

第 2 章

国別事業評価における本章の担当部分

パナマにおける社会経済開発の推移と現状 【第2章】

パナマ経済・社会の開発の推移と現状の把握（マクロおよび貧困・ジェンダー）

政府、他ドナー、主要なNGOの援助動向の把握

JICA事業実績の確認

分野別評価 【第3章】

<評価重点分野>
 貧富と地域格差の是正 人材育成
 環境保全 パナマ運河関連

●分野の概況およびこれまでの重点開発課題の抽出

●分野別のマクロ指標による援助効果の確認
 ●これまでの重点開発課題とJICA事業の適合性の確認
 ●各分野における相手国政府、他ドナーなどの取組み状況や結果の確認

●JICA事業の各分野における貢献度の明確化

これからの重点開発課題 【第3章】

他ドナーの援助動向・今後の援助方針 【第2・3章】

WHAT
 どの分野で援助を行うべきか

プログラム評価 【第3章、報告書・別冊】

貧富及び地域格差の是正 :1
 人材育成 :2
 環境保全 :0
 パナマ運河関連 :1
 計 4プログラム

横断的な評価 【第4章】

スキーム別

貧困・ジェンダー

個別案件評価 【報告書・別冊】

評価5項目による評価

1. 妥当性
2. 有効性
3. 効率性
4. インパクト
5. 自立発展性

HOW
 どのように援助を行うべきか

今後の協力の改善のための提言・教訓 【第5章】

国別事業実施計画の改善

協力プログラム・案件の形成・実施の改善

第2章 パナマにおける社会経済開発の推移と現状

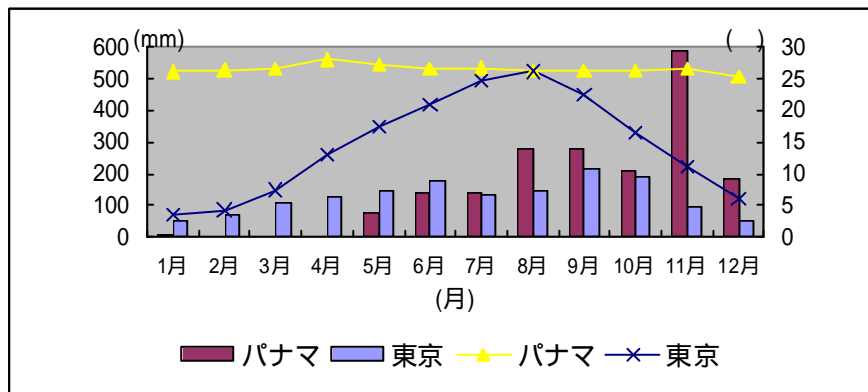
1. マクロ経済社会分析

1.1 パナマの概況¹

(1) 自然条件

パナマは、アメリカ大陸が最も狭まる地に位置している。国土のほとんどが丘陵と山岳地帯で、西部で国境を接するコスタ・リカから東部で国境を接するコロンビアまでいくつもの山脈が連なっている。面積は7万7082平方キロで北海道よりやや小さい程度である。地峡が最も狭くなっている太平洋側のパナマシティ(Panamá City)からカリブ海側のコロン市(Colón)までを世界の海上交通の要所であるパナマ運河が結んでいる。赤道に近い同国は亜熱帯地域に属し、年間を通じ高温多湿である。

図 2.1-1 降水量と気温



出所：World Climate(<http://www.worldclimate.com/climate>)より作成

(2) 社会・民族

人口は約 285 万人 (2001 年 7 月推計) で、人種構成は 65% が白人と先住民の混血、13%

¹ 本項は、主に外務省各国地域情勢 (2001 年 5 月時点)、CIA World Fact book 2001 (<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>)、Background Note: Panama” February 2002, The US Department of State (<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2030.htm>) によっているが、本調査で収集・確認した情報を適宜反映した。なお、同文書に数字・統計の出所が具体的に示されている場合あるいは別の情報源から数字・統計を引用している場合は、出所を脚注等で示した。

が黒人、11%が白人、10%が先住民、その他が1%となっている。公用語はスペイン語だが、パナマ運河の周辺では米国の影響が強く、西インド諸島からの移民は英語を使う。宗教は、カトリックが全人口の85%、プロテスタントが15%である²。

(3) 政治

パナマの内政状況は、1968年のクーデター後実権を掌握してきたトリホス (Torrijos)元大統領が1981年に航空機事故で死亡して以来流動的である。1978年に民政移管したものの、経済政策に対する国内外の批判、軍との対立などで安定した政権は生まれなかった。1987年6月の軍参謀総長の内部告発を契機に反政府運動が発生し、1988年にはデルバイエ (Delvalle)大統領が罷免され、ソリス・パルマ (Sorís Palma)政権が発足した。1989年9月には最高実力者ノリエガ(Noriega)将軍が、同年5月の大統領選挙の無効を受け、暫定政権を発足させ米国との対立を深めた。同年12月、当時のブッシュ米大統領が、パナマ運河と米国国民の安全を確保すること、パナマに民主主義政権を回復させることを理由に軍事介入を行った。この結果、同年5月の選挙で当選したエンダラ (Endara)氏が大統領となり、ノリエガ将軍は米軍に投降した。その後は民主的な選挙が行われており、1999年にはパナマ史上初の女性のコスコソ (Moscoso)大統領が誕生した。1999年12月末日、トリホス・カーター協定³にしたがって、パナマ運河はパナマに返還された。外交政策においては、引き続き米国との強い友好関係を維持するとともに、近隣諸国、西欧、アジア諸国との関係も強化する姿勢をとっている⁴。

(4) 国内経済 (詳しくは、1.2 マクロ経済分析を参照のこと)

パナマの特徴として、第1次、第2次産業に比して第3次産業の構成比が圧倒的に高く、国の経済は第3次産業に大きく依存している。同国のGDPの約8割を担う第3次産業の内容としては、パナマ運河・銀行業・保険業、香港について第2位の規模を誇るコロン・フリーゾーン(自由貿易地帯)などがあげられる⁵。これらを有するゆえに、世界経済、特に、米国と近隣諸国の影響を受けやすい経済体制にあるといえる。1987年以来の政情不安、米国の経済制裁等により経済は著しく悪化し、1990年初頭には経済は停滞したが、民営化や商業改革などを経て、その後マクロベースでは順調に回復してきた。近年のパナマ経済はダイナミックな動きを示し、好調を継続している一方、通貨としてドルが使用されているため、インフレも抑制されていることが特徴的である。

² CIA World Fact Book 2001

³ 1978年にパナマとアメリカ合衆国との間に結ばれたこの協定は、パナマ運河周辺に関するアメリカの無期限の領土権限を取り消し、1999年末日に運河をパナマに返還することを約束したものである。

⁴ 外務省各国地域情勢 (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/panama/data.html>)

⁵ The US Department of State, "Background Note: Panama" January 2000

実質 GDP 成長率は、1998 年には 4.4%であったものの 2000 年には 2.3%にまで下降した。これは、貿易相手国の経済状態に起因するコロン・フリーゾーンの不調と漁業における魚介類の病気の流行、それに農業における干ばつの影響による⁶。現モスコソ政権の課題としては、1999 年に米国から返還された広大な米軍基地跡地の有効活用があげられる。パナマは所得の不平等が世界的に見ても著しいことで知られており、1997 年時点の所得に基づくジニ係数⁷(Gini Coefficient)は 60 で、中南米で最も所得の分配が不平等な国のひとつとなっている⁸。

表 2.1-1 パナマの主な経済指標（注：特に記述のないものはすべて 1998 年時点）

1.主要産業	第 3 次産業（GDP の 80.1%、労働人口の 60.4%を占める） （1997 年 ECLAC）
2.GDP	87.0 億ドル
3.一人当たり GNP	2,509 ドル
4.経済成長率	3.9%
5.消費者物価上昇率	0.6%
6.失業率	11.2%
7.総貿易額	(1) 輸出 6 億 3500 万ドル (FOB) (2) 輸入 76 億 9100 万ドル (CIF)
8.主要貿易品目 (2000 年)	(1) 輸出 パナナ、エビ、衣料、魚肉、砂糖 (2) 輸入 機械類、輸送機器、化学製品
9.主要貿易相手国 (1998 年、経済財務省)	(1) 輸出 米国、欧州、中南米域内 (2) 輸入 米国、中南米域内、日本
10.為替レート	1 バルボア = 1 ドル
11.対外債務	51.9 億ドル (1998 年経済財務省)

出典：外務省各国地域情勢「パナマ共和国」

(5) 周辺諸国との関係

中南米地域では、政治・経済両面の域内協力・域内統合の動きが活発である。中南米主要 18 カ国により構成されるリオ・グループ、カリブ 14 カ国から構成されるカリブ共同体 (CARICOM)、さらには中南米 33 カ国と米、カナダが参加する米州機構 (OAS) は、中南米各国の民主化定着への貢献のほか、経済統合プロセス、軍縮・軍備管理等に関する意

⁶ The US Department of State, “Background Note: Panama” January 2000

⁷ 所得配分の不平等を測る際に用いる指標。ジニ係数が高いほど、所得配分が不平等であることを示す。

⁸ The World Bank, “Memorandum of the President of the International Bank for Reconstruction and Development and The International Finance Corporation to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Panama”, 1998

見交換等を行い、中南米地域の諸課題の解決に向け積極的に活動しており、域外国との対話の強化も近年益々盛んである⁹。パナマも中米地域の会議に積極的に参加しており、バナナ輸出国組合（the Union of Banana Exporting Countries）の設立時からのメンバーであり、中米議会のメンバーでもある。1994年には、中米の経済発展の促進をめざした「持続的な開発のための同盟」（Conjunta Centroamerica-USA, CONCAUSA）に加盟した。

同年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¹⁰が存在してきたが、この合意により、NAFTA・ANCOM・CACM・CARICOM・MERCOSURの5つの協定が積みあ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。

⁹ わが国の政府開発援助 外務省ホームページより。

¹⁰ 1990年代以降、中南米では、地域経済統合の動きが活発化してきた。現在中南米には、交渉予定のものを含め20以上の地域経済統合があるが、代表的なものとしては南米南部共同市場（メルコスール：ブラジル、アルゼンティン、ウルグアイ、パラグアイ）、グループ3（G3：メキシコ、ヴェネズエラ、コロンビア）、アンデス共同体（ボリヴィア、コロンビア、エクアドル、ペルー、ヴェネズエラ）、中米経済統合（グアテマラ、エル・サルヴァドル、ニカラグア、ホンデュラス、コスタ・リカ）及びカリブ共同体（トリニダード・トバゴ、ジャマイカ、ガイアナ、バルバドス等14カ国及び1地域）がある。

1.2 マクロ経済分析

ここでは、マクロ経済指標を用いて、パナマ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 2.1-2 経済成長率、一人当たり所得増加率

	(平均年成長率：%)				
	1980-90	1990-00	1999	2000	2001
GDP	0.5	4.1	3.0	2.7	0.3*
一人当たり GDP	- 1.6	2.3	1.2	1.0	-
輸出	- 0.9	0.5	6.7	5.8	-

出所: *を除き、World Bank Panama at-a-glance (Sep. 2001)

*: 経済財務省による

表 2.1-2 に過去 20 年間の GDP 成長率、一人当たり GDP の増加率、輸出の増加率の推移をまとめた。1987 年以來の政情不安やアメリカの経済制裁によりパナマ経済は著しく悪化した。1990 年より民政に移管し、GDP、一人当たり GDP とも回復した。1980 年代の 10 年間に比べ 1990 年代には GDP は 0.5% から 4.1% へ、一人当たり GDP は -1.6% から 2.3% へと両指標とも大きく改善し、同時に輸出の伸びも 0.9% から 0.5% へとプラスに転じている。

パナマ経済はコロン・フリーゾーンに依存しているところが大きく、1995-1996 年はコロン・フリーゾーンと建設部門の収益の伸び悩みより経済は停滞傾向にあったが、1997 年にはこれらの部門が好調を取り戻し、経済も回復基調となった。1999 年には、中南米経済の不振からコロン・フリーゾーンの収益が再び落ち込んだが、金融セクターと建設部門の成長に支えられて、3% 台の経済成長を維持することができた。ただ、GDP の伸びは、2000 年は 2.7%、2001 年は 0.3% と経済の成長は鈍化傾向にある。この背景には、港湾・通信と輸出関連が好調を維持する中、製造業・建設業の落ち込みが指摘されている。パナマ運河も 2001 年は、1.4% のマイナス成長を記録している¹¹。

¹¹ 2002 年 3 月の経済財務省発表による。

表 2.1-3 中南米諸国との所得の比較

	パナマ (高中所得国)	中南米諸国	メキシコ (高中所得国)	コスタ・リカ (高中所得国)	ホンジュラス (低中所得国)
2000 年					
人口 mid-year (万人)	290	51,600	9,800	370	650
GNI (Atlas method, 億 US\$)	93	18,950	4,970	145	55
一人当たり GNI (Atlas method, US\$)	3,260	3,680	5,070	3,970	850
PPP (Atlas method, 億 US\$) *1	160	36,240	8,610	300	150
1994-2000 年 年平均増加率					
人口 (%)	1.7	1.6	1.5	1.9	2.8
労働力人口 (%)	2.5	2.3	2.5	2.4	3.7
貧困ライン以下人口比 (%) *2	10.3	-	12.2	6.9	40.5

出所：World Bank At-a-Glance Table (Sep. 2001)、World Development Indicator 2001 から作成

*1: World Development Indicator 2002 から作成

*2: 「貧困ライン以下の人口比」は、1日あたり一定額(貧困ライン)以下の収入で暮らす人々の人口比である。基準は、1993年のPPPUS\$1ドルであり、1983-99年に得られた各国のできるだけ最新のデータを活用している。(UNDP Human Development Report 2001より)

表 2.1-3 はパナマの人口、GNI とその伸び率を中南米の国々全体の平均および他の中南米の国々と比較したものである。パナマは高中所得国に分類されており一人当たり GNI は 3,260US ドルであるが、中南米諸国の平均値は下回っている¹²。なお、パナマの人口と労働人口の伸び率はそれぞれ、1.7%、2.5%と他の中南米諸国や同じ高中所得国のメキシコとほぼ同じ水準にある。

¹² パナマは世界的な所得区分で高・中所得国に属するが、その1人当たりのGNIは中南米における15の高・中所得国のなかでは一番低く、1番高いアンティグア・バーブーダの3分の1強にとどまっている。中南米諸国の中には高所得国が5カ国あるため、これらの国々をあわせた中南米の平均と比べると、パナマは高・中所得国であっても平均より低い所得となる。

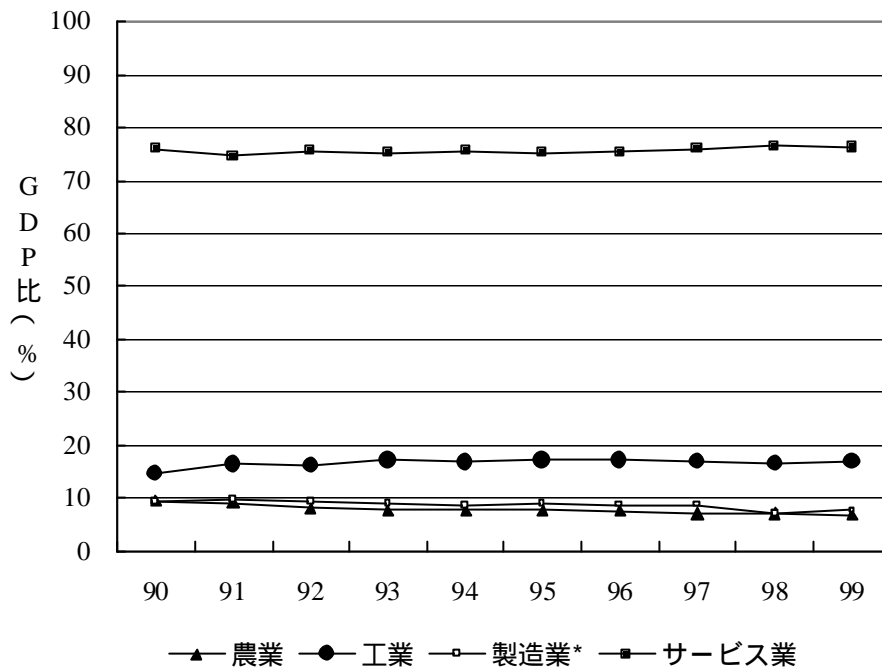


図 2.1-2 各産業の GDP に占める割合の推移

出所：World Bank At-a-Glance Table (Sep. 2001)

*註：製造業は工業の1部門であるが、参考までに比率を示した。

図 2.1-2 はパナマの各産業が GDP に占める割合を示したものである。第 1 次、第 2 次産業に比して第 3 次産業の構成比が圧倒的に高く、国の経済は第 3 次産業に大きく依存している。特に、中継貿易に関するサービス業、コロン・フリーゾーン、国際金融センターが発展している。これらの産業はパナマの経済を支え、中南米の貿易に大きく寄与すると同時に、世界経済、特にアメリカや近隣諸国の経済に大きく左右されやすく、パナマは国際経済の影響を受けやすい経済体制にあるといえる。

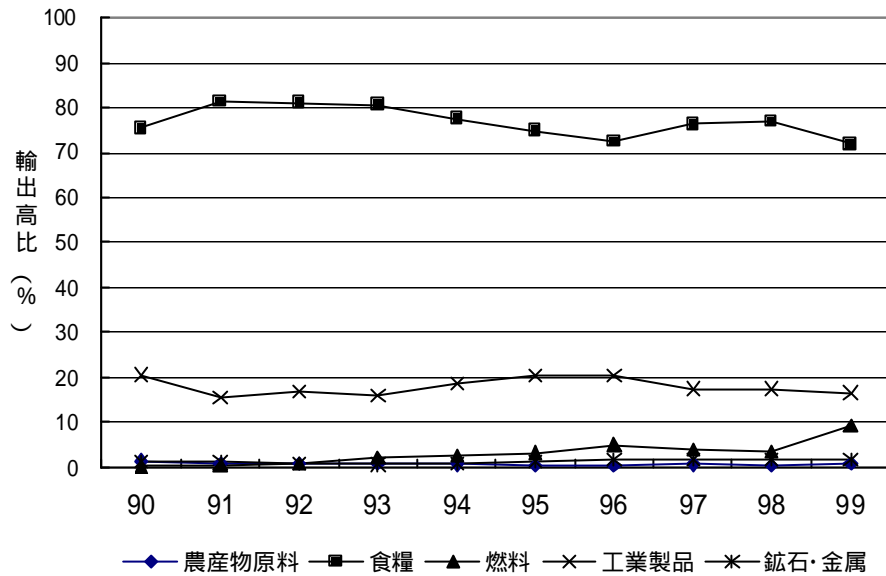


図 2.1-3 各産業の製品輸出高に占める割合の推移

出所：World Development Indicator 2001

図 2.1-3 はパナマの各産業の製品輸出に占める割合の推移を示している。輸出の 70% ~ 80% を食糧が占めており、ついで工業製品が 20% 前後で続いている。燃料・鉱石・金属の輸出額は一貫して低い。こうした輸出の構成比は、1990 年から現在までほぼ変わらず続いているが、1999 年に燃料輸出が大きく伸びている。主要な輸出品目はバナナ・エビ・衣料・魚肉・砂糖である。貿易は、対米依存度が極めて高いのが特色である。

表 2.1-4 経済構造（支出構造、リソース・バランスと国際収支）

	1980	1990	1999	2000
国際収支（億 US\$）				
GDP	38.0	53.0	96.0	99.0
輸出	-	20.4	31.6	32.8
輸入	-	18.0	39.6	38.5
リソース・バランス	-	2.5	- 8.0	- 5.7
純所得	-	- 2.6	- 7.4	- 5.2
移転収支	-	2.2	1.6	1.7
経常収支	-	2.0	- 13.8	- 9.3
資本収支	-	2.5	13.2	8.7
外貨準備増減	-	- 4.5	0.6	0.6
外貨準備高	-	3.4	8.3	8.9
リソース・バランス（対 GDP %）				
1. 個人消費	51.9	60.4	60.3	60.7
2. 政府経常支出	17.6	18.1	15.6	14.8
3. 国内総貯蓄率	30.5	21.4	24.2	24.4
= GDP 100 - (1) - (2)				
4. 国民総貯蓄率	20.6	20.1	18.1	20.9
5. 国内粗投資率	28.1	16.8	32.5	30.2
6. 輸出率	50.7	38.4	33.1	33.1
7. 輸入率	48.3	33.8	41.5	38.8
8. リソース・バランス	2.4	4.6	- 8.3	- 5.8
= (6) - (7) = (3) - (5)				
9. 経常収支率	-	3.8	- 14.4	- 9.4
	1980-1990	1990-2000	1999	2000
（年平均成長率）				
GDP	0.5	4.1	3.0	2.7
個人消費	2.1	3.8	- 1.9	4.4
政府経常支出	1.2	2.1	- 2.0	- 2.1
国内総投資	- 8.9	11.2	12.6	- 4.5
輸出	- 0.9	0.5	6.7	5.8
輸入	- 2.4	4.5	5.2	- 0.8

出所：World Bank At-a-Glance Table (Sep. 2001)より作成

表 2.1-4 はパナマの国際収支、リソース・バランスを示している。国内粗投資率は 1980 年代の 28.1%から 1990 年代には 16.8%にまで落ち込んだが、2000 年には 30%台にまで増加した。投資を支える国内総貯蓄率は 20%前後で安定しているが、この 20 年間で伸びは見られず、パナマの投資は外国からの投資に負うところが大きい。1990 年代半ばから輸入超過の状態が慢性化し、1999 年、2000 年のリソース・バランスはそれぞれ、8.3%、5.8%とマイナスに転じている。

表 2.1-5 マクロ経済安定度

	1980	1990	1999	2000
GDP年平均成長率 (%)	0.5	4.1	3.0	2.7
GDPデフレーター (年率 %)	33.7	0.6	- 0.7	1.0
財政収支 (対 GDP 比 %)	-	- 5.0	1.2	1.6
経常収支 (対 GDP 比 %)	-	3.8	- 14.4	- 9.4
外貨準備高 (億 US\$)	-	3.44	8.25	8.91
為替レート (1990 = 100)	1.0	1.0	1.0	1.0

出所 : World Development Indicator 2001 より作成

表 2.1-5 はパナマのマクロ経済の安定度を見るための指標を示している。パナマの経済は近年好調な伸びを示しており、独立時からドル紙幣を通貨として採用しているため、インフレは抑制されている。1999年3月以来の石油価格の上昇にも関わらず、消費者物価指数は年平均 1.5%前後の上昇に留まっている。財政収支も 99 年以降は黒字に転化しており、健全であるといえる。

表 2.1-6 : 対外債務とリソースフロー

	1980	1990	1999	2000
(億 US\$)				
対外債務総残高	28.6	53.6	68.4	70.6
総債務額対 GDP 比 (%)	74.9	100.9	71.5	71.2
総元利金支払額	4.6	3.5	7.4	9.3
総元利金支払額対輸出額比 (%)	-	10.8	15.6*	18.9
純資産フローの構成				
公的贈与	0.1	1.3	0.1	0.02
公的債務	0.8	- 0.4	0.1	- 0.1
民間債務	1.2	- 0.1	6.0	3.4
外国投資	- 0.5	1.3	5.2	3.9

1999	パナマ	中南米地域	高・中所得国	低・中所得国
債務総額/GDP (%)	71.5	-	-	-
総元利金支払額/輸出額 (%)	8.7*	41.6	27.3	15.7
短期債務/総債務 (%)	6.5	14.8	18.0	16.5

出所 : World Bank At-a-Glance Table (Sep. 2001)、World Development Indicator 2001 より作成

註* World Bank At-a-Glance Table (Sep. 2001)、World Development Indicator 2001 と異なる数値が示されている。

表 2.1-6 はパナマの対外債務、総債務と純資産フローの状況を示している。対外債務残高は 1980 年代から 1990 年代にかけて大幅に増加し、その後も増加の傾向にある。総債務の対 GDP 比は 1990 年に 100%を超えたものの、近年ではおよそ 70%で落ち着いている。元利金支払総額の対輸出額比は年々上昇しているが、対外債務の急激な増加に加

え、輸出の伸び悩みが原因と思われる。ただ、この指標は中南米地域の国々の平均 41.6% やパナマの属する高・中所得国の平均 27.3% に比べると低い水準に抑えられている。純資産フローの構成は、近年、民間債務と海外からの投資に大きく依存している。

1.3 横断的開発課題：ジェンダー分析¹³

本項では、経済、教育、保健等についてジェンダーの視点から概観する。

2000年のセンサスによれば、男性は143万2566人（50.5%）で女性は140万6611人（49.5%）である¹⁴。雇用については、以下の2表が示すように、1985年～1995年の10年間の女性の失業率の水準および男性との格差は、ほぼ一定であった。女性は、同じような活動に従事しても男性よりも低い賃金を支払われることがしばしばだった。したがって、就業機会の少なさと低賃金が女性の就労の面で克服されるべき2つの不平等であったといえる¹⁵。この問題は、女性が労働力として全体の50%以上を占めることを考えれば、非常に重要である。

表 2.1-7 経済活動人口の推移

	1985年		1995年	
	女性	男性	女性	男性
労働力人口	227,143	488,081	350,041	657,841
非労働力人口	410,510	131,028	472,768	151,705
合計	637,653	619,109	822,809	809,546

出所：Percentage of the Advancement towards the equality between Men and Women. 1999

表 2.1-8 経済活動人口の内訳

	1985年		1995年	
	女性	男性	女性	男性
就業者	185,196	441,777	279,550	587,106
非就業者	41,947	46,304	70,491	70,733
合計	227,143	488,081	350,041	657,841

出所：Percentage of the Advancement towards the equality between Men and Women. 1999

¹³ 本項は、主にローカルコンサルタントへの委託調査の結果報告によりまとめた。

¹⁴ General Contralory of the Republic, Direction of Statistics and Census, 1999

¹⁵ 経済財務省の Survey on the Socio-Economic Condition of Panamanian Households, 1997.によれば、女性の失業は、特に教育・資格が必要とされない月収125～250ドル程度の職種を探している者で、かつ最低限の教育しか受けていない者に顕著であるとされている。ただし、この件については、ジェンダー格差というよりも、むしろ低学歴非熟練労働（貧困層）への需要が少ないうえ、賃金が下落傾向にある点が問題であり、ここには低学歴非熟練労働者を排除するグローバリゼーションの普遍的影響が伺えるとの見方もある。

表 2.1-9 セクター別男女就業状況

セクター	1991				1998			
	女性	男性	計	%	女性	男性	計	%
農業	6,182	185,618	191,800	26.64	5,811	160,491	166,302	17.76
鉱業	67	662	729	0.10	99	688	787	0.08
工業	21,567	47,767	69,334	9.63	29,110	63,100	92,210	9.85
電力	1,754	7,028	8,782	1.22	2,474	6,614	9,088	0.97
建設	435	22,953	23,388	3.25	1,545	65,628	67,173	7.17
商業	51,942	91,031	142,973	19.85	81,937	129,735	211,672	22.60
交通	6,648	42,991	49,675	6.90	8,067	55,243	63,310	6.76
金融	12,478	17,554	30,032	4.17	23,797	34,402	58,199	6.21
サービス	123,553	79,247	202,800	28.16	159,340	108,394	267,734	28.59
その他	212	375	587	0.08	-----	-----	-----	-----
合計	224,838	495,226	720,100	100.00	312,180	624,295	936,475	100.00

出所：Home Survey, 1991 and 1998 processed by SIAL/OIT

上の表 2.1-9 は、男女別にセクター別の就業状況の変化をみたものであるが、女性に関しては、農業・鉱工業・電力部門では大きな変化はない。ただし、商業や金融業、サービス業では、これらが女性向きの職場であると認識されていることもあって、女性の就業人口が増えている。

教育に目を転ずると、項末の「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)」に示されているように、パナマの識字率・就学率は、途上国平均、後発開発途上国平均を上回り、中南米諸国の平均値と比較しても、比較的高い水準にある（ただし、就学率は中南米諸国の平均値と同水準）。男女差を見ると、成人識字率では男性がわずかに高いものの、初・中・高等教育総就学率では女性の数値の方が高く、特に男女格差はないことが分かる。大学教育のレベルで見ても、純就学率（1995年）は男性の21.9%に対し、女性は32.6%と高い水準にある¹⁶。

保健分野では、プライマリーヘルスケアの普及や基本的な衛生施設の整備などのプログラムが一定の成果をあげ、国民の栄養や健康に関する指標は向上してきた。特に、母子保健の面では、1) 1000人あたりの乳児死亡率が1960年の69人から1997年の21.3人に減少、2) 1000人あたりの妊産婦死亡率は、1997年に10万人に対し70人と近隣諸国に比して低い水準を達成、3) 施設分娩率は、1960年の52.7%から1996年の89.9%に増加した、などの成果があがっている¹⁷。女性の死亡につながる主な疾病は、悪性腫瘍・脳血管症・心筋梗塞などである。特に悪性腫瘍に関しては、子宮がんは15歳以上の女性の10万人に75人、胸部がんは10万人に20人の割合で、パナマ女性の主な死亡原因で

¹⁶ UNESCO, "World Education Report", 1998

¹⁷ UNICEF, "Soluciones Integrales, S.A., Profile Study on Women in Development", 1998

ある¹⁸。

なお、パナマの WID/ジェンダーに関する政策の策定は、NGO や女性グループにより 1990 年代初頭から取り組まれた。結果的に「WID に関する国家計画 1994-2000 (Women in Development National Plan 1994-2000)」が策定され、この中で最重要課題として、法的・社会的な公正、政治参加、経済開発への参加、保健医療、教育と文化、家族と住居、社会コミュニケーション、暴力、貧困、農村女性・先住民の女性、組織強化等が取りあげられた。この他 1990 年代の WID/ジェンダーに関する主な施策としては、1) 男女の平等な機会を促進するための欧州連合との協力合意の採択、2) 国家女性委員会 (National Council of Women)、国家女性評議会 (National Directorate of Women)、青年・女性・子供・家族省など女性に関連した機関の設置、3) 女性の利益になるような法律の制定、4) 女性に対する差別的な法律の撤廃などがある。

¹⁸ UNICEF, “Soluciones Integrales, S.A., Profile Study on Women in Development”, 1998

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) 1999	成人識字率 (%) 1999	初・中・高等教 育総就学率 (%) 1999	一人当たり 実質 GDP (PPPS) 1999	平均余命 指数	教育 達成度 指数	GDP 指数	人間開発指数 (HDI) 1999
パナマ	73.9	91.7	74	5,875	0.81	0.86	0.68	0.784 (162 カ国中 52 番目)
後発開発途上国	51.7	51.6	38	1,170	0.45	0.47	0.41	0.442
全開発途上国	64.5	72.9	61	3,530	0.66	0.69	0.59	0.647
中南米諸国	69.6	87.8	74	6,880	0.74	0.83	0.71	0.760

	出生時平均余命 (歳) 1999		成人識字率 (%) 1999		初・中・高等教育総就学率 (%) 1999		推計給与所得 (PPP \$) 1999		ジェンダー 開発指数 (GDI) 1999
	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	
パナマ	76.6	72.0	91.0	92.3	76	73	3,821	7,892	0.782 (146 カ国中 50 番目)
グアテマラ	67.7	61.9	60.5	75.6	45	53	1,691	5,622	0.610
エル・サルヴァドル	72.9	66.8	75.6	81.3	64	63	2,399	6,363	0.694
ニカラグア	70.8	66.1	69.8	66.6	65	61	1,338	3,231	0.628
コスタ・リカ	79.2	74.5	95.5	95.4	66	67	4,518	13,080	0.813

	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%)	女性の推計給与所得 (対男性給与所得比)	ジェンダー エンパワーメント測定 (GEM)
パナマ	9.9	33	46	0.48	0.475 (64 カ国中 44 番目)
グアテマラ	8.8	--	--	--	--
エル・サルヴァドル	9.5	28	47	0.38	0.440
ニカラグア	9.7	--	--	--	--
コスタ・リカ	19.3	30	45	0.35	0.571

出所： UNDP 「人間開発報告書」 2001

2. パナマ政府の開発事業

2.1 経済社会開発政策

1988年から1989年にかけて、米国による経済制裁・侵攻や国内の政治的抗争によりパナマ経済は極度に疲弊、1988年の経済成長率はマイナス13%を記録した¹⁹。1989年12月の米軍侵攻後に発足したエンダラ政権は、「フォードプラン」として知られる経済の安定と構造調整を目指すプログラムに着手した。これは、国際金融機関からの市場を基盤とした改革実施の要請を受けたものであり、公営企業の民営化・税制改革・商業と金融の自由化などが盛り込まれた。結果的に民間資本が戻り、新たな国際融資も得て、建設業を中心に投資と雇用が著しく伸びた。エンダラ政権が在任した1990年から1994年は、期間平均GDP成長率は6.8%と好調であり、経済復興期といえる²⁰。

次期のペレス・バヤダレス(Perez Balladares)政権(1994-99年)は、「統合的開発(経済効率性のある社会開発)に向けての公共政策プログラム」を採択した。同プログラムは、経済構造の変革と競争力のある自由市場経済を志向しており、国家の社会経済における役割を再定義し、生産や経済に対する国家の介入を抑制した。輸入代替政策を廃止し輸出指向型経済をすすめる、外国投資を促進した。低所得者層支援に対しても重点的に公共支出を配分した。この間、インフレ率は平均で1%台と安定し、GDP成長率は3%程度だった²¹。

続くモスコソ政権(1999年9月～現在)は、社会支出を増やし、経済自由化政策を慎重に進めている。政府は予定されていた民営化を延期し、一部農産物の輸入関税を増額した。そして、2000年から2004年を対象とする開発政策・戦略であり、税システムの見直しを盛り込んだ「社会・経済・金融計画」を採択した。それは、生産・雇用・社会サービス・投資の増加による人間開発に焦点をあてている。具体的には、低所得者層が受益する社会プロジェクトへの公共支出増、財政・対外赤字増加の防止のための財政戦略、輸出増加による経済成長の促進、税システムの効率性と公正性の向上、国内生産者の所得向上と農道整備や農業技術の向上のための農産物輸入関税引き上げに力を入れている。これまでのところ、インフレは落ち着いているものの、GDP成長率は、パナマ運河返還による米軍基地の閉鎖や世界景気の低迷により、2000年の数字(見込)で2%程度と伸び悩んでいる²²。

1990年代の各政権の経済社会開発政策の詳細を「表 2.2-1 パナマ政府 経済社会開発政

¹⁹ World Development Indicator 2000

²⁰ Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, 1999

²¹ Contraloría General de la Repúblicaによれば、期間平均のインフレ率は1.3%、GDP成長率は3.1%

²² Contraloría General de la Repúblicaによれば、2000年のGDP成長率(見込)は2.7%

策の推移」に示す。

表 2.2-1 パナマ政府の経済社会開発政策の推移

出所：ローカルコンサルタントに委託した調査結果に基づいて作成

	エンダラ政権 (1990-1994)	バヤダレス政権 (1994-1999)	モスコソ政権 (1999-現在)
経済社会状態	1) 期間平均 GDP 成長率： 6.8% 2) 平均インフレ率：1.2% (1991-94年)	1) 期間平均 GDP 成長率： 3.1% 2) 期間平均インフレ率： 1.3% 3) WTO加盟(1997年)	1) 期間平均 GDP 成長率： 3.0% 2) 期間平均インフレ率： 1.4% 3) パナマ運河返還 4) 経済成長の低迷と財政赤字の増加
経済社会開発政策 (名)とその特徴	「フォードプラン」(安定と構造調整プログラム) 国際金融機関からの要請に基づく公営企業の民営化、税制改革、商業・金融自由化など、市場を基盤とした改革	統合的開発(経済効率性のある社会開発)に向けての公共政策プログラム 1) 社会経済における国家の役割の再定義と国家の生産や経済への介入の抑制 2) 輸入代替政策の廃止 3) 特定の社会経済セクターが裨益する奨励政策の廃止 4) 輸出指向型経済政策の採用と外国投資の促進 5) 財政の合理的管理と行政の近代化 6) 低所得者支援に係る公共支出に対する重点的配分とインフラ投資	社会、経済、金融計画 1) 低所得者層が裨益する社会プロジェクトへの公共支出増 2) 財政・対外赤字増加防止のための財政戦略と国の国際投資格付け向上 3) 輸出増加による経済成長の促進 4) 税システムの効率性と公正性の向上
セクター別 施策	公共事業 (交通、社会基盤整備、通信)	1) インフラ拡充のための公共投資増(教育や保健、住宅分野を含む) 2) 住居改善プログラム 3) 新生活プログラム(都市部の新規居住者用住宅整備)	1) 通信、港、電力等の国営企業・サービスの民営化 2) 高速道路建設、携帯電話や鉄道の一部の運営の民間企業への委託 3) IDB 支援による住宅改善
	農業/水産/林業	貿易関連のみ	1) 商業障壁の軽減(農産物輸入関税引き下げ) 2) 貧農支援(世界食糧計画支援プロジェクトの実施を含む) 1) 農道整備と農業技術の改善 2) 国内生産者の所得向上と農道整備や農業技術の向上のための農産物輸入関税引きあげ(前政権の政策の見直し) 3) 農業変革プログラムの導入(灌漑施設改善などインフラや技術改善を通じた各種野菜など農産物の競争力の向上を目指す)
	工業(鉱工業、製造業)		

エネルギー (電気、ガス、石油)	1) 発電の国営維持	1) 発電・供給(いわゆるHVA ケーブルまで)の民営化 2) 送電(HVAケーブルから 個々の事業所や一般家庭 へ)は国営維持	
商業と貿易	1) コロン・フリーゾーンの 施設の民営化 2) 港湾の民営化	1) 輸入関税への上限定と 関税カテゴリーの簡素化 2) 消費者保護法導入 3) 自由競争と消費者問題担 当の委員会設置 4) WTOの要請と相反する奨 励策の廃止 5) コロン・フリーゾーン施 設民営化の停止 6) 港湾の民営化(継続)	1) 農産物に関する輸入関税 の段階的引下げについて のWTOとの合意 2) 国際電話通話に対する税 の廃止
人材(教育、 文化)	1) 学校栄養プログラム 2) 雇用創出プロジェクト に融資することを目的と する社会緊急基金の設置	1) 地方分権化に基づく新教 育戦略の策定 2) 労働法見直しによる労働 市場の自由化	1) 学校建設
人口と保健		1) 保健セクター改善プロジ ェクトの実施 2) ラテンアメリカで最初の アドミニストレーション モデルを持ったサンミゲ ル大天使総合病院を設立	1) 貧困地域に初めて優先順 位付けを実施。 2) 新病院建設(サン・トーマ ス病院)後援組織設立によ り病院に自治権を与えた
その他		1) 米国の支援による貧困緩 和プログラム(8億5000 万ドル)実施	1) 観光振興

2.2 予算の推移と重点分野

セクター別データが無い場合、主要省庁別の予算配分割合で各セクターの重要性を推察する。主要省庁間の配分割合は以下の図 2.2-1 の通りである。

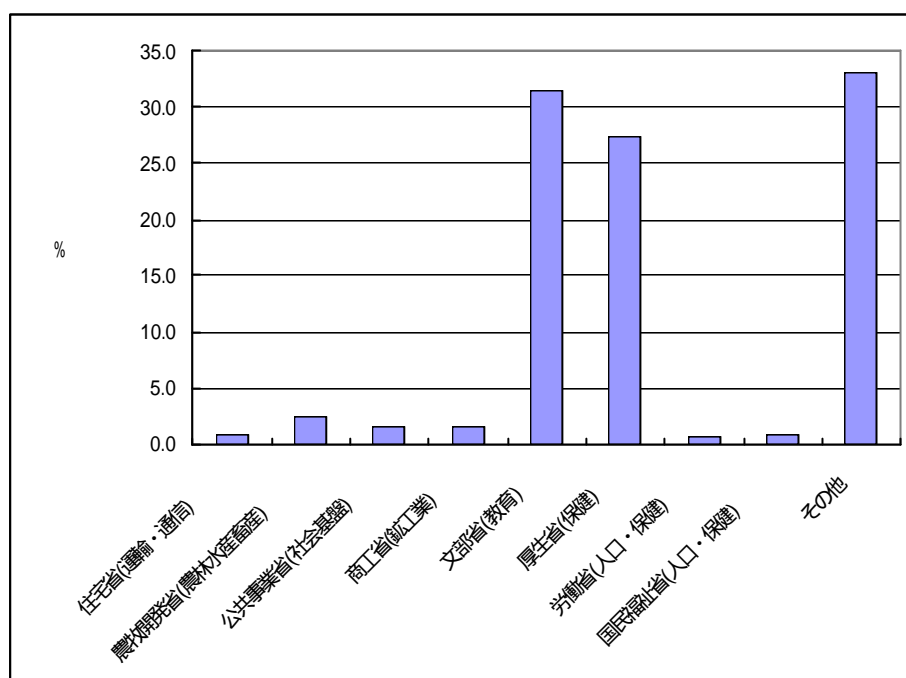


図 2.2-1 パナマ省庁別予算配分割合

出所： Contraloría General de la República, Dirección de Métodos y Sistemas de Contabilidad

2000 年予算では教育セクター（教育省）への配分が最も多く 31.4%を占める。ついで大きいのが保健セクター（保健省）で 27.4%となっている。これに対し、運輸通信セクター（住宅省）、農林水産畜産セクター（農牧開発省）、社会基盤セクター（公共事業省）、鉱工業セクター（商工省）への配分は低水準になっている。国民福祉省、労働省などへの配分を含めると、人口・保健分野への配分は 29.0%と大部分を占める。

1996年から2000年までの経年変化は以下の表の通りである。

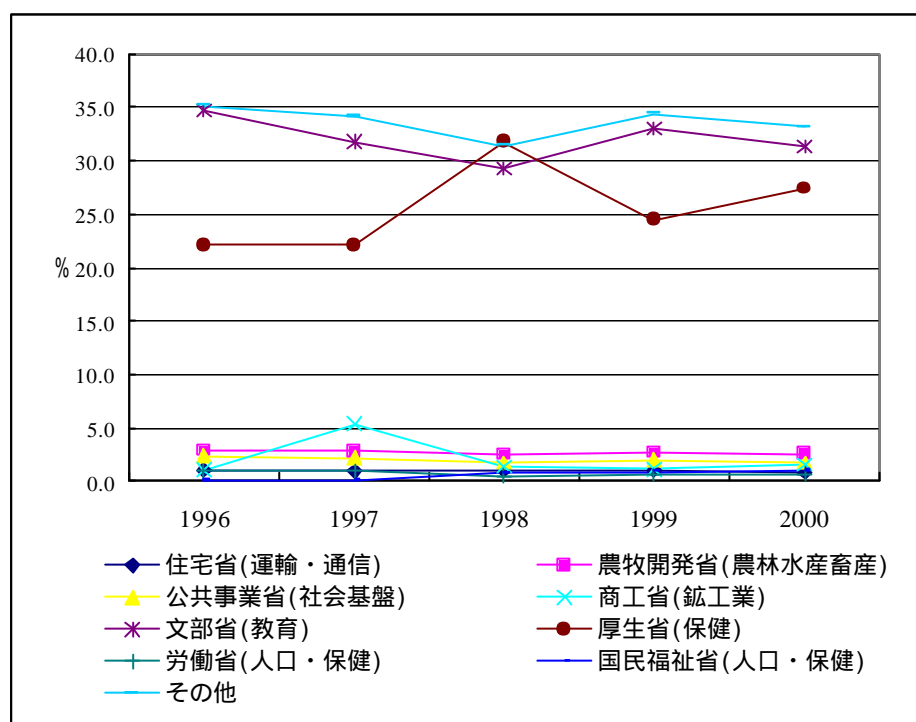


図 2.2-2 パナマ省庁別予算配分割合の経年変化

出所：Contraloría General de la República, Dirección de Métodos y Sistemas de Contabilidad

保健省への予算割合は1998年に31.8%まで増加した後、減少するなど大きな増減を示している。鉱工業（商工省）への予算割合は1997年のみ増加が見られ5.3%へ増加した後、以前の水準まで戻っている。以上をまとめると、パナマの予算では教育・保健が継続的に重視されていることがわかる。

3. 主要ドナーの援助開発

3.1 全体の動向

ここでは、1990年から1998年までのパナマの政府予算（総支出額）・資本支出およびドナー援助額の推移を概観する。まず、図2.3-1によると、パナマ政府の資本支出は、総支出に占める割合が小さいのが特徴的である。次に、ドナー援助の総額は、1990年代の初頭にはほぼ政府の資本支出に相当する額が拠出されている。その後はドナー援助の伸びは停滞しており、1990年代の最後には、資本支出額の1割～2割にとどまっている。さらに、ドナー援助の総額を政府の総支出額と比較すると1、2%程度に過ぎない。したがって、ドナー援助のパナマ経済に与える影響は、徐々に低下しつつあるといえよう²³。

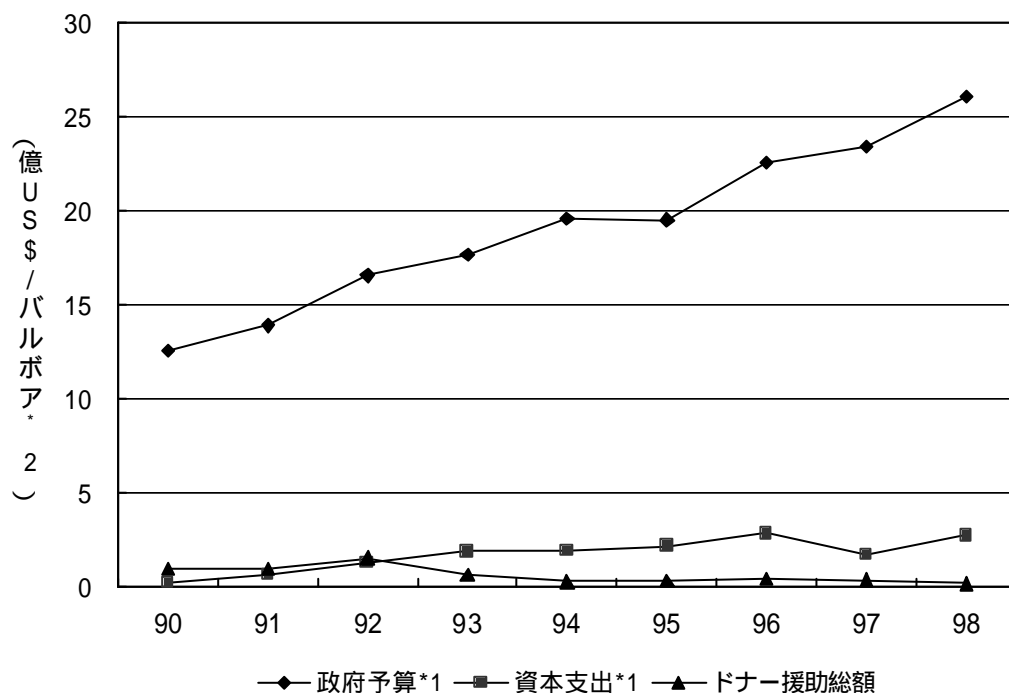


図 2.3-1 政府予算・資本支出・ドナー援助の推移

出所： World Development Indicators 2001

註*1： 政府予算= Total expenditure (current LCU=Local Currency Unit、現地通貨)
資本支出= Capital expenditure (current LCU)

註*2： パナマの現地通貨バルボアとUS\$の為替レートは1対1である。

²³ ただし、実際のドナー諸国のパナマに与えた影響という点では、米国は1999年の返還時まで長期間にわたりパナマ運河の運営管理を担っており、統計上のODAの拠出額だけでは論じられない面があると思われる。

3.2 機関別の援助動向

(1) 主要ドナーの動向

近年パナマを支援している主要ドナーは、日本のほか米州開発銀行（IDB）、世界銀行、USAID、スペイン（AECI、スペイン国際援助庁）等である。本調査で確認した日本以外の4ドナーの援助動向を下表に示す。

表 2.3-1 主要ドナーの援助動向

機関名	米州開発銀行 (IDB)	世界銀行 (World Bank)
1990年代の援助合計額 (単位:億ドル)	5.12 (注:1992年~1999年までの拠出額合計)	6.995 (注:実施期間が1991年~1999年にかかる全プロジェクトの予算額合計、IDA分も含む)
援助形態	1) 有償資金協力 2) 無償援助(技術協力、機材提供)	1) 有償資金協力 2) 無償援助(資金提供、技術協力、機材提供)
これまでの主な援助方針・実績	運輸・産業セクターを中心に広範囲に援助を実施した。	主要な援助対象セクターは、経済政策・運輸・教育・健康/人口/保健・電力であった。
今後の重点セクター	重点分野は、以下の通りである。 1) 保健 2) 土地所有権の確立(農村貧困部) 3) 民間セクター 4) 運河 5) 社会保障システム(年金制度) 6) 環境 7) 観光 また、道路網の整備など運輸部門は常に銀行の関心事である。	
機関名	米国 (USAID)	スペイン (AECI、スペイン国際援助庁)
1990年代の援助合計額		
援助形態	無償援助(技術協力、研修、物資援助)	無償援助
これまでの主な援助方針・実績	いわゆるパナマ危機の後は、緊急プログラムが導入され、いろいろな分野で活動が実施された(おもにインフラの整備)。1996年~99年は、パナマ運河流域の問題に力が注がれた。 今現在は、2つの主要な目標がある。1点目は、コロン~パナマの間で人々が(生活廃水の垂れ流しにより)水質汚染に影響されているという問題への取組みであり、やはりパナマ運河の持続可能な運営管理である。2点目はより短期的な課題であり、司法セクター(民事・刑事両方)の改革を2年間で行うというものである。なお、パナマの所得水準などを考慮し、 当初2000年までに事務所を閉鎖する予定であったが、パナマ側の強い要請により活動は継続されてきた。	以下の分野を中心とする援助 1) 組織強化(例:国家警察、最高裁、市町村) 2) 保健 3) 環境保全 4) 自立発展可能な農業
今後の重点セクター	今後も以下の2項目を柱とする。 1) パナマ運河の持続可能な運営管理 2) 司法セクター(民事・刑事両方)の改革	上記の4分野に観光分野を加える。観光開発をてこにした先住民支援を考えている。

出所:本調査中の各機関への聞き取り調査・各機関からの受領資料などに基づき作成。なお、世界銀行はパナマに事務所がないため、HP等で情報収集を行った。

なお、聞き取り調査を行った各ドナーにこれまでの対パナマ援助の経験からの教訓を聴取したところ、以下のような意見が聞かれた。

- 1) 政治（制度）的な問題にどう対処するかという課題がある。すなわち、通常ひとつの融資案件を実施するには、8 ヶ月から 1 年間くらいの準備期間が必要であり、その間に満たされるべき前提条件がある。しかし、こうした前提条件が整わないために融資の実施までに非常に時間がかかることがある。過去につきあいのある官庁は実務に慣れているが、そうでない官庁では、手続きや必要な条件を満たすのに手間取ってしまう。
- 2) C/P とのしっかりした連携が必要である。さもないと様々な問題（例：機材を相手側に提供した後それがきちんと維持管理されない）が発生する。現在は、最低年に 2 回、相手方実施機関と共同でモニタリング（Performance measurement）を行うことにしている。

ドナー間の協調については、「UNDP などが行うドナー会議のシステムは機能していると思う。」、「以前他ドナーも含めパナマでの国際協力全般について調べたことがあり、その際の印象としては、テーマごとにみるとドナー間の重複はないが、地域的には多少の重複はあったように思う」などの意見が聞かれた。

(2) NGO

パナマでは、経済財務省による NGO の登録制度があり、主要な NGO は同省に登録している（注：登録しないと活動できないわけではない）。NGO 関係者によるとパナマには 800 程度の NGO があるといわれているが、現在、22 分野で計 138 の NGO が経済財務省に登録している。分野別内訳を見ると、社会的支援（主に慈善活動を実施、26 団体）が最も多く、以下、教育（19）、環境（15）、倫理（政府に対するオンブズマン的な活動を実施、13）、村落開発（12）、保健（9）と続く。この分布は、NGO の活動状況全体の趨勢を示しているものと思われる。典型的な NGO は、10 人以下で活動をしており、事務所すら整備されていない NGO が多い。すなわち、多くの NGO の財政基盤が脆弱であるので、パナマ政府や国際機関、二国間援助機関、国際 NGO から支援を受けているケースが非常に多い。この他、NGO の活動費の主な財源としては、民間企業からの寄付がある。資金調達のために事業を実施しているところもある。

なお、NGO はほとんどがパナマに基盤を置く NGO であり、国際的な NGO のパナマ事務

所は少ないが、以下の4団体がよく知られている。

- 1) The Nature Conservancy (TNC)：生物多様性の確保に関する活動を進めており、国立公園の維持管理も支援
- 2) Conservation International：パナマ運河流域の農村地域のエコツーリズムを支援
- 3) World Vision：貧困地域であるベラグアス（Veraguas）で農村地域開発に従事
- 4) Audubon International：自然保護活動を実施

(3) 日本政府・JICAの動向

1991年から1999年までの日本の援助総額は245.1億円である。パナマの所得水準は比較的高いが、パナマ運河を擁するためパナマの政治的安定は世界の安定に極めて重要であること、日本と伝統的に緊密な関係にあること、1990年当初に民主政権が成立し国内の治安、経済の安定化に努めていること等を考慮し、日本は引き続き援助を実施していく方針である。日本政府は2000年2月にプロジェクト確認調査団を派遣し、援助重点分野、今後の援助の方向性等について意見交換を実施した²⁴。

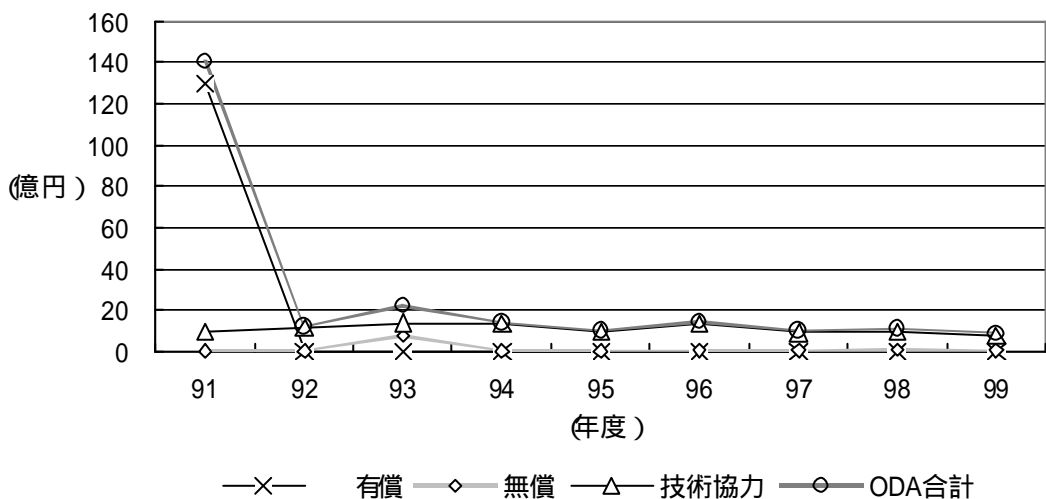


図 2.3-2 日本の援助の推移

出所：ODA 白書

註：有償資金協力の詳細は、図 2.3-2 のとおり。

²⁴ 外務省経済協力局「ODA 白書 2000 年」

表 2.3-2 日本の有償資金協力の推移

単位：億円

年度	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	合計
債務繰延べ	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
それ以外	129.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	129.5
合計	129.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	129.5

出所：ODA 白書

図 2.3-2.が示したように、1991 年から 1999 年の日本の対パナマ援助は、1991 年度の有償資金協力額が突出している。それ以外では、主に技術協力と比較的小額の無償資金協力が毎年供与されている。1991 年から 1999 年の日本の対パナマ援助全体に対する無償資金協力・技術協力・有償資金協力の比率は、それぞれ 6%・41%・53%である。

無償資金協力では、1991 年に地震災害への緊急援助を、1993 年に約 8 億円の水産物流通基盤整備計画を実施しているが、主には草の根無償資金協力および文化無償協力を実施しており、毎年 5000 万円から 1 億円程度の援助が行われている。

技術協力では、通信・放送、運輸・交通、社会基盤、人的資源などの分野で各種形態の協力を実施している。プロジェクト方式技術協力は、2000 年度 10 月から開始した「パナマ運河流域保全計画」を含め 2 件の協力を実施している。青年海外協力隊については、1991 年度から協力隊員派遣を始め、1999 年までに 167 人が派遣された。開発調査については、これまでに運輸・交通等の分野で協力実績がある²⁵。技術協力による援助額は、毎年 8 億円から 14 億円程度である。

有償資金協力については、1991 年に世銀との協調融資により、パナマの民主化後の経済復興計画を支援するため、1 億ドル相当（129.5 億円）の構造調整借款が供与された。これは資金還流措置の一環としてなされ、同時にパナマに対する初めての円借款となった。

²⁵ パナマ運河に関しては、パナマ、日本（JICA）、米国が共同で行った調査（パナマ運河代替案調査委員会におけるパナマ運河の代替案の検討）も実施された。

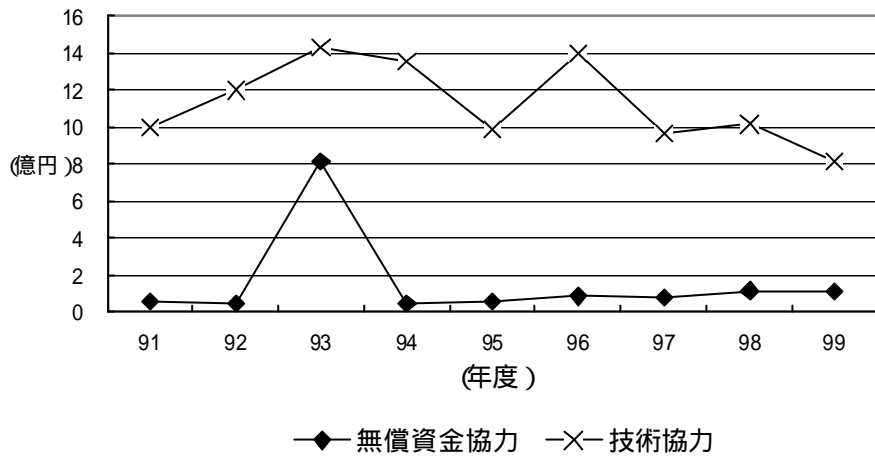


図 2.3-3 JICA に関連した援助の推移

出所：ODA 白書