ガーナの援助環境と日本の援助

中瀬崇文
神戸大学大学院国際協力研究科
(元在ガーナ日本大使館専門調査員)
(fofotaka@hotmail.com)

於：GRIPS（2006年7月5日）

発表概要

発表の対象範囲

2003年3月から2006年2月

発表項目

1．ガーナの援助環境の変化
（MDBSとセクター協調、調和化）
2．援助環境の変化と日本の対応
（政策へのAlignment、外部・内部協調）
3．国別援助計画と今後の課題

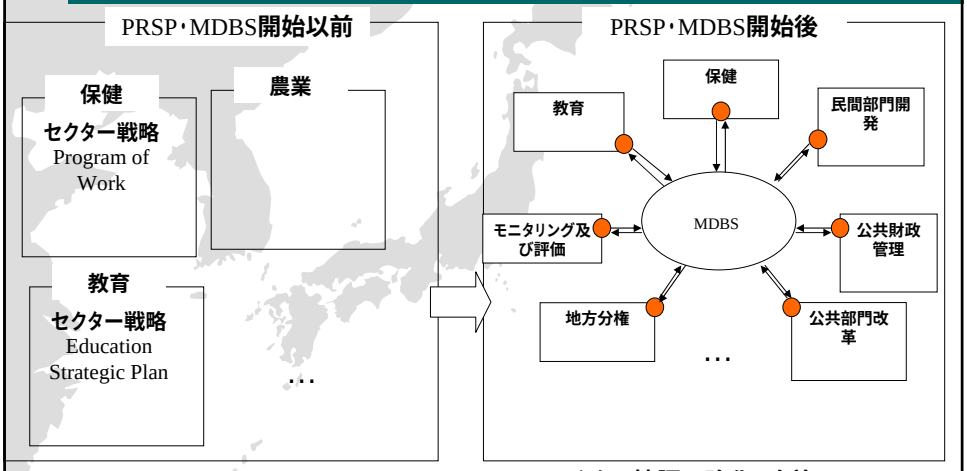
1. ガーナの援助環境の変化 (1)

- 1997年：保健セクターSWAP (セクターワイドアプローチ) 開始
- 2000年：国別援助計画策定 (日本)
- 2001年：拡大HIPCイニシアティブへの参加申請
- 2002年：Ghana Poverty Reduction Strategy(ガーナ版PRSP)策定
- 2003年：GPRS実施開始、一般財政支援 (ガーナ名 Multi Donor Budget Support) 開始

⇒ セクター協調枠組みの強化・改善

国別援助計画改定の必要性

1. ガーナの援助環境の変化 (2)
ガーナにおける開発協調の枠組み



セクターレベルで議論が終始

(若干極論だが)

・セクター協調の強化・改善

・ドナーの総意を形成、政府と協議をする場の創設 (マクロ・セクターレベル)

何故MDBSがセクター協調を促進したのか？

1. ガーナの援助環境の変化 (3)
MDBSの概要 (2005年まで)

- 目的
- (1) 支援資金運営による財政管理能力の向上
- (2) コンディショナリティ (トリガー・ターゲット) による開発努力の促進→政策協議のツールとして機能
- →PRSPの実施成果とそのための資金運営能力の向上を目指す

- 参加ドナー (10ドナー)
- DfID、EU、オランダ、カナダ (CIDA)、独 (KfW)、Danida、仏、スイス、AfDB、世銀 (PRSC)
- (イタリアも2006年度からの参加を検討中 (2005年末段階))

- 資金規模
- 約2億643万ドル (2003年実績)、約3億109万ドル (2004年実績)、約2億908万ドル (2005年:暫定値) 政府全支出の10%前後、ドナー支援額の30%前後

⇒ 援助額、参加ドナー数ともに最大の援助スキーム(2003-2005年まで)

- 資金拠出回数
- 年2回 (3-4月頃、9-10月頃の合同レビュー会合後)
(資金拠出回数、レビュー会合のタイミングに関しては、2007年より変更の予定 (2006年は移行期間))

1. ガーナの援助環境の変化 (4)
MDBSの概要 –MDBSの対象分野-

全省庁関連トリガー (計画策定・実施・予算策定)	各セクター・ターゲット
中央 もしくは全体 ● 公共財政管理 公共財政管理強化 予算執行及び報告強化 透明性の確保 ● 公共部門改革 ● ガバナンス 汚職対策 APRの配布 (国民への説明責任) など ・ M&E **地方** ● 地方分権化	保健 (妊婦死亡率の改善) 教育 (基礎教育のアクセス・修了者数・質の改善) 農業 (地方セクターの改善・農業・非農業の成長、農道) 水 森林・自然資源管理 民間セクター エネルギー (石油・その他公共料金)

出所:Policy Assesment Framework 2004より作成

1．ガーナの援助環境の変化（5）

MDBSの援助環境の変化を起こす要因、その影響

MDBS実施のためには、

（1）各関連セクターにおけるドナー・政府のグループの形成・改善をした上で、情報を収集、政策協議・運営を行う必要がある。

（2）政府も政策条件の達成が必要

（3）Fungibilityが適切にコントロールされているか（開発分野への利用）、健全な財政管理が実施されているか、が重要

・担当者個別の努力に依存することなく、MDBS実施のための必須事項として、協調が進み、またドナーの総意を形成、（政策条件を通じた）政府と協議を行う開発協調枠組みが形成された。

・また、制度改革・改善に関する取り組みも強化された

MDBSの開発協調における総合的プラットフォーム化

セクター・グループとの協調の上での制度改革の推進（例：公共財政管理、地方分権など）

1．ガーナの援助環境の変化（6）

現在の開発協調枠組みの利点と参加の必要性

MDBSの利点

（1）政策へのアクセス

（Collective Actionによる改革促進、プロジェクトの経験を活かす道筋）

（2）包括的情報収集・意見交換・意思統一の実現

（ドナー間、ドナー・政府間、政府省庁間）

セクター協調の利点

（1）開発協調の効率化

ミッションの調査でセクター・グループを利用することで短時間で情報収集・意見交換などの他ドナーとの調整が可能

（2）案件形成の効率化

各ドナー・政府の政策・プロジェクトの情報が取りまとめられ、案件形成・案件調整が効率化

（3）セクターにおける包括的情報収集・意見交換・意思統一の実現

（ドナー間、ドナー・政府間、政府省庁間）

⇨ ガーナ政府の政策、ドナーのプロジェクト、の内容、実施方針等は、それぞれ完璧なわけではないので、継続的な協議・情報交換・改善等が重要。それが実現できる場。

1. ガーナの援助環境の変化 (7)
調和化

- 2005年2月ガーナ調和化文書合意
- 2005年3月「パリ宣言」採択
- 2005年11月CG会合

ほぼ全部のドナーの援助情報（案件名・予算額等）のとりまとめ調和化に向けた具体的な方向性の合意（Resource Envelope・DP Matrix・調和化マトリクス）

※2008年に援助効果向上HLFがガーナで開催される予定のため、調和化は非常に活発化することがほぼ確実。ガーナ政府・ドナー、それぞれに予算面、計画・実施面などでの改善努力が求められる。

例）2006年現在：Mission Free Period, Allowance,への対応に関する合意、アンタイド化調査の実施

2. 日本の直面した課題と対応 (1)

- 援助環境の変化による影響

（1）政策・予算面のAlignmentの実現が求められるようになった
（援助環境に対応するため、プロジェクトを改善するための基礎：日本の視点）
（2）制度改革・改善への対応
（　プロジェクト単体では実現が困難だった課題）
（3）他ドナー・政府との協調の促進（外部協調）

⇒ 制度面、内容面で、如何にガーナ政府が真に求める案件形成ができるかが問われている。

- 日本の援助の方向性の明確化（援助改善の1st Step）

（1）国別援助計画
（2）現地・本部日本サイドの協調（内部協調）
内部での十分な情報共有・意思統一、それに伴った案件形成・運営管理がなければ、援助環境の変化に対応できない。

2．日本の直面した課題と対応（2）
外部協調・内部協調

開発協調枠組みの強化・改善→外部・内部での協調が必須となった

- **外部協調**

  他ドナー、ガーナ政府との調整・協議

- **内部協調**

  （1）現地レベル

  ・MDBS、各セクターでの外部協調をより円滑にかつ効果的に進めるための担当者間の情報共有（単なるリスナーにならない）

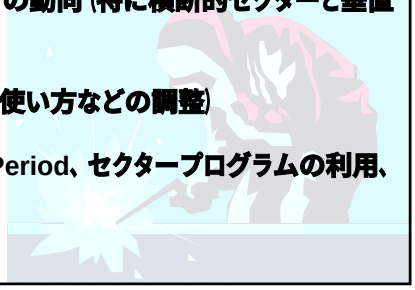
  （プロジェクト情報の共有、その他セクターでの動向（特に横断的セクターと垂直的セクター間）の情報共有）

  （2）本部レベル

  ・方針や作業の統一（「プログラム」の定義・使い方などの調整）

  ・作業の効率化（重複を防ぐ）

  ・ミッションの削減・合理化（Mission Free Period、セクタープログラムの利用、調査結果の共有（英語版報告書の作成等）



2．日本の直面した課題と対応（3）

主要セクター・グループの概要と日本の対応（1）

	グループ名	概要	日本側担当（会合への参加）
横断的分野	MDBS・調和化	MDBS：2003年から開始。2003年から2004年まではJICA企画調査員が、それ以降は大使館の一等書記官・専門調査員が主に対応（調和化は一等書記官、企画調査員Aを中心として対応）	一等書記官（大使館） 企画調査員A（JICA） 専門調査員（大使館）
	PFM（公共財政管理）グループ	世銀、DfID、EU等が中心。世銀のExternal Review of PFMという文書を軸に展開。他方、具体的な活動は政府が担うため（若干政治的要素もある）、トリガーを用いて協議・実施促進を行っている。特に2002年、2003年に策定された、公共調達法、内部監査法、財務行政法の実施促進。	企画調査員A（JICA） 専門調査員（大使館）
	PSR（公共部門改革）グループ	DfIDが中心。政治的要素が強いセクターのため、コンディショナリティによって政府と交渉。	企画調査員A（JICA） 専門調査員(大使館)
	M&E（モニタリング及び評価）グループ	GPRS Iにおいて規定されているガーナの開発活動に関するM&Eの制度枠組み構築をサポートするDfIDの支援を中心としてグループ形成が進む。プールファンド及びプロジェクト支援の協調を視野に入れて活動中。	企画調査員A（JICA） 専門調査員(大使館)
	地方分権化グループ	MDBSのコンディショナリティとしてComposite Budgetingの実施を設定。	企画調査員A,B（JICA） 専門調査員（大使館）

2．日本の直面した課題と対応（4）

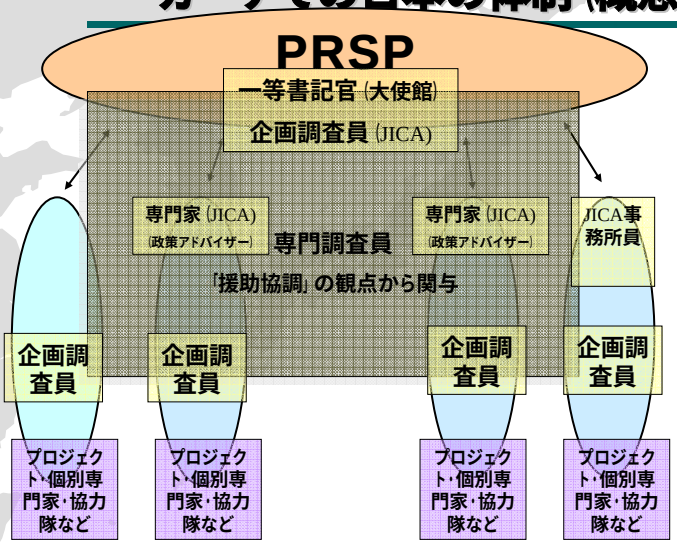
主要セクター・グループの概要と日本の対応（2）

垂直的分野	グループ名	概要	日本側担当（会合への参加）
	保健	月例ドナー会合、ヘルス・サミット（年2回）等を通じてDPsと政府が協議。コモンファンド有り。	専門家A（JICA） 企画調査員C（JICA） 専門調査員（大使館、レビュー会合のみ）
	教育	月例ドナー会合、レビュー会合（年1回）等を通じて協議。世銀が個別にセクター財政支援を実施。	専門家B 企画調査員D 専門調査員（レビュー会合のみ）
	農業	ドナー間会合あり。CIDAが農業省へのセクター財政支援を実施	企画調査員E(JICA)
	民間セクター開発	2005年6月にパートナーシップに関するMoU署名。EUがセクター財政支援、その他一部ドナーがプールファンドに資金拠出。M&Eの枠組み作りに関しても力が入っている。レビュー会合は年1回	専門家C 企画調査員F 専門調査員（レビュー会合と一部グループ会合）

出所：発表者作成

2．日本の直面した課題と対応（5）

ガーナでの日本の体制（概念図）



←包括的政策・制度、予算配分・財政管理（*財政支援、TA等*）

←セクター政策・制度、セクター省庁の財政管理、地方行政制度
←事業実施

セクタープログラム（プロジェクト、TA、セクター財政支援、プールファンド等）

出所：大野泉GDF発表の図（スライド7）より発表者作成、

2．日本の直面した課題と対応（5）
政策とのAlignmentの重要性

Alignmentは現在の援助環境に対応するための基礎条件の一つ

マクロ的側面　（プロジェクト、政策の継続的な協議・情報交換・改善）

（1）政府の政策実施能力の向上と政策への現場の状況の反映

（2）政策動向を踏まえた案件の形成・改善

ミクロ的側面（運営面）

（1）　政府内貨分の予算配分及び人員配置

プロジェクト効果向上（他ドナー・政府との協調）

（2）プロジェクト実施後（政府予算による活動の継続）

予算・人員（材）が不足しているガーナ政府とプロジェクト（プログラム）を実施していくに当たって、ガーナ政府の政策・活動とAlignしないと、プロジェクト運営や実施後の持続性が損なわれる可能性が高まる。（カウンター・パート機関は、中央政府に対して予算要求する必要があるから）。

3．国別援助計画
－日本の課題の改善のためのツール　－

- 政策へのAlignmentを追求するための中心的ツール

ローリング・プラン（予算付）との組み合わせによる戦略的援助マネジメントツール化

対外的に本文書を示すことで日本の援助に対する理解の促進（DP Envelope等と併せてドナー・政府間援助調整の促進）

- 一貫性のある援助案件の形成

（例：国別援助計画のプログラム名を協力プログラムとする（対ガーナ支援の方向性を明確化））

- セクター横断的な視野を持った案件形成の実現
- 直接財政支援の参加・協議の基礎

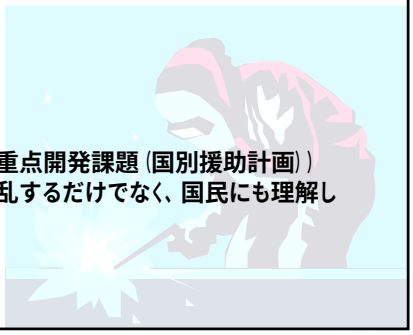
3．国別援助計画今後の課題

- **国別援助計画に沿った案件形成**

  (1) 国別援助計画と実際の案件形成の作業面での関係付けの確保
  (担当が替わっても方向性が失われないようにする。)

  (2) 国別援助計画（日本の重点開発課題）と現状（プロジェクトのAlignmentの程度、対象スキームの現状など）を踏まえたMDBS・SWAPの選択と参加　(MDBS、教育、民間部門開発、保健、農業（？））

  (3) (ドナー・ガーナ政府との協議のために)
  時間をかけた案件形成と予算の確保

- **機関ごとの「プログラム」の使用の調整**

  (JICAプログラム、協力プログラム（要望調査）、重点開発課題（国別援助計画））
  十分な調整・整理なしに使用すると、現場が混乱するだけでなく、国民にも理解しにくいものとなってしまう。