

第3章 MDB 改革:その議論と日本に対する警鐘

一橋大学大学院国際企業戦略研究科教授

小関 謙

1. 背景

1990年代は、国際開発銀行(MDB)にとって、激動の時代であった。その動きは二つの流れに大別できる。一方では、世界経済のグローバリゼーションを背景として、民間部門の資本フローが急速に増加し、公的資金フローを大きく上回るようになった。さらに、その不安定性から、大規模な金融危機が引き起こされた。1995年のメキシコ危機に始まり、1997年の東アジア、1998年のロシア、1999年のブラジルと続く危機に対応し、MDBはIMFのプログラムを補完する形で、それら諸国に大規模な借款を提供してきた。他方では、世界の最貧国で公的債務が維持不可能になり大規模な債務削減計画策定を余儀なくされた。最貧国の債務削減は前例が多々あるものの、今回は聖域とされていたMDB自体の借款(Preferred creditors)も始めて削減の対象となった。このような状況の下、MDBの役割分担、パフォーマンスが議論されてきた。

先ず議論されたのは、比較的所得が高く、資本市場にアクセスできる中進国に、MDBが大規模な借款を提供する必要があるのかという問題である。我々が議論の原点としてきた「メルツァー報告」¹では、中進国は資本市場から資金調達すべきで、MDBはそれらの国への借款を停止すべきと主張しているのに対し、ワシントンの大方の意見は、MDBの中進国への借款は必要であると、考えているようである。民間資本は不安定であり、国によっては非常なリスクプレミアムを伴い、MDBの借款は民間資本を補完する意味で重要であると論ずる。さらに、MDB借款は民間資本流入の触媒になるとする。何故なら、それは、借り入れ国政府の政策的コミットメントを示すからである。他方、IMF、MDBが危機に陥った借り入れ国を救済することは、投資家、借り入れ国政府に対して、無責任な行動を引続きとらせるというモラルハザードを生じる。1990年代のMDBに支援された改革計画の結果が必ずしも成功とは言えない状況を踏まえれば、今後議論を深める必要がある。

次に、HIPC Initiativeの下の債務削減は、参加国におけるそれまでの開発政策が、維持不可能と判断されたということであり、その判断自体、殆ど全部のHIPC諸国において自明ではあるものの、その後の政策的対応が非常に重要な問題である。HIPC Initiativeは借り入れ国に対しても、MDBに対しても、非常に重大なモラルハザードを内包している。HIPC Initiativeのコンディショナリティーは貧困削減戦略(PRSP)の策定に依拠しているが、それを最低限の必要条件として、さらなる政策対応を考察すべきである。

¹ Report of the International Financial Institution Advisory Commission, March 2000, Allan H. Meltzer, Chairman

2. 問題点

(1) 中進国 (Emerging Market Economies) に対する借款

グリア・ヴォルッカー報告²に倣い、Emerging Market Economies を開発途上国または市場移行経済国のうち、1995-98 年平均純資本流入でのトップ 20 (全体額または人口一人当たりで比較) と定義する。(表 1) はその定義に該当する諸国で、一人当たり所得別に分類している。Emerging Market Economies の資本流入の実績を時系列でみたものが、(表 2) である。

(イ) 過去 10 年間のトレンド

(表 2) から読み取れるように、過去 10 年間のトレンドは以下のようである。まず、民間資本フローが急増しており、1990 年代にほぼ 5 倍になったのに比べ、公的資本流入は横ばいまたは減少している。公的資本フローのうち、MDB のフローは、1990 年代の半ばに減少し、1997 年から 1999 年にかけて上昇している。民間・公的資本のレイシヨは、1990 年には約 2 倍だったものが、1999 年には 12 倍に上昇した。

MDB からの純流入が減少傾向にある事実は、Emerging Market Economies の MDB からの資金需要の趨勢的变化を反映している。即ち、大規模なインフラ建設のプロジェクトから小規模で非伝統的なプロジェクト、例えば、制度開発、環境、社会開発、に需要が移行しているということである。さらに、Fee base の技術援助も拡大している。そういった変化とは対照的に、1990 年代後半の公的フローを底支えたのは東アジアを始めとする危機管理借款であった。その結果、MDB の与信は、一部の Emerging Market Economies に集中した。さらに、その一部の Emerging Market Economies は、民間資本の流入の最大受け入れ国でもある。³

(表1) Emerging Market Economies

\$4000 >	\$3,999-\$2,500	< \$2,500
チリ	マレーシア	コロンビア
メキシコ	ベネズエラ	タイランド
韓国	南アフリカ	ロシア
ポーランド	トルコ	中国
ハンガリー	スロバキア共和国	インド
チェコ共和国	エストニア	インドネシア
アルゼンチン	コスタリカ	フィリピン
ブラジル	パナマ	ペルー
クロアチア	レバノン	
ウルグアイ		

(出所) 世界銀行WDR 2000-2001

(注) グリア・ヴォルッカー報告から抜粋

² The Role of the Multilateral Development Banks in Emerging Market Economies, Jose Angel Gurria and Paul Volcker, Cochairmen

³ 過去 7 年間の世界銀行借款のうち、80 パーセントの国債格付けが B またはそれ以上の国に流れたという事実をメルツァー報告は指摘している。

(表2) Emerging Market Economies への資本純流入(\$billions)

	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99
公的資本	21.1	23.7	17.8	17.7	11.1	22.1	0.9	15.2	24.0	16.6
(MDB)	7.72	6.25	3.94	6.19	2.15	3.98	4.03	13.69	14.84	12.32
民間資本	39.3	54.5	90.8	154.2	159.4	190.1	255.1	265.3	241.5	198.3
(対民間借款)	17.4	19.1	38.0	47.1	49.8	61.7	95.4	90.5	80.9	2.5
(直接投資)	19.2	28.6	39.3	56.5	77.4	94.7	114.4	147.4	146.1	162.4
(株式取得)	2.8	6.8	13.4	50.6	32.2	33.7	45.2	27.3	14.6	33.4
合計	60.4	78.2	108.6	171.9	170.5	212.3	256.0	280.5	265.5	214.9

(出所) 世界銀行Global Development Finance, 2001

(注) グリア・ヴォルッカー報告から抜粋

(ロ) 民間資本と公的資本の相互作用

民間資本純流入と公的純流入の時系列を比較すると、後者は反周期的(Counter-cyclical)な動きをしている。即ち、民間資本流入が増加したときは公的資本が減少し、前者が減少したときは後者が増加したのである。従って、1990年代の動向は公的資本が危機管理に重点を置いた事実を反映しており、政策支援、制度開発等に支えられた触媒作用が明確な形で実現したとは、考えにくい。しかし、このことは将来の政策転換の可能性を、否定するものではない。

MDB による危機管理借款は、政治的判断によるところが多く、合理的な役割分担からすると、そう言った借款から手をひくべきだとする主張もある。⁴ しかしながら、民間資本が減少・撤退しているとき、公的資本フローが増加し民間部門を補完(バックアップ)することも重要視される。後者の議論は、借り入れ国の金融制度が機能不全におちいり経済に多大な悪影響を与える場合、さらにシステミックなリスクが異常に高まった場合には、説得力を持つ。

MDB 借款の重要な役割は、政策是正、制度開発、構造改革を通じて民間資本流入の触媒となることである。しかしながら、1990年代の実績を見る限り、民間資本フローは独立した周期性を持っており、それはなんらかの形で政策の不整合性、または失敗、または外的ショックと関連しており、それを公的資本がバックアップするというパターンが読み取れる。従って、触媒機能の実現、向上は、今後の政策課題である。さらに、民間資本の周期性の原因を解明し、その不安定性を是正することも、重要な課題である。

(2) 最貧国(Heavily Indebted Poor Countries)に対する借款

Heavily Indebted Poor Countries(HIPCs)とは、世界銀行とIMFの定義により維持不可能な公的債務を負う42の低所得国と中所得国であり、その大部分はアフリカのサブサハラ地域の低所得国である。⁵

⁴ 国際金融における「最後の貸し手」は、中央銀行の中央銀行たるIMFであるべきであろう。

⁵ アンゴラ、ベニン、ボリビア、パーキナファソ、ブルンディ、カメルーン、CAR、チャド、アイボリーコースト、コンゴ、エクアトリアルギニー、エチオピア、ガーナ、ギニー、ギニービサオ、ガヤナ、ホンジュラス、ケニヤ、ラオス、ライベリア、マダガスカル、マリ、モーリタニア、モザンビーク、ミャンマー、ニカラグア、ニジェール、ルワンダ、サオトメアンドプリンシープ、セネガル、シエラレオン、ソマリア、スーダン、タンザニア、トゴ、ウガンダ、ヴェトナム、ザンビア

HIPC 諸国は、共通して大規模な公的援助の受益者であり、1990年代における HIPC 諸国への公的資金純流入は、平均して GDP の 10 パーセントに達した。それは、財政収入の 60 パーセントを占め、公共投資の大部分をファイナンスした。大規模な公的援助は、輸出の停滞と低成長及び財政収入の伸び悩みと相俟って、維持不可能な公的債務の累積を生んだ。HIPC 諸国の平均公的債務・輸出比率は 1980 年の 199 パーセントから 1999 年には 414 パーセントに急増し、公的債務・GDP 比率は同時期に 31 パーセントから 103 パーセントに達した。(Birdsall and Williamson 2002)⁶

HIPCs 諸国は累積債務の重圧下においても、社会開発の援助を引続き必要としており、ドナーはその様な状況下で援助を継続する方法を摸索した。その結果、ヨーロッパ諸国の政府は、1980 年代の半ば、借款から Grant への切替を実施し始めた。その結果、1990 年代の半ばには、HIPCs の公的債務は、世界銀行 IMF に代表される国際機関の公的債務が中心となり、それらの機関が Preferred Creditors とされる限り、その累積公的債務の問題は解決が困難であることが明確になった。

このような状況下、1996 年に開始された HIPCs Initiative は、それまで聖域とされていた国際機関への債務を含む公的債務を「維持可能な水準」まで引き下げることを目的とした。1996 年に最初の HIPC プログラムが交渉されて以来現在までに、42 カ国が HIPC 適格国と認定され、そのうち 22 カ国が Decision Point に到達した。削減規模は国によって異なり、世界銀行・IMF の試算によると、公的債務の 17 パーセント(ホンジュラス)から 72 パーセント(モザンビーク)に達する。⁷ デット・サービス比率は、いずれの国の場合にも、15 パーセント以下に引き下げられる。

HIPC 諸国において、公的債務が維持不可能になった事実は、それまでの開発政策の失敗を意味し、その原因を究明することが、ポスト-HIPC 戦略策定の第一歩である。

3. 新しい国際開発制度(Development Architecture)に向けて

(1) 継続的なエンゲージメント

MDB は、中進国(Emerging Market Economies)に対して、引続き係わり合いを持つべきである。マクロ政策、社会開発、制度開発における支援を通じて当該国の成長・開発に貢献する可能性は甚大である⁸。EME 諸国は大規模な人口を擁しており、その国内政策はグローバルな外部経済(Externality)を内包している。その意味からも、継続的なエンゲージメントが重要である。さらに、開発支援の効果は、借款の総額ではなく、政策上の進歩、貧困削減、情報開示で計るべきものである。そういった進歩は、経済の外的ショックに対する脆弱性を低減し、民間資本流入の不安定な周期性を是正する。借款は、MDB が EME 諸国とそういった係わり合いを継続するため手段である。

(2) ポスト-HIPC 戦略

HIPCs Initiative に到った開発計画の失敗は、借り入れ国と同様、ドナー・グループの責任でもある。従

⁶ このセクションの記述は、Gold for Debt: From Debt to a New Development Architecture, Nancy Birdsall and John Williamson with Brian Deese, January 22, 2002 に依拠するところが多い。

⁷ 同上

⁸ 知識の伝播が、開発政策上最も重要な鍵である。

って、ポスト--HIPC 戦略は双方に構造改革を迫る。

(イ) 貧困削減戦略 (PRSP)

HIPC 諸国側の問題点は、開発政策遂行を怠り、投資資金を浪費したということである。社会厚生的重要性が高く、外的ショックに弱い HIPC 諸国での開発政策遂行は、もとより容易ではない。HIPCs Initiative 参加の条件として、当該国は貧困削減戦略の策定・実施を義務付けられている。世界銀行・IMF を始めとして、ドナー側は HIPC 諸国に対する援助を、PRSP を通じて行なう意向である。⁹ 従って、PRSP は、ポスト--HIPC 戦略の要である。

PRSP は、当該国により国民的議論 (Participatory Approach) を経て策定される。従来のように、世界銀行・IMF スタッフの作成した政策 (Letter of Intent) に、当該国が署名するというプロセスは間違っていたという認識の反映である。このことは、政策失敗の責任を、世界銀行・IMF が負わねばならない事、政策遂行には Ownership が不可欠である事から当然である。今後、社会開発、制度開発に重点を置いた抜本的改革が必要であり、当該国に則したケース・バイ・ケースの戦略を策定・実施しなければならないが、キャパシティの問題がある。その場合、政治的つながりがなく、ノウハウを持つ第三国からの知的援助が考えられる。日本も、その候補である。

(ロ) ドナー・コーディネーションの失敗

過去におけるドナー・グループ内のコーディネーションは、Consultative Group 等の制度にもかかわらず不成功であり、その事実が開発政策失敗に少なからず貢献したと言える。各ドナーは、独自の政治的制約に縛られており、その援助には条件 (Tied Aid) が付随する。援助形態も、それぞれ異なっており (例えば借款 vs. グラント)、全体として非効率な体制になっている。¹⁰ 従って、ドナー支援体制の改革抜きにしては、ポスト--HIPC 戦略は語れない。

(ハ) 新しい開発のパートナーシップ

新しい援助形態として今脚光を浴びているのは、所謂「コモン・ファンド・アプローチ」である。これは、ドナーの援助体制を再構築する一方法である。問題は、これもドナー側のイニシアティブであり、当該国のキャパシティの制約を考えれば、ドナー側主導の体制になる可能性がたかい。最も重要なものは、当該国自体の国内政策であり、それを明確にし、キャパシティの問題に対処することが優先する。コモン・ファンド・アプローチは当該国のセクター・ポリシーが確立しており、実施能力がある場合、合理的な方策である。「コモン・ファンド・アプローチ」、国内政策立案、制度開発の三つの目的を目指す新しい開発のパートナーシップを摸索しなければならない。

4. 日本への政策的含意

⁹ IMF は Poverty Reduction and Growth Facility を、世界銀行は Poverty Reduction Support Credit を HIPC 諸国に対する主たる融資手段とする。

¹⁰ 最近話題になっている日本の ODA における官民癒着の醜聞は、非効率体制の最悪の例であろう。

(1)新しいカパシテイの開発

日本のODAは、従来インフラ構築に偏ってきた。一方、世界銀行、その他の国際開発機関は、構造改革に対しても自由化と価格制度の是正に止まっていたことが従来の政策の失敗であり、社会開発、貧困削減、制度開発、ガバナンスに対する配慮が欠けていたことを認め、開発業務の焦点をそういった分野に移している。そのことは、ポスト-HIPC 戦略において、マクロ・セクター政策の徹底と相俟って、ますます重要な意味を持つようになる。しかるに、一般的に言って、日本の援助政策、制度、及びコンサルタント業界は、そのような方向転換が遅々として進んでいないようである。今後、世界の潮流に取り残されないよう、政策分野、社会開発分野の人材育成に緊急に取り組むべきである。この関連で、NGO との協調が重要なのは、言うまでもない。

(2)新しい開発パートナーシップの構築

ドナー・コーディネーションは依然として世界銀行主導で進められている。それは、Comprehensive Development Framework(CDF)という形で既にかかなりの進展がある。然るに、ポスト-HIPC においては、世界銀行主導の体制は非常なモラルハザードを内包している。摸索されている新しい開発制度は、ワシントンの影響力が相対的に低下し、当該国の Ownership が最優先されることを必要条件としている。従って、当該国中心の新しい三者間のパートナーシップ(Tripartite Partnership)の構築が必要である。日本は、そのプロセスにリーダー・コーディネーターとして貢献すべきである。¹¹

¹¹ 最近のベトナムにおける実績が、一つのモデルとなろう。