

第3章 ウガンダの概要と開発動向¹⁰

3-1 ウガンダの政治・経済・社会状況

3-1-1 政治・社会状況

ウガンダは共和制(Unitary Republic)の国で、国家元首は大統領である。大統領は国民の直接選挙で選出され、任期は5年であり、国会、政府、軍の長を務め、首相・閣僚任免権などの強大な権力を持っている。政治体制は、18才以上の全国民による普通選挙に基づいた民主議会制をとり、行政権は政府により行使され、立法権は政府と国会に与えられている。法体系は、1995年10月発行の憲法とイギリス・コモン法に基づいている。

1962年のイギリスからの独立以来、ウガンダは相次ぐクーデターや内戦、隣国タンザニアとの戦争、独裁政権による人権侵害と経済的崩壊などを経験し、内政は著しく混乱したが、1986年1月にムセベニ氏の率いる国民抵抗運動(NRM: National Resistance Movement)が政権を樹立した後、情勢が安定するようになり、治安の回復と社会秩序の安定がもたらされた。

ウガンダ独特の政治システムとして無党制があり、過去の政治的混乱を踏まえ、政党活動が宗教・民族間の争いを助長するとの認識から、NRM 政権は無党制を導入した¹¹。これによりウガンダでは1986年以降、長らく政党活動が禁止され、NRM 一党体制が続いていた。2000年6月に複数政党制の導入を巡る国民投票が実施され、野党のボイコットにより一党制が圧倒的な支持を得たが、2005年7月の憲法を巡る国民投票では複数政党制が支持され、19年間停止していた複数政党政治が復活した。現在は、登録政党が公的に活動し、選挙候補者を擁立することも可能になっている。

2006年2月に行われた大統領選挙では、現職のムセベニ氏が大統領の三選禁止を規定した憲法の改正を行い、複数の候補を破って三選を果たした。この選挙では多くの脅迫や暴力、選挙権の剥奪、不正行為などの非民主的な問題が浮上したが、最終的にウガンダ最高裁は選挙結果を承認した。直近の大統領選挙は2011年2月に実施され、ムセベニ大統領の四選が決定した。



選挙応援カーに鈴なりの大統領選挙候補の支持者

ムセベニ長期政権により国内政治は安定するようになったが、これに伴い、大統領の出身地でもある西部出身者への政府や軍の重要ポストの厚遇、縁故主義的な人材登用、隣国コンゴ民主共和国への軍事介入など、様々な弊害も生じている。幅広い政治勢力の参加を促していた姿勢も転換され、大統領による独裁的・統制的傾向が強まっている。また、汚職も社会に蔓延しており、トランスペアレンシー・インターナショナル(Transparency International)による汚職ランキングでは、ウガンダは毎年下位にランクされ(例えば2010年では178カ国中127番

10 本章は主に「添付資料4. 参考文献リスト」の文献を参照し、まとめた。

11 表向きは宗派間闘争を抑えるための措置として導入され、政党は幾つか存在していたものの、NRM 以外の政治活動は禁止されていた。議会選への立候補も特定の黨員資格を持つ者は許可されず、個人にのみ許可されていた(この個人も、NRM の組織的支援を受けた者しか事実上当選しない仕組みとなっていた)。

目)、汚職問題への取組やより透明な選挙実施を求める声が内外から高まりつつある。

ウガンダは地方分権化が進んだ国でもあり、地方分権化政策は、NRM 政権の政治改革課題の柱の 1 つでもあった。分権化の実施が正式に開始されたのは 1992 年 10 月であり、その後、公的サービスの供給主体が中央政府から地方政府へと移行し、特に教育・保健分野で良い影響を及ぼしている。財政面での分権化も進み、地方への財政移転(交付金など)の総額は、この 10 年間で 7 倍近く増加している。しかし、上述のように NRM 政権の長期化や 2006 年からの複数政党制の導入などにより、分権化の進展にも変化の兆しが表れている。

対外的には、2007 年以降、AU ソマリア・ミッション(AMISOM: AU Mission in Somalia)に自国軍兵士を派遣し、また、2009 年から 2 年間の任期で国連安全保障理事会の非常任理事国になっており、紛争解決や紛争後の平和構築の問題に取り組んでいる。ウガンダは善隣外交、非同盟主義をとり、アフリカ連合(AU: African Union)を含むアフリカ諸国との連携を深めている。また、東アフリカ共同体(EAC: East African Community)の一員として、域内の協力・地域統合を推進しており、2010 年 7 月には EAC による共同市場プロトコルが実行に移されたことから、共同体のメンバーであるケニア・タンザニア・ルワンダ・ブルンジ間の物・サービス・人・資本の移動や交流が今後ますます盛んになることが期待されている。主要先進国やアジア新興国、中東諸国との関係強化にも積極的であり、外国直接投資(Foreign Direct Investment)の誘致を行っている。

1986 年以降、政治的安定とともに国内の治安も回復したが、北部地域においては、過去 20 年にわたって反政府勢力である「神の抵抗軍(LRA: Lord's Resistance Army)」が活動を展開し、一時は 200 万人近くの国内避難民が発生した。2006 年 8 月に政府と LRA 間の和平交渉が進展¹²したことに伴い、北部地域の治安は大きく改善され、現在、キャンプで生活する国内避難民は約 40 万人に減少した¹³。2009 年 7 月からは、北部ウガンダ平和復興開発計画(PRDP: Peace, Recovery and Development Plan for Northern Uganda)が本格的に実施され、残る国内避難民の早期帰還と帰還民への支援、紛争解決後の復興・開発が課題となっている。

Box 3-1: ウガンダ基本情報

首都	: カンパラ
面積	: 24.2 万平方キロメートル(水面積率 15.4%)
人口	: 3,066 万人(2009 年時点)
人口密度	: 127 人(2009 年時点)
公用語	: 英語、スワヒリ語
通貨	: ウガンダ・シリング
年度	: 7 月 1 日~6 月 30 日

出所: 在ウガンダ日本国大使館「ウガンダ共和国概況」2010 年

12 ただし、最終的に両者間の和平交渉は頓挫した。

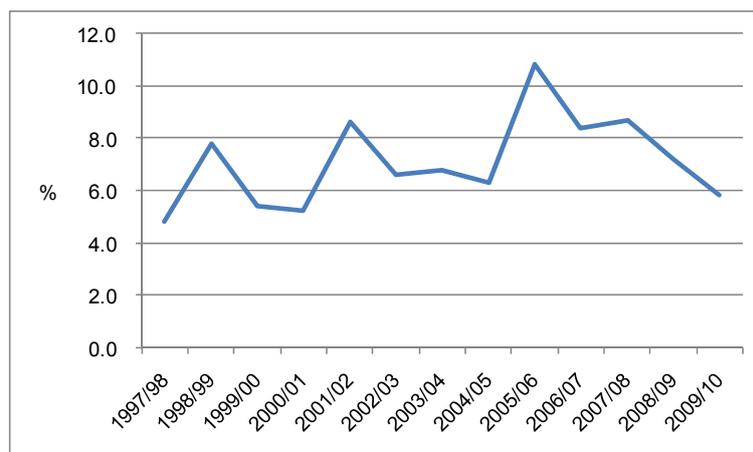
13 Consolidated Appeals Process (CAP) "Consolidated Appeal for Uganda 2010" 2009 年 11 月

3-1-2 経済

ウガンダは、農業に適した肥沃な土地と気候、鉱物資源などにも恵まれ、1962年の独立時には経済成長・発展における高いポテンシャルを期待されていた。しかし、前述のように独立以来20余年にわたる政治的不安定と誤った経済運営によって経済は崩壊し、世界最貧国として大きく開発から取り残された。1986年からのムセベニ政権は経済再生を掲げ、内戦等によって大きく破壊された交通と通信インフラの再建に着手し、経済回復に向けての大きなステップがとられた。

1986年以降の経済再生に向けての改革は、次のような変遷をたどって発展していった。すなわち、1) 構造調整プログラムを受け入れることによって自由市場経済への足場が固められた、2) 1990年代後半に地方分権化や後述する貧困撲滅行動計画(PEAP: Poverty Eradication Action Plan)、中期支出枠組み(MTEF: Medium Term Expenditure Framework)を通じた開発が打ち出され、貧困削減と公共サービスの拡大が政策の中心に据えられた、3) 2000年代に入り、政治的・制度的変化に対する調整が図られ、経済政策の重点が貧困撲滅から政府の介入による経済成長へとシフトした。

改革初期の1987年には、インフラ再建費用などの膨大な資金を得るために外国支援を必要とし、政府は復興開発計画の下、国際通貨基金(IMF: International Monetary Fund)・世界銀行による各種構造調整プログラムを積極的に受け入れた。具体的には、価格の安定と持続的な国際収支、生産能力の改善、インフラの再建、適正な物価政策による生産の奨励、公共部門における資源の流通と配分の改善、農産品の生産者価格の自由化、輸出品の公社による独占の廃止、国営企業の民営化、公共部門(中央省庁)の規模縮小と人員削減など、様々な経済政策を実施した。これらの施策はおおむね成果を挙げ、これまでの国家統制から市場重視の経済運営へと転換された。これにより、インフレ率は1987年の240%から1992年には42%まで着実に減少し、1986/87年～2006/07年の国内総生産(GDP: Gross Domestic Products)成長率は平均6.9%とアフリカでは高い成長率を記録し、現在に至るまでマクロ経済は安定している¹⁴。

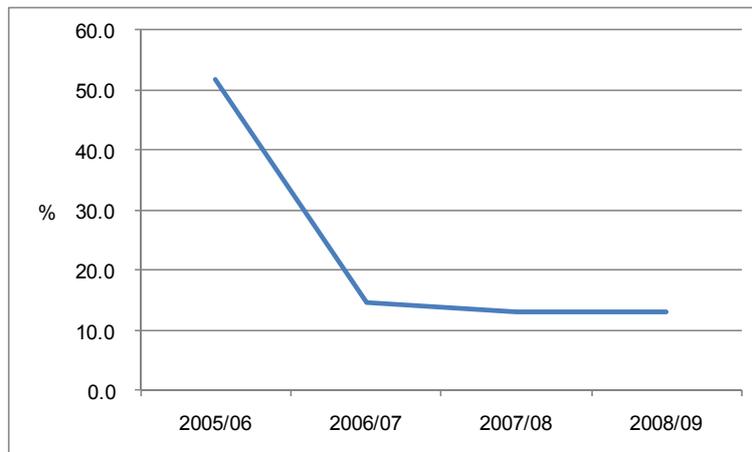


出所: Uganda Bureau of Statistics (UBS), "Statistical Abstract"

図 3-1: ウガンダの GDP 成長率推移

14 この点については、ガーナもアフリカの中ではウガンダと同様、改革が成功した国である。ガーナは、政治・経済面で安定的に発展に努めてきたことから、ドナーの中には援助重点国として位置付けている国が少なくない。

一方、対外累積債務は膨れ上がり、GDP における対外公的債務額は 50%以上に上った。しかし、順調な経済改革の進展が認められ、1997 年にウガンダは世界で最初に重債務貧困国 (HIPC: Heavily Indebted Poor Countries) イニシアティブの適用対象国となり、翌年、3 億 4,700 万米ドルの債務削減が行われた。2002 年 5 月には拡大 HIPC イニシアティブの適用により、再び主要な債権国による債務免除が行われ、日本の円借款債務約 62 億 4,700 万円を含む 6 億 5,600 万米ドルの債務削減を受けた。加えて、2005 年の主要国首脳会議 (G8 グレンイーグルズ・サミット) で合意された多国間債務救済イニシアティブ (Multilateral Debt Relief Initiative) による国際機関からの債務免除措置も行われ、2007 年には対 GDP 比対外公的債務は 13%にまで減少した。現在も、政府は堅実なマクロ経済運営に努めている。



出所: UBS, "Statistical Abstract," MoFPED

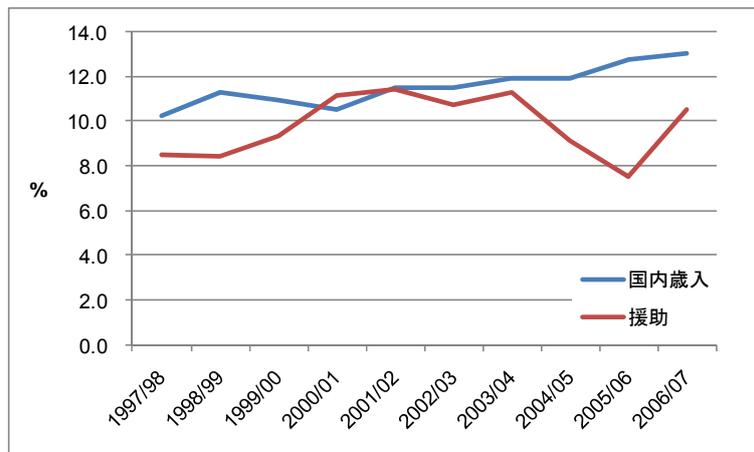
図 3-2: ウガンダの対 GDP 比対外公的債務

現在、ウガンダが抱える経済的な課題としては、経済の多様性が限られていること、経済成長に比して雇用の創出が不足していること、産業への大規模な民間投資を引き付けられないこと、国内の民間企業セクターが弱いこと、新しい電力供給の調達が遅れており、需要に供給が追いついておらず、1990 年代から 2000 年代にかけて給電停止が慢性化していること、などが挙げられる。

また、公共支出運営における問題点としては、政府による公共サービスや公共インフラの質が一般に低く、保健・教育・水・道路セクターにおけるサービスが急激に拡大したものの、質的向上や維持に対する支出が少ないことが挙げられる。「道路基金 (Road Fund)」が設立されるなどの対応もなされているが、インフラの維持管理予算は十分とは言えない。また、中央政府・地方自治体両者において、公共セクター関連の支出が急激に増えており (特に地方は新県創設のため)、公共サービスの質が低下している。汚職問題も深刻になっているが、公務員の給料の低さが汚職問題の要因とも言われている。

加えてウガンダは援助依存率が高く、2000 年代前半には対 GDP 比で平均 11%、国家予算の約半分が援助であった。ここ数年は国家予算に占める援助の割合も 40%を下回っており、2007/08 年度には 28%まで減少した。近年、蔓延する同国の汚職を懸念し、支援額を減額して

いる欧米のドナーもいる。



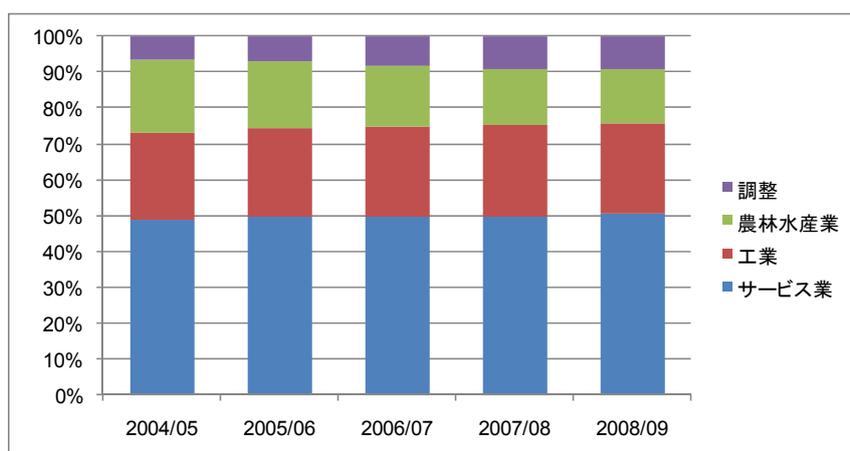
出所: UBS, "Statistical Abstract," MoFPED

図 3-3: ウガンダの対 GDP 比国内歳入と援助の割合

ウガンダの主要な産業は農業であり、輸出の約 38%、労働人口の約 80%を占めている。だが、GDP 全体に占める農業の割合は年々低下傾向にあり、民間投資及び公共支出の増加に伴う工業とサービス業のシェアの増加が続いている。

農業の主要産品はコーヒーである。ウガンダは、アフリカでも有数のコーヒー生産国であり、コーヒーは輸出額の約 27%を占める。他に輸出品として綿、茶、タバコがあり、衣料、皮革、バニラ、野菜、果物、切花、魚も成長している。

工業は、セメント、鉄筋、屋根材、塗料などの建設資材を製造しており、セメント製造会社であるトロロ・セメントは、東アフリカ地域の建設資材需要のニーズにこたえている。国内向けの製品としては、プラスチック、石鹼、コルク、ビール、清涼飲料などを製造している。



出所: UBS, "Statistical Abstract," MoFPED

図 3-4: ウガンダの産業構造

しかし、ウガンダは 2008 年の経済協力開発機構(OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development)の開発援助委員会(DAC: Development Assistance Committee)によるデータで国民 1 人当たり国民総所得(GNI: Gross National Income)が約 420 米ドル、絶対的貧困ライン以下で生活する人口が全人口の約 31%を占め、後発開発途上国(LLDC: Least among Less Developed Countries)に属する。

3-2 ウガンダの開発政策と開発課題

3-2-1 開発政策

ムセベニ政権発足後のウガンダの開発は、1987 年策定の復興開発計画、1991 年策定の第二次復興開発計画を中心に進められたが、貧困問題に本格的に取り組むべく、政府は貧困削減への包括的な取組として、1997 年に PEAP を策定した¹⁵。PEAP が策定された背景には、1980 年代からの構造調整プログラム受入れにより経済成長は促されたものの、その恩恵が貧困層に行き届かず、国内の貧困が減少していないことや、1990 年代に包括的な開発フレームワーク(CDF: Comprehensive Development Framework)が提唱された国際的な潮流などにより、貧困対策に力を入れよという声が内外から高まったことがある。PEAP 策定の際には、政府のほか、市民社会、ドナーなど幅広い関係者からの意見が取り入れられ、参加型プロセスによって内容が検討された。

Box 3-2: 包括的な開発フレームワーク (CDF: Comprehensive Development Framework)

1998年10月に世界銀行・IMF年次総会において、当時のウォルフエンソン世界銀行総裁により提唱された開発枠組みの考え方で、被援助国のマクロ経済安定と構造的、社会的、人間的側面のバランスの取れた発展を同時に目指すことを目的としている。

開発の当該国自身が開発アジェンダを作成するなどオーナーシップを持つことを基本とし、当該国政府、援助供与国・機関、市民社会、民間セクター及びその他の開発関係者との強力なパートナーシップを構築することを重視し、被援助国とドナーが共有された計画の下、それぞれが戦略的に支援を行うことを意図している。マクロ経済的な基盤の重要性を認めつつも、強力な市場経済の制度的、構造的及び社会的な基盤も同じように重視する包括的なアプローチをとる。

出所: 世界銀行ホームページ http://www.worldbank.or.jp/tokyo/03agenda/03cdf/cdf_top.html

PEAP の実施に係る特徴として、予算策定・支出は 1997/98 年度から導入された MTEF により管理・運営された。MTEF の下で 3 年間の国家予算ローリングプランが策定され、毎年見直しが行われた。また、貧困活動基金(PAF: Poverty Action Fund)が 1998 年に設置され、PEAP

15 PEAP の上位政策として「Uganda Vision 2025」があるが、これは名前のおり将来の長期的ビジョンを示した概念的な政策であり、具体的な行動計画も含めた実質的な国家開発計画は PEAP であり、ウガンダの国家開発は PEAP を中心に進められていった。

の資金として活用されている。PAF は、政府が特に貧困削減に資する活動として指定した分野に限定した資金供与であり、もともと HIPC イニシアティブ等により免除された債務の用途を示し、返済資金を PEAP の予算に確実に当てることを目的に設置された。この PAF の設置はその後、他国にも影響を与えていった。

Box 3-3: 中期支出枠組み (MTEF: Medium Term Expenditure Framework)

MTEFとは、開発途上国の財政担当省庁が作成する3年程度の中期的な国家財政の基本予算であり、財政的健全性を維持しつつ当該国の開発計画に見合った予算配分を検討することにより、中期的に政策策定と予算配分とを連動させる財政運営の手法である。ドナーによる開発援助資金を含む国家予算を戦略的プライオリティの高いセクターに配分することにより、より透明性が高く効率的な政策の実施と公共支出の質の向上を目指すものである。その効果は3つあるとされる。マクロ経済バランスが維持されること、予算が戦略的に配分されること、そして効率的に予算執行が行われることである。

MTEFは現在サブサハラ諸国を中心に多くの途上国で導入されているが、なかでもウガンダはそれをもっとも早く採用した国の1つである(1990年代初頭)。PEAPを踏まえ、かつ各セクター計画とも呼応する形でMTEFが作成され、援助協調と計画策定のツールとして中心的役割を果たしている。

参考: JICA ホームページ

(http://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/archives/jica/kenkyu/01_34/pdf/34_03.pdf)

GRIPS ホームページ (<http://www.grips.ac.jp/module/prsp/Jmain.html>)

Kuteesa et al., Uganda's Economic Reforms, 2010

さらに、PEAP 実施の特徴として、セクター・ワイド・アプローチ (SWAs: Sector Wide Approaches) が挙げられる。ウガンダでは他国に先駆けて SWAs が採択され、PEAP を上位政策として、セクターごとの開発計画が策定されている。現在、農業、建設交通、エネルギー・鉱物開発、教育、保健、水・環境、公共財政管理、歳入、地方分権化、北部開発等の各セクターのプログラムが策定されている。各セクターの支出も MTEF に基づき決定され、各セクター省庁は MTEF が課す支出上限(シーリング)の枠内で、向こう3か年の活動計画を策定し、それに基づいて各年度の計画と予算配分が決定されている。

Box 3-4: セクター・ワイド・アプローチ (SWAps: Sector Wide Approaches)

SWApsとは、途上国が援助国や国際ドナーなどの関係者ととも、一貫したセクター全体の開発計画を策定し、その開発政策に基づき、相互に整合的な開発や援助活動を行う取組のことである。ほかにも、セクター・プログラム、セクター開発プログラムなど、様々な呼称がある。アフリカをはじめとする貧困国において、各ドナーの活動が相互に調整されないために、途上国の多大な事務管理コストを生じさせてしまい、援助効果が上がらなかったことへの反省に基づき、1990年代後半より本格的に取り組みられるようになった。

場合によっては、途上国政府とドナーの資金を共通の勘定に入れて運用するコモン・ファンド方式や、担当省庁の予算に直接資金を投入するセクター財政支援方式がとられることがある。セクター・ワイド・アプローチの主旨の1つは、あるセクターに関係する開発活動の間の矛盾や重複などをなくすことであり、そのためにすべてのドナーの活動を途上国政府の活動と合わせて予算や支出計画に組み込むことによって、整合性を担保する作業がしばしば行われている。整合性の観点から、ドナーが個別のプロジェクトを抱え込むことを批判し、「脱プロジェクト化」を唱える主張も見られる。援助による施設建設や技術移転プロジェクトに対して相応する経常支出を割り当て、自立発展性や波及効果を確保させるためにも、セクター・ワイド・アプローチは有効と考えられている。ただし、各セクターではどのような方式が適当かについての確立した合意はなく、また、受入れ国政府のオーナーシップをどのように尊重するかなど、課題も少なくない。

出所: JICA「開発課題に対する効果的アプローチ(基礎教育)」、2002年
国際開発ジャーナル社「国際協力用語集【第3版】」、2004年

PEAPは2000年に改訂され、この改訂版である第2次PEAPは、世界銀行・IMFにより世界最初の貧困削減戦略文書(PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper)として認定された。政府は世界銀行・IMFの支援の下、第2次PEAPの実施に取り組み、そのパフォーマンスはドナーの間で「アフリカの優等生」として評価された。これにより前述のとおり、2000年3月にウガンダでは他国に先駆けて拡大HIPCイニシアティブに基づく債務削減が実施された。

その後、PEAPは2004年12月にも再び改訂され、第3次PEAPが発表された(対象期間は2009年6月まで)。第3次PEAPは、貧困削減、特に教育・保健を中心とする社会開発を重視した第1次・第2次PEAPと比べて成長志向が強く、貧困削減とともに、民間投資による産業化に基づく中所得国への転換が目指され、目標ごとに課題と制約、戦略、アウトカム指標と目標値、政策措置が詳細に定められている。

なお、第2次から第3次PEAPへの展開に伴い、策定プロセスにおいて多様なステークホルダーとの協議や評価モニタリングの拡充が図られた。2001年以降、PEAPの進捗モニタリングが行われており、年次進捗報告(Annual Progress Report)を作成して議会とドナー・グループに提示し、次年度の活動・指標や目標の見直しを行っている。

Box 3-5: 貧困削減戦略文書 (PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper)

貧困削減に焦点を当てた重点開発課題とその対策を包括的に記載した3~5年間の経済・社会開発計画。実質的には、「包括的な開発フレームワーク(CDF)」の考え方を行動につなげることを目的に策定され、1999年9月の世界銀行・IMF年次総会において、債務削減(HIPCイニシアティブの適用)及び国際開発協会(IDA: International Development Association)による融資の判断材料として、途上国政府に対してその策定を求めることが決定された。

PRSPの策定過程においては、当該国政府のオーナーシップの下、援助国、国際機関、貧困層を含む市民社会全体、非政府組織(NGO: Non-Governmental Organisation)、民間セクター等、広範な関係者が参加し、貧困状況や原因の分析、目標・指標の設定と開発戦略の構築、モニタリングと評価の方法等が定められる。また、被援助国は、PRSPをより現実的に実施していくために、PRSPに基づいた中期支出枠組み(MTEF)の作成が求められる。更に、開発の進捗と戦略の妥当性を計上するためのモニタリングや評価が、援助機関を含む関係機関参加の下に毎年行われ、被援助国の実情に合わせて修正される。このような中で援助国や国際機関は、参加型で策定・実施されるPRSPに沿った支援を行うことが望まれている。

出所: JICA「開発課題に対する効果的アプローチ(基礎教育)」、2002年
世界銀行東京事務所『貧困削減戦略ペーパー(パンフレット)』

このように、PEAP 策定後のウガンダの開発は、貧困削減への取組によって進められてきたと言える。このような PEAP を政策の中心に据えた貧困削減への取組により、ウガンダの人口に占める貧困層の割合は、1992年の56%から2008年には31%に減少した。政府は過去20年間にわたる取組に成功したことを受け、2006年の大統領選挙でムセベニ大統領が掲げたマニフェストである「繁栄のための成長と雇用(Growth, Employment and Prosperity)」を基に、2007年10月に「万人のための繁栄(PFA: Prosperity for All)」政策を掲げ、農民の所得向上、一次農産品への付加価値の付与を含めた貿易・投資の促進などを通じた民間セクター主導の経済成長を発表した。PFAでは、土地へのアクセス・労働生産性・資本へのアクセスの拡大と農家の経済的組織化の向上を通して、国民の家計所得の向上を目指している。

PEAPによる貧困対策を核とした開発政策が一定の役割を果たしたのを受け、2010年11月からは、PEAPの後継文書として国家開発計画(NDP: National Development Plan)(2010/11~2014/15年)が施行されている。第3次PEAPは第1次・第2次PEAPと比べて経済成長志向が強くなったが、NDPでは第3次PEAPよりも更に経済成長をより重視する方針が打ち出され、第3次PEAPの柱の1つである「生産・競争力・所得の向上」に更に重点を置いた形で、「生産セクターでの雇用創出とその質の向上」「社会・経済・投資インフラの改善」「国際競争力のある産業の育成」「経済活動を支える天然資源の最適な活用と環境保全」「人間の安全保障及びグッド・ガバナンスの向上」「生活水準の改善」が目標に掲げられている。

以下に、第1次・第2次・第3次PEAPとNDPのそれぞれの目標(pillar)と主要課題を示す。

表 3-1: 第 1 次・第 2 次・第 3 次 PEAP と NDP の概要

第 1 次 PEAP (1997/98～2000/01)	
1.	貧困層の所得向上 道路の提供、土地法の整備、農業近代化の支援、農村市場インフラの整備、農村融資・金融サービスの強化、通信、電化等
2.	貧困層の生活の質的向上 プライマリー・ヘルスケア、水・衛生、初等教育の提供等
3.	グッド・ガバナンスの強化 治安の向上、地方分権化、透明性、アカウンタビリティ、参加型開発等
第 2 次 PEAP (2000/01～2003/04)	
1.	急速かつ持続的な経済成長と構造的な転換 マクロ経済の安定、資源配分の改善、民間セクター開発、インフラ整備等
2.	グッド・ガバナンスと治安 治安維持・改善、人権擁護、民主化・地方分権、公共支出の透明性・効率性、司法改革、情報公開、社会的弱者のエンパワメント等
3.	貧困層の所得向上 土地へのアクセス、金融サービス、地方部の輸送インフラ改善、農業助言・普及サービス、職業訓練、中小企業育成、社会的弱者層の所得向上等
4.	貧困層の生活の質的向上 保健サービス、初等・中等教育、成人識字率、水・衛生、住宅、心理的サポート、家族計画等
第 3 次 PEAP (2004/05～2008/09)	
1.	経済運営 安定したマクロ経済の維持、国家財政の健全化、民間投資の増加等
2.	生産・競争力・所得の向上 農業の近代化、天然資源の保存、インフラ整備(道路・電力・鉄道等)、電力セクターの技術・職務能力向上等
3.	治安・紛争解決・災害管理 反政府勢力との紛争終結、家畜強盗の終結、国内避難民への支援強化、反政府勢力による誘拐への対策強化等
4.	グッド・ガバナンス 人権・民主化、法制度整備、透明性・アカウンタビリティ・汚職対策等
5.	人間開発 初等・中等教育、保健指標の改善、家族計画の推進、成人識字率向上を含めたコミュニティのエンパワメント等
NDP (2010/11～2014/15)	
1.	生産セクターでの雇用創出とその質の向上
2.	社会・経済・投資インフラの改善
3.	国際競争力のある産業の育成
4.	経済活動を支える天然資源の最適な活用と環境保全
5.	人間の安全保障及びグッド・ガバナンスの向上
6.	生活水準の改善

出所: MoFPED “Poverty Eradication Action Plan 1997/98～2000/01, 2000/01～2003/04, 2004/05～2008/09”, “NDP”

これまでの PEAP と NDP との主な違いとして、1) 対象期間が 3 年から 5 年になった、2) 第 3 次 PEAP で打ち出した成長志向をより明確にし、PFA の具体化を意図している、3) 策定主体が財務・計画・経済開発省 (MoFPED: Ministry of Finance, Planning and Economic Development) から国家計画局 (NPA: National Planning Authority) に変わった、などの点が挙げられる。

3-2-2 セクター別開発計画・戦略

各セクターの概要について、日本の支援分野とも重なる教育、保健、農業、建設交通、北部開発の各セクターの開発計画及びその目標を示す。これらのセクター計画は PEAP の方針に沿って作成されている。

教育

開発計画

教育戦略投資計画(ESIP: Education Strategic Investment Plan 1998-2003)
教育セクター戦略計画(ESSP: Education Sector Strategic Plan 2004-2015)

目標

ESIP

1. 教育へのアクセスの向上
2. 初等レベルを中心とした教育の質の向上
3. 教育管理システムの向上
4. 教育省のキャパシティ向上

ESSP

1. ウガンダの国家開発目標に関連した教育システムの構築
2. 教育目標を達成する生徒
3. 効果的・効率的な教育セクター

保健

開発計画

第1次保健セクター戦略計画
(HSSP I: Health Sector Strategic Plan I 2000/01-2004/05)
第2次保健セクター戦略計画
(HSSP II: Health Sector Strategic Plan II 2005/06-2009/10)
第3次保健セクター戦略投資計画
(HSSIP III: Health Sector Strategic Investment Plan 2009/10-2013/14)

目標

第1次

1. ミニマム・ヘルスケア・パッケージの全国的な供給
2. 保健機関・管理システムの強化
3. 法的及び規制枠組みの確立・運用

第2次

1. 効果的・公平かつ責任あるヘルスケアの供給システム
2. 統合された支援システムの強化
3. 法的・規制枠組みの改革・実施
4. 証拠に基づいた政策・プログラム・計画・開発への転換

第3次

1. 国家保健システム
2. ウガンダ国家ミニマム・ヘルスケア・パッケージ
3. 統合された保健サポート・システム
4. 第2次保健セクター戦略計画の資金調達・実施

農業

開発計画

中期開発戦略及び投資計画

(DSIP: Development Strategy and Investment Plan: 2010/11 – 2014/15)

目標

1. 生産量と生産性の拡大
2. 市場へのアクセスの向上と市場の安定
3. 農業セクターにおける持続的な環境の創出
4. 制度的発展

建設交通

開発計画

県道・都市・農村道路改善計画

(District, Urban and Community Access Road Improvement Plan)

目標

1. 国道・県道・都市・農村道路の開発
2. 国道・県道・都市・農村道路の復旧と改善
3. 他の交通手段: 鉄道・フェリー・航空
4. 大カンパ首都圏開発
5. ウガンダ道路基金の事業化

北部開発

開発計画

北部ウガンダ平和復興開発計画

(PRDP: Peace, Recovery and Development Plan for Northern Uganda)

目標

1. 県当局の整理統合
2. コミュニティの復興とエンパワメント
3. 経済の再生
4. 平和構築と調停

3-2-3 援助協調の状況

ウガンダでは約 40 ものドナーが支援を行っており、援助協調が進展している。前述のとおり SWAps による開発実施が主流になっている。具体的には、セクターごとにウガンダ政府と各ドナーからなるセクター・ワーキング・グループが形成されて定期的に会合が設けられている。政府・ドナー両者はセクター・プログラムを共有して密接な連携に努め、ドナー総体としての援助方針の検討や個別ドナーによる援助案件の調整、予算過程へのドナーの関与等を促進している。

また、1990 年代後半から欧州諸国を中心に、被援助国政府の予算に直接援助資金を投入する財政支援(Budget Support)が急速に進展してきたことに伴い、財政支援は SWAps とともに調和することから、ウガンダでも第 1 次 PEAP と MTEF の下、財政支援が積極的に実施されはじめた。ウガンダにおける財政支援には 3 種類あり、政府全体の予算に資金を直接供与する一

般財政支援(General Budget Support)¹⁶、他に PAF に供与する一般 PAF 支援と特定 PAF 支援がある。一般 PAF は、PAF に指定された分野ならどの分野にでも活用され、特定 PAF は、PAF の中でドナーが指定した分野に支出が限定されている。

さらに、国際援助協調の枠組み(International Partnership Framework)として、2005 年の援助効果向上に関するパリ宣言(Paris Declaration on Aid Effectiveness)や 2008 年のアクラ行動計画(AAA: Accra Agenda for Action)を推進する具体的な動きも出ている。2003 年にはこれらに先駆けて援助調和化を推進する目的で、ウガンダ政府とドナーとのかかわり方の原則を定めた枠組み文書であるウガンダ援助協調原則(Partnership Principles between Government of Uganda and its Development Partners)が策定された。

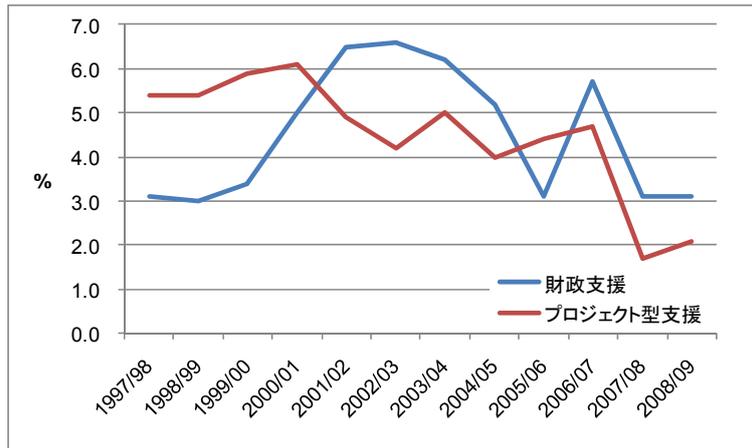
その他、財政支援を実施している世界銀行、アフリカ開発銀行(AfDB: African Development Bank)、欧州ドナー等が中心となって、上記原則とウガンダ政府の開発方針に対応する形で、ウガンダ共同支援戦略(UJAS: Uganda Joint Assistance Strategy)が策定され、UJAS の実施を調整するための共同財政支援フレームワーク(Joint Budget Support Framework)、共同でウガンダ政府の開発政策の策定や実施についての評価を行う共同評価フレームワーク(Joint Assessment Framework)などの枠組みも策定された。

現在は、援助協調枠組みにおける最もハイレベルな会合として、上記の財政支援ドナーとプロジェクト型支援ドナーを含めたすべてのドナーが参加可能な開発パートナーズグループ(LDPG: Local Development Partners Group)が機能している。LDPG はインドや中国などの新興国ドナーも包括しようとする枠組みで、インドは既に LDPG に参加しており、世界銀行が中国に対し LDPG への参加を促す書簡を送付している。このように、ドナーによる援助協調と連携の動きが急速に進みつつあり、より包括的な援助枠組みの形成が進んでいる。

PEAP の中では、財政支援が望ましい援助形態であると明記されていたが、財政支援に対してプロジェクト型支援が否定されているわけではなく¹⁷、ウガンダにおいては、最近ではこれまでのような急進的な財政支援の動きは進んでいない。図 3-5 のように、セクター全体への支援が定着するにつれて、ドナー支援総額に占める財政支援の割合は上昇したが、2003 年以降は低下傾向にある。その理由として、公共サービスの提供主体である省庁・地方自治体の能力不足などから効果的な予算の執行ができないことや、財政支援が地方レベルでの公共サービスの向上につながっていないことなどの問題が指摘されている。また、汚職問題が深刻なため財政支援を不安視する声もあり、2006 年の大統領選挙における非民主的な動きも相まって、グッド・ガバナンスを求めるドナーの要望が一層強くなっている。

16 予算計画上、一般財政支援から各セクターにも予算が紐付けられ、その場合はセクター財政支援(Sector Budget Support)と呼ぶ。

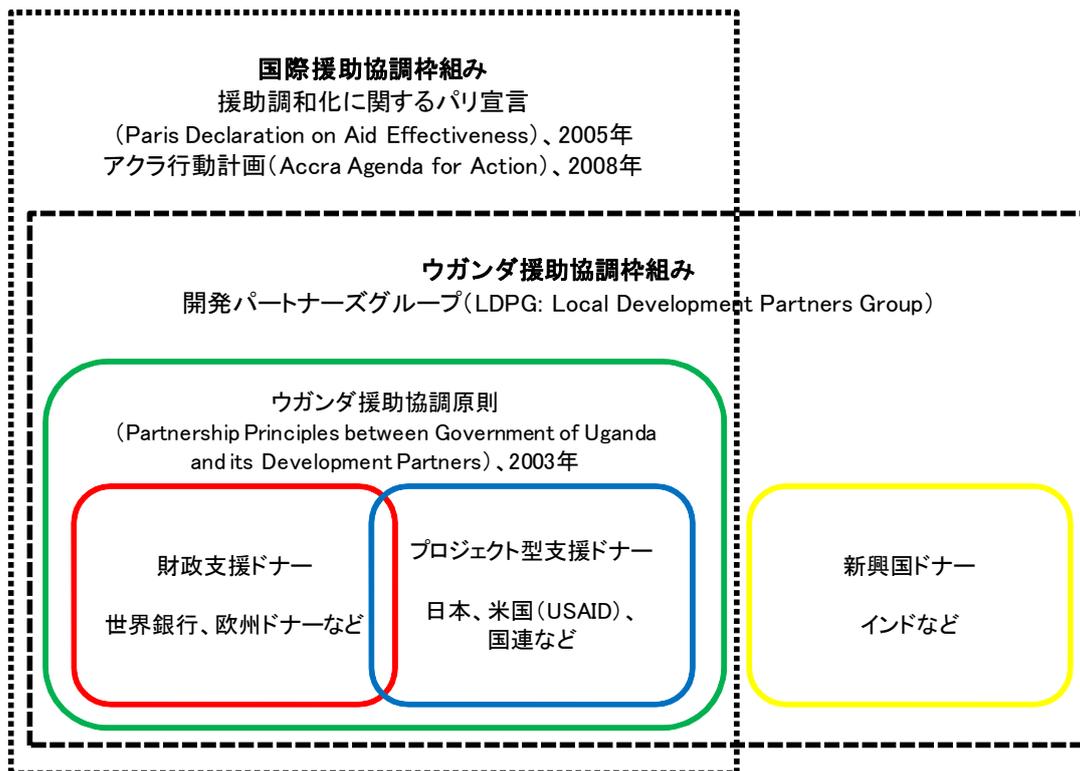
17 プロジェクト型支援を中心としているのは、日本、米国(USAID)、国連機関である。



出所: UBS, "Statistical Abstract," MoFPED, Kuteesa et al. "Uganda's Economic Reforms"

図 3-5: ウガンダにおける財政支援とプロジェクト型支援の割合(対 GDP 比)

以上のウガンダにおける援助協調の実施状況をまとめたのが下図である。



出所: JICA ウガンダ事務所「ウガンダ援助協調枠組み」(2010年)をもとに評価チーム作成

図 3-6: 援助協調枠組みの下でのウガンダの援助協調状況

3-3 日本の対ウガンダ援助

3-3-1 対ウガンダ ODA の実績

日本の対ウガンダ ODA の意義は、「ODA 国別データブック 2009 年」において以下のように定められている。

- ウガンダ政府が経済成長を通じた貧困削減を目指していることも踏まえつつ、ODA を通じて開発ニーズの充足に貢献することは、ODA 大綱の重点課題である「貧困削減」と「持続的成長」の観点からも意義が大きい。
- ウガンダは、ムセベニ政権の下、政治・経済の両面において、大湖地域の平和と発展に積極的な役割を果たしてきていることから、日本の ODA の供与を通じ、ウガンダの継続した安定と発展を支援することは、大湖地域、ひいてはアフリカ全体の平和と発展に貢献することにつながる。

また、1997 年 7 月の経済協力政策協議、1999 年のプロジェクト確認調査におけるウガンダ政府との協議、2006 年 10 月の経済協力政策協議等を踏まえて、対ウガンダ ODA の基本方針は「成長を通じた貧困削減」とされ、以下の重点分野が設定されている。

- 人的資源開発: 教育、職業訓練等
- 基礎生活向上: 保健・医療インフラ、水供給等
- 農業開発: コメ振興、農産物付加価値向上等
- 持続的経済成長: 道路、電力等

上記 4 重点分野に加えて、対ウガンダ国事業展開計画において、内戦からの復興が急務とされている北部地域復興支援が開発課題として挙げられている。

援助形態としては、2007 年に円借款が再開し、有償・無償・技術協力の主要 3 スキームが実施されている。各形態別の援助実績は以下の表のとおりで、2000 年度の援助額は約 16 億 500 万円であったが、2007 年度は約 76 億 800 万円、2008 年度は約 47 億 8,300 万円、2009 年度は約 27 億 4,900 万円であり、円借款の再開によって援助額は増加している。

円借款は、2003 年に債務免除を実施したこともあり、日本の単独融資ではなく他機関との協調融資で実施された。2007 年度の「ブジャガリ送電網整備計画」はアフリカ開発銀行(AfDB)との協調融資で、2009 年度に借款契約(L/A: Loan Agreement)が署名された「アティアクーニムレ間道路改修計画」「ナイル赤道直下湖周辺国送電線連結計画」は、それぞれ世界銀行とアフリカ開発銀行(AfDB)との協調融資で実現した。2010 年 11 月には「ナイル架橋建設計画」が L/A 署名され、日本単独で供与する円借款が再開された。

表 3-2: 日本の対ウガンダ形態別援助実績

(単位:億円)

	2000 年度	2001 年度	2002 年度	2003 年度	2004 年度
有償資金協力				(62.47)	
無償資金協力	9.96	13.24	11.40	7.75	15.72
技協協力プロジェクト	6.09	5.52	7.00	6.09	8.06
	2005 年度	2006 年度	2007 年度	2008 年度	2009 年度
有償資金協力			34.84	6.11	6.80
無償資金協力	17.70	19.20	31.66	25.44	6.65
技協協力プロジェクト	8.29	10.58	9.58	16.28	14.04

出所: 外務省「政府開発援助(ODA)国別データブック 2005-2009」、JICA 年報 2009-2010

備考: 有償資金協力(円借款)の()は債務免除額、他は実行額

表 3-3: 日本の対ウガンダ無償資金協力実績

(単位:億円)

	2000 年度	2001 年度	2002 年度	2003 年度	2004 年度
一般プロジェクト無償	9.90	8.28	6.31	6.59	3.22
緊急無償(UNICEF 経由)		0.36			10.20
食糧援助(WFP 経由)		3.20	5.00	1.00	2.00
貧困農民支援(FAO 経由)					
日本 NGO 支援無償/日本 NGO 連携無償					0.05
草の根・人間の安全保障無償 国際機関を通じた贈与	0.06	0.15	0.08	0.16	0.25
	2005 年度	2006 年度	2007 年度	2008 年度	2009 年度
一般プロジェクト無償	12.58	11.89	18.25	12.25	
緊急無償(UNICEF 経由)		2.23	5.37		
食糧援助(WFP 経由)	2.20	3.30	4.70	4.60	
貧困農民支援(FAO 経由)	1.47		1.50		
日本 NGO 支援無償/日本 NGO 連携無償		0.09	0.11		
草の根・人間の安全保障無償 国際機関を通じた贈与	1.45	1.69	1.73	1.44	7.15

出所: 外務省「政府開発援助(ODA)国別データブック 2005-2009」、JICA 年報 2009-2010

表 3-4: 日本の対ウガンダ技術協力実績

(単位:人、百万円)

	2000 年度	2001 年度	2002 年度	2003 年度	2004 年度
研修員受入	65	74	67	68	86
専門家派遣	15	7	7	6	4
調査団派遣		20	38	40	47
機材供与	107.15	24.83	108.10	37.20	67.38
協力隊派遣	1	5	14	14	18
その他ボランティア					
	2005 年度	2006 年度	2007 年度	2008 年度	2009 年度
研修員受入	130	137	101	150	171
専門家派遣	11	10	17	26	34
調査団派遣	22	68	21	53	115
機材供与	24.28	75.00	42.72	102.26	47.78
協力隊派遣	47	53	57	98	88
その他ボランティア			3	3	3

出所: 外務省「政府開発援助(ODA)国別データブック 2005-2009」、JICA 年報 2009-2010

3-3-2 TICAD とウガンダ支援

アフリカ開発会議(TICAD: Tokyo International Conference on African Development)は、日本政府の主導で、国連、アフリカ開発のためのグローバル連合(Global Alliance)、世界銀行等との共催による、アフリカの開発をテーマとする国際会議である。1993年に第1回会合(TICAD I)が東京で開催されて以降、5年ごとに開催されており、1998年に第2回(TICAD II)、2003年に第3回(TICAD III)、2008年に第4回(TICAD IV)が開催された。これらの会合の他にも関連会議として、アジア・アフリカ貿易投資会議(2004年)、平和の定着会議(2006年)、持続可能な開発のための環境とエネルギー閣僚会議(2007年)が開催されている。

TICADの基本原則は、アフリカの「オーナーシップ(自助努力)」と国際社会の「パートナーシップ(協調)」の2つであり、現在では、アフリカの開発の推進に向けたイニシアティブの実施を促進する主要な国際的枠組みへと進化を遂げ、アフリカ諸国への支援に関する日本の継続的コミットメントを表す一定のプロセスとして確立されている。対ウガンダ支援がTICADの方針にのっとり実施されたかどうかは、第4章にて検証する。

表 3-5: ウガンダ国家開発に関するウガンダ・日本関係概略史

ウガンダ政治・国家開発		ウガンダ・日本関係	
1962	英国より独立	1962	ウガンダの独立とともに承認
		1965	在ケニア日本大使館兼轄
		1966	経済開発借款
		1970	青年海外協力隊派遣取極
		1973	在京ウガンダ大使館開設
1986	ムセベニ大統領就任	1986	ムセベニ政権を承認
1987	最初の構造調整開始	1987	在京ウガンダ大使館財政事情により閉鎖
		1993	第一回アフリカ開発会議(TICAD I)開催
		1994	在京ウガンダ大使館再開
1995	新憲法公布		
1996	HIPC イニシアティブ開始 第一回大統領選挙、ムセベニ大統領当選		
1997	Poverty Eradication Action Plan (PEAP) 策定、HIPC イニシアティブ下で決定点(decision point) ¹⁸ に到達 初等教育の無償化政策導入	1997	在ウガンダ日本大使館開設 ナカワ職業訓練校(プロ技) 経済協力政策協議
1998	HIPC イニシアティブ下で完了時点(completion point) ¹⁹ に到達、3億4,700万米ドルの債務削減 教育戦略投資計画(Education Strategic Investment Plan: ESIP 1998-2003)策定	1998	TICAD II 開催
1999	Poverty Action Fund を設置。一般財政支援基金管理開始 拡大 HIPC イニシアティブ開始 新国家開発計画 Vision 2025 策定	1999	青年海外協力隊派遣取極改訂 JICA プロジェクト確認調査
2000	PEAP 第一次改訂、拡大 HIPC イニシアティブの決定点(decision point)に到達 保健セクター戦略計画 I (HSSP1: Health Sector Strategic Plan I 2000/01-2004/05) 策定		
2001	第二回大統領選挙、ムセベニ大統領再選 総選挙 東アフリカ共同体(EAC)発足	2001	JOCV 調整員事務所開設。協力隊員派遣開始
2002	拡大 HIPC イニシアティブ下で完了時点に到達、6億5,600万米ドルの債務削減		

18 「決定時点(decision point)」とは、当該国が HIPC イニシアティブによる支援に適格であるとみなされた時点を示す。決定時点に到達するためには、当該国はマクロ経済安定の実績を有していること、暫定 PRSP を作成済みであること、滞納金の未払いがないことが条件となっている。

19 「完了時点(completion point)」とは、当該国が HIPC イニシアティブ及び MDRI のもと、満額及び変更不可能な債務削減を受けることができる時点の意味する。完了時点に到達するためには、当該国は、IMF による PRGF 支援プログラム下でマクロ経済の安定を維持し、決定時点で合意されたかぎとなる構造・社会改革を実行し、かつ一年間 PRSP を成功裏に実施しなくてはならない。

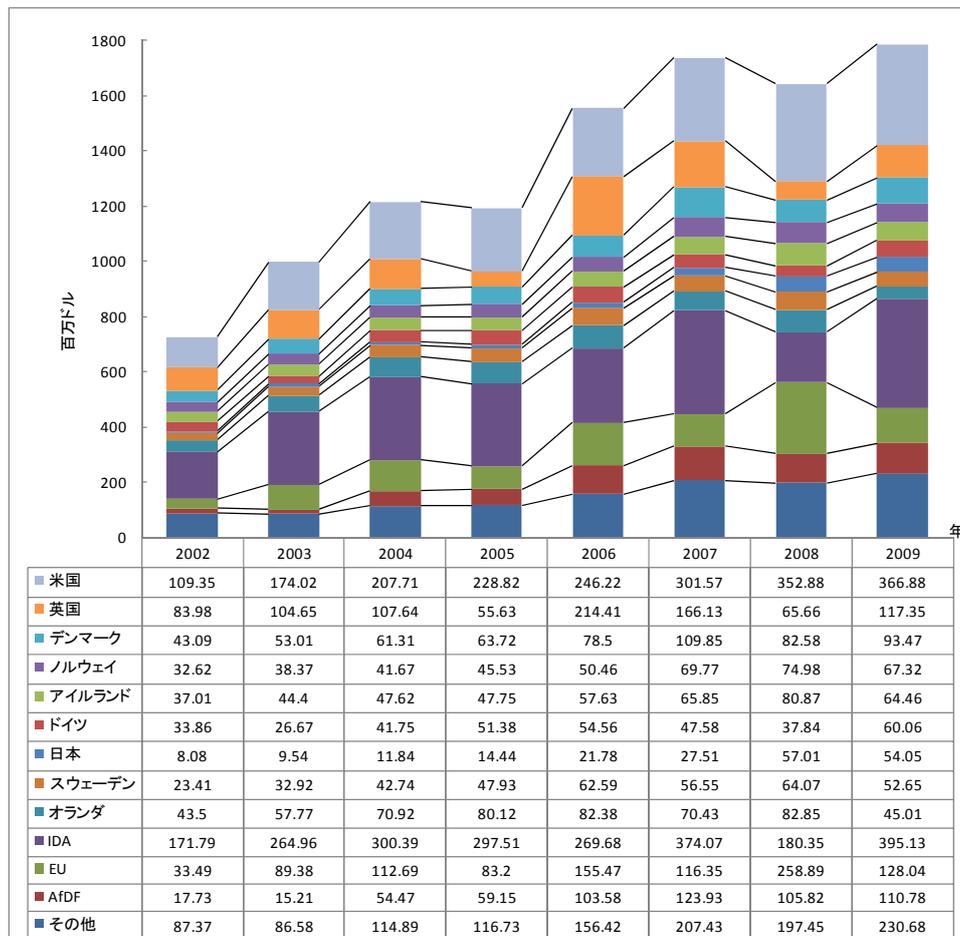
ウガンダ政治・国家開発		ウガンダ・日本関係	
2003	PEAP 第二次改訂作業(2004 年完了)	2003	駐ウガンダ本任大使赴任 債務救済処置(62 億 4,700 万円債務免除) TICAD III 開催
2004	教育セクター戦略計画(Education Sector Strategic Plan: ESSP 2004-2015)策定		
2005	大統領の 3 選を認める改正 複数政党政治の復活 HSSP2 2005-2010 策定 EAC 関税同盟発効	2005	JICA ウガンダ駐在員事務所開設(調整員事務所から変更) 技術協力協定署名
2006	第三回大統領選挙、ムセベニ大統領再選 総選挙	2006	JICA ウガンダ事務所開設 経済協力政策協議
2007	Prosperity for All Program (PFA) 策定	2007	円借款の再開
		2008	TICAD IV 開催
2011	第四回大統領選挙、ムセベニ大統領再選		

出所: 各種資料をもとに評価チーム作成

3-4 主要ドナー及び NGO、民間セクターの動向

3-4-1 主要ドナーの援助動向

ウガンダは、1962 年の独立以来、内戦を繰り返すなど危機的な状況が続いていたが、1986 年にムセベニ政権が成立してからは政治的にも安定し、世界銀行、IMF、ドナー国等の支援を受けつつ、政治的安定及び経済再建に取り組んでいる。平和構築のモデルケースとして、内戦後の復興開発が進行しているウガンダを援助重点国としているドナー国も多い。



出所: OECD.Stat Extracts (<http://stats.oecd.org/index.aspx>, 2010 年 12 月 16 日抽出)

図 3-7: 主要ドナー・機関における対ウガンダ支援支出額の推移(2002~2009 年)

2009年における二国間援助としては、米国が援助額3億6,688万米ドルと最も多く、英国が1億1,735万米ドルで続き、その他は欧州諸国からの支援が多い。国際機関を通じた援助(2009年)では、IDA(3億9,513万米ドル)、欧州連合(EU: European Union)(1億2,804万米ドル)、アフリカ開発基金(AfDF: African Development Fund)(1億1,078万米ドル)が支援額上位を占めている。

日本の支援は、2002年の808万米ドルと比較すると、2008年が5,701万米ドル、2009年は5,405万米ドルと、円借款事業再開により支援額は急激に増加しているものの、支援総額全体が2002年以降2倍以上になっていることもあり、2009年の日本の支援額は全体の3%にとどまった。

近年の対ウガンダの二国間及び国際機関を通じた援助における順位別実績については、表3-6及び表3-7のとおりである。

表 3-6: 対ウガンダ二国間援助の実績(2003～2009年)

年	二国間										日本	合計
	順位	1位	2位	3位	4位	5位						
2003	米国	174.02	英国	104.65	オランダ	57.77	デンマーク	53.01	ノルウェイ	38.37	9.54	587.28
2004	米国	207.71	英国	107.64	オランダ	70.92	デンマーク	61.31	アイルランド	47.62	11.84	683.85
2005	米国	228.82	オランダ	80.12	デンマーク	63.72	英国	55.63	ドイツ	51.38	14.44	690.74
2006	米国	246.22	英国	214.41	オランダ	82.38	デンマーク	78.50	スウェーデン	62.59	21.78	938.19
2007	米国	301.57	英国	167.15	デンマーク	109.85	オランダ	70.43	ノルウェイ	69.77	27.51	1,002.46
2008	米国	352.88	オランダ	82.85	デンマーク	82.58	アイルランド	80.87	ノルウェイ	74.98	57.01	1005.68
2009	米国	366.88	英国	117.35	デンマーク	93.47	ノルウェイ	67.32	アイルランド	64.46	54.05	1013.26

出所: OECD-DAC(支出純額ベース、単位:百万ドル)

表 3-7: 対ウガンダにおける国際機関を通じた援助の実績(2003～2009年)

年	国際機関									合計	
	順位	1位	2位	3位	4位	5位					
2003	IDA	264.96	EC	89.38	WFP	19.64	AfDF	15.21	UNHCR	11.95	410.64
2004	IDA	300.37	EC	112.69	AfDF	54.46	WFP	12.31	UNHCR	9.27	531.95
2005	IDA	297.51	EC	83.20	AfDF	59.15	UNICEF	9.56	UNHCR	6.63	502.17
2006	IDA	255.91	EC	155.47	AfDF	103.58	UNICEF	11.67	WFP	9.65	607.90
2007	IDA	374.07	AfDF	123.93	EC	116.35	UNICEF	18.51	IFAD	9.41	721.16
2008	EU	258.89	IDA	180.35	AfDF	105.82	UNICEF	22.41	UNDP	12.51	631.54
2009	IDA	395.13	EU	128.04	AfDF	110.78	UNICEF	22.10	IFAD	15.04	768.80

出所: OECD-DAC(支出純額ベース、単位:百万ドル)

ウガンダには約40のドナーが支援を行うなど多くのドナーが集中しているが、各ドナーによる援助協調が進展し、1990年代後半から欧州諸国を中心に財政支援が拡大してきた。近年では、公共サービスの能力不足などの原因により効果的な予算執行がうまく進まず、財政支援の割合は低下傾向にあり、日本や米国が実施しているプロジェクト型支援による援助額の割合

は、ドナー支援額における約 5 割を占めている²⁰。

ウガンダに対する援助の特徴として、SWAps による開発実施が主流となっており、セクターが援助調整の 1 つの要とされている。セクターごとにウガンダ政府と各ドナーからなるセクター・ワーキング・グループが形成され、定期的な会合によりセクター・プログラムの共有と連携を図っている。セクター・ワーキング・グループの議長はウガンダ政府の当該セクター担当省庁であるが、その他、セクターごとにドナー・グループが形成されており、そのとりまとめ役として、各ドナー持ち回りで調整役が決められている²¹。

対ウガンダ援助全体における主要セクター別の援助額構成比を見ると、教育、保健、人口・リプロダクティブヘルス、水・衛生、政府・市民社会等を含む社会インフラ・サービスが援助額のおよそ半分を占め、経済インフラ・サービスや生産セクター等のその他セクターに比べ突出している(表 3-8)。近年、経済インフラ・サービスが増加傾向にあるものの、このようなセクター別援助額構成の推移に大きな変化は見られない(図 3-8)。

表 3-8: 対ウガンダ援助の主要セクター別援助額構成比(2004～2009 年)

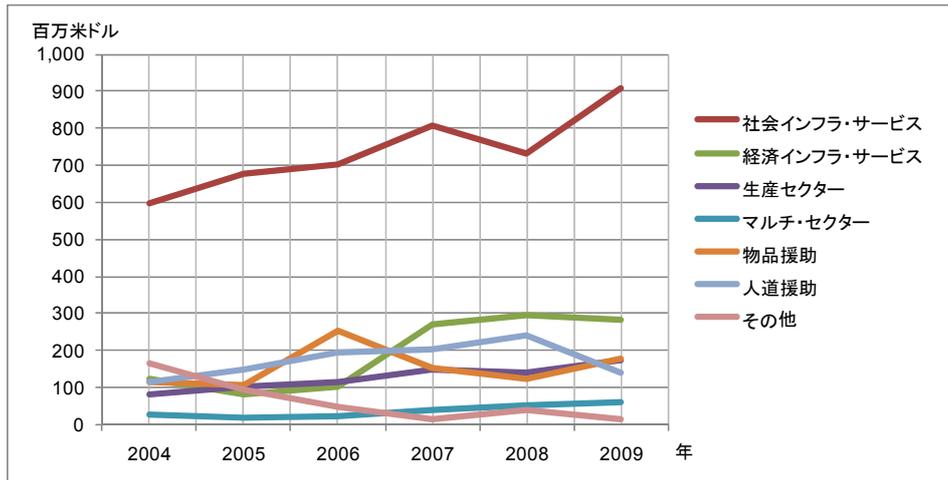
単位: 百万米ドル、ディスバースメント額

年 セクター	2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	金額	比率										
社会インフラ・サービス	598.1	48.7%	678.8	55.0%	703.2	48.8%	805.6	49.3%	733.7	45.1%	908.3	51.6%
教育	98.1	8.0%	122.9	10.0%	94.4	6.5%	90.8	5.6%	125.3	7.7%	101.2	5.7%
保健	123.3	10.1%	140.1	11.4%	143.3	9.9%	134.5	8.2%	109.3	6.7%	151.3	8.6%
人口・リプロダクティブヘルス	125.5	10.2%	139.6	11.3%	155.3	10.8%	251.0	15.4%	235.6	14.5%	276.9	15.7%
水・衛生	55.4	4.5%	85.0	6.9%	79.7	5.5%	92.6	5.7%	64.2	3.9%	86.4	4.9%
政府・市民社会	172.1	14.0%	161.0	13.0%	179.6	12.5%	196.9	12.1%	152.7	9.4%	264.3	15.0%
その他	23.6	1.9%	30.2	2.4%	51.0	3.5%	39.8	2.4%	46.5	2.9%	28.2	1.6%
経済インフラ・サービス	123.5	10.1%	81.1	6.6%	104.3	7.2%	269.7	16.5%	295.7	18.2%	284.1	16.1%
運輸・貯蔵	67.3	5.5%	38.5	3.1%	63.2	4.4%	112.7	6.9%	178.5	11.0%	103.1	5.9%
通信	1.3	0.1%	2.5	0.2%	1.1	0.1%	2.2	0.1%	10.8	0.7%	4.4	0.3%
エネルギー	33.4	2.7%	24.3	2.0%	19.0	1.3%	115.5	7.1%	93.3	5.7%	120.2	6.8%
金融・財政サービス	14.6	1.2%	9.1	0.7%	10.6	0.7%	31.2	1.9%	5.5	0.3%	26.7	1.5%
その他	7.0	0.6%	6.8	0.5%	10.3	0.7%	8.1	0.5%	7.5	0.5%	29.8	1.7%
生産セクター	83.3	6.8%	103.5	8.4%	116.5	8.1%	147.9	9.1%	141.9	8.7%	172.4	9.8%
農林水産業	75.2	6.1%	93.8	7.6%	100.5	7.0%	118.9	7.3%	124.3	7.6%	131.2	7.4%
工業・鉱業・建設	7.1	0.6%	7.1	0.6%	14.3	1.0%	13.1	0.8%	14.7	0.9%	36.9	2.1%
貿易	0.0	0.0%	1.6	0.1%	1.2	0.1%	15.1	0.9%	2.5	0.2%	4.2	0.2%
観光	1.0	0.1%	1.0	0.1%	0.5	0.0%	0.8	0.0%	0.3	0.0%	0.1	0.0%
マルチ・セクター	26.7	2.2%	18.7	1.5%	23.3	1.6%	38.7	2.4%	53.1	3.3%	61.3	3.5%
一般環境保護	9.4	0.8%	5.4	0.4%	5.6	0.4%	6.4	0.4%	22.0	1.4%	10.5	0.6%
その他	17.4	1.4%	13.3	1.1%	17.6	1.2%	32.3	2.0%	31.1	1.9%	50.8	2.9%
物品援助	113.5	9.2%	107.2	8.7%	253.0	17.5%	154.3	9.5%	123.0	7.6%	179.6	10.2%
一般財政支援	95.1	7.8%	71.8	5.8%	226.7	15.7%	115.2	7.1%	69.6	4.3%	125.6	7.1%
食糧援助	18.4	1.5%	35.4	2.9%	22.8	1.6%	39.1	2.4%	53.4	3.3%	53.9	3.1%
人道援助	116.9	9.5%	150.6	12.2%	195.1	13.5%	203.1	12.4%	239.6	14.7%	142.1	8.1%
その他	164.9	13.4%	94.5	7.7%	47.1	3.1%	13.4	0.8%	40.6	2.5%	13.8	0.8%
合計	1,227.0	100.0%	1,234.5	100.0%	1,442.4	100.0%	1,632.8	100.0%	1,627.6	100.0%	1,761.7	100.0%

出所: OECD-DAC

20 「3-2-3 援助協調の状況」参照。

21 主要セクター・ワーキング・グループにおけるドナー・グループ調整役は、米国(保健セクター)、オランダ(教育セクター)、世界銀行(農業セクター)などである(2010 年現在)。



出所: OECD-DAC(支出純額ベース、単位:百万ドル)

図 3-8: 対ウガンダ援助の主要セクター別構成比の推移(2004～2009 年)

3-4-2 国際機関

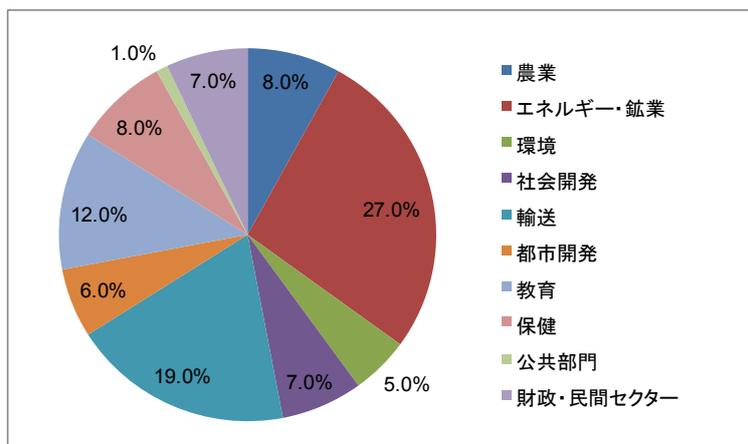
ウガンダにおける主要な国際援助機関として、世界銀行の国際開発協会(IDA: International Development Association)とEUの協力の概要を以下に示す。

1. 世界銀行国際開発協会(IDA)

世界銀行は、1963年のIDAを通じた援助を皮切りに、融資と無償資金協力を実施している。ウガンダ政府が策定したPEAP第一次改訂版(2000年)は、世界銀行・IMFにより世界最初のPRSPとして認定され、2000年3月に他国に先駆けてHIPCイニシアティブに基づく債務削減が実施された。

世界銀行によるウガンダ向け援助はアフリカで6番目に大きな規模となっており、世界銀行は、直接財政支援とインフラ・教育・社会開発分野への支援を提供している。

以下は、2010年6月時点における分野別の援助額比率である。



出所: 世界銀行ホームページ

(<http://web.worldbank.org/external/default/main?menuPK=374969&pagePK=141155&piPK=141124&theSitePK=374864>)

図 3-9: 分野別援助比率(2010年6月末時点)

2010年6月末時点におけるウガンダへの資金援助は、1,500万ドル(約束額ベース)で、加えて5つの地域プロジェクトとブジャガリ送電網プロジェクトに対する1億1,500万ドルの保証を行っている。ウガンダ政府の意向を反映してインフラ支援に重点を置き、支援額の約73%は、エネルギー、鉱業、環境、都市開発、輸送に充てられている。約19%が教育及び社会開発、約7%が財政及び民間セクター開発、約1%が経済及び公共部門管理に充てられている。

2. EU(EC)²²

ウガンダに対する欧州連合(EU: European Union)の支援は、ウガンダ国別戦略文書(2002-2007年)に沿って、農村開発、輸送、マクロ経済支援に重点を置いて実施されている。これら重点分野には、これまで約3億6,300万ユーロが充当されてきた。運輸部門に対しては、複数ドナーが参加する道路セクター開発プログラム(RSDP: Road Sector Development Programme)の枠組みを通じて支援が実施され、EUは道路インフラ整備を通じて、ウガンダの運輸部門における主要な開発パートナーとなった経緯がある。

新国別戦略文書(2008-2013年)においても、マクロ経済支援、農村開発、運輸部門への支援に重点が置かれており、内陸国であるウガンダが継続投資している北部回廊道路(ケニア、ルワンダ、コンゴ民主共和国を結ぶ)への支援を実施している。

また、北部ウガンダにおいて、森林開発と生計回復を含む農村開発と生産性向上支援に資金拠出を行っている。併せて、北部ウガンダとカラモジャ地域における紛争解決と開発援助のための支援プログラムを実施し、資金拠出を行っている。なお、EUの支援額の50%以上が財政支援の形態で提供されている。

3-4-3 二国間援助ドナー

ウガンダは地政学上アフリカの中心に位置し、大湖地域安定の要石であるため、政治・経済・軍事・地域的存在感の観点から援助重点国と位置付けている欧米諸国が多い。

ウガンダにおける主要な二国間援助国として、米国と英国、デンマークの協力の概要を以下に示す。

1. 米国

ウガンダに対する米国国際開発庁(USAID: United States Agency for International Development)の支援は、1)北部内戦後の平和的復興支援、2)複数政党制民主主義の制度化促進、3)マラリアやHIV/AIDSなどの健康被害に対する支援、4)農業開発や生物多様性保護といった開発課題への対応、などに焦点を絞った協力が行われている。

米国は、日本と同じくプロジェクト型支援を実施しているドナーであり、ウガンダ全土にわたり活動が展開されている。

現在、実施しているプログラムと援助額内訳は以下のとおりである。

22 European Commission ホームページ

http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/country-cooperation/uganda/uganda_en.htm

表 3-9: プログラム別援助額の推移(2008～2010 年度)

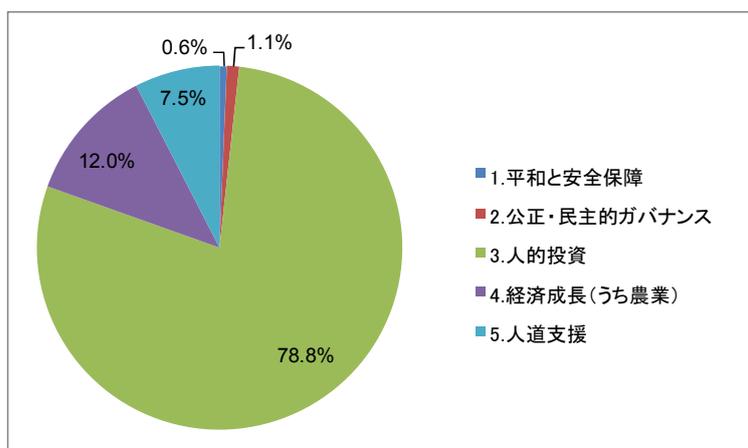
単位: 百万ドル

年度	2008 年度 実績	2009 年度 実績	2010 年度 見込
合計	431.255	416.953	456.819
1. 平和と安全保障 Peace and Security	5.825	2.629	3.985
2. 公正・民主的ガバナンス Governing Justly and Democratically	2.100	4.500	7.000
3. 人的投資 Investing in People	316.082	328.430	388.084
3.1 保健(うち HIV/AIDS) Health	306.082 (255.000)	318.430 (257.550)	378.084 (294.084)
3.2 教育 Education	10.000	10.000	10.000
4. 経済成長(うち農業) Economic Growth	48.735 (31.485)	50.047 (25.597)	57.750 (50.250)
5. 人道支援 Humanitarian Assistance	58.483	31.347	-*

出所: USAID ホームページ

(http://www.usaid.gov/locations/sub-saharan_africa/countries/uganda/uganda_fs.pdf)

* データなし



出所: USAID ホームページ

(http://www.usaid.gov/locations/sub-saharan_africa/countries/uganda/uganda_fs.pdf)

図 3-10: プログラム別援助比率(2009 年度)

米国は、2010 年現在、保健セクター・ワーキング・グループのドナー調整役を務めており、保健セクターにおける実施プロジェクトが金額・数共にもっとも多くなっている。

2. 英国

英国では、援助政策決定から実施までを国際開発省(DfID: Department for International Development)が一元的に行っている。DfID は、ミレニアム開発目標に沿った貧困削減促進のため、援助協調を重視した財政支援を推進しており、UJAS に署名して

他ドナーとの援助協調と連携を進めている。

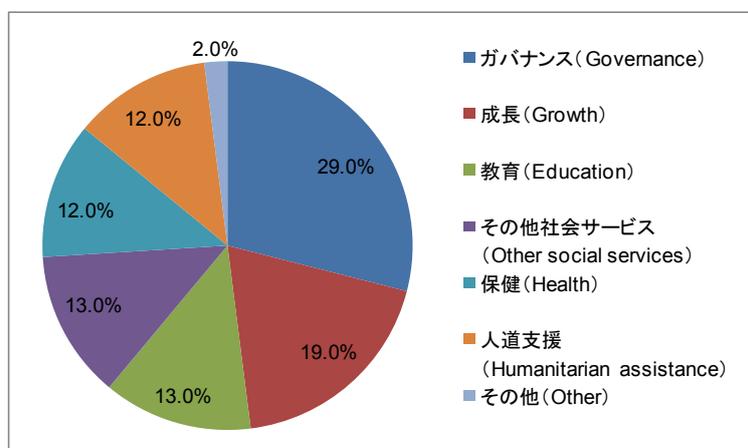
DfID にとって財政支援は、援助の効率性と効果を重要視する DfID の考え方に沿ったもっとも効率的な手段として考えられているが、長年にわたるウガンダ政府の汚職問題に改善が見られないこと、人権問題への取組が不十分であることなどの理由から、2010/11 年度の財政支援額は当初予定額より削減される見込みである。

2007 年に DfID とウガンダ政府との間で署名された開発パートナーシップ契約では、10 年間で 7 億ポンドの支援が表明されており、貧困削減、汚職撲滅、人権尊重への対応、他ドナーとの協働促進などがうたわれている。

これを受け、新しく策定されたウガンダ国別戦略(2009～2014 年)では、以下の活動に焦点が当てられている。

- 経済成長支援
- 公共サービス提供支援
- 民主化促進・汚職撲滅支援
- 北部開発支援
- 国際機関(国連・世界銀行)の活動支援

2009/10 年度におけるセクター別援助額の割合は、以下のとおりである。ガバナンスに係る援助比率が 29.0%ともっとも高くなっている。



出所: DfID ホームページ

(<http://www.dfid.gov.uk/Where-we-work/Africa-Eastern-Southern/Uganda/>)

図 3-11: セクター別援助比率(援助額合計 6,800 万ポンド: 2009/2010 年度)

3. デンマーク

デンマーク国際開発援助活動(DANIDA: Danish International Development Assistance)はウガンダを二国間援助のプログラムカントリーに選定し、集中的な援助を実施している。

DANIDA の実施している支援プログラムは、人権、グッド・ガバナンス、平和構築・復興、

司法、民権、民主政治など、多岐にわたる。説明責任を果たせるプログラム実施のため、ウガンダ政府の要求にのっとり優先順位をつけて援助を実施している。援助形態としては、二国間援助のほか、バスケット方式の資金拠出がある。

2000年に二国間援助を開始したが、その後、他ドナーとの協調支援に変化してきている。他ドナーとは、ウガンダ政府組織への支援として、より長期にわたる支援、国の方向性に係る政策対話、支援方法などの検討を行っている。

DANIDA は市民社会への支援として、民主化支援、モニタリング、調査報告書作成などによる NGO や人権団体への支援を行っているほか、司法制度構築への支援として、ウガンダ地方裁判所の機能回復、組織管理、マネジメント、貧民支援などを実施している。



ドナー(オランダ)とのミーティング

保健や教育セクターでは、様々なアイデアを持った NGO が政府に対し強く働きかけを行い、NGO の活動が盛んであることから、DANIDA では常時 50~60 の NGO をパートナーとして活動を展開している。政策対話やキャンペーン・ビルディング、モラル向上などで NGO との連携を図っている(ただし、現在 DANIDA は既に保健セクターから撤退済みである。)²³。

3-4-4 NGO 及び民間セクター

1. NGO

ウガンダでは NGO の活動が盛んであり、国内には様々な分野にわたり 700 以上の NGO が存在すると言われている。

ウガンダ国内における NGO のネットワーク形成をコーディネートする団体である NGO フォーラム(Uganda National NGO Forum)と、その傘下団体であるアフリカ市民協議会(CCfA: Civic Commission for Africa)ウガンダ支部の概要について、以下に述べる。

(1) NGO フォーラム(Uganda National NGO Forum)

ウガンダ国内の NGO のための独立した包括的な全国規模のプラットフォームの構築を目指し、NGO のネットワーク形成とコーディネートを行っている。以下のとおり、その活動は全国レベルで、NGO の実施活動に係る課題とプロセスに焦点を当てている。

活動資金の 90%以上がドナーからの支援で賄われている。

23 2010年11月 DANIDA ヒアリング

表 3-10: NGO フォーラムの概要

委員会 (Board)	<p>総会 (General Assembly) 下部組織の役員会 (Board) は以下 13 名で構成</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 議長 (The Chairperson) ※2010 年現在の議長は、ハンガーフリーワールド²⁴所属 ・ 副議長 (Vice Chairperson) ・ 秘書 (The Secretary) ・ 会計 (Treasurer) ・ 分野別代表 (Representatives from thematic groups)
ビジョン	ウガンダ NGO セクターの尊重と有益な情報提供による、市民社会の幸福と市民権保護への積極的貢献
ミッション	ウガンダにおけるガバナンスと開発プロセスに影響を与え、NGO の活動環境の強化と共有プラットフォームの提供
目標	<ul style="list-style-type: none"> ・ NGO の効果的協働と開発プロセス貢献のための NGO への情報提供 ・ 国内外のアクターとのリンケージ構築のためのネットワークづくり ・ 政府・市民社会から尊重され説明責任のある NGO の支援
プログラム	<ul style="list-style-type: none"> ・ NGO セクターに係る展望と分析 (Observatory and Profiling) ・ 政策合意と強化 (Policy Engagement and Enhancement) ・ 会員サービス (Constituency Servicing)

出所: NGO フォーラムホームページ

(http://www.ngoforum.or.ug/index.php?option=com_content&view=article&id=19&Itemid=28)

(2) アフリカ市民協議会 (CCfA: Civic Commission for Africa) ウガンダ支部²⁵

CCfA は、2008 年に開催された TICAD IV と G8 サミットに向け、アフリカ市民社会の声を効果的に日本及び国際社会に持ち込むためのツールとして構想され、TICAD 市民社会フォーラム (TCSF: TICAD Civil Society Forum) の支援を受け、2007 年に設立されたアフリカ全体の (Pan-African) 機関である。

設立当初は、国別委員 (17 団体)・アクター別委員 (4 団体)・オブザーバー (5 団体) から構成され、ウガンダはオブザーバーとして参画した。提言書「アフリカ市民社会の声」をまとめるなど、国際社会のアフリカ支援が貧困者や市民社会志向のものとなるための活動を、アフリカ市民社会組織が一致団結して行っている。

CCfA ウガンダ支部は 2008 年に設立され、TICAD プロセスのプロモーション、NGO ネットワーク強化、農業・保健・教育・環境保護・コミュニティ開発・平和構築などに関する開発プログラムへの関与、グッド・ガバナンスと説明責任の推進、NGO の国家開発計画策定への参画などをその目的としている。

開設時には TCSF からの支援を受け、その後ドナーの小規模無償などにより活動を続け、より NGO フォーラムと一体となった活動に移行しつつある。

2. 民間セクター

ウガンダへの投資額は年々増加傾向にあり、2010 年における投資額 (計画) は昨年比 3% の増加となっている²⁶。ただし、観光客数はケニアの約 3 分の 2 であり、内陸国であることから、タンザニアやケニアなどの隣国と比較すると、民間投資促進の状況は芳しくない

24 日本に本部を置く国際協力 NGO

25 2010 年 11 月 CCfA ヒアリング

26 ウガンダ投資庁 (Uganda Investment Authority) ホームページ

い。

ウガンダに対する投資が活発な新興国としては、中国やインドが挙げられる。特に、中国については、大統領府建設の他、石油会社への投資も積極的に行っており、支援・投資額を合わせると、他を寄せ付けないのではないとも言われている。