

GRIPS 開発フォーラム・セミナー
ガーナ国支援環境と日本の役割：オールジャパンの援助計画への模索

日時： 2006年7月5日(水) 16:30~18:30

場所： 政策研究大学院大学 研究会室 4A

スピーカー：

- 大野泉 (GRISP 開発フォーラム)
- 中瀬崇文氏 (元駐ガーナ国日本大使館専門調査員 / 現在、神戸大学大学院国際協力研究科に在籍)
- 松田徳子氏 (元 JICA 専門家・ガーナ国教育省教育計画アドバイザー)

司会・進行： 山田肖子 (GRIPS 開発フォーラム)

参加者： 外務省、JICA、大学・研究機関、NGO などから約 30 名

発表要旨

(1) 本セミナーの趣旨説明：

- ・ 「対ガーナ国別援助計画」改定作業が最終段階を迎えたことをふまえ、この作業に主査として関わってきた本学の大野泉、そして協議プロセスに現地側で関わり最近帰国された中瀬氏 (大使館) と松田氏 (JICA 専門家) を交えて、ガーナでの取り組みや得られた示唆を共有するセミナーを企画した。具体的には、同国への最近の支援環境を概観し、その中で日本がどのような役割を果たすことができるのか、また、組織の枠を超えてオールジャパンとしてのプレゼンスを高めるために、どのような協調が求められているのか、といったテーマを中心に、国別援助計画の特徴、一般財政支援を中心としたマクロレベルの援助協調、教育セクターを中心とした取り組みについて紹介・議論していきたい。

(2) 「ガーナ国別援助計画」改定作業：国別アプローチの強化 大野泉 (発表資料)

- ・ 国別アプローチ強化に向けた取り組みの一例として、一連の ODA 改革をうけて新方式で策定された対ガーナ国別援助計画 (アフリカで最初、他にエチオピアで進行中) の経験を紹介する。試行錯誤のプロセスなので、改善すべき点を含め忌憚ない意見を歓迎。
- ・ 一般論として、国別援助計画と援助協調に日本が取り組む際に、東アジア、サブサハラ・アフリカに代表されるような異なる国別の開発援助環境を考慮してエントリーポイントを見出す必要がある。ガーナにおける日本の援助は、規模や経協のツールの種類などの点でアジアに比べて限定されており、その意味でのプレゼンスは大きくない。従って、対ガーナ援助計画においては、日本が比較優位を発揮できる少数分野・課題に絞込んで、当該分野・課題において現場レベルの事業実施から上流の政策・制度をつないだ「垂直拡大」的な支援を行う方針をとった。
- ・ ガーナ国別援助計画の特徴として、2000/01 年に急激に変化した日本の対ガーナ支援環境をうけた現地発の問題意識 (旧来のアプローチを抜本的に見直す必要性) が引き金になっており、現地主導のプロセスを重視して取り組んだこと、「課題達成型」アプローチを採用し

て、ガーナ貧困削減戦略（GPRS）の目標にアラインメントし、ガーナ政府が重視する課題の柱に日本の重点開発課題を選択し、投入を集中・事業群としてプログラム化したこと、成果志向や調和化の動きも考慮して、現地で進展中の政府・ドナー合同の作業「協力マトリクス」を作成したこと、などが挙げられる。

- ・ 今後の課題として、日本の強みである現場主義やプロセス重視を生かして政策・制度に反映させていくためには、政策アドバイザーを含む人材配置（及び育成）財政支援型のツールの制度化を進めることが必要。また、国別援助計画の策定の迅速化を含めた方法論の問題、計画に沿った案件形成ができる仕組みづくり、要望調査のあり方なども検討していく必要がある。

(3) ガーナの援助環境と日本の援助：中瀬崇文氏（発表資料）

- ・ ガーナの援助環境の変化、変化に対する日本の対応、今回の国別援助計画の意義と今後の課題について説明する。
- ・ 同国の援助環境を大きく変えた要因として、GPRS 導入を契機とした一般財政支援、すなわち MDBS の開始（2002～03年）がある。GPRS・MDBS 開始以前も SWAp を始めとするセクター協調は活発だったが、MDBS はドナーの総意を形成し政府と協議する場として（総合的プラットフォーム）セクター協調の更なる強化に貢献した。例えば、MDBS は、プロジェクトの経験を政策に反映していく道筋を作り、包括的情報収集・意見交換・意思統一により政策を改善していく場を提供する、といった双方向のチャンネルを提供している。MDBS は援助額、参加ドナー数とともに最大のスキームになっている。援助環境の変化の他の要因として、調和化の動きもある。2008年の援助効果向上 HLF がガーナ開催のため、この動きは一層活発化する見込み。
- ・ こういった援助環境の変化に対応して、日本は政策・予算・案件形成の各面でのアラインメントを求められるようになり、外部協調・内部協調を強化することが必須となった。外部協調（ガーナ政府、他ドナーとの調整・協議）に効果的に対応するためには、現地と東京の両レベルの内部協調が不可欠である。現地レベルでは大使館と JICA の企画調査員が MDBS に関連するマクロの横断的 이슈を担当し、重点セクターにおいては JICA 専門家、事務所員、企画調査員（のいずれか、あるいは複数）が対応するという体制をとったが、ガーナはリベリアやシェラレオネを兼轄し業務量が多く、体制として十分ではない。
- ・ 国別援助計画は、政策へのアラインメントを追求するための基本ツールである。但し、同計画に沿って一貫性ある援助案件を形成するためには、機関ごとに使っている「プログラム」の概念整理、財政支援への参加戦略づくり（MDBS のレベルか、セクターレベルか、どのセクターか）国別予算枠を予め設定しその中で案件形成を柔軟に行える仕組みづくり、など今後検討すべき課題がある。

(4) ガーナ教育セクターにおける展開：援助環境の概要と JICA 事業の推進 松田徳子氏（発表資料）

- ・ 教育セクターに焦点をあてて、援助環境の概要、日本の教育協力のあり方、オールジャパン的取り組みの事例、援助協調とオールジャパン的取り組みを推進する際の課題について説明する。自分の原点にあるのは、これら取り組みは、学校レベルでの教育をより良くするために行うものという意識。

- ・ 教育セクターでは教育戦略計画（ESP 2003～2015年）を軸とした SWAp が展開している。援助モダリティに関しては、一般財政支援（世銀・DFID・蘭・EU・仏）そしてセクターレベルではセクター財政支援（現状は世銀・AfDB・日本によるイヤーマーク付のみ）個別の技術協力（ガーナ政府のメカニズムを適用した EU・USAID・UNICEF・UNESCO、ドナー独自のメカニズムによる USAID・仏・日本の支援）がある。日本の援助は基本的には独自のメカニズムによるが、ガーナ政府は見返り資金をイヤーマーク付のセクター財政支援として計上してくれている。なお、調和化を考える際にはセクター財政支援の資金拠出チャンネル、会計報告、会計監査、調達法、モニタリング・評価、ミッション派遣といった観点が重要。
- ・ ガーナにおける日本の教育協力は、ESP への支援を中心に、教育政策支援、理数科教育支援、技術職業教育訓練支援、貧困地域の基礎教育拡充支援が核になっている。これらは中央省庁（教育省・GES など）地方（州・郡教育事務所）、学校といった担当機関をタテ軸、基礎教育から中・高等教育といった教育段階をヨコ軸とした座標軸に位置づけられるが、セクター内の連携や、他のプログラムとの連携にも努めている。特に教育政策支援は、日本の教育協力全体の調整、国別援助計画が定める他のプログラムとの調整、他ドナーとの連携促進など、内部調整・外部調整を担っている。現職教員研修支援プロジェクトは、過去の協力に基づいて理数科（STM）の現職教員研修政策を全国展開するもので、政策アラインメントの具体例である。
- ・ オールジャパン的取り組みの例として、JICA スキームの枠を超えた連携（技術協力プロジェクトの対象郡に JOCV 隊員を派遣、政策アドバイザーと JOCV 隊員との合同調査など）、組織の枠を超えた連携（見返り資金と技術協力プロジェクトとの連携、草の根無償と JOCV 隊員との連携など）がある。
- ・ 今後、取り組むべき課題として、政策アラインメントを図りつつ、いかにして予算・人員を確保していくか（モデルを政策化・全国展開するためには、見返り資金やセクター財政支援を使ったイニシャルコストの拠出が必要）、ミッション派遣のタイミングや頻度など調和化への努力、他ドナーとは政策協調や情報共有は可能だが、資金面の協調は制度上の制約があること、JICA 案件は自己完結型なので、他との連携を推進するかは属人的要素が大きいこと、国際機関に拠出している基金との連携が困難であること、などが挙げられる。

コメント

Dr. Joseph Ghartey Ampiah (Senior lecturer, Institute of Education, University of Cape Coast, Ghana / 現在広島大学に客員教授として所属)

- ・ ガーナ側や他ドナーを巻き込んだ開発援助のシステム変化をうけて、今回、日本が国別援助計画を改定した意義は大きい。ボトムアップ・アプローチで現場の意見を汲み取る努力をしたことも評価。
- ・ 発表者の多くが強調していたように GPRS 政策へのアラインメントは重要。但し、GPRS は政策形成者だけでなく、政策実施者の観点からも理解される必要がある。例えば、教育セクターでは教育省が政策形成を、GES が政策実施を担当しており、対話を通じて両機関があるべき政策について認識を共有することが重要。
- ・ ガーナ政府の政策にアラインメントし、政策対話を強化していくという日本の努力を評価。

そのためにはガーナのシステムに対する十分な知識と理解をもつことが必要になる。

- ・ 日本の援助の長所が、プロセス志向や人材育成アプローチにあるとの見解に賛同する。他方、ガーナでは公務員給与が低く有能な人材が政府に残りにくいので、人材育成を支援しても、その後、転職してしまう問題がある。
- ・ MDBS は確かに政策プラットフォームとして重要である。但し、その前提として、MDBS は政府とドナーの間の対話に基づいて合意される必要があり、政策コンディショナリティにならなければならない。MDBS を対話のためのプラットフォームとして使うように、ガーナ政府はオーナーシップを発揮すべきである。しかし、政府はややもすると、MDBS を通じた多額の資金支援により関心をもってしまう。
- ・ 日本が MDBS に参加しなければ、ガーナ政府や他ドナーとの対話チャンネルは1つのレベルに限られてしまう。日本はセクターに軸足を置いた政策対話を強化しているが、同じ政策を議論する際にも、MDBS を通じた対話とセクターレベルの対話という2つのチャンネルがあること、実際には双方を使い分けて対応するドナーもいる可能性を認識しておくべきである。
- ・ 教育セクターにおける調和化の取組みは非常に重要である。特に各国の歴史などをふまえて、ドナー毎に異なる教育システムが国内で形成されてきており、教育システムに対するドナーの概念は必ずしも一致していない。

参加者との質疑応答

今回のガーナ国別援助計画の特徴について

- ・ 国別援助計画の「協力マトリクス」は成果志向を強化する取組みとして興味深い（スライド17）。重点協力領域における日本の協力について、成果測定のためにどのような指標を設けているのか。数値的な指標はあるのか。
- ・ 「垂直拡大」的な支援のイメージを具体的に伺いたい。SWAp を始めとする Program-Based Approach が活発に展開しているサブサハラ・アフリカの現状では、「垂直拡大」的な支援が想定するように日本が比較優位をもつ重点開発課題を選んで、独自に投入を集中した支援を行うことは果たして可能だろうか。SWAp の中に入って一部の支援を行う方が現実的ではないか。
- ・ 予測性の向上の観点から、（説明があった）メッセージ性の強化に加えて、援助規模についてどのように対応しているのか。

（大野）

- ・ 「協力マトリクス」は、成果志向の現実的で具体的なあり方について、現地・東京で議論を重ねてたどりついたもので、正直のところまだ試行錯誤段階。GPRS II を策定するプロセスでガーナ政府がドナーと共有しながら定めた指標・フォーマットを活用することで、日本が重点協力領域において案件形成・実施に取り組む際にこれらの指標を意識してめざすよう促すのが目的。また、ガーナ側でもデータの availability や信憑性が低いこと、日本の投入は全体のごく一部なので因果関係を示すことが困難なこと、といった問題がある。同時に、個々の案件レベルでは PDM を通じて上位目標や指標を定めており、これらの一部は、GPRS II が定める指標と関係付けられるものと理解。

- ・ 「垂直拡大」的な支援は、日本側で投入を「選択と集中」させる整理の仕方として示したものの。日本で取り組む際の意識という意味で理解頂きたい。特にサブサハラ・アフリカ型の国では日本の投入だけで相手国政府の政策全般や SWAp 全体をカバーできるほどの援助規模はない。むしろ SWAp の中で特定のサブセクター（あるいは活動）に焦点をあてて、政策から現場にいたる活動を垂直的につなげていくことが現実的ではないか。教育セクターの TVET 支援はその好例。
- ・ 予測性の向上については、援助計画の本文で、「GPRS に基づくガーナ側の自助努力を前提として、無償資金協力と技術協力による現行規模約 30～40 億円程度の水準を最低限維持し、成果を挙げた事業の面的拡大を図るプログラムの形成および重点開発課題の達成に向け相乗効果も意識した事業群からなる協力プログラムの形成を通じて、投入規模の拡大を目指す」と書いている。（補足：ガーナ側の自助努力として、透明性の高い政策・事業運営、カウンターパートの配置、内貨確保への努力など。毎年の政策対話を通じて、評価と案件形成をリンクしていきたい。）また、現行規模より増額する可能性として、アフリカ開発銀行を通じた円借款（EPSA）の可能性にも言及。

（松田氏）

- ・ 「垂直拡大」的な支援ができるかどうかは、国やセクターによって異なる。核となる支援実績が何もない国・セクターでは垂直拡大は始められない。時間をかけて小さな事業を積み重ねていくことで、モデルとなる支援が構築され、面的拡大や政策化といった広がりができるのではないかと。地道な実績を作っていくことで、日本の比較優位について相手の理解も得られ、期待が高まっていくのだと思う。
- ・ ガーナの教育セクターでは、日本が支援している TVET は ESP の 4 つの柱の 1 つに位置づけられている（教育のアクセス拡充、教育の質改善、マネジメントの効率化、科学技術 TVET の拡充）。また、日本は TVET のリードドナーになっている。

財政支援への取り組み方

- ・ 財政支援には一般財政支援（MDBS）とセクター財政支援があるが、ガーナの場合、どちらを中心に取組むべきと考えるか。ガーナ国別援助計画では、この点について一定の方向性をだしているのか。

（大野）

- ・ 国別援助計画の中では、どちらに投入するかという点までは明示していない。この点はまだ議論中である。基本的には、日本が強みをもつ現場経験を政策化するという観点からは、セクターレベルで上流部分への取り組みを強化していくことが望ましいと思う。但し、その場合でも、ガーナでは MDBS が政府・ドナー共通の政策プラットフォームになっているので、MDBS に投入する方が意図するセクター政策に届きやすいのか、セクター財政支援やプールファンドの方が有効なのかを総合的に判断して、どの種類の財政支援に投入するのが適切かを考える必要がある。

（中瀬氏）

- ・ 一般財政支援、セクター財政支援、プロジェクトの間には相互補完性がある。従って、MDBS

とセクター財政支援ともに日本が参加することの意義はあると考える。但し、いずれの場合にも、戦略性をもって投入することが望まれる。

- ・ MDBS 開始後の大きな変化は、プロジェクトから政策にアクセスする援助環境ができたこと。SWAp からみても、MDBS を通じてより包括的・横断的な政策へのアクセスが可能になったと言えるのではないか。もちろん、セクター財政支援や SWAp への参加自体、プロジェクトと政策のリンクの強化につながる。
- ・ 他方、プロジェクトの維持管理費を捻出するためだけにセクター財政支援に無差別に参加するという短絡的なオプションをとるべきではない。リカレントコスト支援を継続すれば援助依存度が高くなる。従って、セクター財政支援に参加する場合には、日本の支援プロジェクトをガーナの政策にアラインメントさせたいと、双方にとって優先的な重要な課題を達成するために日本が資金を投入していくことが重要。
- ・ MDBS のもとでは、ガーナ政府はディスパースをトリガーするために、重要な改革に取り組んで成果をだすことを求められる。従って、日本が MDBS に参画することで PFM を含む全般的な改革に関与できる意義がある。また、日本政府はガーナに多額の債務削減をしており、「浮いた資金」の適切な使用について Collective Action を通じた議論が可能になるという意味でも MDBS に参加する意義はあると考える。

(松田氏)

- ・ 教育セクターの経験によれば、セクターレベルでの財政支援型の投入を通じて日本の支援の有効性を高めることができると考える。教育セクターではセクター財政支援が既に存在し、イヤーマーク付も可能である。通常、日本が技術協力プロジェクトでモデルを構築した後に全国展開を図る際に、教材費などイニシャルコストが必要となる。ガーナの教育セクターでは、今までの協力を通じてモデル構築などの実績を重ねてきており、全国展開や政策化ができる段階に達している。年額 5000 万円程度のイニシャルコストがあれば広がりのある活動を展開できる。タンザニアでは一般財政支援に 5~6 億円を投入していると理解しているが、より小額で日本の支援事業を核とした全国展開が可能。ガーナの場合、費用対効果を考えても、セクター財政支援に投入する意義はある。

産業育成支援への取り組み

- ・ アフリカの産業はインフォーマルセクターが中心である。中小企業育成支援にどのように取り組んでいくのか、具体的に教えてほしい。

(大野)

- ・ ガーナは製造業が未発達で、GDP 産業別構成比では 8%程度にすぎない。東アジアのような貿易・FDI を通じた産業育成をめざすことは現実的ではない。産業育成における日本の取り組みは始まったばかりで、これから核となる支援を作っていく段階。政策レベルで貿易産業省に中小企業振興アドバイザーを配置し、技術協力プロジェクトを開始している。また、地場産業の振興策を中央政府と地方行政レベルに提言するために、4つの異なる地域(郡)でポテンシャルのある地場の産品を発掘し、試験的的事业を実施中である。ガーナの産業集積の知見をもつ FASID-GRIPS の園部教授にも助言を仰ぐ機会を頂いた。人材育成においても TVET 政策と機械分野の訓練パッケージを策定中である。

今後の国別援助計画策定作業への示唆

- ・ 今回のガーナの経験をふまえて、国別援助計画を策定の仕方について、どのような方法論を提案したいと考えているか。現場の実務者の視点を反映する仕組み、東京と現地 ODA タスクフォースとの役割分担、東京での承認プロセスを含めて、国別援助計画の策定方法のあり方について意見を伺いたい。

(大野)

- ・ 国別援助計画の策定方法についてガーナの経験を通じて感じたのは、策定に費やす期間が長すぎる。東京では節目で外務省の ODA 総合戦略会議で報告・了承を得る必要があるが(初期方針、中間報告、最終案報告)、会議開催のタイミングは必ずしも現場の動きに連動していない。基本的な方向だけ同会議で議論し、あとは実務レベルと専門家チームに任せるとよいのではないかと。これでは、政府・ドナー合同による援助戦略(JAS)策定が進んでいる国の状況に対応できない。現地・また、同会議ではアフリカ支援の戦略を議論することなく、ガーナとエチオピアの国別援助計画の策定作業が始まり、我々の作業で日本のアフリカ支援の意義まで議論しなければならなかった。東京と現地 TF との役割分担のあり方は、対象国の現地の人員体制、日本の援助規模にもよるので、ケース・バイ・ケースで決めるのが現実的と考える。ガーナの場合は、現地 ODA タスクフォースが強い問題意識をもって初期に問題認識ペーパーを出したので、自分はそれを政策文書に反映させるべくコーディネーター役に徹したつもり。より根本的には、国別援助計画を策定する国(重点国?)の考え方を整理、明確にすべき。

(中瀬氏)

- ・ 政府・ドナー合同の援助戦略(JAS)の精神は、相手国の求める開発課題に如何にドナーが Align することができるか、というもの。日本の対ガーナ国別援助計画もその精神で作られている。ただし、一般的に国別援助計画は、これを如何に案件形成作業に取り込むかが、重要である。そのための準備として、ガーナの国別援助計画に添付されているマトリクスのように、例えば、日本の支援が PRSP の優先施策のどこに位置づけられるかを項目別に示していくにあたって、プログラムごとの名称・目的を簡潔に示し、それを案件形成時に協力プログラムとして明示することで、担当者が変わっても、方向性がわかるような形にしておく、というのも1つの方法と考える。
- ・ 国別援助計画を策定する方法論については、プロセスを短縮する必要がある。要望調査は毎年行われるので(1年サイクル)、援助計画の策定に1年以上を費やすことは望ましくない。

その他

- ・ 国別援助計画の改定作業に参画した外務省や JICA 関係者(ともに東京タスク)から、本計画は重点開発課題、日本の協力の優先度を明確に示している点は画期的であり、めざしている「選択と集中」の方向に事業群をまとめ、計画と案件形成のリンクを強化し、日本としてインパクトある支援を実現していきたいとのコメントあり。

以上