



シリーズ「ウィズ／ポスト コロナのフランス経済の動向」第12回

コロナ禍に表舞台へカムバック ～「連帯」を示すフランスの開発援助～

まつうら なおこ
松浦 直子

在フランス日本大使館経済参事官

1. コロナ禍でも ODA 増額、 フランスの決意

新型コロナウイルスの感染拡大が、当初感染者数の多かったアジアから徐々に欧州、北米へと広まりつつあった2020年4月、フランスのマクロン大統領は一部のEU諸国、アフリカ諸国の首脳、IMFや世銀といった国際機関の長と連名で、新型コロナウイルスの影響を今後大きく受けるであろう、アフリカを始めとした低所得国向けの支援の必要性、連帯を訴えた¹。すでにその時、フランスは非常に厳格な外出禁止令（第一次：2020年3月～5月）を敷いており、かろうじて営業が認められていた食料品店では入場制限のため長蛇の列ができ、店内の棚からパスタや粉物類が姿を消し、人々は一日のほとんどの時間を自宅内で過ごしていた。営業できない飲食店、従業員が仕事に出勤できない企業、相次ぐイベントのキャンセルなど、フランス国民への収入補償に一体これからどのくらいの予算が必要になるのか、財政当局は頭を抱えていたであろう。

例年4月の中旬、開発援助の世界では恒例となっている主要ドナー国の政府開発援助（以下、ODA）実績（暫定値）がOECDの開発援助委員会（以下、DAC）事務局から公表される。2021年4月

は、新型コロナが猛威を振るった2020年の実績が公表されることから、例年以上にその内容に関心が集まった。近年、主要ドナー各国の順位に大きな変動はなく、1位米国、2位ドイツ、3位英国、4位日本、5位フランスという順位は2020年も変わりはないが、各国の援助額の増減比率が注目された。というのも、英国政府は2020年11月に、ODAに国民総所得（以下、GNI）の0.7%を費やすという目標を新型コロナ対応のために2020年は達成できない可能性がある²と表明し、その他の主要援助国も同様に対途上国援助を削減するのではないかと心配が渦巻いていたからである。ふたを開けてみれば、DACドナー全体では前年比（名目ベース）6.3%増、上位5か国のうち援助を削減したのは英国のみであり、途上国を中心に国際社会は安堵した。その中でも特に、フランスは前年比（同）15.8%とコロナ禍でも援助を大幅に増額した。フランスは上述の英国のように、援助額の対GNI比を2025年までに0.7%とするとの目標を掲げ、その中間点として2022年に0.55%とする目標を掲げており、近年、その比率を0.37%（2017年）→0.44%（2019年）→0.53%（2020年）³と着実に引き上げてきている。

2020年12月、大統領が参加し、関係閣僚や国内の開発関係機関の長などを集めた「新開発法⁴」に関す

¹ <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2020/04/15/only-a-global-victory-that-fully-includes-africa-can-bring-this-pandemic-to-an-end>

² 2020年11月26日、ラube英国外務大臣の英下院におけるステートメント

³ 出典：フランス政府発表及び2020年DAC政府開発援助実績暫定値

⁴ 正式名称は「連帯開発・世界的不平等対策関連計画法」（la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales）



【松浦直子氏のプロフィール】

2004年 外務省入省、経済協力局無償資金協力課
2006年 フランス留学（トゥールーズ第一大学法学部公法・比較法コース修士M2）
2008年 中東アフリカ局アフリカ審議官組織アフリカ第一課
2010年 経済局経済安全保障課課長補佐
2012年 中東アフリカ局中東第2課課長補佐
2014年 総合外交政策局国際平和協力室課長補佐
2016年 経済局国際経済課・経済協力開発機構室首席事務官
2018年 国際協力局開発協力企画室首席事務官
2020年 在フランス日本国大使館経済参事官



写真1 ル・ドリアン外相
大統領諮問閣議後の記者会見の様子
出所：© フランス大統領府 HP

る大統領諮問閣議」が初開催された後の、ジャン・イブ・ル＝ドリアン欧州・外務大臣の演説の一節が非常に印象深い。「フランスは数年間の不振の時期を経て、再び表舞台に戻ることができた。それが必要であったのは、開発援助の世界において、手法や意図の異なる新たなアクターに自由に振舞わせていることに納得できないからだ。今日、援助の現場に手段と意思をもって関与し、パートナー国に対して、他の道があることを示さなければならない。」⁵

2. 一般の国民は、政府の開発援助をどう見ているか？

ところで、こうしたフランス政府の開発援助への注力を一般のフランス国民はどのようにとらえているのか？ 従来、欧米のキリスト教が普及している国々では、個人による寄附の文化、財団や企業によ

るフィランソロピーの習慣が根付いているといわれ、一般国民も慈悲深く、政府の対外援助に比較的肯定的と考えられている。筆者自身は、フランスは日本と比べれば若者を中心に失業率も高く（2020年第四半期は全年齢平均8.0%、うち15～24歳の若者は18.5%⁶）、国内で格差も実在しており必ずしも肯定的ではないのではと想像していた。

開発庁（以下、AFD）が定期的に実施・公表している世論調査（最新版は2019年4月公表⁷）によれば、フランス国民の実に10人に8人（79%）は途上国に対する開発援助に肯定的との結果。その主な理由は、政府が行う開発援助は「自分たち自身の生活に影響がある」また「不平等との闘いは環境保護とも関係がある」というものだ。さらには近年、若者の間で途上国に対する開発援助の必要性への理解が大きく浸透しているという（2019年の結果において2017年比で+16%）。あるフランス政府関係者によれば、国民議会や上院で上述の新開発法を審議することがコロナ禍前から計画されており、コロナ禍において、「海外に援助している余裕があれば、国内で困っている人々に支援を行うべきだ」という内向きの批判が盛り上がり、法案審議が揉めるのではと懸念されていたそう。しかし実際は、国民議会では全会一致で法案が採択され、上院でも熱い議論が交わされたうえで、両院合同委員会を経て2021年7月20日に採択、8月4日に公布された⁸。その背景

⁵ <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2020/12/24/conseil-presidentiel-du-developpement-du-17-decembre-2020>

⁶ 出典：フランス国立統計経済研究所（INSEE）2021年2月16日発表

⁷ <https://www.afd.fr/fr/ressources/barometre-afdcsa-2019-les-francais-et-la-politique-daide-au-developpement?origin=/fr/rechercher?query=BAROMETRE+DE+L'AFD>

⁸ 在日フランス大使館 HP でも詳しく紹介。 <https://jp.ambafrance.org/article16377>

には、グローバル化が進んだ国際環境、フランスが観光立国であり、移民も多いことを踏まえれば、コロナ禍の状況がフランス国内のみならず途上国でも改善しなければ十分な感染拡大予防にはならないとの意識が国民に広がり、途上国への新型コロナ対策支援は必要な「連帯」であるとして、議員や国民の理解はむしろ得やすい状況になっている面があるという。

3. 大統領や外相が強い思い入れ、キーワードは「連帯」

筆者がコロナ禍中の2020年7月末にパリに着任して以降、非常に驚いたことは、マクロン大統領、ル・ドリアン外相自身が実に頻繁に自身のツイッターで保健や教育、ジェンダーなどの地球規模課題（いずれも持続可能な開発目標（SDGs）に含まれる開発課題）について発信し、フランスの主要紙ル・モンド紙や米のファイナンシャル・タイムズなどに寄稿、インタビューを掲載するなどして、援助の増額の必要性を訴えていることである。

パリ第10大学で哲学を学び、有名なエリート校であるパリ政治学院（シヤンスポ）や国立行政学院（ENA）を卒業、財務監査官、投資銀行勤務などを経てオランダ政権の経済相といったピカピカの経歴を持つマクロン大統領だが、ENA時代のインターン先として在ナイジェリア・フランス大使館を選び、現地で6か月を過ごしたとされる。彼なりのアフリカ観、対途上国観はその時の経験にも大きく影響を受けているといわれる。

4. フランスの開発援助の特徴

(1) フランスの開発援助実施体制（図表1）

基本的な構造は日本のそれと概ね一致しており、日本とフランスはお互いに理解しやすいパートナーである。開発政策の指針は、首相が長を務め、関係閣僚（欧州・外務省、経済・財務・再興省、農業・食料省、国民教育・青少年省、エコロジー転換省など）が参加する国際協力・開発に関する省庁間委員会⁹で決定される。政策は欧州・外務省と経済・財

図1 マクロン大統領 ツイッター
2020年12月の大統領諮問閣議直後の投稿内容



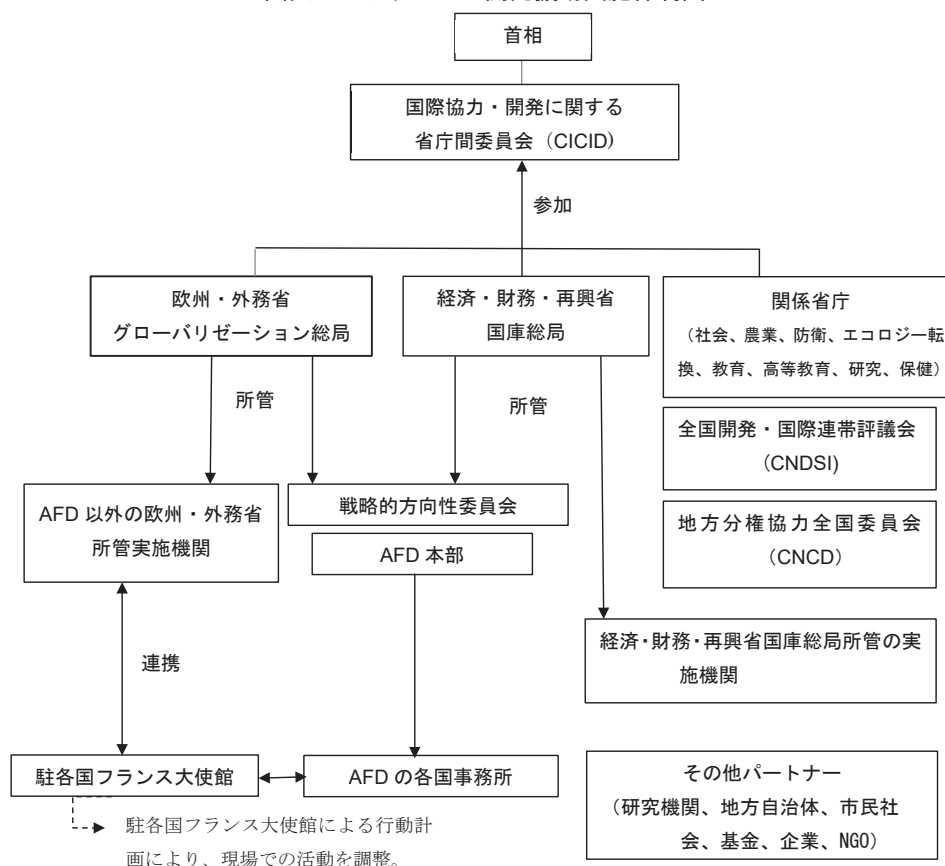
エマニュエル・マクロン
@EmmanuelMacron

感染症によって、経済、人道、社会的な危機が拡大している。フランスは今もこれからも国際的な連帯の約束を果たしていく。大統領任期中に開発援助をGDPの0.55%に引き上げるとの公約は実現できるだろう。

（グラフ見出し）
フランスは世界で5番目の政府開発援助提供国
（グラフ縦軸の単位）政府開発援助（10億ユーロ）

⁹ CICID : Comité interministériel de la coopération internationale et du développement 日本では構成メンバーなどは異なるものの、経協インフラ戦略会議（内閣官房長官のもと、財務相、総務相、外務相、経済産業相、国土交通相、経済再生担当相が構成員）が概ねこれに相当すると考えられる。

図表1 フランスの開発援助実施体制図



出所：在フランス日本大使館経済班作成

務・再興省が主要官庁として司っており、援助の実施機関（最も代表的な実施機関が AFD）を所管している。

AFD は日本の国際協力機構（JICA）に非常に類似した組織であり、特に本2021年に技術協力の実施主体である Expertise France をグループ傘下に統合したことから、益々その類似性が高まった。

(2) 援助のスキーム

フランスは開発援助の代表的な3つのスキームである、無償資金協力、有償資金協力、技術協力をバランスよく活用している DAC の中でも数少ないドナーの一つである。

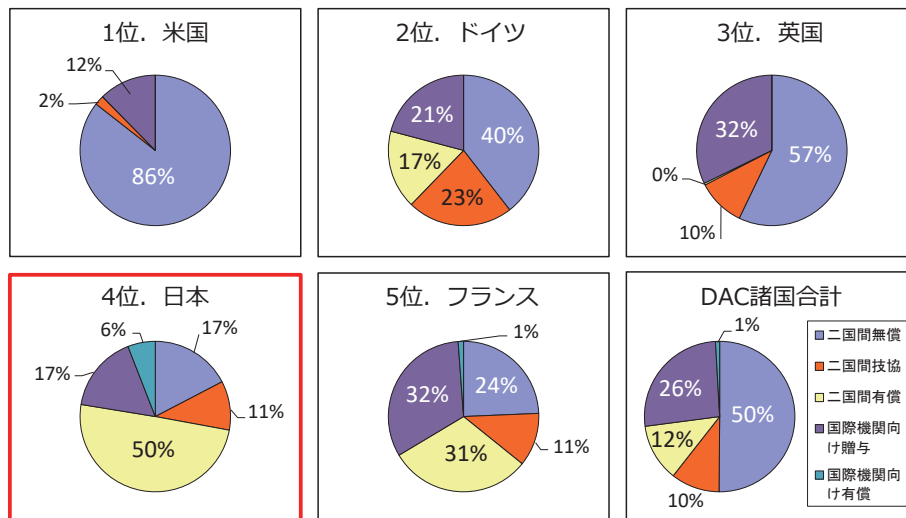
(3) 優先対象国

フランス政府はこれまで開発援助の基本法の役割を果たしてきた2014年公布のプログラム法及び2021年8月公布の新開発法において、ハイチとサブサハラ・アフリカの計19ヶ国¹⁰を優先地域と定めている。従来からこれらの最も脆弱な国々（後開発途上国（LDCs）・低所得国（LICs）や政情が不安定な国）への無償支援に注力してきた。ただし、世界に200近い国々がある中で、重点国を定めるにしても「わずか19か国？」と思われる方もいらっしゃるだろう。この優先対象国は、それらの国々にしか支援を実施しないという意味ではなく、実際に有償資金協力や技術協力なども活用して中所得国や新興国

¹⁰ ベナン、ブルキナファソ、ブルンジ、ジブチ、コモロ、エチオピア、ガンビア、ギニア、ハイチ、リベリア、マダガスカル、マリ、モーリタニア、ニジェール、中央アフリカ、コンゴ（民）、セネガル、チャド、トーゴ

図表2 DAC 諸国（上位5カ国）の援助手法別実績（2019年）

	割合					ODA 支出総額 (億ドル)
	二国間無償	二国間技協	二国間有償	国際機関向け贈与	国際機関向け有償	
1位. 米国	86%	2%	0%	12%	0%	337
2位. ドイツ	40%	23%	17%	21%	0%	269
3位. 英国	57%	10%	0%	32%	0%	196
4位. 日本	17%	11%	50%	17%	6%	189
5位. フランス	24%	11%	31%	32%	1%	145
DAC 諸国合計	50%	10%	12%	26%	1%	1,612



出所：外務省 HP 開発協力参考資料集2020年版図表45から筆者作成
(注) 四捨五入の関係で合計が100%とならないことがある。

に対する支援も実施しており、東南アジア諸国や太平洋の島しょ国なども近年益々重視¹¹している。

5. 重点分野～国際公共財

マクロン大統領及びル・ドリアン外相の発言でも頻繁に引用されるのが「国際公共財」（フランス語で Biens publics mondiaux／英語で Global Public Goods）という用語である。国際公共財とは、非競争的かつ非排他的な公共財であって、国際的又は普遍的な性格を有するものであり、アメリカの経済学者チャールズ・キンデルバーガーによれば、「それを生産する意思を必ずしも持たないすべての国がア

クセス可能な財の総体」である。

2021年8月に公布されたフランスの新開発法では、環境と気候、ジェンダー平等、危機と脆弱性への対処、人権へのアクセス、保健、教育、食料安全、水管理といった優先分野を掲げているが、これらのうち多くは国際公共財にあたるものであり、フランスは多国間主義、国際協力を通じて、これらの国際公共財の創出、公平な分配やアクセスを確保しようという強い意志を有しているようだ。

国際保健（Global Health）の重要性については、コロナ禍が起きる以前から、日本とフランスはユニバーサル・ヘルス・カバレッジ（以下、UHC）を

¹¹ 2021年6月に公表された「フランスのインド太平洋戦略」では、インド太平洋地域におけるフランスの具体的な協力事例が紹介されている。（<https://jp.ambafrance.org/article17053>）

図表3 国際公共財とは？

国際公共財の3つのカテゴリー	例)	国際社会が直面する課題
自然の国際公共財	質の良い空気、生物多様性	これらの財の過剰消費
人間由来の国際公共財	科学的知見	これらの財の過少消費
国際的政策由来の国際公共財	保健衛生、国際金融システムの安定性	これらの財の過少生産

➡ これらの特徴から、いずれの国も、他国がこうした財の生産に必要な費用を負担してくれることを期待し、自国は費用負担なしに恩恵を受けようとする。対市場、対国家の二重の不信感を打ち破るため、国際協力が必要となる。

出所：http://sabbar.fr/economie-2/les-bien-publics-mondiaux から筆者作成

実現すべきとの目標を共有してきたが、コロナ禍を受けて、UHC の重要性が改めて認識された。特に新型コロナに対応するための ACT-A (Access to COVID-19 Tools Accelerator) を熱心に推進するマクロン大統領は、先進国によるワクチン買占め批判があった初期のころから、途上国を含むすべての国のワクチンへの公平なアクセスの確保を強く主張し、最近では途上国におけるワクチンの生産能力の強化も訴えている。また気候変動においては2015年の第21回国連気候変動枠組条約締約国会議 (COP21) において「パリ協定」が採択されたことを踏まえ、自国の首都名を冠した同協定を旗印に、各国に温室効果ガスの排出削減目標の引き上げを呼びかけるとともに、経済・社会開発 (ドナー国による開発援助を含む) においてもパリ協定に沿った行動を呼びかけている。AFD もその事業費の約50%を気候変動対策に資する活動に投資している。

6. フォーラム外交でリーダーシップを発揮 ～ムーブメントを作る

フランスは、実に多くの国際会議をホストし、フォーラム外交を積極的に展開している。その中で、途上国に対する個々の開発援助事業を超えた、政策面、資金動員面の「船頭」とも「煽動」ともい

える役割を積極的に担っていることも印象的である。若く、行動力があり、非常にアイデア・マンでもある大統領が率先して国際会議を主催し、時に自ら司会までこなしてしまうことから、「～サミット」(本来の意味は首脳会合) と名の付く会議が若干インフレ気味に思われるほど開催されている。

その典型的な例が、マクロン大統領就任以降に開催されるようになったワン・プラネット・サミット (OPS¹²) という会合だ。新型コロナの影響で、2020年は対面で開催できず、2021年1月にオンラインと対面のハイブリッド形式で開催し、気候変動や生物多様性を中心に幅広いテーマのセッションに数千人のスピーカー、参加者を得た。

2021年5月には、新型コロナの影響で厳しい経済状況に苦しむアフリカ諸国を支えようと「アフリカ経済の資金調達に関するサミット¹³」も主催した。冒頭で紹介した2020年4月の共同寄稿から1年後に、フランスが音頭を取りアフリカ諸国のための資金動員、中小企業などの民間セクター支援を提案し、2021年10月のG20ローマ・サミットや2022年前半のフランスEU議長下といった外交日程を節目に具体的な成果を出そうと呼びかけた。

また、6月末～7月初にかけて、1995年の第4回世界女性会議から25周年を踏まえた「平等を目指す

¹² 初回は2017年にパリ、その後2018年にニューヨーク、2019年にケニアのナイロビでの開催を経て、直近の2021年1月で計4回開催。

¹³ <https://jp.ambafrance.org/article16853>

全ての世代のためのフォーラム」(Generation Equality Forum)をフランスはメキシコ、国連女性機関(UN Women)とともに共催し、コロナ禍の最中であつたが世界的にも久々に大勢が物理参加を果たした。オンラインも併せ、3日間で約4万人が参加したとされる。

こうしたフォーラム外交を通じて、フランスは国際社会の喫緊の課題に関する議論をリードし、自国の政策を発信し、それに沿った自国の援助機関の実践をアピールしている。また、他の国際機関、援助する側、される側双方の国々、若者やNGOといったさまざまなステークホルダーを動員する大きな流れ(ムーブメント)を作り、その流れのなかで、各アクターに協働している感覚を植え付け(“Sport in Common”や“Health in Common”といった掛け声)、数多くの連盟(Coalition)やイニシアティブを立ち上げてきた。時に、フランス独自のアイデアに、同志国を性急かつ深くエンゲージさせようとするため、声をかけられる国にとっては、溺れずに流れをうまく乗りこなすことが容易でないこともある。また、とにかく「高い野心(high ambition)」を設定し、まず「立ちあげ(launch)」、実態は後から追いつてくることでもよし、しかし1年後には進捗をフォローアップする会合を開催することを予めプログラムし、プレッシャーをかけることも忘れない。このような進め方が、特にマクロン政権下のフランスのフォーラム外交の典型パターンになってきていると筆者は見ている。

7. マルチのアプローチ、国際機関への厚い信頼

フランスの外交政策、開発協力・援助のアプローチ

チをさまざまな切り口から長年フォローしてきた筆者は、フランスが有効なバイ(二国間)の協力手法を有していながらも、マルチ(多国間)のアプローチを非常に重視していることを度々思い知る機会があつた。フランスのODA予算のうち、国際機関経由拠出の多くの部分はEUの開発予算への拠出である。EUという組織自身も外交主体、大きな資金提供主体として開発協力・援助の世界では一目置かれた存在であり、フランスもEUとしてのアプローチ¹⁴を尊重している。

さらに、国連安保理常任理事国としての責任感(ノブレス・オブリージュ)からくるのか、専門性を有する国際機関に複数ドナーが拠出した色のつかない資金で、真に多国間協力による取組みを進めることへの希求が強いからか、フランスは各種の国際機関の増資会合などでは増額に貢献する積極姿勢を示すことが度々ある。筆者は、とある国際的な基金の増資を前にフランス経済・財務・再興省のカウンターパートと意見交換した際のやりとりを今も鮮明に覚えている。

筆者「コロナ禍で、国内企業支援や労働者の失業対策のための財政支出も多いのに、なぜ拠出増額を約束できるの？」

カウンターパート「大統領が必要性に納得しているから、予算が付きやすいんだ。」

筆者「一体、財源はどこから来るの？」

カウンターパート「それはつまり、将来の債務になるってことさ(苦笑)。」

なんだか妙に真面目な漫才コンビのようなやりとりだが、これがフランスの開発予算事情を巡る偽らざる実態なのかもしれない。

¹⁴ 特に新型コロナ対策では欧州委員会はEUとしての支援と加盟国個別の支援を合計し、“Team Europe”としての貢献の大きさをアピールした。

8. 終わりに

開発協力、援助の分野では、今後もフランスのさまざまな新しい取組みが予告されており、目が離せない。具体的には、先進国で学び、起業・就職等している途上国出身の若いディアスポラの活用促進や、2019年にノーベル経済学賞を受賞したエステル・デュフロ（Ms.Esthther Duflo）MIT 教授をトップに迎えた「開発のためのイノベーション基金¹⁵」の今後など。2022年前半の EU フランス議長下でも

さまざまな「高い野心」を掲げ、大きな流れを起こそうとしてくるのか？ 楽しみなようで、巻き込まれる側としては少々怖い気もするフランスの活躍ぶりに、乞うご期待である。

次回は神林悠介書記官が、フランス農業のエコロジー転換について紹介する。

※本稿の内容は2021年8月末現在。筆者の個人的見解であり、所属組織の見解を示すものではない。

¹⁵ 上述の2020年12月の「新開発法に関する大統領諮問閣議」にて発表された、AFD 内に設置するが AFD からは独立した新設の基金。1,500万ドルの財源により、多様な組織（研究機関、NGO、政府、企業）のチームが、貧困や不平等に対する革新的な解決策について、新しいアイデアの検証、スケールアップの実験、効果の評価を行うとされる。