

## 第4章 政策一貫性と援助国の開発協力： ドイツを事例として

## 第4章 政策一貫性と援助国の開発協力：ドイツを事例として

本章では、各国での現地調査を踏まえて、政策一貫性の観点から協力の方向性を検討する。初めに、第4.1節において本調査における政策一貫性の議論の枠組みを整理する。次に、第4.2節で援助国の事例として取り上げたドイツの開発協力の概要を示す。第4.3節に、ドイツの協力政策一貫性を、第4.4節にドイツにおける輸出増大に貢献する協力（バリューチェーンアプローチおよび官民連携を含む）、第4.5節で対象品目に関するドイツの協力についての調査結果を報告する。最後に第4.6節で、ドイツと日本の農産物輸出に向けた取り組みの比較を行い、日本の協力への示唆を抽出する。なお、政策一貫性についての議論や最近の動きは付属資料として添付する。

### 4.1 本調査における政策一貫性の議論の枠組み

本調査では、政策一貫性について「開発のための政策一貫性」と「国内政策との政策一貫性」の2つ視点から調査を行っている。

- 「開発のための一貫性」：開発途上国に影響を与えるすべての政策が当該国の経済発展・貧困削減に寄与しているか、少なくとも悪影響を与えないこと
- 「国内政策との一貫性」：ODA政策と農産物貿易や国内農業振興政策とどう整合性を保つか（日本の農業・農村・食の状況に負の影響を与えない）



図 4.1 政策一貫性の2つの視点

政策一貫性とは、広義には「ある目的を持つ政策の効果がそれと異なる目的を持つ他の政策の効果と互いに矛盾しないこと」である<sup>1</sup>。開発援助の分野では、先進諸国の経済パフォーマンスや政策が開発途上国の経済パフォーマンスに大きな影響を及ぼすという認識から、「開発のための政策一貫性（Policy Coherence for Development: PCD）」が重要視されている。これは、今日のグローバル化された経済では、援助のみでは開発途上国の経済発展や貧困削減を達成することはできず、開発途上国に影響を与える農業、貿易、投資、移民など広範な政策分野に亘って、開発途上国の開発目標の達成に貢献するように、政策の一貫性を確保することが必要であるという考え方である。

他方、「国内政策との政策一貫性」の視点もあり、本調査の趣旨では、農林水産業分野での協力が、農産物貿易、農業振興等に関する政策との一体性と一貫性を保ちつつ、実施される必要があるという考え方である。この考え方は、ODA大綱の基本方針でも、「ODAの実施にあたっては、我が国の経済・社会との関連に配慮しつつ、我が国の重要な政策との連携を図り、政策全般の整合性を確保する」と記されている。

<sup>1</sup> 国際協力銀行、地域経済アプローチを踏まえた政策一貫性分析、2005

これら2つの視点をふまえて昨年度（平成19年度）まで、英国とオランダの政策一貫性の取り組みについて、調査を実施した。その結果、英国、オランダの援助政策は、「開発のための政策一貫性（Policy Coherence for Development: PCD）」を保ち推進されていることが確認された。これと共に自国企業との連携（Public-Private Partnership: PPP）により国益にも応えているという戦略的な援助の面もあることが明らかになった。旧宗主国という歴史的背景や国際的な政治力という強みもあると思われる。農産物貿易政策などの守りの面は、EU 共通農業政策(CAP)にゆだねている。CAPでは重要な農業（砂糖、酪農）などを保護している。

他方、ドイツは純粋に技術的な協力に重点をおいてきた。ケニアで実施しているバリューチェーンアプローチなどはこの例であり、貿易のための援助（後述、Aid for Trade）ともなっている。一方で、政策一貫性や官民連携も進めている。アフリカにおいて旧植民地を持たないという日本と似通った歴史的背景を持つドイツの援助への取り組みは、今後の日本の援助、政策一貫性への取り組みで参考になり得るため、本年度は援助国の事例としてドイツを取り上げる。

## 4.2 ドイツの開発協力

ドイツの政府開発援助（ODA）は、2002年から増加傾向にあり、2007年には純支出額で世界第2位の供与国となった（下表参照）。その一方で、日本が2007年には5位に落ちている。

表 4.1 DAC 諸国の援助量の推移（純支出額）

Donor(s)	Aid Flow: Net disbursement Current Prices (USD millions)							Share of GNI (%)
	2002 Rank	2003 Rank	2004 Rank	2005 Rank	2006 Rank	2007 Rank		
All Donors Total	66,964	79,674	91,847	120,373	119,787	120,826		
Multilateral, Total	5,448	7,173	8,704	9,390	10,245	11,774		
DAC Countries Total	58,297	69,065	79,432	107,078	104,370	103,491		
(DAC EU Members, Total)	29,974	37,109	42,789	55,750	59,035	61,540		
United States	13,290 1	16,320 1	19,705 1	27,935 1	23,532 1	21,787 1	0.16%	
Germany EU	5,324 4	6,784 4	7,534 5	10,082 4	10,435 5	12,291 2	0.37%	
France EU	5,486 3	7,253 3	8,473 3	10,026 5	10,601 4	9,884 3	0.39%	
United Kingdom EU	4,929 5	6,262 5	7,905 4	10,772 3	12,459 2	9,849 4	0.36%	
Japan	9,283 2	8,880 2	8,922 2	13,126 2	11,136 3	7,679 5	0.17%	
Netherlands EU	3,338 6	3,972 6	4,204 6	5,115 6	5,452 6	6,224 6	0.81%	
Spain EU	1,712 10	1,961 11	2,437 10	3,018 10	3,814 8	5,140 7	0.41%	
Sweden EU	2,012 8	2,400 8	2,722 7	3,362 9	3,955 7	4,339 8	0.93%	
Canada	2,004 9	2,031 10	2,599 8	3,756 8	3,684 9	4,080 9	0.28%	
Italy EU	2,332 7	2,433 7	2,462 9	5,091 7	3,641 10	3,971 10	0.19%	
Norway	1,696 11	2,042 9	2,199 11	2,786 11	2,954 11	3,728 11	0.95%	
Australia	989 14	1,219 15	1,460 15	1,680 15	2,123 13	2,669 12	0.30%	
Denmark EU	1,643 12	1,748 13	2,037 12	2,109 12	2,236 12	2,562 13	0.81%	
Belgium EU	1,072 13	1,853 12	1,463 14	1,963 13	1,978 14	1,953 14	0.43%	
Austria EU	520 16	505 17	678 18	1,573 16	1,498 16	1,808 15	0.49%	
Switzerland	939 15	1,299 14	1,545 13	1,772 14	1,646 15	1,689 16	0.37%	
Ireland EU	398 18	504 18	607 19	719 18	1,022 17	1,192 17	0.54%	
Finland EU	462 17	558 16	680 17	902 17	834 18	981 18	0.40%	
Greece EU	276 20	362 19	321 20	384 19	424 19	501 19	0.16%	
Portugal EU	323 19	320 20	1,031 16	377 20	396 20	471 20	0.19%	
Luxembourg EU	147 21	194 21	236 21	256 22	291 21	376 21	0.90%	
New Zealand	122 22	165 22	212 22	274 21	259 22	320 22	0.27%	
Average DAC Countries							0.28%	

出所：DAC database

ドイツの援助は日本と比較すると、地域的にはサブサハラアフリカ、北アフリカ・中東に対する援助が多く、分野としては、債務救済、社会セクターが多いことがいえる（下図参照）。

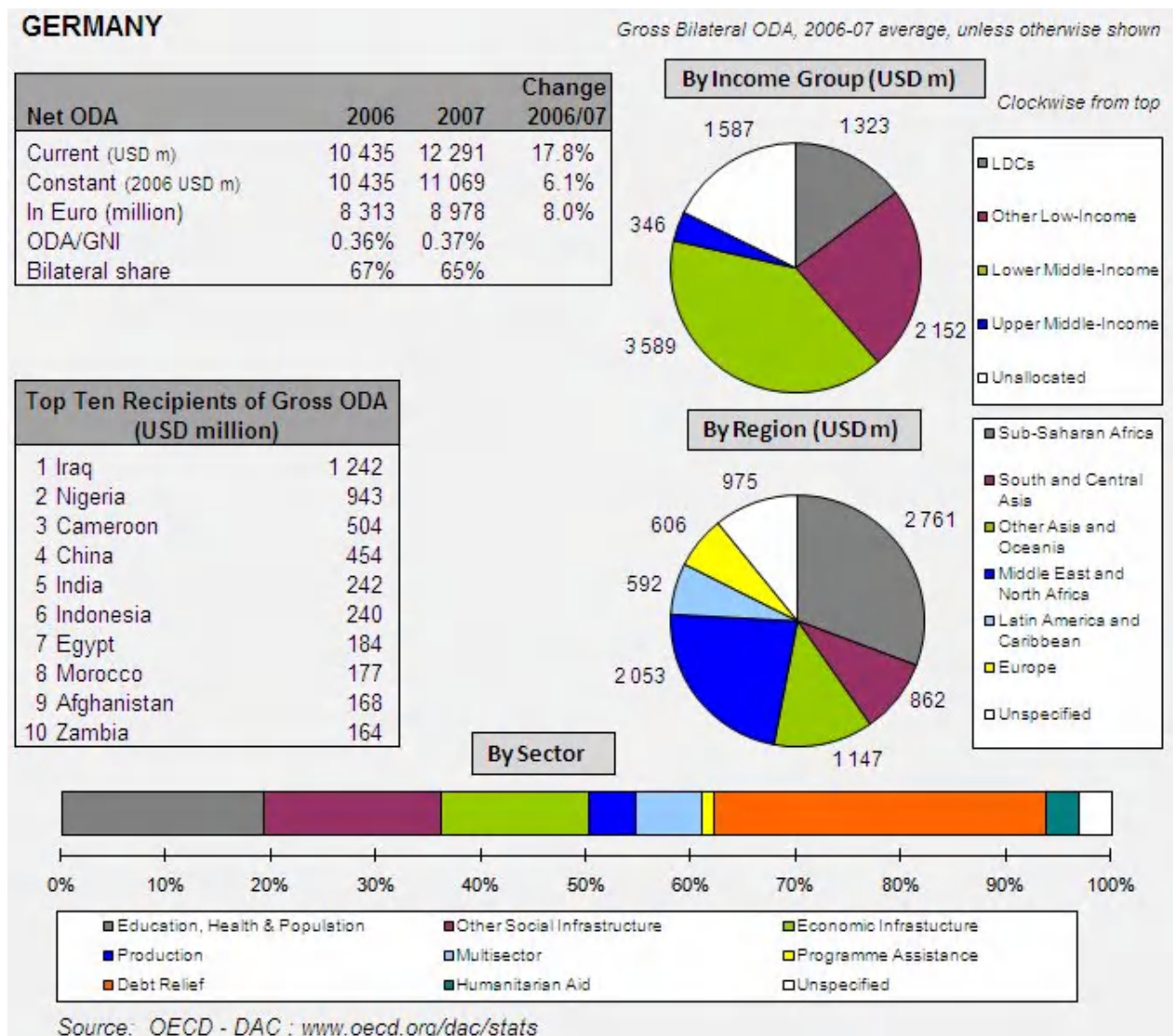


図 4.2 ドイツの開発協力

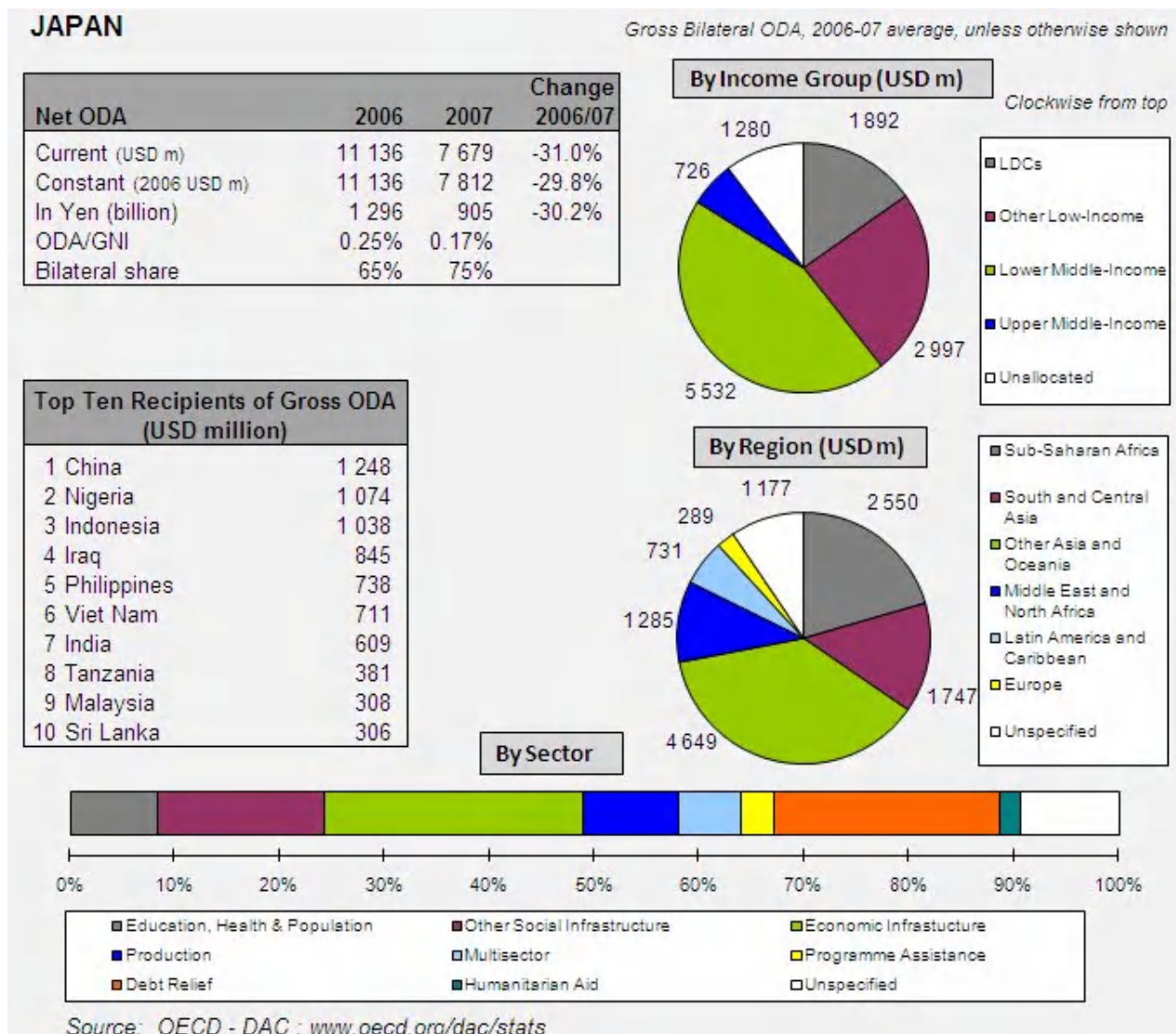


図 4.3 日本の開発協力

出所：OECD/DAC

協力対象国選択政策：1998年に開発協力省（BMZ: Ministry of Development and Cooperation: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung）は二国間協力をより戦略的に行うことを決定し、対象国を限定し、それぞれの国に対する援助の分野も減らしている。このことにより、開発協力の効率と効果の向上を狙っている。対象国は120カ国から70カ国に減少した。また、「優先パートナー国」と「パートナー国」の区別を行った。この区別により援助の量は影響を受けないが、協力の集中度とモダリティがかわってくる。優先パートナー国には、最大3つの優先分野に焦点をあてるが、パートナー国に対しては、1つの優先分野に限定した。2003年では、優先パートナー国には、二国間援助量の73%が、パートナー国には19%が集中的に供与されている。更に、「アンカー国」を設けており、世界の貧困削減、平和構築、公平なグローバリゼーションプロセスという目的を実現するための、鍵となる国としている。これらには中進国が多く、これらの国の経済的な重要性和政治的影響力のために、国際政治での役割が増している。BMZはこ

これらの国の役割の変化に応じて協力を行っている（下表参照）。

表 4.2 ドイツの協力対象国

“Priority partner” countries	“Partner” countries
<b>Europe</b>	
<b>Turkey</b> (until 2007-08)	
<b>North Africa and Middle East</b>	
<b>Egypt</b> , Morocco, Palestinian Territories, Yemen	Algeria, Jordan, Syria, Tunisia
<b>Sub-Saharan Africa</b>	
Benin, Burkina Faso, Cameroon, Ethiopia, Ghana, Kenya, Malawi, Mali, Mozambique, Namibia, Rwanda, Senegal, <b>South Africa</b> , Tanzania, Uganda, Zambia	Burundi, Chad, Cote d'Ivoire, Eritrea, Guinea, Lesotho, Madagascar, Mauritania, Niger, <b>Nigeria</b>
<i>Potential co-operation countries: Angola, Congo (DR), Sierra Leone, Sudan, Togo, Zimbabwe</i>	
<b>Asia</b>	
Afghanistan, Bangladesh, Cambodia, <b>China</b> , <b>India</b> , <b>Indonesia</b> , Nepal, <b>Pakistan</b> , Philippines, Vietnam	Laos, Mongolia, Sri Lanka, <b>Thailand</b> , Timor Leste
<i>Potential co-operation countries: Iran, Myanmar</i>	
<b>Latin America</b>	
Bolivia, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Peru	<b>Brazil</b> , Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominican Republic, Ecuador, Guatemala, <b>Mexico</b> , Paraguay
<i>Potential co-operation country: Haiti</i>	
<b>Central and Eastern Europe + New Independent States of Former Soviet Union</b>	
Georgia	Armenia, Azerbaijan, Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Tajikistan, Uzbekistan
<i>Special status: *Belarus, *Russia, *Ukraine</i>	
<b>Southern Europe (Stability Pact)</b>	
Albania, Bosnia Herzegovina, Macedonia	Serbia (incl. Kosovo) & Montenegro, *Bulgaria (2006), Croatia (2009), *Romania (2006)
<i>Special status: Moldova</i>	

\*not ODA eligible<sup>a</sup>

Note: **Anchor countries** are highlighted in bold (and include in addition: Argentina and Saudi Arabia).

出所：DAC Peer Review Germany, 2006

ドイツの開発協力体制は、多くの機関が携わって ODA を実施している。まず、連邦政府の他に州政府が直接実施に携わっている。2003 年時点では、予算額の 91% を連邦政府が所管し、残り 9% を州政府が所管している。連邦政府では、開発協力省（BMZ）が外交政策とは一線を画して協力政策を取り纏め、全 ODA 予算の 54% を所管し、この他にも財務省が EC への拠出金（13%）と債務救済（16%）、外務省が人道援助（4%）を所管し、この他の省庁も 4% の予算を所管している。BMZ の監督下に、実施機関が実施に携わっている。BMZ から国際機関に出す予算（20%）とドイツの 2 国間協力の実施機関に出すものがある。後者の実施機関では、主に技術協力（9%）はドイツ技術協力公社（GTZ: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit）、資金協力はドイツ復興金融公庫（KfW）（16%）が実施機関となっている。この他にも、人的資源開発の協力（予算の 2%）を行う機関として、専門家やボランティアを派遣する DED (The German Development Service)、研修を行う InWent (Capacity Building International, Germany)、CIM (International Center for Migration and Development) がある。官民連携事業（PPP: Public-Private Partnership）などの経済協力（2%）は、GTZ、KfW の傘下で民間企業への投融資を行うドイツ開発投資銀行（DEG: Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft: German Investment and Development Company）、CIM が携わっている。更に、教会関係機関など多くの NGO が携わっており、予算の 5% を実施している。これらの実施機関の他に、開発協力に関する独立的な研究機関として、die (German Development Institute) がある。

### 4.3 ドイツの「開発のための政策一貫性」への取り組み

2005年のDACの援助審査結果によると、「ドイツは、進化する国際的な開発政策と実践の環境に適応できるように、開発協力へのアプローチを変化させてきた。また、2001年のDAC援助審査の勧告にも配慮してきた」と報告されている<sup>2</sup>。特に、開発のための政策一貫性の取り組みが大幅に改善されたと評価されている。この改善の動きは1990年代後半から始まっている。

#### 4.3.1 ドイツの開発協力の变化

1990年代後半にドイツでは、「開発政策は世界規模の構造政策として、開発途上国の経済、社会、生態、政治環境を改善するもの」と議論がなされた。1998年に政権交代した政府は、**開発協力に対する明確なコミットメント**を行った。ミレニアム開発目標（MDGs）を達成するために、政府開発援助（ODA）の増額と、援助効果に関するパリ宣言に沿った援助の質の向上をコミットした。援助額については、2001-2004の期間では、総国民所得（Gross National Income: GNI）の0.27-0.28であったものを、2005年のEU理事会での合意に基づき、2010年には0.51%、2015年には国連の目標値である0.7%まであげるとした。

また、開発政策の所管をBMZに集中させ、2000年7月にBMZの権限も強化され、政府の他省庁が計画している法律の開発への影響を審査することとなった。2001年には、行動計画2015（The Programme of Action 2015 : PA2015）を閣議決定した。PA2015では、MDGs、パリ宣言などに即して、**貧困削減を究極の目的にする旨を明記し、国際的に合意された「2015年までに貧困を半減するという目標」**を達成するために、一貫したアプローチを行うこととした（下記囲み参照）。

#### 囲み 4.1 ドイツの行動計画2015（Programme of Action 2015）

国際的に合意された世界の貧困を2015年までに半減させるという目標の達成に貢献する。

4つの原則： 1)世界の貧困削減、2) 自然環境保護、3) 平和構築と民主主義の実現、4) 公平なグローバル化の促進

優先分野：

- 1) 経済振興と貧困層の経済活動への参加促進、
- 2) 食料確保と農業改革の実現、
- 3) 途上国のための公正な貿易機会の創出、
- 4) 債務の削減と金融開発、
- 5) 基礎的社会サービスの保証と社会保障の強化、
- 6) 必要な資源へのアクセスの保証とかけがえのない環境の保全、

<sup>2</sup> DAC Peer Review Germany, 2006.

- 7) 人権擁護の実現と労働基準の尊重、
- 8) ジェンダー公平の育成、
- 9) 社会的・政治的・経済的弱者の参加の確保と良い統治の強化、
- 10) 人間の安全保障と軍縮の促進を通じての紛争の平和的解決

特に、「グローバリゼーションを、環境持続的で、社会に優しいものとする」ことを強調し、このために「ドイツ国民は、(1) 貧困と闘い、平和を守り、環境持続性を管理してゆくための開発のためのグローバルパートナーシップを促進する。開発途上国が世界貿易や金融システムから、利益を享受できる環境を作る、(2) パートナー国が自らの公約を達成し、貧困と闘うための適正な環境を作り出すことを支援する」としている<sup>3</sup>。この背景には、米国対欧州という政治経済力学の中で、米国型のグローバリゼーションが格差をもたらすという懸念もあると思われる。

#### 4.3.2 開発のための政策一貫性の背景

開発のための政策一貫性への取り組みがなされてきた背景には、次のようなものがある。第一に、政策の非一貫性により援助効果を減殺するケースがあった。ドイツは、国内の政策だけでなく、EUの政策の枠組みの中において、EUの政策との非一貫性のケースもあった（囲み参照）。第二に、ドイツはEUの加盟国であり、EUでの合意がなされたことによる。EUのマーストリヒト/アムステルダム条約に開発政策との一貫性が組み込まれた（後述）。また、2000年のUNミレニアムサミットで、150の国と地域が2015年までに貧困を半減する目標を確認したことも、認識を高めることとなった。第三に、予算の制約から開発協力の効率と効果の向上への圧力が高まっていることがあげられる。これらの背景の基に、BMZの強化とPA2015の採択により、政策一貫性を推進する体制が整い、2004年頃から軌道に乗り出した。

#### 囲み 4.2 非一貫性のケース

政策の非一貫性には2つのケースがある。1) 他の優先される政策により蝕まれるケース。2) 他の政策が開発協力努力を直接損なうケースである。

##### 1) 他の優先政策により開発協力の目的が蝕まれる事例：

- 外交政策：開発協力は人権に考慮してコミットされるが、外交政策が優先されるため中国への協力は多い。
- 輸出/労働市場政策：開発協力の趣旨からは、開発協力に際してパートナー国のサービスと物資の調達が行われることが望ましいが、産業政策が優先されるためドイツの開発協力はドイツ企業のひも付きであった（タイド）。

##### 2) 他の政策が開発協力努力を直接損なう事例：

<sup>3</sup> BMZ, A Summary of the German Government's 12th Development Policy Report, May 2005



- 貿易政策：ドイツ政府と EU は開発途上国が世界経済に統合されることを主張し、パートナー国の民間セクターと輸出を促進している。しかし、EU の対外貿易政策は、特に農業セクターにおいて保護主義の要素がある。
- 農業政策：西アフリカでの食料自給を改善するために牛肉生産を振興した。牛肉政策というプロジェクトは成功したが、現地市場に EU の輸出補助金を受けた牛肉が出回っているため、市場での販売が阻害された。輸出補助された粉ミルクは、EU の協力を受けていたインドのミルクセクターを阻害した。
- 漁業政策：ドイツの協力で、多くの国で貧困層のタンパク源供給として、沿岸零細漁業振興を行った。EU は西アフリカの 20 カ国と漁業協定を締結した。EU の 200 海里内の船舶漁業権を、補償金と開発援助を見返りとして獲得した。EU 各国による過剰な枠と協定の侵害により過剰漁業が行われ、これらの国々の食料と収入源を脅かしている。
- 財政政策：開発協力で、グッドガバナンスを推進しているが、途上国政府への賄賂を減らすことに時間がかかった。
- 武器輸出政策：途上国での武力紛争は人々を苦しませるだけでなく、開発努力を破壊する。開発協力では紛争予防が重要な任務である。一方、ドイツ政府は、武器と軍事機器を、内国紛争や地域安全が脅かされている開発途上国（エジプト、インド、インドネシア、イスラエル、トルコ）に輸出することを認めている。

出所：Guido Ashoff, GDI (German Development Institute), Enhancing Policy Coherence for Development: Justification, Recognition and Approaches to Achievement, September 2005

### （１）EU の政策一貫性の動き

EU の政策は国連などの努力目標よりもドイツに直接影響を与えている。EU では、マーストリヒト条約（1992）及びアムステルダム条約（1997）での一貫性の原則、補完性、調整についてのコミットメントを基に、2005 年の開発における欧州コンセンサスで、他の分野の政策も開発目的を考慮することを求めている。2001 年には、LDC からの武器以外の全ての輸入を無税無枠にするというイニシアティブ”Everything But Arm (EBA)”を打ち出した。また、EU では各分野の政策も打ち出している。例えば、2006 年には、貿易のための援助 (Aft) の共通戦略を策定した<sup>4</sup>。そこでは、WTO でのプレッジ「2010 年までに貿易関連の援助を 20 億ユーロ増加させる」に基づき戦略が策定され、増加額の 50%は EU との経済連携協定 (EPA) 関連に使われるとしており、EU という地域と EPA の対象地域という、地域間協力の枠組みを重視されている。また、2005 年には、EC により EU のアフリカ戦略が提案された。このように、EU の政策との一貫性を避けては通れず、他の EU 加盟国との補完関係と調整という一貫性が求められるようになった。

### （２）ドイツ国内における開発のための政策一貫性の議論

<sup>4</sup> Joint EU Aft Strategy, October 16, 2006.

上記のように政策一貫性は推進されているが、国内においても「開発のための政策一貫性」の理由付けが必要とされた。ドイツにおいても国内に利益団体のいる他の国内政策に比べ、開発協力政策は支持者が少ないため、開発政策を優先政策として「開発のための政策一貫性」を推進することは容易ではない。「国内の他の政策目標のために開発政策が配慮する」というような、開発政策とその他の政策の双方向の政策一貫性もありうる。ドイツでは、開発政策を優先させることを次のように議論をしている。

「グローバリゼーションとどのように我々の社会が将来的に対峙してゆくかについて議論が必要である。世界の共通の未来を守ることは、ドイツ政策の共有する責任である。開発政策は、世界共通の将来をセーフガードすることを支援する。これはドイツの利益にもなる<sup>5</sup>。」

開発政策はグローバルガバナンスやグローバル構造政策の一環である。これにより、グローバルな共通の未来を予防的に守ってゆき、持続的な開発を保証するということが優先目標となる。開発目標を追求することは、開発政策のためだけでなく、安全保障政策、地球環境政策、人権政策や民主主義の推進などのためである。開発途上国の開発を進め、ある程度の生活水準を達成することは、安全で環境が保護され、よいガバナンスが確保された世界を守ることとなる。MDGs は多元的な目標であり、平和と安全、開発と貧困削減、環境保護、人権、民主主義とグッドガバナンスの達成も含んでいる。開発政策以外の政策も開発途上国や世界全体へ影響を与えるものである。

また、政策一貫性は非一貫性を予防するものである。非一貫性は効果をそぎ（目的を達成しない）、非効率（希少資源の浪費）となり、政策の信頼性の喪失を生む。また、政策一貫性はグッドガバナンスにも必要である。

#### 4.3.3 政策一貫性への実際の取り組み

ドイツでの開発のための政策一貫性は、1) 国際的なレベル、2) ドイツ国内、3) 被援助国のレベルの3つのレベルで、開発協力省（BMZ）が所管し促進している。

国際レベルとしては、EU や国際機関の枠組みの中で政策一貫性を促進している。ドイツは積極的に EU に対して政策一貫性を促している。ドイツ開発研究所（die）は EU のシンクタンクとしても機能している。

国内では開発協力大臣が、閣僚レベルで各政策について審議している。また、2000年にBMZの権限が強化され、政府の他省庁が計画している法律の開発への影響を審査することとなった。また、連邦安全評議会が武器輸出政策を含む各省の一貫性の責務を負っている。更に、BMZは輸出

---

<sup>5</sup> Guido Ashoff, GDI (German Development Institute), Enhancing Policy Coherence for Development: Justification, Recognition and Approaches to Achievement, September 2005

保証のための省庁間委員会のメンバーとして政策一貫性を促進する役割を負っている。

協力国レベルでは、パリ宣言に沿って相手国の政策や戦略に沿った協力をを行い、かつ他の援助国とも同じ目標に向けて援助の調和化を行っている。更に、相手国のオーナーシップの強化が必要な場合は、ガバナンスや政策策定への協力を進めている。

BMZ は、2003 年に die に対して政策一貫性の取り組みを改善する方法の調査を委託し、その結果を受けて、2004 年に 14 項目の政策一貫性アジェンダを策定した。その内容は次の通りである：1) 全政府による国別援助戦略、2) 他の省庁の局長との一貫性についての議論、3) トピックごとの省庁間ワーキンググループ、4) PA2015 の更なる明確化、5) 内部の法令の修正、6) BMZ のカントリーペーパーに一貫性の視点の追加、7) 一貫性に基づいたセクタープロジェクト、8) 一貫性についての研究・評価の一層の活用、9) 一貫性のコンピタンスの BMZ への集積、10) 省庁間専門家の養成、11) 議会の一層の感化、12) NGO との一貫性ベースの協力、13) トピック毎の一貫性ネットワークへの参加 (EC の PCD Network など)、14) 広報活動。

#### 4.4 ドイツにおける輸出能力増大に貢献する協力

輸出能力増大に貢献する協力を分野横断的 (Cross-cutting) な視点からみた「貿易のための援助 (Aft: Aid for Trade)」がある<sup>6</sup>。ドイツの Aft は EU の政策と歩調を合わせ、EU の枠組みの中ですすめるようとしている。EU は 2000 年のコトヌー協定に基づきアフリカ・カリブ・太平洋諸国 (ACP 諸国) との経済連携協定 (EPA) の締結を進めている。ドイツは、EPA が地域間協力により、ACP 諸国の貧困削減を推進し、長期的に世界経済に組み込まれることを支援するものとして、EPA の促進をコミットしている。ドイツは、自国の開発協力と EPA のプロセスの連携を強化することが重要であるとして、ドイツの開発協力を EU のイニシアティブと歩調を合わせ、一貫性をもった協力を進めようとしている。また、パリ宣言の援助効果向上の観点からも、パートナー国 (途上国) が EPA に関連した協力ニーズを特定し、彼らの国家開発計画に反映させることを支援することによってパートナー国のオーナーシップを高めることになり、また EU 加盟国を中心とした他のドナーとの作業分担をし、調和化を進めてゆくとしている<sup>7</sup>。

##### 4.4.1 バリューチェーンアプローチ (Value Chain Approach)

農産物の輸出に関する協力として、「バリューチェーン (VC) アプローチ」がある。GTZ では今日のグローバル化された経済で、貧困層にも裨益する市場指向型のアプローチとして、バリューチェーンアプローチを約 30 カ国で実施してきた。この協力の多くの部分が、上述の Aft となっている。GTZ では経済が成長し貧しい人たちが市場にアクセスできることが貧困問題の持続可能な

<sup>6</sup> Aid for Trade については、巻末付属資料参照。

<sup>7</sup> BMZ, Trade for Development ACP/EU Economic Partnership Agreements, 2007.

解決であるとして、バリューチェーンアプローチを実施してきており、高い評価を得ている。バリューチェーンは、生産要素の供給、生産、加工、マーケティングと流通、最終消費に至る生産プロセスの流れである。バリューチェーンアプローチは、グローバリゼーションの進展の中で、対象となった産物のバリューチェーンが産業全体として競争力をもち、よりグローバル市場に参入し、かつ、そこに貧しい層が参入できるようにすることを狙っている。バリューチェーンアプローチの対象は、小農や中小企業など貧しい層であり、これらの人たちが商業生産物の市場にアクセスできるように改善し、市場からの利益を得て、貧困削減に資する成長に貢献することを目指している。農村部では、高付加価値の農業と自然生産物、労働集約的な加工での付加価値化のケースにポテンシャルがある。

バリューチェーン構造の中には、川下に近い主導的な企業がそのチェーンを“統治”している場合がある。市場情報を熟知し、生産物とプロセスの基準や供給条件などを設定し、小農などには参入障害となっている。このバリューチェーンのプロセスに携わる、生産者、加工業者、貿易業者、流通業者などの人たちを結びつけ、透明性のある取引が行われ、産業全体としての競争力を高めるように調整する組織的なアレンジを行い、小農や小規模企業が参入でき、利益を配分されるように図ってゆくこともある。

GTZの多くのプロジェクトがバリューチェーンアプローチを適用している。その一般的なアプローチは、1) バリューチェーン (VC) 分析、2) 参加型ワークショップによる VC 改善戦略策定、3) チェーン開発プロセスの実施、4) インパクトのモニタリングと管理からなっている。尚、更にその手法がリバイズされより包括的なものとなっている (後述)。バリューチェーンアプローチに関するサービスとしては、市場情報の提供による市場の透明化、生産組織の育成と契約栽培の締結、投資や技術の向上及び品質管理と研修などに対するサービス提供、市場開発と品質基準の導入に関するサービスなどを行っている。

### バリューチェーンアプローチの課題

尚、バリューチェーンアプローチを実施してゆく中で2つの課題があった。1) バリューチェーンアプローチだけではなかなか輸出までには至らない、また2) その波及効果 (インパクト) が限られているという課題である。

第一の課題に対しては、1999年から官民連携 (PPP: Public-Private Partnership) が開始され、最近ではバリューチェーンアプローチに PPP を結びつけるようにしている。輸出はビジネス民間企業にノウハウがあるので、バリューチェーンアプローチの枠組みを作り輸出民間企業を紹介するという方法である。これはナイジェリアの事例でも見られた (後述)。また、輸入企業は主導的企業であり、このような企業が貧困削減に資する開発をするよう直接バリューチェーンに働きかければ、効果は高い。

第二のインパクトの課題に対しては、特定のバリューチェーンのアクターに対してアプローチするだけでなく、より包括的なマルチレベルアプローチをとるようになり、ミクロレベルの現場で

のバリューチェーンアプローチ、メソレベルとして、対象となったバリューチェーンのサブセクターに関する政策と組織や制度の改善へのアプローチ、マクロレベルとして安定的で予測可能な経済フレームワークやビジネス環境など政策に関するアプローチをとっている。更に、グローバル化された世界市場において、生産物の品質だけでなくそのプロセスにおいて、社会や環境に適正なものとなっているかという要求が高まっており、これらの社会/環境基準を導入しそのシステムを作ることにより、経済的だけでなく社会的にも環境的にも良い社会をつくるという、世界の開発目標の達成に貢献するというアプローチもとっている。これらの2つの取り組みについては、バリューチェーンアプローチの手法にも追加された。これらの取り組みについて、以下に記す。

### (1) 官民連携 (PPP) :

官民連携 (PPP) は、1999年に試験的に開始され2002年にBMZにより評価を行い本格的に実施に移された。官民連携 (PPP) を行う際、第一に何故開発のための資金を民間企業に使うのか、第二にどのように企業を選ぶのかという問題がある。最初の問題では、企業のコアビジネス以外の開発に貢献する活動に対してODA資金を投入すること重要な条件とした。後者の問題は、広く情報公開を行い募集している。選定は委員会型式などをとると時間がかかり、民間ビジネスとのスピード差をなくすため、担当部門で適時決定している。また、民間のスピードを重視するものであり、BMZの国別計画の枠外とされ、パートナー国との交渉が不要である。

ドイツの官民連携 (PPP) の実績は、1999年から2004までに70カ国、1,650プロジェクト（うち、GTZで約800件）ある。金額は合計82億Euroで、うちDEGが66.6億Euro、他の実施機関が15.4億Euro（CIM, GTZ, DED, InWEnt, KfW）である（下表参照）。

表 4.3 官民連携 (PPP) プロジェクト実績 (1994-2004)

	Number of projects	Financial contributions		Total
		Public	Private	
PPP facility	720	104.8	199.8	304.6
Bilateral country programmes	709	1137.5	95.8	1233.3
DEG	236	1466.1	5203.3	6669.4
TOTAL	1665	2708.4	5498.9	8207.3

出所：DAC Peer Review Germany 2006

官民連携 (PPP) の原則に民間企業が50%以上を負担するというものがあるが、民間セクターが55億Euro、公的セクターが27億Euro（民間セクターの1Euroに対して2倍の槌子の効果がある）の実績がある。対象企業は、EUメンバーの企業や協会、対象国の企業であり、ダイムラーのような巨大企業もあるが中小企業が多い。1件の資金の上限は、20万Euro/プロジェクトである。

官民連携 (PPP) を実施する基準は、1)ドイツの開発政策の原則と合致すること：開発に関連し、環境や社会に適合すること（政策適合性）、2)官民による相互補完関係で、双方がより低いコストでより効果的により早く目標を達成すること（共通目標）、3)民間パートナーが通常の企業活動を超えて政府の資金がなければできないこと（補完性：補助でない）、4)民間セクターが最低50%を

負担すること（企業の貢献）である。

官民連携 (PPP) の対象分野としては、経済開発（プロジェクト数の 38%）、水資源（同 13%）、農業（同 13%）、環境（同 10%）、保健衛生（同 8%）、エネルギー（同 5%）となっている（2008 年 1 月時点）。具体的な例としては環境・社会基準の導入による労働環境の改善、適正技術の導入、HIV/AIDS 教育などが多い。農業分野では農業における競争能力を構築するものとして、1）環境保全型栽培方法、持続的耕法、環境保全型病虫害管理、収穫方法、作物貯蔵方法の改善、有機栽培の導入などへの訓練、2）生産者協会や組合の訓練の支援、マーケティングノウハウの移転などがある。また、農業分野での代表的なものは、環境を保全し農村地域で雇用創出する新たな農法の導入などであり、この例としては、ドイツのチョコレート企業が、ニカラグアで有機チョコレート開発のために、生産者組合や認証 NGO に技術指導を行い、コストとリスクを官民で分け合うものなどがある（下記囲み参照）。

#### 囲み 4.3 官民連携 (PPP) の事例

**コーヒーへの品質基準の導入事例：**ペルー国内にはコーヒーの品質基準がなく、品質が安定せず国際価格は低迷していた。ドイツのコーヒー企業はペルーでのコーヒービジネスに携わっていたが、国の品質基準と認証システムの導入に品質を向上することが必要であるとして、ペルーコーヒー協会、GTZ と協力し、同システムを PPP プロジェクトの一部として導入した。その結果、ペルーの国際価格の低迷は解決し、コーヒー関係者も品質の良いコーヒーの生産とマーケティングのノウハウと技術を習得した。

出所：GTZ, PPP, Shared planning, financing and implementation, Development partnerships between GTZ and the private sector, 2008

**薬用植物の有機栽培の導入事例：**ネパールのヒマラヤは、薬用植物の豊かな供給地である。しかし、収集された植物の 90%はコントロールされずにインドに輸出されていた。結果として、植物の種が絶滅の危機にあり、あるいは既に絶滅していた。薬品産業の原材料の供給だけでなくネパールの農村の人々の収入が危機にあった。ネパールでとれたエッセンシャルオイルのバイヤー企業は、1992 年からネパールと取引をしていたが、長期にわたり契約生産と同時に、100%自然の有機認証オイルの開発を目指していた。このため GTZ はこの企業と、有機栽培方法と野生植物の資源管理的な収集方法についての現地の専門スタッフの訓練について協力をした。この結果、ネパールのパートナー企業は、ドイツとの安定したビジネス関係を築き、他のネパール企業もノウハウを習得した。また、この栽培方法は生態的、環境的に適正な基準を満たしている。

出所：GTZ, PPP, Shared planning, financing and implementation, Development partnerships between GTZ and the private sector, 2008

**フラワービジネスへの社会環境基準適合商品の導入事例：**エクアドルにおいて、切り花をより環境的

に安全で、社会的に受け入れられ、経済的にも発展するようにするために、18社の現地の花き企業、Flower Label Program (FLP)<sup>8</sup>とDED (German Development Service) がPPPプロジェクトを実施した。FLPは基準を作成し、遵守をチェックし、FLP認証書を発給した。これにより、ドイツとエクアドルで認証された切り花のマーケティングを強化することを目指した。FLP認証された切り花は、通常の切り花よりコストは高くなく、市場において人間的にも生態的にも健全な条件で生産された商品として競争優位を持っている。

出所：BMZ, Topics Public Private Partnerships (PPP) in German Development Cooperation, October 2005

**HIV/AIDS教育の事例：**アフリカでは、HIV/AIDSが蔓延しており、進出企業の現地工場などで生産性や労働時間の損失が著しく、競争力をそいでいる。BMZはGTZを通してアフリカの8カ国の11プロジェクトに対して、AIDS対策ファンドとして、合計2.5百万ユーロを拠出した（GTZが50%、民間セクターが50%）。この資金により、薬剤ラボの建設、バリューチェーンの生産現場でのAIDS予防活動を行い、その結果40万人がコンドームやHIV検査、抗レトロウイルス療法などにアクセスし、知識の啓蒙にも役立った。このような協力はアフリカにおけるPPPの代表的なものである。

出所：gtz, Baschar Al-Frangi, Development cooperation with the private sector, 2008

また対象地域配分は、2008年1月時点で、アフリカ（29%）、アジア（29%）、東欧・中東・中央アジア（20%）、ラテンアメリカ（20%）となっている（2008年1月時点）。

### 官民連携（PPP）の評価

2002年にBMZの委託を受けて官民連携（PPP）の評価がドイツ開発研究所（die）により実施された。7カ国36プロジェクトを対象にしてPPPのインパクトを確認し、どのように開発協力で定着させるかという視点で評価が行われた。主な評価結果は次の通りである。第一に、良い点として、開発に向けて民間からの追加資金を動員し、かつ民間との開発イシューの議論を深め、民間セクターの開発に対する理解を促進した。PPPは開発協力で弾みをつけたとされた。第二に、課題としては、個別プロジェクトのインパクトは限られており、パートナー国の抱える課題への構造的なアプローチには対応できない。PPPは開発協力を補足するには役立つが、パートナー国の抱える課題へ対応するための政策協議や制度構築などのコアの活動を代替することはできなかった。このため、PPPのアイデアは二国間開発協力の文脈の中でより統合し、国別計画の策定方法も検討の必要があるとされた。

この結果、PPPは企業からの提案によりプロジェクトが始まっていたが、開発の課題やニーズの観点から援助機関側から開発課題を解決する取り組みの一環として民間へアプローチするIntegrated PPDP (Public private development partnership)もおこなうようになった。現在では、PPPを1) 直接個別のPPDPを実施する、2) Integrated PPDPによりGTZの各国／地域のマネージャー

<sup>8</sup> ドイツにある社会福祉、雇用条件、安全性、健康、環境保護が確保されて花が作られていることを証明するラベルを発行する機関。

からの発案によるものの2つの方法で実施している。後者の一例が、バリューチェーンアプローチの一貫として、援助機関側から PPP に結びつけるというアプローチである。

この評価結果は、大きな議論を巻き起こしたが、結果として PPP の改善を促し、PPP の進路を決定することとなった。BMZ の委託にであったが、ドイツ開発研究所 (die) という独立性のある中立的な機関が客観的に評価を実施したことが改善につながったものである。

## (2) バリューチェーンアプローチの展開と自発的な社会環境基準の導入

上述の通りバリューチェーンアプローチのみならず PPP もインパクトが限られているという反省があり、構造的な問題や社会全体へのインパクトをどのように拡大してゆくかという課題があった。このため、前述のように限られたインパクトを社会全体に広げるといった包括的なマルチレベルアプローチがとられている<sup>9</sup>。GTZ では、1980 年代には有機農業振興、1990 年代には小農のためのニッチ市場アクセスなどのアプローチがとられていた。2000 年代になると、社会・環境基準や PPP のアプローチがとられ、2000 年代半ばから、マイクロ、メソ、マクロレベルアプローチが活発化してきた。社会・環境基準への取り組みは民間や NGO が熱心であったが、ODA でも取り入れ、繊維産業などの社会基準、自然資源の持続的管理と農業商品のための自発的な認証と生産コードの導入を行ってきた。これは、社会や環境に配慮したグローバリゼーションに向けてのツールとして、また、経済や政治レベルの良いガバナンスの推進の補足的なツールであるとしている。社会・環境基準の導入においても、プロジェクトベースでパイロット的に行われてきたが、インパクトが限られていたため、マイクロ・メソ・マクロレベルにアプローチをしてゆくこととなった。マクロレベルでは、政府の政策などに、メソレベルでは協会や市民社会の強化などを、マイクロレベルでは、地域の生産者と小農に焦点を当てている。

### 囲み 4.4 プロジェクトからのスケールアップ

ドイツでは中南米を中心として、様々な国でのコーヒー生産における PPP を行ってきた。その結果、ビジネスと開発目標をともに満たす結果が得られた。コーヒーの品質保証と認証システムが確立された。ドイツコーヒー協会は、様々なステークホルダーとの対話により、コーヒーコミュニティのための共通基準 (Common Code for the Coffee Community) を採用することとなった。ドイツの会社は品質の良いコーヒーを確保することにしか興味がなかったが、技術協力を行うことにより地域のコミュニティの参加を促進することができた。コーヒー関係者の間では、コーヒー基準は、コーヒー生産と貿易の持続性を確保できることが認識された。これにより社会・経済・環境基準を促進して、よりよい労働環境を提供もする。この活動は現在では他の国にも広がり、世界的な 4C association として 20 の国々と 10 の大企業会社、NGO が参加している。

出所： <http://www.4c-coffeeassociation.org/index.html>

<sup>9</sup> マルチレベルアプローチは政策一貫性に対するアプローチにも見られたように、ドイツの開発協力で多く用いられている。また、バリューチェーンという概念は、経営学、開発学、農業経済学などの成果を統合したもので、企業のサプライチェーン、農業の垂直統合、ある特定の生産物のチェーン、バリューチェーン構造などから、チェーンを取り巻く政策環境、更には社会文化環境までを研究対象としており、それらの成果を包括的に取り入れた。



#### 4.4.2 ドイツを含めた他の援助機関のバリューチェーンアプローチ

バリューチェーンアプローチは、ドイツだけでなく他の援助機関でも行われている。大きく分けて3つのタイプがある。1) 包括的計画型：詳細な分析的 VC マッピング、市場分析を介入前に行う。2) 参加型ワークショップ型、3) 民間セクター主導型：ドナーは企業の VC リーダーに概念と実施を委託。

##### (1) 包括的計画型

USAID、GTZ、ILO など実施しており、包括的手法やガイドブックを開発している。これらには、チェーンに沿った物理的なフロー、VC の異なるステージでの生産価値、輸出市場のポテンシャル、VC の地域的広がり、企業間協力、生産効率などを描いて理解するための方法がまとめられている。USAID の Participatory Value Chain Analysis (PVCA)、GTZ の ValueLinks が代表的なものであり、両者とも VC プログラムのデザインに広範な調査に基づく手続きを提言している。WB、FAO、ILO などは包括的な VC 分析を政策介入のエントリーポイントを決めるために行うものである。USAID、GTZ、ILO のアプローチは、VC 改善戦略の決定にステークホルダーの参加の必要性を強調している。また、広範な事前の調査と将来な計画手続きと援助機関による調整役割も強調している。

なお、USAID は民間のイニシアティブに任せているため、バリューチェーンへのアプローチは多様である。マダガスカルで見られたように、輸入企業からアプローチする方法もとっている。ここでは対象となるハープの状況分析を行った上で、米国のポテンシャルのある輸入企業を調査し、可能性の高い企業を巻き込んでゆき実際の輸出につなげている。

以下に各機関の手法を紹介する。

#### 囲み 4.5 バリューチェーンアプローチの手法

##### GTZ : ValueLinks

12 のモジュールから構成：0) VC 振興を行うかどうかの決定、1) 振興する VC の選択、2) VC 分析、3) VC 改善戦略策定、4) チェーン開発プロセスの実施。5) 民間ビジネス連携強化、6) PPP の実施、7) VC のサービス強化、8) VC へのファイナンス、9) 社会、環境、生産物の品質基準の導入、10) VC のビジネス環境の改善、11) インパクトのモニタリングと管理。

出所：GTZ, ValueLinks Manual, the Methodology of Value Chain Promotion, 2007

##### USAID Participatory Value Chain Analysis (PVCA)

ステップ：1) 最も開発ポテンシャルのある産業を選択、2) 競争力に影響を及ぼす要因の VC 分析を実施、3) 参加型競争戦略の策定、4) 実施計画の策定、5) 成果のモニタリングとインパクトのアセスメントシステムの構築。全てのステップが大掛かりな分析作業に基づく。データ収集（最終市場、需要変化、周辺環境（地域、国、世界）、企業間連携（垂直、水平）、サポーティング市場、雇

用と乗数効果、地域・世界の競合社、分野横断的な開発イシュー（健康、ジェンダー、環境）。このデータに基づき、競争ポテンシャルと改善戦略をアセスメントする。

Mayoux 2003

**FAO (Agricultural Policy Support Service unit) : Commodity supply chain analysis for pro-poor rural growth.**

ステップ：1) 全般的な分析（国の経済、農業セクター、商品と世界の需要とサブセクター実績）、2) 包括的な農村調査から農村貧困調査と要因分析、3) 貧困削減に資する商品とサブセクターを特定、4) 2-3の貧困削減に寄与するサブセクターの詳細なチェーン分析。

FAO 2004

**ILO**

VC 改善戦略のための5つのモジュール：1) プロジェクトセットアップ、2) 調査と分析、3) 改善のための解決方法の特定、4) 実施、5) インパクトアセスメントとプロジェクトの終了。社会対話を強調。

**WB : FIAS (Foreign Investment Advisory Service)**

ステップ：1) 分析（産業の動向、価格動向、競争レベル、グローバルVCへのリンク、技術動向、世界の政策動向、投入要素コスト、取引コスト、生産性とVCの各段階での価値の付加）、2) チェーンのいろいろな段階での生産コストのベンチマーク、データベースに基づく政策対話に使用、特に政策決定者に公共料金の引き下げの改革を導入することを啓蒙。

Subramanian, 2006

## （2）参加型ワークショップ方式

ステークホルダーの知識を動員する方法で、包括的ではないが時間とコストはかからない。ITCのSHAPEなどがある。迅速な既存研究のレビュー、ビジネスリーダーと政府機関を活発にすることをより強調。ステークホルダーWSが中心手法。SHAPEは、ステークホルダーを一連のWSに参加させそこに最適な計画手法と市場情報を統合、セクター実績の診断、市場機会の特定、新たな市場アプローチと生産物とサービスの付加価値化手法の特定、戦略と実施計画の策定を行う。

SHAPE Brochure; <http://www.paca-online.org/more.html>; Meyer-Stamer 2004

## （3）民間セクター主導型

官民連携 (PPP) でのバリューチェーンアプローチで、企業は競争力を高め貧困層に利益が波及するアイデアを持ち込む。フェアトレードやエコラベリングなどが多い。企業はサプライヤー開発と技術移転プログラムに携わることが奨励される。民間の主導企業が市場要求を最も良く知っている。従って、潜在的なサプライヤーはその業務を改善する必要がある、ほとんどの場合輸出に結びつく。更に、PPP企業が参入障害を決定し基準を作る。この場合、企業が本当にコアビジネスから隔離することは困難な点がリスクともなる。これらには、ドイツのPPP、USAIDのGlobal Development Alliances, DFIDのBusiness Linkage Challenge Fundなどがある（囲み参照）。

**図み 4.6 GTZ の官民連携 (PPP) を活用した民間セクター主導型の貧困削減  
に資するバリューチェーンプロジェクト**

- スリランカで、輸出企業が 320 の農家の乾燥パイナップルと乾燥パパイヤの有機栽培の訓練を行い、その生産物の輸入をコミットした。
- ブラジルでフェアトレード機関が有機食料生産者の訓練を行い、中核的研究拠点を設立した。
- エクアドルで、参加企業が 600 の環境保全型のパナナ生産農家の訓練を行い、農民組合の設立を支援した。
- パラグアイで、参加企業が桑の木の植林と養蚕に係る技術指導を 2,000 戸の農家を対象に行った。
- ガーナで、参加企業が時代遅れの国家所有のトマト加工工場のリハビリを行い、農家に所有権を移転し、トマト生産物を事前の取り決め価格での買い取りをコミットした。
- ドイツの花き輸入協会（業界団体）がケニアとジンバブエで花きラベルプログラム (FLP) を導入し、花き生産の社会・環境基準を構築し認証した。

出所：GTZ

## 4.5 調査対象農産物に関するドイツの協力

以下に、調査対象農産物に関して、ドイツでの香辛料市場・業界について概観した上で、調査対象事例国であるナイジェリアとマダガスカルにおけるドイツの協力の実際について記す。

### 4.5.1 ドイツの香辛料市場と業界

ドイツは、欧州でも香辛料の中心的市场である。欧州の香辛料（スパイスとハーブ）の市場規模は、310 千トン（2004 年）で、2000 年から 40%増加している。うち、ドイツが第2位の 49 千トンで、約 16%を占め、同時期で 12%増加している。輸入規模は欧州全体で 381 千トン、833 百万 Euro、うちドイツは金額、数量とも 21%を占め、それぞれ 81.3 千トン、176.3 百万 Euro である。欧州市場の開発途上国からの輸入は、数量で 60%、金額で 48.5%である。

一方、欧州でのハーブとスパイスの生産量は 2004 年で、149 千トンで、ハンガリー (EU の 37.8%)、ルーマニア (同 27.0%)、ブルガリア (同 22.9%) の 3 カ国で 88%を占める。これにスペイン (同 8%)、チェコ (同 2.7%) を加えると 98.4%を占める。ドイツでの生産は無視できる規模であり、これらの輸入によりドイツの農業への影響はほとんどない。

ドイツに輸入されたハーブ／スパイスのうち、60%は産業用に、40%は小売りに回される。産業用は肉やソーセージ加工用が多い。野菜のような巨大スーパーによる寡占化はない。

ハーブ／スパイスの輸出における PPP の実績は多くない。チョコレートやコーヒーの例に見られ

るような、品質管理や付加価値化（オーガニック等）と Certification System などのニーズもあり得る。しかし、欧州スパイス協会によると、カカオやチョコレートのような単一産品と異なり、小農からの多種のスパイスの品質管理は困難を極めるとのことである。

また、PPP に対する認識は援助機関と企業側の間では温度差がある。訪問した企業では、PPP は聞いたことがあるが、関心がないとこのことであった。その理由としては、スピード感の差がある。GTZ からオーガニックフェアに呼ばれた際、依頼したことに対して 2 日以内に返事が欲しかったが半年経っても返事が来ないので、ビジネスパートナーになり得ないとのことである。

#### 4.5.2 ナイジェリアとマダガスカルにおけるドイツの協力

##### （1）ナイジェリア

##### バリューチェーンアプローチと PPP の組み合わせ：

GTZ の Employment-oriented Private Sector Promotion(EoPSD)は、中小企業のキャパシティを向上することを目的とし、ビジネスデベロップメントサービス、技術開発と研修、ファイナンス、地域の経済開発を行っている。この一環として、ナイジャ(Niger)州でシアバター、ナサラワ (Nasarawa) 州でゴマのバリューチェーンアプローチを行っている。シアでは、調査を行った後、農民、加工工場、輸出業者など関係者を集めてワークショップを開催し、どこに問題があるかを明らかにし、アクションプランを作成している。村落レベルで協同組合を設立し、加工方法や販売方法の訓練を行っている。バリューチェーンアプローチは 2007 年に開始し、これから販売のための民間企業を探し、PPP を導入する計画である。

##### 他の援助機関との調和化：

また、USAID とも協調して協力しており、USAID (West Africa Global Competitiveness Hub : WATH) のゴマとシアの輸出市場関係の調査結果を活用しドイツがバリューチェーンアプローチを実施し、分担して共通目標達成に取り組んでいる。USAID のプロジェクトは西アフリカ地域の輸出能力向上を目的としている。

ゴマの場合は既に商業化され輸出されている品目である。企業としての農場の取組みも見られ、こうした場合は品質管理が容易となる。シアについて、ナイジェリアは、近隣国からのバイヤーが原材料を買付けにきて、その国で加工して輸出している。GTZ の組合設置の取組みは、協同することにより付加価値を高めて、バーゲニングパワーを付けようという試みである。

##### （2）マダガスカル

##### GTZ から他の援助機関のプロジェクトへの発展：

香辛料に関する協力は GTZ の Protrade というプロジェクトでエッセンシャルオイルの有機産品育成を 1994 から行った。USAID の BAMEX ではクローブを含めたアロマ・薬用植物 (Aromatic and

Medicinal Plat) の輸出に至るバリューチェーンアプローチの協力を行っており、その一つとしてクローブを扱っている。IFAD の Nort-East Agricultural Improvement and Development では Sava 県のバナラも対象として含まれており、PPRR (Programme for the Promotion of Rural Revenue) では Analanjirofo 県のクローブも対象品目となっている。

バナラは 2000 年代最初に価格が高騰し、いろいろなアクターが参入し粗悪品やマダガスカル産でないものもマダガスカル産として輸出され、一種のバブルの崩壊により価格が暴落した。現在 Sava 県では、輸出業者が中心となりバナラプラットフォームを設立し、安定的な取引を行う努力を行っている。また、訪問した輸出企業では、農民レベルまでグループ化して技術供与を行い、農民レベルの収入向上にも向上している。

クローブは 2007 年 2 月のサイクロンにより、Analanjirofo 県のクローブが壊滅的な打撃を受けた。60%のクローブトリーがダメージを受けて生産できなくなった。他方、主産地の北東部 (Mananara – Maroantsetra) は、地形的にサイクロンの影響を受けにくく、製品の品質が良いことで知られている。PPRR の協力の下で、組合を設置し、生産者のバーゲニングパワーの強化を図っている。

#### 4.6 ドイツと日本の農産物輸出に向けた取り組みの比較

前節までの議論と調査結果を踏まえて、本節では、主にアフリカからの農産物輸出に向けた協力についてドイツと日本の取り組み<sup>10</sup>を比較する。比較にあたっては、(1) 取り組みの行われた政策的枠組みなどの国内外の背景、(2) 取り組みの概要、(3) 取り組みの枠組みとその結果としておこっていること (目的、対象、活動内容、アプローチ、実績・成果) などの観点から比較する。(4) これらの比較分析から日本の農業協力への示唆を抽出する。

##### 4.6.1 農産物輸出への取り組みの行われている背景の比較

農産物輸出へ向けた協力の背景を比較したものが下表である。国民経済における農林水産業の位置づけは両国とも類似している。政策的枠組みは、ドイツも日本と同様な国内の農業政策の枠組みの中にあるが、ドイツの場合は EU 政策の圧力もあり政策一貫性の議論が進んでいる。一方、日本の場合は、開発政策と他の政策はさほど結びつけて議論されず、開発のための一貫性の議論はさほど進んでいない。日本の場合は、2005 年の開発イニシアティブの公表から、開発協力政策の中にも取り入れられた。それ以前は、輸出入促進の枠組みでアフリカからの輸入促進としての取り組みが主であった。

<sup>10</sup> 必ずしもプロジェクト/プログラムの形態をとっていないため、「取り組み」とする。

表 4.4 ドイツと日本の農産物輸出への協力の背景

	ドイツ	日本
国の概況(2005) 人口 GDP GDP/Capita 農業/GDP % 農地面積 農業人口	82,469 千人 2,514 Billion US\$ 30,494 US\$ 0.87% 17,030 (1000ha), 33% of country 2% of total pop	127,757 千人 3,870 Billion US\$ 30,290 US\$ 1.4 % 4,692 (1000ha), 12% of country 2.6% of total pop
国内の農業農村政策	EU 共通農業政策(CAP)の枠組み：WTO での市場自由化の中で： 1) 農林水産業の競争力強化 2) 農村環境の保全 3) 農村経済の向上と多様化 4) 地域のキャパシティの向上	食料・農業・農村政策 1) 食料の安定供給の確保（自給率、食の安全） 2) 農業の持続的発展 3) 農村の振興（地域資源・環境保全、農村経済活性化）
コミットメント	EU の枠組みの中で： ● 後発途上国に対する武器以外の全ての輸入の無枠無税（Everything but Arm: EBA, 2001.2）。但し、砂糖とミルクはセンシティブ品目で例外措置。 ➢ 貿易関連支援(TRA)へコミットメント:2010 年までに総額年 20 億 Euro (2005.12) ➢ 貿易のための援助の共通戦略（Joint Aid for Trade Strategy, 2007.05） ● コトヌー協定：ACP 諸国との EPA 推進	WTO 香港閣僚会議での「開発イニシアティブ」(2005.12)（囲み参照）
政策一貫性	EU の枠組みの中での政策圧力もあり、開発のための政策一貫性の議論が進んでいる。	開発のための一貫性の議論はさほど進んでいない。

出所：統計データは OECD Stat 及び FAO Stat による。比較は調査団による。

開発イニシアティブ（囲み参照）の農林水産省としての取り組みとしては、「売れる農林水産物づくり」を打ち出している。このうち、1）生産向上に向けては、人づくり、組織づくりへの支援として、南南協力による人材育成、アフリカ農業支援シンポジウム、農協ノウハウ移転、稲作分野での支援、JICA との連携、2）流通面では、流通・保存のインフラ整備、技術移転、案件形成を、3）産品発掘・商品化・市場開拓に向けた支援では、輸出可能特産品発掘、輸出促進セミナー、JETRO と連携した展示会の開催などを実施している。

#### 囲み 4.7 開発イニシアティブ（2005 年 12 月）

開発途上国が自由貿易体制から恩恵を得るためには、貿易の自由化だけでなく、生産能力向上、流通体制整備、市場開拓という 3 つの要素が必要。開発イニシアティブは、貿易の促進を通じて開発途上国の開発に資することを目的とした包括的支援パッケージで、LDC 諸国に対して原則無税無枠の市場アクセスを供与するとともに、日本の援助手法を組み合わせながら、他の機関などと連携する包括的アプローチ。

貿易を構成する生産、流通・販売、購入の各局面での、知識・技術、資金、人づくり、制度構築といった面での支援を組み合わせ、途上国の生産者、労働者と先進国や途上国の消費者を結びつける包括的な支援を行う。

このように「開発イニシアティブ」は、その名の通り、ある特定のプログラムではなく、ドーハ開発ラウンドの中で開発途上国が自由主義貿易体制から恩恵を得られるような一定の方向に導くための、分野横断的なアプローチのコミットメントである。

#### 4.6.2 取り組みの事例

ドイツでの農産物輸出へ向けた協力実績としては、既述のように1980年代より30カ国でバリューチェーンアプローチを実施し、PPPとの連携や、社会環境基準適用に発展させている。

日本の開発イニシアティブについての実績として公表されているのは、以下に示す通り、LDC無税無枠措置の拡大、ハイレベルミッションの派遣、貿易のための援助(AfT)レビュー会合への参加(付属資料参照)、TICAD IVやG8洞爺湖サミットの開催などである<sup>11</sup>。

- LDCへの無税無枠措置7,758品目(86%)から8,859品目(98%)へ拡大(2007年時点で2005年目標である97%を達成)
- 「開発イニシアティブ」ハイレベルミッションの派遣：ケニア、マダガスカル、ザンビア(2007年6-7月)
- 一村一品運動などJICA、JETRO事業などを通じて、農産物輸出への取り組みが行われている。主なものは次の通り。
  - マラウイ(JICA一村一品技術協力プロジェクト)
  - ガーナ(シアバター：JICA, JETRO, NGO)
  - 成田・関空での展示販売、アフリカンフェア
  - JETRO(シアバター、コーヒー、紅茶、切り花)

また、PPPとの関連では、2008年4月に成長加速化のための官民パートナーシップが発表され、PPPへの向けた取り組みの検討が進んでいる。

これらの中から、農産物輸出へ向けた取り組みとして、事例調査を行ったもの、事例調査を行っていないが代表的、あるいは参考となる取り組み/プロジェクトから、ドイツ、日本の事例を比較検討する。また、調査事例の中で米国のプロジェクトは特徴があるため、比較の参考とする。対象とした取り組みは次表の通りである。

<sup>11</sup>外務省、我が国の政府開発援助2008、pp14-16, pp85-86。同白書2007年版、pp60-61。経済産業省、通商白書2008、pp377-378, p401。

表 4.5 比較事例

No.	ドナー	取り組み/プログラム/プロジェクト	相手国
1	ドイツ	農業の民間セクター開発促進プログラム (Private Sector Development in Agriculture: PSDS)	ケニア
2	ドイツ	雇用指向民間セクター開発プログラム (Employment-oriented Private Sector Promotion: EoPSD)	ナイジェリア
3	ドイツ	メトロとの PPP (Metro Cash & Carry)	ベトナム
4	米国	西アフリカ貿易ハブ (The West Africa Trade Hub : WATH)	西アフリカ
5	米国	ビジネスマーケティング促進プログラム (Business & Marketing Expansion Programme – BAMEX)	マダガスカル
6	日本	シアバター振興	ガーナ
7	日本	一村一品運動	マラウイ
8	日本	小規模園芸農民組織強化プロジェクト (Smallholder Horticultural Empowerment Project: SHEP)	ケニア

出所：調査団

以下に、これらの取り組みの概要を示す。

#### (1) ドイツ：ケニアの農業における民間セクター開発促進プログラム (PSDS: Private Sector Development in Agriculture)

**協力期間：**(Phase I) 2003-2004、(Phase II) 2005-2007 年

**対象地域：**人口密度が高く貧困率が高い高中ポテンシャル地域

**目的：**経済的に最適で環境的に優しい生産方法の導入とビジネス環境の改善により、バリューチェーンの中小事業者が、市場機会を活用できるようになる。

**対象品目：**ジャガイモ、マンゴー、パッションフルーツ、野菜、マッシュルーム、よもぎ、乳山羊、牛肉、家禽、ハチミツ、魚

**内容：**中小規模農家と農業起業家の国内と国際市場へのアクセスを支援するために、バリューチェーンアプローチを採用。投入材業者、農家、トレーダー、加工業者、小売業者から最終消費者までのバリューチェーンの中で、全てのプレーヤーが協力することにより、バリューチェーンにおけるどの段階の個別のプレーヤーの価値を高める。ステップは次の通り。

- 1) ステークホルダー分析
- 2) 市場調査による市場機会と市場チャンネルの特定
- 3) 参加型バリューチェーンマッピングによる各段階での SWOT 分析
- 4) 支援戦略による制約要因の解決とプログラムの実施(PPP を含む)

支援戦略は、1)マクロレベルの法的枠組み改善支援、2)ミクロとメソレベルでの、農民/グループの訓練（ビジネスとしての農業、組織開発）によるキャパシティ開発、3) 環境に優しいビジネスの普及と市場の改善。

**成果：**直接的なインパクトは：農民の組織強化、バリューチェーンのガバナンスの改善（マッチングなど）、生産性の改善、付加価値の創造（加工やバイオガス利用）、政策や法律の改善。ジャガイモのバリューチェーンでは、50 万人の農家（30%）が間接的に参加し、1500 人(30 グループ)が直接裨益した。技術支援とジャガイモのバッグ基準の改善により 20-50%所得が向上した。屠殺



協会では屠場の衛生条件の改善により収入が倍になったグループもある。

出所：GTZ 資料

## (2) ドイツ：ナイジェリアの雇用指向民間セクター開発プログラム (Employment-oriented Private Sector Promotion: EoPSD)

協力期間：2003年9月から2014年8月まで

目的：ナイジャ(Niger)州とナサラワ (Nasarawa) 州の中小企業のキャパシティを向上し、所得と雇用を創出する。

内容：既存の経済的ポテンシャルを強化するために、官民対話、情報とビジネス支援サービスへのアクセスの改善、技術向上と職業訓練、金融へのアクセスをファシリテートする。

ナイジャ州でシアバター、ナサラワ州でゴマを対象品目として、2007年からバリューチェーンアプローチを開始した。

シアは2008年3月に市場分析調査を実施し、2008年6月に農民、加工工場、輸出業者など関係者を集めてワークショップを開催した。ワークショップでは、参加型で機会や制約要因を分析し、業界の共通ビジョンを策定し、ビジョンの実現に向けたアクションプランを作成した。シアのビジョンは「国内市場および輸出向けのナイジェリアのシアバターの品質と量を向上させる。環境持続性とシアの木の持続的な活用を確保する。これにより全てのバリューチェーンの企業の所得を向上する」とされた。このプランを実施している段階であり、村落レベルで協同組合を設立し、加工方法や販売方法の訓練を行っている。これから販売のための民間企業を探し、PPPを導入する計画である。

ゴマでは、USAIDのWATHの市場調査結果を活用し、2008年11月に同様のワークショップを開催し、ビジョン、アクションプランを策定し、実施に向けて動き出している。ビジョンは、「品質の良いゴマの国内と国際市場への持続的な供給を増やし、ナイジェリアのバリューチェーンの全ての企業の所得を向上する」というもので、品質を重視している。

出所：GTZ 資料

## (3) ドイツ：ベトナムでのメトロとのPPP (Metro Cash & Carry)

### Establishment of a Marketing and Sales System for Agricultural Products (PPP)

期間：2004年12月から2008年6年まで

目的：国際経済への参入および世界貿易機構(WTO)加盟に向け、ベトナムにおける流通販路の発展を支援する。果実と野菜の生産と流通プロセスに参加する全ての企業や生産者を訓練し、グローバルギャップ (GlobalGAP) などの高い国際品質規格を満たせるようになり、かつベトナムの国際競争力を強化するため法制度を改善する。

背景：ベトナムの多くの人が住む農村地域は農業に生計を依存している。しかし、流通システムと品質管理システムが悪いため、生産農産物の収穫、選別、放送、輸送などの過程で最大50%のロスが生じ、品質基準を満たしていない。Metro Cash & Carry Vietnamは2002年からベトナムで営業しているが、国内更に国外にビジネスを拡大するため、現地生産の高品質な生産物を供給したいとしていた。

**内容：**2つの分野でベトナム商務省を支援：販売ルート管理に関する法律を整備するため、国際基準に基づく手法を提供し、最新式の流通センターを建設。北部平野、メコンデルタ地域、Lam Dong などベトナムの重点区域における生産業者や卸業者を対象に流通に関する研修・交流プログラムを実施。

1) 果実と野菜のステークホルダー研修と支援：

- 参加型での SWOT 分析、
- 生産者、集果者、仲買人、小売り、卸売りに対する訓練とコンサルティング、
- Eurepgap 認証の支援、
- 加工・選果施設の改善。

2) 商務省に対する法整備のアドバイス：

- 欧州や近隣国への研修、
- 法制度に対するアドバイス、
- 商務省職員の研修、
- 法制度の変更に関するステークホルダーとの協議

**期待された成果：**生産物の品質向上とロスの現象、農業セクターの競争力向上、ビジネス環境の改善と投資誘致、生産物の品質と衛生条件向上、サプライチェーンの効率向上、経済開発への貢献

**実際の成果：**6,700 の生産者とサプライヤーが 100 回を超えるワークショップを通して訓練を受けた。結果として、50 農家が GlobalGAP の認証を受けた。製品の品質は向上し、収穫後ロスは低減した。200 人以上の商務省の職員が、中国やドイツへの研修旅行や研修コースを通じて訓練された。

**投資総額：**40 万ユーロ。GTZ と Metro Cash & Carry Vietnam がそれぞれ 20 万ユーロを拠出。

**出所：**GTZ 資料

#### (4) 米国：西アフリカ貿易ハブ (The West Africa Trade Hub : WATH)

2003 年 1 月から西アフリカの 21 カ国を対象としている。プロジェクトは輸出ビジネス支援、AGOA (U.S. African Growth and Opportunity Act<sup>12</sup>) 支援サービス、政策とガバナンスの 3 つのエリアがある。ゴマとシアのバリューチェーンに関する現状分析調査レポートと輸出ガイドを作成し公表している。また、米国のフェアへの出展の技術支援も行っている。

**出所：**USAID 資料

#### (5) 米国：マダガスカルのビジネスマーケティング促進プログラム (Business & Marketing Expansion Programme – BAMEX)

**期間：**2004 年 8 月から 4 年間

市場ベースの民間セクター主導の成長を目的とし、貿易とそれによる収入増加を目指している。目標は、1) 市場ポテンシャルのある生産物の生産チェーンの連携を強化する、2) 投資や貿易に影響を与える変化し続ける経済状況を見極めて対処するキャパシティを強化する、3) 投資や貿易を促

<sup>12</sup> <sup>12</sup> AGOA はアフリカ諸国に米国市場への無税輸出の条件を与えている。適用国はベナン、ブルキナファソ、カメルーン、カーボベルデ、チャド、ガボン、ガンビア、ガーナ、ギニアビサウ、リベリア、マリ、ニジェール、ナイジェリア、サントメプリンシペ、セネガル、シェラレオーネ、トーゴ。

進する経済貿易政策の改善を支援する。

経済成長へ貢献するポテンシャル、貧困削減への貢献、農産開発と生物多様性保全と自然資源管理を補完する分野を選択し、エコツーリズム、自然生産物、米国の投資促進、工芸品のマーケティングを行っている。自然生産物ではアロマ・薬用植物（Aromatic and Medicinal Plant）の輸出に至る調査を行いその一つとしてクローブを扱っている。最終的に、ライチ、ジェットロファ、赤米が選択された。

目標を US\$25 million の売り上げの増加としている（これは予算の制約により半減された）。結果的に US\$ 14 million の売り上げがあり、目標は達成された。

アプローチに特徴があり、「市場によって決定される」という市場側から入るアプローチをとっている。最初に受益者が生産する生産物にとってポテンシャルのある市場を特定することから始める。バリューチェーンの選択も市場で競争力のある可能性のある生産物を選択する。生産物を選択した後に、米国市場を調査し、可能性のある企業を紹介している。次に市場の要求を受益者に伝えてゆき、彼らのキャパシティ開発を図っている。

出所：USAID 資料

## （6）日本：ガーナのシアバター振興

ガーナにおけるシアバター振興は、以下のように JICA の NGO 支援や協力隊活動、JETRO の輸入促進活動や UNDP 資金など合わさって、輸出にまで至った例である。

### JICA による取り組み

2000 年 2 月より 3 年間：開発福祉事業：クリスチャンマザーズ協会(NGO)：伝統的手法改良型の生産方式によって女性の農民の収入と福祉の向上を目指し、北部 3 州 6 箇所シアバター加工技術普及所開設、30 女性グループと機械操作係計 210 名を対象としてシアバター加工技能の育成、会計・ビジネス管理能力向上、マーケティング能力向上支援

2002 年 1 月から 2 年間：青年海外協力隊：北部州のコミュニティ開発局で、ズオ村の女性グループの収入向上活動として、「シアバター石鹸づくり」の指導。指導内容：質の良い手作り石鹸の生産方法、安価で見栄えの良いパッケージ、地元のホテルや首都アクラの大学内のギフトショップへのマーケティング

2003 年：現地 NGO 支援事業：Africa2000Network：北部州 2 カ所の女性グループを対象として、シアバター生産女性農民の生活向上を目的とし、コーンミルの供与と事業技術向上研修

2006 年より 2 年間：開発調査「地場産業活性化計画」でシアバター製造標準工程マニュアル作成

### JETRO による取り組み

2005 年 11、専門家派遣：民間企業の輸入担当者

2004 年：現地シア産業調査（専門家派遣）

2005 年：現地シアバター取引調査（専門家派遣：民間企業の輸入担当者）、日本市場でのシアバター市場性調査

2006 年：石鹸工房建設、シアバター石鹸製造指導（専門家派遣）

2007 年：生活の木(株)を通じて日本での販売開始

2007 年 2 月から 2 年間：UNDP/WID 基金をシード資金として活用したシアバター産業支援プロジェクト(2009 年 1 月まで)品質向上・販路拡大を目指し、女性生産者連合設立

2008年5月アフリカン・フェア 2008 で紹介、製造工程の実演

その他：

USAID の西アフリカ貿易ハブプロジェクト（第2章参照）でシアバター輸出支援、SNV(オランダ政府系 NGO)でサプライチェーンの啓蒙

2008年元サッカー選手の中田英寿氏が視察

2008年世界経済フォーラムで福田首相（当時）が日本の国際協力の良事例として紹介

出所：JICA, JETRO, UNDP 資料

#### （7）日本：マラウイの一村一品運動

マラウイで2003年より一村一品運動を通じた地域産品振興の取り組み開始。事務局を設置し、全国10カ所でマラウイ政府が地域産品振興プロジェクトを開始。

2005年10月より5年間「一村一品運動のための制度構築と人材育成プロジェクト」開始。

一村一品事務局を強化するとともに、農村コミュニティへの研修やモデルケースの実施、さらには一村一品運動に係る情報が関係者で共有されることによって、農村コミュニティの自主努力を支えるための実施体制の確立と人材の育成を図るものである。

**上位目標：**農村コミュニティで利用可能なリソースを使って、比較優位のある高品質製品・サービスの提供が行なわれる。

**プロジェクト目標：**コミュニティが地元で利用可能な資源を用いてビジネスを行なうことができる環境を整えるため、政府関係機関の組織、人材開発が行なわれる。

成果1. 一村一品事務局を中心としたプロジェクト運営体制が確立される。

成果2. 一村一品事務局職員及び技術研修講師に対する研修実施によって、組織の運営管理を始めとする一村一品推進の運営ノウハウや能力の向上が図られる。

成果3. 一村一品運動の中で、Good Practice となるようなモデルケースが実施される。

成果4. 一村一品運動に係る情報が関係者で共有され、また運動のコンセプトや進捗状況が正確に理解される。

出所：JICA 資料

#### （8）日本：ケニアの小規模園芸農民組織強化プロジェクト (Smallholder Horticultural Empowerment Project: SHEP)

**期間：**2006年11月から3年間

**対象地域：**ケニア北西部の12県

**上位目標：**対象地域の小規模園芸農家の生計が改善される

**プロジェクト目標：**プロジェクト対象の小規模園芸農民組織の運営能力が強化される

成果1：対象農民組織が園芸作物を適切に販売することができる

成果2：対象農民組織の園芸作物の生産量・品質が向上する

成果3：対象農民組織の生産基盤・流通インフラの整備実施能力が向上する

対象：直接支援農民組織：4地域42グループ、間接支援農民組織

活動：ステークホルダーフォーラム（ビジネスマッチング）、集合研修、現地研修（アクションプ

ラン作成とジェンダー研修、グループ要望に対応した技術研修、土嚢特化研修)、研修パッケージ作成

出所：JICA 資料

#### 4.6.3 取り組み事例の比較分析

##### (1) アプローチの比較

以上の3カ国の取り組みから国ごとのアプローチに差異があることがいえ、下表の通りまとめられる。

表 4.6 事例の比較

No.	ドナー	取り組み	アプローチ	対象
1	ドイツ	PSDS	バリューチェーン開発	全国の対象産物のアクター、セクター、政策枠組み
2	ドイツ	EoPSD	バリューチェーン開発→PPP	対象地域の対象産物のアクター、セクター、政策
3	ドイツ	Metro	PPP→バリューチェーン改善	メトロのサプライヤー、商務省
4	米国	WATH	貿易促進のためのサービス提供	西アフリカの対象産物のアクター
5	米国	BAMEX	可能性のある生産物→ポテンシャル市場の特定→バリューチェーン開発	対象地域の対象産物のアクター、セクター、政策枠組み
6	日本	シアバター振興	ローカルキャパシティ向上→PPP	対象地域の農村女性
7	日本	一村一品運動	内発的発展への政府のキャパシティ強化	中央省庁
8	日本	SHEP	農民のキャパシティ強化	対象地域の農民

出所：調査団作成

##### ドイツのアプローチ：バリューチェーン+PPP

事例で取り上げたドイツの事例はそれぞれタイプが違うが、バリューチェーンアプローチと PPP を組み合わせたものである。

- 1) バリューチェーン開発 (PSDA)
- 2) バリューチェーン開発から PPP に繋げるもの (EoPSD)
- 3) PPP からバリューチェーン開発を行うもの (Metro)

PSDA では援助機関らしい参加型のバリューチェーンアプローチを行っており、かつ参加型によるボトムアップとスケールアップのための政策枠組みの改善を組み合わせている。PPP は導入されていない。

EoPSD は、対象地区において可能性のある産物として取り上げたものに対してバリューチェーン開発を行い、その文脈の中で民間のパートナーを探し、PPP と組み合わせる計画である。PPP は、民間から提案型のものと Integrated PPDP (Public private development partnership: PPDP) と呼ばれる相手国の課題を解決するという文脈から GTZ の国/地域事務所側からのイニシアティブのものがある。EoPSD は後者の例である。

メトロとの PPP は、民間セクター開発プログラムの一環として、バリューチェーン開発を行うことを決めた GTZ のベトナム事務所が、パートナーとなる民間企業を探し、バリューチェーンの改善を Metro が行い、GTZ がその研修費用などを負担したものである。これも援助機関が開発課題を解決するために PPP を導入した Integrated PPDP である。

また、これらの事例にはないが、導入当初からの民間側からのイニシアティブによる PPP がある。これは、民間発案型での PPP である。

### 米国のアプローチ：マーケット指向型、民間主導

米国の事例として取り上げた2つの案件のタイプは次のように表される。

- 4) 間接的に輸出能力の向上を図る (WATH)
- 5) 対象者の特定→市場の特定→市場を目指したバリューチェーン開発 (BAMEX)

WATH は、広域を対象として間接的に輸出能力向上として、輸出ビジネス支援、AGOA 支援サービス (章末資料参照)、輸出市場分析や輸出ガイド作成などを行っている。

BAMEX は、「市場によって決定される」という市場側からのアプローチをとっている。対象地域や受益対象者を決めたら、彼らの生産できる製品にとってポテンシャルのある市場を特定する。そこでの市場可能性から調査し、米国での市場調査を行い可能性のある企業を紹介している。実際には、マダガスカルという「自然生産物」を訴えられる市場としてカリフォルニア州でいくつかの可能性のある企業を探している。このプロジェクトでは、製品の売り上げ目標まで設定している。米国の方式は、開発目的のために企業を探すというドイツのメトロとの PPP に似ているが、NGO やコンサルタントの提案型でプロジェクトを実施しており、より政府の関与の少ないマーケットからのアプローチをとっている。

### 日本のアプローチ：自助努力支援、内発的發展

日本の取り組みは、自助努力支援の色が強く、内発的發展やキャパシティ開発により重点を置いている。

- 6) ローカルキャパシティ向上 (シアバター振興)
- 7) 内発的發展のための政府キャパシティ強化 (一村一品)
- 8) 対象者のボトムアップによるキャパシティ向上 (SHEP：生産物は特定せず)

これらの取り組みのうち、ドイツの PSDS (H19 年度調査で報告)、EoPSD、米国の WHAT、BAMEX は既に報告しているので、メトロとの PPP の取り組み事例と日本の取組みについて記す。

#### (2) GTZ とメトロ (Metro Cash & Carry: MCC) の PPP

GTZ とメトロ (Metro Cash & Carry: MCC) は PPDP (Public private development partnership: PPDP) を 2004 年 12 月から 2008 年 6 月まで実施された。本プロジェクトの目的は、1) バリューチェーン

ンにおける農民、小売り、小企業を支援、2) ベトナム商業省に対し民間投資のための法制度の枠組みの現代化の支援の2つである。GTZ と MCC の双方の利害が一致して開始された。

### GTZ の柔軟なアプローチ

GTZ にとってベトナムは優先国である。GTZ は、民間セクター開発を重視しており、農村貧困に対処するために取引と流通を改善するという開発ニーズがあり、中小企業開発（SME）プログラムを始めることとした。この中で、アグリビジネスのバリューチェーンの競争力強化に焦点を当てた。これは、貧困／小規模生産者の国内／国際市場へのアクセスの改善を目指し、地域の生産物の付加価値を高め、セクターの生産量や輸出を増加し、農家の所得向上を目指すものである。更に、ドイツとベトナム企業のビジネス関係を強化するものでもある。GTZ は中小企業セクター開発には、外国直接投資が決め手となると考え、多国籍企業がベトナムのバリューチェーンの改善に興味を示すと考え多国籍企業にアプローチした。GTZ は、中小企業開発プログラムを開始する前から、MCC にコンタクトし協力をコミットした。

### メトロ（MCC）の取り組み

MCC は 1964 年にデュッセルドルフで設立された世界的なスーパーマーケットである。2000 年になってから国内だけでなく海外展開を検討し、アジアに展開を検討していた。ベトナムは現地での経験とインフラが不足しているが、東南アジア展開の候補の一つであった。MCC がベトナム進出を決めた決定的な要因は、DEG の支援オファーがあったからであった。DEG は、企業のベンチャーに対して、投資調査と小規模のパイロットプロジェクトへの協調融資をしている。これによって MCC はベトナムの投資環境の情報を得た。MCC はベトナム政府に営業許可の交渉の際、条件の一つに MCC はベトナムの流通システムの開発支援にコミットすることとあった。2002 年にビジネスを開始した。2つのボトルネックがあり、取引や流通を制約していることがわかった。これらは、1) 低い衛生品質基準。需要に供給するために現地で調達できない。2) 規制や法的枠組みがないことである。

### 両者のマッチング

このような時に、GTZ から MCC に PPP のプロポーザルがあり、当初、MCC は懐疑的であったが、MCC のベトナム政府へのコミットメント「ベトナムの流通システムの開発支援すること」に貢献するため、双方の利害が一致し、更に、MCC にとっては、次のようなメリットがあり、始められた。

- 可能性のあるサプライヤーを確保しビジネスを拡大できる
- PPP により MCC の品質・衛生基準のコミットメントを顧客に示すことができ、企業の評価を高める
- GTZ との協力は、MCC のベトナム政府に対する貿易・流通に関する法制度改悪へのロビー活動に対する信頼性を増す。
- ビジネス環境の改善により MCC の投資効果を増大させ得る。

プロジェクトが実施された結果、MCC側から見た農産物の購入、加工、流通、販売のバリューチェーンの全体にわたり改善がなされた。

農産物の購入：GAP、テレーサビリティ、契約栽培

加工：グレーディングと加工、収穫後処理

流通（ロジスティックス）：コールドチェーン

販売：マーケティング、自社生産ライン、パッケージング

プロジェクトの結果、開発側では次の便益があった。

- 生産物の品質を向上させ、ロスを減らし、所得向上につながった。
- 農業セクターの競争力が向上した。
- ビジネス環境が改善され投資を引きつけることができる。

また、企業側では、次の利益があった。

- ベトナム産品の衛生・品質基準を改善した。
- サプライチェーンの効率を向上した。
- 経済成長に貢献し良い企業イメージとなった。

### （3）日本の取り組み

日本の取り組みをみると、公式には開発イニシアティブの代表例とされるガーナのシアバター振興やマラウイの一村一品運動は、同イニシアティブが打ち出されるより前に開始されており、必ずしも開発イニシアティブとして始まったのではない。ケニアのSHEPについては、開発イニシアティブとは関係ないが、園芸作物を扱い、ビジネスマッチングサービスも行っているため、比較のため事例として取り上げている。

日本の各取り組みとも、その背景をみると対象地域の自助努力支援や自助努力支援のための政府の体制整備が中心である。中には売れている産品や輸出に至ったものもあるが、計画したものではない。売ることに重点は置いていなかった。

#### ガーナのシアバター振興：

ガーナのシアバター振興は、2008年の世界開発フォーラムで福田元首相のスピーチにも引用されたように、ODA白書、通商白書をはじめ、外務省、JICA、UNDPをはじめ広範囲のメディアで成功事例として紹介されている。しかし、これは最初からこのように計画されたものではなく、2000年にJICAのガーナ事務所の開発福祉事業として開始し、協力隊による支援、現地NGO支援として小規模に行われていたものである。2005年からは、JETROの開発途上国支援事業により、日本へのマーケットが開け脚光を浴び、UNDP/WID基金を活用して、継続して発展している。必ずしも輸出振興を目的として始まったものではなく、結果的に輸出につながったものである。

内容が、農村女性、NGOが関係して日本での販売につながったという、国民の関心を引く内容で



あるためか、各メディアでの広報として取り上げられるなど当初計画を遥かに上回る効果、波及効果をあげている。また、実際にビジネスチャンネルにのるなど持続発展性の面でも申し分ない。JICAなどの投資金額はさほど大きくないことから、著しく効率が良いともいえる。良い種をみつけて撒けば、いろいろなファンドが付き発展してゆく良い事例であり、かつ、ビジネスの絡む案件であり、ビジネスに公式がないことの現れでもある。

#### マラウイの一村一品運動：

一村一品運動は、内発的發展を目指すものであり、人材育成、特に地域リーダー育成が鍵となっている（囲み参照）。輸出振興を目的としているのではない。マラウイはアフリカでの一村一品運動の草分け的な国であり、その治安の良さと天然資源などが無いことから、多くの協力隊員が派遣されている。その協力隊員の長年にわたる活動が一村一品の取り組みの種となっている。良い治安、投資がくるような天然資源のなさ、国の文化など内発的發展を行わざるを得ない条件がそろい、2005年から一村一品運動を実施する政府の体制をつくるプロジェクトとして発展している。協力隊員が帰国後にビジネスを始めて日本への輸出に結びついている例もある。

#### 囲み 4.8 一村一品運動と国際協力への適用

一村一品運動は戦後間もなく、大分県の大山町で当時のリーダーが、コメでは豊かになれないため「梅栗植えてハワイに行こう」と産地をつくったことが始まりである。周辺の湯布院町などでも観光を目玉にする等、一つの村に一つの日本一の産品をとという動きがあったのを、1979年に当時の通産省から大分県知事となった平松知事が、地域振興政策として取り入れたものである。この政策の重要な点は、補助金政策が一般的であったときに、補助金はいっさいなく、人材育成、特に地域のリーダー育成を重視したことである。つまり、補助金は依存体質を作るため内発的發展を目指した点が画期的な点である。ただ、技術的な点や専門的な点は、技術開発や検査など県の研究所が専門的に支援する体制を整えていた。国際協力ではJICAが大分県で長年一村一品研修をしており、2000年代のはじめに日本の農村開発の経験を国際協力に活かすという文脈で海外でも行われ始めた。これと前後してタイで当時のタクシン首相が政策に取り入れ、ワンタンボン・ワンビレッジ（One Tambon One Product: OTOP）として地域活性化のツールとして成果をあげていた。

注：タンボンとはタイの行政単位。

出所：International Development Center of Japan (IDCJ), The Development Study on Human Resources Training/Development in the Context of Economy in Rural Areas of Thailand, February, 2003.

n

#### ケニアの小規模園芸農民組織強化プロジェクト（SHEP）：

本プロジェクトは、小農の農家経営能力のキャパシティを向上することを目的としている。対象者の能力強化のために組織化を図っている。ボトムアップでのキャパシティ開発を重点としており、研修とビジネスマッチングサービスが主な活動である。ケニアでの園芸作物の取引は、相対取引が一般であり、契約栽培のような定時に定量・一定品質を納めるというレベルにはない。マーケティングの支援は行いが、国内販売できないものは輸出できないというポリシーのもと、偶

然、輸出されたものはあっても、まだ輸出にはキャパシティ強化やアクター間の信頼関係構築など課題が多い<sup>13</sup>。

#### 4.6.4 日本の協力への示唆

日本は2005年に開発イニシアティブを打ち出したが、その実態はまだ成果が十分出ていない。一方、シアバターの事例では、仕掛けは小さいものであったが、ビジネスとしても育ってゆき、結果的に官民連携や国際協調（ハーモナイゼーション）ともなっている。このような日本の農産物と競合しないものは国民的な理解も得やすいので、非競合品から多いに取り組んで、開発協力に対する理解を深めることにも役立たせることができる。更に、国際的な広報にもなっている。

前述のドイツ及び米国と日本の取組みの比較を下表に要約した。事例のうち米国のWATHを除く7事例について比較した。また、ドイツのバリューチェーンアプローチのPSDSとEsPSDは、類似するアプローチをとっているため、同じコラムにまとめて記述した。

---

<sup>13</sup> JICA

表 4.7 ドイツ・米国と日本の取り組みの比較

	ドイツ		米国
取組み	以下のバリューチェーンアプローチ 1) 農業の民間セクター開発促進プログラム (PSDS) 2) 雇用指向民間セクター開発プログラム (EoPSD)	メトロとの PPP (Metro Cash & Carry)	ビジネスマーケティング促進プログラム (BAMEX)
目的	中小企業のキャパシティ向上による所得と雇用の創出	農村の生計向上とベトナム農業セクターの国際競争力強化	民間セクター主導の成長による収入工場
対象地域/者	1) PSDS: 貧困率が高く、ポテンシャルがある地域 2) EoPSD: ナイジャ州とナサラワ州の中小企業、生産者	バリューチェーンのステークホルダー：生産者、流通業者など 商業省	自然資源の脆弱な地域の住民
アプローチ	バリューチェーン開発から PPP につながる	PPP によるバリューチェーン改善	可能性のある生産物→ポテンシャル市場の特定→バリューチェーン開発
活動内容	次のステップ： 1) 対象地域での対象品目の選択 2) ステークホルダー分析 3) 市場調査による市場機会の特定 4) 参加型戦略策定ワークショップ 5) 策定された戦略の実施： ●一環としての民間パートナーとのマッチング (PPP) ●農村女性の組織化 ●マクロレベル：法的枠組み改善支援 ●ミクロとメソレベル：農民/グループの訓練によるキャパシティ開発 ●環境に優しいビジネスの普及と市場の改善	次のステップ： 1) 対象品目の選択 2) 果実と野菜のステークホルダー研修と支援： ●参加型での SWOT 分析 ●生産者、集果者、仲買人、小売り、卸売りへの訓練とコンサルティング ●Eurepgap 認証の支援 ●加工・選果施設の改善 3) 商務省へ法整備のアドバイス： ●欧州や近隣国への研修 ●商務省職員の研修 ●法制度に対するアドバイスと法制度の変更に関するステークホルダーとの協議	次のステップ： 1) 対象地域でポテンシャルのある生産物を選択 2) その生産物に対するポテンシャルのある市場を特定（米国カリフォルニア州の企業） 3) 企業との契約栽培支援
備考			プロジェクトの目標に売上げも設定
<b>日本</b>			
取組み	ガーナのシアバター振興	マラウイの一村一品運動	ケニア：小規模園芸農民組織強化プロジェクト (SHEP)
目的	女性の農民の収入と福祉の向上	政府関係機関の組織・人材開発によるコミュニティのビジネス環境の整備	小規模園芸農民組織の運営能力強化
対象地域/者	対象地域の農村女性	中央省庁	ケニア北西部の 12 県の農民（直接支援農民組織：4 地域 42 グループ）
アプローチ	ローカルキャパシティ向上→PPP	内発的発展への政府のキャパシティ強化	農民のキャパシティ強化
活動内容	次の支援活動が継続： ● NGO 支援 ● 協力隊活動 ● JETRO の輸入支援 ● UNDP 資金の活用による展開	以下の成果のための研修など 成果 1: 一村一品事務局を中心としたプロジェクト運営体制の確立 成果 2: 組織の運営管理を始めとする一村一品推進の運営ノウハウや能力の向上 成果 3: Good Practice となるモデルケースの実施 成果 4: 関係者間の情報共有、運動コンセプトや進捗状況の理解	「マーケティング促進」、「生産・収穫物管理」、「生産基盤・流通インフラの整備」にかかる活動への支援 1) ステークホルダーフォーラム（ビジネスマッチング） 2) 集合研修、現地研修（アクションプラン作成とジェンダー研修、 3) グループ要望に対応した技術研修、土壌特化研修）、 4) 研修パッケージ作成 成果 1: 対象農民組織による園芸作物の適切な販売 成果 2: 対象農民組織の園芸作物の生産量・品質向上 成果 3: 対象農民組織の生産基盤・流通インフラ整備実施能力向上
備考			

出所：調査団

以上より、日本の協力への示唆を抽出すると、マーケットの視点、PPPの柔軟な導入、イノベーションを作り出す環境づくりがいえる。

### （１）マーケットの視点の導入

既述のように販売に結びついている日本の事例はまだ多くない。種を探して撒いてゆくことが必要である。シアバターのように持続発展し波及効果を出すためには、採算ベースに乗らなければならない。採算にのるかどうかは、ビジネスを行っている企業の力を借りなければ判断がつかず、また採算にのせることはできない。しかし、企業は海外の事情や製品について必ずしも詳しい訳ではない。従って、米国のような市場ポテンシャルを重視した調査を行うことや、ドイツのようなバリューチェーンアプローチなどマーケットの視点の取り組みを取り入れ、企業や国民に広報して、かつ企業側からもアイデアを募り、官民連携して良い種を多く見つけて撒いてゆくことが求められる。ドイツのメトロの事例では、日本の開発イニシアティブで打ち出しているような生産、加工、流通、販売にわたる改善効果をあげている。勿論、日本の場合は、国際政治力から米国ほど、国益重視一辺倒はできないし、国益一辺倒とすればかえって相手国の反発を買い、国益を損なうことになる。ドイツのようにバランスをとって、PPPを行う場合も社会や環境に配慮して企業活動が相手国の社会や環境保全に貢献するように誘導することが必要である。

### （２）官と民の双方からの柔軟性のある PPP の導入

日本で PPP を検討する際、ドイツや米国の事例が参考になる。PPPには、企業の視点からの民間企業提案型と開発の文脈からの開発統合型がある。開発統合型には、GTZ事例のような政府主導型と米国事例のような案件を実施しているコンサルタントやNGOが提案するプロジェクト（民間）主導型がある。良い案件は、これらのどちらからも生まれ得る。むしろ企業と開発の視点が融合して、良いPPP案件が生まれて開発効果が増大する。従って、民間提案型、開発統合型、またその中の政府主導型やプロジェクト（民間）主導型などの、可能性を柔軟に広げておくことが望ましい。日本の公的機関による開発援助は計画経済型であるが、民間ビジネスは市場経済の中の活動である。ドイツのメトロとGTZのPPP事例も、民間セクター開発というプログラムの導入前にメトロに対しPPPをコミットしていた。スキームにとらわれず、開発調査や技術プロジェクトのコンポーネントとして官民連携が生まれるような柔軟性が望まれる。これにより、民間と政府の対話も促進され、その中から良い案件が出てくる可能性が高くなる。

#### GTZと米国に見られるPPPのタイプ

##### 民間提案型

##### 開発の文脈からの開発統合型

- 政府主導型
- プロジェクト（民間）主導型

PPPを導入することにより政府側と企業側には、それぞれ次のような便益がある。

政府／開発側の便益	企業側の利益
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 開発に民間資金が導入され開発予算が拡大する</li> <li>● 開発に対する企業の意識が向上する</li> <li>● 民間にしかないビジネスのノウハウの移転がすすむ</li> <li>● 経済振興の中心である民間が開発のアクターとなる</li> <li>● 対象グループへの効果が増大する</li> <li>● 食の安定供給・安全確保という政策目標へも貢献する</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 政府の援助機関のネットワークや現地のノウハウを活用できる</li> <li>● 相手国政府関係者にアクセスできる</li> <li>● 現地の消費者に対する評判が良くなる</li> <li>● ビジネス環境改善につながる</li> </ul>

ただし、PPPの導入には次の点に留意する必要がある。

- 開発目的に合致していること
- コアビジネス以外の開発のために公的資金が使われること
- 企業の負担が公的資金より大きいこと
- 特に、日本で重要なのは、PPPが補助金や報償的でなく公的機関と企業が対等なパートナーで補完的な関係であること
- 貿易促進のツールや補助金ではないこと
- 企業のスピード、柔軟性を尊重すること

### (3) イノベーションを作り出す環境づくり

最後に、ドイツの協力の調査とレビューを通じてわかることは、GTZのプロジェクト/プログラムが、バリューチェーンアプローチでも次第に自由度を大きくして、イノベーションが生まれやすくなるようにデザインされていることである。

PCM手法の元となるZOPP手法を開発したGTZであるが、ZOPP手法で計画されたプロジェクト目標を管理することはゆるやかになり、その反面、PCM手法ではプロジェクトの範囲外とされるインパクトを重視しているようにドキュメント上も見受けられる。日本の協力はPCM手法で厳しく成果を管理することが行われているが、成果のレベルを低くして、上位目標との乖離が大きくなっている傾向がある。ガーナのシアバターのケースは計画外のことが起こり発展した例であるが、こういった事例が首相のスピーチにまで使われていることを考慮すると国民や海外の理解が得られやすい効果や波及効果が得られたことになる。

また、GTZは専門職の職員が現場で実際の協力にあっている本当の現場主義である。現場での課題を現場でプランニングに活かし、また全世界での経験を基に現場経験のある専門家がドイツでの本部で体系化させ、現場にフィードバックさせている。日本の場合は現場主義を取り入れ始めたが、実際の現場で協力にあっている専門家の裁量はドイツ程大きくない。協力隊員はボランティアである性格上自由度が大きい。シアバターのケースはこのような自由度の中から生まれている。

更に、PPP の評価を BMZ から委託を受けてドイツ開発研修所（die）が実施し、客観的見地から評価を行い、改善効果をもたらした。

かねてから言われている日本からの発信が少ない現状はこのようなイノベーションが生まれにくい状況を反映していると思われる。開発協力は国民にある種の夢を与えることもできるので、そのようなイノベーションの生まれやすい環境をつくる時期がきているのかもしれない。