

VI. 英国における調査

第1 英国のODA政策

1. 概観

英国は、援助政策を外交政策と切り離し、閣内大臣を有する国際開発省の下、援助政策の立案から実施までが一元的に行われている。

2002年1月に施行された英国のODA基本法である「国際開発法」は開発の目的を、「持続可能な開発の促進及び人々の福祉改善を通じた貧困削減」と明記しており、「貧困削減レジーム」を主導している。また、アフリカで広がりつつある援助協調を重視し、主導的役割を果たすとともに、一般財政支援に積極的に対応し、2005/2006年度の二国間プログラム予算の約20%をこれに当てている。

2005/2006年から3年間の公共サービス協約（向こう3年間の政策目標を提示するために各省庁と大蔵省の間で取り決められたもの）によれば、ODAの政策目標は次の5点となっている。

- ①MDGs中心の政策（アフリカ、南アジアに力点）
- ②国際システムの効率化（国際機関の効率化、援助協調重視）
- ③EU及び世界の貿易障壁の削減
- ④紛争予防・紛争後復興支援の強化（今後5年間に一層強化）
- ⑤二国間援助の低所得国への重点配分（目標90%以上）

なお、2005/2006年の地域別配分は、アフリカが54%（我が国11%）、アジアが31%（同37%）となっている。

援助の形態は貧困国に対するアンタイド無償支援（100パーセントのアンタイド）及び国際機関を通じた「マルチ」の支援が基本である（マルチの比率は2005/2006年は37.9%（日本は2006年実績で34.6%））。

ブレア政権の下では貧困削減やMDGs達成のため、保健・社会インフラ分野を中心に行われてきたが、ブラウン政権の下では、成長・インフラ分野の支援に重点が置かれるようになっている。

2. 国際開発省（DFID）

（1）概要

DFIDは援助政策の決定から実施までを行う機関であり、ブラウン首相の側近であるダグラス・アレクサンダー閣内大臣が統括している。DFIDは、1997年の労働党政権発足に伴い外務省の外局である海外開発庁から改組され設置されたが、これまでも英国では歴史的に、労働党政権は国際開発省により、保守党政権は海外開発庁に

より、援助政策立案と実施が行われてきた経緯がある。

2007年3月現在の職員数は1,719名、うち、64か所ある海外事務所に865名が配属されている。海外事務所には、200万ポンド以下で政策的判断が不要な案件の発掘・形成について権限が委譲されている。英国政府は2008年3月までに職員を1,610名に縮小する予定であるが、この中で海外事務所配属者数は950名に増員される。予算は増額基調にあり、職員数が減少傾向にある中で効果的な援助を行うため、NGOとの協働などに積極的に取り組んでいる。

(2) 国際開発省とアフリカ援助

(イ) アフリカにおける貧困削減のための活動

DFIDは、2006/2007年にアフリカの貧困削減のため約10億5,000万ポンドを支出し、その90%が16か国の重点国（コンゴ民主共和国、エチオピア、ガーナ、ケニア、レソト、マラウィ、モザンビーク、シエラ・レオーネ、南アフリカ、ナイジェリア、ルワンダ、スーダン、タンザニア、ウガンダ、ザンビア、ジンバブエ）に配分されている。また、2007/2008年は、援助額を約12億5,000万ポンドに増額することとしている。

(ロ) 援助の効率化

DFIDは「貧困削減予算支援（PRBS：Poverty Reduction Budget Support）」をルワンダ、タンザニア、ウガンダ、ガーナ、モザンビーク、ザンビア、エチオピア（現在は停止し代わりにPBSプログラムを実施）、マラウィで実施している。ドナーは相手国の貧困削減戦略を支援するため、予算に直接資金を供与する。長期的に見ると正しい運用がなされた場合には、この支援は明確なアカウンタビリティを政府と国民の間に構築するとともに、政府が国民に対してサービスを提供する能力を構築する最良の手段となる。この支援は、DFIDが、当該国政府が貧困削減を優先課題とし、公開かつ透明な財政制度を有し、人権と国際的な責務を尊重すると確信できる国のみを対象としている。

ジンバブエとスーダンでは国際機関やNGOを通じて活動しているが、ナイジェリア、南アフリカ、レソト、コンゴ民主共和国において、広く二国間のプロジェクトやプログラムを通じて活動している。

(ハ) ガバナンス

低いガバナンスは貧困の原因である。政府が国民の政治参加を許さず、司法へのアクセスを与えず、適切なサービスを提供せず、腐敗を取り締まらない場合、国民は苦しむ。状況は全般的に改善しているが、多くのアフリカ諸国で依然ガバナンスに深刻な問題がある。公共的なリソースを改善するための活動はDFIDの重要な分野である。

(二) その他分野別の主な取組

DFIDによれば、分野ごとの主な援助概要は次のとおりである。

分野	国	援助概要
保健、HIV/AIDS	エチオピア	PBSプログラム（16,000人以上の医者と看護婦の給与の供与）、保健省が殺虫効果を持つベッドネット（650万組）、マラリア治療薬（200万服）、避妊具（300万人分）を調達、配布するのを支援するため1,500ポンドを供与
	ジンバブエ	保健上の優先課題のための資金供与（2002年以降3,500万ポンド、今後3年で4,700ポンド）、女性用避妊具使用率の向上
	ケニア	4,300万ポンドの資金供与による「国家HIV/AIDS戦略」の支援、2006年には2,700万個のコンドーム販売の支援
教育	モザンビーク	2015年までに1億5,000万ポンドを供与する約束
	ガーナ	1億500万ポンドを10年間にわたり供与
	マラウイ	1999年から2008年にかけて1億1,000万ドルを供与の予定
		エチオピア及びブルワンダとの間で10年間の教育計画。マラウイ、モザンビーク、ナイジェリア、シエラ・レオーネ、タンザニア、ウガンダ、ザンビアとも同種の計画の合意の見込み
貿易と成長		投資環境ファシリティーに1,630万ポンドの供与をコミット、9,780万ポンドを追加の予定
	モザンビーク	“pro-poor growth”（経済全体の成長率と同じだけの、若しくはそれ以上の貧困削減率が結果としてもたらせること）のための環境整備に焦点
	マラウイ、南アフリカ	国境事務所を一体化して開設することにより地域の貿易を促進するための支援を実施
人道	ウガンダ	2006年から2007年にかけて北部地域で1,700万ポンドの人道支援を実施（糧食、マラリア治療薬、ベッドネット、薬品、麻疹とポリオワクチンの提供の支援）
	ケニア	2004年以来3,000万ポンドを超える人道支援を天災及び人災による被災者に実施

(出所) DFID: “Africa” より作成

3. ODA実績

2006年のODA実績は、126.1億ドルでこれは原則として無償援助である。ODAの対GNI比は0.52%であり（日本は0.25%）、2013年までに国連総会決議による

0.7%の目標を達成することを公約している。

英国政府は、今後3年間、年11%ずつODA予算を増加することとしており、2011年のODA予算は145.4億ドルとなる見込みである。2005年には日本が131億4,700万ドル（第2位）、英国が107億6,700万ドル（第3位）であったODA実績は、2006年には日本111億8,700万ドル（第3位）、英国126億700万ドル（第2位）となり、日英の順位は逆転した。

第2 意見交換の概要

1. 外務省（経済顧問）

（1）援助政策と外交政策の関係

議員団がODA政策と外交政策とを切り離している理由を問うたところ、顧問より、1997年に発足した労働党政権が両者の分離を求める国民の声にさらされた点を挙げた。また、援助が貧しい人のために使われていることから、このような考え方を国民が信頼していることを強調するとともに、両政策が分離され10年が経過するが、基本的な枠組みは変わらず、援助政策はDFIDが主導するものの、外務省とDFIDは密接な関係を持って協力しているとの説明がなされた。

議員団が、外務省とDFIDとの人事交流により、外交政策と援助政策は共有されるのではないかと指摘したところ、顧問より、援助政策と外交政策との分離の意味は、援助政策の基礎においてDFIDの決定権が確保されていることであり、外務省は他国からの援助の要望や相手国による評価について政治的な観点からサポートする立場にあるとの見解が述べられた。

（2）貧困削減という援助目的の担保とアフリカ援助の重点

議員団が貧困削減に目的を純化した援助を実施しても、アフリカ諸国の政府機構による分配の不公平によって格差の拡大につながってしまうとの懸念を示したのに対し、顧問からは、NGOからは再分配が鍵であると指摘されているとした上で、グッドガバナンスを重視することの必要性に言及した。その上で、国の一部の出身者が政策を決定しているアフリカ諸国では、一般財政支援を行うにも種々の条件を付し助言を行うことが有効であるとの考えが述べられた。

また、議員団がアフリカへの援助の重点について見解を問うたのに対し、顧問より、1980年代には物理的資本、1990年代には保健や教育であったが、現在は経済成長に焦点を当てており、インフラと結びついた形で発展がなされるべきであるとの認識を示すとともに、貿易や地域経済協力の拡大に取り組んでいるとの説明がなされた。

(3) サミット

顧問より、2005年当時の英国に比べ、アフリカ支援についての国民的関心が必ずしも強くない日本が本年(2008年)のG8サミットでアフリカ開発を主たる議題とする理由が問われた。議員団からは、アフリカへの国民世論の高まりが強くない中、アフリカの平和と貧困削減が日本や世界にとって大きな問題であり、政府及び議会のいずれもがこのことを国民に広く理解してほしいと考えており、最も貧困の深刻なアフリカ問題がサミットの議題に浮上してきたと説明を行った。その上で、国連安保理常任理事国入りや資源外交を過度に強調する向きもある中で、アフリカの人々の生活向上に資する援助を今後も続けていくためには、より明確な哲学を築くことが必要であり、グローバル経済による格差拡大の現象はアフリカでもすでに見られ、地域に応じた経済や統治の在り方を考えるべき時期に来ているとの認識を示した。



(写真) 外務省経済顧問との意見交換を終えて

2. DFID (欧州・援助国関係局長代理等)

局長代理より英国の援助政策について、①DFIDへの専任の閣内大臣の設置、②国際開発大臣の強い政治的リーダーシップ、③国際開発に係る与野党を問わない共通認識、④貧困削減の重視(国際開発法)とミレニアム開発目標達成に向けた取組、⑤貧困国支援への重点、との5つが説明され、以下の点を中心に意見交換がなされた。

(1) DFIDの現状と開発への取組

局長代理より、DFIDは援助政策や実施に当たる機関にとどまらず、気候変動、紛争、貿易、ヒトの移動といった国際情勢を左右する課題をカバーする機関であるべきで、幅広い視点から英国の果たすべき役割を考えなければならない。そのため、外務、国防、移民など他省と緊密に連携をとり、援助で政府が一体となった政策を打ち出せるように努めているとの説明がなされた。また、ブラウン政権になり、①成長と貿易、②国際機関の改革、③気候変動問題への対応、④紛争の低減、に軸足を移したとの説明がなされた。議員団は、援助は様々な政策にインパクトを与えるため、これらの問題に包括的に取り組むことの重要性に賛意を表明した。

(2) 労働党、保守党間の援助政策の相違

議員団が、保守党政権では海外開発庁、労働党政権では国際開発省が援助政策の立案や援助の実施を進めてきた経緯を指摘し、政党の差による援助政策の相違を質した

ところ、局長代理より、政権交代のたびに組織改編がなされた事実は認めながらも、現在の保守党は過去の保守党と同じ立場に立つとは思えないとの認識が示された。共通認識に立っているものの、NGOの役割やEUを通じた援助については両党間で考え方に相違があることを指摘した。

(3) 援助協調と一般財政支援

議員団から、一般財政支援を行うに当たり、相手国政府が資金を正しく使うとの確証を得る方途を問うた。これに対してDFID側より、人権で一定の水準を維持するといった信頼できる政策の立案を判断の材料とするが、現時点で達成されたレベルよりも今後の達成の見込みを判断して支援を行っているとの説明がなされた。その



(写真) DFID局長代理との意見交換

上で、一般財政支援の利点につき、相手国政府が資金を効果的・効率的に運用する力をつけること、これにより議会や国民へのアカウントビリティの向上につながるとの認識が示された。また、今後の一般財政支援強化について、英国としては増やしていきたいが、脆弱な国への支援拡大には用いることはできず、ただちにODA全体の中のシェアが増えるわけではないとの見方が示された。また、本来保健や教育はアフリカ諸国の税収でまかなわれるべきもので、財政支援には必要悪の面もあり、長く継続すべき手法ではないとの認識が示された。

(4) 気候変動問題と開発

DFID側より、貧富の差の縮小には成長が必要で、炭素排出が低くなる方向で開発の仕組みを考え、成長に伴って増える排出量の管理が重要であるとの認識が示された。さらに、先進国は、気候変動問題の交渉でアフリカ諸国が非常に弱い立場にあることを考慮して交渉に臨むべき旨の発言があった。

(5) 開発を通じて目指すべきもの

議員団から、アフリカでは成長が格差の拡大を招くとの認識を示すとともに、開発の限界や環境への配慮について先進国が考え方を共有しておく必要性を指摘した。DFID側からは、アフリカにおける貧困や格差は、議員団がすでに見たとおりとしつつも、成長は援助の出口であり、援助を受け続けなくても成長できるようにすることが重要であるとの主張が述べられた。議員団は、すべての人々に成長の成果が得られ

る仕組みを作るべきこと、短期の経済効率だけでなく中長期的な視点から将来のビジョンを描くべきとの主張を行い、DFID側からは、成長と格差の双方を考える上で良い示唆であるとの発言がなされた。

3. オックスファム関係者（保健・HIV政策上級アドバイザー）との意見交換

（1）オックスファムの概要

オックスファム・インターナショナルは、「より公正な世界」を目指し、貧困問題の解決を目的とする16の独立した民間組織から構成され、世界100か国以上で活動している（オックスファム・ジャパンは2003年12月に設立）。

オックスファムは、1942年、ナチスの攻撃で窮地に陥ったギリシア市民にオックスフォード市民が食糧や古着を送ったことに始まり、戦後はヨーロッパの戦後復興、植民地独立に伴う難民支援、自然災害に対する緊急支援などに取り組んできた。1961年には海外事務所を初めて設立し、「現地の人々が自分の作物を作ることのできる援助」を目指すようになる。その後、現地NGO等とのパートナーシップに軸足を置き、先進国では貧困を根本から解決するためのキャンペーン活動も行われるようになった。1990年代以降、開発や環境に対する地球規模での取組の強化を踏まえ、オックスファム・インターナショナルとして、世界各地のNGOの集合体となる。

活動分野は、①紛争や自然災害の被害者に対する緊急人道支援、②保健衛生、基礎教育、農業支援、職業訓練などの長期支援プロジェクト、③貧困問題の原因に係る調査・研究、先進国等のとるべき政策に関する提言、④啓発・市民キャンペーンにわたっている。市民による募金、EUのような国際機関、各種財団からの寄付を収入源として、年間予算は3億ドルを超える。

同団体の戦略プランは、2007年から2012年までの活動の焦点を、①経済的公正、②基礎的サービス、③危機における権利、④ジェンダーの公正に当てるとしている。

（2）意見交換の概要

（イ）アフリカ援助政策の問題点

議員団からアフリカ援助を進めていく際の戦略の在り方を問うたところ、上級アドバイザーより、これまでの対アフリカ援助の問題点として、ドナー国による資金面での支援の多くは近視眼的かつ少額であり、ドナー国間の調整が不十分であった点が指摘された。また、「より公正な世界」を目指すオックスファムの視点からは、欧米で学んだアフリカ人医師の卵が、欧米で働いており、援助とは別の形で資金を取り上げているとの見方が示された。また、かつて世界銀行等がアフリカ諸国に政府支出の削減を強いたことが、保健セクターの支出切り詰め、ひいては医師や看護師の待遇悪化による国際流出につながったとの考えが述べられた。

(ロ) アフリカにおける民主主義を考えるに当たっての視点

議員団より、アフリカの部族社会は利益が一部の人々に集中するため、利益がすべての人々に行き渡るといった意味での民主化が進むのは困難との指摘がなされた。上級アドバイザーからは、九州沖縄サミットを機に設けられた世界H I V／エイズ基金ではドナー国、被援助国、NGOのみならず、エイズ感染者にも理事会の1議席を付与する方式をとっている点が指摘され、疎外され発言権のない者の抱える問題に取り組む方法として有効であるとの認識が示された。

(ハ) 保健・教育分野への援助と援助協調

上級アドバイザーより、貧困や不平等には教育や保健衛生に係るケアの欠如のように、収入を得ることに直接関係しない問題が貧困や不平等を助長しているとの見方が示されるとともに、経済発展の基礎としての人権や教育の重要性が指摘された。教育や保健への投資を支援する資金は、被援助国からみて長期的に予測可能な形で提供されなければならないことを強調するとともに、ドナー国は一丸となって被援助国政府による国家計画の策定を支援し、例えば妊婦死亡率を減らす取組では、病院ごとに医師や看護師の増員数やこれに要する経費を具体的に明記すべきとの発言がなされた。さらに、被援助国が国家計画を実施する上で不足する資金を埋めるのがODAの役割であり、英国がマラウイの看護師の給料や訓練に充てる資金を提供し、4年間でその数が2倍になった事例が挙げられた。



(写真) オックスファム関係者との意見交換

一般財政支援とプロジェクト型支援との関係について、上級アドバイザーより、途上国の策定した国家計画に対して一般財政支援が進展していても、当該国家計画により建設される病院のうち4つをプロジェクト型支援により建てれば、援助協調への参加は可能であるとの説明がなされた。一方、看護師100人を100ドルの経費をかけて養成する場合、50ドル拠出した国は50人の看護師を養成したことになり、そのような支援は目に見えるものであり、正統性を保つことができるとの認識が示された。

このほか、オックスファムのような国際NGOとの協調が、我が国単独での援助の限界を超え、援助の質を高めるとの指摘、「インターナショナル・ヘルス・パートナーシップ」への協力に係る日本への要望がなされた。