国際開発協会（IDA）第18次増資について

国際局 開発機関課 課長補佐 山下 直樹

（注）本稿において意見の表明に当たる部分は、筆者個人の見解であり、財務省、日本政府の意見を代表するものではない。また、英語で記された原文の日本語訳は筆者によるものであり、公式の翻訳ではない。

1 はじめに

2016年3月から12月にかけて国際開発協会（IDA（アイダ）：International Development Association）の第18次増資交渉が行われた。IDAは、世界銀行グループ（資料1参照）の中で、所得水準の特に低い開発途上国に対して超長期・低利の融資や贈与、技術支援を行い、当該国の経済開発や貧困削減を支援する国際開発金融機関であり、3年に一度、必要資金の補充のため増資を行っている。

この3年に一度の増資交渉は、途上国の開発に携わる政府関係者の最大のイベントの一つである。世銀事務局が用意する膨大な政策ペーパーを基に、1年近くに亘ってドナー国代表者*1間で開発政策が討議され、今後3年間の援助方針が国際社会に共有される。IDAは、その支援規模や国際的影響力が大きく、各国の代表者が途上国開発政策の様々な論点について国際的な合意形成を行う増資交渉の意義は極めて高い。

IDA第18次増資交渉は、2016年3月のパリに於ける第1回交渉会合を皮切りに、ネピドー（ミャンマー）、ワシントンDCでの交渉会合、その他大小様々な非公式会合等を経て、2016年12月15日にジョグジャカルタ（インドネシア）での最終会合で合意に達した。日本を含む多くのドナー国は厳しい財政状況に直面し、援助資金の負担能力には限界がある中、後述する市場からの資金調達を新たに導入することにより、最終的には過去最大となる750億ドル（うち、ドナーからの拠出は271億ドル）の資金規模を達成した。これは前回のIDA17から約4割の増加を果たしたものである。

我が国は、IDAの主要ドナー国として、資金面での貢献だけではなく、主要議題であった資金の市場調達による革新的な資金モデルの導入や、ベトナムなどの一定の所得水準に達したIDA卒業国に対する卒業移行国支援の実施等、政策面においても終始議論をリードした。また、日本の重視する自然災害やパンデミックへの予防・備え・対応の強化がIDAの重点政策に位置付けられた。

我が国は、これらの点を評価し、厳しい財政状況を踏まえ、出資貢献を前回増資より抑制した約3,088億円としつつ、前回増資で導入された融資貢献（円借款）の活用（約2,924億円）により、IDAの業務量拡大へ貢献することとした。これにより、貢献シェアを前回の10.0%から10.3%に増加させることとした。貢献シェアの順位については、前回同様第3位となった。

本稿では、IDAの仕組み、増資交渉における主要論点、日本の貢献状況についてまとめている。本稿が次回IDA増資のみならず、今後の我が国の開発政策の策定、各国際開発金融機関（MDBs）の増資での方針策定の一助となることを期待する。

＊1 総務（日本は財務大臣）の副官（「IDA-Deputy」と呼ばれる）が増資交渉を行う慣例となっている。日本は岡村健司大臣官房審議官（国際局担当）がIDA-Deputyとして交渉を担当。

資料1　世界銀行グループの概要

1. 世界銀行グループとは

途上国の貧困削減と持続的な経済成長の実現を使命として、金融支援、技術支援等を提供している。主に右の4機関で構成。

世銀（IBRD）は1945年に設立され、現在の加盟国は189ヶ国。

2. 組織

所在地：ワシントンD.C.

総　裁：ジム・ヨン・キム（米）（2012年7月-）

3. 日本と世銀の関係

日本は1952年に世銀（IBRD）に加盟。かつては最大の借入国の一つであった。世銀からの融資は、東海道新幹線や東名高速道路、黒部第四水力発電等のインフラ整備や電力や製鉄等の基幹産業を中心に活用。

現在日本は、いずれの機関においても、米国に次ぐ第2位の出資国。

	国際復興開発銀行（IBRD） ○中所得国及び信用力のある低所得国を対象 ○市場から調達した資金で長期融資を供与
	国際開発協会（IDA（アイダ）） ○低所得国を対象 ○加盟国からの出資金を主な原資として、超長期・低利子で融資及び贈与を供与 ○3年に一度増資（資金補充）を実施。
	国際金融公社（IFC） ○途上国の民間部門を対象 ○市場から調達した資金で途上国の民間部門に対して投融資等を供与
	多数国間投資保証機関（MIGA（ミガ）） ○途上国向けの民間投融資に、戦争等に対する保険を供与 ○長官は日本人の本田桂子氏

2 IDAの仕組みの概要

IDA増資交渉について説明する前に、IDAの仕組みを概観したい。

世界銀行グループの中で国際復興開発銀行（IBRD：International Bank for Reconstruction and Development）が、主として国際資本市場での債券（世銀債）発行による調達資金を原資として、中所得国に準商業ベースでの貸付を行っているのに対し、IDAは、先進ドナー国からの出資金を主たる原資として、特に所得水準の低い開発途上国に非商業ベースでの貸付を行っている（なお、後述するように、今回の増資ではドナー国からの出資金に加え、債券発行による市場からの資金調達を導入することとなった）。貸付原資が主に先進ドナー国からの出資金によって賄われていることから、3年に一度、資金拠出の規模や使途等についての増資交渉が行われ、3年単位で資金計画が立てられている。例えば、第18次増資交渉の対象となる期間は、2017年7月から2020年6月までの3年間であり、第18次増資期間（IDA18）と呼ばれる。

IDA18の事業規模は750億ドルであり、その財源は、ドナー国からの出資や融資による貢献、過去のIDA融資の返済金などの内部資金、そして今回新たに導入された市場からの資金調達等となっている。こうして集められたIDA資金は、77か国の低所得国の開発支援に活用される。原則として、政策・制度環境の良好度（パフォーマンス）に応じて人口1人当たりの資金が手厚く配分されるよう仕組まれるPBA（Performance-Based Allocation）方程式に基づき各国に割り当てられる。PBA制度において、資金配分を決定する主な要素は、各国の経済成長・貧困削減促進政策の履行実績等となっている。

資金の大半は、超長期（満期38年、うち据置6年）・無利子（手数料0.75%のみ）の融資で拠出される。ただし、債務持続可能性の分析で赤信号（貸付不可）と判定された国に対しては全額贈与（グラント）で拠出、黄信号と判定された国に対しては50%を贈与、50%を通常融資で拠出さ

れる。なお、所得水準が一定水準に達し、IBRDからも一部借入が可能な国（ブレンド国）に対しては、条件をやや厳格化した融資が行われる。

3 増資交渉の主要論点

IDAは開発のための幅広い取組みを支援しているため、IDA18増資交渉の論点は非常に多岐に亘る。それらの全てをここで紹介することは限られた紙幅の中では不可能であるため、ここでは公式会合において議論された主要な論点の一部を紹介したい。

3．1　市場調達の導入

2015年に採択された国連の持続可能な開発目標（SDGs）の達成に向けて、開発機関に求められる開発資金の量が飛躍的に増加しており、IDAは率先してこれに対応することが求められている。他方で、多くの先進ドナー国は厳しい財政状況に直面しており、出資による貢献額の大幅な増加は見込めない。こうした状況を背景に、前回のIDA17では、出資による貢献に加えて新たに融資による貢献が認められることとなった。

今回の増資では、この融資貢献に加えて、さらに資金量を大幅に増加させるために、IDA自らが債券を発行して市場から資金を調達するという革新的な手法を採用することとなった。この結果、IDA18の資金量はIDA17と比べて約4割増加させることとなった。これまで、IDA資金は先進ドナー国からの貢献を基本としていたが、加えて市場から資金を調達することでIDAはその資金調達のあり方を大きく進化させることとなった。この新たな資金調達手法は、ドナー国の財政状況が厳しい中、増大する開発ニーズに応えるものとして、ドナー国及び途上国から大きく歓迎された。

ただし、交渉会議の当初の段階から債券発行による市場調達が決まっていた訳ではない。世銀事務局は、資金量を増加させる手法として、債券発行による案だけでなく、IDAの資産を段階的にIBRDへ移転してIBRDが債券発行する案や、IBRDがIDA支援国へ行う融資をIDAが保証するといった案も提案していた。これに対し、日本は、IDAによる債券発行以外の案は世銀のガバナンス上の課題等から現実的な解決策とはならないと主張し、最終的な債券発行案への決着に向けて、日本が積極的に議論をリードしていった。

なお、昨年9月にIDAは格付会社のMoody's社及びStandard & Poor's社からトリプルA格付けを取得しており、本年7月を予定している初の債券発行へ向けて、手続きが進められているところである。

3．2　IDA18における重点政策の設定

3年毎の各IDA増資交渉では、IDAがいかなる分野を重点的に支援するかを議論し、決定することが重要である。各国ともに増資の意義を国内関係者へ理解してもらうためにも、自国の開発政策に重点を合わせるように主張を展開し交渉が行われる。IDA18においても、どのような分野を重点政策とするかについて活発な議論が行われた。欧米の主要ドナーは、ジェンダーや紛争脆弱国への支援などといった分野の重要性を主張した。こうした中、日本はその重視する開発分野として、自然災害やパンデミックへの予防・備え・対応の重要性について主張を展開した。

大規模な自然災害が一度発生すれば、人命が脅かされ、それまでの発展のための努力や成果も一瞬にして奪われてしまう。そのため、途上国における防災を開発政策の重要課題として位置付け、自然災害への事前の予防や備えを踏まえた開発計画を適切に実施することは極めて重要な開発課題である。なお、日本は、2014年より「日本＝世銀防災共同プログラム」として防災分野での世銀との協力を進めており、日本の資金拠出により「世銀東京防災ハブ」を設立した。世銀東京防災ハブでは、日本がこれまで蓄積してきた地震や津波をはじめとする自然災害への予防・備え・対応の経験を途上国へ役立てるべく、途上国の政府職員等を招いた防災に関するセミナー等を実施するとともに、世界48カ国において防災に関する技術支援を展開している。

また、パンデミックについても、それに対応する体制強化と、危機への備えにも資するUHC（ユ

Ben Manser/World Bank

ニバーサル・ヘルス・カバレッジ）の実現に向けて平時からの保健システム強化に取り組むことは、国際社会にとって極めて重要な開発課題である。これは、戦後早期に国民皆保険制度を導入し、医療システムを整備してきた日本の経験を役立たせることができる分野でもある。なお、2014年のエボラ出血熱の流行において、パンデミック発生時の迅速な資金供給メカニズムの欠如が危機の拡大を招いたことを教訓に、日本が議論を主導して、昨年5月に世銀はパンデミック発生時に迅速かつ効率的な資金動員を行う資金メカニズムであるパンデミック緊急ファシリティ（PEF）を設立した。また、日本は本年1月、世銀との間で「日-世銀UHC共同イニシアティブ」に合意し、アフリカやアジア等のパイロット国向けのUHC推進支援やUHCに係る知見のグローバルな普及促進を通じ、途上国におけるUHC推進や危機への備えの強化を世銀と共に支援していくこととしており、その成果は本年12月に東京で開催するUHCフォーラムで報告される予定である。

以上のように、IDA18交渉会議において、日本が防災や国際保健の重要性を主張した結果、自然災害やパンデミックへの予防・備え・対応がIDA18の重点政策として位置付けられることとなった。これにより、IDA18の具体的な政策目標として、例えば「各国別の支援戦略を策定する際に、気候変動と防災についての観点を盛り込むための検討を行うこと」や、「25か国以上でパンデミックに備えるための計画策定を支援すること」といった事項が掲げられることとなった。

3. 3　卒業移行国支援

さらに、今次増資の主要論点の一つは、一人当たり所得が中所得国の水準に達したためにIDAから卒業する国への支援の在り方であった。具体的には、IDA18ではベトナム、スリランカ、ボリビアの3ヶ国が卒業移行国であり、IDAからの卒業と同時にIDA資金を皆減すべきか、経過措置として卒業移行国支援（IDAからの融資を暫定的に継続）を実施すべきかが議論された。

当初、世銀事務局は、上記3カ国に対し、卒業移行国支援としてIDA18ではIDA17と同規模の

支援を実施し、IDA19以降段階的に融資規模を縮減させることを提案した。しかし、米国や英国は、IDAからの卒業後は中所得国を支援対象とするIBRDから支援するのが原則であると主張し、3カ国への卒業移行国支援に対し厳しい姿勢を示した。これを受け、世銀事務局は移行支援をIDA18限りとした上で、融資規模をIDA17の2/3、金利をIBRDと同水準とする妥協案を示したが、米英の姿勢は厳しいままであった。

これに対し、日本は、国際的な低金利環境の中でIBRDの資金繰りは厳しい状況にあるため、IDAから卒業後にIBRDから十分な支援を受けることが必ずしも保証されないことから、卒業国がfiscal cliffに直面しないよう円滑に卒業移行を図ることが必要として、IDAによる3カ国への卒業移行国支援を積極的に支持した。そのため、日本は、世銀事務局とともに、様々な機会を通じて米英を含む先進各国に対し、卒業移行国支援の必要性について粘り強く説得を続けた。その結果、最終的には米英ともに妥協を示し、3カ国に対する卒業移行国支援が認められることとなった。

このように、日本はアジアを代表する主要ドナー国として、ベトナムやスリランカを含む卒業国に対する移行支援を積極的に支持することで、アジアの国々の意見を代弁する役割を果たした。欧米諸国がアフリカ支援を重視しがちな中、日本がアジア支援を積極的に行うことで、バランスをとる役割を果たしたとも言える。実際に、日本はベトナム、スリランカ両国のハイレベルから卒業移行国支援への支持について要請を受けていた経緯もあり、今回の交渉結果を受けて日本は両国から大変に感謝された。

4 日本の拠出金額・シェア

増資交渉会合の最大の目的は、増資総額を確定し、各国の割当額を合意することである。IDA増資はIMFの増資や国連拠出金とは異なり、世界経済に占める経済規模等を踏まえて一定の方程式に基づいた割当がなされる訳ではなく、各国が自国の財政状況や開発政策を踏まえて任意に拠出金額を定める。

日本は、今回の増資について、日本の重視する自然災害やパンデミックへの予防・備え・対応の強化をIDAの重点政策に位置付けたことや、増大する開発ニーズに応えるために新たに市場からの資金調達を導入したことを評価した上で、厳しい財政状況に配慮し、出資貢献を前回増資より抑制した約3,088億円としつつ、前回増資で導入された融資貢献（円借款）の活用（約2,924億円）により、IDAの業務量拡大へ貢献することとした(資料2参照)*2。これにより、貢献シェアは前回の10.0%から10.3%に増加させることとした。貢献シェアの順位については、前回同様、英国、米国に次ぐ第3位となった。なお、出資と融資を単純に合計した資金量ベースでは、英国を抑えて、前回同様第1位である。

5 最後に

上記のようにIDA18増資交渉では様々な論点について議論がなされたが、IDAによる新たな市場調達の導入、IDA18における重点政策の設定、卒業移行国支援のあり方等の主要論点について、日本は常に議論をリードし、主要ドナーとしての責任を果たしたと言える。これらIDA18増資交渉で議論し合意されたことが、IDA18期間において着実に実施されることを今後評価し、次回増資すなわちIDA19の議論へつなげていくことが今後我々に求められる作業となる。

本稿が次回IDA増資のみならず、今後の我が国の開発政策の策定、各国際開発金融機関(MDBs）の増資での方針策定の一助となることを期待する。

＊2　IDAへの資金拠出のうち、融資による貢献分を除いた第18次増資に係る出資分（約3,088億円）と、これに加え重債務貧困国に対する債務救済費用の我が国負担分（約371億円）の総額約3,459億円の払込みを行うため、国会において「国際開発協会への加盟に伴う措置に関する法律の一部を改正する法律案」の審議が行われ、本年4月6日に衆議院、14日に参議院において全会一致で可決され、成立した。

資料2　国際開発協会（IDA）第18次増資

●IDA（アイダ：International Development Association）は、世界銀行グループの中で、所得水準の低い開発途上国に対して、超長期・低利の融資や贈与等を行う機関。3年に1度、必要資金の補充のため増資を実施。

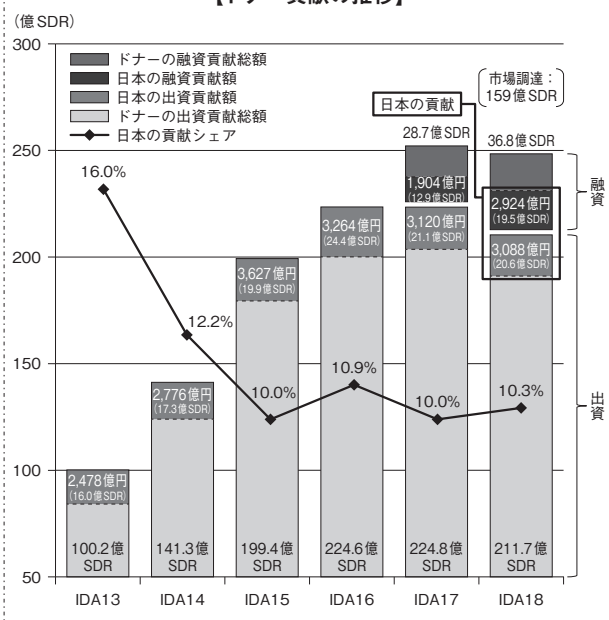
●IDA第18次増資では、日本が重視するパンデミックや自然災害への「予防・備え・対応」を重点政策に位置づけ。

●国連の持続可能な開発目標（SDGs）の達成に向けて、IDAに求められる開発資金の量が飛躍的に増加。ドナーの財政制約が厳しい中、市場からの資金調達の導入と併せて、前回導入した融資貢献の重要性が高まっていた状況。

●日本は、厳しい財政状況を踏まえ、出資貢献を前回より抑制（約3,088億円）しつつ、融資貢献（円借款）の増額により、貢献シェアを前回の10.0%から10.3%に増加させた。（貢献シェアの順位は前回同様第3位）

●上記出資分約3,088億円に加え、2005年のG8サミット合意に基づくIDAの重債務貧困国に対する債務救済費用の負担分（約371億円）を払い込むべく、合計約3,459億円の出資国債による出資を行う。

【ドナー貢献の推移】



（参考）IDA18為替レート：150.0円/SDR（IDA17増資時から1.5%円安）

SPOT