

第 3 章

ガーナの概況と開発動向

第3章 ガーナの概況と開発動向

3-1 ガーナの政治・社会・経済状況

3-1-1 政治・社会

ガーナでは、1957年の独立から1981年のローリングス政権発足までの25年間に4回のクーデターを含め、頻繁に政権交代が繰り返された。1990年代に入って民主化が進み1992年、1996年に複数政党制の下で平和裡に選挙が行われ、ローリングス大統領の指導の下、長期にわたる政治的安定を享受した。ローリングス大統領は憲法の三選禁止規定を遵守し2000年12月の大統領選挙には出馬せず、野党のクフォー候補が選出され翌2001年1月に正式に大統領に就任した。同選挙はガーナの歴史上初めて選挙による与野党間の政権交代が平和裡に実現したものと注目された。2004年、大統領、国民議会選挙が行われ、クフォー大統領が再選を果たした。クフォー大統領の任期満了に伴い、2008年12月に大統領選挙が実施され、決選投票を経て、これまで野党であった国家民主会議党(NDC)のミルズ大統領が選出された¹。ミルズ新政権は重点政策として、農業振興・食糧自給確保による雇用対策、南北格差の是正や一次産品依存型経済からの脱却などを掲げている。なお、2009年2月に新閣僚人事が行われたが、その他、各省の人事整備などの進展が遅く、新政権としての本格始動に時間を要している²。

外交面では非同盟中立を基調に、近隣国との関係を重視する一方、日本をはじめ、英、米、仏等先進国との関係を強化している。特に、アフリカ連合(AU)及び西アフリカ諸国経済共同体(ECOWAS)の主要メンバー(2003年及び2004年ECOWAS議長国、2007年AU議長国)としてアフリカ地域全体の平和と安定にも積極的に貢献している¹。

日本は、1957年のガーナ独立と同時に同国を承認した¹。一方、日本・ガーナ関係は、野口英世博士が黄熱病研究のため、英領ゴールドコースト(現ガーナ)に渡航した1927年に遡る。2006年には小泉総理(当時)が訪問し、ガーナからは1997年、ローリングス大統領(当時)、2002年、クフォー大統領(当時)が訪日するなど、頻繁な要人往来も行われており、友好的な二国間関係を維持している^{1,2}。

¹ 外務省: ガーナ共和国のホームページ

² 2009年8月の現地調査の聞き取りより(在ガーナ日本国大使館)

参考:ミルズ大統領所信演説(要旨)

1. ガバナンス

- (1)現在の政党活動に関連した欠陥を埋めるため、政治活動に関する諸法(政治献金に関する法、政党に関する法、大統領交代の際の移行に関する法)の検討を開始する。
- (2)既存の法(1998年施行)を改正し、公職にある者の資産公開をより機能的・効果的に行う。
- (3)麻薬規制と処罰に関する法(1990年施行)を見直し、より強力な麻薬対策執行機関を設置する。

2. 財政

ガーナ国家財政の緊縮措置をとる。具体的には、

- (1)国家儀典予算の半減、(2)公務外国出張費の半減、(3)省庁が開催するセミナーやワークショップの半減、(4)国営企業・団体の活動の緊密な監視等。また、前政府による政府専用機2機の購入決定の見直しを行う。

3. 民間セクター開発

政権交代に起因する計画や規制の非連続性を可能な限り排除する。

4. 運輸

国家開発の加速化と地域統合という2つの目的に沿い、以下の案件につき緊急に検討を行うことを提案する。

- (1)キンタンボからパガを結ぶ中央回廊部分を改善する西アフリカ運輸プロジェクト
- (2)テマ・イエンディ・タマレを結ぶ東部回廊プロジェクト
- (3)ボレ・バンボイ道路の完成と東部回廊プロジェクトへの接続
- (4)ミレニアム挑戦会計支援の道路案件の履行

5. エネルギー

- (1)GNPC(Ghana National Petroleum Corporation)は石油歳入を管理するだけでなく、油田開発事業経費そのものが公正で適切なものであることに責任を負う。
- (2)石油及びガスによる歳入は、教育、保健、地方開発、インフラ、水と衛生という優先分野への支出に宛てられ、ガーナの貧困削減のために使われる。

出所:2009年9月25日FASIDセミナー資料“ガーナの民主化と開発”

3-1-2 経済

ガーナ経済は農業・鉱業に依存する典型的な一次産品依存型経済であり、農業が国内総生産(GDP)の約40%、雇用の約60%を占めている。主要輸出品もカカオ、金及び木材が上位3位を占めており、国際市況及び天候に影響を受けやすい環境にある。また、近年では国外で働くガーナ人からの国外送金が増加していると報告されており、その額は上述3大輸出品の輸出額を上回ると言われている。さらに、観光による収入も近年増加し、2008年には第4位の外貨獲得源になっていると報告されている³。

1957年に英より独立した後、アコソボ・ダム建設等の大規模インフラ案件の整備により開発への足がかりを築いていったが、1970年代後半から1980年代前半にかけて経済的困難に直面したため、世界銀行の支援により1983年より構造調整を通じた経済再建に取り組んだ。この結果、1980年代後半から平均5%のGDP成長率を達成し、サブ・サハラ・アフリカにおける構造調整の優等生として評価された。しかし、1990年代の金やカカオ

³ News of 1 Sep, 2009, Homepage of Ministry of Finance and Economic Planning, Ghana

の国際価格の低迷や主要輸入品である原油価格の高騰等により経済が悪化してきたため、2001年に誕生したクフォー政権は、2001年3月、拡大HIPC(重債務貧困国)イニシアティブ適用による債務救済申請を行い、緊縮財政を基本とした経済の立て直しに着手した。2005年から始まった2期目においても健全な財政運営を基本政策としており、2007年には約6%の経済成長率を達成している⁴。

2008年の経済成長率は7.3%と2001年以降最高値を示したが、マクロ経済は原油や食糧価格の高騰、財政過剰支出などの影響により、経常収支の悪化や財政赤字の拡大など不安定になってきている。2008年の財政赤字は年14.9%、インフレは16.5%といずれも前年度より上昇している⁵。経済危機への対応として、2009年6月に世界銀行が3億ドルの財政支援を含む5.35億ドル、同年7月にIMFが3カ年プログラムで総額約6億ドルの支援を合意した。(最近の経済指標は表3-1を参照)

一方で、2007年に海底油田が発見され、2011年から石油やガスの商業生産が開始される見込みである。ガーナは国家戦略として2020年までに中所得国入りを目指しており、これらの収入によるガーナ経済への影響が注目される^{6,7}。

表 3-1 最近の経済指標

指標		2005年	2006年	2007年	2008年
GDP	総額(百万米ドル)	10,709.82	12,729.89	14,943.90	16,652.41
	一人あたり(米ドル)	491.73	570.1	654.0	712.25
実質 GDP 成長率(%)		5.9	6.4	5.7	7.3
インフレ(年平均:%)		14.4	10.5	10.73	16.5
対外債務残高(百万米ドル)		6,347.8	2,176.5	3,590.4	3,982.6
貿易	輸出(百万米ドル)	2,802.2	3,726.7	4,172.1	5,275.3
	輸入(百万米ドル)	5,347.3	6,753.7	8,066.1	10,260.9
財政赤字(対 GDP:%)		2.7	4.9	9.3	14.9
経常収支(百万米ドル)		-	-	△2,151.5	△3,473.5

出所: 2008 Annual Progress Report, National Development Planning Commission, Ghana

3-2 ガーナの開発動向

3-2-1 開発課題

ガーナの社会・経済の状況は、改善傾向にあるがいまだ高い貧困率、地域間格差の拡大、高い失業率、不十分な公共サービスの提供等様々な課題を抱えている⁸。ミレニアム

⁴ 外務省: ガーナ共和国のホームページ

⁵ 2008 Annual Progress Report, National Development Planning Commission, Ghana

⁶ 現地調査での聞き取りより(ガーナ政府、ODA タスクフォース、ドナーなど)

⁷ 2008 年度版 ODA 国別データブック、外務省

⁸ 2008 年ドナー会合(CG 会合)の国家開発計画委員会の発表資料

開発目標(MDGs)⁹の達成に関しては、貧困率などはおおむね達成傾向にあるが、保健分野などでは目標達成が困難と見られる指標もある。(MDGsの進捗は表3-2参照)

表 3-2 ミレニアム開発目標(MDGs)の進捗

ゴール/指標	進捗							
	ベースライン	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2015 (目標)
ゴール1. 極度の貧困と飢餓の撲滅								
貧困ライン以下の人口率(%)	51.7 (1991/92)	39.5 (1998/99)	Na	Na	28.5	Na	Na	25.9
ゴール2. 初等教育の完全普及の達成								
初等教育における純就学率(%)	45.2 (1991/92)	Na	55.6	59.1	69.2	81.1	83.7	100
ゴール3. ジェンダー平等推進と女性の地位向上								
初等教育の男子生徒に対する女子生徒の比率	0.92 (2001/02)	0.77	0.93	0.95	0.95	0.96	0.96	1.0
ゴール4. 乳幼児死亡率の削減								
5歳児未満の死亡率(出生1000人あたり)	119 (1993)	111	Na	Na	111	Na	80	53
ゴール5. 妊産婦の健康の改善								
妊産婦死亡率(出生10万あたり)	740 (1990)	Na	Na	503	Na	Na	580	185
ゴール6. HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延の防止								
15-24歳の妊婦のHIV感染率(%)	1.5 (1999)	3.6	3.1	2.7	3.2	2.6	1.9	<1.5

出所: 2008 Annual Progress Report, National Development Planning Commission, Ghana

3-2-2 ガーナ政府の開発戦略

ガーナ政府は、これまで長期国家開発計画や貧困削減戦略を通して、貧困削減を伴う経済成長を目指して、開発に取り組んでいる。

1. 長期国家開発計画 Ghana Vision 2020

ガーナ政府は、1995年1月に、25年間の長期国家開発計画である Ghana Vision 2020 を公表した。2020年を目途に、中所得国入りを実現するという大目標を掲げ、「人間中心の開発」をテーマに、①人材開発、②経済発展、③農村開発、④都市開発、⑤国家開発のための環境整備の5分野に重点をおいている¹⁰。

その後、Ghana Vision 2020の内容を踏まえた形で5年間の中期計画「第一次中期経済社会開発計画 1996-2000」が策定された。同中期計画はすべての省庁、州、郡、市民社

⁹ ミレニアム開発目標(Millennium Development Goals: MDGs): 2000年9月の国連ミレニアム・サミットで採択された国連ミレニアム宣言と1990年代に開催された主要な国際会議やサミットで採択された国際開発目標を統合し、ひとつの共通の枠組みとしてまとめられたもの。2015年までに達成すべき8つの目標を掲げている。

¹⁰ Ghana Vision 2020

会の参加によって策定されたことに大きな特徴があったが、Ghana Vision 2020 のその中期計画も、総花的であり、経済成長や財政の裏付けのない計画であったため、実効性のある計画とはなりえなかった¹¹。

2. ガーナ貧困削減戦略(2003-2005 年)(GPRS: Ghana Poverty Reduction Strategy)

2000 年 6 月に暫定の貧困削減戦略文書(PRSP)を発表した後、経済計画・地域協力省(MEPRC)と国家開発計画委員会(NDPC)が GPRS の策定を担当し、2002 年 2 月に GPRS 最終案を完成させた。この GPRS は Vision 2020 の基本的理念を受け継ぎ、また MDGs の目標も取り込んでいる。さらにその後、「中期支出枠組み(Medium Term Expenditure Framework: MTEF)」や世界銀行の一般財政支援の新しい融資メカニズムである「Poverty Reduction Strategy Credit(PRSC)」などと年度サイクルを合わせるために、内容をほぼ同じくした「GPRS 2003-2005」を完成させた。これが、2003 年 6 月に世界銀行、IMF に承認され、「最終版 GPRS」となった¹²。GPRS は国家目標として、「経済成長による富の創出及びその平等な分配を通じての貧困削減」を掲げている。

3. 第二次ガーナ貧困削減戦略(2006-2009 年)(GPRS II: Growth and Poverty Reduction Strategy II)

GPRS の成果として、3-1-2 で示したように、成長率 5%を維持するなどマクロ経済の安定化が図られたとする一方、地域格差やジェンダ－格差が拡大したことや、貧困削減の手段としての経済成長を促すような環境整備が行われなかったことが課題として指摘された。したがって、GPRS II (2006-2009 年)は、より持続的成長が強調されており、可能な限り民間セクターを支援することにより、経済成長と貧困削減を促進するとしている。重点課題として、①民間セクターの競争力強化、②社会的弱者への対応を含んだ人材開発と基礎サービスの改善、③ガバナンスの改善、という 3 本柱に集約し、経済構造の改善に注力し、民間セクター開発、輸出の多様化、農業生産性や農産物加工の向上などを行うとしている

¹³。

¹¹ ガーナ教育分野協力評価最終報告、(株)アースアンドヒューマンコーポレーション、2004 年 3 月

¹² 農業・農村開発に関わる我が国 ODA の評価報告書、2006 年度外務省第三者評価

¹³ Growth and Poverty Reduction Strategy II 2006-2009, Republic of Ghana

表 3-3 ガーナ開発戦略比較表

開発戦略	長期国家開発計画 Ghana Vision 2020(1995 年発表)	ガーナ貧困削減戦略文書 (Ghana Poverty Reduction Strategy: GPRS 2003-2005)	ガーナ貧困削減戦略文書 II (Growth and Poverty Reduction Strategy: GPRS II 2006-2009)
大目標	「2020 年をめどに中所得 国入りを実現」 人間中心の開発をテーマ	「経済成長による富の創出及 びその平等な分配を通じての 貧困削減」	「2015 年までに中所得国入りを実現」 GPRS I より、経済成長志向が強い
重点課題・ 分野	1. 人材開発	1. マクロ経済の安定維持	1. 民間セクターの競争力強化 1-1 民間セクター開発 1-2 農業の近代化 1-3 道路・エネルギー・科学技術 1-4 ICT, 観光、炭鉱 1-5 雇用創出・セーフティネットの拡大
	2. 経済発展	2. 生産の向上と雇用促進	2. 人材開発と基礎サービス改善 2-1 教育、技能、人材開発 2-2 保健 2-3 家族計画 2-4 安全な水と衛生 2-5 都市開発 2-6 社会的弱者への支援
	3. 農村開発	3. 人材開発と基礎サービ スの改善	3. ガバナンスの改善 3-1 政治的ガバナンス(民主化、地方 分権化、公共セクター改革等) 3-2 経済的ガバナンス(財政政策管 理、国際貿易管理等) 3-3 良い企業統治 3-4 根拠ある決定の促進
	4. 都市開発	4. 社会的弱者への対応	
	5. 国家開発のための環境 整備	5. ガバナンスの改善	

出所: Ghana Vision 2020, GPRS/GPRS II をもとに評価チームが作成

4. 新国家戦略

GPRS II が 2009 年で終了するにあたり、ガーナ政府は 2015 年までを目標年度とする長期国家開発計画を策定中である。2008 年 6 月のドナー会合(CG 会合)で概要が公表され、戦略的枠組みは、①農業近代化による産業化、②生産性向上のための人への投資、③地域的格差の是正、④効果的開発マネジメントのための制度強化、となっている。

一方、中期国家開発計画(2010-2013)も策定されており、2009 年 8 月時点で検討されている内容は、マクロ経済の安定化、農業の近代化と農産業開発、官民協調、ガバナンス向上などにより、持続的経済成長と貧困削減を推進し、MDGs 達成と中所得国入りを目指すものである¹⁴。

¹⁴ Draft Medium-term National Development Policy Framework 2010-2013, National Development Planning Commission, Ghana

5. 主要セクター別開発戦略

各省庁は、ガーナ国家戦略に基づき、それぞれのセクターごとに開発戦略文書を作成した。以下に、主要セクターにおける開発戦略をまとめる。

(1) 農業

食糧農業省は2007年に「第二期食糧・農業セクター開発政策(FASDEP II : Food and Agriculture Sector Development Policy II)」を策定した。重点目標として、食農省の人材育成と組織能力強化、農業融資サービスの利用促進、適正技術の開発・普及・利用促進、農村基盤施設の改善、選択品目の奨励と市場アクセスの改善などを掲げている¹⁵。

(2) 保健

保健省は「保健セクター5ヶ年活動計画(Health Sector Programme of Work)(現在は第三次(2007-2011))」に基づいて活動している。重点目標として、健康的な生活と環境、質の高い健康・リプロダクティブヘルス・栄養サービスの拡大、保健システム能力強化、グッドガバナンスと持続可能な資金を掲げている¹⁶。

(3) 教育

教育省は「教育戦略計画 2003-2015(ESP: Education Strategic Plan)」の4つの目標—教育へのアクセス拡大、教育の質の向上、教育マネジメント強化、科学技術及び技術職業教育訓練の推進に基づき活動している。2007年の教育改革、2008年の教育法改定に伴い、現在、ESP II 2010-2020を策定中である¹⁷。

(4) 民間セクター

民間セクター開発は、「国家中期民間セクター開発戦略 2005-2009(PSDS: Private Sector Development Strategy)」に基づき、多様な実施機関により行われている。上位目標は、ガーナ全土における民間セクター主導の持続的、公平かつ広範囲にわたる成長とし、民間セクターの競争力の向上、グローバル市場及び地域市場におけるガーナの地位の向上、国内市場へのアクセス及び効率性の向上、企業レベルの能力の向上、民間セクターに関する政策に係るモニタリング・評価の強化及び官と民との対話の促進、などが戦略目標として設定されている¹⁸。貿易産業省は、2004年に貿易政策(Trade Policy)¹⁹、2005年に実施計画(TSSP: Trade Sector Support Programme)を発表し、PSDSの枠組みで活動を行っている。

¹⁵ Food and Agriculture Sector Development Policy (FASDEP II), Ministry of Food and Agriculture, Ghana, Aug 2007

¹⁶ The Health Sector Programme of Work: 2007-2011, Ministry of Health, Ghana, 2007

¹⁷ Education Strategic Plan 2003-2015, Ministry of Education, Ghana, 2003

¹⁸ Private Sector Development Strategy & Action Plan (2005-2009), Draft Performance Assessment Report, Ministry of Trade, Industry, Private Sector Development and President's Special Initiatives, Ghana, 2008

¹⁹ Ghana Trade Policy, Ministry of Trade and Industry, Ghana, 2004

(5) 運輸交通

2008年、「国家運輸政策(NTP: National Transport Policy)」が策定され、ガーナが西アフリカ地域の交通のハブになること、利用者のニーズに合った持続的で利便性・効率性・信頼性のある交通システム構築、土地活用、交通・開発計画、サービスの融合、官民両セクター投資者のための環境整備、包括的で集約的な政策、ガバナンス、制度的枠組み構築、交通セクターの持続的成長、人材育成と新技術の導入が目標として掲げられている²⁰。短期的プログラムとして、「運輸セクター開発プログラム(TSDP)(2008-2012)」を実施している。

(6) エネルギー

Ghana Vision 2020で電力供給は最優先課題として位置付けられ、最終目標は全国民への電力供給としている。1989年に策定した「全国電化計画(NES: National Electrification Scheme)」において、計画最終年の2020年までには国内平均世帯電化率を70%とすることを目標として掲げている²¹。また、2005年、「戦略的国家エネルギー計画(2006-2020)(SNEP: Strategic National Energy Plan)」が策定され、安定したエネルギー供給による経済活動の活性化などを目指している²²。

(7) ガバナンス

公共財政管理では、財務・経済計画省を中心として公共財政管理改革プログラム(PUFMARP)が実施された。公共セクター改革に関しては、2005年に公共セクター改革省が設置され、2006年1月には「公共セクター改革実施調整作業プログラム」を設定されたが、ミルズ新政権の発足に伴い、公共セクター改革省が廃止された。また、2003年に国家地方分権行動(NDAP)が策定され、同時に地方自治サービス法が公布された。2007年には地方分権政策のレビューを踏まえた政策文書が策定され、現在政府の承認を待っている状態である²³。

3-2-3 援助協調・他ドナーの動向

ガーナは、援助協調の最も進んだ国のひとつである。以下に近年の動きを説明する。

1. これまでの援助協調の流れ

(1) セクター・ワイド・アプローチ(SWAPs: Sector-Wide Approaches)の導入と定着

ガーナにおける援助協調のさきがけとなった保健セクターでは、1990年代後半にSWAPsに基づき、5つのドナーの参加による共通基金の設置などの動きが起こった。それ以外のセクター・開発課題においても、1990年代末から2000年にかけて、世界銀行による「包括的開発枠組み」に呼応する形で、ガーナ政府のリードを前提とした援助協調会

²⁰ National Transport Policy, Ministry of Transportation, Ghana, 2008

²¹ Website of Ministry of Energy, Ghana

²² Strategic National Energy Plan 2006-2020, Energy Commission, Ghana, 2006

²³ 現地 ODA タスクフォース作成のガバナンス分野のポジションペーパーより(2009年)

合が設定され、その幾つかは SWAPs の導入・実施に発展した²³。

(2) 一般財政支援の枠組みの成立

英国や欧州連合(EU: European Union)等は 2002 年に策定された GPRS の実施のためには財政支援の強化が不可欠であるとの立場をとり、2003 年、①世界銀行の貧困削減戦略クレジット(PRSC: Poverty Reduction Support Credit)と、②二国間ドナー合同(8 カ国/機関)の共通基金となった一般財政支援(MDBS: Multi Donor Budget Support。一部を除き贈与)の 2 つの柱からなる一般財政支援の枠組みが成立した。現在、一般財政支援はドナー支援の約 4 分の 1 を占め、11 のドナー諸国・機関が参加する援助協調の中心的機能のひとつとなっており、日本も 2008 年(2007 年度)より参加している²³。

(3) 調和化・援助効果向上に向けた取組

2005 年にガーナ政府及び日本を含む諸ドナーが「調和化・援助効果向上に関する共同文書」に署名して以降、取組は活発化している。2005 年にガーナ・パートナーシップ戦略(GPS: Ghana Partnership Strategy)が策定された。これは、成果マトリックス(Results Matrix)、調和化アクションプラン(G-HAP: Ghana Harmonization and Aid Effectiveness Action Plan)及びドナー支援額の概要からなるものである。更に、2007 年にガーナ合同支援戦略(G-JAS)が策定。2008 年の支援国会合(CG 会合)では「ガーナの援助政策」と題し、長期国家開発戦略やエイドポリシーの骨子案などが発表された²⁴。

JICA は、2008 年 9 月にガーナの首都アクラで行われた「援助効果向上に係るパリ宣言」の進捗を評価するアクラ・ハイレベルフォーラム(HLF)において、ドイツ技術協力公社(GTZ)や国連開発計画(UNDP)等と共同で行っている能力向上(CD: Capacity Development)研究の成果について報告。今後の CD 戦略策定や能力アセスメント等の各国の取組に対する支援や更なる CD に係る共同調査研究等を他ドナーとも連携しながら積極的に実施していくことなどを発表し、参加者から高い評価を得た。ガーナも本研究の事例国の 1 つである²⁵。

2. ガーナ政府及びドナーの協調枠組み

ガーナの開発戦略(GPRS II)の達成に向け、一般財政支援の枠組み、セクターワーキンググループの活動を中心に、ガーナ政府との政策対話、共同作業及びドナー間の連携・調整が進んでいる。援助協調・協議の場としては、セクターワーキンググループに加え、各国の大使レベルの Heads of Mission、次席や経済協力班長レベルの Heads of Cooperation が存在し、定期的に会合がもたれている²⁶。

²⁴ 2004 年度版及び 2008 年版 ODA 国別データブック、外務省

²⁵ アクラ・ハイレベルフォーラム(HLF)結果概要報告、FASID、2008 年

²⁶ 現地調査での聞き取りより(ODA タスクフォース:ガバナンス・セクター・チーム)。なお、中間レビューの結果は今回の調査では確認できていない。

(1) ガーナ合同支援戦略(G-JAS: Ghana Joint Assistance Strategy)

ガーナ政府の取組に対する各開発パートナーの開発支援のアラインメント(整合性)を向上することを目的として2007年に策定された文書であり、日本を含め主要な16の開発パートナーが署名している。その背景となるのは、2005年に策定されたガーナ・パートナーシップ戦略(GPS: Ghana Partnership Strategy)であり、GPSはGPRS IIの成果マトリックス(Results Matrix)、調和化アクションプラン(Ghana Harmonization and Aid Effectiveness)、及び開発パートナー支援額の概要からなるものである。G-JASは、このGPSの実施を再確認し、GPRS IIの達成に向けて、援助協調を更に強化していくための戦略的方針やコミットメント、モニタリング・レビュー体制などが記載されている。なお、G-JASはガーナ政府との共同文書ではない²⁷。

計画では、2008年に中間レビュー、2010年に最終評価を実施することになっていたが、実際には中間レビューは2009年中旬から後半にかけて実施されている。レビュー手法としては、各ドナーの自己評価とピアレビューを採用している。ピアレビューの対象は、日本がドイツとUSAIDをレビューし、世界銀行とスイスが日本をレビューすることになっている²⁵。

(2) ガーナの援助政策(Ghana Aid Policy)

2008年、ガーナ政府は、援助の在り方に対する政府の政策的立場を示すガーナ援助政策の策定を開始した。2008年のCG会合でドラフト内容が公表されており、2009年現在、最終案の調整を行っている。CG会合での公表内容によると、最終的には援助依存からの脱却を目指し、ガーナ側のオーナーシップを強化することによる援助効果向上や法的拘束力のある援助マネジメントの実施を目的に、ガーナ政府戦略の優先度へのアラインメント(整合性)強化、援助モダリティとしてイヤマークされない財政支援が最も望ましいこと、ガーナ政府のシステムを活用すること、技術協力が需要に基づき、持続性、コスト効率性などを考慮して実施されること等が提案されている²⁸。

3. 一般財政支援(MDBS)

(1) 概要

一般財政支援(MDBS)とは、ガーナ政府に対し、開発戦略(GPRS II)の実現のために、開発パートナーが共同で資金援助を行う支援体系のひとつである。ガーナ政府が主に公共財政管理能力の強化による政策改革を通じて開発アジェンダを達成できるよう、より調和的な支援を実施することが全体目的である。ドナー支援の予測性を向上させることも目的のひとつである。

2003年6月、ガーナ政府と9つのドナーとの間で枠組み文書(Framework Memorandum)が署名された。その後、2005年にフランスが、2008年には日本が加わり、

²⁷ Ghana Joint Assistance Strategy, 2007

²⁸ 2008年CG会合の財務・経済計画省のプレゼンテーション、及び現地調査での聞き取りより(ODAタスクフォース:ガバナンス・セクターチーム)

現在の参加ドナー数は 11 となっている。2008 年に枠組み文書が改訂され、日本も署名している(参加ドナー: アフリカ開発銀行、世界銀行、欧州共同体(EC)、カナダ、デンマーク、ドイツ、オランダ、スイス、イギリス、フランス、日本)²⁹。

例年、約 3 億ドルが一般財政支援に供与され、ガーナ政府の国家予算の 10% 前後、援助額全体の約 4 分の 1 を占める。

表 3-4 ドナーによる一般財政支援への支出額

	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年
MDBS 支出額(百万ドル)	265.71	313.74	287.77	327.71	315.85	368.56 ^{*1}
うち日本(百万ドル)	-	-	-	-	-	3.38 ^{*1}
ドナー援助総額(百万ドル)	814.00	959.01	1,067.29	1,225.25	1,235.94	1,796.54 (推定)

出所: Ghana Partnership Resource Overview, Consultative Group for Ghana Annual Partnership Meeting, June 2008、但し * 1 は The Budget Statement and Economic Policy, 2009 Financial Year, Ministry of Finance and Economic Planning, Ghana

(2) 実施プロセス

一般財政支援の進捗レビューツールとして進捗査定枠組み(PAF: Progress Assessment Framework)が策定された。毎年、ガーナ政府とドナーの間で開発課題の指標(ターゲット)及び達成目標(トリガー)に合意し、その達成を条件にドナーが資金を支出する。各ドナーの供与資金は、ベーシック・トランシェ(BT)とパフォーマンス・トランシェ(PT)に分割される。ジョイントレビューは、毎年、4-5 月にかけて実施され、前年の実績に対する査定が行われる。BT は GPRS II の年次進捗状況や国際通貨基金(IMF)のマクロ政策に関する評価等に基づき、また PT はトリガーの達成状況に基づき、承認した金額の支出の有無や割合が決定される(支払いは実質翌年になる)。すなわち、双方で合意したトリガーが達成できなければ PT は支払われない、あるいは部分的支払いになる。BT と PT の比率は、50 対 50、80 対 20 あるいは全額 BT など各ドナーで設定が異なる。これらの査定結果は、共同議長がエイド・メモアールとして作成し、ガーナ政府と共有している。2006 年から、3 年のローリングポリシーマトリックスを使用することが合意された³⁰。

(3) 課題

世界銀行は、2009 年は MDBS プロセスに参加せず、独自のプログラムで財政支援(Economic Governance and Poverty Reduction Credit, 300 百万ドル)を実施した。その理由として、ガーナ政府からの経済危機への支援要請に素早く対応するためとしている。

他方、世界銀行や一般財政支援議長国であるスイスなど主要参加パートナーからの聞き取り調査では、現行のプロセスの課題が幾つか指摘された。具体的には、スピードが遅

²⁹ 2008 年度版 ODA 国別データブック、外務省

³⁰ Framework Memorandum between the Government of Ghana and Development Partners, MDBS Programme, 2008、及び現地調査での聞き取りより(OA タスクフォース: ガバナンス・セクター・チーム)

い点(前年の実績に対する査定に基づいた支出は翌年)、本来一般財政支援はガバナンスなどのセクター横断的でマクロイシューを議論する場であるべきなのに、実際は各セクターの議論に傾倒しがちな点、ターゲットやトリガーがガーナ政府にとって達成が容易すぎるものに設定される傾向にある点などがあげられた。

一方で、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必ずしも一枚岩ではないとの声も聞かれる。各省から聞き取り調査では、一般財政支援よりは、セクター財政支援あるいはコモンバスケットへの供与が最も望ましいとの意見も聞かれた。

2007年に公表された英国シンクタンク ODI (Overseas Development Institute) のレポートでは、ガーナの一般財政支援の成果をレビューしており³¹、その中では、財政赤字への対応や公共財政管理改革の推進、マクロイシューに関する政策協議の場を提供したことへの貢献等、一定の評価がされているが、問題点も多く、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。具体的には、様々な改革がより効果的に早く実施されたという証拠はないこと、支出メカニズムが財政支援として適切ではないこと、また元々期待されていたトランズアクションコストの軽減は軽視されていることなどがあげられている。

現在、国際通貨基金 IMF も経済危機に対応する形で、今年約6億ドルの資金供与(国際収支支援)を承認しており、一般財政支援並びに世界銀行による財政支援と並行して、支援プログラムが行われている。一般財政支援パートナーの間では、近々石油の収入が見込めるという状況も踏まえると、一般財政支援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。さらに、財政支援のメリットとして、上記 ODI レポートでも指摘されているように、一般的には援助のトランズアクションコストの減少があげられるが、現地での聞き取りでは、ドナー側のトランズアクションコストは却って増加しているという意見が大勢であった。現在、ガーナ政府や世銀も含めた一般財政支援パートナー国・機関は今後の方向性について見直しを行っているところである。

4. セクターアプローチ

各セクターで進展は異なるが一般的にセクターアプローチの取組が活発である。16のセクターワーキンググループが形成されており、ドナーが持ち回りで議長国を担当している。日本が参加している主なセクターの援助協調の取組を以下に記す³²。

³¹ Budget support to Ghana: A risk worth taking?, ODI briefing paper 24, 2007

³² ガーナ政府のホームページ及び現地調査での聞き取りより(OA タスクフォース)

表 3-5 主要セクターのセクターアプローチ概要

	セクター会合活動	枠組み文書	共同基金	議長国(2009年8月時点)	日本の参加
MDBS	ドナー会合1回/2週間、年次レビュー4-5月	○	○	世界銀行、スイス	○
保健セクター	合同月例会1回/月、年2回のヘルスサミット(4月、11月)	○	ヘルスファンド → ほとんどがMDBSへ移行	デンマーク	○
教育セクター	年次レビュー年1回、テクニカルアドバイザリー委員会四半期ごと、ドナー会合月1回、ドナー&教育省合同会合月1回	×	×	世界銀行	○
農業セクター	ドナー会合月1回、ドナー&農業省会合不定期	○ (CAADP Compact 締結)	×	世界銀行	○
運輸セクター	ドナー&関係省庁会合月1回、年1回	×	×	司会を政府・ドナーで持ち回り	○
電力セクター	ドナー&エネルギー省会合月1回	×	×	世界銀行	○
民間セクター	合同レビュー年2回、作業グループ会合年4回	○	○	デンマーク	○
ガバナンス	不定期	×	×	—	×
公共セクター改革	年次会合年1回	○(日本は未署名)	○	—	○
公共財政管理	不定期	×	×	GTZ	○

出所: 現地調査での聞き取りをもとに評価チームが作成

5. 各ドナーの動向

日本は、有償資金協力を行っていた2000年頃までは、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(ODA)の主要ドナーとなっている。下記表3-6に主要ドナーの主な支援内容及び規模、現地調査での聞き取りによる特徴、特にモダリティーに関する考えをまとめた。また、最近の主要ドナー支援額の順位を表3-7及び3-8に示した。一方、これら開発援助委員会(DAC)ドナー以外にも、中国やインドなどの新興ドナー国も支援を行っており、詳細な情報は未確認であるが、中国は2006年以降、教育や保健などの分野で約650百万ドルの支援実績があると報告されている³³。

³³ News of 19 May, 2009, Homepage of Ministry of Finance and Economic Planning, Ghana

表 3-6 主要ドナーの支援概要

ドナー	重点領域	支援規模	現地調査での聞き取りによる特徴
世界銀行 (MDBS)	経済成長、MDGs達成、不平等改善を目的に、幅広い分野(12セクター)で支援を実施	現在のプログラムは3年間で約14億ドル(FY2009-11)。次のプログラムでは約13億ドルの予算。	財政支援(一般及びセクター)の割合を最近30%から46%に増加。但し、2009年はMDBSから外れ、独自のプログラム実施。
アフリカ開発銀行 (MDBS)	農業、インフラ(電力、運輸、水)、広域支援を中心	2008年は989.7百万ドル(コミット)うち、140百万ドルはMDBS	MDBS支援を重視。セクター財政支援はなし。
EU (MDBS)	インフラ、ガバナンス、民間セクター開発を中心	2008-2013年の予算は367百万ユーロ。前CASから予算増額。	MDBSはマクロ経済や公共財政管理向上の最も効果的なモダリティの一つとして重視。最近、MDBS支援額を総額の50%から60%に増額。
DFID (MDBS)	保健、教育、HIV/AIDS、ガバナンス、水、民間セクター開発を中心	2008年-2010年の予算は250百万ポンド。	MDBSの有効性を評価。財政支援が全体の5割。
USAID	保健、教育、経済発展、ガバナンスを中心	2009年は115百万ドル、2010年は140百万ドルと最近増加傾向	財政支援はなし。プロジェクト型中心の支援
ドイツ (MDBS)	農業、民間セクター開発、ガバナンスを中心	2007-2008年は53百万ユーロをブレッジ	MDBS支援は行っているが、セクター財政支援はなし。技術協力中心。
デンマーク (MDBS)	保健、地方分権、ガバナンス、民間セクター開発を中心	2009年の予算約70百万ドル。うち、37.5%が財政支援(一般及びセクター)	一般財政支援も含め、財政支援の有効性を評価。セクター財政支援が最適モダリティとの考え。プロジェクト型支援は極力減らしていく方向。
スイス (MDBS)	マクロ経済・公的財政、中小企業開発、インフラ開発	年間約30百万ドルの予算、うち8.5百万ドルはMDBS	MDBSの有効性を評価
オランダ (MDBS)	保健、HIV/AIDS、環境・天然資源を中心	年間約65百万ユーロの支援	MDBSの有効性を評価し、約8割が財政支援(一般とセクター財政支援に半々)。プロジェクト型支援も多少あり。
カナダ (MDBS)	水と食料安全保障、ガバナンス、北部貧困削減を中心	2006-2007年支援額は69.3百万ドル	—
UNICEF	保健と栄養、教育、子供の保護、啓発・コミュニケーション	—	財政支援なし
UNDP	ガバナンス、貧困削減、HIV/AIDS、エネルギーと環境、危機回避	—	財政支援なし

出所:各ドナーのホームページや現地調査での聞き取りをもとに評価チームが作成

表 3-7 諸外国の対ガーナ経済協力実績

(支出純額ベース、単位:百万ドル)

暦年	1位	2位	3位	4位	5位	日本
1999	日本 101.8	英国 91.8	米国 40.9	デンマーク 38.1	ドイツ 37.6	101.8
2000	日本 102.9	英国 79.9	米国 63.3	デンマーク 37.2	ドイツ 32.0	102.9
2001	オランダ 114.2	英国 97.8	米国 53.5	デンマーク 39.7	日本 34.6	34.6
2002	英国 122.49	米国 68.87	オランダ 59.58	デンマーク 51.48	ドイツ 33.98	23.55
2003	英国 123.90	米国 83.93	オランダ 65.81	デンマーク 56.70	ドイツ 46.80	29.75
2004	英国 280.03	オランダ 152.58	日本 115.42	米国 80.41	フランス 74.52	115.42
2005	英国 119.74	オランダ 70.49	米国 66.90	ドイツ 66.44	デンマーク 56.07	44.22
2006	英国 167.17	オランダ 96.96	米国 68.42	デンマーク 64.34	ドイツ 59.83	43.66
2007	英国 152.27	オランダ 142.23	カナダ 78.57	デンマーク 72.13	米国 70.66	46.48

出所:2004 及び 2008 年度 ODA 国別データブック、外務省及び OECD-DAC をもとに評価チームが作成

表 3-8 国際機関による対ガーナ経済協力実績

(支出純額ベース、単位:百万ドル)

暦年	1位	2位	3位	4位	5位
2002	IDA 76.82	IMF 53.89	CEC 42.44	AfDF 39.08	IFAD 5.49
2003	IDA 243.55	CEC 71.23	AfDF 63.71	IMF 52.60	IFAD 6.30
2004	IDA 288.03	CEC 63.52	AfDF 47.67	IFAD 7.69	GFATM 5.07
2005	IDA 318.00	CEC 77.42	AfDF 53.34	GFATM 23.03	UNHCR 6.18
2006	IDA 238.40	IMF 116.36	AfDF 103.78	CEC 61.88	GFATM 25.57

出所:2008 年度 ODA 国別データブック、外務省