

新開発潮流に対する英国とドイツの取組み

2002年3月10日

政策研究大学院大学 大野泉

新しい開発潮流 「最貧国支援への専念」、「援助のグラント化」、「PRSPへの関与」に対する英国とドイツの取組みについて現地調査を行ったところ、その概要を以下にまとめる。なお、現地調査は2002年2月24日～3月2日に実施し、英国では国際開発省（Department for International Development DFID）・シンクタンク（Overseas Development Institute—ODI、サセックス大学 IDS）、ドイツでは、経済協力省（Ministry of Economic Cooperation BMZ）・KfW・GTZを中心に意見交換や情報収集を行った。

特に英国は、ODA実績では日本、米国、仏、ドイツに続く第5位だが、DFIDが開発戦略面で強いイニシアティブをとり、国際機関に対しても積極的かつ戦略的に働きかけており、日本にとり参考になる点が多いと思われる。（注：支出純額ベースの99年ODA実績は日本15,323百万ドル、ドイツ5,515百万ドル、英国3,401百万ドル）

1. 英国

1997年に成立した労働党政権は、外務省の傘下にあった海外援助庁（Overseas Development Agency ODA）を国際開発省（DFID）として独立させる省庁再編を行った。DFIDはバイラテラルとマルチラテラルの国際開発政策と予算を所掌し、国際開発相は世銀のgovernorを務める（バイとマルチの予算額はほぼ同じ）。なお、英国の開発援助は全てグラントで、2001年4月よりアンタイド化されている。

DFIDの活動は、援助理念の面では貧困削減を最重要目標（overarching goal）と明記した「国際開発白書」、予算面では財務省との間で締結する「パブリック・サービス・アグリーメント（Public Service Agreement PSA）」に準拠している。両方とも3年ごとに作成されるが、特に は予算確保の枠組となるため、PSAには で掲げる目標の達成度を評価するパフォーマンス指標が明記され説明責任が明確になっており、その成果が次の予算サイクルに重要な影響を与える仕組みになっている。（*英国の公共セクターは徹底した成果主義を採用しており、DFIDを含む各省は財務省と3年毎にパブリック・サービス・アグリーメント（Public Service Agreement-PSA）を結び、向こう3年間を見越した予算配分をうけ独立かつ柔軟な業務運営を任せられる一方、パフォーマンスについては指標に基づく説明責任が課されている。）

開発政策（企画・実施）と予算の一元化、さらに現在の国際開発相の強いリーダーシップをうけて、DFIDは世銀を始めとする国際機関に対し、理論と政策の両レベルで自らが掲げる開発理念やアプローチを積極的に働きかけている。また、こういった行動は、PSAを通じた財務省とDFIDの契約関係から生れるインセンティブの観点からも、十分理解できるものである。（*唯一の例外はEU。EUへの拠出はマルチ予算の5割以上を占めるが、EUは東欧を含む中所得国支援（市場経済化支援等）を重視しており、英国のプ

ライオリティと必ずしも一致していない。)

最貧国支援への特化、中所得国支援の限定 DFID の憲法に相当する「国際開発白書」は、2000年9月に国連で採択されたミレニアム開発目標の達成(2015年までに世界の最貧層人口の比率半減など)に向けた努力を業務プライオリティと定めている。従って、バイ援助では、歴史的関係もあり知見が蓄積されているサブサハラ・アフリカと南アジアの最貧国支援を最優先し(*バイの開発予算の約4分の3)、中所得国支援は技術協力を中心とした限定的なものになっている。他方、中所得国にも貧困人口が多いことを踏まえ、マルチの機関を通じて取組む方針を掲げ、世銀等に対して中所得国支援においては特に貧困削減に直接効果のある分野・方法を重視するよう働きかけている。

援助のグラント化 英国の開発援助は全てグラントである。その理由の1つは、債務管理・リスク審査等の業務負荷を考慮すると、バイのドナーはグラントに特化する方が業務上は効率的というものだ。(注:DFIDは1977年に導入された「援助と貿易資金(Aid and Trade Provision)」という譲許的融資制度を廃止している。)一方、IDAグラント化に対しては、最貧国支援のツールとして譲許的融資とグラントの両方が必要であり、IDAは国連やバイのドナー間での適切な役割分担のもと譲許的融資を中心に行うべき、最貧国の貧困削減に長期的に取り組むためには安定的財源が必要で、IDAは融資返済フロー(reflow)を確保するメカニズムを保持すべき、との理由から反対している。特に に関しては、世銀はマルチの機関として譲許的融資を通じて最貧国の国際金融システムへの統合プロセス(金融規律、予算・債務管理能力の強化など)を支援し、英国を含むバイのドナーは世銀融資を核とした枠組みの中でグラントに特化して最貧国を支援する方が効率的と主張している。また、グラントに特化して人道援助を行っている国連との役割重複も懸念している。

PRSPへの関与 PRSPプロセスを重視し、今後の英国の開発援助政策の中核として積極的に取組む方針を打ち出している(但し、途上国側のオーナーシップ強化、広範な参加の確保、評価・モニタリング方法等は今後の改善事項と認識)。特記すべき点は、PRSPがDFID自身の財政当局に対する説明責任を示す枠組になりつつあり、組織運営面でも大きな影響力を持ち始めていることである。DFIDは財政当局に対し、PSAで規定されたパフォーマンス指標の達成状況を示す義務があるが、「国際開発白書」やPSAが定める貧困削減目標は「ミレニアム開発目標」及びPRSPが定める指標と整合的な必要があり、ドナー協調によるPRSPプロセスを通じて始めて達成可能なことから、DFIDはPRSPプロセスを通じて国際協調の場で政策に影響を与えることを非常に重視している。財政支援やセクター・ワイド・アプローチ(SWAP)へのシフトも、これら援助ツールがプロジェクト援助よりも政策面での影響力行使に有効で、しいてはPSAの定めるパフォーマンス達成につながるからである。

このように、DFID は「国際開発白書」の理念と PSA のパフォーマンス指標の達成を最重視し、国際機関に対し能動的に関与するアプローチをとっている。英国では開発教育が進んでおり、途上国の貧困削減を国益とみなす点で国民のコンセンサスがある。DFID は国益実現のマンデートをもって、貧困削減のために PRSP プロセスに影響を与えること、世銀の政策に影響を与えること、ドナー間で重複をなくすようリーダーシップをとることをめざして、マルチとバイのチャネルを駆使して働きかけている。また、国内シンクタンク（代表的なのは ODI やサセックス大学 IDS）が DFID と密接な連携のもと、PRSP アプローチ、財政支援、SWAP を正当化する理論的枠組をつくり、研究交流や実務レベルの政策協議等の様々な方法を通じて世銀政策にも大きな影響を及ぼしている。

2. ドイツ

ドイツの開発援助には複数の機関が関与しており、経済協力省（BMZ）は ODA 予算の約 7 割を所掌している。この中には、バイの援助として GTZ による技術協力、KfW による資金協力（無償・有償資金協力）、NGO 支援等が含まれる他、マルチの援助として世銀等の国際開発金融機関、国連機関、欧州開発基金への拠出が含まれる（EU 拠出は BMZ 所掌外）。ドイツは EU 及び欧州開発基金を通じた支援を重視しており、両者の合計は ODA 予算全体の約 2 割を占める。

98 年に成立した社会民主党政権は BMZ の政策立案・調整機能を強化するとともに、2001 年 4 月に「貧困削減のための 2015 年行動計画（Program of Action 2015 for Poverty Reduction）」を閣議承認し、貧困削減をドイツの開発援助の最重要目標に掲げている。

バイの援助はプライオリティ国（37 カ国）及びパートナー国（33 カ国）に限定して供与され、特に前者については、GTZ や KfW の助言を得て BMZ が国別援助戦略及びセクター戦略を策定している。KfW は所得水準と分野に応じて、グラントと譲許的融資を使い分けているが、グラント援助が中心である。なお、日本との比較において特記すべき点は、グラント・譲許的融資ともにプロジェクト業務手続きは共通（審査・監理・評価を通じ）

KfW の財源はグラント（BMZ 予算）と市場調達資金だが、途上国向け譲許的融資についてはドイツ政府がリスク保証、債務削減の場合には毎年 BMZ は KfW に対し損失補填を行うこと（KfW のバランスシート上の悪影響なし）である。

BMZ は 2001 年 11 月に貧困削減重視や PRSP 参加を打ち出したが、自らの積極的なイニシアティブというよりは新しい開発潮流への対応を迫られ、従来の経済協力のあり方の見直したという受動的要素が強い。従って、実務面の対応は遅れている他、プロジェクト援助とプログラム援助（財政支援、SWAP）のバランス、成長と貧困削減のバランスの考え方について検討が続いている模様である。現時点では、プロジェクト援助は引続き重要な支援ツールであり、財政支援や SWAP とのバランスを考えるべきとの見解が主流である。

最貧国支援への特化、中所得国支援の限定 BMZ は「貧困削減のための 2015 年行動計画」で最貧国支援の強化を謳っているが、実際には中所得国も経済協力のプ

ライオリティ国やパートナー国の中に含まれており（それぞれ 37 カ国中 14 カ国、33 カ国中 18 カ国）、理念と実態は必ずしも合致していない。DAC は昨年実施したレビューにおいて、一層の最貧国支援に特化するよう提言している。

援助のグラント化 ドイツ開発援助に占めるグラントの比率は高い。GTZ による技術協力は全てグラントで、KfW は金融機関であるが援助業務の約 3 分の 2 はグラントによる支援である。KfW は所得水準と分野に応じてグラントと譲許的融資を使い分けているが（グラント対象は最貧国、及び全途上国における貧困削減・環境保全分野）、後者も IDA 融資条件に準ずるなど譲許性が高い。KfW は市場調達資金に BMZ の利子補填をうけて譲許的融資を供与するが、この場合もドイツ政府によるリスク保証がある。ただし、ODA 予算制約のため、近年は市場資金調達を拡大しており、KfW は 2000 年に初めてドイツ政府のリスク保証なしで融資を供与する等、融資条件の多様化を試みている（当該融資は OOF 分類）。【IDA グラント化についての見解は聴取できなかった。】

PRSP への関与 ドイツは英国等に比べ PRSP に慎重に対応していたが、最近 BMZ は PRSP に積極的に参画し財政支援や SWAP にも取組む方針を表明した（2001 年 11 月付け BMZ ポジション・ペーパー）。同時に、PRSP の改善課題として、成長と貧困のバランス、長期的視点の必要性、他の開発計画との整合性、広範な参加の確保等を指摘している（2002 年 1 月の世銀主催 PRSP レビュー・セミナーでの BMZ、GTZ コメント）。しかし、実際には BMZ の新方針は複雑な波紋を生んでいる。ドイツはプロジェクト援助を中心に行っており、PRSP は政策志向の強化、財政支援や SWAP という新しい援助ツールの導入、現場への権限委譲強化等、現行の援助方法や手続きの大幅見直しを示唆するものである。BMZ や KfW は途上国に大きなプレゼンスがなく、また KfW・GTZ とともにプロジェクト援助中心に業務手続きが確立していること（特に KfW は、資金使途に説明責任があるプロジェクト援助や経済社会インフラ支援を重視）等から、今後も実務的対応について検討が続く模様である。今までのところ KfW の PRSP 関与は IMF の PRGF 勘定への貢献が主で、それ以外は限定的である。全般的に、財政支援や SWAP にも取組むが、プロジェクト援助は引き続き主要ツールという見解が主流であった。

このように、BMZ は政策として貧困削減の重視や PRSP への参画を打ち出したが、体制や業務手続き面の大幅見直しが必要になるところ、実際の対応はアンビバレントである。ただし、BMZ としても、国別援助戦略の策定のあり方（PRSP とのリンク強化）、今後のスタッフの専門性涵養の方向（政策重視）等を早急に検討する必要性を認識しており、危機意識は感じられた。

以上