

第 4 章

「政策の妥当性」に関する評価

第4章「政策の妥当性」に関する評価

本章では、2000 年策定及び 2006 年改訂の「対ガーナ国別援助計画」の政策の妥当性について、まず、日本のガーナ援助政策の変遷を概括し、援助政策としての特長を整理するとともに、主に日本の ODA 上位政策やガーナ開発戦略との整合性から検証する。また、2006 年版「対ガーナ国別援助計画」については、日本の比較優位性や援助協調・他ドナーによる支援との関連性についても検証する。

4-1 対ガーナ国別援助計画と日本の ODA 上位政策との整合性

4-1-1 対ガーナ援助政策の推移

ガーナは多くのアフリカ諸国が民主化の失敗や貧困と紛争の悪循環に陥る中、政治的・社会的安定を保ち、国内の政治・経済改革に積極的に取り組むとともに、西アフリカの平和構築にも主導的役割を果たしている。ガーナにおける開発の成否は、民主的な政治・経済運営が貧困削減につながることを実証する試金石であるとともに、アフリカにおける成功モデルの確立という意味でも極めて重要である。安定と開発のモデルとしてガーナの持続的な成長に向けた取組みを支援していくことは、同国のみならず、西アフリカひいてはアフリカ地域全体にとっても重要であるという認識に立ち、日本は、ガーナをアフリカにおける援助重点国のひとつとして経済協力を行っている^{1,2}。

1995 年に日本はガーナに経済協力総合調査団を派遣し、その後の政策協議等におけるガーナ側との政策対話を踏まえ、対ガーナ国別援助方針をとりまとめた³。その後、2000 年に国別援助計画が策定され、従来以上に貧困対策や社会開発側面を重視し、バランスよく経済社会開発の支援を進めていくことが重要という認識で、重点分野や課題別援助方針が示された。当時、ガーナは既に重債務貧困国であったことから、無償資金協力及び技術協力に重点を置いた支援を検討していくとしている⁴。更に、2006 年、援助環境の変化や日本の支援方針をより明確に示す必要性を認識した現地日本側援助関係者のイニシアティブにより、国別援助計画が改訂された。各援助方針・計画の概要を以下の表 4-1 に示す。2000 年版と 2006 年版の「国別援助計画」の詳細な内容は、それぞれ表 4-2、4-3 を参照。

¹ 2008 年度版 ODA 国別データブック、外務省

² 対ガーナ国別援助計画、2006 年、外務省

³ 1999 年度版 ODA 国別データブック、外務省

⁴ 対ガーナ国別援助計画、2000 年、外務省

表 4-1 日本の対ガーナ援助方針・計画の概要

	対ガーナ国別援助方針 (1995 年策定)	対ガーナ国別援助計画 (2000 年策定)	対ガーナ国別援助計画 (2006 年改訂)
基本方針		「人間中心の開発」支援—経済成長に加えて従来以上に貧困対策や社会開発側面を重視し、バランスよく経済社会開発の支援を進める	ガーナ政府が目指す「貧困削減を伴った経済成長」を開発目標とし、「自立的経済成長のための、人造りと経済社会基盤を含む基本環境の整備」を重視
重点開発課題、重点分野	<u>重点分野</u> 1. 基礎的生活分野の向上(生活用水、教育、人口・エイズ・子供の健康) 2. 農業 3. 道路・電力	<u>重点分野</u> 1. 農業開発 2. 基礎的生活分野(基礎的教育の拡充、保健・医療体制の拡充、安全な水の供給拡大) 3. 経済構造改革 4. 産業育成 5. 経済インフラ整備(運輸、電力、通信)	<u>重点開発課題</u> 1. 地方・農村部の活性化 2. 産業育成 3. 行政能力向上・制度改善(上記1. 2の課題達成促進) <u>戦略プログラム</u> 1. 農業振興 2. 貧困地域における基礎生活環境の改善 3. 民間セクターの開発 4. 産業人材育成

出所: 1999 年版 ODA 国別データブック、2000 年版及び 2006 年版「国別援助計画」をもとに評価チームが作成

4-1-2 2006 年版「国別援助計画」の概要

2003 年ころ、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によるドナーの取組も著しく変化していた。また、2001 年にガーナが拡大 HIPC イニシアティブへの適用を申請したことにより、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、現場の日本側援助関係者から、日本の援助の在り方を再検討する必要があるとの認識が示されていた。このような状況の下、日本大使館を中心とした現地イニシアティブとして、ガーナへの援助方針の見直しが 2003 年に開始された。一方、この時期は、ODA 改革の流れで、現地 ODA タスクフォース設立や ODA 総合戦略会議の立ち上げ等が行われ、国別援助計画の戦略性向上の取組も開始された時期であり、ガーナはその取組の対象国のひとつとして、2004 年に正式に国別援助計画の改訂プロセスが始まった⁵。改訂プロセスは、現地イニシアティブで行われていた援助方針の見直しを基に進められ、改訂計画の内容がまとめられた。

2006 年版「国別援助計画」の大きな特徴のひとつとして、従来の重点セクター別支援とは異なり課題達成型のアプローチを採用していることが挙げられる。2006 年版「国別援助計画」の具体的内容は以下の表 4-3 を参照。当時の問題意識として、旧来の案件積

⁵ 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、GRIPS Development Forum Discussion Paper No.6, 橋本宣幸、2004 年、及び国内調査での聞き取りより(改訂プロセスチーム)

み上げ型によるセクター重点化ではセクター内部の改善のみで開発問題の解消には結びつかず、特に、日本の投入量自体がそれほど大きくない国では、重点セクターと決めれば何でも支援するといった従来の計画の実施は困難という考えから、セクター間の有機的連携に配慮し、リソースを集中的に投入する目標達成型へと組み替えるアプローチが採用された⁶。

同時に、ガーナ政府の開発戦略へのアラインメント(整合性)をより明確化し、日本の支援方針を積極的にアピールすることが求められていた。このような認識により、2006 年版「国別援助計画」は、基本の視点として、①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援助方針策定、②ガーナ側の自助努力を前提とした援助実施、③長期的視野に立った目標達成型の援助実施、を基に、貧困削減を伴った経済成長の実現のため、重点開発課題として「地方・農村部の活性化」及び「産業育成」を設定した。それぞれの課題を達成するために 4 つの戦略プログラム(SO: Strategic Objective)－SO1: 農業振興、SO2: 貧困地域における基礎生活環境の改善、SO3: 民間セクターの開発、SO4: 産業人材育成(SO1 と SO2 は「地方・農村部の活性化、SO3 と SO4 は「産業育成」に対応)を形成した。さらに、これらの課題達成を促進するための横断的取組として「行政能力向上・制度整備」支援も行うとしている。

また、実施上の留意点で、「戦略プログラムにおいて特に重視する協力事項として重点協力領域を明確にする」としているが、具体的な内容については、「国別援助計画」の重点開発課題に基づく我が国戦略プログラム(別紙1)に記載されている。この中で、「協力の具体的実施に当たっては、この重点協力領域に基づき形成し、◎は優先協力事項、○は我が国として関与すべき事項又は将来重要となりうる事項とし、言及されていない事項については支援対象としない」としており、別紙ではあるが詳細な協力領域に関する記載がなされている。表 4-3 の重点協力領域はこの別紙 1 の内容を転記したものである。

なお、ガーナ政府の開発戦略へのアラインメント(整合性)をアピールし、日本の支援方針のメッセージ性を明確にするツールとして、「国別援助計画」の別紙3として「協力マトリクス」が作成された。「協力マトリクス」は、日本側の「国別援助計画」の戦略プログラム及び重点協力領域と GPRS II の柱/重点領域、期待される成果やその指標との整合性を整理したマトリクスである(表 4-8 参照)。同時に、日本側の支援内容の検討の際に、GPRS II の成果指標を考慮し、より効果的・効率的な支援分野を選定するベースになることも念頭におかれていた⁷。

⁶ 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、GRIPS Development Forum Discussion Paper No.6, 橋本宣幸、2004 年、「ODA 総合戦略会議」第 22 回合議事録、外務省、及び国内調査での聞き取りより(改訂プロセスチーム)

⁷ 国内調査での聞き取りより(改訂プロセスチーム)

表 4-2 2000 年版「対ガーナ国別援助計画」の概要

(1) 対ガーナ援助の意義	(4) 重点分野・課題別援助方針：目標体系図（仮）	(5) 援助実施上の留意点
(イ)良好な二国間関係、協力的な姿勢 (ロ)我が国援助のモデル及び開発支援の拠点となり得る (ハ)西アフリカにおける政治的影響力 (ニ)地域の平和と安定に貢献 加えて、経済改革に積極的に取り組んでいる一方、貧困削減や産業育成等継続的に支援を必要としている。	重点分野 課題別援助方針 <pre> graph LR I[イ. 農村開発] --> I1[農業生産性向上への支援] I --> I2[地方農民の収入向上による地域格差の是正] I1 --> I1_1[小農のための小規模灌漑技術の移転及び施設の修繕・拡充への支援の検討。] I2 --> I2_1[ポストハーベスト部門の強化充実への支援の検討（地方の農業道路、小規模橋梁）。] R[ロ. 基礎的生活分野] --> R1[基礎教育] R --> R2[保健・医療] R --> R3[安全な水の供給] R1 --> R1_1[教育の量と質の向上への支援（就学率向上、カリキュラムの充実、教員の質の向上）。] R1 --> R1_2[男女間格差改善への支援] R2 --> R2_1[野口研をガーナ及びアフリカ地域全体の拠点とした感染症及び寄生虫対策への支援の検討。] R2 --> R2_2[人口問題対策への支援の検討（家族計画の教育啓蒙活動への支援）。] R2 --> R2_3[乳幼児及び妊産婦死亡率低下への支援の検討（予防接種の実施、医療従事者の再訓練、啓蒙活動、保健所などのインフラ整備）。] R3 --> R3_1[給水分野の支援の継続（施設建設、衛生の教育・啓蒙、施設の運営・維持管理体制）。] H[ハ. 経済構造改革] --> H1[マクロ経済バランスの安定化のための支援の検討。] N[二. 産業育成] --> N1[産業振興に資する環境づくり] N --> N2[人材養成基盤の拡充への支援の検討。] N1 --> N1_1[中小企業育成への支援の検討。] N1 --> N1_2[生産構造の多様化、加工度向上による高付加価値化、投資環境整備への支援の検討。] S[ホ. 経済インフラ整備] --> S1[運輸] S --> S2[その他（電力・通信）] S1 --> S1_1[幹線道路の修繕、及び地方の農道や橋梁整備への支援の可能性検討。] S1 --> S1_2[道路維持管理能力向上への支援の検討。] S1 --> S1_3[港湾等の修復・拡張等への支援。] S2 --> S2_1[発電施設の改修・新設及び地方電化への協力の可能性の検討。] S2 --> S2_2[通信網整備・リハビリ等への協力可能性の検討。] </pre>	(イ) 援助受け入れ体制・能力の強化 ・先方実施機関の、日本の援助スキームへの理解を一層促進していく。 (ロ) 債務問題への対応（当時） ・<u>ガーナは、債務削減措置の適用を求めずに、新規資金により経済社会開発を進めるとの姿勢を明らかにしており、そうした自助努力を高く評価する。</u> (ハ) セクター・プログラム（SP）・アプローチ ・「保健」「教育」「道路」「農業」の4分野でSPが相当程度進んでいる。我が国は、ガーナを開発パートナーシップ推進のモデル的な拠点と考え、SPの推進を重点的に支援していく。→企画調査員の拡充・柔軟な活用、アドバイザー型専門家の派遣、SPを踏まえた案件形成、開調や技プロの成果のプログラムへの反映など。 (ニ) 南南協力推進 ・南南協力・域内協力の推進とフォローアップ。 ・ガーナ大学野口記念医学研究所を「アフリカにおける保健・医療分野の人造りの拠点」及び「HIV/AIDS等感染症、国際寄生虫対策の地域の拠点」の一つとして発展させる支援を継続する。
(2) ODA 大綱原則との関係	「特に問題はない。」	
(3) 我が国援助の目指すべき方向 (イ)これまでの援助 ・ガーナは、サブサハラアフリカでは我が国最大の援助対象国。 ・ガーナにとっても、日本は1988年以来最大の援助国。 (ロ)今後5年間の援助 ・中期政策に述べられている「人間中心の開発」 ・ガーナの開発状況及びその課題を踏まえた重点分野の設定。 ・貧困削減が最優先。		

表 4-3 2006 年版「対ガーナ国別援助計画」の概要

(1) 基本的視点・目標	重点開発課題に基づく我が国の戦略プログラム（協力プログラム）：目標体系図（仮）	(5) 援助実施上の留意点
3つの視点 1. 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策定 2. ガーナ側の自助努力を前提とした援助実施 3. 長期的視野に立った目標達成型の援助実施 対ガーナ支援の基本的開発目標 「貧困削減を伴った経済成長」 (2) 対ガーナ援助の重点開発課題 (イ) 地方・農村部の活性化 (ロ) 産業育成 (ハ) 行政能力向上と制度整備（上記課題達成の促進） (3) 対ガーナ援助規模について ・ 2002～2004 年度実績（30～40 億円）の水準を最低限維持し、投入規模の拡大を目指す。 (4) 地域的配慮 ・ 戦略プログラム 1・2 は、北部地域に配慮した貧困地域への支援を重視する。 ・ 戦略プログラム 3・4 は、鑄込まれる地域を重点対象とし、複数の投入による相乗効果を目指す。	基本的開発目標 重点開発課題 戦略プログラム（協力プログラム） ◎ 優先協力事項 ○ 将来重要となり得る事項 地方・農村部の活性化 戦略プログラム1:「農業振興」プログラム 重点協力領域 ◎SO1-1 農業生産性向上 ◎SO1-2 ポスト・ハーベットの改善 ○SO1-3 農業分野における行政能力の向上 ◎SO1-4 関連インフラ整備 戦略プログラム2:「基礎生活改善」プログラム 重点協力領域 ◎SO2-1 地域保健改善、感染症対策 ◎SO2-2 (保健セクターの) 計画策定・実施・モニタリングの強化 ◎SO2-3 基礎教育へのアクセス及び質の改善 ○SO2-4 安全な水の供給 産業育成 戦略プログラム3:「民間セクターの開発」 重点協力領域 ◎SO3-1 製造業及び関連産業支援、産業活性化支援 ◎SO3-2 ビジネス環境整備支援 ○SO3-3 経済インフラ整備 戦略プログラム4:「産業人材育成」 重点協力領域 ◎SO4-1 (初等・中等・高等教育について) 各教育システムの能力強化 ◎SO4-2 教育分野における行政能力の向上 行政能力の向上・制度改善 行政能力向上と制度整備 重点協力領域 ◎財務管理・開発計画などについて、地方行政機関や中央省庁の管理能力向上、政策制度づくり、執行能力の強化支援。	(イ) 予測性の向上：中期的戦略に立った戦略プログラムの立案 ・ ガーナの開発戦略に沿って、重点的に支援する開発課題を設定し、その達成を目指した戦略プログラムを立案する。 ・ 「重点協力領域」を明確にし、個々の投入の相互作用を意識した中期的に達成に必要な協力プログラムを策定する。 ・ 定期的に内容の見直しを行う。 (ロ) 政策対話の強化、評価と案件形成のリンク ・ ガーナ政府各部局との政策対話の強化、政策・省庁予算とのリンク不足の改善、セクター横断的な視点の強化を行う。 ・ 協力プログラムの内容を、ガーナ政府と定期的に、課題達成への貢献の視点から検討し見直す。 (ハ) 開発の担い手、必要条件に対する配慮 ・ ジェンダー、環境社会配慮、ガーナ側の政府調達などの諸制度へのフォロー。 (ニ) 実施体制・援助手法の改善、協調への能動的関与 ・ 事業相互間やスキーム間連携、我が国の経験・技術・知見の活用、予測製の向上、コスト問題、有用案件の点から面への発展性の改善などに必要な援助実施体制の強化、手法・ツールの改善に取り組む。 ・ パイロット事業の成果を面的拡大するシナリオと資金ツールの案件形成段階からの検討。 (ホ) 我が国支援の方向性の明確化、ガーナ側官民への情報の開示（プロセス）

4-1-3 日本の ODA 上位政策との整合性

1. 2000 年版「国別援助計画」と旧 ODA 大綱、旧 ODA 中期政策及びアフリカ開発会議 (TICAD) プロセスとの整合性

2000 年版「国別援助計画」と旧 ODA 大綱(1992-2003 年)及び旧 ODA 中期政策(1999-2005 年)との整合性を表 4-4 に示す。2000 年版「国別援助計画」に掲げられている対ガーナ支援の意義(民主化・経済構造改革、自助努力の支援、地域の平和と安定への貢献等)は、旧 ODA 大綱の基本理念及び旧 ODA 中期政策の基本的考え方とも一致している。また、地域的援助の在り方については、旧 ODA 大綱では、依然としてアジア地域に重点を置くとしながら、貧困や経済の困難にも目を向ける必要性から、アフリカにもふさわしい協力を行っていくとしており、後発開発途上国へ配慮するという観点からも、ガーナへの支援の意義は認められる。特に、旧 ODA 中期政策は、第二回アフリカ開発会議(TICAD II)で策定した「東京行動計画」の実現に向けて、アフリカ地域へ支援することを明記しており、2000 年版「国別援助計画」も TICAD II の「東京行動計画」の実現に向けた協力について言及している。

表 4-4 2000 年版「国別援助計画」と旧 ODA 大綱及び旧 ODA 中期政策との整合性

	2000 年版「国別援助計画」	旧 ODA 大綱	旧 ODA 中期政策
支援意義	民主化、経済構造改革への着実な進展を支援	健全な経済発展の実現	DAC「新開発戦略」の実現のため、発展途上国の経済的離陸に向けた自助努力を支援
	開発の積極的な自助努力への支援	開発途上国の自助努力の支援	
	貧困層に人道的観点からの支援	飢餓と貧困に対する人道的支援	「人間の安全保障」の視点に留意して支援
	良好な二国間関係の維持	開発途上国との友好関係の増進	—
	地域の平和と安定に貢献	世界の平和と繁栄	—
地域的重要性	ガーナへの支援	世界全体の貧困や経済の困難に目を向け、特に後発開発途上国へ配慮	アフリカの問題解決に向けての努力を支援。TICAD II「東京行動計画」の実現化
重点課題・分野	農業開発	基礎生活分野	地球規模問題への取組(食料)
	基礎的生活基盤の改善	基礎生活分野	貧困対策や社会開発分野への支援
	経済構造改革	構造調整	経済構造改革支援
	産業育成	人作り及び研究協力等技術の向上・普及をもたらす努力	人材育成・知的支援
	経済インフラの整備	インフラ整備	経済・社会インフラへの支援
援助手法・実施上の留意点	債務問題への対応 ^{注1}	—	債務問題への取り組み
	セクタープログラムアプローチ	援助関係機関との適切な連携協調を図る	他の援助国及び国際機関との協調
	南南協力推進	これまでの成功経験の活用を図る	南南協力への支援

出所:2000 年版「国別援助計画」、旧 ODA 大綱、旧 ODA 中期政策をもとに評価チームが作成

(注1) 当時はガーナは HIPC の認定国であるが、債務削減の適用を求めていなかったため、「日本はガーナの自助努力を評価するとともに、今後も債務負担能力を勘案しつつ支援を検討」としている。その後、2001 年に適用を申請。

2000 年版「国別援助計画」で掲げられている重点分野は、旧 ODA 大綱の重点事項項目や旧 ODA 中期政策の重点課題にすべて合致しており、整合性は高いといえる。ガーナを対アフリカ援助の重要な拠点としてとらえていることから、ガーナへの技術移転や人的交流の促進を通じて、西アフリカ地域の発展と安定に資するよう南南協力を推進しており、旧 ODA 大綱・中期政策にうたわれている地域協力や日本援助の成功体験の促進などの効果的方策・援助手法に合致しているといえる。

表 4-5 TICAD II(1998 年)「東京行動計画」の概要

＜主題＞ 貧困削減と世界経済への統合 ＜基本原則＞ 主体性(オーナーシップ)とグローバル・パートナーシップ ＜アプローチ＞ 1. 協調の強化、2. 地域的な協力と統合、3. 南南協力 ＜横断的テーマ＞ 1. キャパシティ・ビルディング、2. ジェンダーの主流化、3. 環境の管理 ＜行動計画＞ 1. 社会開発と貧困削減: 人間開発の促進 1.1. 教育、1.2. 保健及び人口、1.3. 貧困層支援のための他の措置 2. 経済開発: 民間セクターの育成 2.1. 民間セクター開発、2.2. 工業開発、2.3. 農業開発、2.4. 対外債務 3. 開発の基盤 3.1. 良い統治、3.2. 紛争予防及び紛争後の開発

出所: 外務省 TICAD II ホームページ(http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/index_k.html)

2. 2006 年版「国別援助計画」と ODA 大綱、ODA 中期政策及びアフリカ開発会議(TICAD)プロセスとの整合性

2006 年版「国別援助計画」と ODA 大綱(2003 年-)及び ODA 中期政策(2005 年-)との整合性を表 4-6 に示す。2006 年版「国別援助計画」の「ガーナは西アフリカ地域において安定的に国造りを進めている数少ない国のひとつであり、安定と開発のモデルとしてガーナの持続的な成長に向けた取組を支援していくことは西アフリカひいてはアフリカ地域全体にとっても重要である」とした支援意義は、ODA 大綱の基本理念に則ったものと認められる。

2006 年版「国別援助計画」では、特にガーナ政府の開発戦略(GPRS/GPRS II)の実現にむけた協力を行うことを強調しており、そのために従来とは異なる「課題達成型」アプローチを採用した。同時に、日本援助方針の明確化、メッセージ性向上、政策対話の強化や援助協調への能動的関与などを実施上の留意点として指摘しており、これらのアプローチは、ODA 中期政策で特に強調されている効率的・効果的な援助の実施に向けた方策としての現地機能強化や援助政策立案、政策協議の強化などと合致するものといえる。さらに、重点開発課題、協力領域に関しては、ODA 大綱及び ODA 中期政策の重点課題と整合性が高い。また、TICAD III(2003 年)の方針である、経済成長を通じた貧困削減、人間中心の開発及び平和の定着、にも沿った内容となっている。

表 4-6 2006 年版「国別援助計画」と ODA 大綱及び ODA 中期政策との整合性

	2006 年版「国別援助計画」	ODA 大綱	ODA 中期政策
支援意義	持続的な成長と貧困削減の達成に向けた自助努力への支援	発展途上国の自助努力支援	—
	MDGs 達成、貧困克服や基本的社会サービスの質の向上に向けた支援	「人間の安全保障」の視点	人間の安全保障の視点を踏まえた貧困削減
	西アフリカ地域の安定のための主導的役割への支援	国際社会における協調と連携(広域的協力の支援)、平和の構築	平和の構築
地域的重要性	ガーナへの支援	紛争や深刻な開発課題を抱える中で、自助努力に向けた取組を強化し、必要な支援を行う	—
重点開発課題・分野	地方・農村の活性化(SO1:農業振興、SO2:貧困地域における基礎生活環境の改善)	貧困削減	貧困層を対象とした直接的支援
	産業育成(SO3:民間セクターの開発、SO4:産業人材育成)	持続的成長	成長を通じた貧困削減のための支援、経済社会基盤の整備、人づくり支援、経済連携強化のための支援
	行政能力向上と制度整備	貧困削減	貧困削減のための制度・政策に関する支援
援助手法・実施上の留意点	予測性の向上・中期的視点の戦略プログラム	—	援助政策の立案及び実施体制の強化
	政策対話の強化	政策協議の強化	政策協議の実施
	実施体制・援助手法の改善、協調への能動的関与	政策の決定過程・実施における現地機能の強化	援助手法の連携と見直し、現地援助コミュニティとの連携強化
	情報の開示	—	情報公開と広報強化

出所:2006 年版「国別援助計画」、ODA 大綱、ODA 中期政策をもとに評価チームが作成

表 4-7 TICAD III(2003 年)の概要

小泉総理大臣(当時)による基調演説が行われたほか、TICAD10周年宣言やTICAD III議長サマリーなどが発表された。 「TICAD10 周年宣言」 過去 10 年の TICAD プロセスの成果を踏まえ、今後重視し続ける点は以下の通り。 1. リーダーシップと国民参加、2. 平和とガバナンス、3. 人間の安全保障、4. アフリカの独自性、多様性、アイデンティティーの尊重 「TICAD III 議長サマリー」 重要な開発課題として、アフリカの更なる努力と国際社会の支援が求められた課題: 1. 平和の定着、2. キャパシティ・ビルディング、3. 人間中心の開発、4. インフラ、5. 農業開発、6. 民間セクター開発、7. パートナーシップの拡大、8. 市民社会との対話

出所:外務省 TICAD III ホームページ(http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ticad/index_tc3.html)をもとに評価チームが作成

なお、外務省では、ODA の効果的・効率的な実施、質の一層の向上・改善を目指し、2005 年に「ODA の点検と改善」の取組を開始した。その中では、戦略的な ODA 実施としての体制や枠組み整備の取組強化や、チェック体制の拡充などを目的に、「国別援助計画改訂プロセスの迅速化」、「国別援助計画実行指針の導入とプログラム化の推進」、「現地 ODA タスクフォース等によるレビューの導入」等が議論されており、毎年、その実施結果がまとめられている⁸。ガーナの 2006 年版「国別援助計画」でも、プログラム化の推進や評価の活用の重要性などがうたわれており、外務省本省サイドと同様な視点を持って策定されたことがわかる。

4-2 ガーナ国家開発戦略との整合性

4-2-1 ガーナ長期開発戦略と「国別援助計画」との整合性

ガーナの長期開発戦略である Ghana Vision 2020(1995 年策定)と 2000 年版・2006 年版「国別援助計画」との整合性は表 4-8 に記すとおり、すべての重点分野が、両「国別援助計画」の重点分野・重点開発課題でカバーされている。

表 4-8 Ghana Vision 2020 と 2000 年版及び 2006 年版「国別援助計画」の整合性

	Ghana Vision 2020 の重点分野	2000 年版「国別援助計画」の重点分野	2006 年版「国別援助計画」の重点開発課題・戦略プログラム
ゴール	2020 年までに中所得国入り「人間中心の開発」	「人間中心の開発」支援	貧困削減を伴った経済成長
重点分野	1. 人材開発	基礎的生活基盤の改善(教育、保健、水)	地方・農村の活性化(SO2 基礎的生活環境の改善)、産業育成(SO4 産業人材育成)
	2. 経済発展	経済構造改革、産業育成、経済インフラ整備、農業開発	産業育成(SO3 民間セクター開発)
	3. 地方開発	農業開発	地方・農村の活性化(SO1 農業振興、SO2 基礎的生活環境の改善)
	4. 都市開発	経済インフラ整備	産業育成(SO3 民間セクター開発)
	5. 国家開発のための環境整備	経済構造改革	行政能力向上・制度改善

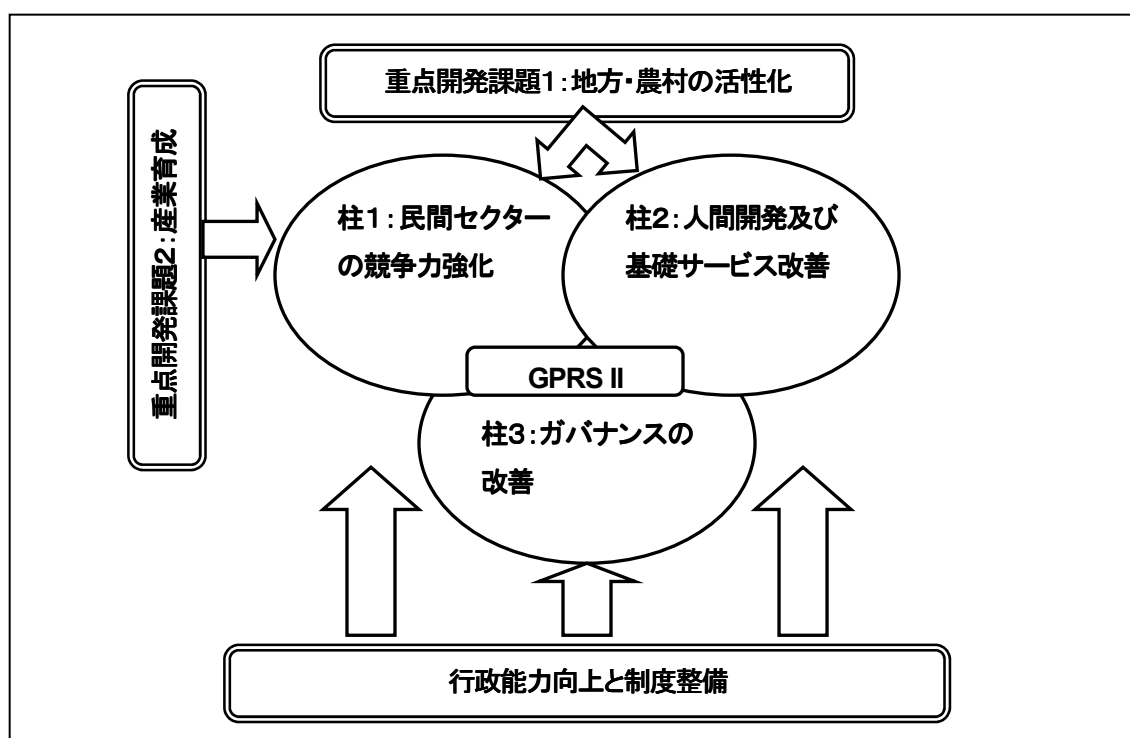
出所: Ghana Vision 2020、2000 年版及び 2006 年版「国別援助計画」をもとに評価チームが作成

⁸ 外務省「ODA の点検と改善」ホームページ(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/ugoki/tenken_kaizen/index.html)

4-2-2 第二次ガーナ貧困削減戦略と2006年版「国別援助計画」との整合性

4-1-2 でも述べたが、2006年版「国別援助計画」は、ガーナ開発戦略への整合性を明確化させることを主眼として策定されている。具体的には、第二次ガーナ貧困削減戦略（GPRS II:2006-2009年）の3つの重点の柱に対応する形で、2つの重点開発課題とそれらを補足的に支援する「行政能力向上・制度改善」を設定している（図4-1参照）。

図 4-1 2006 年版「国別援助計画」と GPRS II との整合性



また、重点開発課題の下に立案された各戦略プログラムの支援内容が、GPRS II の重点の柱や重点領域と整合しているか否か、具体的にどのように整合しているかを比較した（表4-9）。その結果、各戦略プログラムがすべて GPRS II の重要領域に合致していることがわかり、整合性は高いといえる。

表 4-9 2006 年版「国別援助計画」の重点開発課題と GPRS II との整合性

2006 年版「国別援助計画」の戦略プログラム	GPRS II	
	重点の柱	重点領域
1. 地方・農村部の活性化		
SO1 農業振興 ◎SO1-1: 農業生産性向上 ◎SO1-2: ポスト・ハーベストの改善 OSO1-3: 農業分野における行政能力の向上 ◎SO1-4: 関連インフラ整備	1. 民間セクターの競争力強化	1-2 農業の近代化
		1-5 雇用創出・セーフティネットの拡大
SO2 貧困地域における基礎生活環境の改善 ◎SO2-1: 地域保健改善、感染症対策 ◎SO2-2: 計画策定・実施・モニタリング強化(保健セクター) ◎SO2-3: 基礎教育へのアクセス及び質の改善 OSO2-4: 安全な水の供給	2. 人材開発と基礎サービス改善	2-1 教育、技能、人材育成
		2-2 保健
		2-4 安全な水と衛生
		2-6 社会的弱者への支援
2. 産業育成		
SO3 民間セクター開発 ◎SO3-1: 製造業及び関連産業支援、産業活性化支援 ◎SO3-2: ビジネス環境整備支援 OSO3-3: 経済インフラ整備	1. 民間セクターの競争力強化	1-1 民間セクター開発
		1-3 道路・エネルギー・科学技術
		1-4 ICT、観光、炭鉱
SO4 産業人材育成 ◎SO4-1: 各教育システムの能力強化 ◎SO4-2: 教育分野における行政能力の向上	1. 民間セクターの競争力強化	1-5 雇用創出・セーフティネットの拡大
	2. 人材開発と基礎サービスの改善	2-1 教育、技能、人材開発
3. 行政能力強化と制度整備		
行政機能強化 (注: 戦略プログラムという位置づけにはない) ◎行政能力の向上	2. 人材開発と基礎サービス改善	2-1 教育、技能、人材育成
	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)
		3-4 根拠ある決定の促進

出所: GPRS II 及び 2006 年版「国別援助計画」をもとに評価チームが作成

なお、「国別援助計画」の別紙 3 の協カマトリクスには、重点協力領域も含めた「国別援助計画」の支援領域と GPRS との整合性が示されている。以下表 4-10 に協カマトリクスの一部を抜粋する。

表 4-10 2006 年版「国別援助計画」の別紙2:協力マトリクスの抜粋

協力マトリクス SO1:農業振興				
GPRS	国別援助計画	GPRS		国別援助計画
柱/重点領域	戦略プログラム	期待される成果	成果測定指標	支援の主軸となる重点協力領域
柱 1:民間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、被伝統的農産物輸出	◎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・排水設備などの生産基盤強化、研究機関の生産技術研究、農業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(以下略)	◎ポストハーベットの改善(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
		農業投資のリスク軽減	灌漑用耕地面積の割合(以下略)	◎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(以下略)	◎インフラ整備(SO1-4) 相乗効果を測る観点から、道路・橋梁整備や地方電化の推進等のインフラ整備及びそれに係る計画策定・維持管理等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	エネルギー(電気、LPガス、石油)の年間一人あたり消費量率(以下略)	
		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	◎インフラ整備(SO3-3) 相乗効果を測る観点から、道路整備やエネルギー等の経済インフラ整備を支援
		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(以下略)	

注1:本マトリクスは、調和化を目的としてガーナ政府が作成中の GPRS II 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。注2:GPRS II は現在改訂作業中であり、右に合わせ Result Matrix も更なる改訂が想定されるところ、調和化の観点から必要性に応じて調整することとする。* GPRS (Ghana Poverty Reduction Strategy): ガーナ貧困削減戦略、SO(Strategic Objective): 戦略プログラム

注: 当時 GPRS II はまだ策定途中であり、重点領域などは最終内容とは異なる部分もある。

このように、2つの「国別援助計画」はガーナの開発戦略に整合した形で策定されていることがわかる。また、2006 年版の「国別援助計画」の戦略プログラムの内容については、概ねガーナ政府の各セクターポリシーの方針と合致しているといえる。

4-3 国際的な優先課題との整合性

4-3-1 DAC 新開発戦略

1996 年 5 月、開発援助委員会(DAC)が「新開発戦略(21 世紀に向けて:開発協力を通じた貢献)」を採択した。この開発戦略は地球上のすべての人々の生活向上を目指し、具体的な目標と達成すべき期限を設定しており、先進国及び開発途上国が行動の取組を進

めていくことが不可欠として、グローバル・パートナーシップの重要性を強調している⁹。2000 年版「国別援助計画」では、ガーナへの援助意義の検討において、ガーナ開発政策が DAC 新開発戦略の方向性と合致していることにかんがみ、ガーナを西アフリカ地域における援助モデル国として支援を行っていく旨強調している。

4-3-2 ミレニアム開発目標(MDGs)

2006 年版「国別援助計画」の改訂当時、ガーナの国民総生産(GNP)は 380US ドル(2004 年、世界銀行)、UNDP の人間開発指標は 177 国中 138 位(2005 年)と低い。また、所得格差は拡大傾向にあり、教育や保健等の社会サービスの提供についても質の格差が地域的に拡大していることが懸念材料となっており、貧困層の底上げの必要性は明らかであるとしている。2006 年版「国別援助計画」は日本の上位政策やガーナ開発戦略との整合性に加え、MDGs 達成への貢献の必要性も明記しており、特に、「MDGs において設定されている指標とのリンクを組み込んだ事業を形成することで、より目指すべき具体的な成果を明確にすることが可能である」と提案している。

4-4 日本の比較優位性

2006 年の改訂に向けて、日本の今後の援助の必要性やその方向性について、大使館、JICA 及び民間企業など幅広い関係者の間で議論された。2006 年版「計画」では、これまでの実績に基づいた日本援助の特徴を、①プロセス支援・人材育成重視、②現場重視による着実な実施支援、③多様なツールの組み合わせによる相乗効果、④基盤整備と民間セクター支援、⑤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。同時に、課題として、政策対話の在り方：メッセージ性向上の必要性、予測性にかかる問題(複数年動員可能な資金量の提示ができないことに加え、継続的な取組を行う分野やその基本姿勢を示し切れていないことなど)、持続性・地域的展開に対する考慮の必要性などを指摘している。

「国別援助計画」の基本方針は、上記の日本援助の特徴を考慮し、更に課題を克服するための提案・留意点も明記したものであり、日本の比較優位性を適切に反映したものと判断できる。特に、地域的配慮として、貧困層が集中する地域、中でも北部地域に配慮した貧困地域への支援を重視するとしており、「人間の安全保障」の観点、及び日本援助の大きな特徴である現場主義を積極的に反映した方針といえる。

なお、日本の比較優位性に関しては、改訂当時と現在では大きな変化はないと見なされており、現地調査では、ガーナ政府からは、主に現場主義アプローチ、品質の高さ、貧困の地域格差是正を目的とした貧困地域への支援方針が日本の比較優位性と評価された。

⁹ 旧 ODA 中期政策

4-5 援助協調・他ドナーによる支援との関連性

2006 年版「国別援助計画」では、当時の援助協調の状況について詳細に考察している。具体的には、PRSP(GPRS)を政策枠組みとする開発パートナーシップの活発化、MDBS の導入、保健等の主要セクターにおけるセクタープログラムの活性化等が起っており、全般的には、調和化・援助効果向上に向けた取組が進展していることを記している。一方、ガーナ政府からも手続きの共通化・調和化への要請が強まっているが、同時に、各ドナーはそれぞれの比較優位、関心の所在により独自の政策対話を行うことを基本的に尊重しあう自由度が確保されている点なども指摘している。

このような状況を受けて、当時、日本もより積極的な援助協調への取組が期待されていたと推測され、「国別援助計画」は日本の対ガーナ援助の基本方針として、「・・・他ドナーとの有機的連携を図り、我が国の支援で得られた技術・制度の普及を含め、共有された課題達成を効果的に支援するために、財政支援型の支援の可能性も含め適切な支援の在り方につき検討していく。」と明記している。

一方、拡大 HIPC イニシアティブ適用申請により、有償資金協力を中断していた時期であったが、中長期的な債務持続可能性の状況を見つつ、再開の可能性を検討するとしている。その際には、アフリカ民間セクター開発のための共同イニシアティブに基づくアフリカ開発銀行との協調融資スキームの検討を行うことが言及されており、他ドナーとの連携も具体的に提案されている。策定プロセス関係者からの聞き取り調査からも、当時、積極的かつ適切に援助協調に関する検討が行われたことが確認された。

なお、改訂後の 2007 年に、各開発パートナーの援助アラインメント(整合性)を向上させる目的でガーナ合同支援戦略(G-JAS)が策定されており、他の主要ドナーとともに日本も G-JAS に署名した。2008 年には MDBS への参加も果たしており、援助協調に積極的に参画していることがわかる。

4-6 「政策の妥当性」に関する評価

4-6-1 「国別援助計画」と日本の ODA 上位政策との整合性

これまでの検証の結果から、2000 年版及び 2006 年版「国別援助計画」ともに、支援意義、支援内容、手法などにおいては新・旧 ODA 大綱及び ODA 中期政策との整合性は高いといえる。また、両「国別援助計画」ともに、アフリカ ODA 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ような計画内容となっている。

2006 年版「国別援助計画」については、ODA 大綱や中期政策における効率的・効果的な援助の実施に向けた方策を推進するアプローチをとっていると同時に、外務省が 2005 年から実施している取組の「ODA の点検と改善」との関連でも、プログラム化の推進や評価の活用の重要性などをうたうなど同様の視点をもって策定されたことがわかる。

4-6-2 ガーナ国家開発戦略との整合性

2000年版と2006年版「国別援助計画」は、ガーナ長期開発戦略 Ghana Vision 2020と第二次ガーナ貧困削減戦略 GPRS II(2006-2009年)に整合性が高いといえる。特に、2006年版「国別援助計画」においては、ガーナの援助環境や日本の立場の変化に的確に対応し、ガーナ側の開発戦略への整合性をより明確にさせた「課題達成型」などの支援方針を策定したことは、高く評価できる。

4-6-3 国際的な優先課題との整合性

2000年版「国別援助計画」はDAC新開発戦略、2006年版「国別援助計画」はミレニアム開発目標(MDGs)の実現に向けて、支援の意義・内容を検討しており、それぞれ国際的に優先的な課題解決に向けたイニシアティブとの整合性は高いといえる。

4-6-4 日本の比較優位性

2006年版「国別援助計画」は、日本援助の特徴を十分に考慮し、更に課題を克服するための提案・留意点も明記しており、比較優位性を適切に反映したものと判断できる。なお、その比較優位性は現時点でも大きな変化はないと見なされており、ガーナ政府からは、現場主義アプローチ、資機材の品質の高さ、貧困の地域格差是正を目的とした貧困地域への支援方針が日本の優位性と評価されていた。

4-6-5 援助協調・他ドナーによる支援との関連性

援助協調との関連性については、日本のODAの制約や課題を認識しつつ、改訂当時の協調の潮流をフォローしている。2006年版「国別援助計画」では、「他ドナーとの連携を図り、(中略)共有された課題達成を効果的に支援するために、財政支援型の支援の可能性も含め適切な支援の在り方につき検討していく」とし、アフリカ開発銀行との協調融資の可能性など具体的な検討事項も示しており、積極的かつ適切に援助協調に関する方針が示されているといえる。