

## 新たな方向を模索する欧州の開発援助

山本愛一郎  
欧州連合首席駐在員  
独立行政法人国際協力機構 (JICA)

はじめに

JICA など二国間の援助機関から見る欧州連合 (EU:European Union) の援助 (ODA) は分かりにくい。EU とは、EU の行政執行機関である欧州委員会 (EC:European Commission) と各加盟国の集合体を表すが、ODA については、共管事項のひとつで、イギリス、フランス、ドイツなど各加盟国が独自に実施するほか、EC も加盟国からの拠出金をもとに ODA を実施するという二重構造になっているからだ。

しかし、2011 年に「EU 援助の効果を高める改革のためのアジェンダ」が採択されたことにより、EU 加盟国と EC との間での援助協調が進みつつある。もし、EU 全体の ODA が一本化されれば、それは世界の ODA の 60 パーセント近くを占めるため、EU の国際的影響力は絶大なものになる。日本をはじめ各ドナー国や国際機関が EU の援助動向に注目している理由はここにある。

### 1. EU の動き

#### (1) 欧州統合と援助統合

「何百万人もの命を奪った長年の戦争の後、欧州連合は設立された。それは、欧州人が自分たちの問題を武力でなく話し合いによって解決する新しい時代の到来を標すものである。」これは、EC が欧州市民向けに作成した広報パンフレットの序文である。これが EU が人類の歴史上最大の平和構築プロジェクトだと言われる所以である。

第二次世界大戦の傷跡がまだ癒えない 1951 年、戦争遂行に不可欠な石炭と鉄鋼を欧州共同で管理するための欧州石炭鉄鋼共同体が設立されたのを皮切りに、欧州諸国は、原子力、関税、資本、労働、サービス、通貨など次々と共同管理、統合の道を歩み始めた。そして 2009 年 12 月には、EU の憲法とも言われるリスボン条約が発効し、いよいよ最終目的である政治統合への道に踏み込んだかと思いきや、同じ頃ギリシャの財政破たんが暴露され、それ以降欧州各国は、財政、金融危機への対応に追われ続け、EU 最大の危機とまで言われるようになったのは周知の通りである。

このような危機のもと、筆者が関係している政府開発援助 (ODA) はどのような影響を受けているのであろうか。そもそも欧州の ODA は複雑である。まず加盟国が其々実施している ODA に加えて、加盟国から拠出される EC の予算の中から支出される EU としての独自の ODA があるのだ。金額でみると、EU の ODA は、111 億ユーロ (2011 年) で、

これに加盟国其々の ODA の総計である 540 億ユーロを足すと、世界一位のアメリカを凌ぐ巨大な「援助共同体」になる。

ODA は、外交や安全保障を推進するうえで強力な手段となるため、EC としては、自分たちが調整役となって加盟国の ODA を出来るだけ一本化(convergence)することを理想としており、このための「練習」として、EC と複数の加盟国の援助機関が資金を出し合って援助を行ったり (blending)、EC の援助プロジェクトを加盟国の援助機関に委託したり、(delegated cooperation)、特定の国で、加盟国の援助プログラムを一本化する(joint programming) 動きもある。

しかし、ODA は、加盟国其々の国益やプレゼンスにかかわる事業であり、これを統合することは、加盟国の思惑もあり、一筋縄にはいかない。現状では、金融危機への対応でも見られたようにドイツとフランスは共同歩調を取っており、欧州援助の一本化には前向きなようである。筆者が面談したドイツとフランスの援助関係者は、統合役としての EC を自分たちが盛り立てていると自負している。一方、英国は、「誰が何をするかをブラッセル主導で決めるのは不愉快だ。」(英国国際開発省幹部)として独自の ODA 実施方針を貫く考えだ。

## (2) EU の援助予算

EU の予算は、日本などの国家予算とは異なる二つの特徴がある。まず予算の期間が 7 年と長いことである。現在審議されているのは、Multi Annual Financial Framework (多年度財政枠組み)と呼ばれる 2014 年から 2020 年までの 7 か年の予算で、夏休み明けの 9 月から理事会 (上院)、欧州議会(下院)での長期間の審議が再開される。EU の行政当局である欧州委員会 (EC)から既に提示された予算案は、7 年間総額で 101 兆 6792 億円 (1 ユーロ 100 円で換算) で、外交や開発援助など対外的に使われる Global Europe と呼ばれる予算は、そのうちの約 6 パーセントの 6 兆 1973 億円だ。さらに加盟国が任意で拠出する「欧州開発基金」の予算 3 兆 4300 億円を加えると、7 年間で 10 兆円近くになる。7 年分となると予算編成は大変な作業になるが、毎年度要求、審議される国家予算に比べ、先々の予算支出が見通せるため、開発援助など長期のコミットメントが必要な部門には理想的な予算制度と言えるだろう。

ちなみに、予算の裏付けとなる EU の収入源は、主として 28 の加盟国から其々の GNP の規模に基づいて算出される拠出金だ。したがってイギリスやオランダなど、EU から得られる予算的利益より、負担の方が大きい net contributor (純支出国) と、ポーランドなど経済規模の小さい新興加盟国など、拠出するお金より補助金などで受け取るお金の方が多い国 net beneficiary (純受け取り国) との間で当然予算をめぐる綱引きが起こる。幸いなことに援助予算は、基本的には EU 外部への支出なので、加盟国同士の大きな利害の衝突が起きないことに加え、昨今中国、インド、ブラジルなど新興国の台頭により EU 外交のプレゼンスが相対的に低くなっていることへの懸念から、むしろ増加傾向にある。しかし、今回の新規予算案では、欧州金融危機の煽りを受け、

すでにドイツ、オランダ、英国など大口抛出国が全体予算の圧縮を求めており、開発援助予算もその影響を受ける可能性がある。

もうひとつの EU 予算の特徴は、金額の積み上げよりも、インストラメントと呼ばれる予算枠組みをめぐる議論や駆け引きが非常に重要だという点だ。これは開発援助予算では特に顕著に表れる。なぜなら、援助の場合は、金額そのものも重要だが、援助の対象国や対象分野、支出方法が議論になることも多いからだ。前出の EU の外交・援助をカバーする Global Europe にも多くの予算インストラメントがある。これらのインストラメントは、経済財政安定、民主主義と人権、人道支援、原子力安全、食糧安全保障など国や地域を限定しないテーマ別のインストラメント (thematic instrument) と、低所得向けの開発協力インストラメントや東欧・コーカサス・中東・北アフリカ向けの近隣国支援インストラメント、アイスランド・トルコなど EU 加盟候補国支援のためのインストラメントなど、対象分野を特定せず、対象国や地域を限定する地理的インストラメント (geographical instrument) に大別されるが、いずれも予算の使用目的や使用方法そしてそれを使うこのできる EU 機関が厳格に定義されており、予算要求のたびにこれらの規定の見直しや新設の議論が白熱するのだ。

これらのインストラメントはいわば机の引き出しのようなもので、いくらそこにお金が入っていても、目的の異なる引出からはお金が出せないし、開きにくい使い勝手の悪い引出は、その建付けを変更しなければならないのだ。今回の予算要求でも、例えば、開発協力インストラメントが低所得国向けで、ブラジル、中国などの新興国には使えないので、パートナーシップインストラメントと称する新しい引出を作るが、その審議過程で、そもそも中国やブラジルを援助する必要があるのかなどの議論が出てくる恐れがある。また、アフリカの広域支援を行うための新規枠組みである Pan African Programme では、既存の枠組みとの重複をどう調整するのかが焦点になるだろう。

外部の我々から見ていると、そんな複雑な引出を沢山作らないで、大きな扉を一つ作って、そこから柔軟にお金を引き出せばよいではないかと思うが、一国の政府とは違い、EU は経済力も、歴史も、文化も違う 27 の国の共同体で、予算はすべての加盟国が納得し、しかも大国や発言力の大きな機関が勝手なことができないようにする仕組みが必要なのだろう。厳しい財政状況の中、これから 7 年間の予算を作るブラッセル秋の陣がいよいよ来月から始まろうとしている。

## (2) EU 内援助協調の動き

EU が実施する行政行為は、貿易や関税など EU のみが権限を持つ領域 (専管領域) と EU と加盟国双方が権限を持つ共管領域の 2 つに分けられる。ODA は、共管領域で、前述のとおり加盟国と EU の援助執行機関である「欧州委員会開発・協力総局 (DGDEVCO) と「欧州委員会人道援助局」(ECHO)などがそれぞれ独自に実行している。

しかし、EU の外交・安全保障政策の一元化を謳ったリスボン条約の締結に伴い、開発協力の分野でも EU 全体としての協調を進めようとする動きが、急速に強まってきた。2011 年 10 月に EC が採択した「EU の開発政策のインパクトを高めるための改革のためアジェンダ」では、加盟国を含めた EU 内の援助協調を進めるための調整機能を EC に持たせることを明記している。

EU としては、これらの援助協調を具体的に進めるため、「ブレンディング」と「援助委任」、「ジョイント・プログラミング」という 3 つのシステムを導入している。

#### 1) ブレンディング

ODA の供与には、大きく分けて二つの方法がある。ひとつはグラント（返済義務を課さない資金供与）、もう一つは、資金貸付（ローン）だ。ただし、ローンの場合は、OECD 開発委員会が定めた一定の基準に基づき、市中金利より低利で返済条件が緩やかなローンでなければならない。JICA が実施する円借款などはこのカテゴリーに入る。市中金利で貸し付ける民間銀行の場合は、例え融資先が途上国であっても、ODA には当てはまらない。

そこで、EU が考えだしたのは、「ドイツ復興金融公庫」（KfW）、「フランス国際開発庁」（AFD）、「欧州投資銀行」（EIB）など途上国への開発融資を行っている銀行に対して、EU がグラントという形で利子補てんし、結果として、途上国政府が借りやすい条件にするという方法だ。例えば、AFD がケニア送電線網建設の費用 100 億円を金利 5%で貸し付けるとしよう。そこに、EU が利子補てんとして毎年 4 億円のグラントを供与すると、実質金利は 1%となり、借手は借りやすくなり、貸手も貸しやすくなる。

アフリカのインフラ案件専門に利子補てんや技術支援などを行うため、2007 年に設立された「EU アフリカインフラ基金」は、EU 加盟国の開発金融機関が実施するインフラ分野の融資案件に対して、設立以来これまで 393 億円（1 ユーロ 100 円換算）を支出し、20 件以上の大型プロジェクトを実施している。この基金のレベレージ効果は 10-11 倍と言われているので、金融機関から貸し付けられた資金も含めると、実際には 4000 億円以上の資金が動員された計算になる。

このように「ブレンディング」は、EC の持つ ODA 資金を呼び水にして、加盟国の官民の資金融資を引出し、より大きな援助案件を実施する、いわば打ち出の小槌のような方法で、国内に大きな開発融資銀行を持つ、ドイツ、フランス、などからは歓迎されている。

しかし、問題がないわけではない。このようなブレンディングが増えると、民間企業や民間金融機関の関心のある大規模なインフラや資源案件に援助資金が使われ、援助本来の目的である教育や保健など貧困対策向けの援助が減るのではないかという懸念だ。また、金融専門家からは、ブレンディングにより、本来採算性のない案件にまで

融資が行われ、将来不良債権が膨らみ、1980年代のような債務危機が再び途上国に起こらないかという指摘もある。

## 2) 援助委任

EUは、28の加盟国で構成されるが、援助に関しては、前述のとおり共管領域と呼ばれ、加盟国が独自に実施する他、ECもEUを代表して援助ができるようになっており、そのための組織と予算を持っている。欧州委員会としては、膨大な援助予算を効率的に執行するためには、自分たちですべて行うのではなく、加盟国の援助機関が得意とする国や分野では、その機関に委任する方が効率的だと考えるのだ。

もちろんどの機関でも受託できるわけではない。欧州委員会の援助を受託するためには、欧州委員会の認定を受ける必要がある。認定申請ができる資格は、①EU加盟国の中央政府または連邦政府レベルの援助実施機関であること、②援助事業の全部を下請けに丸投げせずに実施する能力がある機関であること。の二つである。これをクリアすると、今度は、監査システム、内部統制、会計、調達に基づく外部監査法人による審査を受ける。通常審査には6-8か月かかり、これに合格すると「援助代行資格」(accreditation)が与えられる。

現在この資格を持つのは、42あるEU加盟国の援助機関の内、約20機関であるが、特に実績があるのは、ドイツとフランスだ。「ドイツ国際協力公社」(GIZ)は、得意分野の職業訓練、保健、水供給などの分野で計36件、150億円以上欧州委員会の援助代行業務を行っている。フランス国際開発庁(AFD)も得意な仏語圏アフリカなどで、計12件、70億円の援助代行を受注している。

## 3) ジョイント・プログラミング

近年では、JICAを含むほとんどの援助機関は、援助対象国ごとに年間もしくは数年間の援助プログラムを作成している。EUでは、従来EUの援助プログラムと各加盟国の援助プログラムが同一の被援助国において重複するという問題を抱えていた。前出の「改革のためのアジェンダ」を受けて、EUでは、被援助国ごとにEUと加盟国の援助プログラムを一本化する動きが急速に進んでいる。パイロット国として実施したハイチと南スーダンの成功を受けて、現在、ガーナ、マリ、ニジェール、セネガル、トーゴ、ブルンディ、ルワンダ、エチオピア、ナミビア、ガテマラ、パラグアイ、ミャンマー、カンボジア、ラオスで、実施済みもしくは進行中である。EUでは、2016年を目途に対象国を30か国以上に拡大したいとしている。

このようにジョイント・プログラミングは、EU内の援助の水平分業を促進し、援助のインパクトを高めるものとして、OECD開発委員会も注目している。

## 2. EU主要加盟国の援助動向

ODAは、繰り返して述べるように、EUと各加盟国の共管事項であり、それぞれが、独

自の政策に基づき実施されるが、加盟国側から見ると、自国のプレゼンスを高めるために ODA を実施する一方、EU と連携することによって、自国の援助を補完しようとする動きもある。特に東欧諸国など自国の ODA 実施能力が低い国は、この傾向が強い。一方イギリスは、独自の ODA 実施哲学を持つため、EU との連携には懐疑的である。ドイツ、フランスは、自国に有利と思われる際には、積極的に EU と連携するほか、EU の援助政策の形成に影響力を行使しようとすることが多い。

#### (1) ドイツ

独政府は、持続可能かつインクルーシブな成長を重視、民間セクターの民間企業・CSO のポスト 2015 への関与強化が重要との考え。例えば、持続可能な開発を進めるには民間にノウハウのあるグリーンテクノロジーが不可欠といった背景に基づく。その責任範囲や役割、これらをいかに貧困削減につなげていくかといった点を明らかにすることが求められている。民間企業からは、企業が持続可能な開発に参画するための政府による環境づくりへの期待が高い。

独政府は、ポスト 2015 において、現行 MDGs よりも広い視点で、グローバルイシューへの取り組みを進めるため、社会、経済、環境の 3 つの観点からの持続性を重視しているが、同時に EU を重視。国連総会には EU として一つの声を形成して臨むべく準備を進めている。

また、独の技術協力実施機関である「ドイツ国際協力公社」(GIZ)は、ドイツ国民及び世界にとって win-win となる持続的開発、ドイツ企業の海外進出、投資拡大を視野に入れた経済協力を実施することを方針として打ち出している。同公社の重点支援国(パートナー国)は 58 カ国で、重点セクター: ①グッド・ガバナンス②保健、③教育、④気候変動対策、⑤環境・天然資源保護、⑥農村開発、⑦民間セクター開発と持続的経済開発 である。(各国で 3 セクターまで実施。)

#### (2) フランス

第 5 共和制初となる「開発並びに国際連帯のための政策指針法案」が 2013 年 11 月に閣議にかけられ、現在審議中である。同指針では、重点事項として、①貧困削減と持続的開発 ②平等な経済開発と雇用の創出で不平等の是正、③国際公共財、④気候変動対策、⑤平和と人権、⑥男女平等 を掲げている。また、開発効果増大のための選択と集中を進める方針で、①2014 年から、国の無償援助の半分、AFD の無償援助の 3 分の 2 を優先貧困国 16 か国に集中させること、②政府援助予算の 85%をサブサハラアフリカと地中海沿岸諸国に向けることを提案している。他地域では、アジアとラテンアメリカとカリブを重視

さらに、2015 年の COP21 ホスト国として、仏政府は、地球温暖化に対する分野横断的取組を開発政策の優先分野として引き続き重視し、AFD の業務の 50%を気候変動関連とする方針。その他の重要な方針は以下の通りである。

- ・ 今後 2017 年までに、仏援助の 50%にジェンダー平等の視点を含める。
- ・ 教育へのアクセス、保健へのアクセス、人材開発と研究分野の重視。
- ・ 食糧安全保障と生物多様性
- ・ 開発事業に関与する機関・企業の社会的・環境的責任（SER）の強化、AFD による「SER 行動計画（2014-2016 年）」の作成と、政府による同計画の審査。
- ・ 開発のための革新的ファイナンスの重視の継続。

### （3）英国

財政緊縮の影響で、ODA 予算を減らしている EU 加盟国の中で、英国の ODA の GNI0.7% の目標達成は画期的なものとして評価されている。しかし、かつて労働党政権の下で、貧困削減一本に絞ってきた英国の援助政策も、保守党政権下で流動的になっており、今後の英国開発援助の方向性としては、これまでの貧困削減に加えて、英国企業などから要望の強い貿易促進への取り組みの強化が課題となっている。ちなみに、オランダは、国際貿易関連部局を国際開発関連部局に組み込んだ。

最近の英国内の大きな動きとして、これまでグラントを中心として実施されてきた英国援助に譲許性の高い ODA 借款を導入しようという動きがある。これは、アフリカの開発プロジェクトなどで中国に押され気味の英国企業からの強い要望で、現在議会の開発委員会が具体案を検討中である。

### （4）北欧諸国

北欧諸国（デンマーク、フィンランド、アイルランド、ノルウェー、スウェーデン）及びオランダ、英国のドナーは、2003 年より、開発援助に関し同じ考えを共有するグループ（“Like-Minded Group”）として The Nordic Plus (Nordic+) と呼ばれるグループを形成し、開発援助アジェンダ形成・実施に大きな影響力を持ってきた。

また、北欧諸国は、グリーン成長の考え方のもととなっている持続可能な開発の概念形成に大きな役割を果たしており、何れのドナーも環境分野の支援には力を入れている。2009-2010 年度の援助実績に占める環境セクターの割合<sup>1</sup>は、スウェーデン 52%、フィンランド 45%、ノルウェー 34%、デンマーク 32%であり、（オランダは 6%）北欧諸国の割合は何れも DAC 前ドナー平均の 27%を上回る。

さらに、北欧ドナーが力を入れる支援分野のもう一つの柱であるガバナンスや人権との関連から、フィンランドが気候変動とジェンダーに特に力を入れたり、各国ともグリーン成長を通じ雇用を確保することによる格差の解消、水・土地へのアクセスにおける不平等改善を大きな目標としていたり、環境分野においても平等（公平性）という観点を重視する傾向がある。

また、気候変動対策の中でも、他ドナーと比較すると適応（Adaptation）に力を入れている点が特徴的といえる。気候変動資金に占める適応の割合は、ドイツが42%、フランス0%、日本36%、米国18%であるのに対し、北欧諸国においては、スウェーデン56%、フィンランド54%、デンマーク43%、ノルウェー24%<sup>2</sup>である。

---

2