

Ⅲ. 英国における調査

第 1 英国の対外援助政策

1. 対外援助の制度的枠組み及び援助の概要

(1) 対外援助政策の制度的枠組み

1960 年、ウイルソン労働党政権は、対外援助政策を所掌する独立の組織として海外開発省 (Ministry of Overseas Development) を設置した。しかし、1970 年に誕生したヒース保守党政権は、対外援助の所管を同省から外務省の一部局である海外開発庁 (Overseas Development Administration) に移し、援助政策の重心も被援助国の開発支援から外交・貿易政策の手段へと変化した。その後、1974 年に労働党政権、1979 年に保守党政権、そして 1997 年に労働党政権が誕生するたびに、援助機関の独立と外務省傘下への組入れが繰り返されてきた。現在は、ブレア労働党政権によって設置された国際開発省 (D F I D : Department for International Development) が、二国間援助及び多国間援助を包含する英国の対外援助政策の立案・決定及び実施を一元的に担当している。

英国の対外援助政策は、O D A 基本法ともいえるべき「2002 年国際開発法 (International Development Act 2002)」^{*}の定めに従って実施される。また、英国においては、各省大臣による公金の支出に当たって、支出の目的及び方法について議会の承認を得なければならず、当該支出が経常的になされるものである場合、議会の承認は、一般に、個別法の制定という形式をもって与えられるものであるが、この点において、同法は、D F I D の歳出について法的承認を与える根拠法でもある。

^{*} 英国においては、既に、対外援助政策を規律する法律として「1980 年海外開発協力法 (Overseas Development and Cooperation Act 1980)」があった。しかし、同法は、援助に際して英国製品や英国の役務の使用を義務付ける政策目的に D F I D も従わざるを得ない、民間の援助活動に対する支援についての制約が強い等の問題があり、貧困削減という D F I D の最重要課題の履行に資するものとは必ずしもいえなかった。2002 年国際開発法において、開発援助の目的がより明確にされるとともに、援助供与の態様・経路等が拡充された。

英国においては、3 年を 1 期とする複数年予算が編成され、これに基づいて各省にそれぞれ 3 年間の歳出の上限額が割り当てられるが、予算編成に当たって、各省大臣と大蔵大臣は、政策目標 (Objectives) と同期間中に達成すべき具体的成果 (Targets) を盛り込んだ公共サービス協定 (P S A : Public Service Agreement) を作成し、議会の承認を得なければならない。D F I D の歳出の場合は、2002 年国際開発法の基本原則にのっとり決定された政策目標等が P S A に盛り込まれ、議会に付議され、その承認を得て

執行される。そして、毎年、P S Aに掲げられた成果目標の進捗状況、D F I Dの決算等を記載した報告書が公表され、議会（下院の国際開発委員会）は、これを基にして事後的な審査(inquiries)を行っている*。なお、現在執行中のP S Aは2005年度から2008年度までの期間を対象とする協定である。

※ 英国下院には、行政各省それぞれに対応する専門委員会(Select Committee)が設置されており、各専門委員会がそれぞれ所管省の政策及び予算執行を監視している。国際開発委員会は、国際開発省の設置にあわせて1997年に設置された。

D F I Dにおける援助予算の配分決定は、ロンドン本部において地域別・国別の配分を決定し、これに基づいて現地海外事務所が個別の援助計画を策定するが、案件の発掘及び形成に関しては、現地海外事務所への権限委譲が進展しており、一定金額(200万英ポンド)以下の政策的判断を要しないものについては当該の海外事務所にゆだねられている。

(2) 国際開発省 (D F I D) の組織概要

D F I Dは、英国の対外援助政策の決定機関であり、かつ援助の実施機関である。1997年の労働党政権発足の際に、外務省内の組織である海外開発局を改組して独立の省として設置された。本部は、ロンドン及びイースト・キルブライドの2か所にあり、アフリカの15か所を含む64か所の海外事務所を持つ。

D F I Dの長である国際開発相は閣内大臣(Secretary of State)であり、2007年6月に同相に任命された現職のダグラス・アレクザンダー(Douglas Alexander)下院議員は、議員歴は10年程度と長くはないものの(1997年初当選)、2001年以降、運輸相、スコットランド担当相、欧州問題担当閣外相等の要職を歴任しており、前首相トニー・ブレア(Tony Blair)の側近である。国際開発相は、P S Aの履行について、国民に対する説明責任を負う。

下院においてD F I Dを代表するのは3人の政務次官(Parliamentary Under-Secretary of State)であり、現職はギャレス・トマス(Gareth Thomas)、ギリアン・メロン(Gillian Merron)及びシャヒード・マリク(Shahid Malik)の3名の下院議員である。事務方のトップは事務次官(Permanent Secretary)であり、事務次官、4人の担当局長(Directors General)と2人の局長(Non-Executive Director)からなる運営委員会(Management Board)が事務次官の補



(写真) D F I D外観

佐に当たる（人数は2008年4月現在）。運営委員会は、DFIDの組織内において、PSAの履行について包括的な責任を負う。

近年、DFIDの職員数は漸減しており、2007年3月現在、海外事務所スタッフ865人を含め職員数は1,719人であったが、2008年3月には、海外事務所スタッフは950人に増員となったものの、全体の職員数は1,610人に縮小された。

なお、英国の対外援助関連組織には、DFID、NGOのほか、途上国の民間部門に対し産業、生活インフラ支援のための投融資、技術協力等を行う政府保有の公開株式会社であるCDCグループ（前身は特殊法人である英連邦開発公社(Commonwealth Development Corporation)。1999年に民営化)、対外援助の資材・役務の調達等を行う民間法人クラウンエイジェンツ（1997年に特殊法人から民営化）などがある。

（3）対外援助の概要

DFIDの2005-2008年度のPSAは、2015年までに極度の貧困及び飢餓の撲滅、すべての子どもへの初等教育の普及、ジェンダー平等の推進及び女性のエンパワーメント、乳幼児死亡率の低下、妊産婦の健康改善、HIV／エイズ、マラリアその他の疾病との闘い、環境の持続可能性の確保、開発のための全地球的パートナーシップを内容とするMDGsを達成することによって貧困国における貧困を除去することを全体的な目標に掲げ、

- ① サブサハラアフリカ地域における貧困の削減、
- ② アジア地域における貧困の削減、
- ③ 欧州地域、中央アジア地域、ラテンアメリカ地域、カリブ海地域、中東地域及び北アフリカ地域における貧困の削減、
- ④ 貧困の削減、紛争の回避並びに紛争及び人道危機への効果的対処に向けた国際諸機関の影響力の増大、
- ⑤ 貧困の削減とMDGsの達成に資する政策の立案、支援及び促進、
- ⑥ DFIDの二国間援助計画の効果・効率の改善、

の6つの課題ごとにそれぞれ2008年度までに達成すべき具体的な成果目標を設定している。また、援助の配分についても、MDGs達成重視の観点から、MDGs及び低所得国に対する二国間援助に重点を置き、二国間援助のうちの90%以上を低所得国向けとすることとしている。

英国の援助は、貧困国に対する二国間のアンタイト無償支援及び国際機関を通じた多国間支援を基本原則としている（DFIDの2005/2006年度援助予算では、前者が約48%、後者が約43%を占めている）。また、二国間援助においては、被援助国政府自身による貧困削減政策の実施を支援するという方針から、個別プロジェクトのみならず、直接的な一般財政支援（バジェット・サポート）にも重点を置いている。

対外援助の配分について、地域別では、2006年実績で62.7%がアフリカに振り向けら

れ、これに次ぐアジア（南アジアが中心）の16.1%と合わせ、2つの地域で英国の対外援助の約8割を占めている。援助形態別では、2005/2006年度において、二国間無償（2001年4月以降二国間援助は100%アンタイドとなっている）が67%、国際機関向けが24%、二国間技協が8%である（対国際機関援助比率は2006/2007年度に43.2%に引き上げられた）。なお、1998年以降、英国は、有償資金協力によるODAを実施していない。また、分野別の配分では、2006年実績で、プログラム等援助が54.3%、社会インフラ30.5%、人道支援9.8%、経済インフラ2.4%、農業分野1.6%、工業等その他が1.3%である。

近年、英国のODA予算は、2004年7月の包括的歳出見直しにおいて2013年までにGNI比0.7%実現を国際公約したことを受けて大幅に増加している。実績支出総額は、2000年時点では我が国の3分の1程度であったものが2006年には我が国を超え（英国124.6億ドル、日本111.9億ドル）、2007年の支出総額99.2億ドル（GNI比0.36%）は、前年度よりも金額において減少したものの、日本のODAが76.9億ドルに低下したことから、米国、ドイツ、フランスに次いで世界第4位のODA供与国となった（日本は第5位）。なお、英国は、2007/2008年度以降3年間、ODA予算を年率平均11%ずつ引き上げ、2010/2011年度には125.4億ドルまで増額する方針を既に決定している。

英国には、歴史と伝統、強固な組織的基盤を有する約130のNGOが存在しており、政府は、これらNGOを援助の重要な経路として位置付けている。NGOを経由する援助には、英国NGOに対する緊急・人道支援向け支出、国際NGOとのパートナーシップのプログラム協定に基づく支出、DFID国別プログラムを通じた支出及び中小NGO向け基金への拠出の4つの形態があり、これらを通じた援助額は、2006/2007年度で2.7億英ポンド（5.6億ドル）に上る。なお、援助は、NGOに対する贈与を主体として行われている。

（4）対外援助における日英協力

2007年1月、ロンドンにおける日英首脳会談において、アフリカの開発問題に関する日英両国の緊密な協力について話し合わせ、会談後に発表された日英共同声明「未来のための枠組み」の中で、開発援助政策における相互の補完性と二国間及び多国間援助の効率性を高めるための協力、日本が2008年5月に開催するTICAD IVの成功を支援するための日英協調がうたわれた。

我が国外務省及びDFIDの間においては、幹部職員協議、局長級職員による被援助国への共同訪問（2005年6月タンザニア、2004年12月バングラデシュ等）を行っているほか、職員の相互派遣（2007年9月～12月）を実施するなど、緊密な協力関係を維持している。さらに、援助効果向上のための日英共催によるワークショップも実施している（2006年10月マニラ、2008年4～5月バンコク等）。

2. 英国の対アフリカ援助政策

(1) 対アフリカ援助政策における具体的成果目標

英国は、途上国における貧困の削減とMDGsの達成を対外援助の最上位の理念かつ最終の目標に据えている。すなわち、2002年国際開発法により、DFIDの援助供与は、貧困削減に寄与する開発援助、海外領に対する開発援助、人道支援及び多国間開発銀行に対する拠出の4つの形態において実施されるが、貧困削減こそが同法が定める英国の開発援助の目的そのものであり、これに寄与する援助の供与がDFIDの最上位の目標とされている。英国においては、難民、移民等の問題が英国人の日常生活と密接にかかわっているとの意識が国民の間に広く共有されており、2006年7月に実施された世論調査によれば、国民の8割が途上国の貧困問題を懸念している。したがって、援助の目標に貧困の削減を設定する政策は、国民の賛同を得やすいばかりでなく、選挙においても、有権者の支持＝票に結び付くと期待されている。英国においては、対外援助の上位目標として貧困の削減を設定する動機と土壌があると言えよう。

ここで、貧困削減に寄与する開発援助というときの開発援助とは、同法第1条により「持続可能な開発を促進し又は被援助国の福祉を増進する目的のために供与される援助」と定義されており、また、同条において、所管国務大臣（DFIDにあつては国際開発相）は、援助の供与が貧困の削減に資すると認めたときは、いかなる個人又は団体に対しても、開発援助を供与することができる旨規定されている。すなわち、DFIDが対外援助を実施するに当たっては、当該援助の目的が被援助国における貧困の削減にあること、及び当該の援助供与が被援助国の貧困削減に資すると国際開発相が認めることの2つの条件を満たしていることが必要である。

DFIDは、サブサハラアフリカ地域における貧困の削減の達成に向け、重点16か国^{*}を対象に、

- ・ 地域全体における貧困人口の割合を1999年比で4%削減すること、
- ・ 初等教育の登録率を2000年比で18%向上させること、
- ・ 初等教育登録率について女児の対男児比率を同年比で5%向上させること、
- ・ 5歳未満の乳幼児死亡を2000年比で1000人中8人引き下げること、
- ・ 出産に際しての助産師による介助率を同年比で11%引き上げること、
- ・ 15-24歳の妊婦のHIV感染率を引き下げること、
- ・ 援助の効果を増大するとともに、各国の援助政策がアフリカの開発に真に資することを確保するために、特にG8を通じて、国レベル及び地域レベルの協調を強化すること、

の7つの具体的成果目標を掲げ（2005-2008年度PSA）、これらを達成することによってMDGsの進捗を図るべく取り組んでいる。

※ 重点16か国には、当調査団が訪問したウガンダ及びスーダンのほか、コンゴ民主共和国、エチオピア、ガーナ、ケニア、レソト、マラウイ、モザンビーク、シエラレオネ、南アフリカ、ナイジェリア、ルワンダ、タンザニア、ザンビア及びジンバブエが含まれる。

英国政府の対外援助の90%は低所得国に対する二国間援助に充てられている。援助実績について見ると、2005/2006年度は10億英ポンドがアフリカにおける貧困削減のための二国間援助に支出され、そのうち90%以上が重点16か国に振り向けられた。

過去7年間におけるDFIDによる対アフリカ向け二国間援助の実績・計画の推移は、以下のとおりである。

単位：千英ポンド

年度	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007 (推計)	2007/2008 (計画)
東部・中央アフリカ							
エチオピア	11,390	40,341	40,395	66,246	62,018	91,625	130,000
タンザニア	63,254	75,497	79,819	94,666	109,199	110,388	120,000
スーダン	5,286	19,050	14,655	88,241	130,835	108,400	110,000
コンゴ民主共和国	5,558	12,933	13,157	38,758	51,892	72,346	70,000
ウガンダ	66,665	53,206	54,493	60,591	67,337	75,809	70,000
その他ECA諸国	12,949	31,100	33,713	42,920	44,314	52,215	32,300
ケニア	24,925	42,390	26,001	39,451	64,219	50,653	50,000
ルワンダ	26,891	35,263	28,134	44,337	68,128	17,800	46,000
ブルンジ	--	--	--	--	12,262	10,200	10,000
小計	216,918	309,780	290,367	475,210	610,204	589,436	738,300
西部・南部アフリカ							
ナイジェリア	19,725	29,237	31,876	45,101	80,952	80,255	100,000
ガーナ	51,615	52,871	58,022	71,387	85,387	70,578	70,000
マラウイ	42,058	51,728	53,107	62,559	70,014	63,053	70,000
モザンビーク	38,567	30,563	36,608	48,291	56,237	44,800	60,000
シエラレオネ	34,408	33,004	35,160	35,439	32,093	31,390	40,000
ザンビア	39,113	37,710	24,664	26,793	47,128	40,667	40,000
ジンバブエ	14,699	30,776	33,148	23,717	37,336	32,988	30,000
南部アフリカ地域 (含 レソト・アンゴラ)	32,519	83,773	61,948	32,924	17,484	30,549	28,000
南アフリカ	--	--	--	23,074	35,343	22,552	20,000
(予備費)							20,200
小計	272,704	349,662	334,553	369,285	461,749	416,842	478,200

包括的アフリカ戦略プログラム							
貿易インフラ等	24	1,103		-2,644			
積立準備金						6,754	33,500
地域予算					5,658	10,778	36,000
人道支援準備金	2,597		3,815	1,712	3,597	6,917	25,000
紛争予防準備金			3,245			1,920	24,000
政策ファンド	4,665	2,671	7,014	10,816	10,718	7,457	15,000
小計	7,286	3,774	14,074	9,884	19,973	33,826	110,500
アフリカ合計	496,908	663,216	638,974	854,379	1,092,151	1,040,194	1,251,000

(注) 数字は、二国間援助の金額であり、多国間機関（国連、世界銀行、EC）へのDFIDの拠出金を含まない。二国間援助は、すべて無償協力である。2007/2008年度の数字は予定額であり、同年度中における援助計画の進行に伴い変更される。

(2) 対アフリカ援助についてのDFIDの自己評価

重点16か国に係る上記7つの成果目標の達成状況について、DFIDの認識は以下のとおりである。なお、評価に関するDFIDの説明は、2006年度報告書に基づいて行われた。

- ・ 地域全体における貧困人口の4%削減については、2002年時点におけるサブサハラアフリカにおける貧困人口は46.4%であり、2000年のそれと変化がない。2008年度までに目標が達成できるか否かは、現時点では判断できない。
- ・ 初等教育登録率の18%向上については、現時点における登録率は77%であり、2000年時点の70%に比較して改善は見られるものの、2008年度までに目標が達成できるか否かは、現時点では判断できない。
- ・ 女児の初等教育登録率の対男児比率5%向上の目標については、達成の見込みがない。コンゴ民主共和国については紛争地域のデータが得られないため、統計はPSA対象15か国についてのみであるが、女児の男児比登録率は2000年の91%から変化が見られず、現時点における傾向から見ると、PSA期間の終了までこのままの状態が続くものと思われる。
- ・ 5歳未満の乳幼児死亡を1000人中8人引き下げる目標については、現時点において確実ではないものの2008年までの達成は可能である。現在の乳幼児死亡率は1,000人中153人であるが、これは、2000年の157人、2004年の161人に比して改善している。現在の傾向からすると、2008年までには147人に低下すると見込まれる。
- ・ 助産師による出産介助率の11%引上げについては、達成の見込みがない。PSA対象15か国をまとめた統計では、最近の出産介助率は47%にとどまっている。

- ・ 15-24歳の妊婦のHIV感染率の引下げについては、統計データがないため、目標達成の可否を評価することができない。目標の設定以降、利用できる国連の新しいデータが公表されていない。ただし、一部地域のデータを見ると、アフリカにおけるHIVの感染は全体的に拡大してはいないと推定される。
- ・ 援助効果の増大及び対アフリカ開発援助政策の協調強化については、目標達成に向けて順調に進捗している。2005年7月のグレンイーグルズ・サミットにおいて、G8首脳は、包括的なアフリカ行動計画に関する声明を出した。また、2005年10月、英国とナイジェリアが共同議長を務めたアフリカ・パートナーシップ・フォーラム（ロンドン）では、アフリカ諸国、G8諸国その他のドナーの拠出を統合する新たな合同行動計画の枠組み作りに合意した。この構想は、2006年に最終決定が行われ、援助の受渡しを確実にする中核的なメカニズムになる。

3. クラウンエイジェンツ

(1) 組織の概要

クラウンエイジェンツは、主として途上国の公的部門の近代化のために、開発に必要な財政収入・支出管理等の制度開発、公的金融サービスを提供し、かつ、ODA供与に際して必要な資材・役務等の調達などの分野においてコンサルティング・サービスを提供する民間法人である。英国植民地に対する物資の調達、船積み、海上保険等の代理業務を行う機関として設立され、2008年には、創立175周年を迎えた。「1979年クラウンエイジェンツ法（Crown Agents Act 1979）」の制定により翌1980年1月に海外開発庁（当時）傘下の国営企業として再編され、従来のエージェンツ業務に加え、海外開発庁の代行機関としての活動も行うようになった。さらに、1995年のクラウンエイジェンツ法改正法（Crown Agents Act 1995）の施行に伴って財団法人化され、1997年には、政府の傘下から離脱して民間法人となった。現在は、非営利法人「クラウンエイジェンツ財団（The Crown Agents Foundation）」傘下にある^{※1}。アフリカ・中東地域15か国・地域、アメリカ地域4か国、アジア・太平洋地域10か国（日本を含む）、欧州地域9か国に海外駐在員事務所を含め約50か所の事務所を有し^{※2}、職員数は、年平均で約1,000人である。

※1 英国政府は同財団の特別会員である。また、現在の常任会員13の中には、国際協力機構（JICA）の在仏事務所長が含まれている。

※2 海外事務所所在国

（アフリカ・中東地域）エチオピア、ガーナ、ケニア、モザンビーク、ナイジェリア、シエラレオネ、南アフリカ、スーダン、タンザニア、ウガンダ、ザンビア、ジンバブエ、イラク、ヨルダン、アラブ首長国連邦

（アメリカ地域）バハマ、ガイアナ、ジャマイカ、米国

（アジア・太平洋地域）アフガニスタン、バングラデシュ、インド、日本、マレーシア、パキスタ

ン、フィリピン、シンガポール、ベトナム
 (欧州・C I S地域) アルバニア、アゼルバイジャン、グルジア、キルギス、マケドニア、ルーマニア、ロシア、セルビア、ウクライナ、英国

(2) 業務の概要

クラウンエイジェンツは、110 か国を超える国々に顧客を持ち^{*}、150 か国以上の政府、地方政府、中央銀行その他の公共機関等に対してサービス提供を行っている。

事業内容は、態様として 援助国・機関の代行機関としての業務と被援助国の代行機関としての業務の2つに大別される。また、コンサルティング等に係る個別の業務は広範にわたるが、これらを分類すると、おおむね以下のとおりである。

(制度開発)

- ・ 関税制度開発・強化
- ・ エンジニアリング
- ・ 公共部門改革
- ・ プロジェクト管理
- ・ 制度開発・強化
- ・ 貿易促進・開発
- ・ 法律、商法務
- ・ 人的資源開発
- ・ キャパシティビルディング

(金融関連)

- ・ 銀行代行業務
- ・ 資産運用代行業務
- ・ 開発事業資金管理
- ・ マクロ経済調査
- ・ 公的債務管理サービス
- ・ カントリーリスク調査
- ・ 金融・銀行業トレーニング

(調達関連)

- ・ 入札事業監理
- ・ ロジスティックス管理
- ・ 調達制度改革
- ・ 緊急時デリバリ
- ・ 調達監査・モニタリング
- ・ 品質保証・検査
- ・ 調達コンサルティング
- ・ 在庫管理
- ・ 調達関連トレーニング

クラウンエイジェンツの 2006 会計年度 (～2006. 12. 31) における連結での売上高は 77,643 千英ポンド (2005 会計年度 79,736 千英ポンド)、税引き前利益は 166 千英ポンド (同 1,022 千英ポンド)、税引き後利益は 135 千英ポンド (同 690 千英ポンド) であった。なお、2006 会計年度までの 5 年間の資金の状況は、以下のとおりである。

単位：千英ポンド

会計年度	2002	2003	2004	2005	2006
預託金	298,133	214,208	257,863	234,452	198,432
資本金	22,398	23,390	33,642	24,591	30,311
その他	23,822	33,936	31,574	27,825	32,825
合計	344,353	271,534	323,079	286,868	261,568

※ クラウンエイジェンツの主要なクライアント

(政府・二国間援助機関) 被援助国政府、D F I D、米国国際開発庁、ドイツ復興金融公庫、ドイツ技術協力公社、スウェーデン国際開発協力庁、カナダ国際開発庁、デンマーク政府、日本国政府、国際協力機構 (J I C A)、日本国際協力システム (J I C S)、国際協力銀行 (J B I C)

(国際機関) 国際連合諸機関、世界銀行、国際通貨基金 (IMF)、欧州委員会 (EC)、欧州復興開発銀行、アジア開発銀行、アフリカ開発銀行、米州開発銀行、世界食糧計画 (WFP)、世界保健機関 (WHO)、経済協力開発機構 (OECD)

(3) 我が国ODAの実施におけるクラウンエイジェンツの関与実績

クラウンエイジェンツは、各国政府、ドナーによる援助資金で日本製の物資を調達するため、1967年に日本事務所を開設した。その後約20年を経た1987年、日本国政府が経済構造改善努力を行う開発途上国に対しこれに要する物資等の輸入資金を供与するノンプロジェクト無償資金協力を実施するに当たって、日本国政府はその調達実施の大半をクラウンエイジェンツに委託し、以後、クラウンエイジェンツは、我が国によるODA事業に参画するようになり、今日に至っている。

①ノンプロジェクト無償資金協力

我が国は、ノンプロジェクト無償資金協力^{※1}において、資金の適正使用の確保と円滑な調達の実施のため、独立第三者機関を調達代理機関として利用することとしており、被援助国政府に対し、代理機関として財団法人日本国際協力システム(JICS)、クラウンエイジェンツ又は国連プロジェクト・サービス機関(UNOPS)^{※2}のいずれかを推薦しているが、クラウンエイジェンツの場合は、主に対アフリカ英語圏諸国及び対東欧・中央アジア地域諸国の調達代理人を務めている。

※1 経済構造改革又は貧困削減のための努力を行っている無償資金協力適格国に対し、これらの取組に必要とされる物資の輸入等を支援するための資金協力であり、購入する品目等については、あらかじめ相手方政府と合意して決定している。

※2 国連組織において重複する実務を削減し、効率・効果を高め、サービスをより実務的に処理する目的により1995年に設立された組織。研修プログラムの運営、実施戦略及び行動計画の策定、人材派遣、契約締結、物資調達、研修、モニタリング、財務管理に及ぶプロジェクトの管理、物資の調達を担当する。国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)、国際労働機関 (ILO)、世界保健機関 (WHO) など多数の国際機関とパートナーシップ契約を結んでいる。

②イラク緊急無償に係る業務

日本政府は、2003年10月にイラク復興のため当面の支援として総額15億ドルの無償資金協力を行う旨表明し、2004年1月には、総額約31億円の対イラク緊急無償資金協力を決定した。本件緊急無償資金協力に関しては、JICSがイラク政府の調達代理機関となって資材の調達等を担っているが、JICSは、業務執行に当たり、クラウンエイジェンツとの間で、現地における活動に係る支援契約、パートナーシップ契約を締結しており、クラウンエイジェンツは、これらの契約に基づき、バグダッドに事務所を設置し、各省との連絡調整、署名の取付け、機材の納入確認、輸送モニタリング、情報収集活動等の委託業務を行っている。

③クラウンエイジェンツが関与した主要な我が国の支援事業

- ・ パレスチナ選挙日本選挙監視代表団ロジスティックス支援事業 (1996-1997)

- ・ 緊急援助物資保管倉庫向け調達及び第三国向け調達（1997-2006）（JICA英国事務所）
- ・ オマーン国ソファール新港建設に係る調達監視（1999-2001）（JBIC）
- ・ ルーマニアディーゼル機関車リハビリ事業調達監視（2001）（JBIC）
- ・ プログラム型援助適正運用に係る手法調査（1999）（JBIC）
- ・ ガーナ中小企業振興調査（1999-2000）（JBIC）
- ・ ダルフール内戦に関するAUの活動に対する緊急無償（2006）

第2 意見交換の概要

1. DFID

本議員団は、DFID本部を訪問し、マニユエルDFIDアフリカ戦略・計画担当部長、ヘイコック英スーダンユニットシニア政策アドバイザー等と意見交換を行った。その概要は以下のとおりである。

（1）ODAの実施に関する議会の関与

（当方より、参議院は、ODAの効率的・効率的な運用に資するため、毎年議員団を海外に調査のため派遣しているほか、ODAに関する特別委員会を設置し、政府の援助政策に関与してきている。英国においても、下院に国際開発委員会(International Development Select Committee)がDFID設立に合わせて設置されたが、英国議会は援助政策に具体的にどのように関与しているのかと問うたところ、) 英国における議会委員会の制度及び権限は、日米のそれとは異なる部分がある。英国議会の委員会の場合、例えば、毎年の予算についての審議は行われず、日米議会の委員会のように形式的権限は強くないものの、政府のODA政策の立案とその実施に対する影響力は弱くない。委員会における議員の発言力は大きく、委員会が報告書を提出した場合、我々としても重大な関心を持って対応している。

また、被援助国を所管する個別の委員会もあり、そこでは、非公式ではあるものの、非政府組織（NGO）、市民社会組織（CSO）などを巻き込んだ議論が行われている。さらに決算委員会等でもODAに関する議論は行わ



（写真）DFIDとの意見交換を終えて

れており、下院国際開発委員会の活動は、ODAに関し関与する議会の委員会の一つとして位置づけられる。

(2) ODAの増額に対する国民の理解

(当方より、英国は1990年代には経済的低迷の時期にあったが、現在、対アフリカに限らず、対外援助を急増させている。ODAの急増に対し、国民のコンセンサスが得られているのかと問うたところ、) 英国は、被援助国との間の歴史的経緯があり、現在も移民などの人的交流を含め、相互関係は浅くない。このような背景があることから、英国国民の間には、援助が国民生活にもつながっているとの認識が広くあり、対外援助に対する抵抗はあまり見られない。また、ブレア前首相、ブラウン現首相ともに対外援助についての関心が強く、援助の増額は、彼らの政治的リーダーシップによるところも大きい。

(3) 英国の対アフリカ援助における重点国の選定基準について

(当方より、英国は、貧困削減を目的として援助の供与を行っているが、アフリカに関しては、重点16か国に対し、対アフリカ援助の9割を振り向けている。重点国の選定の基準は何かと問うたところ、) 重点援助国の選定に当たっては、英国と当該国との間の歴史的経緯、被援助国の貧困度及び人口、相手国政府のガバナンスを3つの基準として評価し、大臣が決定する。

(4) 日英の対ウガンダ援助について

(当方より、当調査団の訪問国であるウガンダに対する援助に関し、英国は一般財政支援を重視し、我が国はプロジェクト重視の援助政策を採用している。手法の優劣・適否は別として、被援助国の発展のためには、日英の連携により援助効率を一層高めることが重要と考えるが、この点についての見解を伺いたい旨述べたところ、) 現在、英国は援助の半額を一般財政支援に振り向けており、2009/2010年度には、これをさらに引き上げることとしている。対ウガンダ援助では、例えば、プロジェクト支援で学校を作ったものの学費が徴収されたため生徒数が増えず、財政支援を実施して教育費負担の壁を除いたところ生徒数が増加したという事例がある。今後も、相手国の個別の事情にあわせて一般財政支援とプロジェクト支援の選択を行っていくつもりである。

多くのドナーが協調することで援助は効率化され、援助効果は最大化する。ウガンダで英国は共同行動戦略を持ち、多くのドナーの参加の下、プロジェクト支援と一般財政支援の組合せ方を考えている。特にウガンダ北部地域は、今後より多くの調整が必要と考えている。なお、対スーダン援助においては、現在、国連機関等を通じた援助アプローチが採用されている。

(5) T I C A D IVへの評価と援助協調の必要性について

(当方より、日本の対外援助は、これまでアジア地域を中心として実施してきた。我が国の現下の厳しい財政事情の下で「第4回アフリカ開発会議(T I C A D IV)」等において政府が行った対アフリカ援助額倍増の公約を実現することは容易ではない。また、日本国民の視線から見てもアフリカはあまりにも遠く、我が国単独で対アフリカ支援を大規模に実施することは困難である。対アフリカ援助の実績のある諸国と我が国との協調援助が非常に重要であると考えますがどうかと述べたところ、) 日本が国連諸機関等と共催しているアフリカ開発会議(T I C A D)は、アフリカの開発のための極めて重要な議論の場として評価している。T I C A Dは良い影響をアフリカに及ぼしている。日本は経済的苦境を乗り越え、アフリカに対する支援倍増を打ち出した。これも歓迎したい。

他方、援助の現場での調整は難しい課題である。同会議において採用されている国連諸機関や世界銀行との協調という方法もある。日英関係で言えば、プロジェクト支援、一般財政支援という手法の違いはあるが、ベトナム援助に関する日英協力の成功例もあり、二国間の連携は可能である。また、援助協調は、被援助国政府の負担軽減という意味においても重要である。日本には、対ウガンダ援助においても、協調的な参加を期待する。

(6) スーダン安定化に向けた関与の在り方について

(当方より、今回訪問予定のスーダンは、南北間及び東部における内戦は収束しつつあるが、ダルフル紛争、隣国チャドとの対立を抱え、安定にはほど遠い状況にある。我が国は、本年(2008年)5月、同国の南北和平支援のため2億ドルの援助実施を表明し、さらに、国連スーダンミッション(UNMIS)への要員派遣も検討しているところであるが、英国としては、スーダンの平和構築に向けどのような施策を講じているのかと問うたところ、) スーダンの安定化に関し、英国は、国連スーダン先遣ミッション(UNAMIS)やUNMISの活動とアフリカ連合の調停努力を支援している。また、南北間関係の安定では、包括和平合意の履行、特に包括和平合意に基づいて南北間における富の配分についての合意達成が重要であり、英国は、包括和平合意の履行に関し、可能な限りの支援を行っている。

具体的には、スーダンユニットの下、外務省とDFIDは2つのアプローチを取っている。外務省は、先般ブラウン首相がバシール大統領との会談を行ったような政治的な働きかけによるスーダンの安定化プロセスの支援を行っている。他方、DFIDは、国連・世銀と連携し、援助を通じ反政府勢力も組織化された形で和平に参加できるよう働きかけている。ダルフルは、包括和平合意の対象となっていないが、南北和平がならない限りダルフルの安定化も望めないであろう。

DFID アフリカ局にとっても、最大の関心事でありかつ最も困難な課題がスーダン、特にダルフールの安定の達成である。中国などの新興の援助国との協調等新旧パートナー間の連携やアフリカ自身のイニシアチブへの支援も探っていかななくてはならない。いずれにしろ、国際刑事裁判所に対するバシール大統領の訴追請求がなされたことから、今後スーダン安定化の道は一層険しくなると懸念される。

(7) 対外援助における各省間の連携について

(当方より、対外援助政策の実施に関し、英国は、援助政策と外交政策を切り離し、援助の目的を貧困削減に置いて、DFIDが政策決定と実施を一元的に所管しているが、我が国では、対外援助に対して、国際社会の一員としての責務であると同時に外交政策の手段でもあるとの位置付けを与え、外務省が援助政策の立案を担っている。援助の効果的・効率的実施のためには外交当局と援助実施機関の協働が必要と考えるが、DFIDと外務省の連携はどのように図られているのかと問うたところ、) 両者は、ロンドンにおいても被援助国現地においても緊密な協議を行い、連携を保っている。DFIDは政治色を持たずに援助を行っているが、一方で外務省は、国益を主要テーマに置いている。DFIDは非常に強い政治的なサポートを受けており、英国は貧困削減・開発中心の援助政策を採っている。

また、スーダン、シエラレオネでは、DFID、外務省のほか、国防省も含めた連携が図られている。3者で合意した戦略があり、現地でも頻繁に会合を持ちつつ事業を実施している。

2. クラウンエイジェンツ

本議員団は、ホップクロフト・クラウンエイジェンツ・サプライチェーン事業部門取締役、ハーヴィー同部門事業企画開発部長、アームストロング同社日本担当シニアオペレーションマネージャー、河上美樹・同社日本担当ビジネスリエゾンマネージャーを招き、意見交換を行った。その概要は以下のとおりである。

(1) 援助の増額と国民の理解

(当方より、最近の石油価格の高騰は援助の実施に影響を及ぼしているかと問うたところ、) 食糧援助では、食糧価格の高騰と共に燃油価格の高騰が悪影響を及ぼしている。世界的な景気後退も相まって、援助の目標が実現できるかが今後直面する問題と考えている。

(当方より、今回のT I C A D IVやG 8北海道洞爺湖サミットを通じ、援助を増やす必要性について先進国のコンセンサスが得られた。一方で先行きは不透明であるがこの点どのように考えるかと問うたところ、) MDG s 達成を目指して各国がコミットし続けることは必要であると思う。他方で、予算には制約がある中、いかに援助の効率を上げるかが重要になってくる。D F I D は援助額を上げながら、さらに効率も上げ、コストを下げている。クラウンエイジェンツはD F I D のこの動きに対応すべく作業を進めている。



(写真) クラウンエイジェンツとの意見交換

(当方より、日本にとってアフリカは遠く、援助への国民の理解が得にくい(英国ではいかがかと問うたところ、) 英国でも、国民は援助への一般的な支持はしているものの、中身は政府に任せきっており、必ずしも関心が極めて高いわけではないと思う。

(2) 中国のアフリカ支援への評価

(当方より、中国の援助についてどのように考えるかと問うたところ、) 中国の援助は、「Not for local people, Link to exploitation」である。中国は資源を必要とするという国内的事情によって援助を行っており、国際的な援助協調の動きとは合致していない。ただし、皮肉を言えば、20～30年前の西欧諸国の援助も同じ構造であった。ただ現代の世界において中国が今後もこのスタイルを取り続けることは望ましくないということは明らかである。

中国の技術はベーシックであることから、途上国に入りやすい。加えて中国の援助は、ガバナンス等の条件をつけない点で、被援助国の政府にとっては魅力的な面がある。しかしながら、ガバナンスの強い国への援助こそ援助の効率・効果が高いのは事実である。中国は、ガバナンスを重視することは自国の援助効率向上につながると理解すべきである。

アフリカ諸国は新興援助国の魅力に引きつけられている。この動きは今後、債務の増大や開発課題の未達成になりうると考えている。日本は欧米諸国に比べ、中国を分かっているのではないかと。その意味で日本には期待している。

ウガンダに関しても、最近石油が見つかったことから、今後中国の資源外交・援助が繰り広げられるおそれがある。資源外交を元にした援助は被援助国上層部のみが裨益し、

国民に広がらない傾向がある。ウガンダ北部では農業開発の可能性が高く、地道な開発援助こそ必要である。

（３）援助実施業務におけるクラウンエイジェンツの特色

（当方より、南部スーダンにおけるクラウンエイジェンツの活動状況について問うたところ、）南部スーダン政府の調達業務や、ドナー資金からの調達業務を担っている。途上国の調達業務に当たってクラウンエイジェンツは、「南南調達」を心がけている。ケニアでの蚊帳の調達もそうであるが、南部スーダンでも南南調達をできる限り行っている。また、できる限り現地の人を雇用している。これによって被援助国政府は、クラウンエイジェンツに対しドナー国の情報等について相談するようになってきている。



（写真）意見交換を終えて

援助を効果的に行うに当たっては被援助国政府の責任は大きい。クラウンエイジェンツは実施主体のプロとして被援助国政府と協力している。援助の適切な実施は、被援助国政府の自立にもつながると考えている。