

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	令和7年度政府開発援助（ODA）予算 －転換期を迎えた開発協力－
著者 / 所属	金子 七絵 / 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	472 号
刊行日	2025-2-3
頁	73-83
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20250203.html

※ 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 75020）／ 03-5521-7686（直通））。

令和7年度政府開発援助（ODA）予算

— 転換期を迎えた開発協力 —

金子 七絵

（第一特別調査室）

1. はじめに
2. 政府全体のODA予算の概要
3. 外務省所管ODA予算の概要
4. 結びにかえて — 開発協力の変遷と今後の行方

1. はじめに

2024年に政府開発援助（ODA：Official Development Assistance）¹が70周年²を迎えたことに続き、2025年にJICA海外協力隊³が60周年の節目を迎える。非軍事的な国際協力を主体としてきた日本にとって、ODAを始めとする開発協力は、外交の最も重要なツールの一つであり、開発協力を通じて平和で安定し、繁栄した国際社会を開発途上国と共に築いていくと同時に、日本及び世界にとって望ましい国際環境を創出し、国益の実現に貢献することを目指している⁴。

¹ 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。日本のODAには、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」、返済を要することなく、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。

² 日本は1954年10月6日にコロンボ計画（アジア及び太平洋地域諸国の経済社会開発を促進することを目的として1950年1月に発足した地域協力機構で、第二次世界大戦後最も早く組織された開発途上国援助のための国際機関）への加盟を閣議決定し、1955年から研修員受入れや専門家の派遣といった技術協力を開始した。

³ 1965年4月、「青年海外協力隊」として発足した。現在、JICA海外協力隊には「海外協力隊」、中南米の日系社会で地域の発展に協力する「日系社会・海外協力隊」のほか、一定以上の経験・技術が必要な案件に対応する「シニア海外協力隊」と「日系社会・シニア海外協力隊」がある。

⁴ 「開発協力大綱～自由で開かれた世界の持続可能な発展に向けた日本の貢献～」(2023年6月9日閣議決定) 2～3頁<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100514690.pdf>>（以下、URLの最終アクセス

援助の歴史を振り返れば、欧米諸国に援助疲れが指摘されていた1993年、日本が主導する形でアフリカ開発会議（TICAD）⁵を開催した。日本は、アパルトヘイトを撤廃した南アフリカへの経済制裁解除とセットで同会議を開催し、アフリカ外交を全体としてグレードアップさせる機会となったとの指摘⁶もあるように、かつてトップドナーとして、日本は開発途上国への開発援助を牽引し、その取組は国際社会における地位の向上にもつながった。

2000年以降、各国が対アフリカフォーラムを開催するようになり、TICADの相対的な意義は低下しつつあり、また、人口増加や経済成長を背景に、アフリカに世界中から民間投資が集まるなど、状況が大きく変わる中、2025年8月、横浜でTICAD 9が開催される予定となっている。

近年、国際社会ではグローバル・サウスと呼ばれる開発途上国・新興国の存在が増しており、アフリカ諸国もその一翼を占めている。開発課題も含め、世界が直面する主要課題の解決策を見い出していくに当たっては、こうした国々と連携していくことが不可欠となっており、TICADにおいてもアフリカ諸国の関心や課題を的確に捉え、それに応えられるよう、日本側のツールもアップデートさせていく必要があると言えるだろう。

本稿では、2024年12月27日に閣議決定された令和7年度予算政府案のうち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予算を概観し、最後に、これまでの開発協力の道のりを振り返り、時代と共に変化してきた開発協力が、今どう変わろうとしているのかを考えてみたい。

2. 政府全体のODA予算の概要

政府全体の令和7年度一般会計ODA予算は5,664億円（対前年度比14億円（0.2%）増）となった（図表1）。政府は、厳しい財政状況に配慮しつつ、台頭するグローバル・サウス諸国との関係強化等を図るため、JICAの支払前資金も活用し無償資金協力の稼働資金を確保（後述）するとともに、JICA運営費交付金等を増額するとした⁷。また、令和7年度のODA事業量⁸は、ロシア凍結資産を活用したウクライナ支援（円借款）⁹や、低所得国支援を行う国際開発協会（IDA）の増資への貢献も合わせ、過去最高となる3兆9,038

日は全て2025年1月17日。）。開発協力大綱は、日本の開発協力政策の基本方針を示すものであり、1992年に前身であるODA大綱が初めて策定された後、2003年、2015年及び2023年に改定が行われた（2015年の改定で「開発協力大綱」に名称変更）。

⁵ TICADは、Tokyo International Conference on African Developmentの略。日本が主導し、国際連合（UN）、国連開発計画（UNDP）、世界銀行及びアフリカ連合委員会（AUC）と共同で開催するアフリカの開発をテーマとした世界最大規模の国際会議。当初5年ごとに開催されていたが、第6回以降は3年ごとに開催されている。2025年8月に横浜で第9回が開催される予定である。

⁶ 当時のTICAD開催経緯については、白戸圭一「アフリカ開発会議「TICAD」誕生秘録（1）～（7）」『フォーサイト』（2020.7.18～8.29）に詳しい。

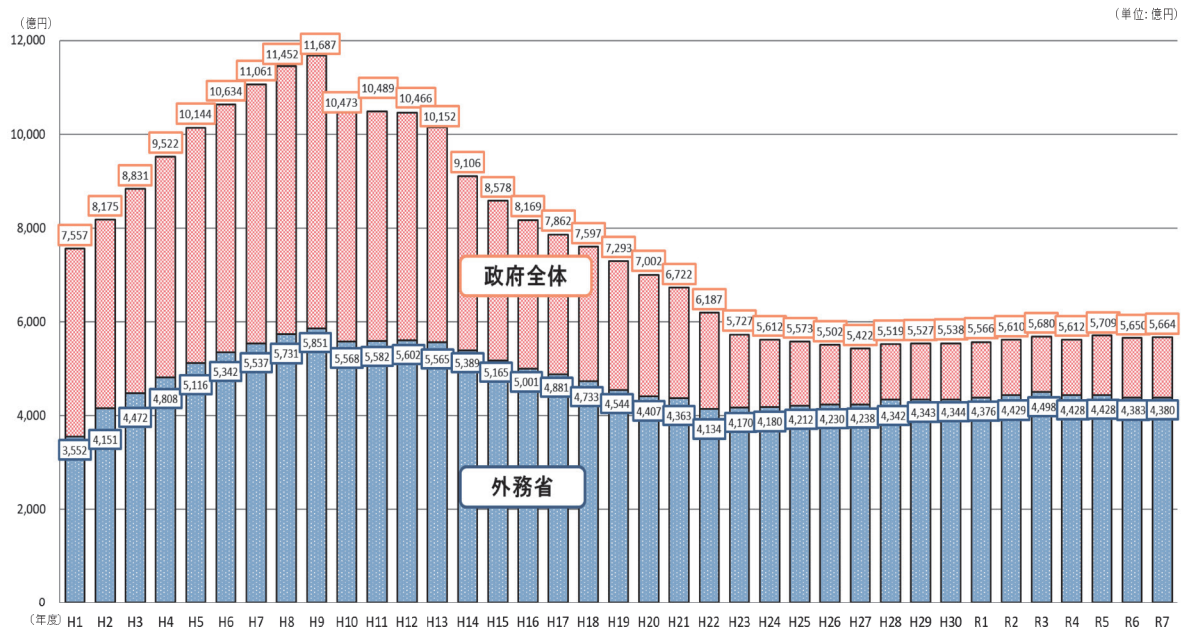
⁷ 財務省「令和7年度 内閣、デジタル、復興、外務・経済協力係 関係予算のポイント」8頁<https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/fy2025/seifuan2025/05.pdf>

⁸ 政府全体のODA事業量は、外務省以外の他省庁も含む一般会計予算（当初予算、前年度補正予算）に加え、出資・抛出国債を用いた国際機関への資金貢献やJICAの円借款等により構成され、近年増加傾向にある。

⁹ 2024年6月のG7サミットにおいて、ウクライナへの資金移転の前倒しを行うため、ロシアの凍結資産から生じる特別収益により返済される500億ドル規模の融資の枠組み（ERRAローン）を立ち上げることで合意。日本は4,719億円を融資予定で、世界銀行に新設された基金（非軍事向けの用途に限定）を通じ資金供与を行うこととしている。

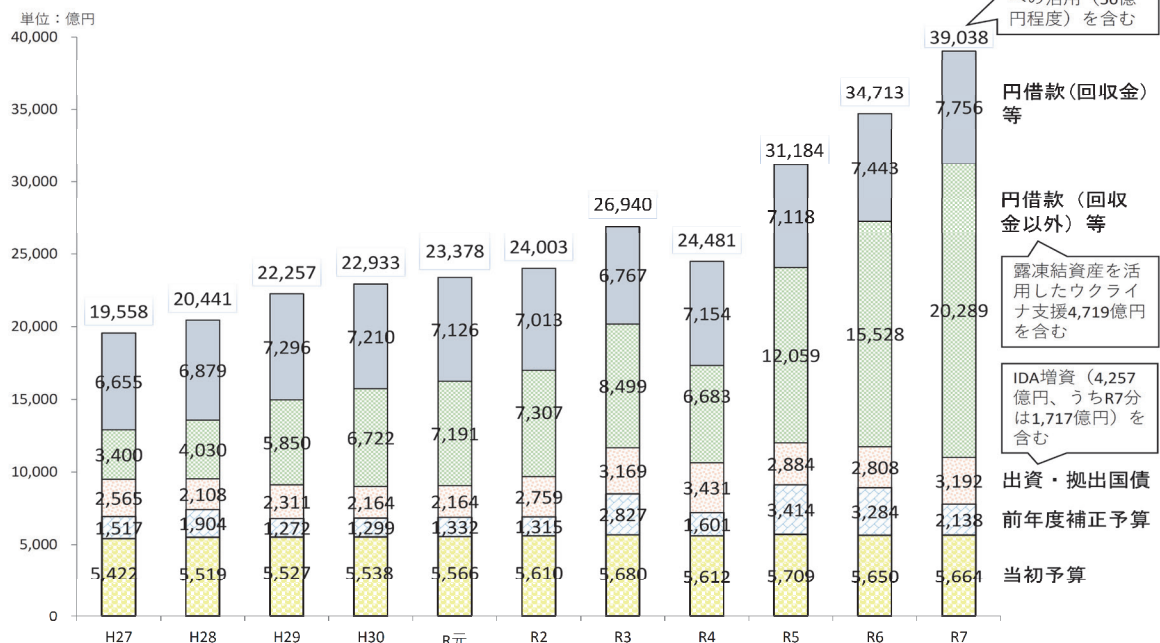
億円（対前年度比4,326億円（12.5%）増）となった（図表2）。

図表1 一般会計ODA予算（当初）の推移



(出所) 財務省「令和7年度 内閣、デジタル、復興、外務・経済協力係 関係予算のポイント」31頁
https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/fy2025/seifuan2025/05.pdf

図表2 ODA事業量見込みの推移



(注) 時限措置であるリーマンショックを踏まえた緊急財政円借款（最大3,000億：21～23年度）、新型コロナウイルス感染拡大を踏まえた予備費（99億：R1年度）・危機対応緊急円借款（最大7,000億：R2～）を除く。

(出所) 財務省「令和7年度 内閣、デジタル、復興、外務・経済協力係 関係予算のポイント」32頁
https://www.mof.go.jp/policy/budget/budger_workflow/budget/fy2025/seifuan2025/05.pdf

省庁別の一般会計ODA予算では、12省庁のうち6省庁で増額となった一方、前年度から皆減となった内閣府本府を含め7府省で減額となっており（図表3）、また、政府全体の一般会計ODA予算のうち外務省予算の占める割合は77.3%となっている。

図表3 令和7年度省庁別一般会計ODA予算（当初）（単位：億円）

	令和7年度	令和6年度	増減額	増減率
内閣府	2.3	2.4	▲0.2	▲6.6%
内閣府本府	—	0.2	▲0.2	▲100%
警察庁	0.2	0.2	0.0	1.5%
金融庁	2.1	2.0	0.1	4.0%
総務省	11.1	10.2	0.8	8.3%
法務省	14.7	15.7	▲1.0	▲6.1%
外務省	4,379.9	4,382.6	▲2.8	▲0.1%
財務省	854.3	834.4	19.8	2.4%
文部科学省	178.8	179.6	▲0.8	▲0.4%
厚生労働省	73.1	77.6	▲4.5	▲5.8%
農林水産省	25.0	24.3	0.7	2.9%
経済産業省	111.6	113.3	▲1.7	▲1.5%
国土交通省	3.1	3.3	▲0.2	▲6.2%
環境省	9.7	6.1	3.6	58.7%
合計	5,663.6	5,649.7	13.9	0.2%

（注）単位未満の四捨五入の関係上、総数と内訳の合計は必ずしも合致しない。

（出所）外務省資料より作成

3. 外務省所管ODA予算の概要

令和7年度外務省一般会計ODA予算は、対前年度比3億円（0.06%）減の4,380億円が計上された（図表4）。外務省は、令和7年度予算の柱として、「法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の維持・強化」（ODA予算額1,068億円）、「新たな時代における国際協力の実施」（同1,939億円）、「新たな時代における経済外交の推進」（同674億円）、「情報戦時代への取組の強化」（同235億円）、「外交・領事実施体制の抜本的強化（同301億円）」を掲げている（図表5）。

形態別で見ると、無償資金協力については、1,514億円（対前年度比48億円（3.05%）減）、技術協力（JICA運営費交付金等）は1,484億円（同3億円（0.17%）増）、国際機関への分担金・拠出金は538億円（同2億円（0.39%）減）となっている。

なお、無償資金協力については、これまで外務省からJICAに交付済であるものの、相手国側の事情等により執行されていない資金（支払前資金）が存在することから、財政制度等審議会での提言¹⁰も踏まえ、進捗の見通しが立たない案件に係る資金については他

¹⁰ 財政制度等審議会「令和7年度予算の編成等に関する建議」（2024.11.29）91頁<https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia20241129/01.pdf>

の案件への有効活用ができるよう、柔軟性のある制度に見直すことで、令和7年度は50億円程度が活用可能となる見込みとなっている。

図表4 令和7年度外務省一般会計ODA予算（当初）

（単位：億円）

	令和7年度	令和6年度	増減額	増減率
無償資金協力	1,514	1,562	▲48	▲3.05%
技術協力（JICA運営費交付金等）	1,484	1,481	3	0.17%
国際機関への分担金・拠出金	538	540	▲2	▲0.39%
分担金・義務的拠出金 ¹¹	405	304	101	33.34%
任意拠出金 ¹²	133	236	▲103	▲43.74%
援助活動支援等	844	800	44	5.55%
合計	4,380	4,383	▲3	▲0.06%

（注）単位未満の四捨五入の関係上、総数と内訳の合計は必ずしも合致しない。

（出所）外務省資料より作成

図表5 令和7年度外務省一般会計ODA予算における主な項目

柱1 法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の維持・強化【1,068億円】〔無715.6、技279.4、分拠43.3〕

（1）厳しい安全保障環境への対応【980億円】〔無710.5、技256.7、分拠4.3〕

＜新規・主要案件＞

- ・ オファー型協力や民間資金動員型ODA等を通じた効果的・戦略的開発協力の実施
- ・ 連結性強化に資するインフラ整備、海上法執行のための巡視艇整備や救難・救助、環境保全分野等の技術協力
- ・ 官民連携案件を含むウクライナへの復旧・復興支援やイスラエル・パレスチナ情勢及びウクライナ情勢等の影響を受けた国・地域に対する人道・復興支援や食料・エネルギー危機への対応
- ・ サプライチェーン強靱化・産業多角化支援、情報インフラ整備、サイバーセキュリティ能力構築等

（2）法の支配に基づく国際秩序の維持・強化【88億円】〔無5.2、技22.6、分拠38.9〕

＜新規・主要案件＞

- ・ 紛争影響国等におけるジェンダー視点に立った支援の推進
- ・ 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
- ・ 国際機関職員派遣信託基金（JPO）拠出金¹³の活用を通じた国際機関への邦人の派遣

¹¹ 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。

¹² 国際機関等の実施する事業等のうち、日本が重視する特定国・地域又は特定分野の事業等、日本が有益と認め、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。

¹³ 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、政府は2025年までに国連関係機関に勤務する日本人職員を1,000人とする目標を掲げており（2023年末時点で958名）、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。

- ・法の支配に基づく国際秩序の維持・強化に向けた中南米諸国・グループとの閣僚級及び事務レベル対話開催経費

柱2 新たな時代における国際協力の実施【1,939億円】〔無656.9、技1,059.5、分拠186.1〕

(1) 国際協力の新しい仕組みの実践【492億円】〔無325.9、技152.5、分拠0.3〕

＜新規・主要案件＞

- ・オファー型協力や民間資金動員型ODA等を通じた効果的・戦略的開発協力の実施【再掲】
- ・地雷対策支援に関する包括的パッケージの推進
- ・中小企業・SDGsビジネス支援事業
- ・パートナーであるNGO・地方自治体・大学研究機関等との連携強化・共創促進
- ・日本企業の海外展開に資する途上国の人材育成
- ・JICA海外協力隊の地方自治体等への派遣を通じた地方創生の推進（JICA海外協力隊グローバルプログラム）
- ・「就労のための技能・日本語技術協力」イニシアティブ

(2) 地球規模課題への取組の主導【1,446億円】〔無331.0、技907.0、分拠185.8〕

＜新規・主要案件＞

- ・開発途上国のGX¹⁴推進
- ・気候変動枠組条約締約国会議に係る経費
- ・二国間国際緊急支援・復旧・復興支援実施体制の強化拡充
- ・官民連携案件を含むウクライナへの復旧・復興支援やイスラエル・パレスチナ情勢及びウクライナ情勢等の影響を受けた国・地域に対する人道・復興支援や食料・エネルギー危機への対応【再掲】
- ・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¹⁵拠出金）
- ・開発途上国における定期予防接種支援（Gavi¹⁶拠出金）
- ・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（UNDP¹⁷・GHIT¹⁸拠出金）
- ・TICAD9開催経費
- ・TICAD9に向けたアフリカ諸国に対する連結性強化支援、エコシステム（多様なアクターで構成される持続可能な経済システム）の強化支援・ビジネス環境整備、人材育成・人的交流の促進、イノベーションを活用した社会課題解決にむけた支援等

柱3 新たな時代における経済外交の推進【674億円】〔無239.5、技334.1、分拠70.2〕

(1) オールジャパンでの官民連携による日本の経済力強化【216億円】〔無100.1、技95.5、分拠0.5〕

¹⁴ グリーン・トランスフォーメーション。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。

¹⁵ 世界エイズ・結核・マラリア対策基金。2000年G8九州・沖縄サミットを契機に、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。新型コロナ感染症が世界的に拡大した際は開発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た。

¹⁶ 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、子供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、2000年に発足した官民パートナーシップ。

¹⁷ United Nations Development Programme（国連開発計画）。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。

¹⁸ 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）。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、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。

＜新規・主要案件＞

- ・ オファ型協力や民間資金動員型ODA等を通じた効果的・戦略的開発協力の実施【再掲】
- ・ 中小企業・SDGsビジネス支援事業【再掲】
- ・ TICAD9開催経費【再掲】

(2) ルールに基づく自由で公正な国際経済秩序の維持・拡大【458億円】〔無139.4、技238.7、分
拠69.7〕

＜新規・主要案件＞

- ・ 国際機関職員派遣信託基金(JPO)拠出金の活用を通じた国際機関への邦人の派遣【再掲】
- ・ 自由貿易協定・経済連携協定関連交渉経費
- ・ サプライチェーン強靱化・産業多角化支援、情報インフラ整備、サイバーセキュリティ能力構築等【再掲】

柱4 情報戦時代への取組の強化【235億円】〔無66.3、技19.7、分拠32.0〕

(1) 戦略的対外発信の推進【39億円】〔分拠0.3〕

(2) 対日理解促進のための文化外交・人的交流推進【196億円】〔無66.3、技19.7、分拠31.7〕

＜新規・主要案件＞

- ・ 人的・文化交流、外国人材向け日本語教育等を含む国際交流基金への交付金
- ・ 在米・在加日系人及び中南米日系人との交流事業経費
- ・ 留学生受入れや日系社会との連携強化による親日派・知日派育成
- ・ 人材育成奨学計画(JDS)¹⁹及びJICA開発大学院連携の一層の推進

柱5 外交・領事実施体制の抜本的強化【301億円】〔技15.6〕

(1) 外交実施体制の強化【248億円】〔技15.6〕

＜新規・主要案件＞

- ・ JICA足腰予算の拡充

(2) 在外公館の強靱化・機能強化【53億円】

＜新規・主要案件＞

- ・ 在外公館の新設・修繕等
- ・ 公邸料理人関連経費
- ・ 在外公館専門調査員・派遣員派遣に係る経費

(注1) 【 】は行政経費等を含めたODA予算の数値であり、総数と内訳の合計は必ずしも合致しない。

(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。

(出所) 外務省資料より作成

分担金・義務的拠出金のうち、国際連合分担金(199億円)で総額の約5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)拠出金(コア・ファンド)²⁰(40億円)、国際機関職員派遣信託基金(JPO)拠出金(16億円)及び国際連合難民高等弁務官事務所(UNHCR)拠出金(12億円)で総額の約5割を占めている(図表4及び6参照)。

¹⁹ 「留学生受入10万人計画」の下、1999年度に設立された無償資金協力による留学生受入事業。対象国において将来指導者層となることが期待される優秀な若手行政官等を日本の大学院に留学生として受け入れ、帰国後は、社会・経済開発計画の立案・実施において、留学中に得た専門知識を有する人材として活躍すること、またひいては日本の良き理解者として両国友好関係の基盤の拡大と強化に貢献することを目的とする。

²⁰ コア・ファンド拠出は、ドナー国が用途を指定せずに行う拠出。

図表 6 令和 7 年度外務省所管分の O D A 予算に係る主な分担金・拠出金

○主な分担金・義務的拠出金（上位 5 件）

- ・国際連合分担金 199億円（+52億円 +36%）
- ・国際連合食糧農業機関（F A O）分担金 50億円（+16億円 +45%）
- ・国際連合平和維持活動（P K O）分担金 33億円（▲11億円 ▲26%）
- ・オゾン層保護基金拠出金 27億円（+13億円 +97%）
- ・国際連合教育科学文化機関（UNESCO）分担金 25億円（+2億円 +9%）

○主な任意拠出金（上位 5 件）

- ・国際連合開発計画（U N D P）拠出金（コア・ファンド） 40億円（▲23億円 ▲36%）
- ・国際機関職員派遣信託基金（J P O）拠出金 16億円（▲14億円 ▲48%）
- ・国際連合難民高等弁務官事務所（UNHCR）拠出金 12億円（▲14億円 ▲54%）
- ・国際連合児童基金（UNICEF）拠出金 9億円（▲7億円 ▲45%）
- ・国際連合人口基金（UNFPA）拠出金 8億円（▲10億円 ▲56%）

（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 6 年度外務省所管補正予算においては、人々の生活や日本企業を守るための施策、国際社会の平和と安定、「自由で開かれたインド太平洋（F O I P）」の推進のための施策、地球規模課題の解決に貢献するための施策、外交・領事実施体制の抜本的強化と在留邦人保護のための施策を柱として、1,629億円（前年度2,317億円）が O D A 予算として計上されている（図表 7）。7 割以上は国際機関への分担金・拠出金（1,207億円）である。

図表 7 令和 6 年度外務省所管補正予算における O D A に関する主な項目

1. 人々の生活や日本企業を守るための施策【807億円】〔無75、技116、分拠602〕

- ・ビジネス環境改善を含めたアフリカやASEANを始めとするグローバル・サウス諸国との連携強化【793億円】〔無75、技110、分拠595〕
- ・経済安全保障・ビジネス促進に向けた外交的取組の強化【11億円】〔技6、分拠5〕
- ・A L P S 処理水関連経費【3.1億円】〔全て分拠〕

2. 国際社会の平和と安定、「自由で開かれたインド太平洋（F O I P）」の推進のための施策【965億円】〔無164、技122、分拠679〕

- ・中東やアフリカを始めとするグローバル・サウス諸国に対する人道支援【582億円】〔無75、技77、分拠431〕
- ・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【163億円】〔全て分拠〕
- ・ウクライナ及び周辺国の緊急支援ニーズへの対応【219億円】〔無89、技45、分拠85〕

3. 地球規模課題の解決に貢献するための施策【368億円】〔無1、技11、分拠356〕

- ・ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ推進のための拠出などグローバル・サウス諸国等に対する保健分野における支援【310億円】〔全て分拠〕
- ・グローバル・サウス諸国の脱炭素化・気候変動強靱性強化【58億円】〔無1、技11、分拠46〕

4. 外交・領事実施体制の抜本的強化と在留邦人保護のための施策【71億円】〔技37〕

- ・在外公館等の強靱化・邦人保護の強化【46億円】〔技11、他34〕
- ・外交実施体制及び国際協力の D X 推進（デジタル庁所管分を含む）【26億円】〔全て技〕

（注 1）【 】は行政経費等を含めた O D A 予算の数値であり、総数と内訳の合計は必ずしも合致しない。

（注 2）〔 〕は、O D A 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。

（出所）外務省資料より作成

4. 結びにかえて ― 開発協力の変遷と今後の行方

最後に、開発協力をめぐる70年にわたる道のりを振り返り、その役割等が時代と共に様々に変化してきたことを概観した上で、新たな開発協力の行方について考えたい。

(1) 開発協力の変遷

日本がコロンボ計画への加盟を決めた1954年頃は、東南アジア諸国を中心に戦後賠償と並行して経済協力が進められ、日本とこれら諸国との経済交流の基盤を形成することにつながった。他方、1958年に開始された円借款の供与は、輸出振興の観点から日本タイド²¹とされたことから、日本の援助姿勢は自己利益の追求であるとの厳しい批判も受けた²²。

高度経済成長を遂げ先進国となった日本がトップドナーとなる1989年までの期間においては、経済大国としての地位に見合った援助を行うべく、国内で援助体制を整え、二国間から多国間援助へと援助形態を多様化するとともに、アジア中心であった援助地域を中東、アフリカ、中南米、大洋州等へと拡大した。援助内容についても、地球規模課題への取組、BHN²³支援、人づくりなどが新たな項目として登場する質的な変化が見られた。

また、ODAの量的拡充が続く中、援助の理念を体系化する動きが高まった。援助と軍事支出、民主化等の関係を含め、ODAを実施するに当たっての考え方や基本方針を明確にし、ODAに対する国民の理解を得るために、国会の承認を得るべきであるとの観点から、議員立法により開発協力に関する基本法案の提出もなされた²⁴。こうした中、1991年に海部俊樹総理大臣（当時。以下同じ。）は「ODA 4 指針」²⁵を示し、翌1992年、宮澤喜一内閣においてODAの基本理念を盛り込んだ初のODA大綱が閣議決定された。

1990年代後半に入ると、バブル崩壊後の景気後退で財政状況が悪化したことを背景に、橋本龍太郎内閣の下で行政改革が行われ、ODAについては量的拡充から質の向上を図るとの方針が示された²⁶。一連のODA改革を通して、透明性の確保や効率性の向上が求められるとともに、国民参加も改革の重要な柱とされ、NGO、地方自治体、大学など多様な主体との連携強化が図られた。また、冷戦の終焉を背景に、民族・宗教・歴史等に根ざす対立が世界各地で顕在化し、地域・国内紛争が多発した。紛争予防・紛争解決のためには、国連平和維持活動（PKO）や多国籍軍の派遣などとともに、紛争後の国づくりも含めた

²¹ 援助資金による被援助国の物資や役務の調達先が援助供与国に限定されていること。

²² 1969年、OECDのDACの対日年次審査でタイド援助の撤廃勧告を受け、日本は1972年に円借款のアンタイド化を決定した。その後、円借款のアンタイド化が進み、1980年以降はほぼ100%のアンタイド化を実現した（外務省『ODA白書（2004年版）』38頁）。

²³ 基礎生活分野（BHN: Basic Human Needs）。1960年代半ば以降の国際的な援助潮流の中では、BHNの充足を目的とする援助が重視された。

²⁴ 第75回国会に提出された「対外経済協力計画の国会承認等に関する法律案」、第108回国会に提出された「国際開発協力基本法案」など。当時の経緯については、櫻川明巧「ODA外交の民主的コントロール」金沢工業大学国際学研究所『日本外交と国際関係』（内外出版、2009年）に詳しい。

²⁵ ①被援助国における軍事支出の動向を検討するとともに、②被援助国における核兵器等の大量破壊兵器及びミサイルの開発製造等の動向、③被援助国の武器輸出入の動向、④被援助国の民主化の促進及び市場志向型経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況といった諸点に対し十分注意を払う旨を明らかにした（第120回国会参議院予算委員会会議録第18号10頁（1991. 4. 10））。

²⁶ 「財政構造改革の推進について」（1997年6月3日閣議決定）。1998年度のODA予算は対前年度比10%削減され、翌1999年度に微増したものの、以後2015年度までODA予算は削減が続いた（当初予算ベース）。

包括的取組の必要性が認識されるようになった。日本の開発協力における指導理念の一つと位置付けられる「人間の安全保障」が、国際社会で広く知られるようになったのもこの頃である²⁷。こうしたことを背景に、2003年に改定されたODA大綱においては、「基本方針」に新たに「人間の安全保障」の視点が盛り込まれるとともに、「平和の構築」が重点課題の一つとして位置付けられた。

2014年に行われたODA大綱見直しの議論においては、開発課題が多様化・複雑化・広範化し、また民間資金や様々な主体の活動の重要性が増す中で、開発課題への対処を従来のODAのみで考えることはできなくなっているとの見解が示された²⁸。それゆえ、狭義の「開発」のみならず、平和構築やガバナンス、基本的人権の推進、人道支援等も含め、「開発」を広く捉えたとの観点から、2015年の大綱改定において名称は「開発協力大綱」に変更された²⁹。また、大綱における実施原則の一つである軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避に関し、現代では軍隊の非戦闘分野での活動も広がっていることから、民生目的、災害救助等の非軍事目的の支援であれば、軍が関係しているがゆえに一律に排除すべきではなく、実質的意義に着目して個別具体的に判断することが明記された。

開発協力70周年を翌年に控えた2023年、開発協力大綱が改定され、開発協力の新たな方向性が示された。従来の大綱では開発協力の第一義的な目的を国際社会への貢献としてきたが、国益の実現を目的の一つとして初めて位置付けた。また、基本方針に開発途上国との「共創」が新たに盛り込まれ、対話・協働による社会的価値の創出とその日本社会への還流を目指すこととされた。さらに、開発途上国への資金の流れにおいて民間資金の占める割合がODA等の公的資金を大きく上回っている現状を踏まえ、新たな民間資金動員に向けた取り組みに大きく焦点が当てられた。そのため、民間企業、公的金融機関、他ドナー、国際機関、市民社会など様々な主体との連帯が強化されるとともに、日本の強みをいかした協力メニューを積極的に提案するオファー型協力³⁰が新たに導入された。

（２）新たな開発協力の行方

国際社会が複合的な危機に直面する中、日本の開発協力は今、再び転換期を迎えている。政府は、新たな開発協力の在り方について、開発課題の解決に自ら直接貢献するという従来からの役割だけでなく、課題解決にそれぞれが強みを持つ様々な主体との連帯を強化す

²⁷ 1994年の国連開発計画（UNDP）「人間開発報告書」による。人間の安全保障は、国家の安全保障と異なり、個々の人間のレベルにおいて安全保障を考える概念であり、同報告書ではその主要な構成要素として「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」が示された。

²⁸ 「ODA大綱見直しに関する有識者懇談会報告書」（2014年6月）5頁<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/taikou_minaoshi/files/yusikisya_report.pdf>

²⁹ 「開発協力大綱について」（2017年2月10日閣議決定）1頁<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072774.pdf>>

³⁰ オファー型協力とは、「我が国の外交政策上戦略的に重要であり、かつ複合的な開発課題の解決の鍵となる分野に資源と人材を集中的に投入し、双方にとって望ましい未来を共に築いていくことを目的として、我が国の戦略（重点分野、各分野で達成すべき目標、協力の実現のためのシナリオ）を定め、それを土台にして、その相手国との対話と協働を通じて、各国に適した国毎の支援の方策を編み出し、共にその実現を図っていく共創による協力という新たな仕組み」とされる（外務省「オファー型協力を通じて戦略的に取り組む分野と協力の進め方「パートナーとの共創のためのオファー型協力」」（2023年9月）<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100553362.pdf>>）。

る観点から、量的に公的資金を大きく上回る民間資金を、開発途上国における環境、社会、ガバナンス等の地球規模課題や社会課題解決のための投資につなげる触媒としての役割の強化に焦点を当てようとしている。こうしたことを検討するために、2024年3月、上川陽子外務大臣の下に「開発のための新しい資金動員に関する有識者会議」（大野泉座長）が設けられ、同会議は同年7月に提言書「サステナブルな未来への貢献と成長の好循環の創造に向けて」を提出した³¹。その中で、「JICAが開発途上国のプロジェクトに対して保証を提供することにより事業の信用不足を補完することで、民間資金を動員できるような保証制度の導入」といったリスクテイク機能の拡充などについて具体的な提言がなされた³²。

このほか、カンボジア、フィジー、ラオス等で動き始めているオファー型協力は、民間資金動員の促進を図る上でも有用なツールとなり得るものである。オファー型協力を通じて、国際機関、国内の他省庁、金融機関、民間企業、投資家など多様な主体が連携を進めることにより、民間企業や投資家による投資活動が途上国の開発へとつながっていくような「エコシステム」を形成できるのか、今後の取組が注目される。

（かねこ ななえ）

³¹ 上川外務大臣は提言を受け取った際、JICA法改正の可能性も含め、ODAの抜本的な見直しに向け、関係省庁と連携して検討を行っていく旨述べた（外務省「「開発のための新しい資金動員に関する有識者会議」提言の上川外務大臣への提出」（2024年7月12日）〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/pressit_000001_00891.html〉）。

³² 開発のための新しい資金動員に関する有識者会議提言「サステナブルな未来への貢献と成長の好循環の創造に向けて」（2024年7月）6～7頁〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100697332.pdf>〉