

英国出張報告

2007年2月26日
GRIPS 開発フォーラム

GRIPS 開発フォーラムメンバーの大野健一、大野泉、島村真澄、尾和潤美は、下記の目的で2007年2月13日～20日に英国を訪問し、同国の開発援助関係者および研究者と意見交換を行った(訪問先・面談者リストは別添1参照)。当フォーラムでは予めより英国の援助関係者・研究者とのネットワーク・協力関係を構築してきており、2005年3月には援助モダリティをめぐる日英双方の考え方について理解を深めることを目的としたセミナー(GRIPS ODI¹ Feedback Seminar)を東京で開催、同6月には日英それぞれのPRSPに対する知見・経験を共有し、PRSPの課題に対する有効な取組み・アプローチに関する意見交換を目的とした合同セミナー(GRIPS ODI Joint Seminar)を東京で開催している。

< 英国訪問の目的 >

- 当フォーラムで取組んでいる各種調査研究の成果・過程(特に下記分野)の対外発信(面談・セミナーでのプレゼンと意見交換、訪問先大学院での講義)
 - リーダーシップ、政治体制および開発主義国家(developmental states)
 - 東アジア諸国(タイ、マレーシア、フィリピン)の開発行政と援助管理
 - ASEANの工業化戦略
- 英国の開発援助戦略・援助研究の重点分野と援助アプローチ、援助関係者の関心事項と問題意識(現在の取組み・今後の課題や対応等)の聴取
- 日本の開発援助政策、ODA改革の動向に係わる情報の提供
- 英国の開発援助関係者および研究者とのネットワークの強化、更なる連携・協力の可能性の検討

以下、訪問先における意見交換や収集した情報のポイント、先方から示された関心事項、今後の当フォーラム活動への示唆について記す。今回特に印象に残った事項は囲みのとおり。

< 現地調査結果(総括) >

- アフリカが活動の中心である英国の援助関係者・研究者に対して、当方側より研究成果の発表・説明を行い、アジアの開発経験に基づいた視点・アプローチを示すことにより、途上国の経済発展に向けた多様な取組みの認識を喚起するという所期の目的を達成することができた。英国側からは、文化的・歴史的・地理的要素等も含めアジアとアフリカでは初期条件等が異なることを認識しつつも、成長戦略への支

¹ ODI (Overseas Development Institute) : 英国の開発援助政策に係わるシンクタンク

援という観点から、グローバル化時代における工業化戦略の中身や政府の役割、アジア諸国の開発行政制度の構築・強化の具体的経験および日本の援助の役割を更に知りたいとの反応があり、当フォーラムの研究活動に大きな関心が寄せられた。

- DFID²の昨今の開発援助戦略の特徴として、成長回帰とガバナンス重視があげられる。DFID はガバナンスと経済成長との関係性を注視していく意向で、研究者の知見を活用しながらアフリカ諸国のガバナンス強化に向けた、測定可能な体系的援助アプローチの検討を行っているところ。ただし政策と実務のリンケージが不十分なこともあり、現段階では成長戦略の中身については制度・政策環境の整備といった枠組みの発想以上に進んでおらず、また、ガバナンス強化に向けたアプローチについても研究者を含め、抽象的な議論に留まっている。
- DFID のガバナンスへのアプローチに関して注目すべき点は、彼らが、アフリカを始めとする多くの途上国が新家産制国家のもとにある実情を認識し、世銀が提唱する good governance よりも現実的なアプローチ(good-enough governance)を模索していること。DFID は、世銀に対抗する新たなアプローチを自ら打ち出してこれを国際援助潮流の中心に据えたい意向。
- DFID における成長回帰は日本として歓迎すべきだが、それを実現するためのアプローチや視点は日英で異なることを今次の英国訪問を通じて改めて感じた。枠組みから取組む DFID に対して、日本のアプローチはボトムアップ型である。例えば、個別産業のマスタープランの策定支援では、技術・人材育成・諸規制等を具体的に分析し、課題解決を支援している。また、ガバナンスの構成要素や測定指標を抽象的に考えるよりも、個別具体的な課題解決を通じて行政・制度能力の強化を支援していくアプローチを採用。
- 英国においても様々な研究者がおり、DFID=英国ではない。貧困削減、より最近ではガバナンスが主流な中、グローバル化のもとで途上国がとるべき工業化戦略の中身を研究している研究者もいる(サセックス大学 IDS³)。DFID とは独自に、長期で独立的な財源を確保して自由度の高い研究に取り組んでいる研究者(オックスフォード大学 GEGP⁴)もいる。さらに、ガバナンスへのアプローチも一枚岩ではなく、DFID と協力しながらも、成長促進に焦点をあててより現実的なガバナンス支援のあり方を導くための理論的研究をしている研究者もいる(ロンドン大学 SOAS⁵の Mushtaq Khan 教授や ODI)。こういった多様な問題意識を認識して、日本としても鍵となる英国関係者とのネットワーキングを強化して、開発戦略や開発行政構築について実効的で中身ある議論を深めていく努力を続けていくことは重要。
- 多くの訪問先で、中国の対アフリカ援助動向に対する強い関心・懸念が表明された。国際援助コミュニティのルールに反する活動をアフリカで展開し、自分たちの援助

² DFID (Department for International Development) : 英国国際開発省

³ University of Sussex, Institute of Development Studies (IDS)

⁴ Oxford University, University College, Global Economic Governance Programme (GEGP)

⁵ University of London, School of Oriental and African Studies

領域に踏み込んできた中国に対し、DFID は警戒感をまじえた強い関心を示している。

- 日本の ODA 改革の動向・今後の方向性に対する強い関心が示された。特に制度・組織面の改革の方向性が明らかになりつつある中、日本の ODA 政策の中身について多くの質問が寄せられた。DFID は日本の ODA 改革をチャンスと捉え、また開発が主要テーマとなった 2005 年のグレンイーグルズ G8 サミットが打ち出した方針を着実にフォローするためにも、日英間の連携・協力の可能性(分野・セクター、援助アプローチ、研究調査、人事交流等)を探り、関係強化を目指したいと表明。日本としては、自らの ODA 政策・アプローチ、開発哲学といった中身の面での発信を強化していくことが必要。

1. 概要

(1) 当フォーラムの調査研究成果の対外発信と意見交換

- 大野健一より「ASEAN の先発工業国と後発国」(プレゼン・講義資料は別添 2)および「リーダーシップ、政治体制および開発主義国家」(別添 3)をテーマとした取組み・研究内容のプレゼンを行った⁶。また、島村真澄より「東アジア諸国の開発行政と援助管理」に関する研究内容の概要説明を行った(配布資料は別添 4)⁷。いずれもアジアの開発行政・制度政策に係わる調査・取組みを紹介したもので、アフリカが活動の中心である英国の援助関係者に対して、当フォーラムよりアジアの開発経験に基づいた視点・アプローチを示し、途上国の経済発展に向けた多様な取組みの認識を喚起することが目的であった。
- 「リーダーシップ、政治体制および開発主義国家」のプレゼンでは、過去のアジアの経験から、権威主義開発体制(authoritarian developmentalism)が経済発展開始の段階で(一時的に)重要な役割を果たしたというメッセージを伝えた。この体制の是非に係わる議論に対しては、特に欧米の研究者の間で様々な異論が唱えられてきているが、今次 ODI セミナーの議論では特に違和感を唱える参加者はおらず、文化的・歴史的・地理的要素等も含めアジアとアフリカの初期条件の違いについて検討する必要があるだろうとの認識が示された。「東アジア諸国の開発行政と援助管理」の調査についても、英国側から、アジア諸国の開発行政制度の構築・強化の具体的経験を知りたいとの反応があり、大きな関心が寄せられた。

⁶ 「ASEAN の先発工業国と後発国」は DFID でのセミナー、サセックス大学 IDS の授業(コース名は *Competing in the Global Economy*)、ODI との面談でプレゼン・講義を行った。「リーダーシップ、政治体制および開発主義国家」は ODI でのセミナーでプレゼンを行った。

⁷ 本調査は大野泉との共同研究である(“*Managing the Development Process and Aid*”)。ODI との面談、オックスフォード大学 GEGP との面談、ロンドン大学 SOAS の Mushtaq Khan 教授との面談にて調査概要の説明を行った。

(2) 英国の開発援助戦略・援助研究の重点分野と援助アプローチ、援助関係者の関心事項と問題意識

< DFID の開発援助戦略と重点分野・今後の課題 >

- DFID は、2006 年 7 月に発表した白書(タイトル: making governance work for the poor)の中で重点政策の一つとして途上国のガバナンス強化に取り組んでいくことを表明している。DFID は、従来から取り組んできた貧困削減・社会開発分野に加えて、経済成長にも着目し、ガバナンスと経済成長との関係性についても注視していく意向。ただし、現段階では成長戦略の中身については制度・政策環境の整備といった枠組み的発想以上に進んでいない。この観点から東アジアの開発における日本の援助の役割について示唆を得たいとの姿勢を示した。DFID の援助の重点地域は引き続きアフリカであり、東アジアとは開発における初期条件等が大きく異なっている点については十分認識しているが、日英間の連携・協力の構築の観点からも何らかの糸口を見出したい様子だった。
- 折しも世銀・ADB 等の国際機関もガバナンスに力を入れていく方向にあり、特に世銀は現在策定中のガバナンス・汚職防止に向けた取り組み強化のための戦略文書⁸の中で新たなアプローチを示す予定である。DFID は世銀が打ち出しているガバナンスへの取り組み(特に governance indicators に基づいて当該国のガバナンスを評価するアプローチ)に対して懐疑的であり、世銀に対抗する新たなアプローチを自ら打ち出してこれを国際援助潮流の中心に据えたい意向。DFID は、現在、研究者(ODI、ロンドン大学 SOAS)の協力を得て、アフリカ諸国のガバナンス強化に向けた、測定可能な体系的援助アプローチの検討を行っている(詳細は下記参照)。研究者の調査結果を踏まえて DFID の援助方針・オペレーションに具体的に反映させる作業は今後の大きな課題であり、実務担当者は様々な選択肢を模索しているところ。すなわち DFID は、昨年の白書でガバナンスを重点政策に掲げたものの、現段階では政策と実務のリンケージが不十分であり、研究者の知見を活用しながら、「ガバナンスとは具体的に何を指すのか、ガバナンスの改善を測定するにはどのような指標があるのか、各国のガバナンス改善に向けて DFID として取り組むべき重点項目は何か・具体的に何から着手すべきか、各国のガバナンス改善に向けた体系的な援助アプローチは可能か」といった事項について理論武装を行い、具体的な実務に繋げて

⁸ 2006 年 9 月の世銀・IMF 年次総会での開発委員会(184 の加盟国の財務大臣が世銀の政策・方向性を決定する会議)での議論および国別の課題等を踏まえて、世銀ではガバナンス強化に向けた取り組み、関係者へのアプローチ、進捗状況の測定・指標の設定等の主要な論点を中心に世界各地でコンサルテーション会合を実施(日本での開催は2007年1月26日)。世銀は、これらの会合での協議内容等も参考に戦略文書の検討・改訂作業を行い、2007年 第1 四半期中に理事会に提出、次回の開発委員会(4月15日、ワシントン DC にて開催)にて報告する予定とのこと。詳細は下記 web を参照。

<http://www.worldbank.org/html/extdr/comments/governancefeedback/>

いこうとしている。その意味で DFID は現在岐路に立たされているといえよう。

<ガバナンスに係わる英国側の調査研究・アプローチ>

- 訪問先で聴取した、各研究機関のガバナンスに係わる調査研究概要は以下のとおり。

- ODI: World Governance Assessment (WGA)⁹

2000年に調査開始。UNDP、DFID等と連携して実施中。第1フェーズ(16カ国を調査対象としたパイロット)を経て、現在、第2フェーズ(調査対象国は10カ国)を終了したところ¹⁰。理論的枠組み、モニタリング・評価のための指標の抽出を意識した調査。調査メンバーが抽出したガバナンスの6つの領域(civil society, political society, government, bureaucracy, economic society, judiciary)およびガバナンスの6つの原則(participation, fairness, decency, accountability, transparency, efficiency)をベースに合計36(6×6)のガバナンス指標を作成。調査対象国の識者(所属は10の異なるカテゴリー)をサンプル抽出し、各指標に対する各人の認識(perception)を質問状形式で収集・データ化し、回帰分析等の計量分析を用いて各国の“drivers of governance perceptions”を特定、各国のガバナンス改善に向けた、援助政策への示唆および体系的なアプローチを導き出すことを目的としている。世銀のガバナンスへのアプローチ(CPIAによる測定等)に対する異論(対抗策の考察)が本調査開始のきっかけとなっている。

- ロンドン大学 SOAS(Mushtaq Khan 教授): Governance and Growth/Governance and Development¹¹

独立した研究者の立場であるが、DFIDへの政策・理論面でのインプットを意識した調査を実施中。研究の対象範囲を経済成長分野である産業政策に絞り、途上国の産業政策に関連したガバナンスの強化策について研究している。具体的には、各国固有の経済・政治・社会環境等を踏まえつつ、調査対象国(バングラデシュ、インド、ウガンダ、タンザニア等)の具体的なケースを丁寧に洗い出し、「途上国が持続可能な成長や技術発展を実現するために必要な政府の役割・キャパシティ(growth-enhancing capabilities of the states)は何か」という命題に対して各国の比較分析を行っている。国際援助コミュニティで認識されている「グッド・ガバナンス」の議論には重要な要素(informal power structure)が欠如しているという問題意識が本研究の根底にある。Khan教授はバングラデシュの衣料産業発展を例に

⁹ 調査内容・関連資料は下記のwebを参照。

http://www.odi.org.uk/WGA_Governance/About_WGA.html

¹⁰ ちょうど第2フェーズ結果報告のワークショップが英国滞在中に開催されたことから、当フォーラムメンバーもこれに一部参加した。ワークショップ(DFID、UNDPの実務者を含め20名が参加)では活発な質疑応答が行われ、調査手法、ガバナンスの考え方、分析結果等多岐の 이슈について議論が行われた。DFIDからは、本調査結果をいかに援助のオペレーションに取り込み、受入国との政策協議に反映させていくかが重要であるとの問題意識が示された。

¹¹ Khan教授の論文は下記のwebを参照。

http://www.sdnpsd.org/sdi/issues/governance/governance/growth_and_governance.pdf

とり、Multi Fiber Agreement (MFA)における繊維 quota は同政府の意図しないところで偶発的にもたらされた政策(accidental industrial policy)であり、MFA の時限性も加わり、これこそが同国の経済成長に決定的に重要な影響を与えたという現実があることを指摘。このように、従来のガバナンスの考え方では議論の対象とならなかったインフォーマルな要素をいかに体系的に発生させるか、あるいは阻害要因を排除するかといったことを念頭に置き、政府の役割に注目して研究を進めている。Khan 教授は、DFID への知的貢献の観点から、モニタリング・評価のための指標の検討も行う予定だが、本研究は ODI による WGA の一般化・法則化的アプローチとは異なり、各国固有のケースを丁寧にレビューするもの。

- オックスフォード大学 GEGP では DFID のガバナンスへの問題意識に直結する研究は行っておらず、各研究者の専門分野の関心事項に沿って独自の研究を実施している(援助依存と管理、WTO における貿易交渉、国際保健政策等)。同プログラムの研究費は全て大学・財団等からの助成金でまかなわれており委託調査は一切行っていない。したがって、DFID から独立し、長期の財源を活用して自由度の高い研究を行っている。研究員は、独自の研究テーマに沿ってパイロット調査に着手し、時間をかけて試行錯誤しながら適宜軌道修正を行い、研究を進めている模様。これに対して ODI やロンドン大学 SOAS の Khan 教授は、委託調査や研究協力といった形で DFID と接点があり、これらの調査研究を実施する際には DFID の援助方針・オペレーションへの知的インプットが求められる。ODI は DFID 以外にも政治家、市民社会、NGO 等幅広いステークホルダーと活動を行っている模様。なお、今次訪問したサセックス大学 IDS の Industry and Trade Team は産業・貿易をテーマに研究・教育活動を行っているが、英国政府(DFID)の援助重点分野ではないことから、IDS の中でもマイナーな位置づけにあるとのこと(但し、学生の受講クラスとしては人気が高い)。同チームでは全ての研究活動費を委託調査(アドバイザリー費用)でカバーしており、政策ドリブン型の研究を行っているとのことだった。今回、IDS Governance Team との面談は実現しなかった。このように英国の研究機関といっても活動形態・財源等多様であり、今回の出張を通じて、各研究機関のポジショニングを客観的・相対的に見ることができた。
- DFID は今後 5 年間におよぶ大型委託調査を新たに実施する予定(現在、委託先選定中)。調査名は、“ Power, politics and the state: how to develop political institutions which work for the poor research programme consortia ”。白書で打ち出したガバナンス重視の政策を踏まえた、政策と実務を結ぶ戦略的な調査。対アフリカ支援へのインプットが本調査の念頭にある(調査対象は約 10 のアフリカ諸国)。脆弱な新家産制国家に対して、効果的な国家・制度・組織の構築をいかに促進し、成長に向けた第一歩を踏み出す支援を行っていくのか、各国の informal power structure にも踏み込んだかたちで政治・行政システムを分析、鍵となる要素を抽出し、DFID のオペレーションに繋げていく調査である。
- DFID、ODI、ロンドン大学 SOAS(Khan 教授)等、ガバナンスに対する英国側のアプローチは、途上国のマクロ・上流の制度政策の改善を求める、いわば抽象的な枠

組みから対応する方針をとっている。但し、ガバナンス支援のあり方を導くための取組みや視点は決して一枚岩ではなく、DFID 内でも異なる捉え方があることが伺えた。例えば、ODI による WGA 調査で採用しているガバナンス指標を支持する考え方や、ロンドン大学 SOAS の Khan 教授のように成長促進に焦点をあてて *informal power structure* にも着目した、より現実的なガバナンスの捉え方もある。さらに、Khan 教授の考え方とも相通じる、ハーバード大学の Grindle 教授らが提唱する“good-enough governance”の考え方を支持する者も ODI の研究者にいます。

- 英国側の枠組みからのアプローチに対して、日本は、個別具体的な課題に対してプロジェクト支援等を通じて途上国側と一緒に地道に対応し、ボトムアップで積み上げていくアプローチを採用(当フォーラムからも、大野健一が取組んでいるベトナムの二輪車マスタープラン策定支援を例に日本のアプローチを説明)。英国側は、日英の援助アプローチの違いを認識しており、現場での具体的なイシューについて熟知している日本とうまく協調・補完関係を築きながら自己の援助目標を達成したいとの意向。これは援助実務者・研究者双方に共通した考えであり、ロンドン大学 SOAS(Khan 教授)からは当フォーラムと研究面での協力関係をつくっていききたいとの申し出があった。

< アフリカにおける中国の経済活動について >

- 多くの訪問先で、中国の対アフリカ援助動向に対する強い関心・懸念が示された。国際援助コミュニティのルールに反する活動をアフリカで展開し、自分たちの援助領域に踏み込んできた中国に対し、DFID は警戒感をまじえた強い関心を示している。調達監理や公共財政管理をはじめとする援助実務を請負う Crown Agents も中国人コントラクターの問題(アフリカの建設現場で現地の雇用機会を奪っている等)について指摘した。現在、DFID 中国事務所は北京のリ教授とコンタクトを取っており、中国の開発モデルがアフリカ諸国に与える影響について、向こう 1 年間の予定で共同調査を進めていく意向(同調査は DFID からの委託により ODI が実施する見込み)。同調査結果は中国政府にも報告される予定で、DFID は中国を国際援助コミュニティのルールの土俵に取り込もうとしている。オックスフォード大学 GEGP では、現在、中国からの客員研究員が中国の援助政策研究に取り組んでいる¹²。

(3) 日本の開発援助政策、ODA 改革の動向

¹² なお、当フォーラムからは、1 月下旬に JICA が「中国の対アフリカ支援セミナー：北京サミットとその後の動向」と題したセミナーを東京で開催したことを英国側に伝えると共に、帰国後、本セミナーでの配布資料を英国関係者に送付した。本セミナーには、中国の対アフリカ支援の研究を行っているケネス・キング教授(英国エジンバラ大学教授、香港大学名誉客員教授)、中国の対外援助を研究するリ・アンシャン教授(北京大学アフリカ研究センター副所長)および教育分野の協力を研究するグ・ジャンシャン博士(浙江師範大学アフリカ教育研究センター副所長)が招かれ、これら研究者からの報告と意見交換が行われた。英国側(ODI)が言及したり教授が本セミナーに参加したり・アンシャン教授と同一人物かは不明。

- DFIDをはじめ訪問先いずれの機関からも日本の ODA 改革の動向・今後の方向性に対する強い関心が示された。特に制度・組織面の改革の方向性が明らかになりつつある中、日本の ODA 政策の中身について多くの質問が寄せられた。とりわけ 2008 年に予定されている TICAD IV(春)、G8 サミット(7 月)、JICA-JBIC 統合による新 JICA 設立(10 月)、援助効果向上に係わるガーナ・ハイレベル・フォーラム(秋)といった重要なマイルストーンを視野に入れて日本政府がどのような ODA 戦略・方向性を打ち出していくのか、新 JICA がどのような援助方針を掲げていくのか、対アフリカ援助政策、気候変動問題への対応、ガバナンスへのアプローチ等を含め、今後の日本の援助方針・重点事項・アプローチ等について理解を深めたいとの強い意向が示された。
- DFID は、当フォーラムメンバーの訪問を捉えて、“Working with Japan – launch day” と題して DFID 内でのセミナーを開催した(セミナー参加者は 30 名程度)。DFID 側からの要望に応じて、大野泉が日本の ODA 改革の動向について総括的なプレゼンを行うと共に(プレゼン資料は別添 5)¹³、在英日本大使館の高岡公使、古川 JICA 英国事務所長もコメンテーターとして招待された。DFID は日本の ODA 改革をチャンスと捉え、また開発が主要テーマとなった 2005 年のグレンイーグルズ G8 サミットが打ち出した方針を着実にフォローするためにも、日英間の連携・協力の可能性(分野・セクター、援助アプローチ、研究調査、人事交流等)を探り、関係強化を目指したいと表明した。(DFID 内では、援助コミュニティでの主要なアクターである日本への関心と連携の期待が高まりつつあり、今後、協力関係強化の余地が大いにあると認識している様子。)

2. 今後の当フォーラム活動への示唆

GRIPS 開発フォーラムの予定は以下のとおり。

- 日本の開発援助関係者(政策担当者、実務者、研究者等)を対象とした意見交換会を当フォーラムにて主催し、援助関係者にとってマイルストーンである 2008 年を見据え、日英連携・協力の可能性について具体的な議論を行う(開催時期は本年 3 月下旬もしくは 4 月上旬の予定)。当フォーラムとしての問題意識は以下のとおり。
 - 英国の援助・研究動向の最新事情を共有する(特に、DFID のガバナンスへの取組を中心に、今後の国際援助潮流への影響と日本の援助政策・オペレーションへのインプリケーションについて議論を行う)
 - 英国の援助アプローチ(方法論)、DFID の援助マネジメントから得られる様々な示唆を日本の ODA 改革の議論の参考とする(特に、新 JICA の研究所設立を視野に入れ、政策と研究、実務と研究の有機的なリンケージの実現の観点から議論を行う)

¹³ 先方の要望により、Crown Agents でも同様のプレゼンを実施した。

- 日本として、英国の援助関係機関の戦略的活用について議論を行う(日本の援助政策・アプローチ、開発哲学の対外発信の強化を図る際、英国の援助関係機関との連携・協力を通じてこれを実現する方法・チャンネルについて、その可能性を検討する)
- 来年度の一つの重要な活動として、当フォーラムの編纂による、ODA 政策の報告書を作成する。これを 2008 年の日本の開発関連イベントへのインプットとすると同時に、日本の関心をもとに日英の複数の研究者・関係者の知的貢献を 1 つの冊子にまとめるという、日本主導の国際交流の道具とする。

以 上