

IDA・世銀の低所得国向けプログラムの移行と持続可能な貸付勧告への影響

審査部カントリーリスクグループ 中野 志保¹

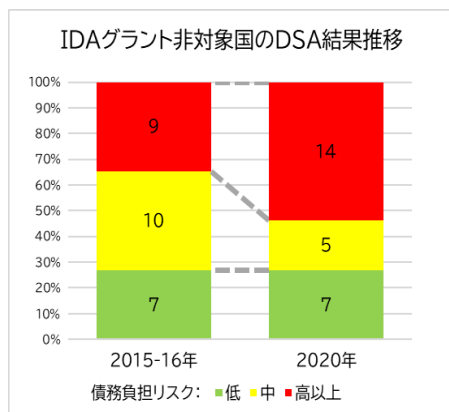
2021年4月26日のNEXIホームページ公表通り²、OECDの持続可能な貸付勧告(以下、サステナブルレンディング)に伴い、28カ国の引受方針が変更された。サステナブルレンディングは2018年5月のOECD閣僚理事会にて採択された「公的輸出信用と持続可能な貸付に関する勧告」に則り、低所得国が抱える債務を持続可能な水準に維持し、貸付が低所得国の経済社会発展の促進に繋がるよう、低所得国が国際通貨基金(IMF)や世界銀行グループ(世銀)によって課せられているプログラムを遵守することについて、公的輸出信用機関も責任を持つために開始されたものである³。今回、サステナブルレンディング開始以来稀にみる多くの国で引受方針の変更が生じた背景には、世銀のプログラムである非譲許的借入政策(Non-Concessional Borrowing Policy、以下 NCBP)が廃止され、代わりに持続可能な開発金融政策(Sustainable Development Finance Policy、以下 SDFP)が設立されたことで、OECDのサステナブルレンディングの対象国分類にもその変更を反映させる必要性が生じたことが挙げられる。本稿では、プログラム移行の経緯、新プログラムの概要並びにサステナブルレンディングへの影響を纏める。

1. NCBPの問題点とSDFP設立までの経緯

NCBPは2006年の発足以降、多国間債務救済イニシアチブ(Multilateral Debt Relief Initiative:MDRI)及びIDAグラント対象国に債務救済や債務上限設定等の条件設定を伴う支援を提供してきた。然し乍、その支援が非譲許的貸付への返済資金に転用され得ること、対象国の不十分な債務管理により債務急増や債務依存体質が解消されない

点が指摘されていた。加えて、NCBP対象外の国でも債務状況の悪化、特に、高金利借入や「よりリスクの高い」債権者からの借入増加を懸念する声があった。図1は、NCBPの対象外であるIDAグラント非対象国のうちDSAの結果を入手できた26カ国を対象として、NCBP開始から10年経った2015-16年とSDFPへの移行がなされた2020年のIMF・世銀債務持続可能性分析(以下、DSA)結果を比較したものである。2015-16年時には「中」「高以上⁴」それぞれ10カ国前後であったのに対し、2020年時には「中」であった国が5カ国までに減少、代わりに「高以上」の国が14カ国まで増加していることから、NCBP対象外の国でも確実に債務状況が悪化していることがわかる。これらの懸念と問題を解決するため、世銀は2020年にNCBPを廃止しSDFPへ移行。NCBPとSDFPの主な違いは以下の表1の通り。

【図 1】



(出所: IMF、IDA 公表資料より筆者作成)

¹ 本カントリーレビューの中の意見や考え方に関する部分は筆者個人としての見解を示すものであり、日本貿易保険(NEXI)としての公式見解を示すものではありません。なお、信頼できると判断した情報等に基づいて作成されていますが、その正確性・確実性を保証するものではありません。

² 弊社HP公表内容は右記をご参照下さい。: <https://www.nexi.go.jp/topics/cover/2021042205.html>

³ 持続可能な貸付勧告に関わるNEXIの取組は右記をご参照下さい。: <https://www.nexi.go.jp/international/measures/index.html>

⁴ 「高以上」には債務負担リスク「高」及び「過剰債務」の国を含む。DSAは各国の債務リスクを「低」「中」「高」「過剰債務」の4段階に分けて評価する指標であり、低所得国向け債務持続性枠組み(LIC DSF)と資本市場参加国向けDSA(MAC DSA)がそれぞれ設計されている。DSAの詳細は右記をご参照下さい。: <https://www.worldbank.org/en/programs/debt-toolkit/dsa> (英語)

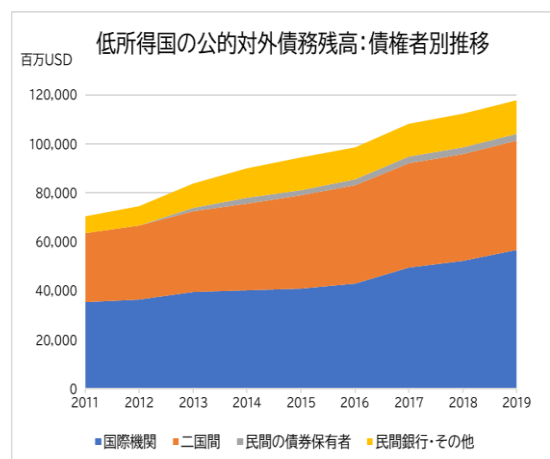
【表1】NCBPとSDFPの比較

NCBP		SDFP
目的	債務の持続可能性の追求	債務の持続可能性と透明性の追求
対象国	多国間債務救済イニシアチブ対象国及びIDA グラント被供与国のみ	すべてのIDA 支援対象国
概要	主として債務量の削減および非譲許借入時の条件引締めによる債務の抑制。	債務に関わる政策と制度、実践により焦点を当てた債務持続可能性強化プログラム(DSEP)の導入。 (DSEPの下、債務透明性と財政の持続可能性向上、債務管理強化に焦点を当てた政策措置(PPA:Policy Performance and Actions)を実施。PPAは借入制限設定を伴う場合がある。)
債権者間の対話・調整	積極的な交流はあるものの、範囲は限定的。	債権者アウトリーチプログラム(Program of Creditor Outreach)を実施し、対象国と国際開発金融機関、二国間債権者、及び民間債権者など当事者間の情報共有や対話、調整の促進を通じて透明性を担保。

(出所:IDA 公表資料より筆者作成)

大きな違いは3点、①債務の持続可能性に加え透明性を重視、②対象国をすべてのIDA 支援対象国まで拡大、③債権者間での情報共有・対話・調整を重視。上記①は、他の債権者が享受している条件が不明なままでは債務再編への参加にも消極的になることから、昨今の国際支援で重視されている。コロナ禍で債務返済に苦慮する低所得国向けに実施されているG20及びパリクラブの債務返済猶予イニシアチブ(以下、DSSI)では、猶予に際して対象国に債務内容の開示を要求した結果、不透明な債務状況が浮き彫りとなり、透明性向上の必要性が叫ばれている状況だ。2点目の対象国拡大については、数字で見ると、40カ国から74カ国⁵まで増加しており、より多くの国の債務持続可能性を支援することが可能となった。最後に、債権者間での情報共有・対話・調整に関しては、DSSIでも争点となった債権者間の協調を重視する方針が表れている。低所得国が債務危機に瀕する背景には、債務国の債務管理能力だけでなく、ときに他の債権に比べて明らかに有利な返済条件・担保設定を含む不透明な二国間貸付を行う債権者の存在がある。図2は低所得国の公的対外債務残高を債権者別に表したものであるが、年々、二国間や民間債権者からの貸付が増加しているのがわかる。このように債権者の多様化に対応する形で、SDFPでは従来の主要債権者だけでなくパリクラブ非加盟国や民間債権者を巻き込み、透明性を確保した形式で全債権者が同等の条件で低所得国の債務再編及び回収に取り組めるように債権者間で協調することが期待されている。

【図2】



(出所:世銀公表データより筆者作成)

⁵ 2021年度のIDA 支援適格国(参照:<https://ida-ja.worldbank.org/about/borrowing-countries>)。

2. SDFP 実行までの流れ

SDFP では以下の図 3 の流れに則り、毎年各国のプログラム見直し(スクリーニング)が行われ、その国の債務状況に合わせた PPA(政策措置)が決定される⁶。



【図 3】SDFP 実行までの流れ (出所:IDA 公表資料より筆者作成)

PPA は、主に①債務透明性の向上、②財政の持続可能性の向上、③債務管理の強化、の 3 種類に分類される。NCBP が主に借入制限の設定により債務の抑制を図っていたのに対し、SDFP では各国の債務状況の悪化要因に照らし合わせて、借入制限の設定以外でも債務の抑制を図る仕組みとなっている。PPA を設定し、図 3 の③で PPA の実行状況を確認した結果、不十分と判定された場合には翌年の IDA 資金分配額を 10%~20%減額 (discounts) または分配の保留 (set-asides)、前倒し分配の不可、IDA 融資条件の厳格化といった措置が取られ、対象国がより積極的に PPA 実行に取り組むように動機付けする仕組みとなっている。サステナブルレンディングでは上記 PPA に於いて債務管理強化策として設定される非譲許的借入の制限を勧告することになるが、借入制限を導入する際の目安も NCBP から SDFP への制度移行に伴い、以下の表 2 の通り変更されている。

【表 2】NCBP と SDFP における借入制限導入の目安

基準(LIC DSF の 対外債務レベル)	NCBP の借入制限	SDFP の借入制限
「低」	ノン・ゼロリミット ⁷ での借入制限導入又は Loan by Loan で検討。	対象外。但し、譲許的、非譲許的にかかわらず債務の急増がみられるような国については制限が課される可能性あり。また MAC DSA 対象国についても同様。
「中」	ノン・ゼロリミットでの借入制限導入又は Loan by Loan で借入を決める。	可能性あり。
「高」または 過剰債務(in debt distress)状態	ゼロリミット。ただし、その国のインフラ整備など開発面で効果の高い借入に関しては Loan by Loan で例外的に認める。	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 債務が持続可能な見通しの場合:原則、ゼロリミット。但し、例外措置あり。 ▶ 債務が持続不可能な見通しの場合:ゼロリミット。但し、延滞解消に際して他の資金調達手段が無い場合には、例外的に許可することもある。

(出所:IDA 資料より筆者が作成)

3. SDFP への移行に伴うサステナブルレンディングへの影響

上述の通り、NCBP での知見をもとに、より効果的且つより多くの国の債務状況の改善に取り組むべく SDFP が開始された訳であるが、今回の移行に伴うサステナブルレンディングへの影響は主に 3 点ある。まず、SDFP の対象国が 74 カ

⁶ 但し、以下に該当する対象国は PPA の設定・実施が免除となる。

(ア) LIC DSF で債務リスク低、または MAC DSA で債務脆弱性が限定的と評価された国

(イ) 長期遅滞を理由に IDA プログラムが定期的には実施されていない国 (non-accrual status)

(ウ) 紛争影響下にあり特別な融資を受けている国 (RECA: Remaining Engaged in Conflict Allocation)

⁷ ノン・ゼロリミットは借入制限 (例: 800milUSD) 内であれば新規借入が可能。それに対し、ゼロリミットでは新規借入額をゼロとすることが求められる。

国まで拡大したことにより、NCBP では対象外であった国が新たにサステナブルレンディングの対象国になる点である⁸。4月26日公表の引受方針変更国が28カ国と多数になったのも、この影響が大きい。第二に、従来 NCBP の対象国でゼロリミット、ノン・ゼロリミットの制限下にあった国について、PPA の設定等の都合上、今後の措置、つまり分類が決まるまで時間を要する国があるという点が挙げられる。IDA のホームページ上でも未決と表示されている国が数カ国あるが、これらの国については、今後の決定結果に応じて NEXI の引受方針に変更を加えることになる。最後に、PPA 設定の結果、従来の借入制限措置が外れる又は新たに設定される可能性がある点だ。また、対象国が IMF プログラム下にある場合や DSSI で救済を受けた場合には、SDFP でも IMF プログラムや DSSI の内容を加味し借入制限を設定することがあるため、それらの国際支援プログラムについても注視しておく必要がある。

4. おわりに

SDFP へ移行したことにより、多角的に低所得国の債務脆弱性に対処し得るプラットフォームが構築された。特に、債権者アウトリーチプログラムなど、これまでの国際支援プログラムで課題とされてきた幅広い債権者間の協調を促す機能が齎す変化が目立つ。2021年4月公表の IMF World Economic Outlook によれば、2021年の世界経済成長率は6.0%と1月予測より0.5%の上方修正となった一方で、低所得国の2021年経済成長率予測は4.3%と、1月予測値から-0.8%の下方修正となった。これは、一部の経済大国による追加の財政支援やワクチン接種の効果による景気回復への期待と長期化するコロナ禍の低所得国への悪影響の大きさのコントラストを反映している。DSSI も2021年末までの延長が決定されたが、コロナ禍に於ける低所得国の経済、財政状況は依然芳しくない印象だ。DSSI がコロナ禍に於ける短期的な緊急措置であるならば、SDFP は中長期的な対応措置として、低所得国の債務依存体質を構造面から改善し、最終的には低所得国の回復・成長に寄与していくことに期待したい。

(2021年4月27日 記)

⁸ サステナブルレンディングの対象国および各国の分類については OECD ウェブサイトの[サステナブルレンディングのページ](https://www.oecd.org/trade/topics/export-credits/documents/sustainable-lending-summary-of-obligations-and-list-of-countries-(03-mar-2021).xlsx)(英語)下部、“Operational Guidance”のサステナブルレンディング対象国一覧表を参照 [https://www.oecd.org/trade/topics/export-credits/documents/sustainable-lending-summary-of-obligations-and-list-of-countries-\(03-mar-2021\).xlsx](https://www.oecd.org/trade/topics/export-credits/documents/sustainable-lending-summary-of-obligations-and-list-of-countries-(03-mar-2021).xlsx)。