

2003年4月23日
国際協力銀行
アフリカ外事審議役

アフリカへの対応と日本 & JBIC

A. 02年8月のパリ着任以降、03年3月末迄の主な活動概要：

1. アフリカの訪問国：(南部地域)南アフリカ、モザンビーク；(東部地域)タンザニア、ウガンダ；(西部地域)コート・ダイボアール、セネガル、マリ、ブルキナ・ファソ；(北部地域)エジプト、以上9ヶ国。

2. 欧州の訪問国・訪問先機関：EU本部、FAO本部、IFAD本部、UNCTAD本部、オランダ外務省、フランス開発援助庁(AFD)、イタリア外務省等。その他、OECD・DAC会合やパリで開催されるアフリカ関係のドナー会合に出席。

B. 欧米諸国の対アフリカ支援の動きと主な留意点：

1. 日本以外の先進国における開発分野の関心は、アフリカ一色。

欧米ドナー諸国の認識とそれを反映してのOECDの認識は、『世界の開発問題の主要対象はアフリカ。アジアはODAを卒業し、基本的に民間主導で対応可能な地域。』との基本認識。OECD内部の日常的な会議でもアジアの話題は皆無。こうした状況下で、日本がODAによるアジア重視を主張するに際しては、地理的・歴史的関係の説明のみならず、判り易い“開発理念(コンセプト)”とそれに基づく基本方針を、対アジアと対アフリカの支援それぞれについて提示して初めて説得力が出てくる(後述の私案参照)。一方、JBICも融資機関としての性格を踏まえ、アフリカ支援につき“知的協力”を含めてODA・OOF双方の機能を活かしつつ、その“基本方針”とアフリカの各地域の比較優位にも配慮した“地域別対応方針”を明確化し発信してゆく必要がある。

2. OECDやDACの開発専門家と言われる各国代表者達の実態

OECDやDACは開発問題の“政策の議論”をする場との認識に基づき、欧州の各国政府は、現場経験豊富な実務畑出身者よりも、現場経験の少ない政策・戦略畑出身者をOECDの各種会議へ派遣する傾向が強く(注：各国概ね1：2～3の比率で後者が多いとの由 DAC事務局幹部及び仏開発援助庁の幹部職員から聴取)、現場重視のプラクティカルな意見はマイノリティー。日本が現場重視に基づく提言を主張しても、多勢に無勢で、現場経験の少ない各国の政策・戦略畑出身者の多数派が議論をリードして、OECDによる各種政策方針がドンドン策定されてゆく現実。とは言え、この多数派の中から日本側主張への理解者を増やす説得工作を継続するタフな努力も必要。

3. 知られざる東アジアの貧困削減の長い歴史

O E C Dの開発部局のスタッフには、1960年代以降の戦乱期をも含めた長いスパンで見た東アジアにおける“雇用機会創出を重視”した貧困削減のサクセス・ストーリーや、日本がそれにODAやOOFを活用して如何に貢献したかについての正確な情報・知識を有する者は皆無に等しい【注】。本年1月下旬にJ B I C開発金融研究所の支援とO E C D日本代表部の手配にてD A Cの各国関係者を対象に行われた、大野健一教授(政策研究大学院)による東アジアの経済発展の要因分析とベトナム型P R S Pにおける成長ファクター重視の紹介セミナーは、同セミナーへのO E C D側出席者のその後の発言振りからも効果的で有意義であったとの評価(O E C D日本代表部)。今後も継続的にこうした情報発信を日本側はオール・ジャパンで実施していく必要性大。

【(注)この点について学術研究にも耐えられる論文を、日本自身がマクロ経済面は勿論、種々のセクターに関し英文で作成してこなかったことも大きな反省点。このため、例えば、近年増えている東アジア諸国の開発分野の研究者達が日本の貢献を実証的に研究しようにも、日本の東アジアへの長年の経済協力に関する基礎データや考え方を正確に提供する英文の研究・学術論文が極めて僅少。独法化する国立大・院や私大・院の開発学研究室に入札方式で英文によるこの種の研究論文作成を発注する方法も一案か。】

4. 欧米主要国のアフリカ支援の背景(日本&欧米諸国の各種公開資料に基づく分析による。2002年8月と9月に詳細報告済み。)

9.11以降の欧米主要ドナーによるODA増額表明やアフリカ支援重視の活発な動きの背景には、単に“テロの温床となる貧困の削減”という図式だけでなく、政治的不安定さを高める中東と南米への米国の石油依存度(合計約50%)の軽減と、そのためのアフリカの石油資源へのシフトというエネルギー消費大国アメリカの国家安全保障政策と、近年EUのロシア産石油への依存度の高度化(現在約25%)によるEUへのロシアの政治的影響力軽減を目指してアフリカの石油資源へ触手を伸ばす英・仏の戦略がある。特に、英仏は国内に高い失業率を抱え、増え続ける旧植民地アフリカ諸国からの移民(不法入国者を含む)の流入は深刻な国内の政治・社会問題であり、言わば、英仏両国にとってアフリカ問題は、今や国際問題ではなく、深刻な国内問題。米・英・仏の対アフリカ支援重視のこうした背景につき、我が国の官民の開発関係者も正確に認識する必要があり、その上でアフリカ問題に係る米、英、仏への対応振りを戦略的に行う必要がある。

5. 欧米主要ドナー諸国の対アフリカ・インフラ支援への新たな動き

本年6月の仏政府主催のエイビアン・サミットを前に、最近、欧米主要ドナー諸国の“対アフリカ・インフラ支援”の声と動きが顕著。例えば、仏政府は同サミットに向けての準備会合で、シラク大統領の個人代表(シェルター)にカモデュッシュ前IMF専務理事

を立て、同氏の個人的繋がりを活かしてウエルフェンソン世銀総裁をパリでの同サミット準備会合に招聘し、対アフリカ・インフラ支援の議論を積極的に展開。英国も DFID が自ら “貧困削減のためのインフラストラクチャ” と題するパンフレットを作成して本年3月の DAC の会合でプレゼンテーションをする等、英仏共に貧困削減とインフラ支援とをリンクさせて対アフリカ支援を主張。米国も石油関連インフラへの支援を含めて基本的に同様の動きを見せている。但し、対アフリカ・インフラ支援の膨大な資金需要を ODA 資金のみで賄うことは勿論無理で、欧米主要ドナーは各国共に“PPP (Public Private Partnerships) 方式”による民間資金の動員を推奨。

一方、今秋に T I C A D を主催する日本は、毎年の O D A 予算削減とサブサハラ諸国向けには原則無償・技協対応の方針。民間資金動員の触媒機能を有する円借款が出ない諸国でのインフラ整備に応分の我が国民間資金を期待することは難しく、欧米の“ P P P 方式 ”に付き合う場合も、従来とは異なる発想やアプローチが必要(後述の私案参照)。

C . サブサハラ・アフリカ諸国の PRSP の最近の動きと留意点

1 . サブサハラ地域で7ヶ国がC P到達を達成(本年3月末現在)

本年3月末に西アフリカのベニンが、拡大H I P Cの下での“コンプリーション・ポイント(C P)”に到達。これでC Pに到達したのは南米のボリビアとサブサハラ7ヶ国の合計8ヶ国。サブサハラの7ヶ国とは、南部はモザンビーク、東部はタンザニアとウガンダ、西部はモーリタニア、マリ、ブルキナ・ファソ、ベニン。地図で見ると明らかな様に、モザンビーク以外は、各C P到達諸国はアフリカの東部と西部で隣接国同士。因みに、C P到達とは 重債務人(国)専門病院のI C Uで3年以上にわたり特別治療を受けてきた重病人(国)が、漸くP R S P治療の効果が出てきたため、専門医(I M F & 世銀)による検診で、将来、退院出来る可能性があると診断された という状況。C P到達各国は、債務額の或る規模の削減と共に、国際機関を含むドナー側からの(援助額の多寡は各途上国の事情で異なるが)継続的な開発援助資金流入の保障を得た。

2 . C P到達の意味と課題

(1) C Pに到達したということは、その認定に必要とされる マクロ経済の安定、複数政党制導入と公正な選挙による民主主義の浸透・定着、同の過程を経ての政治的安定、政策決定過程の透明性、地方行政等での政策決定への住民参加、等の各点で顕著な成果が得られたとI M F・世銀を中心とするドナー側が判断した(両機関の理事会にて認定)ということ。即ち、広義の“グッド・ガバナンス”が良好なレベルに達し実績も示したとドナー側が評価したこと。しかし、東アジア諸国でさえ“マクロ経済の安定”以外の項目でこの“C P到達基準”を満足する国が出てきたのは、つい最近であるという事実をドナー側は重く受け止めるべき。即ち、東アジアに比して人的資源に乏しいサブサハラ各国にとって、C P到達は並大抵の努力では果たし得なかったのである。

(2) 従って、C P 到達国に対して、ドナー諸国は協調して、各国の比較優位を踏まえつつ“当該国への民間投資誘引や経済成長に貢献し、貧困削減に効果を発揮する”と期待できる事業への支援を優先的に実施すべき。同支援は未だ P R S P を本格的に開始していない国や、P R S P 実施のスピードが遅い国に対して良きデモンストレーション効果を発揮する。しかし現実には、C P 到達後も殆どの国で、未だに教育と医療が圧倒的に予算配分上のトップ・プライオリティーを享受しており、就労人口の 80% 以上を抱える地方部の農業セクターにとって緊要の小規模灌漑や、農村と最寄りの町(市場)を結ぶ道路を含むインフラ整備には、掛け声だけで予算配分が未だ殆どされていない実態。これを欧米ドナーに指摘すると“相手側にキャパシティーがないので無理”と言う。これでは努力を重ねて C P に到達しても、貧困削減のシナリオはなかなか見えて来ない。尚、アジ研のアフリカ農業専門家によると『アフリカ農業を一言で言えば“低投入低収量農業”で、灌漑率も全体で 3%。』と、他の途上国地域に比しても極めて低率とのこと。

D . 日本と J B I C はどうすべきか

1 . 日本 の 立場 と 現状 の 認識 整理

(1) 日本 の 援助 姿勢 と ツール : “ O D A による アジア 重視 ” の 基本 姿勢 は 堅持 する も の の、日本 以外 の 全 D A C 諸国 が “ O D A の 対象 地域 ” と する アフリカ に 如何 に 対応 するか。H I P C が 圧倒 的 に 多い サブ サハラ 諸国 に対して は、今後 も 円 借 款 で は なく “ 原則、無償 と 技 協 で 対応 ” する と して、欧米 ドナー の “ 対 アフリカ ・ インフラ 支援 ” に 無償 と 技 協 だけ で 協調 出来 る の か。欧米 ドナー の “ P P P 方式 で の インフラ 支援 ” と の 協調 は 如何 する の か。C P 到達 国 について 如何 なる メルク マール を 将来 の 円 借 款 再開 の 基準 と して 示 す の か。実質 的 に アフリカ は 欧米 に お任せ する の か。では 何 故 T I C A D ?

(2) 日本 に 対 して の アフリカ : アフリカ 支援 に O D A を 注ぎ 込む に は 霞ヶ関 に 対 して は 国民 の 確かな 支持 が 必要。 “ Win-Win Approach ” の 発想 で 日本 に 対 して も メリット あり と の 理屈 は ない の か。例え ば、 実 は、中国 より も 深刻 な アフリカ の 食糧 不足 と、中国 を 凌ぐ サブ サハラ の 穀物 輸入 量 を 少しでも 緩和 さ せて、日本 を 含む 東 アジア の 将来 の 食糧 輸入 量 を 確保 する、また 欧米 が 注目 する アフリカ の 石油 に 日本 も 積極 的 に 関与 (“ スワップ 取引 ” も 可) して、我が 国 の 石油 依存 の 多角 化 を 図り つつ 中東 依存 度 (G 8 断トツ の 86%) の 軽減 と、その 軽減 に より アジア 諸国 の 拡大 する 中東 石油 輸入 の 増量 の 余地 確保 等、日本 に 対 して 致命 的 に 重要 な エネルギー と 食料 の 安全 保障 の 観点 から、対 アフリカ 支援 を もっと 国内 的 に 打ち 出 せ ない も の か。

2 . 日本 と J B I C の 対 アフリカ 支援 の 方策 (私案)

(1) 当面 の “ 無償 と 技 協 の み ” による 対 アフリカ ・ インフラ 支援 へ の 対応

“ 貧困削減での経済成長ファクターの重要性 ” や、その 基盤 と なる “ インフラ整備の重

要性”という我が国の主張が、漸く欧米ドナー側でも理解が得られる様になって来た。我が国としては、この機を巧く捉えて積極的にインフラ支援を行うべき。例えば、“選択と集中”により、対アフリカ向けの無償資金予算の重点対象として“CP到達国(アフリカ全体で現在7ヶ国)”を主な支援対象として“選択”(明確に重点を置くとの意味であり、それ以外は全く供与しないという意味ではない)し、同予算の相当額を農業立国であるCP到達国の地方農村部を対象とする小規模灌漑や農村と最寄りの町(市場)を結ぶ道路建設などの“地方農業インフラ整備”に“集中”して使用する。技協も、このCP到達国優先の地方農業インフラ整備を支援する方針に沿って、キャパシティー・ビルディングを主対象に“選択・集中”する。

(2)円借款の出番

HIPCの多いサブサハラ向けへの円借款についても、より厳密に“選択と集中”主義を適応すべきなのは言うまでも無い。具体的には、例えばCP到達国のみを対象(注)に、IMF・世銀や欧米主要ドナーと協議して“CP到達の次の更に一段上の到達点として理解の得易いマイル・ストーン(例：円借款の債権放棄で生ずる所謂“浮いた資金”の成長志向的活用による債務負担能力向上等のモニタリング結果の良否)を設定”して、CP到達国のうち更に同基準を達成した諸国のみを“選択”し、上記(1)の無償・技協との連携事業に“集中”して供与するのも一案。結果、供与件数も同供与額も限定的となるが、我が国の支援方針と積極姿勢は上記(1)と相俟ってより明確に伝わる。

【注：パリで開催された対アフリカ支援のドナー会合やDAC会合の際に、CP到達国への優先支援を主張したところ、当方の理屈には理解を示しつつも英仏両国は旧植民地との関係から難色を示した。即ち、“CP到達国への優先支援”はアフリカとの歴史的関係において汚点を持たない日本“独自”の、しかも“判り易い”開発理念になりうる。

PRSPの下で自助努力でCPに到達した諸国を主たる対象に、(下で述べる如く)NEPADを通じて支援する という方針は、アフリカと他ドナーから理解を得易い。】

(3)JBIC(ODA&OOF)の“PPP方式”での対アフリカ・インフラ支援参画

TICAD 開催を睨んでか、或いはその以降であっても、対アフリカ・インフラ支援に一步踏み込むことを考える場合は、PRSP対象各国の経済規模がいずれも小さいことも勘案し CP到達国を主対象として複数国に跨る地域運輸インフラの“PPP方式”による整備 の支援を検討するのが適当。先述した如く、モザンビーク以外のアフリカのCP到達国は東部と西部で隣接国同士。しかも東部、西部ではCP到達各国がいずれも農業立国にも拘らず、共に内陸部の農業生産地帯と臨海部とを結ぶ幹線運輸インフラの不在のため、肥料等のインプットも収穫物等のアウト・プットも、共にコスト高となっている。このため国際市場価格との間で競争力が弱く、各国の基幹産業である農

業の活性化が進まない。従って、リスク高のため肥料投入や灌漑施設等の設備投入が進まず、低収量が続く(“低投入低収量農業”)という悪循環からなかなか脱却出来ない。

“PPP方式によるインフラ支援”も、例えば東部地域のCP到達国対象であれば、タンザニアのダルエス港と、内陸国ウガンダと更にタンザニアの内陸部にある農業地帯を繋ぐ複数国に跨る道路建設がありえる。また、西部地域のCP到達国対象であれば、これら隣接する諸国を結ぶ道路の他にも、国際河川ニジェール河の活用による同河川沿い諸国の農産物の物流活性化も検討対象となる。ニジェール河を例にとれば、浚渫や護岸工事の様な収益性が低く商業性が無いと判断される部分は、円借款を含む国際機関や各国のODAが担当し、河川沿いの主要港の荷役設備建設とその維持運営は民間投資で対応し、沿岸各国政府は同河川港の税関業務に専念する方式もありえよう。この民間投資が期待されている部分にJBICのOOFが何らかの融資形態や保証機能の活用で対応できれば、JBICが一体となつての支援体制ともなる。

因みに、複数国に跨る道路案件も同じ官民分担方式が可能で、比較的大きな橋梁の建設や軟弱地盤の補強工事など資金回収のリスクが高く収益性が低い区間は国際機関や各国のODAが担当し、平坦で高速走行が可能な区間は完工後の維持管理を含めて民間が担当(料金徴収も可)し、当該CP到達国の政府は国境の税関業務に専念する方式もある。

複数国に跨る地域性のある運輸インフラ支援 はまさにNEPAD支援に繋がり、そのNEPADは言わば我が国が主催するTICADが“生みの親”。故に、同地域性のある運輸インフラ支援は、日本による一貫した対アフリカ支援方針の実現にも繋がる。但し、如何にCP到達国とは言えHIPCである事実は重く、円借款供与を検討する場合でも借入人の要件【注：借入れ人を地域共同体や地域開発銀行とするのも一案。】や債権保全策を特に厳しく問うべきは言うまでも無い。また、民間投資を期待するにせよ保証問題等のアレンジが必須。従って、かつてモーリタニアの鉄鋼山開発事業への円借款による協調融資にて確実な債権保全に貢献した実績のある“エスクロウ勘定”の開設(どの商品の輸出代金収入を充当するか、国際商品価格動向を勘案して対象商品を慎重に選択する必要あり)や、AfDBは勿論のこと世銀グループのMIGA等の保証機能の拡充とその積極的活用や、可能であればJBICの保証機能の活用もありえよう。

NEPAD支援を通じた対アフリカ・インフラ支援は、国際機関と主要欧米ドナー諸国も積極的な姿勢を示している。しかし、同支援を実現させるためにもNEPAD自身のキャパシティー・ビルディングを先ずは日本が積極的に支援すべきである。

(以 上)

別添参考資料

アフリカの2002年の地域別マクロ経済動向

(参考文献：“アフリカ経済概観2003” OECD/AfDB 刊、他)

(イ)中央アフリカ地域：2002年の比較的堅調な国際石油価格動向により、産油国の多い同地域の諸国は全体で5.7%と、アフリカ全域で最高率のGDP成長率を達成した見込み(注：同年のアフリカ全体の同成長率2.9%)。CPIインフレ率は3.5%。財政収支の対GDP比もアフリカ全域で唯一黒字で5.8%の実績見込み。

(ロ)東部アフリカ地域：マダガスカル経済の同国政治危機による10%成長と、同国への投資が大きなモーリシャス経済への悪影響のため、地域全体のGDP成長率は前年の4.7%から2.6%へ大きく低下。但し、国際コーヒー価格の低迷と旱魃の影響を受けたエチオピア以外のケニア、タンザニア、ウガンダ等同地域主要諸国は全体にマクロ経済は概ね良好。CPIインフレ率も1.5%と安定。

(ハ)北部アフリカ地域：9.11以降の観光客の大幅減がエジプト、チュニジア、モロッコ経済を直撃し、地域全体としても1995～2000年迄の平均GDP成長率4.2%が2001年3.8%、2002年2.9%と遞減傾向。CPIインフレ率は3.1%。但し、アルジェリアは堅調な石油収入に支えられて財政収支も良好。

(ニ)南部アフリカ地域：同地域のGDP全体の77%を占める南アフリカ共和国が、2001年の通貨切り下げの影響により競争力を増し経済成長率を引き上げ、モザンビークも大型投資(JBIC融資案件)により好調で、アンゴラも国内紛争の解決により2002年GDPが大幅増(対前年比17%)。但し、ジンバブエの危機が4年目に入った2002年も解決せず地域全体の足を引っ張った。尚、南部地域全体のGDP成長率は3.4%で中央部地域に次いで2番目の高率。一方、CPIインフレ率は、南アの通貨切り下げによる輸入インフレの影響が近隣諸国にも影響し、旱魃による食糧価格への影響と相俟って、地域全体で22.8%と前年の18.3%から更に悪化。財政収支はザンビアとジンバブエがGDP比-9%と悪化したが、ボツワナと産油国アンゴラが黒字で地域全体では-2.7%。

(ホ)西部アフリカ地域：象牙海岸のクーデター発生と同国アビジャン港へのアクセスを失った近隣諸国の経済への影響、更に産油国ナイジェリアのOPEC協調に伴う石油輸出収入の減少等により、2002年の地域全体のGDP成長率は1.1%(前年3.0%)。ガーナとナイジェリアの二桁インフレの継続と象牙海岸のクーデターによるインフレにより地域全体でもCPIインフレ率10.0%。(以上)