

第1章 世銀改革をめぐる近年の議論

--メルツァー報告書のその後

専修大学経済学部教授 稲田 十一

1. メルツァー報告書の背景と意義

(1) メルツァー報告書提出の経緯

近年、世界銀行の改革をめぐる議論が大きなトピックになっている。米国での世銀改革案に火をつけたきっかけの一つになったのが、2000年3月に発表された、いわゆるメルツァー報告書である¹。これは、カーネギー・メロン大学のメルツァー教授(Allan H. Meltzer)を座長として、米国議会のイニシアティブで設立された国際金融制度諮問委員会(International Financial Institution Advisory Commission)による国際金融機関の改革に関する提言書である。もともとは、IMF(国際通貨基金)の改革をめぐる議論から出発し、MDBs(世界銀行等の国際開発金融機関)や BIS(国際決済銀行)、WTO(世界貿易機構)の改革・再編についても言及している。

委員は共和党推薦6名、民主党推薦5名という形で、議会の共和党優位の現状を反映して共和党が過半数となっているが、超党派での委員会設立となっている。委員長のメルツァーは、委員会設立に先立つ1998年頃から、頻りに合同経済委員会の公聴会(testimony)の場で、国際金融制度の改革問題について参考意見を述べており、共和党との関係の強い学者である。委員会の発足にあたっては、議会委員会との何回かの面談を経て委員長に任命されたということだが、こうしたそれまでの経緯が考慮されたと言えよう²。また、委員の中の一人であるサックス(Jeffrey Sacks)は、ハーバード大学の著名な経済学者であるが、以前から論壇でIMF・世銀の路線の批判を行っており、委員会の中でも大きな影響力を持ったと言われている³。民主党の推薦委員であり、メルツァーとは必ずしも見解を同じくしないが、提言案には最終的に賛成に回った⁴。

メルツァー報告書は、世銀改革についての米国政府の公式的な立場とは異なるものの、議会主導の国際金融制度改革案を代表するものであり、その後の議論に大きな影響を与えていると考えられる。そこで、本論では、このメルツァー報告書を議論の出発点として、米国における近年の世銀改革論の動向を追い、その行方とそれが実現していった場合の今後の国際開発金融秩序全体に与える影響について

¹ International Financial Institution Advisory Commission, *International Financial Institutions Reform: Report of the International Financial Advisory Commission*, US Congress, March 2000.

² 米国議会合同経済委員会(Joint Economic Committee)スタッフとのインタビュー(2002年2月21日)。

³ サックスのIMF批判については、例えば次の論文がある。Steven Radelet & Jeffrey Sachs, "Asia's Reemergence," *Foreign Affairs*, Vol. 76, No.6, 1997 (Nov. - Dec.).

⁴ 前掲、米国議会スタッフとのインタビュー(2002年2月21日)。

検討し、またあわせて日本としての対応の方向を考察することにした。

(2)その改革案のポイント

メルツァー報告書は、そのそもそもの設立の経緯が、1990年代末の米国議会におけるIMF改革論議から始まっている。従って、その改革案の中心は、本来的にはIMF改革にあると考えられるが、その議論の過程で世銀改革についても大きな割合が割かれた。そして、その報告書での世銀改革案はきわめて大胆なものであり、また広範囲にわたっている。その内容は多岐であるが、特に重要なポイントは、以下の3点に要約できよう。

第一は、世銀の活動の中心を融資からグラント(贈与)にシフトすべし、とする点である。報告書は次のように言う。

世銀のそもそもの目的は「貧困のない世界」である。世銀の活動の大半は融資であるが、融資対象国の大半は今日では民間資金の流入が可能な国である。民間資金へのアクセス可能な国(目安として一人当たりGDP4000ドル以上)に対しては5年以内に撤退し、一人当たりGDP2500ドル以上の国は、公的資金を制限する。そのかわり、世銀の活動の焦点を貧困国に向け、その場合、融資やインフラ建設にかわって、グラントによる教育や保健・医療への支援を重視すべきである。またグラント化に伴って、名称も、世界開発機関(World Development Agency)に変えるべきである。

第二は、世銀と他の地域開発金融機関(RDBs)との関係の再編であり、貧困国の多いアフリカを世銀の活動の中心とし、比較的所得の高いアジアや中南米への融資は、ADB(アジア開発銀行)やIDB(米州開発銀行)にゆだねるべきであると提言する。

それと関連して、世銀は金融危機支援からは撤退し、その役割は主としてIMFが担う。世銀は、グローバル公共財に焦点をあて、そうした分野での技術支援のセンターの役割を担うべきだ、とする。

第三は、パフォーマンスを重視した援助を重視する点である。これは、近年の世銀が採用してきている政策の延長でもあるが、経済成長のためには良い制度・良い政策が必要であり、グラントの供与にあたっては、そうした制度・政策が援助の条件となるべきだとする。

また、それと関連して、これまでの世銀の評価システムでは案件評価が中心であり、政策やプログラムの長期的効果の評価を強化すべきであり、また透明性を高めねばならない、と提言する。

2. その後の世銀改革論議と米国内のさまざまな議論

こうしたメルツァー報告書は、相当にドラスティックな改革案を提示したために、多くの議論を巻き起こした。以下で、その後、米国財務省や世銀自身の反応、また2000年に始動したブッシュ政権の政策や、関連するさまざまなシンクタンクの提言について整理してみよう。

(1)米国財務省の対応

米国の財務省は、メルツァー報告書が提出された当初、クリントン政権下では、その提言の多くに否定的な見解を示していた。財務省が2000年6月にそのホームページで公開した文書によると、中所得国への融資や民間セクター支援の停止、地域開発金融機関への活動や拠出金のシフト、金融危機への役割の停止、世銀の融資からグラントへの転換、相手方事業体への直接的な資金供与、のいずれをも支

持しない、あるいは必要ではない、との見解を表明している⁵。

他方で、制度・政策改革支援の重要性、パフォーマンスに基づく融資政策、明確なパフォーマンスの基準、透明性のあるモニタリング、グローバル公共財への集中、等については同意し、また貧困削減への米国の支援の増大についてはそのとおりだ、と述べていた。

また、クリントン政権下のサマーズ財務長官は、メルツァー報告書に反論して、世銀の活動の削減ではなく、再構築と活動のリフォーカスが重要だとして、次のような点に焦点をあてるべきだと表明したとされる。すなわち、世銀は相手国内の改革努力を促進すべきであるが、その条件は現実的で、より明確で計測可能なものであるべきであり、またその政策はより透明でなければならない。世銀の活動分野としては、感染症や地球環境などグローバル公共財により重点を置くべきであるが、米国をはじめ各ドナーは、世銀の譲許的融資(concessional loan)プログラムへの支援を拡大すべきである、というものであった⁶。

一言で言えば、近年世銀が進めてきた路線に沿うものについては賛成し、それ以外のドラスティックな改革案については基本的に否定していた、と言えるであろう。

ところが、ブッシュ政権になってそのスタンスは大きく変化した。ブッシュ大統領は、2001年7月に、世銀におけるスピーチで、IDA13次増資に際して、IDAのグラント部分を50%まで拡大すること、また教育・保健分野への支援を重視するスタンスを明確に表明した⁷。このブッシュ大統領の世銀でのスピーチ内容は、米国財務省にとっても事前には十分に知らされておらず「寝耳に水」であったという⁸。

ともあれ、クリントン政権からブッシュ政権へのこうしたスタンスの変化を受け、米国財務省のスタンスは、大きく転換した。2001年10月にホームページで公開された財務省の同様の文書では、こうした7月のブッシュ大統領の発言や、G7でのオニール財務長官の発言を踏まえ、米国財務省は、IDA(第二世銀)のグラント部分の拡大を積極的に推進するとし、あわせて、相手国の健全な政策へのコミットメント、グローバル公共財、とりわけ教育や保健など個人の生産性(productivity)を高めるような分野への支援強化、等について言及している⁹。

その後も、2002年2月にはいり、財務副長官のテイラー(John B. Taylor)は、いくつかのスピーチで、生産性をあげる上での教育や保健分野の重要性、貧困国のそうした分野への支援のためにはグラントを増大することの必要性、等について度々言及している¹⁰。また、同年2月の財務省へのヒアリングでも、テイラーのスピーチを引用して、財務省の政策を強調していた¹¹。

⁵ Department of the Treasury, *Response to the Report of the International Financial Advisory Commission*, June 8, 2000.

⁶ Jonathan E. Sanford, *CRS Memorandum: Proposals for Changing the IFIs*, April 14, 2000.

⁷ President George W. Bush, *Remarks by the President to the World Bank, Washington DC, July 17, 2001*. Brett Schaefer, "Real Help for Poor Nations: President Bush's World Bank Grant Proposal," *The Heritage Foundation Backgrounder*, August 20, 2001.

⁸ 世銀スタッフ(SPRFD, Senior Manager)とのインタビュー(2002年2月19日)。

⁹ Department of the Treasury, *Report on Implementation of Recommendations Made by the International Financial Institutions Advisory Commission*, October 2001.

¹⁰ Department of the Treasury, *Grants and Sovereign Debt Restructuring: two Key Elements of a Reform Agenda for the International Financial Institutions (Testimony of John Tailer)*, February 14, 2002.

¹¹ 米国財務省(Office of Development Banks)とのインタビュー(2002年2月21日)。

(2)世銀の反論と対応

世銀自身は、近年、相手国の政策改善や制度構築支援を強化し、その融資と相手国の「良い政策」とのリンクを強めてきた。ダラー (David Dollar) らによる *Assessing Aid* (1998) は、相手国の「良い政策 (good policies)」や「グッド・ガバナンス」が援助の有効性や効果を高める上での重要な要素であり、ドナーの融資・援助はこうした要素をみきわめながら選択的 (selective) に行うべきであると論じ、こうした政策の方向を定着させるきっかけとなった¹²。こうした研究はその後も引き続きなされており、世銀の開発政策と政策スタンスに大きく採用されていくことになった¹³。また、世銀の OED (業務評価局) も、プロジェクト中心の評価からプログラム評価を重視するようになり、またそうした評価やモニタリングの透明性を高める努力を行ってきた¹⁴。

また、理事会 (Board) レベルでも、2000 年 11 月には、Strategic Framework Paper が提出されて承認され、こうしたパフォーマンスに基づく融資 (Performance-based Lending) の方向は、世銀全体の公式的な政策として定着していったと言える。その意味で、メルツァー報告書の提言のうち、パフォーマンスを重視した援助と言う点では、世銀も方向性を同じくしている。

しかし、融資にかえてグラント部分を増大させることは、将来の世銀融資の規模を減少させるものであり、かえって途上国のニーズに応えられないとして、その提言に反対してきた。また、例えば OED (業務評価局) は、2000 年春の広報誌で、メルツァー報告書について、世銀の融資を批判する根拠になっている世銀融資の失敗比率のとり方が、「サステナビリティ (sustainability) について不明」というカテゴリーを「失敗」としてカウントするなど、きわめて恣意的な評価であるとして批判している¹⁵。また、近年、世銀の融資の成功率は急速に改善していると述べて、世銀批判に反論している。

世銀にとって、メルツァー報告書は、米国内の政治論議の一環であり、政治論議である以上、困惑しながらもそうした議論からは一歩距離を置いてきた。2001 年 7 月に、ブッシュ大統領が世銀でスピーチをし、そこで IDA (第二世銀) 融資の半分をグラントに転換することを提示したことは、米国政府の強い意思を感じさせるものであり、表立って強い批判をしにくい状況が生まれている。また、IDA13 次増資交渉の過程で、米国と他のドナーとの立場が異なり、ドナー間の高度な政治的課題となったために、不安感を持ちつつもその議論の行方をじっとみている状態であるといえよう。

なお、IDA13 次増資におけるグラントの比率拡大問題に関しては、世銀ホームページにかなり詳細にまとめられている¹⁶。また、IDA13 次増資にあたってのグラント化をめぐる米国と他のドナーとの意見の相違に関しては、議会調査局の研究者であるサンフォード (Jonathan E. Sanford) の手による CRS

¹² World Bank, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, World Bank (Washington DC), 1998.

¹³ 例えば、Burnside, Craig and David Dollar, "Aid, Policies, and Growth," *American Economic Review*, Vol. 90-4, Sep. 2000.

¹⁴ OED (Operations Evaluation Department), *From Project to Program Evaluation*, World Bank (Washington DC), 2000.

¹⁵ "Development Effectiveness at the World Bank: What Is the Score?" *OED Reach*, No.24, Spring 2000.

¹⁶ 例えば、International Development Association, *Additions to IDA Resources Thirteen Replenishment: Supporting Poverty Reduction Strategies*, November 20, 2001. IDA, *Grants and the Structure of Official development Assistance*, January 2002.

(Congressional Research Service) レポートの中に、比較的詳しく述べられている¹⁷。

(3) ブッシュ政権の政策

メルツァー報告書は必ずしも共和党の主張を代表する案でもなく、またブッシュ政権を代表する案でもない。しかし、ブッシュ政権が成立し、財務長官にオニール(Robert O'Neill)氏が任命され、IDA13 に関する米国国内の議論の中から、世銀に関する改革案が出てくると、その中身はメルツァー報告書の中身と近いものが出てきた。ちなみに、オニール財務長官はデトロイト出身であり、カーネギー・メロン大学のメルツァーとは以前からの知り合いであったとされ、個人的な関係に基づく影響を指摘する声もある¹⁸。

ともあれ、ブッシュ政権になって出てきた世銀改革案の中で、特に重要な点を整理すると、次の三点に要約することができる。第一に、途上国の貧困削減、特に教育・保健等の分野の支援を強調する点であり、第二に、こうした貧困国の教育・保健分野の支援はグラントでやるべきだと主張する点であり、第三に、その支援にあたっては、相手国の政策改善やパフォーマンスとリンクさせるべきだと議論する点である。

第一の、教育・保健分野への支援を強調する理由は何であろうか。2002年2月のテイラー財務副長官のスピーチでは、これを経済の生産性向上のためと位置づけているようであり、これが公式の立場になりつつある¹⁹。オニール長官もそうした論理を使っている。ただ、こうした論理づけは、いわば後付けの論理であり、そもそもなぜこうした主張が出てきたのであろうか。

近年、国際的な HIPC(重債務貧困国)の債務削減や世銀の貧困削減戦略にみられるように、貧困対策は近年の国際開発の重要課題となっており、その中核は教育・保健衛生水準の向上であるとの考えは、国際的な議論の流れとも一致してはいる。近年の米国の二国間援助で USAID(米国国際開発庁)が供与する援助の中身を見ると、援助が全体的に削減傾向にある中で、教育・保健分野だけは増加してきている²⁰。もっとも、これは、国際的議論の流れにそったものであると同時に、米国国内・議会の主張にそったものでもある。クリントン政権下で、教育・保健医療は国内的にも重視された分野であり、議会は、対外援助全体に消極的になる中でも、こうした分野への対外援助は支持してきた。

ただ、共和党の開発問題におけるこれまでの議論の中では、途上国の自助努力や民間の役割が強調され、必ずしも貧困層の教育・保健が重視されてきたわけではない。共和党のブッシュ政権がこうした分野を強調するのは、論理的には奇異であり、その背景には、こうした教育・保健分野では、米国の民間に数多く存在するコンサルタントや NGO、民間企業を、その援助活動に多くかかわらせることができることを計算にいれてのことである、とのうがった見方もないわけではない²¹。しかし、公式には、教育・保健分野は生産性向上の鍵であり、民間の活動を活発化し投資環境を改善する上でもこうした分野が重要

¹⁷ Jonathan E. Sanford, *World Bank: IDA Loans or IDA Grants? (CRS Report for Congress)*, Congressional Research Service, February 8, 2002. なお、このレポートは次の雑誌論文として交換される予定である。 *World Development*, May 2002.

¹⁸ 世銀スタッフ (SPRFD, Senior Manager) とのインタビュー (2002年2月19日)。

¹⁹ Op. cit. Department of Treasury, February 14, 2002.

²⁰ Carol Lancaster, *Transforming Foreign Aid: Unites States assistance in the 21st Century*, Institute for International Economics, 2000, pp.45-50.

²¹ Colin Bradford 教授 (Professor of Economics & International Relations, American University) とのインタビュー (2002年2月21日)。

なのだ、と論理づけることによって、従来の共和党的な価値観とも整合性をとった形になっている。

第二の、世銀の活動に関して、融資 (concessional loan) ではなくグラントでやるべきだと主張する点については、メルツァー報告書が全面的にグラント化すべきだと主張するのに対して、ブッシュ政権は、IDA13 次増資において 50% のグラント化を主張している。また、IDA の融資部分を残し、また IBRD の融資もあることから、そうした融資の途上国からの返済資金 (reflow) をグラントの原資に組み込むことによって、グラント部分を増やしても将来における世銀の資金供与の量は変わらないと主張する²²。

この、IDA のグラント部分を増やしても、将来にわたっても資金供給量が減らないとする米国側の説明は、必ずしも納得のいくものではない。また、この「50%」という数字には必ずしも政策上の根拠があるわけでもない。例えば、これ以上グラント部分を増やすと、10 年先から世銀の融資規模が縮小していく分岐点である、といったような、世銀の将来のポートフォリオを見据えた計算があるわけではない。議会の合同経済委員会 (Joint Economic Committee) のスタッフによれば、この数字は「妥協の産物」であり、この比率をめぐる各ドナー間の交渉がおこなわれるたたき台としての意味があるようである²³。

第三の、パフォーマンスに基づく援助、という点では、世銀やドナー・コミュニティの間で、あらかじめ合意が得られているとよい。こうした議論は、米国のみならず、世銀や DAC (開発援助委員会)、各主要ドナーにおいても、近年の政策指針になってきている。米国内、議会内の議論においても、効率的援助を求める声は、タックス・ペイヤーを納得させる上でも、また自助努力を重視する共和党的な議論の流れの上でも、しごく自然な議論である。

問題があるとすれば、これがきわめてドナーとしての立場を強く打ち出した政策であって、途上国側にとっては、ドナー側が主張する改革案や経済運営のあり方についての注文を忠実に実行しないと援助が受けられないという意味で、きわめて厳しいものである点である。しばしば指摘されるように、世銀やドナーの求める改革案や制度が、途上国の社会の現実に適合しているとも限らず、こうした形での内政への事実上の介入そのものを批判する意見もある。しかし、途上国内の市民社会 (civil society) の多くの声を反映させながら開発を進め、その改革への努力が足りなければ援助が供与されないという方式は、もはや後戻りできない国際的な流れとなっているとよいであろう。

(4) さまざまな改革案

メルツァー報告書を提出したあとも、メルツァー自身は、その改革案にそって多くの講演をしており、メルツァー自身の言葉によれば、各国から「かなりの支持」を得たとしている²⁴。また The Economist 誌も「イデオロギーを越えた支持」を得ていると評したとされる²⁵。メルツァー報告書を出した米国議会の合同経済委員会も、2002 年 1 月には、メルツァーらの手による *Grants: A Better Way to Deliver Aid* と題する分析ペーパーを出して、「グラント化しても融資と同様のコストですみ、また貧困削減にもより役立つ」との主張を繰り返している²⁶。

²² 米国議会合同経済委員会スタッフとのインタビュー (2002 年 2 月 21 日)、および *Grants: A Better Way to Deliver Aid*.

²³ 同上。

²⁴ Allan H. Meltzer, *The World Bank One Year After the Commission's Report to Congress*, (Hearings before the Joint Economic Committee), March 8, 2001.

²⁵ *The Economist*, February 17-23, 2001.

²⁶ Op. cit. *Grants: A Better Way to Deliver Aid*, 2001.

2000年3月にメルツァー報告書が提出されたあとも、国際開発の枠組みをめぐっては、それ以外にも多くの案が提起されている。すべての関連提案を把握することや、また知り得たすべてのものを紹介することはできないが、主要なものとして、次のようなものがあげられよう。

2000年後半には、ODC(Overseas Development Council)が「開発におけるIMFの将来の役割」と題する報告書をだした²⁷。そこでは、IMFのPRGF(Poverty Reduction and Growth Facility)を世銀に移し(世銀のPoverty Reduction Support Creditsに統合)、IMFはマクロ経済評価と政策対話には関与するが、世銀に資金とPRSPプロセスの責任を一元化することを提案している。この議論は、次に述べるバードセル(Nancy Birdsall)らの議論にもつながっていく。

2001年前半には、バードセルらが中心となって、カーネギー財団からいくつかの国際開発金融制度に関する報告書・提言書が出ている。ひとつは、HIPCの債務削減の今後のあり方についての報告書であり、もう一つは中所得国(Emerging Market Economies)に関する国際開発金融機関の役割についての提言書である²⁸。バードセルはその後、ワシントンのIIE(Institute for International Economics: 国際経済研究所)に移り、IIEの中にCenter for Global Developmentをつくり、*Gold for Debt: From Debt to a New Development Architecture*と題する報告書(提言書)をまとめている。まだ未完成であるが、2002年5月頃には刊行される予定である²⁹。

その提案の骨子は、IMFのPRGFを世銀に移行し、またIBRDの返済資金をHIPCの債務削減や貧困国への援助に活用することによって、ドナーの新たな拠出なくHIPCの債務問題に対し将来にわたって持続的に対処できるとするものである。また、多国間アプローチを主張し、共通基金(Common Pool)に各国の援助を委ねるべきだとする。また、IDAのみならず各地域開発銀行も、融資と並行してグラントの窓口を作るべきだと主張する。この報告書は、著名なエコノミストであるウイリアムソン(John Williamson)との共著になっており、HIPCの問題に絞って、かなり大きな改革案を提示しているものの、一方でメルツァー報告書よりも現実的な面もあって、それなりの反響を巻き起こすかもしれない。

一方で、世銀を批判する議論も相変わらず強い。例えば、2001年秋号の*Foreign Affairs*誌で、アインホーン(Jessica Einhorn)は、世銀は十分な知識もなく開発の処方義を描き、その開発論はある面でトートロジーに陥っていると批判する。また、世銀は活動分野を広げすぎたがために有効性を失いつつあり、政治的な融資を避けようとする一方で政治過程に否応なく介入を深めるというジレンマに陥っていると指摘している³⁰。また、*Financial Times*の記者であるフィドラー(Stephen Fidler)は、2001年夏号の*Foreign Policy*誌で、ウォルフエンソン総裁は世銀を大きく変えたが、そのために世銀は機能不全に陥っているとウォルフエンソンの路線を批判している³¹。

²⁷ Overseas Development Council (ODC), *The Future Role of the IMF in Development*, Overseas Development Council (Washington DC), 2000.

²⁸ Nancy Birdsall, Stijn Claessens & Isaac Diwan, *Will HIPC Matter? The Debt Game and Donor Behavior*, Carnegie Endowment for International Peace Economic Reform Project Discussion Paper No.3, March 2001. EMP Financial Advisors, Inter-American Dialogue, *The Role of the Multilateral Development Banks in Emerging Market Economies*, Carnegie Endowment for International Peace, 2001.

²⁹ Nancy Birdsall & John Williamson, *Gold for Debt: From Debt to a New Development Architecture*, 2002(forthcoming).

³⁰ Jessica Einhorn, "The World Bank's Mission Creep", *Foreign Affairs*, Sep-Oct. 2001.

³¹ Stephen Fidler, "Who's Minding the Bank?," *Foreign Policy*, Summer 2001.

3. 今後の国際開発金融体制への影響

(1) 世銀の役割の変化？

メルツァー報告書で提示された世銀融資のグラントへの転換や、近年議論されている IDA のグラント部分の拡大案は、もしそれが実行されれば、第二次大戦後の世銀の半世紀以上にわたる歴史の中で、大きな転換点となることは疑いない。世銀の設立以来のこれまでの歴史の中で、大きな転換点を位置づけるとすれば、1960年のIDAの設立、および1980年の構造調整融資の開始であるといえよう。IDAのグラント部分が拡大されれば、およそ20年ぶりの大きな転換点だといえよう。

メルツァー報告書の提言や米国案がそのまま実現するとは思われないが、米国をはじめとする国際的議論の流れからみて、IDAのグラント部分がここ2-3年の間にある程度拡大することは、かなり高い確率で生じることだと思われる。また、その変化が急激な形で生じなくとも、徐々に変化することは十分にありうることであり、思考実験としても、こうした変化の行き着く先を考えておくことが大切であろう。

まず、メルツァー報告書や米国政府案のうち、比較的实现しそうなものは、次の様な点である。

A. 教育や保健分野への支援の拡大、および制度・政策改革の重視。これらの分野が重要であることは、メルツァー報告書、米国政府案のみならず、世銀自身も、また他のドナーも認めていることである。

議論が分かれているのは、教育や保健等の分野や貧困国支援を、融資(concessional loan)主体にやるべきか、あるいはグラントでやるべきかということであり、これはいまだ交渉途上で、今しばらく結論が出そうにはない。

B. 相手国内の改革努力や良い政策やパフォーマンスとのリンクの強化。メルツァー報告書も米国政府案も、また世銀自身も、こうした資金の効果的使用については、その必要性を強調しており、この点に関してはコンセンサスがある。現実にも、80年代以来強化されてきたこれまでの構造調整のシステムは、PRSP(貧困削減戦略)の枠組みでも踏襲されており、融資がグラントになれば、相手国の改革や良い政策・制度づくりへの注文と資金供与とのリンクは、ますます強化されることが想定される。

問題は、そのやり方であり、改革努力を一方向的に押しつけるのではなく、いかに相手国自らの努力(ownership)を促進し、実効性(effectiveness)を上げるか、という方法論の点にあり、この点に関する議論は今後も継続されることになる。

C. また、上記と関連して、世銀の融資・援助の効果をより適正・的確に把握するシステムとノウハウづくりは、強化されるであろう。すでに、世銀はプロジェクト評価からより長期的・全体的なプログラム評価へと重点を移してきており、これは、メルツァー報告書や米国政府案が求める点でもある。また、NGOの主張するごとく、その評価や政策の透明性を増すこともますます求められるであろう。ちなみに、本報告書の松本論文(第4章)で、「独立審査パネル」を例に、世銀の近年の透明性とアカウンタビリティ向上の努力と問題点を取り上げている。

D. グローバル公共財、すなわち地球環境や感染症などのグローバルな課題への対処もますます求められるようになってきている。この点でも、メルツァー報告書、米国政府案、世銀自身の近年の努力は、同じ方向をむいており、またNGOの立場とも一致する。

一方、メルツァー報告書の提言のうち、実現しそうな点をはっきりさせておくことも有用であり、例えば次の様な点であろう。

A. 通貨危機からの世銀の撤退は、ありそうもない。危機融資はもっぱら IMF が担うとされるが、IMF 改革の行方は世銀以上に不透明である。メルツァー報告書の構想では、IMF はマクロ経済評価や危機融資に注力し、世銀は貧困削減と開発に注力するとしているが、金融危機で民間資金が枯渇している場合には、世銀の融資は重要な役割を果たすであろう。また、IMF にかわって、例えば、アジアにおける地域的な金融協力の枠組みづくりが進んだとしても、その地域的な金融制度と世銀の融資機能との関係も、上記と同様であろう。

B. 中所得国からの世銀融資の撤退も、当面ありそうにない。世銀の IDA 部分のグラント化が進んでも、当面、融資(concessional loan)がなくなるわけではなく、また IBRD の融資もなくなるわけではない。中所得国の中でも、貧困層・貧困地域は存在し、また民間資金がこないセクターも存在する。こうした対象分野を絞った世銀融資(あるいは IFC[国際金融公社]の活動)は、引き続き存在意義があり、また存在するであろう。

一言で言えば、メルツァー報告書は、資金の効率的配分を重視し、民間資金にアクセスできる国への融資は必要ないとしているが、民間資金で進められない多くの開発分野があることは否定できないということであり、世銀が貧困や開発に焦点をあわせても、その対象分野は、依然として相当に広いことである。

(2)構造調整や PRSP、ドナー間調整の枠組みの変化？

メルツァー報告書が提言するように、世銀がその融資から撤退しグラントに切り換えるとしたら、80 年代以来の世銀・IMF による構造調整の枠組みは大きな転換を迫られることになる。

しかし、現実には、仮に、IDA13 次増資交渉の結果、IDA のグラント部分が増えても、世銀は融資(concessional loan)から全面的に撤退するわけではなく、また、そのグラント供与にあたっては、相手国の改革努力やパフォーマンスとリンクした援助がなされることが想定されるため、これまでの構造調整や PRSP の枠組み、すなわち、世銀を中心に相手国の経済運営に注文をつけ、取りまとめ役としての世銀・IMF と他のドナーが共同歩調をとるというこれまでのアプローチは、基本的には継続するであろう。むしろ、グラント化に伴って、世銀側の改革努力に対する注文は強化されることさえ予想される。

しかし、将来的には、世銀と他の国際機関との関係、すなわち、IMF との役割のデマケーション、地域開発金融機関との役割分担、従来から貧困国へのグラントによる援助に力を注いでいた国連関係機関との役割の重複、等については、検討を要する。

A. IMF(国際通貨基金)

IMF に関する改革案の検討は、本研究会の主旨ではないが、別途、国際金融制度 (IFI) 改革論議の焦点の一つである。その中身についてもいろいろな議論があり、一つの方向としては、IMF は危機融資とマクロ経済運営評価により焦点をあてることが議論されている。その場合、途上国融資、特に構造調整計画に関して IMF が交渉をリードするのか、世銀はその交渉に追随するのか独自の判断をするのか、また新しい IMF は融資交渉にあたってどこまで開発に関わる教育や医療などの社会問題を考慮するのか、両者がどう調整されるのか、その調整過程はこれまで以上に透明でありうるのか、といったさまざまな問題がありうる。前述のように、ODC や IIE といったワシントンの主要シンクタンクによって、IMF の PRDF を世銀に移し、PRSP の責任を世銀に一元化する案も提示されているが、IMF の改革案を前提に世銀の役

割を想定するには、時期尚早であり、これらは将来の課題として提示しておくにとどめておこう。

B. RDBs (地域開発金融機関)

地域開発金融機関と世銀との役割分担については、メルツァー報告書では、世銀は貧困国の多いアフリカに焦点をあて、中所得国の多いアジアやアフリカは地域開発金融機関に任せる、といったかなり大胆な案が提示されている。しかし、地域開発金融機関との役割分担については、現実の米国政府案ではあまり触れられておらず、また現実の可能性も少ない。

IDB(米州開発銀行)は、すでに中南米諸国に関しては最大のドナーとなっており、将来の方向としては、制度づくり・政策支援融資の強化、民間セクターの活動支援強化、地方政府への直接支援など、メルツァー報告書でも触れられたようなさまざまな改革案を進めつつある³²。政策支援や改革の提言能力に関しては、IDBの方が世銀本体よりも人材を多く抱え、内容的にもきめ細かいという面があり、IDBからみれば、IDBの役割は高まることはあっても低下することはないとの見解が有力である³³。

一方、アジア地域に関しては、ADBの役割は、依然として曖昧である。近年の世銀の「現地化」の進展と政策支援の強化によって、各国現地事務所ベースの人員が少なく、また政策面での人材も多くないADBは、相対的に影が薄くなってきた面がある³⁴。メルツァー報告書の提言のように、中所得国の多いアジアにおいて、世銀がADBにその役割を譲ればADBの存在意義は高まるが、ワシントンの議論では、その可能性は少ない。米国財務省でのヒアリングにおいても、個人的意見だと断わりながらも、米国政府が世銀よりADBを重視することは考えられない、と述べていた³⁵。これは、筆者の個人的見解であるが、世銀がその活動において貧困により焦点をあてるのであれば、ADBはインフラ整備や中小企業育成やマクロ経済分析等の活動により重点をシフトしていくことも、将来の一つの方向ではないかと思う。

C. 国連関係機関

一方、世銀が貧困対策、特に教育や保健・医療分野に重点を置き、しかもその分野への支援をグラントで行うようになると、既存の国連関係機関との役割の重複は、問題とならざるをえない。現時点では、世銀改革だけが、国際開発金融サークルの間で議論されているが、その改革の方向が具体化してくれば、外交当局を含めた国連関係機関の再編が問題となることは必至である。国連機関の方も、世銀改革の議論をにらんで、開発金融全般の課題(Financing for Development)についての議論を進めつつある³⁶。

世銀が当面、融資から全面的に撤退することはないということを前提とすると、CG(支援国会合)やPRSPのプロセスでの世銀の大きな役割は、当面継続するであろう。逆に、メルツァー報告書の言うよう

³² *Final Draft Report of the External Advisory Group (EAG)*, Inter-American Development Bank (Washington DC), February 19, 2002.

³³ 米州開発銀行スタッフ(Deputy Manager, Financial Support Dept.)とのインタビュー(2002年2月20日)。

³⁴ アジア開発銀行スタッフ(戦略政策局)へのヒアリング(2001年11月30日、MDBs研究会)。

³⁵ 米国財務省スタッフ(Office of East Asian Nations, International Affairs)とのインタビュー(2002年2月21日)。

³⁶ 例えば、United Nations, *Report of the High-Level Panel on Financing for Development (The Zedillo Report)*, UN (New York), 2000.

に、世銀が融資から撤退しグラント化すると、すでにグラントで社会開発分野に注力している国連機関との関係で、世銀の主導権は失われる可能性もないとは言えない。その一方、多額の融資と並行して、グラントで貧困対策にも注力すれば、PRSP プロセスにおける世銀のリーダーシップはより高まる可能性がある。国連よりも世銀を重視している米国政府や、世銀・IMF に関わる国際開発金融界の利害からいって、現実には、この選択肢が最も可能性が高いと思われるが、いまだ議論の行方を注視する段階にある。

なお、本報告書の中の大芝論文(第5章)で、一つの事例として、復興支援の分野における世銀と国連機関との関係および役割分担について、詳細な分析がなされている。

4.日本の対応と課題

さて、上記のような世銀改革論議は、日本の ODA 政策や体制にどのような影響を与えるのであろうか。日本の基本的スタンスは、改革論議の行方を注視している段階で、まだ積極的な対応はとっていない。しかし、世銀改革議論が示唆する国際開発金融体制の変化はきわめて大きく、その変革が進行していけば、日本の ODA 政策のあり方を根本的に再検討し、その体制を変革しなくてはならなくなるかもしれない。

(1) 構造調整や PRSP の枠組みへの更なる協調？

世銀を中心とする構造調整や PRSP の枠組みに変化が生ずることになれば、世銀と相手国との交渉に事実上相乗りしている日本の借款にも影響が出てくるが、この構造調整や PRSP の枠組みが崩れることは当面はなく、むしろ世銀を中核として支援対象国への注文は一層強化されることが想定される。

その場合、問題となりうるのは、世銀がグラント供与の前提とする改革や政策条件を満たさない国に対して、日本が円借款や無償援助を供与してよいかどうかである。すなわち、既存の構造調整と政策支援の枠組みが、より包括的にさまざまなセクターや無償援助も含めて取り込まれていく可能性があるが、その場合でも、世銀等と共同歩調をとるかどうかである。もっとも、世銀自体も、グラントは供与しないが融資は供与するということがありうるのかどうか、という問題もある。また、相手国にどのような改革の注文をつけるか、それが相手国の現実に則しているか、ということも改めて大きな課題となるであろう。

言葉を変えて言えば、現在すでに進みつつある世銀を中心とする PRSP やセクター・ワイド・アプローチ (Sector-wide Approach) や、CDF (Comprehensive Development Framework: 包括的開発の枠組み) を基礎とするドナー間の協調的枠組が、IDA のグラント化によって一段と強化される可能性があるが、それにどう対応するかという問題である。これは簡単には結論がでないし、また世銀改革の行方をもう少し見極める必要もあり、詳細な議論は別の機会にあらためて検討することにしたい。ちなみに、本報告書では、小関論文(第3章)で、今後のあるべき方向として、「当該国中心の新しい三者間のパートナーシップ (Tripartite Partnership)」の構想を提言している。

(2) JBIC の独自路線？

世銀の活動の焦点が貧困対策や教育・保健分野によりシフトし、IDA のグラント化が更に進んで行った場合、世界の二国間援助の趨勢がすでにグラントによる社会開発・貧困削減に向いている現状のなかで、日本の JBIC (国際協力銀行) だけが、円借款によるインフラづくりを中心とした ODA でよいのか、と

いう問題も生じうる。

すでに、JBIC の円借款は、アフリカ等の貧困国には供与しにくい場合がでてきている。すなわち、HIPC の国々へは、債務削減をした以上、新規の円借款は出しにくい状況になっており、アフリカにおける HIPC は 26 か国にも達する。例えばガーナのように、過去数百億円の円借款を供与したにもかかわらず、債務削減によって返済不能となり、外交上重要国でありながら新規融資ができない状況が生じてきている。こうした国々は今後ますます増えていくであろう。

世銀の焦点が貧困国へのグラントにシフトしていくのに対応して、日本はむしろ中所得国やインフラづくりに焦点をあて、いわば役割分担をするのだ、という独自のアプローチをとることも不可能ではない。こういう路線を選択する場合、JBIC の旧輸出入銀行の活動の枠組みを、より開発目的に活用するとともに、民間セクター支援をより体系的におこなうことも必要だろう。旧 OECF (海外経済協力基金) と旧輸出入銀行が JBIC として統合されたメリットを最大限に生かすことを目指す方向であり、これはこれで組織的にも合理性がある。

もっとも、その場合でも、民間資金にアクセスできる国々に対して、譲許的 (concessional) な政府資金を供与する必要があるのか、という批判が高まる可能性もある。政府の不要な政治的関与で市場をディスートするという批判もありうる。それは、日本国内における政府系政策金融機関の役割が疑問視されているのと同じロジックが、国際開発金融の場でも適用されるものと言えよう。もっとも、これに対しては反論が可能であり、国際社会では、最貧国でなくともまだまだ民間資金が十分にこない国々や、中所得国でも民間資金がこないセクターや地域があり、そうした国々・地域・分野を支援することは、引き続き必要である、と論じることができよう。

いずれにせよ、グラント、譲許的融資 (concessional loan) とハード・ローン (OOF) を、相手国の状況に対応してどう組み合わせるのがよいのかということは、大きな課題であって、この点については、本報告書の大野論文 (第 2 章) および小関論文 (第 3 章) で、より詳細に検討されている。

(3) 日本の二国間 ODA 体制の再編？

一方、世銀の変化に合わせて、日本もグラントによる社会開発・貧困削減と譲許的融資 (concessional loan) による貧困削減・社会開発をより整合的に進めていくとなれば、既存の JBIC と JICA (国際協力事業団) の体制や、財務省と外務省との関係を、より緊密なものに変革していく必要がある。

IDA がグラント部分を増やしても、日本の援助体制上、JBIC がグラントで貧困対策をやるわけにはいかず、JICA や外務省との政策のすりあわせを緊密化せざるをえない。一方で、無償資金協力を担当している JICA や外務省は、世銀のグラント供与に際してとられるさまざまな政策アプローチを意識せざるをえず、今までにも増して、いやおうなく世銀のセクター・ワイド・アプローチ (SWAP) や PRSP や CDF の枠組みの中に、特に現地において引き込まれていく可能性が高い³⁷。JICA や外務省は、それが二国間の無償援助だからといって孤立して独自に進めることは、ますます難しくなると思われる。

また、開発や援助の 이슈 としても、貧困対策、教育・保健医療などの社会開発分野、紛争後の復興支援、ガバナンス等、途上国の政治社会的側面に関連する難しい課題に、これまで以上に深く広く取

³⁷ 平成 12 年度 MDB s 研究会報告書「世界銀行の開発援助政策に係わる検討」(第 1 章、稲田字十一「世界銀行構造調整レジームと日本の政策」)、特に 21 - 24 頁を参照されたい。

り組まざるをえないことは明らかである。それに対応するためにも、関係する政策官庁や援助実施機関ごとに、知識と人材とノウハウを強化することが必要であるとともに、互いの中で情報の交換や共同作業や政策スタンスのすり合わせを緊密化させることが、強く求められる。また、大野論文(第2章)で述べられているように、「官・学・民・NGO を含む関係機関の連携」を強化し、「オール・ジャパンによる開発戦略・国別援助戦略策定」を一層強化することが大切である。

いずれにしても、日本の二国間 ODA の意義と効果を高める上で、日本国内における政策立案および援助実施の両面で、少なくとも、日本の ODA の二大官庁である財務省と外務省、および JBIC と JICA の連携の緊密化は不可欠であり、場合によっては、組織的な再編が必要になる可能性もあると思われる。