

第2章 ボリヴィアにおける社会経済開発の推移と現状

1. マクロ経済社会分析

1.1 ボリヴィアの概況¹

(1) 自然条件

表 2.1-1：ボリヴィア各地の気候

地帯区分	代表的都市 標高	年平均気温(°C)	年間降雨量(mm)
Altiplano	ラ・パス市 標高3,700m	8.2	622
Llanos	サンタクルス市 標高420m	23.1	1508
Valles	スクレ市 標高2903m	14.9	708

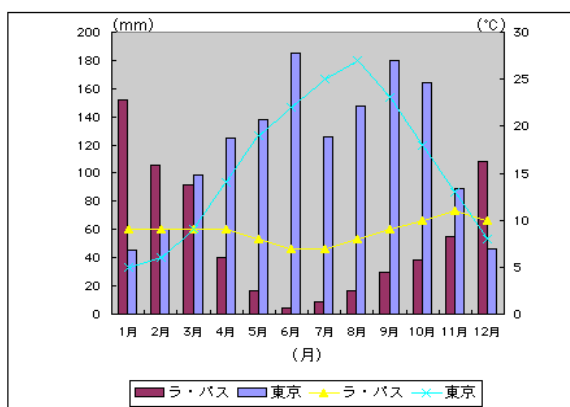


図 2.1-1：降水量と気温

ボリヴィアは南米大陸のほぼ中央に位置する内陸国である。面積は 109 万 8581km² と日本の約 3 倍で、国土の西部をアンデス山脈が占め、東部はアマゾン、ラ・プラタの両大河源流域を含む熱帯地域が占めている。国土はその標高によって Altiplano（高原地帯）、Valles（中間溪谷）、Llanos（低地平原）の 3 地域に大別されるが、起伏の激しい国土は交通網発達の大きな障害となり、地域間格差を生む主因となっている。

気候は、国土全体が熱帯に入るがその状況は高度によって偏差が大きく、海拔標高 5000m に及ぶ高原地帯では年間を通して低温少雨、標高 400m 前後の低地平原では

熱帯性気候、その中間の中間溪谷では温暖少雨であり、南部に行くにつれて乾季・雨季の区別が明確になる。

(2) 社会、民族

人口は約 795 万人（98 年）、そのうち 55%が先住民族で、その他混血 32%、欧州系 13% となっており、ラテンアメリカ中でも先住民族比率の最も高い国である。代表的な先住民族はケチュア族、アイマラ族であり、彼らは公用語であるスペイン語の他、独自の言語と

¹ 「ボリヴィア国の概況」は、主に「外務省各国地域情勢」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/bolivia/data.html> (2000 年 12 月時点) に基づき、調査団が現地でも収集した情報も参考に記述した。

文化を持っている。彼らの多くは現在では中位～低位所得層に属し、特に女性の教育機会が低いなど、社会的弱者となっているケースが多い。

宗教はカトリックが 89.5%、プロテスタント 3.7%、先住民宗教 1.8%、その他 3.0%など、キリスト教が計 93.0%を占めており、先住民社会にもキリスト教は深く浸透している。

日本人移住の歴史は古く、1899 年にペルーの日本人移住者がゴムの採取労働のため、ボリヴィアのラパス県北部へ移住したことに始まるとされている。1954 年には琉球政府との移住協定が結ばれ、東部中間渓谷地方に計画的な移住が始まった。現在ではベニ県及びパンド県を中心に、ボリヴィア在住の移住者・日系人は 11,000 余人（推定）²を数えるまでになり、農業セクターを中心としてボリヴィアの産業と経済に大きな役割を果たしている。

(3) 政治

1982 年の民政移管後、民主的な選挙運営が行われており、常に複数政党による連立政権が成立している。97 年 6 月の選挙を経て 8 月に発足したバンセル政権は、97 年 6 月の選挙を経て 8 月に発足したバンセル政権は当初 5 党からなる連立政権であったが、現在は 3 党から成る連立政権である。政党間の意見を調整するのに時間を要している。

バンセル大統領は 97 年 11 月に、5 ヶ年行動計画を発表し、機会・平等・制度化・尊厳を政策基本 4 原則として、雇用対策、生活基盤整備、行政・司法改革、麻薬対策、教育改革等に取り組みながら貧困撲滅を図っている。外交政策としては、周辺諸国及び米国との友好協力関係の強化を基調とするほか、日本及びドイツとの関係を重視している。チリとの間には領土問題があり外交関係はない。

その他、1996 年 1 月に地方分権法・大衆参加法が施行され、ODA を含む開発事業の権限と予算が中央政府から地方政府へ大幅に移管されつつある。これにより、プロジェクトの計画から実施に至るまで、大きな影響を受けるため、その対応策が課題になっている。

(4) 国内経済(詳しくは、第 2 章 1.2、マクロ経済分析を参照のこと)

1985 年 8 月に実施した新経済政策により 93 年以降インフレ率は 1 桁台に落ち着き、98 年は 4.4%に抑えられている。現行のバンセル政権は引き続きマクロ経済の安定化を図りながら「国家の近代化」を推進し、2002 年に 7%の経済成長達成を目指しており、近年は 3～5%で推移しているものの、99 年にはブラジルの金融危機の影響を受け、同年後半より深刻な景気後退に突入している。

一人当たり GNP 値では、ボリヴィアは南米諸国の中では最下位、中南米カリブ諸国の中ではハイティ・ニカラグア・ホンデュラスに次いで低く、富の偏在、再分配の歪曲構造、

² 外務省<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/bolivia/data.html>に「移住者・日系人 11,637 人（推定）」の記述がある。

不法な麻薬取引等を背景としたインフォーマルセクターの増大等により、国内の貧困問題は深刻になっている。主な経済指標は下表のとおりである。

表 2.1-2 : ボリヴィアの主な経済指標

1.主要産業	鉱業、農業
2.GDP	6,794 百万米ドル (98 年中銀)
3.一人当たり GNP	880 米ドル (98 年中銀)
4.経済成長率	0.5% (99 年中銀暫定値)
5.物価上昇率	3.1% (98 年中銀)
6.失業率	4.2% (96 年中銀)
7.総貿易額	(1) 輸出 1,051 百万ドル (98 年中銀) (2) 輸入 1,755 百万ドル (98 年中銀)
8.主要貿易品目	(1) 輸出 宝飾品、金、亜鉛、大豆、錫、木材、砂糖 (2) 輸入 機械、鉄鋼、自動車、電気製品
9.主要貿易相手国	(1) 輸出 米国、英国、ペルー (2) 輸入 米国、アルゼンチン、日本
10.為替レート	1 米ドル=6.18 ボリヴィアノス (2000 年 6 月)
11.対外債務	4,574 百万ドル (99 年中銀)

(5) 周辺諸国との関係

1994 年 12 月の米州サミットにおいて、南北米大陸とカリブ地域の 34 カ国は 2005 年までに米州自由貿易圏(FTAA)を形成することが合意されている。1960 年代のラテンアメリカ自由貿易連合 (LAFTA) 結成以来、これまでも米州ではいくつかのサブ・リージョナル統合体が存在してきたが、この合意により、NAFTA、ANCOM、CACM、CARICOM、MERCOSUR の 5 つの協定が積み上げられる形で米州全体の自由貿易圏が実現される条件が整った。

1991 年 3 月のアスンシオン条約により発足した MERCOSUR には、アルゼンチン、ブラジル、ウルグアイ、パラグアイが加盟し、世界第 3 の規模を持つ通商同盟である。ボリヴィアはチリと共に準加盟国として、96 年 12 月に対外共通関税を除く域内貿易自由化にのみ参加しているが、仮に正式加盟が実現した場合には関税共通化に包括されることになる。

1969 年に発足した ANCOM はエクアドル、ベネズエラ、コロンビア、ペルーが加盟するサブ・リージョナルグループであるが、ここでもボリヴィアは関税自由化を除く域内自由貿易国として参加している。2005 年までに ANCOM は MERCOSUR との間で自由貿易協定を発効する予定である。

このように、ボリヴィアは域内貿易においては独自関税を維持し、国内産業を保護しているのが現状であり、完全自由化に向けての主要製品の国際競争力強化が課題となっている。

1.2 マクロ経済分析

ここでは、マクロ経済指標を用いて、ボリヴィアの経済開発の推移と現状を概観し、セクター分析における重点開発課題の抽出や今後の協力に向けての提言の作成に役立てる。

表 2.1-3：経済成長率、一人当たり所得増加率

	(年成長率：%)				
	1979-89	1989-99	1998	1999	1999-03 (見込み)
GDP	-0.9	4.2	5.5	0.6	5.4
人口	2.1	2.4	2.3	2.3	—
一人当たり GNP	-2.3	1.8	4.1	-2.2	3.1
輸出	0.3	5.4	6.6	-9.7	7.7

出所: World Bank At-a-Glance Table (Sep. 2000)、World Development Indicators 2000 から作成

表 2.1-3 には、過去 20 年間の平均経済成長率、一人当たりの所得増加率の推移と、世銀による今後の 5 年間の成長予想がまとめられている。これによると、1979-1989 年、1989-1999 年の期間において、GDP 増加率はそれぞれ、-0.9%、4.2%、一人当たりの GNP 増加率はそれぞれ、-2.3%、1.8%となっており、指標は大きく改善された。特に、1980-1985 年の経済・通貨危機、そして超インフレーションの後、1985 年に実施が開始された、構造調整プログラム実施の結果がよく現れている。しかし、年率 2.4%(1989-1999)の人口増加率からみると、GDP 増加率は十分とは言えない。1999 年には、国際市場の不安定性、近隣諸国の経済成長が見込めなかったため、ボリヴィア経済も影響を受け、GDP 増加率は大幅に減少し、輸出増加量と共にマイナス成長となっている³。

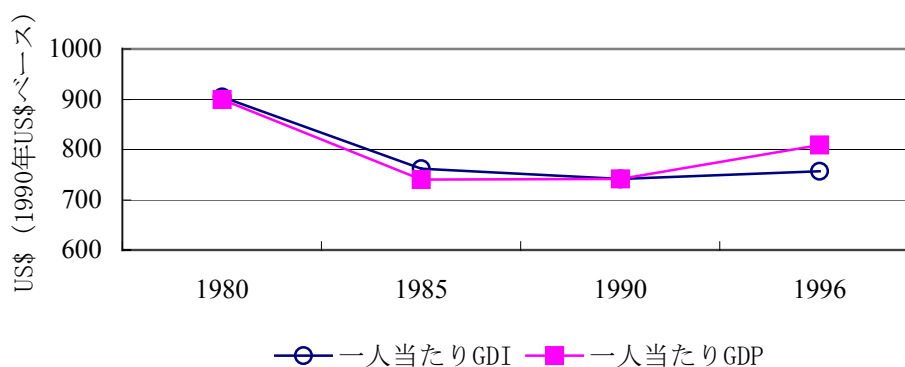


図 2.1-2：ボリヴィアの一人当たり GDP と GDI

出所：Bolivia Country Assistance Review (June 1998)より作成

³ 99 年の成長率の低下については、コカ栽培撲滅に因る収入減および年金制度改革による支出増の影響によるもので経済の低迷からくるものではない、との見方もある。

一人当たり GDI(Gross Domestic Income)と一人当たり GDP の額の推移を図 2.1-3 に示す。一人当たり GDI・GDP 共に、1980 年以降長らく 900US\$以下に停滞しており、ボリヴィアの貧困状態が深刻であることを裏付けている。ボリヴィアの経済成長は、貿易主導型で一次製品の輸出に依存していたが、一次製品の価格は変動が大きく不安定である。特に 1987 年以降、交易条件の悪化に直面したため、一人当たり GDI・GDP 共に、1990 年に大きく減少している。

表 2.1-4：中南米諸国との比較

	Bolivia	Latin America & Carib.	Nicaragua (Low-Income)	Honduras (Lower-middle-income)	Paraguay (Lower-middle-income)
1999 年					
人口, mid-year (百万人)	8.1	22.1 ¹⁾	4.9	6.3	5.4
GNP (Atlas method, 十億 US\$)	8.1	1,955	2.1	4.8	8.5
一人当たり GNP (Atlas method, US\$)	1,000	3,840 ¹⁾	430	760	1,580
平均年成長率, 93 - 99					
人口 (%)	2.3	1.6	2.7	2.8	2.6
労働力人口 (%)	2.8	2.5	4.0	3.8	3.0
貧困ライン以下人口比 (%) ²⁾	69.8 (1992)	-	50.3 (1993)	50.0 (1992)	21.8 (1991)

出所：World Bank At-a-Glance Table (Sep. 2000)、World Development Indicator 2000 から作成

注記：1) 一国あたりの平均値

2) ボリヴィアの貧困率は、Instituto Nacional de Estadística, Anuario Estadístico 1997 から作成。それ以外は World Development Indicator 2000 から作成。

表 2.1-4 は中南米平均および他の中南米諸国との比較だが、国民一人当たり GNP でみると、低所得国ではないが、低中所得国の中では低位に位置する。また、ボリヴィアは他国に比べて、飛びぬけて貧困率が高く、貧困が深刻な問題であることを示している。

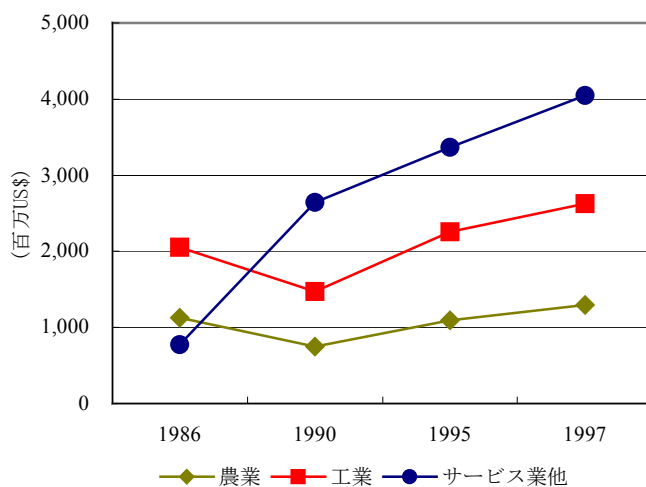


図 2.1-3 : 経済構造 (産業別付加価値)

出所 : World Development Index 1999 より作成

国内マーケットが小さく購買力が小さいこと、そして海に面していないので輸出が困難なことなどが挙げられている。工業においても重なる部分が大きく、インフラストラクチャーの不備による高い輸送コスト、国内マーケットが小さく購買力が小さいこと、そして高い金利負担と高い輸送コストが停滞の理由として挙げられている。

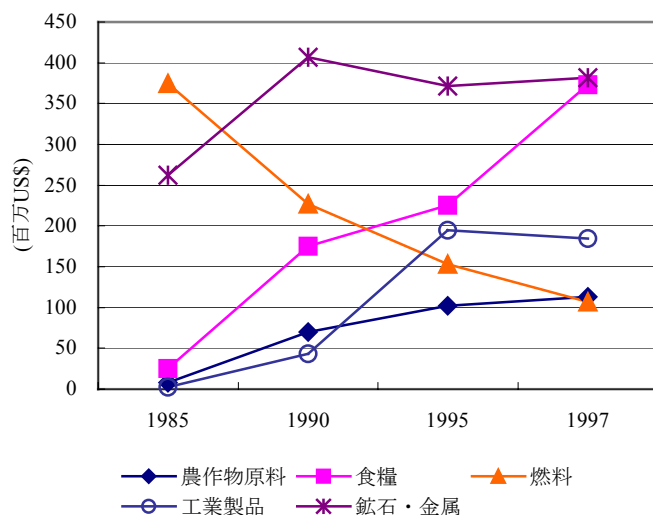


図 2.1-4 : 輸出高の推移 (産業別輸出額)

出所 : World Development Index 1999 より作成

ブラジルへの天然ガスパイプラインが開通したため、今後は輸出額の大幅な伸びが期待される。

図 2.1-4 は、ボリヴィアの主要産業（「農業」「工業」「サービス産業他」）の付加価値金額の推移をまとめたものである。趨勢としては、1990年以降、全ての産業で付加価値金額が漸増しているが、農業・工業の伸び率は小さく、サービス業他の伸び率大きい。農業セクターの生産性が伸び悩んでいる理由としては、技術移転が進んでいないこと、農業関連産業、インフラストラクチャー、輸送手段への投資が十分でないこと、

図 2.1-5 は産業別輸出額の推移を示している。これまで、鉱業は主要な外貨獲得手段であり、今後もその位置づけに変わりはないと思われるが、その額の GDP 比率は、近年減少しており、雇用数も伸びていない。90年代に入り、食糧の輸出が増加しているが、これは大豆製品の増加によるところが大きい。燃料輸出が激減したのは、90年代初めに、輸出価格が下落し、さらに、天然ガスの主要輸出先であるアルゼンチン経済が急速に悪化したため生産量の激減したことによる。2000年からは、

表 2.1-5 : 経済構造 (支出構造、リソース・バランスと国際収支)

	1979	1989	1998	1999
国際収支 (百万 US\$)				
GDP (十億 US\$)	2.7	4.7	8.5	8.3
輸出	865	895	1,356	1,311
輸入	1,129	1,026	2,201	1,989
リソース・バランス	-264	-131	-844	-678
純所得	-184	-249	-160	-205
移転収支	51	156	330	323
経常収支	-397	-255	-675	-559
資本収支	356	85	803	602
外貨準備増減	41	140	-128	-42
外貨準備高		361	1,185	1,115
リソース・バランス (対 GDP %)				
1. 個人消費	74.8	77.1	75.1	76.2
2. 政府経常支出	15.1	11.9	14.1	14.6
3. 国内総貯蓄 = GDP 100 - (1) - (2)	10.1	11.0	10.8	9.2
4. 国民総貯蓄率		7.1	12.1	12.3
5. 国内粗投資率	17.9	11.6	23.1	18.9
6. 輸出	29.3	22.5	20.0	17.4
7. 輸入	37.1	23.2	32.4	27.1
8. リソース・バランス = (6) - (7) = (3) - (5)	-7.8	-0.7	-12.4	-9.7
9. 経常収支	-14.9	-4.8	-7.9	-6.7
	1979-89	1989-99	1998	1999
(年平均成長率)				
GDP	-0.9	4.2	5.5	0.6
個人消費	2.9	3.6	5.5	1.9
政府経常支出	-3.8	3.4	3.5	2.6
国内総投資	-2.0	10.0	24.4	-16.2
輸出	0.3	5.4	6.6	-9.7
輸入	1.8	6.6	18.5	-15.7

出所 : World Bank At-a-Glance Table (Sep. 2000)より作成

表 2.1-5 は、ボリヴィアの支出構造、リソース・バランス、国際収支を表している。国内粗投資率は対 GDP 比で、1979 年に 17.9%であったのが 1998 年に 23.1%に増加したが、1999 年には 18.9%に減少し、結果的には伸びていない。その投資を支える国内貯蓄も 1979 年から 1999 年まで、対 GDP 比で 10%前後と、ほとんど変化していない。リソース・バランスは対 GDP 比で、1979 年の-7.8%から 1989 年の-0.7%に減少したが、1998 年に国内粗投資率が 23.1%と増加したため、-12.4%と拡大してしまった。1999 年には、国内粗投資率が 18.9%と減少した結果、リソース・バランスは-9.7%と若干減少したが、依然として赤字には変わりが無い。歴史的には、公的海外援助がこのリソース・ギャップの大半を埋めてきたが、予想される拡大 HIPC の適用により新規融資の適用は期待できず無償援助も今以上の規模

に拡大するとは思われないため、国内貯蓄資源の動員と民間海外資金の取り込みが不可欠になると思われる。

仮に、貧困軽減のために GNP 成長率が 7% 必要だとすると、必要な国内投資は 20% 弱となる。それを支える国内貯蓄は、1999 年の 9.2% であるから、約 11% 程度不足する。

表 2.1-6 : マクロ経済安定度

	1985-90 (期間平均)	1991-95 (期間平均)	1996	1997
GDP 年平均成長率 (%)	1.6	4.1	4.4	4.4
GDP デフレーター (年率 %)	2104.7	11.4	13.8	5.4
財政収支 (対 GDP 比 %)	-0.6	-1.9	-2.3	-2.3
経常収支 (対 GDP 比 %)	-7.6	-5.9	-5.0	-8.8
外貨準備高 (百万 US\$)	513.8	654.6	1,301.7	1,359.0
為替レート (1990 = 100)	177.0	98.2	95.4	99.2

出所 : World Development Index、1999 より作成

表 2.1-6 は、マクロ経済の安定度を示す指標を示している。1985 年から 1997 年に向かって、GDP 成長率、外貨準備高は増加し、インフレ率は減少しており、1985 年から始まった構造調整プログラムの成果が見てとれる。だが、財政赤字、経常収支の対 GDP 比率は増加している。

表 2.1-7 : 対外債務とリソースフロー

	1979	1989	1998	1999
(百万 US\$)				
対外債務総残高	2,556	4,132	6,090	6,170
負債総額対 GDP 比(%)	95.8	87.6	71.5	74.1
元利金支払総額	292	292	468	430
対輸出額比(%)	33.4	31.8	30.1	31.8
純資産フローの構成				
公的贈与	51	178	232	
公的債権	114	242	102	178
民間債権	109	-18	-12	-24
外国投資	35	-24	872	
1997	ボリヴィア	中南米及び カリブ地域	低所得国	低中所得 国
対外債務総額/GNP (%)	6.1	6.6	3.7	3.9
元利金支払総額/輸出額(%)	32.5	35.5	16.9	
短期債権/総債務(%)	8.2	17.9	10.8	

出所 : World Bank At-a-Glance Table (Sep. 2000)、World Development Indicator 1999 より作成

表 2.1-7 には、ボリヴィアの対外債務とリソースフロー状況が示されている。これによると、1979 年から 1999 年にかけて、対外債務総残高の対 GDP 比率は、トロントスキーム⁴をはじめ様々な債務削減および債務返済を経て、95.8%あったものが 74.1%に減少している。元利金支払総額の対輸出額比は、33.4%あったものが 31.8%に減少している。次に、中南米カリブ地域諸国、低所得国、低中所得国の平均値と比較すると、債務総額の対 GNP 比は、低所得国、低中所得国の平均よりかなり大きい。輸出売上高に対する元利金支払総額の割合でも、低所得国平均の 2 倍近くあり、ボリヴィアが明らかに重債務国であることがわかる。ただ、短期債務の割合は、中南米カリブ地域諸国全体の債務比率と比べても低いので対外債務の安定性は比較的高い。

⁴ 公的債務救済措置の一つで 1988 年のトロント・サミットの合意に基づき、同年 9 月パリ・クラブで合意された。初めて公的債務削減を最貧国向けに認めたものとして注目された。

1.3 貧困・ジェンダー

(1) 貧困

2 節にて述べたように、ボリヴィア国内の貧困問題が深刻になっている。表 2.1-8 は、1992 年の国勢調査に基づく、貧困世帯の割合をまとめたものである。

表 2.1-8：ボリヴィア国内(県別)の貧困世帯比率⁵

		国・県全体	都市部	農村部
ボリヴィア全体		70.2%	46.3%	85.4%
県名	県庁所在都市			
チュキサカ	スクレ	77.0%	47.1%	93.5%
ラパス	ラパス	70.8%	44.7%	87.1%
コチャバンバ	コチャバンバ	71.1%	45.2%	85.8%
オルロ	オルロ	70.6%	55.8%	88.0%
ポトシ	ポトシ	80.2%	50.9%	86.8%
タリハ	タリハ	66.6%	50.2%	77.5%
サンタクルス	サンタクルス	58.6%	43.2%	76.6%
ベニ	トリニダッド	77.7%	57.2%	83.8%
パンド	コピハ	80.9%	50.9%	95.1%

出所：ボリヴィア国勢調査(1992年)より作成

表 2.1-8 の都市部とは、各県の県庁所在都市の値を示しており、農村部とは、それ以外の地域の値を示している。国全体では、貧困世帯の割合は、1992 年時点で 70%と非常に高い。県別では、パンド県が最も多く 80%を越えており、最も少ないのはサンタクルス県で約 59%である。このように、県ごとにバラツキがありその差も大きい。

都市部と農村部を比較すると、貧困世帯数の格差はより大きくなり、約 40%の差がある。都市の間で比較すると、貧困世帯が最も少ないのがサンタクルス(43.2%)、最も多いのがオルロ(55.8%)であり、国全体の比率からすればかなり少ない。

一方、農村部で貧困世帯が最も少ないのは、サンタクルス県(76.6%)、最も多いのがパンド県(95.1%)である。貧困世帯は、都市部に比べて遥かに多く、地域格差も大きい。

なお、上記の数字は 92 年時点のものであるが、現在に至るまで傾向に大きな変化はないものと思われる。⁶

⁵ 住居、基本的サービス、教育、保健および社会保障の 4 点について統計をとり、そこから限界的貧困(Marginal Poor)、貧困(Poor Indigent)、中程度の貧困(Moderate Poor)、貧困との境界(Threshold of the Poverty)、基本的必要条件の充足(Satisfied Basic Necessities)の 5 段階に分類される。そのうち、中程度の貧困よりも貧困と分類された 3 つのグループに属する世帯は、貧困世帯と分類されている。

⁶ ボリヴィア PRSP 第一ドラフト(2000 年)によると、「基本食料バスケット」を金額算定して求められた貧困ライン以下の貧困人口を総人口で割って算出した「貧困率」は、1999 年時点で、全国レベル：62.7%、都市部：47.0%、農村部：81.7%である。

これまで、ボリヴィア政府は様々な貧困対策を打ってきており、それなりの成果をあげてきた。例えば、大衆参加法によって、農村地区住民の社会・経済・政治活動へ参加しようとする意識が高まっており、特に先住民・女性の発言権は大きくなっている。また、毎年1億ドル以上もの海外からの援助が20年以上にわたって行われており、貧困層を受益者とするプロジェクトも実施された。ところが、前述の通り、ボリヴィアの貧困問題は依然深刻で、これらの取り組みが貧困削減に効果的であったとは言い難い。

地域的に見ると、上述の通り特に農村地域の貧困問題は深刻である。貧困率の高い農村部の中でも、特に貧困層が集中しているのは、高原地帯地方の小作農、中間渓谷の小作農、低地平原の先住民、そして高原地帯から低地平原への移住者であり、また女性に集中している。

このような貧困問題については、下記のような原因が考えられる。

1. マクロ経済分析の部分で述べたように、国全体の経済成長率が十分に高くなかった。すなわち、海外からの援助を除く国の歳入の伸びが不十分であり、かつ公的資源が貧困層に対して十分に分配されていなかった。
2. 貧困層自体の収入が増加していない。その原因としては、農業生産性が低いこと、持続的自然資源管理が行われていないこと、農村部でのインフラストラクチャーが十分でないことが挙げられる。さらに農村部での不十分な人的資源開発、つまり初等教育や基礎保健などのサービスが不十分であることも挙げられる。
3. 政策面に関連した問題として、下記の項目が考えられる。
 - 1) 貧困削減に対して、政策として体系的に取り組まれてなかった。
 - 2) 受益者、行政、NGOそして民間企業等、関係者間で貧困削減に対する合意が得られていなかった。
 - 3) 下記のように貧困に関する政策に一貫性がなかった。
 - 政権内の担当者が頻繁に交代したため、短期、中長期での具体的な実施計画の立案やモニタリングが不十分であった。
 - 県と市での政策が調整されていなかった。

貧困問題の解決に向けては、以下のような課題がある。これらの課題は概ね PRSP の中でも重要課題として取り上げられている。

1. 全体の経済成長の実現に向けての民間部門の活性化と国家予算の貧困層への重点的な配分
2. 貧困層の集中する地域の開発
 - ・ 農村部でのインフラストラクチャーの整備などを含む農業開発
 - ・ 初等教育や保健医療サービスの充実

・土地保有制度の整備・改善、登録制度の整備・改善など土地政策の改善

3. 政策面での関係者の十分な調整とより体系的な貧困問題への取り組み：現在、体系的な貧困対策の立案が PRSP の策定により行われており、官と民、あるいは国・県と市など関係機関の相互調整が進められつつある。

(2) ジェンダー社会分析

ここでは、ボリヴィアのジェンダーに関して分析する。ボリヴィアのジェンダーに関する指標を表 2.1-9 に示す。

表 2.1-9：ボリヴィアのジェンダーに関する指標

	1990	1995	1996	1997	1998	1999
平均月収(ボリヴィアノ:Bs.) ¹⁾						
男性	475.1 *	941.5 *	773.1	1,137.1	n.a.	824.7 *
女性	280.6 *	556.4 *	519.8	735.8	n.a.	446.8 *
就業率 (%)						
男性	59.1 *	62.8 *	74.1	70.5	n.a.	72.0
女性	37.1 *	44.2 *	59.4	53.2	n.a.	56.8
初等教育純就学率 (%) ³⁾						
男性	75.5	83.9	86.4	88.9	91.4	93.9
女性	70.4	80.1	82.8	85.4	88.1	90.8
非識字率 (%) ³⁾						
男性	13.4	10.0	9.5	9.0	8.4	7.8
女性	30.3	24.7	23.6	22.6	21.6	20.6
妊産婦死亡率(対10万出生) ⁴⁾	416	390	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
家庭内暴力の内、女性が被害者の割合 (%)	65.0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
女性の世帯主 (%)	17.4	18.2	n.a.	n.a.	19.5	n.a.

出所：INE - ENDSA

注記： 1) Bs.1 = 17.2 円 (2000年9月現在)

2) 平均月収と雇用に関して、*のついた数値は、主要都市のみのデータ

3) 1976年、1992年そして1996年のINE統計から推定値

4) センサスからの推計値

まず、平均月収を見てみると、金額は年々上昇しているが、女性の平均賃金は、男性のその6割前後となっている。就業率についても、女性の方が明らかに低い。

年齢別で見た女性の就業率の統計では、20歳までは就業率は急速に伸びていくが、20歳を過ぎると就業率の伸びは鈍化する（注：就業率の最高値は、40歳の55.2%である）⁷⁾。こ

⁷⁾ 1992年のINE統計

れは、20歳前後で結婚や出産を機に仕事に就かなくなる女性がいる反面、そうした節目を経た後でも離職しない、あるいは新たに職に就く女性が少くないためと思われる。だが、管理職・専門職などの責任ある地位に就いている女性は、男性に比べて非常に少ない⁸。これは、女性の平均賃金を下げている理由の一つと思われる。

住民の政治・社会活動への参加について見ると、1994年に実施された「大衆参加法」の影響は大きかったが、女性の参加に対しては、あまり影響を及ぼさなかった。一つには、女性の市長や、議員が非常に少ないという事実がある。地方よりも国レベルでは、その人数はさらに少ない。また、大衆参加法では、女性グループは、男性のグループよりも支援を受けにくく、男性グループの方が活発で主流となっている。結果的に、政治・社会活動には、男性の方が参加する割合が高い(男女比(%))で、投票率、82:66、集会への出席率、29:20、候補者支援運動への参加、21:10⁹。この背景には、ボリヴィアの文化・伝統、そしてカトリック教会の影響より、女性が社会に出て活動することを良しとしない風潮がある。これは、特に先住民の居住地にて強く残っている。ところが、比較的規模の小さい団体活動になると、男性と女性の参加率は、あまり違わなくなる。例えば、学校の父母会、地域の市民会議、職業集団の会合などである。ボリヴィアには、この他にも多くの草の根レベルでの活動団体(例:男性の場合、パイナップル農家組合、女性の場合、保健委員会、賃貸クラブ、この他では、複数の宗教組合)がある。これらのグループは、グループ内での規則作りや、政策を自分達のレベルで実施するなどしており、逆に市民の立場に立って政策提言を行うなどの活動はしていなかった。そのため、これらのグループ活動では、市民の政治参加へはつながりにくかった。その反面、それら草の根活動グループを強化することで、女性の社会活動への参加が可能になる、ということも言える。

女性の就学率は、全体としては徐々に改善されてきてはいるが、男性よりも低く、その差はラテンアメリカ諸国の中でも大きい。例えば、1997年のボリヴィア女性の「初・中・高等教育総就学率」は男性のそれよりも11%低い¹⁰。1992年の統計で、全く教育を受けていない人の内、女性の割合は70.3%である。同時に、高等教育になるにつれ、女性の就学率は減少している。また、就学率に関して、非識字率も女性の方が高い。特に、地方ではその差は大きく、ここでもジェンダー格差が明らかに見てとれる。

医療水準は、ボリヴィアはラテンアメリカ諸国の中では、最も低い。そして、女性に対するその影響は大きい。例えば、リプロダクティブヘルスが普及していないため、妊産婦死

⁸ 30頁 表 2.1-10 (出所: UNDP 人間開発報告書 2000) によれば、ボリヴィア女性の「行政官および管理官」および「専門職および技術職」に占める割合は、それぞれ、24.9%、42.6%である。

⁹ IMPACT EVALUATION, DEMOCRATIC LOCAL GOVERNANCE IN BOLIVIA, 1997, USAID

¹⁰ 30頁 表 2.1-10 (出所: UNDP 人間開発報告書 2000) 参照

亡率は非常に高い。また、受胎調整が普及していないことから、望まれない子供の出産が多いのも事実である。また、女性に対する家庭内暴力が日常的に行われている、という深刻な問題があると言われている。この問題は、先に述べた妊産婦死亡率が高い大きな原因の一つともなっている。

政策レベルでは、1989年に国際援助機関との政策調整にて、「女性と開発」が社会政策に盛り込まれた。それまで、ボリヴィアでは、大統領夫人を中心として、女性に関する問題が取扱われてきたが、1990年に、National Organism of the Minor, Woman and Family (ONAMFA)が人間開発省に組織として発足した。その他、労働省、地方問題省(Ministry Of Rural Matters)、教育省そして保健年金省においても、ジェンダーに関しての新たな取り組みがなされた。1993年には、持続開発企画省ジェンダー・高齢者・家族問題次官室が設置され、家庭内暴力に対して、積極的に取り組み、1995年には家庭内暴力対策法が議会を通過した。また、地域レベルでの地域管理や意思決定プロセスへの女性の参加、生産活動への関与、そして生活改善サービスを女性がより利用できるようにすることなどに力が注がれた。1997・1998年には、ジェンダー関連諸政策の推進を目的としてジェンダー平等計画が策定された。

次に、UNDPの人間開発報告(2000)による、人間開発指数(HDI)、ジェンダー開発指数(GDI)、ジェンダー・エンパワーメント測定(GEM)について、表 2.1-10に示す。ボリヴィアの一人当たり GDP は、174カ国中114番目だが、HDIでは94番目、GDIでは96番目、そしてGEMでは54番目となっている。

まず、ボリヴィアのHDIについてみると、識字率、就学率は途上国平均、後発開発国に比べて高い。そのため、一人当たり GDP では途上国平均に比べてかなり低いにもかかわらず、HDIでは途上国平均のそれを上回る。だが、ラテンアメリカ平均と比べると、いずれの指標でも及ばない。

GDIも、識字率、就学率が高いために、途上国平均に若干劣る程度であるが、ラテンアメリカ平均には遠く及ばない。一つには、国民一人当たり GDP が低いことも理由として考えられるが、その他に、いずれの指標も、男性の方が高い指標を示し、かつ男女間の差が大きいことが理由である。男女の比較で言えば、ラテンアメリカ諸国は、一人あたり GDP を除いて、全ての指標において女性の方が高く、ボリヴィアの傾向とは逆である。周辺諸国に比べて、ボリヴィアのジェンダー格差が深刻であることがよく分かる。

GEMは国のカテゴリー別データがないので、直接周辺国との比較を行っている。いずれの国も女性一人あたり GDP は、ボリヴィアのそれよりも大きい。女性国会議員数は少ない方に位置する。女性管理職数、女性専門職数では、平均を少し下回る。結果的に、GEMは、表中では下から2番目となっている。しかし、中南米地域は、他の地域と比べて女性の参

加度合が高いといわれているので周辺諸国との比較では GEM は低いですが、全世界で見ると上位 3 割あたりに位置する。

以上をまとめると、周辺諸国と比べて、ボリヴィア女性の社会参加の程度は高いと言える。しかしながら、それが生活状況の改善にはつながっていないことも事実である。ただ、小規模団体への高い参加率に見られるように下地は出来ているので、状況を改善できる余地は大きいとも言える。

表 2.1-10 人間開発指数(HDI)、ジェンダー開発指数(GDI)、ジェンダー・エンパワーメント測定(GEM)

	出生時 平均余命 (歳) 1998	成人識字率 (%) 1998	初・中・高等 教育総就学率 (%) 1998	一人当たり 実質 GDP (PPP\$) 1998	平均余命 指数	教育 達成度 指数	GDP 指数	人間開発指 数 (HDI) 1998
ボリヴィア	61.8	84.4	70	2,269 (174ヶ国中 114番目)	0.61	0.80	0.52	0.643 (174ヶ国中 96番目)
後発開発途上国	51.9	50.7	37	1,064	0.45	0.46	0.39	0.435
全開発途上国	64.7	72.3	60	3,270	0.66	0.68	0.58	0.642
ラテンアメリカ・カリブ 諸国	69.7	87.7	74	6,510	0.74	0.83	0.70	0.758

	出生時平均余命 (歳) 1998		成人識字率 (%) 1998		初・中・高等教育総就学率 (%) 1997		一人当たり実質 GDP (PPP \$) 1998		ジェンダー 開発指数 (GDI) 1998
	Female	Male	Female	Male	Female	Male	Female	Male	
ボリヴィア	63.6	60.2	77.8	91.3	64	75	1,217	3,334	0.631 (174ヶ国中 96番目)
後発開発途上国	52.9	51.2	41.0	61.4	32	42	771	1,356	0.427
全開発途上国	66.4	63.2	64.5	80.3	55	63	2,169	4,334	0.634
ラテンアメリカ・カリブ 諸国	73.2	66.7	89.7	88.7	73	72	3,640	9,428	0.748

	国会の議員数 (女性の%)	行政官および管理官 (女性の%)	専門職および技術職 (女性の%)	女性の一人当たり 実質 GDP (PPP US\$)	ジェンダー エンパワーメント測定 GEM
ボリヴィア	10.2	24.9	42.6	1,217	0.422 (174ヶ国中 54番目)
チリ	8.9	22.4	50.5	4,011	0.440
メキシコ	18.0	20.7	40.2	4,112	0.514
ベネズエラ	28.6	24.3	57.6	3,281	0.597
パラグアイ	8.0	22.6	54.1	2,058	0.406
エルサルバドル	16.7	34.9	44.3	2,779	0.527
ホンジュラス	9.4	54.4	48.5	1,252	0.460

出所： UNDP 人間開発報告書 2000

2. ボリヴィア政府の開発事業

2.1 経済社会開発計画

1980年代前半に起こったインフレの進行、財政赤字の増大、対外債務の累積により、ボリヴィア経済は急速に悪化した。これに対し、1985年に発足したパス・エステンソロ政権（1985-88）は、赤字国営企業の合理化、輸出入・外貨取引自由化、市場の自由化、給与の凍結、公的支出削減を柱とする「新経済政策」を実施した。これにより、インフレ率は年率12,000%の水準から約5%まで低下し、マクロ経済は安定した。

次期政権であるパス・サモラ政権（1989-1993）は、経済の安定成長を維持することに加えて、特に外資を含めた投資促進による経済活性化政策を進めた。その一環として投資法、炭化水素法等の投資関連法を整備し、さらに新鉱業法を公布した。しかし、期待した投資促進はほとんど進まず、その一方で自由化主義経済政策によって貧困層が増加し、社会政策への配慮がこれまで以上に必要とされるようになった。

1994年にサンチェス政権（1993-1997）は、大衆参加法を実施し、大衆参加イニシアティブと地方分権に着手した。ここで得た資金の大部分は、学校、医療サービス、道路など社会インフラストラクチャーの整備に充てられたが、生産活動の向上には利用されなかった。大衆参加法の最も大きな成果は、地方の人々が開発課題を自ら決定し、計画を立案し、予算を管理できる権限を持ったことである。社会的側面から見て、この法律は1953年の土地改革以来、最も大きな影響を国家に与えたと言われている。

1997年8月に現政権であるバンセル・スアレス政権が「国家の近代化」を掲げて発足した。同政権の具体的な経済社会開発政策は、下記のような戦略的な4つの柱を設けて、開発の活動をそれらに集中させようとするものである。

- 機会 : 経済開発の助成、所得分配の改善
- 制度化 : 政府と市民社会の透明性ある関係、政府の近代化と汚職撲滅
- 公平 : 社会サービスに関連する貧困削減、地域開発
- 尊厳 : 麻薬撲滅

同政権下、マクロ経済運営、麻薬対策、司法改革の分野では成果を上げたが、失業・雇用対策、汚職対策、貧困対策、国民への情報開示などが今後の重要課題と言われている。なお、バンセル政権ではCDF(Comprehensive Development Framework)を基礎とし、債務削減に向けての条件整備と貧困削減を目的としたPRSP(Poverty Reduction Strategy Paper, 貧困削減戦略ペーパー)の作成を進めている。PRSPはIMF・世銀の理事会による承認を経て、国家開発計画として位置づけられている(次々ページにPRSPに関する詳細記述あり)。1985年から現在に至るまでのボリヴィア政府の開発政策を表2.2-1に示す。

表 2.2-1 : ボリヴィア政府 国家開発計画・開発課題の推移

出所：ローカルコンサルタントのまとめた Basic Information for Evaluation
Mission of JICA Cooperation in Bolivia、2000年9月作成に基づいて作成

		1985-1988 パス・エステンソロ政権 (緊急4ヶ年計画)	1989-1993 パス・サモラ政権 (国家開発戦略)	1993-1997 サンチェス・デ・ ロサーダ政権 (全体計画)	1998-2002 バンセル・スアレス政 権 (ボリヴィア政府5カ 年計画 1998-2002)
経済社会状態		<ul style="list-style-type: none"> ハイパーインフレーション(12,000%) IMF スタンバイ協定再開 	<ul style="list-style-type: none"> インフレ率 13.4% (期間平均) 貧困層が増加 	<ul style="list-style-type: none"> インフレ率 6.6% (期間平均) アンデス共同体自由貿易地域への加盟 	<ul style="list-style-type: none"> インフレ率 4.9% (98-99 期間平均) MERCOSUR 準加盟
GDP 成長率(%)		0.3	3.9	4.4	5.3
経済社会開発政策		1985 年に発足したパス・エステンソロ政権は、インフレ率が12,000%以上の水準のボリヴィア経済を安定させることを目的とした、「緊急計画」として、「新経済政策」を発表した(必ずしもセクター対応になっていない)。具体的内容については、下記の通りである。	<ul style="list-style-type: none"> 経済の安定成長維持 外貨を含めた投資促進による経済活性化政策 <ul style="list-style-type: none"> 投資法 炭化水素法 新鉱業法 	<ul style="list-style-type: none"> 投資資源の増加 雇用の拡大 経済の安定成長維持 教育・保健医療の拡充 大衆参加法(1994) 公社・公団民営化、資本化政策(資本化政策、1994) 汚職対策 	<ul style="list-style-type: none"> 自由化政策経済の継続・推進 貧困削減に中心とした持続可能な開発 <ul style="list-style-type: none"> 機会 制度化 公平 尊厳 PRSP の策定 インフォーマルセクターの減少を目的とした雇用法の改革
セクター	基礎生活分野	<ul style="list-style-type: none"> 市場の規制緩和 公的支出削減 給与・賃金の凍結 独占の全廃 国営企業の合理化 貿易の自由化・促進 外国為替の売買 雇用の流動化 	<ul style="list-style-type: none"> 貧困層の保健衛生レベル向上 5歳以下幼児の保護 風土病・伝染病発生率削減 女性への配慮 上下水道・ごみ処理サービスの拡充・質向上 	<ul style="list-style-type: none"> 管理組合による給水計画 保健衛生分野の地方分権化 衛生分野の民営化 都市部最貧困層への住宅交付金設立と上下水道の整備、舗装道路の整備・拡充 	<ul style="list-style-type: none"> 安全な水と基礎衛生へのアクセス確保 (特に貧困層を対象として) 都市部最貧困層への住宅交付金設立と上下水道の整備、舗装道路の整備・拡充
	教育		<ul style="list-style-type: none"> 教育システムの質向上 農村部・女性への初等教育の確保 国民性同一性を持ち社会・文化的差別を無くす教育システム 	<ul style="list-style-type: none"> 大衆参加法による、教育分野の地方分権化 教育改革の実施 	<ul style="list-style-type: none"> 教育改革の実施
	農林水産畜産		<ul style="list-style-type: none"> 農業製品の輸出を視野に入れた伝統的農業作物の生産促進 	<ul style="list-style-type: none"> 大衆参加法による、教育分野の地方分権化 教育改革の実施 	<ul style="list-style-type: none"> 農業生産性向上を目的とした技術研究 国民への最低栄養補給を低コストでの供給の保証
	運輸・電力・通信		<ul style="list-style-type: none"> 生産地・消費地間の道路整備 炭化水素法の整備 	<ul style="list-style-type: none"> 商業用道路の整備 地方自治体による道路網整備 電気・通信分野の民営化 	<ul style="list-style-type: none"> ブラジル、チリ、パラグアイ向け天然ガス輸出計画 ブラジルへの道路網整備 天然ガス国内供給 LPG の代替エネルギー 電力網普及 水力発電電力輸出計画 電話網整備
	鉱工業		<ul style="list-style-type: none"> 新鉱業法の整備 	<ul style="list-style-type: none"> 国営企業の民営化 	
	環境・自然資源		<ul style="list-style-type: none"> 自然資源の保護に考慮した持続的開発と関係法律の強化整備 自然資源のより積極的な管理 	<ul style="list-style-type: none"> 生産基盤となる天然資源の、長期にわたる復旧と管理 	<ul style="list-style-type: none"> 環境管理体制強化 排水・排気・廃棄物処理基準の作成 生物多様性の保護

2.2 ボリヴィアにおける PRSP の動向¹¹

1) 経緯と現状 (PRSP そのものについては、項末の「PRSP とは？」を参照)

2000 年 2 月に暫定 PRSP が承認され、8 月に自治体レベルにまで下りての国民対話 2000 が要望を聴取する為に全国で展開された。11 月には、第 13 回 CG 会合において国際援助機関・ドナー諸国とボリヴィア政府が共同で作成した国家開発計画 (4 本柱) の進捗状況報告書が提出され、前述の国民対話 2000 の結果と併せて PRSP の重要な基本材料が提供された。

何版かのドラフト作成を経て、PRSP は 2001 年 2 月 2 日の閣議に提出され、承認された。2001 年 2 月 12 日に世銀・IMF の Joint Staff Assessment ミッションがボリヴィアを訪れ、PRSP の事前評価と改善指導を行なった。5 月以降に世銀・IMF の理事会に正式に PRSP が提出され、承認される予定になっている¹²。

2) PRSP と CDF、国家開発計画との関係

PRSP と CDF との関係：CDF (Comprehensive Development Framework) は、政策形成のためのアプローチであり、通常 CDF というプロセスを通じて PRSP というアウトプットが作成されることになる。ボリヴィアについては、現在 2 種類の CDF マトリックスが存在している。1 つは、世銀が対ボリヴィア事業のために作成したとされる「世銀 CDF」であり、もう 1 つは二国間援助国グループの支援の下ボリヴィア政府が独自に作成し CG 会合で作成された「ボリヴィアマトリックス」である。現在 2 つの CDF マトリックスが収斂する形での「ボリヴィア CDF マトリックス」の改訂が検討されている。PRSP は「ボリヴィア CDF」のアクションプランという位置づけであるため、CDF の改訂は PRSP に沿って行なわれ、整合性が図られる。

PRSP と国家開発計画との関係：PRSP の最終版は、国家開発計画と 2000 年 8 月に行われた国民対話 2000 をベースとして作成されている。PRSP は正式なものとなった段階 (閣議了承、IMF・世銀の理事会承認) で、国家開発計画にとって代わるものとなる、と説明されている。PRSP は従来の国家開発計画よりもその焦点を貧困グループの救済に当てているが、両者間で主要な目標を比較すると、かなりの共通性が見られる。

¹¹ 本項における PRSP とは、2001 年 3 月の版を指す。その後 PRSP は版を重ね、内容は変更されている。

¹² 実際には、6 月 5 日に世銀、6 月 8 日に IMF の理事会に正式に PRSP が提出され、承認されている。

1) PRSP の骨子 (2001 年 3 月版)

目次：PRSP (2001 年 3 月版) は、以下のような目次で構成されている。

- 第 1 章：序章
- 第 2 章：構造改革・経済成長・貧困
- 第 3 章：ボリヴィアの貧困の実態
- 第 4 章：ボリヴィア PRSP への国民対話の貢献
- 第 5 章：ボリヴィアの貧困対策
- 第 6 章：貧困戦略の制度的枠組み
- 第 7 章：貧困戦略における資金分配メカニズム
- 第 8 章：貧困戦略の目標、フォローアップ、評価
- 第 9 章：貧困戦略のマクロ経済状況
- 第 10 章：国際協力と貧困戦略でのその役割

目標：以下の 4 つが主要な目標である。

- 1 . 貧困層の雇用と収入の機会の拡大
- 2 . 貧困層の能力向上
- 3 . 貧困層の安全と保護の拡大
- 4 . 貧困層の社会的参加促進

最重点課題：以上の目標を実現するための重点課題は以下のとおりである。

- ・農村開発 (目標 1 . の関連)
- ・マイクロ小企業振興 (目標 1 . の関連)
- ・各種技術指導支援 (目標 1 . の関連)
- ・道路インフラ整備 (目標 1 . の関連)
- ・教育 (目標 2 . の関連)
- ・保健医療 (目標 2 . の関連)
- ・ゴミ上水道整備 (目標 2 . の関連)
- ・幼児の総合ケア (目標 4 . の関連)

指標：「インパクト指標」「結果指標」「中間指標」の 3 種類の指標が設定されている。インパクト指標は最も長期的な指標であり、1 人当たり GDP 成長率、貧困指数、平均余命、8 年以上の就学人口率、NBI (基本的必需指数) から構成され、各項目ごとに国民全体に関するひとつの数字あるいは都市部と農村部の 2 指標が設定される。結果指標は、インパクト指標に影響を与えている要因の指標であり、中間指標は、より活動・投入に近いことからの指標である。中間指標はセクターごとに細分化されている。

- ⑤ 資金と管理メカニズム：貧困対策に投入される資金には、第1次 HIPC s・拡大 HIPC s の資金、海外からの援助資金、国の財源があるが、直接、各県や市町村に配分されるものと総括資金（DUF： Directorio Unico de Fondos）を通じて配分されるものとの2種類がある。従来の国際協力の資金の全て（資金協力・技術協力）が DUF を通過するとされているが、そのメカニズムの詳細は示されていない。なお、その資金規模は年間1億2000万ドル程度と推定されている。

4) PRSP に対するドナーの対応

世銀・IMF・IDB などの国際援助機関は PRSP を共同推進する当事者としての立場をとっており、二国間援助のグループ*は、2000年6月より情報交換、協調交渉を目的とするネットワークを結成し、今日に至っている。（*註：英国・ドイツ・オランダ・スイス・デンマーク・EC・スペイン・米国・カナダ・日本）

PRSP への取り組みについては、多少の温度差はあるものの、各ドナーとも前向きである。PRSP は、いわばドナー協調型のプログラムアプローチであるため、将来的な“役割分担”をにらみながら、いくつかの援助国が協力分野の絞り込みを始めている。例えば、オランダは、従来の7分野から教育・生産開発・市民人権擁護の3分野に協力の分野を絞り込んでいる。また、複数の援助国が PRSP の担い手となる市町村の行政能力の向上を目指した職員の研修事業を実施している。

ただ、PRSP の具体的な運営方法、例えば、いわゆるコモン・バスケットを経由して行われる資金援助については援助国間でも意見の相違がある。調査団による聞き取りでも各機関から以下のような意見が出されているが、今後ドナー会議で意見交換・調整が続くものと思われる。

表 2.2-2 各ドナーの PRSP への対応

機関名	コモンバスケットを経由して行われる資金援助についての考え
1. USAID	PRSP に本格的に参加することにより、従来の Results Framework を使った USAID のプログラムによる事業の運営管理はどう変化するのかを聞いたところ、明確な回答は得られなかった。例えば、議会との関係もあり、既に上記の重点セクター課題には予算が付いているので、近未来的には援助方法は大きく変わらないであろうとの説明がなされた。
2. GTZ	GTZ は、コモンバスケットの枠外で直接市に援助することになるだろう。また、KfW（融資機関）の資金は、コモンバスケットに入るであろうが、市レベルでのプロジェクト実施段階では、やはり GTZ が関与することになるだろう。
3. オランダ大使館	オランダ政府の資金はコモンバスケットを通じて DUF に入り、最終的には市町村に至るわけであるが、市の実施するの事業がオランダ国が直接関わる支援事業になる必要は全くない。

4. COSUDE	コモンバスケットに投入した資金に関し、それが使われる地域と分野(セクター)は限定していきたい。ただ、最終的に市で資金が使われる際に、スイス政府の関与が全くなくとも構わない。
5. 世界銀行	従来型の融資からセクター横断的な pragmatic loan へと移行しつつある。所謂投資型のプロジェクトは減りつつある。例えば、「貧困削減のための戦略的な融資」は非常にフレキシブルなもので、セクターを問わず必要なところに活用される。
6. 米州開発銀行	難しいのは、コモンバスケットに我々のやり方にそった形でどう融資するかである。何に使われるのかわからないのに資金を融資することはできない。今後の方向性は、資金の使途について、セクターや地域を限定することになるだろう。

5) PRSP の特徴

以上が PRSP の概要である。これまでの国家開発計画と比較すると、結果的に、国家開発計画（1997年～2002年）の重点課題とほぼ同様な目標を掲げているが、次のような特徴がある。

- ① 策定プロセスに国民対話など参加型の要素が加えられている。
- ② 貧困対策を実施する上で、地方分権化が重視されている。（市町村レベルでのプロジェクトが重視されており、今までより重点的に資金配分も行われている。）
- ③ 市町村への資金配分においては従来の人口比率ではなく貧困指数が基準とされており、貧困の度合いが考慮されている。
- ④ 長期的で具体的な視点からの目標指標が掲げられている。
- ⑤ ドナーの協力が一本化され、全体として資源配分に無駄のない協力が目指されている。

6) PRSP の抱える問題点・課題

PRSP については、主に計画の実現可能性の面で以下のような問題点・課題がある。

- ① 自治体（市町村）の能力：PRSP においては、地方分権化体制の中、自治体が戦略の実施部隊となることが想定されている。しかしながら、PRSP 自体が既に「市町村の行政には十分な能力、効率、透明性がない」と述べている。この点に関しては、各ドナーとも認識しており、世銀・COSUDE（スイス）・USAID 等が職員研修を実施している。また、市町村の管轄は、保健ポストや小学校など十分管理可能な範囲であるとの見方もある。しかしながら、事業の実施や運営管理の経験を持っていない自治体職員が多い中で、ボリヴィアでは、自治体職員の定着率が低いという事実もあり、市町村にかつてなかった権限・予算を付与した形での早急な PRSP の導入には、現場で混乱を生じさせる恐れもある。
- ② プログラムの指標体系：上述のように PRSP では、3種類の指標が設定されているが、いずれも国全体とかセクター全体といった広い範囲を対象としている。もしも、PRSP がより体系的なプログラムアプローチを試行するのであれば、こ

うした大きな指標に加え、これに関連する形での地域レベル・県レベルさらには市町村レベルの指標設定が必要になるのではないだろうか。さもないと、本当の目標管理にならず、掲げた指標が単にスローガンに終わってしまうおそれがある。

- ③ 事業の実施体制：PRSP を概観したところ、事業の実施単位としては、市町村に焦点が当てられ、それ以外の取り組み体制が不透明である。確かに、市町村内での教育や保健などの課題は個々の市町村単位の独立した取り組みで十分であろうが、課題によっては県や国といったレベルで取り組むべき課題もあろう。そうした課題が PRSP では十分に配慮されていない。また、ボリヴィア国内では、少なくとも現時点では、県と市町村との間で開発計画の連関がとれていないとの指摘も出ている。

7) 日本の PRSP への取り組み状況

99 年の CG 会合で承認され、PRSP の理論的な基盤になっている CDF の中で 8 原則と 10 の行動指針が定められている。この行動指針の中に従来の日本の国際協力になじまない以下の 4 項目があり、今後日本が PRSP 構想に協力し参加するには、これらの課題に対処する必要がある。

- ・現地事務所への予算権限委譲の促進
- ・予算の多年度主義
- ・予算の共同投入（バスケットファンド）
- ・調達・契約様式の統一

こうした状況の下、現在、JICA は外務省とも連携しながら、各種のドナー会議への出席により、情報収集や他ドナーとの意見交換に努めながら、注意深く今後のアプローチを模索しているところである。

－ PRSP とは ?¹⁾ －

PRSP は、**Poverty Reduction Strategy Paper** の略語であり、「貧困緩和戦略ペーパー」と訳されている。PRSP は、世銀・IMF の理事会による債務削減対象国の認定にあたり、政策改善などの必要条件を満たしているかどうかの判断材料となる資料である。PRSP には、当該国の経済政策・貧困対策などが記載される。

(1) 経緯：1999 年 9 月、世銀・IMF の主要関係国から構成される開発・暫定委員会において、重債務貧困国および全ての IDA 融資対象国に対し債務削減と IDA 融資供与を目的とした PRSP の作成が要請された。

(2) 目的

- ・貧困削減が思うように進まない現状を打開すべく、低所得国の貧困削減を推進する
- ・「包括的な開発のフレームワーク (CDF, Comprehensive Development Framework)」の考え方を行動につなげる

(3) 内容：当該国の経済政策・貧困対策が記載されるが、以下の 6 原則に基づいて PRSP の策定と実施が行なわれることになっている。

- ① 当該国主導
- ② 結果重視
- ③ 包括性
- ④ 優先付け
- ⑤ パートナーシップ
- ⑥ 長期的取り組み

(4) 現状：2000 年～2002 年は試験的な導入期間とされており、この間に策定された暫定 PRSP (Interim PRSP) の実績を踏まえ、世銀・IMF が見直しを行なう。2001 年 2 月現在、4 ヶ国の PRSP (ウガンダ、タンザニア、ブルキナファソ、モーリタニア) および 31 ヶ国の暫定 PRSP が策定され、インターネットで公開されている。また、2001 年末には 18 ヶ国の重債務貧困国を含む 25 ヶ国以上の PRSP の策定・公開が予定されている。

¹⁾以下は、「世界銀行 貧困へのアプローチ」(2001 年 3 月、世界銀行東京事務所) などによる。

2.3 予算の推移と重点分野

1987年から1999年までの開発予算¹²の各セクターへの配分割合は、以下の図 2.2-1 の通りである。

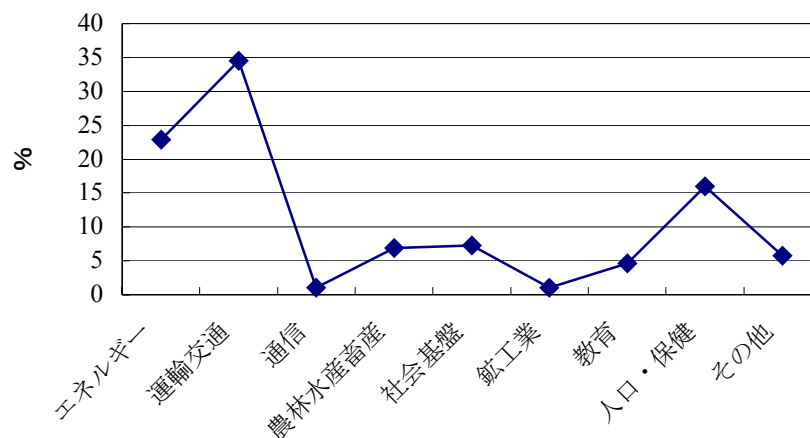


図 2.2-1 : ボリヴィア開発予算の各セクター別配分割合

註 : 1) エネルギーは、エネルギー、石油化学を含む。

2) 社会基盤は、水資源、住宅を含む。

3) 人口・保健は、社会保険、基礎衛生を含む。

出所 : ボリヴィア大蔵省

上図の示す通り、エネルギー (22.9%)、運輸交通 (34.6%)、通信分野 (1.1%) とインフラ分野に全開発援助予算の半分以上 (58.6%) が配分されている。続いて、人口・保健分野 (16.0%)、社会基盤 (7.3%) に予算が配分されており、さらに農林水産畜産 (6.9%)、教育 (4.6%)、通信 (1.1%)、鉱工業 (1.0%)と続く。

ボリヴィア開発予算の各セクターへの配分割合を経年的に見てみると(図 2.2-2)、以下のような特徴がある。

- 1) エネルギー、運輸交通、通信を含むインフラ分野では、1993年までは重点的に予算が配分されておりその比率もほぼ横這いであったが、1994年から減少し始め、その傾向が現在まで続いている。ただ内訳で見ると、運輸交通部門の減少幅は小さい。これは、ボリヴィア経済発展の一つの阻害要因となっている運輸交通事情の悪さを改善すべく、80年代から現在に至るまで、重点的に開発予算が配分されているためと思われる。これに対しエネルギー分野での減少は著し

¹² 政府予算は、1985年から1996年までの合計で541億ボリヴィアノ(Bs.)である。政府予算は、公務員の給与などの「経常予算」と開発投資のための「開発予算」の2種類に分かれるが、政府がどのように開発を進めてきたかを把握するためには、開発予算の動向を分析する必要がある。1985年から1996年までの開発予算合計は、184億Bs.であった(2000年6月時点で、1US\$=6.18Bs.)。

い。

- 2) 教育、人口・保健などの社会分野への予算配分は、1994 年から急激に伸びており、これらの分野が重点分野となっていることがよくわかる。1998 年～1999 年のシェアの平均は、教育(11.1%)、人口・保健(27.2%)となっている。
- 3) 農林水産畜産は、80 年代にシェア 10%を越えていたが、その後徐々に減少し 1994 年～1995 年には 2.8%となった。最近、9%弱にまで伸びており、再び重さが増している。
- 4) 社会基盤は徐々に増える傾向にあり、1998 年～1999 年では 14.0%のシェアとなっている。
- 5) 鉱工業は、元々少なかったが年々減少しており、1998 年～1999 年では、0.5%にまで下がっている。

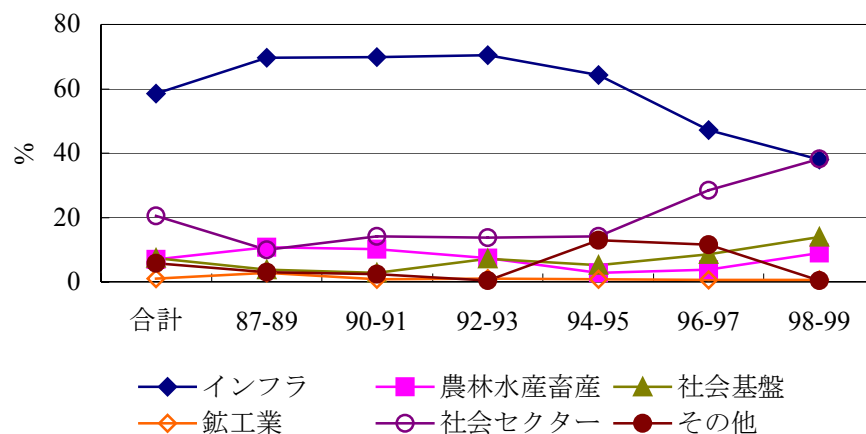


図 2.2-2 : ボリヴィア開発予算の各セクター別配分割合の経年変化

注記： 1) インフラは、エネルギー、運輸交通、通信を含む。

2) 社会セクターは、教育、人口・保健を含む。

出所：ボリヴィア大蔵省

以上をまとめると、80 年代には、極端に悪化した経済状態を立て直すべく社会基盤を整備するため、運輸交通をはじめ、エネルギー、運輸交通などのインフラ整備に予算が重点的に配分された。また、外貨獲得手段として、エネルギー、鉱工業の分野に重点が置かれていたが、近年ではその予算配分割合は大幅に減少した。これは、1993 年から推進されている、「資本化政策」の大きな柱である、国営企業の民間資本への資産の譲渡によるところが大きい。一方、マクロ経済的には国の経済状態の立て直しは進んでいた反面、労働者賃金の低下、公社合理化による失業者の増大、貧富の差の拡大など深刻な社会問題が残った。そこで、こうした問題に対処するために、1994 年に執行された「大衆参加法」の影響もあ

り、教育、人口・保健などの社会セクターへの予算配分が急激に伸び始め、その傾向は現在も続いている。

2.4 地方分権化と自治体の状況

ボリヴィアでは、1994年から1996年にかけて、「大衆参加法」と「地方分権化法」という2つの法律が施行され、これらが地方自治体の動きに大きな影響を与えている。以下では、この2つの法律の内容およびその影響、さらには県庁を中心とする地方自治体の動向を取り上げる。

1) 大衆参加法・地方分権化法¹³

【大衆参加法】

(1) 発布日：1994年4月20日

(2) 目的：

- ・ 国家の法的・政治的・経済的な行政プロセスへの大衆の参加、具体的には、先住民の地域社会や共同体および農村社会の参加プロセスを認識し、促進し、また融合する
- ・ 公共資源の公平な分配とよりよい管理により、ボリヴィア人の生活の質を改善する
- ・ 民主主義を強固なものにするために必要な政治的経済的な仕組みを強化する
- ・ 民主主義のプロセスにより多くの市民を参加させ、意見を代表させるということにおいて男女間の機会の平等を保証する

(3) 概要：

- ・ 先住民の地域社会や共同体および農村社会に対し、法人格を与え、**Territorial organizations of Base (OTBs)** と称する
- ・ OTBs は、教育・保健・スポーツ・基礎衛生・水供給（小規模）・地方道路・都市および農村開発・環境保全などの公共サービスの実施における提案・要求・管理・参加といった諸々の権利を有する
- ・ 大衆参加のための地方自治体（市町村）の予算を監督する監視委員会を設立する
- ・ 市町村の責任を拡大し、教育・保健・スポーツ・地方道路・小規模水供給に関わる施設を運営・維持管理責任と共に市に委譲する
- ・ 地方自治体は、関係機関・OTBs・監視委員会と連携して教育と保健に関

¹³ 以下の内容と2) 地方分権化法に関する記述（42～43ページ）は、今回調査を委託したローカルコンサルタントによるレポートに基づいてまとめた。

わる人的資源の管理監督を行なう

- ・ 市町村や公立大学への国からの補助金（Tributary copartnership）の概念に基づき、より公平な分配という理念の下、地方自治体の資源（予算）を増やす

(4) 法律の効果・影響：

- ・ 全ての県庁は、より詳細な年次活動計画を策定するようになった。
- ・ 従来 24 の市町村しか得られなかった copartnership resources（上記 Tributary copartnership と同じ）が 311¹⁴の市町村に分配されるようになった。
- ・ 財産に関する税収が 100%地方自治体に移管された。
- ・ copartnership resources が各県の大都市中心からより公平に分配されるようになった。

(5) 問題点と課題：大衆参加法は、多様な社会の構成員に行政のプロセスへの「参加」への扉を開き上記のような効果・影響があると言われている反面、以下のような問題点・課題が挙げられている。

- ・ ほとんどの市町村は、独自の歳入源を持たない。
- ・ 市町村レベルでの資源の分配は、地理的に見て依然として公平ではない。都市部の市町村は地方の市町村よりも有利な状況にある。
- ・ 監視委員会は、独自の予算を持たず、法律で規定された業務を実施する技術的な能力が不足しており、運営上の問題に直面している。

【地方分権化法】

(1) 発布日：1995年7月28日

(2) 目的：

- ・ 行政上の執行権の県レベルへの分権化を規定する
- ・ 国家の執行権を妨げない範囲で県庁に行政的技術的属性（権限）を委譲する
- ・ 県レベルでの経済財務的な自立性を確立する
- ・ 一般市民へのサービスの提供における行政の効率性を改善する

(3) 概要：

- ・ 県レベルの執行権は、県庁によって行使されるが、それは、県知事と県議会により代表される。県知事は、大統領により任命される。
- ・ 県庁は、県の財務を統括し、憲法・法律・条例・決議を執行する義務を有する。
- ・ 県庁は、経済社会開発に関する総合的な国家の総合的な計画に沿った形で、かつ県内の市町村や持続開発企画省と連携しながら、県レベルでの経済社

¹⁴ 1998年2月までの数値であり、1999年3月以降314である

会開発計画を策定し、実施する。

- ・ 県庁は、県開発計画（Departmental Plan of Development、PPD）に基づき、公共道路・地方電化・上下水道・生産活動や環境保全活動への支援などの面で投資プロジェクトやプログラムを立案し、実施する。
- ・ 市町村の管轄している範囲外での社会・文化・観光・農業・公共道路に関する公共サービスの運営管理を行なう、また教育・保健などの人的サービスに充当された人的資源と予算の運営管理も実施する。
- ・ 県内の民間部門の投資活動を促進する、法人格の登記を管理する。
- ・ 県議会は、県の発展のために各種の計画・プログラム・プロジェクトを承認し、監督する。

（以上に加え、本法は、県が管理監督すべき資源についても規定している。）

(4) 法律の効果・影響：関係者によれば、以下のような効果・影響が現われている。

- ・ 地方政府の機能が強化された。
- ・ 行政における計画とコントロールのシステムが導入された。
- ・ 県の開発計画の質が向上した。
- ・ 県は、国のセクター政策の地域での実践者となった。

(5) 問題点と課題：上記のような効果・影響はあるものの、以下のような問題点・課題が挙げられている。

- ・ 県庁と市町村との連携が弱く、地方分権の便益は県庁所在都市に集中している。
- ・ 議員の選出過程にやや不透明さがあるため県議会は十分に地域社会を代表しているとは言えず、県や市町村の優先課題の調整する機能を果たしていない。
- ・ 県庁の行政機能は限られている。具体的には、職員が法律や行政手続きを熟知しておらず、実務上の混乱が生じている。
- ・ 有能な人材を確保する政策が欠如しているため、人材が安定しない。
- ・ 行政における汚職の防止のメカニズムは人員やコンピューターシステムの面で未だ不十分である。

2) 県庁・市町村の状況

本調査では、コチャバンバ・サンタクルス・チュキサカ・ベニの 4 県庁に対して聞き取り調査を行なった。その状況をまとめると、以下のとおりである。

- ・ 各県とも開発の 5 ヶ年計画もしくは 10 年計画を持っているが、2000 年度の実績においては当初予定の歳入が見込めず投資の計画値の大幅な下方修正を行なっている場合もある。以下に、サンタクルス県の開発計画（2000 年～2004 年）の例を示す。

【立案方法】開発計画は、市民社会も参画した形で1年ほどかけて以下のような手順で作成された。

1. 診断（分析）：全般的なマクロ的なもの
2. 開発のポテンシャルの明確化
3. 将来のビジョンの策定
4. 戦略的な課題の設定
5. 課題解決のための政策設定
6. プロジェクトを含む戦略体系の策定

【計画の内容】同計画の基本的な構造は、Pillar（政府の掲げる政策の4本柱） - Nucleo（中核的課題） - Area（分野） - Program（プログラム） - Sub program（サブ・プログラム） - Project（プロジェクト）の6段階からなる戦略体系である。プロジェクトの数は300程度あり、以下の4グループのセクターに分類される。

1. 農業
2. エネルギー・鉱業
3. 運輸・観光・工業・商業
4. 文化・教育・スポーツ・健康・都市開発・住宅・水供給

また、県庁の Department Project Committee という組織がモニタリングを行なう。

- ・ 予算規模・人員ともに「地方分権法・大衆参加法」施行前よりも実質的にはあまり増えていない。職員の転離職率は通常低い、大統領の交代により大幅に人員が入れ替わる。
- ・ 県の機構的な大きな変化は、県議会や開発の企画部門・各事業部門が新たに設立されたことであり、内部監査と相談役も設置されている。
- ・ 県の職員によれば、「地方分権法・大衆参加法」施行のメリットとしては、具体的には、県知事の仕事に対する監視が強まり汚職が生じにくくなったと言える。また、県の裁量権が広がり、各種手続きが円滑に進むようになった。

以上のように、県庁の機能強化がなされた面はあるものの、県庁の組織としての自立性や行政能力は必ずしも万全とは言えない。これは、上記1)のローカルコンサルタントの調査報告とも符合している。

なお、市に関しては、県の指導の下、現在5カ年の開発計画を作成している段階である（注：当該計画では、PRSPの実施による歳入増は想定していない）。市のレベルでも、市長が交代すると職員のかかなりの割合が代わる模様である。市の職員規模であるが、例えばベニ県の場合では、人口の比較的多いリベラルタ市（人口：約5.2万人）で職員は30～40人、少ないエクサンタシオン市（人口：約3000人）で職員は6～7人ということであった。このように全体的に人員は質的量的にやや弱体であるため、県庁や各ドナーがいろいろな形で職員研修を実施している段階である。また、市の計画作成と県の計画作成との連携・連携の不十分さを指摘する声があるが、聞き取り対象のうちベニ県では現在導入が検討されているという以下のような新たなシステムが説明された。

DUF¹⁵ (ラパス)

↑↓

地域技術事務局 (各県にひとつずつ、以下は構成員)

- ・ DUF 代表
- ・ 県庁代表
- ・ 市の代表 (各市からひとり)
- ・ 監視委員会 (各市にひとつ) 代表
- ・ 市民社会コントロール (教会と密接な関係にある団体、
貧困層に十分な裨益があるかどうかをチェックする)

↑↓

市町村

以上の構図の中で、地域技術事務局は、監査であるとか、予算の配分額の決定を行なう。なお、PRSP の下での予算申請に関し、人口 5000 人以下の市町村はまとめて申請を行なう必要がある。なお、地域技術事務局は、複数の市に関係するような課題 (例：道路の整備) に関する複数の市の利害調整や共同計画のまとめ役のような役割は持たない。

¹⁵ DUF (Directorio Unico de Fondos) : 総括基金と訳される。今まで複数あった基金を統一して創設されたもので、国民対話 2000 で合意された配分基準に従い社会投資を透明かつ公平に実施することを目的とする。DUF は、無償資金を取り扱う (旧) 国家農民開発基金 (FDC : Fondo Nacional de Desarrollo Campesino) と (旧) 社会投資基金 (FIS : Fondo de Inversion Social) が融合した生産・社会投資基金 (FPS : Fondo Nacional de Inversion Productiva y Social) と、貸付を専門に行う国家地方開発基金 (FNDR : Fondo Nacional de Desarrollo Regional) から成る。

3. 主要ドナーの開発援助

3.1 全体の動向

はじめに1987年から1999年までのドナーの対ボリヴィア援助額および日本の援助額の推移をボリヴィア政府の開発予算に対比して図2.3-1に示す。80年代後半は、開発予算に比べて遥かに多くのドナー援助がなされた。これは、80年代前半の経済危機からの回復過程で、ドナー援助が重要な役割を占めていたことを示している。90年代に入り経済状態が改善した後は、開発予算とドナー援助額は、ほぼ同額で安定している。このようにボリヴィアの開発予算は、ドナー援助に支えられていた面が大きいと言える。

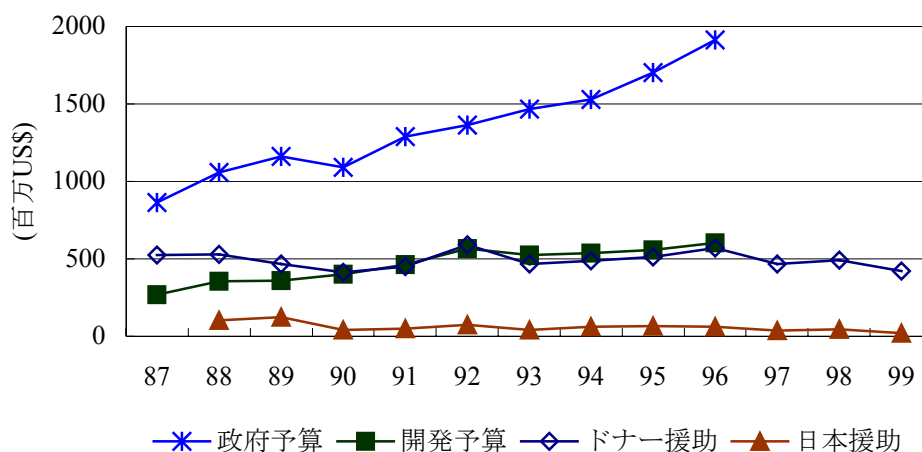


図 2.3-1 政府開発予算、ドナー援助の推移

出所：Bolivia Country Assistance Review、World Bank、1999

Basic Information for Evaluation Mission of JICA Cooperation in Bolivia, 2000

ODA 白書 より作成

注記：1) 政府予算、開発予算は、世銀 CAR から作成

2) ドナー援助は、一次調査報告書から作成

3) 日本援助は、ODA 白書から作成

3.2 機関別の援助動向

(1) 主要ドナーの動向

1985年から1999年の援助合計額（拠出ベース）で見ると、主要ドナーは、米州開発銀行(IDB)、日本、世界銀行、USAID、ドイツ(KFW、GTZ)、オランダ(外務省)、スイス(COSUDE)である。本調査で確認した日本以外の6ドナーの援助動向を、表 2.3-1 に示す。

表 2.3-1 : 主要ドナーの援助動向

	米州開発銀行 (IDB)	世界銀行 (WB)	米国 (USAID)
1985-1999年の援助 合計額（拠出ベース） (百万US\$)	2,020	1,075	1,054
援助形態	<ul style="list-style-type: none"> 有償資金協力 無償資金協力 有償技術協力 無償資金協力 	<ul style="list-style-type: none"> 有償資金協力 無償資金協力 有償技術協力 	<ul style="list-style-type: none"> 有償資金協力 無償資金協力
今後の重点セクター	<ul style="list-style-type: none"> インフラストラクチャー(特に幹線道路の整備) 国家改革と地方分権(税制改革、国会の強化、選挙の公正化、司法の地方分権) 保健、教育 貧困削減 環境と代替的開発 民間セクター支援 	<p>従来型の投資型の融資からセクター横断的な Programmatic Loan へと移行しつつある。</p> <ul style="list-style-type: none"> 「貧困削減のための戦略的な融資」は、非常に柔軟性に富み、セクターを問わず、必要なところに活用される。(例：市民社会改革、腐敗対策、司法改革、税関制度改革) 「保健・教育・栄養プログラム」は、継続的なもので、8つの指標を適用してインパクトを測定するものである。 	<p>重点セクターとしては以下の5つだが、特に保健医療と麻薬対策に力を入れており、次いで民主化とされている。この基本方針は、2004年まで継続される予定である。</p> <ul style="list-style-type: none"> 経済開発 <ul style="list-style-type: none"> -中小企業開発 -輸出促進 -金融市場強化 -農村生産インフラストラクチャー 保健医療 民主化 環境 麻薬対策
	ドイツ (GTZ、KFW)	オランダ (外務省)	スイス (COSUDE)
1985-1999年の援助 合計額（拠出ベース） (百万US\$)	522	432	284
援助形態	<ul style="list-style-type: none"> 有償・無償資金協力(KFW) 無償技術協力(GTZ) 	<ul style="list-style-type: none"> 無償資金協力 無償技術協力 	<ul style="list-style-type: none"> 無償資金協力 無償技術協力
今後の重点セクター	<ul style="list-style-type: none"> 国家構造改革支援 社会セクター支援 教育 基礎保健・衛生 飲料水 代替的農村開発 零細企業セクター支援 環境および天然資源 	<p>他国と協調し、ボリヴィア政府と協議の上、下記の3セクターに絞り込んで支援する。</p> <ul style="list-style-type: none"> 教育 農村生産開発 地方分権 <ul style="list-style-type: none"> - 異なる行政レベルでなすべき事項の研究 - DUFの組織開発(作業マニュアル作成)などへの支援 	<ul style="list-style-type: none"> 農業農村開発 環境 天然資源 輸出振興や観光などの商業部門での協力 金融セクター支援 司法セクター支援 地方自治体の生産活動に関する開発 零細企業セクター支援

出所：Basic Information for Evaluation Mission of JICA Cooperation in Bolivia, 2000 と、本調査によるドナーに対する聞き取り調査に基づいて作成

なお、過去においては、ドナー間の連携・調整は必ずしも十分ではなく¹⁶、そうした姿勢への反省が昨今の PRSP 推進の議論にも反映されている。ちなみに今回精査の対象となった 27 の JICA 事業の実施機関に対するアンケートに対し、11 案件については、「補完関係にある他ドナーのプロジェクトがある」と回答されており、これは 2000 年に実施されたメキシコ国別事業評価の場合と比べるとかなり多い。

案件の発掘、計画立案、モニタリング・評価などプロジェクトサイクルのマネジメント手法についても、今回、JICA と他ドナーとの比較検討を行なった。同じ技術協力・無償援助を行なう二国間援助機関ということで、特に GTZ・オランダ政府大使館と意見交換を行なった。両機関のプロジェクトの基本的なサイクルは JICA とほぼ同様であり、また評価においても DAC の評価 5 項目を重んじている。さらに今年度から JICA が本格的にプロジェクトドキュメントを導入してから、プロジェクト形成・運営管理手法の類似性は一層強まっている。大きな相違点は、プロジェクトの運営主体が、両者とも政府職員のみならず NGO やコンサルタントに広く開放されている点、また特にオランダの場合、現地へのプロジェクト管理に関する権限委譲が進んでいるという点である。

ただ、オランダ大使館では、PRSP への取り組みにより、こうした個々の自国のプロジェクトを中心とする援助は大きく見直されるであろうとの意見が聞かれた。

(2) NGO

NGO については、1950～60 年代にカトリックの団体がポトシ県の村落地域で保健、教育、食糧援助等の協力を行ったのがボリヴィアにおける活動の始まりである。現在では国内に登録された NGO 団体は 530 余、未認可団体も含めると 700 余に及ぶと言われ、国際的な評価を受ける活動をしているものから、政治的な目的や営利を実態とするものまで、多種多様である。NGO の規模はカリタスのように 6,000 人ものスタッフを抱え全国展開しているものから、限られた分野に数十人規模で活動しているものもある。これらの NGO のうち、約半数がラパス県、次いでコチャバンバ県で活動を行っている。活動している主なセクターは、**教育、農業、次いで保健分野**である。これら NGO の認可・登録は、大蔵省公共投資局が行っている。現在、国際 NGO とローカル NGO の割合は、50% ずつである。以下に国際 NGO (DAC 諸国の NGO) の概要を示す。

¹⁶世界銀行によれば、保健セクターでは、16 の団体が 65 のプロジェクトを 1 件あたり 3～4 のコンポーネントを持って実施しており、極めて非効率な事態である。

表 2.3-2 : ボリヴィアにおける DAC 諸国の NGO の概要

国名	NGO の名称	主な活動分野
米国	INSTITUTE FOR DEVELOPMENT ANTHROPOLOGY	人権、農民組合運動支援
	MAP INTERNATIONAL	教育、人権
	MENNONITE CENTRAL COMMITTEE	技術援助
ドイツ	DEUTSCHE WELTHUNGERHILFE	職業教育
ベルギー	COMITE BELGE POUR L'UNICEF	女性の教育と子供の栄養改善
	INTERNATIONAL FALCON MOVEMENT SOCIALIST EDUCATIONAL INTERNATIONAL	専門教育
英国	ACTIONAID	人権、地域開発
ノルウェー	CARITAS NORGE	雑誌発行、飲料水供給、学校建設
イタリア	ASSOCIAZIONE ITALIANA DONNE PER LO SVILUPPO	女性運動
	COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	保健、医療
	MANI TESE'76	人権
スペイン	OBRA COOPERACION APOSTOLICA SEGLAR HISPANOAMERICA	教育、保健、医療
	ONGE PARA LA PROMOCION DE LA SALUD EN PAISES EN DESARROLLO	保健、医療施設の建設
デンマーク	FOLKEKIRKENS NODHJELP	人権
	PINGST MISSIONENS U-LANDSHJALP RADDA BARNEN	人権

出所：ボリヴィア国に於いて先進国援助機関及び国際機関等の援助動向調査報告書、JICA、1995 より作成

近年の動きとしては、NGO とボリヴィア政府の関係がだんだん強くなっている。例えば、代表的な NGO である PROCOSI の場合には、居住・生活基盤整備省からシャーガス病に対する住居改善のためのプログラム(2.5 年)として、政府から 1000 万ドルの支援を受けており、他にも、政府当局が及ばない地域・分野での活動を支援するなどの活動を行っている。

(3) 日本政府・JICA の動向

ボリヴィアは日本と伝統的友好関係を持ち、日系人・日本人移住者が存在すること、中南米諸国の中で最も開発の遅れた国の一つであり開発需要が大きいこと、世銀・IMF の支援を受けて構造調整政策を実施し、経済開発に努力していること等を考慮し、資金協力と技術協力を中心に援助を行ってきた。1985 年から 1999 年までの日本の援助総額は 8.5 億ドルである(1 ドル=120 円で計算)。ちなみに 1988 年～96 年の日本の援助総額は同期間のボリヴィア政府開発予算 43.7 億ドルの 14%に相当し、日本の援助が非常に重要な位置を占めてきたことがわかる。

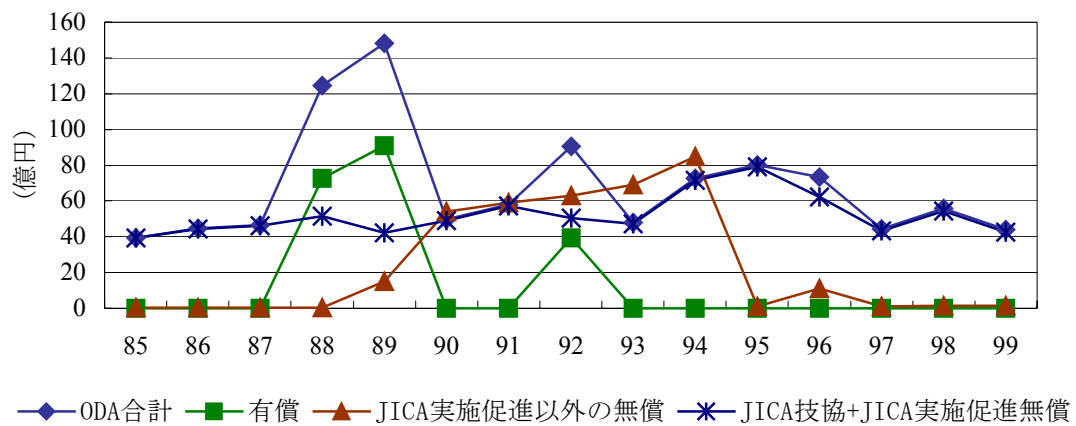


図 2.3-2 日本の援助の推移

出所：ODA 白書、JICA 年報より作成

注記：1) 有償資金協力には、債務繰延べ分は含まない。なお、債務繰延べを含む有償資金協力の援助額推移は、下表のとおりである。

日本の有償資金協力の推移

単位：億円

	85	86	87	88	89	90	91	92
債務繰延べ	0.0	23.8	0.0	0.0	42.4	38.6	0.0	36.1
それ以外	0.0	0.0	0.0	72.5	91.1	0.0	0.0	39.6
合計	0.0	23.8	0.0	72.5	133.5	38.6	0.0	75.7

	93	94	95	96	97	98	99	合計
債務繰延べ	0.0	24.9	117.4	0.0	304.5	0.0	0.0	587.7
それ以外	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	203.1
合計	0.0	24.9	117.4	0.0	304.5	0.0	0.0	790.8

出所：ODA 白書、JICA 年報より作成

2) JICA による技術協力には、通産省委託調査費(海外開発計画調査事業費)及び海外移住事業費を含む。

図 2.3-2 が示しているように、日本の対ボリヴィア援助を構成しているのは、主に JICA による技術協力、日本政府による無償資金協力和 JBIC による資金援助（円借款）である。日本の対ボリヴィア援助全体に対する技術協力・無償資金協力和円借款のシェアは、85 年～99 年の期間でそれぞれ 33%、47%、20% である。

80年代後半に経済再建を支援するため、金融セクターに対して円借款での多額の援助がなされており、ボリヴィアの経済危機からの立ち直りに貢献した。その後は、主に JICA の援助が行われており、円借款での援助は、運輸・交通の分野で一度行われたのみで、ほとんど実施されていない。この背景には、ボリヴィアに債務削減措置が適用されており(1997年9月)、新規の円借款について慎重な対応がされているという事情がある。

図 2.3-3 は、JICA に関連した援助の供与額の推移を示している。無償資金協力は、毎年 20 億円以上行われてきた。対象分野は、主に保健医療などの基礎生活分野であったが、90年代中頃では橋梁、空港整備などのインフラ分野に対する協力も実施されており、援助額も増加した。

技術協力については、毎年あまり変動はなく 15 億円から 30 億円程度の援助が行われてきた。対象は、農業・畜産、保健・医療、環境を中心とする幅広い分野である。援助額は、88年～96年の累積値で、無償協力が 480 億円、技術協力が 337 億円となっている。

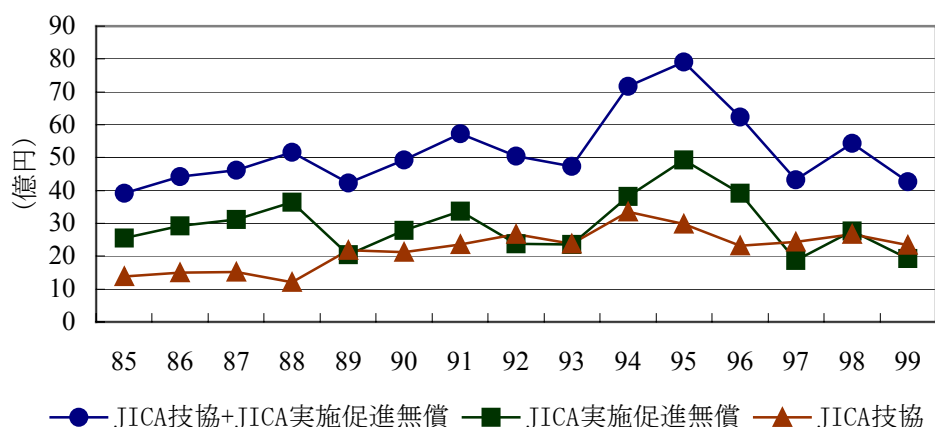


図 2.3-3 : JICA の援助の推移

出所：ODA 白書、JICA 年報より作成

注記：JICA による技術協力には、通産省委託調査費(海外開発計画調査事業費)及び海外移住事業費を含む。

4. ボリヴィアのこれまでの重点開発セクターと JICA の支援の適合性

ここでは、ボリヴィアのこれまでの重点開発セクターと主要ドナーの重点開発セクターとを併せて検討することで、JICA の支援の適合性について検討する。

はじめに、第 2 章 2.2 節で既に紹介したが、ボリヴィア開発予算の各セクター別配分割合を再掲する。

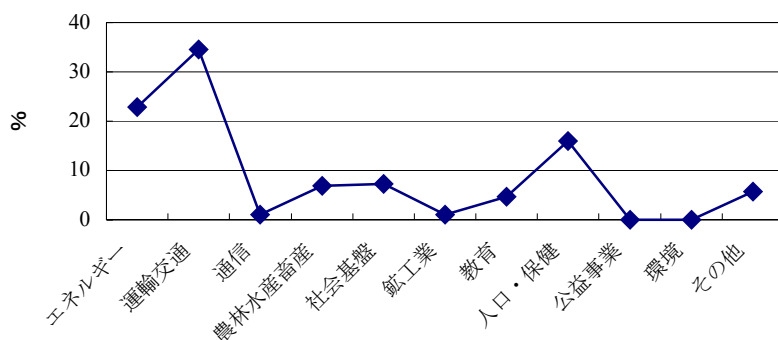


図 2.4-1 : ボリヴィア開発予算の各セクター別配分割合(1987-1999)

註：1) エネルギーは、エネルギー、石油化学を含む。

2) 社会基盤は、水資源、住宅を含む。

3) 人口・保健は、社会保険、基礎衛生を含む。

出所：ボリヴィア大蔵省

上図に示すように、運輸交通(34.6%)、エネルギー(22.9%)とインフラストラクチャー分野に圧倒的に集中して予算が配分されている。次いで、人口・保健(16.0%)、社会基盤(7.3%)の社会セクターに重点的に予算が配分されている。

各セクターの重要度を明確にするために、予算配分額によって 3 グループに分類し、上位 3 セクターを最重点セクター、続く 3 セクターを重点セクター、残り (5 セクター) をそれ以外とした。結果的に、**運輸交通、エネルギー、人口・保健の 3 セクターが最重点セクター**、**社会基盤、農林水産畜産、教育の 3 セクターが重点セクター**、残りがその他のセクターとなった。

続いて、主要ドナーの重点分野を明確化した。次ページの表 2.4-1 では、対ボリヴィア援助の拠出金額の多い世界銀行、米州開発銀行(IDB)、USAID、オランダ政府、GTZ、COSUDE の 6 つを主要ドナーとして選んだ。世界銀行、オランダ政府、GTZ、COSUDE については、各セクターへの拠出金を比較し、IDB と USAID については、セクターごとの拠出金データが入手できなかったため、重点分野名のみを列記した。

表 2.4-1：主要ドナーの重点セクター

(金額は百万 US\$)

	世銀 ¹⁾	オランダ政府 ²⁾	GTZ ³⁾	COSUDE ⁴⁾	4ドナーの合計拠出額		IDB	USAID	主要ドナーの重点分野
エネルギー	37.2		5.1		42.3	○	○		○
運輸交通	137.6	10.3 (通信含む)	3.1		150.9	◎	○		◎
通信					0.0				
農林水産畜産	50.4	59.5	19.7	30.0 (都市農村企業生産開発)	159.6	◎	○	○	◎
社会基盤 ⁵⁾					0.0				
鉱工業	37.5	13.9 (エネルギー含む)	4.7	45.6 (天然資源持続開発)	101.7	○	○		○
教育	63.3		10.7		74.0	○			○
人口・保健	28.5 (人口・衛生・保健)	92.0 (教育・社会保障含む)	8.4		226.6	◎	○	○	◎
	97.7 (社会保障)								
公益事業 ⁶⁾	256.8		12.5		269.3	◎			◎
環境	51.7		17.0		68.6	○	○	○	○
その他	194.9 (マルチセクター)	66.6 (マルチセクター)	21.7 (州近代化)	52.0 (改革及び民主化)	586.2			公共機関の 効率化と民主 化	
	109.6 (金融)	43.6 (ノンセクタープログラム援助)	10.4 (経済)					経済	
	45.7 (その他)	20.2 (その他:食糧、緊急援助 含む)	21.6 (その他)						

出所： 1) EL TRABAJO DEL BANCO MUDIAL EN BOLIVIA DESDE 1985, 2001, World Bank。但し、データ期間は1985年～2001年。

2) EVALUATION OF THE NETHERLANDS DEVELOPMENT PROGRAMME WITH BOLIVIA, 1998, Netherlands development assistance。但し、データ期間は1985年～1996年。

3) GTZ ボリビア事務所での聞き取り調査による。但し、データ期間は1985年～1999年。

4) BASIC INFORMATION FOR EVALUATION MISSION OF JICA COOPERATION IN BOLIVIA, 2000, JICA。但し、データ期間は1993年～1999年。

注記： 5) 社会基盤には、社会基盤一般、河川・砂防、水質資源開発、都市計画・土地造成、建築・住宅、測量・地図を含む。

6) 公益事業には、上水道・下水道、都市衛生を含む。

重点セクター順位付け：
 ◎ 最重点セクター
 ○ 重点セクター
 空欄 その他のセクター

セクターごとの拠出金データが入手できた4ドナーについては、各ドナーの各分野での拠出金を合計し、その大小に基づいて各セクターを3段階に順位付けした。具体的には、拠出額の1億5000万US\$以上までの4セクターを最重点セクターとし、続く4セクターを重点セクターとした。残り(空欄)はその他のセクターである。この結果に残り2つのドナーの重点セクターを加え、主要6ドナー全体として重視しているセクターを確認した。最終的には、IDB・USAIDの2機関が重視しているセクターは、既に最重点セクターとされているケースが多く、またそうでない唯一のケースの場合、4ドナーの拠出額が非常に小さかったため、特に分類を変更する必要はないと判断した。

結果論として、6ドナー全体の最重点セクターとしては、**運輸交通、農林水産畜産、人口・保健、公益事業**が挙げられる。重点セクターは、エネルギー、鉱工業、教育、環境の4分野である。

最後に日本のODA全体、そしてJICAの重点セクターについて確認した。ODA全体とJICAの各セクター別予算配分割合は、以下の通りである¹⁷。

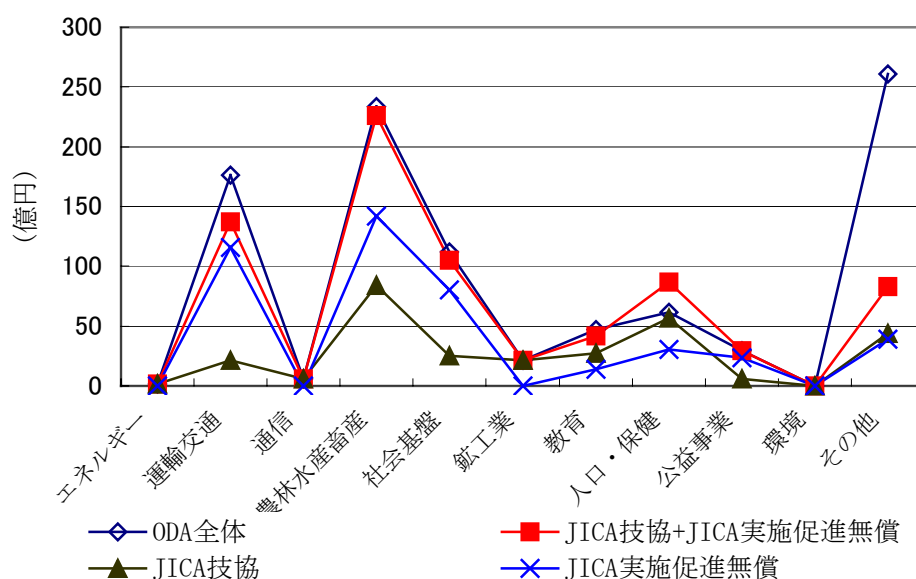


図 2.4-2: 日本のODAとJICAの各セクター別配分割合(1988-1999)

出所: ODA白書、JICA年報より作成

注記: 1987年以前は国別・分野別経費実績の統計なし

上図で明らかのように、農林水産畜産セクターと運輸交通セクターの数値が比較的高く、重点的に予算が配分されている。そして、社会基盤が続き、人口・保健、教育と社会セクタ

¹⁷ 「その他」の内訳は、JICA技協・JICA実施促進無償が82.78億円、その他の無償が14.94億円、有償資金協力が163.58億円であり、さらに163.58億円を構成する主な項目は、88年の「経済再建輸入計画II(72.50億円)」、89年の「債務繰延べ(91.08億円)」である。

一にも重点が置かれている。他と同様に、予算配分の割合に基づいて各セクターの重点度を3段階に分類する。

まず、JICA 全体では、予算配分額の多い順に農林水産畜産、運輸交通、社会基盤、人口・保健の上位4つを最重点セクター、次いで教育、公益事業、鉱工業の3セクターが重点セクターと分類された。ODA 全体でもその分類は変わらない。JICA 技術協力では、若干順位が変わり、農林水産畜産、人口・保健、教育、社会基盤の4つが最重点セクター、運輸交通、鉱工業、公益事業の3つが重点セクターとなった。JICA が実施促進を行なう無償資金協力では、農林水産畜産、運輸交通、社会基盤、人口・保健の4つが最重点セクターとなり、公益事業、教育の2つが重点セクターとなった。

以上のボリヴィアのこれまでの重点開発セクター、主要ドナーの重点開発セクター、さらに ODA および JICA の重点開発セクターをまとめたものが表 2.4-2 である。

表 2.4-2 : 重点開発セクターの比較

◎ : 最重点セクター

○ : 重点セクター

セクター	ボリヴィア 開発予算	主要ドナー 援助	日本の ODA	JICA 関連		
				全体	JICA 技協	JICA 実施 促進無償
エネルギー	◎	○				
運輸交通	◎	◎	◎	◎	○	◎
通信						
農林水産畜 産	○	◎	◎	◎	◎	◎
社会基盤	○		◎	◎	◎	◎
鉱工業		○	○	○	○	
教育	○	○	○	○	◎	○
人口・保健	◎	◎	◎	◎	◎	◎
公益事業		◎	○	○	○	○
環境		○				

出所：ボリヴィア開発予算については、図 2.4-1 より作成

主要ドナー援助については、表 2.4-1 より作成

日本の ODA・JICA については、図 2.4-2 より作成

上表より、JICA の最重点セクターに分類されている運輸交通、人口・保健の2セクターについては、ボリヴィア開発予算、主要ドナー援助とも最重点セクターと分類されている。

また、同じく JICA の最重点セクターに分類されている農林水産畜産セクター・社会基盤セクターもボリヴィア開発予算や主要ドナーの重点度の分類では最重点セクターもしくは重点セクターと分類されており、比較的重視されている分野である。逆にボリヴィアの重点セクターの側からみると、最重点セクターのうちエネルギー分野には JICA は十分対応していないものの、運輸交通と人口・保健の 2 分野は JICA の最重点セクターでもあり、その他の 3 重点セクターにも JICA は最重点もしくは重点セクターとして対応している。したがって、JICA 事業は全体的に、ボリヴィア政府や主要ドナーが重視し重点的に予算を分配してきた分野に協力して来たものと考えられ、ボリヴィアのこれまでの重点開発セクターと JICA の支援の適合性は高いと言えよう。

第三章

■ 国別事業評価調査における本章の担当部分

