

平成 21 年度

政府開発援助(ODA)予算について

主計局主計官 井上 裕之

はじめに

戦後、わが国は、世界銀行の融資を受けて東海道新幹線や黒四ダムを建設するなど、国際社会の支援を受けつつ、目覚ましい経済復興を果たしてきた。世界銀行からの借入は累計で 8.6 億ドルに達し、一時は、世界銀行の融資先国の中で、インドに次ぐ第二位の地位を占めるほどであった。

そのわが国が援助供与国（ドナー）に転ずる端緒となったのは、1954 年（昭和 29 年）10 月 6 日のコロンボ計画への加盟である。コロンボ計画は、アジア・太平洋地域における経済社会開発を促進するための地域的国際機関として技術協力の枠組みを定めており、わが国は、その枠組みの中でアジア諸国から研修員を受け入れたのである。なお、コロンボ計画への加盟日である 10 月 6 日は、1987 年（昭和 62 年）9 月の閣議了解により「国際協力の日」とされ、国際協力への国民の理解と参加を求める日となっている。

こうして、1954 年（昭和 29 年）に 1,300 万円の技術協力で始まったわが国の ODA は、2009 年（平成 21 年）には、技術協力だけでなく、円借款、無償資金協力、国際機関に対する

拠出と、様々な援助形態を有機的に組み合わせ、総額 1 兆 8,021 億円の事業量（予算ベースの見込み値）を有するに至った。

わが国は、戦後、国際社会による支援も受けつつ、飛躍的な経済成長を遂げる中で、援助を受ける立場から「卒業」し、援助を供与する側に回ったというユニークな経験を有しており、それがわが国の援助政策にも反映されている。すなわち、ODA 大綱（2003 年（平成 15 年）8 月閣議決定）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」が ODA の目的であるとした上で、「開発途上国の自助努力」に対する支援を第 1 番目の基本方針として掲げている。勿論、開発途上国のニーズは様々であり、各国経済の発展段階や、政府の能力を始めとする制度・政策環境に応じて、適切な支援を行う必要がある。こうした観点を踏まえ、ODA 大綱は、①自助努力支援に加え、②人間の安全保障の視点、③公平性の確保、④わが国の経験と知見の活用、⑤国際社会における協調と連携、の 5 つの基本方針の下、ODA を一層戦略的に実施するとしている。

ODA に求められる役割

マーシャル・プランを通じた西欧諸国の急速な復興や、世界銀行からの融資を梃子に電力・運輸分野などにおける大規模インフラの整備を図り、急速な経済成長を遂げたわが国の例から、当初、ODA に求められる中心的な役割は、大規模インフラの整備を図るための資金を供給することにあるとされてきた。

しかし、西欧諸国や日本などを除けば、大規模なプロジェクトが経済全体のパイを拡大させ、巡り巡って、貧困層の生活水準の底上げにつながる「トリクル・ダウン効果」が十分に現れなかったのではないかととの反省から、1970年代には、教育や医療など、貧困層が直接裨益する形の支援を強化すべきではないか、との基礎的生活分野（BHN：ベーシック・ヒューマン・ニーズ）型のアプローチが唱えられるようになった。

その後、1980年代には、一次産品価格の低迷と石油価格の高騰を受け、開発途上国の多くで国際収支が悪化すると、生活必需品に対する補助金の廃止や非効率な国営企業の民営化などいわゆる構造調整アプローチが展開され、国際収支の危機は克服されたものの、経済成長が回復しなかったことに加え、貧困層が大きな打撃を受け、貧困を悪化させたのではないかととの批判が強まった。このため、1990年代以降、医療や教育など、社会セクターにおける取り組みの強化・予算の重点配分等を条件に、国際的な枠組みの下で、債務救済を行う動き（重債務貧困国イニシアチブ（HIPC）等）が活発化した。一方、経済システムや政府がきちんと機能しない環境にあっては、多額の援助を供与しても、十分な成果を得られないのではないかととの問題意識の高まりは、技術協力を通じて、開発途上国のパフォーマンスを高めることの重要性を改

めて浮き彫りにした。

この間、わが国は、援助コミュニティの動きと協調しつつも、経済成長を通じて貧困削減を実現した東アジアの経験に基づき、経済インフラの整備と社会セクター面の支援を適切に組み合わせるなど、経済成長と人間の安全保障のバランスを取るアプローチを主張してきた。こうした努力が奏功し、最近の援助コミュニティの議論においては、低所得国が集中するサブサハラ・アフリカを含め、インフラ整備を図り、経済成長を促進することの重要性が認識されるようになってきている。

以上のような伝統的な課題に加え、近年、ODA には新たな役割が求められるようになってきている。例えば、温暖化など地球規模の問題は、貧困削減か経済成長かといった、従来型の開発の切り口からは捉えきれない部分が大い。このほか、冷戦後の世界において、民族紛争やテロが各地で発生し、国際的な広がりを見せるようになってきていることから、紛争予防や平和構築の分野においても、ODA の活用が求められている。

このように、ODA が果たすべき役割は幅広く、国際社会の動きに応じて変化していくものである。「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反映の確保に資する」とのODA の目的を達成するためには、新たな課題に積極的に取り組むことはもとより、「国民の理解を得ることが重要であり、国内の経済財政状況や国民の意見も十分踏まえつつ、ODA を効果的に実施することが不可欠である」（ODA 大綱）といえよう。

わが国 ODA の現況

(1) 2009 年（平成 21 年）におけるわが国 ODA

2009 年（平成 21 年）においては、わが国 ODA 全体で 1 兆 8,021 億円の事業量（なお、2009 年度（平成 21 年度）一般会計 ODA 予算は 6,722 億円）を見込んでいるが、その特徴を要約すれば、次の通りである（図表 1）。

① ODA 全体の事業量見込みが拡大すること。

これは、円借款事業規模が拡大（+ 500 億円）することに加え、世界銀行の気候投資基金（CIF）への新規拠出などにより、国際機関向けの拠出が増加（+ 1,490 億円）することによって、拡大している。

（注）ODA 事業量見込みとは、一般会計 ODA 予算に円借款事業量、出資・拠出国債、政府関係機関予算、前年度補正予算等を加えたものであり、暦年ベースでの事業量見込みに相当。

（図表 1） ODA 事業量見込みの推移

	無償資金 協力・ 技術協力	国際機関 向け 出資・ 拠出	円借款事業量	
20(2008)年 ODA事業量 見込み	4,858 億円	3,054 億円	7,812 億円	15,724 億円
21(2009)年 ODA事業量 見込み	5,177 億円	4,544 億円	8,299 億円	18,021 億円

② 無償資金協力、JICA 技術協力について増額（各々 + 1.3%）となったこと。

厳しい財政事情の下、歳出改革を継続する観点から、一般会計 ODA 予算全体は▲ 280 億円（▲ 4%）の削減となっている中で、無償資金協力、JICA 技術協力については、いずれも、2000 年度（平成 12 年度）以来 9 年振りに、前年度プラスとしている。これは、一般会計 ODA 予算の中でメリハリを強化し、無償資金協力や JICA 技術協力のように、ODA 事業量を直接構成するものに思い切った重点化を図る一方、円借款の原資など、相手国に直接交付されず、ODA 事業量を直接構成しないものを抑制することにより実現されたものである。

(2) 二国間援助と多国間援助

わが国の ODA は、わが国が直接実施する二国間援助と、国際機関に対する拠出を通じて実施される多国間援助に大別される。援助形態別に詳述する前に、二国間援助と多国間援助の特徴を見ておきたい。

二国間援助（バイ）は、特に、わが国の経験や知見を伝えるのに適した援助手法であることに加え、相手国との関係で視認性（「顔の見える援助」）を持たせることが比較的容易であると考えられる。しかし、援助が十分な効果を発揮するためには、他の援助国や国際機関とも密接に連携（援助協調）する必要があり、わが国としての独自性と国際協調の間で、適切なバランスを確保することが求められる。なお、2009 年（平成 21 年）は、1 兆 3,477 億円の事業量を見込んでおり、ODA 全体の 75% 程度となっている。

一方、多国間援助（マルチ）は、世界銀行や国連開発計画（UNDP）などの国際機関に資金を拠出し、開発途上国のための事業を実施するものである。国際機関は、専門的な知見と広範なネットワークを持ち、政治的に中立な立場か

(図表 2) 援助形態別に見たわが国 ODA (2009 年 (平成 21 年))

		(グロスベース)	
		主 な 例	(億円)
政府開発援助 (ODA)	二 国 間	無償資金協力	・医療・保健、飲料水の供給 ・食糧援助、環境保全 ・道路、橋梁の建設 等
		技術協力	・専門家の派遣 ・研修生の受入れ 等
		有償資金協力 (円借款等)	・経済・社会インフラの整備等
	二 国 間 合 計		13,477
	多 国 間 (国際機関向け拠出)		・UNDP、WHOへの拠出 ・世銀、アジア開発銀行等への拠出 等
		ODA事業量 計	18,021

(注) グロスベース。四捨五入の関係上、合計が一致しないことがある。

ら、厳しい内容ではあっても、相手国の経済社会の発展のためには必要不可欠と考えられる政策アドバイスを行えるといったメリットを有する一方で、わが国が貢献していることが認識されにくいとの側面もある。こうした国際機関の中には、世界銀行や国連開発計画のように、国際的な援助の潮流に大きな影響を与えている機関も少なくない。わが国としては、資金面から応分の負担を行うことに留まることなく、援助に関するわが国の経験や知見を積極的に発信する(「わが国の声が聞こえる援助」と共に、人材面からも貢献し、国際機関の政策決定に影響力を与えられるよう、不斷の努力が求められる。なお、2009 年(平成 21 年)は、4,544 億円の事業量を見込んでおり、ODA 全体の 25%程度となっている。

いずれにせよ、二国間援助と多国間援助は、互いに補完し合う関係にあり、案件の内容、相手国の状況等に応じて、適切に組み合わせることにより、最大限の開発効果を生み出すことが重要であると考えられる。

(3) 援助形態別に見たわが国 ODA (図表 2、3、4)

①無償資金協力

無償資金協力は、返済義務のない資金を供与するものであり、比較的所得水準の低い国を対象としている。医療・保健、安全な飲料水の供給といった基礎的生活分野への援助や、地雷除去、環境保全等の取り組みへの支援、経済発展のために必要な道路・橋梁の建設等インフラ整備への支援、食糧援助、災害や難民援助にかかる緊急人道支援など、多岐にわたる支援を実施している。

無償資金協力の最大の特徴は、相手国に対して債務負担を求めないことにあり、紛争によって疲弊した国における平和構築など、ODAの「フロンティア」を担う援助形態であると言える一方、債務負担を求めないことから、真に必要な案件なのかどうか、事前の審査はもとより、期待されていた開発効果をあげられたのかどうかなど、事後的な評価も一層充実させる必要がある。2009 年度(平成 21 年度)予算においては、2000 年度(平成 12 年度)以来 9 年度ぶりに増額を図り、前年度比 + 20 億円の 1,608 億

(図表 3) 一般会計 ODA 予算の概要

(単位: 億円、%)

区 分	20 年度	21 年度 伸 率	備 考
1. 無償資金協力	1,588	1,608 1.3	18 年度▲ 2.6% 19 年度▲ 8.3% 20 年度▲ 6.1%
2. 二国間技術協力	2,927	2,904 ▲ 0.8	18 年度▲ 2.8% 19 年度▲ 1.0% 20 年度▲ 1.4%
(1) 外 務 省	2,206	2,213 0.4	国費留学生新規受入 20' 21' 5,373 人 → 6,013 人 内閣本府等、金融庁、警察庁、総務省、法務省、国土交通省、環境省
うち JICA	1,538	1,558 1.3	
国際交流基金	69	63 ▲ 8.7	
(2) 文部科学省	405	381 ▲ 5.8	
うち留学生関係経費	258	254 ▲ 1.7	
(3) 経済産業省	253	247 ▲ 2.1	
うち経済産業人材育成支援	77	74 ▲ 3.2	
海外開発計画調査委託	28	26 ▲ 5.4	
(4) 農林水産省	26	21 ▲ 19.1	
うち海外漁業協力財団	11	8 ▲ 23.1	
(5) 財 務 省	9	7 ▲ 15.9	
うち関税技術協力事業	2	2 ▲ 7.4	
(6) 厚生労働省	12	11 ▲ 7.5	
うち技能実習制度推進事業費	9	8 ▲ 7.3	
(7) その他省庁	18	23 30.9	
3. 国際機関への出資・拠出	833	842 1.1	18 年度▲ 3.9% 19 年度▲ 4.1% 20 年度▲ 4.4%
(1) 外 務 省	479	471 ▲ 1.5	国連等諸機関への拠出金等
うち国際連合開発計画拠出金	88	81 ▲ 7.8	
国際連合難民高等弁務官拠出金	57	57 0.1	
国際連合食糧農業機関分担金	53	37 ▲ 30.1	
(2) 財務省	238	257 8.1	
うち国際復興開発銀行拠出金	83	103 23.9	国際開発金融機関への拠出金等
アジア開発銀行拠出金	69	87 25.6	
(3) その他省庁	116	113 ▲ 2.5	ILO、WHO への拠出金等
4. 円借款の原資等	1,654	1,367 ▲ 17.3	18 年度▲ 2.8% 19 年度▲ 9.5% 20 年度▲ 8.9%
国際協力機構等	1,495	1,273 ▲ 14.8	事業規模 19 年度 7,700 億円 → 20 年度 7,700 億円
国際協力機構等への交付金	135	70 ▲ 48.1	
貿易再保険特会繰入	24	24 0.6	
合 計	7,002	6,722 ▲ 4.0	18 年度▲ 3.4% 19 年度▲ 4.0% 20 年度▲ 4.0%

円を計上している (図表 5)。

②技術協力

技術協力は、途上国の「人づくり」や制度・政策環境の構築に貢献するため、わが国の技術や知見を相手国の技術者等に伝えることを目的として行う専門家派遣や、研修員の受入等である。

2009 年度 (平成 21 年度) 予算においては、

政府関係機関により実施されるものを含め、全体で 3,440 億円の事業量を確保しているが、このうち JICA 技術協力 (運営費交付金) については、2000 年度 (平成 12 年度) 以来 9 年振りに増額を図り、前年度比 + 21 億円の 1,558 億円を計上している。この他、2009 年度 (平成 21 年度) 予算に計上された主なものとして、次のようなものがある。

・留学生関係経費 (254 億円) (留学生に対す

(図表 4) 省庁別平成 21 年度一般会計 ODA 予算

(単位：億円)

区 分	19 年度		20 年度		21 年度	
		対前年度		対前年度		対前年度
外 務 省	4,544	▲ 4.0%	4,407	▲ 3.0%	4,363	▲ 1.0%
財 務 省	1,853	▲ 4.1%	1,742	▲ 6.0%	1,538	▲ 11.7%
文 部 科 学 省	427	▲ 1.2%	405	▲ 5.0%	382	▲ 5.8%
厚 生 労 働 省	103	4.1%	94	▲ 9.5%	88	▲ 5.6%
経 済 産 業 省	292	▲ 9.5%	283	▲ 3.0%	277	▲ 2.0%
内閣本府等、警察庁、金融庁、 総務省、法務省、農林水産省、 国土交通省、環境省	75	▲ 4.0%	71	▲ 5.3%	73	3.6%
合 計	7,293	▲ 4.0%	7,002	▲ 4.0%	6,722	▲ 4.0%

(注) 四捨五入の関係上、合計が一致しないことがある。

(図表 5) 無償資金協力の供与先国と金額

(単位：億円)

順位	1995 年度	2000 年度	2005 年度	2007 年度
1	フィリピン 103.23	ベトナム 80.67	イ ラ ク 157.92	カンボジア 68.92
2	ベトナム 89.08	カンボジア 79.14	アフガニスタン 113.19	アフガニスタン 68.65
3	エジプト 70.25	ラオス 65.87	パキスタン 100.13	インドネシア 66.64
4	パキスタン 68.07	モンゴル 65.68	カンボジア 69.09	タンザニア 57.05
5	インドネシア 67.19	フィリピン 61.74	パレスチナ 64.40	スーダン 54.07

(注) 交換公文ベース

る奨学金など)、

・貿易投資円滑化支援事業 (20 億円)

(わが国の優れた公害防止技術や法制度等に係る技術協力)

・本邦技術活用型インフラ整備促進事業 (20 億円)

(わが国の優れた技術を活用しつつ、産業物流インフラの整備を図るため、円借款プロジェクト等の早期形成を促す事業)

③有償資金協力

有償資金協力のほとんどは、JICA (有償勘定) が供与する円借款によって占められている。円借款の貸付条件は、相手国の所得水準、案件

の別によって変動するが、いずれの場合においても、案件そのものの当否に加え、相手国の中長期にわたる開発戦略との整合性や、債務の持続可能性を慎重に検討した上で、長期 (15～40 年)・低利 (0.01～1.7%) の開発資金を供与しており、特に、サブサハラ・アフリカの低所得国のように、経済・財政状況が脆弱な国に対する貸付条件は、著しく譲許性の高いものとなっている (円借款の最優遇貸付条件は、40 年 (うち据置期間 10 年)、0.01%。一方、第二世銀 (IDA) の最優遇貸付条件は、40 年 (うち据置期間 10 年)、0.75%)。なお、世界銀行・IMF が中心となって運営する国際的な枠組みなどに基づき、債務が持続可能でないと判断された国

に対しては、円借款を供与しないこととしている。

円借款の特徴は、電力や港湾、道路などの大規模な経済インフラの整備に必要となる大きな資金量をまとめて確保できることに加え、数年間にわたるプロジェクトの実施を通じて、経済発展に不可欠な有形無形のノウハウが伝えられ、持続的な経済成長が促されることにある。例えば、1996年度（平成8年度）から円借款による支援が開始されたインドのデリーメトロでは、資金面からの支援（約束額ベースで累計3,411億円）はもとより、工事現場における安全確保の取組や工事の時間管理（納期）の方法などが伝えられ、インドの工事文化を変えたとも言われている。

国際協力銀行（JBIC）が世界銀行・アジア開発銀行（ADB）と共同で実施し、2003年9月の世界銀行・国際通貨基金（IMF）合同開発委員会に報告された調査（「東アジアのインフラ整備に向けた新たな枠組み」）で明らかにされたように、経済インフラの整備は、持続可能な形で貧困削減やミレニアム開発目標（MDG）を実現するために必要不可欠である。こうした観点に加え、現下の世界的な経済危機に対処するため、本年1月のダボス会議（世界経済フォーラム）において、麻生総理より、インドのデリー・ムンバイ産業大動脈構想（貨物専用鉄道の第一フェーズに係る円借款の総額は概算で4,500億円となる見込み）を始めたとするアジアの広域開発構想に積極的に参加するなど、世界の成長センターであるアジア諸国向けに、わが国として1.5兆円以上の支援を行うことが表明されたところである。また、先の第四回アフリカ開発会議（TICAD-IV）においては、アフリカ諸国のインフラ整備を促進する観点から、わが国として、最大40億ドルの円借款を供与することが表明されている。インフラ整備に大きな実績を有する円借款に求められる役割は高

まっていると言えよう。

2009年（平成21年）のODA事業量は1兆8,021億円を見込んでいるが、その半分弱に相当する8,200億円が円借款であり、円借款は、わが国ODAを代表する援助形態となっている。なお、円借款の原資の大半は、財政融資資金からの借入金と貸付先の途上国からの回収金で賄われていることから、一般会計の負担は部分的なものに留まることになる。2009年度（平成21年度）の円借款事業量は、前年度比+500億円の8,200億円としているが、回収金等の増加が見込まれることから、一般会計からの出資金は1,273億円（前年度比▲222億円）を計上している（図表6）。

④国際機関

国連開発計画（UNDP）などの国連機関と、世界銀行やアジア開発銀行などの国際開発金融機関（MDBs）が大半を占めており、2009年（平成21年）においては、ODA事業量見込み1兆8,021億円の1/4に相当する4,544億円が国際機関向けとなっている。

国際機関の中でも、世界銀行などの国際開発金融機関（MDBs）については、法律上の規定に基づき、出資国債や抛出国債による払い込みが行われる場合がある。2009年度（平成21年度）予算では、アジアの低所得国に対する支援を行うためにアジア開発銀行（ADB）の下に置かれたアジア開発基金（ADF）の第10次増資について1,760億円、開発途上国における温室効果ガスの排出削減などを支援するために世界銀行の下に置かれた気候投資基金（CIF）について1,236億円など、計3,072億円の限度額が設定されているところである。

(図表 6) 円借款の供与先国と金額

(単位：億円)

順位	1995 年度	2000 年度	2005 年度	2007 年度
1	インドネシア 1,701	中国 2,144	インド 1,555	インド 2,251
2	フィリピン 1,485	フィリピン 1,288	インドネシア 930	イ ラ ク 1,606
3	中国 1,414	インドネシア 992	ベトナム 908	インドネシア 1,060
4	インド 1,288	タイ 957	タイ 355	ベトナム 979
5	ベトナム 1,280	ベトナム 709	スリランカ 316	タイ 624

(注) 交換公文ベース

ODA の評価の充実等

(1) 評価の充実

ODA 大綱は、「事前から中間、事後と一貫した評価及び政策、プログラム、プロジェクトを対象とした評価を実施する」として、ODA 評価の充実を求めている。また、国際的にも、近年、ODA について、予算の投入量（インプット）ではなく、援助の実施によって得られた開発効果（アウトカム）を定量的に計測し、これを事前に定めた基準値（ベースライン）と比較することで教訓を得るなど、成果を重視した形で ODA を実施する必要があるとの考え方（RBM：Results-Based Management）が定着し、実施されている。

わが国においても、ODA 全体について、毎年、「経済協力評価報告書」が公表されるとともに、国別援助計画が設けられている国（2008 年末現在 24 か国）については国別の評価が、また、個別のプロジェクトについても評価が、事後的に行われているが、より定量的な形で評価を行い、その結果を ODA 政策の企画立案や執行に反映させるなど、評価の充実を図ることが重要である。

(参考) 平成 21 年度予算の編成等に関する建議（抜粋）

(財政制度等審議会、平成 20 年 11 月 26 日)

ODA について国民の十分な理解を得られるようにするためには、国内における他の分野に加え、国際機関や他のドナー国の中にも、国別援助戦略に具体的な数値目標を設けている例があることを参考にしつつ、適切に目標・計画を設定し、説明責任を十分に果たすとともに、政策評価を中心とする PDCA サイクルをより充実させ、ODA の質の改善を図ることが必要不可欠である。

(2) コストの縮減

2008 年（平成 20 年）4 月、外務省より「ODA コスト総合改善プログラム」が公表され、無償資金協力による建設事業について、2008 年度（平成 20 年度）から 5 年間で、2007 年度（平成 19 年度）の標準的な事業と比較して▲15%程度の総合コスト縮減率を目指すとの目標が発表された。2009 年度（平成 21 年度）においては、▲3%以上の削減を目指すとともに、前年度から始まったコスト縮減の進捗状況について、具体的な事例に即した定量的な説明を行うとされており、引き続き、コスト削減を着実に進めるとともに、国民に対する説明を充実させて行くことが重要である。