

平成 22 年度政府開発援助予算

～「曲がり角」を迎えた我が国ODA～

外交防衛委員会調査室 しばさき あつし
柴崎 敦史

平成 21 年 12 月 25 日に閣議決定された平成 22 年度予算では、一般会計の政府開発援助（ODA）予算は政府全体で前年度比 7.9%減の 6,187 億円と、11 年連続の減額となった。かつて ODA 実績で世界第一位を誇り、援助大国と言われた我が国も、現在は米国、ドイツ、フランス、英国に続く世界第 5 位に転落しているが¹、ODA の一般会計当初予算額も平成 9 年のピーク時に比べ半減することとなった。

鳩山総理は ODA を気候変動やテロなどの世界的規模の問題を解決する手段として位置付けているものの、予算編成時の行政刷新会議によるいわゆる「事業仕分け」において指摘された ODA 経費の一層の「選択と集中」による絞り込みを始め、ODA の見直しを求める声も出てきている。また岡田外務大臣は、「ODA 全体の改革論議は大きなテーマ」と明言しており²、政権交代を受け、改めて我が国の ODA の在り方について国会を始め活発な論議が予想されている。

そこで本稿では、こうした観点を踏まえつつ、平成 22 年度 ODA 予算の特徴と課題について概観する。

1. 平成 22 年度 ODA 予算の概要

（1）政府全体

鳩山総理は、平成 21 年 9 月の就任直後に参加した国連総会一般討論演説において、アフリカ支援に関し、我が国のこれまでの「T I C A D プロセス」³の継続・強化を表明したほか、国連気候変動首脳会合において、気候変動問題の解決へ向けた途上国支援を含む「鳩山イニシアチブ」を表明した。また、12 月の気候変動枠組条約第 15 回締約国会議（C O P 15）首脳級会合では、平成 24 年末までの約 3 年間に公的資金で 110 億ドル、官民合わせて約 150 億ドル規模の途上国支援を実施する意向を示した。さらに鳩山政権は、平成 21 年 11 月にアフガニスタン・パキスタン支援について「テロの脅威に対処するための新戦略」を打ち出したほか、メコン地域への ODA について、今後の具体的な支援目標額を表明するなど、途上国支援への積極的な姿勢を示している（表 1）。

こうした中、鳩山政権初の予算編成となる平成 22 年度予算政府案が閣議決定され、ODA 予算に関しては鳩山総理が力を入れる環境関連途上国支援（408 億円。前年度比 10.1%増）や NGO 支援（110 億円。同 8.8%増）などが重点化されたものの、政府全体の一般会計 ODA 予算（外務省、財務省を始めとする 12 省庁に計上）の総額は前年度比 7.9%減（534 億円減）の 6,187 億円と、当初予算ベースで 11 年連続の減額となった（表 2）。

【表 1 鳩山政権における主なODA国際公約】

開発・貧困問題全般	
【平成 21 年 9 月 国連総会一般討論演説】	
<ul style="list-style-type: none"> ・途上国支援を質と量の双方で強化 ・ミレニアム開発目標（MDGs）の達成と人間の安全保障の推進に向け、努力を倍加 	
アフリカ支援	
【平成 21 年 9 月 国連総会一般討論演説】	
<ul style="list-style-type: none"> ・T I C A D プロセスの継続・強化 （平成 20 年 5 月の第 4 回アフリカ開発会議（T I C A D IV）において、福田総理（当時）が平成 24 年までに債務救済を除くアフリカ支援を倍増させる等をコミット） 	
アフガニスタン・パキスタン支援	
【平成 21 年 11 月 テロの脅威に対処するための新戦略】	
<ul style="list-style-type: none"> ・アフガニスタンへ、平成 21 年からおおむね 5 年間で最大約 50 億ドル程度までの支援 ・パキスタンへ、「2 年間で最大 10 億ドルの支援」を迅速に実施 （平成 21 年 4 月のパキスタン支援国会合において、麻生総理（当時）が平成 21 年から 2 年間で最大 10 億ドルの支援をコミット） 	
メコン地域	
【平成 21 年 11 月 日本・メコン地域諸国首脳会議】	
<ul style="list-style-type: none"> ・地域全体で 3 年間で合計 5,000 億円以上の ODA 支援 	
気候変動（鳩山イニシアチブ）	
【平成 21 年 9 月 国連気候変動首脳会合】	
<ul style="list-style-type: none"> ・我が国を含む先進国が、相当の新規で追加的な官民の資金で貢献することが必要 	
【平成 21 年 12 月 気候変動枠組条約第 15 回締約国会議首脳級会合】	
<ul style="list-style-type: none"> ・平成 24 年末までの約 3 年間で、公的資金で約 110 億ドル、官民合わせ約 150 億ドル規模の支援 ・平成 25 年以降は、気候変動問題解決のための巨額資金需要に対し、各国の準備の状況に応じて日本も対応 	

（出所）首相官邸「海外経済協力会議」資料、外務省資料より作成

また、「新戦略」に基づいたアフガニスタン二国間支援予算（296 億円）やミレニアム開発目標（MDGs）⁴の達成へ向けた世界エイズ・結核・マラリア対策基金（以下「世界基金」という。）拠出金（60 億円）などが盛り込まれた一方、鳩山政権が掲げる「政治主導」の予算編成の流れの中で実施された行政刷新会議の「事業仕分け」により、いわゆる「ハコモノ」無償資金協力の縮減（160 億円減）や国際協力機構（JICA）の調査研究費や人件費・旅費などの削減（50 億円減）、世界銀行等国際開発金融機関への拠出金の廃止等（11 億円減）が行われるなど、仕分け結果が反映されたものとなっている。

【表 2 平成 22 年度一般会計 ODA 予算】

ODA 予算総額	6,187 億円 (▲534 億円 ▲7.9%)
無償資金協力	1,542 億円 (▲67 億円 ▲4.2%)
技術協力等	2,697 億円 (▲208 億円 ▲7.2%)
貿易再保険特会繰入	16 億円 (▲8 億円 ▲33.3%)
JICA 有償資金協力部門交付金	0 円 (▲70.0 億円 ▲100.0%)
分担金・拠出金	889 億円 (47 億円 5.6%)
借款	1,044 億円 (▲229 億円 ▲18%)

（出所）外務省資料より作成

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

一般会計ODA予算の計上額としては前年度比 7.9%減と、過去3番目に大きい減少幅となったが⁵、平成22年度の円借款の貸付規模は前年度より710億円増額した8,910億円（前年度比8.7%増）が確保されており、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22年度のグロス（支出総額）でのODA事業規模は、前年度比3.6%（620億円）増の1兆7,667億円となっており、途上国からの円借款等の回収金（5,991億円）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8.5%（912億円）増の1兆1,676億円となっている（表3）。

【表3 平成22年度ODA事業予算】

ODA事業規模（グロス）	1兆7,667億円（620億円 3.6%）
無償資金協力	1,542億円（▲67億円 ▲4.2%）
技術協力等	3,258億円（▲182億円 ▲5.3%）
国際機関への出資・拠出	3,833億円（228億円 6.3%）
借款（JICA有償資金協力部門）	8,910億円（710億円 8.7%）
回収金	▲5,991億円
ODA事業予算（ネット）	1兆1,676億円（912億円 8.5%）

（出所）外務省資料より作成

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

また、国際的な評価にさらされる暦年ベースを念頭に財務省主計局が算出した平成22年ODA事業量見込み（一般会計ODA予算に、円借款事業量、出資・拠出国債、前年度補正予算等を加えたもの）は、グロスで1兆9,100億円程度（前年度比2%程度増）、ネットでは1兆2,487億円程度（前年度比5%程度増）となっており、微増ではあるものの、前年からの伸びを確保するとされている（さらに、最近の円高による為替差益を受けており、ドルベースではグロスで約12%、ネットでは約15%と一定の伸びを確保するとしている）。

なお、平成22年度予算に先立ち閣議決定された平成21年度第2次補正予算においては、アフガニスタン支援経費（487億円）や、アジア・アフリカ等気候変動緊急支援（711億円）、世界基金への拠出（189億円）など、緊急性の高い案件を中心にODA予算1,458億円（全額外務省予算）が計上されている。

（2）外務省ODA予算

次に、平成22年度政府一般会計ODA予算の大宗を占める外務省の一般会計ODA予算に注目すると、4,134億円と前年度に比べて5.3%減（229億円減）となっている。

平成22年度予算編成に当たっては、政権交代に伴い、旧政権下の平成21年8月末に行った概算要求を取り下げ、10月に改めて概算要求をやり直すこととされ、ここでは、既定経費の見直し等により要求額を原則として前年度比マイナスとする形で実施された。

外務省一般会計予算（非ODA含む）については、平成21年度当初予算6,700億円か

ら、本省・在外公館のコスト削減（39.6億円）、任意拠出金の削減（45.9億円）、ODAコスト削減（58.0億円）、JICA平成21年度重要課題対応経費の削減（81.6億円）、JICA円借款勘定への交付金の削減（70.0億円）の計295億円を減額した上で、義務的経費増40.5億円（国庫債務負担行為等）及び政策経費増52.8億円（JICA平成22年度重要課題対応経費）の計93.3億円を計上したほか、アフガニスタン・パキスタン支援、環境・気候変動問題対策について、いわゆる事項要求⁶をした上で6,671億円（うちODA4,363億円、ODAについて前年度比4.2%減）の概算要求となった。要求後、「事業仕分け」を踏まえた削減等が行われ、政府案決定に至ったものである⁷。

外務省一般会計ODA予算の内訳は表4のとおりである。

【表4 平成22年度外務省一般会計ODA予算】

ODA予算総額	4,133.8億円	(▲229.4億円 ▲5.3%)
無償資金協力	1,541.5億円	(▲66.9億円 ▲4.2%)
JICA運営費交付金	1,479.9億円	(▲78.6億円 ▲5.0%)
JICA有償資金協力部門交付金	0円	(▲70.0億円 ▲100.0%)
分担金・拠出金	514.2億円	(11.9億円 2.4%)
分担金・義務的拠出金	207.0億円	(▲0.8億円 ▲0.4%)
任意拠出金	247.2億円	(▲47.3億円 ▲16.1%)
援助活動支援等	598.2億円	(▲25.8億円 ▲4.1%)

(出所) 外務省資料より作成

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

(注) 任意拠出金については世界基金拠出金60億円を除く。同拠出金を加えた場合前年比4.3%増となる。

まず、無償資金協力については、概算要求時点のコスト削減36.9億円に加え、いわゆる「事業仕分け」において3分の1程度縮減することとされた「ハコモノ」無償資金協力を160億円（平成20年度の実績額485億円の3分の1に相当）削減しつつ、「ハコモノ」以外の人間の安全保障関連支援等の無償資金協力への重点化（130億円）を行った結果、前年度から66.9億円の減額（4.2%減）となった。

また、JICA運営費交付金についても、概算要求時点のコスト削減49.8億円に加え、「事業仕分け」において経費の縮減、事業の見直しが求められたことから、前年度より78.6億円の減額（5.0%減）となった。JICA有償資金協力部門交付金についても、概算要求段階よりコスト削減の観点から皆減することとされており、平成22年度への予算計上はされなかった（前年度は70億円計上）。

分担金・義務的拠出金については、前年度比0.4%減の207.0億円（非ODAを加えた総額は2.6%増の1,049億円）となったが、任意拠出金は、従来は補正予算で計上されることの多かった世界基金への拠出60億円を除くと、前年度比16.1%減の247.2億円（非ODAを加えた総額は16.3%減の258億円）と、大幅に削減された。特に、「事業仕分け」で指摘のあった国連開発計画（UNDP）や国際機関職員派遣信託基金（JPO）のほか、国連人口基金（UNFPA）など人口関係国際機関等拠出金、人間の安全保障基金（HSF）について、より深掘りされた削減となり、結果として選択と集中が深化した拠出ぶりとなった。

2. 現状と課題

(1) 世界的な援助潮流と我が国ODAの現状

我が国のODA事業量は辛うじて前年度比プラスを維持したものの、一般会計ODA予算は11年連続して削減され、ピーク時より半減することとなった。特に平成22年度に関しては、小泉政権以降のいわゆる「骨太の方針」にのっとったODA予算削減率（前年度比4～2%減）を大幅に上回る削減となった。

この背景としては、急速な少子高齢化の進行や景気の急激な落ち込み等による我が国財政の悪化や、民主党のマニフェストに掲げられた一連の国内諸政策を優先する予算編成がなされたことから、ODAに予算をまわす余裕がなくなったことがあると言える。また、現下の厳しい経済情勢に加え、パシフィックコンサルタンツインターナショナル(PCI)社によるODAの不正経理事件が発覚したことなどから、ODAに対する国民の理解が得られにくくなっていることも影響していると考えられる。

一方、米国、ドイツ、フランス、英国などの先進主要国はMDGs策定や「9.11テロ」を契機に、貧困問題への取組強化の一環としてODAを増額しており、我が国の援助国としての地位は世界的に見て低下している。

実際に、経済協力開発機構・開発援助委員会(OECD/DAC)の発表では、平成12年までは第1位だった我が国ODA実績も、平成19年に米国、ドイツ、フランス、英国に次ぐ第5位となり、平成20年の暫定値でも第5位となったことに加え、国民1人当たりのODA負担額を示すODAの対国民総所得(GNI)比はOECD/DAC加盟22か国の平均0.30%を大きく下回る0.18%となり、OECD/DAC加盟国中第21位と、米国と並ぶ最下位へ大幅に後退した(平成21年11月にOECD/DACに加入した韓国の対GNI比は0.09%と低いが、韓国政府は平成27年には0.25%に増額する方針を打ち出している)。

こうした状況に対し、ODA予算の削減は、財政状況にかんがみてやむを得ないとの意見がある一方、国際社会の一員として我が国が世界の開発課題に対し負っている責務を果たせなくなるだけでなく、国際社会における我が国の影響力を弱め国益にも反するとの指摘もなされている。特に今回大幅に削減された国際機関への任意拠出金については、従来より我が国の国際機関への発言力低下などの悪影響が懸念されており、我が国の援助戦略の視点からも、拠出の在り方についてより一層の議論が求められると言えよう。

(2) 国際公約実現に向けた取組

これまでの政権におけるODAに関する国際公約には「100億ドル積み増し」や「TICADプロセスにおけるアフリカ向けODA倍増」、「世界経済・金融危機の影響を受けたアジアに対する最大2兆円規模の支援」などがあり(表5)、鳩山政権でも基本的にこれまでの国際公約に引き続き取り組む姿勢を示している。

【表5 我が国のこれまでの主要なODA国際公約】

<p>ODA全体</p> <p>【平成17年7月 グレンイーグルズサミット】(小泉総理)</p> <ul style="list-style-type: none"> 平成16年実績を基準に今後5年間のODA事業量を100億ドル積み増し(平成17～21年) <p>対アフリカ</p> <p>【平成20年5月 TICAD IV】(福田総理)</p> <ul style="list-style-type: none"> アフリカ向けODAを漸次増加し平成24年までに倍増する。アフリカ向け無償援助・技術協力を今後5年で倍増する。5年間で最大40億ドルの円借款をアフリカに供与(平成20～24年) <p>対アジア</p> <p>【平成21年4月 第2回G20サミット、東アジア首脳会議】(麻生総理)</p> <ul style="list-style-type: none"> 金融・経済危機への対応、成長力強化と内需拡大を支援するためアジアに最大2兆円規模を支援(当面) <p>対太平洋島しょ国</p> <p>【平成21年5月 太平洋・島サミット】(麻生総理)</p> <ul style="list-style-type: none"> 総額500億円規模の支援(平成21～24年) <p>感染症対策</p> <p>【平成20年5月】(福田総理)</p> <ul style="list-style-type: none"> 世界基金に対して当面5.6億ドルの拠出を行う(当面) <p>気候変動対策</p> <p>【平成20年1月 ダボス会議】(福田総理)</p> <ul style="list-style-type: none"> 100億ドル規模の新たな資金メカニズム(クールアースパートナーシップ)(ODA部分約60億ドル)(平成20～24年) <p>農業関連分野</p> <p>【平成21年7月 ラクイラサミット】(麻生総理)</p> <ul style="list-style-type: none"> インフラを含む農業関連分野で少なくとも30億ドルの支援を行う(平成22～24年)
--

(出所) 首相官邸「海外経済協力会議」資料、外務省資料より作成

しかしながら、「100億ドル積み増し」については平成20年までに約58億ドルの積み増しにとどまっており、達成期限である平成21年(現在集計中)についても円借款回収金を差し引いたネットでの事業量の大幅な積み増しが見込まれない中、現時点で達成は絶望視されている。また、アフリカ向けODA倍増についても平成22年度外務省一般会計ODA予算でアフリカ支援は前年度比5.9%減となる581億円が計上されたにとどまるなど、国際公約達成に向けより一層の努力が必要とされている。

3. おわりに～我が国ODAの方向性

平成22年度政府予算は、政権交代を受けた予算編成であったため、民主党が総選挙に掲げたマニフェスト関連経費が優先された編成となった。

マニフェストにおいてはODAについて言及がなかったこともあり、概算要求では増額要求を行えないなど、自ずと予算編成過程においてODAの優先順位が低くなり、結果として大幅な削減となったことは否めない。

他方、同じく総選挙に向けた民主党の政策集インデックスでは、世界の貧困問題と人間の安全保障の達成は我が国の国際協力分野における最優先課題であるとし、アフリカ支援、MDGs達成に向け、支援強化を図ることとされている(表6)。

【表6 民主党政策集インデックス2009（抜粋）】

<p>ODAの活用、「人間の安全保障」などへの取り組み</p> <p>深刻化する世界の貧困問題と「人間の安全保障」の実現は、日本の国際協力分野における最重要課題です。一国だけでは解決できない環境・砂漠化・難民・貧困・感染症問題などの「人間の安全保障」への取り組み、ミャンマーやジンバブエをはじめとした国々の民主化を支援します。</p> <p>政府開発援助（ODA）を抜本的に見直し、相手国の自然環境の保全と生活環境の整備に重点的に援助することで、日本が地球環境の保全で世界をリードする地位を築いていきます。また、情報公開や外部監査・業務評価を徹底させ、透明性・効率性を確保するとともに、他の援助国・国際機関等との協調・連携を深めることで、援助対象国のニーズに合った無駄のない援助を行います。ODAを補完するための新たな資金メカニズムも検討します。</p> <p>特にアフリカに対する重点的な支援も重要であり、各国と協調し、2015年までのミレニアム開発目標（MDGs）の達成に向けて、日本の行動計画の策定やODAの積極活用を含む支援強化を図ります。</p> <p>国際協力においてNGOの果たす積極的な役割を評価し、開発援助政策の策定・実施への参画拡大など連携を強化します。</p>
--

（出所）民主党資料より抜粋

平成22年度予算の閣議決定を受けた記者会見において岡田外相は、ODA予算をなるべく確保したいと述べた上で、「ODA全体の改革論議というものを来年前半のひとつの大きなテーマに据えて、しっかりと進めていきたい」と述べた。また、福山外務副大臣は、我が国ODAは「曲がり角」を迎えていると発言し、外交政策上のODAの位置付け、ODAの対象国などについて、抜本的に見直す意向を示した⁸。

ODAを含む海外経済協力について、「友愛精神」を掲げている鳩山政権がいかなる理念・方針で取り組み、実施していくのか、今後、平成23年度ODA予算編成も見据えつつ、「曲がり角」の先で何をなすべきか、我が国のODAの在り方についてより幅広い議論が求められている。

¹ 経済協力開発機構・開発援助委員会（OECD/DAC）が発表した平成20年の各国のODA総額支出純計（暫定値）による。

² 外務省ホームページ、外務大臣会見記録（12月29日付）参照。

³ TICADとは、アフリカ開発会議（Tokyo International Conference on African Development）の略。TICADはアフリカ開発をテーマとする政策フォーラムであり、平成5年以降、日本が主導し、国連、国連開発計画（UNDP）、世銀等と共催し、5年に1回首脳級会議を開催している。平成20年5月に横浜で開催された第4回アフリカ開発会議（TICAD IV）では、アフリカ51か国（40名の国家元首・首脳級）、34か国の先進国及びアジア諸国、77の地域・国際機関等が参加し、①成長の加速化、②MDGs（注4参照）の達成、③平和の定着・グッドガバナンスの促進、④環境・気候変動問題への対処を重点事項に議論が展開された。我が国は、平成24年までに①対アフリカODA倍増（9億ドル→18億ドル）、最大40億ドルの円借款の実施、②民間投資倍増（17億ドル→34億ドル）支援（JBIC融資25億ドル等）を含む多数のアフリカ開発支援策を表明した。

⁴ MDGsとは、ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals）の略。MDGsは平成12年9月の国連ミレニアム・サミットで採択された「ミレニアム宣言」とそれまでに開催されたサミット、国際会議等で採択された国際開発目標を統合したものであり、平成27年までに国際社会が達成すべき目標として、①極度の貧困と飢餓の撲滅、②普遍的初等教育の達成、③ジェンダー平等の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防止、⑦持続可能な環境の確保、⑧開発のためのグローバル・パートナーシップの推進の8つを提示し、それぞれについて以下のような具体的指標を掲げている。

- ・ 貧困：1日1ドル未満で生活する人々の割合を半減
- ・ 教育：初等教育の完全履修を達成
- ・ 保健：5歳未満乳幼児死亡率を3分の1に削減、妊婦死亡率を4分の1に削減、HIVエイズ、マラリア等の感染症の罹患を削減
- ・ 環境：安全な飲料水のない人々の割合を半減
- ・ ドナー諸国の国民総所得（GNI）に対するODA支出純額の割合を0.7%にする

⁵ 旧政権（自公政権）下では、平成18年7月に閣議決定された「経済財政改革の基本方針2006」（いわゆる「骨太の方針2006」）で平成19年から23年度までの歳出改革の方向性が示され、ODA予算は前年度比4～2%削減することが明記されていた。これを踏まえ編成された平成19年度から21年度の一般会計ODA予算はいずれも前年度比4%減であった。

⁶ 概算要求において必要経費を明記せず、施策の事項のみを示して要求を行うもの。

⁷ 平成22年度外務省予算の概要については、本号掲載の中内康夫「平成22年度外務省予算の概要 ～政権交代による外交関連予算の見直し～」を参照されたい。

⁸ 外務省ホームページ、外務大臣会見記録（12月29日付）及び副大臣会見記録（12月28日付）参照。