

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	JICA法改正案の概要 －ODAを取り巻く環境変化を踏まえた制度の見直し－
著者 / 所属	西 あかね / 外交防衛委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	474号
刊行日	2025-4-14
頁	27-35
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20250414.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20250414.html</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

## J I C A法改正案の概要

### — ODAを取り巻く環境変化を踏まえた制度の見直し —

西 あかね

(外交防衛委員会調査室)

1. はじめに
2. 本改正案の全体像
3. 改正の背景
4. 民間資金動員の促進
5. 国内外の課題解決力を有する主体との連携強化
6. 柔軟で効率的なJ I C A財務の実現
7. おわりに

#### 1. はじめに

2025年2月18日、独立行政法人国際協力機構法の一部を改正する法律案（閣法第23号）（以下「本改正案」あるいは「J I C A法改正案」という。）が第217回国会（常会）に提出された。国際協力機構（J I C A）は、日本の政府開発援助（ODA）における二国間援助の実施を一元的に担う機関である。

近年、ODAを取り巻く環境は複雑化している。途上国が直面する課題は、今や経済課題のみならず環境課題や社会課題にまで広がり、開発ニーズは急速な高まりを見せる。他方、日本のODA予算はピークの1997年度から半減し、昨今は円安・物価高の影響も相まって、財政上の制約は一層厳しいものとなっている。拡大する開発ニーズ、現下の厳しい財政状況、これらの課題を克服するためには、ODAの一層の効率化が求められる。

昨今の環境変化を踏まえ、2023年6月、政府は8年ぶりに開発協力大綱を改定し、新たな開発協力の方向性を示した。新大綱では、開発協力のより効果的・戦略的な実施のための進化したアプローチとして、様々な主体との共創、能動的協力による戦略性の強化、ODAの制度設計の更なる改善を挙げ、オファー型協力<sup>1</sup>や民間資金動員型ODAの導入と

<sup>1</sup> 日本の強みをいかしたメニューを相手国に提案し案件を形成する形のODA。

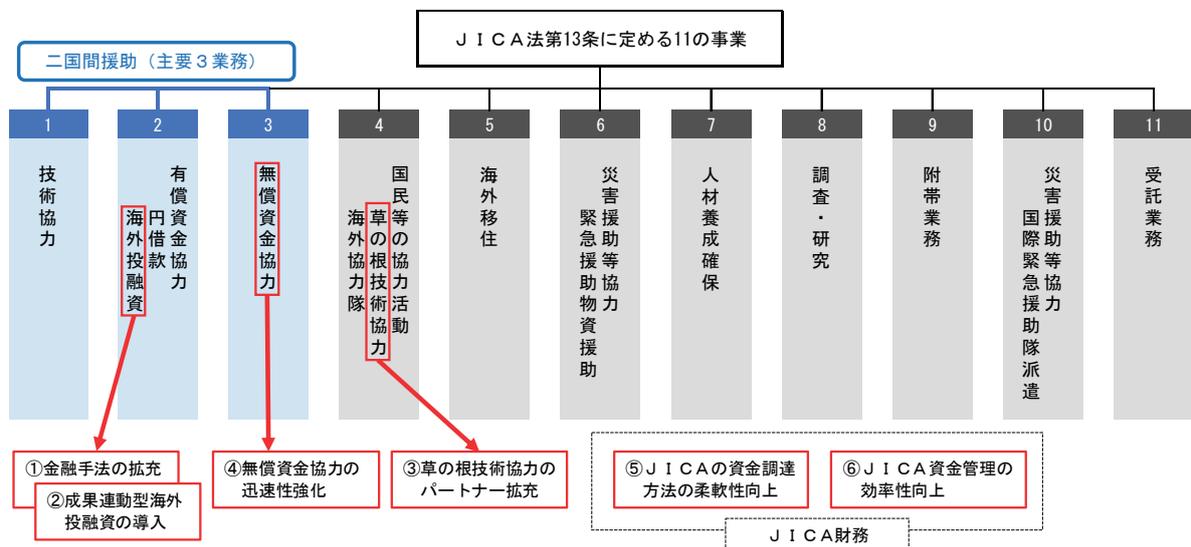
いった具体的な施策を打ち出した。このうち、オファー型協力については、同年9月に戦略文書<sup>2</sup>が出され、既にカンボジアで第一号案件が始動しているほか、フィジーやラオスでも案件形成が進められている。

新大綱で掲げられたアプローチを実装する第一の矢がオファー型協力であるとすれば、それに続く第二の矢が今般のJICA法改正案であると言えよう。本改正案は、民間資金動員の促進、国内外の課題解決力を有するパートナーとの連携強化、柔軟で効率的なJICA財務の実現を主たる目的とし、JICAが対応可能な業務を拡大するほか、JICA財務に係る制度の改善を図るものである。本稿では、本改正案の全体像と背景を紹介した上で、主な改正事項の内容を解説する。

## 2. 本改正案の全体像

本改正案の改正事項は、①金融手法の拡充、②成果連動型海外投融資の導入、③草の根技術協力のパートナー拡充、④無償資金協力の迅速性強化、⑤JICAの資金調達方法の柔軟性向上、⑥JICA資金管理の効率性向上と、以上6つに大別される。このうち、①から④に関しては、JICA法第13条に定める事業に関する改正である(図表1)。①と②は有償資金協力のうち海外投融資に係る改正であり、民間資金動員の促進を目的とする。③の草の根技術協力は国民等の協力活動の一環である。④は、無償資金協力に係る改正となっている。⑤と⑥はJICA財務に係る改正で、⑤が有償資金協力における資金調達方法、⑥が無償資金協力の支払前資金の取扱いに係るものである。

図表1 改正の対象となるJICA事業



(出所) JICA資料<sup>3</sup>を基に筆者作成

<sup>2</sup> 外務省「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)

<sup>3</sup> JICAウェブサイト「国際協力機構債券(JICA債)について」(2025.1)5頁 <[https://www.jica.go.jp/about/investor/ir/\\_icsFiles/afieldfile/2025/01/07/202501\\_JICAIR\\_1.pdf](https://www.jica.go.jp/about/investor/ir/_icsFiles/afieldfile/2025/01/07/202501_JICAIR_1.pdf)> (以下、URLの最終アクセスの日付はいずれも2025.3.28)

### 3. 改正の背景

#### (1) 開発資金をめぐる国際潮流

現在、途上国の持続可能な開発目標（SDGs）の達成に必要な投資額と、実際の投資額との間には、年間約4兆ドルの資金ギャップがあるとされる<sup>4</sup>。SDGsの目標は、経済課題はもとより、環境課題や社会課題も含まれており、膨大な資金が必要となる。2020年より前から資金ギャップは大きくなっていましたが、新型コロナウイルスの感染拡大がその広がりにより拍車をかけた形となった<sup>5</sup>。

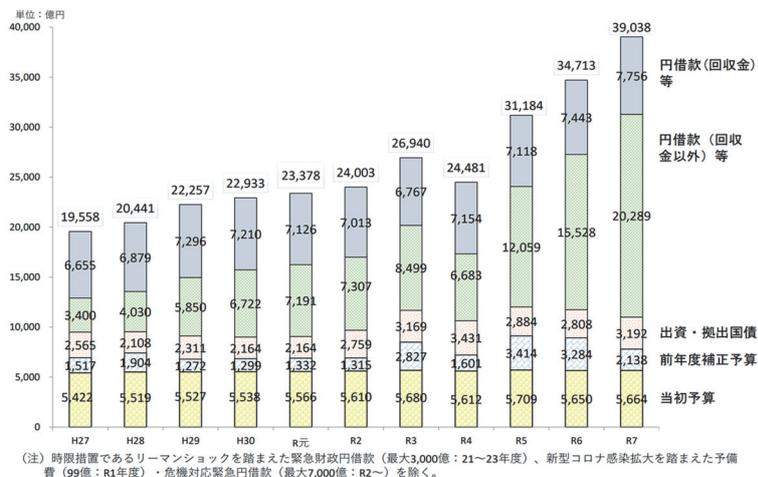
途上国への資金流入は、民間資金がODA等の公的資金を大きく上回っている<sup>6</sup>。しかし、途上国での事業は、投資環境・累積債務・インフレ等のカントリーリスクを始め様々な障壁があり、金融市場から資金調達がしにくいのが実情である<sup>7</sup>。いまだ大きな資金ギャップが残る中、民間資金をより多くレバレッジするために公的機関が一層役割を果たすべきであるとする声も大きい<sup>8</sup>。

#### (2) 日本のODA予算と事業量の推移

政府全体の一般会計ODA予算（当初予算）は、前述（1.）のとおりピークの1997年度から半減し、近年はほぼ横ばいとなっている。これには、無償資金協力に係る資金、人件費・施設費、国際機関への拠出金などが計上されているところ、円安・物価高の影響を受け、財政上の制約は一層厳しいものとなっている。

他方、全体のODA事業量は増加傾向にある（図表2）。これは、一般会計には計上されない有償資金協力の円借款<sup>9</sup>事業が増えているためである。しかし、有償資

図表2 ODA事業量見込みの推移



(注) 時限措置であるリーマンショックを踏まえた緊急財政円借款（最大3,000億：21～23年度）、新型コロナウイルス感染拡大を踏まえた予備費（99億：R1年度）、危機対応緊急円借款（最大7,000億：R2～）を除く。  
 (出所) 財務省「令和7年度内閣、デジタル、復興、外務・経済協力係関係予算のポイント」(2024.12)

<sup>4</sup> United Nations, Inter-agency Task Force on Financing for Development, “Financing for Sustainable Development Report 2024: Financing for Development at a Crossroads,” pp. 2, 71.

<sup>5</sup> 同上

<sup>6</sup> 外務省『2024年版開発協力白書 日本の国際協力』13頁

<sup>7</sup> 若林仁「開発途上国での事業への民間資金動員と開発インパクトの創出」(JICAウェブサイト、2024.11.5) <[https://www.jica.go.jp/information/blog/1554761\\_21942.html](https://www.jica.go.jp/information/blog/1554761_21942.html)>

<sup>8</sup> JICA「開発のための資金動員に係る国際潮流とJICAの取り組み」(開発のための新しい資金動員に関する有識者会議(第1回)(2024.3.1)資料2)17頁 <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100629365.pdf>>

<sup>9</sup> 途上国に対し低利で長期の緩やかな条件で開発資金を貸し付ける協力形態。有償資金協力は円借款と海外投融資の2形態に大別されるところ、円借款は途上国政府、海外投融資は開発事業を実施する法人に対し融資

金協力の財務状況にも懸念材料は存在する。有償資金協力の財源は、主に①過去案件からの回収金、②政府からの出資金、③政府からの借入金等有利子負債から成るが、事業量が増える一方で①過去案件からの回収金と②政府からの出資金はほぼ横ばいであることから、③の有利子負債が増加する状況にある。また、昨今の金利上昇に伴い、資金の調達金利が平均貸付金利を上回っている逆ざや構造も、有償資金協力の財務状況を逼迫させる要因となっている。

### (3) 開発のための新しい資金動員に関する有識者会議の提言

本改正案の提出に至った契機として、2023年6月の開発協力大綱の改定があることは前述(1.)のとおりである。同大綱の改定の翌年、上川外務大臣(肩書きは当時)は、開発のための新しい資金動員の方策を検討し、官民間問わず、様々な主体との連携を強化すべく、「開発のための新しい資金動員に関する有識者会議」を設置した。

有識者会議では、サステナブルファイナンスとODAの親和性が注目された。サステナブルファイナンスは、持続可能な社会を実現するための金融メカニズムである。環境や社会課題を考慮した投融資は、経済活動が全体として拠って立つ基盤を保持し強化する効果を持ち、個々の経済活動にも便益をもたらすとされている<sup>10</sup>。有識者会議は、ODAとサステナブルファイナンスがともに「課題解決型の資金」であるという点に着目し、いかにしてODAを触媒に民間資金を動員していくか、民間セクターが途上国で直面するリスクを緩和するか等について検討を行った。

2024年7月、有識者会議は「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」と題する提言を提出し、図表3に示す方策と留意点を示した。本改正案の6つの改正事項のうち、①金融手法の拡充、②成果連動型海外投融資の導入、③草の根技術協力のパートナー拡充は、この提言内容を踏まえたものである。

図表3 有識者会議の提言の改正案への反映状況

有識者会議の提言		JICA法改正案
具体的な方策	1. ブレンデッドファイナンスの活用 ーリスクテイク機能の拡充 ーグラント性資金の活用	①金融手法の拡充
	2. インパクト増大に対してインセンティブを付与するような仕組み	②成果連動型海外投融資の導入
	3. 開発効果の評価・計測に関する知見の共有	③草の根技術協力のパートナー拡充
	4. フィランソロピー性資金の活用	④無償資金協力の迅速性強化
留意点	1. 実施体制・ガバナンスの強化	⑤JICAの資金調達方法の柔軟性向上
	2. 被供与先のガバナンス・透明性の確認 3. 多様なステークホルダーとの協力 4. 日本経済・社会への環流	⑥JICA資金管理の効率性向上

(出所) 有識者会議の提言を基に筆者作成

が行われる。

<sup>10</sup> 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) 3頁

## 4. 民間資金動員の促進

### (1) 金融手法の拡充

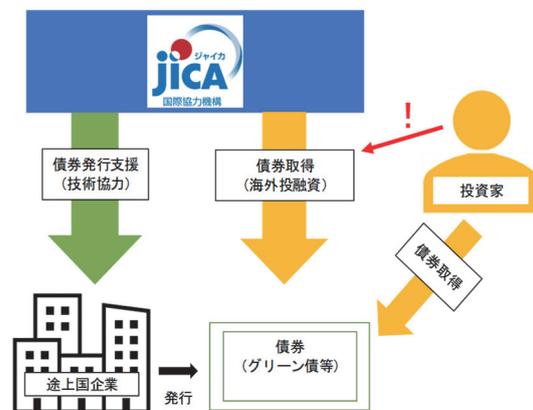
金融手法の拡充は、有識者会議の提言で示された具体的な方策のうち、「リスクテイク機能の拡充」に当たるもので、有償資金協力の海外投融資に係る改正事項である。

海外投融資は、途上国で民間企業等が実施する開発効果の高い事業を資金面から支える協力形態であるが、これまでは対応可能な金融手法が「融資」（金利と償還期間を定めた資金の貸付け）と「出資」（株式等と引換えにした返済義務のない資金援助）に限られていた。本改正案により、新たな手法として「債券取得」と「信用保証」が追加されることとなる（改正 JICA 法第13条第1項第2号。以下、本稿記載の条文番号は改正後のものを指す）。

#### ア 債券取得

債券取得は、途上国企業による債券発行を支援し、初期段階で債券を取得することにより、民間にとって与信しやすい環境を作り、投資家を誘引することを目的とする。対象となる債券は、再生可能エネルギー事業や省エネルギー事業等グリーンプロジェクトに要する資金を調達するために発行される債券（グリーン債）等である。なお、途上国企業が債券を発行するまでの支援は技術協力<sup>11</sup>として行われ、海外投融資（債券取得）と組み合わせた協力が想定されている<sup>12</sup>。

図表4 債券取得のイメージ

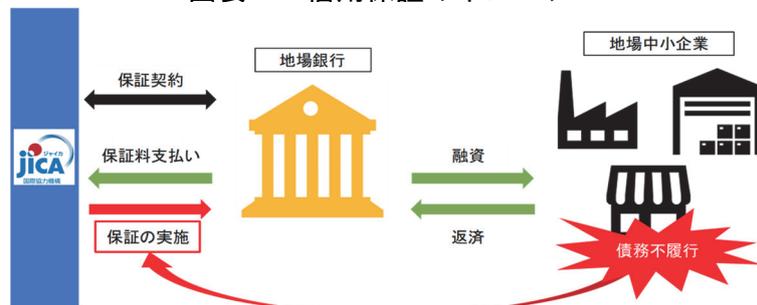


(出所) 外務省の改正案概要資料を基に筆者作成

#### イ 信用保証

信用保証は、JICAが事業リスクを一部引き受けることで、地場銀行等による地場中小企業等への融資を促すことを目的とする。銀行が企業に融資すれば、通常は融資先の企業から銀行に対し返済が行われるが、当該企業が債務不履行に陥った場合は、銀行は資金を回収することが困難になる。こうしたリスクに対応するため、JICAは銀行と保証契約を結び、融資先の企業が債務不履行となった場合は、JICAが当該銀行に対し損失分の一部を補填する。

図表5 信用保証のイメージ



(出所) 外務省の改正案概要資料を基に筆者作成

<sup>11</sup> 専門家の派遣、必要な機材の供与、人材の日本での研修などを通じて、途上国の経済・社会の発展に必要な人材育成、研究開発、技術普及、制度構築を支援する取り組み。

<sup>12</sup> JICAの技術協力で扱えない債券も取得の対象となる。

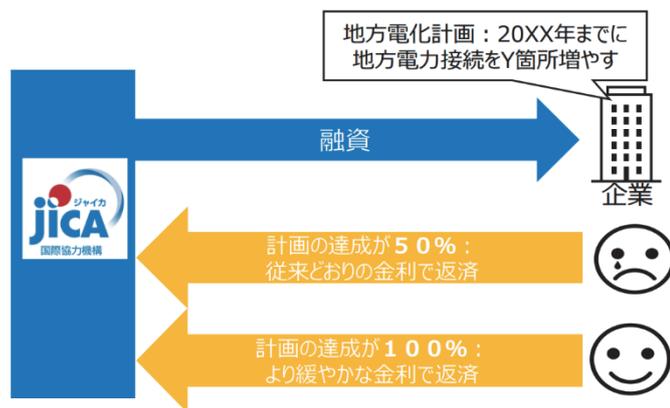
## (2) 成果連動型海外投融資の導入

成果連動型海外投融資は、有識者会議の提言で示された具体的な方策のうち、「インパクト増大に対してインセンティブを付与するような仕組み」に当たる。

既存の海外投融資のスキームでは、具体的に定まった「事業」の実施に必要な融資が行われるが、成果連動型海外投融資では、「20XX年までに地方電力接続をY箇所増やす」といった持続可能性の向上に資する「事業計画」の達成に必要な融資が行われる（第13条第1項第2号ハ）。つまり、達成手段が定まらずとも事業計画そのものを評価して融資を行うのが成果連動型海外投融資である。

成果連動型海外投融資では、計画の達成水準に応じて金利が適用される。計画の達成水準が高ければ、企業はより緩やかな金利条件で融資を受けることが可能になる。なお、融資以外の金融手法として、債券取得と信用保証を採用することも条文上は可能である。

図表6 成果連動型海外投融資のイメージ



(出所) 外務省の改正案概要資料

## 5. 国内外の課題解決力を有する主体との連携強化

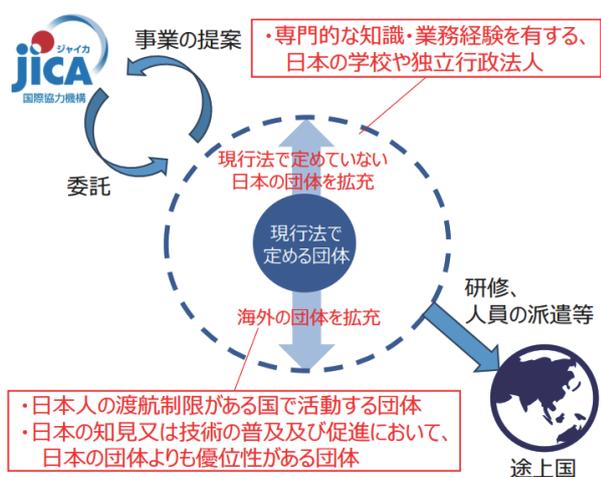
### (1) 草の根技術協力のパートナー拡充

草の根技術協力のパートナー拡充は、有識者会議の提言でも留意点として示された「多様なステークホルダーとの協力」を推進する取組の一環と位置付けられる。

JICAの「国民等の協力活動」事業の一つである草の根技術協力は、NGOや大学など国際協力の意思のある団体（パートナー）が、途上国の住民を対象に、その地域の経済と社会の開発又は復興への協力を目的として、自己の利益に関わりなく行う国際協力活動である。パートナーは技術、知見、経験をいかして事業を提案し、JICAが当該パートナーに業務を委託する形で、共同で事業を実施する。

現行のJICA法では、この草の根技術協力のパートナーが日本のNGOや民間団体、地方公共団体、大学等に限定されているところ、本改正案により、一定の条件を満たす日本の独立行政法人、高等専門学校、海外の団体等にも拡大さ

図表7 パートナー拡充のイメージ



(出所) 外務省の改正案概要資料

れる（第13条第1項第4号）。

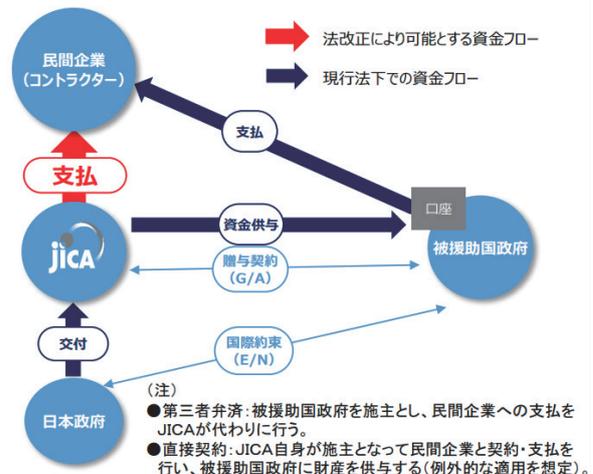
独立行政法人については、主に研究開発法人が想定されている。高等専門学校については、理論のみならず実験・実習に重点が置かれた日本特有の高等専門学校の教育システムを途上国にも取り入れ、途上国の若者に、学習しながら社会課題の解決策を考えられる環境を提供することを狙いとしている。海外の団体は、日本人の渡航制限がある国で活動する団体や、知見・技術の普及・促進において日本の団体よりも優位性のある団体が想定されている。

## （2）無償資金協力の迅速性強化

無償資金協力が実行される際、既存の資金フローでは、まず政府からJICAへ資金が交付され、その後JICAから被援助国政府の名義で開設した口座に資金の供与がなされる。そして、被援助国政府が施主となって、事業を請け負う企業と契約し、被援助国政府の口座から企業に対し支払いが行われる。この場合、口座の開設はプロジェクト毎に行われるが、開設手続に一定程度の時間を要することから、無償資金協力の迅速性が損なわれるという事態が生じていた。

こうした課題に対処するため、本改正案では、上述した従来の資金フローを維持しつつ、JICAから企業への直接支払も可能とする（第13条第1項第3号）。直接支払は、第三者弁済と直接契約のいずれかの手法で行われる。第三者弁済では、これまで同様被援助国政府を施主とし、企業への支払をJICAが第三者として代わりに実施する。他方、直接契約では、JICA自身が施主となって企業と契約・支払を行い、これにより得た財産を被援助国政府に供与する形が取られる。しかし、JICAが施主となる直接契約については高いリスクが懸念されることから、金額が小さい案件、緊急性を要する案件、援助国政府が施主を務める状況にない場合等に限った例外的な適用が想定されている。

図表8 無償資金協力の資金フローイメージ



(出所) 外務省の改正案概要資料

## 6. 柔軟で効率的なJICA財務の実現

### （1）JICAの資金調達方法の柔軟性向上

前述（3.（2））のとおり、JICAの有償資金協力の財務状況は、有利子負債の増加、金利の上昇により厳しい方向に推移している。こうした状況を改善するため、本改正案では、有償資金協力における資金調達方法の柔軟性向上を図り、政府以外の主体からの長期借入を可能とする（第32条第1項）。具体的な借入先は、緑の気候基金（Green Climate Fund:

G C F) <sup>13</sup>等の国際機関が想定されている。

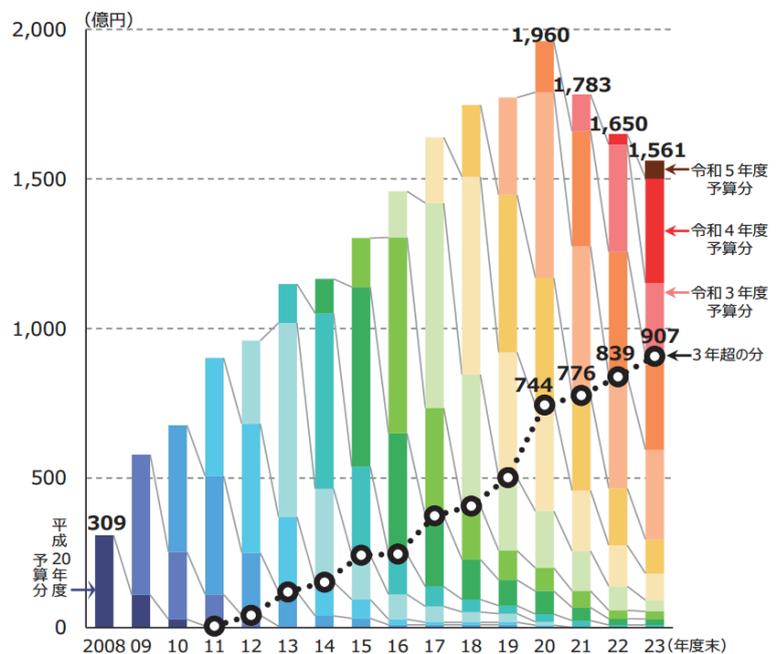
## (2) J I C A 資金管理の効率性向上

J I C A が実施する無償資金協力案件の資金は、外務省から J I C A に交付され、先方政府に支払うまでの間、J I C A が管理することとなっている。この J I C A に交付済であるものの執行されていない資金を支払前資金と呼ぶ。支払前資金については、政情不安や先方政府の手の遅延等、途上国を現場とするがゆえの事情による事業の遅れが発生することで、多額の資金が滞留していることが問題となっている。本件については、これまでも財政制度等審議会<sup>14</sup>や参議院決算委員会の措置要求決議<sup>15</sup>において指摘されていた。

支払前資金は、2020年度末時点で1,960億円にも上っていたが、その後執行の加速を受け、2023年度末時点で1,561億円まで減少した(図表9)。一方で、3年超にわたり滞留している金額は年々増加しており、長年進捗の見通しが立たない案件について国庫返納等が可能となるよう制度の見直しの必要性が指摘されていた<sup>16</sup>。

こうした背景を踏まえ、本改正案では、中断中の事業に係る支払前資金につき、当面支払予定のない資金の国庫返納又は翌事業年度までの他の事業への充当を可能にする(第35条第3項)。現行法上、国庫返納と他事業への充当が可能となるのは、計画が完了した場合(相手国との同意に基づく計画の中止を含む)に限られていたところ、本改正により、相手国政府の同意を必要とせず、外務大臣の承認により計画を中断し、国庫返納と他事業への充当を実施することが可能となる。

図表9 無償資金協力の支払前資金の推移



(注) 左図：2022年度末の金額には、令和4年度ウクライナ情勢経済緊急対応予備費による531億円が別途存在。

(出所) 財政制度等審議会「令和7年度予算の編成等に関する建議」(2024. 11. 29) 参考資料

<sup>13</sup> 気候変動に関する国際連合枠組条約 (UNFCCC) 及びパリ協定の下に設置されている、途上国の温室効果ガス削減 (緩和) と気候変動の影響への対処 (適応) を支援するための基金。

<sup>14</sup> 財務省ウェブサイト「財政制度等審議会財政制度分科会歳出改革部会議事録」(2021. 10. 20) <[https://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/fiscal\\_system\\_council/sub-of\\_fiscal\\_system/proceedings\\_sk/proceedings/20211020zaiseisk.html](https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings_sk/proceedings/20211020zaiseisk.html)>

<sup>15</sup> 令和2年度決算審査措置要求決議 (2022. 6. 13)

<sup>16</sup> 財政制度等審議会「令和7年度予算の編成等に関する建議」(2024. 11. 29)

## 7. おわりに

日本は、戦後の復興、高度経済成長の過程で得た知見や経験をいかし、ODAを始めとする開発協力を通じて、途上国の発展や国際社会の繁栄に大きく寄与してきた。こうした開発協力の歩みが、現在の途上国との良好な二国間関係、国際社会が日本へ寄せる高い信頼につながっている。日本のODAは、予算上の規模こそピーク時から半減しているものの、最も重要な外交ツールの一つという位置付けは今日においても変わらない。むしろ、世界が複合的危機に直面する中、その重要性はますます高まっていると言えよう。

ODAの支援ツールは、時代の要請に合わせて柔軟にアップデートしていく必要がある。この点、今般のJICA法改正案は、開発ニーズの拡大と資金不足という目下の課題にアプローチするものであり、現状の打開に向けた一歩と前向きに評価したい。

ただし、本改正案で導入される取組が高い効果を発現するか否かは今後の運用次第である。本改正案が成立した後は、運用を担うJICAの体制、運用の在り方を定める下位規定等が見直されていくこととなるだろう。実行段階に移っても、新たな制度上の課題が見つければ、その都度対応を検討していかなくてはならない。本改正案を出発点としたこれから先の不断の制度改革が、日本のODAに更なる進化をもたらし、有識者会議提言のタイトルにもある「サステナブルな未来への貢献」と「成長の好循環の創造」に結実することを期待する。

(にし あかね)