

第5章

「プロセスの適切性」に関する評価

第5章 「プロセスの適切性」に関する評価

5-1 「国別援助計画」の改訂プロセス

5-1-1 改訂の実施体制

1. 外務省本省サイド

2006年「国別援助計画」の改訂作業の開始にあたり、外務省本省サイド及びガーナ現地サイドにそれぞれタスクフォースが立ち上げられた。東京タスクフォースの第1回会合は、2004年9月に開催されている(下表参照)。参加者は、タスクフォースメンバー6名(コメンター2名、アドバイザー¹4名)、事務局(外務省各課、JICAアフリカ部、JBIC開発第4部)、及びオブザーバーであった。2005年の6月までに、タスクフォース会合5回、現地協議団派遣2回、各省協議1回が行われた。

表 5-1 「国別援助計画」改訂の東京タスクフォース(TF)会合及び各省協議

	開催日	次第・協議内容
第1回 東京TF会合	2004年 9月22日	・タスクフォースメンバー紹介 ・「国別援助計画」の概要説明及びガーナ「国別援助計画」について～現地TFの基本認識 ・改訂作業方針
第2回	2004年 10月26日	・ガーナ援助の目的・理念についての整理・検討 ・第1回現地協議における協議事項の洗い出し ・債権放棄とPRSP支援についての考え方の整理 ・日本の過去の対ガーナ援助の評価(JICA/JBIC)
現地協議 (第1回)	2004年 11月8-21日	・ガーナ政府各省庁、主要ドナー、現地有識者との面談
第3回	2004年 12月1日	・第1回現地協議報告 ・過去の援助の評価:教育分野協力評価
第4回	2005年 1月27日	・2003年12月の大統領選挙の結果と政治経済情勢 ・「国別援助計画」第1次案検討
第5回	2005年 4月22日	・「国別援助計画」第2次案検討 ・援助計画基礎調査の結果を踏まえた協力プログラムの検討
各省協議 ²	2005年 5月11日	・「国別援助計画」改定作業に関するこれまでの経緯及び骨子(案)の説明
現地協議 (第2回)	2005年 5月末～6月上旬	・「国別援助計画」骨子(案)の説明
	2006年9月	「国別援助計画」改定版の完成

出所:外務省より入手の資料をもとに作成

第4章に記したとおり、2005年度に始まった外務省の「ODAの点検と改善」の取組と同時並行的、あるいは、若干先行するタイミングでガーナ援助計画改訂作業は進められ、主要な内容については先取りするような形で援助計画に反映されていった。

¹ ガーナでの開発援助経験者(大使館専門調査員、JICA事務所企画調査員経験者)。主査は、政策研究大学院大学教授の大野泉氏。

² 参加省庁は、警察庁、総務省、財務・経済計画省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省、及び法務省。

2. 現地サイド

現地(ガーナ)においては、2004年5月のODA総合戦略会議においてガーナが「国別援助計画」の策定対象国に選定される以前の2003年3月より、現地のイニシアティブで改訂作業を開始している³。作業メンバーは、大使館(大使、参事官、経済協力担当官、専門調査員)及びJICA事務所(所長以下職員、企画調査員、個別専門家、プロジェクト専門家)で構成され、その後、民間の邦人関係者を加えた協議が設けられ、計画の骨子案がまとめられた。これが外務省本省の仮承認を得た後、JICA「国別事業実施計画」のとりまとめ作業と現地での政策対話が開始され、要望調査が進められた。その間、JICA事務所が実施した日本の支援分野に対応したローカル・コンサルタントを備上してのセクター分析・政策検討作業の結果の付与や、ガーナ財務・経済計画省をはじめとする各省ハイレベルに対する「国別援助計画」の説明(2003年7月)が行われている。なお、その後の要望調査では、このローカル・コンサルタントをガーナ政府による要請書作成支援に充て、案件形成を行った。

5-1-2 改訂プロセス

2004年9月に、「国別援助計画」改訂の第1回東京タスクフォース会合が開催され、そこでは現地が作成した素案の検討が行われ、改訂作業方針が確認された。東京と現地のタスクフォースの間にはメーリングリストが立ち上げられ、緊密なやり取りが行われたとのことである。

同年10月からJICAの「国別援助計画」策定基礎調査が行われ、同時期に第1回現地協議が行われている。翌2005年4月には、現地で基礎調査の結果報告会が開催され、その結果が数日後の第5回東京タスクフォース会合に報告されている。現地の報告会では、日本の協力の方向性に関し、以下の7つのプログラム(いずれも仮称)の目的・課題及び重点領域・重点事項案が示され、先方政府関係者との間に意見交換が行われた。(「中央行政支援プログラム」、「地方行政支援プログラム」、「保健セクター支援プログラム」、「農林業セクター支援プログラム」、「産業支援セクタープログラム」、「教育セクター支援プログラム」、及び「地方インフラセクター支援プログラム」)

2005年6月時点で「国別援助計画」(改訂版)の骨子は確定し、第2回現地協議(2005年6月)にて先方政府に説明、合意を得ている。あわせてプレス・リリースも発出された。一方、東京タスクフォースでは、ODA総合戦略会議に、策定の方針、中間報告、最終報告等が定期的に報告されていた⁴。2006年2月には最終ドラフトができていたとのことであるが、その後の各省協議や機構改革への対応に時間を要し、正式発表は2006年9月となった。なお、英語版は、2006年4月の小泉首相(当時)のガーナ訪問に合わせ、相手国政府や援助関係者と迅速に内容を共有できるようにとの配慮から、日本語版の最終ドラフト完成直後に作成されている。

³ 「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 (2004年7月 橋本宣幸)

⁴ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/enjyo/ghana.html> (外務省ホームページ)

5-2 「国別援助計画」の実施プロセス

5-2-1 「国別援助計画」の実施体制

1. 現地 ODA タスクフォースの体制と機能

ガーナでは、計画改訂後、大使館と JICA 事務所による ODA タスクフォースの体制が整備され、現在では毎月(3~4 週間ごと)に現地 ODA タスクフォース会合が開催され、意思決定機関として機能している。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、大使も可能な限り参加するとのことである。なお、兼轄国のリベリア及びシエラレオネも協議対象である。

現地 ODA タスクフォースは「総合戦略・企画チーム」と「セクター・チーム(農業、保健、教育、産業、インフラ、ガバナンス、援助協調/MDBS の 7 チーム)」で構成され、すべてのチームが大使館員及び JICA 事務所員の混成となっている。「総合戦略・企画チーム」は、全体の戦略の検討やセクター間の調整を行うために設置されたが、現地 ODA タスクフォースの全体会合が定例開催されるようになってからは開かれておらず、最後に開催された 2009 年 2 月頃の会合では支援分野の選択と集中の議論が行われた。

セクター・チームの構成は、「国別援助計画」の「重点開発課題に基づく我が国の戦略プログラム(別紙1)」に整理された「重点協力領域」に対応し、次節 5-2-2 で詳述するポジション・ペーパーの作成単位となっている。また、日本及びガーナの省庁及び政府機関の体制にも対応しており、チーム単位で当該分野の支援にかかわる企画立案、実施管理、ガーナ政府及びに開発パートナーとの協議、並びに援助協調対応等を行っている。

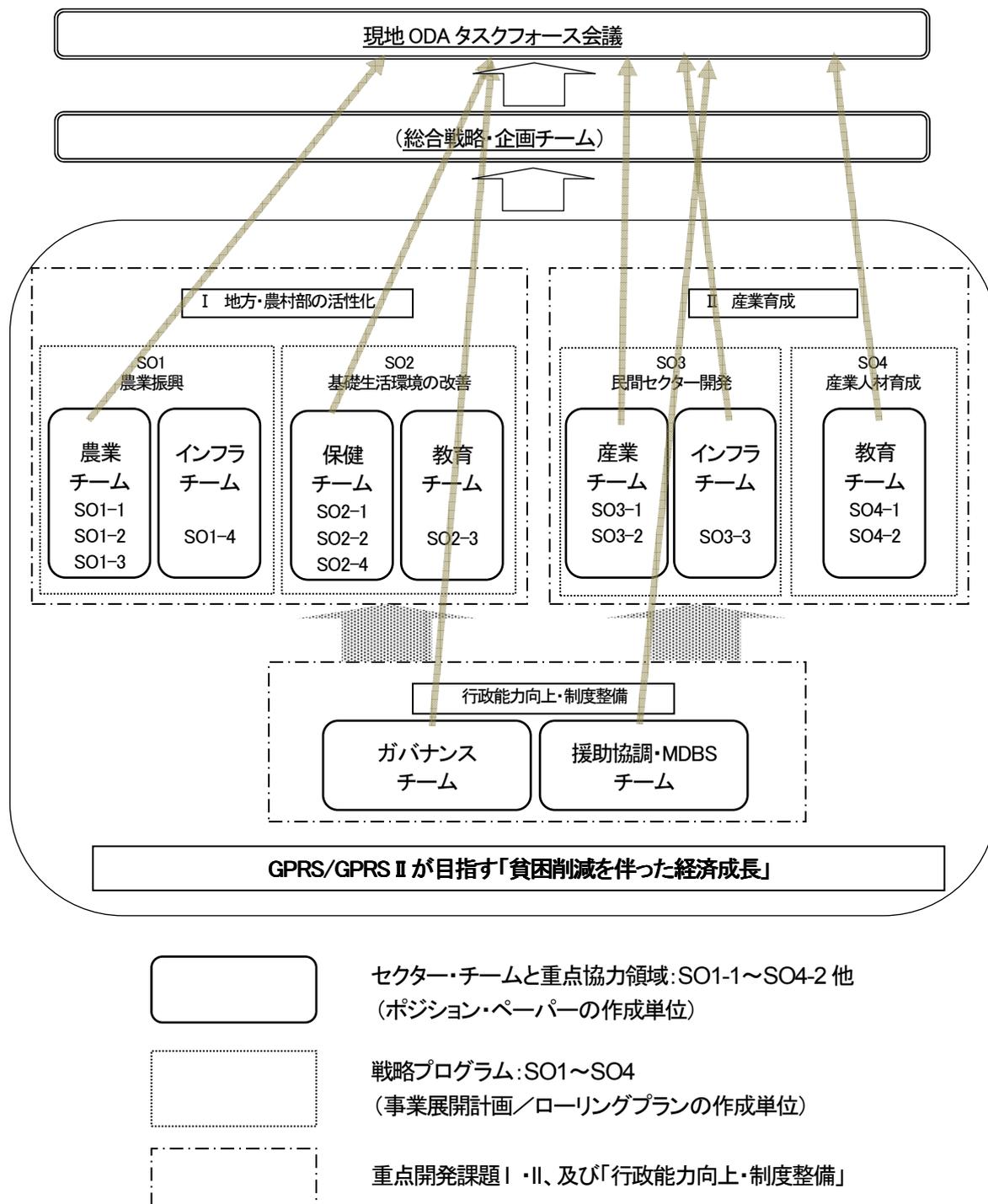
「国別援助計画」において重点協力領域を包括する戦略プログラム(SO1 から SO4)及び重点開発課題(I 及び II)レベルの事柄を扱うセクター横断型の検討協議・調整機能は、現在休止中の「総合戦略・企画チーム」の他には設けられていない。

2. 援助協調への対応

第 3 章に記したとおり、ガーナでの援助協調は、各セクター・チームの担当がセクターごとに進め、セクター・課題別のドナー会合に参加している。また、JICA 事務所には、「国別援助計画」改訂作業開始以前より援助協調担当の企画調査員が派遣されており、日本も署名しているパリ宣言の現地適応化の促進、及び現場での実践段階で日本型支援の有効性の理解促進の役割を担っている。他方、大使館には、2006 年度より、援助協調の分野を中心に経済協力関連の補佐的業務を行う経済協力調整員が配置されている。

さらに、2007 年度から一般財政支援(MDBS)に参加したことに伴い、援助協調・MDBS セクター・チームが立ち上げられた。各セクターにおける日々の援助協調への対応及び MOU の締結・署名に係る検討作業等は、担当セクター・チームと援助協調・MDBS チームが連携して取り組んでいる。

図 5-1 ガーナ現地 ODA タスクフォースの体制(2009 年 8 月)



出所: 外務省及び JICA より入手の資料をもとに作成

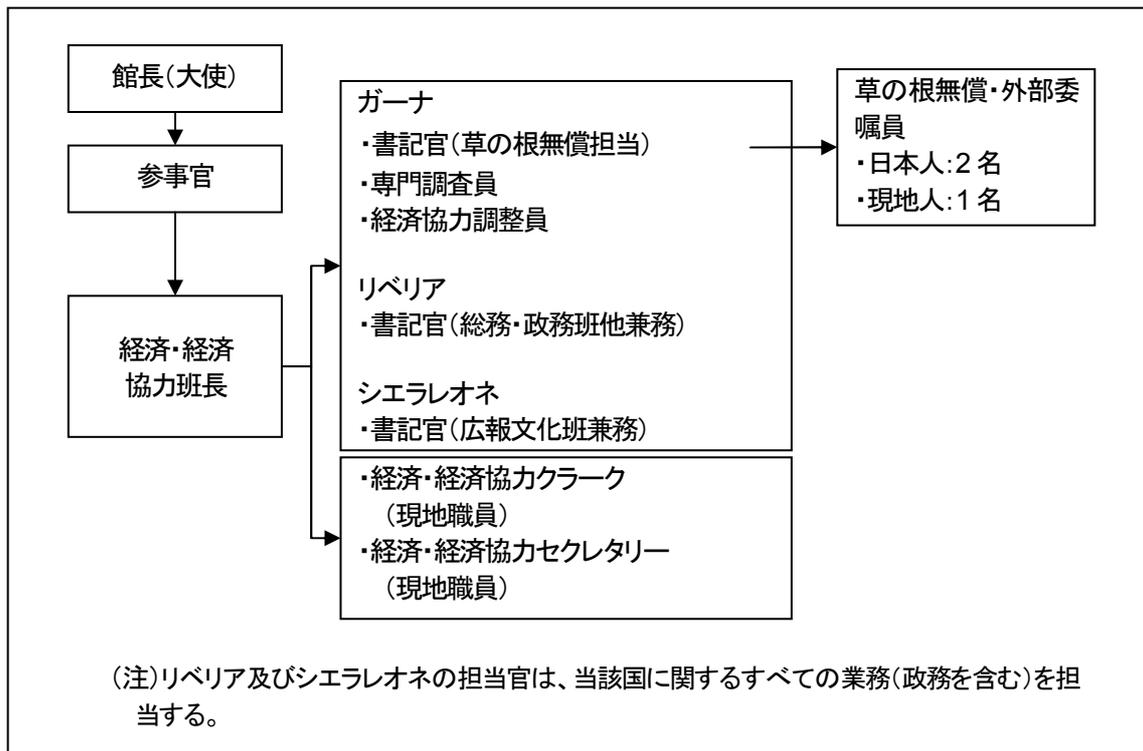
3. 大使館の人員体制

2006年以降、大使館の人員規模は拡充している。

上述の大使館における経済協力調整員(1名)の新規配置に加え、2008年4月より経済・経済協力班に書記官が一名増員され、それまで広報・文化班で扱っていた「草の根・人間の安全保障無償資金協力(以下、草の根無償)」業務が、経済・経済協力班に移管した。

本調査時点の班体制は、下図のとおりである。

図 5-2 在ガーナ日本大使館の経済・経済協力班の体制(2009年8月)



出所: 在ガーナ大より入手の資料をもとに作成

4. JICA ガーナ事務所的人员体制

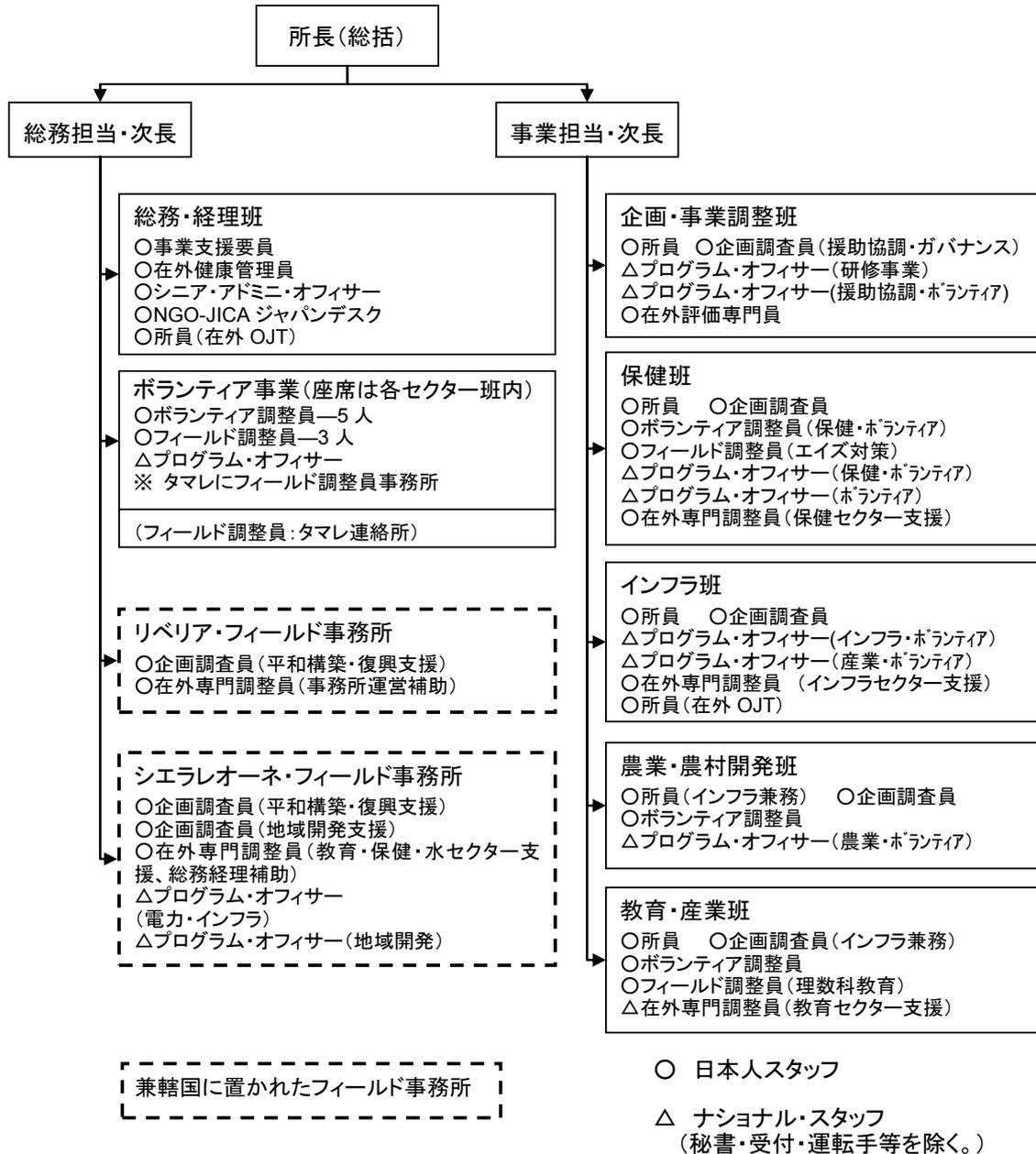
2006年以降、JICA ガーナ事務所の人員規模も拡大している。

2009年度、シエラレオネ・リベリア対応強化に向け次長が1名増員され、日本人職員8名体制となった。企画調査員は、2006年には5名であったが、2007年には4名に減員され、それを受け、教育分野に在外専門調整員(ローカル・コンサルタント1名)が配置された。また、近年、在外評価専門員も置かれている。

さらに、ボランティア調整員が増員され、北部地域(タマレ)にフィールド調整員事務所が設置された。ボランティア調整員は、各セクターと連携できるよう各班(セクター・チームに対応)に配置されている。

現地で対応できる人員強化を進めており、在外専門調整員及び在外評価専門員は現地事務所が備上している。

図 5-3 JICA ガーナ事務所の体制(2009 年 8 月)



出所:JICA より入手の資料をもとに作成

5-2-2 「国別援助計画」の具体化

1. 戦略プログラム(Strategic Objectives)の推移

戦略プログラムの具体化は、各セクター・チームによる支援案件のプログラム化として進められているが、関係者の間では、戦略プログラムの形成はいまだ過渡期にあるとの認識が一般的である。

図5-4が示すように、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、戦略プログラム間あるいは協力プログラム間における個別案件の位置付けの見直し・変更が行われている。現地 ODA タスクフォースでは、対ガーナ支援に係る選択と集中を図るため、2008年10月から2009年2月にかけて、ガーナの支援ニーズと日本の比較優位性等に関する分析を行い、「農業振興(戦略プログラム SO1)」、「基礎生活環境の改善(保健)(SO2)」、及び「民間セクター開発(インフラ)(SO3)」を最重要課題とし、それぞれ「国産米振興支援プログラム」、「アッパー・ウエスト州母子保健システム強化プログラム」、「経済インフラ整備プログラム(新設)」によって支援を強化していく方針をまとめた。それに伴い、SO1 及び SO2 の戦略プログラム内のその他の事業案件は「その他プログラム」に一括された。また、重点開発課題を側面支援する分野と位置付けられている「行政能力・制度整備(ガバナンス)」は、プログラムの形をとっておらず、今後は、各セクターの行政能力強化という観点から、セクターごとに必要に応じて政策アドバイスや財政管理等の支援を検討することとなった。

2. 協力プログラムの形成

(1)「国別援助計画」における協力プログラム

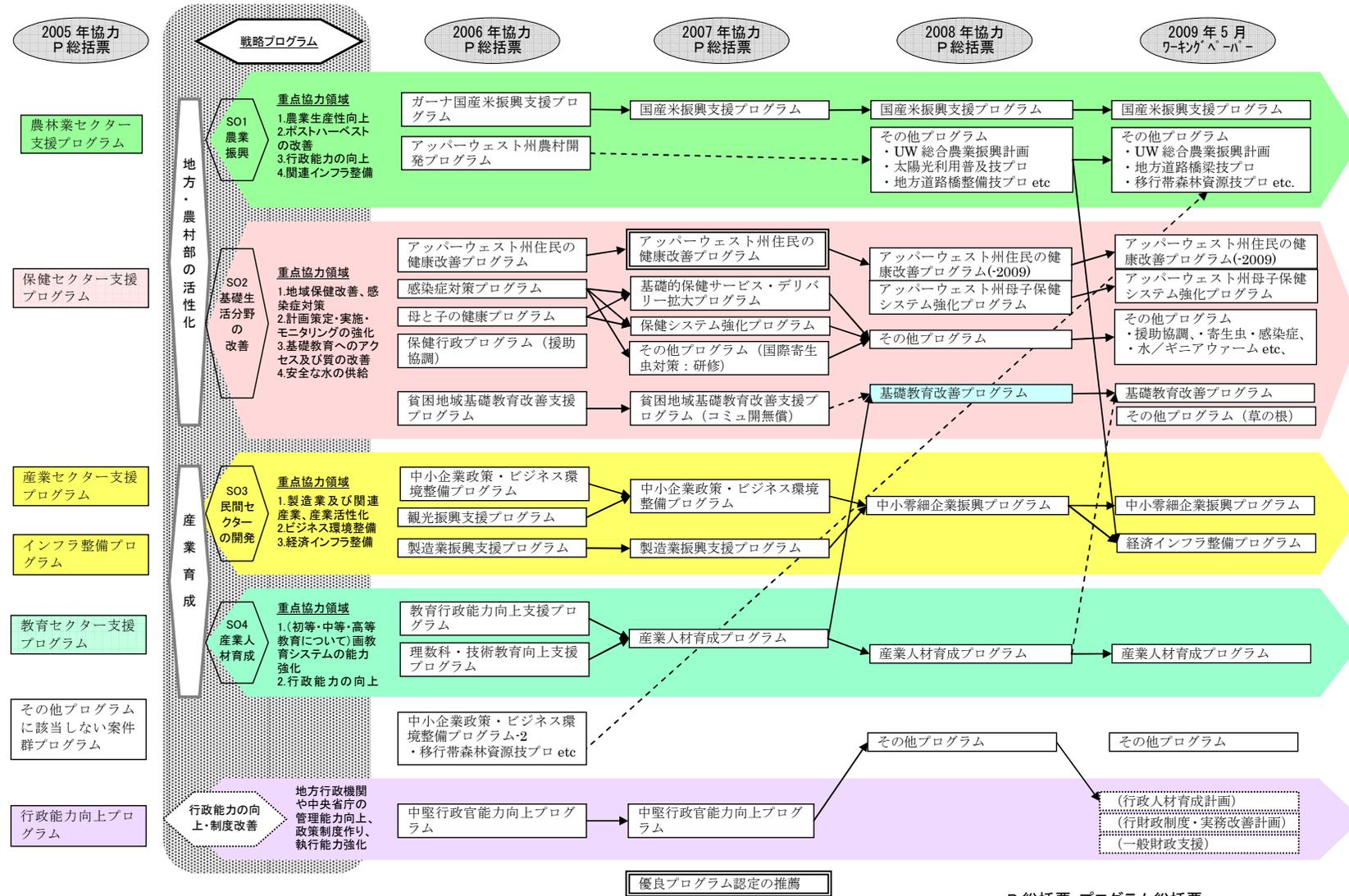
「国別援助計画」改訂作業が始まった2004年当時は、まさにプログラム化の議論が活発化しはじめたころであり、「プログラム」については外務省・JICA本部を含め関係者間で共通の理解は存在せず、日本としての方針・定義は定まっていなかったようだとの関係者は指摘している。当時、何をもちょうプログラムと呼ぶのかについて関係者の理解は必ずしも一致してなかったが、その潮流は無視できないものと見なされ、「協力プログラム」として援助計画に導入された。その結果、プロジェクトをプログラムと書き換えるところから「プログラム化」の作業は始まり、複数の事業を時系列で、あるいは並行させることでプログラムについて考えるようになったと言われている。このように、協力プログラムは同一分野の事業群として始まり、現在、個別事業案件はプログラムに位置付けられることにより日本側関係者の中で重要度の高い案件として認知される傾向にあることが指摘されている⁵。

なお、JICAには、2009年までに1000件近いプログラムが存在し、2008年11月から協力プログラムの戦略的強化に関する検討が始まっている。協力プログラムについては、選択と集中に基づき、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考えられている⁶。

⁵ 現地調査での聞き取りより(JICA事務所)

⁶ 国内調査での聞き取りより(JICA企画部)

図 5-4 戦略プログラムの推移



出所: 外務省及び JICA より入手の資料をもとに作成

(2) 協カプログラムの内容と構成

協カプログラムについて説明する唯一の文書として、2008年度までは、毎年の要望調査時に作成される「協カプログラム総括票」があり、協カプログラムの目標と具体的成果、目標年次、対象地域、及び協カプログラムのシナリオと各プロジェクト(個別事業)の位置づけなどが記載されていた。近年、内容と構成の簡略化が進んでいたが、2009年度より廃止され、今後は、JICAで協カプログラムに関する計画書が作成される⁷。本調査時点では、ガーナにおける協カプログラムについて、戦略プログラムごとに作成される事業展開計画(後述)から、その概要を知ることができる(参考資料2を参照)。事業展開計画は、外務省ホームページ上に公開されている⁸。

参考:「アッパー・ウエスト州住民の健康改善プログラム」(2005年から2009年)

JICAのプログラム第1号であり、関係者から、ガーナにおいて最も協カプログラムらしい実施状況を示すプログラムとして認知・評価されている。

プログラム形成段階において、無償の基本設計調査・技プロの事前調査・青年海外協力隊の調査を同時期に実施し、スキーム間連携を試みている。またベースライン調査及びプログラムの戦略性を高めるための評価調査を実施し、プログラム目標「アッパー・ウエスト州の住民が基礎的保健サービスへアクセスできるようになる」と成果「①基礎的保健医療サービスのアクセス回数が増加する、及び②基礎的保健医療サービスのカバー率が増加する」を設定している。

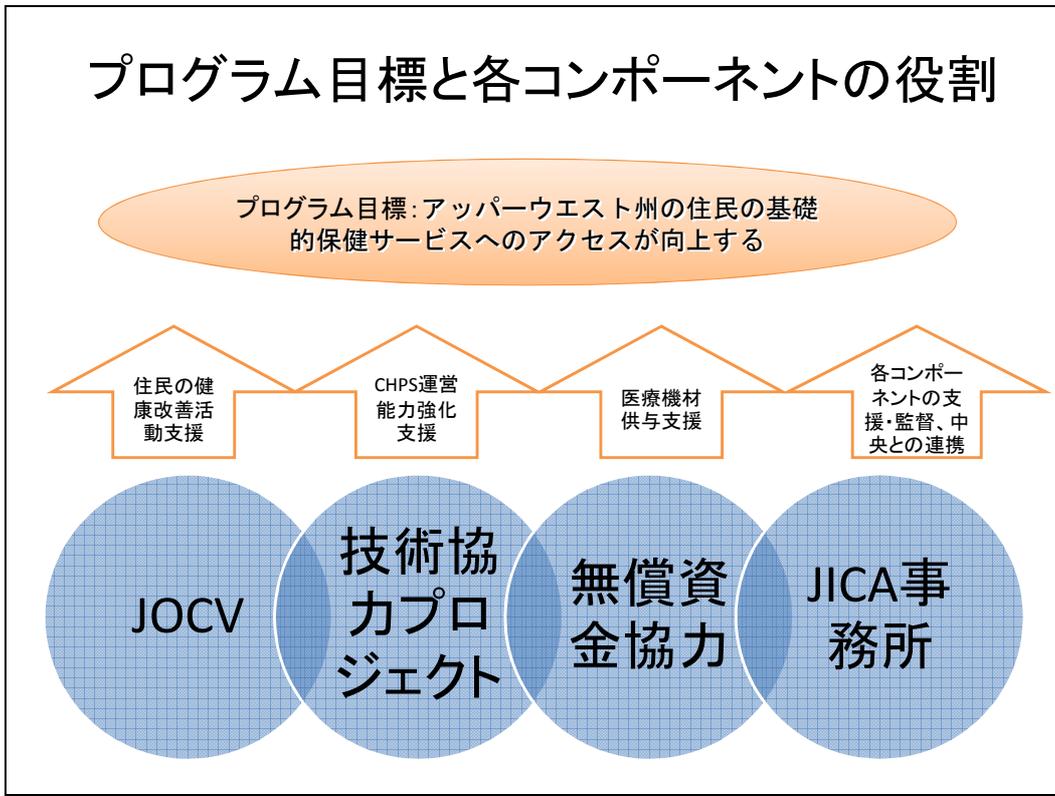
無償(医療機材の供与)、アドバイザー型の個別専門家(援助調整)、民活型・技プロ「アッパー・ウエスト州地域保健強化プロジェクト」(2006年3月から2010年2月)、及び青年海外協力隊の連携を想定して形成されたが、保健省へのアドバイザー専門家派遣は実現せず、また、青年海外協力隊の位置付けについても当初は様々な議論があった。

2008年10月より技プロを中核に据え、プログラム関係者連絡調整業務団員を技プロに配置し、青年海外協力隊の連携を進めている。具体的には、技プロが行うコミュニティ・ヘルス・オフィサーの研修に、保健分野の青年海外協力隊の参加を促した。課題はあるものの、プログラムとしては全体的に良い効果を上げているとの評価を得ている。JICA事務所には、保健チームの「保健セクタープログラム支援」企画調査員が配置され、本プログラムの実施管理とともにガーナ政府関係部局との協議・交渉及び保健分野のドナー会合対応等を行っている。

⁷ 国内調査での聞き取りより(JICA企画部)

⁸ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/qaiko/oda/seisaku/jigyou/>

図 5-5 協カプログラム「アッパー・ウエスト州住民の健康改善プログラム」の枠組み



技プロ	無償	JOCV	ガーナ事務所
<p>プロジェクト目標: UW州CHPS政策に関するGHSの行政能力が強化される。</p>	<p>プロジェクト目標: 医療サービスの改善及びリファラル体制の改善によって、対象地域住民の良質な基礎的保健サービスへのアクセスが向上する。</p>	<p>プロジェクト目標: 住民参加を通したコミュニティの健康改善活動が促進される。</p>	<p>目標: プログラムの調整、推進</p>
<p>成果: 1. UW州RHMT及びDHMT、SDHTのCHPS行政にかかる知識とスキルが改善する。 2. CHOのCHPS活動にかかると知識とスキルが改善する。 3. CHPS活動に関するスーパービジョンシステムが向上、改善する。 4. CHPS、診療所及び病院間のリファラル・カウンターファラル体制が改善される。 5. CHPS活動への住民参加の促進手順が改善される。 6. 教訓やグッドプラクティスが普及される。</p>	<p>成果: 1. アッパーウエスト州内の全ての郡病院、及び全ての保健所において医療サービスが改善される。 2. CHPS、診療所、病院間のリファラル体制が改善される。 3. アッパーウエスト州にあるCHN養成校の教育内容が改善される。</p>	<p>成果: 1. ステージ1郡において、住民の水・衛生・栄養等健康に関する知識が増進されるとともに、住民の健康改善活動が促進される。 2. ステージ2郡において、CHPS拡充が促進される。</p>	<p>成果: 1. プログラムのビジョン、グッドプラクティス等の関連情報が収集され、関係者間で共有される。 2. プログラム推進のための調整を行う。</p>
<p>活動: ・研修の実施(対象: RHMT・DHMT・SDHT・CHO・CHN・GHV) ・リファラル・カウンターリファラル体制の改善支援 ・CHPS活動モニタリング・評価マニュアルの作成 ・スーパービジョンシステムの現状分析及びガイドラインの策定/スーパービジョン研修の実施・スーパービジョンの実施支援 ・現地NGOによる住民参加促進活動の実施 ・スタディーツアーの実施やグッドプラクティス集の作成など ・プログラム隊員との連携促進 投入専門家: 地域保健行政、母子保健、リファラル計画、住民参加、研修コーディネーター、プログラム関係者連絡調整支援、IEC)</p>	<p>活動: ・協力対象範囲の検討、機材仕様等の検討、相手側との合意形成(基本設計調査) ・州/郡病院の活動に必要な基本的医療機材の調達、据付 ・保健所の活動に必要な基本的な医療機材の調達、据付 ・CHN養成校の教育実習機材の調達 ・州/郡病院の患者搬送に必要な救急車の調達 ・保健所への無線機の調達、据付</p>	<p>活動: ・ステージ1郡における安全な水の供給、衛生・栄養等に関する啓発及び住民参加の活動促進(栄養士、保健師、視聴覚教育等) ・ステージ2郡におけるCHPS拡充への活動支援(保健師、看護師、助産師等) * ステージ1郡: Wa West, Jirapa, Lambussie * ステージ2郡: UW残りの6郡</p>	<p>活動: ・プログラム定例会議(技プロ、JOCV、ガーナ事務所等)の実施 ・プログラムの成果に関する中央レベルでの会議の実施 ・関係者間との情報共有 ・プログラムのコンポーネントの目標達成度の確認</p>

出所:「アッパー・ウエスト州地域保健強化計画」技プロチームより

(3)「国別援助計画」、戦略プログラム及び協カプログラムの説明ツールの考案
事業展開計画とポジション・ペーパー

ガーナでは、2006 年度以降「国別援助計画」に基づく JICA の事業プランである「国別事業実施計画」の改訂は行われていない。代わって、2007 年、現地 ODA タスクフォース独自の取組により、内外の援助関係者に「国別援助計画」及びその「戦略プログラム」、「協カプログラム」について説明するセクターごとの「ポジション・ペーパー(英・和)」が考案された。

ポジション・ペーパーには、ガーナの当該セクターにおける政府及び開発パートナーの取組の概要と、日本の協力の方向性が協カプログラム及び個別事業の「国別援助計画」(重点開発課題—戦略プログラム—重点協力領域)における位置付けとともに示されている。毎年、要望調査開始前に日本側関係者によるプログラム調整会議を経て更新され、「事業展開計画」(戦略プログラムごとのローリング・プラン、参考資料2)と合わせて、日本の援助方針を説明し予測性の向上を助ける資料として使用されている。また、日本側の援助実施者が「国別援助計画」から逸脱しないための確認用文書として、さらに、支援事業の政策的妥当性を示す文書としての役割も果たしている。

ただし、「国別援助計画」をセクターごとに整理していることから、戦略プログラムの計画フレームや事業間・スキーム間連携の実施体制・実現方策に関する言及、及び「国別援助計画」が重視する日本の援助の課題の克服や実施上の留意点に関する記載はない。

(4) 協力プログラム及び事業案件の発掘・形成

「国別援助計画」改訂時は、援助協調の進展や要請主義から提案型案件形成への移行に伴い新規案件の発掘・形成が困難な時期でもあった。そうした状況を打破し、ガーナ政府側のオーナーシップを確保しつつ的確に援助ニーズを汲み上げることを目指して、現地コンサルタントを活用した案件形成手法（「ガーナモデル」⁹）が導入された。その試みが現在実施中の事業の形成につながっていると現地関係者はとらえている。

一方、日本の協力を想定した政策立案及び公共事業計画策定支援を目的とした開発調査も実施され、その結果が案件形成につながっている。

近年では、案件形成段階で個別事業やスキームをプログラムに取り込むことが重要との認識から、協力準備調査¹⁰によるプロジェクト及びプログラムの形成が進められている。

表 5-2 各セクターにおける協力プログラム形成の取組

セクター	活用されたスキーム 調査名	実施年月 実施体制	その後形成された 協力プログラム
教育	開調「技術教育計画開発調査」	2000/03～2001/11	産業人材育成プログラム (-2015)
農業	開調「コメ総合生産・販売調査」	2006/07～2008/03	国産米振興支援プログラム (-2015)
	開調「アッパー・ウエスト州総合農業 開発計画調査」	2007/11～2010/10	—
インフラ	開調「配電部門マスタープラン策定 調査」	2007/02～2008/07	無償・技プロを形成
	協力準備調査「西部地域港湾・輸送 分野総合開発協力準備調査」	2009年2月 地域部、経済基盤開発 部及び現地事務所	—
保健	合同予備調査団 ¹¹	2005年5月 無償・技プロ・青年海外 協力隊	アッパー・ウエスト州住民の健 康改善プログラム (2005-2009)
	「アッパー・ウエスト州住民の健康改 善プログラム」ベースライン調査	2006/12～2007/03	
	「アッパー・ウエスト州住民の健康改 善プログラム」評価調査	2006/12～2007/03	
	協力準備調査「プログラム形成調 査」	2009年2月	アッパー・ウエスト州母子保健 システム強化プログラム (-2014)

出所：評価チーム作成

⁹ 「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 (2004年7月 橋本宣幸)

¹⁰ 新 JICA 発足に伴い、従来、技術協力、有償資金協力、無償資金協力のそれぞれの援助手法が独自に有していた案件の形成のために行う初期段階の調査プロセスを、3援助手法の相乗効果を発現させる観点から原則として統一した。

¹¹ 個々の構成案件(無償、技プロ、協力隊)採択後、無償資金協力の予備調査の際に技プロや協力隊の現地調査も併せて行われた。

(5) 青年海外協力隊事業

2008 年度に隊員数が累計で 1,000 人を突破し、2009 年 8 月時点の隊員数は 92 人(うち 4 人がシニア・ボランティア)である。JICA 事務所担当者の話によると、このレベルを維持していく予定とのことである。

青年海外協力隊は、「国別援助計画」に示された戦略プログラムの中に位置付けられており、事業展開計画やポジション・ペーパーも隊員の配置に言及している。また、青年海外協力隊事務局で作成されるボランティア事業実施計画書において、ガーナに関しては、(協力)プログラムごとの協力方針が整理されている。

ボランティア事業は、配置時期・職種に関して必要な人員を確保することが難しく、事業間連携のコンポーネントとして「国別援助計画」の中に完全に位置付けてしまうと身動きが取れなくなってしまう事業スキームとみなされている。そのため、最近では「国別援助計画」による縛りは緩やかになってきているとのことであった¹²。

プログラム内での連携について、教育・保健・民間セクター・産業人材(職業訓練)及び今後は農業の分野においても、技プロや無償の近くに隊員を配置する方向にあるが、隊員の考え方や個人差を考慮し、活動面での連携を強制することはないとのことである。

表 5-3 「平成 20 年度 ボランティア事業実施計画書:ガーナ」の内容

対象プログラム	プログラム別ボランティア協力方針
1. 基礎教育改善支援 2. 産業人材育成 3. アッパー・ウエスト州住民の健康改善 4. 保健システム強化 5. 基礎的サービスデリバリー拡大 6. 技術職業訓練 7. 中小零細企業振興支援 8. その他	・当該プログラムにおけるボランティア事業の位置付け ・ボランティア事業と他スキーム、円借款、他ドナー等との連携に関しての考え方 ・期待される成果 ・今後の要請開拓方針(職種、人数、地域等)

出所: JICA 本部より入手の資料をもとに作成

アッパー・ウエスト州の保健プログラムで、技プロの業務実施契約の中に青年海外協力隊との連携がどのように位置付けられるか試みているが、業務契約書に隊員の活動を書き入れることは難しい状況にある。さらに、企画調査員との役割分担の問題や技プロと青年海外協力隊のカウンターパートが重複する等の問題も指摘されている。

なお、青年海外協力隊の要望調査(春と秋の募集時期に対応し、1 月と 7 月に実施)の時期は、無償・技協の要望調査(8 月末)と一致していない。

¹² 協力隊事業には、「国内に多くの関係者がいる」、「手に職を持った人が出にくい」、「農業で隊員をとるのが難しい」、「村落開発普及員や青少年活動に応募が集まり、現地の要望と一致させるのが難しい」、及び「日本で応募の多い職種を要請するよう」という本部からの依頼などの課題がある。

(6) 研修事業

研修事業の位置づけについて、事業展開計画やポジション・ペーパーの中に具体的な記載はないが、2008年度までの協力プログラム総括票には記載されていた¹³。

ガーナに割り当てられる研修は、2009年度は56コースで、その数は減少傾向にあり、近年は、毎年100人程度の研修生が参加している¹⁴。選定プロセスについては、JICA本部地域部が調整・配分(アフリカ東部、南部及び中西部)し、それを受け、現地事務所では、セクター・チームに研修コース数を割り当て、各チームが研修コースを選定する。さらに、ガーナ政府財務・経済計画省にコースの絞り込みを依頼するが、財務・経済計画省からの回答がきわめて速いことから(2日程度)、各セクターの主管省庁をコースの絞り込みに関わらせていない可能性が考えられるとのことである。各研修コースの募集要項(GI: General Information)が到着後、セクター・チームに推薦機関及び職位の希望を記載した推薦状の作成を依頼し、同推薦状を添付して、財務・経済計画省に主管省庁を通じての人選及び申請書の提出を依頼している。

なお、今回の現地調査で面談を行った主管省庁(教育、農業、保健、道路関連の省庁)の多くが研修事業について言及しており、関心の高さを示していた。具体的には、研修枠の増加や研修コースの選択及び人選プロセスについての情報提供が要望として聞かれた。参考として、次頁に2008年度のガーナ国研修員受入実績を示す。

(7) 草の根・人間の安全保障無償資金協力

在ガーナ大使館の担当官によると、ガーナ固有の草の根無償に係るガイドラインはなく(外務省本省が作成したユニバーサルなものを使用)、地域的バランス、貧困レベルの程度、組織の実施能力、地方政府のサポートなどを基準に選定及び実施が行われている。毎年かなりの数の要請があがってくるため、日本側(大使館)からの能動的な案件形成は行っていない。地域的には、北部からの要請は比較的少なく、中央部と南部からが多い。分野は、学校建設案件が比較的多い。草の根無償の役割¹⁵としては、他のスキームで対応できない分野に、迅速な支援を行うことが期待されている。大使館で選定された案件は、外務省本省にて随時審査が行われ、これに要する審査期間は、1件につき2~3ヵ月程度である。現在は、年間実施件数5~6件で推移している。

連携については、他のスキームの関係者(専門家、プロジェクトスタッフ等)に積極的に草の根の案件形成を依頼することはないが、青年海外協力隊からの推薦に配慮することはある。また、JICA/JETRO や UNDP が支援していた分野を支援する場合もある。仮に日本が関わっていない場合でも、国連(UN)などの支援と連携の可能性があれば積極的に考慮するとのことである。

¹³ 2009年度より協力プログラム総括票が廃止されることから、今後、戦略及び協力プログラムと研修事業の関係性について文書レベルでの確認が難しくなることが懸念される。

¹⁴ 現地調査の聞き取りより(JICAガーナ事務所)

¹⁵ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/kaigai/human_ah/index.html

表 5-4 2008 年度ガナ国研修員受入実績

データの個数 / 研修員番号					
受入形態名	研修コース名漢字	受入開始	受入終了	分野分類名	合計
国別研修	アフリカ地域 RHBCC戦略ワークショップ	2008.11.18	2008.12.12	保健・医療	2
	技術教育管理	2008.11.9	2008.11.22	職業訓練	2
	教材開発・教授法	2008.11.2	2008.12.12	職業訓練	6
国別研修 合計					10
集団研修	中等科学教育実技	2008.8.5	2008.9.29	教育	2
	かんがい排水プロジェクトの持続的管理	2008.6.24	2008.11.22	農業土木	1
	リプロダクティブ・ヘルスNGO指導者ワークショップ:自立を目指したNGOの能力強化	2008.9.23	2008.10.13	人口・家族計画	1
	AIDSの予防及び対策	2008.7.13	2008.8.11	保健・医療	1
	中小企業振興のための技術支援II(有機化学工業/無機化学工業・金属産業分野)	2008.8.17	2008.11.29	化学工業	2
	官庁統計の作成及び公表のための情報通信技術の適用	2008.5.6	2008.7.12	統計	2
	生産性向上のための実践的経営管理	2008.5.13	2008.7.12	商業経営	1
	観光振興とマーケティング	2008.6.1	2008.7.5	観光一般	1
	学校保健	2008.5.18	2008.7.5	教育	1
	中小企業政策セミナー	2008.5.25	2008.6.30	行政一般	2
	鶏飼養管理・生産技術及び鶏病対策	2008.8.26	2008.11.30	畜産	1
	小規模農家用適正農機具開発普及	2009.2.9	2009.10.17	食糧増産援助	1
	電力系統技術	2008.8.24	2008.10.1	電力	1
	職業訓練向上セミナー	2008.10.7	2008.11.22	職業訓練	1
	企業ネットワークによる中小企業振興	2009.1.28	2009.2.28	商業経営	2
	上級人事管理セミナー	2008.6.3	2008.6.21	行政一般	1
	国際税務行政セミナー(一般コース)	2008.8.26	2008.11.1	財政・金融	1
	配電網整備	2008.8.26	2008.10.4	電力	1
	国際寄生虫予防指導者セミナー	2009.1.20	2009.2.14	保健・医療	2
	保健医療分野におけるIEC活動(A)	2008.9.9	2008.12.23	保健・医療	2
	統計モジュール	2008.9.23	2009.3.14	統計	1
	人事行政セミナー	2009.1.27	2009.2.21	行政一般	1
	橋梁総合コース	2008.10.7	2008.12.5	運輸交通一般	1
	健康と栄養改善のための女性指導者研修	2008.11.11	2009.1.25	保健・医療	1
		2008.11.20	2009.1.25	保健・医療	1
	地方自治体行政強化(参加型地域開発)	2009.1.19	2009.3.7	行政一般	1
	男女共同参画推進セミナーIII	2008.11.16	2008.12.19	労働	2
	持続的農村開発	2009.2.9	2009.12.12	農業一般	3
	母子保健(地域レベルでの妊産婦ケア改善支援)	2008.9.7	2008.10.4	保健・医療	2
	地方自治体における廃棄物処理	2009.1.12	2009.3.7	環境問題	3
	中小企業振興政策(C)	2009.2.16	2009.3.14	行政一般	2
	HIV/AIDSの診断・予防・対策モデル	2008.8.3	2008.9.6	保健・医療	1
	都市上水道技術者養成	2009.1.6	2009.1.31	上水道	4
集団研修 合計					50
青年研修	青年研修アフリカ混成(英語)/経済(中小企業振興)	2008.11.30	2008.12.18	商業経営	8
	青年研修アフリカ混成(英語)/保健医療(母子保健)	2009.1.21	2009.2.7	保健・医療	4
青年研修 合計					12
地域別研修	アフリカ地域小型草食家畜生産を通じた農村開発	2008.9.7	2008.11.15	畜産	1
	アフリカ地域中小零細企業支援機関育成	2009.1.13	2009.3.15	商業経営	2
	アフリカ地域国際協力セミナー	2009.2.15	2009.2.24	開発計画一般	2
	アフリカ地域 道路維持管理技術(B)	2008.8.22	2008.9.20	道路	1
	サブ・サハラアフリカ地域における学校運営改善	2008.9.13	2008.10.12	基礎教育	2
	アフリカ地域 地域保健担当官のための保健行政	2008.7.1	2008.8.9	基礎保健	3
	アジア・アフリカ地域地方行政	2008.9.14	2008.9.23	行政一般	2
	教育評価セミナー	2008.10.21	2008.11.15	教育	2
	放射線診断・治療コース(基礎)	2008.11.25	2008.12.20	保健・医療	1
	放射線医学研修-先端放射線治療と診断:基礎編-	2008.9.23	2008.11.16	保健・医療	1
地域別研修 合計					17
長期研修	国別研修(長期)ガナ/観光学	2008.9.9	2010.9.30	高等教育	1
	国別研修(長期)ガナ/国際寄生虫対策人材育成	2008.8.17	2012.9.30	高等教育	1
長期研修 合計					2
長期研修(課題別研修/稲作を中心とした環境保全型農業の確立(長期))		2009.3.10	2011.3.31	農業一般	1
	アフリカ初中等教育の質的改善	2009.3.16	2011.3.31	教育	2
長期研修(課題別) 合計					3
総計					94

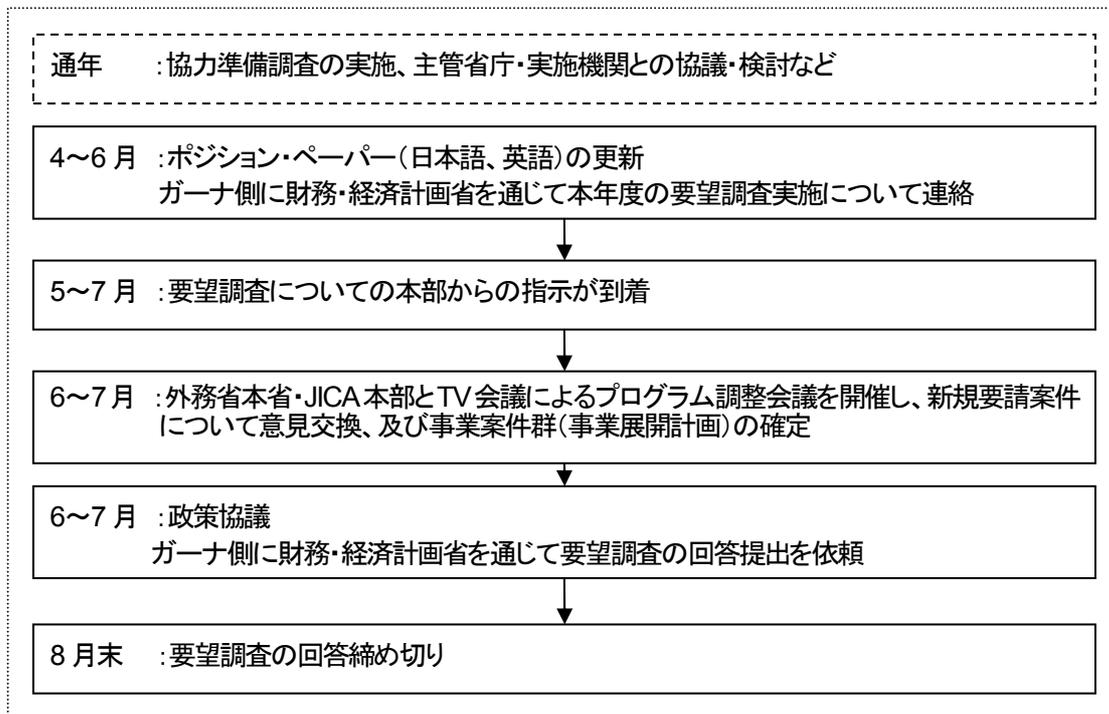
出所: JICA 国内事業部より

3. 要望調査

2006年度まで、ガーナでは、先方政府の全省庁が参加する要望調査の会議が設けられ、多数の省庁がプロジェクトの要請を提出していた。しかし、不採択によるフラストレーションや費用対効果を考慮して欲しいとの指摘をガーナ政府より受け、この状況を改善するために、2007年度以降は日本側からオファーする方式で要望調査を進めている。具体的には、現地 ODA タスクフォースのセクター・チームが、年間を通じて行う先方主管省庁及び実施機関との支援案件に関する協議を基に案件を絞り、要望調査実施前に日本側関係者によるプログラム調整会議(外務省本省・JICA 本部と現地をつないでの TV 会議)などを通じ現地サイドと東京サイドとが十分なすり合わせを行うようになった。その結果、近年の要望調査採択率はほぼ 100%である。プログラム調整会議について、現地関係者は、「顔を見ながらのキャッチボールの重要性」を指摘している。

現在、ガーナにおける二国間政策協議の場では、日本がアイデアレベルの事業案も盛り込んだ事業展開計画/ローリングプラン案を提示し、財務・経済計画省との協議・合意を得て、要望調査を取りまとめている。今回の面談で、財務・経済計画省はこうしたプロセスの効率化に賛同しており、日本側関係者も、ガーナ側に不満はないものとみている。しかしながら、財務・経済計画省以外の主管省庁や実施機関への面談では、案件形成プロセスへのガーナ側の参加が十分に行われず、事業実施にあたり効果・効率の面でマイナスの影響を及ぼしている技プロの例などが聞かれ、案件形成時におけるコミュニケーションの重要性が指摘される場面もあった。

図 5-6 ガーナにおける要望調査の流れ(2008 年度)



出所: 現地調査の聞き取りをもとに作成

5-2-3 「国別援助計画」のモニタリング

1. 戦略プログラムのモニタリング

国内及び現地調査の関係者との面談から、「国別援助計画」を構成する戦略プログラムの進捗管理について、具体的な目標・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ことが確認された。「国別援助計画」には具体的な対象期間や投入量(支援額)は示されていないことから、そのモニタリングは、政策の方向性と現状との整合、及び協力プログラムや個別事業が目的に沿ったものになっているかどうかを確認するものとなり、要望調査がその機会とみなされている。

なお、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及び個別事業の方向性が、計画の中での位置付け・背景とともに説明され、また、「我が国のこれまでの協力」欄には投入についての記載がある。しかし、それら事業群の成果や目標達成の見込みについての言及はなく、戦略プログラム及び重点開発課題の当面の投入方針及び目標を示すセクター横断型の包括的な計画文書のようなものも、現在のところ作成されていない。

2. 協力プログラムのモニタリング

(1) 事業間・スキーム間連携

JICA ガーナ事務所は、事業案件の約9割が在外主管で、在外主管率が最も高い事務所のひとつといわれている。関係者によると、現地主導でプログラム及びプロジェクト形成を進めているが、プログラム化は過渡期にあり、多くは個別案件を束ねたプログラムのため、各プログラムの戦略性の向上が課題として認識されている。

協力プログラムのモデルとしては、前述の「アッパー・ウエスト州住民の健康改善プログラム(戦略プログラム SO2)」のような「技プロ・無償・青年海外協力隊」の事業群が想定され、連携や相乗効果の発現が期待されているが、企画立案の段階で意図されるにとどまり、各事業の業務関係文書(契約書、TOR、PDM など)に具体的な活動や手法・手続きが明記されるには至っていない。現状では、担当の JICA スタッフ(企画調査員)や青年海外協力隊員という人を通じた情報の共有が主となっている。

例えば、「基礎教育改善プログラム」では、青年海外協力隊が戦略的に配置され、2009年度から全国展開を始める技プロ「現職教員研修運営管理能力強化プロジェクト(通称、INSET)」は、コミュニティ開発支援無償対象地域の多くを最初のバッジでカバーするように計画されている。

また、協力プログラム間の連携について、以前、中小零細企業振興プログラムの「中小企業振興支援プロジェクト」で、パイロット事業の実施結果を中央の政策に反映させることを考え、産業人材育成プログラムとの関連性を考慮して共同定例会を設ける試みがなされたが、現在は特に連携を検討してはいないことが現地調査で確認された。

なお、プロジェクトレベルの担当者・実施者が事業間・スキーム間の連携を担うのは難しいとの見方から、協力プログラムの形成・運営管理を担うプログラム・マネージャーの配置が、今後の方策のひとつとして JICA で検討されている。

他方、研修事業については、セクター・チームによる研修コースの選択や先方主管省庁への支援(人選、申請書の提出など)が行われている。

(2) 協カプログラムのモニタリング

協カプログラムについては、選択と集中に基づき、主要な協カ分野について、明確な目標と協カシナリオを有することが重要と考えられているが、これまでの「プログラム総括票」で確認する限り、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、具体的成果(指標)に沿ったモニタリングの実施は進んでいない。異なるタイムフレームの事業群が混在する場合、中間や終了時のタイミングを見定めることが難しいため、その強化策が現在 JICA 本部を中心に検討されている。

他方、個別の事業案件については、現地 ODA タスクフォース会合で進捗報告や協議が行われており、また、事業ごとに月例報告書や四半期報告書等が現地に提出され、大使館及び JICA 事務所では、それら報告書の提出時に面談で事業実施者(コンサルタント、専門家)から話を聞き、実施状況の把握に努めている。なお、この報告は、大使館及び JICA 事務所で別々に行なわれている。

技術協カプロジェクトの場合には、プロジェクト・サイクル・マネジメント(PCM)に則ったモニタリングと内部評価が行われており、ガーナ政府関係者とは合同調整委員会(JCC)の際に協議が行われる。また、技術協カプロジェクトの事後評価が、2002-3 年頃以降に終了した案件を対象に実施されており¹⁶、ガーナでは、これまでに、「母子保健医療サービス向上プロジェクト(2002 年終了)」及び「野口記念医学研究所感染症対策プロジェクト(2003 年終了)」の 2 件の事後評価が行なわれている。なお、JICA は、2009 年、技術協カプロジェクト、円借款、無償資金協力の事後評価実施基準を策定している¹⁷。

参考:「アッパー・ウエスト州住民の健康改善プログラム」のモニタリング

当初、優良プログラムということで、試行的に在外事務所と JICA 本部でプログラム定例会を開催し、定量的な成果を計測すべくプログラムの初期段階でベースライン調査(2007 年 3 月)を行ったが、技プロ「アッパー・ウエスト州地域保健強化計画」の内容にマッチしておらず、うまく活用されなかった。

プログラム定例会(JICA 本部とのTV会議)は本部主管で、開始当初頻りに開催されたが、現在は 3 ヶ月に 1 回程度で、これまで 17 回開催されている。

2008 年 7 月に実施されたプロジェクト中間評価で確認された課題の克服に向け、2008 年 10 月よりプログラム関係者連絡調整業務団員を民活技プロの中に配し、青年海外協力隊との連携強化を進めている。2009 年末に、技プロの終了時評価が行われる。

ガーナ政府とは、半年に一度の技プロの合同調整委員会(JCC)で進捗確認・協議を行い、州内他地域への普及や国家政策への反映・拡張についても議論している¹⁸。

¹⁶ 事後評価の主管は、JICA 評価部である。

¹⁷ <http://www.jica.go.jp/activities/evaluation/after.html>

¹⁸ 現地調査での聞き取りより(Ghana Health Services)

5-2-4 日本の援助政策に関する理解促進と情報開示

1. 二国間政策協議

ガーナ政府との政策協議は、毎年の要望調査の時期にあわせて6~7月ごろに行われている。2009年度の政策協議については、特段報告事項がないとのことで、在ガーナ大から外務省本省への報告電報は出されていない。

ここ数年の政策協議では、主に新規要請案件に関する協議が行われており、ガーナの財務・経済計画省は、本調査の面談で、日本側が事前にガーナの主管省庁と内容を協議・精査した上で要望調査回答を整理するのは効率的で良いと評価していた。ただし、政策協議(Policy dialogue)というよりも案件調整会議とみなしている観があり、ローリングプランについても、その印象は薄いようであった。

「国別援助計画」について、現地 ODA タスクフォースでは、先方政府の大臣や担当局長等の交代時及び日本側担当者の着任時における配布や、民間や NGO などからの問い合わせを受けた際の説明資料として活用している。また、セクター・チームによっては、セクター支援の背景や目的及び ODA タスクフォースにおける議論を整理した説明資料として、ポジション・ペーパーの英文版を先方政府関係者やドナー会合で配布している。しかし、財務・経済計画省以外の主管省庁及び実施機関との面談では、日本の「国別援助計画」やポジション・ペーパー等はあまり知られていない様子が感じられた。

大使館によると、日本のプロジェクト型支援をアピールするため、現在、広報資料の作成を検討中とのことで、これまでも天皇誕生日にガーナの新聞の半頁を買い取り、ODA を含む日本に関する記事を掲載する取組を行っている。

なお、ガーナ政府に対する日本の援助実績と支援予測額として、在ガーナ大は財務・経済計画省の Aid and Debt Monitoring Unit (ADMU) に、四半期ごとに支出状況を報告している。報告項目と内容は、プログラムでは一般財政支援(貧困削減戦略支援)、プロジェクトでは無償(ノンプロ無償を含む)と技協(専門家派遣、研修員、機材供与を含む)である。無償の支援予測額については、過去3年の無償の平均値を提出している。

2. 援助協調

現地 ODA タスクフォースでは、援助協調にセクター・チーム体制で望み、大使館及び JICA 事務所のセクター・チーム・メンバー及び現地職員が、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)に参加して議論をフォローするとともに、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。一般財政支援会合(隔週)については、政策提言及び現場の強みを生かしたプロジェクト型支援の効果を示す機会と位置付け参加している。

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、今回のドナーに対する聞き取り調査から、教育や農業などガーナ人スタッフ(JICA 事務所のローカル・コンサルタント及び現地職員)が積極的に会合で発言するセクターでは、日本の活動に対する認知度は高い傾向が見受けられた。また、保健分野の技プロ「アッパー・ウエスト州地域保健強化プロジェクト」では、合同調整会議開催時に開発パートナー向けのウ

ークショップを開催し、プロジェクトの進捗や成果を報告・共有する活動も行っている。

ガーナ政府関係者の中からは、政府と開発パートナーの政策協議の場において、日本には後ろに控える(sit back)のではなく、積極的(pro active)になってもらいたいとの意見も聞かれたが、日本側では、個別案件実施が中心で、同時に援助協調を行うとなると、マンパワー不足や管理費の問題などもありバランスが難しいと考えている。世界銀行などから教育分野でセクターリードを取ってほしいと言われているが、業務量の負担を考えると両立は困難ではないかとのことである。

なお、2009年9月中旬に向け、日本の対ガーナ援助についてのG-JASのピア・レビューが行われているが、その結果は、日本の援助政策及びその実績に対する他ドナーの認識及び評価について知るための貴重な材料を提供すると思われる。

5-3 「プロセスの適切性」に関する評価

5-3-1 「国別援助計画」の改訂プロセス

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」を戦略的に策定・活用しようという議論が始まった時期にあり、外務省本省サイド及び現地サイド双方の流れが一致し、援助計画の改訂作業が現地先行型で行われたことは、高く評価できる。

先方政府の参加については、改訂作業に向けて実施された援助計画基礎調査(JICA)の結果報告及び協力の方向性に係る検討会及び2度の現地協議を経て、骨子案について先方政府の合意を得ている。

骨子案の確定から(2005年6月)、外務省における正式公表(2006年9月)まで、外務省本省サイドでは時間を要したが、現地では2005年度の要望調査から国別援助指針としての役割を開始しており、今回の国別評価調査は、実質的には計画策定後4年目に行われていると考えられる。

5-3-2 「国別援助計画」の実施プロセス

1. 我が国支援の方向性の明確化、及びメッセージ性・予測性の向上

改訂時には、ガーナの開発戦略との整合性の強化が最重視され、その後の実施段階では、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案件の形成が進められている。その意味で、ガーナにおいて、「国別援助計画」は、日本の支援分野についての明確な指針を示すものとして機能している。特に、日本側援助関係者に対して、ガーナの開発目標に対する日本の協力プログラム及び事業案件の位置付けを明示し、案件形成に取り組む現地スタッフ(大使館、JICA事務所)及び事業に従事する専門家・コンサルタントや青年海外協力隊等の関係者が事業の妥当性を理解し、共通の目的意識並びに協働の意識を形成することを促進している。これは、事業間、スキーム間連携を促進するための環境形成にもつながることから、改訂の大きな成果として高く評価できよう。他方、「国別援助計画」の別紙1に示された重点協力領域に合致・整合することが案件形成の前提と捉えられ、重点協力領域の在り方が十分検討されることのないまま固定化された結果、協力プログラムあるいはそれを構成する個別事業の位置付けの解釈が関係者間で異なるといった状況

も生んでいる。対ガーナ国別援助計画に固有な「戦略プログラム—重点協力領域—協力プログラム(及び個別事業)」の構造が意味するものを再確認する必要がある。

支援方向の明確化と並行して進展することが期待された「選択と集中」について、重点協力領域にはいまだ総花的な感があるものの、ガバナンス分野で収束が進むなど、部分的に「選択と集中」の検討が進んでいる。協力プログラム形成は過渡期にあるという認識が関係者の中には強く、「その他プログラム」をどう収斂させていくかが今後の課題と思われる。

また、「国別援助計画」では、日本の支援の目的・内容やガーナ側戦略の中での位置付けについて、メッセージ性を向上させガーナ政府と認識を共有していくことを重視しているが、「国別援助計画」の全体像を知る機会を有するのは二国間政策協議に参加する財務・経済計画省に限られ、その他の主管省庁及び実施機関の関係者は、当該セクターへの日本の援助政策・方針を知る十分な機会のないまま、案件形成・事業管理の協議に参加している可能性もある。本調査では、財務・経済計画省の日本担当官は「国別援助計画」の詳細を理解していたが、各セクターの主管省庁における認知度は概して低かった。今後は、事業展開計画やポジション・ペーパーを含め、日本の支援の方向性を分かりやすくまとめ、主管省庁や実施機関に伝えていくことが必要と考えられる。

さらに、予測性の改善について、「国別援助計画」では、「我が国が、どのような意図でどのような開発への取組を継続して支援する用意があるのか、という基本姿勢を示すこと」を重要な点としているが、財務・経済計画省関係者は、依然として支援の予定額が事前に示されないことを問題視している。特に、技術協力に関しては、具体的な支援額が示されないために日本の貢献は過小評価されているとの指摘であった。また、日本側関係者からも、「国別援助計画」は、日本が先方政府に支援方針を報告するための資料であって、それをもって予算やスキームのオファーはできない現状の制約が指摘された。

2. 実施体制・援助手法の改善の状況

(1) 現地 ODA タスクフォース: 実施体制と人員

実施体制面の整備強化は著しい。「国別援助計画」改訂以降、ODA タスクフォースにセクター・チーム体制が敷かれ、また、セクターごとにポジション・ペーパーが作成・更新されるなど、「国別援助計画」に期待されていたことが現地独自の取組により実現されている点は、高く評価できる。

他方、セクター・チーム体制やそこで作成されるポジション・ペーパーのスコープが、「国別援助計画」に示された重点協力領域に対応したものであるがゆえに、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化方策の具体化の取組は進んでいない。今後は、「目標達成型」アプローチの実現を促進する実施体制の整備が必要と考えられ、その場合、現在の体制図の中にありながら、近年休止している「総合戦略・企画チーム」の有効活用が、まず検討されて良いであろう。

人員面は、2006 年以降、大使館及び JICA 事務所の日本人スタッフの増員及び新規ポストの増設により強化されている。しかし、ODA 実施業務の中核を担う日本人スタッフは 1~3 年で交代し、プログラムやプロジェクト管理の第一線で活動する JICA の企画調査員につい

ては、担当分野に関連する専門性は有するものの、キャリアパスとして ODA/JICA 業務に新規に参入する人材が多いため、日本の ODA の制度・政策、JICA の仕組みや実務に関する知識は限られていると思われる。加えて、引き継ぎ期間のないまま 1～2 年で交代している。関連して、報告書等の資料や情報について、少し前のものが確認できないケースが何件もあった。こうしたことから、情報管理や知識・知見の共有・活用が、組織力として強化ないし蓄積・継承されていないのではないかと懸念が残った。

注目されたのは、JICA 事務所のローカルスタッフ(ナショナル・スタッフ及びコンサルタント)の活躍であり、特に、日本が長期にわたり支援している教育及び農業セクターでは、ドナー会合等での彼(女)らの発言を通じて日本の援助について理解しているとの評価が他ドナーから聞かれた。また、ガーナで我が国 ODA 業務に長く携わる日本人スタッフが、現地 ODA タスクフォースの戦略立案、財政支援対策及び各セクターにおける能力向上支援型案件形成の業務に力を発揮していた。援助環境が変化する中で、より効果的・効率的に援助を進めていくためには、ガーナ事情に精通した人材活用による組織力の強化が、一層必要になるとと思われる。

(2) 協カプログラム及び事業案件の形成

イ. 「協カプログラム」

「国別援助計画」では、政策実現の具体的な手段として、戦略プログラムのもとでの事業群(協カプログラム)の形成・実施及び戦略プログラム間の連携を謳っている。この「協カプログラム」の概念について、今回の評価調査で明らかになったことは、①改訂作業時、プログラムについて関係者の共通認識は必ずしも一致していなかったこと、②現在でも、外務省本省・JICA 本部及び現地サイドの日本側関係者の間に「協カプログラム」の明確な定義は共有されていないことである。何を以てプログラムと呼ぶのか、その内容・構成・評価指標について早急に具体化・明確化される必要がある。

保健セクターのように、他に先駆けて協カプログラム形成に向けてベースライン調査を実施し、プログラム目標や指標の設定に取り組み、事業間連携の仕組みづくりを実験的に進めているセクターがある一方で、他の多くのセクターでは協カプログラムのモニタリングはこれから直面する課題である。援助がこれまでどのような効果を挙げてきたかの評価が重視されつつある中、モニタリングの実施ガイドラインの整備が急がれる。協カプログラムを説明する基本文書の機能を果たしていた「協カプログラム総括票」が 2009 年度より廃止されたが、関係者がプログラムの全体像及び将来像を共有するための、プログラムの基本計画及び達成状況を測る指標を示した適切なツールの実用化が望まれる。

ロ. ポジション・ペーパー

協カプログラム及び個別事業案件の形成にあたり、その背景及び日本の援助方針を説明する資料としてポジション・ペーパーが現地 ODA タスクフォースにより考案され、毎年の要望調査時に更新されている。これは、「国別援助計画」を実施するためのガーナ独自の取組であり、ポジション・ペーパーは、日本人援助関係者及びガーナ政府関係者に各セクターにおける日本の援助の方向を伝える上で重要な役割を果たしている。

ポジション・ペーパーは、そのスコープがそれぞれのセクター(重点協力領域)に対応しているため、残念ながら、関係者の思考や議論を重点協力領域から重点開発課題達成の方向に広げる機能が不十分なものとなっている。したがって、各セクター関係者を対象にしつつも、「目標達成型」アプローチの実現に向けた議論と理解を促進するツールとなることが一層求められる。さらに、日本の援助関係者に対しては、「国別援助計画」のセクター別縮刷版のような役割を果たし大変に活用されていることから、援助重点分野とともに実施上の留意点の部分についても、「国別援助計画」の趣旨を伝え、実施体制・手法の改善に向けた関係者の議論と理解を促進することも検討の価値があると考えられる。

ハ. 連携促進

協力プログラムの形成・実施に向け、構想段階では、開発調査や協力準備調査による事業群の企画立案(時系列的な縦のシナリオ作り及び事業間・スキーム間連携による横のシナリオ作り)が進んでいることは高く評価できる。他方、具体化の段階では、採択・承認がプログラム単位ではなく案件単位であること、採択権が外務省本省にあること、また、実施段階では、各事業の日本側の主管(予算管理部門)が案件ごとに異なり、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発現のための具体的な手法・手続きの整備が進んでいないなど多くの課題が残されている。

二. 案件形成へのガーナ側の参加

今回の現地調査では、案件形成時から計画立案に参加していた実施機関はプロジェクトの運営状況や成果に満足していたのに対し、計画立案に参加できなかったプロジェクト関係者からは、モチベーションや効果発現の低下について言及があった。

ホ. 要望調査

プロセス・手続きが整理され、効率性を非常に高めている。近年の中央政府(財務・経済計画省)との二国間協議では、各セクターから上がってきた新規要請案件の確認が主に行われており、日本の要望調査プロセス(事前に各省と議論し、財務・経済計画省に一括して説明)について、効率的で良いとの財務・経済計画省の評価であった。

(3) 援助協調への関与

セクター・ワイド・アプローチ(SWAPs)に対しては、セクター・チームによる各ドナー会合への参加・フォローアップが、また、財政支援に関しては、一般財政支援会合への参加・フォローアップが行われており、援助協調への関与の体制は整備されている。今後、援助協調に積極的に参加しながら、従来型の現場主義のプロジェクト型支援を続けるには、セクター会合のリード(まとめ役)や協力プログラムのコーディネーターを務めることのできる、専門性と経験及び知見を備えた政策アドバイザー型の人材確保が更に必要となり、現在のセクター・チームの体制とキャパシティで臨むにあたっては、慎重な検討が必要であろう。

3. 政策対話・政策協議の強化

ガーナ政府との協議のうち、要望調査に関わる実務協議のプロセスは、「国別援助計画」改訂以前に比べて格段に効率化し、先方政府の評価も高い。

一方、財務・経済計画省が出席するガーナ政府との二国間協議では、主に各セクターから上がってきた要望調査の確認が行われ、政策協議というよりは実務協議と受け取られている観が多少うかがわれた。また、主管省庁や実施機関の中には日本の「国別援助計画」やポジション・ペーパー等の存在を知らないところもあり、財務・経済計画省から先方の主管省庁に日本の援助政策に関する情報が必ずしも適切に伝わっていないガーナ側の問題が見出された。省庁や実施機関の中には、他ドナーの例を引きながら政策協議をもっと積極的に行うべきとの意見を表明するところもあれば、無償資金協力や研修事業等の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等を出す機関もあり、日本側とスキームの制度設計にかかわる協議が十分になされているとは言えない様子が見られる場面もあった。

ガーナ政府側との政策の擦り合わせをきちんと行うためにも、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。

4. 支援の具体的な成果の測定と政策のモニタリング

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)や個別案件の位置づけの見直し・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、こうした見直しが目標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のかを確認・評価することは難しい¹⁹。

「国別援助計画」には、我が国援助の課題として「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」ことが明記されている。しかしながら、今回の現地調査では、「国別援助計画」の進捗状況を測り、その結果を政策(戦略プログラム、重点協力領域、協力プログラム)にフィードバックさせる取組ははまだ開始されていない状況が確認された。「国別援助計画」の実施サイド(現地)では、援助事業を「国別援助計画」の枠組みの中で説明することが実施部隊の主たる役割と理解され、「計画をレビューする」という段階にまで至っていないのが実情といえよう。

「国別援助計画」の中に達成状況を測る具体的な方策が盛り込まれていない状況で、現場から、政策へフィードバックするための活動(モニタリング)が自然発生することは考えづらい。「国別援助計画」のモニタリングの指針はどのように整備されるべきなのかを、外務省本省及び現地関係者は検討する必要があるだろう。

¹⁹ 例えば、「基礎教育改善支援プログラム」、「産業人材育成プログラム」、及び「経済インフラ整備プログラム」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、変化している。