

国際開発協会（IDA）第20次増資 について^{*1}

国際局 開発機関課 課長補佐 足立 直也^{*2} / 国際局 開発機関課 第一係長 辻 直樹^{*2}

1 はじめに

世界は、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）や気候変動問題に加え、ロシアによるウクライナ侵略の発生により、複合的な危機に同時に直面している状況にある。そうした中でも、「持続可能な開発目標（SDG）」に掲げられている、2030年までに貧困をなくすとの目標の達成に向け、途上国の開発支援の分野において主導的な役割を担っているのが世界銀行グループである。

世界銀行グループは、加盟国からの出資金をもと

に、途上国に対して融資等を行う世界最大の開発金融機関であり、貧困の削減と繁栄の共有の促進という2大目標を掲げ、その達成に向けて、4つの中核機関がそれぞれの役割に沿った支援を実施している。

本稿では、世界銀行グループのうち、低所得国支援を担っている国際開発協会（IDA（アイダ）：International Development Association）の概要と、IDAの約60年の歴史上初めて1年前倒しで行われ、昨年12月に合意したIDA第20次増資（IDA20）の増資交渉における議論について紹介したい。

（資料 世界銀行グループの概要）

1. 世界銀行グループとは

途上国における貧困の削減・繁栄の共有の促進を使命とする世界最大の援助機関。

世銀グループを構成する中核4機関は右表の通り。このうち、最も歴史のあるIBRD（国際復興開発銀行）は、第二次大戦後の1945年に設立（加盟国数：189）。

2. 組織

本部：ワシントンD.C.

総裁：デイビッド・マルパス（米）（2019年4月-）
（前職は、米財務省次官（国際担当））

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。世銀融資は、東海道新幹線や東名・名神高速道路、黒部第四水力発電所等の基幹インフラや、製鉄業等の近代化に活用。

現在、日本は、世銀グループを構成する各機関において、米国に次ぐ第2位の出資国。

| | |
|---|--|
|  | <p>国際復興開発銀行（IBRD）</p> <ul style="list-style-type: none"> ○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等で長期融資を供与 |
|  | <p>国際開発協会（IDA）</p> <ul style="list-style-type: none"> ○低所得国支援に特化 ○加盟国からの出資金・市場調達資金をもとに、超長期・低利の融資・グラントを供与 ○3年ごとに増資 ○担当副総裁：西尾昭彦 |
|  | <p>国際金融公社（IFC）</p> <ul style="list-style-type: none"> ○市場から調達した資金等で、途上国の民間案件に投融資 ○IFC長官：マクタール・ディオップ（セネガル） |
|  | <p>多数国間投資保証機関（MIGA）</p> <ul style="list-style-type: none"> ○途上国向けの民間投融資に、ポリティカル・リスク保険を供与 ○MIGA長官：俣野 弘 |

*1) IDA増資は、総務（日本は財務大臣）の副官（IDA Deputy）が交渉を行う慣例となっている。日本は、第1回交渉及び第2回交渉を三村淳大臣官房審議官（国際局担当）（当時）、第3回交渉及び第4回交渉を緒方健太郎大臣官房参事官が、IDA DeputyとしてIDA第20次増資の交渉を担当。

*2) 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。

2 IDAの概要

まずは、IDAの概要について概観したい。

世界銀行グループの中核機関のうち、国際復興開発銀行（IBRD：International Bank for Reconstruction and Development）は、中所得国などに準商業ベースでの融資を行っているのに対し、IDAは、加盟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途上国に非商業ベース（超長期・低金利）での融資や贈与（グラントの提供）を行っている。IDAが安定的に低所得国に対する支援を行っていくためには、加盟国からの継続的な資金拠出が必要とされることから、IDAでは通常3年間を1つの期間として資金計画が立てられ、加盟国からの追加拠出の規模や資金の用途等に関する増資交渉が行われることとなっている。昨年12月に交渉が妥結したIDA20については、2022年7月から2025年6月までの3年間を対象としたものとなっている。

IDAの財源は、加盟国からの出資や融資による貢献のほか、過去のIDA融資の返済などの内部資金、更にIDA18で導入された市場からの資金調達^{*3}等となっている。こうして集められた資金が、IDA20では74か国の低所得国の開発支援に活用される。

IDAによる支援は、使途が定められていない国別配分と、使途が限定されている特別枠^{*4}に分配されることになり、IDA20では全体の7割近くが前者の国別配分に割り当てられる計画となっている。国別配分は、政策・制度環境の良好度（パフォーマンス）が高い国、人口が多い国、所得水準が低い国、に重点的に配分されるように設定された計算式（PBA（Performance-Based Allocation））に基づき各国に割り当てられる。

割り当てられた資金は、被支援国の所得水準や債務持続可能性を踏まえて、融資又はグラントの形で供与されることになる。例えば、世界銀行と国際通貨基金（IMF）が行う低所得国向け債務持続可能性の分析で赤信号（債務リスクが高い）又は過剰債務と判定された国に対しては全額グラントによる支援が行われる。その他の国に対しては、小国向け支援の例外を除き、融資による支援が行われる^{*5}。

*3) IDA18における市場からの資金調達の導入に関する議論については、山下（2017）を参照。

*4) 危機対応を目的とする危機対応ウィンドウ、難民関連支援を目的とする難民・受入コミュニティウィンドウ等

*5) 従来、債務持続可能性の分析が黄信号（債務リスクが中程度）の国に対する支援は、半分がグラント、半分が融資（満期38年（うち据置6年）・無利子（手数料0.75%のみ））であったが、IDA20では満期50年の融資に基本的に一本化された。債務持続可能性の分析が青信号（債務リスクが低い）の国については、従来から供与されていた満期38年の融資が維持されている。このほか、COVID-19への対応のため、IDA20では満期12年の融資も供与されることとなった。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国（通称、フレンド国）に対しては、条件をやや厳格化した融資が行われる。

3 IDA20増資交渉

IDAの増資交渉は、低所得国支援に係る今後3年間のアジェンダについて合意形成を行うものであり、更にその資金規模の大きさからも、国際的な開発支援の方向性の議論に与える影響力は非常に大きいものとなっている。そのため、IDA増資交渉は、途上国の開発に携わる関係者にとって最も重要なイベントの一つとなっており、昨年のG7・G20等においても、IDA20の成功裏の合意への期待に言及されていた。

IDA20増資交渉は、昨年4月の第1回交渉会合を皮切りに、6月に第2回、10月に第3回の交渉会合が実施され、その他大小様々な非公式会合やパブリック・コンサルテーション等を経て、12月14・15日の最終会合で合意に至った。最終会合は、IDA20の議論を当初から主導してきた日本が主催し、オミクロン株の発生に伴う世界規模でのCOVID-19の感染の再拡大により最終的にはバーチャル形式での開催となったものの、岸田総理及び鈴木財務大臣からスピーチ（ビデオ）を行う等、日本のリーダーシップとコミットメントを示した。

ここでは、IDA20の1年前倒しの経緯、増資交渉で議論された重点政策と増資規模について概観する。

（1）IDA20の1年前倒し

IDA20では、低所得国におけるCOVID-19への対応のため、IDAからの支援に対する需要が一層高まる中、通常3年に一度行われる増資を、IDAの歴史上初めて1年前倒しした。この前倒しの決定にあたっては、日本が重要な役割を果たした。

一つ前のIDA増資であるIDA19は、当初2020年7月から2023年6月までの3年間を対象とする予定で、2019年12月に支援規模820億ドルで合意した。その後COVID-19の感染拡大を受け、ワクチン接種や医療提供体制の整備を含む低所得国のCOVID-19対応を支援するため、IDAによる支援の執行の前倒しを行い初年度に350億ドル（当初予定約280億ドル）を活用することを2020年4月に合意した。こうした状

況の中、IDA19の3年目の資金が不足し、低所得国のニーズに応えられなくなることが見込まれたため、IDAはIDA19への追加拠出やIDA20の前倒しの議論の開始を企図したが、当初多くのドナー国が極めて慎重な姿勢を示した。

そうした中、日本は、2020年10月の世界銀行・IMF合同開発委員会の機会に、各国に先駆けて麻生財務大臣（当時）から、COVID-19からの復興段階における需要も見据えつつ、持続的な成長の達成に必要な資金の確保に向け、早急に議論を開始し、国際社会が一体となって取り組むことが重要であることを訴えた。このような日本の働きかけにより、IDA20の前倒しに向けて議論が開始され、2021年2月にIDA Deputies間で合意され、同年4月のG20財務大臣・中央銀行総裁会議及び世界銀行・IMF合同開発委員会のコミニケにおいてこれが歓迎された。

（2）重点政策

世界の開発課題は多岐に亘っており、IDAの支援分野も非常に広範なものとなっている。そうした中で、各国ともに、国内への説明も念頭に置きながら、今後3年間のIDAの支援において自国の優先課題が重点的に支援されるよう、事務局や他の加盟国を巻き込みながら交渉を行っていく。IDA20においても、どの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*6。

こうした中で、日本は、IDAの主要ドナー国として、政策面においても増資交渉の議論を主導した。特に、COVID-19への対応やユニバーサル・ヘルス・カバレッジ（UHC）の推進を含む保健システムの強化、質の高いインフラ投資の推進、デジタル化の加速、自然災害に対する強靱性の構築、債務の透明性・持続可能性の向上といった分野については、多くの加盟国がその重要性を認識し、IDA20の重点政策に位置付けられた。

以下では、日本として重点を置いた上記の分野に着目して、IDA20の政策面における主な内容を紹介することとしたい。

ア COVID-19への対応やUHCの推進を含む保健システムの強化

UHCの推進をはじめとする国際保健は、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として、従来から国際的な開発支援の場において議論をリードしてきた分野であり、日本の経験を役立たせることができる分野である。

足下では、COVID-19の収束に向けて、ワクチンの調達・普及や医療体制の強化といったCOVID-19対応を更に加速させる必要があるとともに、より長期的には、日本がかねてよりその重要性を主張してきたUHCの推進等を通じて、将来の保健危機への予防・備え・対応を強化することも不可欠である。

増資交渉においてこうした重要性を指摘した結果、IDA20においては、変異株の連鎖を防ぐために重要な、途上国におけるワクチンの普及や、UHCの推進を通じた保健システムの強化のための支援が行われることとなった。

加えて、保健のほか、栄養や教育といった観点も含めた人的資本の開発は、途上国の持続可能で包摂的な成長に不可欠である。そうした中、IDA20においては、支援に当たって重視される分野の柱*7の一つに人的資本が加わった。これを受け、栄養改善や、COVID-19によって失われた教育機会や雇用の回復のための支援も行われることとなっている。

イ 質の高いインフラ投資の推進・デジタル化の加速・自然災害に対する強靱性の構築

日本は、途上国の持続可能で自立的な発展のためには、発展の基盤となるインフラが良質なものである必要であるとの考えの下、2016年の日本議長国下のG7で「質の高いインフラ投資」を世界に打ち出し、2019年の日本議長下のG20において、インフラ投資におけるライフサイクルコストを考慮した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）等の要素を組み込んだ「質の高いインフラ投資に関するG20原則」を取りまとめた。

IDA20の増資交渉においても、日本は「質の高い

*6) 例えば、欧米の主要ドナー国などは、気候変動・生物多様性、ワクチン支援、危機への備えやジェンダーなどの分野への支援の重要性を主張した。
*7) 人的資本以外には、気候変動、ジェンダー、脆弱性・紛争・暴力、雇用と経済変革の4つがある。

インフラ投資」の重要性を指摘した。その結果、IDA20においては、質の高いインフラ投資の開発・ファイナンス・実施にあたって、透明性等の観点を含めたガバナンス上の制約を特定するための支援を行うこととなっている。

また、通信網等のデジタルインフラをはじめ、電力、水道、交通といった重要基幹インフラや、教育や保健等の社会サービス提供のためのインフラ等を含め、あらゆるインフラ整備にあたってデジタル化が重要になっている。今回の増資交渉においては、デジタル化の利点が適切に発揮され、その成果が失われることがないようにするためには、サイバーセキュリティやデータ保護の観点を考慮することが不可欠であると主張した結果、IDA20においては、デジタルインフラへの支援にあたってサイバーセキュリティの観点を踏まえること等が重要政策に盛り込まれている。

さらに、昨年11月の第26回気候変動枠組条約締約国会議（COP26）開催に注目が集まるなど、近年気候変動分野への関心が高まっているが、気候変動対策においては、温室効果ガス排出量削減に資する再生可能エネルギー等への投資といった「緩和」の観点に加え、気候変動により頻度と深刻さが高まる自然災害への対応として、防災や強靭化をはじめとする「適応」の観点が重要である。

防災は日本がかねてより重視してきた分野であり、これまでも途上国における防災計画策定等にあたって、日本の知見を共有するなどして貢献してきた。今回の増資交渉においても防災や強靭化を含む「適応」の重要性を強調した結果、IDA20においては、IDAの支援に占める気候変動関連資金の割合を35%まで増加させるとの目標とともに、そのうちの50%は「適応」に資するものとするとの目標が設定されたほか、災害リスク管理を含むIDAの支援額や減災を制度化した国数が成果測定目標に掲げられている。

ウ 債務の透明性・持続可能性の向上

債務の透明性・持続可能性の向上は、日本がIDA20増資交渉の中で最も重視した点である。

近年、新興債権国や民間債権者による低所得国への貸付が拡大する中、一部の非譲許的な貸付や不透明な貸付が、低所得国の債務持続可能性が適切に考慮され

ずに行われ、途上国における債務の持続可能性への懸念が高まっていたが、COVID-19により途上国の債務状況が一層悪化した。また、一部の債権国が、貸付データの提供を行わず、不透明な担保付借入やデータ共有の妨げとなる秘密条項を使用しているために、債務の透明性が十分に確保されず、債務の持続可能性の正確な分析が妨げられている。

こうした状況に対応するため、既に債務脆弱性を抱えてしまった国については債務持続可能性を回復するための取組を行うとともに、今後債務脆弱性を抱えることがないようにする観点からは、平時から債務の透明性を高め、債務状況を正確に把握し、借入国と債権者双方が借入・貸付に係る判断を適切に行えるようにすることが重要である。これは、途上国への安定した投資資金の流入、ひいては、持続的な経済成長に繋がるものである。

こうした考えの下、日本が、債務の透明性・持続可能性の重要性や、そのために借入国と債権者と国際機関の全ての関係者の取組が不可欠であることを一貫して主張し続けたことにより、IDA20においては、包括的な債務レポートの公表に向けた債務国に対する支援を行うことが重要政策に掲げられるとともに、IDAが債権国間の債務データ共有の促進に取り組むこととなった。

（3）増資規模と日本の貢献額

政策面の議論と並んで、増資交渉のもう一つの大きな目的は、当該増資期間における支援規模と各国の貢献額について合意することである。同じ世界銀行グループのIBRDの増資においては、世界経済に占める各ドナー国の経済規模等を踏まえた一定の方程式に基づいて、各国による追加拠出の割当がなされるのに対して、IDA増資においては、各国が、自国の財政状況やIDAの今後3年間に行う支援の内容等を踏まえて、任意に貢献額を決めることとなっている。

IDA20の増資交渉においては、COVID-19対応を含めた低所得国の大きなニーズが見込まれる一方、日本を含む多くのドナー国が厳しい財政状況に直面する中、増資が1年前倒されたこともあり、支援規模やドナー貢献額については、増資交渉全体を通して活発な議論が展開された。最終的には、世界経済全体の回復

のためには、COVID-19の影響が特に大きい低所得国の支援が不可欠であることを踏まえ、IDAの自己資金の更なる有効活用を行いドナー負担額の抑制も図りつつ*8、IDA19よりも110億ドル増で過去最大となる支援規模930億ドル、ドナー貢献額235億ドル*9で合意に至った。

日本として、IDA20については、COVID-19の影響への対応やUHCの推進を含む保健システムの強化、質の高いインフラ投資の推進、デジタル化の加速、自然災害に対する強靱性の構築、債務の透明性・持続可能性の向上等の日本が重視する開発課題が重点政策に位置づけられており、高く評価している。また、新興債権国が途上国支援においてプレゼンスを増し、日本の資金だけで対抗することが困難になる中、世界を代表する開発機関であるIDAは多数のドナーからの資金により途上国支援において引き続き大きな影響力を有しており、そのようなIDAにおいて日本のプレゼンスを確保することは、日本が重視する開発アジェンダを実施していく観点から極めて重要である。

こうしたことを踏まえ、日本は、厳しい財政状況にある中でも、約3,767億円の出資貢献を行うこととした*10。IDA20における日本の貢献シェアは13.8%*11、米国に次ぐ第2位となっている。

4 最後に

繰り返しとなるが、今回のIDA20は、増資の前倒しの議論から、重点政策に関する議論、そして最終合の主催に至るまで、日本が一貫して交渉を主導した。これまでも日本は、新興国が台頭する中でも、国際的な開発支援のアジェンダ設定では強い影響力を発揮してきたが、IDA20で発揮したリーダーシップはこの影響力を一層強固なものとした。日本が重視する開発課題がIDA20の重点政策として盛り込まれたことは、その証左でもある。

そして、これらの分野は、途上国が持続的な成長実現に当たり、間違いなく対応しなければならない課題であるとともに、日本の知見やノウハウが活かされる分野でもある。そのため、今後3年間のIDA20期間

コラム 第20次増資を担当した西尾昭彦世界銀行副総裁

世界銀行グループの主要機関の一つであり、低所得国支援を担っているIDAの今後3年間の方針を策定し、ドナーから必要な資金を集めることは、世界銀行グループの最重要任務の一つと言える。開発金融総局の担当副総裁として、IDA19に引き続きこの重責を担い、過去最大の資金規模となるIDA20の増資交渉を成功裏に取りまとめたのが、西尾昭彦氏である。ドナー各国と協力して開発支援を行っていく姿勢が高く評価されており、IDA20に日本が重視する開発課題が反映されたのも西尾副総裁との連携によるところが大きい。

西尾副総裁は、1988年にヤング・プロフェッショナル・プログラム（YPP）により世界銀行に入行して以降、IDA担当局長、南アジア地域担当戦略業務局長、世界銀行研究所業務局長、公正成長・金融・制度（EFI）担当副総裁代行等を歴任。周りからは「アキ」のニックネームで親しまれている。世界銀行入行以前は、海外経済協力基金（現JICA：国際協力機構）に勤務。

（参考：世界銀行HP）



（西尾副総裁の写真）

- *8) 自己資金の有効活用の一つとして、IDAが市場において、長期（15年以上）固定金利債による資金調達を行うことで、IDAの財務管理ルール上必要な資本バッファを小さくし、それにより捻出された資金を活用することとしている。
- *9) 2021年12月の増資合意時点の数字。IDAは、増資合意後も、当該増資の対象期間が終了するまでの間、新規ドナーによる貢献や既存ドナーによる追加貢献を受け付けているため、IDA20の最終的なドナー貢献額は変動する可能性がある。
- *10) 第20次増資に係る出資分（約3,767億円）に加え、重債務貧困国に対する債務救済費用の日本負担分（約438億円）の総額約4,206億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」の一部改正が審議され、本年3月30日に全会一致で成立した。
- *11) 従来、貢献シェアは、ドナー貢献額に対する割合が示されていたが、IDA20からはドナー貢献の目標額に対する割合が示されるようになった。

中においても、日本の知見の共有等を通じて、更なる貢献を進めていくことが期待されている。

最後になるが、世界が複合的な危機に直面する中、持続可能で包摂的な成長に向けた途上国支援の必要性が高まる一方、日本の厳しい財政事情を勘案すると、二国間支援のみならず、IDAを含めた国際機関も活用しつつ、より戦略的かつ効果的な支援を行うことが求められている。本稿が、今後の日本の開発政策に関する議論の一助となれば幸いである。

参考文献

山下直樹「国際開発協会（IDA）第18次増資について」『ファイナンス』平成29年7月号、2017年



(IDA20 最終会合の集合写真)