



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。

## 援助見直しの大号令

2010年5月に成立したキャメロン連立政権（保守党・自由民主党）は、対外援助に積極的でなかった歴代の保守党政権とは異なり、国際開発政策を重視する方針を打ち出した。全18章からなる連立合意書でも、国際開発政策は独立した章として扱われており、1997年に労働党政権が新設したDFIDの存続やMDGs達成のためにODA増額、特に2013年までに対GNI比0.7%に引き上げる国際公約遵守が表明されている。これまで、英国の国際開発を担う組織は、労働党政権では外務省から独立し、保守党政権では外郭組織になるという歴史を繰り返してきた。したがって、今般、保守党・自由民主党の連立政権でDFIDが独立した国際開発省として存続したことは、特筆すべきである。

こうした方針は、前の労働党政権の国際開発政策と類似しているように思われるかもしれないが、実は、アンドリュー・ミッチェル大臣の下で、DFID業務のあり方は大きく変化している。

まず、非常に厳しい経済財政事情を反映し、「血税を一ポンドたりとも無

# 英国の国際開発政策

## グローバルな開発パートナーシップを構想

英国のキャメロン政権は、政府予算の一律削減を断行する一方、ミレニアム開発目標（MDGs）達成のための国際公約として、政府開発援助（ODA）を聖域扱いしている。このため、国際開発省（DFID）は、ODA増額について国民に説明責任を果たそうと必死だ。費用対効果・成果・透明性などの観点から援助のやり方を徹底的に見直し、援助対象国・機関を絞り込むと同時に、援助卒業国との「グローバル開発パートナーシッププログラム」を構想し、国際社会の共通課題の解決にむけて協働する新枠組を作り始めている。内外の動向に敏感で、戦略的な英国の国際開発政策を紹介する<sup>(\*)1</sup>。

駄にするな」という同大臣の号令の下で、「費用対効果」（Value for Money）、「成果主義」（Results and Impacts）、「透明性」（Transparency）の原則を導入。援助対象国・機関の「選択と集中」や独立評価委員会の設置など、援助を効率的・効果的に実施し国民への説明責任を強化する施策を次々と打ち出した。また、業務や行政コストの「見える化」を徹底し、すべてのプロジェクト文書を500ポンド以上の支出、DFID幹部職員らの給与・旅費・交通費がウェブサイトで公開されるようになった。

「民間セクターのDNAをDFID業務に主流化せよ」も、ミッチェル大臣の号令である。投資銀行に勤務していた経験のある同大臣は、途上国の民間セクター開発に熱心なだけでなく、DFIDの業務のあり方自体をビジネス流に変えたいという意向だ。

## 3つのイニシアチブ

ここで、新しいDFIDを象徴する3つのイニシアチブを紹介しよう。

第一に、二国間援助の見直しだ。DFIDが昨年3月に公表した「援助見直し」の結果によれば、二国間援助の

対象国は27カ国に選択・集中し、2016年までに16カ国に対する援助を終了する予定だという。すでに対中援助は昨年3月に終了しており、インドネシア、ベトナム、カンボジアなどへの援助も段階的に引き上げる。その後のDFIDの二国間援助の対象国は、アフガニスタンと、パキスタンを含む西・南アジア、サブサハラアフリカの最貧国、および脆弱・紛争国に絞られる（表1参照）。

これほどまでに徹底した選択と集中をどうやって断行できたのか。

まず、DFID内に「見直しチーム」を設置し、各国・地域担当チームごとに2011/12～14/15年の業務計画における重点課題（①富の創出、②MDGs達成、③ガバナンス・治安、④気候変動、⑤人道支援）について、実現可能な「成果」の検討を行った。次に、DFIDによる二国間援助支出を「開発ニーズ」、「援助の有効性」、「英国政府の重点課題に対する戦略的な整合性の有無」の観点から見直し、英国の比較優位性が限定的であるためにDFID支援が長期的にインパクトをもち得ない国、経済成長を遂げ援助が必要でない国を特定し

た上で、2016年までに援助を終了すべき国・地域を整理し、大臣間で協議・決定した。このプロセスではDFID内外の専門家やNGO、他省庁とも協議が行なわれ、最終的にはミッチェル大臣自ら決定したという。なお、DFIDが今後、援助を集中させる27カ国とは、保健・教育指標で見ると、世界の妊産婦死亡率の約4分の3、マラリアによる死亡の約4分の3、非就学児童の約3分の2を占めるという、困難な状況に置かれた国々ばかりだ。こうした方針は、「英国援助の3割を脆弱・紛争国支援に充てる」という政府の「戦略的防衛見直し」（2010年10月公表）にも合致している。

第二に、多国間援助方針の見直しが行われた。まず、英国が提出している43の国際機関を貧困削減などの成果に応じて評価し、①「非常によい」（アジア開発基金、世界銀行、ユニセフ、世界エイズ基金など9機関）、②「よい」（UNDP、WFP、国際赤十字など16機関）、③「適切」（欧州委員会、UNAIDS、UNEP、WHOなど9機関）、④「悪い」（UN-HABITAT、ILO、UNIDO、国連国際防災戦略など9機関）の4つに分類。それに基づき、①のグループには資金拠出を大幅に増やすこと、③のグループには改革を前提に支援を継続するが2年以内に再評価を行うこと、④の国際機関に対しては拠出を停止、もしくは脱退し節約分を他機関に再投資することを決めた<sup>(\*)2</sup>。

第三に、援助インパクト独立評価委員会（ICAI）が新設された<sup>(\*)3</sup>。DFIDの援助事業を納税者の視点で評価するために設置されたICAIは、DFIDから独立した組織として、評価結果を議会（下院）の国際開発委員会に報告し、援助

本稿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

表1：英国DFIDによる二国間援助の見直し

援助重点国：27カ国に選択・集中
アフガニスタン、バングラデシュ、ミャンマー、コンゴ民主共和国、エチオピア、ガーナ、インド、ケニア、キルギスタン、リベリア、マラウイ、モザンビーク、ネパール、ナイジェリア、パレスチナ、パキスタン、ルワンダ、シェラ・レオネ、ソマリア、南アフリカ、スーダン、タジキスタン、タンザニア、ウガンダ、イエメン、ザンビア、ジンバブエ
援助終了国：2016年までに16カ国へのバイ援助を段階的に終了
アンゴラ、ボスニア、ブルンジ、カメルーン、カンボジア、中国、ガンビア、インドネシア、イラク、コソボ、レソト、モルドバ、ニジェール、ロシア、セルビア、ベトナム

出所：DFIDウェブサイト Bilateral Aid Review

効果・インパクトの最大化に向けた提言を行う。DFIDはICAIの提言を必ずしもすべて受け入れる義務はないが、反論する場合は、議会に直接説明責任を負う。昨年5月に発表された今後3年間の業務計画では、1年目に16件の評価を行うという。その第一弾として、11月下旬には、援助の有効性や費用対効果を判断する基準など、ICAIの評価手法を解説した報告書に続き、汚職対策に関するDFIDのアプローチとバングラデシュの気候変動プログラム、ジンバブエの保健セクター支援に関する評価報告書が公表された。

ICAIは4人の委員から成る。委員長を務めるのはグラハム・ワード氏（昨年10月就任）で、国際会計士連盟のトップを務めた経歴の持ち主だ。また、他の3人の委員は、経営コンサルタント、汚職防止の専門家、法律専門家である。DFID職員に、「なぜICAIメンバーに開発の専門家が少ないのか」と尋ねたところ、「ICAIは、援助業界を超えて外部専門家の目で援助インパクトを評価することをめざしている」からとの説明をうけた。実際の評価業務は外部コンサルタントに委託して実施している。

なお、DFIDは、ICAI設置後も内部に評価部門を残しており、プロジェクトサイクルを通じた教訓の蓄積やDFID事業への反映にも努めるといふ。さらに、事業の成果やインパクトの分析能力を強化するために、DFIDの研究部門にイ

ンパクト評価の専門家も新たに40人採用したということである。

## 政府をあげて新興国とのパートナーシップを

昨年11月29日～12月1日に韓国釜山で開催されたOECD第4回援助効果向上に関するハイレベルフォーラムでは、伝統的ドナーだけでなく、新興国も含む「効果的開発協力のためのグローバル・パートナーシップ」枠組を盛り込んだ成果文書が合意された。交渉は難航したようだが、DFIDのミッチェル大臣は、中国やインドなど新興国による成果文書の承認、および新枠組への参画を仲介し、交渉プロセスで存在感を発揮した。英国として、新興国をパートナーとする新しい国際開発の枠組みづくりに積極的に関与していく意欲が伺われる。

国際開発法（02年）が規定する通り、DFIDのマンデートは貧困削減への貢献である。現政権は、二国間援助の対象を最貧国と脆弱・紛争国に絞り込む決定をしたが、同時に、今後増えていく援助卒業国——特に国際社会で発言力・影響力を強めているG20メンバーの新興国——とのパートナーシップを維持・強化していく意向である。こうした認識のもと、政府全体で「Beyond ODA」を視野に入れた取り組みが始まっている。

例えば英国政府は、政策の一貫性を重視する観点から、全政府的（Whole-

of the Government) なアプローチを掲げている。特に、キャメロン首相は、2010年5月に国家安全保障会議 (NSC) を新設し、DFID大臣もメンバーである。NSCとは首相が主宰し、国家安全保障にかかわる様々なイシューを検討する場であり、首相、副首相、外務大臣、防衛大臣、エネルギー・気候変動大臣、国際開発大臣など10人の関係閣僚が、週1回程度、定期的集まっているが、リビア対応など、緊急事態が発生した時にはさらに頻りに集まっているという。新興国とのパートナーシップ問題や、脆弱国や中東・アラブ諸国支援などに象徴されるように、グローバル化時代の21世紀では、援助と外交、経済、国防の垣根が低くなっている。国際開発は途上国援助にとどまらず、対外政策の重要なコンポーネントの一つになっているのだ。

例えば、英国の場合、省庁を超えて新興国戦略を議論するメカニズムとして、外務大臣が議長を務める新興国小委員会がNSCの下に置かれている。また、この小委員会を支える関係省庁の幹部による実務レベル会合が、月1回程度開かれている。

小委員会では、すべての新興国を3

つに分類し (Tier 1~3)、国ごとに戦略的パートナーシップを強化するテーマを決める。最も重要なTier 1には中国、インド、ブラジル、アラブ・湾岸諸国が、Tier 2には南アフリカ、インドネシア、トルコなどが、Tier 3にはメキシコ、コロンビア、タイなどがそれぞれ含まれる。この小委員会での議論を踏まえ、各省庁はそれぞれの所掌で新興国とのパートナーシップ構築に取り組んでいる。つまり、DFIDの取り組みも、こうした大きな枠組の中に位置付けられているのだ。

**グローバル開発パートナーシッププログラム**

ミッチェル大臣は昨年2月、チャタムハウスにおいて、新興国との戦略的パートナーシップ構築を謳う演説 (Emerging Powers Speech) を行った。この中で同氏は、新興国の経済政策が途上国の成長や貧困削減に重要な影響を及ぼすこと、新興国の経験を生かして貧困国の開発支援を行う意義、さらにはG20といったマルチの枠組で新興国に働きかけていく重要性を強調し、援助時だけでなく、援助卒業後もパートナーシップを強化する方針を明らかに

した。

その後、この演説を受けて、DFID内に「グローバル開発パートナーシッププログラム (GDPP)」チームが発足した。GDPPは、援助終了後もDFIDが①三角協力や新興国による南南協力の推進、対話を通じたパイの関係維持を行ったり、②G20のアジェンダ設定に働きかけることによって、新興国が途上国開発や地球規模課題の解決に貢献するよう影響力を行使していくためのインストルメントである。

①については、中国、インド、ブラジル、南アフリカがGDPPの重点国である。GDPPのもとで新興国と三角協力などの連携事業に取り組む際には、途上国の貧困削減や経済成長にどのようにポジティブな影響を与えられるか、地球規模課題や国際公共財の提供にどのように貢献できるかについて、DFID内で費用対効果や成果の観点から有用性の検討が行われる。

ここで、GDPP重点国の例を紹介しよう。例えば、中国はNSCの新興国委員会Tier 1に分類され、英国にとって戦略性が高いパートナー国である。DFIDは、援助卒業後もGDPPを通じて中国との協力関係を継続・強化していく。

DFIDは昨年半ば、援助資金の使い方に関して中国政府とMOU (覚書) を結び、対中援助終了後は、①全世界が共有する地球規模課題 (特に気候変動、環境) や、②アフリカ開発において、中国政府と相互協力していくことで合意した。実際にDFIDは、コンゴ民主共和国で中国が建設している道路インフラに対して環境社会配慮・セーフガード強化の点で協力したり、タンザニアで中国政府が支援しているインフラ整備に対してインフラ管理能力の強化を支援している。これらは三角協力の例だと言える。

ブラジルに対しては、DFIDは2年前に援助を終了したが、同国の首都・ブラジリアにある英国大使館にはDFIDスタッフが駐在しており、地球規模課題やアフリカ開発において今なおブラジルの諸機関と連携している。また、ブラジルの援助機関 (ABC) とMOUを結んでDFIDの経験を共有したり、ブラジルが比較優位をもつ分野 (気候変動、自然資源管理、森林管理など) でアフリカへの南南協力を働きかけたりしている。

貧困人口が多いインドに対しては、当面は援助を継続するものの、支援内容は従来の社会セクター中心から民間セクター開発へとシフトしていく。ただし、民間セクター開発についても、英国企業のインド市場進出支援ではなく、貧困州における地場産業や起業家支援が中心である。これは、英国援助は貧困削減を目的とするからである。さらにインドの研究所と連携して太陽光発電技術の開発を行い、成果が出れば世界のエネルギー問題の解決に活用していくとのことである。

このように、DFIDはGDPPを通じて、三角協力や南南協力、研究協力などに

積極的に取り組むことにしているが、課題もある。この種の協力では、それぞれの新興国が比較優位をもつ分野を特定し、アフリカなど途上国側のニーズとマッチさせながら案件形成するボトムアップ・アプローチが求められるため、手間ひまがかかる。DFIDが得意とする財政支援や政策対話などのトップダウン・アプローチと異なり、技術協力案件の形成・実施に似た作業が必要になるからだ。このため、筆者が面談したマイケル・アンダーソン副次官も、「GDPPはまだ試行錯誤の段階であり、年間予算 (約50百万ポンド) の執行は遅い」と述べていた。

**「Beyond ODA」体制 ~ 英独からの示唆**

最後に、新興国戦略について前号で紹介したドイツと英国を比較し (表2を参照)、日本にとっての示唆を考えたい。2点、強調したい。

第一に、両国は戦略・実施の (少なくとも) いずれかのレベルで「Beyond ODA」を視野に入れて、官官・官民連携をコーディネートするハブ機能を有しているという点だ。英国は戦略・実施の両レベルでハブ機能を持ち、NSC下の新興国小委員会では基本戦略を議論し、国際開発政策についてはDFIDが一元的に策定・実施する。一方、ドイツの場合は主に実施レベルで、国際協力公社 (GIZ) が実質的なハブ機能を果たしている。GIZは経済協力開発省 (BMZ) のODA予算だけでなく、他省庁の非ODA予算でも動員して、卒業後も新興国に国際協力を継続できるほか、コンサルティング部門をもって新興国政府を含む外部団体から商業ベースで受託事業を実施している。

第二に、(意味合いは異なるが) 両国ともに、新興国をグローバルな開発パートナーと位置付けている点だ。英国にとって、新興国はもはや二国間援助の対象でなく、国際社会の共通課題の解決のために協働するパートナーである。一方、ドイツは対象国を英国ほど絞っておらず、インド、ブラジル、インドネシア、南アフリカ、メキシコなどをグローバル開発パートナー国とみなして二国間協力を継続、現地で他省庁も参加して政策協議を行っている (中国は例外で、政治的配慮から2010年に援助を終了している)。ただし、内容は貧困削減支援から経済協力や制度政策面の支援へとシフトしている。

日本にとって、アジア新興国はグローバルな開発パートナーであるとともに、「リジョナル」な開発パートナーである。既に、日本政府も積極的にかわる形で2010年からアジア開発フォーラムが開催されているが、アジア地域での共存共栄という共通利益のために協力する枠組づくりは重要である。また、アジアの新興国には、人脈や知見など、日本が今まで援助を通じて蓄積してきたアセットがある。アジア新興国を援助の担い手として大量動員し、後発ASEANやアフリカを含む途上地域を対象とするネットワーク型協力を展開する意義は大いにあろう。ぜひとも日本の特徴や蓄積を生かした「Beyond ODA」体制づくりに取り組んでほしい。

表2: 新興国への対応戦略、英国・ドイツの例

	英国	ドイツ
戦略・体制	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国家安全保障会議 (NSC) の下に、新興国イシューの小委員会を設置。国際開発省 (DFID) もメンバーとして参加</li> <li>・全政府的アプローチ、NSC小委員会が新興国を3つに分類し、国ごとに重点テーマを定める (最重要のTier1国は中国、インド、ブラジル、アラブ湾岸諸国、Tier2国は南アフリカ、インドネシア、トルコなど)。この枠内で、各省庁はそれぞれの所掌で新興国とパートナーシップ構築</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・関係省庁 (外務、BMZ、経済技術、環境省など) の実務レベル幹部が新興国や資源国とのパートナーシップなど共通関心事について定期的に意見交換</li> <li>・経済協力開発省 (BMZ) 以外の他省庁が新興国への国際協力を拡大。国際協力公社 (GIZ:ODAによる技術協力の実施機関) だったGIZを2011年1月に再編) を通じて実施</li> <li>・GIZはODA・非ODAを動員し、途上国に限らず新興国、先進国との国際協力も実施</li> </ul>
国際開発	<ul style="list-style-type: none"> <li>・新興国へのパイ援助を終了。代わりに「グローバル開発パートナーシッププログラム (GDPP)」を立ち上げ、国際公共財の提供、地球規模課題やアフリカ開発への貢献のために連携</li> <li>・パイでは三角協力や南南協力を支援。マルチではG20のアジェンダ設定に働きかけ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・新興国を「グローバル開発パートナー国」と位置付け、パイ援助や政策協議を継続 (現地で行う政策協議には他省庁も参加)。ただし、協力内容は貧困削減から経済協力、地球規模課題へシフト。三角協力も推進</li> <li>・グローバル開発パートナー国としてはG20に含まれる、インド、インドネシア、ブラジル、南アフリカ、メキシコを重視</li> </ul>
中国	<ul style="list-style-type: none"> <li>・対中国援助を終了。ただし、DFIDはGDPPの枠組で中国との協力・対話を維持 (例: アフリカ開発のための三角協力)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・BMZは対中国援助を終了 (パートナー国ではない)</li> <li>・一方で、他省庁 (外務、経済技術、環境、教育研究省など) はGIZを活用して中国に協力</li> </ul>

出所: 2011年9月に実施した英国・ドイツ調査にもとづき筆者作成

1) 本稿は昨年9月に筆者が実施した英国出張で得られた情報をもとにしている。出張時には、在英日本大使館の伊藤直樹経済公使、佐藤信書書記官、服部由紀専門調査員、およびJICA英国事務所の神公明所長に大変お世話になった。心からお礼を申し上げたい

2) ただし、「悪い」9機関のうち、4機関 (英連邦、FAO、IOM、ユネスコ) は特別措置として2年の観察期間を設けている (他機関ができない分野を担当し、英国の広報目的に資するため)

3) ICAI: Independent Commission for Aid Impact