

平成 27 年度（2015 年度）政府開発援助予算

— 我が国の国益と ODA の積極的・戦略的活用 —

第一特別調査室 桑山 直樹

安倍内閣は、平成 25 年 12 月に閣議決定された「国家安全保障戦略」や、平成 27 年 2 月 10 日に従来の政府開発援助（ODA）大綱を 12 年ぶりに改定する形で閣議決定された「開発協力大綱」において、国際協調主義に基づく積極的平和主義の観点から、ODA の積極的・戦略的活用を明確に打ち出している。また、国連総会や二国間首脳会談などの場で様々な国際公約（表 1）を掲げ、その実現に向けた取組を進めている。

平成 27 年度予算案において、一般会計の ODA 予算は政府全体で 5,422 億円が計上され、対前年度比 80 億円（1.5%）減となった。予算編成の基本方針として、基礎的財政収支の改善目標¹の堅持が掲げられるなど、引き続き厳しい財政状況の中において、政府全体の ODA 予算は 16 年連続の減額となり、ピーク時である平成 9 年度（1 兆 1,687 億円）の約 46% にまで落ち込んだほか、減額幅も拡大している。

本稿では、平成 27 年度 ODA 予算の内容を概観するとともに、新たな枠組みとして設けられた「卒業国支援」のスキームや、国連ミレニアム開発目標（MDGs²）の後継目標となるポスト 2015 年開発アジェンダ策定への関与の在り方など、我が国 ODA 政策に関する若干の論点を提示したい。

【表 1 安倍内閣における最近の主な ODA 国際公約】

ウクライナ支援

【平成 26 年 3 月 G7 首脳会合】

- ・ウクライナ経済の安定化のため、円借款の供与、日本貿易保険（NEXI）による短期貿易保険の引受け等により最大約 1,500 億円を支援

バングラデシュ支援

【平成 26 年 5 月 日バングラデシュ首脳会談】

- ・ベンガル湾産業成長地帯構想等に基づき、平成 26 年より概ね 4 年から 5 年を目途に、円借款を中心とする最大 6,000 億円を支援

インド支援

【平成 26 年 9 月 日印投資促進パートナーシップ】

- ・平成 26 年から 5 年間で、ODA を含む 3.5 兆円規模の官民投融資を実現するとの意図を表明

エボラ出血熱対策支援

【平成 26 年 9 月 第 69 回国連総会安倍総理一般討論演説】

- ・エボラ出血熱対策支援のため、西アフリカ 3 か国（ギニア、リベリア及びシエラレオネ）及び国際機関に対し、新たに 4,000 万ドルの緊急無償資金協力を実施

中東支援

【平成 26 年 9 月 第 69 回国連総会安倍総理一般討論演説】

- ・中東地域の人道危機へ迅速に対応すると同時に、過激主義が定着するのを阻止するため、新たに 5,000 万ドルの緊急支援を実施

【平成 27 年 1 月 エジプトにおける安倍総理政策スピーチ】

- ・中東地域の安定への貢献として、人道支援、インフラ整備など非軍事分野において 25 億ドル相当を支援（イラク、シリア難民・避難民に対する約 2 億ドルの人道支援を含む）

東南アジア支援

【平成 26 年 11 月 日 A S E A N 首脳会議】

- ・保健医療分野において、5 年間で 8,000 人の人材育成を実施
- ・海上保安・安全能力構築のため、今後 3 年間で 700 人規模の人材育成を実施

気候変動対策

【平成 26 年 11 月 G20 サミット】

- ・気候変動分野での途上国支援を行う緑の気候基金（G C F）に対し、最大 15 億ドルを拠出

（出所）外務省資料より作成

1. 平成 27 年度 O D A 予算の概要

（1）政府全体

政府全体での一般会計 O D A 予算（外務省、財務省を始めとする 12 省庁に計上）の総額は、対前年度比 80 億円（1.5%）減の 5,422 億円となり、16 年連続の減額となった（表 2）。その主な要因としては、文部科学省予算が国費外国人留学生事業の一部を新たに非 O D A 化したことなどにより、73 億円（32.9%）の大幅減額となったことが挙げられる（表 3）。

【表2 平成27年度一般会計ODA予算（形態別）】

ODA予算総額	5,422億円（▲80億円 ▲1.5%）
無償資金協力	1,605億円（▲62億円 ▲3.7%）
技術協力等	2,462億円（▲80億円 ▲3.2%）
貿易再保険特会繰入	16億円（ 0億円 0.0%）
分担金・拠出金	856億円（+64億円 +8.1%）
借款（JICA有償資金協力部門）	483億円（▲2億円 ▲0.5%）

（注）四捨五入の関係上合計に不一致の場合あり。（ ）内は対前年度増減額及び増減率

（出所）外務省資料より作成

【表3 平成27年度一般会計ODA予算（省庁別）】

ODA予算総額	5,422億円（▲80億円 ▲1.5%）
警察庁	0.14億円（+0.01億円 +10.5%）
金融庁	1.19億円（+0.05億円 +4.6%）
総務省	8.16億円（+0.26億円 +3.3%）
法務省	2.12億円（+0.08億円 +3.8%）
外務省	4,238億円（+8億円 +0.2%）
財務省	783億円（▲11億円 ▲1.3%）
文部科学省	149億円（▲73億円 ▲32.9%）
厚生労働省	63億円（+4.99億円 +8.6%）
農林水産省	28億円（+0.48億円 +1.7%）
経済産業省	138億円（▲11億円 ▲7.7%）
国土交通省	3.01億円（+0.17億円 +6.0%）
環境省	6.69億円（+0.51億円 +8.2%）

（注1）四捨五入の関係上合計に不一致の場合あり。（ ）内は対前年度増減額及び増減率

（注2）予算額が10億円に満たない省庁についてのみ100万円単位まで記載

（出所）外務省資料より作成

平成27年度の円借款の貸付規模は前年度と同額の9,885億円が確保され、一般会計予算に円借款の原資となる財政投融资資金や国際開発金融機関への出資国債による払込み、各省庁の特別会計予算等を加えた平成27年度のグロス（支出総額）でのODA事業規模は、前年度比297億円（1.7%）増の1兆8,057億円となっている。過去の円借款等の回収金（6,655億円）を差し引いたネット（支出純額）でのODA事業予算は、前年度比80億円（0.7%）増の1兆1,402億円となっている（表4）。

【表4 平成27年度一般会計ODA事業予算（形態別）】

ODA事業規模（グロス）	1兆8,057億円（+297億円 +1.7%）
無償資金協力	1,605億円（▲62億円 ▲3.7%）
技術協力等	3,214億円（▲45億円 ▲1.4%）
貿易再保険特会繰入	16億円（ 0億円 0.0%）
国際機関への出資・拠出	3,142億円（+354億円 +12.7%）
借款（JICA有償資金協力部門）	9,885億円（ 0億円 0.0%）
借款（その他）	194億円（+49億円 +34.0%）
回収金	▲6,655億円
ODA事業予算（ネット）	1兆1,402億円（+80億円 +0.7%）

（注）四捨五入の関係上合計に不一致の場合あり。（ ）内は対前年度増減額及び増減率

（出所）外務省資料より作成

一方、国際的な評価の対象である暦年ベースを念頭に算出された平成27年度ODA事業量見込み額（一般会計ODA予算（当初+前年度補正³）、円借款、国際機関向け拠出国債等の合計額）は1兆9,550億円程度となっており、前年度比175億円（0.9%）程度の増額が見込まれている⁴。

（2）外務省ODA予算

平成27年度外務省所管一般会計予算は総額6,854億円が計上され、前年度比194億円（2.9%）増となった。そのうち、ODA予算は4,238億円で対前年度比8億円（0.2%）増となり、平成23年度予算以降5年連続で微増となった。内訳は表5のとおりである。

【表5 平成27年度外務省一般会計ODA予算】

ODA予算総額	4,238億円（+8億円 +0.2%）
無償資金協力	1,605億円（▲62億円 ▲3.7%）
JICA運営費交付金（技術協力）	1,464億円（▲39億円 ▲2.6%）
分担金・拠出金	471億円（+41億円 +9.4%）
分担金・義務的拠出金	223億円（+23億円 +11.5%）
任意拠出金	248億円（+17億円 +7.5%）
援助活動支援等	698億円（+68億円 +10.8%）

（注）四捨五入の関係上合計に不一致の場合あり。（ ）内は対前年度増減額及び増減率

（出所）外務省資料より作成

予算を形態別に見ていくと、無償資金協力については、対前年度比62億円（3.7%）減となる1,605億円が、JICA運営費交付金（技術協力）については、対前年度比39億円（2.6%）減となる1,464億円が、分担金・拠出金については、対前年度比41億円（9.4%）増の471億円がそれぞれ計上された。

これらには、「国家安全保障戦略」や「日本再興戦略」などを踏まえ、ODAを積極的・戦略的に活用するため、①普遍的価値の共有、国際社会の平和と安定に向けた協力、②途上国と日本の経済成長のための戦略的なODAの充実、③人間の安全保障の推進、④戦略的なパートナーシップの構築の4つの柱を中心とした目標実現に必要な所要額が計上されており、主な事業として以下のものが挙げられる。

まず、①に関しては、平和構築や人道支援、テロ対策に約229億円（無償資金協力129億円、技術協力42億円、分担金・拠出金58億円）、女性の活躍支援を含むジェンダー平等と人権の確保に約159億円（無112億円、技47億円）、法の支配や民主化の確保に約43億円（技43億円）などが計上された。

次に、②に関しては、インフラシステム輸出支援に約666億円（無476億円、技190億円）、ビジネス環境整備に約140億円（技133億円、分7億円）、地デジ等の日本方式の国際展開支援等に約60億円（無30億円、技30億円）などが計上された。

次に、③に関しては、ミレニアム開発目標（MDGs）達成支援やポスト2015年開発アジェンダ対応支援に約614億円（無193億円、技300億円、分121億円）、環境問題・気候変動対策に約424億円（無228億円、技155億円、分41億円）、我が国の知見、教育、技術を活用した防災・インフラ整備等の防災・災害対策に約225億円（無163億円、技62億円）などが計上された。

④に関しては、NGOとの連携促進などの国民参加機会の拡大に約213億円（無65億円、技148億円）、今回新たな枠組みとして設けられたODA卒業国等支援を含む戦略的なパートナーシップの強化に約39億円（無16億円、技23億円）などが計上された。

分担金・拠出金のうち任意拠出金は、平成26年11月に実施された行政改革推進会議「秋のレビュー」における指摘事項や既存のコミットメント等を踏まえて計上されたものであり、主な任意拠出金は表6のとおりである。なお、分担金・拠出金が対前年度比で増額している要因としては、これらを国際機関等に外貨で支払う際には為替レートの変化の影響を受けるため、近時の円安の進行への対応という側面がある⁵。

【表6 ODAに係る主な任意拠出金】

○廃止した主な拠出金	
・国際連合開発計画（UNDP）拠出金（アフリカPKOセンター支援）	1.8億円（皆減）
・西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）拠出金	0.03億円（皆減）
○減額を行った主な拠出金	
・Gaviワクチンアライアンス拠出金	0.2億円（▲8.2億円 ▲97.6%）
・国際連合難民高等弁務官事務所（UNHCR）拠出金	38.9億円（▲2.0億円 ▲5.0%）
・国際連合人口基金（UNFPA）拠出金	22.9億円（▲1.2億円 ▲5.0%）
○対26年度比同額以上の主な拠出金	
・国際機関職員派遣信託基金（JPO）拠出金	16.5億円（+5.4億円 +49.4%）
・ジェンダー平等と女性のエンパワーメントのための国連機関（UN Women）拠出金	6.2億円（+1.7億円 +37.1%）
・国際連合開発計画（UNDP）拠出金（コア・ファンド）	67.5億円（+1.5億円 +2.3%）
○平成27年度新規計上した主な拠出金	
・親日派・知日派育成のための交流拡充拠出金	28.8億円（皆増）

（注1）（ ）内は対前年度増減額及び増減率

（注2）「親日派・知日派育成のための交流拡充拠出金」の額には非ODA（9.9億円）が含まれる。

（出所）外務省資料より作成

2. 現状と課題

（1）最近の世界的な援助潮流と我が国ODAの現状

平成27年度のODA予算は、事業規模ベースで見た場合増額となっているが、一般会計予算上は16年連続の減額となった。この背景には我が国の経済、財政状況が長らく厳しい状況にあること及びODA予算の増額に対する国民の理解と支持が十分に得られていないこと⁶などが挙げられよう。

一方、世界的な援助潮流を見ると、経済の相互依存・グローバル化の進展、開発課題の多様化、複雑化及び広範化、途上国開発を担う主体の多様化、先進国から開発途上国に流れる全資金量に占めるODAの割合の低下等といった国際環境の変化を背景に、ODAとODA以外の公的資金（OOF）や開発に資する民間資金との連携が重視されるようになってきている。

平成27年度予算では、インフラシステム輸出支援や中小企業の国際展開支援、地方自治体やNGOとの間の連携強化が重要な柱と位置付けられており、「開発協力大綱」では、民間部門を含む多様な力を動員・結集するための触媒としてODAが果たす機能の重要性が述べられている。限られた予算の中で、最大限の開発効果を挙げるためにも、国内外の関係主体との間の一層の連携を図り、相乗効果を高めることが求められていると言えよう。

（２）ODA卒業国支援

平成27年度予算では「ODA卒業国」支援の枠組みが新たに設けられ、約16億円が計上された。これは、カリブ諸国等の小島嶼国が有する防災分野や環境分野などでの特別な脆弱性に対して支援を行うものである。単純に国民総所得（GNI）のみでは測ることができない開発需要に対して、我が国の外交政策上の必要性等を考慮して経済支援を行うという点においても、特に戦略性に焦点が当てられた支援枠組みと言えるであろう。

なお、ODA卒業国に対する支援は、経済開発協力機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）が定めるODAの国際基準には該当しないため、毎年DACに対して行っている援助実績報告には含まれない。

（３）ポスト2015年開発アジェンダと防災の主流化

本年は、2000（平成12）年9月に開催された国連ミレニアム・サミットにおける採択文書「国連ミレニアム宣言」等を基に翌2001（平成13）年にまとめられたミレニアム開発目標（MDGs）の目標達成期限である。この間の国際社会の努力により、極度の貧困人口の半減、マラリア及び結核による死亡者数の大幅減少、安全な飲料水へのアクセスの大幅改善など特定の分野における成果は見られたものの、乳幼児・妊産婦死亡率、改良された衛生施設へのアクセス、初等教育の完全普及などの課題の達成は困難視されている⁸。また、個々の目標の達成度合いについては地域ごとに大きな差異が見られるほか⁹、成長に伴う国内での格差拡大などの新たな課題も生じており、引き続き国際社会の取組が求められる状況である。

MDGsには含まれなかった防災分野に関しては、我が国がホスト国となり平成27年3月に仙台で第3回国連防災世界会議¹⁰が開催され、兵庫行動枠組（HFA¹¹）の次の枠組み（HFA2）が策定される予定である。また、2012（平成24）年6月の国連持続可能な開発会議（リオ+20）においては、MDGsを補完するものとして持続可能な開発目標（SDGs¹²）を設定すること、防災やレジリエンス（強靱性）の視点は貧困削減など幅広い分野で考慮されるべきことなどについて幅広い議論が行われた。あらゆる分野の開発計画の中に防災の視点を組み込むことで、災害のリスクを減らし、持続的な開発を目指す「防災の主流化」に向けて、過去、度重なる大規模災害を経験した我が国の知識や技術を活かす領域は非常に大きい。ポスト2015年開発アジェンダにおいては、防災分野に関する目標が設定され、その具体的内容が適切に盛り込まれるよう、我が国としても引き続き主導的役割を担うことが期待される。

3. おわりに～我が国の国益とODA

「国家安全保障戦略」や「開発協力大綱」で述べられているように、ODAを積極的・戦略的に活用し、もって我が国の国益につなげていくためには、個々の事業の更なる効率化とともに、ODAを触媒として途上国に対する質の高い成長に結び付く民間資金を呼び込み、投資や貿易の活性化を通じて開発に資する我が国の知見や経験を活かしていくための一層の方策が求められよう。一方では、「開発協力大綱」策定プロセスにおける公聴会等

で表明されているように、途上国支援に当たって我が国の国益を前面に出すことに対しては慎重な意見が多いことにも留意する必要がある。

今後のODA施策の実施に当たっては、国内外の開発援助をめぐる環境の変化や我が国の国益との関係の在り方等に対する多様な意見を踏まえつつ、「選択と集中」によりODAを一層効果的・効率的に実施する必要性が従前にも増して高まっていると言える。また、ODAが担う役割を果たすにふさわしい予算を確保すると同時に、国民の理解を促進し、多様な関係主体との間の連携を強化するためにも、情報公開の一層の促進や事後評価の徹底も求められよう。

(くわやま なおき)

¹ 国・地方を合わせた基礎的財政収支について、2015（平成27）年度までに2010（平成22）年度に比べ赤字の対GDP比を半減、2020（平成32）年度までに黒字化するとして目標（「当面の財政健全化に向けた取組等について—中期財政計画—」平成25年8月8日、閣議了解）。

² MDGsでは、2015（平成27）年までに達成すべき以下の8つの目標が掲げられ、さらにそれらの目標の下に、より具体的な21のターゲットと60の指標が設定されている。

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、⑥HIV／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

³ 平成27年2月3日に成立した平成26年度補正予算（外務省所管）にはODA予算として1,517億円が計上されている。この中には、安倍総理の中東訪問（1月16日から21日まで）中、エジプトにおける中東政策スピーチで表明されたI S I L（いわゆる「イスラム国」）対策・周辺国支援のため難民・国内避難民に対する人道支援を主な内容とする総額約2億ドルの新規支援が含まれている。被支援国の内訳は、イラク（約9,000万ドル）、トルコ（約1,530万ドル）、ヨルダン（約2,800万ドル）、レバノン（約1,820万ドル）、シリア（約3,300万ドル）、エジプト（約400万ドル）であり、その他に、難民・女性支援のためシリア及び周辺国等にまたがる広域案件として約1,120万ドルが計上されている。

⁴ 「平成27年度内閣、復興、外務・経済協力関係予算のポイント」平成27年1月（財務省）

⁵ 各省庁が外国送金を行う際の外国貨幣換算率は財務省告示により年度を通じて一定のレートが定められている。米ドルについては、平成26年度は1ドル97円であったものが、平成27年度は1ドル110円と定められたほか、他の多くの主要通貨についても、軒並み円安の影響を反映したレートが設定された（平成27年財務省告示第26号）。

⁶ 内閣府の「外交に関する世論調査」（平成26年10月調査）によると、日本のこれからの開発協力について、①積極的に進めるべきだ（30.7%）、②現在程度でよい（49.7%）、③なるべく少なくすべきだ（11.9%）、④やめるべきだ（2.2%）となっている。

⁷ OECD・DACが作成する援助受取国・地域リストから外れた国のこと。原則として世界銀行の融資基準で3年間高所得国（2013年基準で1万2,746米ドル以上）に分類された国はリストから外れる。

⁸ United Nations, “The Millennium Development Goals Report 2014”

<<http://www.un.org/millenniumgoals/2014%20MDG%20report/MDG%202014%20English%20web.pdf>>

⁹ 外務省ホームページ「MDGs プロGRESS・チャート2014」

<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/mdgs/about.html#report>>

¹⁰ 国際的な防災戦略について議論する国連主催の会議。我が国は、第1回会議（1994（平成6）年、横浜）、第2回会議（2005（平成17）年、神戸）ともにホスト国となっており、防災分野における主導的役割を果たしていると言える。

¹¹ Hyogo Framework for Actionの略。正式名称は「災害に強い国・コミュニティの構築：兵庫行動枠組2005—2015」。2015（平成27）年までの間の国際社会における防災活動の基本的な指針となっている。

¹² Sustainable Development Goalsの略。SDGsは、ポスト2015年開発アジェンダに整合的なものとして統合される予定である。