

◆平成18年度◆

政府開発援助(ODA)予算について

主計局主計官 宮崎 成人

はじめに

我が国は、昭和29年に政府開発援助(ODA)を開始して以来、ほぼ半世紀の間に185カ国・地域に対し約2,299億ドルにも上るODAを供与してきた。その規模は1990年代に世界最大となり、現在も援助供与国として世界第2位の地位を占めているほか、被援助国側から見ても我が国が最大の供与国となっている国が多い。しかしながら、現在、我が国の財政状況が極めて厳しくなる中、ODAの効果や効率性等について、国民から厳しい見方も示されている。

平成15年8月に閣議決定された新ODA大綱では、我が国ODAの目的として、「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」を掲げている。我が国ODAが果たしている役割の重要性・意義は否定すべくもないが、国内では歳出改革路線の堅持・強化が求められており、我が国ODAの在り方についても、例外なく見直しを行っていく必要がある。以下、昨今の我が国ODAを巡る動向とともに、平成18年度ODA予算の概要を説明する。

我が国 ODA の現状

(1) 国際的に見た我が国 ODA の供与水準

我が国のODAは、戦後賠償の一環として昭和29年に開始された後、特に1970年代以降急速に増加した。特に、平成3年から12年までの間は、一貫して世界一の供与水準を維持してきた。平成16年においても、トップドナーの地位は米国に譲っているものの、なお世界第2位の地位にある。

我が国のODAが国際的に高い供与水準にあ

[参考1] ODA とは

Official Development Assistance の略称。OECD が定めた基準では、

- ① 供与主体が政府又は政府の実施機関であること
- ② 開発途上国の経済開発や福祉の向上に寄与することが主たる目的であること
- ③ 供与条件が商業ベースと比較して一定以上緩やかなものであること

の3つの要件を充たすこととされている。

(注)従って、ODAには、民間による援助活動や商業ベースで行われる国際協力銀行国際金融等勘定の融資などは含まれない。

(表1) 主要国の O DA 実績額の推移

	1985年		1990年		1995年		2000年		2004年	
	(百万ドル)	順位	(百万ドル)	順位	(百万ドル)	順位	(百万ドル)	順位	(百万ドル)	順位
米 国	9,403	①	11,394	①	7,367	④	9,955	②	19,705	①
日 本 (シェア、%)	3,797 (13.2)	②	9,069 (16.7)	②	14,489 (24.6)	①	13,508 (25.1)	①	8,906 (11.2)	②
フランス	3,134	③	7,163	③	8,443	②	4,105	⑤	8,473	③
英 国	1,530	⑥	2,638	⑥	3,202	⑥	4,501	④	7,883	④
ド イ ツ	2,942	④	6,320	④	7,524	③	5,030	③	7,534	⑤
カ ナ ダ	1,631	⑤	2,470	⑧	2,067	⑦	1,744	⑧	2,599	⑧
イタリア	1,098	⑧	3,395	⑤	1,623	⑩	1,376	⑩	2,462	⑨
D A C 計	28,755		54,264		58,780		53,749		79,512	

(注1) 支出純額ベース (注2) 東欧向けを除く

る背景には、軍事面での貢献が制約される中で O DA が主要な外交・援助手段として活用されてきたこと、1980年代後半以降巨額の貿易黒字が日米間等で政治問題化する状況の下、経済力に見合った国際貢献が期待されるようになったこと等が挙げられよう。(表1)

なお、我が国の O DA の特徴は、経済発展を通じた途上国の自立を促す観点から、インフラ整備を目的とする借款の供与を重視することにある。最近では国際的にもこうした考えが再度注目され、インフラ向け融資への需要も高まって

いる。

(2) 我が国 O DA の内容

我が国の O DA を分類すると、二国間援助と国際機関を通じた援助に大きく分類され、更に二国間援助は、無償資金協力、技術協力、有償資金協力(円借款等)に分類される。(表2)

① 無償資金協力

無償資金協力は、相手国に返済義務のない資金を供与する援助であり、途上国の中でも比較的所得水準の低い国に対して供与されている。具体的には、医療・保健、衛生、水供給といった基本的な生活分野への援助や、感染症対策、地雷除去、貧困削減、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、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。

② 技術協力

技術協力は、途上国の「人造り」に貢献するため、我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

(表2) O DA の区分

		(DAC 基準、支出純額ベース)	
		平成16年実績 (百万ドル)	主な例
二 国 間	贈 与	4,324	・学校、病院等の建設 ・自然災害被災民、難民の救済 ・NGO 支援、債務救済 等
	政府貸付等 (有償資金協力) 〈貸付実行額〉 〈回収額〉	2,807	・青年海外協力隊の派遣 ・研修生の受入れ 等
国際機関向け拠出・出資等		▲1,213 〈6,040〉 〈▲7,253〉	・経済・社会インフラの整備等
		2,988	・ユニセフ、WHO への拠出等
O D A 事業量 計		8,906	

(注) 四捨五入の関係上、合計が一致しないことがある。

(表3) 供与先別円借款の金額

(単位：億円)

順位	1985年度		1990年度		1995年度		2000年度		2004年度	
1	インドネシア	754	インドネシア	1,816	インドネシア	1,701	中国	2,144	インド	1,345
2	中国	751	フィリピン	1,486	フィリピン	1,485	フィリピン	1,288	インドネシア	1,148
3	タイ	731	中国	1,225	中国	1,414	インドネシア	992	トルコ	987
4	フィリピン	727	インド	1,048	インド	1,288	タイ	957	中国	859
5	インド	692	韓国	996	ベトナム	1,280	ベトナム	709	ベトナム	820

(注) 交換公文ベース

遣や研修員受入事業等である。独立行政法人国際協力機構（JICA）を通じて実施されているものが多いが、その他に、文部科学省による留学生受入事業など、各省庁やその関係機関等が途上国との間で実施している事業も技術協力に含まれる。

③ 有償資金協力

有償資金協力については、国際協力銀行（JBIC）による円借款が殆どを占めている。円借款は途上国に対する長期（15～40年）・低利（0.3～2.0%）の融資であり、その原資には、財政融資資金借入金のほか、貸付先の途上国からの返済金及び一般会計出資金等が充てられている。平成16年度の円借款額は6,545億円（交換公文ベース）に上るが、その大半がアジア向け、中でもインド、インドネシア、トルコ、中国、ベトナム等が上位を占めている。分野別では、電力、運輸等の経済インフラ整備が約6割弱を占める一方、教育、保健医療等の社会インフラ整備が全体の3割弱を占めている。（表3）

④ 国際機関等への出資・拠出

国連関係機関や世界銀行・アジア開発銀行等の国際開発金融機関等が行う、いわゆる多国間（マルチ）の途上国支援に対する我が国からの拠出・出資であり、これも ODA に含

まれる。

我が国 ODA を巡る動向と平成18年度予算

昨年7月のグレンイーグルズ・サミットにおいて、我が国は「今後5年間の ODA 事業量について、2004年実績をベースとする額と比較して100億ドルの積み増しを目指す」ことを表明した。これは17～21（2005～2009）年の ODA 事業量の合計が、16（2004）年の事業量を5倍した額より、100億ドル上回ることを目指そうとするものである。ちなみに昨年秋に公表された我が国 ODA 事業量の16年実績は、9,627億円（8,906百万ドル）となっている。今後、我が国はこの国際的コミットメントを着実に実施していく必要がある。

平成18年度一般会計 ODA 予算については、国内で歳出改革に向けた取組みが進められていることを受け、援助の重点化を徹底することとし、対前年度比▲3.4%（▲265億円）の7,597億円に抑制することとしている。しかしながら、新型インフルエンザ対策、パキスタン地震対策をはじめ緊急の要請に対し、17年度補正予算（345億円）で迅速な対応を実施することとしており、これらを合わせれば、予算ベースでほぼ前年と同程度の水準が確保できる見通しである。

また、債務救済や円借款を通じて途上国の復興・経済発展を後押しすることとしており、例えば、イラク、重債務貧困国（HIPC）等に対し債務救済の実施が見込まれるほか、イラク復興支援（本年以降、最大35億ドルの供与）やアフリカ開発支援（今後5年間で最大10億ドルの供与）等のため、円借款を増額していく方針である。

なお、今後のODA事業量の見通しについては、その時々々の被援助国側のニーズ、事業・プロジェクトの進捗状況、為替動向をはじめ種々の不確定要因はあるものの、平成17年のODA事業量は、イラク向け債務救済（約5,200億円）の実施等もあり、平成16年実績と比較して拡充

が見込まれる。また、平成18年のODA事業量についても、上記の通り、引き続き、平成16年実績と比較して拡充する見込みである。

(1) 援助形態別・所管別に見た平成18年度ODA予算の概要

二国間無償資金協力については、全体規模を抑制する中で、国際的なテロ対策支援や「人間の安全保障」の推進等へ重点化を図るとともに、より効率的な執行に改善する等の取組を行うこととし、「テロ対策等治安無償」、「コミュニティ開発支援無償」、「防災・災害復興支援無償」を創設することとしている。また、重債務貧困国等の債務救済への対応等を図ることとし、こ

[参考2] ODA予算とODA事業量

ODA（政府開発援助）とは、[参考1]のとおり、自国及び自国民が関与する途上国への資金・現物移転のうち、OECD/DAC（開発援助委員会）の定義に即したものを言う。OECD加盟国は、こうした移転の総額（＝ODA事業量）を各暦年終了後に集計してDACに報告している。

我が国の一般会計予算のうち、ODAに関係するものを便宜的に「ODA予算」と呼ぶことが通例となっているが、「ODA（＝ODA事業量）」には、いわゆる「ODA予算」以外にも様々な要素が含まれている。

例えば、国際協力銀行が行う円借款の財源には、一般会計からの出資金だけでなく、財政投融资資金等も含まれており、その年の借款供与額と返済額との差額がODA事業量としてカウントされる。また、債務救済措置として途上国向け債権が放棄される場合、ODA予算とは別に、債務救済額がODA事業量としてカウントされる。国際機関向け出資・拠出等についても、一般歳出ベースのODA予算額とは別に、国際機関に対する出資・拠出国債の交付額がODA事業量には含まれており、DAC基準に従い、出資・拠出国債の交付段階でODA事業量にカウントされる。

上記から分かるとおり、「ODA予算」と「ODA事業量」は対象範囲が異なっており、更に年度（予算）と暦年（事業量）のズレも生じるため、両者の動向・金額は一致しないことに留意が必要である。

(注1) 過去3年間についてみると、ODA予算額は9,106億円（14年度）、8,578億円（15年度）、8,169億円（16年度）であるが、ODA事業量の実績（円ベース）は、11,622億円（14年）、10,292億円（15年）、9,627億円（16年）となっている。

(注2) DACが集計・公表するODA事業量には、国だけでなく、地方公共団体等による分も含まれており、これらは何れも外務省を通じてDACに報告される。（詳細については、「政府開発援助（ODA）白書」（外務省）を参照されたい。）

(表4) 一般会計 ODA 予算の概要

(単位: 億円、%)

区 分	17年度 予算額	18年度予算額		備 考	
			伸 率		
1. 二 国 間 無 償	2,085	2,030	▲ 2.6	15年度 ▲6.0% 16年度 ▲3.8% 17年度 ▲3.5%	
(1) 経済開発等援助費	1,765	1,682	▲ 4.7	基礎生活分野、人造り分野等のプロジェクト支援 道路・橋梁建設、病院建設等 地域的枠組みによる開発支援及び複数国が裨益する案件支援 マラリア・ポリオ等感染症対策のための医療施設、医療機材、ワクチン供与等 電話回線網、放送網整備、IT分野の人作り支援、遠隔医療、防災システム構築等 立法、司法、行政機関の施設整備等 上下水道、井戸の整備、植林、大気汚染・水質汚濁モニタリング構築等 地雷探知機、地雷除去機の供与、地雷犠牲者支援等 学校建設、母子保健機材(分娩キット等)、栄養素、避妊具、避妊薬の供与等 過去の資金協力により供与した施設、機材等の修繕等 経済構造改善や貧困削減に必要な物品の購入等を支援 特定セクターにおける開発を支援 紛争予防または再発の防止を目的としたプログラムを支援 途上国の自治体、NGO等に対する支援 我が国 NGO の実施する案件を支援 途上国の学生、研究者の日本への留学、研究を支援 空港・港湾保安機材供与・施設整備、法執行機関能力強化支援等 災害により倒壊・損壊した施設等の修復、被災民向け物資・役務の調達等 教育、水供給、農村開発等コミュニティの直面する課題への総合的な支援 文化・高等教育及び文化遺産の保全に資する支援(機材の供与等) 水産関連の経済・社会開発プロジェクト支援 自然災害及び紛争の被災者や難民・避難民等の救援のための緊急人道支援 難民帰還支援や医療支援等、紛争後の移行期の課題の解決を支援 食糧援助規約に基づき穀物(主として米、小麦)等を支援 食糧自給のための自助努力支援。農業機械、肥料等	
一般プロジェクト無償	755	675	▲ 10.6		
うち一般	100	75	▲ 25.0		
広域開発無償	25	15	▲ 40.0		
感染症対策無償	115	115	0.0		
情報技術無償	60	25	▲ 58.3		
ガバナンス無償	20	15	▲ 25.0		
水資源・環境無償	235	235	0.0		
対地雷対策無償	30	30	0.0		
子どもの福祉無償	150	150	0.0		
リハビリ無償	20	15	▲ 25.0		
ノン・プロジェクト無償	255	200	▲ 21.6		
うちセクター・プログラム無償	65	50	▲ 23.1		
紛争予防・平和構築無償	165	135	▲ 18.2		
草の根・人間の安全保障無償	140	110	▲ 21.4		
日本 NGO 支援無償	29	29	0.0		
留学研究支援無償	40	40	0.0		
テロ対策等治安無償	—	70	皆増		
防災・災害復興支援無償	—	35	皆増		
コミュニティ開発支援無償	—	40	皆増		
文化無償	24	21	▲ 13.5		
水産無償	56	50	▲ 10.7		
緊急無償	308	240	▲ 22.1		
うち復興開発支援	268	200	▲ 25.4		
食糧援助	109	123	12.8		
貧困農民支援	50	50	0.0		
(2) 債務救済	320	348	8.8		
貿易再保険特会繰入	20	48	140.0		
国際協力銀行への交付金	300	300	0.0		
2. 二 国 間 技 術 協 力	3,087	3,000	▲ 2.8	15年度 ▲3.5% 16年度 ▲3.4% 17年度 ▲1.0%	
(1) 外務省	2,266	2,223	▲ 1.9	うち 国費留学生新規受入 5,263人→5,273人 研修及び専門家派遣 前年度限りの経費(米州開発銀行等総会開催経費▲435,029千円) 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	1,601	1,575	▲ 1.6		
国際交流基金	76	73	▲ 4.2		
(2) 文部科学省	438	432	▲ 1.3		
うち留学生関係経費	426	421	▲ 1.2		
(3) 経済産業省	295	268	▲ 9.1		
うち民間人材育成支援	73	71	▲ 1.7		
海外開発計画調査委託	39	34	▲ 13.9		
(4) 農林水産省	31	29	▲ 8.2		
うち海外漁業協力財団	13	12	▲ 5.2		
(5) 財務省	20	13	▲ 35.2		
うち関税技術協力事業	3	3	▲ 2.4		
(6) 厚生労働省	15	14	▲ 8.8		
うち外国人基礎技能研修生受入	3	2	▲ 12.2		
(7) その他省庁	22	21	▲ 3.8		
3. 国際機関への出資・拠出	945	909	▲ 3.9		15年度 ▲6.8% 16年度 ▲6.9% 17年度 ▲7.6%
(1) 外務省	549	527	▲ 3.9		UNDP、UNHCR への拠出金等
(2) 財務省	277	261	▲ 5.9	世銀、ADB、IMF への拠出金等	
(3) その他省庁	119	120	0.9	ILO、WHO への拠出金等	
4. 借 款 (円借款等の原資となる出資)	1,744	1,659	▲ 4.9	15年度 ▲8.6% 16年度 ▲6.8% 17年度 ▲6.5%	
国際協力銀行	1,744	1,659	▲ 4.9	事業規模 17年度 6,900億円 → 18年度 7,700億円	
合 計	7,862	7,597	▲ 3.4	15年度 ▲5.8% 16年度 ▲4.8% 17年度 ▲3.8%	

(注) 四捨五入の関係上、合計が一致しないことがある。

(表5) 省庁別平成18年度一般会計 ODA 予算

(単位: 億円)

区 分	16年度		17年度		18年度	
		対前年度		対前年度		対前年度
外 務 省	5,001	▲ 3.2%	4,881	▲ 2.4%	4,733	▲ 3.0%
財 務 省	2,199	▲ 7.4%	2,041	▲ 7.2%	1,932	▲ 5.3%
文 部 科 学 省	443	▲ 4.6%	438	▲ 1.1%	432	▲ 1.3%
厚 生 労 働 省	105	▲ 7.9%	100	▲ 4.5%	99	▲ 0.6%
経 済 産 業 省	336	▲ 7.0%	321	▲ 4.4%	323	0.4%
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	85	▲ 13.5%	81	▲ 5.1%	78	▲ 3.9%
合 計	8,169	▲ 4.8%	7,862	▲ 3.8%	7,597	▲ 3.4%

(注) 四捨五入の関係上、合計が一致しないことがある。

れらを合わせ、17年度当初予算額に対して55億円(2.6%)減の2,030億円を計上している。

技術協力については、顔の見える援助を推進する観点から、貧困削減の推進等現在の途上国の支援ニーズに即応した取組の実施や、外国人留学生受入れの充実による人材育成支援の強化等を図る一方、業務運営の効率化や既存事業の見直し等を行い、徹底した合理化を図ることにより、17年度当初予算額に対して87億円(2.8%)減の3,000億円を計上している。

国際機関等を通ずる経済協力については、我が国にとっての拠出の必要性等を踏まえて国際機関拠出金全般について見直しを行いつつ、拠出の重点化・効率化を図ることとし、滞留金の有無のほか、プロジェクトの進捗状況等を精査の上、17年度当初予算額に対して36億円(3.9%)減の909億円を計上している。

円借款については、イラク復興支援、アフリカ開発支援等の要請を受け、18年度の円借款の事業規模を7,700億円と見込んだ上で、その財源となる国際協力銀行の出資金を17年度当初予算額に対して85億円(4.9%)減の1,659億円を計上している。(表4)

これらを主な所管別に見てみると、無償資金援助や技術協力が大半を占める外務省 ODA は対前年度比▲3.0%の4,733億円、国際協力銀行

出資金を所管する財務省 ODA は対前年度比▲5.3%の1,932億円、留学生予算が大半を占める文部科学省 ODA は対前年度比▲1.3%の432億円、産業分野等における技術協力等を実施している経済産業省 ODA は対前年度比+0.4%の323億円、ILO や WHO 分担金が相当部分を占める厚生労働省 ODA は対前年度比▲0.6%の99億円となっている。(表5)

(2) ODA の改革 (効率的執行への改善)

ODA 予算の執行実態には多くの課題が存在する。例えば、現地の仕様水準や物価動向が設計・見積りに適切に反映されず割高となっている、少ない入札参加者数や極めて高い落札率など価格決定過程が競争的とは言い難い、援助先の真のニーズに合致していない、また、援助対象国の開発戦略全体の中で無償支援・技術協力・円借款の効果的な連携が図られていない等の批判がある。

こうした非効率性は従来から指摘されてきた課題であり、量的規模を議論する前提として、質的改善の成果を早急に上げる必要がある。特に、国内で歳出改革路線が強化される中、ODA に対し国民の理解を得ていくためには、最小のコストで最大の援助効果が上がるよう、従来にも増してその金額・使途・効果等を吟味

していく必要がある。

このため、平成18年度予算においては、ODA 予算の質的改善を図る観点から、次のような取組みを講じているところである。

① 「コミュニティ開発支援無償」スキームの創設（新規：40億円）

分野横断的かつ面的広がりのある「地域総合開発」のニーズに対応するため、複数の構成要素（学校、道路、給水、医療等）からなる支援を、一つのプログラムとして一体的に実施することを目的とした新無償スキームを創設することとしている。

本スキームの創設により、従来の一般プロジェクト無償とは異なり、現地仕様・設計に基づく施工、現地業者・資機材の積極的活用等を実施することとしているほか、資金の一括拠出を通じ、プロジェクト目的の変更を伴わない範囲で事業量の拡大を認めることとし、被援助国側に対し、節約のためのインセンティブを付与することとしている（いわば、コスト縮減メカニズムをスキーム自体に組み込むこととしている。）。

② コスト縮減目標の設定

無償資金協力分野のより効率的・効果的な実施に向けた取り組みの一環として、「コスト縮減目標」を平成18年度より設定することとしている（昨年12月22日に外務省より対外公表）。具体的には、現地仕様による設計、施工段階における現地業者の積極的な活用を行い、平成18年度から平成22年度までの5年間で、まず、「コミュニティ開発支援無償」を活用したアフリカにおける学校建設案件において、30%以上のコスト縮減を目指すこととする。コスト縮減率の測定は、各案件につき一般プロジェクト無償方式で実施した場合の事業費の平米当たり単価を算出してそれとの比較で行うこととし、コスト縮減目標の達

成・実施状況については、1年ごとにフォローアップを行い、適切に企画・実施に反映させることとする。なお、アフリカにおける学校建設案件以外の類型（分野・地域）についても、コスト縮減の数値目標の設定を順次検討・拡大していくことを通じ、無償資金協力全般のコスト縮減を図ることとしている。

③ 事後的な定量評価の導入、結果の公表・反映

無償資金協力案件の個々のプロジェクト評価を18年度から初めて本格実施することとし、今後、国際基準（DAC基準）に基づくレーティング評価を実施・公表することとしており、PDCA（Plan Do Check Action）サイクルの確立を目指すこととしている。