

## VI. フランス共和国における調査

### 第1 経済協力開発機構（OECD）開発援助委員会

#### 1. OECD・開発援助委員会（DAC）の概要

OECDは、①より高い経済成長の維持、②開発途上国の経済発展に対する寄与、及び③自由かつ多角的な貿易の拡大の実現、をその目的として、マクロ経済政策の国際協力、諸経済分野の構造問題への取組、市場経済の枠組みとなる原則、ルール等の策定と普及等の11の分野において活動を行っている。開発途上国に対する開発援助政策の調整もOECDの主要な活動分野の1つであり、主要2国間ドナーの集まる世界で唯一の組織である開発援助委員会（DAC：Development Assistance Committee）が、その活動を実質的に担っている。具体的には、ODAの量及び質（援助効果向上）、ODA統計（ODA定義・数値集計等）、個別分野援助方針（ガバナンス・平和構築等）等についての議論及び2国間ドナー間の援助政策調整を行うとともに、相互に援助審査を実施している。

DACの発足は1960年1月に第二次世界大戦後のマーシャル・プランの受皿機関として米国の提唱により設立された開発援助グループ（DAG）にさかのぼり、翌1961年9月のOECDの発足に伴い、その傘下の委員会となり、DACに改組された。現在は、OECD加盟30か国のうち、アイスランド、トルコ、メキシコ、チェコ、スロバキア、ハンガリー、ポーランド及び韓国を除く22か国と欧州委員会（EC）がメンバーとなっており、非加盟国のOECD加盟国、世界銀行、国際通貨基金（IMF）及び国連開発計画（UNDP）がオブザーバーとして参加している。

DACの前身であるDAGについては、開発援助の量的拡大及び効率化、加盟国の開発援助実施についての量及び質に関する定期的相互検討及び無償又は相手国に有利な条件による借款の形態による援助の拡充、の3項目がその設置目的として設定され（1961年3月DAG〔協働援助努力に関する決議〕）、DACはこれを基本的に引き継いだと認識されている。DACの設立決議（1960年7月OECD閣僚決議）においては、この目的の達成に資するため、「開発途上にある国・地域を支援するための国家資源の活用及び長期資金や他の開発援助の流れの拡大・改善の方法について協議する」ことがDACの使命として与えられている。現在は、途上国のグローバル経済への参加能力の向上に資するための国際援助協力の在り方、途上国国民が貧困を克服し十全な社会参画を果たしうるための方策の2点に最大の関心を置きつつ、援助政策に関する各種の勧告、宣言、原則などを発信している。

#### 2. DACの主要課題

##### （1）援助効果の向上

近年、援助国及び被援助国の間でMDGsを始めとする開発に関する国際的な上位目標が共有され、様々な援助協調が行われているが、これらの目標達成に向けては、ODAの

増額とあわせて、その質の向上が不可欠である。そして、質の向上に関しては、援助効果を最大化させる、すなわち被援助国の開発戦略に沿いつつ、被援助国の最小限の負担をもって、同じ援助量から最大限の効果を生むことが重要である。

DACは、これまで援助効果の向上問題を重要課題の1つに据えて議論を重ね、その結果は、2005年3月の「援助効果向上に関するパリ宣言」(DAC・国際開発金融機関共催「第2回援助効果向上に関するハイレベル・フォーラム」において採択)として結実した。同宣言は、援助の質の改善を目指し、援助が最大限に効果を上げるために必要な措置について、援助国及び被援助国双方の取組事項を取りまとめたもので、援助効果向上の原則として以下の5つを定め、各国がその実施促進に取り組んでいる。

- ・自助努力：被援助国は、開発戦略の策定と実施についてリーダーシップを発揮し、援助国・機関等はそれを支援する。
- ・制度・政策への協調：援助国・機関等による支援は、被援助国の開発戦略に沿って、可能な限り被援助国の財政・調達等の制度と手続を利用して行う。
- ・援助の調和化：援助国・機関等は、可能な限り援助の計画、実施、評価、報告等に関する制度・手続を共通化する。
- ・開発成果管理：被援助国の開発計画、予算措置、評価等の援助実施・管理に関連する制度を強化し、相互の連関性を強めることにより、開発の成果を高める。
- ・相互説明責任：援助国・機関等と被援助国は、援助資金や手続、開発成果等に関して透明性を高め、相互に説明責任を果たす。

なお、2008年9月には、パリ宣言の中間レビュー会合として、「第3回援助効果向上に関するハイレベル・フォーラム」がアクラ(ガーナ)において開催される\*。

※ 第3回ハイレベル・フォーラムは、本調査団帰国後の9月2日から同4日までの3日間開催された。

同会合では、パリ宣言に盛り込まれた取組について、ドナー協調や被援助国のマネージメント向上における進展は見られるものの、進展が遅すぎるとの認識が共有され、パリ宣言の目標年である2010年に向け、各国の取組の加速化が要請された。また、同フォーラムは、加速化のための行動計画として被援助国のオーナーシップの強化、包括的なパートナーシップの構築及び開発成果の創出を掲げた「アクラ行動計画」を採択した。

## (2) 一般財政支援かプロジェクト支援か

途上国が特定の開発事業(プロジェクト)を実施するに当たって必要な資機材・役務の購入資金を供与するプロジェクト支援が、途上国が直面する特定の課題への対応という個別的・限定的な効果を目指すものであるのに対し、一般財政支援は、被援助国の国レベルでの包括的な開発効果を目的とし、途上国と援助供与国・機関が合意した戦略とプログラムに基づき、被援助国政府の一般会計に資金を直接拠出する援助方法である。したがって、後者においては、被援助国政府がより柔軟に使える資金を得る一方で、開発における責任がドナー側から被援助国政府に移るため、当該政府のオーナーシップ(自助努力)、さらには汚職防止、行政執行、財政規律・管理、モニタリング能力といったグッド・ガバナンスと説明責任が求められることとなる(これらが欠け又は不十分である国は、一般財政支援

供与の対象としてふさわしくない。)。一般財政支援は、1990年代以降、特にサブサハラアフリカ諸国に対する欧州諸国の援助において採用されるようになった手法である。

既に、英国に関する調査報告において述べたように、同国の二国間援助は一般財政支援を中心として行われているが、DACにおいても、途上国のオーナーシップを最も尊重した手法であるとの議論が欧州各国においては主流的思考となっている。これに対し、我が国及び米国は、一定の条件が整ったところでは一般財政支援が有効であることは承認しつつも、プロジェクト支援は、援助国の有する技術、ノウハウ、アイデアを途上国に移転することができる、プロジェクトのリスクは援助国が負う、プロジェクト支援の欠点として指摘されてきた事項（プロジェクトの重複、被援助国の全体的開発に対する小さなインパクト等）は進め方の問題であってプロジェクトそれ自体の弱点ではないなどの理由により、その有効性を常に主張し続けている。

### （3）DAC以外の援助供与国との協力関係の構築（アウトリーチ）

途上国援助においては、依然としてDAC諸国からの資金の流れが圧倒的ではあるものの、中国、インド、ブラジル等の新興ドナー国、特定の開発課題に対してグローバルな援助を実施するNGO（「ワクチンと予防接種のための世界同盟（GSVI）」、「国際エイズ・ワクチン推進構想（IAVI）」等）や民間の財団（「ビル&メリンダ・ゲイツ財団」等）等の多様な主体の占める地位が上昇しつつある。新興国の対外援助については正確な統計はないが、個別の数字では、例えば、2006年の中国の対アフリカ支援は23～45億ドル、中国企業の投資支援のための50億ドルのアフリカ投資基金の設置、アンゴラ・ガーナ等向けの80億ドルのローン設定などが公表されており、新興国全体では概算でグローバル開発援助の約10%に相当する援助を実施していると試算されている。

新興のドナーの誕生は、対外援助資金全体をかさ上げするという効果を持つ一方で、被援助国に対し、DAC諸国とは異なるルールや手続、条件が課されるために過度の負担を与えているほか、援助についての調整が行われず、プロジェクトの重複・不効率をもたらす等の弊害が生じている。特に、中国の対アフリカ支援については、債務の持続性の無視、ガバナンスの軽視、資源獲得目的、環境への配慮不足などの問題点が指摘されているところである。

このような状況から、DACにおいては、加盟国以外の援助国をいかにして援助の対話に関与させていくかが大きな課題となっている。2005年6月には、DACハイレベル会合において、新興援助国・機関等との関係構築に向けて「DACアウトリーチ戦略」を採択し、統計分野における協力の促進、援助実施に関するベスト・プラクティスの共有、将来における恒常的な政策対話に向けた方途の検討などを盛り込んだ。なお2007年6月のハイリゲンダム・サミットでは、アフリカ開発に関する新興経済国の肯定的役割を承認し、責任のある当事者としての関与を促進することが合意された。

## 第2 主要先進国の開発援助の動向

### (1) DAC諸国の2007年ODAの概観

DACが2008年4月に公表したところによれば、加盟22か国の2007年の援助額(暫定値)は純額で約1,037億ドルであった。対前年比で見ると、名目で0.73%の減、実質では8.44%の減少となる<sup>\*</sup>。国民総所得(GNI)に対するODAの比率も、前年の0.31%から0.28%に低下した。

※ 2007年の援助額1,036.55億ドルは2006年価額に引き直すと956.05億ドルに相当し、引き直し後の援助額を2006年援助額1,044.21億ドルと比較すると-8.44%となる。

我が国のODAは、前年の約112億ドル(対GNI比0.25%)から約77億ドル(同0.17%)に減少した。対前年比名目-31.3%、実質-30.1%の低下は、いずれもDAC諸国中最大であった。

2007年のODA援助額の減少及び対国民総所得比が低下した理由としては、パリクラブ合意による債務救済措置、特にイラク及びナイジェリア向けの例外的な債務救済措置の期間が終了しつつあること、それ以外の部分ではODAの増額がわずかであったこと(債務救済を除く加盟国の援助額は対前年比2.4%の増加にとどまった)、の2点が挙げられる。債務救済措置の履行によって2005年及び2006年の援助額が膨らんだことから、2007年の減少は予期されたものではあったが、いずれにしても、2010年までにODAを相当額増大させるという各国の自主的公約を果たし、目標を達成するためには、今後、大幅な援助額の引上げが必須である。

世界的な規模で見れば、MDGs策定後の2001年以降、ODAの総額は増加傾向を続けている。

米国は、2001年にはODA支出純額において我が国を抜いてトップ・ドナーとなった。米国政府は、同年9月11日に発生した同時多発テロを受け、翌2002年3月にブッシュ大統領が、2004年度以降3年以内に米国の開発援助を50%増額し、ミレニアム・チャレンジ会計(MCA: Millennium Challenge Account)を設置して、この増額分をグッド・ガバナンス、人材育成、健全な経済政策の実施を約束した国々にMCAが供与すると発表した。また、同年9月には「米国の国家安全保障戦略」を策定し、その中でも、正しい国家政策がなければ持続可能な発展と貧困の削減はできないとして、社会の開放と民主主義の基盤確立に向けて政府が真の政策変更を実施した国に対し援助の水準を引き上げること、そのために開発援助を50%増額する方針を打ち出すとともに<sup>\*</sup>、他の先進国に対しても、今後10年以内に世界の最貧国の経済規模を2倍にするという目標の設定を提案し、その援助政策を変貌させた。

※ 米国のODA実績(支出純額)は、2002年の132.9億ドル(DACにおけるシェア22.8%)から2005年には279.4億ドル(同26.1%)まで名目ベースで110.2%増額された。2006年、2007年は、それぞれ対前年比で支出及びDACにおけるシェアともにやや低下させたが、2006年は金額で235.3億ドル、2002年と比較した名目伸び率は77.1%、DACシェアでは22.5%、2007年はそれぞれ217.5億ドル、63.7%、21.0%であった。

英独仏等の欧州諸国もこの頃を境にして国際的な貧困問題への取組強化の一環として ODA の増加に転じた中で、1990 年代には世界最大の援助国であった我が国は、2000 年以降支出額が毎年減少しており、2005 年に一時的に増額に転じたものの、2006 年、2007 年の 2 年間は、前年を大きく下回る金額となっている。このため 2006 年に英国が、2007 年にはドイツ及びフランスが援助額で我が国を抜き、我が国の順位は第 5 位に下がったほか、ODA の対 GNI 比では DAC 22 か国中第 20 位へと大幅に後退した\*。我が国が ODA の額及びシェアにおいて相対的に地位を低下させている一方で、DAC においては、目標である ODA の対 GNI 比 0.7% を達成した「ポイント 7 諸国」の発言力が大きくなっている。

※ 2007 年における DAC 諸国の ODA は、純支出額では米国が 1 位（2001 年 1 位）、以下 10 位までドイツ（同 3 位）、フランス（同 5 位）、英国（同 4 位）、日本（同 2 位）、オランダ（同 6 位）、スペイン（同 7 位）、スウェーデン（同 8 位）、イタリア（同 10 位）、カナダ（同 11 位）が続く。

また、対 GNI 比では、1 位ノルウェー（2001 年 3 位）、2 位スウェーデン（同 4 位）、3 位ルクセンブルグ（同 5 位）、4 位が同位でオランダ（同 2 位）、デンマーク（同 1 位）、6 位アイルランド（同 9 位）、7 位オーストリア（同 7 位）、8 位ベルギー（同 6 位）、9 位スペイン（同 13 位）である（このうち、「ポイント 7 国」はオランダ・デンマークまでの 5 か国）。日本の 0.17% は、DAC 22 か国中の 20 位であった。

## （2）二国間援助における各国の特徴

第 1 に、ODA 全体に占める贈与の割合（2005-2006 年平均）について、日本を除くすべての DAC 諸国が 80% を超えており、22 か国中上位 16 か国までが 90% を超えているのに対し、我が国の場合、贈与比率\*は約 5 割程度にとどまっており、援助手法としての借款の比率が極めて高い。借款の供与によって被援助国に対し返済義務を課することは、当該国の自助努力を促進するより強いインセンティブとして働くと期待されるが、自助努力は、我が国の開発援助の基本理念の 1 つとなっている。

※ 我が国の場合、二国間援助のうちの無償資金協力と技術協力及び多国間援助（国際機関に対する出資・拠出）が贈与に当たる。

次に、主要国の援助の分野別配分（2005 年）について見ると、プログラム援助等（橋梁建設等の特定プロジェクトに限定せず、食糧増産などのより広範な開発プログラムのための援助。計画債務救済、行政経費等を含む。）の割合が一般に高く、DAC 諸国では、イタリア 70.3%、英国 57.5%、フランス 50.5% の順となっている。DAC 加盟国平均では 37.3%、日本は 42.2% である。DAC 平均で次に大きなシェアを占めるのは、社会インフラ（保健、衛生、教育等）の 30.5% であり、国別でもほぼ同様の傾向にある（米国、カナダ、オーストラリア、スウェーデンの場合は最大の比率を占めている）。ただし、我が国の場合は、これよりも経済インフラ（運輸、エネルギー、通信等）の占める割合が高いという特徴がある（社会インフラ 20.0%、経済インフラ 23.4%）。経済インフラのシェアは DAC 10.6% であるが、日本を除けば、平均を上回るのはイタリアなどごく限られている。DAC 平均で経済インフラに次ぐ第 4 位のシェアを占めるのは緊急援助（食糧援助を含む。）の 10.0%

であるが、日本(3.6%)、英国(7.4%)、フランス(7.8%)、ドイツ(4.0%)及びイタリア(2.6%)は平均を下回っている。

最後に、二国間援助の地域別配分についてであるが、DAC加盟国平均で見ると、1999-2000年平均と2004-2005年平均とでは、次のように変化している。

- 東・東南アジア及びオセアニア：23.9%→10.7%
- 南・中央アジア：16.3%→13.2%
- ラテンアメリカ・カリブ海諸国：12.4%→8.8%
- ヨーロッパ：7.8%→4.9%
- 中近東・北アフリカ：10.2%→24.5%
- サブサハラアフリカ：29.3%→38.0%

各援助国の地域別配分の比率には、日本、オーストラリア、ニュージーランドがアジアに厚く、英国は中央アジア及びアフリカに、米国が中東、アフリカに厚いなど、それぞれの地理的つながりや歴史的経緯等に基づく特徴があるものに、中近東及びアフリカに対する配分の重点化は、援助国別に見てもほぼ同様の傾向にある。我が国については、東・東南アジア及びオセアニアに対する配分比率が1999-2000年平均の46.3%から2004-2005年平均では31.2%に、また南・中央アジアに対する配分比率も同じく24.3%から15.1%に減少しているものの、アジア地域重視の配分という性格は依然として続いている。近年における我が国についての変化としては、中東及びアフリカに対する配分の増加を指摘することができる。同期間の実績では、中近東・北アフリカへの配分が5.7%から25.5%に、サブサハラアフリカへの配分が12.7%から19.2%に増加し、後二者で約5割を占めるまでに至っている。