

我が国の新たな開発援助政策 —援助をめぐる国際的環境の変化を踏まえて—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
専門調査員 経済産業調査室主任 坂田 和光

目 次

はじめに

I ODA の概要

- 1 ODA の定義
- 2 我が国の ODA の分類
- 3 我が国の ODA の特徴
- 4 我が国の ODA の概況

II 援助をめぐる国際的な環境の変化

- 1 途上国に流れる資金の多様化
- 2 DAC による ODA の位置付けの再確認と ODA 統計の整備

III 国際的環境の変化のなかの「開発協力大綱」

- 1 政府開発援助大綱から開発協力大綱へ
- 2 開発協力大綱の前段
- 3 開発協力大綱に対する指摘事項

おわりに

要 旨

- ① 我が国の ODA の特徴として、アジア重視、経済インフラ重視、借款の多用が挙げられる。1990 年代を中心に、世界第 1 位の ODA 供与国であった我が国であるが、2014 年暫定値は、世界 5 位となっている。対 GNI 比では米国と並んで、低いレベルにある。
- ② ポスト 2015 開発アジェンダの下、途上国のあらゆる人々が、広範な分野で持続的に発展するためには、もはや、ODA だけでは資金需要を満たせない。今日、途上国には ODA よりはるかに大きな規模の民間資金、労働者送金が流入している。
- ③ 後発開発途上国、脆弱国は、ODA への依存率が高く、民間資金を呼び込めない一方、中所得国における ODA のシェアは大幅に低下している。
- ④ 2014 年 12 月の OECD 開発援助委員会 (DAC) ハイレベル会合では、ODA の重要性が確認されるとともに、借款の新たな計算方式の導入が決まった。途上国の所得グループ別に異なる割引率、借款条件の緩やかさが設定される。我が国の実績値は上がる見込みである。
- ⑤ 我が国の「開発協力大綱」はこのような国際環境が変化するなかで定まった。特徴として、名称が「政府開発援助大綱」から変わったこと、成長を通じた貧困削減が掲げられたこと、多様な資金・主体との連携強化が打ち出されたこと、「国益」が明記されたこと、卒業国等への援助が打ち出されたこと、軍が関係する場合でも、民生目的・非軍事目的の場合は、協力もあり得ることが明記されたことが挙げられる。開発協力大綱に盛り込まれている多くの事柄は、既に実践されている。
- ⑥ 開発協力大綱は、国際的な潮流を反映した部分が多い一方、「国益」の明示、卒業国への支援という点については、我が国独自の姿勢も示されている。
- ⑦ 現在の国際的な動きは、借款を多用してきた我が国のこれまでの独自路線と符合している。しかし、我が国の ODA は、援助の合理的な配分基準がないこと、対 GNI 比の数値が低いことなどが国際的に指摘されている状況である。そのなかで、新たな我が国独自の援助政策について、国内外で説明を尽くす必要がある。これは国民 1 人 1 人に関わる問題でもある。

はじめに

平成 27 (2015) 年 2 月 10 日、我が国の開発援助の理念や原則を掲げた基本文書である「開発協力大綱」が閣議決定された。従前の「政府開発援助大綱」の 12 年ぶりの改訂となる。我が国は、昭和 29 (1954) 年 10 月 6 日にコロombo・プラン⁽¹⁾に加盟し、ODA(政府開発援助)を開始した。60 余年を経た平成 27 (2015) 年は、我が国の援助政策にとって節目にあたる年といえる。

援助をめぐる国際的環境も大きく動いている。世界が直面する課題は多様かつ複雑となっており、開発途上国の持続的な発展には、今まで以上に多面的なアプローチと巨額な資金が必要になってきている。そのことと歩調を合わせるかのように、近年、開発途上国には様々な種類の資金が流入してきている。

国際的な開発援助コミュニティである OECD 開発援助委員会 (Development Assistance Committee: DAC)⁽²⁾は、援助をめぐる国際的環境の変化を踏まえ、ODA の新たな位置付けを確認するとともに、ODA に係る新たなルールを定めたところである。

本稿では、途上国に流入する国際的な資金の概況と DAC の動きを視野に入れつつ、我が国の援助政策を、新たな開発協力大綱を軸に概観する。⁽³⁾

I ODA の概要

1 ODA の定義

ODA の国際的な定義は、DAC で定められている。すなわち、DAC がリストアップした開発途上国・地域 (ODA 被供与国、レシピエント。現在、146 の国・地域) や国際機関への贈与または借款で、①公的機関によって供与され、②開発途上国の経済・社会の発展や福祉の向上に役立つことを主目的とし、③譲許性 (グラント・エレメント) が 25% 以上のものをいう⁽⁴⁾。グラント・エレメントとは貸付条件の緩やかさを示す指標である。金利や返済期間等の貸付条件が緩いほどグラント・エレメントは大きくなる。例えば年利 10% の商業的借款は 0%、贈与は 100% となる。

公的機関が行う途上国への資金供与でも、グラント・エレメントが 25% 未満のもの、または主目的が前述②にいう開発ではないものは「その他政府資金」(Other Official Flows: OOF) に分類されている。

(1) 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関。正式名称は「アジア及び太平洋の共同的経済社会開発のためのコロombo・プラン」(The Colombo Plan for Cooperative Economic and Social Development in Asia and the Pacific)。日本は 1954 年 10 月 6 日に同機関への加盟を閣議決定した。The Colombo Plan Website <<http://www.colombo-plan.org/>>; 外務省『ODA 政府開発援助白書 2004 年版』2005, p.31. なお本稿におけるインターネット情報は平成 27 年 5 月 1 日現在のものである。

(2) 開発援助を行う国のフォーラム。現在、28 か国と EU (欧州連合) がメンバーとなっており、途上国援助の量的拡大とその効率化を図るべく、開発援助問題を検討し、また検証を行っている。

(3) なお、現行の大綱のタイトル (開発協力大綱) にも表されるように、「援助」を、途上国との互恵的な協力関係に位置付けようという傾向が近年みられる。「援助」に替えて「協力」や「支援」という言葉を使うケースも多い。一方で慣用的に「援助」という言葉も使われている。

(4) “Definition of ODA.” OECD Website <<http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistance/definitionandcoverage.htm#Definition>>; 外務省「ODAって何だろう」2015.3.24. <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/oda/oda.html>>

2 我が国の ODA の分類

ODA を含む広い意味での経済協力を、我が国に引きつけて分類すると、図 1 のようになる。

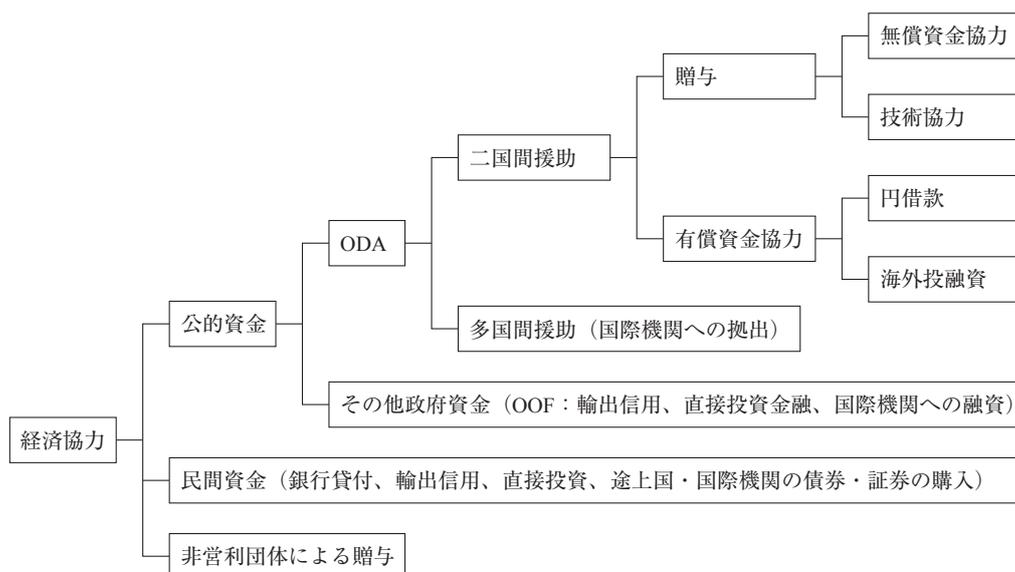
ODA は、二国間援助と多国間援助から成る。二国間援助は、贈与と有償資金協力に分けられる。さらに、贈与は、無償資金協力と技術協力を、有償資金協力は、途上国政府向けの円借款と途上国で事業を行う民間セクター向けの海外投融資に分けられる。

無償資金協力は、返済を要さない資金協力で、途上国のなかでも比較的所得水準の低い国・地域を中心に実施している。保健・衛生、給水、教育、農村・農業開発等の基礎生活分野などを対象分野とする。有償資金協力は、元本・利子の返済を要する、資金の貸与である。経済インフラ部門などに多く充当されている。⁽⁵⁾

外務省が行う一部の無償資金協力、複数省庁が行う一部の技術協力を除き、ODA は JICA（国際協力機構）が一元的に実施している。

ODA 以外の経済協力として、OOF や民間資金によるもの、非営利団体による贈与が挙げられる。民間資金部分が增大してきたことが近年の特徴である。

図 1 経済協力と ODA



(出典) 外務省『政府開発援助 (ODA) 白書 2014 年版』2015, p.xiv; 国際協力機構編『国際協力機構年次報告書』2014, p.12 を基に筆者作成。

3 我が国の ODA の特徴

我が国の ODA の特徴として、次の 3 点を挙げることができる。⁽⁶⁾

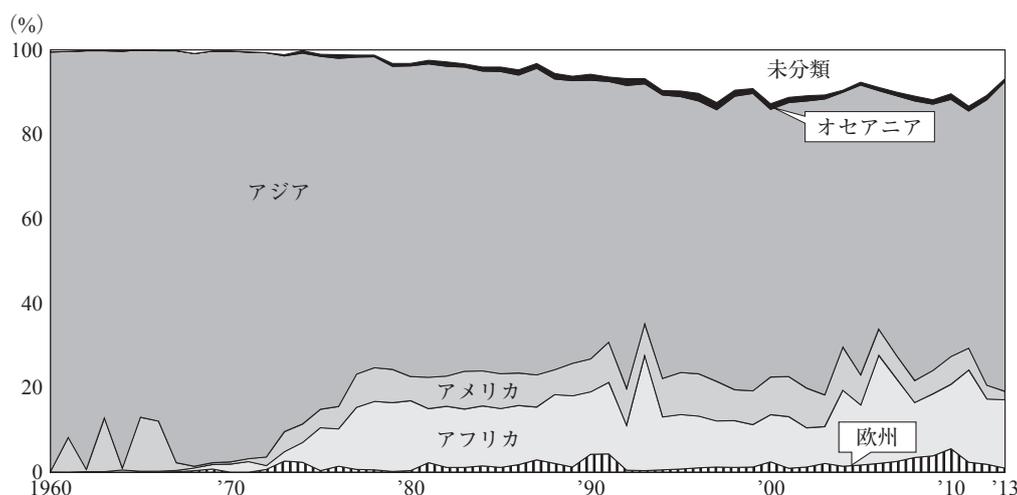
(1) アジア重視

第 1 に、主要供与地域がアジア中心である (図 2)。近年、アジア諸国の成長もあり、その比率は

(5) 「援助形態別の概要・取組」2014.4.25. 外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/keitai/keitai.html>>; 「無償資金協力 事業の概要」JICA ウェブサイト <http://www.jica.go.jp/activities/schemes/grant_aid/summary.html>

(6) 渡辺利夫「東アジアの経済発展を牽引した「日本型 ODA」」外務省『ODA 政府開発援助白書 2004 年版』2004, p.16.

図2 我が国の二国間政府開発援助実績の地域別配分の推移



(注) 支出総額（ネット）ベース。

(出典) "Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a]," *OECD. Stat Extracts*. <<http://stats.oecd.org/>> を基に筆者作成。

表1 我が国の各時期における ODA 供与累計額の上位 10 か国（地域）

時期	1位	2位	3位	4位	5位	6位	7位	8位	9位	10位
'60-'65	インド	インドネシア	ミャンマー	フィリピン	パキスタン	韓国	ベトナム	ブラジル	タイ	アルゼンチン
'66-'70	インドネシア	韓国	インド	フィリピン	パキスタン	台湾	ミャンマー	タイ	スリランカ	ブラジル
'71-'75	インドネシア	韓国	インド	フィリピン	ミャンマー	パキスタン	バングラデシュ	マレーシア	タイ	ベトナム
'76-'80	インドネシア	バングラデシュ	タイ	インド	パキスタン	韓国	ミャンマー	エジプト	フィリピン	マレーシア
'81-'85	インドネシア	中国	タイ	フィリピン	バングラデシュ	マレーシア	韓国	ミャンマー	パキスタン	インド
'86-'90	インドネシア	中国	フィリピン	タイ	バングラデシュ	インド	マレーシア	パキスタン	韓国	ミャンマー
'91-'95	インドネシア	中国	フィリピン	インド	エジプト	タイ	パキスタン	バングラデシュ	韓国	マレーシア
'96-'00	インドネシア	中国	タイ	インド	フィリピン	ベトナム	パキスタン	バングラデシュ	マレーシア	スリランカ
'01-'05	中国	インドネシア	イラク	インド	フィリピン	タイ	ベトナム	スリランカ	バングラデシュ	ガーナ
'06-'13	インド	ベトナム	インドネシア	中国	ミャンマー	イラク	フィリピン	アフガニスタン	スリランカ	バングラデシュ

(注) 2013年基準の支出総額ベース、灰色部分はアジア以外。太字斜体の国は現在の後発開発途上国（特に開発の遅れた国々、表5参照）。国名は現在のもの。

(出典) "Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a]," *OECD. Stat Extracts*. <<http://stats.oecd.org/>> を基に筆者作成。

下がってきているものの、現在も圧倒的なシェア（66%）を占めている。国別でも上位国はほとんどがアジアの国々である（表1）。

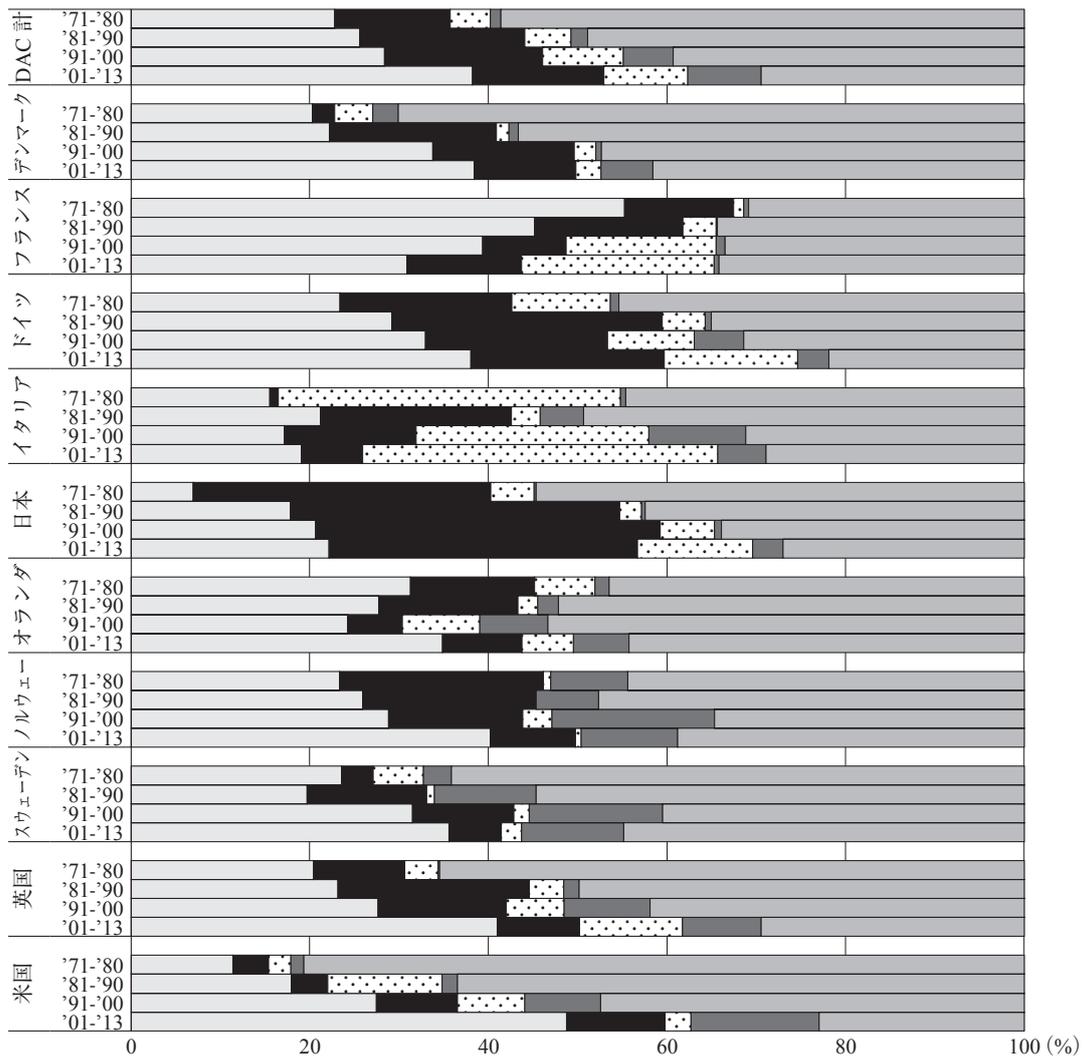
(2) 経済インフラの比率の高さ

第2に、他国と比べて道路など経済インフラへの資金供与の比率が高く、教育など社会インフラへの供与比率が低い。近年、両者の差は小さくなってきているものの、他国と比べると、現在も経済インフラの比率が高い。（図3）

(3) 借款の多用

第3に、インフラ整備の資金として、借款が多く用いられており、贈与の占める比率が低い（表2）。DACからは、長年、グラント・エレメントの向上が求められてきた。

図3 主要国のODAの分野別割合



(注) 支出総額(グロス)ベース、2013年基準で、各時期を累計。
 (出典) "Aid (ODA) by sector and donor [DAC5]," *OECD. Stat Extracts.* <<http://stats.oecd.org/>> を基に筆者作成。

表2 DAC加盟国の贈与比率

順位	国名	贈与比率	順位	国名	贈与比率	順位	国名	贈与比率	順位	国名	贈与比率
1	カナダ	100.0	1	チェコ	100.0	15	スイス	98.4	22	ポーランド	89.4
1	ギリシャ	100.0	1	アイスランド	100.0	16	デンマーク	98.0	23	ドイツ	78.1
1	ルクセンブルク	100.0	1	スロバキア	100.0	17	フィンランド	96.8	24	フランス	65.1
1	オランダ	100.0	11	オーストリア	99.8	18	ノルウェー	95.4	25	ポルトガル	55.0
1	ニュージーランド	100.0	12	スウェーデン	99.4	19	イタリア	95.0	26	日本	54.3
1	米国	100.0	13	ベルギー	99.0	20	英国	94.8	27	韓国	48.7
1	アイルランド	100.0	14	オーストラリア	99.0	21	スペイン	93.7		スロベニア*1	n.a.

(注) 約束額ベース、2011年と2012年の2か年の平均値、単位：％。
 (注1) データなし。
 (出典) 外務省『政府開発援助（ODA）白書 2014年版』2015, p.250 を基に筆者作成。

ただし、我が国の借款の貸付条件は、かつては国内金利の高さもありかなり厳しかったものの、2011～12年平均のグラント・エレメントは75.5%であり、DAC加盟国平均の64.2%を上回る緩やかさである⁽⁷⁾。同じ時期のODA全体のグラント・エレメントは88.8%であり、DAC加盟国平均の95.2%を下回るものの、借款が多いことを考えると、低い数値ではない⁽⁸⁾。

借款の多用は、相手国に自助努力を求めるといふ、我が国の政府開発援助の哲学に基づいている。借款は、資金の効率的な利用など、将来の返済を確保しようとする被援助国の主体的な努力を促すことができるという⁽⁹⁾。

4 我が国のODAの概況

このような特徴を持つ、我が国ODAの規模の推移・現況を簡単に押さえておく。

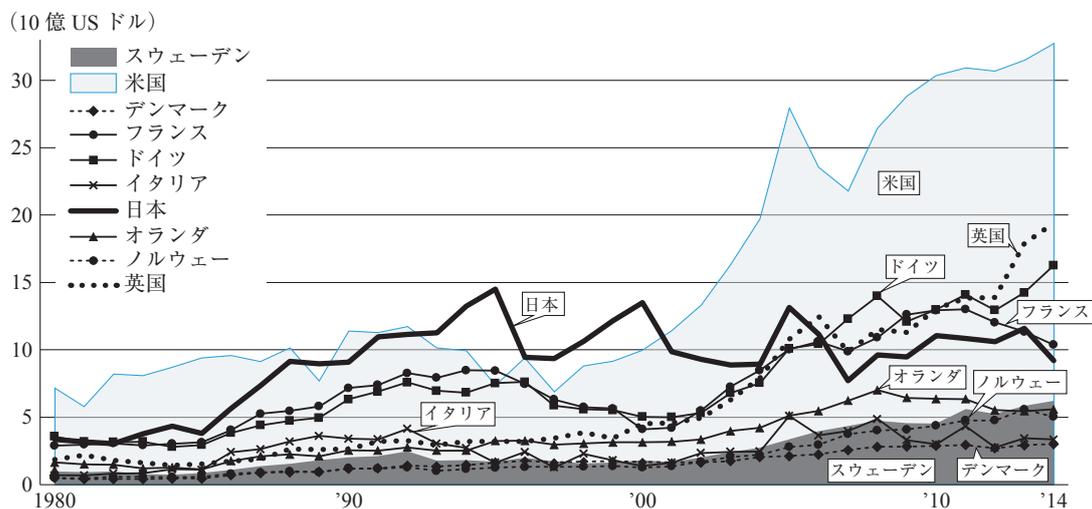
(1) ODA額

(i) 実額

図4は我が国を含む主要国のODA額の変遷を示したものである。我が国は、1989年及び1993～2000年まで、支出純額ベース⁽¹⁰⁾で、世界第1位のODA供与国であった。しかし、近年は相対的に落ち込んでいる。2014年の暫定値では、前年の4位から順位を落とし、米国、英国、ドイツ、フランスに次いで5位となっている。

1980年代から1990年代の我が国の援助額増大の背景には、国の政策がある。政府は第1次から第5次の「中期目標」⁽¹¹⁾において、ODAの目標額を設定し、援助実績額を拡大してきた(表3、

図4 各国のODA額



(注) 支出純額(ネット)ベース。

(出典) “Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1],” OECD. *Stat Extracts*. <<http://stats.oecd.org/>> を基に筆者作成。

(7) OECD, *Development Co-operation Peer Reviews: Japan*, Paris, 2014, p.44. <<http://www.oecd.org/development/peer-reviews/Japan-peer-review-2014.pdf>>

(8) *ibid.*, p.44; 外務省『政府開発援助(O DA)白書 2014年版』2015, p.251.

(9) 外務省『政府開発援助(O DA)白書 2003年版』2004, p.28.

(10) 支出純額(net disbursement)とは、贈与額、貸付額全てを合算した支出総額(gross disbursement)から回収額(被援助国から援助国への返済額)を差し引いたものである。円借款が多い日本は、支出総額に対して支出純額が大幅に下回る。

表3 ODAに係る政策文書（大綱、中期目標（中期政策））

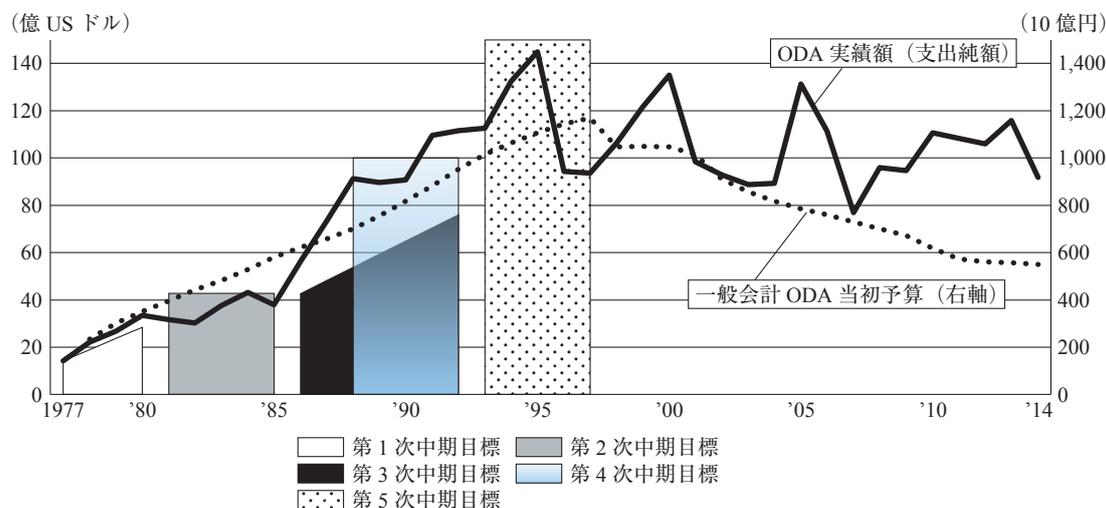
策定時（首相）	大綱・中期目標・中期政策	内容・備考
1978.8（福田赳夫）	第1次中期目標 1978～80年	1977年のODA実績14.2億ドル*1を1980年までに倍増。
1981.1（鈴木善幸）	第2次中期目標 1981～85年	1981～85年のODA実績総額*1を1976～80年の総額（106.8億ドル程度）の倍以上に。
1985.9（中曽根康弘）	第3次中期目標 1986～92年	1986～92年のODA実績総額*1を400億ドル以上に（1992年のODA実績を1985年実績（38.0億ドル）の倍以上に）。
1988.6（竹下登）	第4次中期目標 1988～92年	1988～92年のODA実績総額*1を1983～87年の倍以上の500億ドル以上に。
1992.6（宮澤喜一）	政府開発援助大綱	
1993.6（宮澤喜一）	第5次中期目標 1993～97年	1993～97年のODA実績総額*1を700～750億ドルに。援助の無償化・アンタイド化。
1999.8（小渕恵三）	政府開発援助に関する中期政策 1999～2004年	1997年3月に財政構造改革会議が決定した「財政構造改革の五原則」において、「歳出を伴う新長期計画は作成しない」との旨が表明されたことを受け、同年6月3日の閣議決定により「今後は量的目標を伴う新たな中期目標の策定は行わない」こととなった。*2
2003.8（小泉純一郎）	政府開発援助大綱	
2005.2（小泉純一郎）	政府開発援助に関する中期政策	
2015.2（安倍晋三）	開発協力大綱	

（注1） 数字は支出純額（ネット）ベース。

（注2） 「2.1 ODA中期目標からODA中期政策への転換」『ODA中期政策評価報告書』外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryu/hyouka/kunibetu/gai/chuki/chuki03_01_0201.html#1>

（出典） 外務省『ODA政府開発援助白書 2004年版』2005, p.40; 外務省ウェブサイトを基に筆者作成。

図5 中期計画とODA



（出典） 外務省『ODA政府開発援助白書 2004年版』2005, p.40; 「ODA予算」2015.5.13. 外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryu/yosan.html>>; “Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1],” OECD. Stat Extracts. <<http://stats.oecd.org/>> を基に筆者作成。

図5)。その背景には、国際貢献、輸出促進、資源獲得、黒字還流など、時代を通しての、あるいはそれぞれの時代の要請があった⁽¹²⁾。ちなみに輸出促進とODAとの関係であるが、初期の円借款の

(11) 援助に係る最上位の政策文書が大綱であり、その下に中期的展望を定めた「中期政策」（1997年までは「中期目標」）がある。さらにその下のレベルに、「国別援助方針」、「分野別開発政策」、より短期的あるいは個別案件に係る「開発協力重点方針」（「国際協力重点方針」）、「事業展開計画」がある。

(12) 1990年代以降、復興支援に向けたODAも増えてきている。渡辺利夫・三浦有史『ODA（政府開発援助）—日本に何ができるか—』（中公新書）中央公論新社, 2003, p.35.

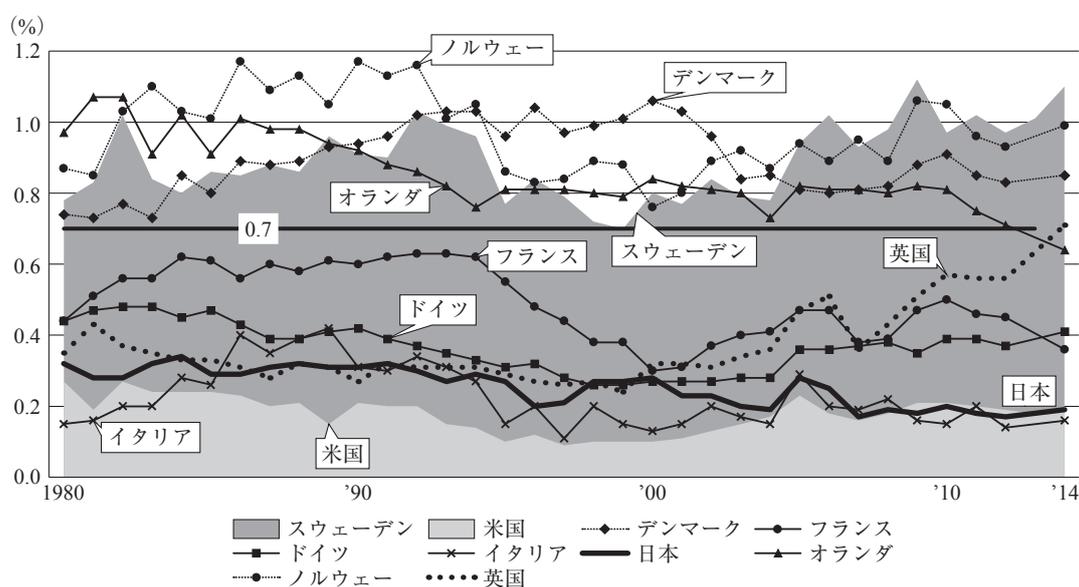
多くは、日本からの資機材の調達を義務付けるひもつき（タイド）援助であった⁽¹³⁾。1969年にDACの対日年次審査でタイド援助の撤廃が勧告されたことを受け、1972年、閣議決定で円借款のアンタイド化方針が決定され、進められてきた⁽¹⁴⁾。

(ii) ODAの対GNI比

国の経済規模に対するODA(ODAの対GNI(国民総所得)比)をみると、我が国は、実額規模が格段に大きい米国と並んで低いレベルにある(図6)。DAC加盟国のなかでも下位に甘んじている(図7)。

1970年以来、国際連合(国連)は、各国のODAの対GNI比の目標値として0.7%を掲げている。目標を達成しているのは北欧諸国が中心で、実績額上位5か国(米国、英国、ドイツ、フランス、日本)については、英国を除き0.7%を下回っている状況である。

図6 各国のODA額(純額)の対GNI比



(出典) “Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1],” *OECD. Stat Extracts.* <<http://stats.oecd.org/>> を基に筆者作成。

(iii) ODA 予算

我が国のODAを予算の側からみたのが図8である。借款の上辺が、事業予算の総額である⁽¹⁵⁾。借款の回収額を減じたのが純額である。

ODAの事業予算は一般会計予算(主に無償資金協力、技術協力、国連機関の分担金・拠出金に充当)以外に財政投融资(円借款に充当)、出資国債(国際金融機関等への出資、債務救済に充当)、特別会計⁽¹⁶⁾(技術協力等に充当)から構成されている。

一般会計予算(当初予算)をみると、平成9(1997)年度の1兆1687億円をピークに、平成27(2015)年度は5422億円、46%にまで落ち込んでいる。平成9(1997)年は、財政再建路線にかじをきった

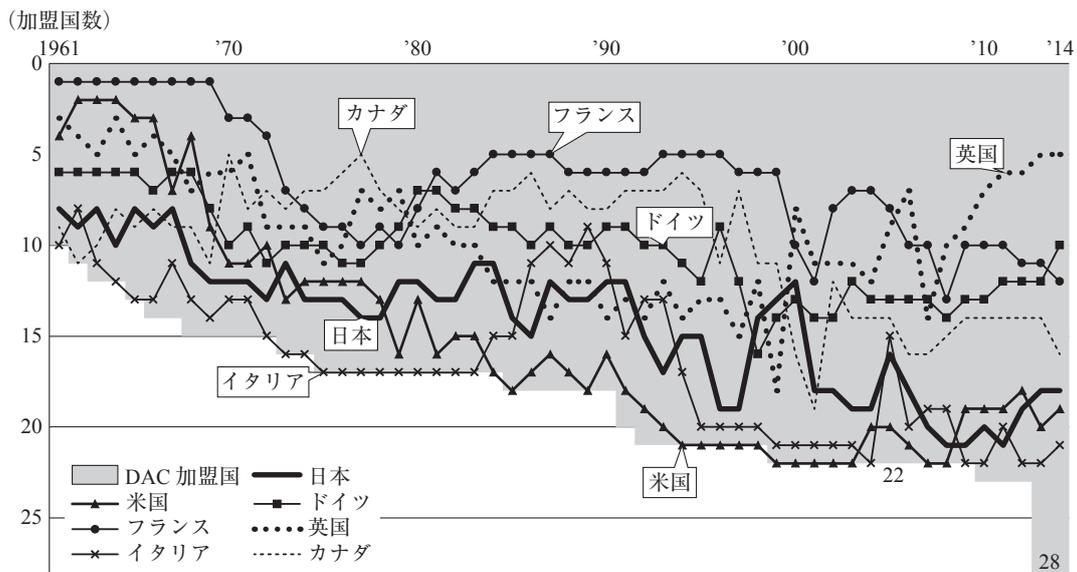
(13) 同上, p.8.

(14) 外務省 前掲注(1), p.38. DACの開発協力相互レビューでは、2012年の行政経費、国内の難民経費を除く我が国の二国間のアンタイド比率は71%で、DACの平均79%を下回っているうえに、2008年の84%から低下しているということで、その是正を指摘している。OECD, *op.cit.*(7), p.60.

(15) 事業規模は支出総額で示すことが多い。

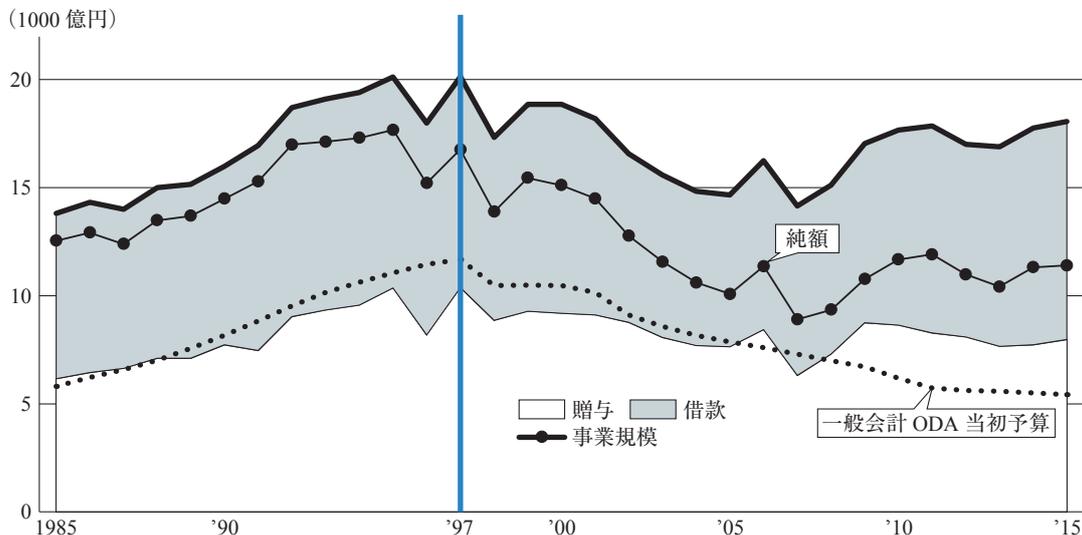
(16) 国連等諸機関向けにも一部充当されている。

図7 G7諸国のODA額（純額）対GNI比のDAC加盟国中の順位



(注) 加盟国は1999年から2009年までは22か国、2010年から2012年までは23か国、2013年は28か国。
 (注) DACの加入年次 1961年：オーストラリア、ベルギー、カナダ、フランス、ドイツ、イタリア、日本、オランダ、英国、米国 1962年：ノルウェー 1963年：デンマーク 1965年：スウェーデン 1966年：オーストリア 1968年：スイス 1973年：ニュージーランド 1975年：フィンランド 1985年：アイルランド 1991年：スペイン 1992年：ルクセンブルク 1999年：ギリシャ 2010年：韓国 2013年：アイスランド、チェコ、スロバキア、ポーランド、スロベニア 1961年：ポルトガル（74年脱退、91年再加盟）
 (出典) “Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1],” OECD. Stat Extracts. <<http://stats.oecd.org/>> を基に筆者作成。

図8 我が国のODAの事業予算



(注) 国際機関への拠出等も贈与に含む。
 (出典) 外務省ウェブサイト; 外務省『ODA政府開発援助白書』各年版; 同「平成27年度ODA事業予算（当初予算）＜政府全体、形態別＞」2015.4. <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000078628.pdf>> を基に筆者作成。

年であり⁽¹⁷⁾、以後、量的目標を伴う新たな中期目標も策定されなくなっている。一般会計予算の削減と同様、事業予算も、総額、純額ともに落ち込んでいる。しかし近年は、ODAの一般会計予

(17) 同年、「財政構造改革の推進に関する特別措置法」（平成9年法律第109号）が制定された。ただし景気悪化を受けて同法は翌平成10（1998）年には凍結された。以後の政権においても、景気浮揚策はとられ、また東日本大震災復興特別会計も設けられたものの、財政健全化の取組は一貫して進められ、メリハリをつけたかたちで財政は厳しく点検されることになった。

算が減少するなか、事業予算の確保には注力していることがみてとれる⁽¹⁸⁾。

II 援助をめぐる国際的な環境の変化

1 途上国に流れる資金の多様化

国際社会をみると、現在、ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）⁽¹⁹⁾の先の、ポスト2015開発アジェンダ（Post-2015 Development Agenda）の策定に向けた議論が行われている⁽²⁰⁾。ミレニアム開発目標が貧困削減と社会的側面の開発に照準を合わせているのに対し、ポスト2015開発アジェンダは、社会的側面、環境的側面、経済的側面を取り込んだ広範なものになると想定されている。それとともに、「女性、子ども、若者、障害者、紛争地域で苦しむ人々などを含むあらゆる人々を成長に取り込み、開発の恩恵が広く行き渡る」ことが求められている⁽²¹⁾。途上国のあらゆる人々が、広範な分野で持続的に発展するために、もはや、ODAだけでは資金需要を満たせないということが現実問題としてある。

今日、途上国に流入する資金として、図1に掲げたODA、OOF、直接投資や証券投資に代表される民間資金がある。またDACの統計には含まれていないが、労働者送金も巨額になってきている。労働者送金は、経済危機の影響を直接投資ほど被らず、むしろ、国内経済が悪化したときに、特に低所得国（表5参照）では、外国への出稼ぎが促されるなど、ある意味では安定的な資金源となっており、無視できない規模となっている⁽²²⁾。

これらを表したのが図9である。図9はDACで把握しているODA、OOF、民間資金に、世界銀行の労働者送金のデータを便宜つなぎ合わせている。DACの統計には、トルコ以外の非DAC諸国の民間資金の数値は掲載されていないため、図9にもこれらの国のものは反映されていない。しかしその制約のなかでも、全体でODAの5倍近い各種資金が途上国に流れていることが分かる。

図10は、図9の民間資金のデータのうち、ODA実績上位5か国からの流入額を表したものである。支出純額（ネット）ベースではあるが、支出総額（グロス）の規模をある程度反映している。表4は、図9とは異なるデータであるが、2014年の途上国向け労働者送金供給国（出稼ぎ先国、外国人労働者受入国）を上位から列挙したものである。

民間資金、労働者送金共に、国の規模を反映して米国が圧倒的な供給元となっている。我が国の位置は、民間資金の供給元としては、英国、ドイツ、フランスとほぼ同程度といえる。労働者送金

(18) 有泉主計官「平成26年度内閣、復興、外務・経済協力関係予算のポイント」2013.12, p.8. <http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2014/seifuan26/05-01.pdf>; 白石主計官「平成27年度内閣、復興、外務・経済協力関係予算のポイント」p.8. <http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2015/seifuan27/05-01.pdf>

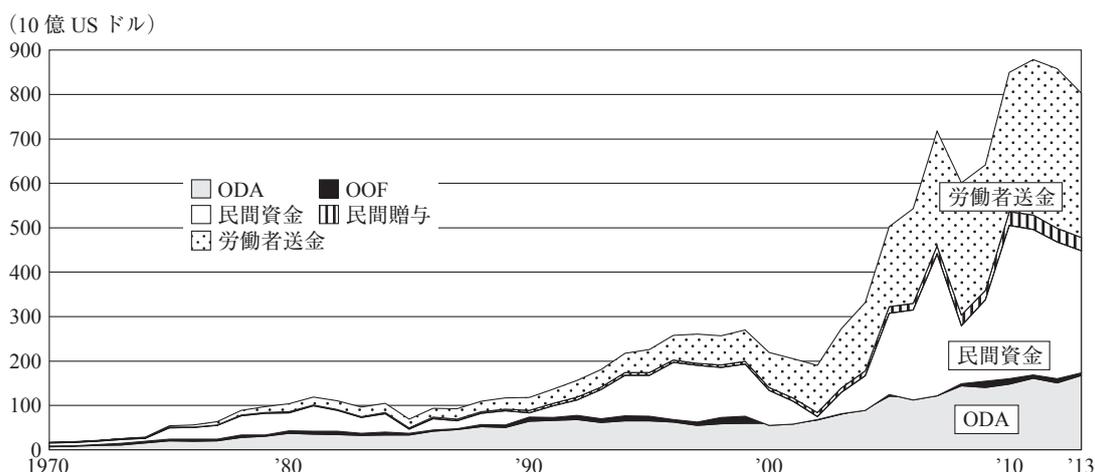
(19) 2000年の国連ミレニアムサミットで採択された国連ミレニアム宣言を基にまとめたもの。2015年までに達成すべき8つの目標、すなわち①極度の貧困と飢餓の撲滅、②初等教育の完全普及の達成、③ジェンダー平等推進と女性の地位向上、④乳幼児死亡率の削減、⑤妊産婦の健康の改善、⑥HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延の防止、⑦環境の持続可能性確保、⑧開発のためのグローバルなパートナーシップの推進から成っている。

(20) その布石として、17の目標から成る持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals: SDGs）案が2014年7月に国連総会に提出されている。“Open Working Group proposal for Sustainable Development Goals.” United Nation Division for Sustainable Development Website <<https://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html>>

(21) 外務省『政府開発援助（ODA）白書 2013年版』2014, p.58.

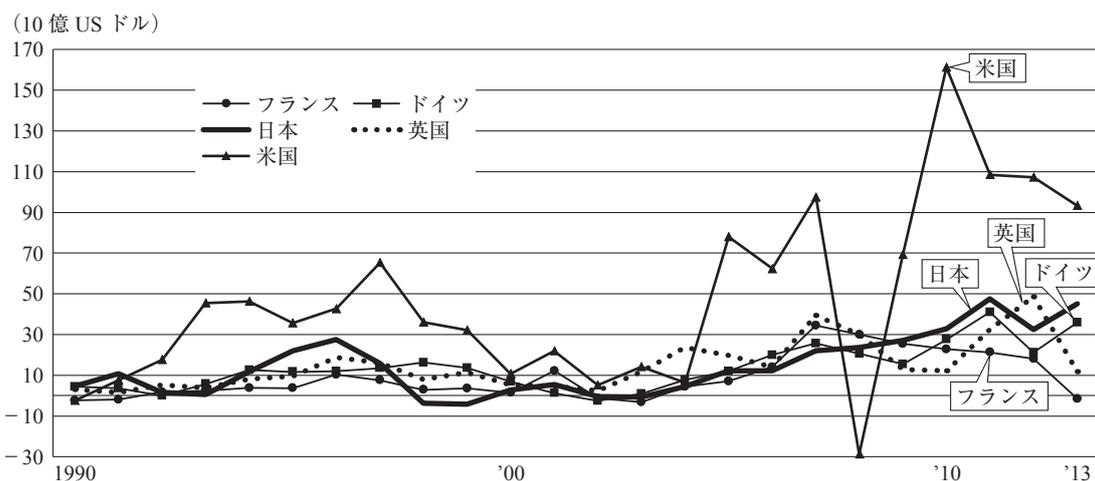
(22) Dilip Ratha, “Workers’ Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance,” The World Bank, *Global Development Finance: Striving for Stability in Development Finance*, Washington, D.C., 2003, pp.160-161. <http://siteresources.worldbank.org/GDFINT/Resources/334952-1257197848300/GDF_vol_1_web.pdf>

図9 開発途上国に流入する資金



(注) ODA、OOF、民間資金は支払純額（ネット）ベース。
 (出典) “Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1],” *OECD. Stat Extracts.* <<http://stats.oecd.org/>>; “Personal remittances, received (current US\$).” The World Bank Website <<http://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.CD.DT>> を基に筆者作成。

図10 主要国から開発途上国に流入する民間資金



(注) 支払純額（ネット）ベース。
 (出典) “Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1],” *OECD. Stat Extracts.* <<http://stats.oecd.org/>> を基に筆者作成。

については、表4の「途上国向け」の欄に注目すると、外国人単純労働者の受入れに、日本政府の基本姿勢が慎重なものとなっていることもあり、2014年は、5か国のなかでは最も低い。

途上国に流れる様々な資金が増大すると、ODAの比重は当然低下する。しかし途上国の所得により、その程度に、明確な差異がみられる。

現在、DACのODA被供与国のリストには、後発開発途上国(LDCs)⁽²³⁾、その他の低所得国(LICs)、低中所得国(LMICs)、高中所得国(UMICs)に分類された146の国・地域が掲載されている⁽²⁴⁾。一

(23) 後発開発途上国とは、国連開発計画委員会が認定した基準に基づき、国連経済社会理事会の審議を経て、国連総会の決議により認定された、特に開発の遅れた国々を指す。いくつかの指標があるが、1人当たりGNIでは1,035USドル以下(3年平均)の国をいう。2014年にサモアが後発途上国を脱し、現在、48か国が該当する。“LDC criteria.” United Nations Website <http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc_criteria.shtml>

(24) DAC, “DAC List of ODA Recipients Effective for reporting on 2014, 2015 and 2016 flows.” OECD Website <<http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf>> リストは3年ごとに改定される。またこれらの分類は、世界銀行、国連の分類を適用している。

表 4 途上国向け労働者送金の支払上位国・地域 (2014 年)

国名	労働者送金 (a)		b/a	ODA (100 万 US ドル)	主な開発途上国の受取国
	(100 万 US ドル)	途上国向 け (b)			
米国	130,851	110,762	84.6%	32,729	メキシコ、中国、インド、フィリピン、ベトナム、ナイジェリア、グアテマラ、エルサルバドル、ドミニカ共和国
サウジアラビア	44,519	44,428	99.8%		インド、エジプト、パキスタン、バングラデシュ、インドネシア、フィリピン、スリランカ、イエメン、レバノン
アラブ首長国連邦	29,253	29,039	99.3%	4,889	パキスタン、フィリピン、バングラデシュ、エジプト、インドネシア、ヨルダン、ネパール、スリランカ、イエメン
ロシア	21,344	19,981	93.6%		ウクライナ、タジキスタン、キルギス、アルメニア、ジョージア、アゼルバイジャン、モルドバ、ベラルーシ、中国
香港	17,052	16,823	98.7%		中国、フィリピン、インドネシア、タイ、インド、ベトナム、ネパール、パキスタン、マレーシア、スリランカ
カナダ	23,145	15,416	66.6%	4,196	中国、インド、フィリピン、レバノン、ベトナム、スリランカ、パキスタン、ナイジェリア、ジャマイカ、エジプト
英国	25,115	14,743	58.7%	19,387	インド、パキスタン、中国、フィリピン、バングラデシュ、スリランカ、ケニア、ジャマイカ、南アフリカ、ウガンダ
クウェート	11,893	11,836	99.5%		エジプト、バングラデシュ、パキスタン、フィリピン、ネパール、インドネシア、ヨルダン、イエメン、スリランカ
オーストラリア	15,957	10,612	66.5%	4,203	中国、インド、レバノン、ベトナム、フィリピン、スリランカ、タイ、エジプト、南アフリカ、インドネシア
フランス	21,370	10,226	47.9%	10,371	モロッコ、アルジェリア、チュニジア、中国、ベトナム、レバノン、セネガル、マダガスカル、インド、セルビア
ドイツ	23,788	10,140	42.6%	16,249	レバノン、中国、ベトナム、ナイジェリア、セルビア、トルコ、タイ、コソボ、ウクライナ、インド、モロッコ
イタリア	16,152	10,048	62.2%	3,342	中国、ナイジェリア、モロッコ、インド、フィリピン、エジプト、アルバニア、チュニジア、モルドバ、ウクライナ
スペイン	16,015	9,306	58.1%	1,893	モロッコ、中国、エクアドル、ナイジェリア、コロンビア、ドミニカ共和国、ペルー、ボリビア、セネガル、パキスタン
カタール	7,768	7,768	100.0%		インド、ネパール、パキスタン、フィリピン、エジプト、スリランカ、イラン、アフガニスタン、バングラデシュ
インド	7,663	7,620	99.4%		バングラデシュ、パキスタン、ネパール、スリランカ、中国、マレーシア、ナイジェリア、ケニア、インドネシア、イラン
日本	8,790	6,629	75.4%	9,188	中国、フィリピン、ブラジル、タイ、ベトナム、ペルー、インド、インドネシア、ナイジェリア、ネパール、スリランカ

(出典) The World Bank, "Bilateral Remittances Matrices 2014," *Migration & Remittances Data*. <<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:22759429~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>>; "Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1]," *OECD. Stat Extracts*. <<http://stats.oecd.org/>> を基に筆者作成。

口に開発途上国といっても、表 5 に示すように 1 人当たり年間 GNI のレベルには開きがある。

また DAC は、途上国のなかで特にガバナンスが弱い国を脆弱国 (Fragile States)⁽²⁵⁾ に指定している。現在、OECD の統計には 52 か国が掲載されており、その 6 割強が後発開発途上国 (LDCs) である (表 5)。

途上国の各所得グループと脆弱国について、2000 年と 2012 年の、外から流入する資金の内訳を表したのが図 11、12 である⁽²⁶⁾。

後発開発途上国 (LDCs) が太宗を占める低所得国 (LICs) は、ODA、とりわけ贈与の比率が高く、

⁽²⁵⁾ OECD では脆弱国の定義を、国民・国家を統治する基本的な機能を遂行する能力、社会と相互に建設的で強い関係を築いていこうという能力・政治的意思を欠いている国と定義している。"What is a fragile state?" OECD Website <<http://www.oecd.org/countries/afghanistan/aboutthefragilestatesprinciples.htm>>

表5 開発途上国・地域の所得グループ別分類

略称	名 称	現在の国の数	2014~16年適用基準 (2013年の1人当たり GNI)
LDCs	Least Developed Countries (後発開発途上国)	48	
LICs	Low Income Countries (低所得国)	4	\$1,045 以下
LMICs	Lower Middle Income Countries (低中所得国)	中所得国	\$1,046 以上 \$4,125 以下
UMICs	Upper Middle Income Countries (高中所得国)		
LDCs	アフガニスタン、アンゴラ、バングラデシュ、ベナン、ブータン、ブルキナファソ、ブルンジ、カンボジア、中央アフリカ、チャド、コモロ、コンゴ民主共和国、ジブチ、赤道ギニア、エリトリア、エチオピア、ガンビア、ギニア、ギニアビサウ、ハイチ、キリバス、ラオス、レソト、リベリア、マダガスカル、マラウイ、マリ、モーリタニア、モザンビーク、ミャンマー、ネパール、ニジェール、ルワンダ、サントメ・プリンシペ、セネガル、シエラレオネ、ソロモン諸島、ソマリア、南スーダン、スーダン、タンザニア、東チモール、トーゴ、ツバル、ウガンダ、バヌアツ、イエメン、ザンビア		
その他の LICs	北朝鮮、ケニア、タジキスタン、ジンバブエ		
LMICs	アルメニア、ボリビア、カーボベルデ、カメルーン、コンゴ共和国、コートジボワール、エジプト、エルサルバドル、ジョージア、ガーナ、グアテマラ、ガイアナ、ホンジュラス、インド、インドネシア、コソボ、キルギス、ミクロネシア、モルドバ、モンゴル、モロッコ、ニカラグア、ナイジェリア、パキスタン、パプアニューギニア、パラグアイ、フィリピン、サモア、スリランカ、スワジランド、シリア、トケラウ、ウクライナ、ウズベキスタン、ベトナム、パレスチナ自治区		
UMICs	アルバニア、アルジェリア、アンティグア・バーブーダ、アルゼンチン、アゼルバイジャン、ベラルーシ、ベリーズ、ボスニア・ヘルツェゴビナ、ボツワナ、ブラジル、チリ、中国、コロンビア、クック諸島、コスタリカ、キューバ、ドミニカ国、ドミニカ共和国、エクアドル、フィジー、マケドニア旧ユーゴスラビア共和国、ガボン、グレナダ、イラン、イラク、ジャマイカ、ヨルダン、カザフスタン、レバノン、リビア、マレーシア、モルディブ、マーシャル、モーリシャス、メキシコ、モンテネグロ、モンセラット、ナミビア、ナウル、ニウエ、パラオ、パナマ、ペルー、セントヘレナ、セントルシア、セントビンセント・グレナディーン諸島、セルビア、セーシェル、南アフリカ、スリナム、タイ、トンガ、チュニジア、トルコ、トルクメニスタン、ウルグアイ、ベネズエラ、ワリス・フテユナ		
脆弱国	LDCs: アンゴラ、ブルキナファソ、ブルンジ、中央アフリカ、チャド、コモロ、コンゴ民主共和国、エリトリア、エチオピア、ギニア、ギニアビサウ、リベリア、マダガスカル、マラウイ、マリ、モーリタニア、ニジェール、ルワンダ、シエラレオネ、ソマリア、南スーダン、スーダン、トーゴ、ウガンダ、ハイチ、東チモール、アフガニスタン、バングラデシュ、ミャンマー、ネパール、イエメン、キリバス、ソロモン諸島、ツバル LICs: 北朝鮮、ケニア、ジンバブエ LMICs: コソボ、エジプト、カメルーン、コンゴ共和国、コートジボワール、ナイジェリア、パキスタン、スリランカ、シリア、パレスチナ自治区、ミクロネシア UMICs: ボスニア・ヘルツェゴビナ、リビア、イラク、マーシャル		

(出典) DAC, "DAC List of ODA Recipients Effective for reporting on 2014, 2015 and 2016 flows." OECD Website <<http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf>>; "Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a]," *OECD. Stat Extracts.* <<http://stats.oecd.org/>>; 外務省『政府開発援助 (ODA) 白書 2014年版』2015, p.187 を基に筆者作成。

全途上国平均を大きく上回っている。脆弱国の場合は、労働者送金の比率がかなり大きく、その分、ODA の比率は低いものの、2000 年から 2012 年にかけて、規模は拡大している。

他方で、中所得国の ODA のシェアはほぼ半減している。

また、民間資金の多くは途上国のなかでも、中所得国、とりわけ高中所得国に流入していることがみてとれる。

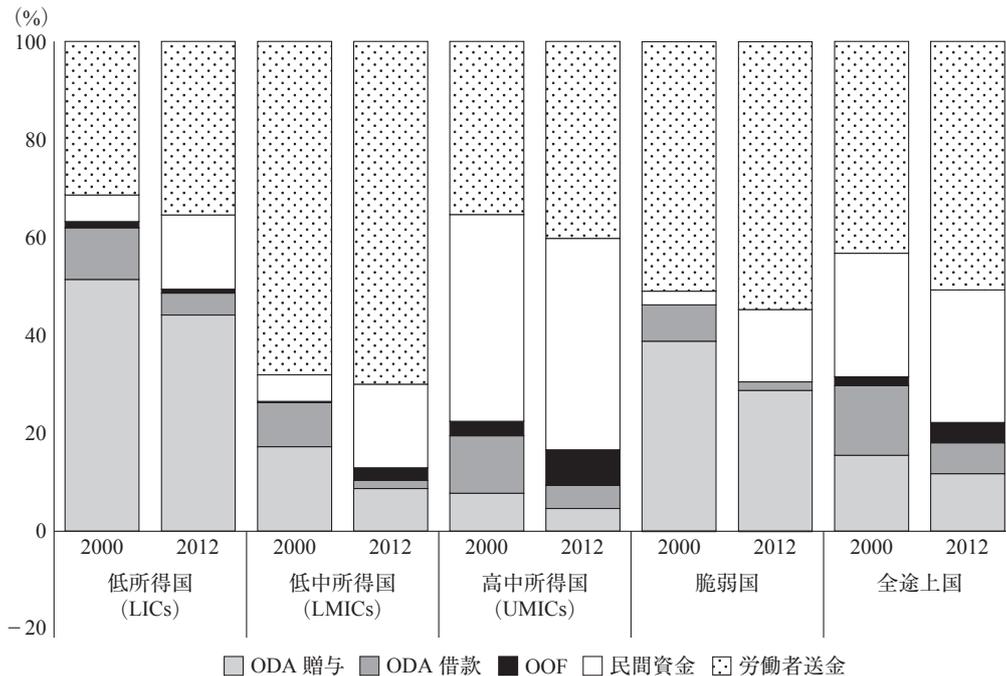
2 DAC による ODA の位置付けの再確認と ODA 統計の整備

(1) DAC ハイレベル会合の決定事項

途上国に流れる資金が多様化し、しかもその態様が、途上国の所得に応じて異なるなか、2014 年 12 月に開催された DAC のハイレベル会合では、開発援助に係るいくつかの重要な方向性が示された⁽²⁷⁾。

(26) 図 11、12 は、例えば ODA の場合、1 国向けではない資金は含まれていない。民間資金も図 9、10 と同様、制約がある。しかし全ての所得グループに同じ条件であるため、グループ同士の比較は可能である。

図 11 開発途上国（所得グループ別）へ流入する資金（1）

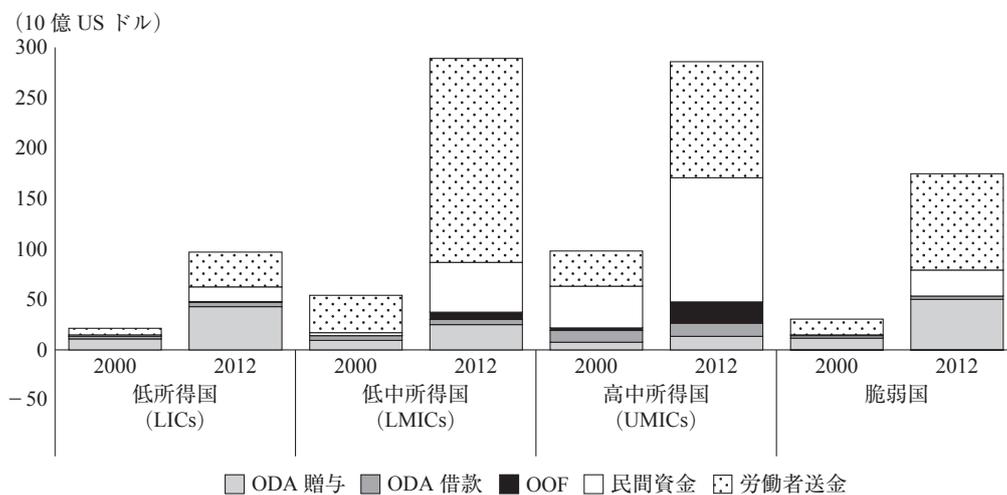


(注) 支出純額（ネット）ベース。

(注) DAC, *Development Cooperation Report 2014*, p.44 を参照した。

(出典) “Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC 2 a]”; “Other official flows (OOF)-disbursements [DAC2b]”; “Private flows [DAC4],” *OECD. Stat Extracts*. <<http://stats.oecd.org/>>; “Personal remittances, received (current US\$),” *data.worldbank.org*. <<http://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.CD.DT>> を基に筆者作成。

図 12 開発途上国（所得グループ別）へ流入する資金（2）



(注) 図 11 に同じ。

(出典) 図 11 に同じ。

すなわち、①ポスト 2015 開発アジェンダを実現するために、国内外の広範な資金（官民、譲許的・商業ベース）が必要であり、それぞれの資金の優位性を踏まえて効果的に使われる必要がある、② ODA は依然重要であり、後開発途上国（LDCs）、脆弱国、小島嶼国、紛争国など真に必要としている国に配分されるべきである、③贈与に加えて借款も ODA の重要なツールである、④ ODA の新たな役割は、民間資金を呼び込む触媒である。

(27) DAC, “High Level Meeting Final Communiqué,” December 16, 2014. <<http://www.oecd.org/dac/OECD%20DAC%20HLM%20Communique.PDF>>

以上は、ODA の位置付け・在り方に係るものである。②に関して、後発開発途上国に対する各国の ODA 供与額を対 GNI 比 0.15~0.20% にするという目標が国連で設定されている⁽²⁸⁾。2012 年の、DAC 加盟国による後発開発途上国への供与額は、GNI の 0.09% にとどまっておらず、0.20% 超を達成しているのは、北欧を中心とする 5 か国に過ぎない⁽²⁹⁾。ちなみに日本は 0.08% である⁽³⁰⁾。DAC のハイレベル会合コミュニケでは、ODA の対 GNI 比の目標 (0.7%) とともに、後発開発途上国向け ODA の目標 (0.15~0.20%) を再確認し、後発開発途上国向け ODA の減少傾向に歯止めをかけ、個々の DAC 加盟国の取組を監視していくとしている⁽³¹⁾。

(2) DAC による ODA 算定の改定

ハイレベル会合では、加えて、ODA に係る統計の新しいルールが決まった。柱は、借款の算定方法を改めることと、広範な資金フローを総覧できる仕組みを導入することである。いずれも、2012 年のハイレベル会合以来の懸案である。

(i) 借款の譲許性の算定

現在、DAC の国際比較で用いられている支出純額方式は、資金の出入り、キャッシュフローに着目したもので、借款の場合、貸付額をプラス、回収額 (被援助国から援助供与国への元金の返済額) をマイナスで計上している。しかしこの方法では、長期的にみると差引きゼロになってしまい、ドナー⁽³²⁾側の負担が統計的に把握できないことになる。また、借款の純額が過去 (の供与の返済) に左右されることになるため、実績額が当該年の政府の政策決定等とは無関係の動きをしてしまう⁽³³⁾。また、グラント・エレメントが 25% 程度の借款も、より譲許性が高い (グラント・エレメントが高い) 借款も、統計上では同じに評価されることになる。これらの問題点への対処として、借款の贈与相当分 (grant equivalent) を計上するグラント・エクイバレント方式を導入する (図 13)。贈与相当分は、適用利率、返済期間、据置期間、相手国別の割引率 (後述) を用いて算定される。貸付額と同額の数字は算入されないものの、譲許性が高く、後発開発途上国などリスクが高い国への借款ほど、大きな数字が統計に反映されることになる。

現状のキャッシュフローによる支出純額・支出総額の統計も引き続き採取し、開示する。

加えて、グラント・エレメントの算定方法も、市場の実態、ODA の実態に合わせるように改定する。

(28) 2000 年 9 月に開催された第 3 回国連後発開発途上国会議で設定された。United Nations, "Report of the Intergovernmental Preparatory Committee for the Third United Nations Conference on the Least Developed Countries on its First Session," A/CONF.191/2, September 18, 2000, p.4. <http://www.un.org/events/lcd3/prepcom/191_d2_e.pdf>

(29) デンマーク、アイルランド、ルクセンブルク、ノルウェー、スウェーデン。0.15% を達成している国も、フィンランド、オランダ、英国が加わるだけである。DAC, *op.cit.*(27), Annex 1.

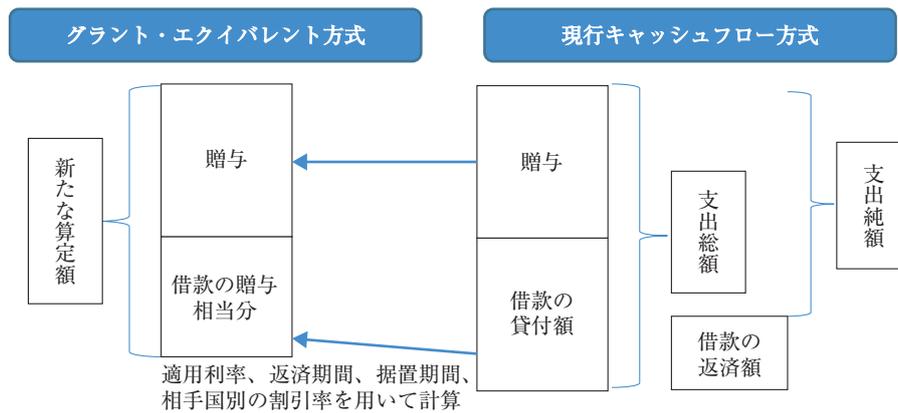
(30) DAC, "Targeting ODA towards Countries in Greatest Need," DCD/DAC (2014) 20, April 29, 2014, pp.3, 15. <<http://www.oecd.org/dac/financingforsustainabledevelopment/documentupload/DAC%282014%2920.pdf>> なお、この LDCs 向け数値には、二国間援助に加え多国間援助の数値も帰属させている。

(31) DAC, *op.cit.*(27), section 8, Annex 1; 外務省「第 49 回 DAC ハイレベル会合 (2014 年 12 月 15 日、16 日) コミュニケのポイント」2014.12.16. <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000071579.pdf>>

(32) 援助する側の総称。

(33) DAC, "2014 HLM Background paper: The treatment of loan concessionality in DAC statistics." <<http://www.oecd.org/dac/DAC%20HLM%202014%20Background%20paper%20The%20treatment%20of%20loan%20concessionality%20in%20DAC%20statistics.pdf>>

図 13 グラント・エクイバレント方式



(出典) DAC, “2014 HLM Background paper: The treatment of loan concessionality in DAC statistics.” <<http://www.oecd.org/dac/DAC%20HLM2014%20Background%20paper%20The%20treatment%20of%20loan%20concessionality%20in%20DAC%20statistics.pdf>> を基に筆者作成。

図 14 グラント・エレメント (GE) の計算式

$$GE(\%) = 100 \times \underbrace{\left\{ 1 - \frac{R/A}{D} \right\}}_a \times \underbrace{\left\{ 1 - \frac{\frac{1}{(1+D)^{A \times INT}} - \frac{1}{(1+D)^{A \times M}}}{(A \times M - A \times INT) \times D} \right\}}_b$$

R: 適用利率 A: 年あたり支払回数 M: 償還期間 D: 割引率 (年率 10%)
INT: 据置期間から支払間隔 (1/A) を減じたもの

(出典) DAC, “Converged Statistical Reporting Directives for The Creditor Reporting System (CrS) and The Annual Dac Questionnaire - Addendum 2,” DCD/DAC (2013) 15/ADD2/FINAL, Jun 11, 2013, p.6. <<http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DCD-DAC%282013%2915-ADD2-FINAL-ENG.pdf>> を基に筆者作成。

図 14 は一般的なグラント・エレメントの計算式である。変数として、適用利率 (R)、支払回数 (A)、償還期間 (M) などがある。割引率 (D) は一律 10% で計算されている。割引率とは、将来の元利支払額を現在価値 (割引現在価値) に割り引く (換算する) 率である。

計算式をみなくても、適用利率が小さく、償還期間が長いほど緩やかな条件となることは自明であるが、計算式では、括弧内の分数部分 (a と b、1 から減じる部分) が小さいほどグラント・エレメントが大きくなり、割引率 D の値が大きいくほど、あるいは適用利率 R が小さいほど、a と b は小さくなりグラント・エレメントが大きくなる⁽³⁴⁾。

割引率 10% は、グラント・エレメント導入時の 1970 年代の金利を反映しているといわれているが、現在のドナー国における低金利下では、市場金利で貸し付けてもグラント・エレメントは 25% を超えてしまう⁽³⁵⁾。「譲許性とは何か」という問題に行き着く。

そのため DAC は、割引率を 10% より低く設定し、しかも所得グループ別に差別化する改定を行う。具体的には IMF の現行の統一的な割引率である 5% を基に調整を行い、低所得国向けは 9%、低中所得国向けは 7%、高中所得国向けは 6% とする。(表 6)

⁽³⁴⁾ 浜名弘明「開発援助を巡る議論の変遷—ODA の再定義と新たな開発カテゴリーの設置へ向けて—」 p.5. <http://www.jsie.jp/Annual_Conferences/72th_Yokohoma_n_Univ/pdf/7_1%20fp.pdf>

⁽³⁵⁾ David Roodman, “Undue Credit: Donors Are Exploiting Outdated Rules to Inflate Their Aid,” February 13, 2014. theguardian.com <<http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2014/feb/13/undue-credit-donors-exploiting-outdated-rule-inflate-aid>>

表6 DACによる新たな借款の条件

	割引率	グラント・エレメントの下限
低所得国 (LICs)	9%	45%
低中所得国 (LMICs)	7%	15%
高中所得国 (UMICs)	6%	10%

(出典) DAC, "High Level Meeting Final Communiqué," December 16, 2014, p.2. <<http://www.oecd.org/dac/OECD%20DAC%20HLM%20Communique.PDF>> を基に筆者作成。

現状の一律 25% 以上というグラント・エレメントの条件も、所得グループ別に最低ラインを設ける。具体的には、低所得国向けが 45% 以上、低中所得国向けが 15% 以上、高中所得国向けが 10% 以上である。(表 6)

リスクの高い低所得国に対する、貸出条件が緩い(譲許性が高い)借款ほど、高い数値が算定されることになる。

新たな規則は、3 年の移行期間を経て、2019 年に公表される、2018 年次の ODA 報告から適用される予定である⁽³⁶⁾。OECD 開発協力局 (Development Cooperation Directorate) 事務局長のジョン・ロモイ (Jon Lomøy) 氏は、この改定について、借款のコストに係る透明性、アカウントビリティが向上する、贈与と借款を比較衡量して選択することが可能になると述べている⁽³⁷⁾。

ただしハイレベル会合では、1 加盟国⁽³⁸⁾が、低中所得国、高中所得国のグラント・エレメントの下限値に関して反対したという⁽³⁹⁾。

グラント・エレメントの新たな下限値の下では、ODA になり得る借款の利率の上限が、低中所得国と高中所得国で逆転するという、デビッド・ロッドマン (David Roodman) 氏による試算がある⁽⁴⁰⁾。その試算を示したものが図 15 である。利率 4% 償還期間 20 年の借款は、現行では、いずれの途上国にとっても ODA である。しかし新しいルールの下では、同じ借款を低中所得国 (LMICs) 向けに行うと ODA となり、より所得が高い高中所得国向けに行うと、ODA にならないことになる。

図 16 は、同じくロッドマン氏による、我が国の ODA の借款の、現行及び新ルール下の算定額を示したものである。日本は、直近年の現行の借款の算定額(純額)が、新ルール下では上方修正される。参考として、直近年の算定額が下方修正される国の 1 つであるドイツも掲載した⁽⁴¹⁾。

(ii) Total Official Support for Development の導入

以上の ODA の算定方法に加えて、途上国や多国間援助に係る国際機関に流れる公的な資金の流

⁽³⁶⁾ DAC, *op.cit.*(27), Annex 2.

⁽³⁷⁾ Jon Lomøy, "First Drafting Session of the Conference on Financing for Development," January 29, 2015, pp.1-2. <<http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/International%20Public%20Finance%20Statement.pdf>>

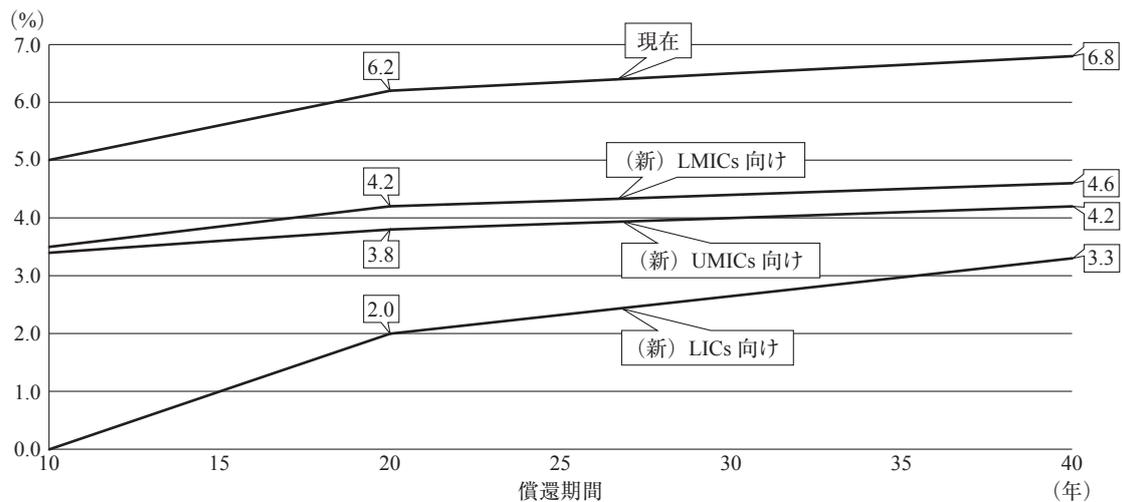
⁽³⁸⁾ 国名は公表されていないがドイツとされている。Simon Maxwell, "Did the DAC HLM do enough to tee up the Addis Ababa FFD?" January 7, 2015. Simon Maxwell Website <<http://www.simonmaxwell.eu/blog/did-the-dac-hlm-do-enough-to-tee-up-the-addis-ababa-ffd.html>>

⁽³⁹⁾ DAC, *op.cit.*(27), Section 11, Annex 2.

⁽⁴⁰⁾ David Roodman, "Political compromise is not mathematically beautiful," December 17, 2014. David Roodman Website <<http://davidroodman.com/blog/2014/12/17/political-compromise-is-not-mathematically-beautiful/>> ロッドマン氏は、長らく Center for Global Development に在籍した、フリーランスのコンサルタント。

⁽⁴¹⁾ David Roodman, "The ODA rule changes: Who's up and who's down?" March 22, 2015. David Roodman Website <<http://davidroodman.com/blog/2015/03/22/the-oda-rule-changes-whos-up-and-whos-down/>> 当該ウェブサイトでは、フランスも紹介されている。フランスも新ルール下で直近年の現行の借款の算定額が下がる。

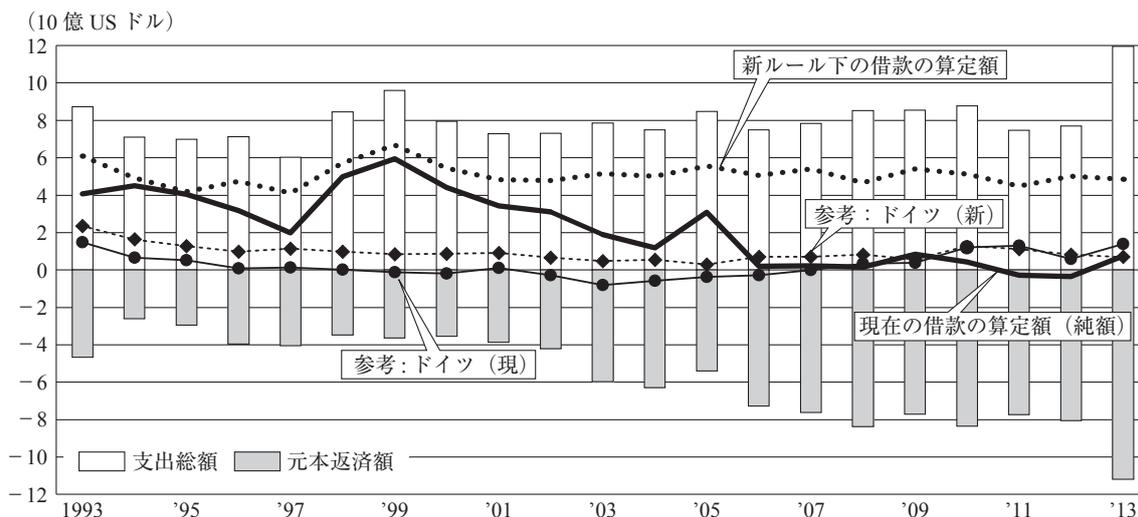
図 15 新ルール下での ODA の借款の適用利率の上限値 (David Roodman 氏による)



(注) 固定金利、据置期間 5 年、年 2 回支払いで算出。

(出典) David Roodman, "Political compromise is not mathematically beautiful," December 17, 2014. David Roodman Website <<http://davidroodman.com/blog/2014/12/17/political-compromise-is-not-mathematically-beautiful/>> を基に筆者作成。

図 16 我が国の ODA の借款の現行及び新ルール下での算定額 (David Roodman 氏による)



(出典) David Roodman, "The ODA rule changes: Who's up and who's down?" March 22, 2015. David Roodman Website <<http://davidroodman.com/blog/2015/03/22/the-oda-rule-changes-whos-up-and-whos-down/>> を基に筆者作成。作図に当たり、データはロッドマン氏から直接入手した。

れを把握するため、Total Official Support for Development (TOSD) という、より広い枠組みの統計を整備し、現行の ODA 統計を補完する。2015 年 7 月にアディスアババで開催される第 3 回国連開発資金国際会議に向けて、現在、TOSD の構成要素が検討されている。公的輸出信用、直接投資金融などの OOF、ODA の借款の貸出額の全て (現在は一旦 ODA に全て算入、将来は贈与相当分のみ ODA に算入)、PKO に係るコスト (現在も一部は ODA に算入)、国連分担金 (現在も一部は ODA に算入)、ドナー国における難民コスト (現在は初年度分を ODA に算入) などが TOSD の新たな細目となる見込みである⁽⁴²⁾。あわせて、ドナー国が、政府保証などのメニューでどれだけ民間資金を呼び込んでいるのか、レバレッジ効果を測定し、TOSD に加えることも予定されている。TOSD の最終的な構成要素は、ポスト 2015 開発アジェンダが合意されたのち、明らかになるということである⁽⁴³⁾。

(42) DAC, "Scoping The New Measure of Total Official Support for Development (TOSD)," DCD/DAC (2014) 35, Jun 20, 2014. <[http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DCD-DAC\(2014\)35-ENG.pdf](http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DCD-DAC(2014)35-ENG.pdf)>

Ⅲ 国際的環境の変化のなかの「開発協力大綱」

DACの動きを含む国際環境の変化のなかで、我が国の新しい援助政策はどのように位置付けられるのだろうか。ここでは平成27(2015)年2月10日に閣議決定された「開発協力大綱」(以下「大綱」ともいう。)と、その論点について概説する。

1 政府開発援助大綱から開発協力大綱へ

援助に係る初めての大綱である「政府開発援助大綱」が制定されたのは、平成4(1992)年のことである(平成4年6月30日閣議決定)。同大綱は、平成15(2003)年の改定(平成15年8月29日閣議決定。以下「旧大綱」という。)を経て今回、2回目の改定となる(表3参照)。

今回の「開発協力大綱」で打ち出された新機軸として、以下のことが挙げられる。

第1に、名称が「政府開発援助(O DA)大綱」から「開発協力大綱」に変わった。背景には、O DAの国際的定義にとらわれず、O DA卒業国に対しても必要な場合には支援を行うという意図がある(後述)。また、「開発援助」から「開発協力」になったのは、従来の援助する側、援助される側の関係から、途上国とパートナーシップに基づいて対等に協力をしていくという含意がある⁽⁴⁴⁾。

第2に、「質の高い成長」とそれを通じた貧困撲滅、すなわち成長を通じた貧困の削減を項目に挙げて強調している。「大綱」では「質の高い成長」を、「包摂的」で「持続可能性」、「強靱性」を兼ね備えたものと説明している。「包摂的」とは、成長の果実が社会全体に行き渡り、誰1人取り残されないという意味であり、「強靱性」とはショックへの耐性や回復力を有すことである⁽⁴⁵⁾。旧大綱では、「貧困削減」を「持続的成長」とともに重点課題の項目に挙げていた。

第3に、多様な資金・主体との連携強化が打ち出されている。連携の対象として、中小企業を含む企業や地方自治体、大学・研究機関等が挙げられている。「質の高い成長」の実現には、民間資金、地方自治体等が有する独自の知見など、様々な力が必要となる。O DAが触媒となって、多様な資金・主体を動員することが目指されている。

第4に、「国益」という言葉が、過去3回の大綱のなかで初めて明記された。「大綱」では、「国家安全保障戦略」(平成25年12月17日閣議決定)のなかの説明を援用して、「国益」を、「我が国の平和と安全の維持」、「繁栄の実現」、「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」と説明している⁽⁴⁶⁾。そして開発協力を通じて「国益の確保に貢献」としている。

また、開発協力を外交政策の最も重要な手段と位置付けており、戦略性を持って実施することが述べられている⁽⁴⁷⁾。

第5に、「中所得国の罠(middle income trap)」⁽⁴⁸⁾に陥った国や、1人当たり所得が一定の水準に達した国(卒業国)であっても脆弱性を抱える国への援助を打ち出している⁽⁴⁹⁾。

(43) DAC, *op.cit.*(27), section 14, Annex 3.

(44) 外務省「開発協力大綱案に関する公聴会(福岡)」(議事録)2014.11.22, p.2. <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000071284.pdf>>

(45) 「開発協力大綱」(平成27年2月10日閣議決定) p.5. <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072774.pdf>>

(46) 同上, p.3.

(47) 同上, pp.3, 7, 8, 11.

第6に、非軍事的協力を基本方針に掲げた上で、民生目的・非軍事目的の場合は、「軍又は軍籍を有する者が関係する場合」でも、「その実質的意義に着目し」、個別具体的に検討している。感染症対策や紛争後の復旧・復興、災害救助等、民生活動に軍が重要な役割を果たす場面が増えていることを踏まえたものである。協力するケースとして、災害救助の際の軍への物資提供、軍病院の改修、軍関係者の民主化研修などが想定される⁽⁵⁰⁾。

2 開発協力大綱の前段

上述の開発協力大綱の新機軸は、過去の大綱の記載と比べたものであり、その多くは、既に他の文書に記され、あるいは実践されている。

安倍晋三政権で出された「国家安全保障戦略」と「日本再興戦略」（平成25年6月14日閣議決定）は、「大綱」に通じる政権の考え方が盛り込まれた文書である⁽⁵¹⁾。両文書とも、ODAの積極的・戦略的活用がうたわれているほか、「日本再興戦略」は、「大綱」に記載されている細目を一部、先取りしている。

さらに遡ると、平成22年に民主党鳩山由紀夫政権の岡田克也外務大臣の下で出された外務省の「ODAのあり方に関する検討最終とりまとめ」（平成22年6月。以下「「ODAのあり方とりまとめ」という。）にも、一部、今回の大綱と同様の考え方がみられる。以下、主な項目について、説明する。

(1) 「国益」と「外交の重要な手段」、連携

ODAが、国益の確保にひきつらぬき、外交政策の重要な手段であるという考えは、今に始まったものではない。

1970年代の外交青書には「経済協力は…長期的総合的国益を維持強化していくための重要な政策」という表現が登場する⁽⁵²⁾。今世紀に入ってから、政権を問わず、ODAが国益に資するといったニュアンスの言葉がODA白書にみられる⁽⁵³⁾。上述の「ODAのあり方とりまとめ」では、開発協力の理念を「開かれた国益の増進」とし、これをそのままメインタイトルに採用している⁽⁵⁴⁾。

1980年代の外交青書には、外交上、政治・経済上の種々の考慮を行い、我が国の総合安全保障

(48) 1人当たりGDPが中程度の水準に達した後、発展パターンや戦略を転換できず、成長率が低下、あるいは長期にわたって低迷すること。内閣府『世界経済の潮流 2013年II』2013, p.118. <http://www5.cao.go.jp/j-j/sekai_chouryuu/sa13-02/pdf/s2-13-2-1-1.pdf>

(49) 「卒業国」という言葉は、「大綱」では用いられていないが、外務省の説明文書などで用いられている。例えば、外務省国際協力局「開発協力大綱の決定」2015.2. <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000067687.pdf>>

(50) 外務省「開発協力大綱案に関する公聴会（東京）」（議事録）2014.11.15, p.25. <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000071282.pdf>>; 同「開発協力大綱案についての意見募集の結果について」2015.2.10, p.15. <<http://search.e-gov.go.jp/servlet/Public?CLASSNAME=PCMMSTDETAIL&id=350000107&Mode=2>>; 「社説 ODA大綱改定」『毎日新聞』2015.1.18; 「「国益確保へ」ODA拡大 他国軍支援、監視に課題 開発協力大綱」『毎日新聞』2015.2.11.

(51) 外務省文書には、「国家安全保障戦略や日本再興戦略においてODAの積極的・戦略的活用が明記されているように、国際貢献と国益の両立の観点から、ODAに期待される役割の多様性・重要性が増している。」との記述がある。外務省国際協力局「政府開発援助（ODA）大綱の見直しについて」2014.3. <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000033385.pdf>>

(52) 外務省『外交青書』1975年版（19号）～1979年版（23号）（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1975_1/s50-2-3-1.htm#a1>）など。

(53) 例えば、外務省『政府開発援助（ODA）白書』2001年版、2006～2007年版、2010年版、2011～2013年版の各巻頭言。

(54) 外務省「開かれた国益の増進—世界の人々とともに生き、平和と繁栄をつくる—ODAのあり方に関する検討最終とりまとめ」2010.6. <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/arikata/pdfs/saisyu_honbun.pdf>

を確保する見地から経済協力を実施している旨が記されている⁽⁵⁵⁾。また、1984年版の「わが国の政府開発援助 国別実績」をみると、各国の概略部分に必ず、外交上の重要性が記されている⁽⁵⁶⁾。さらに、「国別援助方針」⁽⁵⁷⁾、その前身の「国別援助計画」⁽⁵⁸⁾においても、フィリピン、マレーシア、エジプトなどいくつかの国については、ODAの意義の1つとして、シーレーンなど、地政学的な重要性が掲げられている⁽⁵⁹⁾。

「国益」の1要素と説明されている、「繁栄の実現」に通じる、ODAを活用した企業の海外展開支援については、援助開始時点から、経済協力は輸出振興のためと明記されている⁽⁶⁰⁾。「ODAのあり方とりまとめ」では、民間企業等との連携を強化し「我が国の成長戦略の実現のためにODAを適切に活用していく」としている⁽⁶¹⁾。平成23年度以降の「国際協力重点方針」⁽⁶²⁾には、中小企業を含む企業の海外展開支援、インフラ輸出支援が、毎年掲げられており、ODA白書にも盛り込まれ、予算措置が講じられている⁽⁶³⁾。「日本再興戦略」においても、戦略の具体策として、ODAを活用した医療技術やインフラの輸出、中小企業の途上国政府への展開などが掲げられている⁽⁶⁴⁾。

このように、「大綱」で打ち出した、「開発協力を通じた国益の確保」、「外交政策の重要な手段としての開発協力」は、既に公式文書や予算⁽⁶⁵⁾で出されていた路線の踏襲といえる。

また、「大綱」で強調されている様々な主体との連携も、既に実践されている。企業との連携は、上述のとおりであるが、地方自治体の国際展開の支援も、安倍政権の岸田文雄外務大臣の下で実践されており、予算措置も講じられている⁽⁶⁶⁾。

(2) 卒業国等に対する支援

中所得国の罫に陥った国や卒業国への支援についても、既に文書のかたちで記されており、実践されている。

55) 外務省『外交青書』1980年版(24号)～1985年版(29号)(<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1980/s55-2030100.htm>>など。)

56) 外務省経済協力局編『わが国の政府開発援助 国別実績 1984』国際協力推進協会, 1985。

57) 106か国について策定。

58) 平成12年から平成21年まで、29か国について策定。

59) 例えば、「極めて重要なシーレーンに当たるマラッカ海峡の沿岸国であり、地政学的にも重要な位置を占めている。」「対マレーシア援助の意義」『マレーシア国別援助計画』2002.2. 外務省ウェブサイト<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/enjyo/malaysia_h.html#3-1>

60) 通商産業省編『経済協力の現状と問題点』1960, p.4。

61) 外務省 前掲注54, p.17。

62) 年度ごとの重点事項を明確にするもの。平成27年度は「開発協力重点方針」。前掲注11参照。

63) 平成24～26年度予算に、「我が国にとって経済、資源、外交上重要とされる開発途上国・地域に対し、…パッケージ型インフラ分野やグリーン成長分野で、中小企業を含む我が国企業の海外事業展開を支援」、「日本の技術、インフラ輸出の推進等による日本企業の海外展開支援」、「日本の医療技術・サービス、中小企業、地方自治体の国際展開支援、インフラ・システム輸出」といった名目で計上されている。山名主計官「平成24年度内閣、復興、外務・経済協力関係予算のポイント」2011.12, p.7.<http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2012/seifuan24/yosan008.pdf>; 富山主計官「平成25年度内閣、復興、外務・経済協力関係予算のポイント」2013.1, pp.6, 18.<http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2013/seifuan25/06-1.pdf>; 有泉 前掲注18, pp.7, 25-26。

64) 「日本再興戦略—JAPAN is BACK—」(平成25年6月14日閣議決定) pp.19, 66-67, 90, 92.<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf>

65) 例えば、平成26年度は「外交力強化のために戦略的にODAを活用する」(有泉 前掲注18, p.7)、平成27年度は「ODAを戦略的・積極的に活用」(白石 前掲注18, pp.7, 8)などの文言がある。

66) 外務省『政府開発援助(OA)白書 2012年版』2013, p.19.<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/12_hakusho_pdf/pdfs/12_all.pdf>; 同 前掲注21, pp.6-8, 38, 154, 157; 有泉 同上, pp.7, 25; 白石 同上, p.8。

前述の「日本再興戦略」では、資源権益の更新・新規獲得のため、資源国に対し、技術協力を行うとしているが、手法として、ODA 卒業国等を対象としたコスト・シェア技術協力（卒業国の相手国政府が一部負担する技術協力）も想定している⁽⁶⁷⁾。

コスト・シェア技術協力は、これまでも行なわれていたが、平成 25（2013）年 5 月、サウジアラビアを訪問した安倍首相がその拡大を打ち出している⁽⁶⁸⁾。安倍首相は、平成 25（2013）年 8 月のバーレーン訪問、平成 26（2014）年 1 月のオマーン訪問時にも、コスト・シェア技術協力の実施を相手国に提案している⁽⁶⁹⁾。

また安倍首相は、平成 26（2014）年 7、8 月の中南米訪問時には、カリブの小島嶼国及び沿岸低地国から成るカリブ海 8 か国を対象とした環境・気候変動対策無償資金協力に関する交換公文の署名を行っている⁽⁷⁰⁾。8 か国中 7 か国は高中所得国（UMICs）である⁽⁷¹⁾。また、ODA 卒業国であるバハマ、バルバドス、トリニダード・トバゴを含むカリブ共同体（CARICOM（カリコム））諸国⁽⁷²⁾との首脳会合において、対カリコム政策の 3 本柱の 1 つとして、「小島嶼国特有の脆弱性」に鑑み、1 人当たりの所得水準とは異なる観点からの支援が必要であるとし、無償資金協力などの支援の増額を表明している⁽⁷³⁾。

平成 27 年度予算には、「戦略的なパートナーシップの構築」として、カリブ小島嶼国など ODA 卒業国、「日本企業にとって重要な投資先である新興国等の中進国を超える途上国」などへの支援が計上されている⁽⁷⁴⁾。

これらの例に限らず、卒業国の支援は、既に実績がある。表 7 は、ODA 白書各年版に掲載されている「日本がこれまでに政府開発援助を供与したことのある国・地域一覧」の表から、DAC の定義ではレシピエントに入らない卒業国・地域に対する援助を抽出したものである。国際的には ODA と認定されず DAC の ODA の統計にも反映されないが、ODA と同様の性質を持つ援助とい

(67) 「日本再興戦略—JAPAN is BACK—」前掲注(64), p.91.

(68) 安倍晋三「共生・共栄・協働がつくる新時代の日本・中東関係」（於・キング・アブドルアジーズ大学）2013.5.1, pp.5-6. 外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000004095.pdf>>; 外務省 前掲注(8), p.123; JICA 「「コストシェア技術協力」で ODA 卒業国と新たな関係構築（アラブ首長国連邦）」2014.6.18. <http://www.jica.go.jp/topics/news/2014/20140618_01.html>

(69) 「安倍総理大臣の中東、ジブチ訪問（概要と評価）」2013.8.29. 外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/page4_000160.html>; 「安倍総理大臣のオマーン訪問（概要と成果）」2014.1.10. 外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/me_a/me2/om/page24_000186.html>

(70) 「カリブ 8 か国に対する環境・気候変動対策無償資金協力」2014.7.29. 外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_001123.html>

(71) ガイアナ、グレナダ、ジャマイカ、スリナム、セントビンセント・グレナディーン、セントルシア、ドミニカ国、バリーズ。低中所得国（LMIC）のガイアナ以外は全て高中所得国（UMICs）。

(72) ほかの加盟国は、アンティグア・バーブーダ（2017 年卒業予定）、バリーズ（UMIC）、ドミニカ国（UMIC）、グレナダ（UMIC）、ガイアナ（LMIC）、ハイチ（LDC）、ジャマイカ（UMIC）、セントルシア（UMIC）、セントビンセント・グレナディーン（UMIC）、スリナム（UMIC）、セントクリストファー・ネイビス。地域として英領モンセラット。セントクリストファー・ネイビスは DAC の最新のリストには掲載されていない。世界銀行の分類も High Income になっているが、卒業したという記載がない。外務省の資料には「近い将来 ODA 卒業国となる」との記載がある。DAC, *op.cit.*(24); “Data St. Kitts and Nevis.” The World Bank Website <<http://data.worldbank.org/country/st-kitts-and-nevis>>; 外務省「対セントクリストファー・ネイビス国別援助方針」2014.4. <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072541.pdf>>

(73) 「日・カリコム首脳会合（概要）」2014.7.30. 外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/la_c/crb/page4_000605.html>; 「プレスリリース日・カリブ共同体諸国（カリコム）首脳会合～日本の対カリコム政策～」外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000047227.pdf>>

(74) 外務省「平成 27 年度予算 外務省所管予算」2015.4, p.7. <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000064869.pdf>>

表7 卒業国（地域）に対する政府開発援助

	東アジア	中東・北アフリカ	中南米	大洋州	欧州
2008	シンガポール、韓国、ブルネイ、香港、マカオ	アラブ首長国連邦、イスラエル、カタール、クウェート、サウジアラビア			エストニア、キプロス、スロバキア、スロベニア、チェコ、ハンガリー、ブルガリア、ポーランド、マルタ、ラトビア、ルーマニア
2009	シンガポール、韓国、ブルネイ	アラブ首長国連邦、イスラエル、カタール、クウェート、サウジアラビア、バーレーン	バハマ	ニューカレドニア	エストニア、キプロス、スロバキア、スロベニア、チェコ、ハンガリー、ブルガリア、ポーランド、マルタ、リトアニア、ルーマニア
2010	シンガポール、ブルネイ	アラブ首長国連邦、イスラエル、カタール、クウェート、サウジアラビア、バーレーン			エストニア、キプロス、スロバキア、スロベニア、チェコ、ハンガリー、ブルガリア、ポーランド、マルタ、ラトビア、リトアニア、ルーマニア
2011	シンガポール、ブルネイ、香港	アラブ首長国連邦、イスラエル、カタール、クウェート、サウジアラビア、バーレーン、オマーン	バルバドス、トリニダード・トバゴ	ニューカレドニア	エストニア、キプロス、スロバキア、スロベニア、チェコ、ハンガリー、ブルガリア、ポーランド、マルタ、ラトビア、リトアニア、ルーマニア、クロアチア
2012	シンガポール、ブルネイ、香港	アラブ首長国連邦、イスラエル、カタール、クウェート、サウジアラビア、オマーン	バルバドス、トリニダード・トバゴ	ニューカレドニア、フランス領ポリネシア	エストニア、キプロス、スロベニア、ハンガリー、ブルガリア、マルタ、ラトビア、リトアニア、ルーマニア、クロアチア
2013	シンガポール、ブルネイ、香港	アラブ首長国連邦、オマーン、カタール、クウェート、サウジアラビア、バーレーン	バルバドス、トリニダード・トバゴ	ニューカレドニア、フランス領ポリネシア	クロアチア、ハンガリー、ブルガリア、ルーマニア

(出典) 外務省『ODA 政府開発援助白書』2009～2014年版を基に筆者作成。

うことで、我が国では、ODA の概念に含めている。エネルギーや安全保障上重要な中東の卒業国への供与も特徴的である。

(3) 軍が関係する場合の開発協力

軍が関係する場合の援助についても実績がある。セネガルの国防省が管轄する総合病院の産科棟の改修が一例である⁽⁷⁵⁾。また新潟の国際大学では、軍政下から民主化したミャンマーの、軍出身の官僚を留学生として受け入れている⁽⁷⁶⁾。後者は、報道を通じて明らかになったもので、ODA の透明性に対する疑問も呈された⁽⁷⁷⁾。

以上のように、開発協力大綱は、既に他の政策文書に表されていたこと、これまで実践されてきたことなど、既定路線であったことをまとめた部分が多い。しかし大綱は、援助の理念・哲学を盛り込んだ基本政策文書である。国外への発信力も格段に強い。この位置付けの文書で明文化したということは、既定路線の踏襲という以上に重い意味があるといえる。

3 開発協力大綱に対する指摘事項

開発協力大綱策定にあたっては、政府開発援助（ODA）大綱見直しに関する有識者懇談会による

(75) 外務省「開発協力大綱案に関する公聴会（仙台）」（議事録）2014.11.23, pp.8-9. <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000071285.pdf>>

(76) 同上, p.9.

(77) 「軍出身者、ODA で日本留学 ミャンマー10人、来日前は他省庁に在籍」『朝日新聞』2014.8.29.

報告書⁽⁷⁸⁾が出された平成 26 (2014) 年 6 月以降、意見交換会や意見募集、公聴会の機会が設けられてきた。これらの機会を含めて、「大綱」には様々な意見が寄せられてきた⁽⁷⁹⁾。性格上、「大綱」の各論に係る批判的な意見が多いが、今後の援助政策に際しての論点あるいは留意点となり得るものである。以下、主な指摘事項を紹介する。

(1) 「国益」の明示に関して

「国益」の明示に関して、公聴会では、国益に貢献することが、結果ではなくそれ自体が目的のようにとられる、「国益」という言葉にはネガティブなイメージがあり、言葉が一人歩きしてしまう、この言葉を書くと文書の品位が下がる、理想をうたうところの「大綱」には出してほしくないという声も挙がった⁽⁸⁰⁾。

我が国に限らず、開発援助を行うに当たっては、①国益、②途上国の開発・貧困削減などへの貢献、の両者が念頭に置かれており、実際に開発援助を通じて国内産業振興などが追求されていることは事実である⁽⁸¹⁾。ただし、それを法律や基本文書に明確に打ち出すか否かは別問題である。主要国のなかで「国益」(national interest)を明記しているのは米国である⁽⁸²⁾。

公聴会では、外務省内でも「国益」を「大綱」に明示することについて議論があった、そのうえで、財政が厳しいなか、ODA、開発協力が、国際社会のためだけではなく、日本のためにもなっているということを説明する必要があるという判断の下、明記に至ったという説明がなされている⁽⁸³⁾。前述「ODAのあり方とりまとめ」においても、我が国国内の環境は、厳しい経済・財政事情や、国民の共感の低下で、ODAの推進にとって好ましいものではないとして、国際協力の理念を「開かれた国益の増進」として明確化したとしている⁽⁸⁴⁾。

実は「国益」の問題は、平成 15 (2003) 年の旧大綱策定の際にも生じていた。旧大綱には、「国益」の言葉は結果的に入れられなかったが、冒頭、「我が国 ODA の目的は、国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じて我が国の安全と繁栄の確保に資することである」という目的が掲げられているほか、「国民の利益」という表現も用いられている⁽⁸⁵⁾。当時、ODA の決定過程の不透明さや、中国への円借款の妥当性が問題となっていた。また我が国の ODA に「戦略が見えない」という批判も聞かれた⁽⁸⁶⁾。これらを踏まえての旧大綱の表現であったが、公表後には国益重視という声も挙がった⁽⁸⁷⁾。2003 年 12 月に出された DAC の「開発協力相互レビュー」⁽⁸⁸⁾は、旧大綱の冒頭の目的的部分を取り上げ、「ODA の第一の目的が援助受入国の開発であることを強調すべきであり、よ

(78) 「ODA 大綱見直しに関する有識者懇談会報告書」2014.6. 外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000071302.pdf>>

(79) 2014 年 10 月に「開発協力大綱案」が示されている。

(80) 外務省 前掲注(75), pp.10, 26; 同「開発協力大綱案に関する公聴会(京都)」(議事録) 2014.11.16, pp.5-6, 12. <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000071283.pdf>>

(81) 「3. 他ドナー国における ODA 政策及び ODA 政策評価の現状分析」三菱総合研究所『平成 18 年度経済協力評価事業(経済協力の推進に係る政策評価)』2007.3, p.180. <<http://www.meti.go.jp/report/downloadfiles/g70524a04j.pdf>>

(82) 米国は、1961 年対外援助法 (Foreign Assistance Act of 1961 (P.L.87-195, 22 U.S.C. ch.32)) で、国益を強調している。

(83) 外務省 前掲注(75), pp.27-28.

(84) 外務省 前掲注(54), pp.4-5, 7. ただし、この文書では、「国益」について、「我が国の平和と豊かさは、世界の平和と繁栄の中でこそ実現可能である」「途上国への援助は…我が国を含む世界の共同利益追求のための「手段」である」という以上の説明はない。

(85) 「政府開発援助大綱」(平成 15 年 8 月 29 日閣議決定) <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/pdfs/taiko.pdf>>

り狭い国益が、この目的に優先しないことを確保すべき」と指摘している⁽⁸⁹⁾。

関連して、今回の「大綱」では、外交的視点が重視されていることに関しても意見が出されている。「国家安全保障戦略」中に、「政府開発援助（ODA）…に指針を与える」という文言があるのに加え、「大綱」の前に添えられている「開発協力大綱について」では、「国家安全保障戦略も踏まえ」、「大綱」を定めたことが書かれている。「大綱」の位置付けが「国家安全保障戦略」の下位になるのではという懸念も出されている⁽⁹⁰⁾。外交や安全保障上、重要でない地域や貧困国への ODA が削減されないか、逆に、国家安全保障に資するのであれば、途上国が望まなくても外交的必要性から開発協力を実施することにもなりかねないという懸念も出された⁽⁹¹⁾。

(2) 軍が関係する場合の開発協力に関して

一番多く出された懸念が、「軍又は軍籍を有する者が関係する場合」の協力に関するものである。民生目的であっても結果的に軍事能力の向上につながりかねない、災害対策など民生目的で提供した物資が軍用に回されたりする懸念もあることなどが指摘されている⁽⁹²⁾。民生目的・非軍事目的にとどまっているか継続的な検証が必要であるが、機密性の高い軍に対しては困難という指摘もある⁽⁹³⁾。

政府・外務省は、「大綱」に軍事的用途及び国際紛争助長への使用は回避するということは明確に書いてあり、この原則を変えるものではないと説明している⁽⁹⁴⁾。

しかし軍事転用されなくても、被援助国がその分浮いた予算をほかに回すことができれば、軍事力の強化につながるという指摘もある⁽⁹⁵⁾。

これは、援助のファンジビリティ（代替可能性）という問題でもある⁽⁹⁶⁾。援助資金の流用が典型的であるが、流用しないまでも、被援助国が特定のセクターへの援助資金の供与を見越して、予算策定の段階において当該セクターへの予算配分を差し控え⁽⁹⁷⁾、他セクター、例えば、軍事のコア

86) 外務省「[ODA 総合戦略会議] 第1回会合・議事録」2002.6.27. <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/kondankai/senryaku/1_gijiroku.html>;「ODA 大綱、国益重視で見直し 対象国の軍事費抑制強化」『読売新聞』2003.3.14;「ODA 大綱原案 国益強調、批判を回避 「人道」とのバランス課題」『読売新聞』2003.6.25.

87) 例えば「ODA 大綱、国益重視で見直し 対象国の軍事費抑制強化」同上;「ODA 大綱原案 国益強調、批判を回避 「人道」とのバランス課題」同上;「ODA 大綱の見直し閣議決定へ 「国益重視」は変わらず 外務省」『毎日新聞』（大阪版）2003.8.26;「[国益重視]に批判の声続々 ODA 見直し公聴会 福岡【西部】」『朝日新聞』2003.8.3;「なるほど！経済 新 ODA、企業に商機 人道支援から国益重視へ」『読売新聞』2003.8.28;「社説 新 ODA 大綱決定 志ある援助の姿明確に示せ」『毎日新聞』2003.9.15;大橋正明「オピニオン 変貌する途上国援助 日本は先祖返りせず理想追え」『朝日新聞』2015.1.14.

88) DAC 中の2か国と DAC 事務局による、各加盟国への調査報告書。各国、4、5年ごとに行われる。2003年の日本政府に対する「開発協力相互レビュー」は、EU と米国が調査を行っている。

89) DAC, *Peer Review Japan*, 2004, p.10. <<http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/32285814.pdf>> (邦訳：開発援助委員会 (DAC)「DAC 援助審査 日本」p.14. 外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000071576.pdf>>)

90) 「国家安全保障戦略について」（平成25年12月17日国家安全保障会議決定・閣議決定）p.1. <http://www.cn.emb-japan.go.jp/fpolicy_j/nss_j.pdf>; 外務省「開発協力大綱案についての意見募集の結果について」前掲注(50), p.2.

91) 外務省 同上, p.12; 同 前掲注(44), p.21.

92) 「国際環境の変化が促す ODA の改革」『日本経済新聞』2015.2.11.

93) 外務省「開発協力大綱案に関する公聴会（東京）」前掲注(50), p.10.

94) 外務省 前掲注(44), p.14; 同 前掲注(75), p.9.

95) 「社説 ODA 大綱改定」『毎日新聞』前掲注(50);「ODA 新方針 自民了承 他国軍の援助可能に「非軍事」骨抜き懸念」『東京新聞』2015.1.31.

96) ファンジビリティについては、植田大祐「開発援助の経済効果をめぐる諸論点」『レファレンス』696号, 2009.1, pp.99-115. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999624_po_069605.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>を参照。

な部分にその分を振り向けるということも、想定され得るファンジビリティである。「軍が関係する場合の開発協力」という問題を越えた、援助に係る構造的な問題といえる。また、並行して求められる、被供与国政府のガバナンス、開発途上国の発展の基礎となる人づくり、法・制度構築への支援の強化も、普遍的な課題である。

(3) 「質の高い成長」とそれを通じた貧困撲滅

「質の高い成長」とそれを通じた貧困撲滅」についても、疑問を呈す声があった。

貧困層への直接取組こそが ODA 本来の役割であり、成長重視だけでは貧困層が取り残される、経済成長があればその果実が貧困層まで行きわたるトリクルダウン理論は現実にはあてはまらないといったものである⁽⁹⁸⁾。

貧困削減への取組として、貧困問題への直接的な対応を重視する考え方と、それだけではなく経済成長も重視すべきという考え方がある⁽⁹⁹⁾。2000 年代前半は、両者が対立している構図もみられたものの⁽¹⁰⁰⁾、近年は、両者の考え方は対立するものでなく、補完すべきものという認識の下で、議論が進んでいるという⁽¹⁰¹⁾。DAC などが標榜している、貧困削減に有効な経済成長 (Pro-Poor Growth) という概念⁽¹⁰²⁾は、両者の補完関係を表している。

開発協力大綱には貧困削減への直接的取組も、経済成長とあわせて書かれているものの、上記意見が出されたということは、「貧困削減」「持続的成長」双方を重点課題の見出しに掲げている旧大綱と比較して、開発協力大綱は、成長志向に重点が置かれているととらえられたことを示している。また、貧困削減への直接的取組に、関心が寄せられていることも示している。外務省は、「質の高い成長」の要素である、誰 1 人取り残されない「包摂性」を強調し、貧困削減が最も基本的な開発課題である一方で、経済成長がなければ、持続可能なかたちで貧困層の生活水準の向上が達成できないという説明をしている⁽¹⁰³⁾。

(4) 卒業国への援助

限られた援助資金を卒業国に使うべきではなく、貧困国における教育や保健等の貧困削減のために用いるべきという意見もあった⁽¹⁰⁴⁾。

(97) 田町典子「対外政策としての開発援助」『開発金融研究所報』20号, 2004.8, p.56. <http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jbic/report/review/pdf/20_04.pdf>

(98) 外務省「開発協力大綱案に関する公聴会（京都）」前掲注(80), p.19; 同「開発協力大綱案に関する公聴会（東京）」前掲注(50), pp.22-23.

(99) 外務省『我が国の政府開発援助 2000年版』2001.3, p.16; 渡辺・三浦 前掲注(12), p.68; “Pro-poor growth and development,” *ODI Briefing Paper*, 33, January 2008, p.1. <<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/825.pdf>>

(100) 金森俊樹「経済成長は貧困削減に役立つか? (1)」『大和総研リサーチレポート』2014.2.3, p.3. <http://www.dir.co.jp/research/report/overseas/emg/20140203_008172.pdf>; 山形辰史・栗原充代「アジアの Pro-Poor Growth とアフリカ開発への含意—貧困層への雇用創出—」『開発金融研究所報』17号, 2003.9, p.67. <http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jbic/report/review/pdf/17_04.pdf>

(101) Ebba Dohman and Mikael Soderback, “Economic growth versus poverty reduction: A “hollow debate”?” *OECD Observer*, No.260, March 2007. <http://www.oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/2173/Economic_growth_versus_poverty_reduction:_A_93hollow_debate_94_.html>; 金森 同上, p.3.

(102) OECD, *Promoting Pro-Poor Growth: Policy Guidance for Donors*, March 2007. <<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4307081e.pdf?expires=1431586280&id=id&accname=guest&checksum=E1C44A63FB73B73865B1F07430A908E7>>>

(103) 外務省「開発協力大綱案に関する公聴会（京都）」前掲注(80), p.3.

小島嶼国は、ハリケーンや洪水等の自然災害発生率が極めて高く、地球温暖化による海面上昇がもたらす沿岸浸食、国土の減少、塩害による水不足などにも見舞われやすい、国内市場が小さく、国際市場から地理的に遠い、輸送コストがかかるなどの、特有の脆弱性を抱えている⁽¹⁰⁵⁾。政府・外務省は、このような小島嶼国を例に挙げ、各国の開発ニーズに応じて必要と考える協力を行っていく旨、述べている⁽¹⁰⁶⁾。

卒業国に関連して、我が国の ODA と国際的な ODA の概念の不整合という問題が生じている。DAC では、被供与国リスト⁽¹⁰⁷⁾に掲載されている国に向けた支援だけを ODA としている。我が国の卒業国への支援は、国内的には ODA であるが、国際的には ODA とみなされない。卒業国への支援理由は、一例として「小島嶼国特有の脆弱性」などと示されているが、国際的な定義とのかい離まで踏み込んだ説明は全般的に乏しい。

「大綱」には卒業国という言葉は使われていない。また白書をも、本文ではあまり使われておらず、まして国際的な定義との関係についての説明もない。しかし卒業国（一定の経済成長を遂げた国々）への支援は、「大綱」に盛り込んだ明確な援助方針である。それだけに、我が国の ODA の定義の独自性についても、「大綱」とは別の場にせよ、もう少し説明してもよいと思われる。

おわりに

タイトル（開発協力大綱）に象徴される途上国との対等なパートナーシップ、包摂的・持続可能性・強靱性というキーワード、多様な資金・主体との連携強化、ODA の触媒としての役割など、開発協力大綱に盛り込まれたこれらのコンセプトは全て、国際的な潮流を反映したものである。

一方で、「大綱」には、開発協力を通じた「国益」の明示と卒業国への支援という我が国独自の姿勢も明確に示されている。

我が国が援助に係る独自の姿勢を示したのは、これに始まったことではない。

エマ・モーズリー（Emma Mawdsley）ケンブリッジ大学上級講師はその著書で、日本は、常に DAC のなかで異端児であったと述べている。大規模インフラプロジェクトを優先させ、借款に大きなシェアを割く政策は、欧米諸国の開発援助政策とは一線を画していた、DAC は日本に対して、DAC の規範や実践に合致させるよう様々な圧力をかけてきたとも論じている⁽¹⁰⁸⁾。

しかし、ポスト 2015 を見据えると、欧米型の伝統的な贈与中心の ODA ではもはや立ち行かなくなっている。2012 年当時、DAC の加盟 23 か国中 15 か国のグラント・エレメントは 100%、すなわち大半の国が贈与中心という状況であった⁽¹⁰⁹⁾。しかし DAC は、借款の意義を認め、借款を贈与相当分に数値化する方向性を打ち出した。また開発援助コミュニティーをリードする英

(104) 外務省「開発協力大綱案に関する公聴会（東京）」前掲注(50), p.6.

(105) 外務省 前掲注(8), p.132; 同「小島嶼開発途上国（SIDS）」2014.9.4. <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/sids/sids.html>>; 同 前掲注(75), pp.6-7.

(106) 外務省「開発協力大綱案に関する公聴会（京都）」前掲注(80), p.2.

(107) 現在のリストは、DAC, *op.cit.*(24) DAC は後発開発途上国向けシェアを増やすことを加盟国に要請している。DAC, *op.cit.*(27), section 8, Annex 1.

(108) Emma Mawdsley, *From Recipients to Donors: The Emerging Powers and the Changing Development Landscape*, London; New York: Zed Books, 2012, p.38. (邦訳: エマ・モーズリー (佐藤真理子・加藤佳代訳) 『国際開発援助の変貌と新興国の台頭』明石書店, 2014.)

(109) OECD, *Development Co-operation Report 2014*, pp.268-380. <http://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report-2014_dcr-2014-en;jsessionid=6nf0sc2899qu8.x-oecd-live-02>

国においても、下院国際協力委員会が、低中所得国に対する贈与を、2、3年以内に借款に転換するという提言を出している⁽¹¹⁰⁾。

こうした国際的な動きは、戦後復興の経験に裏打ちされた自助努力という哲学の下、借款を行ってきた我が国の援助手法と符合するかたちになった。ODAの借款の算定方法が変わると、我が国のODAの実績値は上がるという試算を図16で紹介したが⁽¹¹¹⁾、我が国の援助哲学は、実もとったことになる。

「大綱」の下での新たな独自路線は始まったばかりでもあり、受け取られ方は未知数である。しかし我が国はDACから、援助の合理的な配分基準がないということ既に指摘されている⁽¹¹²⁾。また、はかばかしくない実績値、特に国際的基準を大幅に下回るGNI比は(I4(1)(ii)、II2(1))、0.7%達成のためのロードマップを策定すべきとの指摘を受けるまでになっている⁽¹¹³⁾。そのなかでの新たな援助政策ということ踏まえる必要があるだろう。

カリブ共同体(カリコム)諸国への支援に関しては、国連安全保障理事会改革でより多くの賛同国を得るための方策との報道もなされている⁽¹¹⁴⁾。「大綱」では、「国益」を、「我が国の平和と安全の維持」「繁栄の実現」「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」という広義で説明している。しかし、その広義のなかの一側面に照準を合わせてとらえられると、言葉が一人歩きしかねないことになる。

新たなスタートをきった開発協力大綱の下の我が国独自の援助政策、開発協力政策について、現下のODAの実績と今後の展望も含め、丁寧に国内外で説明を続けていく必要があるだろう。

また、開発援助政策は、政府・外務省だけの問題ではない。「国益」は、ODAを確保するための国民向けの理由付けという説明も外務省は行っている。「国益」の明示は、海外での出来事や国際貢献そのものへの関心を失い、ODAの支持を低下させた国民⁽¹¹⁵⁾に対する政策当局の1つの回答ないしは問いかけでもある。それに対して、私たちはどのように答えるのか。我が国の援助政策の在り方は、国民1人1人に関わる問題といえるだろう。

参考文献

- 荒木光弥「『開発協力大綱』の新時代」『国際開発ジャーナル』693号, 2014.8, pp.8-9.
 大野泉「新しい時代の日本の開発協力―「連携型協力」のすすめ―」『SRIDジャーナル』6号, 2014.1. <<http://www.sridonline.org/j/doc/j201414s03a03.pdf>>
 黒崎卓・大塚啓二郎編著『これからの日本の国際協力』日本評論社, 2015.

(さかた かずこう)

⁽¹¹⁰⁾ House of Commons International Development Committee, *The Future of UK Development Cooperation: Phase 1: Development Finance*, 8th Report of Session 2013-14, HC334, February 12, 2014, pp.3, 23. <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmintdev/334/334.pdf>>; “Loans should become larger part of UK’s aid programme,” 13 February 2014. UK Parliament Website <<http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/international-development-committee/news/development-finance-report-substantive/>>

⁽¹¹¹⁾ Roodman, *op.cit.*(41)

⁽¹¹²⁾ OECD, *op.cit.*(7), p.15.

⁽¹¹³⁾ *ibid.*, p.16; 外務省「2013-14年OECD・DACによる我が国の開発協力相互レビュー提言仮訳」2014.7.17. <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000071571.pdf>>

⁽¹¹⁴⁾ 「ODA「卒業国」も支援 日カリブ首脳会合 中国に対抗狙う」『読売新聞』2014.7.29; 「「国益確保へ」ODA拡大 他国軍支援、監視に課題 開発協力大綱」『毎日新聞』前掲注50; 「社説 新ODA大綱案 平和目的の軍支援は進めたい」『読売新聞』2015.10.30; 「社説 戦略的ODAで国益追求せよ」『読売新聞』2014.2.11.

⁽¹¹⁵⁾ 外務省 前掲注54, p.4.