

平成 2 8 年 6 月 1 5 日現在

機関番号 : 3 2 6 8 9

研究種目 : 若手研究(B)

研究期間 : 2014 ~ 2015

課題番号 : 2 6 8 7 0 6 5 0

研究課題名 ( 和文 ) EUにおける「援助協調」枠組みの形成 独自の戦略・制度・組織・評価システムの構築

研究課題名 ( 英文 ) Construction of "Aid Coordination" System in the EU: Unique Strategy, Institutions, Machinery and Evaluation Procedures

研究代表者

岩野 智 ( IWANO, Satoshi )

早稲田大学・政治経済学術院・招聘研究員

研究者番号 : 4 0 6 3 4 7 7 0

交付決定額 ( 研究期間全体 ) : ( 直接経費 ) 900,000 円

研究成果の概要 ( 和文 ) : 欧州連合 ( EU ) において「援助協調」枠組みが形成される要因を、開発協力政策とその関連政策との間の「一貫性」の確保を事例として明らかにする。一貫性が向上したとみなすことのできる例として、途上国に対する複数の援助予算の成立を挙げることができるが、それらの成立には欧州委員会と加盟国との間で予算執行権限の配分に関する合意が成立していることが必要になる。そのような合意を促す要因として、プリンシパル・エージェント理論の観点から、予算執行権限を欧州委員会に委譲することで加盟国の「取引コスト」が低下するかどうか、また加盟国の欧州委員会に対する「統制」が確保されるかどうか重要になる。

研究成果の概要 ( 英文 ) : This study explores factors to accelerate the construction of "aid coordination" system in the European Union (EU), focusing its attempt to ensure "coherence" between the development cooperation policy and the other related policies. Establishment of the EU's several aid budget for developing countries can be considered an appropriate case that shows improvement of coherence. As a result of the case studies, it is found that building consensus on allocation of competences for the aid budget between the European Commission and the EU member states is necessary for setting up the budgets, and that the following two factors based on Principal-Agent theory promote to build the consensus. One is whether the delegation of competences for budget implementation to the European Commission can reduce the "transaction costs" of the member states. The other is whether the member states can control the European Commission that exercises the competences for budget implementation.

研究分野 : 国際公共政策、欧州統合論、国際協力論

キーワード : 援助協調 欧州連合 ( EU ) 一貫性 予算 アフリカ プリンシパル・エージェント

## 1. 研究開始当初の背景

(1) 複数の先進国および国際機関が途上国開発の効果向上を目的として、開発援助の目的や手段を共通化させようとする、いわゆる「援助協調」(aid coordination)が1990年代後半以降、注目されている。

(2) 欧州連合(European Union: EU)は加盟国と超国家機関から構成されるハイブリッドな政体であり、これまで途上国開発のための共通の戦略や実施制度などを形成してきた(EU全体の政府開発援助の拠出額は、先進国・国際機関全体の半分以上を占める)。

(3) EUにおける援助協調の例として、開発協力政策とそれに関連する政策との間で「一貫性」(coherence)を確保しようとする取り組みを挙げることができる。しかし、一貫性の確保にあたっては、これまで多くの先行研究がその実現の難しさを指摘してきた(例えば、M. Carbone 2009)。その主な理由は、政策分野ごとにEU・加盟国間の権限配分が異なり、政策決定・実施制度が不統一である点にある。

(4) しかし、実際にはEUにおいて一貫性が向上したとみなすことができる事例が散見され、必ずしも先行研究の指摘した問題点が大きな障害になっているわけではない。そこで、EUがどのように一貫性の確保(より一般的には「援助協調」)を実現し、EU・加盟国共通の戦略・制度・組織・評価システムを構築してきたのかを明らかにする必要がある。

### <参考文献>

Carbone, M. (2009), "Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development", in Carbone, M. (ed.), *Policy Coherence and EU Development Policy*, Routledge, pp.1-20.

## 2. 研究の目的

(1) EUにおいて援助協調の枠組みが形成される要因を見出す。とくに次の3つの局面に注目して、各局面でどのような要因が影響を与えているかを明らかにする。

EU・加盟国全体に共通する援助戦略は、EU内部のどのような交渉を経て形成されているのか。  
その共通戦略を実施するために、EUはどのような制度や組織を構築しているのか。  
それらの戦略・制度・組織が機能するように、EUはどのような監視・評価体制を築いているのか。

## 3. 研究の方法

(1) EUにおいて開発協力政策とその関連政策との間で一貫性が向上したとみなすことができる、次の3つの事例を取り上げる。それらを互いに比較することで、援助協調枠組み

の形成を促す共通要因を見出す。

開発協力政策(EUと加盟国の「共有」権限)と共通通商政策(EUの「排他的」権限)が交錯する領域で成立した、途上国に対する援助予算「貿易のための援助」(Aid for Trade)。

開発協力政策と気候変動政策(ともにEUと加盟国の「共有」権限)が交錯する領域で成立した、援助予算「グローバル気候変動アライアンス」(Global Climate Change Alliance)。

開発協力政策(EUと加盟国の「共有」権限)と共通外交・安全保障政策(加盟国の権限)が交錯する領域で成立した、アフリカに対する援助予算「アフリカ平和ファシリティ」(African Peace Facility)。

(2) 上記3つの援助予算が成立する過程において、EUを構成するアクター(とくに欧州委員会と加盟国)の間でどのような交渉が行われ、また当該予算を執行するための制度(以下、運用制度とする)がどのように定められているかを具体的にみる。

(3) 分析枠組みとして、プリンシパル・エージェント(Principal-Agent)理論を用いる。加盟国を「プリンシパル」、欧州委員会をはじめとするEU機関を「エージェント」とみなし、前者の「取引コスト」および前者の後者に対する「統制」に焦点を当て、両者の関係性を分析する。

(4) 本研究は文献学を中心とするものであり、使用する資料は、EU理事会の採択文書および議事録、欧州委員会の政策文書、欧州シンクタンクの調査報告書、EUやOECD/DACの公表するODAに関する統計データなどである。

## 4. 研究成果

(1) 各事例分析の結果を、前述の「2. 研究の目的」で示した3つの局面に沿って述べると、以下のとおりである。

(2) まず1つ目の事例である「貿易のための援助」の成立については、2005年12月に同援助予算の共通戦略が定められ、2007年10月に具体的な拠出計画(運用制度とみなすことができる)が定められた。

(3) 共通戦略の策定にあたっては、2002年9月にアフリカ・カリブ海・太平洋諸国グループ(African, Caribbean and Pacific Group of States: ACP諸国グループ)との間で開始された、経済連携協定の交渉がその背景にある。すなわち、停滞していた同協定交渉を前進させるため、EUと加盟国は「貿易のための援助」を共通戦略として採用したのである。

(4)当該共通戦略を形成する過程では、EU（とくに欧州委員会）と加盟国の間で、それほど立場の違いは見られなかった。しかし、「貿易のための援助」の運用制度を形成する過程で、主に援助資金の財源をめぐる立場の違いがあった。すなわち、欧州委員会は可能な限り加盟国に資金を拠出させようとする一方、加盟国は EU の予算で財源を賄おうと企図していたのである。

(5)欧州委員会と加盟国との交渉の結果、財源はEUの予算と加盟国の予算で50%ずつ折半されることになった。また、EUの予算の執行主体は欧州委員会、加盟国の予算の執行主体は当該加盟国の実施機関とされたのである。さらに、欧州委員会が予算を執行する際には、拠出状況を記した年次報告書の作成が義務付けられることになった。

(6)上記の事実をプリンシパル・エージェント理論に当てはめてみると、「取引コスト」と「統制」の観点から次のことが言える。まず、加盟国は EU の予算から援助資金を拠出させ、その執行を欧州委員会に委ねることで自国の「取引コスト」を低下させることができる。しかし、欧州委員会に大きな執行権限（例えば加盟国の資金拠出に関する決定権限）を与えてしまうと、欧州委員会が加盟国の意思を離れて行動するおそれが出てくる。

(7)そこで、加盟国は財源の半分を自国の予算から拠出し、その執行を加盟国自身が行うことで、欧州委員会の執行権限を制限したのである。また、欧州委員会に執行状況の報告を求めることで、その行動を監視できるようにしたのである。これらは加盟国の欧州委員会に対する「統制」とみなすことができる。

(8)次に 2 つ目の事例である「グローバル気候変動アライアンス」の成立については、2007 年 11 月に共通戦略を含む同予算が成立し、翌年 8 月に具体的な拠出計画（運用制度）が定められた。

(9)同予算の成立にあたっては、国連を中心とする「持続可能な開発」の取り組みがその背景にある。とくに 2007 年 12 月の COP13（バリ）の開催に合わせ、EU は途上国の気候変動対策を支援するため、援助予算の成立を目指したのである。

(10)当該予算を形成する過程では、EU（欧州委員会）と加盟国との間で、予算成立の必要性が共通に認識され、立場の違いはそれほど見られなかった。しかし、同予算の運用制度を形成する過程で、主に予算の財源をめぐる立場の違いがあった。すなわち、上記「貿易のための援助」と同様に、欧州委員会は加盟国に資金を拠出させようとする一方、加盟国は EU の予算で財源を賄おうとしたのである。

(11)欧州委員会と加盟国の交渉の結果、財源は基本的に EU の予算で賄われることになり、加盟国は自主的に資金を拠出すればよいことになった。また、「グローバル気候変動アライアンス」の執行主体は欧州委員会とされ、同委員会はその執行状況を年次報告書において報告することとされたのである。

(12)上記の事実をプリンシパル・エージェント理論に当てはめてみると、次のことが言える。まず、加盟国は EU の予算で財源を賄い、その執行を欧州委員会に委ねることで、自国の「取引コスト」を低下させることができる。ただし、当時 EU の「グローバル気候変動アライアンス」と同様の基金が、国連や世界銀行などの国際機関によって設立されており、加盟国の中にはそれらの基金にすでに拠出している国もあった。そのような加盟国にとっては、必ずしも「取引コスト」が低下するわけではない。したがって、「取引コスト」の低下について加盟国の間で共通の認識があったとまでは言えず、それが加盟国による自主的な資金拠出という結果をもたらしたのではないかと考えられる。

(13)一方「統制」については、欧州委員会が執行に関与できるのは EU の予算のみであり、加盟国の予算執行に対する関与は制限されている。また、年次報告書の公表が義務付けられており、加盟国は同委員会の行動を監視することができる。したがって、加盟国の欧州委員会に対する「統制」は確保されているとみなすことができるのである。

(14)そして 3 つ目の事例である「アフリカ平和ファシリティ」の成立については、2003 年 12 月に共通戦略を含む同予算が成立し、運用制度が定められたのも同時期である。ただし運用制度の内容（とくに財源の調達方法）をめぐって、2005 年 10 月から 2006 年 4 月にかけて見直しの議論が行われた。

(15)同予算の成立にあたっては、アフリカ大陸の安全保障を担うアフリカ連合（African Union: AU）の設立と、その逼迫した財政状況が背景にある。AU からの援助の要請に基づき、EU はアフリカの紛争予防・平和構築を目的とする援助予算を成立させたのである。

(16)当該予算を形成する過程では、英仏を中心とする主要な加盟国が予算成立を支持したこともあり、EU（欧州委員会）と加盟国との間で、それほど立場の違いは見られなかった。しかし、同予算の運用制度を形成する過程で、主に予算の財源をめぐる立場の違いがあった。すなわち、欧州委員会は EU の予算のうち、自身が執行主体となる予算を提案したのに対し、加盟国は EU の予算のうち、加盟国が実質的に執行権限を行使することのできる予算を提案したのであった。

(17)欧州委員会と加盟国の交渉の結果、財源は欧州委員会の提案した予算が採用されることになり、同委員会が「アフリカ平和ファシリティ」の執行を担当することになった。ただし、欧州委員会は提出決定の前に、各加盟国の代表から構成される機関の承認を受けなければならないこととされた。さらに、欧州委員会には提出状況を記した年次報告書の作成・提出が義務付けられたのである。

(18)上記の事実をプリンシパル・エージェント理論に当てはめてみると、次のことが言える。まず、「アフリカ平和ファシリティ」の財源が EU の予算によって賄われ、その執行が欧州委員会に委ねられることによって、加盟国は「取引コスト」を低下させることができる。ただし、欧州委員会に予算執行に関する自由裁量を与えてしまうと、加盟国の利益と一致しない場合が出てくる。

(19)そこで、加盟国は欧州委員会による提出決定に際し、事前承認手続を導入し、加盟国の意思が通るようにしたのである。また、欧州委員会による執行状況を監視するため、年次報告書の公表も義務付けた。これら一連の制度形成を通じて、加盟国は欧州委員会に対して「統制」を及ぼすことができるようになったのである。

(20)以上の3つの事例分析を通じて得た結論は、次の3点にまとめることができる。

先行研究が指摘してきたこととは対照的に、EU・加盟国間の権限配分が異なる政策同士であっても、援助予算の成立という事実に表れているように、一貫性の向上を図ることは可能である。

EU において一貫性向上にむけた取り組み、すなわち援助協調の枠組みが形成されるためには、EU（とくに欧州委員会）と加盟国との間で、執行権限の配分に関する合意が成立している必要がある。

その合意が成立するかどうかは、欧州委員会にある程度の執行権限を委譲することで、加盟国の「取引コスト」が低下するかどうか、また加盟国の欧州委員会に対する「統制」が確保されるかどうかによって決まってくる。

(21)EU における援助協調枠組みの形成ないし一貫性の確保に関しては、これまでの先行研究は、その実現可能性を EU の制度や構造（つまり静的側面）に着目して判断する傾向があった。しかし、本研究では EU を構成するアクター同士の交渉（つまり動的側面）に着目して、援助協調および一貫性向上の新たな要因を見出したことに意義がある。

(22)今後の展望としては、本研究で取り上げた政策分野以外に、EU では一貫性向上にむけた取り組みが進められており（例えば共通農業政策、共通漁業政策、移民政策など）、前述の結論がそれらの分野でも当てはまることが期待される。そしてそのような作業を通じて、EU における援助協調枠組みの形成要因がさらに具体化されるものと考えている。

## 5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

### 〔雑誌論文〕（計2件）

岩野 智、EU における開発協力政策と通商政策のリンケージ 対アフリカ「貿易のための援助」の運用制度に着目して、公益学研究、査読有、Vol.15、No.1、2016年、41-52 頁

岩野 智、EU における開発協力政策と共通外交・安全保障政策のリンケージ 「アフリカ平和ファシリティ」の運用権限をめぐる機関間対立、国際政治、査読有、182号、2015年、71-84 頁

### 〔学会発表〕（計2件）

岩野 智、EU の途上国に対する持続可能な開発と財源問題 「グローバル気候変動アライアンス」の設立を事例として、日本 EU 学会、2015年11月22日、関西大学（大阪府・吹田市）

岩野 智、EU における開発協力政策と共通外交・安全保障政策の連結 対アフリカ紛争予防・平和構築支援のための制度的仕組み、日本国際政治学会、2014年11月14日、福岡国際会議場（福岡県・福岡市）

### 〔図書〕（計0件）

### 〔産業財産権〕

出願状況（計0件）

取得状況（計0件）

### 〔その他〕

ホームページ等なし

## 6. 研究組織

### (1)研究代表者

岩野 智（IWANO, Satoshi）  
早稲田大学・政治経済学術院・招聘研究員  
研究者番号：40634770

### (2)研究分担者

なし

### (3)連携研究者

なし