

No. 55

# 先進国援助機関調査（フランス）

## 第一回更新

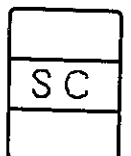
1996年5月

JICA LIBRARY



1138085(4)

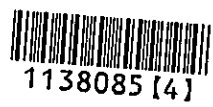
国際協力事業団フランス事務所





## 目 次

1. フランスの開発援助政策	2
.....	.....
1.1 目 的	
1.2 ODAの実施分野	
1.3 援助対象国	
2. 外部機関との協調	13
.....	.....
2.1 多国間援助機関との関係	
2.2 他の二国間ドナーとの関係	
2.3 NGOとの関係	
2.4 地方自治体が行う協力	
3. 技術協力事業	31
.....	.....
3.1 プロジェクトのコンポーネント	
3.2 技術協力事業の運営	
3.3 資機材の調達方法	
4. 援助調査研究	40
.....	.....
4.1 協力省の研究担当	
4.2 研究分野と活動	
4.3 主要研究機関の概要	
5. 新規開発課題	46
.....	.....
5.1 W I D	
5.2 貧困対策	
5.3 民主化	
5.4 教育	
6. 今後の展望	60
.....	.....
6.1 開発援助への世論の支持	
6.2 ODAの今後の見通し	
付属資料	



1138085 [4]

## 1 フランスの開発援助政策

### 1.1 目的

政府開発援助（ODA）はフランスの重要な対外政策のひとつである。このため関係諸官庁の関心も高く、緊縮予算が続く中でODA予算は1994年まで増加し続けてきた。

1994年のODA支出純額は850億ドル、その内訳は78%が二国間協力、22%が多国間援助機関への出資、拠出であり、対GNP比0.64%となっている。この実績は金額的には日本、米国に続いてDAC諸國中第3位、対GNP比ではデンマーク、ノルウェー、スウェーデン、オランダに続いて第5位となっている。

このフランスの協力実績は幅広い政治的合意に支えられており、ODAは発展途上国に対する連帯責任であると同時に、国際舞台で外交的、経済的に重要な役割を演じるための条件であると考えられている。こういった政府の姿勢はフランスの歴史、特に植民地支配の歴史に密接に関連し、イデオロギー的なものというよりもむしろ次のような理由でフランスの重要な外交戦略としての意味の方が強い。

#### 1) 海外県（DOM）・海外領土（TOM）対策

フランスには複数の大陸に海外県（DOM）と海外領土（TOM）があり、そのため地域単位、さらに細分した小地域単位での戦略として、援助が外交上のカギとなってきた。インド洋委員会（Commission Océan Indien）、カリブ海特別基金（Fonds Spécial Caraïbes）、太平洋フォーラム（Forum du Pacifique）など、二国間援助や地域政策の大部分がこの枠組みに位置づけられる。

#### 2) フラン圏の維持

フランスはフラン圏に属するアフリカ諸国と密接な関係にあり、ヨーロッパの通貨統合後もフラン圏内での現在の立場を維持する意向である。この方針は援助資金の配分にはっきりと示されており、またCFAフランの平価切り下げに伴う社会的影響抑制のための特別援助にも顕著に表れている。

#### 3) フランス語圏の発展

1) 2) にも一部関連するが、政治、経済、文化的理由からフランス語圏の維持・発展を目指しており、文化技術協力機関（ACCT: Agence de Coopération Culturelle et Technique）やフランス語圏高等教育研究機関（AUPELF/UREF: Association des Universités partiellement ou entièrement de langue française / Union des réseaux d'expression française）などを通じて活発にフランス語圏の育成を推進している。また、近年の旧インドシナ領<sup>註1</sup>への援助増加の理由についてはフランス語圏構想実

<sup>註1</sup> カンボジアおよび、特に次回フランス語圏サミット開催予定地のベトナム

現の一環であると説明されることがあるが、フランスにとっての経済効果、また急速に成長する地域としての位置付け等も考慮されねばならない。

#### 4) 移民対策

以上3つの目的に加え、フランスが現在抱えている社会的・政治的な重要課題である移民問題がある。移民の多くは旧フランス植民地（特にマグレブ、ブラックアフリカ諸国）出身であり、出身国の社会・経済的状況の改善なしには移民流入に歯止めをかけることはできない。

フランスの政府開発援助の中期方針は、直接文章表現はされていないものの、明らかに以上の最終目標をもとにして設定されている。

### 1.2 ODAの実施分野

以上1.1で述べた目標を実現するため、次の分野を中心に援助が行われている。

#### 1. 政治・経済機構整備

開発を推進するために、経済・制度的に健全な基盤を構築する事業全般を示す。構造調整政策の例にならって、以下の分野に重点が置かれている。

##### 1) 制度・機構整備支援

開発・経済運営、効率化のための国家機構見直しと改善ほか

##### 2) 民間部門支援

公営大企業の見直しと民営化、労使協調関係の推進、貿易の推進

##### 3) 電気、水道、交通、電気通信等のインフラ整備

#### 2. 再配分による社会政策

貧困に伴う問題を抑制するために社会再配分の観点から行われる事業で、早急な採算性は求められていない。途上国の厳しい現状から、この分野の援助は今日増加の一途をたどっている。貧困問題は多かれ少なかれ地域開発問題と関連しており、以下の3つのタイプに分けられる。

##### 1) 地方分権化支援（地方自治体、地方行政当局）

##### 2) 草の根開発、NGO、地方に根ざした協力等の身近な活動支援

##### 3) 保健、教育等の社会分野支援

以上の分野に加え社会全体にわたるテーマ、中でも環境問題、人口問題にも重点が置かれている。

### 1.3 援助対象国

### 1.3.1 援助対象の選定基準

#### 選定における明確な基準の欠如

UNDPや欧州連合と違って、フランスの援助は国家計画に明記されておらず、したがって被援助各国への援助レベルの違いのもととなる公式な基準は存在しない。実際、援助額はフランス国内での経済状況や大事業の有無、また援助の相手国との外交関係により年々大きく変化している。また、法治国家の確立と民主化状況に関連したいわゆる「援助の政治的条件」も弾力的に勘案されており、国の外交政策が援助決定に少なからず影響している。

#### アフリカおよびフラン圏優先

公式な優先基準はないが、次の2つの表のDAC実績が示すとおり、フランスのODAは明らかに一部のゾーンとカギになる国に集中している。

	1970年度	1980年度	1993年度
北アフリカ	25.7	19.2	16.5
サハラ以南アフリカ	51.7	58.5	63.4
アフリカ 小計	77.4	77.7	79.9
アメリカ	5.7	7.4	5.4
南アジア、極東	10.3	11.3	11.2
その他の地域	6.6	3.6	3.5
合 計	100	100	100

(出典：DAC資料)

この実績から、以下の分析ができる。

1) 1970年以降、ODAの約80%がアフリカ諸国に集中しており、援助総額が現行ドルベースで1970年度以降10倍、1980年度以降でも3倍<sup>註2</sup>に増加してもこの集中傾向は持続されている。このことから、アフリカ諸国は他を大きく引き離してフランスの公的援助の最重点地域であるといえる。

2) アフリカ諸国の中では、北アフリカ諸国への支出が1970年度ODAの26%から

<sup>註2</sup> フランベースでは、1975年から1990年の間に2.2倍の伸び、それ以降は伸び悩んでいる。(付録の表参照)

1993年度の16%へやや後退し、その分サハラ以南アフリカ諸国への援助が52%から63%へと延びている。地域別・国別の支出総額比較には、次ページの1994年二国間ODA配分のデータを参照されたい。

3) フラン圏諸国は最優先されており、1994年には、その他の地域を除く二国間ODAの46%に当たる140億フランが支出されている（総額、海外領土を除く）。特に、フラン圏内の中所得国カメルーン、コンゴ、象牙海岸、ガボンとセネガル<sup>143</sup>の5カ国だけで、その他の地域を除く二国間ODAの3分の1を占めているのが目立っている。

以上のことから、これらの優先国以外への援助は、フランス外交政策の戦略的ゾーンを除いては二次的なものといえる。外交戦略ゾーンとしてはフランス語圏諸国、特に東南アジアのフランス語圏（なかでもヴェトナム）があげられ、このゾーンでの協力はフランスへの経済効果の期待とも密接に結びついている。また、エジプト、レバノンおよびパレスチナ（程度はぐっと落ちるが）への援助再開も同じ理由からと見られる。

---

<sup>143</sup> セネガルはフランスの基準では中所得国の枠外になる。



## 1994年地域別国別二国間ODA配分

(支払い総額、海外領土分を除く、単位：100万フラン)

	ODA	割合 (%)	9.その他の地域を除いた割合 (%)
1.サハラ以南アフリカ	17,359	53.5	62.3
カメルーン	1,713	5.3	6.1
コンゴ	1,261	3.9	4.5
ガボン	834	2.6	3.0
象牙海岸	3,607	11.1	12.9
セネガル	1,559	4.8	5.6
5カ國小計	8,974	27.7	32.2
その他の南アフリカ諸国	8,385	25.8	30.1
2.北アフリカ	4,745	14.6	17.0
うちマグレブ諸国	1,162	3.6	4.2
うちエジプト	2,274	7.0	8.2
3.ヨーロッパ	334	1.0	1.2
4.アメリカ	1,163	3.6	4.2
5.中 東	684	2.1	2.5
6.南アジア	855	2.6	3.1
7.極東	2,645	8.1	9.5
うちヴェトナム	998	3.1	3.6
8.オセアニア	83	0.3	0.3
9.その他の地域	4,585	14.1	
ODA合計	32,454	100.0	
9.その他の地域を除いた合計	27,869		100.0

出典：DAC

これまでに述べた点を総合すると、現在のフランスのODAの現状は、いわゆる「世界主義」的イメージとは対照的に、ODAをまんべんなく配分するというよりは、伝統的援助重点国（在外フランス資本が集中している国々でもある）にさらに集中する傾向にある。

借款および無償資金協力

近年のフランスの援助は、借款が減少する傾向にある。次表の比較で分かるように、二国間ODA中に占める借款の割合は1990年の33%から1994年には22%に減少し、投資援助、金融支援ともに借款が減って贈与が増加している。最貧国への二国間債務を取り消して無償資金協力に切り替える、というラ・ボール交渉における決定の実施がこのような結果につながっている。

二国間ODA中の借款割合の減少		
	1990年	1994年
二国間ODA総額に占める借款割合	33%	22%
投資援助中の借款割合	72%	54%
金融支援中の借款割合	34%	24%

出典：1994年DAC提出資料（経済財政省）

#### ラ・ボール主義

途上国の債務を軽減するため、フランスは1990年代の初めに最貧国の債務を帳消しにして無償資金協力に切り替える決定をした。しかしながら、この寛大な姿勢は結果としては以下に述べるような悪影響をまねいた。

- ・電気通信など採算性のあるセクターへも自動的に無償援助が適用されたため、資金の無駄使いが見うけられた。このため、債務軽減措置が逆に最貧国の国全体としての自主財源調達力の低下をまねく結果になる場合がある。
- ・従来のフランス政府の援助基準では、援助形態の決定（無償援助か借款か、借款の場合いわゆる「CFD窓口」と呼ばれる適用利率の決定）に、「最貧国」(PMA : Pays les Moins Avancés) と「中所得国」<sup>24</sup> (PRI : Pays à Revenu Intermédiaire) の区分が用いられてきた。この区分だと、セネガルのように最貧国、中所得国のどちらにも当てはまらない国が出てくる、また、莫大な財政赤字を抱えているフラン圏の中所得国の現状に対応できない、という2つの問題がでてくる。このため現在は柔軟な対応に切り替え、最貧国に一律に無償援助を適用するのではなく、対象となるセクターの採算性を考慮して援助形態を決定している。また、借款についても、公営大企業のリストラ事業のような採算性が見込まれる事業には、中所得国であっても事業費の一部に無償資金を充てるなど、各国の実状に見合った措置が取られている。

<sup>24</sup> フランスは「上位中所得国」「低位中所得国」の区別はまだ採用していない。

## ODAの運営

協力省が「協力対象国」(pays du champ)、外務省が「対象国以外の国」を管轄するという役割分担は、予算制度上、国別の援助枠設定の弊害となっている。

外務省の予算は国会承認を要する単年度予算であり、年度内に消化できなかった予算の次年度繰越しができないために多額の資金を要する大事業への援助に支障をきたしている。また、政府の厳しい緊縮予算は外務省においても例外ではなく、相手国に対する一貫した援助がやりにくくなっている。

協力省の方は、奨学金や技術協力などでは外務省と同様に単年度予算の問題を抱えているが、援助協力基金(FAC:Fond d'Aide et de Coopération)については単年度予算が適用されないため多年度にわたる大事業がやりやすくなっている。緊縮予算については協力省も同様である。

### 1.3.2 国別援助戦略

ここ数年のフランスの国別援助戦略は、以下の3点の目標に沿って作成されている。

- 1) 各援助対象国の国状を配慮して、援助実施機関が効果的に活動できるような国別援助方針を策定する。また、複雑な援助機構と多数の援助機関の存在に起因する援助のバラまきや偏りを避ける。
- 2) 実施段階でも、国毎の援助がフランスの協力政策の基本路線に見合ったものになるようにする。
- 3) 担当者の人事異動による影響を抑え、多年度にわたって一貫性のある事業を行う。

ただし、一般的な計画策定の例に漏れず、この国別援助戦略も成果としての文書よりも分析、調整等の策定作業自体により多くの意義があると考えた方がよい。

#### 策定機関

援助の中心は協力対象諸国であるため、管轄している協力省が主に戦略策定にあたり、外務省は国会提出の予算案でわずかに援助方針にふれる程度である。

まず協力省とフランス開発金庫(CFD:Caisse Française de Développement)が共同で「国別中期方針」を策定し、毎年11月に開催される方針・計画化委員会(COP:Comité d'Orientation et de Programmation)で承認される。方針・計画化委員会は協力大臣が主催し、協力省とフランス開発金庫の代表が委員として出席、経済財政省国庫総局と外務省からは「招待」としての参加になっている。

また、最近新たに「地域別中期方針」が策定され、地域、小地域単位の援助方針、現在実施中の援助事業(商法、関税等の法制化、インフラ整備、研究などの分野)におけるフランスの姿勢が明らかにされている。

### 「国別中期方針」の特色

国別中期方針は3年単位の計画で、毎年見直しされる。国別中期方針の位置づけは参考資料の枠を出ず、プロジェクトの掲載が必ずしも計画実施の保証とはならない。予算の記載があってもあくまで参考としてのもので、財政的な裏付けはない。

今年度からは、新たにフランス開発金庫 (CFD) が国別中期方針の上位に位置する3年計画の「国別事業基本方針」を策定することになっている。ただし、CFDは金融機関であるために各プロジェクト単位での管理をしており、国別に見たCFD援助額は年毎に大きく変化している。そのため、国別の視点でのCFD内部調整が求められている。また、CFDの国別事業基本方針も国別中期方針と同様に予算を決定するものではなく、重要分野での政策を表明するにとどまっている。

### 「国別中期方針」の様式

中期方針は一般に次のような様式をとっている。

国別中期方針	
1.	最近の政治動向
2.	政府の開発優先政策
3.	フランスの期待する投資効果
4.	フランスの協力政策
5.	優先分野
付属資料	3年間の事業計画内容

### 部外秘としての取扱い

フランスの協力活動の広報資料として国別中期方針を関係機関に公表することも検討されたが、特に1.最近の政治動向、3.フランスの期待する投資効果の項目の公表には外交問題も関わってくるため、部外秘取扱い資料となっている。

### 「国別中期方針」の策定手順

1) 6、7月頃に協力省およびCFDの海外出先機関に中期方針作成の日程と様式が通

知される。

2) 協力省、CFD共同で中期方針案が作成され、現地仏大使館を通じて本国の上位機関に回付される。(大使館を通す関係から、当然外務省も関与してくる。)

3) 協力省、CFDの地域別担当者による審査の後、地域別の会議でさらに検討が加えられる。

4) 年末の方針・計画化委員会で最終的に承認される。

### 1.3.3 新援助機関

1996年1月に開発援助省庁間委員会(CIAD: Comité Inter-ministériel d'Aide au Développement)が創設された。CIADは首相が主催、事務局は外務省と協力省が共同で運営し、開発援助に関係する諸官庁全体を統括することになっている。

CIADはまだ十分に機能しているとはいえないものの、協力対象国、それ以外の国という従来の区別にとらわれず、様々な協力事業の不透明さを排除しわかりやすい協力事業を目指して、計画策定、評価の面で新しいアプローチを展開している。

一方、方針・計画化委員会(COP)の方には協力省、CFD間の調整機関としての役割が残っており、CIADの設立によって統廃合されることはないようである。

## 2 外部機関との協調

フランスの開発援助は、多数の二国間・多国間援助機関が連携・協調して行っている。開発援助関係予算を持つ関係諸官庁の中で主要機関といえるのは外務省、協力省（協力大臣は機構上は外務大臣の管轄下）、経済財政省の3省で、経済財政省だけでODA予算の50%を管理している。この3省の次にフランス開発金庫CFDが位置し、援助に関する技術顧問として重要な役割を果たしている<sup>45</sup>。以上の主要4機関はあらゆるレベルで非公式のコンタクトを取りあっており、特に協力対象諸国に多数ある現地出先機関等の中で、現場での交流が活発に行われている。

### 2.1 多国間援助機関との関係

フランスと関連のある多国間援助機関は、主にIMF、世銀、アフリカ開発銀行(AfDB)、国連、欧州連合等である。

#### 主な実績

1994年の多国間援助への出資は103億フランで、ODA総額の24%に相当する（海外領土分を除く）。このうち49%が欧州連合、24%が世銀グループへの出資金で、この2機関にフランスの多国間ODAの4分の3が費やされており、UNDPへの協力は年々減少傾向にある。（次表参照）

	金額 (百万フラン)	多国間ODAに 占める割合(%)	ODA全体に 占める割合(%)
UNDP	260	2.5	0.6
世銀	2,470	24.0	5.8
その他の開発銀行	1,336	13.0	3.1
欧州連合	5,083	49.4	11.9
その他の機関	1,149	11.1	2.7
合計	10,298	100.0	24.1

(ODA全体に占める割合は支出純額ベース、海外領土分を除く)  
出典：1994年DAC提出資料（経済財政省）

<sup>45</sup> CFDは経済財政省、外務省、協力省、海外県・海外領土省の4省合同所管になっている。

## 援助機構

経済財政省は他の援助諸官庁の上位に位置し、援助関係予算全体を掌握しているが、実際の援助活動にたずさわることはない。また、他の諸官庁が発表する援助関係の文書や政策決定で予算に影響する可能性があるものについては常に監視、警戒の目を光らせている。IMF、世銀、アフリカ開発銀行への政府代表も経済財政省から派遣されている。一方、国連、欧州連合との関係はおもに外務省の管轄である。

外部機関の政府代表は、実際には制度上の所管官庁だけでなく、ふつう顧問などの形で経済財政省、外務省、CFDの三者体制で運営されている。

## 外部機関との関係

### IMF

IMFとの業務調整はワシントンのIMF・世銀行政官事務所を通じてを行い、出資・拠出金額は経済財政省国庫総局が決定する。債務取消問題と構造調整基金(FAS: Facilité d'ajustement Structurel)への安定した拠出の問題が現在フランス政府とIMF間の重要課題となっている。

フランスとIMFとの交流は10月開催のIMF総会の場を中心とし、その前後にはCFD総裁等のフランス援助機関の代表がIMFを訪問するのが毎年の例となっている。また援助現場においても、IMFの現地調査団派遣の際はふつうフランスの協力ミッションへのブリーフィングがあるように、密接な連携をとっている。

### 世界銀行

制度上はIMFとの関係と同様であるが、実際には世銀との関係は格段に深く、援助形態、分野、協調融資などについての議論を数多く行っている。しかしながら、世銀側から見た協調融資全体ではフランスの出資はほんの一部にすぎず、日本が実施しているようなプログラム協調融資はほとんどやっていない<sup>46</sup>。

CFAフランの平価切り下げ等の問題で一時は世銀とフランスとの関係が悪化していたが、現在はそれも好転し、協調、連携強化をめざしている。

世銀との調整は委員会、分科会、セミナー等、おもに世銀側の提唱による非実務レベルの場で行われており、民間部門への援助、小規模借款、農業セクター調整プログラム、研究、環境など多様なテーマについて出資諸国間の意見交換がおこなわれている。

主要出資国間の調整役であるドナー会合の重要性はもちろんであるが、現在第3フ

---

<sup>46</sup> フランス、特にCDFは、出資国が自国出資金の運用にまで関与する「平行出資」との見方をしている。

エーズにはいったアフリカ特別プログラム(PSA : Programme Spécial pour l'Afrique)の役割についてもふれておきたい。このプログラムは、年に2回の総会（ワシントンとパリで）と分科会で公共支出の検査、貧困問題等多様な議題について掘り下げた討議が行われる重要な会議であり、フランスの援助機関代表者も積極的に参加している。

また、具体的な協調例としては世銀、C D F間の実務者レベルの人事交流があり、互いの業務、機構の理解に役立っている。

#### アフリカ開発銀行 (AfDB)

フランスはベルギー、イタリアと交代でA f D B取締役ポストを確保し、借り換え可能な低利の借款であるアフリカ開発基金 (AfDF) などに出資している。

世界的な金融不況、また自身の運営問題のためA f D Bは現在厳しい状況におかれている。アフリカ開発基金は1994年に底をつき、地域主義を度外視した幅広い支援、資金を求め、このためAfDBも事業の80%を北アフリカに集中している。

フランスは現在のところAfDBの年次総会に参加する以外はAfDBとの関係に消極的で、AfDBの事業効果に疑問がもたれている民間部門についても介入していない。

#### 欧州連合 (E U)

フランスは1994年実績で50億フラン以上をE Uに出資しており、この金額は多国間援助出資の半分に相当する。さらに、欧州開発基金 (EDF : European Development Fund) の24%もフランスの任意出資でまかなわれており、5年間で約30億エキュという、フランス多国間援助出資の3分の1にあたる金額が支払われている。

フランスのE U貢献のねらいは、E U援助政策決定の場（ロメ協定、地中海協定）や実際の援助事業の内容、予算等にフランスの意向を反映したいためであり、欧州投資銀行 (BEI : Banque Européenne d'Investissement) やE D Fへの出資も同様のねらいからきている。

以上のことから、フランスのE U援助協力姿勢は明らかに戦略的なものといえる。

#### 欧州投資銀行 (BEI)

B E Iは世銀を抜いて世界一の借款供与機関となったが、援助対象はおもにヨーロッパに限られている。低利の貸し付け、リスクを伴う投資への1~2%の金利補助等で、ヨーロッパの援助機関の中では最も活発に事業展開している。

フランスは、B E I、またはB E Iが管理しているE D Fとの共同出資という形で、経済財政省国庫総局、フランス国立信用銀行 (Crédit National de France)、C D Fを通じて密接な関係を維持している<sup>47</sup>。

<sup>47</sup> 特に、C D Fの子会社で私企業融資専門のPROPARCOの参加型援助（中・長期貸付、技術顧問等）。



## 欧州開発基金 (EDF : European Development Fund)

フランスは、「欧州経済に関する省庁間委員会事務局」(SGCI : Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les Affaires Economiques Européennes) を通じて EDF のプログラム、プロジェクト選定に参加している。SGCI は首相の主催で委員は総数100人程度、政府の開発援助機関はすべて委員を出している。この委員会で EDF の事業計画案等に対する政府の姿勢を決定し（委員会で意見が一致しない場合は首相の判断を仰ぐ）、ブリュッセルのフランス代表部から EDF に伝えられる。

このように、フランス国内では EDF との関係は SGCI が取りしきっているが、援助の現場では多様なレベルで EDF と密接な協調関係が築かれている。

## 国連関係機関

国連への義務的貢献については、フランスは1994年で第5位の出資国となっているが、任意の出資では8位から13位程度にとどまっている。この原因はおもに政府の予算上の制約からきており、特に UNDP への出資は大きく後退している。（この減少分の一部は、援助先を絞った事業への出資に振りあてられている。）

フランスの対国連方針理解の一助とするため、以下に1995年のフランスの主な国連任意貢献データとその特徴を挙げる。

- 1) UNDP のコア・ファンドへの貢献は1994年の2億4,600万フランから1995年には1億フランへと減少し、90年代初期に始まった減少傾向がさらに大きくなっている。
- 2) 国連難民高等弁務官事務所、国連停戦監視機構、国連食糧計画、ユニセフという人道的活動機関への貢献は増加を続けている。
- 3) 人道的活動貢献以外では、国際麻薬規制計画および保健分野、特にエイズ対策機関が優先されている。また、対照的に WHO への貢献は1994年の1,570万フランから1995年は600万フランに減っている。

フランスの国連プログラムへの任意貢献（1995年）

（500万フラン以上、単位：100万フラン）

UNDP(1)	100.0
国連難民高等弁務官事務所	38.1
エイズ対策機関	17.0
国連食糧計画	15.5
国連工業開発機関	12.0
ユニセフ	11.0
国際麻薬規制計画	8.5
国連停戦監視機構	7.0
WHO	6.0
国連環境計画	5.6

出典：外務省

(1)国連設備基金、国連ボランティア、国連スーダン・サヘル事務所分を除く。（総額1,550万フラン、うち国連設備基金1,000万フラン）

## 2.2 他の二国間ドナーとの関係

現在フランスは年次定期協議を基本として二国間援助機関との協調関係を発展させる方向に向かっており、カナダ、英国、ドイツ、ポルトガル、米国、日本とある程度定期的、または公式な二国間協議を行っている。

これは、外務省主導の一般的な二国間協議の枠内で、開発援助も議題として取り上げる、という形での援助機関の二国間交流で、例えばドイツとの年次協議の場合、1週間にわたる会議で両国間の様々な課題が幅広く提起され、援助問題も協議される。また、IMFや世銀の年次総会後に設定されている米国代表との協調会議のように、援助関連省庁の代表のみで、議題を援助問題に絞った二国間協議が行われる場合もある。

二国間協議が具体的な共同事業につながることは現状ではほとんどないが、フランスは二国間関係推進が有意義だとの観点から、関係各国との協調、共同出資に前向きな姿勢を示している。また、フランス政府の厳しい財政事情もこの姿勢の要因となっている。

## 2.3 NGOとの協調関係

フランスには多種多様な目的、性格を持ったNGOが数多くある。そのなかで開発途上国の援助を目的とする団体を区別するため、「国際連帯機関／協会」(OSI/ASI: Organisation ou Association de Solidarité Internationale)という呼称が使われ、この定義が国際用語でいうところのNGOに合致するため、ここではこの範囲のNGOについて述べることにする。

### 2.3.1 NGO支援政策

国際協力事業の中で、NGOは現在、特に「草の根」と呼ばれる開発活動に重要な役割を果たしている。この意味で、NGOへの支援政策は地方に根ざした協力活動、地方自治体が行う協力活動と切り離せないものである。

フランスのNGO支援政策には技術的、政治的、経済的な意味で次のような目的がある。

- 1) 国際協力活動の大半が公的援助でまかなわれている現状を改善し、より広く外部に開かれたフランス社会を目指す。

1994年DAC実績では、フランスのNGOの援助額は約2億8,000万ドル、ODAの3.3%にすぎず、ドイツの9億8,100万ドル(14.4%)、カナダ2億7,300万ドル(12.1%)、米国26億1,400万ドル(26.3%)と比較すると、フランスのNGOが小規模なものにとどまっていることが分かる<sup>158</sup>。

- 2) 途上国における民間活力を支援し、持続可能な開発、法治国家建設を目指す。
- 3) 公的機関が行うよりもNGOを通じて行った方が効果、効率が見込まれるような性格の事業や分野(緊急援助、草の根開発等)にはNGOを活用し、公的援助の効率性を上げる。

公的機関が中心になって行ったこれまでの援助事業の失敗が今日の発展途上国、特にアフリカ諸国の窮状の原因であるとの見方が、今日のNGO重視の原動力となっている。これは、公的援助事業が失敗している分野は特に社会計画、貧困対策であり、NGOの経験と活動方法が最も評価されている部分だからである。また、CFAフランの平価切り下げに伴う社会への影響を最小限にとどめたいというフランス政府の強い意向もNGO支援政策の一因となっている。

### 2.3.2 NGO支援体制

---

<sup>158</sup> 日本のNGOは2億1,300万ドル、ODAの1.6%である。

フランスのNGO支援体制は次のようになっている。

- 1) 公的機関が直接窓口となって、または公的機関とNGO側の代表が同数で構成する委員会等を通じて政府とNGOの間の協調を図る。
- 2) NGO間で連盟、連絡委員会等を構成して政府との調整役に当たる。(3000以上のNGOがあるため、政府とのコンタクトが容易になる。)
- 3) NGOと多国間援助機関(国連、EC等)との協調支援体制。

ここでは、外務省、協力省、CFDのNGO支援体制を中心に述べる。

公的機関のNGO支援担当は、NGOとの協調を目的としており、建前的にはNGOの活動に介入したり監督するのではなく活動支援をすることになっている。実際には、資金援助の関係もあり、協調効果を求めるという名目で、NGO活動を政府の方針に沿わせたい、というのが政府の本音である。このため、政府の干渉的な態度に敏感なNGO団体との対立も見られる。

公的機関のNGO支援体制には、行政機構上の窓口としての省庁のNGO担当セクションと、公的機関とNGO同数で組織する機構とがある。

#### A. 省庁主導のNGOとの連絡調整機関

##### 1) 開発協力委員会(COCODEV: Commission Coopération Développement)

協力大臣が主催し、外務省と協力省の共同管轄。委員会は諸官庁と開発援助、緊急援助NGOの連絡団体の代表で構成される。専任担当者の配置はなく、行政機関としての役割と、行政・NGOの共同組織としての役割をかねている。

COCODEVは、1995年までは協議、調整の場として多彩な分野(統計、資金援助の方法、政府とNGOの関係強化、途上国のNGOとの協調関係推進)について検討してきた。今後はさらに政府のNGO支援の計画立案機能が加わり、行政・NGOの共同で組織する計画協議委員会を通じて、共同出資、優先事業、ミニプロジェクト支援等の資金援助枠を決定するようになった。(後述「民間団体事務局」参照)このような政府の対応の変化は、NGOと「共同で」計画策定することによってODAの一部をNGOに委託化しようという戦略と考えられる。

##### 2) NGO連絡代表委員会(MLONG: Mission de Liaison auprès des ONG)

外務省の管轄で、NGOとの連絡窓口としての機能が主となっている。

##### 3) 民間団体事務局(BVA: Bureau de la Vie Associative)

外務省、協力省の共同管轄で、協力省内に事務局が設置されている。BVAは政府とNGOの調整役として最も重要な機関で、NGOへの公的援助運営の軸

である。両者の連絡調整機能に加え、ボランティア団体支援、NGO活動への共同出資を担当している。

- ・ボランティア団体支援

ボランティア団体支援は資金援助の形をとり、特にAFVP (Association Française des Volontaires du Progrès : 進歩のボランティアフランス協会) への助成金が主となっている。AFVPはアフリカ諸国とハイチに約500人のボランティアを派遣し、またボランティア委員会<sup>289</sup>で認められた他の団体のボランティア1500人を対象とする様々な援助の窓口になっている。

- ・NGO活動への共同出資

政府のNGO支援の新しい形態で、詳細は2.3.3の項を参照されたい。

民間団体事務局BVAは現在管理職5人、職員3人、事務要員1人で、年間200件以上のプロジェクトを抱えた業務量の増加に十分に対応できなくなっている。

## B. 共同運営機関

共同運営機関はCOCODEVの下部組織が大半を占めておりNGOへの公的資金援助の窓口であると同時にNGO同士のネットワークづくりの推進役になっている。

- ・事前・実施・評価調査推進基金 (F3E)

1994年にCOCODEVの発案で設立され、特に国際協力の経験をその後の活動に生かすための評価調査を推進している。基金はNGOと協力省、外務省、CFDの共同負担。

- ・青年・都市・雇用プログラム (JVE)

協力省の支援により、アフリカ諸国の都市に住む青年の社会への同化支援を目的とするプログラム。協力省は企画・評価のみに資金援助し、事業の実施には関与しない。1994年には3年間の実験計画として、30件あまりの事業が総額1,000万フランの予算でスタートした。JVEの特色は、現場に携わる技術チームや専門家が南北混成で構成されていることである。

- ・住宅連帯プログラム (PS-H)

1988年に設立され、住宅事情改善のためのフランス政府の協力政策を討議、調整する。

- ・水道連帯プログラム (PS-EAU)

1984年に設立され、セネガル川流域と都市部上水道整備を中心に共同研究チームの活動推進、技術コンサルタント活動を行っている。

---

<sup>289</sup> 1986年制定の「ボランティア団体として認められた団体およびボランティアの社会保障に関する政令」により設立。

・国際連帯と非行防止事業（O P E - S I）

政府、NGO、青少年教育分野の団体で構成され、開発活動を通じて途上国の青年とフランスの都市部貧困層出身の青年との交流を図る目的で設立された。協力省から年間200万フラン程度の援助を受け、1991年以来数百人の青年が活動に参加している。

### 2.3.3 新しい形態のNGO支援

フランス政府のNGO支援の新しい形態には次の2種類がある。

- 1) 公的開発援助機関が企画、資金提供するプロジェクトで、実施のみをNGOに依頼するもの。この場合NGOは実施機関として事業を委託された立場にある。
- 2) NGOがおこなう事業資金の共同負担。この場合事業の主体はNGO。

1) の場合、主体となる各公的機関が直接NGOに事業を委託するが、2) のNGO主体の官民共同資金負担事業では民間団体事務局BVAが政府の負担金を管理している。BVAを通じた共同事業には次の種類がある。

#### 1) 一般共同資金負担

途上国における開発プロジェクト、またはフランス国内での開発教育活動に資金援助と技術的なアドバイスをする。資金援助の上限は事業費の50%で、援助の対象は3年以上の実績のあるフランスの非営利団体に限られている。

途上国の地方自治体、フランスの公的援助関係機関（大使館、協力ミッション等）と協力して行う事業は特に優先されている。また、参加型協力、カウンターパート養成を重視した活動であるかどうかも選択の基準になっている。

#### 2) 優先プログラム

政府が重点をおく分野や地域で行われているNGO活動を取りまとめて組織化、専門化するため、優先プログラム制度が創設された。対象となる分野、あるいは国別に統一性のある援助をめざし、プログラム毎に行政との調整役となるコーディネーターを指名する。公的援助の上限は75%。

優先プログラムは計画協議委員会の事業募集に応募した案件の中から選ばれる。プログラムへの採用が各NGOの事業責任者としての主体性を損なうことはなく、詳細な事業予算の提出が求められるだけになっている。

優先プログラムの初事業がブルキナ・ファソで始まり、今後ヴェトナム、マダガスカル、南アフリカ共和国で予定されている。

#### 3) 目標協約

経験、内容ともに実績のあるNGOと公的機関との協調関係を確立するための新事業。あるテーマについてのNGOの長期継続的な（多年度にわたる）事

業に対して「目標協約」という形で契約を結び、資金援助する。

現状ではこの協定の対象になるのは実績のある大組織のNGO（年間の予算総額が1,000万フラン以上、国際協力予算の30%以上が自己資金で、自己資金の15%は民間資金）に限られている。国境なき獣医師団（VSF：Vétérinaires Sans Frontières）との間に目標協約がすでに締結され、飢餓対策・開発推進カトリック委員会（CCFD：Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement）の西アフリカ地域での活動に対して現在協定締結の準備が進められている。また、教育関係でも1件予定されている。

#### 4) ミニプロジェクトへの援助

予算10万フラン未満のミニプロジェクト推進のための実験的な制度。途上国のNGO団体の活動支援、途上国に引き継いだ事業のフォローアップの2つの目的がある。

### 2.3.4 NGO支援予算

民間団体事務局BVAが管理する助成金の総額は1990年代初め以来年間約2億フラン程度で、そのうち約1億2,000万フランがボランティア団体への助成金（AFVPだけで7,500万フラン）、プロジェクトへの資金共同負担が8,000万フラン（40%）となっている。この金額はフランスの二国間ODAの0.5%で、DAC諸国の平均（1994年で2.5%）に比べてかなり低い割合である。しかしながら、フランスのNGOにとって公的援助は重要な資金源であることには変わりなく、1994年にNGOに寄せられた民間資金約1億4,000万フランの15%に当たる。（DAC諸国の平均は17%）

#### ボランティア団体への支援

ボランティア団体へのODA支援（プロジェクト支援を除く）により、1994年には1,535人のボランティアが派遣され、その内訳は次の表のようになっている。

	協力省	外務省	合計
民間ボランティア	734	591	1,325
国民服役ボランティア	138	72	210
合計	872	663	1,535

(出典.: BVA、外務省データには東欧諸国を含む)

協力対象国へのボランティア派遣数は年々低下しており、最近のODA技術協力の急速な減少を補えていないことが分かる。

### プロジェクト支援

1994年には200件に近いプロジェクトが支援の対象になっており、協力省5,900万フラン、外務省2,200万フラン、合計8,100万フランが支出されている。プロジェクト1件毎の援助額の平均は比較的少額で、協力省分が33万9,000フラン、外務省分が23万1,000フランである。援助額はプロジェクト毎に大きな差があり、協力省援助の場合58%のプロジェクトが金額的には90%の援助を受けている。

分野別に見た場合は農村開発、教育、保健衛生が主で、特に協力対象国の識字教育、手工芸などに支援の重点が置かれている。

国別に見てもプロジェクト支援対象の48カ国中一部の国に集中して援助が行われており、協力省は予算の70%を7カ国のプロジェクト援助（多い順にマダガスカル、チャド、ブルキナファソ、ハイチ、マリ、モーリタニア、ギニア）に支出している。外務省管轄では、東南アジア諸国、アフガニスタン、ブラジルが筆頭で、特にマグレブ諸国で極端にNGO活動が少ないことが目立っている。

NGOの団体別でも一部集中傾向は顕著で、1994年にODA支援を得た130のNGO（ボランティア団体を含む）のなかでAFVPだけで援助総額の50%、協力のためのカトリック代表団(DCC: Délégalion Catholique pour la Coopération)、国境なき獣医師団VSFなどほぼ10団体で25%~30%を占めている。

### 2.3.5 フランスのNGOの特色

前にも述べたように、フランスではNGOという呼称には1901年に制定された「民間主体の団体に関する法律」が適用されるため、ありとあらゆる種類の組織があり、開発援助活動をしているいわゆるNGOはそのうちの一部にすぎない。「国際連帯協会等」という呼び方で区分をはっきりしようとする場合もあるが、これにしても法的根拠があるわけではなく、開発とは無縁のNGOと比べて税制が違うこともない。

「国際連帯協会等」という区分はCOCODEVの発案、協力省、外務省、開発援助関係NGOの連絡団体の協力で実現し、1995年現在、途上国開発が活動の一部でしかないものも含めて約3,000の団体があるとされている。ただし、国際連帯協会等に分類されても協力省、外務省、COCODEVから開発援助団体としての承認を得たことにはならないし、ボランティア団体の場合はボランティア団体委員会から認められた団体だけが公的支援を受けられることになっている。

### NGOの資金源と資金調達方法



フランスのNGOも他の国と同様に資金源があまりはっきりしていないが、おおむね次の4種類に分けることができる。

1) 民間からの資金

DACの推定で年間約13億フランで、一般からの寄付金が主であるために各団体の知名度、集金能力に左右される。多額の遺産寄贈や企業からの貢献は少ない。

2) 公的機関からの助成金

事業費共同負担の形で実施され、協力省、外務省の合計で約2億フランのほか、両省以外の省や地方自治体からの資金援助がある。

3) 公的機関との契約による資金

!政府の協力ミッション管轄の分散事業融資金 (CDI: Crédits Déconcentrés d'Intervention)、"地方自治体、#開発特別基金 (Fonds Spécial de Développement)、\$CDF (草の根民間活動援助資金 AIPB: Aide aux Initiatives Privées de Base) と契約が交わされ、公的機関からの助成金と同程度の資金額だと推定される。

4) 多国間援助機関、ECからの資金。

現在では、フランスの二国間ODAより重要な資金源である。1995年に民間団体事務局BVAに提出されたNGOプロジェクトの半数がECにも重複して提出され、ブリュッセルでロビー交渉がくりひろげられた結果、1億700万フランを獲得した。(同じプロジェクトのBVA援助分は3,800万フラン)。

## NGOの信頼性と今後の展望

これまでにも述べたように、フランスのNGOは多種多様で全体としての特色はとらえにくいですが、おおむね次の長所、短所をあげることができる。

- 1) 長所としては、柔軟な組織対応、連帯とボランティアの精神、身近な活動と草の根開発の経験、低コスト等がある。
- 2) 弱点としては、「ボランティア精神」だけでは解決できないの技術不足、大半のNGOにしっかりした財政基盤がないため、計画、実施、フォローアップ/評価の各段階で限られた活動しかできない、自主独立の精神は尊重しなければならないが、それが逆に内容のわかりにくさや調整上の問題になることがある、などが主なものである。

これらの長所と短所が、中央集権指向の強いフランスの行政機構の影響もあり、今日の政府のNGO政策の2つの流れにつながっている。流れのひとつは、分野別、または援助対象地域別にNGOをまとめてNGO間の調整・連絡機構の組織化を推進する政策であり、他方は、公的助成金の大半を吸収している少数の大組織NGO団体との間に契約を締結し、委託化を進めようという政策である。

NGOのプロ化は、結果としてしばしば連帯とボランティアの精神の喪失をもたらし、公的機関の助成金により資金枠・活動の間口を広げることが、組織や人事運営の急速な質的变化につながることが多い。民間・宗教関係を問わず、大組織のNGOは「開発専門企業」の様相を帯びる傾向があり、団体の存亡が公的機関へのロビーの圧力次第、ということもある。

このようなNGOの変化は政府が自ら招いた現象とも言え、今後の展開は、公的援助と民間の援助の配分、政府とNGOの対等な立場での協力推進の2点がのカギとなるだろう。

フランスの主要NGO		
略称と名称	途上国活動の割合	活動内容
1. 助成金3億フラン以上		
CARITAS：カリタスフランス カトリック救援団	20～50%	農業、手工芸、畜産、住宅、栄養 水資源
MSF：国境なき医師団	80%以上	医療、栄養、水資源、食糧援助
MSPF：フランス民間救援医師団	20～50%	農業、人権、中小企業、職業訓練、保健
2. 助成金5,000万～3億フラン		
AFVP：進歩のボランティア フランス協会	80%以上	社会開発、農業、貸付、畜産、 手工芸
CCFD：飢餓対策・開発推進 カトリック委員会	80%以上	社会活動、農村開発、人権、 手工芸、協同組合、母子保健 保健、職業訓練
AICF：飢餓に対する国際行動	80%以上	農業、食糧援助、水力学、栄養 母子保健
EQUILIBRE：自由と平等協会	80%以上	食糧援助、職業訓練、水資源 医療社会活動、農業、栄養
HANDICAP：国際ハンディキャップ	80%以上	職業訓練、保健
AFRF：ラウル・フォルロフランス 協会	80%以上	保健
PSF：国境なき薬剤師団	80%以上	医療、栄養、家族計画、保健 母子保健

## 2.4 地方自治体が行う協力

地方自治体が行う開発協力は、1980年代の中頃から増加し続けており、この間の政府の政策変更により左右されない安定した成長を見せている。

### 2.4.1 経緯

フランスの地方自治体の協力活動は、1982年の「地方分権化法施行令」で地方自治体の自治権拡大がなされたことに始まる。1985年には協力省と外務省の共同で地方分権協力事務局 (Bureau de la Coopération Décentralisée) が創設され、自治体主導の協力事業への協調融資（上限50%）、技術支援により、政府と自治体との協調関係を図っている。

地方自治体の協力活動に対する政府援助の目的は、フランスと途上国の地方自治体同士の交流という新しい角度からの開発協力を支援するためであるが、途上国援助費用の一部を自治体に負担させたい、という意図も含まれている。

### 2.4.2 法的根拠

1992年制定「地方行政に関する基本方針法」、同法を補完する1995年制定「地方整備開発基本方針法」が、地方自治体の協力活動の法的根拠となっている。地方自治体は、政府が援助相手国との間に締結した協定等の範囲内でのみ協力活動をおこない、援助相手国の政府、地方自治体、民間の機関いずれとも直接援助協定を結ぶことはできない。外務省の地方自治体国際活動代表が法の遵守の監視に当たっている。

### 2.4.3 政府の自治体支援担当機関

政府の自治体支援はおもに協力省の地方自治体・都市開発事務局の担当で、地方自治体が行う協力活動支援のほかに、途上国の自治体支援（都市計画、市民サービス行政）、地方に根ざした身近な開発を所管している。

### 2.4.4 自治体支援予算

政府の自治体支援予算の増加は、地方自治体の協力活動拡大に呼応したものであり、また、協力事業に意欲を示す自治体の長、議員<sup>註10</sup>の政府に対する圧力の成果でもある。

協力省の予算は、1986年の500万フランから1995年には2,700万フラン、1996年には3,700万フランに増加しているが、援助協力基金FACの30億フランに比較すると少額に止まっている。

---

<sup>註10</sup> フランスの大都市の市長、県・地方議会議長は国会議員を兼任している場合が多く、自治体協力支援予算の獲得に影響力を発揮している。

協力省、外務省の今年の助成は次の表のとおりになっている。

1996年地方自治体協力資金			
	政府協調融資	協力予算総額	(単位：100万フラン) 政府援助の割合
協力省	37	80	46%
外務省	28	100	28%
合計	65	180	36%

(出典：地方分権協力事務局 協力省/外務省)

地方自治体の協力事業の実施分野は、都市計画・インフラ整備、途上国の自治体支援が主となっている。地域別に見ると、協力省所管では西アフリカ諸国、特にマリ(21%)、セネガル(15%)、ブルキナファソ(13%)、象牙海岸(10%)、マダガスカル(8%)の5カ国に、外務省管轄ではマグレブ諸国(42%)とヴィエトナム(22%)に自治体協力が集中している。

### 3 技術協力事業（協力省、外務省）

#### 3.1 プロジェクトのコンポーネント

##### 「プロジェクト支援」と「プロジェクト以外の援助」

目的、日程、資金、義務的成果を事業計画に明記した「プロジェクト支援」と、各項目の把握が難しい「プロジェクト以外の援助」とをはっきり区別している。事業の把握が容易なプロジェクト支援の推進が優先されているが、プロジェクト以外の事業として、事業費の大半が人件費である医師や顧問の派遣事業も数多く残っている。また、奨学金事業や研修事業はプロジェクト事業として拡大傾向にあるが、プロジェクト要件の把握の難しい事業も多い。

##### 統計データの不備

現在の統計システムでは、ODA予算をコンポーネント別（技術協力、研修、機材、研究、運営）に分類したデータが存在しないため、詳細な分析ができない状況である。

外務省の技術協力は、緊縮予算の影響で技術専門家の派遣事業と研修事業に絞られており、両方とも関連機材の援助はわずかである。協力省分については、次の表を参照されたい。

協力省所管分野別ODAの推移（単位：百万フラン）					
	1990年		1994年		
	金額	割合	金額	割合	
1 技術・文化協力	3, 113	50%	2, 721	46%	
技術協力	2, 503	41%	1, 976	33%	
奨学金	230	4%	162	3%	
NGO	139	2%	109	2%	
その他	241	4%	474	8%	
2 投資援助（1）	1, 579	26%	1, 891	32%	
3 経済・金融支援	1, 487	24%	1, 352	23%	
合計	6, 180	100%	5, 965	100%	

(出典：協力省1994年データ)  
(1) 98%はFAC予算

この推移から、以下のような分析ができる。

- 1) 1990年と1994年を比較すると、技術協力（FAC分除く）が25億 300万フランから19億 7,600万フランと4年間で約20%も減っており、代替技術協力員の大幅な減少をはっきりと示している。また、NGOに派遣されている専門家、援助協力基金FACの投資事業も含めると人件費が経費の40～45%を占めている。
- 2) 技術協力事業の減少分が、投資援助の増（26%から32%）に回されている。
- 3) 奨学金事業については、もともと配分が少ない上、FACの研修事業分も含めると25%も減少している。これは、フランスの外国人奨学生・研修員受け入れ体制が飽和状態に達している不十分な現状を示している。

## 3.2 技術協力要員の人事管理

### 3.2.1 安全対策

#### 安全管理の体制

安全対策の基本となるのは、各派遣国内を地域的に分割した「班」体制である。各班の班長は班内に居住する全フランス人（公務員、技術協力関係者、民間を問わず）の住所、連絡方法を記載した名簿と無線電話を保持し、緊急時に大使館との連絡に当たる。

緊急事態は重大さにより次の3段階に分けられている。

レベル1：各人外出を最低限に抑え、自宅待機する。

レベル2：安全な場所（大使館内、関係機関事務所等）に集合する。

レベル3：最小限の必需品を携行し、退避準備。

「緊急時マニュアル」は特に整備されておらず、大使の直接指揮下にある大使館の安全対策担当者（国防省の軍人）の指示に従うことになっている。

現体制の問題は、次の2点である。

- 1) 大使館に在留届を提出していない者もあり、班長が担当地区内の在留フランス人全員を把握できていない場合がある。民間人（居住者・非居住者を問わず）、調査ミッション等一時滞在の専門家によく把握もれがある。
- 2) 比較的安全な国の場合、緊急訓練が行き届いておらず、実際に非常時になると機能しないときがある。

#### 緊急時の対応

緊急事態が発生したときは、外務省に緊急本部が設置される。（事態が深刻な場合

は首相府。) 指令は電話、または外交電報の暗号システムを使った無線、あるいはその両方で伝達される。

緊急本部のメンバーは、サハラ以南の国を例にとると、外務省の幹部（アフリカ・マダガスカル局長など）、協力省官房長、軍事協力ミッション局長（協力省軍事協力責任者で、国防省との調整役）、地域別国別ミッション担当者<sup>211</sup>となっている。

重大な緊急事態の場合、緊急本部に大統領顧問、省庁間調整事務局 (SGCI: Secrétariat Général pour la Coordination Interministérielle) が加わる場合もある。省庁間調整事務局は首相の直属で、関係省庁全体を掌握して政府としての態度を決定する立場にあり、緊急時対策の実行よりも、おもに事態改善のための調整作業をおこなう。

以上に述べた体制は緊急時の基本であるが、実際の運用では各担当が常時待機しているわけではなく、フランス本国、現地ともに当番制をとって迅速に責任者を呼び出すようにしている。

- ・ 各省レベルでは、官房室が、官房長、副官房長、地域別国別ミッション担当者の所在電話番号を常時把握し、旅行中の場合は代理担当をあてる。
- ・ 現地では、班長、大使館付きの国防省安全対策担当者および顧問、協力ミッションに対して同様の連絡システムがとられる。

### 3.2.2 技術協力関係者の福利厚生

フランスの技術協力には、「直接技術協力」と「間接技術協力」のふたつの形態がある。直接技術協力は公的援助機関が専門家個人と直接契約を交わし、間接技術協力の場合は契約相手は人材募集・管理サービスをする私企業になる。

人事管理を下請けできる便利さから間接技術協力の推進が図られているが、現状では技術協力事業全体の15%に止まっている。ここでは、技術協力事業の主軸である直接契約の民間技術専門家について述べることにする。

#### 法的根拠

直接契約の技術協力専門家の募集、人事管理、福利厚生等は、1972年制定の「外国での文化、科学技術協力にたずさわる民間要員の処遇に関する法律」に準拠している。この法律は1992年12月の政令で改編され、協力省の職員も法の対象に含まれるようになった。（付属の資料参照）

#### 保険制度

<sup>211</sup> 対象国、対象地域における調整責任者

技術協力要員の契約相手である国が保険の支払い者となり直接保障するため、技術協力事業を担当する諸官庁に専門の保険担当事務局が設置されている。

実際には、飛行機による救援費用など緊急の場合には行政は対応が遅れがちのため、民間の保険加入が勧められている。

### 医療サービス

協力対象国にはふつう社会医療センター（協力省の資金）があり、技術協力関係者であるなしを問わず、在留フランス人は無料で医療サービスを受けることができる。社会医療センターには在留専門家の人数に応じて医師、看護婦とも1～2名が配置されているが、ギニア・ビサオのような在留フランス人の少ない国ではパートタイムの医師1名のみとなっている。

### 社会保障

技術協力関係者は健康保険支払いセンターを通じて社会保険公庫の薬代払い戻し、その他のサービスを受ける。保険料、払い戻しの計算はフランス本国と同様である。国の保障制度での払い戻し率が低下し続けているため、関係者のほとんどが共済等の任意保険に加入している。

### 休暇制度

公務年次休暇、学校・大学休暇、その他の休暇の3種類の休暇制度がある。

- ・ 公務年次休暇は1カ月に就業日4日間を基礎としており、年間約7～8週間の休暇になる。
- ・ 学校・大学休暇は、夏休みなど公的教育機関の休暇時期に与えられ、年間約60日間。各学校、大学で多少の違いがある。
- ・ その他の休暇は、病気休暇、産休などで、3カ月以内となっている。

### 特典

着任後6カ月以内の免税措置（自家用車家庭に1台、家庭電化製品）があるほかは、協力員に特別の優遇措置はとられていない。

- ・ 外交パスポートは交付されない。「厳しい状況にある」と認められる国への派遣には、数次・長期ビザの取得を容易にするために公用パスポートが交付されるときがあるが、この場合も外交特典はない。
- ・ 税制については、派遣国との協力協定の有無によって違ってくる。協定があるときは、在外特別手当等を控除した基本給を基準に算定した税額を派遣先の国に納税する。協定がない場合はフランスへの納税となり、原則として在外フラ



ンス人特別税務センターに納める。

## 年金

協力員に特別の制度はなく、一般のフランス人給与労働者と同様に所管の年金公庫に保険料を納入する。

## 派遣期間終了後の再就職

公務員の派遣の場合は任期終了後もとの所属に復帰するので問題はないが、契約専門家の場合は再就職が難しい場合が多い。キャリアの一部、または大半を途上国で過ごした中高年の専門家の場合特に状況は厳しく、その理由は、1) フランスの雇用事情の悪化と、技術協力専門家抑制政策のためのポスト減少、2) 公費削減策のために公務員としての本採用はほとんど望めない、3) 専門家のための就職相談・斡旋や失業保障の制度が全く整備されておらず、既存の専門家協会<sup>12</sup>や在外フランス人審議会（議員で構成）も再就職問題に関してはほとんど活動していない、などが主なものとされている。

専門家の再就職難は行政当局の対応不足も一因ではあるが、長期連続派遣による専門家のプロ化を避けようとする最近の政府方針を正当化する格好の材料ともなっている。

### 3.2.3 人材確保と人事管理

#### 人材確保システム

技術協力要員は次の2種類に分けられる。

##### 1) 公務員

協力省、外務省が技術協力員を公募し、希望する公務員は所属機関を通じて応募する。協力省、外務省の職員が採用を決定し、採用後は契約専門家と同様の身分、特典を持つ「出向公務員」となる。

##### 2) 一般民間人

学歴、資格、業務経験を考慮した書類審査で採用が決定され、法的には民間人である「契約公務員」となる。

公務員、民間人を問わず、協力員を募集した協力省、外務省が採用決定権をもち、「微妙な」ポストの人事には派遣地域のミッション担当者の後押しがある場合もある。採用決定後は大使館を通じて派遣予定国当局に書類が回付され、賛同が得られた後、

<sup>12</sup> 在外フランス人協会（AFE）、在外フランス人民主協会（ADFE）など。両協会は政治的に対立関係にある。

正式な契約書を作成する。

協力員として求められる専門技術以外に、国籍、健康の2つの条件がある。

- ・ フランス人であること。この条件にしたがって、フランスが資金を提供するプロジェクト要員として採用される外国人の専門家・公務員は技術協力専門家ではなくローカル採用となり、採用された国の現行法により待遇は様々である。

<sup>注13</sup>

- ・ 医師の健康診断による身体適性証明書の提出が求められる。

## 契約期間

契約は6カ月以上の一定期間とされ、プロジェクト事業以外（省配属の技術顧問、医師、大学教授など）の専門家の場合たいいてい2年間の更新可能な契約となっている。2年以上の長期契約の場合は、普通は事業期間と同じ契約期間にする。契約期間6カ月未満の場合は、技術協力専門家契約ではなく公務員、または民間委託による短期ミッションとみなされる。

## 人事管理

長期派遣の弊害を避けるため、現在フランスは専門家の同一国派遣を6年以内に制限している。多少の例外は避けられないが、全体的にはこの原則はよく守られている。（約3000人の協力省専門家のうち例外は50人。）

現在のフランスの人事管理方針では（文書化された規約等はないが）、途上国を生活のベースとする「プロ化」した専門家による技術協力体制ではなく、専門家がフランスと外国のポストを交互に繰り返すようなシステムを推進しようとしている。このシステムは特に税関、税務署、研究職につく派遣公務員に適用されている。

## 学歴・資格

フランスはこの10年間で技術協力関係者の大幅な人員削減を行っており、協力対象国では1985年の約12,000人から1996年には約3,000人にまで減少している。この削減方針は、マンパワーの技術協力をコンサルタントや人材養成に切り替えていくとともに、大量派遣による政治的な問題や安全対策、運営管理の問題を避けるためのものである。

また、専門家的大幅削減に伴ってこれまでより高度な資格が要求されるようになった。特に減少の著しい教育部門では、正規の教職資格（中等教育免許、修士）保持者以外の採用は行わないようになり、農業、経済分野の専門家、獣医師等についても同様である。原則的には、今後の採用は理工系高等教育修了者、博士レベルのみとなる。

## 給 与

<sup>注13</sup> UNDP、世銀が採用しているが、フランスでは、まだ一般的ではない。

協力員には、公務員の給与を基礎とした基本給と在外特別手当（派遣国、職能、経験、家族の状況を勘案）が支給される。在外特別手当はおおむね基本給と同額程度になる。派遣国政府からの住宅提供がない場合は住宅手当が支給される。

税関、税務系の公務員、システムエンジニア等、フランスでの給与と比較して専門家派遣が有利にならない職種では人材確保に支障をきたしている。

#### 労働環境整備（備品）

業務に必要な自動車、コンピュータ、事務用備品、交換部品等はプロジェクトで購入する。出先の協力ミッション事務所で管理する「プロジェクト以外」への物資支援予算枠からは、医師、教師等派遣先の機構の中で業務を行う専門家への備品やプロジェクトの臨時必要備品への支援がされる。なお、この予算枠での購入できるのは小型備品（パソコン、プリンタ、コピー、電圧調整器ほか）のみで、自動車等の高額備品は認められない。予算枠は国によって違うが、ふつう国別予算の1~2%程度である。

### 3.3 資機材調達方法

協力省の技術協力プロジェクトでは、調達は原則としてアンタイドである。業者決定は基本的には以下の規則に従っている<sup>214</sup>。

- 1) 公共事業調達法に従い、競争と随意契約のふたつの方法が適用可能。文書による釈明のない過誤は出納官による支出契約行為の拒否につながる可能性がある。
- 2) 競争原則適用の場合、一般競争入札、応募業者公募後の指名競争入札、事前選定による指名競争入札の3つの方法がある。いずれの場合も業者決定の際には支出契約書類に競争実施を証明する入札図書開封調書が添付されなければならない。
- 3) 年間30万フラン以上の機材購入には、公共事業に関する規則にしたがって競争入札が義務づけられている。原則としては資機材はフランス製品に限られていないが、入札募集公示はおもにフランス国内のごく一部にしか公表されない「公共事業公報」でなされる。限定リスト（ショート・リスト）の存在もフランスやフラン圏内の企業からの調達を助長する原因となっている。
- 4) 一部の事業は1990年1月26日付けEU命令に従った競争原則が適用される。この規則は公共工事の場合予定価格700万フラン以上、物資調達の場合94万フラン以上の事業に適用され、公共事業公報と官報への掲示が義務づけられている。

また、CFD資金での投資プロジェクトでは、協定に掲げられた「機材の付加価値の半分以上がフランスまたはCFDが関与しているフラン圏の国の製品であること」とする「産地条項」の適用によってタイドとすることもできる。

<sup>214</sup> 外務省の援助では支出はもっぱら技術的なマネジメントにあてられるので、大きな調達はない。

## 4 援助調査研究

省庁、大学、研究所等、多数の機関が援助調査研究用、あるいは支援用の予算を持っている。多額にのぼる予算もあり、例えば研究省は1994年には27億フランをODAに向けている。協力省、外務省の予算はこれに比してかなり少額である。この調査では協力省の研究活動について述べることにする<sup>註15</sup>。

### 4.1 協力省の研究担当

1990年代初めの機構改革で開発局内にあった研究課が廃止され、現在は分野別の研究担当者（管理職）が5名、局内の各課に分かれて配置されている。研究担当者はおもに国際農業開発研究センター（CIRAD）、海外科学技術研究局（ORSTOM）、国立保健医療研究所（INSERM）等の研究機関から派遣されており、出身母体の研究機関が行う事業への協力省予算獲得のパイプ役となっている。

研究課の廃止で援助研究を主管する機構がなくなったため、調整委員会を作って協力省としての研究支援方針をまとめようという試みがなされたが、定期会議もなく、うまく機能していない。

### 4.2 研究分野と開発活動

#### 1) 保健・社会開発課

保健および人口問題関係の研究支援を担当。

#### ・人口問題研究支援

人口問題研究についてのフランスの方針は、人材養成、研究活動などを通じての途上国におけるローカルの専門家、技術顧問のレベル向上である。支援はおもに人口政策の策定業務、実施に当たっているアフリカ諸国の国公立研究所を対象に行われる。人口開発研究センター(CEPED)が関係研究機関（ORSTOM、国立人口調査研究所 INED、国立統計研究所 INSEE、大学）のまとめ役となり、研究者の受け入れ（年間6名）など、人口移動、出生率死亡率、経済不況・エイズの人口への影響などの分野でアフリカ人研究者の支援をしている。

援助額は、家族計画プログラム、人口統計調査支援、人口問題研究支援等の援助全体で、1992年実績500万フランと少額にとどまっている。

#### ・生物医学研究支援

##### 基本政策

生物医学研究支援の基本政策は、途上国の研究機関とフランスの研究機関と

<sup>註15</sup> 外務省の研究予算は緊縮財政のためわずかしくない。

の学術的な協調関係を強化して、現地研究機関の地域ネットワークを構築することである。アフリカ地域ネットワークには以下の研究機関がある。

- ・風土病対策調整機関（西アフリカ）
- ・中央アフリカ風土病対策協力調整機関
- ・フランスビル医療研究国際センター（ガボン）
- ・パスツール研究所（ダカール、バンギ、タナナリブ）  
パスツールセンター（ヤウンデ、アビジャン）
- ・大学の研究所

研究テーマは伝染性の風土病、感染症が中心である。途上国の保健衛生状況は深刻化する一方であり、現地の風土、事情に適応した研究開発を進めるべく、まずは優秀な研究者を最低数保持することを目標として支援をしている。

#### 支援内容

技術支援と研究事業支援がある。技術支援としては、現在、研究者および技術者約60名が派遣されている。研究事業の場合、研究マネージャー、技術者、研究者の研修が必須となっている。

研究機関の施設整備、ORSTOMの研究事業への直接支援、INSERNの南北共同事業を支援する特別支援事業もある。またWHO、EU事業との調整も図られている。

#### 支援予算

1994年から1996年までの間の協力省の生物医学関係人材育成、研究費は年間約2,500万フランで、研究優先テーマはエイズ、マラリア、トリパノソーマ症である。

## 2) 経済開発・環境課

### ・重要研究分野

経済開発・環境課は、農学、農業生産の社会経済的環境など農村開発に関する応用研究を中心に年間1億フラン程度の援助を行っており、援助予算の60%が技術支援である。主として国別プログラムを作成しているが、最近、灌漑耕作や綿花栽培の地域プログラムも手がけている。

また、ここ3、4年の新しい方針として、従来の耕作物中心の研究（品種改良、土壌改良、農耕栽培保護等）に加えて次の分野の研究に着手している。

- ・生産の社会経済的環境：生産システム、生産者の戦略、農家の組織化・プ

ロ化ほか

- ・農業下流部門：農産物加工から市場出荷まで。

フランスの農学研究支援の特徴は研究分野の幅の広さで、多年生植物（コーヒー、カカオ、ヤシ、ゴムほか）や投機性の高い綿花、バナナ、バニラ<sup>註16</sup>にまでおよんでいる。

#### ・他の機関との協力

経済開発・環境課所属の研究担当者は、国際農学研究委員会 (CRAI: Commission de la Recherche Agronomique Internationale) に出席する。CRAIは関係官庁（研究省、外務省、協力省、農業省）と熱帯研究関連機関（CIRAD, ORSTOM, INRA）、場合によっては環境省、農業機械農業土木水利森林センター（CEMAGREF）の代表者が参加し、月に1、2回の会議を開いてフランスの農業研究政策、特に次の機関との協力関係について審議する。

- ・国際農業研究ドナー会合 GCRAI：農業研究国際センター18カ所への援助など、日本の活発な援助が目立っている。
- ・ヨーロッパ各国：農業研究予算を拡充するという意味で、特にオランダ、ドイツ、英国との協力でフランス政府はリーダーシップを取ろうとしている。
- ・途上国の農業研究機関：特に、フランスとEUの援助でアフリカの研究機関の組織化を目指すCORAF（西部・中央アフリカ）、ASARECA（東アフリカ）、SACCAR（南アフリカ）。

国際農業研究ドナー会合GCRAIは年間予算約3億4,000万ドル、2,000人の研究者を支援しており、世界約50カ国で活動するフランスの熱帯研究機関全体とちょうど同じくらいの規模である。このため、フランスにとっては、GCRAIおよびその他のヨーロッパの機関との相対的な関係で方針を決めて、相互に補完できるような熱帯研究体勢をつくることが重要になっている。

またCRAIは、外国および国際機関との協調の窓口としてフランスの熱帯研究全体を代表しており、このことは他の研究分野には見られないものである。

### 3) 教育研究文化課

協力対象国への研究支援（学会、セミナー、奨学金、研究者養成）と社会科学分野の研究を担当。

---

<sup>註16</sup> 米国等かなりの援助国が私企業の研究範囲であるとしている。

課の基本方針はフランス研究機関と途上国の研究者グループとの協調であり、具体的な業務としては奨学金、研究資金の援助を主に行っている。教育研究文化課の目標は、他の研究担当と同様、極端な予算不足に苦しむ途上国の研究をとにかく存続させることにある。

協力省は奨学金の支給対象から徐々に第二サイクル（大学3、4年に相当）の学生を減らしており、第三サイクル（博士課程、研究者養成、研修）に対する奨学金を中心に支給している。

全体的に見て協力省の直接援助は少額（年間500万フラン未満）であり、その分フランス語圏高等教育研究機関（AUPELF/UREF）の活動が発展してきている。AUPELF/UREFは、資金の95%をフランスが負担しているフランス語圏の国際機関で、1990年代初めから発展を続け、現在は高等教育および研究の分野での代表的な機関になっている。

#### 4.3 主要研究機関の概要

フランスの研究支援はおもに研究機関への援助に充てられており、二国間ODA研究予算の大半が次にあげる主要研究機関に支出されている。1994年に8つの主要研究機関が集まって研究投資事業団（AIRE : Agence pour l'Investissement dans la Recherche、旧称GIS）を創設し、ORSTOMが運営をリードしている。

AIREの目標は、開発途上国に永続的な研究組織を作ることであり、おもに「チームプロジェクト」とシニア研究者のための奨学金事業を行っている。チームプロジェクト事業はAIREの各研究機関からの資金総額100万フランと協力省予算（1995年150万フラン、1996年100万フラン）でまかなわれているが、現在厳しい資金難の状況にある。

##### 主要開発援助研究機関と研究分野

ORSTOM (Institut français de recherche scientifique pour le développement en Coopération)  
海外科学技術研究局：人文科学、農業、環境、保健ほか多分野にわたる

CIRAD (Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement)  
国際農業開発研究センター：農業、畜産、森林、生産システム

CNEARC (Centre National d'Etudes Agronomiques pour les Régions Chaudes)  
国立熱帯地域農業研究センター：熱帯農業（特に地中海地方）

INRA (Institut National de la Recherche Agricole)  
国立農業研究所：農業（広義）

CEMAGREF (Centre du Machinisme Agricole, du Génie Rural et des Eaux et des Forêts)  
農業機械化農業土木森林水資源センター：機械化、農業土木、水利学、森林学

PASTEUR (Instituts PASTEUR)  
パスツール研究所：風土病、ワクチン、保健

INSERM (Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale)  
国立保健医療研究所：生物医学研究

INED (Institut National d'Etudes Démographiques)  
国立人口調査研究所：人口調査、出生率、死亡率ほか

INREST (Institut National sur la Sécurité des Transports)  
国立交通安全研究所：交通、安全

INRIA (Institut National de Recherche en Informatique et automatisme)  
国立情報処理研究所：応用情報処理



## 5 新しい開発課題

今日の開発援助のカギとなる課題として、女性問題、貧困対策、民主化、教育問題があり、この地球的なテーマに主要援助国が力を合わせ努力している。この章では各テーマについてフランスのアプローチ、戦略と援助実施方法をまとめている。

### 5.1 W I D

現状では、フランスの開発援助において、女性問題は特に重点テーマとしては考えられていない。この消極姿勢がフランス社会、あるいは行政の性差別主義を象徴しているとする意見もあるし、また一種の現実主義だとする肯定的な見方もある。肯定派の方は、社会、経済的な進歩は男女の対立からではなく、開発というひとつの目標に向かって男女が協力することによってこそ可能となるという意見だが、いずれにしても女性の地位向上論議の背後にはフランス社会自身が抱える政治的、思想的な意見の相違があり、現状では結論に至るにはほど遠い状態にある。

このような状況の中では、母子保健と人口計画（出生率、産児制限）分野の事業を除いては、W I Dは単に事業の一要素として取り上げられるにとどまっている。また、このテーマに的を絞った統計も行われていないため、事業費の推定は難しい。

#### 機構・制度の不足

W I Dに対するフランスの消極姿勢は機構面にも表れている。協力省保健社会開発課主催の「女性と開発」パイロット委員会もあるにはあるが、人員配置は担当者1名のみで、その席も現在は欠員となっている。委員会のメンバーは協力省数名（希望者の自薦ののち指名）、C F D 1名、学識経験者、関係団体代表者（保健開発研究所、女性と開発ネットワーク、大学ほか）となっており、行政側の配慮から女性委員が多数選出されている。

#### 事業内容

フランスの取り組みはおもに1995年に北京で開催された世界女性会議の準備に始まり、会議終了後パイロット事業の実施が決定された。公式会議の枠外で行われたN G Oフォーラムでは、フランス語圏の代表者が男女不平等の経済的な側面を主張したのに対し、英語圏代表者の論調はおもに女性への暴力、法的問題に集中するという対称が目立っていた。

W I Dに関する協力省の支出は1995年約300万フランで、そのうち170万フランが北京の世界女性会議に出席するアフリカ諸国代表への補助金、残りはおもにパイロット事業に使われている。パイロット事業は小規模プロジェクトを中心にしており、女性

によるミニ企業支援、教育活動（識字教育、就学問題、職業訓練センター）等がある。

このほかにも別途の予算枠（分散活動融資金ほか）で行われる草の根活動が多数あるが、いずれも現在のところ小規模なものにとどまっており、パイロット事業の評価作業後に新たな事業策定がされることになっている。

## 5.2 貧困対策

貧困対策は、1990年代初めより世界の開発援助機関共通の重要テーマとなり、各機関のイニシアチブで多数の委員会、専門家グループ、指針等ができています。1994年には世銀の音頭で「最貧国に関するドナー会合 (CGAP : Consultative Group to Assist the Poorest)」が創設され、1995年には2回会議が催された。

フランスもこの種の会合に参加して支援の態度を一応は見せているものの、次のような理由から慎重な姿勢にとどまっている。

### 1) 「貧困」の定義のあいまいさ

「貧困」という言葉は広く一般的に使われており、概念をはっきり定義することがむずかしい。そのため、あらゆる援助事業を貧困対策としてとらえることが可能である。貧困対策の重視は開発研究のうえで新しい分析アプローチではあるが、新規の課題、戦略として位置づけるには意味があいまい過ぎる。

### 2) 具体的なアプローチの欠如

貧困対策というテーマの提唱は、具体的に新しいアプローチに至っていないし、実施内容も規定されていない。このことは、貧困対策事業のターゲット、効果を数値としてはっきりとらえられないという現行統計システム上の問題も一因となっている。その結果、構造調整プログラムの「最低限の福祉」のような社会配分政策の内容や予算枠の設定を困難にしている。

以上の状況を総合すると、フランスは貧困対策に構造的にも実務的にも大した具体策は講じておらず、慎重な姿勢を保っている。貧困対策に的を絞った新機構、事業というよりも、最近の援助政策全般の流れの中で貧困問題に関連した新しいタイプの事業がいくつか出てきている。

## 主な取り組み

草の根開発、開発社会基金、ミニ融資の3種の事業が貧困対策に関連している。

### 1) 草の根開発

先にも述べたように、構造調整プログラムが必ずしも十分な成果を挙げられ

ていないことにより、草の根開発が優先されるようになり、今日ではフランスの開発援助の主軸のひとつとなっている。草の根開発優先策は、途上国、特にアフリカ諸国の破綻の危険性を少しでも避けるため、緊急に再配分政策を実施する必要があることに起因している。また、従来型の援助の失敗や十分な成果が得られなかったことによる「援助不信」を改善し、わかりやすい援助を目指している。この意味で、貧困対策は数多く行われている草の根開発事業の中核をなすものであり、草の根開発に力を注ぐNGOや地方自治体の役割が高く評価されている。

## 2) 開発社会基金

貧困問題に直接関連し、CFAフランの平価切り下げの社会的影響を抑えるためフランスは1994年初めに4億フランの開発特別基金を創設した。基金は補助金として支出され、約600件のミニプロジェクト（50万フラン未満が6割をしめる）が実現した。支援分野はおもに都市部の社会、衛生、教育部門。

基金の運用に当たっては、迅速な対応、内部発生的なプロジェクトの重視、透明な運用（基金の配分）などに重点が置かれた。プロジェクトの選定は各被援助国の運営委員会で行われ、委員長はフランスミッションの責任者またはCFDの局長、委員は欧州開発基金EDF、世銀から各1名、被援助国側の代表者4名で、NGOなど民間からの代表の参加は実現していない。

プロジェクトの計画策定から実施にいたるまで、現地実施主体の代表で組織したAGETIPE等の協会が機材、設備面に重要な役割を果たした。

初の試みであった開発特別基金事業は、少なくとも次のふたつの点で評価されている。

- ・計画決定、実施における迅速で柔軟な対応。地方分権化（現地レベルでの意志決定、実施能力の強化）の長所といえる。
- ・現地のイニシアティブを尊重し、途上国のパートナー参加のプロジェクト策定。

このような基金の革新的な面をさらに強化し、永続的なものにするため、協力省は1996年1月には開発特別基金を開発社会基金に改編した。基金による支援は協力対象国全体に拡大される予定。今後はプロジェクト（開発特別基金では上限200万フラン）よりも事業プログラムに重点を移し、採算性が見込まれる事業（低利の借款を含む）へも支援の幅を広げる意向を示している。

## 3) ミニ融資

ミニ融資事業の目的は、銀行の貸付対象とならないようなインフォーマルセクターのミニ企業（都市、農村を問わず）への永続的な資金供給にある。この事業は次のような認識に基づいて創設されている。

- ・これまでの先進国の金融分野での支援は、直接貸付、銀行を通じた融資ともにあまり成功しているとは言えない。
- ・中南米、アジアでは、GRAMEEN Bankやフランスの共済系金融機関 (Crédit Mutuel, Caisses villageoises)、やローカルのNGOなど、ミニ企業融資の体制がある程度整っているが、アフリカでは全く未発達である。
- ・上記機関によるミニ企業融資の返済率が非常に高い。このように好条件はそろっているが、事業推進には注意を要し、時間がかかるのは避けられないだろう。

以上のような状況から、この事業のねらいは、小企業金融体制が未発達のアフリカを中心としたミニ企業金融システムの確立である。協力省は徐々に生産部門への援助を削減しており、これは1995年末以来CFDの主要方針のひとつともなっている。

事業実施に当たっての問題点としては、1) 融資対象の選定、2) 融資選択の方法、3) 事業開始までに必要な費用、4) 人材養成、5) 資金面、機構面での持続性 (特にフラン圏では、中央銀行との法的な整合性の問題がある)、などがあげられている。

結論的にいえばこの事業は、最貧国に関するドナー会合CGAPが特に政策諮問委員会(Policy Advisory Group)を通じてミニ融資事業の推進に関心を示したことから始まっている。しかしながら、フランスのミニ融資事業は信用供与と貯蓄の推進とを表裏の関係として結びつけようとする点が特徴となっている。

### 5.3 民主化

#### 一般状況

民主主義、法治国家の建設を援助の条件とする論議もあったが、今日では民主化は「よい統治」というテーマに関連して世界共通の援助テーマとなっている。

フランスは、特に人材養成、技術支援という形で、司法および行政分野での幅広い協力を続けている。この分野での一貫した援助事業、途上国の要請に即した協力を行うため、首相の配慮により1995年に行政協力推進常任委員会(Groupe Permanent pour le Développement de la Coopération Administrative)が創設された。この委員会の目的は、

- 1) 新規課題に、より効果的に対応し、国際社会への態度表明をつうじてフランスの行政分野での協力の目的をより明確でわかりやすいものにする。
- 2) 開発援助の中でも行政機構整備分野は激しい国際競争にあり、この分野でのフランスの経験・実績が国際社会にさらに認識、評価されるようにする。
- 3) この分野に適した協力方法を採用する。そのためにはフランスの公的機関全体の

協力が不可欠である。  
となっている。

常任委員会は、1992年OECDにより採択されたDAC基本方針（とくにパートナーシップの理念）の一環として、フランスの行政分野の協力事業の現状報告書を作成した。

#### 主な取り組み

現在フランスは行政分野の協力で新しいテーマ（小地域単位の調整、地方分権化）、新しい地域（東南アジア、フランス語圏以外のアフリカ諸国）の開拓に力を入れ、効果的・効率的な協力を不可欠な長期事業（多年度にわたる）に取り組んでいる。また、世銀、UNDP、ILO、EUなどの多国間援助機関との共同、または平行プログラムを展開して連携関係の強化にあたり、フランスの行政分野でのノウハウの活用を目指している。

#### 援助分野

民主化協力の具体的な援助分野は、1) 国会・政府業務、2) 民主主義と基本的人権、3) 司法、4) 公務員制度、行政機構、5) 分権化政策、6) 経済・財政制度、に分けることができる。

##### 1) 国会業務、政府業務

立法機構、行政機構の管理調整（内閣官房、國務院）などの分野でフランスの経験と実績に多数のパートナーが関心を寄せている。協力省は政府・国会の機構、機能改善支援事業をアフリカで多数行い、専門家派遣、議員および国会業務にたずさわる公務員の特別研修等を実施している。

##### 2) 民主主義と基本的人権

次の支援を行っている。

###### ・選挙事務

選挙用資機材、選挙管理法整備、選挙資金監視システム

###### ・基本的人権

途上国の人権擁護団体支援、人権や法治国家をテーマとした講演会、討論会開催支援（外務省、協力省）

###### ・治安、防災（おもに研修事業）

警察行政、消防、災害予防、緊急時対策

##### 3) 司法

司法関係、公法・私法の分野でのフランスの援助活動は、特にアジア、マグレブ、ブラックアフリカ諸国でめざましく成長している。

国立司法学院、ディジョン司法書記官養成学院では、人材養成のほかに様々な研究支援、大学レベルでの支援協力が行われている。また、国務院、法務省との協力で司法国際交流推進協会<sup>註17</sup> (ARPEGE : Association pour le Renouveau et la Promotion des Echanges Juridiques Internationaux) を設立し、司法分野の協力関係者の情報交換の場としている。

現在の司法分野での主な協力目標は以下の通り。

- ・経済、金融法分野での協力強化
  - 商取引に関する法律整備
- ・法治国家建設のための法体系再構築（カンボジアなど）
- ・法曹関係者人材養成
  - 司法官、司法公務員国立養成機関支援など
- ・フランス法曹界の国際協力推進

協力対象国に対しては、協力省が以下の分野に重点をおいている。

- ・二国間統合援助事業
  - 司法官（裁判官、検察官）、司法補助職員（弁護士、執行吏など）の養成、法改訂、資料センター開設、建物改築・情報システム整備用の資機材援助（ニジェール、ハイチ、中央アフリカ）
- ・一般、あるいは国家相互プロジェクト
  - 資料支援（図書、専門誌の提供）、文化技術協力機関 ACCT との協力による司法データベースプロジェクト
- ・アフリカ商法調整機構 (OHADA : Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires) 支援
  - OHADAは、商法を整備して外国からの投資を容易にする目的で1993年に設立され、アフリカ16カ国が参加している。司法官養成高等地方学院が司法官の養成に当たり、加盟国間で調和のとれた新商法の整備をめざす。
- ・奨学金、研修制度
  - 開発関係法国際研究所、国立司法学院、国立パリ司法書記官弁護士学院における教育、研修。

#### 4) 公務員制度、行政機構

行政システムを開発行政に最適なものに改革し、政治、経済、社会の全分野

---

<sup>註17</sup> 1993年に中央および東ヨーロッパとの協力のために設立。1995年には援助対象を全世界に拡大。

で舵取り役ができるような行政制度を構築することを目標にしている。フランス政府諸官庁（人事省、教育省、保健省、設備省、文化省、農業省、環境省）の識者、専門家が動員され、各分野での行政経験を生かした協力をしている。

アフリカ諸国をはじめとして、途上国経済の深刻度は増加しており、法治国家建設のためには政治、行政制度を大幅に見直して、経済財政システムを立て直す必要がある。この認識にもとづき、フランスの支援は次のレベルで行われている。

#### ・ 国家プログラム事業

過去10年間、協力省は構造調整を中心にした財政再建事業を行ってきた。事業は経済・財政行政支援プログラムにそって行われたが、このプログラムでは行政制度全体から見ると一部の改革でしかなかった。

この経験から、今日では分野別の視点ではなく総合的なプログラムに方針を変え、経済・財政行政の問題をよりグローバルな機構問題としてとらえようとしている。とくに、国家の役割の再定義、公共サービスの改善（利用者へのサービス）、行政のプロを目指した人材育成（人事管理、研修を含む）などの点に重点を置いて検討が行われている。この新しい支援方針では、他の二国間、多国間ドナーとの協調関係に特に配慮がされている。

#### ・ 人材養成事業

国際行政学院 (IIAP : Institut International d'Administration Publique)での研修費用援助、アフリカ諸国の国立行政学院 (ENA/ENAM) 支援事業がある。

アフリカ諸国の国立行政学院は、就職後の継続就学 (formation continue) 志願者の増加にもかかわらず受け入れ学生数を減らしている状況にある。1995年には13人の専門家が各国の国立行政学院に派遣された。

#### ・ 地域行政機構検討事業

協力省は、国家プログラムと平行した地域レベルの支援として「アフリカ行政監視機構」 (OFPA : Observatoire des Fonctions Publiques Africaines) に援助をしている。アフリカ行政監視機関は1993年にコトヌーに創設され、フランス以外にも世銀、UNDP、文化技術協力機関A C C T、ドイツの援助を受けている。監視機構の組織は十分とは言えないが、危機的な遵法状況、財政難、社会に適応していない行政機構、人材問題などのアフリカ諸国が共通して抱える行政上の問題の解決策を模索している。

#### ・ 国際機関との協力

フランスは、世銀、UNDP主導の「アフリカ特別プログラム」SPAの公共サービス改革ワーキンググループの活動に積極的に参加している。

このプログラムでは今後の協力活動の共通指針が1995年秋にパリで採択された。

## 5) 分権化政策

分権化政策支援は開発戦略としての地方自治の重要性の認識からはじまり、先進国、途上国双方の地方自治体間の交流の中で地方に根ざした国際協力を目指すものである。

フランスは、途上国の中央集権を緩和して地方分権化を進めるための国別の支援プログラムのほか、地域レベルでの支援もいくつか行っている（中南米では南部丘陵地帯のアンダン協定、アフリカ地方自治体開発プログラムの西アフリカモジュールなど）。支援事業の主軸は制度改革と国土整備事業で、制度改革の内容は地方分権化にともなう規則、手続き等の改正、国のサービスの再編成、また国土整備事業では地方行政機構整備や都市サービス運営等の分野で、地方自治体レベルで精力的な事業展開がなされている。

アフリカ、中南米諸国での分権化協力では、「社会の開発には地方の活性化が不可欠である」との認識が強調され、市町村レベルでの信頼のおける開発事業者、管理者の育成、地方行政サービスへの住民参加（資金面、運用面）を推進している。具体的な目標は次のとおり。

### ・市町村の行政能力向上

地方分権化政策の柱は、自治体が国や地方の機関と連携を取りながら、自己の責任で効率的、長期的に地方行政を司ることができるようになることである。このために、自治体の行政処理能力を、技術的、事務的、財政的な面で向上させる必要があり、支援の中心は、1) 設備、2) 行政サービスや行政事務処理機構、3) 地方税収納率の向上、4) 地方公共投資事業計画、5) インフラのリハビリ、その他の資機材の充実、6) 職員および議員研修、となっている。

### ・地方開発の推進

自治体の能力強化（経済・財政分析、交渉、計画策定分野）と住民参加の推進。具体的には、住民の組織化と住民主体の金融システム設置への自治体支援をしている。特に、命令系統の設定や改善、プロジェクトの選定と実施、預金として集めた資金の地方公共投資への有効運用等に力を注いでいる。

アフリカ諸国の要請の特徴として、都市部においては、先進国と途上国の地方議員、公務員同士の直接協力（おもに家庭ゴミ処理、道路整備、財政運営などの市民サービス問題について）に要請が強く、これに対して農村部では、地方議会、県議会から、国土整備事業への協力に関心が寄せられている。いずれ



にしても、このような地方に根ざした草の根協力は、地方議員、公務員同士の定期的な交流にはぐくまれた親密な人間同士のつきあいをベースにして、活力ある開発活動の証明とも言える持続的な関係を築いていくというすばらしい面がある。

## 6) 経済・財政制度

経済、財政制度の問題は行政分野での全協力事業に関わる重要なテーマであり、経済財政省が、財務監督局国際協力部、経済財政技術交流推進協会を通じて積極的な支援を行っている。経済財政技術交流推進協会は、外務省が派遣を決定する専門家短期ミッション（6カ月以内）も担当している。<sup>18</sup>

協力省の方は、プロジェクトとしての取り組みを優先させ、ほとんどの協力対象国で「経済財政行政支援プログラム」を実施している。1992年から1994年の間にプログラムに費やされた費用は約5億フランで、そのうち15%が構造調整のための借款、それ以外は贈与となっている。

経済・財政制度支援は、短期目標としての途上国の経済財政の健全化はもちろんのこと、法治国家建設に中心的な役割を果たす合理的な公費支出、的確な経済行政、統計・公会計制度の近代化を目指している。

### 支援機構

協力省は行政分野全体に対する支援を重点施策のひとつとしており、その具体的策として1993年に協力省内に制度開発課が創設された。

外務省では、科学技術研究総局が特に法治国家の建設に重点を置いた協力を行っているが、協力省ほどの眼に見える機構としての対応は少ない。協力省には行政分野専門のセクション（制度開発課）プラス国別・地域別の担当者があるのに対し、外務省のほうは国別・地域別の既存機構の中での支援となっている。

### 支援予算

様々な予算が関係しているため、行政制度支援全体の予算額を示す資料は存在しないが、予算はおもに技術協力（短期、長期の専門家派遣）、人材養成（奨学金、研修、セミナー）に支出されている。長期専門家派遣については、協力省の行政分野協力として1995年に348名が派遣され、そのうち公務制度の改訂に98名、経済財政分野での地方レベルの開発に全体の半数に当たる170名が派遣されている。

<sup>18</sup> 外務省が直接行うのはおもに奨学金事業と6カ月以上の長期専門家派遣。

## 5.4 教育

フランスの開発協力の歴史の中で教育分野はつねに重視されてきており、協力全体の最重点分野ともいえる（1994年協力省事業の25％）。1990年代初め以来の途上国の教育システムの荒廃、フランスの技術協力抑制政策による教師職ポスト数の減少で、教育支援への取り組みは変革を余儀なくされている。

### 主な方針

途上国各国の教育システムの状況によって支援の方針が定められるのが原則であるが、教育分野の援助についての国際的な流れを勘案した基本方針を設定している。以下、フランスの最近の取り組みを簡単にまとめる。

#### 1) 初等教育優先

これまでのフランスの教育援助は、中等教育および特に高等教育を中心とした時代が長く続いた。今日では、政治経済社会的な危機的状況、予算不足、児童数増加などにより破綻状態にある途上国の初等教育に援助の焦点があてられるようになった。この変化は1990年にタイのジョムティエンで行われた「万人のための教育世界会議」での主要ドナーの合意に基づくものであるが、途上国の教育界からは強い抵抗が示されている。

社会的、経済的、文化的な意味で国情に適した初等教育のあり方を重視し、予算不足、就学人口増加、社会的ニーズにあった初等教育開発など、途上国全体に共通する問題、あるいは各国固有の問題の解決を目指している。

初等教育再建の方策を決めるには十分な分析、検討作業が必要であり、教育省の国際初等教育センターほか複数の研究所が協力して、教員養成と児童教育指導法を中心に検討を行っている。

#### 2) 中等教育

いわゆる「代替要員」としての技術協力員減少政策の影響をまともに受けたのが中等教育現場である。数少ない例外を除いてはフランスからの教員派遣はなくなり、期間を限定した教育プロジェクトチーム（指導者、技術顧問）を派遣している。活動の中心は教育顧問派遣と教員養成、研修。

#### 3) 高等教育

初等教育への重点移行が高等教育軽視になっているわけではなく、現在は短期の専門教育に重点を置いた理工系学部中心の支援をしている。

### 事業内容

上記の方針は実際の支援活動の中で、技術協力による教員派遣数減少というかたちで徐々に実行に移されている。活動の中心は以下の通りである。

### 1) 教育システムの運営管理

このテーマの範囲は広く、行政分野での協力とも関連する重点テーマである。支援の目的は、途上国の乏しい公共予算を最大限に有効利用するため、教育システムの管理機能を強化することにある。支援は様々な技術支援、研究支援、人材養成支援の形で行われ、重点対策は、1) 教員のレベル向上および指導方法の改善、2) 児童、生徒、学生数のコントロール、3) 高等教育に集中しがちな予算配分の適性化<sup>註19</sup>、となっている。

### 2) 初等教育の見直し

初等教育を重視した援助政策は、都市部のエリート優先政策を否定されることになるアフリカ諸国をはじめとして、途上国からの多数の抵抗にあった。しかし、徐々に具体策も形になってきており、その内容は途上国各国の教育システムの特徴、荒廃のレベル<sup>註20</sup>により様々となっている。

支援事業は普通3年計画で、おもな基本は、1) 教育システムの適性化、2) 十分な状況診断、3) 技術協力員を最小限に抑制、4) 他の主要ドナーとの協調、となっている。

活動の重点は、初等教育の質の向上と、社会のニーズに適応した教育である。教育施設の建設および改修はもっぱら多国間援助機関（世銀、EU）からの資金でまかなわれている。また、援助事業は、最適な援助方法を模索する実験的な研究活動（リヨン初等教育センターなど）に支えられている。

協力対象国での初等教育支援3年計画の予算は1,500万フランから3,000万フラン程度である。

### 3) 中等教育

中等教育支援は教員養成を中心に行われている。重点科目はフランス語、数学、物理の3科目で、アフリカ諸国の数学・物理統一カリキュラム編成事業が完了に近づいている。

### 4) 高等教育

今日の高等教育支援は、途上国の高等教育の「発展」というよりは存続させることへと後退している。技術協力（大学教員派遣）が著しく減少し、研究分野への支援（途上国の最小限の研究施設、研究者の維持）と研修事業は増加している。短期、専門化した高レベルの研修への奨学金が重視されており、大学教授、研究者（自国外滞在者を含む）の研修がとくに優遇されている。

### 5) 技術教育、職業教育

途上国での技術教育、職業教育政策の失敗から、フランスはこれまでのよう

<sup>註19</sup> 就学人口の1%に満たない高等教育人口に公共教育予算の6割が支出されている途上国の例もある。

<sup>註20</sup> 象牙海岸では就学人口の7割が初等教育を受けているが、マリ、ブルキナファソでは、3割程度である。

な技術職業教育の「提供」を中心にした援助を根底から見直さざるを得なくなった。現在では、以前よりも綿密な現状分析に基づき、途上国からの「要請」内容を重視するようにしており、経済界のパートナー（商工会議所、経営者団体等）の協力も得ている。

具体的には、技術、職業訓練施設への直接援助を取りやめ、途上国、国際機関等と共同で作成した専門別プログラムに基づいて、労働市場の需要に合った技術教育（精密機械、情報処理等）を行うための資金を確保している。また技術協力による専門家は、技術教師ではなく「訓練部門チーフ」ということになっている。

他のドナーとの協力もだんだん増えており、象牙海岸、マリでは世銀との協力、また技術職業教育に定評のあるドイツ、オーストリア（ブルキナファソ）とも協力プロジェクトがある。また、今日では支援の幅が広がっており、雇用、付加価値の創出に役割が評価され、技術職業教育を必要としているような非公式のセクターにも支援が行われてる。

## 6 今後の展望

### 6.1 開発援助に対する世論の支持

フランスのODAは現在年間450億フラン、国家予算の3,5%を占めている。この数字は国際協力へのフランス政府首脳部の強い政治的意欲を示しており、最近の政権交代等の政治の流れの変化にも関わらず、というよりむしろそれを超越したコンスタントな伸びとなっている。このことから、ODA重視は政府部内での大方のコンセンサスのおかげともいえ、現在までのところ国会審議等の公的な場での議論はODAの金額を云々するよりも適正な使い方がなされているがどうかという点に集中している。

一般世論のODAに対する反応の方は、定期的、明確な調査結果なしに判断するのはむずかしく、ここで結論めいたものを述べるよりは主な意見といえそうなものを列挙するにとどめる。

- 1) フランスODAの欠点としてずいぶん前から、フランス国内、被援助国両方でわかりにくさ、不透明さが指摘されている。それに加え援助予算の濫用、フランスが援助している国での専制政治による重大な人権侵害などが繰り返され、開発援助に対する否定的なイメージを世間に与えている。
- 2) 援助に対する否定的な意見は目新しいものではなく、30年ほど前に唱えられた援助無用主義とも言える「カルティエ主義」（意見を提唱したジャーナリストの名を取っている）に始まっている。このカルティエ主義は、フランスの旧領土からの急速な撤退を唱え、「援助は腐敗した独裁体制を支援する全くのお金の無駄遣いだ」と決めつけるものである。カルティエ主義は今日でも特に右翼、極右勢力に強く支持されているが、支持層が移民問題に敏感な層でもあり、移民の流入を抑制したり、さらには大量帰国の交渉をするには途上国への効果的な援助政策なしには考えられないため、最近はやや穏健になってきている<sup>21</sup>。
- 3) カルティエ主義者とは対照的に、フランスには数多くの国際連帯団体の存在がある。これらNGOは南北の経済的文化的な関係維持強化のために積極的な活動を行い、フランスの市民社会の一部の援助後退傾向の対抗勢力を構成している。「星の数ほどある」ともいわれるフランスNGOは、様々な目的によって集まった人、グループの集合であり、メンバーは政治活動家、宗教系（特にカトリック系）のネットワーク、移民団体、協力員OB・OG、国際結婚カップル等様々で、地方に根ざした協力、草の根開発等で彼らの力量が発揮されている。これらの団体の動員力、圧力団体としての力はなかなかのもので、また協力活動でイメージアップをもくろむ地方議員からも支持されている。（選挙へ

<sup>21</sup> 極右の国民戦線党の最近の「現実路線」でもあきらか。反移民の呼びかけは「強いアラブ」政策に集中しており、そのためには結果的に援助の必要性も考えられる。

の影響も無視できない。) <sup>註22</sup>

これまでの状況をまとめると、フランスのODAに対して、政界からはおおむねのコンセンサスが得られており、これに対して一般市民の方は意見が大きく二分されており、熱心な国際協力活動に見られる賛成派と否定派（不況、財政難にもかなり影響される）がある。

繰り返しになるが、フランスの民間開発援助は最近の財政的、政治的な後押しにも関わらず、ヨーロッパで最も少ない国（対GNP比）であることを指摘しておきたい。このことは、援助に意欲的な国の政策と、ODAの効果にややもすると懐疑的な世論との対比を端的にあらわしており、高い失業率、不況の続く中で国際協力に対する市民の無言のためらいとでもいうべきものが増大している<sup>註23</sup>。

このことは、国会審議、国会報告等で、二国間、多国間援助がフランス経済にもたらす波及効果の重要性が毎回協調されていることでもあきらかである。また、協力大臣は最近のル・モンド紙のインタビュー（1996年5月16日）で「フラン圏内のフランス語圏諸国でのフランス企業の売上高は年間350億フランである。」としており、この額はフランスODAの75%以上にあたる。

## 6.2 ODAの今後の見通し

フランスのODA変革の見通しを、援助予算と援助形態、主な取り組み、援助機構とに分けて分析する。

### 6.2.1 援助予算と援助形態

#### 援助予算圧縮の可能性

深刻化する失業問題、財政赤字に代表されるフランスのきびしい現状では、今日のODA予算規模を維持できるかどうかは確かでない。1995年度決算の確定値はまだ出ていないが、1995年が「暗黒の年」となり、これまで続けてきたフランスODA成長期の最後の年になるとの予想がささやかれている。特に経済援助の削減など、ひょっとしたらODA全体で5%以上の圧縮もあり得る状況である。

そのうえ、予算調整での協力省新規事業の15%凍結など、今後の見通しは厳しいものがある。1997年度政府予算編成では、現行予算の約5%にあたる600億フランの経費削減が見込まれており、ほとんどの省庁がこの原則に従わざるを得ないものと思われる。

<sup>註22</sup> 昨年の予算討議の中でも明らかで、総体予算削減の中、議員団で協力してNGO、地方自治体の協力への融資予算増に尽力した。

<sup>註23</sup> この後退傾向はODAだけに関するものではない。たとえば、EU予算への貢献に対しても同様に世論が大きく分かれている。

このような状況から、長期に渡った成長期は終わりフランスのODAは新たな緊縮期にはいるように見うけられるが、この変化が単に国の緊縮予算を反映したなりゆきのなものなのか、政策転換による構造的なものなのかを見極めることが今後の焦点となろう。

### 国際舞台での勢力維持

世界的に二国間、(特に)多国間の公的援助資金が大幅に削減される中で、フランスは、G7、DAC、EU等の国際的な場で途上国への援助増加の原則を擁護する態度をはっきりと表明してきた。フランスのこの姿勢は、第8回ロメ会議の準備段階で、援助額維持のためにフランスが強い圧力を発揮したことにもよく表れている。

しかしながら、欧州開発基金EDFへのフランスの貢献度がEUに対する理論負担分をはるかにうわまっているとはいえ、EUのアフリカ・カリブ海・太平洋諸国援助には当然アフリカが含まれていることから、フランスだけではアフリカ諸国の社会的経済的再建を背負えなくなっていることを示している。この点はUNDP、世銀等の国際機関との関係でも同様で、これらの機関は援助のかなりの部分がアフリカを中心とした最貧国にあてられている。<sup>註24</sup>

以上のことから、フランスの多国間援助機関への資金貢献は、国際社会の「旗手」としての連帯精神の発揮だけではなく、明らかに外交戦略の一環と解釈できる。

### 民間支援の増加

ODA予算の現状維持がむずかしい状況から、政府はNGOと地方自治体の援助活動を組織化してさらに推進しようとしている。この方針は援助資金への民間貢献分の増加によって公費負担割合を減少し、的確で効果のある草の根活動を進めるねらいである。

国際協力へのフランス世論の関心を促し、途上国の現状と開発援助の実体を知ってもらうため、フランス政府は1994年に550万フランをNGO活動支援に費している。

しかしながら、米国、北欧諸国に比較するとフランスのNGOや地方自治体への援助活動への財政支援はまだまだ少なく、徐々に増加しているフランスの民間協力が注目に値する役割を負うまでにはまだ数年がかかりそうである。

## 6.2.2 主な取り組み

新しい取り組みを実行に移すにあたっては、公費支出上の規則にしばられた行政システムの手続きの重さの問題が出てくる。このため、現在の公的援助のシステムを短期間に根

<sup>註24</sup> フランスが国際機関に拠出する資金の「バック率」は3だといわれている。つまり、100ドルの支出に対するフランス企業への波及効果は300ドルというわけである。(首相へのレポート、「透明で効果的、かつ掌握された援助政策」、J.P.Fuchs、1995年、La Documentation Française)

底から変革することはとうていかなわな<sup>注25</sup>、そのなかで近く実現の可能性もありそのような方針がいくつかある。

1) 実務的な決定権の地方委譲（駐在協力ミッションレベル）

まだ予定段階だが、草の根活動の進展と、現地ミッション責任者の役割が変わってきたことに起因する新しい方針である。現地駐在ミッションが直接実施するプロジェクトを減らし、途上国、あるいは外国の事業実施者との協力による事業を総括する立場になることをねらっている。

2) 社会分野（保健、教育）と途上国の民間活力重視

本来の意味での「経済投資」事業だが、短期的な採算性は要求されていない。この分野の活動は、NGOの推進、地方に根ざした協力活動と不可分である。また、開発社会基金FSDを使って行われる新しい性格の事業であるミニプロジェクトとも密接に関連している。これらの事業は、援助方法、援助資金の面で従来と比べより柔軟で効果的、効率的な、新しい形の援助の道を開く可能性がある。

3) 技術協力の変革

従来型の専門家派遣から、さらにプロ化した形の統括的マネジメントを目指す。今後は途上国ローカルの専門家を増やし、これまで派遣専門家がしていたような職務を担当させる。

4) 事業費共同負担、協調事業推進

援助事業費用の共同負担および協調事業を推進する。協調事業とは、途上国側（国、地方自治体、民間団体）およびその他の援助資金源（フランス公的機関以外）と共同で運営する事業。

事業費共同負担、あるいは協調事業には事業の効率性、合理性が欠かせないものであり、特にアフリカ諸国など、途上国側の事業運営能力が不十分な場合がほとんどであることから特有のむづかしさがある。とはいえ、主要ドナーは援助資金の確保に苦勞しており、そのことが協調関係強化、事業費共同負担推進の要因となっている。

### 6.2.3 援助機構

#### 複雑な援助機構

<sup>注25</sup> この点につき、1995年まで協力省開発総局長を勤めた、数少ない援助に関する思想的指導者の一人であるセヴェリノ氏の最近の提案は、フランスの機構がすぐに取り組める新しいアプローチよりも政治公約の方に影響を受けているのが注目される。「第7次元」と題された文章で、「主要ドナーの協調プログラムでは、各拠出国が実施の責任を持ち、フランスはおもに最貧国の社会分野（保健、教育）に集中することをねらっている。」とするこの意見は、おおよそUNDPと世銀の提唱するアプローチと一致している。



フランスの援助機構は、予算面でも実務的にも大変複雑なものであり、60年代以降は協力省がその中核として、政治的にも技術的にも「旧領地」アフリカ対策にあたってきた。援助機構の複雑さは全体としての調整の難しさに直結しており、またこの20年来国会議員が指摘してきた「透明度、わかりやすさの欠如」ともなっている。（このところ省庁間の連絡委員会、運営委員会等が関係諸機関の調整に努力しているが、これも調整努力の証明にはなっても解決の保証ではない。）

### 機構改革の問題点

援助機構合理化のかけ声は、ほとんど援助の歴史が始まって以来のこととあってよく、政権交代の度に機構改革案の中に組み込まれるが一度も実現したことがない、フランス政官界「恒例」の政策となっている。

大きな問題がふたつあり、ひとつめは協力省の存在自体にかかわっている。政治家、官僚の多くが、「協力省は植民地時代の名残りであり、外務省に統合してフランスの外交、ODA政策全体を外務省が一括して担当すべきだ」とする意見を持っている。また、協力省統合廃止論争の裏には、植民地時代の名残りの完全な清算はアフリカ全体、特にフラン圏諸国との現在の密接な関係を見直すことともとらえられかねないという大きな政治戦略の争点が隠されている。そのため改革案が出る度にアフリカ諸国の国家元首は協力省存続のために全力を挙げて圧力をかけ、現在まではそれが成功している。

ふたつめの問題は、フランスの行政内部の問題で、公務員の給与問題と予算に関するものである。予算については、不安定な歳入見通しは年々悪化する一方だし、多年度に渡る予算執行が禁止されている問題も解決されていない。この問題はおもに外務省が抱えている問題で、援助協力基金FAC<sup>226</sup>が除外される協力省とは深刻度が格段に違っている。

以上の問題のため、15年来の機構改革案は次のような内容となってきた。

- ・協力省を外務省に統合し、ODAは外務省が管轄しているフランス対外政策のひとつの実現方法という位置づけとする。
- ・他国がやっているように開発援助に携わる庁・事業団を設立して援助政策の実施機関とする。事業団の核となるのはフランス開発金庫CFDで、改革前の管理職、技術者も一部事業団に配属する。

このような改革案は1981年の社会党政権の改革構想にも含まれていた。このときには、協力省を機構的に外務省の下に置くことには成功したが、それも現在までのところ形式的なものにとどまっている。同じように、現行政権も類似のODA機構改革案を示したが、実施には至っていない。

<sup>226</sup> FACも予算調整の対象となり、協力省の業務予算の3分の1以下になっている。

## 現在実施中の改革

長い討論の末、現政府は当初の目標とはほど遠い「小改革」を1996年はじめに実行に移した。その主な内容は以下の通り。

- ・協力大臣は外務大臣の「補佐」になったが、業務、予算の両面で協力大臣の自主性は守られている。また、協力大臣は「補佐」であるが、協力省と外務省の関係は別で、ふたつの独立した省のままである。
- ・協力省の担当国が、外務省が担当していたアフリカ、カリブ海、太平洋諸国にまで広がった。しかし、両省間で職務権限、担当者の移転は行われておらず、機構上あいまいなままになっている。
- ・CFDの担当も、アフリカ、カリブ海、太平洋諸国および南アフリカ共和国(現地業務開始を予定)まで拡大された。しかしながら、この拡大は1997年までは実行が棚上げされており、また現在の緊縮財政ではこれらの国全部に出先機関を設置することは考えられない。
- ・新しい業務配分として、CFDが生産分野を担当し、協力省は今後社会分野に専念する。
- ・1996年1月に開発援助省庁間委員会(CIAD)が創設された。CIADは首相が主催、事務局は外務省と協力省が共同で運営し、開発援助に関係する全官庁が参加している。委員会は最低年に1回は行われることになっており、次の3つの役目がある。
  - 1) 援助に関する情報収集(現状ではかなり大きい仕事である。)
  - 2) 二国間、多国間援助を総合した、援助目標、援助方法の大綱策定
  - 3) 開発援助政策評価

以上のように、現在実施中の援助機構改革は根本的なものではなくどちらかといえは数々の妥協の産物といえ、現在のフランスの援助機構合理化のむずかしさを証明するものである。そのうえ、改革の具体的な実施案もできておらず、海外公的機関問題省庁間委員会での協議の場に持ち越された形である。

いずれにせよ、CIAD、海外公的機関問題省庁間委員会の提案と政府の判断を待つしかないわけだが、現在のところ、協力省の権限を含む現状機構維持と、海外機構のある程度の合理化(ミッション、大使館、CFD出先機関)をミックスした形に落ちつきそうな様子である。CFDについては、出先機関を今後各地域毎に統合するという方向が出されている。また外務省と協力省の関係については、極力重複を避けたより効果的な人員配置が主になると思われる。

## 付属資料一覧

資料1	ODAデータ
資料2	公的機関とNGO
資料3	人事に関する法律
資料4	公開競争入札に関する規定



