

## 第4章 「政策の妥当性」に関する評価結果

本章では、日本の対ウガンダ援助政策の内容が妥当であったかどうかを評価する。妥当性は「日本の上位政策との整合性」、「ウガンダの国家開発戦略との整合性」、「国際的優先課題との整合性」、「日本の援助の独自性・優位性」に基づき判断する。

しかしながら、ウガンダに関してはこれまでのところ国別援助方針が策定されてこなかったため、日本の援助政策については、1997年及び2006年に実施された「対ウガンダ経済協力政策協議」で確認・合意された援助の重点方針、重点分野を基準として検証することにする。

なお、政府開発援助(ODA: Official Development Assistance)タスクフォースの設置(2005年)と前後して、駐ウガンダ本任大使の赴任(2003年)や JICA 現地事務所開設(2006年)などウガンダに対する援助環境に大きな変化が見られることから、政策内容の妥当性についても2005年を分岐点としてそれぞれ検討する。

### 4-1 日本の対ウガンダ援助政策と日本の ODA 上位政策との整合性

#### 4-1-1 対ウガンダ援助方針の概要

1997年の対ウガンダ経済協力政策協議全体会議の目的は、二国間経済協力について理解を深めることで、議題は、アフリカ開発会議(TICAD: Tokyo International Conference on African Development) II、ODA 大綱等 ODA 政策全般、及び対ウガンダ経済協力方針(援助重点分野を含む全体方針、個別案件等)についての意見交換であった。また、個別協議としては、基礎インフラ、人的資源開発、基礎生活支援、農業開発に関する協議が関係省庁と持たれた。<sup>27</sup>

1999年には、JICAによりプロジェクト確認調査が実施された。資料が残っていないため詳細は確認できないものの、経済協力政策協議で確認された4分野のプロジェクトについて具体的な協議が行われた模様である。

2006年に実施された経済協力政策協議の目的は、今後の二国間経済協力の方向性を確認することで、議題は ODA 政策(2003年改訂版 ODA 大綱、G8 グレンイーグルズ・サミットにおけるコミットメント、MIRAI イニシアティブ(Minimal Interest Rate Initiatives for low-income LDCs)、TICADIII 等)及び対ウガンダ経済協力方針(援助重点分野への再合意、援助協調等)に関するものであった。特に、日本は、2005年7月のG8 グレンイーグルズ・サミットにおいて、対アフリカ支援を拡大する政策を打ち出しており、2006年4月には円借款制度の改善(MIRAI イニシアティブの導入)を行ったため、その方針についてウガンダ政府に説明した。ウガンダ政府からは、日本政府の対ウガンダ経済協力重点4分野が同国の開発目標に合致していること、農業分野及び電力分野への支援を特に強く要望していること、MIRAI イニシアティブによるインフラ分野への支援拡大(円借款再開)を期待することなどが表明された。<sup>28</sup>

27 1997年7月経済協力政策協議全体協議概要

28 2006年10月経済協力政策協議全体協議概要

表 4-1: 日本へのウガンダ援助方針の概要

	1997 年経済協力政策協議	2006 年経済協力政策協議
基本方針	貧困の緩和	成長を通じた貧困削減
重点課題	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 所得向上（道路整備、農業近代化）</li> <li>● 生活環境の改善（基礎医療、初等教育、環境保全）</li> <li>● 民間部門支援</li> </ul>	
重点分野	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 人的資源開発（初等教育、中等・高等教育）</li> <li>● 基礎生活支援（基礎医療、職業訓練、環境保全）</li> <li>● 農業開発</li> <li>● 基礎インフラ（道路、電力等）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 人的資源開発（教育、職業訓練等）</li> <li>● 基礎生活向上（保健・医療、水供給、環境等）</li> <li>● 農業開発（ネリカ米を含むコメ振興、農産物付加価値向上等）</li> <li>● 持続的経済成長（道路、電力等）</li> </ul>
主要な日本の援助政策及び国際協定等	ODA 大綱 TICAD プロセスの対アフリカ援助方針 OECD-DAC で 1996 年に採択された新開発戦略	改訂版 ODA 大綱(2003) パートナーシップ原則(2003) パリ宣言(2005) ODA 新中期政策(2005) 円借款制度の改善(MIRAI イニシアティブの導入)(2006) G8 グレンイーグルズ・サミットにおける対アフリカ支援拡大政策(2005) GAD (Gender And Development) イニシアティブ(2005)
特別課題		北部地域の復興支援(人づくり、治安回復)
ウ側要望の最重点分野	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 農道整備</li> <li>● 初等教育</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 農業分野(付加価値及び生産性の向上等)</li> <li>● 電力分野</li> </ul>
協議結果の政策への反映	ウガンダ政府が最重点分野とした上記 2 分野はその後要望されず、政策実施には直接反映されなかった。	重点分野が再合意され、下記分野について政策に反映された。 <ul style="list-style-type: none"> <li>● 農業分野及び電力分野への支援の強化</li> <li>● MIRAI (Minimal Interest Rate Initiatives for low-income LDCs) イニシアティブによるインフラ分野への支援拡大(円借款再開)</li> <li>● 北部支援開始</li> </ul>

出所： 1997 年及び 2006 年実施の経済協力政策協議概要及び「2004 年度国別データブック」をもとに評価チームが作成

### Box 4-1: MIRAI スキーム

2006年4月から、日本政府は円借款の効果的・効率的改善のため、その条件・規定を改善し、さらにミレニアム開発目標(MDGs: Millennium Development Goals)達成のため、次の3つの方針を立てた。すなわち、

- 1) 2004年のODA純支出額を基準に、向こう5年間でODA総額を100億ドル増加する、
- 2) 3年間でアフリカに対するODA額を倍増する、
- 3) アフリカ開発銀行(AfDB: African Development Bank)と連携して、アフリカにおける民間セクター開発に向け、向こう5年間で10億ドルを上限とした円借款を含むアフリカ・イニシアティブのための「強化型民間セクター支援」(EPSA: Enhanced Private Sector Assistance)を開始する。

こうした発展を背景に、さらに、日本は「低所得途上国向け最低利率イニシアティブ」(MIRAI: Minimal Interest Rate Initiative for low-income LDCs)という名の新制度を発表した。このMIRAIイニシアティブは、最貧諸国への日本の支援において円借款が果たす役割を強固にし、

国際機関の活動と調和させるため、以下の処置をとることにした。

- 1) 低所得開発途上国向け円借款の特別条件を更に改善するため、最低利率0.01%を導入する。
- 2) EPSAイニシアティブの下、AfDBとの協調プロジェクト・ローンについては、所得カテゴリー別に決められた特惠条件を適用する。また、民間企業へのサブ・ローンをカバーするために提供される「ツー・ステップ・ローン」の融資条件に関しては、利率0.75%、返済期間40年(猶予期間10年)とする。
- 3) 継続中の国際通貨基金(IMF: International Monetary Fund)支援プログラムの条件を満たす諸国に対しては、IMFが支援する開発途上国の構造改革努力に協力するという立場から、ローンの条件・規定は当該プログラムと調和するよう部分修正される。同様に、開発途上国向けの条件・規定も若干修正される。
- 4) 上記修正の採用に際して、JBICの海外経済協力事業の財政的安定を維持するため、「中流の上の所得国」に対しては、利率は0.7%まで増加される。

出所: JICA ホームページ(JICA/News/Announcements/Archive:JBIC/2006)

1997年7月の経済協力政策協議、1999年8月のプロジェクト確認調査時の政府間協議、また、2006年10月の経済協力政策協議を通じて、日本は対ウガンダ ODA の重点方針・重点分野を徐々に選択・確立してきたと考えられる。この間、日本側の重点分野に関しては、項目分類に若干の異同は見られるものの、全体として大きな差がないことが確認される。しかし、各分野の中身を詳細に見ると、明らかに変化が見てとれる。例えば、職業訓練についてみると、1997年当時は「基礎生活支援」の中に分類されており、雇用の量的拡大に焦点が当てられていた。しかし、2006年では、職業訓練は「人的資源開発」の分野で扱われており、日本の ODA の重点対象分野が直接的な貧困削減から、より間接的な貧困削減へと、また経済成長をより意識した分野へと移行しようとする意思が読み取れる。

「農業開発」分野でも、1997年当時は食糧増産、農業普及、畜産振興等、どちらかという貧困農民の生活向上支援に焦点が当てられていたが、2006年当時では、コメ振興を含め農産物の付加価値向上、生産性の向上など、より市場を意識した経済競争力の強化やマクロ経済の安定維持に比重が移行している。

他方、ウガンダ側の対日要望の最重点分野をみると、1997年当時は農道整備(基礎インフラの一部)と初等教育(人的資源開発の一部)に置かれていたが、2006年では農業分野(農産物付加価値と農業生産性の向上、かんがい等)と電力分野(経済基礎インフラ整備の一部)に移行している。同じ「基礎インフラ」部門でも、この間、農道整備から電力分野に比重が移っており、このことから、ウガンダ側においても経済環境の発展に合わせ、開発の重点分野が貧困削減に直結する社会開発分野から間接的に貢献する経済開発分野へと次第に移行していることがわかる。

#### 4-1-2 日本の ODA 上位政策との整合性

##### 1. 1997 年の経済協力政策協議にみる対ウガンダ援助政策と、旧 ODA 大綱との整合性

1997 年の経済協力政策協議での援助方針と、旧 ODA 大綱(1992-2003 年)との整合性を表 4-2 に示す。

1997 年実施の経済協力政策協議に示されている対ウガンダ支援の意義(貧困削減、持続的成長、大湖地域とアフリカ全体の平和と安定に貢献)は、旧 ODA 大綱の基本理念とも一致している。また、地域的重要性についても、旧 ODA 大綱は貧困や経済の困難に目を向ける必要性から後発開発途上国へ配慮するとしており、低所得貧困国であるウガンダへの支援の意義が認められる。また、ODA 中期政策では TICAD II で策定された東京行動計画の実現に向けてアフリカ諸国を支援することを明記しており、1997 年の経済協力政策協議においても日本側からウガンダ側に対し TICAD II の概要説明が行われている。

1997 年経済協力政策協議で提示された重点分野にしても旧 ODA 大綱で示された重点課題、重点分野にすべて合致しており、それぞれ両者間の整合性は極めて高いといえる。ただし、経済協力政策協議で提起されている「農業開発」は旧 ODA 大綱では独立項目としては扱われず、「基礎生活分野」や「地球規模問題への取組」に関係する課題として扱われているとみられる。

表 4-2: 対ウガンダ援助方針と旧 ODA 大綱との整合性

	旧 ODA 大綱 (1992-2003 年)	経済協力政策協議での 援助方針(1997 年)
支援意義・理念	飢餓と貧困に対する人道的見地	貧困削減
	開発途上国の自助努力	持続的成長
	相互依存関係の認識	大湖地域とアフリカ全体の平和と安定に 貢献
	環境の保全	
地域的重要性	後発開発途上国(LLDCs)への配慮	ウガンダへの支援
重点課題・分野	地球的規模の問題への取組(環境、人口等)	—
	基礎生活分野(BHN)	●基礎生活支援
	人づくり及び研究協力等の技術の向上・普及	●人的資源開発 ●農業開発
	インフラ整備	●基礎インフラ
	経済構造調整/累積債務問題	—
援助手法・実施上の留意点	援助関係機関との連携協調	グローバル・パートナーシップ ウガンダのオーナーシップ
	アジアの開発政策経験の活用	—
	民間経済協力との連携強化	—
	案件発掘・形成のための協力、調査の充実と評価活動	—
	開発への女性の積極的参加	—
	貧富の格差/地域格差の是正	グッド・ガバナンスの促進
	不正/腐敗防止への配慮	

出所: 1997 年実施の対ウガンダ経済協力政策協議概要、旧 ODA 大綱、をもとに評価チームが作成

表 4-3: TICAD II (1998 年 10 月) 「東京行動計画」の概要

「東京行動計画(Tokyo Agenda of Action)」		
主題	貧困削減と世界経済への統合	
基本原則	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 開発におけるアフリカ側の主体性(Ownership)</li> <li>● &lt;民間セクター及び市民社会との継続的対話を前提とする&gt;</li> <li>● アフリカ開発におけるすべての開発アクター間の提携(Global Partnership)</li> </ul>	
アプローチ	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 協調の強化</li> <li>● 地域的な協力と統合</li> <li>● 南南協力</li> </ul>	
横断的テーマ	<ul style="list-style-type: none"> <li>● キャパシティ・ビルディング</li> <li>● ジェンダー主流化</li> <li>● 環境の管理</li> </ul>	
行動計画	社会開発と貧困削減: 人間開発の促進	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 教育</li> <li>● 保健及び人口</li> <li>● 貧困層支援</li> </ul>
	経済開発: 民間セクターの育成	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 民間セクター開発</li> <li>● 工業開発</li> <li>● 農業開発</li> <li>● 対外債務管理</li> </ul>
	開発の基盤	<ul style="list-style-type: none"> <li>● グッド・ガバナンス</li> <li>● 紛争予防及び紛争後の開発</li> </ul>

出所: 外務省 TICAD II ホームページ ([http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/index\\_k.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/index_k.html))

2. 2006 年経済協力政策協議にみる対ウガンダ援助政策と、ODA 大綱(2003 年 8 月改訂)及び ODA 中期政策(2005 年 2 月策定)との整合性

表 4-4 に見るように、2006 年実施の経済協力政策協議においても対ウガンダ支援の意義は 1997 年のそれと変わらず、「経済成長を通じた貧困削減」、「自助努力の拡大による持続的成長」、「ウガンダの安定的発展に基づく大湖地域とアフリカ全体の平和と発展の維持」であったが、これらは 2003 年 8 月改訂の新 ODA 大綱及び 2005 年 2 月策定の新 ODA 中期政策の基本方針にも沿ったものとなっている。

また、重点課題や重点分野(人的資源開発、基礎生活向上<sup>29</sup>、農業開発、持続的経済成長<sup>30</sup>)に関しても、新 ODA 大綱、新 ODA 中期政策の重点課題、国際協力重点方針(2007 年度から策定)等との整合性が高く、さらに TICAD III(2003 年)の方針である「TICAD 10 周年宣言」の主内容(「経済成長を通じた貧困削減」、「人間中心の開発」、「平和の定着」)にも沿った内容となっている(表 4-5 参照)。

29 1997 年の「基礎生活支援」から名称変更

30 1997 年の「基礎インフラ」から名称変更

表 4-4: 対ウガンダ援助方針と ODA 大綱及び ODA 中期政策との整合性

	ODA 大綱 (2003 年～)	経済協力政策協議での 援助方針(2006 年)		ODA 中期政策 (2005 年～)	経済協力政策協議での 援助方針(2006 年)
支援意義・目的・方針	「人間の安全保障」の視点	貧困削減	支援意義・目的・方針	「人間の安全保障」の視点に立った貧困削減	貧困削減
	開発途上国の自助努力支援			開発途上国の持続的成長	持続的成長
	公平性の確保(貧富/地域格差の考慮、女性の地位向上)	持続的成長		国際社会の平和と発展	大湖地域とアフリカ全体の平和と安定に貢献
	日本の経験/知見の活用	—			
国際社会における協調と連携(広域的協力支援)、平和の構築	大湖地域とアフリカ全体の平和と安定に貢献				
特筆事項 地域的	多くの LLDC や紛争国、深刻な開発課題を抱える国の多いアフリカでは、自助努力に向けた取組強化に支援を行う	ウガンダへの支援	地域的	—	ウガンダへの支援
重点課題分野	貧困削減	●基礎生活向上	重点課題分野	貧困削減	●基礎生活向上
	持続的成長	●人的資源開発		持続的成長	●人的資源開発
		●農業開発			●農業開発
		●持続的経済成長			●持続的経済成長
	地球規模の問題への取組	—		地球規模の問題への取組	—
	平和の構築	—		平和の構築	—
援助手法・実施上の留意点	一貫性ある援助政策の立案	—	援助手法・実施上の留意点	途上国の自助努力の支援	キャパビルへの貢献
	関係府省庁間の連携	—		公平性の確保(ジェンダー、社会的弱者)	—
	経済協力政策協議の強化	援助協調、調和化		日本の経験と知見の活用	—
	内外援助関係者との連携			南南協力の推進	援助協調、調和化
	現地機能の強化	北部地域への協力強化		国際社会における協調と連携	
	国民各層の広範な参加	地域コミュニティ開発重視		現地機能強化の具体化(現地 T/F の役割強化による開発ニーズの調査・分析、政策の立案、案件の形成、現地援助コミュニティとの連携強化、情報公開と広報等)	アカウンタビリティの確保 地域コミュニティ開発重視
	人材育成と開発研究	キャパビルへの貢献			北部地域への協力強化
	情報公開と広報				
	適正な手続きの確保	アカウンタビリティの確保			
	不正、腐敗の防止				
	評価の充実				
—	財政支援の導入		—	財政支援の導入	
—	MIRAI スキームの導入		—	MIRAI スキームの導入	

出所: 2006 年実施の対ウガンダ経済協力政策協議概要、ODA 大綱、ODA 中期政策をもとに評価チームが作成

表 4-5: TICAD III(2003 年)の概要

	概要
10 周年宣言: 〈今後継続的に重視する点〉	<ul style="list-style-type: none"> <li>● リーダーシップと国民参加</li> <li>● 平和とガバナンス</li> <li>● 人間の安全保障</li> <li>● アフリカの独自性、多様性、アイデンティティーの尊重</li> </ul>
議長サマリー: 〈支援の必要な重要課題〉	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 平和の定着</li> <li>● キャパシティ・ビルディング</li> <li>● 人間中心の開発</li> <li>● インフラストラクチャー</li> <li>● 農業開発</li> <li>● 民間セクター開発</li> <li>● パートナーシップの拡大</li> <li>● 市民社会との対話</li> </ul>

出所: 外務省 TICAD III ホームページ(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/index tc3.html>) をもとに評価チームが作成

## 4-2 日本の対ウガンダ援助政策とウガンダ国家開発戦略との整合性

前章3-2-1で見たように、1997年、ウガンダ政府は2007年までの10年間を対象とした国家開発計画である第1次貧困撲滅行動計画(PEAP: Poverty Eradication Action Plan)を策定した。2000年に改訂が行われ、第2次PEAPは、世界銀行・国際通貨基金(IMF: International Monetary Fund)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、2000年3月に他国に先駆けて重債務貧困国(HIPC: Heavily Indebted Poor Countries)イニシアティブに基づく債務削減が実施された。その後、2004年12月に第3次PEAP(2004年12月～2009年6月)が発表された。

2009年度から開始されたPEAPの後継文書となる国家開発計画(NDP: National Development Plan)は、経済成長をより重視する方針を打ち出し、「繁栄のための成長と雇用」を主題として、生活水準の向上、社会・経済・貿易インフラの改善等の重点課題を挙げている。

以上の背景から、ウガンダの上位政策を初期PEAP(第1次及び第2次)と後期PEAP(第3次)以降に分けて、日本の援助政策との整合性を検討する。

### 4-2-1 初期PEAP(1997年策定、2000年改訂)と日本の援助政策との整合性

初期PEAP(第1次及び第2次)と、対ウガンダ経済協力政策協議に見られる日本の援助方針との整合性を、表4-6に示す。1997年の経済協力政策協議で掲げられた3つの目標(所得の向上、生活環境の改善、民間部門の支援)は、第1次と第2次のPEAPの目標及び重点課題・重点分野でカバーされている。

表4-6: 日本の対ウガンダ援助政策とPEAP(第1次/第2次)との整合性

	第1次PEAP(1997-2000)及び 第2次PEAP(2000-2004)	対ウガンダ経済協力 政策協議(1997)
目 標	<貧困撲滅>	<貧困の緩和>
	経済成長と構造変革のための枠組みづくり	民間部門の支援
	良い統治と安全の確保	—
	所得増大のための貧困者の直接的な能力向上	所得の向上
	貧困者の生活の質の直接的な改善	生活環境の改善
重点課題 及び重点分野	<優先的貧困削減プログラム>	<重点支援分野>
	● 基礎医療	● 基礎生活支援
	● 水・衛生	
	● 農道	● 基礎インフラ
	● 農業普及	● 農業開発
	● 初等教育無料化	● 人的資源開発

出所: 1997年実施の経済協力政策協議資料及び Kuteesa et al. "Uganda's Economic Reforms" 2010 をもとに評価チームが作成

### 4-2-2 後期PEAP(2004年改訂)以降の政策と日本の援助政策との整合性

第3次PEAP及びNDPと、対ウガンダ経済協力政策協議に見られる日本の援助方針との整合性を、表4-7に示す。2006年実施の経済協力政策協議での政策目標、重点課題・重点分野に関しても第3次PEAPで示されている5つの目標、優先分野・活動でカバーされており、両者の間に整合性が認められる。

表 4-7: 日本の対ウガンダ援助政策と PEAP(第3次)との整合性

	第3次 PEAP (2004-2009)	対ウガンダ経済協力政策協議 (2006)	NDP (2010/11-2014/15)
目標	経済運営	● 民間部門の支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 家計所得増加と公平促進</li> <li>・ 雇用機会拡大と質向上</li> <li>・ 経済インフラの改善</li> <li>・ 社会サービスの改善</li> <li>・ 競争力強化</li> <li>・ 人的資本開発の強化</li> <li>・ 良い統治、防衛・安全強化</li> <li>・ 継続的人口増と環境にやさしい天然資源の利用</li> </ul>
	生産、競争力、所得増進	● 民間部門の支援 ● 所得の向上	
	安全、紛争解決、防災	● 生活環境の改善	
	良い統治		
	人間開発		
重点分野 重点課題及び	マクロ経済の安定、民間投資促進	—	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 生産投入財の利用・接近: (農業、工業)</li> <li>・ 科学技術革新:</li> <li>・ インフラ開発: (エネルギー、鉄道、水路、航空輸送)</li> <li>・ 人的資源開発: (教育、技術開発、保健、水・衛生)</li> </ul>
	農業近代化、天然資源の保存、	● 農業開発	
	道路・電気・鉄道等のインフラ整備	● 持続的経済成長	
	反乱・暴動の終結、国内難民	—	
	人権、民主化、法制度、透明性	—	
	貧困者の所得増進の回復: <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 小学校の質、中途退学者対策、初等後教育計画</li> <li>➢ 死亡率低下、家族計画</li> <li>➢ 貧困削減向け公共財利用の透明性</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 人的資源開発</li> <li>● 基礎生活向上</li> </ul>	
横断的課題 特別課題	ジェンダー	—	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公共部門の経営管理</li> <li>・ 金融サービス</li> <li>・ 人的資源の量と質</li> <li>・ 公共インフラ</li> <li>・ ジェンダー、敵対的態度、文化慣習</li> <li>・ 科学技術の応用</li> </ul>
	雇用機会	地域コミュニティレベルの開発	
	人口増加	—	
	社会的保護	—	
	所得分配	—	
	地域間公平	北部地域の復興支援 (人づくり、インフラ、治安回復)	
	—	アカウンタビリティの確保	
	—	援助協調(パートナーシップ)	
—	MIRAI スキームの導入		

出所: 2006年実施の経済協力政策協議、Kuteesa et al. "Uganda's Economic Reforms" 2010 及び NDP をもとに評価チームが作成

また、前述のとおり PEAP に基づいて、詳細なセクター計画・投資の開発枠組みが策定されている。

なお、2010年6月から始まった NDP に関しては、2006年経済協力政策協議での重点課題と比べると、より経済成長重視の立場をとっていること、また、競争力強化の立場から科学、技術、革新、ICT の促進を重視している点に特徴がある。しかし、これらウガンダ側の重点課題への日本側の対応は、現在検討中の国別援助方針の中で図られるものと考えられる。したがって、本調査段階では、NDP との整合性について言及するのは時期尚早と考えられる。

## Box 4-2: 長期国家開発ビジョンーVision2035ー

ウガンダ国家計画局(NPA: The National Planning Authority)は2003年に設立された独立機関で、長期国家開発ビジョンとしてのVision 2035の策定、長期国家開発計画(10年)、国家開発計画(5年)の策定を担い、PEAPの後続となる最初の国家開発計画(NDP)を2008年までに策定することを任務としてきた。2008年、NPAは、1999年に財務・計画経済開発省(MoFPED)が策定した“Vision 2025”の修正版として“Vision 2035”の草案を発表した。

“Vision 2025”自体は1995年憲法に基づき包括的・統合的な国家開発計画を意図して1999年に策定されたものであったが、計画実行までに時間がかかりすぎ、その後、政策的影響力をもつことはなかった。なお、第1次PEAP(1997年)が発表された当時、財務省(MoF)と計画・経済開発省(MoPED)は分離しており(1996年7月から1998年5月の間)、MoFがPEAPを、MoPEDが“Vision 2025”を並行して準備していた。背景には、PEAPがマクロ経済安定を強調しすぎることに對し、不満をもつ議員グループが長期国家開発計画の必要性を感じていたということである。

“Vision 2035”(草案)では、今後30年間にウガンダ社会を農民国家から近代的で裕福な国家へと転換させることを目指し、以下の点を展望している。

イ)独立・主権国家、ロ)民主主義的・遵法的、ハ)安定的・平和的、ニ)知識ベースの、情報に基づく、技術を身に着けた労働力、ホ)増収かつ継続的な資源の開発・利用、ヘ)効果的なアフリカ共同市場と強力なアフリカ防衛機構を備えた強力な東アフリカ連合体。

また、将来への挑戦、必要条件、戦略として、次の8点を強調している。

- 1) 国家愛と規律ある統一的ウガンダ国家を設立し、汚職の排除など恥の文化を発展させ、平和国家となる。
- 2) 独立国家としての誇りを持って、ウガンダ社会の長所を感知し、潜在力を認知し、他国の人々から尊敬されるようになる。
- 3) 宗教的・精神的価値を堅持した市民による、道徳的・倫理的な社会を設立する。
- 4) 将来の科学技術進歩に貢献する革新的・進歩的な社会を設立する。
- 5) 国家の富が公正・公平に分配されるような社会を発展させる。
- 6) 資本・貿易・情報の流れが国境を超越するよう、競争的・精力的かつ活発な知識経済を発展させ、繁栄した社会を設立する。
- 7) 成長の資源となる事業、金融機関等の設立・強化、及び強固な経済運営システムの維持を通じて、経済成長を高水準に維持する。
- 8) 近代的な工業化、知識をベースとした社会への出発点として、所得・雇用・貯蓄を拡大するため、国家の豊富な天然資源を継続的に開発・利用する。

なお、“Vision 2035”では民間セクターによる新たな革新への対応、研究開発への積極的取組を重視し、わざわざ、日本の優位性として「市場での競争力の維持」に言及している。すなわち、「日本の成功の秘密は、主に、研究を進める技術と、研究結果の市場性ある商品への適応にある」と。

出所: Kuteesa et al., Uganda's Economic Reforms, 2010 / MoFPED, Uganda Vision 2035, May 2008

#### 4-3 国際的優先課題との整合性

既述のように、1999年9月開催の世界銀行・IMF総会において、HIPCイニシアティブの適用判断材料となる政策文書としてPRSPを策定することが合意され、世界最初のPRSPとなったのがウガンダの第2次PEAPであった。PRSPで掲げられる実施政策は各国の状況に合わせた指標選択が原則であるが、1996年採択の開発援助委員会(DAC: Development Assistance Committee)新開発戦略(正式名称は「21世紀に向けて:開発協力を通じた貢献」)で設定された国際開発目標(IDG: International Development Goals)の達成を視野に入れて、各国がそれぞれ指標を設定するよう望まれていた。なお、2000年9月の国連ミレニアム・サミットでは、DAC新開発戦略のIDGを発展させたミレニアム開発目標(MDGs: Millennium Development Goals)が採択された。

##### 4-3-1 DAC新開発戦略

1996年5月経済協力開発機構(OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development)のDAC上級会合で採択された新開発戦略では、過去50年の開発援助の経験を分析し、その国際社会に果たした役割と今後の必要性についてまとめている。そこでの中心的な考え方は以下3点の重要性を強調していることである<sup>31</sup>。

- 途上国自らの責任と役割を果たすオーナーシップ(主体性)と、途上国・先進国双方のパートナーシップ(援助協力)
- 援助のみならず貿易、民間投資などを含めた政府、民間企業、NGOなど広範な活動を視野に入れた包括的アプローチと、各国事情に応じた個別的アプローチ
- 開発ビジョンを明確にするための貧困、教育、保健、環境の各分野での成果重視の開発目標と達成期限の設定

1997年の対ウガンダ経済協力政策協議においても、上記DAC新開発戦略の方向性に沿った形で、経済協力方針や重点課題・重点分野の選択・確認がなされている。また、DACの新開発戦略の意義を汲みとり、日本は以下の対応をとっている。

- 2003年11月:ウガンダ援助協調原則(Partnership Principles between Government of Uganda and its Development Partners)に署名。
- 2004年12月:民主化やグッド・ガバナンスを推進するドナー・グループ(DDGG: Donor Democracy and Governance Group)の役割・機能等を定めた覚書に署名。
- 2006年4月:保健セクターにおける援助の在り方及び政府の役割を定めた覚書に署名。
- 主要セクターのドナー会合等への積極的参画を通じてSWApsと日本のODAとの整合性確保のための各種調整を実施。

31 出所:外務省ホームページ及び外務省「2009年度国別データブック」

#### 4-3-2 ミレニアム開発目標(MDGs: Millennium Development Goals)

2000年9月に採択された国連ミレニアム宣言と1990年代に採択された主要な国際開発目標を統合して、2001年に21世紀の国際共通目標として発表されたのがミレニアム開発目標(MDGs)である。そこでは教育、保健・医療を中心とする8つの目標を2015年までに達成することが求められている(表4-8参照)。

表4-8:ミレニアム開発目標(MDGs)

	目標項目	内容
目標1	極度の貧困と飢餓の撲滅	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 極度の貧困半減</li> <li>● 生産的かつ適切な雇用</li> <li>● 極度の飢餓人口の半減</li> </ul>
目標2	初等教育の完全普及の達成	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 初等教育の完全普及</li> </ul>
目標3	ジェンダー平等推進と女性の地位向上	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 初等教育での女性の就学率改善</li> <li>● 女性賃金労働者の割合向上</li> <li>● 国会における女性議員の拡大</li> </ul>
目標4	乳幼児死亡率の削減	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 5歳未満児童死亡率2/3削減</li> <li>● はしか予防接種の普及</li> </ul>
目標5	妊産婦の健康の改善	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 妊産婦死亡率3/4削減</li> <li>● リプロダクティブヘルスへのアクセス</li> </ul>
目標6	HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延の防止	<ul style="list-style-type: none"> <li>● HIV/エイズ蔓延防止</li> <li>● 結核蔓延防止</li> </ul>
目標7	環境の持続可能性確保	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 森林破壊防止</li> <li>● 安全飲料水のない人口割合の半減</li> <li>● 衛生施設のない人口割合の半減</li> <li>● スラム居住者の生活改善</li> </ul>
目標8	開発のためのグローバルなパートナーシップの推進	<ul style="list-style-type: none"> <li>● インターネット利用者の拡大</li> </ul>

出所: Millennium Development Goals:2009 Progress Chart (国連経済社会局統計部)

日本は、ODA 大綱などで、人々を生命への脅威から守る「人間の安全保障」の視点を重視し、ウガンダに対しこれまで保健、水・衛生などの根本的な問題改善に努力してきた。一方、ウガンダは2005年当時、絶対的貧困ライン以下で生活する人口の割合は31%で最貧困国のひとつであった。一人当たり国内総生産(GDP: Gross Domestic Product)は320米ドル(2005年世界銀行)程度で、世界180カ国中166位、国連開発計画(UNDP: United Nations Development Programme)の人間開発指数(HDI: Human Development Index)は177カ国中143位と低かった。<sup>32</sup>また、所得格差もなかなか解消されず、教育・保健等の社会サービスについても質の格差が問題視されるようにな



ウガンダの地方の子供たち

32 出所: 世界銀行の World Development Indicators database 及び UNDP HDR

っていた。したがって、貧困削減への直接的ニーズは依然継続していた。

2006年の対ウガンダ経済協力政策協議においても日本側重点4分野のうち、特に「人的資源開発」と「基礎的生活向上」については、MDGsに設定されている指標を取り入れた事業（例えば教育、地方給水、保健サービス）の検討が行われており、これにより、具体的成果の明確化が期待された。したがって、日本の対ウガンダ協力方針はMDGs等国際的優先課題とも整合している。

#### 4-4 日本の援助の独自性・優位性

2006年の経済協力政策協議において、ウガンダ側から特に要望された重点分野は農業開発（付加価値及び生産性の向上）と電力（経済基礎インフラ整備）であった。どちらも日本側の指定する経済協力重点4分野内に含まれており、日本の支援分野の中でも独自性・優位性の高いものである。

農業開発ではアフリカにおけるコメ需要の高まりと開発可能性の拡大を背景として、また、これまでの日本の技術的優位性を考慮して、日本側はネリカ米（アジア稲とアフリカ稲のハイブリッド、陸稲）を含むコメ振興支援に戦略的重要性を見出した。それまで、農業分野の国際機関<sup>33</sup>との連携を図りながら、タンザニアやガーナを拠点として実証してきた栽培・営農技術をもとに、日本側は稲作開発技術の開発・普及をウガンダにおいても展開することとした。

一方、内陸国であるウガンダにとって地域経済の統合は不可欠であり、広域インフラ開発を重視する立場から電力網整備の重要性が認識されてきた。電力開発については、日本はハード面の開発だけでなく、施設の維持・運営に係るソフト面の人材育成や地域振興をも組み込んだ包括的な技術指導に独自性・優位性を持っていたといえる。

この他、現地政府やドナー間で評価が高く、かつ周知度の高い分野としては、理数科教育強化や道路改善計画がある。

第5章で詳述するナカワ職業訓練校のように、断続的ではあるが長期にわたる相手側ニーズの変化、多様化に対応して、新たな知識・技術の移転・指導を可能にした点に、日本の援助は他のドナーに見られない特徴が見られる。日本人技術者・専門家は、それぞれの専門分野において広範な応用知識をいかした技術移転・技術指導に当たったものと考えられ、こうした息の長い長期にわたる技術移転形態は日本固有の協力支援形態といえるかもしれない。また、このような協力形態を可能にした背景には、多くの日本人技術者が終身雇用制の下、同一企業内で長期にわたり、自己の専門だけでなく多様な周辺技術をも幅広く体得してきたという事情も考えられる。

ナカワ職業訓練校は、日本人専門家が不在となった現在でも、周辺国に対する研修を継続している。5カ国と国境を接する内陸国ウガンダにとって、スーダンなど周辺国への技術の移転・普及による地域レベルの友好関係の確立は、地域経済の統合や市場規模の拡大、更には地域平和の構築を促すことも期待できる。広域プロジェクトに対する息長い日本の支援活動は、効率・効果を早急に求める成果重視の昨今、ユニークな協力形態であるが、二国間の信頼関

33 AGRA, FAO, WFP, IFAD, WARDA, IRRI など

係の発展に貢献するだけでなく、ウガンダが東アフリカ地域を対象とした第三国研修を通じて日本の支援が波及している点でも大きな効果を発揮するものと期待される。

### Box 4-3: アルバート湖周辺での原油発見

現在のところ、ウガンダは国内石油需要のほとんどをケニア・モンバサの精油所に頼っている。石油製品パイプラインはケニアのエルドレットまで延びており、その先はトラック輸送である。カンパラまで320kmのパイプライン延伸を調査することで両国は1995年に合意していた。ところが、2006年にTullow Oil社(英)がアルバート湖のウガンダ側湖岸で石油を発見し、試掘が開始された。発見された総埋蔵量は約25億バレル、日産10万バレル以上といわれている。2011年に日量1万バレル程度の生産を開始の予定で、2014～2015年には20万バレルの生産が期待されている(なお、アルバート湖はウガンダ北西部とコンゴ民主共和国北東部の国境に位置する)。

カナダの石油会社ヘリテージ・オイル(Heritage Oil Plc)から鉱区の権利を譲渡され、Tullow Oil社は現在、ウガンダ政府と迅速な開発と早期生産の開始について選択肢を協議中である。選択肢には、2011年に生産を開始する可能性が含まれており、また、タンザニア・ダルエスサラームまでの輸出用パイプライン1,200kmの建設、並びに地元市場への供給計画も検討されている。それによると、生産した原油のうち、2～3万バレル/日は域内市場向けの小規模製油所を建設し、供給するが、残りは輸出する計画である。Tullow Oil社は石油精製施設やパイプライン整備に関し知見を有するパートナーと共同で石油開発を進める方針であり、相手としてTotal社(仏)、及び中国国営石油会社(中国海洋石油有限公司:CNOOC Ltd.)の名が挙げられている。

一方、石油発見に伴い、2007年8月アルバート湖での探査作業中に、コンゴ民主共和国軍から攻撃を受け、石油開発会社で働く英国人地質学者1名とウガンダ人3人が死亡するとともにウガンダ兵が拘束されるという事件が発生した。2007年9月8日、タンザニアの仲介により、ウガンダのムセベニ大統領とコンゴ民主共和国のカビラ大統領が面談し、紛争を拡大しないこと、資源を共同開発することで合意した(安全と石油に関するアルーシャ協定)。しかし、9月下旬には再び国境地域で激しい銃撃戦が起き、子供を含むコンゴ住民6人が死亡している。両国はアルバート湖の国境、特にルクワンジ島の領有を巡って協議が続いているが、今後、外資を導入し、サービス契約ではなく、PSA(生産分与契約)によりアルバート湖周辺の開発を進めていく方針である。この地の石油資源開発は、国際石油市場への供給増加というよりは、石油開発企業にとり埋蔵量へのアクセスを許容する産油国の増加という意義がある。

スーダンでもナイジェリアでも石油などの資源がからむと、紛争が複雑化・激化する傾向にあり、被害を蒙るのは一般住民である。一方で資源の利権は腐敗・不正の温床になりやすいので、今後の動向を注視する必要がある。

出所: 在ウガンダ日本大使館ホームページ(<http://www.ug.emb-japan.go.jp/01jp/05ug/jyousei.html>)

竹原 美佳「ウガンダ/コンゴ民主共和国:動き出すアルバートリフト盆地」、独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構(JOGMEC)、2010年

「中国石化新聞網」、2010年2月8日

## 4-5 結論と考察

### 4-5-1 日本の対ウガンダ援助政策と日本の ODA 上位政策との整合性

これまでの検証の結果から 1997 年及び 2006 年の対ウガンダ経済協力政策協議で確認された日本の援助政策は、支援の目的・内容・手法などにおいて、新・旧 ODA 大綱及び ODA 中期政策、国際協力重点方針等、それぞれの上位政策に沿っており、上位政策との整合性は極めて高い。また、両経済協力政策協議で確認された援助の重点課題、重点分野はともに TICAD プロセスの重要性を認識し、その実現に貢献する内容となっている。

### 4-5-2 日本の対ウガンダ援助政策とウガンダ国家開発戦略との整合性

ウガンダの開発計画は PEAP 及び NDP にのっとり保健・教育などセクター別にセクター政策・戦略が、また、同国北部地域に限って地域計画が策定されている。1997 年及び 2006 年の経済協力政策協議で確認された日本の援助重点分野はそれぞれ第 1 次 PEAP と第 3 次 PEAP を踏まえて策定され、またプロジェクトレベルでは要請受理の段階でセクター政策・地域政策と整合性が取れているかどうか検討したうえで採択されている。

したがって、ウガンダの上位政策・セクター政策との整合性は高いといえる。特に 2006 年経済協力政策協議における重点分野である農業分野は、第 3 次 PEAP の開発目標の 1 つである「生産、競争力、所得増進」の立場から重視されており、日本の重点分野であるコメ振興はウガンダの上位政策に対応している。同様にウガンダの緊急課題へ対応させた課題である北部地域の復興支援を行い、明確に整合性が見られる。

### 4-5-3 国際的優先課題との整合性

1997 年及び 2006 年の経済協力政策協議での経済協力方針は、それぞれ DAC の新開発戦略、MDGs の実現に向けて支援目標・支援内容を検討しており、ともに国際的な優先課題への積極的な取組姿勢が見られる。特に被援助国の主体性、ドナー間のパートナーシップ、開発における成果重視の立場に関して整合性が高いといえる。

### 4-5-4 日本の援助の独自性・優位性

2006 年の経済協力政策協議での支援重点分野は、日本の援助の特徴並びに技術的優位性を十分に考慮したものである。更に、課題克服のための援助手法・実施上の留意点をみると、日本が長期にわたって重視してきた点が網羅されている。特に、ウガンダ側から高い評価を得ている農業分野の稲作振興、理数科教育の強化・全国展開、人的資源開発分野の職業訓練校への支援は日本社会の伝統に根ざした経験蓄積が背景にあり、他ドナーとの比較において、顕著な独自性と優位性を発現している。また、援助手法においても長期の取組を要する人材育成への貢献、及び地域コミュニティ開発や北部地域復興支援などの分野への進出が著しいことが確認できる。

ナカワ職業訓練校に対するように息の長い協力は、日本とウガンダ両国間の信頼関係の発展に貢献するだけでなく、ウガンダが東部アフリカ地域で経済的・社会的立場を発揚する上でも大きな効果が期待される。