

2002年7月27日
FASID 国際開発研究センター参与 秋山 孝允

開発援助の新しい潮流：文献紹介 No.13

Jonathan E. Sanford, "World Bank : IDA Loans or IDA Grants ?"

World Development Vol. 30, No. 5, pp. 741 - 762

2002年5月

要約

本論文は、国際開発協会（IDA）¹の資金供与（融資か贈与か）に関する論争についての詳細な分析である。本論文は論争点や論争の潜在的な影響について述べているが、最も興味深い部分はこの問題に関する主要ドナー間の政治的側面の分析である。著者は、この論争の基本的原因は政治的なものであり、それゆえにこの種の議論は今後も繰り返されると考えている。

背景

IDA にからむ融資・贈与（以下グラント）の問題をめぐる論争は、この一年、大きな問題となっていた。問題は、ブッシュ政権が、IDA 資金供与におけるグラントの比率を現在の全体の1%から50%へ増やすことを強く主張し、他の援助国、特にイギリスのDFIDがこれに激しく反発したことである。米国の立場は2001年7月に表明され、それに西欧諸国が異議を唱えたため、IDAの第13次増資は事実上立ち往生してしまった。ほぼ一年後の本年6月15日、ハリファックスでのG7財務相会議で米G7の財務省はIDA増資に合意し、全ドナーにより7月2日に増資が決まった²。

本論文は、世界銀行と米国政府の関係を長期にわたり観察している議会調査局（Congressional Research Service）のアナリストによって書かれたものである。このアナリストの論文は、論争の根本的原因は未解決のまま残っていることを強く示唆している。これらの原因は各援助国の政治的思惑を背景とする開発の戦略とアプローチに関する非常に根本的なものであるため、主要援助国間での議論はまだ続きそうであると著者は考えて

¹世界銀行グループの中の譲許的貸出機関

²主要援助国は、IDAの供給資金の実質上18~20%をグラントとして供与することに同意した。これは、国民が1日1ドル未満で生活している国の教育・健康・栄養・飲料水・衛生、全てのIDA諸国におけるHIV/AIDSに対する関連支援、自然災害からの復興のために供与される100%の贈与を含む。また、紛争後の国への援助のうち、40%を上限として贈与を行う。

（treas-international@lists.tres.gov および Japan Times 2002年6月17日, p.1）

いる。本論文は、この論争に関して興味深い詳細な分析を行っている。著者は意見が対立する分野、対立の経緯・影響を論じ、この問題の中心にある要素、つまり主要ドナーの政治的意図および国際的戦略に特に注目している。

内容

2001 年中ごろから、ブッシュ大統領は世界銀行を含む多国間開発銀行に対し、最貧国への資金供与の 50%を重要な社会プログラム向けのグラントとして供与すること、また、それらのグラントは明確で測定可能な結果を伴うものであることを要求している。グラント比率の増加を求める米国の主な論拠は三つある。すなわち、1) 米国の意見に反対する国を含め多くのドナーはすでにグラントという形で援助を拡大している、2) 最貧諸国はいずれにせよ融資の返済をしないため援助は最初からグラントとして与えた方がよい、3) 社会プロジェクトに対する援助の返済は、援助による恩恵が長期間受けられないのが普通であるため、性質上難しい。他の G7 諸国は、次のような理由からこの提案に強く反対している。1) 銀行としての世界銀行は融資を続けるべきであり、グラントは他の機関に委ねるべきである、2) 被援助国はグラント資金で行われるプログラムに対し「主体者意識 (ownership)」が薄い、3) グラントの提供は IDA 資金の深刻な減少につながる。この最後の点が最も強い懸念である。グラントは返済されないため、このような資金供与形式によって、IDA は結果として最貧国支援のための資金に不足する状態に追い込まれることになるであろうと米国以外の主要ドナーは主張していた。

世界銀行には融資を行うための「窓口」が二つある。国際復興開発銀行 (IBRD) と IDA³ である。IBRD は主に中所得国に融資を行う。IBRD は世界の資本市場から商業金利で資金を調達し、それをわずかに高い利率で融資する。対照的に、譲許的融資の窓口である IDA は、援助国が 3 年ごとの増資で拠出した資金を最貧国へ融資している。寛容な条件でこれらの国へ資金供与を行うことが IDA への使命であるため、IDA がグラントでなく融資を行う組織でなければならないという理由は本質的にない。

IDA の資金がグラントとして提供されるのか、或いは融資として提供されるのかによって、IDA の支出可能資金源に与える影響は異なる。これは以下のように説明される。すなわち、資金が融資として支出されるならば、10 年間の支払猶予期間があるので、最初の 10 年間は事実上グラントである。しかし、一旦その支払猶予期間が終われば、融資の返済が始まり、資金補充の役を果たすことになる。これが意味するところは、仮に IDA から提供され

³法律上は、これらは別の組織だが、実際には両機関は共通のスタッフ、経営構造、政策および規則を持つ。IDA は無利息で融資し、10 年間の支払猶予期間を与え、元本はその後 20 年から 30 年間の返済とされている。借り手は 0.75%のサービス料を IDA に支払う。

る総資金が名目額で一定の水準を保つことを意図するのであれば、長期に亘り資金の供給者は新たに資金を注ぎ込む必要はないということである。「再流入」として知られている返済資金のリサイクルにより、IDA は融資を続けられるであろう。融資が返済されるにつれて、この再流入部分は増大するであろう⁴。たとえば、2000 年では、IDA が供給した 56 億ドルのうち 9.2 億ドル、つまり約 20% は再流入から得たものであった。2000 年から 2002 年では、この再流入部分は 40% に達すると見込まれている。反対に、もしこの資金がグラントとして供給されるのであれば再流入はなく、全ての供給資金は援助国からの拠出金になる。たとえば、仮に IDA がしばらくの間、年間総額 60 億ドルのグラントを供給するならば、援助国は毎年同額を IDA に拠出しなければならない。

本論文の著者は、主要援助国はすでにグラントとして援助を行っており、貧しい国々はいずれにしろ融資の返済をしていないという、米国政府の議論に言及している。彼によると第一の点は正しく、富める国々から貧しい国々への二国間 ODA は、1971-73 年、1988-89 年および 1999 年の平均では、それぞれ 55%、78% および 90% 近くがグラントの形を取った⁵。しかし、第二の点は間違いで、IDA では概して良好な返済を記録している。現在融資の返済期限を超過しているのは 7 カ国で⁶、期限は未到来であるが、これらの国々への貸付総額は、2000 年会計年度末での全借入国に対する IDA の融資返済残高 858 億ドルのうち、38 億ドルに過ぎない。

本論文はこの論争に対して、いくつかの興味深い考察をしている。

- 1) 奇妙に聞こえるかも知れないが、最貧国が受けても「困らない」グラントの額には限度があるだろう。援助に伴って、遠い将来まで利益が出てこないような社会プログラムへの支出の増加の場合は特にそうである。グラントにより被援助国が返済の予算計上をする必要性はなくなるが、別途予算上のコストは増えるのである。融資が行われる場合、通常借り手は、プログラムや開発事業が完成した後の経常コストは勿論、現地で発生するコストをも支払うことになるのだが、これはおそらく財政的に重荷となるであろう。
- 2) 援助国が IDA プログラムの規模を拡大しない限り、IDA の社会プログラムに対する援助が増加しているため、その他のプログラムに充てることのできる資金は、必然的に減少することになるだろう。
- 3) 国際援助機関の援助には重複の問題があり、国連のグラントプログラムを、IDA

⁴ 6 月の FASID 動向研究グループの会議で USAID の代表の一人は、このプロセスは正に、最貧国が自国の開発援助に融資をしていることにほかならないと述べた。

⁵ しかし、日本の援助の相当部分は融資形式である。

⁶ アフガニスタン、コンゴ/ザイール、コンゴ共和国、リベリア、ミャンマー、ソマリアおよびスーダン。総額でこれらの延滞は 4.69 億ドル、その大部分は 1990 年代初期から発生している。(リベリアは 1988 年から)

のグラント・プログラムと調整する措置が必要となろう。

- 4) 融資形式ではなくグラント形式で援助を受ければ、被援助国が IDA の財源を無駄に使う可能性が高くなるという主張は疑わしい。世界銀行がグラントによるプロジェクトを査定したり実施したりするのに当たって、融資によるプロジェクトの場合とは異なる基準を使用する理由は明白にはない。

著者は、この論争が IDA の財源についてよりはむしろ国際機関に対する援助国の相対的影響力についてのものであるとの結論を述べている。最近まで米国は、世界銀行内では圧倒的な発言力と影響力をもっていた。しかし、次第にその他の援助国が自らの意見を主張するようになってきたようである。この IDA によるグラントに関する論争から見て、将来多国間銀行における各国の影響力が一層平等になるような状況が予測される。

コメント

IDA についてグラントか融資かの問題は、一見専門的なものであるが、本論文は、それが実際には国際的援助機関の運営方法についての、米国と EU との間の権力闘争であると示唆している。基本的に欧州諸国が抱えている疑念は、ブッシュ政権がメルツァー委員会⁷の提言を実施しようとしているのではないかということである。この提言には多くの世界銀行の活動の削減、開発援助の民営化、融資に代えてのグラントの供与、および計測できる結果が出るような援助が含まれている。IDA と世界銀行の問題の背後で欧州諸国が恐れているのは、この問題が実際は米国が IDA への出資を取り止めようとしているのではないかということである。このように、EU がさまざまな行政分野の政策を統一化・共通化していく過程で、国際会議の場でも事前に調整して、できるかぎり一致した意見を主張しようとする傾向が顕著になっている。特にアメリカに対してこの傾向が強い。

⁷ 2000年3月9日付国際金融機関諮問委員会レポート