

第1章

評価のまとめと提言

第1章 評価のまとめと提言

本章では、(1)対ガーナ援助について、「政策の妥当性」、「プロセスの適切性」、及び「結果の有効性」の観点から行われた評価結果の概要、及び、(2)そこから得られた「援助政策」、「実施体制」、「日本の比較優位性」、及び「援助協調」に関する教訓とその背景を述べ、それに基づいて(3)「対ガーナ国別援助計画」、「ガーナのODA実施体制」、及びガーナ以外の日本の援助国も対象とするODA全般に対する提言を行う。

1-1 評価のまとめ

1-1-1 本評価調査の概要

本調査は、政策レベル評価のひとつである国別評価として実施された第三者評価である。国別評価は制度を評価するもので、日本のガーナに対する援助政策全般、具体的には2000年に策定され、2006年に改訂された対ガーナ国別援助計画¹(以下、「国別援助計画」)を評価対象とし、その「政策の妥当性」、「結果の有効性」、及び「プロセスの適切性」を検証するものである²。

2009年度実施の本評価は、新ODA中期政策が「効果的・効率的な援助の実施に向けた方策」として「現地機能強化」を最重要視していることにかんがみ、政策の枠組みと目標達成のための実施体制に着目し、ガーナ国別援助計画の改訂及び実施体制の改善に向けた提言、並びにガーナの経験から導き出される日本のODAの効果的・効率的実現に向けた提言の抽出を目的に実施された。

2006年改訂の「国別援助計画」は、次の3つの基本視点・目標を掲げている：

「ガーナ側のオーナーシップに基づいた開発政策を支えるための援助方針の策定」 「ガーナ側の自助努力を前提とした援助実施」 「長期的視野に立った目標達成型の援助実施」

本調査では、これらの目標の達成状況を、「援助方針の戦略的な枠組み」(政策の妥当性)、「援助目標を達成するための適切な実施体制」(プロセスの適切性)、及び「援助手法の有効活用による援助目標の達成」(結果の有効性)の3つの観点から検証している。調査にあたっては、政策の策定及び実施にかかわる日本とガーナ双方の関係者へのインタビュー結果、並びに国内及び現地調査から入手した文献資料を整理・分析し、評価結果をまとめた。

《→本報告書 第2章》

¹ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/enjyo/ghana.html>

² 「ODA評価ガイドライン 第5版」外務省国際協力局評価室(2009年2月)
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/hyoka/pdfs/guideline_5.pdf

1-1-2 評価結果の概要

「援助方針の戦略的な枠組み」(政策の妥当性)

「国別援助計画」は、ガーナ政府の国家開発戦略と高い整合性を有し、ガーナの開発政策を支えるための援助方針として構築されている。特に、2006年改訂の「国別援助計画」は、ガーナの援助環境や日本の立場の変化を踏まえ、ガーナ政府の開発戦略である第二次ガーナ貧困削減戦略(GPRS II、当時策定作業中)と細部にわたり整合性を保つとともに、GPRS IIと同様の「目標達成型」アプローチを採用している。これにより、GPRS IIが目指す「貧困削減を伴った経済成長」の実現に向け、日本が重点的に支援する2つの「重点開発課題³」(地方・農村部の活性化、及び産業育成)を選び、GPRS IIと整合する4つの「戦略プログラム」を立案し、支援分野・セクターについては各戦略プログラムにおける「重点協力領域」として再整理している。さらに、戦略プログラムの実現方策として、個々の投入の相互作用を意識した事業群(協力プログラム)の形成・実施を掲げ、達成すべき目標及び成果を設定し、定期的に事業や協力プログラムの内容の見直しを行うとしている。

他方、「国別援助計画」は、日本のODA上位政策との関係において、新旧ODA大綱及びODA中期政策との整合性は高く、日本のアフリカ支援の重要な指針であるTICADプロセスの重要性を認識し、その実現に貢献する計画内容となっている。さらに、外務省が2005年から取り組む「ODAの点検と改善」⁴が掲げるプログラム化の推進や評価の活用についても同様の視点をもって策定されている。また、国際的な優先課題に対し、「国別援助計画」は、DAC新開発戦略及びミレニアム開発目標(MDGs)の実現に向けて支援の意義と内容を検討しており、整合性は高い。援助協調について、2006年版「国別援助計画」には、他ドナーとの連携を図り、共有された課題達成を効果的に支援するために、積極かつ適切に援助協調に関与する方針が示されている。

「国別援助計画」には、課題達成までのスケジュール、予算、戦略・協力プログラムの枠組み、及びモニタリングの対象・方法など具体的な実施方策については示されておらず、「実施上の留意点」として、予測性の向上・政策対話の強化・実施体制や援助手法の改善・協調への能動的関与に関する留意点が整理されている。

《→本報告書 第3・4章》

「援助目標を達成するための適切な実施体制」(プロセスの適切性)

「国別援助計画」の改訂作業は、援助環境の変化に直面していた現地サイドのイニシアティブで始まり、その後、外務省本省におけるODAの戦略性強化の流れと合致して進められ、骨子案作成の段階から数度のガーナ政府との現地協議を経てとりまとめられた。

2006年の改訂後、大使館とJICA事務所による現地ODAタスクフォース体制が整備され、意思決定機関として機能している⁵。ガーナの現地ODAタスクフォースは、7つのセク

³ 従来の「援助重点分野」に相当する。

⁴ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/ugoki/tenken_kaizen/index.html

⁵ 参加者は、大使館の参事官、経済・経済協力班(書記官、専門調査員、経済協力調整員)とJICA事務所の所員及び企画調査員である。

ター・チーム⁶と総合戦略・企画チームで構成され、スタッフの増員及びポストの増設が行われている。また、内外の関係者向けに「国別援助計画」をセクターごとに整理した説明資料として、ガーナの現地 ODA タスクフォースが独自に考案したポジション・ペーパーが 2007 年から作成され、毎年更新されている。このように、現地における実施体制の強化は大きく進んだ。セクター・チームの下で、重点協力領域との整合性を確認しながら協力プログラム及び個別事業が効率的に形成されるようになり、近年の要望調査の採択率はほぼ 100%に達している。他方、各セクター・チームが、「重点協力領域」の実際の計画・実施に携わるため、その活動がセクター内の個別事業の形成・実施に傾注しやすく、複数のセクターを含む協力プログラムや協力プログラムを統合する戦略プログラムの実施管理、すなわち「国別援助計画」全体としての政策上の総合的管理は十分に行われていない。同様に、現地で作成されるポジション・ペーパーは、「国別援助計画」をセクターで切り分け再整理したものであり、戦略プログラムの枠組み及び「国別援助計画」が重視する日本の援助の実施方法の改善策には言及していない。こうした点から、「国別援助計画」の実施方策の具体化に向けた更なる取組が期待される。

近年のガーナ政府(財務・経済計画省)との二国間協議では、主に要望調査の確認が行われている。要望調査の効率性の向上は、ガーナ政府も高く評価しているが、他方、二国間協議に参加しない主管省庁や実施機関の中には、情報共有や政策対話の強化を表明するところもあり、政策対話の目的と意義について、日本側が一体となって再確認し、これを促進する必要がある。

《→本報告書 第 5 章》

「援助手法の有効活用による援助目標の達成」(結果の有効性)

ガーナに対する日本の実際の援助の投入額は、「国別援助計画」に示された規模を上回る⁷。しかしながら、支援の成果及び目標の達成見込みについて、戦略プログラムや協力プログラムで達成すべき目標や成果の設定が不十分なため、客観的な評価は困難であることが確認された。

そうした中、各セクターにおいて事業間・スキーム間連携の努力はなされており、技術協力の分野で長期にわたる支援により一定の成果が認知されている例として、「技術職業訓練」や「現職教員研修支援」分野において、政策作成から実施促進に係る一連の支援が、ガーナ政府による日本のモデルの全国展開に繋がりがつつあることがあげられる。また、保健セクターでは、他ドナーに先駆けて実施した最貧困州への支援が、ガーナ政府及び他ドナーから評価を得ている。

《→本報告書 第 6 章》

⁶ 農業、保健、教育、産業、インフラ、ガバナンス、及び援助協調/MDBS

⁷ 2006 年版「対ガーナ国別援助計画」では、援助規模について、「GPRS/GPRS II」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(2002～2004 年度実績)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。(以下略)」と記されている。

1-1-3 評価から得られた教訓

本評価調査から得られた主な教訓は、次のとおりである。

「国別援助計画」が示す援助政策について

イ。「国別援助計画」と、日本の上位政策、ガーナの開発戦略及び国際的な取組との整合性は極めて高く、案件形成時に支援の妥当性を示す重要な基本文書として大きな役割を果たしている。

「国別援助計画」の実施体制について

ロ。現地機能は、セクター・チーム体制の導入やポジション・ペーパーの考案などガーナにおける現地 ODA タスクフォース独自の取組により拡充・強化され、案件形成の効率性は格段に向上した。一方で、ガーナ政府の政策実現のためのより効果的な将来の事業形成や政策づくりに有用なフィードバックを得るため、戦略プログラムや協力プログラムの目標や目指す成果を明確にし、「国別援助計画」の進捗や達成状況を確認する取組を進める必要がある。

ハ。目標達成に向けた効果的・効率的な援助の実施のためには、「協力プログラム」の具体的な内容について、外務省本省、JICA本部、及び現地 ODA タスクフォースの間に共通理解を形成することが急務である。

ニ。ガーナ政府との政策対話について、要望調査にかかわる協議プロセスの円滑化・効率化に対するガーナ政府の評価は高い。ただし、上位の二国間政策協議に参加しない主管省庁や実施機関からは、情報共有や政策対話を望む声も出されており、政策対話の一層の向上・改善が必要である。

日本の比較優位性について

ホ。他ドナーの支援が及ばない分野（現職教員研修、技術教育、北部の地域保健）への、現場主義という日本の優位性を活かした長期にわたる継続的な支援が、ガーナの開発戦略達成プロセスに貢献している。

援助協調への関与について

ヘ。開発パートナー及びガーナ政府双方で、援助協調体制の整備が進み、協調・調和化への関与の必要性は増している。一般財政支援、セクター財政支援及びプロジェクト型支援等の援助手法を戦略的に使い分け、効果的な援助を進めることが求められているが、日本が得意とするプロジェクト型支援と援助協調への積極的・効率的な関与の両立には、人材確保など体制の拡充が必要である。

1-1-4 教訓の背景

本節では、前述の教訓を導き出した背景についてまとめる。

「国別援助計画」が示す援助政策について

イ。「国別援助計画」と、日本の上位政策、ガーナの開発戦略及び国際的な取組との整合性は極めて高く、案件形成時に支援の妥当性を示す重要な基本文書として大きな役割を果たしている。

「国別援助計画」の大きな特徴は、次の 2 点によってガーナ政府の開発戦略へのアライメント(整合性)をより明確化していることである。

- 従来の分野別支援アプローチとは異なり、GPRS II と同様の目標達成型アプローチを取り入れた。
- 設定した「重点開発課題」の達成に向け、「戦略プログラム」及び協力プログラムにお

いて特に重視する「重点協力領域」(セクター)とその優先度を明示し、GPRS II との整合性をきめ細かく提示した。

これにより、日本側援助関係者も、ガーナの開発戦略に対する日本の協力プログラム及び個別案件の位置付け、すなわち支援の妥当性を容易に理解し、「重点協力領域」を確認して案件形成に邁進できるようになった。さらに、共通の目的意識並びに協働の意識が形成され、事業間・スキーム間連携を促進するための環境醸成にもつながった。これは、「国別援助計画」改訂の大きな成果として高く評価できよう。

こうしたガーナ政府開発戦略へのキメの細かいアラインメント(整合性)は、一朝一夕にできたものではない。2006年9月の改訂版完成の3年前、貧困削減戦略文書(PRSP)プロセス導入によってガーナの開発アプローチに変化が見られ、一般財政支援の導入や援助協調の進展などドナーの取組も著しく変化していた。そのころ、日本の有償資金協力が中断されるなど、援助環境が大きく変化しており、現場の日本側の援助関係者からは、援助の在り方を再検討する必要があるとの認識が強く示され、現地主導で政策見直しの作業が始まっていた。ローカル・コンサルタントを活用してセクター分析や基礎調査を行い、ガーナ政府関係省庁と協議を持ちながら、2005年6月には「国別援助計画」改訂版の骨子案が作成され、その後も、現在の「国別援助計画」「重点開発課題」に基づく日本の戦略プログラム(別紙1)及び「協力マトリクス(別紙3)」につながるアラインメント(整合性)についての精緻(せいち)な検討作業が続けられたのである。一方、この時期、外務省本省サイドでは、ODA 総合戦略会議の中で「国別援助計画」の戦略性向上が議論されており、外務省本省サイド及び現地サイド双方の流れが一致して、「国別援助計画」の改訂作業が現地先行型で行われたことは特筆すべき事項といえよう。

「国別援助計画」の実施体制について

□. 現地機能は、セクター・チーム体制の導入やポジション・ペーパーの考案などガーナにおける現地 ODA タスクフォース独自の取組により拡充・強化され、案件形成の効率性は格段に向上した。一方で、ガーナ政府の政策実現のためのより効果的な将来の事業形成や政策づくりに有用なフィードバックを得るため、戦略プログラムや協力プログラムの目標や目指す成果を明確にし、「国別援助計画」の進捗や達成状況を確認する取組を進める必要がある。

「国別援助計画」改訂後、現地 ODA タスクフォースの体制整備は大きく進み、効率的な案件形成及び事業の実施管理が行われるようになってきている。具体的には、大使館員及び JICA 事務所員の混成によるセクター・チーム体制により、対象セクターの支援事業に関する案件形成・実施管理及びガーナ政府・開発パートナーとの協議・援助協調対応等を行うようになった。セクター・チームの構成は、「国別援助計画」の重点協力領域にほぼ対応し、また、日本及びガーナの省庁・政府機関の体制にも対応している。こうした組織体制の整備と並行し、「国別援助計画」に示された日本の援助政策と、実施・計画中の協力プログラム及び個別案件についてセクターごとに再整理したポジション・ペーパーを考案し、案件

形成ツールとして活用している。このような現地機能の強化による具体的な成果として、2006年当時は要望調査の不採択率の高さがガーナ政府に問題視されていたが、2007年以降は日本側からのオファー方式に変わり、事前に要請案件が絞り込まれ採択率がほぼ100%になったことがあげられる。

しかしながら、セクター・チームの活動やポジション・ペーパーのスコープは重点協力領域(セクター、またはサブ・セクター)に縛られやすく、開発課題達成のための実施戦略の策定、すなわち、複数のセクターを含む協力プログラムや協力プログラムを統合する戦略プログラム実現のための方策づくりは進んでいない。また、協力プログラム内での事業間・スキーム間連携や相乗効果を誘導・促進する具体的な手法の整備も、試行錯誤の段階にとどまっている。従って、今後の更なる課題は、「目標達成型アプローチ」にかなった援助の実施戦略づくりといえる。

一方、「国別援助計画」には、日本の援助の課題として、「支援効果に関する調査結果に基づき支援の成果を測り、将来の事業形成のためにフィードバックさせる仕組みが必要である」と記されているが、これまで、「国別援助計画」が定める戦略プログラムの進捗及び達成状況について、目標・成果や指標の設定によるモニタリングは行われていない。毎年更新されるポジション・ペーパーには、当該セクターにおける次年度及び3～5年のうちに取り組む協力プログラムと個別事業の方向性が説明されているが、それら協力プログラムの成果(アウトプット)や目標達成の見込みに関する言及はない。個々の技術協力案件の成果は確認できるものの、その連携の成果及び協力プログラムとしての成果を検証する仕組みは未整備だといえる。この原因として、「国別援助計画」自体が日本の支援の方向性を大枠で示すに留まり、具体的な対象期間や投入量を示していないこと、また、支援の成果を測る仕組みの必要性を掲げながら「実施上の留意点」で触れるにとどまり、具体策が示されていないことが指摘できよう。なお、「国別援助計画」の「協力マトリクス(別紙3)」は、GPRS II の各課題の成果指標に照らして日本の重点協力領域を示しているが、これは、より効果的・効率的な支援分野を選定するベースとなることを念頭に作られたものであり、「国別援助計画」のモニタリング・ツールとして作成されたものではない⁸。ガーナにおいて進められている、「目標達成」のためのプログラム化は、事業間・スキーム間連携を前提にしている。従って、連携の成果及び協力プログラム・戦略プログラムとしての成果を検証する仕組みの整備が急務といえよう。

ハ. 目標達成に向けた効果的・効率的な援助の実施のためには、「協力プログラム」の具体的な内容について、外務省本省、JICA 本部、及び現地 ODA タスクフォースの間に共通理解を形成することが急務である。

「国別援助計画」では、目標達成の具体的な手段として、戦略プログラムのもとでの「協力プログラム」の形成・実施を掲げており、「協力プログラム」は、「重点開発課題の達成に向け相乗効果も意識した事業群」からなり、「積極的に個々の投入の相互作用を意識」して

⁸ 国内調査での聞き取りより(東京タスクフォース)。

形成されると説明している⁹。今回の評価調査を通じ、「協力プログラム」のより具体的な内容については外務省本省・JICA本部及び現地 ODA タスクフォースの間に明確な概念が共有されていないことが確認されている。実施に携わる日本側関係者にとって協力プログラムは形成途上であり、現地のセクター担当者のレベルでは実施を通じた試行錯誤が、また、JICA 本部では協力プログラムの制度整備が進められている¹⁰。

「国別援助計画」改訂作業開始時、プログラム化はまさに議論が活発化しはじめたばかりであり、外務省本省・JICA 本部も含め関係者間で「プログラム」についての共通の理解は存在せず、日本としての方針・定義は定まっていなかったようだとの関係者は指摘する。そうした中で、プログラム化の潮流を無視することはできず、「協力プログラム」がガーナの「国別援助計画」にも導入され、「プログラム化」の作業は、複数のプロジェクトをセクターごとにグループ化するところから始まった。その後、プログラムについては JICA でも継続的に議論され、今日、協力プログラムについては、選択と集中の考え方にに基づき、主要な協力分野について明確な目標と協力シナリオを有することが重要といわれている¹¹。

協力プログラムを説明する文書として 2008 年度まで要望調査のプロセスで作成されていた「プログラム総括票」で確認する限りにおいては、目的・目標・具体的成果の書きぶりは必ずしも一貫しているとは言えず、また、プログラムとして具体的成果(指標)に沿ったモニタリングは行われず、個別事業ごとのモニタリング及び評価に留まっている。協力プログラムは戦略的に一貫しており、個別のコンポーネントではなく、全体として評価すべきという観点に立つならば、現状のプログラムはそのようには機能していない。2009 年度より、協力プログラムに関する説明は、事業展開計画(ローリング・プラン)中にある「協力プログラム概要」欄の記述に拠るしかないが¹²、関係者がプログラムの全体像及びプログラムが目指す将来像を理解するための、プログラムの基本計画及び成果指標をまとめた適切なツールの実用化が急がれる。

二. ガーナ政府との政策対話について、要望調査にかかわる協議プロセスの円滑化・効率化に対するガーナ政府の評価は高い。ただし、上位の二国間政策協議に参加しない主管省庁や実施機関からは、情報共有や政策対話を望む声も出されており、政策対話の一層の向上・改善が必要である。

要望調査にかかわる協議のプロセスについては、既述の通り、セクター・チーム担当者を通じたガーナ側主管省庁との事前協議による案件形成が進み、財務・経済計画省との政策協議では主にその確認を行うことから、「国別援助計画」改訂以前に比べ格段に効率性が高まり、ガーナ政府の評価は高い。他方、本評価調査の現地調査では、財務・経済計画省以外の関係省庁には個別の案件を超えた日本の援助政策全体の意義や目的についての十分な情報が伝わっていない可能性のあることが確認され、省庁や実施機関の中に

⁹ プログラムについて、外務省は、「ODAの点検と改善～より質の高いODAを目指して～(平成17年12月)」で、「共通の目的・対象の下に相互密接に関連づけられて、計画・実施されるプロジェクト群」と説明している。

¹⁰ 国内調査での聞き取りより(JICA 企画部)。

¹¹ 同上

¹² 事業展開計画(ローリング・プラン)の内容と構成については、「第5章 5-2-2 『国別援助計画』の具体化」を参照。

は他ドナーの例を引きながら案件形成協議以上の政策協議をもっと積極的に行うべきとの要望や、無償資金協力や研修事業など個々の援助スキームについての意見・要望、あるいは技術協力案件の実施体制や案件形成プロセスへのガーナ側の参加強化の要望を表明する機関もあり、政策対話の在り方に改善の余地のあることがうかがわれた。

「国別援助計画」は、日本の援助の課題として、「個別のプロジェクトに議論を集中してきた結果、セクターワイド、および開発戦略全体の中での位置づけなどに関する双方の認識が希薄となる傾向が見られる」と指摘していることから、セクター担当者レベルの実務協議に終わらせず、よりハイレベルな先方政府関係者を巻き込んだ政策対話、及び援助政策の評価・見直しにつながる政策対話の実施に取り組む必要がある。

日本の比較優位性について

ホ. 他ドナーの支援が及ばない分野(現職教員研修、技術教育、北部の地域保健)への、現場主義という日本の優位性を活かした長期にわたる継続的な支援が、ガーナの開発戦略達成プロセスに貢献している。

「国別援助計画」では、日本の援助の特徴を、(イ)プロセス支援・人材育成重視、(ロ)現場重視による着実な実施支援、(ハ)多様なツールの組み合わせによる相乗効果、(ニ)基盤整備と民間セクター支援、(ホ)共通目的にむけた中期的視点からの他ドナーとの共同歩調、と整理している。この比較優位性について、日本側関係者は現時点でも大きな変化はないと見ている。ガーナ政府及び他ドナーは、特に、現場主義アプローチを日本の強みと評価している。こうした日本の優位性を活かした長期にわたる継続的な支援が、ガーナの開発戦略達成プロセスに貢献してきた例として、現在の「基礎教育改善支援プログラム」及び「産業人材育成プログラム」を挙げることができる。

「基礎教育改善支援プログラム」

ガーナ教育省は、教育の質を向上させるための重要な方策のひとつとして現職教員研修(INSET: In-Service Training)に取り組んでいる。日本は、理数科分野における教員の指導力向上を目的に、2000年以降の技術協力プロジェクトを中心とした一連の支援を通じて、パイロット校におけるINSETのモデルを提案し、その汎用(はんよう)性の高さを証明した。このINSETモデルは、引き続き日本の支援の下で2009年から全国展開を開始している。本支援の成果を示す具体的な指標は得られていないが、ガーナ政府関係者は、INSET推進における日本の貢献と共に、ガーナ人教員に対する直接技術指導を重視した現場主義のアプローチの有効性を高く評価している。

さらに、教育へのアクセス面では、コミュニティ開発支援無償資金協力や草の根・人間の安全保障無償資金協力(以下、草の根無償)を中心とした学校施設建設を中心に支援を実施し¹³、また、青年海外協力隊を教師として中学・高校や教員養成校、郡教育事務所に派遣

¹³ 現地調査での聞き取りによれば(在ガーナ大使館)、草の根・人間の安全保障無償資金協力は、戦略プログラムの中に必ずしも位置付けられてはいない。

している。このように、「基礎教育改善支援プログラム」では、現在、技術協力、草の根無償を含む無償資金協力及び青年海外協力隊のスキームを組み合わせた支援により、政策レベルから現場レベルの相乗効果を見込んだ取組を継続している。

「産業人材育成プログラム」

産業人材育成分野(TVET:技術職業教育訓練)への支援は、2000年の「技術教育計画開発調査」に始まり、その後の専門家派遣等を経て、現在、技術協力プロジェクト「技術教育制度化支援プロジェクト」を実施し、職業訓練分野での教育システムやそれを実施するための行政能力の向上を支援している。2000年の開発調査では、「技術教育強化のためのマスタープラン」を策定し、国家 CBT(Competency-based Training)制度の導入とポリテクニクにおける CBT モジュールの導入に関する提言をとりまとめた。日本は、この開発調査結果に基づいて、TVET 法の成立、COTVET(Council for TVET)法の成立、COTVET 設立準備技術委員会の設立など、ガーナの産業人材育成に係る法整備から実施促進までの一連の体制作りを支援してきた。この日本の貢献に関するガーナ政府及びドナーの認知度は高い。近年、プロセスの進展に伴う日本側人的リソース確保の困難や他ドナー参入といった援助環境の変化に伴い、TVET 推進における支援の方向が問われはじめている。

こうした長期にわたる日本の支援は、2000年以前より教育省に派遣されていた一連の政策アドバイザー型専門家が、個別の案件の枠組みを超え、基礎教育分野及び職業教育訓練分野全体を見渡した支援戦略の作成、推進を行ったことがその基盤となっている。しかしながら、第5章で示す通り、日本の政策上の位置付けをみると、「基礎教育改善支援プログラム」及び「産業人材育成プログラム」を構成する個々の事業と重点開発課題(I 地方・農村部の活性化、II 産業育成)との関係は、2006年の「国別援助計画」改訂以降、変化し続けており、その位置づけは不安定であった。個別案件としての評価は高いにもかかわらず、プログラム目標の達成状況を測る指標の不在とも相まって、「目標達成型アプローチ」による成果の認知・評価は難しい。

また、近年、保健セクターで始まった「アッパー・ウエスト州住民の健康改善プログラム」については、他ドナーに先駆けて、アクセス困難な貧困地域であるアッパー・ウエスト州で支援を開始しており、日本の優位性を発揮している。同州におけるコミュニティ・ヘルス・オフィサーによる地域保健医療サービス(CHPS:Community Based Health Planning and Services)改善への支援は、現場研修を通じた地域保健行政の能力強化という特長をもつジャパン・ブランドとなっており、ガーナ政府及び他ドナーの認知及び評価とも高い。

援助協調への関与について

へ。開発パートナー及びガーナ政府双方で、援助協調推進体制の整備が進み、協調・調和化への関与の必要性は増している。一般財政支援、セクター財政支援及びプロジェクト型支援等の援助手法を戦略的に使い分け、効果的な援助を進めることが求められているが、日本が得意とするプロジェクト型支援と援助協調への積極的・効率的な関与の両立には、人材確保など体制の拡充が必要である。

援助協調の進むガーナでは、2007年、日本を含む主要な開発パートナーによる「ガーナ合同支援戦略(G-JAS: Ghana Joint Assistance Strategy)」が策定され、GPRS IIの達成に向けて援助協調及び調和化のための戦略やコミットメント及びモニタリングレビュー体制等が整備されている。一方、ガーナ政府は、援助の在り方について政府の政策的立場を示す「ガーナ援助政策(Ghana Aid Policy)」の策定を2008年に開始し、2009年に最終案の調整を行っている。こうした中で、日本も2007年度から一般財政支援(MDBS)に参加し、協調への関与を強めている。一般財政支援、セクター財政支援及びプロジェクト型支援等の援助手法を戦略的に使い分け、効果的な援助を進めるために、キャパシティ(人材を含む実施体制と援助手法)に見合った対応策の検討が必要となっている。

日本は、有償資金協力を行っていた2000年頃まで、世界銀行と並んでトップドナーであったが、現在は、英国やオランダが二国間援助の主要ドナーとなり、日本の支援規模は第5、6位である。ドナーグループの一員として、現地 ODA タスクフォースでは、援助協調にセクター・チーム体制で臨み、各担当者がセクター・レベルでの政府・開発パートナー会合やドナー会合(月例会、年次会合、及び各種ワークショップ等)の議論をフォローし、協力プログラムや個別事業など日本の支援について情報発信を行う努力を続けている。日本の発言態度を控え目とみる政府・ドナー関係者は少なくないが認知度は高い。特に、教育など日本が長期にわたり支援し、ガーナ人スタッフ(JICA 事務所のローカル・コンサルタント及び現地職員)が育っているセクターでは、彼(女)らの日本の援助についての深い理解に基づいた発言により、日本の活動は良く知られている。現在、G-JAS のもとで2009年中間レビューが実施中であり、各ドナーによる自己評価及び他ドナーによるピアレビューが行われている(日本とドイツとが米国国際開発庁(USAID)を、また、世界銀行とスイスが日本をレビューする)。今後は、援助規模に関わらずドナーグループの一員として、セクター会合のまとめ役を引き受ける必要も出てくるが、現地 ODA タスクフォースの現体制ではプロジェクト型中心の支援と積極的な援助協調の実施の両立は困難であるとの意見もあり、専門性と経験及び知見を備えた政策アドバイザー型専門家の人材確保が望まれる。

他方、一般財政支援(MDBS)については、新たな動きが生まれている。世界銀行は、2009年は一般財政支援プロセスに参加せず、独自のプログラムで3億ドルの財政支援を実施し、国際通貨基金(IMF)も経済危機に対応する形で、2009年約6億ドルの資金供与を承認している。また、2007年に公表された英国のシンクタンク ODI (Overseas Development Institute) のレポートには、一般財政支援について、いまだ有効性を証明す

るための十分な成果が認められていないと報告されている。本調査の面談でも、予算執行プロセスのスピードの遅さ(前年の実績に対する査定に基づいた支出は翌年)、一般財政支援はマクロな問題を議論する場でありながら各セクターの議論に傾倒しがちであること、ドナー側の取引費用(トランス・アクション・コスト)は増加しているという意見が他ドナーから聞かれ、また、ガーナ政府内でも、財務・経済計画省と主管省庁の考え方は一枚岩ではなく、セクター財政支援あるいは共通基金(コモンバスケット)への供与を望む意見も出ていた。さらに、一般財政支援パートナーからは、近々石油の収入が見込めるという状況を踏まえると、比較的拠出額の少ない開発パートナーが多く集まっている一般財政支援の金額的、制度的優位性が相対的に下がり、それを継続する政府のモチベーションが維持されるか疑問視する意見も聞かれた。

日本が一般財政支援に参加する意義について、日本側関係者は政策提言のチャンネルにとらえ、セクター毎の現場の意見を中央に吸い上げ、その分野から中央政策レビューの指標が選定されることにより政策全体における優先度が上がり、日本の支援分野に対する政府のコミットメントが高まることで、成果も向上するのではないかと期待している。そして、何よりも、現場の強みを活かし、プロジェクト型支援の効果を示すことのできる場と位置付けている。しかし、こうした日本側の期待は、一般財政支援の会合は、セクター横断的な議論を行う場であり、セクターの議論を持ち込む場ではないという一部のドナーとは方向性を異にするものである。

1-2 提言

以上の総合評価及び本評価調査から得られた教訓に基づいて、「対ガーナ国別援助計画の改訂に向けた提言」、「ガーナの ODA 実施体制の改善に向けた提言」、及びガーナ以外の日本の援助国も対象とする「ODA の効果的・効率的実現に向けた提言」を、以下にまとめる。¹⁴

1-2-1 対ガーナ国別援助計画の改訂に向けた提言

(1) 目標達成型の国別援助計画における、重点協力領域設置の目的と位置づけについて再確認する。

2006 年度「国別援助計画」の特徴は、GPRS II と同様の「目標達成型」アプローチの採用により、支援の目的(「重点開発課題」とそこに至るプロセス(戦略プログラムの下での事業群・協力プログラムの形成)を明示し、従来の支援分野は戦略プログラムにおいて特に重視する協力(重点協力領域)と位置付ける政策体系を構築し、GPRS II との整合性を

¹⁴ 外務省国際協力局によると、「現在、大臣の下で ODA のあり方の見直しが行われており、現行の国別援助計画のあり方そのものについて外務省内で再検討を進めている。今後、策定プロセスについても大きく見直される可能性がある。」

最重要視していることである。それにより、内外に対して日本の支援の妥当性・正当性の根拠を提示する政策文書としての機能を強化したことは、大きな功績である。これは、「国別援助計画」の存在意義そのものであり、今後も同計画が備えるべき基本要件といえる。

「国別援助計画」の別紙1に記載されている「重点協力領域」は、各領域について、「◎優先協力事項、○関与すべき事項」など優先度が記されており、重点協力領域に対応して設けられたセクター・チーム(現地 ODA タスクフォース)は、それに沿って案件形成を行っている。そのため、案件形成の主眼が「目標の達成」よりも「個々の案件を重点協力領域に収めること」に置かれ、「国別援助計画」が本来目指した戦略プログラムや協力プログラムの具体化・実施に向けた取組は弱くなってしまった。その結果、戦略プログラムの下での協力プログラムの再整理(統合・分割)や個別案件の位置付けの見直し・変更が行われているが、戦略及び協力プログラムの達成状況を測る指標の不在とも相まって、こうした見直し・変更が、課題達成型アプローチの強化あるいは成果の達成にどう貢献しているのか、また、政策的な位置付けの変更が協力プログラムや個別案件の実施に如何なる影響を与えているかの確認・評価が難しい状況を生んでいる。こうしたことから、「国別援助計画」でどこまで詳細な重点協力領域を設定すべきかについては再検討の余地があると考えられる。

2010 年度以降に予定されている次期「国別援助計画」改訂でも、支援の目的と支援分野の見直しが行われると考えられるが、現「国別援助計画」で別紙に記載されている重点協力領域の意義、位置づけ、及び見直しの余地について、外務省本省サイドと現地サイドの間で合意形成を図る必要がある。

(2) 援助環境の変化を踏まえ、より能動的に援助協調に関与する。

ガーナの援助協調は、一般財政支援(MDBS)の今後の行方が流動的であるなどひとつの転換期にあるものの、開発パートナー及びガーナ政府双方において、援助協調体制の整備が進んでいることから、今後、日本としては、一般財政支援のみならず、セクター財政支援の可能性も検討し、また、日本の比較優位が発揮できる分野においてリードをとる体制強化の可能性も検討しつつ、より能動的に援助協調を行うことが望まれる。

「国別援助計画」において、援助協調は「実施上の留意点」の中に言及されているのみであるが、今後の改訂作業では、「何を(支援の目的と対象)」、「どのように(援助手法)」支援するのか、援助協調の活用方策及び取組方策(実施体制)について、より具体的に示すことが望まれる。なお、その際、本評価調査時に実施中であった2009年度 G-JAS 中間レビューの結果も考慮する必要がある。

(3) 協力プログラムについて、ガーナの現地 ODA タスクフォースが培ってきた経験と知見に根ざした実行指針(案件形成、進捗管理)を、「国別援助計画」に盛り込む。

協カプログラム化による目標達成型アプローチは、事業間・スキーム間連携を前提としており、そのためには、協カプログラムについて日本側関係者間で共通理解をもち、その上に、形成及び連携を促進する仕組みを構築することが必要である。

ガーナにおける協カプログラム化の取組の経験を基に、現場の知見に根ざした協カプログラムの実行指針を「国別援助計画」に盛り込むことを提案したい。

1-2-2 ガーナの ODA 実施体制の改善に向けた提言

(1) 総合戦略・企画チームの活用により、セクター・チームの活動やポジション・ペーパーの範囲を協カプログラムや戦略プログラムの実施管理にまで広げた「目標達成型」の実施体制整備を進める。

「国別援助計画」の実施方策の具体化に向け、ガーナにおける現地 ODA タスクフォース独自の取組であるセクター・チームの活動やポジション・ペーパーの範囲を、重点協カ領域に対応する個別事業の形成・実施から複数のセクターを含む協カプログラムや協カプログラムを統合する戦略プログラムの実施管理にまで広げ、事業間・スキーム間連携を促進するためには、現在活動を休止している現地 ODA タスクフォース内の「総合戦略・企画チーム」を調整機関として活用することが、まず検討されて良いであろう。

また、ポジション・ペーパーについては、「国別援助計画」をセクターごとの内容に敷衍（ふえん）して示す役割を果たし現場で活用されている点にかんがみ、支援分野の説明とともに、これまでの支援の達成状況・成果及び「国別援助計画」が重視する「実施上の留意点」に関する検討・考察も加え、実施体制・手法の改善に向けた取組を促進するツールとすることが有効と考えられる。

さらに、近年、協カプログラムについて説明する文書が簡略化される傾向にあることから、関係者が協カプログラムの全体像やそれが目指す将来像を共有するためのコミュニケーション・ツールとしての文書についても現地先行により整備を進めることが望まれる。

(2) 政策対話の一層の向上・改善に向け、セクター担当者レベルの実務協議に留まらず、援助全般について政策対話を行う。

効率的な要望調査の実施を継続しつつ、上位の二国間政策協議に参加しない省庁や実施機関に対しても、ハイレベルの政府関係者に日本の援助政策の意義や目的が十分に伝わるよう、例えば、省庁ごとに行う要望調査に際し、「国別援助計画」やポジション・ペーパーを活用し、日本側のセクターへの支援方針・重点協カ領域についての意見交換を行う機会を持つことが有効と考えられる。または、年に一度あるいは 2 年に一度程度、セクターの枠を越えた全体の援助政策に関する協議を財務・経済計画省、国家開発計画委員会、その他主要省庁と一堂に会して行うことも検討に値する。

特に、プログラム及びプロジェクトの形成時(協力準備調査や詳細計画策定調査など)や中間・終了時評価の機会に、ガーナ政府関係者の参加を推進し先方のオーナーシップを高めると同時に、日本の援助スキームの制度や手続きに関する理解を深める取組を強化する必要がある。また、長期にわたり支援を行ってきた分野については、事後評価など各種の評価結果を計画見直しやその後の案件形成にこれまで以上に活用すべきである。

(3)現地 ODA タスクフォース、JICA 本部、外務省本省内での情報・知見の蓄積・共有・活用を促進する組織能力を強化する。

情報・知見の蓄積・共有・活用のさらなる向上には、評価や調査結果の公開を迅速に行い、その結果を案件形成や方針の見直しにいかすことも含まれる。また、プログラム化や目標達成型支援を推進する上で、政策協議などに係る記録の保持も強化する必要がある。特に、現地では日本人スタッフが1~3年程度で交代するため、情報のプール化・共有化の推進による属人的な情報管理の改善は不可欠である。

また、JICA 事務所の現地スタッフが、援助協調や案件実施管理の場で活躍していることから、彼(女)らを現地 ODA タスクフォースやセクター・チーム会合などに参加させ、日本のメッセージや情報を発信する重要なアクターとして一層活用することは、再度検討の価値があると考えられる¹⁵。

1-2-3 ODA の効果的・効率的実現に向けた提言

(1)国別援助計画の進捗管理の指針を開発し、支援分野やアプローチについて現地でもレビューし、柔軟に見直すことのできる仕組みを整備する。

：「国別援助計画」の現地中間レビューの導入

日本の ODA の戦略性強化や「国別援助計画」の在り方については、外務省本省サイドで活発な議論が続けられているが、本評価調査から得られた教訓は、政策管理(モニタリング)の指針、及び政策管理における外務省本省サイドと現地 ODA タスクフォースとの分担の指針が無いために、東京でも現地でもこれまでモニタリングが行われておらず、「目標達成型」の構造をもち上位目標から下位の支援分野(重点協力領域)まで具体的かつ詳細に書き込まれた「対ガーナ国別援助計画」でありながら、その達成状況の確認・評価が困難なことであった。また、現地 ODA タスクフォースは、細かく設定された重点協力領域を所与のもののみなし、その結果、「個々の案件を重点協力領域に収めること」に活動の主眼が置かれ、「国別援助計画」が本来目指した戦略プログラムや協力プログラムの具体化・実施に向けた取組は限定的であった。

「国別援助計画」改訂作業当時は、「国別援助計画」は具体的な対象期間や投入量、目

¹⁵ ガーナでは、現地スタッフの ODA タスクフォース本会合への参加について、過去にも検討された経緯がある。

標指標などをもたない定性的な指針を示すものであり、協力の基本目標や重点協力領域が現状に合致すること、協力の内容が目標に合致することが重要であると考えられた。しかし、ODAの効果及び成果を問う世論の強まりを背景に、現在の外務省 ODA 評価ガイドラインでは、援助政策の評価について、「当初設定された目標が達成された程度を検証するための項目であり、インプットからアウトプット、アウトカムに至る流れを踏まえ、実際にどこまで効果が現れているのかを検証する」と指導している。国別援助計画が定めた目標の進捗・達成状況管理の指針の開発は急務である。

その際、ガーナの「国別援助計画」のように先方政府の開発戦略との整合性を重視し詳細に書き込まれた政策については、政策管理の観点から何を「成果」として重視するのかを明らかにし、そこに至るプロセス（支援分野やアプローチ）については現地で柔軟に対応できるよう、現地中間レビューのような仕組みを導入することが適切と考えられる。現地 ODA タスクフォース等による ODA レビューの導入については、新 ODA 中期政策に、現地機能強化の具体的取組として、「現地 ODA タスクフォースは、被援助国に対するこれまでの日本の援助が所期の目的・意義を達成したか、目指すべき方向性は適切であったか、重点分野・重点項目の置き方は有効であったか、援助実施上の留意点には有効に対処できたか等についてレビューを行う。また、現地 ODA タスクフォースは、このレビューの結果を踏まえて、国別援助計画や重点課題・分野別援助方針の策定・改定等への参画に際して、適切な改善を図る」と記されている¹⁶。セクター・チーム体制の導入やポジション・ペーパーの考案など、現地 ODA タスクフォースが独自の取組を展開しているガーナのような国では、こうした政策の迅速な具体化が望まれる。

(2) 協力プログラムの戦略性向上に向けて、外務省、JICA 本部・現地事務所、在外公館など関係者の協力プログラムに対する理解の共通化を進めることが急務である。

日本の援助の「プログラム化」に向けた取組は、ガーナに限らず多くの途上国で進行中であるが、外務省本省、JICA 本部・現地事務所、在外公館など日本側関係者の協力プログラムに対する理解は必ずしも共通化されていないことが、本評価調査では確認された。「国別援助計画」が構築する戦略的な政策体系と、現場で進行する個々の案件を積み上げて束ねた事業体系の結節点に位置するものを協力プログラムととらえるならば、政策機関である外務省と実施機関である JICA との役割分担の整理と合わせ、双方からの要件をすり合わせて、協力プログラムの枠組み（目的・内容・実施方策など）についての指針を早急に整備する必要がある。その共通理解の上に、「協力プログラムの戦略性向上」は具体性をもち、一層効果的・効率的な援助が可能になると考えられる。

¹⁶ <http://www.mofa.go.jp/Mofaj/gaiko/oda/seisaku/chuuki.html>