

No. 1303 (2025. 1.21.)

日本の開発協力をめぐる動向と課題

はじめに

I 日本のODA

- 1 概要
- 2 予算・実績

II 開発協力の基本方針

- 1 開発協力大綱
- 2 有識者会議の提言

III 多様なパートナーとの連携に係る 課題等

- 1 ODA 事業の制度改善等
- 2 NGO との連携
- 3 地方自治体との連携

おわりに

キーワード：ODA、政府開発援助、開発協力、開発協力大綱、民間資金

- 令和5（2023）年6月9日に改定された開発協力大綱では、国際社会が直面する複合的危機への対応に向けて、実施体制を強化する方針が示されている。
- 重点分野（気候変動対策・経済強靱化・デジタル化）について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のほか、民間などとの連携や民間資金の活用等も進めるとしている。
- 開発協力をめぐる指摘や留意点として、ODA事業の制度改善、民間資金の活用に向けたODAのリスクテイク機能の強化、民間企業や地方自治体、NGO等との連携拡充等が挙げられている。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

経済産業課 こんどう 近藤 かおり

第1303号

はじめに

日本が政府開発援助（Official Development Assistance: ODA）を開始してから、令和6（2024）年10月6日で70周年を迎えた。令和5（2023）年6月には、日本の開発協力の基本方針を示す開発協力大綱が8年ぶりに改定され、国際社会が直面する複合的な課題への対応に向けて、開発協力の実施体制を強化し、戦略的に進める方針が示されている。本稿では、日本の開発協力政策の特徴や政策動向を概観し、開発協力の実効性を向上させる観点から重視されている多様なパートナーとの連携強化や民間資金の活用等に焦点を当てて、課題や留意点を整理する。

I 日本の ODA

1 概要

経済協力開発機構（OECD）の下部組織である開発援助委員会（Development Assistance Committee: DAC）¹は、ODA について、①政府又は政府の実施機関によって供与され、②途上国の経済開発や福祉の向上を主な目的とし、③グラント・エレメント（grant element）²が供与対象国・機関別の基準を上回る支援と定めている³。

日本の ODA は、無償資金協力と有償資金協力に大別される。無償資金協力は、相手国に返済義務を課さない資金提供であり、比較的所得水準の低い国・地域へ供与される。保健・衛生、医療、基礎教育、食料援助といった基礎生活分野に加え、近年は防災・災害復興支援、平和構築、テロ・海上保安対策等にも使用されている。一方、返済義務を課す有償資金協力は、エネルギーや運輸等の大規模な経済・社会インフラ事業等の支援に使用されることが多く、比較的所得水準の高い国に供与される。有償資金協力のうち、円借款は途上国政府に対する円建ての貸付けであり、海外投融資は、途上国において国内外の民間企業等が行う事業に対して、事業リスク等から民間金融機関の融資では対応が困難な場合に出資・融資を行うものである⁴。なお、独立行政法人国際協力機構（JICA）がこれら ODA の中核を担う実施機関となっている。

近年は、開発課題の複雑化・広範化や、新興国の経済発展に伴うパワーバランスの変化等から、援助国と被援助国が対等なパートナーとして開発課題を解決することが重視されるようになってきている⁵。また、援助国の財政負担を抑えつつ民間資金・技術・ノウハウを活用して効果的に実施する観点から、ODA と民間企業による投資事業との連携⁶、社会インフラ支援や人道支

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、令和7（2025）年1月8日である。

¹ OECD 加盟 38 か国中の 31 か国に欧州連合（EU）を加えた 32 メンバー（2025 年 1 月現在）から構成される（“Development Assistance Committee (DAC).” OECD Website <<https://www.oecd.org/dac/development-assistance-committee/>>）。

² 援助に占める贈与の比率を示す指標であり、援助の条件として盛り込まれる金利や返済期間等が途上国にとってどの程度有利であるかを示す。DAC は ODA の認定条件としてグラント・エレメントが、後発開発途上国・低所得国 45% 以上、低中所得国 15% 以上、高中所得国 10% 以上、国際機関 10% 以上としている（“Official development assistance – definition and coverage.” OECD Website <<https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/oda-eligibility-and-conditions/official-development-assistance--definition-and-coverage.html>>）。

³ *ibid.*

⁴ 「海外投融資の概要」 JICA ウェブサイト <https://www.jica.go.jp/activities/schemes/finance_co/loan/about.html>

⁵ 大野泉「共創型の国際協力を実践する」『国際開発ジャーナル』814 号, 2024,10, pp.14-15.

⁶ 「PPP (Public Private Partnership) 支援」 JICA ウェブサイト <https://www.jica.go.jp/activities/schemes/finance_co/about/ppp.html>

援の分野における NGO との連携等が重視されている⁷。民間企業では、持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals: SDGs）⁸への取組を通して社会的課題を解決することが企業価値の向上につながるようになり⁹、ODA においても官民が協働できる領域は広がりつつある。

2 予算・実績

令和 6（2024）年度政府予算での ODA 事業予算（当初予算）の内訳を財源別に見ると、一般会計（5650 億円）、特別会計（12 億円）、出資・抛出国債（2808 億円）、財政投融资等（2 兆 2969 億円）となっている¹⁰。厳しい経済・財政状況等を背景として、一般会計当初予算額は平成 9（1997）年度をピーク（1 兆 1687 億円）に減少しており、平成 23（2011）年度以降は 5000 億円台と横ばい傾向にある¹¹。一方、令和 6（2024）年度の 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 5005 億円となっている¹²。

日本は、DAC 主要国と比較して、有償資金協力の割合が高く、アジア地域への配分が高い点が特徴となっている¹³。表 1 は、日本と DAC 加盟国全体における二国間 ODA の分野別割合（2023 年）を示している。

日本で最も配分が高いのは経済インフラ（56.0%）であり、マルチセクター支援（13.5%）、社会インフラ（11.0%）、生産セクター（10.5%）等がこれに続いている。

表 1 日本と DAC 加盟国における二国間 ODA の分野別割合（2023 年）

（単位：%）

	日本	DAC 加盟国平均
社会インフラ（教育・保健・上下水道等）	11.0	31.5
経済インフラ（輸送・通信・電力等）	56.0	16.8
生産セクター（農林水産業・工業・建設業等）	10.5	5.3
マルチセクター支援（環境保護等）	13.5	8.8
プログラム支援 ^(注)	2.7	1.2
債務救済	0.0	0.1
人道支援	3.7	12.2
その他	2.6	24.1
合計	100.0	100.0

* 交換公文に記載された約束額ベースの割合。

（注）特定の開発事業計画に限定せず広範囲な開発計画への援助。

（出典）“Aid (ODA) by sector and donor [DAC5].” OECD Data Explorer を基に筆者作成。

⁷ 国際協力機構編著『国際協力機構年次報告書 2023』2023.8, pp.48-57. <https://www.jica.go.jp/about/disc/report/2023/_icsFiles/afieldfile/2023/09/25/2023_J_all2.pdf>

⁸ 2015 年 9 月に開催された国連持続可能な開発サミットで採択された「我々の世界を変革する—持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」で示された、2030 年を目標年とし、全ての国を対象とする国際目標。エネルギー、経済成長・雇用、インフラ、不平等、気候変動等の目標を含む 17 の目標と 169 のターゲットから成る包括的な内容。

⁹ 蟹江憲史『SDGs（持続可能な開発目標）』中央公論新社、2020, pp.125-126.

¹⁰ 一般会計予算は無償資金協力や国際機関への出資・抛出等、特別会計や出資・抛出国債は国際機関への出資・抛出等、財政投融资はほとんどが円借款に充てられている（「令和 6 年度 ODA 事業予算（当初予算）の概要とその財源」外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100606139.pdf>>）。

¹¹ 「ODA 予算」2024.4.3. 外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryoyosan.html>>

¹² 金子七絵「令和 6 年度政府開発援助（ODA）予算」『立法と調査』463 号、2024.2, pp.74-75. <https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2024pdf/20240207071.pdf>

¹³ DAC 加盟国による 2022 年の ODA 実績額（支出総額ベース）のうち有償資金協力の割合は 14%だが、日本は 63%となっている。また、DAC 加盟国からアジア地域へ供与される ODA 実績額（同）の 56%を日本が供与している（外務省『2023 年版 開発協力白書』2024, pp.18-20. <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100634339.pdf>>）。

II 開発協力の基本方針

開発協力（development cooperation）の国際的な定義は定められていないとされる¹⁴。本稿では、外務省が示している「開発途上地域の開発を主たる目的とする政府及び政府関係機関による国際協力活動」と捉え、そのための公的資金を ODA と整理している¹⁵。

近年の開発協力は新たな課題に対して積極的に取り組んでいるが、機動的な対応が難しい局面を迎えているとも言える。例えば、SDGs のように、国際的な協力を通じて地球規模の課題を解決しようとする動きは進展しつつあるものの、資金不足や各国間の利害衝突等¹⁶が見られ、進捗に遅れが出ている。SDGs を達成するための開発資金は大幅に不足しており、不足額は年間 4.2 兆ドル（約 647 兆円¹⁷）と推定される¹⁸。また、国際情勢の急激な変動によるエネルギー・食料の価格高騰やサプライチェーンの分断等の影響により、経済社会基盤が脆弱（ぜいじゃく）な途上国は、開発協力による支援にもかかわらず、安定的な発展を見通すことが難しい状況となっている¹⁹。

1 開発協力大綱

日本の開発協力政策を時代に即した形でより効果的・戦略的に実施する観点から、令和 4（2022）年 9 月 9 日、外務省は開発協力の基本方針を示す開発協力大綱²⁰を改定する方針を示した²¹。外務省に設置された有識者懇談会の下で検討が重ねられ、同年 12 月 9 日に ODA の戦略性強化等を提言する報告書²²が提出された²³。そして、令和 5（2023）年 1 月以降、NGO や経済団体との意見交換会や意見募集が行われ、同年 6 月 9 日に新たな「開発協力大綱」（以下「新大綱」）が閣議決定された²⁴。

新大綱は「I 基本的考え方」、「II 重点政策」、「III 実施」の大項目から成る（表 2）。ODA を一層活用して、途上国が抱える開発課題や気候変動を始めとする地球規模課題の解決に向けた取組を進めるとしている。また、これらの取組を通して、日本及び世界にとって望ましい国

¹⁴ 国際開発学会編『国際開発学事典』丸善出版、2018、pp.476-477。

¹⁵ 「開発協力、ODA って何だろう」2023.6.9. 外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/oda/oda.html>>

¹⁶ 例えば気候変動対策では、対策費用の負担方法をめぐり途上国と先進国との間で意見が対立している（「COP29 後の温暖化対策（上）先進国と途上国 残る対立 関山健・京都大学教授（経済教室）」『日本経済新聞』2024.12.16.）。

¹⁷ 1 ドル＝154 円で換算（日本銀行国際局「報告省令レート（令和 7 年 1 月分）」2024.12.20. <https://www.boj.or.jp/about/services/tame/tame_rate/syorei/hou2501.htm>）。

¹⁸ “New UN report calls for trillions more in development investment to rescue Sustainable Development Goals,” 9 April 2024. United Nations website <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2024/04/press-release-fsdr-2024/>>

¹⁹ 外務省国際協力局政策課「開発協力大綱の改定について（改定の方向性）」2022.9.9, p.1. <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100390705.pdf>>

²⁰ 「開発協力大綱」（平成 27 年 2 月 10 日閣議決定）外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000072774.pdf>>

²¹ 「開発協力大綱の改定」2022.9.9. 外務省ウェブサイト <https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press6_001245.html>

²² 「開発協力大綱の改定に関する有識者懇談会報告書」2022.12. 外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100432142.pdf>>

²³ 「「開発協力大綱の改定に関する有識者懇談会」報告書の林外務大臣への提出」2022.12.9. 外務省ウェブサイト <https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press1_001202.html>

²⁴ 「開発協力大綱」（令和 5 年 6 月 9 日閣議決定）外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100514690.pdf>>

際環境を創出し、国益（平和と安全の確保・経済成長）にもつなげることが示されている²⁵。

(1) 重点政策

重点的に取り組む政策として、新しい時代の「質の高い成長」とそれを通じた貧困撲滅が掲げられている。経済成長の基礎及び原動力を確保する協力と、人々の基礎的生活を支える人間中心の開発のための協力の双方を行い、質の高い経済成長を促して貧困撲滅に取り組むとしている。具体的には、デジタルトランスフォーメーション（DX）やインフラ整備、食料・エネルギー安全保障等の経済社会の自律性・強靱性強化に向けた取組に力を入れる方針である。このほか、平和・安全・安定な社会の実現、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の維持・強化、地球規模課題への国際的取組の主導が盛り込まれた²⁶。

(2) 実施

新大綱は、その実施に関して、幾つかの新たなポイントを打ち出している。その一つとして、パートナー（民間企業、公的金融機関、地方自治体、市民社会、他ドナー²⁷等）との連帯の強化が挙げられる²⁸。

民間セクターでは、事業活動を通じて社会的課題の解決を図る取組が進められつつあることから、多くの民間企業や投資家が、SDGsの達成に向けて資金供給を進めるようになってきている²⁹。一方、途上国政府の立場においても、財政健全化の観点から公的債務の増加を抑制する政策（公的債務残高の対GDP比の上限設置等）を取るケースも見られ、公的債務の増加につながるODAよりも民間資金の需要が高まっている³⁰。新大綱では、民間部門の取組が途上国の課題解決につながるよう、途上国における経済基盤の構築やビジネス環境の整備、公的資金の戦略的活用等を推進するとしている。このほか、地方自治体やNGOを始めとする市民社会等のノウハウや知見を途上国で活用できるよう支援を進めること、開発協力の目的や理念を共有する他ドナーと協力すること等が示された。

次に、「オファー型協力」の推進を掲げたことも新機軸である³¹。日本政府は、相手国の自助努力を支援する観点から、相手国政府からの要請に応じて援助案件を決めること（要請主義）を原則としてきたとされる³²。オファー型協力では、日本の外交政策上、戦略的に重要であり、かつ、複合的な課題解決の鍵となる分野について、各国共通の開発協力目標及び開発シナリオを示し、支援国を選定する³³。その上で、相手国との政策対話と協働を通して、日本の強みをいかしつつ、協力目標、シナリオ及び支援メニューを積極的に提案し、策定するとしている。重点分野としては、気候変動への対応・グリーントランスフォーメーション（GX）、経済強靱化

²⁵ 同上, pp.2-3.

²⁶ 同上, pp.4-7.

²⁷ 先進国・発展途上国を問わず、開発協力の目的・理念を共有する国・地域。

²⁸ 「開発協力大綱」前掲注(24), pp.7-10.

²⁹ 蟹江 前掲注(9), pp.161-166.

³⁰ 「ODA 民間資金呼び込み」『読売新聞』2024.7.27.

³¹ 「開発協力大綱」前掲注(24), p.11.

³² 『国際協力用語集 第4版』国際開発ジャーナル社, 2014, pp.285-286.

³³ 2023年12月に行われた日カンボジア首脳会談において、カンボジアとの間で、デジタル分野におけるオファー型協力メニューに合意している（「官民ラウンドテーブル会議の開催（対カンボジア・オファー型協力）」2024.3.6. 外務省ウェブサイト <https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/pressit_000001_00451.html>）。

(サプライチェーン強靱化、産業多角化のための産業育成等)、デジタル化の促進・DXの3分野が選定され、ODAとODA以外の公的支援や民間資金のスキームを有機的に組み合わせるといった方針が打ち出された³⁴。

表2 開発協力大綱の概要

I 基本的考え方	目的	<ul style="list-style-type: none"> 開発途上国との対等なパートナーシップに基づき、開発課題や人類共通の地球規模課題の解決に共に対処し、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の下、平和で安定し、繁栄した国際社会の形成に一層積極的に貢献 日本及び世界にとって望ましい国際環境を創出し、信頼に基づく対外関係の維持・強化を図り、日本と国民の平和と安全の確保、経済成長を通じた更なる繁栄といった国益の実現に貢献
	基本方針	<ul style="list-style-type: none"> 非軍事的協力による平和と繁栄への貢献 新しい時代の「人間の安全保障」 自助努力支援と相手国との対話・協働を通じた社会的価値の共創 包摂性、透明性及び公正性に基づく国際的なルール・指針の普及と実践の主導
II 重点政策		<ul style="list-style-type: none"> 新しい時代の「質の高い成長」とそれを通じた貧困撲滅 平和・安全・安定な社会の実現、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の維持・強化 地球規模課題への国際的取組の主導
III 実施		<p>(効果的・戦略的な開発協力のための三つの進化したアプローチ)</p> <ul style="list-style-type: none"> パートナーとの連帯強化(民間企業、公的金融機関、他ドナー、国際機関、市民社会、地方自治体、大学・研究機関等) 戦略性の強化(政策と実施の一貫性の強化、日本の強みをいかした協力(オファー型協力の強化)、国際的な議論への貢献) 目的に合致したきめ細やかな制度設計(ニーズに合わせた柔軟かつ効率的な協力等)
		<p>(適正性確保のための実施原則)</p> <ul style="list-style-type: none"> 民主化の定着、法の支配及び基本的人権の保障に係る状況への注意 軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避 軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発製造、武器輸出入等の状況への注意 環境と開発の両立 債務の持続可能性への配慮 公正性の確保・社会的弱者への配慮 ジェンダー平等及び女性のエンパワーメントの推進 不正腐敗の防止等
		<p>(実施体制・基盤の強化)</p> <ul style="list-style-type: none"> GNI(国民総所得)比でODAの量を0.7%^(注)とする国際的目標を念頭に置くとともに、厳しい財政状況を踏まえて、ODAの拡充や効率的な開発協力を推進 政府・実施機関の実施体制整備、人材の育成・確保 情報公開、開発教育の推進

(注) 2023年は0.44% (「2023年の各国ODA実績(暫定値)の公表」2024.4.12. 外務省ウェブサイト <https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press1_001634.html>)。

(出典) 「開発協力大綱」(令和5年6月9日閣議決定) 外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100514690.pdf>> を基に筆者作成。

2 有識者会議の提言

新大綱の策定後、開発協力を目的とした民間資金の活用や、ODAの在り方について検討するため、上川陽子外務大臣(当時)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」が設置された。

(1) 概要

有識者会議が令和6(2024)年7月に上川外相へ提出した提言「サステナブルな未来への貢

³⁴ 「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」2023.9. 外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100564100.pdf>>

献と成長の好循環の創造に向けて」³⁵（以下「提言」）では、地球規模課題や社会課題の解決において、民間資金の重要性が高まる中で、ODA と民間資金の連携強化を進める方向性が示されている。

民間資金の中でも、特にサステナブルファイナンス³⁶は、投資の意思決定に環境と社会への適切な考慮を織り込むプロセスとされる³⁷。個々の経済活動に伴う正や負の外部性を金融資本市場が適正に織り込み、環境や社会課題等を考慮した投融資等が行われることで、それらの課題が改善するなど、経済社会システム全体の便益に寄与することが期待されている。サステナブルファイナンスは、経済・産業・社会が望ましい在り方に向けて発展していくことを支える金融システムともいえる³⁸。

サステナブルファイナンスは、持続可能な社会の構築を目指す課題解決型の資金という点で ODA と共通項を有する。ただし、主な資金提供者は事業者や民間投資家であり、収益性や事業リスク、ステークホルダーとの関係など、様々な要素を総合的に判断して資金の提供可否を決定することから、公的資金である ODA とはリスク許容度が異なる。ODA は収益性の観点から民間資金では取り得ないリスクを引き受けて投融資を行うことができる。

両者の性質の違いを踏まえ、提言では、ODA のリスクテイク機能を強化し、民間では取れない事業リスクを ODA が引き受けて、民間企業・投資家による投資活動を促し、結果的に途上国の開発へつながるエコシステムを作ること等が提案されている。具体的な方策として、①ブレンデッド・ファイナンスの活用、②インパクトの増大に対してインセンティブを付与するような仕組みの活用、③開発効果の評価・計測に関する知見の共有、④フィランソロピー性資金の活用が挙げられている³⁹。

①ブレンデッド・ファイナンスは、民間資金と公的資金を組み合わせる投資規模を拡大する仕組みである。公的資金を組み合わせることで、事業リスクを低減することで、商業性は低いものの社会的課題の解決につながる事業に民間資金を流入させる資金調達手段として活用されている⁴⁰。民間資金を流入させるための効果的なリスク低減方法の一つとしては、投資家を債務返済義務の不履行のリスク等から保護する保証の仕組みが挙げられる⁴¹。保証を活用することで、途上国の企業やプロジェクト等が金利・担保等の面において有利な条件で資金調達をすることが可能となる。

②インパクトとは、サステナブルファイナンスや ODA による環境・社会的効果を指す。提言では、ODA 事業から生み出されるインパクトが増加するに従って、民間企業や投資家が資金提供を行うインセンティブ等を高められるような仕組みの導入を検討すること等が挙げられている。

³⁵ 「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—開発のための新しい資金動員に関する有識者会議提言—」2024.7. 外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100697332.pdf>>

³⁶ サステナビリティ（持続可能性）と金融を融合させた概念。具体的には ESG 投資やインパクト投資等を指す。

³⁷ 水口剛・高田英樹編著『サステナブルファイナンス最前線』金融財政事情研究会、2023、pp.262-264。

³⁸ 金融庁「サステナブルファイナンス有識者会議報告書—持続可能な社会を支える金融システムの構築—」2021.6.18、pp.3-5。<<https://www.fsa.go.jp/news/r2/singi/20210618-2/01.pdf>>

³⁹ 「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」前掲注(35)、pp.4-9。

⁴⁰ 大野泉「サステナブルな未来を共創する」『国際開発ジャーナル』815号、2024.11、pp.8-9。

⁴¹ ブレンデッド・ファイナンスにおける保証の仕組み及び活用状況については、独立行政法人国際協力機構（JICA）ほか「グリーンファイナンスと JICA の貢献に係る情報収集・確認調査ファイナルレポート」2022.7、pp.91-96。<<https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/12342747.pdf>> を参照。

③ODA の開発効果の評価・計測手法に係る JICA の知見を民間企業等と共有することが提案されている。JICA では、ODA 事業の計画段階から実施後にわたり、事業評価基準（有効性・インパクト・効率性・持続性等）に基づき、事業評価を実施している⁴²。JICA の知見を途上国でビジネスを行う民間企業や投資家等と共有することで、事業の実施体制の強化や開発効果の最大化等につなげることが期待されている⁴³。

④フィランソロピー性資金は、企業・個人による社会貢献活動を目的とする民間資金（寄附・助成等）であり、預金者から負託された通常の民間資金と比較して高いリスクを取ることが可能とされる。近年、遺贈の増加や、富裕層や民間企業による社会貢献の広がりによって、フィランソロピー性資金市場の拡大が見込まれることから、遺贈や特定寄附信託⁴⁴等の制度と ODA との連携等も提案されている。

（2）民間資金の活用に向けた留意点

一般的に、途上国における事業は、政治リスク⁴⁵等から投資に対するリターンの不確実性が高く、利潤の追求を前提とする民間資金が流入しにくい側面があるが、途上国へ流入する民間資金は増加傾向にある。

OECD は、SDGs の達成を目的として DAC 加盟国や国際開発金融機関⁴⁶等を通して途上国へ動員された民間資金の量を測定し、公開している。測定される民間資金は、近年、大幅に増加している⁴⁷。また、ODA を含む公的資金による企業等への直接投資と債務保証⁴⁸が民間資金の動員に一定の役割を果たしている⁴⁹。

ただし、民間資金の供給先（2018～2020 年）には偏りがあり、途上国の中でも所得水準が比較的高い中所得国向けが 80%以上を占め、低所得国向けは 12%にとどまる⁵⁰。資金供給された分野（2018～2020 年）は経済インフラ・サービス（62%）が多く、そのうち銀行・ビジネスサービス（36%）とエネルギー（18%）の割合が高い。一方、社会インフラ・サービス（教育、保健衛生等）は 7%にとどまっている⁵¹。

なお、提言では、本来、民間資金のみでも実施可能な事業に対して公的資金が投入された場合、事業の効率性が損なわれること、民間資金の流入を妨げることなど、市場のゆがみを引き起こすリスクがあるとの指摘がなされている⁵²。民間資金の動員を目的とした ODA の活用につ

⁴² JICA 評価部「途上国開発と事業評価—JICA の事業評価は何を行い、どう役立っているのか—」2023.6, pp.7-11. <https://www.jica.go.jp/information/publication/brochures/_icsFiles/afieldfile/2024/06/13/development_evaluation.pdf>

⁴³ 小笠原由佳「民間の力を活用するインパクト投資」『国際開発ジャーナル』814 号, 2024.10, pp.16-17.

⁴⁴ 寄附者は、信託銀行等へ信託した資金の寄附先をあらかじめ定められた公益法人等から選択することで、公益法人や NPO 等へ寄附をして社会貢献活動を支援することができる。

⁴⁵ 制度変更・許認可変更に係るリスク、政府・政府機関による契約違反リスクや資産収用リスク等が挙げられる。

⁴⁶ 途上国の貧困削減や持続的な経済・社会的発展を、金融支援や技術支援等を通じて総合的に支援する国際機関の総称。世界銀行や地域開発金融機関（欧州復興開発銀行、アジア開発銀行、米州開発銀行、アフリカ開発銀行）等が該当する。

⁴⁷ 2012 年は 152.7 億ドルであったが、2022 年には 616.7 億ドルへ増加している（“Mobilised private finance for sustainable development.” OECD website <<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/mobilisation.htm>>）。

⁴⁸ 政府や国際機関が民間企業の融資等の一部又は全部を補償することを約束する金融手法。

⁴⁹ “Mobilised private finance for sustainable development,” *op.cit.*(47)

⁵⁰ OECD, “Private Finance Mobilised by Official Development Finance Interventions,” 2023.1, p.11. <https://www.oecd-ilibrary.org/private-finance-mobilised-by-official-development-finance-interventions_c5fb4a6c-en.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpaper%2F5fb4a6c-en&mimeType=pdf>

⁵¹ *ibid.*, pp.18-19.

⁵² 「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」前掲注(35), p.9.

いては、その妥当性を検証することも求められる。

Ⅲ 多様なパートナーとの連携に係る課題等

開発協力において多様なパートナーとの連携を進める上で、ODA 事業の改善点や留意点等への指摘がある。

1 ODA 事業の制度改善等

(1) 円借款

円借款等を用いて実施される ODA 事業について、計画から事業化までに長期間を要する点が課題とされている⁵³。一般社団法人日本経済団体連合会（経団連）は、日本の民間企業の関与を強化するという観点から、オファー型協力の重点分野となっているデジタル・ICT 分野の事業においてスピードが最大の鍵であり、円借款による案件形成から契約に至るまでの時間短縮が重要であるとして、政府及び JICA における検討プロセスや審査の迅速化、手続の簡素化等の必要性を提言している。具体的には、JICA による審査及び日本政府による ODA 供与に向けた検討の速度を上げること、準備すべき書類の簡素化を進めること、現地関係者とのコミュニケーションを一層強化することなどが、民間企業の参画を促進する上での課題として挙げられている⁵⁴。

令和 5（2023）年 12 月、JICA と株式会社日本貿易保険（NEXI）は協力覚書を締結した⁵⁵。JICA が把握する途上国側のニーズと NEXI が有する民間企業の案件情報の連携を促進し、迅速かつ効果的な提案につなげることが期待されている⁵⁶。

一方で、ODA 事業の提案段階で民間企業との連携が促進される場合には、相手国政府が実施する入札等に関わる秘密情報が民間企業側へ漏えいする等のリスクもあり得る。関係者に対しては秘密保持義務の徹底等の対策が求められる⁵⁷。

(2) 無償資金協力

社会インフラや人道支援等の分野にとどまらず、相手国の多様なニーズ（民間投資と社会課題解決との両立、社会課題解決に取り組むスタートアップ企業振興等）に応じた用途へ無償資金協力を活用することや、ODA に占める無償資金協力の比率を高めるよう求める意見がある⁵⁸。

また、無償資金協力では、主契約者を日本国内で設立された法人等に限定している。これに対し、経団連は、日本企業による海外ビジネスの現地シフトが進む中で、現地の関係会社に再委託するケースが増えている状況を踏まえ、現地の関係会社を主契約者とすることでより低コ

⁵³ 一般社団法人日本経済団体連合会「戦略的なインフラシステムの海外展開に向けて—2021 年度版—」2022.3.15, pp.11-13. <https://www.keidanren.or.jp/policy/2022/023_honbun.pdf>;「直言 米中二者択一迫るな ラモス・ホルタ東ティモール大統領」『日本経済新聞』2023.10.1.

⁵⁴ 一般社団法人日本経済団体連合会 同上, pp.11-12.

⁵⁵ 株式会社日本貿易保険「独立行政法人国際協力機構（JICA）との協力覚書締結について」2023.12.18. <<https://www.nexi.go.jp/topics/newsrelease/202312130179.html>>

⁵⁶ 「ODA、企業関与拡大 提案時から JICA など覚書」『日本経済新聞』2023.12.16.

⁵⁷ 「JICA 職員 円借款公表日 謝意メール コンサル会社に 円滑進行狙いか」『読売新聞』2024.10.16.

⁵⁸ 一般社団法人日本経済団体連合会「海外から選ばれるインフラシステムの展開に向けて—「2030 年を見据えた新戦略骨子」を踏まえて—」2024.10.15, pp.5-6. <https://www.keidanren.or.jp/policy/2024/076_honbun.pdf>

ストでニーズに沿った支援が可能になる場合があるとしている⁵⁹。再委託や調達状況を把握した上で、主契約者条件を緩和するといった対応を採ることができるか、実務上の課題に即した検討がなされる必要があるだろう。

(3) 海外投融資

民間資金の活用を進める観点から海外投融資の制度改善を求める論議も存在する⁶⁰。JICA が実施する海外投融資の対象分野⁶¹はインフラ・成長加速、SDGs（貧困削減、気候変動対策を含む。）と幅広いが、事業リスクを懸念して進出をためらう民間企業の後ろ盾となる保証事業は対象となっていない。欧米では民間企業への融資に対する保証事業も有効な支援スキームとして機能している。例えば米国では、中南米等の小規模コーヒー農家の支援に際し、新たに予算を付けるのではなく、ドイツの企業が運営する支援プログラムに 15 年間の信用保証と一定額までの初期損失の補償を付与することで、民間金融機関による融資につなげたケースがある⁶²。

民間企業が途上国向けに投資・融資する際に、JICA が ODA を用いて保証を付与できるよう、政府は、「独立行政法人国際協力機構法」（平成 14 年法律第 136 号）改正の可能性も含め、関係省庁と連携して検討を進めるとしている⁶³。JICA の事業に保証業務を追加する際には、信用リスクの審査、保証期間中のモニタリング、債権回収、金融リスク管理等の専門性向上といった実施体制の強化も求められる⁶⁴。このほか、JICA に対しては、関係者がこれまで培ってきた相手国の開発を包括的に分析する視点や投資先の能力強化等のノウハウをいかして民間企業との協働につなげる制度的工夫を求める見解も示されている⁶⁵。

2 NGO との連携

途上国で開発協力を担う NGO（開発援助団体、財団など）は、保健・医療、教育、農村開発といった社会インフラと人道支援等を主な活動分野としている。NGO の活動は機動的かつ柔軟で、現地事情に応じたきめ細かい対応が可能とされる⁶⁶。特に海外の NGO は、豊富な財源と専門知識等を背景として、途上国支援を大規模に展開するケースが多い。近年、DAC 加盟国における NGO から途上国への贈与額は増加傾向にある⁶⁷。NGO の活動が一定の役割を果たすようになっている状況を踏まえ、開発協力においてこれらの組織との連携を強めることが重視されるようになってきている⁶⁸。

例えば、米国の The Rockefeller Foundation（ロックフェラー財団）や Bill and Melinda Gates

⁵⁹ 一般社団法人日本経済団体連合会 前掲注(53), pp.11-12.

⁶⁰ 大野 前掲注(40), p.8; 小笠原由佳「論点 ODA70 年 政府と民間 協働強めよ」『毎日新聞』2024.5.31.

⁶¹ 民間企業等が実施するインフラ事業、産業発展のための人材育成、貧困層の生活向上に資するビジネス、マイクロファイナンス、中小企業支援、植林・災害対策・省エネ・公害対策等の気候変動対策等が対象となる（「海外投融資の概要」前掲注(4)）。

⁶² 「リスク補完へ改革急務」『日本経済新聞』2024.7.28.

⁶³ 「上川外務大臣会見記録（令和 6 年 7 月 12 日 16 時 48 分）」外務省ウェブサイト <https://www.mofa.go.jp/mofaj/p-ress/kaiken/kaikenit_000001_00028.html#topic3>

⁶⁴ 「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」前掲注(35), p.9.

⁶⁵ 大野 前掲注(40)

⁶⁶ 稲田十一『国際開発協力レジーム論—制度・規範とその政治過程—』有信堂高文社, 2024, pp.193-195.

⁶⁷ 2012 年は 421.8 億ドルであったが、2022 年には 559.8 億ドルへ増加している（2021 年基準に換算した実質ベース）（“Flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1].” OECD Data Explorer）。

⁶⁸ 稲田 前掲注(66), pp.193-195.

Foundation（ビル&メリнда・ゲイツ財団）は、豊富な財源を背景に、医療や先端科学等といった分野で事業を展開している⁶⁹。日本は、パキスタンやナイジェリアのポリオ撲滅事業において、ビル&メリнда・ゲイツ財団との協働実績がある。同事業では、ワクチン接種の進捗率等の条件を満たした場合に、同財団が途上国政府に代わって円借款の弁済を行うローンコンバージョン方式が用いられた⁷⁰。

途上国においても、インドの Tata（タタ）・グループの財団のように専門家を有して社会貢献事業を手掛ける財団が現地の実情に沿ったきめ細やかな支援を行っており、これらの組織と協働することで、開発効果が高められる可能性が高いとの指摘もある⁷¹。

他方、日本では、NGO を通じて実施される ODA は二国間 ODA 実績額（支出総額ベース）の1%（2021年）と、DAC加盟国の平均値（14.3%）と比べて低い水準にとどまり、NGO を通じた開発協力が十分に行われているとは言い難い⁷²。日本の NGO は、財政基盤が脆弱で資金不足等の課題を抱えていることに加え⁷³、十分な資金と専門的な知識や技術を兼ね備えて途上国で活動する団体が少ないとされる⁷⁴。

開発協力大綱の改定に関する有識者懇談会では、NGO による ODA の実施額を引き上げることや、NGO の政策立案能力を向上させるための支援等が必要との意見が出された⁷⁵。このほか、日本の NGO が活用できる NGO 連携無償資金協力では、被援助国の NGO が主導する事業が支援対象外となっている点について再考が必要との指摘もある⁷⁶。

3 地方自治体との連携

途上国では、経済発展と都市化が進む中で、水、エネルギー、廃棄物処理、都市交通、公害対策分野等の都市問題への対応が課題となっている⁷⁷。住民向けの様々な行政サービスを担う日本の地方自治体が有するノウハウや人材に加え、地方自治の手法そのものが、途上国にとって役立つ場合もある⁷⁸。

地方自治体と ODA が連携する場合には、無償資金協力や草の根技術協力等の枠組みがあり、地方自治体は自らの規模や途上国への支援実績等を踏まえて参画する形となる⁷⁹。地方自治体

⁶⁹ 松本勝男『日本型開発協力—途上国支援はなぜ必要なのか—』（ちくま新書 1733）筑摩書房、2023、pp.288-291。

⁷⁰ 「パキスタン・イスラム共和国に対する円借款における民間財団による返済の開始」2014.4.14。外務省ウェブサイト <https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press23_000008.html>; 「ナイジェリア連邦共和国に対する円借款に関する書簡の交換」2014.5.27。同 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press23_000045.html>

⁷¹ 松本 前掲注(69)、pp.288-291。

⁷² 特定非営利活動法人国際協力 NGO センター「G7 広島サミットでの議論を踏まえ、G7/C7 での国際協力に関わる課題を分析し、その中で日本の国際協力 NGO としてのあるべき姿を考える最終報告書」2024.3、p.10。外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100663353.pdf>>

⁷³ 関西 NGO 協議会「令和4年度外務省 NGO 研究会「日本の国際協力 NGO の資金調達リデザイン化と財務内容の強化」」2023.3、pp.95-96。 <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100489427.pdf>>

⁷⁴ 松本 前掲注(69)、pp.288-291。

⁷⁵ 「開発協力大綱の改定に関する有識者懇談会（第2回会合議事要旨）」2022.9.30、p.3。外務省ウェブサイト <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100404987.pdf>>; 若林秀樹「開発協力大綱の改定について」『THINK Lobby ジャーナル』Vol.1、2023、p.85。 <https://www.jstage.jst.go.jp/article/thinklobbyjournal/1/0/1_83/_pdf/-char/ja>

⁷⁶ 高柳彰夫「DAC 市民社会勧告の実施—パートナー国の市民社会の支援をめぐる南の CSO の主張—」『THINK Lobby ジャーナル』Vol.1、2023、p.38。 <https://www.jstage.jst.go.jp/article/thinklobbyjournal/1/0/1_31/_pdf/-char/ja>

⁷⁷ 「ODA を活用した地方自治体の海外展開支援」2023.9.8。外務省ウェブサイト <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/page23_000707.html>

⁷⁸ 「自治体との連携」JICA ウェブサイト <<https://www.jica.go.jp/activities/schemes/partner/jichitai/partnership/index.html>>

⁷⁹ 「地方自治体と連携した無償資金協力」JICA ウェブサイト <https://www.jica.go.jp/activities/schemes/partner/jichitai/grant_aid/index.html>

が開発協力を参画する上での課題として、人材や予算が限られていること、短期的な成果を可視化しにくいこと、事業の見直しや担当者の異動等によって長期的な取組につながりにくいこと等が指摘されている⁸⁰。

ODA に積極的に参画している地方自治体の事例として北九州市が挙げられる。高度経済成長期に公害問題が深刻化した北九州市は、公害対策を通して環境行政の知見を得るとともに、市内に環境関連産業を集積させてきた。北九州市はこの経験をいかして、1980年代から環境分野においてアジア各国への技術協力等を進めるとともに、地元企業の海外展開にも力を入れている⁸¹。カンボジアの水道事業に対する ODA 事業では、職員の派遣やテレメーター⁸²の設置等の支援等を皮切りに、様々な形で関わっている⁸³。令和 4（2022）年 3 月には、北九州市海外水ビジネス推進協議会⁸⁴の会員企業によるジョイントベンチャーが、カンボジアにおける ODA 事業（タクマウ上水道拡張計画⁸⁵）を受注し、水道事業運営を担うことが決定した。本事業では、浄水施設の建設費用を無償資金協力で支援する。その上で、ジョイントベンチャーが浄水施設を 10 年間にわたり運営し、プノンペン水道公社が供給水を買取る契約となっている⁸⁶。官民連携による協議会の活用は、支援体制の強化につながるとの評価がなされており、さらに継続的なサポート体制の確保も期待される⁸⁷。

おわりに

SDGs の達成を目的とした民間資金の流入先は、成長軌道に乗った中所得国が中心であり、かつ特定分野への偏りが見られる。一方、投資環境が整っておらず事業リスクも高い後発開発途上国・低所得国に対しては、金利が高く設定される等、民間資金の融資条件が厳しいとされる⁸⁸。そのような国々には民間資金が投入されにくく、ODA が引き続き重要な資金源になる可能性が高い。開発協力における民間資金の活用に関しては、対象国の発展段階や支援分野等に配慮したきめ細かな対応が求められる。民間等のノウハウ・知見・技術及び民間資金の活用を通して、開発協力の効果をどのように上げていくか、政府の施策を注視していきたい。

⁸⁰ 一般財団法人自治体国際化協会シンガポール事務所「ASEAN 地域における自治体の国際協力活動」『Clair Report』478号, 2019.1.28, p.43. <<https://www.clair.or.jp/j/forum/pub/docs/478.pdf>>

⁸¹ 「環境国際協力の事例」2023.8.17. 北九州市ウェブサイト <https://www.city.kitakyushu.lg.jp/kankyoku/file_0273.html>

⁸² 流量計に設置して、流量や水圧に係る情報を自動的に集約し、リアルタイムで集中監視するシステム。

⁸³ 野中郁次郎編著『日本型開発協力とソーシャルイノベーション—知識創造が世界を変える—』千倉書房, 2024, pp.60-89.

⁸⁴ 海外で水ビジネスを推進することを目的として、北九州市が平成 22（2010）年に設立した官民連携組織（北九州市上下水道海外プロジェクトウェブサイト <<https://kitaq-water-intl.jp/kowba/>>）。

⁸⁵ 独立行政法人国際協力機構（JICA）ほか「カンボジア国タクマウ上水道拡張計画準備調査報告書」2020.3. <<https://libopac.jica.go.jp/images/report/12354254.pdf>>

⁸⁶ 北九州市上下水道局・北九州市海外水ビジネス推進協議会「カンボジアで北九州グループが水道事業に参入」2022.3.23. <<https://www.city.kitakyushu.lg.jp/files/000972554.pdf>>; 「カンボジアの水道 北九州市が参入へ」『朝日新聞』（福岡版）2022.3.24.

⁸⁷ 一般財団法人自治体国際化協会シンガポール事務所 前掲注(80), pp.44-45.

⁸⁸ ナルドス・ベケレトーマス「アフリカ向け ODA 転機に」『日本経済新聞』2024.10.10.