

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	令和5年度政府開発援助（ODA）予算 －ODA予算の拡充と戦略的活用－
著者 / 所属	安藤 範行 / 第一特別調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	453号
刊行日	2023-2-8
頁	66-80
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20230208.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20230208.html</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線75013）／03-5521-7686（直通））。

# 令和5年度政府開発援助（ODA）予算

## — ODA予算の拡充と戦略的活用 —

安藤 範行

(第一特別調査室)

1. はじめに
2. 令和5年度ODA予算の概要
  - (1) 政府全体
  - (2) 外務省所管ODA予算
3. 現状と課題
  - (1) 開発協力大綱の改定
  - (2) 地球規模課題への対応
  - (3) 債務のわなとFOIP
4. おわりに

### 1. はじめに

開発途上地域の開発を主たる目的とする政府又は政府関係機関による国際協力活動のことを「開発協力」といい、そのための公的資金を政府開発援助<sup>1</sup>（ODA：Official Development Assistance）（以下「ODA」という。）という。日本は、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ことを目的に開発協力を推進し、こうした協力を通じて、日本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を目指している。また、相手国との関係強化や日本が国際社会

<sup>1</sup> 経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）によって、ODAは①公的機関又はその実施機関によって供与されるものであること、②開発途上国・地域の経済開発や福祉の向上に寄与することを主たる目的としていること、③金利や返済期間などの供与条件が緩やかであることの3要件を満たすものと定義されている。また、ODAには、日本が開発途上国を直接支援する「二国間援助」と国際機関を通じて支援する「多国間援助」がある。うち「二国間援助」は、返済を前提に有償の資金を供与する「有償資金協力」、開発途上国の経済社会発展に必要な資機材、設備及びサービスを購入するために必要な資金を供与する「無償資金協力」、日本の知識・技術・経験をいかし、開発途上国の経済社会発展の担い手となる人材の育成を行う「技術協力」に分けられる。

において主導的役割を果たす上で重要な外交上のツールとなっており、令和4年においても、G7エルマウ・サミット（ドイツ）など様々な国際会議の場で、ODAに関する国際公約を表明している（図表1）。

グローバル化が進んだ今日の国際社会において、貧困や紛争、気候変動問題などの地球規模課題は深刻化しており、国際社会全体で協力してこれらの課題に取り組むことが求められている。また、明白な国際法違反であるロシアのウクライナ侵略、覇権主義的な中国の海洋進出など、自由、民主主義、人権、法の支配といった普遍的価値に基づく既存の国際秩序は大きく揺らいでおり、さらに、新型コロナウイルス感染症の拡大に伴う世界的な健康危機と経済危機は、世界経済・社会の脆弱性を浮き彫りにしている。

国際情勢が大きく変化する中、ODAが極めて重要な外交ツールの一つであるという認識が一層高まっており、令和4年12月に閣議決定された「国家安全保障戦略」では、自由で開かれた国際秩序を維持・発展させ、国際社会の共存共栄を実現するため、ODAを戦略的に活用していくことがうたわれている。

本稿では、令和5年度政府全体の一般会計ODA予算及びその大宗を占める外務省所管のODA予算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。

図表1 令和4年の主な国際会議で表明された支援のうちODAに関するもの（抜粋）

**【COVAXワクチン・サミット】（4月）**

- これまでに拠出済のCOVAX<sup>2</sup>に対する10億ドルの貢献に追加して、今次増資や取組の状況を踏まえつつ、最大5億ドルを追加で拠出することを表明。

**【第4回アジア・太平洋水サミット】（4月）**

- 岸田総理から発表した「熊本水イニシアティブ」において、安全な水・衛生へのアクセスの確保に加え、新たに我が国が有するデジタル技術とイノベーションを活用した「質の高いインフラ」整備を含め、今後5年間で約5,000億円（ODA予算だけでなく、各省庁の各種取組予算を含む。）の支援を実施することを表明。

**【G7エルマウ・サミット】（6月）**

- 今後5年間で、650億ドル以上のインフラ支援と民間資金の動員の実現を目指していくことを表明。
- ウクライナ・周辺国向けの追加的な緊急人道・復旧支援、また、グローバルな食料危機に対応するための新たな支援を含め、ウクライナや関係国に対して総額約11億ドルの支援を実施していく旨表明。

**【第8回アフリカ開発会議】（8月）**

- 産業、保健・医療、教育、農業、司法・行政等の幅広い分野で、今後3年間で30万人の人材を育成。
- 感染症対策の拠点となる現場への支援を強化すべく、3万5,000人の医療人材を育成。
- 900万人にSTEM教育<sup>3</sup>を含む質の高い初等・中等教育を提供。「包摂性」の観点から、400万人の女子の教育を改善。
- 住民500万人のための行政サービスの改善に向けた取組を実施し、コミュニティの基盤強化に貢

<sup>2</sup> 途上国を含めた世界全体における新型コロナワクチンへの公平なアクセスを確保するための国際的な枠組み

<sup>3</sup> 科学 (Science)、技術 (Technology)、工学 (Engineering)、数学 (Mathematics) の頭文字からなる造語であり、STEM教育ではこれらの分野に力を入れた教育を目指す。

献。

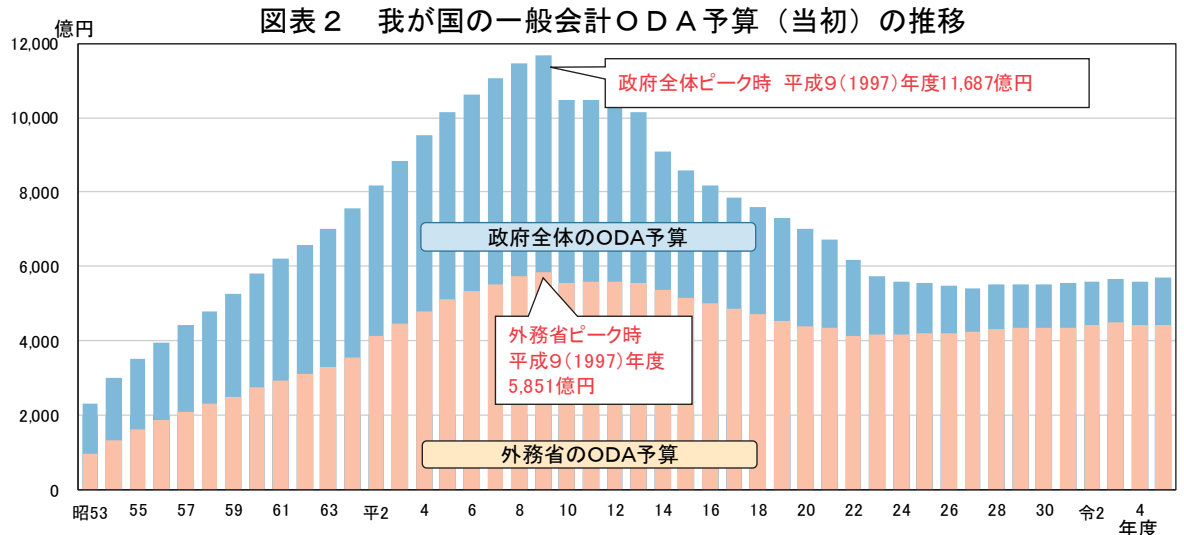
- ・三大感染症対策及び保健システム強化に対する支援のためグローバル・ファンド<sup>4</sup>への最大10.8億ドルの新規拠出。

(出所) 外務省資料より作成

## 2. 令和5年度ODA予算の概要

### (1) 政府全体

政府全体の一般会計ODA予算の当初予算は5,709億円(対前年度比98億円(1.7%)増)となり、ピーク時の平成9年度以降で最大の増加額となった(図表2)。政府は、ウクライナ及び周辺国や、グローバル・サウス(南半球を中心とする途上国)への支援を含め、令和5年のG7議長国としてのリーダーシップ発揮に向け、令和4年度第2次補正予算と一体的にODAを活用するとしており、令和5年度ODA当初予算とこの補正予算を合わせれば9,124億円である。



年度	昭53 (1978)	54	55 (1980)	56	57	58	59	60	61	62	63	平元	2 (1990)	3	4	5
政府全体	2,332	3,022	3,516	3,965	4,417	4,813	5,281	5,810	6,220	6,580	7,010	7,557	8,175	8,831	9,522	10,144
外務省	962	1,347	1,648	1,871	2,097	2,324	2,512	2,751	2,950	3,106	3,297	3,552	4,151	4,472	4,808	5,116
年度	6	7	8	9	10	11	12 (2000)	13	14	15	16	17	18	19	20	21
政府全体	10,634	11,061	11,452	11,687	10,473	10,489	10,466	10,152	9,106	8,578	8,169	7,862	7,597	7,293	7,002	6,722
外務省	5,342	5,537	5,731	5,851	5,568	5,582	5,602	5,565	5,389	5,165	5,001	4,881	4,733	4,544	4,407	4,363
年度	22 (2010)	23	24	25	26	27	28	29	30	令元	2 (2020)	3	4	5		
政府全体	6,187	5,727	5,612	5,573	5,502	5,422	5,519	5,527	5,538	5,566	5,610	5,680	5,612	5,709		
外務省	4,134	4,170	4,180	4,212	4,230	4,238	4,342	4,343	4,344	4,376	4,429	4,498	4,428	4,428		

(注) 単位未満の四捨五入の関係上、図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

<sup>4</sup> 「世界エイズ・結核・マラリア対策基金」の略称であり、平成12(2000)年G8九州・沖縄サミットを契機に、平成14(2002)年に設立された官民連携パートナーシップ。低・中所得国における三大感染症(HIV/エイズ・結核・マラリア)による感染及び死亡の削減に向けた感染症対策事業や、三大感染症対策を効果的に実施するための強靱かつ持続可能な保健システムを構築するための事業に対する資金協力を行う。新型コロナウイルス感染症の世界的拡大後は途上国における同感染症の診断・治療や個人防護具の供給に対する支援も実施している。

また、令和5年度ODA事業量（一般会計ODA予算（当初+前年度補正）、円借款、国際機関向け抛出国債等発行額の合計）は、過去最高となる3兆1,184億円（対前年度比6,703億円（27.4%）増）となった。

## （2）外務省所管ODA予算

近年、政府全体の一般会計ODA予算のうち、外務省所管分は約8割を占めている（図表2）。令和5年度外務省一般会計ODA予算は、前年度からほぼ横ばい（0.004%増）の4,428億円が計上された（図表3、4）。前年度補正予算と合わせると6,910億円で、過去最高額となる。

外務省は、令和5年度予算の柱として、「柱1 国家間競争時代における、普遍的価値に基づく国際秩序の維持・発展」（ODA予算額1,577億円）、「柱2 情報戦を含む『新しい戦い』への対応の強化」（同251億円）、「柱3 人間の安全保障<sup>5</sup>の推進、地球規模課題への取組の強化」（同2,218億円）、「柱4 外交・領事実施体制の抜本的強化（同266億円）」を掲げている（図表5）。

図表3 令和5年度外務省一般会計ODA予算（当初）

（単位：億円）

	5年度	4年度	増減額	増減率
無償資金協力	1,634	1,633	1	0.1%
技術協力（JICA運営費交付金等）	1,519	1,518	1	0.1%
国際機関への分担金・拠出金	513	621	▲ 108	▲ 17.4%
分担金・義務的拠出金 <sup>6</sup>	339	298	41	13.7%
任意拠出金 <sup>7</sup>	174	323	▲ 149	▲ 46.2%
援助活動支援等	763	656	107	16.2%
合計	4,428	4,428	0	0.0%

（注）単位未満の四捨五入の関係上、図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

形態別で見ると、無償資金協力については、1,634億円（対前年度比1億円（0.1%）増）であり、質の高いインフラや海上保安能力向上を含む「自由で開かれたインド太平洋」の実現や、経済安全保障の推進など、普遍的価値に基づく国際秩序の維持・発展のための支援を強化することとしている。

<sup>5</sup> グローバル化が進行する中で、国内紛争の国際化、感染症の拡大、難民問題、突然の経済危機、貧困問題の深刻化等、人々を脅かす脅威も相互に関連する形で多様化している。このような状況下では、国家がその国境と国民を守るという「国家の安全保障」の考え方だけでは対応できない脅威の事例が顕著になってきた。

人間の安全保障は、国家の安全保障を補完する概念であり、人間一人ひとりに着目し、人々が恐怖と欠乏から解放され、尊厳ある生命を全うできるような社会づくりを目的とする。

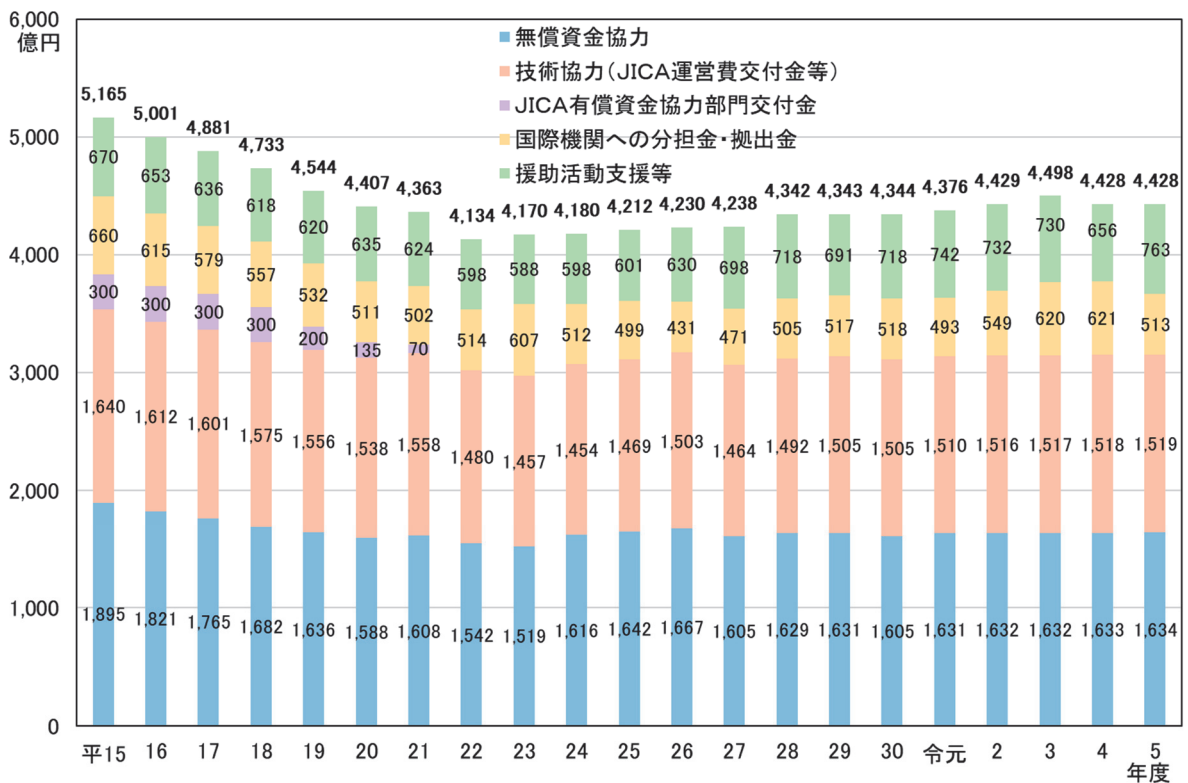
<sup>6</sup> 国際機関等の事務局運営費等に充てるための財源として、国際機関等の設立条約等により加盟国等が定められた額を義務的に支出するもの、又は、国際機関等の設立条約等には直接定められていないが、当該国際機関等の総会決議等により加盟国等が負担を求められた額を義務的に支出するもの。

<sup>7</sup> 国際機関等の実施する事業等のうち、我が国が重視する特定国・地域又は特定分野の事業等、我が国が有益と認め、支援すべきと判断した事業等に対して自発的に支出するもの。

技術協力（JICA運営費交付金等）は1,519億円（同1億円（0.1%）増）であり、食料危機等ウクライナ侵略の影響を受ける国への支援、法整備支援・ガバナンス強化、JICA開発大学院連携等を通じた日本の経験共有と普遍的価値の浸透等に対応することとしている。

国際機関への分担金・拠出金は513億円（同108億円（17.4%）減）となっている。そのうち、分担金・義務的拠出金は339億円（同41億円（13.7%）増）、任意拠出金は令和4年度第2次補正予算で措置された影響もあり174億円（同149億円（46.2%）減）である。分担金・義務的拠出金のうち、国際連合（UN）分担金（147億円）及び国際連合平和維持活動（PKO）分担金（72億円）で、総額の約6割を占めている。任意拠出金については、国際連合開発計画（UNDP）<sup>8</sup>拠出金（コア・ファンド）（44億円）、グローバル・ファンド拠出金（20億円）で総額の約4割を占めている（図表6）。

図表4 外務省一般会計ODA予算（当初）の推移



(注1) JICA有償資金協力部門交付金は、平成22年度以降計上されていない。  
(注2) 令和4年度からODAの行政経費の算出方法に変更があった。  
(注3) 単位未満の四捨五入の関係上、図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

<sup>8</sup> United Nations Development Programme（国連開発計画）の略称であり、昭和41（1966）年に設立された開発分野の各国連機関の活動を主導・調整している中核的な機関。貧困の撲滅、不平等と排除の大幅な正を目標として、持続的な開発プロセス、包摂的で効果的な民主的ガバナンス、強靱な社会の構築を重点分野として活動し、SDGs達成、防災、TICADプロセスを通じたアフリカ開発、ジェンダー平等、人間の安全保障の推進等の地球規模課題の解決に向けた取組を牽引している。



図表5 令和5年度外務省一般会計ODA予算における主な項目

<p><b>柱1 国家間競争時代における、普遍的価値に基づく国際秩序の維持・発展【1,577億円】〔無829.0、技654.6、分拠72.6〕</b></p> <p>(1) 「自由で開かれたインド太平洋」の実現【1,015億円：無669.3、技331.1、分拠2.6】</p> <p>①同盟国・同志国等との連携</p> <p>②ODAの戦略的活用</p> <p>(2) ウクライナ及び影響を受ける国への支援強化【144億円】〔無55.7、技82.3、分拠6.2〕</p> <p>○人道・復旧復興支援及びグローバルな食料・エネルギー危機への対応</p> <p>＜新規・主要案件＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・令和5（2023）年日本ASEAN友好協力50周年開催経費【3.0億円】</li> <li>・連結性強化のための太平洋島嶼国等における港湾・道路・空港等の整備・技術の普及促進【無・技の内数】</li> <li>・海上法執行、救難・救助、環境保全などの分野での技術協力、巡視艇等のインフラ整備【無・技の内数】</li> <li>・開発途上国における法・司法制度の整備・運用に係る技術協力【技の内数】</li> <li>・普遍的価値の浸透に資するインド太平洋地域での人材育成・ネットワークの強化（JICA開発大学院連携等）【技の内数】</li> <li>・ウクライナ等への人道、復旧・復興支援、文化遺産保護、ウクライナ情勢の影響を受けた国の食料・エネルギー危機への対応【無・技・分拠の内数】</li> </ul> <p>(3) 複雑さを増す安全保障・経済環境への対処【372億円：無103.9、技237.9、分拠29.2】</p> <p>①経済安全保障の推進</p> <p>②近隣諸国・地域との関係</p> <p>＜新規・主要案件＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・太平洋島嶼国を含む開発途上国の経済的自律性の向上（情報通信インフラ整備、サイバーセキュリティ能力構築等）【無・技の内数】</li> <li>・日本及び開発途上国のサプライチェーン強靱化に資する支援（物流システム改善や貿易管理・税関等に関する行政手続円滑化支援等）【無・技の内数】</li> </ul> <p>(4) 「法の支配」に基づく国際秩序の維持・拡大【45億円：技3.3、分拠34.5】</p> <p>①国際裁判への対応力強化</p> <p>②国際機関の改革・戦略的活用</p> <p>③「核兵器のない世界」に向けた取組</p> <p>④我が国らしい人権外交の推進</p> <p>＜新規・主要案件＞</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・国際機関職員派遣信託基金拠出金（JPO）<sup>9</sup>、国際機関邦人職員増強関係経費の活用を通じた国際機関への邦人職員の派遣【14億円】</li> <li>・平和構築・開発におけるグローバル人材育成事業【1.8億円】</li> <li>・難民等支援事業【5.7億円】</li> </ul>
<p><b>柱2 情報戦を含む「新しい戦い」への対応の強化【251億円】〔無62.8、技30.4、分拠34.5〕</b></p> <p>(1) 情報戦への構え【3.8億円】〔技3.8〕</p> <p>①偽情報に関するAIによる情報収集・分析</p> <p>②サイバーセキュリティ対策の強化</p> <p>＜新規・主要案件＞</p>

<sup>9</sup> 本拠出金は、個別に日本とJPO（ジュニア・プロフェッショナル・オフィサー）派遣制度に係る取決めを交わしている国際機関（国連関係機関を主とする40以上の機関）に拠出され、JPO派遣制度により国際機関に派遣されたJPOの必要経費（給与、手当等）に充てられる。JPO派遣制度とは、各国政府の費用負担を条件に国際機関が当該国の若手人材を受け入れる制度であり、日本においても外務省を含む複数の省庁が派遣を実施している。国際社会における日本の貢献の一つとして、政府においては2025年までに国連関係機関に勤務する日本人職員を現在の約900人強から1,000人とする目標を掲げており、そうした中、国際機関において正規ポストを獲得するための最も有力な手段の一つとして、JPO派遣制度が実施されている。

- ・途上国におけるサイバーセキュリティ能力構築【技の内数】
- (2) 戦略的対外発信の強化【247億円】〔無62.8、技34.2、分拠34.5〕
  - ①戦略的な政策広報の強化
  - ②親日派・知日派の発掘・育成
  - ③インバウンド再開における我が国・地方の魅力発信
  - ④ALPS処理水<sup>10</sup>の取扱い等に関する理解促進
- <新規・主要案件>
  - ・外国人材向け日本語教育の強化等を含む国際交流基金<sup>11</sup>への交付金【69億円】

### 柱3 人間の安全保障の推進、地球規模課題への取組の強化【2,218億円】〔無878.1、技1084.6、分拠230.3〕

- (1) 国際社会における感染症対策の主導【333億円】〔無192.0、技93.9、分拠46.7〕
  - 新型コロナや将来の健康危機への備えを含む感染症対策等を通じたユニバーサル・ヘルス・カバレッジ（UHC）<sup>12</sup>の一層の推進
  - <新規・主要案件>
    - ・新型コロナを含む感染症の検査・監視、研究、ワクチンの普及・サプライチェーン確保のための体制整備・強化【無・技の内数】
    - ・DXを活用した医療機関体制強化（遠隔診療、母子健康手帳の電子化）、地方中核病院整備、巡回医療強化、保健人材育成【無・技の内数】
    - ・開発途上国におけるエイズ・結核・マラリア（三大感染症）への対策・保健システム強化（グローバル・ファンド拠出金）【20億円】
    - ・途上国における定期予防接種支援（Gavi<sup>13</sup>拠出金）【6.9億円】
    - ・顧みられない熱帯病、マラリア、結核等に対する治療薬、ワクチン、診断薬の研究開発、医薬品の供給支援（UNDP・GHIT<sup>14</sup>拠出金）【3.8億円】
- (2) 地球規模課題への対応／SDGsの達成に向けた取組【1,885億円】〔無686.2、技990.7、分拠183.6〕
  - ①気候変動を含む地球環境問題への対応
  - ②人間の安全保障の推進及び質の高い成長に向けた戦略的・効果的なODAの実施
  - ③国際社会との連携強化
  - <新規・主要案件>
    - ・開発途上国のGX推進【無・技の内数】
    - ・都市開発・環境管理分野における温室効果ガスの排出削減・吸収増進（緩和）支援【無・技の内数】
    - ・防災・強じんなインフラ等の気候変動による影響を抑制・回避する（適応）ための支援、電力供給の安定化支援【無・技の内数】

<sup>10</sup> 多核種除去設備（ALPS）などを使い、東京電力福島第一原子力発電所の事故により発生している高濃度の放射性物質を含んだ水からトリチウム以外の放射性物質を規制基準以下まで取り除いた水。

<sup>11</sup> 外務省所管の独立行政法人であり、国際文化交流を専門的に実施する日本で唯一の公的機関。日本に対する諸外国の理解を深め、国際相互理解を増進することによって、日本の調和ある対外関係を発展させるために、世界全地域を対象に広汎な文化交流事業を行っている。

<sup>12</sup> 全ての人々が、効果的で良質な保健医療サービスを負担可能な費用で受けられること。

<sup>13</sup> Gaviアライアンス（ワクチンと予防接種のための世界同盟）は、低所得国の予防接種率を向上させることにより、子どもたちの命と人々の健康を守ることを目的として、ドナー国政府、ゲイツ財団、世界保健機関（WHO）、国際連合児童基金（UNICEF）、製薬業界等により、平成12（2000）年に発足した官民パートナーシップ。現在、新型コロナワクチンへの公平なアクセスを確保するための国際的な枠組みであるCOVAXファシリティア（脚注2参照）の事務局機能を担っている。

<sup>14</sup> Global Health Innovative Technology Fund（公益社団法人グローバルヘルス技術振興基金）の略称であり、マラリア、結核、顧みられない熱帯病（NTDs）のための、治療薬、ワクチン、診断薬の開発の推進を目的として、平成24（2012）年に設立された日本発の国際的な官民ファンド。GHITは、日本政府やゲイツ財団、ウェルカム財団、民間企業等の拠出によって、開発途上国向け医薬品開発におけるグローバルな連携の推進、医薬品開発のグローバルな連携への投資、日本のグローバルヘルス分野での国際貢献の推進と強化の取組を行っている。



- ・デジタル・科学技術の活用、官民連携の促進【無・技の内数】
- ・アフリカにおける産業振興、債務管理能力強化、質の高い教育の提供、スタートアップ支援、保健・公衆衛生強化【無・技の内数】
- ・プラスチック汚染を含む海洋環境に関する経費【0.2億円】

#### 柱4 外交・領事実施体制の抜本的強化【266億円】〔技14.3、分拠15.4〕

##### (1) 平時・緊急時双方に機敏に対応する領事体制の強化【0.3億円】

- ①邦人退避・邦人保護体制の強化
- ②国際的な往来再開への対応
- ③デジタル・ガバメント推進による領事サービスの充実

##### <新規・主要案件>

- ・海外緊急展開チーム（ERT）の派遣経費等【0.1億円】
- ・在外邦人退避のためのチャーター機手配等のための経費【0.1億円】

##### (2) 機動的・積極的な外交実施体制の強化【266億円】〔技14.3、分拠15.4〕

- ①機動的・積極的な外交実施体制の推進
- ②外交の要諦である「人」に着目した外交力の強化

##### <新規・主要案件>

- ・在外公館の機能強化（在外公館施設の修繕、質の高い料理人の確保等）【31億円】
- ・デジタル化の集中的推進（次世代公電システムの開発、情報収集・分析におけるAIの活用、情報セキュリティ対策の強化等）【0.01億円】

(注1) 【 】は、行政経費等を含めたODA予算の数値である。

(注2) [ ]は、ODA事業予算の内訳であり、無償資金協力は「無」、JICA運営交付金等（技術協力）は「技」、国際機関への分担金・拠出金は「分拠」と略しており、単位は億円である。

(注3) 単位未満の四捨五入の関係上、図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6 令和5年度外務省所管分のODA予算に係る主な分担金・義務的拠出金

#### ○主な分担金・義務的拠出金（上位5件）

- ・国際連合（UN）分担金※ 147億円（+26億円 +21.4%）
- ・国際連合平和維持活動（PKO）分担金※ 72億円（+11億円 +17.6%）
- ・国際連合食糧農業機関（FAO）分担金 28億円（+4億円 +19.0%）
- ・国際オゾン層保護基金拠出金 22億円（▲4億円 ▲14.4%）
- ・国際連合教育科学文化機関（UNESCO）分担金 22億円（+3億円 +18.5%）

#### ○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）※ 44億円（▲25億円 ▲36.6%）
- ・グローバル・ファンド拠出金※ 20億円（▲53億円 ▲72.4%）
- ・国際連合難民高等弁務官事務所（UNHCR）拠出金※ 15億円（▲20億円 ▲57.9%）
- ・国際機関職員派遣信託基金（JPO）拠出金※ 14億円（▲12億円 ▲46.4%）
- ・国際連合人口基金（UNFPA）拠出金※ 12億円（▲7億円 ▲36.6%）

※は令和4年度補正予算（第2号）にて措置された分担金・拠出金

(注) ( )は対前年度増減額及び増減率である。

(出所) 外務省資料より作成

なお、令和4年度外務省所管第2次補正予算においては、円安・物価高を受け、人々の生活や日本企業を守るための施策、国家間競争を勝ち抜き、平和で安定した国際秩序を維持・強化するための施策、地球規模課題の解決に貢献し、国際社会で仲間を増やすための

施策、機動的で力強い外交を実施するための経費を柱として、令和3年度外務省所管補正予算の1,328億円を上回る2,482億円がODA予算として計上されている(図表7)。6割以上は国際機関への分担金・拠出金(1,593億円)であり、うちロシアによるウクライナ侵略に伴う食料・エネルギー危機の影響を受けたアジア(ASEAN・南西アジア等)、島嶼国、中東、アフリカ等の途上国向け支援(グローバル・サウスを支援)が最も多い。

図表7 令和4年度外務省所管第2次補正予算におけるODAに関する主な項目

<p><b>1. 円安・物価高を受け、人々の生活や日本企業を守るための施策【120億円】〔無75、技40、分拠4.9〕</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・急激な円安等に伴う資材・機材価格・輸送費高騰等によるODA事業の不足額への対応【75億円】〔全て無〕</li> <li>・外国人材向け日本語教育事業【19億円】〔全て技〕</li> <li>・ODAを通じた日系スタートアップの促進・活性化【9.5億円】〔全て技〕</li> <li>・中南米日系社会と連携した「新しい資本主義」の実現【6.4億円】〔全て技〕</li> <li>・映像コンテンツ海外展開事業【5.5億円】〔全て技〕</li> <li>・国際機関を通じた支援による日本企業進出先国等における責任ある企業行動の促進【2.5億円】〔全て分拠〕</li> <li>・太平洋島嶼国における貿易・投資・観光促進を通じた経済回復支援【1.5億円】〔全て分拠〕</li> <li>・WTO漁業補助金協定実施のための基金拠出金【0.9億円】〔全て分拠〕</li> </ul>
<p><b>2. 国家間競争を勝ち抜き、平和で安定した国際秩序を維持・強化するための施策【1,753億円】〔無480、技166、分拠1,106〕</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ウクライナ及び周辺国支援【599億円】〔無241、技88、分拠269〕</li> <li>・アジア(ASEAN・南西アジア等)、島嶼国、中東、アフリカ等の途上国向け支援(グローバル・サウスを支援)【1,017億円】〔無239、技66、分拠713〕</li> <li>・国連安保理理事国として国連を始めとする国際機関等の機能強化に貢献するための支援【105億円】〔全て分拠〕</li> <li>・国連分担金/PKO分担金【12億円】〔全て分拠〕</li> <li>・エネルギー安全保障等に資する経済安全保障の推進に向けた外交的取組の強化【11億円】〔技8.7、分拠2.0〕</li> <li>・FOIP<sup>15</sup>実現のためのフェロシップ・プログラム【4.1億円】〔全て技〕</li> <li>・アジア大洋州における海上犯罪対策を通じた我が国経済活動の安全強化【5.0億円】〔全て分拠〕</li> </ul>
<p><b>3. 地球規模課題の解決に貢献し、国際社会で仲間を増やすための施策【600億円】〔無81、技38、分拠481〕</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・保健(COVAXファシリティ、グローバル・ファンド、GHIT、UHC2030<sup>16</sup>)【431億円】〔全て分拠〕</li> <li>・二国間支援及び国際機関を通じた支援による途上国のGX<sup>17</sup>及び気候変動適応策推進【154億円】〔無81、技24、分拠50〕</li> <li>・令和7(2025)年大阪・関西万博における途上国支援プログラム【4.5億円】〔全て技〕</li> </ul>

<sup>15</sup> 3.(3)参照

<sup>16</sup> UHC実現のためのマルチステークホルダーの調整機関として平成28(2016)年に発足。世界保健機関(WHO: World Health Organization)と世界銀行が事務局を務める。

<sup>17</sup> GX(Green Transformation)とは、産業革命以来の化石燃料中心の経済・社会、産業構造をクリーンエネルギー中心に移行させること。

- ・ J I C A 開発大学院連携等を通じた人への投資の促進【5.3億円】〔全て技〕
- ・ J I C A 国内拠点施設整備事業【2.7億円】〔全て技〕
- ・ 難民等定住者支援業務【1.5億円】〔全て技〕

#### 4. 機動的で力強い外交実施するための経費【9.1億円】〔全て技〕

- ・ 機動的な外交のための経費（チャーター機借り上げ、在外職員等旅費、在勤手当等）【4.2億円】〔全て技〕
- ・ 緊急事態における在外公館の対応能力強化のための緊急対策【4.9億円】〔全て技〕

（注1）【 】は、行政経費等を含めたODA予算の数値である。

（注2）〔 〕は、ODA事業予算の内訳であり、無償資金協力は「無」、J I C A 運営交付金等（技術協力）は「技」、国際機関への分担金・拠出金は「分拠」と略しており、単位は億円である。

（注3）単位未満の四捨五入の関係上、図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

### 3. 現状と課題

#### （1）開発協力大綱の改定

「開発協力大綱」（平成27（2015）年2月10日閣議決定）<sup>18</sup>は、開発協力の理念、重点政策、実施の在り方などを定めたものであり、開発協力政策の根幹をなすものである。

同大綱では、国際協調主義に基づく積極的平和主義の立場から、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ことを目的として開発協力を推進すること、またそのような取組を通じて、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を明記している。そして、「非軍事的協力による平和と繁栄への貢献」、「人間の安全保障の推進」、「自助努力支援と日本の経験と知見を踏まえた対話・協働による自律的発展に向けた協力」の三つを開発協力の基本方針として定め、これらの基本方針の下、「『質の高い成長』とそれを通じた貧困撲滅」、「普遍的価値の共有、平和で安全な社会の実現」、「地球規模課題への取組を通じた持続可能で強靱な国際社会の構築」の三つを重点課題として、開発協力を推進していくとしている。

同大綱が策定された平成27（2015）年以降、持続可能な開発目標（SDGs）の採択や気候変動に関するパリ協定の発効など、国際的な協力を通じて地球規模課題に取り組む動きが進展している。その一方、ロシアによるウクライナ侵略など、普遍的価値に基づく国際秩序は厳しい挑戦にさらされており、新型コロナウイルス感染症の拡大は、世界の経済・社会がいかに脆弱かを明らかにした。国際情勢の急激な変動によるサプライチェーンの分断、経済的依存を利用した威圧の試みなど、経済と安全保障が直結して各国に影響を及ぼすようになっている。世界がこうした不確実性にさらされる中、開発途上国を取り巻く環境も複雑化し、感染症を含む保健課題や気候変動・環境問題の深刻化、難民・避難民の発生、食料危機やエネルギー危機に伴う人道状況の悪化など、国際情勢は大きく変化している。

外務省は、現行の開発協力大綱を策定した平成27（2015）年以降の国際情勢の変化を踏

<sup>18</sup> 平成4（1992）年に「政府開発援助大綱」が策定され、平成15（2003）年及び平成27（2015）年の2度にわたり改定された。平成27年の改定の際は「開発協力大綱」に名称変更された。

まえ、時代に即した形で開発協力の在り方をアップデートし、一層効果的・戦略的に実施するため、大綱を8年ぶりに改定することとした。令和4（2022）年9月に「開発協力大綱の改定に関する有識者懇談会」（座長：中西寛京都大学大学院法学研究科教授）が設置され、政府開発援助（ODA）が今日果たすべき役割、今後の開発協力の在り方、新たな大綱について議論が行われ、12月9日に報告書が提出・公表された。政府は報告書を踏まえ、令和5（2023）年前半に改定大綱の閣議決定を目指している<sup>19</sup>。

現行の開発協力大綱は、実施原則の一つに「軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避」（いわゆる「非軍事原則」）を掲げているが、民生目的や災害救助等非軍事目的の開発協力に限り、相手国の軍や軍関係者が関係していても個別具体的に検討するとしている。今回の改定に当たり、NGOからは、こうした協力の場合でも結果的に軍事能力の増強につながり、紛争助長や人権弾圧につながりかねないとの懸念が示され<sup>20</sup>、最近でも、ミャンマーに対するODAが軍事目的に利用された（日本が供与した旅客船2隻で100人以上の軍人と物資を移送）との指摘がなされている<sup>21</sup>。今回の有識者報告書では、非軍事原則を堅持した上で、軍及び軍関係者による民生的活動への支援や法執行機関に対する支援の実施に当たっては、適正利用の確保が、相手国と取り交わす文書やモニタリングを通じて適切に担保されている必要があるとしている。非軍事原則の下での適正な利用を確保するため、実効性の高い手続・手法を構築することが求められる。

また、昭和45（1970）年の国連総会で、開発途上国に対するODAを国民総所得（GNI）比0.7%にすることが国際目標として決定され、日本を含む国際社会が繰り返しコミットしてきているものの、令和3（2021）年の日本のGNI比は0.34%で、経済協力開発機構（OECD）開発援助委員会（DAC）<sup>22</sup>メンバー中12位となっている（図表8）。現大綱では、「持続的に開発協力を実施するための基盤を強化する必要がある」としながらも、GNI比を0.7%とする国際的目標を念頭に置き、必要な努力を行うとしている。有識者懇談会報告書では、こうした記載は不十分だとして、国際目標を「いつか達成すればよい」目標としてはならず、新大綱では「今後10年でGNI比0.7%を達成する」など達成年限を明確化し、目標達成に向けた具体的道筋を明示するよう提言している。近年は欧米先進国が、地球温暖化や貧困削減などの地球規模課題への取組強化のためにODAを拡大し、中国などの新興援助国による援助が増加している。一方、厳しい経済・財政状況を背景として、日本のODA予算は平成9（1997）年の1兆1,687億円をピークに減少し、平成23（2011）年以降は5,000億円台で推移している（図表2）。令和3（2021）年の日本のODA実績は、DACメンバー中第3位（図表8）であり、国際的には相応の存在感があるところではあるが、昨今の厳しい財政状況の中、ODAをより効果的・効率的に実施し、国民の理解と

<sup>19</sup> 外務省報道発表「開発協力大綱の改定」（令4.9.9）〈[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press6\\_001245.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press6_001245.html)〉（令5.1.20最終アクセス）

<sup>20</sup> 『開発協力大綱』改定に対するNGO要請書 開発協力の理念と原則：非軍事的手段で人間の安全保障の実現を目指すべき及び市民社会との連携強化（2022.10.19）〈<http://nancis.org/wp-content/uploads/2022/10/86eabb2c94ca37cae7fb9a5e05735a3d.pdf>〉（令5.1.20最終アクセス）

<sup>21</sup> 『朝日新聞』（令4.11.1）

<sup>22</sup> OECDは、加盟国間の意見交換や情報交換を通じ、経済成長、貿易自由化、途上国支援に貢献するための組織。DACは、OECDの中で途上国支援について専門的に議論・検討を行っている組織。



支持を得ながら、予算の拡充を計画的に進めていくことが重要な課題となっている。

図表8 主要援助国ODA実績の比較

	2000年 (億ドル)		2021年(暫定値) (億ドル)	GNI比 (%)
日本	1位 135	➔	3位 176	12位 0.34
米国	2位 100		1位 423	23位 0.18
ドイツ	3位 50		2位 322	4位 0.74
英国	4位 45		4位 158	9位 0.50
フランス	5位 41		5位 154	7位 0.52
DAC諸国合計	540		1,789	0.33

<国際目標>  
**開発途上国に対するODAを国民総所得（GNI）比0.7%にする。**  
 ◎1970年 国連総会で0.7%目標決定  
 ◎2000年 日本がトップドナーであった最後の年。  
 ◎2001年 **ミレニアム開発目標（MDGs）策定。**  
 ◎2001年～ 主要国はODAを増加。  
 ◎2015年 2030年までの国際開発目標「**持続可能な開発目標（SDGs）**」策定、GNI比0.7%目標再確認。

(出所) 外務省資料より作成

## (2) 地球規模課題への対応

グローバル化が進んだ今日の国際社会は、環境・気候変動、水問題、食料問題、エネルギー問題、新型コロナウイルスを含む感染症など、様々な課題に直面している。こうした地球規模の課題は、国際社会を脅かし、とりわけ貧困や紛争といった問題を抱える開発途上国において影響が大きい傾向にある。一国で解決するのは困難であり、国際社会が連携して取り組む必要があるところ、平成27（2015）年9月の国連サミットにおいて令和12（2030）年を期限とする17の国際目標を掲げたSDGsが採択され、「誰一人取り残さない」持続可能で多様性と包摂性のある社会を実現すべく、国際社会が取組を進めている。日本もこうした地球規模課題に対し、人間の安全保障の理念を踏まえたODAを実施しており、SDGs達成に向け取組を進めることは重要な課題となっている。

地球規模課題の中でも、地球温暖化が原因と見られる気候変動が世界規模で様々な影響を与えており、最近では、パキスタンで大規模な洪水、東アフリカで干ばつによる飢饉が発生するなど、開発途上国において深刻な被害が顕在化している。開発途上国には、温室効果ガスの排出を抑制せず開発を進め、地球温暖化の原因を作ったのは先進国であり、被害を受けることの多い途上国は補償を受けるべきとの認識がある。令和4（2022）年11月に開催された国連気候変動枠組条約第27回締約国会議（COP27）では、途上国側の強い要求により、地球温暖化が原因で起きた災害の「損失と損害（ロス&ダメージ）」に対する先進国から途上国への資金支援が、初めて正式な議題となり注目を集めた<sup>23</sup>。同会議では、

<sup>23</sup> 平成27（2015）年のCOP21では、途上国がロス&ダメージに関する規定を強く主張するのに対し、先進国



基金の新設を求める途上国と先進国との間での意見の隔たりが大きく、閣僚級の議論に持ち込まれたが、最終的に、特に脆弱な国へのロス&ダメージ支援に対する新たな資金面での措置を講じること及びその一環としてロス&ダメージ基金（仮称）を設置することとともに、この資金面での措置（基金を含む）に関してCOP28に向けて勧告を作成するため、移行委員会を設置することが決定された。日本はロス&ダメージに対して、人材育成、早期警戒システム整備といった事前の備えから、災害リスクの管理まで幅広い支援を実施しており、これを「日本政府の気候変動の悪影響に伴う損失及び損害（ロス&ダメージ）支援パッケージ」として同年11月15日に公表しているが、基金の創設をめぐるCOP27での議論において、存在感を発揮することはなかったと思われる。基金に関する具体的な内容は今後議論されていくことになるが、国際社会が地球温暖化問題に対応するに当たり、基金を創設することは途上国の不公平感を是正し、途上国と先進国との間にある溝を埋めることにつながり、重要な一歩となる。これまでの開発支援を通じて国際社会から高い評価と信頼を得ている日本として、こうした取組に対して積極的な役割を果たしていくことが期待される。

### （3）債務のわなとFOIP

近年、急速な経済成長等を背景に、DACに参加していない中国、インド、インドネシア、サウジアラビア、ブラジル、アルゼンチン、メキシコ、トルコ、南アフリカ等の「新興ドナー」と呼ばれる国々による開発途上国支援が増加し、影響力が強まっている。

開発資金に対するニーズが高まる中、新興ドナーが開発途上国の貧困削減・経済社会開発を支援することは、被援助国にとって選択肢の増加・多様化につながり、歓迎すべきことであると考えられる。一方で、新興ドナーによる途上国向けの融資が、OECDやパリクラブ<sup>24</sup>等多くのドナーや主要債権国が参加するルールや枠組みに依拠せず、不透明なものになっていることが問題視されている。

とりわけ中国は、平成25（2013）年に「一帯一路」<sup>25</sup>を提唱し、中国金融機関の大規模な融資を裏付けとして途上国のインフラ建設を推進しているが、スリランカが中国から高金利の融資を受けてハンバントタ港の建設を行ったものの返済不能となり、同港の運営権を中国国有企業に99年間貸与する契約が結ばれる<sup>26</sup>など、途上国をいわゆる「債務のわな」に陥れているとして先進国から批判を受けている。途上国へのインフラ投資は、債務持続可能性に大きく影響するところ、令和元（2019）年のG20大阪サミットで承認された「質の高いインフラ投資に関するG20原則」<sup>27</sup>が重視する①インフラの開放性、②透明性、③ライ

---

が責任や補償につながることを警戒し、採択された「パリ協定」第8条では、気候変動に関連した損失及び損害を回避、最小限化、対処することの重要性を認識するといった内容が規定されたが、COP21の決定文書では、同条が責任や賠償の根拠とはならない旨明記された。

<sup>24</sup> 特定の国の公的債務の繰延に関して債権国が集まり協議する非公式グループ。フランスが議長国となり、債務累積国からの要請に基づき債権国をパリに招集して開催されてきたことから「パリクラブ」と呼ばれる。

<sup>25</sup> アジア、中東、欧州を陸路と海路のシルクロードでつなげる広域経済圏構想。

<sup>26</sup> 『読売新聞』（令4.8.15）など

<sup>27</sup> 外務省HP「質の高いインフラ投資に関するG20原則（概要）」〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100161561.pdf>〉（令5.1.20最終アクセス）

フサイクルコストから見た経済性、④債務持続可能性といった要素を含む質の高いインフラを提供し、債務のわなに陥らない支援を行うことが重要となる。令和4（2022）年に開催されたG7エルマウ・サミットでは、中国の「一帯一路」に対抗し、G7が連携して質の高いインフラ投資を促進するための枠組みとして、今後5年間で官民合わせて最大6,000億ドルの拠出を目指す「世界のインフラ・投資のためのパートナーシップ（PGII：Partnership for Global Infrastructure and Investment）」が立ち上げられている<sup>28</sup>。

また、中国の「一帯一路」構想が影響力を強める一方、日本は平成28（2016）年に「自由で開かれたインド太平洋（FOIP：Free and Open Indo-Pacific）」を提唱し、実現に向けた取組を進めている。この構想は、世界人口の半数を擁し、世界の活力の中核であるインド太平洋地域において、法の支配を始めとする共通の価値や原則に基づく、自由で開かれた秩序を実現することにより、地域全体、ひいては世界の平和と繁栄を確保しようとするものであり、米国、豪州、インド、東南アジア諸国連合（ASEAN）、欧州主要諸国などとも考え方を共有している<sup>29</sup>。FOIPの実現に向けた取組において、ODAは重要なツールの一つとして活用されており、法制度整備や司法改革の支援<sup>30</sup>、インド洋と太平洋にまたがる連結性の実現に向けた質の高いインフラ整備の支援<sup>31</sup>、自由で開かれた国際秩序を構築するためのインド太平洋沿岸国の海上法執行能力構築の支援<sup>32</sup>などを行っている。ただし、より多くの開発資金を得たい途上国の立場に立てば、「一帯一路」とFOIPのどちらかを選ぶのではなく、双方と関係性を結ぶことを志向すると思われる。日本としては、「一帯一路」かFOIPかの2択を迫るのではなく、受益国側がFOIPにメリットを感じて選ばれるような支援を行い、「一帯一路」がFOIPの理念を取り込んで行かざるを得なくなるよう、ODAを戦略的に活用することが重要な課題となっている。

#### 4. おわりに

国連によると、世界人口は令和4（2022）年に80億人に達し、令和32（2050）年には97億人に増えることが見込まれ、人口増加の過半数をサハラ以南アフリカの国々が占めると予想されている<sup>33</sup>。こうした途上国の人口増加や異常気象の頻発により、穀物の生産及び供給不足、水資源管理、熱波・干ばつ・海面上昇に伴う生存困難地域の発生、エネルギー確保、貧困者の増加、UHCなど、様々な課題がより一層深刻化することが懸念される。また、世界経済は令和2（2020）年以降、新型コロナウイルス感染症の大流行によって未曾有の停滞に陥り、その後コロナ危機から回復に向かいつつあったが、令和4（2022）年に

<sup>28</sup> 外務省HP「G7エルマウ・サミット（概要）」（令4.6.28）〈[https://www.mofa.go.jp/mofaj/ecm/ec/page\\_4\\_005632.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/ecm/ec/page_4_005632.html)〉（令5.1.20最終アクセス）

<sup>29</sup> 外務省『2021年版 開発協力白書』33頁

<sup>30</sup> JICAの技術協力による中国、ベトナム、カンボジア、ネパール、ラオスの民法典の起草支援など。

<sup>31</sup> ホーチミン、プノンペン、バンコクの巨大都市を結びインド洋に抜ける「南部経済回廊」や、ベトナムのダナンからラオス、タイ内陸部を結びミャンマーを通じてインド洋につなぐ「東西経済回廊」の連結性強化に資するプロジェクトの実施など。

<sup>32</sup> 巡視船や沿岸監視レーダーをはじめとする機材供与、専門家派遣や研修による人材育成の実施など。

<sup>33</sup> 国際連合広報センター「世界人口は2022年11月15日に80億人に達する見込み（2022年7月11日付 国連経済社会局プレスリリース・日本語訳）」〈[https://www.unic.or.jp/news\\_press/info/44737/](https://www.unic.or.jp/news_press/info/44737/)〉（令5.1.20最終アクセス）

ロシアのウクライナ侵略が始まり、大きな影響を受けている。ウクライナ侵略によって、世界的なエネルギー・食料価格の高騰が起き、先進国ではインフレ抑制のための金融引締めが行われた。これに伴い途上国では自国通貨の下落によって対外債務の返済負担が強まるなど、経済基盤が脆弱な途上国の財政状況は悪化しており<sup>34</sup>、途上国を取り巻く環境は厳しさを増している。さらに、国際社会が極めて複雑な国家間競争の時代に入中、ロシアによるウクライナ侵略、中国の覇権主義的な動きなどによって既存の国際秩序は大きく揺らぎ、FOIPの実現に向けた各国との連携・協力は重要性を増しており、国際社会において我が国の発言力・外交力を高めるため、戦略的にODAの活用を図ることがより一層重視されるようになってきている。

こうした中、令和4年6月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2022」においてODAを拡充する方針が示され、開発協力大綱改定に向けた有識者懇談会の報告書では、現在0.34%のODAの対国民総所得（GNI）比を今後10年で0.7%にするよう求められた。令和5年度当初予算と前年度補正を合わせた外務省の一般会計ODA予算は6,910億円と過去最高額を確保し、政府全体では9,124億円となった。ODAに対する途上国の強い期待と我が国の外交における重要な役割が将来にわたって見込まれる中、今後10年での対国民総所得（GNI）比0.7%の達成に向け、ODA予算が次年度以降どのように拡充されていくことになるのか注視される。一方で、昨今の厳しい財政状況の中、ODAをより効果的・効率的に実施し、国民の理解と支持を得ることが求められるところ、令和4（2022）年11月に開催された財政制度等審議会財政制度分科会歳出改革部会では、ODA事業の中には、計画の不備などにより、多額の資金を投入しながらも期初の成果を上げられていない事業が存在し、また、円借款であっても、相手国側の負担する総事業費の大幅な上振れや慢性的な赤字につながっている例もあり、被支援国の国民に資金返済と併せて財政負担を生じさせているとして、相手国への直接的な裨益のみならず、事業完成後も被支援国の将来的な自立に向けて中長期で見てふさわしい事業になっているか精査が必要と指摘されている<sup>35</sup>。ODA予算の拡充とともに、ODA事業の改善に向けた不断の努力が求められる。

（あんど う のりゆき）

---

<sup>34</sup> 『読売新聞』（令4.9.22）、『日本経済新聞』（令4.10.18）など

<sup>35</sup> 財政制度等審議会財政制度分科会歳出改革部会（令4.11.14）資料3