

ガーナ出張報告

2012年8月22日
GRIPS 開発フォーラム

<日程> 2012年8月6日～7日

<参加者>

GRIPS 開発フォーラム: 大野健一、大野泉、上江洲佐代子

JICA 本部: 産業開発・公共政策部 本間徹国際協力専門員、同部産業・貿易課 石亀敬治
主任調査役、同課 渡辺佑子インハウスコンサルタント(デベックス日本支社所属) / アフリカ部アフリカ第二課 渡辺元治課長、伊藤早紀職員

エチオピアに続き、8月4日～7日、GRIPS 開発フォーラムと JICA エチオピア政策対話チームはガーナを訪問した。ガーナでの面談には、当地出張中の JICA アフリカ部からもご参加頂いた。ガーナ出張の主な目的は、在アクラの研究機関 ACET (African Center for Economic Transformation) とのセミナー開催(8月7日)であり、日本側からエチオピアの政策対話の経験を共有することで、アフリカ諸国の経済構造の変革(transformation)につき実務的な分析・助言を目指している ACET との今後の連携の可能性について意見交換を行うことであった。

同時に、在ガーナ日本国大使館、JICA ガーナ事務所からはガーナの政治・経済状況と産業開発の進捗状況や課題につきヒアリングを行った他、貿易産業省の Nii Ansah-Adjaye チーフ・ダイレクター(事務次官に相当)、財務経済計画省債務管理局の Dabone Atta 氏 (GRIPS 卒業者) や上司の Cynthia A. Arthur (対外債務ユニット長) 他とも面談し、ガーナの産業政策や対外支援の動向につきヒアリングを行った。

なお、ガーナにおけるセミナー開催および現地調査の実施にあたっては、JICA ガーナ事務所からの多大なる支援を頂いたことに、深く感謝したい。

1. ACET におけるセミナーおよび意見交換(8月7日午前9時～14時、於 ACET)

ACET は、2007年に K. Y. Amoako 氏(ガーナ人で世界銀行幹部、国連アフリカ経済委員会事務局長等を歴任)¹により設立された研究機関で、アフリカ諸国の持続的な経済成長と構造転換を促すための政策および制度改革の促進を目的とした分析作業およびアドボカシーを行っている。GRIPS チームは昨年 Amoako 氏の来日時に意見交換を行った際、外部者ではなくアフリカ人による産業振興策の策定と、アジア諸国の経験の共有という点で共通の問題意識をもっていることを確認し、日本にとってアフリカ各国との知的交流のゲートウェイとなりうる可能性が強く感じられた。同時に JICA アフリカ部においても昨年 ACET 主催セミナーに参加するなど情報収集を行っていたことから、今般の合同セミナー・意見交換の場が設けられた。なお、今般、代表の Amoako 氏が不

¹ Amoako 氏は、2012年7月に急逝した Mills 前大統領の経済顧問も務めている。世界銀行をへて1995～2005年の期間に国連アフリカ経済委員会(UNECA)の事務局長を務めたほか、2005年に英国ブレア首相(当時)がグレンイーグルズ G8 サミットのために主宰したアフリカ委員会にも委員として参画している。

在であったため、次席のチーフ・エコノミスト Yaw Ansu 氏を中心に、ACET の研究者 12～3 名との意見交換を行った。

(1) ACET の活動概要

ACET の基本的立場は、「アフリカに必要なのは経済成長のみならず経済構造の多様化であり、それを促すためには民間の活力と併せて政府の能動的な役割が重要」というものである。活動の柱は以下の 3 点である。

- ① 政策研究(国別研究、産業研究(繊維、農産品加工、観光、製造業²)、テーマ別研究、農業研究、アフリカ経済の構造転換の進展度の指標化)、およびこれらを元に隔年毎に出版する Africa Transformation Report の作成。
- ② 政府への政策提言(輸出振興、技術革新、人材育成、農産品加工、天然資源管理)。
- ③ 実施に向けたアドバイス(政府ハイレベルとの対話(transformation dialogue)、セミナー等の開催、民間セクターとの対話等)の実施。

現在の調査対象地域はサブサハラアフリカ 15 か国で、今後、北アフリカを含めて 25 か国とする予定。スタッフは 10 か国より 30 名(うち研究者は 10 数名)ほどが在籍し、対象国の拡大に伴い研究者の増員を予定しているとのこと。

ACET は対象国の政府上層部と密な関係をもち、対話を行っている。日本の政策対話と類似している点は、国別に実施する対話(transformation dialogue)であり、総花的な政策枠組みではなく個別具体的な戦略(go beyond the general policy framework, targeted sectoral strategies)を目指していることである。ACET には提言内容を具体的なプロジェクトとして実施するマンドートはなく、相手国政府における実施を促進する catalyst としての役割を担っている。政策提言・対話の具体例として、採掘資源部門ディレクターの Sheila Khama 女史(ボツワナ出身)より、モザンビーク、ザンビア、リベリア、シエラ・リオネ等における天然資源管理プログラムにつき紹介があった。

Africa Transformation Report(2013 年第 1 四半期に出版予定)は、Transformation(経済構造の転換、すなわち工業化)に焦点を当てた唯一の報告書であり、中長期的な視点に立って成長を考える点が特徴である。本報告書は、国別の経済構造に関する指標や、他国の経験とも比較しながら、経済構造の多様化に関する議論を広く喚起し、アフリカの政策担当者に影響を与えるような内容を目指している。報告書の提言はどうしても一般的な内容になるため、国別のアドバイザリー業務でフォローアップを行うこととしている。

経済転換をキーワードにするかどうかは別にして、これらの議論の実質的内容はわが国の開発理念とほぼ重なるものであることが再確認された。

² 製造業については、アフリカでの製造業の立ち遅れの理由と今後の発展の見込みについて日本の助言を仰ぎたい分野との言及があり、特に日本企業の投資(組立工場の誘致)によるシンガポール、マレーシア、タイ等のような発展は今でも妥当なモデルであるかどうか、もし妥当なモデルであるならばアフリカ諸国の取りうるオプションとは何か、につき検討したいとの説明があった。加えて、日本企業のアフリカ諸国への進出促進についても支援を仰ぎたいとのことであった。

(2) 日本側のプレゼンと質疑応答

日本側からは、産業政策対話(GRIPS 大野健一)、日本と韓国との政策対話アプローチの比較(GRIPS 大野泉)、JICAによるカイゼン支援(JICA 本間徹国際協力専門員)につきプレゼンテーションを行い、ACET 側と活発な議論を行った。先方の質問はおおよそ的確なもので、こうした議論がアフリカのシンクタンクとできるのは驚きである。議論のポイントは以下の通り。

GRIPS 側のプレゼンに対し、ACET からは、産業政策に対する考えや活動について下記の通りコメントがあった。産業政策については、ガバナンス・民主化等といった一般的な制度能力の強化よりも特定の産業を振興するための施策や能力強化に焦点を当てることが妥当と考えており、理論ではなく国別の経験に基づくことを重視している。政策対話は先方政府からの要請に基づいて実施し、資金は先方政府と折半である。モデルがあるわけではなく(no single model)、政治など当該国固有の課題や、相手国にとっての取っ掛かり(hook)を念頭におきながら対話をつなげることを意図している。

(大野健一のプレゼンに対し)ACET の参加者から、エチオピアのメレス首相の強力なリーダーシップなど、エチオピアは特別な事例である一方、ルワンダにも同様の開発主義的な要素がみられるとの指摘があったうえで、政策対話と先方政府のリーダーシップとの関係について質問があった。例えば、首相の個人的能力に頼るエチオピア開発の脆弱性、長期独裁ではなく民主化のもとで政権交代が通常となった現在のアフリカで開発主義は可能か、民主主義が定着したガーナへの示唆、等である(大野健一より、政策対話では有能なリーダーと協働すべきで、その際に民主化等ではなく、より実務的なテーマに焦点を当てるのが現実的と説明)。プレゼンでは日本・韓国・台湾に比べて現在の後発国はよりシステムティックな政策学習が必要とのことだが、その意味は何か、といった質問もあった。また、アフリカの開発計画が形式的・冗長に過ぎるとのプレゼンに対し、政情不安定な国が多いアフリカにおいては、多様な民族・社会を束ねるビジョンが必要であることも指摘したい、今般、大統領が急逝したガーナがその典型である、といった発言もあった。

(エチオピアにおけるチャンピオン商品発掘の事例等に対し)ACET は、潜在性あるセクター/商品の特定にあたり、輸出データ分析に加え、民間セクターとの対話を重視しながら、政策分析と市場分析を行っているとの説明があった。

(大野泉のプレゼンに対し)エチオピアの政策対話に対する世銀/IMF や伝統的ドナーの反応は如何か、韓国の政策対話と日本との関係はどうか、等の質問があった(大野泉より、国際機関や伝統的ドナーは産業政策の詳細に立ち入らないので日本の支援とは重複しておらず、また節目で民間セクター開発を支援しているドナーに進捗説明をしている。韓国との関係については、韓国の知的支援は既に体系的な仕組みがあるため、それを踏まえて相互補完的になるようにすればよいこと、また日本の政策対話に韓国の有識者を招聘する可能性もある旨回答)。

この他にも、産業政策の理論に関する新たな潮流をどう政策対話に反映させているか(大野健一より、理論の進化と政策対話とは別次元で進んでおり、理論上の結論を待っている余裕は政策対話にはない旨回答)、かつて韓国が巨額資本を投下して造船業を振興・育成したような大胆な新産業創設についてどのようにアドバイスしたらよいか(大野健一より、韓国が成功したのは政府の

能力と韓国人のメンタリティによるところが大きく、また財閥があり、巨額の投資が可能になった背景がある。政府が大胆な政策を打ち出せない場合、外部のアドバイザーが後押しすることもあるが、その際はマクロ経済運営等のリスクにも留意しながら、大胆な施策と伝統的なものの双方を検討する必要がある)、等の質疑応答があった。

本間国際協力専門員がプレゼンしたアフリカにおけるカイゼンの導入・実施についても、多くの研究者より、カイゼンは文化の異なるアフリカにおいても定着可能かどうか、カイゼンを持続可能にする条件は何か(賞罰を含む)、民間企業だけではなく行政機関にも適用可能か、またサブセクター毎にパフォーマンスの違いはあるか、エチオピアのパイロットプロジェクトの成果はどう評価するのか、失敗例はあるか、等の質疑が出され、研究者らがカイゼンに高い関心を抱いている様子が窺えた。

最後に、ACET の Yaw Ansu 氏より、アフリカで日本のビジネスや援助のプレゼンスが高まることを希望したうえで、ACET と JICA、あるいは GRIPS との今後の連携策(アフリカ数か国における共同研究、例えばザンビアの資源管理と工業化戦略、モザンビークでのリンケージ(巨大プロジェクトと現地企業の連携・技術移転)などについての共同セミナーなど)に関するアイデアがその場で暫定的に提起されたが、実施の可能性、具体的な国・テーマあるいは JICA の担当部局(アフリカ部、産業開発・公共政策部、JICA 研究所)についてはこれから検討することとなった。先述のとおり、アフリカで日本の知的プレゼンスを高め開発協力を宣伝するには ACET は効果的なパートナーであり、双方にとってウィンウィンになり予算や人的な負担が小さくなるよう配慮した上で、何らかの具体的協力を開始することがきわめて望ましいであろう。

2. ガーナの産業政策等の動向

ガーナは 2010 年に策定された開発上位計画である Ghana Shared Growth and Development Agenda (GSGDA、対象期間は 2010～2013 年で国家開発計画委員会(National Development Planning Committee/NDPC)が主管)のもと、貿易産業省が産業政策や民間セクター開発計画(Private Sector Development Strategy 2: PSDS2、対象期間は2010～2014年)を主管している(但し、民間セクター開発計画はドナー資金を得るための文書との位置づけで、実質はドナー支援のもとで外部コンサルタントが作成している模様)。

貿易産業省の Nii チーフ・ダイレクターからは、経済構造の多様化と高付加価値化に重点を置いた次期 5 か年計画(注:産業政策のことと史料)を実施に移すために組織改編を行ったこと、貿易政策(2010 年まで)においては国際貿易(輸出振興・競争力強化等、WTO 交渉にかかる能力強化)、国内流通の整備等(小売り等の地元企業能力強化)を重視し、2010 年 12 月に策定した PSDS2 では民間セクター開発のための環境整備を主眼とし、実施は Industrial Sector Support Programme (ISSP)を通して行っているとの説明があった。ISSP は、原材料生産や鉱物加工に携わる地場産業の強化、人材育成・技能開発、技術革新、横断的テーマの 4 つの柱からなり、特に人材育成・技能開発については、石油・ガスの採掘が進む中、資源関連産業を高付加価値化するために必要な実務的な訓練(TVET 等)が急務であるとの考えを示している³。

³ 在ガーナ日本国大使館の本田書記官からは、石油・ガス部門の人材育成という政府の計画は非現実的であり

政府の優先業種は農業・農産品加工であり、現地調達可能な原材料による加工業の育成を目指している。工業部門については、低迷していた綿花への支援を行う他、自動車の部品工場等の誘致も図っている。また、官民連携(PPP)による電子部品組み立て工場(現地市場向け)も開始しており、10年間をかけて能力を育成する予定である⁴。加えて、港湾(中国、米国 MCC 等の支援)、EPZ(中国)、鉄道、空港等のインフラ整備も、天然資源に関心を持つブラジル・中国等からの支援を受けている。中国からは現在 30 億 USドル(ローン)のコミットメントが示されており、今後 5 年間で 100 億 USドルの支援パッケージについても協議中である⁵。また、スイス、独、英国 DfID、EU 等は民間セクター開発(PSDS2 の実施)を支援するプール・ファンドに拠出しており、この資金もインフラ開発に充当しているとのこと。

Nii チーフ・ダイレクターは本年 JICA の本邦研修を受けており、その際に東アジア諸国の開発経験について学び、特に中小企業振興に関心を抱き、現在、中小企業支援に関する中央レベルの公的機関のあり方についても検討しているとの話であった。

(了)

別添: 日程・面談先

(雇用創出効果は極めて限定的)、むしろ石油派生製品等の振興を目指せばよいのではないかとの指摘があった。また、石油をめぐる政府の考えについて、望月参事官からは、ガーナはナイジェリアの失敗(汚職、経済構造転換の失敗)を繰り返してはいけないと認識しており、石油収入管理もノルウェイをモデルとした石油ファンドを設置するなど、ナイジェリアよりも立ち上がりの意識が高い。しかし輸入品への依存に慣れていることもあり、このままの方向性では、製造業育成には向かわないであろうとの話であった。

⁴ 製造業への関心が低い理由として、望月参事官からは、南ア、中近東、中国からの輸入品が多数を占める中、ガーナが競争的となる産品はないこと、また外資を誘致して開発したいものが政府にはないこと、そして外資もより大きな市場を有する近隣国ナイジェリアを選びがちであること、等の指摘があった。

⁵ 在ガーナ日本大使館によると、中国の 30 億ドルと追加の 100 億ドルは、あくまでも公約にすぎず、まずは 10 億ドルが拠出されたのみで 30 億ドルが全額拠出されるかどうか分からない(与党 MDC が本年 12 月の大統領選挙を睨んだキャンペーンの一環として中国による巨額の支援を引き合いに出しているとの見方もある)。財務経済計画省の対外資金担当者に確認したところ、これまでのところ中国からディスパースされたのは 10 億ドルのうちの 7.5 億ドルであり、残りは依然として協議中との話であった。なお、30 億ドルはガーナにとっては前代未聞の巨額の借入額である。

日程・面談先(GRIPS チームのみ)

- 8月4日(土) アジスアベバからアクラへ移動
- 8月5日(日) 資料整理
- 8月6日(月) JICA ガーナ事務所と打合せ(稲村事務所長、木藤次長、西畑所員、野口企画調査員)。貿易産業省にてニイ・アンサ・アジェエ次官との意見交換(コフィ・アッド主任商業オフィサーが同席)。在ガーナ日本大使館の望月参事官、本田一等書記官と意見交換。財務経済計画省債務管理局との面談(GRIPS 卒業生のデボネ・アッタ氏、及び対外債務課長のシンシア・アーサー氏ほか)。
- 8月7日(火) アフリカ経済変換センターにて JICA・ACET セミナー。報告はチーフエコノミストのヨー・ヤンス氏(ACET の方針と研究概要)、大野健一(エチオピアとの産業政策対話)、大野泉(日韓の政策対話の比較)、本間国際協力専門員(JICAによるカイゼンの取組み)、および意見交換。
- アクラ発、フランクフルト経由で帰国(8月9日朝に帰国)。