

ガ－十国別援助検討会 報 告 書

2002年8月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

総 研
JR
02-39

ガ－十国別援助検討会
報 告 書

2002年8月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

序 文

当事業団が事業を展開している開発途上国においては、人口、環境、食糧問題など地球規模の課題への取り組みが重要性を増している一方、国ごとに異なる特性や発展段階に応じたきめの細かい援助を実施する必要があります。このような観点から、当事業団では各開発途上国の開発の現状や課題に即した国別の援助アプローチを強化するため、有識者の方々にご協力をいただき、各国に対する援助の方向性を検討する国別援助研究を実施してまいりました。これまでに 38 件の国別援助研究会を設置し、その研究成果を報告書に取りまとめております。

今回報告書が取りまとめられましたガーナは、サブ・サハラ・アフリカ地域において構造調整の優等生と称されるとともに、西アフリカ地域の中心的な国家と位置付けられ、わが国は同地域における最重点国として援助を実施してまいりました。当事業団ではこれまでに、ガーナに対する援助のあり方を検討する検討会を 1994 年 8 月に設置し、翌年 2 月に取りまとめた報告書を活用してまいりました。近年、同国では、20 年ぶりに政権が交代し、ガーナ貧困削減戦略（GPRS）という新しい開発の枠組みを策定することに加え、拡大 HIPC イニシアティブによる債務削減措置を申請するなど、大きな政治上・経済政策上の変化が生じております。このような変化を踏まえて、ガーナに対する今後のわが国の援助のあり方を改めて検討するため、2002 年 2 月に「ガーナ国別援助検討会」を設置しました。

本検討会は、4 名の委員、関係機関からのオブザーバー、JICA 職員により構成され、会合での活発な議論と、草稿に対する関係者からのコメントを踏まえて本報告書を取りまとめるに至りました。

当事業団といたしましては、本報告書を、今後のガーナ国への援助の計画や実施にあたり、重要な資料として十分に活用するとともに、関係機関におきましても広く利用されることを期待しております。

最後に、本報告書の取りまとめにあたり、委員各位に多大なご尽力をいただきましたことに対し深く感謝申し上げますとともに、ご協力賜りました関係機関の皆さまにも併せて御礼申し上げます。

2002 年 8 月

国際協力事業団
国際協力総合研修所
所長 加藤 圭一

委員／オブザーバー一覧

委員

マクロ経済	小関 讓	一橋大学大学院国際企業戦略研究科 教授
政治／農村開発		
	高根 務	日本貿易振興会アジア経済研究所地域研究第2部 副主任研究員
貧困削減戦略／援助協調		
	佐藤 重一	神戸大学大学院国際協力研究科 博士後期課程 (前ガーナ派遣企画調査員：2000年10月～2001年10月)
援助動向	鍋屋 史朗	国際協力事業団アフリカ・中近東・欧州部アフリカ課 課長

アドバイザー

	本田俊一郎	国際協力事業団国際協力総合研修所調査研究第一課 特別嘱託 (前ガーナ派遣企画調査員：1997年12月～2001年3月)
--	-------	--

オブザーバー

	廣瀬 昌平	日本大学大学院総合社会情報研究科 非常勤講師 (国際協力事業団 西アフリカ地域別支援委員会 委員)
	長沢 秀一	外務省経済協力局政策課国別計画策定室 課長補佐
	小瀬古知子	外務省経済協力局技術協力課 外務事務官
	平尾 英治	国際協力銀行開発第4部第3班 専門調査員
	古市 剛久	国際協力事業団無償資金協力部計画課 職員
	高橋 亮	国際協力事業団無償資金協力部業務第四課 職員
	金山 史朗	国際協力事業団筑波国際センター業務第二課 課長代理
	中村 光夫	日本国際協力センター開発部 部長

幹事事務局

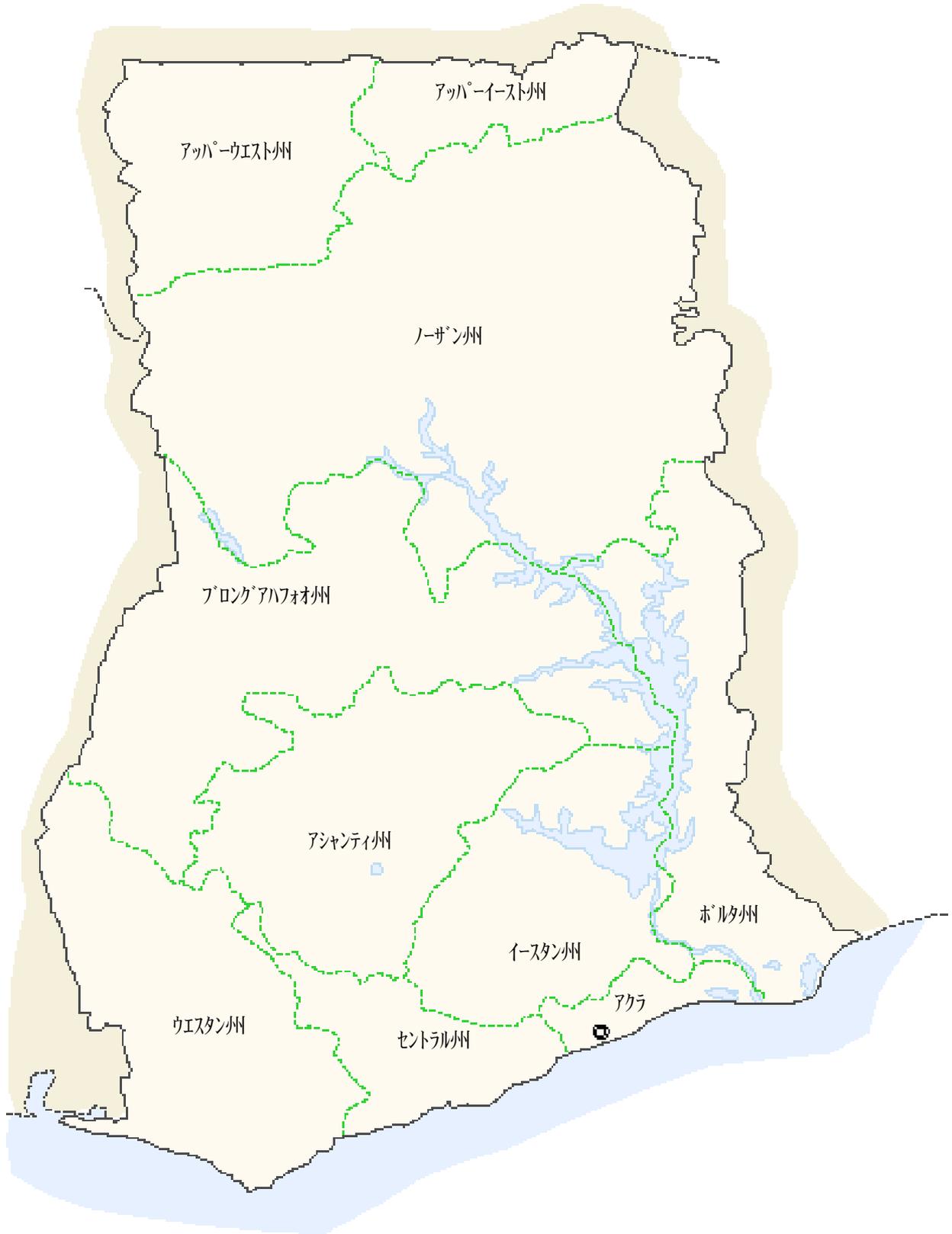
	桑島 京子	国際協力事業団国際協力総合研修所調査研究第一課 課長
	牧野 耕司	国際協力事業団国際協力総合研修所調査研究第一課 課長代理
	吉田 亮介	国際協力事業団国際協力総合研修所調査研究第一課 職員

略 語 表

AAGDS	Accelerated Agricultural Growth Development Strategy	加速的農業成長開発戦略
ADB	Asia Development Bank	アジア開発銀行
AFD	Agence Francaise de Developpement (French Agency for Development)	フランス開発庁
AfDB	Africa Development Bank	アフリカ開発銀行
AGI	Association of Ghana Industries	ガーナ産業協会
AgSSIP	Agricultural Services Sub-sector Investment Programme	農業サービス・サブセクター 投資プログラム
CDF	Comprehensive Development Framework	包括的開発フレームワーク
CEPS	Customs, Excise and Preventive Service	関税、間接税および密輸取締り サービス
CG	Consultative Group	支援国グループ
CIDA	Canadian International Development Agency	カナダ国際開発庁
CWIQ	Core Welfare Indicators Questionnaire	基礎的福祉指標アンケート
DAC	Development Assistance Committee	開発援助委員会
DANIDA	Danish International Development Agency	デンマーク国際開発庁
DfID	Department of International Development	英国国際開発省
EU	European Union	欧州共同体
FAGE	Federated Association of Ghana Exporters	ガーナ輸出連合協会
FAO	Food and Agriculture Organization	食糧農業機関
FASDEP	Food and Agricultural Sector Development Programme	食糧農業セクター開発プログラム
fCUBE	free, Compulsory and Universal Basic Education	基礎教育の義務・無料化 (プログラム)
FPMU	Funds Procurement and Management Unit	資金調達・管理ユニット
GASDCG	Ghana Agriculture Sector Donor Coordination Group	ガーナ農業セクター・ドナー調整 グループ
GDHS	Ghana Demographic and Health Survey	人口保健調査
GDP	Gross Domestic Production	国内総生産
GEPC	Ghana Export Promotion Council	ガーナ輸出振興協議会
GES	Ghana Education Service	ガーナ教育サービス
GFZB	Ghana Free Zones Board	ガーナ自由貿易区域委員会
GLSS	Ghana Living Standard Survey	ガーナ生活水準調査
GPRS	Ghana Poverty Reduction Strategy	ガーナ貧困削減戦略

GSS	Ghana Statistical Service	ガーナ統計サービス
GTZ	German Agency of Technical Cooperation	ドイツ技術協力公社
HIPC	Heavily Indebted Poor Country	重債務貧困国
HIV	Human Immunodeficiency Virus	ヒト免疫不全ウイルス
IFAD	International Fund of Agriculture Development	国際農業開発基金
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
JBIC	Japan Bank of International Cooperation	国際協力銀行
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力事業団
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	ドイツ復興金融公庫
KR	Kennedy Round	食糧援助
M&E	Monitoring and Evaluation	評価・モニタリング
MEPRC	Ministry of Economic Planning and Regional Cooperation	経済計画・地域協力省
MTEF	Mid-Term Expenditure Framework	中期支出枠組み
MTHS	Mid Term Health Strategy	中期保健戦略
NDC	National Democratic Congress	国民民主会議
NDPC	National Development Planning Commission	国家開発計画委員会
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
NPP	New Patriotic Party	新愛国党
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
POW	Programme of Work	事業計画
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略ペーパー
RCC		州調整協議会
SWAp	Sector Wide Approach	セクター・ワイド・アプローチ
TICAD	Tokyo International Conference of African Development	アフリカ開発東京会議
UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV/ AIDS	国連エイズプログラム
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	国連教育科学文化機関
UNFPA	United Nations Funds for Population Activities	国連人口活動基金
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
USAid	United States Agency of International Development	米国国際開発庁
WHO	World Health Organization	世界保健機構
2KR	2 Kennedy Round	食糧増産援助

地図



目 次

序 文
委員一覧
略語表
地 図

要 約	i
調査研究の背景と目的	iii

第1部 総 論 幹事事務局（JICA 調査研究第一課）

はじめに	1
第1章 ガーナの現状	
1-1 政 治	1
1-2 経 済	2
1-3 社 会	3
1-4 開発への取り組み	4
第2章 開発フレームワーク上の課題	
2-1 構造的課題	6
2-2 GPRS、拡大 HIPC イニシアティブおよび政治などの課題	7
第3章 わが国の援助戦略策定上の留意点	
3-1 援助重点分野に関する留意点	8
3-2 援助アプローチに関する留意点	9
3-3 新たな資金協力形態の適用に関する考え方	10

第2部 各 論

第1章 ガーナの政治動向	高根 務
1-1 2000年までの政治状況	13
1-2 2000年総選挙と与野党の平和的交代	14
1-3 政権交代後の動向（2001年以降）	16
1-4 日本の援助との関連	17

第2章	マクロ経済の概要と戦略	小関 譲
2-1	マクロ経済の近況	19
2-2	緊急経済対策	20
2-3	構造改革と長期成長政策	21
第3章	ガーナの農村の現状と課題	高根 務
3-1	ガーナの農村地域の分類と特徴	23
3-2	農村貧困層の地域分布	24
3-3	農村住民は「自給自足農民」ではない	25
3-4	ジェンダー	27
3-5	重点領域	28
第4章	ガーナ貧困削減戦略と援助協調	佐藤 重一
4-1	ガーナ貧困削減戦略の進捗状況	30
4-2	GPRS の課題とわが国の対応	30
4-3	セクター・ワイド・アプローチと援助協調の現状	32
4-4	セクター・ワイド・アプローチ／援助協調への対応	35
4-5	まとめ	38
第5章	わが国の援助動向	鍋屋 史朗、平尾 英治、吉田 亮介
5-1	わが国の対ガーナ援助のこれまでの方針と実績	41
5-2	新しい開発パラダイムへのわが国の取り組み	45
<u>付属資料</u>		
1	ガーナ国別援助計画	49
2	社会／経済指標	63

要 約

ガーナの現状

2000年12月に大統領選挙と国民議会選挙が行われた結果、野党であった新愛国党（NPP）のJ.A.クフォーが新大統領に選出され、同党は国民議会の定員200のうち100の議席を獲得した。この政権交代は、第一に同国史上初めて選挙による政権交代が実現したことと、第二にその政権交代が平和裏に行われたことが大きな意義として評価できる。しかし、政府が現在行っている不正や人権侵害を追求する動きや、開発資源の地域的な配分の動きなどについては、今後、注意深く見守っていく必要がある。

過去約20年間にわたるガーナ経済の趨勢は、平均実質GDP成長率4~5%という他のサブ・サハラ諸国と比べて比較的高い成長率を達成する一方、高いインフレーションと「双子の赤字」（大きな財政収支赤字と経常収支赤字）という問題を有している。新政権のもと2001年より、マクロ経済の安定化では一定の進展をみせているが、課題も多く、今後の緊急対策としては、財政引き締め政策の維持、国有財産の売却、民営化による売却益により国内債務の返済を行うこと、利率の低い海外からの借入による国内債務の返済などがあげられる。

極貧困層の割合は1992年の36.5%から1999年には26.8%と改善を示したものの、貧困削減の成果は一様ではなく、地域格差（都市と地方あるいは南部と北部）および職業別格差（都市労働者と食糧作物生産農民）は拡大するという問題が生じている。ガーナでは、貧困層の多くが北部サバンナに集中しており（地域人口の約6割）、南部森林地帯の農村地域の貧困率も比較的高い。

2002年2月に完成した、2002年から2004年を対象期間とするGPRS（ガーナ貧困削減戦略：Ghana Poverty Reduction Strategy）は、現在のガーナの「実質的な国家開発計画」と位置付けられる。GPRSは、途上国主導、結果重視、包括性、優先付け、パートナーシップ、および長期的視野を基本原則とし、主目標を「分権的かつ民主的な環境のなかで、持続可能で公平な成長と貧困削減の促進、社会的弱者の保護を達成すること」としている。

ローリングス前政権は、拡大HIPCイニシアティブへの申請による債務削減の方途はとらず、自力によって対外債務のリストラとマクロ経済改善を行い、新規融資を受け入れることを目指していた。しかし2001年1月にクフォー新政権が誕生すると、方針を変更し、同年3月に同イニシアティブの適用を申請、7月にIMF・世銀よりその適用が承認された。

開発フレームワーク上の課題

外貨獲得を金、カカオ、木材といった一次産品に依存し、国際市況の変動に大きな影響を受ける脆弱なガーナの産業構造は、独立以前から変化していない。20年間に及ぶ構造調整は、その意図していた民間部門の持続的な活性化にはつながらず、この間の成長を支えた主要因の一つは、対外援助によってファイナンスされた輸入・消費ブームの結果であった。長期成長戦略の目標は、従来の公共部門主導の成長から、民間部門主導の成長に移行することであり、そのため政府は、

それを可能とする適切な政策の組み合わせとその実施戦略を策定しなければならない。戦略の根幹となる概念は、従来の大規模な公的資本流入が民間活動をクラウド・アウトした状況を是正するため、開発計画を見直し、国内貯蓄の促進を図ることである。

2002年から2004年にかけてのGPRSの対象期間の資金手当の考え方は、既存予算の合理化および再配分を中心を置くべきであるが、長期的な資金調達には、持続的な成長による税収の拡大が必要不可欠となる。GPRSの内容は、ほぼ全セクターを網羅し総花的である。本戦略を実行に移すにあたっては、さらに優先順位の絞り込みを行う必要があると考えられる。また今後、政府がGPRSを効率的・効果的に実施するためには、全国レベルで適切なモニタリング・評価システムを確立する必要があるだろう。

わが国の援助戦略策定上の留意点

開発における重要性、わが国の過去の実績と現行のプロジェクトの動きに加え、セクター・ワイド・アプローチの進展のなかでわが国がコミットメントできる可能性なども考慮すると、わが国の援助においてまず優先順位を置くべき分野は、教育分野、次に農林業（農村開発）とするのが適当かもしれない（最優先援助重点分野）。特にこの二つの分野は、貧困削減に直接資するとともに成長にも大きく寄与する"Pro-Poor Growth"指向の分野と位置付けられ、わが国がとるべき「成長を通じた持続的な貧困削減の達成への支援」という視点からもまさしく適切な優先分野とも考えられる。また保健医療分野およびマクロ経済領域への支援も重要である。

わが国としては、GPRSモニタリングやMTEF（中期公共支出枠組み）プロセスに対応する専門家あるいは企画調査員を派遣することが重要であり、また個々のセクター、特に重点分野（イシュー）においては当該分野をマクロレベルで理解し、関係者と議論できる人材の配置の必要性は高い。また無償資金協力案件を行う際には、政策提言や制度開発などのソフト面の支援と連携して協力することを基本とすることが望ましい。進捗状況には紆余曲折があるものの、現在政府が進めている公共セクター改革は、GPRSのなかできわめて重要な位置を占めている。各セクターにおいて、わが国の各案件にかかる改革の流れのなかで適切に設計・運営するためには、改革の進捗についての確に把握する必要があり、また必要に応じ、案件の実施を通じ改革に貢献していくことが重要である。

本調査研究の背景と目的

1 背景

1981年から19年間に及び長期政権であったローリングス政権を経て、2000年12月の総選挙の結果、野党NPP（新愛国党）のクフォー候補が勝利し、2001年1月に大統領に就任した（国会議員選挙においても、NPPが改選前の61議席から100議席（総議席の半数）へと躍進し、第一党となった）。この新政権は、マクロ経済の安定化を最優先課題と位置付け、政策の一環として、拡大HIPCイニシアティブに基づく債務救済措置を申請した。また、ガーナ政府は、貧困削減を目指した開発の基本枠組みを規定する「GPRS（ガーナ貧困削減戦略：Ghana Poverty Reduction Strategy）」を策定に向け、2001年10月の公開フォーラムを経て、2002年2月の完成に向けて大詰めを迎えていた。

上記のとおり、ガーナでは近年、政治経済等に大きな変化が生じており、また拡大HIPCイニシアティブへの申請により円借款の新規供与は原則として当面、行わないことや、2003年のTICADⅢの開催に向け新しい対アフリカ戦略が構築されていくなど、わが国の援助にも変化があることから、現在、同国に対するわが国の援助の方針を見直す必要性は高いと考えられる。こうした背景を踏まえ、ガーナについての現状と今後の開発の方向性を適切に把握し、わが国の援助のあり方について提言を行うため、2002年2月に、「ガーナ国別援助検討会」を設置した。

2 目的および内容

上記背景に基づき、調査研究の目的を以下のように設定した。

- (1) ガーナに対するわが国の援助のあり方について議論し、提言を行うこと（方針見直し）
- (2) HIPCイニシアティブ適用（債務削減）により利用可能となった資金の用途先ならびにコンバケット等への対応について議論し、提言を行う。

さらに、調査研究の具体的な範囲と内容は以下のとおりとした。

- ア) 同国の政治、経済、社会、開発の動向（GPRS等）についてのレビューと課題の抽出
- イ) 援助動向についてのレビュー
- ウ) 現行の国別援助計画見直しの方向性についての検討
- エ) 債務救済に伴うHIPC無償資金協力の用途先と拠出方法等についての検討

3 調査研究のプロセス

2回の全体会合の開催を軸に、関係者間の個別協議、e-メール等を通じての議論、現地事務所等からのコメント取り付けなどのプロセスを経て、報告書を取りまとめた。

4 本調査研究報告書の構成

本報告書は大きく総論と各論の2部構成となっている。第1部は総論として、ガーナの現状(第1章)、ガーナの開発フレームワーク上の課題(第2章)、わが国の援助戦略策定上の留意点(第3章)を取りまとめている。第2部の各論では、ガーナの政治動向(第1章)、マクロ経済の概要と戦略(第2章)、ガーナの農村の現状と課題(第3章)、ガーナ貧困削減戦略と援助協調(第4章)、わが国の援助動向(第5章)について概観している。総論は各論の総括と位置付けるものであり、総論において言及している事実関係は各論における記述に基づくものである。

また、本報告書の利用者の利便を図るため、巻末に日本政府のガーナ国別援助計画とガーナの社会／経済指標を付属資料として収録した。

第 1 部

総 論

総論

はじめに

長期にわたり4~5%の成長を維持したガーナは、構造調整の優等生といわれ、2000年末には、総選挙により平和裏に政権交代をも果たしたことはサブ・サハラ地域では特筆に値する。しかし実は、この安定した経済成長は大量の援助の流入より支えられたもので、経済は民間主導の成長構造とはほど遠く、高いインフレーションと「双子（財政・経常収支）の赤字」というマクロ経済上の大きな問題を抱えている。この「援助依存」の構造のため、結果として拡大 HIPC イニシアティブという債務削減措置の適用を申請することを余儀なくされた。貧困・格差の問題も深刻である。現在、新政権は、GPRS（ガーナ貧困削減戦略：Ghana Poverty Reduction Strategy）という新たな開発枠組みに基づいて国際社会からの支援も受け、マクロ・ミクロの両面で改革の努力を行っているところである。ガーナのこのような大きな環境の変化に伴い、わが国の対ガーナ援助戦略も見直しの必要性が生じている。本論では、冒頭の第1章でガーナの現状を分析したうえで、第2章でガーナの開発のフレームワーク上の課題を指摘し、最後の第3章でわが国が対ガーナ援助戦略を見直す際に留意すべき点について提言を試みた。

第1章 ガーナの現状

1-1 政治

- ・1957年にサブ・サハラ地域で最初の独立国となったガーナは、1981年のローリングス政権誕生までに、4回のクーデターを含む8回の政権交代という政治的な混乱と、それに伴う経済の衰退を経験した。その後、ローリングス政権のもと、徐々に政治経済の安定を回復・達成し、1992年および1996年の総選挙を経て平和裏に軍政から民政への移管も行われた。
- ・2000年12月に大統領選挙と国民議会選挙が行われた結果、野党であった新愛国党（NPP）のJ.A.クフォーが新大統領に選出され、同党は国民議会の定員200のうち100の議席を獲得した。翌2001年1月にはNPPを与党とする新しい政権が発足し、これによりガーナの政局は、事実上、NPPとNDC（国民民主会議：旧与党）による二大政党体制に移行した。前職のローリングス大統領は、大統領の任期は2期8年までと定めた憲法の規定により、同選挙には出馬しなかった。
- ・1983年から構造調整を推進してきたNDCと、もともと自由主義志向が強く民間セクターから支持を集めてきたNPPとの間に、経済自由化と民間セクター重視という基本的な経済政策の方向性の違いはない。ただし個々の政策については、新政権が旧政権と差別化を図ろうとする

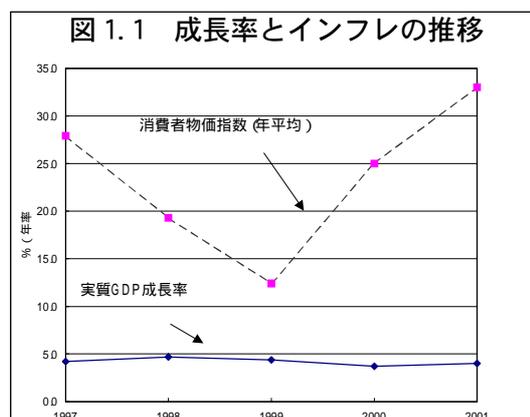
本総論は第2部各論の内容および検討会会合の議論に基づき、幹事事務局（JICA 調査研究第一課）がとりまとめたもの。

傾向があり、例えば拡大 HIPC イニシアティブに基づく債務救済の申請などが象徴的な例としてあげられよう。一方、総選挙の結果は、地域ごとの政党支持基盤の相違が明瞭で、NPP は都市部と経済資源を有し開発の進んだ南部地域の「中心」部で支持を集め、NDC はヴォルタ州、ガーナ北部、ガーナ西部の遠隔地など開発の遅れた「周辺」地域に支持層を有している。

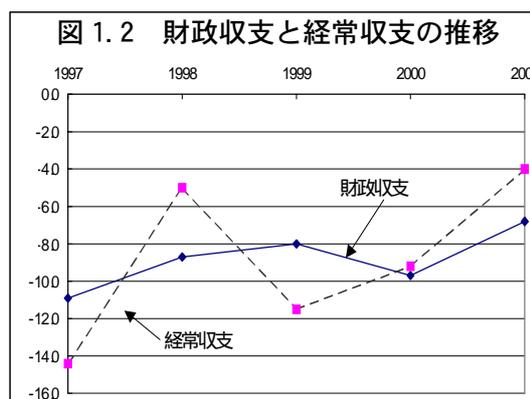
- ・ 2001 年のガーナにおける政権交代は、第一に同国史上初めて選挙による政権交代が実現したことと、第二にその政権交代が平和裏に行われたことが大きな意義として評価できる。現在、クフォー新政権は、ローリングス政権期にあったとされる不正や人権侵害を追及する動きをみせているが、これら一連の動きに対し、汚職・人権侵害に対する同政権の厳しい態度として好意的に受け止める層がある一方で、これらは対立野党である NDC の弱体化を狙った「政治的な魔女狩り (political witch hunt)」であるとの批判もある。また、政権の支持基盤の変化による開発資源の地域的な配分の動きが今後どうなるか (偏重の可能性等) についても、注意深く見守っていく必要がある。

1-2 経済

- ・ 過去約 20 年間にわたるガーナ経済の趨勢は、平均実質 GDP 成長率 4~5% という他のサブ・サハラ諸国と比べて比較的高い成長率¹を達成する一方、高いインフレーションと「双子の赤字」(大きな財政収支赤字と経常収支赤字) という問題を有している。
- ・ 中期的な過去の経済実績の概観もその趨勢にもれず、1997 年から 2001 年までの 5 年間の平均実質 GDP 成長率は 4.2%、インフレ率 (年平均) 23.5%、財政収支赤字 8.8% (対 GDP 比)、経常収支赤字 8.8% (対 GDP 比) であった (図 1.1 および 1.2 を参照)。
- ・ 2000 年は、過去 10 年来最低の成長率 3.7% を記録したが、その主な要因は、ココアや金の国際価格の急落と石油価格の上昇等の交易条件の大幅な悪化である。同時に、総選挙前の財政規律の緩和により、歳入不足を補填するための多額の国内借入や中銀によるファイナンス等による急激な



出所：IMF, Ghana: Staff Report for the 2001 Article IV Consultation and Third Review Under the Poverty Reduction and Growth Facility and Request for Waiver of Performance Criteria, August 2001(2001年のみ GPRS)



出所：IMF, Ghana: Staff Report for the 2001 Article IV Consultation and Third Review Under the Poverty Reduction and Growth Facility and Request for Waiver of Performance Criteria, August 2001(2001年のみ GPRS)

¹ サブ・サハラ諸国の 1985~99 年の平均実質 GDP 成長率は約 2.5% (African Development Indicators 2001, The World Bank)

通貨供給量の増大は、物価の高騰を引き起こし（1999年 13.8%→2000年 40.5%）、これに伴い通貨セディの名目レートは大幅に減価するというマクロ経済フレームワークの悪化も伴った（外貨準備高も2000年末には輸入の1カ月分まで低下）。

- ・翌2001年より新政権のもと、財政金融政策の引き締めによって、インフレ率の低下、為替レートの安定、外貨準備高の改善というマクロ経済安定で一定の進展をみせており、また交易条件の改善に伴い成長率も改善してきている²。しかし、これまでの長年にわたる多額の財政収支赤字をファイナンスするため積み上がった公的対外債務³は、セディの減価を反映してその支払い額が増大しており、加えて近年の国内借入の拡大のためその支払い圧力も財政に圧迫を加えている⁴。マクロ経済上の緊急対策としては、財政引き締め政策の維持、国有財産の売却、民営化による売却益により国内債務の返済を行うこと、利率の低い海外からの借入による国内債務の返済などがあげられる。

1-3 社会

- ・ガーナの人間開発指数⁵は、指数平均の低いサブ・サハラ諸国のなかで比べれば上から8番目であり、人間貧困指数は3番目と上位に位置付けられる。しかし第四次ガーナ生活水準調査（1998年～1999年）の結果によれば、極貧困層の割合は1992年の36.5%から1999年には26.8%と改善を示したものの、貧困削減の成果は一様ではなく、地域格差（都市と地方あるいは南部と北部）および職業別格差（都市労働者と食料作物生産農民）は拡大するという問題が生じている。
- ・ガーナでは、貧困層の多くが北部サバンナに集中しており（地域人口の約6割）、南部森林地帯の農村地域の貧困率も比較的高い。特に北部では、就学率や子供の予防接種率などの社会指標が、他の地域に比べて格段に低い状況にある。ガーナの農民は、一般的なイメージとは異なり、農業のみから収入を得るという自給自足的タイプではなく、農業生産以外の経済活動、特に小規模な商業活動に従事している場合が多い。ただし農業以外の経済活動の重要性や形態などが、地域により異なっていることには留意する必要がある。1990年代には輸出作物生産農民および給与所得者では貧困状況は大幅に改善したが、食糧作物生産農民の状況はほとんど改善がなく、同農民における貧困層の割合は高い。
- ・初等教育の就学率は男女共に77%と高い。しかしながら、女子については中退者（特に北部3州で高い）が多く、かつ教育レベルが上がるにつれて就学率が低くなる傾向にある。また、女子の識字率も低い。したがって、フォーマルセクターに勤める女性も女性労働人口の1割程度で、しかも単純労働に偏っており、意志決定権を有する地位に就く者も少ない。保健分野では、

² 経済構造改革としては、現在、公共支出管理の改善、エネルギー・公共サービス価格の改定と公社の経営健全化、民営化の推進、外為インターバンク市場の整備などが進められている。

³ 2000年末現在60億ドル（名目値がマイナス。うち8100万ドルが延滞債務）。

⁴ 2001年においては、債務に対する政府の元利払い総計は政府歳出額の約3割を占め、うちその76%は国内債務への返済である。

女子教育の遅れに起因する基礎保健知識の欠如による疾病率・死亡率の増加があげられるほか、伝統的習慣・価値観による女性に対する社会的負荷が見受けられる。農村におけるジェンダークラス格差は、教育、土地や労働力へのアクセス、世帯内の栄養配分、保健医療サービスの受益率、労働量（特に水くみ・薪集めなどの家事労働）など多岐にわたっている。

1-4 開発への取り組み

(1) GPRS

- ・2002年2月に完成した、2002年から2004年を対象期間とするGPRS（ガーナ貧困削減戦略：Ghana Poverty Reduction Strategy）は、現在のガーナの「実質的な国家開発計画」と位置付けられる。1996年に長期国家開発政策「Vision2020」を策定し、これに基づき第一次中期開発計画（1996～2000年）を発表・実施し、その後2000年に前政権により第二次中期開発計画の「ゼロ・ドラフト（たたき台）」が作成されたが、新政権になってから策定作業は進んでいない。
- ・Vision2020等従来の国家開発計画とこの新しいGPRSとを比べた場合、後者では戦略で規定する各施策が具体的に予算化されていることが前者との最大の相違点としてあげられる。逆にいえばVision2020等がインパクトを持たなかった最大の理由は、その各施策が予算過程に組み込まれなかったためといえる。GPRSでは、GPRSに基づく予算ガイドラインとMTEF（中期支出枠組み）ガイドラインが各省庁等に配布され、貧困削減、開発促進、地域間格差是正のための配分などが量的に規定され、予算編成が具体的に進められることとなっている。
- ・GPRSは、途上国主導、結果重視、包括性、優先付け、パートナーシップ、および長期的視野を基本原則とし、主目標を「分権的かつ民主的な環境のなかで、持続可能で公平な成長と貧困削減の促進、社会的弱者の保護を達成すること」としている（表1.1参照）。GPRSに基づいた現政権の中期的（2002～2004年）な優先分野と達成指標は次のとおりである。この間、開発

表 1.1 GPRS における優先分野と達成指標

優先分野	達成指標 (2000年実績値→2004年目標値)
1 インフラ整備	貧困層 ^{注1)} の削減 39%→32%
2 農村開発のための農業近代化	極貧層 ^{注2)} の削減 27%→21%
3 教育・保健を中心とした社会サービス強化	実質GDP成長率 3.7%→5%
4 グッド・ガバナンス	インフレ率 25%→5%
5 民間セクター開発	財政収支赤字 6.8%→2.1%
	初等教育粗就学率 77.6%→82%
	5歳未満死亡率 110人→95人/千人
	妊産婦死亡率 200人→160人/10万人
	など

注1) 最低のカロリーを摂取できるだけの食料購入費および食料以外の最低生活必需品を購入できる収入（計90万セディ/1人/年）を貧困ラインと設定。

注2) 最低のカロリーが摂取できるだけの収入（70万セディ/1人/年）を極貧ラインと設定。

出所：Ghana Poverty Reduction Strategy

⁵ Human Development Report 2001, UNDP

予算を、社会セクター（教育・保健）に6割、経済セクター（農業・インフラ・工業）に4割配分するとしている。

(2) 拡大 HIPC イニシアティブ

- ・ローリングス前政権は、拡大 HIPC イニシアティブへの申請による債務削減の方途はとらず、自力によって対外債務のリストラとマクロ経済改善を行い、新規融資を受け入れることを目指していた。しかし 2001 年 1 月にクフォー新政権が誕生すると、方針を変更し、同年 3 月に同イニシアティブの適用を申請、7 月に IMF・世銀よりその適用が承認された。
- ・2002 年 2 月には「決定時点」(Decision Point) に到達、同イニシアティブ適用により最終的な債務救済対象額（返済不要額）は 37 億ドル（公的債務総額（名目値）の約 6 割）である⁶。これは同イニシアティブが適用されているアフリカ諸国のなかでは、2 番目に大きな債務救済額である。2002 年では、中間救済額として対 GDP 比約 2% 相当の減免措置がなされる予定である。このうち、8 割が貧困削減関連予算措置（教育・保健分野を中心とした用途）、残り 2 割が国内債務の返済に利用されることとなっている⁷。

⁶ Press Release No.02/11, Feb.27,2002, IMF

⁷ IMF Country Report No.02/38, Ghana: Fourth Review Under the Poverty Reduction and Growth Facility, IMF

第2章 開発フレームワーク上の課題

2-1 構造的課題

- ・1983年からIMFと世界銀行の支援のもと、ガーナは自由化、民営化および要素市場のゆがみの是正など市場原理を通じた改革を目指す構造調整政策を推進した結果、1985年から1999年にかけて4.8%⁸もの平均実質GDP成長率を達成し、国際社会から構造調整の「優等生」と評された。
- ・しかし、この20年間に及ぶ構造調整は、その意図していた民間部門の持続的な活性化にはつながらず、この間の成長を支えた主要因の一つは、対外援助によってファイナンスされた輸入・消費ブームの結果であった。この間、農業部門および工業部門の成長は緩やかでGDP全体に占めるシェアを低下させる一方、自由化推進による輸入品に対するアクセスの拡大と資金流入により消費活動が活発化し、政府・商業・観光業などからなるサービス部門が拡大した。別の視点からいえば、この比較的高い平均成長率を支えたのは、民間貯蓄ではなく、対外援助によってファイナンス（公的債務）された政府貯蓄であり、しかも資金は生産部門に投資されるというよりも主に消費に回された。
- ・外貨獲得を金、カカオ、木材といった一次産品に依存し、国際市況の変動に大きな影響を受ける脆弱なガーナの産業構造は、独立以前から変化していない。労働人口の半分を占める当国の主要産業である農業部門の特徴は、圧倒的に小規模・零細であり、技術・資本等の面で大きな問題を有し、また天水に依存した不安定な構造を有している。
- ・その結果生じたガーナが有する開発上の構造的な問題としては、①深刻な財政収支赤字と経常収支赤字という「双子の赤字」、②「双子の赤字」を長年ファイナンスしてきた対外援助に対する依存体質と内外債務に対する高い元利払い圧力⁹の存在、③経済運営能力をはじめ低い行政機能レベル、④債務による支出に巣くう既得権益の問題、などがあげられる。このような構造的な問題を有するため、近年のマクロ指標の改善にもその持続性については、やや慎重に議論する必要がある。
- ・長期成長戦略の目標は、従来の公共部門主導の成長から、民間部門主導の成長に移行することであり、そのため政府は、それを可能とする適切な政策の組み合わせ（ポリシー・ミックス）とその実施戦略を策定しなければならない。戦略の根幹となる概念は、従来の大規模な公的資本流入が民間活動をクラウド・アウトした状況を是正するため、開発計画を見直し、国内貯蓄の促進を図ることである。

⁸ African Development Indicators 2001, The World Bank

⁹ 政府歳入の約3割、輸出所得の約2割に及ぶ。

2-2 GPRS、拡大HIPC イニシアティブおよび政治などの課題

- ・2002年から2004年にかけてのGPRSの対象期間では、マクロ経済安定化が最重要課題であり、緊縮財政の下、資金調達には困難な状況が続くと考えられる。したがって同期間の資金手当の考え方は、既存予算の合理化および再配分を中心に置くべきである。しかし長期的な資金調達必要額は、これら合理化された予算額に加え拡大HIPC イニシアティブの適用によって生じる追加的な財源を上回ると考えられ、持続的な成長による税収の拡大が必要不可欠となる。
- ・GPRSの枠組みにおける今後の議論のポイントは、①マクロ安定化がなぜこれまでうまくいかなかったか、②社会開発の進め方、③成長を阻害してきた構造的硬直性にどのように取り組むかの3点。①については援助依存とマクロ経済との整合性が焦点となり、②についてはコモン・バスケットやセクターワイド・アプローチが焦点、③は行政改革や公共企業の民営化、土地制度改革等の構造改革が焦点となると考えられる。
- ・HIPC イニシアティブは、ともすると債務削減の面ばかりが強調されるが、そもそも債務救済を申請せざるを得なくなった根本的原因すなわち援助依存構造の形成と、債務救済によるモラルハザードの危険性については、政府、ドナーとも深刻な問題意識を持つ必要がある。特にこれまでマクロと開発のフレームワークを主導してきたIMFと世銀は、これらの点につきよく認識し、今後の構造改革をアドバイスする必要があるだろう。
- ・GPRSの内容は、ほぼ全セクターを網羅し総花的であり、同国の組織運営能力・人材レベル（キャパシティー）や資金動員能力の制約からすると野心的な内容といえる。戦略というよりも個別セクター政策の「積み上げ」という傾向もみられ、本戦略を実行に移すにあたっては、さらに優先順位を絞り込みを行う必要があると考えられる。
- ・また今後、政府がGPRSを効率的・効果的に実施するためには、全国レベルで適切なモニタリング・評価システムを確立する必要がある。しかし、現在、特に地方におけるキャパシティーの問題があり、110の郡のなかで、適切にモニタリングや情報処理を行って、中央に報告することができる能力と予算を有している郡はきわめて少ない。
- ・1992年末の選挙で軍政から民政への移行を果たしてから10年目を迎え、計3回の総選挙を平和裏に遂行して与野党交代も実現させた事実から、ガーナの民主化の過程は着実に進展していると評価できる。しかし、今後この民主化の方向性が「定着」するかどうかはなお予断を許さないものと考えられ、民主化の進展度を測る試金石としては、例えば、現在クフォー政権が行っている不正や人権侵害を追及する運動が、過去のNDC政権時代の閣僚・官僚のみに向けられることなく、公平なものとなるかどうか注目されよう。

第3章 わが国の援助戦略策定上の留意点

わが国は、ガーナを対アフリカ援助の重点国として位置付けている。同国に対する援助戦略を示す「ガーナ国別援助計画」（2002年6月公表）により、援助重点分野を「農業開発」、「基礎的生活分野」、「経済構造改革」、「産業育成」、「経済インフラ整備」の5項目に設定している。

しかし、これまで述べてきたように、近年、ガーナの開発を巡る状況が以下のように大幅に変化したため、わが国の対ガーナ援助戦略を見直す必要性が生じている。本章では、同国に対するわが国の援助の方向性について検討を行う。

- ①政権の交代
- ②GPRSの作成
- ③拡大 HIPC イニシアティブによる債務削減措置の適用により、わが国は新規円借款を供与することは当面困難となったこと
- ④セクター・ワイド・アプローチの進展 など

3-1 援助重点分野に関する留意点

- ・アフリカに対するわが国の援助リソースの大きな制約、活発な援助協調活動に伴う調整コスト（「手間」）の増大、ODA削減により現地の体制の大幅な拡充は見込めないことなどを踏まえると、わが国は今後、いっそう援助重点分野をまさしく「絞り込む」必要がある。計画や運営の柔軟性を担保するため、仮に「枠」としての援助重点分野の数を減らすことが困難であれば、インプット（投入額）のメリハリを重点分野ごとに明確に付けることを検討すべきである。ガーナの場合、開発における重要性、わが国の過去の実績と現行のプロジェクトの動きに加え、セクター・ワイド・アプローチの進展のなかでわが国がコミットメントできる可能性なども考慮すると、わが国援助において優先順位を置くべき分野は、教育分野、次に農林業（農村開発）とするのが適当かもしれない（最優先援助重点分野）。特にこの二つの分野は、貧困削減に直接資するとともに成長にも大きく寄与する"Pro-Poor Growth"指向の分野と位置付けられ、わが国がとるべき「成長を通じた持続的な貧困削減の達成」という視点からもまさしく適当な優先分野とも考えられる。また、保健医療分野への支援も重要である。
- ・なお、重点分野を「農林業」とした場合、わが国の場合、米作、灌漑、農業機械に関する支援となりがちだが、農外収入が多くまた圧倒的に小規模な零細農家が多いガーナの事情、国際機関の動向などを踏まえると、「農林業」に限らない幅広い複数の分野・イシューからなる「農村開発」として支援することが適切である。
- ・一方、従来の方法を踏襲して「援助重点分野」をセクターで切り分けるよりも、貧困削減などの目的（Objective）やテーマでまず分類して、そのなかで具体的な分野を整理した方が望ましいと考えられる。なぜなら、援助の目的を明確に示すことができ、内外にアピールしやすいということに加え、開発の事象は複数の分野にまたがっていることが多いからである。

- ・ガーナ経済が、民間部門主導の成長を達成し得ず、長期にわたり援助に依存した結果、拡大 HIPC イニシアティブに駆け込まざるを得なかったのは、過去の不適切なマクロ経済ポリシーミックスによるものが大きい。ガーナが過去の過ちを繰り返さず、債務削減後も見据えて GPRS の長期主目標を達成するには、マクロ経済の領域（例えば財政管理など）での支援も意義が高い。わが国がリーディングドナーとして、まさしく開発のフレームワークの根幹であるマクロ経済への支援を通じ、先方政府や他ドナー等へわが国の支援の考え方や戦略について明確な主張を行うことは重要であり、また、わが国の多額のエクスポージャー（与信残高）の債務保全の観点からも必要であろう。

3-2 援助アプローチに関する留意点

- ・ガーナの貧困問題の焦点は南北格差であり、その観点から北部への支援の重要性は論を待たない。しかし、これまでその重要性は重々認識しつつも、なかなか北部へのわが国の支援が進展しなかったのは、治安の問題、アクセス（道路等）の問題、生活環境の問題などの要因の存在のためであったことに留意する必要がある。したがって援助戦略には北部への支援が重要と記載するか、あるいは、もし明確な地域性を打ち出すことが困難な場合は「貧困が深刻な地域への支援が重要」と記載したうえで、実際の支援は、開発福祉支援事業や草の根無償、現地コンサルタントなどローカルリソースの活用で対応していくことが現実的と考えられる。北部における既存の協力などを通じ、関係者間の調整、情報収集や経験を積みつつ、地域内の波及効果の拡大に努めることも大切である。
- ・必ずしもセクター・ワイド・アプローチが運用されていなくても、現在のガーナにおける個々の開発活動は、総じて GPRS や MTEF（中期支出枠組み）を軸にマクロ¹⁰とのかかわりが重要となってきた。わが国としては、GPRS モニタリングや MTEF プロセスに対応する専門家あるいは企画調査員を派遣することが重要であり、また個々のセクター、特に重点分野（イシュー）においては当該分野の課題と方向性をマクロレベルで理解し、関係者と議論できる人材の配置の必要性は高い。また無償資金協力案件を行う際には、政策提言や制度開発などのソフト面の支援と連携して協力することを基本とすることが望ましい。
- ・わが国はマクロ経済についての知的支援を行いつつ、ガーナ政府が真摯に努力し、貧困削減、マクロ経済安定、構造改革の面で実績が上がれば、わが国 ODA も増額する可能性があることを先方に伝えることも検討すべきである（政策的レバレッジの強化）。
- ・進捗状況には紆余曲折があるものの、現在政府が進めている公共セクター改革は、GPRS のなかできわめて重要な位置を占めている。各セクターにおいて、わが国の各案件にかかる改革の流れのなかで適切に設計・運営するためには、改革の進捗についての的確に把握する必要があり、また必要に応じ、案件の実施を通じ改革の推進に貢献していくことが重要である。

¹⁰ この場合、上位目標や他のセクター・イシュー、マクロ経済、ガバナンスとのかかわり。

3-3 新たな資金協力形態の適用に関する考え方

- ・今後、拡大 HIPC イニシアティブ適用に伴う債務救済無償やセクター・プログラム無償資金協力などの新たな資金協力を検討する場合、その供与先について以下のとおりアイデアを提示したい。
- ・ガーナでは、従来のプロジェクト型あるいは人やモノを通じた援助ではない方式、すなわち資金拠出を通じた新しい援助方式（コモンバスケットなど）が一部のセクターでは本格的に試みられている。このような試みは、わが国としては、援助の効率・効果を促進するための新たな援助メニューの一つとして長所、短所を見極める意味からも、可能な範囲でわが国自身も試行していくべきと思われる。
- ・ただし、これまでのガーナの援助依存構造の形成という「過去の過ち」を直視すれば、コモンバスケットのような政府によってきわめて「使い勝手のよい」資金供与であるからこそ、投入先の組織・人材能力のレベルには十分留意し、受け入れ態勢の整っている分野・イシューにのみかかる資金拠出を検討すべきである。
- ・先方の組織・人材能力のレベル・実績を考えると、資金の拠出先としては、統一されたコモンバスケットの口座を有し手続きの共通化が進んでおり、モニタリング体制なども比較的整備されている保健分野への資金投入がまずあげられよう（技術的な視点から）。次に、先にわが国が援助の最優先分野とすべきと述べた教育分野があげられる（プライオリティーによる視点から）。ただし教育分野の場合、各ドナーの資金拠出方法が、世銀等のラインと DfID（英国）のラインと二手に分かれているので、わが国が拠出を検討するにあたっては工夫する必要がある。
- ・また、政府歳出の3割にも相当する多額の元利払いを行っている公的国内債務は、マクロ経済上の大きな問題であることから、公的国内債務早期返済をわが国からの資金供与によって支援することも意義あることと考えられる（マクロ的な視点から）。
- ・ただし、資金投入する際には、必ず財政管理を対象としたわが国専門家あるいはローカルリソースの活用により、資金の運用とその実効性のモニタリングが十分行われることが前提となろう。

第 2 部

各 論

第1章 ガーナの政治動向

高根 務

1-1 2000年までの政治状況

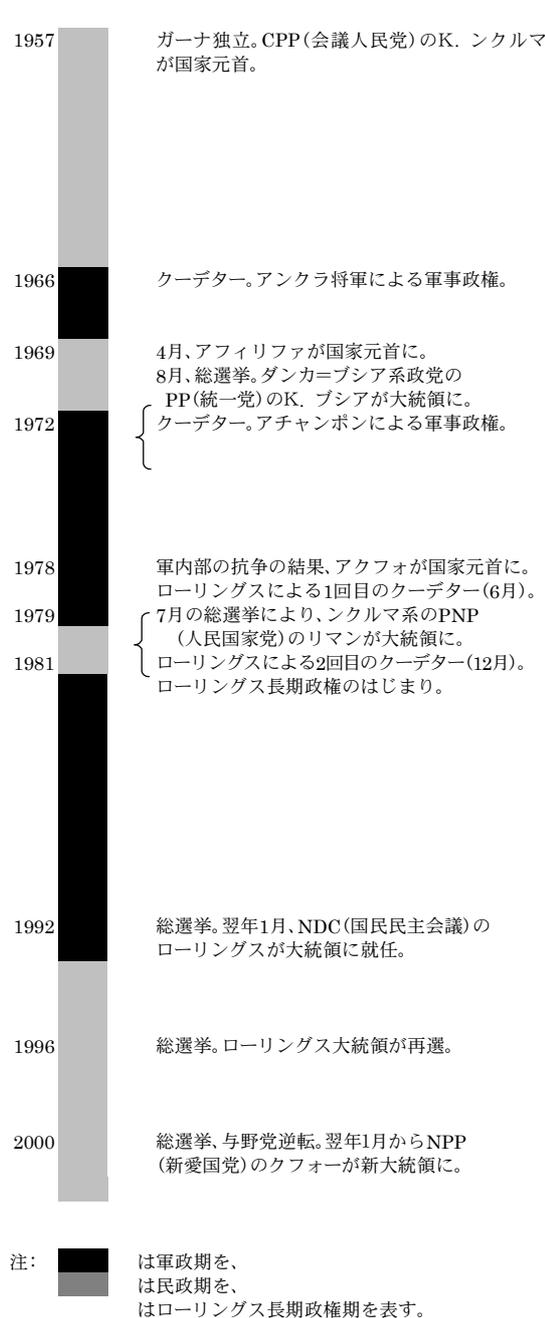
(1) ローリングス長期政権の誕生

独立から1981年末にローリングス政権が発足するまでの25年間に、ガーナは4回のクーデターを含む8回の政権交代を経験した。この時期には政権交代があるたびに経済政策も転換して長期的な視野に立った経済運営が行われず、ガーナの経済は衰退の一途をたどっていった。しかし1981年末のクーデターでローリングス政権が誕生して以降、ガーナは徐々に政治経済的な安定の道を歩んでいった(図1.1)。発足当初のローリングス政権には、クーデター未遂の頻発やリビア・東欧諸国への接近など不安定要素の多かったが、しだいに強固な政治基盤を確立し政治的な安定を実現していった。経済面でローリングス政権は、1983年にIMF・世界銀行の勧告を受け入れて構造調整政策を開始し、その後一貫して自由化志向の経済運営を進めた。

(2) 民主化の進展

国内の政治経済状況の安定が明確になってきた1990年末、ローリングスは民政移管の具体的な日程を明らかにし、1992年4月には新憲法が国民投票で承認された。同年11月に行われた大統領選挙では、ローリングスが58%余りの得票を得て当選したが、新愛国党(NPP)をはじめとする野党は選挙に不正があったとして翌月に行われた国民議会選挙をボイコットした。そのためローリングス率いる国民民主会議(NDC)は定数200の国民議会議席のうち189という圧倒的多数を獲得し、NDCによる事実上の一党支配体制が確立した。4年後の1996年に行われた総選挙にも出馬したローリングスは、前回と同様の57%の得票率で2期目の大統領に就任した。国民議会選挙でもNDCは133議席の安定多数を確保し、最大野党NPPは61議席にとどまった。

図1.1 独立後ガーナの政権交代



これら2回の選挙はおおむね平和裏に行われ、軍政から民主政権への移管が混乱なく実現した。軍政期・民政期を通して国家元首ローリングスの個人的な求心力は強く、これが19年にわたるローリングス長期政権の継続を可能にした。

1-2 2000年総選挙と与野党の平和的交代

(1) 選挙結果

2000年12月、再び大統領選挙と国民議会選挙が行われ、それまで野党だった新愛国党(NPP)のJ.A.クフォーが新大統領に当選した。NPPは定数200の国民議会選挙でも100の議席を獲得し、翌2001年1月7日にはNPPを与党とする新しい政権が発足した。過去19年間にわたって国家元首を務めた国民民主会議(NDC)のローリングス大統領は、大統領の任期を2期8年までと定めた憲法の規定により出馬しなかった。かわりにNDCから出馬したローリングス政権時の副大統領J.A.ミルズは落選し、またNDCは国民議会選挙でも92の議席を得るにとどまり野党に転落した(表1.1)。ガーナの政局は、1992-96年のNDCによる事実上の単一支配、1996-2000年のNDCによる安定多数支配を経て、2001年からは事実上の二大政党制に移行した。

表 1.1 2000年総選挙の結果

州名	大統領選挙 (得票率)		国会選挙 (議席数)	
	NDC	NPP	NDC	NPP
ウエスタン	39.1	60.9	10	8
セントラル	39.7	60.3	9	8
グレーターアクラ	40.1	60.0	6	16
ヴォルタ	88.5	11.5	17	0
イースタン	37.6	62.4	8	18
アシャンティ	20.1	79.9	2	31
ブロンアハホ	41.7	58.3	7	14
ノーザン	51.1	48.9	18	3
アッパーウエスト	62.0	38.0	7	0
アッパーイースト	57.2	42.8	8	2
全国	43.1	56.9	92	100

(2) 経済政策への影響

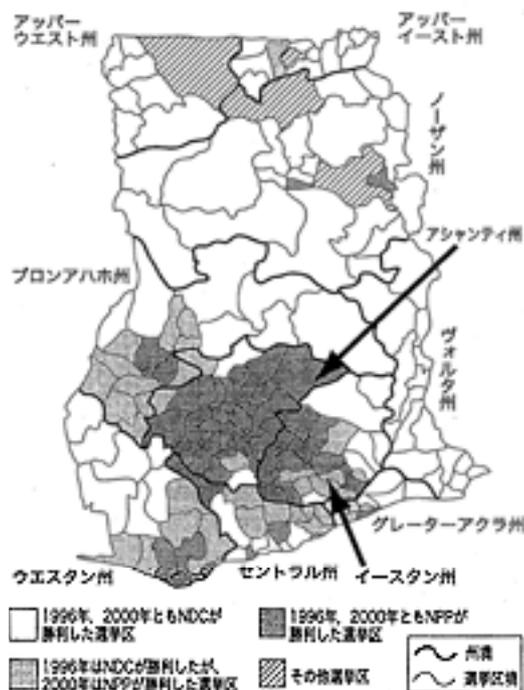
ただし二大政党制とはいっても、両者の政策志向、特に経済政策面での基本的な方針に大きな相違があるわけではない。1983年から構造調整を推進してきたNDCと、もともと自由主義志向が強く民間セクターからの支持を集めてきたNPPとの間に、基本的な経済政策の方向性の違いはない。したがって、1983年以降の自由化志向・民間重視型経済政策の方向は、NPP新政権のもとでも継続するものと予想される。これは別の面からみれば、NPP新政権が経済政策の面で過去のNDC政権との違いを国民にアピールすることは容易ではない、ということでもある。

(3) 政権支持基盤の地域差

2000年の総選挙では、1992年および1996年の選挙と同様の、地域ごとの政党支持基盤の違いが現れた(図1.2)。すなわち、NPPは都市部および経済資源を有して開発の進んだ南部地域の「中心」部で支持を集めている一方で、NDCはヴォルタ州、ガーナ北部、ガーナ西部の遠隔地など、開発の遅れた「周辺」地域で支持を集めているのである。

このような政党支持構造が現れた背景の一つとして、ローリングス政権下での農村開発重視の政策の影響が考えられる。ポピュリスト的なイデオロギーの強いローリングスは、辺境地域のインフラ整備などの農村開発政策を積極的に進めてきた。これが、「周辺」地域の選挙民の支持を獲得した原因の一つである。他方、前回ローリングスが勝利したグレーターアクラ州の首都圏では、2000年大統領選挙ではNPPが6割の支持を集めて逆転した。この背景には、物価の高騰、付加価値税の導入など、都市部住民の生活を苦しめている経済状況が長く続いていることへの不満があると考えられる。

図1.2 1996年・2000年大統領選挙(第1回目)における支持基盤の分布と変化



(出所) Nugent, P., "Living in the Past: Urban, Rural and Ethnic Themes in the 1992 and 1996 Elections in Ghana," *Journal of Modern African Studies*, 37(2), 1999, p.301. およびガーナ選挙管理委員会発表の選挙結果にもとづき、筆者作成。

(4) 政権交代の意義

2001年のガーナの政権交代は、以下の二点で画期的なものであった。第一は、ガーナの政治史上、初めて選挙による政権交代が実現したことである。1957年の独立以来、ガーナの政権交代はクーデターによるものと軍政内部での交代ばかりで、与党から野党への政権委譲が選挙によって実現したことはなかった。その意味で今回の選挙による政権交代は、ガーナの政局が新たな安定と成熟の局面に入っていることを内外に印象付けるものであった。第二は、19年にも及びローリングス長期政権の交代が、平和裏に行われたことである。アフリカにおける長期政権の交代は、国家元首の死によってはじめて可能になるか、あるいは内戦やクーデターなどの武力によって政権を迫られる場合がほとんどである。長期政権の終焉と野党への政権委譲が選挙によって平和裏に実現した事実は、ガーナが政治上の大きな試練を一つ克服したことを意味する。

1-3 政権交代後の動向（2001年以降）

(1) 政府主要ポストの交代と債務救済申請

アメリカ型の大統領制をとるガーナでは、大統領がほとんどの政府主要ポストの任命権を有している。そのため与野党の政権交代が起こった2001年1月後には、政府閣僚、軍・警察、地方政府など、あらゆる方面のトップ人事の刷新が行われた。特にクーデターの温床となりうる軍・警察の命令系統の刷新については、大統領の実の弟を防衛大臣に任命するなど特に綿密に行われた。

先述のように、経済自由化と民間セクターを重視する基本的な経済政策の路線は、ローリングス政権からクフォー政権になっても変わらない。しかし、個々の具体的な政策内容についてはローリングス政権期との継続性が保たれるとは限らず、むしろ継続性を絶つことによって新政権の独自性をアピールしようとする傾向がある。そのような非継続性の代表的な例が、拡大HIPCイニシアティブに基づく債務救済の申請であった。このような具体的な政策内容に関する前政権との非継続性は、上述の大規模な人事刷新とともに、わが国の援助実施にも直接に関係してくる。

(2) ローリングス政権期の不正・人権侵害を追及する動き

クフォー新政権は、ローリングス政権期にあったとされる不正や人権侵害を追及する動きをいくつかみせている。例えば、外国投資家に違法な融資供与を行った疑いで前財政相と前食糧農業相が起訴され、別の汚職の疑いで前副財政相が懲役8年の実刑判決を言い渡されている¹¹。また2001年12月には、独立以降の軍事政権下における人権侵害の実態を解明する委員会(National Reconciliation Commission)の設置が国会で承認された。この委員会設置の真の目的は、ローリングス軍事政権期(1979年および1981年末～1992年)の人権侵害を追及することである。対して野党NDCは、軍事政権期だけでなく独立以降の全期間(すなわちNPPの前身である進歩党(Progress Party: PP)が政権の座にあった1969-72年を含む期間)を対象とすべきとして国会審議をボイコットした。さらに、ローリングス婦人が組織する「12月31日女性運動」や、計12の政府企業・組織も、汚職調査の対象となっている。これら一連の動きに対しては、汚職・人権侵害に対するクフォー政権の厳しい態度を示すものとして好意的に受け止める層がある一方で、これら是对立政党であるNDCの弱体化を狙った「政治的な魔女狩り(political witch hunt)」であるとの批判もある。

(3) 野党NDC内部の変革

2000年総選挙で野党に転落したNDC内部では、依然としてローリングスの影響力が強い。しかしローリングスとミルズを中心とした2000年末までの体制からの変革が、徐々に進行しつつあるようにもみえる。まずNDCの「終身議長」として位置付けられていたローリングスを「創

¹¹ ただしその後、これらの裁判を行った"Fast Track Courts"(アクラ高等裁判所に設置)の存在は違憲であるとの判決が、最高裁判所によって下されている。

設者(founder)」とし、党の指導者は別に選出するという動きが NDC 内部に出ている。これは過去の NDC において支配的だったローリングスの影響力が、党内部で微妙に変化しつつあることを示している。また 2000 年選挙の大統領候補であったミルズは、2001 年 9 月から 1 年契約でカナダの大学に客員教授として出ており、この不在により党内での立場も変化すると予想される。

1-4 日本の援助との関連

(1) 民主化進展国としてのガーナへの支援

1992 年末の選挙で軍政から民政への移行を果たしてから 10 年目を迎え、計 3 回の総選挙を平和裏に遂行して与野党交代も実現させた事実から、ガーナの民主化の過程は着実に進展していることに疑いはない。特に 2001 年に実現した長期政権の平和的な交代は、選挙に現れた国民の意思を国の指導者が真摯に受け入れた結果であり、民主化定着の重要な礎となった。このような民主化の過程を順調に歩んでいるガーナを日本政府が支援することは、ODA 大綱の原則からみても重要である。またクフォー政権が、"zero-tolerance for corruption"を合い言葉に汚職・腐敗に厳しい態度をとっていることも、基本的には評価できる。ただしこの汚職取り締まりが、過去の NDC 政権時代の閣僚・官僚にのみ向けられて政治キャンペーンとして利用されていないかどうか、NPP 政権内部の不正に対しても同様に厳しい態度を今後とっていくのかどうか、については今後注意深く見守って行く必要がある。

(2) 政権支持基盤の地域的な差異

過去 3 回の選挙結果から明らかのように、クフォー政権はその支持基盤をガーナ南部地域と都市部（すなわちガーナ国内では比較的豊かな地域）においている。また特に NPP への支持率が高いのは、有力なエスニックグループのアシャンティが居住するアシャンティ州である。したがって、わが国の援助供与に関しては以下の二点に注意する必要がある。①援助資金が、政権支持基盤である南部地域に重点的に投入されるようなことがないかどうか監視する必要がある。援助の大きな目的の一つが貧困対策にあるとすれば、援助資金は開発の遅れた北部地域や「辺境」地域にこそ重点的に投入する必要がある。②開発資金の配分や政治キャンペーンの際に、クフォー政権がエスニックな対立をあおるような傾向をみせないかどうか。特定エスニックグループを重視するような資源配分や政治言動は、ガーナが築きつつある政治的安定を根底から覆す危険をはらんでいる。

(3) 政権交代と援助業務

拡大 HIPC イニシアティブに基づく債務救済申請や大規模な人事交代など、政権交代に伴う方針転換は、援助の現場に混乱をもたらしていることは間違いない。しかしこれは民意に基づく政権交代の結果発生したものであり、いわば民主化定着の副作用である。現在のガーナの政局が二大政党制を軸としていることから、今後 4 年ごとに行われる総選挙の結果、再び与野党交代の事

第2部 各論

態となる可能性はかなり高い。したがって現場レベルでの援助業務では、政権交代とそれに伴う人事刷新や方針転換を、あらかじめ予見しうる所与のものとして認識し対処していくことが必要となろう。

参考文献

高根務 [2001] 「2000年ガーナ総選挙：長期政権の平和的交代」『アフリカレポート』No.32 pp.22-27、アジア経済研究所、2001年。

第2章 マクロ経済の概要と戦略

小関 譲

貧困削減のためにはマクロ経済の安定、および持続的経済成長が不可欠である。今後のガーナ経済の運営を勘案するにあたり、過去の経験、特に改革が始まった1980年代初頭からの20年間の経験を評価することが必要である。この期間、ガーナは世銀・IMFの優等生であったにもかかわらず、安定化は一時的にしか成功しておらず、経済構造は改革が意図した方向には進んでいない。他方、改革は多大な援助を伴っており、その相当部分は公的債務として累積している。援助依存の弊害が顕在化しており、公的債務累積は新政権をして拡大HIPCイニシアティブへの仲間入りを余儀なくさせた。それは以前の改革路線が持続不可能になったことを認めるものであり、失敗の原因を究明することは避けられない。

2-1 マクロ経済の近況

クフォー新政権が発足した2001年におけるガーナ経済は危機的状況にあり、インフレの急進、漸進的な為替の減価、外貨準備高の枯渇に直面しており、公的債務の重圧が財政を圧迫していた。国内経済はサービス部門と一部の鉱業を除いて疲弊し、公式な統計は存在しないものの、潜在失業率は高く、ガーナの貧困問題に深刻な影響を与えていた。この深刻な現状は、近年の交易条件の急激な悪化によることは否めず、さらに2000年は選挙を背景に財政事情が悪化した。したがって、ガーナ経済混迷の原因は循環的なものであるという見解もある¹²。新政権のもと、景気が時とともに好転すれば、問題は解決するといった見解は、今日の問題がガーナ経済を阻害する構造的歪みによって生み出されている事実を無視している。構造的歪みとは、第一に財政と国際収支の双子の赤字をファイナンスしてきた海外からの援助に対する依存体質、第二に財政収入の30%、輸出所得の20%にも及ぶデット・サービス、第三に政府の経済運営能力の低下、そして第四に債務による支出に巣くう既得権益の存在である。過去20年にわたる開発努力の経験において皮肉なことは、1983年からの改革の中核である経済の自由化が農業および製造業部門の開発にほとんど効果を発揮せず、成長を記録したのはサービス部門のみであり、それは債務によってファイナンスされた輸入・消費ブームの結果であるという事実である。

マクロ経済が不安定となっている理由の中心は物価の高騰であり、2001年末には年率40%前後で推移していた。ガーナ経済のインフレと貨幣供給の伸び率には強い相関がみられ、インフレをコントロールするためには貨幣供給をコントロールする必要があることを示唆している。1980年代初頭から現在までの貨幣供給量の年間平均伸び率は40%にも及び金融政策が機能していないことを物語っている。貨幣供給量が急激に増大した原因は、海外からの公的資本流入と密接な関係をもつ。公的資金の流入は1990年代に年平均7億ドルにのぼった。これは2000年末のマネ

¹² 例えば、IMFの見解はこれに近い。

タリーベースの2倍以上に相当する。大規模な資金流入はその大部分が貨幣化されており、中央銀行の不胎化政策は効果がなく、結局、インフレを助長する結果になっている。貨幣供給の伸びは国内的な要因にもよる。特に1990年代には、財政赤字が中央銀行からの借り入れでファイナンスされ、貨幣供給量を押し上げた。さらに、援助と財政赤字の間にも強い相関がある。有償援助が一般会計予算支援に使われる限り、財政赤字をつくり出すことは自明である。また、援助を先取りした支出により財政赤字が膨れ上がっており、中央銀行がそれをファイナンスすることによって貨幣供給を押し上げている。

セディの名目値もインフレと歩調を合わせて減価している。インフレはセディの信用を下げ、資本逃避やドル化を通じて為替レートが切り下がっている。特に2000年には、選挙を背景にセディが暴落し、為替レートは50%も切り下がった。

長年にわたる財政赤字の明らかな結末は、積み上がった公的債務である。公的外債の額は、返済額が増えていることもあって、現在は約60億ドル前後で安定しているものの、そのGDP比は、セディの減価を反映して急上昇している(2000年末時点で142%)。さらに国内借り入れが、海外からの借り入れを補填する形で急増しており、公的債務全体はGDP比の180%に達している。国内債務はインフレを反映して利率が非常に高く、財政に多大なる圧迫を加えている。

2-2 緊急経済対策

この状況に対処するためには、まず短期的キャッシュ・フローを確保することから始めなければならない。拡大HIPCイニシアティブ適用によりデット・サービスは軽減するものの、その効果が現れるにはかなりの時間が必要であり、短期的には厳しい状況にあるガーナの国際収支には世銀・IMF、およびドナー国の緊急支援が不可欠である。それを確保するために、政府は世銀・IMFプログラムの締結をはじめ、CGミーティングおよび各ドナー国との直接交渉に全力を尽さなければならない。その後、以下の点を含む緊急対策を考慮すべきである。

その第一は、公的債務の管理を含む財政政策を一刻も早く作成し、公表することである。

ガーナの公的債務のGDP比は非常に高い水準に達しており、今後この比率が漸減するよう対策を講じることが不可欠である。債務累積の原因となった海外からの公的資金の借り入れと、それによってファイナンスされている財政と国際収支の構造的赤字を、縮小する必要がある。そのため、過去20年間にわたる経済改革、開発と援助の徹底した再評価を行い、自立更生・自助努力の道を歩み始めなければならない。拡大HIPCイニシアティブの適用は債務の軽減を可能にし財政支出の調整コストを下げる利点があるものの、同時にモラル・ハザードを生み出すため、注意が必要である。すなわち、改革努力を怠ったり債務依存を持続させる可能性をつくり出す。具体的には以下の方策をとるべきである。①第一に、財政の引き締め政策をとり、GDP比で4~5%のプライマリー・サープラスを達成する。②国有財産の売却、国有企業の民営化を推進し、その売却益で(国内)債務の返済を行う。③利率の低い海外からの借り入れで国内債務の返却を行い利払いの軽減を図る。

緊急対策の第二は、ガーナ政府または中央銀行が、西アフリカ近隣諸国と通貨スワップ協定を結び、緊急時に互いの外貨準備を短期間借り合える枠組みをつくることである。

第三は、大統領府に直接所属するマネタリー・ボードを設置し、徹底したインフレ対策を実施することである。委員長は副大統領、委員は経済担当各大臣および中央銀行総裁である。(消費者)物価水準安定は従来中央銀行の役割であるが、ガーナの特殊事情により、この問題と開発計画・援助の問題とを切り離して論ずることはできない。したがって、マネタリー・ボードの所轄は金融政策のみならずマクロ政策一般、開発政策をも含む。

2-3 構造改革と長期成長政策

1980年代初頭から継続して実施された構造改革計画は、ガーナ経済を持続的な成長経路に導くことまではできなかった。構造改革計画は、自由化、民営化、および要素市場の歪みの是正等により重要な市場原理を導入し、その結果、1980年代の半ばにはかなりの経済成長をもたらした。しかしながら、それは公共部門主導の短命な経済成長であり、民間部門の持続的な活性化は実現しなかった。さらに、1990年代には激しいインフレと通貨切り下げを背景に経済成長は低迷し、今日、累積した債務の重圧のもと、開発戦略の見直しを迫られている。

なぜ民間部門の活性化が実現しなかったのだろうか。その答えは主に政策の失敗に求めることができる。従来の構造改革はガーナ経済の歪を相当部分是正した。しかし、それは必要条件であったものの、十分条件ではなかった。問題はマクロ政策の組み合わせが不適切であったため、各セクター・ポリシーがその部門の技術的・制度的制約に効果的に機能しなかったからである。顕著な例は、援助による一般会計予算支援に基づいた財政拡大政策と資本流入の不胎化を意図した緊縮金融政策である。この政策調整は実質為替レートの上昇と高い実質金利を生み出し、輸出部門を阻害するのみならず経済全体を低迷させる結果となった。そうした状況下、唯一拡大したのは、サービス部門であった。大規模な公的資本流入は消費、輸入ブームをもたらし、その恩恵を受けたのがサービス部門である。1970年代にはGDPの29%を占めていたサービス部門は、1990年代には44%まで拡大し、いまや農業部門を凌いで最大の部門に成長している。

長期成長戦略の中間目標は、従来の公共部門主導の成長から民間主導の成長に移行することであり、ガーナ政府は、それを可能にする政策調整とその実施戦略を策定しなければならない。戦略の根幹となる概念は、大規模な公的資本流入が民間活動をクラウド・アウトしており、それを是正するには、援助計画を見直し、国内貯蓄の促進を図ることが不可欠であるということである。援助は、開発プロジェクトおよび最小限必要な社会開発・セーフティネットにかかわるものだけに限定し、一般会計予算への支援は漸減すべきである。貯蓄奨励に関しては、金融部門の改革を徹底し、特に長期契約貯蓄機関の育成を行う必要がある。

マクロ政策に加えて各セクター政策が重要である。ガーナは将来工業化を実現しなければならないが、そのためにはまず、ガーナ経済のコア・コンピテンシーである農業部門の開発に焦点を合わせる必要がある。農業部門の開発には、価格保証や補助金制度ではなく、アグロ・インダス

トリーとの連携により効果的に発展することが可能となる。直接投資、またはジョイント・ベンチャーを通じ、外国企業の資本と技術とガーナの原材料とを組み合わせることができる。アグロ・インダストリーの開発は伝統的な制度に縛られている農業部門に合理化のインセンティブを与えることになる。直接投資を促進するためには、インフラの整備のみならず、財産権および契約履行義務の確立、投資に関する法的枠組みの整備、土地所有制度の改革等が不可欠である。

第3章 ガーナの農村の現状と課題

高根 務

3-1 ガーナの農村地域の分類と特徴

ガーナの農村の現状は、地域や気候条件等によって大きく異なっており、これらの違いを把握した開発計画の策定が不可欠である。以下では主に気候条件の相違をもとにガーナの農村地域を三つに分け、その特徴を概観する。

(1) 沿岸部の農村

ガーナ南部の海岸地域は気候的には「コースタル・サバンナ」に位置し、雨量も相対的に少なく農業生産の条件は必ずしもよくない。この地域では条件の悪い環境下でも栽培できるキャッサバやメイズなどが多く生産されている。

生態的に悪条件である一方で、沿岸部は都市が多く存在し人口が多い地域であるため、都市消費者向けの作物生産（野菜や果物など）や農村加工業の発展のポテンシャルが高い。また沿岸地域は社会経済インフラも比較的整った地域であり、他地域の農村に比べて病院その他の社会サービスへのアクセスがしやすい。

(2) 南部の農村

ガーナ南部の森林地帯（イースタン州、ウエスタン州、セントラル州、ブロンアハホ州南部、およびボルタ州の一部）は、雨量が豊富で土壌条件もよく、農業生産に適した地域である。独立以来ガーナの重要な輸出産品であるカカオ豆も、この中南部森林地帯で生産されている。また、国内消費用の根菜・塊茎類（ヤムイモ、キャッサバ、ココヤムなど）や料理用バナナを多く産出しており、国内の食糧自給に果たす役割も大きい地域である。

他方、ガーナ中南部の社会経済インフラの整備状況は地域ごとの格差が大きい。幹線道路沿いに位置する都市では比較的インフラ整備が進んでいるが、都市部から遠い地域や幹線道路から外れた地域の交通インフラの整備（特に feeder road と呼ばれる支々線道路や小河川の橋梁など）は未整備のところが多い。これが、農作物の流通・輸送を困難にして農業発展の障害となるとともに、病院などの社会サービスへのアクセスを阻害している。

(3) 北部の農村

ノーザン州、アッパーイースト州、アッパーウエスト州からなるガーナ北部はサバンナ気候に位置し、農業生産の条件は劣る。北部ではこの地域の主食であるミレットやソルガムなどの穀類が主に生産されている。またブロンアハホ州北部の森林地帯からサバンナへの移行地帯では、ヤムイモの産地となっている。北部農村住民のなかには、よりよい農業生産の条件を求めて南部に移住したり、農閑期に南部農村に農業労働者として出稼ぎに出る者も多く存在する。全体として

ガーナ北部地域は人口密度が低く、また都市の数が少なくその規模も小さい。社会経済インフラの整備も相対的に遅れている。これら一連の現状は、豊かな南部と貧困な北部、という国内の「南北問題」を生じさせている。

3-2 農村貧困層の地域分布

ガーナ政府は、サンプル家計調査をもとにした全国サーベイを定期的実施している。その結果をもとにした政府の報告書（Ghana Statistical Service [2000a, b], Republic of Ghana [2000]）は、貧困層の多くが北部サバンナに集中していること、また南部森林地帯の農村地域の貧困率も比較的高いことを指摘している。また経済活動別にみた場合は、食糧作物生産を主に行う層に貧困層が多い点も強調している。行政区別にみた場合、貧困が集中しているのはアッパーイースト州、アッパーウエスト州、ノーザン州で、次にセントラル州、イースタン州となっている（表 3.1, 表 3.2）。北部地域の開発の遅れは、教育や保健医療の指標にも現れている。表 3.3 にみるように北部3州における就学率は、明らかに他地域よりも低い。また成人の過去の就学歴をみると、他州との格差はさらにはっきりする。同様に子供の予防接種の実施率も、北部サバンナ地域の農村地帯が最も低い（表 3.4）。

これらの事実から、次のことがいえる。農村部における貧困の削減を目標に援助を行う際にターゲットとすべき層は、第一に北部サバンナ地域の農村住民、次いで南部森林地帯の農村住民である。このうち南部森林地帯の農村住民の場合は、交通インフラが未整備な地域の住民や、食糧作物生産を行う住民が主な対象となろう。

表3.1 地域別最貧困層の分布

	地域人口に占める 最貧困層の割合(%)
アクラ	1.7
沿岸都市部	14.3
森林地帯都市部	10.9
北部サバンナ都市部	27.1
沿岸農村部	28.2
森林地帯農村部	21.1
北部サバンナ農村部	59.3
ガーナ全体	26.8

出所：Ghana Statistical Service [2000b], p.8.

表 3.2 州別1人当り年間収入

州	1人当り年収 (セディ*)
ウエスタン	568,000
セントラル	444,000
グレーターアクラ	932,000
イースタン	415,000
ボルタ	527,000
アシャンティ	622,000
ブロンアハホ	548,000
ノーザン	210,000
アッパーウエスト	206,000
アッパーイースト	321,000
全国平均	527,000

* 1999年3月価格。

出所：Ghana Statistical Service [2000a], p.102.

表 3.3 州別・男女別就学率 (%)

州	6歳～11歳		12歳～15歳		就学経験のある成人	
	男子	女子	男子	女子	男性	女性
ウエスタン	93.6	90.8	93.0	84.3	88.3	63.6
セントラル	84.7	82.6	89.1	81.6	80.6	57.5
グレーターアクラ	91.7	85.9	87.3	85.4	92.6	79.1
ボルタ	81.4	83.6	84.6	82.0	82.7	58.5
イースタン	89.0	90.4	87.1	77.4	86.6	65.1
アシャンティ	90.8	87.8	85.4	78.3	90.2	72.1
ブロンアハホ	91.6	83.9	88.7	82.3	84.4	61.9
ノーザン	67.2	57.3	71.9	46.1	46.0	22.5
アッパーウエスト	60.3	73.2	62.6	71.6	53.6	34.8
アッパーイースト	64.9	54.6	60.2	47.2	35.7	16.9
全国	84.4	81.6	83.8	76.8	79.2	59.6

出所：Ghana Statistical Service [2000a], p.10.

表3.4 一度も予防接種を受けていない乳幼児の割合（地域別、年齢別）（%）

年齢	アクラ	アクラ以外 都市部	沿岸 農村部	森林地帯 農村部	北部サバンナ 農村部
0歳	11.1	12.1	19.5	19.9	28.0
1歳	0.0	0.9	8.0	5.2	7.3
2歳	0.0	1.2	7.8	4.8	9.0
3歳	0.0	1.4	0.7	5.1	9.9
4歳	3.0	0.0	1.0	3.9	7.8
5歳	0.0	2.7	3.6	3.4	10.8
6歳	0.0	1.3	2.0	4.8	14.4
7歳	0.0	2.6	1.3	3.8	13.9
全体	1.4	2.6	5.2	6.4	12.4

出所：Republic of Ghana [2000a], p.24.

3-3 農村住民は「自給自足農民」ではない

アフリカの農村住民に関してわれわれが一般的に抱くイメージは、「家族経営により自家消費用の食糧を生産して自給自足的な生活を送る農民」といったものであろう。しかし実際のガーナの農村住民は、農業のみから収入を得ているわけではないし、自給自足しているわけでもない。表 3.5 にみるように、ガーナ沿岸部、南部森林地帯、北部サバンナ地帯のいずれの農村住民も、主食である穀物や根菜・塊茎類のかなりの割合を現金で買い入れており、「自給自足農民」の姿からはほど遠い。また表 3.6 にみるように、農村世帯のうち農業生産以外の経済活動に従事している割合も多く、特に小規模な商業活動に従事する住民が多い。農村世帯の収入源の内訳をみても（表 3.7）、農業生産以外の経済活動からの収入の割合は農村地域全体で 46%に達している。農村住民イコール「農民」という図式は当てはまらないのであり、農業生産以外の経済活動なしには農村住民の生活は成り立たないといっても過言ではない。

表3.5 地域別主食の調達方法

<u>沿岸農村部</u>		
	購入(%)	自家生産(%)
穀類	89.3	10.7
根菜・塊茎類	51.2	48.8
合計	65.7	34.3
<u>森林地帯農村部</u>		
	購入(%)	自家生産(%)
穀類	74.8	25.2
根菜・塊茎類	28.9	71.1
合計	42.5	57.5
<u>北部サバンナ農村部</u>		
	購入(%)	自家生産(%)
穀類	51.9	48.1
根菜・塊茎類	28.6	71.4
合計	40.4	59.6

出所：Republic of Ghana [2000a], p.167-9.

表3.6 農村住民による農業以外の経済活動

	農外就業従事者の割合(%)	就業内容(%)			農外就業従事者に占める女性の割合(%)
		加工業	商業	その他	
沿岸農村部	56.2	29.3	58.5	12.2	70.8
森林地帯農村部	46.2	20.6	52.4	27.0	63.7
北部サバンナ農村部	31.6	34.8	52.2	13.0	54.9

出所：Republic of Ghana [2000a], p.74.

表3.7 農村部における世帯収入源

(%)

	自営農業	自営非農業活動	雇用労働	その他
沿岸農村部	35.1	35.2	18.7	11.0
森林地帯農村部	54.6	21.4	15.6	8.4
北部サバンナ農村部	71.4	16.0	6.4	6.2
農村部全体	54.0	23.8	13.7	8.5

出所：Republic of Ghana [2000a], p.104.

ただし、農業以外の経済活動の重要性が、地域ごとに異なっている事実には注意を要する。表3.7にみるように、農外収入の割合が高いのは沿岸部農村に居住する農民であり（約65%）、他方北部サバンナ地域の農村住民は自営農業生産からの収入が全収入の約7割を占めている。この違いの背景には、沿岸部には都市が多く交通インフラが整っているため農外収入の機会が相対的に多く存在するが、北部サバンナは人口密度が低く都市も少ないために農外収入の機会が限られている事実がある。

上記の事実から、ガーナにおける農村開発について二つの含意を導くことができる(Ellis [1998],

Bryceson and Jamal [1997])。第一は、農業生産の向上にターゲットを絞った農村開発戦略だけではなく、非農業経済活動の推進を視野に入れた農村開発戦略が必要なことである。したがって、農業生産性の向上や生産品目の多様化に焦点を当てた農業部門への資金投入とともに、農村加工業、商業活動、輸送業等の発展およびこれらを可能にする農村インフラの整備、金融制度の確立、教育の普及などに対する開発資金の投入が必要となる。

第二は、上記のような農村開発のためには、対象地域の特色を十分に理解する必要があることである。ガーナ農村の現状は決して一様ではなく、地域や気候条件、消費市場や社会経済インフラへのアクセス、家計収入における農業への依存度など、多くの面で異なる特徴をもっている。ガーナ農村地域すべてに等しく効果的な農村開発戦略は存在しないのであり、ローカルコンテキストを十分に考慮した開発資金の投入が必要になる。

3-4 ジェンダー

ガーナの農村女性が男性と比べ、さまざまな面で不利な立場に置かれていることは周知の事実である。農村におけるジェンダー格差は、教育、土地や労働力へのアクセス、世帯内の栄養配分、保健医療サービスの受益率、労働量（特に水くみ・薪集めなどの家事労働）など多岐にわたっている(Chao [1999])。農村開発への資金援助においては、このようなジェンダー格差を是正する分野への重点配分が必要である。

農村女性を支援する援助計画においては、以下の二点が重要である。第一は、農村女性の経済活動を推進するプログラムと、農村女性の活動のボトルネックを軽減するプログラムの、二つを組み合わせることである。経済活動の支援には、例えば、農村女性の活動領域である農産品加工業への支援、食糧作物生産への支援、小規模商業活動を支援する制度金融の整備、マーケットへのアクセスを容易にするための農村交通インフラの整備などがある。これらはいずれも、女性が得る現金収入の増加を念頭に置いたものである。他方、女性の活動のボトルネックを軽減するための支援の例としては、井戸の設置およびそのメンテナンス（水くみ労働の軽減と保健衛生の向上につながる）、基礎教育への支援、保健医療分野への支援などがある。これらは一見「福祉」の領域にもみえるが、長期的な経済成長に不可欠な人的資本への資金投資であるととらえることができる。

第二は、異なる地域におけるジェンダー関係の違い、女性の経済活動の内容の違い、女性が直面するボトルネックの違い、などを十分に理解し考慮に入れた開発戦略が必要なことである。先述のように、ガーナの農村の現状は地域ごとの差異が大きく、農村女性が置かれている状況も決して同一ではない。例えば、イスラム教の影響が強い北部サバンナ地域の農村と、女性の商業活動が活発な南部地域とを比較した場合、農村女性が従事している経済活動の内容や、経済活動における女性の独立度（夫から独立した経済活動が許されるかどうか）は大きく異なる。また同じ女性の経済活動にしても、都市へのアクセスが容易な沿岸部農村地域と、北部・南部の遠隔地の農村地域とでは、彼女らが直面するボトルネックの内容は当然異なる。したがって、これら地域

ごとの相違を考慮に入れた援助計画の策定が不可欠になる。

3-5 重点領域

上記のようなガーナの農村の現状を考慮した場合、日本の援助資金を投入すべき重点領域の例としては、以下の分野が考えられる。

(1) 農村部の交通インフラの整備・メンテナンス

農業生産の活発化、農外経済活動の拡大、社会サービスへのアクセスの向上のいずれの面からみても重要なのは、農村部への交通インフラの整備である。具体的には、雨期ごとに車両の通行が不能になるような支々線道路の整備とその継続的なメンテナンス、遠隔地農村への交通アクセスを遮断する小河川への橋梁建設（特に南部森林地帯）、の二つが重要である。これら農村交通インフラの整備に際しては、遠隔地の状況を熟知した現地地方政府・住民との協力が不可欠である。また毎年雨期後に悪化する道路の定期的なメンテナンスが不可欠であり、長期的・継続的なコミットメントが必要とされる。

(2) 基礎教育、保健医療サービス、井戸の建設とメンテナンス

過去の援助で重点とされてきたこれらの分野への協力は、今後も継続すべきである。地域的には、貧困層が多い北部サバンナ地域と南部森林地域の遠隔地に重点を置く必要がある。

(3) 食糧作物の生産・保存・加工技術向上のための研究、およびその普及への支援

ガーナの貧困層の多くが、食糧作物（ソルガム、ミレット、メイズ等の穀類、キャッサバ等の根菜・塊茎類など）を主に生産する農村住民であることから、これらの作物の生産・保存・加工に関する技術開発とその普及に対する支援が必要である。この分野への支援は、貧困対策という側面だけではなく、国内の食糧自給の安定化のためにも、長期的に取り組む必要がある。

上記の食糧作物については日本側に専門家が少なく、人的な支援が難しい分野である。しかし、サブ・サハラアフリカ全体をみた場合はこれら作物の重要性が高いことから、今後はこの分野での日本側の人材育成をも視野に入れた、長期的な取り組みが必要である。

参考文献

- Bryceson, D. F. and Jamal, V. (eds.) [1997] *Farewell to Farms: De-agrarianisation and Employment in Africa*, Hampshire, Ashgate.
- Chao, S. [1999] *Ghana: Gender analysis and Policymaking for Development*, Washington, D. C., The World Bank (Discussion Paper No.403).
- Ellis, F. [1998] "Household Strategies and Rural Livelihood Diversification," *Journal of Development Studies*, 35(1), pp.1-38.
- Ghana Statistical Service [2000a] *Ghana Living Standards Survey: Report of the Fourth Round (GLSS 4)*, Accra.
- Ghana Statistical Service [2000b] *Poverty Trends in Ghana in the 1990s*, Accra.
- Republic of Ghana [2000] *Interim Poverty Reduction Strategy Paper 2000-2002*, Accra.
- 高根務 [1999] 『ガーナのココア生産農民：小農輸出作物生産の社会的側面』アジア経済研究所(研究双書 No.498)。

第4章 ガーナ貧困削減戦略と援助協調

佐藤 重一

4-1 ガーナ貧困削減戦略の進捗状況

ガーナ政府は、2000年6月に暫定 PRSP (Interim-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) がガーナ貧困削減戦略 (GPRS) の策定を担当し、2002年2月20日に GPRS 最終案を完成させ、同案を関係省庁、市民社会、ドナー等に配布して最終的な調整を行い、本年4月に現地で開催された CG 会合において公式に表明された。

GPRS 最終版をそれ以前の最も新しい改訂版である GPRS 第4案 (2001年11月21日付) とを比較すると、マクロ経済安定化、農業生産性の向上、社会サービスの量・質・アクセスの改善という政策面での変更はほとんどなく、最終案における主な変更は次のとおり。

- ・マクロ経済目標や政府セクター別支出割合など数値目標の修正 (例：年平均消費者物価指数目標値の修正)。
- ・第8章「社会的な弱者に対する対応」においては「弱者」の定義などを追記。
- ・GPRS 概要 (Executive Summary) の追加。
- ・第4案に対する関係者のコメント (Appendix H) の追加。

4-2 GPRS の課題とわが国の対応

ガーナ政府は、PRSP の基本原則である途上国主導、結果重視、包括性、優先付け、パートナーシップ、および長期的視野を念頭に置きつつ GPRS の策定を進め、完成させた。今後、政府にはこの戦略にのっとった適切な政策実施が期待される。しかし、その実施面でいくつかの問題点が考えられる。

(1) 広範な対象分野

GPRS 最終案は、ほぼ全セクターを網羅し総花的であるため、約200ページにも及んでいる。戦略というより個別セクター政策の積み上げといった感をぬぐえない。これらを GPRS 対象期間の3年間で実施することは困難であろう。したがって、この戦略を実施に移す段階で、各省はさらに独自の優先順位を付けることになるであろう。

(2) オーナーシップの欠如

ガーナが正式に拡大 HIPC イニシアティブ適用国として承認された後、世銀・IMF の政策への関与が大きくなっており、経済政策面で特にこの傾向が顕著である。このような状況は、構造調整を実施していたときなどの世銀・IMF と途上国政府の関係と何ら変わりはない。わが国としては、これら機関に対してガーナのオーナーシップを尊重するよう改善が求められる働きかけが必要である。

(3) 関係機関のコミットメントの有無

これまで各省は独自に所管するセクターにおける政策を実施しており、GPRSの有無にかかわらず各省は事業を展開することが可能である。例えば、保健省には中期保健戦略をもとにした五カ年計画があり、教育省には義務教育の無料化を目指したfCUBEを中心とした初等教育政策がある。このような状況下、経済計画・地域協力省が、関係する各省庁のGPRSに対するコミットメントをどの程度引き出せるかがGPRSの成否のカギとなる。つまり各省に対してGPRS特別予算を与えるなど何らかのメリットあるいは縛りをもたらさなければ、GPRSに対するコミットメントは得られず、その結果、過去のいくつかの政策と同様に単なる形式上の戦略で終わってしまう可能性も十分にある。

(4) GPRS実施のための財源不足（財政支援を含む）

政府がGPRSに基づいた事業を展開し、目標を達成するためには膨大な資金が必要となる。しかし、ガーナが拡大HIPCイニシアティブによる恩恵を受けるまでには時間を要するため、GPRSを開始する時点で政府の資金繰りが改善する可能性はきわめて低い。政府は、GPRS実施のための財源をドナーに期待している。

(5) モニタリング・評価実施上の技術および資金不足

GPRSを適切に実施するうえで定期的なモニタリング・評価(M&E)を行うことは非常に重要である。このM&Eには各省が有する既存の統計データ利用とドナーの支援によるGSSのサンプル調査という二つの方法がある。後者は、世銀などの支援によるCWIQ、GLSS、USAIDの支援によるGDHSなどのこれまで定期的実施している調査データを活用できる。GSSは、主に国家レベルや州レベルで調査を実施していたが、2002年から郡レベルのデータ収集を始め、徐々にルーティン化する予定であり、データの収集や処理は、各郡の担当者に委ねられる。しかし、現在、全110郡のなかで適切にモニタリングおよび情報処理を行って州調整協議会(RCC)やGSSに送信する技術および予算を持ち合わせている郡は非常に少ない。

また、GPRSのM&Eでは、既存のデータや調査で把握できないHIPC支出のモニタリングなど追加的な調査が必要となる。このように、政府は実施コストおよび技術の両面で問題に直面している。

わが国の対応

わが国は、これまで課題別コア・グループへJBIC専門家およびJICA企画調査員を派遣して人的貢献を行うとともに資金面での支援も実施した。今後、GPRSが戦略策定から実施段階に移行するにあたり、資金面およびモニタリング・評価時の技術面でわが国に対する期待はさらに大きくなるであろう。

ただし、注意すべき点は財政支援に向けたドナーの動きである。世銀、DFIDなどすでにコモ

ン・バスケットあるいは財政支援型の資金援助を実施している援助機関が中心となって、財政・国際収支改善への財政支援に向けた「貧困削減戦略支援のための共同財政支援（Joint Budgetary and Balance of Payments Assistance to Ghana In Support of its Poverty Reduction Strategy）」案を作成している。これは、標題に貧困削減という言葉を入れているが、要は財政支援である。世銀は4月のCG会合において公式に関係ドナーに支援を要請した。

このようなタイプの資金協力が本格化した場合、わが国のプレゼンスは相対的に低下することを余儀なくされる。その対応策として、第一は他ドナーより少額であっても、何らかの方法でモニタリング・評価に係る資金的な協力を行うことは有効であろう。ただし、安易に資金を投入すべきでないことは言うまでもない。第二は人的貢献として、他の援助機関と対等に議論し得る知識と技術を持ち合わせた人材の派遣が必要である。モニタリング・評価における統計分野や MTEF 対応の専門家などは有用であろう。ただし、専門分野のみの特化した専門家ではなく、幅広い知識を有する人材が望ましい。

4-3 セクター・ワイド・アプローチと援助協調の現状

1990年代中頃から援助国・機関による協調の動きが活発化し、保健セクターを中心に現在では教育、農業など他セクターにおいてもセクター・ワイド・アプローチ（SWAp）に向けた動きが始まっている。

(1) 保健セクター

1993年に保健セクター政策を見直す14の分科会が設置され、この分科会において世銀、DfID、DANIDA、WHO、UNICEF等が中心的な役割を演じた。1994年には同分科会による保健政策レポートがまとめられた。その政策が1995年には中期保健戦略（MTHS）として保健省によるドナー会合で公式に発表され、1997年には保健SWApが始まり、5カ年間事業計画実施のため複数ドナーによるコモン・バスケットへの資金投入が開始された。現在、同セクターでは中期保健戦略に基づく、2001年からの5カ年事業計画（5YPOW）を策定している。

保健SWAPにおける手続きの共通化は、モニタリングと評価レビュー、資機材・施設建設の調達、監査を含む財政報告、ヘルス・ファンド（コモン・バスケット）などSWApの基本となるほとんどの項目が実施されている。

また、市民社会やドナーによる事業の計画・評価および監査等への参画は、年2回開催される保健サミットにおいて実施されている。ヘルス・ファンド設立から5年目の2002年に、DANIDAは同ファンドの有効性を評価するために総合的な評価ミッションを派遣している。

なお、ガーナのSWApとしては保健セクターが最も進んでおり、保健省、NGO、それにドナー間の関係も良好である。

SWAp 主導ドナー（コモン・バスケット）：DfID、DANIDA、世銀、EU、オランダ、WHO¹³

SWAp 参加ドナー（イヤーマーク・ファンド）：UNICEF、USAID

SWAp 参加ドナー（プロジェクトタイプ・ドナー）：日本/JICA、UNFPA、UNAIDS、GTZ
など

わが国は、保健セクターで母子保健医療サービス向上プロ技と感染症対策プロ技（野口研：教育省管轄）を通じた支援のほか、UNICEFと協調したポリオ対策、草の根無償による保健医療クリニック建設、移動 HIV 検査車の供与や井戸の建設、青年海外協力隊員の派遣など幅広い協力を行っている。また、現在は、セクター・プログラム無償の見返り資金も投入可能となっている。保健セクターに対する協力実績に比べて同 SWAp におけるわが国のプレゼンスは必ずしも高くない。2001年3月に派遣された保健企画調査員の活動により、保健政策担当者とのパイプが徐々に構築されているものの、孤軍奮闘という感はぬぐえない。わが国が、今後とも保健セクターを対ガーナ援助重点分野とする場合は、さらなる支援体制の強化が望まれる。

(2) 教育セクター

教育セクター政策の中心には、1996年に開始された基礎教育義務無料化完全普及プログラム（free Compulsory Universal Basic Education: fCUBE）がある。これは初等教育を対象としたサブ・セクター・プログラムである。現在のところ、同セクターにおける援助協調は、複数プロジェクトの集合体という形である。これまで教育 SWAp が進まなかった背景には、政策策定を担当する教育省と政策実施機関であるガーナ教育サービス（GES）の確執があったとされる。しかし、2001年2月に就任した教育大臣は前 GES 総裁であることから両者の関係が急速に改善され、かつ両機関とドナーの関係も改善し、SWAp に向けて大きく動きは始めている。

2000年10月に教育セクター全体を視野に入れた「教育政策戦略計画」が作成され、2002年2月には職業教育、高等教育も含めたセクター全体を網羅する「教育セクターレビュー」に着手し、同年6月頃の完成を目指している。

教育セクター主要ドナー：世銀、DfID、USAID、日本/JICA、フランス大使館、GTZ/KfW、
EU、UNICEF、UNESCO

教育セクター参加ドナー：CIDA、DANIDA、オランダ、スペイン、ADB

共通手続き（資金拠出）：

世銀、USAID、ADB、KfWは教育省の資金調達・管理ユニット（Funds Procurement and Management Unit）を通じて資金協力を実施している。一方、DfIDは財務管理・運営能力の高い各郡にはGESを通じて直接、資金を支出し、管理運営能力が低い郡にはGES

¹³ WHOは非コモンバスケット・ドナーである。

本部に対して資金を支出している。このような、主要ドナーによる異なる資金投入方法の並存が、教育セクターにおけるコモン・バスケット導入への障害となっている可能性がある。

わが国は、同セクターにおいて理数科の現職教員研修および教員養成を目指したプロ技を実施している。また、教育省の開発パートナー調整官事務所（Office of Coordinator of Development Partners）に政策支援型の個別専門家を派遣するとともに、地方の高校、技術工科大職業訓練校には多数の青年海外協力隊員を派遣している。加えて、無償資金協力による教育資機材の供与や草の根無償による学校建設など幅広い活動を展開している。また、教育セクターはセクター・プログラム無償の見返り資金の使途対象セクターである。見返り資金の投入においては教育省 FPMU を資金拠出の窓口とする予定である。

(3) 農業セクター

ガーナ政府（食糧農業省）は、1997年に農業分野におけるセクター戦略である「加速的農業成長開発戦略（AAGDS）」を策定し、1999年にはその実行計画である「農業サービス・サブセクター投資プログラム（AgSSIP）」案を作成した。また、同プログラム実施のため2000年6月に同名の世銀支援（AgSSIP）が策定され、同年8月に融資が承認された。これら以外に農業セクターには「食糧農業セクター開発プログラム（FASDEP）」がある。FASDEPでは農業サービス提供と地方分権化の促進、これらを効率的に推進するための食糧農業省の機構改革、研究分野の優先順位付けと研究体制強化、農業活動普及サービスにおける民間セクターの参加促進など全6課題を設けている。

2002年1月に開催されたガーナ農業セクター・ドナー調整グループ（GASDCG）の会合では、農業セクターが抱える課題に対応するために課題別調整担当機関を決めるなど、SWAPに向けた具体的な動きをみせている。今後、食糧農業省はドナーと協調してGPRS、AAGDS、AgSSIP、FASDEPを基礎とした農業セクター全体の開発計画を策定する予定である。

主要ドナー：FAO、世銀、AfDB、IFAD、CIDA、AFD、JICA、EU、DfID、GTZなど。

2002年1月のGASDCG会合による課題別の主な調整担当機関は次のとおり。

セクター政策策定および評価：FAO、GTZ、DfID、AFD、世銀、IFAD、AfDB。

人的資源マネジメント：CIDA、世銀。

マネジメントシステム：世銀、GTZ、DfID。

財政管理：世銀、GTZ、DfID。

わが国は、小規模農業振興プロ技のほか、KR、2KRによる支援を実施している。これらは食糧生産力および食糧自給率の向上を目指すガーナ政府の方針にのっとったものである。

(4) 民間セクター

政府は民間セクターの活性化を通じた貧困の削減を目指している。公共セクター改革の推進、財政収入の増加など多くの理由から民間セクター支援の必要性を強調している。2001年7月には在外ガーナ人による投資を促進するための「ホームカミング・サミット」を開催し、同年8月には「繊維・紡績製品およびキャッサバ加工品の輸出振興を目的とした大統領特別イニシアティブ（PSI）」を発表した。PSI活動のためのテクニカル委員会として、ガーナ輸出円卓会合（Ghana Export Roundtable）が存在し、メンバーにはAGI、FAGE、GEPC、GFZB、CEPSなど民間企業、輸出振興協会ほか、UNDP、EU等の援助機関も含まれている。また、USAIDはCDFの民間セクター支援窓口となっている。

わが国は、2000年6月の国別援助計画において産業育成を5大重点分野の一つとしており、JBICによる基幹道路の整備や火力発電所のバージ建設など多大な貢献を行った。しかし、ガーナが拡大HIPCイニシアティブに正式に申請したことにより、有償によるインフラ整備支援は不可能としたことから、大幅な政策の転換が必要となっている。

(5) その他のセクター

すでに述べたセクター以外にも、道路、給水、電気セクター等において、セクター・プログラムに向けた動きがある。例えば、道路においては道路セクター開発計画（RSDP）および支線を対象とした国家支線道路整備補修計画がある。これらのセクターにおいてSWApは初期段階であるが、これらのセクターを援助重点分野とする場合は、今後の推移を見守っていく必要がある。

(6) 援助協調

援助協調はセクター対応、プロジェクト対応、さらに地域対応に大別できる。ただし、援助協調の急進派であるDfIDにはセクター対応（SWApや財政支援）以外の援助協調は念頭に無い。各援助機関は援助協調の流れに基本的には賛同しつつも、そのなかでどのようにプレゼンスを保つか苦心している。

わが国は、国連機関とのマルチ・バイ協調や日英による保健SWAp共同調査などさまざまな形で援助協調を推進し、実践している。また、SWApやGPRSを積極的に支援している。なお、SWApや援助協調に関する詳細は、佐藤〔2001〕参照のこと。

4-4 セクター・ワイド・アプローチ／援助協調への対応

各セクターにおいて援助協調が進むなかで、わが国が早期に対応を検討すべき項目として次の5項目が考えられる。

(1) 援助の共通化（コモン・バスケットも含む）

ガーナにおける主要ドナーである世銀やDfIDなどはセクターにおけるコモン・バスケット、

さらには貧困削減戦略支援のための共同財政支援を目指している。すでに述べたとおり、これについて具体的な対応策を検討することが必要である。

(2) SWAp への対応

SWAp への対応は大きく次の三つに分けられる。①資金・調達等の手続きの共通化も含めた積極的な対応、②セクター・プログラムの計画・推進およびレビューにおいて部分的な協力、③SWAp とは距離をおいた活動という三つ方法が考えられである。これらのなかで、①については、投入資金の用途や会計の透明性や説明責任など解決すべき問題が残されているため積極的な協力は困難であろう。次に、わが国が DAC 新開発戦略等において積極的な援助協調を推進しており、かつ各セクターSWAp から外れる活動は困難であることから③の対応はとりにくい。このような状況から、以下では②を念頭に置きつつ、進捗状況が異なる各セクターにおけるわが国の対応方法を述べている。

1) 保健セクター

主要ドナーは 1990 年代中頃から政府に対して積極的にセクター・プログラムの導入を働きかけ、現在では政策策定からコモン・バスケットに至るまで SWAp の基本となるほとんどの手続きの共通化を行っている。このような状況のなかで、コモン・バスケットに資金投入をしていないわが国が主導的な役割を演じることは困難であろう。今後、わが国が同セクターを重点分野とし、セクター内でのプレゼンスを上げるためには、これまで以上の人的、資金的なインプットが必要となるであろう。

2) 教育セクター

わが国は、理数科の現職教員研修および教員養成を目指したプロ技、JICA 政策アドバイザー型専門家の派遣、ポリテク（工科大学）を中心とした職業技術教育に関する開発調査の実施、教育機材の無償供与、青年海外協力隊員の派遣など豊富な援助実績があることから、教育セクターにおいてはある程度のプレゼンスがあり、政策の方向性やプログラム内容、さらには個別の課題等について意見を述べやすい状況にある。例えば、教育セクターの重要課題の一つである教育の質の向上に関する政策においては、先に述べた現職教員研修プロ技の成果やプロ技が直面した課題・問題点および対処方法などは貴重な情報となるであろう。また、これまで各援助機関が初等教育のみが中心的に支援してきたなかで、世銀と JICA は職業・技術教育の重要性も指摘し、包括的な開発調査を実施している。今後、教育セクターが、初等教育を中心としたサブ・セクター・プログラムから教育セクター全体の包括的プログラムとなることから、教育 SWAp の技術教育分野においてもわが国がもつ優位性を発揮し、政策策定段階での重要なインプットが可能であろう。

教育改善の必要性についてはガーナ政府、ドナー国、援助機関、NGO などの全関係者間が同意するところであり、SWAp の実施に関係者の賛同が得やすいことや、上述のセクター内の関係者

間で協調関係が改善されていることから、SWApの実施に向けた動きが加速すると考えられる。

加えて、現在のところ教育SWApが財政面での統合（ファイナンシャル・インテグレーション）よりも事業統合（プログラム・インテグレーション）に向かっていることも、わが国が積極的に支援しやすい背景の一つとなっている。このような状況からわが国にとっては、早い時期に世銀、DfID等とともに主導ドナーとして積極的に教育SWApを進めることが得策と考える。

3) 農業セクター

わが国が支援する小規模農業振興プロ技、KR、2KRは政府から比較的良好な評価を受けているが、その反面、KR、2KRは他ドナーから市場を歪曲するといった問題点も指摘されている。また、現在、小規模農業振興プロ技は終了時期にある。このようななか、農業SWApに向けた動きが活発化しており、SWApへの対応も含めた農業セクターにおける今後のわが国の協力方針を再検討する時期にある。

4) ガバナンス・セクター、民間セクター

公共セクター改革や司法制度の改革など、ガバナンス支援に対する現地でのニーズは非常に高い。しかし、わが国にはガバナンス支援の実績が少なく、重点支援分野とするためのノウハウを持ち合わせているとは言い難い。また、経済活性化を目指す民間セクターに対するわが国の支援は有償資金協力による経済インフラ整備が中心であったが、その実施が困難となっている。これらのことから、ガバナンスおよび民間セクター支援は援助重点分野とせず、必要時に適宜対応することが望ましいと考える。

(3) MTEF への対応

ガーナ政府の事業はMTEFおよびSWApの枠組みで行われるため、援助国の支援も、これまで以上にガーナ政府の中長期政策にのっとって実施されることが必要となる。また、大蔵省は一昨年頃から国全体の財政収支状況を把握するため、ドナーの援助関連資金（見返り資金なども含む）はMTEF内で活用することを強く指摘している。

わが国はプロ技や無償を実施するうえで、相手方政府ローカルコスト負担分は事前に実施年度のMTEFに計上される必要がある。当面の対応として、まずMTEF策定に加わる必要があるであろう。タンザニアでは日本大使館/JICA事務所がMTEF策定プロセスに参加しているようである。これら先行国から、進捗状況、人材確保の必要性、必要とされる技術等について情報を収集し、先を読んだ対策を検討することが必要である。

(4) 援助の効率性促進

ガーナ政府は、公共部門改革に積極的に取り組み、政府機関の統廃合や民営化など公共部門の効率化を促進する政策を進めている。この効率化は外国からの援助にも求められはじめている。

また、セクター・プログラムが進むにつれて、ガーナ政府のみならず各ドナーも他ドナーが実施する案件やその動向に関心を示すようになってきている。例えば、EU の教育財政支援専門家は、わが国のセクター・プログラム無償の見返り資金について、「相手国政府に供与した無償資金協力の見返り資金を、イヤーマーク資金としてその用途を限定する方法には疑問がある。」という主旨の報告書をまとめている。

わが国は、ガーナ政府から、井戸などの建設案件コストが他ドナーより高いとの指摘を受けはじめています。これに対して、直接コストのみを比較すると他の援助機関より若干高いが、品質および耐用年数等を考慮に入れると極端に高いとは言えないと主張しているものの、なかなか理解してもらえないのが現状である。また、井戸や学校建設において、わが国が無償資金協力と草の根無償という異なるスキームで支援する場合、単価が大きく異なる例が出てくる。両者は、その目的や手法が異なるとはいえ相手方に対して説明力が弱くなる。今後、どのように援助のコストダウンを図るか、あるいはそれらの事業から手を引くかという選択を迫られるであろう。

(5) 援助額の提示

相手国政府（省庁）に対して、健全な財政の必要性を指摘し援助資金の透明性や説明責任を求める場合、わが国の援助に関する情報も同様に開示する必要が出てくる。保健省、国家開発計画委員会、さらには経済計画・地域協力省（GPRS 担当省）から、金額を含むわが国の援助状況に関する情報提供の依頼を受けている。しかし、わが国の専門家派遣や本邦調達機材などは他ドナーより単価が高くなる可能性があり、そのために、これらの専門家や本邦調達機材などを実績から除くと、わが国の支援が過少に評価される可能性が出てくる。このため、相手方への情報提示としては、プロジェクト経費など現地で支出される金額については金額で表示し、専門家や本邦調達機材などについては金額ではなく派遣実績（派遣者数や指導科目）、支援実績（支援機材名、個数）などを注記するなど、可能な限り相手国政府に情報を開示することが、友好関係と相互理解の土壌を築くことになる。

4-5 まとめ

以下に提言を兼ねていくつかの意見を述べる。

(1) モラルハザードへの対応

これが最重要課題である。今後、GPRS が適切に運用され、拡大 HIPC イニシアティブの完了時点に到達することにより多くの対外債務が削減されることになる。しかし、これはガーナ政府をモラルハザードに陥れる可能性を含んでいる。また、政府は世銀との間で、拡大 HIPC イニシアティブへの申請の承認後も次々とローンを組み、その累計は約 3 億 3000 万ドルに及んでいる。これらの状況をみる限り、債務が長期的に減少し自立につながるとは考えにくい。

また、援助をコモン・バスケットあるいは財政支援型に移行することは政府の恒常的な援助依

存を高める可能性があり、ドナー関与の強化につながりかねない。これらが GPRS が目指す援助依存からの脱却を可能にするとは考えにくい。援助するドナー側にも自粛を求める必要がある。

(2) 援助重点分野の絞り込み

援助重点分野が依然として広く、個別セクターでの詳細な議論が容易でないことと、わが国からの人材投入に制限がある現状を考慮すると、協力の対象分野および対象地域を絞り込むことが得策と考える。それが金額面のトップ・ドナーから得意分野におけるリーディング・ドナーになることであり、日本の「顔の見える援助」につながると思われる。

現地のニーズとガーナにおけるわが国の支援実績という面から考えると、援助重点分野として、教育（基礎教育、高等教育）、保健・医療（基礎医療）、農業（小規模営農および農作物加工）が考えられる。なお、教育分野については SWAp 主導ドナーの一つとして積極的な支援を検討することも可能であろう。

(3) 人材の強化

わが国の対ガーナ援助担当者数が現場において増加していることは大いに評価すべき点である。しかし、今日の SWAp や GPRS という流れのなかではこれまで以上に政策提言型の専門家や企画調査員の充実が必要となっている。また、重点分野においては単一のセクターに複数の企画調査員や個別専門家を配置することも必要となるであろう。SWAp、GPRS 関連で必要とされるのは、各セクターにおける政策アドバイス型専門家か企画調査員、MTEF 関連の幅広い財政知識を持つ専門家、さらには PRSP モニタリング・評価に必要な統計など実地経験を持つ専門家などであろう。

(4) 援助モダリティの多様性

各省が独自に各セクターの全体プログラムを持つことは必要だが、その支援方法をコモン・バスケットや財政支援のみに結び付けるのは得策ではなく、いくつかの選択肢を持たせることが、政府およびドナーにとって望ましい。今後とも援助手続きの簡素化は必要であり、ドナー間の協調も必要だが、必ずしも同一歩調をとる必要はない。理にかなうのであれば、わが国が独自の方針をとってもよいのではないか。

そのためには早期に既存案件の評価を明確にし、SWAp や財政支援による効果と対比できる計量的な判断基準を政府あるいは他ドナーに示すことが必要である。

参考文献

Ghana Health Sector 2002 Programme of Work, Ministry of Health, 2002 年 1 月

Ghana Living Standard Survey 4 (GLSS4), Ghana Statistical Service, 2000 年 10 月

Ghana Poverty Reduction Strategy, Poverty Reduction Policy Framework (Final Draft), Government of Ghana, 2002 年 2 月

第2部 各論

Ghana Vision 2020 (the First Step: 1996-2000) Presidential Report, National Development Planning Committee, 1995年

Joint Budgetary and Balance of Payments Assistance to Ghana In Support of its Poverty Reduction Strategy(draft), Republic of Ghana, 2002年2月

Report on Retreat to Discuss Mechanisms for Enhanced Cooperation (Ghana Agricultural Sector Donor Coordination Group), John Nkum/ Nkum Associates, 2002年1月

佐藤重一『企画調査員（DAC新開発戦略／援助協調）総合報告書』JICA、2001年12月

第5章 わが国の援助動向

鍋屋 史朗
平尾 英治
吉田 亮介

5-1 わが国の対ガーナ援助のこれまでの方針と実績

(1) 対アフリカ援助の重点国

わが国は、ガーナを、①西アフリカ地域における政治的影響力の大きさ、②1983年以来構造調整政策を推進し経済改革に積極的に取り組んできたことへの評価、③1990年代以降の民主化プロセスの進展、④わが国との良好な関係、⑤具体的な開発目標を掲げ、経済社会開発のための主体性を発揮し、ガーナの開発政策が DAC 新開発戦略の趣旨にも合致し、同国において DAC 新開発戦略の実施を重点的に実施しうる状況にあること、⑥1人当たり GDP の低さに起因する大きな援助需要があること等から、わが国の対アフリカ援助の重点国の一つと位置付けてきた（外務省 [2000]）。

(2) わが国のガーナ国別援助計画

ガーナの開発に関する調査研究や 2000 年 5 月に行われた両国間の政策対話等を踏まえて策定されたわが国の「ガーナ国別援助計画」は、援助重点分野・課題を農業開発、基礎的生活分野、経済構造改革、産業育成、経済インフラ整備の 5 項目に整理した（2000 年 6 月に公表）（外務省 [2000]）。本計画における各重点分野・課題別の具体的な方針の概要は表 5.1 のとおり。

表 5.1 対ガーナ援助重点分野・課題別方針の概要

重点分野 課題	概要
農業開発	ガーナの農業の主体である小規模農家に対し、生産性向上のため、小規模灌漑技術の移転及び施設の修繕・拡充、ポスト・ハーベスト部門の強化・充実等への支援を検討する。
基礎的生活分野	
基礎教育	他のドナーとも協調しつつ、教育施設建設や機材の充実等に対する協力に加え、カリキュラムの充実、教員養成等の技術協力の実施を検討する。
保健・医療	他ドナーとも協調しつつ、地域医療、プライマリーヘルスケア、HIV/AIDS 等の感染症対策、国際寄生虫対策のための協力の実施を検討する。更に、ガーナ大学野口記念医学研究所をアフリカ・レベルの拠点として発展させるため、人材育成の協力の実施を検討する。
安全な水の供給	地方給水分野での支援を継続し、更に衛生面での教育・啓蒙活動、給水施設の運営・維持管理体制の確立に係る支援を検討する。
経済構造改革	わが国はこれまで、世界銀行との協調融資支援やノン・プロジェクト無償資金協力を実施してきている。わが国は、貧困削減支援の一環として、世銀・IMF との連携・協調を視野に入れつつ、マクロ経済バランスの安定化のための支援を検討する。
産業育成	産業振興の環境づくりのため、中小企業育成・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・人材養成基盤の拡充等への支援を検討する。
経済インフラ整備	
運輸	幹線道路の修繕、地方道路・農道等における橋梁等の整備支援の可能性や道路維持管理能力向上のための人材育成支援の可能性を中心に検討する。
その他	発電施設の改修・新設及び地方電化の促進の協力の可能性を検討する。また、通信分野では、都市部・地方部における通信網整備・リハビリ等への協力の可能性を検討する。

(出典) 外務省 [2001] 427-428 頁

(3) 援助実績

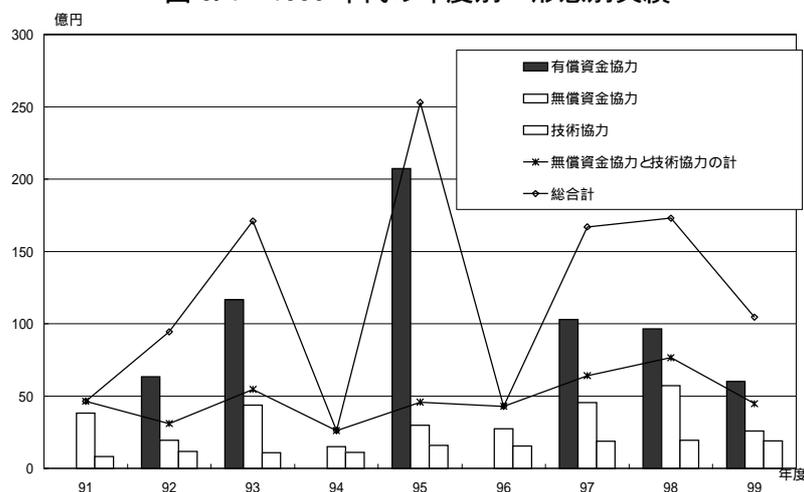
ガーナに対する援助を開始した1973年から、1999年度までのわが国の援助実績は、有償資金協力1250.91億円(アフリカ域内第2位)、無償資金協力559.66億円(同第6位)、技術協力228.29億円(同第4位)であり¹⁴、わが国は、1988年からガーナにおける最大の二国間援助国となっている。

1) 1990年代の傾向

1990年代のわが国の対ガーナ ODA 実績総額は、図5.1のとおり有償資金協力を実施したか否かで年度ごとの規模は大きく増減し、10年間を通じた一定の傾向はみられない。他方、無償資金協力と技術協力の合計額は、50億円を挟んで推移しており、そのうち、技術協力が漸増傾向で、無償資金協力は20～50億円台で推移している傾向がみられる。

有償資金協力、無償資金協力、技術協力の各援助形態毎の最近の傾向は、以下のとおり。

図5.1 1990年代の年度別・形態別実績



注：金額は、有償資金協力および無償資金協力は交換公文ベース、技術協力は JICA の経費実績ベースによる。

(出典) 外務省 [2001] より作成

2) 有償資金協力

①2001年3月まで

ガーナに対する2000年前半までの円借款は、サブ・サハラ諸国においてケニアに次ぐ第2位の規模(累積承諾額17件1,251億円)を有する¹⁵。その支援方針は、経済社会インフラを整備することにより民間投資を促進することと、構造調整借款型の支援によりマクロ経済安定化に資するという二点を軸としていた。

経済社会インフラを整備するプロジェクト型の円借款は、1980年代前半から、運輸セクターの7件541億円のほか通信や水道を含む計11件882億円を供与してきた。構造調整借款は、1980

¹⁴ 有償資金協力、無償資金協力は交換公文ベース、技術協力は JICA 経費実績ベースによる。

¹⁵ アフリカにおいて1000億円を超える承諾額は、ケニアとガーナの2国に限られている。

年代後半から6件369億円が、ほとんどの案件を世銀と共同で実施してきた。なお、過去の実績の詳細な評価は、今後の検討課題である。

また、2000年初頭には公共財政管理に関する調査を実施し、ガーナ政府の財政管理に関するさまざまな問題点を抽出し、それらを課題として先方に提言を提示した。加えて、「GPRS策定・実施支援」専門家を派遣した。

②2001年3月以降

2000年末に交代・成立したクフォー新政権が、2001年3月に拡大HIPCイニシアティブの適用を申請したことを受け、日本政府の方針により新規円借款の供与は中止された¹⁶。しかし、ガーナがアフリカ地域内でわが国の援助重点国の一つであることに変わりはなく、円借款の実施を担当するJBICは積極的にガーナを支援する考えを有している。拡大HIPCイニシアティブの適用状況によっては、5年から10年という中長期の視点では円借款が再開する可能性もあり、そうした視点で対応できるよう、ガーナの貧困削減努力に対して知的支援を強化し、平成14年度以降もこれを継続していくことを基本方針としている。

3) 無償資金協力

1990年代後半の無償資金協力は、表5.2に示されているように、食糧援助と食糧増産援助が、それぞれ2億円台、3.5～4.0億円がほぼ継続的に供与されてきている。一方、一般無償および、主にノンプロジェクト無償からなるその他の無償資金協力は、年度により供与額にばらつきがみられる。

一般無償資金協力は、表5.3に示されているとおり、基礎的生活分野に対して特に重点的に供与しているといえよう。

表5.2 年度別無償資金協力実績 (億円)

年度	一般無償	KR	2KR	その他 (ノンプロ無償)	計
96	20.56	2.00	4.00	0.87	27.43
97	25.42	0.00	4.00	15.00	44.42
98	30.91	2.00	3.50	20.70	57.11
99	2.06	2.80	4.00	20.92	29.78
00	12.71	2.80	0.00	20.69	36.20
計	91.66	9.60	15.50	78.18	194.94

(出典) 外務省 [2001] から作成

¹⁶ ガーナに限らず、サブ・サハラ・アフリカ諸国向けの新規円借款が同様に中止されている。

表 5.3 重点分野・課題別の一般無償資金協力の実施年度と実績額 (億円)

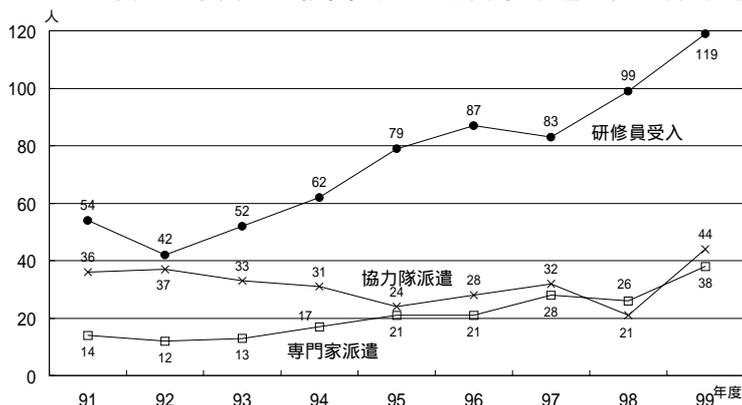
重点分野・課題		プロジェクト名	96	97	98	99	2000	合計額	重点分野・課題別合計額	
農 業		灌漑施設改修計画				7.64		7.64		7.64
基礎的 生活分野	安全な 水の供給	地方給水計画	4.90	4.81	4.85		5.11	19.67	19.67	45.69
		緊急無償(黄熱病対策)	0.15					0.15		
	保 健・ 医 療	ポリオ撲滅計画		2.2	1.4	2.1	1.09	6.76	26.02	
		野口記念医学研究所 改善計画		4.53	8.07			12.60		
		地方基礎医療改善計画				6.51	6.51			
経 済 インフラ 整 備	運 輸	小規模橋梁建設計画	9.94					9.94	9.94	21.06
	その他	アセセワ・イエジ 地区電化計画	5.07	6.05				11.12	11.12	
		セコンディ漁港 建設計画	0.65	8.06	8.92			17.63		17.63

(出典) 外務省 [2001] から作成

4) 技術協力

1979年から協力を行っている野口研を除けば、1990年代前半までは、青年海外協力隊員の派遣と研修員の受入れが技術協力の中心であった。1990年代には、図 5.2 に示されているとおり、研修員の受入人数が40人台からその約3倍の120人台に達するほど、増加が顕著であることと、専門家の派遣人数が10人台から30人台に漸増し、1990年代後半は、青年海外協力隊の派遣人数に拮抗するようになってきたことが、技術協力の特徴としてあげられる。専門家派遣人数の漸増の背景として、図 5.3 の示すとおり、プロジェクト方式技術協力の案件数の増加を通じた専門家派遣人数がある¹⁷。

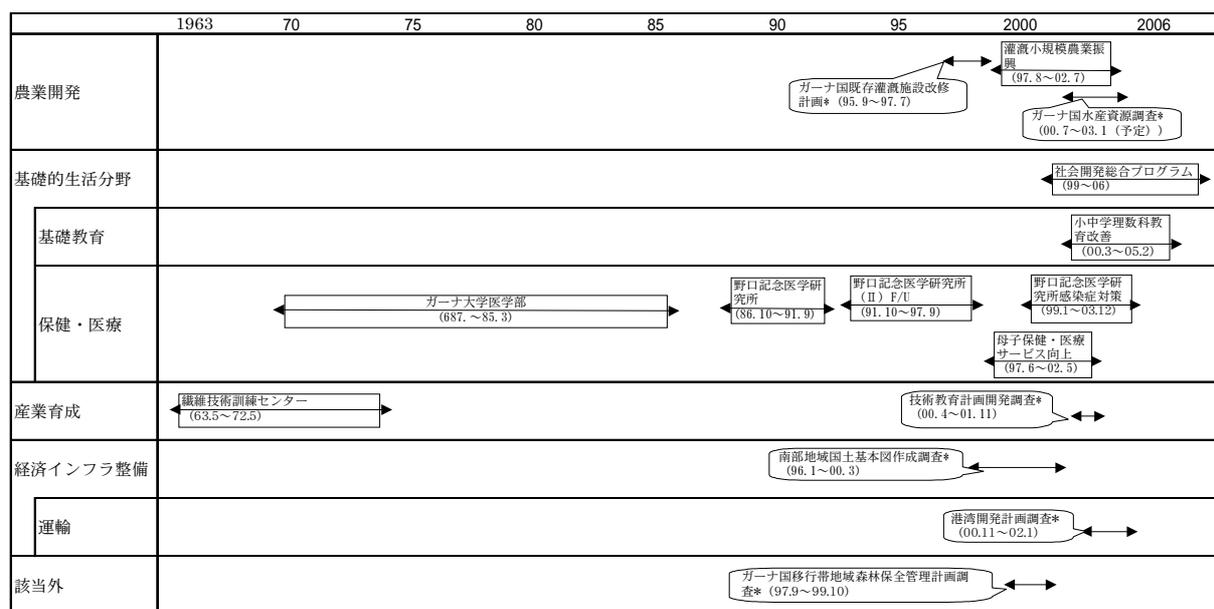
図 5.2 1990年代の年度別研修員受入・専門家派遣・協力隊派遣人数



(出典) 外務省 [2001] から作成

¹⁷ 近年のガーナに対する技術協力の規模は1990年代前半と比べ拡充されてきた。アフリカにおいて、従来より相当規模の技術協力を受け入れてきた経緯のあるケニア、タンザニア、ザンビアと比べ、ガーナはわが国の技術協力受入れの新興国ともいえる。

図 5.3 プロジェクト方式技術協力と開発調査の分野別・年代別実績



(出典) 外務省 [2001] から作成
 注：プロジェクト方式技術協力は ←→ により、開発調査は ◁▷ により表している。

5-2 新しい開発パラダイムへのわが国の取り組み

近年、特にサブ・サハラ・アフリカ地域においてみられる新しい開発パラダイムである、セクタープログラムと PRSP の概況を述べる。次に、近年親展が著しい PRSP に焦点を当てわが国の取り組みについて概観し、最後に、以上の取り組みから得られたことを簡潔に述べたい。

(1) 新しい開発パラダイム

1) セクタープログラム

1990年代後半、ガーナではセクタープログラムの考え方が導入され、保健分野のセクタープログラムが他のセクターに先立って運営された。セクタープログラムの特徴としては、明確な戦略策定、オーナーシップとパートナーシップの促進、プロセスの共通化、予測可能性の確保などがあげられる。プロセスの共通化について、例えば、コモンファンドには条件を満たせばわが国は制度上対応できるものの、その適切な運用は、ガーナに限らずアフリカ地域に共通の課題となっている。予測可能性は、3年を対象期間とする MTEF や、MTEF を予算根拠として事業が展開される PRSP に対応するものであるが、現在の日本の予算制度の枠組みからは一定の制約が存在するところ、適当な対処について検討する必要がある。

2) PRSP

PRSP は、途上国主導、成果重視、包括的アプローチ、パートナーシップ、長期的視野という包括的な開発フレームワーク (CDF) と同様の理念を有し、その特徴は、貧困削減、オーナーシップ、パートナーシップ、3年間の中期支出枠組み (MTEF) というキーワードにより示される。

PRSP の策定プロセスは、貧困の現状とその要因の把握、貧困削減政策の選択、指標の設定、モニタリングとその結果に基づく計画の修正である（ガーナにおける PRSP 策定の概況は、第4章を参照のこと）。

(2) GPRS へのわが国の取り組みの状況

クフォー新政権が成立する前の2000年6月に Interim-PRSP が完成し、続けて GPRS の完成を目指し5分野のタスクフォースが構成された。その一つの人材育成のチームに JICA の企画調査員が参画して、貧困の現状とその要因の把握に積極的な貢献を果たした。新政権の成立後、上述のタスクフォースが解体され、マクロ経済フレームワーク、雇用創出、人材育成、社会的弱者対策、ガバナンスの五つのサブグループが構成され、外部のコンサルタントのもとで新たに GPRS の策定作業が進められてきた。その作業へのわが国からの関与として、JBIC から派遣された小関専門家（本検討会委員）がマクロ経済フレームワーク・サブグループに深く関わり、その貢献はガーナ政府から高く評価された。また、人材育成サブグループでは、保健分野の企画調査員および教育分野の長期派遣専門家が関与してきた。

(3) 取り組みから得られた教訓

セクタープログラムや PRSP といった新しい開発パラダイムへの対応を顧みると、わが国の体制が、手薄かつ脆弱であった点は否めない。わが国の DAC 新開発戦略ならびに PRSP の実施重点国としてガーナが選定された基準の一つは、わが国の現地の実施体制が比較的充実しているとの判断であったが、実際は、体制は脆弱であり、体制の整備は今後の大きな検討課題である。

なお、タンザニアでも PRSP プロセスや援助手続きの共通化などが急速に進んでいるなか、それに対応するため JICA は複数名の企画調査員の派遣と現地コンサルタントを複数名雇用して対応している。こうしたタンザニアにおける体制を踏まえれば、PRSP など新しい開発パラダイムへの対応には相応の体制を確保することが不可欠であろう。

参考文献

JICA [1995] 『ガーナ国別援助検討会報告書』 JICA

JICA [1998] 『DAC 新開発援助戦略 援助研究会報告書』 JICA

外務省 [2000] 『ガーナ国別援助計画』 <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kuni/ghana.html>>

外務省 [2000] 『1999 年度版 わが国の政府開発援助（ODA 白書）』

外務省 [2001] 『2000 年度版 わが国の政府開発援助（ODA 白書）』

付 属 資 料

ガーナ国別援助計画

2000年6月発表

<1>最近の政治・経済・社会情勢

(1) 政治情勢

1957年の独立後、81年末の軍事クーデター以来、軍政下にあったが、ローリングス議長の率いる暫定国家防衛評議会は、91年より民主化に着手し、複数政党制導入等を規定した新憲法を採択し、大統領選挙（ローリングス大統領選出）、議会選挙等を経て、93年1月、民政移管を果たした。96年12月には、2回目の大統領選挙及び議会選挙が実施され、同大統領が再選された。

ガーナには70を越える民族が存在し、多種多様な言語及び宗教の混在という周辺諸国と同様の不安定要素が存在するが、こうした困難な社会的状況乗り越え、民主制を着実に定着させつつあり、アフリカにおける民主化のモデルともなりうる国である。

ガーナは独立以来、非同盟・中立を基調に、近隣諸国との関係を重視する一方、先進諸国との良好な関係の維持・強化に努めてきた。また、リベリア和平達成への貢献、シエラ・レオーネ紛争の解決への努力等、西アフリカ地域の平和と安定のため積極的に活躍し、アフリカ統一機構（OAU）、西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）等の地域機構においても指導的な役割を果たしている。

(2) 経済情勢

ガーナは、経済面においても、西アフリカにおける拠点としての地位を確立しようと努めている。道路を中心に比較的充実した交通網が整備されている他、テマ港、タコラディ港は西アフリカ有数の近代的港湾施設を誇る。

産業は、農業が中心である。輸出品もカカオ豆や金となっており、典型的な一次産品依存型の経済構造であり、一人当たりGNPも390ドル（97年）と低水準である。83年に世界銀行・国際通貨基金（IMF）の主導による経済復興計画が実施されて以来、構造調整改革等の经济社会開発計画を策定し、社会インフラの整備や民間セクターの活性化等を実現すべく積極的に取り組んでおり、その結果、年5%の経済成長（96年、97年）を達成するなど、構造調整改革を実施するサブ・サハラ・アフリカ諸国の中では、改革が比較的順調に進んでいるといえる。一方、多額の援助に依存する脆弱な経済体質、カカオ豆市況や金価格の変動の影響を受けやすい不安定な経済構造にかわりなく、財政赤字、経常収支赤字、インフレ（15.7%、98年）等の問題に対処するために、引き続き経済改革の推進が必要である。

(3) 社会情勢

1850万の人口のうち約6割が1日の所得が1USドル以下の極貧層に属すると推定され、その大部分が農村に居住する。北部のサバンナ気候帯*¹では換金作物の生産が極めて難しく、農民が

南部のカカオ農場や金鉱山へ出稼ぎ労働者として流出する現象が見られる。元来、南部のカカオ耕作地域と北部サバンナ地帯との間には、植生や民族の相違に加えて宗教的な相違（キリスト教とイスラム教）もあり、歴史的な背景に起因する経済格差が見られる。

北部から南部への労働者の流出は、北部農村での労働力不足をもたらし、その結果、生産が減退し貧困を悪化させ、更には、首都アクラを中心に人口の都市集中化をもたらし、都市部の貧困問題を拡大するという悪循環を引き起こしていることから、地方と都市の均整のとれた開発による地域格差の是正が今後の課題となっている。

<2>開発上の課題

(1) ガーナの開発計画

(イ) 概要

ガーナ政府は、95年1月に長期経済・開発計画である「ビジョン2020」を発表した。本計画は、2020年を目途に中所得国入りの実現を大目標として掲げ、「人間中心の開発計画」をテーマに、人間開発、経済成長、農村開発、都市開発及び開発のための環境整備の5分野に重点をおいている。

計画では、国民所得の成長率を少なくとも年率8%までに引き上げること、経済成長と同時に国民の健康・福祉の増進をはかること、開発の成果を公平に配分すること、絶対的貧困を撲滅し、年率の人口増加率を現在の3%以上から2%に引き下げること等、長期経済社会開発上の具体的目標が定められている。

また、「ビジョン2020」を踏まえた形で、96年から2000年までを対象とした第一次中期経済社会開発計画が発表された（その後開始年次がずれて97年となった）。同計画では、1人当たりGDPを500ドルへ引き上げること、年率平均8%のGDP成長、現在の人口増加率3%を2.75%に引き下げること等を目標として掲げている。

わが国をはじめ他の援助国は、「ビジョン2020」が、ガーナ政府の強い主体性（オーナーシップ）のもとで策定されたこと、また、ガーナ政府がその目標実現に向けて各分野毎に開発戦略を作成し実施に努めていることを高く評価している。

(ロ) DAC 新開発戦略*2の目標との関連

「DAC 新開発戦略」に掲げられている諸目標との関連では、上述の第一次中期経済社会開発計画において、「貧困層の社会経済サービスへのアクセスの改善」、「乳幼児・妊産婦死亡率の改善」、「初等及び中等教育システムの強化・改善」などが掲げられており、方向性を同じくした内容となっている。

(2) 開発上の主要課題

(イ) 農村地域を中心とする深刻な貧困

83年以降比較的良好な経済成長を達成したにもかかわらず、依然として農村を中心に貧困が深刻である。

貧困削減を図るには、特に貧困層の大多数が生活する農村部の開発が重要となる。具体的には、貧困層の所得向上の原動力となる農業生産性の向上をはかり、基礎教育や保健医療などの基礎的サービス部門の拡充を図っていく必要がある。

(A) 低い農業生産性

農林水産業は、GNPの41%、全就労人口の60%、輸出額の50%を占めるガーナの基幹産業である。主要な農産物はカカオ豆であり、全輸出収入の3割を占めるが、政府は、パイナップル等の輸出拡大に努めるなど、農業産品の多様化をめざしている。又、国内消費用農産物として、キャッサバ、ヤムイモ、トウモロコシ等があげられる。

農業の発展は経済成長の基盤としてだけでなく、貧困層の大半を占める農民層の生活レベルの向上という観点からも特に重要である。しかしながら、小規模農業（農地2ヘクタール以下）がガーナの農業の主体であり、天水に依存した伝統的な耕作法が中心であることから、近年の天候不順、土地劣化等により、生産性は低迷しており、生産性の向上が課題である。

(B) 不十分な基礎教育

基礎教育の普及の遅れが顕著である。ガーナの教育分野の大きな問題点は、低い初等教育就学率、高い中途退学率、学校施設の不備、教材不足、教員不足及びその質の問題等である。この結果、国民の識字率（60%）、基礎学力水準は低く、特に地方部において状況は深刻である。又、初等教育就学率等に見られるように、基礎教育における男女間格差の是正も課題である*3。

(C) 不十分な保険・医療サービス

ガーナにおいては他のアフリカ諸国同様に医療施設は絶対的に不足しており、特に農村部では近代的な医療に接する機会を持ち得ない人が圧倒的に多い。

ガーナの高い人口増加率（3.1%）は、貧困層の増大、教育、医療サービスの低下、食糧不足、失業問題を悪化させ、経済成長の効果を減殺する要因となっている。また、平均余命は80年の53歳から97年には60歳に、5歳未満の乳幼児死亡率は80年の1000人当たり157人から97年には102人に、それぞれ改善傾向が見られるが、依然として劣悪な水準にある。

さらに、近年、HIV/AIDS問題がサブ・サハラ・アフリカ全体で深刻な問題となっているが、ガーナにおいても、約129.5万人（全人口の約7%）がHIV/AIDSに感染（96年）しており、勤労者層の人的資源喪失等経済・社会開発にも深刻な悪影響を及ぼすに至っており、緊急に取り組むべき課題となっている。

(D) 安全な水へのアクセスの不足

ガーナにおいては、安全な飲料水を入手できる比率が 65%（都市部 88%、農村部 52%）（95 年）と依然として低く、特に農村部においては、不衛生な水の摂取や水浴びを原因として、下痢症、寄生虫（ギニア・ウォーム*4 等）等の感染症による被害も見られる。不衛生な水の摂取による感染症の問題は乳幼児の死亡率を上昇させる要因となっている他、遠距離の水汲みは女性や子供にとって過酷な労働負担となっている。

(ロ) 持続可能な経済成長の必要性

経済成長は人間の福祉向上の手段として必要であり、貧困を緩和し、「人間中心」で持続可能な社会開発を実現するためには、上述の様な貧困緩和の実現に配慮しつつ、持続的経済成長を確保していくことが必要である*5。

(A) 安定化が望まれるマクロ経済

サブ・サハラ・アフリカ諸国の中では、構造調整改革*6 の成功例と評価される一方、多額の援助・一次産品輸出に依存する脆弱かつ不安定な経済体質・構造に変化はなく、マクロ経済の課題（財政赤字、経常収支赤字、インフレ（15.7%、98 年）等）への対処を迫られており、構造調整改革の継続によるマクロ経済の更なる安定化努力が必要である。

(B) 未熟な国内産業

構造調整改革を通じて、貿易為替政策の自由化、公企業改革、民営化の面で進展がみられるものの、持続的経済成長を遂げるための核となる国内産業は伸び悩んでいる。持続的成長の制約要因となっている対外債務を短期的に返済可能としていく有力な産業は国内に十分存在しない。直接生産部門は生産性が低く、また、産業はカカオや金等の特定の一次産品輸出に依存しており、生産及び輸出の構造の多様化が必要である。

今後、援助依存の体質から脱却し、経済の自立化を達成するためには、国内産業の育成、生産構造の多様化及び高付加価値化を促進していく必要がある。

(C) 拡充が必要な経済インフラ

ガーナ政府は、自立的経済発展を支える基礎的経済インフラの整備が不可欠であるとの認識から、特に国の経済が大きく依存する農業・鉱業等の一次産業を支える道路を中心とした運輸セクターを、最重要投資分野として位置付けている。また、地域格差の是正という観点からも、道路を中心とした交通利便性の向上を重視している。

(a) 運 輸

運輸形態のうち道路輸送は、ガーナにおける最も重要な輸送形態であるが、道路の未整備、維持管理の不備、過積載等による劣化が各地で見られる。こうした道路及び道路維持管理体制の未

整備が輸送時間・コストの増大を招き、ひいては農産物の損失を産み出す原因となっている等、経済発展の阻害要因となっている。

また、道路輸送に加え他国と連結させる港湾が、施設の老朽化、処理能力不足等の状況から、ガーナの輸出入の伸びに対応できず、港湾の整備も今後の重要な課題である。

(b) その他

ガーナは、エネルギー供給の約 70%を薪炭に依存しており、電力の割合は約 10%を占めるに過ぎない。電力供給については、そのほとんどを水力発電に依存しているが、乾期を中心に、深刻な電力不足が発生しており、経済発展に伴う電力需要に対応できない状況にある。また、地方の電化率は依然として低い。さらに、通信の整備も課題の一つである。

(D) 持続的な経済成長を支える人的資源の不足

産業を担う人材が不足していることが、自立的経済発展の阻害要因となっている。今後、産業育成、インフラ整備等の経済開発を担う人材の育成が不可欠であり、基礎教育の普及とともに職業技術訓練分野の開発需要も高い。

(3) 主要国際機関との関係、他の援助国、NGO の取り組み

83年に始まった世界銀行・IMF 主導による構造調整の開始にあわせ、各国からガーナへの援助が本格的に開始された。以降、ガーナの民主化進展及び構造調整改革への継続的な取り組みを評価して、先進国は、ガーナに対し周辺諸国と比して多額の援助を実施している。

97年の国別援助実績は、日本、米国、ドイツ、デンマーク、英国の順となっており、日本が全体の約 3分の1を占めている。国際機関による援助については、世銀が全体の3分の2を占めており、EU、アフリカ開発銀行も主要援助機関となっている。

また、各種国際 NGO 及び現地 NGO が農村開発、基礎医療、飲料水供給、教育、人権擁護等多岐に亘る分野で活躍している。現地 NGO の中には、わが国の青年海外協力隊、草の根無償資金協力等と連携しつつ活動しているものもある。

現在、ガーナでは、保健、教育、道路及び農業の4分野におけるセクター・プログラムが策定・実施へ向けて進展しており*7、世界銀行が中心となって調整が進められている。これに関連して、分野別あるいは開発政策全体にかかわる政府・ドナー会合が頻繁に行われている。

<3>わが国の対ガーナ援助政策

(1) 対ガーナ援助の意義

わが国は、以下のとおり、ガーナが、西アフリカ地域における中心的国家であり、アフリカ諸国がかかえる2つの大きな課題である民主化、経済構造改革の双方において着実な進展を続けており、開発のために積極的な自主努力を行っていること、さらに、同国の国連平和維持活動(PKO)

に対する貢献及び地域の平和・安定のために果たしてきた役割を高く評価し、ガーナに対し、今後も引き続き支援を行っていくことが、伝統的な友好関係を強化し、アフリカ開発へのわが国の協力効果を高め、わが国の国際貢献に通じるものであることから、わが国はガーナを対アフリカ援助の重要な拠点として、同地域における最重点国の1つとして援助を実施していく。

(イ) わが国との二国間関係において、ガーナ独立以前の1927年野口英世博士が黄熱病の研究のために滞在して以来の長い歴史をもち、近年は、ローリングス大統領が頻繁に来日する等、良好な二国間関係を維持しており、さらに、同国はわが国の外交政策に対してもこれまで非常に協力的な姿勢を堅持していること

(ロ) 経済社会開発のため主体性を発揮し、具体的な開発目標を掲げて努力していること、その開発政策がDAC新開発戦略の方向性とも合致していることに鑑み、「第2回アフリカ開発会議」(TICAD II) *⁸にて採択された「東京行動宣言」においても強調されている、アフリカの自助努力支援をより具体化していくとの観点から、ガーナは西アフリカ地域全体におけるわが国援助のモデル及び開発支援の拠点となりうること

(ハ) 西アフリカ地域の中心的国家であり、アフリカ統一機構(OAU)、西アフリカ諸国経済共同体(ECOWAS)等の地域機関の場でも指導的な役割を果たしており、アフリカ諸国の間で政治的に大きな影響力を有していること

(ニ) リベリアの和平達成、シエラレオーネ紛争解決において重要な役割を果たす等、地域の平和と安定のために活躍している他、国連平和維持活動(PKO)への積極的貢献により(PKOの派遣兵員数は世界第3位(98年))国際的な地位の向上に努め、国際的発言力を高めようと努力していること

(ホ) 政治的に、公正かつ透明性のある大統領選挙・国民議会選挙を実施し、民主化プロセスを着実に進展させており、地域における中立的で安定した政治勢力であり、上述の歴史的に友好的な二国間関係に鑑みても、わが国がアフリカ外交を展開していく上での良きパートナーとみなされること

(ヘ) 1人あたりGNPが390ドル(97年)と低く、国民の半数以上が極貧層に属すると推定され、平均余命、乳幼児死亡率等の指標に見られるように、依然として膨大な援助需要が存在しており、人道的観点からも引き続き援助を行っていくことが適当であること

(ト) 83年以来、構造調整政策を実施し、経済改革に積極的に取り組んでおり、サブ・サハラ・

アフリカの開発の牽引力となりうる国である。しかし、構造調整はじめ貧困削減、産業育成等は今後も課題であり、継続的に支援を必要としていること

(2) ODA 大綱原則^{*8}との関係

93年の民政移管以降、順調かつ確実な民主化プロセスを進展させている。また、ローリングス大統領は、国家元首就任以来一貫して腐敗・汚職の追放に努力してきている等、ODA 大綱原則との関連で特に問題はない。

(3) わが国援助の目指すべき方向

(イ) わが国のこれまでの援助

わが国が、ガーナに対する経済協力を開始した73年以降、98年度までの援助累計実績は、有償資金協力が1,191.00億円でアフリカ域内第2位、無償資金協力は533.88億円で域内第5位、技術協力は209.34億円で域内第4位、となっており積極的に協力を行ってきた。ガーナはサブ・サハラ・アフリカではわが国の最大の援助対象国となっているほか、ガーナにとっても88年以来わが国は最大の援助国である。

有償資金協力については運輸・通信分野等経済インフラ整備や構造調整関連分野について協力し、無償資金協力については、食糧援助、食糧増産援助をはじめ、水産、保健・医療、水供給、基礎インフラ整備等の分野を中心に協力を行っているほか、草の根無償資金協力も積極的に行っている。技術協力については、保健・医療、運輸、交通、通信、農業等の分野で援助を実施してきている。

(ロ) 今後5年間の援助の方向性

わが国の政府開発援助に関する中期政策^{*9}に述べられている「人間中心の開発」支援、すなわち、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ていくことが重要であるとの認識から、上述のガーナの開発の状況及びその課題を踏まえ、(a) 農業開発、(b) 基礎的生活基盤の改善（基礎教育の拡充、保健・医療体制の拡充、安全な水の供給拡大）、(c) 経済構造改革、(d) 産業育成、(e) 経済インフラの整備をわが国援助の重点分野としていく。特に、貧困削減がガーナにおける最大の課題であることを踏まえ、貧困層に直接裨益する基礎的生活基盤の改善に関する援助を優先的に実施していく。なお、ガーナは重債務貧困国であることから、同国の債務負担能力を勘案しつつ、無償資金協力、技術協力を重点を置いた支援を検討していく。また、ガーナ政府が自助努力による債務返済への意思を国際的に明確に表明していることから、有償資金協力についてはガーナの経済・債務状況などを十分に見極めながら、無償資金協力・技術協力との連携を考慮しつつ検討していく。

(4) 重点分野・課題別援助方針

(イ) 農業開発

ガーナ政府は、食糧作物の生産性向上、非伝統農産物の生産拡大等により、農業分野での年 4.1% の成長率達成を目標としている。この目標達成のためには、農家経営、農業技術の改善、農民の組織化等が不可欠である。

わが国は、ガーナ政府による農業生産性向上の努力を支援することとし、農業生産のほとんどを占める小農の生産性向上のため、小規模灌漑技術の移転及び施設の修繕・拡充への支援を検討していく。また、地域格差の是正を図るという観点から、地方の農産物を都市へ流通させることにより、地方農民の収入増加を可能とするため、ポスト・ハーベスト（貯蔵、流通、加工）部門の強化・充実を支援することとし、その一環として、地方の農業道路、小規模橋梁の整備への支援を検討していく。

(ロ) 基礎的生活分野

(A) 基礎教育

「ヴィジョン 2020」では、2000 年までの中期目標として、初等・中等教育システムの強化、2020 年までの長期目標として基礎教育の完全達成をそれぞれ掲げている。ガーナ政府は、教育の量と質の向上のため、就学率向上、カリキュラムの充実、教員の質の向上に努めてきている。

現在ガーナでは、基礎教育分野においてセクター・プログラムが実施されており、わが国としては、他のドナーと協調を図りつつ、教育施設建設や機材の充実等に対する協力に加え、カリキュラムの充実、教員養成等の技術協力の実施を検討していく。また、その実施にあたっては、NGO や青年海外協力隊との連携も深めていく。

さらに、教育分野に於ける男女間格差を改善するため、ガーナ政府は、女子就学率を 97 年の 33% から 2001 年には 45% へ向上させることを目標としているが、わが国としては、当該分野への技術協力を実施する際には、男女格差是正（ジェンダー）に配慮した支援を行う。

(B) 保健・医療

わが国は、これまで、ポリオ根絶のためのワクチン供与^{*10}、母子保健医療サービス向上計画等、保健医療分野において多岐にわたる協力を実施してきた。その中でも、ガーナ大学野口記念医学研究所に対する施設整備、感染症対策等の技術協力は、わが国の国際医療協力の代表例の一つもなっている。

今後とも同研究所を活用して、HIV/AIDS 等の感染症対策、98 年のバーミンガム・サミットで提唱された国際寄生虫対策^{*11}のための協力の実施を検討していくとともに、感染症や寄生虫対策については、地域レベルでの取り組みが効果的であるとの観点から、同研究所を拠点として、ガーナ国内にとどまらず、アフリカ地域全体の中心的な医療機関として発展させるため、地域の人材育成を念頭に置いた協力の実施をも検討していく。

また、わが国は、ガーナを「人口・エイズに関する地球規模問題イニシアティブ」(GII) *12の重点国の一つと位置づけており、前述の野口記念医学研究所でのエイズ対策の支援を進めてきたが、さらに、ガーナ政府の人口問題対策を支援するため、開発福祉支援事業*13等により家族計画に関わる教育・啓蒙活動支援の実施を検討していく。

さらに、乳幼児死亡率と妊産婦死亡率を低下させるために、引き続き予防接種の実施を支援していくとともに、医療従事者の再訓練、貧困層に対する啓蒙活動、農村部における保健所等のインフラ整備等の支援を検討していく。

(C) 安全な水の供給

わが国は、これまで、地方において安全な水を手に入れるよう、ガーナ各地において、井戸掘削による簡易給水施設の整備を支援してきており、貧困層が直接利益を受ける援助として、大きな効果を発揮している*14。

今後も給水分野での支援を継続し、さらには、衛生面での教育・啓蒙活動、給水施設の運営・維持管理体制の確立にかかる支援を検討していく。地方給水の分野では、2004年までに1万6000本の深井戸の建設を行う等のガーナ政府の戦略的投資計画実施への支援を環境への十分な配慮を行いつつ検討していく。

(ハ) 経済構造改革

ガーナがマクロ経済の安定化を促進し、持続的な成長を確保していくためには、経済構造改革の推進が不可欠であるが、これに伴う財政負担を軽減するためにも、経済が自立的発展軌道に乗るまでは、引き続き国際社会による協力が必要である。

これまでわが国は、構造調整支援の一環として、有償資金協力による世界銀行との協調融資支援、及び、ノン・プロジェクト無償資金協力を実施してきている*15。経済構造改革は世銀・IMFが積極的に支援してきており、わが国は貧困削減支援の一環として、世銀・IMFとの連携・協調を視野に入れつつ、マクロ経済バランスの安定化のための支援を検討していく。

(二) 産業育成

国内産業の活性化は持続的な経済成長に不可欠であり、わが国もガーナに対し、産業振興に資する環境づくりや支援を検討していく。特に、貧困削減と国民福祉効果が高い中小企業の育成に焦点をあてた支援を検討していくとともに、生産構造の多様化、加工度向上による高付加価値化、投資環境の整備等に対する支援の実施を検討していく。

また、わが国は教育分野での開発調査や専門家、青年海外協力隊による技術移転等を通じて、産業育成に不可欠な人材養成基盤の拡充への支援を検討していく。

(ホ) 経済インフラ整備

(A) 運 輸

わが国は、これまで有償資金協力により、アクラ、タコラディ、クマシを結ぶ幹線道路である「ゴールデン・トライアングル」と、これに繋がってガーナを南北に貫く主要幹線道路の修復・改修事業を実施してきており、協力対象道路は、全国の舗装幹線道路の約9%（693Km）に及んでいる。

今後も、ガーナの経済・債務状況を十分に見極めつつ、劣化した幹線道路の修繕及び地方の農民が直接裨益する農道等の支線道路及び橋梁の整備支援の可能性を検討していく。また、ガーナ自身の道路維持管理能力の向上のために、実施機関のキャパシティ（実施能力）強化、人材の育成等のための支援を検討していく。

また、地方と都市、内陸と港湾のアクセスを確保すると同時に、効率の良い物流システムの整備も課題であることから、港湾等の修復・拡張等、他の運輸部門についても支援の対象としていく。

(B) その他

ガーナ政府は、新規に450MWの火力発電施設を建設するとともに、2020年までに全国を電化する計画である。また、地方においては小規模の太陽光発電の整備をめざしている。わが国は、発電施設の改修・新設及び地方電化の促進についての協力の可能性を検討する。さらに、通信分野においては、都市部・地方部における通信網整備・リハビリ等に協力する可能性を検討していく。

(5) 援助実施上の留意点

(イ) 援助受け入れ体制・能力の強化

援助プロジェクトの実施機関等において、わが国の援助スキームへの理解をより一層促進していくことが重要である。さらに、DAC新開発戦略に適應した案件の発掘と実施の観点から鑑みれば、政策立案・援助調整・モニタリングといった分野での能力向上も今後の課題となる。予算運営改善計画や行政システムの改善プログラムといった制度改革のための体制整備も緊急の課題である。

(ロ) 債務問題への対応

ガーナは、GNPの88.6%の対外債務を抱えており（97年）、HIPC（重債務貧困国）と認定されている。しかしながら、ガーナは債務管理システムの向上や、抑制的な借り入れなどの努力を通じて、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、わが国としても、こうしたガーナの自助努力を高く評価している。今後ともガーナの債務負担能力を勘案しつつガーナへの支援を検討していく。

(ハ) セクター・プログラム (SP) ・アプローチ

現在、ガーナでは、政府との個別分野毎の専門的な協議のほか、ドナー協調に際しても分野別の協議が行われ、個別分野ごとのアプローチが求められている。上述のとおり、ガーナにおいては、保健、教育、道路、農業の4分野においてSPについての議論が相当程度進められており、特に、保健、教育の分野については進展が見られる。また、道路分野の開発についてもこれまで多くのドナーが関わってきている。

わが国は、ガーナが、世銀の包括的開発アプローチであるCDF・アプローチ^{*16}のパイロット国であることを踏まえ、ガーナをサブ・サハラ・アフリカにおけるSP実施の重点国、又、保健、教育分野を重点セクターとして、他の援助実施国・機関との有機的な連携を強化しつつ、その中で主導的な役割を果たしていく。わが国は、ガーナを開発パートナーシップ推進していくにあたってのモデル的な拠点としていくことを考えており、セクター・プログラムの推進を重点的に支援していく。SPへの具体的対応としては、JICA企画調整員の拡充・柔軟な活用、政策アドバイザー型専門家の派遣を通じて、セクタープログラムの計画策定・実施において貢献していくとともに、セクタープログラムを踏まえた案件形成や、開発調査によるセクター調査、プロジェクト方式技術協力の成果のプログラムへの反映等、具体的対応を検討していく。

(二) 南南協力推進

これまでのわが国の協力実績を踏まえ、ガーナに対しては、技術移転や人的交流の促進を通じ、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いくことが必要である。

TICAD IIにおいても域内協力の重要性が取り上げられているが、わが国は、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として^{*17}、また、HIV/AIDS等の感染症、国際寄生虫対策の地域の拠点の1つとして発展させるべく引き続き支援していくことを検討することとし、南南協力・域内協力を着実にフォローアップしていく。

【注釈】

*1：サバンナ気候

サバンナ気候の特徴は、気温の年較差が比較的小さく、年平均降水日は40～120日で、降雨は夏に限られており、雨の降らない乾季が長期間続くことが挙げられる。

*2：DAC 新開発戦略

1996年5月、経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)において、21世紀の援助の目標を定めるものとして「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献(新開発戦略)」と題する文書が採択された。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いる。具体的には、

(A) 2015年までに貧困人口割合の半減、(B) 2015年までに初等教育を普及、(C) 2005年までに初等・中等教育における男女格差を解消、(D) 2015年までに乳幼児死亡率を1/3に削減、(E) 2015年までに妊産婦死亡率を1/4に削減(F) 2015年までに性と生殖に関する健康(リプロダクティブ・ヘルス)に係る保健・医療サービ

スを普及、(G) 2015 年までに環境資源の減少傾向の増加傾向への逆転、そのために、2005 年までに環境保全のための国家戦略を策定、という目標を掲げている。この目標達成に向け、先進国及び開発途上国が共同の取り組み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。

尚、わが国は、ガーナを DAC 新開発戦略の重点実施国の 1 つと位置づけている。

*3：基礎教育関係指標

* 基礎教育就学率（初等教育）79・5%（男性 89%、女性 70%）（1990）

* 文盲率（15 歳以上）35%（女性 47%、男性 24%）（世銀 African Development Indicators 1995）

*4：ギニアウォーム症

寄生虫 *Daracunculus*（別名スモール・スネーク）の幼虫が寄生する微少ミジンコを含む水を飲むことにより感染。「D」幼虫が体内で約 5 センチ程度に成長し、足部等から皮膚を食い破ってゆっくりと出てくる。この際激しい痛みを伴うとともに破傷風、感染炎等を併発することもある。対症薬及び予防薬はなく、対策は「D」幼虫の撲滅と罹患予防（簡易ポンプ併用の井戸掘削、浄水フィルター）。

*5：構造調整改革実施の結果、ガーナは、1985 年 96 年の 12 年間、年平均 4.65%の実質経済成長率を記録しており、サブ・サハラアフリカ地域の中でも高い成長率を維持している。

*6：セクター・プログラム（Sector Program）・アプローチ

1993 年に、サブ・サハラ・アフリカの調整政策支援に取り組んでいる「サブ・サハラ・アフリカ特別援助プログラム」（SPA:Special Program of Assistance for Low-Income Debt-Distressed Countries in Sub-Saharan Africa）において、従来の構造調整支援中心の協力から、生産セクターへも資金を振り向けるべきとの観点から、わが国が提唱したアプローチ。援助国間の援助の重複や援助国の人材・財源の非有効利用、被援助国の開発計画との整合性の不足等の問題を解決すべく、被援助国が中心となって各セクターの開発計画を作成し、被援助国・ドナー間で同計画を吟味し、ドナーが右計画に従って調整を行った上で援助を行うという開発アプローチである。当初セクター・インベストメント・プログラム（SIP:Sector Investment Program）と呼ばれたが、現在はセクター・プログラムと呼ばれている。上記 DAC 新開発戦略との関連でも、被援助国のセクター開発計画の策定や援助国間協調におけるオーナーシップ、それを踏まえた援助国間協調や援助手続の共通化等のパートナーシップというコンセプトとも合致している。

*7：わが国は、98 年 10 月に東京で開催した第 2 回アフリカ開発会議（TICAD II）において採択された「東京行動計画」に従って、アフリカ諸国における援助を実施することとしているが、特に、ガーナについては、西アフリカ地域全体に裨益するプロジェクトの実施も推進することとしている。

また、TICAD II のフォローアップの一環として、アジア・アフリカの協力推進の方途について協議するための政策対話を促進すべく、来年度前半、マレーシアにて「第 3 回アジア・アフリカ・フォーラム」の開催を予定している。また、アジア・アフリカ間の貿易・投資の促進を図ることを目的とする「アジア・アフリカ・ビジネス・フォーラム」が、99 年 10 月、UNDP の主催によりマレーシアにて開催された。

*8：政府開発援助大綱

わが国の ODA の理念と原則を明確にするために、援助の実績、経験、教訓を踏まえ、日本の援助方針を集大成した ODA の最重要の基本文書であり、平成 4 年 6 月 30 日に閣議決定された。内容は、基本理念、原則、重点事項、政府開発援助の効果的実施のための方策、内外の理解と支持を得る方策及び実施体制の 6 部から構成される。「基本理念」において、(A) 人道的見地、(B) 相互依存関係の認識、(C) 自助努力、(D) 環境保全の 4 点を掲げている。また「原則」において、「相手国の要請、経済社会状況、二国間関係等を総合的に判断」しつつ、4 項目への配慮、すなわち、(A) 環境と開発の両立、(B) 軍事的用途及び国際紛争助長への使用回避、(C) 軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入等の動向に十分注意を払うこと、(D) 民主化の促進、市場指向型経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況に十分注意を払うこと、を定めている。

*9：わが国の政府開発援助に関する中期政策

政府開発援助に関する中期政策（以下中期政策）は、今後 5 年程度にわたる ODA の進め方を体系的・具体的にまとめたものであり、援助の一層効果的・効率的な実施を目指すとともに、内外にわが国の ODA についての基本的考え方や具体的援助の進め方をより明らかにすることにある。

厳しいわが国の経済財政事情の下で、99 年発表の今次策定の中期政策には数値目標は揚げず、策定過程において ODA の改革に関する各界の提言や意見、国会での議論、NGO との意見交換など国民の意見を最大限取り入れる努力を行った。

中期政策は、「はじめに」、「基本的考え方」、「重点課題」、「地域別援助のあり方」、「援助手法」、「実施・運用上の留意点」の 6 つの部分からなっており、今次政策では DAC の新開発戦略を踏まえ、重点課題においては、経済・社会インフラ整備への協力とのバランスを配慮しつつ、従来以上に「人間中心の開発」及び「人間の安全保障」という概念を強調している。

*10：わが国は、ポリオ根絶のためのワクチン供与を実施しており、85 年前後には年間訳 150 症例見られたのが、98 年には年間 4 例まで減少している。

*11：国際寄生虫対策

98 年のバーミンガム・サミットにおいて、橋本総理（当時）は、国際寄生虫対策を効果的に推進するために、アジアとアフリカにおいて「人作り」と「研究活動」のためのセンター（拠点）を作り、国際的なネットワークを構築し、人材育成と情報交換を促進していくべきことを提案。こうした動きを踏まえ、わが国は、現在、タイ、ケニア、ガーナにおいて、人材研修などの南南協力の推進拠点を作るべく政府（外務省、厚生省、文部省）、JICA、日本寄生虫学会、NGO などの関係者が集まり、WHO 等の国際機関との連携についても視野に入れつつ準備を進めている。

*12：人口・エイズに関する地球規模問題イニシアティブ（GII）

人口の抑制は、地球環境や食料・資源エネルギー問題と共に地球規模の問題になっているが、こうした中で、94 年 2 月、わが国は、94 年から 2000 年度までの 7 年間で ODA 総額 30 億ドルを用途に、この分野での援助を積極的に推進していくことを内容とする「人口・エイズに関する地球規模イニシアティブ(Global Issues

Initiatives on Population and AIDS:GII」を発表した。GII は、人口や家族計画及びエイズに関する直接的な協力に加え、女性と子供の健康に関する基礎的保健医療、初等教育、女性の地位向上等、間接的に人口増加・エイズの抑制に資する協力を含めた包括的なアプローチを目指すものである。

GII 推進にあたっては、これまでの 15 ヶ国に対して 98 年度までに調査団を派遣し、案件発掘・形成を推進してきた。また、この分野で国際機関との連携に努めているほか、調査段階から NGO との参加、協力を得ている。

*13：開発福祉支援事業

開発福祉支援事業は、日本の社会福祉分野での経験を踏まえつつ、開発途上国における福祉向上活動を推進するため、現地で活動を展開している NGO や地域組織の協力を得て、住民参加による福祉向上のモデル事業を実施するものである。

この事業は、現地 JICA 事務所が中心となって、現地で雇用するローカル・コンサルタントを活用して、現地で活動する NGO にモデル事業を実施させることとしている。事業分野としては、例えば、保健衛生改善、高齢者・障害者・児童等支援、女性自立支援及び地場産業振興支援等がある。また、その分野に関する短期専門家の派遣を通じ現地 NGO 等への技術指導も実施する。

*14：例えば、ある地方給水プロジェクトにおいては、裨益人口が約 14 万人に及んだものもある。

*15：わが国は、ガーナの構造調整努力を支援するため、98 年度までに合計 3609 億円の円借款及び合計 120 億円のノン・プロジェクト無償資金協力を供与した。

*16：CDF アプローチ

持続可能かつ社会的平等を実現する開発のためには、マクロ経済面と構造的、社会的、人間的側面のバランスのとれた発展を同時に達成する必要があるとの認識に基づき、多くの開発課題を包括的に取り組むことを目的とした開発アプローチ。ウォルフェンソン総裁により提唱され、本年 1 月に議論用ドラフトが発表された。同ドラフトには、(1) 途上国のオーナーシップと、開発当事者（政府、ドナー、民間セクター、civil society）間のパートナーシップに基づく、全体的な枠組み作り、(2) 伝統的なマクロ経済分析に加えて開発における社会的、構造的、人間的側面の必要性、(3) 特定国の開発取り組み状況を鳥瞰的に把握できる、透明性、説明責任、公開性に留意したマトリックスの作成、(4) 途上国自身による各課題への取り組みペース、配分等、途上国のオーナーシップを最重要視すること、等が述べられている。

*17：わが国は、同研究所において、96 年より WHO との連携による黄熱病・ポリオ感染診断技術の第三国研修を実施している。

(出典)

外務省『タイ国別援助計画』2000 年

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kuni/ghana_h.html> 2002 年 5 月

社会／経済指標

	指 標 項 目	1987 年	1997 年	1998 年	1999 年	99 年の地域 平均 値
社 会 指 標 等	国土面積 (1000km ²)	228	228	228	228	n.a.
	人口 (百万人)	13.5	17.9	18.4	18.8	642.8
	人口増加率	3.4	2.4	2.3	2.3	2.5
	出生時平均余命 (歳)	56	60	n.a.	58	47
	妊産婦死亡率 (／10 万人)	n.a.	n.a.	n.a.	210(90-99)	n.a.
	乳児死亡率 (／1000 人)	82.0	55.0	n.a.	57.1	92.4
	一人当たりカロリー摂取量 (kcal/1 日)	1,760(86)	2,560	n.a.	n.a.	2,237(97)
	初等教育総就学率 (男)	76	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
	(女)	61	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
	中等教育総就学率 (男)	49	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
	(女)	32	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
	高等教育総就学率	1	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
	成人非識字率 (15 歳以上の人口の内：%)	45.8	32.2	30.9	29.7	39.4
	絶対的貧困水準 (1 日 1 \$ 以下の人口比：%)	n.a.	n.a.	38.8	n.a.	n.a.
失業率	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	
経 済 指 標	GDP (百万 US ドル)	5,075	6,946	7,474	7,774	324,097
	一人当たり GNP (US ドル)	328	385	394	403	538
	実質 GDP 成長率	4.8	4.2	4.7	4.4	2.0
	産業構造 (対 GDP 比：%)					
	農 業	50.6	35.5	36.0	35.6	15.3
	工 業	16.3	25.4	25.3	25.3	29.2
	サービス業	33.1	39.1	38.7	39.1	55.5
	産業別成長率					
	農 業	0.0	4.3	5.1	4.9	3.7
	工 業	11.5	6.4	3.2	6.9	1.7
	サービス業	9.0	3.5	4.7	3.3	2.0
	消費者物価上昇率 (インフレ：%)	39.8	27.9	14.6	12.4	n.a.
	財政収支 (対 GDP 比：%)	0.5	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
	輸出成長率 (金額：%)	10.1	4.1	8.4	12.8	0.0
	輸入成長率 (金額：%)	17.3	35.6	2.3	12.0	1.1
	経常収支 (対 GDP 比：%)	-1.9	-7.9	-5.1	-9.9	n.a.
	外国直接投資純流入額 (百万ドル)	5	83	56	17	7,949
	投資率 (対 GDP 比：%)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
	貯蓄率 (対 GDP 比：%)	3.9	4.4	10.7	6.2	15.3
対外債務残高 (対 GDP 比：%)	8.4	8.2	7.9	6.9	4.8	
DSR (対外債務返済比率)	45.8	32.7	22.3	19.9	13.9	
外貨準備高 (対輸入月比：%)	3.0	n.a.	1.5	1.6	2.3	
名目対ドル為替レート (通貨単位 セディ Cedi)	153.73	2050.17	2314.15	2647.32	n.a.	

出典 World Development Indicators 2001 WB
世界年鑑 2002 共同通信社
Human Development Report 2000 UNDP
International Financial Statistics Yearbook 2000 IMF

注 ● () に示されている数値は調査年を示す。(90-99)と示されている場合は90年度から99年度までの間の最新値を示す。

● 「人口」、「GDP」及び「外国直接投資純流入額」の「99年の地域平均値」においては、地域の総数を示す。

● 地域はサブサハラ・アフリカ