

GRIPS Development Forum
Policy Minutes

ワシントン DC 開発フォーラム 政策議事録 No. 4

開発資金

発行:2002年6月

- 民間資金と開発 民間投資のダイナミズムと開発政策
畑島宏之
- 世界銀行実務の問題点と日本が提示できる付加価値
豊島俊広
- 開発におけるローンとグラントの役割
中村隆司

まえがき

ワシントンDCには、多数の日本人の経済協力関係者が、政府、実施機関、世界銀行グループ、米州開発銀行（IDB）、国際通貨基金（IMF）、企業、NGO、シンクタンク、大学、メディア等で実務や研究に携わっています。2001年9月にODA改革を考えるブラウンバッグランチが有志により開始され、その後、2002年3月に発足したワシントンDC開発フォーラムに引き継がれて現在に至っています。そこでは、各人が個人資格で自由かつ率直な議論を行い、開発戦略に関する互いの情報・知見を深めるとともに、政策実施に携わる世界各地の関係者に議事録を発信してきました。

今般、政策研究大学院大学（GRIPS）開発フォーラムとワシントンDC開発フォーラムは協力して、ワシントンDCにおける政策議論をさらに広く紹介することになりました。議事録をトピック別に再整理し、一連の「GRIPSポリシー・ミニッツ（政策議事録）」としてここに発表いたします。これらが多くの関係者の実務や研究に生かされることを願っています。

なお、ワシントンDCフォーラムの詳細についてはウェブページ www.developmentforum.org をご参照下さい。

2002年6月

ワシントンDC開発フォーラム
GRIPS開発フォーラム

民間資金と開発 民間投資のダイナミズムと開発政策

国際金融公社 特別債権管理局 インベストメント・オフィサー 畑島宏之

2002年3月18日

【ポイント】

1. 民間の資金フローはODAの6~7倍であり、約20カ国程度の途上国に集中しているものの、小国ではGDPと比較しても大きな比重を占めており重要。
2. 先般発表された世界銀行の「民間部門開発戦略」は、市場カバーの拡大（投資環境の向上、パフォーマンスに応じた企業支援）、基本的サービスへのアクセス向上を重視し、「アウトプット本位の援助」方式を提示。
3. 他方、民間の開発資金にはダイナミズムがあり、(1)リスクに対する感受性（具体的にはリスクの明示化・細分化と最適配分）、(2)多様なアクターの認識と調整メカニズムの構築、という2点がこの資金を活用するための鍵。これを踏まえ、政府や公的金融機関、国際機関などは、単に市場を機能させるだけでなく、民間企業・資金が実際にリスクを取って参入するよう方向付けし、開発目的に向けていくこと（誘動）が必要。その際、官が手を引くタイミング、公的資金の心証向上（アシュアランス）効果、途上国の地場産業の育成などにも配慮が重要。このような議論が世界銀行の戦略から抜け落ちている。
4. 日本としても、従来の官民パートナーシップのあり方を反省し、日本の構造調整への動きも積極的に活用して、中小企業の経営システム、技術移転、地方自治体の公共サービスに関するノウハウの活用、研究所の独立法人化によるコンサルタント市場活性化など、創造的に取り組むべき。

畑島 宏之（はたしま・ひろゆき）

1964年大阪市生まれ。マギル大学教養学部卒。サセックス大学大学院(IDS)開発学修士課程修了。ロンドン大学大学院金融経済学修士課程修了。外為取引仲介会社、外資系金融機関、(財)国際開発高等教育機構、アフリカ開発銀行(カントリーエコノミスト、金融リスク管理担当シニア・オフィサー)、国際金融公社中小企業局を経て、現在、国際金融公社特別債権管理局インベストメント・オフィサー。専門は開発政策、開発金融、民間投資、金融リスク管理。
主著：『成功した環境政策』（共訳）有斐閣（1997年）、『東アジア資本主義の政治経済学 - 輸出立国と市場誘動政策』（共訳）同文館（2000年）。

本稿は発表者個人の見解であり、所属先、政策研究大学院大学、ワシントン DC 開発フォーラムの立場を述べたものではない。

1. はじめに

私は現在、国際金融公社（IFC）の特別債権管理局に勤務し、IFC の投融資案件で元利払いが滞るなど不良債権の整理と回収を担当している。それ以前は、アフリカ開発銀行（於コートジボワール・アビジャン）に6年間在籍していた。アフリカ開発銀行では、国別局東部カントリーエコノミストとして国別援助政策作成や構造調整融資など世界銀行型の業務を担当した後、金融リスク管理担当シニア・オフィサーとして民間向け投融資審査、融資シーリングの策定などIFC型の業務を担当していた。そこで、私は世界銀行型、IFC型の双方の業務を自ら経験した観点から、民間資金と開発の関係について問題提起を行いたい。

プレゼンテーションの構成は、まず途上国への資金フローに関する基礎的データをもとに民間資金の途上国における重要性を明らかにし、次に世界銀行の民間部門開発戦略ペーパーの概略を紹介する。更に民間資金と開発の課題について民間資金のダイナミズムに焦点を当てつつ公的機関の役割を考え、最後に日本にとっての挑戦(challenges)と機会(opportunities)について私見を述べて締めくくりたい。

2. 途上国への資金フロー

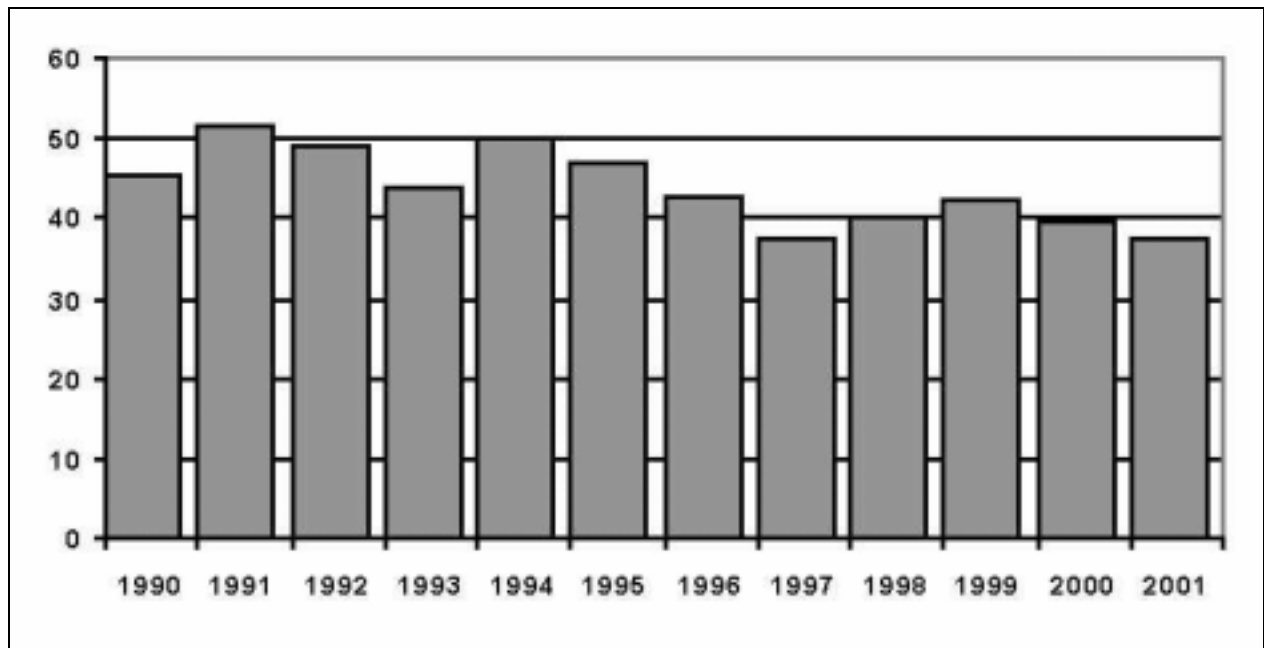
最初に、基本的データを元に民間資金の状況について概略を説明する。

(1) 開発資金の需要と供給

2000年の国連サミットで、ミレニアム開発目標（MDG）の最重要課題として、貧困削減目標が世界の指導者によって合意された。世界銀行の最近の推定では、2015年までに世界の最貧層を半減させるという目標達成のために、途上国への援助を毎年400億から600億ドル追加する必要がある、とされている。この数字の信憑性にはいろいろ議論があるが、開発にはある程度の資金が必要というコンセンサスがあるようである。

他方、開発に使われるお金は年々厳しさを増している。ODAに関して、先般発表された世界開発金融2002年版では、援助額と最貧国とのニーズの格差は開いていく傾向にあると指摘している。途上国向けODAの推移を純額（ネット）ベースで見ると、冷戦直後の1990年代にODAは急減し、1997年の東アジア経済危機で少し持ち直したが、過去2年で再び下降に転じている。2001年のODA総額は、インフレ調整後のドルベースで、1990年の水準より約20%下回っている。（図1）

図 1 途上国向け ODA (ネット) (単位: 10 億米ドル)



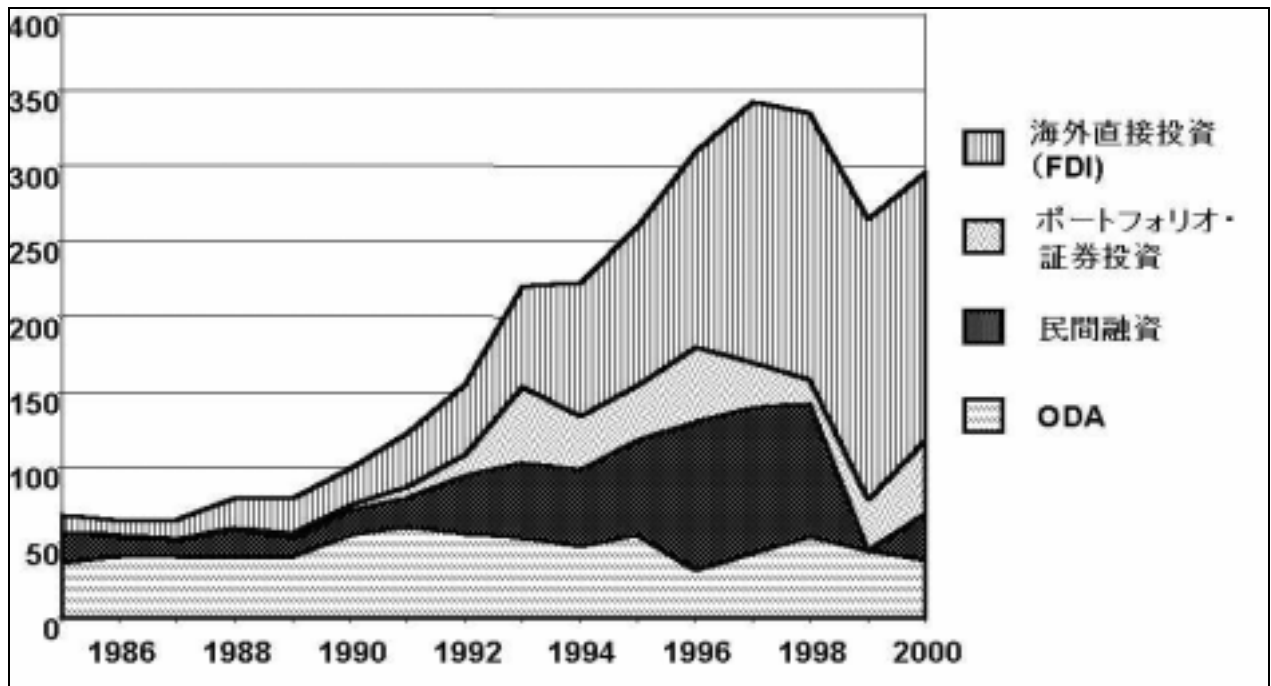
出所: OECD 開発援助委員会 (DAC)、世界銀行債務国報告システムおよび職員予想値
世界開発金融 (Global Development Finance) 2002 年 <http://www.worldbank.org/prospects/gdf2002/>

ODA が減少した反面、民間の資金フローが極めて重要になってきている。図 2 に見られるように、1980 年代後半以降途上国への長期資金流入額は、直接投資を筆頭に、今や ODA の 6~7 倍になっている。ただし、民間資金はアジア危機以降全体では収縮し、2001 年推定値は 2340 億ドルで、1997 年のピークより 1000 億ドル以上下回っている。

民間資金フローの形態には、海外直接投資 (FDI)、ポートフォリオ投資、民間融資 (銀行貸出) がある。このうち、ポートフォリオ投資や民間融資は 1990 年代後半の一連の危機で変動が大きいですが、FDI では見られず、安定している。

民間資金は約 20 カ国程度の途上国に集中しているのが特徴である。1970 年から 2000 年までの長期の FDI 統計を見ると、中国、ブラジル、メキシコ、アルゼンチン、マレーシアなど中所得国に集中している。しかし、それだからといって世界の多くの国々が FDI の恩恵を受けていないというわけではなく、世界の小国のいくつかでは、FDI は GDP と比較して非常に大きな割合を占めている。1997~99 年の GDP に占める FDI の割合を見ると、アゼルバイジャンとレソトでは GDP の 20% 以上、ボリビアやアンゴラなど 8 カ国では GDP の 10~20%、タイ、ベトナムやカンボジアなど 23 カ国では GDP の 5~10% を占めている。それぞれの国の GDP は概して少額で、FDI もそれに見合った形で少額ではあるが、FDI の与えるインパクトは決して小さくないと見るべきだろう。

図 2 途上国への長期資金流入額（ネット）(単位：10 億米ドル)



出所：世界開発金融（Global Development Finance）2002年 <http://www.worldbank.org/prospects/gdf2002/>

3. 世界銀行グループ「民間部門開発戦略」

そのように ODA を遙かに上回る民間資金のフローを背景に、先月世界銀行グループ理事会で承認された「民間部門開発戦略」¹は、民間資金と開発のつながりについて重要な方向性を示した。そこには、民間部門は成長エンジンとして極めて重要であり、基礎サービスの提供において政府部門を補完するという認識がある。

(1) 市場のカバーの拡大

この戦略のポイントは2つある。第1のポイントは、市場のカバーの拡大(extending the reach of markets)である。これは、投資環境の整備・向上を目的とするということである。民間投資は投資環境が良好なところに集まることから、民間投資を呼び込むために各種規制や制度不備の是正が必要である。具体的な提案として、世界銀行の国別援助戦略(CAS)の中で投資分析や投資環境サーベイを行うことで、世界銀行の援助政策に反映させようというものである。

それとともに、企業への直接公的支援を行う。中小企業や農村のインフォーマルセクターに対しては、市場との整合性を配慮の上で公的支援を行うことを支持している。具体的には、補助金を「束ねない(un-bundle)」というキーワードのもとで、補助金を明確かつ透明性のある形に区分して、パフォーマンスに応じた配分をすべきだとしている。

¹ 世界銀行グループ「民間部門開発戦略」全文は、<http://rru.worldbank.org/Strategy/index.asp> で入手可能。

(2) 基本的なサービスへのアクセスの向上

第2のポイントは、基本的なサービスへのアクセスの向上である。これは、インフラ・社会部門への民間参入を促進することが考えられている。この民間参入は NGO を含んでいる。このように、民間の更なる参入と政府関与の限定を提言している。

(3) 「アウトプット本位の援助」のパイロット・プログラム

この関連で「アウトプット本位の援助(output-based aid)」²について説明したい。これは、貧困層に対する、水、教育や医療といったサービスのアクセスを維持させるために補助金をつけることを容認するものである。従来は、病院・学校建設やインフラ整備などに公的資金が投入された。これに対し、サービスが行き渡るよう、裨益者にターゲティングされた形で補助金を提供する。その資金提供はサービスが明らかに提供された時点、即ち、アウトプットが補助金支払いにリンクされた形で行われるのである。

その背景に、資金の使われ方に対する厳しい見方がある。援助資源は長期的な発展の見込みがあるプロジェクトや貧困層のための基本的サービスに使うべきであって、そうでない使途、例えば都心の贅沢な病院など高所得者層がしか恩恵を受けられないものに対して援助資金を使うべきでない。ターゲティングが厳しく言われ、そして補助金の使途についてははっきりさせる圧力が存在している。

「アウトプット本位の援助」に対する批判はある。成功した実例が乏しいのではないか、アウトプットの指標の選択をどうするのか、民間参入がそれによって本当に可能なのか、といった疑問である。しかし、この援助手法が言われた背景にこれまでの援助に対する批判があることは見逃せない。学校や病院が援助で建てられ、水道などが援助で引かれても、実際には教員や医師の待遇の悪さやメンテナンスの不備などから、十分な援助効果が上がっていないのではないかという批判である。特に、公共部門が腐敗し信頼性が全く置けないようなアフリカ諸国などにおいては批判が顕著であり、独立行政法人化（エージェント化）などで対応してきた。「アウトプット本位の援助」は、そのような前提条件での援助のあり方に一石を投ずる「野心的」なパイロット・プログラムであろう。

4. 民間資金と開発の課題

そのような世界銀行グループの民間部門戦略は、果たして民間資金を開発目的に活用していくという課題・要請に応え得るものであろうか。私は、民間資金と開発の課題として、ダイナミックな民間資金の状況に焦点を当て、世界銀行を含めた国際金融機関（IFIs）や開発コミュニティの問題を提示してみたい。民間の開発資金はダイナミックであり、開発に関与する全ての関係者は、今まで以上にダイナミックに対応す

² アウトプット本位の援助(Output-based Aid), Penelope J. Brooke and Suzanne M. Smith eds., *Contracting for public services: Output-based aid and its applications*, World Bank, 2001. 全文は <http://rru.worldbank.org/documents/obabook.asp> で入手可能。

る必要がある。それに対し、世界銀行の民間部門戦略は民間のダイナミズムを捕捉しているのかが議論の焦点である。

(1) 民間開発資金のダイナミズム

ダイナミックな民間開発資金とは具体的にはどういうものなのか。これはマクロとミクロの双方の視点で考えてみる必要がある。

マクロの視点

マクロの視点として、まずは外部環境の変化の速さがある。援助疲れと資金提供の限定化、そして援助の効果について悲観的な見方が相当あり、公的支援の増加が困難な状況にある。また、途上国では債務増大から新たな債務を増やせない。その一方で、金融エンジニアリングやデリバティブ取引など新商品の開発や情報通信産業の発展といった技術革新がある。そして、NGO などの多様なアクターがいろいろな形で参加を求めようになり、政府の説明責任(accountability)を求める声も強くなった。

ミクロの視点

また同時に、ミクロの視点のダイナミズムもある。企業の投資行動は戦略的・現実的であり、明示されにくいノウハウや経験知といったものに支えられている。それは不確実性を伴うものであり、例えば、企業行動は「投資環境に依存」しているとはいえ、どれだけの環境整備が実際の投資増に結びつくかは多様なファクターから決まってくるものである。特定の条件(conditionality)を満たせば投資が増えるといった単純なものではない。

世界銀行のアプローチは、個別のアクターの動きをどう方向付けるかについて、一般的なモデルでは説明できない部分(残差 = residual といわれるような部分)への配慮が必要ではないかと思う。学問の最先端では前提条件の操作や仮説の実証などが厳密に行われているが、政策立案という難問の前ではそれらの制限・前提条件は忘れ去れて、「基礎法則」だけに則った単純で荒っぽいモデルが適用されがちである。

(2) ダイナミズムへの対応の鍵

それでは、このダイナミズムにどのように対応していくべきだろうか。それを考える際のキーワードの1つは「リスクに対する感受性」であり、もう1つは「多様なアクターの調整」であると考えられる。

リスクに対する感受性

プロジェクト・ファイナンスは、ある特定のプロジェクトを1つの経済単位と見なして、そこに融資をするという民活インフラの重要な実施方法である。コーポレートファイナンス(企業への一般的な融資)の場合は、企業に融資をして、担保が必要な場合は企業が持つ資産が担保になる。融資するかどうかは企業の財力や経営状況を見て決める。しかし、プロジェクト・ファイナンスの場合は、プロジェクトそのものに融資をして、融資するかどうかは当該プロジェクトの事業性を基準に判断する。

プロジェクト・ファイナンスでの重要なコンセプトは、リスクの明示化・細分化である。極めて多様なアクターが参入し、それぞれ自らが得意とする分野で明示化・細

分化されたリスクを担い、それを構造化していく。これがプロジェクト・ファイナンスの基本である。

具体的には、建設会社が完工保証という形でプロジェクトの完工リスク（＝完工の遅れによる損失のリスク）をカバーし、各種保険会社が損害保険により各種損害リスクをカバーし、販売契約などで市場リスクをカバーし、経営側のパフォーマンスのリスクをオペレーション契約でカバーする、などといったことで、プロジェクトの収益性を維持しようとする。更に、リーガル・リスク（司法判断や訴訟によるリスク）、カントリー・リスク（国の行為や状況によるリスク）あるいは環境や社会リスク（環境破壊や地域住民・NGOによる反対運動など事業に対するリスク）、そして商業リスク（事業の収益性そのものに対するリスク）なども民活インフラでは考慮しなければならない重要なファクターである。

そのようなリスクを明示化し、計測できるものは計測し、損失の可能性、ヘッジの可能性とそのコスト計算を行い、それぞれのリスクを担うのに適した主体が参加者に加わることによって、リスクが最適配分されプロジェクトのデザインが完結する。民間資金の導入に際しては、このようなリスク配分が極めて重要である。公共政策や補助金政策といった政策行為は、誰がどのリスクをとるのかということに敏感に感じ取っていかなければならない。また同時に、民間の自己責任・自己努力（取るべきリスクは取る）ということについても、「モラル・ハザード」を避ける意味からも考えておく必要がある。官民で適正な負担分担（バーデン・シェアリング）ができるかどうかは課題である。

多様なアクターの認識と調整メカニズム

もう1つ強調しておきたいのが、多様なアクターと調整メカニズムに対する理解が必要であるということである。実際の政策決定メカニズムは政治的プロセスであり、アクターの力関係、置かれている外部環境、タイミングといった経緯からくる要因に左右される。これは、市場メカニズム重視と一般的に思われている米国においても、単純に市場にすべて委ねているわけではなく、いろいろな規制、基準などが作用して形成されている。³

特に開発については、それに関わるアクターの多様性（NGO、人権団体、企業など）を認識し、それをどのように調整していくかが課題であると考えられる。

（3）公的開発金融機関の役割と能力

そう考えると、世界銀行の民間部門戦略は、リスクやアクター調整に関する感受性を満たしているだろうか。政府の規制枠組(regulatory framework)をビジネス環境で強調しているが、それだけでは不十分ではないか。また、「アウトプット本位の援助」にあるように、民間の補助金受け取りがサービス提供以後になるようなプロジェクトのデザインでは、本当にリスクを取って参入・受注しようとする民間業者が多数出てくるのかは疑問である。

³ 例えば、コーソンは次世代テレビ技術仕様の制定過程を分析し、「市場依存」と言われている米国においても、政府のコーディネーションが技術革新に大きな役割を果たしたことを明らかにした（コーソン『公共政策と民間企業の利害：未来のテレビ規格をめぐる』長尾伸一・長岡延考編監訳「制度の政治経済学」木鐸社（2000年）p.204）。これは、市場を中心に展開した情報革命によって構造転換を達成した米国経済と、官庁の規制に依存する日本経済という流行の図式の限界を示している。

ここで、改めて現在の民間資金の流れが置かれている状況を考えてみたい。マクロ面では、リスクが増大している半面、リスクを積極的に取っていく能力や体力のあるアクター（具体的には企業）が減少している。先進国での不況による「大企業」の合併やリストラで、積極的に途上国でのプロジェクトに参加する企業は減少傾向にある。また、銀行については BIS 規制案で「高リスク」の投融資活動をサポートするためには、自己資本を更に充実させることが求められ、途上国への融資に積極的になれない要因となっている。更に、9月11日テロ事件以降、保険業界における引き受けがなくなったり、保険金が異常に高騰したりする現象が見られ、リスクを肩代わりしようとする意欲の減退がある。

このような背景の下、公的機関による最適リスク負担とは何かが問いかけていている。そして、国際的なリスクの調整メカニズム（破産メカニズムや調停メカニズムを含む）が必要となる。特に、アクターが多様に亘るプロジェクト・ファイナンスではなおさらである。中立的な世界銀行グループのような国際機関が中間で利害調整をするなどオネスト・ブローカーとしてリーダーシップを発揮すべきである。

更に、ミクロ的な企業行動への影響の与え方として、政府や公的金融機関、国際機関などが、誘って何かをさせるという「誘動」⁴という概念が大事であるとする。市場を機能させるだけでなく、市場がないもの、不完全なものに対して、民間資金をいかに誘って動機付けを行い、政策目標につなげるかが大事なのである。そのためには、民間のリアクションについて深い理解が必要である。この能力を、途上国政府などのアクターや、あるいは世界銀行グループ自体が持つことは可能なのであろうか。そういった議論がこの世界銀行民間部門戦略では抜け落ちているのである。

具体的には、世界銀行グループ（IBRD / IDA / IFC / MIGA）、IMF、OECD、WTO、国連などの有機的連携が、民間のリスク・テイクを調整し、方向付けし、ポジティブな方向に向かうためのリーダーシップを発揮することが重要である。ただし、その際には個々の組織の強みを活かす必要がある（例えば、IFCが重視する民間事業としての採算性を世界銀行の公共目的によって薄めたりすることがないようにしなければならない）。また、そのための能力（人的能力、組織のインセンティブ、資金力など）を高めていく努力が必要であろう。

5. 日本にとっての挑戦(challenges)と機会(opportunities)

最後に、日本にとっての挑戦と機会について簡単に述べてみたい。日本の国際貢献において、民間資金の開発への活用は重要な課題であった。まず、これまでの官民協調を省みたいが、必ずしも良い状況ではなかった。

第1に、JAIDO（日本国際協力機構）である。この組織は、途上国での民間のプロジェクトへの出資・融資、プロジェクト形成・推進支援を行うことを目的に、個別の一企業単体ではリスクが高く投資できない途上国の事業に対して、日本企業や現地企

⁴ 「市場誘動」という概念で東アジアの政府の役割を論じたものとして、ウェード『東アジア資本主義の政治経済学 輸出立国と市場誘動政策』同文館（2000年）を挙げておきたい。

業と共同で投融資をしてきた。経団連主導で 89 年に株式会社として資本金 163 億円（うち JBIC63 億円）で設立されたが、101 億円の累積損失を出して本年 3 月 20 日に解散することとなった。

第 2 に、JAIC（日本アジア投資）である。これは、官民パートナーシップのベンチャーキャピタルで、アジアを中心に投資を行い、OECD も一時期資本参加した。しかし、アジアでの投資は損失を生み、今では国内向けベンチャーキャピタルに事業の主軸を移して、途上国に資金を向けるという当初の目的とは異なっている。

以上の 2 例からも、途上国向け官民パートナーシップ事業のあり方について、なぜこうなったのか反省すべき点があるのではないかと思う。特に、民間ビジネスをどうとらえるか、リスクに対する感受性をどう高めるか、民間と公共政策とのバランスをどう取るか、両者の Win-Win 関係をどう構築するかが課題である。日本の発展の経験から官民協調の必要性が言われてきたが、以上のとおり良好なパフォーマンスとはいえない状況であり、真剣に新しいやり方を模索すべきである。

その際、特に日本の構造調整を睨んだ新たな可能性を考える必要がある。具体的には、地方自治体の公共サービスの「輸出」産業化、各種研究所の独立法人化によるコンサルタント市場の活性化などが考えられる。

方策としては、市場の有効活用も重要だが、そのために「誘動」という戦略的思考が重要である。新規参入のためのリスク・テイクをどのようにコントロールしながら、個々のアクターのリスク管理能力を高めていくことができるのか、創造的に考える必要がある。

そして、改めて、現実的な対応と同時に理論的な武装（現場の環境の理解と有効に機能する解決策の提示、説得力のある理論的説明）が重要との点を強調したい。スキームを柔軟に対応させ、経験知を活用し、またその際に制限・前提条件の違いに十分留意しながら進めていくことが大事である。

【出席者より席上および直後に電子メールで出された意見】

1. 官民の役割分担について

- (1) 世界銀行の民間部門開発戦略に対して一番疑問に思うのは、マクロから見た時に、どこまで世界銀行が公的機関として助けるのか、どこまで実際の誘動行動に結びつけていくのかという点である。世界銀行での議論は、民間資金の導入のための「必要条件」が揃えば「十分条件」も満たすだろうとの楽観的なものである。実際には、民間企業は投資行動を勝手に判断する。「十分条件」に限りなく近い「必要条件」を満たさないと企業は動かない。現在の世界銀行の立場は、必要条件をある程度やれば手を引くというものであり、最後まで途上国を助けるどころの詰めが甘い。民間がやりそうな分野には手を出さないのか、民間から具体的な意思表示があったところで手を引くのか、民間が実際に投資

したところで手を引くのか、途上国がテークオフに至って初めて手を引くのかななどの判断が難しい。個人的に、今回の民間部門開発戦略の見直しで期待していたのは、公的部門が踏み込む際は、途上国が十分にテークオフして初めて手を引くということまでやる必要性を認識することであった。経済はそれほど甘いものではなく、テークオフ以前に手を引くと、芥川龍之介の「蜘蛛の糸」のように、テークオフしかけた国が奈落の底に落ちて再度やり直す羽目になる。公的機関の役割には、最後まで手を貸すところがあって良い。その意味で、民間は何をしたいのか、民間の内部が理解できるような発想が必要とされている。

- (2) 世界銀行も含め、官側がどの段階までどの程度手を貸すべきかは難しい問題である。民間からすれば、官側には早く手を引いて欲しいと考えている。というのは官側が資金面やヒトの面で関与する限り、官側の発想に左右されてしまう。他方、官側が「さよなら」した途端に民間だけで立ちゆかなくなる例も厳然として存在している。従って、どのタイミングで漸進的にランディングさせるかが重要な課題である。理想を言えば、官側の関与の仕方は、最初は深く関与し、徐々に関与を浅くし、最後はモニタリングで終始符を打つ、というのが良い。ただし、これは言うのは簡単だが実施するのは難しい。当然、国や分野により処方箋は異なる。また、完全なテークオフをどの時点と見るかも難しい。
- (3) 開発分野の官民役割分担について、官は、どこまでやれば民が入るかよくわからない。官がいくら考えても民が判断するので、想像の及ばないところである。官がイニシアティブをとれば民間につながるというのは、官としてオーバーアンビシャスな発想である。自分は IMF の財政局で技術協力を見ているが、自分の仕事は、透明性を拡大して外国企業が情報を得やすくするという意味で、民間資金の流入に貢献していると思う。このように、世界銀行・IMF などの国際機関は、カントリー・リスク、リーガル・リスクを世界銀行 IMF が核になって取り除くことができる。しかし、そこから先は民間にスイッチすべき話である。民間資金に入れ、入れといくら言ってもそもそも難しいものである。
- (4) 環境整備が官としてやれる全てではないかという発想は、世界銀行の戦略ペーパー、ワシントン・コンセンサスに近い。しかし、日本でそれに近いことを言うと議論が噛み合わない。ここが大きなポイントである。世界銀行と JBIC などの日本側は、このような点について十分な議論を行い、認識を摺り合わせしていくべきである。
- (5) 公的部門として、必要条件・環境整備以上にやれることがある。これは、広い意味ではカントリー・リスクに関わるが、世界銀行・IFC が長期融資・投資の形で自ら資金を出すことにより、民間が「それならば」と資金を出すことがよくある。これは、リスクに対するアシュアランス＝心証向上である（ギャランティーではない）。これもまた公的機関の役割・貢献であると考えている。
- (6) 開発への不足資金の調達目標を設定するアプローチが国連中心に謳われているが、資金はいくらあっても足りないという性質のものであり、資金不足を前面に出すアプローチの有効性には疑問がある。特に、公的資金が HIPC のよう

な対外債務破綻の影響で動員しにくくなったので、今度は民間資金を動員しよう、という議論がされるが、開発と民間資金の関わりは、不足資金の穴埋めという発想で捕らえるべきものではない。JAIDO が失敗した理由は、官民協力と言うことで資金を官民で折半しよう、民間にも資金負担に付き合わせようとの発想でやったことにある。海外経済協力という目的を、収益を上げることが前提の株式会社という仕組みで達成できるか深く考えず、十分な資金を突っ込めばなんとかなると言うことで始めたが、結局は収益が生じず累積債務で破綻した。官民が役割分担をするのであれば、官は、民では排除できないが官なら対応し得るリスク（例えばリーガル・リスクやカントリー・リスク）を排除する役割を担うべきである。民間資金は収益を前提に動くものであり、これを開発に活用するには儲けさせる仕組みを考えなければならない。官の関与によって、民間が純粹に収益を挙げ得る仕組みをどう作れるかが課題である。

- (7) 以前パリクラブを担当していた観点から、官民の資金の性質の違いについて付言したい。公的資金は、一旦提供されれば状況が悪くなったからといって引き揚げることはなく長期に留まるものであり、かつその財源は納税者のお金という性質のものである。一方、民間資金は、儲からない、リスクが高くなったと思えばすぐ逃げる。G7 や IMF など民間セクターの関与（PSI）を盛んに議論しているのは、このような性質を踏まえ、民間セクターにも金融危機の際にバーデンシェアをしてもらおうというものである。なお、IMF や世界銀行の資金は、IMF の資金が本来は短期資金であったという違いはあるが、危機の際にも守られる特殊な長期資金である。IMF・世界銀行の資金は、HIPC で債務削減されるまでは、アンタッチャブルであった。これらの資金の性質を踏まえたフレームワークを考えないと機能しない。
- (8) 公的機関として世界銀行に要求されるのはリスクヘッジの機能である。本来もともと民がやるところは除外し、民がやらないところを官がやるということである。例えば、インフラといった大規模かつ長期の投資を世界銀行がカバーすれば、民間が入りやすい事業環境が整備される。民間が感じているリスクを世界銀行が感じる必要がある。
- (9) リスクヘッジの道具として、世界銀行はパーシャル・ギャランティ、IFC は自らのヘッジ手段、MIGA はカントリー・リスク・カバーなどがあるが、いずれも道具が存在するだけである。これを活用して、民間が大規模な投資を長期間行う時、いかにリスクを減らせるかを真剣に考えてもらいたい。例えば、インドネシアで民間資金活用による電力分野を見ていたが、アジア為替危機により為替が4分の1に下落したため、買電側の電力公社が電力生産者（民間企業連合体）に対し、約定どおりの電力単価（ドル建値）では支払えなくなった。民間企業は、政治リスクは勿論、為替リスクという大きなリスクをかかえた長期の投資をしている。その場合に、電力料金の調整（国内電力料金の引き上げと民間企業との間の買電価格の引き下げ）という厄介な問題が必ず惹起されることになるが、売電相手は公的機関であるため、収支尻を民間（電力生産者側）に一方的に持ち込まれることが多い。フェアな形での第三者も交えた調整機能が重要である。

- (1 0) 民間資金の導入にはダイナミズムが必要である。いっそのこと、世界銀行・IMF は融資をやめて、債務保証や利子補給に徹したらどうか。日本の特殊法人改革もそうだが、自分でやらなければ気が済まないというのは良くない。民間ではカントリー・リスクがわからないというのであれば、その情報を提供すれば良い。収益性があったかというところまで示さないと、民間のお金を出せないで、アカウントビリティが担保される。グラントなら別だが、融資には公的資金が必要か疑問である。
- (1 1) 途上国に流入する資金の量について、ネットでの額は図表にあったが、グロスで見るとどの程度になるのだろうか。ODA の場合は、グロスとネットの差はさほど大きくないと思われるが、民間資金についてこの差が大きいのであれば、実際にどの程度の資金が回転しているのか、それがどのように開発に影響しているのかについて何か言えるのではないだろうか。

2 . アップヒル国とダウンヒル国の区別について

- (1) アップヒル国（経済成長が軌道に乗っている国）とダウンヒル国（経済成長が上手く進んでいない国）を区別する必要がある。世界銀行民間部門戦略は、普遍的なものと理解しているが、アップヒル国での適用を考えると若干現状と合わないところがあり、実際には主にダウンヒル国を対象にした分析であろう。ただし、ダウンヒル国をとってみても、これを適用すれば本当にうまくいくのか考える必要がある。例えば、世界銀行民間部門戦略では、補助金はローンでなくグラントでやることとなっているが、環境整備に時間がかかる中で、長期間グラントに依存することが持続可能かなど、うまくいくかは疑問である。
- (2) アップヒル国とダウンヒル国では、官民の資金フロー構造、市場経済の成熟性、制度的基盤、キャパシティ、市民社会、外部経済の内部経済化メカニズムなどが大きく異なることに留意する必要がある。通常、アップヒル国には資金需要が多い一方で公的介入を最小限にするという方向性があるが、ダウンヒル国は資金投入の難易度が高く民間フローも引き揚げる中で、公的介入は、近い将来の民間資金導入を促す誘い水としての役割がより強く期待されている。

3 . 途上国のキャパシティ・ビルディングについて

- (1) プロジェクト・ファイナンスのスキームで、先進国のオーナー・ディベロッパーが参加する枠組が紹介されたが、途上国の地場企業が主体となったプロジェクト・ファイナンスは少し異なることに注意を払うべきである。援助資金が投入されるプロジェクトについて、究極目的は地場企業の育成であることを念頭に置くべきである。海外投資あるいは先進国企業によるプロジェクトは、その触媒機能として、そして技術移転の意味で重要な役割を果たすものとする。
- (2) 途上国での地場企業育成のため、IFC は自己資金とドナーの資金を併せてプ

プロジェクト開発ファシリティを運営している。これは、民間ビジネス、特に中小企業をサポートする目的で、ビジネス環境が厳しいアフリカ、旧ユーゴスラビア、インドシナ三国、太平洋島嶼国、中国内陸部、南アジアなどでは現地事務所主体で活動している。ここでは、中小企業のビジネスプロポーザルや市場調査の作成を支援することで、現地企業のプロジェクト立案を手助けしたり、現地のビジネス・コンサルタント養成のための研修を行ったりしている。また、地場産業振興のためには地元の金融機関が果たす役割が大きいという観点から、現地の銀行のキャパシティ・ビルディングとして、中小企業のクレジット・スコアリング手法や窓口業務改善といった研修やIT技術を供与し、業界団体を集めて銀行研修のためのテキスト作りまでやっている。

4. 日本の方策について

- (1) 自分自身も世界銀行で取り組んでいるが、日本としては、中小企業やインキュベーターの仕組みを持っていけば評価される。日本は、経営のシステムそのものを作ることが上手である。形には出ないが、TQC(トータル・クオリティ・コントロール)など会社システムを作るのにたけている。ハコモノを作っておしまいにするのではなく、日本のインキュベーター・マネージャーが、経営サービスや販売、セールス、ネットワークなどを如何に持って来られるかが大事である。ITインキュベーターはアルメニアに導入しており、その他モルドバ、グルジアやウクライナでも起こしている。ここでは、日本型経営モデルを実際に導入している。日本では、人事、財務、法律サービスといった面で技術的に構築するのが得意中の得意である。日本は政策論では腰が引けるが、このような技術論を持ってくればいくらでも活躍できる。
- (2) 現在日本の経済状態は悪く、民間企業のマインドが冷えているため、海外に出る意欲がない。回復するまでにはまだ時間が必要だろう。そこで、この辛い時期をどう逆手にとって前向きに考えるかが重要である。1つのアイデアとして、途上国が必要とする技術ノウハウは、高度な先端技術(例えば医療でのMRIやエンジニアリングでの大型コンピュータによる三次元解析)よりも、むしろテクニカルなスキル(例えば聴診器による診断の仕方やHandy Toolによる機械の診断や修理)であることを考えると、経験が豊富でありながら不況により活躍の場(職)を探しているような民間人が途上国で活躍できるように支援するのが良いのではないか。これはソフト・ハードの両面での途上国支援につながる上、派遣される人にとっても良いのではないだろうか。
- (3) 日本の良さを、世界銀行の民間部門開発戦略の中に、どう反映させていくのが見当がつかない。世界銀行はレトリックが先行する組織なので、なかなかソフトや経営のやり方について理解がないのかもしれないが、席上出されているようなアイデアを、如何に世界銀行のペーパーに反映させていくのか、また如何に日本として開発コミュニティの議論の中で主張していくか、ということが課題だと思う。

- (4) CAS や PRSP で連携を求められる場合が多いが、日本の要望は現地で入れるのが一番良く、そこに尽きる。日本のアプローチは万全でないが、日本の民間に対する至近距離感覚といったものは現地で反映させられる。例えば、リスク・テキングのあり方や、トラブルが発生した際の調整能力の発揮などについては、個々の国により法律制度が違うので、現場で日本が説得力を持って提案ができる。
- (5) 官が手を引く「エクジット・ストラテジー」については、日本にも多々経験はある。行政指導が批判されたこともあるが、良い公的関与と悪い公的関与をどう区別するか、何らかの貢献ができないかと思う。
- (6) 日本の構造改革との関連だが、地方公共団体には政策デザインについて良いノウハウがあるので、この潜在性を活用できないか。日本の民間企業は地方公共団体などの公的機関からの指示に従って作るのには上手いが、政策デザインが弱い。これは、公的機関が政策デザインを独占して民間にやらせなかったからである。逆に地方公共団体の政策デザインのノウハウを活用できるのではないか。
- (7) JAIDO がうまくいかなかったのは、私の見た範囲で言えば、出資した案件が必ずしも良質ではなかったからだと思う。なぜこのような案件に出資したのかといえば、利益が間違いなく得られるような案件であれば、商社・メーカーなどが最初から JAIDO に頼まず自分達で実施してしまうからだと思う。とは言うものの、官民協調という基本的な考え方自体は良く、潜在性は大きいと考える。ただし、アップヒルになりかかった国を選んで資金を流し込むだけでなく、案件を最後までフォローする必要があり、民間がそもそも出てこないところに資金を出しても失敗するであろう。
- (8) 旧ソ連について EBRD の立場から JAIDO と協力した経験があるが、経済協力という旗印を掲げつつ、民間収益を目指そうというのは成り立たなかった。日本的文脈で理屈を整理せずに、公的資金を持ち込んでしまったところに問題があった。
- (9) IFC から見れば、世界銀行は民間との付き合い方を知っているか疑問を持つことがある。一部の IFC の局は世界銀行と兼轄で運営され、その部局の名刺には通常、世界銀行と IFC 両方のロゴが入るのであるが、一部の職員は、世界銀行のロゴを抜いて、IFC のロゴのみが入った名刺も持って使い分けている。これは、例えば、IFC が民間の財団から資金を得てパートナーシップ事業を行う際に、一部の大手米財団から世界銀行は官僚的で柔軟性に欠け、活動が遅いと嫌がられているからである。世界銀行は自らを開発のリーダーと称しているが、世界銀行が常にベストプラクティスを実施しているというわけではない。このように、世界銀行は絶対ではなく、日本の役割もある。日本は最近の経済状況から自信をなくしているが、もっと自信を持ち、アピールする部分はアピールして良い。世界銀行グループの内部に入り込んでアプローチして欲しい。

世界銀行実務の問題点と日本が提示できる付加価値

世界銀行 アフリカ局 上級民間部門開発スペシャリスト 豊島俊弘

2002年2月11日

【ポイント】

1. 世界銀行には、組織設計の失敗、資本市場の有効性に対する過信、法律面における配慮の不足などの問題が存在している。これに対しては、日本・アジアモデルの優越性を主張するよりも、「政策の順序」、「開発に対する段階的アプローチ」など、世界銀行側の既存の理論の実効性を高めるための修正として提示する方が発信力が高まる。
2. 日本が PRSP プロセスで提示できる付加価値は、(1) 戦後日本および近隣アジア諸国がとった開発政策、(2) アジア諸国との貿易・投資、相互依存関係、(3) 一国二制度（既存権力との短期的な対立を避け、段階的な市場化促進）、(4) 貯蓄・金融政策、である。
3. NGO の CDF・PRSP プロセスへの参画については、当面は政府と NGO の事前協議を通じたインプット、中長期的には NGO の人材育成・交流・キャリアパス整備が課題。

豊島 俊弘（とよしま・としひろ）

1962年大阪府生まれ。1985年東京大学法学部卒、1992年マサチューセッツ工科大学都市計画修士・不動産開発修士号取得。1985年日本開発銀行（現日本政策投資銀行）入行。営業部、調査部、エネルギー部電力室、プロジェクト・ファイナンス部などを経て、2001年より世界銀行に出向。専門はプロジェクト・ファイナンス、ストラクチャード・ファイナンス。

本稿は発表者個人の見解であり、所属先、政策研究大学院大学、ワシントン DC 開発フォーラムの立場を述べたものではない。

1 . はじめに

自分は日本政策投資銀行からの出向で世界銀行に来ている。世界銀行にはアカデミックなレベルでポテンシャルの高い人がひしめいていることは良くわかったが、他方で驚いたのは、率直に言えば、実務経験のない人たちが、非現実的な改革処方箋を金太郎飴のように各国に押し付けている姿であった。特に、人員合理化の圧力の中、アウトプットの量に対する要求が厳しく、セクター担当者は少なくとも5つ程度のプロジェクトを同時に走らせなければならない。従って、各国経済に多大な影響を与える割には、粗い分析と手続きでプログラムを進めているという感がある。やはり、国のフレームワークに影響を与えるような仕事であれば、「ナイストライ」では済まされない部分があるので、失敗の場合も受入国が納得できるような手続きと準備をするのが本来の姿である。やや細かくなるところもあるが、どういった所に疑問を感じているのかを以下説明したい。

2 . 世界銀行の組織設計の失敗

まず、世界銀行では人材の宝庫を生かすような内部管理ができていないことを指摘したい。2~3年前に導入されたと聞いているが、世界銀行内部で人員合理化を促進するために導入された予算管理システムは、プロジェクト管理予算に対して自らの給与をチャージする形になっており、利益概念のはっきりした職場で業務パフォーマンスに給与や経費を連動させるのには適しているが、利益概念の希薄な業務に適用された結果、自らの給料のためにプロジェクトをつくる結果となっている。貸し出し額のセクター毎の大きさは、本当のニーズアセスメントよりはカントリーチームの中の根回しにより決定され、プロジェクトのオーナーシップは受入国にあるとタテマエでは述べつつも、微細にその内容に関与しつつ、貸し付け決定まで自ら行ってしまっているので、「利益相反行為」により組織が動いているようである。PRSPなどの指標の選び方も恣意的な面があり、また成果測定も自ら行っているため、世界銀行内部評価で「SATISFACTORY」がどんなに増えても、途上国における改善が目に見えてこないのも当然の結果である。外部にガバナンスの指導をする割には、自分の組織のガバナンスが無いという印象である。

金融のトレーニングを受けたことのある人であれば、「金を貸す」ということの意味をもっと真剣に考えるはずである。本来、金は借りる人がその必要性和返済能力を説明し、そのフィージビリティを貸す側が検討して融資するものである。世界銀行の仕事を民間に例えると、メインバンクがつぶれそうな会社に対して人員合理化と新規投資を同時に薦めているようなもので、人員合理化は金融規律によって説明できるが、新規投資はメインバンクが決して薦めるべきものではないはずである。なぜなら、ビジネスの世界は厳しく、銀行員が思いつきで投資を薦めても、それほど成功しないからである。日本の銀行には、人まで送り込んだ上でこのような投資に融資した例もあったが、そのような銀行については貸し手責任(Lenders Liability)が問われていることはご存知のとおりである。

世界銀行の職員はプロジェクトで何を見ているのかと言えば、かなりの時間を調達

管理に割いている。言い換えれば、×株式会社に貸す銀行が、その建設の請負先選定と工場の設計施工を監督しているようなものである。そして、肩越しに入札をチェックするのは「不正防止」という名目であるが、何か違和感はないだろうか。第1に、そこまで、相手を信じられないのであれば、普通は貸さない。しかし、本質は、貸したお金が誰のビジネスになるのかというところに最大の関心があるからであろう。ここに、タイド・アンタイトの議論とのオーバーラップが出てくる。書生っぽい意見かもしれないが、結局は発注利権・世界銀行内部の官僚利権により、経済的に目指しているマクロ便益の達成が阻害されている訳で、この点は、日本・アジアを持ち出すまでもなく、世界銀行の内部努力によって改革を目指すべき問題点だと言えよう。

3. 資本市場に対する幻想

「東アジアの奇跡」のレビューがニューエコノミー論者の最も勢いのある時期に行われたがために、産業政策全般が否定され、世界銀行内で日本人が発言しても、「あなたたちの経験は無関係(irrelevant)である」と決め付けられるようなこともしばしばである。「産業政策 = Rent Seeking = 悪」という連鎖を断ち切ることができない。

しかしながら、一昨年来のドット・コム・バブルの崩壊やアルゼンチン問題などにより、強気一辺倒であったマクロエコノミストたちの自信もぐらつきはじめてるように見える。自分は比較的長い間、資本市場に近いところで仕事をしていたので思うのだが、問題は、世界銀行・IMFの中の多くの人々が、マクロ的な便益とビジネスの利益が単純一致すると置き換えて思考停止していることにある。その背後には、「極めて効率的で資本市場主導の透明な経済フレームワークを短期間の改革で作り出せる」ということが無意識に前提とされている。そして、世界銀行という組織の中で資本市場整備をアドバイスすることを仕事とする人が現れると、国の発展段階や証券取引制度が未整備なままでも、お構いなしに資本市場創設を提言してしまう。すなわち、人が仕事を作ってしまうのである。

ある世界銀行機関の人は、アフリカのある国に資本市場を作る知的支援を、IMFや米国財務省と調整しつつ行っている。彼は、過去に証券会社で仕事をしてきているので、現実レベルとのギャップをわかっているが、それを言えば世界銀行機関という組織の仕事がなくなり、そうすればリストラ圧力の下にくるので、文句も言っていないようである。

例えば、私はそのような仕事をしている人たちに対して、以下のような質問をすることにしている。途上国の企業のバランスシートはどうやって信じられるのか？公認会計士は何に基づいて仕事をしているのか（日本では、公認会計士法、商法と証券取引法に基づく監査義務があるから仕事があるけれども、途上国では証券取引法はなく、商法的に考えて大会社となるものも限られており、また第三者監査の義務は規定されているのか）。日本では税理士が財務諸表作成を手伝うことが多いが、これは徴税の面であり、エンロンのような利益過大計上を株主のために戒めることはないが、これに類する制度はあるのか。帳簿が信用できない会社を上場して不特定多数に売買させるまでに必要なステップを現実的に考えているのか。これらの問題に対して、きちん

とした説明が得られたことはない。市場を作れば、市場の要請によって透明になるという、卵が鶏を生むという回答が殆どである。

しかし、目端が利いて逃げ足の早い国際金融資本は、それほど辛抱強くマーケットを育ててくれるのであろうか。これはあり得ない。エマージング・マーケット向けのプライベート・エクイティーがいつも狙っているのは、「魅力的に聞こえる素材」である。この点、NASDAQ のネット企業と同じである。日本のマザーズ上場企業や米国の NASDAQ 上場企業の中の多数がここ 2 年の間に暴落をしようが、それは、巨大な資本市場のある国の中の一部であるから許容されるが、途上国全体にこのようなリスクを負わせるべきではない。IMF の近時の調査では、エマージング・マーケット・ファンドが通貨危機の直前に大量の資金引き上げを行ったことが確認されている（ロシア、チェコ、ブラジル、アジア、但し、タイは必ずしもそうではなかった）。もちろん、IMF の文書なので、海外からの投資資金が逃げるということが観察されたとしても、それを犯人視できないというような分析になっている。

我々が今後考えなければならないのは、外国からの投資といった場合に、「金融投資」と「事業投資」を明確に分離して考えることである。そして、事業投資がある国の経済危機の場合には、経済リンケージがあるため、為替切り下げなどによってそれなりに回復手段があるとしても、アルゼンチンのように、国营企業の民営化によってドル資金を呼び込んで通貨価値を維持していたような場合には、ストック投資だけでフローの裏付けがないので、資金引き上げが経済全体を麻痺させてしまうという問題がある。何故引き上げられるのかは、それが事業投資ではなく、コミットのない金融投資だからである。エンロンの場合は、売り逃げた役員の所得は米国内に残って消費に回るが、外国投資の場合は、引き上げられてしまえばそうはいかない。通貨危機の傷跡を癒すための増税が付加価値税などで逆累進的になるのがメキシコなどの経験である。

4 . 「金融」「ビジネス」「労働市場・制度」セクターの調整の必要性

昨今の金融商品開発に関わっていると、その目的は経済における調整サイクルの遅さであるとか、情報の非対称性からいかに裁定利益を引き出すかということに常に重点がある。国のマクロ的構造調整の成功は、「金融」「ビジネス」「労働市場・制度」の改革がシンクロして初めて可能になるが、問題は、金融マーケットのみが突出して巨額かつ速すぎることであり、かかる資本移動の速さが経済の不安定をもたらしていることを真剣に受け止めた上で、マクロ理論を否定するのではなく、(1) 透明で厚みのある資本市場の構築と、(2) 市場が幼稚な間の市場への資金流入が国の経済全体に与える影響を遮断するステップ、を考えるべきである。中国のように、内外を分けるのも 1 つの知恵であるし、マレーシアのように、短期資金移動をコントロールするのも良い試みだと思う。その他の構造的歪みがあるからといって、すべてを否定する必要はないと思う。

喩えとして適切ではないかもしれないが、自分は、ビジネスの利益というものは、例えばタイタニック号が沈んでいくのを見た時に、それに乗り付けて金持ちの金品を

奪ってしまうということをも正当化できると説明している。営利機会があり混乱に乗ずることができれば、全体の経済が上昇しようが下降しようが、金融的には利鞘を確保することは可能である。儲けた人は、高いリターンは高いリスクに対する当然の報償であると胸を張ることだと思う。そういった「欲望」が営利活動のエネルギーとなるので、これを否定する必要はない。権力に近いところから財閥が生まれるといったことについても、「多少は目をつぶる」余裕も必要である（この社会的寛容性を「タメのあるなし」と呼んでいる）。しかし、道義的な問題やコストの外部化が余りにも大きい場合や、外部流出が予想される場合には、制度的な縛りが必要であろう。

また、世界銀行ではビジネスが無限に速くなるという「幻想」を未だに引きずっている。極端な一部情報産業を別にすれば、物理的な商品を扱う以上、ビジネスのサイクルはどうしても5~10年は必要である。この金融市場が途上国には全くなく、日本では長期信用銀行のような形で補っている。競争概念を強調しすぎる余り、「速いことは良いことだ」ということに何の疑問も差し挟まなくなっていることは要注意である。一番遅いところにあわせると同時に、そのボトルネックをどうスピードアップするのかということが求められる技術である。

では、そのボトルネックは何なのか、これは、労働市場の流動性だと考える。人間の生活パターンは簡単には変えられない。労働市場の不完全性が常に失業を生み出している。日本の家族的会社は問題があるとは思いますが、各国の政府は歴史的には、社会コストを企業活動に内部化させることによって、経済活動の成果を社会的安定に結びつけようとしてきたのではないだろうか。しかし、今、途上国で言われているのは、外国の優良資本が必要な時間だけ、必要な臨時従業員を雇い、固定費的な負担は途上国が行うというようなケースばかりである。これでは、キャパシティも生まれず、使い捨てである。外国企業優遇政策に過ぎないが、それでも投資を受ける国は受けない国よりは幸せだという程度のことである。東西冷戦構造の間は、社会主義に対抗する上で、労働者の福利の向上を示すことが、資本主義経済に求められていたと思う。しかし、東側の崩壊によって、守らなければならない一線が崩れたのではないか、というのが私の疑問である。マルクス経済学のような労働搾取の問題まで飛躍しないうちに、修正が必要になってくる分野だと思う。

5. 法律面からのアプローチ不足

途上国といえども法治国家であり、何事も「法律」は必要である。しかし、世界銀行において一部の専門化を除いて法律に対する認識が非常に弱いことは問題である。これはエコノミスト全般に言えることで、日本でも、改革が実行段階で時間がかかるのは、法律の壁があることが要因の1つとなっている。以下にいくつかの例をあげたい。

(1) インフラ整備への民間参画

現在、インフラ整備への民間参画(Private Participation in Infrastructure)について、必要な法的枠組を検討しようという試みを手伝っている。きっかけは、以前に私が世

界銀行の共催するフォーラムで、民間企業のインフラ事業参画にあたっての法整備について話したことである。自分は、コモン・ローの国と大陸法の国の法概念の違いについて問題を提起した。すなわち、契約書から発想するコモン・ローの国では、契約を締結する権能のある人がコンセッションを与えれば、それで民間に対する権限委譲ができるが、大陸法の国では、憲法を頂点に公法体系（省庁設置法、行政法、財政法、自治法、道路法などのインフラ法）と私法体系（民法、商法、など）が明確に区分されていて、公益に関わる分野の私益の行使が大幅に制約されていること（公物に対する担保権設定、料金認可など）であった。そして、法律に違反する契約は無効になるので、法律上の手当てを無視して進めた場合には、結局は契約上の取り決めが守られないという結果が出てくる。

これは全てカントリーリスクとも言えず、投資する側が国内法を良く勉強していない、民間参画の枠組を作るときにきちんとした法律手当てがないといったことが原因である。例えば、世界銀行の民間インフラに関するアドバイスを見ると、全ての文書に「透明性」とか「効果的規制枠組」とかいった言葉が出てくるが、それを具体的に担保する仕組みは何かと聞いたとき、それは、結局は法律やガイドラインになる。しかし、その具体的な内容を十分に答えられる人は少ないと思う。例えば、日本でPFI法を作った時には、民活法の不透明さの反省から、客観評価と結果の公表を法律で義務付け、法律に位置付けられた民間委員会（首相の諮問機関）が、客観評価の方法や公表の仕方についてガイドラインを公表した。また、既存の公物管理法との関係について、個別法の改正ではなく特別法を用意し、その特別法にある手続きを踏めば、個別法と別に民間参画ができる、インフラ横断的で整合性のあるフレームワークを提示した点に特長がある。法律の条文に何を書くのか、どういうガイドラインをつくるのか、透明性やアカウントビリティ、紛争解決の時の公益・私益のバランスをどうするのかを、法律の条文イメージで出すことができ初めて本当の知的支援ができるのだと思う。

世界各国のインフラ法に関する蓄積が世界銀行にあるのかということ、あるとも言えるし、無いとも言える。世界銀行は世界各国の民間参画を指導しているので、事例の宝庫で、法律図書館でそれなりの法律収集をしておける。また、イメージバンクといったドキュメントアーカイブを調べれば法律フレームワークの論文がいくらかもあると一般に言われている。しかし実際にリサーチアシスタントを使って文献調査をし、内容をチェックしたところ、個別法に踏み込んだ研究はほぼ皆無である。セントラル・ユニットに聞きに言って、あなたたちが、例えば透明性が重要だといった時、それを実現する方策として実際に具体的な法律条文を蓄積しているのか質問したが、それは法律専門家や外部コンサルの仕事といった印象であった。

（２）中央政府と地方政府の関係

先日、ある国のPRSPの話のカントリーチームでしたときに、中央政府、地方政府、自治体の行政責任の規定はどうなっているのかという質問が出た。皆、「貧困削減」という崇高な使命を語るのは良いが、住民レベルになる程、行政サービスの執行責任は自治体になっていき、国との対話で解決できない問題が出てくるのだと思う。米国のように、国が州に権限を委譲しているのか、日本のように、国と地方自治の独立を

並立させつつ、国がコントロールするのか、それとも、国が地方に執行を委譲するのか、こういったことを規定するのが法律なので、そこを見極める必要がある。更に、法人格とレベルの異なる政府間の資金のやり取りを本当にモニタリングできるのか、細部を詰める必要がある。しかしその点について誰も考えておらず、結論がないということが分かって愕然とした。全地方政府と対話することなどできないので、窓口は国に絞ることは全員一致している。しかも、地方分権を推進することは主要アジェンダの中に入れてある。それなのに、NGO との対話を強化することとしており、気持ちは分かるが世界銀行の中の理屈も混乱している。

(3) 金融全般

資本市場育成については先に述べた通りである。企業会計規則の話、監査の話、証券取引関連法制、監督機関（金融庁の設置法など）、銀行法、証券法、金融サービスに関する個別法、出資法などのすべてが揃った上で初めて金融市場が成り立つ。もちろん、裁判制度と判例の積み重ねも重要であろう。また、金融関連以外でも、担保法、所有権などの物権・債権の規定など、資本市場に関係なく、相対取引で明らかにされていない問題が山のようにあると思う。マイクロファイナンスについても、何でも良いはずはなく、インフォーマルな闇金融との違いは何なのか突き詰めて考えないと、フォーマルな金融の成長もなくなってしまう。

以上述べたように、法律に関する蓄積がまだ体系化されておらず、関心も低いのは意外だが、限られた人数でとてもそこまで手が回らないというのが実態であろう。「海外投資家を呼び込めるような環境整備をすべき」、「WTO ルールへの移行が必要」というアドバイスをウンザリとした表情で聞いていた被援助国の官僚が、「×国の海外投資促進法に何が書かれているか知っていますか」とか、「WTO ルールの中で許容される例外措置をご存知ですか」といった風に話しを振った途端に表情がパッと変わる。法律と実務のリンケージを意識するだけで、わが国の知的支援の具体性は飛躍的に高まるのではないかと思う。

6. マクロ調整に伴う歪みを押さえる知恵としての日本・アジアの工夫

日本・アジアモデルが優れているなどと言っても、外部からの受けは良くない。それよりは、アジアが他の途上国との比較で相対的に発展したのは、その政策に「合理性」があったからだと思う。これは、結果があるのだから安心して主張できる。その中身は何かというと、時間軸の中で、調整にズレが生じるところを補う政策を取ってきたということである。

例えば、戦後の自動車産業で言うと、国内で競争力のある産業をつくれるはずで、それに相応しい労働力・技術力などの要素資源が潜在的にあるけれども、輸入品のみ依存すると、その能力を引き出せない、「幼稚産業」である間は一定の保護下に置く、といった政策である。国内に潜在要素があるので、一定の保護があれば、政府が考える以上に民間が参入して競い合うことになる。そうすると、市場開放圧力が当然来るので、開放されても渡り合えるような準備をしようということで、集約化も

含めて更なるキャパシティ・アップが図られる。逆に国内ですら競争が起きない、内外価格差が一向に縮まらない場合は、仮説が間違っているのでは、どこで撤退するのかを明確にしておく必要がある。このような考え方が合理的だと思う。

従って、日本国内で伸びた産業は、国内同士でも競争が働いたということで、ある程度育成期間を置くことに合理性があると思われる。一方、国内の競争を制限した産業は、最終的には国際競争力もつかず、対外開放も遅れる。これらの産業は結局大きな問題を抱えることになる可能性が高いのは我々が実感している通りである。従って、レント・シーキング的な措置には必ずサンセットが必要であるということについて、日本は素晴らしい反面教師としての素材も提供することができると思う。幼稚産業育成期間をどこで卒業させるのかを明確にすれば、それなりに面白いと思う。また、石炭のように、国内におけるショックを緩和するために、時間をかけて安楽死させるケースもあると思う。日本は少し時間がかかりすぎたが、最終的に撤退シナリオの一部であることが明確であれば、これも説明可能だと思う。日本でこのようなビジョンを織り込んだ政策を取ることができたのは、政策のオーナーシップが国にあったからだと思うし、これは正に PRSP のポイントとも一致する。

7. おわりに

このように考えると、政策の順序(policy sequence)であるとか、開発に対する段階的アプローチといったものについて、無理にアジア的で異質なものとして対決するよりも、既存の理屈の実効性を高めるための修正として提示することが我々の発信力を高める鍵になるような気がする。私のいる世界銀行アフリカ局の民間セクター部では、エントリー・ポイントと称して、特定の産業とそれにつながるサプライ・チェーンをたどって、波及のある成長分野を育てようとしている。これ自体はあまり違和感がないが、具体的な手法になった時点で、したたかな民間ビジネスマンが途上国に投資するとき単純にカモられてしまうのかなと思ったりする。

いずれにせよ、世界銀行の内部でこれらの問題を率直にぶつけているうちに、世界銀行アフリカ局のタスクチームリーダークラスの職員を 20 人くらいまとめてアジアにつれて行って、もう 1 度アジアの様々な開発モデルを勉強してみようかということになった。これは、世界銀行の中では稀なケースで、彼らの考え方に欠けている視点、特に、実際的な視点をできるだけ頭に入りやすい形で提示できないだろうかと考えている。また、来年 10 月に予定されている TICAD3 に向けて、アジア諸国の経験を各々の国の視点から分析した資料のデータベースのようなものを作れないか考えている。日本を際立たせるのではなく、アジアの国にいろいろなことを言ってもらうことが一番ではないかと考えている。

今回の世界銀行職員研修は、日本以外ではシンガポール・マレーシア・ベトナムを検討中だが、日本でのテーマは以下を考えている。これは、PRSP プロセスで日本が付加価値で提示するためのアイデアにもなると思う。

(1) 戦後日本の開発政策の変遷を伝える

国内におけるキャパシティ・ビルディングの過程で、過去にレント・シーキング的な段階があったこと、最終的な経済形態は民間市場経済であっても、実績のない民間企業が新分野・投資に踏み出しやすくするためのインフラ（制度含む）を政府が提供することによって、民間でコントロール不能なリスクを吸収する仕組みがある程度機能したこと、各分野内の競争は結局政府指導よりも民間同士の競争が機能したこと、などを伝えられればと思う。できれば、アジア各国の貿易・投資制限や「国民車」構想が、様々なゆがみを生みつつも、普遍的に製造業におけるキャパシティの獲得に貢献したことなどにも触れられれば良いのではないかと思う。

(2) アジア諸国と日本との間の経済的リンク（貿易・投資、相互依存関係の進展）

特に、ヨーロッパとアフリカ、北米と南米の関係と比較して、アジアの南北関係（今やもっと対等だが）は何が違うのかを際立たせることが重要だと思う。

(3) 一国二制度：中国の実験を理解する

今回の目的地には中国が入っていないが、中国の経済開放のこれまでの流れについて理解させたい。ポイントはプラグマティズムであり、既存権力との短期的な対立を避けながら段階を踏んで市場化を進めていることである。その裏に様々な非経済的な制約がありつつも、様々な制度破壊とは別な移行政策としての考え方として捉えられないかどうかということである。一方で、本当のキャパシティが中国国内で育っているのか、などについて議論したいと思う。

(4) 政策金融の役割について（インフラ金融と中小企業金融について）

先にも述べたが、20～40年の投資回収期間を必要とするインフラに対して純粋な民間金融は極めて困難である。特に途上国において、国内市場は皆無である。民間投資と理解されている事例も、きちんと見れば、外貨建て借り入れで、主要リスクをすべて政府が取る形になっていて、且つ、為替下落時には、国内利用者に為替リスクの転嫁ができず、政治問題化する歴史を繰り返している。アジアの主要国で一定の資本蓄積を達成した国は、何れも強制貯蓄制度や年金制度を活用して、国が信用仲介しつつ国内長期資本の誘導をしている。援助機関からの外貨借り入れの前に国内貯蓄をモビライズするというのは、至極まっとうな考えに思われるが、世界銀行においては、これらの制度は官僚腐敗につながるとともに、金融市場をゆがめるものとして推奨していない。また、中小企業金融は、証券取引法による情報開示のない世界なので、正しい融資のマーケット金利というものは机上の空論である。米国でも、欧州でも、アジアでも、中小企業金融は何らかの基準の下で政府の支援を受けている。世界銀行内部ではこれを全面的に否定しているが、過去の大きなプロジェクトに対する国家融資の議論と混同している。一方、グラミン銀行のようなマイクロファイナンスを振興しようとしているが、特殊な場合を除いて、インフォーマル・セクターのファイナンスでフォーマルな市場経済が育成されることは困難と思われる。

【出席者より席上および直後に電子メールにて出された意見】

1. 為替政策について

- (1) アジアでは為替の切り下げ政策が有効だったと言われているが、本当にそうだったのか。競争力という意味では一国だけの切り下げでないと無意味であり、このような政策対応が普遍的に有効とは思えない。通常、為替が切り下がる傾向にある国は、マクロ経済の安定にも欠けていることになり、直接投資先としては危険である。「政策として為替切り下げ策が有効」との指摘は当たらないと思う。
- (2) アルゼンチン問題は、折角強いペソを持ちながら、財政規律や産業構造改革が放置されたために起こったものであり、今回の破綻は為替制度のみの問題ではない。外資導入のためには、マクロ経済の安定や国の信頼性を維持すべきであり、よくいわれるドル化の議論もその延長上にあることに留意すべきである。ちなみに、日本自身は、円が切り上がっていく過程で産業は競争力を強化してきた。強い為替は購買力も増え当然メリットも大きいですが、今の日本ではそれを活かさなかった分野での構造改革が求められている。
- (3) アジア型にこだわるつもりはないが、1985～97年の成功例のうち、教訓になるところの素材を引き出していきたい。その中で、マレーシアは切り下げはやっていない。今までの産業政策の議論では、世界経済の環境を考えていない。80年代の日本企業がアジアに進出した動機は、低賃金の場所を探し出すことである。タイ、マレーシア、インドネシアとシフトしてきている。タイは、1982年と84年に切り下げで低賃金であった。宗教が仏教ということも一因であるが、ある程度為替切り下げが行われることが外資が入る条件である。逆に、CFAはセネガルなど仏フランにリンクしているため、日本企業の進出は考えられない。為替の切り下げによるベネフィットがコストを上回った。企業が国内需要を目指す場合には、為替切り下げは有効ではない。以上のとおり、すべてが為替というのは自分も支持しない。世界環境を考え、民間企業がどう動くかということ踏まえて産業政策をとらないとうまくいかない。M&Aが終わり、これから世界企業がどう動くかを捉え直して、途上国がどのように対策をとるか、その中で公的部門として何が協力できるかを考え直すべきでないか。
- (4) 生産財、資本財は先進国で作るが、消費財は途上国に比較優位がある。アルゼンチンは製造業の投資は入ったが、対外投資をしていた資本投資や金融投資の呼び込みが大きな割合を占めていたため、その引き揚げにより不安定化した。また、為替が安定しなければ投資しない。マレーシアはアジア危機の後に、ビジネス上の生産委託の一部を担うということが続いているが、アルゼンチンは証券投資が入っており、為替を重視した考え方に基づいている。

2. NGO との関係について

- (1) CDF・PRSP に関しては、各援助国や国際開発機関の間で様々な問題が提起・議論されているが、そのなかで、CDF・PRSP の策定と実施における協調および連携、とくに日本の NGO の CDF・PRSP 策定プロセスへの参加という点について、自分なりの考えを述べたい。世界銀行が指摘するように、政府援助機関・国際開発機関と NGO との間の協調・連携は、政策レベルとプロジェクトレベルという 2 つの異なる次元に分類できる。一般的に、政策レベルにおける政府援助機関・国際開発機関と NGO との協調・連携は、両者による政策協議、あるいは NGO 側からの政策提唱に見られ、CDF・PRSP 策定プロセスへの NGO の参加はまさにこのレベルに位置付けられると思う。一方、プロジェクトレベルの協調としては、両者によるプロジェクトの共同発掘・形成・実施・評価、或いは NGO プロジェクトへの政府機関の資金援助などが考えられる。

率直に言って、日本の NGO で CDF・PRSP 策定プロセスに実際に関わっている団体は、ほとんどないのではないかと。これは、日本の NGO セクターだけに言えることではなく、欧米の NGO セクターを見ても、何らかの形で CDF・PRSP 策定プロセスに関わっている NGO の数は極めて限られている印象がある。CDF・PRSP に限らず政策レベル全体の援助機関・NGO 間の協調・連携を見たとしても、まだまだ両者の協調・連携はプロジェクトレベルに限られる。

近年、日本の各省庁・地方自治体は国民の国際理解の推進とともに、NGO セクターの発展・強化に努めてきたと思うが、そういった政府・自治体主導の NGO セクターのレベルアップやキャパシティ・ビルディングへの投資は、プロジェクトレベルの協調に対応できる NGO を多く育ててきた一方で、政策レベルで協調できる NGO を育成することにはつながらなかった、あるいは、敢えてそういった政策レベルの NGO の育成を政府側が避けてきたのではないだろうか。結果として、政府と NGO 間の協調・連携をみると、今日でもプロジェクトレベルの協調に比べ政策レベルの協調があまりに少なすぎるように思われる。簡単に言えば、プロジェクトレベルの協調・連携と政策レベルのそれには大きなギャップのようなものが存在しているような気がする。

しかしながら、政策レベルでの協調・連携なしでは、NGO を対等なパートナーと呼ぶには至らないのではないだろうか。また、本来の政策とプロジェクトの密接なつながりを考えるとき、政策協議に参加することなしでプロジェクトレベルでの NGO の意義ある参加が本当に可能であるのか、は議論の余地がある。

では、日本は一体どのようにして国際的な政策レベルで協調・連携可能な人材を NGO セクターに育てることができるのか、について自分なりの提案は次のとおりである。

政府・NGO 共同の開発援助人材育成

日本政府の CDF・PRSP への貢献が議論される時、CDF・PRSP を理解し

積極的に国際舞台で発言できる人材、とくに政府援助機関における人材の育成というようなことはよく言われるが、そうした人材育成の対象の中に NGO セクターにおける人材も一緒に含めて考えていく必要がある。開発援助の人材育成を考えると、公務員と NGO 職員といった旧来の二分化を取り払い、「開発援助のプロフェッショナル人口全体の増加」といったような目標に目を向ける必要がある。

政府による NGO 職員の中・長期国内・海外研修の支援

NGO の政策協議・提唱キャパシティを上げるためには、政府援助機関が毎年、職員を国内外の研修、特に大学院レベルに派遣しているように、NGO 職員にもそういった高度な学習訓練の機会が与えられる必要がある。

政府援助機関から NGO への出向勤務

日本の援助機関の政策立案に携わる部署から職員を NGO に 1~2 年程度を目安とし出向させる制度を実施することで、NGO 組織における開発政策の理解を深める。

NGO から政府援助機関・国際援助機関への出向勤務

NGO 職員を国内外の援助機関の政策立案に関わる部署へ 1~2 年程度出向させる制度を実施する。

NGO での政府援助機関・国際援助機関 OB・OG の採用

国内外の援助機関を退職した人材を NGO セクターで再雇用することで、そうした人材の政策経験・知識といったものが直接 NGO に伝えられることができる。

政府援助機関と NGO の信頼醸成の促進

両者の信頼関係なくして政策レベルでの協調・連携を語ることはできないのではないかと。特に、「NGO が政府の政策に批判的であっても良し」とするカルチャーを育てていく必要があるような気がする。また、この点で、政策レベルの協調自体とプロジェクトレベルの資金援助を切り離して考えることが重要である。すなわち、「政府に批判的な NGO には資金援助しない」といったような風潮をなくさなければならない。この点では、先頃の NGO のアフガン復興会議への参加をめぐる騒動は今後なくしていかなければならないと思う。

- (2) 政策・プロジェクトの両レベルで協調・連携可能な NGO セクターの育成などという、欧米社会でもまだまだ発展途上の領域であって、あまりにも理想論的な印象を与えるかもしれない。しかし、他の先進国において実現してないからこそ、こうした政府・NGO 間の政策・プロジェクト両レベルでの協調・連携を日本が目指すことに意義があり、将来的にはそうした協調・連携のモデルが日本独自の国際貢献となり得るのではないだろうか。

PRSP への参加について、世界銀行の CAS (国別戦略ペーパー) などでは市民社会とのコンサルテーションプロセスがあるが、日本では、市民社会として

建設的なインプットをするためのプロセスがない。そのような関心を持たない NGO もある一方、関心があっても PRSP に参加する機会や組織的キャパシティがない団体が多い中で、日本はその意見をどう吸い上げるのか。バングラデシュでは、ODA に関係する機関、相手国政府、NGO を巻き込んでフォーラム型の研究会が行われている。もう 1 つの可能性は、アフガン会議の前に NGO 会議があって NGO 間での横の意見を集約した後、政府間の会議にインプットするという手法である。12 月のアフガン復興 NGO 会議の際は、日本政府として支援は実現しなかったが、日本の NGO の中で政策提言に関与しようとの動きがあり、これらを PRSP へのインプットにもどんどん取り込んでいく必要がある。

日本の NGO で CDF・PRSP プロセスに関わっている団体は殆どないだろう。途上国の市民社会が関与することが大事なので、私はそれらの国で日本の NGO がプロセスに関わっているかいないかはあまり問題ではないと思う。ただし、日本の NGO がパートナーシップを組む現地の住民なり住民組織なりが、PRSP プロセスに関わっているか、PRSP によって不利を被ることがないかどうかをモニターし、必要なら日本政府をして是正措置を提言させるといったマインドは必要だと思う。CDF・PRSP の提唱者である世界銀行に対してもっと直接モノが言える機会があったらなおのこと宜しいのではないと思う。

欧州の NGO にも PRSP プロセスから外れた団体も確かにあるようだが、欧州諸国の場合決定的に違うのは、それらの国の政府が NGO とのコンサルテーションをかなり重視しているということである。少し前に読んだスウェーデンの NGO に関する本には、国際会議への政府代表団に NGO 枠があることや、援助戦略策定過程で政府が必ず NGO に諮問するといったことが書かれていた。

このように考えると、問題は日本国内における政府と NGO との関係にあるように思える。日本がスウェーデンのレベルに至るにはかなりの時間を要すると思えるが、日本の二国間援助の実施計画策定の過程に NGO とのコンサルテーションを行う、国際会議や国際機関との政策協議、途上国政府との政策協議の前に、必ず NGO とのコンサルテーションを行う、といったことなら、今からでもできそうである。

その意味では、川口外相が最近打ち出した「骨太の方針」の中に、「第三者の参加する委員会で援助分野やプロジェクトの優先順位を決定することを選択肢の 1 つとして考える」というのが入っているのは進歩だと思う。

PRSP に関しては、財務省が世界銀行・IMF の年次総会や国際金融機関関連の国際会議で発言する際、或いは外務省が世界銀行との定期協議や国連機関関連の国際会議などで発言する際、事前に現場の NGO の声を集約していけば、オールジャパンとしての重みのある発言になると思う。

NGO 側に CDF・PRSP への参加意欲があるかという点については、「関心がない」「関心はあるが参加する余裕がない」という団体が殆どのように思う。先月末に当地大学で開催されたセミナーでいくつかの日本の NGO 団体の方から

話を伺ったが、殆どの方が後者であった。外務省のキャパシティ・ビルディングのプログラムにアクセスしてくる団体はそれなりのマインドがあるのだろうが、特定の村の住民との交流を中心としている他の多くの団体（個人経営の NGO といっても過言ではない）は、村の問題を国全体の開発の問題とは切り離して考えている傾向があるように思う。NGO は多様であっていいはずなので、関心のない団体が問題だとは思わないが、参加への門戸は常にオープンにしておく必要があるように思う。

関心はあっても参加する余裕がない団体に対しては、先に述べた政府と NGO の協議という方法は有効だと思う（バングラデシュのシャプラニールのように、NGO だけでは村の開発の持続性が確保できない点を直視し、ODA によって行うことのできる相手国政府への政策提言に大きな関心を寄せられている。バングラデシュでは他にも日本の NGO が幾つか活動しているが、今バングラデシュで進んでいる NGO と日本政府の対話は、ひとえにシャプラニールあつてのことだと思う）。

日本の NGO の規模からいって、職員を国際機関や政府系援助機関に出す機会費用はかなり大きいと言わざるを得ないし、NGO を個人のキャリアパスの一環と見なすドライなマインドは、今の日本の NGO 職員の中にも乏しいと思う。多分、団体の規模が相当大きくて人の出入りが多い NGO が出て来ればこれも可能であろう。逆に、政府系援助機関の職員が NGO に出向することも、かなり機会費用が高いと思う。日本の援助業界全体が、今の国際機関のように人材の流動性が高くなってくれば、これらは考えられないことはないと思うが、もっと短期的で現実的なのは、会費を払って NGO の会員になってみることである。日本の NGO の多くは、平日ではなく週末に活動しているので、NGO の活動やマネジメントに実質的に関与することも可能だと思うし、実際自分も今はそうしている。

3. その他

- (1) 「顔が見える援助」が重要と言われているが、「声の聴こえる援助」の方が重要ではないか。そして、PRSP プロセスは「顔」より「声」に属する話である。仮に「顔」が見えたとしても、それが厳しい債権者としての「顔」、無駄な公共事業を行っている「顔」だとすれば、逆効果である。そもそも、「顔」を見せること自体が目的ではない。日本として、援助を通じて途上国に何を伝えたいのかを明確化し、それをきちんと伝える援助こそ、「声の聞こえる援助」、ないし真の意味での「顔が見える援助」だと考える。その際、どういう声を伝えるのが日本で問われているが、日本そのものが昨今自信喪失に陥っている。役所でも少し援助に携わったが、正直に言って今の日本の援助が何を伝えようとしているのか全く分からなかったし、それでは何を伝えるべきかと問われても答える自信がない。

- (2) PRSP により貧困概念の深化・総合理解が進む中で、経済のみならず政治・平和(安全保障)環境の問題も含め、議論されてきている。このような状況において既往の枠組が果たして存続し得るのだろうか。もしそうでないとしたら、PRSP を含む枠組の見直しが必要となるが、そのために日本がどのような貢献をすべきか、ということも考えていく必要がある。
- (3) PRSP の議論を見ると、途上国政府やドナーの協調が果たす役回りは、壮大な計画経済と見違えるようなものになってきているのは問題だと思う。この点について、日本から改善も含めて提言ができるのではないか。

開発におけるローンとグラントの役割

国際協力銀行 ワシントン事務所 次席駐在員 中村隆司

2002年5月1日

【ポイント】

1. ローンは返済義務があるため財務規律を保って安定したマクロ経済運営を行うことが期待され、また大規模事業が可能となる一方、グラントは債務負担がなく、小規模・社会開発・ソフト事業に適している。また、ローンは受入国のガバナンスや説明責任を促進し、グラントは受入国にとってのインセンティブを提供するといった側面もある。
2. 昨今の世銀などの運用（特にアフリカ向け）においては、このようなローンとグラントの特質を十分に勘案していない。
3. 日本として、ローンとグラントをどのような組み合わせで使っていくのかは、援助の目的や期待する効果は何かによるものであり、これを誰がどう議論して決めていくのか、その結果についてどのように事前・事後で評価するのかについて、国民に説明責任を果たす形としていく必要がある。

中村 隆司（なかむら・たかし）

1957年長崎県平戸市生まれ。京都大学農学部農林経済学科卒業。1980年海外経済協力基金入社。2001年より、国際協力銀行ワシントン事務所次席駐在員。

本稿は発表者個人の見解であり、所属先、政策研究大学院大学、ワシントン DC 開発フォーラムの立場を述べたものではない。

1. はじめに

私は、ローンを供与する組織（OECD、JBIC）に長い間所属しており、ローンを使ってプロジェクトを作ることやってきたが、昨今ローンのグラント化について随分議論されている。ワシントンDCで日本のローンやグラントの話をするのはためらわれるが、当地における開発潮流の議論の中で、日本のローンやグラントが一体どのような形で役割を果たしてきたのか、両者を対比させるような形で提示したいと思う。席上、レジュメに加えて、経済企画庁が2000年に発表した円借款の援助政策評価分析の調査報告書を配布した¹。

これは、世界銀行の報告書「Assessing Aid」に触発されて、円借款に当てはめるとどうなるかを取りまとめたものである。また、JBICが本年4月から開始した業務運営評価制度の資料および海外経済協力実施方針（今後3年間のODAローンの方針）も参考まで併せ配布する²。

2. 開発の潮流（1990年代～）

（1）開発を巡るイベント

先般の開発資金国際会議のみならず、1990年代を通じて開発関連のイベントは多数開催されている。国連のサミットだけをとってみても、90年は教育、91年は子供、92年は環境、93年は人権、94年は人口、95年は女性をテーマに開催された。そして、2002年には開発資金国際会議に加え、6月に食料、8～9月にWSSD、そして来年初頭には水フォーラムが開催される予定である。

貧困概念と削減戦略

この流れの中で、どのような貧困概念の整理と貧困削減のための戦略があったかを確認したい。

- ・1980年代に構造調整が批判を受けたことを踏まえ、1990年になってUNDPが「人間開発報告」という形で指標を取りまとめた。
- ・他方、世銀も1990年の世界開発報告(WDR)で貧困を取り上げ、その概念を所得・消費水準に加えて教育・保健にまで拡大した。
- ・また、ミレニアム開発目標(MDGs)の形成の流れがある。1996年のDAC新開発戦略が、2000年のMDGsという形に具体化された。
- ・世銀では、ウォルフェンソン総裁のイニシアティブによるストラテジック・コンパクトに始まり、99年1月には包括的開発フレームワーク(CDF)を発表、その後に重債務貧困国(HIPCs)対応の流れで貧困削減戦略ペーパー(PRSP)のプロセスが始まった。
- ・2000年の世銀の世界開発報告(WDR)では、貧困の概念を更に進め、貧困サーベイに基づく結果として、貧困者のおかれた社会状況を踏まえ、機会、権利、安全の欠如も貧困の概念に含めることが適当との問題提起がなされた。

¹ <http://www5.cao.go.jp/2000/b/1226b-tojoukoku-s.html> に掲載。

² <http://www.jbic.go.jp/> に掲載。

援助の動向

1990年代にバイのドナーが実際にどのようなパフォーマンスを示したかといえ、全体として ODA が減少したということである。量については民間資金が中所得国を中心に流れており、途上国に流入した資金額自体は圧倒的に増加したが、ODA のみを見ると減少している。その中での各国の役割は、米国はわからないが、欧州においては、公共セクター全体見直しの中で、援助機関のあり方が各国ごとに問われてきた。その中でバイの機関として国内納税者に対するアカウンタビリティを高めることが要求されるようになり、援助機関として智恵を絞って DAC や国際機関との関係で智恵をどう発展させていくかという点につき、特にアフリカを中心に検討と議論が繰り返されてきた。他方、日本としては、この時期は量の拡大を掲げ、他国の減少分を支えてきた。

ただし、援助の効果・実績を見ると、貧困に焦点が当てられながらも、実態としては貧困削減に向けての目立った進展はなかった。特にアジアでは、1997 年までは貧困が減ったものの、その後のアジア危機の影響でそれが鈍ってしまった。

また、援助の手法自体、1990 年代から今までに大きく変わった。構造調整、プロジェクトタイプが 80 年代とすれば、いろいろなフォーラムにおいて、セクタープログラム、セクターワイドアプローチなど、「援助はこういう形でないといけない」といった議論が出てきた。援助の効果についての疑問、それに対してどういった援助のやり方が最も良いのかという疑問から、これらの論点が提示されたものである。具体的には、1) プロジェクト型援助が実際には有効だったのか、2) 見直すべきではないのか、3) 能力の限られた途上国側に多数のドナーがいろいろな報告文書を要求するのは不適當であり、セクター内で協調すべきではないのか、4) カネに色はつけられないというファンジビリティをどう捉えるか(援助に 1 ドル出せばその一部は他のために間接的に回されているのではないか、例えば中国向けの円借款は軍事費を肩代わりしているのではないか) などがある。その他、5) IMF が当該国の公共支出を確認しようとしても、そもそもバイのドナーによる援助についてはその中に盛り込まれていないがそれで良いのか、6) 皆のお金をまとめて使うというコモンプールのアイデアが英国などより提案されているがどう対応するのか、といった問題もある。日本の旗を立てるという観点からも十分な検討を要する議論が正に出てきている。

このような動きの中で、JBIC も徐々に改編が進んでいる。1999 年に統合するとの話になり、準備期間 4 年で国際協力銀行になるための作業との関係で、人や機構を増やすといった新しいことをやる状況になく、国際的な動きを横目で見ながら今日に至っている。ある意味では、世銀などマルチの国際機関や他のバイのドナー機関のアプローチ・制度的な見直しからかなり出遅れてしまったという意識もあり、これからキャッチアップをどれだけできるかというのが我々の課題と認識している、業務運営評価制度や海外経済協力実施方針が JBIC としての新機軸である。

3．ローンとグラント

(1) 返済義務と事業規模

ローンは返済義務があり、この結果個々のプロジェクトの財務的・経済的収益性を見る必要があり、財務規律を保って安定したマクロ経済運営を行うことが期待され、金額的には大規模事業にファイナンスができるという一方で、グラントは債務負担がなく、小規模・社会開発・ソフト事業に適するという違いがあると一般に認識されている。ただし、ローンとグラントを比較するためには、究極的にいえば、当該支援がどのような目的に使われ、どういう効果を期待しているのかという点こそ重要である。実施主体である途上国政府からすれば、まずは何に使っていくかという点にポイントがあって、ローンかグラントかという財源の違いでプロジェクトの効果に違いが出るということはない。例えば、我々がグラントを出してもそれを原資に国内で金融をできるし、我々がローンを出しても中央政府はそれを地方公共団体にグラントとして供与することもあり得る。

(2) ローン、グラントの効果

ローン・グラントの効果については、1990年代にいろいろな研究があり個別に説明はできないが、いろいろな文献については経済企画庁が2000年に発表した円借款の援助政策評価分析の調査報告書(上述)がきちんとレビューしているのでそれを参照したい。論文のレファレンスや批判も入っている。

この調査報告書は、当時企画庁が海外経済協力基金の監督官庁だったということもあり、世銀の行った援助政策評価と同じ手法を円借款に適用したらどうなるかを調べたものである。開発効果をどう測定しどう考えていくか、別の機会に取り上げていただきたい。

4．目標達成のための手段として機能しているか？

最大の問題は、日本の経済状況が厳しく、日本国内の援助に対する意見も厳しい中で、開発におけるローンとグラントの役割を考えた場合、目的・目標を達成するための手段として本当に機能しているのかという点である。援助量の増減の適否以前の問題として、日本として援助の政策が何であり目標が何なのか、その手段としてローン、グラントをどういう組み合わせで使っていくのか、これを誰がどう議論しどう決めていくのか、その結果についてどのように事前・事後で評価するのか、それがない限り、ODA全体に対する逆風への回答は出てこない。

一番難しいのは、このような政策 이슈と政策を実施する際の組織が多岐に亘っていることである。日本のODAは12~13の省庁が関わっているが、メインプレーヤーを取ってみても無償・技協は外務省・JICA、有償は外務省・財務省・JBIC、国際機関向けは財務省・外務省に分かれている。その中で、ローンとグラントをどう有機的につなぐかが課題である。JICA・JBICの連携マニュアルはあるが、目標を相互に認識して達成する上でどの程度機能してきたか、問題があったときに自ら両組織を

調整する役割をどの程度果たしてきたのが課題となる。今後、説明責任を負った形で国民に示す必要があり、組織をどの様にしていくべきかが議論されることとなる。

JBIC は、本年 4 月より業務運営評価制度を導入した。これは、日本以外の先進国の多くがパブリック・セクター・マネジメントの手法として使っているように、何のために税金を使いどのような効果があったのかを、国民に一つひとつ示していくものである。例えば、英国が早くからエージェンシー制度を導入したが、このような考えを日本にも適用するというものである。特殊法人改革、独立行政法人といった動きの中で、JBIC がどういうことをやる組織で、手段は何で結果はどう達成するかを示すことが強く要請された。そこで、約 1 年強かけて様々な組織の取り組みを調査しつつ JBIC の方針をまとめたものである。これまでは設置法に従っていれば良かったし、確かに法律には JBIC が何をする組織か書いてあるが、この組織が果たすべき使命を考えてみようということで、法律の中から JBIC のミッションを明らかにした。それをどのように活動していくか、ガイディング・プリンシプルを提示し、それに対して具体的にどのようなオペレーションを行うかについて、定量化できないか指標を挙げてみた。更に、業務戦略、業務方針を事業分野ごとに作り、年間事業計画を作って、その下でセクションごとに目標を設定し、セクションの下に個人がある。個人は 1 年間を通じて何をやったかその人の評価につながるようにしようということで、人事制度がその下を支えている。これは、JBIC だけがやれば良いことではなく、日本の公的機関はすべからずこれをやらないと納税者に対する説明がつかないのではないかと思っている。

また、ODA については実施方針を法律に基づき 3 年ごとに作る必要があるが、JBIC として本年 4 月からの方針を策定した。途上国のニーズを踏まえた選択的支援、知的協力、透明性を掲げ、重点分野として 7 項目を立てて今後 3 年間でこれを推進していく。

案件レベルでアカウンタビリティを高めるというのは自己完結的に過ぎ、日本全体の政策としてどう説明され評価されるのかというところこそ問われなければならない。日本としての枠組についての基本的な整理を抜きに、ローンとグラントを如何に組み合わせることが適当かというスタンスを決めることはできない。全てが基本政策に戻ってしまうが、これまでの国際的な論議が急速に進んでいることも踏まえれば、日本として本当にどうするかを決めるための時間もあまりないという感じもしている。

【席上出された意見】

1. グラントと比較してのローンの優位性

- (1) 開発問題について日本こそローンとグラントの違いを堂々と主張できる国だと思う。日本は世界で最大のバイのローン機関を持っており、また日本自体がローンで成長してきた。経済成長をするにはローンの方が役に立つ場合がある。例えば、東アジアの成長余力のある国にはグラントより、巨額の投資資金を動員できかつ財政的な規律を与えるローンの方が良いというメッセージを日本こ

そ強く打ち出すべきである。日本が東アジアで援助するには、ローンは意味があり、経済成長、経済発展について 50 のグラントより 100 のローンの方が遙かに役に立つと主張するべきである。仮に同じグラント比率であるローンとグラントを出す時でも、ローンの方に借り手に対して規律を要求する分、効果的であるかもしれない。そのようなことを示す実証研究も日本で行えないものか。

- (2) 今の世界の開発論議の潮流は、ブッシュ米大統領が IDA の最貧国向け融資の半分をグラントに使用することを主張している（欧州はこれに反対しているものの全面的にだめとは言っていない）など、ローンとグラントを、事実上ごちゃ混ぜにして考えているように思う。世銀の中を見ると、世銀のオペレーションを担当する人は、グラントを出すのもローンを出すのも全く同じ発想で考えている。ベトナム政府が借りてくれるのであれば、それぞれには収益性上問題のある教育案件でも保健案件でも何でも貸そうと言う立場であり、むしろベトナム政府から保健分野の案件では収益性がなく返済がないので借りられないという選択をしている状況である。

現在、IDA のグラント化が議論されているが、IDA の 10～20% がグラントになると、これまで貸せなかった分野に更に資金を出せるということになる。世銀内では、IDA についてはローンとグラントの中間というより、観念的にはグラントとして発想していることにショックを受けた。

- (3) 世銀を見ると、ローンとグラントが区別されているという印象が薄い（世銀が融資をして同じプログラムをバイがグラントする形態が少なくない）。ただし、日本としてどう考えるかという視点に立った場合、資源が限られている中で、グラントの場合は出し切りで終わるが、ローンは低金利だが返ってくるので資源が節約できるというメリットも考える必要がある。グラント化の議論の対象はアフリカ中心であり、アジアが日本の援助の中心になり続ける以上、日本にとってローンの役割は世銀がグラント化する中でも大きいはず。
- (4) IDA をグラントにするかローンにするかについて、将来的にグラントであろうとローンであろうとどちらでも良いという議論があるが、グラントでやらずローンでやれば援助側のサステナビリティがある点がおろそかにされている。
- (5) ローンとグラントは違うものであり、目的に応じて使い分けるという点をきちんと説明すべきである。有償と無償の調整について、大規模なら無償、小規模は有償という仕分けは問題である。ニーズを吸い上げて質で仕分けのべきである。
- (6) ローンとグラントの役割の違いについては、ガバナンスの問題が関係している。世銀など、出す方としては両者は大して変わらず、専門家も中で分かれておらずごちゃ混ぜである。しかし、受入国の方は大いに関係がある。グラントならもらうがローンなら嫌がる。特に、安定した民主主義国であればあるほど、数 10 年単位で責任を考えるので、ローンを受けるに当たってはシビアに見る。別の問題として、膨大なグラントが先進国から流れると、受入国政府は国民を見なくなる。税収がこない一方でグラントが先進国から来るので、受入国政府

と国民のコントラクトがなくなり、国民と政府の関係が離れてしまう。ローンであれば受入国政府は国民に説明責任があるが、グラントは説明責任が不要となり、グラント付けで国が成り立たなくなる恐れがある。マスメディアが存在しているところでは、JBICから1億ドルのローンが出ると、国民の反応は違う。

- (7) 教育・保健は収益性が低いのでグラントにする、という議論は、貸し手からみれば必ずしも意味はないと思う。あくまで政府に対して貸すのであって、政府がサステナブルで返済できるかという点からローン、グラントを分けるとするのが論理的ではないか。これはプロジェクトファイナンスではない。サステナブルでない国にはグラント、サステナブルな国にはローンを基本として、仮に受入国政府に対して特定分野について強いインセンティブを与えたい時はサステナブルな国にもグラントを出すというのが良いと思う。
- (8) 経済協力はローンを基本とし、グラントはBHNでどうしようもないところ、あるいはローンとの連携のみに出すべきである。ビジネスのセンスはあらゆるものに必要であり、その点でローンは優位にある。ローンは大きなものを生むレバレッジであり、生産するために借りる。これを相手国に理解してもらう必要がある。

2. 東アジアの経験の汎用性

- (1) 日本における議論は、東アジアの経験は世界のどの途上国にも効くといわんばかりで、東アジアのどのような経験が、例えばアフリカにどの程度適用可能か、は検証されていない。昨今アフリカに焦点が当たっている中で、東アジアでの経験がアフリカのセクターワイドアプローチなどにどのような意味合いがあるか、しっかりと議論すべきである。
- (2) 円借款供与の議論は、建設国債の発想に似ており、30年国債で物理的インフラを整備するのは理解されるが、30年国債で社会保障(ソフト)を整備するのはおかしいという議論がある。90年半ばに貧困削減のため円借款を出すことについては議論があった。途上国の国内問題として、所得再配分システムで対応すべき問題でありローンで解決する問題ではないという議論である。その後、貧困に資するインフラ整備といった議論で貧困緩和との接点を見いだすが、それでも根っこは物理的インフラが前提となる。

3. 援助手法のあり方

- (1) 援助手法として言及されていた、コモンプール、スワップ、財政支援などについて、日本として考えた場合、入っていけない理由がよくわからない。
- (2) セクターワイドアプローチについて、DFIDは、どんな場合にどう対応していくのか、3次元のマトリックスを作って適用していた。日本は関係省庁が多いので困難かもしれないが、何らかの形で整理しつつ対応する必要がある。

4 . その他

- (1) 経企庁の分析報告で違和感があるのは、ODA の目的設定を経済成長に限定している点である。目的が貧困削減であればそもそも分析の前提が異なる。
- (2) ローンを出す前提となるのは、返済が確保できるかという点である。この点、IMF の定義は混乱しており、ソルベンシーを基準にしているので、プライマリーバランスが黒字になり、利子さえ返せばソルベンシー・サステナビリティがあると判断して貸している。一旦貸せばずっとロールオーバーし続けなければいけない状況はサステナブルとは言えない。最大のローン供与国の日本としては、返済可能性をきちんと分析する時期にあると思う。
- (3) 国際的にグラント化や社会セクター重視といった議論があり、また英国などはバイ援助は出さないという形で英国の旗を降ろしつつ、英国発案のコモンプールシステムを皆が使うという形で英国の旗を立てるといった大胆な戦略をとっている。

これに対し、日本は「顔が見える援助」というスローガンが明確に定義されないまま、タイド援助が必要という議論へのスタンスも十分に詰められていない。ミレニアム開発目標 (MDGs) が国際的な目標となっている中、日本として MDGs にどのように対応し、途上国政府と向き合って何をしたいのか、見極めきれていないというのが正直なところであろう。このような中で、個々人の知見が問われるとともに、それを集約していくことが求められている。