

IDA の取り組み

シエラレオネ: 復興の日々—長い紛争の後に

11 年に及ぶ激しい内戦の後、5年間にわたって復興に取り組んできたシエラレオネは、民主的な統治に回帰すべく再建を進めています。2007年には3回目の大統領選挙と議会選挙を実施する予定であり、また、地元で選出された議員による地方議会や町議会に権限を与える地方分権化計画を実行しています。

国別指標	1999年	2005年
一人当たり国内総生産(GDP)(単位:ドル) a/	150	220
実質 GDP 成長率	-8.1	7.3
インフレ率 (%)	34.1	12.1
対外債務 (対 GDP 比率: %)	194	132
貧困率 (%)	..	70
初等教育の総就学率 (%)	65	160
乳児死亡率 (1,000 人当たり)	170 (1997)	170 (2002)
5 歳児未満死亡率 (1,000 人当たり)	286 (1997)	286 (2002)
人口 (100 万人)	4	5.5

a. 世界銀行アトラス・メソッド

出典: 世界銀行およびユニセフ

シエラレオネでは内戦によって、インフラや企業、そして最も基本的な社会構造が破壊されました。内戦末期、国民は1日平均 38 セント相当で生活しており、人口の3分の1近くに当たる 200 万人が難民となっていました。しかし、停戦後の、マクロ経済の動向は堅調で、シエラレオネの経済は力強く好転しました。国が内戦による荒廃から立ち直るときによく見られることですが、シエラレオネの国民所得は大幅に増え、2005 年までに一人当たり年間平均 220 ドルに達しました。国際社会の支援によって多くの基本的サービスが復活し、初等学校就学率は 1999 年比で 146%増加しています。最後の国連平和維持軍が 2005 年 12 月に撤退し、安全保障に関する全責任を国軍に引き継ぎました。現在シエラレオネには国連の文民事務所が残って政府を支援しています。

世界銀行のグループ機関で世界で最も貧しい国々を支援する国際開発協会(IDA)は、シエラレオネが紛争から立ち直るのに協力し、復興に向けた優先事項を決めるための国際パートナーシップの中で中心的な役割を果たしてきました。国際援助は、国民に具体的な恩恵をもたらすことによって平和を確立するという決定的に重要な役割を果たし、復興と公共セクター改革への道も開きました。



シエラレオネの開発実績

シエラレオネは現在、戦争による荒廃から立ち直りつつあります。

この国の内戦は 11 年間に及びました。

1991 年から 2001 年まで続いた内戦は、1999 年の和平合意をもって終結し、その後、国連による平和維持支援を経て 2002 年 1 月、正式に平和が宣言されました。世銀は、最初の和平合意が破棄されクーデターが発生したのを受け、1997 年に新規融資を停止しましたが、紛争中も可能な場所で開発プロジェクトを進行させるという形で関与は続けました。1999 年 1 月には、反体制派勢力が再び力をつけてフリータウンに侵攻するという重大局面を迎えました。この勢力は、数千人の犠牲者を出し、首都に壊滅的な被害を与えた後、西アフリカ諸国平和維持軍 (ECOMOG) により掃討されました。

1999 年 5 月、反体制派勢力は停戦に合意し、7 月にはロメ和平合意に調印しました。11 月には、平和維持のために国連軍が到着し、平和を確立し安定と民主主義を取り戻す転機となりました。

国連軍は、紛争の根本的原因である疎外と不正に焦点を当てた、新しい IDA 支援を進める準備を整えました。

シエラレオネは民主的統治と安定に確実に回帰しつつあります。

2 回の大統領／議会選挙 (1996 年と 2002 年) を平和裏に終えたシエラレオネは、2007 年 7 月に 3 回目の選挙を実施するための準備をしています。また、政府は 30 年前に廃止された地方自治制度を復活させ、2004 年に地方議会や町議会の選挙を実施しました。2004 年以来、政府は農業から公衆衛生に至るまでさまざまな機能を地方の行政

当局に分散させる取り組みの第 1 段階を完了しました。

紛争後のシエラレオネは堅調な成長を記録しています。

シエラレオネの国民一人当たり GDP は、紛争末期の 2000 年には 1 日 38 セントにまで低下しましたが、和平合意を経て、2005 年には国民一人当たり 220 ドルにまで回復しました。紛争によって経済が崩壊したことにより、1998 年には消費者物価上昇率が 36% になりましたが、その後沈静化し、2005 年と 2006 年には約 12% で推移しています。

シエラレオネは 2001 年に全国民を対象とした初等教育の無料化を宣言しました。

その結果、1999 年に 65% であった初等学校の総就学率は、現在は 160% (130 万人) に達しています。100% を超えているのは、紛争中に教育の機会を逃し、就学年齢を過ぎてしまった生徒が多数存在するためです。年 1 回実施される「全国初等学校修了試験」の合格者数は、2001 年の 2 万 1000 人から 2005 年には 5 万 6000 人へと倍以上に増加しました。

ガバナンスは改善しつつあります。

長年の紛争で制度が崩壊したシエラレオネにとって、誠実で有能な国家を築くことは大きな課題です。シエラレオネのガバナンス指標は改善する傾向にありますが、そもそもがきわめて低い水準からの出発でした。1998 年から 2005 年に、世銀が実施した調査 (「ガバナンス問題 V」) では、対象となったガバナンスの全項目において、シエラレオネの平均パーセンタイル順位は 14.9 から 20.4 にまで上昇しましたが、この数値は世界的な基準から見れば低く、サブサハラ・アフリカ地域の平均パーセンタイル 29.8 を大幅に下回っています。

IDA の貢献

1990年代終盤のシエラレオネ内戦終結に向けた努力は、敵対する勢力が武力衝突を繰り返したために頓挫し、長期にわたり一般市民が精神的苦痛を抱えるという多大な犠牲を強いるものでした。

世銀は紛争中も撤退はせず、兵士復員の取り組みを支援しました。1999年終盤に信頼できる和平合意が成立すると、国連の平和維持活動によって小康状態が訪れました。そのおかげで、IDAが出資する復興プログラムの実施が可能になり、平和を確立して、国民が実感できる平和の恩恵を提供するための取り組みが急ピッチで進められました。2000年から2005年までに、IDAは開発プロジェクト、政策改革、および分析活動に総額3億2900万ドルを拠出しました。

世銀は1999年の和平合意を受けて以下の形で活動を再開しました。(i) 難民や元兵士のコミュニティへの復帰を支援し、彼らが再び正常な経済・社会活動を営めるようにする(ii) 予算支援や政策改革、能力強化を早急に実施する。

IDAとのパートナーシップが、シエラレオネの平和確立に役立っています。

復興と経済再生に必要な基本的安全の確保

紛争中、複数のドナーによる取り組みが十分な調整の下に進められた結果、紛争後、政府と開発パートナーがパートナーシップを築くことができました。世銀は1997年から「武装解除／動員解除／社会復帰(DDR)プログラムのためのマルチドナー信託基金」を運営し、復興と経済再生に必要な基本的安全を確保することによって、シエラレオネの和平への移行に貢献し、最終的に成果を上げました。

3150万ドルのマルチドナー信託基金が、7万2000人の元兵士の武装解除と動員解除に充てられました。また、5万6000人(少年兵1800人を含む)がコミュニティへの復帰に向けた訓練という形で支援を受けました。

国連の平和維持活動を足がかりに、世銀は、地域の学校や診療所、市場、道路の再建に向けた政府の取り組みを支援するため、開発パートナーの緊密な協調の下での取り組みにおいて中心的な役割を果たしました。こうした再建への取り組みによって、国内難民や亡命者、元兵士が帰還するための条件が整いました。

1999年、IDAは戦争による影響が最も深刻だったコミュニティを対象に、4つのプロジェクトを開始しました。IDAは、主にNGOが実施する397の訓練・雇用プログラムに出資しました。すべての地区の数百の村で、学校、下水設備、病院、市場が再建されました。農民は種子や農機具を受け

取りました。こうして、合計で推定100万人が復興プロジェクトの恩恵にあずかりました。

2003年に「社会活動のための全国委員会(NaCSA)」が設立されたのを受け、IDAが出資する復興プログラムは、戦争のために以前は踏み込めなかった地域と、こうした地域内にある著しく脆弱なコミュニティにまで拡大されました。この第2段階では、新たに175のコミュニティが対象に含まれました。

教育と医療の重視

このほかに、開発パートナーとの共同出資によりIDAが実施したプロジェクトでは、特に教育と医療を重視しており、かつて戦争による影響を受けた地域にある100の学校の再建と運営、教員研修プログラムの立案、あるいは教育科学技術省が策定した農村地域向け教育サービスの立案／管理能力の強化などの面で政府を支援しました。

同時に、IDAと開発パートナーは、医療供給制度で不可欠の機能を取り戻せるよう政府を支援し、国内4カ所の優先地区で基本的医療施設を再建しました。

このプログラムは農村地域で、特に妊婦の世話をする医療従事者に、より高度な設備、備品、研修を提供するものでした。IDAはまた、保健省の運営効率の向上を支援し、その結果、同省は、地域医療チームがマラリア予防用の薬品処理をした蚊帳の配布や結核予防などの重要なサービスをコミュニティに供給するのをより効果的に支援することができるようになりました。

政策改革の支援

1999年から2005年にかけてIDAは、政府の経済再生と行政サービス供給改善を支援するための4つの経済再生／復興融資として総額1億3500万ドルを出資しました。これにより、食料や石油製品、原材料など必須品目輸入のために必要な外貨が確保されました。

援助の協調と債務削減の促進

内戦の終結が近いことが明らかになると、世銀（IDAを通じて）やIMFなどの主要なドナーは、復興、再生、成長のための援助を促進する重債務貧困国（HIPC）プロセスを開始するようシエラレオネ政府に働きかけました。

シエラレオネは2002年初期にHIPC決定時点に到達したのを境に、開発援助が大幅に増えました。

2003年終盤、主要な予算支援ドナー（アフリカ開発銀行、英国国際開発省、欧州共同体、IDA）は、公共財政管理改革に関してさらに高度な協調体制をとることを決定しました。IDAはまた、保健・教育プロジェクトの設計・実施についても、開発パートナーとの協調を模索しました。

最終的に、協調に向けたこうした取り組みは、マルチドナー予算支援の枠組みの創設につながりました。同枠組みは、特定の改革ではなく、貧困削減戦略全体を支援するものです。

2006年12月、シエラレオネはHIPC完了時点（この時点で、マクロ経済の安定を維持し、戦略的改革を実行している国には債務削減が実施されます）に到達しました。さらに今後、「多国間債務救済イニシアティブ」による恩恵も受ける予定です。

民間セクターの成長促進

世銀は民間セクター開発に向けた構造改革、特に公営企業の改革と投資促進法を推進するのに貢献しました。シエラレオネが切望する輸出所得を増やすため、世銀は鉱業部門に注目し、政府と協力して、正規の活動を促進し民間投資を呼び込むよう鉱業政策を修正しました。現在、「外国投資アドバイザー・サービス」が、行政面の障壁解消と輸出促進を目指すプログラムを積極的に

進めています。

公共財政管理の改善

世銀は、不正撲滅、管理の強化、サービスの改善といった政府の取り組みを支援してきました。IDAは他の主要なドナー（アフリカ開発銀行、英国政府、および欧州共同体）と共に、以下の活動を促進してきました。

- 予算監視委員会の創設：優先事項の確定、実施状況の監視、定期報告書の作成を支援します。

- 2004年に議会が公共調達法を承認：政府は2005年、新たに総合財政管理情報システムを導入し、会計局とシエラレオネ銀行の主な記録管理機能を自動化しました。セキュリティ管理と監査が記録されるほか、四半期毎に予算報告書が作成され、官報として公表されます。2001年から公共支出追跡年次調査が実施されており、結果も公表されます。

- 2005年、政府予算／説明責任法を採択：政府予算の実行に際しての自由裁量権を撤廃し、透明性を高め説明責任を高めるための役割と基準を作ることを目的としています。

- 2005年、実際に機能する地方自治制度の復活：この中で、公的資金利用の包括性、透明性、および説明責任についての基準が定められました。

地方分権化の支援

シエラレオネの内戦の原因の1つであった農村地域の疎外という問題への取り組みを進めるため、6つの省が少なくとも一部の機能を地方自治体に分散させました。

これらの機能は、作物や家畜、教育、保健、上下水道、ジェンダー、若者、およびスポーツに関するサービスを提供するものです。

地方自治体の役割

- 新たな政府間移転に関する規則、および地方に投資資金を供給するブロック・グラント制度が導入されました。
- 政府は2005年と2006年の予算案に盛

り込まれた配分とその方式を公表することにより、移転の配分について求められている透明性を実現しました。

- 一次医療サービス、地区教育評議員会が運営する学校、および農業サービスの管理責任が地方議会に移されました。
- 住民参加型地域計画を通じて、地方議会は3年間の段階的開発計画と、上下水道、運輸、農業、若者、スポーツに関する早期成果達成イニシアティブを立案しました。

- 新たな政府間移転に関する規則、および地方に投資資金を供給するブロック・グラント制度が導入されました。

- 政府は 2005 年と 2006 年の予算案に盛り込まれた配分とその方式を公表することにより、移転の配分について求められている透明性を実現しました。

- 一次医療サービス、地区教育評議員会が運営する学校、および農業サービスの管理責任が地方議会に移されました。

- 住民参加型地域計画を通じて、地方議会は3年間の段階的開発計画と、上下水道、運輸、農業、若者、スポーツに関する早期成果達成イニシアティブを立案しました。

主要インフラの復旧

シエラレオネでは今も、電力や上下水道に関して安定したサービスがひどく不足しています。2002年の時点で、国内の道路の舗装率はわずか8%でした。また、2004年の時点で、電気を利用できた国民は5%に過ぎませんでした(サブサハラ・アフリカ地域でも有数の低水準)。

IDA は、こうしたインフラ不足の問題への取り組みと、主要サービスの管理の効率化を目的としたプログラムを援助してきました。

内戦の間、ブンブナ水力発電ダムは完成間近のまま放置されていました。シエラレオネ政府がこのダムを完成させ、まだ満たされていない電力需要の少なくとも一部に応じられるようにするため、世銀は、民間建設業者が建設を再開できるよう

部分的リスク保証を含む融資パッケージを用意しました。世銀はまた、難民コミュニティの再定住、その他の社会・環境面での要件、および被災コミュニティの物的改善に対しても資金を拠出しています。

IDA はルンギ国際空港とフリータウン港の改修に資金を拠出しています。また、同部門のほかのドナーと密接に協力しながら、道路運輸局の管理強化、道路管理のための持続可能な資金拠出、および主要道路網や周辺／支線道路について2つの重要なセグメントへの資金拠出を行っています。

今後の課題

シエラレオネはすでに紛争直後の状態にはないものの、今も困難な課題に直面しています。高い失業率、識字率の低さ、世界でも最低の保健指標といった問題が原因で、貧困率は70%と極端に高く、平均寿命も41年という短さです。

シエラレオネは莫大な農業資源と鉱物資源に恵まれていながら、その経済規模は約10億ドルにすぎません。もし11年に及ぶ内戦の原因となった長期の政治的混乱がなければ、この国の経済規模は約3、4倍に達していたでしょう。シエラレオネが紛争後の復興を継続するには、引き続き相当規模の投資が必要です。

シエラレオネが抱える課題は依然として膨大なものですが、開発の優先課題は明確です。

経済成長加速と、さらなる雇用機会の創出

シエラレオネでは、特に若者を対象によりよい雇用機会創出を加速すべく、民間セクターの機能を改善する必要があります。そのために、シエラレオネは、行政サービスを改善し、インフラ不足を解消し、有効な法規制環境を作るための開発戦略を実行しなければなりません。

不正の削減

シエラレオネには長く不正がはびこっていたため、一般市民の反感や国家の崩壊を招く大きな原因となりました。国民の信頼と支持を取り戻すためには、誠実かつ有能な政府を作る必要があります。しかし、最近の不正認識指数を見る限り、状況に持続的な改善は認められません。

求められる公務員の能力開発

大多数の公務員は、事務職や配達人など専門性の低い仕事に携わっています。会計士、農学者、化学者、医師、地質学者、弁護士などの専門職は、ひどく不足しています。必要な技能を修得させるための教育プログラムが不十分なのです。

調達改革

調達改革を有効に実施することは、腐敗防止の取り組みの基礎となります。またこれは、良質な

行政サービスや、サービス供給の適時性および費用効果の向上を実現するためにも欠かせません。さらに、明確な調達規則を作ることで、より多くの企業が政府との契約獲得のために競争できるようになるため、民間セクターの成長が促進されます。

民間セクターの強化

民間セクターは、よりよい雇用の創出を加速できるほど十分に発達していません。政府が特に懸念を抱いているのは、若者や元兵士の雇用についてです。その多くが失業者であるからです。

最近行われた調査を基に、民間セクターの問題が検討されました。現在の課題は、提言された改革に優先順位をつけ、財源を確保し、改革を開始することです。

IDAは2007年半ばに、世銀の民間セクター担当機関である国際金融公社と協力して、農村部の販売システムと農産物関連の価値連鎖の強化に焦点を当てた民間セクター開発プロジェクトに2800万ドルを拠出の予定です。

保健指標の改善

シエラレオネの妊産婦死亡率、乳児死亡率、および5歳未満児死亡率は世界でも最悪の水準にあり、1000人中286人の子供が5歳になる前に死亡しています。保健指標を許容可能な基準にまで引き上げるため、政府は上下水道設備への投資、出産システムの改善、およびインフラ(特に道路)の高度化を図る必要があります。

インフラ関連の多大なニーズの充足

シエラレオネの基盤インフラの整備はまだ不十分です。最近発表された輸送調査では、農業の発展と農村部の民間セクター開発に必要な最低限の輸送手段を整備するのに推定1億6000万ドルが必要とされています。

ブンブナ水力発電所の稼働開始後も、特に乾季の間、発電総量はフリータウンの基本的ニーズを満たすには不十分です。また、3つか4つの大都市を除き、農村部には電力が供給されていません。

飲料水の不足は、シエラレオネにとって保健関連のミレニアム開発目標達成の成否を左右する

重大な脅威です。清潔な水を利用できる人口が都市部ではわずか 60%、農村部では 15%未満にとどまっているシエラレオネは、乳幼児死亡率が世界で最も高くなっています。フリータウンの給水システムは、町の規模が現在の 3 分の 1 にすぎなかった内戦前から拡大されていません。そのため、フリータウンの人口の 50%は、現在も清潔な水を利用できずにいます。

また、電力や水や輸送能力の不足は、民間セクターが適正に機能しない原因にもなっています。

こうした障害を取り除くためには、相当額の投資が必要

2005 年から 2009 年までにシエラレオネが必要とする資金は、IMF の試算によれば累積 9 億 9600 万ドルに達します。また、同期間中に用途を財政運営に限定した資金拠出は、総額 8 億 4700 万ドルに上ると予想されます。こうした資金は、グラント(HIPC 救済用のグラントを含む)、融資、および債務削減の形で確保される見込みですが、主要な優先課題への取り組みに必要な金額との間には、まだ 1 億 9300 万ドルの隔たりがあります。

IDA とその他のパートナーは今後も持続的な支援を提供する必要があります。一貫した支援が、大変な努力をして達成した過去 6 年間の成果を揺るぎないものにし、開発戦略を前進できるかどうかの鍵を握っています。

紛争後の教訓は IDA の援助効果向上に役立つ可能性があります。

シエラレオネのプログラムについての総合的な分析はまだ実施されていないものの、この国における IDA の経験からはいくつかの教訓を得ることができます。

特別な環境で活動し、和平を達成するためのヒントは、すでにエチオピア、大湖地域、スーダン、スリランカといった国々で役立てられています。

紛争後支援として比較的多額の IDA 資源が配分されたおかげで、IDA は復興活動と予算支援イニシアティブを並行して実施することができました。これにより、政府は戦争による影響を受けたコミュニティのニーズに直接応えながら、マク

ロ経済の安定を維持し、財政改革や調達改革を進めることができました。

シエラレオネ政府の地方分権化への取り組みは、人間開発指数が最低水準にある国でも、参加と競争を奨励する制度改革によって、潜在的に蓄えられていた地域レベルでのエネルギーや能力を解放することが可能なことを示しています。また、特定の職に的を絞った訓練を行うことによって、制度面での能力を一気に向上させることができますが、これを持続可能なものにするためには、成果に対して報酬を支払い、学習を奨励する有効なガバナンス環境を作る必要があります。

こうした紛争後の環境でプロジェクトを実施したことにより明らかになったのは、プロジェクトを実施する部局や、場合によっては参加するコミュニティの能力開発に多額の先行投資をする必要があるという点です。NGO コミュニティを通じてプロジェクトの実行を管理する場合は、能力の限界を見極めたうえで、それに対応する能力開発プログラムを立案・実行しなければなりません。プロジェクトの設計は、追跡しやすいいくつかの主要業績評価指標を中心に行うべきです。

ガバナンス、不正、公共財政管理、および能力開発といった問題に関するドナー間の協調は、これまでのところ特に順調であり、今後も順調であると思われます。これは、腐敗した統治が行なわれていた内戦前と内戦中に、この国の制度能力が損なわれたことが認識されているからです。

2007 年 2 月

<http://www.worldbank.org/ida>