

第4章 提言

モンゴルには、その人口・経済規模に比して多額の国際援助が流入している(2-1-1.「政治・社会状況」参照)。これは、地政学的な条件、北東アジアの開発、市場経済化の支援、民主主義国家としてのモンゴルの発展を考慮した上で、各ドナーがモンゴルへの支援の重要性を十分認識しているためであると考えられる。日本の対モンゴル援助も、モンゴルの開発を促進することに加え、日本とモンゴルとの外交・友好関係を促進する上で重要な役割を果たしている。

一方で、受入れ能力を超えた援助は、円滑な援助の吸収を困難にするとともに、被援助国に援助依存体質をもたらすという弊害もある。人口1人当たり、また経済規模から見ても、突出した援助額を受け取っているモンゴルへの協力においては、実施プロセスにおいてこれらの点に関する十分な配慮が必要である。

第1～3章までの分析を踏まえ、以下のように提言をまとめた。まず、今後の援助計画の組み立てと重点分野に関する提言(4-1. 提言(1)～(3))、続いて、実施プロセスに関する提言(4-2. 提言(4)～(8))を述べる。

4-1. 援助計画の組み立てと重点分野の絞込みに関する提言

ー変化に合わせた集中と選択ー

1990年代には、市場経済への体制移行と、ロシアからの支援引き上げにより混乱する経済の立て直しという緊急支援の性格が強かった日本の対モンゴル援助は、市場経済化の進展とともに、安定した経済成長への支援へと移行した。2004年の「国別援助計画」(以下「援助計画」)では、「経済成長を通じた貧困削減への自助努力に対する支援」という方向性を明確に打ち出した。それ以前の支援を含め、これまでの日本の援助は一定の成果を上げている(3-2-2.「援助計画における重点分野の援助実績」参照)。

モンゴルは2005年より財政収支も黒字となり、好調な税収により経済も安定してきている。土地の私有化とともに首都では不動産投資が加熱し建設ラッシュが続く一方、地方の牧畜は、他の分野の市場経済化に比べて十分な対応がなされていない分野であり、モンゴル政府が重視しているにもかかわらず、牧畜に見切りをつけて首都に移住する人々が増加している。市場経済化により、富める者と取り残された者の貧富の差が拡大しつつあり、また急激な都市の膨張でウランバートル市の環境悪化が懸念されるなど、協力のニーズにも変化が見られる(3-1-3.「現時点でのニーズとの整合性」参照)。

「選択と集中」は日本のODAの方針の1つであり、モンゴルでも採用されているが、援助の規模は大きく拡大しないという前提のもと、このようなモンゴルの現状に合わせた「選択と集中」を考えるべき時に来ている。

2004年に策定された「援助計画」は、その重点分野において、やや総花的な面があ

ることは否めない。昨今のODA予算縮小の中で、費用対効果を維持していくためにも、現行の4つの重点分野、あるいはその中の重点課題を、日本の比較優位や、期待されるインパクトの大きさを考慮して、より絞り込むことが望ましい。

しかしながら、3-1-2.「モンゴルの開発計画との整合性」で述べたように、モンゴル側の将来的な政策の優先順位や開発戦略の方向性が現時点では明確でない中では、日本の支援分野を絞り込むことは適切とは思われない。そこで、以下は、あくまでも今回の調査の結果として、現時点(2008年2月)での提言としたい。2009年に予定されている「援助計画」を改定する際には、「国家開発総合政策」あるいはそれに基づき策定されるとみられる新政権の「行動計画」を参照し、再度検討することが必要である。

【提言(1)】今後の重点分野として、イ.「市民社会発展に向けた制度整備支援」、ロ.「人間の安全保障」、ハ.「民間セクター支援」に焦点を当てる。

イ. 市民社会発展に向けた制度整備支援

モンゴルでは、市場経済化が一定の進捗を見ており、そのための法律・制度も整いつつある(3-1-3.「現時点でのニーズとの整合性」(1)参照)。しかし課題は、制度や法律の運用面にある。モンゴル社会の健全な発展のためには、市場経済を運営する公的セクターの能力強化を図りつつ、公的セクターの不正をチェックする市民社会の意識の向上が不可欠である。公的セクターではこれまでの協力分野である税務、法整備等に絞って、今後も支援を継続していくことが望ましい。これらの公的セクターの能力強化はガバナンス強化につながるもので、市場経済・市民社会の健全な発展を促進するという日本の援助の姿勢を明確に示すことにもなる。これはミレニアム開発目標(MDGs)の9番目としてモンゴルが独自に設定している「民主的なガバナンスの推進」にも応えるものであり、ドナー間でも合意された優先課題の1つに沿う形での協力と言える。

ロ. 人間の安全保障

これまでの日本の協力は、経済成長に軸足を置いてきたが、モンゴルでは好調な経済を反映して2006年には一人当たりGNIが1,000USドルを超えており、モンゴルの昨今の変化をふまえると、地方における上水道や保健医療サービスなどに遅れがみられる社会開発分野にも配慮すべき段階に来ていると考えられる。

BHN は現行の「援助計画」では「地方開発」分野において触れられているが、都市部においても、近年地方からの人口流入に伴い、社会サービスを受けられない未登録市民が増加しており、ゲル地区の衛生環境の改善など行政サービスが届きにくい人々への支援も重要と考えられる。そのためのスキームとしては、草の根・人間の安全保障無償資金協力や、SV、JOCV などによる、受益者のニーズに沿ったきめの細かい支援が有効であろう。

ハ. 民間セクター支援

3-3-3.「援助協調と連携」で述べたように、モンゴル政府とドナーは民間セクター開発に力を入れ始めている。この分野ではツーステップローンによる中小企業支援を行っているほか、会計・監査、金融の分野で協力実績があり、貿易投資政策アドバイザーの派遣も開始された。

民間セクター開発の一環として、モンゴルの貴重な財産である鉱物資源の適切な開発は、今後の同国の経済の発展、民生の向上にとって欠かせない。鉱物資源からの財源を安定的に確保して貧富の差の拡大を防ぎ、また不適切な資源開発による環境の悪化も食い止めなければならない。そのために日本は、資源開発に関する政策アドバイザーの受入れを引き続き働きかけていくとともに、他のドナーとも協調して、モンゴルの将来につながるような地下資源開発政策が策定・実施されるよう、モンゴル政府を促していくことが望ましい。

【提言(2)】案件形成の際には、上記重点分野からの視点に加え、首都や地方の特性を活かした開発計画を踏まえた上で、優先順位付けを行う。

首都の都市環境のように、分野・セクターの視点では効果的な改善が難しい課題も多い。そこで、地域の包括的な開発の視点と上記重点分野を組み合わせることで優先的な課題を抽出することが望ましい。

まず、ウランバートル市のインフラや環境の問題については、ウランバートル都市計画マスタープランの改訂に沿って、都市計画全体の中で考えていく必要がある。

3-3-1.「国別援助計画の策定の体制と方法の適切性」で述べたように、ウランバートルでは急激な人口増加が起こっており、交通渋滞や大気汚染などの都市問題が次第に深刻化している。膨張するウランバートル市のインフラや環境は、「ウランバートル市の都市問題の改善」という見地から包括的に対処することで、プログラムの組み立てや、スキーム間の連携がより容易になるものと考えられる。具体的には、現在開発調査のスキームで実施されているウランバートル市都市計画マスタープラン(以下「マスタープラン」)の改訂作業の過程でモンゴル側を巻き込み、協議を重ねた上で、2008年に完成する予定の「マスタープラン」に沿って計画していくことが望ましい。

環境問題としては、急激な人口増加に対応する都市インフラや制度整備が追いつかないまま、都市環境の悪化が進んでいるという状況がある。個々の対応では限界があり、暖房や上下水、住宅、土地利用規制などを含めた都市計画を伴う抜本的な対策が必要であり、都市環境の問題は、都市開発の文脈で捉えていくことが不可欠となっている。

次に、地方中核都市の開発では、地域のニーズを明確にし、開発のための戦略と具体的なアプローチを明文化していくことが求められる。

現行の「援助計画」では、地方開発について、地方拠点都市における産業復興と地域経済の活性化を図るため、「特定地域」を対象にモデルケースとして総合的な開発支援を行うとしている。現状では、ダルハンやエルデネットを拠点都市として開発していく方向性が打ち出されている。

これらの中核都市の開発が進めば、首都へ移住しようとする人々にもうひとつの選択肢を提供できることになり、首都への一極集中の回避につながる可能性がある。それにはまず、モンゴル側の具体的な方策をみながら、日本としての地方開発の支援の方向性・優先順位付けを明らかにしておくことが必要である。そのためには、対象拠点都市(ダルハン、エルデネット)の課題を明確にし、プライオリティ付けを行い、例えば農業、道路・水などのインフラ整備、収入向上支援など地域総合開発をひとつのプログラムとして策定した上で地方開発を進めていくことも考えられる。

また、人口密度の低い地方部の開発については、地域ごとの特性を活かし、かつ日本の比較優位のある分野における協力に焦点を絞っていくことが必要である。

貧困率がウランバートル市に比べて 10%ほど高い地方の開発の重要性は疑う余地はないものの、日本の 4 倍という広大な国土を持つモンゴルでは、例えば基幹産業である牧畜分野で、日本が比較優位を持つてできることは限られてくる。農業・牧畜に関しては、長年の支援により、家畜の疾病予防などの分野では既に一定の人材が育成されている。耕種農業と牧畜を組み合わせた複合農牧については、農牧省の政策にも沿っておりニーズは高いが、日本が効果を出せる範囲を慎重に見極めていく必要がある。

地方の、特に社会開発分野では、これまで、草の根・人間の安全保障無償資金協力を中心に全国的に様々な援助が投入されている(3-2-2.(2)「地方開発」参照)。このモダリティの選択はモンゴルの広さ、人口の希薄さから、妥当なものと考えられる。

地方インフラについては、モンゴル大蔵省は、海外からの援助受入れに関し、「社会サービスは無償で、インフラは有償で」という基本原則を示している。地方の道路インフラはニーズが高いものの ADB や世界銀行が支援していることもあり、道路建設を無償で実施することについては、今後優先度を慎重に検討すべきと思われる。

さらに、地方の自然環境保全については、気候変動、放牧地の劣化、井戸の枯渇、管理の不備による家畜・牧民の集中化、それに伴う更なる草地の劣化、牧民の都市近郊への移動と、地方開発・牧畜に密接に関連しており、引き続き注視していくことが重要である。中核都市・人口密度の低い地方部それぞれについて、今後新政権が新たな開発計画のもとで推進することになるとと思われる地方開発計画の一環として環境保全を組み込んでいくことが効果的と考える。これらはまた、温暖化防止や黄砂対策など国境を越えた環境問題への対応ともつながる。ただ、課題は非常に幅広

く、対象地域も広範であるので、優先順位には留意する必要がある。

以上の二つの提言を整理すると、重点分野を絞り、かつ地域ごとの特性・ニーズを踏まえた包括的な計画を基に、優先課題を見極めて支援する、ということになる。参考までに、現状でニーズが高く、これまでの経緯を含め日本の比較優位があると考えられる優先課題を下図に示す。

図4-1 選択と集中－重点課題の例（イメージ図）

	ウランバー トル市	中核都市	人口密度の 低い地方部	共通
1. 市民社会発展に向けた 制度整備支援				法整備・税務
2. 人間の安全保障	社会開発 都市環境改善	社会開発 自然環境保全	社会開発 自然環境保全	
3. 民間セクター支援	インフラ整備		資源開発による 地域振興	中小企業支援 貿易振興 金融・監査制度

【提言(3)】「援助計画」の目標体系の論理を整理する。

より説得力のある選択と集中のためには、まずその前提として、「援助計画」の論理を整理する必要がある。

3-2-1.「援助計画の目的に係る有効性」で述べたように、現行の「援助計画」では、上位目標である「持続的な経済成長を通じた貧困削減への自助努力に対する支援」と、中位目標「地方経済の底上げ」、「牧畜業の過剰労働力の他セクターにおける雇用創出による吸収」との因果関係がわかりにくい。中位目標と重点分野のつながりも薄く、重点分野における協力がどれだけ成功しても、中位目標の達成を目指すことは論理的に難しい。実際、道路の建設や農牧業支援を除けば、2004 年以降に地方で実施された協力は、教育や環境分野、草の根無償資金協力による保健医療施設・機材整備や水供給の分野であり、地方経済の底上げには少なくとも短期的には結びつきにくかったと考えられる。

「援助計画」の5年間の目標としてこれらを設定するのであれば、その5年間で何をどの程度達成したいのか(何をどれだけ支援するのか)を明確にし、ある程度達成の可能性のある目標とすることが望ましい。それにより、費用対効果の検討も容易と

なり、モンゴル側への説明もしやすくなって、各重点分野の現実的な案件の絞り込みが可能になると考えられる。次回の「援助計画」改定の際には、目標体系の論理を整理し、明確な戦略を示すことが必要である。

もし十分実現可能な目標を設定することができれば、それを更に具体的に示すためにも、指標の設定が検討されても良いかもしれない。ただし、その場合には、定期的な「援助計画」のモニタリングの仕組みを整備すること、現状が目標や指標と合わなくなった時には、計画期間の5年間の途中でも柔軟にそれらを変更できる仕組みを担保することが必須である。

4-2. 実施プロセスに関する提言

【提言(4)】 案件選択の基準を明示する。

3-3-4.「モンゴル側の受入れ体制の適切性」で述べたように、今回の調査では、モンゴル側の実施体制に様々な問題があることがわかった。受入れ窓口の大蔵省の調整能力の不足、省庁間の縦割り意識、人口規模の小ささ、省庁の合理化により一緒に活動していくべきモンゴル側の人員の絶対数の不足、援助の供給過剰が一因と思われるオーナーシップの不足、贈収賄や公私にわたる情実が長い間当然のものとして許容されてきた文化などである。このような状況を変えることは一朝一夕には難しい。他方、教育水準が高い、親日的などのプラス要因も多い。このような中で、今後協力を実施する際に留意が必要と考えられる点は次のとおりである。

各省庁からの要請はモンゴル大蔵省でとりまとめられ、優先順位がつけられるが、ここでの優先順位付けと日本側の優先順位付けのプロセスが各省にもわかりやすいように、案件選択にあたってその基準を明示することが援助の効率化につながると考えられる。「援助計画」は策定後5年間、原則として改定されないことを考えると、「援助計画」に盛り込むことは現実的ではないかもしれないが、例えば現行の「案件指針」策定の際に、外部にも公表できるような基準を示すのも一案である。現在は政策協議の場で説明されているが、協議に参加していない各省関係者、他ドナーに対しても、日本の姿勢が明確になることで、コミュニケーションが円滑になり、連携もしやすくなると考えられる。

参考までに、ADBでは、案件選定の基準を次の6つとしている：(1)(相手国)政府のプライオリティ、(2)現状分析した上での、ADBの比較優位、(3)他ドナーの動向(他ドナーとの補完性)、(4)組織としての強みと制約(スタッフ、予算)、(5)スケールインパクト(ADBの支援により一定のインパクトがあがる可能性の高い分野を優先)、(6)これまでの協力の歴史的経緯。

【提言(5)】 案件選択の際に、受入れ体制を十分に確認し、人材の不足にも対応できるスキームを考慮する。

「援助計画」の実施の観点としては、ニーズ調査や事前段階において、モンゴル側の受入れ体制、カウンターパート配置の可能性、案件の持続可能性を十二分に検討することが重要である。提言(4)で触れた案件選択の基準に含めて明示することも意味があろう。

モンゴル側の人員の不足は、質の問題だけでなく絶対数が少ないという事情もあり、それをある程度前提としたプロジェクトの組み立てを考える必要がある。技術協力プロジェクトにおいてカウンターパートが配置されることは協力の前提であるものの、上述のように、援助規模が受入れ能力を超えて大きいこともあり、カウンターパートの確保が現実に難しいのであれば、円滑に協力を進めることができるような体制を当初から準備しておくことが前提となる。また、人材が特に不足する分野への技術協力プロジェクトは思いきって控えることもひとつの選択肢である。

【提言(6)】 専門家・SV・JOCV の派遣、研修員受入れを重視する

上記のように規模の制約がある中で、スキームに関しては、今後も専門家・SV・JOCV の派遣、研修員の受入れなどの割合を増やし、日本の協力の中に位置付けていくことが望まれる。人と人同士での知識や技術の移転、体験の共有が、モンゴル側のリーダーシップ、オーナーシップの醸成に貢献することは、3-3-2.「国別援助計画の実施過程・実施・検証体制の適切性」で見たとおりである。このような人と人同士の協力から、日本人の誠実さや勤勉さが強く印象に残り、最終的には両国の良好な友好関係という成果を残すことも、第4火力発電所、ウランバートル廃棄物管理、バガヌール地区生活環境整備等の事例で見てきたとおりである。

特にSVの継続的な派遣は、無償資金協力、有償資金協力、開発調査のフォローアップとして、第4火力発電所、ウランバートル廃棄物管理で有効に機能していることが確認された。ハードの運用において、日本の技術の強みが生かせるようなSVによるマネジメント支援はとくに有効である。このような形の支援が今後も実施されることにより、日本の協力の効果が確実にモンゴルの人々や組織に根付いていくと考える。

【提言(7)】 日本の自治体や地方組織との連携を促進する。

モンゴルの協力においては、寒冷地という特殊事情から、水道や廃棄物の案件で札幌市の研修員受入れの貢献が特筆される。自治体の国際交流事業は、あらかじ

めその効果を予測することは難しいが、地道に継続していくことが望まれる。また、愛知県弁護士会のモンゴル法曹界への積極的な支援も、法整備支援を進める上で欠かせない役割を担っている。可能であれば、中長期的に援助計画の方向性をこれらの自治体や地方組織と共有し、連携を促進していくことも効果的であろう。

【提言(8)】案件に関する具体的な情報発信を強化する。

ドナー間の協調に関しては、一部のセクターを除き必ずしも活発と言えない中で、ドナーコミュニティにおける日本大使館のプレゼンスは非常に大きい。これに比して、第4火力発電所を除き日本の支援の具体的な内容は、他のドナーにあまり知られていない。USAID、GTZ、ADB などからは、かなり詳細な案件情報もインターネット経由で入手することが可能である。情報の発信を強化することで、他ドナーや現地NGOとのさらなる連携による効果が期待できる。

JICAのモンゴル事務所ホームページでは、英語・モンゴル語で、協力の方針や案件がわかりやすく紹介されている。JBICと統合後のJICAモンゴル事務所では、有償資金協力案件や専門家の活動なども合わせ、一般市民向けの情報と、援助関係者用の詳しい案件情報の両方が得られるようなホームページが期待されるところである。

在モンゴル日本大使館のホームページでは、日本語及びモンゴル語で、対モンゴル経済協力の概要及び交換公文署名式の模様などを紹介しているほか、2008年2月に作成したパンフレット「日本の対モンゴル支援」(日本語、英語、モンゴル語)を掲載しており、今後もさらなるホームページの充実が期待される。