

ドイツ・英国出張報告

2009年8月13日

GRIPS 開発フォーラム 大野泉・上江洲佐代子

GRIPS 開発フォーラムの大野泉と上江洲佐代子は、2009年7月28日～8月6日にかけてドイツ（ボン、フランクフルト、エシユボーン）と英国（ロンドン）を訪問し、両国で開発協力政策・実施を担う機関や研究機関と意見交換を行った。今回の出張目的は、アフリカを含む途上国の成長戦略をめぐる国際開発動向やドナーの成長支援の動向把握、およびドイツと英国の産業開発支援や官民連携アプローチについて情報収集を行うことであった。加えてドイツでは、同国最大の二国間協力であるエチオピア支援に関する情報収集、当フォーラムによる東アジア（特にベトナム）やアフリカ（特にエチオピア）における産業支援の取り組み、2008年初に刊行した日英連携レポート（Diversity and Complementarity in Development Aid¹）を紹介したほか、英国では国際開発省（DFID）が立ち上げた「国際成長センター」の London School of Economics (LSE) 拠点も訪問した。

今回出張は、JICA 研究所との連携による「国際開発戦略と日本型成長支援アプローチ」の情報収集と分析にかかる調査として当フォーラムが実施しているものである²。訪問先・出張日程の詳細については、別添を参照されたい。

以下、ドイツ、英国で行った意見交換や収集した情報のポイント、今後の当フォーラムの活動への示唆を記す。要旨は囲みのとおり。

要旨

<全般事項>

- ・ ドイツと英国の成長支援アプローチは、DFID が市場機能や規制枠組みを重視するのに対し、ドイツは加えて、産業構造、技術、労働市場、市場経済の担い手にも関心を払う「マルチレベル・アプローチ」をとるなど、違いがある。
- ・ 実施面でも、DFID は分野別・国別戦略策定後は、財政支援、チャレンジファンド、国際機関やマルチドナーの枠組み等を活用して資金提供を行うが（制度全体の強化）、ドイツは連邦経済協力開発省（BMZ）が策定する開発協力政策のもと、実施機関がそれぞれの知見やネットワークを生かした協力を実施している（組織・個人レベルの能力開発）。
- ・ 日本と英国のアプローチは対照的だが、それ故に明確な役割分担のもとで補完的協力を行うことは可能と思われる。日本とドイツは問題意識やアプローチに類似点が多く、「中身志向」や組織・個人レベルの能力開発支援の意義について、共同で国際援助社会に発

¹ GRIPS Development Forum (2008), *Diversity and Complementarity in Development Aid: East Asian Lessons for African Growth*. 以下からダウンロード可
http://www.grips.ac.jp/forum/newpage2008/aidpartnerships_j.htm

² 本調査全体では中米、東アジア、アフリカを対象とした事例分析も行うが、今回現地調査では成長戦略を中心とした国際開発動向やドナー動向について情報収集を行ったものである。

信していく意義は大きい。

- ドイツ、英国ともに 90 年代末から官民連携に取り組んでいるが、アプローチは異なる。ドイツの DeveloPPP.de は対象をドイツ・欧州企業に限定し、プロポーザル競争と企業との共同案件形成を組み合わせた方式だが、DFID のチャレンジファンドは対象企業を特定せず、プロポーザル競争（独立パネルが審査）である。DFID 方式は透明性や取引費用を重視し、ドイツ方式は企業と協議する余地をもたせる仕組みになっている。
- 日本と類似点もあるが、ドイツは EU 市場を視野にいれた調達ルールを採用している（GTZ IS の役割、GTZ、DED、CIM、SEQUA、InWent などが動員する専門家や企業の国籍）。援助効果向上についても EU メンバーとして、日本以上に DAC の議論に意識して取り組んでいる印象をうけた。
- ドイツ、英国とも新興国と援助を超えた新しい関係構築に積極的に取り組んでいる（特に中国への強い関心）。G8 凋落に対する危機感、今後重要性が増す G20 の枠組みの中で既存の先進国が果たす役割について模索している印象をうけた。

<ドイツ>

- ドイツの開発協力は戦後のドイツの発展モデルに理念的基盤をおくとともに、職業訓練、中小企業振興や商工会議所の能力強化など、同国が長く培ってきた制度・ノウハウの動員に努めている。GTZ や DED、KfW に加え、労働・移民政策（CIM）、民間企業や商工会議所との連携（SEQUA、InWent）など、国内の多様なステークホルダーと関係をもつ組織が参加しており、開発協力と内政の接点が比較的多い印象をうけた。これは、国際協力が内政と乖離しがちな日本にとって、興味深い仕組みである。
- ドイツでは複数組織が開発協力に関与しているが、BMZ が策定する政策（例えば、58 のパートナー国では重点分野にアラインした協力実施、現地で重点分野ごとにセクター・コーディネーターを配置、持続的成長や PPP 支援の内容と実施方針）は、各実施機関に浸透している印象をうけた。
- ドイツ開発研究所はアカデミックな研究に加え、ドイツの開発協力の人材育成、新興国の人材とのネットワーキング、政策提言、政府・実施機関や他ドナーのコンサルタンシーを実施。これらを通じて、政策と実務をつなぐ基盤となる知見を提供している。日本の国際協力シンクタンクのあり方を考えるうえで、同研究所の役割は参考になる。
- パリ宣言やアクラ HLF における援助効果向上の議論は、政策・実施機関ともに広く浸透している。同時に、ドナー間の極端な役割分担（Division of Labour）や援助手続き面の過度な偏重に対する懸念も示された。援助組織の分散に関係し、2008 年 10 月の新 JICA 設立（JICA と JBIC の円借款部門の統合）について強い関心が示された。

<英国>

- 金融危機・財政難にも関わらず、英国が国際公約を遵守し ODA 予算を増額することに与野党で政治的支持がある点は特記すべきである。DFID が 2009 年 7 月に発表した白書は、途上国と先進国の相互依存関係を強く訴え、国民に分かりやすく国際開発の重要性を説明する努力として重要である（主要テーマは①成長支援（resilient and greener growth）、②気候変動、③平和構築、④国際システムへの積極関与）。
- 「国際成長センター」（LSE とオックスフォード大学に研究拠点）は、①国別の成長政策関与（country engagement）、②横断的テーマの研究（basic research）、③成長研究に関

するグローバルネットワーキングに取り組む予定であるが、①については「成長診断」手法にこだわらず、政策対話を通じて相手国のニーズに即した成長研究を行っていくとのこと。現在、アフリカではタンザニア、エチオピア、ガーナで活動準備中で、2010年4月までに9カ国で活動を本格化する予定（将来的には15カ国）。

- DFID は二国間協力を一層、サブサハラ・アフリカと南アジアに集中していく予定で、DFID の研究や「国際成長センター」の活動もこの方針に沿う。他方、アフリカには東アジアの経験に強い関心をもつ国もあり、日本が東アジアの経験をふまえた途上国支援を行うことは、DFID ときわめて補完的かつ有用な貢献になると思われる。

<GRIPS 開発フォーラムの取り組みへの示唆>

- 今後取り組んでいく方向性として、①JICA・GRIPS のエチオピア産業支援におけるドイツ（特に GTZ）と「国際成長センター」との連携、②ドイツ開発研究所、DFID の新研究チームや「国際成長センター」と成長支援や産業開発についての研究交流（東アジアの経験を含め）、③日本国内での官民連携アプローチ検討に対する貢献、④ドイツとの連携による援助効果向上をめぐる議論（再検討）への貢献（ただし JICA からの協力が前提）などが考えられる。³

1. ドイツ

<ドイツの開発協力の基本理念>

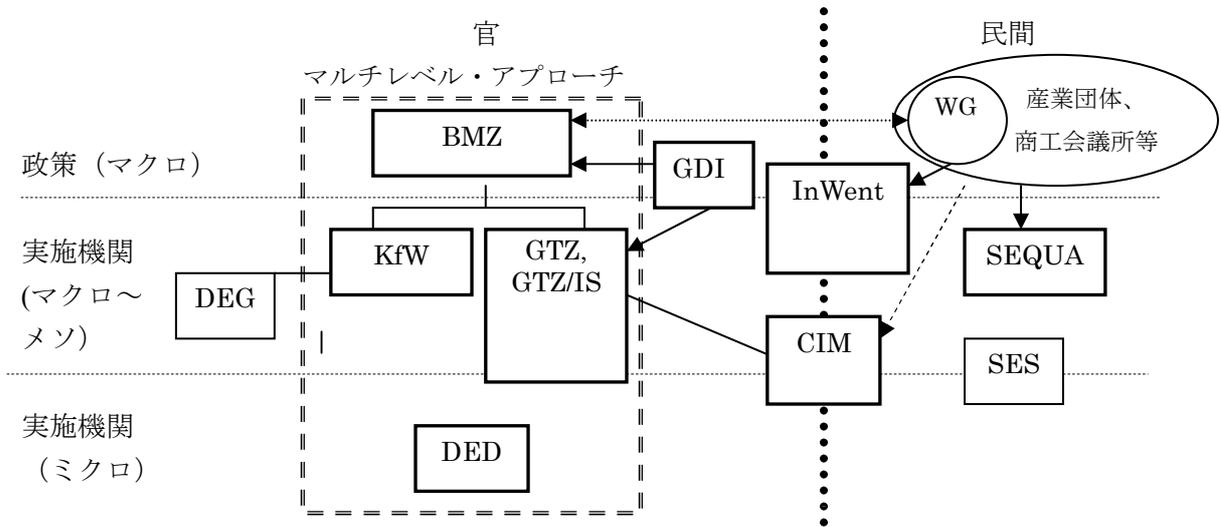
ドイツの開発協力は、「The Social and Ecological Market Economy」を基本理念とし、成長支援においては「Sustainable Economic Development」を重視している。これは第二次世界大戦後、西ドイツが掲げてきた「The Social Market Economy」の理念に、近年の環境志向を加えたものである。産業の構造や社会を構成する様々なステークホルダーに配慮し、産業開発支援においてはマクロレベル（規制枠組み、競争的環境等）だけでなく、メソ（商工会議所・業界団体を含む組織制度）やミクロ（企業間リンク等）レベルをあわせたマルチレベル支援アプローチを推進している。ネオリベラル的発想のワシントン・コンセンサスとは一線を画する、構造主義（Structuralism）の立場をとる。

ドイツの開発協力理念は、ドイツ自身の発展モデルを投影している。戦後復興、東西ドイツ統合、拡大 EU とそれに伴う東欧移民の受け入れという激動の変化の中で、社会・経済安定、そして発展を遂げてきた経験を通じ、雇用や社会的秩序を重視する考え方が培われてきたように思われる。また、長い歴史をもつ労働市場を重視した職業教育訓練（TVET）、様々な中間的団体（商工会議所、手工業会議所等）による自治構造、中小企業の重要性といったドイツの特徴は途上国への産業支援においても顕著にみられ、民間企業や商工会議所が積極的に TVET 等に協力している。

³ Social and Ecological Market Economy: Principles in German Development Policy, BMZ Strategies 158, May 2007.

<主要組織の産業支援の方針とアプローチ⁴>

ドイツでは複数の機関が開発協力に従事しているが、特に成長支援においては、民間セクターと密接な関係をもつ機関を含め、多数の機関が関与している。以下では、成長支援に関する主要機関の関係を簡略に示したうえで、各組織の方針やアプローチを説明する（太枠は、今般ヒアリングを実施した機関）。二重点線の囲み部分は、これら機関相互の整合性を強化するためのマルチレベル・アプローチを示したものであるが、近年は、より多くの機関（CIM, InWent 等）が関わる案件（例えばエチオピア）も出てきたため、“German House”の設置を通し、内部の調整機能の向上を目指す事例も出てきている。



BMZ-Federal Ministry for Economic Cooperation; KfW - KfW Development Bank; DEG-German Investment and Development Cooperation; GTZ-German Agency for Technical Cooperation; DED-German Development Service; GDI-German Development Institute; InWent-Capacity Building International; CIM-Centre for Migration and Development; SEQUA- Foundation for Economic Development and Vocational Training; SES-Senior Expert Service

(1) BMZ（英文名：Federal Ministry for Economic Cooperation and Development）

BMZ は開発協力政策の企画・立案を担い、支援対象国や分野の絞込み（現在、58 カ国にパートナー国を絞り、重点分野を最大 3 つに限定するなど国別援助戦略の策定）、重点分野の戦略・政策策定（例えば、持続的成長支援、PPP 方針）、途上国現地で重点分野におけるセクター・コーディネーターの配置等を行っている。

ドイツの成長支援の基本理念として BMZ が 2007 年に策定した The Social and Ecological Market Economy は、4 頁の簡潔な戦略文書であるものの、GTZ をはじめとする主要実施機関が成長支援、産業支援を実施するうえでの「バイブル」的役割を果たしている。上記戦略は、ドイツ（および大陸ヨーロッパ諸国）の経済・社会政策をモデルとしながら、各途上国の状況に合わせて柔軟に開発援助を設計・実施していく必要性を説き、規範の重要性、

⁴ ドイツの開発協力政策や組織の全体像は、『第 5 回参議院開発援助（ODA）調査 派遣報告書』第三章（特に pp.129-156）平成 20 年 11 月に詳しいところ、本出張報告では割愛する。

広範な成長、民間との連携、市場メカニズムの是正、環境配慮、機会の平等を含む 8 原則を掲げている。その中でもドイツらしさが表れているものとして、経済構造の変革を促すため政府の積極的な役割が求められるとする点（5. Making an economy viable for the future）や、企業と業界団体、労組や市民社会等との社会的なパートナーシップ（6. Creating a social partnership）、が挙げられる。

また、BMZ は、産業支援の方針として 2007 年に「持続的な経済開発」を策定し、具体的に①経済政策、②民間セクターとの連携、③金融セクター改革の 3 つを重点分野としている。我々が中心的にヒアリングしたのは②民間セクターとの連携の中でも、2009 年 1 月に設置された新たな PPP スキーム(DeveloPPP.de)であるが、その詳細は<官民連携(PPP)アプローチ>で後述する。2002 年のモンテレイ開発資金会議における合意事項や、ドイツの業界団体等からの働きかけ⁵もあり、途上国開発に民間の資金・ノウハウを活かしていく必要性を高く認識している姿勢が窺えた。

BMZ のアフリカ向け戦略としては、2007 年のハイリゲンダム G8 サミットに向けて策定された“In Partnership for a Strong Africa”があり、持続的な経済開発については、①better enabling environments、②broad access to sources of finance、③faster growth and more jobs in the agricultural sector の 3 つを重点分野とし、分野毎にマクロ・メソ・ミクロレベルでの取り組みが例示されている。ドイツもまた、アフリカ向け支援の増額にコミットしているが、その背景には、中国企業のアフリカ進出が相次ぎ、危機感を抱いたドイツ企業からの熱心なアプローチがあったとの話である。

主要機関へのヒアリングを通し、BMZ はドイツの開発協力に関する明確な政策・戦略を策定し、多くの実施機関へのガイドラインを示す役割を果たしていることが分かった。他省庁と比較すると政治的には弱い省庁であり、選挙の度に外務省（Federal Foreign Office）との統合が議題に上るとのことだが、これまでのところ政権交代があっても実現した試しはない。むしろ、開発協力政策の策定にあたり、シンクタンク機能を果たす GDI 等と随時協議を行っている他、GTZ から相当数のセクター専門家が出向するなど、重要なトピック（TVET、雇用促進等）に対して専門的見解を提示できるよう、体制の強化に努めているといえる。

(2) GTZ（英文名：German Agency for Technical Cooperation）、GTZ IS（GTZ International Services）

GTZ はドイツ最大の技術協力実施機関で、連邦政府が全額出資する公社である。職員数は本部に 1,150 人、海外事務所に 1,391 人の他、契約ベースで多数の現地スタッフ（9,913 人）を採用している。GTZ は BMZ からの委託をうけて直営方式で技術協力を実施しており、コンサルティング会社等を活用することはない。地域部が案件形成・審査を主導し、課題部

⁵ 例えば、ドイツの大きな業界団体の一つである German Industrial Association には、開発政策に関するワーキンググループが設置されており、BMZ とも人事交流が行われている。

は専門的観点から助言する。

GTZ の成長支援、産業支援アプローチも、前述した The Social and Ecological Market Economy の基本理念を踏襲したものへと変遷しつつある。現在、①経済政策と民間セクター開発、②TVET（労働市場とのリンケージを含む）、③金融システムの 3 分野を重点課題とし、キャパシティ・ディベロップメントに焦点をあてた活動を展開している。GTZ は、成長の果実が貧困層にも行き渡るためには、政策や行政、ビジネス業界や民間企業等の多様なステークホルダーの能力強化が必要であるとしている。なお、アフリカにおいては、重点 10 ヶ国⁶で 38 プログラム、総額 193 百万ユーロ（2008 年度）を実施している。

民間セクター開発は、従来から GTZ の得意分野の一つであり、これまでも様々なツールを開発している（Local and Regional Economic Development: LRED 等）。しかし、地域レベルに限定した活動では経済全体への波及効果を生み出すことが難しく、また民間セクター開発における国家の役割についても認識が改まったことから、現在、経済の構造に焦点をあて、マクロレベル（規制枠組み等）、メソレベル（組織制度）、ミクロレベル（企業間リンケージ）のそれぞれに留意しながら、幅広いステークホルダーを巻き込んだ支援を行うようシフトしている最中にある⁷。

GTZ のコンサルティング部門である GTZ IS は、ドイツ以外のドナー機関、国際機関からの業務を受注しているが、最近では民間企業からの受注も増えている（サプライチェーン構築、企業の CSR 等）。職員数 500 名のうち本部には 100 名が在籍し、2008 年の案件ポートフォリオはエチオピア（36%）、湾岸諸国（20%）、サブサハラ・アフリカ（17%）、ブラッセル-EU（10%）の順となっている。IS が 2001 年に設立された経緯は、タイや中国、ブラジル、チリ等、従来 GTZ が支援対象としてきた国が中進国となり、公的資金を通した支援が困難になったことが背景にある。しかし支援対象国は中進国に限定されるわけではなく、エチオピアのように低所得国からの需要も大きいため、合計 93 カ国で支援を展開している。専門家は主にドイツの公的機関（政府、大学等）からの任期付きの出向であり、エチオピアのようにドイツの民間企業（技術者）の派遣は例外である。IS の専門分野は多岐にわたり、成長支援に関しては、TVET（7.4%）が挙げられる⁸。現在、IS の売上高は GTZ 全体の 2 割を占める。

⁶ エチオピアを除くと、支援額の大きい順から、ナイジェリア、スーダン、コンゴ民、ガーナ、シエラリオン、モザンビーク、マリ、ウガンダ、セネガル、ナミビア、マラウイ、ルワンダ、ギニア、ベナン、ブルキナファソとなっている。

⁷ 詳細は GTZ(2008)第 4 部に所収されている GTZ's Approach to Supporting Private Sector Development In Asia – Underlying Principles and Practical Experiences を参照ありたい。報告書は <http://www.gtz.de/de/dokumente/gtz2008-en-market-economy.pdf> よりダウンロード可能。

⁸ 2008 年度。なお、建設事業の監理業務が 33%とトップに上がっているが、これはエチオピアの ECBP の数値を反映したものであり、それを除くと、保健（15.6%）、サービス（14.4%）、水（10.7%）が上位を占める。

(3) KfW (英文名: KfW Development Bank)

KfW 開発銀行は、政府系金融機関の KfW (復興金融公庫) グループに属し、途上国への資金協力 (譲許的融資と贈与) を実施する。地域部の中に課題チームが配置されており、東部・西部アフリカ部には、地域チームの他に社会開発課、金融・民間セクター開発課、水・衛生課がある。サブサハラ・アフリカにおける成長支援の主なツールは、金融セクター (マイクロファイナンス機関への融資) の他、一般財政支援・セクター財政支援である。今般は、エチオピアでの案件 (実施中の案件として地方分権と地方行政の能力強化、都市開発の他、現在国内での承認待ちのマイクロファイナンス機関への融資) がヒアリングの中心となったが、例えばマイクロファイナンス機関への融資に際しても、技術協力→資機材→資金供与という順序を踏んでおり、単なる資金提供に留まらず、現地政府・組織のキャパシティ・ビルディングを念頭に置きながら案件形成・実施を行っているとの話であった。

なお、BMZ の方針のもと、KfW 開発銀行は財政支援の比率を増やしており、アフリカでは融資全体の 3 分の 1 まで引き上げていく予定とのこと。極端な例として、タンザニアでは全資金協力を一般財政支援またはセクター財政支援にシフトしたとの説明があった。

(4) CIM (英文名: International Centre for Migration and Development)

CIM は、連邦雇用庁と BMZ が共同管轄する機関として 1980 年に設置され、GTZ の下部組織として、70 カ国に年間 700 名近い専門家を派遣している (近年、1 割強の人材がエチオピアに派遣されている)。CIM の専門家派遣が GTZ や DED と異なる点は、相手国政府・組織との直接雇用契約となり、ラインスタッフとして勤務する点で (GTZ、DED 専門家はこれら機関との契約で、アドバイザーとして派遣)、CIM は、現地の雇用先からの給与に補填する形で、途上国への人材仲介を行っている。その一方で、ドイツで教育を受けた途上国人材を本国に派遣することで、本国での就職 (転職) 支援も行っている。このように、CIM は、ドイツ国内の雇用および移民対策と、開発協力政策を結び付けた活動である点がユニークである。

(5) DED (英文名: German Development Service)

DED は、米国の平和部隊を擬えて 1963 年に創設されたボランティア派遣事業である。当初は草の根レベルの事業が大半を占めていたものの、現在では、ミクロからメソレベル (地方行政) へ対象を広げ、また実務経験を有する民間人材の活用も進めている (全体の 15~20%程度)⁹。産業支援においては、現地の中小・零細企業への支援、VET (教師へのトレーニング)、マーケティング支援、地方行政への能力開発等、幅広い活動を展開しており、最近では現地企業を主な対象とした PPP も実施している。また、2007 年以降、ドイツ開発協力機関内におけるマクロ・メソ・ミクロ間の連関強化を目的としたマルチレベル・アプローチの導入により、DED と GTZ、KfW、BMZ との連携・協調が進められている。

⁹ なお、開発大臣が 2007 年に立ち上げた若年層を対象とした新規のボランティア事業 (BMZ の重点国・分野による制限はなし) もあり、これは日本の青年海外協力隊事業により近い性質のものである。

DED はボランティア派遣機関であるものの、2002 年以降、調和化・アラインメントの機運が高まったことを受け、現在では、BMZ の二国間協定で定められた国・地域への派遣に限定している（さらに、当該パートナー国の重点分野にアライン）。また、EU を中心に議論が進められ、2008 年のアクラ活動計画にも盛り込まれたドナー間の役割分担の明確化（Division of Labour: DoL）が非常に硬直的なプロセスであるが故、現地レベルでは必ずしも期待した成果を生み出していない現状についても説明があった。

なお、他の専門家・ボランティア派遣事業（CIM, SES）との役割分担については、SES は民間企業を退職したシニア人材の短期間（数週間から最長 3 ヶ月程度）の派遣であること、DED のボランティアはアドバイザーとして、現地組織に直接雇用された CIM 専門家を補完する形で配置されることもあるとの説明があった。

(6) InWent (英文名: Capacity Building International)

InWent は、2001 年の OECD/DAC 対独援助審査の勧告を受け、2002 年に民間の業界団体である Carl Duisberg Gesellschaft (CDG) と地方政府を代表する German Foundation for International Development (DSE) が統合してできた機関で、国際協力・開発協力に関する幅広い研修事業を実施している（JICA とは国内事業部と連携事業を実施している）。InWent も GTZ と同様に株式会社で、政府（主に BMZ）、連邦政府、民間セクターの 3 者が主要株主である。特徴的なのは、現在は株主として機能している CDG が、InWent の活動が民間企業の利益に反しないようモニターしている点で、民間セクターと密接な関係を保ちながら国際協力事業を展開している。

InWent の活動は多岐におよぶため成長支援に限定して紹介すると、GTZ、KfW、CIM、DED 等との実施機関と連携しながら、途上国人材を対象とした研修プログラムの企画・運営を実施する他、場合に応じて PPP の枠組みに入ることもある。その一方で、民間企業の途上国（新興国）進出に伴い、独自の研修プログラムを展開することもある。またドイツの公的機関、民間企業、そして国際機関等との多岐にわたるパートナーシップにもとづきシンポジウムを開催することもあり、近年は Business and MDGs と題し、PPP や貧困層とビジネス等に関する議論の場も提供している¹⁰。

なお、今秋の総選挙を目前にひかえ、開発協力実施体制の合理化の観点から、技術協力実施機関である GTZ、InWent と DED を合併する案も出ているとの話であったが、InWent の独自性（民間セクターとの関係）を考えると、形式論だけからの短絡的な合理化は功を奏さないのではないかとの印象を受けた。

(7) SEQUA (英文名: Foundation for Economic Development and Vocational Training)

SEQUA は、ドイツの商工会議所の開発協力実施機関であり、民間企業の開発協力事業への

¹⁰ “Fighting Poverty: A Business Opportunity, Report of the 10th International Business Forum” (InWent 2005)、“The Business Challenge Africa, report of the 11th International Business Forum” (InWent 2006)

参入促進を目的として 1991 年に設置された小規模の非営利団体である（本部の職員数は 32 名。資金源はドナーから得ており、産業界からの拠出はない）。SEQUA の株主は、①ドイツ各州に設置されている 80 商工会議所を束ねる協会（DIHK、360 万社が会員）、②53 地域の職能団体を束ねる協会（ZDH、95 万社、会員数 5 百万人）、③ドイツ産業連合（BDI、大企業を含む 10 万社が会員）、④労組連合（BDA）の業界団体で、特にドイツ企業は①、②のいずれかに加盟する義務を負うことから、ドイツ産業界とのつながりは非常に密接なものとなっている¹¹。このため SEQUA の活動は、ドイツ産業界の持つノウハウやスキル等の途上国への移転が主なものとなっており（ドイツ、EU の他、国連、IFC 等が顧客）、特に商工会議所等の業界団体の強化に加え、TVET に強い専門性を有している。

特に今般改訂された DeveloPPP.de においては、BMZ の監督の下、DEG、GTZ と並んで PPP の主要なアクターとして位置づけられている。具体的には、テーマが特定されているプロポーザル方式のうち、TVET を対象とする PPP の選定や案件形成等（例えば民間企業による研修を、より開発に裨益する形で拡充する）に従事している。

SEQUA もまた、開発行政の合理化の対象と見られることがあるものの、SEQUA 代表からは、pluralismこそがドイツの開発協力、官民連携の強みであり、機能の合理化のみで片付けられる問題ではないとの話があった。

< 産業開発分野の調査研究、ドイツ開発研究所の役割 >

ドイツ開発研究所（German Development Institute: GDI）は、主に BMZ からの資金により活動しているが、調査研究に加え、政府(BMZ)のシンクタンク、そしてドイツ（および近年は新興ドナー等）の開発人材育成という複数の機能を担いながら、ドイツの援助政策の形成とネットワーキングの深化に貢献している。例えば GDI と BMZ は共同で開発コンセプトを策定する他、GDI の研修プログラム（修士号取得者を対象とした 9 ヶ月コース）の受講者から、毎年 20 名（累計で 900 名）が BMZ, GTZ, KfW の職員として雇用されている。

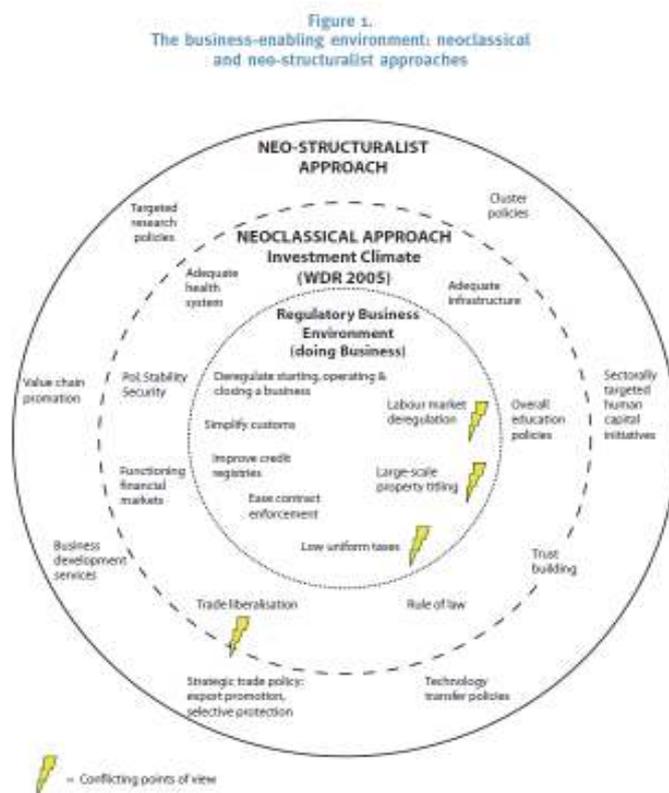
特に成長支援については、「競争力向上プログラム」を率いる Dr. Altenburg を中心に、BMZ、GTZ、InWent 等の強力なネットワークが存在する。過去 20 年来、ドイツの成長支援の根底には、構造調整策などに代表されるネオリベラリズムは途上国では機能せず、経済・産業の構造にも配慮していくべきという“Systemic Competitiveness”の考え方があり、これは BMZ の政策や GTZ の支援アプローチにも大きな影響を与えてきた。最近の調査研究の中で、その考えをより濃く反映したものが、UNIDO/GTZ からの委託調査として GDI が行った“Creating an enabling environment for private sector development in sub-Saharan Africa”である¹²。同報告書は、過去のサブサハラ・アフリカにおける民間セクター開発は、①ミクロレベル

¹¹ このような商工会議所の役割は、フランス、スペイン等の大陸ヨーロッパ諸国等と同じで、アングロ・サクソン型（英米）とは異なる形態であるとの説明があった。

¹² UNIDO(2008), 以下よりダウンロード可能。

<http://www.businessenvironment.org/dyn/be/docs/160/Altenburg.pdf>

のプロジェクト（地域開発、起業支援、TVET等）は期待された成果をもたらさず、またもたらしたとしても経済全体への波及効果は限られていたこと、②マクロレベルの取り組み（構造調整策）も成長を促す契機とはならず、その処方箋として実施されている③Doing Businessなどの規制枠組み改善策も、必ずしも企業の業績改善等につながっているわけではないと分析したうえで、民間セクター開発のためより対象を絞り込んだアプローチを採用することを提言している（下記の図において、Neo-Structuralist Approachとして掲げられている政策・アプローチを参照ありたい）。



出所：UNIDO(2008) pp.7、図1

また、Dr. Altenburg は、近年の東アジア諸国の開発経験に洞察を得て、低所得国を中心とする途上国¹³における産業政策についても調査研究を実施している。GTZ(2008)¹⁴の第2部に収められている競争力向上プログラムの研究者らによる“Industrial Policy – A Key Element of the Social and Ecological Market Economy”は、SEMEの実現には政府の役割が必然であり、アジア諸国の経験より、特定セクターの抽出と政府の支援の特定のあり方や、公的支援の設計プロセス、そしてBDSの提供のあり方、について教訓を導き出している。本年（2009年）11月18、19日には、BMZ、GTZと共催で国際シンポジウムを開催する予定であり、Dr.

¹³ ベトナム、カンボジア、エチオピア、ナイジェリア、ガーナ、ナミビア、モザンビーク、エジプト、チュニジア、シリア

¹⁴ “The Social and Ecological Market Economy – A Model for Asian Development?” (GTZ, 2008) 報告書（全440頁）は以下よりダウンロード可能。

<http://www.gtz.de/de/dokumente/gtz2008-en-market-economy.pdf>

Altenburg は、産業政策に関する提言と政策文書の策定も視野に入れているとの話であった。これらの調査研究に加え、Dr. Altenburg は BMZ の委託による PPP 評価にも関与し(2003 年)、DeveloPPP.de の制度設計に貢献している(詳細は後述の PPP の項目を参照ありたい)。

<官民連携 (PPP) アプローチ>

ドイツは 1999 年より PPP を実施しているが¹⁵、これまでの経験・教訓をもとに制度の改善を図った結果、2009 年 1 月より、DeveloPPP.de という新たな枠組みを立ち上げたばかりである。PPP の初期の経験について BMZ による委託評価を行った Dr. Altenburg によると¹⁶、当初は PPP のクライテリアが明確でなく、また二国間援助と別枠で実施されたので国別援助計画との整合性もなく、PPP の実施が期待される開発効果をもたらさなかった。このため、国内関係者を幅広く巻き込んだ議論を通し¹⁷、透明性の確保のため英国や蘭など 8 ドナーの PPP 事例を参考にしながらクライテリアを明確に定める一方で、企業と援助機関が共同で案件形成をしていく柔軟性も残しながら、新たな制度設計 (DeveloPPP.de) を行った。特に企業と援助機関との協議体制 (フィードバック・ループ) には有益なことも多いため、全てをプロポーザル競争方式でスクリーニングする英国式は極端なやり方ではないか、との見解が示された。

DeveloPPP.de のクライテリア (2009 年～)

【一般的な原則】

- PPPは、開発とドイツ政府双方の目標に適ったものであること
- 公的資金と民間資金の相互補完性
- 公的資金による支援が必要であるが、補助金に相当しない場合に限られる
- 競争的な中立性の確保
- PPPを実施する民間企業は、総事業額の最低50%以上を拠出する義務がある

【Strategic Allianceの場合、上記に加え以下の原則のうち6点を満たす必要あり】

- 複数国を対象とする案件 (例: ブラジル、インド、中国や、地域内の複数国)
- プロジェクト実施にあたり2企業以上が主要な役割を果たすこと
- プロジェクトの上限は75万ユーロ (官民拠出合計額)
- 開発政策上重要な意義を持つもの
- 相手国政府・組織の関与と、経済構造の変革を促すもの
- 相手国の多様なステークホルダーの関与
- 貧困層への広範なインパクト
- イノベーションを促すもの
- ベスト・プラクティス (他への適用可能性)
- 二国間援助の重点分野とのリンク

(出所) DeveloPPP.de: Public-Private Partnerships with the BMZ)

¹⁵ 1999 年から 2008 年までの実績等については、『第 5 回参議院開発援助 (ODA) 調査 派遣報告書』第六章 (平成 20 年 11 月) を参照ありたい。

¹⁶ 評価報告書 (Altenburg and Chahoud, 2003) の英文概要は以下を参照ありたい。

http://www.inwent.org/E+Z/content/archive-eng/04-2003/foc_art1.html

¹⁷ InWent が World Bank Institute と 2005 年に共催した国際シンポジウムは、官民連携 (Multi-sectoral partnership) のあり方について、① PPP 選定プロセス、② 補助金、③ ドナーの役割、④ ドナーによる支援分野の絞込みが民間企業の活動に与える影響、⑤ モニタリング & 評価、等について議論の場を提供した。シンポジウムの報告書は以下よりダウンロード可能。

http://www.inwent.org/imperia/md/content/veranstaltungen/report_ibf_2005.pdf

PPP の方針策定（国別・分野別配分を含む）は基本的には BMZ が行い、民間企業の商業活動との区別分けについては、経済省と議論しながら、PPP に沿った活動や案件を特定していくことが期待されている。ドイツの PPP は、ドイツおよび EU 企業が対象となっており、比較的オープンな仕組みであるとの話である。特定の企業に対する支援については、全ての関係機関が PPP 実施が特定企業の商業活動に対する補助金とならないよう配慮している点を強調している。なお、BMZ によると、途上国における商業活動の促進は基本的に経済省の管轄事項であるため、PPP 実施をめぐり、BMZ と経済省との間での調整が難しい点はないとの話であった。DeveloPPP.de の予算規模は 10 百万ユーロで、二国間援助の総額と比べると小規模であり、まずは成功例を積み上げた上で案件の拡大を図ることが想定されている。BMZ からは、DeveloPPP.de は、より民間企業の観点を取り入れた枠組みとなっているとの話であったが、SEQUA からは、BMZ による重点分野の絞込みは、民間企業の参入を妨げる可能性があり、さらに官主導の産業振興策は必ずしも持続的ではないことが問題との指摘があった。

新たな枠組みである DeveloPPP.de は大別すると、①プロポーザル競争により案件を選定する方式（Ideas Competitions、公的資金の上限 20 万ユーロ）¹⁸と②複数国あるいは複数のパートナーを対象とし、企業からのアプローチによるもので分野は自由（Strategic Alliance、公的資金の拠出が 20 万ユーロ以上で官民拠出合計額は 75 万ユーロが上限）の 2 種類が可能な柔軟な制度設計がなされている。①については、プロポーザル競争であっても、第 1 段階のプロポーザル審査を通過した企業は、第 2 段階において公的機関との協議を踏まえながら案件形成（＝開発という additionality をどう付加していくか）を行うこととなり、柔軟な案件形成が可能となる仕組みとなっている。また、DEG、GTZ、SEQUA がそれぞれの責務に応じ、案件選定や案件形成支援を行うこととなっている。

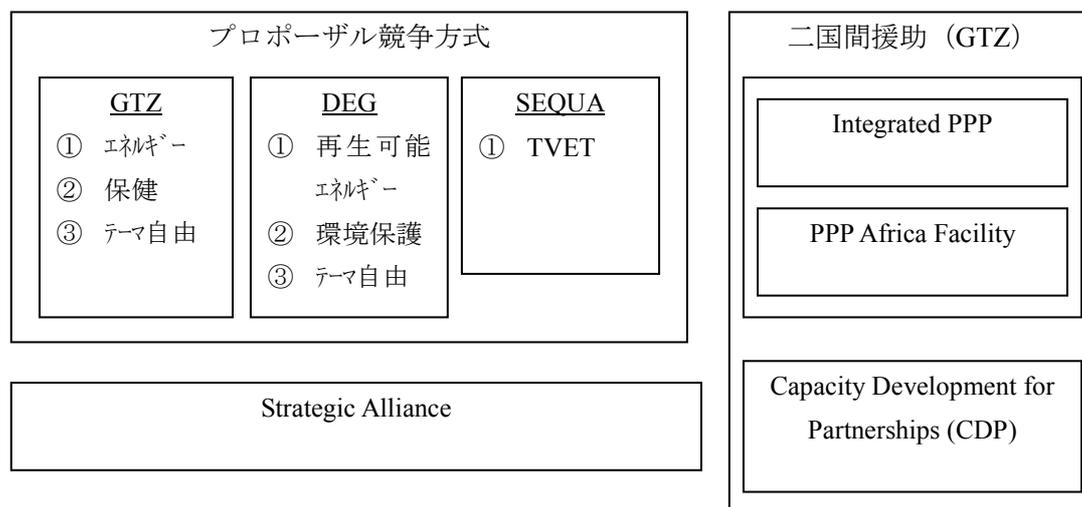
また、DeveloPPP.de に加え、二国間援助においても、いくつかの PPP 枠組みが作られている。現在 GTZ 本部では、各地域部に PPP 担当を配置し、PPP のプロジェクト設計を行う他、現地事務所と民間企業との仲介・調整を担当することとなっている¹⁹。特筆すべきは、二国間援助の枠組み内であっても、民間企業からのアプローチに柔軟に対応するための仕組みが整っている点で、案件内容によっては、PPP 担当が民間企業や市民社会等にアプローチする事例もあるとのこと。GTZ によると、今後は二国間の政策協議においても PPP をメニューの一つとして提示する予定で、実際に国別予算の一部は PPP として留保できる他（Integrated PPP）、これまでは本部主導で計画・実施されてきた PPP に、現地レベルの関係者の関与を広げ、能力開発に貢献していくための取り組み（Capacity Development for Partnership: CDP）にも 2004 年より着手しているとの話であった。また、他地域に比べ民間資金の流入が少ないアフリカ地域においては、アフリカ部の予算から 60 百万ユーロが充当され、2006 年より PPP-Africa Facility が設置されている。当初はアフリカ企業を対象とし

¹⁸ テーマが BMZ の重点分野に限定される DeveloPPP.topic と、民間企業のプロポーザルに委ねられる DeveloPPP.innovation の二つのスキームがある。

¹⁹ 地域全体における PPP 担当者は合計 30 名ほどであり、PPP 担当者の会合（Quality Circle）において、各案件のデザインについて議論することとなっている。

た小規模の支援（5 万ユーロ）であったが、2009 年以降、アフリカで活動する企業へと対象が拡大され、支援額も 20 万ユーロ（3 年間）までと増加した。これは、企業が GTZ の国事務所を通し応募するもので、GTZ 本部の PPP 担当は案件形成に対する支援を行う。

すなわち、ドイツの PPP には 3 種類あり、これらをまとめて示したのが下記の図である。



このように、過去 10 年の経験を経て改訂された PPP 枠組みは、透明性と柔軟性のバランスに配慮した制度設計がなされており、ドイツの二国間援助（特に GTZ）との整合性の強化が試みられている。また、責任省庁である BMZ が明確な指針を示し、その下で各機関の役割分担が明確化されていることで組織間の利害調整が生じにくく、かつ民間セクターとの柔軟な連携が可能となるよう過度の縛りをかけていない点も、今後日本が PPP の制度設計を行ううえで参考になる点があるように感じた。

<エチオピア>

エチオピアはドイツ最大の二国間協力パートナーである²⁰。ドイツは過去 20 年にわたりエチオピアをサブサハラ・アフリカの重点支援国のひとつに位置づけていたが、突出した規模で二国間協力を展開するようになったのは 5 年前からである。3 つの重点支援分野（①都市開発・地方分権、②持続的な土地管理、③持続的な経済開発）があり、③に分類される Engineering Capacity Building Program (ECBP) は、大学改革、職業訓練、国家レベルの品質管理インフラ、民間セクター開発の 4 コンポーネントから成るドイツ最大の技術協力である（9 機関が参画、GTZ が総合調整）。加えて GTZ のコンサルティング部門の GTZ International (IS) も大学建設、低所得者向け住宅の建設、保健センターの建設、国立公園管理の分野で最

²⁰ 現時点で、GTZ 関係だけで約 1,100 人をエチオピアに派遣しており（専門家が 161 人（うち 130 人が IS）、現地採用スタッフは 893 人（うち 625 人が IS）、CIM は 76 人）、これは GTZ 全体が派遣している専門家数の約 1 割に相当する。ECBP には GTZ、KfW、CIM、DED、InWent、SEQUA、SES、PTB、DAAD の 9 機関が協力に参加している。

大の協力を展開している（施設建設を通じて、ローカル建設業者の能力強化を支援）。

ドイツがこのような大規模協力を展開するに至った背景には、2004年にエチオピアのメレス首相がドイツの（当時）シュレーダー首相に対して『戦後の奇跡』といわれるドイツの産業発展モデルを学びたい」と要請したことに遡る。ドイツ政府は自らの成功体験の共有、植民地支配経験がない中立的立場でアフリカ開発に貢献する意義などの観点から、メレス首相の要請に応えることを政治的に決断、以来、強いコミットメントをもって協力している。ECBPは2005年から始まり、現在、第二フェーズで2012年まで続く予定である。これに先立ち1999年～2004年にかけてGTZは、官民連携のもとドイツ企業や商工会議所に参加を呼びかけ、低所得者向けの住宅建設（建築基準の設定、建設技術の能力強化、職業訓練等）に協力しており、この経験をエチオピア政府が高く評価した可能性についての言及があった（GTZのアフリカ地域PPP担当者）。同時に、ドイツのエチオピア協力は特殊な例であり、通常のドイツの二国間協力とは異なると述べていた。

我々が面談した関係者は皆、エチオピア政府の群をぬく強いオーナーシップとドイツ政府の強いコミットメントに言及していた。同時に、エチオピア政府のトップダウン方式による意思決定、組織間調整の難しさ、時としてビジネス環境に介入的な施策（通信セクター等）などの問題を指摘し、実施機関は相当、苦勞しながら協力に取り組んでいることが伺われた。ドイツの国会議員の関心もきわめて強いとのことだった。

<援助効果向上にむけた取り組み>

GTZでは、「Diversity and Complementarity in Development Aid」について関心をもつ少数の専門家と意見交換する機会が設けられた。GTZ側はこの概念に強い関心を示し、パリ宣言やアキラ HLF 会合での議論は、援助手続き論に偏重しており政策内容の議論が少ない、ドナーは一枚岩になる必要はなく多様な政策内容を示してよい、むしろ途上国が”informed choice”ができるよう能力開発を支援すべきであるなど、当方の考えに賛意が示された。また、日本の対ベトナム支援（「石川プロジェクト」のもとでの Think Together アプローチ、日越共同イニシアティブのもとでの官民連携）に興味を示すと同時に、東アジア的発想は日本だけのものかどうか（当方より、日独はアプローチで類似点があることを今回出張で確認した旨発言）、「成長診断」や「国際成長センター」は果たして有用な役割を果たせるか、といった質問もあった。

EUメンバーであること、来年はDACのPeer Reviewを控えていることもあってか、ドイツでは政策・実施機関いずれにおいても、援助効果向上の議論が広く浸透している印象をうけた。DEDから、実例を交えて、ドナー間の役割分担（DoL）は厳格・硬直的すぎるとの指摘があった点は記述のとおりである。援助組織の分散に関し、訪問した多くの組織が、2008年10月の新JICA設立（JICAとJBICの円借款部門の統合）に強い関心を示していた。

2. 英国

<DFID の開発援助動向、新白書>

DFID は去る 7 月に 4 番目の白書、「Eliminating World Poverty: Building our Common Future」を発表した²¹。これは 2007 年 6 月に就任したアレクサンダー大臣のもとでの最初の白書である。同大臣は白書担当チームに対し、世界金融危機で英国経済が打撃を受け政府も財政難に直面する中、国際開発に対する国民の理解と支持を得るべく強いメッセージを送るよう指示したとのこと。2009 年の白書は①成長（resilient and greener growth）、②平和構築、③気候変動、④国際システムへの積極関与が主要テーマだが、これらは DFID が既に取り組んでおり、G20 会合 やアクラ HLF でも議論されるなど、特に新しいテーマではない。しかし、金融危機や気候変動などの激動の中で、国民に対し途上国と先進国の相互依存関係を強調し、国際開発は英国国民にとって重要な関心事であることを喚起した点、英国は財政難にあっても 2013 年までに GNI の 0.7%達成という ODA 増額目標を守ることを（keep our promises）を内外に表明した点で非常に意義深い。実際に、2009 年の白書はメッセージが伝わるよう平易に書かれている。併せて、DFID の名称が国内で知名度が低いことをふまえ、新たに「UK aid」というロゴが導入された（ただし、あくまでも国内向けで、途上国で「UK aid」ロゴを宣伝する意図はないとのこと）。

英国では NGOs の活動が活発で、国際開発に対する国民の関心・理解は日本よりはるかに大きい。現政権は財政難により財政支出の 10%削減に追い込まれたが、その中で保健（National Health Service）と国際開発だけが削減を免れた。次の総選挙で政権奪回をめざす保守党も、最近発表した国際開発に関するマニフェスト（「Green Paper」²²）において、2013 年までに ODA 増額という国際公約の遵守、DFID を引き続き外務省から独立した組織とする点では現政権と同じ方向を打ち出している²³。

政治家や国民に援助効果や開発効果を具体的・実証的に示していく必要性から、Policy & Research Directorate に Research & Evidence Division が新設された。2008～2013 年の 5 年間で £10 億の予算（IGC 予算に加え）を確保し、95%は長期的視野からの研究（数年～5 年、成長を含む 6 分野）、残る 5%は短期で焦点を絞った研究（3 ヶ月～1 年未満）を行う。長期的視野からの研究の多くは外部にアウトソースすること。Research & Evidence Division 関係者に当フォーラムの活動を紹介したところ、DFID の主な支援対象はアフリカと南アジアで、2014 年までに小国や中所得国（特に東アジア、中南米）への支援をやめる方針なので、

²¹ DFID は 1997 年に労働党政権のもとで設置されて以来、1997 年（貧困削減がテーマ）、2000 年（グローバル化）、2006 年（ガバナンス）に白書（White Paper）を発表しており、今回は 4 番目の白書になる。

²² One World Conservatism: A Conservative Agenda on International Development, Green Policy Paper No.11

²³ 保守党は、官民連携における調達ルールの変更（英国企業をより意識？）、DFID の独立評価モニタリング、アフガニスタンやパキスタン支援の拡充（職員派遣を含め）等の点で、現政権と異なる方向を打ち出している。

GRIPS が東アジアの調査研究や東アジアの経験をふまえたアフリカへの政策提言を行うことは補完的で歓迎するとの見解が示された。また、当方より英国・ドイツ・日本の産業支援アプローチの比較やこれら三カ国の研究機関の相互交流の意義に言及したところ、先方から関心があるので意見交換を継続していきたいとの発言があった。

<DFID の成長支援アプローチ>

DFID は前バデラ副大臣のもとで成長路線に転換し、2008 年に①「Growth—Building Jobs and Prosperity in Developing Countries」、②Private Sector Development Strategy—Prosperity for All: Making Markets Work」、③「Competition Assessment Framework—An Operational Guide for Identifying Barriers to Competition in Developing Countries」等を作成している。①は成長支援にむけた DFID としての政策文書で、成長と機会を途上国（特にアフリカ）における政策対話の中心におくこと、途上国の持続的成長を実現するために「国際成長センター」を設置し、「成長診断」アプローチを参考に（必要に応じて改良）しながら成長戦略の策定・実施を支援していくことを打ち出している。②の民間セクター開発戦略は貧困層が裨益するように市場機能を強化すること（“market development approach”, “inclusive market development”）を重視し、成長分析、ビジネス・投資環境整備、貿易促進、金融セクター開発に取り組んでいくとしている。また、貧困層を裨益するビジネスに取り組むよう民間企業に働きかけ、官民連携による各種チャレンジファンドを設置している（後述）。③は競争的環境づくりにむけた実践的ガイドラインである。

上記文書①・②は分析ツールとして「成長診断」にも言及している²⁴。当方より、「成長診断」は総花的でなく少数の制約要因に着目する点で評価できるが、経済面だけでなく政治面でもフィジブルな処方箋を考える必要性、診断だけでなく実施プロセスを通じて途上国に助言していく必要性など、方法論上で改善の余地があるのではないかと述べたところ、面談した DFID 関係者からも認識を共有するとの発言があった。「成長診断」は当時、主な分析ツールとして注目を集めたが、「国際成長センター」はこれにこだわらず、他の分析ツールも動員していくし、対象国によって分析アプローチが異なるのは当然と述べていた。

DFID では本部は政策・戦略づくりに専念し、現地事務所がその枠組みのもとで国別援助戦略の策定を含め、各国の事情に即した協力実施を担う体制になっている。したがって、Policy & Research Directorate は主要分野の政策・戦略づくり、国別・地域局は重点国・地域に対する予算配分や実施状況のモニタリングが主要業務になる。これは、本部で「課題部」が案件形成・実施プロセスに関与する JICA や GTZ の体制とは異なる。DFID は事業予算が増え

²⁴ 「成長診断」はハーバード大学の Ricardo Hausmann, Dani Rodrik, Andres Velasco 教授が体系化した成長分析ツール。成長にとって最も根本的な制約要因 (binding constraints) を特定する分析手法で、HRV モデルと呼ばれるツリー形式の分析枠組みを示し、民間投資と企業家精神が低い背景として、経済活動に対する低い収益性と高い資金調達コストをあげ、それらを国別に掘り下げていくことで最も大きな制約要因を特定することを提案している。HRV モデルは世界銀行や DFID を含む援助機関にも活用されている。

る一方で（他省庁と同様に）行政経費削減を求められており、今後の二国間協力は **Public Service Agreement** が定める重点国を中心にし、対象国のさらなる絞込み（東アジアや中南米からの卒業）や国際システムの一層の活用を進める予定である。民間セクター開発では”market development approach”を中心とし、インフラ、マイクロファイナンス、国営企業改革や中小企業支援への直接関与は減らしていく方針である（他ドナーが協力しているので、DFID は国際機関やマルチドナーの枠組みを通じて資金供与を行う）。

なお、DFID 自身の成長回帰や官民連携の動きをふまえ、当方より、パリ宣言やアクラ HLF が定める援助効果向上への取り組みは、（基本原則は重要で尊重すべきだが）民間セクターの役割を考慮した枠組みになっておらずモニタリング指標も厳格すぎるのではないかと質問したところ、ODA は途上国に流れる資金の一部として重要であり、アクラ HLF の合意を堅持しながらどう対応していくかという観点で取り組むべき、と述べていた。同時に、援助効果向上をめぐる議論に国際社会で「疲れ」がでている点に対し懸念を示していた。

<官民連携アプローチ>

DFID は、民間企業が慈善活動ではなくコアビジネスを通じて MDGs 達成に貢献するよう、官民連携の様々なイニシアティブを立ち上げている。その典型がチャレンジファンド方式による民間企業支援や、「**Business Call to Action**」のもとで企業に開発・貧困削減に貢献する斬新的なビジネスを促す啓蒙・助言活動の展開である。

DFID はチャレンジファンド方式による民間企業支援を 1999 年頃から開始し、金融、ビジネスリンクージ、アフリカ地場産業、農産品・食品加工バリューチェーン等の分野で資金支援をしている²⁵。チャレンジファンドは、貧困削減に貢献するビジネスを提案する企業に対し、費用の 50%を上限に DFID が無償資金を提供する仕組みである。専門家で構成される独立パネルが企業からのプロポーザルを審査する（6ヶ月ごと年二回応募受付、競争方式）。DFID は各チャレンジファンドの運営をコンサルタントに委託しており、審査は二段階で行われる（最初は簡易プロポーザル提出、一次審査合格後により詳細なプロポーザル提出）。

「**Business Call to Action**」は DFID と国連開発計画（UNDP）合同のイニシアティブで、ブラウン首相による 2007 年 7 月末の国連演説（MDGs 達成における企業の役割の重要性を強調）のフォローアップでもある。その後、2008 年 5 月にロンドンにおいて、ブラウン首相とデルビッシュ UNDP 総裁は「**Business Call to Action**」を開催しグローバル企業のリーダーと会合、ビジネスを通じて途上国の貧困削減に貢献する斬新で創造的な取り組みを紹介するとともに、商業的成功と途上国の持続的成長支援は両立することを多くの企業に認識してほしいと訴えた。現在、DFID はビジネス・アライアンスチームのもとで新たに **Business**

²⁵ 主な例は Financial Deepening Challenge Fund (1999-2007), Business Linkage Challenge Fund (2000-08), African Enterprise Challenge Fund (2007-), Food Retail Industry Challenge Fund (2007-)であるが、他にも対象国を絞ったチャレンジファンドがあり DFID 内の複数部署で運営されている。

Innovation Facility を立ち上げ、途上国で事業を展開する企業にコアビジネスを通じて貧困削減に貢献するための助言や支援を提供していく予定である（6カ国を対象、運営はコンサルタントが担当）

DFID の官民連携アプローチは、英国や欧州企業に特定せずグローバル企業や途上国の地場を対象に含めていること、またチャレンジファンドはコンサルタントに運営を委託し、競争的にプロポーザルを審査する仕組みをとっている点で特徴がある。これは上述したドイツの官民連携アプローチが（今般の見直しによる、DeveloPPP.de 方式のもとでも）、ドイツや欧州企業を対象にしていること、運営はコンサルタントでなく GTZ、DEG、SEQUA といった専門機関が担い、一次審査合格後は候補企業と直接、案件形成を行っていく余地を残していることを考慮すると興味深い。チャレンジファンド方式は DFID にとって取引費用は小さくなるが、対話を通じて企業から直接ニーズを汲み取る機会が少なくなる可能性はあろう。英国企業との関係を質問したところ、国際開発法はタイド援助を禁止しており DFID は英国企業を意識した活動は行わないし（英国企業への支援はビジネス・イノベーション・スキル省が担当）、一般国民も援助とビジネスの癒着に批判的なので DFID は国際開発という観点から官民連携を推進している、とのことであった。

<国際成長センター>

国際成長センター（International Growth Center: IGC）は DFID の成長支援を代表する取り組みで、競争入札の結果、昨年 12 月に LSE とオックスフォード大学に研究拠点をおくことが決定、研究拠点で活動が始まりつつある（3年契約で£37百万の予算規模、10年を上限として継続可能性あり）。主な活動内容は①特定国の成長支援・助言への関与（country engagement）、②対象国を特定せず横断的テーマの研究（basic research）、及び③成長アジェンダに関心ある研究者・政策担当者とのグローバルネットワークで、予算の約3分の2を①に配分予定とのこと。IGC は途上国の成長に関し世界一級の研究者の知見動員をめざすとのことで、当方が面談した DFID 担当者や IGC の研究者や運営担当者からは、“best knowledge anywhere possible”、“world class knowledge”といった発言が幾度もあった。

上記①の country engagement は 15カ国を対象とし、現在 6カ国（ガーナ、エチオピア、タンザニア、パキスタン、インド、バングラデシュ）が決定、3カ国（モザンビーク、シェラレオネ、不確定要素はあるがナイジェリア）を検討中で、2010年4月には9カ国で本格的な活動を展開する予定である。支援モデルは、Country Director（政策と研究の両方の知見・経験を備えた人）、Resident Country Director（当該国の研究者）および Lead Academics（当該国の知見をもつ専門家）をコアチームとし、若手研究者（2名程度）や他の研究者も配置する²⁶。相手国との政策対話を重視する観点から現地にオフィスをおくが、場所は政府省庁、

²⁶ タンザニアとエチオピアは John Page 氏（現在ブルッキングズ研究所、元世銀）が Country Director を務める。タンザニアは中銀総裁の Nudulu 氏が強い関心を持ち、中銀内にオフィスを設置予定とのこと。IGC の国別支援方針（Country Strategy Note）については、タンザニアが去る 6月 22日に DFID の Management Committee で承認、エチオピアは 9月 29日に審議

外部シンクタンク等、各国事情に即して決めるとのこと。上記②の basic research は、途上国が関心をもつ共通テーマに対して、(今まで途上国開発に必ずしも関与しなかった研究者を含め) 世界一流の知見動員をめざす。③のグローバルネットワーキングについては、まず9月23～25日にロンドンで「Growth Week」開催、11月11～12日にアジスアベバで「African Growth Week」をアフリカ開発銀行やアフリカ経済研究コンソーシアムと共催を予定しており、さらにロンドンで随時セミナーを開催し、例えば金融危機の影響について研究発表・議論を促していく予定である。

当方より、IGC と DFID の関係、さらに世銀の調査研究との差別化・競合可能性を質問したところ、IGC は独立機関で DFID は日々の活動や相手国との知的交流・対話には介入しない、しかし DFID は四半期ごとに開催する Management Committee (Policy & Research Directorate 幹部が参加) において IGC の活動方針を検討・了承するとのことだった。また、世銀は資金力を背景に相手国と政策対話を行うが、IGC は知的支援のみであり、IGC の提言を採用するか否かは相手国の主体性にゆだねる点で世銀と異なることを強調していた。世銀とは競合より連携をめざしており協議中とのこと。なお、DFID は3年後の契約継続可否を判断するために、ある時期で評価を行う予定だが、その際、IGC は途上国側の要請・関心に効果的に応えているか、アプローチは適切だったか、といった観点を重視したいとのことだった。

注目すべきは、IGC のロンドンスクール・オブ・エコノミクス (LSE) 拠点代表者、Robin Burgess 教授が現在の対象国は DFID の方針でアフリカと南アジアが中心になっているが、東アジアの経験に関心をもつ途上国は多いので中国を含めた東アジア、さらに中南米も対象にできるよう IGC としては研究活動に幅をもたせたい、と述べていた点である。当方から JICA・GRIPS 合同のエチオピア産業政策支援の取り組みについて説明するとともに、GRIPS 開発フォーラムはベトナムを含む東アジアの産業政策研究に実績をもち、エチオピア産業政策支援においては東アジアの経験をエチオピア側の関心に即した形で整理・紹介していくことを述べたところ、先方から強い関心が示された。また、ロンドンでの「Growth Week」やアジスアベバでの「Africa Growth Week」に対する JICA や当方チームの関心を伝えたところ、参加可能性について検討するとのことであった。これらに関連して、今は DFID 予算に依存しているが、質の高いアイデアを世界中から募るためにも将来的には資金源を多様化し、日本からの資金協力の可能性についても照会をうけた。

3. 所感と今後の取り組みへの示唆

今回出張は、国際援助社会が成長支援や官民連携を重視する中で、日本がアジアを中心に取り組んできた産業開発支援をドイツや英国のアプローチとの比較を含め客観的にとらえ直し、さらに日本企業の活動が限定的なアフリカで今後、日本が成長支援や官民連携を拡充していく際に着目すべき点を学ぶ貴重な機会になった。また、IGC やドイツ開発研究所と、

予定とのこと。エチオピアは Lead Academics としてオックスフォード大学の Stephan Dercon 教授が、また産業分野では LSE の John Sutton 教授が関わる予定。ガーナは Gobind Nankani 氏 (元世銀、GDN 代表) が Country Director を務める。詳細は <http://www.theigc.org> を参照。

産業開発や成長戦略に関する研究・問題意識について意見交換できたことも大変有意義であった。

当フォーラムではかねてから成長戦略の中身について、政府の役割や個別産業への支援の是非・方法などをめぐり、欧米の「枠組志向」と日本の「中身志向」アプローチといった違いが存在すると指摘してきた²⁷。今回訪問を通じて、英国 DFID の成長支援や民間セクター開発戦略は市場の機能や競争、ビジネス環境に代表されるマクロレベルの政策・制度枠組みを重視する「枠組志向」が強いことを再確認したほか、ドイツは「マルチレベル・アプローチ」のもと、ビジネス環境のみならず、産業構造、技術、労働市場、市場経済の担い手（業界団体、中小企業など）にも関心を払う「中身志向」の要素を備えていることが理解できた²⁸。実施アプローチについては、DFID は分野別・国別支援戦略を決めたあとは自らが実施プロセスに関与するよりは財政支援、チャレンジファンド、国際機関やマルチドナーの枠組み等を活用して資金提供を行い、その成果をモニタリング・評価して次の施策に反映させていくことを重視している。一方、ドイツは BMZ が開発協力政策を担当し、実施機関としての GTZ、DED、InWent、SEQUA がそれぞれの知見やステークホルダーとの関係を生かして自らが協力を実施している。

以下の表が示すように、英国と日本の中間にドイツは位置づけられると思われる。

| | 英国 | ドイツ | 日本 |
|-----------|---|---|--|
| 成長支援アプローチ | 「枠組志向」（市場機能や規制枠組み・競争環境の重視） | 枠組と中身志向を併せた、「マルチレベル・アプローチ」。産業政策への関心 (Social and Ecological Market Economy) | 「中身志向」（インフラ、TVET、中小企業診断士等）。産業政策への関心 |
| 官民連携アプローチ | チャレンジファンド方式（プロポーザル競争）。対象企業は不特定、ODAを官民連携に活用するクライテリアあり。 | DeveloPPP.de 方式ではプロポーザル競争と企業との直接対話を組み合わせ。ドイツ・欧州企業が対象、ODAを官民連携に活用するクライテリアあり。 | 検討中 （アジアでは自然発生的に ODA・貿易・投資の連携が展開） |
| 実施アプローチ | DFID の政策のもとで、当該国システムや国際システムを活用した実施を重視。制度全体の強化支援。 | BMZ の政策のもとで実施機関が担当。特に技術協力は専門家を動員し、直営で組織・個人の能力開発支援（GTZ はマクロ・メソ・ミクロレベルにも着目）。 | 政府方針のもとで実施機関が担当。技術協力は専門家動員およびコンサルタントに委託して、組織・個人の能力開発支援（主に、メソ・ミクロ）。 |

²⁷ GRIPS (2008)、および大野泉・上江洲佐代子 (2009) 「アフリカの成長戦略をめぐる議論と日本の取り組みへの示唆」 GRIPS 開発フォーラム Discussion Paper No.18.

²⁸ 同時に、ドイツ、英国ともに「ワシントン・コンセンサス」の反省にもとづいて現在の成長支援アプローチを考案している点で共通している。

成長支援について日本と英国のアプローチは対照的であるが、それ故に明確な役割分担のもとで補完的協力を行うことが可能と思われる。ドイツとは問題意識やアプローチに類似点が多く、「中身志向」や組織・個人レベルの能力開発を支援する意義について、共同で国際援助社会に発信していくことは意義があると思われる。こういった他ドナーとの比較をふまえて、今後、日本として自らの成長支援アプローチを客観的に整理・体系化・発信していくことは有用であろう。同時に、官民連携アプローチについて日本はまだ検討段階にあるところ、ドイツや英国の経験を参考にして、対象企業の範囲、特定企業を支援する際のクライテリアや選定方法など、日本の事情にあった官民連携のあり方を検討していくことが望まれる。

既述のとおり、ドイツの開発協力は戦後のドイツの発展モデルに理念的基盤をおき、さらに職業訓練、中小企業振興や商工会議所の能力強化など、同国が長く培ってきた制度・ノウハウの動員を重視している。GTZ や DED、KfW に加え、労働・移民政策（CIM）、民間企業や商工会議所との連携（SEQUA、InWent）など、国内の多様なステークホルダーと関係をもつ組織が参加しており、開発協力と内政の接点が比較的多い印象をうけた。これは、国際協力が内政と乖離しがちな日本にとって興味深い仕組みである。援助効果向上（特に効率性）の視点から、複数機関が開発協力を実施することの是非が論じられがちだが、ドナー各国固有の歴史をふまえた見方や国内政策との関係など、様々な視点を考慮したバランスある見方も一理あると感じた。また、英国で金融危機・財政難にも関わらず、国際公約を遵守し ODA 予算を増額することに与野党を通じて政治的支持があるのは（日本の現状から考えると）驚くべきことで、官民連携についても DFID は支援対象として英国企業を特定することに興味をもっていない点は特記できる。これは、活発な NGO 活動を含め、英国国内で国際開発に対する国民の関心と支持がある故と理解する。

今回、ドイツや英国で行った意見交換を通じて多くの組織・個人から当フォーラムがベトナムやエチオピアで取り組んでいる産業支援、および日英連携レポートで打ち出した「Complementarity and Diversity in Development Aid」の概念に強い関心が示された。当フォーラムで全てをフォローアップすることは不可能だが、関係機関と協議しつつ、暫定的ながらも、今後の活動の方向性として以下を検討していきたい。

- ・ JICA・GRIPS のエチオピア産業支援におけるドイツ（特に GTZ）と IGC との連携： 当方が取り組んでいる産業政策対話を通じて、現地において GTZ が総合調整する ECBP 支援との連携を検討する（産業開発戦略の見直しに関してドイツの経験・視点の聴取、日本が実施予定のカイゼンと ECBP の補完性の分析など）。また、IGC が 11 月にアジスアベバで開催予定の「Africa Growth Week」への参加、同センターが今後エチオピアで取り組む産業開発についての研究との連携可能性を検討する。
- ・ ドイツ開発研究所、DFID の新研究チームや IGC との研究交流： ベトナムやエチオピアの産業政策の事例分析を中心に当方の研究成果を発信するとともに、東アジアの経験に関する文献・資料を共有していく。産業政策の意義や Think Together アプローチについて日本とドイツでは共通認識があり、両国がそれぞれの産業開発アプローチについて

相互理解を促進し、共同発信に取り組んでいく意義は大きい。また、英国が東アジアへの関与を減らしていく中で、アフリカが強い関心をもつ東アジアの経験を DFID や IGC の研究チームと共有していく意義は大きい。

- 日本国内の官民連携アプローチ検討への貢献： 対象企業の範囲、特定企業を支援する際のクライテリアなど、英国・ドイツの経験を日本関係者と共有し、日本の官民連携アプローチの検討に貢献していく（GRIPS 開発フォーラムが主宰する「アフリカ産業戦略勉強会」の一環で特別セミナーを企画することも一案か）。
- ドイツとの連携による援助効果向上をめぐる議論（再検討）への貢献： JICA で関心があれば、成長支援・民間セクター開発を含めた開発効果全体の観点から、パリ宣言やア克拉 HLF における援助効果向上の議論で不十分な点を検討し、問題意識が近いドイツの政策・実務担当および研究者と合同で英文報告書を作成し発信する。成長支援・民間セクター開発は多様な民間主体が関与するため柔軟性が求められ、また予算や財政支援が果たす役割は限定的な可能性があることから、手続き論が中心で硬直的になりがちな現行の援助効果向上の議論を超えた発想が求められるように思われる。また、国によってめざす市場経済モデルは多様であるので、規制枠組みや競争的環境を重視する「枠組み志向」を「中身志向」で補完する意義は十分あると思われる。

以上

別添： 出張日程、訪問先・面談者