

平成27年度開発援助調査研究業務
開発協力における議会の関与
(各国の実態調査)

要約

2015年2月、『開発協力大綱』が閣議決定された。開発協力大綱の策定プロセスにおいては、政府が実施する開発協力への国会の関与のあり方についても、高い関心を集めた。また、国会においても、与野党を問わず数多くの議員より、新たな大綱のあるべき方向性等につき多くの質疑がなされた。開発協力は、国民の税金を原資とし、その成果についての国内的な関心は高いことから、政府としては、適切な国会の関与を得つつ、透明性の高い開発協力を一層推進し、説明責任を果たしていく必要がある。

したがって、主要ドナー国において、議会在開発協力・対外援助に関して、政府に対しいかに関与し、民主的統制を図っているかについての実態を知ることは、我が国として開発協力の実施に際して、国会との関係のあり方を検討していく上でも非常に有益である。本調査は、諸外国が実施する開発協力への自国議会・政党等の関与状況を調査し、議会の制度化された公式な関与の有無とその内容に加え、制度化されていない議会、特に与党の実態上の関与の有無とその内容を明らかにすることを目的とするものである。

本調査は公表された文献・ウェブサイトを中心に情報を収集したのち、現地調査により関係機関から聞き取り調査を行い、とりまとめたものである。調査対象は米国、英国、フランス、ドイツ、オランダの議会及び議会関係者・研究機関等である。

以下、調査対象国別の調査概要を述べる。

1. 米国

関与の根拠法としては、①ブレトンウッズ協定法（1945年制定）が多国間開発機関、②農業貿易開発援助法（P.L.480）（1954年制定）が食糧援助、③対外援助法（1961年制定）が大半の経済安全保障援助（国務省・USAID所管）に対応している。

また、関与の主体としては、以下の通りである。

- ・国務省・USAIDの経済・安全保障援助：上院外交委員会及び下院外交問題委員会
- ・食料支援：上下院とも農業委員会
- ・多国間開発機関：上院外交委員会と下院財政サービス委員会の管轄
- ・上下院とも歳出委員会（国務・対外活動及び関連計画小委員会）が権限

一方、関与事項については、議会の対外援助に関する関与はきわめて大きい。関連政策・法案の審議・方向づけ、予算審議・歳出額の決定が特に大きな権限である。議会の関与は、個別の国や個別の分野の支援計画や個別案件までが審議・決定の対象となっている。議会の歳出委員会は個別の国・個別分野・個別案件ごとにチェックし、議会側の判断により支出額が増減される。

また、関与のレベルとしては、議会は対外援助関連法案の承認、歳出額の決定、個別支援計画・案件の審査等の広範囲の権限を法的・公式に有する。対外援助に関連する議会委員会の議員は、公式に行政側担当機関と頻繁に接触し、また行政側も議会との公式の接触窓口を有している。

さらに、関与の頻度については、対外援助関連予算案は、関連する議会（上下院）の委員会の審議を経たのち、歳出委員会に回され、そこで 15 日以内に個別項目の歳出額が決定される。個別の国別・分野別の政策計画・案件をめぐる日常的な行政側と議会委員会との接触もある。

最後に、主たる議論については、対外援助に関連して、議会が強い関心を持つアジェンダは、時代より変遷している。近年、議会が重視しているアジェンダの代表的なものは、グローバル・ヘルスである。

国別政策に関しては、パキスタン及びアフガニスタンに対する支援が議論の中心の一つである。最近の議論の焦点は、ウクライナに対する政策及び支援である。

2. 英国

関与の法的根拠には、国際開発法（2002 年制定、2006、2014、2015 年に改定）がある。2002 年の国際開発法により、議会による国際援助に対する公式の関与が制度化された。2006 年の改定では、国務大臣による議会への報告義務が追記された。2014 年の改定では、貧困削減に加えジェンダーの平等を推進することが明記され、2015 年の改定では政府開発援助目標が記されるとともに、国際開発省をモニタリングする独立評価委員会（ICAI）の法的根拠となっている。

関与の主体としては、英国議会下院の国際開発委員会（IDC）が国際開発省を通じた英国の対外援助を精査する。その他にも英国の開発政策に関係する下院委員会には、保健委員会、外交委員会、決算委員会があり、制度上は下院の監督下にある小委員会がモニタリングする ICAI と会計監査役が関与の主体として存在する。

また、関与事項については、英国議会及び外部の独立組織を通じて、予算、政策、個別案件、決算、評価のすべてのプロセスでの関与を担保している。

英国の債務救済は、2006 年の国際開発法及び、2010 年の「債務救済（開発途上国）法」により規定されている。

一方、関与のレベルは、国際開発法の整備、IDC や ICAI を通じた行政監視（による調査、証人喚問）、予算の承認を通じて、重層的な議会の関与が認められる。予算に関しては、議会承認が必要になる。予算は、包括的歳出見直しに基づき算出され、当初予算（7 月）と補正予算（12 月、3 月）が策定される。

さらに、関与の頻度については、国際開発委員会の公式審議は、2014～2015 年（2014 年 6 月 5 日～2015 年 3 月 24 日）において計 29 回開催された（うち、DFID 年報（案）8 回、ICAI 年報（案）3 回、ICAI 4 回）。DFID が担当した国際援助に関する ICAI 報告書は計 47 本が提出されている（2011～2015 年）。

最後に、主たる議論としては、2014～2015 年は、雇用と生計（Jobs and Livelihoods）、英国の開発援助の将来、エボラ熱対策である。最近では、持続可能

な開発目標（SDGs）、気候変動（COP21）、ミャンマー等が議論されている。

3. フランス

フランスの開発援助政策は、歴史的に対旧植民地（フランス語圏アフリカ諸国）政策や内務省所掌の対海外県（DOM）及び海外領土（TOM）政策とも密接に関わってきたために、統一的な実施体制や法による規定は存在しなかった。また、現在の開発国際連帯政策に関しても、外務省や経済財政省以外にも複数の省庁が跨って独自の援助政策を実施してきた。さらに、現行の第五共和制下の憲法と統治制度では、大統領及び大統領府を頂点とする行政府に巨大な権力が集中しており、開発援助政策においても、従来、立法府の関与する余地は限定されていた。

対外援助問題では、立法府は概して役割を果たさず、上下両院には援助政策のみを個別に議論する委員会すらないという状況にあった。これまで、開発援助政策の議会における議論は、翌年の予算編成の際に、毎年秋に審議される国民議会と元老院の常設委員会においてのみ行われていた。

特に、フランスの政府開発援助の70%近くがアフリカ向け援助であるため、開発援助政策もフランスの対アフリカ政策の範疇にあり、大統領府の「専管事項」（*domaine réservé*）とされ、議会の関与の及ばない部分であった。

しかし、2013年12月に政府法案として、ジャン＝マルク・エロー（Jean-Marc Ayrault）首相、ローラン・ファビウス（Laurent Fabius）外相、パスカル・カンファン（Pascal Canfin）開発担当大臣の名前で、国民議会に提出され、両院における質疑応答を経て、修正後に採択され、「開発及び国際連帯政策に関連する方向性及び計画に関する法」（*Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale de la France: LOPDSI*）が2014年7月7日に大統領名で発布された。

フランスの開発援助政策の方向性や計画を規定する法律が採択されたのは、第五共和制が成立して以来、初めてのことであり、実に画期的なことであった。フランスの開発援助政策システムの抜本的な改革は、2012年のオランド大統領の当選と社会党政権の復活に遡る。

同法の施行により、開発国際連帯政策における議会の相対的な地位や関与のレベルは大きく上がった。関与の実態としては、LOPDSIの採択後、フランス政府は、二年ごとにフランスの開発国際連帯政策の方向性や目的を議会に詳細に報告することが義務付けられるようになった。

4. ドイツ

ドイツにおいては、対外援助についての包括的な方針を規定するための法令は存在せず、また、議会の制度的・包括的関与を根拠づける個別法も特に存在しない。もっとも、ODA実施機関であるドイツ国際協力公社（GIZ）及びドイツ復興金融公庫（KfW）を統括する連邦経済協力開発省（BMZ）は予算について連邦議会の承認を受けることになっており、その都度、予算審理の過程で開発政策の実績について

て精査されることになる。その関連では、予算法（1969年制定）には、BMZ管轄の開発協力予算についてドイツ連邦財務省がとりまとめ、議会への会計年度ごとの事前承認と事後報告・会計検査義務が明記されている。

なお、ODAの政策文書である『ODA未来大綱』（2014年制定）は、政権与党（キリスト教民主同盟・キリスト教社会同盟、ドイツ社会民主党）が原案を策定し、連邦議会経済開発協力委員会（AwZ）の求めに応じ、BMZが原案を基に各方面の意見集約をはかり策定された。

ドイツ連邦議会では、AwZが、開発協力関連議案を審議することになる。予算審議の他、定期的にBMZから開発アジェンダに関する報告を受け、意見交換を行っている。GIZ・KfWが実施する個別案件や日常業務については、議会ないし委員会では個別案件については関与していない。もっとも、KfW債権が債務救済の対象となった場合には、予算審議の過程として、議会に対する報告義務を負う。

他方、近年の公会計改革の流れを受け、2012年以降、議会主導により、ドイツ開発評価研究所（DEVal）による政策評価が行われてきた。政策評価は業績主義予算の位置づけと考えられるが、英米流の成果主義とは異なる「行政国家」ドイツ流の運営がなされている。

5. オランダ

オランダには日本をはじめ、米国、イギリス、フランス、ドイツ他の主要ドナー国のように、ODAの実施に特化した援助機関は存在せず、ODA予算の8割以上が外務省による直営方式を採用しているが、外務大臣のもとに閣内大臣として対外貿易・開発協力大臣が置かれている。同国の開発協力政策は、援助と協力を融合させたものとなっており、『成長する世界—援助、貿易、投資のための新アジェンダ』（2013年制定）に示されている。

オランダにおける議会の制度化された関与は、ほぼ開発協力予算審議に限られるとあってよく、その根拠法は「公会計法」（2001年制定）である。なお、援助に関する国会審議は、予算も含め外交委員会が全面的に関与して行われる。開発協力政策方針や目標設定については年次予算審議時に開発大臣から示される所信表明方針に基づき議会が決定することになる。

オランダは成果主義予算を採用する一環として、「定期評価調査規則」（RPE）（2002年策定、2006年及び2012年に改訂）により、貿易・開発援助局は開発協力の政策評価について毎年度議会に報告することが義務づけられている。

オランダ議会は常勤の下院議員の定員が150名で、うち連立与党は76名不足であり、多くの議員は複数の委員会・部会を兼任しているため、個別案件について関与することは物理的にほぼ不可能である。オランダにおいてはODA政策の実質においては、そのほとんどが外務省において決定、実施されており、議会が真にODA政策について審査・審議する機会は予算編成時以外には見られないこととなっている。

以上の分析を踏まえた各国の関与状況を表1にとりまとめた。

本報告書では、各章の第1節において、議会が関与する根拠となる法制度の有無とその成立経緯を概観し、第2節において、当該法制度の運用上の実態、特に議会・議員が合法的に行使し得る裁量の程度について、個別政策に照らし、関係者への聞き取り調査を踏まえて分析する。さらに、最終節において、当該国の議会の関与のありかたを特徴づける点について、法制度とその運用を踏まえて論ずる。

報告書の結論として、議会は予算編成権を有していることから、予算の編成を通じて影響力を行使することが制度化されており、議会は援助政策及びその履行を予算面でチェックする機能を有する。また、開発協力の方向性や開発計画について、法律という形で制定されている米国や英国と、法律以外の大綱やアジェンダ・政策文書により示されているその他の国では、議会の関与に違いがある。米国・英国は援助法が議会により制定されるのに対して、それ以外の国の大綱や方針は政府が制定主体となり、その過程に議会が関与する場合、それは直接的に法律に基づく関与ではない。

もっとも、大綱や政策文書を根拠とする場合には、議会はその裁量によって関与の度合いを自律的に決めることができるともいえ、開発協力の強い関心を持つ議員はそれだけ開発協力の内容について、議会の委員会を通じて、または、個別に援助実施省庁に影響力を行使することもできる。

表 1 各国の議会の関与

	米国	英国	フランス	ドイツ	オランダ
議会の関与の根拠	対外援助法（1961）、農業貿易開発援助法、P.L.480（1954）等	国際開発法（2002、06、14、15）、債務救済（開発途上国）法（2010）、保守党政策（2010）等	開発及び国際連帯政策の方向性・計画に関する法（2014年制定）	根拠法なし 連立政権合意書 『ODA未来大綱』（2014） 予算原則法・連邦予算規則	根拠法なし 連立政権合意書 『新アジェンダ』（2013） 公会計法・定期評価調査規則（RPE）
関与の主体	上院外交委員会及び下院外交問題委員会、上下院歳出委員会（国務・対外活動及び関連計画小委員会等）	下院国際開発委員会及び保健委員会、外交委員会、決算員会、（下院監督下）独立評価委員会	国民議会の外務委員会及び財務委員会。 元老院の外務・防衛・国軍委員会及び財務委員会	連邦議会（上下院） 経済開発協力委員会（AwZ）・保健部会 予算委員会、外務委員会	外国貿易・開発協力部会を中心に、外交部会、防衛部会等とも必要に応じ意見交換
関与事項	対外援助関連政策・法案の審議・方向づけ、予算審議・歳出額の決定、個別案件別支出計画も対象	下院委員会及び独立組織を通じて、予算、政策、個別案件、決算、評価の全過程での関与、予算とリンクした事業評価	政府開発援助予算及び政策の方向性の審議	BMF 経由 BMZ の予算審議。GIZ/KfW の個別案件への関与なし。DEval による政策評価。	ODA 実施機関はなく、外務省の予算審議が中心。評価も外務省が行う
債務救済	（原則として無償援助のみ）	国際開発法（2006）、債務救済（開発途上国）法（2010）により関与	議会は常設委員会を通じて関与	議会は原則関与しない	議会は原則関与しない
関与のレベル	対外援助関連法案の承認、歳出額の決定、個別支援計画・案件の審査等の広範囲の権限を法的に（公式に）有する	対外援助関連法案の制定、予算の承認、「包括的歳出見直し」国家安全保障会議への国際開発大臣の継続的関与	ODA 分野に対する一定の監督機能果たすも、大統領府の権限は強い	BMZ の予算中心だが、DEval による評価や ODA 未来大綱への策定に関与	予算審議にとどまる
関与の頻度	歳出委員会で関連予算の歳出額決定、国別・分野別の計画・案件をめぐる日常的な行政側と議会委員会との接触している	国際開発委員会公式審議年に約 30 回（2011 年より独立評価委員会による 47 本の報告書あり）	年に 100 回ほど常設委員会は開催	予算委員会（年に 1、2 回）・AwZ は毎週開催	1 ヶ月に 2、3 回の頻度で外国貿易・開発協力部会を開催
主たる議論	グローバル・ヘルス、パキスタン・アフガニスタン、ウクライナ問題等	SDGs, COP21, エボラ、熱、ミャンマー、雇用と生計、開発援助の将来等	サブサハラ・アフリカ諸国、気候変動、エボラ熱、ISIL（ダーイシュ）への対処の一環として、難民支援、周辺国支援	アフガニスタン、エボラ熱、難民問題、SDGs、環境問題、テロ問題	農業、水資源、安全保障、保健の主要 4 分野に加え、官民連携、難民問題、エボラ熱、環境