



Country Study for Japan's Official Development Assistance to the Republic of Bolivia

- *Towards Increased Human Security and Enhanced Productive Capacity* -

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 -

総論編

February 2004

Institute for International Cooperation
Japan International Cooperation Agency

IIC

JR

03-22

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 -
総論編

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 調査研究グループ

〒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 : iictas@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。このような問いが寄せられる背景には、「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、ポリビ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

ポリビア国別援助研究会

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章	ボリビアをどう見るか	柳原 透 遅野井茂雄
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	柳原 透
第3章	わが国の対ボリビア協力のあり方	鈴木 達男

略 語 集

ATPDEA	Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act	アンデス貿易促進・麻薬撲滅法
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
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
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
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza	ボリビア版PRSP
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
FTAA	Free Trade Area of the Americas	米州自由貿易地域
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries	重債務貧困国
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
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
MDGs	Millennium Development Goals	ミレニアム開発目標
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria	左翼革命運動
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario	民族革命運動
NFR	Nueva Fuerza Republicana	新共和勢力
NPE	Nueva Política Económica (New Economic Policy)	新経済政策
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OTB	Organizaciones Territoriales de Base	地域共同体を基礎とした組織
PGDES	Plan General de Desarrollo Económico y Social	国家経済社会開発総合計画
PLANE	Programa de Empleo de Emergencia	緊急雇用対策プログラム
PROFORSA	Programa de Fortalecimiento de Redes de Salud	地域保健ネットワーク強化計画
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略ペーパー
SBPC	Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad	国家生産性・競争カシステム
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
SUMI	Seguro Universal Materno Infantil	ユニバーサル母子保険制度
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas	社会経済政策分析局



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

ボリビア共和国

面積：109万km²

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：ボリビアーナ（1米ドル=7.82ボリビアーナ）

（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	ix
報告書の概要	xii
ボリビア国別援助研究会 [総論のフレームワーク]	1
第1章 ボリビアをどう見るか	
1-1 転機に立つボリビア	3
1-1-1 ボリビア革命とその帰結	3
1-1-2 新経済政策とその帰結	3
1-1-3 第二世代改革とその帰結	3
1-2 現在の経済停滞と深刻な社会/政治状況	4
1-3 第2次サンチェス政権の開発戦略と開発体制	6
1-3-1 「プラン・ボリビア」とEBRPの改訂	6
1-3-2 国民対話2003	6
1-3-3 大衆参加と地方分権化	7
1-4 分野別の課題とサンチェス政権の取り組み	7
1-4-1 生産体制・競争力強化	7
1-4-2 社会サービス強化	8
1-4-3 インフラ整備	8
1-4-4 開発体制の再構築	9
補論：メサ新政権の発足と課題	9
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	11
2-2 経済開発の展望と就業機会拡大の課題	13
2-2-1 成長主導部門の展望	13
2-2-2 就業機会の拡大	14
2-3 「貧困削減」の展望と「生活安全保障」強化の課題	17
2-4 「社会開発」の展望と「社会保障」強化の課題	18
2-5 地域ベースの開発と地域システム強化の課題	20
2-6 結び	21

第3章	わが国の対ポリビア協力のあり方	
3-1	ポリビアに対する基本認識	23
3-2	わが国の対ポリビア協力の基本方針と意義	24
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	24
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	24
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	24
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	26
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	26
3-3-1	「生活安全保障」を確保するための協力	26
3-3-2	「生産能力強化」をめざす協力	28
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	29
3-4-1	当面の実施方法・体制	29
3-4-2	将来にわたる協力実施方法・体制の改善	32

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

本報告書 総論編 は報告書本編の総論にあたる第1部を英文とともにまとめたものである。

第1章では、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次サンチェ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、第2章では、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。

第3章では、わが国の協力のあり方として、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。

ポリビア国別援助研究会【総論のフレームワーク】

初期条件

- ・地理的多様性・内陸国
- ・民族的多様性・複合社会
- ・自然資源レント経済
- ・労働市場の分断化 など

ポリビア・モデル

政治・社会 <ul style="list-style-type: none"> ・民主政治の安定 (政党間連携・協約による協調体制の維持) ・大衆参加と地方分権化の推進 ・pro-poorな社会政策 	経済 <ul style="list-style-type: none"> ・新経済自由主義 (経済安定と市場経済)
PRSP (2001-04)	

ポリビア・モデルの破綻

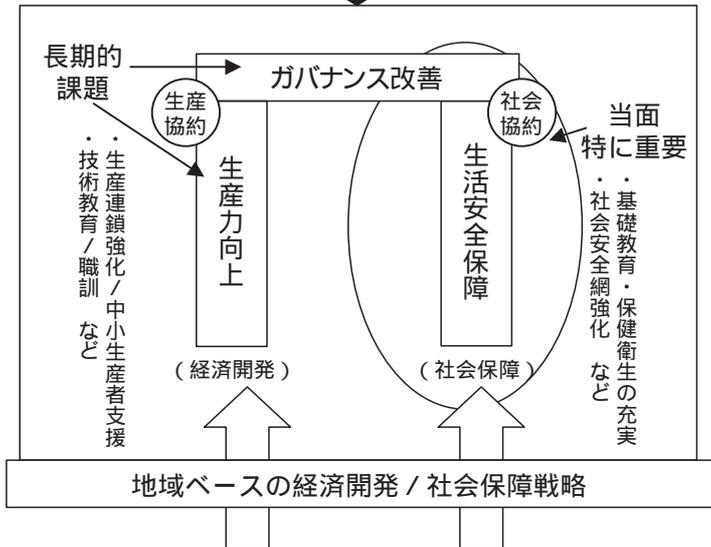
政治・社会

- ・行政能力・規律の低下と民主政治の形骸化、汚職の構造化
- ・貧困や社会指標は一定の進展あるも格差は改善せず
- ・公式の民主制度枠組みに収まらない不満層の現出 → 一部暴動へ

経済

- ・成長の大幅な減速
- ・失業率増加
- ・財政及び経常収支赤字の大幅な拡大、重債務
- ・投資・成長メカニズムが就業・所得機会創出に結びつかない構造的問題

ポスト・ポリビア・モデルの模索



本研究会が提言する開発の構想

わが国の援助のあり方「貧困削減をめざして - 人間の安全保障と生産力向上の実現」

援助

生産力向上 支援

- ・湿潤熱帯地域農業開発 (大豆・肉牛等の試験研究、技術普及、農民組織化、動植物検疫体制強化)
- ・生産連鎖強化

貧困層の生活基盤整備 支援

- ・保健医療サービス向上 (PROFORSA)
- ・初等教育向上 (教師教育の確立)
- ・貧困農村の社会開発

環境への配慮

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

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

ャバレ(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

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、国営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。

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持ち続けている。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何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。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恵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に値するが、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。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。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、
は、
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・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の方針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コ組織、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、強力に推進された。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¹、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³。

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⁴。

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。

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⁵。

1-4-3 インフラ整備⁶

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

¹ キヌアともいう。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。

² 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。

³ 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)。

⁴ UDAPE(2003) pp. 9, 14

⁵ UDAPE(2003) p. 17

⁶ この部分はUDAPE(2003) pp. 4-6 に多く依拠している。

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 Estrategico 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品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在

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っ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”を発表した。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中で、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。

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帯(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。

2-2-1 成長主導部門の展望

ポリビア経済全体に影響を及ぼすような規模での

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、実際上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

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 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 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 の分野での投資は概ね完了しており、今後は 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、主要産品についての開発・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惠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る、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ろう。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

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 ¹	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 ² (%)
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 ³	100.0 ⁴	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。

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う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¹。表2-2での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

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。

¹ 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 ¹ 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

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の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。

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」をもたらす途であることは確かであるが、その機会を自らのものとす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・溪谷部の農業部門と都市インフ

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。

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、将来見通しの不確実さ (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

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。また連立と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ともに、就業適格度を高める働きも期待できる。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。

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、困難となりがねない）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。

2-5 地域ベースの開発と地域システム強化の課題²

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³。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世代内のみならず世代を超えても強力に働いており、「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、ボ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。ボリビアの就業者の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

² ここでいう「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。

³ 全体像については 総論編 p.1「総論のフレームワーク」図を参照。

經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ま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。

ア

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
目標1 極度の貧困と飢餓の撲滅	
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。	
目標2 普遍的初等教育の達成	
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%)
目標3 ジェンダーの平等推進と女性の地位向上	
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。
目標4 幼児死亡率の削減	
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)
目標5 妊産婦の健康の改善	
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%)
目標6 HIV/AIDS、マラリア、その他の疾病との闘い	
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。	
目標7 環境の持続可能性の確保	
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。	
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	
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 2002¹

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。

¹ 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享受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」を他ドナー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。

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)

(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。

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。

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うまでもないが、「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の貢献を行う。

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。

わが国の地域ベース協力の一例として、日系移住地とポロンゴ市を対象に「地域ベース」の開発を視点をボ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

ポ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) わが国の対ポリビア協力が直面する課題

現在から将来にわたり、わが国の対ポ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)

ポリビア側当事者(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、ポリビアに限らず、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。

ポ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。ポ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ての面でも、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。