

平成 26 年度（2014 年度）政府開発援助予算

— 60 周年を迎える我が国 ODA —

第一特別調査室 和喜多 裕一

平成 26 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 5,502 億円が計上され、対前年度比 1.3 %減となった。政府全体の ODA 予算は 15 年連続の減額となり、ピーク時である平成 9 年度の約 47 %に落ち込んだものの、減額幅については、近年抑制傾向が見られる。

第二次安倍内閣（以下「安倍内閣」という。）は、経済再生、震災復興、外交・安全保障の立て直しを主要課題として掲げ、平成 24 年 12 月に発足した。同内閣は、成長戦略である『日本再興戦略－ JAPAN is BACK －』や国家安全保障に関する基本方針を定めた『国家安全保障戦略』をそれぞれ閣議決定し、それらの中で ODA の戦略的な活用を明確に打ち出している。

安倍内閣は、発足以来、安倍総理自らが先頭に立ち、「地球儀外交」とも呼ばれる積極的な外交を展開しており、『国家安全保障戦略』では「国際協調主義に基づく積極的平和主義」をうたっている。また、平成 25 年 6 月の第 5 回アフリカ開発会議（TICADV）におけるアフリカ支援や同年 9 月の第 68 回国連総会における女性の社会進出・能力強化支援など、様々な国際公約を掲げ（表 1 参照）、これまで累次の公約¹とともに、その実現に向けた取組を進めている。そのような流れの中で、政府全体の ODA 予算の大宗を占める外務省所管分について見ると、4,230 億円が計上されており、対前年度比 0.4 %増と微増ではあるが、4 年連続で前年度を上回る額が確保されている。

本稿では、政権交代後、初の本格的な予算編成となった平成 26 年度予算における ODA 予算について、その特徴を概観するとともに、60 周年を迎える²我が国 ODA の今後の在り方を考える上で、若干の論点を提示したい。

【表 1 安倍内閣における主な ODA 国際公約】

ミャンマー支援
【平成 25 年 5 月 日・ミャンマー首脳会談】
・ 2013 年度末までに合計 910 億円の援助を順次実施
アフリカ支援
【平成 25 年 6 月 第 5 回アフリカ開発会議（TICADV）】
・ 今後 5 年間で ODA 約 1.4 兆円（140 億ドル）を含む最大約 3.2 兆円（320 億ドル）の官民の取組でアフリカの成長を支援
中東・北アフリカ支援
【平成 25 年 6 月 中東・北アフリカ地域の安定と繁栄に向けた包括的パートナーシップ】

- ・地域安定化支援や民主化支援、テロ対策・治安分野の協力のため 22 億ドル規模の支援
- ・人材育成強化の、湾岸のODA卒業国に対し、コストシェア技術協力を積極的に展開

女性支援

【平成 25 年 9 月 第 68 回国連総会安倍総理一般討論演説】

- ・ 2013 年からの 3 年間で、①女性の活躍・社会進出推進と女性の能力強化、②国際保健外交戦略の推進の一環として女性の保健医療分野の取組強化、③平和と安全保障分野における女性の参画と保護を重点政策として、女性分野で 30 億ドルを超える支援

シリア支援

【平成 25 年 9 月 第 68 回国連総会安倍総理一般討論演説】

- ・シリア及びシリア周辺諸国に対し、人道支援として、新たに約 6,000 万ドルの支援

環境汚染対策支援

【平成 25 年 10 月 水銀に関する水俣条約外交会議】

- ・環境汚染対策分野（大気汚染、水質汚濁、廃棄物管理）で、2014 年から 3 年間で 20 億ドルの支援

A S E A N 支援

【平成 25 年 12 月 日 A S E A N 特別首脳会議】

- ・ 5 年間で 2 兆円規模の支援
- ・防災分野において、5 年間で 3,000 億円規模の支援、防災人材 1,000 人の育成

（出所）外務省資料等より作成

1. 平成 26 年度 O D A 予算の概要

（1）政府全体

安倍内閣は、平成 25 年 6 月 14 日に閣議決定した『日本再興戦略』において、経済分野での国際展開の支援、好ましい国際環境の構築及び人間の安全保障の推進の三本柱を踏まえた戦略的 O D A を展開することを明らかにしている。同月、アフリカ支援の在り方を議論するため、我が国が主導して 5 年に 1 回開催している T I C A D V が開かれ、その開会式において安倍総理は、民間の貿易投資を促進し、アフリカの成長を後押しするインフラ整備や人材育成、「人間の安全保障」を推進するための農業、保健、教育、平和と安定等を支援するため、今後 5 年間で O D A 約 1.4 兆円（140 億ドル）を含む最大約 3.2 兆円（320 億ドル）の官民の取組を進めることを表明した。また、安倍総理は同年 9 月の国連総会一般討論演説において、シリア難民や周辺国への支援として、新たに 6,000 万ドル相当の追加支援の表明に加え、女性の社会進出を促し、成長率を高める「ウィメンミクス」の観点から、国内の改革に加え、今後 3 年間で 30 億ドルを超える O D A を実施し、国際的な取組を進めることを表明している。

こうした中、平成 26 年度予算では、日本企業等の国際展開支援（無償資金協力 250 億円、技術協力 271 億円）、T I C A D V を踏まえたアフリカ支援（無 272 億円、技 99 億円）、国際保健外交戦略の推進（無 105 億円、技 66 億円）などが計上された。政府全体で

の一般会計ODA予算は、総額では対前年度比 1.3 % (71 億円) 減の 5,502 億円となった。前述のとおり、近年、政府全体の一般会計ODA予算は、平成 24 年度が対前年度比 2.0 % (116 億円) 減、平成 25 年度が 0.7 % (39 億円) 減と、減額幅が抑制されているものの、当初予算ベースで 15 年連続の減額となった。その結果、ピーク時である平成 9 年度の 1 兆 1,687 億円との比較で約 47 %の水準となっている。主な減額要因としては、外交力強化のために戦略的にODAを活用する観点から、ODAのマルチ（多国間）からバイ（二国間）への重点化を進めたことにより、国際機関への拠出金等が対前年度比 6.6 % (56 億円) 減の 792 億円となったことや、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、対前年度比 4.2 % (21 億円) 減の 485 億円と減額になったことなどが挙げられる。一方、ODAのバイへの重点化が進められた結果、無償資金協力と JICA 技術協力の合計で、対前年度比 58 億円 (1.9 %) 増の 3,169 億円が計上された。

また、平成 26 年度の円借款の貸付規模は、対前年度比 8.0 % (735 億円) 増の 9,885 億円となり、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 26 年度ODA事業量見込み（一般会計の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、グロスで対前年度比 3 %程度の増となる 1 兆 9,350 億円が確保される見込みとなっている。

（２）外務省ODA予算

外務省所管分の一般会計ODA予算は、対前年度比 0.4 % (18 億円) 増の 4,230 億円となっており、平成 23 年度予算が 11 年ぶりに対前年度比で微増となって以来、4 年連続で微増が続いている。これは、後述する平成 25 年度補正予算³による前倒し対応などにより、任意拠出金が大幅に減額となった一方で、国連PKO分担金の計上方法の変更⁴等により、分担金・義務的拠出金が増額されたこと、ODAのバイへの重点化により、二国間協力の柱となる外務省の無償資金協力や技術協力（JICA運営費交付金）が増額されたことを反映している。

外務省一般会計ODA予算の内訳は表 2 のとおりである。

【表 2 平成 26 年度外務省一般会計ODA予算】

ODA予算総額	4,230 億円 (+ 18 億円 + 0.4 %)
無償資金協力	1,667 億円 (+ 25 億円 + 1.5 %)
JICA運営費交付金	1,503 億円 (+ 34 億円 + 2.3 %)
分担金・拠出金	431 億円 (▲ 69 億円 ▲ 13.8 %)
分担金・義務的拠出金	200 億円 (+ 50 億円 + 33.3 %)
任意拠出金	231 億円 (▲ 118 億円 ▲ 33.9 %)
援助活動支援等	630 億円 (+ 29 億円 + 4.8 %)

(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 25 億円 (1.5 %) 増となる 1,667 億円が、また、技術協力については、対前年度比 34 億円 (2.3 %) 増となる 1,503 億円がそれぞれ計上された。これらは、『日本再興戦略』に明記された「経済協力の戦略的な活用」の基本方針の下、①日本にとって好ましい国際環境の形成、②新興国・途上国と日本の成長の実現、③人間の安全保障の推進と日本への信頼の強化の3つの目標実現のために所要額が計上されており、主な重点項目として以下のものが挙げられる。

まず、①に関しては、平和構築やテロ対策を含む中東・北アフリカ等における支援に 232 億円 (無償資金協力 132、技術協力 100)、ASEAN 共同体構築支援に 77 億円 (無 66、技 11)、ミャンマー支援に 68 億円 (無 48、技 20) などが計上された。

次に、②に関しては、昨年につき、インフラシステム輸出に 318 億円 (無 148、技 170)、中小企業の国際展開支援に 71 億円 (無 24、技 47)、対アフリカ支援に 371 億円 (無 272、技 99)、地方自治体の国際展開支援に 54 億円 (無 38、技 16)、資源確保への貢献に 68 億円 (無 43、技 25) などが計上されたほか、環境技術の国際展開に 325 億円 (無 201、技 123)、「日本方式」の普及を目指す国際標準の獲得に 55 億円 (無 25、技 30)、医療技術・サービスの国際展開に 25 億円 (無 15、技 10) などが計上された。

③に関しては、引き続きミレニアム開発目標 (MDGs) 達成支援に 422 億円 (無 157、技 266) などが計上されたほか、安倍総理の国連総会演説を踏まえた女性の能力開花と活躍支援に 150 億円 (無 110、技 40) や、国際保健外交戦略／ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ (UHC)⁵ の推進に 171 億円 (無 105、技 66) などが計上された。

分担金・拠出金については、対前年度比 69 億円 (13.8 %) 減の 431 億円が計上された。内訳では、分担金・義務的拠出金として対前年度比 50 億円 (33.3 %) 増の 200 億円、分担金・義務的拠出金と補完関係にある任意拠出金として対前年度比 118 億円 (33.9 %) 減の 231 億円がそれぞれ計上されている⁶。任意拠出金については、必要性をゼロベースで見直した上で、真に不可欠な案件に限り、既存のコミットメント等を踏まえて計上されている (表 3)。なお、任意拠出金の主な減額要因としては、世界エイズ・結核・マラリア対策基金拠出金について、資金ギャップに対する緊急的な対応を行うためとして、平成 25 年度補正予算で 237 億円を計上したことにより、対前年度比 100 億円減の皆減となったことが挙げられる。

【表 3 ODAに係る主な任意拠出金】

○廃止した主な拠出金	
・アセアン私費留学生対策等拠出金	0.3 億円 (皆減)
・国連大学拠出金 (私費留学生育英資金貸付事業)	0.1 億円 (皆減)
○減額を行った主な拠出金	
・国際連合難民高等弁務官事務所 (UNHCR) 拠出金	41 億円 (▲ 10.6 億円 ▲ 21 %)
・中央緊急対応基金 (CERF) 拠出金	1.5 億円 (▲ 0.9 億円 ▲ 37 %)
○対 25 年度比同額以上の主な拠出金	
・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	

・国際連合人口基金（UNFPA）拠出金	5 億円（+ 4 億円 + 485 %）
○平成 26 年度新規計上した主な拠出金	24 億円（+ 3 億円 + 13 %）
・ASEAN 留学生交流等拠出金	0.7 億円（皆増）

（注）（ ）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

2. 現状と課題

（1）世界的な援助潮流と我が国のODA

暦年ベースで見た我が国のODA事業量は、対前年比で増を維持する見込みであるものの、平成 26 年度の一般会計ODA予算は 15 年連続の削減となった。そのような中で、平成 26 年度予算では、『日本再興戦略』や積極的平和主義といった視点を踏まえ、ODAの戦略的な活用が進められており、二国間ODAへの重点化も行われた。この背景としては、厳しい財政事情に加え、ODAに対する国民の理解と支持を得る必要性が挙げられる。昨年 11 月に公表された内閣府の「外交に関する世論調査」によれば、ODAを実施すべき観点として、日本への信頼感向上や人道上の義務・国際的責任を抑え、エネルギー資源などの安定確保が最も多く挙げられるなど⁷、国民の間にODAを戦略的に活用することに対する期待が見られることも、政府の方針を後押ししていると思われる。

また、世界的な援助潮流の変化も我が国ODAの在り方に影響を与えている。近年、開発途上国が新たな市場として注目を集めていることもあり、大量の民間資金が途上国に流入している。その額は 2011 年現在でODAの約 2.5 倍と言われており⁸、同様の傾向は我が国においても見られる⁹。従来、ODAは途上国開発の中核的役割を果たしてきたが、最近では民間資金を呼び込む触媒や環境整備としての役割に期待が高まるなど、役割の質的变化が指摘されている¹⁰。主要ドナー国では、開発政策と外交や貿易を一体的に進めるための組織見直しも行われている。我が国の近年のODA予算もこのような「Beyond ODA」と呼ばれる世界的な援助潮流の変化の中に位置付けることができると言えるだろう。

国連においてMDGsが設定されて以降、開発援助はMDGsの達成を中心に展開されてきた。2015年に達成期限を迎えるMDGsは、全体としては貧困の削減などで成果を上げたものの、特定の分野や地域¹¹での改善が十分でなかったことや国内で格差の拡大が見られるなど、新たな課題も生じた。現在、2015年以降の新たな国際開発目標（ポストMDGs）の策定に関して議論が行われているが¹²、世界的な援助の新たな潮流はこの議論に影響を与えていくものと考えられる。来年9月の国連総会での議決に向け、今年秋以降、加盟国間の交渉は山場を迎えると見られるが、このような議論の中で我が国の主張を反映させ、より実効性ある目標が策定されるように、MDGs達成への貢献を始め、これまで行ってきた国際公約履行のために所要の予算を確保していくことが求められている。

(2) ODA定義の見直し

国際開発における援助の量的な拡大と質的な改善に関して指針を与えて、援助の透明性と監視を行ってきたのは、経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）である。しかし、冷戦終結時には世界経済の約8割を占めていたOECD加盟国のGDPが、2015年には6割に落ち込むと見込まれる一方で、新興国が援助の世界においても存在感を示すに至っている。また、先に述べたような途上国へ流入する民間資金と開発との連携も大きな潮流となっている。

存在意義が問われる状況に直面しているDACでは、このような流れに対応するため、現在、ODA定義の見直しが議論されており、多岐に及ぶ論点の中で、借款の扱いが大きな論点になることは間違いないと言われている¹³。我が国はアジアでの成功を踏まえ、借款を開発にとって有効なツールであると考えており、借款の占める割合が高いことが我が国ODAの特徴ともなっている。英国において、借款再開が議論されるなど、借款を見直す動きがある中で、DACが借款をどう評価するか注目される。

一方、我が国の援助に対しては、援助の現場で相手国関係者などから高い評価が聞かれるものの、そのような事例を学術研究の先駆的手法を用いた明示的な「知」として国際社会に発信してこなかったため、国際機関やその他の援助戦略への知的影響は皆無に等しいとの指摘もある¹⁴。援助に関する新たな国際潮流の中で、我が国の援助政策が正当に評価され、影響力を高めていくためにも、情報分析・発信力を強化し、ODA定義の見直しの議論にも積極的に関与していくことが求められる。

(3) 新興ドナー国との連携強化

DACの影響力が低下する中で、今日における援助の在り方を議論する上で、DACに加盟しない新興ドナー国との連携が不可欠なものとなっている。そのような中、2011年に韓国・釜山で開催された「第4回援助効果向上のためのハイレベル・フォーラム」で立ち上げの合意がなされた、「効果的な開発協力に関するグローバル・パートナーシップ」の初会合（閣僚級）が今年4月、メキシコで開催される。新興ドナー国は自らの開発経験を踏まえ、DACの基準に縛られない援助を展開しており、新興ドナー国も含め、今後の援助の在り方を包括的に議論する枠組みとして、同会合は注目されている。

また、我が国は、新興ドナー国との連携として、いわゆる「三角協力」などにも取り組んでいる。一方、新興ドナー国自身も開発に伴う環境問題の解決や省エネルギーなど、引き続き多くの課題を抱えていることから、ODA卒業国に対してもコスト・シェア技術協力¹⁵の枠組みなどを活用し、新興ドナー国との連携強化を図りつつ、先に述べたようなマルチでの新たな枠組み形成においても議論をリードしていくことが課題となっている。

3. おわりに～我が国ODAの方向性

平成26年度ODA予算については、小幅な削減にとどまった中、国際機関への拠出金等の抑制を図りつつ、無償資金協力や技術協力について増額を確保することにより、引き

続き二国間ODAへの重点化が図られた。

我が国の財政状況はなお厳しく、消費税引上げなど国民負担を求めらる中で、今後もODA予算をめぐる環境は楽観できないと思われる。一方、世界的な援助潮流を概観すれば、これまでの「国際協力＝援助」というパラダイムの転換を見据えた議論が進んでおり、国際協力、開発がもはや援助のみでは語れない時代が到来している点に留意する必要がある。

今年は我が国がODAを開始して60周年という節目の年でもあり、この60年間で得たODA供与の成果と教訓を踏まえつつ、ODAの戦略性、機動性、透明性、効率性を高める中で所要額を確保し、国力にふさわしい役割と責任を果たすことを通じて、「Beyond ODA」の議論をリードしていく必要があると言えるだろう。

(わきた ゆういち)

¹ 主なものとしては、(1)2010年9月に菅総理が国連総会首脳会合で表明した、MDGsの保健／教育分野における支援として、2011～2015年の5年間で、保健分野において世界エイズ・結核・マラリア対策基金に対する当面最大8億ドルの拠出を含む50億ドルの支援、教育分野において35億ドルの支援実施、(2)2012年6月の国連持続可能な開発会議(リオ+20)で表明された、2013年から3年間で、①再生可能エネルギー分野等の気候変動分野で30億ドル、②途上国に対する強靱な社会構築のための技術、インフラ、制度支援の強化を通じ防災の主流化を主導すべく30億ドルの支援実施、(3)2013年11月の気候変動枠組み条約第19回締約国会議(COP19)で表明された、途上国の気候変動対策に対し、2013年から2015年までの間の3年間で官民合わせて1兆6,000億円(約160億ドル相当)(うち公的資金1兆3,000億円(約130億ドル相当))の支援実施などが挙げられる。

² 我が国のODAは、戦後の国際社会への復帰プロセスの一環として、昭和29(1954)年にコロンボプランへ加盟し、技術協力を行うことで開始された。なお、政府は、コロンボプランへの加盟を閣議決定した10月6日を「国際協力の日」と定めている。

³ 平成25年度補正予算案の外務省所管分として、総額2,058億円(うちODA1,450億円)が計上された。内訳は、(1)追加財政需要として、①シリア・パレスチナを含む中東情勢等に対する緊急支援に215億円(194億円)、②紛争・自然災害等に対する人道支援に562億円(552億円)、③我が国としてASEANに対して緊急にとるべき措置に282億円(282億円)、震災復興に向けて緊急にとるべき措置に4億円(-)、⑤国連分担金などその他に844億円(274億円)、(2)経済対策として、①途上国・新興国における日本方式普及・インフラシステム輸出等の取組支援に83億円(83億円)、②中小企業・地方自治体の国際展開支援事業に43億円(43億円)、③アフリカ諸国の人材育成を通じた日本企業進出支援(ABEイニシアティブ)に20億円(20億円)、④JICA国内拠点施設の防災力強化事業に2億円(2億円)、戦略的な日本理解促進事業に2億円(-)となっている。

⁴ 国連のPKO予算は通常7月から翌年6月までの単年度予算となっていることから、PKO分担金については、予算編成段階で確定している4月から6月までの分を当初予算で措置し、残る7月から翌年3月までの分は補正予算で措置してきた。しかし、平成26年度予算案では、国連側の要請と積極的平和主義の観点から、通年での見込額を当初予算に計上している。

⁵ 世界保健機関(WHO)の定義では、UHCとは、全ての人が適切な予防、治療、リハビリなどの保健医療サービスを、必要なときに支払可能な価格で受けられる状態をいう。

⁶ 非ODA部分も含めた分担金・義務的拠出金の総額は、74.2%増の1,169億円、同じく任意拠出金の総額は33.6%減の237億円となっている。

⁷ 内閣府の「外交に関する世論調査」(平成25年10月調査)によれば、政府開発援助を実施する観点として、「エネルギー資源などの安定供給の確保に資するから」(50.6%)が最も多く、「国際社会での日本への信頼を高める必要があるから」(47.0%)、「先進国として開発途上国を助けるのは人道上の義務又は国際責任だから」

ら」(43.1%)、「東日本大震災に際して得られた各国からの支援に応えるためにも引き続き協力すべきだから」(42.6%)、「中小企業を含む日本企業や地方自治体の海外展開など、日本の経済に役立つから」(37.8%)、「ODAは日本の戦略的な外交政策を進める上での重要な手段だから」(33.6%)、「中国などによる開発途上国への進出が著しく、日本の存在感を確保する必要があるから」(20.1%)の順になっている。

⁸『国際開発ジャーナル』(2014年1月)18頁

⁹2011年における日本から開発途上国への資金の流れを見ると、ODAが10,750百万ドル、その他政府資金(OOF)が4,531百万ドル、民間資金(PF)が56,531百万ドル、民間非営利団体による贈与が497百万ドルとなっており、ODAの5倍を超える額が民間資金として開発途上国に流入している。『2012年版政府開発援助(OOA)白書 日本の国際協力』(外務省)190頁

¹⁰『国際開発ジャーナル』(2014年1月)18頁

¹¹教育、母子保健、衛生分野での目標達成は困難と見られている。また、地域ではサブサハラ・アフリカ、南アジア、オセアニア(島嶼国)で遅れが見られる。

¹²ポストMDGsの議論では、持続可能な開発に配慮した貧困撲滅、グリーンなど質の高い成長、国内格差に留意した衡平性・包摂性、人間の安全保障、ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ、防災、民間セクターの関与、新興国やNGOの役割などが主要な課題となっている。

¹³『国際開発ジャーナル』(2014年1月)19頁

¹⁴『国際開発ジャーナル』(2010年3月)18頁

¹⁵ODA卒業国に対して先方の経費負担で技術協力を行うもの。日本への現地関係者呼び寄せ研修、現地への日本人専門家の派遣、マスタープランの共同実施などへの活用が期待されている。