# 対モザンビーク援助協調について：
# 新たなる援助潮流の紹介と日本の取組み（私見）

２００４年5月7日
在モザンビーク大使館　武藤一郎*

## １．援助を巡る新たな潮流

（1）　８０年代、世銀･IMF は開発途上国の政府による統制･計画経済を排除してより自由な市場経済に根ざした「構造調整計画」を積極的に進めようとしたが、その試みは途上国でことごとく失敗した。９０年代に入り、東西冷戦が終焉したことに伴い、先進国の戦略的援助の意味合いが薄れたが、その代わり援助そのものの社会･経済的な成果を重んじるようになって、開発問題が G8 サミットや主要な国際会議において政治的課題として議論されるようになった。

（2）　構造調整計画の失敗に伴い、貧困削減のための経済成長の役割の限界が認識されるようになり、９０年代に入って、これに代わって開発援助の目標を貧困削減に据える考え方が登場した。また、９０年代になって ODA の量が伸び悩み、ODA をより効果的、効率的に行うべきとの「援助効果を重視する考え方」が支配的となった。成果の重視により開発目標の策定の機運が醸成されて、国際社会は、９６年、DAC 新開発戦略における国際開発目標を設定、９９年、世銀が貧困削減戦略計画（PRSP）を途上国に策定するよう求めることを決定、２０００年のミレニアム国連総会では「ミレニアム開発目標（MDGs）」を合意した。ＭＤＧｓは、２０１５年までに貧困人口を１９９０年のレベルから半減させる等の開発目標を掲げている。これらの中で PRSP は、ドナー、途上国の全てに共通する開発戦略として重要な役割を担うことになった。

（3）　９０年代以降、成果重視のために量より質の傾向にあった ODA は、２０００年にＭＤＧｓが合意されて以降、ＭＤＧｓ達成のために ODA 量を増大させる必要が生じるようになった。国連、世銀の試算ではＭＤＧｓ 達成のために年間５００億ドルが必要で、概算で４００～６００億ドルの追加資金を必要としている。２００２年には、モンテレイ国連開発資金国際会議、カナナスキス G8サミット、ヨハネスブルグでの持続可能な開発に関する世界サミット（WSSD）等が開催された。これら一連の会議において、ＭＤＧｓ の達成、途上国のオーナーシップ、先進国と途上国の間のパートナーシップ、開発資金の確保、援助の効率化、援助の選択的実施、アフリカ支援等の課題が繰り返し議論された。このうちアフリカ支援に関しては、これら一連の国際会議に先立ち、２００１年にアフリカの総意として「アフリカ開発のための新パートナーシップ（NEPAD）」がとりまとめられた。NEPAD はアフリカ開発に向けた、社会、経済、政治における優先課題への統合的、包括的な取り組みに関する行動計画で、アフリカ自

---

* 本稿は2004年５月に当時の在モザンビーク日本大使館に勤務した武藤一郎参事官（現　外務省経済協力局技術協力課企画官）により執筆されたものです。

身が自己責任の認識をもって開発を担うとの原則に立つと同時に、国際社会との新しいパートナーシップの枠組みを示している。これは、TICAD におけるアフリカ開発に向けての「オーナーシップ」と「パートナーシップ」に立脚することと共通する。上記モンテレイ会議では、NEPAD 実施においてアフリカが強い政治的コミットメントを示せば、2006年までの年間 ODA 増加額の半分以上をアフリカに振り向けるとしている。

(4) 90年代後半から、開発の至上目的を「貧困削減」に置き、援助効果を高める手段として「プロジェクト型支援」から被援助国ごとに援助政策を定めて、包括的に計画、実施、審査、評価し、その下にプロジェクトを位置付ける「プログラム型支援」に移行する考え方が主流となった。これに伴い、DAC においては、財政支援、セクター・ワイド・アプローチ（SWAPs）、コモンファンドの導入（資金のプール化）、援助手続きの調和化等の新しい援助モダリティが議論されるようになった。開発援助理念作り及びそのための援助モダリティの活用は、開発援助において豊富な知見、経験、人材を有する世銀、英、蘭、北欧諸国等にとっては、より比較優位に優れた手法であり、反対に日本にとっては、人材リソースの制約もあって取り組みが難しい分野である。

(5) これら変化の流れを整理すると、（イ）貧困削減を開発の至上目的とする、（ロ）その実現のため援助協調が求められる、（ハ）協調のために統合的・包括的な原則が重視されるとの3点になる。99年に PRSP が導入されて以来、PRSP が開発戦略の主流となったことに伴い、それを実施するツールとしての新しいモダリティ（財政支援、コモンファンドの導入、援助手続きの調和化等）による「援助協調」は、いまやサブサハラ・アフリカをはじめ世界の援助における中心的な潮流になりつつある。こうした新しい援助潮流を世銀、英、蘭、北欧諸国が中心となって推進する中で、日本はこれにどのように対応していくかの戦略の策定に苦慮している。

## 2．モザンビークにおける援助協調の動き

(1) （1） サブサハラ・アフリカにおいては、ウガンダ、ブルキナファソ、タンザニアが PRSP プロセスを最も早く始めているが、モザンビーク（以下「モ」）はそれに続く代表格と言える。 「モ」においては、2000年に援助の効率化等を目的にベルギー、デンマーク、EU、アイルランド、蘭、ノルウェー、スウェーデン、スイス、及び英がメンバーとなって財政支援ドナーグループ G9 を発足させた。その後同グループにはフィンランド、仏が加わり G11 となったが、昨年後半には独、伊、葡が加わり G14 となり、さらに今年4月には世銀がこれに加わり G15 となった。本年末までにカナダが加わる予定である。世銀の正式参加を機に「モ」政府とプログラム援助（直接財政支援および国際収支支援）ドナーG15 の間では新たなる覚書（MoU）が交わされて、援助協調における双方のコミットメントを規定すると共に双方の間におけるより緊密なパートナーシップを明確にしており、対「モ」での援助活動はプログラム支援が中心になりつつある。新しい MoU で規定するプログラム支援とは、PARPAに基づく貧困削減に

結び付くプログラム支援と概念づけられている。

(2) 「モ」の援助協調の歩みを振り返ってみると、上記 G9 から G15 の拡大と平行して、2001年にはマプトで世銀による CG 会合 (Consultative Group Meeting) が開催されて当時の G11 を中心に主としてセクター・プログラム支援をもって援助協調の重視が方向付けられた。また同年には PARPA (「モ」版 PRSP、2001～2005) が採択されて、援助協調に弾みがついた。昨年 10 月パリでの CG 会合では、PARPA が概ね良好に進展しているとの評価を得ており、その後の努力目標として、公共支出体制、法制・司法、汚職、銀行セクター、成長・民間セクター開発、HIV/AIDS、ジェンダー、ドナー協調・協力の諸分野における改革あるいは改善が指摘された。また、これと同時に「モ」政府とドナー間の対話と協力体制をさらに強化すべきことも強調された。

(3) 3月下旬から4月上旬にかけて、マプトにて「モ」政府とプログラム援助ドナーG15 による共同評価会議 (Joint Review、以下 JR) が開催された。JRでは2003年度における PARPA 実施の評価、2004年度の政府計画の検討、及び2005年度の計画と予算に反映されるべき主要課題への提言につき協議された。2003年度の PARPA 実施は概ね前向きに評価された。特に、絶対貧困率が96/97年度の69%から02/03年度には54%に減少しており良好な成長率、PARPA の優先セクターの目標をほぼ達成したとされる。また、「モ」政府と G15 の双方でJRを通して更なる協調関係を作ろうと努め、その試みは概ね成功を収めており、JR により対「モ」財政支援はまた一歩前進し、重要な節目を築いたと言える。さらに、MoU が署名されたことにより、プログラム援助の枠組みが整い、「モ」政府は企画と予算計画、PAF による優先度設定、Good Governance、マクロ経済等におけるコミットメントを果たすことが求められる。一方、G15 に対しては、MoUは「モ」政府の手続きプロセス、計画・予算サイクル等に合わせた援助の対話を行い、援助の予測性と透明性をより高めるとともに、共通の達成評価基準の枠組みに立ち、援助を間断なく継続的に提供することを求めている。

## 3. 援助協調への日本の取組みにおける問題点の考察

(1) 新たなる MoU の取り極めによれば、「モ」政府と G15 の双方は、PARPA、中期財政枠組み (CFMP)、経済社会計画 (PES)、政府予算計画 (OE) につき対話を行い、毎年 PARPA を基にした「モ」政府の開発における優先目標と指標になる達成評価枠組み (PAF) を合意することになっている。これらの共同作業は、PARPA をもとに貧困削減に取り組むことを目的としており、その結果は CFMP、PES、及び OE に反映させる。また、プログラム支援 (財政支援及び国際収支支援) は、「モ」政府が平和と民主的な政治プロセスを進め、司法の独立性、法律、人権、良い統治、汚職に対する適切な対処等に対して責任のある態度を取ることを前提に提供されることになっており、IMF 指導によるマクロ経済政策への適正な取り組みを行うことが原則となっている。要するに、G15 は「モ」政府の行動如何ではプログラム支援を止める権利を留保して

いるのである。この関連で言えば、MoU とは別にバイ（二者間）の合意がある場合、バイの取極めが優先することが明記されている。G15 メンバーすべてに共通する意識として、財政支援は実施してもその資金管理面での慎重な対応を必要としている点が挙げられる。

（2） 多くのドナーがこぞってプログラム支援に向かうと、如何なることが起こるであろうか。それぞれ今後「モ」の援助協調はさらに進み、「モ」政府の年度計画・予算計画やセクター・プログラム計画等の上位計画がすべて「モ」政府と G15 の間で決まり、その枠組みに応じて非 G15 メンバーを含む全てのドナーのプロジェクト支援も選択、実施するようなことが要請されることになる可能性大であり、すでにその状況になりつつある。「モ」においては、財政支援が是か非かのモダリティ議論はすでに過去のものとなり、ほとんどのドナーはより合理的な統一された指標やシステムのもとで援助を進めることでコンセンサスが出来ている。先述の通り、カナダは本年末に G15 に加わる意向を表明している。USAID は現状では法律に縛られ直接財政支援には参加できないが、いくつかのセクター支援での主導的活動からすれば直接財政支援に不参加なのはポリシーではなく、事情さえ許せばいつでも参加すると見ておくべきである。IMF や国連グループも、それぞれの立場からプログラム支援に焦点を合わせた対応の仕方を考えている。プログラム支援は日本にとって人材等の制約上、不得意な分野であり、日本が得意とするのはプロジェクト型であろう。しかし、それだからプログラム支援に参加が不要とは言えない。G15 メンバーすべてが割合の多寡はあってもプロジェクト型も支援しており、そのうちいつくかのメンバーは財政支援は１０％～２０％の参加費程度である。日本がこのまま G15 に参加しなければ、「モ」政府と G15 が決めた方針や計画に合わせて日本のプロジェクト支援を行うことになり、日「モ」二国間で別個に方針策定をすることは許されなくなる。

（3） もう一つ重要な点は日本の対アフリカ ODA における「モ」の位置付けである。JICA の独立行政法人化後、日本の対アフリカ ODA 体制は過去の実績をもとにした拠点主義を取る方針であるように見受けられる。かかる実績主義からすると「モ」の優先度は当然低くなり、実際に「モ」は B クラス以下にしか位置付けられていないが、アフリカ全体でのドナー・コミュニティにおける「モ」の位置付けはかなり高い。即ち、「紛争後の国家統一と経済発展」の観点からすると、ドナーにとって「モ」は他のアフリカ諸国に範としたい「期待の星」である。今回 JR による財政支援の進展は、「モ」を「期待される被援助国」としての見地からも捉えるべきであろう。タンザニアに対する財政支援の先例を見ると、「日本として比較優位のセクターを選定してプログラム支援への援助戦略を作るべし」との考えのようであるが、これは実績主義で手厚くされたタンザニアであるから出来るのであり、他のドナーに比べ何もかも後発の「モ」において同様に可能なことではない。日本が真に財政支援を必要と考えるならば、優先セクターを選定するような回り道をすべきでなく、財政支援を可能とする制度の改革を行うべきである。

（4） 財政支援やセクター支援に限らず「モ」における日本の援助をより充実したものとす

るには、人的体制の整備が是非とも必要である。しかし、「モ」に関する限り、ここ2～3年の日本のプロジェクト支援における JICA 専門家や企画調査員派遣の充足度は遅々たる状況にある。その理由として適当な候補者の不足が挙げられているが、実際には所謂「各省協議」等による手続き面での遅れも原因であろう。仮に日本が SWAP や財政支援へ参加したならば、「モ」政府および他のドナーとの共同作業に加わっていく英語、ポルトガル語に堪能な人材を確保する必要がある。他のドナーでは内戦中から地道な援助を続けてきており、その頃に「モ」支援のために政府派遣のボランティア、NGO、専門家等で活動していた者が現在の SWAP や財政支援に契約ベースで投入されている。他方、日本は大使館が 4 年半前に開館、JICA 事務所は 1 年半前に開設した状況であるが、他のドナーのように自国からの派遣に加え外部からの人材を契約ベースで積極的に使う方法を参考とすべきでないだろうか。また、日本の ODA に関わるコンサルは、特にアフリカにおいて国際競争力が弱いが、専門家確保の方法としてその参入と利用を政策的に考えていく必要がある。人材がいないのではなく、必要なところに現実的な方法で確保する制度改革こそが重要である。日本国内の対アフリカＯＤＡの議論は、「ODA による日本のビジベリティの確保」等、あまりにも内政上の都合を理由にしたものである。日本の ODA が所謂「箱物・施設」を中心として来たことからすれば、これは当然の帰結だが援助ニーズはソフト化しており、日本自身が ODA における発想転換、体質改善をはかる必要がある。この辺りで「日本の顔が見える」ことだけに拘らずに、プロジェクト援助の効率化に期する現実的な対応が望まれる。

（了）