

第 1 章 評価のまとめと提言

1-1 評価のまとめ

モザンビークは 1992 年の和平協定締結後、着実に民主化と平和構築を進め、現在に至るまで高い経済成長率を維持してきており(7.0%(2007 年))、多くのドナーから「平和定着のモデル国」あるいは「戦後復興の優等国」とみなされている。和平プロセスの完了から 10 年以上が経過し、戦後復興の取組は一段落した。良好なマクロ経済指標を示している一方で、同国は、一人当たり国民総所得(GNI)は 340 ミドル(2006 年)、人間開発指標は 177 カ国中 172 位(UNDP 2007-8)と依然として最貧国であり、絶対貧困の解消や社会開発といった課題への取組は引き続き重要である。こうした状況を踏まえると、モザンビークは社会開発分野へのドナーからの支援を今後も必要としている。その一方で、モザンビークは社会開発と並行するかたちで、自律的(autonomous)な開発を目指す必要があり、貧困削減に持続的に取組んでいくためにも長期的には援助依存を減らして経済発展・成長を目指した開発を進めていくことが課題となってきた。現段階では、国家財政の 54.2%をドナー国の支援に依存している他、国家の経済的な独立に不可欠である徴税制度が未だ確立されていないため、国家財政を外国援助に過度に依存しない経済の枠組みを形成できるように支援することは重要である。

日本は、モザンビークの安定と発展は南部アフリカの地域の平和と発展に資するとの観点から、これまで同国の和平プロセスと民主化を積極的に支援し、国際平和協力法に基づく国連平和維持活動(PKO)要員派遣(1993 年～1995 年)、政府開発援助(ODA)による復興開発支援を実施してきた。1994 年 4 月に両国政府による最初の政策協議を実施し、(1)農業・農村開発、(2)社会セクター(基礎生活分野(BHN)、基礎インフラ等)、(3)人的資源開発を対モザンビーク支援の 3 つの重点分野とし、以来、無償資金協力や技術協力を中心に食糧援助、帰還難民支援、地雷除去や、道路橋梁再建等のインフラ支援を行ってきた。2007 年 3 月に実施された両国間の 2 回目の政策協議では、モザンビークが自律的(autonomous)な開発・経済発展を目指す段階に移行したことを反映して、(1)地方開発・経済振興、(2)人的資源開発、(3)ガバナンスが新たな重点 3 分野として合意された。日本は従来の無償資金協力、技術協力に加えて 2006 年度から円借款の供与を開始し、経済インフラの振興に資する道路・橋梁・港湾の各事業を実施しており、職業訓練など産業の活性化に資する人材育成を目的とする案件も供与している。

本評価作業は、こうしたモザンビークの開発・援助の状況と課題を踏まえた上で、「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の観点から分析を行った。これまでモザンビークに対する国別援助計画は策定されていないところ、上述の過去 2 度の日本・モザンビーク政府間の政策協議(1994 年、2007 年)における合意事項を基本政策として分析し、日本の対モザンビーク援助政策ととらえて評価を行った。評価対象期間は、

「政策の妥当性」については、最初に政策対話が行われた 1994 年以降の日本の対モザンビーク援助政策を中心に評価を行い、「結果の有効性」と「プロセスの適切性」については、関連情報の入手状況から 2000 年以降に交換公文が締結された ODA 事業を分析対象とした。以下、評価結果を記す。

1. 政策の妥当性

日本の対モザンビーク援助は、過去 2 回の政策協議(1994 年、2007 年)で定めた重点分野や実施された援助案件に鑑みて、日本の上位政策やモザンビークの開発ニーズにおおむね合致しているといえる。同国の内戦からの復興、社会・経済開発の流れに沿った形で支援が展開されてきている。1994 年の政策協議時に合意された 3 本柱の 1 つである「農業・農村開発」が、2007 年の政策協議で拡大・発展し、「地方開発・経済振興」となったことは、モザンビークが社会開発と並んで自律的(autonomous)な開発も目指す必要が出てきていることに対応するものであり、適切であった。また「地方開発」も、社会問題として注目されている地域間格差の是正という観点から開発ニーズが高く、重要な意味を持つものである。日本の対アフリカ外交政策と位置づけられる、過去 4 回のアフリカ開発会議(TICAD¹)で打ち出された開発課題と日本の重点分野についても整合性がある。日本が、2008 年 5 月に開催された TICADIV で示したアフリカへの支援方針(とりわけ持続的な経済成長を通じた貧困削減をベースとした「成長の加速化」)は、モザンビークの開発の現状や今後の課題とも整合的である。また、日本の援助は他ドナーの支援内容とも相互補完性があり、適切である。例えば、日本は一般無償案件の「キリマネ²医療従事者養成学校整備計画」で校舎と関連施設の建設を行っており、モザンビーク保健省はこれに自己財源で教室、実験室、宿舎を増設しているが、こうした政府の財源の一部は、他ドナーからの一般財政支援(GBS³)、セクター財政支援やセクター・コモン・ファンド等からの拠出で充当されており、結果的に、日本の支援が補完的に活用されていると考えることができる。

2. 結果の有効性

日本の重点支援セクター(農業・農村開発、教育、保健・医療、給水・衛生、道路・橋梁)における開発目標の進捗・達成状況はセクターによって若干のばらつきがあるものの、社会指標にも改善の傾向が見られてきており、日本の援助は全体として有効な結果を出している⁴。日本の特徴(無償資金協力インフラにおいては技術力、技術協力においては

¹ Tokyo International Conference on African Development

² ザンベジア州の州都

³ General Budget Support

⁴ 日本の ODA が各セクターの開発目標に対してどのように貢献したかについて定量的な因果関係を示すことは困難であり、そのインパクトについては定性的な記述を示すことに留めた。この背景には、各セクターの開発目標の達成

人を介した援助、青年海外協力隊による草の根レベルでの人的サポート)をいかした援助が実施されており、モザンビーク政府側はこれを日本の強みと指摘し評価している。また、同政府はインフラ、経済セクター、人材育成といった分野について日本の支援を高く評価しており、日本の現場での地に足のついたきめ細かい支援や、質及び確実性の高い日本の援助に対して謝意が示されている。従来の無償資金協力、技術協力に加えて 2006 年度から円借款が開始されていることから、日本は質的な意味での比較優位に加えて、今後は資金的な存在感が従来以上に増すことが見込まれ、とりわけインフラ支援は質量ともに比較優位をもつことになると見込まれる。

3. プロセスの適切性

2007 年の政策協議を契機に日本とモザンビーク政府間の連携・協力関係が飛躍的に強化され、先方のニーズや日本の重点分野に沿った案件を効果的に形成・採択することができた。さらに、2008 年以降も要望調査のサイクルに沿った年次政策協議を実施していくことが両国間で合意され、2008 年 5 月にも政策協議が実施されている。援助形態を越えた事業展開計画(ローリング・プラン⁵)が担当者ベースの執務用資料として試行的に作成され、包括的な観点から開発ニーズに対応した支援が実施できるような仕組みが整ってきている。援助形態間の有機的な連携・協力を念頭に案件形成が行われ、プログラム化が図られた複数の事例が優良案件として先方政府関係者から認識されており、こうした取組を、今後、他州や他地域にも広げて全国展開を図っていくことを期待したい。その一方で、案件採択プロセスでは日本側の調整・意思決定について、より迅速で柔軟な対応を求める指摘が先方政府側からあった。援助協調に関しては、個別案件レベルでは、他ドナーや国際機関等による支援との相互補完性や相乗効果の発現を念頭に置いた案件の形成・実施等の連携事例がある。現地の援助コミュニティにおける政策対話の観点からは、現地 ODA タスクフォースの人員の制約や援助協調に伴う業務量の多さを踏まえると、日本はいずれの会合の議長も務めていない。政策・制度へのより能動的な関与を期待する声が先方政府及び現地ドナー関係者からあがっている。

1-2 日本の今後の対モザンビーク援助政策への提言

上述の評価結果を踏まえた上で、今後、策定が予定されている国別援助計画へのインプットも念頭に置いて、日本の対モザンビーク援助政策の方向性について以下のとおり提言を行う。

には援助のみならず様々な要因が絡んでいることと、多くのドナーが投入を行っているセクターがほとんどであることが指摘できる。

⁵ この試行版は、モザンビーク政府から要請された案件及びアイデア段階の案件を含め、各重点分野の現状と課題、支援方針やモザンビーク政府に実施を求める政策は何かを明らかにした上で、個別案件によって課題に応えることができるか、案件の成熟度は十分か、といった観点から、向こう 4 年間のタイムスパンで整理したもの。

その際に、今までの日本の対モザンビーク援助の実績、モザンビーク側等からの評価、2007 年以降のモザンビーク政府との対話強化、日本政府が TICADIV が打ち出したアフリカ支援拡充の方向性等をふまえて、(1)対モザンビーク援助における日本の存在感を強化するための方法の検討、(2)日本の取組や蓄積した知見をより積極的に伝えるための方法の検討が重要である。モザンビーク側の開発ニーズを適切に把握し、援助の中身をより良いものにしていく努力と共に、日本の援助の強みや良い事例を効果的に発信していくこと、及びそのための体制を構築していくことが肝要である。限られた人員・体制の中で取組み方を検討せざるを得ないが、アフリカ支援の事業予算を活用して、対外発信を意識した資料作成や人材の配置などにおける工夫を期待したい。

1-2-1 援助の戦略化

1. 日本の対アフリカ支援におけるモザンビークの位置づけを明確にすべき。

内戦からの復興を果たし、社会・経済開発へと歩んでいるモザンビークを日本として支援していく意義は大きい。モザンビークがたどってきた発展の過程や、同政府の第 2 次絶対貧困削減行動計画(PARPA⁶ II)等を踏まえると、同国は今後、社会開発と並んで経済発展・経済振興といった自律的(autonomous)な開発も視野に入れて取組む必要が出てきている。2008 年 5 月に横浜で開催された TICAD IV で日本が打ち出した対アフリカ外交政策、とりわけ持続的な経済成長を通じた貧困削減をベースとした「成長の加速化」が上位政策になることも踏まえ、今後、日本は「成長の加速化」、「官民連携」との関連も意識していくべきである。新たに策定が予定されている国別援助計画は、こうした観点も踏まえてモザンビークを位置づけるべきである。

2. 日本の外交的観点からもモザンビークを TICAD プロセスのモデルと位置づけて、TICADIV の成果を着実に実施すべき。

上記とも密接に関連するが、TICAD IV で日本が打ち出した対アフリカ支援政策は重点外交政策のひとつとして、その着実な実施が求められており、具体的な結果を出していくことが日本の外交的観点からも重要である。日本はモザンビークに対して、1994 年の国際平和協力事業以前から、政府開発援助を実施しており、国際平和協力部隊の派遣以降、日本は一貫して、同国の平和構築から社会・経済発展への展開を支援してきた。モザンビークは課題を抱えながらも、「平和の定着」、「人間の安全保障の確立」、「ミレニアム開発目標の達成」、「成長の加速化」に向けて取組んできており、日本が重視してきた TICAD の重点課題の進化にも対応してきている。この意味において、モザンビークは過去 4 回にわたる TICAD プロセスのモデルと位置づけられ、今後日本は自律のための

⁶ Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta

開発支援を含め、TICAD IV の成果を着実に実施していくべきである。日本は対アフリカ外交及び援助におけるモザンビークの位置づけを戦略的に立てた上で実現可能なところから結果を出していくこと、さらに TICAD プロセスを含む国際的な場でその結果を紹介していくことが求められる。モザンビーク政府側も具体的な成果の発現に向けて日本に対して期待を示している。

3. ODA 事業予算を活用して、発信力強化や援助協調に取り組む体制づくりをすべき。

モザンビークの援助の現場では、援助協調が活発で一般財政支援(GBS)を実施しているドナーが実質的に政府とドナー間の政策対話や意思決定を行うチャンネルに大きな影響を及ぼしている。日本が存在感ある援助を行うためには、限られた人員・体制のもとで発信力を強化し、援助協調に取り組んでいく工夫が必要になるが、その意味で、日本政府が TICAD 支援策としてコミットした、2012 年までのアフリカ向け ODA の倍増の機会を有効に活用すべきである。政府全体が行政改革に取り組んでいる中、大使館や JICA とともに組織定員の増加は難しいという制約はあるが、増額が見込まれるアフリカ向け ODA 事業予算を活用して、調査・研究等のソフト支援の拡充、政策関与に関わることのできる専門家の派遣、事業活動を紹介する広報資料の作成などに、従来以上に積極的に取り組むことを期待する。日本が知見をもつ分野のセクター・課題会合で JICA の長期専門家やプロジェクト専門家・調査チーム等を動員して、発言力を強化していく工夫・努力も重要である。また、アジアの人材や、日伯パートナーシップ・プログラム(JBPP)⁷の今後の展開に着目しつつポルトガル語に精通した人材など、日本人に限らず有用と思われるリソースを動員することも検討すべきである。こうした体制を構築していくためには、現場のみならず、東京(外務本省や JICA 本部)も強い決意をもって、現地の体制強化に取り組んでいくことが不可欠である。

1-2-2 重点分野・対象地域についての考え方及びリソース配分の再整理

1. 経済振興への支援にも取り組むことに伴い、開発の負の側面、地域間格差、環境や持続可能な開発への配慮を強化すべき。

2007 年に実施された日本・モザンビーク政府間の政策協議で合意された重点 3 分野((1)地方開発・経済振興、(2)人的資源開発、(3)ガバナンス)のうち、モザンビークの開発ニーズや日本の支援への期待に照らして、(1)に重点を置いたのは適切である。同時に、

⁷Japan-Brazil Partnership Programme. 日本がブラジルとの共同事業として 1985 年から実績を積み上げてきた第三国集団研修を基盤として、2000 年 3 月に両国間で署名された技術協力の枠組み。両国合同で南南協力の新しいアプローチを進めることを目的としている。(1)第三国研修、(2)共同研修、(3)ブラジル又は第三国における共同セミナー、(4)第三国における共同プロジェクトの 4 つの方式からなる。2007 年 6 月に開催された第三回 JBPP 計画委員会以降、活動が活発化している。アフリカでは、ポルトガル語圏アフリカ諸国の 6 か国が対象になっている。

今後、経済振興への支援への取組が進んでいくと思われるが、モザンビークを取り巻く情勢も理解し、成長プロセスでの開発の負の側面、地域間格差や環境・公害問題等への配慮を十分に行っていくべきである。(3)は 2 つの重点分野を支えるための共通の基盤であり、その重要性についてメッセージを出していくべきである。特に、日本は今までの実績を踏まえて行政能力の向上を引き続き支援していくべきである。また、今後、インフラ整備等、円借款を通じた協力が展開されて行く方向にあるが、これに伴い、債務持続性に留意しつつ健全な公的債務管理に取組む必要がある。

2. 日本の特徴や強みをいかした、メッセージ性のある援助に取組むべき。

日本の重点分野に沿った支援は実施されてきているものの、今後、より政策インパクトがあり日本の存在感が更に高まるような援助を行うよう努めるべきである。大使館の開館(2000年)、JICA 事務所の開設と現地ODAタスクフォースの設置(2003年)、2007年以降の継続的な年次二国間政策協議の実施と、現地の体制が一応整った現在、総合的援助機関としての新 JICA の発足(2008年)に伴い、日本の援助の特徴や強みをいかしたメッセージ性の強化や、モザンビーク政府及びドナーとの協調・パートナーシップの取組への方針を明確にしていくことが課題である。その際、日本として具体的に何を発信していくのか、日本が重視する開発課題の改善に向けてどのような政策メッセージを提示していくのかといった視点が重要である。

日本が従来取組んできた社会セクターの人材育成については、保健、教育分野に係る案件は、モザンビーク国家政策やセクター・ワイド・アプローチ(SWAs⁸)と整合的であり、また、GBS やコモン・ファンドを通じた支援とも補完的にハードインフラの整備や技術協力を供与している。今後は、長期専門家(政策アドバイザー)の活用等により、現場での案件実施を通じて得た問題意識や課題を中央(マプト)での政策対話や援助協調に効果的に繋げて上位政策に能動関与していく仕組みを作っていくこと、先方政府から高く評価されている青年海外協力隊の派遣等により草の根レベルでの支援を継続していくこと、重点支援地域という考え方も導入して、意識的に地域開発支援の展開を図っていく等、日本としてのメッセージ性や存在感を強化していく取組が必要である。例えば、一般無償案件の「キリマネ医療従事者養成学校整備計画」のような優良な社会開発案件を、今後、他州・他地域にも広げ、全国展開を図っていく可能性を検討する等、既存の良い取組を発展させていく工夫や努力が鍵を握ると思われる。

また、農業支援への取組については、小規模農家支援については日本の経験を踏まえた技術的な貢献が可能である。稲作についても日本の技術ノウハウがあり、フィリピン

⁸ Sector Wide Approaches

の国際稲研究所(IRRI⁹)との協力等も得て貢献しうる分野である。こうした日本の強みである技術力をいかした支援の更なる強化を図り、日本の「売り」として積極的に対外発信していくことの意義は大きい。日本の技術力に加えて、灌漑施設の整備等、農業インフラ支援への開発ニーズは引き続き大きく、ハード面での整備とソフト面での技術移転を適切に組み合わせた案件の形成・実施が重要である。

具体的には、「日本の特徴や強みをいかした、メッセージ性のある援助」を行っていくうえで、以下3及び4に留意して対象地域や案件を選択し、そこに限られた資源を投入することが重要と考える。

3. 支援対象地域の検討は、プログラム化や地域開発支援等も意識すべき。

重点支援地域の設定については、日本は政策として打ち出しているわけではないが、過去の支援の多くは、ガザ州(南部)やザンベジヤ州(中部)に集中している。案件形成当時は、大使館や JICA 事務所が設置されておらず日本の現地体制が未だ十分に整備されていなかった時代の案件もあり、既往案件の相互の関連は必ずしも強くはない。今後、新規案件の形成・採択にあたっては、こうした既往案件の成果や実績を踏まえた上で、案件相互の関連性やプログラム化も意識しながら戦略的に協力を行っていくことが望ましい。現在の日本側の限られた人員体制を考慮し、「選択と集中」の観点から対象の案件と地域を絞ることも検討すべきである。

円借款の供与が開始された北部は、地域間格差是正の観点を含めモザンビーク政府も関心を持っているが、今後、日本が北部地域支援に継続的に取り組むのであれば、よりプログラム化を意識すべきである。既に検討が進められているが、インフラ整備を核にして、農業・産業開発、人材育成、環境対策等の案件を複合的に組み合わせることで、プログラム化を図り、北部地域への面的な取組を進める意義はあり、日本の「売り」としてモデル的開発に発展させていく可能性を検討すべきである。

こうした地域開発支援等、省庁横断的、地域横断的な開発については、政策対話を通じて開発ビジョンや大方針をモザンビーク政府側と緊密に共有していくことが重要である。その観点からも、モザンビーク政府側の高官レベルにおけるコミットメントを引き出していくよう積極的に働きかけていくことが重要である。

4. アジアでの協力経験や現場経験に基づき、政策レベルへの関与を強化すべき。

モザンビーク政府は日本の援助の特徴・強みとして、無償資金協力インフラにおいて

⁹ International Rice Research Institute

は技術力、技術協力においては人を介した援助、青年海外協力隊による草の根レベルでの人的サポートを指摘し、謝意を示している。こうした取組は日本のアジアでの協力経験、とりわけ現場での地に足のついた経験が土台となって長年蓄積されてきたものである。また、地方開発・経済振興への支援にも取組んでいく際に、特に農業や産業開発等において日本がアジアで実践してきた自律のための開発を積極的に支援していくことは、モザンビークの中長期の開発にとっても重要であると考えられる。このような経験に基づいて、今後、日本は政策レベルへの関与を強化していくべきである。

1-2-3 援助実施プロセス・現地機能の強化

日本は、上述した「日本の特徴や強みをいかした、メッセージ性のある援助」に向けて人材配置、政府及びドナーとの政策対話への参加、案件の優先順位付けや採択を行っていくべきである。

1. 援助協調へのメリハリある取組を目指すべき。

モザンビークは援助協調が活発で、GBSに参加するドナーの数が多く(現時点で19ドナー)、加えて69種ものセクター・課題会合が実施されている。日本はGBSには参加しておらず、セクター・課題会合については現地ODAタスクフォースで分担して28の会合にオブザーバーも含めて参加しており、限られた人員のかなりの業務量を割いているが、いずれの会合の議長も務めていない。モザンビーク政府及び現地ドナー関係者から日本がより能動的に参加していくことを期待する声があるところ、日本はより戦略性のある援助協調への参加を検討すべきである。援助協調への関与の仕方については、GBSへの参加も選択肢の1つではあるが、まずは日本の重点分野に関連したセクター・課題会合(技術的な事項等を協議する会合)で発言力を強化し、議論を主導する蓄積を持つことが重要だと思われる。すなわち、限られた人員・体制の中で、日本の援助の特徴や強みを最大限にいかしてメッセージ性や存在感を強化していくためには、地に足のついた、より実務に近いレベルでの参加を目指すことが効果的と考えられる。ガザ州初等教育強化プロジェクトの現職教員研修プログラムで現地に常駐している日本人専門家がその取組をマプトで開催された教育セクター・ワーキング・グループで紹介したことはその好例として挙げられる。現職員研修の具体的な方法をモザンビーク政府関係者やドナー関係者等に広く発信したことは、同国の人材開発戦略を策定する上で有用である。

提案として、「ドイツ方式」を参考にして、既述のとおり、現場での経験を通じて得た問題意識や課題を中央(マプト)における各種会合での政策対話に効果的に繋げていく仕組みづくりや、インフラを核に地域開発を展開する等、上位政策により能動的に係る方策を意図的につくっていくことが重要である。そのためには、長期専門家(マプト滞在の政策アドバイザー)やポルトガル語が堪能な技術人材、青年海外協力隊の経験者や在外大使館・JICA事務所の専門調査員/企画調査員の出身者等、有能な人材を事業予算を活用

して動員し、適材適所に配置することで積極的に動員・活用していく工夫が求められる。

なお、現在、日本を含め米国(USAID)や国連機関等 GBS に参加していないドナーを中心に新しい援助協調の枠組み設立に向けた動きがあるが、この取組に日本は引き続き主導的な役割を果たしていくべきである。モザンビーク政府側からも新たな枠組みに期待を寄せる声があがっており、日本を含め GBS に参加していないドナーとも政策対話を強化することについて前向きな見解が示された。

2. モザンビーク政府関係省庁との更なる対話の強化を図るべき。

2007 年の政策協議以降、日本・モザンビーク政府間の協力関係が飛躍的に強化されたことは非常に意義深い。今後とも現地レベルで、要望調査のサイクルに沿った年次政策協議を継続していくことが重要である。特に、GBS を実施しているドナーが実質的に政府とドナー間の政策対話や意思決定を行うチャンネルに大きな影響を及ぼしている状況において、日本はこうした二国間の取組を大いに強化し、相互理解の深化や開発ビジョンの共有を図っていくべきである。加えて、重点支援分野・セクターについて、実務レベルの協議を定期的実施し、包括的な観点から開発ニーズに対応した支援が実施できるような仕組みの強化や、緊急を要する要請にも迅速で柔軟な対応できるような体制を整備していくことが求められる。