

本欄は開発援助の世界的潮流について、大野泉・政策研究大学院大学教授に随時ご寄稿いただく



政策研究大学院大学教授

大野 泉 OHNO Izumi

津田塾大卒業後、国際協力事業団入団。87年に米国プリンストン大学で修士号取得後、88年から世界銀行、99年から国際協力銀行で勤務。2002年より政策研究大学院大学で「開発フォーラム・プロジェクト」を担当。ODA政策提言・発信活動に取り組んでいる

## 元気な新興ドナー、韓国

### “ナショナル・ブランド”を売れ

2010年1月にOECD開発援助委員会(DAC)に加盟した韓国は、同年11月にソウルG20サミットを開催、金融中心だったG20のアジェンダに開発を含めることを主導した。さらに、今年11月にはプサンでOECD/DACの第4回援助効果向上ハイレベルフォーラムを開催する予定で、韓国は、新興ドナーとして途上国と伝統的ドナーの「架け橋」になることを目指し、国をあげて自らの開発経験を体系化し途上国と知識共有するイニシアチブを推進している。本稿では元気な韓国の動きを報告する。

#### 韓国のODA動向と援助体制

韓国の政府開発援助(ODA)の総額は、08年時点で約8億ドル、国民総所得(GNI)に占める比率は0.09%(支出純額ベース)。ODA規模では日本の10分の1に及ばないが、李明博(イ・ミョンバク)大統領自ら、「21世紀に国際協力を通じて途上国の手本(guiding light)になる」意思を表明するなど、韓国はODAを通じて国際社会で責任ある役割を果たそうと意欲満々である。韓国政府は、08年を基準に2015年までにODAを3倍に増やし、ODA/GNI比を0.25%まで高めることを目指している(日本の09年のODA/GNI比は0.18%)。

韓国の援助体制は、日本をモデルにしている。ODA政策を担当する省庁は、企画財政省(MOSF)と外交通商省(MOFAT)である。MOSFは韓国輸出入銀行内の対外経済協力基金(EDCF)が実施する譲許的借款に加え、世界銀行、アジア開発銀行、アフリカ開発銀行、欧州復興開発銀行などの国際開発金融機関を通じた協力を監督する。一方、MOFATは韓国国際協力団(KOICA)

が実施する技術協力や無償資金協力や、他省庁が実施する技術協力、さらに国連を中心とする国際機関を通じた協力を監督する。二国間援助の主要な実施機関は、EDCF(有償資金協力)とKOICA(技術協力、無償資金協力)である。

韓国の発展の「奇跡」は多くの途上国の強い関心と尊敬を集めている。李明博政権は、韓国の開発経験をブランド力に、ODAをソフトパワーの主要ツールとしてフルに活用する方針である。今までは金融が中心だったG20サミットでも開発を議題に取り上げ、「ソウル開発コンセンサス」をまとめ、多年度行動計画を通じて韓国が関心を持つ課題をフォローアップしていく道筋をつけたことは特記すべきである。

さらに韓国政府は、援助体制やODA政策調整メカニズムの強化にも努めている。06年には、ODA政策を総合調整・決定する最上位の会議として、首相が主宰する国際開発協力委員会(CIDC)が設置された(図1)。CIDCには民間委員と関係省庁の大臣が参加する。年2回程度開催される会合では、重点国や重点分野、譲許的融資と無償援助と

の比率など、ODA政策の基本的な方向が審議される。2010年には、26カ国が「戦略的パートナー」に指定された(国のリストは非公開)。CIDCの下に実務レベルの作業委員会やテーマ別の分科会が複数置かれ、MOSFやMOFATの行政官、研究者、NGOらが参加して、国別援助戦略やODA評価、その他組織横断・包括的なアプローチが必要な事項などが議論される。加えてMOSFとMOFATは5年毎に「ODA基本計画」を策定し、作業委員会を通じてCIDCに提出する。CIDCはODA評価報告書とりまとめの最終責任を担い、毎年6月30日までに報告書を国会に提出することになっている。

さらに、2010年1月には「国際開発協力に関わる基本法」が制定され、行政府のみならず、立法府を含めて韓国の開発協力の理念・目的・原則が共有されている(同年6月に発効)。

#### 国をあげた知的ODAの推進

「知識共有プログラム(KSP)」は、近年、韓国政府が注力している知的ODAである。この背景には、新興ドナーとして途上国と伝統的ドナーの「架

け橋」となり、韓国の開発経験をブランド力として国際社会にアピールしたいという戦略的発想がある。

KSPは、MOSFと傘下のシンクタンクである韓国開発研究所(KDI)、およびMOFATとKOICAの2つのチャンネルで実施されている。前者はMOSFから配分される予算によってKDIが韓国と相手国の研究者・コンサルタントを雇用して実施するものであり、後者はKOICAが二国間の技術協力の一貫として実施するものである。

MOSFとKDIによるKSPは04年に開始され、KDI内に設置された国際開発センター(CID)が担当している。この知的ODAは、①韓国の開発経験の体系化、②韓国の経験に関心を寄せる途上国との政策協議の実施、という2種類の活動から成っている。MOSFはきたる3年のうちに、韓国の開発体験のうち、途上国側の関心が高く、かつ韓国が比較優位を有すると思われる特定の政策措置・ツールについて、約100のモジュール(事例分析)を作る計画である。各モジュールは英文で40~50頁程度で、背景、政策オプション、意思決定プロセス、政策内容、評価、結論などを盛り込んだ内容になる見込みだ。2010年11月時点で、25のモジュール作成が進行中である。KDIが全体作業の監督・調整・質の保証の責任を持つが、KDIが作成するモジュール(主に経済開発計画、マクロ経済運営、輸出振興、開発金融)もあれば、他の研究所やコンサルタントに委託するものもある。

KDIによる政策協議は、通常1年のプロジェクトサイクルで行われ、ニーズ特定、政策研究と協議、そしてモニタリング・評価という段階を踏む。まず、パートナー国に置かれている韓国

大使館を通じてニーズ調査を行う。その結果を踏まえ、韓国の知的支援に強い関心と政治意思を寄せる国をショートリスト化し、現地調査を通じてこれらの国々の要望を収集し、ニーズを特定する。政策協議の対象に選んだ国については、相手国との合同チーム(通常は韓国

側から4~5人の専門家と相手国政府の関係者)を立ち上げ、数回にわたって相手国を訪問。政策研究・協議を行うとともに、相手国のカウンターパートを韓国に招聘してセミナーを開催したり、関係機関、工場、工業団地を視察する機会もつくる。かつて韓国の「奇跡」を実現させ現在はリタイアしているシニア行政官を動員し、政策協議を行う場合もあるという。さらに、モニタリング・評価を行った上で、プロジェクト期間を延長しテーマを追加して取り組む場合もある。KDIによれば、当初は韓国の成功経験に関する「知識の移転」が中心であったが、最近は相手国の実情に即した「知識の共有」へ焦点が移りつつあり、韓国の経験を参照しながらも、一方的に教えるのではなく相手国と共同で課題解決に取り組む努力が始まっているという。

KSPのもうひとつのチャンネルは、MOFATとKOICAによる取り組みである。具体例として、KOICAが韓国産業経済研究所(KIET)に委託して07~08年にアルジェリア政府に対して行った産業



ソウルG20サミットで演説する李明博大統領(AFP=時事)

開発分野の政策協議を紹介する。このKOICA/KIET支援は、韓国の盧武鉉・前大統領がアルジェリアを訪問した際に同国大統領から寄せられた要請から始まった。アルジェリア政府の工業投資促進省の上級・中堅管理職をカウンターパートに、KIETの専門家13人が参加し、6つの産業(石油化学、鉄・鉄鋼、IT、自動車、繊維・縫製、薬品)と6つの政策 이슈(輸出促進、FDI誘致、技術、地域開発、人的資源、中小企業)について、韓国とアルジェリアが共同で分析を行った。プロジェクトが実施されている間に韓国のKIETチームは8回以上現地を訪れ、ワークショップを5回開催した。

さらに2010年、KOICAは10の主要セクターと13のサブセクターを重点分野と定めた。今後、二国間技術協力を通じて「韓国の開発協力モデル」を積極的に共有していく方針である。重点分野は、職業技術教育、E-政府、経済開発戦略、包括的な農村開発、電力の安定供給などが含まれるが、供給サイド(韓国の経験、技術的競争力、他ドナ

一との補完性など)と需要サイド(パートナー国のニーズ、適用可能性、MDGsとの整合性など)の双方の要件を勘案して決定されている。KOICAは、26カ国の戦略的パートナー国において2011年から「韓国の開発協力モデル」を技術協力に組みこんで知識共有していく計画である。その際、国別援助戦略やセクター戦略を相手国と対話を行う主要なツールとして活用していく。

韓国では、複数の省庁・実施機関がODA政策・実施を担っていることから、KSPも2つのチャンネルで別々に実施されている。面談した識者からはこれを問題視する発言も聞かれた。確かに問題がないわけではないが、KSPが韓国の開発経験に共感する友好国を増やし、韓国のブランド力を高める国家イニシアチブに位置付けられている点は注目すべきである。また、G20サミット「ソウル開発コンセンサス」の多年度行動計画で韓国政府は知識共有や南南協力の推進を謳い、KSPを国際的枠組の中でフォローアップしていく仕組みを作

った。日本も、多くの途上国に対して政策対話やセクター・地域開発計画の策定、南南協力、現地セミナー、本邦研修・視察などの知的協力を行ってきたが、組織ごと、あるいはJICAの部署ごとの取り組みが中心で、韓国のように国をあげた知的ODAとして体系的に推進してきたわけではない。

### 国家戦略づくりの要としての大統領委員会

最後に、なぜ韓国ではODAが国家の基本戦略に位置付けられているのか、政策決定プロセスを参照しながら考えてみたい。そのカギとなるのが、大統領委員会である。大統領制のもと、各大統領は5年の任期(再任不可)の間に実現したい重要アジェンダを幾つか持って(通常は4~5つ)政権に就く。アジェンダごとに設置される大統領委員会が、政策立案・実施調整・モニタリングを担うのである。議長には、当該分野に深い見識を有し、かつ大統領の信認の厚い人材が選ばれる。それぞ

れの大統領委員会の活動を支援するため、任期期間中は関係省庁から出向スタッフで構成される30~60人程度の事務局が設置される。

李明博大統領は、08年2月に就任後、①未来とビジョン、②グリーン・グロウス(Green Growth)、③国家競争力、④国家のブランド力、の4つの大統領委員会を設置した(図2)。いずれも任期中の時限的な委員会であるが、中でも重要なのは、大統領の諮問機関として同年5月に設置された「未来とビジョン」大統領委員会である。国家戦略の策定やプライオリティーづくり(国家戦略と統合、外交と安全保障、環境、エネルギーと科学、産業と経済、およびソフトパワー・リーダーシップ)を担う同委員会は、高麗大学の学長であるSeung Jun-kwak教授が議長を務め、学界、NGO、法律専門家、ビジネス界などを代表する26人の民間委員と関係省庁の副大臣らが参画している。委員会での議論をまとめ、政策文書の起草、省庁間の調整、関連事務などを行うの

は、約30人から成る事務局である。

重要な点は、上述した4点の重点アジェンダのうち3点でODAが明確に位置付けられていることである。「未来とビジョン」および「国家のブランド力」に関する大統領委員会では、韓国の開発経験をソフトパワー・リーダーシップ、ブランド力の柱のひとつとして重視している。また、「グリーン・グロウス」大統領委員会は、韓国が途上国における環境ODAの推進を主導することを謳っている。

「グリーン・グロウス」大統領委員会は09年2月、「未来とビジョン」大統領委員会の提言を受けて設置された。首相や民間人を代表し、ソウル国立大学のKim Hyung-kook名誉教授が共同議長を務めている。09年11月までに6回開催され(うち大統領は5回出席)、グリーン・グロウスに関する国家戦略を採択した。これは政府の最上位のグリーン・グロウスに関する計画で、2050年までの政策目標と2020年までの10の主要政策アジェンダについて成果指標を設けている。また、韓国政府はキャッチアップ時代に策定していた5カ年計画を復活し、グリーン・グロウスに関する5カ年計画を策定した。これは、「今日のように韓国経済が民間主導で発展する時代になっても、環境問題は政府がプロアクティブな役割を果たすべき課題である」との認識による。多くの政府省庁と研究機関がグリーン・グロウス戦略と5カ年計画の策定に参加した。全ての中央・地方政府機関は、それぞれグリーン・グロウス行動計画を策定し、同委員会に了承される必要がある。

グリーン・グロウス国家戦略が掲げる10の主要政策アジェンダの一つは、

## 鮮烈な「国家としての決意」 荒木 光弥・本誌主幹

今回の大野レポートは、韓国の「国家としての決意」を鮮烈に描いている。決意とは、韓国の「ナショナル・ゴール」ともいべき未来シフトである。それは、韓国が未来を大きく生き抜く(サバイバル)ために世界中で稼ぎ、働き、生き抜くというグローバル戦略を確立しようとしていることである。そのために、海外貿易、投資の諸制度のみならず、外向けの人材育成に関する制度設計までグローバル化仕様にしている。たとえば、民間企業のサムスンの上から下までのあらゆる会議がすべて英語専科になっていることなどは広く知られている事実である。

もう一つの決意は、4つの大統領委員会のうち「未来とビジョン」、「Green Growth」、「国家のブランド力」の3つでODAが明確に位置付け

ていることである。実は、自民党時代に首相を座長に外務、財務、経産3省からなる「海外経済協力会議」が設置されたが、これは私たち専門家グループが提唱してきた「司令塔」構想とは別物となった。本来の「司令塔」構想は、司令塔でODA政策を策定するのではなく、もっと未来へ向けての国家戦略を構想し、その戦略にODA政策を組み込んで、その役割を明確化することを目指していた。

韓国の大統領委員会は、まさに日本の本来の「司令塔」構想である。ODAは国家が厳しく決意しない限り、納税者の理解は得られないし、ODAに求められている戦略性は発揮されない。それは、ひとえに健全な政治体制と政治家の出現にかかっている。

ODAについて「韓国が国際社会においてグリーン・グロウスのロール・モデルになること」を謳っている。このため、韓国政府は自らの援助でGreen ODAの比率を09年の11%から2013年には20%に、そして2020年には30%に高めるという目標を掲げている。また、DACに「Green ODA」という新しいODA分類を導入するよう働きかける一方で、韓国の研究者がその測定方法を検討・提示する作業に取り組んでいる。最終的には、他ドナーにも環境ODAの拡大を奨励することを目指すという。

すでに述べた5年任期で運営される通常の大統領委員会に加え、韓国政府は09年11月、ソウルG20サミット準備のための特別大統領委員会を設置した。議長を務めたのは、大統領の特別経済顧問のSakong II氏である。同氏は全斗煥大統領時代に財務大臣を務め、韓国の「奇跡」実現を担った人材である。

08年3月~09年2月、および09年初頭から本委員会の前身となる韓国のG20特別調整委員会を率いてきた。G20サミット大統領委員会は約1年間、集中

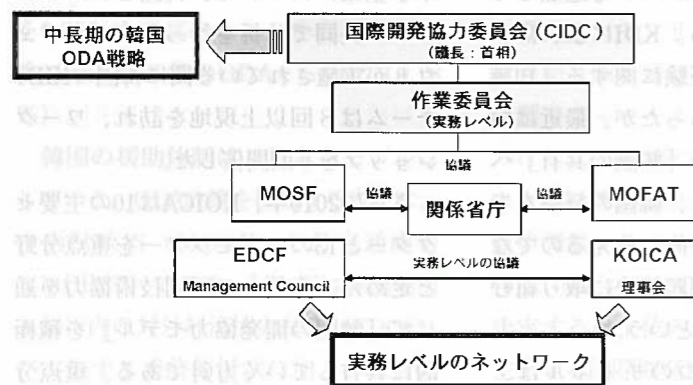
的に活動した。異なる建物が用意され、多数の政府関係者が事務局に動員された。研究者、NGO、ドナー機関などとの協議や会合も数多く行われた。

このように、韓国には大統領のビジョンに基づいて少数の戦略的アジェンダを政策立案・実施する体制があり、この体制のもとで現政権はODAを国家戦略の中に明確に位置付けているのである。韓国が元気な理由はまさにここにある。当初、日本をモデルにして援助体制を作った韓国だが、今や、日本が韓国に学ぶ時代を迎えている。

#### <注 釈>

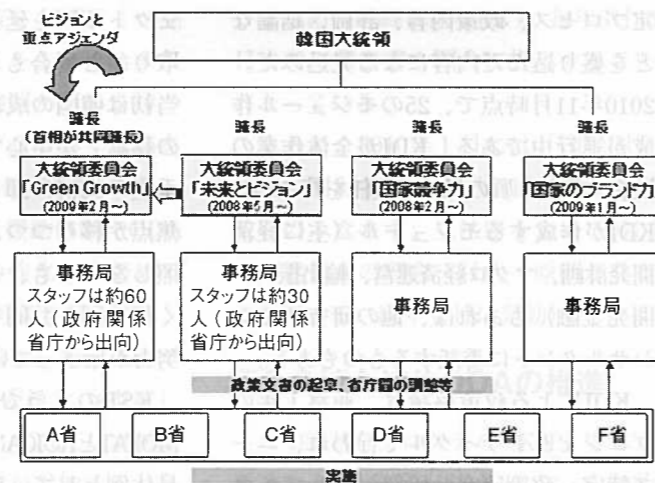
- 2010年10月と11月に行った2度の韓国出張で収集した情報や関係者との意見交換に基づく。11月出張はエチオピア産業政策対話に関するJICA委託調査の一貫で実施し、その成果の一部を活用している。
- Ahn Eungho, "Korea's Development Cooperation Experience" (paper presented at the fifth JPI-FNF workshop, October 2010)に基づく。CIDCの体制が実際にどう機能しているかについてはさらなる情報収集が必要である。
- KDIは朴正熙大統領時代の71年に韓国の経済発展のビジョンを策定する最上位のシンクタンクとして設立された。
- KDIは82年に途上国に韓国の開発経験をセミナーや視察を通じて紹介する「国際開発交流プログラム」を開始している。KSPはこういった先行経験を政策協議を織り込んで04年に制度化された。

図1 韓国のODA政策調整メカニズム



・MOSF: Ministry of Strategy and Finance (財政企画省)  
 ・Mofat: Ministry of Development Cooperation Fund (対外通商省)  
 ・EDCF: Economic Development Cooperation Fund (対外経済協力基金)  
 ・KOICA: Korea International Cooperation Agency (韓国国際協力団)  
 (出所) Ahn Eungho, Korea's Development Cooperation Experience, "paper presented at the fifth JPI - FNF workshop, October 2010"

図2 韓国の大統領委員会



(出所: 著者作成)