

内戦後の平和構築をいかに進めるか  
エルサルバドルの事例研究

# 内戦後の平和構築をいかに進めるか

## エルサルバドルの事例研究

平成16年6月

独立行政法人  
国際協力機構  
国際協力総合研修所



平成16年6月

独立行政法人国際協力機構  
国際協力総合研修所

総研
JR
03-56

# 内戦後の平和構築をいかに進めるか エルサルバドルの事例研究

田中 高

中部大学国際関係学部教授

平成16年6月

独立行政法人国際協力機構  
国際協力総合研修所

本報告書は、平成 15 年度独立行政法人国際協力機構客員研究員に委嘱した研究成果をとりまとめたものです。本報告書に示されている様々な見解・提言等は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。

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可無く転載できません。

---

発行:独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ

〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町 10-5

FAX:03-3269-2185

E-mail : iictae@jica.go.jp

---

## 要 約

本稿では内戦後の平和構築について、エルサルバドルの事例を考察した。エルサルバドル内戦は1979年に勃発し、1992年の和平合意により終結した。この間政府軍と左派武装ゲリラ組織であるファラブンド・マルティ民族解放戦線（Farabundo Marti National Liberation Front: FMLN）との間で壮絶な戦闘が繰り返され、多くの人的・物的犠牲を生んだ。

1992年の和平合意以後、同国の平和構築・経済復興は比較的順調に進んでおり、例えば、欧米の複数の格付け機関は、エルサルバドル政府の発行する債券について、ラテンアメリカ諸国中、チリ、メキシコについて高い評価を与えている。貧困層の存在、貧富の格差の拡大、在外エルサルバドル人からの送金への過度の依存構造など、解決すべき問題は山積しているが、内戦を経験した隣国のニカラグアやグアテマラよりはかなり良好なパフォーマンスを見せている。政治も安定していて、FMLNは国会で最大の議席を有する政党にまで躍進した。

そこで本稿ではエルサルバドルの内戦後の平和構築について、次の順序で論じた（第1章は本稿の意図と目的で、内容的に重複するので省略する）。

第2章エルサルバドル内戦の構造と背景、では内戦の背景にあった政治経済的な要因について解説した。19世紀後半に始まったコーヒー生産・輸出への集中が、世界市場とエルサルバドル経済とを結びつける重要な要因となった。さらにコーヒー生産への特化が、土地所有の集中を招き、大地主と農業労働者という社会の二分化を招いた。コーヒー生産をつかさどる一握りの大土地所有層はこの国のオリガルキーを形成し、著しい富の集中を招いた。

加えて軍部による独裁が長年にわたり続いた結果、民主化を求める広範な層の国民の要求を代表する政治勢力は、なかなか政治システムに参加できなかった。こうして1979年に内戦が勃発した。戦況が硬直状態を続ける中で、1980年代にはドゥアルテ大統領時代に政府とFMLNとの間で和平対話が行われたが、合意には至らなかった。

第3章の内戦終結のプロセスにおいては、1992年の和平合意成立までのプロセスを綿密に分析した。なぜ政府とFMLN双方は、話し合いによる解決に最終的に合意したのか。その要因について、外的（国際環境）要因と内的（国内環境）要因の両面から論じた。まず国連による積極的な和平努力があった。のみならず1985年に旧ソ連ではゴルバチョフ政権が誕生し、ペレストロイカ政策が進められた。これにより従来FMLNが理論的に唱導していた社会主義革命そのものへの求心力が弱まった。

国内的にはクリスティアーナ政権が伝統的なオリガルキー（寡頭支配層）出身であることから、軍部との関係も密であり、FMLNにとり交渉相手としては、むしろ好都合であった。さらに特記すべきは1989年のFMLNによる首都大攻勢があったものの、戦況は硬直状態が続き、武力による政権の奪取というシナリオがほぼ不可能になったことがある。かくして政府とFMLNはニューヨーク、メキシコ、ベネズエラ、コスタリカなどの各地でマラソン交渉を繰り返したのである。

第4章自律に向けた経済開発の進捗状況では、これまでのエルサルバドルの経済社会開

発計画における、貧困削減戦略について検討した。内戦終結直前に政府が作成した、経済社会開発計画では、貧困削減を最優先の課題として挙げていた。教育分野、保健衛生、住宅の3分野にわたり、現状と改善目標を明示している。具体的なプロジェクトとして、例えば「地域参加による教育」(EDUCA)など、1992年の和平合意以後、かなりの成果を挙げたものもある。乳幼児の死亡率なども改善した。

また内戦終結直後にエルサルバドル政府が国際社会に要請した、緊急的な援助支援や国家再建計画の概要なども紹介した。人間開発の現状は、世界水準でみたもの、国内の都市、農村の格差の両方を考察したが、依然として相当数の貧困層の存在することが、大きな問題である。

第5章ニカラグアなどとの、戦後復興プロセスの比較では、ほぼ同じ時期に内戦を経験した隣国のニカラグアとの比較を行なった。その際のメルクマールとして、世界銀行が作成しているガバナンス指標を利用した。ガバナンス指標では、エルサルバドルは若干、ニカラグアよりも良好な数値を達成している。参考までに、コスタリカについても例示した。

エルサルバドルとニカラグアとの比較では、行政組織が存続したか、軍との関係、経済構造の相違などを、二つの国の差異を説明する要因として挙げた。特に行政組織については、エルサルバドルでは内戦前後にかけて、ほぼその骨格は維持存続したのに対して、ニカラグアでは社会主義政権の出現により、行政府が大幅に改編されたことで、著しい混乱と断絶を招いた点を指摘した。

第6章平和構築プロセスにおける日本の対エルサルバドル援助を振り返って、においては、日本がこれまでエルサルバドルに対して実施してきた、主として平和構築関係の諸プロジェクトについて考察した。この中で取り上げた具体的なプロジェクトは、民主化セミナー、開発調査案件などである。さらに今後の重要な課題の一例として、治安関連の支援のあることを紹介した。

第7章エルサルバドルの平和構築プロセスから得られる教訓の要点整理では、これまでの議論を総括しながら、国際機関、NGOとの協力関係、「現場」の重要性などについて強調した。

# 目 次

要 約	i
1. 本稿の意図と目的	1
2. エルサルバドル内戦の構造と背景	3
2-1 内戦に至るまでの経緯	3
2-1-1 エルサルバドルの概観	3
2-1-2 コーヒー生産のスタート	3
2-1-3 コーヒーオリガルキーの誕生	4
2-1-4 コーヒーオリガルキーによる政治経済支配体制の確立	4
2-2 軍事政権のスタート	5
2-2-1 軍部独裁型政治	5
2-2-2 軍民評議会政権の発足	6
2-2-3 鬱積した国民の不満	7
2-3 内戦勃発	7
2-3-1 ゲリラ組織の結成	7
2-3-2 ゲリラ組織の様態	8
2-4 ドゥアルテ大統領の希望と挫折	8
2-4-1 ドゥアルテ政権の発足	8
2-4-2 和平対話の動き	9
2-4-3 頓挫した和平対話	10
3. 内戦終結のプロセス	12
3-1 クリスティアーニ大統領の和平努力	12
3-1-1 クリスティアーニ政権の発足	12
3-1-2 和平合意に至るまでの背景	12
3-2 国連の平和維持活動と内戦終結プロセス	16
3-2-1 真相究明委員会の設置	16
3-2-2 司法制度に内在する問題点	16
3-2-3 調査報告書の取り扱いを巡る紛糾	18
3-2-4 調査報告書の概要	19
3-2-5 和解と恩赦の関係	19
3-2-6 重要な役割を担った国家和平強化委員会 (COPAZ)	22
3-3 軍の改革	22
3-3-1 軍改革の内容	22

3-3-2	軍の削減と浄化	22
3-3-3	国家文民警察（PNC）の創設	23
3-4	司法改革	23
3-4-1	司法改革の内容	23
3-5	選挙制度改革	27
3-5-1	選挙制度改革の内容	27
3-5-2	選挙制度改革の必要性	27
3-6	経済改革の概要	27
3-6-1	クリスティアーナ政権時代の経済実績	27
3-6-2	経済・社会発展計画の概要	28
3-7	和平プロセスの仕上げとしての1994年総選挙	28
3-8	和平成立を可能にした内外諸要因のまとめ	29
4.	自律に向けた経済開発の進捗状況	31
4-1	経済開発計画における貧困削減戦略の位置づけ	31
4-1-1	経済開発計画の概要	31
4-1-2	PDES1989-1994の貧困削減戦略	31
4-1-3	教育分野の状況と改善目標	33
4-1-4	保健衛生部門の状況と改善目標	33
4-1-5	住宅分野の状況と改善目標	35
4-1-6	環境問題の状況	35
4-2	PDES1989-1994の目標達成の実績	35
4-2-1	マクロ経済指標の動き	35
4-3	貧困削減戦略の実績	37
4-3-1	教育部門の実績	37
4-3-2	保健衛生部門の実績	38
4-3-3	住宅部門の実績	38
4-4	経済開発協力の経緯	40
4-4-1	国家再建計画を巡る動き	40
4-4-2	国家再建計画に対する国際社会の反応	43
4-5	人間開発の現状	44
4-5-1	世界水準でのエルサルバドルの人間開発指標	44
4-5-2	エルサルバドル国内版による人間開発指標	44
4-5-3	マクロ経済指標の推移	44
4-5-4	拡大する貧富の格差	45
4-5-5	輸出指向型開発戦略の導入	46
4-6	人間開発指標の動きとミレニアム目標（保健衛生・教育・住宅）	46
4-6-1	保健衛生部門	46

4-6-2	教育部門	47
4-6-3	住宅部門	47
5.	ニカラグアなどとの、戦後復興プロセスの比較	48
5-1	エルサルバドル、ニカラグア、コスタリカのガバナンス指標などの比較	48
5-2	ニカラグアの復興プロセスの特徴	50
5-2-1	革命政権の成立と敗退	50
5-2-2	1990年総選挙とチャモロ政権の発足	51
5-2-3	国軍への対応（エルサルバドルとニカラグアの比較）	52
5-2-4	国際社会の対応（エルサルバドルとニカラグアの比較）	52
5-3	エルサルバドルとニカラグアの平和構築プロセスにおける相違点のまとめ	53
6.	日本の対エルサルバドル援助の評価と今後の検討課題	55
6-1	日本の対エルサルバドル援助のスタンス	55
6-1-1	日本とエルサルバドルのODAを巡る関係	55
6-1-2	和平合意直後の日本のODAの概要	55
6-1-3	必要とされた緊急援助	56
6-1-4	歓迎されたノンプロジェクト援助	56
6-1-5	必要なNGOとの協力	57
6-2	平和構築プロセスにおける日本の対エルサルバドル援助を振り返って	57
6-2-1	民主化セミナーのケーススタディ	57
6-2-2	必要な受け入れ態勢の整備	58
6-3	平和構築プロセスでの治安維持の重要性	59
6-3-1	域内プロジェクトとしての警察力強化	59
6-4	平和構築の最終目標としての自律型経済確立のための「開発調査」の役割	60
7.	結語—エルサルバドルの平和構築プロセスから得られる教訓の要点整理	61
	参考文献	63





## 1. 本稿の意図と目的

近年「平和構築支援」に対する関心が高まっている。1992年にブトロス・ブトロス・ガリ国連事務総長(当時)が「平和への課題」を発表し、国連の平和維持活動(Peace-Keeping Operations:PKO)への積極的な参加を表明した。さらに平和維持にとどまらない、紛争前の予防外交、平和創造、(紛争後の)平和構築へとその対象範囲が広がってきている。

こうした流れを受けて日本でも、2000年7月の九州・沖縄サミットにおいて「紛争予防のためのG8宮崎イニシアティブ」が発表された。このなかで、「紛争予防の文化」が紛争前後のあらゆる段階で包括的に取り組まなければならない課題として強調された。日本政府はこれに関連して「紛争と開発に関する日本からの行動—アクションフロムジャパン」を作成し、さらに、2003年8月に閣議決定された政府開発援助(Official Development Assistance:ODA)大綱では、政府開発援助の重点課題として「平和構築」が明記されている。

「平和構築」についての研究も進みつつあり、国際協力機構(Japan International Cooperation Agency:JICA)ではいくつかの報告書が作成されている<sup>1</sup>。

このような援助機関による一連の平和構築支援研究の特徴は、さまざまな紛争地域・国の紛争後の支援のあり方を、行政サイドの視点から、一般化・モデル化しようとしていることではないかと思う。そうした傾向は援助を実際に実施していく上で不可欠なものであろう。さらに個別の紛争事例を紹介するだけでは限界もあり、他の紛争にはほとんど参考にならないかもしれない。とはいえ、一般化・モデル化の限界あるいは危険性も認識しておかなければならない。それぞれの紛争には固有の背景があり、そうした地域なり国なりの特殊要因を無視しては、紛争後の平和構築がスムーズに進まないというジレンマもある。

エルサルバドルでは12年間の内戦の後に和平合意が成立し、かなり順調に平和構築が進んでいる。本稿ではエルサルバドルの事例について、内戦の歴史・構造的な問題点から説き起こし、和平合意成立までの国内外の諸要因、停戦発効直後の緊急援助のあり方、貧困削減プログラムと平和構築の関連、自律的な経済開発までのプロセスを論じている。一連の叙述のなかで、なぜエルサルバドルが比較的順調に国内復興を進めることが出来たかを説明するために、ほぼ同じ時期に内戦が終結した隣国ニカラグアと比較した。詳細は第5章に譲るが、行政機構の継続性、政府軍のあり方、経済構造などが両国の「差」の要因ではないか、と指摘した。エルサルバドルは現在、ラテンアメリカ諸国のなかでは、チリ、メキシコについて高い評価(マクロ経済パフォーマンスの範囲で)を複数の国際的な格付け機関から受けている。一方ニカラグアは重債務貧困国(Heavily Indebted Poor Countries: HIPC)の対象国であり、ラテンアメリカ諸国のなかでも下位グループに甘んじている。

---

<sup>1</sup> 筆者が本稿作成の際に参照したのは『事業戦略調査研究 平和構築—人間の安全保障の確保に向けて—』国際協力事業団 国際協力総合研修所 2001年4月、『課題別指針 平和構築支援』国際協力機構 課題別指針作成チーム 2003年10月である。さらに世界銀行は平和構築支援について大規模な調査プロジェクトを立ち上げその研究成果の一端を、World Bank, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development*, Policy Research Report, 2003として公表している。

ほぼ同じ歴史を共有し、言語（スペイン語）、宗教（カトリック）、人種構成（メスティーソと呼ばれる先住民と白人の混血が大半を占める）、気候・風土にほとんど差異のない、両国にこれだけの格差が生じていることを考えてみると、「平和構築」の一般化の必要性は十分に理解するものの、それがどれほど難しいものであるかもやはり認識せざるをえないのである。エルサルバドルとニカラグアにコスタリカを加えると、コントラストはさらに顕著になる（第5章参照）。

それぞれの国、地域には固有の事情があり、紛争後の援助協力のプロセスではそうしたものを無視するわけにはいかない。そういう意味で本稿では「現場」からの視点を強調した。これから日本がこの方面での協力を推進するには「現場」に詳しい、「現場」に強い人材の育成は不可欠であろう。

誤解のないようにここで改めて強調しておくが、平和構築のありかたについての一般化・モデル化を構築することの必要性について、筆者は人後に落ちないつもりである。今後この分野に参加しようとする人材は、こうした分野のマニュアル化された講習をぜひ受講すべきであろう。そうして最低限の基礎知識を習得すべきである。筆者はその上で、現場＝当該の地域・国の専門的な知識（エリア別の専門知識）あるいは当該の業務体験（テーマ別の専門性）を持つことの必要性を主張している。このことは、例えばJICA職員自体のキャリアディベロップメントのあり方とも関係してくるであろう。

「現場」重視の考え方は、エルサルバドルの内戦、和平成立、平和構築にこの20年間関係してきた筆者の現時点での結論でもある。ここで本稿の意図と目的を要約していえば、エルサルバドルの経験を通していえる教訓は、「現場」の重要性ということであり、このことを念頭にして本稿を読んで頂ければ幸いである。

## 2. エルサルバドル内戦の構造と背景

### 2-1 内戦に至るまでの経緯

#### 2-1-1 エルサルバドルの概観

エルサルバドルは中米地峡の中央に位置し、中米5カ国（エルサルバドル、グアテマラ、ホンジュラス、ニカラグア、コスタリカ）の中ではもっとも国土が狭く（2万1041km<sup>2</sup>）、人口は630万人である。人口密度は1km<sup>2</sup>あたり約300人で、ラテンアメリカ有数の稠密度である。人種構成はスペイン系の白人と先住民との混血であるメスティーソが84%。ヨーロッパ系の白人が10%、先住民が5.6%、東洋人（中国人など）が0.4%である。隣国グアテマラではマヤ系の先住民が人口全体の60%以上を占めていて、しばしば社会的な摩擦・緊張関係の原因となっている。この点先住民の占める割合の少ないエルサルバドルとは対照的である。

一人あたりの国内総生産額(GDP)は2200ドル弱（2002年）で、中米域内ではコスタリカ（4223ドル）について高水準である。世界銀行の指標に準じると、中所得国に分類される（したがって日本政府の実施する政府開発援助の無償援助対象国からは除外される）。とはいえ後に詳述するように、経済構造そのものは事実上アメリカ在住のエルサルバドル人からの年間20億ドルに上る海外送金で支えられていて、きわめて脆弱なものである。

エルサルバドルでは1979年から1992年までの約12年間内戦状態が続き、多大の人的、経済的、社会的な損害をもたらした。内戦の犠牲者は7万5000人に達し、その経済的な損害は約50億ドルに上ると推計されている。そこでまずなぜエルサルバドルで内戦が発生し、長期間にわたり継続したのか、その要因と背景などについて簡単に触れておきたい。

#### 2-1-2 コーヒー生産のスタート<sup>2</sup>

エルサルバドルがコーヒー生産に特化しながら、世界経済システムに参入するのは19世紀中頃である。その後アメリカ合衆国（以下アメリカと略）やヨーロッパにおけるコーヒー消費量の拡大と歩調をあわせるように、この国の経済構造全体が、コーヒーの生産と加工、輸出に特化していく（モノカルチャー、モノエクスポート体制の確立）。興味深い事実は、1930年代の世界大不況の時期に、エルサルバドルの総輸出額に占めるコーヒーの割合が実に90%台に達していたことで、このことは、エルサルバドルの輸出作物で唯一世界市場で競争力を有するのはコーヒーであったということである。農作物、鉱物資源、その他天然資源でコーヒー以上に輸出競争力を持つ産品はなかったのである。

内戦の遠因は、実はこの時期のコーヒー生産の特化により生じた、社会経済構造に由来している。隣国ニカラグアで1979年に社会主義革命が起きたときに、独裁者ソモサと対比的に、エルサルバドルには「14家族」（カトルセファミリア）が存在すると表現された。こ

---

<sup>2</sup> コーヒー生産の歴史的な変遷については、Bulmer-Thomas(1987)、Williams(1994)など参照。

これはエルサルバドルの富を、「14家族」が独占してしまっていることから、国民の不満がこの特権的なファミリーに向けられた、という意味である。しかしエルサルバドルの寡頭支配層を表現するのに、これほど不適切な表現はない。というのも「14」という数字は国内が14の県に行政区分されていることに起因するからで、単に便宜的に使われているからに過ぎないからである。実際にこの国の富を独占してきたのは、だいたい250家族くらいの一握りのコーヒー農園主たちであった。

### 2-1-3 コーヒーオリガルキーの誕生

寡頭支配層（オリガルキー）が形成され、極端な貧富の格差が生じた最大の要因は、コーヒー生産とその輸出であった。コーヒー生産に特化していく過程で、まず土地の集中・大農園（アシエンダ）の形成が促進される。19世紀後半より20世紀初頭にかけて、コーヒー生産が国策として進められるが、ドゥエーニャス、レガラード、エスカロン、フィゲロア、オレジャーナ、アルファード、パロモといった当時の歴代大統領は、彼ら自身がコーヒー農園主であった。こうした人々の名前は今日も、エルサルバドルの富裕層を代表する姓（アペジード）として存在し続けている。

政府がコーヒー栽培の拡大に積極的であった時期に、その誘致策として、3分の2の面積をコーヒー栽培にあてるという約束で国有地や公有地を無償で譲渡した。このときに政府のコーヒー誘致策に呼応したのは、法律の知識がある人々、あるいは弁護士を使って手続きのできるごく限られた特権層であった（こうした特権層の源流は、スペインからやってきた植民地官僚＝ペニンスラールールや軍人などであった）。かくしてごく一握りの人々がコーヒー生産を基礎とする、資本蓄積を開始した。そしてコーヒー生産への再投資を拡大することで、富を増加させた。後年内戦が激化する真っ最中に、農地改革の必要性が国の内外で強く指摘され、アメリカは土地分配のために膨大な経済援助を支出した。コーヒーを起点とする大土地所有制の存在がいかに焦眉の問題であったかの証左であろう。

コーヒー生産はかなりの利潤を約束する経済活動であった。ある試算によると、1960年代のコーヒー生産者の純利益は、国際価格の変動に左右されたが、大体輸出価格の25%～50%に上ったとしている。このことは逆に、こうした高利益の背景に、低賃金で労働を提供した膨大な数の土地を持たない農業労働者が存在したことを裏付けている。コーヒー大農園主たちが同時に、コーヒー加工工場、輸出業者であった点も重要である。いわばコーヒーを触媒とした富の蓄積が進行した。

### 2-1-4 コーヒーオリガルキーによる政治経済支配体制の確立

そして1960年代に、中米経済統合による輸入代替工業化が促進されたが、このような発展プロセスのなかで、コーヒー・オリガルキーを母体とするファミリーは、たくみに金融部門、不動産、マスコミ、運輸・輸送部門、多国籍企業の現地代理店、スーパーマーケット、レストランなどのサービス業に投資しながら、飽くことなく資産の増殖に励んだ。こうした経済活動を可能にしたのは、政府高官や政治家との私的なコンタクトであり、ここに情報の非対称性が生まれた。インサイダー情報を持ちながらレント・シーキングに傾注

した一部の特権階級と、そうした内部情報にアクセスのない、大多数の国民との間に、富の格差が拡大することはほとんど自明のことであった。

先に述べた中米経済統合のプロセスで他方見逃せないのは、都市における中間層の出現もこの時期に加速したことである。大学などの高等教育を受けた高学歴のホワイトカラー層は増加した。行政機関や多国籍企業の合弁企業で働く中間管理職など、専門職業人の人口が増えた。こうした中間層の拡大が、旧来のオリガルキーの既得権とぶつかりあい、このことが内戦勃発の重要な要因の一つとなった。しかし内戦勃発それ自体を説明するには、以上のような経済的な分析だけでは不十分であろう。もう一つすぐれて大きな要因と思われるのは、エルサルバドルの政治システムの問題である。かいつまんでいうと、軍部独裁型の政権が長期にわたり政治権力を独占し、民主化の要求を抑圧してきたことが、内戦を招いた主要因であった、ということである。そこで次に、エルサルバドルの政治史について簡単に振り返って見ることにしたい。

## 2-2 軍事政権のスタート

### 2-2-1 軍部独裁型政治<sup>3</sup>

エルサルバドルの軍事政権のスタートとなるのは、1931年にマキシミリアノ・エルナンデス・マルティネス (Maximiliano Hernández Martínez) 将軍がクーデターによって政権の座についてからである。マルティネス大統領の名前は、1932年に起きた農民の大反乱 (マタンサとして知られている) を徹底的に弾圧したことで歴史に刻まれることになる。さらにこのとき農民運動を指導したアグスティン・ファラブンド・マルティ (Agustín Farabundo Martí) の名前は、左派ゲリラ組織FMLN (現在は合法政党) に継承されるのである。

軍事政権はその後約半世紀続いた。ラテンアメリカの多くの国では第2次大戦をはさんで軍事政権が発足する。中米でもグアテマラのホルヘ・ウビコ (Jorge Ubico y Castañeda) 政権 (在任1931年-1944年)、ホンジュラスのティブルシオ・カリアス・アンディーノ (Tiburcio Carías Andino) 政権 (在任1933年-1948年) など異例の長期軍事独裁政権が続いた。軍事政権は民主化の動きには徹底して弾圧を加えた。エルサルバドルで象徴的な出来事は、1972年の大統領選挙である。このとき野党国民反政府同盟 (National Opposition Union: UNO) から立候補したのはホセ・ナポレオン・ドゥアルテ (José Napoleón Duarte、当時彼は首都サンサルバドル市長の職にあった。1984年の選挙で大統領に選出された) が優勢で、当選圏内に入ると、軍部は中央選挙管理委員会 (CEC) の開票センターに圧力を加え、投票結果を改ざんしてしまった。拷問を受けたドゥアルテはベネズエラへの亡命を余儀なくされた。この事件以後、エルサルバドルの民主化運動は大きく後退した。

なぜこのような長期の軍事政権が第2次大戦の前後に出現したかという問題については、大変興味深い研究テーマではある。しかし本稿の主題と離れているので、ここではこれ以

---

<sup>3</sup> エルサルバドルの政治史については Dunkerley(1988)を、権威主義については細野昭雄・恒川恵市(1986)が参考になる。

上立ち入った検討は行わない。但し1点指摘しておきたいのは、このような政治上の動きが、アメリカの外交政策とかなり密接に関係しているということである。中米地域は、政治的にも経済的にも、アメリカの影響を抜きにしては観察できない、というポイントを強調しておきたい。

さてエルサルバドルの軍事政権の性格で、見落としてならないのは次のことである。それは軍部が決して一枚岩ではなかったということである。軍部内には伝統的に保守派、中間派、改革派の3つのグループが混在していた。軍事政権という表面的な体裁は同じだったけれども、それを構成する軍部内の諸勢力は常に主導権争いを繰り返していた、というのが実態である。このような軍部内の主導権争いが沸点に達したのは、1979年10月のアドルホ・アルノルド・マハノ(Adolfo Arnold Majano)大佐など軍部内若手進歩派将校グループによるクーデターであった。

### 2-2-2 軍民評議会政権の発足

新しく発足した政府の最高意思決定機能は、軍人2名、民間人3名が参加する軍民評議会に置かれた。軍民評議会は1982年まで続いた。しかし構成メンバーは頻繁に交代した。この間実は、農地改革、主要輸出品(コーヒー、サトウキビ、綿花)貿易の国家統制、銀行国有化などの重要な改革を実施したのである。その内容の革新性は、エルサルバドル共産党が、評議会政権への支持を表明したことから明らかである。ところが軍の実権を掌握していたのは、強硬派として知られるギジェルモ・ガルシア(Guillermo García)国防大臣であった。

第一回軍民評議会には、社会主義インターナショナルの流れを汲む社会民主党(National Revolutionary Movement:MNR)党首のギジェルモ・ウンゴ(Guillermo Ungo)が参加した。後に左派武装ゲリラ組織FMLN(ファラブンド・マルティ民族解放戦線)の最高幹部の一人となるサルバドル・サマヨア(Salvador Samayoa)は教育大臣に就任した。左派政党民主革命戦線(Democratic Revolutionary Front:FDR)総裁のルベン・サモラ(Rubén Zamora)は大統領府大臣に任じられた。ところが一連の改革に反対する右派グループ(死の部隊と呼ばれた)によるテロが横行し、治安は極度に悪化していく。事実上の無政府状態が生じた。こうしたテログループを資金的に支えていたのは、コーヒー大農園主を起源とする一部の富裕層であった。

かくしてエルサルバドルは1982年頃を境にして内戦状態に突入していく。ちなみに日本政府は1978年、1979年に連続して発生した、日系繊維企業インシンカ社の二人の邦人幹部社員誘拐事件をきっかけにして、まず青年海外協力隊の引き揚げ、さらに日本大使館の事実上の閉鎖(当初はニカラグア、後にコスタリカにある日本大使館の兼轄)に追い込まれるのである。エルサルバドルはラテンアメリカの中で最初に青年海外協力隊の派遣取り決めを結んだ国であり(1968年)、両国間の人的な交流に大きく貢献していた。また1976年に完成した新国際空港は、日本政府の供与した円借款によるもので、両国間の経済交流も「これから」という時期であった。内戦が日本とエルサルバドル交流に与えた負のインパクトは計り知れないものがある。

### 2-2-3 鬱積した国民の不満

内戦が激化していく背景には、大多数の国民の不満があった。例えば1984年にアメリカ国内で発表されたキッシンジャー（元国務長官）の主宰する中米紛争の調査委員会は、エルサルバドル内戦の要因について、次のように述べている。「エルサルバドルでは1980年に上位20%の人口が総所得の66%を受け取り、下位20%の貧困層はわずかに2%であった」「エルサルバドルでは都市人口の半分以上がスラムに住んでいる」「1970年代の終わりには、貧困の歴史、社会的不公正、将来への見通しへの絶望感が、世界不況によって急激に充進した」「司法システムは脆弱で、軍部は各自の利害によって分断されていて、人権への配慮は低かった」<sup>4</sup>。

1970年代は経済的にもエルサルバドルだけでなく、中米、ラテンアメリカにとって激動の時期である。1973年の第一次オイルショック、1979年の第二次オイルショックにより、非産油国であるエルサルバドル経済は大きな打撃を受けた。1960年～1970年の国内総生産（GDP）の年間平均成長率は5.6%と高水準であった。しかし1970年から1980年には3.2%へと下落する。これに人口増加率2.7%を勘案すると、一人あたりの年平均GDP成長率は、1960年～1980年では1.7%にとどまっている。実質賃金は1970年を100とすると、1978年には都市部で87、農村部では88に低下しているのである。都市人口の完全失業率は30%を超えていたし、都市人口の半数がスラムでの生活を強いられていたのである。このような国民の不満を吸収する政治システムの構築が、軍部とそれを支えてきたオリガルキーによって、阻害されていたことが、内戦勃発主要原因の一つである。

## 2-3 内戦勃発

### 2-3-1 ゲリラ組織の結成

国民の不満を吸収するような民主的な政治システムは、政治を支える行政システム（行政府）、さらに法律の履行をチェックする司法府（裁判所）、立法に関わる議会の三権分立によって構成される。しかし先に引用したキッシンジャー委員会の報告書は、そのいずれもが機能不全の状態にあったとしている。しかも右翼のテロが町中に跋扈し、民主化を求める動きは徹底的に弾圧された。要するに、当時のエルサルバドルの国内は閉塞状態に陥り、左派ゲリラは民主化のための唯一の選択肢として、武装闘争による権力奪取＝革命路線を選んだのである。

ここで2点急いで付け加えておくと、この武闘革命路線が、ひとつは隣国ニカラグアの社会主義革命に陰に陽に影響を受けたということである。実際ニカラグアの革命政府（サンディニスタ民族解放戦線＝Sandinista National Liberation Front:FSLN）はFMLNに武器弾薬を秘密裏に供与していたし、FMLNの幹部はマナグア市内に広大な隠れ家を有していた<sup>5</sup>。

<sup>4</sup> National Bipartisan Commission on Central America (1984). 同報告書については、例えば <http://www.uscuba.commission.org/htm/kisscom.htm> を参照。

<sup>5</sup> 筆者は1984年から1985年までサンサルバドルにある国連開発計画(UNDP)の計画官として勤務した。その後1985年から1987年まで在ニカラグア日本大使館の専門調査員として在勤した。エルサルバドル政府はテロリスト



そしてこれに関連して、アメリカのレーガン政権が「ドミノ理論」を根拠に、中米地峡で社会主義革命の蔓延を強く警戒し、あらゆる手段を使ってエルサルバドルが「共産主義者の手に落ちる」ことを阻止しようとしたことである。

### 2-3-2 ゲリラ組織の様態

ところで左派ゲリラ組織の構成とはどのようなものであったのであろうか。簡単に紹介しておく、FMLNは1980年に、人民解放軍 (Popular Liberation Forces:FPL), 人民革命軍 (People's Revolutionary Army:ERP)、人民抵抗武装勢力 (MNR), エルサルバドル共産党 (Salvadoran Communist Party:PCS)、中米労働者革命党 (Central American Workers' Revolutionary Party:PRTC) の武装革命勢力が合体して誕生した。思想的にはマルクス・レーニン主義を標榜していた。FMLNには政治フロントとして民主革命戦線 (FDR) が共同行動をとることとなった。FDRもFMLNと同様に、いくつかの小規模な組織が合流したものである。その主なものは、大衆組織から出発した、人民革命ブロック (Popular Revolutionary Bloc:BPR), 統一人民行動戦線 (Unified Popular Action Front:FAPU)、国民革命運動 (MNR), キリスト教社会大衆党 (Popular Social Christian Party:PPSC) などである。内戦中はFMLN=FDRと標記されることも多く、後者の役割は武装ゲリラ組織であるFMLNの政治・外交部門担当であるとされた。

参考のために現時点 (2003年) でこのFMLN=FDRがどのように変貌したかを紹介しておく、FMLNは国会に最大の議席を有する政党に発展した。しかもその代表を務めるのは、内戦中時代から同じPCS出身の強硬派として知られる、シャウック・ハンダル (Schafick Handal) である。毀誉褒貶はあるものの、20年間以上、内外の政治経済情勢の激変のなかを生き抜き、ともかく組織をここまで維持成長させてきた彼の手腕には、他の政治家の追隨を許さないものがある。FDRのほうは、その後組織の代表的人物であったウンゴが死去し、急速に求心力を失ってしまった。ウンゴとともに活動していたルベン・サモラは小規模政党である民主連合 (Democratic Convergence:CD) を率い、1994年の総選挙ではFMLNと統一戦線を組むことに成功し、大統領候補となったものの落選した。

## 2-4 ドゥアルテ大統領の希望と挫折<sup>6</sup>

### 2-4-1 ドゥアルテ政権の発足

以下、1980年代の内戦状態から、1992年の和平合意までの動きを次に時系列で追っていくことにしたい。軍民評議会政権が事実上の統治能力を失った状態のなかで1982年5月制憲議会選挙が実施され、ドゥアルテが党首を務める、社会民主主義政党であるキリスト教民主党 (Christian Democratic Party:PDC) が、国会議員総数60議席のうち24議席を獲得し、第一党に躍進する。しかし右派政党である国民共和同盟 (National Republican Alliance:ARENA),

---

と呼び、公衆の面前に姿を現すことのなかった FMLN の幹部達が、マナグア市内を車で移動したり、ジョギングする姿に少なからずショックを受けたものである。

<sup>6</sup> ドゥアルテ政権については田中高 (1991) 参照。

軍事政権時代の与党であった、国民融和党 (National Conciliation Party:PCN) がそれぞれ19、14議席を獲得した (議席数一桁の政党は略)。

ARENAの創設者で右派強硬派のロベルト・ダウイソン (Roberto D'Aubuisson元陸軍将校) が国会議長に選出された。ダウイソンは右派テロ組織「死の部隊」の活動に関与していたと噂されていた人物でもあった。1984年に予定されていた大統領選挙実施までの暫定大統領には、オリガルキー出身で銀行家であった、アルバロ・マガニャ (Alvaro Magaña) が就任した。1984年3月には大統領選挙 (5月に獲得票数上位2名の決選投票) が実施され、PDCのドゥアルテがダウイソン候補を破り当選した。

エルサルバドルの国内改革、和平努力が一気に加速化されるのは、このドゥアルテ政権時代であった。彼は軍民評議会時代の諸改革法案 (農地改革、中小企業の振興、貧困層の生活を保護するための、基礎穀物、粉ミルク、医薬品など主要消費物資に対する政府の価格統制) の実施を強力に推進し、アメリカとの良好な関係維持に腐心する。

ドゥアルテ政権が発足と同時に取り組んだもう一つの大きな課題は、ゲリラとの和平対話であった。この和平対話の開始こそ、その後の内戦終結への重要なきっかけになったものである。最終的には3回の対話もたれたが、結論を先述すれば、物別れに終わった。しかしエルサルバドルの和平と和解のプロセスを理解する上で、看過できない出来事であった。

#### 2-4-2 和平対話の動き

もともとゲリラ側からドゥアルテ政権との和平対話を望む意向が、政権発足直後に水面下で伝えられたとされている。しかし和平対話の提案を公式に行ったのは、1984年10月8日の国連総会におけるドゥアルテ大統領の演説であった。その演説の全文が翌日の現地の新聞に掲載された。タブロイド版2ページほどの分量である。そのなかでエルサルバドルでは「革命」と呼んでよいほどの民主化が進んでいて、農地改革の実績が細かく紹介されていた。その上で、FMLN=FDRに対して、彼らが武装闘争に戦術転換した時代とは、現状が変化したと述べている。そして演説の最後の部分で、1週間後の10月15日、ホンジュラス国境にほど近い、ラパルマの山村での対話を提案した。この提案はエルサルバドル国民はもとより、欧米のジャーナリズムにもまったく寝耳の水の出来事であった。文字通りの電撃的な提案であった。

ドゥアルテ大統領の提案の直後から、サンサルバドルの町は熱気に包まれた。筆者の勤務していた国連開発計画 (United Nations Development Programme:UNDP) では、秘書など現地スタッフの期待に満ちた会話であふれた。人々の和平への願望がいかに強かった、ということの証左である。しかし1992年に正式な和平合意が結ばれるまでには、この後、実に8年間の年月を要したのである。

電撃的な和平対話に対する国内世論はおおむね好意的であった。興味深いのは、ARENAのダウイソン総裁が「欺瞞にしか過ぎない」と一蹴したのに対して、ARENAの有力な支持団体である民間企業国民協会 (National Association of Private Enterprise:ANEPE) が即座に賛成したことであろう。このことは、とりもなおさず経済界は早期の内戦終結を望んでいる

こと。さらにARENAの強硬派と経済界の意見が対立する可能性のあることも示唆していた。

和平対話は予定どおり実施された。しかし双方の主張は食い違い、平行線をたどったままであった。政府の主な提案は、まずゲリラ側が武装解除に応じること。その上で政治参加への道が開かれ、恩赦を実施するということである。これに対してFMLN=FDRは、軍による非戦闘員への軍事行動の即時停止。労働者・農民の賃金の一括引き上げ、一部軍人の人権侵害に対する公正な裁判の実施を要求した。

しかし対話を継続するという基本線は両者ともに合意し、翌11月30日、サンサルバドルから15km離れたアヤグアロという町で第2回目の対話を実施された。初回の対話が初顔合わせの性格が強かったのに対して、2回目は双方の主張の対立点が鮮明となった。FMLN=FDRは「平和と国家建設のための基本提案」を提出する。前文が現地紙に紹介された。内容は3部よりなるかなり詳細なものであるが、ゲリラの政府権力への参加、ゲリラと政府軍を統合させて、休戦を監視する部隊を編成するなどである。ドゥアルテ大統領は政府軍とゲリラの統合は憲法違反であるとしてこれを退け、選挙に参加することで政治権力を獲得するべきであると呼びかけた。大統領としては、ただでさえ軍部の圧力を抑えるのに苦慮している上に、ゲリラの要求を受け入れた際には、軍部へのコントロールが効かなくなり、脆弱な政権基盤が瓦解するのを何としても防ぎたいという意図があった。ドゥアルテはゲリラの主張は5年間変化していないとして退けたのである。唯一の合意点は、クリスマスの停戦であった。

### 2-4-3 頓挫した和平対話

かくして2回にわたる政府とFMLN=FDRの和平対話をもたれたが、双方の主張は平行線をたどり、内戦終結をもたらすには至らなかった。ゲリラの要求していたのは、軍事力を背景にした、政治権力の「分け前」ではなかったかと思われる。実際FMLN=FDRは一時期国土の3分の1の面積を事実上支配下（影響下）にしていたのである。後に触れるように、1989年11月にはサンサルバドルで一斉攻勢に打って出て、数百人規模のゲリラ兵が市内のいたるところで自由に行動した。大統領官邸、統合参謀本部が急襲されたが今一步のところで撃退し、ゲリラによる制圧という最悪の事態を逃れた。サンサルバドルの高級住宅地にあるシェラトンホテル（旧称。現在はラディソンホテルに改称）は宿泊客とともに占拠されてしまった。このときの犠牲者は2000人に上った。

ゲリラがこのように「軍事力」を誇示する形で、政治権力への参加・分割を目指していたのに対して、政府は一貫して選挙を通じた政治プロセスへの参加を要求していたわけである。しかしFMLN=FDRにとっては、右派テロが横行するなかで、政治活動の自由が担保されない状況のもとでは、とても武装解除には応じられない、ということのようであった。かくして合意による内戦の終結が実現するには、1989年6月に発足するARENAのクリスティアニ政権を待たなければならなかった。

ドゥアルテ大統領は5年間の任期をなんとか終えることができた。この間農地改革を主体とする経済改革や先に取り上げたゲリラとの和平対話など、いくつかの成果を収めることができた。しかし経済は不振を続け、内戦終結への道が遠くなるなかで、急速に国民の

支持を失っていく。さらに1日あたり100万ドルと称される、アメリカからの経済・軍事援助でようやく持ちこたえたというのが、実態であった。

### 3. 内戦終結のプロセス<sup>7</sup>

#### 3-1 クリスティアーニ大統領の和平努力

##### 3-1-1 クリスティアーニ政権の発足

1989年3月の大統領選挙には、PDCからは弁護士出身でドゥアルテ政権時代の経済企画大臣であったチャベス・メナ(Chávez Mena)、ARENAからはオリガルキー出身で実業家のアルフレド・クリスティアーニ(Alfredo Cristiani)、新しく設立された左派政党民主連合(CD)からはFDRの代表であったギジェルモ・ウンゴがそれぞれ出馬した。ARENAのクリスティアーニ候補が終始優勢な選挙戦を展開し、53%の得票で大統領に選出された。選挙によって2代続けて大統領が選出されるのは、エルサルバドル政治史上極めて稀有なことであった。

一部のジャーナリズムはARENAの極右的な体質を誇張して、新政権のスタートに悲観的な見通しを述べていた。しかしながら、エルサルバドル内戦の平和的な解決を実現させたのは、ほかでもない、クリスティアーニ政権期であった。政権発足後直ちに和平に向けて精力的に活動し、まず1990年4月にジュネーブで政府・FMLNとの間で、停戦交渉が再開された。同じ年の7月には人権に関するサン・ホセ合意、1991年4月には軍・司法・選挙制度改革についてのメキシコ合意、同年9月のニューヨーク合意を経て、最終的には、1992年1月16日メキシコシティで政府とFMLNとの間で和平合意が調印され2月1日から停戦が発効した。当初の予定では同年10月末には、FMLNメンバーの武装解除と市民生活への復帰が完了することになっていた。しかし実際に内戦状態が正式に終結したのは、12月15日にずれ込んでしまった。

##### 3-1-2 和平合意に至るまでの背景

ここでクリスティアーニ政権が発足してから、一気に和平プロセスが加速化した背景について考えて見ることにしたい。

まず国際環境の変化を指摘することができよう。1985年3月に、旧ソ連ではゴルバチョフ政権が誕生し、急速な国内改革が進められる。かくして社会主義体制そのものに軋みが見られるようになり、経済・社会改革の選択肢としての社会主義体制の魅力が色あせ始める。さらに1990年、隣国ニカラグアで総選挙の末に社会主義政権が敗退し、有権者の圧倒的な支持でチャモロ親米政権が誕生した。これにより従来から秘密裏に実施されていた、FSLNからのFMLNへの軍事支援が急減することとなった。

次に指摘できるのは、パワーシェアリングを放棄したFMLNの戦略転換である。FMLNは1989年1月に、同年の3月に予定されていた大統領選挙を6ヵ月間延期し、この間直接交渉によって合意に達すれば、政治活動に参加する用意がある旨発表した。これは従来の武装闘争一辺倒の強硬路線からの重大な政策転換を示すものであった。

---

<sup>7</sup> 本章を執筆するに際して、中南米問題研究会・渡辺利夫(1992、1993)を参考にした。

この時期の軍事情勢の膠着化も見逃せない要因であった。1989年11月、FMLNによる首都圏の一斉攻勢が仕掛けられたが、FMLNがもくろんでいたような都市住民の武器を手にした一斉蜂起は起きなかった。犠牲者は2000人に上ったが、このことでFMLNの武闘派の発言力の弱体化が進み、軍事解決がありえない、ということが明白になった。

米国の対エルサルバドル政策の変化も大きな影響を与えた。1989年1月に発足したブッシュ政権は東西緊張緩和のなかで、アメリカの外交上の中米紛争の位置づけを低下させ、現実路線を歩むことになる。アメリカは従来エルサルバドル軍への膨大な軍事援助により軍部内のタカ派を支援してきた。しかし同時に政府と軍穏健派を鼓舞して和平を進めるといふ和戦両様の二律背反政策も採用してきた。ここきて、アメリカ政府は軍穏健派との関係を強めながら、話し合いによる解決に向けて方向転換を図ることになる。そしてこのことは大規模な軍組織の改革と一部軍人の処罰をも視野に入れたものとなる。

さらに1990年8月、ソ連外務省のゲラシモフ情報局長がエルサルバドルを訪問し、クリスティアーナ大統領と会談した。このときゲラシモフ局長は軍事紛争の解決の唯一の手段は交渉であると発言した。かくしてソ連の協力的な姿勢が鮮明となり、東西両陣営がエルサルバドル内戦の平和的な解決に積極的な姿勢を見せるようになった。こうした動きにより、クリスティアーナ大統領とFMLNの両当事者は、いわば外堀を埋められた形となり、交渉による解決以外の選択肢を放棄した。

さらに交渉は中間勢力よりも対極に立つもののほうが実現性は高い、という道理も存在する。FMLNの最も強硬なグループとARENAの最も影響力を持つグループという、両極端の勢力が直接交渉することで、むしろ話し合いが容易になった。また軍首脳陣はARENAを信頼していた、ということもある。

なおいわゆる市民社会の参加は、和平交渉プロセスにはあまり影響はなかった、と思われる。政府代表にもまたFMLNの代表団にも、市民グループや国内外のNGO組織が関わったことはほとんどなかったし、圧力を加えることもなった。強いていえば、カトリック教会が和平対話の調停のプロセスでかなり重要な役割を果たした。司教が政府とゲリラとの対話を仲介し出席した。

最後に忘れてはならないのは、国連による平和構築努力である。国連は和平交渉の推進のために積極的に関与しただけではない。次章で見ていくように国連の参加・協力は、和平合意の仲介、軍とゲリラ双方の武装解除のプロセス、停戦の監視、警察の改革、経済復興など、ありとあらゆる分野にわたっている。エルサルバドル復興が、国連平和構築の成功例として取り上げられるのも、そのためである。

国連安全保障理事会は1991年5月、国連エルサルバドル監視団（United Nations Observer Mission in El Salvador: ONUSAL）の設置を決定した。ONUSALは人権状況の監視、人権侵害の申し立ての調査、人権の促進、選挙の監視など、従来の停戦監視などの軍事面に力点を置いた平和維持活動とは若干異なる任務を与えられた。国連はONUSALの設置と前後して、デクエヤル事務総長（ペルー国籍）の個人代表という肩書きで、同じペルー国籍のベテラン外交官のアルバロ・デ・ソト（Alvaro de Soto）を和平交渉の仲介役に立てて、和平実現に積極的に介入したのである。

政府・FMLN間の和平交渉がいかにくさまじいものであったか、表3-1で一目瞭然であろう。双方は国連の仲介のもとに、ベネズエラ、メキシコ、コスタリカ、ニューヨークと場所を移しながら文字通りのマラソン会談を行っている。宿舎や会談場所、チケットの手配などのロジ面だけでも大変なエネルギーを使った。会談の内容は逐次マスコミに流され、ミニッツを作成した。代表団はそれぞれ本部と連絡を取らねばならなかった。FMLNの司令部はエルサルバドル国内の「解放区」におかれていたが実態は不明である。

表3-1 エルサルバドル和平対話・交渉のクロノロジー（カッコ内地名は開催場所）

1984年	10月 8日	ドゥアルテ大統領国連総会で、和平対話の呼びかけ
1984年	10月 15日	第1回和平対話（チャラテナンゴ県ラ・パルマ）
1984年	11月 30日	第2回和平対話（ラ・リベルタ県アヤグアロ）
1986年	9月 19日	サン・ミゲル県セソリにて第3回和平対話を予定したが、安全理由からFMLNが参加拒否。流会となる。
1987年	8月 6-7日	中米和平合意（エスキプラスⅡ）。中米紛争の話し合い解決を確認
1987年	11月 4-5日	第3回和平対話（サン・サルバドル ローマ法王使節庁）
1989年	6月 1日	クリスティアーニ大統領就任演説で、FMLNとの対話提案
1989年	9月 13-15日	和平対話（メキシコ・シティー）
1989年	10月 16-18日	和平対話（コスタリカ サン・ホセ）
1989年	11月 11日	FMLN首都一斉攻勢 犠牲者2000人
1990年	4月 4日	和平対話再開のための交渉（ジュネーブ）
1990年	5月 16-21日	和平交渉（ベネズエラ カラカス）
1990年	6月 19-25日	和平交渉（メキシコ オアステペック）
1990年	7月 20-26日	和平交渉（コスタリカ サン・ホセ）
1990年	8月 17-22日	和平交渉（コスタリカ サン・ホセ）
1990年	9月 13-18日	和平交渉（コスタリカ サン・ホセ）
1990年	10月 29-31日	特別会合。国連の関与が強化される（メキシコ・シティー）
1991年	1月 3-5日	和平交渉（メキシコ・シティー）
1991年	2月 1-2日	和平交渉（メキシコ・シティー）
1991年	2月 19-21日	和平交渉（コスタリカ サン・ホセ）
1991年	4月 4-27日	和平交渉（メキシコ・シティー）グールディング国連事務次長同席
1991年	5月 25日-	
	6月 2日	和平交渉（ベネズエラ カラバリェダ）
1991年	6月 16-22日	和平交渉（メキシコ ケレタロ）
1991年	7月 9-11日	和平交渉（メキシコ・シティー）
1991年	9月 16-25日	和平交渉（ニューヨーク国連本部） ニューヨーク合意
1991年	11月 4-16日	和平交渉（メキシコ・シティー）
1991年	11月 25日	和平交渉（メキシコ サン・ミゲル・アリエンデ）
1991年	12月 16-31日	和平交渉最終段階（ニューヨーク国連本部）
1992年	1月 6-13日	和平交渉終了（ニューヨーク国連本部）
1992年	1月 16日	和平合意調印式（メキシコ・シティー）

出所： 中南米政治問題研究会・渡辺利夫 「エル・サルバドル和平交渉(一)～(四)」

『ラテンアメリカ時報』第35巻第11号～12号, 36巻第1号～第2号 (1992、1993)



## 3-2 国連の平和維持活動と内戦終結プロセス

### 3-2-1 真相究明委員会の設置

和平合意は予定どおり1992年1月、国際社会の見守るなかで、メキシコシティの会場で調印された。しかし戦闘の終結は実際には、当初の予定よりも2ヵ月ほど遅れた。その主な理由は、FMLNの武装解除がスムーズに履行されなかったからであるとされている。一方FMLNは政府軍の民主化が、和平合意内容の通りになされていないことをその理由に挙げている。FMLNが特に問題としていたのは、和平合意によって設置された、政府軍による人権侵害の調査を行うための真相究明委員会の報告書の取り扱いであった。この真相究明委員会は、ブトロス・ガリ国連事務総長（当時）の熱心な働きかけで、国連の平和維持活動の歴史上、初めて設置されたものである。そこで以下、この委員会の活動について述べることにしたい。

真相究明委員会の委員には、ベサリオ・ベタンクール（B.Betancurコロンビア元大統領）、レイナルド・フィグレド（R.Figueroa ベネズエラ元外務大臣）、トマス・バーゲンソール（T. Buergenthal アメリカ ジョージワシントン大学教授）が任命された。真相委員会の作成した報告書の内容については、和解による紛争解決を理解する上でも貴重な資料であるので、若干詳しく取り上げることとしたい。

真相究明委員会が調査の対象としたのは、①イエズス会神父の殺害事件（1989年11月のFMLNによる一斉攻勢の際に、UCA＝中米大学構内で起きた、イエズス会神父6人、料理人母子2人合計8人が、軍によって殺害された事件）、②非合法的な処刑、③不自然な行方不明、④政府軍による農民など民間人の殺戮、⑤死の部隊（escuadrones de muerte）による人権侵害、⑥FMLNによる暴力行為、の6項目である。2000人に上る証人、参考人、被害者、容疑者に直接インタビューした。報告書の全文はA4版サイズで165ページである。

### 3-2-2 司法制度に内在する問題点

もともと特定の国の司法制度について、国連などの国際機関が深く立ち入ってその内実を調査することには、さまざまな障害がともなう。なによりも司法制度は、国家主権の象徴的な部分で、内政干渉の咎めを受けやすい内容の事柄である。加えて司法制度そのものも、通常厚いベールに覆われていて、その内容については不透明な部分が多いのは、情報公開のあまり進んでいない、途上国ではままた見られることである。エルサルバドルについても、和平合意以前はこのことがあてはまった。しかし和平合意後次に述べるように、国連による人権監視活動が活発化し、司法制度そのものに踏み込んだ改革が指向されるようになった。これは内戦の副産物といえるもので、もし和平合意が成立しなければ、主権国家に内在する司法上の問題点が、これほど赤裸々に公にされることはなかったと思われる。

エルサルバドルの司法制度の問題点とはどのようなものであったのか。真相究明委員会はその最終報告書『暗闇から希望へ：エルサルバドルにおける12年間の戦争』のなかで次のように述べている。「司法、行政、立法の三権のいずれも、社会に満ち溢れる軍部の影響力を抑制することができなかった。司法制度は軍部が威嚇するにつれて、徐々に弱体化し

た。この結果司法制度そのものが、軍部が腐敗する温床となってしまった。これまで司法機関は、真の意味での独立性を享受することはなかった。司法制度の無力さは、その悲しむべき従属性と機能不全によって、この国が被った悲劇を促進する元凶へと変質してしまった」。

報告書はこのように述べ、内戦中（もっとさかのぼればエルサルバドルの国家成立以来）、司法制度があるべき姿で機能したことがなかったと糾弾している。おそらく国連という国際社会を象徴する公的な機関が、特定の国の司法問題について、これほど単刀直入に言及し、それを公表した先例はあまりなかったのではないかと思われる。

ここでラテンアメリカ全体の司法制度の中で、エルサルバドルのそれがどのような位置づけにあるかについて、比較法学の権威であるジョエル・G・バーナー（Verner）の研究を紹介する<sup>8</sup>。バーナーはエルサルバドルの最高裁判所について、「ペルー、ボリビア、パナマ、グアテマラ、ホンジュラスと並んで最小限の司法機関しか持たない」と分類している。そして最高裁の内情についての情報が一般的に入手困難であると断った上で、エルサルバドルの最高裁について、次のような評価を下している。「1979年のクーデターは、司法機関の再編成を促した。この結果10人の最高裁判事が全員解任され、政府により受け入れやすい、政府の意向を尊重する判事に入れ替えられた。エルサルバドルの司法機関は、軍部政治、クーデター、一党独裁、14家族による寡頭支配、1948年以降の政治秩序の不安定性の悲しむべき犠牲者であった」。

バーナーはラテンアメリカの最高裁判所は一般に政治権力の影響下にあり、独立した機能を果たしていないと指摘している。そしてその理由を次の7点に求めている。①大統領への権力集中が顕著である。②政治的な不安定性。度重なるクーデター、革命などによる政権交代により、最高裁判事の任免も頻繁に行われてきた。このことが司法権の独立を弱体化させた。③ラテンアメリカの法制度に内在する問題。ラテンアメリカ法は、ローマ法の影響を強く受けているために、裁判所はコモン・ローに比較して、判例の見直しや活用、自由な立法を抑制する傾向がある。法の厳格な適用に傾斜し、権威に依存しがちで一般に保守的である。④司法制度の構造・司法手続きそれ自体の問題。司法制度と手続きがあまりにも煩雑なために、人々はむしろ個人的な解決を指向する（個人的なコネを使った解決）。政治的な係争事件では、しばしば特別法廷が設置され、政治権力の影響を受けやすい。⑤限られた再審理制度の活用。通常最高裁は、行政府や立法府の行為を違憲とすることはしない。ローマ法の影響で、法によってのみ法を撤回できるとされてきた。⑥最高裁は伝統的に国民に十分な支持を持たず、裁判所の独立性を確立するには、望ましい社会的な環境には置かれていない。⑦裁判官の身分保障。行政府や立法府、あるいはその他の政治勢力から独立を確保するには、身分保障が必要である、しかしラテンアメリカの多くの国では、裁判官の任免が政治的な理由でなされている。

---

<sup>8</sup> 以下真相究明委員会の活動、バーナーの著作などについては、田中高(1996)を参照。

### 3-2-3 調査報告書の取り扱いを巡る紛糾

さて真相究明委員会の報告書について触れる前に、その内容を公表するときに起きた現地での「摩擦」の様子について、丁度その時期に筆者は現地にいたこともあり、紹介しておきたい。「和解」のプロセスでの、当事者の行動様式を知る重要な情報でもあると思われるからである。現地の新聞各紙は報告書の内容について、ガリ国連事務総長が正式に公表した1993年3月15日前後に、大きく報じていた。

報告書の公表の際にもっとも論議的となったのは、軍部の人権侵害をどこまで明らかにしたのか、特にその象徴的な事件として、イエズス会神父の暗殺の事件について、軍幹部の関与をどこまで調査しているか、ということであった。さらに事件発生当時のレネ・マヌエル・ポンセ参謀総長が、クリスティアニーニ政権の国防大臣に就任していたことから、大統領の政治責任もあわせて論議されることとなった。

現地の有力な保守系の日刊紙エル・ディアリオ・デ・オイ (El Diario de Hoy) は、イエズス会神父虐殺事件との関わりで、見出し「ポンセ大臣クリスティアニーニ大統領に進退を一任」のもと、次のように報じた(3月13日付)。「アメリカの1100万ドルにのぼる軍事援助の停止や国内外の世論の圧力により、ポンセ国防相は記者団に対して、進退をクリスティアニーニ大統領に一任したと発表した。国防相は同時に、軍の協力がなければ、和平合意が成立することも、合意事項が履行されることもなかったであろうと述べた。ポンセ大臣は国連の真相究明委員会の報告書が公表される72時間前に、大統領に進退を一任することで、責任を取ると発言した」。

これは半世紀にわたる軍部支配の伝統のなかで蓄積され続けた負の遺産が、国際機関の手によって白日の下に晒される瞬間でもあった。あらかじめ報告書の概要を知ったポンセ大臣やクリスティアニーニ大統領はその内容に驚愕したに違いない。もしそうでなければ、公表72時間前(3日間前)に、先に引用した記事のような内容の発言が出るはずはなかったであろう。実際3月15日に報告書がガリ事務総長の手により公表されて以後の、エルサルバドル国内の動揺・衝撃は計り知れなかった。

3月16日、政府は「真相究明委員会報告書に関する、アルフレド・クリスティアニーニ共和国大統領のメッセージ」と題するコミュニケを発表し、その全文が国内各紙に掲載された。このなかでクリスティアニーニ大統領は、「報告書には限界があるかも知れないが、われわれの歴史の一部であることを認める。重要なことは、将来への確たる見通しをもつことである。なぜなら報告書には、悲劇を繰り返さないための、処方箋が含まれているからである」としている。この文章を読めば、だれもが大統領の和解に向けた前向きで積極的な姿勢に共鳴したであろう。

ところがそのわずか2日後には、クリスティアニーニ大統領は「(報告書は)サルバドル国民の願望に叶うものではないし、社会の和解に寄与するものではない」と、大幅に後退した意見を述べているのである。この二つの矛盾する意見の間に、軍部からの猛烈な巻き返しのあったことは明瞭である。現実の問題として、ゲリラとの武装闘争に対峙してきたのは政府軍だった。また当時は治安関係、警察も軍部のコントロールに置かれていた(その後組織は分離された)。大統領の身辺警備を行っているセキュリティーも、軍の特殊部隊で

あり、これだけでも大統領、政府がどれだけ軍に依存しなけりばならなかつたかを物語っている。

要するに内戦そのものが軍部の発言力を増加させ、以下紹介するようなイエズス会神父虐殺事件に象徴される、軍の暴走を許してしまつたのである。いまこうして内戦から和平への和解のプロセスを振り返ると、社会に与えたインパクトで、軍の存在がいかに大きかつたか、軍の膨張をもたらせた要因のひとつが、内戦という暴力そのものであつたかを、改めて思い知らされるところである。

#### 3-2-4 調査報告書の概要

さて真相究明委員会の報告書は、イエズス会神父虐殺事件について、次のような調査結果を報告した。事件の主犯はギジェルモ・アルフレド・ベナビデス・モレノ陸軍士官学校校長（大佐）。ベナビデス大佐は逮捕され最高刑懲役30年の刑を受けた。ポンセ参謀総長は、フアン・ラファエル・ブスティジョ將軍、フアン・オルランド・セペダ大佐、イノセンテ・オランド・モンタノ大佐、フランシスコ・エレナ・フエンテス大佐などの、当時の統合参謀本部の中樞指揮官達との協議を経た上で、直接ベナビデス大佐に虐殺を命じたとされた。

殺害されたイグナシオ・エジャクリア（UCA学長）、イグナシオ・マルティン・バーロ、セグンド・モンテス、アルマンド・ロペス、ホアキン・ロペス・イ・ロペス、フアン・ラモン・モレノはエルサルバドルを代表する学者たちで、UCAは軍からは反政府活動の知的拠点と考えられていた。UCA構内に突入したベナビデス大佐の率いる犯行グループは、宿舎に突入し、無抵抗の神父を銃で殺害した。さらに現場に居合わせた料理人の母娘を、口封じのために殺害したのである。

かくして国連による真相解明委員会の報告書は、これまで噂としては流布していた、軍高官の直接的な関与を明確に指摘し、その責任を糾弾した。この意味でエルサルバドルは、国連による紛争後の平和維持活動の顕著な成功例といえる。この結果ポンセ国防相は辞任を余儀なくされた（しかし刑事罰の対象となることはなかつた）。とはいえ人権侵害について弁解の余地のない犯罪行為をなした軍人たちには、次のよう特例的な例外措置（＝恩赦）がとられた。

#### 3-2-5 和解と恩赦の関係

1993年3月20日、国会は恩赦法を賛成多数で可決した。これに賛成したのはARENA、PCN（国民融和党）の両党で、議員定数総数84議席のうち賛成47票で、野党第一党のPDCは棄権し、左派政党CDだけが反対票を投じた。この結果報告書に氏名が掲載された軍人・ゲリラ（左派ゲリラの一部にも、人権侵害の犯罪を行つたものがいた）双方の容疑者全員が恩赦法の適用対象となり一切の罪が問われないこととなつた。かくして4月1日には服役中のベナビデス大佐は釈放されたのである。「国民和解」の精神からすると、この恩赦の措置が果たした役割は少なくない。とはいえ近年ラテンアメリカにおいて、過去の軍事政権時代の人権侵害が、その後の恩赦措置により不問に付されてしまい、関係者の罪状が正確に糾明されることなく、あいまいなまま、葬り去られてしまつたという批判がある。

例えばアルゼンチンにおいては、軍事政権時代の人権侵害事件を起こした軍高官の責任を免除している恩赦法を、過去にさかのぼって無効にしようとする動きも見られる。エルサルバドルの場合は、国連という透明性の高い国際機関が、真相究明委員会を設置したことで、ある程度人権侵害の実態を解明することには成功した。政府・ゲリラ双方は、同委員会の報告書の内容に強い疑義を表明することはなかった。したがって、恩赦の精神は、ある程度は「和解」に寄与したことは間違いない<sup>9</sup>。

仮にゲリラ(FMLN)の幹部が関与していたとされる、いくつかの外国人ビジネスマン、外交官などの誘拐と殺害が刑事罰の対象となったとすると、政党活動の根幹を揺るがしかねない事態（合法政党としての活動を停止せざるをえない状況）を招いた可能性のあることも否定できない。このように和平合意の実施に際しては、内戦中の人権侵害問題の解決に代表されるような、戦後処理に多大のエネルギーを消費した。こうしたことを踏まえて、クリスティアーナ大統領は国際世論の後押しも利用しながら、軍組織の民主化を進めていく。以下その内容を見ていくことにしたい。

---

<sup>9</sup> 表3-2は著名な政治学者であるガルトウングの提唱する和解へのプロセスを述べたものである。ここでは法による裁きよりもむしろ話し合いによる癒しのほうに重点が置かれている。筆者は傾聴に値する議論であると考えている。

表 3-2 ガルトウングの提唱する和解への12の手法

手法	意義	言葉で表現すると
(1) 対立の意義を外部に求める (当事者外の要因、自然、 文化、社会構造など)	被害者、加害 者両方の癒し	どちらが「悪」というのではなく、 外部環境のせいで対立しまったね
(2) 賠償	加害者の癒し	これだけの償いをしたのだから
(3) 加害者の謝罪、被害者の許し	被害者の癒し	ごめん、いやどうも、(ああ許して もらえた)
(4) 改悛、宗教的な告白	加害者の癒し	神(仏)様、悪うございました
(5) 法廷での告白	加害者の癒し	裁判長、私はこんなことをしてし まった
(6) カルマ、業*	両者の癒し 過去の清算	「ご縁」を大事に、許しあいましょう
(7) 対立の原因を内部要因で検証	過去の清算	歴史のこの部分はこちらに、あの部 分はそちらに問題があったね
(8) 歴史の追体験	過去の清算	(ロールプレイングゲームや演劇など を通じて) あの時こんな選択をしな ければよかった。ああすればよかつ たね
(9) 悲しみ、癒しを共有する	未来の建設	双方の犠牲者に一緒に頭を下げましょう
(10) 共に再建に携わる	未来の建設	破壊された町を一緒に再建しよう
(11) 将来像を一緒に考える	未来の建設	お互い、未来に向けてこんな形で友 好を保ちましょう
(12) ホーポノポノ(ho'o ponopono)的解決**	癒し、清算そして 未来の建設	周囲の人々と一緒に事実を見つめ、 過去は水に流し未来を考えましょう

\* 仏教的思想。「加害」「被害」の二分法ではなく、お互い触れ合った「縁」を大事にし、許しあう。もともとは良い人間関係があった、との立場を修復する。

\*\* ポリネシアの人々にとっての「癒し」の概念。紛争が起きた後、加害者、被害者だけでなく、それぞれの家族や友人らが集まり、長老の前で言い分を話し合う。そのあと、紛争の原因、事実、加害者側のわび、被害者側の許し、そして双方の再発防止策をまとめた文書を作成。長老が読み上げ、双方が確認し合ったあと、燃やしてしまう(水に流す)。

出所：ヨハン・ガルトウング(2003)。

### 3-2-6 重要な役割を担った国家平和強化委員会 (COPAZ)

和平合意が調印された直後から、政府軍とFMLN双方の武装解除が平行してスタートした。厳密に表現すると、このとき一時的ではあるが権力の空白が生まれた。この空白期間を埋めるために、以下述べるような国家平和強化委員会 (National Commission for the Consolidation of Peace: COPAZ) が置かれたのである。COPAZのマンデートは次のようである。

COPAZは、政府とFMLN (以下両者) が合意するあらゆる政治的な合意の履行について、監視すること。軍代表1名を含む政府代表2名、FMLN代表2名、国会に議席をもつ政党あるいは政党の連合体の代表1名により構成される。サンサルバドル大司教と国連エルサルバドル監視団 (ONUSAL) 代表1名は、オブザーバーの資格でCOPAZの作業に参加する。COPAZの委員会は多数決による決議で、執行権はない。和平合意の重要な事項に関わる決定および措置の採用にあたっては、両者は事前にCOPAZと協議することが義務付けられている。COPAZは軍およびその他の議題について、和平合意を発展させていくために必要とする法案を準備する権限を有する。COPAZは軍やその他の議題について、両者が合意する事項の実施について監視する権限を有する。COPAZ設置法案は停戦合意署名後8日間以内に国会に上程される。

## 3-3 軍の改革

### 3-3-1 軍改革の内容

軍改革について、和平合意では次のような内容の軍組織の改編と民主化を実施することが取り決められていた。①従来エルサルバドルでは軍と警察が軍籍を有する国防大臣の指揮下に置かれ、治安維持の機能と国防の役割分担が不明瞭であった。そこで警察機構を国防省から、新設された内務・公安省に移管する。名称はこれまでの国家警察 (Policia Nacional: PN) から国家文民警察 (Policia Nacional Civil: PNC) に改称する。さらに警察官養成のための警察学校を新設し、軍の影響力を排除する。②準軍事組織の廃止 (国家警備隊、財務警察、民間防衛隊を指している。人権侵害の実行部隊として悪名高かった)。軍の諜報組織 (National Directorate of Intelligence: DNI) の解体。③軍の人員の削減を50.2%の削減を目標とする。④人権侵害に関与したとされる軍関係者の処罰と解任を実施し、軍の「浄化」を実行する。

### 3-3-2 軍の削減と浄化

エルサルバドル政府軍 (準軍事組織を含む) の規模は、内戦中急拡大した。要員数で見ると1978年の内戦勃発直前には1万人強であったものが、1992年には実に8万人に膨れ上がっていたのである。軍の削減は早速実施され、現在は1万6000人である。しかし奇妙なことに、国防予算は2001年の数値で国家予算全体の4.9% (1997年5.5%、1998年5.2%、1999年3.0%、2000年5.4%) であり、従来と大きく変動していない。いったいいかなる理由で、予算上の削減が進まないのかは、定かではないが、経済援助を供与する国際社会は毅然と

して、国防予算の一層の削減を求めるべきであろう。

和平後の軍の役割についても、考察する必要がある。批判が強かった徴兵制は廃止され、志願制となった。以前は軍人が、総裁など組織運営上の長に就任していた、電信電話公社、港湾公社、電力公社、水道公社などの国営・公営企業の多くが分割され民営化された。

軍の浄化（パージ）は、和平交渉の最大の対立点のひとつであった。軍人の公職からの追放、処罰について、アド・ホック委員会が担当することとなった。アド・ホック委員会は国連事務総長が政府・FMLNと協議の上選出する公平・中立かつ民主主義を信奉する3名のエルサルバドル人で構成される。大統領が指名する2名の軍人は審議にのみ参加できる。アド・ホック委員会はあらかじめ関係者と面接して、配置転換あるいは退役の措置を含む最終決定を下すものとする。

### 3-3-3 国家文民警察（PNC）の創設

PNCは唯一の武装した警察組織として創設される。その任務は国民の権利と自由の行使を保証し、犯罪の予防と根絶、国内の治安、平穏、秩序、安全を維持することである。PNCは軍からもまたすべての政党活動からも独立した専門家の集団である。PNCの指揮系統は大統領、所轄大臣、次官、警察長官、副長官、監視官、局長、県警本部長であり、文民とする。長官は大統領が任命し、議会は重大な人権侵害を理由に罷免することができる。PNCは新設の内務・公安省に所属する。PNCを所管する公安省（次官が長となる）が新設される。

警察学校（National Public Security Academy: ANSP）の任務は、幹部、中級、初級クラスの警察官の教育、警官の選抜並びに文民国家警察・公安についての調査・研究・広報である。ANSPは所轄大臣に直属する独立した機関である。運営は学校長および学校長が長となる理事会により運営される。理事会は政治的多様性を基準に、各界の文民より所管大臣の推薦によって、大統領が任命する理事より構成される。ANSPの学校長は大統領が任命する。

かくして軍は既得権の大幅な削減を受け入れた。そして社会における影響力はかなり弱体化した。とはいえ軍が存在する限り、治安出動や国防上の理由から、軍への依存を不可避免的に強めざるをえない状況も想定される。そのような意味でも、シビリアンコントロールを制度的に強化しなくてはならない。国際社会は、エルサルバドルのシビリアンコントロールの定着になお一層の注意を払うべきである。

## 3-4 司法改革

### 3-4-1 司法改革の内容

司法制度の改革については、和平合意のなかで以下のように定めてある。司法制度改革について集中的に議論されたのは、1991年4月27日のメキシコ合意である。合意文書の第2章第1項で、a 最高裁の組織を再編成し、判事の任命を国会議員の3分の2の賛成投票によって行うこと。b 政府経常収入の6%を司法府に配分すること。c 人権擁護官の創設。d 会計検査委員長、検事総長、人権擁護官の選出を、国会議員3分の2以上の賛成で選出すること、などである。



こうした和平合意の内容を受けて、エルサルバドル国会は1991年4月28日（先のメキシコ合意が成立した翌日）、憲法改正案を上程し2日後の30日に可決された。このなかで最高裁判事の任期を旧来の5年間から9年間に延長し、判事の身分保障を強化した。任命についてはそれまでの「国会の承認を得る（慣習的に過半数）」と規定していたものを、和平合意どおり3分の2の賛成というように、縛りを強化した。このことは政治色のあまり入らない、中立的な人事を行うというメリットもあるが、他方人選に手間取り、選出のプロセスに時間を要するという問題点がある。

さらに1994年4月29日の国会では、司法制度改革について次の諸点が承認された。ひとつは、従来弁護士、公証人の資格剥奪の権限が裁判所にあったものを、新たに設置されることになった、弁護士・公証人国家委員会（Consejo Nacional de Abogados y Notarios）に移管する。今ひとつは、人身保護令状の手続きを下級審に移管した。この結果最高裁は、政府高官にかかわる事件と下級審裁判官が身柄の釈放を拒否した場合のみ、人身保護手続きを行うこととなった。

なお司法府の予算については、改正憲法ではメキシコ合意の内容がそのまま盛り込まれ、政府経常収入の6%を下回ってはならないこととされた。2003年の政府予算案を見ると、司法府の予算は全体の5.5%となっている。なお政府予算全体が縮小するなかで、司法関係の予算は増加している。以上紹介した以外のメキシコ合意の内容（例えば人権擁護官の創設など）についても、ほぼすべてが履行されている。

なお参考までに表3-3に、和平合意の履行計画表を掲げておく。

表3-3 エルサルバドル和平合意履行計画表(1992年実施)

合意事項	合意履行日
1. 国家和平強化委員会(COPAZ)	
発足のための法案国会上程	1月16日より 8日以内
設立	2月1日(停戦初日)
2. 軍	
憲法改正 国会承認	1月16日より2月1日の間
公布	1月16日より2月1日の間
教育制度 士官学校理事会理事任命	2月1日より 100日以内
教育制度の改革・選抜方法の決定	2月1日より 210日以内
浄化 アド・ホック委員会の設置	2月1日より 105日以内
最終的評価	2月1日より 195日以内
該当する行政機関の決定	2月1日より 225日以内
決定の実施	2月1日より 255日以内
削減 政府は国連事務総長に削減計画を提出事務総長はFMLNに同プランを通知	
治安組織 財務警察・国家警備隊の解体ならびに同要員の軍への配置替え	2月1日から 30日以内
情報機関 軍所属の国家諜報部(DNI)の解散	2月1日より 135日以内
大統領直属の国家情報機関(OIE)の創設	2月1日より 30日以内
ゲリラ掃討部隊の解体	
ラモン・ベリヨッソ大隊	
アトナル大隊	
アトラカタル大隊	
エウセビオ・ブラカモンテ大隊	
ホセ・マヌエル・アルセ大隊	2月1日より 12月19日までに左記全部隊完了
準軍事組織 民間防衛隊 登録	2月1日より 60日以内
武装解除	2月1日より 120日以内
完全な解体	2月1日より 150日以内
予備役制度 兵役・予備役の新制度に関する法案の国会上程	2月1日より 60日以内
兵役・予備役の新制度に関する法案の交付	2月1日より 90日以内
徴兵制の廃止・実施	2月1日
新兵役・予備役法の公布	2月1日より 90日以内
3. 文民国家警察 (PNC)	
組織法案の国家上程	2月1日より 20日以内
警察学校(ANSP)組織法案の国会上程	1月16日より2月1日の間
警察長官の指名	2月1日より 30日以内
警察学校長・理事会理事の指名	2月1日より 15日以内
警察学校の第一期生入学	2月1日より 30日以降
文民国家警察の設立	2月1日より 240日以内

文民国家警察官の全国的配置開始	2月 1日より	270 日以内
文民国家警察官の全国配置終了	配置開始より	21 ヶ月後
旧国家警察の任務終了	国民国家警察官配置開始より	2年後
4. 司法制度		
人権擁護庁 組織法案の国会上程	2月 1日より	60 日以内
長官の任命	2月 1日より	30 日以内
5. 選挙制度		
中央選挙管理委員会委員の任命	2月 1日より	15 日以内
法改正	2月 1日より	120 日以内
6. 経済・社会問題		
紛争地域における土地所有の合法化	1月16日より	160 日以内
消費者保護法案の国会提出	1月16日より	60 日以内
COPAZによる経済・社会フォーラムの召集	1月16日より	30 日以内
245ヘクタールを超える土地の譲渡開始	2月 1日以降	
双方の元戦闘員による国有地譲渡の請求開始	2月 1日より	60 日
元FMLN 戦闘員の社会復帰促進計画の実施	2月 1日より	60 日以内
双方の元戦闘員に対する土地の譲渡開始	2月 1日より	90 日以内
7. FMLN の政治参加		
元FMLN 戦闘員の政治的権利の完全な行使を保障する法的措置等の決定	1月16日から	2月 1日までの間
政治犯の釈放	2月 1日より	30 日以内
FMLN の政党としての公認のための法制化の促進	2月 1日より	90 日以内
帰国のための広範な保証と安全	2月 1日より	90 日以内
8. 軍事的な対立の停止		
非公式の停戦	1月16日より	2月 1日まで
指定地を集った政府軍の兵員・武器数をONUSALに通報	2月 1日より	7日前まで
指定地を集ったFMLNの兵員・武器数をONUSALに通報	2月 1日より	7日前まで
軍とFMLN の撤兵・集結のための具体的場所の決定	1月 6日より	2月 1日まで
兵力引き離しの第一段階	2月 1日より	5日間
兵力引き離しの第二段階	2月 1日より	30 日以内
FMLN の武器・弾薬の集結（第二段階の 15 地点）	2月 1日より	30 日以内
ONUSAL による武器の管理	2月 1日より	30 日以降
元FMLN 戦闘員の法的枠組みの中での市民・政治生活、体制への復帰		1992年 10月 31日までに完了
FMLN の軍事機構の解体	1992年 10月 15日より	10月 31日までの間
最終条項		

本計画に含まれない合意事項、例えば何らかの理由により本合意に関する調整が必要な場合、その実行時期については、ONUSAL が両者と協議して解決する。

出所： 中南米政治問題研究会・渡辺利夫 「エル・サルバドル和平交渉(一)～(四)」

『ラテンアメリカ時報』第 35 巻第 11 号～12 号, 36 巻第 1 号～第 2 号 (1992、1993)。

## 3-5 選挙制度改革

### 3-5-1 選挙制度改革の内容

1991年の改正憲法では、選挙制度改革についても規定している。最大の変更は、従来の中央選挙管理委員会に代わって、最高選挙裁判所(Tribunal Supremo Electoral:TSE)を設置したことである。その上で裁判官の数を3名から5名に増員し、従来は全員が政党の推薦であったものを、3名を政党推薦、残り2名を最高裁判所が推薦し、国会が承認することとした(第208条)。こうして選挙管理・運営上の政治色を薄くする努力が払われた。独立性を高めるために、財政上も独自の予算枠を確保した。

### 3-5-2 選挙制度研究の必要性

日本では中央選挙管理委員会は、もっぱら国家公務員がその組織上の運営に携わり、政治的な配慮は極力排除されている(選挙区や選挙法の改定については、各政党が国会で審議する。選挙管理の事務運営上の役割は、選挙管理委員会の仕事である)。ところがエルサルバドルやニカラグアの場合には、TSEのような選挙を専管的に扱うハイレベルの組織が存在し、これが選挙制度や政党の登録に関する判断を下すことになる。この点は後ほど、ガバナンスの議論にも関係するが、政党政治の根幹に関わる問題である。

民主化の仕上げの段階として、選挙実施の公正性を保つための、選挙監視業務も近年増加傾向にある。中米を含めてラテンアメリカでは米州機構(Organization of American States: OAS)が域内の選挙監視業務を引き受ける場合がほとんどである。そのプロセスで、日本に対する資金協力、監視員の派遣依頼などが生じている。本報告書の後半でも再度触れるが、日本国内におけるこの分野の研究は圧倒的に遅れている。要請があるままに、応じているのが現状ではなかろうか。日本のこれからの援助のあり方としても、選挙関連のデータ収集、選挙制度そのものの研究など、取り組むべき課題は数多いと思われる。

## 3-6 経済改革の概要

### 3-6-1 クリスティアーニ政権時代の経済実績

クリスティアーニ政権の5年間は、マクロ経済的には比較的良好な実績を残した。GDP実質成長率についてみると、政権の発足した1989年は1.1%であったのを底として順調に回復した。1992年、1993年には5%前後の成長を達成し、内戦終結後の経済再建に弾みをつけた。GDPの部門別の成長率では、製造業、サービス業、商業部門の順で成長率が高い。さらに外貨送金は1993年には8億2500ドルに達している。現実には1993年の輸出総額が7億3150万ドルであり、海外送金(そのほぼすべてがアメリカに合法・非合法で居住するエルサルバドル人によるものである)に大きく依存する特異かつ脆弱な構造である。なお2002年には海外送金の総額はおよそ20億ドルに達し、依存度は急激に高まっている。援助資金・民間の直接投資も増加した。

### 3-6-2 経済・社会発展計画の概要

クリスティアーナ政権の基本的な経済政策は経済企画省（MIPLAN）が1990年6月に発表した『経済・社会発展計画：1989-1994（Plan de Desarrollo Económico y Social：1989-1994）』である（なおMIPLANはその後行政改革により廃止され、その機能の一部は外務省の対外経済協力局に吸収された）。

このなかで、経済改革の基本方針として、①私的所有は生産性の上昇に不可欠な前提条件である②自由競争市場は、効率的な財の分配を可能にする③市場の役割を確たるものにするのは自由競争である④政府は経済活動のなかで、補助的な役割を果たす、の4点である。言うまでもなく、これらの4点は1990年代初めに世界を席卷した、いわゆるネオリベリズム（新自由主義）の思想である。政府の役割を最小限に抑えて、マーケットメカニズムに財の分配を委ねることが、経済的な効率性からみて、もっとも望ましいと考えられた。社会民主主義的な経済運営を基本としてきた、ドゥアルテ前政権からは、大きく「後退」した。前政権時代は生活必需品である基礎穀物、粉ミルク、医薬品、公立病院の診療費用などには最低価格を設定し、政府の補助が支出され、貧困層の最低限の生活は何とか維持しようとする姿勢があった。

こうした社会保障的な施策は、財政赤字や効率性の問題、競争力強化の視点から次々に廃止され、貧困層の生活水準は悪化し、貧富の格差は拡大した。例えば農村における最低限の生活を維持できない「極貧層」の人口は、1980年の55.4%から1990年には70%に増加しているのである。

かくしてクリスティアーナ政権時代の経済政策は、戦時下の国家主導型の経済運営から急激な市場経済への移行であった。特に農村部の貧困層などへのセーフティネットには十分な配慮がなされず、貧富の格差は拡大した。農村部からの都市への人口流出は増加し続け、首都サンサルバドルとその周辺には、巨大なスラムが形成されている。後に触れるように、国民の不満は投票行動にも表れ、左派政党FMLNは現時点では国会で最大議席数を擁している。

### 3-7 和平プロセスの仕上げとしての1994年総選挙

1994年3月には総選挙が実施された。エルサルバドルでは正副大統領の任期は4年間、国会議員、地方首長の任期はそれぞれ3年間である。したがって12年おきに大統領、国会議員、地方首長選挙が重なり合い、総選挙となる。1994年の選挙は、12年に一度の大きな選挙であると同時に、それ以上に、内戦終結後最初に実施されるため、民主化の試金石となるものであった<sup>10</sup>。内外のジャーナリズムは「今世紀最大の選挙」と表現した。特に注目されたのは、長年にわたり武装闘争を続け、安全保障上の理由から選挙参加を拒否してきたFMLNが正式な政党として、出馬したことであった。

選挙の結果、政権政党ARENA党首のアルマンド・カルデロン・ソルの得票率が49.3%と、

---

<sup>10</sup> 日本からはいわゆるPKO法に基づき、筆者を含めて計16名の選挙監視員が派遣された。

FMLN=CD=MNRの左翼連合から出馬したルベン・サモラ（国会議長）の24.9%を大きくリードした。エルサルバドルの選挙法では、過半数を得票する候補がいない場合は、上位2名の決選投票となる。そこで1ヵ月後の4月25日に決選投票が実施され、ARENAの得票率は68.35%、FMLN=CD=MNRは31.65%という大差で、カルデロン政権が発足することとなった。

この選挙をもって、エルサルバドル内戦は名実ともに終結し、左右両派の争いは、武器ではなくて「投票箱」になった。権力闘争のゲームのルールが、根本的に変更した。1994年の選挙結果の特徴は次のようである。まずFMLN=CD=MNRが第2党としての地位を築いたことである。対照的にかつての政権政党PDCは第3党へと転落した。FMLN=CD=MNRは内戦中は非合法政治勢力だったわけで、野党第1党に躍進したことは、この国の政治史上画期的な出来事といってよい。同時にARENAはかなり安定した支持基盤を持っていることも事実で、エルサルバドル国民の主たる政治傾向がかなり保守的であることをうかがわせている。

国会議員選挙で見ると、総議席数84のうちARENAは39議席で増減ゼロ。FMLNは単独政党として参加して純増21議席、PDCは18議席でマイナス8議席、PCNは4議席でマイナス5議席、CDは1議席でマイナス7議席、統一運動（Unity Movement:MU）は1議席でプラス1議席、キリスト教真正運動（Authentic Christian Movement:MAC）と国民民主連合（National Democratic Union:UDN）はそれぞれ前回の1議席を失いマイナス1議席（議員数ゼロ）となった。

### 3-8 和平成立を可能にした内外諸要因のまとめ

ここでこれまでの議論をまとめておくことにしたい。エルサルバドル内戦が比較的スムーズに終結した要因を、国内要因と国外（際）要因の二つに分けて要約することにする。

国内要因：第一に12年間に及んだ内戦に政府、FMLNは言うまでもなく国民全体がほとんど嫌気していたことがある。厭戦気分はあらゆる階層の国民が持っていたが、特に民間企業家などの実業界に顕著であった。本章前半部で詳しく論じたように、内戦のもともとの原因は貧富の格差、長年の軍事政権による権力の独占であった。こうした問題が解決の方向に向かえば、内戦の意義そのものは消滅する。この意味で重要なことは、富裕層と軍部の支持を受けたARENAのクリスティアニ政権が1989年に発足したことであろう。FMLNにとっては、問題の本質の当事者と向き合うことになった。正面から対立する2つのパワーが交渉することになったのである。内戦の平和的解決には不可欠の要因であろう。

第二に、軍事的にはこう着状態が続いたことがある。これをもっともよくあらわすのは1989年11月のFMLNの都市一斉攻勢である。2000人の犠牲者はほとんどがFMLNメンバーであった。政府軍もFMLNを軍事力で制圧できないことを自覚した。ここに武装闘争による問題の解決の困難さが当事者により認識された。さらにこのときに発生した軍によるカトリック神父などの殺害事件が国際的にも激しく糾弾され、クリスティアニ政権は和平交渉による解決を政権の最優先課題とするにいたった。

第三に、政府組織そのものは比較的よく機能し、内戦の根本要因である貧困削減のために正面から取り組んでいた。これはドゥアルテ政権時代からの流れを汲むもので、政府の各種計画を見ても貧困削減が優先事項として取り上げられていた。内戦終結から平和構築のプロセスでその国の統治をいかに進めるかが重大問題であるが、エルサルバドルの場合は既存の政府組織がそのまま継承され、職責を担った。

国外要因：第一に東西ドイツ統一、ソ連の崩壊に象徴される冷戦終結の流れのなかで、武装闘争による革命政権の樹立といった過去のモデルがすでに時代遅れとなったことがある。1990年8月にソ連（当時）のゲラシモフ情報局長がエルサルバドルを訪問。クリスティアーナニ大統領と会談し、内戦の唯一の解決法は交渉であると発言したことは、FMLNにも重要なメッセージとなったのである。

第二は、圧倒的に強力な影響力を有するアメリカの外交政策の転換である。レーガン大統領時代の対中米外交が軍事力を梃子とするタカ派的なものであったのに比較すると、1989年に発足したブッシュ政権はこの地域への関わりを低下させる外交戦略を採用した。中米紛争は話し合いによる解決へと方向転換する。

第三は国連の関与である。デクエヤル事務総長が同じラテンアメリカ出身で関心が高かったという説もあるが、国連は中米で積極的な平和維持活動を展開することになる。エルサルバドルではまさに和平交渉のお膳立てから停戦監視、選挙監視、人権侵害についての真相究明委員会の設置など、あらゆる局面で国連がイニシアティブを握った。さらに復興プロセスにおいても国連はそのプロモーター的な役割を果たしているのである（詳細は第4章参照）。時期的に見ても、国連が平和維持活動に積極的に参加していこうとしたこともあり、中米はちょうどそのショーケースとなったのである。

## 4. 自律に向けた経済開発の進捗状況

### 4-1 経済開発計画における貧困削減戦略の位置づけ

#### 4-1-1 経済開発計画の概要

既述のようにエルサルバドル政府は1990年に『経済社会開発計画1989年－1994年（Plan de Desarrollo Económico y Social 1989－1994）』、1994年に『経済社会開発計画1994年－1999年（Plan de Desarrollo Económico y Social 1994－1999）』を公表している。ここではこの二つの中期経済社会計画のなかで、貧困削減のための経済社会分野の開発戦略がどのような位置づけを与えられているかを詳細に紹介しながら、計画期間中の実績を検討することとした。

まず『経済社会開発計画1989年－1994年』（以下PDES1989－1994と略）が公表された当時の政治背景について、簡単に触れておきたい。1989年6月に発足したクリスティアーナニ政権にとっては、焦眉の課題は内戦の平和的な終結をいかに進めるか、ということであった。同年11月にはFMLNによる犠牲者2000人以上を出した都市一斉蜂起があり、政府軍にとって戦況は予断をゆるさない状況にあった。しかも富裕層を中心とする経済界の強い支持を背景に当選したクリスティアーナニ大統領は、ドゥアルテ前政権の社会民主主義路線を真っ向から否定する経済政策を掲げていたという事情があった。

しかしながら以下見ていくように興味深いことにPDES1989－1994では、貧困撲滅が経済社会開発の優先項目として取り上げられている。この点については以下の補足をしておく必要がある。すなわちPDES1989－1994の作成を開始したのは公表の1年前の1988年のドゥアルテ前政権時代であり、しかもその作成過程では、世界銀行（World Bank:WB）、米州開発銀行（Inter-American Development Bank:IDB）、国際通貨基金（International Monetary Fund:IMF）、国際連合（United Nations:UN）、アメリカ国際協力庁（United States Agency for International Development:USAID）、その他友好国の国際協力組織と緊密に協議していた。貧困撲滅が内戦勃発の重要な因子であり、エルサルバドルの経済開発のための不可欠の要素であるということは、とくに世界銀行をはじめとする国際金融機関の認識であったわけで、PDES1989－1994はそうした意向を色濃く反映していた。

さらに後述のように、1994年にクリスティアーナニ政権からカルデロン政権へと二代続けてARENA政権が続いた際にも、『経済社会開発計画1994年－1999年』（以下PDES1994－1999と略）の実際の作成は、クリスティアーナニ前政権が行っていたのである。従来の慣習では、中期経済政策の実際の策定は新政権ではなくて、前政権が行う仕組みになっていた。中期社会経済開発計画の策定と実施は、政治的にも行政上も著しく非合理的な手続きをとっていた。おそらく1999年以後、政府が中期社会経済開発計画の策定を取りやめた理由のひとつは、この辺にあったと考えられる。

#### 4-1-2 PDES1989－1994の貧困削減戦略

さて次に、PDES1989－1994において、貧困撲滅戦略がどのように図られていたかを見て



いくことにする。まず社会経済開発の最重要目標が、極貧層の生活改善にあると明確に規定している。社会経済開発に政府が取り組むに際しての基本姿勢として、

- ・ 政府は極貧層の撲滅に主要な役割を果たさなければならない、そのために政府は社会部門への支出を増加させ、極貧層が貧困の悪循環から脱することを可能にする責務がある。
- ・ 社会的に最低限必要な財・サービスを充足させることは、実効的な機会均等を実現するのに不可欠の条件である。保健衛生、教育、食料、住居などは、安定的な社会を築くのに必須の条件である。
- ・ 社会開発が実現して初めて、これと並行した持続する経済成長がもたらされる。住民に対する社会サービスの存在しない状況では、社会福祉は実現しないし、ひいては経済成長は生まれない。したがって経済成長と社会開発の二つは車の両輪のごとく、互いに不可欠なものである。
- ・ 均整の取れた発展が生む、より開かれた機会がもたらす社会的な成長は、平和と協調へとつながる。平等を基本とした、社会経済上の機会を創出することは、現在エルサルバドル社会が被っている緊張と対立を徐々に少なくするであろう。そしてこのことは、持続する平和と安定的な雰囲気を生み出す。

以上エルサルバドル政府が内戦中に作成した、貧困撲滅のための中期計画のなかで述べられている基本姿勢に関する諸事項を列挙した。政府はまず、極貧層の撲滅が、持続的な経済発展には不可欠の要素であることを強調している。そのために政府は社会部門への支出を増加させねばならず、保健衛生、教育、食料、住居の最低限の必要を満たすことは、安定的な社会を築くのに必須の条件である、としている。さらに貧困撲滅の目的が、エルサルバドルに安定した社会を築くための必須の条件であり、社会経済開発において貧困の撲滅が最優先課題であることに国民が合意していることが、和平実現の重要な要素であること、などを明記している。

近年経済協力分野では、貧困削減に寄与するような経済成長戦略 (Pro-poor growth)、エンパワメント、ケイパビリティといった用語で、人間が生存していくための最低限の必要を満たしつつ、各個人の潜在的な能力を十分に活用できるような社会経済環境を整備することの重要性が指摘されている。こうした一連の開発経済学の思潮から判断すると、内戦下のエルサルバドルではかなり早い時期から、貧困の撲滅こそが、社会経済の持続的な成長と安定、和平の実現の前提であるという、きわめて健全な思考が政府自身によって表明されていたことになる。このことは、それ以後のエルサルバドルの和平プロセスを評価する上でも重要なポイントである。当時のエルサルバドル政府は、内戦の根本要因について十分に認識していたし、以下見ていくようにそれを改善するための方策についても、十分とは言えないまでも、明確な方針を打ち出していた。ところで内戦中の貧困層の実態とはどのようなものであったのであろうか。そしてそれを解決するための具体策として、どのような構想を有していたのか。以下の内容それぞれの分野の当時の状況を紹介することにしたい。

#### 4-1-3 教育分野の状況と改善目標

【教育分野】 ・(特に農村部における)低い就学年数の問題。国内全体の平均就学年数はわずかに4.5年で、この数字は農村では3.1年にしかすぎない。このような低い就学率の原因は、教育予算が少ないこと、経常費(教員の人件費)にほとんどの予算が使われていること、教育資源の配分が都市に偏っていること、高等教育に相対的に多くの予算が使われていること、カリキュラムが旧態依然としていること、中央集権化による教育行政の非効率性、などである。これら以外にさらに、就学児を抱える各家庭の収入が一般に低く、栄養状態が悪いこと、学校に早い時期から通学することへのインセンティブが小さく、子供たちが早い時期から労働力として使われていること、両親の就学歴が短いこと、教師の転出などの要因が重なり、終了前に脱落したり退学することになる。

・非識字率の問題。経済的活動人口の約30%が非識字人口であると推計されている。この原因は上述のような就学年数が少ないことに密接に関係している。

・教育制度の質が悪く、それがカバーする範囲が不十分である。エルサルバドルは教育システムがカバーする範囲がもっとも低い国のひとつである。その比率はわずかに56%である。この問題は特に幼稚園において深刻であり、適齢人口の14%しか通園していない。また1979年の数字では、初等教育に入学した23万人の児童のうち、9年間で課程を終了したのは4万人だけであった。こうした状況の原因は先に挙げたもの以外には、対象とする人口と地域への優先順位が不明確で、教育資源の管理が不適切で、教員の専門性と再教育が不十分であり、教育省に権限が集中しすぎているために、他の組織が教育の質向上に参加する余地を狭めている。伝統的な古い教育方法が使われ、官僚的で、教育の質とその行き渡る範囲について、実効的なフォローアップも評価システムもない。

・道徳と公民の価値を強化するような教育が欠如している。

PDES1989-1994では教育の現状を以上のように紹介した上で、5年間の改善目標を次のように明示している。

初等教育の第1コースから第2コースの就学率を実質的に90%に引き上げる。就学前教育の履修率を30%に引き上げる。初等教育の第1コースから第2コースの給食プログラムの対象を、就学児童の50%にまで引き上げる。さらに幼稚園についても、50%の園児を給食の対象とする。

就学前教育、初等教育の教師全員に、適切な教育方法の教育を受けさせる。15歳以上の人口の非識字率の割合を、5~7%減少させる。1990年に教育に関係するすべての法律の改革と修正を完了する。1990年には1991年の地域別の予算編成システムを作成する。1990年以降、学校施設の改築と新築のプロジェクトに、民間部門が参加するようにする。

#### 4-1-4 保健衛生部門の状況と改善目標

【保健衛生部門】 エルサルバドルの保健の状況は、他の開発途上国と同様にきわめて複雑な様相を呈しており、高い人口増加率やさまざまな感染症がいろいろな経路で媒介する、などの問題を起こしている。エルサルバドルが10年前から直面している経済危機は、公衆衛生部門に大きな痛手を与えている。公衆衛生部門予算の対GDP比率は、1979年~1980年に

はラテンアメリカのおおよその平均水準である3%であったが、1988年には僅かに1.5%にまで減少してしまった。同部門の国家予算に占める割合は、実質的に、1979年から約30%の減少となっている。その影響をもっとも強く受けているのは、活動費である。エルサルバドルの公衆衛生部門の実態は、ラテンアメリカ諸国の中でも危機的なレベルにまで悪化している。

乳幼児の死亡率は新生児1000人あたり56である。その主要原因は早産、栄養不良、消火器系統の病気、呼吸器障害、免疫不全などである。5歳以下の児童の47%が、何らかの栄養障害に罹患している。上水道へは人口の42%、トイレへは人口の58%しかそれぞれアクセスできない。

【栄養の現状分析】 エルサルバドルは歴史的に、人口増加に国内の食料生産が間に合わず、栄養の供給に支障をきたしてきた。こうした状況は1980年代以後さらに悪化した。その要因としては、①誤った経済政策、②生産活動に対する政府の混乱した価格統制と介入、③内戦である。一人あたりの栄養の数値を考慮すると、状況はさらに悪化している。近年は年平均3.8%の割合で輸入が増加し、食料の国内生産の不足分が補われているものの、一人あたりの栄養摂取量は、1978年に比較すると20%減少している。

43万人の子供が、栄養摂取の障害を有している。このうち13万5000人が、深刻あるいは相当の栄養失調状態にある。1988年に実施された第1回全国教育水準調査によると、初等教育に在籍する児童の約30%が、発育が遅い徴候を示している。この数値によると、エルサルバドルは中米諸国で最低の水準にあり、栄養失調をもっとも蔓延している国である。さらにこの調査では地域によって、発育障害を持つ児童が50~75%に達していることを示している。

【保健衛生・栄養についての改善目標】 政府は保健衛生・栄養についての改善目標を、次のように国内外に公表した。

- (1) 保健衛生部門全体に占める優先段階の高い分野の予算の割合を、5~10%増加させる。
- (2) 基幹的な保健衛生センターを19カ所再開する。基幹的な保健衛生センター15カ所を新たに設置する。
- (3) 母子健康プログラムの対象範囲を約50%増加させる。
- (4) 予防接種を受ける範囲を、対象人口の80%にする。
- (5) 新生児死亡率を現在の56から42に減少させる。
- (6) 小児麻痺を根絶する。
- (7) 年間16万人の5歳児以下の乳幼児に経口補水を行う。
- (8) 12歳以下の子供の60%の寄生虫の駆除を実施する。
- (9) 鉄分補給を5歳児以下の乳幼児3万5000人、妊婦、授乳期の母親5万5000人に供給する。国内で消費される砂糖のビタミンAを強化する。
- (10) 500カ所の農村コミュニティ、200カ所の都市のスラムに、水道、便所を建設する。保健衛生センターの費用の10%の増額を獲得する。
- (11) 極貧状態にある人口に集中して、年間3万トンの食料を配布する。
- (12) 農村部を重点的に、就学前教育と初等教育に在籍する児童への栄養補給のカバー率を25%から50%に引き上げる。

#### 4-1-5 住宅分野の状況と改善目標

【住宅分野】 1988年の住宅不足数は45万戸に達したと推定されている。この数字は全世界帯数の44%に相当する。住宅の不足はとくに地方で顕著であり、地方の不足数は31万7000戸であり、全不足数の70%に達している。劣悪な住居環境も問題で、1988年の数字では39万戸がこの問題を抱えている。人口の増加と住居の老朽化により、年間1万3000戸の住居が必要とされる（年間の住居の需要は2万8000戸、正規の新築住居数は年間1万5000戸と試算している）。

【改善の目標】 年間新たに1万5000戸の住宅を新築する。極貧層のグループに融資するため、約30%までの増加を獲得するために、制度上の改革を行う。1990年に貯蓄と貸付のシステムを再編成し、融資案件を健全化する。1990年には資本市場と既発債の流通市場を創設、整備し、1991年には完全に機能するようにする。1990年には貯蓄貸付組合の利子率のシステムを、市場利子率と調和の取れたものとする。1991年には、政府による貯蓄貸付組合への保護を撤廃し、従業員に優先的に株式を売却する。1990年以降例外を除いて、住宅建設と住宅地の造成については、政府のプロジェクトを民営化する。1991年には法律上の規範および組織上の枠組みについて、すべての近代化のプロセスを完成する。

#### 4-1-6 環境問題の状況

【環境問題】 エルサルバドルの環境悪化は焦眉の問題である。エルサルバドルは特に綿花栽培において、殺虫剤を無原則に使用してきたため、川やマングローブの汚染が広がった。国土の75%が土壌浸食の危険にさらされている。北部では土地の45%が砂漠化している。1970年代に森林地帯の15%を伐採したが、この数字はさらに増加している。水資源の枯渇と水の汚染も深刻な状況になる。次にPDES1989-1994で掲示された諸目標は、5年間の間にどのくらい達成されたのか。その実績を見ていくことにしたい。

### 4-2 PDES1989-1994の目標達成の実績

#### 4-2-1 マクロ経済指標の動き

まずマクロ経済の動きを見ると、1980年から1989年の間に、国内総生産の成長率はマイナス1.2%であったものが、1990年から1994年にはプラス4.5%とかなり堅調に回復している。さらに一人あたりの国内総生産額は、同じ期間にマイナス2.6%からプラス2.1%に好転している。インフレの水準も同じ時期に19%から14%へと下落している。このようにマクロレベルでの数値が改善している大きな理由のひとつは、1992年に締結された和平合意によるものであろう。内戦後は復興のための巨額の各種外部資金が流入したことによる、援助効果である。さらに財政赤字の幅は1987年～1989年には対GDP比でマイナス2.4%であったが、1993年にはマイナス1.8%へと若干改善している。

後述のように、マクロ経済の大きな問題のひとつは財政赤字であり、税収の確保と財政支出の合理化が至上命令となっていた。戦争経済という特殊な経済情勢から平時への経済体制へと移行しつつあるとき、財政状況の健全化は、世界銀行や国際通貨基金などの国際

金融機関が1990年代に強力に進めていた、構造調整政策とも不可避の関係にあり、エルサルバドル政府はこれへの対応にも追われていた。総じてエルサルバドル政府はこうした国際金融機関とは良好な関係を保ち、いわゆる「ワシントンコンセンサス」の基本方針を比較的素直に受け入れ実行に移したのである。

表 4-1 各国別主要社会指標

	乳幼児死亡率 新生児1000人当り (1988年)	一人当たり1日 のカロリー摂取量	非識字人口の大 人に占める割合 % (1990年)	初等教育就学率 % (1990年)
エルサルバドル	56	2160	27	70
コスタリカ	18	2803	7	87
メキシコ	46	3132	19	98
コロンビア	39	2542	13	73
グアテマラ	57	2307	45	n. d.
チリ	20	2579	7	86

出所：MIPLAN(1994).

表 4-2 エルサルバドル主要社会指標

	1988-1989年	1991-1992年	1992-1993年
貧困の度合い (%全国)			
絶対的貧困	23.6	23.3	21.4
相対的貧困	31.9	30.5	29.5
教育 (%全国)			
非識字率	30.0	n. d.	25.2
就学前教育履修率	15.0	n. d.	22.0
初等教育	76.2	n. d.	78.4
保健、栄養、衛生			
予防接種 (%児童)	n. d.	80.0	n. d.
学校給食*	173.0	223.0	230.0
上水道普及率 (%)	76.0	80.1	80.3
住宅			
住宅所有率** (%)	38.6	45.5	46.6
失業 (%都市部)	8.4	7.9	n. d.

\* 児童1000人あたり (地方)

\*\* 都市部での持ち家の比率

出所：ibid.

## 4-3 貧困削減戦略の実績

### 4-3-1 教育部門の実績

教育部門では1991年から、世界銀行の融資を受けて「地域参加による教育」(Educación con Participación Comunal:EDUCO)が実施された。EDUCOは児童の体力・学力調査の結果、最も遅れていると判断された78の村を重点的に活動した。このプロジェクトの優先課題は、幼稚園と初等教育の就学率を向上させることであった。EDUCOはまずそれぞれの農村に、「教育のための地域組合 (ACE)」を設立し、教育省を通して教員人件費や学校教材の購入費を管理することとした。要するに従来の教育省が主体的に運営する初等教育システムから、地域住民参加型へと転換したわけである。したがってEDUCOプロジェクトは中央集権の地方分散化の試みとしても注目されてきた。

EDUCOによって1993年までに、就学前教育と初等教育の児童7万5800人が就学した。EDUCOにより800のACEが設立され、1390人の教員が契約を結んでいる。2001年にはこの数字は大幅に増加し、EDUCOプログラムは26万576人の就学前教育、初等教育の児童をカバーしている。この数字は、農村における学齢期の児童の3分の1に相当する<sup>11</sup>。

EDUCOのほかにもUSAIDは教育の質を高めるプロジェクト (Solidificación de los Alcances de la Educación Básica : SABE) を実施したし、国連児童基金 (United Nations Children's Fund: UNICEF) や国連教育科学文化機関 (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO)、さらに国際的なNGO組織の協力で、さまざまな教育分野のプロジェクトが実施された (以下プロジェクトの略称だけを紹介すると、ALFA, EBA, TCL, HATRA などである)。

まず教育の分野では、識字率と就学率を比較対照することにする (表4-2参照)。これによると1988~1989年には、成人識字率は70% (非識字率は約30%) であったのが、1992~1993年には約75%に改善している。初等教育就学率も同じ期間に76.2%から78.4%に改善された。大きく好転したのはむしろ就学前教育のレベルで、同期間に15%から22%に向上した。

このような教育環境の改善については、内戦そのものが終結したための、いわば自然増による改善という見方も可能ではある。しかしながら例えば内戦を経験していない隣国のホンジュラスと比較すると、単に内戦が終結しただけではなくて、初等レベルを対象を絞った、さまざまな教育改善プロジェクトによるプラス効果のあったことを看取することができる。識字率についてみると、ホンジュラスは15歳以上の成人識字率は1985年には65.1%であった。2000年には74.6%へと改善された。識字率の絶対値ではエルサルバドルは内戦中もその後も、ホンジュラスを上回っている。

ここで注目すべきは、レベル別教育への公的支出の比率である。エルサルバドルは1995年と1997年の数字で、就学前および初等教育のレベルに、教育部門に対する全公的支出の

<sup>11</sup> エルサルバドルの教育制度は、就学前教育(4~6歳)、初等教育(7~15歳、第1サイクル=1~3学年、第2サイクル=4~6学年、第3サイクル=7~9学年)に区分される。義務教育は初等教育の9年間で、学費は原則として無料である。中等教育は3年間で、普通教育と技術・職業教育に分かれている。

63.5%を投入している。他方ホンジュラスの場合は、52.5%である。要言すると、エルサルバドルは就学前・初等教育に集中的に教育予算を投入しているが、ホンジュラスの場合は相対的にその比率は低い、ということが出来る。ホンジュラスの場合、高等教育への公的支出の割合は高く公的支出全体の16.6%を占めている。この数字はエルサルバドルの7.2%の2倍強である。ホンジュラスは予算配分で見ると、初等教育よりも高等（＝エリート）教育に優先度をおいており、そのことが依然として識字率の大幅な改善につながらないことの要因の一つと推測される。

エルサルバドルの教育支出の対GNP比は1985年・1987年の3.1%から1995年・1997年には2.5%へと減少している。他方政府支出総額に占める割合は、同期間で12.5%から16%へと増加した。これは行財政改革で国の予算規模が縮小された結果、国内総生産に占める割合は減少したものの、これを埋め合わせるかたちで、政府予算に占める教育分野の比重が大きくなったためである。ちなみにホンジュラスは、上記の期間で教育支出は対GNP比で4.8%から3.6%へと減少し、さらに政府支出総額に占める比率も19.5%から16.5%へと減少している。

#### 4-3-2 保健衛生部門の実績

保健衛生部門では、まず乳幼児死亡率は1988年の数値56から、1992年には42にまで改善し、当初の目標を達成した。この背景には保健相談員の数を、1989年の579人から1992年には1182人に増加させ、以前は紛争地帯で立ち入ることの出来なかった地域でも、活動が可能となった。例えば栄養の分野では、次のような優先プロジェクト（母子保健プロジェクト Proyecto de Salud Materno Infantil:PROSAMI）が実施された。

PROSAMIはもっとも栄養状態の悪い26の村に集中的に、6歳以下の児童を対象として3年間、栄養価の高い補食を配布した。この作業にはかなりの数のNGOも参加し、配布量の合計は3万トンに達した。このプロジェクトは保健衛生省（Ministry of Public Health and Social Welfare:MSPAS）が中心的な役割を果たしたが、実際の活動を行ったのは36におよぶ国内外のNGO組織であった。さらにPROSAMIは年間6万人の妊婦と子供にも、補食セットを配布した。この結果栄養状態は画期的に改善され、体重/kgで計測した栄養失調の割合は、1988年の15.2%から1993年には11.2%へと減少した。さらにこの間、保健衛生部門予算の対GDP比は、1989年の0.9%から1993年の1.2%に増加した。

保健衛生部門では、乳児死亡率が大幅に改善された。1980年から1985年には出生1000人あたり77であったが、1995年から2000年には39にまで減少した。しかし栄養状態については、むしろ悪化している。

#### 4-3-3 住宅部門の実績

PDES1989-1994からPDES1994-1999の流れのなかで、教育、保健衛生の2大分野とならんで、政府が貧困対策の中心分野のひとつと捉えていたのは、住宅政策であった。12年間の内戦により、約100万人に上る国内避難民が発生した。内戦そのものによる住宅の破壊や放棄と並んで、再定住先における早急の住宅建設の必要性に迫られていた。また1986年に

は首都サンサルバドルを直下型の大地震が襲い、大量の被災者を出した（なおエルサルバドルは1990年、2002年にも大地震が、さらにハリケーンミッチによる被害など、自然災害によっても大きな損害を被っている）。

加えて建設の際の土地所有権の確定という、法律上の厄介な問題も発生していた。PDES1994－1999は1980年代の政府の住宅政策の問題点を次のように率直に指摘している。まず住宅建設に対して政府の介入が強すぎた。さまざまな住宅関連の政府機関が、住宅建設の技術的な問題だけでなく、住宅金融、住宅販売の価格設定、その他住宅に関係する公共サービスに干渉した。さらにこうした政府系住宅機関は、住宅建設と建設の補助金の交付にも関わっていた。

こうした錯綜した状況で、政府の住宅建設と都市開発との担当官庁である住宅・都市開発総局（Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano：VMVDU、公共事業省に置かれている）は一貫した住宅政策を採ることが困難な状況にあった。また住宅関係の政府機関はきわめて非効率的に運営されていた。政府系住宅金融機関は、住宅をもっとも必要としている極貧層への住宅金融の貸付業務を事実上行っていない。住宅社会基金（Fondo Social para la Vivienda：FSV）は融資申込者の20%にしか融資を実施していなかったし、融資の対象となったのは、返済の確実性の高い、高額所得者層という皮肉な結果となっていた。このような状況（政府系金融機関の住宅融資を受ける層が、本来住宅をもっとも必要としている人々には行きわたらないで、むしろ経済的に豊かな層に裨益している）は、政府系の住宅金融機関全体に言えることであった。また政府による補助により、利子率が低く抑えられていたので金融市場にゆがみを生んでいた。

クリスティアーナ政権発足時の住宅の不足は深刻な状況で、年間平均約1万500戸の新築数に対して、人口増による住宅需要増だけでも、年間1万4000戸に達していた。同政権にとって、貧困対策の一環としての住宅建設、特に極貧層への対応が、緊急の課題となっていた。そこで『国家住宅計画1990年－1994年』が策定された。同計画の主要目標は次の5点である。まず①住宅部門の諸機関の再編成、②もっとも所得の低い層への資源配分を最優先する、③貯蓄・貸付組合の自由化、規制緩和、④住宅建設プロジェクトの民営化、⑤住宅問題の解決に向けた、市町村、NGO、地域社会の参加を促進する。

政府は従来錯綜していた住宅関係のさまざまな政府機関の統合と改廃を実施した。貧困層向けの住宅資金の融資を行う大衆住宅国家基金（Fondo Nacional de Vivienda Popular：FONAVIPO）を設立した。複雑に入り組んだ土地所有関係の問題を、法律的に解決するためのさまざまな条例、立法を実施した（これは内戦により居住地を追われた住民が、違法に占拠している土地の所有権を、一定の条件のもとで認めることなどを盛り込んでいた。社会的不動産登記：Registro Social de Inmueblesなど）。

以下その後の住宅建設の動きを見てみよう。1993年の実績では、FONAVIPOは1万2000世帯に寄付・融資を実施した。その総額は9600万コロンである。社会的不動産登記により3万1120世帯が居住している土地の所有が認められた。しかしながら住宅の質及び数の両方で、かなりの不足が依然として残っている。1993年の時点で、改善を要する住宅の数を23万3400戸、住宅の不足数を4万戸と推計している。1994年から1999年の間に、年間平均



1万1680戸を改築し、年間平均2万7080戸を新築する計画である。改築、新築の実施主体はFONAVIPOである。老朽化が進むことから、常に改築の必要が生じ、また人口増加により、常に新築需要がある。極貧層をターゲットにした緊急的な住宅建設の段階は、ほぼ峠を越してきたと見られる。しかし住宅建設は経済的な需要創出効果も期待できるため、継続した取り組みの必要性が指摘されている。

住宅政策の分野でもNGOの参加、地方分権、民営化といった新しい潮流が生まれつつあり、平和構築の段階で見逃すことの出来ない要因となっている。この3つの用語（NGOの参加、地方分権、民営化）は復興支援の作業でも、不可欠な要素となっている。このような動きは前述のように教育、保健衛生医療分野にも当てはまるものである。近年構造調整策、ワシントンコンセンサス、市場経済化などへの批判が強い。ここでそうした論争に深く立ち入る余裕はない。

次の点だけを指摘しておきたい。住宅金融に関わる、従来のきわめて非効率な運営を行っていた政府系金融機関をかなり思い切って整理統合化し、成功したことからも判断できるように、政府の行財政改革は経済復興の段階で避けて通ることの出来ない問題である、ということである。行き過ぎた市場経済化にはもちろん問題はある。しかし肥大化した行政組織の存在はやはり、財政赤字の問題、非効率な行政サービス、健全な民間部門の育成を阻害する、などの弊害を生むことになる。

エルサルバドルの場合、こうした傾向はかなり顕著であった。内戦時代には銀行国有化、農地改革、外国貿易の国家管理を実行し、経済活動への国家の介入がかなり強まったのである。戦争経済（米国による多額の軍事・経済援助の流入、軍事費の増大、民間企業活動の停滞）が長期間にわたり続いたため、非効率な行政組織が出来上がっていた。こうした弊害を打破するために、クリスティアーナ政権がまず着手したのは、政府系機関の統廃合であった。国際金融機関やドナー諸国が、一連の改革を支持した点も否定できない。エルサルバドルはむしろ積極的に、こうした処方箋（行財政改革、民営化、地方分権、NGOの参加など）を受け入れ、実施したのである。

では次に1992年に和平合意が成立した時期に的を絞りつつ、国際金融機関、ドナー諸国は和平後のエルサルバドルの復興に向けて、どのような内容の援助を行ったのかについて、検討することにした。

## 4-4 経済開発協力の経緯

### 4-4-1 国家再建計画を巡る動き

1992年1月に成立した和平合意後の、平和構築と国際社会の経済協力のプロセスを見ていく上での基本的な資料のひとつは、エルサルバドル政府がドナー諸国会議（CG会議）に提出した、『国家再建計画（Plan de Reconstrucción Nacional : PRN）』であろう。PRNの作成が開始されたのは1991年頃で、担当したのは経済企画省（MIPLAN）であった。作成には当初USAIDがかなり関与していたようである。和平合意が締結された後、PRNは何度か修正を行った。そのプロセスでは国連開発計画（UNDP）が重要な役割を果たした。なおPRNと前述の

PDES1989－1994、PDES1994－1999との関係は必ずしも明確ではないが、PRNは和平合意後の対FMLN対策の色彩が大きい。PDESは現政権が作成した社会経済開発計画であり、政治勢力としてのFMLNの意向は勘案されているわけではない。とはいえ中長期で見た貧困削減戦略（義務教育の拡充、識字率の向上、保健衛生医療分野、住宅建設）には、両者が重複するプロジェクトも多い<sup>12</sup>。

さて当初のPRNでは、インフラの整備にかなりの援助を振り向けていた。また援助対象地域にはFMLNの影響力の強い地域ははずされ、あるいは反政府的なNGOの参加が除外されていた。FMLNの元ゲリラメンバーに対する社会復帰プログラム、不法居住者への土地所有権の付与といった、人道的な援助にはあまり関心が置かれていなかった。こうした点について、国内で批判が強まり、UNDPはさまざまな層の代表を招いて幾多の会議を開催し、意見の調整に努めたのである。その結果1992年3月のCG会合に、3つの文書からなるPRNを提出した。

表4－3で明示されているように、内戦終結後のエルサルバドルでは、緊急的に総額11億3800万ドルの援助を必要としていた。特に和平合意のなかで注目された、治安部門を担当する新設の国家文民警察(PNC)は立ち上げのための早急の資金、インフラ、先進国の技術指導などを必要としていた。PNCとこれに関連した公共治安アカデミーの設立だけでも2億7300万ドルという、この国にとっては巨額の資金を必要としていた。1992年3月にワシントンDCで開催されたCG会合でエルサルバドル政府代表は、財政事情が切迫していること、PRN以外の現在進行中の経済社会開発プロジェクトへ支出が増加していること、政府軍の規模縮小が漸進的で、依然として軍事費（相当の部分が人件費）の支出が巨額に上っていることなどを理由に、国際社会に援助を要請した。この結果国際社会は6億ドルの拠出を約束したのである。最大の拠出を約束したのは、アメリカ政府であった。以下平和構築のプロセスで緊要な援助資金の流れについて、検討することにした。

---

<sup>12</sup> 緊急局面ではもっぱら人道援助が、中長期の復興計画では貧困削減やインフラ整備、新設された国家文民警察関係のプロジェクトへの予算が重点を占めた。緊急局面から中長期の国家再建計画への移行期には、ほぼ継続して援助資金は還流した。エルサルバドルの平和構築が比較的順調に進捗した理由のひとつは、ドナー諸国の支持と支援体制がよく整備されていたことであろう。

表4-3 国家再建計画 (PRN) (1992年-1996年) (100万ドル)

プログラム	総額	優先プロジェクト
<b>国家再建計画</b>		
社会分野人的資源	416.9	324.5
基本的インフラ整備	200.0	200.0
インフラ整備	354.9	268.1
生産部門	277.6	137.5
土地収用	50.0	33.0
環境	52.0	15.6
<b>民主的組織の強化</b>		
国家文民警察	223.1	223.1
公共安全アカデミー	50.0	50.0
司法改革	29.9	29.9
人権擁護検事局	8.7	8.7
最高選挙裁判所	6.3	6.3
その他の民主的組織	74.8	74.8
国軍兵士への補償金	40.0	40.0
技術援助	33.9	
<b>合計</b>	<b>1528.1</b>	<b>1138.5</b>

本表は複数の資料をまとめたものであり、各資料により分類が必ずしも統一されているわけではない。例えば国家文民警察の建物の費用を、インフラ整備としてカウントしている資料もある。従って各項目の合計は、合計金額とは一致しないので留意されたい。

出所：UNDP El Salvador(1995)。

表4-4 1993年 CG会合に提出した資料 (100万ドル)

プログラム	必要額	ELS政府*	期待額	不足金額
<b>優先プログラム</b>				
国家文民警察	173.0	35.4	6.0	131.6
公共警察アカデミー	104.7	28.0	9.9	66.8
司法改革	219.8	162.3	15.0	42.5
人権オンブズマン	16.8	6.4	1.1	9.3
最高選挙裁判所	20.0	0.6	4.0	15.4
復帰 (PRN)	316.8	26.6	80.0	210.2
障害者年金	8.2	0.7	0.0	7.5
土地分配	142.5	23.3	47.5	71.7
住宅	77.1	2.6	12.5	62.0
農業金融	62.0	0.0	10.0	52.0
零細企業融資	27.0	0.0	10.0	17.0
貧困削減 (PRN)	310.2	57.2	147.7	105.3
<b>小計</b>	<b>1161.3</b>	<b>316.5</b>	<b>263.7</b>	<b>581.1</b>
<b>他のプロジェクト (PRN)</b>				
社会・生産分野	120.0	10.9	55.6	53.5
インフラ整備	530.1	78.3	281.3	170.5
環境分野	17.5	1.9	0.0	15.6
<b>合計</b>	<b>1828.9</b>	<b>407.6</b>	<b>600.6</b>	<b>820.7</b>

本表は複数の資料をまとめたものであり、各資料により分類が必ずしも統一されているわけではない。例えば国家文民警察の建物の費用を、インフラ整備としてカウントしている資料もある。従って各項目の合計は、合計金額とは一致しないので留意されたい。

\* エルサルバドル政府の自己負担額

出所：ibid.

#### 4-4-2 国家再建計画に対する国際社会の反応

表4-4は各分野におけるエルサルバドル政府自身が拠出を決めた金額と、なお不足する金額を明示したものである。たとえば最優先項目のひとつであった、国家文民警察について、1億7300万ドルのうち、エルサルバドル政府の負担額は3540万ドルで、これまでにバイやマルチの国際援助機関のプレッジした金額は600万ドルであり、依然として1億3160万ドルが不足している<sup>13</sup>。

こうしたエルサルバドルの働きかけに対して、国際社会がどのように対応したかを見るには、CG会合において表明された、バイ及びマルチの援助コミットメントについて検討する必要がある。表4-5は1992年から1995年までの、バイ及びマルチの公的援助額の総額を示したものである。

表4-5 対エルサルバドル公的援助（1992年-1995年）（100万ドル）

拠出源	
アメリカ	535.9
ドイツ*	75.4
日本	19.7
イタリア*	17.0
スペイン	16.7
カナダ	14.1
スウェーデン	11.0
ノルウェー	5.1
オランダ	1.5
その他	2.5
<b>バイ 小計</b>	<b>698.9</b>
IDB（米州開発銀行）	558.8
CABEI（中米経済統合銀行）	119.8
世界銀行	100.3
EEC（ヨーロッパ経済共同体）*	82.7
WFP（世界食糧計画）	39.4
UNDP（国連開発計画）	7.4
PAHO/WHO（汎米保健機関）	6.1
IFAD（国連農業開発基金）	5.0
UNICEF（国連児童基金）	3.3
その他	6.5
<b>マルチ 小計</b>	<b>929.4</b>
<b>総合計</b>	<b>1628.3</b>

\*1992年以前からの拠出金を含む、総プロジェクトコスト

出所：ibid.

<sup>13</sup> なお表4-4は和平合意後1年を経過した1993年にCG会合に提出した資料であり、表4-3の数字との間には、必ずしも整合性はない。プロジェクトをスタートした後に、当初の見積り金額と実績金額に齟齬の生じている場合も多い。

## 4-5 人間開発の現状

### 4-5-1 世界水準でのエルサルバドルの人間開発指標

国連開発計画（UNDP）が毎年公表している、『人間開発報告2003年版』によると、エルサルバドルは世界の国々175カ国のなかで、総合点で105番目にランクされている。このランクは、人間開発中位国のカテゴリーの大体中間より少し低い位である。この順位はこれまでの調査でも大体同じで、2002年は104位であった。なお中米諸国はコスタリカを除くと概して順位が低くて、2003年版ではホンジュラスは115位、グアテマラ119位、ニカラグア121位である。ちなみにコスタリカは42位である。コスタリカを除く中米諸国のランクがあまり芳しくないのは、教育水準（識字率、就学率）や所得水準そのものがまだまだ低いことにある。とはいえエルサルバドルは中米ではコスタリカの次に高いランクに位置されており、近年この傾向は定着している。

国連開発計画（UNDP）が1990年以来公表している『人間開発報告書』（Human Development Index:以下HDIと略）は従来の経済統計主体の開発指標に、教育や保健衛生など人間本来の能力やエンパワーメントといった諸要素を含む包括的な開発概念指標として定着しつつある。中米の場合このHDIには実は各国版が存在し、エルサルバドルでも作成されている。そこで以下このHDIのエルサルバドル版(以下ELSHDIと略)を参照しながら、この国の人間開発指標の現状について検討することにした。

### 4-5-2 エルサルバドル国内版による人間開発指標

上記のようにHDIのエルサルバドル版は1997年から公刊され1999年、2001年、2003年と過去4回公表されている。各国版の最大の特色は、各県ごとの詳細なデータが掲載されていることである。各産業や教育、公衆衛生、貧困水準などについて各県ごとにデータを分析しているため、エルサルバドルの国内の所得水準の不均衡などが明らかにされている。ELSHDIではマクロ的な指標の動きについて次のように報告している。

### 4-5-3 マクロ経済指標の推移

1990年から2000年の間にマキラドーラの雇用は5倍に増加し、就業人口は9万人となった。対照的に農業は2002年の就業者数は1978年よりも9万5000人減少した。国全体では就業者人口は1980年から2002年の間に80%増加した。特にサンサルバドル大都市圏(Metropolitan Area of San Salvador:AMSS)における増加が著しく、全就業者の35%を占めている。この間の雇用の増加はもっぱらインフォーマルセクターの拡大により支えられている。農村における雇用も増加した。しかし1980年には農村では農業が最大の雇用源であったものが、2002年には商業が最大の雇用を提供している。さらに農村人口の3分の1が海外送金により生活を支えている。

一人あたりの国内総生産の動きは次のようである。エルサルバドルが歴史上もっとも高い水準を記録したのは内戦勃発直前の1978年である。2002年にはこのときの数値を回復した。この主因は1990年から1995年の間の高い経済成長率であった。その後1999年までの成

長率は控えめなものである。近年の成長率は人口増加率とほぼ等しい水準にまで落ち込んでいる。

2001年からのドル経済への移行により、インフレ率は年間2%以下にまで下がり、さらに利子率は7%台となり、多くのラテンアメリカ諸国の水準を下回っている。この結果いわゆる格付け機関のレーティングは良好な成績を示している。エルサルバドルはムーディーズ(Moodys)、スタンダード・アンド・プアー(Standard & Poor's)、フィッチ(Fitch)の評価でおおよそラテンアメリカでは大体チリ、メキシコの次に高い格付けを受けている。マキラドーラからの輸出増加も堅調である。1990年には8100万ドル(国内総生産の1.7%相当)であったものが2002年には17億5800万ドル(同12.3%相当)にまで成長した。これは年率に換算すると約31%の増加である。さらに女性の社会進出も顕著であり、全就業人口の40%を女性が占めるまでになっている。この増加の主因はマキラドーラの雇用、商業、インフォーマルセクターの拡大である。

#### 4-5-4 拡大する貧富の格差

エルサルバドルが直面している最大の課題のひとつは貧困問題である。少なくとも人口100人あたり43人が貧困状態で暮らしている。この数字は国連ラテンアメリカ経済委員会(CEPAL)が公表しているラテンアメリカ全体の貧困の割合である43.4%とほぼ同じ水準である。さらに生計を維持するのに最低限必要な所得を得られない、極貧層の人口割合はエルサルバドルの場合は19%に達している。貧困の度合いは地方農村部で深刻な状況にある。農村における貧困人口の割合は、55.8%(100人のうち55.8人)、極貧層の割合は29.1%に達している。しかしながら貧困の水準自体は1992年から2003年の間にかかなり改善されていることを指摘しておく必要がある。1993年の調査では貧困層の割合は65%に、極貧層は31.5%に達していた。この10年間に貧困層は約22%、極貧層は12%と大幅に改善されている。改善の主たる原因は、海外からの送金と考えられている。

留意すべきは所得分配の格差が広がっていることである。1992年の調査では、上位20%の富裕層が国民全体の所得の54.5%を占めていた。反対に最も貧しい20%の人口は3.2%しか受け取っていなかった。しかし10年後この格差はさらに広がってしまった。上位20%の所得は58.3%へと増加し、下位20%の所得は2.4%へと減少したのである。

このような貧富の格差を是正する方法として有効なもののひとつは、所得税や固定資産税などの直接税の徴収を強化することである。この点についてはさまざまな方面で議論されてきたが、十分に改善されているとは言えない。ちなみにエルサルバドルの場合2001年の数字では、政府租税収入に占める所得税の割合は30%弱で、固定資産税(=財産税)は僅かに0.8%である。残りの大半は間接税(56%、付加価値税や輸入税など)となっている。なお1990年には所得税の政府租税収入に占める割合は22.7%であった。また同年の固定資産税は4%であった。直接税については若干の改善が見られるものの、固定資産税についてはむしろ後退している。富裕層にとって相対的に負担の軽い間接税が租税収入全体の56%を占める一方で、所得格差の主因の一つである固定資産に対する徴税が緩やかなことは、税負担の不公平という観点からも改善が必要であろう。

#### 4-5-5 輸出指向型開発戦略の導入

エルサルバドルでは内戦中の1976年にマキラドーラと呼ばれる輸出振興のための工業団地（輸出加工区）がスタートした。その後内戦のために中断したが、戦闘の終結とともに輸出加工区は一挙に増加し、建設中のものを含めると14に上っている。進出する企業の多くは対米輸出向けの繊維製品、縫製品を輸出する外国資本である。エルサルバドル政府はこうしたマキラドーラ関連の企業を誘致するために、経済省の中に投資事務局（National Investment Office:ONI）や投資促進機関（Promoting Investment in El Salvador:PROESA）を設立した。政府機関以外にも民間企業の連合組織などが、投資誘致や海外への輸出品の販売促進のための組織を設立している（例えばCOEXPORT, CONAPYMEなど）。

政府は非伝統的な輸出製品の振興と競争力の強化のために、これまでいくつかの対策を打ち出してきてはいるが、現段階では必ずしも十分な成果が上がっているとは言えない。現実にエルサルバドル経済を支えているのは、マキラドーラによる対米輸出向けの繊維製品であり、最大の外貨収入源は海外（＝アメリカ）に在住するエルサルバドル人からの送金である（年間約20億ドルに達し、輸出額を上回る）。

こうした状況のなかで、特に近年地方への分権と地域開発、中小企業の振興、輸出向け非伝統的農産品などに大きな関心がもたれている。内戦中に幹線道路と橋梁が破壊され、首都との交通が遮断されたために、長期間にわたり孤立状態に置かれていた東部地区では、日本政府の援助で経済開発のためのマスタープランが作成された（『エルサルバドル国経済開発調査』）。これは人間開発協力の視点だけではなく、内戦後の和平構築の文脈からも重要なケーススタディを提供している。このテーマについては第6章で詳しく検討することにした。

#### 4-6 人間開発指標の動きとミレニアム目標（保健衛生・教育・住宅）

##### 4-6-1 保健衛生部門

【保健衛生】 エルサルバドルの5歳以下の乳幼児の栄養失調（年齢に対する身長割合と、体重割合の二つの計測方法がある。ここでは前者の数字を使う）の状態は、1993年の都市部20.1%から2003年には11%へと改善された。地方を含めた国全体の数字も同期間に22.8%から18.9%へと改善されている。こうした背景には1992年の和平合意以後、中央政府が内戦中は活動を中止せざるを得なかった農村地帯への保健衛生サービスを強化したことがあると考えられる。ユニセフ（UNICEF）などの国連機関も、積極的に援助の対象を農村地区に集中し成果をあげた。エルサルバドル政府はミレニアム目標として、5歳以下の栄養失調を根絶することを公約しているが、そのためには2015年には、都市部で一人あたり年間518ドル、農村では323ドル、国全体で3010万ドル、対GDP比0.1%のコストがかかると推計している。このための財源の捻出が目下の課題である。

#### 4-6-2 教育部門

【教育】 非識字率は1992年から2002年の間に10%減少し、大幅に改善された。15歳以上の成人の識字率は2001年で81.8%であり、人間開発指標の（世界各国の）平均水準である78.1%よりも若干上位である。しかしながらラテンアメリカ諸国全体の平均である89.2%よりも劣っている。エルサルバドル政府は2015年までに、中等教育の就学率を73%にまで引き上げるという目標を掲げている。このためには一人あたり年間237ドルの奨学金を支出すると仮定して、2015年には金額で2億6470万ドルが必要になると算定されている。

#### 4-6-3 住宅部門

【住宅】 2002年時点での住宅の不足数は、絶対数で3万1169戸、劣悪な住環境のために改築・建替を必要とするもの49万9965戸である。不足数は1992年の絶対数と改築・立替の合計59万5102戸よりも約10万戸弱減少しており、2001年の地震の被害も考慮すると、かなり改善されつつある。エルサルバドル政府は2015年に住宅の絶対数の不足をゼロにする目標を立てている。このためには1戸あたりの建設コストを8586ドルと仮定して、財政支出（政府補助金）は合計で1億930万ドルを要すると見積もられているが、この金額は対GDP比0.36%である。

以上の3分野について共通して言えることは、1992年の内戦終結後の10年間でかなりの改善を達成しているにもかかわらず、依然として世界水準から見ると低いレベルにあるということである。さらに2015年のミレミアム目標を達成するには、保健、教育、住宅（改築・建替のコストを含む）の3部門だけで大雑把に見積もっても、4億2000万ドル程度を必要としている。言うまでもなく住宅建設のように波及効果の高い事業は、政府の支出それ自体が、経済振興効果を持っている。いずれにしてもそうした人間開発の向上のための費用は、今後一層自己負担（エルサルバドルが国際機関やドナーからの無償援助に依存しないで、自己資金でまかなうという意味）する必要に迫られている。



## 5. ニカラグアなどとの、戦後復興プロセスの比較

### 5-1 エルサルバドル、ニカラグア、コスタリカのガバナンス指標などの比較

本章ではエルサルバドルとほぼ同じ時期に内戦から和平合意（1990年の総選挙で事実上の民主化移行を実現）を達成した、隣国ニカラグアと平和構築のプロセスを比較考量することとしたい。両国は同じ中米諸国のメンバーでもあり、言語・宗教・歴史などの諸点で共通する部分も多い。両国を対照的に検討することで、エルサルバドルの平和構築プロセスが比較的順調に進んでいることが明瞭となる。その要因についても章末で集約して論じることとする。比較考量の手始めとして、ガバナンス指標の検討から入ることとしたい。なお参考までに、中米諸国では例外的に安定した民主制が定着し、ラテンアメリカ諸国のなかでも非常に高い評価を受けている、コスタリカの指標も合わせて紹介する。

世界銀行のプロジェクトチームが大規模に実施しているガバナンスに関する最新のクロスカントリー調査によると、エルサルバドル、ニカラグア、コスタリカの1996年から2002年の「ガバナンス指標」は表5-1の通りである。

世界銀行がガバナンス指標作成の際に利用している測定の基準は以下の6項目であるが、それぞれの概要を紹介しておく。世界銀行の調査チームは各項目について、国際機関、国際NGO、政府の公表しているデータをもとに集計し、統計的な分析を加えた上で指標化している。

声と説明責任： 言論、集会、結社の自由の保障、人権、公務員の説明責任、軍の政治関与、政治制度の成熟度、組合活動の活発度、非政府組織の活動の自由、自由かつ公正な選挙の実施など

政治的安定性： 政権政党の敗退が政治情勢に与える影響度、軍部クーデターの可能性、テロ活動、政治的な殺害の状況、政治的な暴力の測定

政府の効率性： 各レベルの公務員の技術習熟度、中央・地方政府の予算策定のタイミング、政府の安定性（各種政策の実行度）、政策の一貫性、官僚（とその制度）の評価基準など

規制の質： 差別関税などの貿易に関する不公正な規則の測定、価格統制、不公正な競争、投資に関する規制、適正な課税など

法による支配： 政府の正統性、犯罪がもたらす犠牲と損失、闇市場の存在、マネーロンダリング、組織犯罪の有無など

汚職の規制： 汚職に対する政府の態度（厳しさ）、ネポティズム（親族支配）、クロニズム（身内支配）、パトロネージ（主従支配）の存在を測定する、汚職に対する罰則規定、資金の流用の測定など

具体的にどのようにして指標化するのか一例を挙げると、汚職についてはベルリンに本部をもつ国際的なNGO組織であるTransparency Internationalが毎年100カ国以上の国を対象に、汚職・腐敗指数を公表している。世界銀行はこうした各種の調査を参考にしながら、総合

的な指標を作成するわけである。

ちなみに Transparency International 2003 年版ではエルサルバドル、ニカラグア、コスタリカの汚職・腐敗指数はそれぞれ 3.7 (世界で 59 番目)、2.6 (同 88 番目)、4.3 (同 50 番目) である (<http://www.transparency.org>)。これは世界銀行の汚職の規制の指標とは若干異なる数値である。世界銀行によると汚職の規制について、エルサルバドルはマイナス 0.54 であり、ニカラグアのマイナス 0.44 よりも悪い数値である。

表 5-1 エルサルバドル・ニカラグア・コスタリカのガバナンス指標

		1996	1998	2000	2001
声と説明責任	SLV	-0.20	0.01	0.24	0.06
	NIC	-0.21	0.07	-0.06	0.09
	CRI	1.30	1.26	1.31	1.16
政治的安定性	SLV	-0.07	0.13	0.59	0.35
	NIC	-0.57	-0.15	0.16	0.15
	CRI	0.79	0.97	1.21	1.06
政府の効率性	SLV	-0.41	-0.03	-0.09	-0.53
	NIC	-0.47	-0.57	-0.74	-0.87
	CRI	0.02	0.47	0.77	0.37
規制の質	SLV	0.58	1.42	1.12	0.04
	NIC	-0.24	0.45	0.31	-0.41
	CRI	0.54	1.00	0.90	0.74
法による支配	SLV	-0.45	-0.20	-0.44	-0.46
	NIC	-0.66	-0.81	-0.90	-0.63
	CRI	0.61	0.88	0.79	0.67
汚職の規制	SLV	-0.70	-0.31	-0.19	-0.54
	NIC	-0.14	-0.70	-0.91	-0.44
	CRI	0.71	0.74	1.03	0.88

SLV : エルサルバドル、NIC : ニカラグア、CRI : コスタリカ

出所 : World Bank (2003).

表 5-1 が示すように 2001 年の指標では、声と説明責任と汚職の規制については、それぞれコスタリカ (1.16) (0.88)、ニカラグア (0.09) (-0.44)、エルサルバドル (0.06) (-0.54) の順位である。しかしこれ以外の項目については、コスタリカ、エルサルバドル、ニカラグアの順番である。汚職の規制のデータについては、筆者は若干異論を持っている。ニカ

ラグアではアレマン前大統領が大規模な汚職容疑で逮捕、自宅軟禁中である。エルサルバドルよりもなぜニカラグアのほうが高いポイントであるのか詳らかではないが、前述のようにTransparency International の調査では、エルサルバドル、ニカラグア、コスタリカの順位はそれぞれ3.7（世界で59番目）、2.6（同88番目）、4.3（同50番目）となっている。

以上ガバナンスの指標から3カ国を比較してみた。全般的に言えることは、コスタリカがかなり高い評価を受けていること、エルサルバドルとニカラグアについては、いくつかの項目ではニカラグアがエルサルバドルよりも上位にあるが、総合的に判断すると、ガバナンスはエルサルバドルのほうがニカラグアよりも良好なパフォーマンスを示している、ということである。さらに人間開発指標2003年版では、コスタリカは175カ国中42位（77.9ポイント）、エルサルバドル105位（70.4ポイント）、ニカラグア121位（69.1ポイント）で、わずかではあるが前者が後者を上回っている。

エルサルバドルとニカラグア両国を決定的に分けるのは、マクロ経済指標の動きである。それぞれの国の累積対外債務残高は40億2220万ドルと62億4240万ドル、一人あたりGDPは2196ドルと481ドル、輸出額は29億7200万ドルと6億7900万ドルであり、いずれについてもエルサルバドルの数値はニカラグアのそれよりも良好である。ニカラグアはHIPC（重債務貧困国）対象国であり、エルサルバドルはユーロ市場でボンドを起債している。

エルサルバドルとニカラグアのこのような格差が生じた原因を考へてみるために以下、和平構築プロセスにいたるまでのニカラグアの固有の問題についてまず検討し、その上で両国の相違点を論じることとしたい。

## 5-2 ニカラグアの復興プロセスの特徴

### 5-2-1 革命政権の成立と敗退

まず1979年7月に武闘革命により成立した社会主義政権が、1990年2月の選挙でチャモロに政権を移譲するまでのプロセスを振り返ってみよう。

10年間余りにわたりニカラグアを支配していたサンディニスタ民族解放戦線（FSLN）は革命成立当初、複数政党制、混合経済体制、非同盟主義の3原則を掲げた。しかし1980年代に入るとアメリカのレーガン政権との対立が激化し、コントラ（右派武装ゲリラ）との内戦がエスカレートした。市場経済から急速な計画経済体制への移行が進み、経済活動は混乱した。FSLNは反政府勢力やカトリック教会、民間経済セクターと厳しく対峙し、1980年代後半には国内政治・経済は混乱を極めた。アメリカの軍事圧力の影響もあり、1984年には大統領選挙、1987年には一定の民主的手続きを経て、憲法改正も実施した。さらに総選挙目前の1989年には、かなり柔軟な一連の経済改革案を発表し実施した。

その概要は自国通貨コルドバの引き下げ、緊縮財政、基礎食料や医薬品の補助金の削減、軍事予算の削減を含む軍備縮小など、世界銀行や国際通貨基金（IMF）が提示していた、構造調整策に沿った市場志向型、ネオリベラリズム（新自由主義）的なものであった。ニカラグアでは10年間に及ぶ社会主義政権のもとで、まずソモサー族（ニカラグアはソモサー族による独裁政権が過去約40年間にわたり続いていた）が所有していた企業や金融機関、

農場が一気に国有化された。さらにニカラグア基礎穀物供給公社(ENABAS)に象徴される非市場経済型の計画経済をつかさどる政府部門が急激に肥大化していたのである。

サンディニスタ政権は1980年代後半にはかなり柔軟な経済政策を実施した。このような政策変更にはアメリカ出身の経済学者ランス・テイラーやメキシコ国籍でニカラグア革命にも強い関心を持っていた経済学者のダビッド・イバラなどが参加した。このような柔軟な経済政策を実施したにもかかわらず、経済の基礎条件は改善せず、1988年6月に1ドル80コルドバであった為替レートは、1989年9月には実に2万2000コルドバという天文学的な減価を経験した。

### 5-2-2 1990年総選挙とチャモロ政権の発足

1990年2月の選挙の結果発足したチャモロ政権は、このような破綻した経済という負の遺産を引き継いだのである。当時のニカラグアの経済情勢がいかほど深刻なものであったかを語るもっとも有力な資料は、債務問題の話し合いの場であるパリクラブに、ニカラグア政府が提出した報告書である。ニカラグアが抱えていた約100億ドルの累積対外債務総額は、この国の年間総輸出額約3億ドルの33年間分に相当し、ニカラグアは事実上債務不履行の状態にあった。1990年12月のパリクラブに政府を代表して出席したのは、チャモロ大統領の娘婿であるアントニオ・ラカヨ・オヤングエレン大統領府大臣であった。

ラカヨ大臣は西側債権国の代表を前に、ニカラグアの置かれている危機的な経済状況を説明し理解を求めた。1人あたりの実質国民所得は1978年の水準の半分にまで減少、人口の31%が貧困状態で、23%が極貧状態にあると述べた。半年後1991年5月のパリクラブ会合にニカラグア政府が提出した報告書では、ハイパーインフレ阻止のために実施した諸措置（為替レートの大幅切り下げと通貨供給量の抑制、緊縮財政、行政改革、セーフティネットの拡充など。ラカヨプランと呼ばれる）の経過を報告した。ラカヨプランは現実に功を奏して、1991年のインフレ率2945%は翌1992年には23.7%、1993年には20.4%、1994年には7.8%にまで落ち着いたのである。

行政改革で特筆すべきは大規模な公務員、準公務員の解雇である。政府は1991年、軍人を除く中央政府職員を少なくとも8500人削減すると公約した。1994年には公務員の削減目標を公務員総数の13%に当たる1万3500人とした。このような行政組織のダウンサイジングは、革命政権時代の肥大化した公共部門を縮小し、財政赤字を解消するためには不可避の方法ではあった。しかしこれにより、行政組織が本来持たなければならない、組織としての立案、立法、政策実施能力が著しく劣化したことは明白である。要するに政府の統治能力そのものが決定的なダメージを受けたのである。この点がエルサルバドル和平プロセスとの比較できわめて重要な点である。エルサルバドルでは内戦中、内戦後の平和構築のプロセスをとおして、政府機構、官僚組織そのものの権能は継続・維持された（警察組織や治安部隊の改廃は行った）。ニカラグアではそれらは抜本的な改革を迫られ、革命政権のイデオロギー色の強い人員配置自体が大幅に変更されたのである。かなりの混乱が生じたのは、避けられない事態だった。

### 5-2-3 国軍への対応（エルサルバドルとニカラグアの比較）

ニカラグアとエルサルバドルの平和構築プロセスを比較する上で見逃せないことは、国軍の取り扱いであった。ニカラグアの歴史で、軍歴を持たない大統領は5人にも満たない。とくにソモサ独裁体制がスタートした後、ソモサ体制を維持する目的で、もっぱら治安維持のために国家警備隊が強化された。サンディニスタ革命政府はこの国家警備隊とゲリラとの武装闘争による、力の対決の結果誕生した。同革命政府は権力奪取後、政府軍＝サンディニスタ人民解放軍(EPS)の増強を最優先の課題とした。かくして1980年代の終わりには、EPSは国家予算の25%、約10万人の人員を擁する最大の政府機構に膨張していた。しかも国防大臣にはオルテガ大統領の実弟で、サンディニスタ党最高幹部会の主要メンバーでもあったウンベルト・オルテガが就任していた。

チャモロ政権にとっては、このEPSをいかに削減し革命政権の影響力を削ぐか、ということが緊急の課題であった。それはアメリカをはじめとする西側ドナー諸国のほぼ一致したスタンスでもあった。しかしながら現実には、サンディニスタ党は依然として国内できわめて重要な政治勢力であったし（野党第一党）、労働組合、農民組織、学生などに強い支持基盤を有していた。軍と警察の分離、人員削減、軍組織の民主化などの諸処置を実施していくにはガバナンスの主要要素である、強力な政治的執行能力を必要とした。

ウンベルト国防大臣とラカヨ大統領府大臣の間には、権力の移譲を巡り「政権交代の合意事項」と呼ばれる一種の念書が存在し、「国民和解」「国民融和」の基本ルールとなっていた。しかしアメリカの共和党の一部保守派議員は執拗に、サンディニスタ党の影響力排除、革命政権時代に没収されたアメリカ国籍のニカラグア人達の財産の返還を要求した。

ニカラグアの内戦終結、政権交代には、エルサルバドルのそれとは比較にならないほどの、さまざまな錯綜した条件が混在している。さらに2カ国を比較すると、経済構造にも大きな違いがある。エルサルバドルの場合は、すでに農業は主要産業ではない。ニカラグアは構造的には農業国である。1990年には全就業人口の39.3%が第一次産業（主に農業）に従事していたが、1999年にはこの数字は42.4%に微増している。しかも主要輸出産品はコーヒー、食肉、砂糖などの伝統的な農産品であり、特にコーヒーは国際価格が暴落したために、ニカラグアは甚大な被害を受けることとなった。

### 5-2-4 国際社会の対応（エルサルバドルとニカラグアの比較）

ニカラグアの場合、最大の援助拠出国は革命政権時代は旧ソ連、キューバ、東欧諸国などの社会主義陣営であった。しかし1990年の民政移管後は、従来援助ゼロであったアメリカは、1990年には3億ドル、1991年から1993年までは年間2億ドル前後を拠出している。表5-2にもあるように、経済援助総額は1991年の8億1700万ドルをピークに減少傾向にある。ニカラグアは世界の最貧国グループ41カ国に入ると分類され、1999年9月世界銀行と国際通貨基金はHIPC対象国に認定した。これにより一定の条件の下での大幅な債務削減が可能となった。

表5-2 対ニカラグア経済援助\*1990年～1999年

	総額**	対GDP比	一人あたり
1990	431	28	113
1991	817	48	207
1992	627	34	155
1993	384	21	92
1994	558	31	130
1995	544	29	123
1996	408	21	90
1997	311	15	66
1998	370	17	77
1999	493	22	100

\*パイとマルチの合計 \*\* 100万ドル

出所：UNDP Nicaragua (2000).

### 5-3 エルサルバドルとニカラグアの平和構築プロセスにおける相違点のまとめ

以上見てきたように、ほぼ同じ時期に内戦を終結し和平合意が成立し、平和構築が進められてきた両国には、いくつかの相違点があり、そのことが本章冒頭で紹介したような、ガバナンス、マクロ経済指標に見られる格差となって現出している。ここでその主要点についてまとめておきたい。

第一に、ニカラグアでは社会主義政権が成立したために、従来の政府組織そのものが大幅な改編を経験したことである。これは1990年に発足したチャモロ政権と前サンディニスタ政権との間にかなりの亀裂、あるいは断絶が存在したことを意味している。公務員も大幅に入れ替わり、組織としての記憶・記録（インスティチュージョナルメモリー）が失われた。行政上の事務にかなりの混乱が生じた。この点エルサルバドルは内戦中も後も、政府組織自体は存続し、公務員も大半がそのまま勤続した。要言すれば、政府としての継続性が維持された。

第二に、軍のあり方が両国ではそもそも根本的にことなっていた。ニカラグアは武闘革命により政権が成立したこともあり、スタートから軍部の存在が圧倒的に大きく、平和構築の際の大きな障害となったのである。エルサルバドルの場合は、アメリカによる巨額の援助はあったものの、軍は形の上ではシビリアンコントロールの下に置かれた。

第三に、平和構築プロセスにおける国際社会の対応もかなり違ったものであった。東西冷戦とほぼ同じ時期に、キューバや旧ソ連・東欧諸国との連帯・友好関係を強めていたニカラグアにとっては、こうした国々からの援助はもはや望めなかった。アメリカを中心とする西側諸国からの復興援助を受け入れる、という点ではエルサルバドルのほうが有利な

立場にあった。

第四に、両国の経済構造そのものに起因する相違点である。ニカラグアは農業の占める割合が大きく、経済基盤は脆弱であった。さらに和平後の対米輸出向けのマキラドーラ（輸出加工区）の誘致でも、エルサルバドルはニカラグアよりも優位な立場に立つことが出来た。またチャモロ政権は、前政権時代の巨額の対外債務（その大部分は対旧ソ連・東欧諸国向け）への対応にかなりのエネルギーを消耗したのである。

以上両国の和平構築プロセスにおける主な相違点を集約的に紹介した。なお最後に、ニカラグアが社会主義政権時代に、識字運動、公衆衛生、医療費や教育費の無料化、国民の最低限の生活を保障すべく配給制を実施したことなど、それなりに評価すべき政策を実施したことを付記しておきたい。惜しむらくは、こうした諸改革を継続するだけの条件が、国内外のさまざまな要因で継続しなかったということである<sup>14</sup>。

---

<sup>14</sup> ニカラグアの政治情勢については Close(1999)など参照。

## 6. 日本の対エルサルバドル援助の評価と今後の検討課題

### 6-1 日本の対エルサルバドル援助のスタンス

#### 6-1-1 日本とエルサルバドルのODAを巡る関係

エルサルバドルは1997年、ラテンアメリカ諸国では日本の最大の政府開発援助（ODA）の受け取り国となった（すなわち日本のODA拠出先としてエルサルバドルはラテンアメリカ諸国で第一位となった。しかしその後順位は下がっている）。内戦が終結した1992年から1997年までの5年間の対エルサルバドル二国間ODAの実績では、日本は総額2億3130万ドルを拠出していて最大のアメリカの総額8億5700万ドルについて第二番目のドナーの地位を確保している。なお第三番目のドナー国はドイツで、総額は1億7150万ドルである。かくして日本はアメリカについて規模の大きなODA拠出国のポジションを確保するにいたっている。

ところで内戦が終結した1992年の日本のODA実績は、実はわずかに790万ドル（OECDの数値。日本政府の数値では1132万ドル）であった（表6-1参照）。同年のアメリカのODAが2億3000万ドル、ドイツが2050万ドルであったこととは対照的である。日本の対エルサルバドル援助の特徴は、1992年の和平合意以後徐々に拠出額を増加させたことであり、この点、アメリカやドイツ、スペインなどの諸外国と顕著なコントラストを見せている。例えばアメリカの場合援助額は年々減少傾向にあり、1997年には9000万ドルを割り込んでいる。

表6-1 対エルサルバドルDAC諸国援助実績（100万ドル）

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
アメリカ	230.0	207.0	142.0	115.0	74.0	89.0
日本	7.9	14.9	21.0	48.8	70.4	68.3
ドイツ	20.5	14.4	29.6	44.0	37.3	25.7
DAC合計	315.0	279.1	237.0	243.7	229.3	234.0

出所：外務省経済協力局評価室（1999）

（原資料 OECD, *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients*）

#### 6-1-2 和平合意直後の日本のODAの概要

1992年の無償資金協力の内訳は次の通りである。拠点病院医療機材整備計画（6.56億円）、道路建設・補修機材整備計画（7.10億円）、国立音響楽団に対する楽器（0.47億円）、食糧増産援助（4.00億円）、ノンプロジェクト援助（9億円）、草の根無償（1件、700万円）。1993年についてみると低所得者住宅改善計画（2億円）、主要国道橋梁架け替え計画（8.50億円）、食料増産援助（5億円）、体育庁に対する体育機材5000万円、草の根無償（2件、



800万円)である。

### 6-1-3 必要とされた緊急援助

和平合意直後にエルサルバドルが国際社会に向けて発信していた、緊急に必要としていた援助要請は、実は武装解除した元ゲリラ兵に対する食料・衣料・住居などの生活必需品であった。和平構築の最初のスタートは、生活基盤を失った反政府武装勢力への当面の生活支援である。しかも支援活動自体には、敵対関係にあった当事者（当該の政府あるいは統治組織）は直接参加しにくいため、国連などの国際機関がこれに当たることが求められている。エルサルバドルの場合には、国連のPKO組織であるONUSALがこれに当たった。しかし資金的な問題から、国際社会に対して緊急の援助を要請していたのである。

私事になるが、ちょうどこの時期に筆者は外務省の専門調査員として、エルサルバドルに短期間出張した。業務の内容は国家再建計画についての調査であった。しかし和平合意直後という混乱期で、日本大使館には常駐する職員はおらず、コスタリカにある大使館が兼轄していた。筆者は比較的自由に行動することができた。上述の緊急援助要請についても、自分なりに対応することにしたのである。

武装解除したゲリラ兵とその家族へのエルサルバドル政府の対応については、不可解なこともあった。というのは常識的に考えて、そのような事態は当然想定しているからである。そこである政府高官に「和平交渉の際に、このような問題が出てくることは容易に想像できたはずで、どのような見通しを立てていたのか伺いたい」と率直に尋ねたところ、次のような返事があった。「私たち(=エルサルバドル政府)も武装解除したゲリラの当面の生活をどうするか、実は心配していた。国連の関係者にも何度もそのことを聞いた。彼らの答えは「まず和平合意を成立させることが最優先であり、その後起きる問題はそのときに対処すればよい」というものであった、という。

ちなみに日本政府は異例の早いスピードで、元ゲリラ戦闘員への人道援助として30万ドルを拠出することを決めた。これには筆者が現地で撮影した、元ゲリラメンバーの集結地区の様子の写真も一役かったが、それ以上に、そうした要請を大蔵省(現財務省)に日参して陳情した外務省中南米局の担当者の熱意があったと思う。和平構築を支援する際には、東京サイドで現地の事情をよく知るひとびとが熱心に関係各方面に働きかける必要があるが、エルサルバドルの場合は、こうした人材が適所に配置されていたと思う。

### 6-1-4 歓迎されたノンプロジェクト援助

もうひとつ、現地側で歓迎された日本の無償資金協力は、9億円のノンプロジェクト(以下ノンプロ)援助であった。前年1991年にも5億円のノンプロを実施していた。筆者は、和平合意後の経済政策の事実上の責任者で、クリスティアーナ大統領の全幅の信頼を受けていたリエバノ経済企画大臣(後に外務大臣)とノンプロ援助が正式に決まった直後に話し合った。ノンプロとはいえ用途には一定の条件があり、例えば武器弾薬の類の購入には支出してはならないことになっている。大臣はコロニアル風の建物にある、さして広くもない執務室でまんじりともせず筆者の説明を聞いている。細かな説明を終えて最後に筆者が、

「こうした条件をクリアできれば、自由に使える資金です」と述べると、リエバノ女史は繰り返して日本への謝意を述べていた。あれから10年以上たつけれども、あのときの情景は忘れられない。国と国との関係にはさまざまなレベルがある。個人と個人、企業間などなど。しかし政府レベルで感謝される援助とは何かという問題を考えると、相手にもよるのだろうが、ノンプロのような自由裁量の余地のあるスキームをタイムリーに出すことは大変喜ばれるのではなかろうか。ちなみにエルサルバドルはこのノンプロ援助を医薬品の購入と、新設された国家文民警察のインフラ整備などに支出したのである。おそらくエルサルバドルにとってこの2つがもっとも優先順位の高い項目であったのであろう。

#### 6-1-5 必要なNGOとの協力

今ひとつ強調しておきたいことは、NGOとの連携の重要性である。日本の場合従来から中米で活動実績のあるNGOはあまりないのが現状で、エルサルバドルの場合も筆者が知る限りでは、和平合意直後から活動をスタートした団体は承知していない。この点アメリカやヨーロッパのNGO関係者とは個人的にもコンタクトを取っていたが、彼らの士気が大変高いこと。さらに地方や元ゲリラ戦闘員が支配していたと称する「解放区」の情報量にはかなりのものがあることが、ひしひしと感じられた。一部のNGO団体にはかなり政治色、宗教色の濃いものがあり、中立的な活動をしているとは必ずしも言い難い。しかし停戦から復興にいたる段階では彼らの情報は貴重であり、最大限に活用すべきであろう。

1992年から1997年のODAの拠出分野で比率が高いのは、橋梁の架け替え（内戦でかなりの被害を受けていた）、食糧増産、学校建設、農村復旧などである。一連の援助項目を見ていくと、いわゆる和平構築後の民主化プロセスに直接関係する国家文民警察などの治安部門、裁判所などの司法関係、選挙管理などについては支出していない。ほぼ唯一の例外は以下検討する民主化セミナーであろう。

### 6-2 平和構築プロセスにおける日本の対エルサルバドル援助を振り返って

#### 6-2-1 民主化セミナーのケーススタディ

1993年以来日本とアメリカは、「日米コモンアジェンダ」と呼ばれる冷戦終結後の両国共通の問題関心事項を表明していた。当初は人口や環境問題が中心テーマであったが、1996年には「市民社会と民主化」の項目が追加された。このなかでエルサルバドルの民主化についても選挙制度、司法制度の強化が謳われていた。このコンテキストのなかで、日本は1996年7月から8月にかけて東京で「エルサルバドル、民主化と市民社会セミナー」を開催した。このセミナーには当時の与党ARENAの領袖で国会議長を歴任したグロリア・サルゲロ・グロス女史や、1999年3月の大統領選挙で野党キリスト教民主党(PDC)の副大統領候補となったリカルド・カルデロン・ラム氏などの有力な政治家が参加した。

参加者は日本では国会や最高裁判所の見学、高村外務次官（当時）への表敬訪問、学術セミナーなどの日程を精力的にこなした。セミナーの特色は単に日本についての全般的な理解を深めるだけでなく、国会、警察や裁判所などの立法・司法・行政を学習するもので

あった。新宿にある交番の見学もあった。筆者が1999年2月に、外務省経済協力局評価室の依頼で『エルサルバドル共和国国別報告書』作成のために同国で現地調査した際、セミナーに参加したカルデロン・ラム氏は、セミナーでもっとも印象に残ったのは「日本の警察組織」であったと述べている。またサルゲロ・グロス氏はセミナーが与野党の政治家と一緒に参加したことで、互いを知り合う良い機会になったと述べていた。

和平構築の過程で、日本が「研修員受け入れ」の枠組みでこのようなセミナーを開いたことには、それなりに意義はあった。しかしながら次の2点について指摘しておく必要がある。まず継続性の問題である。この種のセミナーはある程度定期的に行われ、参加者間の知識の蓄積が必要である。そうしないと個々の参加者の個人的な体験だけに終わってしまう可能性がある。相手国からの参加者は政治家であったり、政府機関や公的な機関の代表者である場合が多く、知識や技術の伝達が組織として実行されることがセミナーの大前提である。かりにそうした成果を「独り占め」してしまい、個人的な利益だけが追求されるのであれば、本来の目的から著しく逸脱しているといわなければならない。帰国後の参加者の役割の事後評価もあわせて行う必要がある。

#### 6-2-2 必要な受け入れ態勢の整備

もうひとつは、日本側の受け入れ態勢の整備である。まず言葉の問題がある。スペイン語でのやり取りには通訳の関係もあり、やはり限界があると言わざるを得ない。使用言語は原則として英語を採用すべきである（もちろん日本の担当者がスペイン語に堪能であることに越したことはない）。その際には、エルサルバドル側の参加者に、（英語を解さないために）制約条件となる可能性がある。さらに日本の警察などのように、日本固有の歴史、伝統、民族の上に成立している組織を紹介するには、それなりに事前知識を提供する必要がある。そのためのテキストやビデオなどの視覚教材の準備なども含めた形での、受け入れ態勢の整備が必要である。加えてそのためには日本を相手に紹介するという作業だけでなく、反対に紹介する相手の事情をも知っておく必要がある。例えば治安関係のセミナーを日本で開催するのであれば、エルサルバドルやラテンアメリカ全般の犯罪、治安についての経験・知識も不可欠である。この点警察庁などから各国の大使館に出向している警備担当官（民間の警備保障会社から出向している場合もある）などの人材を最大限に活用する必要がある。

以上の点をまとめると、要するに日本に来てかなりハードな日程で、関係各方面を駆け足で訪れるだけでは、大きな成果は期待できないということである。日本に招待し、何のフィードバックもないままに、形だけのセミナーで終わってしまうことは厳に避けなければならない。もっとも最低限の効果を狙うという意味でのミニマムアプローチの立場に立つと、有力者に日本を知ってもらおうという「招待外交」の意義はあるかもしれない。

## 6-3 和平構築プロセスでの治安維持の重要性

### 6-3-1 域内プロジェクトとしての警察力強化

内戦終結後の平和構築のプロセスで見逃せない重要なテーマのひとつは、治安の維持をいかにして確保するかということである。治安は秩序と言い換えることも可能である。治安あるいは秩序が確保されなければ、復興のためのいかなる努力も水泡に帰す可能性がある。衣食住と並んで、治安維持は極めて重要な要因であることは、ここで改めて繰り返す必要はないであろう。

エルサルバドルの場合、内戦中は軍の指揮系統の下におかれていた警察（正式名称は国家警察、Policia Nacional）は、国家文民警察（Policia Nacional Civil=PNC）に組織が大幅に変更された。実はこのPNCには相当数のFMLNの元ゲリラのメンバーが参加することになった。内戦中は敵対していた勢力が一緒になって治安維持に当たることになったのである。PNCには特にスペインが積極的に教育、訓練に協力することとなった。

ところで内戦終結後10年以上経たエルサルバドルの最大の国内問題のひとつは、治安の悪化である。マラと呼ばれる若者の組織的な犯罪グループが跋扈し、市民生活を脅かしている。彼らのなかの少なからぬ者はアメリカから強制送還された若者で、職もないために犯罪に走っている。このような組織的な犯罪グループの存在は、単にエルサルバドル国民に被害を及ぼすだけではなく、すでにこの国に進出している外国企業、あるいはこれから直接投資を考えている企業に対しても、マイナスのインパクトを与えている。国民一人あたりの殺人事件の発生率はラテンアメリカ諸国のなかでもワーストスリーに入っている。

治安の悪化に業を煮やしたフロレス現政権は、マノ・デュラ（こぶし）政策を発表し、若者の組織犯罪を徹底的に取り締まる法律を成立させた。この法律では、マラに所属しているだけで逮捕することが可能になり、警察だけではなく軍も取り締まりに参加できるようになった。警察・軍の権限がかなり強化されることで、人権侵害が増大するのではないかという懸念も生まれている。

和平構築後の民主化促進という点からも、このような治安関係の協力活動は今後とも重要なテーマとなるであろう。日本の場合（少なくとも中米では）従来からセミナーなどで日本の警察や司法制度を紹介する程度のプロジェクトは行われている。上述のマラといった若者の組織犯罪は、中米だけでなくメキシコなどにも移動しながら活動している。グアテマラ（エルサルバドルやニカラグアとは若干遅れて内戦が終結したが、治安悪化が著しく早急の改善が必要とされている）、ホンジュラス、ニカラグアなどの近隣諸国の警察関係者と連携しながら、地域全体の安全保障を確保する上でも、この分野への日本の積極的な貢献が望まれている。

すでにいくつかの具体的なプロジェクトの提案も存在する。その基本コンセプトは、エルサルバドルに本部が置かれている中米警察研修所（ICESPO）を活用した広域案件であるということである。ICESPOは中米域内の警察官の教育・研修を通じて警察業務の向上を意図した組織である。ICESPOの組織運営上の枠組みや活動資金の様子などの情報を必ずしも筆者は十分持ち合わせているわけではないが、今後日本が中米域内の警察力の強化を通して、

平和の維持を促進するには、地域全体での取り組みが不可欠である。ICESPOなどの既存の組織を有効に活用すべきではないかと思う。

#### 6-4 平和構築の最終目標としての自律型経済確立のための「開発調査」の役割

日本が現在進めている対エルサルバドル経済協力のプロジェクトの中でも、内戦後の経済復興の枠組みでユニークなもののひとつは、「エルサルバドル経済開発調査」であろう。この調査では内戦中もっとも被害が多かった東部地域（ウスルタン、サン・ミゲル、モラサン、ラ・ウニオンの4県）を中心として、政策支援型の「経済開発マスタープラン」を作成することになっており、2004年2月には終了予定である。

このプロジェクトのきっかけとなったのは、東端に位置するラ・ウニオン港の再活性化のために、日本政府が112.3億円の大型の円借款を供与することになったことであった。内戦中は幹線道路、橋梁が破壊されたために、東部地区は首都からは孤立した状態におかれ、経済開発も遅れていた。実際サン・ミゲル県を除く残りの3県の人間開発指標は8位から13位で、国内計14県の中でも最下位グループに入る。プロジェクトは現状分析・診断のフェーズⅠからⅡの経済開発マスタープランの策定、Ⅲのアクションプランの策定、の3段階に分かれている。最終段階のアクションプランではパイロットプロジェクトの結果を踏まえた、いくつかの具体的なプロジェクトを提案している。

東部地域開発、港の有効活用、輸出競争力のある新しい産品の発掘、環境問題も配慮した港周辺都市の都市計画の整備、河川の氾濫を防ぐための治水、灌漑システムの紹介など、調査の内容は多岐にわたっている。現地での期待も大きく、これまでに開催されたさまざまなセミナーには、地元の住民や行政機関、農業組合、NGO関係者も多数参加している。

このような政策支援型のプロジェクトは、内戦終結後の平和構築プロセスでも重要な役割を果たすであろう。内戦の直接的な原因は、国内における貧富の格差、都市・農村の格差、低開発であった。経済開発と地域開発をミックスさせた形の政策支援は、いわば平和構築の最終段階の支援であり、長期的かつ継続した取り組みが必要とされており、エルサルバドルの「経済開発調査」は、その意味でも注目に値する事例になると考えられる。

## 7. 結語—エルサルバドルの平和構築プロセスから得られる教訓の要点整理

12年間にわたり続いたエルサルバドル内戦は1992年話し合いの末、和平合意が成立した。本稿では内戦終結のプロセスとその後の平和構築の2つの局面について、ほぼ同じ分量で論じてきた。2つの局面は有機的に結びついており、切り離して分析することは出来ない。和平合意の成立そのものが、内戦後の復興と密接に結びついている。ここでは全体のプロセスを通して、今後日本が世界のあらゆる地域で起こるであろう地域紛争・内戦の後の平和構築に取り組む際の、参考になりそうな点を集約して述べることにしたい。

平和構築のプロセスで日本がまずできるのは、武装闘争を続けてきた当事者が何らかの形で停戦もしくは休戦した際の、ロジ面での協力であろう。エルサルバドルの場合は、武装解除した元ゲリラ戦闘員の当面の衣食住を確保することが緊急の課題となった。このような緊急局面では機動力が要求されており、国際機関やNGOとの協力も不可欠である。さらにより根本的な問題として、この時点では日本国内で「現場」の状況を把握することが第一に要求される。そのためには「現場」の事情に明るい人材が「現場」に入り、「現場」の声を伝える努力が必要とされる。平和構築のプロセスでは、このような「現場」に強い人材の活用が不可欠である。もちろん「現場」に強いだけでは不十分であり、バイとマルチの援助スキームの枠組みを知悉していることが前提である。

これとあわせて不可欠なのは、東京サイドの対応である。外務省やJICAの担当者が「現場」の声を吸い上げるためには、ある程度「現場」の事情を知っておく必要がある。そしていち早く財政当局に援助の緊急性を熱心に訴えなければならない。国内のマスコミの論調も重要な要素ではあるが、財政当局（具体的には財務省）には、現地の様子、国際機関の対応、他国の援助の情報などの資料を整えて説得する必要がある。そのための体制を構築しなければならない。

緊急段階の次にくるのは、保健衛生、教育、住宅などの日常生活に密接に関連した生活インフラ、道路や橋梁、電力などの社会インフラの構築、さらに政府組織の立ち上げ、軍の改編、司法制度の整備、選挙などの制度上の枠組みの整備である。このような分野への協力には、従来の経済援助と重複する部分も多いであろう。より長期的な視点では、地域紛争・内戦が勃発した原因を除去ないし解決するための処方箋が提示され、国際社会はこれに協力していく姿勢を見せる必要がある。エルサルバドルの場合は、19世紀以来のコーヒー生産の導入とそれにより形成された寡頭支配層の誕生、貧富の格差、長期にわたる軍事独裁政権の継続による権力支配、民主化の遅れなどの諸要因が内戦勃発につながった。

結局このような原因を除去するためには、極論すれば、エルサルバドルの人間開発指標を少しでも高める努力が不可欠である。幸いエルサルバドルでは保健衛生、教育、住宅の各方面で、「現場」の実情にマッチしたプロジェクトがある程度は実施された。例えば教育分野では保護者が学校運営に参加するEDUCAが実績を上げたのである。さらにマクロ経済を安定・成長させるためには生産性を上げ、輸出競争力を高めながら、産業構造を高度化

する戦略も必要となろう。日本の援助スキームではいわゆる「開発調査」がこの分野に当てはまる。ここで留意したいのは、「開発調査」が報告書のレベルで終わってしまうのでははなはだ不十分であるということである。調査を画餅にしてはならない。コンサルティング会社の調査能力と相手国政府の政策実施能力あるいはやる気が大前提ではあるが、プロジェクトプロポーザルは実行可能なものに絞り込まなければならない。

最後に本報告で強調しておきたいことは、平和構築プロセスにおける治安維持の重要性である。これはエルサルバドルを引き合いに出すまでもなく、現在国際社会の焦眉のテーマとなっているイラクの状況を見れば明らかである。潤沢な資金、素晴らしいプロジェクト、支援要員が多数いても、現場の治安が不安定であれば復興プロセスは大幅に遅れてしまうであろう。治安を良くするには、整備された警察、住民の協力、司法制度、犯罪に走らないための経済的な裏づけ（失業を減らし、貧困層の底上げを行うセーフティネットの拡充など）が必須条件であろう。

エルサルバドルは内戦終結後12年以上を経過した。その間本稿で触れてきたようにさまざまな分野で大幅な改善を見た。しかしながら治安面はむしろ悪化しているという評もある。平和構築の最終段階は、治安問題の解決ということになるかもしれない。今後日本の協力は、この分野への比重が高まることも予想されよう。本稿第6章で詳述したように、治安関係の協力について日本サイドではまだまだ整備すべき点も多い。関係各方面で今後集中的に検討されるべき課題となろう。

## 参考文献

- 石井章（編）（1996）『冷戦後の中米』アジア経済研究所
- 外務省経済協力局評価室（1999）『エル・サルヴァドル共和国国別評価報告書』
- 加茂雄三・細野昭雄・原田金一郎（編）（1990）『転換期の中米地域』大村書店
- 国際協力銀行開発金融研究所（2003）『中米諸国の開発戦略』リサーチペーパー23号
- 国連開発計画（2002）『UNDP人間開発報告2002年：ガバナンスと人間開発』、国際協力出版  
会
- 中南米政治問題研究会・渡辺利夫（1992-1993）「エル・サルバドル和平交渉（一）～（四）」  
『ラテンアメリカ時報』第35巻第11号～12号、第36巻第1号～第2号
- 志柿光浩・遅野井茂雄・田島久歳・田中高（編）（2000）『ラテンアメリカを生きる』新評論
- ジョン・ディディオ（千本健一郎訳）（1984）『ラテンアメリカの小さな国』晶文社
- 田中高（1985）「エルサルバドル：内戦の背景と現状」『ラテンアメリカ・レポート』  
第2巻第4号
- （1987a）「ニカラグア：悪化する国内経済」『ラテンアメリカ・レポート』第4巻  
第2号
- （1987b）「ニカラグアの農地改革」『アジア経済』第28巻第8号
- （1988）「ソ連・キューバとニカラグア内戦—東西対立の視点から」『国際問題』  
第343号
- （1989a）「エルサルバドル：政治経済変動」『ラテンアメリカ・レポート』第6巻  
第1号
- （1989b）「エルサルバドルの大統領選挙」『ラテンアメリカ・レポート』第6巻第2号
- （1990a）「新デタントと中米紛争」『外交時報』第1260号7・8月号
- （1990b）「中米紛争の背景と今後の見通し」『ラテンアメリカ・レポート』第7巻  
第1号
- （1990c）「ニカラグア総選挙に選挙監視員として参加して」『ラテンアメリカ時報』  
第33巻4月号
- （1990d）「中米諸国の現状：ニカラグア、エルサルバドルを中心に」『国際開発  
ジャーナル』第406号12月号
- （1991a）「エルサルバドル：1984～1989—PDC政権の5年間とARENA政権の誕生」  
『国際政治』第98号
- （1991b）「サンサルバドル—内戦と救世主の首都」国本伊代・乗浩子（編）『ラテン  
アメリカ 都市と社会』新評論
- （1992a）「中米研究の動向を巡って」『歴史評論』第501号
- （1992b）「和平合意後のエルサルバドル」『外交フォーラム』第5巻第6号
- （1993a）*Reforma Agraria en El Salvador*, 南山大学ラテンアメリカ研究センター  
ワーキングペーパー第11号



- (1993b) 「中米のダイナミズムと国際関係」 細野昭雄・畑恵子 (編) 『ラテンアメリカの国際関係』 新評論
- (1994a) 「エルサルバドル：クリスティアーナ政権の5年間 1989-1994」 『ラテンアメリカ・レポート』 第11巻第1号
- (1994b) 「エルサルバドルの大統領選挙」 『ラテンアメリカ・レポート』 第11巻第2号
- (1994c) 「中米紛争の平和的解決-地域紛争解決モデル化の試み」 『NIRA政策研究』 第7巻第5号
- (1996) 「エルサルバドル-和解による紛争解決の事例」 石井章 (編) 『冷戦後の中米』 アジア経済研究所
- (1997a) 「ニカラグア：チャモロ政権からアレマン政権へ」 『ラテンアメリカ時報』 第40巻7月号
- (1997b) 「中米地域」 国本伊代・中川文雄 (編) 『ラテンアメリカ研究への招待』 新評論
- (1998) 「暴力と和解、真相究明と恩赦について-中米の事例」 『国際研究』 第14号
- (2000) 「武力紛争を平和的に解決するための試み-和解と真相究明、免責の役割」 峯陽一・畑中幸子 (編) 『憎悪から和解へ-地域紛争を考える』 京都大学学術出版会
- (2001a) 「最近の中米の犯罪事情」 『地理』 第46巻9月号
- ・佐藤秀雄・遠山清彦 (2001b) 「良い統治 (グッド・ガバナンス) と開発援助-中米ニカ国における事例研究-」 (外務省委託開発援助研究成果報告書)、財団法人国際開発高等教育機構
- (2002) 「中米諸国が解決を迫られているいくつかの問題について」 『ラテンアメリカ時報』 第45巻11月号
- ビクター・バルマー=トーマス (田中・榎股・鶴田訳) (2001) 『ラテンアメリカ経済史』 名古屋大学出版会
- 細野昭雄・遅野井茂雄・田中高 (1987) 『中米カリブ危機の構図』 有斐閣選書有斐閣
- 細野昭雄・恒川恵市 (1986) 『ラテンアメリカ危機の構図-累積債務と民主化のゆくえ』 有斐閣選書有斐閣
- 峯陽一・畑中幸子 (編) (2000) 『憎悪から和解へ-地域紛争を考える』 京都大学学術出版会
- 山田満 (2003) 『「平和構築」とは何か-紛争地域の再生のために』 平凡社新書平凡社
- ヨハン・ガルトゥング (京都YWCAほーぼのぼのの会訳) (2003) 『平和を創る発想術-紛争から和解へ』 岩波ブックレット岩波書店

Anderson, Thomas P. (1988) *Politics in Central America*, Praeger, (Revised Edition).

Arnson, Cynthis J. (1999) *Comparative Peace Processes in Latin America*, Woodrow Wilson Center Press & Stanford University Press.

- Bethell, Leslie (ed.) (1991) *Central America since Independence*, Cambridge University Press.
- Booth, John A., Seligson, Mitchell (eds.) (1989) *Elections and Democracy in Central America*, The University of North Carolina Press.
- Booth, John A., Walker W., Thomas (1989) *Understanding Central America*, Westview Press.
- Brockett, Charles D. (1998) *Land, Power, and Poverty : Agrarian Transformation and Political Conflict in Central America*, Westview Press (Second Edition).
- Bulmer-Thomas, Victor (1987) *The Political Economy of Central America since 1920*, Cambridge University Press.
- (2003) *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge University Press, (Second Edition).
- Calderón Sol, Armando (1998) *4 Años de Gestión Junio 1994-Junio 1998*.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2003) *Ismo Centroamericano: Evolución Económica durante 2002*.
- Close, David (1999) *Nicaragua the Chamorro Years*, Lynne Rienner.
- CND (Comisión Nacional de Desarrollo) (1998) *Bases para el Plan de Nación*.
- Córdova Macías, Ricardo y Benítez Manaut, Raúl (compiladores) (1989) *La Paz en Centroamérica: Expediente de Documentos Fundamentales 1979-1989*, UNAM.
- Domínguez, Jorge I (eds.) (1997) *Democratic Transitions in Central America*, University Press of Florida.
- Dunkerley, James (1988) *Power in the Isthmus: A Political History of Modern Central America*, Verso.
- Durch J., Williams (ed.) (1993) *The Evolution of UN peacekeeping : Case Studies and Comparative Analysis*, The Macmillan.
- Economic Intelligence Unit (EIU), *Country Report*, 各号
- FMLN(Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional) (1992) *Acuerdos hacia una Nueva Nación*, FMLN.
- Kumar, Krishna(ed.) (1997) *Rebuilding Societies after Civil War : Critical Roles for International Assistance*, Lynne Rienner.
- (1998) *Postconflict Elections, Democratization & International Assistance*, Lynne Rienner.
- Lentner, Howard H. (1993) *States Formation in Central America : The Struggle for Autonomy, Development, and Democracy*, Greenwood Press.
- MIPLAN ( Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social) (1990) *Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-94*.
- (1999) *Plan de Desarrollo Económico y Social 1994-1999 Propuesta Vol.II : Texto Principal*.
- Montgomery, Tommie Sue (1982) *Revolution in El Salvador : Origin and Evolution*, Westview Press.

- Paige, Jeffery M. (1997) *Coffee and Power : Revolution and the Rise of Democracy in Central America*, Harvard University.
- Samayoa, Salvador (2002) *El Salvador : La Reforma Pactada*, UCA Editores.
- Seligson, Mitchell A. (1999) *Auditoría de la Democracia: Nicaragua, 1999*, University of Pittsburgh.
- UNDP/El Salvador (1995) *Adjustment Toward Peace : Economic Policy and Post-war Reconstruction in El Salgado*.
- Inter-American Development Bank (1997) Regional Operations Department II Country Division 3, *El Salvador Country Paper*.
- UNDP (PNUD) Nicaragua (2000) *El Desarrollo Humano en Nicaragua : Equidad para superar la Vulnerabilidad*.
- UNDP (PNUD) Costa Rica (2003) *El Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica*. ([http://www. Estadonacion.or.cr](http://www.Estadonacion.or.cr))
- UNDP (2003) *Human Development Reports 2003*. (<http://www.undp.org>)
- UNDP (PNUD) El Salvador (2003) *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003 : Desafíos y Opciones en tiempos de Globalización*.
- USAID/El Salvador (Seligson, Mitchell, Córdova, Macías) (2003) *Democracy Audit: El Salvador*.
- World Bank (1995) *El Salvador : Meeting the Challenge of Globalization, Country Economic Memorandum and Private Sector Assessment Executive Summary and Main Text*.
- (2003a) *Governance Matters III : Governance Indicators for 1996–2002*.
- (2003b) *Breaking the Conflict Trap : Policy Research Report*.
- República de El Salvador (1996) *Plan de Gobierno de la República de El Salvador : 1994–1999*.
- Williams, Robert G. (1986) *Export Agriculture and the Crisis in Central America*, The University of North Carolina Press.
- (1994) *States and Social Evolution: Coffee and the Rise of National Governments in Central America*, The University of North Carolina Press.

## 略 歴

**田中 高（たなか たかし）**

最終学歴：筑波大学大学院地域研究科（修士号取得）

現 在：中部大学国際関係学部教授

経 歴：1957年生まれ。早稲田大学政経学部経済学科（学士）、筑波大学大学院（修士）。国連開発計画（UNDP）、ホンジュラス事務所及びエルサルバドル事務所プログラムオフィサー（計画官）、在ニカラグア日本大使館専門調査員、四日市大学経済学部助教授を経て、現職。これまでにグアテマラ、エルサルバドル、ニカラグア、ペルーなどへの国連、米州機構派遣による選挙監視要員として計9回参加した。