

# 平成 28 年度（2016 年度）政府開発援助予算

## — 17 年ぶりに増額された ODA 予算 —

第一特別調査室 松本 大瑚

### 1. はじめに

安倍内閣は、本年我が国が G 7 議長国、国連安全保障理事会非常任理事国となることや、第 6 回アフリカ開発会議(T I C A D V I)をアフリカにおいて初開催すること等を踏まえ、ODA の飛躍的な拡充を打ち出している。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 2 月の「開発協力大綱」策定後初となる平成 28 年度予算においては、一般会計の ODA 予算として政府全体で 5,519 億円が計上されている。厳しい財政状況を背景に、予算編成の基本方針として「経済・財政再生計画」<sup>1</sup>初年度における歳出改革の推進が掲げられる中で、対前年度比 97 億円(1.8%)増と、17 年ぶりの増額となっている。

本稿では、平成 28 年度 ODA 予算の内容を外務省所管部分を中心に概観するとともに、我が国 ODA 政策に関する若干の論点を紹介したい。

表 1 安倍内閣における最近の主な ODA 国際公約

#### 保健分野支援

##### 【平成 27 年 3 月 安倍総理・ケニヤッタ大統領夕食会】

- ・ケニアに対し、保健セクター政策向けに円借款 40 億円を供与する方針を表明

#### 防災分野支援

##### 【平成 27 年 3 月 第 3 回国連防災世界会議ハイレベル・セグメント】

- ・今後 4 年間で、途上国を中心に 40 億ドルの防災協力を実施するほか、防災や災害復興を担う各国の行政官や地方リーダーなどの人材を 4 万人育成

#### アジアインフラ支援

##### 【平成 27 年 5 月 第 21 回国際交流会議 アジアの未来】

- ・「質の高いインフラパートナーシップ」に基づき、アジア開発銀行(A D B)と連携しながら、5 年間で総額 1,100 億ドル規模のインフラ投資を提供

<sup>1</sup> 「経済・財政一体改革」の取組として、2016～2020 年度を対象期間として策定されたもの。当初 3 年間(2016～18 年度)は「集中改革期間」と位置付けられ、2018 年度の P B 赤字の対 G D P 比を 1 %程度削減することを目安に改革に取り組むとしている(「経済財政運営と改革の基本方針 2015～経済再生なくして財政健全化なし」(平成 27 年 6 月 30 日閣議決定))。

## 気候変動対策

### 【平成 27 年 5 月 第 7 回太平洋・島サミット】

- ・太平洋の島しょ国に対し、気候変動及び防災対策として、今後 3 年間で 550 億円以上の支援を実施
- ・専門知識・技能育成のため、4,000 人規模の人材交流・育成を実施

### 【平成 27 年 11 月 第 21 回気候変動枠組条約締約国会議（COP21）首脳会合】

- ・2020 年に、途上国において官民あわせて年間約 1 兆 3,000 億円の気候変動対策事業が実施されるようにする方針を表明

## メコン地域支援

### 【平成 27 年 7 月 第 7 回日本・メコン地域諸国首脳会議】

- ・「日・メコン協力のための新東京戦略 2015」に基づき、今後 3 年間で 7,500 億円の ODA 支援を実施

## 女性教育支援

### 【平成 27 年 8 月 女性が輝く社会に向けた国際シンポジウム（WAW！ 2015）】

- ・女性・女児教育支援のため、今後 3 年間で 420 億円以上の ODA を実施

## 中東・アフリカ支援

### 【平成 27 年 9 月 第 70 回国連総会安倍総理一般討論演説】

- ・中東・アフリカ地域の平和構築のため、7 億 5,000 万ドルの支援を準備

（出所）外務省ホームページ等より作成

## 2. 平成 28 年度 ODA 予算の概要

### （1）政府全体

政府全体での一般会計 ODA 予算の総額は、対前年度比 97 億円（1.8%）増の 5,519 億円となり、当初予算ベースで 17 年ぶりの増額となった。

また、平成 28 年度の円借款の貸付規模は前年度比 640 億円（6.5%）増の 1 兆 525 億円とされた<sup>2</sup>ほか、一般会計 ODA 予算、円借款、国際機関向け抛出国債等を合計した ODA 事業量は前年度比約 683 億円（3.5%）増の 2 兆 241 億円程度が確保されている<sup>3</sup>。

### （2）外務省 ODA 予算

平成 28 年度外務省所管一般会計予算は総額 7,140 億円が計上され、前年度比 286 億円（4.2%）増となった。そのうち、ODA 予算は 4,342 億円で対前年度比 104 億円（2.4%）増となり、平成 23 年度以降当初予算ベースで 6 年連続増となった。内訳は表 2 のとおりである。

<sup>2</sup> 「平成 28 年度財政投融资計画参考資料」（財務省）

<sup>3</sup> 「平成 28 年度内閣、復興、外務・経済協力関係予算のポイント」（財務省）

表2 平成28年度外務省一般会計ODA予算

ODA予算総額	4,342億円 (+104億円 +2.4%)
無償資金協力	1,629億円 (+24億円 +1.5%)
JICA運営費交付金(技術協力)	1,490億円 (+26億円 +1.8%)
分担金・拠出金	505億円 (+34億円 +7.1%)
分担金・義務的拠出金	236億円 (+13億円 +5.5%)
任意拠出金	268億円 (+20億円 +8.0%)
援助活動支援等	718億円 (+20億円 +2.9%)

(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、無償資金協力は対前年度比24億円(2.4%)増となる1,629億円、JICA運営費交付金(技術協力)は対前年度比26億円(1.8%)増となる1,490億円、分担金・拠出金は対前年度比34億円(7.1%)増の505億円となっている。

これらには、ODAを積極的・戦略的に活用し、国際機関や市民社会等とも連携しつつ、「質の高い成長」の実現に向け一層積極的な役割を果たすため、①開発協力を活用したグローバルな課題への貢献、②開発協力を活用した経済外交・地方創生、③開発協力を活用した戦略的対外発信の3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、防災、保健、教育を含む開発課題に約1,357億円(無償資金協力535億円、技術協力662億円、分担金・拠出金160億円)、パリ協定<sup>4</sup>の着実な実施に向けた環境・気候変動対策に約424億円(無230億円、技149億円、分45億円)、平和構築や平和維持、テロ対策に約413億円(無149億円、技88億円、分176億円)、女性の保護と能力強化支援を含む女性分野に約164億円(無109億円、技49億円、分6億円)などが計上された。

次に、②に関しては、地方自治体・中小企業等の海外展開支援を含む「質の高いインフラ」の展開等に約778億円(無539億円、技239億円)などが計上された。

③に関しては、産業人材育成に約95億円(技95億円)、親日派・知日派の育成とネットワーク強化に約17億円(技17億円)などが計上された。

また、分担金・拠出金のうち任意拠出金については、重要外交課題遂行上の有用性等を評価基準とした定量的・多面的な評価の結果及び必要性等を踏まえて計上されており、主なものは表3のとおりである。なお、分担金・拠出金が対前年度比で増額されている点については、国際機関等に外貨で支払う際の為替レートの変化、すなわち近時の円安の進行への対応という側面もある<sup>5</sup>。

<sup>4</sup> 平成27年12月に第21回気候変動枠組条約締約国会議(COP21)で採択された、新たな法的枠組み。

<sup>5</sup> 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27年度は1ドル110円であったものが、平成28年度は1ドル120円と定められた。

表3 ODAに係る主な任意拠出金

○廃止した主な拠出金		
・日本研究中核的拠点形成プログラム拠出金	11.0 億円	(皆減)
・採取産業透明性イニシアティブマルチドナー信託基金拠出金	0.04 億円	(皆減)
・経済協力開発機構・開発センター拠出金	0.03 億円	(皆減)
・国際連合障害者基金拠出金	0.01 億円	(皆減)
○減額を行った主な拠出金		
・初等教育関係 (GPE) 拠出金	1.4 億円	(▲0.2 億円 ▲11.7%)
・国際科学技術センター (ISTC) 拠出金	0.4 億円	(▲0.05 億円 ▲11.7%)
○対 27 年度比同額以上の主な拠出金		
・国際連合開発計画 (UNDP) 拠出金 (コア・ファンド)	70.2 億円	(+2.7 億円 +4.0%)
・国際連合難民高等弁務官事務所 (UNHCR) 拠出金	40.4 億円	(+1.4 億円 +3.7%)
・親日派・知日派育成のための交流拡充拠出金	33.3 億円	(+4.5 億円 +15.6%)

(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が含まれる。

(出所) 外務省資料より作成

### 3. 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

依然として我が国の財政状況が厳しい中、平成 28 年度のODA当初予算が一般会計上実に 17 年ぶりの増額となったことについては、ODAが「積極的平和主義」を推進していく上で重要な役割を担っていること、「開発協力大綱」の下で国益に資する開発協力を一層戦略的に実施する方針であること、「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」(以下「2030 アジェンダ」という。)<sup>6</sup>の推進に向けた取組への姿勢を示すべき時期であること、また我が国がG7議長国、安保理メンバーとなる年に当たり、リーダーシップを示す必要があることなど<sup>7</sup>、ODAを拡充すべき諸要因が重なった結果と考えられる。

一方、世界的な援助潮流を見ると、開発協力を担う主体の多様化、アジアを中心としたインフラ需要の増大、開発に占める民間資金の割合の上昇といった国際環境の変化を背景に、ODAと民間資金等との連携が重視されるようになってきているほか、2030 アジェンダに定められた目標を達成するために、ODAがいかなる役割を果たし得るのかについても課題となっている。

平成 28 年度予算では、中東・アフリカ等の平和・安定化支援、2030 アジェンダの積極

<sup>6</sup> 平成 27 年 9 月にミレニアム開発目標 (MDGs) の後継として国連で採択された、2016 年から 2030 年までの国際目標。

<sup>7</sup> 「平成 28 年度予算 (政府案) ～「地球儀を俯瞰する外交」の実現～ サミットを見据えて」(外務省)

的推進、COP21で採択された国際枠組みを実施するための貢献といったグローバルな課題への対策、「質の高いインフラ」の展開、産業人材育成、親日派・知日派の育成とネットワーク強化等が主な事業に位置付けられている。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、我が国の強みをいかした支援の展開が求められている。

## (2) 「質の高いインフラ」の展開

A DBの試算によると、アジア地域が潜在的成長力を発揮するためには、2010～2020年の間に、域内インフラ整備のために約8兆ドルが必要とされ<sup>8</sup>、そうした中で同地域では近年我が国やA DBなど国際開発金融機関のほか、新興国によるインフラ支援も活発化している。例えば、中国は独自の取組としてシルクロード基金を設立し、また国際開発金融機関としてアジアインフラ投資銀行(A I I B)の創設を主導している。これらの支援には迅速性・機動性などの特徴があり、インフラ整備に高い需要がある途上国に新たな選択肢を提供している。

元来日本のODAは、インフラ整備を通じてアジア(特に東南アジア)地域の成長に大きく貢献してきた<sup>9</sup>。その強みは単に技術力だけではなく、日本人の仕事ぶりなどを通じて人づくりにも貢献するなど、質の高さにある。しかし一方、増大するインフラ需要に対し資金が不足している、支援の迅速性・機動性という点において新興ドナーとの競争で不利な立場にあるといった指摘もなされてきた。インドネシアにおける高速鉄道計画受注の失敗は、この問題を改めて考えさせる例であったといえるだろう。

こうした指摘に 대응していくため、平成28年度予算では『日本再興戦略』改訂2015(平成27年6月30日閣議決定)及び「質の高いインフラパートナーシップ」(平成27年5月安倍総理発表)<sup>10</sup>を踏まえ、円借款の規模を拡大した<sup>11</sup>。また、円借款と無償資金協力、技術協力との有機的な連携、海外投融資の強化のほか、円借款手続の短縮や要件緩和<sup>12</sup>等により、迅速性・機動性の向上が期待される。ただし、円借款の要件についてはリスク管理の面、借り手の自立を促すという面から一定の厳格さも必要であるため、途上国のニーズも踏まえつつ、バランスの取れた円借款の在り方を今後も引き続き探っていくことが望まれる。

## (3) 戦略的発信

平成28年は、我が国がG7議長国として、伊勢志摩サミットや関連する閣僚会合といった国際会議においてグローバルな課題の議論を主導する年である。国内外からの注目が増すこれらの機会において、国際社会、国民双方に我が国ODAの意義と役割について理解

<sup>8</sup> 「通商白書2010」(経済産業省)

<sup>9</sup> 「2013年版 政府開発援助(ODA)白書」(外務省)

<sup>10</sup> アジア開発銀行(A DB)と連携し、今後5年間で約1,100億ドルの「質の高いインフラ投資」をアジア地域に提供していく政策。同パートナーシップを支える柱の一つに国際協力銀行(J B I C)の機能強化等によるリスク・マネーの供給倍増が挙げられている。

<sup>11</sup> 「平成28年度財政投融資計画参考資料」(財務省)

<sup>12</sup> 自治体や公社など公的機関に円借款を行う場合には、政府保証を不要とする(平成27年11月21日、A S E A Nビジネス投資サミットにおける安倍総理のスピーチ)。

を深めてもらうことが望まれる。

国際社会には、歴史的背景等からODA供与国によって多様な援助理念があり、また重視される援助条件も受入国によって様々である。こうした中で、我が国ODA政策を広く理解してもらうためには、我が国ODAの理念や成果について、分かりやすく、かつ説得力ある説明が不可欠である。開発効果についての充実した分析に加え、平成28年度ODA予算の事業に挙げられた、親日派・知日派育成とネットワーク強化のような取組が今後一層充実することが期待される。

また、国民のODAに対する支持・理解は、今後のODA予算の方向性に影響する。実際に、政府全体の一般会計上のODA当初予算が前年度まで16年連続で減額されてきた背景として、国民の理解が十分に得られていないことが指摘されている。ODA政策については国際貢献のほか、安定した国際環境の実現が我が国の繁栄に不可欠であるといった、広い意味での国益への還元など多様な効用がある。このため、引き続き多角的な観点からの評価、広報が重要となる。

#### 4. おわりに～ODAの今後

今後、政府全体のODA予算は増額傾向に転じるのであろうか。

2030アジェンダでは、開発途上国に対するODAをGNI比0.7%にするという目標が確認されている。しかし、我が国の実績は0.19%（2014年暫定値）にとどまっており、この目標を達成するためにはODA予算の更なる増額が必要である。ただし、平成28年度は伊勢志摩サミットという特殊要因が予算額を押し上げたという側面も考えられ、国の財政状況が依然として厳しいことを踏まえれば、このまま増額傾向に転じるかどうかは定かではない。

このような厳しい状況下でのODA推進には強い政治的リーダーシップが不可欠であり、そのためにもやはり国民による後押しが必要であろう。開発がもたらす効果の分かりやすい説明に加え、実施機関における人材育成や体制整備の促進、「選択と集中」を進めることによる事業の効率化、新たな資金調達メカニズムの開発を含む財政基盤の強化に向けた取組、我が国の財政・経済に対する相乗効果などについて、効果的な情報発信がどれだけ実現するのかが問われているといえるだろう。本年のような好機に行う取組が我が国ODAの将来に与える影響は決して小さくないのではなかろうか。

(まつもと だいご)