

第4節

政府開発援助(ODA)

【総論】

2005年は、国際社会における主要な課題への取組の中で、開発援助を巡る以下の2つの動きが大きな位置を占めた。

第一に、2005年は「国連ミレニアム宣言」採択後5年目の区切りとなる年で、世界共通の開発課題であるMDGs^(注1)の達成状況を初めて検証する重要な年であった。3月に出されたアナン国連事務総長の報告「より大きな自由に向けて」では、国連改革全体の中でMDGs達成のために開発問題で前進することの重要性が強調された。また、9月の国連首脳会合では、MDGs達成に向けた努力が改めて確認され、「成果文書」では、先進国と途上国の開発に関す

るグローバル・パートナーシップ構築や双方の努力の必要性等が提言された。

第二に、MDGsに焦点が当たったことで、開発課題の多くが集中するアフリカ支援の重要性が再確認された。

日本は、MDGs達成に寄与するためODAの対国民総所得(GNI)比0.7%の目標^(注2)達成に向け引き続き努力するとの観点から、日本にふさわしい十分なODAの水準を確保するとともに、今後3年間でアフリカ向けODAを倍増することを4月のアジア・アフリカ首脳会議で表明した。また、7月のG8グレンイーグルズ・サミットでは、今後5年間のODA事業量について、2004年実績と比較して100億ドルの積み増しを目指すことを表明した。

(1) 日本のODA実績と地域別取組状況

(イ) 日本のODA実績

2004年の日本のODA実績は、対前年比0.3%増の約89億555万ドルとなり、前年に引き続きOECDの開発援助委員会(DAC)諸國中、米国に次いで第2位の援助国となった。そのうち、二国間ODAは対前年比6.6%減の約59億1,719万ドル、国際機関を通じたODAは同17.4%増の約29億8,836万ドルとなり、二国間ODAが全体の約66.4%を占めている。

地域別実績としては、円借款が着実に返済されていることもありアジアへの援助が対前年比21.1%減の約25億4,456万ドル(二国間ODAの約42.3%)となった一方、ア

フリカは同22.1%増の約6億4,697万ドル(同10.9%)、イラクへの復興支援が増加したこともあり中東は同147.5%増の約10億3,087万ドル(同17.3%)となっている。

(ロ) アジア地域への支援

ODA大綱が明記しているように、日本と密接な関係を有し、日本の安全と繁栄に大きな影響を及ぼし得るアジアは、ODAの重点地域として主要な地位を占めてきた。日本は、東アジア地域を中心に、ODAによる経済インフラ、政策・制度整備、人材育成等の分野の支援を進めるとともに、民間投資や貿易の活性化を図り、

(注1) 2000年の「国連ミレニアム宣言」を受け、21世紀に全世界が取り組むべき共通の開発課題として、貧困の撲滅や初等教育の完全普及等、2005年までに達成すべき8つの目標を設定したもの。

(注2) 2004年における日本のODAの対GNI比は0.19%。ほかのG7諸国の平均は0.22%。

国連ミレニアム開発目標：2004年の状況

目 標	アフリカ 8.4億人 (2002年人口)		アジア 37.38億人				オセアニア 8億人	ラテン アメリカ ・カリブ 5.36億人	独立国家共同体 (旧ソ連共和国) 2.81億人	
	北	サブ・サハラ	東	東南	南	西			欧州	アジア
目標1：極度の貧困と飢餓の撲滅										
極度の貧困半減	達成見込み	高く、不変	達 成	達成見込み	達成見込み	悪 化	—	低く、わずかに改善	悪 化	悪 化
極度の飢餓半減	低く、わずかに改善	極めて高く不変	達成見込み	達成見込み	改善不十分	悪 化	中立、不変	達成見込み	—	—
目標2：初等教育の完全普及の達成										
完全普及	達 成	改善不十分	達 成	達 成	改善不十分	比較的高く不変	改善不十分	達 成	悪 化	達 成
目標3：ジェンダー平等推進と女性の地位向上										
初等教育就学率	達 成	改善不十分	達 成	達 成	達成見込み	達成見込み	達 成	達 成	達 成	達 成
中等教育就学率	達 成	ほぼ不変	—	達 成	ほぼ不変	悪 化	達成見込み	達 成	達 成	達 成
識字率	遅 れ	遅 れ	達 成	達 成	低 い	遅 れ	遅 れ	達 成	達 成	達 成
国会議員の割合	改善不十分	改善不十分	中位、不変	改善不十分	極めて低く不変	極めて低く不変	改善不十分	改善不十分	悪 化	悪 化
目標4：乳幼児死亡率の削減										
5歳以下で2/3削減	達成見込み	極めて高く不変	改善不十分	達成見込み	改善不十分	中位、不変	改善不十分	達成見込み	悪 化	悪 化
はしか予防接種 (リスク人口の85%)	達 成	低く、不変	—	達成見込み	改善不十分	達成見込み	中位、不変	達 成	達 成	達 成
目標5：妊産婦の健康の改善										
妊産婦死亡率3/4削減	中位、不変	極めて高い	低 い	高 い	極めて高い	高 い	極めて高い	高 い	—	—
目標6：HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延(まんえん)の防止										
HIV/エイズ蔓延	脅 威	やや改善	やや改善	やや改善	急激に悪化	脅 威	脅 威	やや改善	急激に悪化	脅 威
マラリア蔓延	依然脅威	猛 威	達 成	蔓延率低い	蔓延率低い	依然脅威	蔓延率低い	達 成	蔓延率低い	蔓延率低い
目標7：環境の持続可能性確保										
森林破壊	—	悪 化	達 成	悪 化	やや悪化	—	悪 化	悪 化 (除カリブ)	達 成	達 成
安全飲料水のない 都市人口割合半減	達 成	不 変	悪 化	普及率高いが不変	達 成	達 成	普及率高いが不変	達 成	達 成	達 成
安全飲料水のない 農村人口割合半減	普及率高いがほぼ不変	改善不十分	改善不十分	改善不十分	達成見込み	改善不十分	普及率低く不変	改善不十分	普及率高いが改善鈍い	普及率高いが改善鈍い
衛生設備のない 都市人口割合半減	達成見込み	普及率低く不変	改善不十分	達成見込み	改善不十分	達 成	普及率高いが大きな変化なし	普及率高いが大きな変化なし	普及率高いが大きな変化なし	普及率高いが大きな変化なし
衛生設備のない 農村人口割合半減	改善不十分	大きな変化なし	改善不十分	改善不十分	改善不十分	大きな変化なし	悪 化	大きな変化なし	悪 化	悪 化

出典：Millennium Development Goals Report (国連、2005)
 World Development Indicators 2005 (世界銀行、2005)
 Implementation of the United Nations Millennium Declaration (A/59/282) (国連、2004)
 国連プレスリリース (04/083-J) (国連、2004)
 人間開発報告書 2003 —ミレニアム開発目標 (MDGs) 達成に向けて— (UNDP、2003)

ODA と投資・貿易を有機的に連携させることにより同地域のめざましい発展に貢献してきた。

ASEAN との関係では、メコン地域等の後発地域の開発、テロ・海賊・災害等の国境を越える問題、また最近の経済連携強化

を踏まえ、経済構造改革、投資環境整備についても ODA を活用して協力してきている。2004年12月に発生したスマトラ沖大地震及びインド洋津波災害に際し、ASEAN 主催の緊急首脳会議で日本が表明した5億ドルの無償支援は、被災国及び国際社会か

ら高い評価を受けた。さらに、4月のアジア・アフリカ首脳会議では、防災・災害復興分野において、アジア・アフリカ地域を中心として今後5年間で25億ドル以上を支援することを表明した。また、鳥及び新型インフルエンザ対策として、12月のASEAN+3首脳会議で、アジア諸国に対する総額1.35億ドルの支援策を表明したのに加え、2006年1月17日から18日の北京における「鳥及び新型インフルエンザに関する国際プレッジング会合」では、世界銀行及びアジア開発銀行に設けた信託基金を通じて2,000万ドルをめどとして協力することを表明した。また、同月12日から13日には、アジア諸国、ドナー諸国、国際機関等を招待して、東京で新型インフルエンザの早期対応に関する国際会議を世界保健機関（WHO）と共催した。日本は、今後も地域の問題を解決し、域内の開発格差是正やASEAN統合に向けた支援を継続していく考えである。

南アジアとの関係では、インドに対しては、円借款を中心に支援を行ってきた（2004年度は1,345億円）。パキスタンに対しては、同国の地政学的重要性、テロとの闘い、日本との二国間関係などを総合的に考慮して1998年の核実験以来停止していた同国への新規円借款の供与を再開した。また、10月の同国での地震に際しては、国際緊急援助隊を派遣するとともに、総額約2億ドルの支援を表明した。4か国のLDC^(注3)が位置し、5億人以上の貧困層を抱える南アジア地域は、MDGs達成の上でもアフリカと並び最大の課題を抱える地域であり、日本は貧困問題を重視し域内の安定と発展に向けた動きを支援していく。

(ハ) アフリカ地域への支援

アフリカは、深刻な貧困、紛争、飢餓、HIV／エイズ等の感染症、累積債務等の多くの課題を抱え、2000年の国連ミレニアム・サミット以降、国際社会の高い関心を集めている。日本は、このような潮流に先駆け、1990年代初頭から、アフリカ開発会議（TICAD）^(注4)プロセスを通じて、アフリカ諸国のオーナーシップとそれを支援する国際社会のパートナーシップの重要性を提唱してきた。

4月のアジア・アフリカ首脳会議では、2008年のTICAD IV開催、今後3年間でアフリカ向けODAを倍増し引き続きその中心を贈与とすること、さらに、アジア・アフリカ間の協力強化のため、アジアの生産性運動^(注5)の知見をアフリカに伝播^{でんぱ}するための支援を行うとともに、今後4年間で1万人の人材育成支援を行うこと等を表明した。

また、7月のG8グレンイーグルズ・サミットでは、アフリカで経済成長を通じた貧困削減を達成するために、農業生産性を高める「緑の革命」の実現に向けた支援や、農村の生計向上と自立を包括的に支援する「アフリカン・ビレッジ・イニシアティブ」、貿易・投資を促進させるため5年間で最大12億ドルに及ぶ、民間セクター開発のためのアフリカ開発銀行との共同イニシアティブ（EPSA for Africa）の実施等を発表した。

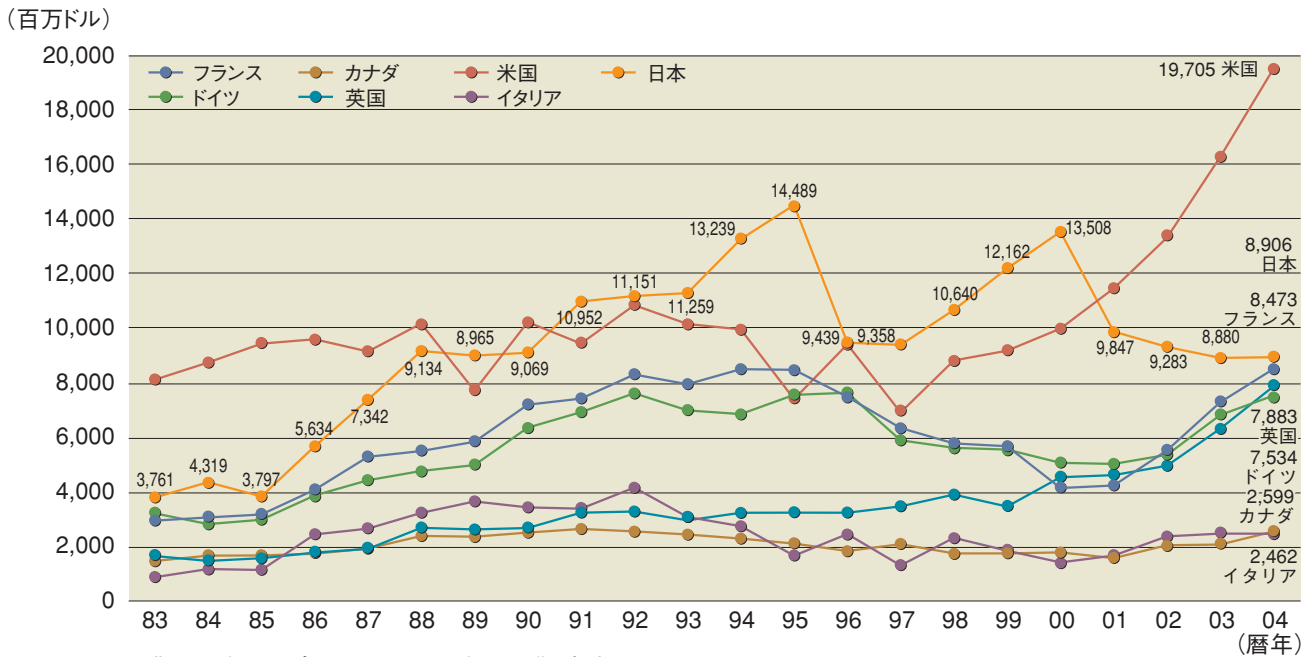
今後も、日本の経済協力によって成長を遂げたアジア諸国の経験をアフリカに伝播するアジア・アフリカ協力を重視し、経済成長に不可欠な農業開発、社会・経済インフラ整備、貿易・投資の促進、紛争地域における人道・復興支援等アフリカ諸国への支援を推進していく考えである。

(注3) 後開発途上国（LDC：Least Developed Countries）とは、国連開発政策委員会（CDP：United Nations Committee for Development Policy）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途上国の中でも特に開発が遅れた国々のこと。現在50か国が認定されている（アフリカ地域：34か国、アジア地域：10か国、太平洋地域：5か国、中南米地域：1か国）。

(注4) TICADについては、121ページ参照。

(注5) アジア太平洋地域の社会経済を発展させ、同地域の人々の生活水準を向上させるため、同地域の各国の工学、農業、サービス産業各分野における生産性向上を図ることを目的として、アジア生産性機構（APO：Asian Productivity Organization）を中心として実施されている活動。

DAC主要国のODA実績の推移



(2) 分野別取組状況

(イ) 分野別イニシアティブの策定

2005年、日本はMDGs達成に向けた分野別の取組を推進するため、新たに下記の3つのイニシアティブを打ち出した^(注6)。

(i) 防災協力イニシアティブ(1月)

スマトラ沖大地震及びインド洋津波災害は、自然災害の脅威と防災対策の重要性に対する国際的な認識を新たにした。日本には、地震、洪水・土砂災害、火山噴火、干ばつ等に関する知見・技術が蓄積されていることから、防災分野でのODAを活用した国際的な支援を一層強化すべく、その基本方針や具体的取組に関する「防災協力イニシアティブ」を1月に神戸で開催された国連世界防災会議で発表した。

(ii) ジェンダーと開発(GAD)イニシアティブ(3月)

MDGs達成のためには、すべての目標

においてジェンダーの視点に考慮して活動することが重要であると認識されている。日本としても、被援助国におけるジェンダー平等と女性のエンパワメントに向けた取組に対して、ODAを通じた支援を強化すべく、3月の第49回国連婦人の地位委員会で、「ジェンダーと開発イニシアティブ」を発表した。同イニシアティブでは、ODAのあらゆる段階においてジェンダーの視点を盛り込むための基本的アプローチを述べ、ODA大綱の重点課題である4分野^(注7)におけるジェンダーの扱いにつき、日本の具体的取組が示されている。

(iii) 「保健と開発」に関するイニシアティブ(HDI)(6月)

貧困削減には、MDGsに掲げられた8つの目標のうち、3つを占める保健分野の取組が特に重要である。日本はこれら3つの目標達成に向けた取組を『保健と開発』

(注6) これまでに発表した分野別イニシアティブとしては、基礎教育、水と衛生、環境保全、民主化支援、ITがある。

(注7) 貧困削減、持続的成長、地球規模の問題への取組、平和の構築、の4分野。

に関するイニシアティブ」にまとめ、6月に東京で開催された「保健関連 MDGs に関するアジア太平洋ハイレベル・フォーラム」で発表した。同イニシアティブは保健指標の改善に直接貢献する取組のみならず、日本の経験をいかした分野横断的な取組と保健医療制度の強化によって保健分野全体を改善することを目指している。小泉総理大臣は、G8 グレンイーグルズ・サミットに向けて、同イニシアティブに基づき今後5年間で総額50億ドルをめどとした協力^(注8)を行うと表明した。

(ロ) テロ対策への取組

日本は、国際的なテロを防止するためには幅広い分野において国際社会が一致団結し、息の長い取組を継続することが重要と考え、国際社会によるテロとの闘いに積極的に参加してきている。特に、日本の権益が集中し、政治、経済、社会全般にわたり

関係の深い東南アジア地域については、この地域におけるテロや海賊などの国境を越える犯罪を防止し、安全及び安定を確保することは日本自身の安定と繁栄にとっても重要であり、ODA を活用しつつ重点的に支援を実施している。

例えば、2004年5月のバリ島におけるテロ事件を受け、テロ対策強化の一環としてインドネシアの主要空港や港湾の保安強化のため、X線機材、金属探知機、港湾における監視カメラの供与などを内容とする7.47億円の無償資金協力の実施を決定した。さらに、2005年5月には、インドネシア国家警察の能力強化のための捜査・鑑識など関連機材の整備に対して、総額4.49億円の無償資金協力の供与を決定した。

なお、2006年度からは無償資金協力に新たな枠組みを設計し、テロ対策支援の取組を強化していく。

(3) 改革の取組

(イ) 新 ODA 中期政策の策定

日本の ODA 政策は、その理念や原則を記した ODA 大綱を最上位として、その下に3年から5年の期間を念頭に置いた援助の指針である ODA 中期政策、さらに国ごとの援助の指針となる国別援助計画、また分野ごとの援助の実施指針となる分野別政策（分野別イニシアティブ）によって枠組みが定められている。

2003年に ODA 大綱が改定されたことを踏まえ、各界との意見交換、パブリック・コメント、公聴会を通して広く国民の意見を聴取しつつ、2005年2月に新 ODA 中期政策を策定した。その内容としては、ODA 大綱の基本方針の一つである「人間の安全保障」の視点、重点課題である貧困削減、持続的成長、地球的規模の問題への

取組、平和の構築、そして効率的・効果的な援助の実施に向けた方策の各項目をとりあげ、これらの課題に対する日本の考え方やアプローチ、具体的取組について、大綱にのっとって ODA を一層戦略的に実施するための方途を示している。また、援助の効率的・効果的な実施に向けた方策として現地機能の強化を打ち出し、具体的には現地 ODA タスクフォース^(注9)が援助政策の決定過程・実施において主導的役割を果たしていくことを明記した。

(ロ) ODA の更なる改革を目指して

厳しい財政状況を背景に ODA 予算が減少する中、ODA に対する国民の信頼を回復すべく、外務省は、ODA 総合戦略会議の立ち上げ等による ODA の一層の戦略

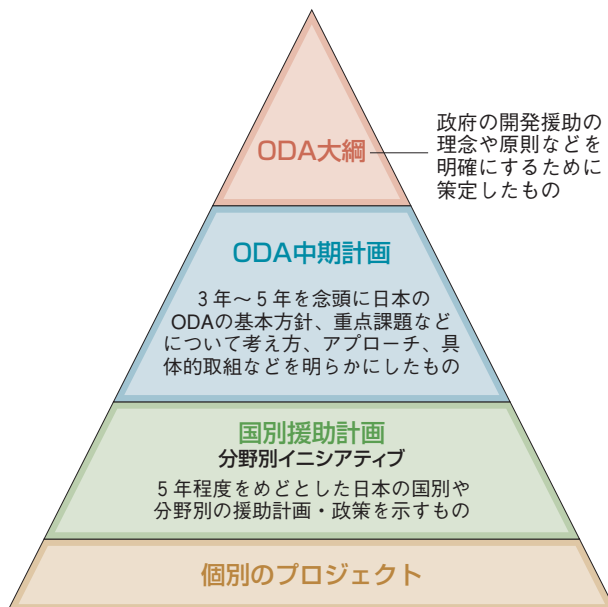
(注8) 殺虫剤が浸漬した蚊帳1,000万張のアフリカ諸国に対する供与等を含む。

(注9) 大使館並びに国際協力機構(JICA)及び国際協力銀行(JBIC)現地事務所を主要なメンバーとして構成(日本貿易振興機構(JETRO)等が参画する場合も多い)。2003年3月以降、2005年12月現在までに68か国について設置済み。

化・重点化、実施体制の強化、国民参加、情報開示を進めてきた。6月に経済財政諮問会議から「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」が出され、ODA事業量の戦略的拡充^(注10)とともに改めてODAの改革が求められたことを契機に、外務省はこれまで以上にODAの点検と改善を進めていくことにした。そこで、ODA総合戦略会議の下に作業部会を設置し、外務省の自主的な取組として報告書「ODAの点検と改善～より質の高いODAを目指して～」をとりまとめ、公表した。本報告書は、①戦略的なODA実施のための援助政策の企画、②コスト縮減等を通じた事業の効率化、③チェック体制の拡充、の3点に焦点を絞り、PDCAサイクルを確立する^(注11)ことで、より質の高い成果重視のODAの実施を目指している。具体的改善措置について試行的なものも含めすべて2005年度中に導入することが決定しており(図表「ODAの10の新たな改善措置」参照)^(注12)、今後も

恒常的に「点検と改善」に取り組んでいく。また、2006年2月に出された「海外経済協力に関する検討会」の報告書や自民党の報告書「海外経済協力のありかた」では、海外経済協力に関する内閣としての司令塔的な機能を強化するために総理、官房長官、外務大臣、財務大臣、経済産業大臣を常設のメンバーとする「海外経済協力会議(仮称)」を設置するとともに、円借款、無償資金協力、技術協力の実施機能を基本的にJICAに一元化することが提言された。こうした流れを受け、ODAに関する政府全体を通ずる調整の中核の役割を引き続き果たすことになる外務省は、「国際協力企画立案本部」^(注13)設置や経済協力局と国際社会協力部の多国間開発関連部分の統合・再編などの措置をとる考えである。外務省としては、引き続き国民及び国際社会の期待にこたえる質の高いODAの実施に努めていく。

日本のODAの政策的枠組



ODAの10の新たな改善措置

I. 戦略性強化(選択と集中)

1. 国別援助計画の拡充
2. 計画に基づいた戦略的援助を具体化するための「実行指針」の導入(機動性向上)
3. 有償、無償、技術協力等のスキーム間連携、「プログラム化」の推進
4. 現地ODAタスクフォースによるレビューの強化
5. 官民連携の一層の推進

II. 効率性向上(コスト縮減)

6. 有償資金協力の調査から入札までの期間短縮
7. 無償資金協力のコスト縮減数値目標の設定(分野と地域を特定)
(例:アフリカの学校建設案件において5年間で30%以上)
8. 現地仕様の設計・現地業者の積極的な活用(新無償スキームの導入)

III. チェック機能の強化

9. 無償資金協力事後評価(第三者も参画)の導入と拡充
10. 評価に国内の大学・研究機関の幅広い参加

チェック結果を企画・実施に反映させるサイクル(PDCAサイクル)の確立

より質の高い成果重視のODAへ

(注10) ODA事業量は、①一般会計を財源とする無償、技協、国際機関拠出等に加え、②(財投(及び一般会計)を財源とする)円借款、③(出資国債を財源とする)国際機関出資、④債務救済等により構成されるものである。

(注11) PDCA(Plan:企画、Do:実施、Check:チェック、Act:反映)のサイクルで、評価した結果をODA政策の企画・実施に確実に反映させるサイクルを確立する。

(注12) 既に、アフリカの学校建設分野における無償資金協力のコスト縮減数値目標の設定、無償資金協力におけるプロジェクト・レベルの事後評価の導入等、着実に実施を進めている。

(注13) 外務省のODA企画立案機能を強化するため、外務大臣の下に、副大臣、政務官の参加を得て、設置されるもの。

TOPIC

なぜ、今アフリカ向け ODA 倍増なのか？



ジェノサイド11周年式典で犠牲者に花を手向けるカガメ・ルワンダ大統領夫妻
(写真提供：ルワンダ政府)

映画「ホテル・ルワンダ」をご存じでしょうか。アフリカのルワンダでは、1994年、民族対立が原因でわずか100日の間に100万もの人命が奪われたといわれる大虐殺が起きました。死の危険が迫る中、多くの人々が死体でいっぱいになった故郷を離れ、国境を越え、隣国ザイル（現在のコンゴ民主共和国）に逃げました。この映画では、この悲惨な状況の中、多くの命を救った一人の人物を通して、ルワンダでの悲劇を描いています。

アフリカ中部の一角を指す大湖地域と呼ばれるこの地域では、1996年に地域全体を巻き込むザイル内戦が勃発し、330万人以上の人々が犠牲になったといわれています。

1980年代から1990年代にかけて、リベリア、シエラレオネ等でも内戦がありました。まさに「アフリカの悲劇の時代」だったといえるでしょう。現在でも国連安保理の議題の約7割がアフリカの問題であり、国連平和維持活動（PKO）予算・人員の約8割がアフリカに割かれていることからアフリカに紛争が集中していることが分かります。

しかし今、ようやく明るい光がアフリカに差し始めています。長く続いた紛争が各地で終結し、平和の萌芽が生まれつつあるのです。ルワンダ、ブルンジ等では、相次いで民主的な選挙が行われ、2006年1月、リベリアではアフリカ初の女性大統領が誕生しました。2005年1月、スーダンでは包括的な和平合意が結ばれました。ユーロ圏とほぼ同じ面積の巨大なコンゴ民主共和国でも2006年6月までに選挙を実施すべく、準備が進められています。

このように多くの犠牲を払ってようやく生まれた、貴重な、しかしまだ脆弱な平和を定着させるためには、人々が平和のもたらす恩恵を実感し、新たな紛争の火種を生まないように、復興・開発を支援し、生活を向上させていくことが必要です。日本は TICAD プロセス（121ページ参照）において「平和の定着」を「経済成長を通じた貧困削減」、「人間中心の開発」と並ぶ三本柱として重視してきました。さらに、アフリカは紛争に加え、貧困、感染症などの国際社会の諸課題が集中し、また、グローバル化の恩恵にも与えられておらず、国連ミレニアム開発目標（MDGs）の達成が危ぶまれており、国際社会の積極的な支援が求められています。アフリカに「平和」という開発の土台が芽生え、より効果的な支援が期待できるようになった今、アフリカの平和の定着と社会経済開発の加速に向けた努力を後押しするため、2005年小泉総理大臣からアフリカ向け ODA 倍増を発表したように日本は対アフリカ支援を強化していきます。