

平成 29 年度（2017 年度）政府開発援助予算

— S D G s の推進と国際協力事業関係者の安全対策 —

第一特別調査室 藤崎 ひとみ

1. はじめに

平成 29 年度予算において、一般会計の ODA 予算は政府全体で 5,527 億円が計上され、対前年度比 8 億円（0.1%）増となった。

平成 28 年度予算では G7 伊勢志摩サミットや第 6 回アフリカ開発会議（T I C A D V I）の開催等を踏まえ、政府全体の ODA 予算は当初予算ベースで 17 年ぶりの増額となったが、安倍政権は「地球儀を俯瞰する外交」を推進していく観点から様々な国際公約を掲げ（表 1）、積極的・戦略的な ODA の活用に取り組んでいることもあり、2 年連続の増額となった。

本稿では、平成 29 年度 ODA 予算の内容について外務省予算を中心に概観するとともに、我が国の ODA 政策に関する現状と今後の課題を紹介する。

【表 1 安倍内閣における最近の主な ODA 国際公約】

【2016 年 5 月 G7 伊勢志摩サミット】

- ・今後 5 年間で総額約 2,000 億ドル規模の質の高いインフラ投資の実施
- ・2016～2018 年の 3 年間で約 5,000 人の女性行政官等の人材育成、約 5 万人の女子生徒への教育支援
- ・中東地域に対し、難民問題への対処を念頭に中東安定化のために 3 年間で約 2 万人の人材育成を含む総額約 60 億ドルを支援
- ・公衆衛生危機対応、感染症対策や保健システムの強化等の観点から、今後新たに約 11 億ドルを支援

【2016 年 8 月 第 6 回アフリカ開発会議（T I C A D V I）】

- ・2016～2018 年の 3 年間で約 1,000 万人の人材育成、官民総額 300 億ドル規模の質の高いインフラ整備や強靱な保健システム促進、平和と安定の基盤作り等のアフリカの未来への投資を行う

【2016 年 9 月 A S E A N 関連首脳会議】

- ・テロに屈しない強靱なアジアの実現に向けて、今後 3 年間で 450 億円規模、2,000 人の人材育成の支援
- ・海上安全を支えるための支援として、今後 3 年間で 1,000 人の人材育成

【2016年9月 第71回国連総会】

- ・今後3年間で総額28億ドル規模の難民・移民対策への支援
- ・世界銀行のグローバル危機対応プラットフォームへ総額1億ドル規模の協力を行うことを表明

【2016年12月 国際女性会議WAW！（WAW！2016）】

- ・途上国における女性の活躍推進のため、2018年までの3年間で総額約30億ドル以上を支援

（出所）外務省資料等より作成

2. 平成29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（外務省ほか11省庁に計上）の総額は対前年度比8億円（0.1%）増の5,527億円となり、省庁別の内訳は表2のとおりである。

【表2 平成29年度一般会計ODA予算（省庁別）】

ODA予算総額	5,527億円	(+8億円)	+0.1%
警察庁	0.14億円	(+0.01億円)	+4.0%
金融庁	1億円	(+0.08億円)	+6.1%
総務省	8億円	(▲0.55億円)	▲6.5%
法務省	4億円	(+1億円)	+41.5%
外務省	4,343億円	(+1億円)	+0.03%
財務省	778億円	(+5億円)	+0.7%
文部科学省	150億円	(+6億円)	+3.8%
厚生労働省	64億円	(▲3億円)	▲5.2%
農林水産省	26億円	(▲1億円)	▲3.7%
経済産業省	141億円	(▲2億円)	▲1.6%
国土交通省	5億円	(+2億円)	+81.0%
環境省	6億円	(▲0.30億円)	▲4.7%

※（ ）内は対前年度増減額及び増減率

（注1）四捨五入の関係上合計に不一致の場合あり

（注2）予算額及び対前年度増減額が1億円に満たない場合、100万円単位まで記載

（注3）対前年度増減率が0.1%に満たない場合、小数点第3位で四捨五入

（出所）財務省資料等より作成

後に詳述する外務省を除き、予算規模の大きな省庁について主なものを紹介すると、まず、財務省では、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に約452億円、アジア開発銀行（ADB）等への拠出金に約303億円が計上されたほか、平成29年5月に横浜で開催予定の第50回ADB年次総会に係る開催費用として約8億円が

計上された。

文部科学省では、主に外国人留学生の受入制度に注力しており、外国人留学生等に必要な経費として約 124 億円、独立行政法人日本学生支援機構（JASSO）運営費交付金として約 22 億円が計上された。

経済産業省では、途上国における日本企業の活動支援を行っており、独立行政法人日本貿易振興機構（JETRO）運営費交付金として約 70 億円、技術協力活用型・新興国市場開拓支援事業として約 42 億円が計上された。

なお、ODA 事業では、一般会計以外に財政投融资等を主な財源とする有償資金協力（円借款）が大きな役割を果たしている。平成 29 年度の円借款等の事業規模は対前年度比約 2,195 億円（20.9%）増の 1 兆 2,720 億円とされ¹、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、対前年度比約 1,816 億円（8.9%）増の 2 兆 2,257 億円程度が確保された²。

（2）外務省ODA 予算

平成 29 年度外務省所管一般会計予算総額 6,926 億円のうちODA 予算は 4,343 億円で対前年度比 1 億円（0.03%）増となり、当初予算ベースで平成 23 年度以降 7 年連続の増額となった。その内訳は、表 3 のとおりである。

【表 3 平成 29 年度外務省一般会計ODA 予算】

ODA 予算総額	4,343 億円（+1 億円 +0.03%）
無償資金協力	1,631 億円（+2 億円 +0.1%）
JICA 運営費交付金（技術協力）等	1,505 億円（+13 億円 +0.8%）
分担金・拠出金	517 億円（+13 億円 +2.5%）
分担金・義務的拠出金	206 億円（▲30 億円 ▲12.8%）
任意拠出金	311 億円（+43 億円 +16.0%）
援助活動支援等	691 億円（▲25 億円 ▲3.5%）
	※（ ）内は対前年度増減額及び増減率

（注 1）四捨五入の関係上合計に不一致の場合あり

（注 2）対前年度増減率が 0.1%に満たない場合、小数点第 3 位で四捨五入

（出所）外務省資料より作成

外務省の一般会計ODA 予算では、「国益に資するODA の更なる拡充」という考え方の下、①テロその他の脅威から在外邦人や国内を守る安全対策、②開発協力を活用した不透明性を増す国際情勢への対応、③地方を含む日本経済を後押しするための開発協力、④開発協力を活用した戦略的対外発信の 4 つの項目について具体的な取組を示し、所要額が計上された（表 4）。

¹ 「平成 29 年度財政投融资計画参考資料」（財務省）

² 「平成 29 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 4 平成 29 年度外務省一般会計 O D A 予算に係る主な取組】

<p>①テロその他の脅威から在外邦人や国内を守る安全対策 及び ②開発協力を活用した不透明性を増す国際情勢への対応について</p>
<p>○人間の安全保障の実現に向けた持続可能な開発目標（SDGs）の達成に関する取組の積極的推進（約 1,865 億円）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 国家目標策定支援、各目標の達成に向けた支援 ・ 保健、女性、教育分野での国際社会との協力 ・ 防災・津波対策、気候変動・地球環境問題への対応 <p>○平和構築、難民等支援、中庸・穏健主義への支援（約 237 億円）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 紛争国等への社会安定化支援、地雷対策 <p>○法の支配の強化（約 92 億円）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 途上国の海上保安能力構築支援 ・ 法制度整備支援、法執行能力強化、公務員の能力強化 <p>○途上国に対するテロ対策・治安能力構築支援（約 56 億円）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 途上国への機材供与や治安当局等への人材育成 <p>○国際協力事業関係者の安全対策（約 39 億円）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 国際協力事業関係者の安全確保のための安全対策機材の増強、警備の強化、危機管理研修の拡充等 <p>○留学制度を活用した途上国の開発政策を立案・実施できる人材の育成（約 11 億円）</p>
<p>③地方を含む日本経済を後押しするための開発協力 及び ④開発協力を活用した戦略的対外発信について</p>
<p>○質の高いインフラの展開（約 714 億円）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 日本発のイノベーション技術の普及や日本の技術の活用を目指したマスタープラン作成支援 <p>○地方自治体・中小企業等の海外展開支援（約 201 億円）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 地方自治体・民間企業の技術・知見、製品等の途上国への展開 ・ 途上国における我が国企業等に有利なビジネス環境の整備 <p>○産業人材育成（約 103 億円）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 途上国の人材育成事業・拠点の拡充 <p>○日本の多様な魅力の更なる発信と親日派・知日派の育成（約 26 億円）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 戦略的な人材育成・研修事業の実施 ・ 東京オリンピック・パラリンピックに向けた途上国でのスポーツ協力 ・ ODA 広報の強化

(出所) 外務省資料より作成

また、国際機関への分担金・拠出金は、その大半が国際機関に支払う際に外貨で行うことから為替レート変動の影響を受けることとなる。平成 29 年度予算においては、支出官レ

一トが平成 28 年度と比較し 10 円の円高に設定された影響もあり³、分担金・義務的拠出金は減額となっている。また、任意拠出金については、我が国の重要外交課題遂行における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 5 のとおりである。

【表 5 ODAに係る主な任意拠出金】

○主な任意拠出金（上位 5 件）	
・国際連合開発計画（UNDP）拠出金（コア・ファンド）	70 億円（+0.1 億円 +0.2%）
・世界エイズ・結核・マラリア対策基金拠出金	47 億円（皆増）
・国際連合難民高等弁務官事務所（UNHCR）拠出金	42 億円（+2 億円 +4.0%）
・親日派・知日派育成のための交流拡充拠出金	28 億円（▲5 億円 ▲17.0%）
（注）親日派・知日派育成のための交流拡充拠出金には、非 ODA が含まれ、28 億円のうち ODA は 18 億円。	
・国際機関職員派遣信託基金（JPO）拠出金	22 億円（+2 億円 +12.4%）
○廃止・拠出停止を行った任意拠出金（3 件）	
・ユネスコ関連資料保存事業拠出金	3.60 億円（皆減）
・国際熱帯木材機関（ITTO）拠出金	1.18 億円（皆減）
・国際熱帯木材機関・生物多様性条約共同プロジェクト拠出金	1.08 億円（皆減）
※（ ）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

廃止・拠出停止を行った任意拠出金は、「ユネスコ関連資料保存事業拠出金」、「国際熱帯木材機関（ITTO）拠出金」、「国際熱帯木材機関・生物多様性条約共同プロジェクト拠出金」の 3 件である。ユネスコ関連資料保存事業は、我が国の資料保存分野における貢献策に資するものとして実施されたが、事業の終了に伴い平成 29 年度は計上されなかった。また、ほか 2 件については、国際熱帯木材機関（ITTO）が拠出金の不適切な運用を行い損失が発生したため、再発防止策の実施により内部統制が改善されるまで計上を行わないこととされた。

3. 現状と課題

（1）新たな世界的開発目標の策定と我が国の取組

2015 年 9 月の国連サミットにおいて「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」が採択され、この中において、2015 年までの目標とされた「ミレニアム開発目標（MDGs⁴）」

³ 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 28 年度は 1 ドル 120 円であったが、平成 29 年度は 1 ドル 110 円と定められた。

⁴ Millennium Development Goals の略。2015 年までに達成すべき 8 つの目標が掲げられ、さらにそれらの下

の後継として「持続可能な開発目標（SDGs⁵）」が明記された。SDGsは17の目標と169のターゲットで構成され、途上国の貧困解消を主目標としたMDGsの成果を更に一歩進め、持続可能な開発の実現に向けて、途上国だけでなく先進国も対象とし、環境や女性の権利、雇用、格差、防災などの様々な目標について地球規模で取り組んでいくこととされている。

こうしたSDGsの趣旨を踏まえ、参議院政府開発援助等に関する特別委員会は2016年5月に決議を行い⁶、「国の在り方を自ら省み、自己改革をなすことを通じて世界に範を示すことを政府に求めた。このような中、政府は、SDGsに掲げられた広範に渡る目標の解決には全省庁で総合的に取り組む必要があることから、全国務大臣を構成員とする「持続可能な開発目標（SDGs）推進本部」を設置し、日本自ら目標に取り組む姿勢を示した。SDGs推進本部では、同年12月に実施指針を策定し、この中で「持続可能で強靱、そして誰一人取り残さない、経済、社会、環境の統合的向上が実現された未来への先駆者を目指す」ことをビジョンとして掲げ、SDGs達成のために8つの優先課題⁷とそれぞれの具体的な施策を設定し、実施のための主要原則⁸と実施体制を示した。こうした施策の実行に当たっては、国内における取組を強化するだけでなく、国際社会全体の課題に対する取組とともに相乗効果を高めながら推進していくことが求められる。

（2）SDGs時代における開発協力の世界的潮流とODAの役割

国連貿易開発会議（UNCTAD）の世界投資報告書⁹によれば、SDGs達成のためには年間3.9兆ドルという資金が必要であると試算されており、このような膨大な資金をどのように賄っていくのかが課題の一つとなっている。

一方で、日本のODAは、支出純額ベースで1991年から2000年までの10年間は世界1位であったが、2014年には世界5位に後退し、政府予算を見てもその規模はピーク時から半減した¹⁰。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設定され、我が国においてもこの目標を念頭に置いているが、2014年の実績は0.19%にとどまっている¹¹。依然として厳しい財政状況の中で、大幅な増額の見通しは立っていない。

に、より具体的な21のターゲットと60の指標が設定された。

⁵ Sustainable Development Goals の略。

⁶ 「G7伊勢志摩サミット、第6回アフリカ開発会議（TICADVI）及び「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための2030アジェンダ」に向けた我が国の開発政策に関する決議」（平成28年5月20日）
（http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/190/i417_052001.pdf）（平29.1.16最終アクセス）

⁷ ①あらゆる人々の活躍の推進、②健康・長寿の達成、③成長市場の創出、地域活性化、科学技術イノベーション、④持続可能で強靱な国土と質の高いインフラの整備、⑤省・再生可能エネルギー、気候変動対策、循環型社会、⑥生物多様性、森林、海洋等の環境の保全、⑦平和と安全・安心社会の実現、⑧SDGs実施推進の体制と手段

⁸ 主要原則として①普遍性、②包摂性、③参加型、④統合性、⑤透明性と説明責任が挙げられている。

⁹ 『World Investment Report 2014（世界投資報告書2014年版）』（国連貿易開発会議（UNCTAD））
（http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2014_en.pdf）（平29.1.16最終アクセス）

¹⁰ 政府全体の一般会計のODA予算を当初予算ベースと比較すると、平成29年度予算では5,527億円であり、ピーク時である平成9年度予算（1兆1,687億円）の47%となっている。

¹¹ 『政府開発援助（ODA）国別データブック2015』（外務省国際協力局）369頁

ア 官民連携

このような中で、近年では開発途上国へ流れる民間資金が増大し¹²、民間部門の活動が途上国の経済成長を促す原動力となっていることが注目されており、民間資金が効果的・効率的に途上国の開発に資するものとなるようODAを触媒的に活用していくことが、世界的な開発協力の潮流となってきた。

我が国においても、政府が主導するODAだけでなく、企業や地方自治体、NGOなどの多様なアクターが国際開発に携わり、その役割が増大していることから、「政府開発援助（ODA）大綱」を「開発協力大綱」と名称を改め新たに策定し、2015年2月に閣議決定した。新大綱においては官民連携の強化が打ち出され、政府はインフラ輸出や中小企業の海外展開など民間投資を後押しする施策に取り組んでいる。2016年8月に政府の主導により開催されたT I C A D V Iにおいても、国際公約として官民総額の投資額が表明され¹³、経済界からは日本経済団体連合会（経団連）のほか多くの民間セクターが参加した。

一方で、世界的に経済成長の減速や格差の広がりが指摘される中、民間投資による経済成長の促進だけでなく、成長の恩恵を受けにくい脆弱な立場に置かれた人々への支援にも目を向け、貧困、紛争、感染症などの分野の課題解決に向けた官民の連携や役割分担の在り方について議論を深めつつ、「誰一人取り残さない」というSDGsの趣旨の実現へとつなげていくことが必要であろう。

イ 新興国等とのパートナーシップ

また、新興国の台頭に伴い先進国の影響力が低下する中で、援助の世界でも新興国の存在感が高まっている。特に中国はアジアインフラ投資銀行（A I I B）¹⁴の設立を主導し、欧州の伝統ドナー国を含め多くの国々が参加するなど、国際開発協力の潮流形成にも影響を与えつつある。

A I I Bについては、迅速で柔軟な金融支援に対し途上国からの期待は高いものの、ガバナンスや債務の持続可能性、環境・社会に対する配慮の確保等に懸念が残るとする指摘もある¹⁵。こうした懸念から、先進7か国（G7）のうち日米両国はA I I Bへの参加に慎重な立場をとっているが、トランプ新政権の対応¹⁶にも留意しつつ、その動向を注視し、我が国の開発協力との望ましい関係について考えていく必要があるだろう。

¹² 経済のグローバル化に伴い、ODAの約2.5倍の民間資金が開発途上国に流入しているとされる。『2015年版政府開発援助（ODA）白書 日本の国際協力』（外務省）171頁

¹³ 開会セッションにおいて安倍総理は、2016年から2018年の3年間で、我が国の強みである質の高さ（クオリティ）をいかした約1,000万人への人材育成（エンパワーメント）をはじめ、官民総額300億ドル規模の質の高いインフラ整備や強靱な保健システム促進、平和と安定の基盤作り等のアフリカの未来への投資を行う旨を表明した。

¹⁴ 日米が主導するアジア開発銀行（ADB）をはじめ、既存の国際開発金融機関では賄いきれないアジア地域のインフラ整備資金の供給を目的として設立された。（田中菜採兒・湯野基生「アジアインフラ投資銀行（A I I B）の概要」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』888号（2015.12.24）（国立国会図書館）

¹⁵ 田中菜採兒・湯野基生「アジアインフラ投資銀行（A I I B）の概要」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』888号（2015.12.24）（国立国会図書館）

¹⁶ 香港紙の報道によるとドナルド・トランプ次期米大統領の上級顧問のジェームズ・ウールジー氏はA I I Bに米国が参加しなかったことについて「戦略的な誤り」との認識を示した。（「A I I B不参加「誤り」」『読売新聞』（平28.11.12）

SDGsに掲げられた様々な課題を達成していくためには、こうした新興国や今後発展を遂げていく途上国との間で、「先進国が途上国に援助を行う」といった垂直的關係とは異なる対等なパートナーシップの下で、互いに学び合う関係を構築していくことも重要となる¹⁷。

(3) 国際協力事業関係者の安全対策

日本の開発協力は、基本方針の一つとして「自助努力支援」を重視し、単に資金や物を供与するだけではなく、多くの日本人が現地に渡り、日本の経験を踏まえた知見や技術を被援助国の人々に伝えることで、途上国の将来における自立的発展を支援してきた。こうした取組は被援助国側からも評価を得ており、開発協力の観点だけではなく、日本への好感度を高め、ソフトパワーの拡大にも役立っている。

こうした中で、2016年7月に発生し、我が国ODA事業関係者7名が犠牲となった Bangladesh・ダッカでの襲撃テロ事件¹⁸は、国際協力事業関係者だけでなく日本中に大きな衝撃を与えることとなった。このような事件は、国民の国際協力に対する意欲を萎縮させ、人を介した協力という我が国の強みをいかした取組に悪影響を与えることが懸念される。

この事件を受け、政府は外務大臣の下に「国際協力事業安全対策会議」を設置し、2016年8月に新たな安全対策についての最終報告を決定した。同報告では、緊急連絡態勢の構築、安全対策機材の増強、研修内容の充実等ハード・ソフト両面からの対策が盛り込まれ、JICA職員等のODA事業関係者だけでなく、開発途上国に進出した中小企業やNGO関係者も対象とされた。

貧困や格差の拡大は、テロを生み出し、国や地域を不安定にさせる要因の一つとなり得る。このため、同じような悲劇を繰り返さないためには、困難な状況であっても国民の理解と支持の下、粘り強く支援を続けていくことが必要である。そのためにも、策定された安全対策を着実に実施するとともに、実効性の向上に向けて更なるフォローアップが必要であろう。

4. おわりに

英国のEU離脱決定や米国のトランプ新政権誕生など国際社会の内向き傾向が強まる一方で、国際テロ等の増加によって依然として不安定な国際情勢が続いており、その安定化に資するためにもODAを含めた国際協力の意義はますます高まると考えられる。

こうした中で、我が国が、厳しい財政状況を考慮しつつ、伊勢志摩サミットやTICAD VI等で表明した国際公約の実現や国際社会から期待される役割を果たしていくためには国民の理解が不可欠である。しかし、国民のODA政策に対する支持やSDGs等の国際的な取組に対する認知度は必ずしも十分とは言えない¹⁹。ODAについては、国際貢献だけ

¹⁷ 『国際開発ジャーナル』(2017年1月) 18頁-19頁

¹⁸ 2016年7月1日、ISIL(いわゆる「イスラム国」)を名乗る武装グループがBangladeshのダッカ市内のレストランを襲撃し、20名の死者及び多数の負傷者が出た。多くの外国人が犠牲となり、日本人はODA事業関係者7名が死亡、1名が負傷した。

¹⁹ 内閣府の「外交に関する世論調査」(平成28年11月)によると、日本のこれからの開発協力についての

でなく、広い意味で我が国の様々な国益につながるといった側面もある²⁰。政府には、よりODAを効果的・効率的に行い、その成果について国内外に対し戦略的に発信していく努力が一層求められよう。また、未来を担う子どもたちが持続可能な社会を形成し、国際社会の課題を自らのものとして取り組んでいく力を養うため、国際問題に目を向けることができるような開発教育を学校の内外で推進していくことも重要となるだろう。

各国は、歴史的背景等からそれぞれの理念に基づき国際協力を行っている。我が国においても、果たしていくべき国際貢献の形・国際協力の在り方について、国民的な議論を行っていく必要がある、そのためにはODA政策に対する国民意識の一層の向上が望まれる。

(ふじさき ひとみ)

ように考えるかについて、「積極的に進めるべきだ」と答えた者の割合が30.2%、「現在程度でよい」と答えた者の割合が50.3%、「なるべく少なくすべきだ」と答えた者の割合が12.4%、「やめるべきだ」と答えた者の割合が2.8%となっている。

²⁰ 「開発協力大綱」では、開発協力を通じて「我が国の平和と安全の維持、更なる繁栄の実現、安定性及び透明性が高く見通しがつきやすい国際環境の実現、普遍的価値に基づく国際秩序の維持・擁護といった国益の確保に貢献」することとされている。