

援助モダリティの選択と日本のODA改革： 開発ニーズとオーナーシップを尊重して

1. 問題意識
2. 結論1 モダリティ論への新視角
3. 結論2 分析枠組の提示
4. 結論3 実際のもダリティ選択プロセス
5. 結論4 ドナーの責務
6. 結論5 実践のための日本のODA改革

2005年2月17日
GRIPS 開発フォーラム 二井矢由美子

問題意識 1/3： ローマ調和化宣言：国毎のアプローチが大原則

- ⇒ 国毎のオーナーシップとリーダーシップを尊重した国毎のアプローチ。
- ⇒ モダリティの多様性の尊重。
- ⇒ 能力開発・市民社会参画の重要性。

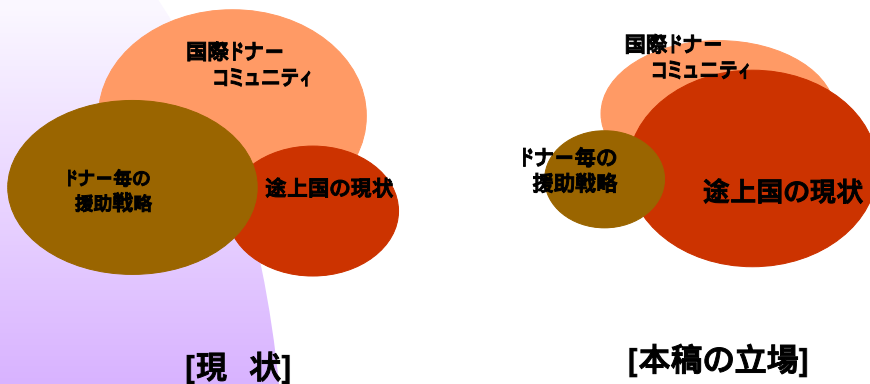
問題意識 2/3: 実務レベルでのモダリティ選択の難しさ

- ② 「多様な」モダリティの多面的定義(活動の特定度、調達
の特定度、政策コンディショナリティの有無、供与条件
etc.)。
- ② モダリティ選択に際して、途上国の「多様な」現状にどの
ような視点から光を当てることが有効か。

特定のモダリティの優位性、特定国におけるモダ
リティのあり方を主張するものではない！

3

問題意識 3/3: 途上国の現状重視のモダリティ選択の力学



4

本稿の展開:

**背景 分析枠組 実際の選択プロセス
ドナーの責務 日本のODAによる実践**

- ③ 第1章: 既存のモダリティに関する理論と実践のレビュー
- ③ 第2章: 途上国の現状を捕らえるための分析枠組--開発ニーズとオーナーシップ尊重の多義性の捉え方
- ③ 第3章: 上記分析枠組によるモダリティ見取り図策定プロセスの例示
- ③ 第4章: 見取り図策定及びその実施におけるドナーの責務 = グッド・ドナーシップ
- ③ 第5章: これらの実践のために必要となる日本のODA改革の課題

5

**結論1 モダリティ論への新視角 1/2:
既存の議論とモダリティ実践に対する評価**

- ③ 既存の議論
 - ・ 原則としてのオーナーシップ・パートナーシップの重要性 バロメーターとしての「取引費用削減」。
 - ・ 良い政策・制度 特にファンジビリティ、家産制国家の指摘、公共支出が大きい社会セクター重視等を背景に予算管理など政府の中核機能確立の重視。
- ③ モダリティの実践
 - ・ 痛烈なプロジェクト批判
 - ・ SWAp、財政支援など新しいモダリティの提唱: しかし実践の経験は限定的で、評価は未確立。

6

結論1 モダリティ論への新視角 2/2: 新しい論点の提唱

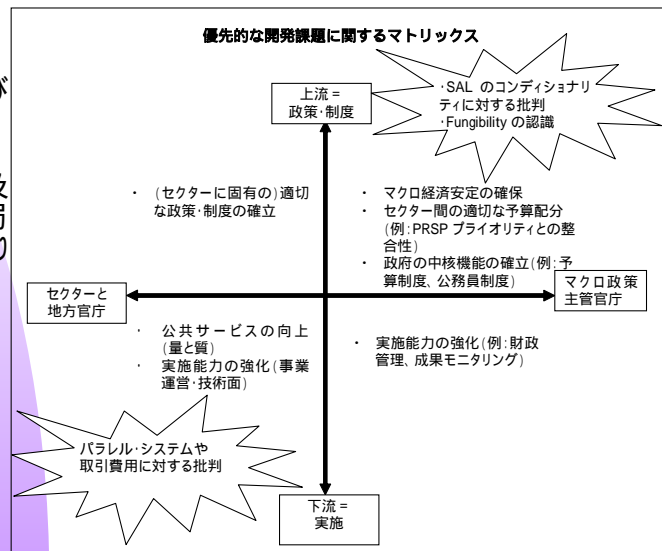
- 政策・制度重視
 - ・ その中身は？ 途上国の現状に真に立脚し、ドナーの志向に左右されない開発戦略の質も重要。
 - ・ その実施は？ 実施能力強化は政策・制度構築と同等に重要。
 - ・ その対象は？ 当該セクター・活動における政府の役割の相違への留意(特に民間活動の位置づけ)。

- オーナーシップやパートナーシップ重視、取引費用削減といった原則重視
 - ・ 援助受入れ状況の相違により尊重のあり方も多様であることへの認識。

7

結論2 分析枠組「開発課題マトリックス」の提示 1/3 : 開発ニーズの特定とモダリティ選択

- 政策・制度及び実施の重要性を、マクロの経済・予算運営及びセクターの局面に分けて取り込んだマトリックスの提示。



8

**結論2 分析枠組「開発課題マトリックス」の提示 2/3 :
開発ニーズの特定とモダリティ選択**

- ⇒ マトリックスにおける開発ニーズの特定
 - ・ 民活振興の重要性(適切なモダリティは今後の課題)
 - ・ 政府の機能領域面積の相違
 - そのものを広げていく場合(財政支援型は有効である一方、プロジェクトは弊害が生じやすい)
 - 現行の政府の機能領域において特定機能の強化が課題である場合(プロジェクトは有効)

- ⇒ 場合わけの参考指標
 - ・ 行政による社会の包摂度(税収の対GDP比、社会サービス普及度)
 - ・ 援助資金の役割(外貨獲得に占める割合、政府支出に占める割合)

9

**結論2 分析枠組「開発課題マトリックス」の提示 3/3 :
開発ニーズの特定とモダリティ選択**

- ⇒ セクターの視点
 - ・ 当該セクターにおける公的資金の役割： 中心(基礎教育)、 補助的(産業振興)、 その中間(農業)

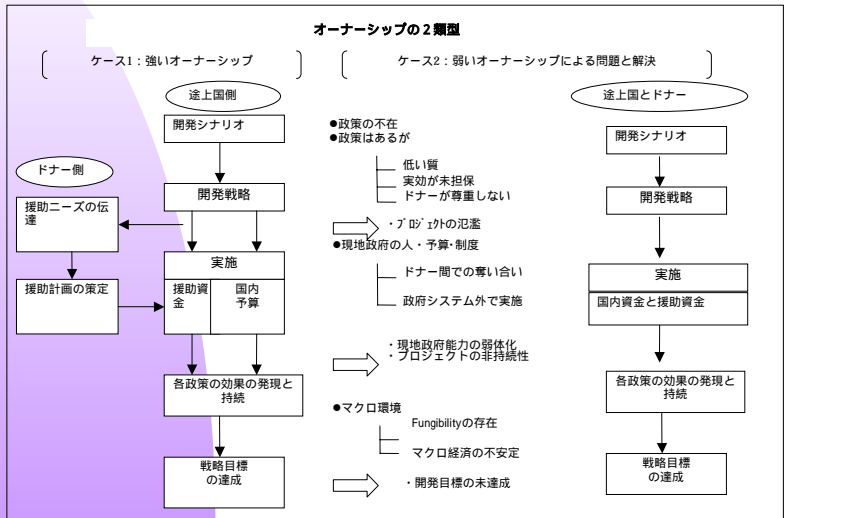
 - ・ 活動の相違： 標準化デザインと一定の行政的システムで実行可能(学校建設)、 デザインの自己裁量余地が高く、実施に際しても高い柔軟性が必要(教授法など)

- ⇒ NGO活用の視点

10

結論2 分析枠組「オーナーシップの2類型」の提示 1/2: 多様なオーナーシップ尊重とモダリティ選択

- 途上国自らが開発戦略を策定・遂行し、そのプロセスで必要な援助資金動員を主体的に行うとの観点から描きだされる強いオーナーシップと弱いオーナーシップの類型化。



11

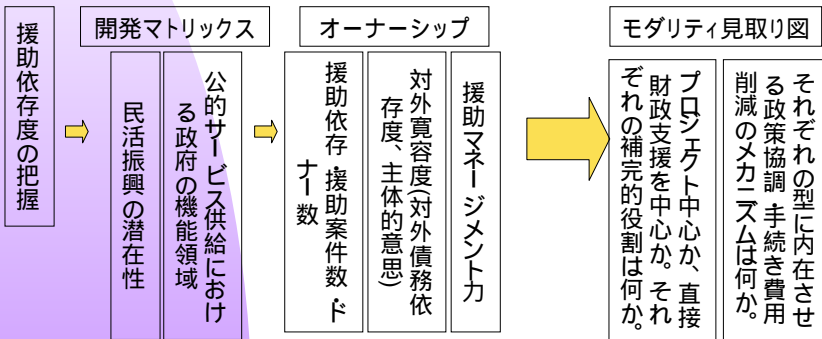
結論2 分析枠組「オーナーシップの2類型」の提示 2/2: 多様なオーナーシップ尊重とモダリティ選択

- モダリティとのマッチング:
強いオーナーシップの下では、政策・制度へのドナーの集合的関与の取引費用は高くなる可能性大。弱いオーナーシップの下では、単独のプロジェクト援助は氾濫し、効果発現が困難な可能性大。
- ポジショニングの指標:
援助依存度(絶対量 + ドナーの数、案件数も考慮)、 対外寛容度の観点から対外債務負担度とHIPC枠組み適用の有無、及び当該政府の主体的意思、 政府の援助マネジメント能力。
- ケース:
ベトナム、タンザニア、カンボジア

12

結論3: 実際のモダリティ選択のプロセス 1/2

- ⇒ 現状アセスメントとモダリティの見取り図(モダリティの組合せと援助協調のための具体的メカニズムより構成)



13

結論3: 実際のモダリティ選択のプロセス 2/2

- ⇒ 5つの事例

ベトナム：プロジェクト主流 + 政策・制度へのエントリーポイントとターゲットプログラム支援ツールとして目的を特定した財政支援。政策アラインメント、手続き類似ドナーグループ毎の手続費用緩和の取組み。

タンザニア：一般財政支援とプール型支援が主流。プロジェクトはかかる枠組みの下で比較優位を示し、かつオンバジェット化することにより予算へのアラインメント強化が図られる。

カンボジア：プロジェクトの氾濫が見られるが、財政支援型への移行は現地政府、ドナー共に躊躇。戦略の共有を主眼においた緩やかな連携をセクター毎に模索。

- + **保健セクター**：デザインに柔軟性が要求される活動についてプロジェクト型のメリットを示しつつ、進行中の枠組み構築プロセス(ガーナ Health In-Service Training)や既存の政府システム(ベトナム リプロダクティブヘルス)を補完・強化。

14

結論4 ドナーの責務と事例:

- 現地ニーズに基づいたモダリティの選択プロセス(形成・見取り図の共有・実践) 本稿では開発課題とオーナーシップ尊重の多様性を例示[タンザニアとベトナム]。
- 見取り図における取引費用削減の具体的メカニズム(政策協調と手続き費用の緩和)の内在化と実践[ベトナムとガーナ]。
- 実施デザイン策定にあたっての、現行の現地能力への配慮とその育成[バングラデシュ]。
- 外部資金としての援助の持つ歪みの矯正努力(予測性の確保、タイド援助の弊害の緩和、手続き簡素化等)[タンザニア]

15

結論5 実践のための日本のODA改革 1/4: 現状の考察

- **量的側面:**
プロジェクト主流 + 現行スキームとして財政支援的アプローチに対応可能なツールあり。
- **質的側面:** 特定のニーズへの対応の必要性和政策・制度枠組み構築が同時進行する途上国の難しさ。

枠組み: 構築への参画。参画の方法としての知的貢献と資金的貢献(財政支援等)。

特定ニーズ: 枠組みの下での位置づけが確保されており(途上国政府、他援助リソースとの調整)、援助引き上げ後の持続性に配慮したデザインとなっているか。 割高コスト、企画の不一致、資金フローの非透明性といった援助資金の持ちうる歪みは放置されていないか。



現状維持の取組みでは不十分！

16

結論5 実践のための日本のODA改革 2/4: 戦略の必要性

3層のステークホルダーに向けた多面的な戦略形成を！

- ② 国際援助コミュニティへの発信：
- ② 途上国での実践のための戦略：
 - 本部レベル：国毎のコンテキスト相違に留意したこれまでの援助の総合的評価に基づく戦略の必要性。策定プロセスそのものが問題意識の共有による体制面での連携強化をもたらす可能性。
 - 現場レベル：国別援助戦略の一部としてのモダリティの取組みのあり方。
- ② 国民へのアカウンタビリティ確保の戦略：
 - 直接的なインプット/アウトプット志向からの脱却。

17

結論5 実践のための日本のODA改革 3/4: 具体的内容(短期)

モダリティ論からみた日本のODA改革の内容と必要な体制	
短期	
具体的 アクション	<p>プロジェクトの有効活用 全体プログラムに統合されプロジェクト型に強みのある活動を選択*4。と同時にマルチの資金(PHRDファンド)などを使って全体プログラム形成などにも貢献を*5。 実施で得た経験の全体プログラムへのフィードバック 要請のある国ではオンバジェット化に協力 取引費用削減に向けた目に見える努力*6 財政支援型の適切な行使 債務削減との整理 プロセスへの参画(枠組み作りの支援*1、政策の内容に対する支援*2、資金の提供*3) 資金の提供においては、財政支援の特徴を十分に踏まえたデザインとし、長期的関与を可能とする援助機関側体制の整備が不可欠 スキーム間の連携(有償・無償・技協) 援助の予測性の確保(援助方針と援助額) 上記アクションをとる上で、共通の土台を提供する政策文書としての国別援助計画の策定。及び要望調査の際に用いる候補案件リストのローリング化など。</p>
必要な体制	<p>現地機能の強化：現地ODAタスク・フォースの援助政策決定・執行機能の強化。 マネージメントのリーダーシップ*7 プロジェクトを束ね、セクター政策にも関与できるセクター専門家の配備*8 ローカル・リソースの活用*9 本部のサポート機能の強化</p>

18

結論5 実践のための日本のODA改革 4/4: 具体的内容(中長期)

短期的課題への取り組みの中で明らかにされていく制度的問題への取組み(以下は可能性)

- スキームのデザインの見直し(コスト引下げ、現地・外国人活用など)
- スキーム毎の予算制度のあり方
- 現場と本部の権限のあり方

19

モダリティ研究から派生する研究課題(案):

- 分析内容の発展
 - ・セクターレベルでの具体的事例研究。特に民活振興のモダリティのあり方。
 - ・多様な援助マネージメントのあり方に関する事例研究に基づく、真のオーナーシップ涵養のための援助のあり方。
 - ・能力開発の概念整理と援助方法のあり方。
- 日本のODA改革プロセス
 - ・具体的改革への取組みのグッド・プラクティスの発信。
 - ・短期的な取組みの蓄積を経て明らかにされる中長期的改革内容の提案。

20

本日の議論(案):

② 分析の視点

- ・ モダリティとマッチングさせて途上国の現状を分析する視点及び典型例。
開発ニーズ: 民活振興の解説、政府の機能領域、セクター等
オーナーシップ: 援助資金動員の観点からのその強さ/弱さ
- ・ 当該国のポジショニングを検討する際の参考指標。
開発ニーズ: 行政による社会の包摂度(税収の対GDP比、社会サービス普及度)、援助資金の役割(外貨獲得/政府支出に占める割合)
オーナーシップ: 援助依存度(絶対量+ドナーの数、案件数も考慮)、対外寛容度(対外債務負担度及び当該政府の主体的意思)、政府の援助マネージメント能力。

③ 日本のODA改革プロセス

- ・ 短期的課題に対する取組みの現状と制約。
- ・ 中長期的な改革内容の提案。

④ 研究課題の提案