

専門調査員報告書

(2004年4月 - 2006年3月)

モザンビークにおける援助の変遷と日本の対応

在モザンビーク大使館専門調査員 大平健二
委嘱事項「モザンビークにおける民主化の定着と経済社会発展の展望」

2006年4月30日

目次

はじめに	-----	4
要約	-----	5
略語	-----	7
1. モザンビークの政治経済の概要と貧困の現状	-----	8
1-1 政治経済の概要	-----	8
1-2 貧困の現状	-----	11
2. 対モザンビーク援助史	-----	15
2-1 援助モダリティの変遷	-----	15
2-2 援助量	-----	17
3. モザンビークにおける援助協調：開発援助枠組を中心に	-----	21
3-1 援助協調の進展	-----	21
3-2 一般財政支援レビュー枠組を中心とする開発援助	-----	22
3-2-1 一般財政支援の目的	-----	22
3-2-2 一般財政支援レビューの仕組み・流れ	-----	23
3-2-3 一般財政支援レビューによる評価と今後の展望	-----	26
3-2-4 一般財政支援の特徴	-----	26
3-3 近年の援助協調の動き	-----	27
4. 日本の対モザンビーク援助：より効果的な援助に向けて	-----	31
4-1 これまでの対モザンビーク援助	-----	31
4-2 今後の対応	-----	34
4-2-1 モザンビークの位置付け	-----	34
4-2-2 対モザンビーク援助モダリティ	-----	36
5. 結び	-----	38
別添 1：各セクターの Working Group	-----	41
別添 2：PAF Matrix	-----	43
別添 3：PAPs' PAF Matrix	-----	48
参考文献	-----	52

図表等

表 1：内戦による被害	9
表 2：モザンビークにおける MDGs 達成見込み	12
表 3：モザンビークの HIV/AIDS 地域別感染率（％）	13
表 4：アフリカ諸国の援助依存度（対 GNI 比）	17
表 5：マルチ・バイドナーの対モザンビーク援助量	19
表 6：PAPs の一般財政支援拠出額とドナー数	22
表 7：PAPs 組織表	25
表 8：一般財政支援グループと密接な関係にあるグループ	25
表 9：パリ宣言実施 WG のタスク	28
表 10：当地 ODA-TF が何らかの対応をしているセクター	32
表 11：モザンビーク及びタンザニアにおける主要マクロ指標及び基本情報	35
図 1：PAPs の援助モダリティ（2004 年）	16
図 2：対モザンビーク ODA 額とその対 GNI 比率	17
図 3：PAPs の援助量（2000-04 年）	18
図 4：非 PAPs の援助量（2000-04 年）	19
図 5：国家予算に占める援助比率（％）	20
図 6：一般財政支援レビューとモザンビーク政府予算・計画サイクル	24
図 7：日本の対モザンビーク援助実績（スキーム別、単位百万円）	33
図 8：日本の対モザンビーク一般無償におけるセクター別比率（2001-05 年）	34
Box 1：基本原則（MoU Section 3）	23
コラム 1：内戦の跡を垣間見る瞬間（1）	14
コラム 2：内戦の跡を垣間見る瞬間（2）	20
コラム 3：内戦の跡を垣間見る瞬間（3）	30

はじめに

本報告書は、原則として2006年3月31日までの動きについての報告書である。援助協調が非常に進んでいるモザンビークにおいては、日々めまぐるしく新たな動きが生じており、今次報告書の提出時には既に新たな動きが生じ、本報告書での記述が若干的はずれなケースもあるが、御容赦願いたい。こうした現状が示すところは、援助の潮流に関し様々な動きがあつたという現状であり、モザンビークは国際レベルでもそのフロントランナーであることの証左と言える。

また、本報告書で述べられている意見は執筆者の個人的見解であり、必ずしも執筆者の所属する在モザンビーク日本国大使館や外務省の見解と一致するわけではないことを申し添える。

要約

モザンビークは、1975年までの植民地時代と独立後の内戦による国土の疲弊と荒廃の結果、1992年の停戦成立後1994年に初の総選挙により現与党のFRELIMO党シサノ氏が大統領に就任した当時は、あらゆる指標において発展途上国の中でも最低のレベルにあった。しかし、その後の目覚ましい経済発展と、民主主義の定着や各種法制度の整備等を経て、少しずつ国民の生活レベルも向上し、また、外交に力を入れたシサノ前大統領の努力もあり、地域の平和定着にも力を入れられるほどの状況になっている。その結果、内戦からの復興を遂げた優等国と認識され、欧米のドナー等から賞賛されている。他方、UNDPの人間開発報告書では、いまだにワースト10位から抜け出せず、最貧国の1つと位置づけられている。

そのような中、ドナーは特に内戦終結の前後から援助量を増加させているが、援助方法は時代と共に変遷を遂げている。特に、1990年代後半に保健セクターの薬品部門に関して、スイス等幾つかのドナーがコモン・ファンドを開始したのを受け、セクターレベルでのプログラム援助が導入されるようになった。これが大きな転機となった。その後、マクロ経済分野においても、2000年にEU、蘭、英等の6ドナーが「合同ドナーマクロ金融支援プログラム」を開始したのを契機に、中央政府（企画財務省(当時)）への直接財政支援が行われるようになり、右支援ドナー数はその後増え続けた。そして、2004年4月にプログラム援助パートナーシップにかかる覚書（MoU）がモザンビーク政府と締結された際には、世銀、EUのマルチラテラルドナーを含む15ドナーが参加するに至った。プログラム援助パートナー（PAPs）と呼ばれるこれらドナーとモザンビーク政府は、PAPRA（「モ」版PRSP）の評価を合同で行い援助額の決定の為の協議を行うことから、本格的にモザンビークの開発援助に関して主導権を握るようになっている（現在は18ドナーに増加）。

他方、2005年3月のパリ宣言を受けて、inclusivenessの概念も浸透してきており、2002年に結成された、在モザンビークのドナーで構成される開発パートナーグループ（DPG）も、その重要性が再認識され始めている。そのような中で、2005年11月には、パリ宣言の現地化を目指したWGがDPGの下に設置され、日本を含む6ドナーがメンバーとして活動を開始するなど新たな動きも出ている。しかしながら、PAPsとモザンビーク政府の協議サイクルは、モザンビーク政府の予算計画の策定サイクルに則って行われ、それまで独自のサイクルを有

していたセクターも徐々に PAPs と政府のそれに合わせて来るなど、ドナー側では PAPs が当国の開発援助の中心にいることに変わりはない。

このような状況の中、日本の援助は、PAPs のそれとは一線を画し、プロジェクトを中心とした支援を行っているが、現在の援助を巡る潮流では、途上国のリーダーシップとオーナーシップの下、援助供与国はパートナーシップを持って当該国の貧困削減（及び経済発展）に貢献することが求められている。その為 SWAp の枠組みの中では、例え日本が直接関係（実施）するプロジェクトが政府計画に沿っているとしても、それだけでは十分ではない。セクター全体の包括的な取組に如何に貢献するか／できるかが、当該国の開発パートナーとして重要になってきている。今後、日本としてより効果的な援助を行い、且つ日本のプレゼンスを確保し、向上させるためには、プロジェクト（下流）だけではなく、政策レベル（上流部分）にも関与する必要がある。

略語

AfDB :	African Development Bank (アフリカ開発銀行)
BoP :	Balance of Payment (国際収支)
CoC :	Code of Conduct (実施規則)
CS14 :	Country Strategy 14(2006 年に複数年計画を策定予定のドナー)
DNPO :	Direcção Nacional de Planificação e Orçamento (企画予算局)
DPG :	Development Partners Group (開発パートナー会合)
EWG :	Economist Working Group (PAPs 実務者レベル会合)
FRELIMO :	Frente de Libertação de Moçambique (モザンビーク解放戦線)
GBS :	General Budget Support (一般財政支援)
HoMs :	Head of Missions (大使級)
HoCs :	Head of Cooperations (援助機関代表級)
INE :	Instituto Nacional de Estatística (国家統計院)
JAS :	Joint Assistance Strategy (共通支援戦略)
JR :	Joint Review (一般財政支援年次合同レビュー)
MDGs :	Millennium Development Goals (ミレニアム開発目標)
MoU :	Memorandum of Understanding (覚書)
MPD :	Ministry of Planning and Development (企画開発省)
MTFF :	Mid-Term Fiscal Framework (中期財務枠組み)
MYR :	Mid-Year Review (一般財政支援中期合同レビュー)
OBTF :	On Budget Task Force (オンバジェット・タスクフォース)
ODA-TF :	ODA Task Force (ODA タスクフォース)
OE :	Orçamento Estado (国家予算)
PAF :	Performance Assessment Framework (GBS の成果評価枠組み)
PAF CoG :	PAF Coordination Group (PAF 調整グループ)
PAPs :	Programme Aid Partners (一般財政支援ドナー)
PARPA :	Plano Acção para Redução de Pobreza Absoluta (モザンビーク版 PRSP)
PDCA :	Plan-Do-Check-Act
PES :	Plano Economico e Social (PARPA 年次計画書)
RENAMO :	Resistência Nacional de Moçambique (モザンビーク民族抵抗)
RWG :	Reform Working Group (公共セクター改革部門の作業部会)
SWG :	Sector Working Group (セクター作業部会)
WASABI :	Water and Sanitation Broad Partnership Initiative (水と衛生に関する拡大パートナーシップ・イニシアティブ)

1. モザンビークの政治経済の概要と貧困の現状

モザンビークは、「戦後復興のモデル国、優等国」 - 。

今、多くの人々がモザンビークをそのように見ている。首都マプトを中心にここ数年建設ラッシュが続き¹、街には車（特に日本の中古車）が溢れている。また、南ア資本の大手スーパーも数件増え、品揃えが格段に充実する等「戦後復興のモデル国」という名にふさわしい趣がある。拙宅から見える、マプト湾を挟んだ対岸のカテンベ地域は、内戦中は時々発射されるロケット弾以外に夜あまり光は見えなかったようだが、今は沿岸沿いに街灯が灯され、ちょっとした夜景になっている。しかし、このような光景が見られるようになったのはつい最近のことである。

＊

＊

＊

1-1 政治経済の概要

1975年にポルトガルから独立したモザンビークは、1964年に始まったポルトガル植民地体制下の抑圧に対する闘争と、それ以降の16年にわたる内戦の結果、国土は荒廃し世界最貧国の1つと位置付けられた²。そして、そこから立ち上がるにも、政治経済を支えていたポルトガル人の多くが独立を機にモザンビークを去り³、また、内戦中には、人口の3分の1に当たる530万人強の国内避難民と150万人強の難民（人口の9.4%）、更には100万人を超える死者が出たため（Diogo, 2004: 210）、国家の復興・発展に必要な人材を著しく欠いた⁴。また、インフラの被害も甚大で（表1）、工業部門の対GDP比シェアは1973年の23%から、1983年には14%にまで激減した（Hodges and Tibana, 2004: 20）。加えて、内戦突入前の1973年のオイル・ショックや社会主義政策の失敗により、モザンビークのGDP自体も激減した。特に、1973-76年、及び社会主義政策を転換する直前の1981-83年には極度に悪化し、それぞれ毎年9.8%、6.3%減少す

¹ 建設部門は、1997年から2002年まではメガプロジェクトの影響もあり、毎年18.1%、26.1%、3.4%、4.7%、9.7%、40.3%の成長率を記録した（World Bank, 2004: 6）

² 初めてUNDPが人間開発指標を作成した1987年はまだ内戦の最中であつたが、当時でさえモザンビークは対象86カ国中84位だった（UNDP, 1990）。

³ 30万人いたポルトガル人の95%以上が国を去った（Hodges and Tibana, 2004: 19）。

⁴ 1998年時点でさえ、公務員の80%は小学校程度（6年間）の教育しか受けておらず、3%のみ大学卒だった（Joint Donor Reviews 1999, cited in Batlay et al, 2006: 9）。

る等 (Hodges and Tibana, 2004: 21)⁵、内戦は大きな傷跡を残した。

表 1：内戦による被害

インフラストラクチャー	被害
道路	既存道路の 28% 通行不能に、35% が通行困難
給水設備	約 30% の井戸が使用不能に。ダム の 70%、灌漑設備の 30% も機能不全。
商業インフラ	約 30% の小売ネットワークが破壊された。
農業・家畜	約 40% の種子センター、38% の育苗センター、約 3 分の 2 の家畜用消毒タンクが破壊乃至は使用不能となった。
地方コミュニケーション	約 87% の地方郵便ネットワークが不通に。
公共行政施設	約 70% の役所、58% の車輛、約 50% の無線設備が破壊乃至は使用不能となった。
教育・保健施設	前期初等学校の約 46% 及び約 28% の地方の職業訓練校、保健所の 36% が破壊乃至は使用不能となった。

(出所) Diogo (2004) より筆者が作成

ようやく 1992 年の停戦成立後、1994 年にモザンビーク初の総選挙によって FRELIMO 党のシサノ氏が大統領に就任し、国家発展のスタートラインに立つことが可能となった。その後の経済発展はマクロ指標を見る限り目覚ましい (Tibana and Hodges 2004、Batley et al 2006)⁶。内政終結後、現在まで 10 年以上にわたり年平均経済成長率は約 8% であり (Batley et al 2006: S1)、域内でも随一の経済成長率を誇っている。また、輸出額は 1997 年の約 226 百万ドルから (Economic Intelligence Unit, 2001: 6)、2005 年には 17 億ドル強へと激増し⁷、外貨準備高も 2004 年には 10 億ドルを超え輸入額の 7 ヶ月強分に達した (Economist Intelligence Unit, 2006: 5)。更に、投資受入額は 337 百万ドル (2003 年) とアフリカで第 8 位を記録している (UNCTAD, 2006: 304)。これらマクロレベルの成果は、絶対貧困率の改善にも結びついていると言われる。1996-97 年に 69% を記録した絶対貧困率は、2002-03 年の家計調査で 54% と急激な改善を見せ (INE 2004)、僅か 6 年余りでの 15% もの改善は、様々な報告書で特筆に値する成果としてしばしば引用されている (Batley et al, 2006, World Bank 2005 等)。このようにモザンビークの経済発展は目覚しく、またこのトレンド

⁵ 但し、1976 年から 1980 年の間は、年平均 2.5% の経済成長率を記録した (Hodges and Tibana, 2004: 21)

⁶ 内戦終結後は、2000 年の洪水被害による GDP 成長率 1.5% が最低。

⁷ 但し、このうち MOZAL に代表されるメガプロジェクトが 3 分の 2 (10 億ドル) 以上貢献している。

は HIV/AIDS や自然災害等による悪影響の可能性を加味しても暫く続くと考えられている (World Bank, 2005: 104) ⁸。

一方、政治面では、これまで 3 度の総選挙が目立った混乱もなく実施され、新政権発足時に比して格段に安定してきたと言える。先の 2 度の大統領選挙に勝利したシサノ前大統領は、特に外交面に力を入れ、対外イメージの改善に努めたこともあり、外資の導入に成功した。例えば、三菱商事も参画するモザンビーク初のメガプロジェクトであるアルミ精錬事業 MOZAL は、2000 年に第 1 期が完成したが、交渉自体は、遡ること新政権発足後わずか 1、2 年後から開始された。これは民間企業が、モザンビークが再び内戦に戻ることがないと判断したことの 1 つの証左と言える。その後、MOZAL は第 2 期も完成し、現在はアルミ業界で世界 10 指に入る生産量を誇り、電力の調達さえ都合がつけばいつでも MOZAL3 の着工が可能な状況にある⁹。また、MOZAL に続き、天然ガスの大型プロジェクトも完成し、現在はチタン、石炭、石油等の開発に民間企業が進出している。スーダン等と異なり、政治体制の良し悪しに拘わらず資源を血眼になって探す中国のプレゼンスが現時点であまりないことが、却ってより純粋な経済・投資活動を行える環境にモザンビークがあることを物語っている¹⁰。

但し、現在の政治的安定を得るのに多少の紆余曲折は見られた。1999 年に行われた第 2 回大統領選挙は、4.6%の僅差で現職のシサノ大統領が再選を果たした為、野党の RENAMO 党が選挙不正を主張し国会をボイコットするなど政治が一時混乱した¹¹。その後 2001 年には、政府系金融機関のアウストラル銀行の不正融資とその焦げ付きが問題とされ、不正を暴こうとした頭取と実態を追求していたジャーナリストが殺害される事件が起きた。この結果、一部のドナーが援助を凍結するなど一時期政治面で停滞した。また、これらの事件に関与したとされる容疑者が何度も脱獄に成功する等きな臭い部分も依然ある¹²。そして、

⁸ 世銀の概算では、長期的な成長率は 7%と見られているが、懸念材料として HIV/AIDS 及び自然災害を挙げ、共に経済成長を 1%下げる可能性を持つと考えられている。

⁹ メスキータ MOZAL 工場長からの聞き取りによる。

¹⁰ 但し、Boston (2006) によると、最近の中国企業の進出は著しく、南アや EU 系の企業は中国企業を脅威と感じている由。また、2005 年の対モザンビーク投資額は、2004 年の 25 位から 6 位 (5.6 百万ドル) に躍進し (3 月 4 日付 Mozlegal news letter)、徐々に中国のプレゼンスが増大してきている。

¹¹ RENAMO は全国規模の大規模な抗議行動も行い、カボ・デルガド州の警察監獄では 100 人以上の拘留者が死亡する事件も発生した (Hodges and Tibana, 2004: 23)。

¹² この容疑者は昨年の脱獄の際にはカナダまで逃亡し、彼の地で当局に逮捕された。同容疑者は、最近約 30 年の禁固とその後の国外追放の判決を受けた (2006 年 1 月 21 日付 Noticias 紙)。

2004 年末に行われた第 3 回大統領選挙では、FRERIMO 党のゲブーザ候補が RENAMO 党のドラカマ候補を得票率では大差で破って勝利したものの、国民のある種諦めの表れか、投票率は前 2 回を圧倒的に下回る 40%以下であった¹³。当選したゲブーザ大統領は、このような状況に相当の危機を感じたのか、就任演説を含め、以降演説の度に腐敗撲滅を訴え、政権の信頼回復に努めている。シサノ前大統領時代から策定が進められていた腐敗実態報告書も、ようやくゲブーザ政権になり公表され、現在はそれを基に策定された対腐敗戦略が閣議で審議中である。

しかしながら、上記のような出来事を経験しながらも、大きなトレンドとしては、モザンビークは内戦終結時よりも安定した国家となっている。先述の経済や貧困指標に加え、腐敗に関しても、Transparency International によれば、モザンビークのそれは、2000 年の 90 か国中 81 位から、2005 年には 159 か国中 97 位へと改善が見られる (www.transparency.org)¹⁴。内戦終結から約 15 年が経過した現在、モザンビークが再び内戦に戻ると考えているモザンビーク人はほとんどいないと思われる。シサノ前大統領は外政に力を入れたが、裏返せばお膝元が安定していたからこそ出来たと言える。また、同前大統領時代にはブルンジに PKO を派遣するなど、モザンビークはアフリカ地域においても、国際的にも評価されている¹⁵。特にここ数年は、スーダン、コートジボワール、ウガンダ、エチオピア等で混乱や紛争がおき、遠く離れた日本では、また「アフリカ = 紛争」という連想がされているであろうことを考えると、そのイメージの違いに良い意味で愕然とさせられるほどにモザンビークの安定さは際立っている。また、1997 年には、同前大統領下で、23 の都市と 10 の町を行政自治都市とするなど、地方分権も徐々に進められている。ゲブーザ大統領は、2006 年度予算から各郡に一律 70 億メティカイス (30 万ドル相当) の予算を直接付与し、シサノ路線を継承・拡大している。

1-2 貧困の現状

前節では、モザンビークの復興・発展につき述べてきたが、他方、モザンビークは、いまだ最貧国の 1 つであることに変わりはない。UNDP の 2005 年人間開

¹³ 第 1 回、第 2 回の投票率はそれぞれ 87%、70% (Hodges and Tibana, 2004: 24)。

¹⁴ 尚、同調査では日本は 21 位 (DAC 主要諸国 22 カ国中 18 位) 近隣のアフリカ諸国では、ガーナ 65 位、ブルキナファソ 70 位、セネガル 78 位、ルワンダ 83 位、タンザニア 88 位、マラウイ 97 位、ザンビア 107 位、ウガンダ 117 位、エチオピア 137 位となっている。

¹⁵ シサノ前大統領はその業績が評価され、大統領職を引いた後、ギニアビサウにおける大統領選挙の UN 選挙監視団の特別代表やジンバブウェのムガベ大統領との交渉仲介¹⁵を求められるなど、国際社会で活躍している。

発報告書（Human Development Report: HDR）では、177 カ国中 168 位といまだにワースト 10 傑内に位置している(UNDP, 2005a)。また、2005 年 9 月の MDGs 中間レビュー時に発表された、モザンビークの MDGs 達成可能性は極めて低いものとなっている（表 2）。MDGs の 8 ゴール 17 指標のうち、ほぼ確実に達成される指標は皆無、可能性があるものは 5 指標、ほぼ達成不可能なものは 6 指標（データの無いものが 4 指標）となっている（UNDP, 2005b）。

表 2：モザンビークにおける MDGs 達成見込み

MDGs 目標	MDGs 指標	目標値	現状	達成可能性
1. 極度の貧困と飢餓の撲滅	1. 貧困ライン以下の人口比率の半減	44%	69%から 54%に改善	可能性あり
	2. 飢餓に苦しむ人口の半減	17%	5 歳未満児の内、低体重時の比率は 26% (2001 年)から 24% (2003 年)に改善	不可能
2. 普遍的初等教育の達成	3. 全ての子どもが初等教育の全課程を修了		修了率は 22%から 39%に改善	不可能
3. ジェンダー平等の促進	4. 2005 年までの諸島・中等教育における男女格差解消、2015 年までの全教育レベルでの男女間格差解消		前期小学校における女子児童の対男子児童比率は 0.71 から 0.83 に改善	不可能
4. 乳幼児死亡率の削減	5. 5 歳未満時死亡率を 3 分の 2 削減	1000 人中 73 人	219 人から 178 人に改善	可能性あり
5. 妊産婦の健康改善	6. 妊産婦死亡率を 4 分の 3 削減	10 万人中 250 人	約 1000 人 (90 年代初頭)から 408 人(2003 年)に改善	可能性あり
6. HIV/AIDS、マラリア、他の疾病の蔓延防止	7. HIV/AIDS 蔓延を阻止し、その上で減少させる		成人の HIV/AIDS 罹患率は、8% (1998 年)から 16.2% (2004 年)に増加	不可能
	8. マラリア、他の疾病の蔓延を阻止し、その上で減少させる			可能性あり
7. 環境の持続可能性確保	10. 安全な飲料水を確保できない人口比率を半減	60%	37% (2001 年)から 36% (2003 年)に悪化。	不可能

(注) 断りがない限り、「現状」欄の数値は前者が 1997 年、後者が 2003 年。

(出展) UNDP (2005b)

また、地域別で見た場合その格差は大きく、最も絶対貧困率の低いソファラ州では 36.1%であるのに対し、最も高いイニャンバネ州は 80.7%となっている

(DNPO et al, 2004: 25)¹⁶。1-1 で述べた約 30 万ドルの直接支援も、人口や面積、貧困度合い等に関係なく一律の支援となっており、また、郡レベルの資金使用キャパシティの問題もあり、どの程度地域格差是正に有効なのか未知数である。

増え続ける HIV/AIDS の感染率も、貧困にとって大きな脅威である。感染率は、比率ベースで過去 8 年の内に倍増しており(表 3)、この結果、平均寿命も 1995-2000 年の 45.2 歳 (UNDP, 2000) から 2000-2005 年には 41.9 歳 (UNDP, 2005b) に減少している。

表 3:モザンビークの HIV/AIDS 地域別感染率(%)

AIDS が存在するシナリオとしないシナリオでは、出生時平均寿命は 2010 年で 14.4 歳異なるとの推計もある (GoM, 2006c: 14)。この結果、経済活動の主要な担い手の減少から、経済成長率の伸長割合が低下する可能性が高い。また、社会指標においても、上記表 2 の全ての指標

	南部	中部	北部	全国
1998	8.2	12.2	3.2	8.2
1999	9.9	13.3	4.1	9.4
2000	11.6	14.2	5.3	10.6
2001	13.2	15.0	6.8	11.8
2002	14.5	15.7	8.4	13.0
2003	15.6	16.2	10.0	14.0
2004	16.4	16.7	11.5	14.9
2005	18.1	20.4	9.3	16.2

が直接間接に悪影響を受ける (出展) GoM, 2006c: 12

ことは必至の状況となってい

る。また、表 3 の通り、感染率は地域間で大きな格差がある。ベイラ回廊等経済活動の活発な地域で感染率が高くなっており、特に同回廊に位置する中部のソファラ州は 26.5% (2004 年) と突出しており、(GoM, 2006a) これらの地域への経済的・社会的インパクトはより大きくなると思われる。

このような状況下、政府は策定中の第 2 次絶対貧困削減戦略計画 (PRSP: モザンビークでは PARPA2 と呼称) の中で、上記問題に対処すべくセクター毎に鋭意戦略策定に取り組んでいる。ここで最も重要な点は、右戦略実施の為の資金捻出である。しかしながら、後述するようにモザンビークは援助依存度が高い

¹⁶ 尚、ソファラ州は、1996-97 年の調査時点では 87.9%もあった絶対貧困率が 36.1%へと劇的に改善されているが、当地市民団体 G20 前代表故 Jose Negrao エドワルド・モンドラーネ大学教授は、これを意図的に富裕地域を調査対象に含めた政府の情報操作によるものと発言している (同教授からの聞き取りによる)

為¹⁷、政府はそれからの脱却も目指しており、ドナーの援助資金だけでなく、自己資金を如何に調達するかが重要な課題となっている。後者に関しては、Hodges and Tibana (2004: 24-25) の試算では、労働人口の 10%以下のみが直接税を支払っており、これら納税者の底辺拡張が税収増加のための大きな鍵を握る。また、徴税機能の法的人的整備も急を要するものである。モザンビークは、対外的には紛争からの復興達成国との呼ばれが高いが、乗り越えるべき障壁はまだ多い。

コラム 1：内戦の跡を垣間見る瞬間（1）

筆者は、HASH House Harriers（俗に HASH と言う）という世界中にあるジョギングクラブのマプト支部に加入している。このクラブは、毎週違うコースをメンバーでジョギングし、その後おいしいビールを飲みましょう！というのが目的の和気藹々としたクラブである。この HASH でマプト郊外のとある村を訪れた時は普段といささか違う経験をした。その日は、最初にコースをセットしたメンバーの一人の「この地域は以前地雷が埋設されていたところで、今は地雷除去活動が行われもう大丈夫なはずだが、くれぐれも道を外れないように」との説明でジョギングが始まった。まさかこんなにマプトの近くまで地雷があったのかと半信半疑のまま、しかし、道からは絶対に逸れないように走っていたが、途中、PKO 活動でニュージーランドから派遣されていたサイモンが私を引きとめ、ある家の門代わりに建てられている 2 本の金属の棒を見て、「健二、これが何かわかるか？」と聞く。もちろん分かるはずもなく思案していると、「これはロケット砲の信管だよ」と彼はあっさりと応えてくれた。その時に私が思ったのは、モザンビーク人のたくましさ、何でも使ってやろうと言ういい意味での図太さと、そしてちょっぴりの怖さ... ここは本当に内戦があったところなのだ。

¹⁷ World Bank (2004)の用いる指標では、モザンビークの援助依存度は、サブサハラアフリカ平均の 2 倍になる。(World Bank, 2004 cited in Hodges and Tibana, 2004: 25)

2 . 対モザンビーク援助史

前章では、モザンビークの独立前後からこれまでの政治経済状況及び貧困状況について概観してきたが、本章では、これらの状況に対するドナーの対応につき詳述したい。

2-1 対モザンビーク援助モダリティの変遷

Batley et al (2006:14) は、モザンビークの独立後の援助に大きな影響を与えたものとして次の 6 つを挙げており、これらの時期に合わせて主要な援助モダリティに変遷が見られる。

独立 (independence)	内戦と旱魃 (war and drought)
経済崩壊 (economic collapse)	平和構築 (preparation for peace)
平和定着 (normalisation of life)	
政府機能の強化 (strengthening the core government process)	

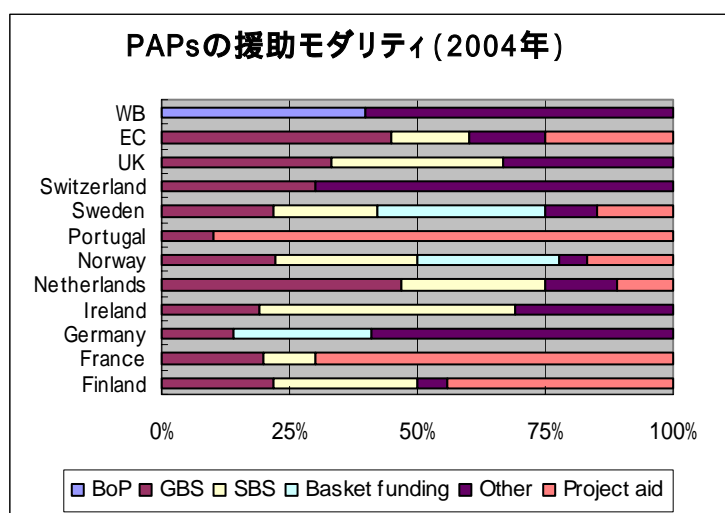
まず、独立直後は、モザンビークは社会主義政策を取ったため、北欧諸国の支援のほか、ソ連（当時）や東欧等東側諸国の支援も多く受けた（第 1 期：1975 年 - 82 年）。しかし、その後 1980 年代に入り、内戦の激化、旱魃被害等により経済が立ち行かなくなかったため、時の FRERIMO 政権は市場経済政策に方向転換した。この結果、IMF による構造調整プログラム（Structural Adjustment Programme: SAP）が導入された（第 2 期：1983 年 - 1990 年¹⁸）。また、アメリカの二国間援助も解禁された。1985 - 87 年には、旱魃対応のための食糧援助が倍増した。ここで興味深いことは、同時期に緊急支援や食糧援助を調整する為の組織が設立され、また教育・保健セクターのフォーカル・ドナーをそれぞれスウェーデン及びスイスが担うなど、援助協調の先鞭をつけていることである。第 2 期のもう 1 つの特徴は、プログラム援助の 1 形態である国際収支支援（BoP 支援）や輸入支援が全援助額の 26% に上り、援助形態の 1 つの主流を築いたことである（Abrahamsson and Nilsson 1994, cited in Batley et al, 2006: Annexes p.22）。

その後、1990 年代に入り、緊急援助や食糧援助が激減したが、BoP 支援や輸入支援は継続して実施された。他方、この時期は内戦が終結した時期に重なり、平和構築に向けてドナーによる援助額も増加し、ドナー支援の調整に UN 機関

¹⁸ Batley et al は War and drought (1983-1986) と Economic collapse (1987-1990) の時期を区分しているが、内戦の激化等も経済破綻の理由に挙げられるので、1 期間とした。

等が大きな役割を果たした（第3期：1991年 - 95年）。また、国際NGOを通じての支援も増加した。そして第4期（1996年 - 1999年）¹⁹に入り、経常経費を支援するドナーや、州レベルへの直接支援が増加²⁰した。更に、現在の援助モダリティに大きな影響を及ぼしている、セクターワイドの考え方が現れ、セクター向けコモンファンドが開始されたのもこの時期である。その結果、図1の通り、現在はこれらの支援形態が更に進み、国家予算への直接財政支援が行われるようになり、全援助に占める割合も増加している（第5期：2000年 - ）。モザンビークにおける援助形態の変化や援助効果向上にかかるこのような動きは、常に国際レベルのそれ（2003年3月のローマ調和化宣言、2005年3月のパリ援助効果向上宣言等）に先んじて行われており、筆者が援助協調先進国と呼ぶ所以である。尚、ここで挙げているドナーは一般財政支援ドナー（Programme Aid Partners: PAPs）のみであるが、これらのドナーの中で、いわゆるプロジェクト援助がマジョリティを占めているのはポルトガル（90%）とフランス（70%）のみである。かつては多くのドナーでプロジェクト援助が大半を占めていたことを考えれば、少なくともPAPsドナーの中では、援助モダリティがプログラム援助に大幅に移行していることが見て取れる。この援助形態は、次章で、援助協調の動きと共に詳述することとする。

図1：PAPsの援助モダリティ（2004年）



（出展）PAPs (2004) cited in Batley et al, 2006: 20 を筆者が加工

第5期のもう1つの特徴は、民間セクター支援が注目されるようになったことである。近年は、当国に限らず国際レベルでも民間セクター支援が重要視されるようになってきたが、当国では2003年のパリでのCG会合以降、主に米が中心となってセクター会合が実施されるようになった。現在策定中のPARPA2においても、経済

¹⁹ Batley et al は平和定着期を1996-2000年、政府機能の強化期を2000年からとしているが、本レポートでは援助額の計算を容易にすることから、前者を1999年までとしている。

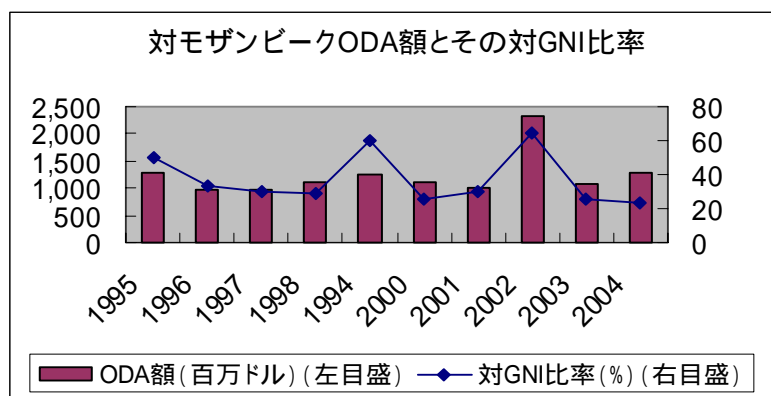
²⁰ 現在は、GTZがマニカ、ソファラ、イニャンバネ各州、DANIDAがカボ・デルガド、テテ、ザンベジア各州、アイルランドがニアサ、イニャンバネ、スウェーデンがニアサ、蘭がナンブラ州等で支援を行っている。

発展の1重要部門として同セクターが認識されるに至っている。
次に、援助量について、特に1992年の内戦終結以降の状況を見ていきたい。

2-2 援助量

モザンビークにおける援助量は、年に拠る増減はあるものの、過去10年は10億ドル強で推移し、且つ増加傾向にある(図2)²¹。

図2：対モザンビーク ODA 額とその対 GNI 比率



この援助額は、対 GNI 比率が、内戦終結直後は実に60%を越えるものだったが、その後減少し、近年では25%前後となっている²²。しかし、援助依存度は依然高いと言える。

(出展) Batley et al (2006): 10、
原典は OECD/DAC 資料

表4：アフリカ諸国の援助依存度(対 GNI 比)

右の表4は、主に援助協調の進む近隣のアフリカ諸国を比較したものである。この表から、モザンビークは近隣諸国の中でも援助依存度が高いことが見て取れる²³。他方、援助依存度の高さにも拘わらず次ページの図3が示すように、一般財政支援を供与するドナー(PAPs)は援助量を増加させているケースが多い。とりわけアイルランド、イタリア、オラ

	2002	2003	2004
エチオピア	21.7	23.5	22.8
ガーナ	10.8	12.8	16.0
ケニア	3.3	3.6	4.1
マラウイ	20.7	31.2	26.9
モザンビーク	64.6	25.2	23.6
セネガル	9.2	7.0	13.9
タンザニア	12.7	16.6	16.2
ウガンダ	12.4	15.8	17.3
ザンビア	18.1	13.9	20.7

(出展) OECD/DAC database

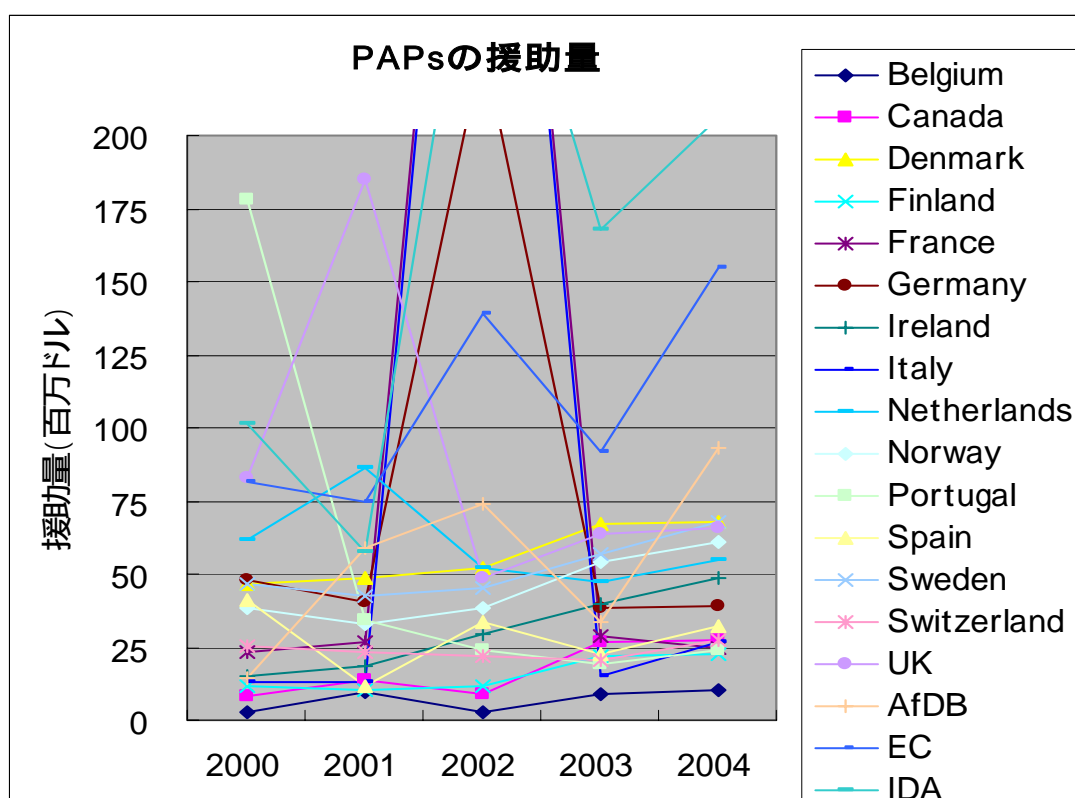
²¹尚、2002年が23億ドル以上と突出して多いのは、同年実施の巨額の債務救済による。特に、仏、伊の援助量は格段に多く、各々450.73百万ドル、446.46百万ドルに上った。

²² この数値は、モザンビーク政府が予算計画書等で発表する数値と大幅に異なるが、表4で他国との比較を容易にするためにも OECD/DAC の数値を採用。

²³援助協調進捗国(ケニア以外)でも、概して援助依存度が現状維持乃至は増加している。

ンダ、ノルウェー、スペイン、スウェーデン、英国等のそれは顕著である²⁴。これらは、昨今の成果重視の潮流の中、モザンビークが貧困削減の成果を上げており²⁵、また、MDGs 達成の為には更に資金が必要なためと思われる。他方、次ページの図 4 が示すように、日本、国連機関、米国の支援額はここ数年は減少トレンドである。これらのうち、国連機関の場合、昨今は多くのドナーが一般財政支援やプールファンド等技術支援よりも財政支援を実施するため、国連に資金が流れにくいという外部要因があるようである。また、米国の場合は、援助量は減少しているものの、2 国間援助では依然第 1 位を記録しプレゼンスを示している。

図 3 : PAPs の援助量 (2000 - 04 年)

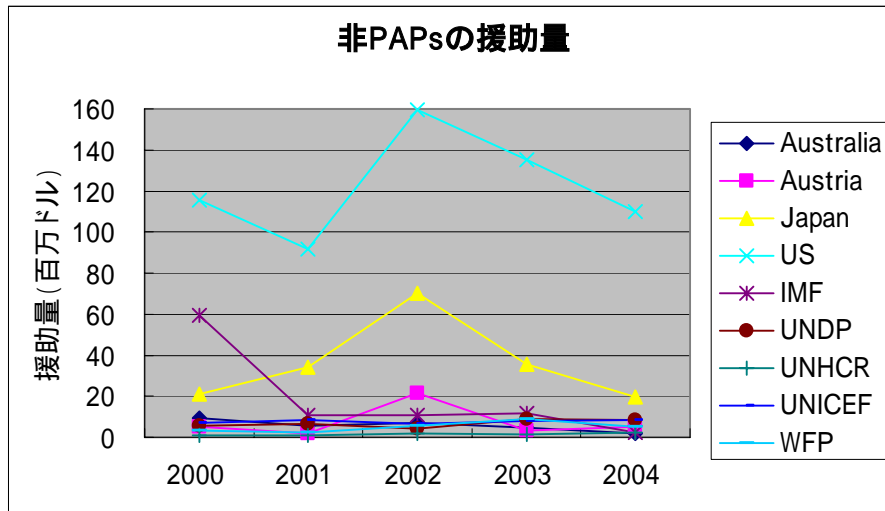


(出展) Batley et al(2006)、annex:57 の表 3D.3 を筆者が加工。

²⁴ 脚注 21 で記したように、2002 年は例外的に援助量が多かった。

²⁵ 日本もオブザーバー参加している PAPs の実務者レベル (Economist Working Group) 会合においても、スウェーデン、オランダ等の担当者が 2005 年の「アフリカの年」を受けて、今後の対モザンビーク向け援助量増加が実施されることを発言していた。また、カナダ等いくつかのドナーも検討中との発言があった。

図 4 : 非 PAPs の援助量 (2000 - 04 年)



(出展) Batley et al(2006)、 annex:57 の表 3D.3 を筆者が加工。

この他、二国間援助額の増加に伴い²⁶、近年は多国間援助の対モザンビーク援助全体に占める割合が低下していることも特徴として挙げられる(表5参照)²⁷。

表 5 : マルチ・バイドナーの対モザンビーク援助量

Bilateral			
	1990-1994	1995-1999	2000-2004
計(百万ドル)	4,471.01	3,601.51	4,842.53
比率	70.6%	60.6%	71.2%
Multilaterals			
計(百万ドル)	1,860.16	2,343.32	1,957.81
比率	29.4%	39.4%	28.8%

但し、昨今のモザンビークへの評価の高まりを受けて、主要多国間援助機関は 2004 年以降援助額を増加させる傾向にあり、AfDB、EU、WB はそれぞれ、前年の 33.52 百万ドル、

(出展) Batley et al(2006)、 annex:57 の表 3D.3 を筆者が加工

91.67 百万ドル、167.73 万ドルから、2004 年に

は各々 93.28 百万ドル、155.02 百万ドル、205.97 百万ドルと援助量を大幅に増加させており (Batley et al, 2006: annex p.57) マルチ・ドナーのプレゼンスが再び高まる可能性が高い。いずれにせよ、全体の援助額増加の流れは、昨年の「アフリカの年」のような国際的なトレンドを受けて、今後も継続すると思われる²⁸。

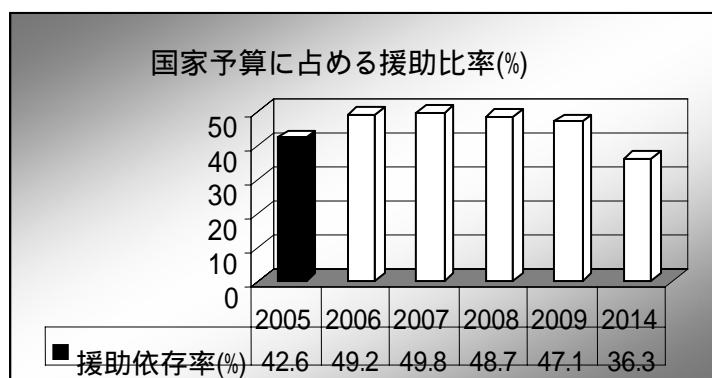
²⁶ 1998 - 2002 年の間に 2 国間援助は 2 倍以上になった (Batley et al, 2006: annex, p.22)

²⁷ 1999 年に限っては、IDA が前後の年に比べ突出した援助を行っている。

²⁸ 脚注 23 参照。

他方で、しかし、モザンビーク政府は最近は援助依存度を下げるコミットメントをしている。図5の通り、現在策定中の第2次貧困削減戦略書（PARPA2）では、2006年は国家予算に占める援助比率が前年比6.6%増加し49.2%となるものの²⁹、徴税等により国内資金調達而努力を行い、本計画の最終年に当る2009年に向けて徐々に依存度を下げ、2014年にはそれを36%強まで低下させるとの国家目標を掲げている。しかしながら、MDGs達成の為には今以上の資金が必要と言われており、政府としてジレンマに陥っているのが最近の政府の姿である。

図5：国家予算に占める援助比率（%）



（出展）GoM (2006)、表10から筆者が抜粋、加工

次章では、モザンビークの援助協調の歴史と現状について詳述する。

コラム2：内戦の跡を垣間見る瞬間（2）

以前、マプト駐在員として某商社に勤務していた頃、首都マプトから約150km離れた穀倉地帯に直通する道路の状況を視察する機会があった。丁度道路は拡幅されグレーダーがかけられたばかりで、我々の乗る四駆は快調に走っていたが、突然髑髏マークの看板が視界に入ってきた。それも等間隔でいくつも現れた。しかも、どう見ても拡張された道路の外縁から1mと離れていない。それまで気分良く後部座席に収まっていた私は、自分でも血の気が引くのが分かるほど怖さを覚えた。しかし、もっと驚いたのは、その気配を察した同僚の、「あ、これは地雷ね」とのあっさりとした回答だった。道路はその後急に道なき道となり... 生きた心地がしないとはああいうことを言うのだと実体験した瞬間だった。ここは本当に内戦があったところなのだ。

²⁹ 援助比率増加の理由として、モザンビーク政府はこれまでオフバジェットだった援助の多くがオンバジェット化したためとしている（GoM、2006：39）

3 . モザンビークにおける援助協調：開発援助枠組を中心に

前章では、対モザンビーク援助の変遷を、量・モダリティの観点から概観した。本章では、現在行われている援助協調を詳述することで、モザンビークの現状を見ていきたい。

3-1 援助協調の進展

モザンビークは、筆者が「援助協調先進国」と称するほど、自他共に認める援助協調の進展している国である。一般財政支援ドナーは世界で最多の 18 ドナーを数え（2006 年 2 月現在）³⁰、パリ宣言の現地化に係る作業や、オン・バジェット化、タンザニア、ザンビアで先行する共通支援戦略（JAS）にかかる議論も行われている。また、セクターレベルのドナー会合、ライン省庁・ドナー合同作業部会（WG）の数は把握しているだけで実に 30 程度に上る（別添 1 参照）。

モザンビークで、最初に援助協調の萌芽が見られたのは、第 2 章で述べた通り、内戦中（1983 年-90 年）まで遡る。その後、1996 年、1997 年と続けて保健セクターでコモン・ファンドが設立された。前者は UNDP の管理の下での外国人医者に対する支援、後者は薬品に関するそれである。その後、コモン・ファンドの数は増加し、現在、農業、教育、保健、給水の各セクターでそれぞれ 1、2、3、1 ずつ存在している。また、道路セクターでも最近 DFID、世銀を中心にコモン・ファンド策定の動きがある。この他、援助協調全般にかかる情報シェアや協議の場として、全てのドナーに参加資格のある「開発パートナーグループ（DPG）会合」が 2002 年頃設置された。本会合は、世銀と UNDP の共同議長のもと、毎月、大使、援助機関代表級会合が実施されている。このような援助協調の加速化を決定付けたのは、2004 年 4 月の GBS に関する覚書（MoU）の新たな締結である。これは、2000 年に当初 6 ドナーで開始された財政支援³¹に、15 番目のドナーとして世銀が加盟する機会を捉え行われた。以降、GBS ドナーはプログラム支援パートナー（PAPs）と呼称され、モザンビーク政府と合同で PARPA の進捗状況を評価することになった（詳細は 3-2 参照）。この GBS レビュー枠組みには PARPA に関連する全てのセクターの WG が、構成メンバーにおける非 PAPs ドナーの有無に拘わらず、年次レビュー（JR）及び中間レビュー（MYR）等の GBS 枠組に必然的に参加することになっている。この結果、PAPs

³⁰ 本稿執筆中の 2006 年 2 月に 18 番目のドナーとしてアフリカ開発銀行が加入した（2006 年 2 月 14 日付 Noticias 紙）。

³¹ 開始当初はマクロ経済にリンクしたもので、英文名は、「Joint Donor Programme for Macro Financial Support to the Government of Mozambique」と呼称されていた。

は援助協調の牽引役であり、また GBS レビュー枠組みはその核となっている。

他方、援助協調が進展する中、市民の声も反映させるべきとの声の高まりを受け、各種会合に市民団体の参加が見られるセクターが増えつつある。また、モザンビーク政府は、2003 年から市民団体代表³²、「モ」政府、ドナーの 3 者で PARPA の進捗をレビューする年次会合として「貧困オブザーバトリー会合 (Observatoria de Pobreza)」を開催している。この会合には、政府側からは大統領乃至は首相をヘッドに、主に PARPA 主要セクター (教育、保健、道路インフラ、給水・衛生、農業等) の管轄大臣級が 10 名以上出席し³³、前年度の PARPA (モザンビーク版 PRSP) 進捗状況を 3 者で協議することになっている。これは、公式の場で市民団体が政府高官に発言できる場として評価されている。

3-2 一般財政支援レビュー枠組みを中心とする開発援助枠組み

本節では、モザンビークにおける開発援助の最新動向を見ていく。特に前節で触れたように、その核となる GBS レビュー枠組みの理解は不可欠である。

3-2-1 一般財政支援の目的

JR 枠組みは 2004 年の世銀の GBS 枠組みへの加盟を持って本格的に始動するに至ったが、その先駆となったのは 2000 年にオランダや英国等 6 ドナーが開始した「合同ドナーマクロ金融支援プログラム」³⁴である。その後、毎年加盟ドナーと援助額を増加させ、2004 年の世銀加盟に合わせた覚書 (MoU) 署名を経て、2005 年には 17 ドナーが約 300 百万ドルの支援を行っている (表 6)。

表 6 : PAPs の一般財政支援 (GBS) 拠出額とドナー数

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PAPs 支援額 (百万ドル)	29.50	88.17	100.70	156.70	239.41	287.57 ¹
PAPs ドナー数	6	9?	10	14	15	17
GBS の対 ODA 比 (%)	2.69	8.88	4.32	14.35	18.57	25-30 ²

(注) 2003 年以前は PAPs という呼称は使用されていなかったが、ここでは便宜上使用。

(出展) Batley et al, 2006: annex :36 の表 3B.1 から抜粋

1 : PAPs Secretariat より 2005 年 9 月に入手の資料による、2 : 推計

このシステムは、当初はマクロ経済の安定を目指すものだったが、2004 年締結

³² 宗教団体 (キリスト教、イスラム教)、経団連、労組、NGO、農業組合等 20 の市民団体で構成され通称 G20 と呼ばれている。

³³ その他、局長、実務レベル等毎回政府側からは百人単位の出席者が見られる。

³⁴ 脚注 29 参照。

の MoU において、「モザンビーク政府の PARPA の進化、実施、モニタリングを支援することによって、モザンビーク国の貧困削減に貢献すること」(MoU, Section 1) を全体目的と設定した。また、中期目的として、「i) PARPA に列記されたモザンビークの成長と貧困削減戦略の中身、またその進捗、中期財政枠組み (MTF) ・ PARPA 年次計画書 (PES) ・ 国家予算書 (OE) を通じてそれを実施可能にすることに関して、真摯で開かれた対話を基礎としたパートナーシップを構築すること ; ii) 援助効果の向上、開発プロセスのオーナーシップ向上、取引費用の削減、公共支出の配分効率を改善、援助フローの予測可能性及び国家と公共管理の効果向上、モニタリングと評価の改善による国内のアカウントビリティ強化を目指し成長と貧困削減のために公共セクターへ資金を提供すること、を通じてモザンビークにおける貧困削減を支援する」(MoU Section 2) ことを設定した。これらの目的の評価方法は後述するが、評価に基づくコミット額は、以下の 3 つの基本原則 (Box 1 参照) が破られない限り PAPs は遵守が必須であり、他の如何なる理由でも減額できない。

Box1: 基本原則 (MoU Section 3)

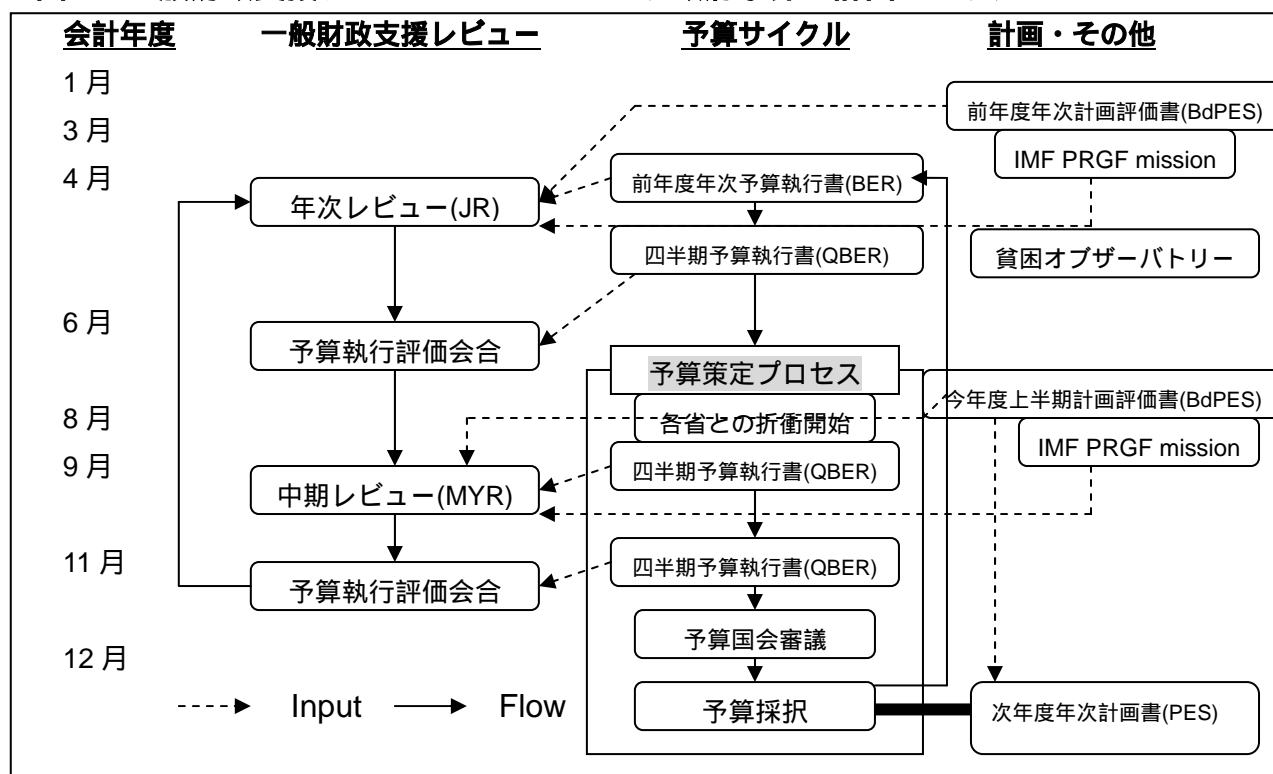
- (a) 平和、自由で信頼できる民主政治、司法の独立、法規定、人権、グッドガバナンス、反汚職を含む公的生活の清廉さの促進に対するモザンビーク政府のコミットメント
- (b) 特に PARPA 優先セクターに一致した公共支出を通じての貧困削減へのモザンビーク政府のコミットメント
- (c) 健全なマクロ経済政策追求に向けたモザンビーク政府のコミットメント (IMF プログラムにおいて on-truck かそれに相当する評価を得られること)

3-2-2 一般財政支援レビューの仕組み・流れ

上記目的の達成度合いを評価するために、PAPs とモザンビーク政府は、毎年 4 月頃に前年度の PARPA の成果をレビューする「合同レビュー会合 (以下、JR 会合) 」を開催する。その結果に基づき PAPs は次年度の GBS 額を決定する。そして、MoU の規定により、PAPs は JR 終了後 4 週間以内に次年度の拠出額をコミットし、同年の 8 月 31 日までにコミットメントを確認する義務がある。また 9 月頃に次年度の JR でレビューされる指標 (Performance Assessment Framework indicator: PAF indicator) の策定と、PAPs が達成すべき指標 (PAPs' PAF) を設定するための「中間レビュー会合 (以下、MYR) 」が開催される。

また、これら2つの大規模な年次会合の他に、PAPsとモザンビーク政府は予算執行状況をモニターするために4半期毎に協議を行うことになっている。これらの会合は、モザンビーク政府の予算・計画サイクルに沿って実施されることになっている(図6参照)。JRが4月頃開催されるのは、モザンビークの会計年度が1-12月の為、レビューに必要となる前年度の評価報告書や当該年度の計画書が2-3月頃に策定・政府の承認を受けるためである。また、MYRが9月頃に開催されるのは、9月末の最初の予算案策定を受けて実施することで、MYRで決定されるPAF指標の数値算出を容易にするためである。その他、予算策定にPAPsが影響力を行使することも念頭している。

図6：一般財政支援レビューとモザンビーク政府予算・計画サイクル



(出展) GoM & PAPs (2004)をベースに、筆者の当地での経験を加味して筆者が作成

上記レビューの実施方法及び実施組織を示したのが以下の表7及び表8である。まず、PAPsは、上位から順に、大使級組織であるHoMs (Head of Missions)、援助部門代表級組織であるHoCs (Head of Cooperations)、モザンビーク政府との実務レベル対話窓口としてのTroika Plus (輪番制で選出される3ドナーと世銀、EUの大口ドナー)、実務レベル組織であるEWG (Economist Working Groups)の各組織を持つ。これらの組織はそれぞれの責任に沿って業務を行う。特に、EWGは実務レベルを受け持つことから、頻繁(原則隔週)に会合を行い

状況のモニタリングを行っている。また、これらの組織を支援する事務局(PAPs Secretariat) も存在する。日本は、EWG 会合にオブザーバー参加し、各種情報の本省等へのフィードバックや意見具申を行っている。尚、これらの組織での会合を通じて PAPs として必要を感じた場合は、HoMs レベルでモザンビーク側大臣等に申し入れを行うなど、政策対話のチャンネルも確保されている。

表 7 : PAPs 組織表

グループ	目的	使命	機能	会合頻度
HoMs¹ ↓	MoU 基本原則に関する討議、監督	政治的管理	政策討議	四半期毎が基本
HoCs² ↓	PAF CG と EWG の調整作業	PAF 及び PAPs の責任履行の管理	PAP 戦略及び年間作業計画の決定	月 1 回
Troika plus³ ↓	HoCs グループ機能のサポート	HoCs グループを代表して「モ」政府と協議	主要会合の必要情報の入手・整理及び意思決定の円滑化	隔週
EWG⁴	実務レベルでの実施評価	MoU 実施の分析作業及び政府の実施状況評価	EWG の責任分野の進捗状況において HoCs へ報告、助言	隔週が基本

(注)1: Head of Missions:大使級会合, 2: Head of Cooperations: 援助部門責任者級会合, 3: 当年度及びその前後の幹事ドナー及び世銀、EU, 4: Economist Working Group: 実務者会合。日、米、AfDB、IMF、UNDP がオブザーバー参加。

他方、PAPs はこれら自前の組織だけで PARPA 全体を見るのは不可能であり、モザンビーク政府も PAPs と PARPA 全体の状況につき協議するためには、各セ

表 8: 一般財政支援グループと密接な関係にあるグループ

グループ	目的	機能	会合頻度
PAF CoG¹	上記と他グループとの調整	情報シェア。包括的イシューの討議・評価	月 1 回
SWG²	教育等のセクターのイシューの改善	情報シェア及び協議のプラットフォーム	様々
RWG³	公共セクター改革等のイシュー改善	情報シェア及び協議のプラットフォーム	様々

(注)1: PAF Coordination Group, 2: Sector Working Group1, 3: Reform Working Group

密接な関係にある。両者は、これら WGs に対し、JR プロセスや MYR プロセス時には会合の成果文書となる Aide Memoire の該当部分へのインプットの依頼・提

クターからのインプットが不可欠である。そのため、PAPs の組織外に存在するその他のグループ、即ちセクターレベルの作業部会(Sector Working Group: SWG) や公共セクター改革部門の作業部会 (Reform Working Group: RWG) と密

供を行う等の関係にある。そして、GBS 枠組みと右枠組み下に直接属さないこれら WG との情報・意見交換の場として PAF 調整グループ (PAF Coordination Group: PAF CoG) が存在し、e-mail や会合を通じて議論が為される。

3-2-3 一般財政支援レビューによる評価と今後の展望

このような仕組み・流れの中で、2004 年に新たに MoU の下開始された一般財政支援は、これまで 2 度の JR と 2 度の MYR が実施され、結果は概ね良好とされている。例えば、2005 年の JR では、総論として 2004 年度のモザンビーク政府の PARPA に対する取組につき、PAPs と政府は概ね良好とすることで合意した ("Overall, Government PES/PAF performance in 2004 was satisfactory,") (GoM and PAPs, 2005a)。但し、各論では司法・法制、調達改革等公共財政管理やガバナンス分野の進展が芳しくないとの結論に至っている。また、同年の MYR では、総論としては双方共に結果は概ね満足で、レビューに必要な書類も提出されるなどモザンビーク政府のキャパシティは向上しているとの評価がなされた。この結果、支援額も、また加盟ドナー数も共にその後増加している (表 6)。このうち、拠出額については、PAPs は自らの成果評価枠組み (PAPs' PAF) の中で、2009 年までに GBS 比率を PAPs の総援助額に対して 54% まで上昇させる目標を立てている (GoM and PAPs, 2005b: Annex 2)。よって、モザンビーク政府が MoU の基本原則を破らない限り、また PAF 達成が著しく困難でない限り、基本的には一般財政支援は今後も増加していくものと思われる。但し、後述するように、ドナーの努力もあり 2006 年実施の多くの案件 (プロジェクト、プログラム共) がオン・バジェット化され、公式統計上の対モザンビーク援助額は増加した。このため、同年の GBS の対 ODA 比率は減少したと言われており、今後どの程度 PAPs が比率を増加させることが出来るかは未知数とも言える。

3-2-4 一般財政支援枠組みの特徴

GBS 枠組みの特徴としては、まず参加ドナーが多いことが挙げられる。それは、他国では参加が稀、乃至は参加が見られないベルギー、ポルトガル、イタリア、スペイン等が加盟しているからである。またドイツも、世銀の PRSC を通じてではなく、初めて単独で無償資金を拠出しであり³⁵、これらは、各国がモザンビークを、戦後復興の優等国と認識していることの証左と言える³⁶。第 2 に、JR の結果次年度の援助額をコミットすることで、PAPs は援助の予測性を確保し、

³⁵ ドイツは、タンザニア等他国では世銀の PRSC との協調融資は行っているが、単独での参加はモザンビークが最初のケースである (筆者の KfW 当地代表からの聞き取りによる)。

³⁶ 悪く言えば財政支援という新しい制度の実験場とも言えなくはないが、現行の MoU 締結までに既に 3 年以上を経験があったため、右はあまり当たらないだろう。

モザンビーク政府の予算・計画策定能力向上に寄与している。また、単なる口約束に終わらないよう拠出時期をできるだけ早める努力もされており、相当数の PAPs がモザンビーク政府と合意した時期に資金拠出を行っている³⁷。第 3 に、レビューはモザンビーク政府のみならず、援助を行う PAPs 側も対象としている³⁸（2005 年 JR 時のモザンビーク政府の評価対象及びその達成度と、PAPs のそれを表した表はそれぞれ別添 2、3 参照）。第 4 に、本枠組みによるレビュー・サイクルへのセクターの参加が進んでいる結果、PAPs とセクターの連携が進み、また、GBS 枠組みに直接参加しない日本を含む非 PAPs メンバーとの連携が加速度的に進んでいる。これは、4 月 13 日開催の今次 JR に向けての準備でも、EWG とセクター、モザンビーク政府関係者による州の合同訪問や、予算執行報告書に対するセクターからのコメント提出等、新たな試みが行われている。また、JR に合わせてのセクターレベル（教育、保健、農業等）のレビュー会合開催が予定される等³⁹、中央レベルの予算・計画サイクルに沿った予算・計画サイクルをセクターでも取り始め、その結果、先の図 6 の流れがスムーズに実施されるようになってきている。この意味するところは、対モザンビーク開発援助を実施する上でのドナー側の中心は益々 PAPs になってきていることである。

3-3 近年の援助協調の動き

PAPs を中心とする GBS レビュー枠組みが当地の開発援助枠組みの中心にあることは、これまで述べたとおりである。しかし、2005 年 3 月のパリ援助効果向上宣言採択以降、inclusiveness の概念が徐々に広まってきたのも事実である。これは、援助効果向上のためには、特定のグループだけでは対応できず、ドナー社会全体として対応していくべきと UNDP⁴⁰や日本も主張していたことも大きな要因と思われる。

このような流れを反映して、以下の動きがここ 1 年の間に見られている。まず、パリ宣言実施にかかる WG が 2005 年 10 月に立ち上げられた。右 WG は、DPG の共同議長である UNDP により DPG 会合の場で提唱され、その場で参加ドナ

³⁷ 筆者の PAPs 担当レベルへのインタビューによる（2005 年 9-10 月）。また、Killick et al (2005)の調査でも援助の予測性が改善されたことが確認されている。

³⁸ 評価結果は公表される。昨年高評価を得たのは英国、オランダ。

³⁹ これまでは、各セクターは中央政府の予算計画策定実施レビューサイクルとは関係なく、独自に年次レビューや次年度計画策定会合を行っていた。例えば、保健セクターでは、年次レビューは毎年 6 月頃、次年度計画会合は次年度の始まる直前の 12 月に行われ、セクターと財務省等の中央管轄官庁とのリンクが弱かった。

⁴⁰ 当地 UNDP 代表は、2004 年 9 月の MYR 後に、同年 4 月に GBS 枠組みが形成されたために、同枠組みとそれまでドナー間の意見・情報交換や調整の場として機能していた DPG の 2 つの流れができており、harmonisation の観点から遺憾とのコメントを発表した。

一の同意を得て立ち上げられた。メンバーの構成は、PAPs ドナー、非 PAPs ドナー及びマルチドナー（PAPs 及び非 PAPs から各 1）という分類で、日本を含む 6 ドナー（DFID、アイルランド、ノルウェー、日本、EC、UNDP、）が選出された⁴¹。その後、本 WG は、その第 1 回会合で以下の 7 つのタスクと各タスクの担当ドナーを決め活動を開始した（表 9）。

表 9：パリ宣言実施 WG のタスク

タスク	中心ドナー	活動内容
1.共通のデータベースの作成	EC、UNDP	1. 各ドナーのフォーカルポイントのトレーニング 2.EC 及び UN のデータベースの統合 3.モザンビーク政府へのシステム委譲
2.国家予算・計画プロセスへのセクター連携	アイルランド	セクターレベルのコモン・ファンドの MoU の内容確認、その他現状調査
3.パリ宣言関連活動のマッピング作業	DFID、日本、UNDP	タスク 2 で実施された調査を基に、各ドナーの状況確認
4.未フォロー事項に関して、「モ」政府との協議		「モ」政府との協議により、未フォロー事項を確認
5.優先事項の決定	全体？	タスク 3、4 の結果を踏まえて現実的な優先事項決定
6.進捗状況の M&E	UN	1. 進捗状況をフォローする PAF の策定 2. PAF に沿った M&E
7.「モ」政府のリーダーシップ確保	UN、EC	「モ」政府との協議

このうち、タスク 1（共通のデータベースの作成）では、既に HP 上でデータベースを持ち合わせていた EC と UN 機関のそれが極めて類似していたことから⁴²、これらを統合することとされた。そして、どちらにも属さないドナーが EC の技術者によるトレーニングを受け、共通のフォーマットに情報を提供することとなった。その結果、2005 年末時点のほぼ全ての主要ドナーの情報が本年 2 月に Web 上で公開された（http://www.odamoz.org.mz/reports/rpt_default.asp）。その後、技術的な問題から遅れた両システムの統合も行われ、現在 ODAmoz database と呼称されている。尚、今回の公表は次の点で画期的なものとなった。

⁴¹ もともとは、パリ宣言採択後に、PAPs 内で援助効果向上のために何をすべきかとの議論がなされており、セクターの更なる連携等の議題が挙がっていた由。

⁴² データベース作成業者が同一であったため（ポーア EU 担当官談）。違いは、UN 機関の金額表示が US ドル、EU はユーロであること、EU データでは DAC コードがあるが、UN 機関のそれにはない、というようなマイナーなもの。フォーマットは全く同じ。

相手国政府に対し、同一の様式でドナーが情報提供を行った最初のケース
各ドナーが企画開発省（MPD）に対して報告義務がある、四半期毎の予算
執行状況のベースとして、モザンビーク政府側が使用可能
よって四半期毎に最新情報が更新される
一般でも閲覧可能
情報をカスタマイズすることで、様々な分析に応用が可能（例えばリソー
スの薄い州・郡の検知が容易。これに応じた案件形成が可能）
オフ・バジェット案件も含めた案件の情報が包括的に掲載された

但し、まだ改善点も多い。例えば、全てのドナーを含んでいるわけではなく⁴³、
また情報を開示したドナーの中でも、情報の齟齬や未掲載案件が見られる。加
えて予算執行にかかる情報としては十分でないため、今後精度を上げていく必
要がある。他方、タスク 2 以降については、一番重要なタスク 2 を担当するア
イルランド、DFID の PAPs ドナーが、4 月の JR 会合の準備で動きが取れなく
なったこと等から最近はあまり目立った動きはないが⁴⁴、タスク 2-4 は JR の作
業の一環である PAPs の成果評価や DAC レベルで実施中のフィールドテスト
にも関連するものであり、JR 後動きが活発化することが予想される。

第 2 の大きな動きとしては、今年以降の複数年計画を今年中に策定予定の 14 ド
ナー⁴⁵が中心となって結成された非公式会合（俗に Country Strategy の頭文字を
採って CS14 と呼称されている）のそれが挙げられる。これは、各々の計画策
定に当たって必要とされる情報の内、共通部分（政治経済分析、PARPA I の評
価等）については分担して合同で作成した方が作業効率や資源配分の観点から
効率的として結成されたものである。当初は、PAPs や DPG の枠組み外で、勉
強会との位置付けで始まったものであるが、数度の会合を通じ自然と共通援助
戦略（Joint assistance Strategy: JAS）の話題が挙げられるようになった⁴⁶。こ
れに対してオブザーバー参加している日本は、JAS はドナーだけの努力で策定
できるものでなく、よって必要の有無についてモザンビーク政府の意思を確認
する必要があり、協議なくドナーで勝手に JAS を策定すべしと結論付けるのは
如何と対応した。同様のコメントはその他ノルウェーや EU 等数ドナーからも出
されたため、モザンビーク政府の意向を確認することになり、これを受けて 3

⁴³ AfDB の情報がない。その他、新興ドナーの情報もない。

⁴⁴ タスク 3 及び 4 の進捗はタスク 2 のそれに関係するため。

⁴⁵ AfDB、オーストリア、デンマーク、DFID、EU、ドイツ、アイルランド、ポルトガル、
スウェーデン、スイス、UN 機関、世銀等

⁴⁶ 本件は、JAS の話につながる可能性が高い為、状況をフォローしたほうが得策との判断
から、日本もオブザーバー参加している。

月から、ドナーの支援政策の窓口となる外務協力省と協議が行われている。現状ではまだ先行き不透明な部分もあり、状況に適宜対応していく必要がある。

第3に、2005年6月頃から、政府とドナー間でオン・バジェット・タスクフォース（以下OBTF）が立ち上げられ、如何にオフ・バジェット案件をオン・バジェット化させるかについて議論がなされている⁴⁷。右会合の働きかけもあり、2006年は相当数の案件がオン・バジェット化されたが、企画開発省（MPD）は2007年度の予算策定作業においても更なる努力をドナー及びライン省庁に呼びかけている。特に、ライン省庁に対しては、2月半ばにMPD主催のワークショップを行い、またドナー側に対しては、PAF CoG 会合⁴⁸において、来年度予算策定作業のスケジュールについてモザンビーク政府から各セクターのドナー側代表に説明を行うなど事前の準備を行っている。

このように、現在GBSのレビュー枠組みを中心にモザンビークにおいては援助協調に関する様々な取り組みが行われている。この動きは本年後半に予定されているDACのパリ宣言フォローアップ状況確認調査や、2008年のガーナでの援助効果向上にかかる会合に向けて、益々活発になっていくと思われる。

コラム3：内戦の跡を垣間見る瞬間（3）

今、自宅には、モザンビーク特産といっても良い2つのあるもので作られた置物がある。1つは、おじさんが歩いている格好のもの、もう1つは、おじさんが座っている格好のもので、我が家のインテリアの重要な一部を為している。ただ、おじさんが座っている格好のものは、溶接がしっかりしていなかったせいか左腕が外れてしまった。それでも、私はこの置物が大好きである。何故なら、デザインがいいのと、他ではまず見ないものだからである。この材料は平和な国では通常なかなか手に入らない。しかし、この国では15年ほど前まで内戦をしていたため大量にある。それを農機具や自転車等と交換して手に入れるという仕組みである。

もうお分かりと思いますが、この材料は銃です。かわいいこれらの置物もよくよく見ると、胴体が弾奏だったり、足が銃身だったり。回収後の銃の処理方法として作られるこれらの置物も、しかし、本来ならば必要がなかったアートとも言えるかもしれません。

⁴⁷ 日本は、マンパワー不足から本件への対応はできていなかったが、本年1月からJICAに公共財政管理担当の企画調査員が着任したことから、3月より会合へ出席することとなった。

⁴⁸ 表7参照

4 . 日本の対モザンビーク援助：より効果的な援助に向けて

第3章では、モザンビークにおける援助協調の進展の経緯を踏まえ、GBS 枠組みがモザンビークの開発援助枠組みの中心にある現状を確認し、また最近の援助協調に関する動きを概観してきた。本章では、このような中で、モザンビークにおける日本の対応につき、これまでの対応を整理した上で、より効果的な日本の対モザンビーク援助実施に向けて私見を述べたい。

4-1 これまでの対モザンビーク援助

援助協調や援助効果向上に対して、これまで日本は、国際レベルでは2003年のローマ調和化宣言や2005年のパリ援助効果向上宣言に署名し、両宣言採択会合の際には行動計画を発表するなど⁴⁹、相応の対応を行ってきた。また、2005年12月に発表された「ODAの点検と改善」においても援助効果向上を目指すための様々な措置を掲げている。更に、経済協力局内には、内部の改革を行うべく「内なる改革委員会」も立ち上げられ、援助の現場である在外公館からも日本の援助効果向上に資するべく意見を述べている。しかしながら、在外公館に対していくつかの事項への意見聴取がなされたものの、全体として具体的にどのような議論や決定がされているのか、在外公館にはあまり聞こえてこず、援助効果向上の進捗はあまり感じられない。

このような中で、モザンビークにおいてODA-TF⁵⁰は、少ない人員ながらも当国の開発に資するべく数多くのセクター会合に参加・貢献している（表10）。

⁴⁹ ローマ宣言時の行動計画は、以下のURLで入手可能。

www.mofa.go.jp/policy/oda/category/coordinate/state0302.html

また、パリ宣言時の行動計画は以下のURLで入手可能。

<http://www.aidharmonization.org/download/253956/JapanActionPlan.pdf>

⁵⁰ ODA-TFは、日本大使館、JICA、JBICの現地事務所を主要メンバーに、日本の援助政策の立案や実施体制、さらには、他ドナーなど関連機関との連携を強化する目的で、平成15年3月に設置が決定されたもの

（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index/kunibetsu/taskforce.html>）。モザンビークでは、大使館、JICAでメンバーを構成し、上記目的に対応している。

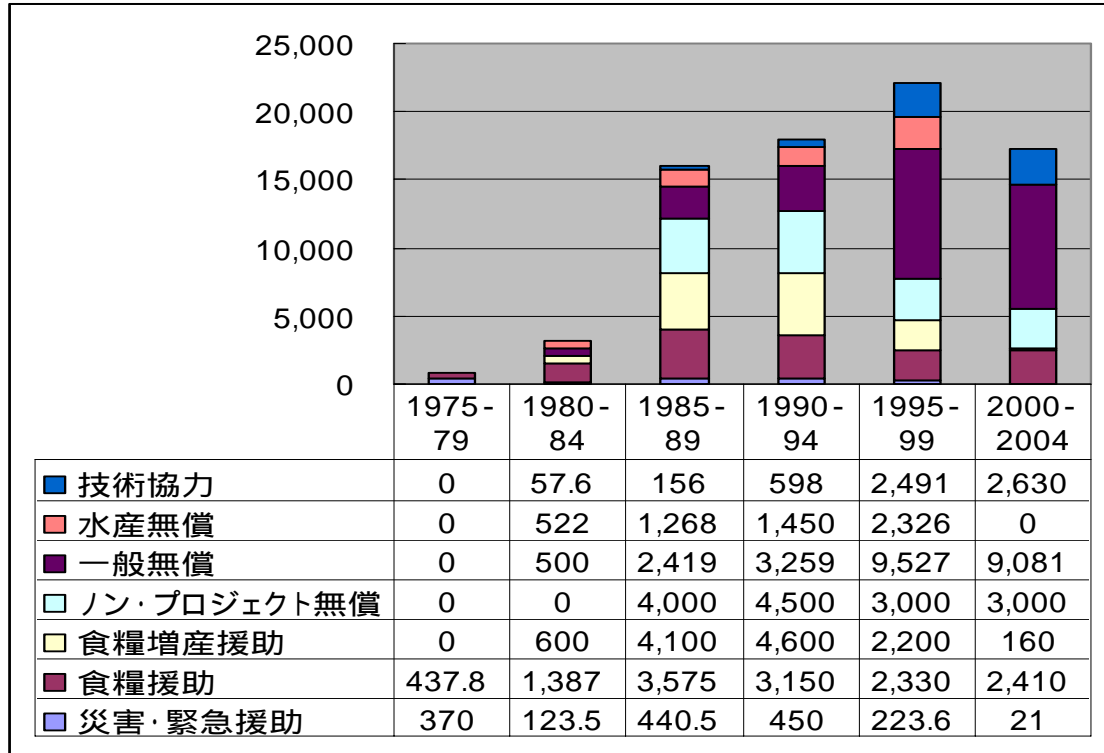
表 10 : 当地 ODA-TF が何らかの対応を行っているセクター

テーマ	セクター	サブ・セクター等	頻度
援助協調全般	開発パートナー会合(DPG)		毎月
		パリ宣言実施 WG	不定期
一般財政支援	一般財政支援	実務レベル (EWG)	隔週
貧困及び成長	貧困分析及びモニタリング	メンバー会合	3週間毎
公共財政管理(PFM)	オンバジェット・タスクフォース		毎月
経済発展	民間セクター		毎月
	農業	ドナー会合 (PPG)	隔週
	道路	ドナー会合	不定期
人的資源	保健	ドナー会合	毎週
		政府・ドナー会合 多数のサブ WG	毎月
	教育	ドナー会合	隔週
		ドナー・政府調整会合 多数のサブ WG	隔週
	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

(出展) 別添 1 から抜粋

次に、援助スキーム及び援助額を見ていきたい。次ページの図 7 は、これまでの日本の対モザンビーク援助実績を 5 年毎にまとめたものである。

図 7：日本の対モザンビーク援助実績（スキーム別、単位百万円）⁵¹



(注1) ここでは、文化無償や草の根・人間の安全保障無償等は含まない。また、技術協力は研修員受け入れ、調査団・専門家・協力隊派遣、機材供与を含む。

(注2) 技術協力支援額の単位は1990年以前は円ベースの情報がなく、1ドル=120円で計算。

(出展) 外務省 HP を筆者がまとめた

図 7 から分かることは、まず、援助額は昨今の日本の厳しい財政事情を反映してか、近年減少している。これは、大使館や JICA の開設により現場で対応する人員が配置されているだけに皮肉である⁵²。また、モザンビークを内戦からの復興国と評価し、援助額を増加させてきた他ドナーの対応とは対照的である(図 3 参照)。加えて、日本の支援は、内戦中は物品輸入支援⁵³(食糧援助、食糧増産援助、及び 1980 年代半ばから開始されたノン・プロジェクト無償(以下、ノンプロ無償))の割合が高く、内戦終結の頃まで、日本の援助の 70%以上を占めていた。その後急激に一般無償が増加し、1995 年以降物品輸入支援は約 30%まで

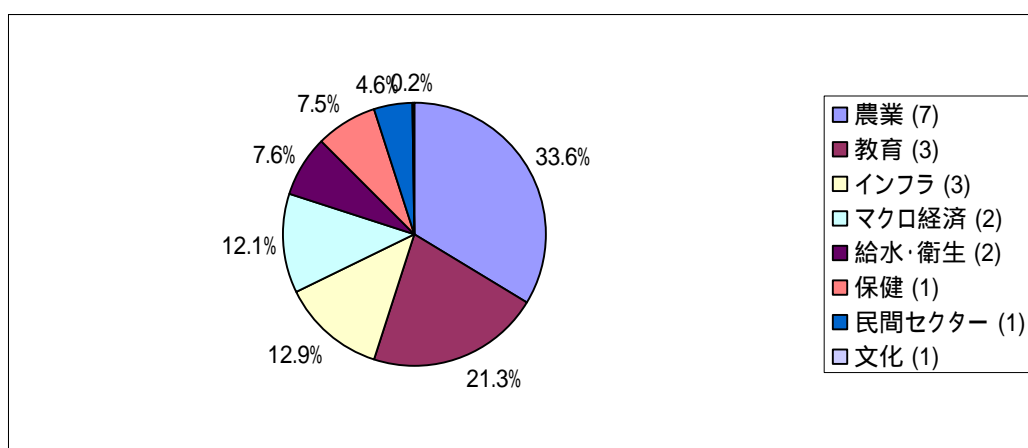
⁵¹ 外務省 HP の情報は、表によって円表示ドル表示と異なっており、かつ一貫したデータの入手が困難。例えば、2000-04 年の無償資金協力実績額はある表では、42.27 億円、39.63 億円、26.64 億円、21.55 億円、21.78 億円となっているが、別の表では 11.7 百万ドル、26.66 百万ドル、44.81 百万ドル、32.53 百万ドル、16.57 百万ドルとなっている。

⁵² モザンビークは 2000 年に大使館が開館するまで、他公館の兼轄であった(タンザニア、ジンバブエ、南アの順に管轄公館も変更された)。

⁵³ 物品輸入支援の定義は難しいが、ここでは White (1999: 9) のそれに従っている。

減少している⁵⁴。しかし、かかる状況も、他の多くのドナーが、非効率と腐敗の両方またはその一方を助長してきたという理由で物品輸入支援を中止したケースが多い中(White, 1999: 9)⁵⁵、日本の対応は他ドナーのそれと対照的である。また、既述の通り、当地では 18 ドナーによる GBS や 4 セクターにおけるコモン・ファンドが行われているが、日本はそのいずれも行っていない。尚、図 8 が示すように、最近(2001-05 年)の一般無償の内訳(援助額ベース)は、農業、教育、インフラ、マクロ経済支援でほぼ 80%を占めている。

図 8 : 日本の対モザンビーク一般無償におけるセクター別比率(2001-05 年)



(注) 各セクター横の数値は案件数。尚、農業案件は食糧援助を含み、期分けの灌漑案件を 1 案件と見なしているが、橋梁、給水案件は期分けのものも別案件としている。
(出展) 外務省(2006)を当館経協班が加工

4-2 今後の対応

では、援助協調や援助効果向上の観点から、今後どの様に対応するのがモザンビークにとっても、日本にとってもよいのだろうか？ここでは、大きく日本の対モザンビーク支援の位置付けと、対モザンビークの援助モダリティの 2 つを見て行きたい。

4-2-1 モザンビークの位置付け

第 3 章の図 7 で示したように、日本の対モザンビーク援助額は近年減少しているが、これは相応の対応と言えるのだろうか？結論から言えば、答えはノーで

⁵⁴ 2004 年までの累計では、約 51%が物品輸入支援となっている。

⁵⁵ White (1999: 9-10) は、物品輸入支援により供与された資金は、業績の悪い国営企業の補助金と化したか、民間企業に配分され腐敗に使われるケースと化したケースが多いと議論している。また、日本については、他のドナーが外貨割り当て制度を放棄した後も、長い間右制度を維持しており、腐敗や資金の悪用が継続しているザンビアでもいまだに継続していることを批判している。

ある。モザンビークを、今後日本の援助の重点国とする理由は十分あると思われる。第1に、「戦後復興のモデル国、優等国」であるモザンビークに対し支援を行うのは、結果を重視するPDCA⁵⁶サイクルの観点からも、それを支持する日本のODA改革の流れからも⁵⁷合理的である。モザンビークが優等国であることを客観的に支持するデータを、日本の重点国であり援助実績もある隣国のタンザニアと比較して示す⁵⁸（次ページの表11）。

表11：モザンビーク及びタンザニアにおける主要マクロ指標及び基本情報

	国名	2001	2002	2003	2004
GDP 成長率	モザンビーク	13.0	7.4	7.1	7.2
	タンザニア	5.7	6.2	5.6	
1人当り GDP (ドル)	モザンビーク ²	185.8	192.5	225.1	283.5
	タンザニア	265.2	260.4	265.6	
人口 (百万人)	モザンビーク	18.3	18.7	19.1	19.4
	タンザニア		35.2	35.9	36.6
ODA の対 GNP 比 (%) ¹	モザンビーク		64.6	25.2	23.6
	タンザニア		12.7	16.6	16.2
インフレ率 (%)	モザンビーク	9.1	16.8	13.4	12.7
	タンザニア	5.2	4.5	4.4	
輸出額 (FOB) (百万ドル)	モザンビーク	726.0	809.8	1,043.9	1,503.9
	タンザニア	776.4	902.5	1,142.4	
外貨保有高 (輸入月数)	モザンビーク ³	8.6	6.5	6.8	7.3
	タンザニア	6.3	8.3	8.9	

(注) 1：OECD/DAC database、2：Economic Intelligence Unit (2006)の数値から筆者が計算
3：Economic Intelligence Unit (2006)の数値を月数に換算

(出展) モザンビークのデータは主に Economist Intelligence Unit (2006)、タンザニアのデータは 在タンザニア大使館資料、原典は Ministry of Finance of Tanzania “Public Expenditure Review (PER) for FY 2004/2005 Consultative Meeting”。その他は注参照。

表11から、経済成長率は常にモザンビークが秀でており、1人当りGDP、輸出額もほぼ同額であることから、モザンビークのマクロ経済パフォーマンスは、タンザニアと比べても相当良好であると言える。もちろん、これらマクロ経済指標が全てではないが、1-1で述べた通り、例えば腐敗に関するデータも両国で

⁵⁶ Plan-Do-Check-Act の略。計画、実施、レビューの一連のサイクル。

⁵⁷ 外務省が昨年未公表した「ODAの点検と改善」でも、より質の高い成果重視のODAを目指すことが明言されている。

⁵⁸ 但し、タンザニアの情報は2004年の数値を持ち合わせておらず、また、出展が異なることから完全な比較にはなっていない。

大差はない。こうしたデータはモザンビークを重点国とするに必要な情報を提供し、成果を上げている国へのより多くの支援が、他の途上国の努力を促すインセンティブとなる。

第2に、「復興のモデル国、優等国」とは言え、モザンビークはいまだに最貧国の1つであり（第1章参照）様々な支援を必要としている。そして第3に、モザンビークは援助協調先進国であり、DACレベルを越えた最先端の議論が展開されていることから、当国の現状を把握することは、日本が他国での援助協調の動きに対応する際の参考となる。

以上3つの理由から、モザンビークは重点国にふさわしい国と思われる。

尚、これまで、日本はモザンビークの援助協調重点国への位置付け（2002年）や、大使館開設（2000年）、JICA開設（2003年）の他、2009年の国別援助計画策定国への選定（2005年）等、モザンビークを重点国と見なすに足る対応を既に行っている。特に国別援助計画策定の決定は上述のような基準をクリアしてのものであり、少なくとも、セクターの重点国としての対応をすべきである。

但し、セクターの重点国として位置付けられる場合、いくつか注意すべき点がある。第1に、MoUやCoC、リードドナーによるセクター支援等の動きが非重点セクターで生じても対応しないことが重要である。これは選択と集中の観点からも特に問題ないと思われる。第2に、本省で立ち上げる各種イニシアティブに対しては、それに該当する重点セクターがある場合にのみ対応する。全てに対応するとなると、人員面の問題があり現実的でない。イニシアティブの具体的な成果を挙げるためには、まずそれが対象とするセクターを重点とする国をパイロット国として選出し、そこから必要に応じ対象国を増加させていくべきである。そうでなければ、給水や民間セクターが重点でない国の在外公館は、給水（WASABI）や開発イニシアティブに対応できず、他方、相手国政府は大きな期待を抱くため、後には失望しか残らない。

4-2-2 対モザンビーク援助モダリティ

次に、援助モダリティであるが、これまで複数のモザンビーク政府関係者は、財政支援が恐らくもっとも望ましい支援であると発言している⁵⁹一方で、政府は、援助モダリティとして、財政支援、コモン・ファンド、プロジェクトの3つを認めている。また、現時点での財政支援の実施が困難な日本の現状も理解され

⁵⁹ ディオゴ首相、コート財務副大臣、ライセ財務省国庫局長等

ている⁶⁰。他方、3-2-4で述べた通り、GBSを実施するPAPsは当国の開発援助において大きな影響力を有し、また、現在実施中のDACのGBSにかかる調査においても、相応の有用性が認められている（Batley et al, 2006）。よって、今後は、プロジェクト援助のみならず、GBSへの支援も検討していくべきと考える。GBSへの参加は、それを望ましいとするモザンビーク政府のオーナーシップや同政府とのパートナーシップを尊重することを意味する。また、プロジェクトという下流への支援・関与だけでなく、GBSによる政策レベル（上流）への支援・関与を通じて、日本のプレゼンスの確保・向上を図ることが可能となる。そして、これに関連して日本のプロジェクトとの相互補完の可能性も高まり、また全体として援助効果向上に寄与することもできる。また、プロジェクトを実施するセクターへのコモン・ファンドも、特に相互補完の観点から検討に値すると思われる。但し、全体としては、プログラム援助への資金配分は最大20%程度とし、残りは日本が得意とするプロジェクトを通してモザンビークを支援することが望ましい。このようにベスト・ミックスで対応することが、日本にとってもモザンビーク政府にとっても、双方がwin-winの関係になれる最良の方法と思われる。

⁶⁰ 尚、平成17年度のノン・プロ無償要望調査の際には、ノン・プロの代わりに一般財政支援を公式に依頼されている。

5 . 結び

モザンビークにおける援助潮流は、モザンビーク海峡の海流のごとく速い。特に、ここ数年の動きは、相応のキャパシティがなければ対応できない。このような中、日本は、これまでその流れに本格的には飲み込まれないように、つかず離れずの対応を行ってきたと言える。しかし、モザンビークにおいては、本論において議論してきたとおり、日々目まぐるしい援助協調や援助効果向上にかかる議論や動きにつき、単に情報収集すれば良いという時期は過ぎつつある。「虎穴に入らずんば虎子を得ず」である。日本として、その虎子（援助効果向上を通じたモザンビークの貧困削減）が重要という判断を下すのであれば、具体的な目標を定め、虎穴に飛び込むべきであり、また、そのような判断を下すべきと思料する。

別添 1：各セクターWG

テーマ	セクター	サブ・セクター等	頻度
援助協調全般	開発パートナー会合 (DPG)		毎月
		パリ宣言実施 WG	不定期
一般財政支援	一般財政支援	実務レベル (EWG)	隔週
貧困及び成長	貧困分析及びモニタリング	メンバー会合	3 週間毎
公共財政管理 (PFM)	予算分析	ドナー会合 (BAG)	隔週
		政府・ドナー会合 (BWG)	4 半期毎
	税制改革		不定期
	調達		6 週間毎
	監査	ドナー会合	隔週
		政府・ドナー会合	年 8 回
	SISTAFE (総合財務管理)	ドナー会合	
オン・パジェット・タスクフォース		毎月	
ガバナンス	公共セクター改革		
	地方分権化		
	法律・司法改革		
経済発展 (民間セクター支援)	金融セクター		4 半期毎
	民間セクター		毎月
	農業	ドナー会合 (PPG)	隔週
		政府・ドナー会合 (PWG)	毎月
		大臣級・ドナー会合 (FC)	4 ヶ月毎
	インフラ：道路等	ドナー会合	不定期
	インフラ：電気等		不明
人的資源	保健	ドナー会合	毎週
		政府・ドナー-SWAP 会合	毎月
		多数のサブ WG	
	教育	ドナー会合	隔週
		ドナー・政府調整会合	隔週
		多数のサブ WG	
	給水・衛生	コア・グループ	不定期
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

		政府・ドナー会合	毎月
	ジェンダー		
	平和構築（地雷除去）	政府・ドナー会合	毎月
	環境		

別添 2:Performance Assessment Framework – Short Matrix (“Short PAF”)

Government Program – PARPA			Priorities		Indicators	Assessment performance 2004			
Strategic Objectives	Areas	Sub-areas	Objectives	Actions		Targets 2004	Joint review 2005		
Poverty reduction through privileged orientation of public services to the most needy populations	Education	Primary Education	Universal education: - increase access and retention - increase quality of education - reduce gender disparities	Implement the 2004-2008 Strategic Plan	EP1 net enrolment rate - total EP1 net enrolment rate – girl	72% 69%	75,6% 73,2 %	Targets met	
					EP1 completion rate – total EP1 completion rate – girls	43% 36%		n/a	
	Health	Mother & Child	Maternal mortality reduced	Increase offer of obstetric care	Proportion of institutional deliveries among expected births	47%	46.9 %	Target met	
			Infant mortality reduced	Increase coverage of the Extended Vaccination Programme	Coverage R DPT3 and HepB 0-11 months	95%	91.5	Not met	
			Expanding access to essential health services	Expand access to quality treatment for communicable and non-communicable diseases	Utilization rate - consultations per inhabitant per year	0.91	0.96	Target met	
	HIV-AIDS	CNCS	Infection and mortality rates reduced	Start implementation of PNCS II	HIV-AIDS prevalence rate in adults	14.9%	14.9 %	Target met	
					Reduction of vertical transmission	# HIV+ pregnant women and neonates receiving PMTCT Prophylaxis	8,000	6511	Not met but reasonable progress observed
					Increase access to antiretrovirals	# PLWHA on antiretrovirals	4,000	7414	Target met
	Infra-structure	Roads	National network improved	Rehabilitate and improve the national network; Improve the procurement system and execution of works and services	Kms. Rehabilitated Kms Periodic Maintenance Kms Routine Maintenance	813 1,392 13,578	184% 84% 103%	Met Not met met	
		Water	Access increased	Open well and make new connections	% Population with access to potable water	41%	39.8%	Partially met	
		Sanitation	Access increased	Improved latrines, septic tanks	% Pop with access to sanitation services	35%	45%	Met, based on data from IAF survey 2002-2003	
Promotion of economic development, with priority to the rural areas and reduction of the regional unbalances	Agriculture and rural development	Agricultural Services	Promotion of agricultural production	Increase coverage of agricultural outreach services	% agricultural farms assisted by the rural outreach services and/or animal farming during the previous 12 months (public, private and NGOs)	20%	Proxy table		
				Facilitate access to funding	Micro-credit clients	80,000	n/a		
			Stimulate market mechanisms	% of crop production actually marketed for a selected number of relevant crops	54.5%	15,4 %	Referred to % of agriculture farms that market production		
	Manag. of Natural	Access to land	Simplify mechanisms of obtaining the rights for land tenure	N° of processes authorized in 90 days	2,500	2117			

		Resources	Promotion of sustainable exploration	Promote sustainable usage of irrigation techniques	% of small and medium farms that use irrigation techniques	11.5%	Proxy table	
				Stimulate sustainable commercial management of natural resources	% concessions approved with application plans	22%	50,5%	Met

Government Program – PARPA			Priorities		Indicator	Assessment performance 2004		
Strategic Objectives	Areas	Sub-areas	Objectives	Actions		Targets 2004	Joint review 2005	
Develop. of education	Education		Universal primary education: - increase access and retention - improve quality of education	Implement 2004/08 strategic Plan: - implement low cost classroom construction - implement teacher training strategy	Implement national programs CRESCER and ADE, and pilot program for low cost construction	Evaluate implementation		Partially met
					Strategic plan 2004/08 approved, implemented, and evaluated	Approved		Not met, but progress observed
Creation of favourable environment for private sector action	Ad-hoc legal reforms			Amendment of the Labour Law and Submission to the Assembly of the Republic of the Amended Labour Law.	Published decree 57/03		fair –revision ongoing	
				Submit to parliament revised Commercial Code	√		fair; delayed but progressing	
				Approve the regulations on the licensing of commercial and industrial activities	√		Good	

			Approve the inspection regulations for commercial and industrial activities	√		Good
Macro-economic and financial policies	Financial system	Strengthen supervision capacity of Banco de Moçambique Improve financial intermediation including for micro, small, medium enterprises and unbanked households:	Conduct forensic audit of BAu commissioned through PGR	Audit initiated.		Not met but minimal progress
			Implement IAS on the financial sector (incl. tax harmonisation)	IAS strategy presented		Met Partially met Reasonable progress made
			Strengthen institutional capacity of BdM and other regulatory authorities	LFL submitted to Parliament; LICEF regulations prepared		Partially met
			Divest of public equities in banking sector	BAu Gov shares sale process initiated; Strategy for BIM Gov. shares sale and public enterprises equity strategy defined.		Met
			Reform insurance sector	Chart of Accounts prepared		
	Reform of the State Financial Administration System	Upgrade efficiency and effectiveness of the management of State funds	Spending in PARPA priority sectors at least 65% of total expenditure less interest payments. Of the 65%, at least half in education and in health.	65%	63.3%, of which 50.4% in education and health	65% not met, 50% on health and education met
			Implement budgeting through programs, starting in 5 sectors, among which education and health	Develop methodology and choose sectors	Against indicator as agreed at MYR: start off-budget study in health	Met
			Implement the Sistafe	DPPFs + MPF, MINED pilot	DPPF + MPF partially met; MINED not met	Partially met and critical progress observed
	Tax Reform	Simpler and more covering, fair and balanced taxation	Create the Revenue Authority by 2006	Submit draft law to parliament		Met
			Budget revenue collection (% of GDP)	14.7	13.6%	Not met
Procurement	Creation of a transparent and efficient procurement system	Approve Decree based on international recognized principles on the regulation of contracts for public works, commodities, services and concessions	√		Not met but some progress in 2005	
Audit	Improve coverage and function on internal and external audit	Review functions of internal and external audit institutions	Review		Internal audit met, but delayed External audit : not met	

Government Program – PARPA			Priorities		Assessment performance 2004			
Strategic Objectives	Areas	Sub-areas	Objectives	Actions	Targets 2004	Joint review 2005		
Good Governance, Legality and Justice (Fight corruption)	Planning and Monitoring	Harmonization of medium and long term instruments	Insure integration among PES, PARPA and CFMP	√			Partially met	
			Adapt the “Balanço do PES” to be the primary instrument for PARPA Monitoring	√			Partially met	
	Public Sector Reform	Deconcentration/Decentralization	Deconcentration					Met (130%)
			Introduce District Planning - number of districts	37				
			Approve regulation of the Law of Local State Organs and implement	Approve regul. and implem.				Not met
			Decentralization	Prepare policy and strategy for decentralization		n/a		
			Restructuring plans agreed and implementation started in the areas of Health, Education, Agriculture, MAE (Min. Of State Admin.), MIC and MPF			Functional analysis: 2 out of 6 presented by CIRES P		Partially met
Rationalization and professionalization of structures and processes	Government approves Medium Term Pay Policy and implementation started					Not met: Preparatory work done		

Government Program – PARPA			Priorities			Assessment of performance 2004		
Strategic Objectives	Areas	Sub-areas	Objectives	Actions		Targets 2004	Joint review	2005
			Combat corruption	Anti-corruption law		Passed		Met
				Undertake a study on Good Governance, corruption and provision of services, and develop and implement anti-corruption strategy		Study undertaken	Study not published	Partially met
				Survey on corruption in the justice system (proposing solutions for procedural simplification and other causes of corruption) and recommendations implemented	Survey finalized and results published	√	n/a	
					Follow-up study		n/a	
				Action Plan approved and implementation started			n/a	
				Increased Government resources (particularly upgraded staffing) allocated to Anti Corruption Units		√	n/a	
Consolidate peace, national unity, justice and democracy	Justice sector reform	Improve the efficiency in the provision of services by the justice sector	Increase the number of judicial sentences	Increase in % (% to be submitted by the judiciary)	20%		Met	
			Reduction in number of prisoners awaiting accusation and trials	Maximum % of prison population awaiting trial	65%		Not met	
			Simplification and faster processing of judicial cases and legal legislation	Presentation of a long-term reform program including a system of planning, budgeting, and monitoring that provides priority to the sector services	Submitted to the Council of Ministers	√		Not met
			Review the following legislation: civil procedure, the law of judicial organization including the legal basis for introduction of commercial sections, penal procedure, notary, civil registration, penal code and prison legislation	Submitted to Parliament			Partially met	

別添 3: The PAPs' PAF matrix – a mirror of 2004 performance

1. Indicators on core MoU donor commitments

Areas of Concern	Objectives	Activities	Indicators	2003 actual	2004 target	2004 actual	2005 target	2006 target
Predictability	Short-term predictability of BS/BOPs improves	1. Donors agree with MPF on disbursement schedules for year n+1 by 31 December of year n	1. Share of donors disbursing according to agreed schedule of disbursements and commitments (subject to no breach of underlying principles)	40%	>60%	80%	>80%	100%
			2. Same as (1) but in terms of the % of total BS/BOPs		>60%	89%	>80%	100%
		<ul style="list-style-type: none"> Donors inform GoM of commitments within four weeks of the annual review and do not change the size of commitments afterwards Donors confirm commitments for year n+1 by 31 August (exceptions exist in MoU Annex 10) 	3. Number of instances of agencies NOT meeting these commitments as stated in the MoU (taking account of MoU exceptions)	n.a.	0	1	0	0
	Medium-term predictability of BS/BOPs improves	<ul style="list-style-type: none"> Donors commit funds on a multi-year basis 	4. Share of donors with a multi-year indicative commitment	60%	>70%	81%	>80%	>90%
Alignment & Harmonisation	Full alignment and harmonisation of BS/BOPs in the spirit of the 2004 MoU	2. Reduction of bilateral conditions, bilateral administrative and reporting requirements, and bilateral legal and statutory requirements	5. Share of donors strictly adhering to the common conditionality framework (PES PAF matrix)	87%	87%	87%	>90%	>95%
			6. Share of donors with bilateral exceptions in the MoU (Annex 10)	n.a.	53%	50%	<55%	<55%

Areas of Concern	Objectives	Activities	Indicators	2003 actual	2004 target	2004 actual	2005 target	2006 target
		3. Harmonise response mechanisms	7. Number of donors NOT using the core MoU response mechanisms (disbursement in year n+1 based on performance in year n-1)	n.a.	3	3	3	2
Administrative burden	The administrative burden on GoM related to the number of visits on BS/BOPs and overlapping activities is reduced.	<ul style="list-style-type: none"> The number of missions related to BS/BOPs is reduced Donors increasingly use joint missions 	8. Number of missions related to BS/BOPs is reduced	?	2 (JR & MYR only)	? ¹	2	2
Transparency	PAPs fulfil their information requirements according to obligations (MoU Annex 3, §3)	<ul style="list-style-type: none"> Provision of quarterly report on release of Programme Aid within 2 weeks of the end of each quarter 	9. Number of instances of donors NOT meeting these commitments	n.a.	0	3	0	0
Capacity building	Capacities to design, implement, monitor and evaluate GoM PARPA are strengthened	<ul style="list-style-type: none"> Explore the possibility for a long term joint strategy for Technical Assistance 	10. An issues paper exploring the possibility for a long term joint strategy for Technical Assistance is drafted in 2005 and discussed with GoM	n.a.	/	/	yes	/

	On track or better than targeted
	No data, not applicable
	underperformance

¹ Could not be assessed due to lack of data. Question 5.1 of the questionnaire covers all missions, not only those for BS/BOPs.

2. Monitorable indicators

Areas of concern	Objectives	Activities	Indicators	2003 actual	2004 target	2004 actual	2005 target	2006 target
Predictability	Short-term predictability of BS/BOPs improves	<ul style="list-style-type: none"> Based on performance in year n-1 donors commit funds for year n+1 at the start of the GoM budget preparation cycle 	11. % Total BS/BOPs committed for year n+1 within four weeks of the year n Joint Review and for which disbursement in year n+1 is guaranteed unless there is a breach of underlying principles ²	n.a.	55% (estimate)	62%	tbm	tbm
	Medium-term predictability of BS/BOPs improves	<ul style="list-style-type: none"> Donors commit BS/BOPs in line with GoM planning horizon 	12. Number of donors providing indicative multiyear commitments of BS/BOPs on a rolling basis in line with the MTFE	0	tbm	0	tbm	tbm
Portfolio composition	Donors make use of the most effective aid modalities	<ul style="list-style-type: none"> PAPs and GoM evaluate the effectiveness of BS/BOPs as a modality in terms of the objectives stated in section 1 and 2 of the MoU Where appropriate donors increase volume of BS/BOPs and turn other aid modalities into BS/BOPs 	13. Share of BS/BOPs in PAPs' total aid (excl. aid to NGOs and private sector)	35% ³	tbm	32% ⁴	tbm	tbm
Administrative burden	Donors contribute to reduction of GoM burden	<ul style="list-style-type: none"> Donors manage funds for other donors or conclude agreements to perform tasks for other agencies 	14. Number of examples of delegated cooperation among donors	4	tbm	3	tbm	tbm
		<ul style="list-style-type: none"> Donors co-ordinate sector work 	15. Number of sectors with 10 or more PAPs is decreasing	3	tbm	3	tbm	tbm
		<ul style="list-style-type: none"> Donors pool project funding 	16. Pooled funding/stand alone projects ⁵	1.2 ⁶	tbm	0.3 ⁷	tbm	tbm

² Taken to be total BS/BOPs minus the variable tranches and WB BOPs

³ The percentage does not exclude aid to NGOs and the private sector as part of total aid because of a lack of data. Belgium, Germany and Portugal are excluded as they did not yet disburse budget support in 2003. Denmark is excluded from the calculation because the required information was not provided.

⁴ The percentage does not exclude aid to NGOs and the private sector due to lack of data. Canada and Denmark are not included as they did not disburse budget support in 2004.

⁵ Ratio in financial terms.

⁶ To avoid definition problems, 'pooled funding' includes 'sector budget support' and 'basket funding'. 'Stand alone projects' refers to 'Project aid' in the baseline study. Due to data problems (particularly clarity around what is meant with 'Other') the ratio is calculated based on information from 6 donors only.

Areas of concern	Objectives	Activities	Indicators	2003 actual	2004 target	2004 actual	2005 target	2006 target
		<ul style="list-style-type: none"> Sector aid is made more harmonised, aligned, and predictable 	17. Number of sectors with an MoU containing comparable donor commitments as the PAP's MoU	0	tbm	0	tbm	tbm
			18. Number of sectors with a donor performance matrix	0	tbm	0	tbm	tbm
		<ul style="list-style-type: none"> Donors respect GoM core business 	19. Donors agree 'quiet periods' with GoM	/	tbm	no ⁸	tbm	tbm
Transparency	Donors' BS/BOPs related analytic work on Mozambique is shared with GoM	<ul style="list-style-type: none"> GoM participates in study Analytic work is done in Portuguese or translated into Portuguese 	20. Share of studies timely available in Portuguese	69%	tbm	87%	tbm	tbm
	Transparency on aid flows is improved	<ul style="list-style-type: none"> Donors & GoM negotiate & agree on aid reporting standards PAPs report aid flows to DCI 	21. Share of PAPs reporting aid flows to DCI based on an agreed format and definitions	60%	tbm	56%	tbm	tbm

tbm = to be monitored

na = not applicable

BS/BOPs = Budget support and Balance of Payments Support

	On track or better than 2003
	Not applicable, no change
	Underperformance related to 2003

⁷ For definitions, see note 15. Canada and Denmark are not included as they were not disbursing budget support in 2004. The ratio is calculated based on information from 11 donors; for Germany, Norway and Switzerland data were missing.

⁸ A dialogue on "quiet periods" took place in 2005 only.

参考文献

外務省 (2006), 「政府開発援助 ODA 国別データブック 2005」経済協力局編

Batley, R., Bjornestad, L and Cumbi, A (2006), "Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004, Mozambique Final Country Report Draft" January 18, 2006, OECD/DAC

Boston, Emmy (2006), "China's Engagement in the Construction Industry of Southern Africa: the Case of Mozambique", Paper for the Workshop "Asian and Other Drivers of Global Change", St. Petersburg, Russia, January 19-21, 2006

Diogo, Luisa (2004), "Peace and the Economy" in Mazula, Brazao eds., Mozambique: 10 Years of Peace, Maputo: Imprensa Universitaria

DNPO, Gabinete de Estudos, IFPRI, Universidade de Purdue (2004), "Pobreza e Bem-Estar Em Moçambique Segunda Avaliação Nacional (2002-2003)"

Economist Intelligence Unit (2006), "Country Report: Mozambique", February 2006, London

Economist Intelligence Unit (2001), "Country Report: Mozambique & Malawi", October 2001, London

Governo de Moçambique (2006a), "Balanço do Plano Economico e Social de 2005", Maputo

Governo de Moçambique (2006b), "Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 (PARPA II)", Draft (March 23, 2006)

Governo de Moçambique (2006c), "Plano Economico e Social de 2006", Maputo

Government of Mozambique and Programme Aid Partners (2005a), "Aide Memoire - Joint Review 2005", Maputo

Government of Mozambique and Programme Aid Partners (2005b), "Aide Memoire - Mid Year Review 2005", Maputo

Government of Mozambique and Programme Aid Partners (2004), "Memorandum of Understanding between Programme Aid Partners and the Government of Mozambique for the Provision of Direct Budget Support and Balance of Payments Support", Maputo, 5 April

Hodges, T. and Tibana, R (2004), "Political Economy of the Budget in Mozambique", Complete Final Manuscript, 12 December, Maputo

Killick, T., C. N. Castel-Branco and Gestner, R. (2005), "Perfect Partners? The performance of Programme Aid Partners in Mozambique, 2004", A report to the Programme Aid Partners and Government of Mozambique, May

UNCTAD (2006), "World Investment Report 2005: Transnational Corporations and the Internationalization of R & D", http://www.unctad.org/en/docs/wir2005_annexes_en.pdf

UNDP (2005a), 'Human Development Report', United Nations, New York

UNDP (2005b), "Report on the Millennium Development Goals", Maputo

UNDP (2000), 'Human Development Report', United Nations, New York

White, Howard (1999), "From Commodity Aid to Budget Support: Programme Aid and Its Modalities", A SIDA Evaluation Report

World Bank (2004), "First Poverty Reduction Support Credit", Washington, D.C., June 9

World Bank (2005), "Mozambique Country Economic Memorandum- Sustaining growth and reducing poverty", Washington DC:

www3.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/index.php
www.transparency.org