

第 62 回財務省 NGO 定期協議会 NGO 側からの質問書

議題 5：モザンビークの債務焦げ付き問題と円借款供与方針について

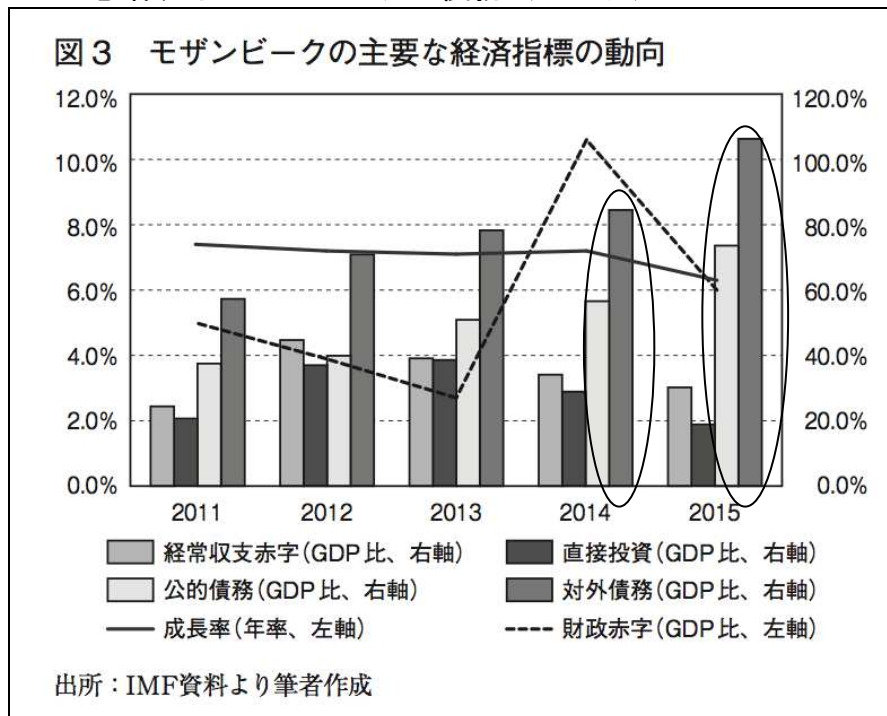
提案者：日本国際ボランティアセンター 高橋清貴・渡辺直子、アフリカ日本協議会 津山直子・船田クラークセンさやか

1. 質問書の背景（前回のふり返し）

2016年3月15日に開催された第61回財務省 NGO 定期協議会では、NGO 側議題として「アフリカの債務持続性に関する財務省の方針について」が設定された¹。日本をはじめとする各国ドナーや国際機関が一旦帳消しした債務が、サハラ以南アフリカ諸国で再び積み増ししている現状を踏まえ、日本政府や財務省の見解を求めた。その後、第61回で事例として扱ったモザンビークの債務について新たな状況が明らかになったため、これと前回の議論を踏まえて、あらためて円借款供与方針におけるリスク予防やガバナンスとの関係等について議論を深めたい。

2. 本議題の背景

2-1. 急増するモザンビークの債務（データ）²



2-2. モザンビークへの円借款の基礎情報

(1) 債務帳消しと円借款の供与（2006年度～2015年度）

モザンビークは、2005年12月にCP達成国となり、2006年度に日本政府は70.89億円の円借款を免除するとともに、同年度に円借款を再開した。その後、日本政府は、2015年度までに累積で **704.26億円** を供与している。

年度	額 (億円)	案件名
2005年	-	

¹ <http://www.jacsces.org/sdap/mof/gijiroku61-70.htm>

² https://www.jbic.go.jp/wp-content/uploads/reference_ja/2016/05/48351/20160523_SeriesMacro.pdf

2006年	32.82	マンディンバーリシシガ間道路改善事業（債務免除 70.89億円）
2007年	－	
2008年	－	
2009年	59.78	ナンプラークアンバ間道路改善事業
2010年	－	
2011年	－	
2012年	78.89	ナカラ港開発事業（I）
2013年	240.42	マンディンバーリシシガ間道路改善事業（67億73） マプト・ガス複合式火力発電所整備事業（172億6,900万円）
2014年	－	
2015年	292.35	ナカラ港開発事業（II）
合計	704.26	

作成：筆者

(2) 円借款再開への外務省による説明

外務省国別データ（2013年度）

モザンビークに対する経済協力は、1975年の災害緊急援助に始まり、1992年の内戦終結後、同国の経済発展を促進する観点から無償資金協力及び技術協力を中心に援助を実施してきた。2006年には同国に対して初めての円借款を供与し、その後は、無償資金協力と技術協力、円借款を効果的に組み合わせる積極的な支援を実施し、モザンビークの社会経済開発に大きく寄与している。

(3) 2015年度の最大の円借款供与時のJICAの説明

これまでに最も多い額の円借款を供与した2015年6月には、JICAは次のような説明を掲載している³。

ナカラ港は、貨物取扱量及びコンテナ取扱量において同国3位ですが、水深が14mあるアフリカ南東部随一の天然の良港であり、約4,500万人の人口を擁するナカラ回廊地域のゲートウェイとして関心を集めています。（中略）同地域は、近年、原料炭、天然ガス等の鉱物資源が発見され、高い農業ポテンシャルがあるだけでなく、経済活動が活発化している中、貨物量も大幅に増加しており、2030年には現在の10倍となることが予想されています。この貨物量の大幅な増加に対応するためには、老朽化した現行の港湾施設の改修と、港湾荷役の効率性の向上が急務となっています。

（中略）本事業については、第1期（2013年3月承諾、78億8,900万円）の円借款を供与済みであり、今次円借款は第2期の供与となります。本借款資金は、北側埠頭改修、泊地浚渫、コンテナヤードの舗装等に係る土木工事、ガントリークレーン等港湾荷役機材の調達及びコンサルティング・サービス（入札補助、施工監理、環境モニタリング等）費用等に充当されます。

2-3. モザンビークをめぐる近年の状況の変化

モザンビークは、外務省・JICAの説明に反して、近年以下のような状況に直面している。

(1) ガバナンスの悪化

2010年～	選挙法改正、分権化を目指した憲法改正をめぐる議論
2011年1月	テテ州モアティゼ郡カテンベ住民、Vale社に対する抗議、鉄道封鎖
2012年10月～	選挙法改正・選管の構成をめぐる政府フレリモと野党レナモの争い
2013年4月～	政府（軍・警察）とレナモ間の武力衝突開始
11月	地方選挙レナモボイコット、フレリモ苦戦（MDM勝利：ナンプラー・グル市）
2014年4月	選挙法改正

³ http://www.jica.go.jp/press/2015/20150612_01.html

2014年10月	和平合意（17ヶ月の武力衝突後） 第5回大統領・議会選挙
12月	レナモ自治州構想案表明（勝利地域、中部・北部の自治構想）
2015年1月	レナモ・スポークスパーソン拘束、後解放 レナモ・政府軍が和平合意に反して軍事行動準備をしていると主張（実際、3ヶ所で特殊部隊集結が確認される） ニュッシ政権発足
2015年3月	シスタック教授（憲法学者）暗殺（現行憲法下での地方自治の可能性を指摘。現在も事件解明せず）
7月	テテ州モアティゼ郡 Ncondedzi (Ndande) で政府治安維持特殊部隊とレナモ間の軍事衝突発生 Ndande 住民が国境を越えて避難開始(政府部隊によるレイプ・焼き討ち等)
8月	新聞創設者・主筆暗殺
9月	マニカ州で二度のレナモ党首襲撃事件、レナモ報復可能性表明
10月	政府軍 Ncondedzi 再襲撃 政府機動隊によるレナモ党首宅襲撃
11月	ソファアラ州 Gorongoza（レナモ党首が隠れているとされる場所）で衝突、避難民発生
2016年1月	UNHCR マラウィへの避難民確認（約4000人）を発表 レナモ事務局長暗殺未遂（護衛者は射殺）
4月	マラウィへの難民10,000人超 Gorongoza にてモザンビーク軍が5人のレナモ武装グループを殺害
5月	ホセ・マクアネ准教授暗殺未遂事件（Financial Times、国内TV番組等で政府による Hidden debt/マグロ漁船 EMATUM 問題に対する批判コメントを出していた）

作成：筆者

(2) 新たに発覚した巨額の債務

2013年8月	国営モザンビーク・マグロ会社EMATUM創設 同国初の外債合計850億ドル（約10兆5700億円）
2014年10月	操業開始発表
2015年7月	返済開始できず S&P 長期個別債務「B」～「B-」
2016年2月	S&P 「『選択的債務不履行』に格下げの可能性」
3月	返済期限の延期（債務借り換え）
4月1日	S&P 「選択的債務不履行(SD)」
4月3日	政府 14億ドル（2013/14年分）の債務申告漏れ発覚
4月15日	IMF等、主要ドナー 財政支援一時停止
5月23日	Fitch 「B」→「CCC」
現在	政府 申告漏れ債務について調査中

作成：網中⁴

この状況についてJBICは以下のように説明している⁵。

・2016年4月1日、格付会社スタンダード・アンド・プアーズ（S&P）はモザンビークの格付を「SD

⁴ 網中昭世（ジェトロ・アジア経済研究所 地域研究センター アフリカ研究グループ）「ジェトロ・アジア経済研究所連続専門講座 TICADVI の機会にアフリカ開発を考える コース5 モザンビークにおける平和構築再考」配布資料より抜粋

⁵ http://www.jbic.go.jp/wp-content/uploads/reference_ja/2016/05/48351/20160523_SeriesMacro.pdf

(Selective Default)」に引き下げた。これは、モザンビーク政府が2016年3月に提案した政府保証債の「債券交換」について、これがデフォルトに相当するとS&Pが判断したためであるが、ここ数年、格付機関からデフォルト格あるいはデフォルトに近いC格を付与されたのは、ギリシャ、キプロス、ウクライナ、アルゼンチンなど一般に経済危機と認識されていた国が主であることから、高成長を継続するモザンビークのSD格付与は一種のショックともいえるだろう。

- ・2016年4月15日、IMFはモザンビーク政府に10億ドル超の債務の報告漏れがあることを発表した。詳細は、今後のモザンビーク政府からの報告などに拠ることとなるが、10億ドル超という多額の政府保証債務が加わり、モザンビークの債務負担は一層重いものとなる一方、IMFとのSCFからの資金引出しや世銀など他のドナー支援にもネガティブな影響が生じることにより、国際収支や財政へのプレッシャーが大きくなることを見込まれる。5月1日にはフィッチが本債務の報告漏れを受け、格付を「B」から「CCC」に引き下げた。モザンビーク政府は早急に債務の報告漏れ問題の全容を明らかにし、国際金融界からの信用を取り戻すとともに、足元の厳しい経済状況を踏まえ、適切なマクロ経済政策や国営企業に対する債務保証の管理が求められる。

3. 質問

以上の歴史的経緯と現状などの背景を踏まえ、以下について質問いたします。当日の協議を中身のあるものにするために、是非資料のご提供をお願いいたします。

(1) 第61回の協議において、NGO側より全面的な債務帳消しに至ったアフリカ諸国への円借款供与の問題を踏まえた質問を致しました。議論を深めるために、次の点についてお教え下さい。

- ①全世界における日本の債務放棄総額は2兆1651億円に上っているとされていますが、アフリカ諸国への債務放棄総額をお教え下さい。
- ②この債務放棄に至った原因について、財務省としてどのように分析・総括したか、具体的にお教え下さい。
- ③また、前回協議の際、財務省からは円借款における債務持続性について「2000年頃にいろいろな話があって、学んできた話。そこは当然の前提」との説明がありましたが、事前質問は「アフリカにおける債務持続性に関する財務省の方針を具体的に示してほしい」というものでした。そこで、今回こそ前回質問へのご回答をお願い致します。
- ④以上の対アフリカ円借款の全面放棄に関する総括、貴省としての債務持続性についての具体的な方針を踏まえ、2005年以降再開された円借款をアフリカ諸国に供与するに当たって具体的に配慮している点について共有をお願いします。

(2) 第61回の協議において、日本の官民がアフリカの重点国としているモザンビークの懸念される現状についてNGO側から報告を行いました。これに対して、財務省からはIMFの1月の最新報告のなかで「中リスク」になっており「債務レベルそのものはモザンビーク政府の管理可能なレベルにあると考えている」との説明がなされました。また、財務省として外務省やJICAに確認しているので大丈夫との趣旨の補足がありました。しかし、これらの日本の機関と対話をしてきた経験、さらにモザンビークの状況を現地市民社会や研究機関とともに間近でウォッチしてきた立場からは、同国の状況はより危機的で深刻なものであると考え、問題提起を行いました。その後、懸念した通りの事態が露呈しています（詳細：上記3-2.(2)）。

- ①財務省としてのリスク分析にあたっての参考としている情報の妥当性についてのご見解をお教え下さい。
- ②また、状況の変化を踏まえて、財務省としてのご見解をお示しください。
- ③日本政府は、モザンビークに対して累積約704億円の円借款を行っていますが、この返済予定、その持続性に関する妥当性に対する見解をお示しください。

(3) TICADVIを向かえるにあたって、債務帳消し以降、2015年度までにアフリカ地域に供与された円借款額についてのデータの共有をお願いいたします。

以上

前回議論のふり返り

【歴史的背景】

(1) アフリカにおける債務問題

冷戦終結後、長らく一党・軍事独裁体制下にあったアフリカ諸国が民主化の道を歩み始めるが、長年にわたって累積してきた債務とその返済や財政規律化を迫る国際機関や援助国の要求の間で、雇用・公共部門が縮小され、各地で人びとの生活の悪化、政情不安が生じた。

(2) 市民社会による債務帳消し運動とケルン・サミットでの国際合意の実現

西暦 2000 年の節目に重債務を抱える貧困国の債務を帳消しにしようという世界的な社会運動「ジュビリー2000」が組織化され、債務の貸し手側の問題が追求されていた。結果、1999 年のケルン・サミットで「債務削減率の増加、対象国の拡大」が合意、債務帳消しが大幅に前進。

(3) 日本による債務帳消しへの方針転換

日本政府は、2003 年の第 3 回アフリカ開発会議（TICADIII）において、アフリカへの債務帳消しを宣言し、2004 年並びに 2005 年には、30 億ドル分の債務を放棄した。

(4) 日本政府の債務帳消し額

日本政府は、平成 15（2003）年度から平成 25（2013）年度まで、債務救済を行ってきた。その総額は 2 兆 1651 億円に上り、アフリカ諸国の占める割合が多い。

(5) 「拡大 HIPC イニシアティブ」の概要と対象国

経済・社会改革等への取組みが一定段階に達した重債務貧困国に対し、「拡大 HIPC イニシアティブ」と呼ばれる包括的な債務削減が決定。対象 39 カ国中 33 カ国がサハラ以南アフリカ諸国。

(6) HIPC イニシアティブのプロセス

各国は一定の条件を満たし、政策変更による貧困の削減を約束し、良好な政策遂行の実績を残すことが求められるが、そのプロセスは「判断基準」「完了基準 CP」の二段階に分かれる。

(7) 市民社会の参画の重要性

債務救済プロセスにおいては、市民社会の参画が重視されている。

(8) 世銀報告に見られる 2013 年時点の状態

世銀報告(2013年)では、35カ国までが完了基準に達し債務救済を受けた。モザンビークを含む。

(9) アフリカ向け円借款の再開をめぐる日本国内の議論と円借款供与の現状

2005 年に日本政府は「アフリカ向け ODA の 3 年間での倍増」を宣言し、CP に到達したアフリカ諸国に対し、AfDB との協調融資による円借款支援再開を決定。JICA のアフリカ向け円借款の供与実績（2005～2013 年度）によると、総額 6476.52 億円が累積供与されている。

(10) IMF アフリカ会議での注意喚起

2014年5月、IMFアフリカ会議がモザンビークの首都マプトで開催され、IMF専務理事は、「関係各国は公的債務が財政を圧迫しないよう注意深く、慎重に行動すべき」と警鐘を鳴らし、「追加融資」が「脆弱性の追加」と指摘。

(11) ガバナンス悪化・資源価格の暴落

債務が累積する理由の一つであったガバナンスの問題の解消は、救済の重要条件となっていたが、ここ数年アフリカでは民主的で健全な政治ガバナンスの体制に大幅な後退が観察される。アフリカ諸国は、鉱物資源や農産品などの一次産品価格の高騰に助けられ、海外直接投資が流入し、債務を活用した大規模インフラ整備などの推進によって、数字上での驚異的な経済成長を遂げてきたが、政情不安や資源価格の暴落など今後の見通しは不透明となっている。1990 年代後半の債務焦げ付きと債務帳消しをめぐる議論が顧みられなければならない。

(11) アフリカにおける不公正・不平等な成長の問題：モザンビークを事例に

日本政府はモザンビークを「重点国」と捉え、2014 年には安倍首相が同国北部のナカラ回廊開発に 5 年間で 700 億円規模の支援（円借款を含む）を約束した。しかし、ここ数年、政府軍・警察・与党民兵と野党側武装勢力との間で武力衝突が発生し、隣国マラウイに 1.2 万人以上の難民が流出。難民の大半が女性・子どもで、政府関係勢力による殺害・焼討ち・レイプ等

を避ける目的で逃げていると報じられているとともに、UNHCR はモザンビーク政府に対し亡命の権利を尊重し、非自発的な帰還を強要しないように警告した。

【質問】

- (1) アフリカにおける債務持続性に関する財務省の方針を、具体的にお教え下さい。
- (2) 債務救済に至った原因の一部が現在、アフリカで進行しつつあるように思われますが、これについて財務省として情勢の把握や分析をどのように行っているのかお教え下さい。
- (3) 再度債務救済をする可能性の有無、する場合の条件などがあればお教え下さい。
- (4) 本年の G7 サミットや TICAD VI に向けて、アフリカ向け円借款についてどのようなメッセージを打ち出す予定があるのかお教え下さい。
- (5) 以上で取り上げたモザンビークの現状を鑑み、今後の円借款の供与と債務持続性に関する見通しをお教え下さい。

【回答】

詳細は、事前提出された質問書⁶と当日議事録⁷を参照されたいが、財務省からの回答は次のようなものであった。

- ・グラントを供与するのか借款を供与するのか、借款を供与する以上、債務の持続性は当然考える。2000年頃にいろいろな話が合って、学んできた話。そこは当然の前提で考えている。すでに仕組みとしてあるので、マクロ的な部分はどうかやっていくか。個々のプロジェクト単位で考えたときに、指摘されているような土地の話、環境の話、アフリカに限らず各地での問題をこの NGO 協議会でご指摘頂いている。そこはどのような形でセーフガード政策を守っていくかの話。
- ・モザンビークそのものは、実際には IMF で中リスクとなっている。Low リスクでも、High リスクでもなく、真ん中のリスク。IMF の 1 月の最新版を確認しており、基本的に資源価格の下落は注視しなければいけないのはご指摘の通りで、確かに注視が必要だと思う。債務レベルそのものは IMF レポートにある通り、モザンビーク政府の管理可能なレベルにあると考えている。まだまだ Inclusive Growth の観点から、譲許性の高い円借款を供与することに問題はないと私どもとしては考えている。モザンビークは潜在力が高い。誰もが認めるところだと思う。私どもとしては Inclusive な Growth、持続可能な経済成長を実現したい、支援したいと思っているし、そのツールとして円借款があり、マルチとの連携もある。
- ・モザンビークに限った話ではないが、債務持続性は極めて重要で、債務国が経済成長する上で債務持続性は必須。
- ・(モザンビークについて) 土地収用で小農がなくなるとか、土地収用が一方的に行われるとか、住民が作りたい作物ではなく植え付けられるとか、そういった点でご懸念があることは承知している。JICA や外務省とも話し合っている。決して現地の情勢を踏まえていないわけではない。様々なチャンネルを使いながら、懸念を踏まえてやっていきたい。

⁶ http://www.jacsces.org/sdap/mof/gijiroku/mof61_question.pdf

⁷ <http://www.jacsces.org/sdap/mof/gijiroku/mof61.pdf>