

第4章 評価結果

第2章で述べたとおり、本評価作業は「政策の妥当性」、「結果の有効性」、「プロセスの適切性」の観点から行った。また、「政策の妥当性」については、最初に政策対話が行われた1994年にさかのぼって評価を行い、「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年以降のODA事業を分析対象とした。

「政策の妥当性」の評価にあたっては、ODA大綱、ODA中期政策及びTICADプロセスにおける対アフリカ支援方針（援助外交方針）を援助全般・アフリカ外交に関する日本政府の上位政策として位置づけ、対モザンビーク援助政策としては、外務省国別データブックに記載されている「対モザンビークODAの意義」及び「基本方針」を拠り所とした。これらの上位政策と1994年及び2007年で合意された重点分野、そして実際に日本が実施した対モザンビーク援助全体との整合性について検証した。一方、モザンビーク政府の開発政策については、開発5か年計画、絶対的貧困削減行動計画（PARPA）、第2次絶対的貧困削減行動計画（PARPA II）、及び各セクターの開発計画を拠り所として、同国開発ニーズに照らした日本の援助政策の妥当性を評価した。

なお、評価対象である2000年以降に日本が実施したODA案件をセクター（農業農村開発、教育、保健・医療、給水・衛生、道路・橋梁など）及びスキーム（無償資金協力、円借款、技術協力、国際機関を通じた援助）別に、政策協議で合意された重点分野との関連性を目標体系図に示す。目標体系図（巻末資料6）ではさらに日本のODAの上位政策及び基本方針を示し、これらの内容と対モザンビーク援助との関連性を検証する資料とした。

「結果の有効性」の評価については、日本が重点的に投入を行ったセクターに焦点を当てて開発目標の達成状況を確認し、当該セクターの達成成果に対する日本のODAの貢献度合いについて評価を行った。ただし、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には援助のみならず様々な要因が絡んでいることと、大部分のセクターに多くのドナーが投入を行っていることが指摘できる。

「プロセスの適切性」については、モザンビーク政府関係者、日本政府及びODA関係機関（日本国内及び現地）、さらに他ドナーやNGOからのヒアリングを参考にしつつ、2007年の政策対話の意義、案件の形成・採択プロセス、特徴的な案件、支援対象地域、日本関係機関の体制・連携、国際機関・他ドナー・NGO等との援助協調・連携、日本の援助の広報・理解度等の各観点からの評価を行った。

次項以降に、評価項目ごとの分析結果を示す。

4-1 政策の妥当性

4-1-1 日本の対モザンビーク援助政策の上位政策との整合性

政策の妥当性に関しては、1994年に日本政府が実施した対モザンビーク援助の政策協議にさかのぼって評価を行う。このため、日本のODAの上位政策についても各時点で有効であった政策との対応を検証する必要がある。1994年時点での上位政策としては、1992年に制定されたODA大綱があり、1993年のTICAD Iの開発課題がある。これら上位政策と1994年政策協議の重点分野との整合性を確認し、さらに年代を追って発表された各上位政策との関連性を検証した。次ページの図表4-1では、日本のODA政策として、ODA大綱の基本方針と重点課題、ODA中期政策の重点課題、そしてアフリカ外交政策と位置づけられるTICADプロセスにおける開発課題をそれぞれの課題が発表された年月とモザンビークとの政策協議で確認された重点分野との時系列関係を示した。そして、日本のODA政策及び対アフリカ外交政策における重点課題と政策協議の重点分野が対応しているテーマについて、影を付けてその関連性を示した。

図表 4-1: 日本の ODA 政策・アフリカ外交と対モザンビーク援助の政策協議での重点分野

		1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008		
政策協議での重点分野		<ul style="list-style-type: none"> ・農業・農村開発 ・社会セクター(BHN、基礎インフラ) ・人的資源開発 																		
日本のODA政策	ODA大綱の基本方針	(1992年6月) ・開発途上国の自助努力支援 ・広範な人づくり ・国内の諸制度を含むインフラストラクチャー整備 ・国内の諸制度を含む基礎生活分野の整備 ・資源配分の効率と公正や「良い統治」の確保 ・環境保全と持続可能な開発											(2003年8月) ・開発途上国の自助努力(オーナーシップ)支援 ・「人間の安全保障」の視点 ・ジェンダーの視点や社会的弱者への配慮を含めた公平性の確保 ・政策全般の整合性の確保を含めた我が国の経験と知見の利用 ・南南協力の推進を含めた国際社会における協調と連携							
	ODA大綱の重点課題	・地球的規模の問題への取組み ・基礎生活分野(BHN) ・人づくりおよび研究協力 ・インフラ整備 ・構造調整											・貧困削減 ・持続的成長 ・地球的規模の問題への取組み ・平和の構築							
	ODA中期政策の重点課題	(1999年8月) ・貧困対策、社会開発分野 ・経済・社会インフラ ・人材育成、知的支援、民主化支援 ・地球規模問題への取組 ・アジア通貨・経済危機への対応 ・紛争、災害と開発 ・債務問題への取組											(2005年2月) ・貧困削減 ・持続的成長 ・地球的規模の問題 ・平和の構築							
	TICADプロセスにおける開発課題	(TICAD I:1993年10月) ・政治経済改革 ・民間セクターへの活動を通じた経済開発 ・地域協力、地域統合 ・緊急援助と開発 ・アジアの経験とアフリカの開発 ・国際協力(パートナーシップ) ・フォローアップ					(TICAD II: 1998年10月) ・社会開発と貧困削減(教育、保健及び人口、貧困層支援) ・経済開発: 民間セクターの育成(民間セクター、工業開発、農業開発、対外債務) ・開発の基盤(グッド・ガバナンス、紛争予防及び紛争後の開発)					(TICAD III:2003年10月) ・平和の定着 ・キャパシティ・ビルディング ・人間中心の開発 ・インフラ ・農業開発 ・民間セクター開発 ・パートナーシップの拡大 ・市民社会との対話					(TICADIV:2008年5月) ・成長の加速化 ・MDGs達成(人間の安全保障) ・平和の定着と「グッド・ガバナンス」 ・環境・気候変動問題への対応 ・パートナーシップの拡大			

出所) 下記資料を参考にMURCが作成
 ・「TICADプロセスを通じた対アフリカ支援の取組の評価」2008年3月、外務省
 ・「南部アフリカ地域援助研究会報告書」1994年2月、JICA

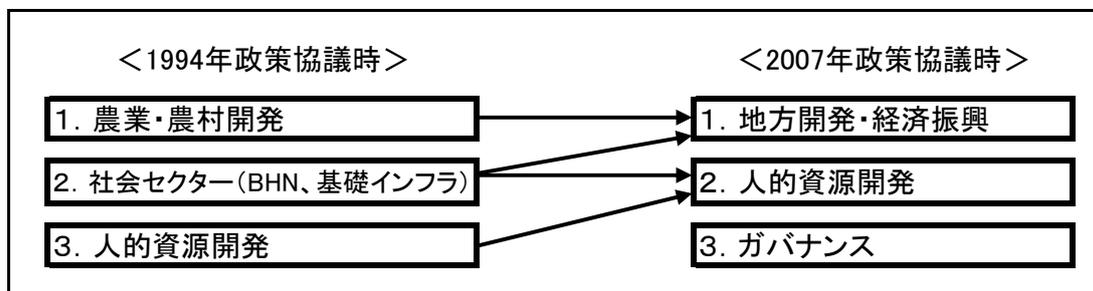
注) 表のなかの影をつけた部分は日本のODA政策と政策協議重点分野が対応しているテーマを示す。

1. ODA 大綱と中期政策

1992年のODA大綱は2003年に新ODA大綱として改訂され、基本方針及び重点事項も改訂された。これを受けるかたちでODA中期政策も1999年版が2005年に改訂されている。基本方針については、ODA大綱(1992年)では、自助努力、人造り、インフラ、基礎生活分野(BHN)、ガバナンス、構造調整の6点であったが、新ODA大綱では、オーナーシップ、人間の安全保障、ジェンダーと社会的弱者への配慮、日本の経験の活用、南南協力の5点に改められ、より範囲の広いテーマへと改訂されている。また、重点課題については、1992年大綱での重点課題を引継ぎつつも、より広い概念の表現に改められている。例えば、経済成長を支えるインフラ援助は持続的成長という重点課題に含まれるようになった。

これらの重点課題と日本の対モザンビーク政策協議での重点分野との関係を見ると、1994年政策対話の3重点分野のうち社会セクターと人的資源開発がODA大綱の重点課題である「基礎生活分野」、「人づくり及び研究協力」、「インフラ整備」と整合的であり、1999年のODA中期政策の重点課題の「貧困対策、社会開発分野」、「経済・社会インフラ」、「人材育成、知的支援、民主化支援」と整合的である。また、政策協議のもうひとつの重点分野である「農業・農村開発」は特定セクターを指しているが、その内容は貧困削減や持続的成長に資するという点で関連性が高い。また、2007年の政策協議での3重点分野では新たにガバナンスが登場しているが、他の2分野は1994年の3分野を再整理したと見ることができる。(図表4-2参照)2007年の政策協議で新たに加えられたガバナンスについては、日本の援助は主として行政能力の向上を主眼とした人材育成など案件に含まれる要素としての取組であるところ、1992年及び2003年のODA大綱の基本方針で挙げられている「開発途上国の自助努力支援」と合致しているとみることができる。

図表 4-2: 過去二回の政策協議における重点3分野の関係



2. TICAD プロセス下における対アフリカ支援・外交政策

TICAD プロセスは日本の外交・援助の両方にかかわる上位政策と位置づけられるが、

このプロセスのなかでは、TICAD I(1993)及び TICAD II(1998)の開発課題が 1994 年政策協議の重点分野に対応し、TICAD III(2003)及び TICAD IV(2008)の開発課題が 2007 年の政策協議における重点分野に対応しているとみることができる。図表 4-1 は過去 4 回の TICAD プロセスで打ち出された開発課題のうち、政策協議の重点分野と関連性の深いテーマについて影を付けて示したものである。2007 年の政策協議の重点分野は、2008 年の TICADIV における 5 つの優先課題のうち、「経済成長の加速化」、「人間の安全保障の確立」、「平和の定着とグッド・ガバナンス」に対応しており、整合性がとれている。こうした TICAD の開発課題を踏まえて日本が打ち出した対アフリカ支援政策、とりわけ TICAD IV の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」は重点外交政策のひとつと位置づけられることから、今後、日本が地方開発・経済振興にも取り組んでいくにあたり、官民連携を含む「成長の加速化」との関連を意識していくことが必要になると考えられる。同時に、モザンビークが直面する社会開発の課題や開発に伴って生じうる負の側面に留意して、人間の安全保障や環境対策にも配慮していくことが必要である。

3. 平和構築から経済発展へと展開した日本の貢献

1992 年のモザンビーク包括和平協定調印を受けて国際連合モザンビーク活動(ONUMOZ)が設立され、世界各国から 6,000 人を超す要員が派遣された。日本は国連からの要請に応え、「国際平和協力法」⁶⁷に基づき、指令業務分野(5 名)及び輸送調整業務分野(48 名)要員を 1993 年 5 月から約 1 年 9 か月にわたり派遣した。さらに 1994 年 10 月の総選挙には選挙監視要員(公務員及び民間人 15 名)を派遣し、モザンビークの和平プロセスの締めくくりである初の民主化選挙に協力した。日本のモザンビーク国際平和協力業務は自衛隊の部隊によるものとしてはカンボジア国際平和協力業務に次いで 2 度目であり、アフリカにおいては初めてのものであった。これらの活動は ODA によるものではないが、日本のアフリカ外交の観点からは極めて重要な協力と見ることができる。

3 章で述べたとおり、日本の ODA による戦後復興支援としては、1994 年以降、帰還民支援、道路橋梁再建、道路補修機材の供与、地雷除去などの援助が実施され、平行して基礎生活分野(BHN)への支援として食糧援助、食糧増産援助、災害復旧のための緊急援助、そして人材育成援助として、小中学校建設、教員養成、保健人材育成などの援助が展開された(図表 3-17)。1990 年代中頃からは、経済インフラとしてのインフラ整備建設が道路・橋梁、港浚渫、漁船修理、地下水開発、灌漑といった分野の案件として実施された。また、1999 年の中期政策の重点課題のひとつである「債務問題への取組」としては、2006 年に 70 億円強の債務免除が行われ、円借款への道を開いた。今後、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

⁶⁷ 国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律(平成 4 年法律第 79 号)

な公的債務管理に取り組む必要がある。

このように、日本のモザンビークへの協力は国際平和協力隊の派遣という非 ODA 活動から、ODA による戦後復興、BHN、人材育成、経済インフラ援助へというモザンビークの復興・開発の流れに沿ったかたちで展開された。1994 年以降の日本の対モザンビーク援助は、過去二回の政策協議が定めた重点分野や実際に実施された援助案件は、日本の ODA 全般や対アフリカ外交政策といった上位政策と整合的であるといえることができる。

4-1-2 日本の対モザンビーク援助政策と開発ニーズとの整合性

本節では、1994 年及び 2007 年の政策協議における重点分野とモザンビーク政府の開発政策との整合性の検証を行う。図表 4-3 は時系列に両者の対応関係を整理したものである。モザンビーク政府の開発政策としては、1995 年から 1999 年を対象とする第 1 次開発 5 年計画、2000 年から 2004 年にかかる第 2 次開発 5 年計画、さらに 2005 年から 2009 年にかけての第 3 次開発 5 年計画があり、第 3 次開発計画が 2007 年の政策協議との関連を持つ。また、絶対的貧困削減行動計画である PARPA I(2001-2005)、PARPA II(2006-2009)で示された優先テーマとの関連も見ることがある。これらの開発政策に示された開発ニーズと政策協議での重点テーマとの整合性を以下に検証する。

まず、1994 年の政策協議の重点分野との関連で第 1 次、第 2 次開発 5 年計画及び PARPA I での優先課題を見ると、農業・農村開発及び保健医療の推進(第 1 次 5 年計画及び PARPA I)、持続的な経済開発(第 2 次 5 年計画)、基礎インフラ(PARPA I)、さらに教育(第 1 次 5 年計画及び PARPA I)が明示されており、これらは 1994 年の政策協議時の重点分野と一致している。また、第 1 次開発 5 年計画では「平和の維持」が優先課題として挙げられているが、政策協議の「社会セクター」に該当する援助として復興支援関連及び基礎インフラの復旧など平和維持に貢献する活動が含まれている。

次に 2007 年の政策協議の重点分野との関連では、第 3 次 5 年計画の優先課題のなかでは、経済振興の関連として「持続的経済成長の加速」、ガバナンス関連としては「国の結束、公正、民主化」、地方開発の関連では「地域間経済格差の是正」がそれぞれ挙げることができる。また、PARPA II で柱とされているガバナンス、人的資源と経済開発の 3 項目は 2007 年の政策協議の重点分野とほぼ同じである。

4-1-3 国際的優先課題との整合性

1. ミレニアム開発目標(MDGs)

ミレニアム開発目標で掲げられているテーマは絶対的貧困、教育、保健などの社会開

発分野とりわけ基礎生活分野(BHN)に関する目標である。これらは 1994 年の政策協議での重点分野である「社会セクター(基礎生活分野(BHN)、基礎インフラ)」と一致しており、2007 年政策協議の重点分野では「地方開発」及び「人的資源開発」と一致している。案件レベルでも初等教育及び保健所の建設、教員及び医療従事者の育成のための技術協力、HIV/AIDS 対策では国際機関を通じた援助を含め無償資金協力及び技術協力が実施されている。

2. アフリカ域内の地域協力

アフリカ域内の地域協力組織のうち、モザンビークとの関連が深い組織としてアフリカの開発のための新パートナーシップ(NEPAD)及び南部アフリカ開発共同体(SADC)が挙げられる。NEPAD では、複数のアフリカ諸国を包含する広域開発案件に関してアフリカ開発銀行及び他のドナーとの調整役を果たしている。また、SADC は加盟国による自由貿易圏を 2010 年までに創設することを目指しており、域内の貿易と投資の活性化による域内経済の発展を図ろうとしている。日本の対モザンビーク援助政策との整合性という観点からは、広域インフラへの支援、経済振興、南々協力などの政策がとりわけ、地域協力に貢献するものと見ることができる。

3. 自然災害への対応

モザンビークは気候変動による洪水、旱魃等の深刻な災害に対して脆弱であり、特に 2000 年に発生した大規模洪水被害に対しては、多くの国際ドナーが緊急援助を供与した。日本は 1994 年より災害緊急援助(1994, 1995)、緊急無償(1998, 1999, 2000)、洪水被災民向け食糧援助(2000, WFP 経由)などの援助を実施した。また今後は TICADIV で主要分野のひとつとして挙げられた「クールアース・パートナーシップ」の枠組みを通じた環境災害への対応支援がなされる方向にある。

4-1-4 他ドナーの支援内容との相互補完性

3-4 で述べたとおり、モザンビークでは多くのドナーが援助を提供しており、各分野において援助協調が活発に行われている。ドナーは援助効果向上に取組み、モザンビーク政府の開発政策に合致した援助を行うことが求められている。上述のとおり、日本の対モザンビーク援助政策はモザンビークの開発政策と整合的であるため、他のドナーが指向する方向性と一致した分野を重点として取り上げている。一方、援助の形態については、他のドナーの多くが一般財政支援及びセクター・コモン・ファンドを通じての援助に関心を持っているが、日本はプロジェクト援助が中心である点に特徴がある。

今回の評価調査を通じて明らかとなった点は、これら異なった援助形態が同一セクタ

一への援助において補完性を持つことである。例えば、医療従事者育成学校の例では、日本が無償資金協力によって施設及び機材を提供し、一方、プログラム支援パートナー(PAPs)による一般財政支援及びセクター・コモン・ファンドを通じて同施設の維持管理費や増設のための予算手当て、スタッフの人件費を中心とした一連の財政的バックアップが可能となったと見ることができる(詳細は後述 4-3-1 の3. を参照)。

また、2007 年の政策協議で重点支援分野となったガバナンス支援については、主要な国際機関及び欧米のドナーは民主化、汚職防止、司法改革、地方分権化といった広範な統治形態に関心をもって協力、その際に財政支援を通じた政策対話メカニズムを活用している。これに対して日本は、個別案件を通じて人材育成及び技術移転を通じて行政能力の向上を支援しており、他ドナーのガバナンス支援と相互補完的であるといえる。

図表 4-3: モザンビークの開発計画と政策協議での重点分野

		1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
政策協議での重点分野					<ul style="list-style-type: none"> ・農業・農村開発 ・社会セクター(BHN、基礎インフラ) ・人的資源開発 										<ul style="list-style-type: none"> ・地方開発・経済振興 ・人的資源開発 ・ガバナンス 				
モザンビークの開発政策	開発5カ年計画における優先課題				(第一次:1995-1999)					(第二次:2000-2004)					(第三次:2005-2009)				
	PARPAにおける優先テーマ				<ul style="list-style-type: none"> ・和平の維持 ・貧困撲滅 ・農村開発、教育、保健医療の推進 					<ul style="list-style-type: none"> ・絶対的貧困レベルの軽減 ・迅速で持続的な経済開発 ・地域格差の削減 ・和平、国家統一、司法、民主化、愛国心の強化 					<ul style="list-style-type: none"> ・絶対的貧困の削減 ・持続的経済成長の加速 ・地域間経済格差の是正 ・国の結束、公正、民主化 ・汚職と犯罪の追放 ・国際協力の促進と国家の自立 				
										(PARPA: 2001-2005)					(PARPA II:2006-09)				
										<ul style="list-style-type: none"> ・教育 ・保健 ・農業、農村開発 ・基礎インフラ ・グッドガバナンス ・マクロ経済と財政管理 					<Pillars> <ul style="list-style-type: none"> ・ガバナンス ・人的資源 ・経済開発 				

出所) 下記資料を参考にMURCが作成

"Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty (PARPA)", April 2001, Republic of Mozambique

"Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty (PARPA II)", May, 2006, Republic of Mozambique

注) 表のなかの影をつけた部分はモザンビークの開発政策と政策協議重点分野が対応しているテーマを示す。

4-2 結果の有効性

4-2-1 日本のODAの全体の特徴と傾向

世界銀行(モザンビーク)からの入手資料(図表 4-4)では、2007年の日本の対モザンビーク援助実績は23.5百万米ドルで、これは国際機関を含む全ドナーの援助額1,192百万米ドルの約2%に相当する。二国間ドナーとして金額シェアが大きいのは英国(8.9%)、スウェーデン(6.6%)、デンマーク(5.3%)など欧州の国々であり、いずれもPAPsのメンバーで、一般財政支援及びプログラム援助を行っている。ここに掲げられている主要ドナーの援助の合計を見ると34%が一般財政支援、24%がプログラム援助であり、プロジェクト援助の割合は42%である⁶⁸。これに比べ、日本の対モザンビーク援助の約9割はプロジェクト援助、他はプログラム援助であり、一般財政支援は行っていない。

図表 4-4: モザンビークにおける主要ドナーの援助形態別実績(2007)

(単位:百万米ドル)

	国名	財政支援	プログラム援助	プロジェクト援助	合計	シェア(%)
PAPs	カナダ	4.65	15.37	15.98	36.00	3.02%
	デンマーク	19.40	19.90	24.20	63.50	5.33%
	英国(DFID)	72.04	32.77	1.00	105.81	8.87%
	EC	59.04	32.99	58.12	150.15	12.59%
	フィンランド	6.84	16.43	3.26	26.53	2.23%
	ドイツ	13.69	19.33	17.11	50.13	4.20%
	アイルランド	12.32	43.08	0.00	55.40	4.65%
	イタリア	5.20	0.00	22.66	27.86	2.34%
	オランダ	24.64	34.18	2.52	61.34	5.14%
	ノルウェイ	23.90	16.05	19.21	59.16	4.96%
	スウェーデン	42.86	11.29	24.45	78.60	6.59%
	世界銀行	69.75	22.69	174.00	266.44	22.35%
	その他PAPs	49.18	18.91	71.36	139.45	11.70%
	PAPs合計	403.51	282.99	433.87	1,120.37	93.97%
Non-Paps	日本	0.00	2.69	20.85	23.54	1.97%
	国連機関	0.00	0.00	48.32	48.32	4.05%
	日本・UN合計	0.00	2.69	69.17	71.86	6.03%
	合計	403.51	285.68	503.04	1,192.23	100%
	合計(%)	33.84%	23.96%	42.19%	100%	

出所) 世界銀行(モザンビーク)より入手したデータを加工

注) 全ドナーを含むMozambique Donor Atlasのデータとは合計は異なる。

このように日本はプロジェクト援助が中心で、その大半は無償資金協力によるインフラ等の施設・機材を中心とした援助(ハード面)、及び技術協力(ソフト面)である。今回の現

⁶⁸ これら援助形態別の割合(%)数値は3章の図表 3-20と異なるが、PAPsを主体とした他ドナー全体傾向を示す参考として示す。

地調査での視察及びモザンビーク関係機関との面談を通じて、これらの施設(ハード面)の質の高さが確認された。また、プロジェクト援助と他のドナーによる財政及びプログラム援助との補完性が確認された。援助形態にはそれぞれ特徴があり、補完性がある。例えば道路建設のような規模の大きな案件はプロジェクト援助が適切であるが、モザンビークのように財政事情が厳しくドナーによる援助への依存度が高く、また多くのドナーが活動して援助手続きの複雑性が問題となっている国においては、保健所、小学校といった規模の小さな案件の場合はプログラム援助や財政支援により経常費と維持費を賄うことが有効な形態となりえる。このように、異なる援助形態それぞれの利点を活用するという観点から、モザンビーク政府側からは、日本のプロジェクト援助を主体とする援助に対しても理解と評価が示された。

上述の援助額、援助形態及び援助形態の特徴に加え、日本の ODA の特徴として、人を介した援助・技術移転(専門家派遣、青年海外協力隊、研修員の受入れなど)が挙げられる。これは援助重点分野である「人的資源開発」に通じる点であるが、日本人が介することにより、現場の具体的な経験に基づく知見を持った取組への協力が期待⁶⁹されており、日本の経験・技術の移転が欧米ドナーと異なった取組として受け入れられ⁷⁰、また、研修を通じて日本の経済・社会・技術の発展経験への理解と関心を高める効果を持つと見ることができる。これらの点は現地調査でのヒアリングによって、日本の ODA の長所として指摘された点である。

4-2-2 重点分野に対する援助の実施状況

ここでは 2000 年度以降に交換公文(E/N)が締結された事業を対象に、重点分野に対応して案件が実施されたかどうかについて分析を行った。具体的には、各事業を円借款・無償資金協力(一般プロジェクト無償、草の根・人間の安全保障)・技術協力(技術協力プロジェクト、開発調査)・国際機関を通じた支援に整理し、かつ、これらがどの重点分野、セクター、課題/支援内容に該当するかを示した目標体系図(巻末資料6参照)に基づいて分析を行った。なお重点分野は、1994 年の政策協議時に合意された三本柱(1.農業・農村開発、2.社会セクター、3.人的資源開発)と 2007 年の政策協議時に見直された三本柱(1.地方開発・経済振興、2.人的資源開発、3.ガバナンス)との関係性にも留意して整理を行った。2007 年に見直された三本柱は、モザンビーク政府の「第 2 次絶対貧困削減行動計画」(PARPA II、2006-2009)が掲げる 3 つの重点(経済開発、人的資源、ガバナンス)との整合性を踏まえて設定されている。特徴としては、経済振興により重点が移り⁷¹、経済振興が最重点支援分野、人的資源開発が重点支援分野、そしてガバナンス支援と、3 本

⁶⁹ 保健省人材局でのヒアリング

⁷⁰ 農業省でのヒアリング

⁷¹ (参考) PARPA I (2001-2005)は社会セクターを重視していたが、PARPA II は経済成長を重視の方向性が打ち出されている

柱の中でも濃淡が明確につけられていることが指摘される。ただし、支援セクターに関しては大きな変化はなく、1994年時及び2007年時いずれも1.農業、2.インフラ、3.教育、4.水、5.保健が重点5セクターとして位置づけられている。(図表4-5参照)

図表 4-5:日本の重点3分野(1994年及び2007年政策協議時)と課題/支援内容

1994年政策協議における重点3分野	主要セクター	課題/支援内容	2007年政策協議における重点3分野	課題/支援内容	
1. 農業・農村開発	農業・農村開発	地域農村開発	1. 地方開発・経済復興	貧困層の生計向上	農村開発
				産業の活性化	経済インフラの振興
					産業の活性化に資する人材育成(中等理数科・職業訓練)
2. 社会セクター (BHN、基礎インフラ)	教育	初・中等教育へのアクセス向上	2. 人的資源開発	貧困層の基礎生活状況の改善	基礎保健
					初等教育
					村落給水・衛生改善
保健・医療	保健医療の拡充	3. ガバナンス	行政能力の向上・制度支援		
	感染症対策				
	HIV/エイズ対策				
給水・衛生	水資源開発・給水				
	衛生環境整備				
道路・橋梁	道路・橋梁の整備・改善				
3. 人的資源開発	教員養成・技能開発・職業訓練				
	保健人材育成				

まず特筆すべきは、1994年の政策協議時に合意された三本柱の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・経済復興」となったことである。社会開発と並んで自立的な開発を目指す段階に移ったことを反映して、経済インフラの振興に資する道路・橋梁・港湾の各事業が実施されており、今後もこの傾向は継続すると見込まれている。また、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実施されている。このような事業内容の変化は、モザンビークの開発ニーズの変化を具体的に示すものであり、また、インフラ整備や技術協力を通じたきめ細かい人材育成といった分野に比較優位を持つ日本への期待を具現したものとして注目される。

一方、モザンビークは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とから、基礎生活分野(BHN)への支援には現在も開発ニーズがある。実際、基礎保健、初等教育、村落給水・衛生改善といった貧困層の基礎生活状況の改善に資する案件も実施されている。これらの事業は、1994年政策協議時の重点分野では「社会セクター」に分類されていたが、2007年の政策協議以降は「地方開発・経済復興」及び「人的資源開発」の二つの柱の下に位置づけられている。特に草の根・人間の安全保障無償では一環として、基礎生活分野(BHN)充足のための支援を行っている。

2007年の政策協議で重点三本柱の1つとなったガバナンス支援は、他の二分野と比べて重点分野としての優先度は下がり、人材育成支援の中で行政能力向上を行うことにより、ガバナンス支援に繋がるように意図されている。ガバナンスのみを対象とした事業は今のところ存在せず、目標体系図に該当事業は示されていないが、実際には、技術協力プロジェクトにおけるカウンターパートへの技術移転など個別の援助案件の中に行政

能力向上を支援する活動が含まれるものがある(図表 4-6 参照)。また、図表 3-14 で示したように、2001 年以降、計画行政の中長期専門家を派遣してきている(計 7 名)。

図表 4-6: 行政能力向上を支援する活動が含まれる案件

案件名	行政能力向上を支援する活動の内容
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	シヨクエ経済活動事務所(SDAE)、シヨクエ農業試験場(EAC)、シヨクエ灌漑公社(HICEP)向けのワークショップの実施
ザンベジア州持続的給水・衛生改善プロジェクト	州政府(DAS)・郡役所の職員を含めた普及員への PEC 活動での OJT を実施
テテ州EPI実施体制強化プロジェクト	州及び郡保健局による監督能力の強化のための支援を実施

さらに、ガバナンス強化は分野横断的な重要政策課題であり、2つの重点分野を支える共通の基盤である。仮に具体的な案件として存在していなくても日本はモザンビーク政府との二国間の政策協議や各種セクター・ワーキング・グループ等を通じた協議の中で継続的に議論を行ってきている。したがって、モザンビーク政府側に対して日本がこの課題に目配せしているというメッセージを打ち出していくことは適切であると思われる。

このように、個別事業を前提とした目標体系図に基づいて日本の援助を評価した場合、具体的な事業として位置づけられない取組はいかに重要性が高くても反映されない。現行の目標体系図の限界はこうした点にある。

また、青年海外協力隊や専門家派遣についても、同様の理由により現行の目標体系図には明示されていない点に留意する必要がある。青年海外協力隊はアクセスの悪い農村部等外国人が立ち入らない辺鄙な場所で顔の見える活動を行っており、シサノ前大統領をはじめモザンビーク政府関係者から謝意・評価が示されるなど、草の根レベルでの地道な取組として高い評価を得ている。

2000 年以降の ODA 案件 105 件を援助形態別に整理したのが図表 4-7 である。これらの中には「草の根・人間の安全保障無償資金協力」(52 案件)が含まれており、案件数が必ずしも投入規模を正確に示すものではないが、全体の傾向を理解することができる。これによると、「社会セクター」(教育、保健、給水、道路⁷²、その他)分野に 68 件が集まり、とりわけ無償資金協力が 49 件を占めている。また保健・医療ではエイズ・マラリア関連で国際機関経由案件も 8 件にのぼる。

⁷² 紛争・復興支援の一環としての道路・橋梁再建

図表 4-7: 2000 年以降に実施された分野別・援助形態別プロジェクト件数

		円借款	無償	技術協力	国際機関	合計
農業・農村開発		0	6(5)	2	2	10
社会セクター	教育	0	21(20)	0	0	21
	保健・医療	0	6(5)	3	8	17
	給水・衛生	0	7(6)	3	0	10
	道路・橋梁	0	1	1	0	2
	その他	0	14(11)	0	4	18
	合計	0	49(42)	7	12	68
人的資源開発		0	5	4	2	11
地方開発・経済振興(2007 以降)		1	3(1)	3	0	7
その他		0	3(1)	1	4	8
合計		1	66 (49)	17	20	104

注) 社会セクターの道路・橋梁は紛争・復興支援の一環として供与されたもの。

無償の各欄で草の根人間の安全保障無償資金協力の数を()で示す。

出所) 目標体系図にもとづく。

人的資源開発は、教員や医療従事者育成のような技術協力と無償を組み合わせた案件や国際機関を通じた支援(エイズ・感染症対策)が見られ、農業分野は無償(灌漑)、技術協力(小規模農家)、国際機関(劣化農薬処理、食糧援助)など多岐にわたる案件が実施されている。2007 年の政策協議で打ち出された地方開発・経済振興関連については、円借款(道路)、無償(道路・橋梁)、技術協力(職業訓練)などの案件が実施されている。なお、国際機関を通じた支援で「その他」に区分されている案件は、世界銀行の日本開発政策・人材育成基金(PHRD 基金)⁷³を活用した観光開発や地方エネルギー、環境分野に係わる支援である。また、国際機関については、国際連合食糧農業機関(FAO)を通じた劣化農薬処理や食糧増産援助、世界エイズ・結核・マラリア対策基金(GFATM)等を通じた感染症やエイズ対策、世界食糧計画(WFP)を通じた食糧援助が実施されている。

ところで、今後、日本が経済セクター支援に取り組んでいく際に、開発の負の側面(地域間格差や環境等)への対策、巨大プロジェクトの裨益効果の拡大や地場産業振興といった事項にも配慮していくべきといった意見が現地ヒアリングで示された。

⁷³ Policy and Human Resources Development Fund

4-2-3 日本の援助投入の貢献度

1. 農業

(1) 農業セクターの開発実績

農業セクターは農業政策投資計画(PROAGRI)⁷⁴ I(1999-2004)及び PROAGRI II(2007-2010)に沿ってドナーの協力を得て開発が進められており、特に上位計画である PARPA との関係においては、70%の人口が居住する農村地域の貧困の解消と密接に関係している。また、国民への食糧の確保という観点からも食糧自給が達成できていない現状の改善と農業生産の拡大は連動したテーマである。PARPA Iでは農業セクターの年間成長率を7.3%から8%に増加させることを目標としたが、2004年のPAPsによる合同評価報告では2003年の実績はこれを達成したと報告されている。また、主要穀物の自給率は2000年の63%から2004年の76%へ上昇していることが示されており、モザンビーク政府及びドナーの協力の成果が確実に現れているとみることができる。

図表 4-8: 主要穀物の生産及び自給率の推移

単位: 1,000トン

年	生産(a)	輸入	在庫	消費(b)	輸出	自給率 (a)/(b)
2000	1,422	435	381	2,239	246	63.5%
2001	1,618	576	0	2,195	0	73.7%
2002	1,702	205	99	2,257	130	75.4%
2003	1,735	686	119	2,357	70	73.6%
2004	1,946	765	167	2,559	175	76.0%

注) 主要穀物: 小麦、コメ、メイズ、ソルガム、キャッサバ、ジャガイモ
出所: KRコミッティー、商工省(JICA報告)

また、一般財政支援では農業セクターの制度改善が重視されているが、PAPs による2008年合同評価報告では目標として掲げた農業指導員のサービス、灌漑施設及び土地登記の3つのテーマに対して下記の評価が示されている。

図表 4-9: 農業セクターの制度面の改善テーマ

テーマ	目標	実績	達成率
農業指導員による巡回指導対象者	222,300 人	285,361 人	128%
新たな灌漑施設の建設・修復	4,000ha	3,520ha	88%
農用地の登記が90日以内に完了した率	90%	47%	52%

出所) Joint Review 2008 Aid-Memoire, 30 April 2008, Republic of Mozambique and PAPs

⁷⁴ Programa Nacional de Desenvolvimento Agrário

(2) 日本の ODA の実績

日本の ODA による農業関連案件(2000 年以降)としては、一般プロジェクト無償によるショクエ灌漑システム、技術協力プロジェクトのショクエ灌漑スキーム、農業省への専門家派遣、国連食糧農業機関(FAO)を通じた支援 2 件の合計 5 件がある(研修、青年海外協力隊を除く)。このうち最も規模の大きいガザ州のショクエ灌漑システムは、モザンビーク最大の灌漑スキームの幹線水路の改修事業であり、フランス開発庁(AFD)など他ドナーの協力も得てショクエ灌漑システム全体(26,000ha)の改修が展開されている。また、同じショクエ地域における小規模農家総合農業開発プロジェクトは、同地域における小規模農家への技術移転を日本の経験を活用する方法で展開中である。(囲み参照)

また、農業セクターへの直接援助ではないが、食糧援助では一般無償による食糧援助と WFP を通じた援助が 3 件実施されている。WFP はモザンビーク国内における食糧の調達を行っており、例えば北部にてメイズ、豆などの農産物を買付け中部及び南部の不足地域への食糧の無償配布を行っていることから、市場を通じて間接的に国内の農業セクターを支援していると見ることができる。

図表 4-10: 日本の農業分野及び食糧援助における協力実績(2000 年以降)

一般無償
ショクエ農業システム改修計画(2001-2002、計 2,196 百万円)
食糧援助(2000, 2002, 2006、計 1,225 百万円)
技術協力
ショ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(2007-2010、実施中)
専門家派遣
農業開発アドバイザー(2001-2005)
国際機関(FAO)を通じた支援
農業処理事業に対する食糧増産援助(2004、160 百万円)
劣化農薬の保全及び回収のための調整・管理業務(2006、124 百万円)
国際機関(WFP)を通じた支援
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(2005、200 百万円)
食糧危機に対する支援(2002、NA)
国内洪水被災民向け食糧援助(2000、300 百万円)

出所)外務省及び JICA ホームページから作成

農業セクターへの他のドナーの支援は PAPs を中心に PROAGRI の実施を支援する形で展開されている。前出の一般財政支援の合同評価が示すように、PAPs を始めとするドナーは特に農業セクターの制度面の改善に向けた目標を設定し、農業をとりまく構造的改革と農業生産を促進するために必要な予算の拡充を支援するなど量的側面では大きな影響力をもっている。1995 年から 2006 年までの農業セクター援助における日本の割合は 7.8%で全てがプロジェクト援助であるが、農業援助の質的な側面に目を転じると、プロジェクト援助を通じた日本の貢献を見出すことができる。

図表 4-11: モザンビークにおける農業セクター主要ドナーの援助額及び援助比率(1995-2006)

	二カ国間ドナー					国際機関		
	デンマーク	米国	日本	イタリア	オランダ	IFAD	WB	EC
援助額	94.5	65.7	61.0	44.5	41.6	80.2	70.0	66.2
援助比率	12.10	8.41	7.81	5.70	5.33	10.27	8.96	8.47

注) 支出純額累計。単位: 百万米ドル。

出所) OECD, Creditor Reporting System Online Database (2008年11月現在)から作成

モザンビークの農業人口の多くは小規模農家で、PROAGRI IIは自給自足的な農業から商業的な農業に発展させることを目標のひとつとしている。商業的農業を具体化する方法として、外国からの大規模農業資本の参入の可能性があり、既に果物、ナッツなどの輸出目的のプランテーション型農業が展開している。一方、食糧となる穀物生産に関しては、需要が拡大しつつあるコメにおいても自給できていない状況にある。ここに日本の小規模農業の経験⁷⁵を活用し、小規模農家であっても商業的な生産により農家が経済的自立を果たすことを支援する意義は大きい。このような考え方にもとづいて展開されているのが「ショ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」である。同プロジェクトはモザンビークの農業試験場への技術協力により、ショクエに適した稲の品種改良を行いつつ、農家に機械ではなく家畜(牛)の活用による低コストの生産力の増強、稲と裏作の豆、メイズなどの換金作物との組み合わせの方法などを指導しており、日本の農業技術者がチームを組んで取組んでいる。

(3) 日本の ODA の貢献と有効性

農業セクターにおける日本の援助は金額や案件数は必ずしも多くないが、日本の強みを生かした援助が行われていると評価することができる。灌漑システムの幹線水路建設は日本の農業土木技術を活用した無償資金協力による貢献であり、技術協力である小規模農家総合開発には日本の稲作における品種改良、営農技術、組合による共同設備の運営、金融的協力と日本に特有の小規模農家の経済的運営のノウハウが生かされている。現地調査で行ったパイロット農家へのインタビューを通じて、これらの多面的な技術移転の効果によって単位収量を上げつつあることが確認できた。

また、ショクエ水利公社⁷⁶でのヒアリングでは日本の技術協力について、次のようなコメントがあった。

- 日本の小規模農家支援は、ショクエの家族経営農家(及びモザンビーク政府)にとって極めて重要な技術の移転を行うプロジェクトと認識している。協力対象となっている

⁷⁵ 単位面積あたりの収量を高める農業生産方式

⁷⁶ Hidráulica de Chókwè, Empresa Pública (HICEP)

農家は日本の専門家と一緒に働くことによって土地の耕作、灌漑用水の管理、営農、病虫害対策、収穫などの実地技術を学び、作物の生産サイクルに沿った運営を身につけることができている。

- 現在は D4 地区と D7 地区だけが対象だが、次はモザンビーク政府によってこの技術をより広い地域へ拡大すべきだと考えている。プロジェクトのインパクトとしては、生産性の向上とともに農作物(米)の質も向上にもつながっている。
- 日本の協力について、多くの関係者の共通の理解として、よく準備され構成 (structured) され、質の高い協力が行われていると認識している。技術協力プロジェクトに関しては、経験の豊富な日本人専門家の協力によって、良い結果が出ていると思う。今後は職員の能力向上のための研修などの人材育成への協力を希望する。

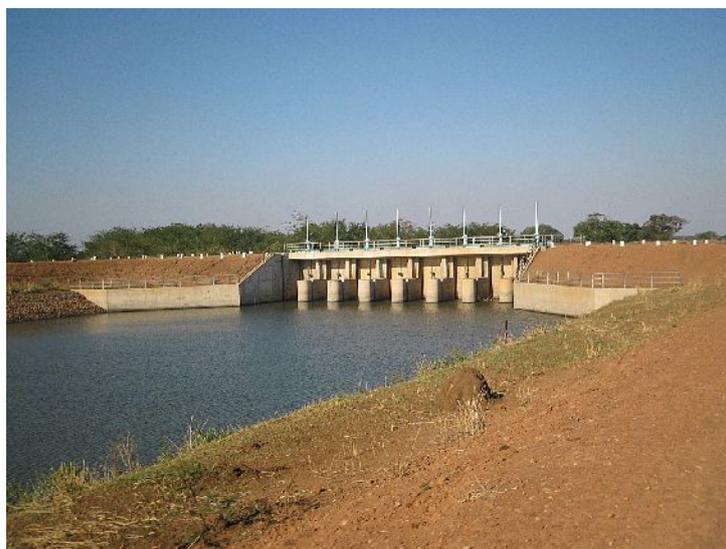
以下、3つの囲みでガザ州シヨクエにおける日本の農業協力に関する現地調査の結果を日本の貢献と援助の有効性の参考例として示す。

ガザ州シクエの灌漑農業

ガザ州シクエ郡のリンポポ川沿いに位置するシクエ灌漑地域は、ポルトガル植民地時代に開発された国内最大の灌漑スキーム(26,000ha)で、ポルトガル時代に建設された施設としては、リンポポ川に建設されたマカラターネ堰(幅約800メートル)と幹線水路、1次、2次、3次の灌漑水路から構成される。かつてはモザンビークの穀倉地帯として年間10万トン以上のコメを生産していた。しかし、1980年代の内戦、独立後の組織変革、2000年の洪水の影響と老朽化により灌漑面積は減少し、生産量は内戦前の10分の1に減少した。モザンビーク政府は1992年に灌漑スキーム改修プログラムを策定し、日本を含む国際ドナーの援助により幹線水路、スキーム内の2次、3次水路の改修が進められている。

日本政府は2002年から2003年にかけて無償援助によりマカラターネ堰の上流のリンポポ川から灌漑地域全体に導水する幹線水路14km(幅80m)の改修を行った。またフランス開発庁(AFD)やOPEC等によって一次、二次、三次水路の改修が行われ、現在7,000haの改修が終わり、今後、イスラム開発銀行の融資と自国予算によって7,000haの改修が行われる予定である。基幹水路によって毎秒46m³の水がリンポポ川から取水されており、同水路の維持管理はシクエ水利公社(HICEP)の責任によって行われるなど、水路の維持管理状態は適切であり、灌漑用水も正常に流れている。

灌漑地域には大規模農業(企業)と小規模農家があり、大規模農業企業としてはMIA社⁷⁷が粗放的な機械を活用した農業を3,000haの中流地域に展開している一方、4ha以下の小規模農家が11,600戸⁷⁸あり、可耕面積の47%を占めている。灌漑施設の整備(ハード)とともに小規模農家への技術的支援(ソフト)が重要であることから、技術協力プロジェクトである「シクエ灌漑スキーム小規模農家総合農業開発計画」(2007-2010年)へと展開した。同プロジェクトでは、小規模農家を対象に30haのモデル地域を設定し、灌漑、種子、苗代、移植、施肥などの新技術の導入と営農指導、水管理、普及指導を行い、モデル圃場での平均稲収量4.6トン/ha(地域平均3トン)を達成している。



シクエ灌漑システム幹線水路(2003年完成)

⁷⁷ Mozambique Industrial Agriculture、英国のガッツビー投資基金の出資により設立されたモザンビークの会社で、MIA社以外にモズフェル社(シモイオの野菜生産事業)にも出資している。

⁷⁸ 登録ベースの戸数であり、実際にアクティブな農家はこれより少ない。

シヨクエ灌漑スキーム小規模農家総合開発計画の対象モデル農家への援助効果

現地調査時にシヨクエ灌漑スキームのモデル水利組合 D4 及び D7 地区の農家 12 名への聞き取り調査を実施した。その結果概要は下記のとおり。

＜D4 地区：総面積 110ha、農家数 175、うちモデル農家 13 うち 8 名がインタビュー対象＞

- ・ インタビュー対象の 8 名の耕作面積は 0.5ha から 4.0ha であり、平均は 1.2ha である。作物は米、メイズ、キャベツ、トマト、豆、玉ねぎ、ナス、胡瓜、胡椒、人参、さつまいもなど。
- ・ 家族の平均人数は 9 名、このうち農業に従事している人数は 2.5 人である。家計は農業収入が主で、他の収入は畜産による（農業を専業としている）。
- ・ JICA の協力前に比べ収量は上がっている。新しい農業技術（堆肥、種子、畜力（牛）による耕作など）の導入によって、効果が上がっている。D4地区の 07-08 年米の作付面積は 92ha で耕作面先の 84% に相当、これは前年の 72%より増加している。
- ・ 米の品種としては「リンポポ米」を生産している。生産量は上がっているが、昨年は雨が早く草が多く生えたため、それほど増加していない。米の販売価格は昨年と比べて上がっているが、負担費用の支払いも多いため、それほど経済的に向上しているわけではない。販売は量が多ければマプト、シャイシャイヘトラックを借りて売りに行くが、少量の場合は仲買人に売っている。

＜D7 地区：総面積 219ha、農家数 128 うちモデル対象 16 農家うち 4 農家がインタビュー対象＞

- ・ インタビュー対象の 4 名の耕作面積は 1.5ha から 6.5ha であり、平均は 3.2ha である。作物は米、メイズ、豆、玉ねぎ、トマト、キャベツとの回答で D4 地区と大きく変わらないが、D7 地区は豆の生産が主体の地区で米の作付け面積は全体の 17%(07-08)程度。
- ・ 家族の平均人数は 7.5 人、うち農業に従事しているのはどの農家も 4 名との回答であった。農業収入以外には家畜（牛、ヤギ、豚）を飼っており、これらの販売収入もある。
- ・ 日本の協力により、米を含む作物の収量は上がった。また米の価格も前より高く売れるようになっており、昨年 15MT/Kg(精米後)だったが、今年は 20MT/Kg で売れている。ただし、これは破碎米の混ざった状態だが、選別すれば 30MT/Kg で売れる。
- ・ 外部の金融へのアクセスはないが、組合の資金貸付を組合員たちは利用している。（組合では JICA の支援による精米機を設置し、農家に対して有料で精米をしているため、その収入をプールして農家への貸付を行っている。）



モデル農家へのインタビュー

国立農業研究所 (IIAM⁷⁹) への日本の技術協力

「ショクエ灌漑スキーム小規模農家総合農業開発計画」(技術協力プロジェクト)にはショクエの IIAM への技術協力が含まれており、現地に適した稲の品種改良に専門家を送り協力している。概要を以下に紹介する。

- ・ ショクエの IIAM は全国 4 箇所⁸⁰に展開している国の農業研究所のひとつでガザ州、イニャンバネ州、マプト州及びマプト市の南部ゾーンをカバーしている。研究スタッフは 14 名、他に職員が 50 人ほど、技術協力プロジェクトの専門家が 1 名配置されている。他の地域の農業研究所に比べ稲作の試験研究に力を入れているのが特徴である。
- ・ IIAM では 2001 年から 2004 年にかけて JICA からの派遣専門家の協力を得てネリカ米の適応性試験を行った。モザンビークの南部州及びザンベジア州は涼しい季節のある地域に属する一方、ネリカ米は非灌漑用で暖地向きであるため、ネリカ米の普及につながる様な結果にはつながらなかった。現在は、フィリピンの国際稲研究所 (IRRI⁸¹) から約千種の種籾を仕入れ、適応性試験栽培を行っている。他に試験対象となっている作物として、メイズ、バナナ、オレンジ、玉ねぎ、キャッサバ、さつまいもなどがある。

＜IIAM での日本の協力について＞

- ・ JICA の技術協力プロジェクトにより日本の農学の専門家が派遣されており、稲の品種改良に関してカウンターパートに対して専門的なアドバイスを行っている。品種改良のため IRRI から種籾を入れているが、これは元 IRRI の所長であった日本の大学教授の協力により実現した。
- ・ ショクエではまだ単位面積当たりの収量が少ないので、IIAM では日本のような単位面積の収量の大きい技術への関心が高い。



ショクエ国立農業研究所

⁷⁹ Instituto de Investigaçao Agraria de Moçambique

⁸⁰ ショクエ(南部ゾーン)、マニカ(中央ゾーン)、ナンブラ(北東ゾーン)、リシंगा(北西ゾーン)

⁸¹ International Rice Research Institute

2. 教育

(1) 教育セクターの開発実績

1990年に、国際連合教育科学文化機関(UNESCO)、国連児童基金(UNICEF)、世界銀行、国連開発計画の主催により開催された「万人のための教育(EFA)世界会議」において、初等教育の普遍化、教育の場における男女の就学差の是正等の目標が国際的に定められ⁸²、2000年に開催された世界教育フォーラムで採択された「ダカール行動枠組み」⁸³やミレニアム開発目標においても、上記目標は踏襲されてきた。モザンビークにおいても、このような初等教育の普遍化、男女の就学差の是正、教育の質の向上という国際的な教育開発の潮流に合致する形で、教育開発が進められてきている。実際、PARPA IIにおいて、教育は3つの柱の一つである人的資源開発の中の優先分野に位置づけられており、教育の機会拡大、質の向上が目標として掲げられている⁸⁴。また、教育セクター戦略計画 II 2005-2009(ESSP II 2005-2009⁸⁵)では、教育セクター戦略計画 I 1999-2003 同様、初等教育へのアクセスの拡大、教育の質向上、教育の効率的かつ持続可能な提供のための行政、制度の強化が達成すべき目標とされている⁸⁶。

モザンビークにおける教育セクターには、各国援助機関や国際機関など、30近いドナーがセクター・ワイド・アプローチ(SWAPs)に参加し、同国における教育セクター援助額の約70%を占めている⁸⁷。こうした援助により、モザンビークの初等教育純就学率は1997年の44%から2003年の69.4%へ改善傾向を示しているが、依然として課題である指導側の技術の向上や初等教育の機会拡大に伴う、中等教育や技術職業教育の充実という新たなニーズに対応する支援が期待される。

(2) 日本のODAの実績

日本は教育セクターに関し、これまでガザ州やマニカ州においてプロジェクト型の援助を実施しており、1995年から2006年までの援助額でみた場合、二国間ドナーのうち9番目となっている。2000年以降の協力実績は、図表4-13のとおりである。

⁸² 文部科学省(<http://www.mext.go.jp/unesco/004/003.htm>)

⁸³ 2000年にセネガルのダカールで開催された「世界教育フォーラム」において、2015年までの初等教育の普遍化、2005年までの初等・中等教育での男女就学格差是正等の目標を達成するための今後の方針として採択された。

⁸⁴ PARPA II 32 ページ

⁸⁵ Education Sector Strategic Plan II (ESSP II) 2005-2009

⁸⁶ ESSP II 2 ページ

⁸⁷ 現地調査ヒアリングによる

図表 4-12: モザンビークにおける教育セクター主要ドナーの援助額及び援助比率(1995-2006)

	二カ国間ドナー						国際機関		
	オランダ	カナダ	ドイツ	デンマーク	フィンランド	日本	WB	AfDB	UNICEF
援助額	145.4	135.3	73.0	71.2	61.0	35.6	146.9	29.5	5.6
援助比率	15.14	14.08	7.61	7.41	6.35	3.70	15.30	3.07	0.58

単位: 百万米ドル

出所) OECD, Creditor Reporting System Online Database (2008年11月現在)から作成

図表 4-13: 日本の教育分野協力実績(2000年以降)⁸⁸

一般無償
クアンバ教員養成学校建設計画 (2007年度, 998百万円)
シモイオ初等教育教員養成学校建設計画 (2005年度, 945百万円)
シャイシャイ初等教育教員養成学校再設計画 (2004年度, 709百万円)
マプト市小・中学校建設計画 (2001年度, 984百万円)
技術協力
モザンビーク情報通信技術学院教育センター (2007-2010年)
中等理数科・技術職業訓練プログラム (2007-2009年)
ガザ州初等教育強化 (2006-2009年, 180百万円)
シャイシャイ教員養成校再設計画基本設計調査 (2003年)
草の根・人間の安全保障
ザンベジア州グルエ郡ニパペ小学校建設支援計画 (2007年度, 9.99百万円)
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 (2007年度, 9.88百万円)
ガザ州シヨクエ郡ンワシコルアネ小学校増設計画 (2007年度, 9.92百万円)
マプト市協同組合連盟職業訓練センター自動車整備機材整備計画 (2007年度, 9.69百万円)
ザンベジア州ソバ小学校建設支援計画 (2006年度, 9.99百万円)
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 (2006年度, 3.32百万円)
ガザ州マンジャカーゼ郡ムセンゲ小学校建設計画 (2005年度, 9.17百万円)
マプト市コスタ・ド・ソル地区チルドレンズ・タウン増設計画 (2005年度, 8.64百万円)
ムアネ小学校増設支援計画 (2003年度, 9.08百万円)
ルアカ小学校建設及びシロゾ小学校増設支援計画 (2003年度, 6.15百万円)
ナテボ後期課程小学校建設計画 (2003年度, 9.51百万円)
シグブタ小学校建設支援計画 (2002年度, 9.89百万円)
シナカ・シンブア小学校建設計画 (2002年度, 9.95百万円)
シベンベ小学校建設支援計画 (2002年度, 9.92百万円)
シヨクエ小学校机・椅子供与計画 (2002年度, 1.39百万円)
ソニア・ウステー・アドベンティスタ中学校寄宿舎建設計画 (2002年度, 7.52百万円)
マパンダーネ小学校建設支援計画 (2002年度, 9.89百万円)
マファブカ小学校増設計画 (2002年度, 6.38百万円)
ンダンビーネ後期課程小学校机・椅子供与計画 (2002年度, 1.90百万円)
ナマーシャ中学校理科実験室設置支援計画 (2001年度, 3.23百万円)
アクリデック・チムト初等教育施設復旧プロジェクト支援計画 (2000年度, 9.35百万円)

出所) 外務省(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/zyoukyou.html>)

⁸⁸ 協力実績には、目標体系図の中で人的資源開発や産業人材育成に分類される協力案件も含む。

日本の教育セクター支援は、一般無償資金協力、技術協力、草の根・人間の安全保障無償資金協力の3つの援助スキームを通じて実施されており、案件数としては、草の根・人間の安全保障無償資金協力による小学校建設・増設、机等の機材購入支援が多い。こうした学校建設への支援は、内戦により学校などの社会インフラが破壊され、人材不足が社会・経済発展の障壁となっており、初等教育へのアクセス拡大が教育セクターの課題の一つであるモザンビークの状況に合致していると考えられる。

モザンビークに対する日本の教育セクターでの支援を金額で見た場合、教員養成学校の建設・教育機材の提供、教員養成や現職教員への研修に対する支援が大きな割合を占めている。背景には、1992年の内戦終結から2004年にかけて、初等教育の就学者数が1.3百万人から3.9百万人に、小学校数も2,836校から9,489校に急激に増加し⁸⁹、教員数が不足していることや、教員の指導技術向上が課題となっていることがある。こうした状況に鑑み、日本は、これまで教員の指導力向上を目的に4つの教員養成学校の建設や、ガザ州における技術協力プロジェクトを通じて教員養成研修制度の改善を支援しており、支援内容はモザンビークの教育セクターの状況に合致していると考えられる。また、図表4-13に示された教育セクターの協力実績に加え、教員養成学校に青年海外協力隊員を派遣するなど、ハードとソフトを組み合わせた支援を実施している。さらに、派遣された専門家が教員研修を実施する際に、研修に参加する教員が相互に学びあう形で支援を実施し、こうした取組を教育セクター・ワーキング・グループで紹介する等、中央での政策策定にも貢献している。

(3) 日本のODAの貢献と有効性

既述の様々な支援の成果に関しては、日本を含む二国間ドナーや国際機関による援助により、モザンビークの初等教育純就学率は1997年の44%から2003年の69.4%に改善している⁹⁰。地域別に見た場合、日本がこれまで支援を実施したガザ州においては、初等教育純就学率は1997年の58.8%から2003年には79.2%に、マニカ州においては、1996年の38.7%から2003年には68.6%に改善している(図表4-14参照)。このように、日本の開発援助はモザンビークが教育セクターにおいて重点分野として掲げる初等教育のアクセスの拡大に貢献したと考えられる。

また、教育の質向上に関しては、教員の果たす役割が重要であり、日本は教員養成専門学校の建設や研修実施を通じて、生徒数が拡大する中で、教員免許を持つ教員の数が不足するモザンビークの課題に合致した支援を実施しており、モザンビーク政府より高い評価を受け、謝意が示されている⁹¹。実際、教育の質を示す指標の一つである初等教

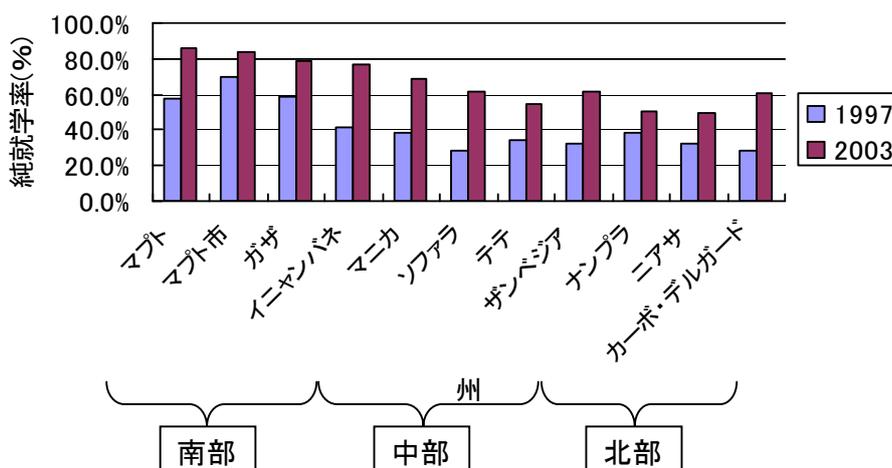
⁸⁹ 出所) JICA プロジェクト情報(<http://gwweb.jica.go.jp/>)

⁹⁰ 世界銀行のデータによれば、2007年のモザンビークの初等教育純就学率は77%に改善している。

⁹¹ 現地調査ヒアリング(教育文化省)による。

育の最終学年到達率は1999年の28%から2005年には40%に改善しており⁹²、教員養成学校の建設、研修実施は教育の質向上に貢献したと推測され、教育セクターにおける日本の支援は有効であったと考えられる。同時に、プロジェクトの経験に基づいた具体的な問題意識をモザンビーク政府や他ドナーも集まるセクター・ワーキング・グループの場で紹介・共有し、中央での政策策定に、現場の声を反映させる活動を拡大していくことも望まれる。

図表 4-14: 初等教育純就学率



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

3. 保健・医療

(1) 保健・医療セクターの開発実績

保健・医療セクターは引き続き開発ニーズの高い分野である。中央を含めた医療機関の施設は人材が整っておらず、また、啓発活動も不十分であることが指摘されており、乳幼児死亡率、妊産婦死亡率、HIV/AIDS 等、PARPA 及びミレニアム開発目標(MDGs)の達成に向けての進捗が遅延している(図表 4-15 参照)。この根本的な問題として、モザンビーク政府及び援助関係者は全国的な保健医療人材の不足と教育不足があることを認識しており、保健人材の育成は喫緊の課題となっている。さらに、十分な教育を受けない有資格者が大量に生じており、再教育を含め、質の向上が急務となっている⁹³。

⁹² 出所) UNESCO (2008) EFA Global Monitoring Report, Regional overview: Sub-Saharan Africa

⁹³ JICA モザンビーク事務所資料から

図表 4-15:ミレニアム開発目標における主要指標の推移

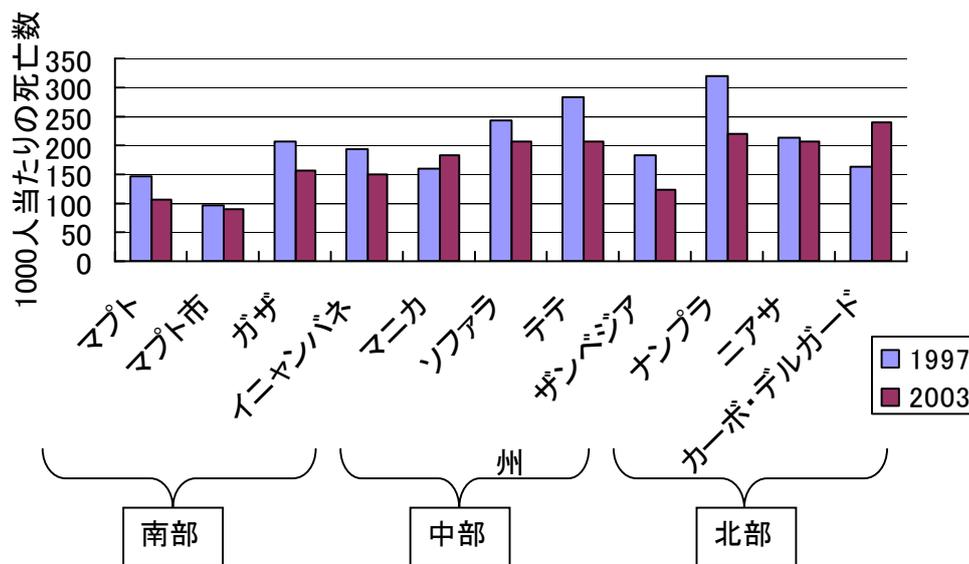
目標	指標	1997年	2003年	2007年	2009年 PARPA II 目標	2015年 ミレニアム 開発目標 (MDGs) 目標
乳幼児死亡率の削減	乳児死亡率(出生1000件当たり)	全国:219 都市:150 地方:237	全国:178 都市:143 地方:192	138	140	108
妊産婦の健康の改善	妊産婦死亡率(出生10万件当たり)	全国:n/a	全国:408	520	340	250
エイズ、マalaria、その他の疾病の蔓延の防止	成人(15-49歳)のエイズ感染率(%)	(1998) 全国: 8.2%	(2004) 全国: 16.2%	13%	4.2%	n/a

出所) Report on the Millennium Development Goals 2005, PAPP II 政策文書、世界銀行 World Development Indicators database を参考にまとめたもの

現地ヒアリングによると、モザンビークの医療従事者は、全人口(約2,100万人)に対して2万6千人程度しかおらず(2006年)、上述のとおり人材育成が急務となっている。こうした状況を踏まえて、モザンビーク政府は、全国的な保健・医療サービスの向上を重点政策に掲げ、医療施設と医療サービスの充実と健医療人材の育成に取り組んでいる。

地域的な観点からは、図表 4-16 及び図表 4-17 からみられるとおり、南部と北・中部との間で格差がみられることから、地域間格差の是正にも考慮する必要がある。

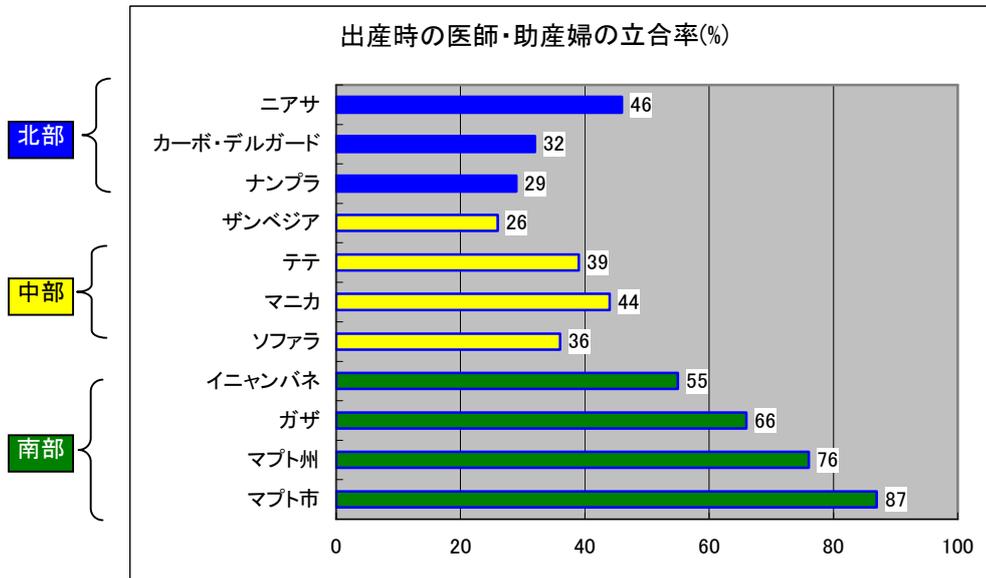
図表 4-16:5歳未満乳幼児死亡率



出所) World Bank (2008)⁹⁴

⁹⁴ World Bank (2008) Mozambique Beating the Odds: Sustaining Inclusion in a Growing Economy- A

図表 4-17: 出産時の医師・助産婦の立合率(%)



出所) 保健省(Strategic Plan for Health Sector)

本セクターは多くのドナーが関心を示しており、2007年のセクター予算の約70%を援助が占めており、2008年には73%に増加する見通しである⁹⁵。本セクターに関わる国や機関が多いことから、援助資金の効率的な運用やドナー間の効果的な援助協調を図るため2000年にSWApsが導入されている。現地ヒアリングによると、保健セクター・ワーキング・グループ⁹⁶には、日本を含む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。当該コモン・ファンドは、セクターへの援助額の30%を占める。日本はコモン・ファンドには参加していない。

(2) 日本のODAの実績

モザンビークにおける保健セクター主要ドナーの1995年から2006年までの援助額は下記のとおりである。日本は二国間ドナーのうち12番目となっている。

Mozambique Poverty, Gender, and Social Assessment

⁹⁵ WHO 資料から http://www.who.int/countries/moz/areas/health_system/en/index2.html

⁹⁶ SWAps でコモン・ファンド、セクター財政支援、プロジェクト、NGO 支援を含む

図表 4-18: モザンビークにおける保健セクターでの主要ドナー援助額及び援助比率(1995-2006)

	二カ国間ドナー						国際機関		
	ノルウェー	デンマーク	オランダ	英国	スイス	日本	EC	WB	AfDB
援助額	116.3	80.1	69.5	66.9	61.1	21.7	99.1	98.7	23.8
援助比率	11.90	8.19	7.11	6.85	6.25	2.22	10.14	10.10	2.43

注) 支出純額累計。単位: 百万米ドル

出所) OECD, Creditor Reporting System Online Database (2008年11月現在) から作成

本セクターの開発課題を踏まえて、日本は保健人材育成を軸に支援を行い、その効果が感染症対策に拡大されるよう協力する方針を示している。図表 4-19 は、2000 年以降に日本が実施した案件を取りまとめたものである。

図表 4-19: 日本の保健・医療分野協力実績(保健人材育成を含む)(2000 年以降)

一般無償
キリマネ医療従事者養成学校整備計画 (2003-2004 年、926 百万円)
保健人材養成機関施設及び機材拡充計画 詳細設計 (2008-2009 年、48 百万円)
マラリア対策計画 (2006 年、449 百万円)
技術協カプロジェクト
保健人材育成機関能力強化プロジェクト (2005-2008 年、N.A.)
テテ州 EPI ⁹⁷ 実施体制強化プロジェクト (2007-2010 年、N.A.)
「中央病院医療機材整備計画」フォローアップ協力 (2004 年、705 百万円)
ソファラ州における HIV/AIDS 啓発のための IEC ⁹⁸ 活動強化プロジェクト (2007-2010 年、N.A.)
草の根・人間の安全保障
イニャンバネ州ザバラ郡ムアナ保健所増設支援計画 (2005 年、9.46 百万円)
モンザ・ナマクーラ再定住地域保健所建設支援計画 (2001 年、5.41 百万円)
ジミレーネ再定住地域保健所建設計画 (2001 年、5.81 百万円)
ショクエ児童心理医療センター拡張支援計画 (2001 年、1.17 百万円)
エイズ及び薬物に関する季刊誌製作支援計画 (2002 年、9.17 百万円)
国際機関を通じた支援
結核支援 (GFATM ⁹⁹ 経由) (2004 年: 7.22 百万米ドル拠出、2007 年: N.A.)
マラリア支援 (GFATM 経由) (2004 年: 18.67 百万米ドル拠出、2007 年: 5.79 百万米ドル拠出)
エイズ支援(GFATM 経由) (2004 年: 51.0 百万米ドル拠出、2007 年: 2.04 百万米ドル拠出)
IPPF を通じたエイズ支援 (2003 年: 0.07 百万米ドル拠出)
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 ¹⁰⁰ 経由) (2005 年、0.22 百万米ドル拠出)
エイズに関する南部アフリカ開発共同体(SADC ¹⁰¹)プログラム (2001 年、N.A.)
ICRC ¹⁰² を通じた支援 (2001 年、10 万スイスフラン拠出)

出所) 外務省及び JICA の資料・ホームページから作成

⁹⁷ Expanded Program on Immunization: 予防接種拡大計画

⁹⁸ Information, Education and Communication: 情報、教育、コミュニケーション

⁹⁹ Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria: 世界エイズ・結核・マラリア対策基金。

¹⁰⁰ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: ユネスコ

¹⁰¹ South African Development Committee: 南部アフリカ開発共同体

¹⁰² International Committee of the Red Cross: 赤十字国際委員会

上記案件のうち、一般無償案件の「キリマネ医療従事者養成学校整備計画」と「保健人材養成機関施設及び機材拡充計画」と、技術協力プロジェクトの「保健人材育成機関能力強化プロジェクト」は第4章の「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」で記述するが、効果的にスキーム間の連携が図られ、プログラム化が行われた優良案件としてモザンビーク政府関係者から謝意が示されている。また既述のとおり、本件は他ドナーによる支援との相互補完性もあり、日本の援助資金が効果的に活用されている。このようなグッド・プラクティスの社会開発案件を、今後、他州・他地域にも広げ、全国展開を図っていくことが期待されている。



キリマネ医療従事者養成学校

(3) 日本の ODA の貢献と有効性

保健省ヒアリングでは、日本は特に人材育成において最も重要なパートナーの1つであるとの発言があり、特に日本人専門家によるトレーニングでの貢献が指摘された。また、青年海外協力隊(看護・薬剤)による協力も高く評価されている。医療従事者の質の向上が課題となっている中、同省は、引き続き日本に対してトレーニングの分野での協力を期待しており、そのための技術協力の重要性が示された。また、一方的でなく双方向で意思決定しようとする日本の姿勢に対しても高い評価が示されている。

このように保健・医療セクターは、PARPA 及びミレニアム開発目標(MDGs)で掲げられた目標の達成・進捗という観点からは課題が残るが、日本の開発援助はモザンビーク政府が喫緊の課題として指摘している保健人材の育成や質の向上に貢献したと考えられる。上述のキリマネにおける医療従事者育成に係るプロジェクトは、一般無償案件、技術協力プロジェクト、専門家、青年海外協力隊等、スキーム横断的に連携が図られ、プログラム化が意識して案件形成・実施が行われており、優良案件としてモザンビーク政府から高い評価を受け、謝意が示されている。

また、二国間援助による人材育成支援と並行して、国際機関を通じてエイズ・結核・マラリアといった感染症対策の支援を重点的に行っているのも特徴といえる。

一方、保健省人材養成局へのヒアリングでは、日本は現場の具体的な経験に基づく知見をもって、関連のセクター・ワーキング・グループに参加してほしい、また、日本・モザンビーク政府間で定期的な協議や意見交換の機会を持ち、保健・医療セクターのビジョンの共有や計画中のプロジェクトの協議等を行いたいといった要望が示されている。

4. 給水・衛生

(1) 給水・衛生セクターの開発実績

世界保健機関(WHO)、国際連合児童基金(UNICEF)作成の「水と衛生におけるMDGs 達成に向けて—進捗状況の中間報告」(2004年8月)によると、上水道や井戸などの安全な水を利用できない人口はアフリカには約3億人、下水道等の基本的な衛生施設を利用できない人口はアフリカに約5億人いるとなっている。また、国連は、ミレニアム開発目標(MDGs)の中で「2015年までに、安全な飲料水及び衛生施設が継続的に利用できない人々の割合を半減する」という目標を掲げるとともに、2005年から2015年までを『命のための水』国際の10年」とするなど国際社会は多くの取組を進めている。

モザンビークにおいても、政府は水分野のモザンビーク版MDGsである新給水戦略計画(PESA¹⁰³)を策定し、その中で「2015年までに全人口の7割が安全な水へアクセスを可能にする」、5か年計画として「2009年までに55%の人々が安全な水へアクセス」という目標を定め、ドナーの協力を得ながら取組んでいる。

モザンビークにおける水分野の主要ドナーの1995年から2006年までの援助額は下記のとおりである。

図表 4-20: モザンビークにおける給水・衛生セクターでの主要ドナー援助額及び援助比率(1995-2006)

	二カ国間ドナー					国際機関		
	オランダ	スイス	フランス	日本	カナダ	WB	EC	AfDB
援助額	74.2	36.6	27.2	24.2	10.2	126.0	98.1	73.2
援助比率	14.10	6.95	5.17	4.61	1.94	23.94	18.63	13.90

注) 支出純額累計、左上段は援助額、下段は当該セクター援助にしめる比率。単位: 百万米ドル。
出所) OECD, Creditor Reporting System Online Database (2008年11月現在) から作成

¹⁰³ New Water Policy and Strategic Plan

(2) 日本の ODA の実績

モザンビークにおける給水分野の支援は、これまでプロジェクト型が中心であった。ドナー毎に重点地域を定めて、個々にプロジェクトを実施してきた。しかし、上記の目標達成のためにはより効率的で柔軟な事業の実施が不可欠との観点から、2009年6月から施行予定の国家水衛生プログラム¹⁰⁴のもとで、今後はセクター・ワイド・アプローチ (SWAps) 及びコモン・ファンドによる支援が始まる予定である。日本は給水分野においては、過去に下記の協力を実施してきた。

図表 4-21: 日本の給水分野における協力実績(2000 年以降)

一般無償
ザンベジア州地下水開発計画(2001-2003、計 1,925 百万円)
技術協力
ガザ州村落飲料水供給計画(2003、853 百万円)
「ガザ州村落飲料水供給計画」フォローアップ協力(2003、2004 60 百万円)
ザンベジア州持続的給水・衛生改善プロジェクト(2007-2011 実施中)
草の根・人間の安全保障
マプト市井戸建設計画(2006、9.8 百万円)
テテ州アンゴニア郡井戸建設計画(2005、8.7 百万円)
ガザ州ビレネ・ギジャ両郡における学校用改良型便所建設計画(2005、9.9 百万円)
マプト州村落給水支援計画(2002、9.73 百万円)

出所) 外務省及び JICA ホームページから作成

(3) 日本の ODA の貢献と有効性

日本を含む二国間ドナーや国際機関による様々な援助により、モザンビークにおける水へのアクセス率は、2000年の36%から2008年には48.5%(推計値)へと徐々にではあるが改善されてきている。特に日本が3年間に渡って地下水開発で協力を実施したザンベジア州では、32.1%と7年前の16%と比較し大幅に改善した。このように、日本の開発援助はモザンビークの給水分野において、特に安全な水のアクセス向上に貢献したと考えられる。給水分野を所管する公共事業住宅省も現地での聞き取り調査の中で、日本の支援、とりわけ単なる井戸建設のみにとどまらず、維持管理及びマネージメントの能力開発のための技術援助を実施しているJICAの支援を高く評価し、感謝している旨の発言があった。2007年から4年間にわたるザンベジア州における水分野での技術協力が始まっており、今後も日本は同分野において積極的に支援していくことが期待されている。

¹⁰⁴ National Water and Sanitation Program

図表 4-22: モザンビークにおける州別の水へのアクセス率(2000-2007)

州	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ¹⁰⁵
マプト	28.0	26.0	66.0	58.8	54.9	67.9	60.8	62.5	70.7
ガザ	73.0	70.0	65.0	64.5	56.3	51.5	50.5	49.5	62.9
イニャンバネ	34.0	33.0	24.0	28.7	55.4	63.2	67.1	67.7	73.5
マニカ	48.0	47.0	48.0	45.2	50.7	39.9	41.1	50.8	56.2
ソファラ	33.0	31.0	53.0	57.2	69	67.0	65.9	67.5	59.7
テテ	55.0	57.0	47.0	47.2	42.4	45.5	41.8	45.5	52.8
ザンベジア	16.0	18.0	20.0	22.6	22.8	27.0	28.5	26.6	32.1
ナンプラ	14.0	15.0	15.0	16.6	19.6	18.9	22.0	23.6	31.2
ニアサ	30.0	34.0	41.0	44.2	59.2	59.3	62.9	70.5	67.7
カーボ・デルガード	40.0	39.0	47.0	48.3	52.6	49.9	52.2	48.4	54.1
全体	36.0	36.5	35.0	36.3	39.9	41.0	42.1	43.2	48.5

出所) Ministry of Public Works and Housing Coverage of Rural Water Supply 2000 to 2008

注) 単位: %

5. 道路・橋梁

(1) 道路・橋梁セクターの開発実績

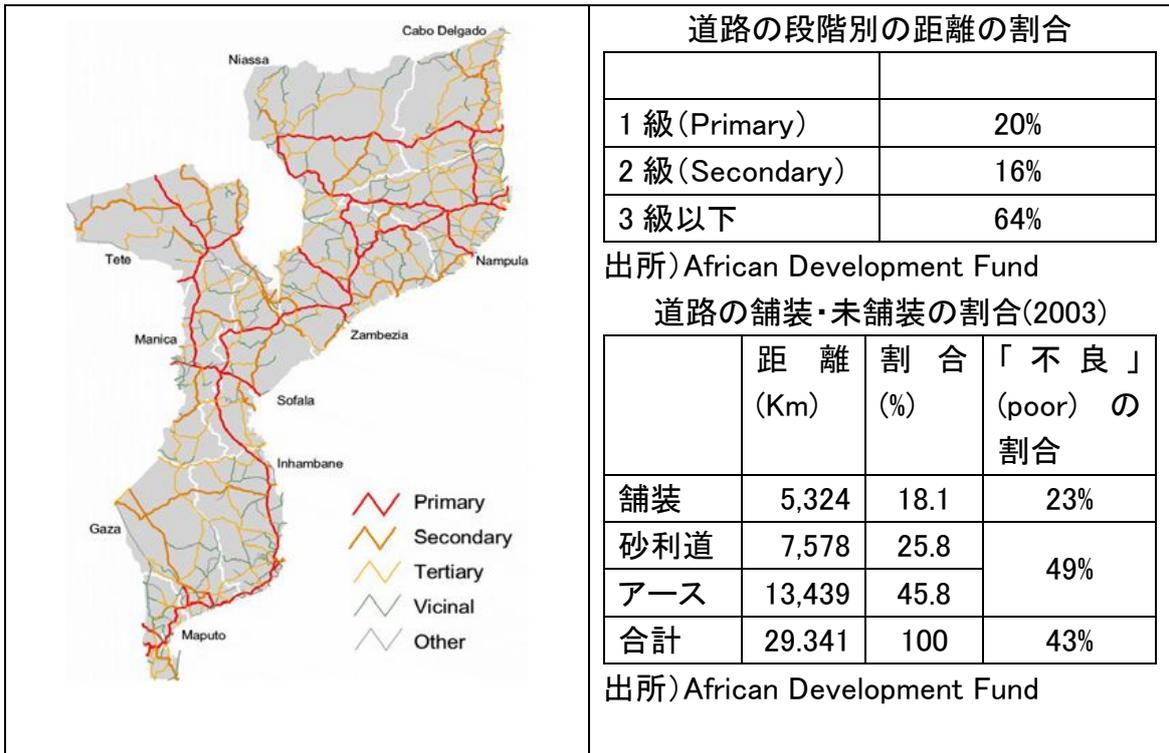
モザンビーク国家道路管理公団(ANE)では約30,000kmにわたる全国の道路ネットワークは主要都市を結ぶ「1級」(Primary)から「2級」(Secondary)、「3級」(Tertiary)、「近隣」(Vicinal)、「その他」の5段階に分類しており、1級道路の割合は全距離の20%、2級道路は16%、3級以下は64%と報告されている。また、道路の状況を良(Good)、普通(Fair)、不良(Bad/Poor)の3段階に分類し、道路整備をドナーの協力を受けて進めている。

図4-23が示すように、舗装道路であっても維持管理の不足から不良状態にある割合は2003年時点で23%ある。しかし、1995年の時点で約80%(DFID資料¹⁰⁶による)であった「不良」部分は2003年に43%(ADF資料)にまで改善されている。また、PAPsの2008年合同評価報告では2007年の達成目標として「良好」及び「普通」の割合を76%としたが、69%の達成に留まったと報告されている。すなわち、「不良」部分は31%にまで低下したことになる。

¹⁰⁵ 2008年は予測値

¹⁰⁶ DFID Mozambique: Road Sector Performance

図表 4-23: 全国の道路ネットワーク



図表 4-24: 2007 年の道路整備実績評価

テーマ	目標	実績	達成率
道路事情が良好 (good) 及び普通 (reasonable) である割合	76%	目標は達成できなかったが進捗あり。	69%

出所) Joint Review 2008 Aid-Memoire, 30 April 2008, Republic of Mozambique and PAPs

(2) 日本の ODA の実績

道路セクターへの支援は 1992 年から始まっており、内戦で破壊された道路・橋梁の緊急改修から始まった。1994 年から 2001 年までが道路補修機材及び橋梁再建事業への無償資金協力であり、戦後及び災害からの復興支援が主たる目的であった。2006 年度以降、地方道路橋梁の建設、北部の幹線道路の改善のための開発調査、及びアフリカ開発銀行との協調融資で円借款による道路整備が展開している。

2007 年から実施中の道路セクター統合プログラム (PRISE) では、10 億米ドルの必要資金を道路基金から 21%、モザンビーク政府が 11%、残りの 68% を 18 のドナーが負担する計画となっている。道路を含むインフラ・セクターへの援助累計額 (1992-2006) を見ると、国際機関 (世界銀行、アフリカ開発銀行、EC) が主要ドナーであり、日本の援助額は二国間ドナーの中で 4 位となっている。

図表 4-25: 日本の道路・橋梁分野における協力実績(2000 年以降)

円借款
モンテペエスーリシガ間道路計画(2006、3,282 百万円)
技術協力
ナンブラクアンバ間道路改善計画(開発調査、2006-2009)
無償資金協力
ザンベジア州及びテテ州地方道路橋梁建設計画(2007、1,845 百万円)
ザンベジア州及びテテ州地方道路橋梁建設計画(詳細設計、2006、43 百万円)
第二次幹線道路橋梁再建計画(2001、645 百万円)
第二次幹線道路橋梁再建計画(2000、253 百万円)

出所) 外務省及び JICA ホームページから作成

図表 4-26: モザンビークにおけるインフラ・セクターでの主要ドナー援助額及び援助比率(1992-2006)

	二カ国間ドナー					国際機関		
	スウェーデン	ドイツ	デンマーク	日本	ノルウェー	WB	AfDB	EC
援助額	168.0	163.7	119.3	97.6	97.3	463.7	302.3	271.4
援助比率	8.71	8.49	6.18	5.06	5.04	24.04	15.67	14.07

注) 支出純額累計援助額、当該セクター援助における比率。単位: 百万米ドル。

出所) OECD, Creditor Reporting System Online Database (2008 年 11 月現在) から作成

他ドナーによる道路・橋梁案件の事例としてザンベジア州とソファアラ州の境であるザンベジア川を渡るザンベジ橋があり、現地調査時に視察した時点では橋脚は既に建設され、橋梁を建設中であった。同橋は EC、スウェーデン、イタリアの援助により建設され、建設期間は 2006 年 3 月から 2009 年 5 月(予定)となっている。ザンベジ橋の関連では、日本のノンプロジェクト無償の見返り資金によって、周辺コミュニティの社会基盤整備が行われており、日本の ODA の補完的な活用がなされている。



建設中のザンベジ橋(ザンベジ川東岸から)

(3) 日本の ODA の貢献と有効性

日本は道路セクターにおいては、戦後の復興及び洪水等の被害からの修復など主として緊急性の高い道路・橋梁の建設に援助を提供してきた。現地調査で訪問したザンベジア州の 8 箇所の橋梁サイトの状況からは、従来の橋梁に比べ日本の無償資金協力による橋梁の設計基準が高く、耐久性の高い施設として機能していることが確認できた。(囲み参照) PARPA II が経済開発により重点をおく中で、今後は幹線道路の高規格化など、より経済インフラとしての機能に対する需要が高まっていくと思われる。こういった状況のなかで、日本は、アフリカ開発銀行との協力による円借款による北部の「モンテプエス・リシंगा」の道路改修、「ナンプラ・クアンバ」の開発調査とノンプロジェクト無償の見返り資金の活用による同ルートの詳細設計の実施など、より規模の大きな道路整備の支援を始めている(詳細は、4-3-1 の 4.を参照)。この点は国家道路管理公団(ANE)からも高く評価されており、また、このような大規模案件は財政支援型ではなく、プロジェクト援助が適切であるとの認識も示された。

現地調査時の国家道路管理公団との面談では日本の援助の長所・短所について下記の指摘があった。

- ・ 資金へのアクセスについて日本の援助は無償資金協力、円借款という資金援助手段を備えており大型案件にも対応できる点で優位性がある。ただし、一般無償を活用した道路・橋梁の建設は、実施が日本の建設会社に限定されるため、応札する企業が少ない点が問題と感じている。
- ・ モザンビークではまだ地元の建設会社の能力は低く、大型の道路建設事業は外国のコントラクターによっており、南ア、中国、ブラジル、ポルトガル等の建設会社が多い。橋梁のように高い技術力を要す建設案件も外国のコントラクターによる。
- ・ 日本のプロジェクト型支援の有効性は評価している。道路セクターにおいては一般財政支援であるかどうかより、資金のアクセスが重要である。

上記のコメントに示されるとおり、今後の道路・橋梁セクターへの支援は、より経済インフラとしての機能を重視した大型案件になることが想定されるところ、多額の資金投入が可能な円借款の役割は重要になると思われる。同時に、日本の無償資金協力により日本の技術力も現地側に理解されており、道路・橋梁セクターへの協力は資金のみならず日本の技術による貢献も伴うと考えられる。



ザンベジア州国道 225 号線シラバ橋

4-2-4 重点 3 分野の目標達成

日本のモザンビークへの支援は、日本の援助政策とモザンビークの開発ニーズに合致しており、重点分野において日本の特徴(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いる。現地ヒアリングでは、こうした特徴を日本の援助の強みとして指摘する声が複数機関からあった。また、モザンビーク政府側はインフラ、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、喫緊の開発課題に即応した現場でのきめ細かい支援や、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。

各セクター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、日本の援助は全体として有効な結果を出している。既述のとおり、日本の援助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るが、各セクターへの貢献を定性的にまとめると以下のとおりである。

農業

農業セクターにおいては、これまでの限られた実績ではあるが、日本の強みを生かした援助が行われていると評価することができる。ガザ州シクエ灌漑システムの幹線水路建設は日本の農業土木技術と無償資金の貢献であり、小規模農家総合開発は日本の稲作における品種改良、営農技術、組合による共同設備の運営、金融的協力と日本に特有の小規模農家の経済的運営のノウハウが生かされている。現地調査で行った、パイロット農家へのインタビューを通じて、これらの多面的な技術移転の効果によって単位収量を上げつつあることが確認できた。また、現地調査時に訪問したシクエ水利公社の総裁は、「日本の小規模農家支援はシクエの家族経営農家(及びモザンビーク政府)にとって極めて重要な技術の移転を行う意味を持つプロジェクトと認識している。協力対象となっている農家は日本の専門家と一緒に働くことによって土地の耕作、灌漑用水の管理、営農、病虫害対策、収穫などの実地技術を学び、作物の生産サイクルに沿った運営を身につけることができている」と評価しており、日本の経験を人を介した協力として実施している有効性が現地側にも認識されている。

教育

日本は、モザンビークの教育セクターに対して、小学校建設や教員養成への支援を中心に実施してきた。こうした支援は、モザンビーク政府が教育セクター開発の目標として掲げている、初等教育へのアクセス拡大、教育の質向上に寄与するものであり、これまでの日本の支援はモザンビークの開発ニーズや国家政策に整合的であったと考えられる。また、専門家や青年海外協力隊派遣のように、人を介した援助は、派遣された専門家がプロジェクトでの取組を教育セクター・ワーキング・グループで紹介し、中央での政策づくりに貢献するなど、モザンビーク政府から高く評価されている。このように、教育セクターにおける日本の支援は、開発ニーズと合致し、相手国政府からも評価を得ており、初等教育の純就学率や最終学年到達率等の教育指標も改善傾向を示していることから、PARPA II やミレニアム開発目標(MDGs)の達成に寄与し、有効であったと考えられる。

保健・医療

保健・医療セクターは、PARPA II や MDGs で掲げられた目標の達成・進捗という観点からは課題が残るが、その根本の問題として指摘されている保健医療人材の不足と教育不足に対して、日本は保健人材育成を軸に支援を行ってきた。モザンビーク政府からも、日本は人材育成において最も重要なパートナーの1つであると高い評価を得ており、専門家によるトレーニングや青年海外協力隊による協力など、医療従事者の質の向上に資する、人を介した援助に今後とも大きな期待が寄せられている。また、案件形成にあたっては意識的にプログラム化を推進し、さらに他ドナーによる支援との補完性にも配慮した優良案件が実施されるなど、モザンビーク政府からもグッド・プラクティスとして支持されている案件が展開されている。このように、保健セクターにおける日本の援助は、モザンビーク政府が喫緊の課題として指摘している保健人材の育成や質の向上に貢献したと考えられ、PARPA II や MDGs の達成に向けて、継続的な支援が求められている。

給水

給水・衛生分野の問題は、モザンビーク政府が直面している喫緊の課題の一つである。特に国民の安全な水へのアクセス率は、MDGs の目標から大きく遅れをとっており、ドナー各国からの支援を必要としている。そのような分野において、日本は無償支援協力、技術協力を中心に長年支援を実施してきた。特に井戸建設に加えて、その管理や補修に必要な人材の育成のための技術協力を行う等、モザンビーク政府からも高い評価を得ている。また同国で最もアクセス率の低いザンベジア州に集中して支援を行っており、近年ザンベジア州の給水率が改善傾向であることから、日本の支援の貢献が示唆される。このように、日本の給水分・衛生分野への支援は、モザンビークの開発、また PARPA II や MDGs の達成に寄与していると考えられる。

道路

道路セクターに対しては、戦後の復興及び洪水等の被害からの修復など主として緊急性の高い道路・橋梁の建設に援助を提供してきた。現地調査で訪問したザンベジア州の 8 箇所の橋梁サイトの状況からは、従来の橋梁に比べ日本の無償資金協力による橋梁の設計基準が高く、耐久性の高い施設として機能していることが確認できた。PARPAII の重点がより経済開発にシフトする中で、今後の道路セクターには幹線道路の高規格化などより経済インフラとしての機能が含まれて行くことになる。係る状況のなかで、アフリカ開発銀行との協力による円借款による北部の「モンテプエス・リシंगा」の道路改修、「ナンプラ・クアンバ」の開発調査とノンプロ無償の見返り資金の活用による同ルートの詳細設計の実施など、より規模の大きな道路整備へと既に取組を始めている。この点は国家道路管理公団 (ANE) からも高く評価され、また、このような大規模案件は財政支援型ではなく、プロジェクト援助によることが適切であるとの認識も示された。

なお、2007 年の政策協議で重点 3 分野の 1 つとなったガバナンスについては既述のとおり、行政能力向上のみを目的とした案件の実績はないが、技術協力プロジェクトのコンポーネントとして行政官を対象としたワークショップや OJT (On the Job Training) でのトレーニングなどが組み込まれており、当該案件の実効性・持続性向上の観点からも重要である。また、行政能力は援助の有効性や効果発現の鍵を握る必要不可欠な「土台」としての役割があることから、日本はモザンビーク政府側に対してガバナンス強化への取組の必要性を継続して示し、支援を行っていくことは適切であると考えられる。

4-3 プロセスの適切性

既述のとおり、本項では 2000 年以降を中心に分析する。2000 年は日本・モザンビーク両国にとって重要な年である。日本にとっては、在モザンビーク日本大使館が開設され ODA による支援が本格化し、一方モザンビークにとっては内戦から和平に向けた戦後復興から、開発という次の段階に移った転換点といえる。

4-3-1 案件の形成・採択プロセスの適切性

1. 2007 年の政策対話の意義

日本とモザンビークの二国間の関係・相互理解については、2000 年の大使館設置、2003 年の JICA 事務所開設を経て、日本の援助プロセスに対するモザンビーク政府側の理解が進み、また、日本側もモザンビーク政府との連絡・調整のチャンネルを形成・強化していった。そして、東京からの政府ミッションが派遣されて実現した 2007 年の政策協議を契機に両国関係者のコミュニケーションが活発化し、2008 年以降は現地ベースでの政策協議を毎年実施することが合意され、案件形成・要請段階の手続きは円滑化しつつあるといえる。

最初の二国間政策協議が開催された 1994 年は、現地に大使館が設置される前の時

代であり、東京の外務本省から関係者が参加した。第 2 回目の政策協議は 13 年後の 2007 年に開催され、本省及び現地 ODA タスクフォースメンバーが参加している。翌 2008 年には現地 ODA タスクフォースによる、現地ベースでの政策協議が行われ、両国間の対話は徐々に深まってきているといえる。

2007 年の政策協議は、その後の日本とモザンビーク政府間の連携・協力関係を強化する上で大変意義のあるものと両国関係者の間で認識されている。それまで、長きにわたって二国間の政策協議が実施されなかったことで、モザンビーク政府側にとっては日本の援助の仕組みを十分に理解することは容易ではなく、要望調査をはじめとする案件形成プロセスは必ずしもスムーズには行われてこなかった。一方、その間に援助協調が進展し、PAPs の台頭により政策対話や意思決定の枠組みが開発パートナー・グループ (DPG) から PAPs に移行する等、モザンビーク政府とドナー間の関係にも大きな変化があった。日本側も、モザンビークの開発ニーズをより大局的、横断的視点から理解を深め、良い案件・支援につなげていかなければならないとの問題意識は持っていたが、PAPs ドナーが(特に 2000 年半ば頃から)モザンビーク政府と定期的に政策協議を行い、パートナーシップ関係を深めていたことで危機感を持つようになっていた。こうして日本政府は、まずはモザンビーク政府とのパイプ作りが必要との認識の下、2007 年度の要望調査にあわせて第 2 回目の政策協議の開催をモザンビーク政府に働きかけ、2007 年 3 月に政策対話が実現した。¹⁰⁷

日本関係者へのヒアリングによると、2007 年というタイミングは、結果的には日本側にとって極めて有効であったとのことである。この時期、東京の外務本省側から事業展開計画(ローリング・プラン)の作成や国別援助計画策定(新規)の方向性が示され、日本側はこうした動きとうまく関連づけてモザンビーク政府側に提案を行うことができたためである。また、2006 年に PARPA II が策定され、モザンビーク政府の新たな発展段階における開発政策やビジョンが示されて援助の需要が明確になったことから、これと整合性ある支援を促進する観点から日本は重点支援分野を 1.地方開発・経済振興、2.人的資源開発、3.ガバナンスの三本柱に改め、より経済成長に軸足を置いた支援を展開することが可能となった。(「4-2-2 重点分野に対する援助の実施状況」を参照)

2007 年政策協議の成果の 1 つとして、日本の援助のスキームや、案件形成・要請・実施プロセスについて理解を深めることができたことが複数のモザンビーク政府関係者から指摘されている。企画開発省は 2005 年の省庁改編時に農業農村開発省と財務省の一部が分離して設立され、政府内援助調整機関としての役割を担っているが、それまでは外務協力省が担当してきた。企画開発省は今では、政府内(各省庁)からの要請書をと

¹⁰⁷ 日本政府としては、日本の援助はスキームが多様なプロセスがあることから、モザンビーク政府側から遅滞なく要請書を出してもらいたいとの意図もあった。

まとめ、政府内の調整機能を強化しており、実際にプロセスも円滑に行われるようになったとの声が多く寄せられた。日本側からみてそれまで明確でなかった企画開発省の役割が本政策対話を機に明確になったことも大きな進歩として日本の関係者から指摘されている。

さらに、2007 年の政策協議では日本とモザンビークの両政府が毎年定期的に現地ベースでの政策協議を実施していくことが合意され、2008 年については、既に 5 月に要望調査のサイクルに沿った年次政策協議が行われている。最近はスキームを越えたローリング・プランが作成され、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。

2. 案件の形成・採択プロセス

日本の援助が要請主義を採用していること、要請案件は両国が合意した重点三本柱及び重点 5 セクターに該当していること、加えて、重点分野自体もモザンビーク政府の開発政策と統合的で、同国の発展段階を踏まえて 1994 年時と 2007 年時を比べると軸足が変化していることを考慮すると、案件の形成と採択は、モザンビークの開発ニーズを反映したものと言える。さらに、2007 年以降は両国間の政策協議が緊密に行われるようになり、案件の検討・採択も要望調査のタイミングを踏まえて、事業展開計画(ローリング・プラン)に基づいて協議が行われていること(要望調査のタイミングは囲みのとおり)、要請案件については他ドナーとの重複がないように、日本側の各セクター担当者が情報収集を行っており、モザンビーク政府側もドナーの調整を行っていること¹⁰⁸、そして現場での協議内容が東京の関係機関(外務省、財務省、経済産業省等の関係省庁及び JICA、旧 JBIC(当時、円借款を担当)の実施機関)とも共有、すりあわせが行われ、総合的な見地¹⁰⁹から決定されていることから、両国にとって適切な案件が採択されてきていると言える。

このとおり、案件形成・要請プロセスは円滑になったものの、現地の日本関係者へのヒアリングによると、要請書内容の質の観点からは、いまだに主管する省庁間でばらつきがあるとの指摘があった¹¹⁰。しかし、その内容を大使館や JICA との月例ワーキング・グループを通して修正していき、要請書の形にまで仕上げることができたのは、大きな前進と評価されている。

案件採択プロセスについてモザンビーク政府側から、日本側の調整・意思決定プロセ

¹⁰⁸ 例えば道路建設については、区間毎にドナーを割り振っている模様。

¹⁰⁹ 案件採択の基準は案件の成熟度を基準としている。すなわち、目標と案件内容の整合性(どのような目標に対してどのような協力内容が望ましいか)と、案件の実施を通じて期待される成果の妥当性の観点から選定される。

¹¹⁰ 例えば案件名のみでの要請書もあった模様。

スの遅さが問題として指摘され、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もらいたいとの要望があった。例えば、要請から実施に至るまで 2～3 年を要した案件の例が示された¹¹¹。また、日本側の形式を重んじた対応が遅延に繋がっているのではないかと指摘もあった。具体例として、財務省から文書の授受についての指摘があり、日本は外務協力省経由で財務省宛に送付するため、追加的に時間がかかり、書類紛失の原因にもなっているとのことだった。¹¹²

＜要望調査プロセスのスケジュール(2008 年度試行的に実施＞

- (1) 5 月に現地ベースの政策協議を実施(先方は外務協力省、企画開発省、財務省、農業省、公共事業住宅省、教育省、商工省他)
- (2) 6 月以降実務レベルのワーキング・グループを月 1 回(第 2 水曜日)開催し、要請書の作成を共同で行う(モザンビーク側からの参加:企画開発省、外務協力省、ライン省庁、日本側からの参加:大使館、JICA)
- (3) 8 月 15 日までにライン省庁から要請案件の提出があり、8 月末に全体をとりまとめ東京の関係機関に要望調査結果を提出

3. 特徴的なアプローチをとった案件

次に、目標体系図の各案件が相互にどの程度プログラム化されていたか、日本の支援が他ドナーによる一般財政支援やセクター・ワイド・アプローチ(SWAs)¹¹³の中でどのように位置づけられ、他ドナーの資金を利用してスケールアップができていたかについて分析を行った。この観点から特徴的なアプローチをとった案件のうち代表的なものを挙げると次のとおりである。

- 内戦後の国家再建の一環として、主要幹線としてのネットワーク機能確保を目指した道路・橋梁の整備（現地サイト視察案件。詳細は巻末資料を参照。）
 - 幹線道路橋梁再建計画(一般無償、1996～1999 年度)
 - 第 2 次幹線道路橋梁再建計画(一般無償、2000～2002 年度)

本事業は、主要幹線道路(国際幹線道のナカラ回廊及び南北縦貫道路)の交通のネックとなっており、かつ、当時のモザンビークの技術では再建が困難な橋長 10 メートル以上の橋梁の再建を行うことで、ほぼ麻痺状態にあった国内道路交通を再開し、物流及び人の移動を促進し、モザンビークの経済発展に資することを目的としたもの。橋梁建設等の高い技術力を必要とする経済インフラ整備支援は、日本に比較優位がある。特に橋梁については現在も未整備の箇所が多い。

¹¹¹ 他ドナーの場合、支援額について長期のコミットメントを行っており、財政支援でない、プロジェクト援助についても、要請から承認・実施まで短い期間でプロセスが進められるとのこと(要請を行った同じ年に承認され、その翌年には実施されているケースが比較の対象として示された)。

¹¹² 財務省によると、他ドナーの多くは外務協力省と一般協定を締結し、その枠組みの下で財務省と実質的な文書を直接交換できるシステムとなっている由。

¹¹³ Sector Wide Approaches

- 他ドナー・国際機関との連携が行われた取組(相互補完・相乗効果の発現を目的としたもの)

- ザンベジ橋建設計画の周辺整備（現地サイト視察案件。詳細は巻末資料を参照。）

スウェーデン、イタリア、EU の援助により建設中(2006 年 3 月～2009 年 5 月予定)のザンベジ橋の建設に必要な基礎インフラ整備(モザンビーク国家道路管理公団建設事務局の体制整備、周辺村落の給水・保健施設整備等)を日本のノンプロジェクト無償の見返り資金を充当して実施した補完的な事業と位置づけられている。橋梁本体の建設の実施促進及び周辺地域社会開発への貢献の観点から相乗効果の発現が期待されている。

- 食糧危機に対する支援(緊急無償及び食糧援助、2002 年)
- アフリカ諸国に対する食糧援助(2005 年)
- 救済・回復のための食糧支援(2008 年)

国際機関との連携案件として、日本は世界食糧計画(WFP)に資金を拠出し、緊急食糧援助や、昨今の食糧価格・物価の高騰への対策を目的とした援助を行っている。WFP は現場に根ざした活動を展開しており、首都のマプトを含め全国 5 箇所に事務所を設置し、スタッフが国連ボランティアと共に現場で支援活動を行っている。日本は、緊急時も含めこうした WFP のネットワークを活用することで、現場に届く支援を行っており、WFP 側としても日本からの拠出を有効活用することで相互補完的な協力関係が構築されている。なお、現地調査時の WFP ヒアリングによると、過去に、ガザ州に配置された青年海外協力隊員(農業開発)が、地方の WFP 事務所と連携して、Food for Work プログラムを活用して灌漑の補修を行った実績があり、高い評価を得ている。

- スキーム間の有機的な連携・協力を念頭に案件形成を行い、プログラム化が図られた取組（現地サイト視察案件。詳細は巻末資料を参照。）

- キリマネ医療従事者養成学校整備計画(一般無償案件、2004 年)
- 保健人材育成機関能力強化プロジェクト (技術協力プロジェクト、2005 年)
- 保健人材養成機関施設及び機材拡充計画(一般無償案件、2007 年)
- 青年海外協力隊(看護、薬剤)
- 日系ブラジル人短期専門家(保健人材育成指導)との連携(南南協力)

キリマネ医療従事者養成学校整備計画は、ザンベジア州の医療従事者(看護師)要請のニーズに応えるため、老朽化した既存の施設をキリマネ市郊外に拡大・移転し、建物と関連施設の整備を実施したもの。また、保健人材養成機関施設及び機材拡充計画により機材供与も行っている。日本の無償資金協力で第 1 期の建設が行われ、さらに、保健省予算(自己財源)で教室、実験室、宿舎が増設されており、全寮制を目指している。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、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。さらに、専門家や青年海外協力隊が現地に派遣され、保健人材の育成・技術指導が行われている。なお、モザンビークはポルトガル語圏であり、ポルトガル語に精通した専門家の動員として、日系ブラジル人の短期保健専門家による能力強化支援が行われており、モザンビーク人の保健医療関係者のブラジルへの第3国研修とうまく組み合わせたかたちで南南協力が展開されている。本件は優良案件として関係者から認識されており、こうしたグッド・プラクティスの社会開発案件を、今後、他州・他地域に広げ、全国展開を図っていくことが期待されている。

- 日本の経験に基づいた、低コストで自立的・家族経営的な小規模農家支援を行い、(大規模な資本的農業経営に対して)モザンビークの農業経営の機会を広げた取組(現地サイト視察案件。詳細は「4-2-3 日本の援助投入の貢献度」及び巻末資料を参照。)
 - ショクエ灌漑システム改修計画(一般無償、2001年度(1/2)、2002年度(2/2))
 - ショクエ灌漑スキーム小規模農家総合開発プロジェクト(技術協力プロジェクト、2007年3月～2010年3月)

- 中央(首都マプト)と地方の現場に専門家を戦略的に配置し、双方の活動を効果的に連携させることで、国レベルの政策づくりに繋げていった取組

ガザ州初等教育強化プロジェクト(2006年7月～2009年7月)では、現地NGOによる低コストでの学校建設に加え、教育省の主導の下、中央・州・学区での3段階のカスケード方式¹¹⁴を利用した初等現職教員研修が年数回実施されている。本事業では、現地(ガザ州)に派遣された専門家が助言を行いながら現地の人々が互いに学びあう形で支援を行っており、同専門家がこうした経験をマプトで開催された教育セクター・ワーキング・グループで紹介する等、中央での政策づくりに貢献している。こうした日本の取組にはモザンビーク政府も高い関心を示している。日本はこのような現場での取組を通じて得た問題意識や課題等を国レベルの政策に反映していくため、現在、教育省への政策アドバイザーの派遣が検討されており、中央と地方を繋ぐ取組として期待されている。

4. 支援対象地域

重点支援地域の設定については、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)やザンベジア州(中部)に集中している。日本政府関係者から得た情報によると、この背景として、2000年に日本大使館が設置されるまでは、主にJICAのプロジェクト形成ミッションが中心となって案件形成が行われてきたが、採択にあ

¹¹⁴ 各地区から選ばれた教員を対象にした研修を中央で実施し、参加した教員が地区に戻り、各地区の教員を対象に研修を実施する方式。

たっては、対象地域が近接する案件の優先度を高くして、将来的な案件間の連携の可能性を高めるための工夫が図られたとのことである(ただし、これは他地域での案件実施の可能性を否定するわけでないとのこと)。モザンビーク政府が要請してくる案件の成熟度は必ずしも高くなく、当時はプログラム化や、スケールアップ、面的展開といった観点まで視野に入れることは困難であった。こうした状況を踏まえて、日本政府は優良案件発掘の観点から現地の援助実施体制を強化することの重要性を認識し、2003年にJICAモザンビーク事務所が開設された。

2006年度にモザンビーク向け初の円借款契約の調印を行った「モンテプエス・リシガ間道路計画」は北部地域(ニアサ州、カーボ・デルガード州)へのインフラ支援事業で、地域格差是正の観点を含めモザンビーク政府も関心をもっている。また「ナンプラ・クアンバ間道路改善計画(開発調査、2006年)」も北部地域(ナンプラ州、ニアサ州)が対象で、道路だけでなく、地域開発・経済振興(道の駅)に資する案件(内陸の開発に裨益する案件)の形成を念頭に実施され、続いて詳細設計が始まっている。同道路の出口はナカラ港に通じており、今後、円借款案件(EPISA)に繋がる可能性も検討されているほか、関連して、ナカラ港周辺の経済特別区に関する調査が実施されており、その際に日本がインフラ整備と工業団地開発を組み合わせる協力したアジアでの経験を共有するために、ベトナム人専門家を動員して調査が行われた¹¹⁵。なお、ナカラ回廊上にあるマラウイとモザンビークの国境地点は、TICADIVのコミットメントであるワンストップボーダー整備の1つとして候補に挙げられている。既に検討が進められているが、このようにこうした北部地域における日本のインフラ支援を核にして、農業・産業開発、人材育成、環境対策等の支援を複合的に組合せることで、プログラム化や面的展開を意識した地域開発を進めていくことを検討する意義はあり、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。

5. 日本関係機関の体制・連携

2000年以降の連携状況をみると、まず東京での関係機関(外務省、JICA、JBIC(当時))の連携については、2007年に実施した政策協議等、対モザンビーク援助政策の策定や案件採択のプロセスでの協議をはじめ、必要に応じて協議・情報共有が行われている。案件採択のプロセスにおいてはさらに、関係各省庁とも協議や書面等によるやり取りを通じて調整が行われている。

現地の日本関係機関については、在モザンビーク日本大使館は2000年1月に開館、JICAモザンビーク事務所は2003年4月に開設され、2003年に現地ODAタスクフォースが設置されている。また、2002年に青年海外協力隊派遣取り極めがモザンビーク政府

¹¹⁵ 旧JBICによるマスタープラン策定準備調査として2008年に実施された。

と締結され、翌年から現地派遣が開始されている。JBIC(当時)はモザンビークに事務所がなく、2006年に同国向け初の円借款契約の調印を行ったモンテプエスーリシガ間道路事業の案件形成に際しては、当時のJBIC本部から現地にミッションを派遣して準備を行っている。

現地 ODA タスクフォースの体制(2008年9月調査時)をみると、大使館と JICA 事務所あわせて 11 名で構成され、2 週間に 1 度の頻度で会合を開催している。主な機能は、現地の全体的な意思決定の役割及び情報共有である。大使館の人員内訳は大使 1 名、参事官(経済協力班長)1 名、書記官(経済協力総括補佐)1 名、専門調査員(社会経済開発に関する各種調査研究)1 名、経済協力調整員(援助協調一般)1 名の計 5 名。JICA は所長 1 名、所員 2 名(うち、総務・経理・事業総括・保健セクター担当:1 名、総務・経理・教育・保健・環境セクター担当:1 名)、企画調査員 2 名(うち、インフラ・地方経済振興担当:1 名、農業・農村開発担当:1 名)、ボランティア調整員 1 名の計 6 名である。¹¹⁶

なお、現地 ODA タスクフォースは、セクター分担表に基づいて援助協調関連業務にも従事しており、大使館 3 名、JICA 事務所 4 名で分担して各種セクター・ワーキング・グループに参加している。図表 4-27 のとおり現地では頻繁に会合が開催されており、現地関係者は同会合への参加に加えて、担当業務・案件等への対応が求められており、かなりの業務量があると考えられる。大使館の開館、JICA 事務所の開設、2007 年以降の継続的な二国間政策協議の実施、総合的援助機関としての新 JICA 発足と、現地の体制が整った現在、今後の援助協調への日本の対応・方針を踏まえた体制づくりや人材配置が必要であるとする。日本政府全体が行政改革に取り組んでいる中、大使館・JICA とともに組織定員を増やすことは困難と思われるが、TICADIV 支援策として日本政府が打ち出したアフリカ向け ODA 倍増を機会に、事業予算を活用して、調査・研究等のソフト支援の拡充、政策アドバイザーの配置(後述)、事業活動を紹介していく広報資料の作成等、対外発信や援助協調への取組を強化していく工夫を検討する意義はあると考える。(「4-3-2 国際機関・他ドナー・NGO 等との援助協調・連携の適切性」をあわせて参照)

東京の関係機関と現地 ODA タスクフォースは必要に応じて意思決定のための調整や情報交換を行っており、連絡状況は適切と考えられる。日本の ODA 全体として現地への権限委譲が進められてきているが、この動きを踏まえて、今後、新たに策定が予定されている対モザンビーク国別援助計画の策定プロセスは、東京の関係機関と連携・調整を行いながら、現地 ODA タスクフォースの主導で進められることが期待される。

¹¹⁶ JICA 事務所はこの他に、ボランティア調整員 2 名、健康管理員 1 名、業務支援要員(経理担当)1 名、現地スタッフ 8 名がいる。現地スタッフのうち 2 名が在外専門調査員で、1 名が教育・保健・ガバナンスを担当し、もう 1 名が農業・地方経済振興を担当している。長期専門家は現在 2 名のみで、うち 1 名はガザ州初等教育強化計画プロジェクト、もう 1 名はテテ州 EPI 実施体制強化プロジェクトの専門家として派遣されている。

4-3-2 国際機関・他ドナー・NGO 等との援助協調・連携の適切性

「3-4 主要ドナー及び NGO、民間セクターの動向」で記述したとおり、Non-PAPs である日本がモザンビーク政府と政策対話を行うチャンネルは現時点では弱い。PAPs/G19 が係わる一般財政支援関連の会合や政策協議にはオブザーバーの位置づけでの参加に留まっている¹¹⁷。

前述のとおり、PAPs/G19 はモザンビーク政府と合同で PARPA の進捗状況をモニタリング評価しており、この枠組みには日本を含め、PARPA に関連する全てのセクター・ワーキング・グループ関係機関が PAPs、Non-PAPs の位置づけを問わず参加している。主な活動は、毎年4月頃に実施されるモザンビーク政府との合同年次レビューと、毎年9月頃に実施される年次中間レビューである。合同年次レビューでは、一般財政支援の実施に必要な財政管理の評価が行われる。同結果は合同援助会議録(Joint Aide Memoire)のかたちで取りまとめられ、翌月に各ドナーは翌年の一般財政支援、セクター財政支援やコモン・ファンドの投入額をコミットする仕組みとなっている。合同援助会議録案は一般財政支援の年次レビューの枠組みとなる Performance Assessment Framework (PAF)を構成する5つの柱(pillars)¹¹⁸のリーダーを務めるドナーを交えて議論されるが、Non-PAPs であっても、各柱のリーダーであれば合同年次レビュー及び年次中間レビューに参加できる。年次中間レビューでは、PARPA の進捗状況の確認、及び次年度の評価を行うための指標の合意形成が行われる。なお、合同年次レビューには、モザンビーク政府の局長級とドナー側の公使レベル(heads of cooperation: HOC)が参加し技術面でのレビューを行うが、より高次の重要な課題については政府との間で大使レベル(heads of mission: HOM)で政策対話が行われ、これが合同援助会議録案に係わる最終レビューの場となる。この場に二国間のドナーとして参加できるのは G19 のメンバーのみで、モザンビーク政府側は企画開発省、外務協力省、及び当該課題に関係する3ライン省庁である。¹¹⁹

このように、PAPs/G19 がモザンビーク政府とドナー間の政策対話の中心的役割を果たしている現状に対して、Non-PAPs の主要ドナーである日本、米国、国連機関は、よりバランスのとれた形でのドナーと政府の対話の場を設置すべきとの提案を行っており、全ドナーが政府と政策対話・調整を行える枠組みをつくらうという動きが2007年以降に活発化している。本件に関して日本はリーダーシップを発揮しており、米国や国連機関の他、

¹¹⁷ 担当者レベルの会合においてはオブザーバーであるが、援助機関所長級会合においてはアジェンダ次第でオブザーバー参加が認められ、政策協議を含む大使級会合に至っては参加不可となっている。

¹¹⁸ PAFの5つの柱は、1. 貧困及びマクロ経済管理(フィンランド)、2. ガバナンス(スイス)、3. 経済開発(ノルウェー)、4. 人的資本(UNICEF)、5. 分野横断的課題(UNFPA)から構成される。()カッコ内は、各柱のリーダー。

¹¹⁹ PAFの5本柱それぞれにどの程度の比重をつけて政府のパフォーマンスを解釈するかはドナーごとに異なり、例えば英国は汚職防止、スウェーデンやスイスは経済ガバナンス(公共財政管理)を重視している。世界銀行は組織の方針として政治的ガバナンスには一切関与しない。合同評価の結果(スコアボード)はドナー間で共有されるが、翌年の資金投入額(増減)の判断は各ドナーに委ねられている。したがって、G19 全てのドナーが同意するような単一のモニタリングの枠組みは存在しないとのこと。

南アフリカ、ロシア等 Non-PAPs ドナーと精力的に調整を行っている¹²⁰。新たな枠組みは、具体的には、DPG の機能強化を図り、これらの役割を果たすことが検討されている。現在、モザンビーク政府と、日本をはじめとする Non-PAPs ドナー及び PAPs ドナー間で、こうした動きを踏まえた行動規範(Code of Conduct: COC)について議論が行われている¹²¹。モザンビーク政府側も今まで PAPs/G19 ドナーと多くの時間を費やしており、日本を含む Non-PAPs ドナーとも政策対話を行うことについて前向きである。新たな政策対話・調整の枠組みができることにより、日本との対話の強化を期待する声があがった。

こうした動きを受けて、PAPs/G19 は総論では同意しているものの、各論では Non-PAPs との緊張関係が発生している模様である。PAPs/G19 側は、一般財政支援を供与する場合、モザンビーク政府が予算を適切に執行し開発成果をあげることを支援するという点で本国の納税者に対して説明責任を負っており、一般財政支援と政策対話が連動しているメカニズムであること、また、政策対話での政府のパフォーマンス・レビューを担保に一般財政支援を提供している、という点を主張している。またパリ宣言の趣旨に基づいて一般財政支援を通じて援助効果を高めるという説明も納税者に対して行っているため、ここに Non-PAPs ドナーも一緒に政策対話を行うということになれば、これらの点の説得力が弱くなる、としている。そこで、PAPs/G19 では仮に、日本、米国、国連機関がこうした枠組みでモザンビーク政府との政策対話のチャンネルを強化させるのであれば、一般財政支援にも参加すべきとの立場をとっている。また、すでに PAPs/G19 ドナーが実施しているように、日本、米国、国連機関もパリ宣言に基づいてそれぞれのパフォーマンスの評価(「相互説明責任」)が行われるべきと主張している。(図表 3-26 参照)したがって、「3-4 主要ドナー及び NGO、民間セクターの動向」で触れたパリ宣言・援助効果向上の取組については日本も努力しつつ、この新しい援助協調枠組みづくりの動きとの関係も含め、引き続き注視していく必要がある。

セクターレベルでの協調についても「3-4 主要ドナー及び NGO、民間セクターの動向」で触れたが、日本は現地 ODA タスクフォース関係者で分担して図表 4-27 に記されたセクター・ワーキング・グループ及び関連するサブ・ワーキング・グループに出席している(オブザーバー参加も含む)。多数の会合に参加しているが、いずれのグループについても議長は務めていない。

¹²⁰ 2008 年 9 月の現地調査時点の情報。

¹²¹ 外務協力省によると、COC は、モザンビーク政府の援助受入れのガイダンス文書である Cooperation Policy (閣議承認)の一部として位置づけられることになるとのことで、COC 策定後も、各ドナーとの既存の協力協定は維持される。

図表 4-27: 日本が参加しているセクター・ワーキング・グループ一覧表

テーマ/柱	セクター等	サブ・セクター等	頻度
援助協調全般	開発パートナー・グループ(DPG)	DPG 会合	毎月
		パリ宣言実施 WG	不定期
一般財政支援	一般財政支援	援助機関所長級会合	毎月
		実務レベル	毎週/隔週
貧困及びマクロ経済管理	貧困分析及びモニタリング	メンバー会合	毎月
	公共財政管理(予算分析、税制改革、調達、監査、総合財務管理)	予算分析:ドナー会合(不定期)、政府・ドナー会合(四半期)、総合財務管理:ドナー会合、オン・バジェット・タスクフォース(不定期)	
ガバナンス	公共セクター改革	ドナー会合	隔週
		政府・ドナー会合	四半期
	地方分権化		
経済開発			四半期
	民間セクター		毎月
	農業	ドナー会合(隔週)、政府・ドナー会合(毎月)、大臣級・ドナー会合(四半期)	
	水産	ドナー会合	隔月
	道路	ドナー会合	毎月
	エネルギー		不定期
人的資源	保健	ドナー会合(毎月)、政府・ドナーSWAP 会合(年 2 回)、モニタリング・評価、保健人材育成(不定期)、マラリア(不定期)、母子保健(不定期)	
	教育	ドナー会合(隔週)、拡大ドナー・政府調整会合(年 3 回)、教員養成(不定期)、中等教育(不定期)、技術・職業教育(不定期)、学校建設(毎月)	
	給水・衛生	給水・衛生サブ・グループ	毎月
分野横断	HIV/AIDS	ドナー会合	隔週
	平和構築(地雷除去)	ドナー会合	不定期
	防災・災害復興	ドナー会合	隔月
	環境	ドナー会合	毎月

出所) 現地 ODA タスクフォースから入手した資料に加筆(上記は 2008 年 9 月調査時点)

現地ヒアリングでは一般財政支援(GBS)ドナー(G19)を中心とする複数のドナーから日本の援助のメッセージ性の弱さについて指摘があった。そして、日本はセクター・ワーキング・グループを通じて情報収集を行うだけでなく、政策協議へのより能動的な関与を期待する声があがった。あるドナー関係者からは、セクター・ワーキング・グループ会合等で存在感を確保するためには、コモン・ファンドへの資金投入に加えて、セクターに係わる十分な知見を持ち、かつ、調整能力・コミュニケーション能力がある適切な人材を配置することが重要との指摘があった。

既述のとおり(「3-4-1 主要ドナーの援助の概略」参照)、日本はオブザーバー参加を

含めて 28 のセクター・課題に参加している一方で、いずれの会合の議長も務めていない。限られた人員体制にもかかわらず、薄く多くの会合に参加して、かなりの業務量をさいている。以下で述べるように、日本は他ドナーの取組も参考にして、戦略的に援助協調に関わっていくことを検討する余地があると思われる。例えば、日本の援助の特徴や強みを踏まえた上で、日本の重点支援セクター・課題に絞って参加し、発言力を確保するなど、人員の配置も含めメリハリのある方針をとっていく必要があると思われる。

図表 4-28 は主要援助機関の援助政策や重点分野、一般財政支援(GBS)参加の有無、議長を務めるセクター・ワーキング・グループ名を一覧表にまとめたものである。これを見ると、重点課題・セクターと議長を務めるセクター・ワーキング・グループとの間で関連性があることがわかる。例えば、国連開発計画(UNDP)は一般財政支援には参加していない Non-PAPs ドナーであるが、「選挙」と「自然災害」のセクター・ワーキング・グループでそれぞれ議長を務めている。当該分野は UNDP が援助政策で重点課題・セクターと位置づけている「民主的なガバナンス構築」、「災害リスクの軽減」とそれぞれ密接に係っている。このように Non-PAPs ドナーであっても各種ワーキング・グループで議長を務めて議論を主導することで、モザンビーク政府やドナーに対するメッセージ性を強化し、ドナー・コミュニティでの存在感を確保することは可能と考える。ここで例示した国連のケースは、国連機関内でセクターの分担を行い、「国連として」ほぼ全セクターに参加しており、1 つのセクターに複数の人員を常時配置できる体制を採用していることから、日本の置かれた状況とは大きく異なる。日本の場合は、限られた人員・体制の中で取組むことになるので、そのためには日本の援助の特徴や強みをいかせる開発課題、日本が特にメッセージを打ち出していきたい課題は何かという視点から支援対象とする案件や地域を絞ることも検討すべきであると思われる。そのうえで、増額が見込まれるアフリカ向け ODA 事業予算を活用して、発信力強化を意識した資料作成や援助協調に取組むための人材配置などを工夫することを期待したい。

図表 4-28: 主要ドナーの対モザンビーク援助政策と援助協調の方針

ドナー	援助戦略文書	長期開発目標	戦略目標、達成目標、重点課題・セクター	援助に際しての留意点・横断的視点・その他	GBSの参 加の有無	議長を担当して いるSWG
世界銀行	・アフリカ行動計画 ・世界銀行国別パートナーシップ戦略(2007-2011)	・説明責任及び住民の 声の強化 ・公平な社会サービス へのアクセスの確保 ・持続可能な成長	・経済ガバナンス改善 ・市民による監督メカニズムの強化 ・行政サービス改革 ・国内外からの投資促進 ・経済成長ポテンシャル向上	・PARPAIIIに整合した支援の実施 ・他ドナーが支援していない分野での支援の実施	○	地方分権、エネルギー、投資、高等教育、給水、組織開発
アフリカ開発銀行	国別戦略文書(2006-2009)	・財政支援を通じたガ バナンス及び経済イン フラへの支援の財源の拡大 ・資産構成の改善 ・キャパビル支援 ・経済及びセクター分 析に基づく政策対話の 増加 ・他ドナーとの協調	ガバナンス(財政管理や調達システム)及びインフラ建設(道路、水、電気、学校、病院、ダム等)	国別戦略文書に基づきcountry performance reviewを毎年実施し、プログラムの評価を行っている。	○	道路
UNDP	カントリープログラム(2007-2009)		・民主的なガバナンス構築 ・貧困削減 ・災害リスクの軽減	・UNDAFIに基づいて「One UN」の取り組みの下、各UN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実施。	×	選挙、自然災害
WFP	カントリープログラム(2007-2009)	・教育と子供の成長 ・コミュニティイニシア ティブ支援	・生活改善及び自然災害等に耐え得る社会構築 が最大の目標 ・他ドナーとのパートナーシップ及びオーナー シップ重視の観点からモザンビーク政府主導の 調整も重視している。	・現場に根ざしたオペレーションを実施し、①マプト、②シヤンシャイ、③ペイラ、④テテ、⑤ナブラのそれぞれにサブオフィスを設置。	×	食糧安全保障
UNICEF	カントリープログラム(2007-2009)		・子供の健康と栄養状態の改善 ・水、公衆衛生改善 ・基礎教育の改善 ・児童保護	・2009年よりセクターコモンファンドへの投入を決定。	×	PAMS、感染症、評価
USAID	モザンビーク援助計画(～2010)		・保健(HIV/AIDS) ・経済開発(農業開発、貿易、環境、観光開発) ・民主化とガバナンス ・人道支援 ・平和構築と安全保障	ミレニアム挑戦会社とは補完関係にある。	×	民間セクター
アイルランド	国別戦略文書(2007-2010)		・ガバナンス、人的資源、経済開発 ・ニアサ州及びビニヤンバネ州を重点地域に設定	GBSへの投入は援助資金の20%という上限を設定。	○	一般財政支援の議長
ノルウェー	2006年にモザンビーク政府と合意したMOUが基本戦略となっている。	保健、漁業、エネルギーの3分野及び財政支援、人権問題において長期支援を行っている。	保健、漁業、エネルギー及び財政支援	援助全体の3分の1がGBSへ投入され、その他はエネルギー及び漁業分野にプロジェクトベースで支援を実施。	○	漁業、薬物
GTZ	2年毎に実施する政府間協議で重点支援分野を決め実施		・教育 ・農村開発と地方分権 ・持続的経済開発 ・地域的にはマニカ、ソファラ、イニヤンバネの各州を重点エリアとしている	・モザンビークはpriority Countryの1つとして位置付けられている ・重点分野はPARPAIIIに沿って決定。 ・GBSとプロジェクトに専門家をばりつけている。 ・100人のドイツ人専門家が派遣されている。	○	調達、マイクロファイナンス、技術協力、管理企画
DFID	国別援助計画(2008～2012)	MDGsの達成	・保健(HIV/AIDS) ・行政改革 ・説明責任の改善 ・気候変動対策	・予算の8割が財政援助に投入。 ・保健セクター開発戦略で定義された必要予算から他ドナーにより支援を差し引いた不足分を支援するシステムとなっている。	○	税制改革、ガバナンス基盤、保健SWAP、組織開発、エイズ
カナダ	対モザンビーク開発プログラム枠組み(2003-2008)		・良い政治 ・保健 ・義務教育 ・企業支援 ・セクター開発 ・持続的環境支援 ・ジェンダー支援	・援助予算の半分は教育支援に投入。 ・保健セクターには約10%。 ・プロジェクト及びプログラム支援を組み合わせて支援を実施している。	○	安定経済成長、農業、基礎教育、職業訓練、エイズコモンファンド

上述のとおり、現地の体制が整った今、新JICAの発足に伴って、日本としてのメッセージ性の強化や政府・ドナー協調の方針の明確化が課題になっていると考える。UNDP など他ドナーの動向を踏まえると、日本の援助協調の効果的な参入ポイントとして、日本の重点分野に関連するセクター・ワーキング・グループやサブセクター・ワーキング・グループにおいて、特定の課題について発言力を強化し、議論を主導する蓄積を持つことが選択肢の1つとして考えられる。セクターレベルで政策への能動関与を深めることで、日本の政策メッセージを明確にした上で、最終的に一般財政支援への参加を目指すというアプローチもある。こうした取組を、援助協調の体制づくりや職員の能力向上、適切な人材配置など、日本の援助の政策インパクトを高めていく努力の延長線上に位置づけて対応することが肝要と思われる。

4-3-3 日本の援助の広報、理解度

現地調査で訪問したモザンビーク政府関係者や、草の根・人間の安全保障無償資金協力の支援を受け入れた NGO は日本の援助について理解を深めており、謝意が示された。NGO は、(1)農業従事者のための保健施設・訓練学校の建設やトレーニングを実施している団体、(2)学校建設に従事している団体、(3)地雷除去を手がけている団体、(4)コミュニティ開発支援、HIV/AIDS 対策支援、農業支援、インフラ建設、教育支援に従事している団体の 4 つの団体へのヒアリングを行った。各団体の活動内容、規模、財源など様々であるが、活動を展開している地域の地方政府とも連携しながら現場に根ざした草の根活動を行っている。日本の草の根・人間の安全保障無償資金協力の強みについてヒアリングしたところ、人道的ニーズを重視しており政治的動機が少なく評価できる、NGO 側のニーズを汲み取った支援をしている、承認後、資金供与が迅速に行われるためキャッシュフロー計画がたてやすいといった反応があった。

一方、現地の GBS ドナーを中心とするドナー関係者の日本の援助に対する理解度は期待したほどではなく、多くは、日本はインフラ整備に比較優位があると認識している、といった程度の指摘に留まった。

日本の援助の広報の重要性は、現地の日本関係者の間で認識されており、日本に好感を持つモザンビーク人やドナー関係者等が増えるよう、引き続き積極的に広報活動を行っていくことが表明された。大使館に関しては、現在、広報文化担当の専任館員がいないが、近々大使館のホームページが開設される見込みであり、ODA 情報の発信や、草の根・人間の安全保障無償の応募フォームの掲載等が期待される。また、JICA 事務所の取組として以下のものが挙げられる。

- 一昨年度、地方都市で広報キャラバンを実施。青年海外協力隊が活動している地域(シモイオ)に、主に学校の生徒やその家族、一般住民を対象とした広報活動を行った。
- 現地メディア(テレビ、インターネット、新聞)を活用した広報を計画中。
- 日本の国民への PR に関しては、JICA 四国支部の企画により高知新聞の記者が取材に来る予定。高知県出身の青年海外協力隊の活動が取材対象となる見込み。
- 日本語のホームページを 2008 年 3 月に、英語及びポルトガル語のホームページを 7 月に開設した。

4-3-4 その他、留意すべき点

1. 政策アドバイザーの配置

「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」で触れたとおり、教育セクターでは、ガザ州初等教育強化の技術協力プロジェクトで現地(ガザ州)に派遣された専門家が現場での取組を通じて得た問題意識や課題等をマップで開催された教育セクター・ワーキング・グループで紹介する等、中央での政策づくりにも貢献している。こうしたグッド・プラクティスを一過性のもので終わらせるのではなく、継続的な取組となるよう仕組みを整備していくことが肝要と考える。今後、専門家や政策アドバイザーの配置を検討する際には、囲みで示した「ドイツ方式」が参考になると考えられる。現地ヒアリングでも、保健省から、政策の中身について日本側と定期的に意見交換を行う機会を持ちたい、日本は現場の具体的な経験に基づく知見をもってセクター・ワーキング・グループに参加してもらいたい、といった要望が示された。

<現場での経験を国レベルの政策に反映していくドイツの取組(ドイツ方式)>

現地調査時のドイツ技術協力公社(GTZ)ヒアリングによると、ドイツの援助の強みは、専門家やボランティアなどの人材を地方の現場に、長期(GTZの場合3年契約で延長もあり)にわたって配置している点とのものである。GTZでは、一般財政支援を実施しているKfWと連携してMulti-level Approachと呼ばれる取組を行っていることが大きな特徴である。州レベルでGTZがパイロットプロジェクトを実施し、そこで得られた課題や問題等をKfWの政策対話チャンネルを通じて国レベルの政策づくりにフィードバックしていくこと、また、国レベルで新たな法律や規則が制定された際に、パイロット州でそれを運用・実施していくために支援を行うことで、中央と地方の活動をつなげていこうとしている。

2. 専門家の配置・滞在期間

既に述べたとおり日本は、案件の準備・実施に当たって重点分野や地域等にも留意しつつ、プログラム化や他国援助機関/国際機関等との補完関係を確保し相乗効果を図るなど、様々な工夫を行ってきているが、それを可能にしている専門家の役割は重要である。日本の比較優位が人を介したきめ細かい援助・技術移転であると指摘する声がある中で、昨今のODA予算削減の影響を受けて専門家の現地滞在期間が短縮され、外部(民間)委託型案件や在外主管案件等の新たな形態が導入されている。こうした動きがある中で案件の継続性や援助の質をいかに確保していくかといった課題に直面している点、現地ヒアリングにおいて関係者から指摘があった。こうした課題に対処するため、専門家側にて何らかの工夫が必要であることが認識されており¹²²、追加的に生じるコストについて、今後、費用対効果・援助効果発現の観点から検討を行っていく必要があると思われる。

¹²² 専門家が現地不在となる際は、コンサルタントの独自の判断で、自己負担にて調整員を日本から派遣して業務にあたり、継続性を確保しているとの発言があった。

3. 日本人援助人材の育成と活用

現地調査では、国際機関の現地事務所で働く日本人職員や若手職員であるジュニア・プロフェッショナル・オフィサー(JPO)にインタビューを行う機会があったが、いずれもモザンビークにおける青年海外協力隊の経験者、専門調査員/企画調査員等の出身といったバックグラウンドを持ち、現在は多国籍の職員と共に活動の場を広げている。青年海外協力隊、専門調査員/企画調査員が人材育成のエントリーポイントとして有効であることが伺え、こうした意欲ある有能な人材が国際機関等で活躍するのは非常に喜ばしいことである。一方、日本の援助関係者として引き続きキャリアを深め、能力を発揮してほしいという期待もあり、日本政府としてこうした有能な人材をいかに確保していくかが今後の課題の一つになると考える。

4. ポルトガル語人材の活用の可能性の検討

モザンビークはポルトガル語圏であり、ポルトガル語に精通した専門家の動員は円滑な意思疎通を図るうえで重要である。日本とブラジルの間の技術協定プログラムは、2000年3月に署名された日伯パートナーシップ・プログラム(Japan-Brazil Partnership Programme: JBPP)の枠組みがあり、特に第三国研修は両国により成功裡に実施されてきている¹²³。アフリカでは、ポルトガル語圏アフリカ諸国(6か国)が対象となっている。モザンビークにおいては、既にキリマネ医療従事者養成学校整備計画で日系ブラジル人の短期保健専門家による能力強化支援が行われており、モザンビーク人の保健医療関係者のブラジルへの第三国研修と組み合わせたかたちで南南協力が展開されている。2007年6月に開催された第三回JBPP計画委員会以降、両国間の共同プログラムが活発化してきている中で、今後、JBPPの枠組みを利用して、ポルトガル語人材を積極的に活用していく可能性を検討していくことは有用と考える。

¹²³ 外務省「日本国とブラジル連邦共和国の間の技術協力に関する共同新聞発表」(2005年5月6日)を参照した。