

我が国のODAの姿

～東南アジア地域を例として～

調査情報担当室 大山 尚

《要旨》

本稿においては、まず我が国の政府開発援助(ODA)の沿革及び状況について概観する。次に、我が国のODAと東南アジア地域との関係を通して我が国のODAの現状と課題あるいは今後の我が国のODAの姿について考える。

また、参議院ODA調査派遣報告書における指摘を踏まえて、質の高いインフラ整備の重要性、ODAの重点化、国際機関等との連携、人材育成の重要性等の課題についても取り上げている。

1. はじめに

これまで我が国は、置かれている地理的環境あるいは第二次世界大戦において我が国が近隣諸国に与えた様々な被害との関係等もあり、アジア地域を中心に、長年にわたり援助を行ってきた。

本稿においては、これまでの我が国のODAの沿革・概要について触れるとともに、特に東南アジア地域に対する我が国のODAについて取り上げる。

2. 我が国のODAの概要

政府開発援助(ODA)とは、政府や政府関係機関が開発途上国の経済・社会の発展や福祉の向上のために行う国際協力のことである。また、ODAはOfficial Development Assistanceの略であり、開発途上国・地域を直接支援する二国間援助と国際機関に対する拠出である多国間援助に分かれる。さらに、二国間援助は無償提供される協力である贈与と政府貸付等(有償資金協力)に分かれ、そのうち贈与は、返済義務を課さずに社会・経済の開発のため必要な資金を贈与する無償資金協力と我が国の知識・技術・経験を生かし、社会・経済の担い手となる人材の育成を行う技術協力に分かれる。また、政府貸付等に

は、低金利かつ返済期間の長い緩やかな条件で必要な資金を貸し付ける円借款と事業実施を担う民間企業等に融資・出資を行う海外投融資がある。

2-1. 沿革

我が国のODAは、1954（昭和29）年10月にコロombo・プランに加盟し、技術協力を開始したことに端を発している¹。また、1958（昭和33）年にインドを最初の供与先として円借款を、1969（昭和44）年に無償資金協力をそれぞれ開始している。さらに、1960（昭和35）年に低所得の開発途上国に対する融資を主な役割とする国際開発協会（IDA）に加盟し、国際機関を通じた資金協力が開始されている。このほか、1989（平成元）年には、住民に直接役立つ比較的小規模な事業に必要な資金を供与する小規模無償資金協力（現在の草の根・人間の安全保障無償資金協力）が創設されている。

なお、我が国は、1960（昭和35）年に米国の提唱により設立された開発援助グループ（DAG）に第1回会合から加盟しており、翌1961（昭和36）年のOECD発足に伴い、DAGはDACに改組されている。

また、実施体制の沿革を見ると、1961（昭和36）年に円借款の実施主体として海外経済協力基金（OECF）が、1962（昭和37）年に技術協力の実施主体として海外技術協力事業団（OTCA）が、それぞれ設立されている。その後、1974（昭和49）年には、海外移住事業を実施する国際移住事業団とOTCAが統合し、国際協力事業団（現在の国際協力機構（JICA））が設立されている。

さらに、1999（平成11）年に日本輸出入銀行とOECFが統合して国際協力銀行（JBIC）が設立され、2008（平成20）年には、JBICの海外経済協力業務と外務省の無償資金協力業務²をJICAが継承し、ODAの手法である技術協力、有償資金協力、無償資金協力を一元的に管理する機関が生まれた。

なお、外務省は、1982（昭和57）年から経済協力評価報告書の作成・公表を開始しており、1984（昭和59）年には、我が国の政府開発援助（ODA白書）を発表している。

また、我が国は、中長期的な援助政策を包括的に取りまとめた政府開発援助（ODA）大綱を1992（平成4）年に初めて策定している。その後、2003（平成15）年にODA大綱は改定され、2015（平成27）年2月にODA大綱の改定

¹ コロンボ・プランは、1950年にセイロン（現在のスリランカ）のコロンボにおいて開催された英連邦外相会議に起源を持ち、第二次世界大戦後最も早く設立された開発途上国支援のための国際機関であり、主に技術協力を通じてアジア太平洋地域諸国の経済・社会開発を促進し、生活水準を向上させることを目的とする。2019年12月現在、加盟国は27か国である。

² 外交政策の遂行上の必要から外務省が引き続き実施するものもある。

として開発協力大綱が策定され、閣議決定されている。

初期における我が国ODAの特色として忘れてはならないことは、戦後処理としての賠償支払（図表1参照）と並行して行われてきた点である。

図表1 日本の戦時賠償・準賠償³一覧

区分	相手国	賠償・準賠償額 (協定義務額はアンダーラインのもの)		賠償供与期間又は無償援助期間
		米ドル貨	円貨	
賠償	ビルマ連邦	<u>\$200,000,000</u>	¥72,000,000,000	1955.4.16-1965.4.15
	フィリピン	<u>\$550,000,000</u>	¥190,203,272,472	1956.7.23-1976.7.22
	インドネシア	<u>\$223,080,000</u>	¥80,308,800,000	1958.4.15-1970.4.14
	ヴェトナム共和国 (南ベトナム)	<u>\$39,000,000</u>	¥14,040,000,000	1960.1.12-1965.1.11
	計	<u>\$1,012,080,000</u>	¥356,552,072,472	
経済技術協力協定 (等無賠償援助)	ラオス	\$2,777,777	<u>¥1,000,000,000</u>	1959.1.23-1961.1.22 -延長 1965.1.22
	カンボジア	\$4,166,666	<u>¥1,500,000,000</u>	1959.7.6-1962.7.5 -延長 1966.7.5
	タイ	\$26,666,666	<u>¥9600,000,000</u>	1962.5.9-1969.5.30
	ビルマ連邦	<u>\$140,000,000</u>	¥47,335,584,547	1965.4.16-1977.4.15
	韓国(注)	<u>\$300,000,000</u>	¥102,093,285,442	1965.12.18-1975.12.17
	マレーシア	\$8,166,675	<u>¥2,940,003,000</u>	1968.5.7-1971.5.6 -延長 1972.5.6
	シンガポール	\$8,166,675	<u>¥2,940,003,000</u>	1968.5.7-1971.5.6 -延長 1972.3.31
	ミクロネシア	\$5,844,155	<u>¥1,800,000,000</u>	1972.5.27-1975.5.26 -延長 1976.10.15
計	\$495,788,616.93	¥169,208,875,989		
総計	\$1,507,868,616.93	¥525,760,948,461		

(注) 韓国に対しては、日韓請求権・経済協力協定に基づき、3億ドルの無償資金協力と併せ2億ドルの有償資金協力も供与している。

(出所)『外交青書(昭和52年版)』(外務省)

1954(昭和29)年11月のビルマ連邦(現在のミャンマー)との賠償・経済協力協定を始めとして、フィリピン、インドネシア、ベトナム(旧南ベトナム)との間で賠償協定が結ばれており、「これらの賠償は、戦後処理の一環ではあったが、アジア諸国の経済開発上有効な資金協力として位置付けられるとともに、日本の貿易振興策と密接に関連付けられ、日本経済の発展にも資することとなった。」と指摘されている⁴。

さらに、準賠償として、我が国に対する賠償請求権を放棄したカンボジアとラオスの2か国以外に、タイ、マレーシア、シンガポール、韓国、ミクロネシア連邦に対しても経済協力等が行われた。

³ 1951(昭和26)年に調印されたサンフランシスコ平和条約に直接基づくものではないが、賠償を補完して戦後処理に資するものである。

⁴ 「国際協力一特に、ODAのあり方を中心として」に関する基礎資料(衆議院憲法調査会事務局)(平15.4)

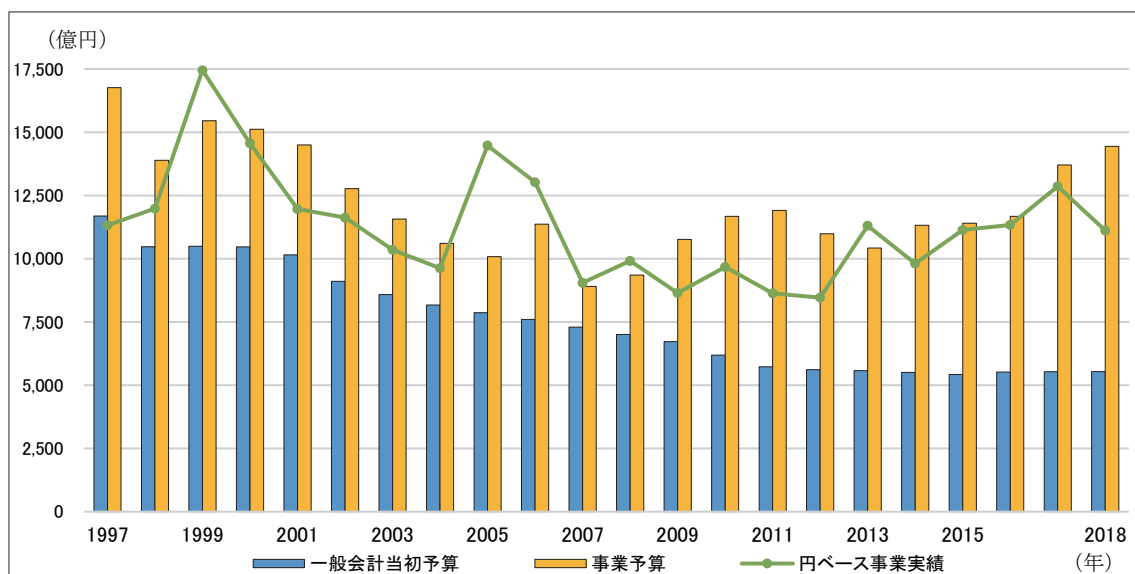
<[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/chosa/shukenshi025.pdf/\\$File/shukenshi025.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/chosa/shukenshi025.pdf/$File/shukenshi025.pdf)>(令2.8.31最終アクセス)

なお、戦後最初の賠償協定がビルマ連邦との間で締結された際、他の東南アジア諸国との賠償協定締結後にビルマ連邦との賠償を見直す旨の取決めが含まれており、ビルマ連邦に対する賠償額が他の国との均衡を欠くという理由で1963（昭和38）年に追加の経済協力協定が新たに締結されている⁵。

2-2. 現状

2019（平成31）年3月末の時点において、我が国がこれまでに援助してきたことがある国・地域は190か国・地域、援助累計⁶は支出総額ベースで5,143億米ドル（以下、「ドル」と表記する。）（約63兆円）、支出純額ベース⁷で3,657億ドル（約47兆円）である。また、約18万9千名の専門家派遣、約5万3千名の青年海外協力隊員を始めとするボランティア派遣⁸、約63万7千名の研修員受入れ事業を行っている⁹。

図表2 ODA予算と円ベース事業実績の推移



(注) 卒業国を除く

(出所) 各年版ODA白書・開発協力白書（外務省）

⁵ 大海渡（2019）99-100頁、109頁

⁶ 「我が国ODAの軌跡と成果」（外務省国際協力局）（令元.7）

⁷ 支出総額から有償資金協力の回収額を引いたもの。援助額等のデータは、外務省の開発協力白書あるいは外務省資料に基づいている。

⁸ JICAのホームページによれば、2020年3月31日現在、累計で青年海外協力隊員45,776人（男24,302人、女21,474人）、シニア海外協力隊6,553人（男5,298人、女1,255人）、日系社会青年海外協力隊1,542人（男597人、女945人）、日系社会シニア海外協力隊547人（男252人、女295人）となっている。

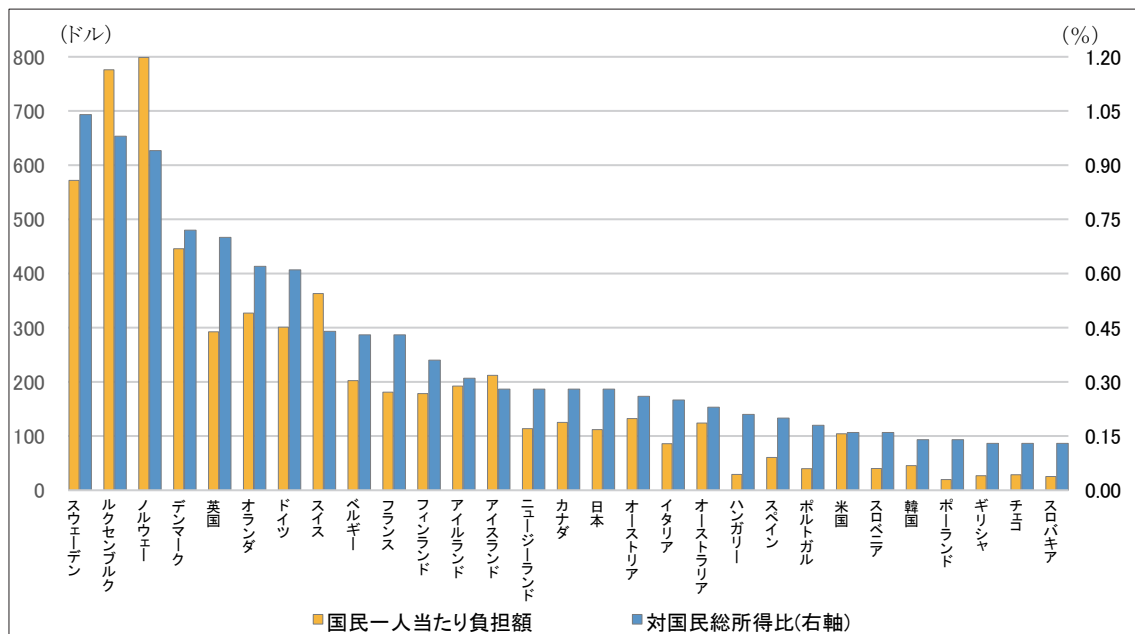
<<https://www.jica.go.jp/volunteer/outline/publication/results/>>（令2.8.31最終アクセス）

⁹ 「我が国ODAの軌跡と成果」（外務省国際協力局）（令元.7）

また、政府全体のODA一般会計予算¹⁰は、1997（平成9）年度をピークに減少が続いたが、近年は、わずかながらも増加する傾向が見られる（図表2参照）。

ただし、国民一人当たりの負担額を見ると、DAC加盟国の中において我が国は、必ずしも負担額が多いとは言えない（図表3参照）。

図表3 DAC加盟国のODAの国民一人当たり負担額と国民総所得比率



(注) 贈与相当額ベース。卒業国向け援助を除く。1970年国連総会はODAの目標をGNI比0.7%と定める。

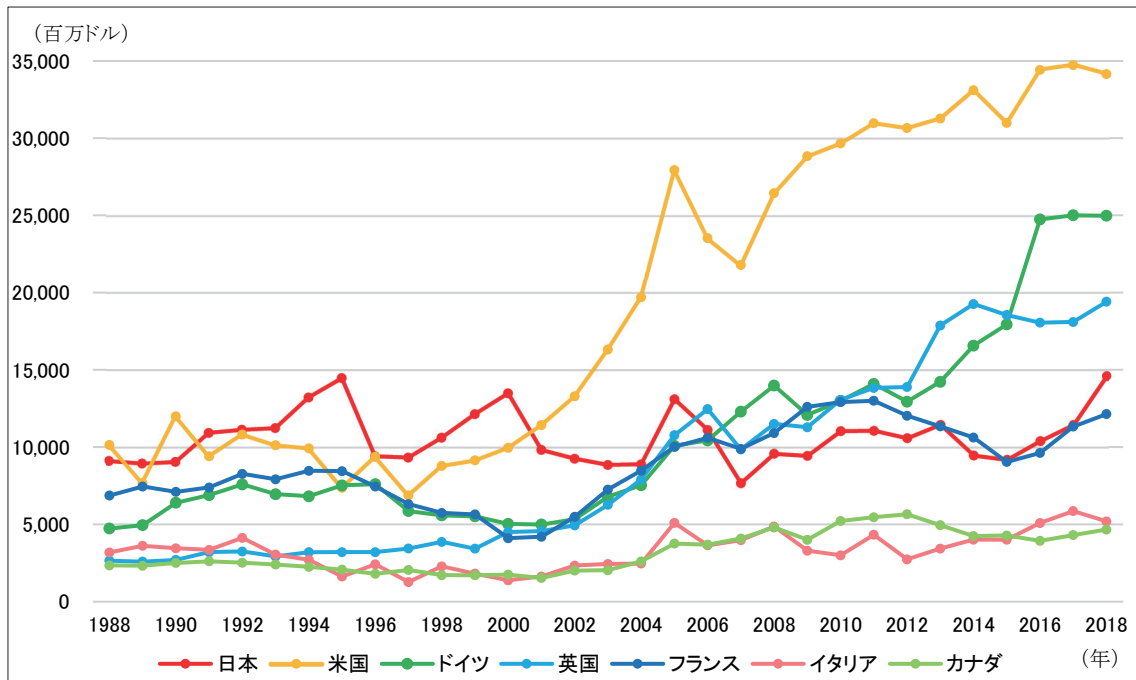
(出所) DAC統計(DAC Statistics on OECD.STAT) (2018年)

2-3. DAC主要国のODA実績

我が国は、経済の好調を背景に1989（平成元）年にはDAC¹¹主要国のODA実績（支出純額ベース）で米国を抜いて世界最大の援助国となり、1991（平成3）年から10年間、その地位を維持していた。しかし、財政状況の悪化に伴い、2001（平成13）年に世界最大の援助国の座を再び米国に譲ることとなった。2018（平成30）年の時点では、英国に次ぐ4番目の援助国となっている（図表4参照）¹²。

¹⁰ ODAの事業予算には一般会計以外に特別会計、出資・抛出国債や財政投融资等が含まれる。
¹¹ 経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（Development Assistance Committee）の略称。OECDにおいて開発援助に関する事項を取り扱う委員会、OECD加盟36か国のうち29か国とEU（欧州連合）から成る。
¹² ODA実績は、DACにおける決定を踏まえて、2019年版開発協力白書において従来の支出純額ベースから贈与相当額ベースに変更されており、借款利率や返済期間等の供与条件を考慮して贈与相当とされる金額もODA実績として計上される。

図表4 DAC主要国のODA実績



(注) 卒業国向け援助を除く。支出純額ベース (2018年からは贈与相当額ベース)
 (出所) 『開発協力白書 (2019年版)』 (外務省)

なお、中国の対外援助¹³については、DAC未加盟でありDACが定めるODAの定義とは異なっていること、これまでに数字が2回公開されたのみであることなどから、DAC主要国のODAと同列で比較することは困難であり、図表4には含まれていない。

2-4. 特徴

1970年代頃まで我が国のODAには、①対象地域がアジア中心であること、②援助分野が経済インフラ中心であること、③タイド援助¹⁴であること、④無償資金協力や技術協力のような贈与よりも円借款の割合が高いことなどの特徴が見られた。

これらの特徴の中で、アジア地域重視あるいは経済インフラ重視の傾向は近年もあまり変わっていない。タイド援助については一時期減少傾向にあったが、最近では増加する傾向も見られる。

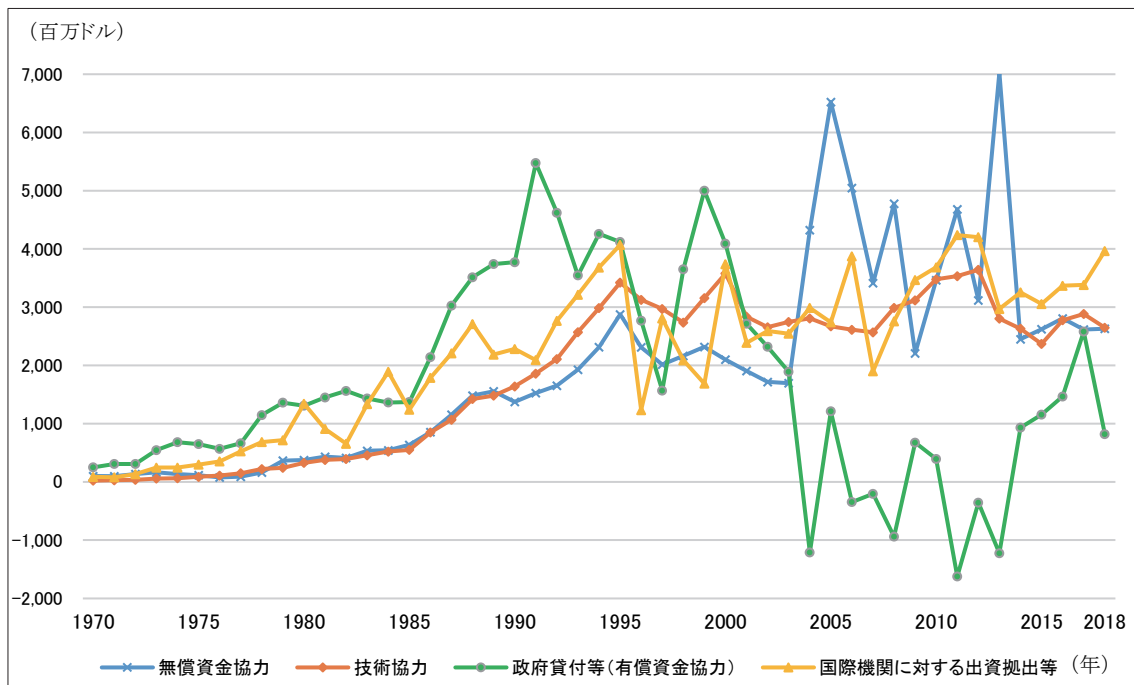
また、我が国のODAは、支出純額ベースで見ると、1990年代までは政府貸

¹³ 中国の対外援助については、JICA緒方研究所 (国際協力機構緒方貞子平和開発研究所) の客員研究員である北野尚宏早稲田大学理工学術院教授が、2019 (平成31) 年1月のJICA研究所ナレッジフォーラム (第1回) において発表した「中国の対外援助最新動向」の中で推計額を示し、DAC主要国等のODAとの比較を試みている。

¹⁴ 援助資金による物資や役務の調達先が援助供与国に限定されているものをいう。

付等¹⁵（有償資金協力）の割合が高かった（図表5参照）。

図表5 我が国ODAの形態別実績



(注) 東欧・卒業国を除く。当該年ODA白書の実績値を使用し、従前実績との比較のため2018年は贈与相当額ではなく、支出純額を使用している。

(出所) 各年版ODA白書・開発協力白書（外務省）から作成

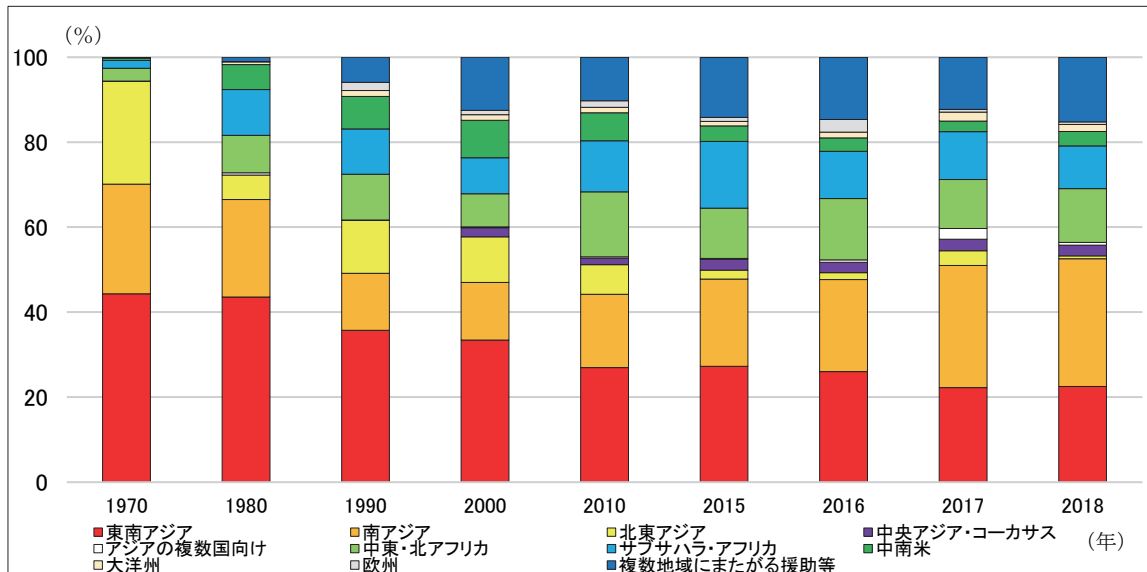
2-4-1. 対象地域

我が国のODAがアジア地域中心であることは、第二次世界大戦において、我が国がアジアを中心とする周辺国に戦争の惨禍を与えたこととも関係している（2-1. 参照）が、それだけではなく、アジア地域は、地理的・歴史的関係等から政治、経済、文化等の多方面において我が国と緊密な関係にあり、我が国の経済成長や安全保障の観点からも地域の安定と持続的な発展が重要であるためである。

このため我が国は、アジア地域に対して長年にわたり様々な支援を行っている。我が国は、DAC主要国の中でアジア地域に対する最大の支援国となっており、我が国の二国間ODAの地域別実績（図表6参照）を見ると、以前よりも比率が低下しているものの、依然としてアジア地域を対象とする援助が二国間ODA全体の半分以上を占めている。

¹⁵ 政府等に向けた円借款と民間企業等に向けた海外投融資がある。

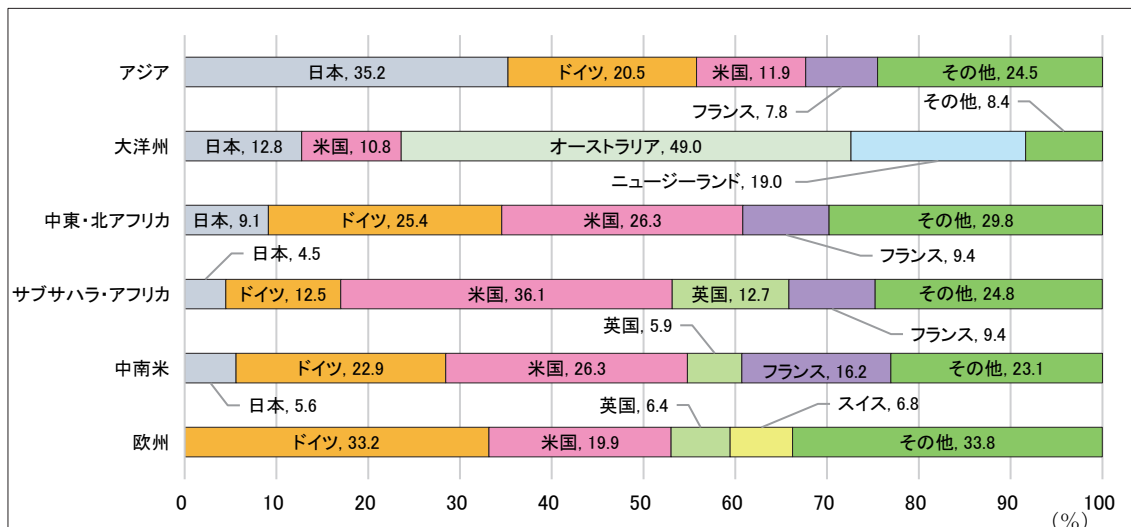
図表6 我が国のODAの地域別構成比



(注) 支出総額ベース。1990年以降の実績には卒業国向け援助を含んでおり、複数地域には地域分類が不可能なものを含む。
 (出所) 各年版『開発協力参考資料集』(外務省) から作成

また、DAC主要国がどのような地域にODAを重点配分しているかを見ると、我が国がアジア地域への援助実績が多いのと同様、オーストラリアは大洋州地域に対する援助実績が多いなど、特定の地域にODAが重点配分される傾向は、他の援助国においても見られる¹⁶ (図表7参照)。

図表7 地域別に見たDAC主要国の援助実績



(注) 2018年実績、支出総額ベース
 (出所) 『開発協力参考資料集 (2019年版)』(外務省) から作成

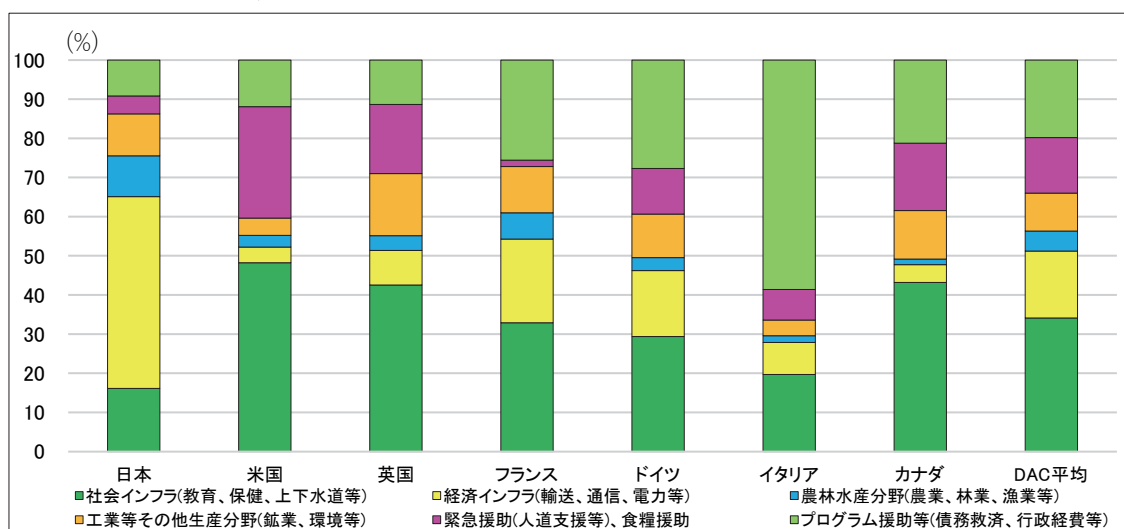
¹⁶ 大海渡 (2019) 97 頁

さらに、参議院ODA調査派遣¹⁷報告書においても、アジア地域、とりわけASEAN諸国の経済社会開発は我が国の国益にとって戦略的に重要であると指摘されている¹⁸。

2-4-2. 援助分野

DAC主要国の援助は、医療・保健、教育等の社会インフラ分野が多く（図表8参照）、米国の援助が冷戦時代に共産主義の浸透防止を第一の目的としていたように、政治的色彩が見られるものもあると指摘されている¹⁹。

図表8 DAC主要国の二国間ODA分野別配分



(注) 卒業国向け援助を除く。2018年実績、約束額ベース。

(出所) 『開発協力参考資料集 (2019年版)』 (外務省)

一方、我が国は、援助において政治的色彩を排除し、開発途上国の持続的な経済成長を支えるための経済インフラ整備や能力構築のための協力こそが相手国の雇用機会や所得の創出につながり、貧困削減にも大きな効果があるとして重視している。

これは、相手国の成長に最も重要なことは当該国の自助努力や主体的に取り組む姿勢（オーナーシップ）であり、これをパートナーシップで支えることが援助国や国際機関の役割であるという考え方を我が国が一貫して採っているた

¹⁷ 平成15(2003)年7月の参議院改革協議会報告書の提言等に基づき、ODA経費の効率的運用に資するため、平成16(2004)年度からこれまでに16回実施されている。また、同協議会は、参議院の組織及び運営に関する諸問題を調査検討するため参議院議長の下に置かれた組織である。

¹⁸ 第8回参議院ODA派遣報告書第4章(平24.5)290頁

¹⁹ 大海渡(2019)15頁

めである²⁰。

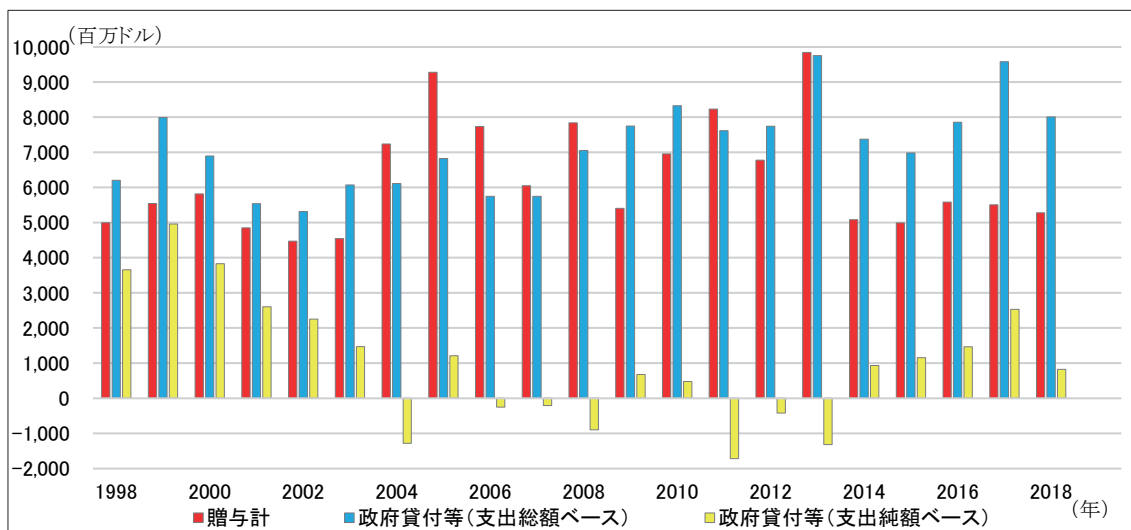
こうした姿勢は、開発協力大綱等においても示されている。また、参議院ODA調査派遣報告書においても、相手国の均衡のとれた発展に当たっては、経済インフラの整備とともに貧困削減のための教育・保健医療・福祉、水と衛生、農業分野の協力が欠かせない旨が指摘されている²¹。

加えて、開発途上国が自立的発展を遂げるとともに公正かつ安定的な社会運営を行うためには、経済インフラの整備のようなハード面だけでなく、法制度のようなソフト面についても基盤となる法制度の構築が不可欠であり、法整備後の運用面まで含めた支援の強化が求められる旨も同報告書において指摘されている²²。

2-4-3. ODAと円借款

円借款のプロセスは、開発途上国の政府から在外公館等を通じて要請が行われた後、外務省が中心となって財務省、経済産業省等の関係省庁及びJICAとも協議して検討が行われる。その後、相手国政府との協議や実施機関であるJICAの審査等を経て、閣議決定を経る交換公文が相手国政府との間で締結され、借款契約の調印を経て実施される²³。

図表9 政府貸付等実績の推移



(出所) 各年版政府開発援助 (ODA) 白書・開発協力白書から作成

²⁰ 『政府開発援助 (ODA) 白書 (2014年版)』(外務省) 5-6 頁

²¹ 第7回参議院ODA派遣報告書第4章(平23.4)260 頁

²² 第13回参議院ODA派遣報告書第3章(平29.6)169-170 頁

²³ 『政府開発援助 (ODA) 参考資料集 (2011年版)』(外務省) 第2章第7節

また、贈与と支出総額ベースで見た円借款を始めとする政府貸付等については、贈与の比重が高い時期もあったものの、最近では政府貸付等の比重が高い傾向が続いている（図表9参照）。

ア 円借款の重視

我が国のODAが初期の段階で円借款を重視した背景には、開発途上国に我が国の資本財²⁴を供給し、相手国の経済建設を支援することが援助の目的だった事情が存在する²⁵。

開発途上国の経済発展において、自国による努力が重要なことを考えると、無償資金協力のように相手国が返済する必要がない場合は、援助された資金返済のため自助努力するインセンティブが乏しくなりがちである。その意味では、低利ではあるがいずれ返済の必要がある借款の方が、相手国の将来の経済発展を考える上でプラスになるという考え方は十分理解し得る。しかしながら、低利であっても借金である以上、経済インフラの整備のように、長期間の使用を念頭に置いて考えなければならない案件については、どのような支援が最終的に相手国の利益になるのかを十分考える必要がある。

この点に関しては、見た目は立派な施設をすぐ手に入れようとする、質を伴わず、国民の利用も進まず、残るのは借金だけとなりかねない旨²⁶、ODAの執行体制に対するガバナンスの強化に向けた支援あるいは政策決定過程におけるガバナンスの確立と透明化の確保が必要である旨²⁷が参議院ODA調査派遣報告書において指摘されている。

イ 円借款とタイド援助

1958（昭和33）年に円借款が開始された当時、調達条件²⁸は全てタイド援助だった。当初の円借款がタイド援助であったことは、我が国が円借款を供与すると相手国への資本財輸出が増加し、相手国にとっても低利で購入資金を調達

²⁴ 将来の生産のため使用される機械、道具、原料等の物的生産物の総称で、労働により生産された生産手段のこと。中間財は生産工程の中間段階で原材料として使用される財を意味する。

²⁵ 大海渡（2019）119-121頁

²⁶ 第15回参議院ODA派遣報告書第1章（平31.3）50頁

²⁷ 第11回参議院ODA派遣報告書第3章（平26.11）217頁

²⁸ 円借款の調達条件は、タイド（円借款による資機材及び役務の調達先を日本に限るもの。1989～1998年度は未供与）、二国間タイド（調達先を日本と被供与国の2か国に限るもの。1997年度導入決定）、部分アンタイド（調達先を日本及び開発途上国に限るもの）、一般アンタイド（世界の全ての国や地域からの調達を認めるもの）に分けられる。

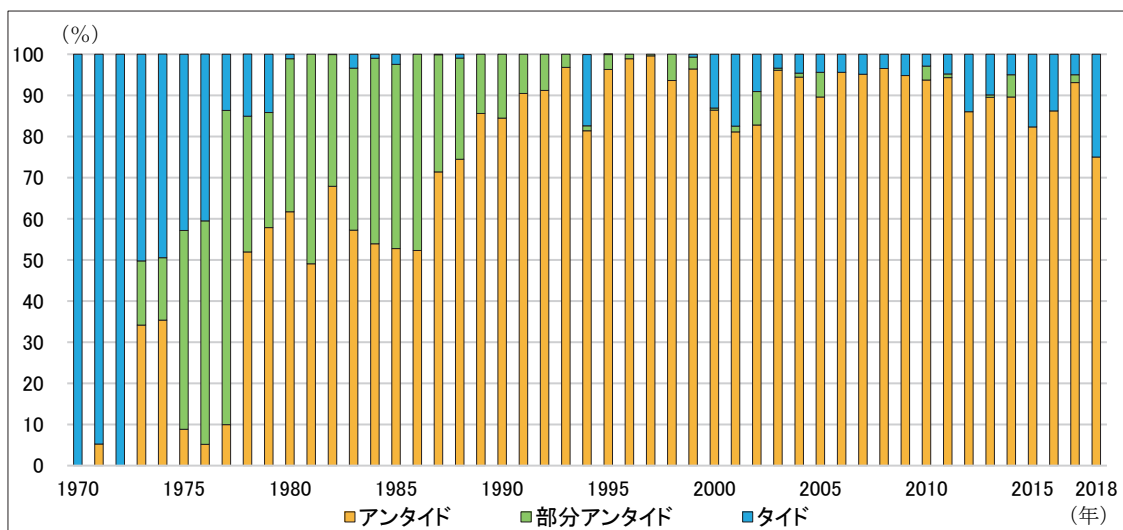
できる利点があった²⁹。

その後、1970（昭和 45）年のDAC 上級会議における二国間援助アンタイド化の原則合意、1974（昭和 49）年のDAC 本会議におけるLDCアンタイドイング了解覚書採択等の流れを受け、1970（昭和 45）年度には皆無だった円借款一般アンタイド比率が増加した。

このような一般アンタイド化の背景としては、我が国が高度経済成長を遂げて貿易黒字が累積した状況に対し、諸外国から援助の量的拡大と質的改善が求められたことが挙げられる。これは、有償の円借款の割合を減らして無償の贈与を増やすこととタイド援助の縮小を意味している³⁰。

一般アンタイド化は、1980（昭和 55）年度には 62.0%まで増加し、1980 年代後半以降、我が国の国際収支黒字化を背景に一層進められた。1990（平成 2）年度には 84.5%となり、1996（平成 8）年度には、タイド援助が見られなくなった³¹（図表 10 参照）。

図表 10 円借款におけるタイド・アンタイドの推移



(注) 約束額ベース（技術協力及び行政経費を除く）。1993 年以前は承諾ベース（債務救済を除く）。

(出所) 各年版政府開発援助（ODA）参考資料集・開発協力参考資料集（外務省）・海外経済協力基金年次報告書から作成

その後、1997（平成 9）年の特別環境案件金利³²の導入や人材育成支援借款、中小企業支援借款に対する特別金利の導入に伴い、OECD のタイド性援助信

²⁹ 大海渡（2019）15 頁

³⁰ 大海渡（2019）210-213 頁

³¹ 『海外経済協力基金史（2003. 3）』（海外経済協力基金）177 頁

³² 地球環境問題対策案件や公害対策案件に適用される特別に優遇された貸付条件

用規制においてタイド性の円借款供与が可能となり、部分アンタイド、二国間タイドの円借款が復活している³³。

これらの金利は、開発途上国における地球温暖化対策の促進、開発途上国の民間投資受入れの基盤強化のため導入されたものであるが、1997（平成9）年以降のタイド性円借款の復活については、我が国企業の円借款事業への参加機会拡大を通じて、その技術や経営上のノウハウを積極的に移転することを目的としている³⁴。

また、1997（平成9）年のタイの通貨危機に端を発したアジア通貨危機に対し、我が国は1998（平成10）年に公表した緊急経済対策に基づいて、3年間で総額6,000億円を上限とする、アジア諸国等の経済構造改革支援のための特別円借款制度を創設している³⁵。

この制度は、経済危機の影響を受けたアジア諸国のインフラ整備を支援するとともに、前述の緊急経済対策を受けて、アジア通貨危機による不況に悩む我が国企業に円借款事業における受注機会拡大を図る狙いがあった。このため、調達は原則としてタイド援助とされ、それまでのアンタイド化政策からの転換が図られた³⁶。

また、特別円借款制度に対しては、本格的なタイド借款復活として高く評価し、存続を求める意見が産業界から出された。これを受けて我が国政府は、2001（平成13）年に「わが国円借款の供与条件の改善について」を決定し、2002（平成14）年6月で特別円借款制度を解消して同年7月からSTEP（Special Terms for Economic Partnership）が導入されることとなった³⁷。

STEPとは、本邦技術活用条件のことである。STEPは、特別円借款のタイド性を引き継いで日本企業タイドの条件で実施され、我が国の優れた技術やノウハウを活用し、開発途上国への技術移転を通じて我が国の「顔が見える援助」を促進するものである³⁸。これに対して特別円借款は、アジア通貨危機により悪化したアジア経済の早期回復に向けて景気刺激効果及び雇用促進効果が高い事業の推進を目的とし、円借款の特別枠として追加、拡充されたものである³⁹。

³³ 『海外経済協力基金史（2003.3）』（海外経済協力基金）179-180頁

³⁴ 『海外経済協力基金史（2003.3）』（海外経済協力基金）178-180頁

³⁵ 『国際協力機構史（2019.3）』（独立行政法人国際協力機構）161頁

³⁶ 『国際協力機構史（2019.3）』（独立行政法人国際協力機構）55頁

³⁷ 『国際協力機構史（2019.3）』（独立行政法人国際協力機構）55頁

³⁸ 『国際協力機構史（2019.3）』（独立行政法人国際協力機構）161-162頁

³⁹ 『国際協力機構史（2019.3）』（独立行政法人国際協力機構）161頁

2018（平成30）年度のSTEP供与実績⁴⁰は5か国9件4,131億5,300万円であり、政府が主導する「質の高いインフラ輸出」の重要なツールにもなっている。

ウ STEPをめぐる課題

円借款供与に当たっては、一人当たりGNIの水準⁴¹で所得階層が区分されるため、相手国が経済発展して中進国⁴²となった際、STEPに基づく前述のタイド援助の調達条件を一定期間経過後適用できなくなると指摘されている⁴³。

経済成長が著しいASEAN諸国⁴⁴の中には、前述のJICAの円借款対象国分類で中進国以上とされ、STEPの適用対象からは外れているマレーシア、タイがある。また、低・中所得国に含まれているインドネシア、フィリピン、ベトナムについても、現在はSTEPの適用対象となっているものの、今後の経済成長の動向により中進国となる可能性を十分持っている。

このため、これらの国に対する円借款においては、今後STEPを適用できなくなる場合を想定した対応について十分検討しておく必要がある。

また、STEPに関しては、憂慮すべき事態も伝えられている。それは、STEP適用案件に対する我が国の企業の動きが鈍く、入札企業減少や一社入札が増えている点である⁴⁵。この背景には、ODAに実績を持つ我が国の企業が旺盛な国内需要に対する対応に追われ、リスクの高い海外案件よりも着実に利益を見込める国内需要を取り込みたい考えがあるとされる⁴⁶。しかしながら、このような状況が続くことは、供与対象国の不利益につながる競争性喪失と高値入札の常態化⁴⁷を招き、開発途上国の不利益と不信感を増加させる危惧が生じる。

⁴⁰ 「2018年度円借款承諾実績と課題」『国際開発ジャーナル』（2019.8）66頁。数字はインド向けの「特別タイド方式」が適用されている鉄道関連3事業を除いたものである。

⁴¹ 国連及び世界銀行の分類に基づいて行われる。JICAの2020年度円借款対象国所得階層別分類は、対象国をLDC（後発開発途上国）かつ貧困国（一人当たりGNI1,025米ドル以下）、LDCまたは貧困国、低・中進国（同1,026米ドル以上3,995米ドル以下）、中進国以上（同3,996米ドル以上）の4つに分類（2020年4月時点）しており、「中進国以上」に該当する場合、原則としてSTEPを適用できない。STEPの対象国は、円借款の対象国であり、「OECDルール上タイド借款が供与可能な国」である。

⁴² 発展途上国を脱し、先進国に至る途上の国という意味で使用される。

⁴³ 第16回参議院ODA派遣報告書第1章（令2.5）48頁。

⁴⁴ 東南アジア諸国連合の略称。1967（昭和42）年8月発足の地域共同体でインドネシア、マレーシア、タイ、フィリピン、シンガポールの5か国で発足し、その後ブルネイ、ベトナム、ラオス、ミャンマー、カンボジアが加盟。2020（令和2）年8月現在、10か国で構成される。

⁴⁵ 和泉（2019）62頁

⁴⁶ 和泉（2019）62頁

⁴⁷ 中国や韓国等の新興ドナーのサブコントラクターにおいても、高値で入札しようとする意識が波及しているという（和泉（2019）62頁）。

さらに、我が国の企業が海外の大型案件に参加しなくなったことから施工実績が乏しくなり、入札参加資格事前資格審査（PQ：Prequalification）を通りにくくなっているとも言われている⁴⁸。

3. ASEAN諸国に対する援助

DAC主要国からの各国に対するODA実績については、毎年OECDから発表されており、ASEAN諸国に対するものも容易に把握することができる。

例えば、2016（平成28）年のASEAN諸国に対するDAC主要国のODA実績（支出総額ベース）を見ると、我が国は、卒業国⁴⁹を除くASEAN諸国に対して、インドネシア以外の各国においてトップドナーとなっている（図表11参照）。

図表11 ASEAN諸国に対するDAC主要国の援助実績

国名	1位	2位	3位	4位	5位
インドネシア	ドイツ 572.68	日本 399.92	米国 278.84	豪州 252.10	フランス 167.42
マレーシア	日本 47.46	ドイツ 11.36	英国 5.79	フランス 5.48	米国 4.65
タイ	日本 414.05	米国 53.63	ドイツ 15.94	フランス 10.64	英国 9.07
フィリピン	日本 301.51	米国 268.30	韓国 63.34	フランス 62.59	豪州 53.83
ベトナム	日本 1,583.47	ドイツ 213.84	韓国 185.40	フランス 128.93	米国 112.32
ラオス	日本 63.78	韓国 37.66	米国 32.53	ドイツ 29.61	豪州 29.19
ミャンマー	日本 506.82	英国 144.59	米国 131.45	韓国 47.31	豪州 46.47
カンボジア	日本 140.92	米国 87.40	豪州 57.75	韓国 57.32	ドイツ 41.97

（注）2016年支出総額ベース、百万ドル単位。卒業国向け援助を除く。

（出所）政府開発援助（ODA）国別データ集2018（外務省）

3-1. 我が国の援助実績

これまでDAC主要国がASEAN諸国に行った援助に関し、各国に対する最大の援助供与国の推移を見ると、大部分の時期において我が国は、ASEANを中心とする東南アジア地域の多くの国々に対する最大の援助国となることが分かる（図表12参照）。

また、2017（平成29）年までの時点において、ASEAN諸国に対するODAの累積額は合計1,223億7,628万ドルにのぼり⁵⁰、我が国は極めて多額の援助をこの地域に対して行ってきた。その内訳は、贈与284億1,439万ドル（無

⁴⁸ 和泉(2019)63頁

⁴⁹ 経済が発展し、ODAの供与対象から外れることとなった国を指し、ASEAN諸国の場合はブルネイとシンガポールである。

⁵⁰ 外務省ホームページ。

<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/asia.html>>（最終アクセス日2020.9.3）

償資金協力 127 億 7,215 万ドル、国連機関を通じた贈与 4 億 1,063 万ドル、技術協力 152 億 3,163 万ドル)、政府貸付等 939 億 6,189 万ドル (支出総額ベース) である。

図表 12 ASEAN 諸国に対する最大の援助供与国の推移

年	インドネシア	マレーシア	タイ	フィリピン	ベトナム	ラオス	ミャンマー	カンボジア
1998	日本	日本	日本	日本	日本	日本	日本	日本
1999	日本	日本	日本	日本	日本	日本	日本	日本
2000	日本	日本	日本	日本	日本	日本	日本	日本
2001	日本	日本	日本	日本	日本	日本	日本	日本
2002	日本	日本	日本	日本	日本	日本	日本	日本
2003	日本	日本	米国	日本	日本	日本	日本	日本
2004	オーストラリア	日本	デンマーク	日本	日本	日本	日本	日本
2005	日本	デンマーク	米国	日本	日本	日本	日本	日本
2006	オーストラリア	日本	フランス	日本	日本	日本	日本	日本
2007	オーストラリア	日本	米国	日本	日本	日本	日本	日本
2008	日本	日本	日本	日本	日本	日本	英国	日本
2009	日本	日本	日本	日本	日本	日本	英国	日本
2010	日本	日本	日本	日本	日本	日本	日本	日本
2011	日本	日本	日本	日本	日本	日本	英国	日本
2012	日本	日本	日本	日本	日本	日本	日本	日本
2013	日本	日本	日本	日本	日本	日本	日本	日本
2014	日本	日本	日本	日本	日本	日本	ドイツ	日本
2015	日本	日本	日本	日本	日本	日本	日本	日本
2016	ドイツ	日本	日本	日本	日本	日本	日本	日本

(注) DAC 集計の支出総額ベースによる (2007 年以前は支出純額ベース)。
(出所) 各年版政府開発援助 (ODA) 国別データ集 (外務省) から作成

このような我が国の ODA は、ASEAN 諸国の経済発展に大きく貢献したと考えられる。例えば、2013 年版政府開発援助 (ODA) 白書の巻頭言において、「東南アジアに対し、日本が ODA を通じインフラ整備や人材育成を進めてきたことが、この地域の経済発展と政治的安定に大きく貢献し、東南アジアは今や世界経済を牽引する存在となった。」という認識が示されている。

また、我が国は、東南アジアの国々が賠償・円借款で調達した我が国の資本財を使って経済インフラを建設する支援を行い、その際に紹介された我が国の技術・技術者が相手国の技術水準向上に寄与したと指摘されている⁵¹。

さらに、良質の経済インフラと産業人材は、東南アジア地域の投資環境の改善をもたらし、我が国や韓国、台湾等の N I E s (Newly Industrializing Economies : 新興工業国) からの投資を呼び、急速な発展の原動力となったと分

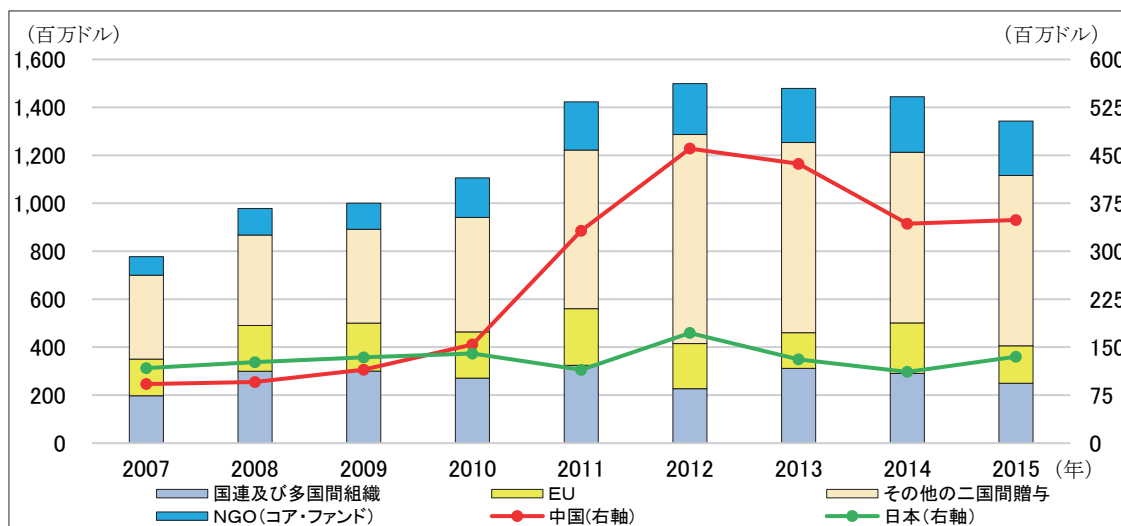
⁵¹ 大海渡 (2019) 229 頁

析されている⁵²。

3-2. 新興ドナー中国の台頭—カンボジアを例として

これまで我が国は、東南アジア地域が経済発展を遂げる上で多大な貢献をしてきた。しかしながら、近年は、東南アジア地域において新興ドナーである中国が、これまでの我が国の援助手法をモデルにした投資・貿易と一体となった援助を実施しており、我が国の優位性が相対的に低下していると指摘されている⁵³。我が国がこのような状況に的確に対処するためには、まず東南アジア地域に対する援助を巡る状況を把握することが重要となる。

図表 13 カンボジアに対する各国別援助支出実績



(注) 支出総額ベース。2015年の数字は推計値。

(出所) 『カンボジア国別評価(第三者評価)報告書(平30.2)』(学校法人早稲田大学)から作成。原典はC D C (2016), Development Cooperation Partnership Report

中国の対外援助については、D A C未加盟であること等の理由からD A C加盟国と比べて透明性が低く、東南アジア各国に対する援助等の全体像を明らかにすることが困難であるため、カンボジア開発評議会⁵⁴(C D C)が「The Cambodia ODA Database⁵⁵」で援助実績を公開しているカンボジアを例に取り上

⁵² 大海渡(2019)229頁

⁵³ 『カンボジア国別評価(第三者評価)報告書(平30.2)』(学校法人早稲田大学):平成29年度外務省ODA評価

⁵⁴ カンボジアにおける復興・開発と投資活動の監督に関して責任を負う唯一の機関として1994年に設立され、ODAを担当するカンボジア復興開発委員会、民間投資を担当するカンボジア投資委員会、カンボジア経済特区委員会で構成される。

⁵⁵ <<http://odacambodia.com/>>(最終アクセス令2.8.31)

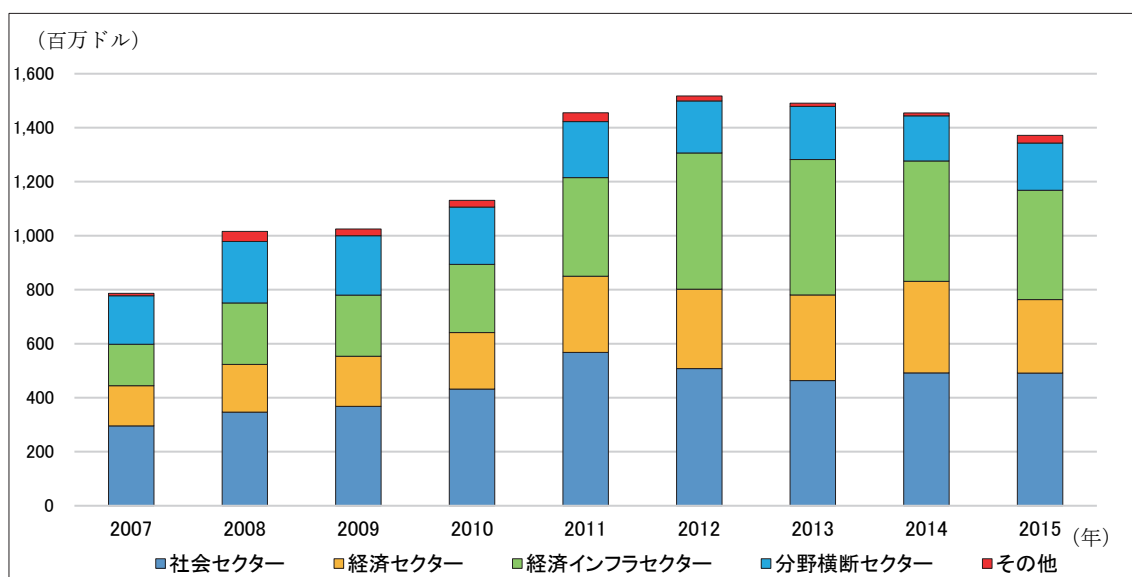
げ、東南アジア地域に対する中国を含む各国からの援助の一端に触れたい。

我が国は、DAC主要国の中では、2018（平成30）年現在、支出総額ベースでカンボジアに対する二国間ODAの最大の援助供与国⁵⁶となっている。

しかしながら、カンボジア国別評価（第三者評価）報告書（平成29年度外務省ODA評価）に基づいてカンボジアに対する各国の援助実績を見ると、DACに加盟していない中国による援助の方が圧倒的に大きく、2010（平成22）年には我が国とほぼ同程度の水準だったが、その後は年を追うごとに我が国との差を広げている（図表13参照）。

また、カンボジアに対するセクター別支援状況（図表14参照）における援助国ごとの状況は明らかではないが、カンボジア国別評価（第三者評価）報告書は、中国による重点支援分野は道路等の経済インフラであるとしている。

図表14 カンボジアに対するセクター別支援状況



(注) 支出総額ベース。2015年の数字は推計値。

(出所) 『カンボジア国別評価（第三者評価）報告書（平30.2）』（学校法人早稲田大学）から作成。原典はCDC(2016), Development Cooperation Partnership Report

さらに、CDCのODAデータベースや中国による援助の内容について公開情報を中心に米国ウィリアム・アンド・メアリー大学がまとめている「Aid Data⁵⁷」を見ても、中国による支援分野は交通、エネルギー、電力等の経済インフラ関係が多く、保健、ジェンダー関係に対する供与はあまり見られない。

⁵⁶ 『開発協力参考資料集（2019年版）』（外務省）

⁵⁷ <<https://www.aiddata.org/datasets>>（最終アクセス日 2020.8.31）

3-3. 新興ドナーと我が国の援助姿勢の違い

DACを中心とする国々による無償援助中心の手法は、西欧型援助と言われている。一方、中国を始めとするアジアの新興ドナーによる援助は、援助・投資・貿易の相乗効果を重視する点等が共通しており、アジア型援助と言われる。このような援助手法は、新興ドナーが我が国のこれまでの援助姿勢を参考にしていると考えられている⁵⁸。

しかしながら、新興ドナーによる援助は、我が国の援助とは明確に異なっている。新興ドナーの援助手法は単に金銭的な援助にとどまっているが、我が国のODAが相手国の自助努力支援を重視するのは、相手国の自助努力によって開発を進め、経済的自立を促すことが重要と考えるためであり、新大綱（2-3. 参照）も「貧困問題を持続可能な形で解決するためには開発途上国の自立的発展に向けた、人づくり、インフラ整備、法・制度構築、そしてこれらによる民間部門の成長等を通じた経済成長の実現が不可欠である。」と述べている。

また、1990年代以降は貧困削減が援助の目標とされ、西欧諸国には援助の最終目標は「途上国の自立」であるという認識が欠けていたのに対し、我が国は、貧困削減のための援助実施と並行して相手国の自立支援に取り組んできた⁵⁹。贈与等の無償援助により貧困削減を目指す西欧型援助は、貧困や不公正の改善には有意義であるが、貧困から脱した後については、経済インフラの整備等による経済成長によって相手国の自立を図るアジア型援助の方が有効であると考えられる⁶⁰。

中国の対外援助については、OECDのルールに縛られない中国の存在感が大きくなった中でどのようにして中国をDACの枠組みの中に取り込むかが今後の課題であり、DACは、中国に対してOECDの各種フォーラムや会合への参加を呼びかけている。

我が国は、西欧諸国以外で当初からDACに加盟している唯一の国である。その立場を活用して西欧型とアジア型の両者の援助手法を我が国が橋渡しし、両者が相互に補完する関係を構築することができれば、援助供与国が開発援助をより有効に行えるようになるのではないかと⁶¹。

⁵⁸ 山口（2016）3頁

⁵⁹ 山口（2016）5頁

⁶⁰ 山口（2016）7頁

⁶¹ 山口（2016）6頁

3-4. 新興ドナー台頭と我が国の対応

このような新興ドナーの台頭に対して、我が国はどのように対処すべきであろうか。それは、我が国が有しているが、新興ドナーにはない特徴を生かすことである。

後述する参議院ODA調査派遣の報告書においても指摘されているが、例えば、道路や鉄道の橋梁やトンネル等を軟弱な地質に建設する工事のように、高度な技術が求められ、新興ドナーでは対応が困難な案件を重点的に支援することが考えられる。

また、新興ドナーは、相手国に対する技術移転を積極的には行っていないと言われているのに対し、我が国は、現地雇用を通じて安全管理を含めた技術やノウハウを相手国に伝えて人材育成を図っている。これは相手国が自立を図る上で重要な点であり、そのような取組によって、我が国の成熟化した分野における技術やノウハウの継承・維持が結果的に図られることにもなる。

さらに、新興ドナーによる早くて安いインフラ整備の方が、目に見える形で相手国にアピールしやすいのに対し、これまで我が国が行ってきたライフサイクルコスト重視の質の高い支援の方が、長い目で見ると相手国の今後の発展に大きく寄与することになる点を相手国の指導者層や財政当局に対して十分アピールし、理解を得る努力が不可欠である。

4. 我が国ODAに対する参議院調査派遣団からの指摘

ここで、ODA経費の効率的運用に資するため平成16(2004)年度からこれまで16回にわたり実施されている参議院ODA調査派遣の報告内容についても触れておきたい。

本稿においては、東南アジア地域を対象に実施された調査において触れられている内容を中心に整理する。それは、東南アジア地域を始めとするアジア地域が従来から我が国がODAを重点的に配分している地域であり、中国等の新興ドナーとも援助が競合しているためである。また、これまで我が国のODAの特質等について述べてきたが、この地域を対象に行われた参議院ODA調査派遣に基づく知見をまとめることは、今後の我が国のODAが目指すべき方向について考える上でも重要と考えられる。

4-1. 我が国ODAをめぐる状況

これまで我が国が実施してきたODAは、相手国との協力関係の積み重ねを背景に質と技術力の高さに対する信頼が確立され、活動が国際的にも高く評価

されている⁶²。しかし、我が国の厳しい財政事情を反映し、一般会計におけるODA予算は近年まで減少傾向が続いていた（図表2参照）。

他方、積極的にインフラ整備を行う中国を始めとする新興ドナーが近年台頭しており、例えば橋梁建設等のハード面の支援を行う中国の存在感が高まっていると指摘されている⁶³。

4-2. 我が国ODAと中国の対外援助の相違

前述のように、中国による対外援助には、借款重視、経済インフラ整備支援重視、アジア地域等の重視等の特徴があるとされており⁶⁴、これらの点は、我が国のODAの特徴と外見的には類似している。しかし、その手法については、我が国と中国の援助は全く異なっている。

例えば、我が国による経済インフラの整備については、費用が高く工期も長いと言われる反面、質の高さ、長期間使用可能であること、現地における雇用、最先端の専門技術と安全管理のノウハウの継承という利点を持っていると指摘されている⁶⁵。これは、我が国が経済インフラの整備において事前調査を入念に行い、ライフサイクルコストを勘案した質の高い援助を行っていることを示している⁶⁶。

これに対して新興ドナーによるインフラ整備は、工期の遅れと経費の増加を伴う地盤改良工事を避けるなど、早さと安さを優先した結果、質が伴っていない事例が指摘されている⁶⁷。ただし、自国の財政上の制約がある中で当面は量的な拡充や整備のスピードを優先したいという見解を示す相手国も存在しており、このような考え方は、新興ドナーの姿勢に近い⁶⁸。

このため、相手国の望む「スピード」と我が国の高い技術力がもたらす「質」を両立させることができるよう、円借款等の使い勝手の向上を進めるとともに、相手国が真に必要なとしている支援を十分把握し、相手国はもとより他の援助国とも協力しつつ、柔軟に対応する姿勢が一層求められる⁶⁹。

また、我が国のODAが費用対効果の点で優れている点を積極的にアピール

⁶² 第16回参議院ODA派遣報告書第1章（令2.5）44頁

⁶³ 第7回参議院ODA派遣報告書第4章（平23.4）258頁

⁶⁴ 渡辺（2019）13-16頁

⁶⁵ 第15回参議院ODA派遣報告書第1章（平31.3）49頁

⁶⁶ 第13回参議院ODA派遣報告書第3章（平29.6）166頁

⁶⁷ 第15回参議院ODA派遣報告書第1章（平31.3）49頁

⁶⁸ 第13回参議院ODA派遣報告書第3章（平29.6）166頁

⁶⁹ 第13回参議院ODA派遣報告書第3章（平29.6）166頁

し、中長期的に見て効率的かつ信頼性も高い我が国の質の高いインフラ整備のメリットに対し、相手国の理解を深めるよう丁寧な説明を行うことも必要である⁷⁰。

なお、これまで我が国のODAは質は高いが進捗は遅いと言われてきたが、最近のODA調査派遣において、スピードが速まり改善が見られると評価されている⁷¹。

さらに我が国は、自国への利益還元のみにとこだわらず、多くの現地雇用を生み出し、主要資材も現地で調達している。さらに、インフラ整備にとどまらず、現地における雇用を通じ、最先端の専門技術・知見、安全管理のノウハウも供与し⁷²、現地採用の技術者・労働者に対し、OJT等を通じ、専門技術を惜しみなく伝授するだけでなく、現場における安全管理教育も徹底している。

一方、中国企業については、インフラ建設に自前の資材や労働者ばかりを使い⁷³、現地における雇用促進や技術移転を伴わず、現地への波及効果も限定される⁷⁴という点も指摘されている。

4-3. 財政的制約と人的資源の有効活用策

我が国の財政状況は厳しく、特に最近の新型コロナウイルスの感染拡大により、今後の財政状況は更に厳しくなると予想される。そのような状況の中で、どのように今後の支援分野を考えればよいのかが問われている。

4-3-1. 対象の重点化

開発途上国においては、運輸交通インフラの整備の立ち遅れが経済発展の制約要因となっており⁷⁵、また、高速道路や鉄道のようなインフラはネットワーク化されないと効果を発揮しないが、東南アジア地域におけるインフラ需要は膨大であり、必要な資金を相手国政府と援助国によるODAのみで賄うことは困難である⁷⁶。

しかし、援助資金の量的確保が必要であるとしても、新興ドナーと同様な形で援助を行うことは現実的ではない。我が国の強みを生かしたODAの再検討

⁷⁰ 第13回参議院ODA派遣報告書第3章（平29.6）166頁

⁷¹ 第16回参議院ODA派遣報告書第1章（令2.5）49頁

⁷² 第15回参議院ODA派遣報告書第1章（平31.3）50頁

⁷³ 『日本経済新聞』（令元10.25）

⁷⁴ 山口（2016）2頁

⁷⁵ 第9回参議院ODA派遣報告書第2章（平25.6）79頁

⁷⁶ 第13回参議院ODA派遣報告書第3章（平29.6）166頁

が必要であり、効果的なインフラ整備等に極力重点化することが求められている⁷⁷。また、相手国が中進国入りしてSTEPが適用できなくなった場合には、ハイスpekク借款⁷⁸の活用等も考えられる⁷⁹。

なお、ハイスpekク借款とは、2016（平成28）年のG7伊勢志摩サミットにおいて「質の高いインフラ投資の推進のためのG7伊勢志摩原則」が取りまとめられたことに基づき、「質の高いインフラ」を推進すると特に認められるプロジェクト借款案件に適用されるものである。LDC（後発開発途上国）のうち貧困国を除く全ての円借款対象国を対象とし、調達条件はアンタイトである。

また、相手国が質の高いインフラの導入を希望し、評価において、価格以外にライフサイクルコスト評価等の要素を盛り込むこと等を通じて質の高いインフラの発注を推進することを基本的考え方としている。

4-3-2. 国際機関等との連携

もう一つの対応策として、アジア開発銀行（ADB）を始めとする国際機関との緊密な連携、例えば、ADBとの協調融資により事業を実施し、橋梁のように我が国が高い建設技術を有している部分は円借款を供与し、その他の道路部分はADBが実施するといった事業の性質に応じた分担方法が考えられる⁸⁰。

また、民間の資金とノウハウを活用し、官民が連携して効率的・効果的なインフラ整備を行うためPPP（官民パートナーシップ）の手法を導入する動きも開発途上国において見られ、ODAを触媒として民間投資を呼び込み、民間企業との連携の下でPPP方式を活用することも考えられる⁸¹。

さらに、インフラ整備に代表されるハード分野と技術協力等のソフト分野の援助をバランスよく組み合わせた支援を引き続き進めること、JICAだけでなく民間企業やNGOを含めた日本ブランドに対する厚い信頼を活用すること、官民が連携した裾野の広い取組を拡大すること等、我が国の特色を生かしたODAを実施し、ASEAN諸国の経済発展が我が国の経済成長につながっていくことも重要である⁸²。

⁷⁷ 第7回参議院ODA派遣報告書第4章（平23.4）259頁

⁷⁸ 財務省ホームページ

<https://www.mof.go.jp/international_policy/economic_assistance/pqi/pqi_170524_1.pdf>（最終アクセス令2.9.3）

⁷⁹ 第16回参議院ODA派遣報告書第1章（令2.5）48頁

⁸⁰ 第12回参議院ODA派遣報告書第1章（平28.3）52頁

⁸¹ 第13回参議院ODA派遣報告書第3章（平29.6）166頁

⁸² 第8回参議院ODA派遣報告書第4章（平24.5）290頁

4-3-3. 関係機関や相手国との情報共有

近年、東南アジア地域の大規模なインフラ整備事業において新興ドナーが受注し、我が国が支援の機会を逃す事態が生じている。これは、我が国のプレゼンスの低下を示す事態として憂慮されるとともに、新興ドナーによる受注が結果的に施工の遅れや工事の質の低下を招いた場合には、被供与国の不利益にもつながることから、我が国ODAのプレゼンスを高める努力が必要である⁸³。

また、他国が支援した事業で施工技術の未熟さや進捗管理の問題等の様々な課題が表面化している状況が見られたことを踏まえ、これまでに実施されたインフラ整備を総括する時期に来ており、他国が実施した支援の問題点の調査とともに、我が国の支援に対する高評価事例を洗い出して大使館、JICA、国会の間で情報を共有し、情報を積極的に活用して支援先の国々と協議することが我が国のプレゼンスを高めるための解決策になると指摘されている⁸⁴。

さらに、相手国における事業実施省庁と財政当局との認識の乖離についても、財政当局は支出面であるコストに着目するため、我が国ODAが重視する質的側面とは相いれない部分があると指摘されており、対応策として、相手国の財政当局と意見交換を行い、我が国ODAが重視するライフサイクルコストに対する理解を深めることが求められている⁸⁵。

4-3-4. 人材育成と技術の継承・維持の強化

東南アジア地域が今後とも成長を持続していくためには、戦略的なインフラ整備と今後の経済発展等を自立的・主体的に担う人材育成が重要となることも指摘されている⁸⁶。我が国は、以前から現地における人材育成を重視しており、そのような支援方法の意義の周知も不可欠である⁸⁷。

また、既存施設の老朽化とその対策等が問題となっている分野における技術等の維持・継承は我が国においても不可欠であり、ODAによる経済インフラの整備事業を通じて、相手国の施設整備にとどまらず、技術協力による人材育成等に対する継続した支援も重要であり⁸⁸、そのような取組は、支援される側だけでなく、支援する側にとっても有益である。

さらに、我が国に発展途上国から研修員を受け入れ、我が国の高度な設備・技

⁸³ 第16回参議院ODA派遣報告書第1章（令2.5）45頁

⁸⁴ 第16回参議院ODA派遣報告書第1章（令2.5）46頁

⁸⁵ 第16回参議院ODA派遣報告書第1章（令2.5）40頁

⁸⁶ 第13回参議院ODA派遣報告書第3章（平29.6）165頁

⁸⁷ 第11回参議院ODA派遣報告書第1章（平26.11）63頁

⁸⁸ 第13回参議院ODA派遣報告書第3章（平29.6）167頁

術や行動様式、価値観等に触れてもらうことも重要である。我が国における研修は、新たな知見を得て、研修員が具体的に現状の改善点を考えたり、周囲への指導を含めた波及効果が期待され、我が国の経済協力の実効性の更なる向上が図られると考えられることから、研修員の受入体制の強化を検討する必要があると指摘されている⁸⁹。

なお、研修員受入事業は、前述のコロンボ・プラン加盟を契機とする我が国最初のODA（技術協力）として始められ、現在に至っている。

また、産業人材の育成に関しては、一般財団法人海外産業人材育成協会（HIDA（現在はAOTSと略称））が開発途上国を始めとする海外企業の技術者等を対象に研修事業を実施している。AOTSが実施する日本国内研修については、我が国の企業・文化等に直接触れる機会となり、我が国への理解を深める上でも意義のある取組である旨の意見が参加した企業経営者等から出されているものの、帰国後の研修生と我が国とのつながりが希薄である旨の意見も出されており、研修生により組織されている同窓会等を活用した継続した取組が必要であると指摘されている⁹⁰。

4-3-5. 青年海外協力隊員の処遇改善

これまでも再三指摘されている課題として、国民参加型の国際協力であるJICA海外協力隊、中でも青年海外協力隊は、昭和40（1965）年の制度創設以降、途上国の発展への貢献、対日信頼感の醸成、国際的視野を有する人材の輩出という観点から重要な意義があり、効果を発揮しているが、帰国後の協力隊員の再就職やキャリア形成への支援が課題として残されている⁹¹。

5. おわりに

一般会計ベースで見る我が国のODA予算は、近年わずかながらも増加しているものの、平成23（2011）年度以降は5,000億円台で推移している（図表2参照）。このため、限られた予算を有効に利用するための効果的な援助が求められている。また、ODA予算に対しては、無駄が多い、戦略性に欠けるなどの点が国会においても再三指摘されている⁹²。

⁸⁹ 第12回参議院ODA派遣報告書第1章（平28.3）50頁

⁹⁰ 第13回参議院ODA派遣報告書第3章（平29.6）168頁

⁹¹ 第9回参議院ODA派遣報告書第2章（平25.6）82頁、第16回参議院ODA派遣報告書第1章（令2.5）49-50頁

⁹² 『読売新聞』（令元.11.15）。なお、中国に対する新規のODA供与は、2018（平成30）年度で終了している。

我が国の厳しい財政事情を考えると、今回の新型コロナウイルスの感染拡大を始めとする状況の変化もあり、今後ODA予算が大幅に増加する状況は考えにくく、豊富な資金力を有する新興ドナーと我が国が同じように競争することは困難と思われる。このため、今後の我が国のODAを考える上では、対象分野等の選択と集中が避けられない。

また、ともすれば海外案件に伴うリスクを回避するため内向きになりがちな民間企業に対して今後も海外案件の受注に向けて行動してもらう上では、ミャンマー連邦共和国におけるティラワ経済特別区（SEZ）開発事業⁹³のように、海外投融資を利用して民間投資を支援し、民間企業が持つ資金やノウハウを活用する方策も重要である。

さらに、我が国のODAに対しては、「顔の見える」援助が求められているが、この言葉には、相手国の国民に対してどこの国の援助であるのかを示すことと、ODA予算を負担する我が国の国民に対する説明の両方の意味がある。我が国の財政状況が厳しい中で、国際貢献として他の国々を援助する意味をもう一度考えることが求められる。

例えば、2015年の国連サミットで採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」に記載されている持続可能な開発目標（SDGs：Sustainable Development Goals）は、「誰一人取り残さない」社会を実現するという理念を掲げている。これは、開発協力大綱の基本理念の中でも示されており、我が国の開発協力の根本にある「人間の安全保障」の考え方が反映されたものと考えられる⁹⁴。誰一人取り残さない社会を実現するためには、ODAのみにとどまらず、格差や貧困、感染症対策等を始めとする先進国・開発途上国が共に解決しなければならない課題を解決することが不可欠である。

このようなことを考えれば、我が国が今後も世界に貢献するためには、これまで蓄積してきた様々な知見を発展途上国に伝え、より良い方向に向けて発展するよう支援することが重要である。ODAはその重要なツールの一つであり、我が国の在るべき姿を考え、その実現に向けて今後もODAを有効に活用することが求められる。

【参考文献】

第7回参議院政府開発援助（ODA）調査派遣報告書第4章ベトナム社会主義共和国、

⁹³ 第13回参議院ODA派遣報告書第3章（平29.6）152頁

⁹⁴ 『政府開発協力白書（2019年版）』（外務省）46頁

ラオス人民共和国、カンボジア王国班報告(第7回参議院ODA派遣報告書第4章)(平23.4)

第8回参議院政府開発援助(ODA)調査派遣報告書第4章ミャンマー連邦共和国、ラオス人民共和国、タイ王国班報告(第8回参議院ODA派遣報告書第4章)(平24.5)

第9回参議院政府開発援助(ODA)調査派遣報告書第2章ベトナム社会主義共和国班報告(第9回参議院ODA派遣報告書第2章)(平25.6)

第11回参議院政府開発援助(ODA)調査派遣報告書第3章フィリピン共和国、ベトナム社会主義共和国、モルディブ共和国、カンボジア王国班報告(第11回参議院ODA派遣報告書第3章)(平26.11)

第12回参議院政府開発援助(ODA)調査派遣報告書第1章インド、マレーシア、ベトナム社会主義共和国班報告(第12回参議院ODA派遣報告書第1章)(平28.3)

第13回参議院政府開発援助(ODA)調査派遣報告書第3章カンボジア王国、シンガポール共和国、ミャンマー連邦共和国班報告(第13回参議院ODA派遣報告書第3章)(平29.6)

第15回参議院政府開発援助(ODA)調査派遣報告書第1章ベトナム社会主義共和国、ラオス人民民主共和国班報告(第15回参議院ODA派遣報告書第1章)(平31.3)

第16回参議院政府開発援助(ODA)調査派遣報告書第1章フィリピン共和国、インドネシア共和国班報告(第16回参議院ODA派遣報告書第1章)(令2.5)

我が国の政府開発援助の実施状況に関する年次報告(外務省)

政府開発援助(ODA)白書、政府開発援助(ODA)参考資料集(外務省)

開発協力白書、開発協力参考資料集(外務省)

外交青書(外務省)

海外経済協力基金史(2003.3)(海外経済協力基金)

国際協力機構史(2019.3)(独立行政法人国際協力機構)

カンボジア国別評価(第三者評価)報告書(平30.2)(学校法人早稲田大学)

大海渡桂子『日本の東南アジア援助政策』(慶應義塾大学出版会 2019.9)

山口佐知子「国際開発援助における中国の台頭と日本の活路—今こそ日本型モデルの積極的提示を—」(一般社団法人平和政策研究所IPP分析レポートNo.14 2016.12.8)

和泉隆一「円借款承諾実績とSTEP改革への道」『国際開発ジャーナル』752号(2019.8)

渡辺紫乃「中国の対外援助の拡大と国際開発援助の限界」『東洋文化』97号(2019.3.30)

(内線 75043)