

## V. 英国における調査

### 第1 英国の対外援助政策の概要

#### 1. 援助の実施体制

英国は開発援助の基本法として国際開発法（2002年成立）を有している。英国の国際開発を主導する国際開発省（DFID）は、同法に基づき活動し、援助政策の立案から実施までを一元的に所管しており、2013年のODA予算のうち、DFIDのシェアは88%となっている。その一方で、国家安全保障会議を通じて、外務・英連邦省、エネルギー気候変動省、国防省などの他省庁との連携にも力を入れている。

DFIDはロンドンとスコットランドに本拠地があるほか、海外28か国に海外事務所を有しており、スタッフの半数以上は途上国で勤務している。常勤職員は1,867人（2014年）であり、近年まで削減が続いてきたが、2013年より増加に転じている。

DFIDの関連組織としては、途上国の民間部門に対する民間企業による投融資等に資金協力等を行うCDC（旧英連邦開発公社）グループ、人材育成分野での援助を行うブリティッシュ・カウンシル、途上国の公的部門に対するコンサルティングサービスなどを行うクラウン・エージェンツ、途上国向け英国輸出企業に対する輸出保証・保険業務等を行う輸出信用保証局などがある。また、DFIDの二国間援助の20%はNGOなどの市民組織を経由して実施されている。

#### 2. ODA実施額

2013年の英国のODA実績（純額）は、114億3,700万ポンドとなっており、世界第2位のドナーとなっている。この額は対GNI比で0.72%となり、国連総会の決定などを踏まえて国際目標とされている0.7%をG8諸国として初めて達成した。英国では、2013年の包括的財政見直しにより、健康・医療、教育、国際開発以外の分野の予算は削減されているが、国際開発予算については2015年までGNI比0.7%が維持された。

2013年度、DFIDは開発予算の45%を多国間援助機関への拠出金に充てているが、費用対効果や説明責任を重視する観点から、国際機関を費用対効果によって4種類に区分し、支出方針を見直している。また、二国間援助についても、16か国への援助を停止し、28か国に重点化を行っている。援助は原則として無償となっており、2001年からは二国間援助の100%アンタイド化を実施している。

#### 3. ODAの優先分野及び優先地域

DFIDは、国連ミレニアム開発目標（MDGs）の実施を通じた、貧困国における貧困削減を主要な目的としている。そのため、健康・医療、教育等の基礎生活分野に重点的に取り組んでいる。2013年度の二国間援助における主要セクターは、ガバナンス・安全保障（13%）、富の創造（13%）、教育（12%）、人道支援（16%）、グローバルパートナーシ

ップ（8%）、母子保健（6%）、気候変動（6%）、貧困・飢餓・脆弱性（6%）、水・衛生（3%）、マラリア（3%）、HIV/エイズ（0.9%）、その他保健（11%）となっている。

二国間援助を地域別に見ると、サブサハラ・アフリカ、旧植民地等の28か国に重点化されており、約36%がサブサハラ・アフリカ、約20%が南・中央アジアとなっている（2012年）。

（二国間援助重点国）アフガニスタン、バングラデシュ、ミャンマー、コンゴ民主共和国、エチオピア、ガーナ、インド、ケニア、キルギス、リベリア、マラウイ、モザンビーク、ネパール、ナイジェリア、パレスチナ自治区、パキスタン、ルワンダ、シエラレオネ、ソマリア、南アフリカ、スーダン、南スーダン、タンザニア、タジキスタン、ウガンダ、イエメン、ザンビア、ジンバブエ

（英国の二国間ODA供与先：上位10か国）

（支出純額ベース、単位：百万ドル、%）

順位	国・地域名	2009年		順位	国・地域名	2010年		順位	国・地域名	2011年	
		ODA計	構成比			ODA計	構成比			ODA計	構成比
1	インド	630.34	8.5	1	インド	650.34	8.1	1	エチオピア	552.25	6.5
2	エチオピア	342.92	4.6	2	エチオピア	406.95	5.1	2	インド	453.85	5.4
3	アフガニスタン	324.39	4.4	3	パキスタン	298.51	3.7	3	アフガニスタン	423.42	5.0
4	スーダン	292.42	4.0	4	ナイジェリア	264.61	3.3	4	コンゴ民主共和国	383.05	4.5
5	バングラデシュ	250.08	3.4	5	コンゴ民主共和国	250.78	3.1	5	バングラデシュ	368.62	4.4
6	コンゴ民主共和国	225.46	3.1	6	タンザニア	240.94	3.0	6	パキスタン	331.59	3.9
7	パキスタン	217.51	2.9	7	アフガニスタン	234.83	2.9	7	ナイジェリア	298.86	3.5
8	タンザニア	216.65	2.9	8	バングラデシュ	228.32	2.8	8	モザンビーク	186.40	2.2
9	ナイジェリア	188.89	2.6	9	ウガンダ	179.26	2.2	9	タンザニア	158.92	1.9
10	ガーナ	153.93	2.1	10	ガーナ	166.58	2.1	10	スーダン	157.34	1.9

（出所）外務省資料より作成

## 第2 意見交換の概要

### 1. 国際開発省（DFID）関係者

（DFID）日本は英国の重要なパートナーであると認識している。安倍総理訪英（本年5月）の際に出された共同声明では、2015年以降の開発目標に関する協力やオリンピックに向けた栄養行動に関する協力が盛り込まれたが、高官レベルでの政治対話の成果も含め、今後も緊密に連携していきたい。



（写真）意見交換を終えてDFID関係者と

DFIDは優先課題の一つとして、ODA実績の対GNI比0.7%目標

を掲げてきたが、昨年、それを達成したことに満足している。国際開発大臣は、経済開発、少女と女性、人道支援及びポスト2015年開発目標の4分野に注目しており、取組を進めている。

2015年は様々な面で重要な年となる。2015年以降の開発目標に関する議論だけでなく、開発に向けた金融の在り方、気候変動への対応などでも重要な議論が行われる。

我々は、貧困削減に向けて、開かれた社会・経済、腐敗の根絶、民間企業の成長が重要分野であると考え、重点的に取り組んでいる。

（派遣団）英国では、開発協力に関する戦略の構築、国別計画の策定、実施の各段階について、関係機関の役割分担はどのようになっているのか。また、途上国の持続可能な開発を支援するため、日本はグラントとローン、技術協力などを組み合わる手法を採用しているが、グラント中心の英国はどのような工夫をしているのか。

（DFID）我々は実施機関ではない。様々な政府機関と協力して開発に取り組んでおり、政策に関して相談を受けたり、コメントをしたりしている。我々は28か国に事務所を持っているが、ロンドンとスコットランドを中心に全体的な戦略を策定している。実施機関はスキームごとに異なっている。

援助のスキームには様々なものがあるが、国際開発大臣は経済開発を優先課題の一つとしている。途上国に流入する資金は、投資が援助を上回っており、経済成長が貧困削減に大きな意味を有すると考えている。民間企業の成長は、雇用創出、商品等の供給を通じた生活水準の向上、税収の増加などに貢献し、貧困削減に役立つ。経済成長では、貧しい人、阻害されている人たちに恩恵が届くようにしたい。農業のような生産性の低い産業から製造業などへの移行が重要と考えている。

経済開発に関する政策では、①国際的な基準への適合、②国内のビジネスを正しい形で途上国の開発に巻き込む、③より大きな投資の促進、④開発を促すビジネスへの

支援、⑤包摂的な経済発展の五つを柱にしている。この戦略の実行手段としては、無償資金協力や技術協力以外に、投資を促進するための有償の支援もある。外務・英連邦省や貿易投資省などと連携し、より投資を促す仕組みづくりに取り組んでいる。

(派遣団) マルチラテラルによる援助の場合、英国企業のビジネス、投資をどのように絡めていくのか。

(DFID) 我々は二国間援助の文脈でビジネスが開発により大きな役割を担うように支援している。例えば、南スーダンでは、英国のビール会社が原料を現地調達することにより、長期的視点で開発協力と企業利益をつなげるノウハウ面の支援をしている。

また、DFIDの下にはCDC（旧英連邦開発公社）グループという機関があり、融資のほか、株式の購入や保証の付与など、様々な取組で投資の促進を図っている。CDCの財源は全てDFIDの資金である。法的にはDFID本体もこれらの行為が可能であるが、これまで実施しておらず、CDCを通じてやっていくことになった。現在の枠組みと重複せず、リスクの高い投資や民間企業が取り組まないような投資を支援するための様々なシステムや規則について、現在、検討作業を進めている。

(派遣団) どのように経済開発が生み出す富を国民全体に波及させるのか。

(DFID) 資源関連など富が集中する企業に対し、周辺に対する利益還元を最大化するように促すほか、悪影響を最小化するための協力を行っている。また、様々な産業を発展させ、特定産業に依存しない経済発展を目指している。女性への取組としては、女性を雇用する中小企業、女性が経営する中小企業に対する支援を行っている。

(派遣団) ODAをGNI比0.7%超にするため、どのように財源を確保したのか。

(DFID) 首相の非常に強い意向があった。GNI比0.7%目標を達成するという強いコミットメントは、対財務省交渉で大きな支援となった。一方、その結果、他省庁の予算に対して厳しい措置が採られたため、効果的な予算執行に留意している。

## 2. 外務・英連邦省（FCO）関係者

### (1) 英国外交とアジア

(FCO) アジア・太平洋地域は英国の外交政策の中心に位置している。同地域には多様な経済的な機会があり、世界経済の中心地は徐々に東に移っていると認識している。東アジアの国々は世界情勢に重要な影響を与えており、それは英国にも及んでいる。

同地域での英国外交には三つの柱がある。第一は英連邦諸国との伝統的な関係の強化であり、米国や日本との関係強化も含まれる。第二は民主主義や法の支配といった価値観を共有する東南アジア諸国との関係強化である。第三が中国との現代的な関係の構築である。中国の成長に伴う様々な課題のほか、安全保障上の脅威や国際的ルールへの挑戦にも対応していく必要がある。

三つの柱の下で、アジア太平洋地域において経済関係のほか、安全保障の取組も強化してきた。同時に、法の支配、人権、透明性、開かれた市場など、英国的、西洋的な価値観も広げていきたい。そのような目的達成のためにODAも使われている。

同地域に対するODAでは、中国に対する二国間援助は既に終了し、ベトナムも近い将来に終了する見込みである。今後はミャンマーが主な対象となる。他のドナーとは重複しない、他のドナーの取組を補完するODAを行っている。

DFIDによる協力や国際機関を通じた多国間枠組みでの協力のほか、FCOも現地の大使館を中心に様々な小さなプロジェクトを行っている。

また、FCOとしては、安全保障の問題にも注目しており、中東地域で行っているような司法関係能力の強化、警察力の強化なども国際協力に含まれると考えている。

(派遣団) 英国は現在の日中関係についてどのような認識を持っているか。

(FCO) 伝統的関係を持つ日本と、成長著しく国連安全保障理事会の常任理事国でもある中国は、共に英国にとって重要な国であり、強い関心を持っている。両国が平和的な関係を築くことを期待している。中国の広域的、積極的な行動に懸念を持っている。一方、日本政府が採ってきた対応にも賢いものとそうでないものがあったと思う。力ではなく、ルールに基づく秩序が作られるべきであるという立場は日本と共有する。

(派遣団) 安全保障協力を進める上で我が国に期待する分野はどこか。

(FCO) 安倍総理が訪英の際に出た共同声明では、様々な防衛分野での協力も発表されたが、最も優先度が高かったのはACSAと呼ばれる防衛装備品の相互協力協定である。訓練や防衛技術に関する協力などは、実施には時間がかかるが着実に進めていきたい。英国はこの分野で欧州における最も協力可能なパートナーとなっていきたい。

## (2) FCOとODA政策

(FCO) 英国の開発協力では、DFIDが無償資金協力を行い、その下部組織であるCDCが有償協力のスキームを行っている。そのほか、FCOでは四つのスキームで開発政策を行っている。一つ目はプロジェクトベースでの活動である。二つ目は開発の前線で働く職員への住居や人件費の提供である。2011年から、FCO職員が行うODA関連の業務を金銭換算しODA金額に含める取扱いになった。



(写真) 説明を行うFCO関係者

FCOはDFIDと異なり人件費が多いのでこの取扱い変更のインパクトは大きかった。三つ目がブリティッシュ・カウンシルへの資金供与を通じたODAの価値向上、四つ目が国際機関に対する資金協力である。

(FCO) 従来、英国のODA予算の90%以上はDFIDが支出していたが、近年、他の政府機関による支出が増えている。緊縮財政の中でGNI比0.7%目標を達成したこともあり、開発予算の有効活用について厳しい目が向けられている。そこで、英国の国益をどう追求するかについて国家安全保障会議(NSC)で議論し、各省が開発目

標を共有した上で、協力してプロジェクトを進めている。例を挙げれば、DFIDは貧困削減、FCOはビジネスを巻き込んだ経済発展、国防省は軍事機関に対する訓練などでパキスタンの国家発展に貢献している。支援によって途上国が繁栄すれば英国のビジネスにもつながり、双方の利益となる。来年は総選挙があるが、各党が0.7%目標の維持に言及している。

(派遣団) 英国ではODA戦略の立案はDFIDが責任を負うのか、そうであれば外交政策のツールとしてのODAとの整合性をどう確保するのか。

(FCO) DFIDが戦略立案の責任を有するが、NSCでも達成すべき目標について議論されている。貧困削減が主目標である点は基本的に今も変わらないが、NSCではDFIDの活動と他の活動との組合せの在り方が議論されるようになった。

(派遣団) 日本はODAを触媒にして中小企業の海外展開を支援するなど、ODAを戦略的に活用する方針を打ち出しているが、経済外交の一環としてのODAの活用、官民連携といった点での英国の考え方を伺いたい。

(FCO) 日本の取組は興味深いですが、OECD・DACの技術的なルールにより、企業利益のためにODAを使うことには限界があり、難しいのではないかと認識している。官民連携という点では、ODAプロジェクトのパートナーとして、途上国に進出した企業が現地人の技能習得を支援する取組などを行っている。

(3) 中東・北アフリカに対する英国のODA

(FCO) 中東・北アフリカでは、DFIDとの連携のほか、国防省と連携したODAも行っている。FCOはNGOや国連機関などと協力して、当該地域で政治参加、大衆の声、グッドガバナンスの3分野で様々な取組を行っている。例えば、モロッコでは国会議員が選挙区に事務所を設け、住民の声を聞く取組を支援した。

我々はエジプト、チュニジア、リビアなど、移行期間にある国を重点的に支援している。紛争時の人道支援はDFIDが行うが、国家安定のための長期的支援はFCOの基金で行っている。また、シリア紛争では、シリアとヨルダンを支援している。

(派遣団) いわゆる「破綻国家」への支援を行う際、当事国のオーナーシップについて自覚を持たせるため、どのような支援を行うべきか。

(FCO) 政府が明確でないところへの支援は難しく、全ての国や地域に適用できるやり方は持っていない。個別の問題にこたえる形で別のアプローチを採っている。シリアでは比較的穏健な反政府団体への支援を行っている。ただし、どういう団体が穏健かについては様々な意見があり、定期的に見直すなど難しさがある。リビアでは国連と協力して民主的な選挙、国家建設に向けた支援を行っている。

### 3. 中村浩孝 JICA 英国連絡所首席駐在員

<概況説明>

JICAの英国拠点、アフリカへの航空便ネットワークの多くがロンドン経由であっ

た時代、青年海外協力隊をアフリカに派遣する際のサポート機能を担っていた。また、緊急援助隊の倉庫がヒースロー空港に置かれていた。その後、航空便ルートが多様化や緊急援助隊倉庫のフランクフルトへの移転もあり、現在では英国の開発援助政策の動きをフォローすること、英国の援助機関と情報を共有しつつ、国際援助潮流のアジェンダセッティングに強みを持つ英国のノウハウを吸収すること、さらには、英国のアジェンダセッティングに日本の関心を流し込み、日本のプレゼンスを高める活動などを行っている。



(写真) 中村首席駐在員との意見交換

英国の国際開発政策はDFIDが担い、国際場裡でも動いているが、そのほかに、ODI (Overseas Development Institute) というシンクタンクが様々な発信を行っている。英国ではシンクタンクが開発現場の情報を持っている。また、NGOの活動も活発であり、ODIもNGOから情報を入手し、アカデミアも交えて徹底した議論を行っている。その上で、DFIDが形にして開発潮流をリードするのが英国のやり方である。

#### <意見交換>

(派遣団) JICA研究所とODIとの関係は怎么样了のか。

(首席駐在員) JICA研究所は緒方前理事長の時代に立ち上げたが、援助機関の研究所としての在り方を議論する際、緒方前理事長と当時のODIの所長が懇意であったことから、元所長からも様々なアイデアをいただき立ち上げた経緯がある。

(派遣団) 英国の開発政策において、DFIDは政策立案から、ファンディング、実施に至るまで、どの範囲をカバーしているのか。

(首席駐在員) DFIDは実施機関ではないので、政策立案とファンディングを担当する。そのため、DFIDと議論をしていると、認識の違いから意見がすれ違うことがよくある。JICAから見るとDFIDは現場の情報を持っておらず、現地で活動するNGOや民間企業が情報をもっているため、実施の部分ではそれらが主導することになる。

(派遣団) 英国の開発政策から、日本は何か学ぶべきことがあるか。

(首席駐在員) 英国はODA実績を対GNI比0.7%にする国際目標を2013年にG8諸国として初めて達成した。前年の0.56%から0.14%の引上げだが、英国のGNIを考えれば驚嘆すべきものだ。これまで実現できなかった0.7%目標の法制化について、先日、下院の国際開発特別委員会の図書館からレポートが出るなど、動きが起こっている。

(派遣団) レポートはどのような内容なのか。また、法制化の意図は何か。

(首席駐在員) 0.7%目標の法制化に関するこれまでの議論を整理し、今後どうすべきかに

ついて議論を行うためのたたき台として作成された。法制化をすることで、自らの取組をアピールし、引き続き開発分野で国際社会をリードしたいという意思の表れではないか。

(派遣団) 日本も総額で世界第2位、純額でも第4位のODAを拠出しているが、英国の国際社会に対する影響力の大きさはどこに起因するのか。

(首席駐在員) 英国が対GNI比0.7%目標を達成したこと自体、驚くべきことであるが、加えて、そのほとんど全てがグラントである点は特筆すべきである。英国は1997年の労働党政権以降、貧困削減とグラントにシフトした。英国の意気込みが感じられる。

(派遣団) ポストMDGsに向けて、英国は二国間援助を戦略的に活用しているか。

(首席駐在員) 英国はアジェンダセティングの場であるマルチに人や資金を投入している。その方が意図を反映できるという経験則があるのだろう。インドや南アなど、関連の深い国へのバイもあるが、成長すれば撤退し、資金を最貧国へ回している。

(派遣団) マルチで拠出する場合、イヤーマークをして出すのか。

(首席駐在員) イヤーマークをする場合としない場合の2種類があるが、しないものの額が増えていないのに対して、している拠出の額は増えている。

(派遣団) 英国がマルチの場で議論をリードする場合、どのような特徴があるか。

(首席駐在員) 自らがアジェンダをセットしたものについては、議論をリードし、資金や仲間集めに尽力するが、問題が続くなど、見通しが危ういと判断すると、次のリーダーを見つけてバトンタッチし、自らはさっと手を引く。その見極めが非常にうまい。

(派遣団) 英国はどのような戦略に基づきODAを行っているのか。

(首席駐在員) きっちりと文書になった戦略はないようである。英国では今借款再開の議論が起きているが、どんな国のどんな状況において、借款、無償、技協を使い分けるのかについての分析がない。分析の基となる戦略がないためである。そのため、早ければ今年中にODIの研究者が戦略のたたき台となる文書を書くそうである。

(派遣団) 戦略もなく、現場の情報もないDFIDに適切な開発政策が立案できるのか。

(首席駐在員) その点については、独立評価委員会やメディアなど、各方面から指摘を受けている。DFIDは議会からも呼ばれ、説明責任が求められている。

#### 4. ヘニッグ上院議員

派遣団は、英国議会上院を訪問し、外務委員会所属のヘニッグ上院議員と懇談し、日英関係に関する基本認識、英国上院における国際開発論議の特徴、アジア太平洋情勢に対する認識などについて意見交換を行った。また、懇談に先立ち、同上院議員の案内により、英国上院内を視察した。



(写真) 懇談を終えて