

平成 24 年度（2012 年度）政府開発援助予算

～国際公約の達成と新たな成長に向けた ODA～

外交防衛委員会調査室 ふじう しょうじ
藤生 将治

平成 23 年 12 月 24 日に閣議決定された平成 24 年度予算政府案において、一般会計の政府開発援助（ODA）予算は、政府全体で前年度比 2%減の 5,612 億円が計上された。政府全体の ODA 予算は 13 年連続の減額となった結果、ピーク時である平成 9 年の 1 兆 1,687 億円と比べて約 48%に落ち込んだ。厳しい財政状況に加えて、東日本大震災からの復旧・復興財源の捻出が課題となる今年度予算の状況を考えれば、平成 23 年度予算額が前年度比 7.4%減であったことに比べ、小幅な減額にとどまったと言える。

昨年 9 月に発足した野田内閣は、鳩山内閣におけるアフガニスタン支援や、菅内閣における国連ミレニアム開発目標（MDGs）¹達成に向けた「菅コミットメント」等の国際約束達成に向けた取組を継続していく姿勢を示している。とりわけ、政府全体の一般会計 ODA 予算の大宗を占める外務省所管分の予算については、国際機関の分担金・拠出金が減額された一方で、保健・教育分野を中心とした MDGs 達成に向けた取組の支援やアフガニスタン支援等に加え、パッケージ型インフラの海外展開やグリーン成長の促進を柱とする新たな成長²への取組が重点化された結果、前年度比 0.3%増の 4,180 億円が計上され、玄葉外務大臣は「減少傾向にあった ODA の反転の端緒を開けた」と評価している³。

本稿では、政権交代後、2 度目となる本格的な予算編成となった平成 24 年度予算における ODA 予算について、その特徴と課題を概観する。

1. 平成 24 年度 ODA 予算の概要

(1) 政府全体

野田総理は、平成 23 年 9 月の国連総会における一般討論演説において、MDGs における保健・教育分野への貢献を引き続き重点的に行っていくこと、アフリカ支援のため 2013 年に「第 5 回アフリカ開発会議（TICADV）」を開催すること、気候変動分野における途上国支援につき、2012 年までのコミットメントを履行し、2013 年以降も継続的に支援していくことを表明した。その上で、新たなコミットメントとして、いわゆる「アラブの春」とよばれる中東・北アフリカ地域における改革・民主化努力を支援する目的から、地域の雇用状況の改善や人材の育成を図るため、インフラ整備や産業育成に資する事業に対して、今後新たに総額約 10 億ドルの円借款を実施する方針等を表明し⁴、途上国に対して積極的な支援を行っていく姿勢を示している（表 1）。

こうした中、ODA 予算に関しては「日本再生重点化措置」⁵を活用して、主に、パッケージ型インフラ海外展開の促進とグリーン成長の促進を柱とする「新たな成長への取組」

【表1 民主党政権における主なODA国際公約】

1. 鳩山内閣

開発・貧困問題全般

【平成21年9月 国連総会一般討論演説】

- ・途上国支援を質と量の双方で強化
- ・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】

- ・TICAD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(TICAD 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】

- ・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】

- ・地域全体において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】

- ・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】

- ・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

2. 菅内閣

開発・貧困問題全般

【平成22年9月 MDGs国連首脳会合演説(菅コミットメント)】

- ・世界エイズ・結核・マラリア対策基金(世界基金)増資会合で当面最大8億ドルの拠出を表明
- ・保健分野において平成23年から5年間で50億ドルを支援
- ・母子保健分野で産前から産後まで切れ目のない手当を確保する支援モデル(EMBRACE)を提案
- ・教育分野において平成23年から5年間で35億ドルを支援
- ・包括的な学習環境改善を行う基礎教育支援モデル「School for All」を提案

3. 野田内閣

中東・アフリカ支援

【平成23年9月 国連総会一般討論演説】

- ・中東・北アフリカ地域における改革・民主化支援として、今後10億ドルの円借款を実施

(出所) 外務省資料等より作成

に 301 億円（要求枠との合計は 1,241 億円）、アフガニスタン支援に 73 億円（要求枠との合計は 342 億円）がそれぞれ要望枠として計上され、重点化されている。

他方で、政府全体での一般会計ODA予算（外務省、財務省を始めとする 13 省庁に計上）の総額は、前年度比 2.0%（116 億円）減の 5,612 億円と、平成 23 年度（前年度比 7.4% 減、460 億円減）に比べて減少幅は小さくなったものの、当初予算ベースで 13 年連続の減額となっている（表 2）。主な減額要因としては、円借款の償還が順調に行われていることもあり、財務省予算である独立行政法人国際協力機構（JICA）有償資金協力部門への出資金が前年度に比べ 11.6%減（75 億円減）の 569 億円と減額になったことを始め、外務省以外の各省庁のODA予算がおおむね削減されたことが挙げられる（表 3）。

【表 2 平成 24 年度一般会計ODA予算（形態別）】

ODA 予算総額	5,612 億円 (▲116 億円 ▲2.0%)
無償資金協力	1,616 億円 (97 億円 6.4%)
技術協力等	2,550 億円 (▲19 億円 ▲0.7%)
貿易再保険特会繰入	16 億円 (0 億円 0.0%)
JICA 有償資金協力部門交付金	0 円 (0 円 -)
分担金・拠出金	861 億円 (▲119 億円 ▲12.1%)
借款 (JICA 有償資金協力部門)	569 億円 (▲75 億円 ▲11.6%)

(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

【表 3 平成 24 年度一般会計ODA予算（省庁別）】

ODA 予算総額	5,612 億円 (▲116 億円 ▲2.0%)
内閣府本府	0.45 億円 (皆増)
警察庁	0.13 億円 (▲0.01 億円 ▲10.3%)
金融庁	1.01 億円 (▲0.04 億円 ▲3.5%)
総務省	6.93 億円 (▲0.28 億円 ▲4.0%)
法務省	1.61 億円 (0.28 億円 20.9%)
外務省	4,180 億円 (10 億円 0.3%)
財務省	863 億円 (▲84 億円 ▲8.9%)
文部科学省	287 億円 (0.3 億円 0.1%)
厚生労働省	61 億円 (▲6 億円 ▲8.6%)
農林水産省	31 億円 (▲4 億円 ▲11.9%)
経済産業省	171 億円 (▲20 億円 ▲10.3%)
国土交通省	3.29 億円 (▲0.31 億円 ▲8.6%)
環境省	5.21 億円 (▲13.1 億円 ▲71.5%)

(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

(注) 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

また、平成 24 年度の円借款の貸付規模は、前年度より 700 億円減額の 8,800 億円（前年度比 7.4%減）となり、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 24 年度のグロス（支出総額）でのODA事業規模は、前年度比 4.7%（840 億円）減の 1兆 7,016 億円となっている。途上国からの円借款等の回収金（6,030 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7.7%(923億円)減の1兆986億円となっている(表4)。

【表4 平成24年度ODA事業予算(形態別)】

ODA事業規模(グロス)	1兆7,016億円(▲840億円 ▲4.7%)
無償資金協力	1,616億円(97億円 6.4%)
技術協力等	3,252億円(8億円 0.2%)
国際機関への出資・拠出	3,216億円(▲288億円 ▲8.2%)
国連等諸機関	589億円(▲119億円 ▲16.8%)
国際開発金融機関	2,627億円(▲169億円 ▲6.0%)
借款(JICA有償資金協力部門)	8,800億円(▲700億円 ▲7.4%)
回収金	▲6,030億円
ODA事業予算(ネット)	1兆986億円(▲923億円 ▲7.7%)

(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

ただし、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24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1兆8,500億円程度(前年比2%程度増)と、微増ではあるものの、前年からの伸びが確保される見込みとなっている。

(2) 外務省ODA予算

次に、平成24年度政府一般会計ODA予算のうち、その大宗を占める外務省所管分の一般会計ODA予算は、前年度比0.3%増の4,180億円となり、平成12年度予算以来11年ぶりに前年度比で増額となった平成23年度とほぼ同額の予算が維持された⁶。これは、財務省や経済産業省など、外務省を除く各省庁のODA予算が大幅に減額となる中、外務省のODA予算については、分担金・拠出金が大幅に減額された一方で、無償資金協力が大幅に増額となったことが影響している。

外務省一般会計ODA予算の内訳は表5のとおりである。

【表5 平成24年度外務省一般会計ODA予算】

ODA予算総額	4,180億円(10億円 0.3%)
無償資金協力	1,616億円(97億円 6.4%)
JICA運営費交付金	1,454億円(▲3億円 ▲0.2%)
分担金・拠出金	512億円(▲94億円 15.6%)
分担金・義務的拠出金	171億円(▲13億円 ▲7.1%)
任意拠出金	341億円(▲81億円 ▲19.2%)
援助活動支援等	599億円(11億円 1.8%)

(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

まず、無償資金協力については、前年度から97.3億円の増額(6.4%増)となった。これは、保健・教育分野への支援やアフリカ支援、アフガニスタン支援等について前年度とほ

ほぼ同規模の予算が維持された上で、パッケージ型インフラ海外展開やグリーン成長の促進を柱とする新たな成長への取組が重点化されたことによる。

また、技術協力（JICA運営費交付金）については、前年度比 0.2%減の微減となったものの、ほぼ同規模の予算が維持されている。

他方、分担金・義務的拠出金については、前年度比 7.1%減の 171 億円（非ODAを加えた総額は 4.6%減の 774 億円）が計上されるとともに、分担金・義務的拠出金と補完関係にある任意拠出金についても前年度比 19.2%減の 341 億円（非ODAを加えた総額は 18.1%減の 362 億円）が計上されており、いずれも大幅な減額となっている。これは、我が国経済の再生に資するための経費や東日本大震災後からの復旧・復興に係る経費に重点的な配分がなされ、予算全体としてメリハリを付けられたことによる。その中でも、当初予算において分担金・拠出金を計上している全ての国際機関について、①機関の活動状況、②機関の活動と重要外交課題との関係、③分担率・目的・用途・必要性等の定量的な評価、④邦人職員数、⑤機関の財政状況・改革努力等に着目して見直しが行われるとともに、任意拠出金についてもMDGsを始めとする既存のコミットメント、東日本大震災に際して各機関から受けた支援、平成 24 年度に開催される国際会議等を踏まえてメリハリが付けられている。

【表 6 前年度とドル換算で同レベルの拠出となった国際機関】

1. MDGsを始めとする過去の国際公約の実現に不可欠なもの： 国連児童基金（UNICEF） 国連人口基金（UNFPA） 初等教育関係拠出金（GPE）
2. 東日本大震災支援に貢献のあった国際機関： 国連世界食糧計画（WFP） 国連難民高等弁務官（UNHCR） 国連開発計画（UNDP） 国連人道問題調整部（OCHA）
3. 平成 24 年度に開催される重要国際会議（防災・環境に関する国際機関）： 国連国際防災戦略事務局（ISDR） 国連環境計画（UNEP） 持続可能な開発委員会（CSD）

（出所）外務省資料より作成

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、暦年ベースではかろうじて前年比増を維持する見込みであるものの、平成 24 年度のODA事業予算は前年度を下回ることとなり、一般会計ODA予算も 13 年連続の削減となった。この理由としては、急速な少子高齢化の進行や景気の停滞等による我が国財政状況の悪化といった状況を背景に、現下の厳しい経済情勢においてODAに対する国民の理解と支持が十分得られていないことに加え、昨年 3 月 11 日に起きた東日本大震災からの復旧・復興に向けた財源の捻出が必要となっていることが挙げられる。

一方、米国、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を背景にODAを増額してきたこともあり、世界的に見て我が国の援助国としての地位は相対的に低下している。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年以降、米国、フランス、ドイツ、英国に次ぐ第5位となっている。さらに、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23か国の平均0.32%を大きく下回る0.20%となり、OECD/DAC加盟国中第20位となっている⁷。

こうした状況に対し、ODA予算の削減は財政状況に鑑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。

（2）「ODAのあり方に関する検討」の反映

ア 「ODAのあり方に関する検討の最終とりまとめ」の発表

平成21年9月の政権交代後、ODAについて国民の理解と共感が十分には得られていないとの認識に基づき、平成22年2月に岡田外相（当時）の下で「ODAのあり方に関する検討」が開始され、同年6月には「ODAのあり方に関する検討の最終とりまとめ」が発表された。

「最終とりまとめ」は、我が国の国際協力の理念を「開かれた国益の増進」と再定義し、なぜ我が国が途上国を支援するのかを国民に示すとした上で、開発協力の重点分野を①貧困削減（MDGs 達成）、②平和への投資、③持続的経済成長の後押し⁸の3本柱に集約し、限られた予算の中で戦略的・効果的な援助を行うため、①NGO等関係者との連携・対話の強化、②援助の選択と集中、③援手法法・プロセスの改善、④開発人材の育成、⑤企画立案機能やJICAを始めとした援助実施体制の強化などの方策を採ることとした。加えて、ODAの財源確保のため、ODA予算の拡充に努めるだけでなく、追加的財源として国際開発連帯税の促進等、革新的資金調達メカニズムの導入についても言及がなされたほか、近年ODAが減少傾向にある中、ODA予算の編成に当たり、当初予算のみならず補正予算によるODAも合わせてODA事業量を確保してきた点について、できる限り当初予算で計上するよう努力する旨も明記された。

イ 「ODAのあり方に関する検討の最終とりまとめ」のフォローアップ

平成23年1月17日、外務省は「最終とりまとめ」のフォローアップ策として、「戦略的・効果的な援助の実施に向けて」を公表した。ここでは、①PDCAサイクルの抜本的強化、②プログラム・アプローチの強化、③「見える化の徹底」を3本柱として、戦略的・効果的な援助を具体化するとしており、具体策として、①については、「開発協力適正会議」の設置による案件形成段階における外部専門家の関与、原則全てのODA対象国での国別援助方針の策定、②については、パイロット・プログラム

の選定（例：インドネシアのジャカルタ首都圏投資促進など5件）、③については、過去の資金協力の案件を精査し、各案件の具体的達成状況とそこから得られた教訓の公表などを行うとした⁸。

その後、10月に公表された「戦略的・効果的な援助の実施に向けて（改訂版）」では、①及び③の進捗状況等が記されている⁹。具体的には、①については、8月の「開発協力適正会議」設置や平成23年度における42か国の国別援助方針の策定の開始、ODA評価室の新設等、③についても更に過去の資金協力の案件を精査した結果を踏まえた改訂が行われている。

ウ 「ODAのあり方に関する検討の最終とりまとめ」の平成24年度予算への反映

平成23年度予算では、「最終とりまとめ」の3つの開発協力の重点分野に取り組むため、アフガニスタン支援、MDGsの達成・人間の安全保障の推進、新成長戦略への取組に要する予算が計上された。平成24年度予算では、MDGsの達成等の既存の国際公約に向けた取組やアフガニスタン支援については、前年度とほぼ水準となっている。また、新成長戦略に係る取組については、無償資金協力と技術協力のいずれも大幅に増額となっており、「最終とりまとめ」の結果を引き続き反映させたものとなっている。なお、任意拠出金について、拠出金全体が減額となる中で、平成23年度予算において重点化されていた平和構築に関する国際機関のうち、国連平和構築基金（前年度は11億円）への拠出が廃止となったものの、国際機関への拠出については、引き続きMDGsの達成に向けた取組等に資するか否かを踏まえる方針となっている。

他方、「最終とりまとめ」が掲げていたNGO等関係者との連携・対話の強化については、取組が進められてきている一方で、平成24年度予算編成に当たっては重点化されておらず、既存の枠内でメリハリを付けることとしており、予算上反映されているとは言い難い状況である。

「最終とりまとめ」が掲げた重点分野や留意事項が予算に反映され、国民の理解と支持が得られるODAとすることができるか否か、引き続き注視していく必要がある。

3. おわりに～我が国ODAの方向性

平成24年度ODA予算については、小幅な削減にとどまった中、国際機関への拠出・出資が削減される一方で、無償資金協力を中心に増額することで予算のメリハリが付けられ、二国間援助により比重を置いた形となった。

今後ともODA予算の増額が厳しい情勢が続くと考えられる一方で、国際社会において我が国が国力にふさわしい役割と責任を果たしていくことが求められている。そのためにも、「最終とりまとめ」の着実な実施を始めとして、国民のODAに対する理解と支持を促進する取組とともに、限られた財源の下でよりODAの戦略性、機動性、透明性、効率性を高めていく取組が今後とも必要と言えよう。

- ¹ ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals ; 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
- ² 平成 22 年 6 月に閣議決定された『新成長戦略』において、グリーン・イノベーションやパッケージ型インフラの海外展開を含む「アジア成長戦略」等の戦略分野が示されている。
<<http://www.kantei.go.jp/jp/sinseichousenryaku/>>
- ³ 玄葉外務大臣会見記録 (平成 24 年 1 月 4 日)
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaisho/g_1201.html>
- ⁴ 『第 66 回国連総会における野田内閣総理大臣一般討論演説』
<<http://www.kantei.go.jp/jp/noda/statement/201109/23enzetu.html>>
- ⁵ 「日本再生重点化措置」は、平成 24 年度予算の概算要求に当たり、我が国経済社会の再生に向けた取組として、歳出改革により捻出された財源を用いて、再生に向けてより効果の高い施策に予算の重点配分を行う仕組として、「平成 24 年度予算の概算要求組替基準について」(平 23. 9. 20 閣議決定)において設定されたものである。重点化措置の対象となる分野は、(i) 新たなフロンティア及び新成長戦略 (科学技術・エネルギー・海洋・宇宙等、インフラ整備を含めた成長基盤の強化)、(ii) 教育 (スポーツを含む)・雇用などの人材育成、(iii) 地域活性化 (新たな沖縄振興政策を含む)、(iv) 安心・安全社会の実現とされた。
- ⁶ なお、東日本大震災復興特別会計 (仮称) により、別途管理される「復旧・復興枠」でも ODA 予算 1 億円が計上されており、それを含めると外務省所管の ODA 予算は 4,182 億円となる。
- ⁷ また、欧米の主要な先進国以外にも、平成 21 年 11 月に OECD/DAC に加入した韓国は、2008 年 (約 8 億ドル、対 GNI 比 0.09%) を基準として、2015 年までに ODA を 3 倍に増額し、対 GNI 比を 0.25% まで高める方針を打ち出しており、存在感を高めつつある (2010 年時点では約 11.7 億ドル、対 GNI 比 0.12% となっている)。
- ⁸ 『戦略的・効果的な援助の実施に向けて～「見える化」の徹底と PDCA サイクルの強化～』
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/23/1/0117_03.html>
- ⁹ 『戦略的・効果的な援助の実施に向けて (改訂版) ～ODA 事業の透明性向上と継続的改善～』
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/mieruka_1110.html>