic Policy Analysis Unit), of the Ministry of Economic Development. This unit prepares periodical reports regarding BPRS progress and the last updated report was submitted in February 2003. This report presents a synthesis of the Strategy's situation, which mentions the following with respect to environmental and natural resource management.

"Some progress was made with respect to the definition of the normative framework for environmental and natural resource management (soils and waters among others). Specific norms aimed at guaranteeing or fostering compliance with environmental quality norms, i.e water quality, air quality and soil management (mainly the definition of contamination levels) were developed. In the area of Natural Resources there are no studies that permit a correct assessment of the negative effects derived from the management thereof, such as desertification or deforestation. Moreover, there are no baselines for human settlement policies for different areas. The most significant progress in this area, refers to the design and approval of soil use plans developed by four departments (Chuquisaca, Tarija, Beni and Potosí) which allow to use, in a relatively sustainable manner, the lands destined to agriculture, pasturing or livestock breeding, and the approval of the Map of Permanent Use of Forestlands (timber exports) at the national level (maps at the departmental level are currently being developed). On the other hand, in spite of the progress made with respect to the establishment of institutional references to define sustainable development policies (sectors and territorial units), the necessary transversal focus of sustainable development was absent among decision makers, that is to say, the most important ministries of the Executive Branch, as well as the necessary institutional coordination to foster development proposals."

The Bolivian Poverty Reduction Strategy, BPRS, is currently being reformulated by the government. In this sense it was foreseen that the consultation process with civil society to be held under the mandate of the Dialogue Law, would be disseminated and concerted pacts would be reached with broad sectors of the national society, for the new reformulated proposal that foresees productive, social and institutional matters. In the productive area, a decision was made to establish a dialogue table to consider matters involving productive chains and productive pacts. At the institutional table the aspects related to result management and institutional pacts will be discussed; and in the social area, topics related to education, health and social pacts will be discussed. Environmental management as foreseen in the original design of the BPRS constitutes a transversal topic and is not considered as a change of focus in this respect.

## . Needs and Fields that Require Intervention

Considering the diagnosis of the environmental situation presented in Chapter I, institutional governmental and non governmental progress described in Chapter II, and the description of Chapter V concerning the programs and projects that are currently being developed in the country, in the area of environmental and natural resource management, this Chapter presents the needs and intervention fields that are considered key for a future technical and financial assistance agenda.

To develop this agenda basically the following aspects will be taken into consideration: on one hand the needs and requirements arising from national policies and the main topical areas; and, on the other hand, criteria such as: the need to prevent and/or mitigate environmental impacts and hazards for public health, natural resources and productive capacity; environmental management areas as a value added factor in productive activities; and synergies with the offer of technical and financial assistance.

### a. National environmental and natural resource policies

From the perspective of the current Government's public environmental and natural resource policies, the fundamental challenge for Bolivia during the upcoming years will be the development of synergies among economic development, the sustainable use of natural resources, and environmental protection, which will allow to improve the country's competitiveness, in order to disrupt the vicious circle of economic stagnation, poverty and environmental deterioration<sup>30</sup>.

Within the current General Economic and Social Development Plan, PGDES<sup>31</sup>, a set of strategic objectives was formulated, which define in the first place the needs and areas of intervention for short and medium-term environmental and natural resource management. The following strategic objectives are set forth: i) The integral management of basins and water resources ii) The issuance of norms for

<sup>30</sup> PGDES, 2003

<sup>31</sup> These strategic objectives are consistent with the priorities defined for development assistance formulated in the chapter on Environment and Sustainable Development of the document entitled *Metas de Desarrollo de la Cumbre del Milenio: Progreso en Bolivia* (Development Goals of the Millennium's Summit: Progress in Bolivia), prepared by the United Nations.

Table 1. Present Status of Leading Stakeholders

Cooperation Agency	AREAS	TOTAL FINANCIAL ASSISTANCE (thousand USD)	Outstanding Financial Assistance (thousand USD)
JICA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• MITIGATION OF CONTAMINATION FROM MINING ACTIVITIES</li> <li>• EROSION CONTROL AND REFORESTATION</li> </ul>	14,205	4,600
<b>Multilateral Cooperation</b>			
AIF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Environment, mining and industry Program</li> </ul>	11,000	5,845
Inter American Development Bank, IADB	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Environmental and Social protection, Santa Cruz-Pto. Suarez road project</li> </ul>	21,000	21,000
United Nations Development Program, UNDP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clean Development National Strategy</li> <li>• Capacity 21 Project</li> </ul>	85	32
United Nations Environmental Program, UNEP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Refrigerants management Plan</li> <li>• Montreal Protocol</li> </ul>	223	62
UNDCP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forest Use and Conservation Program, Cochabamba</li> </ul>	9,433	39
FAO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Biotechnology Security Management</li> </ul>	248	248
GEF (under negotiation)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conservation of Andean Tubercles, Kallawayá Region</li> </ul>	18	18
GEF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protected Areas</li> <li>• Small projects grant</li> <li>• Rio Bermejo binational Program</li> <li>• Titicaca biodiversity conservation project</li> <li>• Climate change</li> <li>• National biodiversity strategy</li> <li>• Capacity 21, Phase III</li> <li>• Elimination of organic persistent pesticides</li> </ul>	20,850	14,885
European Union	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rio Pilcomayo Master Plan</li> </ul>	3,360	3,360
FIDA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beni Indigenous communities</li> </ul>	6,200	3,076
<b>Bilateral Cooperation</b>			
KFW			
KFW	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Biodiversity and Protected Areas</li> </ul>	5,217	4,560
GTZ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• National System of Protected Areas</li> <li>• Buffer zones for protected Areas</li> </ul>	6,197	3,931
Nordic Development Fund	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Environmental and Social Protection, Santa Cruz - Pto. Suarez</li> </ul>	3,000	3,000
ACDI - Canada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Environmental and Mining Reform</li> </ul>	962	92
Denmark	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sectoral Environmental Program</li> <li>• Women and Environment Program</li> </ul>	16,700	7,312
Spain	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Araucaria Environmental Program</li> </ul>	1,200	219
United States / USAID	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enhanced capacity to manage natural forests</li> <li>• Enhance management of protected areas</li> <li>• Reduction of contamination generated by industrial activities</li> </ul>	22,461	2,765
The Neatherlands	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forestry National Plan II</li> <li>• Climate Change and Kyoto Protocol implementation</li> </ul>	2,726	34
ASDI - Sweden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Technical Assistance to Forestry Superintendence</li> </ul>	1,027	1,027
COSUDE- Switzerland	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FONAMA Small Projects Grant</li> </ul>	166	-3
<b>TOTAL</b>		<b>153,759</b>	<b>80,202</b>

Source: Own elaboration based on data furnished by the Finance Ministry; The Vice Ministry of Public Investment y and Foreign Funding (S.S.FIN.), May 2003.

the sustainable use of land resources, and the mitigation and reclamation of lands that are sustaining an erosion process; iii) Promote the sustainable exploitation of biodiversity with a productive orientation; iv) Prioritize the country's forest vocation and attain the sector's productive transformation and promote the development of opportunities based on the integral management of forests and forestlands; v) Modernize the environmental management system, granting juridical and environmental security to actors and investments to guarantee sustainable productive processes; vi) Attain sectoral and territorial articulation at the institutional level, and develop environmental norms in keeping with the country's legal structure; and, vii) Incorporate risk prevention to the management of natural resources and environmental quality. These strategic objectives define by themselves the main issues for the technical and financial cooperation agenda in the area of environmental management.

**b. Prevention and mitigation of environmental impacts and hazards and their incidence on people's health, productive capacity and the ecosystem**

From the standpoint of prevention and/or mitigation of environmental impacts and hazards and their potential effects on public health, productive capacity and the ecosystem, it is considered that a future technical and financial assistance agenda should take into account the following areas of intervention in a hierarchical and non-prioritized order. Water and basic sanitation in urban and rural areas. Contamination prevention and control in urban areas, particularly in capital cities. Handling of solid wastes in cities and rural municipalities. Control of erosion and desertification; Integral management of basins; Conservation of biodiversity and sustainable forest management; and Environmental Health and Education Programs.

**c. Environmental management as an element to enhance productive activities**

On the other hand, a new criterion to be taken into account for the formulation of a technical and financial cooperation agenda for environmental and natural resource management is linked to environmental management topics that can create synergies with the urgent demand to improve and create productivity conditions in the country in important economic sectors such as the industry, the conservation of biodiversity and the forestry sector, among others. As a result of this, some of the areas that appear as opportunities in this new line of action are: Cleaner production and ecoefficiency; Clean development, opportunities within the framework of the Kyoto Protocol; Biocommerce and ecotourism.

**d. Synergies with the offer of technical and financial assistance**

According to the survey carried out to formulate Chapter V of this report, the emphasis on the international cooperation portfolio during the past years was mainly aimed at the following technical and financial cooperation areas: Protected areas; Forests and biodiversity; Sustainable management of natural resources and rural development; Control of environmental contamination from industrial and mining activities. Given the country's prevailing environmental deterioration conditions that are closely related to the situation of poverty of the vast majority of the population, continued international assistance in these areas is seen as an essential element of the future cooperation agenda for Bolivia.

**e. Summary of technical and financial assistance demands**

Based on the aspects quoted in the preceding paragraphs, an agenda is proposed below for the formulation of a technical and financial cooperation agenda in areas related to environmental and natural resource management. This agenda was developed based on an expert's judgment and taking into consideration the consultations with different key actors (See annex 1.) interviewed during the development of this report requested by JICA.

**Table 2. Needs And Fields That Require Intervention**

<b>NEEDS AND AREAS</b>	<b>MAIN ISSUES</b>
<b>SUPPORT NEEDED FROM THE NATIONAL POLICIES DEMANDS</b>	
Water Resources	Integral management of basins and water resources.
Biodiversity	Promote the sustainable exploitation of biodiversity with a productive orientation. Support the National Biodiversity Strategy.
Land Use	Norms for the sustainable use of land resources, and the mitigation and reclamation of lands that are sustaining an erosion process.
Forests	Prioritize the country's forest vocation and attain the sector's productive transformation. Promote the development of opportunities based on the integral management of forests and forestlands.
Natural Risk Prevention	Incorporate risk prevention to the management of natural resources and environmental quality.
Environmental Quality	Modernize the environmental management system. Guarantee sustainable productive processes. To launch the National Environmental Follow Up, Control, Monitoring and Supervision System.

Environmental Education	Design an environmental education strategy. Generating capabilities for sustainable development at the departmental and municipal levels. Institutional Building Attain sectoral and territorial articulation at the institutional level.
Institutional Building	Attain sectoral and territorial articulation at the institutional level.
<b>SUPPORT NEEDED FROM THE THEMATIC DEMAND</b>	
<b>Prevention and mitigation of environmental impacts and health hazards</b>	
Water, Wastewater and Sanitation	Improve the access of water, wastewater and sanitation services. Improve the quality of water for human consumption.
Solid Waste Management	Improve the solid waste management at the urban and rural areas. Promote investments for the treatment of solid wastes.
Mining Pollution Prevention and Control	Continue efforts for the remediation of environmental impacts in Potosi and Oruro. Mitigate impacts from the gold production areas in the tropical regions. Support with technical assistance the small scale mining production.
<b>Environmental management as an element to enhance productive activities</b>	
Cleaner Production	Promote the adoption of contamination prevention and cleaner production practices in the industrial sector.
Clean Development Mechanism under the Kyoto Protocol	Promote investments for cleaner energy and cleaner production under the CDM. Promote investments for forestation and afforestation under the CDM.
Biocommerce	Promote bio-trade of biodiversity products and services.
Ecotourism	Promote ecotourism for sustainable development.

Source: Own elaboration considering official documents and interviews

#### f. Project initiatives within the framework of partnerships

Finally a future technical and financial cooperation agenda should consider the demands of specific projects presented within the framework of partnerships at the Johannesburg Summit held last year. In this sense it is suggested to initially take into account the initiatives included in the list of strategic priorities of the current national policy, and which contribute to improve the living conditions of vast sectors of the country's population. Some initiatives that should be considered are those described in annex 2.



JICAボリビア事務所委託コンサルタントによる  
インフラストラクチャー分野現状分析  
報告書

**Infrastructure Analysis**

**June 2003**

## CONTENTS

I. Introduction.....	253
1. Country Description.....	253
2. Political Organization.....	253
3. Current Situation.....	253
4. New Hope for the Economy: Natural Gas.....	254
5. Multilateral and Bilateral Trade Agreements.....	255
II. The Status of EBRP (Bolivian Poverty Reduction Strategy) : National Dialogue Law, National Compensation Policy, and DUF.....	255
1. Overview.....	255
2. National Dialogue Law.....	256
3. National Compensation Policy (PNC).....	256
i. PNC and the role of the International Cooperation.....	257
a. Impact: EBRP, PNC and National Dialogue Law.....	257
i. Perceived unfairness of PNC.....	257
ii. Simple Case Study: Perceived unfairness of the National Dialogue formula.....	257
4. Use of EBRP Funds and Public Investment.....	258
5. Achievements of EBRP.....	258
6. Limitations of EBRP.....	258
7. Towards Dialogue 2003.....	258
i. A new vision for the new EBRP.....	259
III. Productive Infrastructure in Bolivia.....	259
1. Transportation Infrastructure.....	259
a. Overview.....	259
b. Productivity.....	260
c. Social Reach.....	260
i. National Plan for Emergency Employment (PLANE).....	260
ii. Road Conservation Program (PROVIAL).....	261
d. Concessional Law.....	261
e. Road Network.....	261
i. National Network.....	261
ii. Departmental and Municipal Networks.....	262
iii. Decentralization of the Road Network.....	262
iv. Road Budget for 2003.....	262
v. Plans: Victor Paz Estenssoro Highway.....	262
f. Bridges.....	263
i. Eisenhower Bridge.....	263
g. Air.....	263
i. Plans.....	264
h. Railroad.....	264
i. River and Lake Transport.....	265
i. Like Basin (Cuenca Lacustre).....	265
ii. Amazon Basin (Cuenca del Amazonas).....	265
iii. La Plata Basin (Cuenca de La Plata).....	266

2. Electricity.....	266
a. Overview.....	266
b. Productivity.....	266
c. Social Reach.....	267
d. Infrastructure.....	267
i. Generation.....	268
ii. Transmission.....	269
iii. Distribution.....	269
iv. Equipment.....	269
e. Plans: Rural Electrification, PLABER Plan.....	269
3. Water and Sanitation Services.....	269
a. Overview.....	269
b. Social Reach.....	270
i. Water Provisioning.....	270
ii. Sanitation Services.....	270
c. Infrastructure.....	271
i. Markets.....	271
d. Plans: Coverage Improvement, New Policies and Institutions.....	271
i. New Policies and Institutions.....	271
4. Communications Infrastructure.....	272
a. Overview.....	272
b. Social Context.....	272
c. Infrastructure.....	272
i. Radio.....	272
ii. Television.....	272
iii. Telephony.....	273
iv. Internet.....	273
d. Plans: To Develop Serious Policies for the Information Society.....	273
5. Irrigation Infrastructure.....	274
a. Overview.....	274
b. Productivity.....	274
c. Infrastructure.....	274
d. Plans: Additional 100,000 ha, and 60,000 new permanent jobs.....	275
<b>IV. International Cooperation in Bolivia.....</b>	<b>276</b>
1. Overview.....	276
2. The Present Situation.....	276
3. Future Investments.....	276
4. Investments in Productive Infrastructure.....	277
5. Plans.....	277
<b>V. Decentralization and Municipalities.....</b>	<b>278</b>
1. Overview.....	278
2. Municipal Financing.....	278
3. Municipal Decentralization: a Simple Case Study.....	279
4. Decentralization Reality.....	279
<b>VI. Conclusions: Decentralization, Administration and Infrastructure.....</b>	<b>280</b>
<b>VII. Recommendations.....</b>	<b>281</b>
<b>VIII. References.....</b>	<b>282</b>
<b>IX. Glossary.....</b>	<b>285</b>

## APPENDICES

- APPENDIX A : ROAD TRANSPORTATION INFRASTRUCTURE
- APPENDIX B : AIR TRANSPORTATION INFRASTRUCTURE
- APPENDIX C : RAILROAD TRANSPORTATION INFRASTRUCTURE
- APPENDIX D : RIVER AND LAKE TRANSPORTATION INFRASTRUCTURE
- APPENDIX E : ELECTRICITY INFRASTRUCTURE
- APPENDIX F : WATER AND SANITATION INFRASTRUCTURE
- APPENDIX G : COMMUNICATIONS INFRASTRUCTURE
- APPENDIX H : IRRIGATION INFRASTRUCTURE
- APPENDIX I : INTERNATIONAL COOPERATION

## FIGURES

Figure 1. Trade behavior in Bolivia and Evolution of Exports Composition .....	254
Figure 2. Evolution of Per Capita GDP and Unemployment Rates .....	254
Figure 3. Evolution of Natural Gas Reserves and their Monetary Value.....	254
Figure 4. FPS Planned Disbursements per Sector, 2003 .....	255
Figure 5. National Dialogue 2003 - Critical Path.....	259
Figure 6. IIRSA, Bolivia at the heart of the Integration of South-America .....	259
Figure 7. Evolution of Exported Value by Type of Transportation 1995-2001 .....	260
Figure 8. Victor Paz Estensoro Highway .....	263
Figure 9. Railroad Network in Bolivia.....	264
Figure 10. Main Rivers of Bolivia.....	265
Figure 11. Electricity Coverage Evolution 1992-2001 .....	267
Figure 12. Electricity Total Capacity vs. Demand Evolution 1995-2002 .....	268
Figure 13. Electricity Generation vs. Consumption Evolution 1995-2002 .....	268
Figure 14. Tap Water Coverage Evolution 1992-2001 .....	270
Figure 15. Sanitation Service Evolution 1992-2001 .....	270
Figure 16. Irrigation Systems National Inventory Summary .....	275
Figure 17. Intl. Cooperation Funds and Role in Infrastructure, Disbursed Funds 2002 .....	277
Figure 18. Intl. Cooperation Funds and Role in Infrastructure, Committed Funds 2003-2007 .....	277

## TABLES

Table 1. National Distribution of Irrigation Systems by Type, Coverage Areas, and Benefited Families .....	275
Table 2. Forecasted Investment and Impact from Irrigation Projects by Department 2002-2007 .....	276

## I. Introduction

### 1. Country Description

Bolivia is the fifth largest country in South-America, with 1,098,581 km<sup>2</sup>. Despite its size, it has a relatively small population of just over 8.2 million inhabitants, concentrated for the most part in the cities (>60%). Today, the country is completely surrounded by land, after it lost access to the Pacific Ocean coasts in 1879 in a war with its neighbor country Chile, which constitutes today a major handicap for the country's economy and a recurrent source of social conflict.

Its current landscape comprises three major geographic zones:

- The Andean zone, covering 28% of its surface, is highly mountainous – two cordilleras cross the country: the Andes and the Oriental – with a 4,000-meter-high plateau known as the Altiplano. In spite of its hostile climate (dry, wide temperature ranges that vary daily), it is still the most important settlement in the country, home to the central government, executive and legislative. Once the most prosperous region of Bolivia, exploiting minerals such as silver and tin, its future depends today upon the success of the production and commerce of quinoa.

- The Valley zone, covering 13% of its surface, has a range of mid-altitude valleys with a climate – warm and stable – most adequate for agriculture, which constitutes the main activity of the region. Currently, the region produces a great variety of fruits, wine, and the coca leaf, source of many social conflicts and clashes between farmers and the Government constantly causing casualties on both sides. This latter problem is the main impediment to the development of the region, and a political flag used by the Socialist movement.

- The Tropical zone, covering 59% of the country, is located to the north-east and composed in part by the Amazon basin, irrigated by numerous rivers. Its climate is typically tropical, warm and humid, with a very marked rain season. Today, this is the most prosperous region of Bolivia, producing and exporting primarily soybeans and natural gas.

### 2. Political Organization

The current administrative organization structure, originally derived from the one from the times of the colony, has benefited from some recent modifications – the Decentralization Law<sup>1</sup> of 1994 – aiming at providing greater independence and decision power to individual local regions typically forgotten by the up-to-then all-powerful Central Government.

Bolivia has nine Departments, each lead by a Prefecture– the Prefect being named by the country's President – that can be considered as a delegation of the central government, and – until the latest reform of 1994 – also as an embryo of the local government.

Prefectures are responsible for the development of infrastructure at the Department level, investing their own resources, and having the capability of borrowing money themselves. They benefit from royalties obtained from mining, oil and gas activities developed in their Department.

Departments are further divided into Provinces, which are 94 (ninety-four) in total, each one of them lead by a Vice-Prefect. These positions are also designated by the political coalition in charge of the Central Government. The responsibilities of these "local representatives" of the Central Government are to promote and supervise the development of their region and their communities.

Until the reform of 1994, there were only Urban Municipalities corresponding to the major cities in Bolivia. These Municipalities were originally and primarily in charge of the maintenance and development of the public infrastructure within the cities, which was coordinated with the work of other Public branches of the State in charge of building the infrastructure, such as water, electricity, sewage, telecom, etc.

### 3. Current Situation

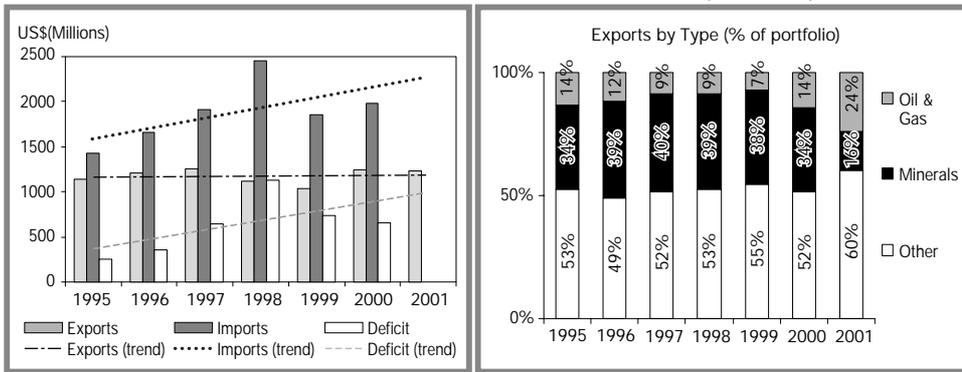
The lack of infrastructure and public services, tied with a low agricultural productivity are among the main reasons for the serious poverty levels in the rural areas, which further translates into the malnutrition and deficient health status of the rural population. Malnutrition in those areas reaches 20% of the population, who get about 50% of the recommended daily food intake.

Bolivia's international trade balance has deteriorated in the last twenty years. While in 1980 there was a surplus of US\$ 372 million, the country has had a growing deficit since 1991 that reached US\$ 734 million in 2000, which represents a cumulated deficit of US\$ 5,300 million for the decade. It is expected that the future exportation of natural gas will eventually get the trade balance back in equilibrium.

On top of the unfavorable international trade balance observed in the last decade, there is a generalized worsening scenario in the short term, with an increase in unemployment levels (estimated at 13% for 2003) and a decrease in per-capita income (reaching levels in 2002 that are below those of 1995), which are having a cumulative negative impact on the country's overall economic and social conditions.

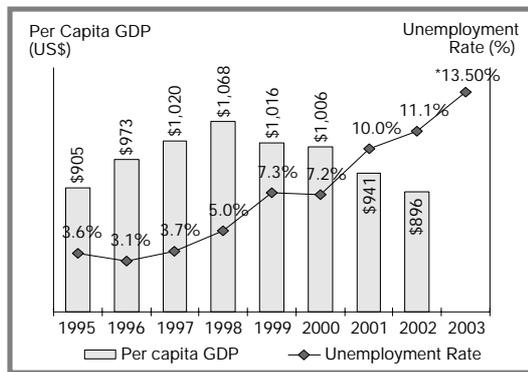
<sup>1</sup> Law 1654 – Administrative Decentralization, July 28, 1995

Figure 1. Trade behavior in Bolivia and Evolution of Exports Composition



Source: Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), March 2003.

Figure 2. Evolution of Per Capita GDP and Unemployment Rates



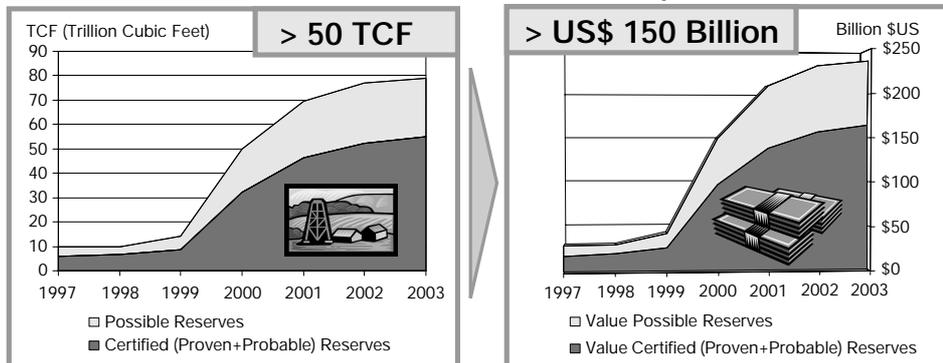
Source: Instituto Nacional de Estadística (INE), 1990-1997.  
Centro de Estudios para el Desarrollo de Laboral y Agrario (CEDLA), 1992-2003

#### 4. New Hope for the Economy: Natural Gas

Bolivia possesses the largest reserves of non-associated natural gas in South-America, and the second largest reserves of natural gas after Venezuela, with certified reserves of 54.9trillion cubic feet (TCF), roughly about a thousand times more than the current yearly gas consumption in the country. Moreover, only about 1/8 of the country's territory considered potentially rich in oil and gas has been explored, hence multiplying the country's potential for future discoveries of one of the world's most demanded primary sources of energy.

However, the country is far from realizing this potential. Although natural gas is already the leading exported product, followed by soy beans, it only has one major business partner, Brazil (since 1999, prior to the discovery of the new reserves), that – despite its respectable size – is not able to absorb as much natural gas as Bolivia could produce. In this sense, new and bigger markets for the raw

Figure 3. Evolution of Natural Gas Reserves and their Monetary Value



Source: Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) Bolivia, January 2003

Hypothesis: NG price of \$US 3.00 per thousand cubic feet Average import price in the US, 2002

product are actively being looked for by the Government, but not much effort seems to be put towards creating new industries (plastics, fertilizers, explosives, electronics, etc.) around the precious energy source.

## 5. Multilateral and Bilateral Trade Agreements

Bolivia has reached several multilateral and bilateral agreements in the last decade. In particular, preferential customs agreements have been signed with Chile, Mexico, Cuba, and MERCOSUR.

- Chile: in February 1993 more than two hundred products had their customs rights reduced or were made exempt. The expansion of this agreement is still under discussion, the ultimate objective being to reach a Free-Trade Agreement between the two countries which the current government expects to finalize by year-end 2003.

- Mexico: in September 1994 a preliminary list of products were exempt from customs rights, with progressive reductions over four to fifteen years for different categories of products.

- Cuba: in April 1997 an agreement was reached where both countries make a compromise to intensify the exchanges between them, both in trade as well as for technical cooperation.

- MERCOSUR: in February 1997 Bolivia reached the status of associated member. The economic complementarities agreement signed in 1997 announces the establishment of a Free-Trade Zone in a 10-year timeframe.

Bolivia is a founding member of the Andean Pact (Pacto Andino) and actively participates in activities of the CAN (*Andean Community - Comunidad Andina de Naciones*). It is a member of the Customs Union, set up among the Andean countries. Note that given

Bolivia's high-costs of access and transport – that can be assimilated to supplementary import taxes –, it can apply lower customs rights than other members of the CAN.

Trade between Bolivia and other members of the CAN is exempt from customs rights or import taxes. A unique customs right of 10% ad valorem is applied to all its imports coming from countries outside the CAN, except for equipment, which either pay 5% or are completely exempt, and books which pay only 2%.

Given its geographical location, Bolivia can play a key role facilitating trade between the CAN and the MERCOSUR, which is an important opportunity that needs to be further exploited to guarantee the expansion of the country's own economy in the short-term.

Bolivia also benefits from preferences given to Andean countries (Bolivia, Peru, Colombia, and Ecuador) by the USA. The preferential treatment known as ATPA (Andean Trade Preference Act) expired in December 2001, but a new agreement was reached to re-launch this preferential treatment as an "integral" treaty where trade of textiles and anti-drug commitments are tied together under the ATPDEA (Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act), which will be current until December 31, 2006.

With the European Union (EU), besides the generalized preferences system (GPS), Bolivia benefits from additional import tax reductions associated with the anti-drug program (GPSDrug).

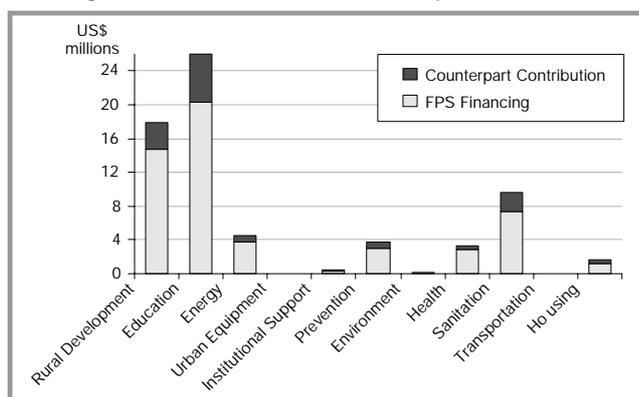
As far as the preliminary talks for the establishment of the ALCA (Free-Trade Agreement of the Americas, FTAA) is concerned, Bolivia is actively participating in the negotiations, and has been leading the working group on treatment applicable to small economies (2001-2002).

## II. The Status of EBRP (Bolivian Poverty Reduction Strategy): National Dialogue Law, National Compensation Policy, and DUF

### 1. Overview

EBRP is financially supported by internal funds, credits and donations for the Public Investment Program, funds from fiscal co-participation to Municipalities, funds corresponding to the PNC (*Plan Nacional de Compensación – National Compensation Plan*), and the funds available through the HIPC (*Highly Indebted Poor Country*) debtrelief initiative of the international community.

Figure 4. FPS Planned Disbursements per Sector, 2003



Source: Productive and Social Investment Fund (FPS), June 2003.

As part of the implementation of EBRP, and in order to adequately coordinate the use of investment and development funds, the **DUF** (*Directorio Unico de Fondos – Main Funds Directory*) was created, under whose tutelage lie the **FNDR** (Fondo Nacional de Desarrollo Regional – National Fund for Regional Development) and the **FPS** (*Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social – National Fund for Productive and Social Investment*).

**FNDR**, an already existing body, was transformed into an exclusive **credit**-granting institution for Municipalities, and Prefectures (in smaller scale). FPS, resulting from the fusion of the already existing FIS (*Social Investment Fund*) and the FDC (*Agricultural Investment Fund*), is dedicated to the assignment and distribution of **non-refundable transfers** to Municipalities according to the National Compensation Policy.

Today, FNDR is facing a serious credibility crisis, whereby DUF's Board of Directors has removed the top-management of FNDR on accusations of corruption<sup>2</sup>. On its side, FNDR's former executives claim their removal responds to political interests. No further information could be obtained from the sources, DUF and FNDR, due to great susceptibility to giving out information on the subject.

## 2. National Dialogue Law

EBRP is legally supported by the **National Dialogue Law** (*Ley del Diálogo*), which is the result of a national debate, involving the government and the society, signed into law on July 31, 2001. This law rules the use of the HIPC funds as follows:

- The funds of the debt-relief available to EBRP correspond to the same amounts that Bolivia had to pay yearly as capital amortization and interests for the corresponding agreements under relief. These funds are to be deposited by the Treasury Department into a special account denominated "Dialogue 2000" of the Bolivian Central Bank.
- The **FSM** (Municipal Solidarity Fund for Public Education and Health) will receive US\$ 5 million for 2001, and US\$ 27 million every year for the next 15 years. These funds are to be distributed among the Ministries for Education, Health and Sports, according to a plan to reduce the human resources deficit in those sectors.
- Starting this year (2003), the **FSN** (National Solidarity Fund) will take an additional 7% off the "Dialogue 2000" account<sup>3</sup> to pay for the recently created SUMI (Universal Insurance for Maternity and Infants, 2002) which will also take money from fiscal coparticipation and from the Treasury funds.
- The remaining funds are to be distributed among all the Municipalities:
  - 20% to improve the quality of Public **Education**, distributed according to the size of the scholar community in each Municipality as registered by the Education Ministry.
  - 10% to improve the quality of Public **Health**, distributed according to the size of the local community in each Municipality as reflected by the latest census.
  - 70% for the development of productive and social **Infrastructure** through municipal programs<sup>4</sup>, distributed according to the "Recalculated Population" using an ad hoc formula<sup>5</sup>, which guarantees that more funds are provided to the poorest.

## 3. National Compensation Policy (PNC)

The **National Compensation Policy** (*PNC*) is a state policy, and fund administered by FPS, that supports EBRP and the Decentralization process, making sure that resources from the government be distributed to all Municipalities in a fair and transparent fashion. All organisms, public and private, local or foreign, who manage public resources or official help to Bolivia, need to observe the mandates of the PNC for activities related to Municipal public investment. The PNC fund has an indicative budget assignment<sup>6</sup>, for each Municipality, referred to as **ceiling**.

The Finance Ministry registers all transfers received by Municipalities – from the International Cooperation, Central Government, Prefectures, NGOs, etc. – that are different from those channeled through the FPS and those explicitly exempted by law<sup>7</sup>. Based on this registry, the DUF will discount those transfers from future indicative assignments, budgeted by the FPS for each Municipality. Those discounts apply gradually and annually<sup>8</sup>, and the proceeds are redistributed among the other Municipalities.

**Counterpart contributions** required from Municipalities vary according to their level of poverty, as well as on a per-sector basis according to the national priorities set by the Central Government. These contribution percentages have been last revised in November 2002, while the ceilings originally budgeted for Municipalities remained unchanged.

<sup>2</sup> Mid-May, 2003.

<sup>3</sup> Supreme Decree 26959, March 2003

<sup>4</sup> 30% of the Infrastructure funds are distributed equally among the 9 Departments, and then each Department distributes its funds among its Municipalities proportionally to the "Recalculated Population" of each. The remaining 70% of the Infrastructure funds are distributed directly to Municipalities nationwide according to the "Recalculated Population" formula.

<sup>5</sup> The formula gives Municipalities 3 times as much money per marginal poor, and 2 times as much per indigent poor, as per moderate indigents, and penalizes one time as much for population with satisfied basic needs, as measured by the Unsatisfied Basic Needs methodology of the National Statistics Institute (INE).

<sup>6</sup> Indicative budget assignments at FPS are calculated using the "Recalculated Population" formula and a counterpart contribution rate which depends on the group (5) Municipalities belong to, classified by population size.

<sup>7</sup> The following are excluded from the discount: Municipalities' own funds and funds for older projects, Fiscal Co-participation funds from the Treasury Dept., HIPC funds, Emergency and Alternative Development funds, Prefecture funds distributed according to the National Dialogue Law formula, funds obtained through a Municipality's own effort that do not come as official aid to the Bolivian government.

<sup>8</sup> Transfers received in 2001 are discounted for at 33% from the 2003 assignments; transfers received in 2002 are discounted for at 66% from the 2004 assignments; transfers received in 2003 are discounted for at 100% from the 2005 assignments.

*i. PNC and the role of the International Cooperation*

This policy channels external assistance funds to support the priorities defined by the Government, thus reducing the arbitrary or discretionary nature of financial allocation decisions; namely, donor agencies cannot alter the regional distribution of external aid resources in Bolivia, but they can affect the sectorial breakdown of regional budgets.

This implies that Municipalities that feel that FPS resources do not meet their needs can use funding available from external agencies instead. If an external agency decides to intervene in a specific municipality, the region will later receive less from the FPS, and the differential amount will be redistributed among other municipalities.

In this way, international aid competes with FPS funds provided to support government priorities, the main differentiator being resource efficiency since direct aid from the International Cooperation – however, generally more expensive than local work – is backed by technical assistance that the basket-fund resources from FPS do not provide.

**a. Impact: EBRP, PNC and National Dialogue Law**

There is agreement – both by Government officials as well as civil experts – that EBRP, and the mechanisms associated to the National Compensation Policy and the National Dialogue Law, are not fulfilling the original expectations of effectively reducing poverty at remote locations of the country, namely in the poorest of the 325 Municipalities currently on record, which – on average – show low execution levels of their assigned budgets.

The Government<sup>9</sup> claims that the main reasons for this lack of success are:

i) Municipalities are not adequately (technically) prepared to develop solid projects that could be approved and therefore financed through either FPS or FNDR (i.e. although there is demand, projects prepared by Municipalities are poor in quality).

ii) FPS funds are tied to specific conditions – set by international financing agencies – that do not fully match the demand for financing (e.g. there are too many projects for road construction, but only funds available for water provisioning projects).

iii) The assumptions of EBRP are questioned in that the redistribution of funds alone does not ensure the effective reduction of poverty, and that the social control mechanisms introduced cause more confusion than they do help improve accountability.

More so, there are perceptions of unfairness regarding the PNC, on the one hand, and the coldness of the formula-based mandates of the National Dialogue Law, on the other.

*i. Perceived unfairness of PNC*

Unfairness of the PNC is justified through the following observations:

i) Municipalities are unfairly penalized – getting their future FPS budget deducted – when they are otherwise successful at negotiating additional resources, through their own effort, that could contribute to further reduce poverty in their region.

ii) Municipalities that do work directly with the international cooperation, see their cost rates increase significantly from those that would otherwise be budgeted for local work, making future deductions from their FPS budget disproportionate and therefore unfair.

iii) Municipalities that would indeed be successful at reducing poverty in their regions, would be punished by law with lesser resources each time, while Municipalities that would not reduce poverty in their regions would receive more resources every time.

*ii. Simple Case Study: Perceived unfairness of the National Dialogue formula*

The coldness of the National Dialogue Law formula, used both for HIPC funds as well as for PNC budget pre-allocations, is best explained through an example<sup>10</sup>.

Before the assignment of HIPC funds to Municipalities, many had Fiscal Co-participation (RCT) as their only meaningful source of income<sup>11</sup>. This is the case with “Nazacara de Pacajes”<sup>12</sup>, which in 2000 had a local income of US\$ 208, but thanks to RCT it could invest a total of US\$ 334 in productive infrastructure that year (US\$ 28 per month).

- In 2001, besides the RCT funds (budgeted at US\$ 3,218), Nazacara de Pacajes received HIPC funds in the amount of US\$ 722 for the year, out of which about US\$ 505 could be used for infrastructure that year (**US\$ 84 per month** in infrastructure).

- In 2002, this Municipality received US\$ 5,182 in RCT funds (**US\$ 431 per month**) and US\$ 3,288 for HIPC (US\$ 274 per month), out of which about **US\$ 192 per month** on average could be used for the development of infrastructure.

- In 2003, this Municipality received an average of US\$ 400 per month in RCT funds, and US\$ 182 per month in HIPC funds, out of which about **US\$ 127 per month** would be destined to the development of infrastructure.

As can be inferred from the example, there is not much that a small Municipality can do with the amounts of money they are allocated (take road construction, electrification, irrigation, sanitation, etc.), even when the National Dialogue Law formula is used and even if the Municipality did have the capabilities to implement serious projects.

Moreover, the amounts of HIPC transfers they receive have decreased in 2003, and they are likely to get lower because there is a new additional discount for FSN (SUMI), there are more Municipalities being created (currently 325, up from 314 in 2001), and because the

<sup>9</sup> Interviews with: the Interim Vice-Minister for Decentralization and Municipal Development, Mr. Ramiro Cuevas (June 2003), the Operations Manager at FPS, Mr. Eduardo Zamora (June 2003).

<sup>10</sup> Data from the General Accounting Directorate (Dirección General de Contaduría), Finance Ministry, 2003.

<sup>11</sup> Municipalities’ sources of income are: local taxes (almost inexistent for many), Fiscal Co-participation (RCT), transfers from national taxes) and HIPC funds, FPS funds (non-reimbursable transfers for projects), FNDR (credit transfers for projects), and International Cooperation funds. Ref. Municipalities Law.

<sup>12</sup> Municipality with 267 inhabitants, located in the Department of La Paz, Province of Pacajes.

availability of the funds depends on the Central Government's ability to collect taxes.

#### 4. Use of EBRP Funds and Public Investment

In 2001, the overall executed amount for EBRP reached US\$ 620.3 million, namely 97.1% of the total Public Investment executed that year which reached US\$ 638.8 million<sup>13</sup>.

From that amount, the actual public investment amounts executed by Municipalities as part of EBRP reached only US\$ 97.7 million (15.8% of the total EBRP budget, but reaching 92.2% of the Municipal public investment budget executed that year) out of US\$ 620.3 million total EBRP Investment.

The amounts budgeted for 2002 have a very similar percentage distribution as the numbers executed in 2001. As such, we estimate<sup>14</sup> that Municipalities executed US\$ 105.9 million in 2002 for EBRP, from a total of US\$ 114.8 million in public investment executed by Municipalities that year (and a total of US\$ 584.7 million of public investment nationwide).

Note that the total public investment budget executed in 2002 is 8.5% lower than the one executed in 2001, and the 2003 budgeted amount for public investment is 1.6% lower than the one budgeted for in 2002. This shows a slight contradiction with public announcements made by the Central Government of increased public spending to reactivate the economy, since there is evidence that the current budget is indeed tight.

#### 5. Achievements of EBRP

As of October 31, 2002, 72% of the **Structural Actions** (*Institutionalization, Sustainability, New Relationship Framework, Follow-up and Evaluation*) planned were accomplished, while 24% were in the process of being executed, and 4% were left on-hold.

Note that the New Relationship Framework action has the most delay, with 0% accomplished and 100% of it in the process of being executed, while Institutionalization is the most advanced with 88% of it already accomplished and no pending activities.

As far as the **Sectorial Actions** (*Opportunities, Capabilities, Protection, Participation, Transversal Areas*) are concerned, there is 65% accomplished, 28% in execution, and 7% left on-hold. Note that the Participation action has the most delay, with 0% accomplished and 100% of it in the process of being executed, while Opportunities is the most advanced with 79% of it already accomplished and no pending activities. As far as the **Follow-up and Evaluation** of the Strategy is concerned, both the state and the civil society have showed progress. The state has created the CISE (*Comité Inter- institucional de Seguimiento y Evaluación – Inter-institutional Follow-up and Evaluation Committee*), it has presented three Reports on EBRP (the latest in December 2002), and has performed Seminars in Municipalities. The civil society, on its side, has created the MCS (**Mecanismo de Control Social – Social Control Mechanism**), at the municipal, departmental, and national levels.

#### 6. Limitations of EBRP

According to an elasticity analysis of “growth/poverty reduction” performed by UDAPE (*Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas – Economic and Social Policy Analysis Department*), taking into account historical economic data and the results of the 2001 National Census, it is expected that without distributive changes of income, assuming an average GDP growth rate of 4% a year, and a per-capita-income growth rate of 1.7%, poverty will reduce at a rate less than one percentage point annually.

In the latest “EBRP: Achievement and Perspectives Report” of February 2003, prepared by UDAPE, they revise the initial forecasts of the United Nations (UN) for the EBRP – incorporating data from the 2001 National Census – and announce the following changes to the original goals according to their new forecast results for the year 2015:

- **Poverty:** Moderate poverty will remain at 53.7% instead of the 40.6% originally forecasted (13 percentage points above the originally stated goal for 2015). Extreme poverty will remain at 27.3% instead of the originally forecasted goal of 17.3% (10 percentage points above the initial goal for 2015).

- **Health:** Infant mortality will remain at 45.1% instead of the original forecast of 39.5% (5 and a half percentage points above the original goal for 2015).

- **Education:** The population with 8 or more years of scholar education will reach only 61%, down from 67% in the original forecast (6 percentage points below the originally stated goal for 2015).

Finally, UDAPE estimates that the originally intended goal to reduce extreme poverty by 50% until 2015 would only be reached by 2042, namely 27 years later than expected, unless the country develops a new “**wealth generating strategy**”<sup>15</sup>.

#### 7. Towards Dialogue 2003

The National Dialogue Law 2000 mandates that a national dialogue should take place at least every 3 years, to evaluate the EBRP and promote the discussion of public policies to strengthen the economic, social and institutional development of the country.

The National Dialogue 2003 subscribes itself to this mandate, and the process is already taking place, aiming at improving the current law and its operational mechanisms for the benefit of those in need first, and Bolivia as a whole.

<sup>13</sup> “EBRP: Informe de Avance y Perspectivas”, UDAPE, December 2002.

<sup>14</sup> Using the percentage distribution for EBRP spending observed for 2001 (“EBRP: Informe de Avance y Perspectivas”, UDAPE, December 2002), applied to the actual execution amounts for 2002.

<sup>15</sup> “UDAPE elabora la Ruta Crítica del Diálogo Nacional del 2003”, Economy Section – p. I-7, El Diario, June 1, 2003.

*i. A new vision for the new EBRP*

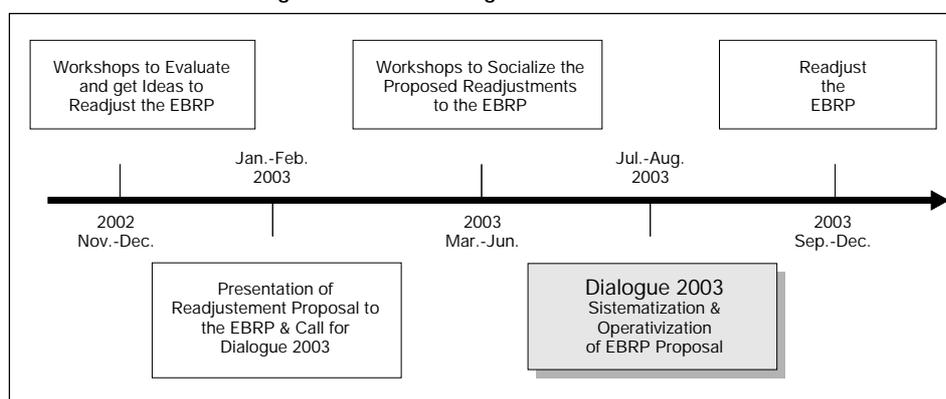
As the old EBRP emphasized the improvement of social conditions and participation, which did not have an effect on productivity, and therefore could not improve the poverty conditions in Bolivia, it is therefore expected that the new EBRP should have as primary goal to reach higher growth rates for the economy, that are sustainable in time, and that have a better impact on low-income populations (therefore denominated “inclusive”).

According to UDAPE, the design of the new economy with higher growth rates will require the development of incentives to increase productivity, promote rapid technology adoption, facilitating access to markets, especially for those with smaller economic power (small producers, artisans, and informal workers). From an administrative point of view, political consensus, compromise and continuity will be required, to include social agents of growth.

A serious political compromise with the priorities defined in the new EBRP will be required, with a high level of coordination within the public sector, namely national, departmental and municipal, that will increase the efficiency of use of the resources, and develop a common vision between state and civil society. It is criticized that the old EBRP lacked an investment policy with consensus at the three levels of the public sector, being too general in its formulations.

This new wealth-generating strategy could be effective if it can successfully overcome the existing fiscal restrictions of the country, strengthen institutionalism at all three levels of the state, making credits more accessible to the poor, while promoting growth in sectors that generate the most permanent employment and the highest growth of the economy.

Figure 5. National Dialogue 2003 - Critical Path



Source: “EBRP: Informe de Avance y Perspectivas”, UDAPE, February 2003

III. Productive Infrastructure in Bolivia

Located in the heart of South-America, Bolivia is likely to play a key role in the interconnection of the subcontinent, in particular for transportation, communications and – most likely – for energy delivery.

1. Transportation Infrastructure

a. Overview

Given Bolivia’s privileged location at the heart of South-America, it has a great potential to become the interconnecting platform servicing all the surrounding markets, both big (Brazil, Argentina, Chile) and small (Peru, Paraguay). With an adequate transportation infrastructure, Bolivia could play a major role at facilitating trade among these countries, getting new sources of income from relay traffic, and using those resources to develop its own industries and local markets.

The Figure 6 is part of the vision presented by IIRSA<sup>16</sup>, in which Bolivia would play a starring role integrating the CAN markets with the MERCOSUR. As part of this ambitious integration plan, Bolivia would be participating in 6 out of the 12 international corridors: 3 road integration initiatives, 1 river integration initiative, and 2 multimodal logistics integration initiatives.

Figure 6. IIRSA, Bolivia at the heart of the Integration of South-America



<sup>16</sup> Multinational and multidisciplinary Initiative for the Integration of the South American Infrastructure (IIRSA), an effort started in 2000 after a first meeting of all South American Presidents first in Brazil, and then of each country’s Ministers of Energy, Telecommunications, Transportation, Planning, Economy, and Exterior Relations, in Uruguay that same year. Financially supported by BID, CAF, and FONPLATA, it aims at integrating 12 countries’ transportation, energy and telecommunications infrastructure.

Unfortunately, this potential is far from being realized. An overall assessment of the transportation infrastructure in Bolivia reveals itself as highly deficient, with the inevitable negative consequences for the overall economy of the country. Distribution of goods is difficult as is the transportation of passengers, both inside the country as well as to and from the surrounding countries.

The situation is further aggravated during the rainy season – from November to April – when floods, occurring all throughout the country, have devastating consequences upon the fragile transportation infrastructure, as well as agriculture, every year. The overall economy is hence negatively affected by these problems.

Finally, another major handicap for Bolivia is its lack of sovereign access to the sea, which raises the costs of exporting all kinds of goods and further reduces the competitiveness of Bolivian products in the global markets. In this sense, the Government has been looking for feasible solutions that could give Bolivia a sovereign access to the sea, back again.

### b. Productivity

According to INE (National Statistics Institute)<sup>17</sup>, among the different types of transportation, road transport is most commonly used for all kinds of exchanges of goods in Bolivia, both internally as well as externally.

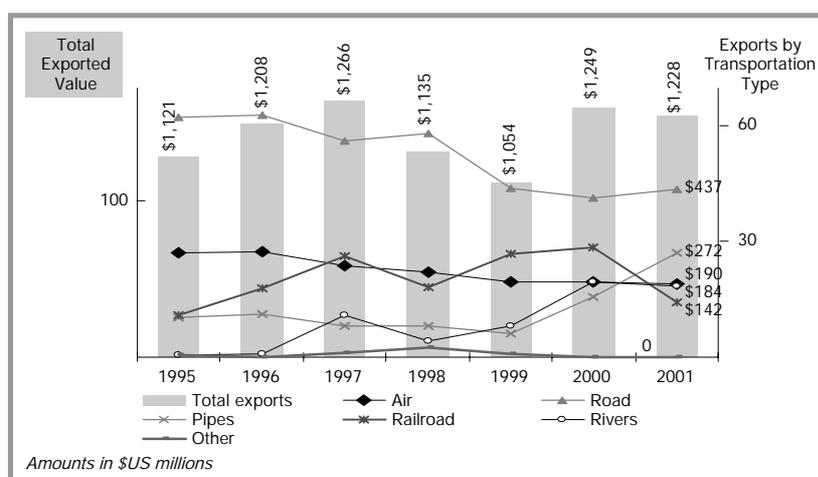
Exported goods over the national road system are the most important, even when taking into account oil and gas exports, with an estimated value of US\$ 206.5 million (33.6%) out of a total exported value of US\$ 595 million in the first half of 2002. Goods exported through rivers reach 15% of all exports, and those exported by air also reach 15%. Finally, goods exported through the railway system reach only 10% of total exports.

Among the most important roads for exports is Tambo Quemado with an estimated exported value of US\$ 139.8 million or 23.5% of all exports in the first half of 2002. The second most important route for exports is Puerto Suñez with an exported value of US\$ 115.6 million or 19.4% of all exports. Other important routes are Puerto Quijarro (12.6%), Uyuni (11.1%), and Desaguadero (9.6%).

Between 2002 and 2001, exports through rivers have grown 12.3% - the highest growth among all types of transportation. Exports through the road system have grown 5.7%, and those performed by air have grown 5.3%.

As far as imports are concerned, roads are the predominant means of transportation with about 73% of total imports, followed by air with about 13%, and railroads with 10%. Imported goods come primarily from Brazil (23%), the USA (17%), and Argentina (14%).

Figure 7. Evolution of Exported Value by Type of Transportation 1995-2001



Source: "Anuario Estadístico de la Actividad de Transporte: 1990-2001", National Statistics Institute (INE) 2002

### c. Social Reach

#### i. National Plan for Emergency Employment (PLANE)

Among the government initiatives to fight poverty by creating employment was the National Plan for Emergency Employment (PLANE)<sup>18</sup>, which started in September 2001. It would create 70,000 temporary jobs, with a US\$ 100 million budget until December 2002.

As far as the improvement of people's poverty condition, the program did not succeed as expected<sup>19</sup>, since not enough people were employed (many already-employed people took those jobs), and the pay was too low (US\$ 16 per week).

A new similar program has been launched by the new government, PLANE II<sup>20</sup>, which will concentrate its efforts in the improvement of the Municipal Network. The plan has a US\$ 55 million budget, financed in part by CAF (US\$ 25 million) and other bilateral and

<sup>17</sup> "Nota de Prensa Nr. 170", INE, December 2002,

<sup>18</sup> "Anuario 2001", Banco Central de Bolivia, 2002. www.bcb.gov.bo

<sup>19</sup> "Plane, un plan transitorio sin efecto en el desempleo", CEDLA, October, 2002.

<sup>20</sup> "PLANE II has more resources to generate more temporary jobs", El Diario, p. I-8, May 24, 2003.

multilateral agencies (US\$ 30 million). To date, a total of 1,200 projects have been approved that will generate 52,000 new temporary jobs, according to the Finance Ministry.

#### **ii. Road Conservation Program (PROVIAL)**

The Road Conservation Program (PROVIAL), created in June, 2001, is yet another government initiative to generate employment, as does the PLANE. PROVIAL is in charge of the maintenance of the National Network roads, and has training programs to guarantee quality maintenance work. Its budget reached US\$ 734,000 in 2002, and was financed by CAF. To date<sup>21</sup>, 34 micro-enterprises were contracted, and through them 274 people were employed to perform road maintenance over 942 km of the National Network.

For the 2003-2004 period, PROVIAL will require US\$ 5 million to contract 308 microenterprises to give maintenance to 11,800 km.

According to projections of the National Road Service (SNC)<sup>22</sup>, about 2,773 direct jobs will be generated by PROVIAL, out of which 2,566 correspond to micro-enterprises, and 207 to the Road Administration. Moreover, based on the premise that one direct job can generate two additional indirect jobs, the implementation of the program would imply the creation of 8,319 new jobs total. This program would benefit primarily those people living next to the National Network roads.

#### **d. Concessional Law**

The Concessions General Law for Transportation Public Works<sup>23</sup> (*Ley General de Concesiones de Obras Públicas de Transporte*) signed on June 22, 1998, allows the concession of construction work, rehabilitation, maintenance, and exploitation of all types of transportation infrastructure nationwide to private companies.

In order to put this law into effect, the General Direction for Concessions in Transportation Public Works (*Dirección General de Concesiones en Obras Públicas de Transporte – DGCOPT*) was created. Proposals for concessions can be made by the SNC (National Roads Service) as well as by private companies.

To further promote concessions, in March 2001, the Director of the DGCOPT performed a tour through Europe, visiting important cities and presenting projects for roads concessions in Bolivia to interested parties. Several projects for concessions were since then presented, but none of them have been granted approval until now.

The main reasons for the lack of success of the Concessional Law are primarily the lack of traffic in Bolivian routes, and the uncertainty of a better economic outlook that would guarantee potential traffic growth in the future.

#### **e. Road Network**

A strong increase in road traffic has been registered in 2000 and subsequent years thereon. This is primarily due to a better control of the importation of goods into the country, following the Reform of the Customs Law of 1999. However, INE also estimates that the volume of non-declared goods imported through these roads (smuggling) represented more than 2.9 million tons, which is actually higher than what was imported legally.

As of end of 2001, the overall road network in Bolivia has only 59,122 km, of which 11,858 km (20%) belong to the National Network (*Red Fundamental*), 9,289 km (16%) belong to the Departmental Network (*Red Departamental*), and 37,975 km (64%) belong to the Municipal Network (*Red Municipal*). The extension of paved roads nationally cover only 3,965 km (6.7%), while gravel roads cover 17,547 km (29.7%), and dirt roads cover 37,610 km (63.6%)<sup>24</sup>.

The Department with the most extensive road network is Santa Cruz, with 12'069 km (20.4% of the overall network), followed by Potosi with 11,475 km (19.4%), and La Paz with 9,328 km (15.8%). On the other end, the Department with the least extensive road network is Pando with 1,626 km (2.8%), followed by Tarija with 2,742 km (4.6%), and Beni with 3,514 km (5.9%).

#### **i. National Network**

The National Network was born with 17 main routes (10'401 km). However, social and political pressure increased the number of routes on this privileged network to 25 (11,982 km). The 8 new routes are evenly distributed around the country, although the majority of funds committed to their development are concentrated in the eastern part of the country.

Five main road lines of the National Network are prioritized by the current Strategic Plan:

i) North West (NW), Victor Paz Estenssoro Highway northern segment, linking Brazil (starts from Guayaramerín, Bolivia) to La Paz city. Barely compatible with IIRSA, only the Rurrenabaque to Yucumo segment is compatible.

ii) West South (WS), Victor Paz Estenssoro Highway southern segment, linking La Paz city, to Argentina (ends in Bermejo, Bolivia). Barely compatible with IIRSA, only the La Paz to Oruro segment is compatible.

iii) East-West (EW), "bi-oceanic route", two parallel routes linking Brazil to Chile: San Matías to Pisiga, and Puerto Suñez to Tambo Quemado (all in Bolivia). Fully compatible with IIRSA, and even more extended than IIRSA requires.

iv) Center-South (CS), linking Paraguay (starting in Cañada Oruro, Bolivia) to Chile (ending in Estación Abaroa, Bolivia). Corresponding only partially to IIRSA initiative on the eastern-most side of this route.

v) North-South (NS), linking Trinidad city to Argentina (ending in Yacuiba, Bolivia). Fully compatible with IIRSA, but it does not

<sup>21</sup> <http://www.snc.gov.bo/resultados/provial/microempresas.html>

<sup>22</sup> "PROVIAL Description," SNC, <http://www.snc.gov.bo/memorias/2001-2002/provial/index.html>

<sup>23</sup> "Concessions General Law for Transportation Public Works, No. 1874", June 22, 1998.

<sup>24</sup> "Longitud de Caminos por Departamentos y por Tipo de Superficie de Rodadura", Technical Planning and Development Administration, National Road Service (SNC), December, 2001

provide the continuity towards Peru required by IIRSA on the northern-most side of this route.

Please see the Appendix on Roads for a more detailed description of these routes (map).

#### *ii. Departmental and Municipal Networks*

In spite of their great importance in the fight against poverty in Bolivia, Departmental and Municipal Networks are not systematically considered in National Surface Transportation Master Plan of 1999, nor is it in the new Master Plan, still under development. There is no systematic record of the status of those roads, and hence all references to them are based upon estimations, in particular for budgeting purposes.

In this sense, given the new emphasis given by PLANE II for the development of these routes, there is no way in which the government could systematically prioritize the road improvement work, nor is there a way to systematically track the impact of the execution of that work. Note that this lack of information also works against agriculture entrepreneurs and tourists alike, who would have more and better opportunities for planning if this information were readily available, hence improving both trade and tourism opportunities.

#### *iii. Decentralization of the Road Network*

Until 1995, SNC was the sole responsible for the development, maintenance, and administration of the entire road network in Bolivia. The Decentralization Law of 1995 mandated that SNC transfer all its equipment and human resources to the Prefectures, so that they take over the responsibilities of maintenance and construction of the roads at the Departmental level. SNC would cease to exist at the completion of the projects already in execution.

However, in 1998 the government mandated the re-establishment of the tuition of the National Network to the SNC<sup>25</sup>. This decision was forced by the fact that in the short time Prefectures were in charge of the road network, roads condition deteriorated severely.

Prefectures then remained in charge of the Departmental Network through the SEPCAM (*Servicio Prefectural de Caminos – Prefectural Road Service*), and the Municipalities in charge of the much longer Municipal Network.

SNC has since then been restructured yet again in 2000, the main characteristics of the restructuring being the de-politicization and professionalization of the service. Since then, SNC has the responsibility to improve the interconnection of the Departments' capitals, and to enable the interconnection with the main roads of the neighboring countries.

SEPCAM has the responsibility to integrate locations within each Department, in particular integrate productive centers, to the National Network.

Municipalities are responsible for roads that link to either the Departmental or National networks. Municipal roads should link together rural populations, communities, to Provinces' capitals and Departments' capitals.

#### *iv. Road Budget for 2003*

In 2003, there is a total road budget of US\$ 182.3 million that includes the development and improvement of the National Network through SNC with US\$ 148 million (82.4% of the total roads budget), the Departmental Network through SEPCAM with US\$ 22.8 million (12.5%), and the Municipal Network directly in charge of the Municipalities with US\$ 11.2 million (6.1%)<sup>26</sup>.

Note that the share of the 2003 budget assigned to the development of the National Network through SNC is more than 13 times higher than the one for the Municipal Network, the latter network being more than 3 times longer in extension compared to the former. This is more than 40 times more budget per kilometer covered in favor of the National Network, thus penalizing the Municipal Network by as much. Moreover, the budgets of the Departmental and Municipal Networks together reach only 18.6% of the overall road budget (SNC has 82.4%).

These observations somewhat justify the perception that Decentralization of the road sector is far from being effective until today, although there is an understanding of the importance of developing the National Network to vertebrate the country and connect it to its neighbors to improve access to markets for the masses.

Finally, the controversial construction of the Cotapata-Santa BÚJbara highway (La Paz) is scheduled for completion in first quarter 2004. However, the highway will become operational on July 16, 2003. The 48.8 km of highway began its construction in 1999, with an original budget of US\$ 100 million. It will be finished four years later, and the actual budget required by the project will have reached more than US\$ 200 million. Paving of this road will be executed starting in august 2003 with a US\$ 7 million credit from CAF. Corrective works on geological problems found on kilometers 32 thru 36 are under way.

#### *v. Plans: Victor Paz Estenssoro Highway*

Among the top priorities stated in the government's "Plan Bolivia" is the construction of the Victor Paz Estenssoro Highway<sup>27</sup> – an electoral promise of the current government –, which corresponds to previous SNC's plans for two routes named North-West (NW) and West-South (WS). In particular, the NW route did not have high priority for SNC, since it does not link any communities of importance in Bolivia – although it does bridge a serious communications gap with the northern part of the country. As a result from this, route NW, which requires US\$ 423.4 million in financing, only has US\$ 32.4 million (7%) in committed funds. The government is therefore prioritizing the search for additional funding to finance this project, which is scheduled to be completed by 2007.

<sup>25</sup> Supreme Decree No. 25134

<sup>26</sup> Based on preliminary information on the upcoming release of the "Strategic Roads Plan for 2002-2007" being prepared by the Vice-Ministry for Transportation. Ing. Ramiro Asebey – Advisor General.

<sup>27</sup> Also known as the "Integration Route" (Ruta de la Integración).

In this sense, the final Strategic Plan prepared by the Transportation Vice-Ministry is still in the process of being reformulated, in particular for what relates to the funds required to implement “Plan Bolivia”. As a matter of fact, a significant amount of turmoil was observed in this Vice-Ministry since all senior advisory staff were dismissed at the beginning of June of this year, leaving a technical hole still not filled until today.

The evolution of budgeted vs. execution levels at SNC<sup>28</sup> since 1998, shows an average execution of 25%. In 2002, SNC’s execution reached US\$ 118 million (56.4%) out of a US\$ 209 million budget, the highest execution level in years. The preliminary Roads Master Plan shows an ambitious budget of US\$ 2,410 million for the 2004-2008 period, which means that SNC would execute US\$ 602.5 million per year. This is five times as much road budget yearly of what was historically possible to execute in Bolivia.

#### f. Bridges

In the period 2001-2002 a total of 23 (twenty-three) bridges were repaired, representing a total investment of US\$ 2.1 million.

Category	Number of Bridges Repaired	Amount Invested (US\$)
A	12	602,859
B	8	719,029
C	3	772,063

In 2003, out of the 21 road projects currently in execution, there are three bridge projects: Arce bridge, Sacramento bridge, and Abapo bridge. The amount invested in those projects totals US\$ 28.9 million.

There are five bridge projects that will be launched: Beni bridge, Rio Grande bridge, Pilcomayo bridge, Yata I bridge, Iscayachi bridge. The amount that will be invested in those projects adds up to US\$ 59.9 million.

There is only one bridge project without financing, Camargo bridge in Tarija, which requires an investment of US\$ 35 million.

Other projects still in the study phase are: Pilcomayo bridge, Banegas bridge, and the Eisenhower bridge.

#### i. Eisenhower Bridge

There is a conflict regarding Eisenhower bridge, which could potentially receive financing from Japan, where Bolivian government officials claim that the bridge needs to be re-built, and Japan argues that it simply needs to be reconditioned. The government’s cost estimates for a new 400m bridge reach US\$ 5.3 million, which includes all the studies required.

This bridge is on route No. 4, which links Santa Cruz to Cochabamba, the second and third cities in importance respectively. Route No. 4 competes with route No. 7 linking these two cities. However, road condition on route No. 4 is much better than route No. 7. Solving the problem of the Eisenhower bridge would be cheaper than having to recondition route No. 7.

On top of this, there is a social problem associated with route No. 4, since it goes past the plantations of coca-leaf growers, whom the government is working hard to stop from developing.

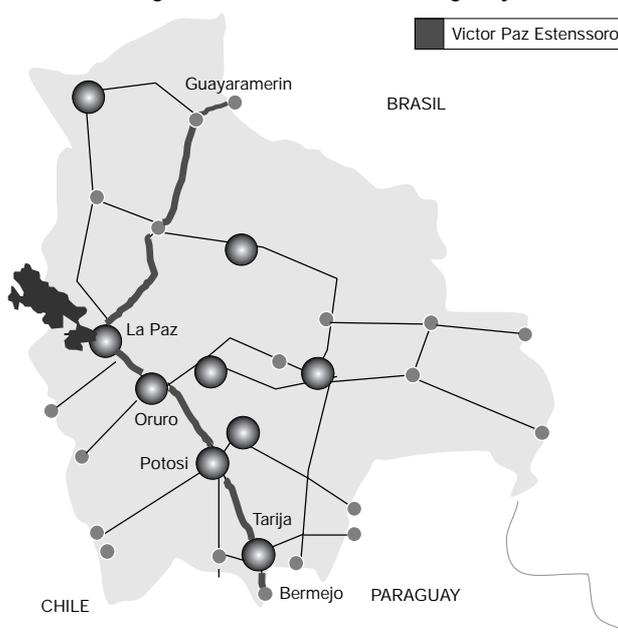
#### g. Air

Airports were once very important for domestic communications because until not very long ago air transport was the only way to reach remote areas in Bolivia. It was once the case for Cobija, Guayaramerin and Trinidad, but today the road network has expanded to reach those locations, hence providing people with an alternative transportation means which is also much cheaper.

There are 37 airports in Bolivia. Since February 1997, SABSA (*Bolivian Airport Services -Servicios Aeroportuarios Bolivianos S.A.*), part of the American Company Air Group International, holds a 25-year concession on the three most important airports in Bolivia: “J.F. Kennedy” International Airport (El Alto in La Paz), Jorge Wilsterman (Cochabamba) and “Viru Viru” International Airport (Santa Cruz de la Sierra).

The remaining 34 airports<sup>29</sup> are under the tuition of the decentralized public institution Air Navigation and Auxiliary Services

Figure 8. Victor Paz Estensoro Highway



<sup>28</sup> Data provided by SNC’s Treasure Department.

<sup>29</sup> List of airports annexed.

Autonomous Administration (AASANA). AASANA is also in charge of Air Control in Bolivian airspace. However, the decisions on air policies belong to the Vice-Ministry for Transportation and its General Directorate for Civil Aviation.

AASANA manages only one international airport, the Cobija International Airport. The same qualification is being pursued by the Tarija airport.

The actual business for airlines is cargo transportation, carrying more than ten times more load in the form of cargo than they do in the transportation of passengers every year. The main exported goods are gold, golden jewelry and clothing.

Several civil aeronautic companies operate in Bolivia: 5 (five) national on-line<sup>30</sup>, 8 (eight) international on-line and 21 (twenty one) off-line<sup>31</sup>.

In August 2001, the International Civil Aviation Organization (OACI)<sup>32</sup> granted Bolivia the first category in air transportation. This certification gives Bolivia the right to fly over the sky of all member countries. Nevertheless, Bolivia has a closed-sky policy. This contradicting measure prevents competition from developing in this sector.

**i. Plans**

The 2003 Public Investment Budget assigns AASANA with US\$ 3,589,331. The main projects are the new Guayaramerin Airport (US\$ 225,000) and equipment for the Cochabamba Airport (US\$ 2,073,046).

Besides these, an important project without financing is the new Sucre Airport with an estimated cost of US\$ 81 million, because the current airport's landing strip has serious stability problems. However, the cost of a new airport would exceed AASANA's budget.

Finally, it should be pointed out that air transportation is not included in the previous Transportation Master Plans, and preliminary information we had access to, says that it would not be included in the 2002-2007 Transportation Master Plan either. This may imply that it is not a priority for the government to develop this sector.

**h. Railroad**

Initially owned by the state through the National Railway Company (ENFE), and as a result from the application of the Capitalization Law<sup>33</sup>, ENFE was transferred to private interests on March 14 1996: the Chilean company Cruz Blanca Transporte e Infraestructura S.A. (CBTI, part of the CB Group) took control of the entire railroad infrastructure. The entire railroad network in Bolivia has a total length of 2,874 km.

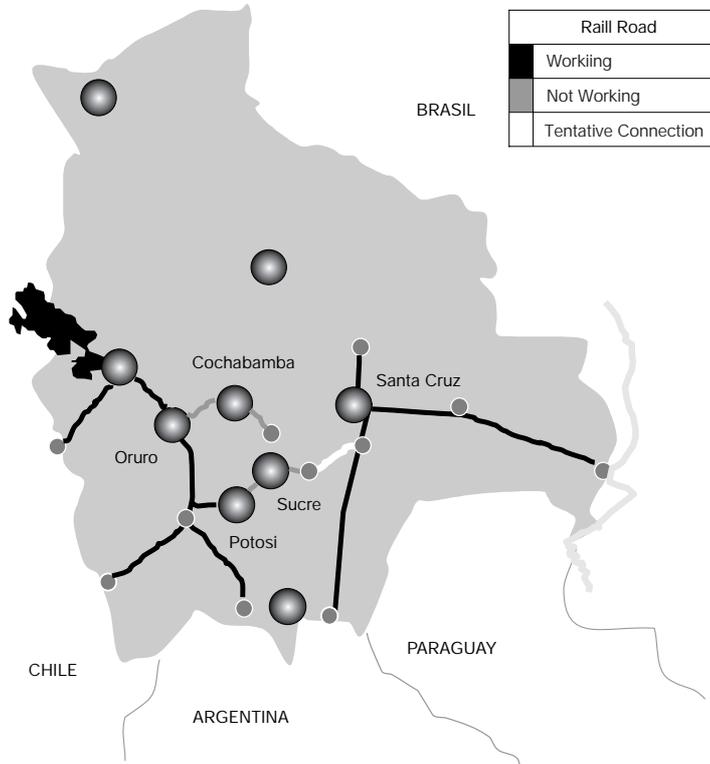
Since then, CB transferred the ownership of the Bolivian railroad network to two separate companies: the western railroad network FCA (*Andean Railway Company – Empresa Ferrovial Andina S.A.*) to the Chilean Luksic Group, and the eastern railroad network FCO (*Oriental Railway Company – Empresa Ferrovial Oriental S.A.*) to the American

Genesee & Wyoming Company. FCA has 1,630 km (57%) and FCO has 1,244 km.(43%).<sup>34</sup>

FCA services<sup>35</sup> the western part of the country, where the most important export connections are with the Chilean ports of Arica and Antofagasta; exporting minerals through the Pacific Ocean.

FCO services the eastern part of the country and their main connections are with the ports of the Hydro-way Paraguay-Paraná in Santa Cruz. This connection is the most important, because there are no good roads in this part of the country to export soy beans, the second most-exported commodity in Bolivia.

Figure 9. Railroad Network in Bolivia



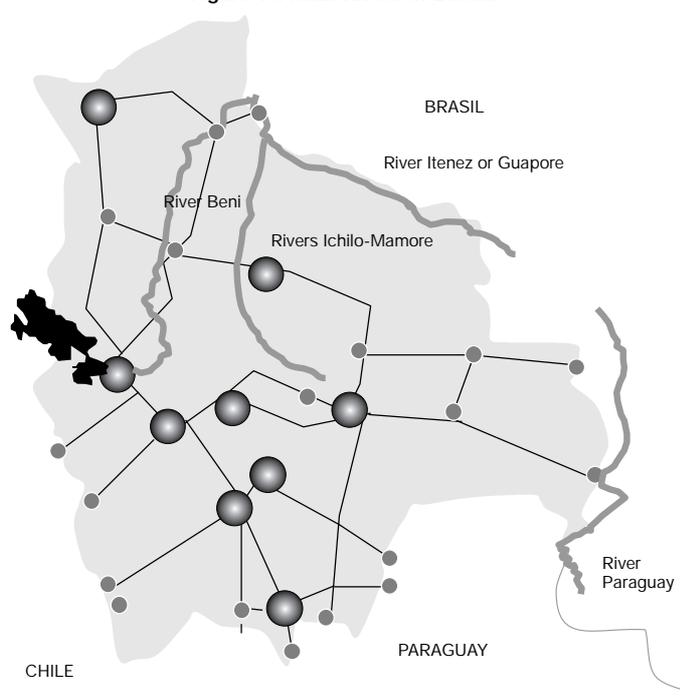
<sup>30</sup> On line companies are authorized domestic and international organizations operating with their aircrafts in Bolivian territory.  
<sup>31</sup> Off Line companies are authorized foreign organizations that do not operate with their aircrafts in Bolivian territory, but perform aeronautical services through agents or general representations.  
<sup>32</sup> www.dgac.gov.bo (Civil Aviation General Directorate)  
<sup>33</sup> "Capitalization Law No. 1544", March 21, 1994.  
<sup>34</sup> Interview with Lic. Erick Larrazabal, Director II, Regulation Directorate  
<sup>35</sup> Map of the railroad network, provided by Arq. Angueleri, Superintendence for Transportation

The main limitation of the Bolivian railroad system is the lack of a physical connection between the FCA and FCO networks. This situation does not allow a fluid traffic – especially for cargo – from east to west. The old Surface Transportation Master Plan (PMTS from 1999) planned to interconnect the two networks with an estimated investment of US\$ 700 million (from Aiquile to Santa Cruz), but never turned a reality.

The new PMTS, currently being developed, estimates an investment of only US\$ 400 million, provided the connection goes from Valle Grande (Sucre) to Ingeniero Mora (Santa Cruz), hence avoiding the social problems of Chapare (Cochabamba) and the floods of the Cochabamba-Oruro railroad.

The important routes Oruro-Cochabamba-Aiquile and Potosí-Sucre are not currently operational. However, they should be rehabilitated in 2003, following the enacting of government incentives<sup>36</sup> to the private company FCA to do it. However, it should be pointed out that this action responds primarily to an electoral promise from the current government, since these routes do not have the flow of passengers, nor do they have enough cargo transported to be profitable.

Figure 10. Main Rivers of Bolivia



#### i. River and Lake Transport

Bolivia has three main water transportation systems: the Lake Basin, the Amazonian Basin and the La Plata Basin, which originate from the Andes mountain chain.

- The Bolivian Navy (*FNB-Fuerza Naval Boliviana*) is responsible for the protection and the security of ports in Bolivia.
- CENABOL (Bolivian Navy Co.) manages the construction of the Quijarro Port in Puerto Suarez. The estimated budget for 2003 is US\$ 490,000, where US\$ 340,000 are to construct the Port. This budget is higher than the past two years.

The PMTS (*Surface Transportation Master Plan – Plan Maestro de Transporte por Superficie*) from 1999 includes the development of a strategy to improve cargo transportation through rivers. This strategy, named<sup>37</sup> “Master Plan of Fluvial Transport in the Amazon”, required an investment of US\$ 2 million per year until 2018, yielding a total of US\$ 40 million. This project should have been carried out by SEMENA (*Amazon Navigation Improvement Service*). Nevertheless, the average budget for the last three years reached only US\$ 495,110, largely insufficient to meet the PMTS objective.

##### i. Lake Basin (*Cuenca Lacustre*)

The Lake Basin is located to the west of the country. Mainly composed by the Titicaca Lake, the Desaguadero river and the Poopó lake.

The Guaqui Port was once the most important point for exporting products to Perú. Now, cargo flow through the port is minimal. Other ports in the region are used for tourism or fishing only.

##### ii. Amazon Basin (*Cuenca del Amazonas*)

The Amazon Basin is composed by rivers Madre de Dios, Orthon, Beni, Mamoré, Madera, Ichilo and Iténez. These are born in the mountains and move to the northwest. It has approximately 10,400 km of navigable rivers.

The branch Ichilo-Mamoré (that divides Cochabamba from Santa Cruz), is the main internal river route of the country, with a permanent navigation length of 1,792 km. This branch was important because fuel was carried through this route to the populations in northern Bolivia; from Villarroel Port in Cochabamba (the most important port in this route) to Guayaramerin Port in Beni (second in importance), carrying cargo for other small towns as well. However, cargo flow through this route may diminish significantly in the foreseeable future, since roads in that region are currently being reconditioned.

The Beni River is navigable from Linares Port to Riberalta Port, which is an alternative route of transportation to get to these towns.

<sup>36</sup> Supreme Decree No. 27031 provides machinery and revokes temporarily the payment of taxes for counter contribution (2,2% tax of gross income) to the FCA.

<sup>37</sup> www.vipfe.org.bo (Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo)

However, this river has steep slopes which make it difficult to navigate. The construction of Route 8 of the National Road Network will provide connections from these towns to other parts of the country.

The Itenez or Guaporé River, which divides Bolivia from Brasil, is navigable the whole year, but with restrictions. This river is part of the initiative for the integration of the South American infrastructure IIRSA<sup>38</sup>, that includes Bolivia as a core member in the Multimodal system ORINOCO-AMAZONAS-PLATA, Logistic Atlantic Ocean and Logistic Pacific Ocean. The latter system connects the north with the southern part of the continent, through rivers, to get to the Pacific Ocean or the Atlantic Ocean. Even though this network river is important, no financing has been planned to develop it, nor a Master Plan designed to get it operational in the future. The Ministry for Economic Development has identified this need, but specific efforts to make this route a reality were not identified.

### *iii. La Plata Basin (Cuenca de La Plata)*

The La Plata Basin comprises the Paraguay River, the Uberaba Lakes, the Gaiba, Mandiore and Cáceres Rivers and the territory named Man Césped. The most important river connection is through the Tamengo Canal that connects the Paraguay River (which continues in the Paraná River) to the Atlantic Ocean. Through this route, Bolivian cargo has access to the Atlantic Ocean. In addition, Bush Port also has access to this system, but it is not important since there are no adequate road connections to the rest of the country's transportation infrastructure. However, it could be used if the Mutún (main iron reserves in Bolivia) were exploited one day.

The Tamengo Canal had a partial dredge in 1999 to improve its navigation conditions. However, these maintenance efforts have been contested by Brazil since they have an important tourism center there (Pantanal).

The Tamengo Canal has two ports<sup>39</sup> (Gravetal Port and Central Aguirre Port) which are private and have the most specialized infrastructure. Soybeans are transported by the FCO railway to these ports.

The improvement of this route is very important to improve soybeans exportation competitiveness (soybeans are the second most exported product<sup>40</sup> of Bolivia). This need is known by the Government and they signed a commitment in the recent MERCOSUR negotiations to consolidate the Hydroway Paraguay-Paraná with CAF's assistance<sup>41</sup>.

However, the government did not plan any improvement work for this route until today.

## 2. Electricity

### a. Overview

Energy consumption per capita in Bolivia<sup>42</sup> is one of the lowest in Latin America, and thus among the lowest in the world. Measured in BOEs<sup>43</sup> per capita, Bolivia's consumption has not changed in the last decade, and has even decreased on a per capita basis from 2.4 BOE per capita in 1991, down to 2.3 BOE per capita in 2000. When compared with its neighboring countries, Bolivia is lagging behind by a big margin. Brazil has a 6.5 BOE per capita consumption, while Argentina consumes 8.8 BOE per capita, and even Peru has a 3.6 BOE per capita consumption, which is more than 50% higher than Bolivia's.

The share of electricity<sup>42</sup> as part of the total energy consumption in Bolivia reaches about 10%, making electricity the least important source of energy used by consumers in the country. Other energy sources such as natural gas reached only 15% of the total energy consumption, in spite of it being the largest source of primary energy available in the country<sup>44</sup>. Biomass – which includes firewood, dung, and organic waste – is an important energy source in Bolivia, reaching 26% of total energy consumption. Finally, oil and its derivatives reach 37% of total consumption, making it the most demanded energy source.

According to INE<sup>45</sup> (National Statistics Institute) the preferred sources of domestic energy for cooking in Bolivia are gas<sup>46</sup> and firewood. Among **urban** households, 86.7% use gas for cooking, while 8.1% use firewood, only 1.4% use electricity, 1.2% kerosene, 0.3% dung, and 2.1% would use other sources of energy or no energy at all. Contrast this with **rural** households, where 75.1% use firewood, 13.5% use gas, 10.4% use dung, 0.4% uses kerosene, only 0.09% use electricity, 0.5% use other sources of energy or no energy at all.

The stagnant and very low levels of per capita energy consumption, as well as the importance of biomass energy consumption in Bolivia, speak of the high poverty levels, the very slow economic progress, and weak improvement of life conditions observed in the country in the last decade.

### b. Productivity

The contribution of the electricity sector to the economy in 2001 reached 2.04% of GDP<sup>47</sup>. In 2002, the activities in the electricity,

<sup>38</sup> www.iirsa.org

<sup>39</sup> Interview with Ing. Oscar Velarde. General Director of Lake and Fluvial Transport

<sup>40</sup> Bulletin 58, INE, May 9, 2003

<sup>41</sup> "Mercosur gives impulse to the Hydroway Paraguay-Paraná, La Prensa, pag. 7, June 19, 2003

<sup>42</sup> <http://www.bolivia-industry.com/sia/prodlimp/efi-ene/EEconsum2.htm>

<sup>43</sup> Barrels of Oil Equivalent, BOE

<sup>44</sup> See Introduction: New Hope

<sup>45</sup> Nota de Prensa No. 19, INE, February, 2003

<sup>46</sup> Almost entirely, Liquefied Petroleum Gas, LPG

<sup>47</sup> "Diagnosis of the Electricity Sector: 1990-2002", Economic and Social Policy Analysis Unit, UDAPE, April 2003.

<sup>48</sup> Nota de Prensa No. 62, INE, May, 2003

water and gas sectors together contributed with 3.05% of GDP<sup>48</sup>.

Between 1994 and 2000, the electricity sector in Bolivia has experienced significant growth, in terms of yearly electric consumption, cumulated investments and population coverage. During this period, demand grew at an average 4.5% per year, and consumption grew at an average 6.5% per year, and total electricity consumption nationwide grew 55.5% in the period 1994-2000.

The main sources of growth in yearly electricity consumption<sup>49</sup> during the 1994-2000 period have been: mining – the biggest consumer –, whose yearly consumption grew 80% in that period, small industry use whose consumption grew 76% in that period, the demographic explosion and migration into the cities brought general electricity use up 67% and public illumination up 57%, while domestic use went up 46%.<sup>50</sup> Investments during the 1994-2000 period, made by private companies in the generation, transport and distribution segments of the electricity value chain, reached US\$ 535 million, reaching a peak in 1999 with US\$ 176 million in investments. However, investments in 2000 reached only US\$ 88 million, and in 2001 they were down to US\$ 54 million, and in 2002 further down to US\$ 51 million.

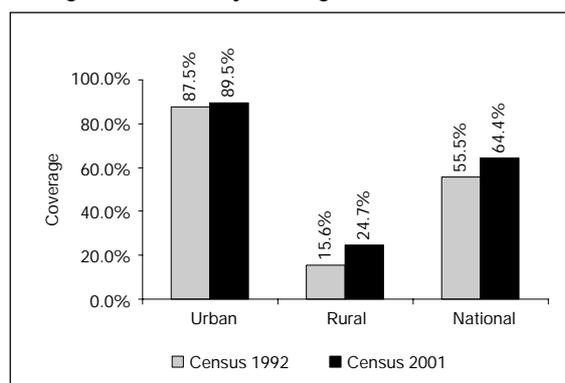
In 2001, not only investments had diminished, but also had electric consumption which instead of growing as it did until 2000, it actually shrunk by 0.5%, and so did the demand that shrunk 0.65%. This abnormal behavior in consumption and demand are symptoms of the severe socio-economic crisis experienced by the country for the last three years, which is an echo of the world socio-economic crisis that begun at about the same time.

### c. Social Reach

In 2002, electricity coverage<sup>51</sup> nationwide reached 64.7% of the total population, up from 55.5% in 1992 (16.6% increase in coverage). In **urban** areas, coverage reached 88.6% in 2002, up from 87.1% in 1992 (1.7% increase in coverage). In **rural** areas, coverage reached 26% in 2002, up from 15.6% in 1992 (66.7% increase in coverage).

These numbers reveal a somewhat slow progress in electrification in the last decade, but are somewhat justified by the demographic explosion by which population grew by 30% in the last decade, and by the effect of migration into the cities. As far as rural coverage is concerned, there has been significant progress, but it is still largely insufficient, leaving 75% of rural households without access to the numerous benefits of modern society.

Figure 11. Electricity Coverage Evolution 1992-2001



Source: Basic Services Estrategic Plan

### d. Infrastructure

The physical electric infrastructure is composed of the National Interconnected System (SIN), the Isolated Systems (SAs), and the autonomous producers and cooperatives that generate their own electricity. **SIN** constitutes the country-wide backbone for energy exchange covering La Paz, Oruro, Cochabamba, Potosí, Chuquisaca, and Santa Cruz. **Sas** operate in Beni and Pando (residual ENDE), Tarija (SETAR), and Santa Cruz (CRE, operating five isolated systems).

The organization structure of the electricity sector responds to a vertical separation of the three activities in the industry: generation, transmission, and distribution. The demand for electricity comes from non-regulated consumers, and distributors, whose needs power generating companies work to satisfy.

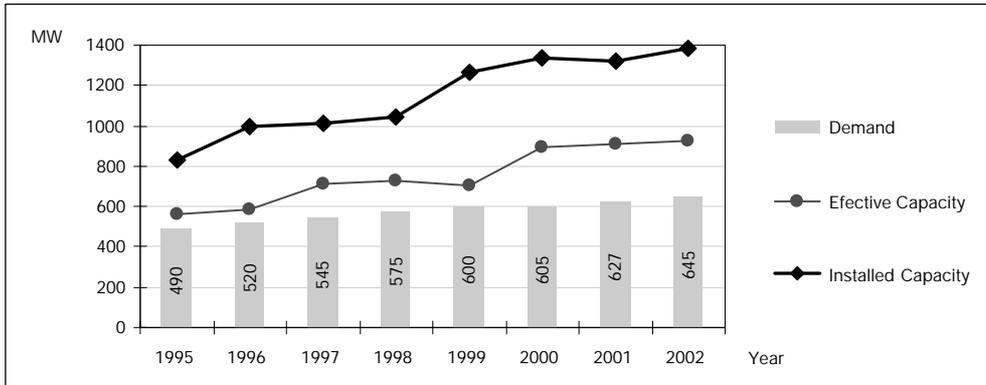
Electricity in Bolivia is generated by hydroelectric and thermal power plants. Total installed capacity in 2002 reached 1,387 MW, out of which 903.9 MW (65% of total capacity) was from thermal power plants, and 483.2 MW (35% of total capacity) was generated by hydroelectric power plants.

<sup>49</sup> “Bolivia: Índice de cantidad de consumo de energía eléctrica por año según tipo de usuario 1991-2001”, National Statistics Institute, INE, 2003. www.ine.gov.bo

<sup>50</sup> Big industries’ electric consumption went up 44% in the period 1994-2000, but the cement industry increased its consumption by only 3% in that period.

<sup>51</sup> Energy Vice-Ministry, 2003. National Statistics Institute (INE), Census 1992.

Figure 12. Electricity Total Capacity vs. Demand Evolution 1995-2002



Source: Electricity Superintendence, May 2003

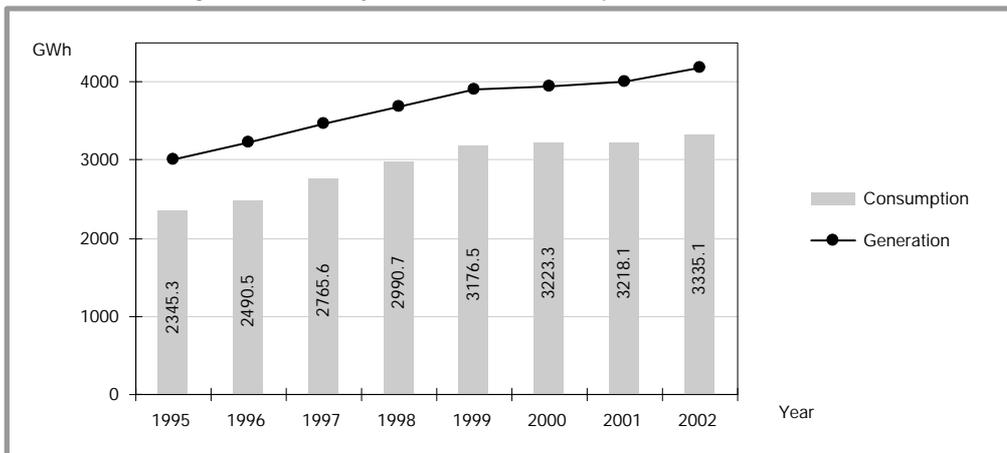
Most of the power generation capacity – an estimated 84% of total capacity – belongs to the SIN. The remaining power generating capacity – an estimated 16% of total capacity – belongs to isolated systems, primary rural, mining and other self-sufficient systems, some of which are in fact small locally interconnected systems (such as the SAs).

*i. Generation*

As part of the SIN, a total of eight private companies, primarily American, control power generation in Bolivia.<sup>52</sup>

Total generated power in 2002 reached 4,174.2 GWh, out of which 2,225.3 GWh (54% of total) was generated by hydroelectric plants, and 1,919 GWh (46% of total) was generated by thermoelectric plants. Note that the per-plant-type distribution of generated power does not correspond to the distribution of capacity installed; hydroelectric plants are being used much more than thermoelectric ones.<sup>53</sup>

Figure 13. Electricity Generation vs. Consumption Evolution 1995-2002



Source: Vice-Ministry of Electricity, May 2003

Thermal power plants use natural gas and diesel as their primary source of energy. In 2001, natural gas consumption reached 15.9 billion cubic feet (BCF), down 18% from 19.3 BCF in 2000. Note that natural gas consumption has fallen consistently since 1998, from a maximum of 23 BCF back then. On the other hand, diesel consumption in 2001 has risen 369% from 2000, reaching 654 thousand liters, the highest level on record. Note, however, that power generated with diesel does not reach even 0.2% of total generated power.

In the last three years, total generated power as a whole has been stagnant, as observed at the SIN. Total power generated at the SIN in 1999 was 3,476 GWh, growing very slowly to reach 3,529 GWh in 2001, namely less than 0.8% growth per year; finally in 2002 power generation reached 3,695 GWh, namely 4.7% growth in one year. Contrast this with an average 7.2% yearly growth in generated power in the period 1995-1999. On top of this, demand today is less than 700 MW, which is only about 60% of installed capacity.<sup>54</sup>

<sup>52</sup> Please see Appendix Electricity for details on these companies.

<sup>53</sup> This was also the case in 2001. In 2000 both power plant types produced 50% each.

<sup>54</sup> This is just the result of the investment commitments tied to the capitalization process.

### *ii. Transmission*

As part of the SIN, there is only one company in the transmission business: Transportadora de Electricidad (TDE), held by the Spanish company Red Eléctrica de España (REE). It controls the main electricity transmission network in Bolivia, and two additional lines with their respective stations connecting to the Trunk Interconnection System (STI).

STI is composed of 3,395 km of high-power transmission lines<sup>55</sup> of 230 kV (541 km), 115 kV (1,418 km) and 69 kV (1,436 km), and mid-power transmission lines at 24.9 kV.

The buy-sell operations on this system are performed at the Wholesale Electric Market (MEM), managed by the National Charge Delivery Committee (Comité Nacional de Despacho de Carga), which is in charge of planning the coordinated operation of SIN, setting prices according to supply and demand, clearing transactions, and making real-time charge delivery possible at a minimum cost.

### *iii. Distribution*

As part of the SIN, a total of seven companies control power distribution: Electropaz (La Paz), Elfeo (Oruro), Elfec (Cochabamba), CRE (Santa Cruz), Cessa (Sucre), Sepsa (Potosí), Setar (Tarija). Electropaz and Elfeo belong to the Spanish group Iberdrola, and Elfec belongs to the Chilean group Emel.

### *iv. Equipment*

There is almost no Bolivian production of electric equipment, for neither low, mid, nor high-power. Only copper wires are produced locally using imported copper from Chile. Distribution companies import equipment and materials they require directly without seeking help from agents.

## e. Plans: Rural Electrification, PLABER Plan

Among the main priorities of the current government is rural electrification, which is an important part of EBRP. Until recently the National Rural Electrification Program (PRONER) had the goal for 2002 to reach 28% coverage in the rural areas – which are not serviced by private distribution companies. However, the goal was not fully reached since by year-end 2002 electricity coverage in the rural areas reached only 26%.

Building on this effort, the government's plan PLABER<sup>56</sup> for 2002-2007 is to facilitate access to electricity to at least 200,000 new users, reaching 45% coverage in rural areas, by expanding the electric networks and implementing electric systems that use renewable energies. A total investment of US\$ 200 million will be required to implement the plan.

PLABER is based upon four premises:

- i) Expand reach of electricity networks to regions with high economic potential.
- ii) Reduce the number of non-connected households in already serviced areas.
- iii) Provide electric service through decentralized systems in remote areas.
- iv) Promote productive uses of electricity in rural areas: irrigation, refrigeration, etc.

Through the implementation of the plan, PLABER expects to provide with 700 new permanent jobs, 13,000 temporary jobs – mainly construction –, and 3,000 productive jobs – thanks to the availability of electricity in those areas. In this sense, the government is working in concert with Prefectures and Municipalities to elaborate Departmental Indicative Plans, identifying projects, aggregating them and prioritizing their execution.

The 2003 public investment budget for the electricity sector is low, however, reaching US\$ 8.5 million<sup>57</sup> that will be disbursed to Prefectures (US\$ 7.5 million) and Municipalities (US\$ 1 million). To compensate for this, there are US\$ 61 million in committed funds from CAF, World Bank, and PNUD, as well as several other ongoing negotiations with other bilateral and multilateral agents<sup>58</sup>.

## 3. Water and Sanitation Services

### a. Overview

Bolivia has three main basins with highly variable rainfall levels: the Lake basin (Andean zone), the Amazon basin (north-eastern Tropical zone), and the La Plata basin (southeastern Tropical zone). The Amazon basin is the most important one, which gets an average precipitation of 1,814 mm per year – almost five times as much precipitation than the Titicaca lake basin with only 421 mm per year. According to a recent international study on water resources<sup>59</sup>, Bolivia ranks 17th out of 147 countries in water resource availability. Hence, the country is rich in water by comparison with the rest of the world.

Nonetheless, at certain places – such as Cochabamba, Tarija (Valley zone) –, and at certain times of the year, there is a severe deficit in water supply. This situation is likely to worsen as time goes by, since other international studies estimate that at least one third of the

<sup>55</sup> “Diagnóstico del Sector Eléctrico 1990-2002”, UDAPE, April 2003

<sup>56</sup> “Plan Bolivia de Electrificación Rural (PLABER)”, which sets the guidelines for the Rural Electrification Strategic Plan for the period 2002-2007.

<sup>57</sup> Vice-Ministry for Public Investment and External Financing (VIPFE), Public Investment Budget 2003.

<sup>58</sup> Please refer to Appendix Electricity for a list of planned Rural Electrification Projects.

<sup>59</sup> “Water Poverty Index: an International Comparison”, Lawrence et al., Keele Economics Research Papers, 2003. This ranking uses a weighed average of internal water resources and external water inflows (water that flows into the country), giving significantly more importance to the country's own independent resources, hence reflecting only guaranteed levels of water availability for each country.

country would be affected by chronic drought by 2050 (Andean zone). These forecasts are based upon the observation that the region’s glaciers are rapidly diminishing in volume, hypothetically because of global warming.

The primary sources of drinkable water in the country are surface water flows and underground water sources. On the one hand, the Departments of La Paz, Potosi, Sucre, Tarija, and part of Cochabamba and their agglomerations depend primarily on surface water flows and spring water. On the other, the Departments of Santa Cruz, Beni, Oruro, and part of Cochabamba and El Alto, depend primarily on underground water sources.

**b. Social Reach**

In the last decade, there has been significant progress on all fronts of the water sector, particularly in the rural areas. Nonetheless, there is still much to do, since more than 2.5 million Bolivians (32% of the population) still do not have access to the water network, and about 5 million (57% of the population) do not have an adequate sanitary system.<sup>60</sup>

**i. Water Provisioning**

According to INE<sup>61</sup> (National Statistics Institute), drinkable water through tap was available to 62.3% of the total population in 2001, up from 53.9% in 1992 (15% increased coverage), the most progress being made in the **rural** area with 29.6% coverage in 2001, up from 19.2% in 1992 (a 55% increase in coverage). In the **urban** areas, the water network covered 82.9% of the population in 2001, an increase of only 2% from the 1992 coverage of 81.4%, which is explained by the huge expansion of the cities observed in the last decade.

Furthermore, it should be pointed out that a significant part of those people without access to the drinkable water network, have access to water from other sources, such as a draw or well (28% of the rural population, and 5% of the urban population), rivers and water springs (27% of the rural population, and 1% of the urban population), a public pool (11% of the rural population, and 6% of the urban population), lakes or lagoons (2% of the rural population), and water delivery trucks (3% of the urban population).

From all people, only 33.5% have access to water within their houses, 36.8% have access to water outside the house, but within their property (land), and 29.7% do not have access to the water network, according to the latest census (2001). Note that in the rural areas, these numbers are quite worse, with only 9.3% of people having water within their houses, 31.8% having access to water outside their houses, and 58.9% of them not having access to the water network at all. Finally, do bear in mind that in the urban areas, there is still 40% of the people with access to water only outside their houses, and 11.2% not having access to the water network whatsoever.

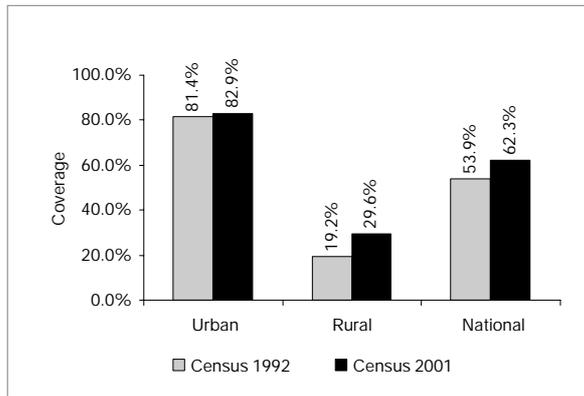
**ii. Sanitation Services**

According to the latest census (INE, 2001), sanitation services (sewage) were available to 63.3% of the total population in 2001, up from 42.8% in 1992 (about 50% increase in coverage), the most progress being achieved in the **rural** area with 33.1% coverage in 2001, up from only 17.5% in 1992 (almost 100% increased coverage). In the **urban** areas, sanitary services reached 82.4% of the population in 2001, up from 62.9% in 1992 (more than 30% increase).

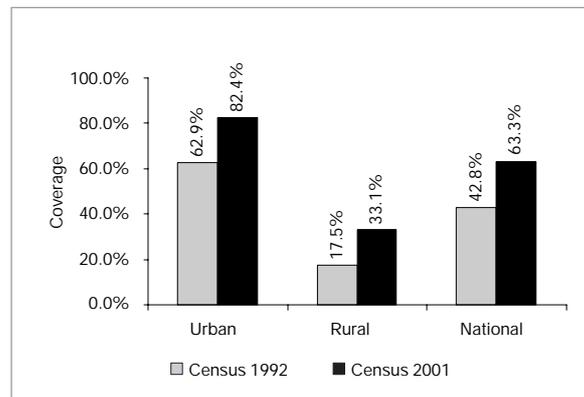
Progress achieved in sanitation services – in urban and rural areas alike – is most significant relative to progress made in networked water services in the last decade. As a whole, more than twice as much incremental progress was achieved in sanitation services than in water provisioning. This progress has leveled the equation in terms of water provisioning and sanitation, bringing up the coverage of both services to 62% of the total population, 82% of the urban and 30% of the rural populations.

However, the sophistication of sanitation services installed at people’s homes is quite low, especially in rural areas. Of the total population, only about 30% have their restrooms connected to the sewage network (32% have septic chambers or wells), while about 39% do not have restrooms at all. In **urban** areas, sewage networks only reach about 48% of the population, while 33% use wells, or

**Figure 14. Tap Water Coverage Evolution (1992-2001)**



**Figure 15. Sanitation Service Evolution (1992-2001)**



Source: Basic Services Estrategic Plan

<sup>60</sup> “Plan Bolivia: Sector Agua y Saneamiento”, Public Works and Services Ministry, 2003

<sup>61</sup> National Statistics Institute (INE), Census Data 1992, Census Data 2001.

septic chambers, and 18% do not have restrooms.

In **rural** areas, 68% do not have restrooms, 30% use wells or septic chambers, and only 2% have access to a sewage network.

### c. Infrastructure

In spite of the important progress made in water provisioning nationwide, estimated to reach 85% of the urban population and 39% of the rural population in 2003 (According to “Plan Bolivia”), there are still serious deficiencies in the quality of the services provided: insufficient production capacity, high loss levels, low service hours, bad water quality, among the most important. These problems are particularly true for areas outside big cities, small cities, and in rural areas.

For over a decade now, the city of Cochabamba has been facing a serious water supply problem that goes still unresolved. A tunnel has been built to deliver water to the city from a neighboring valley (Masicuni Project), which should solve the problem, but only temporarily given the city’s rapid growth rate.

Also, there is still a big gap in coverage between the sewage network and the water provisioning network. Only about 48% of the urban population has access to the sewage network, and coverage in the rural areas is close to null. Moreover, only about 20% of the water collected through the sewage network is treated. This means that more than 80% of sewage produced is released directly into the underground or into the rivers, hence significantly increasing pollution levels, and contaminating both surface and underground water resources.

Given that the city of Santa Cruz gets all of its water from the underground, it will be threatened in time by its own sewage which is not adequately collected and treated, and is therefore gradually polluting its ground and water resources.

#### i. Markets

The possibilities to move forward in a sustainable fashion are compromised by the fragmentation of the administration in this sector with 165 operators in 117 Municipalities, out of which only 24 have regularized their situation with the Sanitation Superintendence.

Not only are the markets small and have low notions of sanitation, but they are also quite disperse and have a low capability to pay for the services. Out of 100% of the produced water, only about 60% of it is billed for as water provisioning services, while only about 45% of the total is actually paid for by consumers. This translates into cost-based tariffs being higher than income-based tariffs by 16% on average, which prevents operators from generating their own financial resources to reinvest.

More than 90% of the client portfolio is domestic, as is more than 75% of the water consumption (on average, 63% of domestic users consume less than 10 m<sup>3</sup> per month, and even in metropolitan areas only 23% of domestic users consume more than 30 m<sup>3</sup> per month). In this sense, cross-market subsidies are only possible in the metropolitan areas, while the rest of the country requires of government subsidies to compensate for the financial losses and to guarantee that the poor can have access to these basic services.

From this reality results the institutional weakness observed (political influence on this sector) and the financial troubles operators face today. More than 40% of the FNDR funds disbursed to Municipalities correspond to this sector, as does more than 60% of the unpaid portfolio.

### d. Plans: Coverage Improvement, New Policies and Institutions

For the period 2002-2007 (*Ref. Plan Bolivia*), it is expected to:

- Improve the national coverage of the water provisioning service from 68% to 80% in 2007, increasing coverage to 2.2 million more people, emphasizing coverage in small cities and rural areas. An investment of US\$ 162 million will be required.
- Improve the national coverage of sanitation services from 43% to 62% by 2007, providing service to 2.3 million additional people, giving priority to mid-size and small cities. An investment of US\$ 269 million will be required.
- It is planned to reduce the deficit of untreated collected sewage from 80% to 45%, prioritizing metropolitan areas and large cities.

A total investment of US\$ 495 million will be required for the period, which includes an additional US\$ 65 million on pre-investment, technical assistance and other expenses.

Investments of about US\$ 99 million for 2002 and 2003 (including US\$ 30 million from concessionary company Aguas del Illimani) are already guaranteed, however new investments of US\$ 193 million (including US\$ 37 million in local counterpart and US\$ 156 million in international cooperation) will be required for the 2004-2007 period.

#### i. New Policies and Institutions

New policies and regulation for the sector are to be implemented in order to promote the sustainability of the services, incorporating criteria such as economic efficiency and financial viability of the operators (new financial policy for the sector, using focalized subsidies as incentives to improve service in the poorest sectors, and promoting the participation of the private sector both for management and financing of the services), participation of the community, and environment protection (coordinating public and private interests to guarantee the rational use and conservation of the water resources).

A new Committee for Water and Sanitation Investments would be created to find financial resources for national water and sanitation projects, aside from FPS funds that would continue to finance regional projects with Municipalities. The Foundation for Basic Sanitation Support (FUNDASAB) would be created to generate demand through the provision of technical assistance and training.

## 4. Communications Infrastructure

### a. Overview

Relative to its size, with a total surface of 1,098,512 km<sup>2</sup>, Bolivia is not a very populated country with only 8,274,325 inhabitants as of the date of the last census, 2001. This yields a demographic density of only 7.5 inhabitants per squared kilometer<sup>62</sup>. In addition, about 2/3 of Bolivians live below the poverty threshold, and more than 1/3 of them live in extreme poverty conditions. According to INE, the average monthly income is US\$ 133 per month, which clearly shows the spending limitations these people face.

In other words, big distances separate typically poor peoples from each other. This constitutes one of the major communications problems in a country where roads that interconnect its various regions are reduced in number and are in precarious conditions. Besides that, other means of transportation do not reach remote areas of the country (e.g. railroads) or are simply not at all affordable for the common citizen (e.g. air).<sup>63</sup>

Nonetheless, a high urbanization rate compensates for the lack of an efficient and affordable physical communications infrastructure. About 63% of the population lives in the cities, and about 48% of the total population live in one of the three main cities (La Paz, Cochabamba, and Santa Cruz concentrate 77% of the urban population in Bolivia). In this way, a vast majority of the people see most of their communications needs simplified.

### b. Social Context

On the education front, the alphabetization rate reaches 87% in Bolivia as a whole, but more than 25% of the rural population remains analphabet. Contrast this with an analphabetism rate of only 6% in the cities. However, on average, Bolivians have accomplished only 7.5 years of schoolwork (out of the typical 12 years mandated by law).

On the language front, only about 60% of the population speaks Spanish, while the remaining 40% speak one of the many native languages of their region: Aymara, Quechua, and Guaraní, among the most widely known (note that several dialects from Guaraní exist, which further complicates matters for communications purposes).

These observations clearly show the important challenges Bolivians face at a time that we already call the Information Age, and we are announcing the forthcoming Knowledge Age.

On the legal front, freedom of speech is guaranteed by the Bolivian Constitution (Art. 7), which Bolivians use extensively. This can be witnessed in all media types, where people freely criticize all and any measures taken by their government.

It should be pointed out that the media in Bolivia are an extremely powerful political tool, but almost all of it is controlled by private interests. In this sense, the government has very little official control over the media; only one national television channel, Canal 7, is recognized as the official means for government announcements.

### c. Infrastructure

In a context of low income peoples and big distances between them, there are a surprisingly large number of media companies in Bolivia, mostly radio and television; and following the telephony market opening to competition in 2001, a number of telephone companies are helping improve communications among Bolivians, reducing prices and improving service.

#### *i. Radio*

Radio is the most effective way to reach the majority of the population, especially that living beyond the city limits. Its relatively low cost combined with the possibility of using it in regions with no electrification make it the ideal broadcasting media for the masses.

By its very verbal nature, the radio easily broadcasts in different languages, mainly Spanish, Aymara and Quechua, thus reaching spanish speaking (60%) and non-spanish speaking (40%) populations alike. Radio stations are regulated by the Telecommunications Superintendence.

As of 2001 there are 482 radio stations legally registered in Bolivia (about another 100 illegal radio stations would be operating without a license), and only 2 would be public. From these, 330 broadcast in FM, 120 in MW, and 32 in SW. About 1/3 of all radios broadcast from La Paz, and 1/3 from Cochabamba and Santa Cruz.

According to informal sources nearly 40% of radio stations would belong to religious movements, and another 40% to political movements. The remaining 20% would belong to various institutions such as NGOs, or are specialized in different types of music broadcasting.

Among the best-known radio stations in La Paz: Radio Illimani, Radio Fides, Radio Panamericana, Radio Palenque, Radio Cristal. In Cochabamba: Radio Cosmos, Radio Centro. In Santa Cruz: Radio El Mundo

#### *ii. Television*

As of 2001, there are 200 television stations in Bolivia; 124 broadcasting in VHF, and 76 in UHF. From these, 84 (42%) broadcast

<sup>62</sup> Japan has 127 million inhabitants (more than 15 times more inhabitants than Bolivia), and a territory of just 377,688 km<sup>2</sup> (or 1/3 that of Bolivia), which yields a concentration of 336 inhabitants per squared kilometer (about 45 times more people per squared kilometer than in Bolivia).

<sup>63</sup> There is no connection between the western railroad network and the eastern one. Airfares start at about US\$ 50 one-way and go up from there. Please see chapter on transportation for more details.

from La Paz, Cochabamba and Santa Cruz. Surprisingly, Beni – with only 362,000 inhabitants – has 30 television stations, more than any other Department, except for Santa Cruz (which has 37).

The only television standard in use is NTSC (American standard, 525 lines and 50 Hz). In 2000 there were about 100,000 black-and-white television sets, and about 900,000 in color. There is only one public television station, which responds to the government: Canal 7. There are 8 television stations affiliated to the main State Universities, one in each Department. Several private television networks reach the main cities in Bolivia: ATB, Boliviación, Unitel, Red Uno, PAT. However, none of these has the reach that Canal 7 has, which truly broadcasts nationally and internationally.

As for radio, television stations are regulated by the Telecommunications Superintendence, which grants the broadcasting license and controls the programming and schedule for the television stations.

Most of the programming broadcasted by commercial television stations is imported from the US (series and variety), other spanish-speaking countries (soap-operas), and Brazil (soap-operas). Besides the news and some variety programs, there is very little programming developed locally. About 80% of revenues come from advertising spots.

Besides broadcasted television operators, there are about a dozen cable network operators, which offer programming from various other countries, mainly the USA:

### *iii. Telephony*

Before the Bolivian telecom market was open to competition, local telephone service in Bolivia was provided by telephony cooperatives<sup>64</sup>, each with a monopoly license for a particular region, typically a main city and its respective Department. Similarly, a monopoly for national and international long-distance telephone service, together with telex, telegraph, and local telephony in remote areas not serviced by the cooperatives, was held by the state-owned National Telecommunications Company (ENTEL).

Mobile telephony was first introduced in 1991 by the American holding Millicom Intl., with the name TELECEL (using AMPS technology), holding a monopoly until 1996, when ENTEL – bought out by Telecom Italia<sup>65</sup> – entered the mobile business (using TDMA technology, and since January 2001 GSM technology). In December 2000, NUEVATEL – a consortium of Western Wireless Intl. from the US and the local cooperative COMTECO (Cochabamba) – entered the mobile telephony market (using GSM technology).

In November 2001, telecom markets were open to competition and several new private companies started operations since then; especially in the long-distance business: BOLIVIATEL<sup>66</sup>, TELEDATA, AES Communications, TELECEL, NUEVATEL. According to the Superintendence for Telecommunications, as of 2002, the penetration rate for fixed-line telephony reached 6.7% of the population (563,941 fixed lines), while mobile telephony reached 10.4% (872,676 mobile lines).

As a result of the government's imposed modernization goals on telecom operators in 1996, whereby all analog telephony equipment had to be replaced by digital equivalents – both for commutation and transmission – by the end of 2000, Bolivia has a state of the art telecommunications infrastructure with a fiber-optic transmission backbone covering the main seven cities in the country<sup>67</sup>. However, cooperatives have repeatedly complained – and they still do – that the stringent modernization requirements of the government worked against their economic interests, in favor of foreign newcomers.

Finally, it is interesting to point out that international fiber-optic connections leave Bolivia through Desaguadero (towards Peru), through Tambo Quemado (towards Chile, and to the Pan-American Submarine Cable), and through Yacuiba (towards Argentina), which correspond to the main international road connections. There is an international satellite station in La Paz that connects to INTELSAT.

### *iv. Internet*

Internet service is still a highly priced privilege in Bolivia. According to the Superintendence for Telecommunications, as of 2002, less than 1% of the population has it, and only about 2.5% of the population has a PC. Most people access the Internet at public places known as "Internet Café"s, paying for it on an hourly basis (about US\$ 0.50 per hour). About 94% of people subscribed to Internet access services use dial-up to connect to the network, while the remaining 6% use a broadband technology (primarily ADSL).

An ambitious project, PRONTER (National Program for Rural Telecommunications), intends to provide telephony and Internet services to remote locations of the country through government subsidies and other incentives. It was launched in 2001, but after having received many bids for its implementation (even from international companies) was finally abandoned.

Another initiative is under way, ERTIC (Rural Electrification and Information and Communications Technology program), for which the Japanese government once provided financial support to develop much needed studies on regulation, markets and financing. However, only the World Bank is currently providing support to this initiative<sup>68</sup>, which is primarily lead by the Vice-Ministry for Electricity.

## **d. Plans: To Develop Serious Policies for the Information Society**

Besides the aforementioned initiatives PRONTER and ERTIC, the Vice-Ministry for Telecommunications intends to bring up-to-date the Telecommunications Law of 1995, given the extremely fast changes that occurred in this sector since the law was launched.

<sup>64</sup> There are 15 cooperatives, and until 1995, the only way in which Bolivians could have telephone service was through the purchase of a stock from a cooperative, which was priced at about US\$ 1,500. Through this mechanism, clients also became stakeholders. Until 2000, 99% of clients were still owners.

<sup>65</sup> ENTEL is one of the state-owned companies that were transferred to private interests through the Capitalization Law of March 21, 1994.

<sup>66</sup> Owned by five telephone cooperatives: COMTECO, COTEOR, COTES, COTAP, and COTEAUTRI.

<sup>67</sup> Only the Departments of Beni and Pando are not covered by ENTEL's national fiber-optic network.

<sup>68</sup> Interview with Dr. Vicente Delle Piane, Vice-Minister for Telecommunications, May 2003.

Moreover, a new regulatory framework needs to be developed for the Internet in Bolivia, which is currently considered as a Value Added Service (VAS), just as caller-ID, callforwarding, or 800-number services offered by a telephone operator.

It should be pointed out that there is no official government plan for the development of this sector. The previous Master Plan for Telecommunications was published in 1995, prior to the mass adoption of the Internet and the World Wide Web. Unfortunately, there is a severe lack of both financial and human resources at the Vice-Ministry for Telecommunications, which prevents it from making telecommunications a national priority.

In this sense, among the most important aspects that need attention in this sector are the development of appropriate policies for e-Education, e-Governance, and e-Commerce. In particular, Education is a key aspect that could benefit the most from the technological developments in telecommunications. A national accreditation system should be developed for on-line curricula offered by foreign and local academic institutions.

## 5. Irrigation Infrastructure

### a. Overview

In the context of Latin America, Bolivia has the smallest irrigation coverage relative to the potential area that can indeed be irrigated. Around 226,500 ha are irrigated, which represents about 14% of the total surface cultivated annually – estimated at 1,800,000 ha total. Most of these areas are located in the Andean and the Valley zones of Bolivia (primarily the occidental part of the country).

According to the latest inventory of irrigation systems in Bolivia<sup>69</sup>, there are more than 5,000 systems, most of which are of the traditional form. In general, they lack water because their sources are often intermittent and they do not have storage infrastructure. As a result from these problems, the agricultural production heavily depends upon rain and therefore the efficiency of their crop is low.

In addition to this, it has been observed that rural communities that do not have irrigation systems are precisely those that have the highest poverty indices. This problem constitutes one of the main reasons for the abandonment of those lands, and the exacerbation of the problem of immigration to the cities.

### b. Productivity

The agriculture sector contributes to the national economy with 14.2% of GDP, growing at a yearly rate of 1.9% on average in the last few years, compared to a 2.1% growth rate of the population. Traditional agriculture reflects the participation of small producers, who contribute 44.8% to the Agriculture Sector GDP. Note that this represents only 6.3% of GDP, reflecting the poor productivity level of the sector.

The recent increments in cultivated areas is almost exclusively related to the expansion of the soybean – incremented by 200% in the period 1990-1998 –, and other products that are agro-industrial feedstock such as sunflower, rice, wheat, etc. The areas cultivated with traditional products did not have a significant increment in the last decade.

The agriculture sector generates about 30% of the national exports, most of the activity being concentrated in the Tropical zone of the country. The agricultural activity in the Andean zone, however, is primarily directed to satisfy the internal demand for food and to guarantee the farmer's own needs.

### c. Infrastructure

There are a total of 5,743 irrigation systems in record according to the current national inventory. However, only 5,459 (95%) of them are currently in service. Of the functional systems, 5,350 (98%) are used for agricultural purposes, and the remaining 109 (2%) are used for feeding livestock.

Los sistemas de riego de uso agrícola se dividen, según el ÑJea regada en: *micro* (>2 a 10 ha), *pequeños* (>10 a 100 ha.), *medianos* (>100 a 500 ha.), *grandes* (>500 ha.) sistemas de riego que hacen un total de 4724 y los sistemas familiares 626 sistemas de riego.

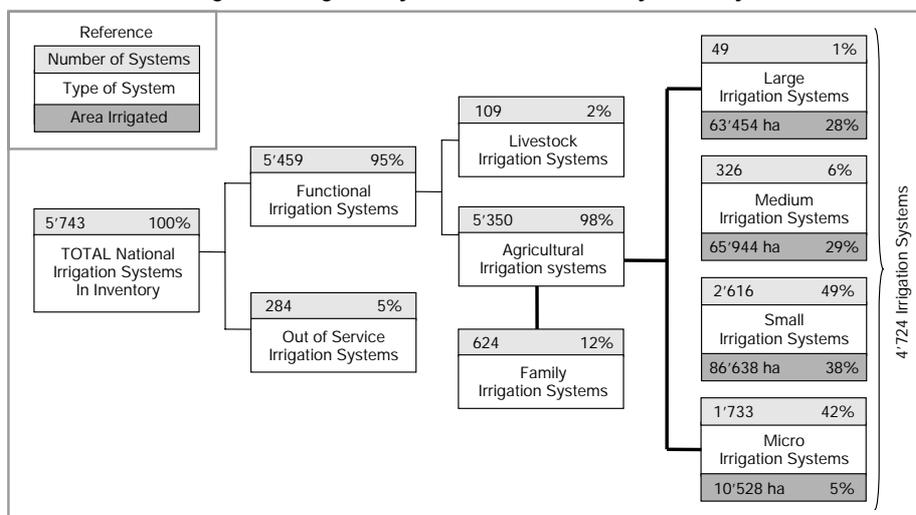
The irrigation systems are further classified according to the size of the area serviced by each : *micro* (>2 up to 10 ha), *small* (>10 up to 100 ha), *medium* (>100 up to 500 ha), and *large* (>500 ha). The total number of systems used for agricultural purposes that fit within this classification are 4'724; the remaining 626 being family systems which are smaller.

Unfortunately many people find this classification unfair, since it is used as a decisionmaking tool for the allocation of funds, both from the Government, as well as from the International Community of Donors. It is argued that most people in the country-side would fit in either the family or – at best – in the micro class, hence not benefiting from the bulk of the funds made available to develop irrigation systems.

There are two types of implementation projects executed on irrigation systems: watersource and storage type projects. A total of 4,663 water-source sub-system implementations are in inventory (98.7% of all Irrigation systems have such a sub-system), and 1,709 implementations of storage sub-systems (36.2% of all systems have such a subsystem).

<sup>69</sup> The latest irrigation inventory dates back to 2000, but a new initiative – supported by the German agency GTZ – to update this inventory has already started and should be ready by year-end 2003. This initiative further comprises the development of a computerized database of the inventory, which will be available through the website: [www.riegobolivia.org](http://www.riegobolivia.org)

Figure 16. Irrigation Systems National Inventory Summary



Source: "Inventario Nacional de Riego", National Irrigation Program - PRONAR, 2000

Note that 86% of water-source sub-systems are a direct connection to a water source, and 49% of storage sub-systems use a pond. This reveals the relative simplicity of the majority of the irrigation systems implemented.

A quick analysis of the national distribution of irrigation systems around the country, reveals how Cochabamba – in the Valley zone – is by far the Department with the largest extension of irrigated lands, and the greatest number of families benefited, while Santa Cruz has the least number of benefited families per area irrigated.

Table 1. National Distribution of Irrigation Systems by Type, Coverage Areas, and Benefited Families

Department	Micro		Small		Medium		Large		TOTAL		
	Number of Systems	Irrigated Area (ha)	Beneficiary Families								
Chuquisaca	275	1,653	373	11,370	26	4,261	4	3,884	678	21,168	17,718
Cochabamba	303	1,938	577	22,225	128	27,403	27	35,968	1035	87,534	81,925
La Paz	263	1,703	665	21,047	28	6,052	5	7,192	961	35,994	54,618
Oruro	172	940	134	3,638	3	440	3	9,021	312	14,039	9,934
Potosí	549	3,240	392	10,146	14	2,254	1	600	956	16,240	31,940
Santa Cruz	42	269	144	5,456	44	8,434	2	1,080	232	15,239	5,865
Tarija	129	785	331	12,755	83	17,101	7	5,710	550	36,351	15,975
<b>TOTAL</b>	<b>1,733</b>	<b>10,528</b>	<b>2,616</b>	<b>86,638</b>	<b>326</b>	<b>65,944</b>	<b>49</b>	<b>63,454</b>	<b>4,724</b>	<b>226,564</b>	<b>217,975</b>

Source: "Inventario Nacional de Sistemas de Riego" National Irrigation Program - PRONAR 2000

d. Plans: Additional 100,000 ha, and 60,000 new permanent jobs

The Government published the "Irrigation Plan Bolivia"<sup>70</sup>, their strategic plan for the sector, which aims at fighting poverty by generating employment – 60,000 new permanent jobs and 88,000 temporary jobs per year –, developing agro-productive chains, improving nutritional security, replacing imports with national products, and generating surplus for exportation.

The goals of the plan for 2007 are to expand the total irrigated area by 100,000 ha (44% increase from the existing infrastructure) by investing a total of US\$ 423 million (US\$ 380 million in funds and US\$ 43 million in co-financing from the beneficiaries) in the execution of 1,500 projects that will ultimately benefit 80,000 families.

According to the latest announcements made by the sector's Ministry, only about US\$ 80 million (21%) of the US\$ 380 million in financing required for the projects is guaranteed. Furthermore, even if the remaining US\$ 300 in funds become available, the commitment of the beneficiaries (US\$ 43 million) is still necessary to guarantee the execution of the projects.

<sup>70</sup> "Plan de Riego Bolivia", MAGDER, February 2003

Table 2 . Forecasted Investment and Impact from Irrigation Projects by Department 2002-2007

	Department	Nr. of Projects	Incremental Area (Ha)	Nr. of Benefited Families	Total Cost (US\$ millions)	Agricultural Permanent Employment	Temporary Employment (*)
Microirrigation	Cochabamba	222	6,757	8,361	22.6	4,054	4,711
	Santa Cruz	97	2,858	3,090	9.7	1,715	2,028
	Tarija	140	4,464	4,651	14.0	2,679	2,918
	Chuquisaca	200	5,545	7,252	18.7	3,327	3,893
	La Paz	296	6,921	7,907	22.1	4,153	4,604
	Oruro	72	1,552	2,159	4.7	931	980
	Potosí	233	4,930	6,936	14.4	2,958	2,995
	Total Micro	1,260	33,027	40,356	106.2	19,817	22,129
Irrigation	Cochabamba	22	16,846	13,310	114.3	10,107	23,814
	Santa Cruz	162	18,554	3,746	50.7	11,133	10,570
	Tarija	26	11,772	6,573	55.8	7,063	11,629
	Chuquisaca	13	6,810	3,902	45.5	4,086	9,480
	La Paz	11	3,148	3,506	14.0	1,889	2,924
	Oruro	9	4,030	4,032	17.7	2,418	3,681
	Potosí	29	5,976	3,383	18.7	3,585	3,886
	Total Riego	272	67,136	38,452	316.7	40,281	65,984
Total	1,532	100,163	78,808	422.9	60,098	88,112	

Source: Elaborated with data from Irrigation Plan Bolivia 2002-2007

(\*) Temporary employment estimated annually.

#### IV. International Cooperation in Bolivia

##### 1. Overview

Today, Bolivia remains largely dependent upon international aid. It was among the first countries to qualify for the two HIPC (Highly Indebted Poor Country) debt-relief initiatives that allowed the reduction of the weight of having to service the external debt.

The current Government Plan for relaunching the country's economy known as "Plan Bolivia" is dependent upon the support of the IMF and other international credit institutions that will provide altogether more than US\$ 5 billion over the next 5 years.

According to a study performed by the World Bank<sup>71</sup>, the current account deficit of the balance of payments in 2002 reached 4.5% of GDP (US\$ 340 million), which would be 9.3% of GDP if there were no international donations. In that same year, the public sector deficit reached 8.7% of GDP (US\$ 657 million), which would actually reach 10% if donations were taken away. On average, external assistance has contributed to finance 62% of the deficit in the public sector. This assistance acts as a complement to recurring income sources (taxes) for the state, which allows a higher level of expenditure in the public sector than otherwise permitted by the country's own level of income.

##### 2. The Present Situation

According to the Vice-Ministry for Public Investment and External Financing (VIPFE), the total amount of funds disbursed by the international cooperation in 2002 reached US\$ 784 million, the highest amount disbursed in the last few years by the donor community for the public sector – an average of US\$ 573 million per year were disbursed during the 1998-2001 period. From the total amount disbursed in 2002, US\$ 528 million (67%) corresponds to multilateral agencies, and US\$ 256 million (33%) corresponds to bilateral agencies.

The total committed amounts for the 2003-2006 period, yet to be disbursed, are in excess of US\$ 1,570 million, 71% from multilateral agencies and 29% from bilateral agencies. Note, however, that around 90% of those funds are tied to specific programs and projects. Hence, the actual availability of the funds will depend upon the execution of the programs or projects, and whether they meet the conditions required for the disbursements. For about 95% of the agreements registered, the programs' or projects' last disbursement is programmed up until 2006.

##### 3. Future Investments

Estimations based on preliminary information provided by the international cooperation agencies to the World Bank – in the context of a current study performed on these organizations –, show that there is a strong commitment from the agencies to provide further aid to Bolivia. These estimations say there could be up to US\$ 1,923 million more funds for the 2003-2006 period, bringing up the total for the 2003-2006 period to more than US\$ 3,490 million. An estimated US\$ 2,353 million (67%) would come from multilateral agencies, and US\$ 1,138 million (33%) would come from bilateral agencies.

<sup>71</sup> "Workshop: Recursos de la Cooperación Internacional", World Bank, La Paz, May, 2003.

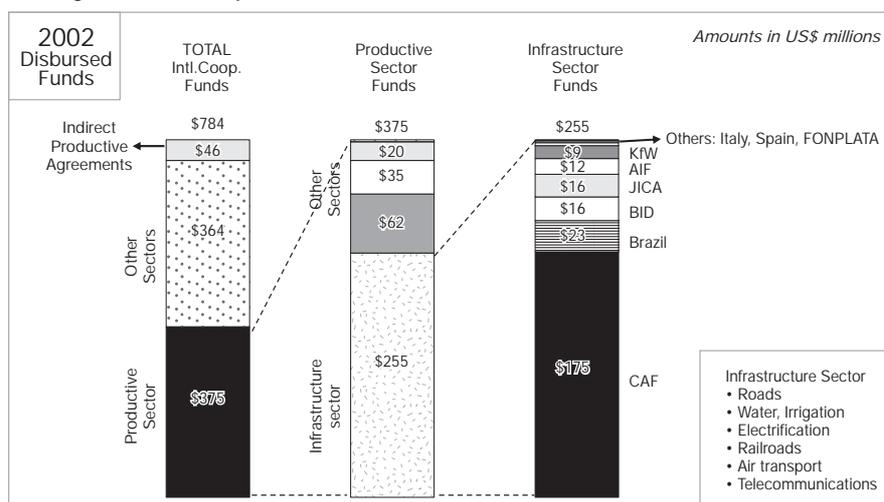
#### 4. Investments in Productive Infrastructure

In Bolivia, the Vice-Ministry for Public Investment and External Financing (VIPFE) classifies the agreements with the International Cooperation in 18 sectors. Nine sectors out of the 18 relate to productive activities, and will be further referred to as the Productive sector. These are: Agriculture, Commerce and Finance, Transportation, Mining, Oil, Tourism, Environment, Energy (Electrification), and Water Resources.

For the purposes of this study, the investments made in Infrastructure comprise multilateral and bilateral agreements for programs and projects in the following sectors: Transportation (roads, railroads, bridges, air transport: urban and rural), Electrification (urban and rural), Water and irrigation (basic water services, urban and rural; large, medium, small, and micro-irrigation), Telecommunications (telephony, radio, television, internet; urban and rural).

According to information from the study performed by VIPFE in association with the World Bank, the funds made available to the Infrastructure sector in 2002 totaled US\$ 255 million, that is 32% of the total amount disbursed by the international cooperation that year, and 68% of the funds corresponding to the Productive sector.

Figure 17. Intl. Cooperation Funds and Role in Infrastructure, Disbursed Funds 2002



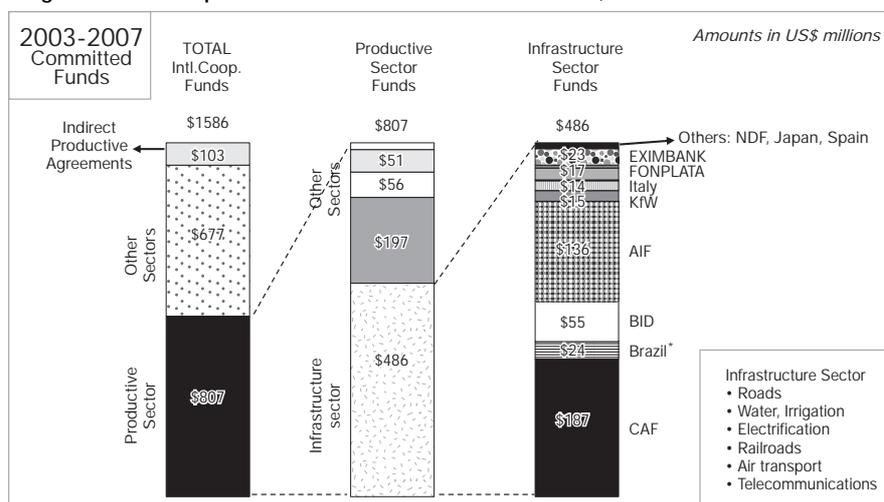
Source: WorldBank, VIPFE, May 2003

In this context, JICA contributed with US\$ 16 million, which corresponds to 6% of the funds made available to the sector in 2002.

#### 5. Plans

For the period 2003-2007, the funds already committed to the Infrastructure sector reach US\$ 486 million, which represents 31% of the total funds committed to all sectors for that same period, and 60% of the funds committed to the Productive sector.

Figure 18. Intl. Cooperation Funds and Role in Infrastructure, Committed Funds 2003-2007



Source: WorldBank, VIPFE, May 2003

\* Tarija – Bermejo highway

In this context, Japan has committed to contribute with US\$ 0.75 million, which corresponds to only 0.15 % of the funds committed to the sector. However, it should be known that it is Japan's government policy not to advertise future funding to be disbursed before they are approved for in Japan.

In addition to this, according to the Japanese Embassy<sup>72</sup>, there are US\$ 8 million in immediate future funding that will go to the 3rd Phase Underground Water Project. Another US\$ 268.4 million are currently in negotiation, out of which US\$ 104.8 (39%) would go to Transportation, US\$ 28.8 million would go to Water and Sanitation, and US\$ 8 million would go to Rural Electrification.

Note that any mismatch in an agency's amount assigned for a given year, is likely to respond to fiscal year differences in the accounting. In the case of Japan, fiscal year starts in April and ends in March in the following year. Fiscal year used by VIPFE starts in January and ends in December of the same year.

From what has been observed in 2002, and from the existing and future commitments that the International Cooperation community is going to engage in, it seems clear that there is great interest in helping Bolivia achieve the ambitious goals that the current government has set in its plan for the period 2002-2007, outlined in the "Plan Bolivia".

## V. Decentralization and Municipalities

### 1. Overview

By means of the Decentralization Law<sup>1</sup> of 1994, Rural Municipalities were created. Today, there are a total of 325 (three hundred and twenty-five)<sup>73</sup> Municipalities spread throughout the country. This law aimed at providing remote regions of the country with their own financial resources and empowering them with the ability to set their own agenda and priorities, hence making the decisions that best respond to their local needs.

Municipalities have their own local elections through universal suffrage, where the electors vote to elect the Municipal Councilors who in turn choose the Mayor among themselves. The Mayor then serves for five years, but can be taken down by the Municipal Council before his term ends. There is a two-year overlap between General Elections (Central Government) and Municipal Elections, which will occur next in 2004.

In turn, Municipalities are further divided into Districts and Cantons, with authorities elected through universal suffrage at the same time as the Mayor.

The Decentralization Law of 1994 transferred many responsibilities from the Central Government to the Municipalities. Although it is planned to further expand those responsibilities, there is an imminent limitation today regarding the funds available to them, as well as the human resources – both in number and quality – that they have to be able to properly execute the new tasks that they are being given.

### 2. Municipal Financing

In order to finance their activities, Municipalities have different sources of income:

#### **Own resources:**

- Tax resources: collecting taxes on the ownership and transfer of real estate and vehicles, and other indirect taxes. This income source is close to null in most cases.
- Non-tax resources: collecting fines for transgressions to the law, indemnities for damage to municipal property, rent or sale of municipal property, municipal concessions, etc. This income source is not significant either.

#### **Extra-Municipal resources:**

- Non-reimbursable transfers
- Fiscal Co-participation (RCT), part of the central budget distributed according to population criteria. Central Government rules the use of part of these funds, mandating the use of about 45% of those funds for operating and social expenses (e.g. elderly and maternity insurance). RCT funds reached US\$ 175 million in 2002.
- HIPC distributions, established in August 2001, as part of the nation's debt-relief funds distributed according to poverty criteria established in the National Dialogue Law, which also rules the use of these funds. HIPC funds reached US\$ 32 million in 2001, and US\$ 83.5 million in 2002.
- Productive and Social Investment Fund (FPS) transfers, financed with Intl. cooperation funds, destined exclusively for project financing purposes, with individual ceilings pre-allocated according to similar poverty criteria as HIPC funds, further ruled by the National Compensation Policy (PNC). Disbursements depend on project approval, first at the Department level, and then at the National level.
- International Cooperation donations, directly to Municipalities.
- Credit transfers
- Regional Development National Fund (FNDR) credit, financed with Intl. Cooperation funds, destined exclusively for project financing purposes, with individual credit lines per Municipality. It has an investment recovery component. Disbursements depend on project approval.
- International Cooperation and other sources of credit, directly to Municipalities.

<sup>72</sup> Interview with Ing. Takuma Momoi, Second Secretary, Economic and Technical Cooperation, Japanese Embassy, June 10, 2003.

<sup>73</sup> According to VIPFE (Vice-Ministry for Public Investment and External Financing), June 2003.

It can be inferred from the above that in spite of the new independence given to them, Municipalities are subject to control and approval from the Central Government, or from other centralized organisms, for their investment projects, as well as for their liability (debt). There is not much budget that Municipalities can truly dispose from in a more discretionary fashion, which would guarantee their much publicized autonomy.

### 3. Municipal Decentralization: a Simple Case Study<sup>74</sup>

In 2003, a large Municipality such as La Paz<sup>75</sup> has programmed RCT funds of US\$ 16.6 million, but after the deductions (elderly and maternity insurance, operating expenses), it has a final effective budget of US\$ 9.4 million for public investment; HIPC funds in 2003 are expected to bring an additional US\$ 1.5 million, bringing the total up to about US\$ 11 million for public investment, or about US\$ 14 per capita per year.

In a small Municipality such as San Pedro de Quemes<sup>76</sup>, RCT funds for 2003 reach US\$ 17 thousand, and after deductions there are only US\$ 8.9 thousand left for public investment; HIPC funds in 2003 are expected to bring an additional US\$ 6 thousand to this Municipality, bringing up the total to US\$ 15 thousand, or about US\$ 18 per capita per year.

From the above, we can see that per capita public investment budgets at Municipalities are quite similar<sup>77</sup>, regardless of the size of the Municipality. However, the point being made for Municipalities here is: what can a Municipality (in the case of the small one) do with US\$ 15 thousand in a year in terms of road construction, electrification, irrigation, public health and education infrastructure ?

Finally, according to the Vice-Ministry for Public Investment and External Financing (VIPFE), Municipalities executed about 20% (US\$ 114.8 million, namely US\$ 13 per capita) of the total public investment budget in 2002; and they are programmed to execute an estimated 16% (US\$ 99.4 million, namely US\$ 11 per capita) of the total public investment budget for 2003. Again, per capita numbers of the overall municipal budget are still in the range of what was observed in the two specific examples above.

It appears obvious from these numbers that the distribution of funds, while it might be mathematically “fair” in terms of population numbers and poverty indicators, certainly does not match reality where costs of infrastructure development<sup>78</sup> are very high (e.g. typical road construction budgets are in the millions of dollars), and are subject to economies of scale. Small Municipalities do not benefit from these economies of scale, and for the great majority of them, they never will.

### 4. Decentralization Reality<sup>79</sup>

Nine years after the Decentralization process began, the results observed today show how fiscal vulnerability, too-high responsibilities, too-low budgets, and corruption, are among the main reasons that have slowed the development of the local communities; situation which is particularly worse at small Municipalities.

For more than 50% of Municipalities (typically small), local income (local taxes, etc.) does not represent an option for self-financing, and therefore the main sources of financing are extra-municipal: Fiscal Co-participation (RCT) and HIPC funds, both coming as nonreimbursable transfers from the Central Government budget.

As a result, not only these Municipalities are vulnerable to the economic performance at the national level, but given the normative framework regarding public finance – whereby the use of extra-municipal funds is regulated by the Central Government –, there is very little decision margin left for Municipalities to use their resources to respond to their own local needs.

Large Municipalities have other problems such as improving tax collection levels, patents and debt. In particular, large Municipalities have looked into debt as an ideal way to satisfy their appetite for growth that turned into trouble. In the last few years the total municipal debt has increased from US\$ 68 million in 1996, to US\$ 171 million in 2001, forcing the Central Government to launch a Financial Reconditioning Plan<sup>80</sup>, by which qualifying Municipalities would see their debt refinanced or reprogrammed.

Municipalities are at the center-stage in the fight to reduce poverty (EBRP), and as part of Bolivia’s new economic policy; each independently contributing to reach the social and economic goals defined by the Central Government. However, reaching those goals is limited by the Municipalities’ administrative capabilities and financial power – which are currently largely insufficient –, and their ability to coordinate actions with the other two layers of government: Prefectures and Central Government.

Finally, and unfortunately, the new scheme and role of Municipalities, put in place by the latest reform of 1994, has been in conflict with the jurisdiction of the old scheme and role of Prefectures and Provinces. Department authorities, Prefects and Vice-Prefects, being elected by the Central Government, and the Municipalities’ Mayors being elected by local elections, are often in political conflict as far as what their jurisdiction allows them to do or not to do, and hence do not share the same vision for what needs to be done locally.

<sup>74</sup> Elaboration based on data from the General Accounting Directorate (Dirección General de Contaduría), Finance Ministry, 2003, found at [www.ebrp.gov.bo](http://www.ebrp.gov.bo)

<sup>75</sup> La Paz is among the largest Municipalities, in charge of the capital city with 800,000 inhabitants.

<sup>76</sup> San Pedro de Quemes does not have any local income (taxes, etc.), and has a population of 815 inhabitants.

<sup>77</sup> Although we do observe a 30% higher per capita budget in favor of the much smaller and poorer Municipality of San Pedro de Quemes (relative to the Municipality of La Paz City).

<sup>78</sup> Infrastructure meaning: road construction, electrification, irrigation, health and education construction.

<sup>79</sup> “Municipal Debt and Decentralization Black hole”, Control Ciudadano – Economic Analysis Bulletin, Centro para el Estudio del Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), Year 2, No. 4, April, 2003.

<sup>80</sup> Financial Reconditioning Plan (PRF), April 2000. As of October 30, 2002, the Finance Ministry signed 10 PRF agreements, in the amounts of US\$ 45 million (CAF) and US\$ 11.9 million (World Bank) obtained by the Central Government as credit. In this same way, an additional 12 new Municipalities would join the PRF.

## VI. Conclusions: Decentralization, Administration and Infrastructure

The administration of the state, as far as the organisms in charge of the development and regulation of public Infrastructure are concerned, is quite heterogeneous and hence inefficient as we will see next. As a result from the capitalization process<sup>81</sup>, which introduced the decentralization of the state's regulating agents for each sector, Superintendences were created to supervise the activities of the private Companies who took over responsibilities up-to-then solely belonging to the state. Superintendences are financed by the Companies they regulate and are therefore financially very strong today.

Ministries and Vice-Ministries of each sector remain in charge of protecting and promoting the country's national interests, through the development of policies and norms for each sector. However, let's take today's relevant<sup>82</sup> example of the Telecommunications sector, which could have the potential to revolutionize education and productivity in the nation, and that requires a serious effort in the development of new appropriate policies and norms.

The Telecommunications sector has its own Vice-Ministry, which besides the Vice-Minister himself<sup>83</sup>, only has 5 (five) professionals<sup>84</sup> working for him, 2 permanent and 3 temporary. This Office did not have telephone service for over two months<sup>85</sup>, nor did they have Internet service<sup>86</sup>; there were only two computers total in the Office. The current budget would not allow transforming this situation. The immediate plans for this Office are to develop norms for the Internet (e-Commerce, e-Government, etc.), bring the Telecommunications Law from 1995 up to date, and develop a Telecommunications Master Plan (the last one was last released in 1995, prior to the massification of the Web).

It results obvious that given the poor human and material resources of the Telecommunications Vice-Ministry Office, there is not much work that can be produced nor the quality of it can be assured. Contrast this situation with that of its Superintendence, which collects more than US\$ 4 million a year in regulation taxes, has 80 professionals, 105 computers, 109 phone connections, 150 network connections, to work with. As a result, Ministries are pushing to have "tangible" responsibilities, managing infrastructure build-out projects (ERTIC, PRONAR) to justify more financial resources to themselves.

In various degrees and manners, the above situation is reproduced in other sectors of Infrastructure, which does have a negative impact on the efficiency of the public work.

Moreover, the effects of the recent complete restructuring of the Central Government's Executive Power in March 2003<sup>87</sup> – only about half a year after the previous complete restructuring in August 2002 –, are still being felt at the different Ministries' offices, where all the top executives are new, having still much to learn about the ongoing projects and problems in their respective Offices. Looking further back in time, there was yet another complete change of Ministries of the Executive Power, led by President Jorge Quiroga one year earlier in August 2001.

A similar situation occurred at some Municipalities. In Cochabamba, for instance, the Mayor was changed two times in the last six months, let aside municipal elections which will produce yet another executive-level change next year. Finally, to cite another instance<sup>88</sup>, as this study was being developed, the entire Advisory Team of the Transportation Vice-Ministry was dismissed, including the Advisor General.

The repeated changes of the state's structure, high turnover rate of government officials, and dismissal of technical experts, translates into very high material costs and opportunity costs for Bolivia, making the proper execution of public works significantly more difficult.

As far as the development of infrastructure are the Municipal level is concerned, and in spite of the use of the National Dialogue Law formula – let aside the National Compensation Policy –, there is a serious problem with small Municipalities that do not have enough financial resources to properly respond to the load of new responsibilities they are being given by the on-going Decentralization process.

Two brief case-studies were presented here (Please see: V.3 and II.3.b.ii), which show a crude reality through extreme cases that nonetheless reflect the situation at many a Municipality. According to the results of these case-studies, there is no chance small Municipalities could ever build quality infrastructure (roads, electrification, irrigation, sanitation, health and education infrastructure), even if they would be able to adequately prepare solid projects that could be approved to be financed through FPS or through credit.

Small Municipalities' infrastructure financing is a serious problem that needs to be addressed soon; more Municipalities are being created as time goes on, having a diluting effect on public budget assignments, without producing any significant benefit for them.

On the FPS front, one of the problems faced by the institution is the International Cooperation itself. Besides the delay in the disbursements of funds that FPS faced this year, there is a tight control mechanism established by financing agencies, which many times prevents projects from getting to the execution phase soon enough. Projects, in their different phases, must get approval from financing agencies in a pseudo-centralized fashion, breaking the very idea of Decentralization that FPS is meant to support.

<sup>81</sup> Capitalization Law No. 1544, March 21, 1994.

<sup>82</sup> This extreme case clearly describes the situation observed in the state offices for most sectors.

<sup>83</sup> Interview with Dr. Vicente Delle Piane, Telecommunications Vice-Minister, May 2003.

<sup>84</sup> Two permanent positions are paid for by the Treasury Department, three temporary consultants are paid by the World Bank until November 2003. Finally, two professionals – 1 to be hired – would work on a joint effort with the Electricity Vice-Ministry (Rural Electrification and Telecommunications program, ERTIC).

<sup>85</sup> Phone bills were overdue and there was no budget to pay for them, as the Vice-Minister expressed himself.

<sup>86</sup> From October 2002, until March 2003, only the Vice-Minister had a dial-up Internet account.

<sup>87</sup> Executive Power Organization Law (LOPE), No. 2446, March 19, 2003.

<sup>88</sup> A similar situation was found at YPFB (Bolivia's State Oil Company), where technical employees that were changed in August 2002, were changed again in April 2003.

Moreover, many projects presented to FPS have a funds-mismatch availability problem. For example, a Municipality that does have enough ceiling (FPS pre-assigned budget) for implementing an infrastructure project, cannot get funding from FPS because FPS does not have funds for the *type* of project that needs financing. In other words, valid projects are not being financed because there is no money available for the type of project presented, regardless of the Municipality's available ceiling at FPS.<sup>89</sup>

While the agreements signed between the government and the Cooperation Agencies determine the use of the funds made available to FPS, it should be clear that they are nevertheless a limiting factor preventing available funds from getting executed.

## VII. Recommendations

EBRP has given priority to poorer (smaller) Municipalities, but in spite of it bringing additional financial resources and making distribution of public funding mathematically fairer – through debt-relief funds (HIPC), the National Dialogue Law, and the National Compensation Policy –, it has been unable to effectively change life conditions in remote rural areas, in particular for what relates to building infrastructure in those areas.

In the context of decentralization and as far as infrastructure is concerned, it would interesting to reconsider the observations made by Dr. Rémy Prud'homme<sup>90</sup> in his widely cited paper on Decentralization: "The dangers of decentralization", which helps understanding some of the limitations of the current implementation of decentralization in Bolivia that are related to the very "Decentralizability Factors" discussed in that paper.

Considering Japan's diminishing budget for International Cooperation worldwide (about 5.7% lower), combined with a lesser emphasis put in the region – new strategy gives priority to Asia, Middle East and Africa –, there is a need to make the most out of a smaller budget which means that Infrastructure construction projects would be the least effective use of future Japanese potential financing.

### Possible Intervention Areas

Three possible areas of immediate intervention for Japan have been identified:

#### 1. Open Geo-coding Municipal and Prefectural Road Networks Information Base

As road construction and road maintenance programs (PLANE, PROVIAL) become a popular way for generating employment in Bolivia – hence more funding being redirected there –, the importance of being able to prioritize the location of the public works grows accordingly.

A much more effective result could be obtained if there could be a nationwide "live" database of the road network that can be made available to government planning officials, agricultural entrepreneurs, business people and tourists alike, to enable them to plan their activities, making remote locations virtually more accessible, whether the intention is to find a better or alternative exporting route for a given product at a given time of the year, or to use Bolivia as an ideal destination for eco-tourism.

A good starting point would be to have an up-to-date database of the Municipal road network, which is currently inexistent.

#### 2. Technical Assistance for Institutional Development of the Telecommunications Sector

Much has been said about the benefits of new communications technologies, in terms of education, commerce and governance, to cite the most common and most important of them. However, as has been found by this study, there is a complete lack of both material and human resources as far as the development of new appropriate legislation in Bolivia.

Assistance could be brought to develop the legal framework for the recognition of "distance learning" programs, at the various levels of academic development: school, highschool, and technician training, to cite a few. After all, we are already living the Information Age, and there are no real measures taken to bring Bolivians into the Knowledge Age.

The need for education and technology transfer is a must in this new era, if we are to make Bolivia an interesting market in the global economy. But Bolivia badly needs to pave its way into this inevitable future.

#### 3. Permanent Multidisciplinary Center for Productivity and Competitiveness (PMCP) and Company Incubator (CI).

There is great need and potential for developing a PMCP, held by the International Cooperation, independent from – but coordinated with – other government initiatives such as UPC, in order to ensure continuity, both in terms of financial support, as well as in technical quality in the various areas of Infrastructure.

Specialists in all the various areas of interest could work concurrently assisting (tutoring) a large number of projects, from the planning phase all the way to the execution, and operation and maintenance of those projects; preventing public works from getting abandoned after their completion, and to ensure the smooth operation of the resulting infrastructure.

A coordinated effort from several cooperation agencies providing technical assistance to Bolivia could yield the best results with minimum (shared) infrastructure requirements. A common coordinated vision for the development of the country is needed.

Note that the idea of a PMCP is fully compatible with the development of a Company Incubator (CI), which could further promote the development of local industries. The PMCP concept, together with the CI concept – both sharing a common infrastructure – could yield the construction of an Industrial Productive and Technology Center that could very well serve to rescue the currently moribund industrial sector in Bolivia.

<sup>89</sup> Interview with Ing. Eduardo Zamora R., Regional Operations Manager, FPS, June 13, 2003.

<sup>90</sup> "The dangers of decentralization", Rémy Prud'homme, The World Bank Research Observer, vol. 10, N° 2, pp.201-220, 1995.

## VIII. References

### GENERAL

- [1] "Executive Power Organization Law (LOPE), No. 2446", March 19, 2003.
- [2] "LOPE Ruling Supreme Decree No. 26973", March 27, 2003.
- [3] "PLANE, a transitory plan without effect on unemployment", CEDLA, October, 2002.
- [4] "PLANE II has more resources to generate more temporary jobs", El Diario, p. I-8, May 24, 2003.
- [5] www.vipfe.org.bo (Vice-Ministry for Public Investment and External Financing)
- [6] www.hacienda.gov.bo (Finance Ministry, Bolivia)
- [7] www.cedla.org (Center for the Study of Agricultural and Labor Development)
- [8] www.bcb.gov.bo (Bolivian Central Bank)
- [9] www.presidencia.gov.bo (Presidential Ministry)
- [10] www.udape.gov.bo (Economic and Social Policy Analysis Unit)
- [11] www.ebrp.gov.bo (Bolivian PRSP)
- [12] www.dialogo.gov.bo (National Dialogue)
- [13] www.fndr.gov.bo (Regional Development National Fund)
- [14] www.fps.gov.bo (Productive and Social Investment Fund)
- [15] www.enlared.org.bo (Municipalities Homepage)

### EBRP

- [16] Interview with Monica Loayza, Social Sector Economist, UDAPE, June 2003.
- [17] "Comportamiento de los Recursos HIPC II: Enero – Diciembre 2002", Boletín Informativo, Unidad de Programación Fiscal (UPF), May 2003.
- [18] "EBRP: Informe de Avance y Perspectivas", UDAPE, February 2003.
- [19] "EBRP: Informe de Avance y Perspectivas", UDAPE, December 2002.
- [20] "Ley del Diálogo: Avances al año de su Implementación", Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, July 2002.
- [21] "Ley del Diálogo: Avances a seis meses de su Implementación", Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, February 2002.
- [22] "Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP)", Gobierno de Bolivia, April 2001.
- [23] "EBRP: Anexos", Gobierno de Bolivia, April 2001.
- [24] "Diálogo Nacional 2000", Gobierno de Bolivia, April 2001.

### DUF, FNDR, FPS

- [25] Interview with Ing. Eduardo Zamora R., Regional Operations Manager, FPS, June 2003.
- [26] Interview with Ing. Alberto Requena Suarez, Organization and Methods Manager, FPS, June 2003.
- [27] "FNDR, Memoria Institucional 1998-2001", Regional Development National Fund (FNDR), July 2002.
- [28] "FPS, Memoria Institucional 2001-2002", Productive and Social Investment Fund (FPS), July 2002.

### INTERNATIONAL COOPERATION

- [29] "Workshop: Financial Resources of the International Cooperation", World Bank, La Paz, May 24, 2003.
- [30] Interview with Celia Cornejo, PhD, Economist, Corporación Andina de Fomento (CAF), May 2003.
- [31] Interview with Carlos Mollinedo, PhD, Economist, World Bank, May 2003.
- [32] Interview with Denise Castrillo, Mpd, Economist, USAID-Bolivia, May 2003.
- [33] Interview with Alicia de Clavijo, Economic Mission, French Embassy, May 2003.
- [34] Interview with Takuma Momoi, Technical and Economic Cooperation, Japanese Embassy, June 2003.
- [35] Interview with Mitsuo Yoshida, PRSP, JICA, June 2003.

### DECENTRALIZATION

- [36] Interview with Ricardo Cuevas, Interim Vice-Minister for Decentralization and Municipal Development, June 2003.
- [37] "Social Participation Law, No. 1551", April 20, 1994.
- [38] "Administrative Decentralization Law, No. 1654", July 28, 1995.
- [39] "Bolivia: Estadísticas Económicas del Proceso de Descentralización (Nivel Municipal y Departamental)", Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, July 2002.
- [40] "Estudio de Competencias, Capacidades y Recursos Sectoriales", Ministerio de la Presidencia, Viceministerio de Cooperación Gubernamental, Programa de Apoyo presupuestario del Reino de los Países Bajos (PAP-Holanda), 2002.
- [41] "Municipal Debt and Decentralization Black hole", Control Ciudadano – Economic Analysis Bulletin, Centro para el Estudio del Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), Year 2, No. 4, April, 2003.
- [42] "Decentralization and the Quality of Government", Daniel Treisman, Department of Political Science, University of California, Los Angeles, April 2002.
- [43] "The dangers of decentralization", Rémy Prud'homme, The World Bank Research Observer, vol. 10, N° 2, pp.201-220, 1995.

## ELECTRICITY

- [44] Interview with Marcos Zapata, Project Manager and Advisor, Energy Vice-Ministry, June, 2003.
- [45] Nota de Prensa N° 19, INE, February 2003.
- [46] Nota de Prensa N° 62, INE, May 2003.
- [47] “Anuario Estadístico de la Industria Eléctrica en Bolivia Gestión 2001”, Superintendencia de Electricidad, 2002.
- [48] “Anuario Estadístico del Sector Eléctrico Boliviano 2001”, Viceministerio de Energía, 2002.
- [49] “Consumo de Energía en Bolivia”, ESMAP Bolivia, 2001. [http://www.bolivia-industry.com/sia/prodlimp/efi-ene/EE\\_bol.htm](http://www.bolivia-industry.com/sia/prodlimp/efi-ene/EE_bol.htm)
- [50] “Diagnóstico del Sector de Electricidad 1999-2002”, Christian CÚJdenas, UDAPE, Abril 2003.
- [51] “Plan Bolivia de Electrificación Rural Avances y Perspectivas”, Ministerio de Servicios y Obras Públicas, Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas, 2003.
- [52] “Gobierno busca bajar las tarifas eléctricas rurales”, La Prensa, Pg. , 12 June 2003.
- [53] “Análisis de la Cooperación Internacional, Organismos Bilaterales”, Banco Mundial, May 2003.
- [54] “Análisis de la Cooperación Internacional, Organismos Multilaterales”, Banco Mundial, May 2003.
- [55] “TDE tiene plan alternativo para la mina San Cristóbal, La Prensa”, Pg. C, May 24, 2003.
- [56] “Presupuesto de Inversión Pública 2003”, Subsector : Energía Eléctrica, VIPFE, June 2003.
- [57] “Plan de Contrataciones y Programa Multisectorial de Infraestructura Rural”, Ministerio de Obras Públicas, Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas, June 2003.
- [58] “Cobertura Urbano Rural”, Viceministerio de Electricidad, May 2003.
- [59] “Inversiones de Empresas Generadoras, Transportadora y Distribuidoras de Electricidad”, Superintendencia de Electricidad, May 2003.

## WATER AND SANITATION SERVICES

- [60] Interview with Go Kimura, JICA Expert, Housing and Basic Services Vice-Ministry, May 2003.
- [61] Interview with Jorge Calderon Monteverde, National Coordinator JICA Project, Housing and Basic Services Vice-Ministry, May 2003.
- [62] “Basic Services Strategic Plan: 2003-2007”, Ministry for Public Works and Services, May 2003.
- [63] “Plan Bolivia: Water and Sanitation Sector (2002-2007)”, Ministry for Public Works and Services, May 2003.
- [64] “Water Poverty Index: an International Comparison”, Peter Lawrence (Keele University), Jeremy Meigh (CEH, Wallingford) Caroline Sullivan (CEH, Wallingford), Keele Economics Research Papers, Keele University, March 2003.

## TELECOMMUNICATIONS

- [65] Interview with Dr. Vicente delle Piane, Vice-Minister for Telecommunications, May 2003.
- [66] Interview with Juan Soria, Advisor General for Telecommunications, Vice-Ministry for Telecommunications, May 2003.
- [67] Information provided by Guido Romero C., Secretary General, Superintendence for Telecommunications, June 2003.
- [68] “Telecommunications: Jump to the Future”, Superintendence for Telecommunications, November 2002.

## IRRIGATION

- [69] “Bolivia: Superficie cultivada por año agrícola según cultivos, 1991-2001”, Web site <http://www.ine.gov.bo>
- [70] “Plan de Riego Bolivia 2002-2007”, MAGDR, Febrero 19, 2003.
- [71] “Inventario Nacional de Sistemas de Riego”, MAGDR, June 2000.
- [72] Nota de Prensa N° 58, Instituto Nacional de Estadística, May 9, 2003.
- [73] Nota de Prensa N° 62, Instituto Nacional de Estadística, May 2003.
- [74] “PRONAR”, MAGDR, July 1999.
- [75] “Evaluación Ex Post de Proyectos de Riego Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”, Dirección General de Suelos y Riego, Septiembre 1999.
- [76] Interview with Dr. Hideo Ago, JICA Expert, Ministry for Agriculture, May 2003.
- [77] Interview with Ing. Lucio Colque, General Director for Irrigation, Ministry for Agriculture, May 2003.

## ROAD TRANSPORTATION

- [78] Interview with Ing. Takao Yamane, JICA Expert, Vice-Ministry for Transportation, May-June, 2003.
- [79] Interview with Ing. Efrain Espada, Jefe de Construcción de Puentes, Servicio Nacional de Caminos, May 2003.
- [80] Interview with Ing. Pedro Balcazar, Técnico de Construcción de Puentes, Servicio Nacional de Caminos, June 2003.
- [81] Interview with Ing. Ramiro Gallegos, Técnico de la Gerencia de Planificación división de Puentes, Servicio Nacional de Caminos, June 2003.
- [82] Interview with Ing. Victor Loza, Técnico de la Gerencia de Planificación, Servicio Nacional de Caminos, June 2003.
- [83] Interview with Ing. Ramiro Asebey, Asesor General, Viceministerio de Transportes.
- [84] Interview with Lic. Alfonso Quiroga, Jefe de Tesorería, Servicio Nacional de Caminos, June 2003.
- [85] Interview with Ing. Fernando Cruz, Técnico de Mantenimiento Rutinario, Servicio Nacional de Caminos, June 2003.
- [86] Interview with Ing. Edwin Ureña, Técnico de la División de Plan Maestro, Viceministerio de Transportes, June 2003.
- [87] Interview with Ing. Maria Torre, Técnico de la División de Plan Maestro, Viceministerio de Transportes, June 2003.
- [88] Les transports en Bolivie , Embajada de Francia, Servicio de expansión económica por La Paz, Octubre 2001

- [89] Les infraestructures routieres en Bolivie, Embajada de Francia, Servicio de expansión económica por La Paz, Octubre 2001.
- [90] www.snc.gov.bo (Servicio Nacional de Caminos)
- [91] www.iirsa.org (Iniciativa de Integración Regional Sudamericana)
- [92] Mapa Vial de Bolivia compilado en base a cartografía oficial, Instituto Geográfico Militar, 2000
- [93] Plan Maestro Transporte por Superficie Informe Final, Viceministerio de Transportes, octubre 1999.
- [94] Estado de la situación de la competitividad en Bolivia, Jose Saavedra, Bruno Giussani, Unidad de Productividad y Competitividad, 2002
- [95] Estadística de la actividad de transporte 1990-2001, INE, 2002
- [96] Presupuesto de inversión Publica 2003 sector Transportes, Ministerio de la Presidencia, Viceministerio de Coordinación Gubernamental, 2003.
- [97] Estadísticas de exportación por vía de Salida y Producto, Sistema de Ventanilla Unica de Exportaciones, Marzo 2003
- [98] Mapa de la Red Vial Fundamental, SNC, May 2003
- [99] Red de carreteras de Bolivia, Viceministerio de Transportes, June 2003.
- [100] Red fundamental de carreteras, Viceministerio de Transportes, June 2003.
- [101] Ayuda Memoria puente Eisenhower, Gerencia de Planificación y Desarrollo Tecnológico, Servicio Nacional de Caminos, May 2003.
- [102] Puerto Suñez fue el principal puesto fronterizo de salida de exportaciones bolivianas, Boletín No. 64, Instituto Nacional de Estadística, 21 de May 2003.
- [103] Desaguadero fue el puesto fronterizo mas utilizado por viajeros por vía terrestre, Boletín No. 74, Instituto Nacional de Estadística, 2002.
- [104] Matriz original, Unidad de Gestión y Reforma, Ministerio de Desarrollo Económico, 2003-06-22
- [105] Programa de Operaciones Anual Gestión 2003 (POA), Servicio Nacional de Caminos, 2003.
- [106] Plan Bolivia, Viceministerio de Transportes, 2003.
- [107] Programa Vial "Victor Paz Estenssoro", Ministerio de Desarrollo Económico, Noviembre 2002.
- [108] Presupuesto Servicio Nacional de Caminos, Tesorería, SNC, 2003-06-22
- [109] Plan de Inversiones "Obras con Empleos", Viceministerio de Transportes, 2003.
- [110] Corredores de Integración, Viceministerio de Transportes, 2003.
- [111] Estudio de competencia, capacidades y recursos sectoriales, Ministerio de la Presidencia y Viceministerio de coordinación gubernamental y el programa de apoyo presupuestario del Reino des lo Países Bajos, Septiembre 2002.
- [112] Adjudicación directa de vías legaliza la corrupción, La Prensa, Pág. 3-C, 5 de June de 2003.
- [113] 27040 abre las puertas del país al ALCA, El Diario, Pág. 2-III, 5 de June de 2003.
- [114] Consensuan reglamento del decreto 27040, La Prensa, Pág.2-A,15 de June de 2003.
- [115] Plane II cuenta con mas recursos para ganar empleos temporales, El Diario, Pág. I-8, 24 de May de 2003.
- [116] Solo dos tramos reciben mantenimiento periódico, La Razón, Pág. A-9, 10 de June de 2003.
- [117] Choferes piden condonación de \$us. 21 millones al SNC, La Prensa, Pág. 3-A, 17 de June de 2003.
- [118] Ley General de concesiones de Obras Publicas de Transportes, Ley No. 184,22 de June de 1998

#### AIR TRANSPORTATION

- [119] Interview with Lic Juan Carlos Ossio, Technical Director for Airport Services, Superintendencia for Transportation, May 2003.
- [120] Interview with Capitán de Aviación Civil. Ruber Balcazar Gil, AASANA, Jefe Nacional de Departamento de Servicios Aeroportuarios, June 2003.
- [121] Interview with Ing. Calderon, Director de División Aeropuertos, Dirección General de Aeronáutica Civil, June 2002.
- [122] Aprobación régimen tarifario, Resolución administrativa No. 26/98, Superintendencia de Transportes, 1998.
- [123] Aeropuerto de uso publico bajo administración de AASANA y SABSA, Dirección General de Aeronáutica Civil, 2003.
- [124] SABSA requerimiento de información, Superintendencia de Transportes, 4 de May 2000.
- [125] Estadísticas de exportación por vía aérea, Sistema de Ventanilla Única de Exportaciones, Marzo 2003.
- [126] Les trasportas aeriens en Bolivie, Embajada de Francia, Misión económica de La Paz, Noviembre 2002.
- [127] Estadísticas de flujo de carga y pasajeros nacional e internacional, Dirección General de Aeronáutica Civil, May 2003.
- [128] www.dgac.gov.bo (Dirección General de Aeronáutica Civil)

#### RAILROAD TRANSPORTATION

- [129] Interview with Lic. Erick Larrazabal, Director de Regulación, Superintendencia de Transportes, June, 2003.
- [130] Interview with Arq. Angueleri, Jefe Técnico de Transporte Férreo, Superintendencia de Transportes, May 2003.
- [131] Boletín Informativo Transporte No. 10, Superintendencia de Transportes, May 2002.
- [132] Boletín Informativo Transporte No.11, Superintendencia de Transportes, Agosto 2002.
- [133] Boletín Informativo Transporte No.12, Superintendencia de Transportes, Diciembre 2002.
- [134] Plano de la red Ferroviaria de Bolivia, Superintendencia de Transportes, May 2002.
- [135] Revinculacion del tramo Oruro-Cochabamba y el tramo Potosí El Tejar, Decreto Supremo, Numero 27031, Septiembre 2002.
- [136] Rehabilitación de ferrocarril desata pugnas entre regiones, www.reporterferroviario.com.ar/13052003.htm, May 13 de 2003.
- [137] Vía férrea: Dos diputados piden informe a ministro  
http://www.correodelsur.com/20021127/w\_sumario4.shtml, 27 de Noviembre 2002.

- [138] [www.suptrans.gov.bo](http://www.suptrans.gov.bo) (Superintendencia de Transportes)  
 [139] El índice de cantidad del transporte disminuye en -0.86%, Boletín informativo, Instituto Nacional de Estadística, May 2003.  
 [140] Estadísticas de exportación por vía férrea, Sistema de Ventanilla Única de Exportaciones, Marzo 2003.

#### RIVER AND LAKE TRANSPORTATION

- [141] Interview with Ing. Oscar Velarde, Director, Dirección General de Transporte Fluvial y Lacustre, Viceministerio de Transporte, June 2003.  
 [142] Interview with Capitán de Fragata Hans Beyota, Director, Marina Mercante, May 2003.  
 [143] Interview with Capitán de Navío Tejerina, Jefe de Estadística, Comando General de la Fuerza Naval, May 2003.  
 [144] Boletín Estadístico del Transporte por Agua Gestión 1998, Fuerza Naval Boliviana-Marina Mercante, 1999.  
 [145] Boletín Estadístico del Transporte por Agua Gestión 2000-2001, Fuerza Naval Boliviana-Marina Mercante, 2002.  
 [146] Cuadro Estadístico de Carga, Fuerza Naval Boliviana, Comando General, 2002.  
 [147] Ficha Técnica de Puertos, Dirección General de transporte Fluvial y lacustre, 2002.  
 [148] Lista de Capitanías de Puerto, Fuerza Naval Boliviana, Comando General, 2002.  
 [149] Puertos Bolivianos, Viceministerio de Transportes, Dirección General de Transporte Fluvial y Lacustre, 2002.  
 [150] Transporte Bimodal carretero Fluvial, Viceministerio de Transportes, Dirección General de Transporte Fluvial y Lacustre, 2002.  
 [151] Croquis de ubicación del Canal Tamengo 2000, Viceministerio de Transportes, Dirección General de Transporte Fluvial y Lacustre.  
 [152] “Gobierno:Soya en peligro si Venezuela no libera divisas”, El Deber, 9 de June 2003. [www.el-deber.net](http://www.el-deber.net)  
 [153] Cluster de la soya en Bolivia: diagnostico competitivo y recomendaciones estrategias, Esteban R. Brenes, Kryssia Madrigal y Diego Montenegro, Instituto centroamericano de administración de empresas INCAE, Septiembre, 2001.  
 [154] Diagnostico y caracterización del mercado de servicios portuarios y de navegación fluvial y lacustre, Isaac Maidana, Superintendencia de Transportes, 2001.  
 [155] Hidrovia:¿Muere la navegación ?, La Prensa, 7 de abril 2003.  
 [156] Bolivia presenta incremento de 11.91% en sus exportaciones nacionales con relación a 2002, Boletín 58, Instituto Nacional de Estadística, 9 de May 2003.  
 [157] “MERCOSUR: da impulso a la hidrovia Paraguay-Paraná”, La Prensa, 19 de June 2003, Pág. 7.  
 [158] Estadísticas de exportación por vía fluvial, Sistema de Ventanilla Única de Exportaciones, Marzo 2003.  
 [159] [www.armada.mil.bo](http://www.armada.mil.bo) (Armada Boliviana)

### IX. Glossary

#### a. National or Local Acronyms

AASANA	Administración de Aeropuertos y Servicios Auxiliares a la Navegación Aérea Air Navigation and Auxiliary Services Autonomous Administration
ATB	Asociación de Teledifusoras Bolivianas
BCB	Banco Central de Bolivia Bolivian Central Bank
CAF	Corporación Andina de Fomento
CECBB	Compañía Eléctrica Central Bulu Bulu S.A.
CEDLA	Centro para el Estudio del Desarrollo Laboral y Agrario Center for the Study of Agricultural and Labor Development
CESSA	Compañía Eléctrica Sucre S.A.
CNDC	Comité Nacional de Despacho de Carga National Committee for Electricity Supply
COBBE	Compañía Boliviana de Energía Eléctrica S.A.
COMTECO	Cooperativa de Telecomunicaciones de Cochabamba
COTAP	Cooperativa de Teléfonos Automáticos Potosí
COTEAUTRI	Cooperativa de Telecomunicaciones de Trinidad
COTEOR	Cooperativa de Telecomunicaciones de Oruro
COTES	Cooperativa de Telecomunicaciones de Sucre
CRE	Cooperativa Rural de Electrificación, Santa Cruz
DGCOPT	Dirección General de Concesiones en Obras Públicas de Transporte General Direction for Concessions in Transportation Public Works
DUF	Directorio Único de Fondos Main Funds Directorate
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza Bolivian Poverty Reduction Strategy (Bolivian PRSP)
EGSA	Empresa Eléctrica Guaracachi S.A.

ELECTROPAZ	Electricidad La Paz S.A.
ELFEC	Empresa de Luz y Fuerza de Cochabamba
ELFEO	Empresa de Luz y Fuerza Eléctrica de Oruro S.A.
ENABOL	Empresa Naviera Boliviana Bolivian Navy Company
ENDE	Empresa Nacional de Electricidad National Electricity Company
ERESA	Empresa Rio Eléctrico S.A.
ERTIC	Programa de Electrificación Rural y Tecnología de la Información y la Comunicación Rural Electrification and Information and Communications Technology program
EVH	Empresa Eléctrica Valle Hermoso S.A.
FCA	Empresa Ferroviaria Andina S.A. Andean Railway Company
FCO	Empresa Ferroviaria Oriental S.A. Oriental Railway Company
FIS	Fondo de Inversión Social Social Investment Fund
FNB	Fuerza Naval Boliviana Bolivian Navy Force
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional National Fund for Regional Development
FPS	Fondo de Inversión Productiva y Social National Fund for Productive and Social Investment
FSM	Fondo Solidario Municipal para la Educación y la Salud Públicas Municipal Solidarity Fund for Public Education and Health
FSN	Fondo Solidario Nacional National Solidarity Fund
FUNDASAB	Fundación de Apoyo al Saneamiento Básico Foundation for Basic Sanitation Support
HB	Empresa Hidroeléctrica Boliviana S.A.
IBCE	Instituto Boliviano de Comercio Exterior Bolivian Institute for Exterior Commerce
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas Centro-American Institute for Business Administration
INE	Instituto Nacional de Estadística National Statistics Institute
LOPE	Ley de Organización del Poder Ejecutivo Executive Power Organization Law
MAGDER	Ministerio de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural Ministry for Agriculture Cattle Raising and Rural Development
MDE	Ministerio de Desarrollo Económico Ministry for Economic Development
MDS	Ministerio de Desarrollo Sostenible Ministry for Sustainable Development
MEM	Mercado Eléctrico Mayorista Wholesale Electricity Market
PAT	Periodistas Asociados de Televisión
PLABER	Plan Bolivia de Electrificación Rural Plan Bolivia for Rural Electrification
PLANE	Plan Nacional de Empleos de Emergencia National Plan for Emergency Employment
PMCPC	Permanent Multidisciplinary Center for Productivity and Competitiveness
PMST	Plan Maestro de Superficie de Transportes Transportation Master Plan
PNC	Plan Nacional de Compensación National Compensation Plan
PRF	Plan de Readecuación Financiera Financial Reconditioning Plan
PRONAR	Programa Nacional de Riego National Program for Irrigation
PRONER	Programa Nacional de Electrificación Rural

	National Program for Rural Electrification
PRONTER	Programa Nacional de Telecomunicaciones Rurales National Program for Rural Telecommunications
PROVIAL	Programa de Conservación Vial Road Conservation Program
RCT	Recursos de Coparticipación Tributaria Fiscal Co-participation Resources
SABSA	Servicios Aeroportuarios Bolivianos S.A. Bolivian Airport Services
SEMENA	Servicio de Mejoramiento de la Navegación Amazónica Amazon Navigation Improvement Service
SEPCAM	Servicio Prefectural de Caminos Prefectural Road Service
SEPSA	Servicios Eléctricos Potosí S.A.
SETAR	Servicios Eléctricos Tarija S.A.
SIN	Sistema Interconectado Nacional National Interconnected System
SIVEX	Sistema de Ventanilla Única de Exportaciones
SNC	Servicio Nacional de Caminos National Road Service
STI	Sistema Troncal de Interconexión Interconnected Trunk System
SUMI	Seguro Universal Materno Infantil Universal Insurance for Maternity and Infants
TDE	Transportadora de Electricidad
TELECEL	Telefónica Celular de Bolivia Bolivian Cellular Telephony Company
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas Economic and Social Policy Analysis Department
UPC	Unidad de Productividad y Competitividad Productivity and Competitiveness Unit
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo Vice-Ministry for Public Investment and External Financing
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos Bolivian State Oil Company

#### b. International or Foreign Acronyms

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional Spanish International Cooperation Agency
ALCA	Tratado de Libre Comercio de las Américas Free-Trade Agreement of the Americas (FTAA)
ATPA	Andean Trade Preference Act
ATPDEA	Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act
BID	Banco Interamericano de Desarrollo Inter American Development Bank (IDB)
CAN	Comunidad Andina de Naciones Andean Community
EU	Unión Europea European Union
GPS	Sistema Generalizado de Preferencias Generalized Preferences System
GTZ	Cooperación Técnica Alemana German Foundation for Technical Cooperation
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana Initiative for the Integration of the South American Regional Infrastructure
	INTELSAT International Telecommunications Satellite Organization
JICA	Japan International Cooperation Agency
KfW	German Bank
MERCOSUR	Mercado Común del Sur Southern Common Market
OACI	Organización Internacional de Aviación Civil

	International Civil Aviation Organization
REE	Red Eléctrica de España
UN	Naciones Unidas United Nations
USAID	United States Agency for International Development
WB	World Bank

c. Others

GDP	Gross Domestic Product
HIPC	Highly Indebted Poor Country
NGO	Non Governmental Organization

d. Units

BCF	Billion Cubic Feet
BOE	Barrels of Oil Equivalent
GWh	Gigawatt hour
Ha	Hectare
Hz	Hertz
kW	Kilowatt
kWh	Kilowatt hour
MW	Megawatt
TCF	Trillion Cubic Feet

e. Technical Terms

ADSL	Asynchronous Digital Subscriber Line
FM	Frequency Modulation
GSM	Global System Mobile
MW	Medium Wave
NTSC	National Television Standards Committee (USA)
SW	Short Wave
TDMA	Time Division Multiple Access
UHF	Ultra-high frequency
VAS	Value Added Service
VHF	Very-high frequency