

IV. フランス共和国における調査

第1 フランス共和国の対外援助政策の概要

1. 援助の実施体制

実施体制の中心は、外務省、経済財政省及び実施機関のフランス開発庁（AFD）である。また、外務大臣の下には開発担当大臣が置かれ開発政策を統轄している。

外務省は、無償資金協力、技術協力及び文化・科学技術協力等を担当し、経済財政省は、有償資金協力及び国際金融機関への拠出等を担当する。

AFDは、外務省、経済財政省及び内務省の監督の下、ほぼ全ての援助の実施主体であるとともに、開発銀行としての役割も担っている。

2. ODA実施額

(1) 過去の実績額

2011年 123.0億ドル（4位） 対GNI比 0.46（10位）

2012年 120.0億ドル（4位） 対GNI比 0.45（10位）

(参考) 我が国の実績

2011年 108.3億ドル（5位） 対GNI比 0.18（21位）

2012年 104.9億ドル（5位） 対GNI比 0.17（20位）

(注) いずれも、ネットベース、2011年は確定値、2012年は暫定値、カッコ内はOECD・DAC（開発援助委員会）内の順位

(2) 今後の目標

厳しい財政状況に対処するため政府支出が抑えられる中、ODA予算は2011年から2013年の3年間にわたり据え置きが決まっている。また、2015年までにODA額を対GNI比0.7%まで引き上げることが目標としているが、達成は困難との見方がある。

3. ODAの優先分野及び優先地域・国

(1) 優先順位

①貧困対策、②国際公共財管理（生物多様性保護、気候変動対策等）、③経済成長、④平和・民主主義支援が開発協力政策の4本柱となっている。

(2) 優先地域・国

サブサハラ及び地中海地域がODA実施の優先地域とされ、2011年ODA予算の約55%が対アフリカ地域対象であり、特に、サブサハラには41%が割り当てられている（サブサハラには予算の60%を配分することが目標）。

2011年のODA実施上位国は、コートジボアール、コンゴ共和国、中国、モロッコ、インドネシア、ベトナム、チュニジア、カメルーン、エジプトの順となっている。

4. 対ガーナ援助

(1) 概要

フランスは、1985年に英語圏で初めてとなるフランス開発庁（AFD）をガーナに設置し、活動を開始した。プロジェクトの内容は、通信、輸送、エネルギー分野を始めとする経済インフラ開発への支援が中心であり、地方における給水プロジェクト等を通じた農業活動、地方開発も支援している。

(2) 援助状況

2004年7月、ガーナが拡大重債務貧困国（HIPC）イニシアティブの完了時点に到達した。その際、フランスは、債務救済としてAFDが1999年以前に供与した対ガーナ有償資金協力の内32%を帳消しにした。一方、残額（約6,400万ユーロ）については、2005年以降ガーナ政府への一般財政支援に充てた。現在、ガーナ政府が掲げる「中期国家開発計画（Ghana Shared Growth and Development Agenda）」に沿って支援を行っており、2013年8月時点で27件（合計5億4,100万ユーロ）のプロジェクトを行っている。

AFD支援実績

（単位：百万ユーロ）

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	合計
無償	1.00	24.20	1.80	1.60	21.90	0.75	22.52	5.89	3.61	83.27
有償	33.00	42.40	50.77	76.12	50.00	0.00	62.31	232.40	150.73	697.73
融資保証			0.80	0.18		0.15	4.96	1.16	2.04	9.29
合計	34.00	66.60	53.37	77.90	71.90	0.90	89.79	239.45	156.38	790.29

- (注) 1. 2011年以前の50%のグラントエレメント（発展途上国への贈与的要素）を2013年に35%まで引き下げた。
2. セクター別内訳は、地方政府及び都市開発分野に36%、エネルギー分野に26%、民間・金融分野に17%、一般財政支援に12%、農業・環境分野に11%となっている。
なお、AFDの支援スキームは、譲許的融資、無償資金協力（開発プログラム、技術協力等）、国営企業・民間企業向け中長期融資、融資保証、研修等となっている。

5. 対ブルキナファソ援助

(1) 概要

フランスは、ブルキナファソ支援に対する重点項目として、①ガバナンス、②持続可能な発展、③人間開発、④持続可能な農業支援及び⑤文化協力を挙げるとともに、保健、マイクロファイナンス、軍・政治協力、研究開発協力の分野についても力点を置いている。

(2) 援助状況

首都ワガドゥグに研究開発機関（IRD）及びボボデュラッソに農業開発研究所（CIRAD）を設置しており、感染症研究（マラリア、眠り病）、農学、土壌学、社会科学（地域移民、人類学）等に約30人の常駐研究員が研究に従事している。また、両国間で40校の大学が提携し、修士2年目からの奨学金制度（年間9,000ユーロ）を実施している。

(3) 無償資金協力（技術協力を含む）

2011年度は、二国間協力5,650万ユーロ、マルチ4,159万ユーロの総額9,809万ユーロを実施するとともに、税関、司法、高等教育、保健、警察等の分野に計17人の専門家を派遣している。

（出所）外務省資料より作成

第2 OECD・DAC（開発援助委員会）の概要

1. 設立の経緯

1960年、米国の提唱により開発援助グループ（DAG）の設立が決定された。DAGの原加盟国は、米、英、仏、西独、伊、ベルギー、ポルトガル、カナダ及びEC委員会であり、日本もOECD加盟に先立ちDAGに加盟した。1961年のOECD発足に伴い、開発援助委員会（DAC：Development Assistance Committee）に改組された。

2. 目的

DACの「共同援助努力に関する決議」（1961年）では、①対途上国援助の量的拡大とその効率化を図る、②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、③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などとなっている。なお、現在のマニフェスト（2011年～2015年）は、「貧困者に配慮した経済成長を含む持続的開発、貧困削減、途上国の生活水準の向上、及び援助に依存する国が近い将来へ貢献するための開発協力を他の政策の推進」となっている。

3. 構成

- (1) **メンバー**：OECD加盟国（34か国）中の26か国に加え、EUの合計27メンバーとなっている。アジアからは我が国に加え、2010年に韓国が加盟した。
- (2) **議長**：エリック・ソールハイム（前ノルウェー環境兼開発大臣）
副議長：3名のうち1名は岡野結城子OECD日本政府代表部参事官
- (3) **事務局**：OECD開発協力局
事務局長：ヨン・ロモイ開発協力局長（元ノルウェー駐タンザニア大使）

4. 主たる活動

- (1) **各国援助実績の公表**：DAC加盟国のODA実績の取りまとめ（例年4月公表）のほか、開発協力の国際的動向、ODA以外の資金の流れなどの公表
- (2) **政策提言**：開発協力に係る政策の議論、提言など
- (3) **援助審査**：加盟国の援助政策等についての相互審査（我が国に対する審査は、直近では2010年に実施され、次回は2014年1月に実施の予定である。）
- (4) **効果的な開発協力**：DAC加盟国、新興国、途上国、民間企業、議員、市民社会等、多様な開発主体が参加する「グローバル・パートナーシップ」第1回閣僚級会合（2014年前半・メキシコ）に向けた作業
- (5) **官民連携**：途上国にとってODA以外の資金が急速に増え、重要性を増していることから、インフラ長期投資等に係るODAと民間資金との連携等についての分析
- (6) **新興ドナー・中国との対話**：2009年より中国DACの研究及び援助政策に係る対話の促進

（出所）外務省資料より作成

第3 意見交換の概要

1. フランス・クロケット外務大臣付開発担当大臣首席補佐官

(首席補佐官) 来訪を歓迎する。カンファン開発担当大臣はブラッセルに出張となり、面会することができなくなった。

(派遣団) 参議院にはODA問題を審議するためのODA特別委員会がある。毎年、海外への援助の実施状況などを調査するため、調査団を派遣している。今回の我々の調査では、ガーナとブルキナファソにおいて、開発の課題等の意見交換をしてきた。調査期間は短い、貧困、水、HIV、教育などの問題を目の当たりにし、援助継続の必要性を再認識した。

本年(2013年)6月にTICAD Vが開催され、成功裏に終わることができた。カンファン大臣の出席を感謝したい。TICAD VではODA1兆4千億円を含む3兆2千億円の取組が表明されたが、これらが着実に実施され、日本とアフリカの双方に有意義に成果が上げられるよう、我々も議論を深めたいと考えている。

アフリカへの援助に長い経験と歴史を持つ貴国と、開発の課題、援助政策、貴国と日本との協調関係などについて意見交換できればと考えている。

(首席補佐官) フランスのODAは長い歴史があるが、日本においても、TICADも含め、この分野へ尽力してきた。財政的に困難な状況で両国政府は、ODAの取組を行ってきたところである。

今日においてもフランス政府にとってはODAの優先順位は高い。しかし、目標達成を達成するための手段については、今までとは異なる手法を採る必要性がある。以前、OECDではGNIの0.7%をODAに支出するとの議論があったが、フランスではこれを達成していない。我々は今までとは違った考え方の下、目標を達成するため、新たなアイデアを必要としている。現在の財政状況では展望は厳しいが、国家予算の中でODAを維持していく方針であり、ODAへの支出を均等なレベルにする努力が必要と考えている。そのためには、別の財源を模索する必要がある。これには大きく2つある。1つは革新的な資金調達と言われるもので、金融取引への課税である。EU内でも多くの国が行っており、全体に適用すれば大きな資金となる。2つめは民間セクターとの対話であり、民間企業や多国籍企業などが、それぞれの努力の範囲でODAへの取組に参加してもらうことである。

また、本年(2013年)7月にCICID(省庁間国際協力・開発委員会)を開催し、ODAに関する新たなメソッドを決めた。CICIDは、首相をトップとして、政府内の開発援助に関わる、あらゆる省庁、すなわち、外務省、開発担当省、経済財政省、研究省、内務省(移民の関係)などをメンバーとするものである。過去4年間開催されておらず、我々にとっては活動の再開が重要なことであった。CICIDでは重要な決定が行われた。1つは、優先的かつ集中して行う地域を最貧国16か国としたことである。これらの地域に対して、ODA予算の2/3が充てられる。16か国はアフリ

カが中心であり、ガーナ、ブルキナファソも対象となっている。2つめには、メソッドを更新するため、開発と連帯に関する計画を準備するということであり、ODAのための法的な枠組を作ろうというものである。2014年初めには法案を議会へ提出することとしている。これにより、ODAの重要性についての議論を、政府のみならず、議会や議会を通じた社会全体、NGOも参加し、幅広く行おうとするものである。法案の作成においてはNGOも参加している。

(派遣団) C I C I Dが4年間開かれなかったのはなぜか。

(首席補佐官) 1年半前に政府が変わったことが大きい。前政府はODA部門の優先順位が低かったと理解している。我々は、これまでのようにODAは時間のあるときに行うという調整的な要素にならないようにと考えており、法案もそうしたことの現れである。法案が成立すれば、C I C I Dは年1回開催が義務付けられる。年1回、大臣レベルの協議が義務付けられることになるので、これまでのように数年間の空白や取組の遅れはなくなる。

(派遣団) 金融取引税について、ODAの財源としてはどのくらいを見込んでいるのか。

(首席補佐官) まだ議論が進行中で確定していない部分もあるが、フランス国内では税収の一部をODAにすることは決まっている。1年目は税収の10%とされており、これはすでに行われている。2年目は税収の15%となっている。

国外を含めた税収の予想は困難であり、何か国がこれに参加するかによる。欧州レベルでは現在は9か国が参加することになっている。財源の確保については、欧州委員会や加盟国とその方向について決定しなければならず、これにより、税収の予想も可能となる。この新しい手法について、様々な国を説得して実現したい。

(派遣団) 財源確保のため、金融取引税は魅力的と考えるが、金融は国内外の取引に係るので、加盟国のみならず世界にも影響がある。日本の金融機関も法案の行方を見守っている。

(首席補佐官) 銀行など金融機関は制度の行方を注意深く見守っている。欧州レベルではロビー活動が盛んであり、そのインパクトをいかに最小限にするかに腐心している。フランス国内ではドライブをかけていく方向であり、実行しているが、欧州諸国の幅広い参加により、財源のベースがより広がる。国際的な連携の下、多くの国の参加が重要である。

(派遣団) ODAの優先順位について伺いたい。日本の援助の特徴の1つに対象国が多いことが挙げられる。フランスは仏語圏を中心として、戦略的な優先順位付けで援助していると承知している。近年、日本もプロジ



(写真) クロケット首席補佐官との意見交換

ェクト・ベースではなく、目的ベースによって同一国内での案件の優先順位の変更を行っているが、どの国を優先的に行うかは、多くの省庁が集まって協議していないと理解している。フランスでは優先順位の基準はあるのか、どのようにこれを決めているのか。

(首席補佐官) 実際にC I C I Dの場合でも優先順位は議論になっている。以前は優先順位について優先連帯地域という概念があったが、これが毎年増えて、ある時には50か国にもなり、優先順位がないに等しい状況にあった。援助を必要とする国は多く、対象国を増やす必要もある。幅広い援助に関しては、AFD(フランス開発庁)が5大陸にわたり、いろいろな活動をしている。新しい国も援助の対象としているが、これとは別に政府として予算を特に集中するため、C I C I Dにおいて16か国に絞ったということである。これは最貧国であり、アフリカ以外に地中海沿岸国も含まれている。フランスに近い国であり、仏語圏の国もあるが、クライテリアとしては最貧国である。

2. イヴ・ブドーAFD(フランス開発庁)サブサハラ・アフリカ部長

(AFD 渉外担当) 本日の来訪を歓迎する。まず、AFDの概要、アフリカでのODAの取組について説明をしたい。

AFDは、フランスODAを実施する機関であり、2012年現在、世界70か所に事務所や局を設置している。また、新たにミャンマー、リビア、ペルーの3か国をAFDとして担当することとなった。なお、事務所等の設置はAFDを監督する外務省や経済財政省が決めている。

AFDの供給資金は約70億ユーロであり、これを地域別にみると、約20億ユーロがサブサハラに集中しており、地中海沿岸と中東に約12億ユーロ、ラテンアメリカとカリブ諸国には約12億ユーロ、アジアへは約10億ユーロとなっている。フランスの海外県に対しては約15億ユーロとなっている。AFDへ配分されるフランスODA予算の69%はアフリカ地域で実施されている。

これをセクター別にみると、インフラ整備(特にエネルギーに関するものが大きい)が47%を占めており、主に借款や融資によっている。次に製造部門で21%となっている。教育・保健は無償援助だが6.5%にとどまっている。

資金のファイナンシャル・ツールにおいては、政府予算は減ってきており、活動の主体は借款や融資である。対象は国だけではなく、公共セクター向けもある。また、民間セクターへの投資は市場と同じ条件のものもある。

援助の効果は2012年において、飲料水のアクセス改善を享受した者180万人、インフラ整備による新しい輸送機関を利用するようになった者320万人、固形廃棄物の収集を享受した者470万人、学校へ行けるようになった子ども1千万人、職業訓練を受けられた者20万人、排出削減されたCO₂は360万トン相当となっている。



(写真) フランス開発庁との意見交換

ことにより、フランスはODAのレベルを維持し続けているとDACに報告することができる。

(AFDアフリカ担当) AFDのサブサハラ地域での開発戦略を紹介する。まず、サブサハラ地域の2012年の人口動態だが、8億6千万人から8億8千万人が20の都市にいる。2050年の予測ではこの地域の人口は19億人となる。200万人以上の都市は20都市から40都市になり、300万人規模になる。労働力は若年者を中心に豊富なものとなり、都市には中産階級、さらには消費者が増えることで都市が発展し、これが経済成長の機動力になる。一方、食糧の問題なども発生する。

また、サブサハラ地域の経済成長をみると、過去10年間は平均5.7%とダイナミックに成長し、今後も成長が見込まれる非常に希な地域である。一人当たりのGDPの増加も予想されるが、地域によってマイナス成長の地域もある。今後、3か国で5%の経済成長、8か国でマイナス成長となることが予想される。

現在、AFDはサブサハラ49か国に29の事務所等があり、378人が働いている。プロジェクトは千ぐらいである。ここでの活動は主に4つある。1つは都市周辺で雇用を確保する一方、家族形態の農業を推進し、農業システムの見直しによって国際市場へ進出することである。2つめはインフラの整備であり、特に持続可能なエネルギーや輸送のシステム、都市開発である。3つめは民間セクターへの支援で、企業に対する融資や中小企業の国際市場への進出を支援することである。4つめは母子健康に重点を置き、職業訓練や基本教育を促進することである。

2012年には20億ユーロ相当の資金をサブサハラに供与している。その内訳は借款・融資が約10億ユーロと最大になっている。ほかに補助金が約2億ユーロ、AFD子会社であるPROPARCOを通じた民間融資が4億4千ユーロなどとなっている。インフラ整備や製造部門、農業・食糧安全保障の関係で6割が供与されている。

(ブドー部長)ブルキナファソへの援助は2012年までは融資や補助金などで年間2千万ユーロから7千万ユーロだったが、2013年から借款も行っている。対象分野は主に5つであり、エネルギー、教育・職業訓練、都市開発、過疎地開発、民間支援である。エネルギー分野はブルキナファソの電力会社SONABELを通じて援助し、教育・職

(派遣団) AFDはODAの実施機関であるが、銀行業務として融資の部分が大きくなったのは、政府予算が厳しいことによると思うが、これ以外にあるのか。

(AFD渉外担当) AFDは、ODAの実施機関であり開発銀行であるというハイブリッドな組織である。緊縮財政によりAFDへの政府予算も少なくなっているが借款や融資の部分を増やし、70億ユーロを確保している。こうした

業訓練は世界銀行のプログラムと連携して行っている。また、都市のインフラ整備はブルキナファソ国営の水・衛生企業ONEAを通じて援助している。過疎地開発は水道などの開発プログラムに基づいている。民間支援は特に銀行への支援を行っている。このほか、保健衛生分野などで支援を行っている。

(派遣団) 援助の効率化の話があった。これは重点分野の策定と関係が深いですが、AFDではどのように重点分野を決めているのか、プロセスを伺いたい。

(ブド一部長) 優先順位の決定はCICIDとの関連になる。CICIDは本年(2013年)7月に開催され、今後数年間のフランスODAに関する方向性が定められた。JICAとAFDが異なるのは、国別に金額を付けるのではなく、プロジェクトごとに借入金や融資、補助金、さらにその組み合わせを考えるという点である。特にこの国に援助しようという考えはない。地理的な選択、支援の目的や内容などについて、フレキシブルに対応できる組織である。

一方、JICAはAFDにとって2番目にバイの協調融資が多い機関であり、両者の連携は緊密である。最近では、オランダ大統領の訪日を機に、セネガル川流域での稲作支援を共同して行うことになったことを御報告したい。

3. ヨン・ロモイOECD開発協力局長

(派遣団) OECDは、我が国を含む各国の援助政策の調整や政策提言などに取り組んできた。また、中国を始めとする新興ドナー国との対話、官民連携、市民社会との連携などの新たな課題にも取り組んでいることに敬意を表したい。

限られた時間ではあるが、アフリカ開発の課題、各国のアフリカ援助政策などについて意見交換したい。

(局長) 来訪を歓迎する。我々も議員のサポートや対話がなければ、ODAは成り立たないことを十分理解している。日本が援助大国であったのは数年前だが、今取り組んでいる成長戦略が成功を収めるなら、再び援助大国になると考えている。

開発への協力は金銭的な部分だけではない。援助国の経験を共有していくことも重要であり、被援助国も自己努力する必要がある。日本は最近までアジア唯一のドナー国であったが、経済的な移行期にあるアジア諸国と日本の経験を共有することができる。今日では援助は重要ではないと言われているが、貧困国の多くは援助を必要としている。もちろん、途上国への資金フローとしては、民間投資、非譲許性資金、移民からの海外送金などがあるが、我々が認識すべきことは、貧困国への援助を継続しなければ、MDGsを達成することができなくなることである。

こうした中で、TICAD VやIVは非常に重要であった。この会議で日本がアフリカ支援の姿勢を示しているからである。援助に加えて、アフリカ諸国と幅広く対話などの努力を行うことで、アフリカの貧困撲滅を図ることが期待できる。もちろん援助も重要だが、他の資金支援を組み合わせることが重要であり、そういった意味でのTICADのアプローチを評価する。

政府のみではアフリカの経済や貧困の削減全てを賄うのに必要な資金を集めることはできない。民間セクターの協力、すなわち、官民のパートナーシップが重要である。いま、OECDでは日本人スタッフが、アフリカにおけるインフラ投資を促進するための公的資金の役割について調査を行っており、こうした方向性を促進したいと考えている。アフリカ地域回廊でのインフラ支援は、官民連携として重要である。

また、昨今、中国、ブラジル、インドなどの新興ドナー国が台頭している。2年ほど前に韓国でこれらの国も集めた会議を行い、来年（2014年）4月にはメキシコでフォローアップ会議を予定している。ここでは、ドナー国であり被援助国である中所得国に焦点を合わせて議論することが要望されている。これらの国は国内では貧困問題を抱えており、国際的な支援を要している。一方、援助も行っており、資金も供給し、アフリカなどでの援助の経験も有している。援助の質についてお話しすると、伝統的なドナー国と新興ドナー国との間において重要なアプローチは、新興ドナー国を幅広く援助の対話に取り込み、ドナー・コミュニティに参加させることである。これには、パートナーである途上国をリードすることが重要となる。例えば、先進国が新興ドナー国に対話を呼びかけるのではなく、途上国に新興ドナー国への呼びかけを促せば、新興ドナー国は先進国との対話を断れないであろう。



(写真) ロモイ開発協力局長との意見交換

(派遣団) 局長のお話を聞いて、日本の援助の方向について見直す必要があると感じた。これは途上国をパートナーとする関係の構築に帰結すると考える。DACのマネートにもあるが、途上国が援助に依存しないような姿になるべきで、援助額など支援の競争ではないと考える。今後、日本のみならず先進国は、経済成長や国内コストの制約により、十分な援助ができないことが予想される。OECDが考える開発援助の今後の在り方についてさらに説明をお願いしたい。

(局長) 開発協力について、資金があればインフラ整備や感染症の治療もできる。しかし、援助の金額よりも資金が効果的に使われているかが重要である。日本などDAC加盟国が得た教訓は、パートナー国のリーダーシップやオーナーシップというものが必要だということであり、プライオリティーが何かを探ることである。援助を効果なものとするための具体的な教訓としては4つある。1つは最も支援を必要とする国と分野に援助すること、2つめはパートナー国が自助努力を行うようリードすること、3つめはODAを媒体に開発に必要な資金を確保すること、4つめは成果に焦点を当てることである。

(派遣団) PPP（官民連携）やオーナーシップは重要であるが、援助国は財政負担を嫌って、私企業が入りやすい分野ではしっかりしたプロジェクトができるが、そうでは

ない場合は別の古い施設から仮払いするような状況であると理解している。新興ドナー国の援助も増えていく中で、パートナー国のオーナーシップを民間企業に任せるようなことになるのか。経験を共有するというお話を伺うと、OECDがリーダーシップをとる必要があるのか、援助の形態が変わることが避けられない中で、どのようにお考えか伺いたい。

(局長) DACはOECDのほかの委員会とは異なり、唯一恒久的ではなく、貧困の問題が解決すれば消滅する委員会である。DACが設立して50年の間に貧困の削減、乳児の死亡率や教育、水問題の改善など常に進展があり、日本も貢献してきたが、グローバルには課題はまだあるので、昨年ODAの増加を決めたイギリスのように、財政などで困難な状況であっても加盟国からの支援を継続することは重要である。

我々が今直面している問題は、新しいドナー国をいかに我々の仲間にするかであり、いかに開発協力のガバナンスについて対話を行うかである。それは、レクチャーという方法ではなく、対話や経験の共有という方法である。例えばガーナやブルキナファソの議会が社会、民間セクターなどとともに新興ドナー国の援助に疑問を投げかけ、国民的な議論をすることも重要である。こうした動きをOECDもガイドラインなどにより支援することが可能である。これにより、PPPを発展させ、新興ドナー国を対話に導くことができると考えている。