

ウガンダ出張報告

2009年3月7日
GRIPS 開発フォーラム

GRIPS 開発フォーラムの大野健一、細野昭雄、大野泉は2009年2月23～26日にカンパラを訪問し、ウガンダ財政計画経済開発省（Ministry of Finance Planning Economic Development: MOFPED）および国家計画局（National Planning Authority: NPA）の関係者と面談し、現在策定中の国家開発計画（National Development Plan: NDP）の方向性を聴取するとともに、当方から東アジアの開発経験を紹介し意見交換を行った。本訪問は、MOFPED のキザ経済政策局長の要請に応じて、当フォーラムの活動として企画したものである。加えて、日本の ODA 関係者や英国 DFID から対ウガンダ援助動向について、フェニックス・ロジスティクス社の柏田社長から繊維産業育成に対する政府の取組みについて伺う機会を頂いた（日程は別添を参照）。今回出張において、在ウガンダ日本大使館の加藤大使と橋本専門調査員には面談や有識者との夕食会企画等で多大なご協力を頂いた。心からお礼申し上げたい。

以下、今回出張で行った意見交換やヒアリングの概要を記す。ただし、限られた期間で収集した情報にもとづく、我々の暫定的な理解である点を申し添える。

1. 貧困撲滅行動計画（PEAP）¹から国家開発計画（NDP）策定へ

ウガンダ政府は第三次貧困撲滅行動計画（Poverty Eradication Action Plan: PEAP、対象期間は2004/05～07/08年）を継承する5カ年の計画文書としてNDPを策定中である（対象期間は2009/10～2014/15年）。NDP策定作業はNPAが中心になって進めているが、MOFPEDも資源動員や予算配分の観点から関わっている。NPAは2003年に設立された独立機関で、長期ビジョンとしてのVision 2035の策定（現在ドラフト段階）、長期開発計画（10年）そして開発計画（5年）の策定を担っている。NPAは新会計年度が始まる2009年7月までにNDP策定をめざしているが、MOFPEDによれば最近の同省大臣の交代等もあり、同省や議会が最終版を承認するには2009年末まで時間を要する可能性があるとのことだった。NDPのドラフトは現時点で（少なくともドナーには）未公開である²。なお、NPAによれば、2011年にNDPの中間レビューを実施し、同年に予定されている大統領選挙の結果をふまえて必要な調整を行う予定とのことである。

¹ 第一次PEAPはウガンダ政府のみで作成した政策文書で、続く第二次PEAPは世銀により最初のPRSPとして認定を受け、ウガンダは拡大HIPCイニシアティブの最初の適用国となった。第二次から第三次PEAPへの展開に伴い、策定プロセスにおいて多様なステークホルダーとの協議や評価モニタリングの拡充が図られた（PEAPの変遷・評価については”Independent Evaluation of Uganda’s Poverty Eradication Action Plan (PEAP): Final Synthesis Report,” Oxford Policy Management, July 2008を参照）。

² NPAは現在テーマ別の分析ペーパーを作成中で、これらを参考にNDPを取纏めるとのこと。

旧 PEAP と現在策定中の NDP の主な相違は、対象期間が 3 年から 5 年に長くなったこと、第三次 PEAP で打ち出した成長志向をより明確にし、2006 年の大統領選挙でムセベニ大統領が掲げた政策綱領「Prosperity for All」(成長・雇用・繁栄)の具体化を意図していること、策定主体が NPA に変わり、PEAP 策定・モニタリングを主導してきた MOFEPD は資源動員や予算配分の観点からの関与になったことである³。第三次 PEAP は、貧困削減、特に教育・保健を中心とする社会開発を重視した第一次・第二次 PEAP に比べて成長志向が強いが、NDP は、第三次 PEAP の柱のひとつである「生産・競争力・所得の向上」をさらに重視する方向で策定が進んでいる(以下の表を参照)⁴。加えて、MOFEPD のキザ局長や援助関係者の情報によれば、NDP 策定プロセスは第二・第三次 PEAP と比べてドナーとの協議は限定的で、ウガンダ政府主導で進んでいるようである。

第三次 PEAP と NDP の構成比較(重点分野の対応関係)

第三次 PEAP (貧困撲滅行動計画)	NDP (国家開発計画、策定中)
経済運営管理	
生産・競争力・所得の向上	生産セクターでの雇用創出とその質の向上 社会・経済・投資インフラの改善 国際競争力のある産業の育成 経済活動を支える天然資源の最適な活用と環境保全
治安・紛争解決・災害管理 グッド・ガバナンス	人間の安全保障およびグッド・ガバナンスの向上
人間開発	生活水準の改善

(出所) 我が国の対ウガンダ支援戦略(案) (在ウガンダ ODA タスクフォース、2008 年 10 月) を参考に作成

これらの変化の背景にはムセベニ大統領の意向が強く働いているようである。初等教育や保健医療サービスの普及といった社会開発面で一定の進展をみた現在、ムセベニ大統領は国民の約 8 割を占める農民の生活向上のために、農業近代化・商業化やインフラ整備を重視している。これをうけて、NPA は NDP 策定にあたり、成長を牽引するセクター(Primary Growth Drivers)を特定するためのマクロ分析枠組の作成や、必要となるセクター別投資水準の推計(特に農業を含む生産セクター)等の作業を行っている。

2. 東アジアの開発経験についてのプレゼンと意見交換

以上の文脈のもとで、東アジアの開発経験に強い関心をもつ MOFEPD のキザ局長のイニ

³ NPA は 2003 年に設置されたが、特にここ 8 ヶ月間で人員強化を図っている。

⁴ ムセベニ大統領は 2011 年の大統領選出馬に意欲を示しており、NDP が志向する成長はきわめて政治的関心が強いアジェンダであるとのこと(DFID からのヒアリング情報)。

シャティブにより、我々は、NPA と MOFPED のテクニカルレベル（NDP 副局長を筆頭とした NDP スタッフ、MOFPED の経済政策局スタッフ等、約 15 名）および MOFPED 新大臣（我々が訪問中に着任）各国務大臣、次官・局長クラスを含む MOFPED 幹部を対象（約 15 名）とした 2 つの場で、プレゼンと意見交換を行う機会を頂いた。については加藤大使も同席された。両会議において我々は、能力開発や工業化アクションプランの策定手法についての東アジアの経験（大野健一）およびアジアと中南米の経済危機克服の経験や JICA・JBIC「アフリカ開発とアジアの成長経験」検討会報告書の骨子（細野昭雄）を限られた時間の中で簡潔に説明し、ウガンダ政府関係者と率直な意見交換を行った⁵。

印象的だったのが、テクニカルレベルの会合の冒頭で、NPA のルウエンディレ副局長と MOFPED のキザ局長より、欧米とは異なるアプローチで開発に取り組んできたアジアの経験を通じてウガンダに足りない点を学び、NDP 策定プロセスに反映させていきたい、日本は近年アフリカの成長支援に積極的に取り組んでおり、アフリカ数力国で具体的な支援を始めたと聞いているが、ウガンダも日本の成長支援の対象として考慮頂きたい、という発言があったことである。この背景として、我々が面談した DFID エコノミストは、2006 年の大統領三選をめぐる論議を契機としてムセベニ大統領はガバナンス問題に干渉する欧州ドナーと距離を置き始めていること、また一般論として中国やインドのめざましい成長や同国への経済進出をふまえて、アジアの開発経験への関心が高まっている点を指摘していた。実際に、我々が面談した NPA 関係者の中にはタイ、マレーシア、シンガポール等を訪問した人々もいた。

2 つの会議に共通するウガンダ側の最大関心事は、開発計画の実施をどう担保するかという点だった。MOFPED のサイダ・ブンバ新大臣からは、ウガンダには強いリーダーや有能なテクニカルスタッフがおり、ビジョンや政策文書が存在するにも関わらず、実施が弱いのはなぜかとの問題提起があった。同様の質問はテクニカルレベル会合でも出された。他にも評価・モニタリング体制（例えば、評価指標の範囲、業績の悪い組織・人材の処遇の仕方）東アジア型のトップダウンアプローチの是非、産業政策策定・実施における政府介入の最適水準、優先順位の絞り込み方、（明治時代の工場労働者は勤勉でなかったとの当方説明に対し）怠惰な文化の克服可能性など、様々な質問が出された。また、東アジアと中南米が経済危機を克服してきた経験をふまえて、世界金融危機の悪影響を回避するためにウガンダがなすべきことについても意見を求められた。

これらに対し当方は、我々のウガンダに関する知識はまだ少ないので断定は避けたいが、おそらく政策の実施が弱い原因として、同時に多くの課題に広く対応しようとするからではないかと述べ、優先課題の選択と集中の必要性を提起した。東アジアで成功した国々は優先課題を絞り込み、そのために具体的目標を設定して実施に必要な体制をつくり評価も

⁵ Izumi Ohno & Kenichi Ohno, “Dynamic Capacity Development in East Asian Industrialization,” Kenichi Ohno “Industrial Action Plans: East Asian Experience in Modality, Content and Organization,” and Akio Hosono “Coping with Crises: Lessons from Asia and Latin America”（昨年 12 月に当方チームがエチオピアで行った発表）の要旨を説明。

ニタリングを行った。そして、この方向づけにおいて政治指導者が決定的に重要な役割を果たした。また、政府介入の度合いについて、世銀の Country Economic Memorandum (2007)⁶は政府の個別産業や企業レベルの介入に慎重であるべきと述べているが、我々はむしろ逆に、官民連携や経済特区への企業誘致を推進するうえでその国に関心を持ち投資を考えている特定企業の意見をきき、彼らの要望に応えていく必要性は非常に大きく、一般支援か個別支援かといった抽象的議論は、官民協力が具体的かつ有効に開始されれば現実の問題として消滅するのではないかと指摘した。これらの質疑応答を通じた暫定的印象として、ウガンダ政府関係者の東アジアへの関心は(MOFPEDのキザ局長を除いては)一般的レベルにとどまっており、東アジア諸国がどのように優先課題を絞り込んで具体的な目標設定や実施体制を構築したか、産業政策の策定・実施をどのように行ったか、等についての知識は限られているように思われた。

関連して、フェニックス・ロジスティクス社の柏田社長が同国の産業振興の最大の課題として政府の対応の遅さを指摘していた点も印象深い。柏田社長は私財を投じて現地パートナーと共同出資で2000年に現在の会社を立ち上げてオーガニックコットン製品の生産を始めたが⁷、その時に日本やウガンダでのビジネス経験にもとづいてムセベニ大統領に繊維産業振興策の必要性を具申した。大統領は直ぐに関係省庁に繊維産業振興策の策定を指示したが(8年前)、その実現に長い時間を要しており、今ようやくMOFPEDで最終ドラフトを検討中とのことである。これについては、柏田社長がある会合で出会ったエチオピアの繊維産業関係者に詳細な指導を行い、それを学んだエチオピアで先に繊維政策が立ち上がり、現在その隣国政策を参考にウガンダが繊維産業振興策を策定したとの話も伺った。

3. 日本の対ウガンダ援助

日本の対ウガンダODAは、1997年に大使館設置、JICAは2000年のJOCV調整員事務所の設置を経て2006年に本格的な事務所体制が敷かれるなど、比較的歴史が新しい。支援規模は2007年度のブジャガリ送電網整備への円借款供与(アフリカ開発銀行との協調融資)までは、年間20~30億円程度と米国や欧州ドナー、国際機関(世界銀行、アフリカ開発銀行、EU等)に比べて決して大きくなかった。またウガンダでは、欧州ドナーや世界銀行を中心に、一般財政支援やセクターワイドアプローチを軸とした援助協調が活発に展開している。こうした援助環境の中で、日本は他ドナーの支援が手薄で、かつ人を介した支援や日本の技術力活用といった日本の比較優位が活かせる分野を中心に支援を行っている。具体的には、人的資源開発(理数科教育、職業訓練強化)、基礎生活支援(医療インフラ整備、水へのアクセス改善)、農業開発(農民の所得向上、ネリカ米、地場産業振興)、経済基礎インフラ(道路、電力インフラ整備)を主な支援分野とし、併せて北部復興支

⁶ *Uganda Moving Beyond Recovery: Investment and Behavior Change for Growth* (CEM Summary & Recommendations), World Bank, PREM Unit, Africa Region, Sept. 2007.

⁷ 柏田社長の工場は、オーガニックコットンの買い付けから最終製品の生産まで一貫して行っているウガンダ唯一の日系製造企業である。同社については、日本の政策投資金融公庫JBICウェブサイトも参照されたい(<http://www.jbic.go.jp/ja/investment/smes/case/006/index.html>)。

援や公共財政管理といった横断的課題にも取り組んでいる。

これらはウガンダ政府が策定中の NDP で掲げるテーマのうち、「成長の加速化」「農村社会の近代化」「生活レベルの改善」への貢献であるとともに、日本が昨年 5 月に開催した TICAD IV で打ち出した重点課題にも合致している。特に経済インフラ整備はウガンダ政府の優先課題であり、日本にとってもウガンダは円借款供与対象国であり（当面はアフリカ開発銀行や世界銀行との協調融資が中心）かつ昨年 10 月の新 JICA 設立をうけて円借款と技術協力、無償資金協力を組合せた一体的運営が円滑に行える体制ができたことから、ウガンダ側は日本に強い期待を寄せている。TICAD IV で打ち出した技術協力・無償資金協力の倍増、円借款供与の拡充（5 年間で最大 40 億ドル）という方針をうけて日本の対ウガンダ ODA も増額が見込まれることから、今まさに両国間は発展的な協力関係をめざす転換点にきていると思われる。

その意味で、現在 ODA タスクフォースが中心になって策定中の対ウガンダ援助計画（新規）は非常に重要な取組みである。また、日本の ODA 関係者は MOFPED を含む政府関係者や現地有識者とのネットワーク構築に尽力しており、例えば、大使主宰による現地有識者との月例会合は、新援助計画へのインプットを得るための場にもなっているとのことである。

4. 所感、今後の当方活動への示唆

今回ウガンダ出張を通じて、日本が実践してきた成長支援や東アジア的発想による開発に対する関心がアフリカ諸国で広がってきているを感じた。ただしウガンダ政府関係者や有識者の東アジアに対する関心は、首相自らが強い関心と具体的な問題意識をもち日本に産業支援を要請しているエチオピアや、マレーシア専門家の協力（投資環境改善）を通じて大統領や政府首脳が東アジア型アプローチに理解を示し始めたザンビアと比べて一般的レベルにとどまっている。こうした国ごとの関心・理解度に差はあるが、こうした動きを契機として、今後、日本がアフリカ諸国間での知的交流を進めていく意義はあると思われる。

我々は最終日に MOFPED のキザ局長と再度面談したが、その際に当方チームに対して、今回行ったような東アジアの経験に基づいた知的交流（knowledge sharing）を継続してほしいとの要望が出された。将来的には、本格的な知的支援が二国間 ODA の枠組のもとで展開していくことを期待したいが、我々としては、当方の今までの取組みや今後、JICA・GRIPS 協力で他国（エチオピアなど）の産業支援に取り組んでいく過程で作成していく文献や発表資料を共有していくことは可能と考える。

最後に、今後日本が経済インフラ支援を拡充していく際に、内陸国で多くの隣国をもつウガンダの地理条件を考えると、（国別援助計画を補完するうえで）地域的視点にたった案件形成に取り組んでいくことも重要と思われる。既に JICA 地域支援事務所で地域レベルの知識・技術の交流が進んでいるが、広域支援を推進するには外務本省や JICA 本部の強い関与

が必要になろう。東アジアのメコン川流域では、日本とアジア開発銀行がリードドナーとなり、東西回廊・水資源開発等の広域インフラ支援を展開している。また中米地域では米州開発銀行のイニシアティブで広域インフラ整備(プエブラ・パナマ計画⁸)が進んでおり、日本も広域無償資金協力・技術協力、および円借款を通じた支援を行っている。日本の対アフリカ ODA はトップドナーでない等、東アジアとは異なる援助環境にあることから、アフリカで広域インフラ支援に取り組む際には、東アジアに限らず、中米を含む日本の他地域での支援経験・教訓を参考にすることも有用と思われる。

以上

⁸ メキシコの提案で開始された、メソアメリカの物理的統合をはじめとする総合的な協力システムで、早い時期から米州開発銀行や中米経済統合銀行等が支援に取り組み、日本も協力を行っている(日本・中米「対話と協力」の枠組み(「東京宣言」、2005年等)を活用)。

日程・面談先

- 2月22日(日) 羽田発、移動
- 2月23日(月) カンパラ着
在ウガンダ日本大使館 橋本専門調査員との面談
- 2月24日(火) 国家計画局(NPA)と財務計画経済開発省(MOFPED)とのテクニカルレベル会合(Abel Rwendire NPA 副局長、Lawrence Kiiza MOFPED 経済政策局長を含め、約15名)
MOFPED Syda Bbumba 大臣を含む MOFPED 幹部(約15名)との会合(加藤大使も同席)
- 7月9日(水) DFID Gwyneth Lee 氏 (Senior Economic Adviser)との面談
JICA ウガンダ事務所・関所長との面談(橋本専門調査員も同席)
フェニックス・ロジスティックス社訪問、柏田社長と面談、工場視察

加藤大使主催による夕食会(Ezra Suruma 大統領顧問(前 MOFPED 大臣)、Livingstone S. Luboobi マケレレ大学副学長、世界銀行 Paul Wade 氏 (Senior Country Economist)、滋賀参事官)
- 7月10日(木) 在ウガンダ日本大使館 加藤大使と橋本専門調査員との面談
MOFPED Kiiza 局長との面談

カンパラ発、移動