

世界銀行と日本の連携 質の高いインフラ投資と防災

世界銀行金融セクター上級専門官 濱田 秀明 / 国際局開発機関課課長補佐 影山 昇^{*1}

1 はじめに

先月号では、世界銀行（世銀）グループの国際開発協会（IDA）第19次増資の概要についてご紹介しました。本稿では、IDA第19次増資の重点政策として取り上げた質の高いインフラ投資や防災に関する世銀と日本の連携に着目して主な取組をご紹介します。

世銀グループは「貧困の撲滅」と「繁栄の共有」を二大目標とし、途上国への融資や技術支援等を通じて各国の政策実現を支援しています。その財源として、世銀グループの主要機関である国際復興開発銀行やIDAの増資、債券発行などとは別に、特定の支援テーマや地域を定めた信託基金を立ち上げ、各国・機関から資金を募っています。2019年時点で世銀グループ全体で976の信託基金が年間約40億ドル支出しており、特に、世銀グループの助言・分析業務の資金源の約3分の2を占めています。

日本も、優先順位の高い政策に焦点を定めて世銀グループの信託基金に貢献しています。近年は、G7やG20などで日本が議長国を務めた際に重視したテーマを基に、質の高いインフラ投資、防災、国際保健、債務持続可能性などの分野で重点的に世銀と連携しています。また、このような重点分野の一部は、世銀の東京オフィスがオペレーション機能を担い、日本の官民学の専門家とともに開発支援に貢献しています。

2 質の高いインフラ投資

日本と世銀の連携の柱の一つに質の高いインフラ投資、略して「質高（「しつたか」と読みます）」があります。2015年、日本は、ライフサイクルコスト、安全性、自然災害に対する強靱性、社会環境基準、ノウ

ハウの移転等を重視した「質の高いインフラ投資」を推進するため、「質の高いインフラ投資パートナーシップ」を世界に向けて打ち出しました。そして、2016年のG7伊勢志摩サミットにおいて、当コンセプトを簡潔に示した伊勢志摩原則が採択されました。さらに、2019年のG20財務大臣・中央銀行総裁会議とそれに続く大阪サミットでは、伊勢志摩原則に新たな要素を加え、かつ詳細にした「質の高いインフラ投資に関する G20 原則」が承認されました。これにより、新興ドナー国を含む国際社会が協力し、持続可能な成長・開発、ライフサイクルコスト等を考慮した価格に見合った価値（Value for Money）の実現、環境・社会配慮、自然災害に対する強靱性、透明性、ガバナンス（債務持続可能性等）といったインフラ投資が考慮すべき要素を国際社会全体に普及させ、個別プロジェクトに反映・実践していくことになりました。

日本が二国間支援で実施するインフラ支援には定評があり、実際に世銀スタッフとの議論でも頻りに話題に上がります。質高は、これまで日本が国内外で当たり前のよう実施してきたインフラ投資のエッセンスを国際的な原則に昇華させ、国際機関や他国と連携することでインフラ投資の質と量を確保していくことを目指しています。

世銀においても、従来、投資プロジェクトの環境・社会への影響の評価・管理や、借入国における入札などについて高い基準を設け、開発成果を高める努力を重ねてきました。その上で、2012年に制度見直しに着手し、加盟国や非政府団体などとの議論を経て、2016年に新たな環境・社会フレームワーク、そして調達フレームワークを採用しました。これらの改正

*1) 本稿の執筆に当たり、世界銀行の宮崎成人氏、岩崎弥佳氏、竹本祥子氏、井本はる香氏、中川直光氏、野元隆章氏、原毅氏から助言をいただきました。この場を借りて厚く御礼申し上げます。なお、本文中の意見については、全て筆者の個人的見解であり、筆者の所属する組織を代表するものではありません。

は、インフラを含むあらゆる投資プロジェクトにおいて、人々と環境に対する保護を拡大し、かつ、調達基準に Value for Money を導入するなど、質高の目指す方向性と合致しています。

3 防災

2011年3月11日の東日本大震災から1年に満たない2012年10月、世銀IMF総会が日本で開催されました。日本は、ホストとして、大震災から復興する姿を世界中の関係者に見てもらおう機会と位置付けました。そのメインイベントとして、被災地である仙台市に国際機関幹部や各国の閣僚を招き、「防災と開発に関する仙台会合」を開催しました。本会合には、世銀のジム・ヨン・キム総裁（当時）のほか、クリスティーヌ・ラガルドIMF専務理事（現欧州中央銀行総裁）、クリスタリナ・ゲオルギエワ欧州委員会委員（現IMF専務理事）、黒田東彦アジア開発銀行総裁（現日本銀行総裁）など、現在でも国際金融の要職にある方々が参加し、被災地を視察した上で、途上国開発における防災の主流化を議論しました。

世銀は、仙台会合のために作成した「仙台レポート」を各国財務大臣で構成される世銀IMF合同開発委員会にも提出しました。同委員会では、世銀グループ全体として、防災を各国支援に組み入れていくことに合意しました。さらに、2013年12月に合意したIDA第17次増資では、各国の支援方針策定やプロ

ジェクト組成時に災害リスクを考慮し、必要に応じて対策を盛り込むことが決定しました。

このように、東日本大震災をきっかけに防災に関するモメンタムが高まり、世銀は2012年以降2年に1回、防災主流化の進捗状況を世銀IMF合同開発委員会に報告しています。直近では2020年4月に報告され、2018-2019年の災害関連プロジェクトは世銀の融資・グラントのうち10.6%を占めました。1984年から2005年の災害関連プロジェクトの割合は9.4%であり、近年は10%強で安定しています。最近の特徴として、保健や運輸など様々な政策分野で災害に関する分析や防災施策が採用されており、「防災の主流化」が徐々に進んでいることが見て取れます。また、今般のIDA第19次増資の政策目標でも防災関連指標の導入が含まれています。

4 世銀東京オフィスの役割

世銀と日本による防災や質高に関する連携を強化し、日本の知見共有を更に促進するため、世銀の東京オフィスの機能を強化し、防災や質高を専門とするスタッフが常駐しています。2014年に東京防災ハブが設立されて以降、2015年には東京開発ラーニングセンターに都市開発支援の機能を設け、さらに、2016年、質高パートナーシップ基金が設立されました。それぞれの概要について、以下で説明します。

コラム：防災と Disaster Risk Management

日本語の防災は文字通りに読めば「災害を防ぐ」となり、英語ではDisaster Risk Reductionと訳されることが多いです。例えば、インフラの耐震性強化などがこれに当たります。他方、防災は災害対策全般を表す広義の意味で使われることもあります。例えば、広辞苑では、防災は「災害の発生機構を明らかにし、人命および財産の安全を図ることを目的として対策を行うことの総称」とあり、「災害対策、災害防止、災害予防と同義に使用されることが多い」と解説しています。英語では、このような災害の予防、備え、対応といった包括的な対策を“Disaster Risk Management”と呼びます。以下で紹介する東京防災ハブは“Tokyo Disaster Risk Management Hub”の訳です。本稿でも、防災は広義の災害対策

全般を指します。

防災の重要性は、世銀だけでなく、国際連合等の多くの国際機関や関連する会議で議論されています。近年で最も重要な会議は、2015年に仙台で開催された第3回国連防災世界会議です。この会議には25名の首脳級を含む100名以上の閣僚、国際機関代表、市民団体など、計6,500人以上が本体会議に出席しました。関連事業を含めると延べ15万人以上が国内外から参加し、日本で開催された国連関係の国際会議として過去最大級と言われています（内閣府）。世銀からは当時のキム総裁が出席しました。この会議で採択された仙台防災枠組は、各国防災施策の国際的な指針となり、世銀で防災を専門とするスタッフもパイブルのように扱っています。

4.1 東京防災ハブ (Tokyo Disaster Risk Management Hub)

世銀は、日本政府と連携して東日本大震災対応についての教訓をまとめ、途上国開発に生かすために「大規模災害から学ぶ：東日本大震災からの教訓」というレポートをまとめました。このレポートは2014年に英語と日本語で出版され、高い評価を得ました。今でも、世銀の業務やレポートの中で度々参照されています。このような世銀と日本の連携をさらに強化し、日本の知見を活かしつつ、途上国開発の中で防災を主流化するため、日本－世銀防災共同プログラムが立ち上がり、当プログラムの核として、2014年に世銀東京防災ハブが設立されました。



(写真1) 世銀東京防災ハブ設立時の記念写真 (2014年)。左から、鈴木英明世銀日本理事、塚越保祐世銀駐日特別代表、ジム・ヨン・キム世銀総裁、シリル・ミュラー世銀副総裁 (肩書は当時)。(写真提供：世銀)

プログラムは5年で区切っており、最初の5年間は世銀の防災プログラムを資金支援するとともに、日本の知見と専門家を発掘し、それを世銀の文書としてまとめ、世銀スタッフや途上国政府に発信することを中心に活動しました。また、途上国政府職員を日本に招いた専門家研修も実施しました。2019年からフェーズ2に移行し、フェーズ1で発掘した知見を基に、技術支援案件の組成や実施、さらには、支援先への防災ハブスタッフや日本人専門家派遣につなげています。

2014年の設立以来、これまでに68か国130件のプロジェクトを支援しており、公共・民間セクターから1000人以上の専門家が日本での研修や途上国支援などに参加しています (2020年3月時点)。



(写真2) 東京防災ハブ第2フェーズの記念イベントでの宮崎成人世銀駐日特別代表による基調講演 (2019年3月)。(写真提供：世銀)

4.2 東京開発ラーニングセンター (Tokyo Development Learning Center : TDLC)

東京開発ラーニングセンター (TDLC) は、日本と世銀の連携により、遠隔研修素材などを提供し、途上国への技術支援に生かすことを目的に2004年に設立されました。2016年に抜本的に改組し、現在は都市開発をテーマに、日本の知見を世銀都市関連のプロジェクトファイナンスや技術支援に役立てるハブとして機能しています。

TDLCの重点プログラムとして、都市間パートナーシッププログラム (City Partnership Program : CPP) があります。このプログラムでは、公共交通志向型開発、都市再生、廃棄物管理、住宅政策、地域経済開発、高齢化対策などの都市開発課題に取り組んできた日本の自治体の事例を紹介し、世銀スタッフや途上国関係者と直接知見を共有する機会を提供しています。TDLCは、これまでに北九州市、京都市、神戸市、富山市、福岡市、横浜市とCPPに関する覚書を締結し、各都市に関するケーススタディの作成、途上国政府職員等の研修受入れ、自治体職員を含めた官民学の専門家の途上国派遣などを実施しています。

また、TDLCは、世銀融資の都市関連事業に貢献するため、テーマ特化型の実務者研修会合 (Technical Deep Dive : TDD) も実施しています。この研修では、世銀融資の都市関連事業を計画・実施する途上国政府・自治体職員、世銀の事業担当者、日本人専門家が一堂に会し、1週間にわたって講義、議論、視察をした上で、途上国政府や世銀スタッフがアクションプ

ランを定めます。直近の例では、2019年11月に廃棄物管理をテーマに13か国の実務担当者が参加し、北九州市の廃棄物管理の現場を視察しました。2016年からの5年間に28回の集中研修に82か国からなる308名の中央政府職員、319名の地方政府職員が来日しています。各研修後は、専門家派遣を含む様々な技術協力を行っており、35か国において106件の事業を支援しています（2020年5月時点）。



(写真3) 北九州市での実務者研修会合の様子（2019年11月）。(写真提供：世銀)

4.3 質の高いインフラ投資パートナーシップ信託基金

世銀と日本は、2016年のG7 サミットで採択された伊勢志摩原則を世銀事業に反映させていくことを目的に、質の高いインフラ投資パートナーシップ信託基金（質高基金）を設立しました。

質高基金は、世銀が支援するインフラ投資に質高の要素を盛り込むため、事業の準備や実施段階における調査や仕様の向上などを支援しています*2。また、防災ハブやTDLCが防災や都市開発といったテーマに特化して支援しているのに対し、質高基金では交通、水、エネルギーなどの様々なセクターにおいて質高を広く促進することを目指しています。

2016年以降、36か国の交通、上水道などのプロジェクトに対して1,850万ドルを拠出することで、世銀の134億ドルに上る融資・グラント案件に質高の要素を確保しています（2020年6月時点）。

引き続き、「質の高いインフラ投資に関する G20 原則」の実行に向け、特に、実際の事業における

Value for Moneyやライフサイクルコストの反映、ガバナンスの強化といった観点から支援を進めていきます。

4.4 世銀本部（ワシントンDC）との関係

読者の方の中には、東京で質高や防災を担う組織をなぜ3つに分けるのか疑問に思う方がいるかもしれません。これは世銀の機構に由来します。

世銀の組織構造は、日本に例えれば霞が関にある省庁と各国に散らばる大使館を束ねたものと言えます。融資・グラント・技術支援などのオペレーションについては、国土交通省、厚生労働省、農林水産省といった各省庁の政策テーマに沿って編成された政策部局と、国別の施策を決定する途上国事務所（Country Office）が主に担います。日本でもインフラ、防災という政策テーマには、様々な省庁が各施策に取り組んでいます。それは途上国政府も同様であり、各途上国政府に合わせて組織を形成している世銀でも複数部局が関与しています。

防災ハブ、TDLC、質高インフラパートナーシップについては、それぞれ、世銀本部の以下の部局が所管しています。

(1) 防災グローバルファシリティ（Global Facility for Disaster Reduction and Recovery）：防災をテーマに各国から資金を募り、世銀内各組織を横断的に技術・資金支援。

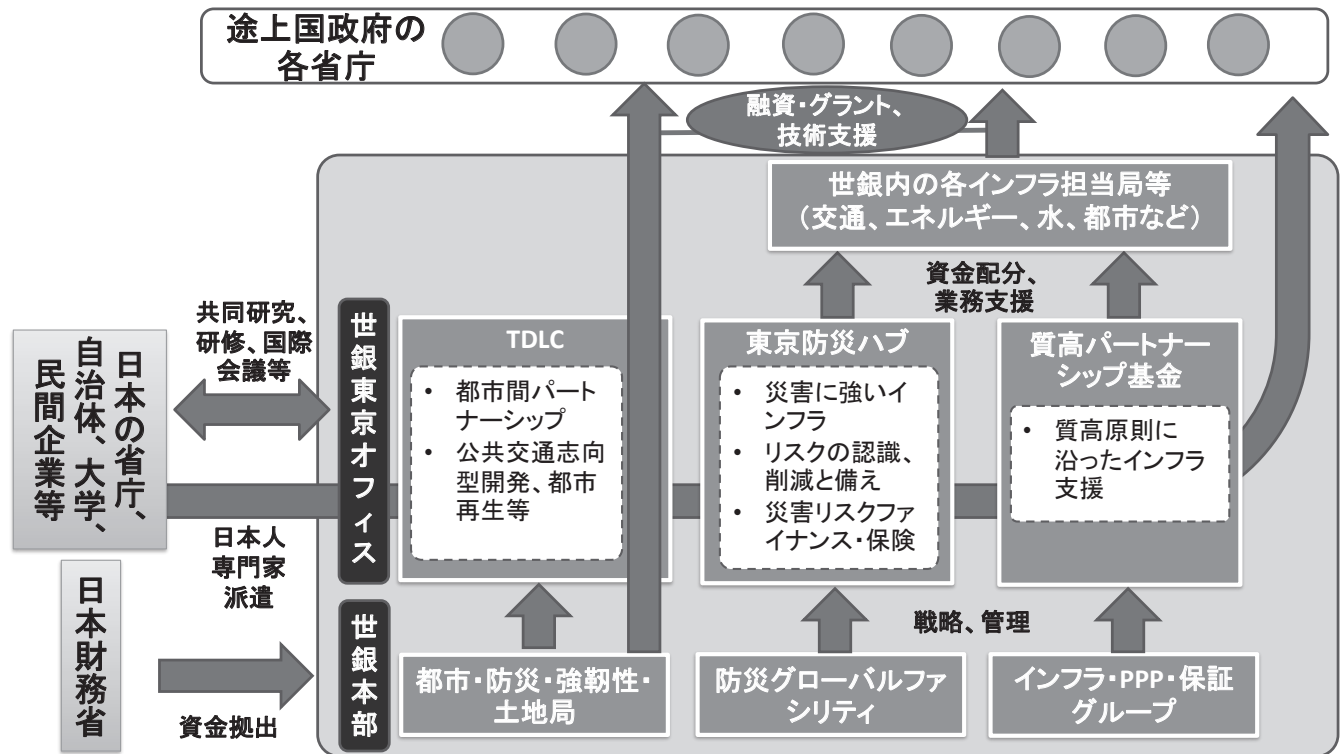
(2) 都市・防災・強靱性・土地局（Urban, Disaster Risk Management, Resilience and Land Global Practice）：都市政策、防災等について途上国に融資・技術支援等を実施。

(3) インフラPPP保証グループ（Infrastructure, PPP & Guarantees (IPG) Group）：インフラファイナンスの分析、官民パートナーシップ（PPP）、債務保証など、公共インフラへの民間資金動員を中心に途上国を支援。

日本は世銀の各部局の特性を踏まえて連携を進めています。防災グローバルファシリティやインフラPPP保証グループは、世銀内の各部局のプロジェクトに資

*2) 質高基金は、世銀が支援する公共事業を主な支援対象としている一方で、日本として、途上国における民間のインフラプロジェクトやPPPプロジェクトにおける質の高いインフラ投資を促進するため、世銀グループの国際金融公社（IFC）に設立している包括的日本信託基金（CJTF）の質の高いインフラ支援枠（2016年に設置）や、他国と共同で2015年に設立したGlobal Infrastructure Facilityを通じた支援も実施しています。

図：世銀東京オフィスを通じた途上国支援



金や人的リソースを提供する役割を担うことが多いため、部局を越えた支援に適します。他方、都市・防災・強靱性・土地局は関連テーマの途上国支援事業を直接担うため、横串的な支援に適さない一方、日本の重点事項を現場の支援に結びつけることが容易です。上図は、それぞれのプログラムの関係部局や日本・途上国との関係を示したものです。

5 日本人スタッフの活躍

質高や防災での連携は日本人スタッフの活躍にも貢献しています。東京ベースのポジションは、「日本に関する知見」や「日本語」が要件になることが多く、日本人にとって有利です。当初の契約期間は、他の多くのポジションと同様に2-3年が基本ですが、この間に世界中の人々に向け、日本の施策と途上国での応用可能性を伝えるレポートを書き、そして、実際に世銀のプロジェクトに生かすオペレーションに携わることで、ワシントンDCの本部や途上国事務所などに移って活躍の場を広げるチャンスが生まれます。今回紹介した東京オフィスの3機関では、2020年5月現在5名の日本人が専門職員（Specialist, Program Officerなど）として働いています。また、この3機関で世銀スタッフとしてのキャリアをスタートした方

のうち、3名（上記5名に含まない）が世銀本部や途上国事務所に移って活躍しています。

6 日本にとっての世銀の付加価値

日本の知見を途上国支援に活用するという点では、JICAのような日本の開発機関も取り組んでいます。途上国から見れば、世銀もJICAも融資や技術支援を提供する機関としては変わりありません。また、開発機関は、時に同業者としてライバル関係にもなり得ます。さらに、世銀はあくまで国際機関として、日本の信託基金であっても自らのルールと戦略に則って業務を企画・実施するので、日本の「顔の見える外交」という観点からは限界があります。それにもかかわらず、なぜ敢えて世銀を使って日本の知見を発信する必要があるのか。その答えとして3点挙げられます。

第一に、日本が重視する開発テーマの主流化。世銀での議論やオペレーションはそれ自体が国際政治の縮図と言えます。世銀IMF合同開発委員会、増資会合では当然に各国間で議論が交わされます。そして、世銀の施策やプロジェクトも多国籍のスタッフによって議論された上で、各国政府代表による理事会を経て意思決定されます。そのような多様な組織、そして必ずしも日本の意見が通らない環境の中、日本が重視する

テーマを掲げ、日本の知見を発信し、個別プロジェクトにつなげていく過程で、議論は精緻化され、かつ世界の関心を踏まえた形に進化します。また、世銀は開発分野におけるアジェンダ設定を得意としており、資金動員力も大きいため、個別テーマを世界的に主流化していくことが可能です。

第二に、世界中から集まる精鋭スタッフの有効活用。世銀では、途上国開発を志し、専門性の高い猛者が世界中から集まった組織です。多くの職員が期間契約であり、成果を出さなければ契約更新されないリスクがある厳しい環境で切磋琢磨しています。元世銀スタッフの言葉を借りると、「毎日がオリンピック」です。そのようなスタッフから日本が重視するテーマに同調するパートナーを見つけ、レポートやプロジェクトを通じて共同作業することで、質が高く、革新的な施策につながります。

最後に、世銀が持つグローバルなネットワークの活用。日本では、現在は国内機関からの受注が中心であっても、国際機関を含めた海外からの業務を他国の同業者との競争を経て積極的に受注すべき時代が来ると言われます。他方、世銀はアメリカのグローバル企業と官僚機構の文化が融合した機関であり、日本人が相手にするには、言語のほか、仕事の進め方や文化の壁を乗り越える必要があります。防災や質高など、日本の得意分野で民間セクター、大学、官公庁、自治体などが世銀スタッフと協働し、それを足掛かりに国際的な職域を広げられます。

これまで、日本は世銀などの国際機関に対し、資金面では貢献しているが、知的・人的な貢献はできていない、という課題が度々指摘されてきました。しかし、東日本大震災などをきっかけに、日本は質高、防災等の重要テーマを定め、信託基金を通じた個別プロジェクトへの支援と、増資等における世銀全体の優先政策の議論を組み合わせ、戦略的に支援施策を展開しています。また、今回紹介したほかにも、世界各地かつ様々な政策分野で200名以上の日本人が世銀グループの専門スタッフとして途上国の発展に貢献しています。今後、さらに多くの日本人が世銀という「国際公共財」を舞台に活躍していただくことを期待します。

参考文献等

- [1] 鈴木博明 (2018) 「国際開発金融機関を通じた日本の知見の発信に係る考察：世界銀行の事例研究に基づく実態分析と提言」『日本の開発協力の歴史バックグラウンドペーパー』独立行政法人国際協力機構研究所 https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/other/l75nbg00000wgho9-att/background_paper_No.1.pdf
- [2] 世界銀行質の高いインフラ投資パートナーシップ HP : <https://www.worldbank.org/en/programs/quality-infrastructure-investment-partnership#1>
- [3] 世界銀行東京開発ラーニングセンター HP : <https://www.worldbank.org/ja/programs/tokyo-development-learning-center>
- [4] 世界銀行東京防災ハブ HP : <https://www.worldbank.org/en/programs/tokyo-drm-hub#1>
- [5] 世界銀行 (2014) “Progress Report on Mainstreaming Disaster Risk Management in World Bank Group Operations.” <https://www.gfdr.org/sites/default/files/publication/development-committee-progress-report-2014.pdf>
- [6] 世界銀行 (2019) “Trust Fund Annual Report for 2018-2019” <http://documents.worldbank.org/curated/en/461611570786898020/Trust-Fund-Annual-Report-for-2018-2019>
- [7] 世界銀行 (2020) “Progress Report on Mainstreaming Disaster Risk Management in World Bank Group Operations.” https://www.devcommittee.org/sites/dc/files/download/Documents/2020-04/Final_DC2020-0002%20disaster%20risk%20management%20document_0.pdf
- [8] 内閣府防災情報のページ—国際防災協力 : <http://www.bousai.go.jp/kokusai/index.html>