

援助モダリティ勉強会
第3回議論のポイント

【日時】2005年2月17日(水) 12:30~14:00(BBL形式)

【場所】JICA 本部会議室

【参加者】GRIPS 開発フォーラム、JICA 職員有志(7名)

発表者(二井矢)より、配布資料に基づき和文最終報告書(案)「援助モダリティの選択と日本のODA改革」の概要と結論を説明。参加者からの主なコメント、意見交換の内容は以下のとおり。

開発マトリックスとモダリティのマッチングについて

- ・ 開発ニーズは膨大で、このマトリックスを用いて特定すべきは、当該国が「最も優先順位が高い」と考える内容であることを明確にすべき。かかる優先順位付けに対して認識を共有できるかどうかの問題も重要。
- ・ 民活の潜在性がないと判断された場合、開発課題の優先順位を政府機能へとフォーカスするとのことだが、果たしてモダリティ選択の初期の段階で切り捨てて良いものか。潜在性というよりリスク評価で、リスクが高いなら高いなりの取り組み方があるのではないか。
- ・ 上記に関連して、補助金を容認して財政支援で対応しようとしている。特に MDGs 達成の観点から、採算のとれない地方給水事業などはそういう形での支援が進もうとしている(例:世銀支援の地方給水事業)。
- ・ 政府機能の強化の際に重要なのがニュー・パブリック・マネージメント。政府内市場の形成といったことも進んでおり、それらにどう対応していくかが今後の大きな課題の一つになると思われる。
- ・ 財政支援を貧困削減インパクトのような遠大な成果を出すためのツールではなく、むしろ行財政能力強化、援助吸収能力の向上のために必要な援助ツールと位置づけていくことはできないだろうか。これはタンザニアで PRBS 導入当初、一部の関係者が大きい声では言えないが、とってよく口にしていた。こう考えれば、政府機能がある程度確保されている国でもその機能を高めるための手段として必要になるのではないか。現在、財政支援の対象国はドナーの fiduciary risk 充足の観点からある程度能力を有する国とされているが、タンザニアも導入当初の能力は弱かったのが、IMF からの支援なども組み合わせることで徐々に能力を高めていった経緯がある。(当方より世銀 PRSC を勧案するとそういった効果を期待する以上の援助額となり、ドナーの集合的介入が強まる側面も無視できない旨言及。)

オーナーシップの類型について

- ・ 最近ではオーナーシップよりもガバナンスのあり方という観点で分類することが多いのではないか。(当方より資金マネジメント能力の問題だけではなく、歴史的に形成されてきた援助という外部介入に対する感覚には国別差があり、それが重要との認識の下、あえてオーナーシップを使い続けている旨言及。)
- ・ 状況としては能力不足に起因する弱いオーナーシップの問題点を抱えるが、感覚としてオーナーシップが強い国に対してどういうアプローチをとるべきか(例えばエチオピア) 悩ましい問題である。(当方より上述の財政支援を制度能力の構築ツールと考えるべきとの発言に関連して、財政支援導入のきっかけが相手国政府との制度改革への問題意識の共有であるケースに言及。)

モダリティ選択のプロセスについて

- ・ ある程度、SWAp や財政支援の経験が積み重なった国であればよいが、そうでない場合はステークホルダー分析が鍵となろう。当該国の財政管理能力に関する情報の蓄積(多くの場合、他のステークホルダーから得られる)は、日本が新しいモダリティへの参画の妥当性を判断するうえでも有用。

日本の ODA 改革について

- ・ 結局、戦略においてどういう方針を打ち立てていくか、という点が重要である。GRIPS 調査が提言している短期的な改革課題は、JICA 内の認識ともほぼ一致している。加えて、援助モダリティについて関係者の理解が少ないという認識・知識ギャップの問題もあり、ギャップを埋めていく必要がある。
- ・ 多様なモダリティの使い分けという観点からは、一般財政支援は金額が大きいのでノンプロ償で対応してもらい、そのために必要な TA を JICA が実施することになる。さらに政策支援型のコモンファンドが立ち上がっている場合には、現地業務費などを使って当該政府から委託を受ける形で必要なリソースを提供する形での対応に道が開けている。
- ・ 枠組み参画の方法として世銀の PHRD ファンドに言及してもらえたのは大変にありがたい。うまく使えば JICA 事業のスケールアップに必要不可欠な資金源となりうる。
- ・ 国民へのアカウンタビリティの観点からは、長期的に開発の中身を支えていく人材をどのように育てていくか、という点が非常に重要な課題である。また、国民といっても多様で、民間企業を含め、開発や援助に対して様々な期待がある。
- ・ アカウンタビリティに関し、他ドナーが現場での活動をふまえ、本国(本部)でどのようにグッド・ドナーシップを支える援助戦略を作っているかも興味深い。戦略を作るうえで他ドナーの援助戦略を考慮していくという要素も重要。

今後の研究課題について

- ・ 現在、一般財政支援の評価枠組みが議論されているが、財政支援の影響の範囲についてより精緻に把握しておく必要がある。
- ・ ポスト・コンフリクト国において、本調査が提示したモダリティ選択のプロセスがどのような形で応用することができるか。
- ・ 民活振興のあり方について、官民パートナーシップをモダリティ論の中でどのように理解していけばよいか課題。少なくとも援助する側、される側という単純な二分論の下では見えてこないことは確かである。
- ・ 能力開発についてはドナーネットワークも存在するが、ネットワーク内・外にいるドナー間で相違があるし、参画ドナー間の違いも大きい。JICA としてはまずは足元を固めるために能力開発ハンドブックなどを作成したが、財政支援を含めた他のモダリティと同じテーブルの上でその有効性を議論していくことは今後の課題である。

(以上)