

第3章 モザンビークの開発状況と日本及び他ドナーの援助動向

3-1 モザンビークの政治・経済・社会状況

3-1-1 政治情勢

モザンビークは 1975 年のポルトガルからの独立後、内戦に突入し、内戦は同国の経済、社会に大きな影響を及ぼした。1990 年、反政府ゲリラ・レナモ(Resistência Nacional Moçambicana)との直接交渉が実施され、部分的停戦協定の合意が成立し、1992 年には包括和平協定の調印に至り、独立以来続いた同国の内戦は終結した。1994 年には和平プロセスの最終段階として大統領選挙及び議会選挙が実施され、シサノ大統領率いるフレリモ党を与党とする新政府が樹立され、与党フレリモと野党レナモの 2 政党体制が発足した。新政府の下、平和が定着し、復興、民主化は順調に進み、モザンビークはしばしば、「平和定着のモデル国」あるいは「戦後復興の優等国」と形容され、安定した国内政治を背景に、近年は高い経済成長率を維持している。

外交面では、ポルトガルから独立後、非同盟主義を掲げる一方で、旧社会主義国と親密な関係を保持し、社会主義政策を採用してきたが、1983 年頃を境に、経済開発を進める必要から英米等の先進国との関係を強化し、1995 年には英連邦に加盟を果たしている。外国からの援助との関係では、1980 年代の内戦下の時代から、食糧援助等の分野で北欧諸国やオランダ等の間で連携した支援が行われてきている。近年、モザンビークは、南部アフリカ開発共同体(SADC)、アフリカ連合(AU)のメンバーとして積極的な地域外交活動を展開しており、2003 年 7 月から 1 年間、AU 議長国も務めている。また、アフリカ自身の責任においてアフリカにおける貧困撲滅、持続可能な成長と開発、世界経済への統合を目指す「アフリカ開発のための新パートナーシップ(NEPAD)」の事務局長を 2005 年から 2008 年 1 月までモザンビーク人が務めている。

3-1-2 経済動向

1. マクロ経済状況

モザンビークは、1975 年の独立後、社会主義政策を採用してきたが、80 年代半ばに世界銀行/国際通貨基金(IMF)グループへの加盟を契機に自由主義経済に移行し、1987 年には経済復興計画¹³を策定し、農業開発を推進する一方、経済自由化、規制緩和、民営化を含む構造調整プログラムを実施した。1990 年代に和平協定が成立し、復興、民主化が着実に進む中で、2001 年から 2007 年の実質国内総生産(GDP)成長率は 6%台か

¹³ Programa de Reabilitação Económica e Social

ら 10%を超えており、高い経済成長率を維持している。

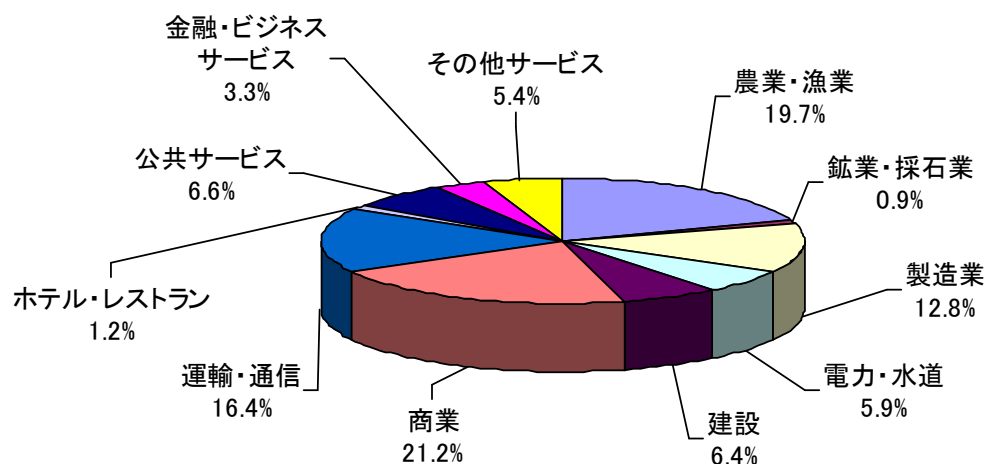
モザンビーク経済は、金額ベースのセクター別 GDP 比率によると、商業、農漁業、運輸・通信、製造業を主たる産業としている。セクター別就労人口比率を見ると、労働人口の 79.5%が農業に従事しており、農業セクターの役割は非常に大きく、農業国といえることができる。

図表 3-1: マクロ経済指標の推移

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
実質 GDP(10 億メティカル)	65,631	73,674	80,475	85,696	92,452	100,207	108,190	115,791
名目 GDP(10 億米ドル)	4.183	4.074	4.204	4.666	5.698	6.579	6.776	7.559
実質 GDP 成長率(%)	1.5	12.3	9.2	6.5	7.9	8.4	8.0	7.0
一人当たり名目 GDP(米ドル)	236	225	227	248	298	335	338	369
インフレ率(%)	11.4	21.9	9.1	13.8	9.1	11.1	9.4	5.5
経常収支(10 億米ドル)	-0.51	-0.48	-0.57	-0.49	-0.37	-0.75	1.34	-0.71
経常収支の対 GDP 比(%)	-12.1	-11.7	-13.5	-10.5	-6.3	-11.4	19.7	-9.4

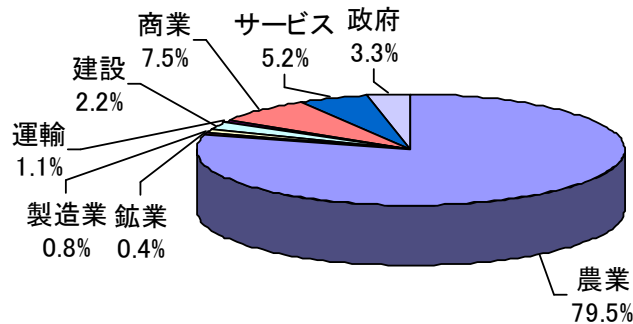
出所) International Monetary Fund(IMF), World Economic Outlook Database, April 2008 から MURC 作成。

図表 3-2: セクター別 GDP 比率(2005 年)



出所) AfDB/OECD (2007) African Economic Outlook

図表 3-3: セクター別就労人口比率



出所) 第2次絶対的貧困削減行動計画(PARPA II)¹⁴及び INE¹⁵2002/2003

モザンビークは、その地理的、歴史的要因により、南アフリカと密接な関係があり、モザンビークにとって南アフリカは最大の輸入相手国であり、2000年から2004年のモザンビーク投資の国別認可状況においても、南アフリカは件数、投資額の双方で首位の座にある¹⁶。モザンビークから南アフリカの輸出に関しては、繊維製品等の他に、電力がある。モザンビークは、テテ州のカオラバッサ大型水力発電所の存在により、大幅な余剰電力を有しており、南アフリカの国営電力公社 Eskom に電力を輸出している。また、モザンビークは天然ガス、石炭等の豊富な鉱物資源を有しており、天然ガスに関しては、2004年に南アフリカ資本によりパイプラインが敷設され、同ラインを通じて南アフリカに輸出されている。

モザンビーク経済は既述の外国資本の流入等により、急速な成長を遂げ、モザンビークの全人口に占める所得ベースの貧困者比率も、69.4%(1997年)から54.1%(2003年)に減少し、改善傾向を示しているが、依然として全人口の過半数が貧困状態にある¹⁷。また、国勢調査のデータ¹⁸や第2次絶対的貧困削減行動計画(PARPA II)での指摘が示すとおり、モザンビーク国内においても、都市と地方の間に経済格差が存在している。このように、モザンビーク経済は急速な経済成長を遂げつつも、依然として貧困という問題を内包しており、こうした二面性が、モザンビーク経済の現在の基本的性格であると考えられる。

¹⁴ Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta II (PARPA II)

¹⁵ Instituto Nacional de Estatística -Moçambique

¹⁶ 出所) 西浦昭雄「南アフリカの対モザンビーク投資」2006年 アジア経済研究所

¹⁷ 出所) Republic of Mozambique “Report on the Millennium Development Goals”, (2005)

¹⁸ Report on the Millennium Development Goals(2005)によれば、2003年の貧困人口は、都市部51.5%、地方55.3%。

2. 国家財政

財政赤字はおおむね 2%台で推移しているものの、恒常的に財政赤字が発生している。主たる財政赤字の要因としては、メガ・プロジェクト¹⁹に対して法人所得税の免税恩典を与えたことによる税収の伸び悩みや、インフラへの支出、教育・保健等の社会セクターに対する高い支出が挙げられる。

図表 3-4: 国家財政(GDP に対する割合)

	1998	2003	2004	2005	2006(*)	2007(*)
歳入	19.5	22.4	20.2	20.0	23.0	23.9
経常支出	11.5	14.7	14.5	13.6	13.6	14.0
資本支出	9.8	11.7	9.4	8.1	10.5	11.6
総合収支	-2.4	-4.5	-4.5	-2.3	-2.0	-2.8

出所) AfDB/OECD (2007) African Economic Outlook *は予測値

図表 3-5: 国家予算の分野別配分見込み

	2001	2002	2003	2004	2005
重点分野					
教育	24.5%	19.5%	20.2%	20.2%	19.7%
保健	11.4%	12.9%	12.9%	13.3%	13.3%
インフラ	18.6%	20.0%	20.2%	19.6%	18.4%
農業・地方開発	3.5%	3.9%	4.1%	4.0%	3.9%
グット・ガバナンス	8.1%	7.6%	8.1%	8.1%	7.7%
その他重点分野	1.1%	1.2%	1.3%	1.4%	1.5%
重点分野合計	67.4%	65.0%	66.9%	66.7%	64.5%
その他セクター	15.0%	13.9%	13.7%	13.3%	12.3%
その他支出予算	14.3%	12.3%	12.6%	11.5%	10.0%
予備積立	3.3%	8.8%	6.8%	8.6%	13.2%

出所) PARPA (2001)

モザンビーク政府は、海外からの援助資金によって、上述の恒常的に発生している財政赤字を補填している。昨今のモザンビークに対する国際社会の評価の高まりや、ミレニアム開発目標(MDGs)達成のための資金の必要性により、援助金額は増加傾向にあり、2007 年時点では、国家財政の 54.2%を援助資金に依存している。今後も、短・中期的には、対外援助に依存した国家財政運営 が継続すると予想されるが、持続可能な開発の視点を考慮すると、援助依存度を低下させることが必要である。国家の経済的な独立に不可欠である徴税制度を確立し、徴税率を引き上げるモザンビーク政府の努力と並行し

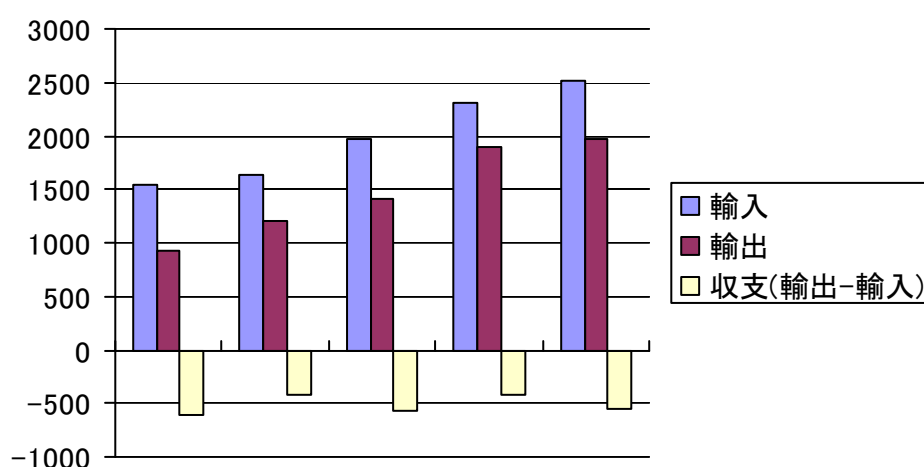
¹⁹ 主に外国資本による天然資源関連の大規模プロジェクトを指す。メガ・プロジェクトの例としては、日本企業が出資している Mozal アルミニウム製錬所等がある。

て、外国援助に過度に依存しない経済の枠組み形成に資する支援が期待される状況にある。

3. 国際収支

貿易収支に関しては、自由貿易政策の下、輸出入共に拡大している。モザンビークの輸出に関しては、約 60%が欧州連合(EU)との貿易であり、EU 向け輸出の 84.3%がモザールで製錬されるアルミニウム等の工業用素材となっている。アルミニウム製錬を行うモザール社は、海外の資源大手企業、日本企業、南アフリカ産業開発公社、モザンビーク政府の出資等により建設され、2001 年から操業を開始し、2003 年には、モザンビークの製造業品輸出の 3 分の 2 を占め、GDP の寄与率は間接的なものを含め 3.2%に達すると推測されている。輸入に関しては、輸出同様に拡大傾向にあり、恒常的に輸入が輸出を上回っており、2003 年から 2007 年までの 5 年間は、下図のとおり、モザンビークは毎年貿易赤字に陥っている。こうした国際収支の赤字を外国からの援助や、南アフリカにいる出稼ぎ労働者からの送金によって補填する構図になっていると考えられる。

図表 3-6: 貿易収支の傾向



注) 単位: 百万ユーロ
出所) EC²⁰ (2008)

対外債務に関しては、モザンビークは 1998 年に重債務貧困国 (HIPC)イニシアティブの下、14 億米ドルの債務救済が合意され、さらに 2001 年 9 月、拡大 HIPC イニシアティブの下、モザンビークは完了時点(Completion Point)に到達し、累計で 43 億米ドルの債務救済が合意された²¹。2002 年以降、債務救済の実施に伴い、対外債務の国民総所得

²⁰ 出所) http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113422.pdf

²¹ 出所) World Bank “Mozambique and the HIPC”

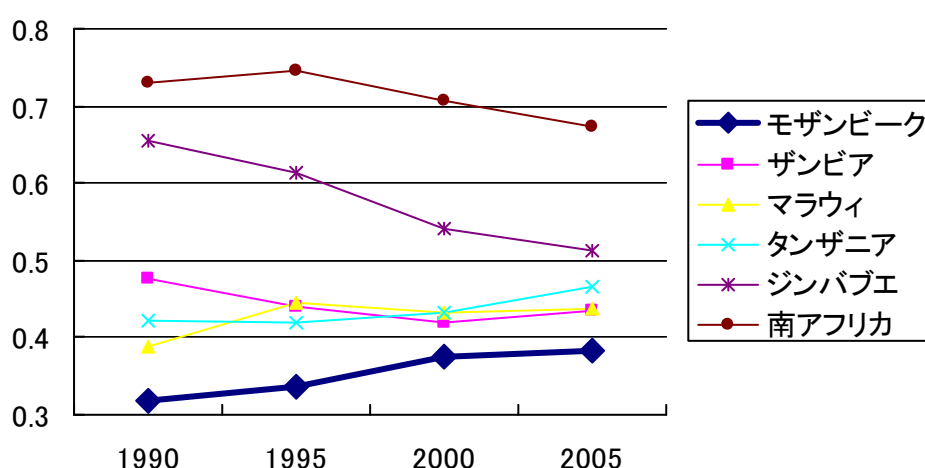
(<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/MOZAMBIQUEEXTN/0,,contentMD>)

に占める割合も減少傾向にある。また、外貨準備高は 2001 年以降、輸入月数 3.6 から 5.0 で推移している。

3-1-3 社会開発の現状

モザンビークでは、開発計画の基本文書である、政府 5 か年計画やその実行計画と位置づけられる PARPA、PARPA II において、社会と経済の持続的发展を通じた貧困削減を主要目標として掲げている。モザンビークの全人口に占める所得ベースの貧困者比率は 69.4% (1997 年) から 54.1% (2003 年) に減少し、改善傾向を示しているが、依然として全人口の過半数が貧困状態にある。2007 年に国連開発計画 (UNDP) が発表した人間開発指標においても、モザンビークは 177 か国中、172 位に位置づけられており、改善傾向にあるが、南部アフリカの隣国との比較においても、人間開発指標は低く、依然として経済社会開発の必要性は高い。

図表 3-7: 人間開発指標の推移



出所) UNDP 人間開発報告書 2007/2008 を基に MURC 作成

また、ミレニアム開発目標に沿ってモザンビーク政府が定めた 2015 年の目標や主要指標の推移は以下のようにになっている。

図表 3-8:ミレニアム開発目標とモザンビーク主要開発指標の推移

ミレニアム 開発目標	指標	1997 年	2003 年	2007 年	モザンビ ーク政府 目標 (2015)	ミレニアム 開発目標 達成見通し
1. 極度の貧困 と飢餓の撲滅	貧困者比率: 貧 困ライン以下の 生活を強いられ ている人口の割 合(%)	全国: 69.4% 都市: 62.0% 地方: 71.3%	全国: 54.1% 都市: 51.5% 地方: 55.3%	n/a	44.0%	Potentially
	5 歳未満栄養失 調割合(%)	(2001) 全国: 26.0% 都市: 14.8% 地方: 30.7%	全国: 23.7% 都市: 15.2% 地方: 27.1%	n/a	17.0%	Unlikely
2. 初等教育の 完全普及の達 成	初等教育純就 学率(%)	全国: 44.0%	全国: 69.4%	全国: 77%	100%	Unlikely
	小学校 5 年到達 率(%)	全国: 22.0%	全国: 38.7%	全国: 40%	100%	
	青年(15-24 歳) 識字率(%)	全国: 52.1%	全国: 58.2%	n/a	n/a	
3. ジェンダー 平等推進と女 性の地位向上	初等教育におけ る女子生徒の男 子生徒に対する 比率	全国: 0.71	全国: 0.83	全国: 0.86	1.0	Unlikely
	15~24 歳の男 性識字率に対す る女性識字率	全国: 0.62	全国: 0.83	n/a	n/a	
4. 乳幼児死亡 率の削減	5 歳未満死亡率 (出生 1000 件当 たり)	全国: 219 都市: 150 地方: 237	全国: 178 都市: 143 地方: 192	全国: 138	108	Potentially
5. 妊産婦の健 康の改善	妊産婦死亡率 (出生 10 万件当 たり)	全国: n/a	全国: 408	n/a	250	Potentially
6. エイズ、マ ラリア、その他 の疾病の蔓延 の防止	成人(15-49 歳) のエイズ感染率 (%)	(1998) 全国: 8.2%	(2004) 全国: 16.2%	全国: 12.5%	n/a	Unlikely
	結核患者数(10 万人当たり)	(2000) 全国: 604	(2006) 全国: 624	n/a	n/a	Potentially
7. 環境の持続 可能性確保	改善された水源 を継続的に利用 できる人口(%)	(2001) 全国: 37.1% 都市: 66.8% 地方: 26.1%	全国: 35.7% 都市: 57.7% 地方: 26.4%	全国: 42%	70.0%	Unlikely
8. 開発のため のグローバル なパートナー シップの推進	債務元利支払 総額割合: 財・ サービスの輸出 に占める割合 (%)	全国: 17.8%	全国: 3.9%	全国: 0.8%	n/a	-

出所) Republic of Mozambique “Report on the Millennium Development Goals” (2005)及び WHO, “World Health Statistics” (2008)を基に MURC 作成

ミレニアム開発目標に関しては、国家レベルでは、一部の指標を除き、1997 年時点との比較において、おおむね改善されているといえる。特に、教育や乳幼児死亡率等の指標で改善がみられるが、目標との乖離は依然大きく、引続き支援が必要であると言える。

都市と地方の視点から主要指標を見た場合、一般に南部の都市部は公共サービスへのアクセスにおいて、地方より優れており、特に北部諸州との格差が顕著であると説明されている²²が、実際、図表 3-9 が示すとおり、マプト市とナンプラ、ニアサ、カーボ・デルガード等の北部諸州とは、初等教育の機会や保健サービスのアクセスに格差があり、教育や保健分野の都市と地方の格差解消に資する援助がモザンビークにおいて引き続き必要であると推察される。

図表 3-9: 地域別主要指標 (2003 年)

州/市		初等教育純就学率(%)	乳幼児死亡率 (出生 1000 件当たり)
北部	カーボ・デルガード	68.3	241
	ニアサ	72.3	206
	ナンプラ	52.9	220
中部	ザンベジア	68.4	123
	テテ	68.2	206
	ソファラ	66.4	205
	マニカ	69.1	184
南部	イニャンバネ	77.6	149
	ガザ	77.5	156
	マプト	95.5	108
	マプト市	99.5	89

出所) Republic of Mozambique “Report on the Millennium Development Goals” (2005)を基に MURC 作成

その他の社会指標に関しては、図表 3-10 が示すとおり、モザンビークの人口は増加傾向にあり、平均寿命も延びている。また、貧困層の所得が貧困ラインの所得から不足している比率を示す貧困ギャップ比率²³は 29.3%から 20.5%に変化しており、貧困層の消費水準が僅かながら改善したことが窺える。

図表 3-10: その他の主要社会指標の推移

指標	1997 年	2003 年
人口(百万人)	16.1	18.5
平均寿命(歳)	42.3	46.3
人口増加率(%)	1.7	2.4
貧困ギャップ比率	29.3	20.5
ジニ係数	0.4	0.42

出所) “Report on the Millennium Development Goals”(2005)を基に MURC 作成

一方、所得分配の平等度を示すジニ係数は、0.4 から 0.42 と僅かではあるが、悪化し

²² 出所) PARPA II 26 ページ

²³ 詳しくはアジア経済研究所 (<http://www.ide.go.jp/Japanese/Research/Theme/Soc/Pov/>) を参照

ており、貧富の格差が拡大していることが窺える。こうした指標の変化から、近年の経済成長は、貧困層に対しても消費水準の向上という恩恵をもたらしたが、経済成長の恩恵は一樣ではなく、貧富の格差は拡大傾向にあることが推測される。

3-1-4 内戦・災害復興と開発援助の受入れ

独立闘争、内戦、度重なる自然災害、またこれらからの復興の過程は、現在のモザンビーク社会の形成や同国の開発援助に大きな影響を与えている。モザンビークは長年にわたる武力解放闘争を経て、1975 年に独立を果たしたが、独立後、経済活動を担っていたポルトガル人の大半がポルトガル、南ローデシア、南アフリカに移住し、モザンビーク国内の資源、人材不足も相まって、経済活動は停滞した(船田, 2007)²⁴。こうした状況下、内戦が勃発し、内戦中、鉄道、道路等の産業インフラ、学校、保健施設、井戸・共同水栓等の給水施設は地雷埋設及び攻撃対象となり、反政府ゲリラによって、破壊活動が行われた(JICA, 2000)²⁵。1992 年の和平合意成立後、国際社会の復興・開発支援が本格化し、日本も国連平和維持活動に参加²⁶し、選挙監視業務等を通じて、モザンビークの民主化に資する貢献を行った他、ガザ州南部において 150 本の井戸を掘る等²⁷、復興・開発支援を継続的に実施してきている。

国際社会の復興・開発支援は、モザンビークの経済・社会の復興・開発に大きく貢献してきたが、内戦中の産業インフラ破壊は、農民の経済活動への参加を制約し、今日も続く農村部の貧困の一因になっていると考えられる。また、内戦時の学校破壊は、周辺国との比較でも低い成人識字率となって影響が現れており、保健施設の破壊は、高い乳幼児死亡率等、低い保健指標と無関係ではない。給水施設への地雷埋設は、地雷の被害や汚染をもたらし、水へのアクセスの低さとなって影響が現れていると推測される。このように、復興段階から、経済・社会の開発段階へと移行したモザンビークではあるが、内戦の爪痕は現在も様々な形で、モザンビークの社会の中に残されている。内戦の影響が残る教育、保健等の社会開発分野への支援は、経済開発と並んで引き続き必要であると考えられる。

自然災害に関しては、モザンビークは旱魃と洪水をこれまで度々経験しており、災害の緊急支援や復興支援を通じて、援助形態も変化してきた。1981 年から 1984 年にかけて、モザンビークは大規模な旱魃を経験し²⁸、旱魃に対応する形で 1980 年代半ばから多くの緊急援助や食糧援助がなされた。こうした援助の過程で、緊急支援や食糧支援を調整す

²⁴ 出所) 船田クラーク(2007)「モザンビーク解放闘争史」

²⁵ 出所) JICA(2000)「南部アフリカ援助研究会報告書」

²⁶ 出所) 内閣府 (http://www.pko.go.jp/PKO_J/operations/pko.html)

²⁷ 出所) JICA(2000) 同上

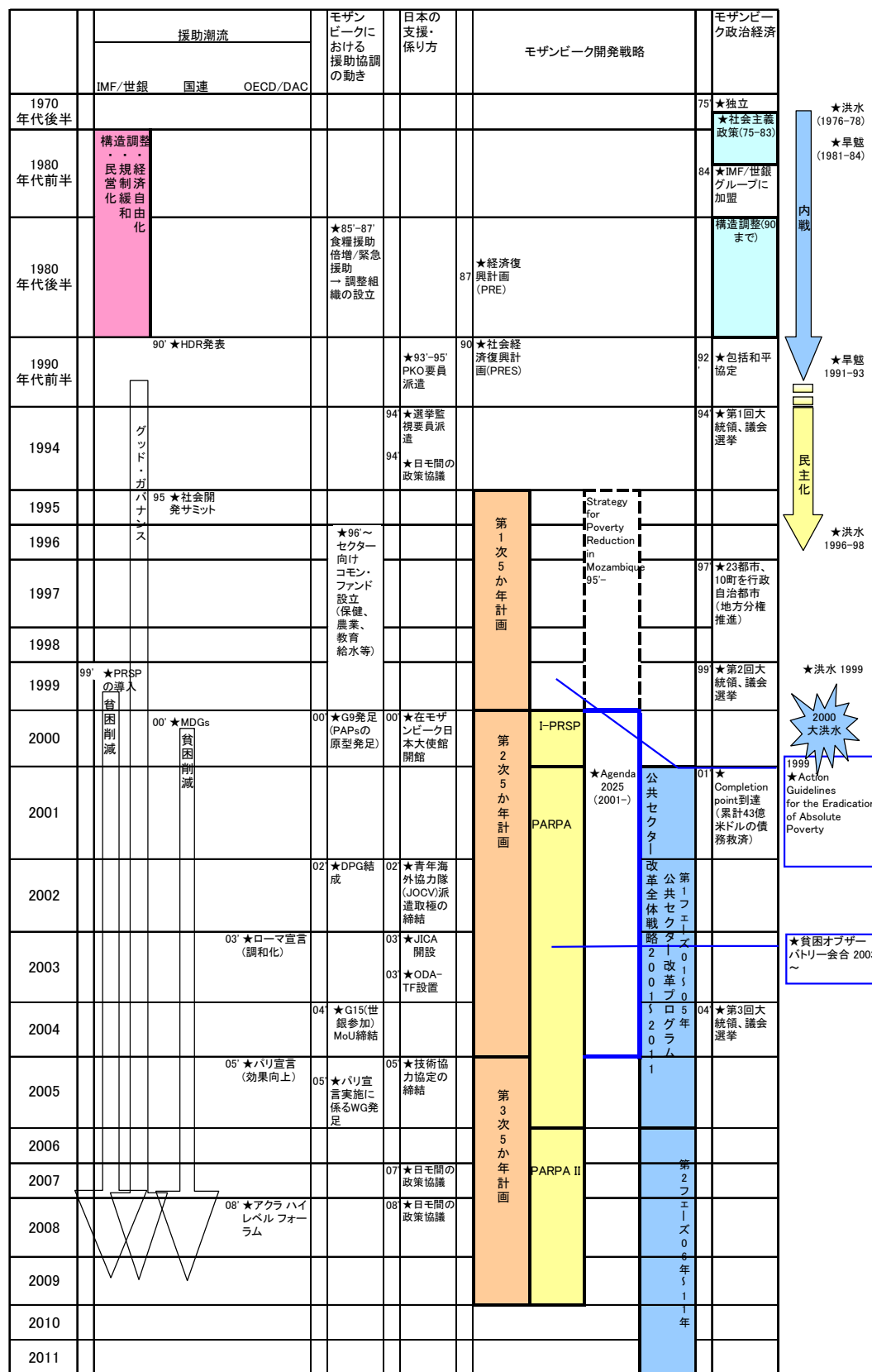
²⁸ 出所) モザンビーク支援ネットワーク(2002)「モザンビークと 2000 年の大洪水」

るための組織が設立され、また、教育や保健分野では、スウェーデン、スイスがとりまとめ役を担うなど、援助協調の先駆けとなる動きがみられている。また、2000 年の集中豪雨による大洪水では、同国中部 4 州（ザンベジア、テテ、マニカ、ソファラ各州）に広がり、これら地域を流れるザンベジ川の上流のジンバブエ、ザンビア等においても大規模な降雨に見舞われ、同河川流域において特に大きな人的・物的被害があり、450 万人以上が被災したといわれている²⁹。こうした状況に直面し、以前は、モザンビーク政府は、南アフリカからの支援に慎重だったが、洪水支援では、南アフリカ国軍の協力を受け入れている。このように、2000 年の洪水を契機に、多くのドナーや NGO がモザンビーク支援を開始すると共に、モザンビーク政府も過去の歴史・イデオロギーと関係なく、幅広く援助を受け入れる体制を作り始めたといえ、2000 年はモザンビークの援助にとって、大きな転換点になったと言える。

次項以降、モザンビーク政府の開発政策、日本及び主要ドナーの対モザンビーク支援について分析を行うため、モザンビークの社会・開発援助の潮流と日本及び他ドナーの援助動向について次ページに概略を示す。

²⁹ 出所）外務省及び国土交通省「災害列島 2002」

図表 3-11: モザンビークの社会情勢及び援助潮流



出所) PRSP 等各種資料を基に MURC 作成

3-2 モザンビーク政府の開発課題と開発政策

3-2-1 国家開発計画(5 か年計画)と PARPA

1994 年の第 1 回大統領・議会選挙の翌年に第 1 次開発 5 か年計画(1995-1999)が採択され、その後 2000 年に第 2 次開発 5 か年計画(2000-2004)が、2005 年 5 月には 2005-2009 年を対象とした第 3 次開発 5 か年計画が採択された。(年表参照)第 3 次 5 か年計画では下記の 6 項目を主な政策目標として掲げている。³⁰

- (1) 絶対的貧困の削減(教育、保健、農村開発を通じて)
- (2) 持続的な経済成長の加速、とりわけ民間セクター環境の整備
- (3) 地域間経済格差の是正と農村の経済開発
- (4) 国の結束、公正、民主化と調和のとれた開発
- (5) 汚職と犯罪の追放
- (6) 国際協力の促進と国家の自立

開発 5 か年計画が国家開発のビジョンを示す政策文書である一方、PARPA は開発 5 か年計画による政策目標を達成するための行動計画として位置づけられている。2000 年からスタートした第 2 次 5 か年計画に併せて、当初、貧困削減戦略文書(PRSP³¹)が策定されたが、2001 年から PARPA と改称し、2001-2005 年の 5 年間を PARPA I、2006-2009 年の 4 年間を PARPA II の期間としている³²。PARPA I は教育、保健、農業、基礎インフラ、ガバナンス、マクロ経済の 6 テーマを基本重点分野としたが、PARPA II は経済成長をより重視し、経済成長を通じた貧困削減をめざし、具体的には 2003 年に 54%だった貧困率を 2009 年には 45%に削減することを目標としている。そして、次の 3 つの基本的な柱と 8 つの横断的重点テーマを掲げている。

3 つの柱

- (1) ガバナンス
- (2) 人的資源
- (3) 経済振興

8 つの横断的重点テーマ

- (1) ジェンダー
- (2) HIV/AIDS
- (3) 環境

³⁰ UNDAF 2007-2009

³¹ Poverty Reduction Strategy Paper

³² PARPA II の期間は 2010 年まで延長される見通しである。(外務協力省ヒアリング)

- (4) 食糧及び栄養の確保
- (5) 科学技術
- (6) 農村開発
- (7) 自然災害
- (8) 地雷除去

PARPA II の内容はモザンビーク政府により、市民社会及び世界銀行をはじめとする国際ドナーの参加を得て議論されたほか、地方分権を推進する観点から州及び地域の視点も反映して策定された。また、その進捗状況をドナー、民間セクター、市民社会が検討するモニタリングシステム³³も織り込まれている。

3-2-2 セクター別開発計画・戦略

本節では、日本が重点を置いて援助を実施した次の5つのセクターについて、各セクターの現状を概観し、モザンビーク政府の開発計画及び戦略を説明する(同国政府の各種政策文書及び現地での各省への面談結果をベースに記述)。とりあげたセクターは次の5セクターである。

- 農業・農村開発／地方開発・経済振興
- 教育
- 保健・医療
- 給水・衛生
- 道路・橋梁

1. 農業・農村開発／地方開発・経済振興

(1) 農業・農村分野の開発計画

モザンビークでは就業人口の約 80%が農業に従事し、人口の 70%が農村に居住しているものの、国全体の GDP に占める農業セクターの付加価値割合は 28%(2007, WB)である。広大な国土は農業用適地に恵まれており、農業ポテンシャルは高いと言われているものの、現状では耕作可能地の 10%程度しか農業生産活動に利用されていない³⁴。農業・水産セクターの輸出品目のなかには、エビ、タバコ、砂糖、ナッツ、食用油、綿などがあるものの、主要食糧であるメイズ、米、小麦などは輸入に頼っており、食糧の自給は達成されていない(コメの国内生産比率は 39%:表 3-12 参照)。よって、農業政策の目標は農業生産の促進にあり、自給自足的農業から商業的農業生産への転換を目指している。PARPA II では農業・農村開発セクターは「経済振興」に分類されている。

³³ モザンビークの NGO のグループである「G20」が毎年政府との対話の場を持っている。

³⁴ The World Bank (2006)

農業セクターの開発計画としては、農業セクター開発プログラム(PROAGRI³⁵)が策定され、実施は年間予算によって行われている。PROAGRI I(1999-2004)は主に組織強化に焦点をあて、中央及び地方の農業行政人材の研修・登用を通じて、管理能力の強化を図った。特に地方の州及び郡の人材のレベルを中級レベルに引き上げ、重要な郡には大卒のスタッフを登用することを行った。インフラ整備については灌漑や給排水施設の整備を実施し、換金作物であるタバコ、綿、砂糖、カシューナッツの生産の活性化に取り組んだ。

PROAGRI II(2007-2010)では次の3つの項目からなる活動を展開している。

- イ. これまでの活動の展開(普及サービス、研究等)、特に生産活動を活性化させ、関連する法制度を改善する。
- ロ. 地方のコミュニティからの提案に基づくプロジェクト(インフラ、灌漑、畜産など)への資金提供。1件あたり30万米ドルから50万米ドル規模。農民組織による提案(ただし、民間やNGOと連携してもよい)、市場とのリンクがあり、経済的採算性がある事業を優先的に支援する方針。
- ハ. 全国的に統一された農業開発のガイドラインの策定。地方単位での開発を均質的に展開するための標準的マニュアルづくり。

図表 3-12: 主要食糧の生産と貿易(2004年)

食糧	生産(a)	輸入(b)	輸出(c)	合計(a+b-c)	生産比率 (a)/合計
コメ	177	284	2	459	39%
小麦	1	502	0	503	0.2%
とうもろこし	1,437	56	12	1,481	97%

注) 単位: 1000トン

出所) FAO「FAOSTAT」

(2) 地方開発・経済振興

PARPA IIでは、地方開発・経済振興をガバナンス、人材開発と並ぶ3つの柱のひとつとして位置付けており、貧困削減のためにも持続的経済成長が必要、という立場をとっており、次の8つを重点としている。

- イ. 経済活動による一人当たりの所得の向上、とりわけ農村地域
- ロ. セクター、地域(都市・農村及び南北)間の連携の強化による生産性の向上
- ハ. 雇用の質の向上
- ニ. 科学技術のインフラの整備による全国レベルでの生産性の向上

³⁵ Programa Nacional de Desenvolvimento Agrário

- ホ. 競争力のある民間セクターの振興
- ヘ. 金融システムの開発による国内投資への資金の活用
- ト. フォーマル・セクターの発展を促す税制の改革
- チ. 国際及び国内の地域間の流通の発展による市場の拡大

地方開発に関しては、上記のうち地域間連携(ロ)及び市場拡大(チ)が関連しており、そのためには、人、モノ、情報の交流、流通及び伝播の拡大を促すための交通インフラ、物流システム及び国内市場取引制度の改善を重視するとしている。

また、経済振興に関しては、民間セクター開発(ホ)及び金融システム(ヘ)がビジネス環境の改善と密接に関連し、世界銀行グループでは「投資環境の改善」を 3 つの柱のひとつとして支援している³⁶。国際・国内地域市場(チ)との関連では、地域間のバランスある発展をめざすほか、海外と国内地域、さらに内陸国に通じる国際回廊の開発を通じて、市場開拓、内陸資源の活用と回廊地域の開発を図ろうとしている。特に中部のベイラ回廊、北部のナカラ回廊について、インフラの整備と外国投資の促進を図ろうとしている。

2. 教育

モザンビークでは小学校への入学率は、独立直後の 1980 年代はじめは 100%を達成していたものの、その後内戦と経済的困難のなかで低下し、1994 年の小学校への入学率(グロス)は 54%にまで低下した³⁷。民主化後の 1995 年に採択された「国家教育政策と実施戦略」(対象期間:1995-1999)は基礎教育と識字率の向上を最重要課題と規定して、次の 3 つの目標を設定した。

- (1) 国民の教育の機会へのアクセスを確保すること
- (2) 教育の質の維持と向上
- (3) 教育政策のための組織と財政的基盤の確立

これらの目標のうち、全国民への基礎教育に最も高い優先度が設定されたものの、小学校(EP1³⁸)への純入学率は 1997 年には 44%であった。教育文化省は 1998 年に「教育セクター戦略計画³⁹」(対象期間:1999-2003 年)を策定し、基礎教育の全国民への実施の実現を早めること、特に入学率の向上(とりわけ女子)を主要目標に掲げた。

その後、日本を含む外国ドナーの初等教育に対する援助の成果もあり、2003 年には

³⁶ Country Assistance Strategy Report, February 2006, IDA/IFC/MIGA

³⁷ Education Sector Strategic Plan 1999-2003, Ministry of Education, 1998

³⁸ Escola Primária 1º モザンビークの初等教育は 7 年間で EP1(5 年)と EP2(2 年)で構成されている。

³⁹ Education Sector Strategic Plan 1999-2003

69.4%の純入学率を記録している。一方、初等教育における質の問題はあり、2004年時点でEP1の教師44,000人のうち有資格教師は57%だけであり、今後は教員の増強と質の向上が課題となっている⁴⁰。

現地調査ヒアリングで、教育文化省は、これまで MDGs 達成のために初等教育を重視・推進してきたが、その進展に伴い、近年は中等教育を充実させる必要性が高まっているとの認識を示していた。また、技術職業教育にも注目し始めており、労働省との連携も必要になっている。一方、非識字率は53.6%(2003年、WB)と依然として高く、これに対しては成人向けの夜間学校を小学校に開設する等の対策が始まっている。

3. 保健・医療

保健・医療セクターの政策文書としては、保健省が「保健セクター戦略計画(PESS)」(対象期間:2001-2005)を2001年4月に策定している。これによると、モザンビークの国民の健康を脅かす問題としては、マラリア、結核、HIV/AIDSなどの伝染性の病気が主で、このうちマラリアは国民の健康被害の15%を占めている。一方、HIV/AIDSは急速に拡大しつつあり、ドナー援助において主題となっている。妊婦死亡率は10万人に1,000人以上と世界でも最も高い水準にあり、乳幼児死亡率も1,000人に219人と隣国のザンビア(197/1000)と比較しても高い。保健セクター戦略計画では、上記の状況をもたらしている背景として、下記の諸点を挙げている。

- (1) 教育水準:とりわけ女性と農村における教育機会の相対的低さ⁴¹
- (2) 栄養状態:ビタミンの不足
- (3) 環境:雨水の排水施設などに起因するマラリアの発生など
- (4) 安全な飲料水:国民の25%だけがアクセスできる状態
- (5) 地域格差:保健サービスの提供機会の都市・農村及び北部・中部・南部の間の格差

これらの状況を克服し、全国的な保健・医療サービスの向上を図るため、PESSでは、医療施設(公的、民間、NGO)と医療サービスの充実、及び保健医療人材の育成を重点として取組んでいる。とりわけ、地域間格差については、南部に対して北部及び中部における医療従事者の配置人数が相対的に低いことを是正としている。

4. 給水・衛生

PARPA Iでは農村における給水率を2005年までに40%へ、都市部では50%へ、全国

⁴⁰ The World Bank

⁴¹ 初等教育の女子就学率が相対的に低いことにも起因しており、教育セクターにおいても女子の就学率の向上が重要とされている。

平均 46%を目指してきたが、2005 年時点では 41%に留まった。

2008 年の推定⁴²ではモザンビーク全体で 48.5%の人々が安全な水にアクセスできる状態になり、州別に見るとナンプラ州が最も低く 31%、マプト州が 70%と最も高い。ミレニアム開発目標(MDGs)が掲げる目標(2015 年までに、安全な飲料水と基礎的な衛生設備を継続的に利用できない人々の割合を半減)達成が大きな課題である。政府としては MDGs をベースにモザンビーク版 MDGs を作成し、水分野では 2015 年までに 70%の人々が安全な水にアクセスできるようになるという目標を掲げている。また MDGs 達成のための計画として、「新給水戦略計画」(PESA)を作成し、また5か年計画として、2009 年までに 55%という目標も定めている。

5. 道路・橋梁

「道路セクター戦略」⁴³(対象期間:2007-2011)によると、モザンビーク全国に約 30,000km の道路があり、このうち 20%が舗装道路であるが、総交通量の 85%は舗装道路を利用している。一方、非舗装道路のうち、約半分が「年間を通じて通行に支障のない」状態とされている。

道路開発政策は公共事業住宅省が政策を策定し、傘下の道路公団と道路基金がある。道路公団は計画、建設、維持管理などの事業実施を担当し、道路基金はファイナンス(政府予算、料金収入、ドナーからの資金動員など)・予算管理を担当している。

道路政策として最上位に位置づけられるのは「道路セクター戦略」であり、その下に「道路セクター統合プログラム」⁴⁴、また3年間の実施計画のための 3 年のローリング・プランがある。以前はドナー主導で支援案件が決まる傾向にあったが、現在はモザンビーク側が道路・橋梁整備についての計画をもち、ドナーに示して協力を求める体制ができている。1992 年当時、最初に道路セクターに支援を供与したのは世界銀行だった。その後、アフリカ開発銀行(AfDB)や OPEC(石油輸出国機構)基金を含めドナー数が増えたため、道路セクター・ワーキング・グループを設置し、関心をもつドナーに対してモザンビーク政府の計画を説明し、情報を共有するようになった。また、ザンベジ川の橋梁計画についての委員会も別にある。

道路整備へのドナーの協力はプロジェクト援助による支援が主となっており、案件の規模によっては区間を区切るかたちでドナー間でプロジェクトを分担して実施されている。また、道路の整備に橋梁の整備・建設が含まれており、内戦後の復興支援では緊急支援として簡易橋梁の整備が行われていたが、1990 年代の後半からは恒久的な橋梁の建設

⁴² Coberturas do Abastecimento de Agua Rural 2000 A 2008, DNA

⁴³ Road Sector Strategy (RSS), 2007-2011, Final Report, August 2006, ANE

⁴⁴ Programa Integrado do Sector de Estradas (PRISE)

へと移った。現在では「復興」の段階は終わり、ザンベジ川を渡るザンベジ橋⁴⁵の建設が欧州諸国の援助で行われるなど、新たな幹線道路ネットワークの建設に援助が行われている。

3-3 日本の対モザンビーク援助

3-3-1 平和協力・復興支援から開発支援へ

1. 日本の対モザンビーク支援の意義

独立、内戦を経て 1994 年の大統領及び議会選挙によって和平が実現するプロセスにおいて、日本政府は国際連合の要請に応え、国連モザンビーク活動(ONUMOZ)に協力する形で国際平和協力隊を 1993 年 4 月から派遣し、ONUMOZ 司令部業務、輸送調整業務を行い、さらに 1994 年には選挙監視業務への監視要員の派遣を行い、2 年近くの期間にわたる日本人の派遣による協力を実施した。

1994 年以降、日本は ODA を通じて帰還民支援、道路橋梁再建、地雷除去などの戦後の復興活動を支援し、次いで食料援助、災害復旧、マラリア対策、村落飲料水供給などの基礎的生活分野(BHN)、学校建設、教員養成、保健人材育成、研修員受入れなどの人材育成、さらに道路、港湾、灌漑などの経済インフラ施設の整備の支援へと援助の幅を広げていった。(図表 3-16 参照)

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、また国際平和協力部隊の派遣以降、和平後の復興と社会と経済の開発に対して広範な援助を継続的に実施してきた国でもある。すなわち、平和構築以前から始まり、平和構築、戦後復興、基礎生活分野(BHN)への支援、人材育成、インフラ整備、そして経済成長への展開を ODA を中心とした日本の援助によって支えてきた国としてモザンビークを位置付けることができる。

昨今、モザンビークは南部アフリカ地域の安定と発展に重要な役割を果たしており、NEPAD に事務局長を出すなどその域内での存在感を高めている。

2. これまで実施された政策協議と重点支援分野

1994 年

日本政府とモザンビーク政府間の初めての二国間政策協議は、内戦終結後間もない

⁴⁵ ザンベジア州とソファアラ州の境であるザンベジ川を渡る橋梁。以前はカイア橋とも呼ばれていた。

1994 年に開催された。1994 年の政策協議は無償資金協力及び技術協力に関するもので、当時、モザンビークが抱えていた食糧事情の改善、帰還難民の再定住、退役兵士の社会復帰等の問題を踏まえ、下記のテーマを重点分野とした。

- (1) 農業
- (2) 社会セクター(基礎生活分野(BHN)、基礎インフラ)
- (3) 人的資源開発

このほか、内戦中に埋没された対人地雷の除去が復興に不可欠であることから、対人地雷関連の支援も重点課題として実施された。

2007 年

1994 年の第 1 回の政策協議から相当の期間が経過しており、双方から問題意識を出し合い相互理解を高める意味もあり、下記の議題に沿って協議がなされた。

- (1) 日本の対アフリカ ODA 政策
- (2) 日本の援助効果向上に対する取組
- (3) 日本の対モザンビーク ODA
- (4) モザンビーク政府による我が国の協力に対する評価、要望
- (5) 日本の ODA の仕組み概要
- (6) モザンビーク政治・経済情勢
- (7) 質疑応答・その他
- (8) 平成 21 年度無償、平成 20 年度技協要望調査について

また、日本のモザンビーク援助の重点分野として「地方開発・経済振興」、「人的資源開発」、「ガバナンス」が合意された。

2008 年

前年の政策協議をフォローしつつ、より実務的な内容を中心に下記のテーマについて開催された。

- (1) 昨年の政策協議結果の確認(重点分野など)
- (2) 案件要請の手続きとスケジュールについて
- (3) モザンビーク側及び日本側からの要望
- (4) 新 JICA について
- (5) その他(TICADIV など)

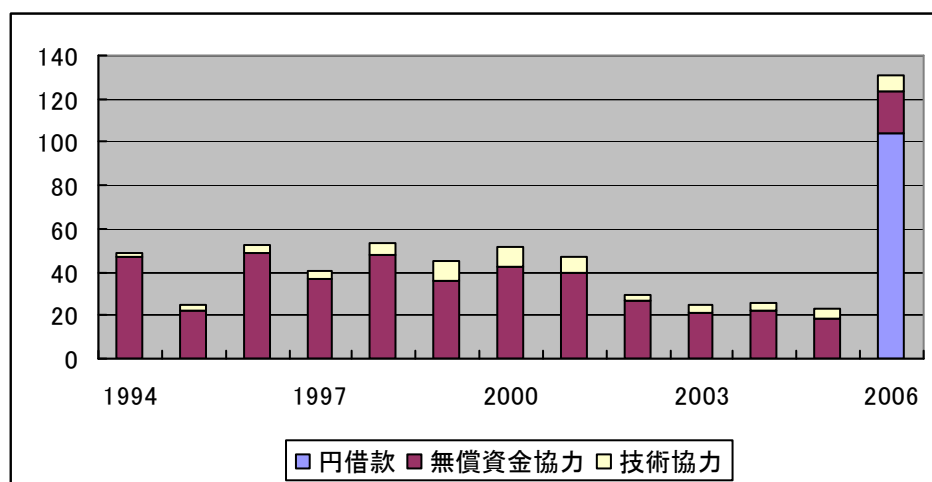
日本側からの案件要請と手続きについての説明を経て、モザンビーク側の要望書の作成などの実務面での理解が進んだ結果、以前より円滑に手続きがとられるようになった⁴⁶。

⁴⁶ 在モザンビーク日本大使館でのヒアリング

3-3-2 日本の対モザンビーク ODA の実績

日本は、ODA 大綱、中期政策、TICAD での議論等を踏まえ、モザンビークの貧困削減に資する分野において、積極的に支援を実施している。モザンビークに対し主に無償資金協力（一般無償資金協力、草の根・人間の安全保障無償資金協力）及び技術協力を中心に支援を行ってきた。1991 年から 2006 年までの 16 年間の援助累計額は、無償資金協力では 531.61 億円、技術協力では 66.09 億円を供与している。また、2006 年度には円借款による支援が開始されたが、その大半は拡大 HIPC イニシアティブのもとでの債務救済措置（70.89 億円）であり、実際には北部でのモンテプエスーリシंगा間道路計画（32.82 億円）のみとなっている。

図表 3-13: 1994 年以降の日本の対モザンビーク経済協力の援助形態別支援



出所) 外務省国別データブック

注) 単位: 億円(円借款・無償資金協力は年度 E/N ベース、技術協力は年度経費ベース)。

2006 年の円借款供与額は 70.89 億円の債務救済分を含む。

無償資金協力については、一般プロジェクト無償では主に教育、給水、保健、農業分野を中心に支援を行い、草の根・人間の安全保障無償資金協力ではモザンビークの草の根レベルに裨益する活動を行っている NGO に対し、1 案件 1,000 万円以下の小規模支援を実施してきている。また技術協力では、人を介した支援として、教育、保健、農業、給水、ガバナンス(特に計画行政)の各分野において中長期の専門家の派遣、機材の導入支援等を行っている。また、青年海外協力隊事業を実施しており、多岐にわたる分野で 100 人以上の青年海外協力隊員が派遣されコミュニティレベルでの支援を行ってきた。

図表 3-14:対モザンビーク専門家派遣実績(2001 年以降)

分野	人数	合計期間
農林水産	6	91.3
保健医療	2	36.6
人的資源(教育)	3	76.4
公共公益事業(給水)	3	7.6
計画行政	7	78.2
その他	7	188.8

出所)JICA から提供を受けた資料

注) 期間は合計派遣月数

図表 3-15: 日本の年度別・形態別実績詳細(2000～2007 年)

	有償資金協力	無償資金協力		技術協力		国際機関を通じた支援
		一般無償	軍の援・人間の安全保障	技術協力プロジェクト	開発調査	
2007		・クアンバ教員養成学校建設計画 ・ザンベジア州及びビテ州地方道路橋梁建設計画 ・保健人材養成機関施設及び機材拡充計画(詳細設計)	・マプト市協同組合連立職業訓練センター自動車整備機材整備計画 ・ザンベジア州グルエ郡ニパベ小学校建設支援計画 ・カーボ・デルガード州ムエダ郡ナマウア小学校建設支援計画 ・カーボ・デルガード州学校用水衛生施設建設計画 ・ガザ州シヨクエ郡ンワシコルアネ小学校増設計画	・テテ州EPI実施体制強化プロジェクト(2010.2まで) ・シヨクエ灌漑スキーム小規模農家総合農業開発プロジェクト(2010.3まで) ・ザンベジア州持続的給水・衛生改善プロジェクト(2011.8まで) ・ソファアラ州におけるHIV/AIDS啓発のためのIEC活動強化プロジェクト(2010.4まで) ・モザンビーク情報通信技術学院教育センター(2009.8まで)		・エイズ支援(GFMTA経由) ・マラリア支援(GFMTA経由) ・結核支援(GFMTA経由)
2006	・債務救済措置 ・モンテペスーリシリング間道路計画	・食糧援助 ・セクター・プログラム無償 ・マラリア対策計画	・ザンベジア州人道的地雷除去計画 ・ザンベジア州ソバハ小学校建設支援計画 ・マプト市井戸建設計画 ・マプト市マルティレス・デ・ンブジーネ小学校電気配線設備支援計画	・ガザ州初等教育強化(2009.7まで)	・ナンブラークアンバ間道路改善計画	・劣化農業の保全及び回収のための調整・管理事業(第3フェーズ)(FAO経由) ・開発政策・人材育成基金(PHRD)(「カーボンファイナンス取引開発支援のためのキャパシティ・ビルディング」)
2005		・シモイオ初等教育教員養成学校建設計画 ・ベイヤ港浚渫能力増強計画	・イニヤンバネ州ザバラ郡ムアネ保健所増設支援計画 ・ガザ州マンジャカーゼ郡ムセンゲ小学校建設計画 ・ザンベジア州人道的地雷除去活動支援計画 ・ザンベジア州北部地域人道的地雷除去計画 ・マプト市コスタ・ド・ソル地区チルドレン・タウン増設計画	・保健人材育成機関能力強化プロジェクト(2008.8まで)		・世界食糧計画(WFP)を通じたアフリカ諸国に対する食糧援助 ・開発政策・人材育成基金(PHRD)(「国境を越えた保護区・観光開発プロジェクト」) ・モザンビーク教師教育機関のエイズ対策に係る能力向上(UNESCO経由)
2004		・シャイシャイ初等教育教員養成学校建設計画 ・キリマネ医療従事者養成学校整備計画	・イニヤンバネ州人道的地雷除去計画 ・ガザ州ビレネ・ギンヤ両郡における学校用改良型便所建設計画 ・ザンベジア州人道的地雷除去計画 ・テテ州アンゴニア郡井戸建設計画	・「ガザ州村落飲料水供給計画」フォローアップ協力		・農業処理事業に対する食糧増産援助(FAO経由) ・開発政策・人材育成基金(PHRD)(「職業訓練」) ・エイズ支援(GFMTA経由) ・マラリア支援(GFMTA経由)
2003		・ノンプロジェクト無償	・ザンベジア州人道的地雷除去計画 ・マニサ郡農業組合強化支援計画 ・ムアネ小学校増設支援計画 ・モマ及びモゴボラ郡における作物倉庫建設計画 ・ルアカ小学校建設及びシロゾ小学校増設支援計画 ・ナテボ後期課程小学校建設計画	・ガザ州村落飲料水供給計画 ・「ガザ州村落飲料水供給計画」フォローアップ協力 ・「中央病院医療機材整備計画」フォローアップ協力 ・キリマネ医療従事者養成学校建設計画 ・シャイシャイ教員養成校再建計画基本設計調査		・UNHCRを通じた支援 ・IPPPを通じたエイズ支援
2002		・ザンベジア州地下水開発計画 ・シヨクエ灌漑システム改修計画(2/2) ・食糧援助 ・セクタープログラム無償資金協力	・イニヤンバネ州地雷除去支援計画 ・エイズ及び薬物に関する季刊誌製作支援計画 ・ザンベジア州人道的地雷除去計画 ・シグブタ小学校建設支援計画 ・シナカ・シンブア小学校建設計画 ・シベンベ小学校建設支援計画 ・シヨクエ小学校机・椅子供与計画 ・「銃を鍛に」プロジェクト支援計画 ・ソニア・ウスター・アドベンティスタ中学校寄宿舎建設計画			・食糧危機に対する支援(緊急無償および食糧援助)(WFP経由) ・UNHCRを通じた支援
2001		・ザンベジア州地下水開発計画 ・マプト市小・中学校建設計画 ・第二次幹線道路橋梁再建計画 ・シヨクエ灌漑システム改修計画(1/2)	・ザンベジア州中小企業開発支援のためのワン・ストップ・ショップ支援計画 ・シヨクエ児童心理医療センター拡張支援計画 ・ジミレーネ再定住地域保健所建設計画 ・ナマーシャ中学校理科実験室設置支援計画 ・モシザ・ナマクーラ再定住地域保健所建設支援計画		・アンゴニア地域総合開発計画	・エイズに関する南部アフリカ開発共同体(SADC)プログラム ・ICRCを通じた支援
2000		・ザンベジア州地下水開発計画(1/3) ・災害復旧保健支援計画 ・第二次幹線道路橋梁再建計画(国債1/4) ・緊急無償(洪水災害) ・ノンプロジェクト無償 ・食糧援助	・ADPP・タンジネ洪水被災地教育施設建設プロジェクト支援計画 ・ECSD・マリングル灌漑システム修復支援計画 ・GTA・チクウェ洪水被災初等教育施設復旧プロジェクト支援計画 ・KULIMA・コンゴロテ小学校洪水被災教育施設復旧プロジェクト支援計画 ・アカデック・チムト初等教育施設復旧プロジェクト支援計画 ・モビモト・モスリブ・シャリユモ村洪水被災地教育施設修復プロジェクト支援計画 ・POWER・地雷被災障害者支援プロジェクト車椅子贈与支援計画 ・オム・マングロ牧畜センター復旧プロジェクト支援計画 ・国家地雷除去院ガザ州地雷除去プロジェクト支援計画 ・アクション・イド・ミラレン避難所教育施設及び給水設備建築プロジェクト支援計画	・マプト市道路開発調査 ・除隊兵士再定住地域村落開発計画調査		・国内洪水被災民向け食料援助(WFP経由) ・開発政策・人材育成基金(PHRD)(「高等教育と技能開発」・「地方エネルギーとセクター改革」・「国境保全地域と観光開発」) ・UNHCRを通じた支援

出所) 外務省及びJICAのホームページで公開されている情報を基に作成
(円借款と無償資金協力は E/N ベース。技術協力は予算年度ベース)

3-3-3 TICADIV とモザンビーク支援

1. TICADIV におけるモザンビーク関連の活動

2008 年 5 月 28 日から 30 日まで横浜で開催された TICADIV においては、優先課題として:1) 成長の加速化、2)人間の安全保障の確立(MDGs の達成)、3)人間の安全保障の確立(平和の定着とグッド・ガバナンス)、4)環境・気候変動問題への対処、そして 5) パートナーシップの拡大、の 5 点について参加国の間で確認された。そして「横浜宣言(元気なアフリカを目指して)」では、これらの開発課題への取組を確認した。

さらに、日本政府はTICAD支援策として、2012年までのアフリカ向けODAの倍増、今後5年間で最大40億米ドルの円借款供与、無償資金協力・技術協力の倍増をコミットし、下記の8つのテーマを主な支援分野として表明した。

図表 3-16: 対アフリカ支援コミットメントの内容

内容	基準値 (2003-2007 年平均値)	目標値(2012 年)
二国間贈与	7億米ドル(797 億円)	14 億米ドル
(うち、無償、技術協力)	(718 億円)	
(うち、国際機関を通じた贈与)	(79 億円)	
政府貸与(円借款)	0.8 億米ドル(84 億円)	1.6 億米ドル以上
アフリカ開発銀行への拠出	1.2 億米ドル(139 億円)	2.4 億米ドル
アフリカ向け ODA 全体	9 億米ドル	18 億米ドル

出所)JICA 資料

注)支出純額ベース。2012 年の目標は、円借款においては年の供与目標額。円借款については、毎年、漸次的に増額していき、順調に供与されれば、5 年間を通じて、総額で最大 40 億米ドルの積増しが見込まれる。

主な支援分野

- (1) アフリカがつながる広域インフラ整備支援
- (2) 農業・食料
- (3) 貿易・投資の促進
- (4) コミュニティ開発
- (5) 教育と人材育成
- (6) 保健・医療
- (7) アフリカの水開発
- (8) クールアース・パートナーシップ

また、民間投資については、日本の民間企業主導のプロジェクト形成への支援(アフリカ

投資倍増基金、官民パートナーシップの促進など)について表明を行っている。

上記はいずれもモザンビークの開発ニーズに合致するものである。TICADIV にはモザンビークからゲブーザ大統領及びシサノ元大統領が参加し、シサノ元大統領はサイドイベントであるセミナーやシンポジウムにも参加した。

2. 官民政の大型ミッションのモザンビークへの派遣

TICADIV で共有された「アフリカ経済成長の加速化」をフォローアップする目的で、2008 年 8 月 31 日から 9 月 9 日にかけて、アフリカ貿易・投資合同ミッションが南部アフリカ地域(ボツワナ、モザンビーク、マダガスカル、南アフリカ)を訪問した。吉川貴盛経済産業副大臣が団長を務め、政界、官界及び民間からは企業 21 社が参加し、総勢 69 名⁴⁷の大型ミッションとなった。

モザンビークには、9 月 2 日から 4 日の日程で訪問し、ディオゴ首相はじめ商工、鉱物資源、エネルギー、財務各大臣及び企画開発副大臣と会談を持ったほか、日本・モザンビーク投資・ビジネス促進セミナーへの参加、モザール・アルミ製錬プロジェクトの視察を行った。

⁴⁷ モザンビークを訪問した人数は 55 名であった。

図表 3-17: モザンビークへの日本の協力の全体図(1993-2007)

		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
インフラ整備	道路建設(有償)															
	道路橋梁再建・建設															
	港浚渫															
	漁船修理															
	地下水開発															
	灌漑															
人材育成	研修員受け入れ															
	小中学校建設															
	教員養成校建設															
	職業訓練															
	保健人材															
	留学生															
BHNへの支援	マラリア対策															
	食料援助															
	食料増産援助															
	災害緊急援助(洪水)															
	災害復旧保健															
	村落飲料水供給															
紛争後復興支援	地雷除去															
	帰還民支援															
	道路補修機材															
	道路橋梁再建・建設(一部)															
平和構築	選挙監視(15名)															
	司令部業務(5名)															
	輸送調整業務(48名)															

注1) 専門家派遣、機材供与、調査団派遣、協力隊など上記の категория に分類できない協力を含まず

注2) 上記平和構築はODA I には含まれない

出所: 関連資料をベースにMURC作成

3-4 主要ドナー及び NGO、民間セクターの動向

3-4-1 主要ドナーの援助の概略

1. 主要ドナーの援助額の実績

本項ではまず、モザンビークに対する援助の状況を援助額の推移から分析する。モザンビークの国家予算に占める援助資金の割合は 2007 年:54.2%、2008 年:56.0%と⁴⁸ドナーへの援助依存度が高い。

図表 3-18 の諸外国及び国際機関の対モザンビーク経済協力実績(1994-2006 年)を見ると、二国間ドナーでは米国、英国及びスウェーデン、ノルウェー、デンマークの北欧諸国が主に支援を行っている。1990 年代までは旧宗主国のポルトガルからの援助も多く受けていた。モザンビークは 1975 年の独立後 1983 年まで社会主義政策を採用していたことから、内戦中も含め北欧諸国からの援助を多く受けてきた。1983 年頃を境に、経済開発を進める必要から米国や英国等の先進国との関係を強化してきており、援助供与先の上位国もこれを反映したかたちとなっている。なお、2006 年に日本が 2 位となっているのは、この年に債務救済措置を講じたため、モザンビークにおける日本の支援規模は相対的に大きくはない。

国際機関による支援では、世界銀行のグループ機関である国際開発協会(IDA)、欧州連合(EU)の行政執行機関である欧州共同体委員会(CEC)、アフリカ開発銀行(AfDB)が最近の主な援助機関である。なお、アフリカ開発銀行による支援では、より緩やかな融資条件をもつアフリカ開発資金(AfDF)が供与されている。国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)は内戦からの復興段階では中心的な役割⁴⁹を果たしたが、開発段階への移行に伴い、1996 年以降は同じ国連機関の国連開発計画(UNDP)や国連児童基金(UNICEF)といった開発機関に業務を引き継いで撤退している。一方、国連世界食糧計画(WFP)は内戦後の復興支援を含め今日に至るまで継続して支援を行っており、洪水や旱魃といった自然災害が発生した際にも重要な役割を果たしている。

⁴⁸ モザンビークの政府・ドナー合同によるセクター・ワーキング・グループが分類されている 5 つの柱の 1 つである「貧困とマクロ経済」の中の財政管理ワーキング・グループ傘下の予算分析サブワーキング・グループの資料による。

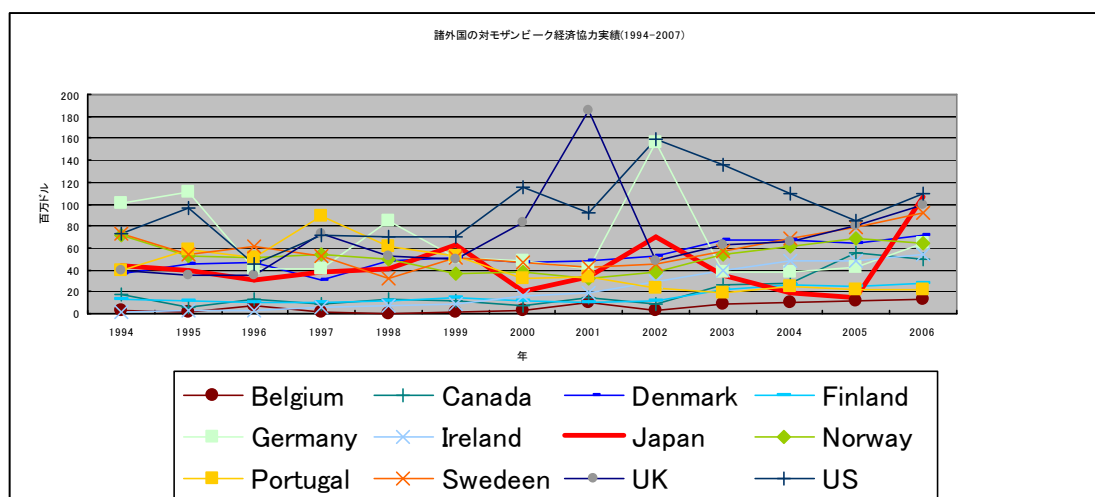
⁴⁹ UNHCR は 1993 年から 1996 年まで集中的にモザンビークの平和構築支援を実施し、1.食糧、2.道路、3.水、4.保健、5.学校の 5 分野を対象に約 1,500 の案件を全国レベルで包括的に行った。即効性ある支援が主目的であった。

図表 3-18: 諸外国の対モザンビーク経済協力実績(1994～2006)
支出純額ベース(DAC 集計ベース 単位:百万米ドル)

暦年	1位		2位		3位		4位		5位		うち日本	合計
1994	ドイツ	101.3	イタリア	93.9	スウェーデン	73.5	米国	73.0	スウェーデン	72.2	43.3	720.4
1995	ドイツ	110.9	米国	96.0	ポルトガル	59.1	オランダ	54.5	スウェーデン	54.2	39.8	698.3
1996	スウェーデン	61.3	ノルウェー	51.8	ポルトガル	51.4	デンマーク	46.8	オランダ	45.7	30.1	551.9
1997	ポルトガル	89.4	英国	72.5	米国	71.0	ノルウェー	54.7	スウェーデン	52.1	38.1	621.6
1998	イタリア	110.6	ドイツ	85.2	米国	70.5	ポルトガル	61.5	英国	53.0	40.6	706.9
1999	米国	70.6	日本	63.3	ポルトガル	52.7	ドイツ	51.6	デンマーク	51.5	63.3	593.2
2000	米国	115.5	英国	82.7	オランダ	61.6	ドイツ	47.8	デンマーク	46.9	20.0	623.5
2001	英国	185.2	米国	91.8	オランダ	86.6	デンマーク	48.3	スウェーデン	42.6	33.5	720.2
2002	イタリア	446.5	フランス	431.6	米国	159.7	ドイツ	156.9	日本	69.7	69.7	1661.0
2003	米国	135.4	デンマーク	66.4	英国	63.4	スウェーデン	56.5	ノルウェー	54.1	35.3	697.1
2004	米国	110.0	スウェーデン	67.9	デンマーク	67.4	英国	65.9	ノルウェー	61.1	19.4	728.1
2005	米国	96.0	英国	80.8	スウェーデン	79.3	ノルウェー	67.9	デンマーク	64.9	14.8	770.8
2006	米国	108.9	日本	106.8	英国	99.6	スウェーデン	91.3	デンマーク	71.1	106.8	936.6

出所) OECD, Creditor Reporting System Online Database (2008 年 12 月現在) から作成

図表 3-19: (図表 3-18 を折れ線グラフにしたもの)



出所) OECD, Creditor Reporting System Online Database (2008 年 12 月現在) から作成

注) 2006 年は債務救済のため日本の援助額が増加(二国間ドナー中 2 位)

図表 3-20: 国際機関の対モザンビーク経済協力実績(1994~2006)
支出純額ベース(DAC 集計ベース 単位: 百万米ドル)

暦年	1位		2位		3位		4位		5位		その他	合計
1994	IDA	176.7	CEC	101.4	UNHCR	55.2	WFP	47.7	AfDF	32.3	50.0	463.3
1995	IDA	159.8	CEC	79.0	UNDP	46.2	UNHCR	43.5	AfDF	43.1	28.0	399.5
1996	IDA	220.2	CEC	62.0	AfDF	31.7	UNDP	19.5	WFP	14.6	16.5	364.5
1997	IDA	146.6	CEC	70.8	AfDF	55.7	UNDP	25.9	IMF	19.5	24.6	343.1
1998	IDA	128.4	CEC	84.1	AfDB	67.8	UNDP	14.6	WFP	3.2	31.5	329.6
1999	CEC	89.0	IDA	78.0	AfDF	13.9	UNDP	8.8	UNICEF	6.6	16.9	213.2
2000	IDA	93.7	CEC	78.8	IMF	30.4	AfDF	13.3	UNICEF	7.1	30.2	253.5
2001	CEC	73.6	AfDF	56.5	IDA	53.0	UNICEF	8.4	UNDP	6.5	10.3	208.3
2002	IDA	297.2	CEC	137.8	AfDF	73.1	IFAD	6.6	UNICEF	6.5	18.3	539.4
2003	IDA	159.1	CEC	90.2	AfDF	31.9	UNFPA	9.0	UNDP	8.9	39.9	339.0
2004	IDA	194.2	CEC	151.1	AfDF	91.4	GFATM	16.4	UNFPA	9.0	48.7	510.7
2005	IDA	242.7	CEC	163.6	AfDF	73.4	UNICEF	8.7	UNDP	7.4	18.4	513.3
2006	IDA	244.4	CEC	174.6	AfDF	162.1	Global Fund	23.4	UNFPA	10.1	54.8	669.4

出所) OECD, Creditor Reporting System Online Database (2008 年 12 月現在) から作成

日本の重点 5 セクター(1.保健、2.教育、3.農業、4.インフラ、5.給水)について、1995-2006 年の主要ドナーのセクター別資金配分を見ると、図表 3-21 のとおり二国間ドナーでは欧州・北欧ドナーが、国際機関では世界銀行、欧州連合、アフリカ開発銀行が多く資金を投入している。二国間ドナーの中で日本は農業が 3 位、インフラと水がそれぞれ 4 位、保健が 12 位、教育が 9 位となっている

図表 3-21: モザンビークにおける主要ドナーのセクター別援助額(1995-2006)
支出純額累計 (単位: 百万米ドル)

	二カ国間ドナー					日本	国際機関		
	1	2	3	4	5		1	2	3
保健	ノルウェー	デンマーク	オランダ	英国	スイス	21.66 (12)	EC	WB	AfDB
	116.29	80.06	69.47	66.93	61.07		99.12	98.70	23.75
教育	オランダ	カナダ	ドイツ	デンマーク	フィンランド	35.58 (9)	WB	AfDB	UNICEF
	145.41	135.26	73.04	71.18	60.99		146.90	29.47	5.61
農業	デンマーク	米国	日本	イタリア	オランダ	61.00 (3)	IFAD	WB	EC
	94.48	65.70	61.00	44.50	41.60		80.18	70.00	66.15
インフラ	スウェーデン	ドイツ	デンマーク	日本	ノルウェー	97.56 (4)	WB	AfDB	EC
	167.97	163.73	119.25	97.56	97.27		463.66	302.30	271.43
水	オランダ	スイス	フランス	日本	カナダ	24.24 (4)	WB	EC	AfDB
	74.19	36.56	27.23	24.24	10.20		126.00	98.07	73.16

出所) OECD, Creditor Reporting System Online Database (2008 年 12 月現在) から作成

注) 日本の欄の()内の数字は順位

次に、ドナーからの援助を形態別に示したのが図表 3-22 である(2006-2008 年、2008-2011 年は予測値)。一般的に、ドナーから途上国へ供与される援助の形態、すなわち、資金・財・知識の移転方法⁵⁰は多様で、プロジェクト、一般財政支援、セクター財政支援、コモン・ファンド、セクター・ワイド・アプローチ(SWAs)⁵¹などがある。以前からあるプロジェクトは、限定された目的に直接結びついた特定活動を一定の予算・期限内に実施する援助形態であるのに対して、複数のドナーが資金を政府の財政、若しくは共通のファンドに投入して支援するという新しい援助形態が発展してきた。一般財政支援は使途を限定せず資金を途上国政府の一般歳入に上乗せして支援を行い、セクター財政支援は特定のセクター予算に資金を上乗せして支援を行う援助形態である。また、コモン・ファンドは複数のドナーが資金を投入して支援するために設立される共通のファンドで、SWAsを実施する主な資金メカニズムである。SWAsは特定の援助形態というよりも援助の 1 つのアプローチを指したもので、その主眼は、援助資金の効率的な運用のために、途上国が主体的に各セクターの開発計画を立案する一方、各ドナーは各々の援助を同計画に沿って実施し、ドナー間の援助調整をより効率的かつ効果的な開発を進めることにある。こうした動きの背景には、各ドナーによる単発プロジェクトの乱立が援助の効果を阻害しているといった問題意識がある。新たな援助形態は、援助協調の取組の1つとして位置づけられる。

図表 3-22 のとおり、2007 年までの実績では、モザンビークの援助資金に占める財政支援と SWAs(コモン・ファンドはこれを実施する主な資金メカニズム)の割合が増加し、プロジェクト支援の割合は減少してきている。

一般的に、財政支援や SWAs は経常支出が多くを占める教育や保健などの社会セクター開発で活用しやすい援助形態である。実際にモザンビークにおいても、教育、保健、給水、農業等の各分野で SWAs 型の援助が行われており、これらのセクターではコモン・ファンドも設立されている。具体的には、教育セクターにおける SWAs は、同セクターの年次計画に沿って実施されており、全援助の 70%はコモン・ファンドを通じてのものであり、この傾向は強まりつつある。コモン・ファンドを通じた支援は小学校の建設など個別の予算規模が小額である場合や学校の維持管理費、教員の給与支払い等の経常支出への柔軟な資金動員に有効であるとしている⁵²。また、保健セクターについては多くのドナーが SWAs による政策策定を重視している。さらに、水分野での政策においても SWAs によって国家水衛生プログラムが 2009 年 6 月から始まる予定で、同時にドナー拠出によるコモン・ファンドが地方給水事業を対象に活用される見通しである。今後は公

⁵⁰ 「援助モダリティの選択と日本の ODA 改革—開発ニーズとオーナーシップを尊重して—」GRIPS 開発フォーラム (2005 年 2 月)の定義を参照した。

⁵¹ Sector Wide Approaches

⁵² 教育文化省でのヒアリングによる。

共事業住宅省が調整機能を担い、ドナーと協議を行っていく見通しである⁵³。

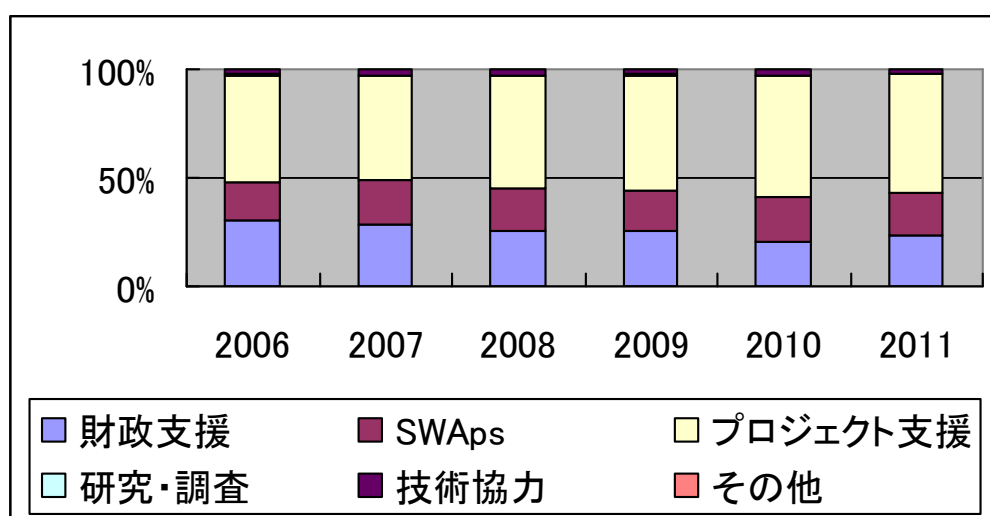
図表 3-22:ドナーによる対モザンビーク援助形態別支援実績と予測値(2006-2011)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
財政支援	29.9	28.6	25.3	25.1	20.8	23.4
SWAps	18.0	20.1	19.9	19.0	20.1	19.8
プロジェクト支援	49.6	48.3	51.9	53.5	56.4	54.4
研究・調査	0.3	0.3	0.2	0.1	0.0	0.0
技術協力	2.1	2.7	2.7	2.3	2.8	2.4
その他	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Total	1,248,051,186	1,418,565,928	1,632,217,519	1,885,852,400	1,364,206,348	1,085,021,021

出所) Mozambique Donor Atlas 2008

注) 単位: %, 援助金額は米ドル。2008 年以降は予測値。SWAps はコモン・ファンドを含む金額

図表 3-23: (図表 3-22 を棒グラフで示したもの)

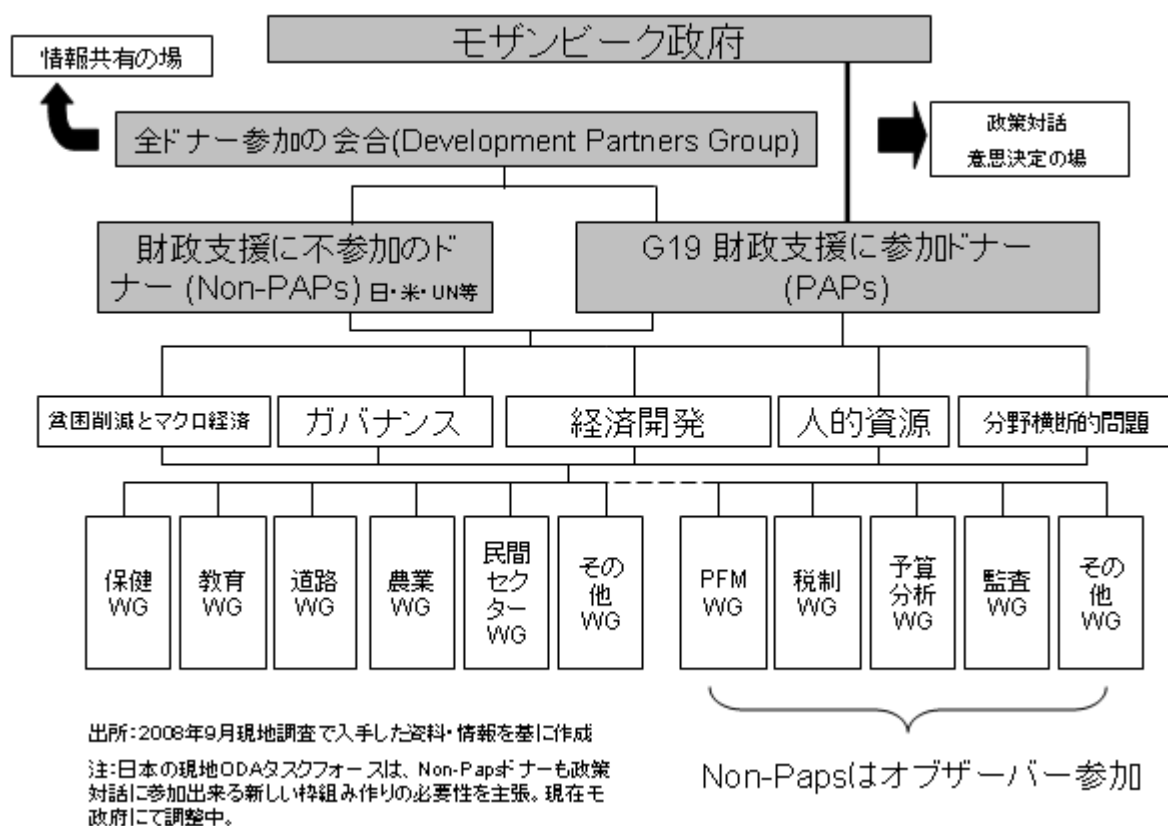


2. 援助協調の枠組み

図表 3-24 は、モザンビークにおける援助協調の枠組みを図示したものである。開発課題・分野・セクターに細分化され、重層的な構造となっていることがわかる。

⁵³ 現地調査時の公共事業省ヒアリングによると、水分野の予算は実にその 80% がドナーからのものであり、職員の給料だけでなく経常経費もこの資金で賄われている。

図表 3-24: モザンビークにおける援助協調の枠組み



上記の援助協調の枠組みの図と対応するかたちで、主要な協議の場(各種会合やワーキング・グループ)とそこへの各ドナーの参加状況をまとめたのが図表 3-25 である。表中灰色で示した会合は、その会合に該当ドナーが参加していることを示し、「●」で示したドナーが同会合の議長を務める。全体で 69 種類の協議セクター・課題があるうち、日本はオブザーバー参加も含めて 28 のセクター・課題に参加している。

図表 3-25: モザンビークの援助協調の現状

		Austria	Belgium	Canada	Switzerland	Germany	Denmark	Spain	EC	France	Finland	Italy	Ireland	Norway	Netherland	Portugal	Sweden	UK	Japan	US		WB	IMF	AfDB	Un. Syst.		
																				USAID	MCC						
Develop.	全ドナー参加会合																					●			●	UN	
	援助効率ノバリ宣言																								●	UNDP	
一般財政支援 (G19)	大使級会合												●														
	援助機関所長級会合																		obs.	obs.	obs.				obs.		
	TF CS-19 donor coop. Strategies									●							●										
	TF working groups									●																	
	TF division of labour										●																
貧困とマクロ経 済	Economists working group									●										obs.	obs.	obs.		obs.		obs.	
	成長／マクロ経済安定WG			●																							
	PAMS Poverty ana/mon. syst. WG																								●	UNICEF/UNDP	
	財政管理WG					●																					
	予算分析グループSWG																		obs.								
	税制改革SWG																		●								
	調達改革SWG					●														obs.							
	監査SWG																										
	SISTAFE SWG		●									●															
	ガバナンス基盤WG																		●								
ガバナンス	公共部門WG						●																			UNDP	
	地方分権WG																					●				UNDP	
	地方自治体開発WG																									UN Habitat	
	法制度WG															●										UNDP	
	選挙SWG																								●	UNDP	
経済開発	金融部門WG																										
	マイクロファイナンスSWG					●																				UNDP	
	民間部門WG																				●					UNDP	
	貿易SWG																										
	農業(Proagri)WG			●																						FAO/IFAD	
	財務計画SWG																										
	返済猶予SWG																								●	IFAD	
	道路部門WG																							●			
	エネルギー部門WG																					●					
	漁業部門WG															●										IFAD	
人的資本	保健 SWAPグループ																										
	薬物SWG(GTM)														●				●						●	WHO	
	保健制度SWG																								●	WHO	
	感染症SWG															●									●	WHO/UNICEF	
	新生児保健制度SWG																								●	WHO	
	人的資源SWG																								●	WHO	
	モニタリング評価SWG																								●	WHO	
	投資SWG																								●	WHO	
	財政及び監査SWG					●																			●	WHO	
	ジェンダーSWG																										
	緊急災難SWG																								●	UNFPA/WHO	
	エイズSWG																								●	WHO	
	非営利団体SWG																										
	教育WG			●																						●	
	分野横断的問 題	基礎教育SWG			●																						●
中等教育SWG							●																				
技術訓練SWG																											
高等教育SWG																											
成人教育SWG																									●	UNESCO	
教員訓練SWG				●																						●	UNESCO/UNESCO
部門横断の問題SWG																									●	UNICEF/UNESCO	
文化SWG																									●	UNESCO	
計画管理SWG						●																					
組織開発SWG																										●	UNICEF
給水部門WG																										●	
給水・衛生SWG																										●	
社会保全WG																										●	UNICEF
ジェンダーWG																											UNFPA
環境WG																											UNDP
保全エリアSWG																										FAO	
エイズ(partner Forum)WG																										UNAIDS	
コモンファンドSWG			●																●								UNAIDS/UNICEF
組織開発SWG																										●	UNAIDS/UNICEF
計画・モニタリングSWG																										●	UNAIDS
情報SWG																										●	WFP
食糧安全保障WG																										●	UNDP
災害管理SWG																										●	UNDP

(出所) 2008年9月現地調査で入手した資料・情報を基に作成

(注) obs.はオブザーバー参加の意味

モザンビークはサブサハラアフリカにおいて援助協調が最も活発な国の 1 つで、一般財政支援を行うドナー国・機関の数が多いのが特徴である。現在、19 カ国・機関が一般財政支援を供与しており、G19 あるいは PAPs (プログラム支援パートナー) と呼ばれている。⁵⁴G19/PAPsによる一般財政支援の実施の枠組みがモザンビーク版貧困削減戦略文書である PARPA II⁵⁵のモニタリング・評価の枠組みになる等、モザンビークの開発政策の決定において、G19/PAPs は大きな影響力を持っている。その経緯としては、1990 年代の後半から 2000 年にかけて北欧諸国が一般財政支援を開始し、前身となる G9 が 2000 年に発足したことに遡る。当時の G9 メンバー国・機関は、スウェーデン、ノルウェー、デンマーク、アイルランド、スイス、ベルギー、オランダ、英国、欧州連合(EU)で、その後、徐々に拡大し、世界銀行が 2004 年に加わり、G15 となった。世界銀行の参加を契機にモザンビーク政府と G15 ドナー間で覚書(MOU)が締結されている。同覚書では、モザンビーク政府と G15 は PARPA、中期財政シナリオ、年次計画である経済社会計画や予算計画について対話を行い、開発における優先目標と達成評価の枠組みについて合意することとしている。現在の G19/PAPs は、日本や米国、及び国連機関以外の主要ドナーがメンバーとなっている。

なお、PAPs が台頭する以前は、開発パートナーシップ・グループ(DPG)がモザンビーク政府とドナー間の政策対話及び調整の役割を担ってきたが、PAPs との政策対話が深化し、支援金額も増加していったことから、対話の枠組みが DPG から G19/PAPs に移行したという経緯がある。現在 DPG は各国大使、国際機関長の情報交換の場として機能している⁵⁶。このように、G19/PAPs はモザンビーク政府と政策対話や意思決定を行うチャネルを整備しており、実質的には非 G19(Non-PAPs)諸国を上記の意思決定の場から排除している。また、現在の政府とドナー間の政策対話および調整の役割という DPG 本来の機能は空洞化している。

一方、日本や米国、国連機関など一般財政支援を行っていないドナーは、Non-PAPs と総称されており、Non-PAPs がモザンビーク政府と政策対話を行うマクロ的視点のチャネルは極めて限定されたものになっている。日本は、定期的に行われているドナー会合やモザンビーク政府・ドナー間の合同会合に対して、一般財政支援に係わる会合⁵⁷はオブザーバーとして、次に述べるセクター・ワーキング・グループには正規のメンバーとして参加している。

⁵⁴ G19 該当ドナーは、ドイツ、ベルギー、デンマーク、英国、イタリア、フィンランド、フランス、アイルランド、ノルウェー、オランダ、ポルトガル、スウェーデン、スイス、カナダ、スペイン、オーストリア、世界銀行、EU、アフリカ開発銀行。現地ドナー関係者によると、スペイン、ポルトガル、イタリアの 3 国が一般財政支援を供与している国は現在のところモザンビークだけとのこと。

⁵⁵ Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta

⁵⁶ 世界銀行及び国連が DPG の共同議長を務めている。

⁵⁷ G19/PAPs 内のサブ・グループであるエコノミスト・ワーキング・グループにはオブザーバーとして参加している。

セクター・ワーキング・グループは 5 つの柱(1. 貧困及びマクロ経済管理、2. ガバナンス、3. 経済開発、4. 人的資源、5. 分野横断的課題)に分類されており、これらは PAPs の一般財政支援の達成度、つまり PARPA II の進捗状況の評価プロセスに密接に関与している。本プロセスには日本を含む Non-PAPs ドナーも参加しているが、政策協議への参加は PAPs のみとなっている。セクター・ワーキング・グループの下には、さらに、技術的な協議を行うことを目的とした実務レベルの作業グループであるサブ・ワーキング・グループを設置しているものもある。なお、公共財政管理のワーキング・グループの下にあるサブ・ワーキング・グループ(予算分析、税制改革、調達、監査、総合財務管理)については、Non-PAPs はオブザーバー参加に限られている。

上述の援助効果向上・援助手続き調和化の取組との関係では、2005 年 3 月に「パリ宣言」が採択されており、同宣言の実施進捗状況が 12 の指標⁵⁸に基づいてモニタリングされている PAPs ではパリ宣言以前から調和化、アラインメントなど、援助効果向上に係わる議論を行ってきた。2007 年に実施されたモニタリング結果(総合評価)をまとめたものが図表 3-26 である。

図表 3-26: 援助効果向上・援助手続き調和化に関する進捗調査結果(2007 年実施)

コミットメント	2007	課題	優先項目
オーナーシップ	Moderate	政府のリーダーシップ及び省庁間調整が弱い	政府による強力な指導力の発揮と省庁間調整の強化
アラインメント	Moderate	多額の援助資金が国家予算制度に把握されていない(オフバジェット援助)	財政支援及びセクター・ワイド・アプローチ以外の援助様式についてカントリーシステムの利用を奨励する
調和化	Low	ドナーによるミッションや調査の数が増加しているにも関わらず、共同ミッション及び共同調査の数が減少している	ドナーは援助協調に一層励む
開発成果マネジメント	High	セクターレベルにおけるモニタリング評価が国家システムに統合されていない	セクターレベルのモニタリング評価システムを強化し、国家貧困削減プランとその評価ツールへの統合を進める
相互説明責任	Moderate	相互説明責任は財政支援の供与ドナーのみに適用されている	財政支援を実施していないドナー各国にも相互説明責任を適用する

出所) 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration Making Aid More Effective by 2010

進捗状況は各分野で異なっており、「開発成果マネジメント」では進展があり、「アラインメント」についても一部進展があるが、政府の「オーナーシップ」の度合い、及び「調和化」

⁵⁸ 12 の指標は次のとおり: 1. 実施可能な開発戦略の有無、2. 公共財政管理システムの改善、3. 援助フローの国家予算化、4. 技術協力の調和化、5. a 公共財政管理システムの活用、5b. 調達システムの活用、6. 並行プロジェクト実施ユニットの削減、7. 援助の予測可能性、8. 援助のアンタイド化、9. プログラム・ベース・アプローチの援助、10. 合同ミッション、分析の実施、11. 実績評価枠組の有無、12. 相互評価の実施。指標 1 はオーナーシップ、指標 2~8 はアラインメント、指標 9,10 は調和化、指標 11 は開発成果マネジメント、指標 12 は相互説明責任の各コミットメントに分類される。

では大きな進展がないとされている。また、「相互説明責任」では、成果のモニタリングを行い、相互評価を行うための枠組みが整備されていることは評価されているが、今後、一般財政支援を供与していないドナー(すなわち Non-PAPs)にも適用していく必要があるとの留保がついている。

3-4-2 多国間ドナー

本項では、主要援助機関のうち国際機関の対モザンビーク援助動向について見る。

1. 世界銀行(World Bank Group)

世界銀行はモザンビークにおける援助活動を 1994 年から開始している。当時は、内戦で多くの国民が教育、保健といった基礎サービスを受けていない状況であったため社会セクターへの支援が特に重視された。また、社会主義経済から市場経済への体制移行も支援している。

世界銀行では、モザンビークの後の開発課題として、1.社会開発面(今までの社会開発面の達成を踏まえてさらなる改善をめざす)、2.ガバナンス改革(行政サービスや司法改革等)、3.資源の活用(水力発電、鉱業資源、農林業資源、観光資源の開発)を指摘している。国別パートナーシップ戦略(2007-2011 年)においても、(1)経済ガバナンス改善、(2)国民の監視メカニズム強化、(3)行政サービス改革、(4)海外及び国内投資の促進、(5)経済成長ポテンシャル向上を戦略目標として掲げている。

なお、世界銀行は他ドナーが支援を行っていない分野に支援を実施するという考えから、HIV/AIDS、北部の保健サービス及び技術・高等教育分野を除き、社会セクターから撤退している。

世界銀行は国連とともに、開発パートナー・グループ(DPG)の共同議長を務めている。

2. アフリカ開発銀行(AfDB)

アフリカ開発銀行のモザンビーク事務所は 2006 年 2 月に開設された。それ以前は、国別戦略文書策定も含め本部にて業務を実施してきたが、事務所設置後は徐々に権限委譲が進められている。

アフリカ開発銀行のモザンビークにおける活動としては、(1)ガバナンス(財政管理や調達システムなど主に一般財政支援に関わる事項が中心)、(2)インフラ建設(道路、水、電気、学校、病院、ダム等)を 2 つの柱として位置づけており、国別戦略文書(2006-2009

年)においても明記している。同文書に基づいてパフォーマンスのレビューが毎年行われ、支援プログラムの評価が行われている。

アフリカ開発銀行は旧 JBIC(新 JICA)と連携・協調を行っており、良好な協力関係にある。日本にとってモザンビークへの初めての円借款案件となったモンテプエスーリシガ間道路計画は、「アフリカの民間セクター開発のための共同イニシアティブ」(EPSA for Africa)のもとで、日本とアフリカ開発銀行による協調融資で実施されている。ここでのアフリカ開発銀行の主な役割は、現地事務所がある利点をいかして道路建設のモニタリングを含む管理を担っていることにある。⁵⁹

援助協調関連ではアフリカ開発銀行は、道路セクター・ワーキング・グループの議長を務めている。

3. 国連機関 (国連開発計画(UNDP)、国連児童基金(UNICEF)、世界食糧計画(WFP))

現地における各国連機関の対モザンビーク援助政策は国連開発援助枠組み(UNDAF)に記されており、UNDAF に基づいて、国連システム各機関が分担してガバナンス、人的資源開発、HIV/AIDS、経済開発の各分野に支援を行っている。モザンビークは、国連改革の一環として国連内組織間の調和化・簡素化を目指す One UN の取組のパイロット国⁶⁰の1つであり、現地では UNDAF に基づいて 11 の共同プログラムが実施されている。今後、国連各機関による個別プログラムは行われない方針である。各国連機関はいずれも一般財政支援に参加しておらず、Non-PAPs ドナーに位置づけられているが、多くのセクター及びサブ・セクター・ワーキング・グループの議長を務めている。(ワーキング・グループ全体の約 3 分の 1 を占めている。)

- 国連開発計画(UNDP)は、UNDAF や One UN について、国連各機関の調整役としての機能を持っている。UNDP のモザンビーク援助政策は、カントリープログラム(2007－2009 年)に記されているとおり、(1)民主的なガバナンスの構築、(2)貧困削減、(3)災害リスクの軽減である。(1)は地方分権・地方経済の発展、法整備(司法改革)、(2)はミレニアム開発目標(MDGs)のモニタリング、貿易、民間セクター開発、HIV/AIDS、ジェンダー、(3)は災害対策と環境政策を対象としている。
- 国連児童基金(UNICEF)は、モザンビークがポルトガルから独立した 1975 年以前から支援を行ってきており、独立した年にマプトに事務所を開設している。内戦後の復興期には少年兵の除隊と社会復帰支援を行っている。また、前述のとおり、モザンビ

⁵⁹ JBIC は今までモザンビークに事務所をもっていなかった。

⁶⁰ 国連の本部での各機関の統合を待たずに、現地での事務所・予算の統合を行うことを目指している。パイロット国は 8 カ国あり、モザンビークの他にタンザニア、ルワンダ、カーボベルデ、ベトナム、アルメニア等で推進されている。

ークの開発段階への移行に伴い、UNHCR から業務を引き継いで内戦時に破壊された学校や保健施設などの修復を行った。2000 年の大洪水の際は被災者を対象に、マラリア対策や学校医療に係わるコミュニティ支援を行っている。1990 年代末以降は HIV/AIDS 対策に重点的に取り組んできている。

現行のカントリー・プログラム(2007-2009)においても、子供の生存率向上、HIV/AIDS 対策、基礎教育の充実及び子供の権利保護を重点支援分野に掲げ、健康と栄養、基礎教育、水、衛生といった各種サービスへのアクセス向上に取り組んでいる。

- 世界食糧計画(WFP)は、現場に根ざした活動を展開しており、スタッフの半数以上は首都マプト市の外で活動している。事務所は、(1)マプト(管轄：マプト州、マプト市)、(2)シャイシャイ(管轄：ガザ州、イニャンバネ州)、(3)ベイラ(管轄：ソファアラ州、マニカ州、ザンベジア州)、(4)テテ(管轄：テテ州)、(5)ナンプラ(管轄：ナンプラ州、カーボ・デルガード州、ニアサ州)の 5 つの場所に設置されている。

WFP は 1975 年にモザンビークに事務所を設置。設置後すぐに寄宿学校(中学校)への食糧支援が開始された。1986-1996 年は、紛争後の復興支援(国境付近のジンバブエ人への支援や国外からの帰還難民への支援など)を含め、大規模なプログラムが実施された。その後、支援規模は減ったが、2000 年に発生した大洪水や 2002 年の旱魃への対応で再び支援規模が増加した。

日本との連携協力については「4-3-1 案件の形成・採択プロセスの適切性」の「3. 特徴的なアプローチをとった案件」を参照。

3-4-3 二国間ドナー

本項では、主要援助機関のうち二国間援助機関の対モザンビーク援助動向について見る。

1. 米国(米国国際開発庁(USAID)及びミレニアム挑戦公社(MCC))

米国は、(1)保健(特に HIV/AIDS)、(2)経済開発(農業開発、貿易、環境、観光開発が中心)、(3)民主化とガバナンス(smaller government program や民主化の促進)、(4)人道支援、(5)平和構築と安全保障の 5 つを柱と定めてモザンビーク支援に取り組んでいる(支援規模の順)。米国国際開発庁(USAID)はこのうち(1)から(4)までを担当している。特に HIV/AIDS 支援は最大のドナーになっており、本分野で活発な世界銀行とも密接な連携を行っている。地域的にはソファアラ州、ナンプラ州、ザンベジア州を重点地域と位置づ

けて活動している。

一方で同じ米国の援助機関でもミレニアム挑戦公社(MCC)⁶¹は経済開発(水・衛生、道路インフラ等)に重点をおいて支援を行っており、USAID の支援と補完的である。また、北部に重点をおいている。MCC は USAID と事務所を共有しており、必要に応じて連絡・調整が密接に行われている。なお、米国議会の意向もあり、MCC のもとでの調達はアンタイドである。対照的に、USAID はタイド援助である。

USAID の現行のモザンビーク援助計画(5 Year Program)は 2010 年までのものだが内容的に古くなっており、新援助計画(New 5 Year Program)の準備が進められている。新たな援助計画は、USAID に加えて米国政府の主な関係機関(国務省、MCC、Center of Disease Control、Peace Corps 等)を対象とする予定である。現地調査時点ではまだ方向性が定まったわけではないとのことだが、モザンビーク政府による支援資金の有効な活用を促すためにもガバナンスにより注力していく方向とのことであった。また、新計画では重点地域の位置づけを含めて検討を行う模様である(現在の援助計画では、中部及び北部地域を中心に支援)。

モザンビークにおける援助協調の米国関係機関側のとりまとめ役・窓口は USAID が担っている。米国は日本と同様、一般財政支援に参加していない Non-PAPs ドナーで、プロジェクト中心に支援を実施している。米国は 1970-1980 年代に財政支援型の援助を実施したこともあったが、モザンビーク政府にはガバナンスでも未熟な部分が多く、アカウントビリティの問題があったことから、現状では USAID は NGO や地方政府を直接支援する形で援助を行っている。セクター・ワーキング・グループ関連では、USAID は民間セクター開発の議長を務めている。米国は本分野では PAPs ドナー以上に援助資金を投じており、官民連携(Global Development Alliance)、バリュー・チェーン構築(Value Chain Development)、融資保証(DCA)といった様々な取組みも可能とのことである。

2. ドイツ(ドイツ技術協力公社(GTZ))

ドイツ政府はモザンビークを重点支援国のひとつと位置づけている。この背景には、1975 年の独立後、社会主義政権時代のモザンビークと当時の東ドイツが協力関係にあ

⁶¹ MCC は、2002 年のモンレー開発資金会議*における各国の ODA 倍増への動きの中で、米国議会が、共和、民主両党の支持を受けて 2004 年に設立した公社で、「公正な統治」、「人への投資」、「経済の自由」の 3 つの観点から対象国の審査を行い、これを通過した国との間でコンパクトを締結し、援助を行う形を取る。(JICA 米国合衆国事務所長山本愛一郎氏「米国援助事情」第 5 号から引用
(<http://www.grips.ac.jp/forum/USA/No.5.htm>)。

* メキシコでのモンレー開発資金会議において「モンレー・コンセンサス」が合意され、ミレニアム開発目標(MDGs)達成に向けたパートナーシップ重視の姿勢が打ち出された。米国と EU が援助額を、それぞれ 50 億米ドルと 70 億米ドル増額することを発表している。

った時期があり、東ドイツで教育・研修を受けたモザンビーク人は 4 万人にも上る、という歴史も関係している。内戦終結後の 1992 年から協力が開始されている。

ドイツの援助は複数の機関によって分散して行われており、その中でもドイツ復興金融公庫、KfW(資金協力)が最大、次いで GTZ(技術協力)、他にドイツ赤十字、教会組織などの NGO も関わっている。⁶²ドイツとモザンビーク政府との間では PARPA に沿って 3 つの協力重点分野:(1)教育(初等教育、職業訓練)、(2)農村開発と地方分権化、(3)持続的経済開発(民間セクター開発を含む)が合意されており、GTZ を含め、ドイツの援助機関による支援活動は 3 重点分野のいずれかに位置づけられなければならないことになっている。

GTZ のプロジェクト援助の対象地域は歴史的経緯があり、マニカ、ソファアラ、イニャンバネの 3 州が主となっており、上述の 3 重点分野の協力を 3 州に集中させている。また、マプトにも専門家を派遣して、地方と中央の活動を結びつけるようプロジェクトを設計している。

ドイツは G-19/PAPs のメンバーでもあり(KfW による支援)、一般財政支援拠出の割合も増加傾向にある。

3. アイルランド及びノルウェー

アイルランド及びノルウェーは共に G19/PAPs ドナーであり、アイルランドは現在の G19 の議長(2008 年 5 月から)、ノルウェーは前回の議長を務めている。なお、G19 の議長は 3 年のトロイカ体制を採用しており、次期議長はフィンランドとなる予定。一方、セクター・ワーキング・グループは、G19 に属するものではなく、全てのドナーに開かれている。

アイルランドの対モザンビーク援助は 1996 年に開始され、モザンビークはアイルランドにとって最大の援助先となっている。昨今のモザンビークの目覚ましい経済成長と、アイルランド政府による 2013 年までに ODA を対 GNI 比 0.7%に拡充する方針(MDGs 達成支援のために国際援助社会が掲げている目標)もあり、援助額が増大している。援助の内訳は約 20%が一般財政支援、約 50%がセクター・コモン・ファンド、約 15%はニアサ州とイニャンバネ州の 2 州のプロジェクトに充てられている。なお、一般財政支援については、モザンビーク政府の予算管理・執行能力を慎重に見ながら支援を行うという考えにより 20%の上限がかけられている。セクター別では、保健セクターに全体金額の約 4 割を振り向けており(コモン・ファンドが大半、残りはプロジェクト)、次いで教育セクターを重点分野

⁶² 手交されたパンフレットによると、資金協力 2 機関、技術協力 4 機関、NGO5 機関の 11 機関がマプトに事務所を置いている。

としている。3 つの援助形態:(1)一般財政支援(政策レベル)、(2)コモン・ファンド(セクターレベル)、(3)プロジェクト(プロジェクト・レベル)について、相互補完性を確保しつつ、目的達成に適した援助形態を選択して実施している。

ノルウェーはこれまで31年にわたってモザンビークに支援を行ってきている。明確なルールがあるわけではないが、全体の援助額の約3分の1が一般財政支援で、一般財政支援の他にエネルギー及び漁業の2分野でプロジェクトベースの援助を行っている。一般財政支援におけるノルウェーの重点分野はガバナンス、地方分権化、環境、ジェンダーである。エネルギー分野では、地方電化(送配電)、石油開発、エネルギー省のキャパシティビルディングなどへの支援を行っている。漁業セクターへの主な支援プログラムとして、非合法的な漁業の取締まり、養殖の技術支援、水産資源管理に関わる研究支援などがある。なお、保健セクターは、来年撤退することが決定している。保健はミレニアム開発目標(MDGs)の指標になっており、ドナーの関心の高い分野である。モザンビークでは26ものドナーが保健セクターに支援を行っており、ノルウェーとしては他ドナーに任せて、むしろ、エネルギーや漁業のように開発ニーズは高いがドナーの支援が手薄な分野に投入していく方針とのことである。

4. 英国(英国国際開発省(DFID))

英国国際開発省は対モザンビーク支援の約8割を財政支援に充てており、また、積極的に援助協調に取り組んでいる。セクター・ワーキング・グループに関しては、重点セクターである保健とHIV/AIDSの議長を務めている。保健セクター・ワーキング・グループには、国連機関や二国間ドナーを含めて26ドナーが参加しており、うち15ドナーがコモン・ファンドに資金投入を行っている。参加ドナー間で覚書(MOU)が締結されている。

英国国際開発省の対モザンビーク援助政策(2008-2012)は現地主導で策定されており、同省は10年間にわたる支援の長期コミットメントも行っている⁶³。英国国際開発省はモザンビーク保健省と連携して、保健セクター開発戦略のモニタリングを行っている。特に人的資源戦略の策定、同戦略実施のための資金ニーズや医療従事者の給与体系について助言をしている。保健セクターへの支援規模は、基本的には、同セクター開発戦略で示された全投入額から他ドナーの支援額を差し引いた資金ギャップを埋めるという考え方をもとに決められている。

⁶³ 英国国際開発省では現地事務所への権限委譲が進んでおり、20,000ポンドまでは現場の判断で自律的(autonomous)に活動ができる体制にある。また、93,000ポンド以下であれば随意契約でコンサルタント/コントラクターを選定できるとのことである。

3-4-4 NGO 及び民間セクター

1. モザンビークの市民社会

モザンビークにおける市民社会は、1990 年制定の新憲法による複数政党制が導入され、また結社の自由が保障されたことを契機に急速に力をつけていった。特に、1995 年に国連 PKO 部隊が撤退して以降、ドナー各国が本格的にモザンビーク支援を再開すると、市民社会は開発パートナーとして拡大し、G20(下記2. 参照)などを通して政策等にも一定の影響力を及ぼすまでに成長していった⁶⁴。

2. G20

G20 とは 2003 年に設立された NGO であり、NGO をはじめ教会、企業団体、労働組合、女性グループ等の市民団体の緩やかなプラットフォームであり、2004 年より本格的に活動を行っている。

主な活動としては、年 2 回開催される一般財政支援(GBS⁶⁵)の合同年次レビュー及び年次中間レビューに参加し、市民団体側の意見を政府やドナーにインプットしている。特に、毎年 4 月に開催される GBS の年次合同・レビューの議論の中で、Poverty Observatory(貧困の監視)を開催し、PARPA のモニタリング、評価を実施している。

3. CTA⁶⁶

CTA は民間企業の協会組織の連盟で民間のビジネス環境の改善のための提言を政府に提示することを活動の重要な目的としており、この点、日本の経団連のような機能を持っている。CTA は現在、民間セクター・ワーキング・グループの副議長を商工省と共に務めている。議長は USAID が務めており、本ワーキング・グループには日本も参加している。

CTA の設立背景としては、1975 年の独立後、社会主義政策がとられたが、その後 1987 年に世界銀行の主導で経済再生プログラム(Economic Rehabilitation Program)がスタートし、国有企業の民営化と市場経済化が進められた。しかし、企業の経済活動を取りまく制度・法律は社会主義時代及びそれ以前の植民地時代のままであったため、民間企業の活動には多くの障害があり、各省の縦割り行政の弊害もあった。この状況に対

⁶⁴ Stefano Belluci, "Governance, Civil Society, and NGOs in Mozambique" Management of Social Transformer Discussion Paper No 56

⁶⁵ General Budget Support

⁶⁶ Confederation of Business Associations of Mozambique. 現在、会員は農業、工業、運輸、金融、観光、サービス等多岐にわたる分野の 59 の全国組織の協会で、砂糖、カシューナッツなどの個別製品の協会も会員となっている。USAID、GTZ といったドナーもスポンサーとして名を連ねている。

して、分野を超えて民間企業の活動環境を改善する目的で 1994 年に民間の意思で設立準備委員会 (Association Creation Committee) が設立され、1996 年に USAID の支援を受けて正式に発足した。

CTA としては、税制、金融、工業、観光などのテーマ毎の法制度による問題の解決に取り組んでいる。例えばより簡素化した税制への改正を政府に提言している。現在は政府側も CTA の重要性を認識し、法制度の改正については、決定前に CTA に意見を求めることが多い。

他の活動としては、外国へのビジネス促進ミッションの派遣、また欧米からのミッションの受入れなどがある。また、CTA の組織拡大につながる新たな協会の設立支援も行っている。事務局のスタッフは 15 名、役員は 5 名で運営している。