

英国の開発援助政策  
—援助額対 GNI 比 0.7%の目標を達成した英国—

坂 田 和 光

- ① 2013年の英国のODA（政府開発援助）の額は、GNI（国民総所得）比0.72%となり、ODAの国際的な目標値である対GNI比0.7%を公約通り達成した。ODAは、財政がひっ迫している際には、削減候補となりやすい。0.7%の達成は、政府の強い政治的意志を要する。
- ② 英国の開発援助のルーツは植民地政策に遡る。
- ③ 1964年に労働党政権は、援助関連の初めての独立組織として、海外開発省を設置した。以降1997年に至るまで、援助組織は、保守党政権下では外務省傘下の海外開発庁となり、労働党政権下では外務省から独立した海外開発省になるという変遷をたどった。
- ④ 英国の開発援助政策は労働党のブレア政権のときに大きく進展し、国際開発省（DFID）の設立、国際開発法の制定、援助のアンタイド化などが実現した。
- ⑤ これら改革が国内に根付き、国際的に評価されるなか、現保守・自由民主連立政権も、ブレア以降の労働党政権の改革路線を継承した。その文脈のなかで0.7%を達成した。
- ⑥ 英国の援助は、多国間援助の割合が大きく、原則無償資金協力となっている。後発開発途上国（LDCs）への援助の割合が大きく、地域ではアフリカ重視である。また社会インフラ・サービスへの援助の比率が大きい。
- ⑦ 援助政策への国民的理解を得るために政府、DFIDは、政策の透明性・効率性を図る一方で、広報に努めてきた。
- ⑧ 一方で、開発援助に係る課題（優先国、国際機関、ODA卒業国、政治的リーダーシップ、DFIDのキャパシティ、透明性・効率性、国民の支持）が浮上している。
- ⑨ 現在の開発援助政策における英国の強みは、DFIDという強固な体制、開発援助は貧困削減のために行うという分かりやすさに加えて、草の根レベルを含めての開発援助への関心の高さである。
- ⑩ 草の根レベルでの関心の高さの要因として、英国では旧植民地の移民や移民二世が多いことがある。途上国の貧困が、国内問題に直結する。
- ⑪ また英国では寄付文化が発達しており、寄付金の額も多く、有力なNGOも多く存在している。
- ⑫ このような環境のなか、政府は、援助を国民に理解してもらおうという働きかけを熱心に行いつつ、政策を執り行ってきた。
- ⑬ 英国では、他国の貧困が切実な問題として受け止められている。しかしその英国にとっても自国の貧困のほうが更に切実な問題であり、援助額の増額実行は容易なことではなかった。英国は、開発援助先進国の一つの在り方、選択肢を体現している。

# 英国の開発援助政策

## —援助額対 GNI 比 0.7% の目標を達成した英国—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
専門調査員 経済産業調査室主任 坂田 和光

### 目 次

はじめに

#### I ODA 額対 GNI 比 0.7%

- 1 0.7% 設定の経緯
- 2 各国の ODA の対 GNI 比と英国の状況

#### II 開発援助政策の推移

- 1 植民地と「開発援助」
- 2 1960 年以降の開発援助と援助に係る組織の変遷
- 3 1997 年以降の労働党政権の開発援助政策の改革
- 4 保守・自由民主党連立政権の開発援助政策
- 5 英国の開発援助の特徴

#### III 国民的理解に向けて

- 1 国民的理解に向けた主な試み
- 2 開発援助に係る課題

おわりに

## はじめに

2013年の英国のODA（政府開発援助）の額は、米国に次ぐ178.81US億ドル（114.37億ポンド）、GNI（国民総所得）<sup>(1)</sup>比0.72%であることが、2014年4月8日公表のOECD（経済協力開発機構）の速報値で明らかになった。1970年来の、一国のODAの国際的な目標値である対GNI比0.7%を、G7のなかで初めて達成したことになる。

英国は、GNI比0.7%を2013年に達成することを、2004年7月のスペンディング・レビュー（予算の中期見直し）で表明し<sup>(2)</sup>、以来、この年限を様々な機会に内外にアピールし続けてきた<sup>(3)</sup>。世界金融危機の影響でマイナス成長を被った2009年前後を含め、この国際公約を掲げ続け、2013年についに実現させた。

折しも我が国では2014年（平成26年）、「政府開発援助（ODA）大綱」が11年ぶりに改定される。既に2014年6月に有識者懇談会の報告書が出され、10月には、タイトルも新たに「開発協力大綱案」が公表され、意見募集が行われている。これらを踏まえ、2014年末には、新たな開発協力の在り方が示されることになる。国際社会においては、民間資金主導による経済成長を遂げて

いる途上国も出現するなか、OECD開発援助委員会（Development Assistance Committee: DAC）<sup>(4)</sup>では、ODAの位置付けを再考した上での、定義の見直し作業が進められている<sup>(5)</sup>。

本稿では、我が国にとっても国際社会にとっても節目といえる時期に、国際公約を実現し、開発援助コミュニティにおいてもリーダーシップを発揮している英国の開発援助政策について、0.7%達成の意味合い、歴史的経緯、現状、課題を整理して概説する。

## I ODA 額対 GNI 比 0.7%

### 1 0.7%設定の経緯

「ODA 額対 GNI 比 0.7%」の数字<sup>(6)</sup>の歴史は古く、ロバート・マクナマラ（Robert McNamara）世界銀行総裁の要請に基づき1969年の世界銀行・IMF（国際通貨基金）の年次総会に提出された国際開発委員会<sup>(7)</sup>の報告書、いわゆる「ピアソン報告」で広く示された。同報告書は、1970年代の開発戦略を掲げたもので、先進国、途上国、国際機関に、南北問題解決のための努力を呼びかけ、「75年（遅くとも80年）までに政府開発援助をGNP0.70%まで増大する」<sup>(8)</sup>ことを提言している<sup>(9)</sup>。この0.7%の数値は、翌1970

\* 本論文におけるインターネット最終アクセス日は2014年10月14日である。

(1) 国内で生み出された付加価値（GDP）から海外へ支払う所得を除き、海外から受け取る所得を加えたもの。我が国では2000年より前に用いられていた68SNA（国際連合が1968年に勧告した国民経済計算体系）におけるGNP（国民総生産）にほぼ近い。

(2) HM Treasury, *2004 Spending Review New Public Spending Plans 2005-2008*, Cm 6237, 12 July 2004, p.135. <[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20071204130111/http://hm-treasury.gov.uk/media/3/2/sr2004\\_ch15.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20071204130111/http://hm-treasury.gov.uk/media/3/2/sr2004_ch15.pdf)>

(3) Secretary of State for International Development, *Draft International Development (Official Development Assistance Target) Bill*, Cm 7792, January 2010, p.1. <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/228558/7792.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228558/7792.pdf)>

(4) 開発援助を行う国のフォーラム。現在、28か国とEU（欧州連合）がメンバーとなっており、途上国援助の量的拡大とその効率化を図るべく、開発援助問題を検討し、また検証を行っている。

(5) 現在のODAの定義は、①政府または政府の実施機関によって開発途上国または国際機関に供与されるもので、②開発途上国の経済・社会の発展や福祉の向上に役立つために行い、③資金協力については、援助の比率（グラント・エレメント）が25%以上というものである。

(6) ODAの額には、支出総額（Gross Disbursement）と支出純額（Net Disbursement）がある。支出総額から回収額（被援助国から援助国への返済額）を差し引いたものが支出純額である。円借款が多い日本は支出純額と支出総額の差は大きく（2012年で18.6億ドルと10.6億ドル）、無償資金協力が多い英国は逆にその差は小さい（同、14.3億ドルと13.9億ドル）。対GNI比0.7%というときのODAの額は、支出純額を用いている。

(7) 委員長はレスター・ピアソン（Lester Pearson）元カナダ首相。7人の委員の1人が日本の大来佐武郎氏。

年の国際連合（以下「国連」）決議<sup>(10)</sup>に盛り込まれた。0.7%は、根拠のある数字ではなく、ましてや量より質を重視し、被援助国サイドを重視する今の時代の援助には適用できないという指摘もある<sup>(11)</sup>。しかし1970年の国連決議以来、0.7%の数字は繰り返し、国際社会で最高水準の目標として掲げられ、今日に至っている。

## 2 各国のODAの対GNI比と英国の状況

DACのなかで、英国以外に2013年に0.7%のターゲットを達成している国は、ノルウェー（1.07%）、スウェーデン（1.02%）、ルクセンブルク（1.00%）、デンマーク（0.85%）の、北欧諸国を中心とした国である<sup>(12)</sup>。

G7をみると（表1）、英国を除きその割合は、1997年以降、各年、平均共、ほぼ0.1%から0.4%台に低迷している。特に日本、米国、イタリア

が平均を押し下げている。この3か国の2013年の財政は、政府債務残高の対GDP（国内総生産）比、財政収支の対GDP比共に、日本を筆頭に危機的な状況である（図1、2）。税金を他国のために用いるODAは、財政がひっ迫している際には、削減候補となりやすい。この3か国のODAの数字の低迷の背景には相応の財政事情が存在している<sup>(13)</sup>。

それでは英国の財政はというと、決して健全とはいえない。0.7%を実現している他国と比べると最悪の位置にある（図1、2）。実際、デビッド・キャメロン（David Cameron）首相率いる現保守党・自由民主党連立政権（2010年～。以下、歴代の政権については表2参照）も、財政健全化政策を採り続けることを余儀なくされている<sup>(14)</sup>。他方、緊縮財政のなか、非課税貯蓄の上限引上げなど、2015年の総選挙を視野に入

表1 G7のODA額の対GNI比

年	'97	'98	'99	2000	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	平均
カナダ	0.34	0.30	0.28	0.25	0.22	0.28	0.24	0.27	0.34	0.29	0.29	0.33	0.30	0.34	0.32	0.32	0.27	0.29
フランス	0.44	0.38	0.38	0.30	0.31	0.37	0.40	0.41	0.47	0.47	0.38	0.39	0.47	0.50	0.46	0.45	0.41	0.41
ドイツ	0.28	0.26	0.26	0.27	0.27	0.27	0.28	0.28	0.36	0.36	0.37	0.38	0.35	0.39	0.39	0.37	0.38	0.32
イタリア	0.11	0.20	0.15	0.13	0.15	0.20	0.17	0.15	0.29	0.20	0.19	0.22	0.16	0.15	0.20	0.14	0.16	0.17
日本	0.21	0.27	0.27	0.28	0.23	0.23	0.20	0.19	0.28	0.25	0.17	0.19	0.18	0.20	0.18	0.17	0.23	0.22
英国	0.26	0.27	0.24	0.32	0.32	0.31	0.34	0.36	0.47	0.51	0.36	0.43	0.51	0.57	0.56	0.56	0.72	0.42
米国	0.09	0.10	0.10	0.10	0.11	0.13	0.15	0.17	0.23	0.18	0.16	0.18	0.21	0.21	0.20	0.19	0.19	0.16
G7総計	0.28	0.30	0.29	0.32	0.29	0.32	0.32	0.32	0.31	0.31	0.30	0.31	0.29	0.31	0.31	0.31	0.27	0.30

（出典）“Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1],” *OECD. Stat Extracts.* <<http://stats.oecd.org/>> を基に筆者作成。

(8) GNP(国民総生産)については前掲注(1)参照。

(9) 外務省『外交青書 1970年版』第2部第3章第3節を参照。

(10) United Nations, *UN General Assembly resolution 2626 (XXI)*, 24 October 1970, paragraph 43. <<http://www.un-documents.net/a25r2626.htm>>; 外務省国連局経済課「第2次国際連合開発の10年のための国際開発戦略(1970.10.14 A/C.2/L. 1104/Rev.1 1970.10.24 国連決議 2626・25) [付原文]」『関税調査月報』23(5), 1970.9, pp.3-34.

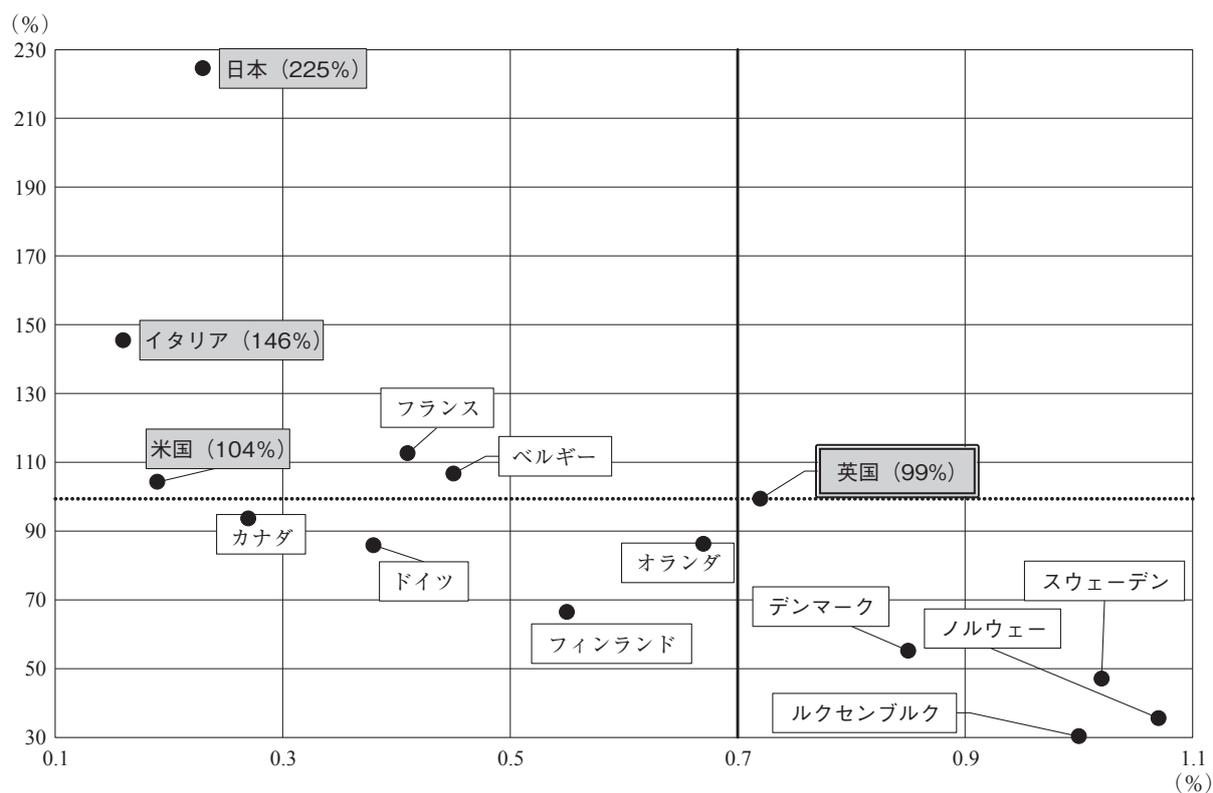
(11) 例えば、Michael A. Clemens and Todd J. Moss, “Ghost of 0.7%: Origins and Relevance of the International Aid Target,” *Center for Global Development Working Paper*, Number 68, September 2005. <[http://www.cgdev.org/files/3822\\_file\\_WP68.pdf](http://www.cgdev.org/files/3822_file_WP68.pdf)>

(12) オランダは、0.7%を僅かに下回り(0.67%)、1974年以降の0.7%割れとなった。非DAC諸国のなかで、アラブ首長国連邦が1.07%を記録している。

(13) 米国は、国の経済規模の大きさから、ODA実額は他国を圧倒的に引き離して第1位である。また米国は1970年の国連決議による0.7%の目標を受諾していない。

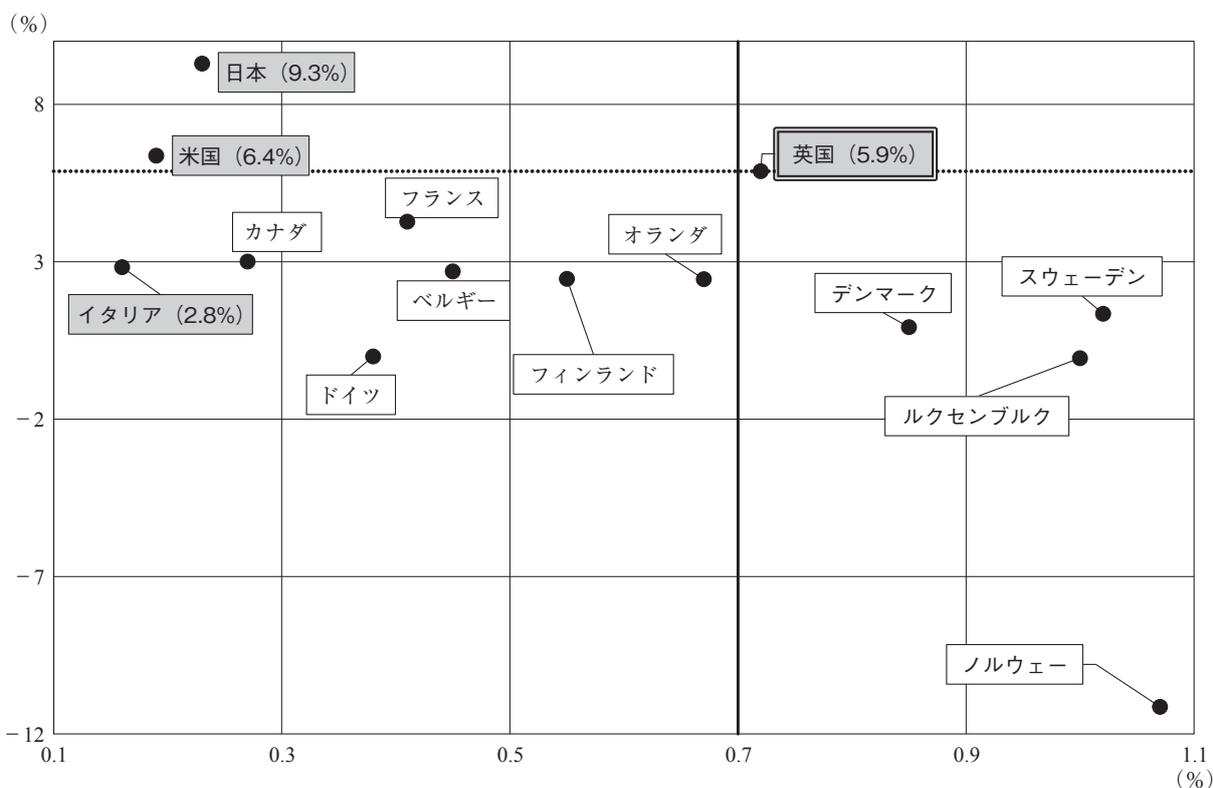
(14) “Chancellor George Osborne’s Budget 2014 speech,” 19 March 2014. <<https://www.gov.uk/government/speeches/chancellor-george-osbornes-budget-2014-speech>>; 岡久慶「【イギリス】2014年度予算」『外国の立法』No.259-2, 2014.5, pp.10-11. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_8655785\\_po\\_02590204.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8655785_po_02590204.pdf?contentNo=1)>

図1 主要国の ODA の対 GNI 比と累積債務の対 GDP 比の相関



(注) 2013 年、支出純額ベース。縦軸は累積債務の対 GDP 比、横軸は ODA の対 GNI 比。  
 (出典) “Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1],” 及び “Economic Outlook No 95 - May 2014 - OECD Annual Projections,”  
 OECD. Stat Extracts. <<http://stats.oecd.org/>> を基に筆者作成。

図2 主要国の ODA の対 GNI 比と財政赤字の対 GDP 比の相関



(注) 2013 年、支出純額ベース。縦軸は財政赤字の対 GDP 比、横軸は ODA の対 GNI 比。  
 (出典) “Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1],” 及び “Economic Outlook No 95 - May 2014 - OECD Annual Projections,”  
 OECD. Stat Extracts. <<http://stats.oecd.org/>> を基に筆者作成。

表2 第二次大戦後の英国の内閣と援助関係組織

首相	政権	任期	援助関係組織
ウィンストン・チャーチル (Winston Churchill)	保守	1940年 5月 ~ 1945年 7月	植民地省
クレメント・アトリー (Clement Attlee)	労働	1945年 7月 ~ 1951年 10月	
ウィンストン・チャーチル	保守	1951年 10月 ~ 1955年 4月	
アンソニー・イーデン (Anthony Eden)	保守	1955年 4月 ~ 1957年 1月	外務省技術協力局
ハロルド・マクミラン (Harold Macmillan)	保守	1957年 1月 ~ 1963年 10月	
アレック・ダグラス＝ヒューム (Alec Douglas-Home)	保守	1963年 10月 ~ 1964年 10月	海外開発省 (ODM)
ハロルド・ウィルソン (Harold Wilson)	労働	1964年 10月 ~ 1970年 6月	
エドワード・ヒース (Edward Heath)	保守	1970年 6月 ~ 1974年 3月	海外開発庁
ハロルド・ウィルソン	労働	1974年 3月 ~ 1976年 4月	海外開発省 (ODM)
ジェームズ・キャラハン (James Callaghan)	労働	1976年 4月 ~ 1979年 5月	
マーガレット・サッチャー (Margaret Thatcher)	保守	1979年 5月 ~ 1990年 11月	海外開発庁
ジョン・メージャー (John Major)	保守	1990年 11月 ~ 1997年 5月	
トニー・ブレア (Tony Blair)	労働	1997年 5月 ~ 2007年 6月	国際開発省 (DFID)
ゴードン・ブラウン (Gordon Brown)	労働	2007年 6月 ~ 2010年 5月	
デビッド・キャメロン (David Cameron)	保守 自民	2010年 5月 ~	

(出典) Owen Barder, "Reforming Development Assistance: Lessons from the UK Experience," *Center for Global Development Working Paper*, Number 70, October 2005 他を基に筆者作成。

れた施策への配分も必要である。

このようななかで対 GNI 比 0.7% を達成できたのは、開発援助を優先度の高い政策に据え続けてきたからにはほかならない。

国際社会をみると、1990年代半ば以降、先進諸国の「援助疲れ」による ODA 額の世界的な減少に対して様々な取組が行われた。1996年5月には、DACの上級会合で国際開発目標 (International Development Targets: IDTs) が採択され、貧困削減が目標に掲げられた<sup>(15)</sup>。これが発展し、2000年以降のミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs) となった<sup>(16)</sup>。9.11

同時多発テロは、「貧困がテロの温床」との警鐘を鳴らし、援助国 (ドナー) 間に、途上国の貧困対策への意識が高まった。その後も、国連開発資金国際会議の「モンテレイ合意」<sup>(17)</sup> (2002年3月)、持続可能な開発に関する世界首脳会議の「ヨハネスブルグ宣言」<sup>(18)</sup> (2002年9月)、DACのパリ援助効果向上ハイレベル・フォーラムの「援助効果向上にかかるパリ宣言」<sup>(19)</sup> (2005年3月、パリ宣言) などを通じ、援助の強化が確認されてきた。

しかし国際社会での追い風があったとはいえ、国内で、国民の理解を得、与党内・議会内

(15) DAC, *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, May 1996. <<http://www.oecd.org/dac/2508761.pdf>>; 「DAC 新開発戦略 (21世紀に向けて: 開発協力を通じた貢献) 序文及び要約」外務省ウェブサイト <[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/dac/sei\\_1\\_10.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/dac/sei_1_10.html)>

(16) ①極度の貧困と飢餓の撲滅、②初等教育の完全普及の達成、③ジェンダー平等推進と女性の地位向上、④乳幼児死亡率の削減、⑤妊産婦の健康の改善、⑥ HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延の防止、⑦環境の持続可能性確保、⑧開発のためのグローバルなパートナーシップの推進という、2015年までに達成すべき八つの目標から成っている。

(17) 「I-3 モンテレイ合意の主な内容」外務省編『政府開発援助 (ODA) 白書—「戦略」と「改革」を求めて— 2002年版』2003.4, p.16.

(18) 外務省「持続可能な開発に関するヨハネスブルグ宣言 (仮訳)」 <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyowssd/sengen.html>>; 「I-6 実施計画 (概要)」外務省編 同上, p.20.

の調整を行い、援助額を増額し、目標を達成するのは、政府の強い政治的意志を要し、大変な隘路を進んできたといえる。

ここに至るまで、英国の開発援助政策はどのように展開してきたのであろうか。

## II 開発援助政策の推移

### 1 植民地と「開発援助」

英国の開発援助のルーツは植民地政策に遡る。19世紀初頭から20世紀にかけて覇権を築いた大英帝国の当初の植民地運営は、内政に関わることは基本的に現地政府に任せるというもので、英国から植民地への恒常的な「援助」<sup>(20)</sup>は行われていなかった。とはいえ、植民地経営は大英帝国の大きな課題であり、1920年代には、多くの研究機関で、農業、人材育成、インフラ整備など植民地に係る多方面の研究が行われた<sup>(21)</sup>。1929年には「植民地開発法」(Colonial Development Act 1929)<sup>(22)</sup>が制定され、植民地の農業や産業の発展のため、ファンドを組み資金を投下することが定められた<sup>(23)</sup>。

1930年代後半は、騒乱が相次ぐなど、植民

地全体に社会不安が広がり、植民地の劣悪な労働環境、居住環境に目が向けられるようになった。最終的に、1940年に植民地開発法に代わり「植民地開発福祉法」(Colonial Development and Welfare Act 1940)が制定される結果となった。同法の下、ファンドは拡充され、植民地の福祉や教育にも資金が供出されるようになった<sup>(24)</sup>。第二次世界大戦後のクレメント・アトリー(Clement Attlee)労働党政権(1945~51年)の法改正により、ファンドは更に拡充、援助額は増大した<sup>(25)</sup>。

一方、戦後から1960年代にかけて植民地の独立が相次いだ。独立の様相は様々であるが、植民地を管轄する英国植民地省の職務に、非植民地化の支援も加わり、職員は、「植民地住民の最大利益」という原則の下、英国の利害と対立しながらも、国家建設を支援し、独立を後押ししたとも伝えられている<sup>(26)</sup>。独立した国の多くは英連邦(Commonwealth of Nations)に加盟した<sup>(27)</sup>。

英国政府は1958年に、援助の対象を、従来の植民地から、旧植民地の英連邦加盟国と一部非加盟国に広げるとを宣言した。植民地で始められた英国の開発援助は、新たな独立国との

(19) 「援助効果にかかるパリ宣言」(和訳文作成：国際協力銀行(JBIC)) OECD ウェブサイト <<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/36477834.pdf>> ; 「囲み2 「援助効果向上に関するパリ宣言」とそのフォローアップ」外務省編『政府開発援助(ODA)白書—日本の国際協力— 2007年版』2007.12, p.33.

(20) 植民地に対して行われた、現在の開発援助に類する資金供与、すなわち、政府または政府の実施機関が、植民地の経済(後年、福祉も)の向上に役立つために行う資金供与について、諸々の文献に倣い、「援助」の言葉を用いる。

(21) Overseas Development Institute, *British Aid-5 Colonial Development*, 1964, p.12. <<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8077.pdf>>

(22) Colonial Development Act, 1929 (c.5). <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/20-21/5?timeline=true>>

(23) 植民地開発法第1条に、“thereby promoting commerce with or industry in the United Kingdom”とあり、同法の究極の目的は、英国の貿易や産業の発展にあることを示している。

(24) Owen Barder, “Reforming Development Assistance: Lessons from the UK Experience,” *Center for Global Development Working Paper*, Number 70, October 2005, p.4. <[http://www.cgdev.org/files/4371\\_file\\_WP\\_70.pdf](http://www.cgdev.org/files/4371_file_WP_70.pdf)> ; National Audit Office, *DFID - Study on Rural Poverty in Developing Countries (Ref: GEN/6/36) Final report 2.0*, September 2006, p.54. <[http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2007/03/0607\\_DFIDRural\\_Poverty\\_final.pdf](http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2007/03/0607_DFIDRural_Poverty_final.pdf)>

(25) 「植民地開発攻勢」「第二次植民地占領」とも評されている。前川一郎「アフリカからの撤退—イギリス開発援助政策の顛末—」『国際政治』173号, 2013.6, p.16 参照。

(26) Barder, *op.cit.*(24), p.5 ; Uma Kothari, “From colonial administration to development studies: a post-colonial critique of the history of development studies,” *A Radical History of Development Studies*, 2004, p.56. <<http://courses.arch.vt.edu/courses/wdunaway/gia5524/kothari.pdf>>

(27) ヨルダンなど中東の国々は加盟しなかった。

関係の再構築という差し迫った要請から、旧植民地への援助に引き継がれたのである<sup>(28)</sup>。植民地省の職員の多くは、その後、公的機関、コンサルティング、シンクタンク、あるいはアカデミズムの世界で、開発援助に関わることになった。

帝国主義時代の植民地への開発援助と、現代の開発援助とは根本的に異なるものの、被援助国の顔ぶれ、開発援助に関わる人材、研究機関・アカデミズムの系譜をみても、連続性が認められる。

## 2 1960年代以降の開発援助と援助に係る組織の変遷

英国の援助の歴史のなかでも1960年代は、国内的には植民地に対する援助が非植民地に広がり、援助に係る新たな組織が設立され(後述)、国際的にはOECDとOECD/DACが発足(1961年)した時期であり、画期といえる。

1961年、ハロルド・マクミラン(Harold Macmillan)保守党政権(1957~63年)のときに、外務省に技術協力局(Department for Technical Cooperation)が新設された。複数の省庁に分散していた植民地向けの技術部門を統合したもので、規模が縮小した植民地省の職員も多く異動し、植民地省時代の「援助」に係る知見をいかした。

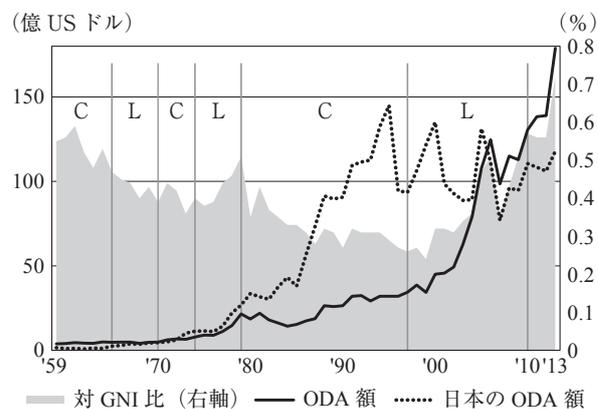
1964年、13年ぶりに政権の座に就いた労働党(第1次ハロルド・ウィルソン(Harold Wilson)政権:1964~70年)は、公約を実現し、援助関連の初の独立組織として、海外開発省(Ministry of Overseas Development: ODM)を設置した。既存の技術協力局と、他の海外援助政策担当部門を統合したもので、最初の3代の長は閣内大臣で

あった<sup>(29)</sup>。しかしウィルソン政権下で、援助額の伸びは僅かであり(図3)<sup>(30)</sup>、海外開発省は独立機関で在り続けたものの、1967年からトップは閣外大臣に格下げとなり、政治力は低下した。<sup>(31)</sup>

1970年に、保守党政権(エドワード・ヒース(Edward Heath)政権:1970~74年)に代わると、海外開発省は外務・英連邦省傘下の海外開発庁(Overseas Development Administration)となり、外務大臣の指揮下に入った。以降1997年に至るまで、援助組織は、保守党政権下では外務・英連邦省傘下の海外開発庁となり、労働党政権下では外務・英連邦省から独立した海外開発省になるという変遷をたどった。

この間、第2次ウィルソン政権(1974~76年)では、1975年に*The Changing Emphasis of Britain's Aid Policies: More Help for the Poorest*と題するホワイトペーパー(白書)を出し、オイルショックによる影響が最も甚大な最貧国の、更に最貧困層に援助を集中させるべきであると説

図3 英国のODA供与額と対GNI比



(注) 支出総額ベース。C: Conservative (保守党)、L: Labour (労働党)。

(出典) "Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1]," OECD. *Stat Extracts*. <<http://stats.oecd.org/>> を基に筆者作成。

(28) 廣木重之「わが国ODA実施体制の変遷と時代の要請」『外務省調査月報』2007(2), 2007.10, p.4.

(29) "How Development Assistance from France and the United Kingdom Has Evolved: Fifty Years on from Decolonisation," *Dossier Africa: 50 years of independence - Review Major development policy trends*, 2010, paragraph 17. <<http://poldev.revues.org/137>>

(30) 図3~7、9~11では比較のために日本の値も掲載している。日本のODAは、1954年のコロンボ・プランへの加盟に始まる。

(31) スタッフは、エコノミストや統計学者も含み、1965年には23人であったが1968年には120人に急増している。Barder, *op.cit.*(24), p.7.

いている<sup>(32)</sup>。

第2次ウィルソン政権の後継のジェームズ・キャラハン (James Callaghan) 労働党政権 (1976～79年) のときに、産業界や貿易産業省からの圧力で、無償資金 (贈与)<sup>(33)</sup> と輸出信用<sup>(34)</sup> を組み合わせた ATP (Aid and Trade Provision) という混合借款のスキームが導入された。輸出信用が付されているため、プロジェクトの受注は英国企業に限られる。援助に際して、プロジェクトの受注先をドナー国の企業に限定するなど条件を付すものを、タイド (ひも付き) 援助というが、この ATP のスキームそのものがタイド援助ということになる。

ウィルソン、キャラハンと続く労働党政権は、外交政策から独立した援助政策を試み、海外開発省を新設し、貧困層への援助という政策理念を掲げたが、海外開発省は途中から閣外大臣が率いる組織に甘んじ、ATP も受け入れるなど、政治力を欠いた<sup>(35)</sup>。

混合借款の ATP は、マーガレット・サッチャー (Margaret Thatcher) 政権 (1979～90年) で盛んに用いられ、途上国のなかでも所得の高い国の大型プロジェクトが選好される結果となった<sup>(36)</sup>。援助額自体は、「小さな政府」を反映して1980年代半ばにかけて落ち込んでいる (図3)。サッチャー政権では政治的、貿易・産業的観点にも

重きを置いて援助資金を配分することが公言されたが<sup>(37)</sup>、ジョン・メージャー (John Major) 政権 (1990～97年) の1990年代には風向きが変わってきた。一つには、マレーシアのペルガウ・ダム建設プロジェクトにまつわるスキャンダル<sup>(38)</sup> で、ATP やタイド援助に対する批判が強まってきたことがある。ペルガウ・ダム・プロジェクトに係る訴訟で、援助資金を、商業目的で用いることは違法と処断された<sup>(39)</sup>。国際情勢も変化した。東西冷戦の終結で、援助への政治的配慮の必要性が減ってきた。また、貧困削減が国際社会でも援助の焦点となり始めた。援助額は、好景気に与って増大し、メージャー政権末期には34.3億USドルに達した (ただし対GNI比は低下している。図3参照)。

90年代のこの環境のなかで、野党労働党は、政権獲得後の援助政策を模索していたことになる。

### 3 1997年以降の労働党政権の開発援助政策の改革

英国の開発援助政策が大きく進展したのは労働党のトニー・ブレア (Tony Blair) 政権 (1997～2007年) のときである。

<sup>(32)</sup> ODM, "Changing Emphasis in British Aid Policies: Help for the Poorest," *Population and Development Review*, vol.2, No.1, March 1976, p.157; Barder, *ibid.*, p.8.

<sup>(33)</sup> 被援助国に対し返済の義務を課さない資金。

<sup>(34)</sup> 輸出者が輸入者に与える信用。具体的な形として、援助国の輸出者が、援助国の輸出信用供与機関から資金を借り、被援助国の輸入者から代金を事後的に回収するときに返済するなど。

<sup>(35)</sup> 海外開発省 (ODM) の力が弱く、関係省庁による協議では、「予算を決定する財務省、財政支援などを通じて短期的政治成果を狙う外務省、ひもつき援助を通して通商上の利益を採る貿易局らが、事業の実施のみを司る ODM 以上に大きな発言力を有していた」という。前川 前掲注<sup>(25)</sup>, p.22 に引用。Adrian Hewitt, "British Aid Policy and Practice," *Development Policy Review*, vol.A11, Issue 2, October 1978, p.52.

<sup>(36)</sup> Barder, *op.cit.*(24), p.9.

<sup>(37)</sup> Neil Marten, "Overseas Aid," *HANSARD 1803-2005*, vol 979, 20 February 1980, cc464-72. <<http://hansard.millbanksystems.com/commons/1980/feb/20/overseas-aid>>; Barder, *ibid.*, p.9.

<sup>(38)</sup> ペルガウ・ダムは、英国の援助で1991年から2000年にかけて建設されたマレーシアの水力発電ダム。建設には、ATPスキームが用いられ、保守党政権に近い立場のコンソーシアムが受注した。マレーシア政府への武器輸出の見返りに強行されたとみられている。建設費が異常に高い上に発電効率も悪く、納税者の英国国民、電力消費者のマレーシア国民双方への負担となった。

<sup>(39)</sup> Barder, *op.cit.*(24), p.10.

## (1) マニフェストとホワイトペーパー

労働党は、既に1997年総選挙のマニフェストで、援助を政府のメインストリームに再び据え、閣内大臣が率いる新たな援助機関を設立し、ODA額の対GNI比0.7%を達成することを掲げ<sup>(40)</sup>、改革への意欲を示している。

開発援助政策に対する労働党の熱心な姿勢は、2010年までの与党時代に4本ものホワイトペーパーを刊行し、自らの姿勢を内外に示したことでみとれる<sup>(41)</sup>。特に1997年のホワイトペーパーは、選挙戦からの主張を反映させたもので、貧困削減を援助の主目的とすることを掲げた上で、環境、貿易、農業などの政策と開発援助政策との一貫性の確保、援助額の対GNI比0.7%の達成、アンタイド化<sup>(42)</sup>の推進、ATPの廃止、国際開発法の制定(後述)といった改革を打ち出している。

そのほかのホワイトペーパーでも、アンタイド化宣言(2000年)、開発援助関係の国際機関の改革支援(2006年)、紛争国・脆弱国の支援(2009年)など、政権の決意を表明している。

## (2) ブレア労働党政権下の改革

政権の熱意が結実した代表的なものが国際開

発省の設立と国際開発法の制定、そしてアンタイド化である。

## (i) 国際開発省の設立

1997年5月、ブレア政権発足とともに、外務・英連邦省傘下の海外開発庁に代わって、開発援助を担当する独立機関として、国際開発省(Department for International Development: DFID)が新設された。トップは閣内大臣である。

初代国際開発大臣のクレア・ショート(Clare Short)は、1996年来シャドー・キャビネットの海外開発大臣を務めた党の実力者で「国民にカリスマ的な人気」<sup>(43)</sup>があったと言われている。ショート国際開発大臣は、ブレア首相、ゴードン・ブラウン(Gordon Brown)財務大臣との緊密な協力関係の下、援助政策を推進した<sup>(44)</sup>。歴代の国際開発大臣は表3のとおりである。

DFIDは、開発援助政策全般を所管すると共に援助プログラムの大半を実施している<sup>(45)</sup>。就職先としても財務省や外務・英連邦省を上回る人気ということで、優秀な人材に恵まれている<sup>(46)</sup>。2013年の職員数は2,972人で<sup>(47)</sup>、その半数が、途上国に配置されている<sup>(48)</sup>。本省と、裁量権の大きい現地事務所との両輪体制で援助政策が企画され実施される方式は、decentral-

(40) "new Labour because Britain deserves better: Britain will be better with new Labour," *Archive of Labour Party Manifestos*. <<http://www.labour-party.org.uk/manifestos/1997/1997-labour-manifesto.shtml>>

(41) メインタイトルはいずれも *Eliminating World Poverty* である。Department for International Development (DFID), *Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century, White Paper on International Development*, Cm 3789, November 1997. <<http://www.bristol.ac.uk/poverty/downloads/keyofficialdocuments/Eliminating%20world%20poverty%20challenge.pdf>>; *idem*, *Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor, White Paper on International Development*, Cm 5006, December 2000. <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/whitepaper2000.pdf>>; *idem*, *Eliminating World Poverty: Making Governance Work for the Poor, White Paper on International Development*, Cm 6876, July 2006. <[http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/272330/6876.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/272330/6876.pdf)>; *idem*, *Eliminating World Poverty: Building our Common Future*, Cm 7656, July 2009. <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/229029/7656.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/229029/7656.pdf)>

なお、援助に係るホワイトペーパーは、過去1960年、1965年、1975年に刊行されている。1960年を除いて、労働党政権下。現・保守・自民連立政権ではホワイトペーパーは出していないが、2011年3月刊行の *UK aid: Changing lives, delivering results* と題する報告書で中期計画を示している。

(42) アンタイドは、援助プロジェクトの受注に特に条件が付かないこと。タイド(ひも付き)の逆。

(43) 山本愛一郎「イギリスから見た海外事情 途上国援助に熱心な理由 下」『世界週報』4180号, 2005.1.25, p.62.

(44) 松隈潤「第2章 主要先進国の動向(1)イギリス、フランス、ドイツ、スウェーデン」ODA研究会『主要先進国における海外援助の制度と動向に関する調査』(参議院外交防衛委員会調査室委託調査)2008.3, p.33. <[http://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/ayumi/pdf/oda\\_kenkyukai.pdf](http://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/ayumi/pdf/oda_kenkyukai.pdf)>

(45) 2013年はODA額114.37億ポンドのうち87.8%、100.40億ポンド分をDFIDが支出した。

表3 歴代の国際開発大臣

	政党	任期	首相
クレア・ショート (Clare Short)	労働	1997年 5月 ~ 2003年 5月	トニー・ブレア
ヴァレリー・アモス (Valerie Amos)	労働	2003年 5月 ~ 2003年 10月	トニー・ブレア
ヒラリー・ベン (Hilary Benn)	労働	2003年 10月 ~ 2007年 6月	トニー・ブレア
ダグラス・アレキサンダー (Douglas Alexander)	労働	2007年 6月 ~ 2010年 5月	ゴードン・ブラウン
アンドリュー・ミッチェル (Andrew Mitchell)	保守	2010年 5月 ~ 2012年 9月	デビッド・キャメロン
ジャスティン・グリーンング (Justine Greening)	保守 自民	2012年 9月 ~	デビッド・キャメロン

(出典) DFID, *Annual Report* 各年を基に筆者作成。

izationと称され、DFIDの活動原理とも言われている<sup>(49)</sup>。大学やシンクタンクと連携し、調査・分析を行い、開発援助政策に反映させていることもDFIDの特徴である<sup>(50)</sup>。

(ii) 2002年国際開発法

DFIDと並んで英国の強力な援助体制を支えているのが、「2002年国際開発法」(International Development Act 2002 (c.1))である。

20条からなる基本法で、開発援助は、原則として貧困の削減に貢献するためだけに行い<sup>(51)</sup>、その目的を、「持続可能な開発の促進」と「人々の福祉改善」と明記している。タイド援助が違法ということが法律でも定められたことになる。

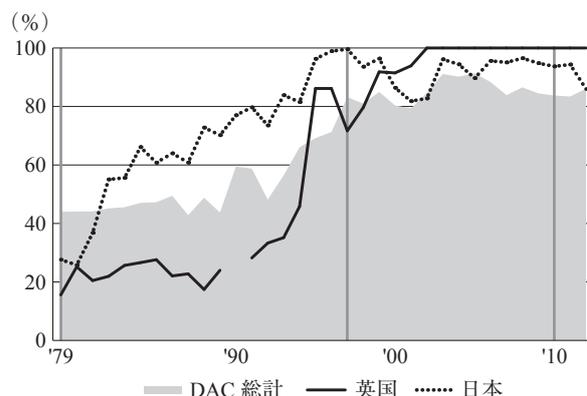
(iii) アンタイド化

ブレア労働党政権は、発足当初から内外にアンタイド化を主唱してきた。2000年のホワイトペーパーで、タイド援助は、その価値を25%減じるとして、2001年4月にタイド援助を完全にやめることを表明<sup>(52)</sup>、アンタイド化は実

現した(図4)。

英国の動きは、他のドナー国に影響を与えた。2001年4月に開催されたDAC上級会合は、後発開発途上国(LDCs)<sup>(53)</sup>向け援助のアンタイド化に関する勧告を採択した<sup>(54)</sup>。2008年には、後発開発途上国に加え、重

図4 二国間援助のアンタイド比率の推移



(注) 契約ベース。英国の1990年のデータは、ブランクになっている。  
(出典) “DAC7b Tying Status of Bilateral ODA,” *OECD. Stat Extracts*. <<http://stats.oecd.org/>>を基に筆者作成。

(46) DAC, *The United Kingdom: Development Assistance Committee (DAC) Peer Review*, 2010, pp.57, 67. <<http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/45519815.pdf>>

(47) 数字は年平均。DFID, *Annual Report and Accounts 2012-13*, 27 June 2013, pp.43, 51, 237. <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/208445/annual-report-accounts2013-13.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/208445/annual-report-accounts2013-13.pdf)>

(48) 海外事務所は一時期51を数えたが、現在は28である。

(49) DAC, *op.cit.*(46), pp.59-60.

(50) *ibid.*, pp.60-61.

(51) 同法第1条に、「国務大臣は、人ないし機関に対して、貧困削減に貢献しそうな場合には開発支援を提供することができる」と規定している。“The Secretary of State may provide any person or body with development assistance if he is satisfied that the provision of the assistance is likely to contribute to a reduction in poverty.” (下線は筆者による。) ただし、人道援助や英国の海外領土への援助はこの限りではない。

(52) DFID (2000), *op.cit.*(41), pp.94-95. 財務省のスペンディングレビューでは、アンタイドで、コストは15%から30%圧縮されるとしている。HM Treasury, *Spending Review 2002*, p.102.

債務貧困国 (Highly Indebted Poor Countries: HIPC) まで、アンタイトの勧告の対象を拡大している<sup>(55)</sup>。

国内企業の利益や雇用を重視しタイトを支持する声もあるなかでアンタイト化が進んだ背景には、タイトに係るスキャンダルで、マスコミ、NGO、学界などが、不正排除や援助の効率化のためにアンタイトを強く主張するようになってきたこと、ショート国際開発大臣のリーダーシップが発揮されたことなどが指摘されている<sup>(56)</sup>。

### (3) ODA 額

1997年以降の労働党政権下の ODA 額は、ブレア政権発足当初は、シーリング順守という選挙公約に従い<sup>(57)</sup>、特に変化はみられなかったものの、2000年に前年の34.2億 US ドルから45.0億 US ドルに急伸、対 GNI 比も 0.3% 台を回復した (図3)。冒頭にも言及したが、2004年には、財務省との間で、2013年に対 GNI 比 0.7% を実現する協議が調った。援助額は増大し、2006年には日本を抜いて世界第2位となっている。

## 4 保守・自由民主党連立政権の開発援助政策

### (1) キャメロン政権の援助政策—援助効果独立委員会の設立—

保守党の、2000年代の野党時代の援助に係るアジェンダや、自由民主党との連立合意には、英国は最貧国を助ける道義的責任があり、DFID は閣内大臣が率いる独立機関で在り続けるべきで、2013年には対 GNI 比 0.7% を達成する旨が、記されている<sup>(58)</sup>。ブレア政権の援助改革の大枠を保守党は認めていることが分かる。

労働党の開発援助政策に対する保守党の批判は、効率性・透明性の点に向いている。具体的には、①インプットを重視しすぎ、成果を上げていないケースがある、②援助の効果が検証されていない、③散弾銃のような支出で一部のプロジェクトしか情報開示されていない、④有効性を見定めずに国際機関や NGO への支出が行われている、⑤調査が不十分で、利益誘導集団に資金を供与したケースがある、などである<sup>(59)</sup>。

政権獲得後、これらの批判的分析を政策に反映させた代表例が、DFID の ODA プロジェクトを監視する、援助効果独立委員会 (Independent

53) 後発開発途上国とは、国連開発計画委員会が認定した基準に基づき、国連経済社会理事会の審議を経て、国連総会の決議により認定された、特に開発の遅れた国々を指す。いくつかの指標があるが、1人当たり GNI(2008-10年平均)では992USドル以下の国をいう。2014年にサモアが卒業し、現在、48か国が該当する。United Nations Department of Economic and Social Affairs, "List of Least Developed Countries." <[http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc\\_list.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc_list.pdf)>; 外務省ウェブサイト <[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/ohrlls/ldc\\_teigi.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/ohrlls/ldc_teigi.html)>

54) DAC, *DAC Recommendation on Untying ODA to the Least Developed Countries*, July 2008. <<http://www.oecd.org/dac/41707972.pdf>>; 「DAC「LDC向けアンタイト化勧告」の対象変更」外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/dac/untied2008.html>>; 「後発開発途上国向け援助のアンタイト化」『OECD政策フォーカス』31号, 2001.9, p.1. <<http://www.oecd.org/dac/untied-aid/2002986.pdf>>; 飯島聰・佐久間真実「英国援助政策の動向—1997年の援助改革を中心に—」『開発金融研究所報』19号, 2004.6, p.125. <[http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC\\_and\\_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jbic/report/review/pdf/19\\_06.pdf](http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jbic/report/review/pdf/19_06.pdf)>

55) 重債務貧困国 (HIPC) とは、世界銀行と IMF が債務削減を行うに際して認定した、重い債務を負っている途上国のこと。アンタイト化勧告の対象が HIPC に拡大することで、新たにカメルーン、コートジボワール、ガーナ、ギニア、コンゴ共和国、ボリビア、ホンジュラス、ニカラグアの低中所得国がアンタイト化の対象となった。

56) 飯島・佐久間 前掲注<sup>54</sup>, p.155.

57) DFID (1997), *op.cit.*(41), p.128.

58) The Conservative Party, *One World Conservatism A Conservative Agenda for International Development, Policy Green Paper*, No.11, 13 July 2009, pp.45, 51. <<http://www.conservatives.com/~media/Files/Green%20Papers/OneWorldConservatism.ashx?dl=true>>; Cabinet Office, *The Coalition: our programme for government*, May 2010, p.22. <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/78977/coalition\\_programme\\_for\\_government.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78977/coalition_programme_for_government.pdf)>

59) The Conservative Party, *ibid.*, pp.11-12, 14-19, 47-52.

Commission for Aid Impact: ICAI) の新設である<sup>(60)</sup>。独立機関である ICAI は 2011 年から業務を開始し、下院国際開発委員会に、問題のあるプロジェクトなどについてこれまで 30 余の報告書を提出している。

## (2) 援助資金の供与先の絞込み

キャメロン政権の、労働党の援助政策からの大きな変更は、援助の供与先を絞り込んだことである。政府、DFID は 2011 年 3 月に、援助の優先国を従来の 43 か国から 27 か国とし、16 か国への二国間援助を段階的に終了することを中期計画で公表した<sup>(61)</sup>。16 か国には、途上国を卒業したベトナム、ロシア、高中所得国(表 4)

の中国のほか、ブルンジ、ニジェール、レソト、アンゴラ、ガンビア、カンボジアの後発開発途上国(LDCs)も含まれる。貧困の削減を援助の主目的に掲げ、後発開発途上国への援助を重視している英国であるが(後述)、これらの6か国では実績があげられなかったことから、他のドナーや多国間援助(国際機関を通じた援助)に委ねるほうがよいと判断したものである<sup>(62)</sup>。

優先国は、2011年の南スーダンの独立に伴い28か国となった(表5)。ただしジャスティン・グリーンニング(Justine Greening)国際開発大臣は、2012年11月にインドへの、2013年4月には南アフリカへの二国間援助を、実施中のプロジェクトも含めて共に2015年までに終了させるこ

表 4 開発途上国の所得分類

略称	名称	日本語	分類付与機関
LDCs	Least Developed Countries	後発開発途上国	国際連合(開発計画委員会)
LICs	Low Income Countries	低所得国	世界銀行
LMICs	Lower Middle Income Countries	低中所得国	世界銀行
UMICs	Upper Middle Income Countries	高中所得国	世界銀行

(出典) 外務省『2013年版政府開発援助(OA)白書』2014.2, p177を基に筆者作成。

表 5 英国の援助供与優先国

分類	数	アフリカ	アジア
LDCs	13+6	コンゴ民主共和国、エチオピア、リベリア、マラウイ、モザンビーク、ルワンダ、シエラレオネ、ソマリア、南スーダン、スーダン、ウガンダ、タンザニア、ザンビア	アフガニスタン、バングラデシュ、ミャンマー、ネパール、イエメン、パレスチナ
LICs	2+2	ケニア、ジンバブエ	キルギス、タジキスタン
LMICs	2+2	ガーナ、ナイジェリア	インド、パキスタン
UMICs	1	南アフリカ	
合計	28	18	10

(注) 太字イタリックは DFID が「脆弱国」とみなした国。

(出典) DFID, *Annual Report and Accounts 2013-14*, p.55. <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/331591/annual-report-accounts-2013-14a.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/331591/annual-report-accounts-2013-14a.pdf)> ; DAC, "DAC List of ODA Recipients Effective for reporting on 2012 and 2013 flows." <<http://www.oecd.org/dac/stats/DAC%20List%20used%20for%202012%20and%202013%20flows.pdf>> を基に筆者作成。

(60) 大野泉「英国・ドイツ出張報告」2011.10.6, p.4. <[http://www.grips.ac.jp/forum/pdf11/UK\\_Germany/1006\\_UK\\_Germany\\_Report.rev.pdf](http://www.grips.ac.jp/forum/pdf11/UK_Germany/1006_UK_Germany_Report.rev.pdf)>

(61) DFID, *UK aid: Changing lives, delivering results*, March 2011, p.29. <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/67584/BAR-MAR-summary-document-web.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67584/BAR-MAR-summary-document-web.pdf)> 16 か国は、アンゴラ、ボスニア、ブルンジ、カメルーン、カンボジア、中国、ガンビア、インドネシア、イラク、コンゴ、レソト、モルドバ、ニジェール、ロシア、セルビア、ベトナムである。

(62) DFID, *Bilateral Aid Review Technical Report*, March 2011, p.5. <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/214110/FINAL\\_BAR\\_20TECHNICAL\\_20REPORT.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/214110/FINAL_BAR_20TECHNICAL_20REPORT.pdf)>

とを表明している<sup>(63)</sup>。なお、途上国のなかに、DFID が脆弱国 (fragile states)<sup>(64)</sup> と位置付けている国が特定されているものだけで 22 개국ある。ブルンジ、イラク以外の脆弱国は、優先国に残っている (表 5 イタリック)。

キャメロン政権では、多額の援助資金の供出先である国際機関についても初めて調査を行い、中期計画と同時に、*Multilateral Aid Review* として公表した<sup>(65)</sup>。この報告に基づき、中期計画で、バリュー・フォー・マナー<sup>(66)</sup>が見込めないと判断した、ILO (国際労働機関) など 4 機関への資金供出をやめることを表明した<sup>(67)</sup>。

### (3) 小括

保守・自由民主党連立政権で、優先国や国際機関の大胆な切込みが行われたものの、開発援助そのものは政策のメインストリームで在り続けた。これは、DFID や国際開発法を始めとした、労働党政権の一連の改革が根付き、国内的にも、そして国際的にも評価されていることが大きい<sup>(68)</sup>。またそれに伴い、国際社会での責任も重くなった。キャメロン首相は、2012 年に、国連のポスト 2015 年開発目標に関するハイレ

ベルパネルの共同議長の 1 人に就任している。政権交代を経ても英国は開発援助コミュニティの紛れもないリーダー国として、開発援助をけん引する立場にある。

労働党の国際公約であった ODA 額の対 GNI 比 0.7% の実現は、かつて開発援助政策を傍流に置いていた保守党の「解毒作用 (detoxifying)」と指摘する声もある<sup>(69)</sup>。思惑はどうか、国内外の状況にも与り、キャメロン政権は一連の労働党政権の改革路線の大筋を現段階では継承している。その文脈のなかでの 0.7% 達成といえる。

次項では英国の援助の特徴を述べる。

## 5 英国の開発援助の特徴

### (1) 多国間援助・無償援助の割合

英国の援助は、多国間援助の割合が大きい (図 5)。DFID は、多国間援助のメリットを、二国間では行き届かない地域への援助を可能とし、供与先の国際機関への影響力を高めることができる<sup>(70)</sup>と説明している。サッチャー時代に特に多国間援助が好まれていたのは、自国の援助体制をできるだけ軽くしたかったからと

<sup>(63)</sup> Justine Greening, "India: Greening announces new development relationship," 9 November 2012. <<https://www.gov.uk/government/news/india-greening-announces-new-development-relationship>> ; *idem*, "UK to end direct financial support to South Africa," 30 April 2013. <<https://www.gov.uk/government/news/uk-to-end-direct-financial-support-to-south-africa>> ; Mark Tran, "UK MPs censure DfID over decision to end aid to India and South Africa," 8 January 2014. [theguardian.com](http://www.theguardian.com/global-development/2014/jan/08/uk-mps-dfid-end-aid-india-south-africa) <<http://www.theguardian.com/global-development/2014/jan/08/uk-mps-dfid-end-aid-india-south-africa>>

<sup>(64)</sup> 定義は、組織 (世界銀行、EU など) によって異なる。DFID は、政府が国民の大多数に、司法、安全といった国家として不可欠な機能を与えられない国、あるいはその意志に欠ける国と定義し、世界銀行やウブサラ大学紛争データベースなどの指標を基にリストアップしている。House of Commons International Development Committee (HCIDC), *Working Effectively in Fragile and Conflict-Affected States: DRC and Rwanda*, 12th Report of Session 2010–12, HC 1133, 5 January 2012, pp.14–16. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmintdev/1133/1133.pdf>>

<sup>(65)</sup> DFID, *Multilateral Aid Review: Ensuring maximum value for money for UK aid through multilateral organisations*, 1 March 2011. <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/67583/multilateral\\_aid\\_review.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67583/multilateral_aid_review.pdf)>

<sup>(66)</sup> 支払 (money) に対して最も価値の高いサービス (value) を供給するという考え方のこと。

<sup>(67)</sup> ほかに、UNISDR (国連国際防災戦略事務局)、UN-HABITAT (国連人間居住計画)、UNIDO (国連工業開発機関)。DFID, *op.cit.*(65), p.34.

<sup>(68)</sup> 例えば DAC のピアレビュー (相互審査) の記述など (DAC, *op.cit.*(46))。ピアレビューは、DAC 中の 2 개국と DAC 事務局による、各加盟国への調査報告書。各国、4、5 年ごとに行われる。英国については 2010 年が最新で、イタリアと米国が調査を行っている。

<sup>(69)</sup> Claire Provost and Mark Tran, "Aid: how much does the UK spend, why it's important and how it works," 20 March 2013. [theguardian.com](http://www.theguardian.com/global-development/2013/mar/20/uk-aid-spend-important-works) <<http://www.theguardian.com/global-development/2013/mar/20/uk-aid-spend-important-works>>

<sup>(70)</sup> DFID (1997), *op.cit.*(41), p.34.

も<sup>(71)</sup>、単に二国間援助のほうが調整を要さず削減しやすかったから<sup>(72)</sup>とも言われている。いずれにしても、自国の管理コストの低減と引換えに国際機関のコストが上がることや、国際機関経由による援助の非効率化は昨今の論点となっている。<sup>(73)</sup>

また1970年代半ば以降、援助は原則無償資金協力となっている(図6)。ただし、現行の国際開発法の下でも、有償の借款は定められており、現在も実行されている。また下院国際協力委員会は、2014年2月に、低中所得国に対して、今後2、3年以内に贈与から借款に転換するという提言を出している。<sup>(74)</sup>

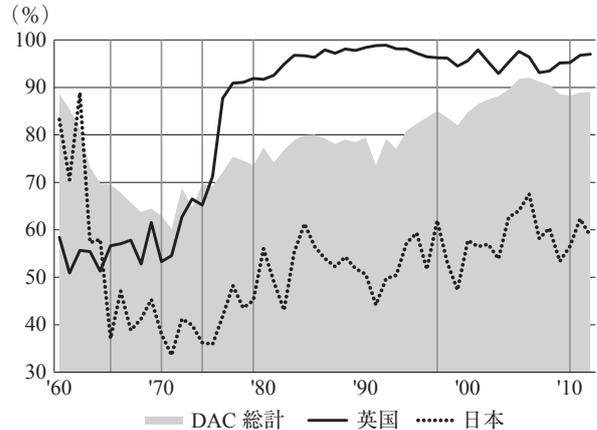
(2) 所得段階別・国別・地域別援助割合

貧困削減を前面に出していることを反映し、我が国やDAC総計と比べて後発開発途上国へ

の援助の割合は大きい(図7、8、表6)。

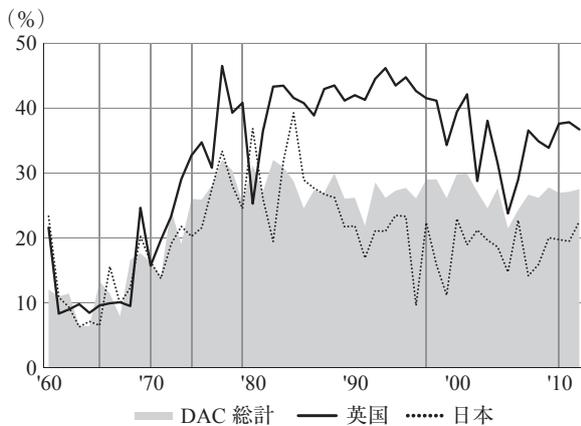
ただし国別の過去最大の供与国は、低中所得国(LMICs)で、近く二国間援助が終了するインドである(図8)。

図6 ODAに占める無償援助の割合の推移



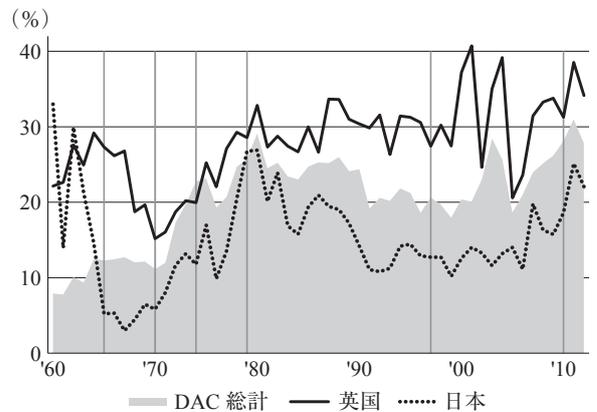
(注) 支出総額ベース。  
(出典) “Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1],” OECD. Stat Extracts. <<http://stats.oecd.org/>> を基に筆者作成。

図5 ODAに占める多国間援助の割合の推移



(注) 支出総額ベース。  
(出典) “Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1],” OECD. Stat Extracts. <<http://stats.oecd.org/>> を基に筆者作成。

図7 途上国援助に占める後発開発途上国向け援助の割合の推移



(注) 支出総額ベース。いずれの年も、現・後発開発途上国向け援助の割合。  
(出典) “Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a],” OECD. Stat Extracts. <<http://stats.oecd.org/>> を基に筆者作成。

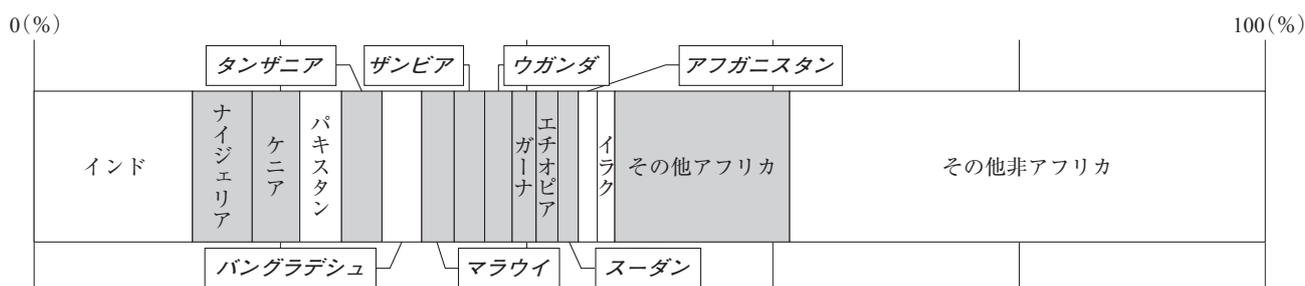
(71) 飯島・佐久間 前掲注(54), p.127. 同書はほかに、IMF・世界銀行のイニシアティブによる構造調整融資の増大も原因として指摘している。

(72) Barder, *op.cit.*(24), pp.9-10.

(73) なお我が国では、平成26年度予算から、外交力強化のために戦略的にODAを活用する観点から二国間援助の重視が打ち出されている。財務省「平成26年度内閣、復興、外務・経済協力関係予算のポイント」2013.12. <[http://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/budget/fy2014/seifuan26/05-01.pdf](http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2014/seifuan26/05-01.pdf)>

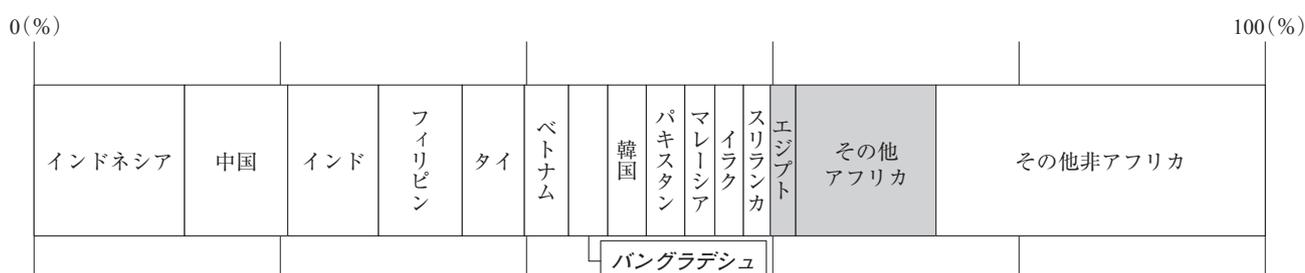
(74) HCIDC, *The Future of UK Development Cooperation: Phase 1: Development Finance*, 8th Report of Session 2013-14, HC 334, 5 February 2014, pp.3, 23. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmintdev/334/334.pdf>> ; “Loans should become larger part of UK’s aid programme,” 13 February 2014. UK Parliament website <<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/international-development-committee/news/development-finance-report-substantive/>>

図8 英国のODAの供与国別割合



(注) 2012年基準による1960-2012年累計、支出総額ベース、灰色部分はアフリカ、太字斜体の国は現・後発開発途上国。  
 (出典) “Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a],” *OECD. Stat Extracts*. <http://stats.oecd.org/> を基に筆者作成。

図9 日本のODAの供与国別割合



(注) 2012年基準による1960-2012年累計、支出総額ベース、灰色部分はアフリカ、太字斜体の国は現・後発開発途上国。  
 (出典) “Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a],” *OECD. Stat Extracts*. <http://stats.oecd.org/> を基に筆者作成。

表6 英国・日本の各時期におけるODA供与累計額の上位10か国

時期	1位	2位	3位	4位	5位	6位	7位	8位	9位	10位	
英国	'60-'65	インド	ケニア	タンザニア	パキスタン	ナイジェリア	マラウイ	ウガンダ	イエメン	マルタ	マレーシア
	'66-'70	インド	ケニア	パキスタン	マラウイ	ザンビア	ナイジェリア	マルタ	マレーシア	トルコ	西インド諸島
	'71-'75	インド	西インド諸島	ケニア	マラウイ	パキスタン	ザンビア	インドネシア	ナイジェリア	マレーシア	ソロモン諸島
	'76-'80	インド	バングラデシュ	パキスタン	ケニア	ザンビア	タンザニア	スリランカ	マラウイ	スーダン	ジンバブエ
	'81-'85	インド	スーダン	ケニア	バングラデシュ	スリランカ	タンザニア	パキスタン	ジンバブエ	ザンビア	トルコ
	'86-'90	インド	バングラデシュ	ケニア	マラウイ	ガーナ	パキスタン	タンザニア	スーダン	ザンビア	モザンビーク
	'91-'95	インド	バングラデシュ	ザンビア	タンザニア	ウガンダ	ジンバブエ	ケニア	旧ユーゴスラビア	マラウイ	中国
	'96-'00	インド	ウガンダ	タンザニア	バングラデシュ	ザンビア	マラウイ	ガーナ	ガイアナ	モザンビーク	中国
	'01-'05	ナイジェリア	インド	イラク	タンザニア	バングラデシュ	ガーナ	アフガニスタン	ザンビア	セルビア	ウガンダ
	'06-'12	ナイジェリア	インド	エチオピア	アフガニスタン	パキスタン	バングラデシュ	タンザニア	コンゴ民主共和国	スーダン	ガーナ
日本	'60-'65	インド	インドネシア	ミャンマー	フィリピン	パキスタン	韓国	ベトナム	イエメン	マルタ	マレーシア
	'66-'70	インドネシア	韓国	インド	フィリピン	パキスタン	台湾	ミャンマー	マレーシア	トルコ	西インド諸島
	'71-'75	インドネシア	韓国	フィリピン	インド	ミャンマー	マレーシア	バングラデシュ	ナイジェリア	マレーシア	ソロモン諸島
	'76-'80	インドネシア	バングラデシュ	タイ	ミャンマー	エジプト	パキスタン	フィリピン	マラウイ	スーダン	ジンバブエ
	'81-'85	中国	インドネシア	タイ	フィリピン	バングラデシュ	マレーシア	ミャンマー	ジンバブエ	ザンビア	トルコ
	'86-'90	インドネシア	中国	フィリピン	タイ	バングラデシュ	インド	パキスタン	スーダン	ザンビア	モザンビーク
	'91-'95	中国	インドネシア	フィリピン	インド	タイ	エジプト	パキスタン	旧ユーゴスラビア	マラウイ	中国
	'96-'00	インドネシア	中国	タイ	インド	ベトナム	フィリピン	パキスタン	ガイアナ	モザンビーク	中国
	'01-'05	中国	イラク	インドネシア	ベトナム	フィリピン	インド	パキスタン	ザンビア	セルビア	ウガンダ
'06-'12	ベトナム	イラク	インド	アフガニスタン	ナイジェリア	パキスタン	タンザニア	コンゴ民主共和国	スーダン	ガーナ	

(注) 2012年基準による1960-2012年累計、支出総額ベース、灰色部分はアフリカ、太字斜体の国は現・後発開発途上国。なお、表中の後発開発途上国のうち、バングラデシュは1975年、ミャンマーは1987年、モザンビークは1988年、コンゴ民主共和国、ザンビア、ソロモン諸島は1991年、タンザニアは2003年、その他の国は1971年に後発途上国に指定されている。  
 (出典) “Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a],” *OECD. Stat Extracts*. <http://stats.oecd.org/> を基に筆者作成。

地域別では、1960年代後半から20年間は、アジア、アフリカが二分していたが(図10)、一般的にアフリカ重視であることが明瞭である(図8、9、表6、図10)。近年の、非アフリカ諸国の大口供与先は、インド、パキスタン、バングラデシュなどの旧植民地の国々、イラク、アフガニスタンといった紛争国などに限定される<sup>(75)</sup>。

### (3) 分野別援助割合

分野別では、タイド援助が盛んに行われていた1980年代は、経済インフラ・サービスへの援助の比率も比較的高かったものの、昨今は落ち込み、教育、保健、水などの社会インフラ・サービスの比率が高くなっている。この変化は、我が国と比べ顕著である。(図11)

## Ⅲ 国民的理解に向けて

### 1 国民的理解に向けた主な試み

ODA額の国際公約を達成した英国であるが、古くはジョセフ・チェンバレン(Joseph Chamberlain)植民地大臣(1895-1903年在職)の時代から、英国本土外への税金投入に対する抵抗は、議会を中心に大きかった<sup>(76)</sup>。今日にあっても、援助の増額には与党のバックベンチャー<sup>(77)</sup>が強く反対している<sup>(78)</sup>。世論調査の結果も厳しい(Ⅲ2(7)参照)。

開発援助への国民的理解を得るために、政府、

DFIDは、政策の透明性・効率性を図る一方で、広報に努めてきた。

透明性・効率性確保の例として、2006年に制定された「国際開発(報告・透明性)法」(International Development (Reporting and Transparency) Act 2006 (c.31))に基づき、援助に係る支出と内訳を毎年議会に報告している。また、多国間援助や二国間援助についてのレビューを行い、その報告書を公表している<sup>(79)</sup>。更にアンタイト化や供与先の選別、DFIDの監視機関であるICAIの新設、DFID自身の管理費の削減と調達部門の責任者の設置などを通じ効率性の向上も図ってきた<sup>(80)</sup>。

広報戦略は多岐にわたるが、第一に、世界の貧困削減というシンプルな目的を掲げ、ホワイトペーパーなどを通じて開発援助の必要性をアピールしてきた。

また、ブレア以降の労働党政権下では、DFIDは頻繁に世論調査を行い、政策の浸透度を検証してきたが、その質問内容は、「世界の貧困と闘うことは他の国際問題よりも重要か」、「貧困削減のために個人ができることをもっと知りたいか」、「貧困削減のためなら税金を余分に払ってもいいと思うか」、「貧しい人のニュースにはしばしば目を背けるか」など、詳細かつ、援助を国民に理解してもらいたいというDFIDの姿勢がうかがえるものであり<sup>(81)</sup>、世論調査はアピールの手段ともなっていた。

(75) 2000年代に英国、日本ともイラク、ナイジェリアが大口供与先となっているのは、2004年、2005年に両国に対する債務免除に係る国際的合意があったことによる。松隈 前掲注(44), p.27.

(76) Overseas Development Institute, *op.cit.*(21), p.94.

(77) 役職に就いていない議員のこと。

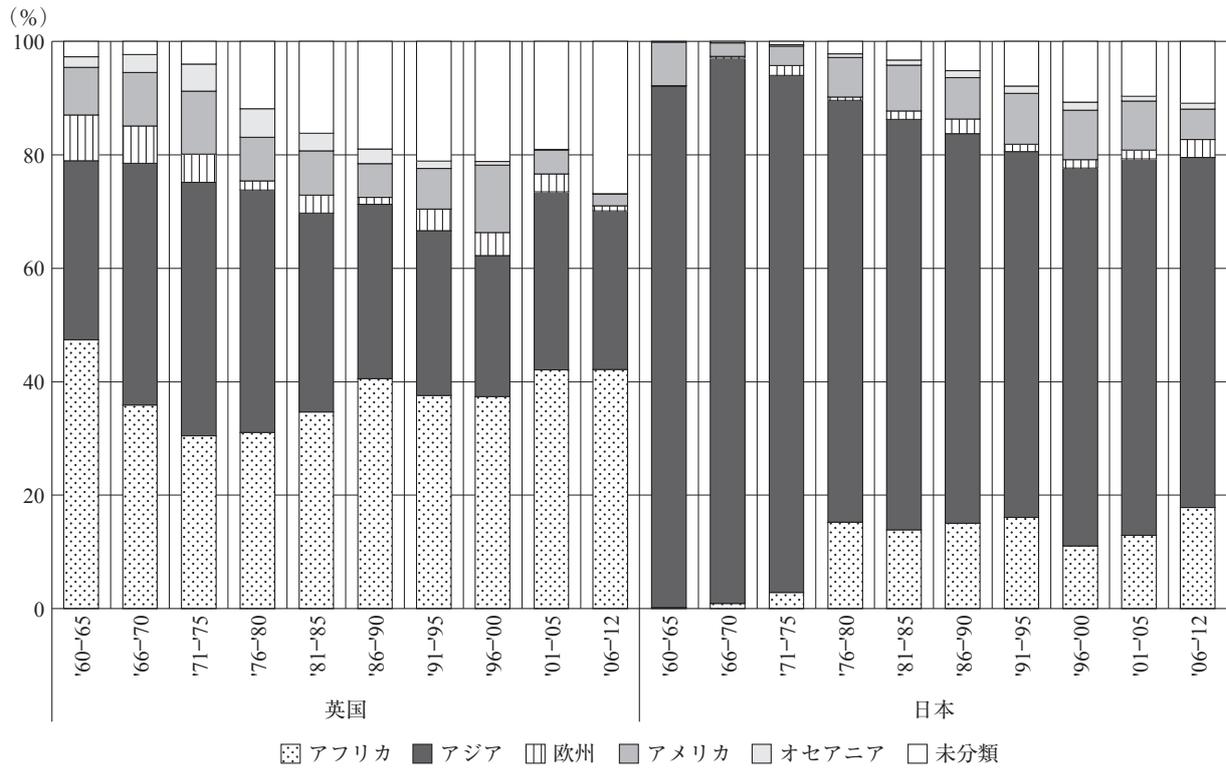
(78) Mark Tran, "UK aid money: the key datasets you need to know," 26 September 2012. [theguardian.com <http://www.theguardian.com/global-development/datablog/2012/sep/26/uk-aid-money-key-datasets>](http://www.theguardian.com/global-development/datablog/2012/sep/26/uk-aid-money-key-datasets); Claire Provost and Sam Jones, "Shh, don't tell anyone, but UK government meets foreign aid target," 3 April 2014. [theguardian.com <http://www.theguardian.com/global-development/2014/apr/03/uk-meets-foreign-aid-target>](http://www.theguardian.com/global-development/2014/apr/03/uk-meets-foreign-aid-target)

(79) DFID, *op.cit.*(62); *idem*, *op.cit.*(65)

(80) 管理費は2010年度の1.31億ポンドから2013年度には1.02億ポンドに縮減している。DFID, *Annual Report and Accounts 2013 to 14*, July 2014, p.51. <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/331591/annual-report-accounts-2013-14a.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/331591/annual-report-accounts-2013-14a.pdf)>

(81) TNS UK Limited, *Public Attitudes towards Development Spring 2010 TNS Report*, April 2010, pp.71-95. <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/67684/public-attitudes-april10.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67684/public-attitudes-april10.pdf)>

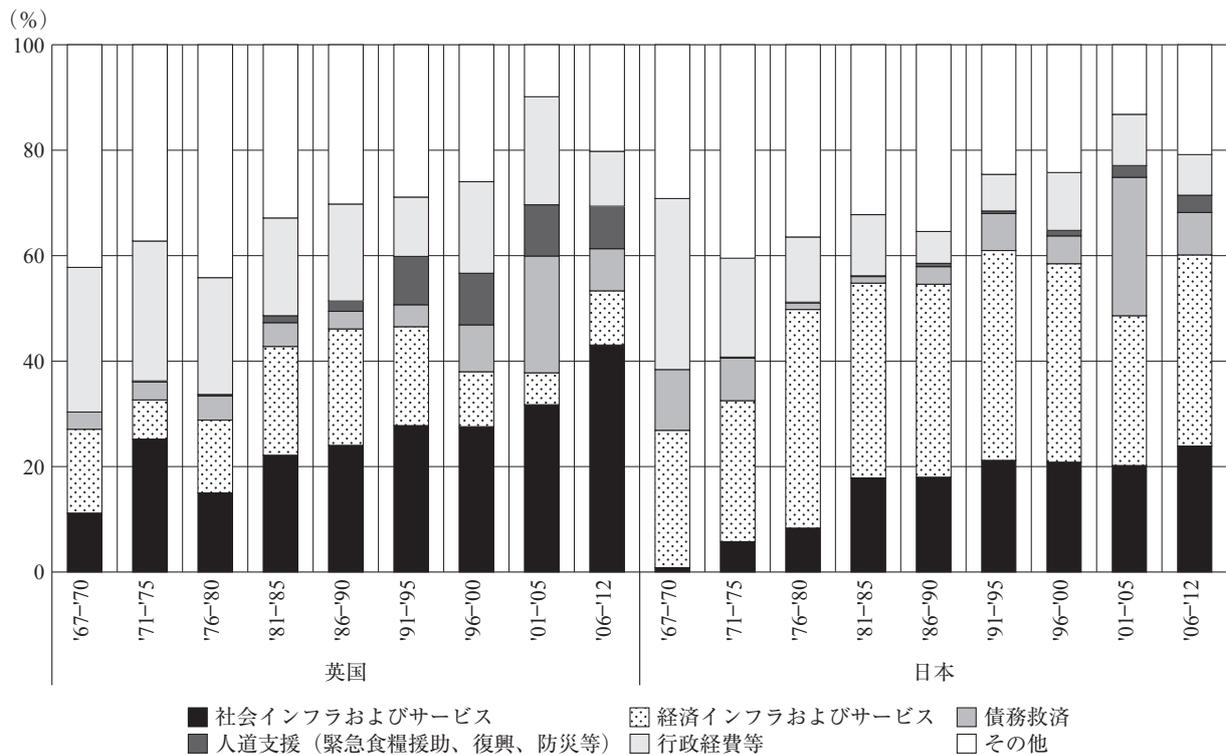
図 10 英国・日本の ODA の地域別割合



(注) 支出総額ベース。

(出典) “Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a],” *OECD. Stat Extracts*. <<http://stats.oecd.org/>> を基に筆者作成。

図 11 英国・日本の ODA の分野別割合



(注) 支出総額ベース。

(出典) “Aid (ODA) by sector and donor [DAC5],” *OECD. Stat Extracts*. <<http://stats.oecd.org/>> を基に筆者作成。

開発援助の知識の普及のために、教育の充実も図られた。初等・中等教育のカリキュラムには開発教育が取り入れられている<sup>(82)</sup>。

開発援助が国内に及ぼす効果を、国民に直接訴えることも行ってきた。現在の保守・自由民主連立政権の副首相で自由民主党党首のニック・クレグ（Nicholas Clegg）は、「パキスタンが若者の過激化を抑えられなければ英国内のテロに通じる」、「ソマリアが海賊を防げなければ、英国の通商ルートが阻害される」、「干ばつで途上国の農産品に被害が及ぶと食料価格が高騰し、英国の家計を直撃する」等の可能性を言及し、援助の強化は国民の利益であることを説いている<sup>(83)</sup>。

## 2 開発援助に係る課題

国民的理解を得るための努力が続けられている一方で、開発援助に係る様々な課題が浮上している。

### (1) 優先国に係る課題

DFIDは28の優先国のプロジェクトに資金を集中させている。この、優先国を重視する手法では、地球規模の課題（気候変動、貿易、資金の流れ、麻薬、銃器、税など）を解決できないという指摘がある。例えば他省庁が仮にコロンビアの温室効果ガス削減プロジェクトに資金を供与しようとしても、当該国が優先国ではないことで無駄とみなされる風潮もあるという。<sup>(84)</sup>

### (2) 多国間援助に係る課題

英国で高い割合を占める多国間援助であるが、資金を経由する国際機関・組織の非効率性が問題となっている。前述 *Multilateral Aid Review* で43の組織をバリュー・フォー・マネーの観点から調査した結果、4段階評価の最低ランクが9組織、下から2番目のランクが9組織あった。DFIDは最低ランク中の4機関への資金供与をやめている（II 4(2)参照）。

### (3) ODA 卒業国に係る課題

経済成長を遂げた国に対する援助の打ち切りも問題となっている。

低中所得国のインドへの援助を2015年までに終了するという政府の方針に対しては、支持する声がある一方で、批判の声も挙がった。決定の経緯が不透明、戦略がない、バックベンチャーやマスコミ対策にすぎないなどの、政策運営への批判と共に、次のような、政策自体への批判が寄せられている。すなわち、世界の最貧困層の半分はインドと中国に、4分の1は、パキスタン、ナイジェリア、インドネシアなどに、つまり4分の3が中所得国（表4）に住んでいる<sup>(85)</sup>。途上国政府のガバナンスなどの問題もあり、貧困層が救われぬままに援助を打ち切ることへの妥当性が問われている。<sup>(86)</sup>

### (4) 政治的リーダーシップ

英国で1997年以降、開発援助の改革が進ん

<sup>(82)</sup> Douglas Bourn, "Global learning and subject knowledge," *Development Education Research Centre Research Paper*, No.4, May 2012. <<http://www.ioe.ac.uk/GlobalLearningAndSubjectKnowledge.pdf>>

<sup>(83)</sup> "Nick Clegg hits out at foreign aid sceptics," 28 May 2014. [theguardian.com](http://www.theguardian.com/global-development/2014/may/28/nick-clegg-foreign-aid-sceptics-nigeria) <<http://www.theguardian.com/global-development/2014/may/28/nick-clegg-foreign-aid-sceptics-nigeria>>

<sup>(84)</sup> Lawrence Haddad, "Is UK development policy fit for purpose? Just – but it's creaking," 16 April 2014. [theguardian.com](http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2014/apr/16/uk-development-policy-fit-for-purpose-dfid) <<http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2014/apr/16/uk-development-policy-fit-for-purpose-dfid>>

<sup>(85)</sup> Andy Sumner, "Where Do the World's Poor Live? A New Update," *IDS working paper*, vol.2012, No.393, June 2012, p.7. <<https://www.ids.ac.uk/files/dmfile/Wp393.pdf>>

<sup>(86)</sup> Tran, *op.cit.*(63) ; Sarah Dransfield, "Oxfam reaction to Dfid aid to India announcement." 9 November 2012, Oxfam website <<http://www.oxfam.org.uk/media-centre/press-releases/2012/11/india-aid-announcement>> なお我が国のODA大綱改定見直しに関する有識者懇談会では、中進国、卒業移行国、卒業国を援助対象に含めることを提言している。「ODA大綱見直しに関する有識者懇談会報告書」2014.6, pp.8-9. 外務省ホームページ <[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/taikou\\_minaoshi/files/yusikisya\\_report.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/taikou_minaoshi/files/yusikisya_report.pdf)>

だのは、ショート国際開発大臣の存在が大きかったと言われている。イラク戦争をめくり、ショート大臣は2003年に閣僚を辞任したが、以後国際開発大臣のリーダーシップに陰りがみえてきたことも指摘されている<sup>(87)</sup>。

2013年に表明された南アフリカへの援助打ち切りに対しては、国内に加え、南アフリカ政府が反発した<sup>(88)</sup>。同時期に公表されたパキスタンへの援助の増額に対しては、下院国際開発委員会は、政府が想定する援助効果は希望的観測に基づくもので疑問であるとし、パキスタン政府の歳入増の努力がまず必要であると述べている<sup>(89)</sup>。またILOを通じた多国間援助の停止を発表した際には、ILO自身が英国の決定を不本位とする声明を出した<sup>(90)</sup>ほか、議会の労働族も異を唱えた。開発援助はステークホルダー(利害関係者)が多岐にわたるだけに、様々な局面で政治的リーダーシップを発揮し、説明責任を果たさないと、混乱を招くことになる。

#### (5) DFIDのキャパシティ

DFIDのキャパシティに係る問題も指摘されている。援助額は2010年度<sup>(91)</sup>から2014年度にかけて1/3増加し、しかも対象国は、労力を伴う、脆弱国が中心となってきた。その一

方で一般管理費は3割削減されている<sup>(92)</sup>。

援助量の急増で、バリュー・フォー・マネーの確保を懸念する声も議会にはあり、実際に問題の多いプロジェクトも発生している。説明責任の負担が及ぼす弊害も指摘されている。プロジェクトの選考に際して、バリュー(質)よりも説明が容易なマネーに焦点が当てられがちで、コストという点では優れているものの価値はそれほどでもない投資が行われるというものである。創意工夫に富んだ中小企業は、コスト面から排除され、プロジェクトは大企業に受注されがちになる。<sup>(93)</sup>

#### (6) 透明性・効率性

英国では2001年4月からアンタイド化が実現しているが、実際には英国企業が落札する割合が高いという調査がある。2011年と2012年に公表されているDFIDによる契約117件のうち非英国企業を含むものは9件、8%にすぎず、契約全般を途上国が受け持ったのはインドの1社による1件だけだという。<sup>(94)</sup>

また、貧困削減を援助の主目的に掲げながら、援助資金は、旧植民地省の役人への年金にも用いられている<sup>(95)</sup>。コンサルタント会社への多額の支払いも論議を呼んだ<sup>(96)</sup>。労働党政権の

(87) 飯島・佐久間 前掲注54, p.159.

(88) David Smith, "South Africa warns aid cut means change in relationship with UK," 30 April 2013. theguardian.com <<http://www.theguardian.com/global-development/2013/apr/30/south-africa-aid-cut-uk>>

(89) HCIDC, *The Closure of DFID's Bilateral Aid Programmes: the case of South Africa*, 7th Report of Session 2013-14, HC 822, 8 January 2014, pp.4-5. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmintdev/822/822.pdf>>; *idem*, *Pakistan*, 10th Report of Session 2012-13, Volume II, HC725, April 2013, p.18. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmintdev/725/725vw.pdf>>; Tran, *op.cit.*(63)

(90) "ILO Comments on UK Department for International Development Multilateral Aid Review," 2 March 2011. ILO website <[http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_152533/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_152533/lang--en/index.htm)>

(91) 英国の会計年度は我が国と同じ4月初めから翌年3月末日まで。

(92) DFID, *op.cit.*(80), p.237; DAC, *op.cit.*(46), pp.18, 67.

(93) Haddad, *op.cit.*(84)

(94) Claire Provost and Nicola Hughes, "Why is so much UK aid money still going to companies based in Britain?" 21 September 2012. theguardian.com <<http://www.theguardian.com/global-development/datablog/2012/sep/21/why-is-uk-aid-going-to-uk-companies>> ちなみに2007年に行われた調査では、非英国企業を含む案件は18%であり、少なくともこの二つの調査を比べる限りは非英国企業が落札する割合は落ちてきていることになる。Tran, *op.cit.*(78)

(95) Provost and Tran, *op.cit.*(69)

(96) 2011年に支払った金額は5億ポンドに上った。Andrew Gilligan, "Poverty barons' who make a fortune from taxpayer-funded aid budget," *Sunday Telegraph*, 16 Sep 2012.

開発援助を透明性・効率性の観点から批判した保守党であるが、ICAIは2014年12月に、トレードマーク南アフリカ(TradeMark Southern Africa)プロジェクトに初めて4段階評価の最低レベルのレッドマークをつけた。当該プロジェクトは、貧困層を更に困窮に陥れ、またさまざまな資金管理により違法に途上国政府に資金が流れているというもので、DFIDの調査不足、管理体制の不備も問われている<sup>(97)</sup>。

### (7) 国民の支持の低下

開発援助に対する国民の支持が伝統的に強いと言われていた英国であるが<sup>(98)</sup>、前述のDFIDの世論調査の結果は思わしいものではない。

1999年以降、開発途上国の貧困を「非常に心配している」という回答割合の推移をみると、当初の17%から、一時、草の根レベルの「貧困を過去のものに」(Make Poverty History)キャンペーンもあり、33%までの上昇をみたものの、労働党政権末期には、21%に急落している(図12)。

開発援助への政府の支出の増額を支持する割合は、2007年9月の55%から2010年2月には40%に減っている<sup>(99)</sup>。

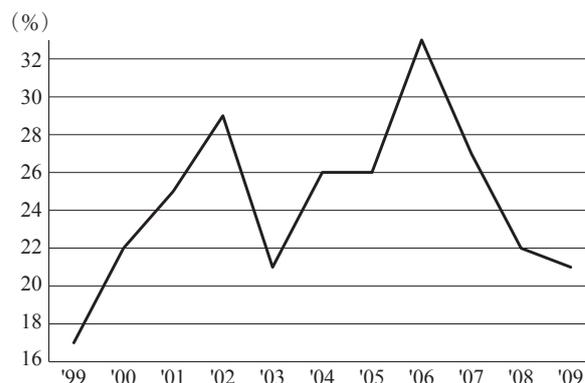
また、「貧しい国々への援助」を最優先支出費目に掲げる人は11%(2010年2月)、「NHS(国民健康保険)」(38%)、「教育・学校」(23%)のはるか後塵を拝している。この数値は、2009年9月の調査結果の16%と比べても減っている<sup>(100)</sup>。

キャメロン政権以降、DFIDの世論調査は公表されていないが、開発援助のシンクタンクである海外開発研究所(Overseas Development Institute)による2012年の調査では、援助の増額を支持する人の割合は9%にすぎなかった<sup>(101)</sup>。また2010年の王立国際問題研究所の調査によると、援助を削減すべきと答えている人は57%に達した一方、開発援助が英国の国益となり長期的に安全を確保することになると考えている人は27%にすぎなかった<sup>(102)</sup>。

以上掲げた課題に対しては、漠然としたものを含み解決策が提言されており、政府、DFIDも対応しているところである。

国際機関の非効率性については、DFIDも独

図12 DFIDの世論調査における開発途上国の貧困を「非常に心配している」割合の推移



(出典) The Office for National Statistics, *Public Attitudes towards Development: Knowledge and attitudes concerning poverty in developing countries*, 2005, p.24; *idem*, 2006, p.14; TNS UK Limited, *Public Attitudes towards Development Spring 2010 TNS Report*, April 2010, p.21 を基に筆者作成。

<sup>(97)</sup> ICAI, *DFID's Trade Development Work in Southern Africa*, 6 December 2013. <<http://icai.independent.gov.uk/reports/dfids-trade-development-work-southern-africa/>>

<sup>(98)</sup> HCIDC, *Aid Under Pressure: Support for Development Assistance in a Global Economic Downturn*, 4th Report of Session 2008-09, Volume I, HC 179-I, 2 June 2009, p.43. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmintdev/179/179i.pdf>>

<sup>(99)</sup> TNS UK Limited, *op.cit.*(81), p.15.

<sup>(100)</sup> *ibid.*, p.16. そのほか世論調査では、「開発援助」が知られていないことも判明している。2010年2月の調査で、貧困国の貧困削減のためにこの1年に行われてきたことを知らないという人は4割近くに、DFIDのことを知らないという人は8割に達した。*ibid.*, pp.31, 34.

<sup>(101)</sup> Alex Glennie et al., *Understanding public attitudes to aid and development*, June 2012, p.28. <<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7708.pdf>>

<sup>(102)</sup> Robin Niblett, *The Chatham House, YouGov Survey 2011: British Attitudes towards the UK's International Priorities*, July 2011, p.18. <[http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/0711ch\\_yougov\\_analysis.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/0711ch_yougov_analysis.pdf)>

自に検証しているが、下院国際開発委員会は DFID に対して更に、国際機関経由の支出を精査し、NGO などへの振替を検討することと、国際機関の効率化のために国際社会をリードすることを求めている<sup>(103)</sup>。

成長国家の貧困層の撲滅については、ある識者は、国内の格差の解消が必要であると述べている<sup>(104)</sup>。別の識者は、格差の解消のためには、援助の質が重要であり、質の確保のためには、政治的リーダーシップが必要であると述べている<sup>(105)</sup>。また、成長国家自体への対応として、前述のように、下院国際開発委員会は、低中所得国に対して、現在の英国で主流である贈与から、借款のかたちに変えて援助を行うことを提言している<sup>(106)</sup>。

DFID のキャパシティについては、DAC は、援助の実務にあたるスタッフの数を維持し、専門性を保つ一方で、援助の報告書の簡素化を提言している<sup>(107)</sup>。下院国際開発委員会は、現地事務所での赴任期間を若干長期化することや、特定地域の専門家を育成することを提案している<sup>(108)</sup>。

開発援助への英国国民の支持を強化するためには、DAC は、開発援助が効率的に使われており影響力があることを強調し、達成したことを説明するなど、援助に透明性を増す努力が必要としている<sup>(109)</sup>。

開発援助に係る諸々の課題は、解決すべきものであることには相違ない。他方、課題や解決策が提示されるのは、開発援助への高い識見が

なせるわざでもある。英国の開発援助政策は、この環境下で常に自浄作用が促されているともいえる。

おわりに

最後に、開発援助政策の大きな節目にある我が国と比べつつ、英国の援助政策を俯瞰してみる。

英国の開発援助は、植民地運営あるいは旧植民地との関係再構築から始まった。我が国の ODA は当初、賠償と並行して、あるいは準賠償として行われた。共に、外交政策と密接に関係していたという点は共通している。

我が国は、1980 年代から 90 年代にかけて、援助疲れの英国とは対照的に多額の ODA を拠出し援助大国の名を馳せてきた。しかし現在、状況は逆転している。日本は額面こそ世界 4 位（2013 年暫定値）に位置しているが、経済規模に照らすと GNI 比 0.23% にすぎない。現状の彼我の差はどこから来るのであろうか。直接には政策の優先度の違いといえるが、英国の援助の三つの特長が、政府の援助政策を支えているものと思われる。

一つが、既に述べたように、開発援助全般を所掌し閣内大臣を長とする DFID という独立機関が存在していることである。強固な国内体制は国際的なプレゼンスの高さにも通じている。我が国の ODA は、外務省が主管し、実施は一部を除き JICA（国際協力機構）が担っている。

<sup>(103)</sup> HCIDC, *Department for International Development's Annual Report and Accounts 2011-12: Government Response to the Committee's Ninth Report of Session 2012-13*, 11th Special Report of Session 2012-13, HC 1098, 24 April 2013, p.2. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmintdev/1098/1098.pdf>>; Mark Tran, "UK risks spending rising aid cash poorly, warn MPs," 31 January 2013. [theguardian.com](http://www.theguardian.com/global-development/2013/jan/31/uk-risks-spending-aid-poorly) <<http://www.theguardian.com/global-development/2013/jan/31/uk-risks-spending-aid-poorly>>

<sup>(104)</sup> Richard Bluhm et al., "Poor trends The pace of poverty reduction after the Millennium Development Agenda," *UNU - MERIT Working Paper Series*, February 2014, pp.19-20.

<sup>(105)</sup> Haddad, *op.cit.*(84)

<sup>(106)</sup> HCIDC, *op.cit.*(74), pp.3, 23.

<sup>(107)</sup> DAC, *op.cit.*(46), p.19.

<sup>(108)</sup> HCIDC, *op.cit.*(103), p.11.

<sup>(109)</sup> DAC, *op.cit.*(46), p.14.

また、英国の開発援助は貧困削減のために行うという分かりやすさがあり、国民にもアピールしやすいことも特長である。我が国は貧困を課題ととらえつつも、援助の前提とするまでは絞り込んではいない<sup>(110)</sup>。

この2点に加えて、開発援助に関して英国を特長付けていることとして、開発援助への関心が、近年薄らぎつつあるとはいえ、草の根レベルを含めて、我が国に比べてはるかに高いということがある。

前述の、開発援助をめぐる様々な問題が浮上していることは、援助の長い歴史を反映しているともいえる。援助に係る調査研究機関、アカデミズムが植民地時代から発展し、識者が多く存在する。またマスコミも援助に高い関心を示している。

また草の根レベルでも関心が高い理由として、旧植民地の移民や移民二世が多いことが指摘されている<sup>(111)</sup>。第二次世界大戦後、英国は、英連邦の市民権保有者を本国に受け入れ、移民が増加した。その後、移民規制は強まったものの、旧植民地や途上国の貧困が、移民や難民の増加などのかたちで英国内に直接影響を及ぼすという図式は、今日に至るまで続いている。援助は、税金を他国に投じることでありながら、国内問題に直結するのである<sup>(112)</sup>。また既に多数居住している被援助国出身の英国国民が、被援助国の窮状を幾分でも身近に感じるのは想像に

難くない。我が国においても、途上国の貧困への関心は寄せられているとはいえ、2014年のDACの日本についてのピアレビューで、「開発に関する国内の意識の向上と参画の拡大のためのコミュニケーションの改善に関する戦略を策定し適切な支出を行うべき」と指摘されている状況である<sup>(113)</sup>。

加えて、英国では寄付文化が発達している。成人による寄付金総額は2013年度で104億ポンド<sup>(114)</sup>、当時の為替で日本円にして約1兆6000億円であり、その17%が海外向けとなっている<sup>(115)</sup>。人口もGNIも倍の日本の個人寄付は東日本大震災後に増えたとはいえ2012年で6931億円と推計されている<sup>(116)</sup>。また英国の寄附金優遇対象団体の数は日本に比べて10倍近い<sup>(117)</sup>。OxfamやSave the Children、Comic Reliefなど援助関係の有力なNGOが多く存在し、貧困削減運動を展開し、政府の施策に意見し、援助の充実を働きかけている。DFIDは知らなくてもOxfamは知っているという英国国民も多い<sup>(118)</sup>。

このように、歴史的・文化的経緯もあり、援助がより身近に感じられる環境のなか、政府は、他国への援助を国民に理解してもらおうという働きかけを熱心に行いつつ、政策を執り行ってきた。

しかし英国といえども他国の貧国よりも自国の貧困のほうが更に近くて切実な問題である。英国も、開発途上国の貧困削減と国内の貧困対

(110) 現在の我が国の政府開発援助大綱では、ODAの目的を「国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じて我が国の安全と繁栄の確保に資すること」としている。また途上国の「自助努力」を重視しており、有償資金協力が多。

(111) 山本愛一郎「イギリスから見た海外事情 途上国援助に熱心な理由 上」『世界週報』4177号, 2004.12.28, p.56.

(112) 田中秀和「国際協力と国民的合意形成」『季刊 政策・経営研究』2010(4), 2010,10, p.87.

(113) OECD, *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Japan 2014*, pp.74-75. <<http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Japan-peer-review-2014.pdf>>; 外務省国際協力局開発協力企画室「2013-14年 OECD・DACによる我が国の開発協力相互レビュー」(提言仮訳) 2014.7.17. <[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/dac/pdfs/2014\\_teigen.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/dac/pdfs/2014_teigen.pdf)>

(114) Charities Aid Foundation, *UK Giving 2012/13*, March 2014, p.9. <<https://www.cafonline.org/pdf/UK%20Giving%202012-13.pdf>>

(115) *ibid.*, p.8.

(116) 日本ファンドレイジング協会編『寄付白書 2013』経団連出版, 2014, p.43.

(117) 山田英二「諸外国における寄附の状況と税制の役割」2008.5.12, p.12. <[http://www.tax.metro.tokyo.jp/report/tzc20\\_4/05.pdf](http://www.tax.metro.tokyo.jp/report/tzc20_4/05.pdf)>

(118) TNS UK Limited, *op.cit.*(81), pp.32, 34.

策、人道主義・平等主義と自国の利益<sup>(119)</sup>、長期的利益と短期的利益の相克に悩んできた。その上で政府は援助の増額を実行した。国際貢献の選択肢が我が国より多い英国において、財政難で国民の熱狂的な支持も見込めないなかでの増額実行は容易なことではなかった。今後、このレベルを維持していくという、現在進行形の課題にも直面している。現実には、昨今の内外の情勢が、援助政策にどのような影響を及ぼすかは予断を許さない<sup>(120)</sup>。

想定外の速度で進むグローバル化のなか、他国の貧困は、近い国、遠い国を問わずあらゆる国に影響を及ぼす。援助に係る強固な

体制が整備されており、寄付や援助という文化が醸成されている英国においても、援助額の多額の支出には大きな政治的決断を要する。現段階の英国の援助政策は、開発援助先進国の一つの在り方、選択肢を体現している。

#### 参考文献

- 内田勝敏「イギリスの発展途上国援助」『社会科学』31号, 1983.2, pp.1-43.  
 小浜裕久『ODAの経済学 第2版』日本評論社, 1998.  
 下村恭民『開発援助政策』(国際公共政策叢書 第19巻) 日本経済評論社, 2011.  
 渡辺利夫・三浦有史『ODA(政府開発援助)―日本に何ができるか―』中央公論新社, 2003.

(さかた かずこう)

<sup>(119)</sup> Spencer Henson and Johanna Lindstrom, “‘A Mile Wide and an Inch Deep’? Understanding Support for Aid,” *Draft IDS Working Paper*, vol.42, October 2011, p.5. <<http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/UKPOMwpdraft.pdf>>

<sup>(120)</sup> 下院国際開発委員会は、今後の援助の在り方について、2014年7月に、いくつかの質問項目を立てて意見募集を行っている。質問項目の一つに、「DFIDは将来的にも独立組織であるべきか」というものがある。HCIDC, “New inquiry: Beyond Aid: The Future UK Approach to Development,” 10 July 2014. <<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/international-development-committee/news/beyond-aid-tor/>>