

平成 31 年度政府開発援助（ODA）予算

— 国際公約の達成と外交戦略としてのODAの活用 —

武元 英輝

(第一特別調査室)

1. はじめに
2. 平成 31 年度ODA予算の概要
 - (1) 政府全体
 - (2) 外務省ODA予算
3. 現状と課題
 - (1) SDGs 達成に向けた取組
 - (2) 戦略的発信の強化
 - (3) 官民の役割分担・連携強化
 - (4) NGOの財政基盤強化
4. おわりに

1. はじめに

我が国は、国際協調主義に基づく「積極的平和主義」の一環として、国際社会の平和と安定及び繁栄の確保により一層積極的に貢献するため、最も重要な手段の一つに開発協力の活用を掲げている。開発協力の基本方針¹に基づき、国際会議などの場で様々な支援（図表 1）を表明し、その実現に向けてODAの戦略的・効果的な活用を打ち出している。

平成 31 年度の一般会計のODA予算は政府全体で 5,566 億円が計上され、対前年度比 27 億円（0.5%）増と、4年連続の増額となっている。

本稿では、平成 31 年度一般会計ODA予算の内容を概観するとともに、我が国のODA政策の現状と課題を紹介したい。

¹ 「開発協力大綱」（平成 27 年 11 月 2 日閣議決定）では、①非軍事的協力による平和と繁栄への貢献、②人間の安全保障の推進、③自助努力支援と日本の経験と知見を踏まえた対話・協働による自立的発展に向けた協力の 3 つが基本方針として定められている。

図表 1 安倍内閣における最近の主な支援表明

<p>【UHC²フォーラム 2017（東京）（平成 29 年 12 月）】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ UHC フォーラムの共同宣言の推進を含め、今後の UHC 推進のため、保健（保健システム強化、感染症対策、母子保健等）、栄養、水・衛生分野で総額約 29 億ドルを支援 <p>【第 8 回太平洋・島サミット（福島県いわき市）（平成 30 年 5 月）】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 今後 3 年間で、5,000 人以上の人的育成・交流の協力を行う <p>【第 24 回国際交流会議「アジアの未来」（東京）（平成 30 年 6 月）】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 途上国の将来を担う若者たちが、いつも 2,000 人ほど日本で学んでいるという状態を、5 年くらいをめどに目指す <p>【G 7 シャルルボワ・サミット（カナダ）（平成 30 年 6 月）】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 途上国の女兒・少女・女性のための質の高い教育、人材育成のために、2 億ドルを支援 <p>【第 10 回日本・メコン地域諸国首脳会議（東京）（平成 30 年 10 月）】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ A I 分野を含む産業発展と、SDG s³の実現のために、今後 3 年間で 3 万人規模の人材を育成 <p>【第 21 回日・ASEAN 首脳会議（シンガポール）（平成 30 年 11 月）】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 次の 5 年を見据え、「産業人材育成協力イニシアティブ 2.0」として、A I 等のデジタル分野を含め、新たに 8 万人規模の人材を育成
--

（出所）外務省資料より作成

2. 平成 31 年度 ODA 予算の概要

（1）政府全体

政府全体の一般会計 ODA 予算の総額は、対前年度比 27 億円（0.5%）増の 5,566 億円となり、当初予算としては 4 年連続の増額となった（図表 2）。形態別に見ていくと、贈与は対前年度比 19 億円（0.4%）増の 5,097 億円、借款は対前年度比 8 億円（1.7%）増の 468 億円となった。贈与のうち、二国間贈与は対前年度比 62 億円（1.5%）増の 4,223 億円、国際機関への出資・拠出は国連通常予算分担率⁴の低下、国際機関等への拠出金等に対する評価⁵の検証結果などを反映して、対前年度比 42 億円（4.6%）減の 875 億円となった。

² UHC（ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ）は「すべての人が、適切な健康増進、予防、治療、機能回復に関するサービスを、支払い可能な費用で受けられる」ことを意味する。SDG s の目標 3「あらゆる年齢のすべての人々の健康的な生活を確保し、福祉を促進する」においても、UHC の達成が掲げられている。

³ 持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals）の略称。

⁴ 各国の経済力等を基礎に算定され、国連総会にて 3 年に 1 度見直される。平成 30 年 12 月、2019～2021 年の日本の分担率は、9.68%（2016～2018 年）から 8.564%に引き下げられ、米国の 22%、中国の 12.005%（前回は 7.921%）に次いで 3 位となった。分担金の一部が ODA としてカウントされる。

⁵ ①国際機関等の専門分野における活動の成果・影響力、②国際機関等の組織・財政マネジメント、③日本の外交課題遂行における国際機関等の有用性・重要性、④国際機関等における日本人職員・ポストの状況等、⑤日本の拠出金等の執行管理における P D C A サイクルの確保等の 5 つの評価基準に照らし、拠出の妥当性を検証している。

なお、省庁別ODA一般会計予算については図表3のとおりであり、12省庁のうち6省庁で減額となった一方、6省庁で増額となっている。全体のうち外務省予算の占める割合は78.6%となっている。

図表2 平成31年度一般会計ODA予算（形態別）

（単位：億円）

	31年度	30年度	増減額	増減率
ODA予算総額	5,566	5,538	27	0.5%
贈与	5,097	5,078	19	0.4%
二国間贈与	4,223	4,161	62	1.5%
国際機関への出資・拠出	875	917	▲42	▲4.6%
借款	468	460	8	1.7%

（注）単位未満の四捨五入の関係上、表中の数字での計算結果と合致しない場合がある。

（出所）外務省資料より作成

図表3 平成31年度省庁別一般会計ODA予算（当初）

（単位：億円）

	31年度	30年度	増減額	増減率
警察庁	0.2	0.1	0.02	15.7%
金融庁	2	1	1	77.7%
総務省	8	8	0.04	0.5%
法務省	4	4	0.3	9.0%
外務省	4,376	4,344	32	0.7%
財務省	768	776	▲8	▲1.1%
文部科学省	166	157	8	5.1%
厚生労働省	64	65	▲0.9	▲1.4%
農林水産省	27	27	▲0.5	▲1.9%
経済産業省	140	143	▲3	▲2.3%
国土交通省	4	5	▲1	▲23.6%
環境省	6	6	▲0.1	▲1.5%
合計	5,566	5,538	27	0.5%

（注）単位未満の四捨五入の関係上、表中の数字での計算結果と合致しない場合がある。

（出所）外務省資料より作成

（2）外務省ODA予算

外務省の一般会計ODA予算は対前年度比32億円増（+0.7%）の4,376億円となった（図表4）。形態別に見ていくと、無償資金協力は対前年度比26億円（1.6%）増の1,631

億円、技術協力（JICA運営費交付金等）は対前年度比5億円（0.3%）増の1,510億円、国際機関への分担金・拠出金は対前年度比24億円（4.7%）減の493億円、援助活動支援等は対前年度比25億円（3.5%）増の742億円がそれぞれ計上された。

外務省は、平成31年度予算案における柱の1つとして「日本の国益と国際社会の平和と繁栄の実現に向けた外交力の強化」を掲げており⁶、「積極的平和主義に基づく戦略的なODAの拡充」として、①「自由で開かれたインド太平洋」の具体化、②グローバルな課題への対処、③日本経済を後押しする外交努力の3つの柱を立て、具体的な取組について所要額が計上されている（図表5）。

図表4 平成31年度外務省一般会計ODA予算（当初）

（単位：億円）

	31年度	30年度	増減額	増減率
無償資金協力	1,631	1,605	26	1.6%
技術協力（JICA運営費交付金等）	1,510	1,505	5	0.3%
国際機関への分担金・拠出金	493	518	▲24	▲4.7%
分担金・義務的拠出金	223	242	▲19	▲7.9%
任意拠出金	270	275	▲5	▲2.0%
援助活動支援等	742	718	25	3.5%
合計	4,376	4,344	32	0.7%

（注）単位未満の四捨五入の関係上、表中の数字での計算結果と合致しない場合がある。

（出所）外務省資料より作成

図表5 平成31年度外務省一般会計ODA予算における主な取組

<p>日本の国益と国際社会の平和と繁栄の実現に向けた外交力の強化 ～積極的平和主義に基づく戦略的なODAの拡充～</p> <p>「自由で開かれたインド太平洋」の具体化</p> <p>○法の支配に基づく国際秩序の強化（無償103億円、技協22億円） ・海洋法執行能力、海洋状況把握能力等の強化に資する機材供与</p> <p>○連結性の強化（無償145億円、技協139億円） ・ハード、ソフト両面でのインフラ支援を通じた、域内外の連結性の強化</p> <p>グローバルな課題への対処</p> <p>○「人間の安全保障」の理念に基づくSDGs達成に向けた協力（無償667億円、技協752億円） ・保健、食料、栄養、女性、教育、防災・津波、水・衛生、気候変動・地球環境問題</p>

⁶ そのほかに、①日本で開催する国際的行事を通じ、日本の存在感・影響力を一層高める、②「正しい姿」を含む政策・取組や日本の多様な魅力を戦略的に発信し、親日派・知日派の育成を図る、③テロ等の脅威から在外邦人や国内を守ることが挙げられている。

- ・ J I C A 開発大学院連携を活用した指導的开发人材の育成
- ・ 「Society 5.0」等を柱とする日本の「SDGsモデル」の国際社会への発信と展開

○国際協力NGOの抜本的強化（無償95億円、技協14億円）

- 「人道と開発の連携」を通じた人道危機への対応（無償92億円、技協93億円）
 - ・ 難民支援を含む人道支援、平和構築・国造り支援

日本経済を後押しする外交努力

- 「質の高いインフラ」、日本先端技術の一層の展開（無償386億円、技協73億円）
 - ・ 官民連携型の公共事業への無償資金協力等を通じ、日本企業の事業権・運営権の獲得を促進
 - ・ 貿易円滑化や債務持続性の確保など、質の高いインフラ整備に資する技術協力を拡充
- 中小企業を含む民間企業、地方自治体等の海外展開支援（無償44億円、技協105億円）
 - ・ 我が国中小企業等の製品・機材等を途上国に供与し、認知度向上や継続的な需要創出
 - ・ 地方を含む中堅・中小建設業等の海外展開支援
- 産業人材育成とネットワークの強化（無償10億円、技協130億円）
 - ・ 「人づくり」を介して、ビジネス環境整備を推進し、企業の海外展開や投資促進に貢献

(注) 1. 「無償」は「無償資金協力」、「技協」は「技術協力」を示す。
 2. 計数は現時点での見込額であり、執行段階において変更される可能性がある。
 (出所) 外務省資料より作成

3. 現状と課題

(1) SDGs達成に向けた取組

ア 政府によるSDGs推進の取組

平成27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」の中核には、発展途上国のみならず、先進国を含めた国際社会共通の開発目標である、17の目標と169のターゲットから構成される持続可能な開発目標（SDGs）が置かれている。

政府はSDGs達成に向けた施策の実施にあたり、SDGsの各目標の密接な相互関連性なども踏まえ、関係機関の連携を強化し、総合的かつ効果的に推進するため、全ての国務大臣で構成されるSDGs推進本部を平成28年に設置した。平成30年12月には「SDGsアクションプラン2019」を決定し、本年開催されるG20サミットやTICAD7（第7回アフリカ開発会議）に向けて、①SDGsと連動する「Society 5.0⁷」の推進⁸、②SDGsを原動力とした地方創生、強靱かつ環境に優しい魅力的なまちづくり⁹、

⁷ サイバー空間（仮想空間）とフィジカル空間（現実空間）を高度に融合させたシステムにより、経済発展と社会的課題の解決を両立する、人間中心の社会（Society）を指す。狩猟社会（Society 1.0）、農耕社会（Society 2.0）、工業社会（Society 3.0）、情報社会（Society 4.0）に続く、新たな社会を指すもので、第5期科学技術基本計画（平成28年1月22日閣議決定）において提唱された。

⁸ 途上国におけるSDGsビジネスの支援など中小企業におけるSDGsの取組強化、STIフォーラムを通じた科学技術イノベーション（STI）の推進。

⁹ 2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会や2025年大阪万博を通じたSDGsの推進などSDG

③SDGsの担い手として次世代・女性のエンパワーメント¹⁰の3つの柱を中心とした日本の「SDGsモデル」を示している。また、G20議長国である日本が、SDGs主要課題においてリーダーシップを発揮していく取組として、強靱かつ環境に優しい「国づくり」、「人間の安全保障」の理念に基づいた「人づくり」への貢献も示された¹¹。

「SDGsモデル」の国際社会への発信においては、東南アジア・アフリカが重点地域として挙げられており、これらの取組が最大限の効果を発揮するためにも、「自由で開かれたインド太平洋」の具体化に向けた取組と連携させるなど、我が国の特色をいかして展開していくことが求められる。

イ 自治体におけるSDGs達成に向けた取組の促進

SDGsの目標の中には、目標11「住み続けられるまちづくりを」など自治体に関係の深い目標も設定されており、国全体でSDGsを推進する上で、自治体における取組は極めて重要といえる。

こうした中で、2018年に内閣府に設置された自治体SDGs推進評価・調査検討会の調査によると、アンケートに回答した1,020自治体のうち、SDGsの「存在を知らない」と回答したのは54自治体(5%)に止まり、自治体におけるSDGsの認知度は極めて高い一方で、497自治体(49%)はSDGs達成に向けた取組を「推進しておらず、今後推進していく予定もない」と回答しており、自治体におけるSDGsの推進に向けた取組の実践には高いハードルがあることが分かる。

外務省は平成31年度予算において、国内外のSDGs推進・広報の予算として約1,000万円を計上している。今後、自治体がSDGsに取り組む上での障害について十分に検討しつつ、「地方創生SDGs官民連携プラットフォーム¹²」、「SDGs未来都市・自治体SDGsモデル事業¹³」なども活用した自治体によるSDGs推進の取組促進が期待される。また、G20サミット及びTICAD7においても、自治体における先進的な取組を含めた我が国におけるSDGs推進の具体的な取組を国際社会に発信していくことが望まれる。

(2) 戦略的発信の強化

開発協力は国民の税金を原資としている以上、我が国の厳しい財政状況の下では、効果的かつ効率的な開発協力の実施は不可欠であるとともに、その成果に対する国民の支持や

sを原動力とした地方創生、防災・質の高いインフラ・海洋プラスチックごみ対策・気候変動対策・省エネ・再エネの推進など強靱かつ環境に優しい循環型社会の構築。

¹⁰ WAW! (国際女性会議)とW20 (G20エンゲージメント・グループ会合)を通じた次世代・女性のエンパワーメント、質の高い教育・国際教育協力・UHCの推進など教育・保健分野における取組。

¹¹ 「国づくり」として質の高いインフラ、防災、海洋プラスチックごみ、気候変動・エネルギーへの貢献、「人づくり」として女性のエンパワーメント、保健、教育への貢献が掲げられている。

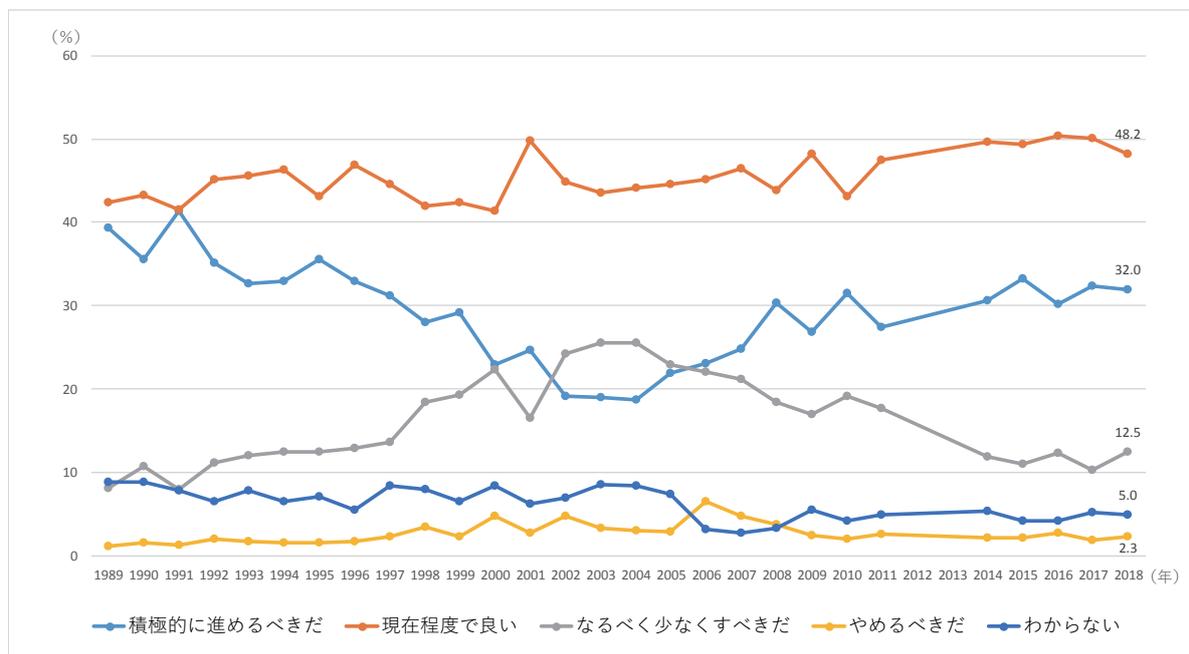
¹² 自治体におけるSDGs達成に向けた取組等を通じた、より一層の地方創生に向けて、自治体、企業、NGO・NPO、大学・研究機関等の広範なステークホルダーとのパートナーシップを深め、官民連携の推進を図るため、平成30年8月31日に発足した。

¹³ SDGsの達成に向けて優れた取組を提案する自治体を「SDGs未来都市」として選定し、特に先導的な取組を「自治体SDGsモデル事業」とするもの。

理解を促進していくことが極めて重要である。「ODAに関する有識者懇談会提言」（平成30年11月28日）¹⁴においても、ODAを通じた開発途上国支援の「未来への投資」としての価値の認識など「ODAに関する国民・市民の理解・認知度の向上」が掲げられている。

平成30年10月に実施された内閣府の「外交に関する世論調査」によると、「今後の開発協力のあり方」についての問いに対し、「積極的に進めるべきだ」は32.0%、「なるべく少なくすべきだ」、「やめるべきだ」は合わせて15.8%である一方、「現在程度でよい」は半数近い48.2%に上った（図表6）。1989年からの中長期的な推移を見ても、「現状程度でよい」の割合は上昇傾向にある。

図表6 今後の開発協力のあり方



(注) 1. 2012年、2013年はデータなし。
 2. 2011年までは「今後の経済協力のあり方」、2014年以降は「今後の開発協力のあり方」という質問に対する回答。
 (出所) 内閣府「外交に関する世論調査」より作成

また、「開発協力を実施すべき観点」についての問いに対しては、我が国のエネルギー安全保障、戦略的な外交政策、日本経済への貢献を挙げた人の割合が高く¹⁵、国民からは、

¹⁴ ODAに関する有識者懇談会は、ODAをこれまで以上に効率的かつ効果的に活用していく観点から、河野外務大臣の下で設置された。提言は以下のとおり。①日本の開発協力の全体像の中で各実施主体間の最適な役割分担を検討し、競争と連携を強化すべき、②ODAに関する国民・市民の理解・認知度の向上とそのための媒介としてのNGOの価値の向上を図る、③NGOの財政基盤の強化～一般管理費の拡充～、④多様な担い手による国際協力を支援するための財源強化～官民マッチングファンドの創設～、⑤開発協力を担う人材の育成。

¹⁵ 上位6項目は以下のとおり（複数回答）。「エネルギー資源などの安定供給の確保に資するから」（50.3%）、「国際社会での日本への信頼を高める必要があるから」（46.7%）、「開発協力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」（41.2%）、「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」（39.6%）、「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

国際社会の平和と安定及び繁栄への貢献のみならず、「日本の国益」の観点が重視されているといえよう。

外務省は平成 31 年度予算において、開発協力広報の予算として約 1.6 億円を計上している。我が国の外交政策の重要な手段としての ODA を拡充していくには、今後より一層、積極的・戦略的な発信を行い、国民の理解を得ていくことが求められる。

（３）官民の役割分担・連携強化

ODA 予算の拡大が容易ではない中で効率的かつ効果的な実施のためには、実施機関である JICA だけでなく、NGO、民間企業等による支援や活動の重要性がますます増大しており、官民の役割分担や一層の協力が不可欠となっている。

「ODA に関する有識者懇談会提言」においても、「目まぐるしく変わる国際情勢に適切に対応すべく、現地のニーズを随時把握し、それに対して日本としていかなる支援を行い、どのような効果を上げているのか、官民合わせたより大きな全体像を把握する（中略）、その過程において各実施主体間で役割分担すべき事項が（中略）明らかになる」、「実施主体間の連携については開発協力大綱に掲げられているが、具体的な連携のあり方について議論がなされておらず、個別の国や地域においても、具体的な行動に至っていない」など、各実施主体間の最適な役割分担の検討及び競争と連携の強化の必要性が指摘されている。

政府は、各実施主体が長年積み上げてきた成功・失敗事例を収集・分析した上で、途上国のニーズに基づき、各実施主体の経験・技術・知識をいかした役割分担を検討するなど、案件形成の段階から具体的な連携のあり方を考慮に入れ、相乗効果を高めながら実施していくことが求められる。

（４）NGO の財政基盤強化

開発途上国支援において、地域社会・住民に密着して活動している国際協力 NGO は重要な役割を果たしているものの、欧米の大規模な NGO と比べて、日本の NGO は組織規模が小さく財政基盤が脆弱など、様々な問題を抱えている。

NGO は、ODA 事業を実施するにあたり、人件費、組織運営費、通信交通費などの経費を一般管理費として予算計上することが認められているものの、現状では事業費の 5% が上限とされ、実際の経費を十分賄えず、ODA 事業を実施すればするほど財務状況が悪化する構造となっている。

「ODA に関する有識者懇談会提言」では、「一般管理費の引き上げは喫緊の政策課題」としており、「15% を一つの目安として引き上げを検討すべき」としている。河野太郎外務大臣も、NGO の力を更に活用するため、ODA に関する有識者懇談会の提言も踏まえて、一般管理費の引き上げについては最大 15% を見据えて検討する旨、外交演説において述べており¹⁶、政府の取組が注目される。

すべきだから」（38.5%）、「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的責任だから」（37.4%）。

¹⁶ 外務省「第 198 回国会における河野外務大臣の外交演説」（平成 31. 1. 28）〈<https://www.mofa.go.jp/mofa>

4. おわりに

平成31年度ODA予算については、前年度より微増する中で、国際機関等への拠出金が減額される一方、無償資金協力等が増額されている。こうした点が今後どのように推移し、戦略性の強化につながっていくのか注目される。

今後も厳しい財政状況が続く中、限られた財源をどのような方針の下で配分し、開発協力を推進していくのかが問われているといえる。G20 サミット、TICAD7の成果を踏まえた開発協力のあり方を見据えて、明確な戦略性の下で、効率性・透明性を確保し、開発協力の効果を適切に評価しつつ、PDCAサイクルを通じて国民の理解・支持を得た持続可能なODAを実施していくことが求められている。

(たけもと ひでき)