

英国・ドイツ出張報告

2011年10月6日

GRIPS 開発フォーラム 大野泉

GRIPS 開発フォーラムの大野泉は、2011年9月13日～22日にかけて英国（ロンドン）とドイツ（エッシュボーン、ボン）を訪問し、両国の開発協力政策・実施を担う機関や研究機関や専門家と意見交換を行った（訪問先・面談者リストは別添1を参照）。ドイツ出張（実働19日～21日）はJICA企画部国際援助協調課の渋谷有紀氏と一緒に実施した。今回の出張目的は、両国の政権交代後の開発協力政策の方向性、官民協力（BOP ビジネス支援を含む）、新興国との連携を中心に情報収集・意見交換を行うことであった。

英国では在英国日本大使館の伊藤経済公使と佐藤書記官、服部専門調査員、およびJICA英国事務所の神所長に情報提供や会議同行を含め、大変お世話になった。心からお礼申し上げたい。以下、英国とドイツでの面談のポイントを記す。

要旨

<全般>

- ・ 英国、ドイツでは2009～10年にかけて中道右派政権が成立し、新しい開発協力政策を打ち出した。両国とも厳しい経済財政状況の中で政府開発援助（ODA）を増額していくだけに、ODAの成果に対する国民への説明責任を強く意識している。
- ・ 英国の国際開発省（DFID）は「Value for Money」、「Results and Impacts」、「Transparency」を徹底し、二国間・多国間援助の選択と集中（二国間援助は27カ国に集中）、議会に直接報告する独立援助インパクト評価委員会の設置等に取り組んでいる。
- ・ ドイツは、経済開発協力省（BMZ）が「企業との連携」、「マルチからバイ援助へ」、「財政支援からプロジェクト型援助へ」を志向。2011年1月には3つの技術協機関を統合してドイツ国際協力公社（GIZ）が発足。新GIZはGTZ時代に蓄積した事業実施能力を活かしてBMZのODA予算のみならず、他省庁、国際機関（EU等）や他ドナー、新興国や途上国政府からの受託事業も積極的に実施し、「顔の見える」取り組みを進めている。

<新興国とのパートナーシップ>

- ・ 英国は全政府的アプローチをとり、国家安全保障会議（NSC、DFID大臣もメンバー）の下に新興国に特化した小委員会を設置して対応戦略を策定、各省庁はそれぞれが所掌する分野で政策を実施する。DFIDは「Global Development Partnership Programme（GDPP）」を立ち上げ、中国、インド、ブラジル、南アフリカを重点国と位置づけている（なお、NSCの新興国委員会では、中国、インド、ブラジル、アラブ湾岸諸国が最重要国）。DFIDは今後、GDPPのもとで三角協力やG20への働きかけを強化していく。DFIDは貧困削減を目的とするので、貧困問題が相対的に深刻でなくなった新興国（インドを除く）は援助から卒業する。新興国にODAで協力する場合には、地球規模

課題の解決への貢献、国際公共財の提供、アフリカ等の途上国開発への貢献の観点から正当化する必要がある。

- ドイツは、まだ全政府的アプローチではないが、現政権において開発協力に関する次官級の省庁間会合が始まったほか、新興国について関係省庁幹部が定期的の実務レベル会合を行い情報・意見交換に努めている。BMZ は対中国 ODA を終了したが、他の新興国（インド、ブラジル、インドネシア、南アフリカ、メキシコの 5 カ国が中心）については「グローバル開発パートナー国」と位置づけてバイの協力を継続するほか、三角協力や地球規模課題の解決のための協力も行う。ただし、バイの協力内容は経済協力や制度政策面でインパクトが大きい課題へとシフトする。新 GIZ は商業ベースのコンサルティング部門を有し（旧 GTZ 時代から）、新興国、先進国、国際機関・他ドナーからの受託事業を実施しているが、加えて BMZ 以外の他省庁の予算による国際協力の実施が急増している。統合により GIZ は InWEnt（研修機関）の国内拠点を受け継ぎ国内での事業展開も可能となり、以前より幅広いマンドートをもつことになった。
- 両国とも新興国とのパートナーシップのツールとして三角協力を重視しているが、案件形成・調整に手間ひまがかかることを認識。日本は長年、三角協力に取り組んでおり、その効果的・効率的な実施について知見を共有していく意義はあろう。

<官民連携>

- 英国やドイツは、開発協力政策において民間セクター開発や官民連携を一層強化する傾向にある。この背景には、ODA だけでは MDGs 達成が困難なことや企業の CSR 意識の高まりがあるが、中道右派政権のビジネス寄り・国益志向も一因と思われる。DFID、GIZ とともに今まで複数部署に分散していた民間セクター協力の部署を強化する形で一元化している点は興味深い。民間セクター協力の部署は、組織全体に民間連携の視点をさらに浸透させ、国内では企業との連携窓口となることが期待されている。
- 英国は ODA による個別企業への補助金は望ましくないとの立場から、1999 年のチャレンジファンド設立以降、BOP ビジネス支援において 1 社支援は行わず、プロポーザル競争で対象企業を選定してきた。しかし、10 年余の経験を経て、ビジネス・プロポーザルの開発効果を高める観点から、書類による第一次審査後に開発専門家と企業がコンサルティングを行う必要性が認識されるようになり、2010 年に「Business Innovation Facility」という技術支援を含むファシリティが導入された。ドイツの「DeveloPPP.de」という BOP ビジネス支援は、プロポーザル競争を部分的に導入しつつも、開発ポテンシャルの高い事業を提案した企業（や NGO 等の共同事業体）に対しては、GIZ を始めとする実施機関の担当および途上国現地に派遣されている民間連携専門家が企業とコンサルティングを重ね、共同で案件形成を行う仕組みになっている。
- BOP ビジネス支援においては、開発効果を重視する援助機関側と、ビジネスの立ち上げを優先する企業側とでは、当然ながら、案件形成時にプライオリティをめぐる緊張（tension）がある。DFID も BMZ、GIZ もこうした現実を認識したうえで、援助機関として、企業に無理ない方法で、どのように開発効果を高めていくべきか（hands on vs. hands off のバランス）を考え、試行錯誤を続けている印象。

1. 英国

<援助見直し、新しい国際開発政策>

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）は国際開発政策を重視する方針を示し、1997年に労働党政権が新設した国際開発省（DFID）の存続、ミレニアム開発目標（MDGs）達成のために政府開発援助（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の遵守を表明した¹。一見、前政権の国際開発政策と似ているが、DFID業務の仕方には大きな変化が生じている。厳しい経済・財政事情の中でODA予算を聖域化している状況をふまえ、血税を一ポンドたりとも無駄にせぬよう「Value for Money (VfM)」（費用対効果）、「Results and Impacts」（成果主義）、「Transparency」（透明性）を徹底的に導入している。DFIDのアンドリュー・ミッチェル大臣は就任後、援助対象国・機関の「選択と集中」、独立評価委員会の設置など、効率的・効果的な援助実施や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、全てのプロジェクト文書や支出（500ポンド以上の調達）、DFID幹部職員等の給与・旅費・交通費がウェブサイトにも公開されるようになった²。

さらに後述するように、新たに設置した国家安全保障会議（NSC）のメンバーにDFID大臣が加わるなど、国際開発は対外政策の重要なコンポーネントのひとつに位置づけられている（特に新興国とのパートナーシップ、脆弱国や中東・アラブ支援などの関係）。全政府的（Whole-of-the Government）アプローチが徹底しており、政策の一貫性が確保される仕組みになっている。

(1) 二国間援助の見直し： DFIDは二国間援助とマルチ援助の見直しを行い、2011年3月に結果を公表した。二国間援助は27カ国に選択・集中し³、2016年までに16カ国への援助を終了する（中国、ロシア、インドネシア、ベトナム、カンボジア、イラク、アンゴラ等）という、メリハリある方針である。

DFID内に「見直しチーム」を設置し、まず各国・地域担当チームで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）に対して、当該国・地域で実現可能な「成果」の検討を行った。DFIDに

¹ 英国では、労働党政権では国際開発を担う省庁が外務省から独立し、保守党政権では外務省の外郭組織となる歴史が繰り返されてきた。今回、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記される。労働党政権はODAを2013年までに対GNI比0.7%に増額する方針を表明、ブラウン首相時代の2010年1月に2013年以降も対GNI比0.7%の維持を含む法案が起草された。現政権もこの方針を確認、法令化をめざしている。議会承認はまだだが、2010年10月のSpending Reviewにおいて、2013～14年にODAを対GNI比0.7%まで増加・維持する計画を打ち出している。

² マイケル・アンダーソン政策局長（副次官）との面談による。

³ 27カ国はアフガニスタン、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、シエラレオネ、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。

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」から見直し、英国の比較優位が限られているために DFID 支援が長期的にインパクトをもちえない国、経済成長を遂げもはや援助が必要でない国を特定し、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。このプロセスにおいて省内・外の専門家、NGO、他省庁とも協議を行い、大臣自らが最終決定をした。ちなみに DFID が援助を集中する 27 カ国は、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 という困難に直面しているとのこと。

(2)マルチ援助の見直し： 英国が拠出する 43 の国際機関を貧困削減などの成果に応じて評価し資金配分する (VfM の観点) 方針を打ち出した。評価の結果、国際機関を①「非常によい=very good」(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=good」(UNDP、WFP、国際赤十字など 16 機関)、③「適切=adequate」(欧州委員会、UNAIDS、UNEP、WHO など 9 機関)、④「悪い=poor」(UN-HABITAT、ILO、UNIDO、国連国際防災戦略など 9 機関) の 4 つに分類。そして、①の国際機関には資金拠出を大幅に増やす一方、③には改革を前提に支援を継続するが 2 年以内に再評価する、④の国際機関に対しては支援を停止または脱退し節約分を他機関に再投資する、といった厳しい結論をだした⁴。

(3)援助インパクト独立評価委員会 (Independent Commission for Aid Impact: ICAI) : ICAI は、DFID の援助事業を納税者の視点から評価する (VfM の観点) ために新設された。DFID から独立し議会の国際開発委員会に報告し、援助効果・インパクトを最大化するための提言を行う。2010 年 10 月に ICAI 委員長に Graham Ward 氏 (会計専門家⁵) が就任し、2011 年 5 月に今後 3 年間の業務計画を発表し活動を始めている。実際の評価業務は外部コンサルタント (KPMG) に委託して行う。今年 16 のレビューを実施予定で、評価結果はウェブサイト公表される。DFID は ICAI の提言を全て受け入れる義務はないが、反論する場合は直接、議会に説明責任を負う。

当方が DFID 職員に、ICAI メンバーに開発の専門家が少ない理由を聞いたところ、ICAI は援助業界をこ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意図している、との説明があった。ICAI 設置後も DFID 内の評価部門は存続し、プロジェクトサイクルを通じた教訓の蓄積・DFID 事業への反映に努めていく。また、事業の成果・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を 40 名、新規採用したとのこと。

<新興国とのパートナーシップ>

⁴ ただし、「悪い」9 機関のうち、4 機関 (英連邦、FAO、IOM、ユネスコ) は特別措置として二年の観察期間を設けるとしている (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)。

⁵ 委員長 (Chief Commissioner) の Graham Ward 氏は国際会計士連盟のトップを務めたこともある会計士。他に 3 名の Commissioner がいる (経営コンサルタント、汚職防止の専門家、法律専門家)。

ミッチェル大臣は 2011 年 2 月にチャタムハウスで、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。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、新興国の経験を活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、援助から卒業後も異なる方法でパートナーシップを強化する方針である。この演説をうけて「Global Development Partnership Programme (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、対話を通じたバイの関係性を維持を行ったり、②G20 のアジェンダ設定に働きかけることにより、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インスツルメントである。①については、中国、インド、ブラジル、南アフリカが GDPP の重点国になっている。

こういった戦略性はどこから来るのか。英国政府は、新興国対応について省庁を超えて議論するメカニズムを作っている。キャメロン首相は 2010 年 5 月に NSC を設置し、DFID 大臣もそのメンバーである⁶。NSC は首相が議長となり、国家安全保障に関わる様々な 이슈を検討する場で、週 1 回程度 (リビア対応など、多いときは週に 2~3 回) 関係閣僚が集まる。そして、NSC の下に新興国に特化した小委員会が設けられている (議長は外務大臣)。小委員会では、全ての新興国を 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、Tier 3 にはメキシコ、コロンビア、タイなどが含まれる。小委員会の議論をふまえて各省庁はそれぞれの所掌で新興国とパートナーシップを構築する。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 (Committee of Senior Officials) が月 1 回程度もたれているとのこと。

DFID は新興国の駐在員事務所の多くを閉鎖したが、GDPP を実施するために英国大使館内に DFID スタッフを配置している (ただし、事務所時代より少人数)。GDPP のもとで連携事業に取組む際は、成果を VfM の観点で正当化する必要がある。特に当該新興国と連携することで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、という観点から定量的な説明が求められるとのこと。

中国は Tier 1 に分類され、英国にとって戦略的な重要性がきわめて高い新興国で、2009 年には「Cross-Government Strategy for Engaging with China」が策定されている。DFID は 3 ヶ月前に、援助資金の使い方に関する MOU を中国政府と結んだ。DFID は対中国援助

⁶ NSC はキャメロン首相、クレグ副首相、外務大臣、防衛大臣、エネルギー・気候変動大臣、国際開発大臣を含む 10 名の閣僚で構成されており、首相が議長を務める。なお、脆弱国家・紛争国への支援も NSC の重要な議題であるが、実施については、外務省、防衛省、DFID の 3 省がひとつのユニットでプログラムと資金を共有して取組む体制ができている。具体的には Conflict Pool という基金が設けられ、3 省がほぼ等分に予算を拠出、さらに Stabilization Unit が DFID 内に設置され、3 省のスタッフが働いている (トップは持ち回りで現在は DFID 出身者)。例えば、リビアへの軍事協力は防衛省が、人道支援は DFID が担当している。

を終了したが、MOU によれば今後は、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。具体的には、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、DFID は環境社会配慮・セーフガード強化の点で協力する（DAC 統計上は、コンゴ民主共和国に対する ODA として報告）。タンザニアでも中国政府が支援しているインフラ整備に対し、DFID はインフラ管理能力の強化を支援する。これらは三角協力と言えよう。DFID は対ブラジル援助を 2 年前に終了したが、ブラジリアの英国大使館に DFID スタッフが引き続き駐在し、地球規模課題やアフリカ開発において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 を結び、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）インドに対する支援は当面は継続するが、内容を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、民間セクター開発といっても英国企業のインド市場進出を支援するのではなく、貧困州における地場産業や起業家支援が中心になる⁷。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、成果ができ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。

このように DFID は GDPP のもとで三角協力や南南協力、研究協力などに取組み始めている。しかし、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のようなトップダウン・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。このため、マイケル・アンダーソン政策局長（副次官）は、GDPP は試行錯誤の段階にあり、GDPP の年間予算は約 50 百万ポンドだが必ずしも使い切れていない状況と述べていた。業務の流れとしては、新興国の大使館に駐在する DFID チームが本部の GDPP チームに協力事業を提案し、GDPP にて成果や VfM などの観点から妥当性を検討、事業計画が承認されれば必要な予算が担当する地域部を通じて配分されるとのこと。

<民間セクター開発>

ミッチェル大臣のもと、DFID が行った組織再編のひとつが民間セクター局の新設である（別添 2 の組織図参照）。民間セクター局は他の部署の業務に民間セクターの視点を反映させ、必要な働きかけやファシリテーションを行う。本部スタッフは 14 人で、①企業との連携を担う Business Engagement Hub（BOP ビジネス支援を含む）、②投資とファイナンス（CDC を通じた投資金融⁸、中小企業支援、インパクト投資や Patient Capital）、③インフラ投資や基礎サービスの提供（教育、保健、水など）、④政策・マネジメント等の業務に携わっている。なお、WTO 交渉等の貿易は民間セクター局ではなく、ビジネス・イノベーション

⁷ DFID は法律で、英国企業に対する 1 社支援は禁じられている。

⁸ CDC（以前、Commonwealth Development Corporation と呼ばれていた）は DFID が 100%出資し、途上国の民間企業を対象とした投資金融機関。現政権は、CDC の業務をサブサハラ・アフリカと南アジアに集中させ、開発効果を一層重視する方向で改革を進めている。

ン技能省（BIS）と DFID による Joint Trade Policy Unit が担当している。

民間セクター開発は DFID にとって決して新しい取組みでない。前政権も 1999 年に BOP ビジネス支援の先駆けであるチャレンジファンドを導入するなど、官民連携に取り組んできたし、特に 2008 年に就任した Vadera 副大臣（当時）は DFID は成長路線に転換させ、インフラ支援や地域統合、UNDP と共同による「ビジネス行動要請（Business Call to Action: BCtA）」を推進した。よって、今般の民間セクター局の新設のねらいは、DFID の様々な部署に分散していた民間セクター開発に関連する活動をひとつに統合し、ビジネスとのコンタクト窓口を明確化するという政治的メッセージと言えよう。同局に企業からの出向者を受け入れる試みも始まっている（現在 2 名で 3 ヶ月程度、企業が費用負担）。海外駐在の民間セクターアドバイザーは役割が格上げされ、従来より多額の予算を使えるようになったほか、途上国現地で民間企業との接点になることが期待されているとのこと。

現政権は 2011 年 5 月に民間セクター開発戦略「The Engine of Development: The Private Sector and Prosperity for Poor People」を公表した。だが、これは新戦略というよりは DFID が民間セクター開発や官民協力を重視する方針を示したもので、DFID の民間セクター開発の支援メニューが大幅に変わったわけではないとのこと⁹。

ミッチェル大臣は、途上国の民間セクター開発支援だけでなく、DFID 自体の業務のやり方をビジネス流に変えたいという強い意向をもっている。面談した DFID スタッフの多くが、「民間セクターの DNA を DFID 業務に主流化する」ことが求められている、と述べていた。また、成果主義が強まる中で、民間セクター開発に対する DFID の貢献（成長や貧困削減へのインパクト）をどのように測定するのか、今後、証拠にもとづく分析（evidence-based research）を強化していく必要性があるとの説明があった。

<BOP ビジネス支援>

BOP ビジネス（インクルーシブ・ビジネス）について、DFID は 1999 年以降、各種のチャレンジファンドを設置し、本業を通じた社会的課題解決への取組みを支援している。2008 年に UNDP と合同で「Business Call to Action (BCtA)」を立ち上げ、貧困削減に貢献する革新的なビジネスを促す啓蒙活動を支援している。こうした 10 年余の経験を通じて明らかになったのは、BOP ビジネスに関心をもつ企業は増えたが、貧困層とパートナーシップを組むにはどうすればよいか分からないと言う企業が多いことだった。例えば、チャレンジファンドの先駆例である Financial Deepening Challenge Fund (FDCF) や Business Linkage Challenge Fund (BLCF) の経験から、パートナー構築について企業に丁寧に（hands on）助言する必要性が明らかになった。2008 年に発足した Africa Enterprise Challenge Fund (AECF) は、アフリカ農村部の貧困削減に貢献する地場企業を主な支援

⁹ 民間セクター局の担当者によれば、民間セクターの開発効果についてさらなる研究・分析をふまえたうえで、本格的な戦略文書を作ることになるとのこと。

対象とするが、中小企業に開発効果を考慮した検討やプロポーザル作成を要請しても、文書作成に不慣れで時間を要する場合が多いことが判明。そこで、これらの課題に対応すべく、2010年に「Business Innovation Facility (BIF)」という、BOP ビジネスを検討している企業に技術支援を行うファシリティが創設された。

VfM や成果を重視する現政権では、ODA で BOP ビジネスを支援する際に開発効果を示すことが一層、強く求められるようになってきている。一方、企業はビジネスを熟知しているが、開発の視点は必ずしも十分に備えていない。こうした実情をふまえ、DFID はどのように企業に開発効果を考慮したビジネス形成を促しているのか。そもそも、ODA による BOP ビジネス支援において援助機関はどの程度、企業に開発の視点を事業形成時に求めるのが適切かつ現実的か。この点については DFID も試行錯誤の段階という印象をうけたが、以下、興味深い取組みを幾つか紹介する。

なお、英国は 1997 年に成立した DFID のクレア・ショート初代大臣の時に、法律でタイド援助を禁止した。官民協力で一社支援は禁じられている。従って、チャレンジファンドや BIF を通じた BOP ビジネス支援は、企業からの公募を一定のクライテリアにもとづいて DFID が審査・選定する方式をとっている。支援対象は英国企業に限らず、途上国の地場企業や多国籍企業にも開かれている。

(1) BCtA (2008 年、UNDP と協働¹⁰) : BCtA は、MDGs 達成のために企業に本業で社会的課題の解決に貢献するイニシアティブをとるよう喚起する。趣旨に賛同し行動を起そうとする企業は BCtA に登録すると、事務局を通じて啓発・普及のための各種企画やセミナーに参加する機会、成功例の紹介、世界各国で同様の関心をもつ企業とのネットワークづくりの機会等が提供される。BCtA に登録する際、企業は基礎情報、および当該イニシアティブがどのように社会的課題の解決に貢献するかを申請フォームで自己申告する。その時に使われるのが、投資、雇用創出、財・サービスへのアクセス、企業開発、所得創出、インフラと持続可能性に関する指標である。事務局の審査を経て正式登録が認められた後、企業は成果フォームにより、申請した指標の達成状況を定期的に報告する義務を負う。BCtA が意図しているのは、特定の BOP ビジネス事業の形成支援というよりは、企業が検討中の BOP ビジネスや関連イニシアティブ全般について開発効果や指標化を考える枠組を提供し、ひいては企業内でモニタリングする体制を作ることを奨励することにあると思われる。BCtA は、このプロセスで技術支援は行わない。

(2) AECF (2008 年～¹¹) : チャレンジファンドの先駆例である FDCF と BCLF の経験をふまえて設計され、アフリカのアグリビジネスや再生可能エネルギー等、農村の貧困問題

¹⁰ BCtA には、英国と UNDP のほかに、UN グローバルコンパクト、USAID、オーストラリア、オランダ、クリントン財団等も拠出している。申請フォームと成果フォームについては、「Measuring Value of Business Call to Action Initiatives: A Results Reporting Framework」を参照。

<http://www.businesscalltoaction.org/wp-content/uploads/2010/07/BCtA-Reporting-Results-FINAL.pdf>

¹¹ AECF は DFID の他に、オーストラリア、オランダ、デンマーク、IFAD が拠出。2008～11 年間の資金規模は 100 百万ドルで、うち DFID は 40 百万ドルを拠出している。

の解決に貢献するビジネスを奨励し、贈与または融資で支援する。1件あたりの支援額は平均 750,000 ドル (250,000~1.5 百万ドル) と、後述する BIF に比べて大きい。ナイロビを拠点とする非営利組織 Africa Green Revolution Alliance (AGRA、ロックフェラー財団とドイツ財団が拠出) と連携しているが、ファンド運営は KPMG に委託している。KPMG は Triple Line Consulting (開発事業のモニタリング・評価に強い)、Imani Development (東・南部アフリカを中心に農業や工業を支援する開発コンサルタント) とコンソーシアムを組み、アフリカ開発や開発効果の視点を入れた案件形成を支援している。応募企業はまず事業のコンセプトノート (2 ページ程度) を作成し、独立審査委員会による第一次審査を通ると、より詳しいビジネスプランを提出する。独立審査委員会はビジネスプランを競争的に審査し、最終的に適切なビジネスプランを選定する。KPMG 等のファンド運営チームは、企業がビジネスプランをドラフトする段階で助言を行う。これはビジネスプランの作成時に、企業に開発効果の検討を過度に求めるのは現実的でないと判断による。当然ながら、企業にとってビジネスの立ち上げが最大関心事で、初期段階で開発効果を指標化することへの関心は薄い (また、そのような作業に慣れていない)。こうした事情をふまえ、AECF では第一次審査を通り、ビジネスプランを作成する段階に進んだ企業とワークショップを行い、開発の観点から企業とともに考えていく仕組みを導入している。

AECF の中間評価の結果、支援をうけた企業の中で地場の中小企業や女性起業家によるビジネスの数が限られていたことが明らかになり、企業のプロポーザルにどの程度、開発効果指標を記載してもらうのか、誰がそれを考え記載すべきかなど、検討する必要性が認識された。AECF ではファンド運営を担う KPMG 等チームが案件ごとの評価モニタリングのための指標化を助言する仕組みを埋め込んでいる点で、従来のチャレンジファンドに比べて hands on である。しかし、KPMG がどの程度、丁寧に指導するか、また DFID はどの程度詳しい開発効果指標を求めるべきなのか (KPMG にとってもコストが増える) 等、検討課題は残っているとのことだった。

(3) BIF (2010 年~¹²) : BIF は、貧困層が消費者、生産者、流通業者等として恩恵をうけるインクルーシブ・ビジネスを行おうとしている企業に対し、革新的なビジネスモデルや多様なパートナー構築を支援する。BIF の運営は Pricewaterhouse & Coopers (PwC) が受託し、PwC は複数のコンサルティング会社や NGO が連携したコンソーシアム型のチームで運営している。具体的には、Imani Development (上述)、Intellectap (インドを中心にインクルーシブ・ビジネスのコンサルティング)、Convention on Business Integrity (ナイジェリアのビジネスを汚職から守る活動を行っている団体)、International Business Leaders Forum (新興国に進出する際に現地、政府との協働を支援する NPO)、Renaissance Consultants Limited (人材開発、研修の観点でビジネス・開発の両部門でコンサルティング)、Accenture Development Partnerships (NGO や NPO に戦略的アドバイスを行う) が含まれる¹³。BIF はロンドンとパイロット 5 カ国 (ナイジェリア、マラウイ、ザンビア、インド、

¹² BIF は、DFID が拠出し、2010 年 7 月~2013 年 6 月の 3 年間で、3 百万ポンドを資金として運営する。3 年後は DFID だけでなく、他ドナーの支援も動員してスケールアップしたい意向。

¹³ PwC の木村亮介氏による「英国での BoP プラットフォーム事例からみる、求められる日本の BoP オー

バングラデシュ)の現地に国別チームを配置し、①インクルーシブ・ビジネス案件形成のための企業に助言したり(無料だが、基本情報のみ)、②企業のプロポーザルを審査しBIFがめざす事業のクライテリアに合致する場合には、テイラーメイドな技術支援を行う(支援金額は1件あたり30,000~50,000ポンドで、企業側もコストシェアリングする)。③モニタリング評価を通じて、成果や教訓を広く発信する(Practitioners Hub)。具体的な事例を作成することも重要な役割である。発足後1年をへた現在、18件が審査を通っている。BIFは3年間で最低30案件を立ち上げることがめざしている。

Hands on と hands off の取組みをどうバランスをとるかという課題について、BIFは支援金額が比較的小さいので、企業から手軽に(cheap)、気楽に(light touch)、しかも充実し(robust)、役に立つ(useful)な支援を行うことをめざしている。BIFではプロポーザル審査に通った企業に対し、ワークショップを通じて、対面で開発効果の指標化を企業と一緒にやっている。実際には指標化の作業については、企業ではなくBIFチームが行う場合が多いとのこと。なお、ベースライン指標については、BIFチームがサンプルフォームを作成しており、当該ビジネスがBOP層を主に消費者として恩恵を与える場合、生産者や流通業者として恩恵を与える場合など、分類して、開発効果を検討することが出来るように設計されている。

(4)ETI(1998年~): Ethical Trading Initiative(ETI)はNGO、企業、労働組合等の3者で作る非営利組織。ILOが定める労働権に関連した基本的な国際原則を規範として導入し(ETI Basic Code¹⁴)、加盟するNGO・企業・労働組合とともに世界中のサプライチェーンに置かれている労働者の労働条件や生活改善のために日々、協力している。設立時は企業4社と少数のNGOや労働組合だけだったが、現在では75社が加盟。主な財源はDFIDからの支援¹⁵、企業やNGOの会員費、研修事業からの収入である。ETIは研修や各種企画を通じて、労働慣行やサプライチェーンのマネジメントにおいて企業に意識改革を働きかける。企業・NGO・労働組合が協働し、ETIの基本規範を企業活動に取り入れることがビジネス上の利点につながることを関係者が実感することで(例えば、労働生産性の向上、原材料供給の安定化)、企業活動に定着・普及していくことをめざすもので、長期的な視点からの取組みと言えよう。

加えて、海外開発研究所(ODI)で開発とビジネスを研究するチームと意見交換した。このチームは過去に観光業(複数のアクター、貧困層がバリューチェーンに参加)の貧困削減インパクトを分析しているが、バリューチェーン分析はある時点で貧困層がうけた恩恵を調べるには有用だが静態的なので、開発効果を測定するためにはベースライン調査後、一

ガナイザーのポイント」、2011年1月31日、GRIPS開発フォーラム・アフリカ産業戦略勉強会での発表資料。

¹⁴ ETIに加盟する企業は、次のETI Base Codeの遵守が求められる: ①雇用の自由選択、②労働組合への自由参加と結社の自由、③健康で安全な職場、④児童労働の禁止、⑤国際基準を満たす賃金支払い義務、⑥適切な労働時間の遵守、⑦差別の禁止、⑧正規雇用の供給、⑨非人道的な扱いの禁止。

¹⁵ DFIDは98年の設立時からETIに資金支援している。現在は2011~14年までのNGO支援スキーム(Partnership Program Agreement)のもとで、1.3百万ポンドを支援。

定年数を経て再調査するなど動態的な分析を加えることが望ましい、と述べていた。このように BOP ビジネスの開発効果を研究サイドから実証的に分析することは、将来の取組みへの教訓を得るうえでも有用である。今後、研究面で BOP ビジネスの開発効果を分析する手法が深まっていくことは意義は大きく、期待したい。

同時に、この ODI 研究チームは（研究サイドでビジネスの開発効果を分析する手法をさらに精緻化していく努力に加え）、実務者の参考になるよう、簡素化した評価指標を作る必要性も指摘していた。開発とビジネスの接近にともない、近年、ビジネスの環境・社会面や開発インパクトを分析・指標化する試みが活発になっている¹⁶。その際、援助機関は ODA で企業を支援する限りは開発効果を確保したい一方、企業にとっては事業立ち上げが最大プライオリティなので、開発効果指標について後手になる場合が少なくない。企業には開発の専門家はいないので、開発効果を検討することに消極的な場合もあろう。こういった開発側と企業側の緊張（tension）を DFID が経験してきたことは既述のとおりである。面談した ODI 研究者も同じ問題意識をもち、ビジネスの開発効果を評価する様々な既存の枠組を検討・整理したうえで、実践的で簡素な枠組を提示する必要性を指摘していた¹⁷。

2. ドイツ

<新しい開発協力政策>

2009 年 10 月に発足した第二次メルケル政権（キリスト教民主同盟（中道右派）と自由民主党、キリスト教社会同盟の連立）で自由民主党のディルク・ニーベル氏が経済協力開発省（BMZ）大臣に就任した。これをうけて、ドイツの開発協力政策は社会民主党（中道左派）が BMZ 大臣であった前政権時代に比べ、ビジネス寄り、国益重視へと変化している。ミレニアム開発目標（MDGs）達成にむけた努力を続ける一方で、①経済協力や企業との連携重視、②マルチからバイ援助へ、③財政支援からプロジェクト型援助へのシフトが明確になっている。前政権が掲げた「The Social and Ecological Market Economy」はドイツの発展モデルをふまえた理念として否定しないが、以前ほど全面に打ち出されていない¹⁸。むしろ、厳しい経済・財政状況のもとで ODA 増額に理解を得るために、納税者に「顔が見え

¹⁶ 例として、BCtA による Measuring Value of Business Call to Action Initiatives: A Results Reporting Framework、WBCSD/IFC による Measuring Impact Framework、Oxfam による Oxfam Poverty Footprint、William Davidson Institute による The Base of Pyramid Assessment Framework、GIIN による Impact Reporting and Investment Standards (IRIS)、IFC による Development Outcome Tracking System (DOTS)等、特定の BOP ビジネス事業の開発効果分析から、企業 CSR 活動全般の報告にいたるまで目的に応じて、様々な手法・枠組が開発されている。

¹⁷ この問題意識をふまえた検討として、”Harnessing core business for development impact: Evolving ideas and issues for action” (Caroline Ashley), ODI Background Note, February 2009, “Approaches to assessing business impacts on development” draft framework paper for the May 12th meeting organized by DFID, ODI and Business Action for Africa (Caroline Ashley, Karen Ellis, Caroline Schramm), ODI, April 2009 を参照されたい。

¹⁸ 前政権のドイツの開発協力政策については、GRIPS 開発フォーラムによる、ドイツ・英国出張報告（2009 年 8 月 13 日）を参照。<http://www.grips.ac.jp/forum/pdf09/Germany-England-report1.pdf>

る」(visibility の高い) 開発協力を進めていく意向である¹⁹。体制としては、2011 年 1 月にドイツ技術協力公社 (GTZ) を軸に、DED (専門家派遣の実施機関) と研修実施機関 (InWEnt) を統合してドイツ国際協力公社 (GIZ) が誕生した。前政権は資金協力を担う KfW 開発銀行と GTZ の統合を試みたが、政治的困難から実現しなかった経緯がある。

BMZ は現政権の開発協力政策として「Minds for Change—Enhancing Opportunities」を公表 (2011 年 8 月)、現在、パブリックコメントを募集中である。同文書は、開発協力を「将来のための投資 (Future-Proof Development)」と位置づけ、ドイツ国民・世界を含む全ての人々にとって Win-Win となる持続的開発を推進していくことを謳っている。重点課題はアフリカ開発 (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、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) で、ドイツ企業の海外進出も視野にいたした経済協力がより明確になっている。実際に、BMZ の民間セクター開発に関する戦略文書 (2011 年 4 月策定、後述) は、官民協力を推進する数々の施策を示している。経済協力や企業との連携を重視する背景には、対 GNI 比 0.7% までの ODA 増額は財政的に容易でない一方、社会的課題に関心をもつ企業が増えており MDGs 達成には民間資金の動員が必要という認識が広がりつつあること、加えてドイツ企業 (中小企業を含む) の途上国ビジネスを支援したい現政権の意向など、複合的要因があると思われる。

マルチからバイ援助へ、財政支援からプロジェクト型援助への動きに関連し、BMZ としては、欧州委員会の開発援助にかかる任意拠出金である欧州開発基金 (EDF) の理事会に BMZ スタッフを配置し、ガバナンスが不十分な国には財政支援を停止するなど、発言権を行使していきたいとのこと。また、汚職などでマルチ援助の使途が不透明にならないよう、実施機関として長年実績のある GIZ をフルに活用して国民への説明責任を果たしていく意向である。ゲイツ財団からの受託資金 (最近 MOU を締結) や世界基金を通じた支援でも GIZ を活用していきたい模様²⁰。英国とドイツは ODA 使途や効果について国民への説明責任をどう果たすかという共通課題を抱えているが、DFID がスタッフ削減の中で VfM やインパクト評価により科学的検証を強化しているのに対し、BMZ は現場で着実に援助を実施できる組織として GIZ をフル活用して対応しようとしており、対照的と言えよう。ドイツでの面談を通じて、欧州ドナーは人員削減や財政支援重視の結果、実施能力が弱体化しているため、GIZ がそれを肩代わりして (他機関の予算も活用して)、実施機関としての存在感を内外に示していきたい、との意欲が感じられた。

BMZ は 58 カ国を「パートナー国」と呼び、ODA の重点支援国と位置づけている。パートナー国とは 2 年ごとに相手国政府と支援方針を協議し、合意した 3 つの重点分野で資金協

¹⁹ 現政権は 2010 年 6 月に財政再建策を発表し、2011~14 年に 800 億ユーロを削減する予定。2011 年度の BMZ 予算は 2.5% の微増となっており、2015 年までに ODA の対 GNI 比 0.7% 達成は危ぶまれている。

²⁰ なお、ゲイツ財団との連携事業については、財団からの拠出額をドイツ政府拠出分とあわせてドイツの ODA として計上できないか交渉中。この他、官民協力事業において、ODA の seed money で動員した民間資金を含めて ODA として計上できないかについても、検討中とのことだった。

力や技術協力を実施する。また、パートナー国でなくても、テーマ別・地域的アプローチによる協力を行う場合もある。BMZ としては連立合意が示す開発協力の基本方針をふまえ、今後、パートナー国を 50 カ国に減らす方針である（どの 8 カ国を外すかは政府内・議会との調整が必要で未定）。ただし、これはあくまでも BMZ が所掌する ODA 対象国についてである。近年、他省庁が非 ODA も動員して新興国との協力を拡大しており、GIZ を実施機関として活用する機会が増えている（詳細は後述）。その結果、BMZ が定めるパートナー国以外でも、GIZ は事業展開できるスペースが広がっている。今後、開発協力の政策官庁 BMZ と実施機関 GIZ の間の相対的な力関係が変化する可能性もあり、注目される。

なお、2011 年 1 月に開発協力の全体像を把握・情報共有する目的で、開発協力の省庁間調整会合が発足した。BMZ 次官が議長を務め、ほとんど全ての省庁の幹部が出席する。今まで 3 回会合が開かれた。これにより BMZ はドイツ全体の開発協力の政策の一貫性を高める体制をつくりたい意向だが、同会合を支える実務レベルの調整会合はまだないとのこと。複数の面談者は、ドイツでは各省庁が自立性をもって政策決定・実施するので、省庁を超えて政策の一貫性を確保することは難しいと述べていた。

<新 GIZ の誕生>

2011 年 1 月に GTZ（技術協力）を軸に InWEnt（研修）と DED（専門家派遣）を担当する組織を統合して新 GIZ が発足、包括的な技術協力の実施体制が整った（別添 3 は 10 月 1 日に公表された組織図）²¹。GIZ は、17,000 名の旧 GTZ 職員（うち約 6 割がローカル職員）と 3,000 名の旧 DED や InWEnt 職員および CIM 専門家等を併せ、20,000 人体制となる。

注目すべきは、新 GIZ は「国際協力公社」として、①GTZ 時代からの途上国への技術協力だけでなく、先進国・新興国・ドイツ国内も対象として持続的開発にむけた協力を実施するマנדートをもつようになったこと、②ODA 以外の公的・私的資金を動員しドイツの国際協力の実施機関として機能していることである。GIZ は InWEnt から 12 の国内研修拠点を受け継ぐので、拡大するマנדートのもと、今まで以上に（ドイツ）企業や市民との連携・交流を強化していく。GIZ スタッフは、マנדート拡大を歓迎しつつも、広がる業務領域の中でどのように効果的に新事業を立ち上げ、遂行していくかが課題と述べていた。

GIZ の重要な特徴は、公社として内外の様々な機関から事業を受託し、ODA 以外の資金を動員できる点にある。既に GTZ 時代の 2001 年にコンサルティング部門 IS (International Service) を立ち上げ、途上国・中進国政府、二国間・マルチ援助機関 (DFID、オランダ、EU 等) からフィーベースで受託事業を実施している。加えて近年は、科学技術、気候変動対策、治安と平和構築、移民等の分野で BMZ 以外の省庁が、GIZ を通じた国際協力の実施を拡大している²²。例えば、環境・自然保護・原子力安全省 (BMU) は炭素排出量取引か

²¹ 2011 年 1 月の新 GIZ 発足後も組織図ができるのが遅れた理由として、GIZ のマンドート拡大をふまえて機能・体制面の検討、17,000 名ものスタッフの配置に時間がかかった、との説明を GIZ からうけた。

²² GIZ の 2010 年次報告書によれば、GIZ 全事業費のうち 67.8% が BMZ 予算、9.6%が他省庁からの予

らの歳入の一部を GIZ に配分・委託して、国際協力事業を実施しているとのこと。

英国では DFID が国際開発政策全体を担当し、司令塔として他省庁との調整を含め国際開発政策の一貫性を確保している。ドイツでは、ODA ベースの開発協力は BMZ が所掌するが、新興国とのパートナーシップや官民連携を含め協力領域が広がるにつれて、他省庁が ODA 以外の資金も動員し GIZ を活用して国際協力を行う動きが加速している。

<新興国とのパートナーシップ>

BMZ は 2011 年 6 月に「Strategy for Development Cooperation with Global Development Partners (2011-2015)」を公表した。従来、重点支援国を「パートナー国」、他の ODA を卒業しつつある中進国を「アンカー国」と分類していたが、この文書ではアンカー国に代えて、新たに「グローバル開発パートナー国」という概念を導入した（「パートナー国」に分類される）。グローバル開発パートナー国の中核はインド、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（G20 のうち、中国、アルゼンチン、トルコ以外の新興国）。これら新興国には貧困削減支援でなく、地球規模課題やグローバルガバナンスへの貢献、政策制度上の改革など国全体に波及効果がある持続可能な成長支援へと協力内容を再編していく（国際公共財、環境・エネルギー・自然資源の保全、金融システム・社会保障・中小企業支援・社会環境システムやスタンダード、職業技術協力等）。インド、インドネシア、ブラジル、メキシコ、南アフリカは引き続き「パートナー国」でもあり、BMZ が定期的な政策協議を行って協力分野を決める（インドは 2 年ごとに、他の国々はより長い間隔で政策協議を実施）。なお、2005 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（現地大使館）、環境・自然保護・原子力安全省、経済技術省、教育研究省等の他省庁も参加する機会が増えているとのこと。

例えば、インドに対しては、貧困州の特定地域をターゲットした小規模プロジェクトは実施せず、経済協力を中心とした支援へシフトしていく。技術協力や資金協力等の既存のツールを使うが、KfW の資金協力はより譲許性の低い融資になる。ブラジルやメキシコとは三角協力を推進するとのこと。同時に、三角協力は新興国側、途上国側のニーズを丁寧に汲み取って実施する必要があるため、調整費用が多くかかる場所、適切な実施方法について試行錯誤中であるとの説明があった。

興味深いのは中国との関係である。連立合意にもとづき、BMZ は 2010 年に対中国援助を公式に終了した。急成長を遂げ今やドイツ企業の競争相手となった中国になぜ援助するのか、という国民世論に配慮した政治的判断である。上記 5 カ国と違い、中国はもはや BMZ のパートナー国でないので、既往案件をモニタリングするが新規案件は形成しないし、定期的な政策協議も行わない。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 が中国と協力する可能性を排除するものではない。また、BMZ 以外の省庁は、GIZ

算、14.9% が国際機関・他国政府等から IS への委託事業、8.0% が共同拠出事業となっている。

を活用して中国でも事業を実施している。

こうして、中国はもちろん、新興国との協力において GIZ は BMZ を超えた他省庁を含む国際協力の実施機関として重要性を増している。現政権になって BMZ、経済技術省、環境・自然保護・原子力安全省、外務省が中心になり、実務レベル幹部が集まり（年に4回程度）、新興国との協力や資源パートナーシップなど、共通の関心事項について意見交換し各省の取組みを情報共有する場を設けているとのこと。ただし、全政府的なアプローチにはなっていない模様。

<民間セクター開発>

経済協力や企業との連携推進は現政権の重要施策である。BMZ は 2011 年 4 月に公表した民間セクター開発に関する戦略文書において²³、持続的開発には成長が必要で、民間セクターと責任を共有して取組んでいく方針を打ち出した。同文書は、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）などを重視している。例えば、③・④・⑤に関しては、次のような施策を示している（以下、例示）。

- ・ BMZ に民間連携サービス・ポイントを設置（企業や経済団体からの照会に迅速に対応）。現在、専任コンサルタント 2 名、職員 4 名を配置。
- ・ Development Cooperation Scouts として GIZ スタッフを商工会議所や経済団体に派遣（最大 2 年間、GIZ 負担）、GIZ がもつ途上国の知識・経験を経済界に活用してもらう。現在 6 名を派遣済、合計 50 名をめざしている。
- ・ ドイツ・グローバルコンパクト・ネットワークを通じた、ドイツ国内における CSR 促進・啓蒙活動（国連グローバルコンパクトと連携）。
- ・ ドイツ商工会議所との協力強化。海外にある 54 のドイツ商工会議所に 30 名以上の CIM 専門家を派遣し²⁴、ドイツ国内や途上国との連携・協力強化をめざす。
- ・ 投資金融（DEG）を活用したドイツの中小企業支援、及び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（後述）を通じて企業と市民社会との連携を促すなど、案件形成を支援。
- ・ ドイツ企業と途上国企業のネットワーキング強化のために、旧 InWEnt が実施していた途上国企業の管理職研修を改訂・拡充（Fit for Partnerships）。
- ・ 資源国とのパートナーシップを強化し、ドイツ政府の「Raw Materials Strategy²⁵」に

²³ “Developing markets, creating wealth, reducing poverty, taking responsibility—The private sector as a partner of development policy” Key Issues Paper on cooperation with the private sector（BMZ Strategy Paper, April 2011）。

²⁴ CIM は連邦雇用庁と BMZ が共同管轄する機関で、1980 年に設置された。GIZ を通じて 70 カ国に年 700 名近い専門家を派遣している。CIM の専門家は相手国政府・組織との直接雇用契約でラインスタッフとして勤務する点で、GIZ 派遣専門家と異なる。

²⁵ 経済技術省「The German Government’s raw materials strategy—Safeguarding a sustainable supply

もとづき、外務省、経済技術省、環境・自然保護・原子力安全省、BMZ がそれぞれの関心・比較優位にもとづいて資源国への協力を実施（ただし、共通国に複数省庁が共同で働きかけているわけではない）。BMZ は開発協力の観点から、環境社会配慮、汚職防止、資源産業の構造の効率化等を重視し、例えば、モンゴルで鉱業のバリューチェーン構築・付加価値創出のための支援、職業技術訓練の支援を行っている。

こうした方針をうけて、GTZ 本部は、民間セクター開発や官民協力を支援する機能をひとつに集約し、民間セクター協力ユニットとして再編を行った（現在、30 名程度を配置）。GTZ 時代に過去 10 年にわたり、セクター部門だけでなく、各地域局にも民間連携担当チーム（Regional PPP Team）を設けた結果、官民協力がある程度主流化され、もはや地域局の特定チームが行う業務ではなく地域局全体で主体的に行う本来業務の一つとすべきと判断されるようになった。これをふまえて再度、機能を集権化し、民間セクター協力ユニットが各地域局の事業実施を支援する役割を担うことになった。同時に、開発専門家と企業の間には依然として考え方の違いがあり、新ユニットは民間セクターとの連携を一層強化し、GIZ 全体として官民連携を推進していく役割を担うことが期待されている。

さらに、GIZ は各国の事務所に民間連携担当を配置して現地で企業との窓口になったり、官民連携プロジェクト（PPP）の推進や、相手国政府が民間セクターと連携するための能力開発を支援している（Capacity Development for Partnerships with the Private Sector: CDP）。南アフリカに 1996 年に設立した民間セクター協力センターの活動をふまえ（サブサハラ・アフリカ地域を対象に政府・大学・企業などを対象に CSR の普及を推進）、同様のセンターをアジアや南米地域にも拡大していく。

<BOP ビジネス支援>

BMZ は 1999 年に導入した PPP ファシリティを見直し、2009 年 1 月から DeveloPPP.de という制度のもとで BOP ビジネス支援に取り組んでいる²⁶。DeveloPPP.de は、①プロポーザル競争により案件を選定する方式（BMZ がテーマを指定する DeveloPPP.de.topic と、企業がアイデアを競争する DeveloPPP.innovation の 2 種類、支援金額の上限は 20 万ユーロ）と、②公募ではなく企業のプロポーザルをもとに、複数国あるいは複数パートナーを対象とした開発効果の大きい案件形成を実施機関が共同で行う方式（Strategic Alliance、支援金額の上限は 75 万ユーロ）に分けられる。①は 3 ヶ月ごとに公募を行い、年に 80～200 件を採択（年によってばらつきがある）、平均支援額は 1 件あたり 193,000 ユーロとのこと。応募企業の 6～7 割は中小企業であるが、今後、DEG に中小企業向けのフィージビリティ

of non-energy mineral resources for Germany」(2010 年 10 月)。

<http://www.foes.de/pdf/rohstoffstrategie%20bundesregierung%20englisch.pdf>、及び BMZ による「Mineral and Energy Resources as a Factor in Development」(2010 年 2 月)

http://www.bmz.bund.de/en/publications/type_of_publication/strategies/StrategyPaper301_04_2010_en.pdf

²⁶ ドイツと英国の官民協力の取組みについては、GRIPS 開発フォーラムによる、ドイツ・英国出張報告(2009 年 8 月 13 日)を参照。<http://www.grips.ac.jp/forum/pdf09/Germany-England-report1.pdf>

調査支援ファンドを設けるなど、中小企業がより一層、取組みやすい体制を整えていきたいとのことだった。

開発と企業の視点をどのように融合するかについて BMZ 担当者に質問したところ、プロポーザル作成から最終化に至るプロセスで、開発援助機関と企業の間で密接な協議が行われるとの説明があった。①の場合、応募企業は簡単なプロポーザルを作成し、実施機関 (DEG、GIZ、SEQUA²⁷) が審査する。第一次審査を通過したプロポーザル、さらには通過しなくてもプロポーザルを改善すれば大きな開発ポテンシャルが見込めると判断される場合は、実施機関と企業で開発効果を高めていく方策につき協議を重ね、一緒に最終プロポーザルを作っていく。例えば、GIZ は本部だけでなく、(対象とする) 途上国の現地にいる民間連携専門家もプロセスに関わり助言を行う。②の場合は、当初から公募ではなく、関心ある企業や NGO 等と実施機関担当者が協議を重ねて、開発効果を高めるための案件形成をめざして、共同で取組んでいく。すなわち、DeveloPPP.de のもとで企業と実施機関が案件の設計に最終合意する前に、両方で意見交換しあう hands on 方式によるプロセスが織り込まれている。

なお、BMZ は、DeveloPPP.de の支援後 4 年をへた事業 23 件 (うち、1 件が Strategic Alliance) を対象にコンサルタントに委託して事後評価を行っている。民間セクターとの連携案件の多様性が改めて分かり、ODA 支援による開発効果の「追加性」を一律的に解釈することは難しいのではないかと、という見解が示された。ドイツ開発研究所の Altenburg 氏も、DeveloPPP.de の選定基準として通常のビジネスとは異なる付加価値の創出が重要になるが、何をもって「追加性」とするかという判断に統一された考え方はなく、企業との対話を通じて案件ごとに探っていくしかない、と述べていた。また、支援事業の開発効果を評価する指標については、できるだけ簡素 (less demanding) にすべきで、様々な国の取組みを比較・分析して検討すべきと述べていた。

3. 所感、日本の取組みへの示唆

新興国の台頭、そして途上国における企業を含む民間アクターの役割の増大によって、国際開発の構造は大きく、しかも急激に変化している。今回の出張で、英国とドイツはそれぞれ異なるアプローチをとりながらも、新興国との戦略的パートナーシップや民間連携に積極的に取組んでいることが確認できた。とりわけ印象深いのは、両国で「Beyond ODA」を視野に入れた取組みが始まっていることである。この点は、奇しくも世界銀行のゼーリック総裁が去る 9 月 14 日に行った「Beyond Aid」という講演の問題意識とも重なる²⁸。

²⁷ SEQUA はドイツ商工会議所の開発実施機関で、企業の開発協力事業への参入促進を目的として、1991 年に設立された小規模の非営利団体。ドイツの 80 の商工会議所を束ねる協会、職能団体を束ねる協会、ドイツ産業連合等が株主。2010 年以降、SEQUA の活動資金の 49% を GIZ が拠出し、GIZ の幹部職員が SEQUA との連携促進を担当するなど、両機関の連携が強化されている。

²⁸ 世銀のゼーリック総裁は今年の世銀・IMF 総会に先立つ 2011 年 9 月 14 日に、ジョージワシントン大学で「Beyond Aid」という講演を行い、新興国が台頭した新しい国際秩序の中で旧来の援助アプローチを見直す時期にきており、世銀自身も Knowledge Partner として変革する必要があると述べている。

英国は全政府的アプローチをとり、NSC 小委員会で新興国への対応戦略を検討し、その方針のもとで各省庁が新興国とパートナーシップ構築に取り組んでいる。その中で DFID は国際開発政策の司令塔として NSC に参画している。ODA から卒業した新興国に対しては、新たに GDPP の枠組でアフリカ開発等のための三角協力や、地球規模課題の解決のため協力を推進していく。ドイツは、英国ほど全政府的アプローチではないが、開発協力の次官級会合の開催、関係省庁の実務レベル幹部による定期的な意見交換（新興国や資源国とのパートナーシップ等）が始まっている。また、近年、BMZ 以外の省庁が GIZ を通じて新興国向けの国際協力の実施を増やしており、結果として、GIZ が ODA・非 ODA を含め、ドイツ政府の国際協力を一元的に実施する機関として存在感を高めている。

英国・ドイツともに、政権交代後、開発協力において民間セクター開発や官民連携を一層強化する傾向にある。特にドイツは、企業と開発専門家の人材交流など、様々な施策を打ち出している。BOP ビジネス支援については、両国ともに 10 年余に及ぶ経験をふまえ、それぞれ方法は異なるが、ビジネスプラン策定の段階で開発の視点を盛り込むべく、開発専門家が企業に対する技術支援・助言を行っている。こういった取り組みは、最近、BOP ビジネス支援を本格化した日本にとっても参考になろう。

以上をふまえ、日本の開発協力のあり方への示唆を記す。

- ・ 英国・ドイツは厳しい経済財政状況のもと、ODA の国民への説明責任を強化している。東日本大震災は日本にとって大きな試練だが、復興過程で生まれた様々な官民・民民連携の努力、そして今回改めて強く感じた世界との絆を開発協力を活かす必要があり、日本はまさに「内外一元化」したビジョンを打ち出していくべき²⁹。
- ・ 「Beyond ODA」で発想、開発協力を実施する体制づくりが必要（新興国とのパートナーシップ、官民連携はその典型）。全政府的アプローチによる取り組みが求められている。
- ・ その際、政府ワイドで重点課題や協力パートナーごとに予算・知識やネットワークを集約し、開発協力を実施していく体制を組む必要がある。日本の ODA 予算（特に技術協力や無償資金協力）は当面厳しい状況が続き、それゆえ一層、様々なリソースを集約し相乗効果をめざすことは重要と思われる。なお、円借款においては、日本は中国を除く中進国に対して環境分野や人材育成等に絞った協力を行ってきたが（その意味でドイツに類似）、既に金融市場にアクセスがある中進国からみて活用しやすい柔軟な仕組みに改善することも検討すべき（外貨建て借款の導入等）。
- ・ JICA が、「キャパシティ・ディベロップメント」の実績をもつ実施機関として、新興国を含む他国政府・公的機関、民間財団等の予算を積極的に動員するなど、国際的な存在感を強めていくことを期待する。

²⁹ 今回出張に先立ち、ドイツ GIZ から震災後の日本の国際協力に関する意見交換の要望が出され、JICA 企画部の渋谷氏と大野がそれぞれ資料を準備して説明を行った。開発協力における「内外一元化」の重要性、国内においても企業や市民社会を加えて広範なステークホルダーと連携していく意義について、特に統合によって国内拠点をもつことになった GIZ 側の問題意識と重なり、認識共有が図られた。

- 三角協力は、新興国とのパートナーシップのツールとして注目されているが、英国・ドイツともその効果的・効率的な実施方法について試行錯誤中。長年、三角協力に取り組んできた日本の知見を共有していく意義は大きいと思われる。
- JICA 業務における民間連携の主流化。民間連携室の設置を最初のステップとして、今後、適切な場合は、「通常案件」の形成においても市場（demand-side）の視点を盛り込んでいくなど、組織全体による取組みを期待したい。
- ドイツの DeveloPPP.de を参考にして、一定の基準のもとで、ODA を活用した官民連携において「一社支援」を認める可能性を検討すべき。例えば、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、他企業（日本・他国籍を問わず）もその恩恵を享受することから排除されない場合が考えられよう（追加性、革新性、非排除性）。また、英国・ドイツの経験をふまえ、BOP ビジネス支援において、開発の視点からの助言や技術支援等、開発専門家と企業が対話する仕組みづくりにも期待したい。

以上

別添

1. 日程・面談先（2011年9月13日～22日）
2. 英国 DFID 組織図
3. ドイツ GIZ 組織図