「ガーナ国別援助計画」改定作業：
国別アプローチ強化への取組み

大野 泉
GRIPS開発フォーラム
2006年7月5日

ガーナの概況

- 面積：約23万㎡ （日本の約2/3）
- 人口： 2,103万人（2005年推計）
- 一人当たりGNI：380米ドル（世銀2004）
- 経済成長率：5.2%（2002-04年平均）
- 識字率 女性：36%（98/99）→42.5%（2003）
- 外貨獲得源：カカオ、金、木材（輸出額の約7割）

- 第二次ガーナ貧困削減戦略（GPRS II - Growth and Poverty Reduction Strategy 2006-09）：2005年11月策定
- 日本の協力実績（2004年度）：無償資金協力 25.27億円、技術協力 17.64億円。2004年12月に約1,046.78億円の債務免除。

プレゼンテーション骨子

1. 国別援助計画と援助協調
   - 日本のエントリー・ポイントに関する基本視点
2. 「ガーナ国別援助計画」改定への取組み：
   - 作業プロセス、現地ODAタスクフォースの役割
   - 「課題達成型」アプローチ（「選択と集中」の一例）
   - 実効性を高める方策・体制づくり
3. 今後の課題

1. 基本視点

- 国別の開発・援助環境をふまえて持続的成長と貧困削減を支援するために、日本にとってのエントリー・ポイントを探す。
- 着眼点：
  - 日本のプレゼンス、他ドナーとの関係
  - 援助依存度、HIPCsステータス
  - 援助協調の歴史、新しいモダリティの浸透度
  - PRSPと国家開発計画との関係、など
- *援助供与の環境として何が異なるのか？*

幾つかの分類？

1. アジア途上国（ベトナム、インドネシアなど）
2. アジア後発国（ラオス、カンボジアなど）
3. サブサハラ・アフリカと中南米（HIPCs）

（1→3につれて）　【別紙1・2参照】

- 日本がバイの経済協力で影響をもちうるメカニズムが減少
- 無償資金協力と技術協力の相対的役割が増大
- 受入国側の制度能力の弱さ、高い援助依存度
- 政府・ドナーが政策対話を強化するなかで、財政支援やプールファンドなど、政策・資金・手続き面の統合をめざした活発なパートナーシップが展開（特に3.）

日本のエントリーポイント：２つの類型

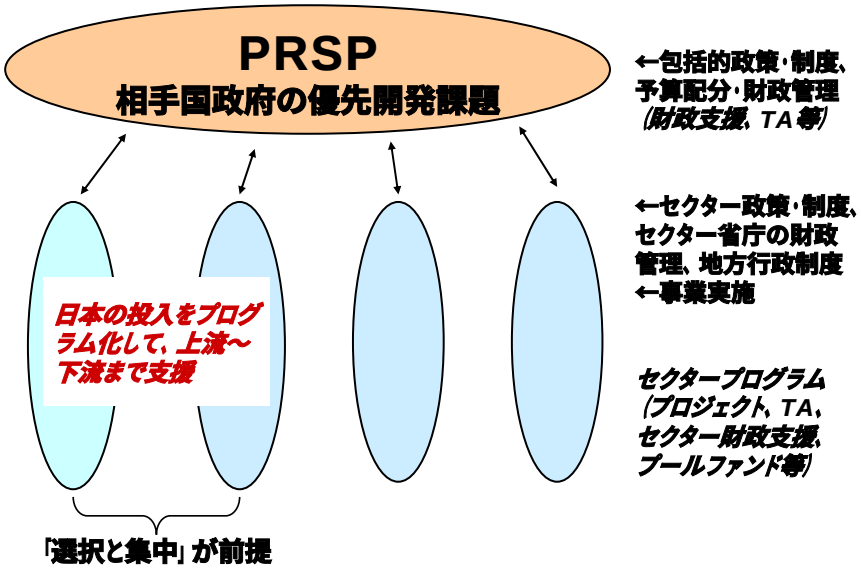
ベトナム型

- 日本が強いリーダーシップを発揮し、インフラ整備、人材育成、民間セクター開発、投資環境整備など、当該国のポテンシャルに応じた成長戦略を包括的に展開・具体化。これを軸に国際機関や他ドナーのリソースも活用。
- 全ての援助スキーム（無償・有償・技協）を駆使して、政策インパクトを高める。経済連携、経済産業協力を推進するツールも活用可能。
- 既存の国家開発計画が基本文書。

サブサハラ・アフリカ型（含ガーナ）

- 日本が比較優位を発揮できる方法で、少数分野で主導権をとる。重点支援課題、プログラムを絞り込み、「垂直拡大」的な支援を行う。
- バイではプロジェクト援助（無償・技協）や調査を通じて具体的アプローチを示し、適切な場合には財政支援やプールファンドを通じて普及・面的拡大（その際に、ノンプロ無償や見返り資金、及び国際機関を含む他ドナーの資金を活用）。
- PRSPを基本文書とした援助協調。

「垂直拡大」的な支援（イメージ）



2．「ガーナ国別援助計画」改定

＜国別援助計画の役割＞

- □ 日本の援助理念、援助の基本方針として投入を行う重点開発課題を示すとともに、援助スキーム連携の共通土台となる中期の政策文書
- □ ガーナ政府関係機関、他ドナーや開発関係者などとの政策対話のツール

＜ガーナの位置づけ＞

- □ 対アフリカ支援における「成長支援」の重点国（安定と開発のモデル）

2-1. 作業アプローチとプロセス

- 現地・東京タスクフォースの共同作業
  - 現地TFは大使館、JICAガーナ事務所、(JBICは本部・ロンドン事務所を通じて参加)
  - ドラフティング作業は現地と東京で分担
- 今回の改定作業は、2000/01年に急激に変化した日本の対ガーナ援助環境をうけた現地発の提案
  - 現地TFの問題意識を尊重
- プロセス
  - 2004年9月作業開始～2006年6月最終案 (ODA総合戦略会議で報告)
  - メーリングリストの立ち上げ、現地と東京での情報共有、コメント作業、TV会議の活用など

ドラフティングを支えた主な作業

- 現地TFの基本認識ペーパー (今までのやり方を抜本的に見直す必要性、めざすべき方向性)
- 日本の過去のガーナ支援の評価 (各種資料をふまえて)
- セクター調査 (現地主導でガーナ専門家を活用、ガーナの開発課題、及び日本の比較優位と要改善点を検討、途中経過をガーナ政府関係者に説明)
- 「課題達成型」アプローチに基づいて、日本が投入する援助リソースの戦略的配分を検討
- 現地ワークショップ
- ガーナGPRS II (当時、改定中) を基本に他ドナーと協調・役割分担、共同で成果マトリクスを作成

現地ODAタスクフォースの基本認識ペーパー

ガーナの開発援助環境の変化により、日本の対ガーナ援助を再構築する必要性を喚起（現行計画は2000年策定）

- 拡大HIPCイニシャティブの適用　【別紙3参照】
  - 日本の援助は無償と技協を中心に（←円借款の中断）
  - 援助額での日本のプレゼンスの大幅な低下（以前はバイで1位）
- 国家開発計画としてガーナ貧困削減戦略（GPRS）を採択：ガーナ政府と全ドナーの共通指針
- 援助協調の活発な進展
  - 一般財政支援(Multi-Donor Budget Support：MDBS)，セクター・ワイド・アプローチ（プールファンドを含む）、援助の政策アラインメントや手続き調和化への要請
  - MDBSには日本と米国を除く10主要ドナーが参加（2006年時点）

ガーナにおける日本の援助（評価）

今後も活かすべき特徴

- プロセス支援と人材育成重視
- 現場重視による着実な実施
- 多様なツールの組合せによる相乗効果（無償と技協、見返り資金の活用など）
- 基盤整備と民間セクター支援

（また、東アジアへの援助経験として、農村コミュニティに対する複合的な支援や中小企業育成支援も参照）

改善を要する課題

- 政策対話の弱さ
- 予測性の不足（中期的視点からの政策メッセージ、援助の方向性が不明確）
- 持続性や面的・地域的展開が不十分
- 援助効果、事業の成果を測定・フィードバックする仕組みが不十分

2-2. 特徴 「課題達成型」アプローチ

- □ GPRS IIの基本目標へのアラインメント: 「経済成長を通じた貧困削減」
- □ 「課題達成型」アプローチ (←「分野別」)
  - ■ GPRS IIの目標に沿って、日本が比較優位をもつ重点開発課題を選択 (→「地方農村部の活性化」と「産業育成」)
  - ■ 課題達成のために投入を集中 (投入する援助リソースの補完関係に留意しつつ、事業群を形成)
  - ■ 成果の持続性を確保するために、「行政能力向上と制度改善」を選択的に支援
- □ 地域的配慮
- □ 予測性・メッセージ性の強化

ガーナ国別援助計画 構成

本文

理念と目的、ガーナの開発にかかる状況、ガーナの開発戦略及び援助の動向、我が国の対ガーナ援助の分析と評価、対ガーナ援助の基本方針

別紙

①重点開発課題に基づく我が国の戦略プログラム

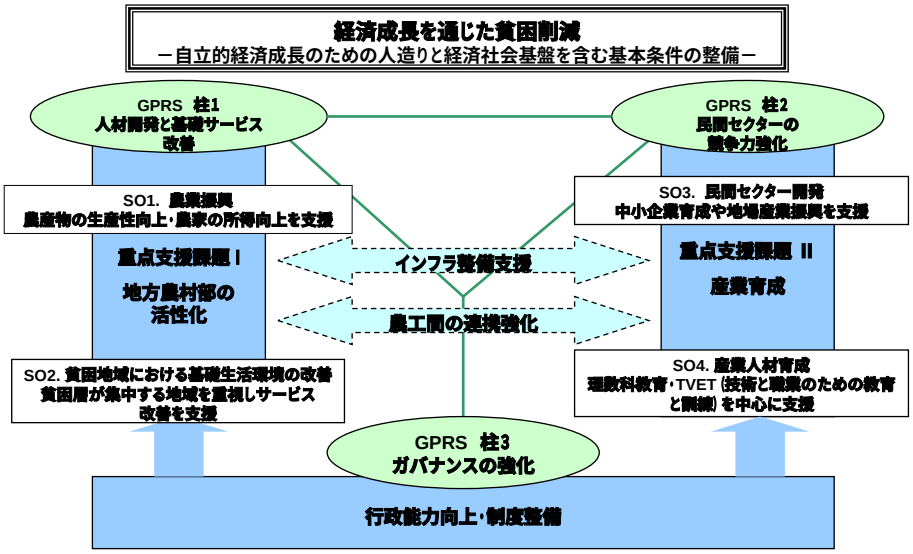
- ガーナGPRSIIが掲げる目標を実現するために、「地方・農村部の活性化」及び「産業育成」の2つを重点開発課題と位置づけて積極的に支援。
- 重点開発課題の達成に向けて、GPRSIIと整合する形で4つの「戦略プログラム」を設定し、各プログラムにおいて特に重視する協力として「重点協力領域」を定める。
- 協力の具体的実施にあたっては、案件及び事業群を重点開発課題達成のための貢献度を十分にふまえて形成。
- 「選択と集中」の観点から、重点協力領域のうち、◎は優先協力事項、○は我が国として関与すべき事項または将来重要となりうる事項とし、援助の投入量においては◎により投入を集中。言及されていない事項は支援対象外とする。

②協力図

③協力マトリクス

- ガーナ政府・ドナー合同の成果マトリクスをもとに作成

対ガーナ国別援助計画　協力図



- GPRS（Ghana Poverty Reduction Strategy）：ガーナ貧困削減戦略
- SO（Strategic Objective）：戦略プログラム

注）　緑：ガーナ開発計画 / 青：日本の協力

2-3. 実効性を確保する方策・体制づくり

- □ 中期的視点にたった「戦略プログラム」の立案、ローリングプラン化（作成中）
  - ■ 「重点開発課題」に基づいて「戦略プログラム」→「重点協力領域」を策定（優先度を明記（◎、○））、投入を事業群としてプログラム化
- □ 政策対話の強化、国別援助計画と年次計画、要望調査とのリンク
- □ 成果志向、調和化への配慮
  - ■ 政府・ドナー合同で策定した「成果マトリクス」をもとに、日本の「協力マトリクス」を作成

協力マトリクス　SO1：農業振興

GPRS	国別援助計画（CAP）	GPRS		国別援助計画（CAP）
柱/重点領域 (Pillar/Key Area of Focus)	戦略プログラム(SO)	期待される成果 (Expected outcome)	成果測定指標 (Indicators to track implementation)	支援の主軸となる重点協力領域 (cooperation area)
柱1：農業セクターの競争力強化 2．農業の近代化	SO1：農業振興 農産物の生産性向上及び小規模農家の収入増加を図るため、生産基盤強化、農民の能力開発・体制強化、農工間の連携、農産品加工等に取り組むとともに、これらとの相乗効果を高めるためにインフラ整備を支援	農業・畜産・水産養殖の生産性向上	土地・労働生産性、主要農産物・畜産物・水産養殖の生産性 非伝統的農産物輸出	◎ 農業生産性向上（SO1-1） 目的：農業生産性の向上 生産、収穫後処理から流通に至るまでのボトルネックを特定した上で、灌漑施設整備などの生産基盤強化、研究機関の生産技術研究、農民主体の営農システムの構築、それらの普及に向けた普及員や農民の能力開発・体制強化を支援
		農家所得の向上及び食糧安全保障の向上	収穫後処理指数 主要作物の供給量（農産物・畜産物・水産物） 農家所得 世帯のエンゲル係数	
		農業投資のリスク軽減	灌漑用耕地面積の割合 農産物・畜産物・水産物の加工率 適正農業技術を適用した農家比率 機械化、金融、市場情報等へのアクセス（例：農家当たりのトラクター数） 家畜センターの設置/修復率 土地・水資源へのアクセス確度	◎ ポスト・ハーベストの改善（SO1-2） 目的：小規模農家の収入増加 農工間の連携にも留意し、収穫後処理技術向上、品質管理や農産物加工を支援 ◎ 行政能力の向上（SO1-3） 目的：各種投入と政策レベルの連携強化 中央・地方、両レベルでの農業開発政策・計画立案、財務管理を中心とした行政能力向上を支援
5．インフラ整備		運輸インフラ及びその機能の信頼性・多様性を改善	3つのクラス（農道、都市道、高速）道路の維持管理／修復された道路の距離数 道路セクタープログラムにおける「道路状況指標」 港からの荷揚げに伴う通関手続に係る平均日数 輸送インフラへの投資価値	◎ インフラ整備（SO1-4） 相乗効果を図る観点から、道路・橋梁整備や地方電化の推進などのインフラ整備及びそれに係る計画策定・維持管理などの実施能力改善を支援
		エネルギー供給及び貧困層のエネルギーへのアクセスに関する信頼性・多様性の改善	ｴﾈﾙｷﾞｰ（電気、LPガス、石油）の年間一人あたり消費量率 一消費者あたりの年間エネルギー不足平均時間によるｴﾈﾙｷﾞｰ供給の信頼性	◎ インフラ整備（SO3-3） 相乗効果を図る観点から、道路整備やエネルギー等の経済インフラ整備を支援
		重要経済分野におけるICTの統合及び利用拡大	ICTｾｸﾀｰへの投資額	
		経済の全分野に対する科学・研究の適用拡大	科学・研究への投資増大 零細中小企業による改善技術の適用率	

注1：本マトリクスは、調和化を目的としてガーナ政府がGPRSII 改訂作業に基づいて各ドナーの協力によって策定されたResult Matrixを元に作成したもの。Result Matrixは随時改訂が想定されるところ、調和化の観点から必要に応じて調整していくこととする。

※ GPRS（Ghana Poverty Reduction Strategy）：ガーナ貧困削減戦略

※ SO（Strategic Objective）：戦略プログラム

実効性を確保する方策・体制づくり

- □協力事業の「垂直的拡大」、政策・制度面への能動関与
  - ■個別協力事業の面的・地域的拡大のために、無償を戦略的に活用
  - ■JOCV、草の根無償も視野に入れた各種リソースの有機的連携（地方行政とのリンク）
  - ■政策支援アドバイザーを含む現地の人材配置（日本の各種協力を束ね、セクター政策やパートナーシップ活動に関与する人材）、政策立案や財政管理への協力も予定。
  - ■財政支援型を含む、多様な援助モダリティの活用

3. 今後の課題

- 人員・体制の強化
  - 「重点国」に見合った資源配分、集中投入（大使館、JICA事務所、専門家など）
  - 政策対話を担える人材の育成（一般論として）
- 東京における体制づくり：
  - より迅速な援助計画の策定（ODA総合戦略会議との関係）
  - 援助計画に沿って案件形成を進める体制づくり（例えば、外務本省における国別開発協力課とスキーム課の関係、実施機関への権限委譲のあり方）
  - 要望調査の方法、手続きやフォーマットの簡素化、事業群ごとの採択？
  - 財政支援型のツールの制度化

ありがとうございました。

GRIPS開発フォーラムのWebsiteもご覧ください。

http://www.grips.ac.jp/forum/ （全般事項）

http://www.grips.ac.jp/forum/ghana/index.htm （ガーナ）

ご質問・お問合せを歓迎いたします。