

現地 ODA タスク・フォース強化策としての「ガーナ・モデル」

—ガーナにおける案件形成の取り組み—

2004 年 7 月

橋本 宣幸

まえがき

援助政策の決定過程・実施における現地機能の強化は ODA 改革の重要な課題のひとつであり、新 ODA 大綱にも明確に謳われています。こういった認識にもとづき、2003 年 3 月から、54 カ国において現地 ODA タスク・フォースが設置され、在外公館や実施機関現地事務所などを中心に現地機能強化のための取組みが進んでいます。

一般的に、現地 ODA タスク・フォースは現地ベースでの政策協議、国別援助計画策定における貢献、現地援助コミュニティとの連携、当該国の開発計画、経済情勢等の分析・研究、過去の協力に関する評価といった役割を期待されています。しかし実際には、各国の現地は人員体制・リソース規模などの点で多様であることから、各タスク・フォースにおいては、現地事情や諸制約を勘案した機動的なアプローチを考案することが望まれます。

本冊子は、ガーナにおける経済協力関係者が、ガーナ人専門家チームを戦略的に活用して、日本の援助重点分野における政策検討支援や案件形成支援に取り組んだ経験を「ガーナ・モデル」として紹介するものです。「ガーナ・モデル」は現地リソースの機動的活用という観点からのグッド・プラクティスであり、動員可能な日本人リソースに制約ある国の現地 ODA タスク・フォースにとって、参考になる事例と思われる。また、近年大きく変化した開発援助環境を現地の視点で分析し、日本の今後の対応について示唆深い提言も行っています。本冊子が、現場を含む政策・実務担当者にとっての一助となれば幸いです。

最後に、今般、ODA 総合戦略会議においてガーナ国別援助計画の改訂が決定されましたが、これは本冊子で紹介した現地イニシアティブを深化・発展させていく作業でもあります。このプロセスを通じて、「ガーナ・モデル」がさらに進化していくことを期待いたします。

2004 年 7 月

GRIPS 開発フォーラム

現地 ODA タスク・フォース強化策としての「ガーナ・モデル」

ガーナにおける案件形成の取り組み

2004 年 7 月

橋本 宣幸

この Discussion Paper は、筆者が国際協力機構（JICA）より企画調査員（PRSP 対応 / 援助協調）としてガーナに派遣された 2002 年 3 月から 2004 年 3 月の期間、我が国の案件形成という業務目的のために現地で行ってきた内容の一端を、GRIPS 開発フォーラムのご依頼を受け、まとめたものである。

我が国の ODA は、予算削減の中でそのあり方が問われている。そして、世界の新しい開発潮流は、被援助国開発と我が国援助の間で「需要と供給」の不一致を促しているように見受けられる。そこで、一致点をいかにして効果的に探し出すか、が課題となる。このため、ガーナで筆者は、その業務内容に即した個別案件の発掘・形成と同時に、むしろ「ガーナ政府のオーナーシップに基づいた要請案件が活発に形成されるための条件づくり」に力を注いだ。ガーナでのポイントは、そのために「現地リソース」をどのように活用したか、にある。これがある種の特徴を示したことから、本ペーパーではこれを「ガーナ・モデル」としてここに報告・提示する次第である。

なお、ここで触れる取り組みは、現地 ODA タスク・フォースの活動の一環として位置づけられるため、一部の取り組みよりも全体を含めて「ガーナ・モデル」と呼ぶことにしたい。現地体制の積極的・協力的なイニシアティブがあつてこそ、筆者の取り組みも一定の役割を果たし得たからである。したがって、ここで述べる内容には、筆者の視点とその取り組みを基軸としつつも、その背景として現地体制の全体に関する記述が含まれる。場合によっては偏った内容になるが、この点ガーナで関係者が示されたご厚情とご努力に幾分でも報いることになれば、と願う次第である。

最後に、変化著しい開発援助環境の中で同じく尽力されている関係者に、ここでの内容が何かしらの参考となれば、筆者にとって望外の喜びである。

目次

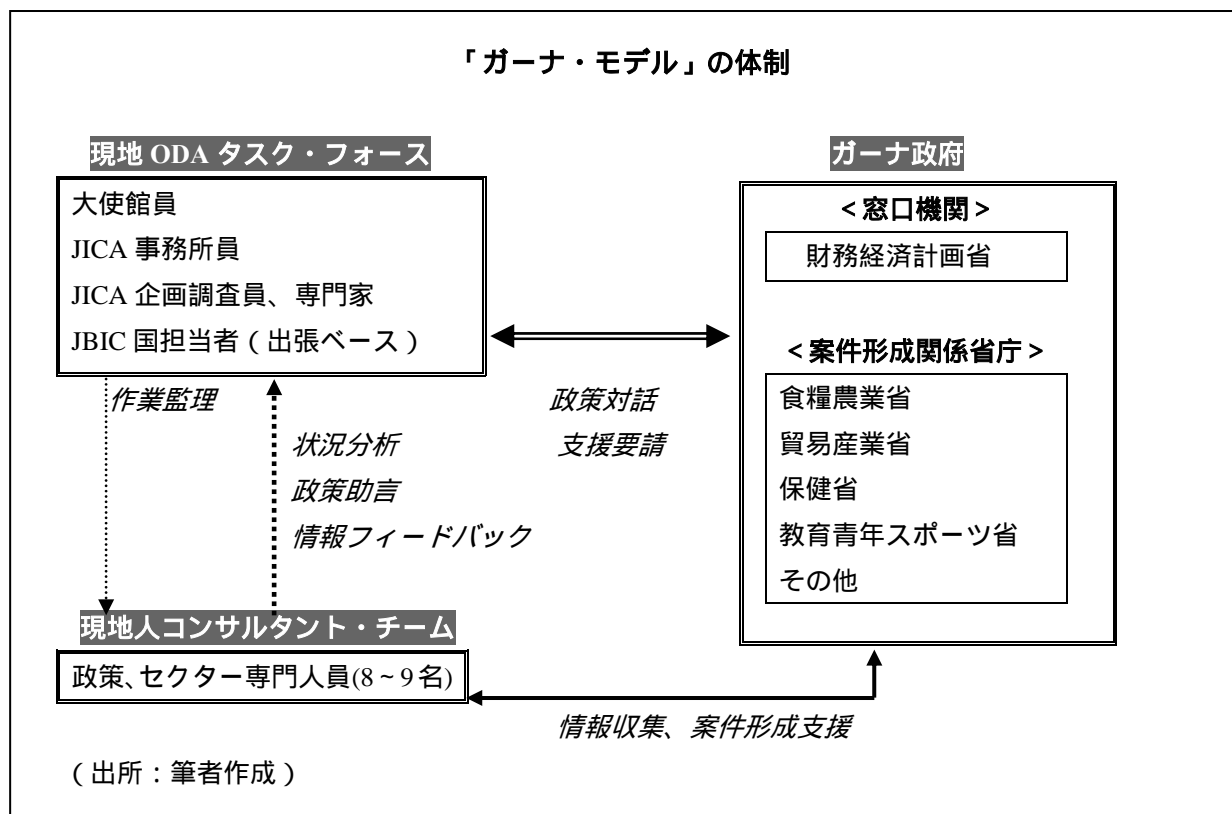
1.	「ガーナ・モデル」の構想	1
1.1	我が国現地体制と案件形成の課題	
1.2	現地人コンサルタントの備上	
1.3	「ガーナ・モデル」の効果	
1.4	「ガーナ・モデル」の案件形成方式における日本人の役割	
2.	「ガーナ・モデル」の背景とそのプロセス(1): コンサルタント選定から 政策インプットまで	5
2.1	現地コンサルタントの効果的な選定のために	
2.2	政策検討支援のためのコンサルタント業務	
2.2.1	現地 ODA タスク・フォースによる政策検討状況	
2.2.2	コンサルタントによる政策検討インプットのための調査	
2.2.3	現地 ODA タスク・フォースの政策対話	
3.	「ガーナ・モデル」の背景とそのプロセス(2): コンサルタントによる案件 形成支援	13
3.1	ガーナ政府側の対応	
3.2	要望調査の改善策・提案	
4.	ガーナの援助環境における我が国の状況	19
4.1	ガーナ開発・援助マップに見る日本の課題	
4.2	ガーナの開発政策・計画(GPRS)とのアラインメント	
4.2.1	政策的なアラインメントと課題	
4.2.2	手続き的なアラインメントと課題	
4.3	ドナーの援助政策(財政支援等のプログラム援助)とのコーディネーション	
5.	まとめ	35

現地 ODA タスク・フォース強化策としての「ガーナ・モデル」 ガーナにおける案件形成の取り組み

1. 「ガーナ・モデル」の構想

ここで言う「ガーナ・モデル」とは、我が国支援分野に対応したガーナ人コンサルタントの配置による現地 ODA タスク・フォース（以下、「ODA タスク」と略称）の政策検討・案件形成業務のキャパシティ強化体制を指す。それは、次の構想によるものであった。

まず、各分野に秀でたコンサルタントを「ODA タスク」（オール・ジャパン）支援のための専門集団として配置する¹。彼らは、ガーナの各分野の専門知識を有し、政府関係者やドナーとのネットワークを保持し、様々なアクターの政策や志向に通じている。彼らは、「ODA タスク」が援助政策を検討するにあたっては、ガーナ事情理解のための有益な解説者となり、対応策を共に考える存在ともなろう。他方、案件形成業務面では「ODA タスク」とガーナ政府各省庁との橋渡し役を務めることが出来るだろう。それはまた、ガーナ政府による我が国への要請案件の形成作業を側面から支援することを可能とするだろう。



¹ 例えば、JICA 事務所には現地人採用による「ローカルスタッフ」が配置されており、担当分野を有する者には本件プロセスにおいても参加者として関わりを持ってもらったが、彼らをしてコンサルタントの代替とすることは難しいと思われる。秘書業務の域を超えた高度な専門性と能力がこの取り組みには求められるためである。

1.1 我が国現地体制と案件形成の課題

ガーナでは、長年にわたり協力的関係にあった我が国関係者の間ですでに「ODA タスク」の原型が存在したが、これは2003年3月の外務省訓令によって正式に体制化された。構成は、大使館（大使、次席、経協担当官、専門調査員）JICA 事務所（所長以下職員5名、企画調査員計2名（後に3名）個別専門家、プロジェクト専門家）となっており、支店を有さないJBICの国担当者は出張ベースでの協議対象となっていた。体制的な受け皿と協議の機会が増えたことで、今まで以上に「援助政策の検討」や「案件形成」のための積極的な取り組みが見られたのは事実である。これはまた、Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)プロセス等のガーナの開発潮流の変化に対して、政策的な対応が不可欠になったことから必然であった。

しかし、対処すべき内容に対して、日本側のキャパシティ不足は課題であった。例えば、「援助政策の検討」面については、ガーナの各政策文書など消化すべき資料も多く、協議基盤となる相手国開発政策の十分な検討と理解に至るのは困難を極めた。そのため、検討される政策の内容（想定される援助内容を含む）は、むしろ援助する側（日本）の意志を反映しがちであったかもしれない。その上、ドナー間の援助協調への対応をどうするのかなど、現場で取るべきアプローチの意見が錯綜してもいた。一定合意を生み出す前に、フォローすべき検討材料の方が日々増加していたのが実情であったといえる。積極的な情報収集活動はあっても、それを分析した上での具体的な行動案は見出しにくい様相であった。

他方、「案件形成」面では、ガーナ政府の自助努力を待つか、個別の案件をオール・ジャパンの各人が検討するか、という旧来のスタンス継続が予想された。ただ、案件が日本人主導で作られるとガーナ側当事者の主体性を損なうのではないか、援助依存はこうしたプロセス段階でのある種のオーナーシップの侵害から始まるのではないか、という懸念が筆者にはあった。では何も働きかけないでいいのかという、開発ニーズがあってもガーナ政府から日本に対する具体的な援助要請の数が減少していることや、要請案件があっても規定フォーマットに基づかない、といった現実的・技術的問題がある。両者を同時に満たす改善策が求められた。

要請案件の減少については、日本の支援に予測性が伴わないことから案件形成のインセンティブが欠如するためか、ガーナ政府機関が案件形成のための業務負担に耐えられない状況にあるか、に原因があると思われた。援助予測性の是正については中期的には求められる。しかし、これは我が国の制度的な転換を求める問題でもあるので、目前の現実的な対応策にはならない。したがって、ここで筆者が念頭に置いたのは、あくまで後者 に対する改善策を施すことで、前者 の可能性を最小化することであった。

1.2 現地人コンサルタントの備上

「ODA タスク」の目的は、現場での相手国政府およびドナー間における政策的対応のための体制づくり、援助実施候補案件の効果的・効率的な要請と実施プロセスの確保、の両面に分けて考えられる。そこでは、「体制化」という形式面の是正だけでは結果は担保できず、むしろ実質的・実働的な能力が求められている。これは、現場人員の多数の増員ならまだしも、1~2名の追加人員によって解消される問題ではない。限られた条件下であればあるほど、

発想の転換が必要となっている。「ガーナ・モデル」は、上記2つの目的を満たすための現地体制強化策として考案し、実施したものを後付け的に呼称するものであるが、実際は試行錯誤の連続であった。

ガーナにおいて他ドナーの活動を見れば、彼らが現地コンサルタント備上によっていかに効率的な活動を行っているかがわかる。筆者は、以前から他ドナーと共に開発分野で活躍している現地コンサルタントに注目していた。そこで、我が国体制への現地リソースの活用を検討した。単純な比較優位で見れば、日本人は日本の援助のノウハウに長けているし、分野専門家でもあるガーナ人コンサルタントはガーナの開発事情の理解力に長けている。両者の長所を生かして、不足を補い合うことが鍵になると思われた。

2003年度に体制化された「ODA タスク」の活動に先行して、筆者はガーナ人コンサルタント8~9名のチーム備上を提案していた。JICA 事務所を契約母体として、筆者の管理責任のもと、彼らには約2ヶ月間、我が国支援の再検討の意味を込めて援助関連分野におけるガーナの政策的実情を調査・分析して文書に取りまとめ、かつ「ODA タスク」にその内容を講義・質疑応答すること（政策検討のためのインプット）をまずは依頼した。作業終盤に実施した「ODA タスク」を受け皿とした連続の勉強会で、彼らは分野ごとの現状分析・各種の政策提案を披瀝し、オール・ジャパンとの議論に寄与した。

その後、継続契約した1.5ヶ月弱（本来は、ここに2、3ヶ月は充てるべきだと思われる）では、のプロセスを踏まえて、案件形成に取り組んでいる政府各省の関係部署に出向いて議論に参加・活性し、相手国自身が自分たちのニーズを明示・抽出できるように協力し、各種アイデアを規定のフォーマットに即して我が国への要請書として作成できるような側面支援をすること（案件形成支援）を依頼した。これは、相手国政府機関の了承のもとで行われた。そこで、我が国側のエージェントとして派遣された彼らは、相手国の案件形成プロセスにおける協力者となった。ただし、政府のオーナーシップを尊重する姿勢を堅持するため、彼らが案件形成を代わりに行わないことがここで重要であった。コンサルタントが案件を作るのは容易であるが、それでは相手国の真のニーズを必ずしも反映せず、何より自助努力を促すことにはならないからである。このためには、業務開始に先立って、コンサルタント各人との十分な打ちあわせが肝要であった。間接的な役割に徹して成果を得る、というその役割理解のためである。その基本として、我が国支援の原理原則、政策、重点課題、要請プロセス、フォーマット作成方法、手続き一般、その他注意事項等の理解も不可欠であった。こうした準備段階およびプロセス開始後も、筆者には適切な進捗管理が求められた。

1.3 「ガーナ・モデル」の効果

上記のコンサルタント活動が、前半の政策検討支援面で結果的に「ODA タスク」にどれだけ寄与できたかは未知数であるが、少なくとも議論の場では、日本人関係者のガーナに対する率直な疑問に、率直な回答が得られた。ある意味で、彼らはガーナ政府の代弁者的役割を果たすことになったのである。これは、ガーナ政府とコンサルタントとの関係においても同様に、彼らコンサルタントは日本の代弁者としての役割を果たし得ると思われた。

後半の案件形成業務面（後に詳述）では量的な増加が見られ、当初の要請案件数は無償資

金協力、技術協力を合わせて 60 件を超えた²。コンサルタントによる要請期限などのスケジュール管理を含めた側面支援は、この成果に大きく寄与したものである。しかも、コンサルタントによって案件形成プロセスは「ODA タスク」に進捗に応じて適度にフィードバックされ、作業過程で現在どのような案件が形成されているかの情報把握が可能だった。更に、定期的な打ち合わせにおいて、形成途上の各案件に関する日本人の意見がコンサルタントに消化され、彼らを通じて相手国政府に助言がもたらされる仕組みを取った。日本人がこのプロセスに直接関わると、日本人の意志が主導してしまい、結果的に相手国の自主性が損なわれる恐れがあるからである。オーナーシップ尊重を前提にするためには、意志の面でもニュートラルなガーナ人コンサルタントが中間に立つことで、ニーズ・アセスメントの純度が保たれ、この危険性が回避され得ると筆者は考えた。

結果的に、現地人コンサルタントを通じて「案件形成プロセス」そのものを間接的に支援することで、オーナーシップを確保しながら真のニーズに基づいた要請案件の発掘が可能となった。コンサルタントによる案件形成支援は日本の支援意志を表すことになり、ガーナ各省はこれに対応して案件形成グループを設置するなどの積極的な取り組み(オーナーシップ)が見られたのである。これまでの要請主義、言い換えればオーナーシップを開発の基本として真に尊重する際には、相手国が自主的に動きやすくするために、援助国によるこうした間接的な工夫が大きな役割を果たし得るのである。「案件形成」と「援助実施」を開発援助事業サイクルの二大プロセス(アップストリームとダウンストリーム)と捉えれば、これは前者における一つの有効な方法であった³。

1.4 「ガーナ・モデル」の案件形成方式における日本人の役割

技術移転を主要目的としている JICA 専門家は、関与している分野の案件形成に寄与することが期待されている。しかし、筆者は、かといって専門家に対しては、案件形成の主要アクターというよりも、むしろ上記で述べた現地人コンサルタントのアドバイザー的役割を見ていた。コンサルタントも完全ではないので、専門家によるクロス・チェックによって「ODA タスク」には政策検討面でのより的確な分野理解が可能となる。案件形成業務面でも、専門家のアドバイスがコンサルタントの作業を補足するものとなれば、コンサルタントによる支援作業はより充実したものになる。日本人と現地コンサルタントのこうした役割のあり方が機能すれば、政策・案件形成の両次元で「ODA タスク」は強化されるのではないかと。

他方、企画調査員はその任務上、案件形成業務の主要アクターであることに変わりはない。ただし、「ガーナ・モデル」では、企画調査員自身が検討している案件に対してコンサルタントからの助言が得られるし、コンサルタントによる案件形成支援業務に対しては企画調査員

² 量的な増加の反面、質的な課題が残ったが、これは今後改善可能な技術的問題であると思われる。

³ 後に、現地体制のあり方として「バングラデシュ・モデル」という優れたモデルを知ることになったが、これは重点分野においてオール・ジャパン体制でセクター・ワーキング・グループを設置する等の点において、「ガーナ・モデル」に不足している部分が見受けられた(筆者は、ガーナの「ODA タスク」自体のスタディ体制の更なる強化が次の課題であると考えている)。なお、ここで述べる「ガーナ・モデル」の特徴は、あくまで「ODA タスク」の補足体制を現地リソースで作り上げることにある。

バングラデシュ・モデルについては <http://www.bd.emb-japan.go.jp/bdmodel/index.htm> を参照。

がアドバイスと方向付けをすることで、両者はそれぞれ二つの役割を同時に果たすことになる。案件形成業務が、このような異なる二つのアプローチによって相互補完的に取り込まれれば、形成される案件の質・数とも一層の充実が期待できる。

筆者の場合も、企画調査員として上記のような個別案件の検討を進める一方で、この取り組みの提案者としての責任上、このコンサルタント・チームのスーパーバイザーとして分野横断的に関わりながら、この「プロセスの管理」に務めた。つまり、コンサルタントの業務管理はもちろん、各政府機関で形成中の案件内容に関しては、「ODA タスク」の分野担当者と共にコンサルタントの活動の方向付けや各種助言を行った。また、必要に応じて、相手国政府関係者に対するこの作業プロセス・内容に関する協議にも出向いた。後に触れるが、これは、大使館を中心とする「ODA タスク」による政策レベルでの協議とは別に（またそれを前提とした）業務的・技術的レベルでの協議、として並行して進められるべきものであった。後者では、JICA 関係者を中心とした協力と関与が様々に見られた⁴。結果的に、筆者がこの中で担った役割は「案件形成プロセス・マネジメント」というべきものであった。こうした役割も場合によって必要だと考えられる。

2. 「ガーナ・モデル」の背景とそのプロセス(1): コンサルタント選定から政策インプットまで

ここでは、「ガーナ・モデル」に至る背景とプロセスを詳述する。

2003年初頭、外務省の政策協議ミッションの派遣の可能性が打診された。これは、重点国の一つであるガーナへの援助方針を再設定する機会として、ODA タスク関係者に受け止められた。PRSP プロセスによってガーナ自身の開発アプローチに変化が見られ、援助協調の進展によるドナーの取り組みも変化が著しい。日本の援助のあり方も、こうした条件変化に対応すべく再検討する必要がある、との現場ニーズは高かった。

そのため、ミッション受け入れを前提とした具体的なアクションは、大使館が原案を取りまとめる「国別援助計画」と、これに基づく JICA の事業プランである「国別事業実施計画」それぞれの改訂作業である⁵。何より、政策面に位置する前者の新規改訂（複数年に一度の見直し）が予定されており、今回が三度目）が重要とされ、これが第一に取り組みされた。業務面に位置する後者は、むしろ JICA 内部の手続きとして重要になってくるが、これはガーナの開発ニーズと我が国政策・支援可能性との関係ではじめて検討される。そして、例年 8 月末を

⁴ 「ODA タスク」とコンサルタントとの間にも協議・連携関係が徐々に深まったことで、対政府協議等に関して「ODA タスク」メンバーとコンサルタントとの共同作業が多様に展開されたことも、この取り組みの意義であったと思われる。

⁵ JBIC の対ガーナ国別方針の有無やその成立プロセスは承知していないためここでは触れていないが、これも「国別援助計画」との相互リンクが求められるであろう。ガーナでは、債権放棄に基づき有償資金協力が停止しているため、JBIC は技術的支援に限って実施している。現地イニシアティブによる「国別援助計画」の改訂作業においては、これら JBIC 事業を反映することも意識された。これは JBIC 関係者と「ODA タスク」との頻繁な意見交換（直接の協議以外に各種通信手段を積極的に活用）によって JBIC 支援の意義が現場関係者に認識され、浸透していることを示している。

締め切りとする「要望調査」は、上記両計画との整合性の中で行われ、ここで援助案件の要請がようやく出されることになる⁶。言うまでもなく、政策面の充実の度合いが全てに波及する。

このために大使館は、現地イニシアティブとして「国別援助計画」改訂作業を同年3月に開始した。JICAはその主要な協議対象者であった。この作業は、ブレイン・ストーミングの形をとり、PCM手法に近い方法もとり入れながら、自由な議論を通じたガーナの開発課題と支援の再検討が行われた。これは、JICA関係者だけでなく、現地の民間邦人関係者にも、対象を広げて行われた。2ヶ月近くのこの作業を通じ、「国別援助計画」は6月中に骨子案⁷として取りまとめられ、外務本省の仮承認を得た。これは、大使館または「ODAタスク」としてガーナ政府に順次伝えられ、現地レベルの政策対話が始まった⁸。また、この骨子案の成立によって、それをもとにしたJICA「国別事業実施計画」の取りまとめ作業と「要望調査」が進められることになった。

ところで、この検討作業は、ガーナに関わる多くの意見が取り入れられることで、我が国の意志として支援の方向性を示すのに適していた。しかし、協議が日本人間に限られてしまうと、ガーナ政府自身の開発課題、ドナーのガーナ支援と開発認識等、他に吸収すべき要素が抜け落ちる危険がある⁹。「ODAタスク」の作業に加わりながら、筆者はこれを補う必要を感じていた。2月末から3月後半まで、コンサルタント情報を収集し、4月半ばになって実現したコンサルタントによる作業の第一は、この政策検討のためのインプットであると思われた。特に、時間的制約から、ガーナ政府やドナーにこの政策検討プロセスへの参加を望めない場合の処置として、である。

その後、要望調査の段階で案件形成支援というコンサルタントの第二の作業が見出されるのであるが、それは後述するとして、以下ではまず、コンサルタント選定の段階から触れたい。

2.1 現地コンサルタントの効果的な選定のために

上記のようなコンサルタント活用による作業にあたっては、その選定段階から検討する必

⁶ 筆者は、大使館（外務省）の「国別援助計画」があって、「要望調査」があり、その後JICAの「国別事業実施計画」が成立するもの、と理解していた。一般には、JICAの事業計画が「要望調査」に先行しているようであるが、援助ニーズの把握前に事業計画が完成することに筆者は疑問を有していた。「ガーナ・モデル」のプロセスでは、要望調査を先行させながら並行的に事業計画が浮き彫りになるように作業が進められた。

⁷ 全体文書の完成・承認前の、支援の方針が明記されたものを指す。要望調査の時期が迫っていたこともあり、この骨子案をその基本方針とすることで了承を得たもの。

⁸ 外務省の政策協議ミッションは、予定が先延ばしとなったが、大使館、JICAからなる「ODAタスク」の代表が財務経済計画大臣のもとへ訪問し、協議機会を持った。

⁹ なにより、これまでの「国別援助計画」は総花的であり、選択と集中という課題の中で、根本的な見直しが必要になっている。また、被援助国側の開発政策に対応した援助国・機関側の援助政策、というアラインメントの課題があるため、援助計画＝政策の立案には、多くのスタディが求められていると思われる。なお、2004年5月にODA総合戦略会議（川口外相の諮問機関）において、ガーナが「国別援助計画」の策定対象国に選定され、新たに今後1～2年かけて改訂作業が行われることになった。本稿で焦点をあてている「国別援助計画」改訂作業とは、こういった東京での決定に先立ち、現地関係者のイニシアティブで行われた取り組みについてである。

要があった。どのコンサルタントがどの分野に秀でているのか、どのような実務能力に長けているのか、といった基本情報がなければ、適切な選定は困難である。プロポーザルが美しく書かれることは、テクニックではあっても、求める作業能力をかならずしも反映するとは限らない。選定のルールは一般競争入札ではあるが、その際、筆者の選定基準はむしろ人物評価に比重を置いたものであった。では、どのように適任者を見出せばよいのであろうか。

既述のように、筆者は業務上、他ドナーの開催する会議にも頻繁に参加する機会に恵まれた¹⁰。小規模ながら影響力のあるドナーの工夫は、現地コンサルタントの助力にあるように筆者には見受けられた。多くの会議で見られたのは、主催者であるドナーが、内容の管理はしつつも、議事進行やファシリテーション、開発課題に関するプレゼンテーションなどをコンサルタントにまかせていることである。その中で、筆者も何人かのコンサルタントに注目し、またそうした機会を通じて彼らと面識を持つようになっていた。また、各ドナーは経験上、有能な現地コンサルタントを知っていると思われたので、ドナーの同僚からも情報提供してもらった。自分の目とドナーの好意ある情報の中で、何人かのコンサルタントを選定し、過去に JICA 事業に関わったコンサルタントも含めてリスト化した。もちろん、それだけでは不十分である。そこで「コンサルタントこそ、競争相手である他のコンサルタントが何に優れているかを知っている情報ソースである」という発想に立った。そこで、コンサルタントの第一の役割を、コンサルタント情報の収集に設定した。あとは、任意のコンサルタントの選定である。これは、すでに入手している限られた候補者リストの中から特定できる。

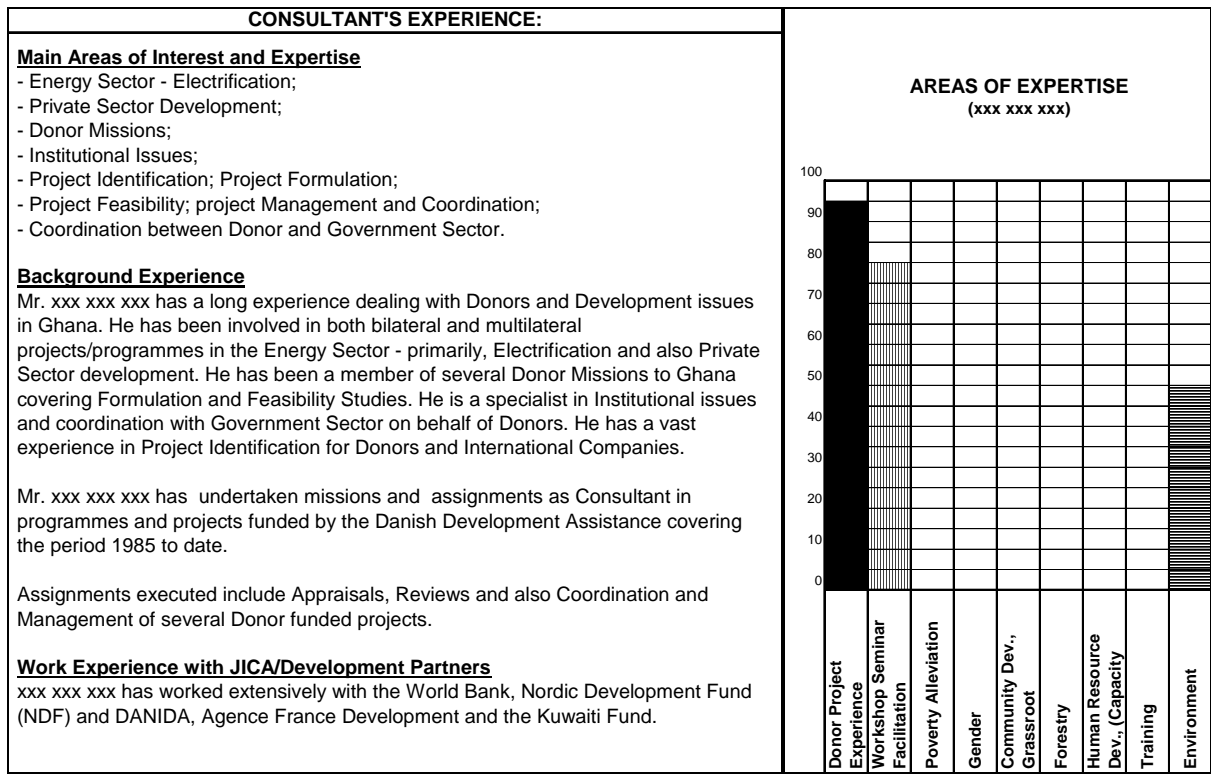
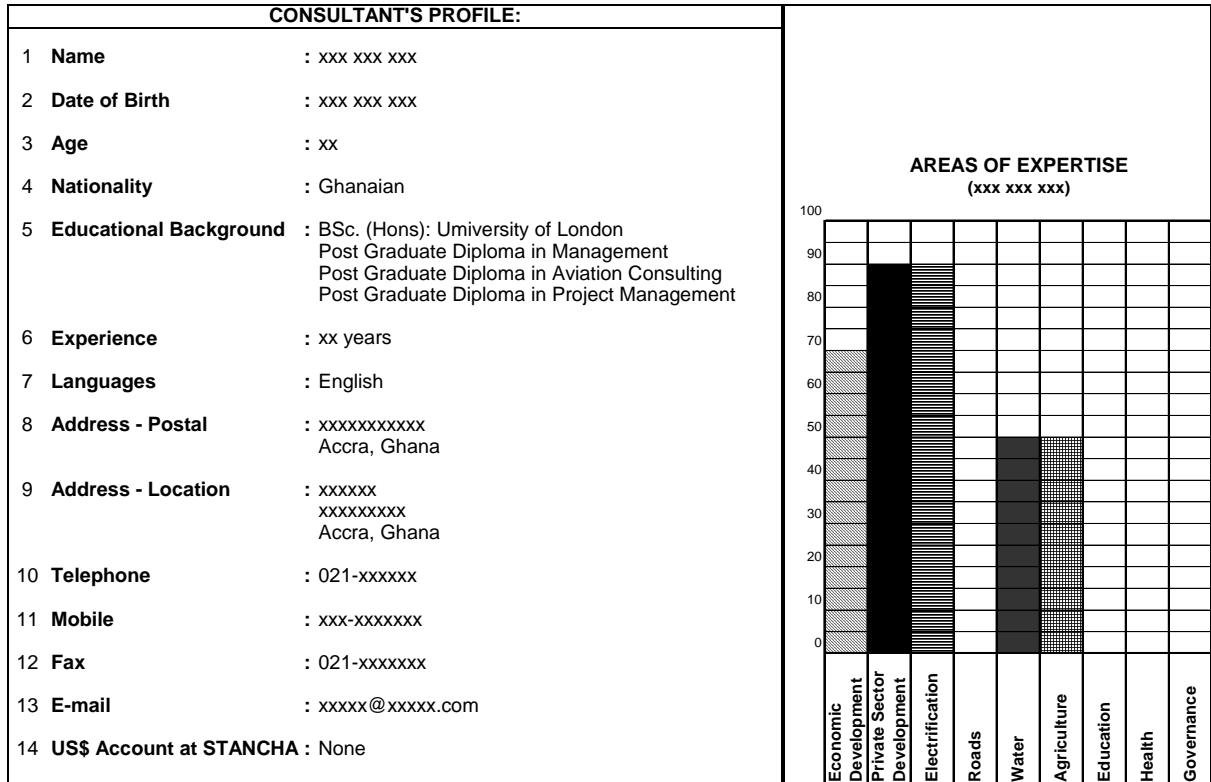
プロポーザルの中で最も筆者のニーズに適ったコンサルタントが、この作業に関わった。20 年以上の経歴の持ち主であり、ガーナにおけるコンサルタントの草分け的な存在である。情報は十分持っている。競争相手を評価するのに公平であるかどうか、という課題はあったが、調査人を含む比較優位を表すものであれば、これは解消される。とにかく、そのコンサルタントが各種分野で有能と評価するコンサルタントを 30~40 人(社)を集めることをミッションとした。しかも過去の我が国の支援分野、今後重要と思われる開発分野の各項目を意識して、評価基準を選定し、ビジュアル化したものを作成するように依頼した。「コンサルタント情報インデックス」の作成である。これは、「ODA タスク」にとって今後使いやすいものになるようカスタマイズするよう依頼したものである。具体例は、次ページの通りである。

現地において適任のローカル・リソースを得るという前提を満たすためには、「コンサルタントによるコンサルタント情報の収集」がその一つの方法であるということをご提案したい。もちろん、あくまでこれは政策検討インプット、案件形成支援という、次のステップがあってこそ意味を有するものである。

¹⁰ 「PRSP 対応・援助協調」が筆者の業務内容であったため、他ドナーとの接点が多かった。

参考例： 『コンサルタント情報インデックス』より

下記の例のように、コンサルタントを共通フォーマットに基づき一人（一社）あたり 2 ページの範囲で必要情報を明記し、右側のグラフのように各専門分野（18 分野）の比較優位を評価してもらった。ビジュアルにチェックできるため、必要分野のコンサルタント候補を容易に選び出すことができる。なお、このインデックスでは、これとは別に「主要サブセクター別の専門性」「業務能力別」の比較一覧表も作成した。



2.2 政策検討支援のためのコンサルタント業務

上記の情報収集を経て、いよいよコンサルタントの選定に進んだ。そこで選定されたコンサルタント・チームとの第一の契約内容は、本邦からの「政策協議ミッション受け入れのための情報収集」を名目とした政策インプットのための調査である。これはそのまま「国別援助計画」策定の基礎情報を提供するものになる、と筆者は想定していた。しかし、実際の調査が進み、前述したような「勉強会」の開催が可能になる頃には、既に「ODA タスク」内で「国別援助計画」の骨子案がほぼ出来上がっていた。したがって、コンサルタントの調査内容はむしろ同計画の改訂版作成を見越した肉付けのための参考情報となるものであった（本来は骨子案形成のための事前資料であることが望ましかったのだが）。なお、ここでまとめられた成果品は、ガーナ開発の主要各分野概要をまとめた資料体系として今後アップデートされることで、利用価値は増すと思われる。

以下では、「ODA タスク」の進捗状況を背景にしながら、コンサルタントの契約から作業プロセスがどう進められたかについて具体的に説明したい。まずは、「ODA タスク」の取り組みから触れる。

2.2.1 ODA タスク・フォースによる政策検討状況

「国別援助計画」の改定作業を意識して、2003年3月頃には JICA 関係者間でガーナの開発課題と支援イメージを得るための協議がもたれていた。ここでの協議内容は準備作業とされ、これを土台として正式に大使館で「ODA タスク」による本格的な協議が開催された。ここで、ガーナの開発問題の再検討と援助のあり方を巡る意見が交わされた。関連協議は、ボランティア、民間商社の関係者などからの参加も得て、全体的には数度にわたって議論が繰り返された。筆者は、協議と共にその結果の取りまとめ作業に特に関わったが、その際の方針として次のような考えを持っていた。

その方針とは、このプロセスに先立って筆者が大使館、JICA 事務所に意見してきたことでもあるが、「政策や事業計画を検討するにあたっては、旧来の案件積み上げ型によるセクター重点化ではなく、目標達成型のプログラムに基づく案件の位置づけが求められる」¹¹ということである。つまり、セクター内部の改善のみで開発問題は解消し得ないのであって、こうしたセクター割りの限界を改善するには、複数分野の連動的な改善を必要とする（例えば、PRSP プロセスの総合的なアプローチは、その措置でもあろう）。よって、仮に「教育の質改善」という目標があれば、これには教育設備などに限らず、地方農村の地域社会システムの改善やインフラ整備等の案件も位置づけられ得る。つまり、プログラムの枠組みは、各個別案件の総合目標を設定するものである。そのためには、日本としてガーナの開発課題の何を共有するのかというアラインメントの問題、実施事業が事業サイクルの成否だけでなく開発達成目標にどう位置づけられるのか、が肝要である。提案当時、この「目標達成型のアプローチ」は後者の意味に限定され、セクター支援の枠を打破する意味を持つものであったが、

¹¹ 後に JICA 本部より「目的達成型のプログラム策定」という方針が打ち出され、これは現場認識と符合した。しかし、「援助プログラム策定」に当たってはドナー・ドリブンとなるきらいがあるので、プログラム策定にあたっては、ガーナ政府自身の開発政策との「アラインメント」が今後の課題である。

のアラインメントはさほど意識されなかった。ここでは、セクターとしてのセレクトイビティよりも、むしろ絞られた達成課題を援助枠組みとして明らかにすることで、各援助案件をその目標のために位置づけることをねらったものとなった。いずれにせよ、こうした取りまとめ方針は、関係者からも賛同を得て、「ODA タスク」の政策検討プロセスに反映された。最終的な協議結果として、究極の目標たるガーナの開発のために、日本は「地方・農村開発」、「産業育成」を課題とした援助を検討するということが、政策の柱として設定された。さらに、を補足する「行政能力の向上」が項目化され、現場レベルとしての援助政策とでもいうべきものが決定した。

ところで、この柱の中では、教育、保健といった社会セクターは、一見、排除されるように見える。しかし、例えば、政策の柱には基礎教育、基礎保健が不可欠であり、同には技術教育や医療技術の改善が求められ、同においてはそれぞれ政策的な改善と政府の政策実施キャパシティの向上が必要になる。つまり、上記の課題達成のためには、折々のニーズに基づく案件がセクターを問わず位置づけられ得る。そして、各案件には目指すべき開発課題というベクトルが与えられることで、セクターの枠組みを超えることが可能である。なお、こうした枠組みを取り入れた場合、日本を含む各援助の評価方法とその基準は、援助事業自体の評価以上に、相手国の開発プロセス評価の範疇において見る必要があると思われる。これは、ガーナ版 PRSP である Ghana Poverty Reduction Strategy (GPRS) のモニタリング評価で協調化が進んでおり、ドナー間では既に現実となっている。

いずれにせよ、政策検討プロセスにおいて筆者は上記のような考えに基づく取りまとめ方針を提案しており、「ODA タスク」は結果的に政策の柱という意味で、絞られた開発課題・目標を設定することになった。

アラインメントの問題について補足すれば、本来、上記のような開発課題・目標の設定に至るまでには、相手国開発政策の十分なスタディと理解、相手国との協議による修正と賛同が必要である。日本人は結果だけ伝えに来る、という意見をガーナ政府関係者から聞いていたが、これはプロセスへの関与を間接的に求める声だと思われた。共に協議することで政策が共有されてこそ、日本の援助政策に基づく具体的な支援に対してもガーナのオーナーシップが得られるのかもしれない¹²。では、ここに欠落している要素をどう補えばいいのか。筆者としても、政策検討プロセスが進み、「国別援助計画」の素案が日本人間で形作られる中で、少なくとも政府関係者か外部識者の意見の取り入れが重要であると思われた。コンサルタント・チームは後者の外部識者の役割を担う存在であろう。なお、前者（政府関係者）の要素は、直接的な政策対話によって確保できるものである。

2.2.2 コンサルタントによる政策検討インプットのための調査

コンサルタントの備上・契約は「ODA タスク」の政策検討プロセスに先行して進められていた。「ODA タスク」の議論のための事前資料作成のため、その時点で筆者は、ガーナに対する過去の援助分野と今後重要と思われる分野を調査対象に設定し、計 11 項目・分野を選定した。その際、TOR として ガーナ全般の開発政策と動向、GPRS とセクターとの関係、

¹² 援助は日本が実施するというよりも、相手国によって実施されるものを支援するというのが本来のスタンスであるため（これは、JICA 関係者から得た考えである）。

セクター政策のポイント、セクターとドナーとの関係、そのセクターにおける日本の援助評価、今後の日本の援助方針のための意見、を分析の軸として盛り込むよう依頼した。そこで、具体的な調査対象は、「マクロ政策と GPRS」「行政能力状況」「ドナーの援助アプローチ分析」「援助モデル分析」という4つの横断的分野・項目、「産業」「農業」「エネルギー」「道路」「水」「保健」「教育」という7つのセクターになった。これに関与するコンサルタントは計8名であった。

コンサルタント選定において考慮したのは、上記のような調査は個人で対応できるものではないため、これに対応する体制を組んで応募してもらうことである。実際、会社として、または個人コンサルタントがグループを組むなど、入札に当たっては応募者側に工夫が見られた。こちらとしては、あくまで契約対象を代表者のみに限定し、その代表者がサブ・コントラクターを選ぶように依頼した。この方法は、基本的にはアウトプットの質を確保すれば、コントラクターがどのような体制・人選を行うかは自由とするものである（もちろん、それも計画案として提出を求め、選定基準とした）。したがって、調査の質を上げるためにはコントラクターが有能なサブ・コントラクターを選ぶ必要があるし、メイン・コントラクターが契約金を独占すれば調査の質は当然下がる。この辺のバランスと判断をコントラクターに委ねるのである。前述のように各種分野の有能なコンサルタントは彼らも承知しており、筆者としても情報インデックスでチェックできる。したがって、サブ・コントラクターのクオリティ・マネジメントはコントラクター任せでありながら、筆者側も判断基準を持っており、コントラクターにとってはサブ・コントラクターの人選から調査プロセス、成果物の質まで緊張感をもたざるを得ない体制がとられた。さらに、筆者は、基本的には、コントラクターないしその核となるメンバーとの平常の打ち合わせ体制を取るだけでなく、実際には、彼らによって選出されたサブ・コントラクターにも直接関わった。このようなコンサルタント契約では多くのドナーは通常「契約後は一切関与しない」という姿勢を取る。しかし、筆者はメイン・コントラクターと共にプロセス全体に関わることで二重の共同管理体制を構築することを選んだ。ただ、こうした手法は現地コンサルタントの間では賛否両論で、実際には中途での干渉を望まないコンサルタントもいたようである。

もう一点、重要なのは資金手当であり、有能なコンサルタントを確保するためには支払いも一定基準を超える必要がある。上記では予算上の関係もあり、やや抑えて一人3000ドル/月の平均で計算した（注：ちなみにガーナでは、150～250ドル/人・日が現地コンサルタントの相場である）。これは、JICAの現地業務費ないし援助効率促進費が充てられ得るものであったが、現在では「国・課題別事業計画関係費」が予算費目として活用可能である（なお、外務省にも現地コンサルタント僱上の予算枠ができたようである）。

実際のコンサルタントの作業は、開始前に準備会議を持った後は、成果物が出てくるまで時間がかかり、仕上がりも個人差があることが予想された。文書構成上のフォーマットは統一しているが、分野毎に個別に作成するためである。完成までには編集作業もある。したがって、筆者は各人の作業プロセスを確認しながら、それぞれのドラフト文書を提出してもらった。これをもって「ODA タスク」への勉強会の材料とすることを提案し、ドラフトが出来たものから順次発表してもらった。発表形式の方が、短時間で「ODA タスク」に対する政策策定インプットが可能となり、そこでの質疑応答はコンサルタントの作業内容に対するフィードバックの機会ともなるからである。これは、6月以降、勉強会シリーズとして分野毎に

約 2 時間の時間を設定し、多くの関係者の参加が得られた。コンサルタントは、これを踏まえて最終ドラフトの作成、編集を行い、報告書の完成となった。「ODA タスク」にとってこの勉強会は、完成後の報告書のエッセンスを予習する場となり、まとまった形で各分野を理解しながら各種の意見交換を行う機会となった。質疑応答でのコンサルタントによる回答は、ある種、ガーナ政府を代弁するものでもあった。勉強会はまた、現地コンサルタントが日本の援助理念やスタンスを知る機会ともなり、その意味では知日派が養成されることになった。つまり、相手国政府とのパイプが厚いコンサルタントは、ガーナ政府に対しては、日本の代弁者としての役割も期待できるのである（一種の「開発人材の育成」でもある）。

2.2.3 現地 ODA タスク・フォースの政策対話

「国別援助計画」が改訂される場合、日本は相手国に対して新たな援助政策を説明する必要がある。これについては、事前に現地大使館より各省への説明協議があった。しかし、援助政策の全体像が見えてくる前に、「ODA タスク」としても正式の対話が重要であると思われた。援助政策の共同形成のためでもあり、アラインメントの観点からも、である。援助が共有の産物となるためには、相手国が日本の政策・方針・内容を理解すると共に、日本にとっても相手国の要望を十分把握し、援助政策に反映すること、が求められる。それには、日本の援助政策の検討次元から相手国の関わりが求められる。筆者に言わせれば「プロセス・ゼロからの関与」である。対話は 双方が満たせる機会であるし、恒常的な対話を通じてこそ、より認知度の高い援助が実施でき得る。他ドナーの姿勢からも、このことは言える。

ところで、ガーナのようにトップダウンの組織文化では、ガーナ側ハイレベルが関与・通知されない協議は、往々にして一部関係者の情報独占につながる。相手国担当者へ通知したことが省全体の理解に繋がらないケースが多いのはこのためである。したがって、たとえ担当レベルに対する協議であっても、各省ハイレベルへの連絡・通知のもとで行われる必要がある。相手の情報体制・流れから判断して、適切なカウンターを打っていくことがスムーズなプロセスを生む。特に、筆者の考えではあるが、「ODA タスク」による対話の重要性は、関係省庁トップの関与が確保され、双方の業務担当者のほぼ全てが参加して協議することにある。関係者全員のもとで、「国別援助計画」が理解され、要望・意見が直接交わされることが何より重要だからである。こうした各省との個別全体協議の場でこそ、双方のハイレベルから作業レベルに至る関係者全員に作業プロセスや方針・支援体制が確認され、さらに望むべくは、各省で案件形成に関与する作業担当者が指名され作業指示もオーソライズされる可能性もある。次に触れるように、の案件形成作業における相手国オーナーシップを促進する面でもこうした対話・協議は有効である。

話を戻すと、政策対話の実施として「ODA タスク」が接近したのは、ガーナの援助窓口機関である財務経済計画省と「国別援助計画」の政策の柱に直接関係する食糧農業省、貿易産業省である。ここで、各大臣ほか担当者と協議機会を持った際に、各省大臣等は「ODA タスク」との率直な対話機会を重視し、継続的な協議を期待する意志を表明している。特に財務経済計画大臣は、同省の担当者を「ODA タスク」に同行させて、他省庁との協議円滑化に協力する旨まで述べている¹³。なお、こうした個別の政策対話と平行して、財務経済計画省主催

¹³ 2003 年 7 月 23 日の「ODA タスク」との政策対話についての発言。

で各省ハイレベル参加の下に「国別援助計画」説明会が開催され、大使館よりガーナ政府全体への通知がはかられた。

こうした作業を通じた政策的な理解があつてこそ、各省に対しては、日本への援助要請にあたって適切な方向付けがなされるであろう。とはいえ、相手国の案件形成作業にあたってはその質とプロセスの管理を含め、援助の要請には課題が見られる。そこで、コンサルタントの次のミッションとなる。

3. 「ガーナ・モデル」の背景とそのプロセス(2): コンサルタントによる案件形成支援

政策インプットのためのコンサルタント・チームの作業過程で、筆者は「案件形成」の課題への対応策を検討していた。そのとき行われていた作業は、一面ではコンサルタント・チームにとって日本の政策とアプローチに対する理解を深める機会ともなっている。では、このチームを、今度は「案件形成」のためのガーナ政府側の支援チームとして見ることはできないだろうか。筆者はこのため、下記のような日程に基づく計画案・フローチャートを練った。コンサルタント・チームの再備上にあたっては、その業務内容により適したメンバーへの交代を経て8名が再度採用された。ここにおいても、サブ・コントラクターのリクルートはメイン・コントラクターに一任し、その都度、筆者や「ODA タスク」関係者によって個別に面接された。なお、下記のような「案件形成」支援を体制化するのは、言うまでもなく効率的な「要望調査」を実施するためである。

7月契約時:

コンサルタント契約

「案件協議グループ」の設立

* コンサルタント契約者への事前打ち合わせ・ブリーフィング

7月第1週:

「案件協議グループ」内での協議

「ODA タスク」側:

大使館経協班、JICA 事務所員、専門家、
企画調査員、ローカルスタッフ、他

コンサルタント側:

契約者グループ、教育、保健、農業、
産業、インフラ等の分野専門家

* 我が国援助計画と事業計画、案件策定方針についての協議、分野事情の説明等

「分野タスク・グループ」の結成(下記は例)

教育 **保健** **農業・農村開発** **インフラ** **エネルギー** **森林・環境** **観光** **産業・中小企業振興**

水・衛生 **ガバナンス/クロス・カッティング分野** **貧困・ジェンダー** **開発政策**

* 「ODA タスク」側の担当者と分野コンサルタントを「タスク・グループ」化

7月第2週：	「分野タスク・グループ」毎の案件協議・分野ブリーフィング・手続きの確認 * コンサルタントを通じたガーナ政府への趣旨説明及びネットワーク構築、案件イメージの確認
7月第3週：	ガーナ政府による我が国への要請案件の素案作成（コンサルタントによる支援）
7月第4週：	ガーナ政府主催での「援助説明会」開催
8月第1週：	案件形成の開始（コンサルタントによる支援）
8月第2週：	コンサルタントのリードによる「分野タスク・グループ」毎の案件形成中間報告・協議
8月第3週：	案件最終調整及びガーナ側要請案件の最終調整（コンサルタントによる支援）
8月第4週：	財務省・関係省庁による「案件協議グループ」に対する要請案件の事前説明
8月末：	援助要請案件の提出

上記は計画案であって、実際の作業は半月以上の時間的な遅れがあり、要望調査の締め切りに合わせるため、作業スケジュールは縮められた。「分野タスク・グループ」も企画のような形式化には至らず、むしろ、案件形成プロセス途上での協議の必要性に応じて「ODA タスク」側関係者の参加を得ることにした。筆者としては、常に、各種の情報を関係者（「ODA タスク」、コンサルタントの双方）と共有することに努めた。結果的には、上記計画の方向性に沿った活動が実施されたと思われる。

さて、この計画が具体化し、コンサルタントと再契約する頃には「国別援助計画」の骨子案も見えており、そこで設定されている政策の柱にそって、コンサルタントの配置と派遣先が決められた¹⁴。対象分野は、産業、農業、保健、教育、水、行政一般、に絞られた。人員配置の際、新規援助分野となる産業分野には三名が投入された。農業分野は JICA 事務所より別途協議体制が取られていたので、一名の配置となった。なお、これらの活動を統括するメイン・コントラクターは、全般に関与する以外に、筆者と共に業務管理や関係省庁への各種対応に従事した。また、この作業に当たってコンサルタントが理解すべきことや作業上の姿勢などは既に述べた通りであるが、事前の打ち合わせや作業途上の指示のあり方がここでは最も重要であった。事前打ち合わせについての具体例（ブリーフィング・ノート：日本語版）は次ページの通りである。

¹⁴ なお、こうしたコンサルタント活動（側面支援）とは別に、案件形成そのものを行うコンサルタント契約が別途 JICA 事務所で行われており、最終的に形成された案件総数にこれらも含まれるが、詳細はここでは取り上げない。

< コンサルタントへの業務説明 >

1. ガーナの開発に対する我が国の基本的考え

開発計画の流れは、以下のようなプロセスであると日本は理解している。

戦略 行動計画 各種計画案（期間・見積もり・達成目標） 実施体制（人、資材）
実施 効果

日本の支援は、ガーナが上記 までを有していることを前提に、 の不足している部分を補って、 を促進するものである。

日本としては、実際のガーナは、 の段階において、プランはあっても具体性にかけている（予算計画を含む）ことを危惧している。また、実施面 でオーナーシップが欠けている（ガーナ側で整えるべき制度や体制の不足といった、日本が直接提供しない資金的裏付けがなく、事業が進まないケース）。したがって、日本としては、自助努力的取り組みに問題があると見ざるをえない。

2. 日本のプロジェクト支援について

要望調査における日本の支援形態は、無償資金協力、技術協力（技術協力プロジェクト、個別専門家、研修、開発調査等）からなるが、いずれも資金そのものの援助をするものではない。おおざっぱに言えば、無償は「資材の提供」であり、技術協力は専門家派遣や技プロを例にとると「専門家の提供による技術移転とその業務に必要な経費が専門家に与えられる」のみである（イン・カインド）。よって、ガーナ側が期待するような、「資金の提供による、追加予算のあて」はない。開発計画は、あくまでガーナのものであり、日本の支援は、ガーナが立てた計画をガーナ政府が実施する上で不足している資材・技術を支援するものである。

ガーナ政府の計画が実施可能なものであれば、例えば、無償資金協力による道路建設の資材・経費が出されるが（ハンドリングは、日本人コンサルタントと業者で行う）、その準備（立ち退き保証）や完成品の維持管理（メンテナンス）はガーナ側の負担である。施設建設の場合は、資材のみで、資材管理費用や建設費用はやはりガーナ側の負担である。こうしたガーナ側負担が補填されていないと計画は進まない。これは、日本が言う「自助努力支援」という援助哲学に基づいている。したがって、100%の依存は求められない。また、技術協力で言えば、プランがあって、技術を必要としている相手がいいて、そのための政府の体制（相手への給与や計画の予算）が整った上で、「技術の向上が必要」というニーズに対し、日本人専門家が派遣されるというものである。ただし、無償資金協力によってつくられた灌漑施設を活用する際に「施設活用のためのプロジェクト」が企画され、専門家が派遣される、といった「組み合わせ」はありえる。

3. 案件要請の流れは、以下の通り。

セクター省庁で案件形成 財務省で取り纏め 大使館に提出

4. 案件要請の説明と提出フォームの取り扱い（無償、技協、開調）

「要請書フォーマット」は大使館から手交され、財務経済計画省（援助窓口機関）から各省に配布されているはずであるが、コンサルタントは、念のために渡されている「要請書フォーマット」のハードおよびソフト・コピーを必要に応じて各省の担当機関に提供する。要請は、そのフォームに沿って記入・作成されるように方向付けること。コンサルタントは、派遣された省庁において、形成される案件がガーナ各分野の開発政策に裏付けられていることを確認し、そのプロセスにおいて必要な技術的アドバイスをし、それらが「提出」されるまでを業務責任とする。

無償案件と技術協力案件はそれぞれ性格の違うものである。

無償案件は、きちんと説明できるものであれば、できるだけ多くあげてもらおう（全てが採用されるわけではない）。一件あたり、5～10万ドルの範囲に収まるよう、要請額に注意すること。

技協案件は、今後ガーナが必要とする技術で日本が提供できるものがあれば、アイデア段階でその都度、コンサルから JICA に相談してほしい（費用見積もりではなく、どの対象に対して、どのような技術・人・期間を日本に求めるのか、その理由と共に明確にすること）。必要・希望に応じて、JICA 事務所としては担当機関と協議をする。

各要請案件は、それぞれの機関から我が方に対してきちんと説明できることが重要である。相手国政府の人間が内容もよく分からない案件をむやみに提出することのないよう、注意されたい。

3.1 ガーナ政府側の対応

さて、作業開始前にメイン・コントラクターと筆者が行ったもう一つの活動は、各省への協力体制の依頼である。協力人員を提供するのは当方であるが、受け入れ体制として先方政府各省にも担当者（コンサルタント受け入れ担当という以上に、案件形成作業の責任者）が特定されなくてはならない。当方が案件形成支援を行うという条件が、先方の体制づくりの動機付けとなり、当方が提供するのが側面支援であることから、先方が案件形成の主体者としてのオーナーシップを発揮するというロジックである。なお、こうした作業のためには、「ODA タスク」と先方ハイレベル間で、政策的な対話と理解が進んでいることが前提となる。案件形成支援は、業務的・技術的な対話・作業として、政策対話と平行して進められることで強化される。支援意志に具体的なサポートが伴うことで政策の信憑性を増すことになるからである。

例えば、案件形成支援のために、筆者がコンサルタントと共に貿易産業省に出向いて行った事前協議（7月）は、以下のような内容であった。

（当方より）

お聞き及びと思われるが、「国別援助計画」で日本の新規援助方針が検討され、「産業育成」が一つの大きな柱となっている。

要望調査が例年通り8月末までの間に行われるので、日本の方針を吟味の上、貴省自身の開発計画に基づきながら、日本に対しどのような援助要請があるかを検討していただくことになる。

ついては、コンサルタント・チームを配置し、貴省の案件形成の側面支援をするよう準備しているので、貴省においても担当者（カウンターパート）をご紹介いただきたい。（コンサルタントより補足として）できれば、貴省においても案件形成のための担当者を指名していただき（できればグループを設置）、そこにコンサルタントが関与するという体制がとれるよう希望している。我々コンサルタントの内3名が貴省に協力するので、この協議の後に日程や内容等を打ち合わせたい。

（先方より）

貿易産業省では、中期的な開発計画を準備しており、（貿易、産業面それぞれで）具体的なプロジェクトが進められるように努力しているので、日本の支援方針に即した要請案件を検討したい。

当省では、さっそく担当局長以下でメンバーを集めた「案件形成チーム」を任命し、日本の支援チームと共に作業にかかりたい（その場で、同席の担当者をそれぞれ指名し、チーム員に任命）。

実際に、この協議の後に早速、双方の担当者が集っての打ち合わせが行われた。

上記のような協議は、いくつかの省庁と行われたが、コンサルタントが派遣される支援対象（省庁）は、日本の政策の柱に基づいて絞られた。派遣されない省庁への要望調査の通知

は、これまで同様、ガーナ政府内部の調整に任せることになる。

コンサルタント派遣が予定される各省との協議により、先方がこれを受けて、担当者の特定だけでなく、省内に「案件形成チーム」が設置されたこと（体制化）がここでは重要である。これが受け皿となつてこそ、派遣されるコンサルタントは、同チームのアドバイザー的存在としての役割を担えるからである（ガーナのオーナーシップ不在では、コンサルタント自身による案件形成になってしまう）。

作業開始以後、それぞれの作業プロセスと状況は、コンサルタント各人よりメイン・コントラクターを通じてほぼ毎日報告され、省毎に協議・検討されている案件の素案については、折を見て「ODA タスク」側にアドバイスを求めることになった。コンサルタントから「ODA タスク」（ここでは技術的な協議のため JICA を指す）への経過報告を兼ねたミーティングは、平均して週一回持たれた。そこでは、相手国で検討されている素案が、場合によっては日本の無償資金協力や技術協力案件になじまない場合、どのような修正が必要かにつき説明するなど、なるべくそれらの素案を生かす方法が協議・検討された。

ところで、こうした側面支援の実態は、援助窓口である財務経済計画省の担当課にも説明されていた。各省から決裁を経て提出される要請案件は、同課にて掌握・取りまとめられ、日本側窓口である大使館に提出される。その際、各種の案件は、ガーナ政府の全体的な開発政策に基づいて優先順位をつける必要があり、各要請案件の必要性和意義についても同課によって説明される必要がある。そこで、同課に集められた各種の案件が大使館に提出される前に、同課から「ODA タスク」への説明会を設定するよう依頼した。同課が案件のポスト・マンと化してしまうことを避けるため、また提出案件へのガーナ政府自体のオーナーシップを醸成する機会としても有益だと思われたからである。この説明会はまた「ODA タスク」とガーナ政府間での要請案件の事前スクリーニングを可能とする。そこで、採用不可能な案件が、同課を通じて各省に事前に返却されれば、各省も早期に結果を知ることができる。さらに、要請案件提出後の「ODA タスク」による案件スクリーニング作業を軽減することにも繋がる。こうした提案も「ODA タスク」、財務経済計画省の双方に了解が得られ、この説明会は9月10日に開催された（要請取りまとめ時期が9月上旬にずれ込んだため）。そこで、双方関係者による事前スクリーニングが行われ、取りまとめられた検討結果が「正式要請書」¹⁵として財務経済計画省から大使館に提出された。

正式要請書が大使館に提出された段階でコンサルタントのミッションは完了するが、筆者は、各案件の背景理解のための文書を作成するところまでコンサルタントの業務を設定していた。その文書は、コンサルタントの作業成果を表すものである以上に、「ODA タスク」が要請案件を評価する際の一つの基準、また関連分野の情報リソースとして役立たせることを意図したものであった。

かくして、大使館に提出された正式要請書は、「ODA タスク」による案件スクリーニングを経て要望調査票に取りまとめられ、取りまとめ結果がようやく本国へ送付されることになる。

¹⁵ ただし、要請案件の中には、こうした作業で生まれたもの、各省独自（コンサルタント支援なし）で作成されたもの、（各種の契約による）コンサルタント自身によって作成されたもの、等がある。

3.2 要望調査の改善策・提案

上記の作業を通じて、2003年に形成された当初案件は無償・技協あわせて67件、財務経済計画省との協議を経て51件に絞られ、大使館へ提出された。さらに「ODAタスク」内の作業で、採用された27案件が要望調査結果として外務本省、JICA本部に送られた。送付されないものは、19件が次年度以降へのストック案件となり、その他は非採用案件とされている。

こうした作業を通じて気付いた課題を、以下の通り指摘する。

2003年の要望調査は、「案件形成支援」の試みもあって、粗雑ながらも多くの案件が生まれた。これはそのまま採用するには質的な問題が見られるものもあるが、逆に見れば、相手国ニーズの所在が明確な、オーナーシップに基づいた案件となっている。そこで、次年度に実施すべきことは、上記で実施した案件形成やその方法を継続するよりも、既に出された案件（質的問題はあるが実施見込みがあるもの）を活用するような「案件改善支援」ではないかと思われる。そのための技術的な作業をJICAのプロジェクト形成調査等によって行えたとすれば、こうした案件は適切な加工材料であろう。プロジェクト形成調査において重要なのは、ガーナの案件策定能力の改善をどう進め、オーナーシップをどう担保するか、だと思われるからである。こうした期待を背景にして、東京サイドの協力を前提とした現場レベルの作業について下記の提案をしたい。

まず、2003年の要望調査を経て提出された案件の検討状況を早い段階で、「採用」「今後検討」「不採用」というカテゴリーに分けてガーナ側に説明できるようにする。「不採用案件」については、説明は不用なので、ガーナ政府に返却し、彼らがそれらをリサイクルして他ドナーに対して使えることも可とする（所有権を政府に戻す）。「今後検討案件」については、ガーナ側での扱い（政策と時期の問題）を協議の上、日本の支援意志の有無を明らかにして、必要に応じガーナ側に再加工のものを再提出（年度中ないし翌年）するよう求めるか、所有権と共に返却する。「採用案件」については、早期通知が求められるだけでなく、「採用そのものの中期化」と、次章（4.2.2.）で触れるような「相手国予算プロセスとのタイミング」の検討が求められる。

こうした改善策のためには、まず日本とガーナの関係においても両国間でフィードバック、情報の共有体制が求められる。これは多くのドナーも抱える課題であった。中間プロセスでの案件取り扱いに関する情報の偏りに対して、日本が是正措置を打ち出すことは主要ドナーとしての面目躍如となるだろう。

もう一点の改善策は、（「採用」の中期化を前提とする）要望調査の中期化である。現行では、要望調査は毎年行われている。そこで、案件の中期的な採用の目星をつけて、実行案件をストックする。その上で、例えば3年先位までの予定を立てて、それを相手国に明示することができれば、ここで述べてきた「案件形成支援」の取り組みで大量に形成される案件は、中期的に生かされ得る。これは、援助予測性の面でも好ましい（ただし、援助予測性については、無償と技協でその可否につき取り扱いが異なるかもしれないので、検討が必要）。2003年のガーナでの取り組み（案件形成支援）は、その意味で例えば3年に一度のパターンとし、次年や次々年の要望調査は、2003年にすでに出てきた粗雑な案件の原案を精緻化するための対話・協議・作業であるべきだろう。たとえ質的問題があっても、ガーナ独自の案件

は大切に扱うことが望まれる。

というのも、案件検討状況はガーナ政府に伝えられていても、実際には案件の採用・非採用が不明だという不満がよく聞かれるからである。この意味で、過去の採用状況が曖昧なまま、毎年ガーナに新規案件の提出を求めるのは好ましくない（これは、新規案件の形成において相手国のインセンティブを損なう原因の一つである）。また、説明が曖昧だと、窓口機関はいいとしても、直接の案件作成にあたる個別省庁にまで十分な理解は浸透しないであろう。結果、各省には日本が恨まれる。そこで、前章で触れた「個別省庁との継続的な政策対話」が一層重要になると思われる。このような対話と側面支援によるフィードバック体制が確立されれば、それはガーナへのメッセージとして大きな意味を持つであろう。

4. ガーナの援助環境における我が国の状況

これまで述べてきたのは、現地の日本側体制をどう強化できるか、という方策であった。その際に念頭に置いたのは、旧来の援助プロセスであり、これをどう効率化するかという改善策を示したものである。しかし、昨今の開発・援助の環境変化（対象国やドナーの新しいアプローチ）へどう対処していくかは、課題として残っている。それは「ODA タスク」の人的・体制的問題よりも、むしろ政策的な対応が求められる問題だと思われる。ここでは、ガーナにおける開発潮流を解説することで、日本が直面している課題を取り上げてみたい。

まずは、次ページの「ガーナ開発・援助マップ」を参考に、説明を加えたい。

次ページ図の外枠はガーナ社会全体を指し、図内の長方形枠は政府活動を指す。点線の丸枠（二重）は、ガーナの開発政策（貧困削減戦略：ガーナでは GPRS）の取り組みと対象領域を指す。Medium Term Expenditure Framework (MTEF)については、ガーナ財務経済計画省の一つの制度・機能（中期支出枠組み）である。ドナーの援助アプローチは矢印で示しており、それがガーナ政府の開発政策とどのように関わっているかを表している。特に「一般財政支援」が注目される新しいアプローチである。このマップの見方は、その後続いて詳述する。

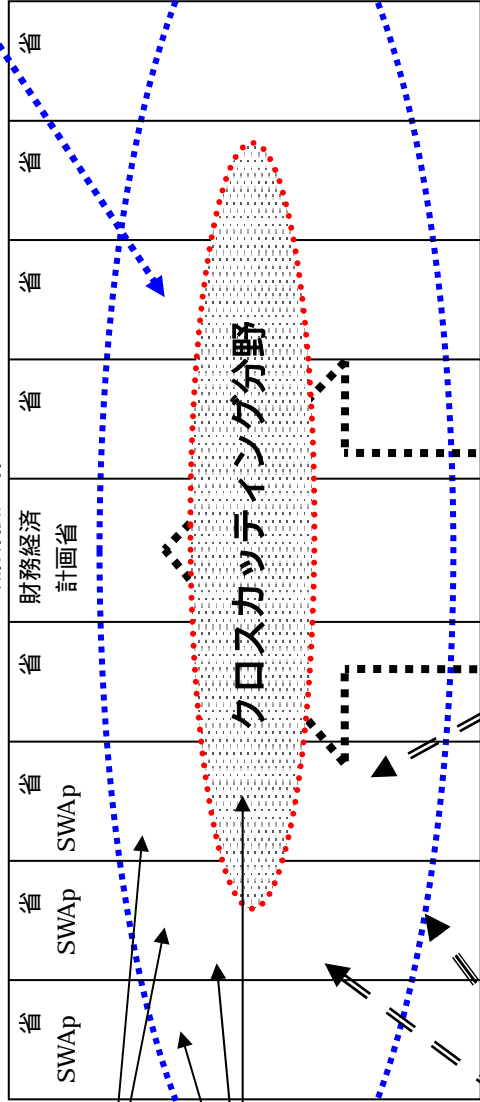
ガーナ開発・援助マップ

GPRS <ガーナ貧困削減戦略>
Ghana Poverty Reduction Strategy

本書は以下のような意味を持つ

- (1) 5つの開発テーマ
マクロ経済安定
生産と雇用
人材開発と基礎
サービス
弱者プログラム
ガバナンス
- (2) 予算作成の方向付け
- (3) ドナー支援の指図書

< 政府活動全体 >



ドナーによるプロジェクト支援

日本の援助

どのような関係を
つくるのか

ドナーによる
SWAp 支援(財政型援助を含む)

各省、ドナーの計画は、SWApの有無に関わらずGPRSの方針に沿って具体的な活動計画を立てねばならず、これにより各省からMTEFに応じた予算要求があり、MTEF側で、予算が検討される

「クロス・カテゴリー分野」は、GPRS実施能力の要としてMDBSで支援策が協議されてきた以下の分野である。
公共財政改革
公共セクター改革
GPRSの予算化
ガバナンス
地方分権化

MTEF
Medium Term
Expenditure Framework
3年単位の予算メカニズム

予算策定方針は、政府の政策が基準。GPRSを国家開発計画の根拠として、各省から請求がある予算案を検討し、各省への予算配分を決定する。

一般財政支援
*世銀の PRSC (Poverty Reduction Support Credit)
*バイラテラル及び EU、AFDB 参加の MDBS (Multi Donor Budgetary Support)

PRSCは、ガーナ政府との間で開発全般の目標設定があり、達成を確認して支出する。MDBSは、先行支出の後、ガーナ政府と合意したターゲットを確認しつつ、設定したトリックガーを満たした段階で第二支出を行う。両者は、2003年より3年間を実施期間としており、2004年から統合化。

<マップの見方(1): ガーナに関して>

ガーナ社会全体の諸活動の一つとして政府活動があり、それは省庁に代表される行政機関(省)によるものである。政府活動の政策的な柱は GPRS であり、そこで打ち出されている成長と貧困削減のアジェンダである。

クロス・カutting分野というのは、政府全体に関わる行政能力改善のために強化すべき対象を指しており、開発の対象そのものでもある。行政機関やセクター単位では区切れない対象を示している。

各行政機関は、開発面では GPRS という政策に即した活動を行う。SWAp (Sector-Wide Approach) 等のセクター計画を有する行政機関は、GPRS を踏まえて、これに基づくセクター計画を実施する。GPRS は、5つの開発テーマ、その中期優先課題、それらに応じた予算計画を打ち出している。実施アクターは政府機関であるため、行政機関毎(つまりセクター)に詳細な活動・予算計画が提示される必要がある。

予算策定は MTEF による3年計画となっている。MTEF による予算策定の根拠は、政府の主要政策である GPRS である。各行政機関の予算請求は、この政策に基づいて説明される必要がある。

<マップの見方(2): ドナーに関して>

一般財政支援は、世銀 PRSC (Poverty Reduction Support Credit) とバイラテラル + EU + AfDB からなる MDBS (Multi Donor Budgetary support) によって 2003 年より実施されている。これは、ガーナの国庫を通じた直接的な資金援助方式である。ドナー間の手続き調和化により、ガーナ政府のトランズアクション・コストを減らすことが見込まれている。ただし、ドナーによる援助資金の管理ができないため、ファンジビリティ等の問題、リスクがある。

セクター計画全体をプログラムとする SWAp は、ドナーもガーナ側オーナーシップを尊重し、ガーナ主導の計画実施に応じる形で支援を行っている。各種支援は、全ステークホルダーに対して明示的になるので、援助の重複が避けられる。こうした目的の効率的な援助手法として、セクターへの資金プール方式(コモン・バスケット) が目指されている。これは、手続き調和化によって、二国間援助で見られるドナー毎の制約条件を最小化し、ガーナ政府自身の計画実施を支援するものである。ガーナ保健セクターでは、これがすでに実施中である。教育セクターと農業セクターでも SWAp が策定され、または実施段階にある。

プロジェクト援助は、日本を始めとして多くのドナーが実施している(ただし「プロジェクト援助」といってもその手続きはそれぞれ違うので、一括できない)。現在は、GPRS や SWAp と連携一致する形で実施することが必然になっている。日本にとっては、SWAp の枠内で統合的な個別事業が成立するかどうか課題である。

ドナーによっては、地方・コミュニティに対する直接的な援助も行っている。これは、地方分権化への協力、現場の資金アクセスと支援の即効性を目指すものである。

ドナー支援の援助予測性が重要なのは、MTEF の関係で、MTEF が向こう3年間の予算計画を立てるにあたって、内外のリソースを予め計画内にカウントするためである。逆に、援助予測性のない援助はガーナの計画性を不健全とするので、ガーナの開発計画プロセスに対して非協力的に見える。

4.1 「ガーナ開発・援助マップ」に見る日本の課題

前ページのマップから、日本には以下のような課題があると思われる。

拡大 HIPC イニシアティブ適用により、ガーナが CP 完了時点に到達すれば、日本は約 960 億円とも言われる規模の債権を帳消しすることになっている。つまり、今後 20 年、年間 40～50 億円程ガーナ国庫の負担が軽減される（つまりガーナの予算規模は毎年それだけ増える）という試算がある。

日本は、PRSP プロセスを支援していることから、帳消し分の債務が GPRS 実施のために適切に活用されることを求める。よって、GPRS の進捗に対して「当事者」としての関心を有する。

しかし、GPRS の「結果」に対する関心のみならず、GPRS がどう具現化・進捗していくかが重要であり、「プロセス」へのモニタリングとその基準が必要である。現在は、ガーナ側のモニタリング計画・手法・基準がありその動向を見守っているが、ドナーとしての日本の評価基準は不明なままである。

世銀 PRSC・MDBS は、ニューマネーによる追加的援助を行っているが、GPRS の進捗を基準とした年毎のガーナの進捗目標をガーナ政府と決めており、そのための支援を行っている。これは、PRSC・MDBS がガーナの開発政策そのものを「内面化」して、プロセスに対する支援・協力体制となっている（これは政策的なアライメントを意味する。こうした関与の是非も問われるが、ここでは肯定的に見る。リード・ドナー等の役割負担にしても、能力の問題ではなく、こうした政策的なコミットメントのレベルに鍵があると思われる）。

日本が、「結果」とともに「プロセス」に関心を払うのであれば、他の援助国・機関が作成する「政策マトリックス」に表されるようなガーナの開発ステップの評価基準を検討して、他ドナーとの共通プラットフォームをつくるか、または個別にガーナ開発の通過目標・評価基準を立てる必要がある。政策協調的な立場であれば、ガーナに対しては GPRS 自体が有する政策マトリックスに対応する「モニタリング評価計画」、他ドナーとの関係では MDBS 政策マトリックスに基づく「政策査定枠組み」において、日本が重視する部分を共有するなどの工夫が必要である。評価基準に MDGs や新開発戦略があるとしても、これらは「結果目標」にすぎないので、「通過目標」は別途検討する必要がある。

債権放棄によって日本の貢献度を主張した場合でも、帳消しした債権金額に対して日本がどう責任を負えるのか、またどのような影響を与えうのか、が課題である。ガーナが余剰資金をうまくマネージできない場合、日本はどのような立場になりえるのか（制裁措置をとるのか、それともうまくマネージできるような支援を追加的にするのかによってアプローチは異なる）。また、相手国の資金管理を評価する基準は何か、といった未整理の課題もある。

手続き調和化ができないとしても、世銀 PRSC・MDBS との政策的協力の可能性を打ち出す場合、所有権が既にガーナにある「帳消し分の資金」と、ドナーが支援を検討する「ニューマネー」というツールの違いの狭間にあって、日本は自らをどう

調整するのが課題である。

現状において、世銀 PRSC・MDBS の政策マトリックスには、日本の援助が対象とする分野も含まれている。マトリックスには、ある種の援助コンディショナリティとしてガーナ開発の進捗達成目標が明示されており、この進捗をガーナ政府と合意し、レビューするという手続きになっている。比較すれば、日本の政策の根幹は、援助をどう打ち出すかに関心が置かれているように見受けられる。結果目標についても「一事業の成否」にむしろ重点が置かれる。つまり、日本の支援は、ガーナの開発プロセスを明示するものとはなっていない。ガーナの開発を主題とする場合には、他ドナー・ガーナ政府間で合意される政策マトリックス(ガーナの開発プロセス)との協調、アラインメントを検討するか、そうでなければオルタナティブ(ただし、ガーナ政府・ドナー全体とも調整可能な我が国独自の政策マトリックス)を提示する必要がある。

4.2 ガーナの開発政策・計画(GPRS)とのアラインメント

ここでは、被援助国に対して求められる援助国の政策的、手続き的な関係に触れる。

PRSP の導入により、ガーナの国家開発政策は GPRS として戦略化され、これに基づいて各種の計画が位置づけられるようになった。PRSP は、世銀・IMF が考案したものであるが、ガーナはこれを枠組みないしツールとして受け入れて、内面化している。GPRS はお仕着せではなく、政策的なオーナーシップを有したガーナ政府の開発計画として導入されているのである。これは 2002 年からガーナで取り入れられ、2003 年には PRSP として是認されたことを受けて本格的に実施されている。ここで重要なのは、政策面でのオーナーシップが確立されていること、全ての開発事業は GPRS に基づいて計画され、実施されるということである。

ドナーの支援は、その際、GPRS の個別計画に一致したものであることが条件になる。ただ、GPRS は、むしろ一定の支援形態をドナーに求めることになる。各種計画の実施主体者はガーナ政府である。計画から実施までのプロセスについても手続き合理化とともに、全ての管理においてオーナーシップを発揮したい。必要な支援は、ガーナ政府自身が調達したい。ドナーの支援は、この意味では都合のいいものであってほしい。したがって、プログラム支援(特に財政支援)が望ましい、というロジックになる。政府としては、手持ちリソースを全て確保してから、どのようにそれを配分するかを検討し、その上でアクションにつなげるという趣旨である。リソースの全体規模が見えないまま、ドナーに個別支援の要請を適切に行うのは困難であり、特にそれが必ずしも支援されない(援助予測性がない)場合はなおさらである。リソースの確保を先行させるのは、このためであろう。逆に言えば、多種多様な援助が異なるルールで提供されるという援助環境で、ガーナがガーナ独自の開発政策を実施するのは、高度な管理能力を必要とする。手続きの調和化(それがドナーの言い出したことであれ)をドナーに求めるのは、政府の管理能力そのものからまず健全化するためだとも考えられる。制度強化によって多様な支援を受け入れるキャパシティ(援助吸収力)を得るためには、まずはドナーの協力による援助手続きの簡素化によって、基礎的な政府能力を培う必要がある。援助手続きに忙殺され、本来あるべき政府能力が不足していた可能性があればなおさらである。

話を元に戻す。GPRS も SWAp と同様にプログラム支援¹⁶をドナーに求めるが、これは「点」よりも「面」への支援をドナーに優先してもらいたいのであろう。たとえ「点」(個別案件)であっても、その「点」はガーナが示したのからドナーが選択するものであり、決してドナーが示して先取りしたものではないことが重要である。むしろ、援助する際の視点を、援助プロジェクトそのものへの関心よりも、その援助が本来位置づけられているプログラム全体への関心にシフトしようという意図が見られる。つまり、ガーナ政府が自発的な政策を持つとすれば、ドナーに対してはその政策そのものへの支援をむしろ求める¹⁷。その上で、個別具体的な事業は、できればガーナ政府が独自に(必要な人員を得つつ)進めたいはずである。ここに、アラインメントの問題が浮上する。

アラインメントの問題は、援助手法の課題としても取り上げられ得るが、ここでは日本とガーナの関係を念頭に、下記のように二つのレベルに分けて検討したい。

4.2.1 政策的なアラインメントと課題

ガーナの開発政策は GPRS に表されている。ドナー支援が、ガーナのニーズに基づくものであれば、その援助政策(と各種の援助)は、GPRS とのつながりが意図される。大きな政策枠組みのアラインメントについては、日本の「国別援助計画」が課題達成型で検討されることによって、下記のように政策的なつながりを見ることができる。「国別援助計画」に見る援助政策の柱は、既述のように(1)「地方農村部の活性化」、(2)「ポテンシャルを生かした産業育成」で、補足として(3)「行政能力の向上」からなる。

他方、世銀(世銀「国別支援戦略(CAS)2004-2007」)などは、3つの援助政策を GPRS の5つの柱とリンクさせている。日本と世銀のアプローチの違いは、前者がややドナー・ドリブンに政策が検討されてきたのに対して、後者は予め GPRS を見据えて検討されてきたことである。下記に見るように、日本の政策が GPRS の5つの柱とつながりを見ることができるの

GPRS の開発計画の柱	日本の援助政策の柱	世銀の援助政策の柱
1. マクロ経済の安定維持	-	「成長維持と雇用創出」
2. 生産増加と雇用	「ポテンシャルを生かした産業育成」	「成長維持と雇用創出」
3. 人材開発	「地方農村部の活性化」	「人材開発とサービス」
4. 弱者対策特別プログラム	-	「人材開発とサービス」
5. グッド・ガバナンス	「行政能力の向上」	「ガバナンスと開発」

(出所：筆者作成)

¹⁶ ガーナの提示するプログラムそのものへの支援をここでは意味しており、プログラム支援としてドナーが用意した枠組みを指すものではない。

¹⁷ 筆者の視点は、相手国が政策的なオーナーシップを発揮している場合、相手国主導で開発を進めることが重要であり、そのためにはドナー側に柔軟な変化が求められる、というものである。ドナー主導のアプローチが必要な場合もあるが、ガーナのケースでは、日本はむしろ顧客志向に立って政策・援助アプローチを変更することが求められる。

は、課題達成型の援助政策立案を行ったためである。GPRS の全ての柱をカバーするためにはアラインメントと援助手法の多角化が必要になる¹⁸。

世銀が GPRS のそれぞれの柱を全てカバーできるのは、援助ツールとして財政型（プログラム型）支援を有するためである。財政型支援の強みは、支援額の大小を問わず、支援対象に広がりを持たせることができる点にもある。これは、「面」的な支援といえる。

日本は、PRSP の支援、援助協調への協力を基本方針としている¹⁹。課題は、例えばガーナの政策的なオーナーシップに対応した日本の援助政策の策定のあり方になっているかどうかである。GPRS を開発計画・政策とするガーナとのアラインメントを重視する場合、日本にはこれまでのプロジェクトによる支援（「点」的な支援）以外に、「面」の支援が補足される必要が出てくる。プロジェクト援助のみをツールとして政策的なアラインメントを考慮しても、援助案件数には限界があり、GPRS の全ての政策はカバーできないからである。HIPC 対象国へは、日本は無償、技術協力のみを支援ツールとする。このツールが「面」としての支援を可能とするためには新しい援助方式への一部変更が求められる²⁰。「面」への支援なしでは、この PRSP 支援という基本方針への裏付けが失われてしまうためである（少なくともアラインメントの観点から見た場合は、そのように言うことができる）。

他方、あくまで「PRSP をプロジェクトで支援する」というのが方針であれば問題はなくなる²¹。プロジェクトは PRSP を支援していると解釈され得るし、被援助国も支援形態はともあれ援助は求めているからである。その際、日本は「点」の支援に特化し、「面」の支援は他のドナーが推進すればいいことになる²²。政策的なアラインメントは、そこでは別次元の問題と

¹⁸ これ以外にも実際、日本のノンプロジェクト無償資金協力（国際収支支援であり、財政支援ではない）は、GPRS の柱 1 に対応するが、ここでは漏れている。日本の政策を検討する際には、GPRS と日本の援助ツールの対応可能性がさらに検討される必要がある。上記の表はアラインメントの観点から説明しうるが、後付け的なものである。本来、当初から意識すべきであったと思われる。スタディ体制の強化を提案する根拠はここにもある。

¹⁹ 例えば、2003 年の『ODA 白書』では「MDGs 等の国際的に共有された開発目標等の達成に向け、開発資金の確保、他の援助国・国際機関や被援助国との協調と連携、貧困削減文書（PRSP）をはじめとする途上国における開発戦略の策定、援助手法や手続きの調和化といった援助効果の向上の問題、政策の一貫性、途上国における債務問題への対応など、国際社会における開発問題に積極的に取り組んでいます」と述べている。

（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/03_hakusho/ODA2003/html/honpen/index.htm）

²⁰ 日本（外務省）はすでに新しい援助方式の実用を決定し、2004 年 3 月にタンザニアを対象にノンプロジェクト無償の本体資金を「財政支援」として供与した（5 億円）。

²¹ 財政支援の実施が実用化されているので、このような説明は「対象国の異なる事情」に応じて使い分けられる。

²² ただし、これは次元が異なる援助として、必ずしも援助の「棲み分け」にはならず、援助はオーバーラップする可能性がある。プロジェクト支援にかかる被援助国のローカル・ポジションは経常経費から出るが、財政支援はその経費をも負担し得るものだからである。そのためこれは、他ドナーの資金が日本のプロジェクト援助を間接的に負担することにもなる。したがって、日本が財政支援を行うとその両次元を自身で支援・負担することになり、自作自演の援助になるという意見がある。しかし、被援助国のローカル・ポジション負担分が不足しているとすれば、プロジェクト援助はそもそも実施不可能である。プロジェクトが行われるとすれば、費用負担能力があると言わねばならない。したがって、両次元の援助が併存していることは、プロジェクト援助のローカル・ポジション負担はそもそもの予算であてがわれつつ、これとは別の次元で得られた支援は別の開発活動に使われている、と考えることができる。ファンジピリティの問題は、このように肯定的にも否定的にも見ることができると筆者は考える。

なり、計画・実施される日本のプロジェクト援助がガーナの開発政策（GPRS）に収まり、一致していればいいことになる。ただ、既述のように PRSP 支援と共に「援助協調」も援助方針とされているため、問題が複雑になっている。援助協調はプログラム型支援²³としてむしろ進められるからである。そこで今度は、ドナーとの援助政策面でのアラインメント、援助協調に対する日本の課題が惹起する（詳細は 4.3. で触れる）。

いずれにせよ、日本が重視するプロジェクト支援は今後も継続することには変わらない。援助環境がどうあれ、これを推進するためには現地体制の強化は必須であり、その場合は既述のように現地リソース（現地人コンサルタント）に役割が見出せる。しかし、筆者の本来業務でもあった「新しい援助環境への適応」も考慮すれば、制度変更を伴う政策的な対応が必要となってくる。そこでは「点」の支援を基調とした場合でも、「面」の支援が平行かつ相互補完的に進められる必要がある。こうした政策判断には、本国の総合的な対応と検討が不可欠であろう。ただし、本国での総合的な政策判断には、「ODA タスク」の情報と分析力が大きく関わるであろう。筆者が『「ODA タスク」にスタディ体制の強化が求められる』と言うのはこのためである。その際、現地コンサルタントの役割は基礎情報の提供に過ぎず、政策的立場の第一義的な判断はあくまで現地の「ODA タスク」にある。スタディ体制の強化は、「ODA タスク」による現地レベルでの高度な政策判断を可能とするためにも、求められる措置であろう²⁴。

4.2.2 手続き的なアラインメントと課題

ガーナ側の行政手続きを尊重した場合、ドナーに求められる工夫と課題について、ここでは検討したい。

日本のように支援の大半がプロジェクト型の場合でも、援助のタイミングを調整することでガーナ側の対応（ローカル・ポーション負担など）にも改善が期待できる。これは、よりスムーズな事業実施につながる。もちろん、このためには本来「援助予測性」を伴う支援であることが求められるが、ここでは予測性よりもむしろタイミングの改善措置を提案したい。

ガーナは、1999 年からの MTEF 導入により、むこう 3 年間の予算を毎年計画している。政府・議会の毎年の予算承認は、当年度分のみである。2、3 年目のそれは計画案の領域に過ぎないが、各省の評価に応じた予算シーリングが当年度分のみならず、2 年後 3 年後分まで設定される（次年度分以降は修正されるケースもある）。各省としてはむこう 3 年間の予算が見積もられるので、原理上、事業予算を中期的に計画できる。

予算年度は、1 月 1 日から始まり 12 月 31 日を末とする。しかし、当年の予算が承認されるのは、毎年予算年度が始まった後の 2 月から 3 月にかけてであり、実際に議会承認された予算は 4 月から実施される。1 月から 3 月までは、例年、暫定予算で賄われており、これは経常経費のみの支出を対象とする。つまり、その他（開発予算等）は 4 月以降になって初めて支出されるので、1 月から 3 月の期間は実質的な政府活動が限られてくる。こうした事態は、以前のガーナが予算年度の開始を 4 月 1 日としていたことに起因する。予算年度は 1 月

²³ PBAs (Program Based Approaches)として、カナダや欧州ドナーで推進されている。

²⁴ 具体的には、現地レベルでの研究専門員（対応分野毎）の配置によってスタディ体制の核とする。これら専門員は、企画調査員のアップグレード化、または日本人コンサルタントなどを「ODA タスク」専属要員として派遣すること等が考えられる。

1 日開始に変更されたが、現行憲法は予算承認の制度（プロセス）を旧来の 4 月 1 日開始にあわせてまま修正されていないのである。結果的に、予算案を 12 月に議会で仮承認することで、予算年度の第一四半期は暫定予算として実施されている（その間、議会での承認作業が平行する）。予算策定のプロセスは法的には正しいが、正規の実施が予算年度に必ず遅れてしまうという不健全な事態がこうして生じる。この是正は、憲法の修正を必要とする。

では、予算は例年どのようなプロセスで策定されているのか。

翌年の予算策定プロセスは、まず 5 月から 6 月にかけて財務経済計画省が「政策ヒアリング」と称して各省一同での会議を行い、各省毎の「政策レビュー」を行う。7 月 1 日には、財務次官による「予算策定ガイドライン」が発表され、そこでは政策レビューを経た上での各省の「予算シーリング」が設定される。このガイドラインは議会での承認手続きに入る。大体、8 月から 9 月にかけて、承認されたガイドラインが各省に届く。これに応じて、MTEF に基づく中期的な予算計画を各省が検討する。そこで予算要求となるが、9 月から 10 月にかけて財務経済計画省は各省に「予算ヒアリング」を行い、その詳細の確認作業を行う。財務経済計画省は予算ヒアリングを踏まえた「予算案」を取りまとめ 11 月 1 日までに政府に提出する。政府内でのチェックを経て、予算案は財務経済計画省に再度返却され、さらに修正を経てまとめられた「予算案最終ドラフト」が 11 月 30 日までに議会に提出される。議会では、同ドラフトについて 12 月中旬の休会前に暫定承認する（暫定予算は予算年の第一四半期分）。暫定予算実施中に当年予算を 3 月末まで（実際は 2 月）に議会で承認する。4 月以降によりやく承認された予算が実施される。

援助（ここではプロジェクト型援助）と予算プロセスの関係で言えば、各省での予算計画は 8 月から 9 月となるので、援助の決定はその前になされ、援助受け入れに応じて各省が負担すべき費用を盛り込んだ予算計画をこの時期に策定することがまず肝要になる。ドナーが援助決定のタイミングを調整することで相手国の予算プロセスにマッチさせ、先方負担を確保できる余地がここにある。さらに、その援助は翌 1 月 1 日以降に開始されることになる。なお、先方負担内容によっては、4 月以降にあわせる必要がある。したがって、援助の決定から実施までにはガーナの予算プロセスのタイミングにあわせて上で、半年から 10 ヶ月の間をとる必要が出てくる。ガーナ政府からこうした意見はないものの、援助の円滑な実施のためには、こうした配慮も日本には求められよう。

「援助予測性」がドナーに求められているが、これは予算策定の手続き上、ガーナ政府は予算計画の際にガーナが有するリソース（援助を含む）の総体を把握する必要があるからである。どの時期にディスパースされるかは別としても、予算策定の際に次年度予算のリソースが把握される必要があるのは、それなくしては各省への予算配分、シーリング（上限枠）などが設定できないためである。プロジェクト援助の本質的な問題は、予測されないまま唐突に一定の省庁に供与されると、上で見てきた「予算ヒアリング」や「シーリング」が意味をなさなくなることにある。日本のプロジェクト援助は借款を別とすれば MTEF に把握されていない。公共支出報告書には、臨時収入 / 臨時支出として一括整理されるが、計画レベルでみれば計画範囲外の別収入 / 支出であるため、結局は「予算計画」というガーナの計画能力自体の意味を失わせ、損なってしまうことになる。上で述べたような予算プロセスとのタイミング調整は、援助予測性の不足に対するある種の措置であろう。

もう一点、シーリングに対する問題がある。仮に、上記の予測性の問題が解消されたとし

て、予算計画内(MTEF)にプロジェクト援助も把握されるとする。その場合、今度は Value for Money の問題に直面する可能性がある。繰り返すが、シーリングは各省に配分される予算の上限を示す。把握されたプロジェクトは、その事業の担当省庁に配分される予算内に含まれる。そこで、そのプロジェクトが何にどのようなコストをかけるかが、ドナー側の意向に委ねられるとすれば、そのコストが担当省庁の意向よりも高くなることが想定される。そうすると、限りある予算枠の中でプロジェクトが占める事業が高コストで実施される。省庁にすれば、そのコストが抑えられれば、本来、他の事業に使うことができる予算が生まれ、予算計画はより充実する。省庁の視点からすれば、こうした「機会費用」の問題が出てくる(省庁にしてみれば、資産の不正利用にもなる)。したがって、プロジェクトが予測性を伴うとしても、こうした新たな課題を突きつける可能性を孕んでいるのである。昨今、財政型の支援をドナーが実施するのは、こうした事態への一括的な対処であると思われる。

4.3 ドナーの援助政策(財政支援等のプログラム援助)とのコーディネーション

GPRS を支援するために、その進捗を援助の達成と結びつけ、かつ支援形態を国庫への直接的な資金投入とするドナーが活発である。一般財政支援がそれである。ガーナでは、これは MDBS として取り組まれている。これは、そもそも世銀の呼びかけもあったが、Like-Minded Group の積極的なリードにより、世銀 PRSC との共同支援枠組みとして形成された。世銀 PRSC と MDBS は 2003 年から支援が開始されたが、GPRS もまた 2003 年からの 3 年間を実施期間として再設定されている。PRSC と MDBS は、2004 年からは両者の支援政策とメカニズムを一致させることになっている(特に区別化していない場合、ここでは通常、「MDBS」に世銀 PRSC を含むものとする)。

MDBS の特徴は、財政支援型の援助手法の導入とドナーの援助手続き調和化に表れるが、援助政策として GPRS とアラインさせている点も重要である。援助手法と手続きの調和化については、前節までも述べてきたが、GPRS の進捗そのものに最大の価値をおき、その進捗を援助の成果として評価することになっている。さらに、ガーナ政府が GPRS とセクタープログラムを連携させるように、ドナーによる MDBS もセクター支援とリンクしようとしている。したがって、開発目標をガーナ政府とドナー間で共有することが想定されている。

その上で、ドナーはガーナの取るべき開発プロセスへの優先順位を設定し、査定項目としている。これは、GPRS 達成のためにガーナ政府がどのような措置を毎年とるべきかを、GPRS 自体が掲げる達成項目から抽出してドナー側の視点で検討したものであり、「政策マトリックス」と呼ばれるものに取りまとめている(MDBS ドナーは GPRS の枠内で設定しているが、その内、世銀 PRSC はそもそも政策として GPRS を超えた支援条件があり、両者の調整が求められている)。「政策マトリックス」は、ガーナ政府側の上承を得ることで、共同の政策と位置づけられ、そこで設定された開発の進捗を根拠としてドナーは援助資金をディスペースする。こうした開発の査定と援助資金の支出をセットにしてガーナに緊張感を与えることで、ガーナ自身が設定した GPRS の目標(MDBS の政策マトリックス)を達成させようというものである。

MDBS の GPRS 進捗の査定項目は年毎に設定される。GPRS が 3 年間で期間としていることもあって、ドナーの査定項目は、貧困削減そのものの具体的成果よりも、むしろプロセス

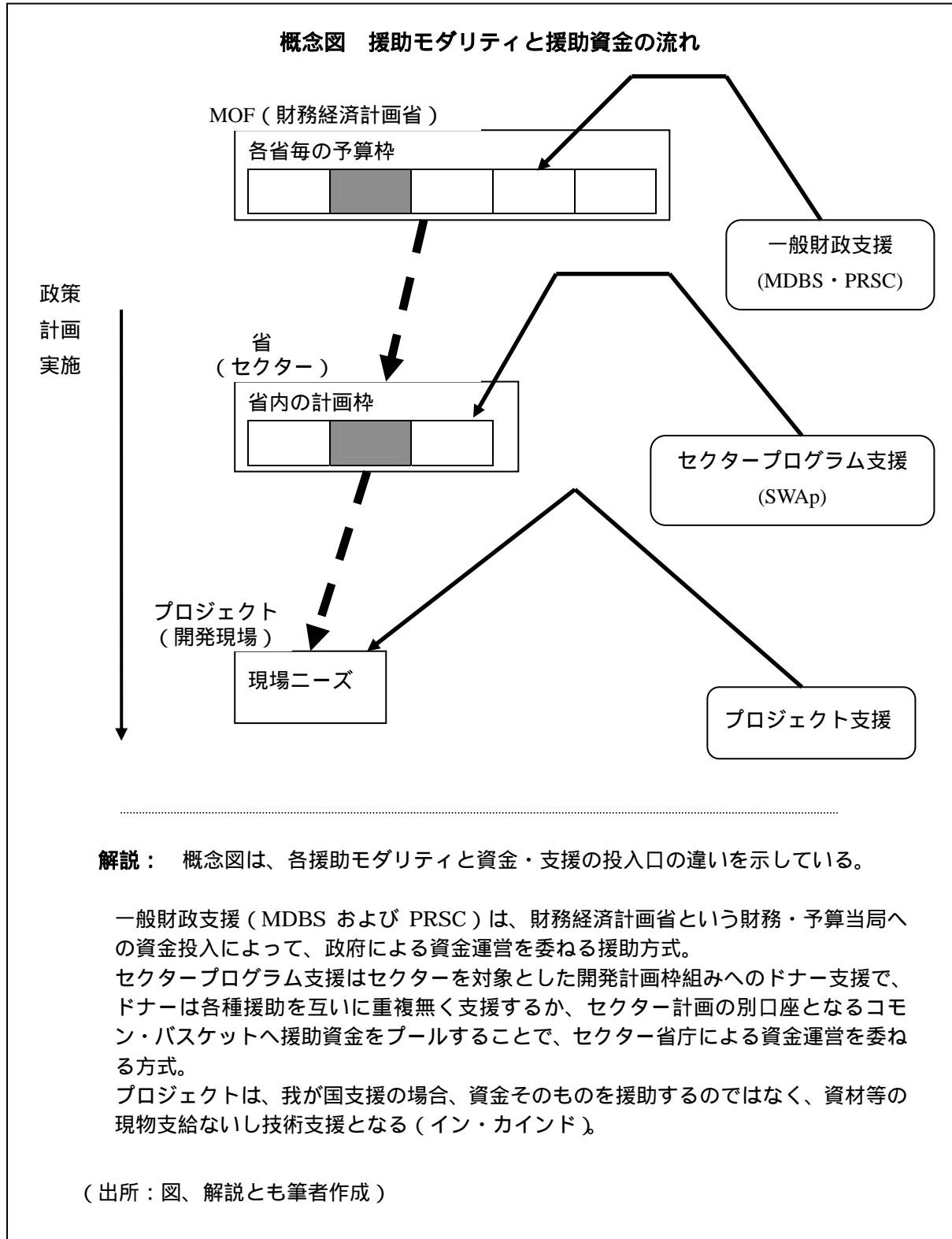
の適切性にある。評価基準には、インディケータの種類として、Input、Output、Outcome、Impact の各レベルで設定されるが、各段階をつなぐプロセスそのものも重要になっている。例えば、「調達法の議会提出」という制度の基礎ないしその前段階が進められたかどうかも評価基準になる（本来は、「調達法の議会承認」としたいとの意見もあったが、これは内政干渉にあたるので MDBS 内協議で不適切とされた経緯がある）。それ自体は貧困削減を示す指標ではないにもかかわらず、である。逆に言えば、GPRS が機能するための「制度作りそのもの」も開発対象となる。具体的には、公共財政（財務）管理、予算メカニズム、地方分権化、ガバナンス、公共セクター改革、等が、ガーナ政府の GPRS 実施能力向上のための改善課題とされている。このためには、GPRS で取り組みが明記されている制度的な措置も不可欠で、MDBS の支援政策（＝政策マトリックス）はこうした措置が実際に取られることを援助にあたっての査定基準としているのである。その上で、各分野（経済、社会セクター等）の成果・効果を、実際の貧困削減指標の改善として見ようとしている。ただし、これらの措置はあくまで GPRS としてガーナが取り組みを表明している範囲のものであり、MDBS の援助の立場は、その進捗を援助ディスバースのトリIGGERとして共同でモニタリングするというものである。政策的なアラインメントは、こうして具体的な支援方式に反映され、それ自体は実現されている。一見、政策的干渉にも見えるが、関与はあくまで GPRS というガーナ政府の政策の範囲内である。この点が、旧来のコンディショナリティ・ベースの援助とは異なっているところである。

とはいえ、全てのドナーがその援助を MDBS に振り分けているわけではなく、援助の7割以上を MDBS に振り分ける英国（DFID）から、少額参加によって調和化の実績と立場を確保しているデンマーク（DANIDA）までドナー毎のスタンスは異なる。ドナー全般を見ると、財政支援型へのシフトが見られるが、多くはプロジェクト型援助等の他の援助方式も併存させている。

こうした状況の上で、MDBS はドナーの共通プラットフォームを提供し、ドナーそれぞれの支援政策や考えの相互理解、蓄積された情報の交換、対ガーナ政府への一括対応等々、リソースと政策の共有と手続き調和化に役立っている。いわゆるトランズアクション・コストは、得られる援助資金の大きさに比べればガーナ政府にとってはずいぶん軽減されていると考えられる（むしろドナー間のトランズアクション・コストは高いが、ガーナ政府にとって軽減されていれば所与の目的は達成されることになる）。なにより、ガーナ政府（ここでは財務経済計画省）がこの援助手法を最も望んでいることがここでは重要である。次ページの図は、各種の援助アプローチの違いを表している。図にあるようなアプローチの違いは、ドナーとガーナ政府それぞれにどのような意味を持つのだろうか。

MDBS ドナーとガーナ政府にとっては、開発のマネジメントを財務経済計画省という開発計画と予算を司る政府機関が一括管理することは望ましく、理に適っているとする。GPRS の責任省庁でもある財務経済計画省にとっては、援助資金を含む全てのリソースを把握し、配分することによって貧困削減を達成するのがそのミッションである。「財務経済計画省の管理能力に重点を置く MDBS ドナー」と「開発計画をその政策・戦略に基づいて判断し、各省の予算要求に対して用途を審査の上、どう配分するかを責任を負う財務経済計画省」は、この点で利害が一致する。あるべき行政機能を円滑にするような援助モダリティとして一般財政支援はその正当性を発揮する。リソースの活用方法を自ら決定できることで財務経済計画

省はオーナーシップを発揮する機会が得られるが、同時に適切なリソース管理と成果も期待される。



他方、セクタープログラム支援（または SWAp）は、セクター省庁の計画（GPRS に整合させることが前提）に対する支援であり、オーナーシップの主体者はセクター省庁である。援助モダリティとしては、セクターレベルの財政支援ともいえる「コモン・バスケット方式」が奨励されている。これは、一般財政支援と同じ意味でドナーも推進し、自己管理下にリソースが得られるセクター省庁にとっては計画に即して柔軟に活用できることから望ましい支援方式とされる。ガーナでは、保健セクターで既に取り組みされており、教育セクターも SWAp 化され、農業セクターでも形作られている。各省は、自ら打ち立てた計画を独自に実施したいため、こうしたセクター毎への財政型支援を最も望むことになる。

上記の両アプローチが暗示するのは、財務経済計画省を通じた適切なリソースの管理から開発を見るか、より現場に近いセクターへの支援による管理の適切性とセクターレベルでの成果を求めるか、によってドナーの支援対象が変わるということである。行政全体の健全性そのものを上位レベルから見直す一般財政支援へのドナーのシフトは、開発問題のファンダメンタルな改善を重視したもののようと思われる。その際、セクターへの支援は間接的になる。他方、セクターを重視するドナーは、政府全体の抜本的な改善や財務経済計画省の管理能力への疑問、したがって MDBS の援助手法そのものへの疑問を有していることになる。プロジェクト援助に至っては其の最たるものであり、むしろ「部分」の改善を確実に達成することで成果がスピルオーバーすることを其の確信としている。「健全な行政機能の確保」を重視すれば、アプローチはより上位に移行し、「確実な開発の成果」を求めれば、支援は現場に近いものになる。

こうしたアプローチの違いについて、ガーナ政府の反応はどうであろうか。

財務経済計画省にしてみれば、其の行政能力はどうあれ、管理責任を果たす意味で最も望ましいのが一般財政支援である。同省にしてみれば、其の援助方法が逆に行政能力を高めるといふ説明もできる。財務経済計画省は、往々にして他省庁が「開発計画」よりも「行政コスト」にむしろ予算を使いがちであるため省庁レベルでの予算（コモン・バスケット・ファンド等）やプロジェクトを持たせたくない、また、省庁の予算要求が適切かどうかをチェックして GPRS に即した予算を執行したい、という思惑がある。計画と予算の関係で見れば、同省のチェックが行き届かないセクター独自のリソースは腐敗の原因になり得ることも一つの理由である。

他方、セクター省庁にしてみれば、財務経済計画省とのトランザクション・コストが増加するし、そもそも財務経済計画省からの予算のディスパースが遅いため現場アクションが遅れる、といった反応がある。逆に、スタンド・バイ・リソースが多いほど計画実施がよりスムーズにいくという説明がつく。そのためドナーからの援助はコモン・バスケット・ファンドが一番望ましいが、（財務経済計画省の影響力を少なくする意味では）プロジェクト援助もまだ有効だと考えている。

さて、これらの異なるアプローチに対しては、ドナー毎（またガーナ政府内部）にそれぞれの正当性の論理があり、実際は多様な援助方式が混在しているのが実情である。MDBS は、GPRS 全体への支援である関係上、セクターを内を含む（あるいは政策上リンクする）、MDBS に糾合される世銀 PRSC は、世銀のセクター支援とのリンクも意識した査定項目を設定し、それは MDBS の政策マトリックスにも波及している。他方で、MDBS ドナーの多くは、セクター支援を同時に行っている。こうした背景もあつてのことか、ドナーは、MDBS 自体を「セ

クター（支援）・グループ」の共通プラットフォームとして位置づけつつある。MDBS は、援助協調の総合的な推進策として一層の手続き調和化をその視野に入れている。では、援助シフトを前提とした手続き的な協調は、どう進められようとしているのであろうか。

MDBS 全体として協議議題としている文書「Harmonization in Practice ~ Partnership Principles and Action Plan between GOG and DPs ~」（2004 年 3 月ドラフト版：DFID が取りまとめ）がある。そこで打ち出されている「行動計画」は、予算プロセスへの支援の調和化（援助予測性）を基礎としたものであり、概要は次のように説明されている。

先を見越した計画

ガーナは、次期 GPRS（2006 年以降）を見越して、開発対話を全省庁、開発パートナー、市民社会を交えて行い、優先事項を確認する。ドナーは、それぞれの国別援助戦略プロセスにおいて一層のアラインメントに取り組み、最終的にはできる限りの共同支援戦略を目指す。

援助予測性

ドナーは、2005 年には、セクター、ノン・セクター（一般財政支援）に関わらず、3 年間のコミットメントの提示を行う。新たなプレッジは、2004 年末の大統領選後 3 ヶ月以内に行う。ガーナは、財務省と他省庁の協調を進め、全てのドナー支援が予算・会計システムで把握できるようにする。

総合的財政計画

ドナーは、全ての援助がガーナ政府の予算で把握できるようにし、政府の予算執行システムと別立ての平行した支援は最小限にする。ガーナは、公共セクターの説明責任強化の観点から、各省庁に対するドナー支援の事後的な掌握に改善を払う。

セクターの調和化

ドナーは、共同レビューのプロセスが最重要で、2006 年にはセクター、ノン・セクター財政支援のレビューをガーナ政府予算・政策サイクルと一致させる。ガーナは、財務経済計画省が予算プロセスにおけるセクター計画・レビューを協調し、一層包括的な計画プロセスを確保する。

GPRS を基礎とするモニタリング評価

ドナーは、2006 年には改訂版 GPRS を基礎とした MDBS 政策マトリックスとする。これには、民間セクター活動、公共セクター・ガバナンス、人間開発努力のための戦略的なインディケータを含むものとする。ガーナは、統計とモニタリング評価の能力を強化する。

リソースの共有

ドナーは、自らの援助デリバリーのトランズアクション費用を減らすため、リソースと分析の共有をはかる。2006 年には、MDBS の枠組みにおける関連セクター／分野で、一貫したセクター協調がドナー・政府間の対話を通じて実施できることを「リード・ドナー」の責任・役割とする。これらのセクター情報や分析は、他のドナーと共有する。ガーナは、ドナー独自のミッション、会議、報告などの負担をモニターし、ドナーの協調努力を促す。

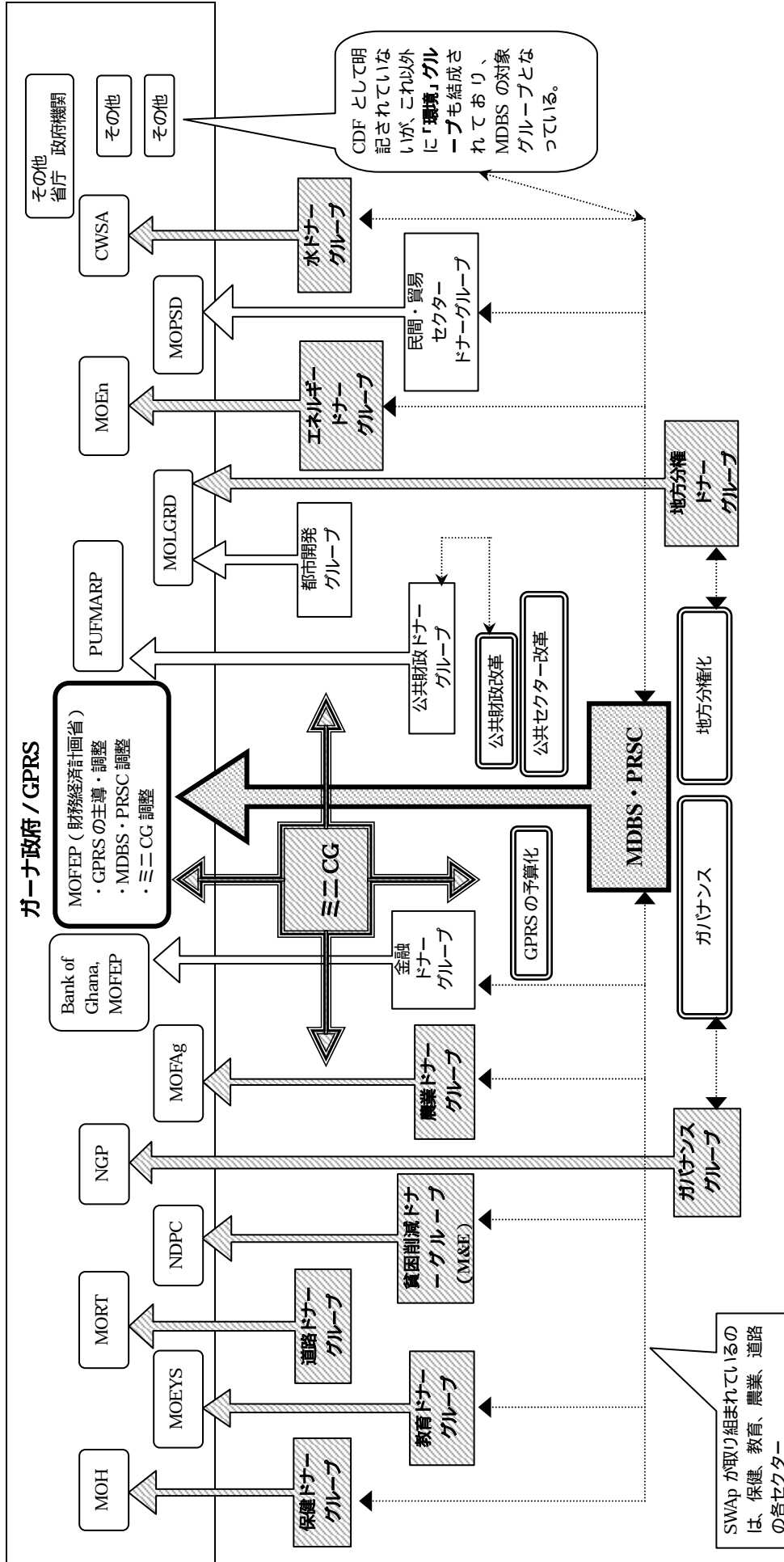
技協ファンドの調和化

ドナーは、今後数年の間に、全ての技協はガーナのキャパシティ・ビルディング計画（注：未策定）の枠組み内で行う。同計画は、GPRS と公共セクター改革計画にリンクしたものである。ガーナは、達成可能で中期ローリングのキャパシティ・ビルディング計画を策定する。これは、次期「公共セクター改革プログラム」に基づくものとする。

これは、筆者には、援助協調が「手続きの調和化」を超えて、「援助体制の調和化」までも目指しているように思われる。次ページの図は、MDBS の調和化が構想する「体制」を筆者なりに図式化したものである。GPRS にセクター計画が吸収されるように、MDBS にセクター支援が政策上関わっていかざるを得ないことが分かる。

世銀によれば、ドナーはガーナ政府各省 / 機関との間で 14 の CDF (Comprehensive Development Framework) グループを設定している。2004 年度の MDBS の取り組みは、これらとの調整関係をもその課題としている。そもそも、MDBS ドナーは支援政策としてむしろ政府の GPRS 実施機能向上のための改革分野を明示し、この範囲で以前より世銀の想定してきた CDF と重なっている分野（公共財政管理、ガバナンス、地方分権化）は MDBS に吸収されている。しかし、2004 年に MDBS と統合される世銀 PRSC の政策マトリックスはそもそもセクターレベルの政策設定を含むものである。統合化された MDBS がセクターへの政策を明示的に含むことで、MDBS とセクター・グループとの支援政策の連携が必然となる。特に SWAp を有するセクターは、省の開発政策に即したドナーの援助計画を既に有していると想定できるため、逆にセクターから MDBS へのフィードバックによる政策的な調整が求められる。同様に、MDBS とセクター支援とのこうした相互調整は、ドナーの援助シフトによって調整が弱まっているセクターへの MDBS からの補助的アクションともなる。したがって、MDBS としては、次ページの図のように MDBS (PRSC・MDBS) を核として、点線矢印で結んだグループとの全体的な関係強化が目指されているのである。

MDBS・PRSC ドナーが構想するガーナ政府 / ドナーグループ間の全体調整構造



*MDBS・PRSC 周辺の 5 分野は「改革支援分野」として特に重視されている

5. まとめ

本ペーパーでは、日本の援助スタンスに変更がないことを前提に、効果的な案件形成のために現地でのどのような工夫が可能かをガーナの経験を軸に述べてきた。そして、第4章では、ガーナの援助環境がどのようなものか、また日本にどのような課題と対応が求められるかを簡潔に説明した。そこで触れたように、日本の援助スタンスとの乖離を生み出す同じような事態は他のアフリカ地域で多く見られるようである。このような「現場をとりまく援助環境」は、案件が減少する理由の一端を示していると筆者には思われる。

日本の視点に限って見れば、形成された案件の質が悪いのはガーナの計画策定能力、行政能力の不足を示すことになる。その意味で、案件形成能力に問題があれば、案件形成プロセスそのものも援助対象であるといえる。それをバロメーターとすれば、プロジェクト援助は推進されるべきである。したがって、要請案件の質が劣る国に対して財政型援助を行っても、手当てした資金が適切に使われるのか、という疑問が出るのは当然となる。

しかし、相手国の能力の問題よりは、他の援助形式に比べて日本の援助にインセンティブがなくなっていることに案件の減少（質の低下）の理由があるとすれば、別の課題に直面する。実際、ガーナのある省庁では、日本のプロジェクト案件を形成しても援助が約束されない（反応が見えない）ことに対して、ある種の不信感がある。いつどれくらいの援助をするのかが不明であれば、要請案件を形成する根拠が失われてしまうからだ。これは、要望調査を通じて要請を発掘する現地の日本人援助関係者の信用を損なうことにも繋がる。援助予測性の必要を指摘するのはこのためである。少なくとも案件形成のインセンティブを高めるためには、援助供与額の範囲が前もって規定されていることが前提になる。その上で「援助獲得のために各省が案件を競争させ、その中から優良案件を選択する」という方式を取ることが、むしろ望ましいだろう。前向きな競争は案件の質の向上、したがって政府の能力開発にもつながることが期待できる。その意味で援助方式はどうあれ、日本には具体的なコミットメントが求められている。ガーナの援助環境は、その必要性を一層際立たせている。

ところで、援助現場では日本がドナーとしての存在を示し得る、多様な次元の援助方法と工夫が考えられる。その場合、現地で柔軟に活用できる経費が必要である。例えば GPRS 文書の印刷費用の不足によってガーナ国内にその内容が普及しない事態がある。GPRS 支援という場合、中身の支援を想像しがちであるが、情報普及のための支援も援助の一環である。その際、印刷代が支援できれば、相手国に役立つ上、GPRS 支援ドナーであることを証明できる。結果、日本の広報効果も高まる。こうした支援は少額ですむのである（マイクロレベルの財政支援とも言えよう）。これは実際に行ったことだが、現地での柔軟な援助リソース活用はこうして役立ち得る。こうした細かい部分を含め、柔軟なリソースが活用できればその必要を感じている現場の援助関係者にとって効果的なツールとなろう。ただし、効果的といっても「援助効果」のことなのか、「日本と相手国・他ドナーとの関係性」においてのことなのか、といった基準はある。前者に可能性、後者に確実性があるとすれば、そうした柔軟なリソースの規模を拡大し、援助協調への積極的な関与が取られてもよいと思われる。前者は常に可能性の領域にとどまっている。ならば、後者を援助決定の根拠・バロメーターとすることが有効と考えられるからだ。そこで後者がマイナスになる場合、プロジェクト援助はむしろより高いリスクを払うことになりかねない。

筆者は、PRSP / 援助協調の調査を主業務としていた関係上、案件形成業務の渦中にあっても常にこうした意識で日本の援助のあり方を客観視してきた。その中で、日本のプロジェクト援助を PRSP / 援助協調に近づけるためのアイデアも検討してきたが、それは本ペーパーの趣旨ではないのでここでは触れていない。しかし、対象国の事情に即した援助（体制）の工夫が、あらゆる次元で常に求められていることを実感し、一種の対応策として、ここで述べてきたようないくつかの取り組みを試みた。

現地体制の強化は、案件形成のみならず、むしろ援助環境を理解し適切な援助アプローチを検討する「場」を作ることに第一の意味がある、と筆者には思われる。そして、その「場」で検討されたアイデアが実施されるためには、現場の権限強化と柔軟な援助リソース（ツール）がセットになることが不可欠であろう。

ただし、所与の条件をどう効果的に生かし、また条件そのものをいかに作っていくのかは、あくまで現地レベルでの構想力ないし戦略性にかかっているのである。

（了）

後記注：

本ペーパーは、引用があれば脚注にて出所を明らかにしているが、文章のエッセンスは筆者がガーナでの業務終了に伴い JICA に対して作成した「総合報告書」をもとにしている（ただし、図などを別とすれば、本ペーパーでは異なる取りまとめ方針に基づき、ほとんど新たに書き下ろしたものであり、むしろ報告書では十分に詳しく触れていないテーマに焦点をあてている）。

引用や参考として、GPRS ペーパーや JICA の関連レポート（例えば、『途上国における財政管理と援助』等）といった文献もあるが、本ペーパーの大半は、筆者の実務的实践を跡づけたものであり、後半の援助環境については現地のドナー間でのやり取りや交わされたインフォーマル且つ雑多な文書、インタビューなどから得たものが多い。そのため、特に参考文献は明記しないこととした。この点、ご了承願いたい。