

Ⅲ. フランス共和国における調査

調査の視点と概要
<p>○フランスの援助政策（トマジ外務省局長、ド・ロアン上院外務防衛委員長）</p> <p>【フランスの開発援助体制】</p> <p>首相が議長を務めるC I C I D（省庁間国際協力・開発委員会）で取りまとめ。政策のステアリングは外務省、経済・財政・雇用省、移民・統合・国家アイデンティティ・連帯省が担当。AFD（フランス開発庁）がフィールドで援助の運営</p> <p>2009年4月、外務省の組織を改編し「グローバリゼーション・開発・パートナーシップ総局」の下、「世界経済・開発戦略局」を設置し、開発政策全般を担当</p> <p>【援助政策の特色等】</p> <p>援助予算の60%をサブ・サハラ・アフリカに振り向け。援助は保健、教育、持続可能な開発、食糧安全保障、民間支援部門の5分野に集中。フランス企業の活動支援を重視する傾向</p> <p>援助をGNIの0.7%とする国際目標の2015年達成をC I C I Dで決定</p> <p>援助は当たり前であり「聖域化」。ODAに対して国民の支持が高い</p> <p>NGOとの対話を行い外交政策を立案（外相がNGO出身であることが背景）</p> <p>【中国の援助への評価】</p> <p>競合するような政策の展開は好ましくなく、共同歩調を望む。中国は既にG20の重要なメンバーであり、そのような場でアプローチすることにより早く収斂を見る</p> <p>【原子力発電所に対するODAによる協力】</p> <p>貧しい国々へのアンタイドでの援助は既決事項でタイドを許すことはないとの認識</p>
<p>○OECD-DACの活動状況とその果たすべき役割</p> <p>【DACの対日援助審査、新政権の援助政策】</p> <p>日本の援助審査は7年ぶりであり、この間に出された援助政策、新政権の援助政策、システムを見る上で重要</p> <p>【中国の援助への対応】</p> <p>中国の援助への対応として、スタディー・グループを立ち上げ。DACは中国の援助はルールに則っていないとの認識。OECDが中核的に提供するのは学習プロセス。中国がテーブルに着くモチベーションを与えることが重要</p> <p>【原子力発電所に対するODAによる協力】</p> <p>ODAではなく別の資金の流れとして報告されるべき。日本、フランス等が原子力発電所の契約を取るため援助を使うことを防止する目的</p> <p>【途上国援助における腐敗防止の在り方】</p> <p>ODAをめぐる汚職防止には、需給両方のサイドにアプローチを行うとともに、集団的な行動による取組が必要。OECD-DACとしては個々のドナーの腐敗、贈収賄コードの評価はしていない</p>

第1 フランスの援助機関と援助政策

1. 援助理念、基本方針

フランスの政府開発援助政策は、経済成長を促進するため、現地の民間部門、とりわけ中小企業への投資の重要性を重視しており、2008年～2015年で対アフリカ二国間援助の倍増を計画している。具体的には2億5千万ユーロの基金を創設し、それにより10億ユーロのベンチャーキャピタルの資金調達を可能とし、アフリカ大陸全体で10万人の雇用創出を目指している。また、AFD（フランス開発庁）グループの業務も倍増することとし、今後5年間で20億ユーロが投入される予定である。

HIV／エイズを含む感染症対策にも積極的な姿勢を示しており、2007年には世界エイズ・結核・マラリア対策基金に向こう3年間で900万ユーロを拠出することを明らかにした。

更に安定的な開発資金を確保するとの観点から、開発のための国際課税を含む「革新的資金調達メカニズム」を提唱しており、この一環として航空券連帯税として航空券に少額の料金上乗せを行うパイロット・プロジェクトを2006年7月より実施している。それによって調達した資金を元に感染症対策を行う国際医薬品ファシリティー「UNITAID」を英国・ノルウェー・ブラジル・チリとともに立ち上げた。

また、2009年5月末にパリで、開発資金のための連帯税に関するリーディンググループ会合を主催し、世界の開発需要に対応するための追加的な資金調達に関し、様々な資金メカニズムについて、各参加国・機関間での意見交換・情報共有を行う場を提供した。

なお、フランスでは援助政策について基本理念を記した文書等は策定されていなかったが、2008年5月のOECD-DACの援助審査において「包括的な戦略指針を示す文書、白書がない」旨の指摘を受け、2009年6月の「省庁間国際協力・開発委員会（CICID）」（首相が主宰）において、2010年中に国際協力政策に関する枠組み文書を策定することが決定された。

2. 援助実績

2004年～2008年のODA実績

	2004	2005	2006	2007	2008
支出純額(ネット)(単位:100万ドル)	8,472.56	10,026.22	10,600.59	9,883.59	10,907.55
支出総額(グロス)(単位:100万ドル)	9,800.46	11,529.65	12,763.95	11,498.00	12,539.67
対国民総所得(GNI)比(単位:%)	0.41	0.47	0.47	0.38	0.39

(出典：経済協力開発機構（OECD）開発委員会（DAC）)

フランスは、2012年までに対GNI比0.7%の国際目標達成を公約（2008年0.39%）している。2008年のODA総額支出純額は、109.08億ドルであり、対前年比で10.40%増となっている。

また、二国間援助の5割程度がサブ・サハラ・アフリカ向けであり、分野では現在の優先分野（イ）教育、（ロ）水・衛生、（ハ）保健・エイズ対策、（ニ）サブ・サハラ・アフリカにおけるインフラ整備、（ホ）農業・食糧安全保障、（ヘ）環境保全、（ト）生産セクター、（チ）ガバナンスを重視している。

3. 最近の動向

2009年6月のC I C I Dで、予算状況が厳しい中、2009年も2008年同様のODA総額を維持し、2015年までにODAのGNI比を0.7%に引き上げるという目標を維持することを決定した。

その上で援助をより効率的なものとするため、対象地域を絞ることが決定された。援助予算の60%はサブ・サハラ・アフリカに向けられ、また、仏の無償援助の50%は当該地域での優先国のうちの14か国（ベナン、ブルキナファソ、コモロ、ガーナ、ギニア、マダガスカル、マリ、モーリタニア、ニジェール、コンゴ（民）、中央アフリカ、セネガル、チャド、トーゴ）に供与し、援助は保健、教育、持続可能な開発、食糧安全保障、民間部門支援の5分野に集中させることにしている。

フランスの援助政策の動向の中で注目されるのは、従来保健、教育分野の重視から、昨今は途上国の経済発展を支援するというかけ声の下、各種タイド案件の実施に見られるように仏企業の活動支援を重視する傾向が見られる。また、アフリカ開発銀行、IFAD（国際農業開発基金）等と共同でアフリカ農業投資ファンドを設立するなど、農業分野での活動も活発化している。

4. 援助政策の決定過程

1998年の改革で、首相を長として、関係閣僚により構成されるC I C I Dが創設され、省庁間にまたがる援助方針、国別・セクター戦略、優先連帯地域（1999年に主にアフリカ諸国を中心に54か国を指定）の選定等、省庁間の調整・一貫性を実現する場として機能している。

5. 援助実施体制

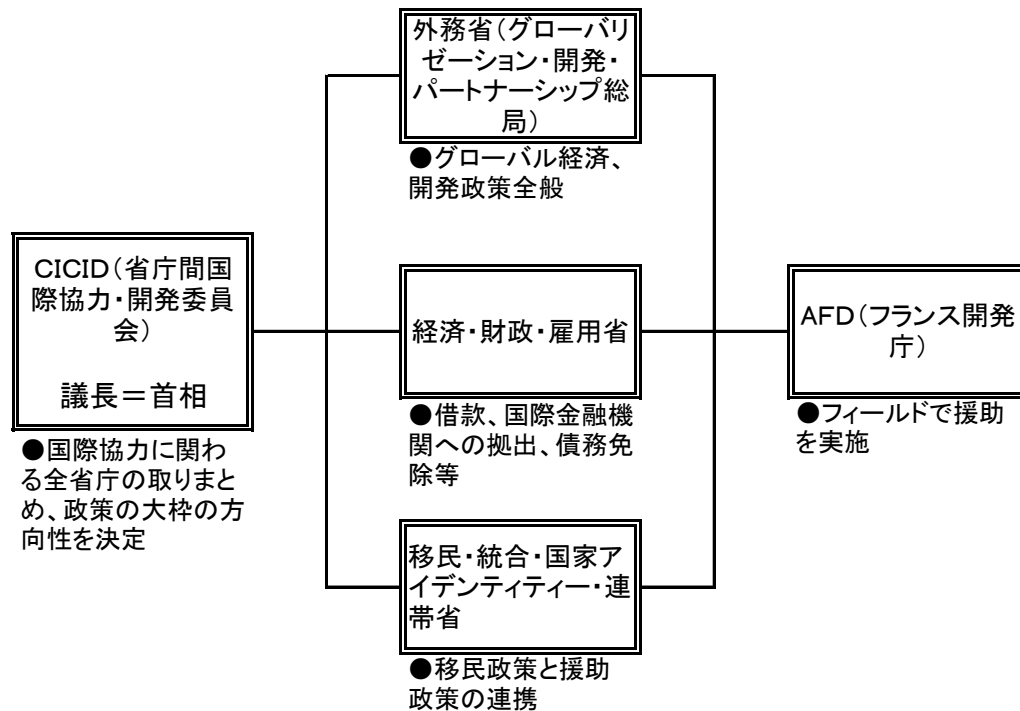
1998年の援助制度改革により、外務省、経済・財政・雇用省及び実施機関のフランス開発庁（AFD）が主要なアクターとして機能している。上記以外の省庁も独自に政府開発援助を実施してきた。

その中で、これまで外務大臣の委任を受けた開発・仏語圏閣外大臣が総括していた旧国際協力・開発総局（DGCI D）（無償、技術協力、文化・科学技術、仏語振興等を担当）が2009年4月の外務省改革により、グローバルイノベーション・開発・パートナーシップ総局（DGM）に統合されることとなった。今回の改革で外務省のほぼ全てのプロジェクト支援の計画・実施はAFDに移管されることとなった。

AFDは1998年の改革で政府開発援助の実施機関として位置付けられてきたが、現在、開発銀行と援助実施機関の二重の役割を担っている。日常業務では外務省及び経済・財政

・雇用省（タイド性借款、国際金融機関への拠出、債務救済等を担当）との関係が特に濃密で、両省はAFDの最高意思決定機関である監査役会に、自省幹部を送ることでAFDの業務をコントロールしている。

フランスの援助機関の概念図



(出所) 各種資料を基に作成

6. 評価制度

外務省、経済・財政・雇用省において評価業務が行われるほか、関係閣僚により構成されるCICIDにおいて、両省のほか、金融監査官が率いるグループも参加しての評価・援助効果作業部会が設置されている。

7. 議会の関与

フランスでは従来、ODA予算はほとんど議論の対象になってこなかった。しかし、2008年、シャラス上院議員（元予算担当大臣、ミッテラン大統領補佐官）がフランスODA予算の不透明性やODAの有効性を批判するレポートを公表して以降、国会議員の間に、フランスのODAは途上国の開発に役立っていないため、それよりはフランス企業支援に役立てるべきとの意見も出てきている。

8. その他の各種データ（出典：いずれもOECD/DAC）

(1) 二国間援助と多国間援助の割合(2004年～2008年)(支出純額ベース、単位：100万ドル)

	2004	2005	2006	2007	2008
二国間ODA	65.7%	72.2%	74.7%	63.3%	59.2%
	5,566.84	7,239.13	7,919.38	6,258.49	6,461.16
国際機関に対する拠出・出資	34.3%	27.8%	25.3%	36.7%	40.8%
	2,905.73	2,787.10	2,681.22	3,625.10	4,446.39

(2) 分野別配分(2004年～2008年、約束額ベース)

	2004	2005	2006	2007	2008
社会インフラ	34.8%	25.2%	29.5%	35.9%	29.7%
経済インフラ	6.1%	9.4%	6.5%	8.5%	20.1%
農林水産業	2.7%	1.4%	1.7%	7.9%	5.6%
鉱工業／建設	0.9%	0.7%	- 0.5%	0.2%	0.1%
人道支援	0.3%	1.2%	0.6%	0.6%	0.2%
プログラム援助等	55.2%	62.1%	62.2%	47.1%	44.3%

(3) 地域別配分(2004年～2008年、支出純額ベース)

	2004	2005	2006	2007	2008
アフリカ	67.0%	64.2%	65.1%	56.9%	52.2%
中南米	6.2%	3.5%	3.9%	5.7%	3.3%
アジア	7.3%	7.1%	7.2%	7.7%	11.1%
中東	2.7%	10.8%	12.2%	15.8%	11.9%
欧州	3.2%	3.8%	3.9%	3.9%	6.7%
大洋州	2.1%	1.5%	1.4%	2.1%	2.3%

(4) 贈与と貸付けの比率(2004年～2008年、約束額ベース)

	2004	2005	2006	2007	2008
贈与	87.6%	86.1%	86.4%	81.1%	64.0%
貸付	12.4%	13.9%	13.6%	18.9%	36.0%

(5) NGO向け援助額(2004年～2008年、約束額ベース、単位：100万ドル)

2004	2005	2006	2007	2008
50.32	47.13	53.7	58.36	51.2

(出所) 外務省<私の援助機関と援助政策>、OECD-DAC資料等より作成

第2 OECD-DACの概要とその活動

1. 設立の経緯

1960年1月、米国の提唱により開発援助グループ（DAG : Development Assistance Group）の設立が決定され、第1回会合が3月ワシントンにおいて開催された。DAGの原加盟国は、米、英、仏、西独、伊、白、ポルトガル、加及びEC委員会で、日本も直ちに招待され、わが国はOECD加盟に先立ちDAGに加盟した。

1961年9月のOECD発足に伴い、その傘下の委員会の1つとなり、開発援助委員会（DAC : Development Assistance Committee）に改組された。経済政策委員会、貿易委員会と並んでOECDの三大委員会の1つとも称される。

2. 目的

DAG「共同援助努力に関する決議」（1961年3月）

- ・ 対途上国援助の量的拡大とその効率化を図る。
- ・ 加盟国の援助の量と質について定期的に相互検討を行う。
- ・ 贈与ないし有利な条件での借款の形態による援助の拡充を共通の援助努力によって確保する。

3. 構成

（1）メンバー

現在のメンバーは、OECD加盟国（30か国）中のアイスランド、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）の合計23メンバー（なお、韓国は2010年からの加盟を申請していたが、2009年11月25日にこれを認められた）。

（参考）OECD加盟国

オーストリア、ベルギー、デンマーク、仏、独、ギリシャ、アイスランド、アイルランド、伊、ルクセンブルグ、オランダ、ノルウェー、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、スイス、トルコ、英、米、カナダ（以上原加盟国）、日本（1964年）、フィンランド（1969年）、豪（1971年）、ニュージーランド（1973年）、メキシコ（1994年）、チェコ（1995年）、ハンガリー、ポーランド、韓国（以上1996年）、スロバキア（2000年）

（2）議長、副議長

- ・ 議長 : Eckhard Deutscher（独）
- ・ 副議長 : Bert Van Geell（蘭）、Roger Cornforth（ニュージーランド）
Danielle Meuwly-Monteleone（スイス）

（3）事務局

- ・OECD開発協力局（Development Cooperation Directorate）が所管。
 - ・事務局長：Richard Carey（ニュージーランド）
- なお、事務局には4名の邦人職員が在籍している。

4. 活動概要

（1）ハイレベル会合（HLM、年1回）

基本的に年1回、閣僚を含む各国のハイレベルの援助関係者が出席して開催され、特に重要な開発問題を討議するとともに、勧告等の採択を行う。例年4月～5月に開催（日本よりは、外務省国際協力局長が出席）。

（2）シニアレベル会合（SLM、年1回）

援助実務を担当するハイレベルの関係者が集まり、ハイレベル会合の準備を含め重要な援助政策について討議する。例年12月に開催（日本よりは、国際協力局参事官が出席）。

（3）本会合（原則月1回）

DAC活動の中核であり、DACの年間活動計画の策定・実施状況の確認、国別援助審査、及びテーマ別会合が対象となる。継続的かつ専門的にフォローする必要がある個別問題については、その検討を下部機構に付託できる。

（4）援助審査（ピア・レビュー）

DACの中心的活動の1つであり、各メンバーは、定期的に援助実績及び政策について審査を受ける。DAC事務局とともに、メンバーのうち2か国が審査国として事前調査の準備に当たる。被審査国本国を調査団（DAC事務局及びメンバー国2か国）が訪問する本国調査と、被審査国が援助を実施している途上国を調査団が訪問するフィールド調査を踏まえ、DAC本会合の場で全メンバー国により審査が行われる。審査結果は、報告書として公表される。

2010年5月20日にドイツとデンマークが審査国となり、我が国の審査が行われる予定である（前回は2003年に実施された）。なお、それに先立ち2009年10月19日から23日に東京での本国審査、10月25日から29日にはバングラデシュ、11月16日から20日にはケニアでそれぞれフィールド調査が行われた。

（5）OECD開発グローバル・フォーラム

ODA以外の公的資金、投資・貿易・送金等の民間資金、中国やインド等新興ドナーの資金、革新的資金メカニズム等、既存の範囲（＝DAC諸国のODA資金）を超えた開発資金の動向の全体像をつかむ必要があるとの問題意識から、OECDに「開発に関するグローバル・フォーラム」が立ち上げられた。

2007年4月のDACハイレベル会合に際して開催された同フォーラムの第1回では、我が国の働き掛けも踏まえ、非OECDの新興ドナー（中国を含む）に関するセッションが

設けられた。2008年5月の同フォーラムの第2回会合では、途上国のオーナーシップ強化やアクラ・ハイレベル・フォーラム等に関し議論がなされた。また、2008年12月のフォーラムでは、「援助効果向上の実施」をテーマに議論された。

(6) DACリフレクション・グループ会合

DACのマנדートを見直し、DACの今後の活動の方向性についてハイレベルで検討していく場として、ドイツ・DAC議長が2008年1月の就任後、力を入れている。新興ドナー等の登場で、援助構造が大きく変化してきている中、従来のDACの役割を再検討し、今後どのような援助機関であるべきか、一部のDAC諸国とともに非DAC諸国の代表も集まり議論を行った（出席登録者はDAC加盟国のうち18か国及び韓国。なお、代理出席は不可）。

2008年7月以降2009年4月まで6回の会合を開催し、5月28日のDACハイレベル会合に最終報告書が提出され承認された。DACでは報告書の提言を実施しつつ、マンドートの改訂草案を2010年前半を目途に本会合に提出することを目指し作業を行っている。

(7) 下部機構

特定のテーマにつき、継続的・専門的にフォローするため、以下の下部機構が設けられている。

(イ) 統計作業部会 (WP-STAT) : 途上国及び多国間機関への資金の流れの統計報告・集計・ODA定義に係わる問題を扱う。現在ODAの適格性に関する議論及び統計指示書の改定等を行っている。

(ロ) 援助効果作業部会 (WP-EFF) : 援助効果 (Aid Effectiveness) の改善に関する広範な問題 (オーナーシップ、カントリーシステム、透明性、モニタリング、開発成果等) を扱う。

(ハ) 開発評価ネットワーク (EVALUNET) : 加盟国、多国間援助機関の評価部門間の情報交換・協力 (合同評価を含む) を行う。また、評価手法の改善等の検討を行っている。

(ニ) ジェンダー平等ネットワーク (GENDERNET) : 開発と援助政策全般への女性の参加を支援する措置を含め、開発における性差別の解消の方策を検討。

(ホ) 環境と開発協力ネットワーク (ENVIRONET) : 持続可能な開発のための一貫したアプローチの促進。環境と開発のリンケージに注目した議論を行っている。

(ヘ) 貧困削減ネットワーク (POVNET) : 貧困削減のための有効な開発協力の在り方等に関する議論を行う。2001年5月には貧困削減ガイドラインを策定した。2003年からは経済成長と貧困削減の関係に重点を置くことで活動内容が一新され、2007年に民間セクター開発、農業、インフラを具体例として、「貧困削減に資する成果の促進」に関する政策ガイダンスを作成した。

(ト) ガバナンスネットワーク (GOVNET) : 開発協力の重要な視点の1つである良い統治と、それを実現するために必要な汚職防止や人権保護に関する協力の在り方を

検討。

(チ) 紛争と脆弱に関する国際ネットワーク（INCAF）：開発の阻害要因でもある紛争の予防・紛争後の復興及び脆弱国の開発において開発協力が果たす役割を検討。

5. DACに関わる最近の主な議論と我が国の対応

(1) 援助効果向上（アンタイド、調和化、結果重視等）

(イ) パリ宣言

国連ミレニアム開発目標（MDGs）等の開発目標達成の手段の1つとして、「援助効果の向上」が議論されている。ドナー数の増加、各ドナーの実施方法の違いなどにより、途上国での取引費用が高くなっていることから、2005年のパリ・ハイレベル・フォーラムで、「パリ宣言」を採択し、途上国の主導により、途上国の制度を使い、ドナーの実施方法を調和化し、成果主義で援助を実施し、相互の説明責任を高めることを途上国及びドナーで合意した。2008年9月のア克拉・ハイレベル・フォーラム（ア克拉HLF）で、パリ宣言の実施の進捗を評価するとともに、2010年までの行動計画（ア克拉行動計画（AAA））を取りまとめた。今後は、2010年のパリ宣言目標年までに各国で取組を行い、2011年に最終評価を行った上で、韓国で実施予定の第4回ハイレベル・フォーラムで達成を確認する。

(ロ) 援助効果作業部会

パリ宣言及びア克拉行動計画の実施促進に関し、DAC下部機構である援助効果作業部会が中心に取組を行っている。同部会は、DACドナー及び途上国代表、CSO等がメンバーとなり、クラスターに分かれて作業をしている。我が国は、JICAフランス所長が、パリ宣言のモニタリングを行うクラスターDのコーディネーターであり、同クラスターを中心に取組を実施している。

(2) DACアウトリーチ戦略・新興ドナーとの協力

(イ) 議論の概要

グローバルな開発目標達成に対するDACの活動のインパクトを向上させるためには、DAC以外のドナーの活動に関する情報収集や協力関係の構築が不可欠である。DACは非DACドナー（OECD加盟DAC非加盟国（例：韓国、トルコ、チェコ、ポーランド）、新規EU加盟国（例：バルト三国）、新興ドナー（非OECDドナーと称される中国、タイ、マレーシア、ブラジル、チリ、チュニジア、アラブ諸国等））との関係を含めた外部の関連諸国・組織の関係を以下のように定める「DACアウトリーチ戦略」を採択した（2005年6月）。

- 短期的（2005－2006年）：統計分野での協力の拡充を始め、DAC活動への関与を維持・深化させる
- 中期的（2007－2008年）：援助実施の好事例の共有を促進する
- 長期的（2009年以降）：援助効果向上に貢献する恒常的な政策対話が行われるような安定的な組織的方策を模索する

(ロ) 最近の動き

最近はDACの活動そのものにおいてもアウトリーチを重視してきており、援助効果作業部会において新興ドナー、被援助国を交えての議論を行っているほか、貧困削減ネットワークでは中国スタディー・グループを立ち上げた。2009年5月にはクエートにおいて、アラブ・ドナーとの対話も行った。

(ハ) 我が国の対応

我が国は、様々な機会を捉え、新興ドナーとの協力、政策対話をDACの活動として推進することをDACで働き掛けてきた。

我が国は、2008年のアクラHLFに向けて新興ドナーとの対話の作業グループを主導し、新興ドナーの視点も踏まえて援助効果向上を超えた開発効果向上を達成するにはどうしたらよいかを議論。露とともに、新興ドナーの関与を促すための地域コンサルテーションを開催したほか、日韓共催の「開発パートナーシップ拡大のための会合」や新興ドナーとのパートナーシップ強化を協議する会合を開催した。また、新興ドナーの調査を実施し、アクラHLF分科会での議論につなげた。アクラHLF以降もDACにおいてこのような対話の場を維持することが有益と考えている。

(出所) 外務省<OECD/DAC>、OECD-DAC資料より作成

第3 意見交換の概要

1. トマジ仏外務省世界経済・開発戦略局長

(1) 説明の概要

【2009年の外務省の組織再編】

2009年4月に「グローバリゼーション・開発・パートナーシップ総局」が設置され、協力・仏語圏担当長官（閣内大臣）が外務省に送られている。組織再編の趣旨は、グローバル化という現象をより良く理解し、グローバル化のガバナンスという包括的な課題に取り組むためである。また、この総局の下に「世界経済・開発戦略局」（注1）を設置し、グローバル経済全般、開発政策全般を担当させることとし、局ごとに行われていた開発及び経済に関わる事項を統合した（注2）。なお、フランスでも公共支出の効率性を高めるため公務員を削減する政策が採られており、統合で人員は2割減となった。

（注1）「世界経済・開発戦略局」には「国際経済課」「開発戦略課」「民主的ガバナンス課」が置かれている。

（注2）総局の下には、「世界経済・開発戦略局」のほか「計画・ネットワーク課」「文化政策・フランス語局」「流動性及び魅力向上担当局」「グローバル公共財局」が置かれている。

【フランスの開発援助体制の全体像】

援助政策決定の一番上に位置する機関は、首相が議長を務めるC I C I D（省庁間国際協力・開発委員会）である。国際協力に関わる全省庁を取りまとめ、政策の大枠の方向性を決定する。そして政策の実際のステアリングを行う組織として外務省、経済・財政・雇用省、移民・統合・国家アイデンティティ・連帯開発省がある。ODA予算の議会での審議に際して責任を負う外務省がリーダー的な役割を務めている。経済・財政・雇用省は借款及び債務免除を担当する。三番目の省は、移民政策と開発援助政策を連携させる（注）。そしてAFD（フランス開発庁）が、フィールドで実際に具体的な援助の運営に当たっている。なお、文化的な協力、国外のフランス語の教育、良好なガバナンスを支援する活動は外務省が直接フィールドでも実施している。



（写真）トマジ外務省世界経済・開発戦略局長との意見交換を終えて

(注) 途上国からの移民送出を抑制するには移民送出国側の開発が不可欠との認識に基づき、移民への支援等を移民移送国の発展を目指すという政策に言及しているとみられる。移民大臣が移民政策の一環として創設した「連帯開発に関するアフリカ開発マルチ基金」がその一例である。

【開発援助予算／開発政策の方向性】

援助のGNIに占める比率は、2008年度は0.39%、2009年度は0.44%の予定で、2010年度は0.48%を目指している。援助は約40%がマルチ、60%がバイであるが、債務免除分を引いた「ネット」では半々である。二国間援助についてCICIDはODA予算の中の60%はサブ・サハラ・アフリカに援助すること、無償援助の50%はアフリカの14か国の貧しい国々を対象にすることを決定した。また、アフリカなどの援助受益国の民間部門強化に役立つような援助に力を入れており、市場のツールを使っている。具体的には、民間企業への貸出しをするための融資、資本参加、あるいはアフリカの国々の銀行から企業に対する貸出しの保証である。

(2) 質疑応答

【CICIDの役割、機能等】

(議員団) CICIDの位置付け、開催頻度、会議・議事録の公開等はどうであるか。

(局長) 個別の問題分野に関して大臣全員ではなく、関係大臣だけで開く政府機関の会合の1つであり(大統領の政令であるデクレで設置)、その決定は政府の決定である。議事録は会合終了後外務省及び首相府のホームページに掲載される。年1回の開催を原則とし、設置された1998年から2006年までは年1回開催されたが、選挙と政権交代に伴い2009年まで開催されなかった。また、CICIDには共同事務局が設置され、年3～4回ほど会合を開き決定事項の進捗状況をフォローしている。

【NGO等との関係】

(議員団) NGOや労働組合が入る協議の場である評議会の役割はどのようなものか。

(局長) 非政府協力のための戦略評議会(注)で、国際関係、国際協力で新たなパートナー(企業やクリントン財団、ゲーツ財団等のNGO)と関係強化を行うという政策的な強い意思が反映している。国境無き医師団を立ち上げたクシュネール外務大臣がNGOと連携する組織の設置を考えたことが背景にある。評議会は、外交政策全般の大きな戦略的方向性の検討に当たりNGO等を取り込むための意見交換の場である。

(議員団) 外務大臣のイニシアティブの割にNGOを通じた援助予算が非常に低いのは何故か。

(局長) NGOを通じた供与は約1%強であるが、二国間のネットの援助に占める割合は2.5%になる。NGOを介する援助を倍増したいが、数字が低い理由は、フランスは政府が大きい存在で市民社会の組織が進んでいなかったこと、この分野で規模や組織がしっかりとっていて大きなプロジェクトを進める能力を有するNGOが比較的少なか

ったことがある。

(注) かつてはNGO、労働組合等との協議の場として「国際協力高等評議会」が設置されていたが、2008年3月に廃止され、その後「非政府協力のための戦略評議会」が設置された。外務大臣を議長とし、NGO、労働組合、財団の代表等約20名の構成である。

【援助をGNIの0.7%とする目標の実現可能性／国民の支持】

(議員団) 援助をGNI比0.7%とする国際目標の達成はどこで決定されるのか。

(局長) 2009年6月5日のCICIDで目標を再確認した。フランスでは政府が議会の上下両院に予算法を提出することから、決定機関は議会上下両院である。なお、目標達成には、難しい点が2点ある。まず、2012年以降債務救済が減るため、ODAを純増するための予算を捻出しなければならない。そして、財政状況が非常に厳しいということである。

(議員団) 我が国では経済状況が厳しい中、世論の動向もあり0.7%を目指すことが難しい。フランスでは国民の理解があるのか。

(局長) 市民社会の代表、特にNGOには0.7%目標を是非守るべきという声がある。また、世論調査ではODA自体を前向きに受け止める意見が大半である。しかしそれで良しとしているわけでは無く、広報活動を強化することとしている。世論には2つの側面があり、一般的にはODAには賛成で支持したいという意見、本当に具体的な成果が出ているのかかなり懐疑的な意見の双方がある。

【対アフリカ援助戦略の背景】

(議員団) 対アフリカ援助戦略の背景は何か。

(局長) DACの審査報告書でフランスの援助が少額で細分化されていると明確に指摘されたことを受け、CICIDは援助対象国を絞り（ODA予算の60%をサブ・サハラ・アフリカに援助し、無償援助の50%をアフリカの14か国を対象とすることを指す）、5つのセクターに集中することを決定した。アフリカとは旧植民地を中心に長期的関係もあるが、歴史的経緯というより、地理的な状況から外せない。まず第一に地理的に欧州に近く、アフリカに興味がないとは言えない。第二に、現在でもアフリカからの移民が多いが、2050年のアフリカの人口は30億人と予測されており、将来を懸念している。第三は、過去20年ほどでラテンアメリカやアジアの途上国のかなりが経済的に離陸したものの、アフリカの途上国はそのままであり、開発の問題が大陸全体に存在している。

【民間部門への援助】

(議員団) 民間企業への援助の具体的な進め方はどのようなものか。

(局長) 大統領が昨年、向こう5年間で100億ドルの資金を合計で投入し民間部門への援助を行うとするイニシアティブを発表した。伝統的なODA以外にも民間部門への援

助をより強化するものであり、特恵的な借款ではなく、A F Dが国際的な金融市場から資金を調達し、アフリカ諸国の民間部門に援助するものである。全般的にO D Aと民間部門への援助をうまく組み合わせるべきである。

【フランスが目指す援助モデル】

(議員団) フランスが目指すO D Aのモデル、理想の姿があるのか。

(局長) 援助の在り方、組織は国ごとに異なっており、モデル国はないが、個人的には、英国はD F I D (国際開発省) のみでほぼ全て援助を取り仕切り、一貫性と大きな力が与えられている点の評価している。一方、民間への貸出しはフランスではA F Dが行うことができるが、D F I Dは自ら融資ツールを持っていない。関連する主体が多く調整にコストがかかるのがフランスの弱点である。日本については、J I C Aに無償資金協力を委譲し、あるいは、外務省が組織変更を行ったことの成果に非常に興味がある。2004年頃フランスでも融資も無償援助も技術援助も全部A F Dの所管に置こうとの議論があり、現在も議論が続いている。フランスの今のやり方が理想的と思っているわけではなく、長所、短所両方があることは認識している。

【中国の援助への評価】

(議員団) 中国の援助をどのように評価するか。

(局長) 中国は特にアフリカを中心に活発な援助主体であるが、ライバル視せず新しい主体と見ている。中国のアフリカへの積極的な援助で様々なインパクトが出ている。プラス面ではインフラの面で参加が顕著であること、非常に安価で製品輸出を行いアフリカのインフレの下落につながったことがある。マイナス面については今後中国と話をしていきたいが、まず、開発援助全体の調整への対話にもっと参加して欲しい。第二に中国が非特恵的な利率で借款を供与している国の多くがかつてG 7諸国を中心とした伝統的援助国から債務救済を受けている。これら諸国は未だ脆弱で再度重債務をかかえると将来の危険もはらむので、それは避けて欲しい。三番目は、中国は自国の製品を輸出しているが、アフリカが自らの産業基盤を整えグローバルな市場に向けて産品を輸出する形で発展を遂げることが必要であり、原材料のみを輸出するだけあつては将来に危険が残る。

【南アフリカに対する援助】

(議員団) 南アフリカに対して日本の援助は非常に少ないが、フランスの援助額は相当大きい。南アフリカへの援助の現状はどうであるか。

(局長) フランスの対南アフリカ援助の中心を占めているのは借款、A F Dを通じたものが大半であり、無償援助はない。A F Dが企業、銀行セクターに対して貸出しを行っているが、これは援助がなければ企業でも個人でも銀行からの借入れができないような人々にアクセスの機会を与えるものである。

【原子力発電所に対するODAによる協力】

(議員団) 日本とフランスは世界で最大の原子力国であるが、OECDの輸出信用アレンジメントでは、円借款では原子力発電所を設置できない。これを変えて途上国の温暖化対策のためにも協力して原子力開発を考えたい。

(局長) 原子力は両国が意見交換できる分野である。原子力エネルギーの利用に大統領は非常に力を入れている。ただ、貧しい国々にアンタイドで援助するのは既決事項で、逆戻りしてタイドを許すことにはならないと思う。また、一部の国やNGOは原子力に絶対反対の意思を貫いている。しかし、日仏間での意見交換については取り計らいたい。なお、西アフリカではエネルギーへのアクセスに大きな困難があるが、ウランを大量に産出するニジェールから原子力エネルギーの分野での技術移転の要望が出始めている。

2. ド・ロアン上院外務防衛委員長

【政権交代に伴う我が国の援助政策】

(委員長) 政権交代で政策的な開発援助ビジョンは変わるのか。

(議員団) 援助政策全般については物から人へと移るように考えている。アフリカについては、我々にとって未知の世界でもあり、議員レベルで連携していきたい。

【0.7%の国際目標の達成】

(議員団) フランスはGNI比 0.7%の国際目標の達成を今年再度決定しているが、見通しはどうか。

(委員長) フランスは複数の機会にODA増額を表明してきた。2002年のモンテレー会議の後にGNIの0.7%にまで比率を高めるという目標を表明し、目標年次を2012年とした。2007年は0.6%に近い0.5%台に達したが(ママ。137頁参照)、金融危機で期限を2015年と修正した。2008年のドーハ会議で再びODA増額の立場を表明した。フランスの援助額は世界第4位であるが、もとは3位であった。ランクが1つ下がったのは金融危機の影響もあるといえる。



(写真) ド・ロアン上院外務防衛委員長との意見交換

【原子力発電所に対するODAによる支援】

(議員団) 原子力は日本とフランスが共通する大国であり、原子力を使いCO₂削減に十分寄与できると考えている。OECDにおける、ローンでは原子力発電所に使えないという取極をどのように考えるか。

(委員長) フランスのODAの対象の46%を占めるサブ・サハラ・アフリカ諸国は、当面原子力のようなプロジェクトを行う能力がほぼなく、問題ではない。フランスも最近インドとの間で原子力エネルギーの民生利用に関わる協定を締結した。返済能力等の面からアフリカやアジアでもインドのような協定を結べるような国があればともかく、そのような国はほとんど見あたらない。

【中国の援助】

(委員長) 中国のアフリカでの行動に強い関心がある。軍事援助を受けるのに相応しくない国にもこれを供与し、大陸の更なる不安定化に影響を与えている。開発援助の分野では非常に頭の良い政策を展開し、自国の利益を優先した方向に動いている。例えば、原油等原材料の輸入に有利な契約を結び、見返りに長期的な借款を大変低利子で行っている。更に建設部門で非常に活発に活動している。また、アフリカの諸国に半加工品や最終製品を多く輸出している。中国は極めて迅速に援助を実施するという意味で効率良い政策を展開している。他方、非常に安価に繊維製品等を輸出した結果、北アフリカ諸国やマダガスカル等は繊維製品を輸出できなくなり、大きな貿易赤字を被っている。また、土地を取得し優れた農業技術で農作物を栽培している。しかし、モリタニアでは自ら農作物の価格を決めたいとの動きが出たとき、中国は同国から撤退した。フランスや日本は市場経済を基本とした共通の開発援助ビジョンを持っており、競合するような政策が展開されるのは好ましくない。共同の歩調を取って欲しい。

(議員団) 中国と援助理念を共有できるよう、OECDやDACが受け皿になる必要があるのではないか。

(委員長) 中国がOECDに加盟すればOECDこそが開発援助を話し合う最良の場になるが、近い将来に加盟を果たすとはとても思えない。中国は既にG20の重要なメンバーで、それなりに重要な役割を果たしたいと考えており、そちらからアプローチする方がより早く収斂を見ることができないのではないか。

3. OECD-DAC (バンヒール副議長、ケアリーOECD開発局長等)

【DACの対日援助審査(ピア・レビュー)、新政権の援助政策】

(DAC事務局) 加盟国同士が援助を評価するのが援助審査で、DACの活動のコーナー・ストーンである。1年間に5か国を対象に、他のメンバー2国が審査に当たる。来週から始まる日本の審査は2つの理由で重要性が大きい。まず、通常ピア・レビューの間隔は4年から5年であるが、7年となっている。この間日本は援助に関するいく

つかのコミットメントを出し、新生 J I C A が発足する等、大きな変化があった。次に新政権の発足であり、フレッシュな目で援助政策やシステムを見ることが出来る。

ピア・レビューでは被審査国の国会議員を含む広範なステークホルダーと協議を行う。(議員団) 新政権の援助政策は、物から人へという流れを取りながら、選択と集中をしていくという方向になっている。そしてその中で民間の投資を応援するような援助の在り方がより鮮明になると思う。

(局長) 日本が援助をアフリカにシフトさせるという動きは継続すると考えるか。

(議員団) T I C A D I V におけるアフリカ援助を 5 年間で倍増することは国際的な公約であり、基本的な方向性はそう思う。ただ、例えば円借款の進捗具合によっては達成できないかも知れない。中国を始めとする新興国の援助の仕方とか、先方政府のガバナンスが非常に弱い等の理由で目標が達成できないことがある。

【中国の援助への D A C の対応】

(議員団) 中国を始めとする新興ドナーを D A C はどのように見ているか。

(局長) D A C は中国スタディー・グループを作った。被援助国として中国は援助をどう使ってきたか、中国はどのようにアフリカ諸国に援助を提供しているか、の 2 つの調査を共同で行い、結果をたたき台にして政策議論をしようとしている。

(議員団) 中国の援助を D A C はどのように見ているかを聞きたい。

(局長) D A C は新興ドナー諸国を取り込むべきである。中国は最も重要な新興ドナーである。中国は援助効果に関するハイレベル・フォーラムに参加し、外務省の担当局長は、パリ宣言とアクラ行動計画を使い援助政策を決めているとしている。慎重に進捗を遂げつつあり、これは信頼醸成である。

(議員団) D A C が中国の援助をどう見ているかを聞きたい。中国の動きは極めて迅速であり、ステップ・バイ・ステップも良いが、気がついたら全て終わっているという状況を非常に懸念している。

(局長) 中国スタディー・グループは、中国当局に 2011 年初頭に勧告を出す。それが実現すれば一歩前進となると思うが容易でない。中国には、ルールとまで言わなくてもドナー達の一定の規律に加わってもらいたい。

(議員団) 今の中国はルールから少し外れているということで構わないか。

(局長) それが真実だと思う。だからといって中国の援助が全



(写真) O E C D - D A C との意見交換

部悪いわけではない。

(議員団) 被援助国に、ルールに則った支援が結果的には自国のためになるという教育や指導はできないのか。

(局長) アフリカ諸国の政権が様々なドナーからの援助提案を自ら評価できる能力を持ち自国の利益を判断できるべきだと思う。より長期的には中国と我々は関心利益を共有していると思う。また、中国の進出が恨みを買っている事実を中国も承知していることもあり、中国は援助で管理しなければならない課題もあることに気づいたと思う。

(議員団) OECD-DACのレゾンデートルを深く認識していただきたい。国際機関の役割は、一国で言えないことをマルチの土俵や国の上に立ち指導することだと思う。中国やインドは、G7やOECDのテーブルには乗らず、別のテーブルに乗ることになると思う。そういう新しい局面にどう対応するかが本当に勝負だと思う。

(副議長) OECDが中核的に提供するの学習プロセスで、これによりソフト・ローが形成される。中国がテーブルに着くモチベーションを与えることが必要で、究極的に中国もDACで行っていることのメリットを享受することができると思う。中国がモチベーションを持つよう、日本からも是非急いで働き掛けていただきたい。

(局長) 援助コミュニティーに統合されるよう中国に働き掛けるのがOECDの責務である。だからこそ、中国スタディー・グループを通じた取組を開始している。中国にインパクト、影響力を行使したい。

【アフリカの開発におけるNEPADとAUの関係】

(議員団) アフリカの開発についてNEPAD事務局が南アフリカに、AUがエチオピアにあるが、アフリカ開発の基軸となる事務局をどこがやるのが望ましいか。

(局長) バランスが変わりつつある。我々はNEPADと既に強力な関係を築いてきたが、NEPADはAUのエージェンシーのような存在になりつつある。そして閣僚級の会合はAUの枠組みで増えている。NEPADはアフリカ共通農業開発プランを策定したが、農業大臣会合はAUで行われている。食糧安全保障の新しい議論にはNEPADもAUも関与しているが、AUとのやり取りの方が増えてきている。ニジェールの元首相のマヤキ博士がNEPADの新しいCEOとして着任した。非常に良い方で、私たちと良く連携している。助言めいたことを申し上げると一定のバランスが存在する。

【原子力発電所に対するODAによる協力】

(議員団) 地球温暖化への対応として原子力は非常に有効である。OECDのアレンジメントで原子力に対する協力はグラントでアンタイドが条件とされてきたが、7月に改正されたとも聞いている。ローンでも受入れを希望する国もあり、原子力エネルギー導入は非常に重要ではないか。

(DAC事務局) 関連している問題が2つある。まず、原子力を対象とした援助をODAでカウントして良いかということで、グラント、ローンのいずれかの形態であれば、

- イエスである。もう1つ、輸出信用アレンジメント参加国が規定した特別なルールがあり、参加国は何をして良いか、何が許可されるか規定されている。これは貿易政策、通商政策の問題でOECDの別の部局が扱っており、日本はグループに入っている。
- (議員団) グラントかソフト・ローンでなければ、原子力を進めることができないということであるが、原子力発電所は余りにもボリュームが大きく、それをアフォードできる途上国もないかも知れないが、BOT等の手段を使えば償却できる。
- (局長) グラントとソフト・ローンだけをODAとしてカウントするというルールは教育分野等いかなる活動にも適用されるが、原子力にせよ他の目的にせよ、日本が特恵的でない条件で借款をすることを阻止するルールは一切無い。ただ資金の流れとしてODAではなく、別の資金の流れとして報告されるべきである。
- (議員団) 教育等の話は分かるが、ボリュームが全然違うのではないか。
- (OECD輸出アレンジメント担当) 輸出信用アレンジメントには原子力発電所について一章が設けられている。今年の7月にルールが改正され、援助は原子力発電所の事業をやめる、閉鎖する場合のみ使用できるとされた。また、原子力発電所を閉めるのは人道援助だとも書いてある。原子力エネルギー開発に投資する場合は、援助は全く許可されていない。日本とかフランスが例えば原子力発電所の契約を取るために援助を使うことを防止しようとの考え方が基底にある。

【ODAをめぐる汚職問題への対応】

- (議員団) DACの汚職防止策について伺いたい。
- (DAC事務局) 腐敗の問題は、需給両方のサイドにアプローチを行うとともに、集団的な行動による取組が必要である。腐敗のケースが検知された際、統一的な政策を決定し、全てのドナー国に適用を強要することはできない。各ドナー国の評価を共有化する、情報交換を行うことが集団的な行動である。1つのドナー国だけが腐敗に全く反対し、それを横目に見て全然違う行動をして自分に有利な状況にするドナー国が併存してはならない。ドナー各国の大使館の商業アタッシェや開発案件の担当者と連携し、腐敗の方に行かないよう、インセンティブを与えるよう情報交換や材料の提供をしている。
- (議員団) 日本の腐敗防止策についてはどう評価するか。
- (DAC事務局) DACでは個々のドナーの腐敗、贈収賄コードの評価はしていない。
- (局長) 例外として援助審査で東京に行った際には質問が行われると考える。

【脆弱国家への対応】

- (DAC事務局) 40から50か国の途上国で、政府が国民へのサービスを果たしていない脆弱国家がある。ボトム・ビリオンの人々と呼ばれる約10億人で、MDGs達成の可能性が最も低いと思われる国々の国民である。脆弱国家には国連の活動も、私たちの目指すゴールもあり連携を取っている。日本の専門家も参画し、よりよい調整が図られることを期待している。脆弱国家に関連して問題となるのは、一国に集中して援助

が供与される傾向があることである。また、良い成果が比較的早期に出るとドナー国は撤退して他の国に援助を始める例がある。DACハイレベル会合は「脆弱国家に対する国際社会の良い関与についての10原則」に合意した。私たちもモニタリングしているが、被援助国である脆弱国家が主体となって援助国側と自ら合意した原則を守っているかについて行っている。

【援助効果の効率化／このための指標についての考え方】

(議員団) 長年アフリカに援助しているがうまくいかない。UNDPは人間開発指数を用いているが、OECD独自の指標はないのか。

(DAC事務局) 昨年末のアクラ行動計画で援助効果に関するパリ宣言が強化された。パリ宣言の特徴の1つはモニタリングの対象となっていることである。開発による改善、いくつかの個別部門セクターの援助効果、MDGsの進捗度もモニタリングしている。

(議員団) 幸せか否かたずね、その推移を見るような調査はあるのか。プロジェクトの評価、MDGsのように数字としての客観的な調査にフォーカスし過ぎていないか。

(DAC事務局) ステグリッツ＝センの報告書で“well being”が着目されており、モニタリングの中で今後浮上すると感じている。

(副議長) 新しい指標を出して混乱をきたすよりステップ・バイ・ステップで進む方がよいかも知れないが、これが日本の具体的な提案として、個別の国に集中して進捗度を計測することが行われれば歓迎したい。長年DACでもピア・レビューのシステムを開発・成熟させ、そしてドナー国の援助の効果を評価するステップも組み込まれている。この部分は未だ十分でないことから、それを補足し強化する国別評価により、フィールドでの成果が出ているという方にもう少しシフトしたい。これが逆に被援助国同士のピア・レビューが行われればDACもサポートすると思う。また、グローバル公共財を開発アジェンダにどのように統合するか検討しており、ここでは既存の指標を使っているがそれを基盤に全体的な指標の策定も内部的に着手している。政策的な一貫性、開発援助のインパクトを測定する指標とすることを目指している。援助効果の測定、更にその後の援助の企画の改善にも役立つようになると期待している。

その他、DACの在り方について議員団から、DAC事務局に非ドナー国の人間を入れていくべきではないかと指摘した。また、DAC事務局から「環境と開発ネットワーク」の取組について紹介があった。