

みんなくりポジトリ

国立民族学博物館学術情報リポジトリ National Museum of Ethnology

遊牧がモンゴル経済を変える日

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2012-02-29 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 小長谷, 有紀 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/10502/4581

I部

市場経済化への一〇年の歩み

一九八九年、モンゴルの草原はペレストロイカの波に洗われた。そして一九九二年から新しい憲法のもとで民主化を果たし、市場経済化へ移行を始めた。ちょうど一〇年を経た現在、その道程は歴史として検証されるべきときを迎えている。

移行経済期に関する検証は、もちろん多義的になされるべきであるが、本書では、主としてODA（政府開発援助）とFDI（海外直接投資）の二つの切り口に焦点をあてた。それぞれの果たした役割と今後の見通しが解説されている。

いずれの部門においても、貧困削減は経済発展の主要な目標として設定されている。しかし、実際のところ、この一〇年のあいだに生じた、草原から都市部へ膨大な人口流入やマンホールチルドレンの問題は、これまでになく貧困のかたよりが生まれていることを示している。自由の最大化が市場経済の原理なら、それはまた不自由の最大化をももたらしたのである。モンゴルの急速な市場経済化の過程をいかいつまんで復習することは、同時に、世界の行く末を見通す拡大鏡をのぞきみることになるだろう。

第1章

市場経済化移行期におけるODA

永井三岐子

はじめに

すでに歴史の一ページとなりつつある一九八九年から九〇年にかけての社会主義体制の崩壊は、モンゴルに政治的にも経済的にも大きな変化をもたらした。政治的には、それまでの一党独裁を放棄し、多党制が導入され、民主化に向けて大きく方向転換がはかられた。経済的には、中央計画経済から市場経済への移行が始まった。

しかし、コメコン体制の実質的な崩壊は、それまでほとんどの消費財と石油供給をソ連に依存してきたモンゴルの国民生活に大きな打撃をもたらした。私をはじめモンゴルを訪れた九三年には、物資の配給制は終わっていたものの、薄暗い食料品店には肉、ジャガイモ、小麦粉くらいしかなく、唯一「西側」を思い起こさせるものといえばドルショップ

に並ぶチョコレートだけだったのを記憶している。その一方で、テレビからはアメリカのMTVが流れ、子どもたちがヒットチャートの歌をあたりまえのように口ずさむというギャップに驚きもした。モンゴルの市場経済化への第一歩は、コメコン体制の崩壊によってもたらされた経済的ショックからの立ち直りと、同時に押し寄せる外国からの情報の津波とともに始められなければならなかったのである。

一九九〇年から十余年のあいだ、国際社会のなかに組み込まれることで、モンゴルの経済、社会はすさまじい勢いで変化した。諸外国とのヒト、モノ、カネの交流は飛躍的に伸びた。そのなかでも政府開発援助（ODA）が交流の中心にあったとするのは言い過ぎだろうか。モンゴルに投入される資金の大半を政府開発援助が占めており、政府の開発戦略はドナーのアドバイスを反映し策定される。夏場の観光客は圧倒的に増えたものの、越冬する在留外国人の多くが援助関係者であることを思えば、ODAはやはり国際社会とモンゴルをつなぐ重要な窓口であると言えるのではないだろうか。この章では、その援助を概観することによって、計画経済から市場経済への移行期におけるモンゴルの変化にODAがどうかかわったかを考えてみたい。

1 援助の全体像

モンゴルが市場経済化を宣言して以来、じつに多くの国や機関が支援している。とくに日本、米国は、モンゴルにおける改革をほかの旧社会主義国への先例と位置づけ、積極的に支援していく立場を明確にしている。援助額ベースで見ると、二国間では日本が最大の支援国で、支援額は毎年群を抜いており、続いてドイツ、アメリカの順となっている。

国際機関ではアジア開発銀行がトップで、続いて世銀グループ、IMF、UNDP、EU（ヨーロッパ連合）などがある。その他、UK、韓国、デンマーク、フランス、ロシア、オランダ、中国、そして間接的な資金貢献も含めると、もっと大きな国際応援団が控えていることになる。表1は借款を含むODAの総額とモンゴルのGDPを示したものである。援助額は九五年まで増え続け、その後はほぼ一定の水準を保っている。対GDP割合は平均二四％で推移しており、この割合はほかの中央アジアの市場経済移行国と比べても高い割合である。これは既述のように、日米をはじめとする西側諸国がモンゴルの市場経済への移行を国際社会として支援するというコンセンサスのあらわれであるとともに、モンゴルの援助受け入れに対する努力と援助効果に支援国・機関が一定の評価を与えている証左と言えるだろう。

表1 モンゴルへのODAと対GDP比

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
ODA総額 (百万ドル)	122.9	126.0	184.1	207.8	202.6	248.2	203.5	218.6
GDP (10億トゥグルグ)	47.3	166.2	283.3	550.3	646.6	832.6	817.4	925.3
対GDP割合 (%)*	27.3	30.0	26	17.9	21.7	24.2	22.5	25.3

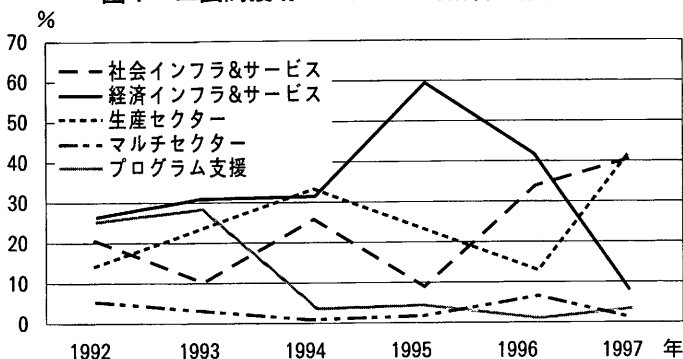
* 対ドル換算レートは、当該年度のものを用いた。Key Indicator 2001 (ADB) より使用した。

(出所) Mongolian Statistical Yearbook 2000, Key Indicator 2001 (ADB) をもとに筆者が作成

セクター別に整理すると、最大のドナーである日本のODAは、①産業インフラ整備、②市場経済移行の知的支援と人材育成、③農牧畜業の振興、④教育医療などの基礎生活支援、の四つを現在のモンゴルにおける重要課題と考え、重点的に支援している。二位のドイツは、インフラ開発、人的資源開発、中小企業振興、行政制度改革、環境保護の五分野を重点とし、アメリカは、民間セクター主導の市場経済化、民主化支援を支援の核としている。この三国は、資金協力や機材の供与、専門家の派遣、プロジェクトタイプなどいろいろなスキームで援助を行っている。

国際機関のADB、IMF、世銀の三つは、経済構造改革、産業、社会インフラ整備のための融資を中心とする援助だが、近年は貧困対策を視野に取り入れた援助にも乗り出している。UNDPは、その他の国連機関(UNICEF [国連児童基金]、UNFPR [国連人口基金])、

図1 二国間援助のセクター別割合の推移



WHO等)とともに、貧困や環境、ガバナンス、医療、教育などの分野を、EUは、T A S I S (Technical Assistance for ex-CISs) プログラムに基づいて、社会セクター、民間セクター制度改革を中心に援助を実施している。

図1は二国間援助におけるセクター別の割合を示したものである。九五年を境にエネルギーや運輸・通信など経済インフラへの支援が下降している一方で、教育、保健・医療などの社会インフラや生産セクターへの支援が増加しているのが読み取れる。また、食糧援助などのプログラム支援も市場経済への移行直後から九三年を経て減少している。これらの増減は、国際社会のモンゴルに対する支援が、当初の緊急処置的支援やインフラ復興などのハードから、徐々に産業育成のための人材育成、社会セクター支援などのソフトへ移行していることを反映するものと言えるだろう。

2 モンゴル支援国会合⁽¹⁾

国際社会のモンゴル支援の流れを考えるうえで、モンゴル支援国会合に触れておく必要がある。この会合は、九一年に第一回が東京で開催されて以来、年一回のペースで九四年まで続き、その後、第五回が九六年に、第六回が九七年に開催されるまでのあいだ、トブドナーである日本が世界銀行とともに共同議長を務めてきた。その後の第八回会合は九九年にウランバートルで、第九回会合はパリで二〇〇一年に、それぞれ世界銀行の議長のもと開催されている。

この会合の目的は、モンゴル政府の代表と支援国、国際機関が一堂に会し、モンゴルの開発政策、援助ニーズを協議し、援助の大きな方向性の確認をするというものである。ここでは、支援国会合の流れを軸にモンゴル政府の開発政策と援助の質的変化の背景を見つめたい。

モンゴル政府は九〇年に市場経済化移行を宣言したのち、IMF、世銀のアドバイスをもとに、九一年に市場経済化のための『経済改革メモランダムと中期政策』を策定している。同計画をもとに、モンゴル政府は、価格と商業活動の自由化、国営財産の民営化、金融・財政改革、移行にともなう社会保障制度の見直しなど大胆な改革に乗り出した。同

年にはIMF、世銀、アジア開発銀行(ADB)へも加盟している。

九一年の第一回支援国会合では、モンゴル政府が民主化、市場経済化をめざす意思表明を行い、経済危機の收拾と市民生活の安定のための緊急支援を支援国に求めた。これを受けて、危機的な財政支援のためにIMFのスタンダードバイクレジット⁽²⁾や世銀の国際収支支援のための融資が実行された。また、日本など二国間ドナーの援助も食料援助、医薬品供与など比較的短期的、応急処置的な支援が中心であった。

九二年の第二回の会合では、モンゴル政府は改革実行と民営化の促進を強調するとともに、援助の優先分野として、①ソ連の撤退による農業部門の停滞を打破するための機材や部品調達、②建設資材の調達、③電力部門の改善、④鉱山のリハビリ、⑤運輸部門のリハビリ、をあげている。これは、ほとんどのセクターが、それまで依存していたソ連からの燃料、部品調達が途絶したことで、旧来のインフラが壊滅的な打撃を受けたことを意味する。緊急支援によって危機的状況が回避された次の段階として、当期における重要課題が経済復興のための旧来のインフラのリハビリにシフトしたのは当然の流れであった。こうした要請を受けて、日本は第四火力発電所⁽³⁾のリハビリ、通信網インフラの整備、鉄道輸送強化等の支援を行い、その他アメリカ、ドイツ、ADBもエネルギーセクターにおける調査やプロジェクトに着手している。

第三回、第四回会合が開催された九三年と九四年には、経済が回復基調を見せ始めた。

九〇年以降マイナスだったGDP成長率も九四年には二%のプラスに転じ、九三年に三〇%近くまで跳ね上がったインフレ率も九四年には七〇%まで減少した。モンゴルの主要輸出品である銅とカシミアの国際価格の上昇も追い風となった。それらを背景として、会合では多くのドナーがモンゴルの経済改革が着実に進行していることを評価している。このころから中長期的開発の視点が議題となり、開発政策の策定、開発セクターの優先順位、ドナー調整の必要性が認識されている。また、さらなる経済成長のために、産業育成のためのインフラ整備、モンゴルの比較優位産業である農牧業、鉱業の復興の重要性も確認されている。

九三年から九六年にかけては、国营企業の民営化、商業銀行システムの確立など、一定の経済改革の政策目標を実行することを条件に与えられるIMFのESAFプログラム⁽⁴⁾（拡大構造調整融資）として五六〇〇万ドルの融資が実施されている（実際の実施は九四年となった）。

これらのマクロ経済の安定が評価される一方で、貧困の問題もはじめて議題にのぼっている。政府の財政緊縮による社会保障システムの崩壊、供給不足による物価高騰、国营企業の民営化などによる失業者の増加で、貧困層は九二年には一六%だったのが九四年には

二〇％にまで増加している。この数字は九五年には三六％に達した。この状況を受けモンゴル政府は、UNDPの協力のもと九四年にNational Poverty Alleviation Programmeを策定している（第3節参照）。

第五回会合が開かれた九六年はモンゴルが大きく揺れた年であった。民主化後二回目の総選挙で、それまで与党だった人民革命党が敗れ、民主連合が政権につくという大きな政治的变化があったからだ。エンフサイハン首相は民主連合の包括的政策基盤として『モンゴル国政府施政方針計画』を掲げ、そのなかで「九六年から九八年までのあいだに行政機構と経済構造の改革を実施し、経済復興と自動能力増大をめざす」としている。この公約どおり、就任後半年もしないあいだに大々的な省庁統合をたった一週間で言い、援助プロジェクトのモンゴル側の管轄省庁が消滅、重複するなど、援助の現場ではたいへんな混乱が生じた。

また同首相は、就任演説で「贈りものの馬の歯を見てはならない」というモンゴルの諺を引用し、同政権は贈りものの馬の歯をよく見てから受け取りたいということ、援助案件採択へのモンゴル政府の積極的な意欲をみせた。第五回会合よりモンゴル経済の現状分析、マクロ政策の成果、目標、援助課題の整理、セクター別分析、セクター別政策、プロジェクトの優先順位リストの作成などが行われるようになった。

九七年の第六回会合では、モンゴル政府は援助の優先対応課題として失業率の低下、民間セクターの支援、貧困緩和の三つをあげている。この時期には、いままでの経済インフラ重視の姿勢から、財政、金融運営にかかわる知的支援、人材育成などのソフト型支援、また中小企業、輸出志向型企業の育成など民間産業育成へと重点が移行していった。同年には第二回目のESAFプログラム、世銀の構造調整融資が実施されている。前回のESAFプログラムによってマクロ経済の安定はある程度達成されたとして評価されているものの、公的部門の非効率性、脆弱な銀行システム、法整備などの構造改革が課題として残されているとして、これらの課題を克服することにより民間主導の経済成長をめざすとしている。また、首都のウランバートルのインフラ整備が一段落し、貧困の問題とともに都市部と地方の格差が顕著に認識され始め、このころから地方への援助の展開がハード、ソフト両面から本格的に展開されるようになった。

第八回支援国会合は、九九年にはじめてウランバートルで開催された。モンゴルの主要外貨獲得品目である銅、金、カシミアの国際価格の落ち込みと九七年のアジア通貨危機による周辺諸国からの直接投資の落ち込みにより経済は伸び悩み、一方で民主連合の政治汚職疑惑によるたび重なる内閣改造が国民の政治不信をまねいて、改革にブレーキがかかったかたちとなっていた。そんななか、会合では、①さらなる金融セクターの強化と民間セ

クターを活性化させる環境整備、②年金や社会保障などのセーフティネットの強化と医療、教育分野の改革、③エネルギー通信などのインフラ、とくに地方と都市部および外国のマーケットとを結ぶ輸送インフラの強化、そして④援助資金の流れと定期的な評価に重点をおいた新しい援助調整アプローチ、の四点においてモンゴル政府とドナーが合意した。

金融セクターの強化とは、具体的には国营である商業発展銀行の民営化とノンバンクシステムを構築するための法的枠組みをさしている。社会セクターに関しては、都市部と地方との収入格差や教育格差が指摘されている。また、輸送インフラの強化においても援助資金だけでなく民間セクターの参加が不可欠としている。これらに加え、ドナー側からは運輸、通信、鉱山、牧畜産品加工場の民営化などが要請された。援助調整についてはテーマ別モニタリング会合（第4節参照）が提案された。

二〇〇一年にはパリで第九回会合が開催された。二〇〇〇年の総選挙で圧倒的な勝利で政権に返り咲いた人民革命党政権は、同年秋に『モンゴル政府活動プログラム』を策定し、経済改革の継続、輸出志向政策の実施、教育を通じた人的資源の強化、社会福祉の効率化、地域開発、ガバナンスの強化をうたっている。会合では、前回に引き続き、政府のマクロ経済安定、構造改革の政策が確認されるとともに、資金リソースが貧困削減と民間セクター発展のために効率的に利用されるように、政府のガバナンスの重要性が強調されている。

以上の流れを総括すると、九二〜九三年まではショックを和らげるための緊急支援や財政支援、社会・産業インフラの復旧が援助の中心課題であったのが、九四年に経済が復興したところから、中長期的な開発の視点で経済インフラ、産業育成、法整備、行政能力の向上などへ援助課題がシフトしていったとみることができる。また、市場経済化によって生じた貧困や教育、医療の荒廃など社会のひずみへの取り組みが始まったのもこのころからである。九〇年代後半からは、民間セクターの活性化、金融改革の推進など市場経済化に向けてのいっそうの取り組みとともに、社会セクター開発、ガバナンスにも重点がおかれている。直接に地方行政機関やコミュニティにかかわるプロジェクトが増えたことから、援助の地方への展開が活発化し、またモンゴル内外のNGOの活躍が増えていることにも注目したい。

市場経済化政策は、今後も引き続き民間セクターの育成、金融部門の改革、残る国営企業の民営化というかたちで推し進められてゆくだろう。と同時に、経済移行がもたらした負の遺産である貧困をいかに削減するかがモンゴル支援のもう一つの大きな課題であることはまちがいない。この両者のバランスをいかにうまく取りながら市場経済への移行を達成するかが、今後のモンゴルへのODAの中心課題となろう。

3 貧困の実態

ビッグバン型移行経済と評されるモンゴルの急激な経済、構造改革は、貧困層の拡大という副作用をともなつた。九〇年以前の社会主義時代には、計画経済のもと政府の手厚い社会保障制度のおかげで貧困は存在しなかつたとされている。しかし、経済開放後は政府の定める貧困ライン以下の人口は急増し、九五年に三五%に達して以来、その数字は横ばいとなっている。

この原因はいくつかあげられる。多くの国営企業が民営化、効率化をはかるなかで人員削減が行われ失業者の数が増大したこと、政府の財政再建にともない社会保障予算が削減され社会保障制度が縮小したこと、経済開放と物資不足による急激なインフレが家計を圧迫したこと、などがある。ただし、これらの改革にともなう痛みは当然予測されうる事態だった。したがって、移行当初から構造改革と平行して弱者救済も政策目標としては含まれてはいた。しかし、結果的に財政再建と構造改革が優先されたことと、急激な改革にともなう社会変化のスピードがあまりに速かつたため対応が遅れてしまったことが大きな原因である、とみるのが妥当だろう。

同様に深刻なのが、社会主義時代にはきわめて高かつた就学率が市場経済移行後、落ち

てきていることである。とくに、地方の遊牧民の家庭では、男の子は大切な労働力なためドロッパアウトするケースが増えている。政府による教育分野の支出削減もこの傾向に拍車をかけている。この状況が一世代続けば人的資源のポテンシャルの低下は避けられない。

このためモンゴル政府は、UNDPの協力のもと、九四年に『国家貧困削減計画』(National Poverty Alleviation Programme)を策定し、二〇〇〇年までに貧困層を一〇%以下に削減することを目標に掲げ、次の六つの戦略をとっている。①経済成長と雇用促進を通じた貧困緩和、②人的資本の保護、③女性の貧困緩和、④地方の貧困緩和、⑤ソーシヤルセーフティネットの強化、⑥政策マネージメントと制度強化、である。⁵⁾

この計画の特徴は、プロジェクトの提案がコミュニティレベルからソムの貧困緩和委員会に申請され、中央の事務所に送られるという、いわばボトムアップ方式がとられていることである。このプロセスによってプロジェクトに貧困層の人々のニーズが反映されるようになっていく。

このプログラムの実施にあたり、雇用創出基金、地域開発基金、女性開発基金、特別支援基金の四つが設立され、貧困層が直接裨益するための雇用創出やマイクロクレジット、地方の社会インフラ整備、物資供与に加え、政府側の組織づくり、マネージメントに支援が行われた。一九九九年に行われた同プログラムの評価報告書によれば、モンゴル全体の

貧困世帯の一九%が同プログラムを通じて収入の増加を経験し、全国三四二すべてのソムに平均して三つの社会インフラ整備（暖房システムの改善、医療機材の供与など）のスキームが実施された、としている。また、ほかの要因の存在を認めながらも、九四年から九八年のあいだに乳幼児死亡率、妊産婦死亡率が減少し、初等・中等教育への就学率が若干回復したことは、同プログラムの教育、医療セクターへの取り組みの成果としている。

しかしながら報告書は、プログラムは当初の予定どおりの成果を達成できなかったとしている。その原因の一つがドナーによる資金援助の遅れである。既述した四つの基金に対し総額一八〇〇万ドルの資金拠出が、モンゴル政府はもちろんのことIDA（世銀グループの融資機関）やADB、UNDP、二国間ドナー、国際NGOなどから表明されたが、実際に支出されたのはそのうちの五九%だった。とくに当初一〇〇〇万ドルを表明したIDAの支出が、追加拠出を受けるさいの事務手続きの煩雑さやモンゴル側のイメージ（県レベルでの実施体制の遅れによって減少したことがプログラム全体に大きく影響した）としている。

同プログラムは二〇〇〇年までをターゲットとしており、今後の貧困に対する取り組みとしては、世銀、IMFが現在モンゴル政府に作成を要請している貧困削減戦略ペーパーがその政策の基礎となる見通しである。

貧困対策は今後も援助の最重点課題となるだろう。それには広い国土に分散した低い人口密度や独自の遊牧文化などモンゴルの現状を踏まえたいうで、貧困の実態、人々がどう豊かでありたいと願っているかを詳細につかみ、貧困対策を策定してゆく必要があると思われる。

4 援助の効率性

これまでにどのような援助が行われてきたかを客観的に概観した。ここでは、筆者が国際協力事業団の企画調査員として案件発掘および他ドナーとの援助調整を担当した現場での経験をもとに書いてみたい。

九〇年以降、援助がどっとなだれ込んできたモンゴルで、すべてのプロジェクトがジグソーパズルのようにモンゴル国民のニーズにびたりとはまって一枚の絵が完成する、というわけにはゆかない。その大きな原因の一つが、援助コーディネーションの問題である。簡単に言えば、数多く行われているプロジェクトが重複したり、政策的に矛盾したりしないように調整を行うことだが、これがなかなかたいへんな作業である。

まず第一に、物理的にプロジェクトの数が膨大で、なかなかすべての案件を把握するの

が難しい。たとえば同じ井戸をあつかうプロジェクトでも、アプローチがちがうと、モンゴル側の管轄が農牧産業省であったり環境省であったりする。すると情報がそこでストップしてしまい、プロジェクトの内容がきわめて近いにもかかわらず、実施が決まるまでお互いの存在を知らずにいた、ということがまま起る。しかし、これはモンゴル側、ドナー側の努力によって大部分が解決できる問題であると思われる。実際に、ドナーのまとめ役としてUNDPはDonor Compendium という各ドナーが実施しているプロジェクトを網羅した冊子を毎年更新している。筆者の企画調査員時代に、たまたまUNDP本部より派遣された現地事務所の業務評価ミッションの方にインタビューを受けたことがあるが、そこでUNDPのドナー取りまとめ業務に関して要望はないかと聞かれた。すかさずくだんのDonor Compendiumをもとに援助案件データベースを作成し、だれでもアクセスできるようにしてほしいとお願ひしたが、まだ実現されていないようである。また、UNDPはドナーの取りまとめ役として月に一回ドナーミーティングを主催しており、この会議は各ドナーの代表、モンゴル側援助担当者が集まって最新トピックなどを話し合う情報交換の場ともなっている。

三つ目の試みとしては、九九年の支援国会合で提案された援助調整の場として、テーマ別モニタリング会合があげられる。これはテーマ別にプロジェクトを分類して、各ドナー、

モンゴル関係者が集い、プロジェクト調整を行うというもので、ガバナンス、金融セクター、社会セクターの三つに分けられた。筆者は第一回のガバナンスの会に出席したが、ガバナンスというくくりで法整備関連、政府財政関連など多岐にわたるプロジェクトが網羅され、事前資料のプロジェクトリストは電話帳ほどの厚さになってしまっていた。会議でも、プロジェクトの調整というよりはガバナンスの定義についての議論にほぼ一日が費やされるなど、あまり生産的とは言えなかった。ほかの二つには筆者自身に出席の機会はなかったが、あまりに大きな枠でくくりすぎたため、実務レベルの議論ができずに終わったという印象がぬぐえない。もちろん、これらの取り組み以外に、モンゴル側も法律関係、環境関係など各省で援助調整会議を主催しており、セクター毎のプロジェクト間のネットワークづくりに努めている。これらの努力が今後ますます援助調整に貢献することを期待したい。

しかし、情報の風通しがよくなるだけでは解決できない問題もある。ドナー間の政策のちがいである。一つ例をあげるとすれば、アメリカとドイツの農業銀行をめぐる支援であろう。アメリカはIMF、世銀とともに徹底した金融改革を支持し、経営能力のない銀行は淘汰されるべきであるとの立場をとっており、農業銀行もその対象と考えられている。一方、ドイツは地方に多くの支店をもつ農業銀行を地方金融の基点とすべく資金援助とマネージメントに対する技術協力の実施を決めた。これに対してアメリカは、ドイツとモ

ンゴル政府を金融改革に逆行するものとして批判している。経済発展という一つの目標に向かつて援助は行われていても、現実には実施の段階での異なったドナーの主張は調整されきることなく実施されることのほうが多い。本来ならばモンゴル政府がリーダーシップを發揮し調整をはかるべきであろう。

5 遊牧について

「モンゴル独自の文化を破壊するのは私の欲するところではないが、われわれは生き残るために遊牧を捨てなければいけない」。エンフバヤル首相は *Far Eastern Economic Review* 誌のインタビューでこう語った。⁽⁶⁾ インタビューのなかで彼は、自身が描くモンゴルの将来の青写真を次のように語っている。

三〇年以内には全人口の九割が道路、通信網で結ばれた中規模都市に住み、残り一割が集約的に牧畜業を営んでゆく。その青写真への第一歩がモンゴル国土を東西二四〇〇kmに横断するミレニアム道路計画だというのだ。ずいぶん過激な提案に聞こえるかもしれないが、実際に道路の建設の一部が今年から始まるうとしている。資金源は、鉱山開発ライセンスファイなどのモンゴル政府の支出はもちろん、国際機関からの借款でまかなわれると

いう。

その一方で、次のようなプロジェクトも行われている。「ゴビ・イニシアティブ」プロジェクト——自然条件がきびしいゴビ地域の地域住民が、市場経済のなかで持続可能なかたちで地域経済を発展させる環境づくりを目的としている。アメリカの援助実施機関であるUSAIDがNGOに委託し、五年計画で行っているこのプロジェクトでは、地域経済活性化のために遊牧民を主なターゲットとして、小規模融資、ビジネスニュース紙の発行やローカルラジオ局の設立を通じて、カシミヤ、肉、皮革などのマーケット情報などを提供している。すでに発行されたビジネスニュースには、生産性の高い家畜の見分け方や雪害対策の呼びかけなど、現地に即した情報から、牧草地の私有化をめぐる議論、価格決定メカニズムの解説など、じつに幅広い情報がカバーされている。⁽⁷⁾

過去一〇年のモンゴルの市場経済化は、政府の財政構造改革、産業インフラ、社会インフラの強化、貧困問題に取り組んできた。そのなかで遊牧民は、家畜を自分の能力で増やし、富める自由を手に入れた。と同時に、きびしい自然のなかで遊牧してゆくコストとリスクを自分で背負うことも課された。社会主義時代は、国家調達のノルマをこなすかわりに、ネグデルと呼ばれる共同生産組合が干草の準備、家畜の予防接種、井戸のメンテナンスなどの費用を負担し、旱魃や雪害などの自然災害によるリスクを遊牧民は自ら負う必要

はなかった。社会主義以前の遊牧には、自然災害による家畜への負荷も一種の自然の間引きと考えるような伝統と知恵があった。市場経済移行後、家畜の数は増え、農牧業はGDPの三割を生産している。しかし、国のバックアップもなく、かといってそれに代わるセーフティネットも確立していない遊牧の危うさを、二〇〇〇年の大雪害でわれわれは知った。被害にあった遊牧民を救ったのは外国からの緊急援助だった。

ネグデルが解体されたのち、国家財産であった井戸の所有権は明確にされず、部材が盗まれ、故障も修理されぬまま、多くの井戸が野ざらしになっている。家畜への予防接種費用も遊牧民の個人負担となった。そのため稼動している井戸のまわりに家畜が集中し、過放牧をまねき、また家畜の健康管理も遊牧民まかせとなり、口蹄疫などの疫病も発生している。市場に近い都市部周辺での過放牧も問題となっている。これらの問題を解決するためには、危機管理、井戸や牧草地の所有、管理についてなんらかのルールづくりが緊急に求められている。法整備、井戸の修復や水源調査などにも、政府の支援が必要になってくるだろう。

ここで援助の果たせる役割はなんだろうか。既述したように、モンゴルを横断する道路をつくることも、遊牧民にマーケット情報を供給することも、そして法整備のための草案を提案することさえ、援助で行うことはおそらく可能である。実際、多くのドナーが中央

政府、地方行政機関、コミュニティと各レベルでプロジェクトを実施している。しかし、計画経済がモンゴルの遊牧を変えてしまったように、市場経済化のために行われる援助がモンゴルの遊牧の根幹に大きな影響を与えうるということを、援助をする側も受け取る側も忘れてはならないのではなからうか。遊牧に適した市場経済のルールがどんなものか、はたまた遊牧も市場経済にあわせてその姿を変えてゆくのか、その答えはこれからの試行錯誤のなかで見つけられてゆくのだろう。その意味でわれわれはスタート地点に立っている。

わが国

過去十余年の市場経済への移行過程において、援助リソースはときにはモンゴルをリードするかたちで貢献してきた。そして、これからも援助がモンゴルの発展にとって重要な役割を果たしてゆくことはまちがいない。九〇年代が、市場経済化という国際統合のために、モンゴル国の枠組み整備に費やされたと考えるなら、今後はその枠組みのなかでモンゴル国民が文化のアイデンティティーを考えるときがくるだろう。そんななかでの援助は、支援する側が受け入れ国になにかを与えるというかたちではけっしてなく、双方の観察、

交流、議論によってはじめて可能になると思われる。よって、今後の政府開発援助は政府間だけでない、ますます幅広い分野の、あらゆるレベルの交流を促進するものでなければならぬ。

【注】

- (1) 支援国会合に関しては、とくに外務省、世銀、IMFのホームページを参考にした。
- (2) 国際収支困難に陥った加盟国に対し、IMFが緊急処置的に供与する融資。上限額つき、期限つきの枠内で自由に借り出すことができる。ただし、通常一―二年以内に国際収支困難を解決するよくなマクロ調整対策の実施を条件とする。
- (3) モンゴルでは電気、暖房を石炭火力に頼っており、第四火力発電所はモンゴル最大の発電所で首都の電力需要の大半をカバーしている。
- (4) 同プログラムは、一九九九年にPRGF (Poverty Reduction Growth Facility) と名称が変わっている。
- (5) モンゴルの家族とコミュニティー開発(一九九九)、一三三頁。
- (6) Far Eastern Economic Review、二〇〇一年五月三十一日号、三〇―三二頁 [No Room for Nomads]
- (7) ビジネスニュースの記事は、以下のプロジェクトHPからも読むことができる。

<http://www.gbn.mn/front.htm#1>

【参考文献】

- 今岡良子(一九九九) 一九八九年、「経済改革」下のネグデル、モンゴル研究 No.15、大阪外国語大学。
 小長谷有紀(一九九六) モンゴル草原の生活世界、朝日選書。
 島崎美代子、長沢孝司編(一九九九) モンゴルの家族とコミュニティー開発、日本経済評論社。
 日本貿易振興会(一九九五) 新生モンゴル——脱社会主義への挑戦——。
 日本貿易振興会(二〇〇一) モンゴル研究会報告書——新生モンゴルの挑戦——。
 勸国際協力推進協会(一九九八) 開発途上国別経済協力シリーズ——モンゴル——第三版。
 Asian Development Bank (2001) *Key Indicator 2001*.
 Asian Development Bank, *Asian Development Outlook 1995, 1996, 1997, 1998, 1999*.
 Far Eastern Economic Review (May 31, 2001) No Room For Nomads.
 Government of Mongolia/UNDP/World Bank (1999) *Independent Evaluation of the National Poverty Alleviation Programme and Option Post-2000*.
 National Statistical Office of Mongolia, *Mongolian Statistical Yearbook 2000*.
 Ole Bruun, Ole Odgaard (ed.) (1996) *Mongolia in Transition-Old Patterns, New Challenges* (Cruzon Press).
 UNDP, *Human Development Report 1992-2000*.
 UNDP (1996) Development Co-operation Mongolia 1995 report.
 Yogesh Atal (ed.) (1999) *Poverty in transition and transition in poverty—recent developments in Hungary, Bulgaria, Romania, Georgia, Russia, Mongolia—* (UNESCO Publishing).
 【インターネットサイト】

Gobi Regional Economic Growth Initiative <http://www.gbn.mn/front.htm#1> (110011年11月)。
外務省ホームページ モンゴル経済評価報告書 http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/siryo/siryo_3/siryo_3f.html (110011年11月)。
IMF Mongolia and IMF <http://www.imf.org/external/country/MNG/index.htm> (110011年11月)。

Column 1

モンゴル人による建設とは？

小長谷有紀

かつて社会主義時代

にはこんな笑い話があっ

「社会主義をです」と。

た。
社会主義圏から視察団がモンゴルを訪問していた。モンゴル側の紹介によれば、「これはソ連の援助で建てられた○○工場です。これはチェコスロバキアの援助で建てられた△△工場です。これはポーランドの援助で建てられた××工場です……」。延々と続く解説に業を煮やした視察団から「それではいったいモンゴル人自身はなにを建てたのですか？」との質問が出た。そこでモンゴル人は大いに胸を張って答えた。

現在の笑い話がどのような変形版になったかは想像に難くない。かつてこの国で重要な意味をもっていた社会主義圏の国名に代わって、資本主義圏の国名を入れればよいのである。実際には、次のようにもっぱら日本だけを用いて語られている。

「この発電所はだれが修理してくれたの？」

「日本です」

「この信号機はだれが修理してくれるの？」

「日本でしよう」

「この道路の改修はだれがするの？」

「もちろん日本ですとも」

日本の対モンゴルODAは、もっぱらインフラ基盤に重点を置いてきた。そのことじたいはモンゴルで高く評価され、深く感謝されている。それがこうした笑い話に結実しているとも言えよう。しかし、たび重なる恩恵に慣れてきた彼らは、もはや期待から依存、依存から略奪への道を歩み始めているようにさえ思われる。

二〇〇二年秋、モンゴルへの無償案件において、日本の商社がモンゴル政府高官に賄賂をおくるといふ不正行為が発覚した。地方におけるインフラを整備するために郡中心地にディーゼル発電機が設置されたこの案件は、それじたい、有意義なものであると思う。ただし、燃料費として三年分の現金が用意されていたにもかかわらず、一日分しか到着しなかった郡もある。つ

まり、モンゴル国内において中間搾取があったとみてよいだろう。それは、高官によるものであったかもしれないし、あるいはまた末端の管理者たちが小銭を稼いだのかもしれない。

そもそも援助案件は、受け手にとって大きな収入口であることはまちがいない。したがって、つねに不正の温床となる危険性をもっている。ただし、日本商社からの贈賄事件となると、わざわざ受け手の不正を誘発するという点で大きな禍根を残す。そうした不正に接すると、いやでも「日本の企業が儲けるために、日本人がやりたいことを、勝手にモンゴルでやっているだけなのだ」という印象を与えずにはおかないだろうから。

こうしたODAをめぐる本質的な問題点が、双方の国民に明らかになったという点では、あ

るいはケガの功名であったかもしれない。むしろ、両国間の経済関係に大きな転機が訪れていると信じたい。

不景気な現在であればこそ、日本の企業にも利があるなら、けっこうなことではないか。しかし、モンゴルに本當に役に立つ案件でなければならぬ。一部の国会議員や役人の利益ではなく、国民全体の利益であるためには、そもそも最初から広く国民と意見を直接交換するフォーラムのような場がなければならぬだろうと思う。

モンゴル人は一般に、会議において自己の意見を正々堂々と述べる。同時に多発する発言を制御するのが難しいほど、演説文化をもった人びとである。彼らとともに議論の場をもつことは、有史以来、島育ちで外交らしい外交を経験

してこなかった日本人にとって恰好の訓練となるだろう。相互の議論をもって外交とする訓練ができるなら、対モンゴルのODA予算はけっしてムダにはならないだろう。モンゴルが建設できるものは、資本主義でも市場経済でもなく、彼らと接する私たち日本人の国際感覚なのである。