

2003年4月8日  
政策研究大学院大学 開発フォーラム  
大野泉(文責)

## ボリヴィア出張報告 (PRSP・援助協調を中心に)

JICA「ボリヴィア国別援助研究会」の一環として、2003年3月15日～29日までラパスを訪問し、ボリヴィア関係機関、研究者、民間セクター、主要ドナーおよび日本大使館、JICAボリヴィア事務所関係者と面談を行いました。本研究会は、PRSP実施状況および2002年8月に発足したサンチェス新政権の方針も踏まえ、今後のボリヴィアの開発の方向性とわが国の援助のあり方を検討することを目的として設置されたJICA国別援助研究です(\*座長:柳原透拓殖大学教授/担当:国際協力総合研修所・調査研究1課不破直子氏、大野はPRSP担当アドバイザーとして参画)。座長を含むJICAチームは、3月23日からラパス他で現地調査を実施しました。

以下において、担当分野であるPRSPを中心に、EBRP(Estrategia Boliviana de Reduccion de la Pobreza、ボリビア版PRSP)と援助協調にかかる最近の動向、日本の取組みについての概要と所感を記します。出張に際し協力頂いた関係者各位に心から感謝申し上げます。(\*なお、本報告は筆者の責任によりまとめたもので、JICAの見解を示すものではない点を申し添えます。)

### 面談先

- ・ ボリヴィア政府関係機関:大蔵省(VIPFE)、大統領府、持続開発省(UDAPEを含む)、中央銀行、DUF(Directorio Unico de Fondos/統括基金)、FPS(Fondo de Inversion Productiva y Social/生産性社会投資基金)
- ・ 主要ドナー:世銀、IDB、UNDP、USAID、DFID、COTESU(\*加えて、15ドナーとの合同昼食会も開催)
- ・ 研究機関・NGO・民間セクター等:カトリック大学、CEDLA(Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario)、FAM(Federacion de Asociaciones Municipales de Bolivia)、Comite de Enlace de Organizaiones de Pequeños Productores、Banco Sol、PRODEM(Fondo Financiero Provado S.A.)など
- ・ 日本関係機関:日本大使館、JICA ボリヴィア事務所

### 概要および所感

#### PRSPをめぐる動き

- ・ EBRP(ボリヴィア版 PRSP)は過去15年間にボリヴィアの歴代政権が打ち出した様々なイニシアティブを土台としている。具体的には、経済面では1985年以降の経済安定化・構造調整から成るネオリベラルな経済政策、社会開発・制度面では、1994年の大衆参加法が定

めた市町村レベルの自治の強化(意思決定、予算執行、監視)を通じた貧困削減対策の2つの流れが基盤となっている。

- ・ 特に後者は、その後実施された、第1、2回国民対話(1997、2000年)、自治体法(1999年)、統括基金(DUF)設立(1999年)、国家補償政策(2000年)などを包含する形で、「国民対話法2000」(2001年)として制度化され、これがEBRPの法的基盤を提供している。「国民対話法2000」の特徴は、大衆参加法が定めた共同負担税基金<sup>1</sup>に加えて、拡大 HIPC イニシアティブで救済された債務(HIPC(II)基金)や DUF を通じた 貧困指標の高い市町村への手厚い予算移転と 社会セクター(教育、保健)への重点予算配分である。また、EBRP および「国民対話法 2000」は、既に導入されていた参加型メカニズム(国民対話、市民コントロール)を貧困削減政策の策定・実施プロセスに体系的にとり入れた点でも注目される。これら諸策は社会構造や民族問題に深く根ざした同国固有の課題に対して歴代政権が試みてきた回答の積み重ねともいえる。
- ・ しかし、99年以降の経済低迷(一人当たり GDP はマイナス成長)、隣国アルゼンチンの深刻な経済危機、さらに2003年2月の社会不安などを契機に、ボリビアにおいて、過去15年間に採用してきたモデルの妥当性を問い直す動きが顕在化している<sup>2</sup>。
- ・ 「国民対話2000」に則り今年中に予定されている EBRP 改訂は、こういった動きを背景にもつ、市町村への大規模な予算移転を通じた貧困削減対策は、市町村の弱い行政能力による予算執行の遅れ、 貧しい市町村ほど中央政府からの補助が多いという逆インセンティブ(成果主義の否定)、 市町村単位を超えた「規模の経済」に沿った施策を打ち出す困難などの問題により、必ずしも当初意図した成果を出していない。
- ・ 昨年8月に成立したサンチェス・デ・ロサダ政権はこれらの問題を認め、短期的な危機対策と中期の開発政策から成る「プラン・ボリビア」を発表したが、特に中期の開発政策に関しては、ETPA(Estrategia de Transformacion Productiva Agropecuaria、農業生産性革新戦略)とETPI(Estrategia de Transformacion Productiva Industria、工業生産性革新戦略)に代表される生産性・競争力強化を最優先し、EBRP の改訂に反映させる意向である。また、政府内(一部)には現行の地方自治制度につき何らかの見直しをする必要性を指摘する声もある。

#### 援助協調の現状と日本の取組み

- ・ ボリビアは公共投資の約5割を援助に依存し、同国におけるドナーの影響力は無視できない。また、同国は CDF の最初のパイロット国で、援助協調が活発である。新政権が打ち出した生産性・競争力アジェンダに対しては、今のところ世界銀行を始めとする大半のドナーは理解を示している。今後、ボリビア政府は「プラン・ボリビア」の重点施策に沿ってドナーと政府のパートナーシップ・グループ(13テーマ<sup>3</sup>)を再編成する方針で(2003年1月発表)、

<sup>1</sup> 大衆参加法のもとで創設された交付金制度で、用途を監視するために Comite de Vigilancia という市民監視メカニズムが設置された。なお、共同負担税基金の配分基準は市町村の人口比率に応じたものだが、国家補償政策は貧困指数を重視する方針にたって HIPC 資金や DUF の配分基準を規定している。

<sup>2</sup> 大統領府、持続開発省、UDAPE、UNDP、前 PRSP 策定コーディネーター等の面談に基づく(後述「主なヒアリング事項」の5、も参照)。他方、政治・社会情勢も深刻化する状況で(特に本年2月12・13日の事件)、現政権の正当性(legitimacy)および新イニシアティブの遂行能力を疑問視する声も聞かれる。

<sup>3</sup> 具体的には、7つの政策実施フォローグループ(社会住宅整備・基礎衛生、灌漑整備、道路整備・緊急雇用プログラム、農村電化・都市ガス整備、保健、教育、土地台帳整備・土地分配)と6つの政策分析グル

各ドナーは、それぞれの比較優位を踏まえた関与のあり方を早急に決め、EBRP 改訂プロセスおよびその後の実施支援を通じて、成果主義に基づく貢献をすることが求められている。

- ・ 日本はかねてから、成長を通じた貧困削減、実態経済の分析を踏まえた中長期的な生産性・競争力強化に強い関心をもち、既にアジアや中南米地域(ボリヴィア以外)において、こういった開発アプローチに基づく知的支援を行っている<sup>4</sup>。特にボリヴィアは歴史的に中南米における日本の技術協力や無償資金協力の重点供与国であるが、加えて、円借款の債権放棄(約 534 億円、名目ベース)の E/N 交渉が 2003 年度内に進むことが期待される点も踏まえ、HIPC(II) 資金の使途管理や評価・モニタリング体制の強化といった分野で JBIC との連携も視野に入れた戦略的対応が一層重要になっている。
- ・ EBRP 改訂に伴うパートナーシップ体制構築や世銀・IDB が実施中の「援助マッピング調査」を契機に、今後、セクター全体の政策を含む戦略の共有化に向けた協調が進んでいくと思われる。他方、援助モダリティについては米・日・独といった「ベスト・ミックス派」が二国間ドナーの上位を占めており、サブサハラ・アフリカで顕著な「一般財政支援」「コモンファンド」の画一的適用には発展しにくい。さらに日本は、同国で圧倒的影響力をもつ米国(USAID)と日米コモンアジェンダの枠組のもとで密接な連携を行っている。
- ・ 従って、今回の EBRP 改訂の動きは、日本にとって、PRSP の戦略面と 援助協調への能動関与という意味で重要な機会を提供しており、現地における援助協調活動へのより戦略的関与を含め、オールジャパン体制での取組みの強化が望まれる。

## 主なヒアリング事項

### 1. マクロ経済状況

- ・ IMF スタンドバイに基本合意、2003 年 4 月上旬(4 月 2 日頃)に理事会付議予定。
- ・ 2003 年度予算案は、現在(3 月最終週から)国会審議中。
- ・ 2003 年の目標:財政赤字(対 GDP 比 6.5% 2002 年実績は 8.6%)、GDP 成長率(2.9% EBRP の当初見込み 5% からダウン)、インフレ(2.6~2.7%)など。
- ・ 経済危機の深刻化:特に年金制度改革のコスト増により財政赤字悪化、赤字の大半は対外ファイナンスに依存。2003 年度予算案は公共投資拡大を打ち出しているが、同様に対外ファイナンスに依存。経済危機は政治・社会問題を悪化させており、新政権の基盤は脆弱。

### 2. 新政権の政策

- ・ 「プラン・ボリヴィア」、特に短期的には「雇用創出」、中期的には「生産性向上」を重視。しかし、政府は生産性アジェンダに取り組むためのツールをもたない。公共投資計画(PIP)の 2/3 は地方自治体向け(県レベルを含む)、中央政府が計画できるのは 1/3 のみ(しかも PIP の約

---

ープ(ETPI、ETPA、市町村行政強化、国民対話の促進、民主化促進、ボリヴィア CDF 促進)から成る。

<sup>4</sup> 特にベトナムの市場経済化支援開発調査(「石川プロジェクト」)が規模も大きく知名度が高いが、中南米地域でもチリ、アルゼンチン、パラグアイ、エルサルバドル(実施中)という例がある。また、最近ではタンザニアにおいて、農業セクター政策づくりと援助協調を目的とした地方開発セクター・プログラム支援開発調査の事例もある。

5割を援助依存)。

- ・ 統括基金(DUF)における動き: DUF内の3プログラム<sup>5</sup>のうち、短期の雇用創出を意図した公共事業である PLANE(II)(Plan de Empleo de Emergencia)を最優先、世銀の融資を確保済。また、2002年に極端に執行率が悪かった FPSについては、組織改変・手続き簡素化・汚職防止対策を実施中。

### 3. EBRP(ボリビア版 PRSP)

#### 3-1. EBRP を考察する意義

- ・ 国際的意義: PRSP が政権交代を経る初めての事例(しかも改訂のタイミング)<sup>6</sup>。また、PRSP 導入後3年余を経て、国際的にも PRSP に成長志向を取り入れる動きがある。
- ・ ボリビアにとっての意義: 過去15年のネオリベラルな経済政策、および90年代を通じて実施された市町村自治に基づく社会開発・貧困対策を2本柱とした開発路線の正当性を再考する動きと EBRP 改訂のタイミングとが合致。EBRP の戦略的内容を再検討する時期。
- ・ 日本にとっての意義: 国際的に日本が主張してきた PRSP への成長関心のメインストリーム化をボリビアのコンテキストで実践する好機。二国間ドナーも米・日・独という「ベストミックス派」が金額面では欧州(英、デンマーク、オランダ)を中心とする「財政支援・コモンファンド派」を上回り、援助モダリティの点で画一的方向に発展しにくい。よって、明確な方針に基づく「選択と集中」さえあれば、日本が動ける余地は十分にある。

#### 3-2. EBRP をめぐる新しい動き

- ・ 新政権による EBRP 進捗評価: 2002年12月に報告書を発表。2015年に向けた経済成長見通しを下方修正するとともに(結果として、貧困削減目標も修正)、EBRP 改訂のスケジュール、その際に生産性・競争力アジェンダを重視する意向を明確化。また、2003年1月には「プラン・ボリビア」と EBRP の比較をドナーに説明。
- ・ ドナーは、成長志向を評価しつつも(前政権の EBRP は成長予測が楽観的)、実施上の課題(特に市町村の行政能力不足)を懸念。
- ・ EBRP 改訂スケジュール: 第3回国民対話を2003年7月頃に開催、年内には改訂版 EBRP を策定予定(\*I-PRSP は不要)。また、援助資金を前広に動員するため、6月半ばまでに CG 会合を開催(\*大統領府大臣・持続開発大臣の言)、改訂版 EBRP の骨子を提示したい意向。
- ・ ボリビア政府は、新しいパートナーシップ・グループ体制(13グループ)におけるドナーの役割分担を4月中にも明確にしていきたい意向。
- ・ 改訂版 EBRP の主なテーマは”Inclusive Growth”となる可能性大。天然ガス・石油・通信部門などへの外資集中は経済全体への波及効果が少ないことを鑑み、特に雇用創出効果が大きい農業や工業分野における生産性・競争力を強化し、(国内)地域経済の活性化・輸出促進を推進したい意向。そのために、ETPA(農業生産性革新戦略)や ETPI(工業生産性革新戦略)を構想中。今後、有望な生産チェーン(Cadenas Productivas)を特定して、対応策を具体

<sup>5</sup> DUF は PLANE、FPS、FNDR の3プログラムを監督している。FPS に関しては、2001年8月から100百万ドルを予算枠として公示された事業は、執行期限の2002年12月末時点で6.9百万ドルを執行したのみ、2002年度実績は、PLANE が28百万ドル(執行率70%)、FNDR が36百万ドル(執行率100%)。

<sup>6</sup> PRSP 先行国ウガンダでも PRSP 策定後に大統領選挙が行われたが、現職大統領が再選され政策は継続。

化していく予定<sup>7</sup>。

- ・ 他方、政府内部や有識者、企業家の間には、こういった生産性・競争力アジェンダを立案・実施するためには、官民の役割、および市町村を中心とした現行の地方自治体制を再考する必要性を指摘する声が少なくない(例えば、生産チェーンにおいて「市場の失敗」によるボトルネックが明らかな場合への対応、「規模の経済」を促すための市町村連合の推進、市町村と中央政府の中間レベルの行政機能強化、市町村への予算移転のフォーミュラの変更)。また、政府内には、現行の市町村自治は「貧しいほど資金が多くもらえる」貧困奨励制度であるとし、市町村の努力に応じたインセンティブを付与する資金配分への軌道修正を示唆する意見もある。
- ・ 評価・モニタリング体制: CISE (Consejo Inter-institucional para Seguimiento y Evaluacion a la EBRP) のもとで UDAPE が中心となり、EBRP で設定された数値指標 (Impact, Outcome, Intermediate Indicators) につき家計調査や雇用統計などをもとにデータ収集・分析を実施。ただし、市町村レベルのデータ収集や DUF (特に FPS, FNDR) との連携は不十分で、貧困削減効果を測定し政策面にフィードバックするシステムは未確立。さらに、「国民対話法 2000」は別途、社会コントロール・メカニズムを定めており、市町村レベルでは大衆参加法 (1994) で設置された Comite de Vigilancia が HIPC(II) 資金の用途を含めて監視しているが、県レベルでの体制は弱い。カトリック教会も社会コントロールに積極関与しているが、既存システムとの関係は微妙である。

#### 4. 援助協調

##### 4-1. ドナー動向 (\*個別ヒアリングしたドナーを中心に)

- ・ IMF: スタンドバイを年内に PRGF に置き換える可能性も検討。
- ・ 世銀:
  - 「プラン・ボリヴィア」支援(準備中の PSAC(II) では生産性・競争力強化を支援するほか、短期的政策として PLANE(II) も理事会承認済)。
  - 2005 年度に IDA 卒業、次回 CAS(2003 年 9~10 月頃完成) においては来る 4 年間の融資総額 \$600 百万ドル(基本シナリオ)のうち、IDA は \$120 百万ドル、他は IBRD を想定。( \*IDB については全体方針の詳細ヒアリングはしていないが、2006/07 年度までは譲許的融資を継続する模様。)
  - IDB と連携で、過去・今後 4 年にわたるドナーの援助資金フローと分野を調査中(「援助マッピング調査」)。
  - 公共投資レビューを実施予定で、中期支出枠組(MTEF)策定にも発展させたい意向。
- ・ USAID: 保健セクターに加え、新政権の掲げる生産性アジェンダにも強い関心。
- ・ DFID: 「プラン・ボリヴィア」と PRSP との関係が不明確、枠組みとしては PRSP を基本にすべしとの立場。前者は成長志向が強いが貧困削減策も重視すべしとの問題意識。

##### 4-2. 援助手続きの調和化

- ・ 取引費用の問題: ボリヴィア政府にとっては眼前の経済危機対応が最優先であり、援助手続きの調和化そのものより、緊急かつ様々な経済社会ニーズに対応するために、既存プロジ

---

<sup>7</sup> 現時点で 14 の生産チェーンが注目されている。うち、12 は農業関係(大豆、キヌアなど)、2 つは工業関係とのこと。

- エクトの資金使途の柔軟化と財政支援型援助を重視したいというのが本音。
- ・ 援助モダリティ: 主要なパイのドナー(米、日本、ドイツ)は「ベスト・ミックス」派。バスケット・ファンドは、オンブズマン支援(欧州ドナー)の成功例はあるが、主流の動きにはなっていない。ボリビア政府が設置した最大のバスケット・ファンドである DUF への二国間ドナーの投入は限定的(例:カナダ)。
  - ・ 手続き調和化: 政府は新しい調達法規を策定中(世銀 PSAC(I)のデイスバース条件)、ドナーと政府にとって共通の手続きとすることをめざしている。一部の欧州ドナーは、この調達法規ができれば、財政支援への道が開けるとみている。
  - ・ セクター・プログラムの導入可能性: 現時点では導入されていないが、セクター全体の戦略共有という方向は多くのドナーが重視している(\*ドナー昼食会で出された意見)。
    - 上記4-1「援助マッピング調査」の結果をふまえ、セクター全体およびサブセクターに係る援助の重複を回避する作業が始まり、現地パートナーシップ体制構築と並行して、セクター・プログラム化の動きが進む可能性あり。
  - ・ MTEF は世銀主導で検討中だが、現時点では、特定セクターへのパイロット的な導入よりも、マクロ的な枠組づくりを重視していく模様(\*ただし、地方自治体への多額の予算移転にもかかわらず、中央政府が地方自治体の財政状況を十分把握できていない状況下での MTEF 導入の現実性については検討を要する)。

#### 5. 日本での取組みを考える上での基本視点

- ・ 大統領府、持続開発省、UDAPE、UNDP(人間開発報告担当アドバイザー)、前 PRSP 策定コーディネーター、カトリック大学研究者との面談において示された次の視点は、今後、日本が対ボリビア支援を考える上で、とりわけ有益と思われる。
  - 過去の開発政策は 構造調整、社会セクター重視、特定セクター(天然ガスなど)に外資集中。ドナー援助は主に に向けられた。生産性強化や雇用創出のための戦略が不在のまま経済改革が進んだために、他セクターへの連関は生まれていない。その結果、人間開発指標(HDI)は改善したが、貧富格差は増大。広範な成長は達成できていない。
  - 従って、「ワシントン・コンセンサス」から脱却して、ボリビア独自のコンセンサスを作る必要がある<sup>8</sup>。
  - 経済のダイナミズムを作り社会格差をなくすためには、各地域のポテンシャルを生かした開発を志向する必要がある(例えば、アマゾンの生物多様性、サンタクルスの近代農業、タリハの天然ガス、アルチプラノの高地農業)。中央政府の開発ビジョンと市町村の能力強化の両方が求められている。
- ・ さらに、こういった状況を踏まえ、「眼前の危機対応よりも、むしろ中長期的な観点からボリビアの開発を念頭においた知的支援を日本に期待したい」、「その際に東アジアの開発経験からも学びたい」、との見解も示された<sup>9</sup>。

以上

<sup>8</sup> カトリック大学の研究者 Gonzalo Chavez 氏の指摘。

<sup>9</sup> これらは、ボリビア人間開発報告書を作成した、UNDP 顧問 Fernando Calderon 氏から出された問題関心である。