



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

ドイツの 新たな開発協力政策

「Beyond ODA」としての展開を視野に

ドイツの開発協力政策は、近年、第二次メルケル政権の下で大きく変容しつつある。2011年1月には、これまで3つに分かれていた技術協力・人材協力機関が合併し、ドイツ国際協力公社(GIZ)が発足した。GIZは、途上国だけでなく先進国や新興国、ドイツ国内も対象とする広いマニフェストを持ち、ODAはもちろん、非ODA資金も積極的に動員している。本稿では、ビジネス路線に大きく舵を切り、国際協力の新たな実施機関としてその存在感を急速に高めつつあるGIZを通じてドイツの開発協力の方向性を紹介し、日本への示唆を導き出したい^(*)。

「顔の見える援助」を意識

09年10月にキリスト教民主同盟と自由民主党、キリスト教社会同盟が連立して発足したドイツの第二次メルケル政権は、自由民主党のディルク・ニーベル氏が経済協力開発省(BMZ)大臣に就任し話題を集めた。BMZ大臣は前政権下で10年以上にわたり社会民主党の出身者が就いていたポストであった上、自由民主党は選挙選においてBMZの廃止を主張していたためである。

ドイツは、これまでも戦後の経済発展モデルを踏まえ、相手国の自助努力支援や経済成長を通じた貧困削減支援を重視してきた。現政権は、ミレニアム開発目標(MDGs)達成に向け努力を続けるかたわら経済成長路線を押し進めており、「経済成長や民間連携重視へ」「多国間援助から二国間援助へ」「財政支援からプロジェクト型支援へ」というシフトを明確に打ち出している。

この背景には、リーマンショックやギリシャ危機のように、欧州経済全体が厳しい状況に置かれていることが挙げられる。これを受け、ドイツ政府も2010年6月には、「2011~14年の間に

800億ユーロを削減する」という財政再建策を発表した。その中で、同国のODAを所掌するBMZの2011年度予算は、僅かながらも前年度比2.5%増額されている。上述のような政策シフトは、納税者にとって「顔が見える」(すなわちvisibilityの高い)開発協力を進めたいという政府の意向の表れだと理解できよう。

実際、新しい開発協力政策として、BMZは2011年8月に「Minds for Change—Enhancing Opportunities」を公表し、11月現在、パブリックコメントを取り付け中である。この文書では、開発協力を「将来のための投資」と明確に位置付けた上で、ドイツ国民と世界の人々の両方にとってwin-winとなるような持続的開発の推進を謳っている。また、アフリカ開発(特に民間セクター開発)、エネルギー(再生可能エネルギー)、気候変動対策(新興国および途上国における低炭素経済実現にむけたドイツの技術力の活用)、脆弱国支援(特にアフガニスタン支援)を重点分野に挙げ、ドイツ企業の海外展開をにらんだ経済協力の推進を明確に打ち出している。

現政権が経済協力において企業との連携をこれほど重視している背景には、

対GNI比0.7%を占めるODAをさらに増額することが財政的に容易ではない一方で、社会的課題の解決に関心を寄せる企業が増えており、MDGsの達成には民間資金の動員が不可欠であるとの認識が広まりつつあること、そして現政権が中小を含むドイツ企業の途上国ビジネスを支援したいという意向を持っていることなど、複合的な要因がある。

広いマニフェストをもつ、新GIZ

2011年1月、従来のドイツ技術協力公社(GTZ)、ボランティアや専門家など人材派遣機関のDED^(*)2)、人材開発・研修実施機関であるInWEnt^(*)3)が発足した。前政権では、資金協力を担うドイツ復興金融公庫(KfW)開発銀行^(*)4)とGTZの統合も試みられたが、政治的な反対が大きく実現には至らなかった。そこで現政権は、技術協力と人材協力を焦点を当てた援助体制の再編を決定。こうして、旧GTZ職員1万7,000人(うち約6割がローカル職員)と、旧DEDおよび旧InWEnt職員3,000人を合わせ、2万人規模の巨大な国際協力の実施機関が誕生した。

GIZの設立には、単に技術協力系の3機関を合体した以上の意味がある。第一に、新生GIZのマニフェストに、途上国だけでなく、先進国や新興国、ドイツ国内も対象に入れた持続的な開発協力の実施が新たに加わった。第二に、ODA以外の公的、あるいは私的な資金を動員した国際協力の実施体制が整った。例えば、GIZはInWEntから継承した12の研修拠点と合わせた計18の国内拠点を効果的に活用し、これまで以上にドイツ企業や市民との連携・交流を推進していくという。

GIZは、外部機関から事業を受託できる公社である。旧GTZ時代に協力対象国の一部がODAを卒業し始めたことを受け、卒業後も関係を継続できる仕組みをつくらせ、01年に有償技術協力をを行うコンサルティング部門(International Service: IS)を設立。以来、国際機関、欧州連合(EU)、二国間援助機関、新興国政府、途上国政府、民間財団など、国内外の様々な機関からフィーベースで事業を受託している。

さらに近年はドイツ国内でも、科学技術や気候変動対策、治安維持、平和構築、移民などの分野を所掌するBMZ以外の省庁がGIZを通じた国際協力を拡大しつつある。例えば、環境・自然保護・原子力安全省は、炭素排出量取引で得られる歳入の一部をGIZに配分・委託し、国際協力事業を実施している。

このように、新興国や民間セクターと連携する機会が増え、開発協力の領域が拡大するにつれて、GIZを通じて国際協力を実施する組織は一層多様化している。この結果、GIZの全事業費に占めるBMZ予算の比率は低下しつつある。例えば2010年度は、全事業費のうちBMZ予算は7割弱にとどまり、

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

GIZ事業実績

	2010	2004
全体実績	1,851.5 million Euro	891.3million Euro
BMZ予算	1,264.5 million Euro (67.8%)	696.6 million Euro (78.1%)
BMZ以外の連邦政府予算	179.9 million Euro (9.6%)	48.2 million Euro (5.4%)
International Service	272.4 million Euro (14.6%)	189.3 million Euro (21.2%)
Cofinancing	149.2 million Euro (8.0%)	17.4 million Euro (1.9%)

(出所)2004年数値はGTZ年次報告(05年)、2010年数値はGIZ年次報告(2011年)による。JICA企画部援助協調課 渡谷氏作成

残りの3割強はIS部門が他省庁や国際機関、他国政府、民間財団などから受託した事業、他ドナーとの共同事業によって実施されている(表参照)。

もっとも、これはGIZ自身による努力の結果でもある。GIZは、GTZ時代からナレッジマネジメントを基幹業務として位置付けており、提供サービスの商品化に向け、過去10年間にわたり改良努力を重ねてきた。これが奏効して「GTZは現場に強い」という評判が立ち、プロジェクト離れが進む欧州ドナーからもいまや高い期待が寄せられている。GIZが、ODAか非ODAかを問わず、ドイツの国際協力を一元的に実施する機関としてその存在感を高めつつある理由は、まさに上に述べたGIZの戦略的な組織改変と自助努力にあるのだ。

パートナーとしての新興国

新興国とのパートナーシップ戦略にも変化が見られる。従来、BMZは重点支援国を「パートナー国」と呼ぶ一方、パートナー国以外のODAを卒業しつつある中進国を「アンカー国」と呼んで区別していたが、2011年6月に発表された「グローバル開発パートナーとの開発協力戦略」では、アンカー国に代えて、「グローバル開発パートナー国」という分類が新たに登場している。このグローバル開発パートナー国の中核がインド、インドネシア、ブラジル、

メキシコ、南アフリカの5カ国である。BMZはこれら諸国をパートナー国と位置付け、定期的に政策協議を行い協力分野を決定する。ただし、協力内容としては、貧困削減支援から経済協力や地球規模課題、グローバルガバナンスへの貢献、あるいは政策制度改革など、国家レベルの波及効果が見込める成長支援へと移行していく。なお、05年頃から、現地で行う新興国との政策協議には、BMZだけでなく、外務省や現地大使館、環境・自然保護・原子力安全省、経済技術省、教育研究省といった他省庁も参加するようになってきているという。

特に興味深いのは、中国との関係である。BMZは、「急成長し、今やドイツ企業の競争相手である中国になぜ援助するのか」という国民感情や世論に配慮し、政治判断によって2010年に对中国援助を公式に終了した。つまり、中国は上述の5カ国と異なり、もはや「グローバル開発パートナー国」ではないため、既往案件のモニタリングを除き、新規の案件形成や定期的な政策協議は行わない。ただし、複数国にまたがる地域間協力や三角協力を通じてBMZが中国と連携する可能性は排除しない。さらに、BMZ以外の省庁もGIZを通じて中国で国際協力を実施していることから、BMZが中国から撤退してもGIZの事業は継続され、ODAを通じて築かれたネットワークや成果も今後

も変わらず生かされる。

新たな民間連携に向けて

BMZは、民間セクター開発についても2011年4月に戦略文書を公表しており、重点分野として、①貿易・投資・地域統合の促進、②ビジネス環境整備、③新たな市場開拓、④ドイツ民間セクターとの対話・協力強化、⑤民間セクターによる革新的アプローチで途上国の課題解決を促す新しいツールの開発、⑥企業・産業人材育成（職業訓練・技術教育）などを挙げている。とりわけ興味深いのは、企業と開発専門家の人材交流など、官民協力のための様々な施策を打ち出している点である。例えば、上記③～⑥の分野については、以下の表に示す施策が挙げられる。

民間連携の強化というGIZの方針は、2011年10月1日に公表された新体制にも表れている。例えばGIZでは、民間セクター開発や民間連携にかかわる機能を集約した「民間セクター協力ユニット」が新たに設置された。

実は、先のGTZ時代には、課題部や地域部の中にそれぞれ民間連携担当チーム（Regional PPP Team）があり、「民間連携は、特定チームだけでなく組織全体で取り組む業務」という意識も醸成されつつあった。例えば、海外事務所に民間連携担当者が配属され、現地

で企業に対して直接助言を行う場面も珍しくなくなったほか、対象国政府と民間セクターがうまく連携できるように、能力を強化する技術協力も始まっている。

その一方で、開発分野の連携担当者や専門家と民間企業の間には依然として考え方に大きなギャップがあることも次第に明らかになった。この経験を踏まえ、新たに立ち上げられた「民間セクター協力ユニット」（現在約30人）は、GIZ全体で民間連携を推進するフォーカルポイントとして、改めて地域部の業務を支援する役割を担う。

またGIZには、国内の様々な機関や企業、市民との連携を強化する国内事業部も新設された。人材開発・研修実施機関のInWEntがこれまで実施していた研修事業についても、途上国企業を対象とした管理職研修を拡充してドイツ企業と途上国企業の交流を図る。さらに、増加した国内拠点を活用して開発教育も推進していく。

BOP支援は企業との対話を重視

また、BMZは99年から実施していた「PPPファシリティー」を見直し、09年1月から「develoPPP.de」という制度下でBOPビジネス支援に取り組んでいる。このdeveloPPP.deには、①BMZが設定したテーマごとに企業からの提案を受け付けたり（develoPPP.de.topic）、

より自由に企業から提案やアイデアを募る（develoPPP.innovation）プロポーザル競争方式（上限20万ユーロ）と、②実施機関が複数国・パートナーを対象に企業と共同で案件を形成するStrategic Alliance（上限75万ユーロ）の2種類がある（右図参照）。①は現在は3カ月ごとに公示が出され、年に約80～200件が採択されているが、応募企業の6～7割は中小企業だという。BMZ担当者によると、「投資金融を担うドイツ投資開発公社（DEG）（*5）に中小企業向けのフィージビリティ調査支援ファンドを設置するなど、中小企業の取り組みを支援する体制を今後さらに整えていきたい」とのことだ。

特に興味深いのは、GIZがGTZ時代から10年以上BOPビジネスを支援してきた経験を生かし、ビジネスプランの作成段階から開発の視点を盛り込むよう、それぞれの実施機関において開発専門家が企業に助言を行っている点だ。

例えば①のプロポーザル競争方式では、提案企業が作成した簡易プロポーザルをDEGやGIZ、SEQUA^(*6)などの実施機関が審査するが、第一次審査を通過した提案や、修正すれば大きな開発ポテンシャルが見込める提案については、実施機関と企業が一緒になって開発効果を高める方法を検討し、プロポーザルを練り上げていく。例えばGIZ本部の場合は、本部だけでなく、途上国の現地にいる民間連携の担当官もプロセスにかかわり、助言を行う。

一方、②の共同案件形成方式の場合は、関心を寄せる企業やNGOと実施機関の担当者が何度も協議を重ね、開発効果の向上に共同で取り組む。これほど丁寧な協議が可能であるのは、GIZが本部や現地事務所にインハウス専門家を

数多く擁しているためである。このほかにもGIZは、develoPPP.deに加え、国別援助予算の一部を民間連携のために確保し二国間技術協力を組み込んだIntegrated PPPを実施している。

この①と②のどちらの場合も、プロポーザルから最終的なビジネスプランの策定に至るすべてのプロセスにおいて、開発援助機関と企業の間で密接な協議が行われるのがドイツのBOPビジネス支援の特徴である。

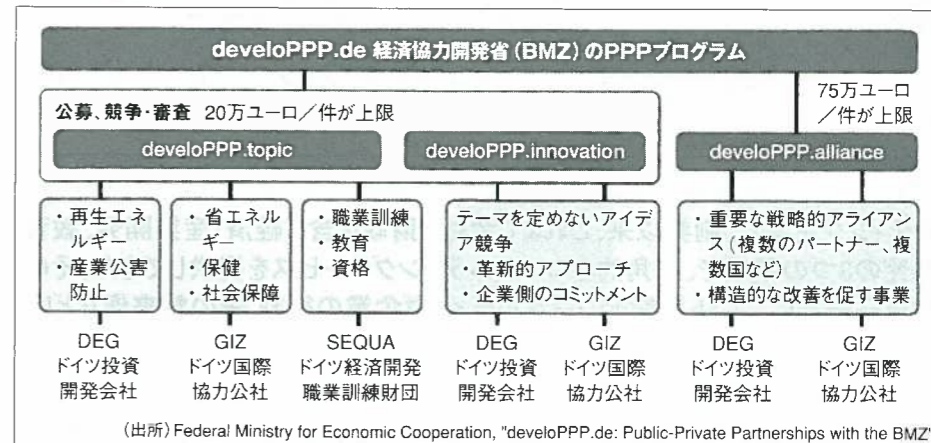
日本への示唆

新興国の台頭や途上国で活動する民間アクターの増加に伴い、開発協力の構造は大きく、かつ急激に変化している。もはや、ODAだけで開発協力を考える時代ではない。現政権が打ち出した開発協力政策やGIZのマンドートの拡大は、「Beyond ODA」を視野に入れた取り組みとして注目される。この観点から、日本の開発協力の今後のあり方にどのような示唆が得られるか考えたい。

まず、「内外一元化」の要としての国内拠点の存在を挙げたい。ドイツが新たに増えた国内研修拠点を活用し、本邦企業や途上国企業との交流や開発教育を強化していることはすでに述べた。翻って、国際協力機構（JICA）の国内拠点は長い歴史と経験を有している。これこそ国内における「現場」であり、内外をつなぐ前線基地でもある。環境や水など、産業や中小企業の集積状況は分野・地域ごとに様々だ。また、東日本大震災支援を機に、国際協力と市民、企業の絆も一層強まっている。各拠点の地域性を生かし、内外をつなぐ国際協力を実現してほしい。

次に指摘したいのは、「ODA」+「Beyond ODA」という発想で開発協力に取

ドイツの民間連携プログラム



り進む必要性である。マルチ・ステークホルダーや全政府的なアプローチが求められる新興国や民間セクターとの連携は、その典型だ。この点も、日本がGIZに学ぶべき点ではないだろうか。JICAには、ODAを通じて蓄積された知見とネットワークがある。JICAの強みであるキャパシティディベロップメントを根拠に、企業や民間財団、他ドナー、新興国政府からの非ODA資金も積極的に動員し、「Beyond ODA」でも国際協力の実施機関としてその存在感を保ち続けてほしい。そのためにも、ナレッジマネジメントの強化は重要だ。日本が、比較優位性のある課題分野で蓄積した知見を伝達可能な形で発信できるよう、知的支援の材料を準備しておく必要がある。

また、JICA業務における民間連携の主流化の必要性も挙げたい。民間連携室の設置は初期段階の重要なステップであったが、今後は「通常案件」の形成・実施においても、必要に応じて市場（需要側）の視点を盛り込むことを積極的に検討してほしい。そのためにも現地事務所の役割は重要であり、組織全体による取り組みを期待したい。

最後に、ODAを活用した民間連携に

において、「一社支援」のタブー視を見直すことを提言したい。先に紹介したドイツのdeveloPPP.de、特にStrategic Allianceは、一定の基準の下での一社支援と見ることもできよう。日本でも、ODA支援によって開発効果の面で得られる追加的・革新的な恩恵が大きく、かつ、国籍を問わず他企業がその恩恵を享受することから排除されない場合は、特定企業から対象国でビジネスを立ち上げる際の制約条件について聞き取りを行い、それを軽減する支援を検討してよいのではないだろうか。

ドイツを含む諸外国の経験を参考に、BOPビジネスの具体化支援において、開発専門家と企業が交流・対話する場が一層増えることを期待したい。

【注】

- 1) 本稿は2011年9月のドイツ視察を基にまとめた。同行されたJICA企画部の渋谷有紀氏に多くの知的インプットをいただいたことに心からお礼を申し上げます。
- 2) DEG: ドイツ開発援助サービス
- 3) InWEnt: 国際向上教育・開発協会
- 4) KfW: 復興金融公庫銀行
- 5) DEG: ドイツ投資開発公社
- 6) SEQUA: ドイツ経済開発職業訓練財団。もとは4つの主要な経済団体が株主だが、2010年以降はGIZの拠出金を受け入れたり、GIZの幹部職員がSEQUAとの連携促進を担当するなど、両機関の連携が強まっている。

ドイツの開発協力における新しい民間連携策 (例示)

- 経済協力開発省 (BMZ) に民間連携サービス・ポイントを設置
- Development Cooperation Scouts: GIZ職員を商工会議所や経済団体に派遣 (最大2年、費用はGIZ負担)
- ドイツ・グローバルコンパクト (GC)・ネットワークを通じた国内のCSR等の啓蒙活動 (国連GC)
- 海外にある54のドイツ商工会議所に専門家派遣 (CIM)、途上国とドイツの企業関係の強化
- 投資金融 (DEG) を通じて、ドイツの中小企業支援や途上国の地場産業支援の強化
- BOPビジネス支援のために、develoPPP.deを通じて企業と市民社会との連携促進、案件形成を支援
- ドイツ企業と途上国企業のネットワーク強化 (InWEntがもっていた途上国企業の管理職研修を改訂・拡充)
- 資源国とのパートナーシップ強化 (「Raw Materials Strategy」(2010.10月)にもとづき、関係省庁が資源国への協力を実施 (BMZは、環境社会配慮、汚職防止、資源産業の構造変化・付加価値創出の支援など)