

ガーナ国  
社会開発総合プログラム  
「生活・健康改善総合プログラム」  
協議調査団報告書

平成11年5月

国際協力事業団  
社会開発協力部

## 序 文

「社会開発総合プログラム協力」は、我が国の対アフリカ協力、特に貧困層に直接裨益する成果重視型の社会開発援助スキームとして、平成10年度に新規に予算化された。本プログラムは、複数のプロジェクト方式技術協力や開発福祉支援事業などの援助スキームを有機的に組み合わせて、現地資源を活用しつつ、効果的に援助成果を生み出すことのできる枠組みや計画づくりをめざしている。初年度にあたる平成10年度は、DAC新開発戦略の重点国であるガーナ共和国を対象に、同国の国家計画の主要課題・人間開発に直結する貧困層の生活及び健康改善を目的として、プログラムを開始することになった。

このため国際協力事業団は、1998年（平成10年）12月12日から同20日まで、国際協力事業団国際協力専門員 清家政信を団長とする第1次プログラム協力協議調査団を、また1999年（平成11年）4月10日から同22日まで、外務省経済協力局技術協力課課長補佐 松井敬一氏を団長とする第2次調査団を現地に派遣し、本プログラムの実施体制に関する基本的枠組みを確認するとともに、対象地域の現地調査等を行った。この結果、第2次調査団は日本・ガーナ双方の合意事項をミニッツに集約して、署名を取り交わした。

本報告書は、両調査団の調査・協議結果を取りまとめたもので、今後のプログラム展開にあたって広く活用されることを願うものである。

ここに、調査にご協力頂いた外務省、在ガーナ日本大使館等、内外関係各機関の方々に深く謝意を表するとともに、引き続き一層のご支援をお願いする次第である。

平成11年5月

**国際協力事業団**  
理事 泉 堅 二 郎



第2次調査団におけるミニッツ署名後の撮影  
(左より、ダリ現地職員、石井団員、フランク現地職員、  
井上団員、松井団長、小瀬川次長、大蔵省 Adote 局長、山本団員)



第2次調査団におけるミニッツ署名後の撮影  
(前列左より、松井団長、国家開発計画委員会  
Dr. Erbynn (Director General)、妹尾在ガーナ日本大使館一等書記官)

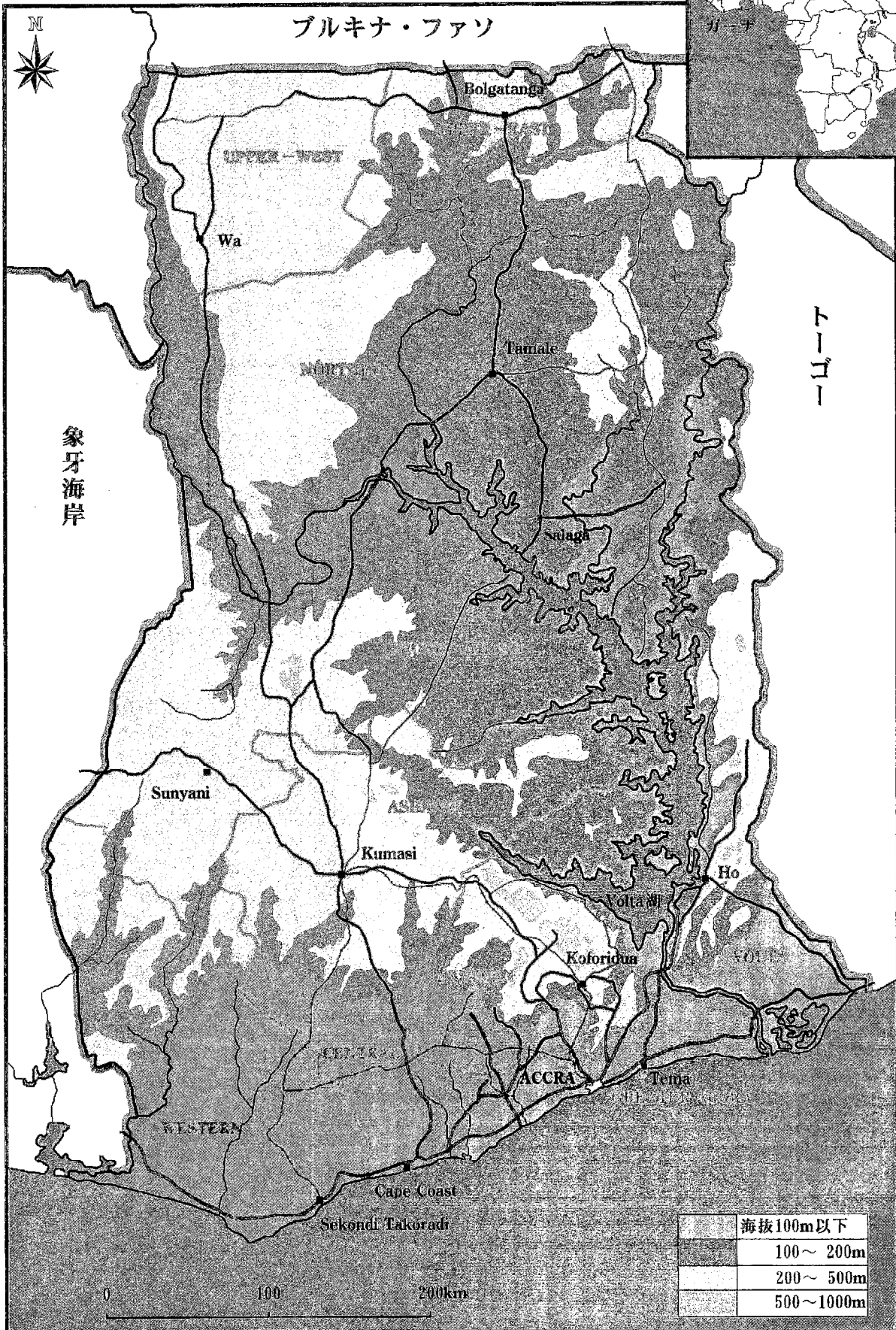
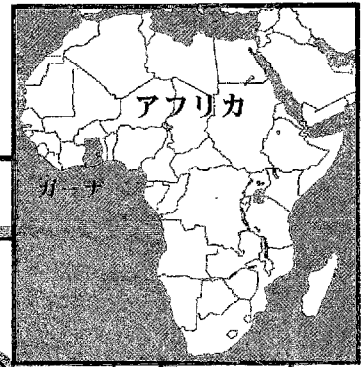


第2次調査団におけるミニッツ署名  
(左より、小瀬川 JICA 事務所次長、松井団長、大蔵省 Adote 局長)



第2次調査団におけるミニッツ署名 (同じく大蔵省 Adote 局長と)

# ガーナ共和国の地図



# 目 次

序 文  
写 真  
地 図

1 . プログラム協力協議調査団（第1次）の派遣 -----	1
1 - 1  調査団派遣の経緯と目的 -----	1
1 - 2  調査団の構成 -----	2
1 - 3  調査日程 -----	2
1 - 4  主要面談者 -----	2
1 - 5  調査・協議結果の要約 -----	4
1 - 6  団長所感 -----	5
2 . プログラム協力協議調査団（第2次）の派遣 -----	9
2 - 1  調査団派遣の経緯と目的 -----	9
2 - 2  調査団の構成 -----	9
2 - 3  調査日程 -----	10
2 - 4  主要面談者 -----	10
2 - 5  調査・協議結果の要約 -----	12
2 - 6  団長所感 -----	14
3 . ミニッツの交渉経緯 -----	16
3 - 1  交渉経緯 -----	16
3 - 2  ミニッツ -----	16
4 . プログラム実施上の留意点 -----	17
4 - 1  ガーナ側実施体制 -----	17
4 - 2  国内支援体制 -----	18
別添資料：ミニッツ -----	21
付属資料：実施体制図 -----	25

# 1 . プログラム協力協議調査団（第1次）の派遣

## 1 - 1 調査団派遣の経緯と目的

アフリカ地域をはじめとする最貧諸国では、脆弱な行財政基盤、社会インフラの未整備、地域社会組織化の立ち遅れなど、また個人レベルでは教育や就業機会の喪失など、種々の問題が開発の進捗を妨げている。このような状況下で貧困対策などの分野横断的な課題に取り組むには、相手国のオーナーシップを引き出しつつ複数の協力形態を有機的に連携させた総合的アプローチによる事業展開が不可欠となっている。

「社会開発総合プログラム協力」は、1998年（平成10年）10月の第2回アフリカ開発会議開催にあわせ、貧困層支援が急務であるアフリカに対する社会開発協力の一環として新規に予算化されたものであり、複数のプロジェクト方式技術協力事業や開発福祉支援事業等を含めた既存のJICAスキームを有機的に組み合わせ、現地資源を有効に活用しつつ効果的に援助成果を生み出すことを目的としている。その初年度は、DAC新開発戦略の重点国であるガーナ国を対象に、同国政府による第1次中期経済社会開発計画（VISION 2020）のうち主要開発テーマの1つである人間開発（Human Development）に直結する、貧困層の生活及び健康改善を目的として本プログラムを開始することとなった。

第1次調査の主たる目的は、本プログラムが新規に導入されるスキームであることにかんがみ、在ガーナ日本側関係者並びにガーナ政府に対して本プログラムの概要を説明し、平成11年度からの実施に向けて共通認識を形成することにあつた。したがって本調査においては、本プログラムの活動内容、対象地域、カウンターパート機関などについては特定することを避け、今後の準備期間において、ガーナ側関係者の参画を得つつ具体化していく余地を確保することとした。

具体的には、以下の協議・調査活動を行った。

- (1) 在ガーナ日本大使館及びJICA事務所と本プログラム基本計画、今後の業務計画について協議
- (2) ガーナ政府関係者に本プログラムの概要を説明、当面の実施計画について協議
- (3) 我が国が実施中の援助事業関係者との意見交換（事業実施状況、ガーナ事情、本プログラムとの連携可能性など）
- (4) 他援助機関の類似事業に関する動向について情報収集

上記活動を通して、平成10年度中に派遣予定の短期専門家及び第2次調査団、さらには平成11年度早々に派遣予定の長期専門家（プログラムコーディネータ）の業務内容の検討に資する基礎的情報の収集・分析を主眼として調査にあつた。

## 1 - 2 調査団の構成

担当分野	氏名	所属
団長・総括	清家 政信	国際協力事業団国際協力専門員
健康対策	石井羊次郎	国際協力事業団国際協力専門員
協力企画	中川 淳	国際協力事業団国際協カジュニア専門員

## 1 - 3 調査日程

1998年12月12日～12月20日

日順	月日(曜)	移動及び業務
1	12月12日(土)	日本発
2	12月13日(日)	ガーナ着、調査団打合せ (調査団長は開発福祉支援事業調査団より合流)
3	12月14日(月)	JICA事務所打合せ 日本大使館との協議 大蔵省との協議 UNICEFとの協議 UNDPとの協議
4	12月15日(火)	GTZとの協議 地方自治農村開発省との協議 JICA事務所との協議 我が国援助関係者との意見交換
5	12月16日(水)	インハウスコンサルタントに係る打合せ(於JICA事務所) 国家開発計画委員会との協議 JICA事務所長主催夕食会
6	12月17日(木)	JICA事務所との最終協議 ガーナ発
7	12月18日(金)	
8	12月19日(土)	
9	12月20日(日)	日本着

## 1 - 4 主要面談者

<ガーナ側>

### (1) 大蔵省

Dr. William Adote

Director, International Economic Relations Division  
(IERD)

Mrs. Agnes Batsa

Head, Bilateral Economic Relations Unit, IERD

### (2) 地方自治農村開発省

Mr. Addai Kyeremeh

Director, Human Resource Development Division

### (3) 国家開発計画委員会

Mr. Kofi Asante-Frimpong

Programme Manager



< 国際援助機関 >

(1) UNICEF

Ms. Ryoko Tsukamoto Assistant Program Officer, Monitoring and Evaluation

Ms. Monique Kamphuis Program Officer, Community Based Program

(2) UNDP

Mr. Paul Derigubaa Program Officer

(3) GTZ

Mr. Reinhard Trenkle Economic Promotion Advisor, Program for Rural  
Action

< 日本側 >

(1) 在ガーナ日本国大使館

妹尾 創 一等書記官

橋本 宣幸 専門調査員

(2) JICA ガーナ事務所

鍋屋 史朗 所長

友成 晋也 所員

本田俊一郎 企画調査員

尾形 直子 JOCV 医療調整員

辻本 誠 JOCV 調整員

内園 清 JOCV シニア隊員 (理数科)

(3) 灌漑小規模農業振興計画

辻本 壽之 リーダー

増見 國弘 専門家

田中 敬一 専門家

佐籾 勝正 専門家

(4) 母子保健医療サービス向上計画

出浦 喜丈 リーダー

吉岡 弘隆 調整員

(5) 個別派遣

我喜屋まり子 個別専門家 (教育)

## 1 - 5 調査・協議結果の要約

全般に、日本大使館をはじめとする日本側関係者、ガーナ政府関係機関双方から、本プログラムへの強い関心と協力姿勢が示され、今次調査団の所期の目的は達成されたと考える。各関係機関との調査・協議結果概要は以下のとおりである。

### (1) ガーナ政府関係機関

本プログラムを特徴づけるキーワードとして、integration（複数援助スキーム / 複数セクターの統合、他ドナーとの連携を表わす）、goal-oriented（具体的な成果の発現を重視する姿勢を表わす）、そして ownership, partnership（両国の取り組み姿勢を表わす）を示して、ガーナ政府関係機関（大蔵省、地方自治農村開発省、国家開発計画委員会）に説明し、すべての機関から良好な協力姿勢が示された。今次調査団に続く短期専門家の受入機関として当初想定されていた大蔵省との協議においては、ガーナ国内諸機関との調整が容易なこと、特定部門に偏しないことの2点から、その妥当性が確認されたので、当初方針どおり、大蔵省を受入れ機関とする方向で短期専門家の派遣要請書提出の口頭了解を得た。調査団からは、平成10年度中に短期専門家と第2次調査団を派遣したい考えを示し、了解された。

地方自治農村開発省においては、地方分権制度の進捗状況について聴取した。地方自治体間に行政能力の差異が認められるが、研修を強化して地方行政官の能力向上を図り、今後も地方分権を進める方向であることなどが確認された。国家開発計画委員会においては、貧困問題に対する国家行政の体制、National Poverty Reduction Programmeの将来展開の方向性などについて説明を受けた。

### (2) 日本大使館

日本大使館からは、本プログラムにより、貧困やジェンダーなどの多面的な開発課題に対し有効な支援の枠組みが提供されるとの見解が示され、プログラムへの強い期待感が表明された。加えて、貧困が経済開発と社会開発という相互に関連する二面性を持つ課題であること、国別援助政策では貧困を経済開発課題としていることから、本プログラムの形成段階では、社会開発だけでなく所得向上支援の可能性も検討課題に含まれようとの認識が示された。

### (3) JICA 関係者

鍋屋所長はじめJICAガーナ事務所関係者とは、派遣専門家を含めて本プログラムの活動内容や対象地域、その実施体制、運営手法、当面の業務計画等について有益な協議の機会を持つことができた。協議内容の多くは1 - 6の団長所感に反映されているが、率直な意見交換を通して、今後検討されるべき課題については共通の認識を得られたものとする。

#### (4) 他の援助機関

今回訪問した援助機関は、その事業内容にかかわらず、ディストリクトレベルでの行政能力の向上を重視したアプローチを取っている。これは言うまでもなく、ガーナの地方分権を支援する試みにほかならないが、このレベルでの人材の育成が acute pressing issue (GTZ、急務の課題)であるとの認識の反映である。いずれの機関も本プログラムに強い関心を示し、将来的な連携の可能性があろうと考える。

#### (5) 当面の業務計画

当面のスケジュールとして、1999年2月から1か月程度の短期専門家派遣と、それにあわせてローカルコンサルタントを傭上し、同年3月ごろに派遣予定の第2次調査団によるプログラムミニッツ締結に向けた調査、調整活動を行うこととした。短期専門家とローカルコンサルタントの業務内容については、プログラムの内容を更に具体的に検討するための判断材料の収集が主眼とされる。

### 1 - 6 団長所感

#### (1) プログラム実施体制の構築について

本プログラムは、国別アプローチの抜本的強化をめざしたJICA機構改革の有効性を示す試金石となる事業であり、その共通認識のもとにJICA組織が一体となって、これに取り組まなくてはならない。効果的、効率的な実施体制の構築が、何よりも求められよう。

##### 1) 国別事業計画

本プログラムはJICAの複数の事業部がかかわる事業展開になると考えられるため、対ガーナ国・国別事業計画の重点項目として本プログラムを明記し、各事業部の案件選定・形成のオペレーショナルな枠組みとして提示されなくてはならない。

##### 2) JICA 担当部

JICA 担当部 (1998年12月現在、社会開発協力部) は、上記枠組みを実質化するために、JICA内部での本プログラムの周知徹底を図るとともに、各事業部との協力関係を構築することが求められる。具体的な仕組みとして、関係各部の代表者からなる国内タスクフォースの設置、地域部への担当移管 (4 - 2 に関連事項記載) などが考えられているが、さらに詳細な検討を加える必要がある。またプログラムコーディネータの活動にかかわる十分な予算措置が取られなくてはならない。

##### 3) JICA ガーナ事務所

本プログラムは、JICA本部とガーナ事務所、並びにプログラムコーディネータが緊密に連携しつつ実施されなくてはならず、中間の連結点となるガーナ事務所の役割には期待され

るところが大きい。今後予定される短期専門家、第2次調査団とガーナ事務所との協議においては、この点を踏まえた意見交換が望まれる。

#### 4) プログラムコーディネータ

プログラムコーディネータは、複数の事業形成と実施調整を担うことから、JICA事業を熟知した人材を得ることが望ましい。コミュニケーション能力に優れた資質の高い人材の派遣が求められる。

### (2) プログラムデザインに関して

#### 1) 事業内容検討のポイント

本プログラムの上位目標は、DAC 新開発戦略とガーナ政府の長期開発戦略「VISION 2020」に掲げられた国家レベルでの「貧困の軽減」である。具体的な事業内容については今後の準備期間で検討されるが、本プログラムが特定の地域を対象に実施される場合には、地域レベルの開発をどのような仕組みを通じて国家レベルの開発目標の実現につなげるのかが検討されなくてはならないであろう。特定の地域を対象に集中的な援助事業を実施する際には、周辺地域や国家レベルに開発効果が裨益するための仕組みを設けて、いわゆるエンクレーブ(enclave)の形成を避ける配慮が求められよう。このような仕組みとして考えられるのは、当面次のようなものであろう。

##### 普及型モデル

資金投入を必要最小限に絞り込んだ普及型モデルを形成するとともに、その普及メカニズムを確立する。

##### 部門投資計画 (Sector Investment Programme: SIP)

保健、教育、道路の3部門で部門投資計画が策定されており(農業サービスについて現在策定中)、これらとの整合性を取りつつプログラムを形成する。

##### ドナー連携

類似事業を計画中・実施中のドナーと、対象地域や担当分野を分担する。

##### 複数地域選定

生態系分類など何らかの基準に従った地域区分から、各々代表的な小地域を対象地域として選定し、これに の普及型モデルを組み合わせる。

##### その他

ガーナにおいては1988年以来、地方分権が推進されていることを念頭に置きつつ、これら仕組みの有効性に検討を加え、プログラム内容がデザインされることが望ましい。特に保健分野に関しては、SIPの実施体制が地方分権制度に合致していないとの批判(GTZ)があ

ること、資機材を供与する際にも、ガーナ側のオーナーシップの確保や配布方法について慎重に検討されるべきであることを付記しておきたい。

## 2) 活動内容

貧困の問題を正面から扱うプログラムである以上、農業に代表される経済活動をどのように扱うのか慎重に検討すべきである。社会開発に限るとしても、母子保健、栄養、教育といったセクターベースの課題と、ジェンダー、地方分権などセクターベースに馴染まない課題とがあるので、カウンターパート機関の事業実施能力を含めて注意が必要である。

また、セクターベースの支援事業が農林業、母子保健分野で実施中であること、教育についても計画中であることから、これら事業の関係者からは積極的に情報を収集して判断材料を得るだけでなく、何らかの形態による連携方法についても検討が加えられてしかるべきであろうと考える。

## 3) 援助スキーム

本プログラムは、プロジェクト方式技術協力の実施を念頭に置いて、実施期間が想定されているが、開発ニーズに基づいた事業形成が重要であり、プログラム準備期間においては、より柔軟な援助スキームの組み合わせを含めて検討すべきである。

## 4) 協力対象地域の選定

今次調査においては、協力対象地域を選定するための判断基準として、既存の援助事業の状況、専門家派遣の際の生活環境、貧困の度合い等が重要であるとの議論があったが、共通認識を形成するにはいたっていない。プログラムの活動内容の検討と併せて、極めて重要な課題であるので、1999年2月に派遣が予定されている短期専門家には判断材料の収集に特段の努力が求められる。

特に国内の貧困地域とされる北部3州(Northern, Upper East, Upper West Region)を、協力対象の視野に入れるかどうかは重要な判断であろう。これまでの援助研究会報告書等で指摘されているとおり<sup>注</sup>、これら北部3州と中南部には歴然たる地域格差があり、本プログラムで北部地域の開発に取り組むことには大きな価値があるであろうと考える。一方、生活環境を考慮すると、北部3州で日本人専門家の長期滞在を想定するのは現実的ではなく、この課題にどう対処するか慎重に検討されなくてはなるまい。本プログラムでは、同一課題に対して、北部と中南部で異なったアプローチを試みることも可能であろう。北部での事業実施について、当面考えられる方策は次のようなものであろう。

### 基金の創設

過去に供与された食糧援助、食糧増産援助等の見返り資金を基金化し、これの運用資金

---

<sup>注</sup> ガーナ国別援助検討会報告書、1995年2月、国際協力事業団

DAC 開発戦略援助研究会 国別報告書「ガーナ」、1998年10月、国際協力事業団

を北部地域の開発にあてる。開発事業は貧困対策に限定し、その審査と実施は北部州都に常駐する青年海外協力隊員と、首都アクラで中央省庁との連絡調整を図る専門家との共同体制を取る。

構造調整が一段落した現在、見返り資金についても、財政運営の望ましいあり方(透明性)という観点から見直される必要性が高い。見返り資金の基金化といった新たな考え方を、日本側から提案すべき時期であろうと考える。

#### NGO との連携

北部での事業実績を持つ NGO と連携 / 共同して事業を形成し、専門家は定期的な巡回指導を通して円滑な事業実施を図る。

### (3) プログラムの運営に関して

#### 1) モニタリング・アンド・エバリュエーションの重視

事業目的を実現する手段として、本プログラムでは複数の協力スキームの組み合わせを念頭に置いているが、従来の個別スキーム独立のモニタリング手法を取ると、特にガーナ事務所において膨大な事務手続きなどの発生が予見される。これの軽減を図る手段として、複数のスキームを総合的にモニターするプログラムミッションの編成、派遣などが検討されてしかるべきである。また業務内容、資格要件などを慎重に設定したうえで、現地の実情に精通したローカルコンサルタントをモニタリングに登用することも併せ検討すべきである。

さらに、本プログラムの実施期間は7年～8年と長期設定されているので、事業実績の検討や協力内容の再構築を図る機会として、中間評価が必要と考えられる。

#### 2) ローカルスタッフの活用と事務簡素化

近年在外事務所においては、ローカルコンサルタントやローカルスタッフの活用に進展がみられるが、ガーナ事務所においてもこれら人材の育成、登用について積極的な姿勢が示された。特に本プログラムの実施調整には、プログラムコーディネータの補佐役としてガーナの国内事情に精通した有能な人材の確保が肝要と考えられるため、ガーナ事務所の姿勢を高く評価したい。

これに関連して、本プログラム運営上の事務簡素化を図る手段として、文書言語の英語化を検討してはどうかであろうか。英語を共通言語とすることによって、ローカルスタッフへの業務委譲が更に進展するだけでなく、JICA 在外事務所員、プログラムコーディネータともに頭脳労働にあてる時間が増加し、効率的、効果的な事業運営が促進されると期待される。

## 2 . プログラム協力協議調査団（第2次）の派遣

### 2 - 1 調査団派遣の経緯と目的

「社会開発総合プログラム協力」は、1998年（平成10年）10月の第2回アフリカ開発会議を機に、貧困層支援が急がれるアフリカに対する社会開発協力の一環として、新規に予算化された。複数のプロジェクト方式技術協力や開発福祉支援事業等の援助スキームを有機的に組み合わせ、現地資源を活用しつつ効果的に援助成果を生み出すことをめざしたものである。これにより我が国はまず、DAC新開発戦略の重点国であるガーナ国を対象とし、同国政府の第1次中期経済社会開発計画（VISION 2020）における主要開発テーマの1つ、人間開発（Human Development）に直結する貧困層の生活及び健康改善を目的として、本プログラムを開始することとなった。

第2次調査の主たる目的は、1998年12月に派遣された第1次調査団（予備的調査）及び1999年2月に派遣された短期専門家の調査結果を踏まえ、ガーナ国政府関連機関と協議・確認の上でミニッツの署名・交換を行い、本プログラムの基本的合意を形成することにあつた。併せて平成11年度の具体的な事業計画に関し、プログラム関係者と打合せを行うものとした。

### 2 - 2 調査団の構成

担当分野	氏名	所属
団長・総括	松井 敬一	外務省経済協力局技術協力課 課長補佐
貧困対策	石井羊次郎	国際協力事業団国際協力専門員
開発計画	山本 佳恵	国際協力事業団国際協力ジュニア専門員
協力企画	井上 克彦	国際協力事業団社会開発協力部計画課職員

## 2 - 3 調査日程

1999年4月10日～4月22日

日順	月日(曜)	移動及び業務
1	4月10日(土)	日本発
2	4月11日(日)	ガーナ着、JICA ガーナ事務所員との打合せ
3	4月12日(月)	JICA 事務所打合せ 日本大使館との協議 大蔵省との協議 地方自治農村開発省との協議 国家開発計画委員会との協議
4	4月13日(火)	大蔵省との協議 世界銀行ガーナ事務所との協議 「地方分権化政策セミナー」(於 JICA 事務所) JICA 関係者(専門家)との意見交換会 大使館主催夕食会
5	4月14日(水)	アクラ発、タマレ着(空路) Northern Ghana Network for Development との意見交換 開発福祉支援事業実施候補 NGO スタッフとの打合せ、 周辺地域視察(団長のみアクラにて大使館関係者と打合せ)
6	4月15日(木)	タマレ発、アクラ着(陸路、クマシ経由)
7	4月16日(金)	大蔵省との協議(ミニッツ署名) 大使館報告(於 Novotel Hotel) 団長主催昼食会(於 Novotel Hotel) 国家開発計画委員会との協議(ミニッツ署名、於 Novotel Hotel) JICA 事務所打合せ
8	4月17日(土)	資料整理(団長のみ、ガーナ発、フランクフルト経由帰国)
9	4月18日(日)	資料整理
10	4月19日(月)	ボルタ州各郡長との意見交換 (Adidome 郡、Akatsi 郡、Sogakope 郡、Keta 郡)
11	4月20日(火)	開発福祉支援事業実施候補 NGO との協議 JICA 事務所との最終協議
12	4月21日(水)	ガーナ発
13	4月22日(木)	日本着

## 2 - 4 主要面談者

<ガーナ側>

### (1) 大蔵省

Dr. William Adote

Director, International Economic Relations Division  
(IERD)

Mrs. Agnes Batsa

Head, Bilateral Economic Relations Unit, IERD

### (2) 地方自治農村開発省

Mr. Seth Zanu

Chief Director



- |   |  |
|---|--|
| Mr. George Cann                               | Director, Policy Planning,<br>Monitoring and Evaluation Division |
| Mr. Addai Kyeremeh                            | Director, Human Resource Development Division                    |
| (3) 国家開発計画委員会                                 |  |
| Nana Dr. Kobena G. Erbynn                     | Director General   |
| Mr. Kofi Asante-Frimpong                      | Programme Manager  |
| (4) The Nothern Ghana Network for Development |  |
| Mr. Donald Amuah                              | Chairman   |
| Ms. Anaglaire Justina                         | Programme Officer  |
| (5) Christian Mother's Association            |  |
| Mrs. Comfort Ofori                            | Executive Secretary  |
| Mrs. Huberta Dickson                          | National President   |
| (6) ボルタ州 Adidome 郡                            |  |
| Mr. J. A. K. Amenorhu                         | District Chief Executive (DCE)                                   |
| (7) ボルタ州 Akatsi 郡                             |  |
| Mrs. VAN Gidiglo                              | District Chief Executive (DCE)                                   |
| (8) ボルタ州 Sogakope 郡                           |  |
| Mr. C. K. Sackley                             | Disrict Chief Executive (DCE)                                    |
| (9) ボルタ州 Keta 郡                               |  |
| Mr.A. K. Agblewornu                           | District Co-ordinating Director                                  |

< 国際援助機関 >

(1) 世界銀行

Mr. Kofi Marrah	External Affairs & NGO Liaison Officer, External Affairs
-----------------	---

< 日本側 >

(1) 在ガーナ日本国大使館

妹尾 創	一等書記官
橋本 宣幸	専門調査員

(2) JICA ガーナ事務所

鍋屋 史朗	所長
小瀬川 修	次長

- |       |       |
|-------|-------|
| 友成 晋也 | 所員    |
| 本田俊一郎 | 企画調査員 |
- (3) 母子保健医療サービス向上計画
- |       |      |
|-------|------|
| 出浦 喜丈 | リーダー |
| 相賀 裕嗣 | 専門家  |
| 渡辺 正美 | 専門家  |
| 石川みどり | 専門家  |
| 吉岡 弘隆 | 調整員  |
- (4) 灌漑小規模農業振興計画
- |       |      |
|-------|------|
| 辻本 壽之 | リーダー |
| 田中 敬一 | 専門家  |
- (5) 野口記念医学研究所感染症対策
- |       |      |
|-------|------|
| 神谷 保彦 | リーダー |
| 岩田 英二 | 調整員  |
- (6) 個別派遣
- |       |                  |
|-------|------------------|
| 石井 信行 | 個別専門家（国勢調査・情報処理） |
| 井上 和衛 | 個別専門家（品質管理・在庫管理） |

## 2 - 5 調査・協議結果の要約

### (1) ガーナ国政府関係機関とのミニッツ署名・交換

ガーナ側関係者（大蔵省 / 国家開発計画委員会 / 地方自治農村開発省）と協議を行い、別添資料のとおり、ミニッツの署名を行った。なお、本プログラムの政策意思決定機関である実行委員会（Steering Committee）の議長は大蔵省の国際経済関係局（IERD）局長とし、実務的な計画策定及び実施調整機関であるプログラム事務局（Secretariat）については、JICA側プログラムコーディネータ及び国家開発計画委員会の代表者を共同議長とすることで関係者の最終的合意を得た。なお、ミニッツの交渉経緯については3 - 1を参照のこと。

### (2) 平成11年度事業計画に関する打合せ

本プログラムの具体化に向け、今後ガーナ側関係者と協議のうえで本プログラムの基本計画を策定していくプログラムコーディネータを可能な限り早期に派遣するとともに、本プログラム事務局の日本・ガーナ関係機関の連絡調整役として、プログラムコーディネータを支援するインハウスローカルコンサルタント（事務所付）を5月より備上することを、ガーナ側及び現地日本関係者と確認した。また、基本計画策定支援のため、短期専門家を年度内に派遣するこ

とも併せて確認した。

プログラムコーディネータのカウンターパート機関となる大蔵省には、右専門家のTOR(案)を提示し、A1 Formの早期発出を促した。また、プログラムコーディネータの赴任に向けて、今後インハウスコンサルタントによる貧困実態にかかわる既存のデータ資料の整理などを進める予定である。

### (3) 世界銀行ガーナ事務所の訪問

調査団より本プログラムの概要について説明するとともに、世界銀行が実施している貧困対策プログラム(LIL: Learning and Innovation Loan)について情報収集を行い、また、そのカウンターパート機関である国家開発計画委員会(NDPC)の実施能力についても聴取を行った。世界銀行担当からは、NDPCの実施能力はまだ発展途上にあるとコメントがあったものの、ガーナ国の貧困対策事業を行う上での中核機関として、世界銀行としては今後ともNDPCを支援/強化していく予定という。

### (4) 事業実施候補地域の視察

北部州タマレ市内のNGO Network機関(The Northern Ghana Network for Development)を訪問し、同国北部地域のNGO活動状況について聴取を行った。同機関は1994年に設立され、現在事務局には専任スタッフ2名が配置されている。1999年からは、イギリス援助機関OXFAMの資金提供を受けて人員を拡充予定。同機関担当からは、ガーナ国におけるNGOの役割は、高い非識字率のために社会に自らの必要性などを発信できない民衆の代弁を行うとともに、彼らの意識化を図り、また政府による基礎的サービスが十分でないときには、その役割を補完することも求められているとのコメントがあった。

また平成11年度開発福祉支援事業として実施予定である「ガーナ北部におけるシェアバター生産女性農民の組織化支援」の実施団体であるChristian Mother's Associationと協議を行い(タマレ市及びアクラ市)同NGOの実施能力及び実施体制等を確認した。本調査団がタマレを現地調査のため訪問した折、本事業の実施担当者が長期に及ぶ疾病のため不在であることが判明して実施体制が懸念されたが、アクラ市の同NGO本部担当からは、現在療養中の職員に代わるローカルスタッフを近々に雇用予定であるとの説明があった。今後同NGOによるプロジェクトの実施にあたっては、(現在病気療養中の)実施担当者、今回雇用される実施担当補佐及びアクラ本部のプログラムオフィサーの3名体制が整備されることを確認した。なお、同NGOは主にキリスト教信者の集まりではあるが、イスラム教徒(現在会員の5%程度)など他信者に門戸を閉ざしているわけではない。

また、北部州と同じくガーナ国の代表的貧困地域とされている南部ボルタ州を視察し、郡長

( District Chief Executive ) より各郡の貧困状況について聴取した。

## 2 - 6 団長所感

今次本件調査は、今後社会開発総合プログラム協力の検討を進めていく過程において、先方政府に当方の検討状況を説明、同意を取り付けつつ、カウンターパート機関の選定及び双方の基本的役割分担につき協議し、合意書（ミニッツ）に署名をすることなどを目的に行った。ガーナ側とすべての面で意見の完全一致を見たわけではないが、当方の考えについて先方からは高い期待とともに前向きな反応が示された。今回協議を行った大蔵省、国家開発計画委員会及び地方自治農村開発省の代表者は、それぞれ自分の組織がカウンターパート機関として最も適当である旨かなり強硬に主張する場面もあり、当方としてはいささか閉口もしたものの、逆に本件に対する期待の高さを実感させられた。

このような先方の高い期待を踏まえ、今後日本側が留意して行くべきと思われる点につき、以下のとおり報告したい。

### (1) 協力規模に対する先方の過大評価の懸念

社会開発総合プログラムは、ガーナ国の開発計画である VISION 2020 や、部門投資計画 ( Sector Investment Programme: SIP ) に対応する、ある意味でのカウンタープログラムとして捉えられている。このことが、本件協力は極めてスケールの大きな協力であるとして、先方に過度の期待を与えている可能性がある。しかし、いうまでもなく平成 10 年度予算で新規に措置した本プログラム協力予算は、基本計画を策定して援助スキームを有機的に結びつける役割を有するプログラムコーディネータ及び短期専門家に加え、現地コンサルタントの雇用費用などが計上されているだけで、プログラムの個々の協力事業は既存の JICA 予算から捻出する必要がある。これを踏まえれば、結果として多くの新規案件が投入できればそれに越したことはないとしても、当初から多くの期待をガーナ国側に抱かせることは、ある意味で危険であると思われる。

### (2) 国家開発計画委員会の活用

本件調査団では、当面のカウンターパート機関として大蔵省を選定した。国家開発計画委員会は、ガーナ国における貧困プログラムを一元的に担当する機関であり、また本件への参加意欲が高く、カウンターパート候補機関としては評価できるものの、その業務実施能力、また同委員会に他官庁からの支援がどの程度期待できるかが不明であったことから、現時点では同委員会をカウンターパート機関として選定することを断念した。他方、同委員会に対し国連開発計画と世界銀行が積極的な支援の姿勢を示していることもあり、近い将来、同委員会が貧困対

策を含めた国家開発の要に名実ともに成長していく可能性もあり得るところと考えている。したがって、我が国として同委員会の成長ぶりを注視していく必要があると思われ、本件協力に関しても、近い将来何らかの形で同委員会を巻き込んでいく必要が生じると考えられる。本調査では、将来の同委員会の本件協力への本格関与の可能性を考慮し、同委員会がプログラム合意書に大蔵省と共同署名するよう協議を重ねた結果、最終的に合意を得ることができた。

### (3) 協力コンポーネントの相互関係

本件協力のコンポーネントになっていく新規及び既存の個々の協力は、それぞれに分野・協力期間、期待される成果及び難易度などが異なることから、プログラム全体の計画策定・運営にはある程度の柔軟性が必要と思われる。

### (4) 協力の面的広がりを支える予算的措置

既存の協力の参加も必要となる本件プログラム協力では、我が国の援助関係者やカウンターパートの活動範囲を特定のモデル地域内に限定せず、ガーナ国内の関連地域を飛び回る活動が必要になると考える。したがってこれを可能とする移動経費などの措置がなされることが重要であり、既存の予算内での対応が困難である場合は、例えば「アジア・アフリカ・ネットワーク支援経費」などを今後増額要求していくことにより確保していく、などの工夫が必要となろう。

### 3 . ミニッツの交渉経緯

#### 3 - 1 交渉経緯

1999年2月の短期専門家派遣時点では、本プログラムのカウンターパート機関を大蔵省とし、同省のみとミニッツを交換することで両国の間で合意が形成されていたが、同国の貧困対策事業を国家開発計画委員会が一元的に管理していることを考慮し、当面のカウンターパート機関は大蔵省とするものの、ミニッツの署名にあたっては、同委員会に対しても共同署名を求めることが、第2次調査団派遣の直前に決定された。調査団派遣中の交渉において、同委員会は、大蔵省が貧困対策事業を実施する担当ではないことから同省との共同署名に難色を示し、また、同委員会が本プログラムのカウンターパート機関となるべきであるとの主張がなされた。しかしながら、大蔵省がガーナ国の対外援助窓口機関であること、また、国家開発計画委員会は国際機関をはじめとする各援助機関からまだその調整能力に疑問を呈されていることから、現時点でのカウンターパート機関は大蔵省とするものの国家開発計画委員会の将来的な成長の可能性を考慮して、大蔵省のみならず同委員会をもミニッツに共同署名する方向で全力を注いだ。その結果、本調査団、大蔵省、国家開発計画委員会及びJICAガーナ事務所との間で、プログラム概要の大筋がミニッツの形で最終的に合意された。

#### 3 - 2 ミニッツ

別添資料に添付されたとおりである。

## 4 . プログラム実施上の留意点

### 4 - 1 ガーナ側実施体制

本プログラムの実質的な枠組みは、現状 / ニーズ調査から基本計画の策定、案件形成、事業管理・調整、さらにモニタリング、評価までをガーナ国内において日本・ガーナ双方で包括的に一貫して計画、管理する機構体制であり、実行委員会（Steering Committee）とプログラム事務局（Secretariat）が、実施を行う。

#### (1) 実行委員会

プログラム全体を監督する機関として、大蔵省国際経済関係局長を議長とする実行委員会を設置し、プログラムに関する重要事項の承認を行う。具体的事業の進展に伴い、ガーナ側担当省庁の参加が必要となった場合は適宜追加する。参加メンバーは本省課長ポスト程度とし、実務的かつ裁量権のあるメンバー構成とする。四半期に最低 1 回は委員会を開催し事業の進捗の確認と重要事項の承認を行う。その構成は表 4-1 のとおりである。

表 4-1 実行委員会の構成

日本側	ガーナ側
JICA 事務所長	大蔵省国際経済関係局長（議長）
大使館担当官	大蔵省国際経済関係局二国協力課長
プログラムコーディネータ	国家開発計画委員会メンバー
調査団メンバー	地方自治農村開発省担当課長
その他（必要に応じて追加）	その他（必要に応じて追加）

#### (2) プログラム事務局

日本側プログラムコーディネータとガーナ側国家開発計画委員会代表者を共同議長とするプログラム事務局を設け、両者のもとで日本側インハウスコンサルタント（1名）、基本計画策定 / モニタリング専門家（短期）、現地コンサルタント及びガーナ政府関係者からなるプログラムスタッフを配置する。事務局の設置場所については、当面 JICA ガーナ事務所内とするが、事業の進展にあわせて国家開発計画委員会の敷地内への移転も検討する。ガーナ側メンバーについては実行委員会と同様、事業の進展にあわせて関係省庁実務担当者、対象地域の郡庁企画計画官等が必要に応じて参画する。構成は表 4-2 のとおりである。

表 4-2 プログラム事務局の構成

日本側	ガーナ側
プログラムコーディネータ（議長） インハウスコンサルタント 基本計画策定 / モニタリング専門家 調査ローカルコンサルタント	国家開発計画委員会メンバー（議長） 大蔵省国際経済関係局二国協力課長 同課日本担当官 その他（必要に応じて）

#### 4 - 2 国内支援体制

本プログラムは、既存のさまざまな援助実施事業スキームに依るため、事務局を中心に策定される基本計画、案件形成の段階から、JICA 関係部署間及び外務省、その他関係官庁との密接な連絡協議調整が必要になってくる。したがって、JICA 本部内に連絡協議会を設置し、基本計画の策定・具体化の段階で協議を密にし、JICA 全体としてガーナ国に対する貧困軽減対策支援に対し、共通の政策、計画目標を持って各事業を形成、実施していく。

現在、本プログラムは平成 10 年度に初年度予算を確保して以来、社会開発協力部計画課の予算とされているが、JICA の国別アプローチの試金石ともなるべき本プログラムの目的を考慮し、将来的には地域部中近東アフリカ部アフリカ課が主管課となって実施されていくのが望ましいと考える。また、JICA 本部内に設立される連絡調整協議会は、新体制以降に向けて地域部が議長役を務めることが期待される。



# 資 料



THE MINUTES OF UNDERSTANDING  
BETWEEN  
THE JAPANESE CONSULTATION TEAM  
AND  
MINISTRY OF FINANCE  
ON THE IMPLEMENTATION OF  
"INTEGRATED HUMAN DEVELOPMENT PROGRAMME"


The Japanese Consultation Team (hereinafter referred to as "the Team") organized by the Japan International Cooperation Agency (hereinafter referred to as "JICA") and headed by Mr. Keiichi Matsui, visited the Republic of Ghana from 10th April 1999 to 22nd April 1999.

Having had a series of discussions and exchanged views on conceptual and institutional framework of the Integrated Human Development Programme (hereinafter referred to as "the Programme"), both the Team and the concerned government authorities agreed to recommend to their respective Governments the matters referred to in the document attached hereto.

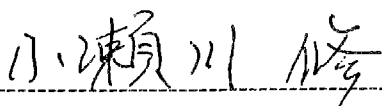
Accra, 16th April 1999



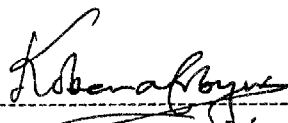
Leader  
Consultation Team  
Japan International Cooperation Agency



Director  
International Economic Relations Division  
Ministry of Finance



for Resident Representative  
Japan International Cooperation Agency



Director-General  
National Development Planning Commission

## INTEGRATED HUMAN DEVELOPMENT PROGRAMME IN GHANA

### Background

Since the introduction of the 'New Development Cooperation Strategy- Shaping the 21st Century' by the Development Assistant Committee (DAC) in May 1996, international donor communities have explicitly made 'targeting the poor' as a mandate in working with recipient countries for poverty reduction. With commitment to fight poverty, the Government of Japan will continue to provide assistance necessary to improve quality of life of poor communities in developing countries. Considering the concentrated efforts for poverty reduction being made by the Government of Ghana in recent years, the Japanese Government has selected the Republic of Ghana as a pilot country to implement the Integrated Human Development Programme (IHDP).

### Conceptual Framework of the Programme

The primary objective of the programme is to work jointly with the Government of Ghana in setting up basic strategies and methodologies in identification, formulation, implementation, and monitoring and evaluation of projects that are specifically targeted at poverty reduction. Such strategies and methodologies need to be sought based on priority areas and issues by the Vision 2020, the Sector Investment Programme (SIP), and on-going Poverty Reduction Programmes being undertaken by other donors. It is expected that a poverty survey and analysis will be undertaken in 1999 to help both governments identify prospective areas and projects most feasible and appropriate for the Japanese cooperation. Integration of multiple cooperation schemes is highly desirable and needs to be pursued to tackle ever complicated problems of poverty. Sectoral programmes could be more effective when necessary linkages among different actors are consciously developed and streamlined, both governments will make conscious efforts in consolidation and coordination of all the development efforts by concerned agencies.

### Institutional Framework of the Programme

Steering Committee and the Secretariat need to be established for the effective implementation of the Programme.

WEL

Handwritten signature

Handwritten signature

*Steering Committee:* Being the highest decision-making body of the Programme, the Steering Committee will have the following representations:

- Director, International Economic Relations Division, Ministry of Finance
- Representative, National Development Planning Commission
- Representative, Ministry of the Local Government and Rural Development
- Representative, Embassy of Japan
- Resident Representative, Japan International Cooperation Agency
- Programme Coordinator for IHDP, Japan International Cooperation Agency

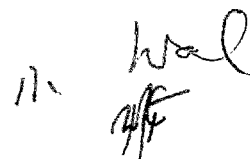
Director of the International Economic Relations Division at the Ministry of Finance will chair the Committee. If and whenever necessary, the Committee could invite and appoint new members.

The Committee will meet at least every quarter to make policy decisions on programme framework, direction, and other issues raised by the Secretariat.

*Programme Secretariat:* The Secretariat will be jointly formed to prepare basic programme framework, identify and screen possible projects, coordinate, and to monitor and evaluate the programme implementation. All the documentation prepared by the Secretariat should be submitted and be approved by the Steering Committee. The concerned government agencies will nominate senior officers who would be working closely with a Japanese Programme Coordinator, a JICA expert. A representative of the National Development Planning Commission will co-chair the Secretariat with the Japanese Programme Coordinator.

#### **Time-frame of the Programme**

First two years starting April 1999 will be spent on preparation of basic programme strategies and methodologies. Specific projects will also be formulated during the first two years for possible implementation in subsequent years.



### Inputs from JICA

JICA is expected to make the following inputs in 1999:

- one long-term program coordinator (JICA Expert)
- short-term experts
- local consultants

### Inputs from GOG

The concerned agencies of the Government of Ghana are to provide timely and appropriate information at any time and to appoint senior officers to be in charge of this Programme. All concerned agencies on poverty reduction activities will make utmost efforts to coordinate and collaborate to achieve the programme objectives.

*W. L.*

*[Signature]*

*[Signature]*  
4/10/99

## ガーナ国社会開発総合プログラム実施体制図

目的：我が国の対ガーナ援助実施方針及びJICAの対ガーナ国国別事業実施計画のうち、特に貧困対策にかかる社会開発分野における日本としての援助指針を策定し、優良案件の発掘・立案を行う。  
JICAの既存の援助スキームを有機的に組合せることで、我が国援助事業の効果、効率を向上させる。

