

<講演録>

欧州連合と加盟国の開発援助行政—理念と手法

山本 愛一郎*

はじめに

「欧州連合（EU）は国家ですか、それとも国際機関ですか。」という質問をよく受ける。答えはそのどちらでもない。EUは、28の加盟国、総人口約5億人、総GDP約17兆ドル（米国の1.2倍、日本の3倍）という世界最大の地域共同体だが、拡大と深化を繰り返しつつ、ひとつの国家の形成を目指す「超国家」組織であると言えよう。また、加盟国市民が直接投票で選ぶ議員からなる欧州議会を持つことでも、他の国際機関とは全く異なった性格をもっている。

EUの行動様式の基本は、加盟国の主権の一部をプールし、共同で行使することによって、より高い効果と影響力を確保することにある。貿易交渉やユーロ圏の通貨管理などでは、加盟国を代表してEUがその権能を専管的に行使する。他方、EUと加盟国双方が行使する権能もある。開発援助（ODA）もその類に入る。したがって、JICAなど二国間の援助機関から見るEUの援助は分かりにくい。ODAについては、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、EUの執行機関である欧州委員会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加盟国と欧州委員会との間での「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。

* 独立行政法人国際協力機構（JICA）欧州連合首席駐在員

1. 欧州統合と「援助統合」

「何百万人も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、欧州委員会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。欧州のODAは、前述のとおり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欧州委員会の予算の中から支出されるEUとしての独自のODAがある。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、EUとしては、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、欧州委員会開発・協力総局（EUの援助執行機関）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）、EU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）、あらかじめ合意した国で、加盟国の援助プログラムを一本化する（joint programming）動きもある。

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。現在の予算は、Multi Annual Financial Framework（多年度財政枠組み）MF2014-2020と呼ばれる2014年から2020年までの7か年の予算で、欧州委員会の案に対して理事会と欧州議会が、およそ2年の歳月をかけて審議、採決したものである。予算総額は、

7年間総額で9,599億8,800万ユーロ（131兆5,184億円（1ユーロ137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8兆424億円だ。さらに加盟国が任意で拠出する「欧州開発基金」の予算4兆3,277億円を加えると、7年間で12兆円を超える。このように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。（予算詳細は表1を参照のこと。）

表1 EUの予算

2014-2020年の中期予算は総額9,599億9,900万ユーロで、前期予算（2007-2013年）から3.5%減。予算の主たる収入源は、加盟国による拠出金。

Commitment appropriations	New MFF 2014-20	Last MFF 2007-13	Comparison 2014-20 v. 2007-13	
	€ mn	€ mn	€	%
1. Smart and Inclusive Growth	450,763	446,310	+4.5 bn	+1.0%
1a. Competitiveness for Growth and Jobs (研究・イノベーション、教育・職訓、エネルギー・交通・通信網、社会政策、企業支援等)	125,614	91,495	+34.1 bn	+37.3%
1b. Economic, social and territorial cohesion (EU域内の地域政策等)	325,149	354,815	-29.7 bn	-8.04%
2. Sustainable growth : Natural Resources (農業政策、共通漁業政策、農村開発等)	373,179	420,682	-47.5 bn	-11.3%
3. Security and Citizenship (司法、国境警備、移民・難民政策、公共保健、消費者護、文化、若者、市民対話等)	15,686	12,366	+3.3 bn	+26.8%
4. Global Europe (対外政策、開発援助、人道支援等)	58,704	56,815	+1.9 bn	+3.3%
5. Administration (EU各部局・機関の運営費等)	61,629	57,082	+4.5 bn	+8%
6. Compensations	0.027	n/a	+0.027 bn	n/a
Total commitment appropriations	959,988	994,176	-35.2 bn	-3.5%
as a % of GNI	1.00%	1.12%		

(出典：JICA フランス事務所作成資料)

*以上の予算に加えて、ACP諸国向けのEDF（欧州開発基金）31,589百万ユーロが別建てで予算化されている。

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。このことから、イギリスやオランダなど、EUから得られる予算的利益（補助金等）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（純受取国）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。

このことを反映し、今次7か年予算全体では、前回の7か年予算（2007-2013年）に比べ、全体では1.7%減となっているにもかかわらず、「Global Europe」は、逆に5.0%増となっており、金融危機や財政緊縮にもかかわらず EU の開発援助へのコミットメントは相変わらず強いものがあると言えよう。

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とのできる EU の機関が厳格に規定されており、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。2014-2020 年度の予算要求でも、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、大きな扉の一つ作って、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 28 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。

3. EU内援助協調の動き

EUが実施する行政行為は、前述のとおり、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と、文化や教育など加盟国が主管し、EUが支援する支援領域の3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）などがそれぞれに執行している。

しかし、EUの外交・安全保障政策の一元化を規定し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。

この一環としてEUの外交と安全保障政策を一元的に実施するため、EUの外務省に当たる「欧州対外行動庁」（EEAS）が設立された。また、前出の「EUの開発政策のインパクトを高めるための改革のためのアジェンダ」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欧州委員会に持たせることを明記しており、外交、安全保障、開発の分野におけるEU結束の動きが顕著になってきた。（EUの対外行動と予算インストラメントの関係については表2を参照のこと。）

表2 EUの対外行動の仕組みと予算インストラメント

政策領域	政策決定	実施機関	支援予算インストラメント
通 商	通商担当欧州委員	通商総局	
人道援助	人道援助担当欧州委員	人道援助・民間保護局（ECHO）	HAI
加盟国拡大	拡大・近隣国担当欧州委員	拡大対象国→拡大総局 近隣国→開発・協力総局（DEVCO）	IPA
近隣国支援	同 上	開発・協力総局（DEVCO）	ENI
開 発	開発担当欧州委員	同 上	DCI EDF（ACP向け）
外交・安全保障	外交特別代表兼副欧州委員長	欧州対外行動庁	IFS, EIDHR, CSDP

HAI= 人道援助インストラメント IPA= 加盟前国支援インストラメント ENI= 近隣国支援インストラメント
DCI= 開発協力インストラメント EDF= 欧州開発基金 IFS= 安定化インストラメント
EIDHR= 欧州民主主義・人権インストラメント CSDP= 共通外交安全保障政策

1. で述べたとおり、EUとしては、開発援助における加盟国間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。以下にその概要を示す。

(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511億円（1ユーロ137円で換算）を支出し、20件以上の大型プロジェクトを実施している。この基金のレバレッジ効果は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5,000億円以上の資金が動員された計算になる。アフリカ向け以外にも、近隣国、バルカン諸国、ラ米、アジアなど8つのブレンディング基金を設立している。（表3）

このように「ブレンディング」は、EU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。また、EU側から見れば、ブレンディングを申請するためには、原則としてEU加盟国の開発金融機関2つ以上がコンソーシアムを組むことが要求されていることから、加盟国間の援助協調が促進されるという副次的効果もある。

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

表3 EUの主要なローン・グラント ブレンディング基金

Loan Grant Blending Facilities (LGBF)	Year	Grant funding	Participatory financiers (end 2010)
ITF: EU-Africa Infrastructure Trust Fund 47 African countries	2007	Grant funds allocated: €308.7 million from 10th EDF + €64 million from MS budgets	AFD, AfDB, BIO, COFIDES, EIB, FINNFUND, KfW, Lux-Development, MoF Greece, OEeB, SIMEST, SOFID, PIDG
NIF: Neighbourhood Investment Facility Countries eligible for the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI)	2008	€745 million 2007-13 from EU budget (ENPI) + €70 million from MS budgets	AECID, AFD, CEB, EBRD, EIB, KfW, NIB, OeEB, SIMEST, SOFID
WBIF: Western Balkan Investment Framework Western Balkans	2009	€110 million from EU budget + €10 million EIB, €10 million EBRD, €10 million CEDB + grants from MS budgets	CEB, EBRD, EIB, KfW
LAIF: Latin America Investment Facility Latin American countries	2010	€125 million 2009-13 from EU budget	AFD, BCIE, BID, CAF, EIB, KfW, NIB, OeEB
IFCA: Investment Facility for Central Asia Central Asian countries	2010	€65 million 2011-13 from the EU budget	NIF accredited institutions can participate.
AIF: Asia Investment Facility	2012		
CIF: Caribbean Investment Facility	2012	€40 million	AFD
IFP: Investment Facility for the Pacific	2012	€10 million	

Source: Adapted from Ferrer J.N. and A. Behrens (2011), Innovative approaches to EU blending mechanisms for development finance, CEPS Special Report.

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の開発援助は、主として欧州委員会に所属する開発・協力総局が執行するが、年間1兆円を超える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、① EU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 の4項目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、これまで、ガーナ、グアテマラ、ラオス、ルワンダ、で実施済みで、2014年度は、ミャンマー、ブルンディ、チャド、カンボジア、マリ、ナミビア、パラグアイ、セネガル、南スーダン(フェーズII)、トーゴで実施予定である。EUとしては、現在のジョイント・プログラミング対象国55か国からさらに拡大し、最終的には、援助対象国全体の60-70%にまで持ってきていたいとしている。

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。

むすびにかえて

EUは、多岐にわたる分野で統合を目指して深化しているが、開発援助の分野では、国益の追求や顔の見える援助の実施と援助効果の向上という二つの命題の中で、EUと加盟国がその主導権を争っているように見える。他方、EUの援助の基本理念である人権、民主主義、法の支配を広く開発途上国に広めるためには、EU全体が一丸となってそのソフトパワーを発揮しなければならない。EU内の援助協調の動きは、まさに世界レベルの開発協力の鏡になるもので、日本などEU域外のドナー国にとってもその動向を注視する必要があるのではないだろうか。

付記：

本稿は、2014年12月18日に立命館大学において開催された国際地域研究所主催のEUプロジェクト講演会の記録である。講演者、JICAブリュッセル事務所の首席駐在員の山本愛一郎氏は、EUの開発援助政策について研究されており、示唆に富んだ講演をいただいた。

(EUプロジェクト代表 安江則子 (政策科学部教授))

