

開発金融研究所報

Journal of JBIC Institute

2004年11月 第21号

〈巻頭言〉 石油：再び“単なる商品”から“戦略商品”の時代へ

■IMFと資本収支危機：インドネシア、韓国、ブラジル

■資本取引自由化のsequencing

■経済成長と所得格差

■オランダ政府の開発援助政策

- 「アジアにおける灌漑農業に関する貧困削減戦略」ワークショップ概要報告
- 「インドネシアの貿易・投資政策」セミナー概要報告
- 「香港からみた中国経済」講演会概要報告

本誌は、当研究所における調査研究の一端を内部の執務参考に供するとともに部外にも紹介するために刊行するもので、掲載論文などの論旨は国際協力銀行の公式見解ではありません。

開発金融研究所

開発金融研究所報

Journal of JBIC Institute

2004年11月 第21号

CONTENTS

〈巻頭言〉

石油：再び“単なる商品”から“戦略商品”の時代へ 2
副総裁 森田 嘉彦

〈国際金融〉

IMFと資本収支危機：インドネシア、韓国、ブラジル
—IMF独立政策評価室による評価レポートの概要 4
開発金融研究所主任研究員 山下 元

〈国際金融〉

資本取引自由化のsequencing
—日本の経験と中国への示唆— 49
東京大学大学院総合文化研究科教授 荒巻 健二

〈開発〉

経済成長と所得格差 78
開発金融研究所特別研究員 山下 道子

〈援助機関動向調査〉

オランダ政府の開発援助政策 92
SBC代表/国際協力問題研究家 石橋 太郎

セミナー／ワークショップ報告

〈開発〉

「アジアにおける灌漑農業に関する貧困削減戦略」
ワークショップ概要報告 126
開発金融研究所 桂井 太郎

〈直接投資〉

国際協力銀行・インドネシア大学経済社会研究所共催
「インドネシアの貿易・投資政策」に関する公開セミナー概要報告
..... 130
国際協力銀行国際審査部課長 石川 純生

〈直接投資〉

「香港からみた中国経済—「軟着陸」の可能性と外資動向—」
稲垣 清氏講演会概要報告 136
開発金融研究所 水野 敏朗

JBICI便り 139
開発金融研究所総務課

開発金融研究所報第21号について

第21号は、調査・研究4点と3点のセミナー／ワークショップ報告を掲載する。

「IMFと資本収支危機：インドネシア、韓国、ブラジル—IMF独立政策評価室による評価レポートの概要」は、インドネシア・韓国・ブラジルで1997年から1999年に発生した資本収支危機において、IMFが果たした役割に関するIMFの独立政策評価室（IEO）による事後評価レポートの概要紹介である。本レポートは、IMF内外での広範な聴取を反映し、いくつかの点でIMFの誤りを率直に指摘し、IMFの運営改善に向けた提言を盛込んでいることから注目に値する。

「資本取引自由化のsequencing—日本の経験と中国への示唆—」は、資本取引自由化が重要な政策課題となっている中国に対し、わが国の60年代、70年代の自由化の経験から有益な示唆を抽出することを目的とする。アジア危機を経て資本取引自由化には適切な順序付けが重要であることが国際的コンセンサスとなったが、その具体的あり方については意見の集約はない。高成長、通貨切り上げ圧力等の基本的経済環境、厳しい資本取引規制など数十年前の日本と重要な共通点を有する現在の中国が、当時のわが国の経験から得るところは大きいと考えられる。

「経済成長と所得格差」は、国家間のそして国内の所得格差は縮小しているのか拡大しているのか、国内の所得不平等はその国の経済成長を促進するのか抑制するのかについて、19世紀のものを含むクロスカントリーデータを用いて検証している。「世銀開発報告2006」のテーマがEquity and Developmentとなると報じられており、公平概念への注目の高まりという時宜を得た内容となっている。

「オランダ政府の開発援助政策」は、主要援助国援助動向調査の一環として、「開発金融研究所報」第19号に掲載した英国動向調査に続くものである。オランダは中規模国家ながらも＜ODAのG7＞を自認するに相応しい内容の濃い、また、日本とは相当異なる開発政策を展開しており、「政策の一貫性」論議でも重要な安全保障、移民、貿易、投資等も視野に入れた総合性と選択的アプローチ等に、学ぶべき点があろう。

石油：再び“単なる商品”から “戦略商品”の時代へ



副総裁

森田 嘉彦

1973年の第1次石油危機から30年、この間に国際石油市場は概ね10年毎に様々な変化をみせてきている。この間の変化の中にはその時点ではさほど注意をひかなかったものもあるが、時を経て、これらの変化の積み重ねが最近の石油マーケットの特質を形作ってきたように思える。

石油危機から10年後の1983年、ニューヨーク・マーカンタイル取引所 (NYMEX) で原油の先物取引が開始された。またこの頃、石油危機の時点で世界全体の過半を占めていたOPECの石油生産シェアは北海での増産などで3分の1を下回ることとなった。これらを契機に、その後1980年代、90年代を通じて石油はコーヒーや紅茶と同じようにマーケットでいつでも自由に買える“単なる商品”という認識が強まっていた。また、石油価格が大量の投機資金の動きに左右されることとなる引き金ともなった。

さらに10年後の1993年もいくつかの意味で重要な年といえる。第一は、米国の石油輸入が国内消費の2分の1を超え海外依存が顕著となってきたこと、第二には、中国が石油のネット輸入国に転じたこと、そして第三には、ソ連崩壊を経たロシアが、この時期、内需の低下やその後の経済構造の変化を背景に石油の輸出国として本格的に国際マーケットに登場してきたことである。こうした変化はこれら三大国にとって、それぞれの国の立場に応じ、石油が戦略的重要性を増してきたことを意味した。しかし、1990年代は、概して、石油は“単なる商品”とみなされ、また、これを許す需給環境もあって、三大国に生じたこうした変化の影響がマーケットで顕在化してくるのは21世紀に入ってからであった。

20世紀の石油マーケットにおいてはエネルギー超大国である米国が世界のエネルギー秩序のリーダーであった。ロシア、中国は共に産油大国ではあったが、生産された石油は概ね内需に充てられており、80年代初に開始された旧ソ連のヨーロッパ向けガス輸出を除き、国際マーケットとの関係は稀薄であった。また、こうした中で、日本はエネルギー輸入大国として市場において独特のプレゼンスを維持していた。

世紀が変わって状況はかなり変化してきている。

海外依存度の高まりに応じ、米国はエネルギー政策を重視しており、原子力発電の再開を含む国内エネルギーの活用、中東石油依存の見直し、LNG（液化天然ガ

ス)の輸入計画などを模索している。

ロシアは石油・ガスの生産余力を重要な外交戦略上の梃子として重視する姿勢を強めてきている。現にサウジアラビアに匹敵する石油を生産、今後、世界のエネルギー市場におけるガスのウェイトが高まってくれば、ロシアのプレゼンスはますます高まってくる。一方、経済の石油・ガス依存度が急速に高まっており、外貨収入あるいは財政収入などでみた石油・ガス関連分のウェイトはインドネシアをはるかに上回る水準にある。

中国は石油輸入を年々急増させている。数年後には国内消費の過半を輸入に依存することとなる。これに伴ない、ここ数年、エネルギー外交、海外での石油利権の獲得を加速化させている。OPECの石油増産余力が縮少し、北海原油の生産が低下局面に入る可能性があること、さらに最近のオイル・メジャーの慎重な投資姿勢などのもとで、中国の石油需要の動向は世界の石油需給をみる時の最大の要素といえる。

さて日本はどうか。既に諸政策が講じられ、改めて卑見を述べるまでもないが、あえて繰り返しを恐れず数点あげてみたい。

石油価格が上昇すれば代替エネルギーの開発やエネルギー消費の抑制へのインセンティブは高まってくる。わが国としてはまずこうした分野での活動や技術開発を促進する必要がある。

また、日本のエネルギー問題を東シベリア、サハリンさらには豪州などとの関係も含め、アジア地域全体の中でみていく視点も重要である。

第三は天然ガス・LNGの活用である。天然ガスは環境問題という観点からも重視されるべきである。特に世界におけるLNGのビジネス・モデルはこれまで日本がイニシアティブをとって作り上げてきたところであり、現在も世界全体の取引の約2分の1を占めている。わが国のノウハウ、技術を活用しうる分野も広いと思われる。

ダニエル・ヤーギンは1990年に刊行した「石油の世紀」の終章近くで“石油は戦略商品か、単なる商品か”を改めて問い返している。石油は1980年代、90年代の“単なる商品”との認識が強まった時代から、底流として、再び“戦略商品”としての性格を強める時代に移ってきたように思える。エネルギー問題はわが国にとって常に変わらぬ課題である。米国、ロシア、中国がそれぞれの立場からエネルギー資源に対する戦略的アプローチを強めており、さらに中東の情勢をみれば、エネルギー問題にどう取り組んでいくか、改めて考えてみる時期にきているように思える。

IMFと資本収支危機：インドネシア、韓国、ブラジル —IMF独立政策評価室による評価レポートの概要

開発金融研究所主任研究員 山下 元

要 旨

IMFの独立政策評価室（IEO）は昨年7月、インドネシア・韓国・ブラジルで1997年から1999年にかけて発生した資本収支危機においてIMFが果たした役割に関する事後評価レポート（以下、「本レポート」と言う。）を発表した。本稿は、本レポートの概要を紹介するものである。

IEOは2001年7月、IMFマネジメントからは独立した立場でIMFの諸活動に対する客観的な事後評価を行い、これによりIMF理事会の機能をサポートすることを主目的として設立された組織である。

本レポートの執筆は、IEO審議役・大阪大学経済学部教授の高木信二氏が率いるチームが行った。本レポートは上述の三つの危機におけるIMFの役割を、危機前のサーベイランス（政策監視）、危機対応プログラムのデザインと実施、及びIMF内部のガバナンスと業務実施方法という3分野に大別して評価し、それを踏まえて6項目の改善提言を行っている。

評価結果は多岐にわたるが、そのうち主なものを挙げれば以下のとおりである。

- ・ IMFのサーベイランスは、マクロ経済的な脆弱性の把握には成功したが、金融部門と企業のバランスシートの脆弱性及びそれらを助長するガバナンス関連の問題から生じるリスクについては、あまり認識出来ていなかった。
- ・ 三つのケースとも、当初のマクロ経済見通しに対し実績は大幅に異なった。その原因は、起こり得る大幅な通貨下落とそれに伴う深刻なバランスシート効果を十分に考慮していなかったことにある。
- ・ インドネシアと韓国での財政引締めは、その後の生産量の推移と当初の公的債務の水準から考えれば、不要であった。しかし財政引締めは、いずれのケースでも生産の落ち込みの激しさが明らかになると速やかに解除されたので、財政引締めが両国での激しい生産の落ち込みの原因となった訳ではない。一方ブラジルでは、危機を進展させる原動力が財政問題であったため、厳しい財政引締めが行われた。これは適切な政策であったが、債務の対GDP比率の安定化・縮小という目標の達成には、不十分であった。
- ・ 三つのケースの全てにおいて、金融政策は当初、通貨下落を食い止めるために引き締められた。しかし三ヶ国での経験は、高金利が為替レートの安定化にどの程度有効か、という長く続いてきた論争に明確な答を与えるものではない。インドネシアでは、当初のプログラム上の金融引締め政策は実施されなかった。従って、IMFプログラムによる金融引締めが同国経済の崩壊を招いたとする見方は誤りである。韓国では金融引締めが行われたが、それだけでは為替レートの安定化には不十分であった。ブラジルではIMFの反対に拘らず時期尚早な金利引下げが行われ、これがクローリングペッグ制の崩壊を早める一因となった可能性がある。一方、1999年3月初めの大幅な金融引締めの直後に、為替市場の安定は回復された。
- ・ 韓国向け公的支援パッケージは、「第2次防衛線」としてプレッジされた二国間支援200億ドルの入手可能性が曖昧であったために不十分なものとなり、当初プログラムの失敗の一因となった。このような事態に陥る危険を認識していたIMFは、各国民間銀行が協調して韓国向け融資のロールオーバーを行うことを主要出資国政府に提案したが、最初は各国政府の支持を得られなかった。しかし各国政府が民間債権者の協力を得ることを決定した後は、IMFはこれに関して有益な役割を果たした。

- ・ インドネシアと韓国の例は、銀行閉鎖・再編プログラムが成功するためには、包括的な戦略を策定の上、これを十分に国民あるいは市場にコミュニケーションし、これに基づき透明性の高い規則を一貫して適用する必要があることを示している。インドネシアにおける1997年11月の銀行閉鎖の際に政府が銀行債務の全額を補償せず部分保証に留めたことが銀行再編の失敗につながったとの意見があるが、当時の段階では危機が銀行システム全体には広がっていなかったため、部分保証が適切であった。インドネシアの銀行再編が当初成功しなかった原因は、部分保証にではなく、上記の条件、即ち包括的な戦略の策定と十分なコミュニケーション及び当該戦略に基づく透明なルールの一貫した適用が、実現されなかったことにある。
- ・ インドネシアと韓国のプログラムには、広範な構造的コンディショナリティーが多数詰め込まれた。両国とも、金融部門を再生し改革するための措置は必要であったが、金融部門以外に関する構造的コンディショナリティーの多くは、長期的には望ましいものであっても、直面する危機の解決には不必要であった。
- ・ 信認の回復を目的とするプログラムには、当該国によるオーナーシップと市場における信頼性を強化するために、プログラムのロジックを当該国の国民と市場とに効果的に伝えるコミュニケーション戦略が不可欠である。三つのケースとも、当初はそのような戦略を欠いていた。
- ・ 理事会及び主要出資国政府の密接な関与は適切かつ必要であるが、各層にわたる密接な接触は、スタッフを細部への過度な干渉（micromanagement）及び政治的圧力に曝した。

改善提言の要旨は、以下のとおりである。

- ・ サーベイランスにおいては、その国が資本収支危機に陥るリスクを、ストレステストにより分析すべきである。
- ・ サーベイランスのインパクトを高めるため、スタッフによる評価をより率直なものとする、その評価に公衆がより容易にアクセス出来るようにすること、（率直性を強化するための）適切な制度的インセンティブをスタッフに与えること、等の措置を取るべきである。
- ・ 資本収支危機の際のプログラムデザインに対するIMFのアプローチを、①危機管理プログラムの最優先課題は信認の回復である、及び、②当該国の経済が危機に対してどのように反応するかの鍵を握るのは、バランスシートの脆弱性と主要マクロ経済変数との相互作用である、という二つの観点を中心に、包括的に見直す必要がある。
- ・ IMFがコーディネーターとなって他の国際機関や二国間ドナーを含む支援パッケージをまとめるに際しては、そのパッケージが信認の回復という主目的の達成に十分な量と質を持ったものとなるよう、全ての構成要素にわたり万全を期する必要がある。
- ・ IMFは危機対応のコーディネーターとしての役割を、より積極的に果たすべきである。
- ・ 人的資源マネジメントに関しては、国に関するエキスパーティーズ（政治経済学的スキルを含む）の開発と有効活用を促進すること、また危機のマネジメントに関するエキスパーティーズを集結したセンター（centers of expertise）を創り、新たな危機が発生しつつある場合に、必要なエキスパーティーズを迅速に適用出来るようにすることが必要である。

本レポートの作成にあたりIEOは、IMFの内部資料を活用すると同時に、IMFのスタッフ・マネジメント・理事、他の国際機関、当該3ヶ国の政府・中央銀行、主要ドナー国政府・関係機関、市場関係者、研究者等に対して広範なインタビューを実施している。本レポートはそれらの情報に基づき、危機直前及び危機発生後のIMFの対応を仔細に検討し、問題点を率直に指摘するとともに、具体的な改善策を提言している。IMFの理事会、マネジメント、及びスタッフも、本レポートの評価結果を基本的に支持し、改善提言を実行に移してゆきたいとしており、本レポートが今後のIMFのオペレーションにどのようなインパクトを与えてゆくか、注目される場所である。

〈目次〉

I はじめに	6	(1) 人的資源マネジメント	33
II IMF独立政策評価室による事後評価レポートの要旨	7	(2) 主要出資国及び理事会の役割	34
1. 序章	7	(3) 他の国際金融機関との関係	34
2. 三つの危機の経過とIMFの役割の概観	9	6. 提言	35
(1) 共通点と相違点	9	(1) 提言1 (サーベイランス関連)	35
(2) インドネシア	9	(2) 提言2 (サーベイランス関連)	35
(3) 韓国	13	(3) 提言3 (プログラムデザイン関連)	36
(4) ブラジル	17	(4) 提言4 (危機対応のコーディネーターとしての役割関連)	37
3. 危機前のサーベイランス(政策監視)	22	(5) 提言5 (危機対応のコーディネーターとしての役割関連)	37
(1) サーベイランスの診断機能	22	(6) 提言6 (人的資源マネジメント関連)	38
(2) サーベイランスのインパクト	23	III 本レポートをめぐる議論とフォローアップ	39
(3) 透明性の役割	23	1. 本レポートに対するIMFスタッフの反応及び理事会での議論	39
4. プログラムのデザインと実施	24	(1) IMFスタッフの反応	39
(1) マクロ経済枠組と経済見通し	24	(2) 理事会での議論	41
(2) 財政政策	25	2. 提言のフォローアップ状況	44
(3) 金融政策	26	(1) IEO年次報告書におけるフォローアップ状況の記載	44
(4) 公的支援と民間部門の関与(PSI)	28	(2) 構造的コンディショナリティーの事後評価	45
(5) 銀行の閉鎖と再編	30	IV おわりに	
(6) 構造的コンディショナリティー	31		
(7) コミュニケーション戦略	32		
5. IMF内部のガバナンスと業務実施方法	33		

I はじめに

IMFの独立政策評価室 (Independent Evaluation Office : IEO)*1は2003年7月、「IMFと最近の資本収支危機—インドネシア、韓国、ブラジ

ル」と題する事後評価レポート*2 (以下、「本レポート」または「原レポート」と言う。) を発表した。本レポートは、標題の3ヶ国で1997年から1999年にかけて発生した資本収支危機においてIMFが果たした役割の事後評価を行い、それ

*1 IEOの概要については、本レポートの巻頭に以下のような説明がある。「IEOは2001年7月、IMF理事会により設立された。IEOはIMFのマネジメントからは独立して、またIMF理事会からは一定の距離を置いて (at arm's length) 活動する。その使命はIMFのマネジメントに関わる諸問題について客観的で独立した評価を提供し、それによりIMFのガバナンスや監督にかかる理事会の機能をサポートすること、IMFの学習文化 (learning culture) の強化に貢献すること、及びIMFの業務に対する理解を促進することである。」

*2 Independent Evaluation Office (IEO) (2003a)

を踏まえて改善策を提言している。本稿は本レポートの概要を紹介するものである。

IEOは2001年7月の発足後、1年間に横断的テーマの評価を3本程度*3、特定国向けプログラムの事後評価を1本程度というペースで活動しており、本レポートは後者の最初の成果である*4。

本レポートは、IEO審議役・大阪大学経済学部教授の高木信二氏が率いるチームにより執筆された。アジア危機等の近年の資本収支危機においてIMFが果たした役割に対する評価は、既に様々な形でIMFの内部からも外部からも提出されているが、本レポートは序章（下記Ⅱ1）にもあるとおり、IMFの一組織でありながらマネジメントからは独立した立場にあるIEOが作成した点に特色がある*5。

本レポートの目的は、今後のIMFのオペレーションに向けての教訓を引き出すこと、及びIMFの意思決定過程の透明性向上に資することであり、本レポートによる評価結果及び提言は、IMFのスタッフ、マネジメント、理事会（2003年5月開催）による議論を経て、以後のIMFの活動に反映され、提言の実施状況についてフォローアップが行われることになっている。本レポートの評価結果と提言が今後のIMFのオペレーションにどのようなインパクトを与えてゆくか、注目されることである。

本レポートは、Executive Summary、メインレポート、国別の各論である三つのAnnex、及び添付資料（本レポートに対するIMFスタッフのコメント、理事会での議論等）から成っている。本稿の「Ⅱ IMF独立政策評価室による事後評価レポートの要旨」では、基本的にメインレポートの構成に沿って本レポートの概要を紹介するが、必要に応じ国別Annex等、メインレポート以外の部分の内容も盛り込んでいる。なおⅡにお

いては、脚注及び図表（注を含む）の中で特に「筆者注」あるいは「筆者による補足」と明示した部分以外には筆者の見解は一切記さず、全て原レポートの内容により構成している。但し、極力原レポートの意図を正確に伝えるよう努力はしたが、上述のとおり筆者の判断により若干の再構成を行っており、また当然のことながら要約にあたっての内容の取捨選択も筆者の判断によるものである。Ⅲの「本レポートをめぐる議論とフォローアップ」では、本レポートの添付資料及びその後のIMFの発表に基づき、本レポートに対するIMFスタッフの反応及び理事会での議論、及び本レポートの提言に関するその後のフォローアップ状況を概観する。最後に「Ⅵ おわりに」として、筆者による総括を記す。

Ⅱ IMF独立政策評価室による事後評価レポートの要旨

1. 序章

インドネシア（1997年～1998年）、韓国（同）、及びブラジル（1998年～1999年）で発生した資本収支危機については、既にIMFの内部でも外部でも広範に検討され、その結果いくつかの重要な教訓が学ばれ、それらはIMFの政策・手続の改善や、より広く国際金融アーキテクチャーに関するイニシアティブに反映されてきている。とは言え今般IEOが、IMFのマネジメントからは独立した立場から、かつIMFの内部資料にアクセス出来るというユニークな利点を活用し、必要に応じIMF内部での過去の議論や検討結果も踏まえつつ、これらの危機においてIMFが果たした役割を検討することは、適切なことであると考え

*3 IEOのウェブサイトによれば現在、資本勘定の自由化に対するIMFのアプローチ、IMFによる技術援助、PRSPsとPRGFの評価、の3テーマを実施中である。

*4 その後2004年7月に「1991年から2001年のアルゼンチンにおけるIMFの役割」に関する評価報告書が発表され、IEOのウェブサイトには現在、次のプロジェクトとして「IMFのヨルダンに対する支援の評価」にかかるイシューペーパーのドラフトが掲載されている。

*5 IEOは本レポート作成にあたり、IMFの内部資料等を利用するとともに、IMF内外の関係者330名以上に対してIEOがインタビューを実施した。その内訳は、IMF関係者（スタッフ、マネジメント、理事）70名以上、当該国政府関係者80名、IMF主要出資国（日・米等）政府関係者30名、国際機関（世銀、ADB、IDB、OECD）関係者27名、その他（大学、その他研究機関、民間企業・金融機関等）関係者125名である（原レポートのAppendix 2より筆者が集計した）。

図表1 3ヶ国におけるIMFアレンジメント（1997-1998年承認分）

（2003年1月31日現在）

	インドネシア		韓 国		ブ ラ ジ ル	
	SBA ^{注1}	EFF ^{注3}	SBA ^{注1}	（うちSRF） ^{注5}	SBA ^{注1}	（うちSRF） ^{注5}
理事会承認日	1997.11.5	1998.8.25	1997.12.4	1997.12.18	1998.12.2	1998.12.2
実行期限またはキャンセル日	1998.8.25	2000.2.4	2000.12.3	1998.12.17	2001.9.14	1999.3.10
承認額（百万SDR）	7,338 ^{注2}	4,669 ^{注4}	15,500	(9,950)	13,025	(9,117)
承認額／クォータ（％）	490	312	1,938	(1,244)	600	(420)
引出し済み額（百万SDR）	3,669	3,798	14,413	(9,950)	9,471	(6,512)
残高（百万SDR）	367	3,798	0	(0)	2,687	(0)

注1）SBA（Stand-By Arrangement）：スタンバイ取極

注2）1998年7月15日に10億SDR増額、8,338百万SDRとなる。

注3）EFF（Extended Fund Facility）：拡大信用供与措置

注4）1999年3月25日に714百万SDR増額、5,383百万SDRとなる。

注5）SRF（Supplemental Reserve Facility）：補完的準備融資制度
出所）Independent Evaluation Office（IEO）（2003a）

る。本レポートの目的は、今後のIMFにとっての教訓を（既に明らかにされているものに加えて）引き出すことと、IMF内部における意思決定プロセスを評価することによって透明性の向上に資することにある。

本レポートによる事後評価結果に関しては、三つの重要な限界を念頭に置くべきである。

第一に、事後評価というものは常に後知恵の恩恵に浴しているものであるが、現在我々が知っていることの多くを、当時、しばしば極端な重圧の下で意思決定を迫られた人々は知らなかったかも知れないことを忘れてはならない。この場合、決定的に重要な情報が入手出来なかったケースと、入手出来た情報から誤った結論を導き出してしまったケースは、峻別すべきである。特に、アカウントビリティについて事後的に判定を下そうとする際には、この点に留意する必要がある。

第二に事後評価は、現実が発生した事態を、もし別の政策をとっていたら発生したであろう事態と比較することを意味するが、このこと（所謂“counterfactual”）を厳密に行うのは非常に難しい。

第三に、経済の動きは常に不確実性を伴い、特に危機においては不確実性が非常に大きくなる。そのような状況で、あるプログラムが事後的（ex post）に失敗したからと言って、事前（ex ante）の段階、即ちそのプログラムが決定された時点において既に誤った意思決定であった、と決め付けることは出来ない。誤った意思決定であったかどうかを判断する基準は、①その時点で入手可能な情報に基づいて、プログラムが成功する確率を十分に精査していたか否か、②別の方法を用いればより有益な情報が得られた可能性があったか否か、③別の政策を採ればプログラムの成功確率を高めることが出来たか否か、に置くべきである。しかし、特に複数均衡^{*6}が存在する可能性がある場合には、いずれの均衡が実現するような状況に至るかの予測が困難なので、これらの問題の取り扱い扱いは極めて難しい。

本レポートのうちメインレポート部分の構成は以下のとおりである^{*7}。本章に続く第2章で、三つの危機の経過とそれらへのIMFの関わり方を概観した後、第3章から第5章において、項目別に事後評価結果を詳述する。即ち、第3章では危

*6 [筆者注] 複数均衡の考え方については、例えば高木信二・他（2002）第1章を参照されたい。同論文には発展途上国、特に新興経済国において、自由な国際資本移動の下で多数の国際投資家の間に生ずる戦略的相互補完関係が高資本均衡・低資本均衡という二つの安定均衡の存在を可能にし、収益要因（期待生産性、期待為替レート、世界金利）やリスク要因（生産性リスク、為替リスク、投資家のリスク回避度）の変化により急激な資本流出（高資本均衡から低資本均衡への移動）または資本流入（後者から前者への移動）を引き起こすメカニズムが示されている。

*7 [筆者注] メインレポートの第1章～第6章が、本稿のIIの1～6にそれぞれ対応する。

機前のサーベイランス（政策監視）について評価し、第4章ではプログラムのデザインと実施に関して7項目にわたり検討し、第5章ではIMF内部のガバナンスと業務実施方法に関する評価を行う。最後に第6章において、これらの事後評価の結果を踏まえた改善提言を行う*8。

2. 三つの危機の経過とIMFの役割の概観

(1) 共通点と相違点

本レポートで取り上げる三つの危機は、いずれも資本収支危機に共通の特徴を持っている。即ち三つのケースとも、資本の流れの大規模な逆転が危機の引き金を引き、短期資金が大きな役割を演じ、伝染（contagion）が重要な要素であった。

しかし、大きな違いもあった。危機前のインドネシアと韓国では、マクロ経済のファンダメンタルズは基本的に良好であったが、民間部門、特に金融システムの脆弱性により、対外危機と銀行危機の「双子の危機」が発生した。危機以前にIMFが行ったサーベイランスでは、これらの脆弱性を認識してはいたものの、当時のサーベイランスは未だ民間部門（特に金融部門）に重点を置いていなかったため、その深刻さと含意を十分に把握することは出来なかった。一方、危機前のブラジルでは、恒常的財政赤字、公的債務の増大、実質為替レートの高騰といったマクロ経済的不均衡が明らかに存在し、これらはIMFのサーベイランスが従来重点を置いてきたマクロ経済政策や公的部門に起因するものであったため、IMFはこれらの脆弱性を有効に把握することが出来た。三つのケースとも当初のプログラムは目的を達成出来なかったが、その後は互いに大きく異なる展開を辿った。韓国では危機により生産が激しく落ち込んだが、2年目には強力な回復を見せた。インドネシアでは貧困の増大、生産の減少等の影響が最も深刻で、未だにいくつかの面では完全な回復は

果たしていない。ブラジルは予想されたより順調に危機を乗り切ったように見えたが、債務問題に起因する基本的な脆弱性は払拭されず、2002年に再び表面化した。政治的な環境もそれぞれ大きく異なっており、これが危機対応の有効性に絶大な影響を与えた。ブラジルと韓国では、当初暫くの不確実な期間の後、プログラムへの強力な政治的コミットメントが信認の獲得に貢献したが、インドネシアでは政治的コミットメントの欠如が長い期間にわたって続いたため、危機への有効な対処が出来なかった。

以下では、それぞれの危機の経過と、そこにおけるIMFの役割を概観する*9。

(2) インドネシア

① 危機の背景

危機発生前のインドネシア経済は、国内投資主導の高い経済成長と概ね良好なファンダメンタルズを示していた。IMFはサーベイランスによって、後にインドネシア危機の展開において決定的な役割を果たすことになる銀行部門の脆弱性を認識してはいたが、その深刻さとマクロ経済に与え得るリスクの大きさを十分に把握してはなかった。

② IMFプログラム以前のインドネシアの危機対応

インドネシアにおける危機は1997年7月、タイからの伝染による通貨ルピアへの圧力によって始まった。中央銀行は7月11日、ルピアの変動幅を8%から12%に拡大した後、8月14日、クローリングペッグ制からフロート制に移行した。その後、金利引上げ、130億ドル相当のインフラ開発プロジェクトの延期等の措置にも拘らずルピアは下落を続けた*10ため、1997年9月中旬、インドネシア政府はIMFとプログラムにかかる協議を開始した。

*8 [筆者注] 原レポートの第6章では改善提言の前に「結論」として事後評価結果の要約を記しているが、本稿では紙数の制約から割愛する。

*9 [筆者注] 原レポートにおいて、国別の詳細はAnnex I（インドネシア）、同II（韓国）、同III（ブラジル）にそれぞれ述べられており、メインレポートの第2章はその要約となっている。

*10 1997年前半の平均レートは1ドル約2,400ルピアであったが、3,000ルピアを突破して下がり続けた。

図表2 インドネシアの資本収支危機における主な出来事^(注1)

(年月日)	
1997年7月9日	1997年度4条協議にかかるIMF理事会開催 ^(注2) 。
1997年7月11日	ルピアの変動幅を8%から12%に拡大。
1997年8月14日	ルピアの変動幅を廃止、フロート制に移行。ルピアは1ドル2,755ルピアまで下落。
1997年8月19日	1ヶ月物SBI(中銀短期証券)金利を11.625%から30%に引上げ。
1997年8月29日	中銀総裁、国内銀行の非居住者向け先物外貨取引に5百万ドルの上限を導入する旨、発表。
1997年9月3日	改革措置の導入(株式新規公開時の外国投資家購入比率の上限49%を廃止、奢侈品税率引上げ等)。
同日	経常収支赤字対策として、130億ドル相当のインフラ開発プロジェクトの延期を発表。
1997年9月4日	1ヶ月物SBI金利を30%から27%に引下げ。
1997年9月9日	1ヶ月物SBI金利を27%から25%に引下げ。
1997年9月15日	1ヶ月物SBI金利を25%から23%に引下げ。
1997年9月22日	1ヶ月物SBI金利を23%から21%に引下げ。
1997年10月8日	IMF、金融部門の技術支援の為のミッション、及び3年間のプログラムにかかる交渉の為のミッションを派遣。
1997年10月20日	1ヶ月物SBI金利を21%から20%に引下げ。
1997年10月31日	IMF、当国の金融システム安定化支援を目的とする総額230億ドルの金融支援パッケージを発表 ^(注2) 。
1997年11月1日	政府は銀行16行を閉鎖、11月13日より1預金口座につき20百万ルピアまでの支払いを保証。
1997年11月3日	インドネシア、シンガポール、日本の通貨当局の[協調]介入後、ルピアが7%上昇 ^(注3) 。
1997年11月5日	アンドロメダ銀行(スハルト大統領の息子が一部を所有)、閉鎖を不当として蔵相・中銀総裁を告訴。
同日	IMF理事会、金額73.4億SDR、期間3年間のSBA(Stand-By Arrangement:スタンバイ取極)を承認 ^(注2) 。
1997年11月7日	[延期されたプロジェクトのうち]15件の大プロジェクトが静かに復活される ^(注3) 。
1997年11月11日	IMF専務理事がジャカルタ訪問。
1997年11月23日	スハルト大統領の息子、小銀行を買収し、旧アンドロメダ銀行の建物で銀行営業を開始。
1997年11月25日	IMFミッションがジャカルタ到着。
1997年12月5日	スハルト大統領、前例が無い10日間の自宅休養を開始。
1997年12月12日	スハルト大統領、クアラルンプールでのASEANサミットへの出席をキャンセル。
1997年12月23日	スハルト大統領、引退したテクノクラートの某氏に、民間企業の債務問題解決への助力を要請。
1997年12月30日	ジャカルタ裁判所、ジャカルタ銀行(スハルト大統領の異父弟プロボステジョ氏が所有)の清算の延期を決定。
1998年1月6日	予算発表に先立ちルピアが11%下落。スハルト大統領、1998/99年度 ^(注4) の政府支出32%増と発表、IMFターゲット逸脱と[一般に]受取られる ^(注3) 。
1998年1月8日	米財務次官の「インドネシアは改革へのコミットメントを見せる必要がある」との発言後、ルピア下落。
1998年1月9日	クリントン米大統領、スハルト大統領に電話し、IMFプログラム遵守を強く求める。
1998年1月13日	政府がカレンシーボード制導入を検討している旨、現地紙が報道。
1998年1月14日	[新たな]IMF支援パッケージにかかる合意への期待から、ルピアが9%上昇 ^(注3) 。
1998年1月15日	スハルト大統領が独占企業やファミリー所有ビジネスを解体する旨の合意書にサインするも、ルピアは6%下落。
1998年1月19日	スハルト大統領、国民車計画と国産ジェット機開発計画は政府の支出・援助無しに続行すると強調。
1998年1月27日	政府が以下を発表。ルピアが18%上昇。(i)商業銀行の預金・その他債務の全額保証、及び銀行部門再編のための新組織の設立。(ii)海外債権者・国内債務者間の交渉を扱うステアリング・コミッティーの設置と、新しい枠組が機能するまでの一時的な債務返済凍結。債務モラトリアム宣言は行わず、企業は可能な限り債務を返済する。
同日	1ヶ月物SBI金利を20%から22%に引上げ。
1998年2月11日	蔵相、当国は間もなくカレンシーボードを設立する予定で、現行法的・制度的枠組の詰めを行っていると言言。
1998年2月14日	銀行54行がIBRA(インドネシア銀行再編庁)の管理下に置かれ、業務を制限される。
1998年2月20日	清算された16銀行の預金合計3.1兆ルピアを政府が全額保証。変更前は1口座につき20百万ルピアまで、合計1.7兆ルピアの保証。
1998年2月22日	G7諸国の蔵相が当国に対しカレンシーボード導入計画の再考を要請した旨、報道される。
1998年3月2日	スハルト大統領、IMFプログラムに基づく構造改革は当国の憲法と相容れないと言言。
1998年3月3日	米高官(複数)、改革に「充分な」進展が無ければ米国は次回のIMF融資実行を支持しないであろうと言明 ^(注5) 。
1998年3月5日	EUが当国に対し、IMFパッケージに基づく改革へのコミットメントにより危機を乗り切るよう促した旨、報道される。
1998年3月10日	スハルト大統領、再選される。
1998年3月16日	スハルト大統領の新内閣が発足。
1998年3月23日	1ヶ月物SBI金利を22%から45%に引上げ。
1998年4月4日	IBRA、大銀行7行を管理下に置き、各行に2兆ルピア超の流動性支援を実施。同時に、不健全な小銀行7行の営業許可を停止。
1998年4月8日	IMFと当国、新しい金融支援パッケージに合意(高コストを伴う補助金予算の維持を容認) ^(注2) 。
1998年4月21日	1ヶ月物SBI金利を45%から50%に引上げ。
1998年4月22日	経済調整相、当国はIMFと合意し実行期限が到来した改革措置については全て実施済みと言言。
1998年5月5日	IMF理事会、10億ドルの当国向け融資実行を承認。理事会は、金融引締め、銀行部門再編の強化、民間企業の債務問題に対処する為の枠組の整備を勧告 ^(注2) 。

1998年5月7日	1ヶ月物SBI金利を50%から58%に引上げ。
1998年5月21日	スハルト大統領が辞任を表明し、即時にハビビ副大統領へ政権を移譲。
1998年5月22日	ハビビ大統領、留任閣僚23名と新閣僚16名から成る新内閣を発表。
1998年5月28日	Bank Central Asiaが大規模な取付け騒ぎの後、IBRAの管理下に。
同日	IMFが広範な政治勢力との関係構築のため、野党リーダー・活動家等との会合をアレンジ中と報道される ^(注5) 。
1998年6月4日	当国債務交渉チームと債権銀行団、フランクフルトにおいて、当国の債務問題解決のための包括的プログラムに合意。当該プログラムは、インドネシア債務再編庁（INDRA）の設立等を含む。
1998年6月18日	日本輸出入銀行〔当時〕、10億ドルのインドネシア向け貿易信用ファシリティーに調印した旨発表 ^{(注3)(注6)} 。
1998年6月24日	政府はIMFと新たな合意書（過去9ヶ月間で4回目）に調印、さらなる改革の実施を約束。
1998年7月2日	民間債務問題に取り組む為、INDRAが設立される。
1998年7月15日	IMF理事会、10億ドルの当国向け融資実行を承認 ^(注2) 。
1998年8月19日	1ヶ月物SBI金利、3ヶ月間に数回の引上げを経て70%に達する。
1998年8月25日	IMF理事会、10億ドルの当国向け融資実行及び62億ドルの拡大信用供与措置（EFF）の供与を承認 ^(注2) 。
1998年9月23日	パリクラブ、42億ドルの公的債務のリスケジュールに合意 ^(注5) 。

注1) 特に断りがない限り、日付は現地時間による。

注2) 米国東部標準時。

注3) [] は筆者による補足。

注4) 1998年4月～1999年3月。

注5) 西部ヨーロッパ標準時。

注6) [筆者注] インドネシアの輸出促進支援を目的とする、インドネシア中銀経由のアンタイト・ツーステップローン（10億ドル相当円）。なお輸銀（当時）は翌1999年3月26日、新宮澤構想によるアジア危機克服支援融資の一環として、2件で計14億ドル相当円のアンタイトローン、即ち、IMFの拡大信用供与措置（EFF）とのパラレル融資（10億ドル相当円）及びADBの電力部門改革ローンとの協調融資（4億ドル相当円）に調印した。

出所) Independent Evaluation Office (IEO) (2003a)

③ 1997年11月のプログラム

1997年11月5日、IMF理事会は金額73.4億SDR（約100億ドル相当）、期間3年間のSBA（Stand-By Arrangement：スタンドバイ取極）を承認した。引出しのスケジュールは通常の場合に比べ相当に前倒し（front-loaded）であり、1998年3月末までに約60億ドル相当の引出しを予定していた。この段階ではIMFは事態を、穏やかな伝染により為替レートのオーバーシュートが発生したケースであると見ていたため、プログラムのマクロ経済上の主目的を為替レートのオーバーシュートの是正に置き^{*11}、①財政・金融引締め の維持・強化、②銀行16行の閉鎖（プライアーアクションとして11月1日に実施済）を含む金融部門改革、及び③経済の効率と透明性を向上させるための構造改革により、市場の信認の回復を目指した。但し、IMFは上記のとおり銀行部門の問題点を限定的にしか把握していなかったため、包括的な銀行再編戦略はプログラムに含まれていなかった。

このプログラムは、発表当初は市場に好感さ

れ、発表直後の二日間は、ルピアの為替レートは日本・シンガポールとの協調介入の効果も相俟って強力な回復を示した。しかしルピアの上昇は短命に終わった。人々の信認は、スハルト大統領の家族が銀行閉鎖に公然と抵抗したり、延期されたインフラ開発プロジェクト（大統領の娘が関与する発電案件を含む）が復活されたり、政府が（おそらく大統領の命令により）方針を転換して「今後、銀行の閉鎖は行わない」と発表したりすると共に、損なわれていった。民間銀行に対する取付け騒ぎが次第に広がり、それらに対する中央銀行の流動性支援により、ベースマネーは11月末までに12月末ターゲットを45%も超過し、インフレ圧力が蓄積され始めた。

④ 危機の変質

IMFは、かなり早い段階から11月のプログラムがうまくいっていないことを認識していた。IMF専務理事は11月中旬のインドネシア訪問の機会に、スハルト大統領に対し、ルピアに対する強力な圧力に鑑み金利引下げを急がないよう促し、大統領の親族や親しい知人に不利な影響をも

*11 プログラム交渉期間中の平均レートは1ドル約3,600ルピアであったが、これを1ドル3,000～3,500ルピアのゾーンに戻すことを目標とした。

たらずような諸改革を取って遂行することの重要性を強調した。IMFスタッフも政府に金利引上げを促したが、効果は無かった。

12月前半のスハルト大統領の病気は、権力継承問題の発生が早まる可能性を市場に想起させたのみならず、私邸から出られない大統領に対して、大統領やその親族と密接なつながりを持たない人々（経済チーム^{*12}を含む）が実質的に接触手段を失ったことにより、大統領の意思決定の仕方にも変化をもたらした。中国系住民に対する暴動が一層頻発し、企業からの信認を更に低下させた。12月末頃には、当初のIMFプログラムが失敗に終わったこと、及びインドネシアの危機が域内の他のどの国よりもはるかに深刻であることは、明らかであった。

プログラムの失敗と、特に既得権益に絡む個別改革措置の後退は、インドネシア経済システムの決定的な特徴としての腐敗とクロニーイズムに国際社会の注意を惹き付けた。IMF理事会はスタッフに対し、広範かつ具体的で明確な期限を付けた構造改革措置を改定後プログラムに盛り込むよう、強く求めた。1998年1月のプログラム改定交渉では、国際的信認の回復に不可欠な「変化のシグナル」として、世銀ジャカルタ事務所の積極的関与も得て、構造的コンディショナリティーの強化が図られた。1月15日、スハルト大統領は、IMF専務理事も同席した調印式において、強化された構造改革プログラムの概要を記したLOI (Letter of Intent：趣意書) に自ら署名した。経済活動の落込みを反映して、1997/98年度^{*13}の財政収支目標はGDP比1.3%の黒字から同1%の赤字に改定された。改定後のプログラムは明確な実施日程を付した詳細な構造改革計画を含んでいたが、銀行及び企業の債務再編のための新たな戦略は全く含んでいなかった。1月末になって漸く、銀行債務の全額保証及びインドネシア銀行再

編庁 (Indonesian Bank Restructuring Agency：IBRA) の設立を含む包括的銀行再編戦略、及び企業債務処理のための第一段階の措置が発表された。

1月の改定後プログラムは、理事会に付議されることはなかった。改定後予算の諸目標を殆ど即時に無意味にするような水準にまでルピア安が進んだからである^{*14}。マネタリーベースの急速な拡大も続いていた。大統領の、プログラムへのコミットメントの不足を示す言動も事態を悪化させた。報道によれば大統領は、①IMFに「ゲリラ戦」を挑む、②LOIで合意した条件を全て満たすつもりは無い、③カレンシー・ボード制を中心とする「IMF・プラス」戦略を採用するつもりであると示唆した。

スハルト大統領は1998年3月半ば、悪化する危機の中で7期目の再選を果たし、自らの娘や親しい知人達を含む新内閣を指名した。その後、政府は姿勢を転じた。ルピアが1ドル10,000ルピア前後で取引される中、新しい経済担当調整大臣と大統領の親しい知人達の一部は大統領を説得し、IMFプログラムの強力な実施以外に選択肢は無いことを納得させた。IMF及び主要出資国からの圧力、及び政府内部からもある程度の反対があった結果、カレンシー・ボード構想は漸く破棄され、1998年4月、政府とIMFはプログラム改定の合意に達した。

1998年4月のプログラムは、財政目標の一層の緩和、金融引締めへの転換の2点で、1月のプログラムと異なっていた。IBRAが問題銀行を管理下に置き始めたことにより、中銀による流動性支援は抑えられ、金融のコントロールが回復されたが、インフレはまだ続いていた。

しかし5月初めの燃料価格引上げ^{*15}が市民の暴動を引き起こし、1998年5月21日、遂にスハルト大統領は退陣に追い込まれた。憲法に従って

*12 ここで「経済チーム」とは、IMFの交渉相手である、大蔵省及び中銀の高官から成るテクノクラート集団を指す。

*13 [筆者注]インドネシアの会計年度は4月から3月までであり、たとえば1997/98年度は1997年4月から1998年3月までである。

*14 ルピアの為替レートは1月17日までに1ドル5,000ルピアを超えていたが、4,000ルピア程度で安定しなければ広範な企業倒産が発生するであろうとの予測が報道されていた。

*15 IMFの内部資料によれば、IMFと経済チームは漸進的な価格引上げに合意していたが、大統領はIMFの助言に反して引上げの前倒しを行った。IEOのインタビューに応じてインドネシア政府高官は、大統領がIMFのアドバイスに反してこのような決定をしたのは、自分が再び政治・経済状況を完全に手中に収めたという新たな自信からだったと語った。

ハビビ副大統領が大統領に就任し、IMFプログラム実施の責任者である経済担当調整大臣を留任させて継続性の確保を図った。ルピアは6月にも下落を続け、1ドル15,250ルピアに達したが、その後上昇し、インフレも安定化し始めた。

1998年8月、政府とIMFは新たなプログラムに合意し、期間26ヶ月間のEFF (Extended Fund Facility：拡大信用供与措置) が、IMF理事会によって新たに承認された。このEFFの金額は、当初のSBAの未引出額にあたる63億ドル相当であった。ハビビ新政権は銀行部門の問題の処理を進め、海外債権者からの企業債務救済措置及びパリクラブによるリスケジュールを確保することにも成功した。インドネシア経済はハイパーインフレーションの瀬戸際から引き戻され、ルピアは上昇した。しかし銀行・企業の再編は引続き強力な既得権益の影響により困難を極め、当初の為替レート的大幅下落、金融部門の脆弱性、及び中国系住民への暴力による信認の崩壊から、民間投資は1998/99年度に33%の大幅減少となり、これを主因として同年度のインドネシアのGDPは13%の減少と、アジア危機の中でも最も深刻な状況に陥った。

⑤ まとめ

インドネシアに以上のような深刻な結果をもたらした責任を全てIMFに帰することは出来ない。1998年11月のプログラムが着実に実施されず、特にいくつかの極めて重要な措置がごく早い段階で逆戻りしてしまったことが市場の信認を大いに低下させ、間もなく政治的不確実性が増大し、中国系コミュニティーに対する暴動等が発生するに至って、状況は制御不可能なものになってしまった。インドネシア危機が深刻化した原因の大きな部分は、これらの異常な状況によって説明出来る。しかし本レポートの評価結果は、状況に対するIMFの対応もまた、多くの面で不十分であったことを示唆している。即ち、危機以前のサーベイランスにおいて腐敗とクロニーイズムの一層の

蔓延と変容^{*16}に十分な注意を払っていなかったこと、(その帰結とも言えるが) 1997年秋の危機対応戦略策定にあたり、政治的制約(国政の最高レベルにおけるオーナーシップの欠如、既得権益による改革への抵抗の可能性)を過小評価したこと、1997年11月のプログラムにおける包括的銀行再編戦略の欠如、1998年1月の改定後プログラムにおける銀行・企業の債務問題の処理策の欠如等である。

(3) 韓国

① 危機の背景

1997年に危機が発生した時点で、韓国の主要マクロ経済指標の殆どは良好な数値を示していた。実質GDP成長率は7%前後で翌1998年も高成長が持続すると見られていた。インフレ率は低く、財政収支は黒字が見込まれ、公的債務の対GDP比率は、国内債務・対外債務とも低かった。経常収支赤字は1996年にハイテク輸出の不振により拡大したが、1997年の前半には縮小に転じ、大方の見方によれば、為替レートの過大評価も生じていないようだった。

しかし水面下には構造的な脆弱性が存在し、IMFのサーベイランスは、その一部を指摘したものの、その深刻さを十分に分析し強調することは無かった。経済を支配する財閥(チェボル)は借入れ(主に国内銀行からの長期借入れ)に過剰に依存し、過剰投資を行っていた。銀行は、不十分な監督・規制の下、政策融資を強制され、バランスシートには財閥の過剰投資による質の悪い資産が蓄積され、資本取引規制の結果、負債の大きな部分は外貨建ての短期借入れが占めていた。

早期警戒のシグナルは、1996年及び1997年初めに見られた。半導体価格の下落等による交易条件の不利化により、1996年の経常収支赤字はGDPの4.75%に広がり、その多くは短期借入れによりファイナンスされた。1997年初めには韓宝グループ等、いくつかの財閥が破産した。

*16 [筆者注] 原レポートのAnnex IIによれば、以前のインドネシアにおける賄賂はプロジェクト・コストに課せられる一種の税金にも似たようなものであり、確立されたチャネルを通じて要求及び支払が行われ、その「料率」も相対的に低い水準に留まっていたが、1990年代初め頃から、大統領のファミリー及びクロニーのために、独占・買手独占の創出や大規模な工業及びインフラ建設プロジェクトにかかる排他的権利の供与等を通じて意図的にレントを創り出すシステムに変容していったことが、当時の外国メディアの報道等から窺われるとのことである。

図表3 韓国の資本収支危機における主な出来事^(注1)

(年月日)	
1997年1月23日	韓宝鉄鋼、60億ドル [相当] の負債を抱え倒産 ^(注2) 。
1997年6月3日	金融制度改革委員会 (Presidential Commission for Financial Reform)、第2次答申を大統領に提出。金融市場の自由化、中銀の独立性、監督制度の強化、情報効率の改善を提言。
1997年6月24日	ムーディーズ、韓国の信用格付の見通し (Outlook) を、financial healthの悪化を理由として引下げ ^(注3) 。
同日	韓国産業銀行、起亜グループの破産回避のため、追加融資を供給。
1997年7月24日	ソウル銀行、海外からの資金調達が可能になつたとして、韓国銀行 (中銀) の特別融資を申請。
1997年8月13日	韓国第一銀行、信用格付の投機的格付への転落の結果、流動性危機に直面と報じられる。
1997年8月24日	韓国政府、韓国第一銀行に1兆ウォンの特別融資を決定。
1997年8月29日	韓国政府、同国金融機関の対外債務返済を保証する旨の声明を発表。
1997年10月6日	1997年度のIMF4条協議ミッション開始 (10月15日終了)。
1997年10月8日	金融市場における信認と流動性の確保のため、中銀が総合金融会社 (Merchant Banks) への特別融資を決定。
1997年10月24日	S & P、韓国の外貨建長期ソブリン格付をAA-からA+に格下げ ^(注3) 。
1997年10月29日	金融当局、資本勘定自由化の加速を決定。国内債券市場の外国投資家への開放時期の繰上げ、企業の海外資金調達にかかる規制緩和等を含む。
1997年11月1日	ムーディーズ、当国の大手4銀行の信用格付を引下げ ^(注3) 。
1997年11月2日	韓国財政経済部、為替レート安定のため、翌11月3日から1週間、1日20億ドルを限度として外貨を供給すると発表。
1997年11月7日	韓国政府の金融専門家達が、外貨準備の不足により、IMF主導の救済融資の必要性を慎重に議論している旨、韓国の新聞が報道。中銀と財政経済部はこれを否定。
同日	IMF専務理事、韓国から要請があればIMFは同国を支援する用意ありと発言 ^(注3) 。
1997年11月13日	IIE (国際経済研究所) 所長、米国下院銀行委員会において、韓国は現在の金融危機への対処に少なくとも500億ドルを要するであろうと証言。
1997年11月18日	独立で一元化された金融監督機関の設立を目指す金融改革法案、国会で不成立。
同日	財政経済部、IMFに対し救済融資を要請する意向は無いと発言。
1997年11月19日	財政経済相が辞任、新大臣が就任。 新大臣、以下を含む金融市場安定化策を発表。 ①公的資金注入により金融機関の不良債権を処理。②M & A (合併・買収) を通じた金融部門再編の促進。③中銀による外銀支店からの外貨購入を認める。④1日の為替レート変動幅を+/-2.25%から+/-10%に拡大。⑤長期債券市場を自由化。 新大臣、韓国政府は米国政府及び日本政府に金融支援を求める意向と発言。
1997年11月21日	財政経済相、韓国政府はIMFに金融支援を要請する予定と発表。支援総額はG7諸国からの融資を含め、500億ドルから600億ドルの間の金額になろうと示唆。
1997年11月22日	S & P、韓国の外貨建長期ソブリン格付をA+からA-に格下げ ^(注3) 。
1997年11月26日	IMFスタッフ・チーム、SBA (Stand-By Arrangement: スタンドバイ取極) プログラムの交渉のため、ソウルに到着。
1997年12月2日	中銀が国内商業銀行に対し新たに外貨を融資する際の罰則金利を、LIBOR+400b.p.に引上げ。
同日	実質破綻の総合金融会社9社の営業を停止。
1997年12月3日	IMFプログラムをめぐる交渉が妥結。政府はIMFに対し、多国間・二国間計550億ドルの金融支援パッケージの一部として、期間3年、金額155億SDR (210億ドル相当) のSBAを正式に要請。
1997年12月4日	IMF理事会、SBAを承認 ^(注3) 。
1997年12月5日	政府、改訂1998年度予算における4兆ウォンの支出削減を発表。
1997年12月8日	現地紙、「リークされたIMFレポートによれば、韓国の外貨準備は前週に僅か50億ドルにまで減少した」と報道。
1997年12月9日	韓国政府、第一銀行及びソウル銀行に対し、1,500人以上のレイオフ及び10~30%の支出削減と引換えに1.18兆ウォンの特別融資をオファー。また、両行の国営化計画を発表。
同日	政府、破綻した総合金融会社5社の営業を新たに停止。上記9社と合わせて営業停止は計14社に。
同日	韓国産業銀行、20億ドルの外債発行を延期。外国金融機関が韓国向けクレジットラインの更新を拒否しているとの報道あり。
1997年12月11日	大統領選の最有力候補者、[自分が当選した場合] IMFとの合意を尊重するとの前言を翻し、IMFと再交渉の可能性を示唆 ^(注2) 。
1997年12月15日	政府、「第一銀行またはソウル銀行を購入する海外投資家を探したい」と発表。
1997年12月16日	政府はウォンの1日の変動幅10%を廃止、フロート制に移行。
同日	金利上限規制の25%から40%への引上げを内閣が承認。
1997年12月18日	金大中氏、大統領選に勝利。
同日	IMF理事会、韓国向けプログラムの第1回レビューを完了し、新設のSRF (Supplemental Reserve Facility: 補完的準備ファシリティ) による35億ドル (26億SDR) の引出しを承認 ^(注3) 。
同日	政府は、米国の投資銀行2行を、国内銀行の政府保証付き対外債務の再編にかかるアドバイザーに採用。
1997年12月19日	大統領就任予定の金大中氏、IMFプログラムの支持を約束。同時に、失業増大につながり得る条件を最小限に留めたいと発言。
1997年12月23日	海外商業銀行債権者との短期債務の延長交渉を促進するため、財政経済部主導のハイレベル・チームが結成される。

1997年12月24日	韓国政府とIMFが、SBAを改定し、IMF資金引出しの前倒しと引換えに韓国政府は市場開放措置の追加・加速を行う旨、合意。IMF、世銀、ADBが計約100億ドルの融資を翌1998年1月上旬迄に行うこととなった。
同日	大手米銀数行が韓国の銀行向け融資のロールオーバーに応じる意向と報じられる。
1997年12月26日	第一銀行及びソウル銀行が銀行監督室の集中的監視の下に置かれた旨、報道される。
1997年12月29日	米、英、日、独、蘭の銀行が、韓国の銀行向けの短期融資のロールオーバーを約束 ^(注3) 。
同日	IMFが要求する重要な金融改革法案のパッケージを、国会が可決。この結果、①中銀は財政経済部からの独立性を獲得し、②統一された新たな金融監督機関を首相の下に設立して銀行・証券・保険部門を監督することとなった。
1997年12月30日	仏、スイス、加の銀行が、韓国の銀行向けの短期融資のロールオーバーに同意 ^(注3) 。
同日	債券市場を外国投資家に完全開放。[証券市場では、] [外国] 投資家に対し、上場韓国企業株式のマジョリティー取得、「友好的M&A」を認めることとなった。
同日	IMF理事会、韓国によるSBA引出しスケジュールの改定申請を正式に承認 ^(注3) 。
1998年1月8日	国際銀行団、250億ドルにのぼる短期融資にかかる返済を3月31日まで猶予する旨、暫定合意 ^(注3) 。
1998年1月15日	労働部門改革及び社会的セーフティネットの問題に対処するために、労組、ビジネス・リーダー、政府による三者委員会が設立される。
1998年1月20日	労働部門のリーダー達が、ある程度のレイオフは韓国経済を救うために必要と同意した旨、報じられる。
1998年1月28日	国際銀行団と韓国政府、同国の短期債務のリスケジュールリングにつき合意。当該計画の下で韓国の銀行は、短期債務の新規融資（期間1年、2年、または3年）との交換をオフアーすることとなる ^(注3) 。
1998年1月31日	政府が第一銀行及びソウル銀行に資本を注入し、実質国有化。
1998年2月17日	IMF理事会、SBAの下でのレビューを承認 ^(注3) 。
1998年2月18日	S & P、韓国の外貨建長期ソブリン格付をB+からBB-に格上げ ^(注3) 。
1998年3月16日	金融機関の[短期] 対外債務を新規融資（期間1～3年）に振り返る計画は、成功裡に完了 ^(注3) 。
1998年4月8日	政府は金融危機後初の外債を成功裡に発行。内訳は、5年債10億ドル及び10年債30億ドル。

注1) 特に断りがない限り、日付は現地時間による。

注2) [] は筆者による補足。

注3) 米国東部標準時。

出所) Independent Evaluation Office (IEO) (2003a)

1997年の初めから、韓国の銀行は外国銀行からの短期クレジットラインのロールオーバーが困難になり始め、中銀は銀行の海外支店への外貨送金を始めた。とは言え、1997年6月以降にタイ等の東南アジア諸国を襲った危機的状況が韓国に即時に波及することは、(少なくともはっきりと眼に見える形では) 無かった。

しかし1997年8月、韓国の銀行システムの問題点を示す証拠が次第に積み上がり、アジア危機の域内各国への伝染が次第に明らかになってくるにつれて、よりはっきりと信認が揺らぎ始めた。外国銀行の一部は、韓国経済への懸念に加え、それが東アジア向けエクスポージャー削減の最も簡単な方法であるという理由もあって、韓国金融機関向けクレジットラインの更新を停止した。政府は8月末、銀行の外貨建債務を政府が保証すると発表した。保証に必要な国会の承認を得ていなかったため、その法的な位置付けは曖昧なままであった。

IMFはこれらの懸念の多くを共有し、1997年10月の4条協議*17ミッションでは特に金融部門の脆弱性を注意深く検討したが、ミッションの結論は、韓国政府が金融部門の問題点に迅速に対処し、改革への確固たるコミットメントを示せば、アジア危機の波及による深刻な影響は避けられるであろう、というものであった。

② 危機の襲来

1997年10月の二つの出来事が、韓国をめぐる不安が全面的な危機へと転化するのを促した。即ち、①起亜グループの破産と、同グループの債務の政府主導による再編、及び②香港ドルへの（失敗に終わった）投機アタックと、香港市場における株価急落である。これらは国際投資家（特に銀行）の眼に、韓国のリスクを一層高めるものと認識され、韓国の株価指数は10月の1ヶ月間に4分の1以上も下落し、通貨ウォンへの圧力は増加した。

政府は為替市場への介入及びオーバーナイト金

*17 [筆者注] 4条協議とは、IMF協定第4条に基づき通常年1回行われる、IMFと加盟国との間の政策協議を指す。各国別のサーベイランスは通常、4条協議を通じて行われる（IMFアジア太平洋地域事務所ウェブサイト「IMFファクトシート（仮訳）」参照）。

利の小幅な引上げ（13.5%から16%へ）によりこれに対応し、中銀は銀行海外支店への外貨送金を加速した。これらの努力にも拘らずウォンは下落を続け、ますます多くの外国銀行が韓国金融機関に対して、短期融資のロールオーバー停止、クレジットラインの打切りや期間短縮、長期融資の金利引上げを行った。

外貨準備の急速な枯渇に直面した韓国政府は、緊急融資を求めて米国、日本、IMFと接触を開始した。政府は国会に金融改革法案の可決を促したが、11月17日の会期末まで国会は何の行動もとらなかったため、同法案は不成立となり、財政経済相は翌11月18日、辞任を余儀なくされた。後任の大臣は、政府はIMFにアプローチする意向は無いと発言したが、その直後の11月21日、政府はIMFに対して正式に支援を要請し、政府部内の混乱を窺わせた。支援要請の発表に引続き、通貨と株価は一層激しく下落し、主要格付会社は韓国の格付をさらに引下げた。

11月下旬に到着したIMFチームはその後間もなく、韓国政府が報告していた外貨準備額は同国銀行海外支店への預金を含んでおり、それを差し引いた実際に使用可能な外貨準備額は僅か70億ドル前後であることを発見した。これは返済期限が迫りつつある短期債務等に照らして非常に少ない金額であり、直ちに新規資金が供与されなければ韓国は外貨返済を滞らせ、そうなれば域内のみならず国際的にも深刻な影響を及ぼす恐れがあった。このような状況下、プログラム交渉及び合意は、特例的な手続であるEFM（Emergency Financing Mechanism：緊急融資メカニズム）^{*18}により、記録的な短時間で行われた。

③ 1997年12月のプログラム

1997年12月4日、IMF理事会は、期間3年のSBAの下で155億SDR（約210億ドル相当）を供給するプログラムを承認した。引出し計画は非常に前倒し（front-loaded）であり、約56億ドル相当は即時に実行され、次の約56億ドル相当はその後7週間の間に引出される予定であった。さらに世銀及びADBが金融部門再編支援のため140億ド

ルを融資する予定であり、またIMFの記者発表によればG7を含む12カ国の政府が「第二防衛線」として、必要が生じた場合には合計200億ドル超の融資を考慮する（consider）用意がある旨、IMFに対し表明していた。

プログラムの中で第二防衛線は、問題を含んでいた。プログラムの国際収支見通しは、第二防衛線が不要な形になっていた。しかしIMFスタッフは元々、当該金額をファイナンス所要額に含めていたところ、殆ど最後の段階になってIMF本部から、各国政府の最終的な意思決定等が間に合わないため、プログラムを二国間援助に依存しない形に改訂するように、との指示があったため、国際収支見通しの前提となる仮定を恣意的に変更することによって、当該金額をファイナンス所要額から除いたのである。具体的には、対外短期インターバンク債務のロールオーバー率の仮定を、当初案の20%から80%という非現実的な高率へと変更することにより、ファイナンスギャップを埋め合わせたのである。従って、出来上がったプログラムは明らかにファイナンス不足であったが、当時関係者はこの事実を明らかにしていなかった。

プログラムの主な内容は、金融引締め、小幅な財政黒字、金融部門の再編・資本増強・改革のための包括的な戦略、及び、コーポレートガバナンス・貿易・労働市場の改革のための諸措置であった。

プログラムに対する市場の最初の反応はある程度前向きなものであったが、2～3日後、事態は悪い方向に転じた。極秘のプログラム関連文書が韓国のプレスにリークされ、IMF及び政府が市場の信認へのダメージを恐れて隠していた事実、即ち、実際に使用可能な外貨準備額は市場が危惧していたよりさらに低く、しかも急速に減少しつつあることが露呈されてしまった。また、大統領選挙等の政治的環境も、不確実性を創り出していた。これらを反映して、短期債務のロールオーバーは減少し続け、ウォンはプログラム承認後の2週間で39%も下落した。

*18 EFMはメキシコ危機後の1995年に設けられたもので、IMFマネジメントが通常より迅速な融資承諾を望む場合に、理事会との密接なコミュニケーションによりこれを行うための一連の特例的手続である。

このような状況下、12月18日に大統領選に勝利した金大中氏はその直後にIMFプログラム遂行への決意を表明し、その後の彼の行動は、信認を築き上げることに貢献した。

④ ロールオーバーにかかる合意

IMFのマネジメント及びスタッフは12月のプログラム交渉の際、主要出資国に対して、プログラムへのファイナンスが十分に確保出来ない場合、各国の銀行に対しクレジットラインをロールオーバーするよう説得する何らかのイニシアティブの検討が必要になるかも知れない、と伝えていた。しかし当時主要出資国は、民間の活動への非市場的手段による介入が市場の信認をさらに損い新興市場諸国からの資本逃避を誘発することを恐れ、この提案を受け入れなかった。しかし、そのような最初の戦略が明らかに失敗に終わったことを踏まえ、今回、主要出資国政府は自国の銀行に接触し、韓国に対するクレジットラインを維持するとの各国主要銀行による共同声明を発表するよう促した。

1997年12月24日、三つのイニシアティブ、即ち、①強化された改革プログラム、②IMF・世銀・ADBの融資実行の前倒し、及び③民間部門の協調による短期債務のロールオーバーが発表された。IMFは危機対応のコーディネーターとして、上記③の重要性に注意を喚起し、後には主要政府間の情報交換を促進し、また、履行状況をモニターするシステムの確立を支援する等、有益な役割を果たした。

その後数週間、市場の不安定性は続いたが、後から見れば、12月24日が韓国危機のターニングポイントとなったと言えよう。民間銀行のロールオーバー合意は1998年1月中旬に改定され、3月末まで延長された。その後間もなく、外国銀行は韓国の彼等に対する短期債務を期間1～3年のソブリン債務に転換することに合意した。これらの成功に、政府による金融・企業部門改革プログラムの実施も加わって、韓国に対する市場の見方は劇的に改善した。ウォンは、1997年12月24日に記録した最安値1ドル=1,965ウォンから、1998年1月には1,600～1,800ウォンのレンジへ、同年3月末までには1,400ウォンへ、同年12月末には1,200ウォンへと回復した。同年4月に

韓国は40億ドルの外債発行により、国際資本市場への復帰を確固たるものにした。

危機のマクロ経済への影響は、厳しいものであったが短期間のうちに克服された。1998年の実質GDP成長率はマイナス6.7%となったが、1999年には10.9%にリバウンドした。

⑤ まとめ

韓国におけるIMFのサーベイランスは、構造的な脆弱性の一部を指摘したものの、その深刻さを十分には認識していなかった。

韓国の当初プログラムは、民間部門の協調によるロールオーバー合意が存在せず、第二線準備が直ちに利用出来ない状況においては明らかに金額が過小であったが故に、失敗したと言えよう。とは言え、プログラムの基本的なマクロ経済的スタンスは十分に信頼出来るものであったので、差し迫った流動性の圧力が緩めば、速やかに信認を回復することが出来た。

またIMF主要出資国政府は、当初プログラムの際には民間銀行に協調行動を促すことを躊躇したが、当初プログラムが失敗に終わると速やかに行動に出て、上記ロールオーバー合意を成立させた。この成功のためには、最初の失敗による教訓が必要だったとも言えるかも知れない。これに関し、IMFはコーディネーターとして有益な役割を果たした。

インドネシアで起きた事態とは対照的に、調整プログラムに対する金大統領の新政権の強固な政治的コミットメントが、信認の回復に決定的な役割を果たした。

(4) ブラジル

① 危機の背景

1998～1999年のブラジル危機の源流は、1994年、経済安定化プログラム「リアルプラン」の開始に続いて採られた一群の政策まで遡れる。これらによりインフレ抑制には成功したが、別の諸問題が発生した。その中には、ディスインフレ政策の必然的結果と、特定の政策決定によりもたらされた結果の両方が含まれる。財政赤字は、支出と収入に対する非対称的なインデクセーション、及びインフレによる実質支出抑制効果の消滅により、急激に増大した。緩い財政政策とタイトな金

融政策の組み合わせは、通貨レアルの実質為替レートの増価をもたらし^{*19}、当初の急速な信用拡張及びインフレ税の消滅と相俟って、大幅な経常収支赤字を出現させた。

このようなポリシーミックスは、財政収支の持続性にも影響をもたらした。高金利は中央政府・地方政府の財政に厳しいインパクトを与え、財政赤字の対GDP比率を一層増大させた。1998年初め頃までに研究者達の一部は、ブラジルの財政スタンスが（公的部門債務の対GDP比率を一定水準に収束させ得ないという意味で）持続不可能であるとの見方を固めていた。

危機以前の時期におけるIMFのサーベイランスは、ブラジルのポスト安定化期におけるポリシーミックスに伴って発生した為替レートの過大評価その他の脆弱性を正しく認識し、名目為替レートのより速い減価を促した。危機以前の時期のブラジルに対するIMFのレバレッジは限られており、IMFはブラジルの政策に対して殆どインパクトを持っていなかったが、1997年頃からIMFとブラジルの経済チームとの対話は改善し、IMFは関係改善のため、債務管理、財政統計、財政会計等の分野を中心に、積極的に技術支援を行った。しかしその過程でIMFは次第に、為替レートはそれ程過大評価されていないとするブラジル政府の立場を容認するようになっていった。

1997年半ば以降、世界経済の動揺と大統領選挙をめぐる政治情勢が、財政及び為替レート問題への取り組みにおいて政府が採り得るオプションを狭めた。アジア危機発生に続く1997年秋、レアルは強い圧力に襲われ、政府は通貨防衛のため、金利を上げ、為替市場に大量に介入した。また政府は財政調整措置のパッケージを発表した。IMFはこのパッケージをIMFアレンジメントで支援する可能性を示唆したが、政府は、この段階でIMFの支援を求めれば同措置への国内の政治的支持を弱体化させ兼ねないとの懸念もあって、支援を受け入れようとはしなかった。

1998年初めには強力な資本流入が見られたが、

これは直接投資に加え、国内の高金利と海外の低金利の差による裁定機会を狙った短期資本の流入を含んでいた。後者は、少なくとも同年10月の大統領選挙まではクローリングペッグ制が維持されるであろうという、当時広く流布していた予測を前提にしていた。しかし同時に市場は、選挙による圧力から財政調整措置の実施が停滞する中、財政の見通しについて懸念を強めていった。

1998年夏、ロシアのデフォルトと米国LTCM（Long Term Capital Management）社の危機が国際資本市場における流動性を急激に減少させ、ブラジルに対する市場の圧力は大きい強まった。ブラジルの対外借入れにかかるスプレッドは、他の殆どの新興市場国とともに急激に増加した。9月初めに中央銀行は金利を2倍に引き上げたが、資本流出を食い止めることは出来なかった。

② 1998年12月のプログラム

1998年9月初め、IMFプログラムの主な内容に関する予備的検討が開始された。ブラジルは依然として500億ドルを超える外貨準備を保有していたので、政府は当初、予備的アレンジメントとすることを考えたが、その後、市場を納得させるためには「現金」が必要であるという意見を受け入れた。

10月初めにカルドーソ大統領が再選された後、プログラム交渉は活発化した。最も論議を呼んだ問題は、クローリングペッグを維持するか否かであった。ブラジルの経済チームはクローリングペッグを維持したい考えであったが、市場ではレアルが大幅に過大評価されているとの見方が広く共有されていた。IMFスタッフもレアルが過大評価されているとは考えていたが、過大評価の程度に関するIMFの推計値は時と共に縮小し、今や殆どの市場参加者の推計値を大幅に下回るようになっていた。一方政府は、仮に過大評価があったとしてもその程度は大きなものではなく、大幅な生産性上昇により相殺されていると信じていた。政府は、インフレ期待の再燃とインデクセーションの再導入を避けるためにはクローリング

*19 当時のIMFスタッフの推定によれば、レアルの実質実効為替レートは1994年6月から1995年2月までに33%も増価している。レアルプランによる新通貨導入がブラジルの実質為替レートの算定を難しくしているが、レアルはマクロ経済安定化以後一貫して過大評価が続いていた、というのが大方のコンセンサスである。

図表4 ブラジルの資本収支危機における主な出来事

(年月日)	
1997年10月28日	アジア危機に誘発され、株価急落及び通貨への圧力が発生。
1997年10月31日	金利が40%に倍増。
1997年11月13日	財政政策パッケージが発表される。
1998年2月9日	アジア危機による中断を経て、ブラジルが国際債券市場に復帰。
1998年7月1日	年金制度改革、国会での敗北により先送りに。
1998年7月20日	Long-Term Capital Management社のトラブルが初めて報道される。
1998年8月17日	ロシアの債務不履行及び通貨切下げ。
1998年8月24日	外国資本流入促進のための措置を実施。
1998年9月3日	西半球諸国の蔵相・中銀総裁とIMF、世銀、IDBによる「域内サーベイランス」特別会議、ワシントンにおいて終了。
1998年9月4日	ムーディーズ、ブラジルのソブリン信用格付をB1からB2に格下げ。
1998年9月17日	ブラジル政府、IMFと交渉中であることを認める。
1998年9月23日	カルドソ大統領、スピーチの中で大幅な財政再建措置の必要性を認める。
1998年10月4日	カルドソ大統領、第1回投票で再選される。
1998年10月8日	IMFとブラジル政府、共同声明により、マクロ経済政策・構造改革政策にかかるプログラムの詳細につき議論を継続すると発表。
1998年10月20日	IMFとブラジル政府、プライマリー財政黒字目標につき合意した旨の共同声明を発表。
1998年11月11日	プログラムのうち構造改革部分に関し、IMF理事会の非公式会合で議論。
1998年11月13日	SBA (Stand-By Arrangement: スタンドバイ取極) に関し合意した旨、発表される。Letter of Intent (趣意書) も発表。
1998年11月16日	ニューヨークにおいて、ブラジル政府と米銀が会議を開催 (IMFマネジメントによるプレゼンテーションを含む)。米銀は、プログラムが着実に実施されるなら自主的に当国向けエクスポージャーを維持するとの意向を表明。
1998年12月2日	IMF理事会、181億ドルのSBAを承認。
同日	国会、年金及び年金拠出金に対する増税法案を否決。
1998年12月18日	IMFから47億ドル、BIS及び日本から45億ドルの貸出が実行される。
1998年12月30日	財務省、[増] 税パッケージを発表。CPMF (金融取引税) 及び公務員年金拠出金引上げの [国会による] 承認の遅れの影響を埋め合わせるための措置 ^(注1) 。
1999年1月6日	ミナスジェライス州知事、同州の中央政府への債務返済につき90日間のモラトリアムを宣言。
1999年1月13日	中銀総裁が交替。為替レート制度を変更 [(クローリング・ベッグは維持したが、変動幅及びクローリング幅を拡大)]。為替レートは新たな変動幅の下限まで9%の急落。外貨準備の急減は翌14日も続く ^(注1) 。
1999年1月15日	通貨レアル、実質的にフロート移行。
1999年1月16日 -17日	蔵相及び新中銀総裁、ワシントンにおいてIMFのマネジメント及びスタッフと協議。
1999年1月18日	為替レートのフロート移行が追認される。
1999年1月19日	金利を32%に引上げ。
1999年1月28日	金利を35.5%に引上げ。
1999年1月29日	金利を37%に引上げ。
1999年2月2日	金利を39%に引上げ。
同日	中銀総裁が辞任、新総裁が任命される。
1999年2月4日	IMF、1999年中及び中期にわたる政策枠組につき [政府と] 合意した旨、発表。同枠組は、中期的なインフレ目標制度の導入、及び経過措置として、1999年末までに金融政策によりインフレ率を年率1桁まで引下げることを含む ^(注1) 。
1999年2月10日	中央政府、ミナス・ジェライス州が発行したユーロボンドにかかる返済を行う。
1999年2月26日	新中銀総裁、上院の委員会により承認される。
1999年3月8日	IMF専務理事、改定後プログラムの承認を推薦する。合意覚書 (Memorandum of Understanding) が発表される。
1999年3月30日	IMF理事会、資金引出しを承認。
1999年7月2日	改定された技術的合意覚書 (Technical Memorandum of Understanding) が発表される。IMF専務理事、承認を推薦する。
1999年7月8日	政府、7億ドルのユーロボンドを発行。
1999年9月14日	S & P、ブラジルの信用格付をBB-に格上げ。
2000年3月1日	S & P、ブラジルの信用格付をBB-からBBに格上げ。
2000年4月12日	ブラジル、IMFのSRF (Supplemental Reserve Facility: 補完的準備ファシリティ) に基づく借入れ、並びにBIS及び日本からの [1998年12月の] 借入れを全額返済。うち一部は期日前返済。
2000年5月4日	財政責任法が発効。
2001年7月5日	中銀、外為市場に安定的かつ「直線的」に介入すると発表。

2001年8月3日	IMF専務理事、金額150億ドル、[プログラム期間] 2002年12月までの新たな当国向けSBAの承認を推薦する。政府はこれを予備的 (precautionary) プログラムとして扱う意向を示す ^(注1) 。
2002年8月7日	300億ドルの追加資金を伴う期間15ヶ月の新たなSBAに関し合意した旨、発表される。

注1) [] は筆者による補足。

出所) Independent Evaluation Office (IEO) (2003a)

ペッグの維持が不可欠である、との堅い信念を持っていた。

IMFと政府は、既に10月初めのIMF・世銀年次総会の際に、外貨準備額が極端に減少しない限り現行為替レート制度を維持するとの予備的合意に達していた。それにも拘らずIMFは政府に対し、クローリングペッグ制度の枠内でより大幅なレアルの減価を実現すべく、毎月の減価率の拡大と変動幅の拡大のいずれか一方あるいは両方を実施するよう促した。しかしブラジル政府は為替レート制度を僅かでも変更することに強力で反対した。IMF主要出資国の一部は、その時点での為替レート制度の変更は地域的にも世界的にも深刻な影響をもたらすとして、ブラジル政府の立場を支持したが、理事会メンバーの多くは、クローリングペッグの持続可能性に懐疑的であった。

1998年12月初めに承認されたプログラム^{*20}は、現行為替レート制度を維持するとしつつ、その後のレビューによる為替レート政策の一部変更の可能性は残していた。プログラムは強力な (GDP比4%に達する) 財政引締めとこれを支持する金融政策へのコミットメントを含んでいた。構造的コンディショナリティーは決定的に重要な二つの分野、即ち①財政、及び②金融部門の規制・監督にほぼ限定された。政府は民間債権者の協調行動を求める努力を極めて限定的にしか行わなかったが、これは将来の資金流入への悪影響を懸念したからであった。政府は数ヶ所の国際金融センターにおいて民間債権者に自発的な支援を要請したのみであり、反応は概ね好意的であったが、海外銀行からの与信のロールオーバー率は65～70%に留まった。

③ クローリングペッグの崩壊及び1999年3月の改定後プログラム

IMFによるクローリングペッグ維持の決定は、

大きなリスクを伴っていた。ブラジルの財界はペッグを支持しておらず、大統領にレアルの過大評価の修正を迫っていた。プログラムは市場にも好感されず、一部の国際投資家はプログラムの発表をブラジルから撤退する好機と捉えた。メディアの報道ぶりも、一般に懐疑的であった。

その後間もなく、プログラム中の財政措置の一部に対する国会の承認が頓挫すると、為替レートは新たな圧力に曝された。政府はIMFの意に反し、IMFへの事前協議も行わずに金利引下げを強行し、プログラムの金融引締めのターゲットから大きく逸脱した。中央政府・州政府間の財政をめぐる対立が表面化し、1999年初め、ミナスジェライス州の知事は州債務の中央政府への返済につき90日間のモラトリアムを宣言した。1999年1月13日、為替レート制度変更が強硬に反対していた中央銀行総裁が交替させられ、新総裁は同日、クローリングペッグからのスムーズな退出を目指して、より広い為替変動幅を含む複雑な新為替レート制度を導入した。IMFマネジメントはこの決定について実行の前夜に初めて知らされ、ブラジル政府に撤回するよう説得を試みたが、無駄であった。2日間で約140億ドルの外貨準備を失った後、1999年1月15日にブラジルは事実上のフロート制に移行した。

ペッグの崩壊は、当初のプログラムがその中心的な目的において失敗したとの明白なシグナルを送った。ブラジル政府とIMFは週末の緊急会議において、1月18日から公式にフロート制に移行することを決定した。為替レート下落を食い止めるため、IMFは中央銀行に金利引上げを促し、2月初めに40%近くまで引上げられたオーバーナイト金利は、3月には更に45%まで引上げられた。

改定後プログラムは1999年3月に合意された。

*20 プログラムを支える金融支援パッケージの内容は、IMF資金約180億ドル相当に加え、日本の融資及び国際決済銀行 (BIS) を通じてアレンジされた二国間融資が計150億ドル、世銀及びIDBからそれぞれ45億ドルとなっていた。

新プログラムは、インフレーションターゲットの手法をIMFコンディショナリティーに初めて導入したものであり、また債務返済の持続可能性を確保するため、一層の財政引締めを含んでいた。主要な国際的民間銀行は、ブラジル向けの貿易信用及び銀行間クレジットラインについて、2月末の水準を6ヶ月間維持する旨、自発的に合意した。IMFはこれに関して、クレジットラインのモニタリング、及び国際的銀行に対しIMFプログラムを説明する「ロードショー」への参加により、貢献した。高金利、市場でのドル売り介入の強化、市場の信認の改善等により、為替レートは安定化し、これにより金利も比較的速やかに引下げに転じることが出来た。

構造改革も、プログラムでの想定より遅いペースではあるが、進展した。2000年5月に発効した財政責任法は予算の策定・執行のための一般的な枠組を構築することにより、財政規律に大きく貢献した。IMFはプログラム期間を通じて、より規律ある財政の枠組へのブラジルの移行に関し建設的な役割を果たした。

改定後プログラムは、物価と生産については予想を超えた成功を納めた。通貨の下落がインフレを煽ることが懸念されたが、1999年の消費者物価上昇率は9%に抑えられた。予想以上の資本流入（特に海外直接投資）が、スムーズな対外調整を可能にした。1999年のGDPは、3.8%の減少というプログラムの悲観的見通しとは対照的に、0.8%の成長を記録した。金融機関は深刻な影響を受けることなく危機を抜け出したが、この一因は、政府が為替レートにインデックスされた国内債券を大量発行することによって、為替レート下落に対するヘッジ手段を民間部門に対して広範に提供したことにある。

政府の強力なオーナーシップの下、プライマリー財政収支黒字はプログラム目標のとおり、大幅な増加を達成した。しかしプログラムの中心的ターゲットとして宣言されていたネット公的債務の対GDP比率の削減は、達成出来なかった。その主要な原因は、為替レートの予想以上の下落により、対外債務あるいは外貨にリンクした国内債務の内貨換算値が膨らんだことにある。2001年の経済成長率が電力危機の影響で予想外に低下し

たことも、一因となった。

金融支援パッケージの大部分は期日前に返済され、IMFアレンジメントは2000年3月以降、予備的アレンジメントとして扱われた。しかしアルゼンチンの状況等、外部環境に関する懸念から、ブラジル政府は新たなプログラムの必要性を感じ、2001年半ば、新たなSBAを要請した。このSBAは2002年半ばにキャンセルされ、さらに新たなSBAによって代替された。当時の状況は、選挙が近づくにつれブラジル政府の政策の継続性に対する懸念が増大し、これがブラジルの対外借入れにかかるスプレッドの大幅増加、及び為替レート下落を招き、これらの要素が再びブラジルの公的債務の持続性に対する懸念を新たにさせる、というものであった。

④ まとめ

ブラジルにおけるIMFのサーベイランスは、危機の核になる脆弱性を見出すことには成功していた。しかしながらIMFは、それに基づきブラジル政府の政策にインパクトを与えることは殆ど出来なかった。IMFは以前から通貨レアルの過大評価に警告を発していたが、過大評価の程度は小さいとするブラジル政府のスタンスに、次第に歩み寄って行った。

1998年12月のプログラムのデザインにかかる最も重要な問題点は、クローリングベッグ制の維持である。この点についてはIMF内部でもかなり議論があったが、当時の状況でベッグを廃止すれば国際金融市場の動揺を招き兼ねないという懸念から、ブラジル政府の意向のとおりベッグを維持することとなった。しかし今から見れば、これは過大な懸念であったと言い得る。当時既に広く維持不可能と見做されていたベッグ制からもっと早く脱出することは、IMFプログラムの下で行う限り、国際金融システムにさほどの影響は与えなかったであろう。一方、ベッグの維持に成功する確率は、当時IMFのスタッフ及びマネジメントが理事会や公衆一般に対して示唆していたほど高くはなかったと考えられる（IMFスタッフ及びマネジメントはベッグ制の維持に高いリスクが伴うことを認識していたが、スタッフレポート等には、これをあまり率直に記していなかった）。しかしながら、もしIMFがベッグ制廃止を主張

し、それにも拘らずブラジル政府がベッグ制維持に固執していたらどうなっていたかを推定することは、かなり難しい*21。

このプログラムはクローリングベッグ防衛に失敗したというイメージが強いが、IMFの全体的な戦略は、それ以外では多くの面で成功したと言えよう。危機が生産と物価に対して与えた悪影響は、限定されたものに留まった。IMFはプログラムを通じて、より規律ある財政の枠組、及びインフレーションターゲットによる新しい金融政策の枠組への、ブラジル政府の移行を支援した。

しかし、1998年12月のプログラムの一つの要素が、後に問題になる脆弱性の源となった。即ち為替レートにインデックスされた債券の大量発行により生じた、為替リスクの民間部門から政府部門への大規模な移転を放置したことである。プログラムの中心目標として宣言されていた財政調整、即ち公的債務の対GDP比率の削減は、上記の為替リスクヘッジ手段の提供とクローリングベッグ防衛に要した莫大な財政コスト（合計でGDPの10%にも達する）により、妨げられた。為替レートは予想外の下落を続け、IMFは政府に対し、為替レートにリンクした債務の比率を引下げよう促したが、そのインパクトは限られていた。一言で言えばこのプログラムは、財政面での脆弱性を完全に克服するには至らなかったと言えよう。

3. 危機前のサーベイランス（政策監視）

（1）サーベイランスの診断機能

危機の発生を正確に予測することは本質的に難しく、特に複数均衡の存在の可能性がある時には一層困難である。従ってサーベイランスの事後評価は、危機を予測出来たか否かではなく、危機の原因になり得る脆弱性を有効に把握出来たか否かを基準にするべきである。その観点から見れば、IMFスタッフは三つの危機の全てにおいて、（程度の差はあるものの）殆どの脆弱性に気付いてお

り、脆弱性がマクロ経済的な性格のものである場合には、サーベイランスは特に有効であったと評価出来る。しかし、いくつかのケース（特に脆弱性の原因が金融部門の脆弱性、企業のバランスシート問題、それらの根底にあるガバナンス問題等にある場合）では、脆弱性の程度を著しく過小評価し、あるいは把握した脆弱性に基づいて危機のリスクや起こり得る危機のダイナミクスを正確に見極めることに失敗している。また、3ヶ国のサーベイランスは共通して、ショックが発生した場合にどのような結果がもたらされ得るかよりも、ショックが発生する確率の推定に力を入れていた。そのため実際に危機が発生すると多くの問題に関して、IMFや出資国政府における意思決定に役立つような分析及び情報が不足していることが明らかになった。

インドネシアにおけるサーベイランスは銀行部門の脆弱性及び対外債務の累積を問題として認識していた。しかし、銀行部門の問題点の深刻さ、及びそれが民間投資の質に与える悪影響を過小評価し、金融部門の脆弱性が資本の流れに与え得る影響に十分な注意を払っていなかった。また、対外債務全体の増大については認識していたが、データの不備もあって、短期債務の大きさとそれに伴う脆弱性については、十分に認識していなかった。またサーベイランスは、腐敗とクロニイザムの一層の蔓延と変容、それによるマクロ経済的リスクに十分な注意を払わず、さらにサーベイランス報告書はそうした問題について、あまり率直に述べていなかった。ガバナンスの問題に対するこのような取り扱いが、当時の一般的なアプローチを反映したものであったかも知れないが、それがインドネシアの潜在的な脆弱性の評価を不十分なものにしたことは明らかである。

韓国でのサーベイランスは、後に危機の原因となった脆弱性の多くは把握していたが、全体的な評価は楽観的に過ぎ、特に韓国の金融自由化戦略の帰結として、貧弱な金融規制・監督体制の下で脆弱な金融機関に短期対外借入れが蓄積されたことにより生じたリスクを、十分に認識していな

*21 [筆者注] 原レポートのここでの趣旨は、「従って、当時のIMFにとってベッグ制放棄を主張するのが最善の行動であったと一概に断定する訳にもいかない。」という点にあると思われる。

かった。その原因のかなりの部分は、政府が提供した外貨準備、対外債務、及び銀行資産の質に関するデータの不備にあったとは言え、国際決済銀行（BIS）等から公表されていたデータ（主要国銀行に対する債務等）の十分な活用・分析や、政府に対してより詳細なデータ（対外債務の期間構造等）を求める努力も充分に行われなかった。各国の民間銀行が韓国の銀行部門の脆弱性への懸念により、既に1997年7月のアジア危機発生以前から韓国向け融資の見直しを開始していたのに対し、IMFは殆ど最後の瞬間まで楽観的であったと言わざるを得ない*22。

インドネシア、韓国とは対照的に、ブラジルについては、IMFのサーベイランスは主な脆弱性を有効に診断することが出来たが、その主な理由は、ブラジルの脆弱性が主としてマクロ経済的現象（例えば公的債務の増大や実質為替レートを増価）として現われ、これらはIMFの伝統的な分析手法の得意分野であったことにある。また、インドネシアと韓国においては通貨と期間のミスマッチ等がバランスシートに与える悪影響によるリスクを十分に検討していなかったが、ブラジルにおいてはこの点がある程度改善され、通貨が切下げられた場合のバランスシート効果が適切に分析されていた。自国通貨の過大評価の問題については、他の2つのケースでは、過大評価は起きていないとする分析、あるいは起きているが大幅なものではないとする分析に頼り過ぎていたのに対し、ブラジルでのサーベイランスは大幅な過大評価を明らかにしていたが、次第に過大評価は小幅なものとする見方に転じていった。またインドネシアの場合と同様、ブラジルのサーベイランス報告書は、問題化し得る脆弱性、及び政府の政策実施能力に影響し得る政治的要因について、充分率直に記していなかった。

(2) サーベイランスのインパクト

3ヶ国のいずれにおいても危機前のサーベイランスは、鍵になる脆弱性を正しく把握出来た場合

でも、当該国政府の実際の政策に影響を及ぼすことは殆ど無く、脆弱性に対処する措置を採るよう政府を説得することには、概して成功していない。元々IMFのサーベイランスは、政策に影響を与える様々な要素のうちの一つに過ぎないので、止むを得ない面もあるとは言え、三つのケースの実例は、サーベイランスのインパクトを限られたものにしたいくつもの要因を明らかに示している。

第一にサーベイランスでは、マーケットに不安を惹起したり当該国政府との間に摩擦を生じたりすることへの懸念から、当該国政府にとって困難な、あるいは不都合な事実や見解を率直に述べることを避ける傾向があった。

第二にいくつかのケースでは、国内の政治的制約等から、当該国政府がIMFの政策アドバイスを聞き入れる余地が無かった（例えば、インドネシアにおける規制緩和、ブラジルの為替政策等）。

第三に、IMFプログラムが絡んでいない場合は、当然のことながらIMFのアドバイスのインパクトは限られていた。このことは、危機前に資本が新興市場諸国に活発に流入していた時期には、IMFの影響力は特に限られていたことを意味する。

第四に、情報の不備がサーベイランスの質だけでなくインパクトにも影響を与えた。既に1999年に、IMFから委託を受けた外部専門家によるサーベイランスのレビュー*23において指摘されているとおり、IMFは韓国経済の脆弱性について、特に金融部門、外貨準備、及び対外債務に関する確たる数字の裏付けを持っていなかったため、政府当局に対して説得力のある議論が出来なかった。インドネシアの、特に銀行部門のデータについても、同じことが言えよう。

(3) 透明性の役割

危機発生以前、IMFによる各国のサーベイランス結果が広く一般の眼に触れることは、殆ど無かった。これはIMFが、脆弱性をあまり表立っ

*22 例えば、1997年10月の4条協議ミッションの出張報告レポートは、韓国はさらなる対外部門のプレッシャーに対して「比較的良好な備えが出来ている」と記している。

*23 Crow et al. (1999)

て議論すると、それにより危機の実現を促してしまふのではないかと懸念したこと、及びIMFが持っている、各国政府に対する「内密の (confidential) アドバイザー」としての役割と、国際金融コミュニティーのための情報の提供者及び「監視役」としての役割とが、衝突する恐れがあったことによる。

厳密な検証は不可能であり、また一般化することは難しいが、三つのケースを見る限り、IMFが4条協議にかかるスタッフペーパーを公表し、公共の政策論争に影響を与えると共に民間投融資者によるリスク評価の改善に貢献していれば、IMFが政策に及ぼす影響は、より高まっていたであろうと考えられる。三つの危機を生んだ脆弱性はいずれも、(過小評価されていたにせよ) 公的部門・民間部門の双方で広く知られていたもので、これらをオープンに議論することは市場に何ら驚きを与えるものではなかったと思われる。むしろIMFが懸念を公にしなかったことが、市場における過度の楽観的傾向の一因となったかも知れない。一方、内密のアドバイザーとしてのIMFの役割は、おそらく1997年後期から1998年のブラジルを除いては、三つのケースのいずれにおいても効果的に果たされたことは無い。従って、IMFはサーベイランス結果の非公表により、二つの役割のいずれも中途半端のまま終わってしまったことになる。

4. プログラムのデザインと実施

資本収支危機の性格に鑑みれば、危機対応プログラムの主目的は資本収支を正常に戻すために出来るだけ早く信託を回復することに置くべきであり、実際、三つのケースの全てにおいて、そのようなアプローチが採られている。それぞれのプログラムは、財政政策と金融政策の組み合わせに構造改革措置を結び付け、巨額の金融支援パッケージでこれを支えている。以下では、三つのケースでのプログラムのデザインと実施に対する事後評価の結果を、要約して示す。

図表5 3ヶ国における実質GDP及び投資の成長率の見通しと実績 (単位：%)

	当初見通し	改定後見通し ^(注2)	実績
インドネシア(1998/99年度) ^(注1)			
実質GDP	3.0	-4.7	-13.6
固定資本投資	-0.4	-26.8	-33.0
韓国(1998年)			
実質GDP	2.5		-6.7
固定資本投資	-14.2		-21.2
ブラジル(1999年)			
実質GDP	-1.0	-3.8	0.8
固定資本投資	-9.5	-18.2	-3.2

注1) 1998/99年度は、1998年4月～1999年3月。

注2) インドネシアは1998年4月、ブラジルは1999年3月。

出所) Independent Evaluation Office (IEO) (2003a)

(1) マクロ経済枠組と経済見通し

三つのケースとも、実際のマクロ経済の推移は、プログラムにおける見通しと大きく異なった。インドネシアと韓国では、当初の経済見通しが楽観的に過ぎたことが、その後の総需要と生産量の推移に鑑みれば引締め過ぎのマクロ経済政策のデザインにつながった。一方、1999年のブラジルの当初見通しは悲観的に過ぎ、これが同国の公的債務問題に鑑みれば不十分な財政引き締めにつながった。

この問題の一部は、IMFプログラムにおけるマクロ経済見通しが常に交渉の結果であることから生じている^{*24}が、分析手法自体にも弱点がある。即ち、これらの見通しは、生産量の主な決定要因と、危機の際におけるそれらの動きを充分に取り扱える分析枠組から導き出されたものではない。特に、①(複数均衡の存在により引き起こされ得る) 大幅な通貨下落、②その結果として生じ得る深刻なバランスシートへの影響を通じたマクロ経済への悪影響、を充分に考慮していない。信頼に足るマクロ経済予測を行うことはもともと難しく、経済危機の状況ではなおさらであるが、総需要に影響を与える主要な要素、特に民間投資にもっと明示的に焦点を合わせることにより、多少

*24 例えば韓国政府は1998年の成長率見通しについて、2.5%より低い数字を受け容れようとしなかった。一方、ブラジル政府は意図的に慎重な経済見通しを望んだ。

とも難しさを減少させることが出来たかも知れない。

とは言え、正常な経済状況の下でも景気循環サイクルを通じた民間投資の動向を正確に予測することは難しいことがよく知られており、資本収支危機においては、予測は一層困難である。従ってIMFプログラムには、このような不確実性の高さを織り込んでおく必要がある。特にマクロ経済枠組にかかる主なりリスクと、それらが顕在化した場合にとるべき政策対応とを、プログラム関連文書に明記しておくべきである。これによって、その後のプログラムの見直しに役立つと共に、そのような場合に予想される政策スタンスについて予め、透明性が高いシグナルを送ることが出来たであろう（実際にインドネシア及び韓国におけるプログラムの見直しでは、そのような柔軟性が発揮されたが、特にインドネシアの場合は透明性が充分でなく、不明確なシグナルを送ってしまった）。

(2) 財政政策

IMFはラテンアメリカで伝統的に勧めてきた財政引締め政策を東アジアにも機械的に適用した、とする批判があるが、三つの危機において実際に採られたアプローチを見ると、各ケースによりニュアンスが異なっていたことが分る。

インドネシアと韓国においては、IMFスタッフは財政ポジションが基本的に健全であることを認識していたので、財政引締めの程度は緩やかなものとなった。1997年11月のインドネシアのプログラムは、1997/98年度当初予算でGDP比0.5%となっていた財政黒字を同年度には0.75%に、翌1998/99年度には同1.3%に増加させること、即ち約1年半の期間にGDP比0.8%の財政収支改善を目指していた。韓国における目標は、1997年にGDP比0.2%の赤字が見込まれていた財政収支を翌1998年に同0.2%の黒字とすること、即ち1年間にGDP比0.4%という小幅な財政収支改善であった。

IMFスタッフはインドネシアと韓国における財政引締めを、民間部門の対外調整コストの軽減、及び金融部門への資本注入に伴う財政コストのカバーの必要性の観点から正当化した。インドネシアにおける銀行部門の再編コストが相当高い

ものになるのは明らかだった。また特にインドネシアでは、財政引締めは政府の改革実行への決意を示すシグナルとしても重要であった。しかし韓国では当初の公的債務が比較的低い水準にあったので、プログラムの当初の想定より若干高い水準の中期的公的債務プロファイルを受け入れていたとしても、問題は生じなかったと思われる。

インドネシアと韓国の財政ターゲットに関する真の問題点は、その前提となった経済見通しが上記4.(1)のとおり楽観的に過ぎたため、(その後の展開に鑑みれば)景気回復を目指す財政スタンスが必要な状況であったにも拘らず、不必要な財政引締めを目指してしまったことにある。

両国における財政ターゲットは、急激な通貨下落とそれによるバランスシート効果(インドネシアの場合は、これらに加えて政治的危機)に起因する景気の落ち込みの激しさが明らかになると、直ちに調節された。

- ・ インドネシアの1998/99年度の財政ターゲットは、当初プログラムにおけるGDP比1.3%の黒字から、1998年1月のLOIでは同1%の赤字へ、さらに年度初の4月には同4.7%の赤字へと緩和されている。同年度の実績は同2.1%の赤字であったから、財政収支目標は財政措置の制約にはなっていないことが分る。社会的セーフティネット等の自動安定化装置の欠如、及び政府の支出実施能力の弱さにより、景気対策としての財政政策を改定後プログラムで許容された限度まで実施することは、困難であった。
- ・ 韓国では、プログラム承認から1ヶ月も経ない1997年12月下旬頃に、早くもIMFスタッフは韓国政府に対し、プログラムの財政目標を逸脱しても拡張的財政政策を採用ことを勧めた。しかし韓国政府が伝統的な均衡財政主義からの乖離を嫌った結果、1998年の政府消費支出は実質で0.4%減少したものの、税収がそれ以上に落ち込んだために同年の財政収支は結局、GDP比4.3%の赤字を記録した。

韓国とインドネシアのIMFプログラムにおける財政引締めは不要であったのみでなく、その後の激しい生産の落ち込みの一因となった可能性が

あるとの批判^{*25}があるが、その真の原因は財政スタンスにではなく、バランスシート効果と信認の低下がもたらした民間総需要の収縮に起因する諸要因にあったと考えられる。こうした効果は当時、明らかに過小評価されていた。

両国とは対照的に、ブラジルのプログラムは1999年において、財政調整措置を行わない場合に比べGDP比4%以上の財政収支改善を目指していた。財政の持続可能性の問題が危機を進展させる原動力であったことから、このような厳しい財政引締め目標の設定は、適切なことであった。1998年12月のプログラム及び1999年3月の改定後プログラムは、債務の中期的持続可能性確保のために債務の対GDP比率を安定化させることを目的として、プライマリー財政収支の目標を設定した。改定後プログラムでは、プライマリー財政黒字を1999年にGDP比3.1%、2000年に同3.25%、2001年に同3.35%とする目標を掲げた。これらは全て達成されたものの、債務の対GDP比率の目標は、主としてレアルの予想以上の下落が対外債務及び外貨にリンクされた国内債務のレアル換算額を増加させたことにより、達成出来なかった。

1997年後半以降ブラジル政府は、外貨にリンクされた国内債の発行、先物外国為替市場への介入、そして後には外貨準備の売却を通じ、民間部門に対し為替リスクのヘッジ手段を提供した。1998年プログラムの下でも維持されたこうした為替政策は、為替レート下落によるマイナスのバランスシート効果の緩和に役立ったが、通貨危機が迫る中でのこうした政策は、一種の拡張的財政政策とも言えるものであり、韓国の場合と異なり、この政策はブラジルの中期的な債務負担持続可能性に対して深刻な影響をもたらした。

(3) 金融政策

IMFが1990年代の資本収支危機において演じた役割に対する最も激しい批判のいくつかは、金融政策の分野に関するものであった。IMFは各

国に過度な金融引締めを求めた結果、銀行・企業のバランスシートを損傷し、中小企業への信用の流れを中断させ、景気後退時に一層総需要を抑制した、と批判されてきた^{*26}。IMF及びその擁護者はこれに対して、金融引締めは通貨を防衛し（シグナリング効果も含む）、通貨下落によるインフレ圧力と闘い、資本流出の減少と経常収支赤字の削減により対外ファイナンスギャップを縮小させる（あるいは拡大を食い止める）ために必要であったと反論してきた^{*27}。

IMFの内部資料を見れば、三つのケースのいずれにおいても金融政策のターゲットは、金利上昇と本国通貨の下落の間にトレードオフが存在することを明確に認識した上で設定されたことが判る。しかしながら、プログラム全体の戦略の中で金融政策に置かれた比重、及び高金利が民間の金融部門・企業部門にどの程度の影響を与えると認識されていたかは、ケース毎に異なっていた。

インドネシアの1997年11月のプログラムは、既にプログラム開始前に金融が十分に引締められていたとして、大幅な金融引締めを求めなかった。この点についてはIMF内部でも議論が分かかれ、一層の引締めを求める意見もあったが、更なる引締めが企業のバランスシートに与える悪影響への懸念、プログラム開始前の引締めが十分なシグナリング効果を発揮したとの判断、及び政治的制約への配慮から、必要が生じれば一層の引締めを行うという理解の下に、それまでの比較的タイトな金融政策を維持する戦略に落ち着いた。

実際には、プログラムで想定していた金融政策が実施されることは無かった。プログラム開始直後から、困難に陥った銀行に対する中銀の広範な流動性支援により金融は大幅に緩和され、マイナスの実質金利の一層の低下が進んだ。この金融緩和はIMFの強い反対にも拘らず、大統領の意向の下に継続された。金融のコントロールと為替レートの安定は、1998年3月に金利が大幅に引上げられ、同年4月の改定後プログラムに金融引締め目標が明記され、中銀による金融部門への潤

*25 Furman and Stiglitz (1998)、Sachs (1998) 等。

*26 Furman and Stiglitz (1998)、Sachs (1998) 等。

*27 Lane et al. (1999)、Corsetti et al. (1999) 等。

沢な流動性支援に終止符が打たれた後になって、漸く回復された。従って、インドネシア経済の崩壊の責任をIMFプログラムによる金融引締め政策に帰する見方は、引締めが実施されなかったという単純明快な理由によって否定される。

韓国の場合、インドネシアとは対照的に大幅な金利引上げが、1997年12月のプログラムの柱の一つとなっていた。また中央銀行から各行への外貨貸出に対しては、罰則的高金利が設定された。これらの措置の目的は資本流出を食い止め通貨下落圧力を緩和することにあったが、資本流出の多くの部分は信用力への懸念に根ざすものであったため、高金利のみによって食い止めることは出来なかった。韓国政府は高金利が借入過剰の企業及び（それらの企業を通じて）銀行に与えるインパクトを懸念したが、IMFスタッフは為替レートの安定化という喫緊の課題を優先した。結局資本流出は、1997年12月末に各国の主要銀行が韓国向け短期融資のロールオーバーにかかる合意を発表するまで止まらなかった。同じ頃に合意された改定後プログラムの中で、為替市場が安定化しインフレの懸念が無いことが明らかになるにつれて、金利はその後の数ヶ月間にゆっくりと、しかし着実に引下げられていった。

後から見れば、通貨の完全な崩壊を防ぐために1997年12月末までは高金利政策を維持する必要があったものの、外国為替市場が安定化した1998年初めになっても高金利政策を続けたことに対しては、企業のバランスシートの脆弱性、及び金融緩和によって国内需要の回復を早め得た可能性に鑑み、もっと早く金利を引下げるべきだったと言えるかも知れない。しかし実質金利が必要以上に高く留め置かれたと考えられる期間は、長くて2～3ヶ月であり、当時、銀行部門の再編が信用供与を大きく縮小させていたことにも鑑みれば、この僅かな遅れが景気回復に影響を与えたとは考え難い。また1998年初めの市場の安定化は予想外の速さで訪れたものであり、当時の東アジア各国の動揺した市場の状況と、金利引下げが物価と為替レートの安定化を脅かさないことを確認する必要があったことを考慮すれば、ある程度慎重にならざるを得なかったことは理解出来る。

ブラジルでは、1998年12月のプログラムはク

ローリングベッグ制を支えるため、金融引締め政策を指示していた。しかし政府はプログラムに従わず、同年末に向けて急速かつ大幅に金利を引き下げ、これがクローリングベッグ制の崩壊のタイミングを（崩壊自体は不可避であったにせよ）早めたと言えるかも知れない。

1999年初めにクローリングベッグ制が放棄された後、金利は、為替レートの安定化と通貨下落によるインフレ発生の回避のために、当初は慎重に、後にはより決然と、引上げられていった。1999年3月初めの大幅な金利引上げの後、為替レートが安定化し、通貨下落によるインフレへの影響もあまり大きくないことが明らかになると、韓国の場合と同様、金利は引下げられた。特に、同月に合意された新プログラムに導入されたインフレーションターゲットティングの手法が、物価安定と金利の急速な低下を可能にした。韓国の場合と異なり、銀行部門は基本的に健全であり、企業部門の借入金／自己資本比率も低かったため、高金利が企業部門のバランスシートを通じて民間投資に与える悪影響は、限られたものに留まった。しかし政府部門は変動金利債の発行増加により、大きな金利変動リスクに曝されることとなった。

韓国とブラジルの対比は、ポスト安定化期の金融政策に関する明確な枠組を持つことの重要性を示している。1998年初めの韓国における高金利政策は、それを継続する基準—即ち、為替レートと物価の安定性が回復されるまでという基準—を明確に定義していなかったために、人々から批判を受けた。一方、ブラジルの中銀は、金融政策の指針を明確に人々に伝えていた。さらにインフレーションターゲットティングの導入後は、これを金融政策の指針として用いると同時に、市場及び世論に対して金融政策を説明するための道具として用いることも可能となった。これらの例は、金融引締め解除の指針となる明快な枠組を策定し、それを公表しておくことが、明確な期待の形成を助け、国民による政策の受容を容易にする上で重要であることを表している。

アジア危機以後、高金利政策は為替レートの防衛にどの程度有効であるのか、あるいは、どんな場合に、どのような条件の下で有効になり得るのか、という問題について、膨大な理論的・実証的

研究が行われてきたが、明確な答を得るには至っていない。特に、国際収支危機と金融危機の所謂「双子の危機」においては、金利政策は特別な困難に直面する。Krueger (2002) が指摘したとおり二種類の危機に対処するための政策は、多くの点で相容れない。即ち、国際収支危機への対処に必要な政策は、自国通貨の減価、金融引締め、及び財政引締めであり、一方、金融危機に対して採るべき政策対応は、自国通貨の名目為替レートの維持あるいは(場合によっては)増価、金融緩和、及び金融部門改革であって、これらをどのように両立させるかは未解決の難問である。こうした点に鑑みると、三つのケースにおける金融政策関連のコンディショナリティーが、それぞれ適切であったか否かを明確に評価することは、非常に難しい。

(4) 公的支援と民間部門の関与 (PSI)^{*28}

資本収支危機において、必要な支援融資の規模を見極めることには、二つの困難が付きまとう。第一に、ファイナンスギャップの大きさの予測は、どの程度のスピードで信認が回復され資本流入が正常に復するかに依存し、これは予測困難である。第二に、資本収支危機における所要支援額は通常、非常に大きく、各国別クォータ(割当額)とIMF自体の資金の制約の下でIMFが供与出来る金額を上回る。従ってIMFは、自らの資金により融資を行う crisis lender の役割に加えて、他の多国間・二国間ドナー等からの追加的資金をアレンジし、民間部門の関与 (PSI) を促す crisis manager の機能をも果たす必要がある^{*29}。

① 公的支援の規模

三つのケースともIMFは、他のドナーも含めて巨額の支援パッケージを組成し、かなりの前倒し (front-loading) により迅速に融資を実行したにも拘らず、いずれのケースでも、当初のプログラムは信認の回復に成功しなかった。

インドネシアとブラジルにおける当初プログラムの失敗の原因は、公的支援パッケージの規模や構成とは無関係である。インドネシアでの失敗の

図表6 3ヶ国における公的支援パッケージ

(単位:百万ドル)

	アレンジメント承諾時期	IMF	世銀・その他国際機関	その他	合計
インドネシア	1997年11月	10,083	8,000	18,000 ^(注1)	36,083
韓国	1997年12月	20,990	14,200	23,100 ^(注2)	58,290
ブラジル	1998年12月	18,262	9,000	14,538 ^(注3)	41,800
(参考)メキシコ	1995年2月	17,843	0	33,957	51,800

注1) プログラム上の国際収支見通しの前提には含まれず。
 注2) 「第2防衛線」200億ドルを含む。当該金額は記者発表された金額には含まれていたが、プログラムのパッケージには含まれていなかった。
 注3) BISが取りまとめた二国間支援、及び日本の支援。
 出所) Independent Evaluation Office (IEO) (2003a)

主因は、政府のプログラム実施へのコミットメントの明らかな不足、及び危機の政治的局面の急速な拡大にあった。危機の政治化が進み、大量の資本逃避と通貨の大幅な下落が同国のソルヴェンシー(中長期的支払い能力)への危惧を生じさせた段階では、如何に巨額の公的支援を投入したとしても、信認の回復は不可能であったと思われる。ブラジルでは、当初プログラムの核心であるクローリングペッグの維持という政策目的自体が、市場の信認を得られなかった。市場から持続可能性を疑問視されている政策を維持するために巨額の支援を行うことは、正当化し難いと言えよう。

一方、韓国においては、公的支援パッケージの規模と形態に問題があったことが、当初プログラムの失敗の一因となった。発表されたパッケージは「第二防衛線」として二国間支援200億ドルを含んでいたが、前述(2.(3))のとおり、この金額は当初、IMFが計算したファイナンス所要額に含まれていたが、プログラム案の仕上げに近い段階に至って、二国間支援が即時に利用可能ではないことが判明したため、外国銀行向け短期債務のロールオーバー比率の仮定を恣意的に高めることによりファイナンスギャップを縮小し、パッケージの中核部分から外したものである。この点に関してIMFは透明性を欠き、ファイナンスギャップ見通しの詳細や、その基になった

*28 [筆者注] PSIはprivate sector involvementの略であり、経済危機への対応(債務再編等)において民間債権者の関与を求めることを言う。

*29 Fischer (1999)

ロールオーバー比率の仮定を公表せず、また「第二防衛線」の入手可能性についても明確にせず、十分な金額が入手可能であるような印象を与えようとした。しかし市場はその入手可能性を疑い、当該プログラムがファイナンス不足（underfinanced）であると（正しく）認識した。公的支援パッケージの見かけ上の規模を膨らませるために、IMF以外の資金を不透明な形で計上することは、プログラム全体の信頼性を傷つける結果を招くと言えよう。

これら三つの危機に対して行われたような巨額の、しかも前倒して実行される公的支援は、モラルハザードにつながるとの批判がある。即ち将来の投資家が万一の場合の公的支援による救済を期待して無責任な融資に走ることを助長し兼ねない、との批判である。こうしたモラルハザードは、理論的には発生し得るが、実証研究では明確な結論が得られていない。これらの資本収支危機の後、新興市場国に対する民間資金の流れは相当程度落ち込んでいるが、その一因は、「公的部門は今後の危機に際して、巨額の公的支援パッケージの供与には以前より消極的になり、民間部門の責任分担をより強く求めてくるであろう」と民間部門が認識していることにあるかも知れない。もしそうであれば、これら三つのケースで実施された公的支援によるモラルハザード効果は、たとえあったとしても、ごく限られたものであったと言えよう。

② PSI

韓国の改定後プログラムにおいては、PSI促進のための努力は大いに成功を収めた。これは、流出する可能性のある資本のうち大きな部分を、ロールオーバー合意の対象である短期のインターバンク信用が占めていたからである。主要工業国政府が直接関与したことによって、ロールオーバーの組織化が可能となった。IMFは各国政府間の情報交換を促進すると共に、ロールオーバー合意の履行状況のモニタリングのためのシステムの迅速な確立を支援するという有益な役割を果たした。但しこの成功は、IMF主要出資国政府が

イニシアティブをとることによって初めて可能となったものである。当初プログラムにおいてこれらの政府はPSIに対し消極的であったが、改定後プログラムにおけるPSIの成功は、当初プログラムの失敗に対するこれらの政府の反省の上にもたらされたとも言えよう。

インドネシアにおいては、資本流入の主な形態が民間非金融企業による外貨借入れであったために、その処理は韓国の場合より遥かに困難であり、PSIによって出来ることは限られていた。IMFスタッフは、民間債務の再編のための枠組を構築する必要性を早い段階から指摘していたが、当初は何の行動も採られなかった。後に政府は、IMFの技術支援を得て債権者・債務者間の自発的交渉のための枠組を構築することにより、債務再編を促進しようとしたが、その進捗は破産制度等の法制上の不備によって阻まれた。民間非金融企業の債務再編の困難さは理解出来るが、少なくともデータ収集の努力は、より早期に始めるべきであったと考える。また、輸出及び重要物資の輸入にかかる貿易信用を、政府保証その他の手段によって危機から守る努力（例えば、1998年夏に日本から供与された二国間信用^{*30}のように）も、より早期に行うべきであった。

ブラジルの当初プログラム（1998年12月）の時期までには、民間部門の協調行動が資本収支危機のインパクトの緩和に果たし得る役割は、広く認識されていた。しかしブラジル政府は、民間部門に行動を強要するような姿勢を見せると、資本流出を加速し、また将来の国際資本市場へのアクセスに悪影響を与える恐れがあるとして、PSIに対し極めて消極的であった。IMFは政府に対し、IMF支援の成否の少なくとも一部は民間部門の反応にかかっていることを明確に伝えたが、IMFは自らの役割を、情報システム開発及び民間債権者に対するIMFプログラムの説明に限定した。民間部門による協調行動は「自発的」なものに留められ、各国銀行に対して、ブラジル向けクレジットラインの維持を当該国政府等が公式に要請することは無かった。当初プログラムに対す

*30 [筆者注] 1998年6月18日、日本輸出入銀行（当時）はインドネシア政府との間で、同国の輸出促進支援のためのアンタイド・ツーステップローン（10億ドル相当円を限度とする）の貸付契約に調印した。

る民間銀行の反応は鈍かったが、より信頼性の高い改定後プログラムの下での新たな努力は、より効果的であった。この経験は、PSIにおいて「自発性」を重んじるアプローチが機能するためには、高度な信頼性を持ったプログラムの存在が必須であることを示唆している。

(5) 銀行の閉鎖と再編

① インドネシアと韓国の対比からの教訓：包括的銀行再編戦略の有無

インドネシアと韓国ではいずれも、脆弱な銀行システムが危機の発生のみならずその深刻化の大きな要因となった。銀行借入に大きく依存していた企業部門において、通貨下落とこれに伴う金利引上げによってもたらされた困難が、銀行部門の問題をさらに複雑化した。両国での銀行危機への対処における重要な相違は、包括的な戦略が如何に速やかに、かつ決然と実施され始めたかにあった。

韓国政府はIMFとの合意以前に、預金その他銀行債務に対する全額保証を発表し、合意後速やかに、適切な立法措置を伴う包括的戦略を発表した。韓国資産管理公社（KAMCO）の機能は拡充され、金融監督システムは新設の金融監督委員会（FSC）の下に統合され、同委員会には銀行部門再編の専担ユニットも設けられた。最善の努力を以てしても銀行再編は複雑で時間がかかるプロセスであり、韓国の場合も、FSCの設立に3ヶ月、新しい規制枠組の完成に1年を要し、未だに銀行再編は継続中である。とは言え、包括的な戦略が存在し、それが（遅れを伴いつつも）実施されたことが、金融の制御不能状態の発生を確実に回避することに貢献し、おそらくは危機の拡大を防ぐ一助にもなったのである。

一方、インドネシアにおける銀行再編の努力は、韓国のような成果を上げられなかった。インドネシア政府は当初、閉鎖された銀行の預金の一部（金額的には全体の20%程度）を保証すると発表した。3カ月後、銀行の全債務の全額を保証する方針に変更した。全額保証と部分保証の得

失については次項(②)で検討するが、より重要な問題は銀行の閉鎖・再編について、明確に定義された包括的な戦略が策定されず、国民に対する十分なコミュニケーションが行われず、個別銀行の処理において透明性の高い単一の基準が一貫して適用されなかったことである。このため、1997年11月の16銀行の閉鎖（及びその後の政策の逆戻り）は、危機を緩和するどころか、一層深刻化させた。一方、1998年4月の銀行閉鎖は、包括的戦略の一部として、単一の透明なルール为首尾一貫した適用により実施されたものであり、専門家が運営する広報キャンペーン、預金保証履行請求手続の改善等も伴って、より良い成果を収めた。

② 全額保証か部分保証か

1997年11月のインドネシアにおいて、銀行の債務を全額保証すべきであった否かについては、慎重な検討を要する。IMFスタッフによるレポート^{*31}は、ある箇所では「金融システムの信認の回復のためには、部分保証ではなく全額保証が必要である。」と記しているが、別の箇所では、全額保証は政府にとって未確定の巨額な偶発債務となること、及び一般国民の税金で多額預金者や外国投資家を保護することから逆進性を持つことを指摘し、全額保証については、その利益を発生し得るコストと慎重に比較勘案すべきであると結論している。

本レポートは、1997年11月の段階では、状況は未だ銀行システム全体の危機には至っていなかった（所謂「質への逃避」は、国内銀行システムの中で民間銀行から外銀支店及び国有銀行に向けて発生するに留まっていた^{*32}）ため、部分保証が適切であったと評価する（但しかバレッジは、もっと広くすべきであったと考える）。3ヶ月後に導入された全額保証は、銀行危機が制御不可能な状況に陥る恐れの下で、十分な準備を経ることなく実施され、デリバティブを含む銀行間取引にも適用される等の濫用につながり、最終的に銀行再編にかかる財政コストをGDPの50%以上と推定される水準にまで押し上げた。十分なコミュ

*31 Lindgren et al. (1999)

*32 Enoch et al. (2001)

ニケーションを経た包括的な戦略の下で、より高いカバレッジによる部分保証を実施したならば、同様の結果をより低い財政コスト（及び逆進性）によって得られたであろう。

③ 銀行再編のための制度的枠組

アジア危機は、銀行再編に対して政府がどのように関与すべきかについても、明確な結論を示していない。韓国においては銀行再編と資産管理とを分け、前者はFSCの、後者はKAMCOの責任とした。一方インドネシアでは、両者の機能を統合したIBRAが新設された。当時IMFスタッフは、中銀を銀行再編にかかるコスト及び政治的圧力から遮断し、その金融政策遂行能力を損なわないようにすること、及び、中銀に纏わりついていた腐敗疑惑から新組織を護ることが必要であると考えていた。さらに、両者の機能の統合により、国内で稀少な金融の専門知識を1ヶ所に集中し、これに将来債権回収のための特別な法的権限を与えることのメリットも考慮された^{*33}。しかし実際には、IBRAは発足当初から多くの問題を抱えていた。新組織であるIBRAには明確なマンデートが与えられず、当初は法律・規制上の権限も与えられていなかった。二つの権限の統合は、IBRAを大きな政治的圧力、及び腐敗の告発に直面させた。中央集権的な組織であるIBRAでは、取得した不良債権の回収価格を最大化するインセンティブが働かなかった。一方、韓国のKAMCOは債権回収専門機関として営利原則により運営され、不良債権の迅速な売却を果たした。

インドネシアにおける法制度の不備と腐敗の蔓延に鑑みれば、両者の機能を統合したIBRAの設立が最善の策であったかも知れない。但し韓国の例も考え併せると、IBRAのような解決策が同様の状況において常に最善の策であるとは言えないであろう。

(6) 構造的コンディショナリティー

インドネシアと韓国のプログラムは広範な分野にわたる構造的コンディショナリティーを含んでおり、これが多くの論争を呼んできた。

批判論の例としては、これらのプログラムにおける構造改革措置は危機解決という目先の問題には無関係であり、問題の核心であるマクロ経済及び金融部門に関する措置から注意を逸らせ、また多数の国民に内政干渉と受け取られて不要な反発を創り出してしまった、という意見がある^{*34}。多岐にわたる構造改革プログラムは市場に対して、状況は彼等が恐れているより遥かに悪いというシグナルを送ってしまうので、信認の回復には逆効果であるという意見^{*35}すらある。一方、市場の信認を回復するためには、問題の構造的原因に対処する必要があるとする見方もある^{*36}。

構造的コンディショナリティーが過剰なものであったかどうかを判断する方法は、危機解決のために決定的に重要な構造改革措置と、そうでないものとを区別することである。インドネシアと韓国の双方において、金融部門の問題点は危機の核心をなすものであり、これへの対処は市場の信認の回復のために決定的に重要であった。従って、これらが二つのプログラムの主要な焦点となったことは適切であった（但し上記4.(5)で見たとおり、インドネシアではプログラムのデザイン及び実施面に問題があった）。

インドネシアのプログラム、特に1998年1月のものは、金融部門以外にかかる構造改革措置を多数含んでいたが、これらは信認の回復に不可欠であるとの信念に基づいて導入された。当時、外国メディア、IMF主要出資国等は、クロニーイズムと腐敗の問題を前面に打ち出しており、その雰囲気の中で、スハルト体制が過去のやり方から完全に決別したというシグナルを送らなければ信認の回復は不可能であるとの信念が形成された。

もしこのプログラムにおける構造改革措置が全て実施されたならば、上記の信念のとおり信認が

*33 Lindgren et al. (1999)

*34 Feldstein (1998)

*35 Radelet and Sachs (1998a), (1998b)

*36 Summers (1999), Goldstein (2002)

回復されたか、というcounterfactualを検証することは難しい。確実に言えることは、大統領自身による調印式の実施にも拘らず市場は大統領のコミットメントを疑い続けたため、プラスのアナウンスメント効果は生じなかったことである。さらに、1月のプログラムはマクロ経済安定化の上で決定的に重要な、銀行部門・企業部門の債務再編問題への対処を欠いていた。後から見れば、如何に長期的に望ましいものであっても短期的な経済安定化に肝要とは思えないコンディショナリティーを多数盛り込んだことは、それが大統領のコミットメントを得ていないことが明白になると、却って市場の信認を損なった可能性が高い。むしろ、マクロ経済安定化の上で決定的に重要な分野のみに集中し、政府に対し、それらの分野で信認を高めるような初期動作の実施を促した方がよかったと考えられる。

韓国のプログラムも、必要不可欠な金融部門改革のほかに、当面の目的にとっては不要と思われる貿易自由化、企業のガバナンス、及び労働市場改革にかかる措置を含んでいた。これらの改革が実施される前にマクロ経済の安定化が達成され、金融以外の部門の改革のペースは落ちた。政府が当初これらの広範な改革に対するコミットメントを示したことが、信認の回復を助けたか否かを推定することは難しい。とは言え、市場がこれらの分野（あるいは、少なくともその一部）において構造改革を直ちに進める必要はない、と判断していたことは明らかである。これらの措置は、長期的には経済に大きなプラスの効果をもたらす可能性が高いが、危機の解決のために緊要なものではなかった。

ブラジルのプログラムにおいては上述のような問題はなく、構造的コンディショナリティーはマクロ経済上決定的に重要な分野、特に財政改革と銀行の健全性規制に集中していた。この相違は、アジアにおいて問題となった歪み（distortion）の多くが、ブラジルには一少なくとも、アジアほどには一存在しなかったことを反映している。また、ブラジル政府はプログラムに対する強いオー

ナーシップを示した。特に財政責任法は、予算の策定と執行のための一般的枠組の構築を助け、同国の財政政策形成への信認の増大に貢献した。

(7) コミュニケーション戦略

信認の回復のために必要なものは、プログラムのデザインだけではない。当該国によるオーナーシップ、及び市場における信頼性を強化するためには、プログラムのロジックを当該国の国民と市場とに有効に伝えるコミュニケーション戦略が不可欠である。三ヶ国のプログラムのいずれにおいても、当初はそのような戦略が欠けていたため、問題が生じた。

① 当該国のオーナーシップの構築

当該国のオーナーシップは、プログラムに対する国内の政治的支持を生み出し、プログラムが実行される可能性を高める。プログラム交渉は財務省及び中央銀行の幹部から成る少人数のグループとの間で行われるが、プログラム実施の成功の鍵を握るのは、他のステークホルダー達—行政府の長、他省庁の幹部達、プログラムを実施する官僚達、議会、そして広く市民社会全般である^{*37}。危機の際にはスピードが肝要であり、幅広いコンサルテーションを行う余裕がないだけに、より広い国民的支持と、それに基づくより強い当該国のオーナーシップを構築するために、実効性のあるコミュニケーション戦略を持つことが重要となる。

② 信認の構築

コミュニケーション戦略はまた、市場における危機管理プログラムへの信頼の構築を目指す必要がある。信認回復のためのプログラムをデザインするには、IMFは市場がプログラムに対して何を求めているかを理解するとともに、市場に対してプログラムのロジックを説明する必要がある。特に資本収支危機においては、決定的に重要な問題に関する情報をIMFが市場よりも知っているとは限らないため、市場との対話が一層重要である^{*38}。また、PSIに関する協調行動の実現には、市場に対する十分な情報開示と対話が決定的に重

*37 Khan and Sharma (2001), Boughton and Mourmouras (2002)

*38 Cottarelli and Giannini (2000)

要であることは言うまでもない。

信認の構築のために、透明性は強力な道具になり得る。韓国においてプログラム承認の直後に対外秘のIMFスタッフレポートの内容が韓国のプレスにリークされ、当時一般に思われていたよりも使用可能な外貨準備額は少なく、対外債務の水準は高いことが露見したが、最初の段階でこれらの事実を公表し、それに従ってプログラムをデザインするべきであった。

③ まとめ

危機の時期には不確実性が非常に高くなり、経済的のみならず政治的にも、事態が予想外の展開を辿る可能性が高まる。正しいコミュニケーション戦略は、そのような事態が信認を損なうことを防止出来る。例えばインドネシア政府が1998年1月に1998/99年度予算を発表した際、予算がプログラム上の財政目標を逸脱していると受け取られた^{*39}ため、市場に混乱を生じたが、このような混乱は、もし事前にプログラムの内容が投資家に対して十分に説明され、IMFと政府がプログラムに関連する事項の発表に関するコミュニケーション戦略について合意していれば、避けられたであろう。

上記「4. (1) マクロ経済枠組と経済見通し」で提言したように、理事会ペーパーにおいてプログラムにかかる主なリスクを列挙し、複数のシナリオの下でそれらのリスクが顕在化した際に取るべき政策対応の方向性を示しておくことは、コミュニケーション戦略にとっても有益であろう。

5. IMF内部のガバナンスと業務実施方法

三つのケースの事後評価は、IMF内部のガバナンスと業務実施方法について、いくつかの重要な教訓を明らかにした。これらの問題点の多くは一般的な性格のものであり、他のケースにおいても発生している。

(1) 人的資源マネジメント

① 理事会ペーパーの記載

IMFスタッフの厳しい診断（例えば、サーベイランス報告書における当該国経済の脆弱性の評価、あるいはプログラム関連文書における当該プログラムの成功確率及び潜在するリスクの評価等）が、最終的に理事会に上げられるペーパーでは薄められてしまう傾向が見られた。IEOによるインタビューの結果、スタッフの間に、スタッフが厳しい判断を率直に記載して当該国政府の反発を受けた場合に、当該スタッフはIMF内部で完全なサポートは得られないであろうという認識が存在することが判明した。

② 予算・人員の管理システム

アジアで複数の危機が同時に発生した結果、アジア太平洋局（APD）のスタッフに過重な負荷がかかったが、IMF内部の管理システムが同局への人員・予算の再配分を遅らせ、再配分が実現したのは危機が相当程度進行した後であった。

③ 金融為替局（MAE）と地域局との協力

金融為替局（MAE）とAPDのスタッフ間の協力・統合が充分でなく、全体の指揮系統が不明確なまま別々に業務を行う傾向があった。特にプログラム交渉ミッションには、専門知識を持つMAEのスタッフを全面的に参加させるべきであった。この問題は、特にインドネシアにおいて大きな影響をもたらした。

④ 組織内の既存知識の活用

プログラム策定に際して、IMF内部の既存知識の活用が不充分であった。特にインドネシアと韓国については、1997年1月のAPDの組織変更（中央アジア局と南アジア太平洋局をAPDに統合）の影響もあり、現地派遣ミッション参加者のうち過去に当該国に関する経験を持っていたのは比較的少数の者のみであった。こうした問題は、IMFにおいてカンントリーチームのメンバーの異動が多すぎるといふ、より広い問題を反映したものである。

⑤ 総括的評価

以上の問題点への対処は今後のIMFの成果を改善してゆくために必要であるものの、三つの危機におけるプログラムのデザイン及び実施に関する

*39 実際には、プログラムの財政目標は同月に予定されていた第1回レビューにおいて、生産の落ち込みの状況に応じて見直されることになっていたが、プログラムにこのような柔軟性が含まれていたことは当時、公表されていなかった。

る問題点の殆どは、人的資源マネジメントの問題に起因するものではない。従って本レポートは、これらの問題がプログラムの結果に根本的な影響を与えたとは考えていない。

(2) 主要出資国及び理事会の役割

危機においては、政治的判断を含む重要な決断を迅速に行う必要があるため、IMFのガバナンスにおける理事会の役割が特に重要となり、理事会とスタッフ及びマネジメントとの緊密な協議が様々な段階において必要となった。

またIMF主要出資国の政府は、IMFマネジメント及び当該国政府と直接接触し、プログラムに盛り込むべき主要な内容等に関する意見交換を行った。主要出資国政府によるこのような関与は、必要とされる支援額の大きさ、生じ得るシステミックな影響への懸念、あらゆる戦略に内在するリスク、二国間支援を行う可能性といった諸点に鑑みればきわめて当然であり、かつ適切である。

但し、IMFが危機対応のコーディネーターとしての役割を効果的に果たすためには、次の二つの要素が不可欠である。第一に、IMFスタッフあるいはマネジメントは各理事（及び一彼等を通じて一主要出資国政府や他の公的資金源）に対して、現在検討中の戦略が成功する確率がどの程度であるかを率直に伝え、一部の出資国政府が望む戦略がその確率を低下させる場合には、それを率直にフィードバックすべきである。第二に、スタッフによるテクニカルな評価と理事会による政治的な判断との境界線を画然と保つことが重要である。プログラム交渉中のIMFミッションに主要出資国政府が直接関与しているような印象を与えたことが、IMFの真意に対する誤解を相手国側に生じさせ、相手国のプログラムに対するオーナーシップを弱める一因となった例があるが、このような事態は避けるべきである。また、理事会からのフィードバックが、インドネシアのプログラムにおける過剰な構造的コンディショナリティーの一因となった可能性がある。危機の際に理事会の関与の度合いが高まること自体は上述のとおり適切なことであるが、それがオペレーションの細部に対する過度の介入（micromanagement）につながらないように、工夫が必要である。

(3) 他の国際金融機関との関係

IMFは危機対応のコーディネーターとして、他の国際金融機関、即ち世銀、ADB、IDBの資金により自らの資金を補完すると共に、分析面でも、各機関がそれぞれの得意分野において行った分析を活用した。これら他機関との関係は必ずしも常に円滑には保たれず、時として対立が表面化した。このような展開は信認の回復の妨げとなるものであった。

ブラジルでは責任分担が明確で、世銀及びIDBは社会セクターにほぼ専念したため、殆ど何も問題は生じなかった。一方、アジアにおいてはIMF、世銀、ADBの3機関とも金融セクターに関わり、担当分野に重複があったため、摩擦が生じた。分担が次第に明確化されるにつれ、最終的には3機関の間に良好な協力関係が築かれたが、これは明確に定められた手続きに基づくというよりは、多分にミッション参加者のパーソナリティーに依存したものであった。見解の相違を解決する有効なメカニズムが無かったため、1998年1月末、ADBはIBRA設立をめぐる意見の不一致から、インドネシアにおけるIMFとの協調関係を一時停止した。

今後このような他機関との協力を必要とするケースにおいては、①最初の段階で、プログラムをめぐる各機関の役割分担について明確に合意すること、②IMFは当該機関に対し、関連する情報は全て提供し、当該機関が専門性を持ち、あるいは資金協力を期待されている分野に関してはプログラム案に対してコメントを求めること、③見解の相違を解決するための手続きを決定すること、が必要である。

IMFと世銀の間では、インドネシアにおいてかなりの摩擦が生じた。インドネシアの当初プログラムにおいてIMFは、構造的コンディショナリティーへのインプットとして世銀から情報を得たにも拘らず、プログラム案の作成と交渉の過程には世銀スタッフを直接に関与させなかった。世銀がより直接的な関与を求めた結果、1998年1月のプログラムでは、世銀の特に現地駐在スタッフが構造的コンディショナリティーの策定に積極的に参加した。今後、IMFプログラムの構造的な部分に関し世銀が果たし得る役割について、両

者の間でより明確な共通理解を持つ必要がある。

アジアでのIMFプログラムの策定に世銀スタッフが積極的に関与したにも拘らず、当時の世銀チーフエコノミストがIMFの戦略（特に財政・金融の引締め）を公然と批判し、注目を集めた^{*40}。IMFと世銀の間では経済問題にかかる見解の相違を解決するための手続を定めていたが、世銀からこのルートを通じて公式に批判が寄せられた形跡は無かった。この出来事から何らかの一般的な結論を導き出すことは難しいが、両機関の間に確立されていた協調のための手続が、この重要な局面において機能せず、望ましくない影響をもたらしたことは確かである。

6. 提言

本レポート執筆時点において、IMFでは資本収支危機におけるサーベイランス及びプログラムデザインの有効性を改善するために種々の努力が進められているが^{*41}、それらを一層強化すべく、以下6項目の提言を行う。

(1) 提言1 (サーベイランス関連)

4条協議の際、その国が資本収支危機に陥るリスクを、ストレステストのアプローチにより分析すべきである。

2002年9月に改定された現行ガイドラインは既にそのような方向性を持っており、サーベイランスにおいて「危機に対する脆弱性の包括的評価」を行うことを勧め、具体的評価項目として、「市場心理に影響を及ぼし得る経済ファンダメンタルズ」、「国際市場動向に起因するリスク」、及び「資本の流れの急激な変化に対する当該国の対応能力に影響する要素」を挙げている。ここでは以下のように、このアプローチをさらに拡張しシステム

化することを提言する。

- ① 4条協議にかかるスタッフレポートは、その経済が近い将来に直面し得る主なショックを列挙し、それぞれが実物面・金融面に及ぼし得る影響（バランスシート効果を含む）を検討し、それらのショックが実際に発生した場合に備えての政府の対策（既存の社会的セーフティーネットの有効性を含む）について論じるべきである。
- ② 政策決定に影響し得る政治的制約、及び政策に対する市場の見方について、理解を深めるよう努めるべきである。そのため、システムミックに重要な国^{*42}への4条協議ミッションは国内・海外の金融コミュニティー等と広く対話を行い、スタッフレポートには、市場の見方及び政治経済学的分析にかかるそれぞれ独立の章を設けることを提言する（前者には国際資本市場局（ICM）の専門知識を利用出来よう）。またIMF現地駐在代表を、よりシステムティックな方法でスタッフレポート作成に関与させるべきである。

(2) 提言2 (サーベイランス関連)

IMFのマネジメント及び理事会は、サーベイランスのインパクトを高めるための追加的措置を取るべきである。追加的措置には、スタッフによる評価をより率直なものとする、その評価に公衆がより容易にアクセス出来るようにすること、（率直性を強化するための）適切な制度的インセンティブをスタッフに与えること等が含まれる。

- ① 最近改定されたサーベイランスガイドラインは、4条協議のレポートに、IMFが過去に行った政策アドバイスの結果に対するシステムティックな評価を明記すること（また当該

*40 [筆者注] 当時の世銀のチーフエコノミストはStiglitzであり、例えば1998年12月2日の記者会見において、IMFを名指しはしなかったものの、アジア危機初期のタイ、韓国等における高金利政策を批判した(World Bank Group (1998)、Washington Post (1998) 参照)。

*41 特に、サーベイランス、コンディショナリティー、アクセスポリシー（IMF加盟国に対する融資上限枠設定に関する政策）、銀行再編戦略、IMFと世銀の協調、及び対外コミュニケーション戦略の分野で、新しいガイドラインが施行されたか、または検討されつつある。

*42 [筆者注] 原文は“systemically important countries”。ここでは、本レポートが対象とした3ヶ国のように、当該国の危機が国際的な経済あるいは金融システム全体の危機を招き兼ねないような国を指していると考えられる。

国政府にも、それに対するコメントの機会を与えること)を要請している。そうした評価をより直接的にオペレーションに反映させるため、重要な脆弱性を指摘したにも拘らず当該国政府が数回のサーベイランスにわたりそれを放置した場合に、次第に強力なシグナルを発していく方式 (escalated signaling) を開発すべきである。これにより、当該国にその脆弱性に対処するための十分な時間を与えることが出来ると同時に、サーベイランスにおける率直さを強化する方向への一歩ともなり、また仮に危機が発生してIMFの支援が要請された場合には、プログラムが対処すべき主な脆弱性がより明確に認識されていることにもなる。

- ② サーベイランスのプロセスの一つとして、システミックに重要な問題についてIMFスタッフと当該国政府の意見が食い違った場合に第三者の「セカンドオピニオン」を求める制度を検討すべきである。これによりサーベイランスの客観性とインパクトを高めることが出来ると共に、上記escalated signalingの基礎の一つとしても利用出来る。
- ③ 三つの危機の経験から見ると、4条協議にかかるスタッフレポートは公表することが望ましいと思われる。公表することにより、危機を未然に回避するための構造改革の必要性をめぐる議論に、より多くの情報による裏付けを与え得る。また危機発生前に同レポートを公表していれば、危機が発生しIMFプログラムが必要になった場合にも、IMFが諸々の改革を必要と考える根拠について、人々は既に十分な情報を得ていることになる。スタッフレポートを公表することになると、当該国政府がIMFに対する情報開示を躊躇したり、IMFスタッフがレポートへの率直な記載を躊躇したりするのではないかと懸念する意見もある。しかし、三つの危機での実例を見ると、公表しないことにより、広範な政策論争の場でIMFの見解を説明する可能性は制約されてしまい、一方、「内密のアドバイザー」としてのIMFのインパクトも限られたものに留まる、という言わば「虻

蜂取らず」の状態に陥るリスクも存在している。

- ④ 現行ガイドラインは、IMFスタッフがある国に関するワーキングペーパーを刊行する場合に当該国の理事の事前承認を要するか否かに関して不明確であるが、IMFの政策アドバイス及び一般の政策論争の質の向上に貢献するためにも、IMFスタッフが行ったカントリーワークについては、刊行を奨励することを基本的前提とすべきである。
- ⑤ IMFマネジメントと理事会は、スタッフに対し当該国のリスクと脆弱性をより率直に評価することを促す適切な制度的インセンティブを供与するためのアクションプランを決定すべきである。例えば、サーベイランス実施チームにより高い独立性を与えることが考えられる。最近改定されたガイドラインは、サーベイランスレポートをもっと率直に記載するように求めているが、これに応じて組織内のインセンティブ体系を変える必要がある。
- ⑥ 2年毎に行われるサーベイランスのレビュー (Biennial Surveillance Review : BSR) では、当該国において鍵となるシステミックな問題に対してサーベイランスがどのようなインパクトを与えたかを評価することに焦点を絞るべきである。また、IMFが自らのパフォーマンスを評価する基準を明らかにするために、サーベイランスガイドラインを公表すべきである。

(3) 提言3 (プログラムデザイン関連)

資本収支危機の際のプログラムデザインに対するIMFのアプローチを、次の二つの観点を中心に、包括的に見直す必要がある。

- イ. 危機管理プログラムの最優先課題は信認の回復である。
- ロ. 当該国の経済が危機に対してどのように反応するかの鍵を握るのは、バランスシートの脆弱性と主要マクロ経済変数との相互作用である。

具体的には、以下の5点である。

- ① 複数均衡が存在する可能性がある資本収支危

機においては特に、(企業部門・銀行部門における) バランスシート間の相互作用とその総需要への影響に対して、特段の注意を払うべきである。

- ② プログラムデザインには、望ましくない結果が生じた場合に柔軟な対応が出来る余地を十分に織り込んでおくべきである。
- ③ フィナンシャルプログラミングの手法に基づく伝統的なコンディショナリティーの枠組(数量的マネタリーターゲットを含む)を、資本収支危機に適合するように調整することが可能か否か、あるいは如何にして可能か、を検討する必要がある。
- ④ 危機を、長らく懸案となっていた改革の実行を迫るための好機として利用することは、たとえそれが長期的には如何に望ましい改革であっても、危機解決の成否に関わる部門の改革でない限り、行ってはならない。迅速な信認の回復を目的とするプログラムにおいては、構造的コンディショナリティーはその目的の達成に不可欠なものに絞るべきである。
- ⑤ プログラムデザインには、IMFと政府側との合意の上で、プログラムのロジックやプログラム開始後のあらゆる関連情報を公衆と市場に伝えるための、透明性の高いコミュニケーション戦略を含めるべきである。

(4) 提言4 (危機対応のコーディネーターとしての役割関連)

信認の回復が主目的である以上、IMFは、支援パッケージが信認を生み出すのに十分な量と質を持ったものとなるよう、全ての構成要素にわたり万全を期する必要がある。

- ① IMFが公的支援パッケージをまとめるにあたり、他の公的資金源から平行に供与される予定の支援に依存することは、その支援の実施の条件がIMFの支援する戦略に明確にリンクされたものでない限り、避けるべきである。不確かな条件の下でコミットされた金額を含めることにより金融支援の総額を膨らませようとするれば、支援のための努力その

ものの信頼性を損なうおそれがある。従って、IMFが危機対応のコーディネーターとしての役割を有効に果たすためには、IMFの自己資金のみで必要な金額を十分に確保するか、あるいは、他の公的支援が単一の予測可能なコンディショナリティーの枠組に基づいて実施されることを確保する必要がある。

- ② 他の国際金融機関との平行な融資を求める場合には、最初の段階で、それら機関の役割分担・参加条件等(見解の相違を解決するためのメカニズム、プログラムのデザインにそれら機関のインプットを反映させるための方法等を含む)を、明確に定める必要がある。これは、IMFとの協調のための確立した手続が存在していない地域開発機関との間で、特に重要である。

(5) 提言5 (危機対応のコーディネーターとしての役割関連)

IMFは危機対応のコーディネーターとしての役割を、より積極的に果たすべきである。

具体的には、以下のとおりである。

- ① IMFマネジメントは、プログラムの成功の確率について率直な評価を明らかにすると共に、戦略のうち特定の要素が成功確率を著しく低下させている場合は、そのことを率直に理事会及び出資国政府にフィードバックすべきである。
- ② IMF出資国政府の関与は、特に巨額の支援が求められている場合、必要かつ適切であるが、IMFマネジメントは、スタッフのテクニカルな判断を過剰な政治的干渉から確実に護るよう心がける必要がある。
- ③ 特定の危機においていかなる性格のPSIを求めるかの決定はケース・バイ・ケースで行われざるを得ないものの、(韓国の場合のように)民間債権者による協調行動が有益になる状況であるか否かの判断にあたっては、IMFが中心的な役割を果たすべきである。この判断を下すためには、民間部門との間に近年築き上げられてきた新たな対話メカニズ

ムを活用して、民間部門と十分な対話を行う必要がある。

(6) 提言6 (人的資源マネジメント関連)

人的資源マネジメントに関しては、国に関するエキスパーティーズ(政治経済学的スキルを含む)の開発と有効活用を促進すること、また危機のマネジメントに関するエキスパーティーズを集結したセンター(centers of expertise)を創り、新たな危機が発生しつつある場合に、必要なエキスパーティーズを迅速に適用出来るようにすることが必要である。

この分野では既にいくつかの重要な措置(政治経済学研修の重視等)が実施されているが、長期的戦略に基づいたより広範な努力が必要である。また、カンントリーワークにおける率直さを奨励するための正式な手続を定めることが望ましい。

- ① 危機が発生した場合に、当該国への政策アドバイスの面で即時に対応出来るよう、またプログラムデザインを支援出来るよう、IMF内部に何らかの新たな組織的枠組を設ける必要がある。本レポートは特定の組織形態を提案するものではないが、危機に対応することと過去の危機の経験から学ぶことに専念する一定の人的資源を常に確保しておくことが重要である。これはまさに、金融為替局(MAE)の再編^{*43}においてマネジメントが提案したアプローチであり、同じ考え方をIMF全体に拡張して適用することが、巨額の支援を必要とするような危機に対処するためには必要である。
- ② 担当スタッフの間に当該国に関する充分にアップトウーデイトなエキスパーティーズ^{*44}を保つため、スタッフのカントリーデスクへの配属期間をモニターし、その情報を

定期的に理事会に報告すべきである。

- ③ 現地駐在代表の職掌を見直し、サーベイランス及びプログラムデザインにおいて、より中心的な役割を果たすことを促進すべきである(上記「提言1」も参照されたい)。
- ④ ミッションチーフあるいは他の職員が相手国政府に対し、正式のチャンネルを通じて相手国が快く思わない問題を提起した結果、先方から苦情を受けたような場合に、その職員を護れるよう、IMF内部のガイドライン及び手続を改定すべきである。例えば、各スタッフの年次業績評価(Annual Performance Review)において、独立した、かつ率直な判断を下せる能力と意志の強さに、より多くのウェイトを与えることも考えられる。また上級スタッフの年次業績評価において上記の点を評価するに際しては、サーベイランスの事後評価結果(上記「提言2」^{*45}参照)を判断材料の一つとして利用することも考えられる。
- ⑤ IMF全体にわたる中期的プログラムにより、新興市場国のうちシステミックに重要と判断される諸国について、相当程度のエキスパーティーズを有する相当数のスタッフの育成を目指す。具体策としては、スタッフが専門性の開発を目的として当該国に出張出来るようなメカニズムの創設、比較的若い職員を計画的に現地駐在代表に任命していくこと、スタッフの国別エキスパーティーズを検索出来る情報システムの開発、等が考えられる。

*43 2003年5月1日、金融為替局(Monetary & Exchange Affairs Department, MAE)が通貨金融システム局(Monetary & Financial Systems Department, MFD)に再編された。

*44 [筆者注] 原レポートの表現は"sufficiently recent country expertise"である。上記5.(1)④も併せて判断すれば、この提言は、最近の情報も含め当該国に関する充分なエキスパーティーズを持つスタッフを、従来よりも長めにカンントリーデスクに配属することが望ましいとの観点からのものと考えられる。

*45 [筆者注] 原レポートでは「提言1」としているが、「提言2」の誤りと思われる。

Ⅲ 本レポートをめぐる議論とフォローアップ

1. 本レポートに対するIMFスタッフの反応及び理事会での議論

(1) IMFスタッフの反応

IMF理事会における本レポートの検討にあたり、スタッフが理事会に提出したコメント（2003年5月30日付）が本レポートに添付されているので、以下にその要点を紹介する。

- ① 本レポートは、危機の初期におけるIMFの関与に焦点を置いている。危機の初期に多くの重要な教訓が見出されることは確かであり、従来のIMF内外での議論もその時期に集中してきたが、本レポートが危機後の信認回復の過程における成功及び問題点にも焦点を当てていれば、より強力で付加価値の高いものとなったであろう。
- ② 本レポートの主要な論点には賛同するが、いくつかの特定の問題において、スタッフの見解といくらか異なる点がある。
 - ・本レポート冒頭のExecutive Summaryでは、専ら「何がうまくいかなかったか」が強調され、危機によって課された困難な課題にIMFが如何に対応したかということは、全く伝わって来ない。
 - ・また、プログラムのオーナーシップと実施に関わる問題の複雑さが、レポート本文では十分に検討されているが、Executive Summaryには反映されていない。
 - ・3ヶ国での当初のプログラムのデザインに対する本レポートの評価は、概ねスタッフ自身によるものと一致している。即ち、基本的な戦略は妥当なものであったが、当初のプログラムのデザインには改善の余地があったとの評価である。しかし、本レポートによる当初のプログラムデザインの批判の中には、その時点で採り得た代替案の実現可能性とコストという観点からはあまり現実的でないと思われるものも含まれている。

- ③ 本レポートは、IMFの当該国政府に対する政策アドバイスに関して詳細に分析している一方、これらの危機が何故あれ程までに深刻化したかについては、十分に検討していない。その結果、政策デザイン上の個別の問題点が危機の深刻化に対して及ぼした影響が強調され過ぎている。例えばインドネシアについて、特にExecutive Summaryは、IMFの政策アドバイスが危機を深刻化させる主因であったかのような印象を与えかねないが、実際には様々な政治的・経済的要素の複合により危機が深刻化したものである。
- ④ 本レポートは危機の予防及び管理に関する有益な提言を行っているが、同時に、それぞれの危機の問題点はユニークなものであるという従来の印象を再確認している。危機の予測は常に困難であり、危機を回避し得るか否かは、主に当該国政府の行動によって決まる。非常に大きな不確実性の下で危機に対処することは、IMFと当該国政府の双方にとって、理論と実践の両面で多大な困難を伴うチャレンジであり、危機の深刻な影響の大きな部分は政府にもIMFにもコントロールし得ない不可避的なものであった。今後もこのように深刻な危機が発生しない保証はないが、これらの危機の経験に学ぶことによって多大な利益が得られるであろう。以上のような一般的認識の下に、以下では本レポートの各提言について検討する。
 - ・**提言1**：スタッフは本提言を支持する。ストレステスト等の分析的手法をサーベイランスに導入することについては、既にかんがりの努力が行われている。本件については、2004年に予定されている隔年のサーベイランスレビュー(BSR)^{*46}においてフォローアップを行う予定である。
 - ・**提言2**：スタッフは、本提言に沿った改善の余地が大いにあると考える。本提言に関連する分野については今後、理事会で議論が重ねられる予定であり、特にサーベイランスチームへのより高い独立性の付与については、2004年のBSRにおいて再度議論が行われる予定である。

・**提言3**：資本収支危機においては、バランスシートの相互作用及び主要経済変数の見通しにかかる不確実性の大きさが、当初のプログラムデザインにかかる戦略策定を大いに複雑化する。従ってプログラムの構造に、事態の進展に適応出来るような柔軟性を持たせておくことが一層重要になる。IMFの政策企画審査局（Policy Development and Review Department：PDR）は現在、資本収支危機がプログラムデザインに与えた教訓に関するペーパーを執筆中であり、このペーパーが完成した際に、プログラムデザインに関する本レポートの種々の提言についても詳細に議論する機会を持つであろう。金融部門の脆弱性の分析を強化する必要性については2003年6月開催予定のバランスシートアプローチに関する理事会セミナー^{*47}で議論出来る。また、

コンディショナリティーに関する改定後ガイドラインは、コンディショナリティーを簡素化し焦点を絞ることを求めており、その実施状況は2004年に実施されるコンディショナリティーのレビュー^{*48}において評価される予定である。

・**提言4**：スタッフはこの提言を支持するが、提言のとおり実行出来るか否かは、時として他の公的ドナーの行動に依存する。この分野での経験については、アクセスポリシーに関する定期的なレビュー、及び2004年前半に予定されている新しい例外的アクセスの枠組の下での経験のレビュー^{*49}において、さらに検討する機会が持たれるであろう。

・**提言5**：スタッフは、この提言の基本的な推薦事項を歓迎する。IMFがコーディネーターとして果たすべき役割の詳細につ

*46 2004年度のBSRは2004年7月23日、理事会により完了された。IMFウェブサイトの記録より本レポートの提言に関連する主な結論を抽出すれば、以下のとおり。

- ① サーベイランスの焦点を、国際収支危機・通貨危機に対する脆弱性（ほか3項目）に置くべきであり、特にバランスシート分析手法の一層の精緻化が望まれる。
- ② 金融部門の問題の分析に、IMF内部のエキスパートをさらに動員してあたるべきである。
- ③ 複数の代替的なシナリオの導入により、短・中期の経済見通しにかかる協議を改善し得る余地がある。
- ④ 数名の理事は、スタッフの配属の長期化による政策対話の継続性・一貫性の維持と当該国にかかる知識の蓄積を提案した。
- ⑤ 理事達は文書類の公表について、透明性の観点から決定的に重要ではあるが、それがスタッフの相手国政府及び理事会に対する率直さを減少させ「内密のアドバイザー」としての役割を損なうことがあってはならないと強調した。一方、既に公表は広く行われているが、殆どの理事達は、懸念されていた市場に対する悪影響は発生していないという見方で一致した。
- ⑥ 一部のメンバー国からIMFに対し、政策モニタリングの頻度を高め、経済政策の質に対するシグナルを発するメカニズム（signaling mechanism）を創設してほしいとの要請があったが、理事達は適切なメカニズムを設計することの困難さを認識し、考え得る方式や問題点について検討したが結論は出なかった。理事達はいずれにせよ、サーベイランスにおいて相手国の政策に対しより明確なメッセージを伝える必要があることに同意した。
- ⑦ 多くの理事達は今回のレビューが個別のサーベイランスにおける政策助言の質を評価しなかったことを遺憾とし、次回に期待した。
- ⑧ 理事達はサーベイランスの有効性の評価の改善のため、サーベイランスのレビューのためのモニター可能な戦略目標の設定を強く支持した。理事達はまた、4条協議の際にサーベイランスの有効性について相手国政府とより多く協議すること、その際、必要に応じ過去のIMFの政策アドバイスの妥当性及び相手国政府のそれに対する対応についても協議することを勧めた。4条協議のレポートにおいては、過去の協議で明らかになった重要な政策課題に対する相手国政府の対応を評価することが義務付けられているが、理事達はこれを今後も維持する旨、合意した。また理事達はスタッフに、サーベイランスの有効性評価手法の検討を継続するよう促した。
- ⑨ 4条協議の焦点を絞り込み、今回のBSRにおけるモニター可能な戦略目標（上記⑧参照）を、為替レート問題の取扱いの高度化、金融部門のサーベイランス強化、域内及び全世界への波及効果の分析の取扱いの高度化の3項目とする。加えて、債務負担持続可能性の改善、バランスシートの脆弱性の削減、低所得国のサーベイランスの検討についても今回のレビューでモニターする。

*47 当該セミナーはインフォーマルセミナーであり、その内容はIMFのPublic Information Noticeには掲載されていない。セミナーで議論されたペーパー（IMF（2003））は、バランスシートアプローチが資本収支危機の理解、サーベイランスの実施、政策アドバイスの検討、及び危機対応において大いに有効であるとした上で、データの不完全さと静態的なアプローチの性格から限界もあり、あくまでもIMFが用いる他のアプローチを補完する有用なツールとして用いるべきであると論じている。

*48 当該レビューは、2004年末頃に実施の予定である。

いては、個々のケース毎に決定せざるを得ないと思うが、最近のいくつかのケースにおける経験が参考になると思われる。例外的アクセスにかかる新しい枠組は、民間債権者の自発的努力がプログラムの成功可能性を高めるような状況であるか否か、あるいは維持不可能な債務の処理が当該国経済の成長と支払可能性の回復のために不可欠な状況であるか否かを、IMFが早い段階でシステムティックに検討するためのメカニズムを備えている。IMFは国際資本市場局（ICM）の新設等を通じてこの分野に関する知識の強化を図っており、また資本市場諮問グループ（Capital Markets Consultative Group：CMCG）の新設は、IMFの民間部門との対話に重要な新しい手段を提供するものである。

・**提言6**：危機への迅速な対応を可能にする組織形態を確立すべしとの提言は、本レポートで言及されている金融為替局（MAE）の改編に加え、政策企画審査局（PDR）における危機解決問題の担当課の新設、現在進行中の地域局の見直し等に反映されている。スタッフの政治経済学的スキルの増強のための措置も採られている。現地駐在代表の役割については、サーベイランス及びプログラムデザインへの関与を含め、ワーキンググループにより検討中である。また、スタッフを相手国政府の苦情から護るべしとの提言を歓迎する。この点に関するIMF内部のガイドラインは存在していないが、率直性に対してより肯定的な評価を与えることが必要であろう。

（2）理事会での議論

理事会における本レポートの検討は、2003年5月30日に行われた。本レポートには参考資料と

して、理事会での議論を議長（代行）が総括したペーパーが添付されているので、以下ではその要旨を紹介する。

① 理事達は本レポートの分析及び結論に基本的に同意し、それらは従来の検討結果と概ね整合的なものであると評価した。

② 理事達は、本レポートの分析結果と結論に関してはいくつかの留意点を念頭に置く必要があると強調した。

・本レポートは危機の初期段階に焦点を置いているが、多くの理事は、より後期の段階での信認の回復、資本流出の阻止、及び構造改革における成功及び課題についても検討すれば、レポートの有用性は一層増大したであろうと考えた。但しIEOのマנדートが現在進行中のオペレーションへの関与を禁じていることにより、本レポートがより長期的な展開を検討し得る余地は限られていることも認識された。

・近年IMFでは、本レポートが指摘している問題点の多くに関して、既に是正措置を取っている。具体的には、透明性、コンディショナリティー、スタンダード（基準）とコード（行動綱領）、金融部門のサーベイランス、脆弱性の評価、世銀との協調等の分野である。本レポートはこれらの措置を認識した上で一層の改善の余地を探っているが、一部の理事は、これらの措置が十分なものであったか否かを評価すればより有益なものとなったであろうと感じた。但し理事達は、仮にこれらの措置が危機の時点で既に採られていたら如何なる影響を及ぼしたかを評価することは、複雑な課題となったであろうと認めた。

・本レポートが強調しているとおり、全ての資本収支危機はユニークなものであり、過去の危機からの教訓が将来の成功を保証す

*49 IMF資金への「例外的アクセス」とは、加盟国が通常の上限を超えた金額のIMF融資を受けることを意味する。IMFの発表（2004年5月13日付Public Information Notice）によれば、IMF理事会は2004年4月14日、例外的アクセスに関する政策のレビューを完了した。当該レビューでは、2003年2月に定めた例外的アクセスを認める基準・利用手続の維持を決定するとともに、その適用は最小限に留めるべきこと等が議論された。また、最近例外的アクセスを認めたケースにおいて、公的支援パッケージに占めるIMF資金の割合が非常に高くなっていることから、一部の理事からは、他の多国間あるいは二国間公的ドナーにより多く分担を求めるべきだとの意見も出たとのことである。

るものではない。どのような政策アドバイスが適切であるかについては、個別の危機の原因と特有の状況を考慮して判断する必要があり、危機を回避出来るか否かは、かなりの程度まで当該国政府の行動に依存するであろう。

- ③ 理事達は以上の留意点を念頭に置いた上で、三つの危機への予測及び対応におけるIMFの努力の殆どは、正しい方向で行われたと指摘した。とは言え理事達は、IMFがいくつかの誤りを犯し、これらの危機がIMFの政策と手続における改善の必要性を浮き彫りにしたという本レポートの見方に賛同した。理事達は本レポートの改善提言を有益なものであると評価した。
- ④ 理事達は、本レポートが指摘した多くの問題点について、今後理事会での議論が予定されていることを指摘した。即ち、透明性、サーベイランス、金融健全性指標、バランスシートアプローチ、IMF協定第8条に基づく情報提供義務、データに関する基準、及び持続性の評価である。また理事達はマネジメントに対し、人事政策に関連する諸問題に対処するよう促した。
- ⑤ 各提言に関する理事会での議論の要旨は、以下のとおりである。

・**提言1**：理事達は危機に対する脆弱性の評価の強化によりサーベイランスの有効性を強化し焦点を明確化する必要性に関して、本レポートに同意した。理事達は、脆弱性評価、特にストレステストは、過度に一般化された包括的なものではなく、主要なリスクとその国が直面する経済的現実焦点を絞ったものにすべきであると強調した。また、評価の前提となった諸仮定を明確に示すべきであり、これにより、結果が正しく解釈されることを確保出来るとともに、政府が改革の優先順位を伝達するための一

助にもなり得ると述べた。

殆どの理事は、IMFは危機においてプログラムの実施に悪影響を及ぼし得る政治的制約についてもっと理解すべきであること、とは言えこれが内政干渉に結びついてはならないことに同意した。何人かの理事は、仮に政治経済の強調によりスタッフが焦点を失い、マクロ経済安定化にとって決定的ではない政策及び改革に固執するようになってしまうとすれば、非生産的な結果をもたらすと警告した。

理事達は市場との対話の重要性について本レポートに同意したが、民間部門の見方をIMFスタッフが批判的に検討する必要性を強調した。

・**提言2**：理事達はスタッフレポートに当該国のリスクと脆弱性をより率直に記すことを強く支持した。しかしながら、率直性と透明性の間に生じ得るコンフリクト、及びスタッフレポート（現在は、当該国政府が自発的に同意した場合にのみ公表；voluntary publication）について公表を前提とする（presumed publication）よう変更することについては、様々な意見が出た。多くの理事は、スタッフレポートを公表した場合、率直性の向上は当該国政府との対話のみでなく、市場の信認にも悪影響を及ぼす恐れがあると警告した。このうち一部の理事は、重要なのはスタッフレポートにおける率直性ではなく、その国の主要な意思決定を担う人々との直接対話における率直性であると主張した。一方、多くの他の理事達は、公表を前提とすることを強く支持した。この問題は、理事会で透明性について議論する際に再び採り上げることとなった^{*50}。

多くの理事達は、本レポートが提案する“escalated signaling”のアイディアには

*50 IMFの2003年10月10日付Public Information Notice No.03/12によれば、理事会では2003年6月27日及び同年9月12日にIMFの透明性に関する政策について議論を行った。カントリースタッフレポートの公表を前提とすることは多数の理事から上記本文と同様の様々な意見が出され、変更には至らなかった。一方、4条協議レポートについては「自発的に同意した場合にのみ公表」から「自発的だが公表を前提とする」（voluntary but presumed publication）ステータスに変更することが決定された。

検討の価値があるかも知れないと感じた。そのうち数名の理事達は、それがどのように機能するかについてもっと情報を得るまでは判断を保留したいと述べた。2～3名の理事は、escalated signalingはIMFの「内密のアドバイザー」としての役割を弱体化するものであり、それが危機の回避や、より有効なプログラムのデザインのための一助になり得るかについては、懐疑的であると述べた。

多くの理事は、重要な政策問題について当該国政府がIMFスタッフの評価に同意しない場合に第三者の「セカンドオピニオン」を求める提言に反対した。多くの理事はこれが理事会の役割を侵食し、スタッフの業務を弱体化し、プログラムデザインの過程を長引かせ、プログラムが金融危機を解決する能力を弱める恐れがあると懸念した。2～3名の理事は、このアプローチは過去に試されて失敗したと指摘した。

・**提言3**：理事達は、プログラムデザインがプログラムの成功において決定的な役割を演じることを認識した。彼等は近く完成が予定されているプログラムデザイン及びバランスシートアプローチに関するスタッフペーパー^{*51}が、本提言の提起する問題に十分な注意を払うことを期待した。

理事達は、IMFが近年、金融部門のサーベイランスに以前より注意を払うようになった結果、プログラムデザインにおいて金融部門が無視されるリスクが減少したと指摘した。同時に多くの理事達は、より多くの注意をバランスシートの脆弱性と主要マクロ変数の相互作用に向けるべきであるという点にも同意した。但し、推定には相当の困難を伴うであろうことも認識した。理事達は、所謂「双子の危機」に対処出来る分析枠組を構築するための理論的作業がもっと行われる必要性を指摘した。

理事達は、望ましくない方向への事態の

展開に対する柔軟な対応の余地をプログラムに持たせるべきであるという提言に同意した。彼らはプログラム実施の成功において当該国のオーナーシップが決定的に重要であることに同意し、金融・財政政策に関する政策協議を開始するためのトリガーとなる正式なメカニズムを持つことが引続き重要であると指摘した。彼等はプログラムを、各国固有の事情に適合するようにデザインすることの重要性についても指摘した。一方、2～3名の理事は、プログラムに伴うリスク及び代替シナリオをプログラム文書において強調し過ぎることは、全てのリスクを事前に知ることは不可能であること、及び、選択された行動計画への信認の構築に悪影響を与える恐れがあることから、望ましくないと主張した。

理事達は、構造的コンディショナリティーは危機の解決に不可欠なもまたは将来の危機に対する脆弱性を是正するものに限定すべきであるとの提言に同意し、この提言は最近のIMFにおけるコンディショナリティーの簡素化へのイニシアティブにも合致すると指摘し、コンディショナリティーに関する新ガイドラインの実施状況のレビュー^{*52}に期待していると述べた。

・**提言4**：理事達は、公的支援パッケージが他の多国間あるいは二国間の公的ドナーに依存する場合、それらの支援の条件が明確で金額が充分なものであることが必須であるとの提言に同意した。但し彼らは、IMFが他機関の支援の条件について影響を及ぼし得る範囲は限られていることも指摘した。理事達は地域開発金融機関との協調に関する手続を明確化すべしとの提案を全面的に支持したが、それだけで有効な協力関係が保証されるものではないと指摘した。

・**提言5**：理事達はこの提言を支持した。彼等は理事会が早い段階からプログラムを

*51 脚注47参照。

*52 脚注48参照。

ぐる議論に関与することを支持したが、数名の理事は、理事会及び主要出資国はプログラムのオペレーション上の細部に口出し（micro-manage）しようとしてはならず、主要出資国は当該国を訪問中のIMFミッションに対して現地で直接影響を与えようとしてはならないと指摘した。

多くの理事は、危機解決に早い段階から民間部門が関与することが特に重要であると主張した。彼等は、民間部門との交渉においてはIMFではなく当該国政府が主役を務めるべきであると強調した。但し彼等は、IMFが民間部門の協調行動の必要性を見極める責任を持つべきであるという提言に賛同した。

- ・**提言6**：理事達はIMFが危機に迅速に対応出来る体制を整えるべきであるという提言に、基本的に同意した。IMF内部の組織・人事に関する事項はマネジメントの責任の範囲内であることを認識しつつ、理事達は組織・人事に関していくつかの見解を表明した。一部の理事達は“centers of expertise”の創設を支持したが、他の理事達は、危機発生時に必要なエキスパーティーズと経験を持った人材を動員出来るようなメカニズムの必要性を強調した。数名の理事達はカントリーデスクへの配属期間の長期化を支持したが、他の理事達は、スタッフの経験と視野の拡大、及び公平性維持の観点から、人事異動の重要性を指摘した。殆どの理事がサーベイランス及びプログラムデザインにおいて、IMF現地駐在代表がより大きな役割をはたすべしとの提言に賛成したが、2～3名の理事は、現地駐在代表が比較的シニアな者でないと、相手国政府にとって受け入れにくいであろうと指摘した。理事達は、率直性を高めるインセンティブを創出するためにIMF内部のガイドラインや手続を改定することに賛同した。理事達は、IMFマネジメント

は既にIMFの危機管理能力向上に向けて動き出していると指摘し、例として金融為替局（MAE）の再編、地域局の見なおしを挙げた。

2. 提言のフォローアップ状況

(1) IEO年次報告書におけるフォローアップ状況の記載

2003年9月に発表されたIEOの2003年版年次報告書^{*53}には、本レポートの各提言に関するフォローアップの状況が掲載されている。その概要は以下のとおりである。

- ・**提言1**：サーベイランス強化について、理事会で議論を継続中。この中で、オペレーション上の特定の問題について再度議論の予定。隔年のサーベイランスレビュー（BSR）^{*54}の中で、サーベイランス関連の提言の実施状況の評価も行う予定。
- ・**提言2**：理事会は2003年8月20日、サーベイランスの強化について議論した。理事達はスタッフレポートの公表を促進するために行われている努力に留意し、透明性は、人々が十分な情報に基づいてIMFの活動に対する意見を形成出来る（それらの意見はIMFの活動にフィードバック出来る）ようにするために不可欠であると指摘した。しかしながら一部の理事達は、透明性と率直性の間に生じ得るトレードオフに注意を喚起した。本提言の実施状況は、主として隔年のサーベイランスレビュー（BSR）^{*54}において評価される予定である。
- ・**提言3**：プログラムデザイン及びコンディショナリティーに関するスタッフペーパーについて、今後理事会で議論する予定である。
- ・**提言4**：スタッフは、この提言は現在IMFのこの分野での能力を高めるために進められている諸措置と整合的であることを認識した。例えば例外的アクセスに関する新しい枠組は、民間債権者の自発的努力がプログラムの成功可能性を高めるような状況であるか否か、あるいは維

*53 Independent Evaluation Office (IEO) (2003b)

*54 脚注46参照。

持不可能な債務の処理が当該国経済の成長と支払可能性の回復のために不可欠な状況であるか否かを、IMFが早い段階でシステマティックに検討するためのメカニズムを備えている。

- ・**提言6**：金融為替局（MAE）が通貨金融システム局（MFD）に再編され、その際、銀行危機解決のための諸問題に関するcenter of expertiseを新設するための諸措置が取られた。また、IMFの現地駐在代表制度に関する幅広い戦略上の問題点を見直すため、IMFの内部にタスクフォースが設けられた。

（2）構造的コンディショナリティーの事後評価

本レポートは「提言3」の中で、構造的コンディショナリティーを簡素化し、信認の迅速な回復に不可欠なものに絞らねばならないと主張している。これに関連して、IEOは2004年9月15日付の国際通貨金融委員会（IMFC）に対する活動状況報告^{*55}の中で、2006年度^{*56}にIMFの構造的コンディショナリティーに対する事後評価を行うべく準備を進めつつあることを明らかにしており、IEOが包括的な視点から構造的コンディショナリティーをめぐる諸問題に取り組むことが期待される。

3. 総括

本レポートは発表当時、マネジメントから独立の立場にあるとは言えIMFの一組織であるIEOが、いくつかの重要な点で三つの資本収支危機におけるIMFの対応に問題があったことを率直に認めたことにより、反響を呼んだ。その一部を挙げれば、サーベイランスにおいて金融部門の脆弱性に起因するリスクを十分に認識できていなかったこと、いくつかの重要な局面でIMFの政策助言が役立たなかったこと、3ヶ国とも当初のマクロ経済見通しに対し実績が大幅に乖離したこと、

その結果インドネシアと韓国でのプログラムに本来不要な財政引締めが盛り込まれたこと、同じ2カ国で当面の危機克服に必要なもの以外の構造的コンディショナリティーが広範に盛り込まれたこと、等である。一方、本レポートはIMFの内部資料やIMF内外の多数の関係者へのインタビューに基づいてまとめられていることもあり、これらの指摘も含め、IMFのマネジメント、スタッフ、及び理事会も、本レポートの評価結果を大筋において受け入れている^{*57}。

本レポートは、「IMFはアジア危機において、資本収支危機の特性や個別国の状況の違いを無視して一律に金融引締め政策を適用しようとし、これが危機を深刻化させた」といった見方に対しては、事態はそれ程単純ではなかったと主張している。例えばインドネシアの当初プログラムでは、金融は既に引締められているとの認識の下に、プログラム開始時点のやや引締め気味の金融政策を維持することとしたが、実際にはプログラムに反して金融緩和が行われた。従って金融引締めがインドネシア危機を深刻化させたとは言えないことを、本レポートは示している。しかしながら、もしプログラムのおり引締めが維持されていたら早期に信認が回復され為替レートの下落が反転したか否かという、所謂“counterfactual”の検証は行われていない。本レポートの冒頭で“counterfactual”の検証の困難さに触れているが^{*58}、この点に限らず、困難さを少しでも補うべく、定性的な議論のみでなく数量的な裏付けを持った代替的シナリオの検討が試みられていれば、より説得力が増したのではないと思われる。

また本レポートは、「金融部門・企業部門が脆弱な状態のままにIMFが勧奨する金融・資本市場自由化を性急に進めたことがアジア危機の一因である」との根強い批判^{*59}には、直接には応答していない。危機以前のサーベイランスについては、危機直前の時点で脆弱性が十分に把握出来て

*55 Independent Evaluation Office (IEO) (2004)

*56 IMFの会計年度は、当年5月1日から翌年4月30日までである。

*57 上記Ⅲ 1の(1)・(2)参照。

*58 上記Ⅱ 1参照。

*59 例えばStiglitz (2002)

いたか否かに主な焦点が置かれ、中長期的な金融・資本市場自由化戦略、特にシーケンシングの問題に関して当該国政府とどのような政策対話を行ってきたか、について掘り下げた評価は行っていないからである。但し本レポートにもあるように^{*60}、現在のIMFはサーベイランスにおいて資本収支危機に対する脆弱性を具体的に評価すべく努めている。従って、IMFがそうした脆弱性の存在を無視して性急に自由化を主張するようなことは、少なくとも今後は考え難いと言えよう。

本レポートは今後のIMFのオペレーションの改善という見地から、具体的な改善策を種々提言している。上記Ⅲ 2に見られるように、提言のその後の実施状況については「継続検討中」といった感じのものが多く、実施状況のフォローアップも必ずしも組織的には行われていないが、IEOも提言のフォローアップ方法の改善に関して今後IEO自身が如何なる形で貢献出来るか検討する、としており^{*61}、今後の検討に期待したい。

また本レポートにも述べられているとおり^{*62}、IMFは本レポート執筆時点以前に、資本収支危機の教訓を踏まえた様々な改善措置を、機構、政策、手続等にわたって既に実施している。2001年7月にIEOが新設されたこと自体が、重要な改善措置のひとつであったと言える。IMFは近年、アジア危機等への対応に対する種々の批判を踏まえ、新しい方向を模索中であると言えよう。その意味からも、本レポートのみならず今後のIEOの活動が大いに注目される。

[参考文献]

[和文文献]

IMFアジア太平洋地域事務所 (OAP) 「IMFファクトシート (仮訳)」(ウェブサイト) <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/jpn/survj.htm>

高木信二・他 (2002) 「国際資本移動と通貨危機：アジア危機の再評価」『経済分析』(平成14年5月、第165号)、内閣府経済社会総合研

究所

玉川雅之 (2003) 「IMFにおける通貨金融システム局の発足について」『ファイナンス』(平成15年6月、通巻451号)、財務省

ワシントンDC開発フォーラム「2003年9月4日BBL概要『アジア金融危機を振り返って—IMFは何を誤り、何を学んだか—』」(ウェブサイト) <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/jpn/survj.htm>

——金融資本市場整備ネットワーク「資本収支危機とIMFの役割について 独立政策評価室レポート」(ウェブサイト) <http://www.developmentforum.org/finance/index.htm>

[英文文献]

Boughton, James M., and Alex Mourmouras (2002) “*Is Policy Ownership an Operational Concept?*” *IMF Working Paper 02/72* (International Monetary Fund)

Corsetti, Giancarlo, Paolo Pesenti, and Nouriel Roubini (1999) “*The Asian Crisis: An Overview of the Empirical Evidence and Policy Debate,*” in *the Asian Financial Crises: Causes, Contagion and Consequences*, ed. by P.R. Agenor, M. Miller, D. Vines, and A. Weber (Cambridge University Press)

Cottarelli and Giannini (2000)

Crow, John, Ricardo Arriazu, and Niels Thygesen (1999) *External Evaluation of IMF Surveillance: Report by a Group of Independent Experts* (IMF)

Enoch, Charles, Brbara Baldwin, Oliver Frecaut, and Arto Kovanen (2001) “*Indonesia: Anatomy of a Banking Crisis—Two Years of Living Dangerously, 1997–99,*” *IMF Working Paper 01/52* (International Monetary Fund)

Feldstein, Martin (1998) “*Financial and Currency Crises in Emerging Market Economies: An Introduction,*” in *Economic and Financial Crises*

*60 例えば、上記Ⅱ 6 (1)における現行サーベイランスガイドラインの解説を参照されたい。

*61 Independent Evaluation Office (IEO) (2004a)

*62 例えば、上記Ⅱ 6 (1)、同 (2)、同 (6)を参照されたい。

- in *Emerging Market Economies*, ed. by Martin Feldstein (University of Chicago Press for National Bureau of Economic Research)
- Frankel, Jeffrey (2002) *Fourteen Suggested Questions to be Investigated in the IMF's Handling of Capital Account Crises, with Specific Examples in Korea, Indonesia, and Brazil: A Report to the Independent Evaluation Office (IEO) of the International Monetary Fund* <http://www.imf.org/External/NP/ieo/2002/cac/bckg/011502.pdf> (International Monetary Fund)
- Fischer, Stanley (1999) "On the Need for an International Lender of Last Resort," paper presented at the joint luncheon of the American Economic Association and the American Finance Association, New York, January 3.
- Furman, Jason, and Joseph E. Stiglitz (1998) "Economic Crises: Evidence and Insights from East Asia," *Brookings Papers on Economic Activity: 2* (Brookings Institution)
- Goldstein, Morris (2002) "IMF Structural Programs," in *Economic and Financial Crises in Emerging Market Economies*, ed. by Martin Feldstein (University of Chicago Press for National Bureau of Economic Research)
- Independent Evaluation Office (IEO) (2003a) *The IMF and Recent Capital Account Crises: Indonesia, Korea, Brazil* (International Monetary Fund)
- (2003b) *Independent Evaluation Office Annual Report 2003* <http://www.imf.org/external/np/ieo/2003/ar/index.htm> (International Monetary Fund)
- (2003c) "IMF's Independent Evaluation Office Announces Release of Report on the Role of the IMF in Recent Capital Account Crises," Press Release No. 03/02 (July 28) <http://www.imf.org/External/NP/ieo/2003/pr/PR0302.htm> (International Monetary Fund)
- (2004a) *Progress Report to the IMFC on the Activities of the Independent Evaluation Office (IEO)* <http://www.imf.org/External/NP/ieo/2004/imfc/042204.htm> (International Monetary Fund)
- (2004b) *Report to the International Monetary and Financial Committee (IMFC) on the Activities of the Independent Evaluation Office (IEO)* <http://www.imf.org/External/NP/ieo/2004/imfc/091504.htm> (International Monetary Fund)
- Institute for International Monetary Affairs (2003) "Preventing Future Financial Crises – Lessons from Asian and Latin American Countries and the Role of the IMF," *Occasional Paper No. 13* (Institute for International Monetary Affairs)
- International Monetary Fund (2003) "The Balance Sheet Approach and its Applications at the Fund," <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=16167.0> (International Monetary Fund)
- International Monetary Fund (Web site) Various Public Information Notices linked to *IMF News and Events* <http://www.imf.org/external/news.htm> (International Monetary Fund)
- Khan, Mohsin S., and Sunil Sharma (2001) "IMF Conditionality and Country Ownership of Programs," *IMF Working Paper 01/142* (International Monetary Fund)
- Krueger, Anne O. (2002) "IMF Stabilization Programs," in *Economic and Financial Crises in Emerging Market Economies*, ed. by Martin Feldstein (University of Chicago Press for National Bureau of Economic Research)
- Lane, Timothy, et al. (1999) "IMF-Supported Programs in Indonesia, Korea, and Thailand: A Preliminary Assessment," *IMF Occasional Paper 178* (International Monetary Fund)
- Lindgren, Carl-Johan, Tomas J.T. Baliño, Charles Enoch, Anne-Marie Gulde, Marc Quintyn, and Leslie Teo (1999) "Financial Sec-

- tor Crisis and Restructuring: Lessons from Asia,* IMF Occasional Paper 188 (International Monetary Fund)
- Radelet, Steven and Jeffrey Sachs (1998a) "The East Asian Financial Crises: Diagnosis, Remedies, Prospects," *Brookings Papers on Economic Activity: 1* (Brookings Institution)
- (1998b) "The Onset of the East Asian Financial Crisis," *NBER Working Paper 6680* (National Bureau of Economic Research)
- Sachs, Jeffrey (1998) "The IMF and the Asian Flu," *The American Prospect No. 37* (March–April)
- Stiglitz, Joseph E. (2002) *Globalization and Its Discontents* (Norton)
- Summers, Laurence H. (1999) "Reflections on Managing Global Integration," *Journal of Economic Perspectives, Vol. 13* (Spring)
- Washington Post (1998) "World Bank Turns Up Criticism of the IMF," an article by Paul Blustein, December 3, 1998 (Washington Post)
- World Bank Group (1998) (Web site) "Transcripts: Global Economic Prospects and the Developing Countries 1998–1999," Dev-News Media Center
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20025754-menuPK:34476-pagePK:34370-piPK:34424-theSitePK:4607,00.html> (The World Bank Group)

資本取引自由化のsequencing

—日本の経験と中国への示唆—

東京大学大学院総合文化研究科教授（前国際協力銀行開発金融研究所主任研究員） 荒巻 健二

要 約

本稿は、1960年代、70年代を中心に資本取引自由化に関するわが国の経験をレビューし、ある意味で当時の日本と似た状況に置かれている現在の中国に対し、今後の資本取引自由化についてインプレーションを抽出することを目的とするものである。

90年代末のアジア危機は前提条件を満たさないままの急速な資本取引自由化が大きなリスクを伴うものであることを示し、資本取引自由化には適切な順序付け（sequencing）が重要であることがほぼ国際的コンセンサスとなったが、現在にいたるまで具体的にどのような手順で自由化を進めるべきかについては、意見の集約はみられていない。

わが国のケースを見ると、戦後長い年月をかけて経済自由化が進められたが、主要分野別では、まず貿易自由化が実施され、次いで資本取引自由化、最後に金融自由化が行われた。資本取引については、原則禁止に基づく1949年の外国為替及び外国貿易管理法（以下、「外為法」という）の制定から、80年改正外為法による原則自由の体系への移行、更に97年改正法による許可・事前届出の原則廃止、外為業務の自由化に至るまで約半世紀を費やし、主要な自由化が進められた60年代から70年代をとっても20年近い年月をかけ漸進的に自由化が進められた（gradualismの採用）。この時期のわが国は高度成長、貿易黒字の定着等から基本的には為替の増価圧力に曝されていたが、その中で固定相場制からフロート制への移行、2度にわたる石油危機の発生等国际金融上の大きな事件が発生し、激しい短資流出入によって国際金融市場がたびたび大きく動揺することとなり、これに対しわが国は為替・資本取引規制の頻繁な発動等を通じ市場の安定化への努力を余儀なくされた。

中国は、現在事実上の固定相場を維持する一方、原則禁止体系と言える厳しい資本取引規制を行っているが、経済の高成長、巨額の国際収支黒字と外貨準備の累積等を背景に、為替レート制度の見直しが検討課題となっており、資本取引規制の一部緩和にも乗り出している。こうした意味で現在の中国は、60年代、70年代のわが国と重要な共通点を有すると言え、自国通貨の国際化への姿勢や国内金融セクターの脆弱性等重要な相違点もあるが、なおわが国の経験から得るところは多いと思われる。こうした共通点・相違点を踏まえると、中国の今後の資本取引自由化への取り組みに対し、わが国の経験から次のようなimplicationを得ることができると思われる。

- ① 中国は、資本取引自由化に対しわが国のようにgradualism（漸進主義）に則って対応することが適当であると思われる。これは、60年代、70年代のわが国や近年のアジア諸国が経験したように、国際金融市場において資本フローの逆流は不可避であること、ニクソンショック時のわが国のように中国において現行規制下でも貿易関連等による巨額の短期資本移動が生ずる可能性があり、大量急激な資本移動のリスクは既に相当に大きなものとなっている可能性があること等を理由とするものである（ちなみに、アジア危機時には中国からは貿易関連フローを主因に400億ドルを超えるその他投資の流出（98年）が生じており、ちょうど同規模の対内直接投資による流入がなければ元ははるかに大きな切り下げ圧力に曝されていたと考えられる）。
- ② 具体的な自由化プログラム策定に当たっては、例えば、よりリスクの少ない取引の先行的自由化（逆の例として、わが国が60年に導入した非居住者自由円勘定は後に短資フローの重要なチャネルとなった）、一般的自由化に先立つ試行的自由化の実施及びemergency measureの留保（わが国が数十年前に行ったような自由化措置の頻繁な後戻りは、自由化思想が浸透している現在は受け入れ

られにくい)、銀行の為替管理機構としての活用(97年改正前までわが国で有効に機能)などが有用と考えられる。他方、自由化のタイムフレームについては、規制の有効性がかつてよりも低下している可能性があること等を考えると、わが国のように数十年という期間は非現実的であり、かなり短縮化されたものが求められていくと考えられる。

- ③ 資本取引自由化措置は、わが国の経験に照らしても、それが対外投資を促進するものであれ、対内投資を促進するものであれ、ショック発生時に移動しうる資金量を増加させることになる(ストック調整が生じうる)。このため、大きな資本取引自由化措置を、為替レート制度見直しという資本フローに重大な影響を及ぼす制度変更に先立って実施することは適当でないと考えられる。
- ④ わが国では(理論の教えるところとは異なり)資本取引自由化が金融自由化に先行したが、70年代初めにフロート制度に移行していたことから、資本取引自由化が進んでも規制された国内金融市場と自由な国際金融市場との間の資本移動圧力は緩和された可能性がある。仮に中国が現在の固定為替相場を維持しながら、資本取引自由化により内外金融市場を統合する場合には、資本移動圧力が著しく高まる可能性があることに留意が必要である。
- ⑤ 中国特有の要素として、金融セクターの健全性確保の必要性、香港ID保有者による元預金口座の存在、内資と外資の異なる取り扱いの存在等の問題に留意が必要である。

最近のIMFスタッフの研究によると、資本取引自由化のsequencingについて単一のアプローチは存在しないとされ、わが国の経験の適用に当たっても、中国の現在の状況の注意深い評価に基づく必要があるが、そうした作業を通じて、中国がグローバル金融市場への統合を過度のリスクを回避しつつ適切に進めることは、わが国を含めた世界経済にとって極めて重要な課題となっていると言える。

目次

はじめに	51
第1章 アジア危機の教訓と資本取引自由化に関するIMFにおける検討状況	52
1. 資本取引規制に関するアジア危機の教訓	52
2. IMFにおける資本取引自由化のあり方に関する検討	53
(1) IMF協定と資本取引自由化	53
(2) アジア危機を契機としたIMFの姿勢の変化	53
(3) 資本取引自由化の順序付けに関するIMFペーパー	54
第2章 日本の経験	55
1. 経済全体の自由化における資本取引自由化の順序	55
(1) 概要	55
(2) 貿易自由化	56
(3) 為替・資本取引の自由化	60
(4) 金融自由化	61
2. 資本取引自由化の取引種別sequencing	61
3. 60年代末から70年代にかけて国際金融市場の動揺と短資規制	63
4. まとめ	70
第3章 中国の資本取引自由化と日本の経験のrelevancy	70
1. 中国の資本取引規制の現状	70
2. わが国の経験のrelevancyと中国へのimplication	72

(1) 基本的文脈の共通性と国際環境の相違点	72
(2) 日本の経験に基づく中国へのimplication	72
おわりに	75

はじめに

本稿は、資本取引規制の自由化のあり方について、わが国の経験を紹介し、中国へのimplicationを探るものである*1。

資本取引規制のあり方については、アジア通貨危機で最も深刻な影響を受けた国々が比較的自由的な資本取引規制を有していた一方で、中国やベトナムなど厳しい資本取引規制を有する国が直接的な影響を免れたことから、拙速な資本取引規制の自由化が危機の重要な原因となったのではないかとの議論が行われた。その後の検討を経て、前提条件を満たさないままでの急速な資本取引自由化は大きなリスクをもたらすものであり、適切な順序付け (sequencing) が重要であることが次第に国際的コンセンサスとなった。しかしながら、具体的にどのような手順で自由化を進めるべきかについては、意見の集約は見られていない。

現在中国は米ドルへの事実上の固定相場を維持する一方、厳しい資本取引規制を行っているが、高度経済成長の持続、巨額の国際収支黒字と外貨準備の累積などを背景に、その為替レート制度のあり方についてより柔軟性を高めるべきであるとの議論が行われている。中国政府は現在為替レート制度の見直しについて検討を進めるとともに、外貨準備の激増緩和を図るため厳格な資本取引規制を一部緩和し、ポートフォリオ証券投資などに

係る内外資本フローをより広く認める改革を徐々に打ち出している。しかし、全体としてどのように資本取引自由化を進めていくかグランドデザインが出来ている状況にはないと思われる。

このため、本稿ではわが国が為替管理・資本取引の自由化への本格的取組みを開始した1960年代からニクソンショックを経て固定相場制からフロート制に移行した70年代までを中心に、わが国の資本取引自由化のプロセスをレビューし、中国が今後とるべき政策へのimplicationを探ることとしたい。

本稿の構成は次の通りである。先ず第1章では、イントロダクションとして、アジア危機の教訓と資本取引自由化に関するIMFにおける検討状況を紹介する。第2章では、60年代から70年代を中心とした日本の経験を、①経済全体の自由化の中での資本取引自由化の位置付け、②取引形態毎の資本取引自由化のsequencing、及び③短資規制としての為替管理・資本取引規制の活用の3つのパートに分けて紹介する。最後に第3章で、日本の経験を踏まえ中国へのimplicationを論ずる。

*1 本稿の執筆に当たっては、資料の収集及びデータソースの発掘等に関し、佐藤正之財務省財務総合研究所国際交流室長、松井正人国際交流専門官、木原大策同補佐、坂地克俊同調査主任、大西靖在中華人民共和国大使館参事官、仲信祐IMF理事補、土屋友幸氏 (元国際協力銀行開発金融研究所主任研究員)、錦織節子氏及び齊藤啓氏 (ともに国際協力銀行開発金融研究所)、山口睦子氏 (元国際協力銀行開発金融研究所) 及び千葉喜代子氏、宮崎かつ子氏、横山純子氏ほかの国際協力銀行開発金融研究所図書資料室のスタッフの方々に大変お世話になった。また、本稿の初稿作成過程において、松山鎌志氏 (元大蔵省国際金融局)、鈴木恭人在香港総領事館領事、桑田良望みずほ総合研究所理事、山下元国際協力銀行開発金融研究所主任研究員より有益なコメントをいただいた。また、太田智之財務省財務総合政策研究所研究員には、データの収集、分析及び図表化 (特に図表1、2及び3は同氏の作成である) 等論文作成の各プロセスを通じ極めて的確で迅速なサポートをいただいた。これらのご厚意に対し、ここに記し心よりお礼申し上げるものである。また、本稿の企画・作成のプロセスを通じ徳久徹前国際協力銀行開発金融研究所副所長 (現同行国際審査部長)、米田篤裕同研究所次長には暖かいご理解とご支援をいただいた。また、橋田正造同研究所長には常に激励していただいた。改めて厚く感謝の意を表したい。なお、言うまでもなく本稿に誤りや分析の不十分な点がある場合にはその責任はすべて筆者個人に帰属するものである。また、本稿の記述のうち意見にわたる部分は、筆者個人の見解であり、国際協力銀行ほか筆者がこれまでに帰属したいかなる組織の意見をも代表するものではない。

第1章 アジア危機の教訓と資本取引自由化に関するIMFにおける検討状況

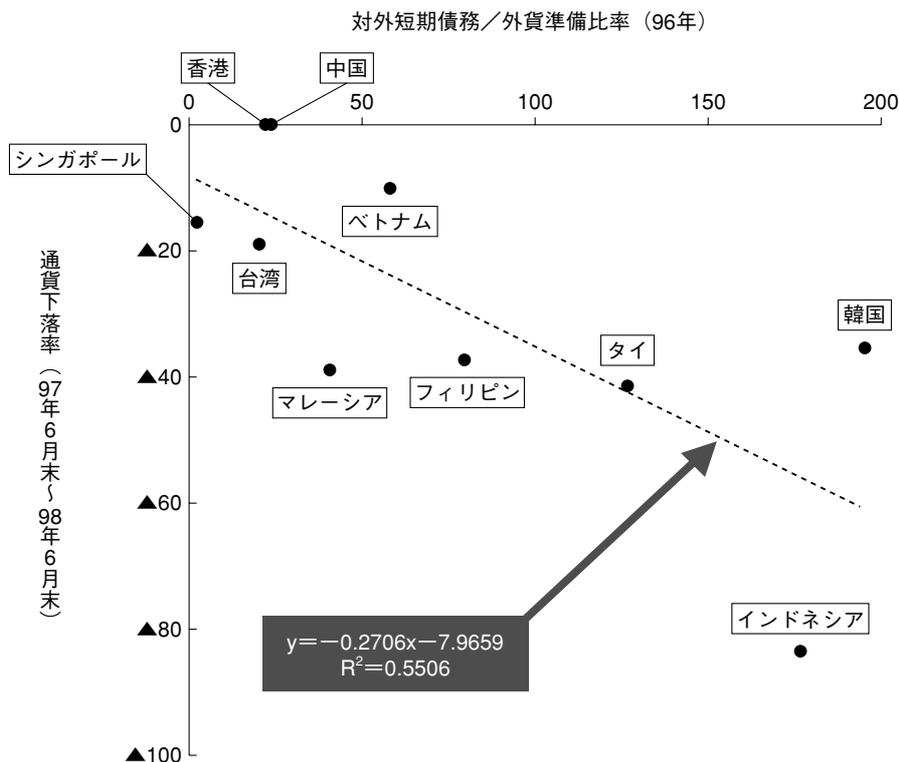
1. 資本取引規制に関するアジア危機の教訓

アジア危機の最大の教訓の1つは、短期資金移動の不安定性がもたらす巨大なリスクであった。図表1は危機5ヶ国を含むアジアの10カ国について、96年時点の対外短期債務／外貨準備比率と、97年6月末から98年6月末までの1年間の通貨下落率の関係を示しているが、対外短期債務／外貨準備比率の高い国がより急激な為替レートの下落

を経験する傾向があり、短期債務のもたらすリスクが示されている*2。

わが国はアジア危機勃発以降、短期資金フローの不安定性が果たした役割の大きさを指摘し、性急な資本取引自由化の回避、危機時の資本規制などを主張した。当初国際的な理解は少なかったが、98年夏にロシア危機が発生し、中南米が資金流出圧力にさらされ、更に米国ベースの著名なヘッジファンドが経営危機に瀕するなどの世界的な金融市場の混乱を経て、次第に国際的な理解もが広がり、99年6月に合意されたケルンサミットに向けたG7蔵相会議報告書「国際金融システムの強化」には、過度の借入れ、特に外貨建て借入れに著しいリスクと脆弱性が伴うこと、資本取引自由化を注意深く、秩序立って進める必要性があ

図表1 アジア諸国の対外短期債務／外貨準備比率（96年）と通貨下落率（97年6月末—98年6月末）



注1) ベトナムの対外短期債務は延滞利子を除く。

2) 外貨準備はinternational reserves。

出典) World Bank, *Global Development Finance*, ADB, *Key Indicator 2001*

*2 アジア危機の経験は、通貨危機のメカニズムに関するバランスシート・アプローチと呼ばれる新たな理解を生んだ。この見解によれば、ある国の、金融ショックを含め様々なショックに対する耐久力は、その国全体の（あるいは金融セクター、公共セクター、企業セクターなどの個別セクター毎の）資産・負債の構造、特に対外債務と対外流動資産の構造に大きく依存するとされる。本文に掲げた対外短期債務／外貨準備比率を、対外脆弱性の代理指標ととらえる考えは、危機の原因について、バランスシート・アプローチと共通の理解に立つといえる。

ること、資本流入規制が国内金融システムが強化されるまでの過渡的な期間において正当化されうること、資本流出規制についても例外的な状況で必要となりうることなど、自由な資本移動を支持してきた従来の国際社会における支配的な見解とはかなり異なる内容が盛り込まれた。

2. IMFにおける資本取引自由化のあり方に関する検討^{*3}

アジア危機の原因について、IMF（及びそれを強く支持した米国）は、当初金融セクターの脆弱性など危機国の構造問題が主因であるとの考えに立ち、危機克服には構造改革が不可欠であると主張した。しかし、その後の危機の広がりや深刻化、IMF処方箋に対する批判の高まりを受け、IMFは徐々に考えを修正し、次第に拙速な資本取引の自由化が危機の発生に果たす役割を強調するようになった^{*4}。本項では、資本取引自由化に対する従来のIMFの姿勢とその変化、資本取引自由化の順序付けに関する最近のIMFの研究結果について触れる。

(1) IMF協定と資本取引自由化

IMF協定は、加盟国が、貿易などの経常取引に関する支払いについて制限を課すことを原則として禁止しているが、この禁止は資本移動を目的とする取引に適用されるものではない。逆にIMF協定第6条第3項は、「加盟国は、国際資本移動の規制に必要な管理を実施することができる」と定めている。

こうした規定を背景に、従来よりIMFは、加盟国に対し資本取引自由化に向けた全体的な指針を示してその促進を図るといったアプローチはとらず、4条コンサルテーションなどの機会を活用して個別にその考えを示すということを基本的ス

タンスとしてきた。その場合でも、先進国については、一般的にはOECD資本自由化コードが資本取引自由化の原動力であり、IMFは主要な役割を果たしていないとみられる。他方、途上国については、IMFは、ケース・バイ・ケースのアプローチをとったとしているが、一般的には途上国による資本取引規制の自由化措置を歓迎し、その一方で規制強化をdiscourageすることを通じて、個別に自由化を推進してきたと見られる。例えば、大量の資本流入が問題となったケースでIMFは財政・金融・為替レート政策の適切な組み合わせによる対応を適当とし、資本移動規制の強化は一般的にdiscourageしたこと、国際収支の悪化に対して資本規制の再導入で対応することに対しては一般的に好まなかったこと（general distaste）が指摘されている^{*5}。

(2) アジア危機を契機としたIMFの姿勢の変化

90年代に入ると、資本自由化の進展と金融市場のグローバル化を背景に、資本自由化に対しIMFがよりフォーマルな役割を果たすべきではないかとの議論が行われるようになり^{*6}、97年4月のIMF暫定委員会は、自由な資本移動が世界経済に利益をもたらすとの認識の下、IMF協定を改正し資本取引自由化の促進をIMFの目的とすることに合意した。しかし、その直後に発生したアジア危機の中で資本取引自由化のリスクに対する慎重な見方が次第に優勢となり、協定改正へのモメンタムは当面失われることとなった。

その後先に触れた99年6月のG7蔵相会議報告を経て、資本取引自由化に対するIMF自身の姿勢も徐々に慎重なものに変化し始める。その基本的な考え方は、資本取引の自由化は大きな利益をもたらすものであるとの従来の基本スタンスを維持しつつも、その利益を享受するためには資本取引自由化の注意深い管理と順序付けが必要であ

*3 本項の記述に関しては、拙稿「金融グローバリゼーションが途上国の成長と不安定性に及ぼす影響—IMFスタッフによる実証結果のサーベイ—」国際協力銀行開発金融研究所報2004年2月第18号pp 114—137参照。

*4 これに対し、米国は最近のシンガポール及びチリのFTA締結交渉（それぞれ2003年5月及び6月に調印）において、資本取引規制の全面放棄を要求したと報じられており（最終的には全面放棄なしに合意が成立）、他国に対し資本取引の全面自由化を求める米国の姿勢には変化がないことが示されている。

*5 Age bakker and Bryan Chapple “Advanced Country Experiences with Capital Account Liberalization” IMF Occasional Paper 214 p. 1-2 及び Peter J. Quirk, Owen Evans et al. “Capital Account Convertibility—Review of Experience and Implications for the IMF Policies” 1995, IMF Occasional Paper 131 p. 5-10, 22-26参照。

り、IMFは必要な条件の明確化とその整備を促進していくというものである。IMFはかかる観点から、金融セクター等に係る国際的に認知された良い慣行に係る基準・コードの普及を通じ、各国における制度政策の整備を促進し、これにより危機の事前予防を図ることに注力しているが*7、あわせて加盟国の資本取引規制の採用とその自由化の経験をレビューするなど、資本取引自由化の問題の理解に努力を払ってきた。特に、2000年5月に就任したケーラー専務理事*8によりスタッフに対し資本取引の自由化の順序付けに関する現実的な助言を作成するように指示が出されたことや国際通貨金融委員会（旧暫定委員会）から同様の要請が行われたことを受けIMFは資本取引の秩序だった自由化のあり方について検討を進めた。

（3）資本取引自由化の順序付けに関するIMFペーパー

現在にいたるまで、資本取引自由化のsequencingの具体的あり方についてのIMFとしてのformalな見解は提示されていないが、これまで公表されたpaperの中ではIMF理事会セミナーに提出されたペーパーをベースとして2002年に公表された資本取引自由化と金融セクター安定性に関す

るペーパー*9が最もrelevantである。同paperは、9カ国*10の資本取引自由化の経験の分析を踏まえ、sequencingのあり方について検討を行った結果、次のようなobservationを示した。

- ① 資本取引自由化と他の政策との順序付けと調整に関する単一のアプローチは存在しない。
- ② 資本自由化と他の政策との間の相互作用は複雑でかつ相当の不確実性を伴うため、それらを独立に分析することはできない。
- ③ したがって、順序付けの実際的なプランの設計は、個々の国の状況の注意深い評価に基づく必要があり、判断を要する問題である。
- ④ 多くのケースで、gradualなアプローチが必要かもしれないが、gradualなアプローチが秩序だった自由化を保証するものではない。
- ⑤ 各国はマクロ経済状況が変化し、あるいは脆弱性が高まる場合には順序付けのプランの変更を行う用意をしておく必要がある。
- ⑥ 場合によっては、状況が好転するまでそれ以上の自由化を遅らせる非常用の（contingency）プランを採用することが適当となり得る。
- ⑦ ある国で成功したアプローチを他国に適用することには注意が必要である*11。

これらのポイントは、資本取引の自由化は資本

*6 かかる議論を主導したのがIMF自身であるのか、あるいはIMF理事会を構成する特定の国（々）であるのかについては、明らかではない。メディアの報道では、米国ではレーガン政権時代に自由な資本移動の実現が政策課題として取り上げられ、クリントン政権時代にはこれが日本のような大きな国以外にも向けられるようになったこと（その具体例として、韓国のOECD加盟に関する米財務省の自由化要請優先分野に、米国金融サービスコミュニティにとって利害がある事項として、韓国企業による対外短期・長期借入れの認容、外国投資家による韓国株式投資の緩和等が挙げられていたことが紹介されている）、英国が資本取引自由化をIMFの管轄とすることを早くから支持したこと（ただし、このアイデア（資本取引自由化をIMFの管轄とすること）は米国出身で米財務省にレポートするIMFスタッフから出されたものであるとも指摘している）が報じられている（Nicholas D. Kristof with David E. Sanger, "How U.S. Wooed Asia to Let Cash Flow in," New York Times, February 16, 1999 (<http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/survey2.htm>)). こうした主要国政府の政策及び資本自由化に対するIMF自身の従来からの好意的姿勢を背景に、IMF自身も90年代半ばまでには資本自由化をIMFの管轄とすることについてスタッフのリサーチという形で言及するようになってきている（たとえば、Peter J. Quirk, Owen Evans et al. [1995] pp. 6-10参照）。

*7 IMFは、近年の危機の主要な教訓は、IMFの業務の中核は危機防止にあるということであると、加盟国の金融システム全体を評価する「金融セクター評価プログラム」、国際的に認知された良い慣行に関わる「基準・コードの遵守状況に関する報告書」などの作業を推進している。その一方で、危機解決方策に関する検討がそれほど進んでいないという問題がある。

*8 2004年3月に辞職。

*9 A Staff Team Led by Shogo Ishii and Karl Habermeier "Capital Account Liberalization and Financial Sector Stability" 2002, IMF Occasional Paper 211. なお、Occasional Paperは、一般的に筆者の見解を示すもので、必ずしもIMFの見解を反映するものではないとの位置付けである。しかし、本paperは、IMFにおいて各国の資本取引規制の状況のフォローを担当する部局が作成し、前述のようにIMF理事会セミナーで議論されたpaperに基づき執筆されたもので、個人のものであるとはいえ、IMFにおける業務経験やIMFスタッフとしての考え方を反映するものであると考えられる。

*10 9カ国とは、金融危機に陥ることなく資本取引の自由化を実施した4ヶ国（オーストラリア、ハンガリー、南アフリカ、英国）及び金融危機ないし対外危機を経験した5ヶ国（韓国、メキシコ、スウェーデン、トルコ、パラグアイ）である。

の国際的な配分の改善等を通じ世界経済に利益をもたらすといった従来往々にして見られた画一的な主張とは一線を画するもので、IMF内での検討が現実的な方向に変化してきていることをうかがわせる。なお、本稿のテーマである日本の経験に基づく中国への示唆の抽出というコンテキストから言えば、一国の経験の解釈に当たっては、その国が置かれていた外的環境や国内経済状況、制度政策の状況を適切に把握し、他国へのapplicabilityを慎重に判断することが必要であることになる。かかる点を頭に置いた上で、次章では、わが国の自由化のプロセスをその時々々の状況を踏まえつつレビューしていこう。

第2章 日本の経験

本章では、戦後の日本における資本取引自由化のsequencingについて、事実関係を整理し、その特徴を探る。

本章は次の3つのパートに分かれている。第1に、経済全体の自由化のなかで資本取引自由化はどのような順位で行われたか、即ち、他の分野の自由化との前後関係である。第2に、資本自由化の中でどのような取引の自由化が先行したか、つまり、つまり資本自由化のcomponent間の前後関係である。第3は、ニクソンショック、石油危機等の国際金融市場の混乱の中、フロート制への移行が行われた60年代末から70年代に焦点を当て、外的ショックに伴う大量の短期資金フローに対し、わが国が為替管理・資本規制の活用によ

り、どのように対応したかを取り扱う。これは、取引類型毎のsequencingのあり方と潜在的危機との関係及び危機対応策のあり方について重要な教訓を与える。

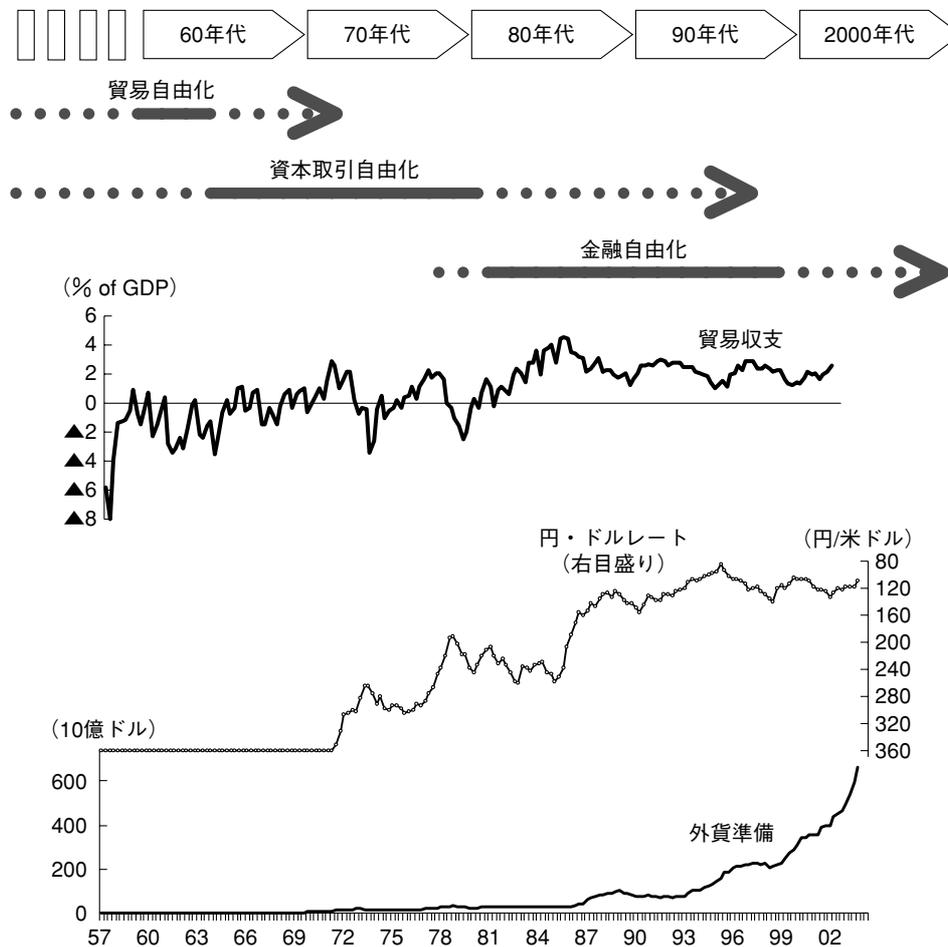
1. 経済全体の自由化における資本取引自由化の順序

(1) 概要

まず、経済全体の自由の中で資本取引自由化はいかなる位置を占めたか見てみよう。図表2は、貿易（輸入）自由化、資本取引自由化、金融自由化の3分野における自由化がどのような順で行われたかを示している。結論から言えば、戦争直後の日本ではこれら3分野のいずれにおいても厳しい規制が行われていたが、輸入自由化、資本取引自由化、金融自由化の順で自由化が進められた。即ち、まず、①40年代後半から70年代初め、特に60年代の初めから半ばにかけて、輸入自由化が本格的に進められた。この時期の貿易収支（貿易統計ベース）は赤字基調である。その後、②60年代前半から90年代後半の長い年月をかけ、特に60年代半ばから70年代末までの時期に、為替・資本取引規制の自由化が進められた。この時期には、60年代半ばからは貿易収支（貿易統計ベース）は黒字を計上する年が増え、70年代初頭の黒字拡大とともに円は切り上げ、フロートへの移行、急速な増価を経験するが、その後の2度にわたる石油危機時には貿易収支の悪化と円レートの減価という激変の下に置かれた。最後に、③70年代末から90

*11 同ペーパーは、さらに、資本取引自由化は、金融システムの安定性にプラスとマイナスの両方の影響を及ぼし得る（p 7）、大量の資本流入は内需を増大させ、経常赤字を拡大し、しばしば国内銀行融資を急増させる（p 8）、資本自由化後に資産価格が均衡価格から乖離し不安定となることがありうる（p 9）、といった注目すべき見解を述べている。なお、同ペーパーは、こうした一般的なobservationを示した上で、資本取引自由化と他の政策の順序付けと調整を行うに当たり、有益であると考えられる次の10の一般原則を提示している。①国際的資本フローの自由化、より一般的には金融自由化は、健全かつ持続可能なマクロ経済政策の下で実施されるのが最善である。②マクロ経済の安定化に資する個別の金融セクター改革（中央銀行改革など）は優先的に実施されるべきである。③実務上リンクし相互に補強しあう金融セクター改革（例えば、市場ベースの金融為替政策手段の導入と金融・為替市場整備策など）はいっしょに実施されるべきである。④効率の向上と市場の育成を図る改革を補完するため、健全性規制・監督及び金融リストラ政策を実施すべきである。⑤取引形態（instruments）毎、ないしセクター毎の資本フローの自由化は、付随するリスクを考慮して順序付けるべきである。例えば、短期フローに先立ち、長期フロー、特にFDIを自由化することが望ましいことを、ほとんどのケースが示している。⑥改革のベースを考えるに当たっては、非金融企業や他の機関の財務構造（例えば、debt-equity ratio, foreign currency exposureなど）及び金融機関のloan portfolioの質とcapital baseに対する改革の影響を考慮すべきである。⑦十分な技術的な準備とcapacity buildingに相当のlead timeの必要な改革は早期に開始しなくてはならない。⑧改革は、現在実施されている規制の実効性を勘案する必要がある。⑨自由化のベース、タイミングと順序付けは、政治的及び地域的考慮を勘案する必要がある。⑩政策の透明性とデータ開示の制度を資本取引自由化をサポートするように調整する必要がある。

図表2 日本における経済自由化のsequencing



注) 外貨準備はtotal reserves minus gold。
出典) IMF, *International Financial Statistics*

年代にかけて金融自由化が進められた。この時期には大幅な貿易黒字が定着し円レートも90年代前半まで増価基調をたどる。以下、図表3に即してその内容を分野毎に簡単に見てみよう。

(2) 貿易自由化

終戦によりわが国は連合軍総司令部の管理下に入ったが、アメリカの「初期の対日方針」(1945年9月22日)等に基づき、終戦直後においては、本邦居住者による輸出入、外国為替取引などの対外経済取引は、原則として全面的に禁止され、司令部の事前承認に基づく日本政府の許可なしに行

うことはできなくなった^{*12}。しかし、飢餓の克服を初め戦後の経済建直のためには緊急に必要とする物資の輸入が必要であり、これを賄う輸出が必要とされたことから、政府は総司令部の了解を得て45年12月、わが国の貿易の一元的運営機構として貿易庁を設立し、国営貿易を開始した^{*13}。その後、47年8月以降、輸出については民間貿易が徐々に再開され(但し輸入については全面的に政府貿易)、更に、冷戦を背景とするアメリカの対日政策の転換に伴い、国際経済への早急な復帰・貿易を通じた日本経済の自立促進の方針の下、49年には、1ドル=360円の単一為替レート

*12 大蔵省財政史室編「昭和財政史—終戦から講和まで—15 国際金融・貿易」1976年、東洋経済新報社、pp 3-5。以下、本項の記述は主として同書による。

*13 貿易に伴う為替業務は総司令部の認可により進出した外国銀行が取り扱い、かつ外貨資金は全て総司令部が直接管理した。

図表3 日本の経済自由化のsequencing

時 期	貿 易 自 由 化	為替・資本取引自由化	金 融 自 由 化	備 考	
1940年代 (終戦以降)	<ul style="list-style-type: none"> 政府による貿易の全面的管理（国営貿易）（45.12） 「外国為替及び外国貿易管理法」制定（49.12）（為替と貿易の一体管理） ① 輸出自由の原則、輸入の政府輸入から民間輸入（承認制）への切り替え、輸入にかかる外貨予算制度（輸入金額、品目を規制）の採用 ② 外国為替・資本取引の原則禁止・例外自由 ③ 外貨集中制の採用 ④ 外国為替銀行の為替管理上の機構としての活用 			<ul style="list-style-type: none"> 単一為替レートの設定（1ドル＝360円）（49.4） 	
1950年代		<ul style="list-style-type: none"> 「外資に関する法律」制定（50.5）（優良で長期の外資導入を促進） 統一的な「標準決済方法」（許可を要さない決済方法）の制定（50.11） 		<ul style="list-style-type: none"> 欧州通貨の交換性回復（58末） 	
1960年代	<ul style="list-style-type: none"> 「貿易為替自由化計画大綱」閣議決定（60.6）（輸入自由化率（60年4月現在で40%）を、3年後におおむね80%（石油・石炭を自由化した場合にはおおむね90%）に引き上げる） 注）輸入自由化率＝59年の輸入総額に占める、自由化（輸入数量制限撤廃）品目の59年における輸入額の割合 自由化率93%達成（64.4）（欧米の水準に到達） 	<ul style="list-style-type: none"> 同左（60.6）（為替については經常取引の2年以内の原則自由化、資本取引については「国内経済の発展に悪影響のないよう留意しつつ、逐次、規制を緩和する」） 対外決済への円の使用を容認（60.7） 非居住者自由円勘定導入（60.7） 企業による短期外貨借入れの個別審査での導入を認容（60.11） 民間企業による戦後初めての外貨債のアメリカでの発行（61年） 民間企業による海外での株式発行（DR形式）開始（61年） IMF 8 条国移行（64.4） 外貨予算廃止（64.4） 非居住者による円滑な証券投資のため、主要証券業者に非居住者証券特別勘定開設（64.5～） 第1次資本自由化（67.6）（対内直接投資の本格的自由化開始。33業種を50%まで自動認可（第1類）、17業種を100%まで自動認可（第2類）） 対内株式投資規制の緩和（67.7）（株式取得の自動認可限度を、外国投資家全体で制限業種で発行株式の10%を15%に、非制限業種で15%を20%に、1投資家当たりで5%を7%に引上げ。以後、70年9月、71年8月にも、限度引上げ。73年5月、原則100%まで自由化（但し当該会社の 			<ul style="list-style-type: none"> 日本、OECD加盟（64.4） 日本、OECD資本自由化コードの18項目（直接投資を含む）につき留保（64.4、9）

1960年代 — 続き —		<p>同意が在る場合に限る))</p> <ul style="list-style-type: none"> ・円転規制導入 (68. 2) (為銀が対外借入れ等で取入れた外貨を円に転換することを規制) ・第2次資本自由化(69. 3)(第1類33→160、第2類17→44) ・<u>対外直接投資自由化開始</u> (69.10) (72年6月に海外直接投資原則自由化) 		
1970年代	<ul style="list-style-type: none"> ・自由化率95% (72. 4) (<u>輸入自由化一段落</u>) 	<ul style="list-style-type: none"> ・<u>対外証券投資自由化開始</u> (70. 4) (従来は全面的に禁止。70年4月に証券投資信託に外国証券組み入れを許可し、以後、70年代半ばにかけ、他の機関投資家、一般投資家に対し、徐々に外国証券の購入を自由化) ・第3次資本自由化(70. 9)(第1類160→447(銀行業、保険業を含む)、第2類44→77) ・非居住者による円建て外債発行開始 (70.12) (発行体は、アジア開発銀行) ・第4次資本自由化(71. 8)(第1類をネガティブ・リストに転換(個別審査7業種)、第2類77→228) ・<u>外貨集中制度廃止</u> (72. 5) ・第5次資本自由化(73. 5)(農林水産業、小売業等5業種を除き、100%自由化) ・小売業自由化 (75. 6) (例外4業種を除き、100%自由化。対内直接投資自由化完了) ・資本取引の自由化及び簡素化 (77. 6、78. 1) ・外為法全面改正 (79.12) <ul style="list-style-type: none"> ① <u>資本取引を原則自由</u> (事前届出制)に変更(対外借入れ、ポートフォリオ投資としての対内・対外証券投資は事前届出制に) ② 大量の資金移動、外為相場の急激な変動等を生む場合、大蔵大臣が資本取引を許可制にすることができる(有事規制) ③ 届け出に係る一定の資本取引については、わが国金融市場に悪影響を及ぼす等の場合、大蔵大臣は当該資本取引の内容の変更・中止を勧告・命令できる(対外貸付け、対内・対外証券発行、対外・対内直接投資等が対象) 	<ul style="list-style-type: none"> ・CD (自由金利) 創設 (79. 5) (<u>金利自由化の開始</u>) 	<ul style="list-style-type: none"> ・欧州通貨不安、西独、蘭、フロート移行 (71. 5) ・ニクソン・ショック (71. 8.15) ・英、伊、北欧、スイス等フロート移行 (71. 8) ・円、暫定的フロートに移行 (71. 8.27) ・スミソニアン合意 (71.12.18)、1ドル=308円に (71.12.19) (変動幅は上下2.25% (301.07円 ~ 314.93円)に拡大) ・欧州通貨危機再燃 (73. 1) ・円、フロート移行 (73. 2.14) ・主要通貨、全て米ドルに対してフロート (73. 3) ・第1次石油危機勃発 (73.10) ・第2次石油危機 (78.12)
1980年代		<ul style="list-style-type: none"> ・先物為替取引の実需原則撤廃 	<ul style="list-style-type: none"> ・非居住者ユーロ円債発行 	

1980年代 —続き—		(84. 4) ・円転規制撤廃 (84. 6)	(84. 12) (以後、ユーロ円に係る取引、逐次自由化) ・市場金利連動型預金 (MMC) 導入 (85. 3) ・円建てBA市場創設 (85. 9) ・大口定期預金金利自由化 (85. 10) ・オフショア市場創設 (86. 12) ・CP創設 (87. 11)	・プラザ合意 (85. 9)
1990年代以降		・外為法の改正 (97. 5 成立) ① <u>資本取引につき、許可・事前届け出を原則廃止し、事後報告に変更 (法律名から「管理」を削除)</u> ② <u>外為業務を自由化 (外為銀行の認可制度廃止。為銀主義の廃止)</u> ③ <u>経済制裁等の機動的発動のための大蔵大臣による許可制発動の要件整備</u> ④ <u>報告義務の整備</u>	・金融制度改革関連法成立 (92. 6) (子会社設立を通じた銀行・証券・信託業務への相互参入が可能に) ・定期預金金利完全自由化 (93. 6) ・流動性預金金利自由化 (94. 10) (金利自由化の完了 (当座預金 (付利禁止) を除く)) ・普通銀行等による期間5年の中長期預金受け入れ可能に (94. 10) ・普通銀行による社債発行解禁 (99. 10) (長短金融分離撤廃) ・銀行等が設立する証券子会社、銀行・証券会社が設立する信託子会社の業務制限撤廃 (99. 10)	

参考資料) 大蔵省財政史室編「昭和財政史—終戦から講和まで—15 国際金融・貿易」1976年、東洋経済新報社、大蔵省財政史室編「昭和財政史—昭和27～48年度—12 国際金融・対外関係事項 (2)」1992年、東洋経済新報社、大蔵省財政史室編「昭和財政史—昭和27～48年度—18 資料 (6) 国際金融・対外関係事項」1998年、東洋経済新報社、大蔵省財政史室編「昭和財政史—昭和27～48年度—19 統計」1999年、東洋経済新報社、財務省財務総合政策研究所財政史室編「昭和財政史—昭和49～63年度—6 金融」2003年、東洋経済新報社、財務省財務総合政策研究所財政史室編「昭和財政史—昭和49～63年度—11 資料 (4) 国際金融・対外関係事項・関税行政」2003年、東洋経済新報社、大蔵省銀行局「銀行局金融年報」各号、金融財政事情研究会、「大蔵省証券局年報」各号、金融財政事情研究会、「大蔵省国際金融局年報」各号、金融財政事情研究会、犬田章「わが国戦後の外国為替管理政策と長期・短期資本取引規制の緩和—「原則禁止」の外為法 (1949年) から「原則自由」の外為法改正 (1979年) までの30年間の歩み」2000年、中央公論事業出版、小浜裕久・渡辺真知子「戦後日本経済の50年—途上国から先進国へ—」1996年、日本評論社、日本銀行金融研究所「新版 わが国の金融制度」1995年、日本銀行金融研究所、酒井良清・鹿野嘉昭「金融システム」2000年、有斐閣アルマ

の設定 (49年4月)、更に建前を民間貿易に置く「外国為替及び外国貿易管理法」(49年12月公布) (以下、外為法) の制定が行われた。外為法は、為替と貿易を一体管理する法律であり、当該法律及び関連政省令等の下で、貿易については、①従来の全面的な輸出許可制が緩和され、輸出自由の原則が大幅に採用されたが、その一方で、②輸入については政府輸入から民間輸入へ切換えられた

ものの、承認制の下に置かれ、あわせて③外貨有効利用のため輸入に係る外国為替予算制度 (輸入金額と品目を規制)^{*14}が採用された^{*15}。

わが国は、50年以降、かかる基本的な体制の下で、国際経済に復帰していくが、そのパフォーマンスを見ると、わが国の貿易収支は50年代を通じ基本的に大幅な赤字を計上し (経常収支は援助等により大きく変動)、特に53—54年、57年には外

*14 外国為替予算制度 (以下、「外貨予算制度」ともいう) とは、外為法3条に基づき内閣に設置された閣僚審議会 (会長: 内閣総理大臣) が、一定期間 (昭和25年1月から27年3月までは四半期 (3ヶ月)、27年4月から39年3月までは半期 (6ヶ月)) ごとに、外貨による支払い許可の枠を示すものとして作成したもので、これにより輸入品目又は項目別、支払い通貨別に予算金額が定められ、対外支払いが規制された (政府機関は、閣僚審議会の承認を得ないでその権限内の外国為替予算の金額を超えてその使用を認めてはならない (外為法20条) とされていた)。昭和25年1月から、8条国移行 (39年4月1日) に伴って39年3月31日をもって廃止されるまで、14年3ヶ月にわたって実施された (大蔵省財政史室編 (1976) pp 261-355)。

貨準備急減により引締め政策を余儀なくされ（国際収支の天井）、IMF等からの借入れが行われた。こうした国際収支の脆弱性を反映し、50年代を通じ輸入について広範な制限（量的制限）が存在し、輸入自由化率^{*16}は、56年22%、58年33%にとどまっていた。

60年代に入ると、貿易為替自由化の動きが本格化する。これは、58年末の西欧諸国通貨の交換性回復（世界経済発展への日本の乗り遅れへの懸念）、わが国の輸出急増による58、59年の貿易収支黒字など対外ポジションの改善、GATTの場でのアメリカの自由化要請を背景とする。政府は、60年6月24日、「貿易・為替自由化計画大綱」を決定し、貿易為替の自由化に積極的に取り組むことを明らかとした。同「大綱」は、貿易については、60年4月現在で40%であった輸入自由化率を、3年後に約80%に上げることを定めた^{*17}。その後自由化計画のスケジュールは前倒しされ、64年4月のIMF8条国移行段階で93%と、欧米の水準に到達した。但し、この時点では残存輸入制限品目は136を数え、農林水産物に加え、乗用車、工作機械、発電機、電算機などの重要工業品も含まれていた。その後、65年10月の乗用車自由化、70年4月のボイラー、工作機械、発電機の自由化、71年6月の自動車エンジン自由化などを経て、72年4月には自由化率95%、残存輸入制限品目33品目（農林水産物24品目、工業品9品目）となり、輸入自由化は一段落した^{*18}。

要約すると、貿易（輸入）自由化は戦後徐々に進められたが、60年の政府の「大綱」により本格化し、60年代半ばまでに欧米水準を達成すること

になった。

（3）為替・資本取引の自由化

戦後の為替管理・資本取引規制は、先述の外為法（49年12月公布）及び外為法の特別法である「外資に関する法律」（50年5月公布）（以下、「外資法」という）並びに関連政省令等により規制された。この規制体系の特徴は、為替・資本取引規制に関しては、①前述のように輸入に係る外貨予算制度を採用したことに加え、②外国為替取引や資本取引を広い範囲で原則的に禁止した上で、政省令で禁止を解除したり、個別に許可や認可を与えるという、「原則禁止、例外自由」の仕組みを採用していること、③外貨の政府への全面集中制度を採用したこと（52年に外為銀行等に一定限度で外貨保有を認める持高集中制度に移行）、④為替管理上の機構として外為銀行を活用していることである。また、⑤輸出代金の確実な回収、資本逃避の防止等を図る観点から^{*19}、対外支払いや支払いの受領について政府が標準的とみなす決済方法を「標準決済方法」（決済期間、決済通貨、決済条件等を規定）として定め、この方法により決済を行う場合には個々に政府の許可を得る必要はないとしたことも重要な点である。

他方、外資法は、日本経済の自立と健全な発展及び国際収支の改善に寄与する長期優良な外国資本に限りその投下を認可し、投下された資本についてはその収益、元本回収金の対外送金を保証するものである^{*20}。

為替・資本取引についての取引種類毎の自由化の具体的内容は、次項で述べるので、本項では自

*15 外為法及び関連政省令等からなる規制体系の下では、為替管理関係としては、外国為替予算制度に加え、外国為替・資本取引の原則禁止、外貨集中制の採用、外国為替銀行の為替管理上の機構としての活用などの重要な原則を採用したが、これについては次項で触れる。

*16 輸入自由化率とは、政府輸入物資を除く59年の輸入総額に占める、自由化（輸入数量制限撤廃）品目の59年における輸入額の割合をさす。

*17 貿易為替自由化は政府の主導で開始されたが、経済界も自由化を通じて体質の改善を図るという観点から積極的な支持を表明した（大蔵省財政史室編（1976）pp 37）。

*18 この部分については、小浜裕久・渡辺真知子「戦後日本経済の50年—途上国から先進国へ—」1996年、日本評論社pp 156-160による。なお、集積回路の輸入自由化は、素子数200未満が73年4月、素子数200以上が74年12月にずれ込み済み、電子計算機・同部品の輸入自由化は75年12月にずれ込んでいる（同書pp 158）。

*19 大蔵省財政史室（1976）pp 52は、この制度が設けられた理由は、決済条件の悪化（例えば、前払い決済の要求）の防止、リーズ・アンド・ラグズによる外貨準備の急激な変動の防止にあったとしている。

*20 株式については当初は配当金のみ保証され、元本については、57年7月より一定の条件で送金保証が開始された。なお、「保証」とは、必要額の外貨予算への計上及び送金を許可不要とすることをさす。

由化進展の大きな流れについてのみ触れる。為替・資本取引自由化が本格的に進展を始めるのは60年代になってからであり、前述の「貿易為替自由化計画大綱」(60年6月)において、為替については経常取引の2年以内の原則自由化が掲げられて以降のことである。但し、同「大綱」は、資本取引については、「国内経済の発展に悪影響のないよう留意しつつ、逐次、規制を緩和する」と自由化の具体的内容、時期は明示せず、慎重な姿勢を示していた*21。その後の主要な自由化措置を見ると、64年4月にIMF8条国に移行し、同時に外貨予算が廃止され、経常勘定にかかる為替取引が原則として自由化された。60年代後半以降対内直接投資、内外ポートフォリオ証券投資などの自由化が進められ、72年5月には外貨集中制度が廃止され、居住者の外貨保有が自由化された。更に79年12月には、外為法が全面改正(施行は80年12月)され、外資法を吸収した上で、対外借入れ、対外・対内証券投資を事前届出制とするなど資本取引を原則禁止から原則自由の体系に大きく変更した。その後、97年5月には、資本取引について許可・事前届出を原則廃止し事後報告に変更すること、外為業務を自由化すること等のドラステックな内容を盛り込んだ外為法改正が成立した。これにより、先に述べた戦後の為替管理の重要な特徴であった、外貨予算制度(64年廃止)、為替・資本取引の原則禁止の体系(79年改正で廃止)、外貨集中制(72年廃止)、為銀の管理機構としての活用(97年為銀制度廃止により、銀行を通じた管理は実質的に大幅縮小)は全て廃止(銀行の管理機構としての活用は大幅縮小)されることとなった。

このように、為替・資本取引の自由化は、60年代初めに本格的に開始された後、特に60年代半ばから70年代にかけて積極的に進められ、79年改正

で原則自由の体系への変更など抜本的な自由化措置がとられた。

(4) 金融自由化

戦後のわが国金融制度は預金金利規制と専門金融機関制度により特徴付けられていたが、前者の預金金利規制については、79年の自由金利商品であるCDの創設により自由化プロセスが開始され、85年の市場金利連動型預金(MMC)の導入及び大口定期預金金利自由化を経て、93年の定期預金金利完全自由化、94年の流動性預金金利自由化により、付利が禁止されている当座預金を除き、預金金利自由化が完了した。もう1つの専門金融機関制度は銀行業と、証券業の分離、長短金融の分離など専門制・分業制を特徴とするものであるが、92年に成立した金融制度改革にかかる法律により子会社設立を通じて他の業務に参入することが可能となった。また、これまで長期信用銀行と信託銀行に対してのみ認められていた社債発行による長期資金の調達も99年に普通銀行に対し認められ、長短金融分離制度は姿を消した。このように、金融自由化は70年代末に開始され、80年代に本格化し、90年代まで進められた。

2. 資本取引自由化の取引種類別 sequencing

次に、引き続き図表3に基づき、資本自由化の中で、どのような取引の自由化が先行し、どのような取引の自由化が遅れたかを見てみたい。長い年月をかけ複雑なプロセスを経て自由化が進行しているため*22、明確な結論を出すのは難しいが、傾向として認められるものは次のようなものである。

*21 60年代初めにおいて、大蔵省は資本取引自由化には慎重な姿勢を維持し続けたとされる。62年2月、佐藤栄作大蔵大臣は国会答弁で、①自由化の順序としては、まず経常収支の自由化を図り、次いで非居住者の資本取引、最後に居住者の資本取引の自由化に及ぶべきである、②国際資本取引はその及ぼす影響が長くまた深いので、その取り扱いには慎重を要する、と述べている。(大蔵省財政史室編「昭和財政史—昭和27～48年度—12 国際金融・対外関係事項(2)」1992年、東洋経済新報社、p.127)

*22 犬田章「わが国戦後の外国為替管理政策と長期・短期資本取引規制の緩和—「原則禁止」の外為法(1949年)から「原則自由」の外為法改正(1979年)までの30年間の歩み」2000年、中央公論事業出版、p.9によると、外為法及び外資法は制定以来79年の改正までの30年間に100回以上に及ぶ政省令等の改正が行われたとされている。

(経常勘定の自由化)

まず、為替・資本取引に関する本格的な自由化プロセスは、前述のように60年の「大綱」に促されて始まった。その下で、最初に政策課題となったのは、64年4月のIMF 8条国移行に向けた経常勘定に係る為替取引の自由化であり、先述のように8条国移行と同時に64年には外貨予算制度が廃止された^{*23}。

(対内直接投資等対内投資の自由化)

次いで、自由化への本格的な取り組みが行われたのは対内直接投資である。IMFは協定上資本取引への規制を認めているが、OECDは資本自由化を原則としていることから、64年4月のOECDへの加盟に伴い、わが国は資本規制の撤廃を求められることとなった。また、この頃より欧米からの資本自由化圧力も急速に高まることとなる。このため、政府は67年6月「対内直接投資の自由化について」(第1次資本自由化)を閣議決定し、対内直接投資の自由化を開始した。その後、71年の自動車自由化を別枠として、73年5月まで計5次にわたる自由化措置を講じ、いくつかの業種に付与された経過措置の終了した76年5月には例外4業種^{*24}を除く対内直接投資の自由化を完了した。

その他の分野の中では、経営参加を目的としない対内株式投資は従来から一定の取得比率限度の下で自由化(自動承認)されていたが、上述の67年以降の対内直接投資自由化措置と平行して、逐次限度比率の引上げが行われた。

(対外直接投資等対外投資の自由化)

他方、対外直接投資は、対内投資に係る緩和措置に若干遅れ、69年10月に自由化が開始され、72年6月には原則自由化された。

ポートフォリオ投資としての対外証券投資の自由化は更に遅れ、従来居住者が外国の証券を購入することは全面的に禁止されていたが、70年4月に初めて投資信託に対し外国証券の組み入れが許可され、以後70年代半ばにかけ、生命保険会社、証券会社等の一定の機関投資家及び一般投資家

(証券会社経由)に対し徐々に外国証券の購入を自由化した。

このように経常勘定の自由化の後には、対内直接投資など資金流入につながる取引の自由化が先行し資金流出につながる取引の自由化は若干遅れて行われたと言える。なお、上記以外の形態の資金フローのうち、居住企業による用途を特定しない外貨借入れ(インパクト・ローン)及び国外における証券発行、ならびに非居住者による国内における証券発行はそれぞれ個別審査の対象とされ、その時々当局の方針により、促進的又は抑制的(場合によっては禁止的)に処理された。

(非居住者自由円勘定の創設)

なお、こうした全般的流れと若干異なる日本の資本取引自由化の中で顕著な特徴の1つは、1960年7月という自由化プロセスの非常に早い段階で非居住者自由円勘定の創設が行われたことである。この勘定には、①日本の輸入などの経常取引に伴う支払いが居住者から円で行われた場合、あるいは②外資法で認可された株式配当金等外貨送金が認められるものが居住者により円で支払われた場合に、非居住者が受領した円が入金され、いつでも外貨への交換が可能であるとされた。この決定は、円を対外決済に使用することを認めること(円為替の導入)とセットで行われたもので、将来的に円建て貿易の促進に寄与するものと位置付けられたと考えられる。他方、非居住者自由円勘定の創設は、初めて短資流入に道を開いたものでもある。これは、上記①、②の資金に加え、当初より③非居住者が外貨を銀行に売却した代わり金たる円の自由円勘定への入金を認めたことにより可能となった。政府も自由円勘定を通じたホットマネーの流入を警戒し、同勘定は本邦にある為銀にのみ置くことができるとし、当局の監視が届くよう配慮した。ただし、当初、当局は、自由円勘定を通じる短資流入の規模はそれほど大きくはなく、コントロールできる短資であれば好ましいと考えていた。しかし現実には、自由円勘定を通じた流出入は、後年の銀行を通じた短

*23 8条国移行に際しての問題の1つは、海外渡航の制限であり、観光渡航制限についてはIMFより制限撤廃を強く要請されたが、結局IMF理事会の特認を得て、制限が残されることとなった。

*24 例外4業種とは、農林水産業、鉱業、石油業及び皮革・皮革製品製造業である。

資流出入のなかで重要な部分を占め、これへの対応が重要な課題となった（この点は次項で触れる）。

（銀行の為替管理機構としての活用）

また、日本の資本自由化のもう1つの重要な点は、外為銀行の為替管理機構としての役割が最後まで維持されたことである。即ち、外為法の下で、為銀は対外取引の実態把握及び取引の適法性の確認において幅広い役割を担っていたが、かかる機能は79年改正でも基本的に維持され、97年改正により外為業務が自由化され外為銀行制度が廃止されて初めて海外送金等の外為業務を行う銀行等の取引の適法性確認義務が大幅に縮小されることとなった。このため、次項に述べる60年代末から70年代にかけての短資規制としての為替政策の運営に当っては為銀が重要な役割を果たしている。

3. 60年代末から70年代にかけての国際金融市場の動揺と短資規制^{*25}

次いで、本項では、60年代末から70年代末にかけての大きな対外ショック、具体的には71年のニクソン・ショック、73年前半の一般フロートへの移行、73年、79年の石油ショックに伴う国際金融市場の混乱と短期資金の大量移動に対し、わが国では為替・資本取引規制面でどのような対応がとられたかみてみよう。時期区分としては、図表4に示したように、（Ⅰ）ニクソンショック時の（従来の流入促進から）流入規制への転換（60年代末～71年半ば頃）、（Ⅱ）スミソニアン合意直後の規制緩和とその後の再強化（71年末～73年半ば頃）、（Ⅲ）第1次石油ショック後の流入促進への政策再転換（73年末～74年）、（Ⅳ）国際金融市場の相対的安定下での規制緩和（75年～77年半ば頃）、（Ⅴ）円高の進行に伴う流入規制の強化への復帰

（77年末～78年）、（Ⅵ）第2次石油ショックに伴う円独歩安に対応した流入促進への再々転換（79年～80年）の6期に分けられる。図表4に示した国際収支、円ドルレート、外貨準備の推移などその時々の変動を踏まえつつ、図表5に即しごく簡単にレビューする。

（Ⅰ）ニクソンショック時の流入規制への転換と短資規制（60年代末～71年半ば頃）

戦後基本的に赤字を続けてきたわが国の貿易収支は60年代半ば以降黒字基調となり、特に60年代末からは外貨準備が急増した。こうしたわが国の対外ポジションの変化を背景に、60年代末から70年頃にかけて、これまでの資本流入を歓迎する政策スタンスが大きく転換され、外貨準備増加を抑制するために、短資流入対策が大きな政策課題となった^{*26*27}。

図表5は、短資流入チャネルを、①預金受入や借入れなど為銀を通じるもの、②内外ポートフォリオ証券投資、③企業による外貨借入れや証券発行を通じる居住者・非居住者のクロスボーダーの借入れ、④その他の4つに分類し、60年代から70年代にかけての主要な短資規制をまとめたものである。主として本表に基き説明する。

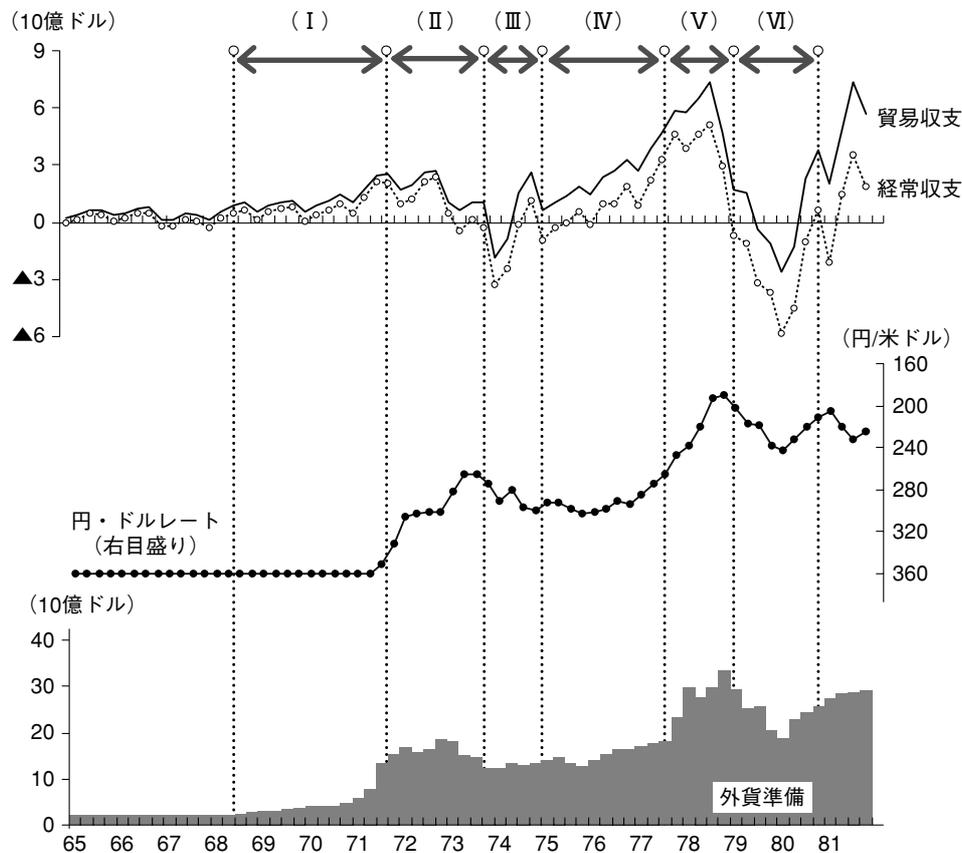
まず短資流入の重要なチャネルの1つが外為銀行を通じるものであったことから、短資対策の重要な柱の1つは当初より為銀に対する規制となった。為銀の外貨ポジションに対する規制については、既に60年代前半より対外短資取入れに対する外貨準備金制度、対外短資借入れ残高規制等が導入されていたが、これらに加え、68年2月には外貨資産の円への転換を一定限度に規制する円転規制が導入され、70年2月にはこれが更に強化され、円転換は原則として一切認めない（取入れた外貨は外貨で運用する）ものとされた^{*28}。企業

*25 本項の記述に当たっては、犬田（2000年）を参考とした。

*26 大蔵省は71年10月に次のようなことを述べている。「わが国の為替管理は出るほうを抑え、入るほうを歓迎するという仕組みになっているが、これを昨年11月頃からは、法律を変えず、出るほうを奨励し入るほうを抑える方向で運営してきた。…今後も…運用で「暖房」を「冷房」に切り替えていこうと考えている。」（大蔵省財政史室編（1992）pp 419）

*27 大蔵省財政史室（1992）pp 337は、外貨準備増加の抑制という政策課題が明確に意識されるようになったのは昭和44年（1969年）に入ってからであるとし、その背景として、①世界的に外貨準備の減少に悩む国が多いなかでわが国の外貨準備が急増することは国際的感觸からも回避する必要があること、②外貨準備急増の要因としての短資流入が、為替市場ばかりでなく国内金融市場に攪乱的影響を与え始めたことがきっかけとなったと述べ、国際収支黒字に対する国際的批判と為替・国内金融市場への攪乱効果への対応が背景にあったことが示されている。

図表4 日本の国際収支・円ドルレートの動向と短資規制の時期区分（1965—1981年）



注1) 短資規制の時期区分は以下の通り。

- I…ニクソンショック時の流入規制への転換（60年代末～71年半ば頃）
- II…スミソニアン合意後の規制緩和と再強化（71年末～73年半ば頃）
- III…第1次石油危機後の流入促進への再転換（73年末～74年）
- IV…国際金融市場安定下での規制緩和（75年～77年半ば頃）
- V…円高進行に伴う流入規制の強化（77年末～78年）
- VI…第2次石油危機時の円安に伴う流入促進への再々転換（79年～80年）

2) 本図表の貿易収支は国際収支統計ベースであり、貿易統計に基づく図表2の貿易収支とはベースが異なる。

出典) 日本銀行「国際収支統計月報」、IMF, *International Financial Statistics*

図表5 ニクソンショック、石油危機前後における日本の短資規制の推移

時 期	為 銀 に 対 す る 規 制		対内・対外ポート フォリオ証券投資	企業の外貨借入れ及び 居住者・非居住者のク ロスボーダー証券発行	そ の 他
	非居住者自由円勘定 導入（60年7月）	為銀ポジション			
1960年代 (流入規制の強化 (60年代末以降))	非居住者自由円勘定 導入（60年7月）	直先総合持高規制 (60年9月) 対外短資取入れに対 する外貨準備金制度 導入（62年6月） 対外短資借入れ残高 規制導入（64年7月） 円転換規制導入（68 年2月）（外貨資産 の円への転換（売持 ち）を、月中平残 ベースで一定限度に 規制）		居住企業による海外 での外貨債・株式 (DR) 発行開始（61 年） 企業の短期インバク ト・ローン（使途に 制限のない外貨借 款）の借入れを全面 的に不許可（68年9 月）	

1973年 — 続き —					銀許可制に) (12月) 少額送金限度額引き 下げ (3,000ドル→ 1,000ドル) (12月)
1974年 (ユーロ市場不安 による74年夏の 「外貨危機」、 ジャパン・レート 問題の発生を受け た流入促進策の実 施)	自由円勘定増加額に かかる預金準備率を 廃止 (9月)	為銀の現地貸しの純 増ゼロ規制実施 (8 月)	居住者による短期外 貨証券取得の全般的 規制 (1月) 非居住者の政府短期 証券、非上場公社債 の取得規制を廃止 (8月)	インパクト・ローン の弾力的受入れ (1 月) 「外一内」外債発行 再開 (11月)	居住者外貨預金勘定 の残高規制導入 (2 月) 渡航外貨買入れの為 銀承認限度額引き下 げ (3,000ドル→ 1,500ドル) (4月) 少額送金限度額引き下 げ (1,000ドル→200 ドル) (4月) 輸出前受け金規制緩和 (許可不要額を、 1件1万ドル→10万 ドル) (7月) 輸出前受け金規制緩和 (許可不要額を、 1件10万ドル→50万 ドル) (7月) 政府によるサウジか らの10億ドルの公的 借入れ (8月)
1975年 (資本流入増大に 対する資本流出規 制緩和による対応)		短期現地貸付け増枠 (3、4月)		非居住者による円建 て外債発行再開 (7 月)	
1976年 (国際収支の黒字 転換を背景に、為 替管理一部緩和)					渡航持ち出し限度引 き上げ (1,500→ 3,000ドル) (6月) 少額送金限度額引き上 げ (200→1,000ドル) (6月)
1977年 (国際金融情勢の 相対的安定を背景 に、資本取引一部 自由化) (77年10月以降の 短資大量流入を受 け、短資流入抑制 策)	非居住者自由円預金 勘定の増加額に対す る準備率引き上げ (ゼロ→10月の平均 預金残高超過分に 50%) (11月)	円転規制の廃止・直 物持高規制 (毎日残 高ベースで、直物売 持ち禁止。本支店自 由円残高は直物外貨 資産から控除) への 移行 (6月) 外貨債務及び自由円 預金残高に0.25%の 準備率設定 (6月) 短期現地貸付け規制 の撤廃 (5月) 中長期現地貸付け規 制 (74年7月、原則 不許可) の緩和 (7 月)	居住者の短期外貨証 券取得規制緩和 (6 月) 政府短期証券の公募 の一時停止 (11月) (78年3月に解除)		居住者外貨預金の残 高規制を廃止 (6月)
1978年 (短資流入規制の 強化)	非居住者自由円預金 勘定の増加額への準 備率引き上げ (50%→ 100%) (3月)		非居住者による残存 期間5年1ヶ月以内 の円建て債券取得禁 止 (3月)		

1979年 (79年になり一転して円安となったので、流入規制を緩和ないし撤廃)	非居住者自由円預金勘定の増加額に対する準備率の引き下げ(100%→50%(1月)→0%(2月))		非居住者による債券取得制限緩和・撤廃(残存期間5年1ヶ月→1年1ヶ月(1月)→本規制撤廃(2月))	短期・中長期インパクト・ローン導入弾力化(6月)	輸出前受け金規制撤廃(5月)(50万ドル超も許可不要)
1980年 (円安の急速な進行を受け、資本流入促進措置)	為銀の本支店勘定を通じる海外からの資金取入れを弾力化(3月) 外国政府等の公的な自由円預金に限り臨金法の規制対象から除外し、金利自由化(3月)(金利上げが可能に)			居住者による円建て私募外債発行弾力化(3月)	

参考資料) 大蔵省財政史室編「昭和財政史—終戦から講和まで—15 国際金融・貿易」1976年、東洋経済新報社、大蔵省財政史室編「昭和財政史—昭和27～48年度—12 国際金融・対外関係事項(2)」1992年、東洋経済新報社、大蔵省財政史室編「昭和財政史—昭和27～48年度—18 資料(6) 国際金融・対外関係事項」1998年、東洋経済新報社、大蔵省財政史室編「昭和財政史—昭和27～48年度—19 統計」1999年、東洋経済新報社、財務省財務総合政策研究所財政史室編「昭和財政史—昭和49～63年度—6 金融」2003年、東洋経済新報社、財務省財務総合政策研究所財政史室編「昭和財政史—昭和49～63年度—11 資料(4) 国際金融・対外関係事項・関税行政」2003年、東洋経済新報社、大蔵省銀行局「銀行局金融年報」各号、金融財政事情研究会、「大蔵省証券局年報」各号、金融財政事情研究会、「大蔵省国際金融局年報」各号、金融財政事情研究会、犬田章「わが国戦後の外国為替管理政策と長期・短期資本取引規制の緩和—「原則禁止」の外為法(1949年)から「原則自由」の外為法改正(1979年)までの30年間の歩み」2000年、中央公論事業出版、藤田恒郎「最近におけるわが国の為替政策(上)(中)(下)」大蔵省ファイナンス1971年7月—9月

による短期の用途を限定しない外貨借入れ(いわゆるインパクトローン)も68年9月からは全面的に不許可となった。

こうした流入規制を実施する一方で、69年10月に対外直接投資の自由化が開始され、70年4月に対外証券投資自由化が開始されるなど、流出促進措置がとられ始める。

しかし、そうした措置にも関わらず、その後、70年秋以降の海外金利の急低下、71年5月の欧州通貨不安によりわが国への短資流入が急増した。流入チャネルは主として、①自由円預金の開設、②非居住者による公社債の購入、③輸出前受け金の大量流入という3つの形態をとった*29。①については、ニクソンショック直後の71年8月27日に翌28日以降の自由円預金残高を8月27日の残

高以内にとどめるという残高規制が行われた(あわせて、銀行全体の対外債務残高を8月18日の残高以下に制限するとの規制も行われた)。②については、71年3月に非居住者による政府短期証券の取得について、更に5月に非上場公社債取得について、それぞれその実質的禁止を行った。③については、まず71年5月*30に前受け金の原資となっていると見られる為銀の現地貸付け等の自粛要請を行ったが、ニクソンショック後も前受け金が大量流入したため、大蔵省は8月19日、為銀・商社を検査し前受け実態を調査し*31、通産省も商社に自粛要請を行った。しかしなお大量流入が続いたことから、8月31日、前受け金(1万ドル以下は除く)として受領した外貨の円への変換を許可制とする形で全面禁止し、これにより前受け

*28 円転規制は、当初、アメリカのドル防衛に協力するために短資取入れを拡大せざるを得ない中で、流入した短資が円に転換されて国内金融引締めを抜け道になることを防ぐ目的で導入された(取入れた外貨を輸入金融や現地貸しなどの外貨運用に向けさせようとするもの)が、69年以降、外貨準備増加を抑制するために短資流入を厳格に規制するものに変化したと見られる。(大蔵省財政史室編(1992) pp 213)

*29 中山高「変動相場移行とその後の短資流入規制」『国際金融』478号、1971年10月15日によると、71年8月の1ヶ月間の外貨準備の増加額は46億ドル弱に及んだが、このうちの半分以上が輸出前受け金の流入によるものであったとされている。

*30 71年5月の前受け金の流入額は、例月のペース5,000ドル程度の10倍近い4億5,000万ドルに達したとされる(中山高(1971))。

金流入はほぼ完全に停止した^{*32}。

(II) スミソニアン合意成立直後の規制緩和とその後の再強化 (71年末～73年半ば頃)

71年12月にスミソニアン合意が成立すると、大蔵省は、12月から1月にかけて、自由円残高規制(8月導入のもの)の廃止、輸出前受け金規制(8月導入のもの)の廃止等、ニクソンショック以降の規制強化措置を大幅に緩和した。ただし、非居住者による非上場公社債の取得規制は残され、また今後の規制の根幹として円転規制は維持された。

ところが、72年1月早々から短資流入が巨額に上り、為替管理は再強化される。即ち、72年6月には自由円増加額に対し準備預金制度の準備率(25%)が新たに設定され、7月には50%に引上げられ、円転規制も強化(5月、月中平残規制から毎日平残規制に)された。また、規制解除直後から輸出前受け金の大量流入が発生し、早くも2月には1件1万ドル超の輸出前受け金は許可を要するという規制が復活され、6月には要許可下限が5,000ドルに引下げられた。更に、船会社が保有する中古船を輸出し取得した外貨を直ちに円転し、その一方でこの船を用船し、用船料を長期にわたり支払うという形で為替操作が行われることを抑制するため、10月には用船契約と航空機の賃貸借契約を日銀の個別許可制とした^{*33}。

こうした流入規制の強化と平行して、1971年以降、海外渡航の際の外貨持ち出し制限の緩和、民間部門における外貨保有自由化等外貨需要の増大をもたらす政策が採用されている。しかし、73年1月には欧州通貨危機が再燃し、同年2月から3月にかけて、円を含め主要通貨は全て米ドルに対

してフロートに移行することとなった^{*34}。

(III) 第1次石油ショック後の流入促進への政策の再転換 (73年末～74年)

フロート移行後、日本経済はそれまでの円切り上げの下でとられた景気拡大策がもたらしたインフレの進行の下で国際収支が大幅に悪化し、73年第3、第4四半期には赤字に転落することとなった。更に同年10月OPEC加盟6ヶ国の原油価格大幅引上げ通告により第1次石油危機が勃発し、同年10月以降激しい円売り・ドル買いにより大幅な円安が進行する。

これを受け、政府はこれまでの流入抑制・流出促進の為替政策を再び180度転換し、同年11月から翌年2月にかけて、自由円預金残高にかかる預金準備率引下げ(50→10%)、自由円勘定残高に対する円転規制撤廃(本支店勘定を除く)、輸出前受け金許可不要限度額の引上げ(5,000ドル→1万ドル→10万ドル)、インパクト・ローンの弾力的認容、非居住者による証券取得純増抑制規制(72年10月導入のもの)の撤廃等の流入促進措置、非居住者による本邦での証券発行の抑制的処理等の流出抑制措置を講じた。しかし、こうした為替管理手直しにも関わらず、73年12月の石油価格のいっそうの引上げ発表で国際収支不安が再燃し、74年初にかけて大幅な円安となる。

更に6月の西独ヘルシュタット銀行の為替投機失敗・営業停止処分を機に、ユーロ市場不安が表面化し、為銀のユーロダラーとり入れが次第に困難化し、7月には平均金利より1～2%高い金利を取られるジャパンレート問題が発生する。このため政府は、自由円勘定の預金準備率廃止、非居住者の政府短期証券取得規制等の廃止、「外一

*31 検査結果によると、仕向け地が「米国又はカナダ」あるいは「ヨーロッパ」とされている、商品名が「general merchandise」とのみ記載、船積み予定日が未定で「soon」「prompt」とされている例がかなり見出されたとされている(大橋容「短資規制の強化について」『国際金融』477号、1971年10月1日)。また、前受け金の許可不要額は後に引上げられたが当時の当局者の1人は「為替検査を行ってみると、10万ドル規制のとき1件9万9,000ドルの商品がうんとふえ」と記している(藤岡真佐夫「国際化40年—日本の進む道—」1994年、外国為替貿易研究会、pp 101)

*32 ドル建て輸出契約の場合、相手方は通常円切り上げ懸念の下でも前払いする理由はない。前受け金支払いは、その時点のわが国輸出の6割を占めていたといわれる本支店間ないし現地法人との取引における本邦輸出会社の自衛措置である。

*33 犬田章(2000)、pp 326。なお、かかる行為は、将来にわたるドル建て収入を予想している船会社等がドル建て債務(従ってフローでのドル支払い義務)を作り出すことにより為替変動のリスクをヘッジしようとしたものであると言える。

*34 ただし、このフロートはマネーゾドフロートとして運営され、円レートは3月19日の市場再開後、73年10月の第1次石油危機の発生までおおむね264～266円台で推移した。

内」外債発行の再開、輸出前受け金規制の緩和等の流入促進措置（政府自身のサウジからの公的借入れを含む）、海外渡航外貨持ち出し限度額の引下げ等の流出抑制措置がとられた。こうした措置もあり、9月に入るとジャパンレートもほぼ解消することとなった。

(IV) 国際金融市場の相対的安定下での規制緩和 (75～77年半ば頃)

74年後半には日本経済は経常収支がほぼ均衡し、わが国はニクソンショック以降の国際金融危機からほぼ脱出した。その後国際金融情勢の相対的安定を背景に、円転規制の廃止・直物持高規制への移行などの規制緩和が行われる一方で、為銀による現地貸付け規制の緩和、対外証券取得規制緩和、非居住者による国内での証券発行再開など資本流出につながる緩和が行われた。これは資本流入増大には資本流出促進で対応するという拡大均衡の為替政策の採用とも言える^{*35}。

(V) 円高進行に伴う流入規制の強化への復帰 (77年末～78年)

しかし、77年10月以降、翌78年にかけて短資が大量に流入すると、為替管理・資本取引規制は再び強化され、非居住者自由円勘定の増加額への50%の預金準備率の設定（78年には100%に引上げ）、政府短期証券の公募一時停止という厳しい流入抑制措置がとられた。

(VI) 第2次石油ショックに伴う円独歩安に対応した流入促進への再々転換 (79年～80年)

逆に、79年に第2次石油危機が発生すると、円

独歩安となり、79年、80年と自由円勘定増加額への預金準備率の引下げ（100%→50%→0%）、非居住者による債券取得制限の緩和、インパクトローン導入弾力化、居住者による外債発行弾力化等の流入促進措置が講じられた。

（その後の状況）

このように60年代末から70年代にかけての国際金融市場の激動期には、わが国は短資の流出入による市場の不安定化を回避するため、めまぐるしく為替管理・資本取引規制を発動した。しかしこうした政策には内外の批判も多く^{*36}、79年の外為法の抜本見直しにより自由化が進み、またわが国が成長を続け対外ポジションが更に強まる80年代に入ると余りみられなくなる^{*37}。

（為替管理・資本取引規制の実効性）

こうした為替政策が初期の目的を達したか否かについての定量的な分析は本稿の範囲を超えているが、少なくとも当時の行政当局は、為替管理による資本フローの管理に自信を有していた^{*38}。ニクソンショック時の対応についても、当時の担当者は「非居住者自由円残高規制、銀行の対外債務残高規制および輸出前受け金規制の3措置は強力かつ有効であった」としている^{*39}。確かに、71年8月の輸出前受け金規制によりほぼ完全に前受けがおさまったとされており、また、ニクソンショック後の9月以降11月中旬まで、あるいは73年3月のgeneral floatから同年10月の石油ショック発生まで、介入の効果もあるであろうが、円レートが比較的安定的に推移したことから見ると、為替管理政策は、大きな市場の方向を逆転させるものではないにしても、その時々々の環境の下で市場の安定化に一定の効果を与えたのではない

*35 犬田（2000）pp 343はこうした評価を行っている。

*36 藤岡（1994）pp 100は、「石油危機を克服したあと、冷暖房併用の為替管理について内外の批判が後を絶たなかった」としている。

*37 1つの例外は、ブラザ合意後に大きく円高が進んだ後の86年夏以降、大蔵省により打ち出された一連の資本流出規制緩和措置がある。この措置は、生損保等の金融機関の対外証券投資の自由度を高めたもので、「現下の為替レートの下で、円高に歯止めをかけることをねらったもの…と指摘する向きもある」が、「今回の措置はあくまで従来から大蔵省が進めてきている金融自由化・資本取引の自由化の一環として行ったものである」と説明されている（近藤武彦「資本流出規制の緩和について」大蔵省『ファイナンス』86年10月）。

*38 例えば、藤岡（1994）pp 35は、国際化が始まって間もない国際金融激動期には、日本は世界に冠たる為替管理を駆使して激動を乗り切った、と述べている。

*39 藤岡（1994）pp 35。ただし、藤岡は同時に、経済が大きくなり国際化が進むと為替管理にも限界が生じるとし、リーズ・アンド・ラグズは貿易規模が大きくなると為替管理で対処できない、銀行に対する対外債務残高規制や非居住者自由円預金残高規制は内外の批判を受けており、国際化が進むと適用不能になるとしている（同書pp 100-101）。

かと思われる*40。

4. まとめ

上記の日本の経験の主要なポイントをもう一度まとめると次のとおりである。

- ① 経済自由化は、貿易自由化、資本取引自由化、金融自由化の順で行われた。
- ② 資本自由化の中では、総じて対内直接投資など対内投資の自由化が、対外投資の自由化に先行した。
- ③ 早い段階で非居住者自由円預金勘定が導入され、これが短期資金流入の重要なチャネルとなった。
- ④ ポートフォリオ証券投資、貿易関連の支払いも短資フローの重要なチャネルとなった。
- ⑤ 短資フローに対し為替管理・資本取引規制の発動による対応が頻繁に採用され、市場の不安定化の抑制防止に一定の効果を有したと見られる。

第3章 中国の資本取引自由化と日本の経験のrelevancy

本章では、日本の経験を踏まえ、中国へのimplicationを探る。

1. 中国の資本取引規制の現状*41

図表6は中国の資本取引規制の要点をまとめて

いるが、前章で見た日本との対比で、中国の規制と自由化の現状については、次のようなことがいえる。

(基本的仕組みの共通性)

- ① 中国においても基本的に広範に規制の網をかぶせた上で、個別に許認可を行うという原則禁止・例外自由の仕組みが取られており、一部の規制を選択的に緩和することにより自由化を行っている点は79年改正前のわが国の対応と共通と思われる。
- ② また、わが国では金融機関以外の居住者の対外取引を厳しく規制し、金融機関に対する監督を通じて為替管理の実効性を確保する仕組みがとられていたが、中国においてもこうした仕組みが存在すると見られる。

(規制内容と自由化の共通点)

- ③ わが国ではニクソンショックにまでつながる60年代末の短資流入の下で流入抑制に転換するまでは制度の基本方向は流入促進・流出抑制にあったが、中国も従来基本的方向は同様であったと思われる。但し、最近になり流出規制の一部緩和が認められる。
- ④ わが国では本格的な自由化は対内直接投資が先行したが、この点は中国も基本的に同様である*42。
- ⑤ 銀行を通じる外資流入が国内金融に影響を与えることを防止するため、わが国は外貨の円への転換を規制する円転規制などにより内外金融市場の遮断を図っていたが、中国でも借り入れた外貨を元に転換することは個別許可

*40 藤岡(1994) pp 100-101は、この頃の国際会議で、当時欧米の批判的となっていた日本の為替管理について実情を説明し、「自由を標榜するドイツの為替管理は通貨危機に対する敗北の歴史ではないか」と反撃したエピソードを紹介している。確かに、西独は、1953年1月に1ドル=4.20マルクの平価を設定した後、61年3月、経常黒字と投機的資金流入の抑制を図って、1ドル=4.00マルクへと4.19%切上げられた。更に69年には、マルク切上げ期待の下での大量の短期資金の流入により外為市場は2度にわたり閉鎖され、一時的(9月30日から10月24日)に平価の許容変動幅の遵守が放棄された後、同年10月26日、1ドル=3.66マルクへと9.3%の切上げとなった。更に、その後、71年5月には大量の資本流入の下で、フロートへの移行を余儀なくされた。その背景として為替管理の状況を見ると、西独はいち早く自由化を進め、60年代後半には資本取引にはほとんど規制がなかった。しかし、その後資本フローの管理を図るため、規制を強化し、73年末頃にはヨーロッパでも最も広範な資本規制を有する国となったとされる。この時期に西独が導入した規制の中には、対外借入れに対する準備義務などの間接的手法もあるが、非居住者による債券等の取引や非居住者への預金金利の支払いを許可制の下に置き、実質的に禁止するといった直接的規制も含まれている。これは、結局、西独も資本規制なしに70年代初頭の国際金融市場の混乱には対処できなかったことを示すものであると思われる。

*41 中国の為替管理・資本取引規制については、赤間弘・御船純・野呂国央「中国の為替制度について」2002、『日本銀行調査月報2002年5月号』、桑田良望「外資系企業に対する中国の外貨管理—中国進出企業への実務マニュアル—2003年版」みずほ総合研究所及び渡辺利夫編「ジレンマの中の中国経済」2003、東洋経済新報社を参照した。

図表6 中国の資本取引に係る規制

		対 外 投 資 (資 金 流 出)	対 内 投 資 (資 金 流 入)				
直 接 投 資		・許可制 (対外貿易経済合作部、国家外貨管理局による許可)	・許可制 (対外貿易経済合作部による許可)				
証 券 投 資	株式・債券発行	(非居住者による中国での株式・債券発行) ・禁止	(居住者による海外での株式発行) ・許可制 (証券監督管理委員会による許可) (居住者による海外での起債) ・許可制 (国家外貨管理局による許可)				
	株式・債券売買	(株式) ・原則禁止 (国务院が特別に許可した場合のみ可) (債券) ・人民銀行に認可された金融機関等のみ可 (人民元を外貨に交換して投資することを禁止)	(株式) ・原則禁止 (B株への投資は自由) (債券) ・禁止				
対 外 貸 出 ・ 借 入		・国家外貨管理局に認可された金融機関のみ可 (事後報告が必要)	<table border="1"> <tr> <td>地 場 金 融 機 関 ・ 企 業</td> <td>・許可制 (長期借入：1年超) ・国家外貨管理局による許可 ・「外資利用計画」に従い実施^{注)} (短期借入：1年以内) ・金融機関は、国家外貨管理局が許可した残高枠内で自由 (取引毎に許可を取得する必要はないが、事後報告が必要)</td> </tr> <tr> <td>外 資 企 業</td> <td>・自由 (但し、事後的に国家外貨管理局に登録する必要)</td> </tr> </table>	地 場 金 融 機 関 ・ 企 業	・許可制 (長期借入：1年超) ・国家外貨管理局による許可 ・「外資利用計画」に従い実施 ^{注)} (短期借入：1年以内) ・金融機関は、国家外貨管理局が許可した残高枠内で自由 (取引毎に許可を取得する必要はないが、事後報告が必要)	外 資 企 業	・自由 (但し、事後的に国家外貨管理局に登録する必要)
地 場 金 融 機 関 ・ 企 業	・許可制 (長期借入：1年超) ・国家外貨管理局による許可 ・「外資利用計画」に従い実施 ^{注)} (短期借入：1年以内) ・金融機関は、国家外貨管理局が許可した残高枠内で自由 (取引毎に許可を取得する必要はないが、事後報告が必要)						
外 資 企 業	・自由 (但し、事後的に国家外貨管理局に登録する必要)						

注) 国家発展計画委員会は、毎年「外資利用計画」を策定し、対外債務の全体額や、直接投資を含めた外資の利用方針を決めている。

資料) IMF “Exchange Arrangements and Exchange Restrictions (2001)”

出典) 赤間弘・御船純・野呂国央「中国の為替制度について」2002、『日本銀行調査月報』2002年5月号

のない限り禁止されている。

(相違点)

- ⑥ わが国と中国の自由化方針における最大の違いは、自国通貨の国際化への姿勢にある。わが国は60年に対外決済への円の使用を認めたが、中国は国際取引への元の使用を禁止している。
- ⑦ かかる政策の違いを反映し、わが国は60年に非居住者自由円預金制度を導入したが、中国にはこうした制度は存在しない (但し、2004年2月から香港ID保有個人に対し香港の銀行に元建て預金口座を開設することが認められた)。

- ⑧ わが国は70年にアジア開銀による国内での円建て債の発行を認めて以来、第1次石油ショックにより抑制方針がとられた時期もあったが、以後少ない年で10数件、多い年では60～70件の非居住者による国内での円建て債の発行を認めてきた。これに対し中国では、なお非居住者による元建て債券の国内での発行の例はない^{*43}。
- ⑨ また、もう1つの顕著な違いは、対内ポートフォリオ証券投資の扱いである。わが国は対内直接投資と平行して対内証券投資を徐々に緩和したが、中国は対内ポートフォリオ証券投資を原則禁止している (ただし、最近中国

*42 実際の対内直接投資実績を見ると、中国では大量のFDIの流入があるが、当時のわが国では極めて低水準であり、大きな相違がある。

*43 世銀、アジア開銀等の国際機関などによる発行が2004年中にも実施されることが検討されていると報じられている。(サーチナ「中国情報局」2004年4月22日、2004年9月9日付け日本経済新聞)

でもQFIIのスキームがスタートし、自由化が開始されている)*⁴⁴。

- ⑩ 為銀以外の居住者による外貨保有については、わが国では72年に外貨集中主義が廃止（あわせて一般居住者の外貨預金勘定が認められた）されるまでは、商社、渉外運輸会社等に一定の限度での外貨保有が認められていたのみであった。これに対し、中国では一定の輸出企業に一定限度の外貨保有を認め、かつ個人の外貨保有に限度がない。即ち、居住者の外貨保有は中国の方が普及している。
- ⑪ わが国に見られない規制として、中国では外資企業に対し地場企業に認められない取り扱い（内国民待遇でない「超国民待遇」）を認めている。例えば、外資企業は対外借入を自由に行いうる（事後登録は必要）。

2. わが国の経験のrelevancyと中国へのimplication

上記のような共通点、相違点を踏まえつつ、60年代、70年代のわが国の経験が、現在の中国の資本取引規制自由化政策にどのようなrelevancyを有するか見ていこう。

(1) 基本的文脈の共通性と国際環境の相違点

(基本的文脈の共通性)

- ① 60年代後半以降のわが国は、順調な経済成長の継続、経常黒字の定着により国際的なプレゼンスを高めつつあり、貿易自由化に次ぐ対外政策課題として資本取引の自由化に焦点が当てられたが、現在の中国も、経済の高成長、国際収支の好調の下、WTO加盟に伴う貿易自由化が進展しており、基本的な文脈の

共通性がある。

- ② また、わが国の資本取引自由化の過程では、為替レート制度の変更（固定相場制からフロートへの移行）と大幅な通貨の切り上げというショックが生じ、これが資本取引自由化プロセスを非常に複雑なものとしたが、この点でも為替レート制度の柔軟性の増大を検討中であり、かつ切り上げ期待にさらされている中国にとってrelevancyは大きいと考えられる。

(国際環境の相違点)

- ③ 他方、国際的な環境は当時と現在で大きく異なる点がある。1つは、自由化思想の浸透である。即ち、当時は先進国においても為替規制・資本取引規制は珍しいものではなかったが、現在では先進国はほぼ完全に資本取引を自由化しており、途上国においても、アジア危機以降一部に規制強化の動きもあるが、多くの国が相当に自由な資本勘定を有している。
- ④ また、国際的な資本フローの量も当時に比べれば圧倒的に増大している。これは資本フローの逆転のリスクを高めている*⁴⁵。

(2) 日本の経験に基づく中国へのimplication

- ① gradualismの適切性

わが国はgradualismを採用した。60年の「貿易為替自由化計画大綱」の決定から79年改正まで約20年、外為業務の自由化まで更に約20年が経過した。資本取引自由化はそれだけ「影響が長くまた深い」問題であり、慎重な対応が行われた。この間、非居住者自由円勘定の導入など一部の自由化措置が短期資金の流出入チャンネルとなったことは確かであるが、そうしたエピソードも資本取引

*44 これに対し対外ポートフォリオ証券投資については、わが国では短資流入が問題となってからまもなく自由化が始まり、70年代半ばまで一般投資家（証券会社経由）も含め自由化が進められた。中国では既に人民銀行に認可された金融機関による手持ちの外貨を用いた債券投資は認められている（ただし、株式投資は原則禁止である）。

*45 IMFの前Economic counselor・Director of Research DepartmentであったKenneth Rogoff氏は、IMFを退職する直前の2003年9月に、他の3人のIMFスタッフとともに資本取引自由化による国際金融市場へのintegrationが途上国にもたらす影響に関する最近の実証結果を包括的にサーベイする論文を公表した（Eswar Prasad, Kenneth Rogoff, Shang-Jin Wei and M. Ayhan Kose, "Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence" IMF Occasional Paper 220 (2003)）。サーベイの結果、資本取引自由化を通じた国際金融市場への金融統合自体が資本のより効率的な配分等を通じてより高い成長をもたらすという理論的主張への強い支持は何ら存在しない、金融的に統合された途上国はマクロ経済の不安定性（消費の相対的不安定性で測られている）に対してマイナスの影響を受けていると見られる、との結論を見出している。

自由化措置が主な原因となって深刻な対外危機が引き起こされたケースとまでは言えないと考えられ、そうした意味では特に1960年代から70年代にかけての国際金融市場の激動期においてわが国でgradualismは機能したと思われる。中国においても下記の諸点を考えると基本的にはgradualismにのっとった対応が適当であると思われる。

まず第1に、大量急激な資本フローのリスクは、中国にとって現在でも既に相当大きなものとなっている可能性があることである。これは国際的な資本移動の量的増大という全体的な環境の変化もあるが、それに加え中国について経常取引関連の資本移動が無視できないものであるという事実がある。先に見たように、わが国ではニクソンショック時の短資流入の最大のチャネルの1つは、輸出前受け金の流入であった。中国においても、97、98年のアジア危機に際しての貿易信用の動きを見ると、元の切下げ期待の下で、輸出代金の回収を遅らせ（輸出信用債権の増）、輸入代金の支払いを前倒し（輸入信用債務の減）といったリーズ・アンド・ラグズの動きがあったのではないかと見られる（図表7）^{*46}。更に、切下げ期待の下では、輸出価値の過少申告、輸入価値の過大申告等を通じて居住者の資金が海外に留保されるチャネルもありうる。このように、為替変動期待や国際収支不安が発生した場合の中国における短期的な資金フローのリスクは貿易関連を含め現状でも既に相当に大きなものとなっている可能性がある。貿易が今後拡大すれば経常取引関連での為替レート変動へのヘッジないし投機的動きは更に大きくなり、資本取引規制の実効性にも限界が生じる可能性がある。

第2に、上記のポイントとも関連するが、短期的な資本フローの方向は数年のタームでみれば180度転換しようということにも留意を要する。先に見たように、わが国はニクソンショック前からの流入期、第1次石油ショック頃からの流出

期、77～78年の流入期、第2次石油ショック後の流出期と大きな転換が何度も起こっている。アジア危機も資本フローの逆流の破壊的な力を見せつけた。中国としても今後資本流出期がありうることを念頭に対応する必要がある。

第3に、capital flightの懸念があるかどうかとも留意事項である。日本では79年改正で円を外貨に交換して得た外貨による居住者外貨預金に対する金額制限（300万円）が撤廃され、無制限に外貨預金を持てるようになった。しかし、その残高は、最近増加傾向にあるとはいえ、2003年末現在で国内銀行の預金残高の1.6%と低い水準にとどまっている。これに対し、中国の国内地場銀行の預金残高に占める居住者外貨預金残高のシェアは8%前後を占めている^{*47}。このように外貨保有が日本より普及していることは中国において外貨志向が高いことを示すものとも考えられ、留意を要する。なお、M2のGDPに対する比率を見ると、日本では2002年末で約133%であるのに対し、中国では2003年末に200%近くに上るとされ、きわめて高いものとなっている^{*48}。

② 具体的な自由化プログラム策定上の留意点

こうした諸点に照らせば gradualism にのっ

図表7 中国の貿易信用の動向：1997—2003年
(10億ドル)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
貿易信用債権の増(－)(1)	-10.3	-22.1	-22.9	-13.0	0.7	1.1	-1.5
貿易信用債務の増(＋)(2)	4.0	0	13.3	18.2	-2.4	2.8	4.7
ネット(1)+(2)	-6.3	-22.1	-9.6	5.3	-1.7	3.9	3.2

注) 貿易信用債権の増(－)は資本流出を、貿易信用債務の増(＋)は資本流入を表す。

出典) 国家外貨管理局公表の国際収支統計における「other investment」の欄のtrade creditsのassetsとliabilitiesより作成。

*46 中国の短期債務残高は96年末時点で254億ドル（対外債務残高の7.4%）、97年末315億ドル（同9.5%）と比較的低い水準に抑えられているが、アジア危機下で、「その他投資資金」は97年▲255億ドル、98年▲437億ドルの巨額の流出となっている（図表8）。即ち、仮にこの時期に巨額のFDIの流入がなかったとすると、元は大きな切下げ圧力にさらされていた可能性が高い。

*47 渡辺利夫編（2003年）pp 162参照。

*48 新華社財經ニュース2004年4月13日

とった自由化が適当であると思われるが、具体的な自由化プログラムの策定に当たっては、例えば、次のような諸点に留意することが重要であろう。

第1に、自由化を進めるに当たっては、自由化がもたらすリスクを取引種類毎に勘案し、リスクのより少ない取引（例えば直接投資）から先行的に自由化し、より高いリスクを伴う取引（例えば、短期融資）の自由化は相対的に遅いタイミングで実施することが望ましいと考えられる。わが国が60年という早い段階で導入した非居住者自由円預金勘定が、市場の激動期に短資フローの重要なチャンネルとなったことに留意する必要がある。

第2に、特定の取引の自由化を行う場合も試行的な自由化から始め、その結果を踏まえてより一般的な自由化に進むことが適当であると思われる。

第3に、自由化プロセスにおいて、状況の変化に応じて自由化スケジュールを柔軟に見直し、また自由化を一時的にストップすることを念頭において置くことも必要であると思われる。

第4に、自由化するとしても危機時におけるemergency measure発動の余地は留保しておくことが重要であると思われる。

第5に、わが国の為替管理が市場の安定性の確保に一定の効果を有したとすれば、それは銀行を通じない対外資本取引を出来るだけ限定し、銀行を為替管理メカニズムの担い手と位置付け、銀行監督を通じて資本フローの実効的コントロールを図ったことが寄与していると考えられる。中国が自由化を考えるに当たっても、銀行システムを通じた管理機能をいかに維持するかが重要であると考えられる。

③ タイムフレームと自由化の後戻りリスクの回避

このようにして自由化プログラムの策定を検討するにしても、同時に次の2点にも留意を要する。

第1に、gradualismにのっとりリスクをコントロールしながら自由化を進めるとしても、規制

の実効性の限界について留意が必要である。例えば、90年代にチリやコロンビアは短期資金流入を規制するため、対外借入れに対し無利子で一定の準備預金を置くことを義務付けたが、規制逃れを防止するため、その後この制度は他の潜在的な短資流入チャンネルに拡大された（特にチリでは潜在的に投機性のあるFDIにまで適用された）。このように、金融技術の発展、資本フローの規模拡大により、規制の有効性は60年代、70年代に比べると低下している可能性があり^{*49}、しかも規制が長期化すればするほどその効果は更に低下するおそれがあると思われる。これを考慮すれば、日本のように数十年かけて自由化を進めるといったタイムフレームでの改革は適当でなく、かなり短縮化されたものを考えざるを得ないと思われる。

第2に、短資流出入に対しわが国が行ったような為替管理・資本取引規制の頻繁な発動により対応すること、即ち自由化措置を状況に応じて後戻りさせることについては、60年代、70年代と異なり、現在では自由化思想が浸透し、現実に先進国、途上国を問わず資本取引の自由化がかなり進展していること、また当時の日本と異なり、現在の中国には外資銀行を含め外資企業が大量に進出しており、その国外関係企業が世界中に大量に存在すると考えられること等から、そうした政策は反発が強いものとなる可能性がある。このため、自由化はできる限り後戻りのない形で着実に進めることが重要であり、前述のように、試行的な自由化を先行させることによりできる限り後戻りのリスクを少なくすること、状況の変化に対しては先述の危機対応としてのemergency measuresの留保とその例外的発動により対応することが適当であると思われる。

④ 為替レート制度の見直しの先行の適切性

為替レート制度の見直しと資本取引自由化との関係については、資本取引規制の自由化は、ショックが発生した時に移動しうる資金量を増加させるということに留意を要する。これは資本取引規制緩和が対外投資を促進するものであろうが、対内投資を促進するものであろうが、変わり

*49 Akira Ariyoshi et. al. "Capital Controls: Country Experiences with Their Use and Liberalization" 2000 IMF Occasional Paper 190 pp 6-18参照。

はない。例えば、対外証券投資を自由化すれば、当初は流出促進となるが、いずれ対外投資残高が蓄積され、その売却が流入要因として機能することになる（認可された金融機関による対外債券投資の開始を背景に近年ポートフォリオ投資は資本流出要因となっていたが、元の切り上げ期待が高まった2003年は一転して流入要因となった（図表8参照））。したがって、為替レート制度の変更が資本フローにもたらす影響が懸念される状況にあるのであれば、資本取引規制の重要な自由化は為替レート制度変更の影響を見極めた上で行うことが適当であろう。

⑤ 国内金融市場との関係

金融自由化と資本取引自由化との順序付けについては、（金融自由化の先行実施を支持する理論の述べるところとは異なり）わが国は金融自由化が資本自由化に遅れた。資本取引を自由化する場合、規制された国内金融市場と海外市場との間で資金の移動が加速され得るが、わが国では為替レートがフロートされた結果、圧力が緩和されたと考えられる。仮に中国において固定的な為替制度の下で、規制された国内金融市場への資本フローが自由化されると、資本移動は増幅される可能性がある。資本フローの絶対量が当時より増えていることからこの場合のリスクは大きいと思われ、為替レート制度の柔軟性の増大なしに内外金融市場の統合を進めることには大きな問題があると思われる。

⑥ その他の留意事項

金融セクターの健全性は、資本取引自由化にとり重要な条件である。資本取引自由化により金融セクターは国際資本フローの不安定性によりdirectにさらされるため、特に金融セクターが財務の健全性を欠く場合には、金融危機の可能性を高め得る。このため、金融セクターの財務の健全性が十分とは思われない中国では、資本取引自由化に先立って、不良債権の処理、自己資本の充実等金融セクターの強化に努める必要がある。

また、中国には、わが国に見られない要素とし

て、（イ）香港ID保有者による元預金口座の存在、（ロ）外資企業への優遇扱い、（ハ）外資銀行の地場銀行とは異なる扱い、がある。（イ）は、わが国の非居住者自由円預金のように短期資金流入チャンネルとなる可能性がある*50。（ロ）と（ハ）は、今後内資と外資の扱いを揃えていくことが不可避であれば、外資を内資と同等とするか（外資にとっては規制強化となる）、内資の扱いを外資に揃えるか（資本取引自由化の全体のスケジュールの中で考える必要がある）が、問題となる。

おわりに

以上、本稿では終戦後から90年代までのわが国の資本取引自由化のプロセスを簡単にレビューしたうえで、わが国の経験を踏まえ中国の資本取引

図表8 中国の国際収支の推移：1997—2003年

(10億ドル)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
I 経常収支	29.7	29.3	15.7	20.5	17.4	35.4	45.9
うち財・サービス収支	40.5	46.6	28.7	28.9	28.1	37.4	36.1
II 資本金収支	23.0	-6.3	7.6	1.9	34.8	32.3	52.7
うち直接投資	41.7	41.1	37.0	37.5	37.4	46.8	47.2
うちポートフォリオ投資	6.8	-3.7	-11.2	-4.0	-19.4	-10.3	11.4
うちその他投資	-25.5	-43.7	-18.1	-31.5	16.9	-4.1	-5.9
III 誤差脱漏	-17.0	-16.6	-14.8	-11.9	-4.9	7.8	18.4
IV 外貨準備	-35.7	-6.4	-8.5	-10.5	-47.3	-75.5	-117.0

注) 外貨準備はマイナスが増加を示す

出典) 国家外貨管理局

*50 新聞報道によれば、香港当局者は、3月10日、香港における人民元預金取り扱い銀行は35行、預金残高は20億元を超えたと表明したとされる。また、人民元預金の大半は香港ドルからの両替によるもので、例えば、HSBCなどでは新規の口座開設のうち、約75%が香港ドルからの両替で、現金の預入れは約25%にとどまるとしている。（日経金融新聞2004年4月1日）

自由化のあり方へのimplicationの抽出を試みた。

中国が現在置かれている内外の諸条件には、60年代、70年代当時のわが国と共通する点（高度成長、国際収支黒字、外貨準備の増加、通貨切り上げ圧力など）と、異なる点（資本取引規制撤廃の動きの世界的な浸透、クロスボーダーの資本フローの規模の拡大など）がある。また、為替管理・資本取引規制の基本的な仕組みについては、共通する点（原則禁止、資本流入促進が基本、銀行を通じた管理など）が多いが、異なる点（自国通貨の国際化に対する姿勢、外資企業の特別扱いなど）も認められる。

わが国が為替レート制度の変更と大幅切り上げを経験した60年代から70年代にかけての時期と比べると、クロスボーダーの資本フローの規模が拡大し、資本移動の潜在的インパクトがかつてよりも大きくなっている一方で、為替管理・資本取引規制による対応への国際社会の受容性が格段と低くなっており、為替レート制度見直しと資本取引の自由化が検討課題となっている中国にとっては、総じて、環境は厳しいものであるといえる。しかし、90年代末のアジア通貨危機の経験に見られるように資本取引自由化のstakeはきわめて大きい。本稿では、こうした観点に立ち、わが国の経験を踏まえた中国へのimplicationをできるだけ具体的に引き出すことに努めた。

本稿で提示した中国への示唆のポイントは次の通りである。

- ① 中国が現在既に直面していると思われる資本移動リスクや資本フローのreversalの潜在的可能性等を考慮すれば、中国においても基本的には日本がかつて採用したようにgradualismに基づいて資本取引自由化を進めることが適当と考えられる。
- ② 具体的自由化プログラムの策定に当たっては、例えば、リスクの少ない取引の自由化を先行させより大きなリスクの伴う取引の自由化は相対的に遅いタイミングとすること、試行的自由化から始め一般的自由化に進むこと、状況の変化に応じて自由化スケジュールを柔軟に見直すこと、危機時におけるemergency measuresを留保しておくこと、為替管理メカニズムの担い手としての銀行の役割

を維持することが重要であると考えられる。

- ③ ただし、規制の実効性がかつてより低下し、規制の長期化はそれを更に低下させる可能性があることから、自由化プロセスにはわが国のように数十年というタイムフレームではなくかなり短縮化されたものが求められていくと考えられる。
- ④ 為替レート制度見直しとの関係については、わが国の経験に照らせば、資本取引自由化は、それが対内投資を促進するものであれ、対外投資を促進するものであれ、外的ショックが発生したときに移動しうる資金量を増加させる効果を持つので、資本取引の重要な自由化は為替レート制度変更の影響を見極めたうえで行うことが適当と考えられる。
- ⑤ わが国では資本取引自由化が国内金融市場の自由化に先行したが、柔軟な為替レート制度の採用が行われたため、内外資本移動の圧力が緩和されたと考えられる。これに対し、中国で国内金融市場の自由化が進まない中で、固定相場を維持しながら資本自由化・内外金融市場の統合を進める場合には、規制された国内市場と自由な国際市場間の資本フローが増幅されるリスクがあると考えられる。
- ⑥ 中国に特有の問題として、国内金融セクターの健全性の強化の必要性、香港居住者の元預金の管理、外資と内資の異なる取り扱いの処理にも留意を要する。

中国経済の世界経済に占めるウェイトが急速に高まりつつある現在、今後中国が常に不安定性を内包するグローバルな金融市場との統合を過度のリスクを回避しつつ適切に進めることは、中国のみならず日本を含めた世界経済にとって極めて重要な課題であり、現在の中国のおかれた環境と多くの共通性のある数十年前のわが国の経験は、本稿で見たように、今後の中国の政策選択に対し有益なインプットを提供するものであると考えられる。

[参考文献]

[和文文献]

赤間弘・御船純・野呂国央「中国の為替制度について」2002、『日本銀行調査月報2002年5

- 月号]
- 荒巻健二「金融グローバリゼーションが途上国の成長と不安定性に及ぼす影響—IMFスタッフによる実証結果のサーベイ—」2004、国際協力銀行『開発金融研究所報』2004年2月第18号
- 犬田章「わが国戦後の外国為替管理政策と長期・短期資本取引規制の緩和—「原則禁止」の外為法（1949年）から「原則自由」の外為法改正（1979年）までの30年間の歩み」2000年、中央公論事業出版
- 大蔵省銀行局「銀行局金融年報」各号、金融財政事情研究会
- 大蔵省財政史室編「昭和財政史—終戦から講和まで—15 国際金融・貿易」1976年、東洋経済新報社
- 大蔵省財政史室編「昭和財政史—昭和27～48年度—12 国際金融・対外関係事項（2）」1992年、東洋経済新報社
- 大蔵省財政史室編「昭和財政史—昭和27～48年度—18 資料（6）国際金融・対外関係事項」1998年、東洋経済新報社
- 大蔵省財政史室編「昭和財政史—昭和27～48年度—19 統計」1999年、東洋経済新報社
- 「大蔵省証券局年報」各号、金融財政事情研究会
- 「大蔵省国際金融局年報」各号、金融財政事情研究会
- 大橋容「短資規制の強化について」1971、『国際金融』1971年10月1日、477号
- 久保田勇夫「外為法改正後の短資の流出入等（1）、（2）、（3）」（大蔵省『ファイナンス』昭和56年7月、10月、12月）
- 桑田良望「外資系企業に対する中国の外貨管理—中国進出企業への実務マニュアル—2003年版」みずほ総合研究所
- 小浜裕久・渡辺真知子「戦後日本経済の50年—途上国から先進国へ—」日本評論社、1996年
- 近藤武彦「資本流出規制の緩和について」1986、大蔵省『ファイナンス』86年10月
- 財務省財務総合政策研究所財政史室編「昭和財政史—昭和49～63年度—6 金融」2003年、東洋経済新報社
- 財務省財務総合政策研究所財政史室編「昭和財政史—昭和49～63年度—11 資料（4）国際金融・対外関係事項・関税行政」2003年、東洋経済新報社
- 酒井良清・鹿野嘉昭「金融システム」2000年、有斐閣アルマ
- 中山高「変動相場制移行とその後の短資流入規制」『国際金融』478号、1971年10月15日
- 日本銀行金融研究所「新版 わが国の金融制度」1995年、日本銀行金融研究所
- 福井博夫編「新しい外国為替管理法の解説」大成出版社、1980年2月
- 藤岡真佐夫「国際化40年—日本の進む道—」1994年、外国為替貿易研究会
- 藤田恒郎「最近におけるわが国の為替政策（上）（中）（下）」1971、大蔵省『ファイナンス』1971年7月—9月
- 渡辺利夫編「ジレンマの中の中国経済」2003、東洋経済新報社
- [英文文献]
- Akira Ariyoshi et al. “Capital Controls”: Country Experiences with Their Use and Liberalization” 2000 IMF Occasional Paper 190
- Age bakker and Bryan Chapple “Advanced Country Experiences with Capital Account Liberalization” IMF Occasional Paper 214
- A Staff Team Led by Shogo Ishii and Karl Habermeier “Capital Account Liberalization and Financial Sector Stability” 2002, IMF Occasional Paper 211
- Eswar Prasad, Kenneth Rogoff, Shang-Jin Wei and M. Ayhan Kose, “Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence” 2003, IMF Occasional Paper 220
- Peter J. Quirk, Owen Evans et. al. “Capital Account Convertibility—Review of Experience and Implications for the IMF Policies” 1995, IMF Occasional Paper 131

経済成長と所得格差

開発金融研究所特別研究員 山下 道子

要約

「経済成長は所得格差を拡大（縮小）するか」という議論は、グローバルな視点で見た国家間の関係のみならず、一国の成長率と国内の所得分布との関係にも当てはまる。長期データで国家間の所得格差を検証してみると、先進国間、および特定の途上国と先進国間の所得水準（購買力平価で換算した1人当たりGDP）が急速に収斂する一方、多くの途上国ではますます先進国とのギャップが広がるなど、国家間の所得格差が一様に縮小しているとはいえない（表1）。

次に、「経済発展の初期に不平等が拡大し、経済が成熟するにつれて平等になる」というクズネット仮説が当てはまるかどうかを、ジニ係数（国内の不平等度を表わす指数）を被説明変数とするクロス・カンツリー分析で推計してみると、逆U字型のクズネット曲線が検出された（表2）。すなわち1人当たり所得が一定の水準に達すれば、国内の所得格差は縮小に向かう。ただし、途上国の不平等度は地域ごとに大きく異なるほか、先進国では再び所得格差の拡大傾向が指摘されている。

さらに、途上国における所得不平等は成長促進（抑制）的かどうかをみるために、上で推計したジニ係数の予測値を説明変数とする2段階のクロス・カンツリー分析を行なったところ、不平等は成長抑制的という結果を得た（表3）。アジア地域では所得の平等と初等教育の就学率が大きな成長促進効果を示すなど、いずれの推計も途上国の地域ダミーが有意な説明力を持っており、地域に特有な経済成長のメカニズムを解明する必要がある。

1. はじめに

「貧困削減」を最大の開発戦略としてきた世界銀行がEquity and Development（公平と開発）を「世界開発報告2006」のテーマとすることが報じられている。公平の概念は国家間および国内における所得・資産の分配のみならず、教育や就業の機会、金融・インフラへのアクセス、公共サービスの利用、環境といった幅広い観点から論じることができる。本論では、①グローバルかつ長期的な視点で見ると、国家間の所得格差は縮小しているのか拡大しているのか、②国別にみると、経済発展（1人当たり所得水準の上昇）とともに国内の所得格差は縮小するのか拡大するのか、③国内の所得不平等はその国の経済成長を促進するのか抑制するのか、という3つの切り口か

らクロスカンツリー・データを用いて「成長と不平等」について検証する*1。

世銀において「経済成長と所得格差」の問題を最初に取り上げたのは、1968年に就任した第5代マクナマラ総裁である。彼は、多くの途上国で採用された成長政策が貧困層には何の恩恵も及ぼしていない、として公共サービスと公共投資を貧困層の生活向上に振り向けることを主張した。この時代にCheneryやAhluwaliaによって作成された研究レポートRedistribution with Growth*2は、成長の果実を貧困層にゆきわたらせる方法として「増加分アプローチ」が望ましいとしている。すなわち、資本と所得の増加分を貧困層に有利になるように再分配すれば、富裕層からの反発が少なく政治的に実行可能である、と論じられた（絵所（1997）、p. 103）。

*1 本論は山下道子（2004）に基づいている。回帰分析についてはスベックを見直して再推計を行なった。

*2 Chenery et al. (1974), Redistribution with Growth, Oxford University Press

具体的には貧困層の厚生水準を高める政策として、①貯蓄の向上と効率的な資源配分により、社会のすべての階層に利益を浸透させつつ成長を極大化する、②教育、信用へのアクセス、公共サービスなどを貧困層向けに転換する、③財政制度あるいは消費財の配給を通して、所得あるいは消費を再分配する、④土地改革によって資産を貧困層に移転する、の4点が提案された*3。これらは近年の「貧困削減戦略」に比較すると、貧困層をターゲットとする点は同じであっても富裕層に犠牲を強いる「再分配」政策という点で大きな違いがある。援助効率を向上させるために制度改革が強調される昨今ではあるが、再分配のための制度改革は提案されていない。

再分配政策はどのような経済効果をもたらすと考えられていたのだろうか。ケインズは所得の上昇は貯蓄率を上昇させるので、金持ちから貧乏人への所得移転は貯蓄率を低下させ、成長を抑制すると考えていた。「資本市場の不完全性」を前提とする論者は、情報と制度の不完全性が貧乏人の金融へのアクセスを妨げているので、所得の平等化は（人的投資を含めた）投資機会を広げ、成長を促進すると考えた。Hibbs（1973）は、富と所得の不平等が犯罪やテロなどの破壊的行為を誘発し、法律や制度の不安定化が投資を阻害する要因となる、として不平等と社会・政治の不安定の悪循環を指摘した。3.3節で取り上げるFinancing Gapモデルは、途上国の貯蓄不足を先進国からの資本移転によって補い、国内投資を促すという成長モデルである。

世銀の「成長をともなう再分配」政策をクロスカントリー・データを用いて実証分析をしたのがAhluwaliaである。彼は国別にGNP成長率と所得分位下位40パーセントの所得成長率を比較した結果、経済成長と相対的な平等度との関係は国ごとに大きく異なることを発見した。また1人当たりGNPで示される所得水準と所得分位下位40パーセントの所得シェアとの関係を調べた結果、所得水準の上昇にとまない下位グループの所得シェア

が初めは減少し、やがて増加することを見出した。すなわち成長率と所得分配の関係は国ごとに多様であるものの、所得水準と所得分配の間には3.1節で述べる「クズネッツ仮説」が妥当する、という結論を導いている*4。

2. 国家間の所得格差の推移

1900年から1987年までの主要国の所得水準（1人当たりGDPを1980年時点の購買力平価でドル換算したもの）を推計したマディソン（1990）は、先進国と開発途上国の所得格差は拡大していると指摘している。新古典派成長論では収穫逓減の法則が働き、均衡所得水準に収斂するはずの先進国がなぜ成長を続けるのか。一定の条件の下で所得が低いほど成長率は高いというBarroの所得収斂理論は成立するのか。途上国の人口増加は所得格差の拡大を説明するのか。2章ではこうした問題意識にそって、データの検証とクロスカントリー分析を行なう。

2.1 条件付き所得収斂

新古典派経済学で用いられるSolow-Swan成長モデルでは、人口増加率、貯蓄率、および技術進歩率が外生的に与えられると、1人当たり資本ストックはいずれ各国固有の均衡水準に収束する*5。そこで均衡所得水準が達成されるとともに、経済成長（1人当たり所得の増加）はそれぞれの技術進歩率を反映したものに落ち着く。過渡的には資本ストックが均衡水準を下回る度合いが大きい国ほど成長率は高くなる。世界経済の現状を見ると、東アジア諸国のように急速な経済成長を達成して先進国にキャッチアップした国もある一方、多くの途上国では経済が停滞しており、国家間の所得格差は一様に縮小してはいない。

こうした現象を説明するために、Barro（1991）はその国の資本蓄積のみならず、政策や制度的な要因が成長率に影響を与えるとする「条件付き所

*3 絵所（1997），pp. 101-104による。

*4 絵所（1997），pp. 116-121による。

*5 新古典派の成長モデルについては、例えばBarro and Sala-i-Martin（1995）第1章を参照。

得収斂理論」を提唱した。この理論によれば、均衡所得水準は労働者の勤労意欲、貯蓄性向、政府の経済政策など、国ごとに特有な条件によって様々な値をとるため、各国の所得水準が一定値に収束する保証はない。また技術進歩率や貯蓄率を一定としているため、なんらかのショックにより均衡資本ストックが上位にシフトしない限り、均衡値が低い国は「貧困の罌」に閉じ込められることになる。Lucas (1988)、Romer (1990)、Jones (1995) などが提唱した「内生的成長論」では、貯蓄率や技術進歩率など新古典派モデルで一定とみなされた外生変数が、教育やR&Dなど政府の政策に依存する内生変数として、それ自体が持続的な成長を可能とする原動力とみなされている。

Barro (1997) はPenn World Tableの約100カ国にわたる1960～1990年のクロスカントリー・データを用いて成長率を計算した。その結果、1人当たりGDPの成長率と所得水準（対数表示）の間に単純な相関は見いだせなかった (Figure 1.1)。しかし、成長率を平均寿命、教育年数、出

生率、政府消費率、法による政治指数、交易条件の変化率、民主主義指数、インフレ率、地域ダメージなどの変数によって回帰させた残差と所得水準の間にマイナスの関係が成立するとして (Figure 1.2)、これらの影響をコントロールすれば所得が高いほど成長は鈍化し、やがて所得は収斂するという「条件付き所得収斂理論」を検証した。

Maddison (1995) が推計した56カ国の長期データをもとに、1人当たりGDPの初期値（対数表示）と年平均成長率の関係を生1820～1869年、1870～1912年、1913～1949年、1950～1972年、1973～1992年の5期間に分けてプロットしたものが図1-1～図1-5である。

先進国では2つの大戦期（1913～1949年）に所得が大戦以前（1870～1912年）より低下した西欧諸国で、戦後（1950～1972年）は4パーセントを上回る成長を遂げたほか、日本8パーセント、台湾、ギリシャが6パーセントを超えて成長した (図1-4)。アメリカは1870年以来、平均すると2パーセントの成長を続けている。近年

図1-1 1人当たりGDPと成長率の関係 (1820年～1870年)

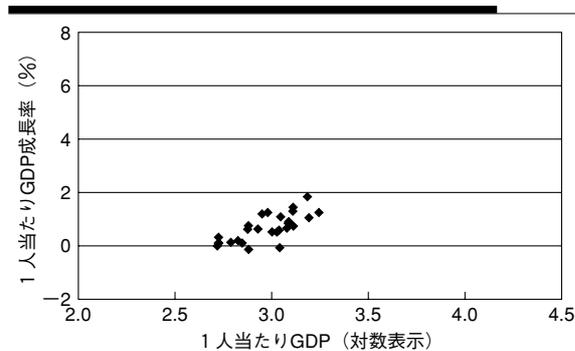


図1-2 1人当たりGDPと成長率の関係 (1870年～1913年)

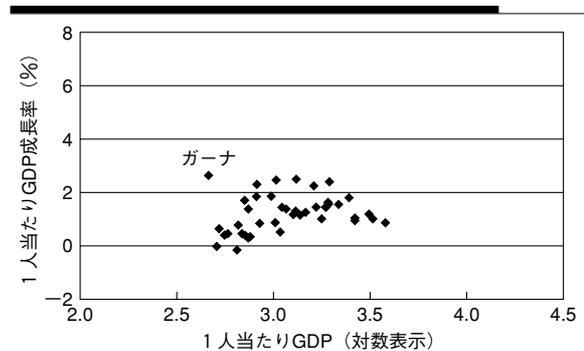


図1-3 1人当たりGDPと成長率の関係 (1913年～1950年)

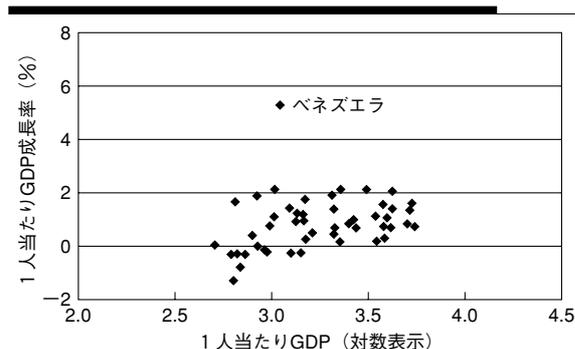
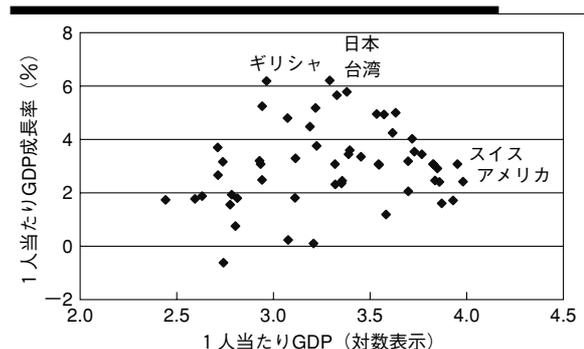
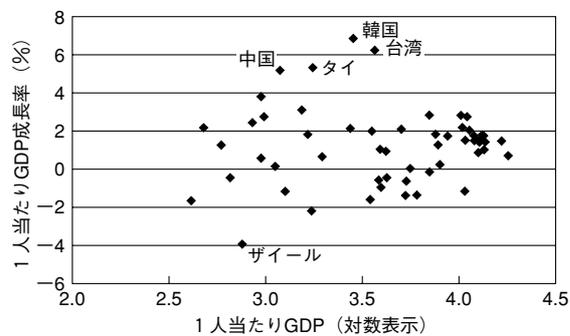


図1-4 1人当たりGDPと成長率の関係 (1950年～1973年)



データ) Maddison (1995)

図1-5 1人当たりGDPと成長率の関係
(1973年～1994年)



データ) Maddison (1995)

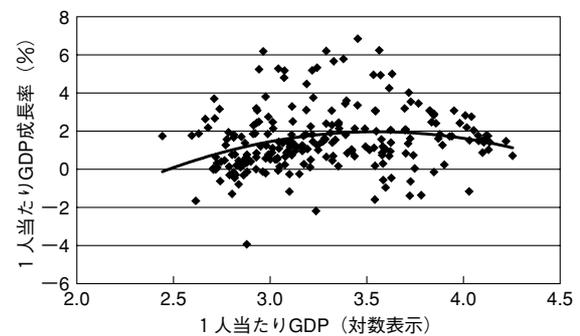
(1973～1992年)になると、日本、イタリアを除いて先進国の成長率が2パーセント以下に低下する一方、韓国、台湾、中国、タイなど東アジアの新興工業国が6パーセント前後の高成長を記録した(図1-5)。

全期間の所得水準(対数表示)と成長率の関係をプロットすると図1-6が得られる。これを2次曲線で近似すると3,560ドル(1990年国際ドル)を頂点とする逆U字を描いており、所得がそれを超えると成長率が低下する傾向を示している。ただし、貧困国の成長率は概して高所得国の成長率より低く、停滞している途上国が多く見られる。

2.2 人口増加率と成長率の関係

マディソン(1990)は1980年を基準とする国連の購買力平価(国際ドル)を用いて、主要な32カ国について1900年から1987年までの1人当たりGDPを推計した。それによれば、OECD諸国とアジア途上国、中南米諸国との所得格差は1900年時点で3.7倍、2.4倍であったものが、1987年時点では5.3倍、3.4倍にまで拡大している。1987年の最貧国であるバングラデッシュと最富裕国であるアメリカとの格差は8倍から36倍に拡大した。しかし、この間の人口増加率がOECD諸国0.5パーセント、アジア2.1パーセント、中南米2.6パーセントであることを考えると、地域的な所得格差の拡大は人口の増加に帰着できるとしている(pp. 7-13)。

図1-6 1人当たりGDPと成長率の関係
(1820年～1994年：5期間プール)



所得水準と密接な関係を持つ途上国の人口増加について、速水(2000)は所得向上にともなう内生的変化であるよりは、先進国の保健・医療技術の移転によって引き起こされた外生的変化という側面が強い(p. 202)、と指摘している。その上で、①多くの途上国が工業化を急ぐあまり、発展の初期段階から資本集約的な先進国の技術を導入し、大企業を優遇して資本分配率を上昇させた。②非農業での雇用吸収力が弱いため農業に過剰な労働力が滞留し、生産性の向上を妨げた。③人口圧力の増大で農地はより劣悪な土地へと拡大され、リカード的な差額地代^{*6}の上昇によって地主と小作との所得格差を拡大した。④貧困の増大が相互扶助の慣習に守られてきた農村共同体を破壊し、貧困層は都市のスラムへ流出した、と貧困の原因を分析している(pp. 195-202)。

1970年代にはローマ・クラブが「成長の限界」というレポートを公表し、先進国における資源の浪費と途上国における人口爆発が食糧危機と環境破壊をもたらし、地球を破滅に導くと警告した。しかし、人口増加圧力は確実に弱まっている。国連の人口委員会は2050年の地球人口を120億人と予測していたが、2002年推計では89億人にまで大幅に下方修正されている。Leibenstein(1957)らは出生率が低下する理由として、産業革命後に社会・経済システムが大きく変化し、労働立法や教育制度が子供の養育コストを上昇させる一方、社会保障や保険制度などが老後保障としての子供の効用を低下させたことを指摘し、さらに最大の

*6 優等地と劣等地における農業生産費の差が地代として地主の懐に入る(速水(2000)、P. 81)。

要因は子供の死亡率が低下したため、子供の数を増やすことに対する親の限界不効用が増加したことにある、と説明している*7。

人口増加と経済成長の関係をプロットしたのが図1、図2、図3である。1820～1913年にさかのぼると、移民が流入した新大陸のカナダ、アメリカ、オーストラリア、アルゼンチンの人口増加率(2.5～5.35%)と成長率(1.25～1.7%)が正の相関を示している。しかし、人口増加率の低い(1.05%)ドイツでも1.4%の成長を遂げてい

る反面、人口増加率が高い(1.85%)ブラジルの成長率は低い(0.25%)など相関は弱い(図1)。

1913～1950年には石油を産出したベネズエラが飛び抜けて高い成長率(5.3%。人口増加率1.5%)を達成した他は、ほとんど相関がない(図2)。1950～1994年には日本、韓国、台湾、中国、タイなど高い成長(4.3～6.2%)を記録した東アジア諸国の人口増加率が、日本(0.9%)を除くと比較的高い(1.75～2.6%)。しかし、それ以外の国ではむしろ負の相関があり(図3)、戦

図1 人口増加率と成長率の関係 (1820年～1913年)

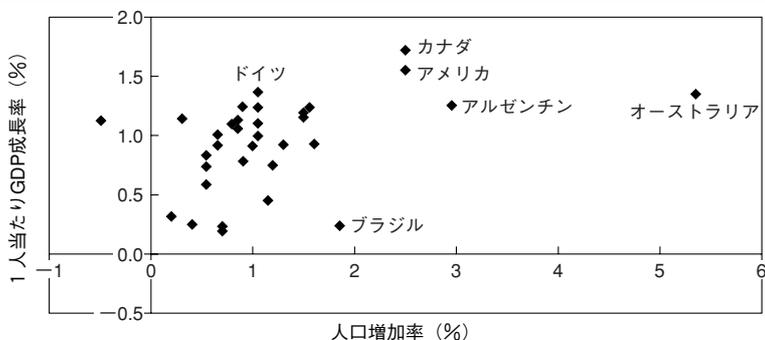


図2 人口増加率と成長率の関係 (1913年～1950年)

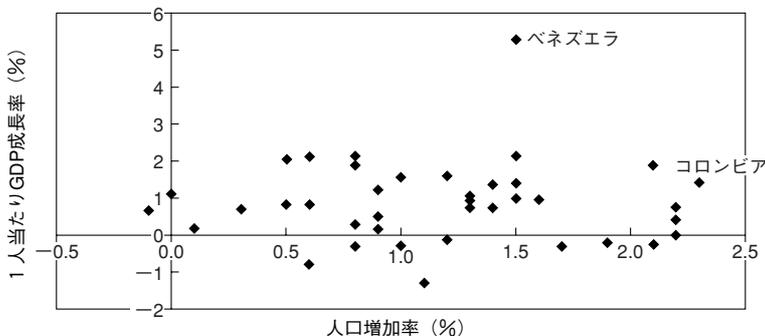
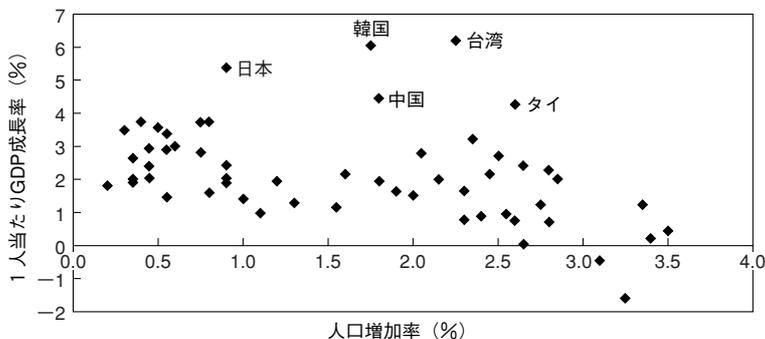


図3 人口増加率と成長率の関係 (1850年～1994年)



データ) Maddison (1995)

*7 速水 (2000)、P. 77

後の貧困は人口増加が原因の一つと考えられる。

2.3 所得水準と成長率の関係

Maddison (1995) のデータを用いて先進国の1人当たり所得の平均を1として、各国の相対的な所得水準の変化を見ると、近年における格差縮小が顕著である。とりわけ西欧諸国では1994年の相対所得が最低の0.89から最高の1.16の間に収斂している(図2-1、図2-2)。同様に、途上国の1人当たり所得が収斂しているかどうかを見ると、アジアではほとんどの国の所得が途上国平均を下回って推移してきたが、近年において韓国、台湾(データの無い香港やシンガポールも同様)の急成長により、所得格差が大幅に拡大している(図2-3)。

他方、アフリカでは全般的に所得が途上国平均の半分以下に低下するなかで、高水準にあった南アフリカの後退により格差は縮小している(図2-4)。中南米では多くの国の所得が途上国平均を

上回っている。しかし、大戦以前に高水準にあったアルゼンチンとチリのほか、戦中期に急成長したベネズエラも後退を続けているため、全体として格差は縮小傾向にある(図2-5)。もともと所得格差の小さいソ連・東欧では近年に格差はさらに縮小したものの、所得水準は相対的に低下している(図2-6)。

2.1節の図1-6を念頭において、1913年以降のMaddison (1995) のデータを用いて期間内の平均成長率を被説明変数とし、ウェイトつきGLS(一般化最小2乗法)により対数表示の初期所得 $\log(y_0)$ の2次式に回帰させた結果が表1である。

1913~1994年を推計期間として長期でみると(ケース1)、 $\log(y_0)$ の係数がプラス、 $\log(y_0)$ の2乗項の係数がマイナスであり、回帰曲線は1,945ドル(1990年国際ドル)で頂点となる逆U字型を示す。しかし決定係数(R^2)で示される回帰式のフィットが悪く(R^2 が1に近いほどフィットがよい)、成長率が所得水準の2次式で近似されるとはいい難い。また、人口増加率と成長率の

図2-1 先進国の相対所得の推移(その1)
先進国の1人当たりGDPの平均=1

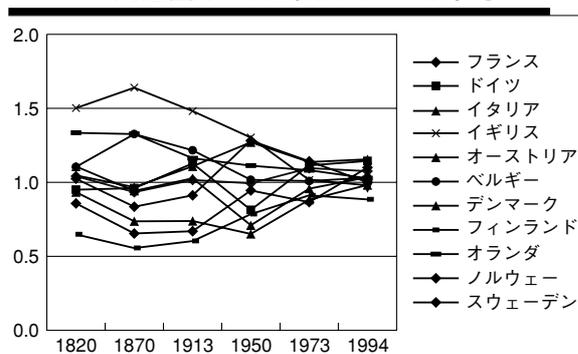


図2-2 先進国の相対所得の推移(その2)
先進国の1人当たりGDPの平均=1

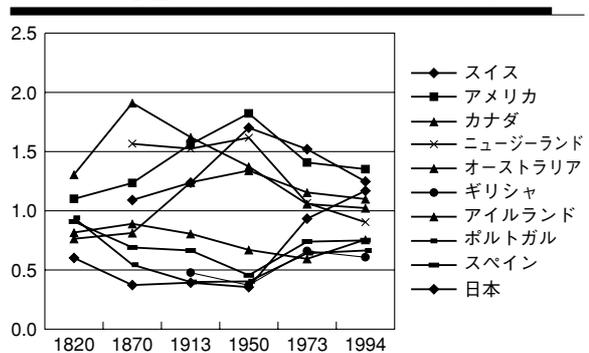


図2-3 途上国の相対所得の推移(アジア)
途上国の1人当たりGDPの平均=1

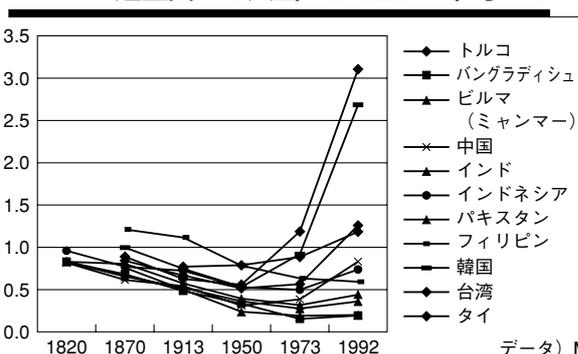
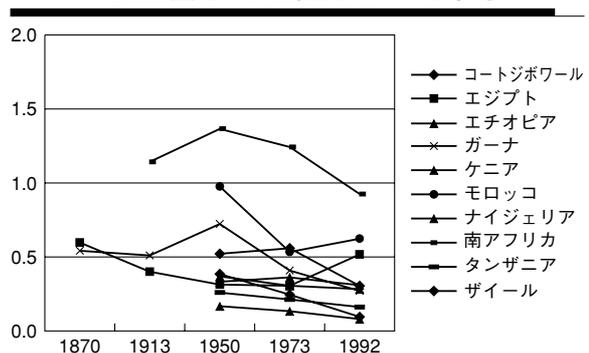


図2-4 途上国の相対所得の推移(アフリカ)
途上国の1人当たりGDPの平均=1



データ) Maddison (1995)

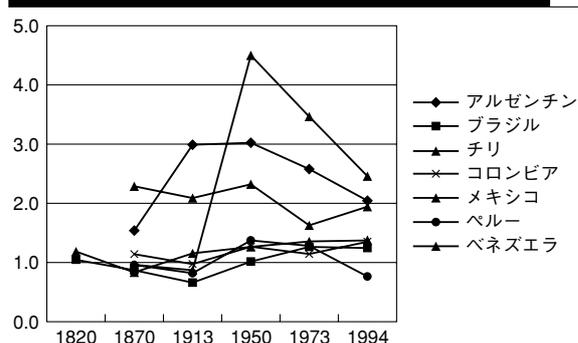
関係も明らかではない（係数の有意水準が0から離れているほど説明力が弱い）。他方、先進国を基準値とした地域ダミーの係数はいずれも有意にマイナスであり、途上国の成長率は一般に先進国の成長率より低いことを示している。したがってBarroの理論が正しければ、多くの途上国は所得収斂の条件を満たしていないことになる。

次に、大戦期の1913～1950年（ケース2）と大戦後の1950～1994年（ケース3）に分けて推計してみると、回帰式のフィットが大幅に上がる。2次式の係数を用いて計算すると、大戦期は1,411ドルで山、大戦後は1,106ドルで山とな

る。山の右に位置する高所得国に限れば、2次曲線というより右下がりの直線で近似されており、初期所得が高いほど成長率が鈍化するという所得収斂を示している。

大戦期の途上国ダミーは高い成長を達成した中南米のみ有意にプラス、アジアと旧ソ連はマイナスである（ケース2）。大戦後はアジアがマイナスから不明に転じる一方、中南米、アフリカ、旧ソ連ダミーがいずれも有意にマイナスとなり（ケース3）、とりわけアフリカと旧ソ連の成長率低下が著しい。さらに、大戦期は不明であった人口増加率と成長率の関係が、大戦後は有意にマ

図2-5 途上国の相対所得の推移（中南米）
途上国の1人当たりGDPの平均=1



データ) Maddison (1995)

図2-6 途上国の相対所得の推移（ソ連・東欧）
途上国の1人当たりGDPの平均=1

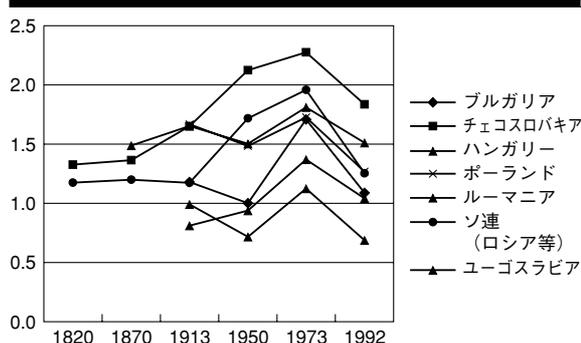


表1 所得収斂理論の検証（基準値は先進国）

ケース1					ケース2					ケース3				
Dependent Variable: 1913～1994年の成長率					Dependent Variable: 1913～1950年の成長率					Dependent Variable: 1950～1994年の成長率				
Method: Pooled EGLS (Gross-section weights)					Method: Pooled EGLS (Gross-section weights)					Method: Pooled EGLS (Gross-section weights)				
Gross-sections included: 56					Gross-sections included: 49					Gross-sections included: 56				
Total pool (unbalanced) observations: 105					Total pool (balanced) observations: 49					Total pool (balanced) observations: 56				
説明変数	係数	標準誤差	t値	有意水準	説明変数	係数	標準誤差	t値	有意水準	説明変数	係数	標準誤差	t値	有意水準
定数	-3.882	2.442	-1.590	0.115	定数	-7.907	1.952	-4.050	0.000	定数	-20.95	1.361	-15.39	0.000
log (y ₀)	3.539	1.584	2.234	0.028	log (y ₀)	5.789	1.175	4.928	0.000	log (y ₀)	16.79	0.776	21.65	0.000
log (y ₀) ²	-0.538	0.255	-2.110	0.037	log (y ₀) ²	-0.919	0.175	-5.256	0.000	log (y ₀) ²	-2.758	0.111	-24.87	0.000
人口増加率	0.118	0.133	0.891	0.375	人口増加率	0.026	0.047	0.555	0.582	人口増加率	-0.744	0.020	-36.44	0.000
アジアダミー	-1.149	0.399	-2.882	0.005	アジアダミー	-1.489	0.065	-22.99	0.000	アジアダミー	0.012	0.325	0.038	0.970
中南米ダミー	-0.525	0.276	-1.903	0.060	中南米ダミー	0.667	0.089	7.536	0.000	中南米ダミー	-0.610	0.105	-5.794	0.000
アフリカダミー	-1.302	0.304	-4.284	0.000	アフリカダミー	-0.078	0.128	-0.607	0.547	アフリカダミー	-1.527	0.053	-28.90	0.000
旧ソ連ダミー	-0.742	0.187	-3.977	0.000	旧ソ連ダミー	-0.486	0.065	-7.429	0.000	旧ソ連ダミー	-2.229	0.052	-43.10	0.000
Weighted Statistics					Weighted Statistics					Weighted Statistics				
R ²	0.793	Mean depend		3.075	R ²	1.000	Mean depend		-22.03	R ²	1.000	Mean depend		56.98
R ² adjust	0.778	S.D. depend		2.892	R ² adjust	1.000	S.D. depend		191.8	R ² adjust	1.000	S.D. depend		280.3
S.E.. reg	1.363	Resid sum ²		180.3	S.E.. reg	0.769	Resid sum ²		24.26	S.E.. reg	0.964	Resid sum ²		44.59
F-stat	52.99	D-W		3.092	F-stat	426,380	D-W		0.000	F-stat	664,472	D-W		0.000
Prob (F-st)	0.000				Prob (F-st)	0.000				Prob (F-st)	0.000			
Unweighted Statistics					Unweighted Statistics					Unweighted Statistics				
R ²	0.064	Mean depend		1.574	R ²	0.450	Mean depend		0.873	R ²	0.577	Mean depend		2.188
Resid sum ²	200.9	D-W		3.327	Resid sum ²	28.46	D-W		0.000	Resid sum ²	49.83	D-W		0.000

データ) Maddison (1995)

イナスに転じており、戦後の人口増加が成長の抑制要因であることを示唆している。

3. 経済成長と国内の所得格差

「経済成長が所得格差を拡大するのか、縮小するのか」という議論は、一国内の所得分布とその国の成長率との関係にも適用できる。「経済発展の初期に不平等が拡大し、経済が成熟するにつれて平等になる」というクズネッツ仮説は途上国にも当てはまるのか。先進国では縮小した所得格差が知識産業化の進展とともに再び拡大しているのか。こうした疑問に答えるために、3.2節でジニ係数（不平等度を表わす指数）を被説明変数、初期の所得水準を説明変数とする回帰分析を行なう。逆に、途上国における所得格差は成長促進的なのか成長抑制的なのかを解明するために、3.3節ではFinancing Gapモデルを用いて、3.2節で計測したジニ係数の予測値を説明変数とする2段階最小2乗法による成長回帰分析を行なう。

3.1 クズネッツ仮説

アメリカ、イギリス、ドイツの経済の発展過程と所得分布の推移を観察したKuznets (1955) は、発展段階が農業から工業へと進むにつれて国内の所得格差は広がるが、工業部門の賃金が上がり、生産性の低い農業部門が縮小するにしたがって所得格差は縮小に向かう、という仮説を数値例によって示した (pp. 12-15)。この関係は逆U字型のクズネッツ曲線（経済発展の初期に所得格差は拡大するが、成長の過程で格差は縮小する）とよばれている。他方、戦後のインド、セイロン、プエルトリコ経済の観察を通じて、クズネッツは途上国における所得格差は先進国の発展段階初期における所得格差より大きく、経済成長を促すダイナミズムが欠如しているため、先進国と同様の発展過程をたどる保証はない (p. 24)、と論じている。

ウィリアムソン (2003) はリカードの発展理論^{*8}に基づいて産業革命におけるイギリスの経験を次のように評価している。不均齊的な技術進歩が都市と農村の賃金格差を拡大する一方、「穀物法」によるパン価格の上昇が労働者の実質賃金を抑制し、地主と労働者の不平等を拡大した (pp. 53-61)。こうした旧勢力を温存する価格政策と、新興勢力によるそこからの解放がクズネッツ曲線を説明する一因である。Lewis (1954) は持続的な成長が労働需給を逼迫させ、賃金の底上げを通じて成長の恩恵が貧困層に及んで初めて所得格差は縮小する、として生存賃金で無限弾力的に労働力を供給してきた農業の過剰労働が資本蓄積の進行により枯渇し、賃金が限界生産性曲線に沿って上昇し始める時点を「転換点」と呼んだ (速水 (2000)、p. 87)。

1920~1930年代の日本の所得分布を市町村の税務データによって調べた南 (1996) は、当時の所得不平等がきわめて深刻であった理由を次のように説明している。大量の過剰労働力の存在が労働分配率を低下させ、熟練労働力を温存した大企業と不熟練労働力を多く抱える中小企業の賃金格差を拡大するなど、戦前の都市における所得分布の悪化傾向は「過剰労働力を伴った経済成長」の必然的帰結であった (P. 72)。日本の所得分布が平等化に向かうのは、戦後の高度成長が過剰労働力を解消し、賃金全体が上昇に転じた後である。

国ごとに所得格差の推移を時系列でみたクズネッツ曲線は、1人当たり所得水準でみた経済の発展段階に対応している。そのため、1時点の各国の所得水準を横軸に、ジニ係数を縦軸にとったクロスカントリー・データでしばしば同様の議論がなされる。クズネッツが先進国経済で観察した逆U字曲線が普遍的な関係であれば、クロスカントリーで所得水準とジニ係数をプロットすると同じようなカーブが描けるはずである。これは各国が持続的な成長によって貧困層のボトムアップを実現すれば、所得の上昇にともなって曲線上を右

*8 人口増加につれて食料価格が上昇を続ければ、非農業部門における資本利潤率はそれ以上の資本蓄積を不可能にするほど低くなり、労働者の賃金は生存ぎりぎりの水準にとどまる反面、地主の地代所得は高止まりする、という停滞的均衡状態に陥ることを「リカードの罠」という (速水 (2000)、p. 85)。

に移動し、国内の所得格差が拡大から縮小へ変化することを意味している。しかし、ジニ係数を分析したDeininger and Squire (1996) は、長期の時系列で成立する関係をクロスカントリー・データで検証することに疑問を呈している*9。

国内のダイナミズムをクロスカントリーで論ずることの問題点は、ある国で成長が加速して労働需要が増えたとしても、国境を越えた労働移動は限定的なので、隣国の所得水準や所得分布に直接的な影響を及ぼさないことにある。貿易や对外投资などを通じて間接的な影響はあるものの、経済のダイナミック・プロセスは国ごとに固有の制度や慣習にとらわれているため、グローバル化の恩恵は限られているからである*10。それにもかかわらず、東アジアの新興工業国群は例外的に日本を先頭とする雁行型経済発展を遂げ、貿易と直接投資を通じた技術の伝播により次々に産業高度化を促す良循環を生み出したとされる*11。

3.2 所得水準と所得格差の関係

Barro (1999) は何が不平等 (ジニ係数) の決定要因か、という観点からクロスカントリーで推計を行った。その結果、ジニ係数に中等教育の就学率、法による政治指数、民主主義指数などの変数を回帰させた残差に対して、1人当たりGDPの対数表示 $\log(y)$ がプラス、 $\log(y)$ の2乗項がマイナスの説明力を持っており、逆U字型のクズネッツ曲線を検出したとしている (Figure 5)。速水 (2000) は19カ国について、1995年における1人当たりGDPと1980~1990年代におけるジニ係数の関係を両対数目盛でプロットすると、2,000~3,000ドルあたりを頂点とする2次曲線がきれいにフィットするとしている (p. 193、図7-2)。

Maddison (1995) と Deininger and Squire (1996) のデータにより、1960~1994年の所得水準 (1990

年国際ドル) とジニ係数をプールしてクロスカントリーでプロットしてみると、ジニ係数の分布は1人当たりGDPがおおよそ3,000ドルの水準で山、17,000ドルの水準で谷となる緩やかな3次曲線を描くため、クズネッツ曲線が高い所得水準で反転しているようにみえる (図3-1)。他方、所得水準を対数表示にしてプロットすると、低所得国のデータが分散し、高所得国のデータが凝縮されるため、3,000ドル前後を山とする逆U字曲線が当てはまる (図3-2)。

これらの図を念頭において、世銀のWDI統計 (1995年ドル価格) のデータを用いて、Deininger and Squire (1996) のジニ係数が利用可能な62カ国に対してクズネッツ曲線の検出を試みる。推計に用いたデータによって同じグラフを描くと図3-3、図3-4のようになる。1970~1990年代のジニ係数を被説明変数とし、各年代の初期所得 y_0 に関する3次式、および $\log(y_0)$ に関する2次式を当てはめてみる。先進国を基準値として途上国の地域ダミーを説明変数に加え、3期間のデータをプールしてウェイトつきGLSで推計した結果が表2である。

y_0 の3次式を推計すると (ケース1)、 y_0^3 の係数も y_0^2 の係数も有意ではなかった。つまりクズネッツ曲線は図3-1から予想されるような3次曲線で近似されるとはいえない。そこで $\log(y_0)$ の2次式で推計すると (ケース2)、 $\log(y_0)^2$ の係数が有意にマイナスとなり、1,841ドルの水準で頂点となる逆U字型のクズネッツ曲線が検出された。地域ダミーの係数はいずれも有意にプラスであり、先進国に比べて途上国における国内の所得格差が大きいことを示している。ダミーの係数を比較すると、とりわけ中南米の所得が不平等であることがわかる。

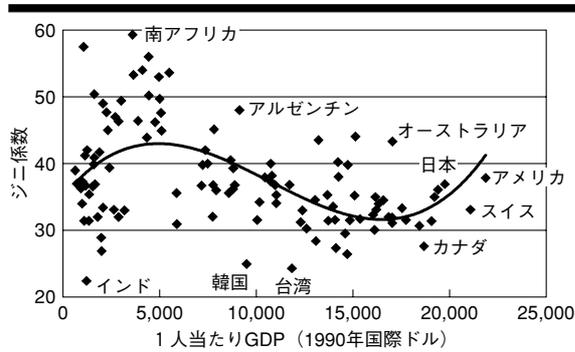
次に、ケース2の回帰式に初等教育の就学率を説明変数に加えて推計すると (ケース3)、就学率の係数は有意にマイナスとなり、初等教育がジ

*9 Deininger and Squire (1996) は国ごとの時系列でクズネッツ仮説を検証すると、およそ9割の調査対象国でU字型曲線は検証されないとしている。また、経済成長と貧困の関係をみるにはジニ係数は不適當で、所得階層別に収入の増減を調べる必要があると指摘している (p. 573)。

*10 Kuznets (1955) は途上国の所得格差が先進国以上に大きく、低所得階層を底上げする政治的・行政的な圧力が希薄であることから、先進国で観察した所得分布の推移が途上国で踏襲されるかどうか疑問があるとしている (pp. 20-26)。

*11 例えば、伊藤隆敏・他 (2000) を参照。

図3-1 1人あたりGDP(購買力平価)とジニ係数の関係(1960~1994年:4期間プール)



データ) Maddison (1995), Deininger and Squire (1996)

図3-2 1人あたりGDP(購買力平価:対数表示)とジニ係数の関係(1960~1994年:4期間プール)

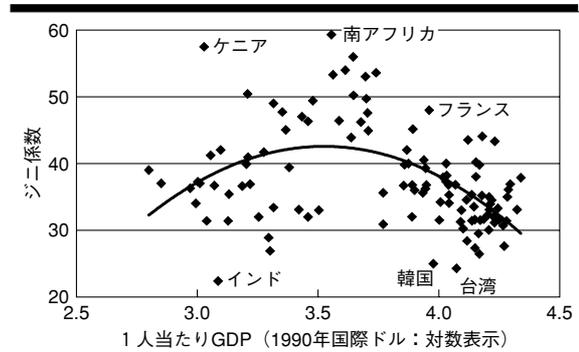
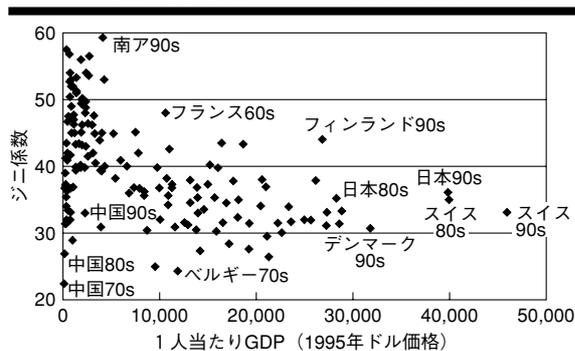


図3-3 1人あたりGDP(実質ドル)とジニ係数の関係(1960~1990年代:4期間プール)



データ) 世銀World Development Indicators, Deininger and Squire (1996)

図3-4 1人あたりGDP(実質ドル:対数表示)とジニ係数の関係(1960~1990年代:4期間プール)

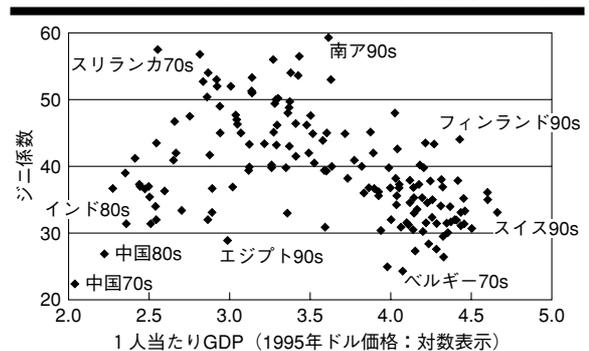


表2 所得分布(ジニ係数)の決定要因分析(基準値は先進国)

ケース1					ケース2					ケース3				
Dependent Variable: 1970~90年代のジニ係数					Dependent Variable: 1970~90年代のジニ係数					Dependent Variable: 1970~90年代のジニ係数				
Method: Pooled EGLS (Gross-section weights)					Method: Pooled EGLS (Gross-section weights)					Method: Pooled EGLS (Gross-section weights)				
Gross-sections included: 62					Gross-sections included: 62					Gross-sections included: 56				
Total pool (unbalanced) observations: 135					Total pool (unbalanced) observations: 135					Total pool (unbalanced) observations: 90				
説明変数	係数	標準誤差	t-値	有意水準	説明変数	係数	標準誤差	t-値	有意水準	説明変数	係数	標準誤差	t-値	有意水準
定数	40.47	1.023	39.58	0.000	定数	-16.70	5.462	-3.058	0.003	定数	1.594	8.560	0.186	0.853
y_0	-0.001	0.000	-3.164	0.002	$\log(y_0)$	34.34	3.403	10.09	0.000	$\log(y_0)$	27.20	5.770	4.714	0.000
y_0^2	0.000	0.000	1.380	0.170	$\log(y_0)^2$	-5.259	0.509	-10.32	0.000	$\log(y_0)^2$	-4.192	0.790	-5.304	0.000
y_0^3	0.000	0.000	-0.422	0.674	アジアダミー	2.122	0.682	3.114	0.002	初等教育就学率	-0.071	0.035	-2.037	0.045
アジアダミー	-0.991	1.154	-0.859	0.392	中南米ダミー	7.752	0.794	9.761	0.000	アジアダミー	1.262	0.903	1.397	0.166
中南米ダミー	7.776	0.691	11.25	0.000	アフリカダミー	2.198	0.623	3.525	0.001	中南米ダミー	8.126	0.859	9.459	0.000
アフリカダミー	0.237	1.044	0.227	0.821						アフリカダミー	2.687	0.716	3.755	0.000
Weighted Statistics					Weighted Statistics					Weighted Statistics				
R ²	0.997	Mean depend	86.01		R ²	0.997	Mean depend	81.07		R ²	0.997	Mean depend	90.06	
R ² adjust	0.997	S.D. depend	112.4		R ² adjust	0.997	S.D. depend	105.3		R ² adjust	0.997	S.D. depend	108.6	
S.E.. reg	6.101	Resid sum ²	4,765		S.E.. reg	5.769	Resid sum ²	4,293		S.E.. reg	5.931	Resid sum ²	2,919	
F-stat	7,562	D-W	0.986		F-stat	8,907	D-W	1.245		F-stat	4,959	D-W	1.554	
Prob (F-st)	0.000				Prob (F-st)	0.000				Prob (F-st)	0.000			
Unweighted Statistics					Unweighted Statistics					Unweighted Statistics				
R ²	0.418	Mean depend	39.25		R ²	0.457	Mean depend	39.25		R ²	0.468	Mean depend	40.23	
Resid sum ²	4,917	D-W	0.524		Resid sum ²	4,588	D-W	0.592		Resid sum ²	3,108	D-W	0.932	

データ) 世界銀行World Development Indicators, Deininger and Squire (1996)

二係数を低下させる、すなわち平等化を推進する結果となった。中南米とアフリカ・ダミーの係数は有意にプラスであるが、アジア・ダミーの係数は有意でなくなった。アジアでは就学率が先進国のジニ係数との差を説明しているとも考えられ、就学率の上昇が先進国並みの所得平等につながる可能性もある。

3.3 成長率と所得格差の関係

経済成長と所得格差の関係を調べるために、Barro (1999) はPenn World Tableのデータを基にしたクロスカントリーの成長回帰分析に、Deininger and Squire (1996) によるジニ係数を説明変数に加えて推計したところ、1人当たりGDP成長率から就学率や民主主義指数などのコントロール変数による説明力を除いた残差とジニ係数giniの間には相関が見られなかった (Figure 1)。そこで、ジニ係数と1人当たりGDPの対数表示との交叉項 $gini * \log(y)$ を説明変数に加えると、ジニ係数がマイナス、交叉項がプラスで有意になった (Table 4, Figure 2, Figure 3)。これ

らの係数を用いて成長率に対するジニ係数の影響を計算すると、1人当たりGDPが2,070ドル以下 (1985年ドル価格表示) であればマイナス、それを超えるとプラスの影響が及ぶ (p. 21)。すなわち、所得の低いアジアでは不平等が成長にマイナス、所得の高い中南米では不平等が成長にプラスの効果をもたらす、という結果を得ている。

ハロッド・ドーマーの成長モデルを開放経済に拡張したFinancing Gapモデル^{*12}を用いて、途上国に対して同様の推計を試みた結果が表3である。データは世銀のWDI統計 (1995年ドル価格) から先進国を除く40カ国について1970~1990年代の平均値をとった。被説明変数は1人当たりGDPの成長率、ジニ係数以外の説明変数はGDPに対する投資比率、輸入比率、FDI比率に加え、アジアを基準値として中南米とアフリカの地域ダミーを導入した。

まず、ジニ係数を外生変数と仮定してウェイトつきGLSで推計すると (ケース1)、ジニ係数は有意にマイナスの説明力を持ち、所得の平等が成長促進的であることを示している。中南米とアフリカ・ダミーの係数はともに有意にマイナスであ

表3 所得分布 (ジニ係数) の成長促進 (抑制) 効果分析 (途上国のみ: 基準値はアジア)

ケース 1					ケース 2					ケース 3				
Dependent Variable: 1970~90年代の成長率					Dependent Variable: 1970~90年代の成長率					Dependent Variable: 1970~90年代の成長率				
Method: Pooled EGLS (Gross-section weights)					Method: Pooled IV/Two-stage EGLS (CS weights)					Method: Pooled IV/Two-stage EGLS (CS w)				
Gross-sections included: 40					Gross-section included: 40					Gross-section included: 36				
Total pool (unbalanced) observations: 79					Total pool (unbalanced) observations: 79					Total pool (unbalanced) observations: 54				
					Instrument list: c invs ? imr ? fdir ? logyinit ? logyinit ? ^2 dlatin ? dafrica ?					Instrument list: c invs ? imr ? fdir ? logyinit ? logyinit ? ^2 prima ? dlatin ? dafrica ?				
説明変数	係数	標準誤差	t値	有意水準	説明変数	係数	標準誤差	t値	有意水準	説明変数	係数	標準誤差	t値	有意水準
定数	1.459	0.879	1.660	0.101	定数	2.531	2.352	1.076	0.286	定数	5.202	1.362	3.820	0.000
投資比率	0.153	0.028	5.530	0.000	投資比率	0.138	0.043	3.194	0.002	投資比率	0.106	0.028	3.816	0.000
輸入比率	-0.026	0.009	-2.925	0.005	輸入比率	-0.023	0.009	-2.563	0.013	輸入比率	-0.016	0.013	-1.256	0.215
FDI比率	0.369	0.129	2.869	0.005	FDI比率	0.285	0.162	1.754	0.084	FDI比率	0.481	0.152	3.165	0.003
ジニ係数	-0.032	0.012	-2.804	0.007	ジニ係数(p)	-0.053	0.041	-1.308	0.195	ジニ係数(p)	-0.091	0.025	-3.672	0.001
中南米ダミー	-2.347	0.384	-6.107	0.000	中南米ダミー	-2.084	0.651	-3.203	0.002	中南米ダミー	-2.870	0.485	-5.915	0.000
アフリカダミー	-1.909	0.321	-5.946	0.000	アフリカダミー	-1.650	0.682	-2.419	0.018	アフリカダミー	-2.287	0.531	-4.307	0.000
Weighted Statistics					Weighted Statistics					Weighted Statistics				
R ²	0.890	Mean depend	2.675		R ²	0.859	Mean depend	2.461		R ²	0.958	Mean depend	3.017	
R ² adjust	0.881	S.D. depend	5.019		R ² adjust	0.847	S.D. depend	4.529		R ² adjust	0.953	S.D. depend	7.985	
S.E.. reg	1.732	Resid sum ²	215.9		S.E.. reg	1.769	Resid sum ²	225.4		S.E.. reg	1.737	Resid sum ²	141.7	
F-stat	97.20	Prob (F-st)	0.000		D-W	1.875	Instra rank	8		D-W	2.193	Instra rank	9	
Unweighted Statistics					Unweighted Statistics					Unweighted Statistics				
R ²	0.511	Mean depend	1.953		R ²	0.499	Mean depend	1.953		R ²	0.516	Mean depend	1.719	
Resid sum ²	243.3	D-W	1.439		Resid sum ²	249.0	D-W	1.470		Resid sum ²	156.0	D-W	1.926	

データ) 世界銀行World Development Indicators, Deininger and Squire (1996)

*12 Two-gapモデルともいう。詳しくはウィリアムソン (1990) 「世界経済とマクロ理論」多賀出版p. 213を参照。

り、アジアより成長率が2～3パーセント低いことがわかる。Barroにならって説明変数にジニ係数と初期所得の交叉項を加えてみたが、交叉項の係数は有意でなかった。

次に、成長率と所得水準、所得水準とジニ係数の内生性を考慮して、2段階最小2乗法による推計を試みる。初期所得、初期所得の2乗、地域ダミーを操作変数として、表2・ケース2のジニ係数の予測値を説明変数とするウェイトつきTSLSで推計してみると（ケース2）、ジニ係数の説明力は有意でなかった。そこで初等教育就学率を操作変数に加えて、表2・ケース3のジニ係数の予測値を説明変数としてウェイトつきTSLSで推計してみた（ケース3）。すると、ジニ係数は再び有意にマイナスの説明力を持つが、輸入比率の説明力が失われる結果となった。

1960～1990年代のデータをプールして、成長率とジニ係数の関係をクロスカントリーで見ると（図4-1）、全体ではマイナスの相関があるものの、国別に見れば動きは様でない。相関係数を計算すると、サンプル全体では $\Delta 0.47$ であるのに対し、地域別にみるとアジア $\Delta 0.51$ 、アフリカ $\Delta 0.53$ 、中南米はプラスの 0.67 であった。成長率と初等教育就学率との相関をとると（図4-2）、全体での相関は不明であるが、地域別に見るとアジア 0.54 、アフリカ $\Delta 0.14$ 、中南米 $\Delta 0.06$ となり、アジア地域に限定すれば、教育はきわめて大きな成長促進効果を持つことになる。

このように、地域によって成長要因が大きく異なる実態は、いずれの推計においても地域ダミーが高い有意性を持つことにも反映されている。途上国の地域的な構造の違いを無視したクロスカントリー分析の手法に疑問が残ると同時に、推計に用いた説明変数が途上国の構造的な差異を説明しきれないことを意味している。人的資本への投資が成長の鍵を握る要因であると主張するウィリアムソン（2003）は、なぜ学校教育に対する投資が中南米で低く、東アジア高かったのかという疑問に対して、小規模な稲作と大規模な農園のように異なった農業技術への初期の特化が二つの全く異なる発展の道をたどらせ、東アジアの平等

な所得分配が人的資本への投資を容易にした、と答えている（pp. 91-93）

他方、1980年代における中南米と東アジアの経済パフォーマンスを比較し、その差異の原因を追求したSachs（1985）は、「為替レート管理と貿易制度」の差異が最も大きいと結論づけている^{*13}。東アジアでは介入主義的な政府によって外資を輸出産業に振り向け、獲得した外資を債務返済に充てることができたのに対し、中南米では都市労働者の政治的な圧力により保護主義的な貿易・通貨政策がとられたためである、と指摘した上で、その理由として東アジアでは戦後実施された土地改革と分配政策により所得が比較的公平に分配されていたために、政府は政治的な圧力を受けることなく市場の効率化を進めることができた、としている。

図4-1 成長率とジニ係数の相関
（1960～1990年代：4期間プール）

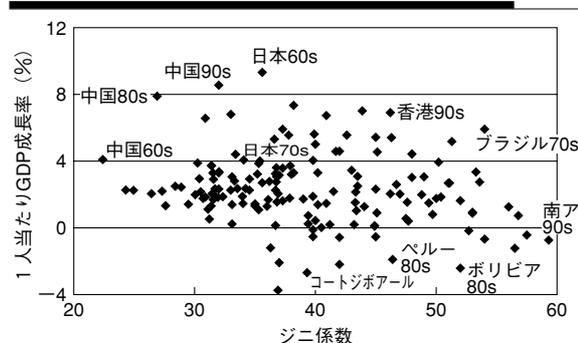
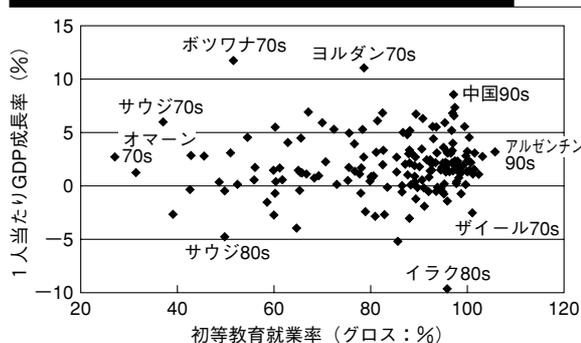


図4-2 成長率と初等教育就学率の相関
（1960～1990年代：4期間プール）



データ) 世銀World Development Indicators

*13 絵所秀紀（1997）「開発の政治経済学」pp. 150-153による。

3.4 先進国における所得格差の反転

国連統計を分析したGalbraith (2003) は、国家間の製造業の賃金格差は1980年代以降、北欧と東南アジアを例外として確実に拡大しており、その原因は高金利、債務危機、急激な自由化などグローバリゼーションにともなう弊害である、と批判している (p. 178)。貿易論が主張する「自由貿易が要素価格 (賃金) の均等化をもたらす」という命題は生産技術が一定であることを前提としており、現実には資本移動によっても技術格差が容易に縮小しない実態を反映している。

アメリカでは製造業の賃金格差が拡大している他、経営者によるストック・オプションの行使などを通じて一部の富裕層に富が集中する傾向が強まっている^{*14}。IT産業では知識労働者の高賃金を回避するために、コンピュータ・ソフトの開発を中国やインドなどの途上国へ委託する動きがある。他方、1990年初のバブル崩壊により10年以上にわたって低成長が続いた日本では、1992年に13.9パーセントであった家計の貯蓄率が2001年には6.9パーセントにまで半減したほか、世帯間の所得格差も拡大している^{*15}。また若年層の雇用問題が深刻化する中で年金基金の持続可能性が疑問視されるなど、世代間の所得格差も拡大すると見込まれている。

先進9カ国における賃金格差を比較したBlau and Kahn (1996) は、アメリカの賃金格差が他の国より大きい理由として、①個別的な賃金決定がなされていることにより、スキルがより高く評価される賃金体系となっている。②賃金階層の上位90~50パーセントより、下位50~10パーセントの賃金格差の方が大きい。したがって低賃金に対する抑圧が格差を広げている。③低賃金労働者の比率が他の国より多い、などをあげている。また、多くの先進国において賃金格差が拡大しているとの研究報告を引用している (p. 792-793)。

こうした所得格差の反転の理由について、労働

節約的な技術革新が知識労働者に対する超過需要を発生させる一方、IT技術に適應できない未熟練労働者が供給過剰に陥り、労働市場が2極分解に向かう可能性が指摘されている。先進国に対して3次曲線が当てはまるとすれば、工業化を超えた新しい技術革新の影響により、クズネツ曲線の形状が変容することを示唆しているのかもしれない。IT革命後の知識社会への移行がマクロ経済、所得分布、労働市場などにいかなる影響を及ぼし、またそれが途上国にどのように波及していくかは、きわめて興味深い今後の研究課題であろう。

4. おわりに

所得分布がより平等で高成長を実現しているアジア新興国に共通しているのは、中所得層の貯蓄率と教育水準の高さである。これらの国では豊富な国内貯蓄が原資となり、物的のみならず人的投資が活発である。成長の源泉が工業からIT産業へ移行するにつれて、知識労働者がスムーズに供給される土壌があり、賃金の全般的な上昇が期待される。反対に、所得分布がより不平等な中南米やアフリカでは経済が長期的に停滞、または後退している国が多数に上り、国家間の所得格差も広がっている。本論で検証を試みたBarroの所得収斂理論もKuznetsの逆U字曲線仮説も、途上国の地域ダミーがいずれも有意な説明力を持っており、地域に特有な経済成長のメカニズムを解明する必要がある。

[参考文献]

- 伊藤隆敏・他 (2000) 「構造変化を伴う東アジアの成長：新古典派成長論vs. 雁行形態論」 経済企画庁経済研究所 経済分析160号
J. ウィリアムソン (2003) 「不平等、貧困と歴史」 安場保吉・水原正亨訳 ミネルヴァ書房シリーズ・現代思想と自由主義論 2

*14 所得階層で上位20%に属する家計の所得合計が下位20%の所得合計に対する割合は、73年には7.5倍であったのが96年には13倍へと拡大している (高田太久吉 (2000) 「金融グローバル化を読み解く10のポイント」 新日本出版社、p. 176)。

*15 橋本俊詔 (1998) 「日本の経済格差」 岩波新書。

- 絵所秀紀 (1997) 「開発の政治経済学」日本評論社
- 速水佑次郎 (2000) 「新版 開発経済学—諸国民の貧困と富」創文社
- A. マディソン (2000) 「世界経済の成長史 1820～1992年」金森久雄監訳 東洋経済新報社
- A. マディソン (1990) 「20世紀の世界経済」金森久雄監訳 東洋経済新報社
- 南亮進 (1996) 「日本の経済発展と所得分布」一橋大学経済研究叢書45 岩波書店
- 山下道子 (2003) 「日本のODA政策の現状と課題」内閣府経済社会総合研究所 ESRI調査研究レポートNo.3
- 山下道子 (2004) 「経済成長と国家間および国内の所得格差」ESRI Discussion Paper No. 114
- Barro, R.J. (1991), “Economic Growth in a Cross-section of Countries”, *QJE* 106 (2), 407-443
- Barro, R.J. (1997), *Determinants of Economic Growth—A Cross Country Empirical Study*, MIT Press
- Barro, R.J. (1999), “Inequality, Growth and Investment”, *NBER Working Paper* 7038
- Barro, R.J. and X. Sala-i-Martin (1995), *Economic Growth*, McGraw-Hill
- Blau, F.D. and L.M. Kahn (1996), “International Differences in Male Wage Inequality: Institution versus Market Forces”, *JPE* 104(4), 791-837
- Deininger, K. and L. Squire (1996), “A New Data Set Measuring Income Inequality”, *The World Bank Economic Review* 10, pp. 561-591
- Dollar, D. and A. Kraay (2002), “Spreading the Wealth”, *Foreign Affairs*, 81 (1), 120-133
- Galbraith, J.K. (2002), “Is Inequality Decreasing?” *Foreign Affairs*, 81 (4), 178-179
- Hibbs, D. (1973), *Mass Political Violence: A Cross-Sectional Analysis*, John Wiley
- Jones, C.I. (1995), “R&D-Based Models of Economic Growth”, *JPE* 103 (4), 759-784
- Kuznets, S. (1955), “Economic Growth and Income Inequality”, *AER* 45, 1-28
- Kremer, M. and E. Maskin (1996), “Wage Inequality and Segregation by Skill”, *NBER Working Paper* 5718
- Lewis, W.A. (1954), “Economic Development with Unlimited Supplies of Labour”, *Manchester School of Economic and Social Studies*, 22 (2), 139-191
- Leibenstein, H. (1957), *Economic Backwardness and Economic Growth*, John Wiley
- Li, H, L. Squire and H. Zou (1998), “Explaining International and Intertemporal Variations in Income Inequality”, *Economic Journal*, 108, 26-43
- Lucas, R.E. Jr. (1988), “On the Mechanics of Economic Development”, *JME* 22, 3-42.
- Maddison, A. (1995), “Monitoring the World Economy 1820-1992”, OECD
- Romer, P.M. (1990), “Endogenous Technical Change”, *JPE* 98, 71-102
- Sachs, J.D. (1985), “External Debt and Macroeconomic Performance in Latin America and East Asia”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 2

オランダ政府の開発援助政策^{編者注1}

SBC代表／国際協力問題研究家 石橋 太郎

要 旨

GDP世界第16位の規模を有するオランダは、ODAの量においてはDAC（開発援助委員会）諸国中、米国、日本、フランス、ドイツ、英国について第6位、ODA対GNI比においてはデンマーク、ノルウェー、スウェーデンについて第4位の実績を上げており、中規模国家ながらも〈ODAのG7〉を自認するにふさわしい内容の濃い開発政策協力を展開している。

歴史的には大海運・商業国家として栄え、ナポレオン戦争後、欧州内戦争に巻き込まれないよう中立の立場を守ってきたが、ナチス・ドイツの侵攻によりその独立的立場が崩壊したという経験から、国際社会での貢献を通じて、自国の存在意義が認められるよう影響力を確保することの重要性は、国民が共有している。憲法で国際社会の法的支配の確立に努めることを定めているのもその表れで、国際司法裁判所をハーグに設置する等、オランダは国際社会における秩序の維持と推進を自国の憲法的コミットメントとして捉えている。①国際平和、②安全保障、③欧州統合推進、④良好な二国間関係網の維持・発展、⑤途上国の持続的な貧困削減は、オランダ外交の5大目標とされており、オランダにとって開発援助は同国が国際場裏で影響力を行使するための不可欠なツールとなっている。

オランダ開発援助政策の特徴としては、以下の点が挙げられる。

1. 総合性と選択的アプローチ

貧困、安全保障、人権、貿易、投資、移民、環境などを一体として捉え、外交、軍事、経済、開発協力を効率的かつ効果的に統合して総合的な力を発揮することを第一としている。

その上で、開発協力は、オランダの長期的関与を前提とした重層的なパートナーシップ網の構築を推し進める中で目的を達成しようとしている。1998年には、開発途上国の援助ニーズ、ガバナンス、社会的・経済的・財政的政策、オランダの政策的見地などの観点から長期経済協力の相手国として19カ国を選定し、これらの国に対して個々のプロジェクト型支援ではなく、教育、保健といったセクター全体への協力に集中する方針が打ち出された。また、この他にも30カ国をセクター別経済協力国として選定し、環境、ガバナンス、平和構築、人権、民間投資支援などの特定セクターに限定した支援を行うこととした。さらに2004年には、援助の効率性を高めるため、この開発援助パートナー国49カ国を36カ国に絞込み、各国の援助対象セクターも2～3テーマに限定する方向を打ち出している。

2. アフリカ重視

2003年にオランダ政府が「Africa Memorandum 2003」にて発表したアフリカ開発基本計画に基づき、アフリカにおける水、環境、衛生、教育セクターを重視した構造的貧困削減政策、紛争予防・紛争管理・紛争後の復興・再建、AIDS対策など、サブ・サハラ各国・各地域の課題に応じた支援を行っている。また、ノルディック・プラス諸国^{*1}や米国など、アフリカ諸国においてオランダと目的を共有しうる諸国とは積極的に協調を図っている。

編者注1 本稿は、本行がSBC（ベルギー法人）に委託した「蘭政府の開発援助政策調査」の最終報告書をもとにパリ駐在員事務所および開発金融研究所開発研究グループにて編集したものである。

*1 デンマーク、フィンランド、アイルランド、ノルウェー、スウェーデン、英国。

地域的には大湖地域、アフリカの角、南部アフリカが重点地域として捉えられており、上述の開発援助パートナー国36カ国のうち、15カ国がアフリカ、うち14カ国がサブ・サハラ諸国となっている。オランダは2004年後半期のEU議長国であり、EU開発政策においてもアフリカ問題をその主要なテーマに位置付けようと試みている。

3. 多様な開発援助プログラムとNGO・民間企業による参画

オランダは1991年より借款を廃止し、全てのODAを贈与による無償支援にて行う方針に切り替えたが、無償支援として非常に幅広いプログラムが用意されている。また、実施体制としても、いわゆるODA実施機関は存在せず、外務省国際協力総局（DGIS）主導の下、NGO、民間企業に対して大胆なアウトソーシングを行っている。

NGOを通じた開発援助プログラムは、NGOからの提案に基づき一定の定められたテーマの中でプロジェクト計画を選出・実施・監理する「テーマ別協調出資プログラム」のほかに、6大NGOを通じた協調出資によるプログラムがあり、オランダ政府はODA予算の11%をこのために拠出している。また、民間企業を通じた開発援助プログラムとしては、オランダ企業と途上国・東欧諸国企業間の貿易促進のための技術支援、オランダ企業タイトの開発事業への投資支援など、年間約230百万ユーロの予算が手当てされている。このように市民団体、民間企業が参画できる様々なプログラムを備えることで、一般市民及び民間企業のODAに対する関心を高め、近年ODAの成果に対して厳しい見方が多くなっている中でODA政策に対する国民的支持の確保を図っている。

はじめに

オランダは自らを国際社会の中で如何に規定し、国家として何をしたいのか、またすべきと考えているのかがはっきりしており、援助政策もその具体的な表現の一つとして明確で且つ力強い。今日のオランダの国際場裏における目覚ましい活躍は、1940年にナチス・ドイツによって、その一国平和・中立主義が無残に踏みにじられた体験が原点にあるように思われる。インドネシアをはじめ多くの海外植民地を抱える大海運・商業国家でありながら、ナポレオン戦争後に採ってきた、欧州内にあっては紛争に巻き込まれないように注意深く中立を守るという政策が、ナチス・ドイツの侵攻によってあえなく崩壊した経験が、第二次大戦後は一転して積極的な外交に転じさせることになる。1940年オランダ外務省の人員は81人に過ぎなかったのが、2003年には3,261人にまで拡充されている。オランダは自らの限界をはっきり認識した上で、国際的に軽んじられることない重要性を保ち、自ら選択した方向に世界を少しでも近づけようと積極的に取り組み、最大限の努力を払い続けている。

オランダのGNPを見るとEUへの新規加盟候補国10カ国の総和に匹敵する世界第16位の規模を有し、国際的にも最大級の対外投資国である。そして開発協力においては、〈ODAのG7〉と自称するだけにDAC諸國中ODAの量において米国、日本、フランス、ドイツ、英国について第6位、そして対GNI比においてはDAC諸國中デンマーク、ノルウェー、スウェーデンについて第4位の実績がある。

一方憲法の第90条で、国際社会の法的支配の確立に努めると規定している世界で唯一の国家として、国際司法裁判所を抱える「世界の司法の首都」であり、また欧州国際警察（EUROPOL）もハーグに置かれている。国際的な秩序の維持と推進のため、国連や国際金融機関についても、それらの限界を明確に踏まえた上で強い支援をおこなうことは、この国にとって憲法的コミットメントでもある。そして現実的で勤勉な国民は、（1）国際秩序を強化し、（2）安全保障と安定を促進し、（3）欧州統合を推進し、（4）良好な二国間関係網の維持と発展に努め、そして（5）途上国の持続可能な貧困削減を図るというオランダ外交5大目標に承認を与え、この点に関する国民的コン

センサスはしっかりと築かれている。

かくしてオランダは、国際場裏において国民の利益を増進し、国家意思を通すためにその影響力と権威 (authority) を最大限に発揮し、行使することに逡巡しない。国際的影響力の確保のためには、国家としての重要性和権威の維持・拡大に常に努めることが不可欠という国際社会では当たり前のことが、当たり前に至極まじめに追求されている国である。そしてこの点については、政党、宗教を超えたコンセンサスが存在している。国際的にその使命を達成するために、限られた資源を大胆にして想像力豊かで効率的に統合して行使し (integrated policy)、一貫性のある政策追求の姿勢を保持している。これを踏まえて、Center for Global Development (CGD) が2003年に行ったcoherence index調査^{編者注2}において、援助、貿易、直接投資、移民、平和維持と、環境に関しオランダは平均5.6ポイントでOECD諸国中第1位に評価されている。これに対し、日本は2.4ポイントで最下位であった (因みに、上記6分野に、技術分野における政策を新たに評価対象として加えた7分野の2004年CDI指標ランキングにおいても、オランダがデンマークと並び最高の評価を受けているのに対し、日本は引き続き最下位に順位づけされている)。当然のことながらこの評価に関しては多くの問題点が指摘され、批判がなされた^{編者注3}のも確かであるが、オランダの高い評価の背景には、GNPの0.8%を開発援助に充て、平和維持活動を含むその他の活動に更に0.3%を充てているという、国の規模に比して高いコミットメントがあることも事実なのだ。

オランダの政府開発援助政策は、政策的な思い切りの良さ、新機軸に対する大胆な取り組み、市民組織との密接性と信頼感が特徴的だが、目的達成に動員できる資源には厳しい限界がある。オランダは国家として〈ODAのG7〉たることを自認しているが、これを維持するために払っている

工夫、したたかさ、知恵は、日本と仕組みが余りにも違いすぎるといった感はあるが、日本が学ぶべき最大の点でもある。日本にとっては援助の対象国、セクターなどを十分選択の上で、実験的な形の共同作業を積み重ねる援助協力のパートナーとしてオランダは手強いが故に面白い国ではなかろうかと思う。またオランダとの協力連携を通じ国際的にわが国のODA政策理解を促進するというODA国際広報上の間接戦略も効果があるはずだ。また2004年7月にはこのオランダがEUの議長国と成り、開発協力の分野に限らず、議長国ゆえに幅広い政策でイニシアティブを発揮すると見られるが、特にHIV/AIDS対策と、貿易と開発協力政策の一貫性の推進などは、オランダの手腕が目されるところである。

1. 援助実施体制と実績

オランダでは、外務省が、援助の主管官庁として全ODA予算の8割以上を掌握している。これに大蔵省を加えると9割。残りの1割を開発協力関連9省が分け合っているというのが凡その構図である。

開発援助に関しては、外務大臣の下に閣内大臣としての開発協力大臣が置かれている。このポストは、2002年7月から2003年5月までの第一次バルケネンデ内閣の際、連立を組んだ極右のフォルタイン党の反対により、閣外相 (State Secretary) に格下げされていた期間を除き、一貫して16ある閣内大臣ポストの一つである。

因みに開発援助の圧倒的な実施官庁である外務省は、現バルケネンデ [キリスト教民主同盟] 政権においては、キリスト教民主同盟のポット (Bernard Bot) 外務大臣、開発協力大臣には、やはりキリスト教民主同盟のファン・アルデネ (Agnes van Ardenne)、閣外大臣としてのニコライ (Atzo Nicolai) 欧州担当国務大臣 (State

編者注2 開発貢献度指標 (Commitment to Development Index; CDI) ランキング

編者注3 CDIは、先進各国の様々な分野における政策を、途上国開発への取り組み姿勢という観点から評価し、順位づけている。

途上国開発への取り組み姿勢を指標化するにあたっては、計量的に測定された各政策が途上国開発に与える政策効果について理論的な検討なくして、恣意的な評価基準によって指標が作成されている。これまで、研究者、各国の政策担当者、援助の実務者等から様々な点が指摘されたが、それらは以下の3つに大別される。第1に、評価対象となる各分野および分野の構成項目選択における恣意性、第2に、評価対象となった各国政策の評価基準の恣意性及び不完全性。最後に、歴史的・地政学的背景にもとづく各国特性の無視が上げられる。

Secretary) をいただいている。

外務大臣の下で事務方は、次官の下に二国間・領事担当総局長、政務総局長、欧州協力総局長、国際協力担当総局長の総4局長のほか、総局ではないが国際司法裁判所担当タスクフォースが総局長レベルによって占められるという5総局長体制をとっているが、これらは外交の5大目標*2に沿ったものといえよう。

(1) 国際協力総局

① 外務省の機構*3は、国際協力総局 (DGIS) が、開発協力を主管しており、ODAに関する政策立案、調整、実施、資金提供を行う。しかしながら、DGISはこれにとどまることなく、文化協力・教育・研究、環境、エネルギー、気候変動、生物・多様性、国連・国際金融機関を含めて担当している。またDGISは、NGO、各種団体や自治体など所謂市民組織 (civil society)、民間ビジネスなどとの広範な協調に関わる業務も所管している。日本のような巨大なODA実施機関を抱えていないために、かえってこうした市民組織などの取り込み・連携がごく自然に行われており、またそれ無しにはオランダの開発協力の実施は不可能である。

② DGISの中には、横断的な機構としてDACなどを担当する開発情報室 (DGIS/AIM)、企画・モニタリング担当室 (DGIS/PM & E)、評価・一貫性担当室 (DGIS/CE) が置かれている。

③ さらにDGISには、途上国の経済成長と雇用の問題を担当する持続的経済開発局 (DDE) が置かれ、国際市場課 (DDE/IM)、政策環境課 (DDE/NB)、起業・ビジネス開発課 (DDE/OB) の三課体制で、オランダ企業との接点として、途上国の貿易キャパシティの拡大、規制や金融枠組みの改善を図っている。また途上国にとってのグローバル市場での、貿易機会の拡大を目指しWTOやEU内での政策変革を目指している。

④ DGISの第二の局は、環境・開発局 (DML) であり、貧困撲滅にかかわる環境的側面を担当し

ている。この局には、生物多様性・森林課 (DML/BD)、気候・エネルギー・環境技術課 (DML/KM)、国際環境政策・水資源管理課 (DML/MI) の三課があり、開発協力のあらゆる事業の中に、環境の切り口を統合する。またこの総局は、国際的な気候関連条約、エネルギー関連を含む国際協定、国際機関との窓口であり、同時に開発協力実施にかかわる在外大使館の、開発と環境の接点について支援する局でもある。

⑤ DGISの第三の局が、社会・機構開発局 (DSI) である。この局は、二国間及び多国間の両面において、貧困との戦いを進めるための政策と戦略を開発することに協力することを業務としている。貧困政策・機構開発課 (DSI/AI)、市民社会課 (DSI/MY)、社会政策課 (DSI/AB)、女性・開発課 (DSI/VR)、水支援ユニット (DSI/WU) の五課がある。途上国の貧困層への基本的な社会サービスの提供、男女均等の推進、途上国における市民組織を発展させることへの協力を行う。児童問題、エイズ問題、機構開発などの問題を政策に反映させることも業務である。

⑥ なお、国際協力総局 (DGIS) は政務総局 (DGPZ) と、人権・平和構築局 (DMV) 及び国連・国際金融機関局 (DVF) を共管しており、地域・領事総局 (DGRC) とは、文化協力・教育・研究局 (DCO) を共管している。また欧州地域を除き、各地域局は、政務総局長と、国際協力総局長に二重に属する形をとっているが、これによって、三者が一体として、まさに統合した形で問題に取り組むことが図られる。まず人権・平和構築局 (DMV) であるが、これは人権、民主化、平和構築、グッドガバナンスの推進を図ることが目的である。同時にこれらの分野で、外交政策と開発協力政策が、一貫性を保つよう努める。紛争予防と、人道支援の担当でもある。この局には、人道支援課 (DMV/HH)、人権課 (DMV/MR)、平和構築・グッドガバナンス課 (DMV/VG) の三課がある。特に人権問題に関しては、人権問題担当大使が置かれており、オランダ国内における人権に関する関心を高め、人権の観点があらゆる

*2 ①国際秩序の強化、②平和、治安及び安定の促進、③欧州の協力強化、④持続的貧困削減努力、⑤二国間関係 (領事業務を含む) の促進

*3 外務省機構図は別添の参考資料2を参照。

政策に反映されるように努めている。

⑦ 国連・国際金融機関局 (DVF) は、国連及び国連諸機関と国際金融機関 (世銀、IMF、地域開発銀行) との協調を強化し、調整するために統合されて出来た局である。オランダは、国連、国連諸機関と国際金融機関の関係が必ずしも緊密でないことに強い問題意識を有しており、特に前開発協力大臣のハーフェンス (Eveline Herfkens) は自らが、世銀の理事として6年間勤めたこともあり、強力なリーダーシップを発揮して、国連とIFIs担当局を統合し、在外公館を通じた現地レベルでの両組織間の協調推進、機構のスリム化などを積極的に行った。この局は五課体制であるが、マクロ経済分析・政策課 (DVF/AS)、調整・機構課 (DVF/CI)、国連基金・社会課 (DVF/FS)、国際金融機関課 (DVF/IF)、政務・法務課 (DVF/PJ) がある。

⑧ 地域・領事総局と共管の文化協力・教育・研究局 (DCO) は、途上国における基礎教育の普及を通じ持続的な貧困の削減に貢献することを目的とする。また教師の育成、研究能力の向上、奨学金の給付なども担当している。この局は、教育・文化・科学省とともにオランダの国際的な文化政策の推進に当たっている。局長は、オランダ文化協力担当大使を兼任しており、オランダの国際文化面での存在を高め、文化面での特定地域や国との関係強化を図る。DCOには、国際文化政策課 (DCO/IC)、研究・コミュニケーション課 (DCO/OC)、教育・途上国課 (DCO/OO) の三課がある。

(2) 在外体制

① 外務省員は2003年で3,261人であり、本省が62%、海外が38%を占める。

② 2003年末現在、大使館110、総領事館・領事館27、代表部16、名誉領事360人、カブールに臨時大使館事務所、パレスチナ統治機構 (PA) に対してはラマツラに代表事務所、このほか16の経済代表部がある。これら経済事務所に関しては、中国に8箇所、インド2箇所、ブラジル2箇所、メキシコとポーランド各1箇所、フランスに2箇所となっており、オランダが中国、インド、ブラ

ジルといった地域の大途上国との経済関係を極めて重視しているのが分かる。

③ 援助実施における大使館の役割が注目される。オランダは日本のような援助実施機関を持たないために、建前上は大使館が相手国政府との援助実施にかかわる協議から始まり、案件の発掘、プロジェクトの背景を形成する相手国のキャパシティー分析、技術、管理、政策に関する評価を行い、本省への提案・稟請を行う。案件の実施に関しては、現地事情に基づき、プロジェクトの実施を先方政府に任せるか、コンサルタントや、NGOなどを用いるべきかといったことにまで判断を求められる。案件が実施に移った段階では、その管理、モニタリングを行う。

④ オランダ政府は1995年以来可能などころではセクター・アプローチを優先するとの基本方針を打ち出している。プロジェクト協力主体の日本とドイツに対し、セクター・アプローチに重点を置くグループはオランダ、英国、デンマーク、スウェーデン、フィンランド、カナダが含まれ、こうしたオランダの理念的姿勢には確固たるものがある。しかしながら現実には極めて厳しい。こうした方針を推進するために、大使館は相手国政府と緊密な協議を行い、相手側にPRSPの作成を促し、それが十分適正且つ高レベルであれば、これに基づきセクターの絞込みを行うことになる。途上国側のオーナーシップを明確にし、これを尊重するとの姿勢を維持し、またPRSPに基づくセクター・アプローチの推進という基本方針を推進しなくてはならない。こうした方針の下で大使館の裁量で支出可能な委任財源 (Delegated Funds) も徐々に拡大されている。また第一次的なモニタリングと評価も行わなければならない。これは大変な作業量である。こうした思い切った現場への権限委譲を可能とし、開発協力実施にかかわるリソースの不足を融通したり補い合ったりするために、オランダと開発協力分野での関係が深い国で、セクター・アプローチに賛同している国 (かつてはUtstein Group、現在はノルディック・プラス等) との協力や、国際機関との連携強化などが強力に行われている。しかし現実には、セクター・アプローチの枠組みの中での、個々のプロジェクト協力が大きな比重を占めているようだ。

また多くの評価報告書が指摘するように、現地大使館への過重な負担や、現地大使館に適材が配置されていなかったり、途上国ポストの充足率が極めて低く、人が集まらなかったりと言った問題もあり、オランダ側の実施プロセスでの案件推進への停滞が見られる。

⑤ 他方で、現在着実に増加している民間企業支援のための各種協力に関しては、そもそも案件発掘から始まり、まずはビジネス側から外務本省の企業・ビジネス開発課に対しアプリケーションを提出するところから始まり、その審査、無償の供与にいたるまで一切が本省において仕切られている。現地大使館は、最終的に当該プロジェクトがオランダの国益を損なわないかといった観点から拒否することは出来ても、それ以上の権限は与えられていない。

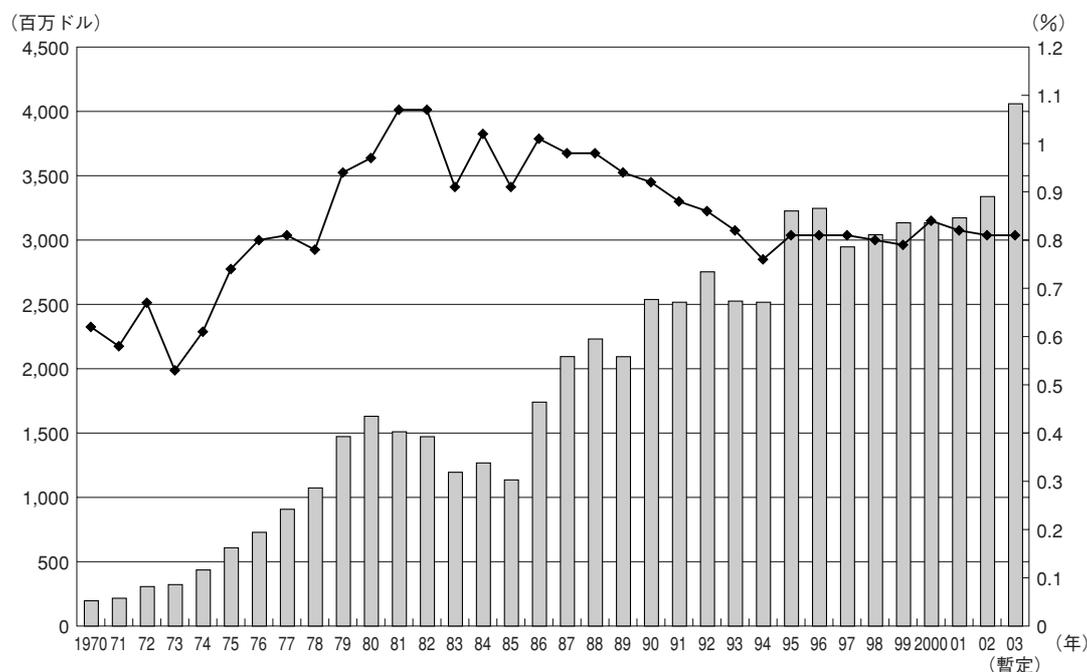
⑥ オランダが国連専門機関と世銀等国際金融機関との現地での連携強化、効率化に極めて積極的な発言とリーダーシップを指向するひとつの理由

は、それらの現地機関の現地事情に関する豊富な専門的知見をメンバー国として十分に活用できていない現状に対する強い不満があり、今後セクター・アプローチを進めていくに当たっては、どうしても国際機関を巻き込んだ形の協調体制が必要と認識しているからに他ならない。

(3) 援助実績

① OECD/DAC統計で明らかなおと、オランダの2002年のODA総額は、二国間援助、多国間援助を含めて3,338百万ドルであり、DAC諸国中、米、日、仏、独、英について第6位。ODAのGNI比は0.81%であり、これはデンマーク、ノルウェー、スウェーデンに次いで第4位である。ODA総額の27%が国連等国際機関を通じた援助で、73%が二国間援助である。因みにオランダは国連が1970年に設定した各国ODAの対GNI比0.7%目標を1975年に達成しており、1981年には

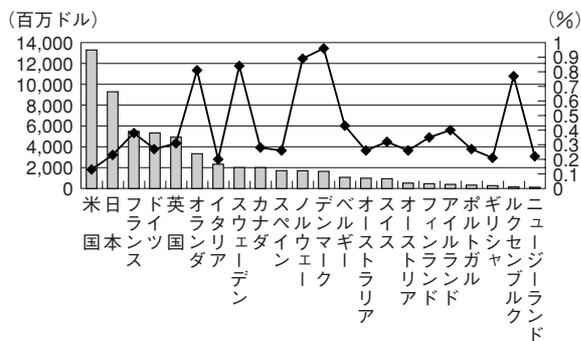
図表1 オランダ援助額 (ODA) とODA対GNI比の推移 (ネットディスバースメントベース)



暦年	1970~79 平均	1980~89 平均	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (暫定)
ODA総額 (百万ドル)	627	1,637	2,538	2,517	2,753	2,525	2,517	3,226	3,246	2,947	3,042	3,134	3,135	3,172	3,338	4,059
ODA対GNI 比 (%)	0.71	0.99	0.92	0.88	0.86	0.82	0.76	0.81	0.81	0.81	0.80	0.79	0.84	0.82	0.81	0.81

出所) OECD/DAC統計

図表2 2002年におけるDAC諸国のODA実績額およびODA対GNI比（ネットディスバースメントベース）



順位	国名	実績額 (百万ドル)	対GNI比 (%)
1	米国	13,290	0.13
2	日本	9,283	0.23
3	フランス	5,486	0.38
4	ドイツ	5,324	0.27
5	英国	4,924	0.31
6	オランダ	3,338	0.81
7	イタリア	2,332	0.20
8	スウェーデン	2,012	0.84
9	カナダ	2,004	0.28
10	スペイン	1,712	0.26
11	ノルウェー	1,696	0.89
12	デンマーク	1,643	0.96
13	ベルギー	1,072	0.43
14	オーストラリア	989	0.26
15	スイス	939	0.32
16	オーストリア	520	0.26
17	フィンランド	462	0.35
18	アイルランド	398	0.40
19	ポルトガル	323	0.27
20	ギリシャ	276	0.21
21	ルクセンブルク	147	0.77
22	ニュージーランド	122	0.22
	DAC 諸国 合計	58,292	0.41

出所) OECD/DAC統計

1.07%、1994年には0.76%と上下はあるが1997年からはODA予算を対GNI比0.8%に固定しており、これを2007年まで維持することになっている。

② 2002年のオランダのODAのうち二国間援助の33%がLDC向けで、24%が低所得国向け（Other Low Income Countries）、20%が低中所得国向け（Lower Middle Income Countries）となっている。

③ オランダの二国間ODAのうち36%がサブ・サハラ諸国向け、13%が南・中央アジア向け、11%がラテン・アメリカ・カリブ諸国向けとなっている。

④ オランダの2001/2002年のODA総額で見ると、インドネシアが123百万ドルで第1位（対インドネシア支援国の中では第3位）、第2位がインドで110百万ドル（対インド支援国中6位）、3位がタンザニアで107百万ドル（対タンザニア支援国中4位）、4位がガーナで106百万ドル（対ガーナ支援国中3位）、5位がアフガニスタンで80百万ドル（第5位の支援）、6位がコンゴ民主主義共和国で74百万ドル（第2位）、7位がモザンビークで69百万ドルとなっている。

⑤ 基礎的社会サービスである教育、保険、栄養、水、衛生は2001年から2002年の平均で26.7%。

⑥ 調達のアンタイド化率は二国間援助のうち1990年で55.5%、1995年が78.9%、2002年が88.6%であった

2. 議会、会計検査院、予算、評価

(1) 議会と予算編成*4

① 援助に関する国会審議は、予算も含め外交委員会が全面的に関与して行われる。開発協力政策方針や目標設定については年次予算審議時に開発大臣から示される政策イニシアティブに基づき議会が決定する。

② オランダの議会における審議プロセスで特徴

*4 2002年度の決算および2003～2004年度のODA予算は別添の参考資料3参照。

的なのはあらゆるプロセスが極めて透明度が高く、積極的に情報公開が計られるだけでなく、特にNGO、民間企業、地方自治体、大学・研究機関、一般個人から意見や提言を求めている点であろう。

③ 政府側が新しい外交ないし開発援助政策を打ち出すに際しては、下院宛に政策を必要とする背景、目的、予算措置などを記した文書を書簡の形で送付し、これに基づき外交委員会で審議される。オランダ外交にとって、国際的に影響力を維持するためには開発援助は不可欠なツールであるという認識があり、またできるだけ費用対効果の高い援助を行うべきであるとの強い要請があること、NGOをはじめとする市民組織の役割への強い期待と認識があることが指摘できる。最近、民間企業を援助のルールに抵触しない範囲で積極的に支援し、活用するべきであるとの姿勢が強い。

④ 議員の中にはプロジェクト型援助への相当に強いこだわりも見られるが、セクター・アプローチと、財政支援に関しては、ガバナンスの面で優良なところからはじめ、こうした支援が実はコスト的にも有効であるとの基本認識のもとで議員説明が進められている。

⑤ 援助予算編成においては、予算事項により2年とか5年といった一定期間の枠組みの中で計画が示され、計画終了時に評価と監査が行われ、継続するか否かが決定される。したがって、予算に対して成果が十分挙げられたとの評価が下されれば、当該計画はさらに複数年の継続に結びつく。ただし実際の支出額は、当該年度のODAがGNPの成長率と連動して上下するために、最終的には修正がなされた形で決まるので、その数字は初めの計画通りとはならない。

(2) 会計検査院Court of Audit (SAI)

① 会計検査院は憲法76条、77条に基づいて設置され、国家の歳入と歳出を検査する最終的責任を付与されている。本機関は、国家最上級機関

(High Council of State) として上下両院に並ぶ権威を有する憲法上の独立した機関で、公的資金が正しく且つ実効性のある形で使用されているかを監査し、また国際義務を遵守しているかを検査する。検査対象はすべての行政分野に及びうるが、検査機関としての有効性を高めるために、議員の関心を常に密接にフォローし、議会に対し行政が間違っていないかを判断する材料をタイムリーに提供する。今日こうした観点からすると、開発協力問題への関心は低く、これに対し治安と警官の人口比バランス、住宅地域での地質汚染への対応の遅れ、天然ガス市場開放などが強い関心領域であり、検査院はできるだけこうした問題を優先的に取り上げようとする。3人の終身検査官の下に、第一検査部から第三検査部まであり、開発問題を含む外交問題は第一部が所管する。

② 1999年オランダ、ドイツ、英国、ノルウェーの開発大臣はUtstein Group*5を形成し、開発協力の一部をプログラム協力として途上国に計画立案・管理を委ね、途上国側にその資金管理のアカウントビリティを問えるようにすべしとの合意を行った。2001年より、こうした形態の援助の実施に伴う検査を如何に行うかについての一般的手続き等に関する協定の締結に向けた交渉を開始。フィンランドと、スウェーデンもこのイニシアティブに加わったほか、ベルギーとカナダがオブザーバーとなっている。

③ オランダの会計検査院は、積極的な国際協力機関としても機能しているが、途上国との関係で特筆すべきは、ルワンダ、スリランカ、英語圏アフリカ諸国の検査院の機関と研修を通じた人材の育成を実施していること。またコソヴォのUNMIKの外部監査機関、1997年以降WTOの外部監査機関でもある。

④ オランダの会計検査報告は原則として公開される。これは通常当該機関とその管理運営のあり方、政策についての報告、意見、提言を含めてのことである。議会は検査院に検査実施を命令することは出来ない。あくまでも議会なり大臣からの調査依頼を受けて検査院が独自の判断で検査を行

*5 1999年7月、ノルウェーのウツテイン修道院にオランダ、ドイツ、英国、ノルウェーの各開発大臣が集まり、開発援助協議を行ったことに由来する。

う。検査報告を踏まえてさらに議会で審議を深めることになる。

⑤ 1998年に援助資金の用途に対する政府の責任範囲に係る報告がなされた。この報告書では、従来からの規則などを整理し、援助資金の用途に関し基本規則として、(i) 実施前に他の動向をあらゆる観点から調査していること、(ii) 期待される結果と契約上の義務が文書で明確になっていること、(iii) 進捗とパフォーマンスをモニターすること、(iv) 必要な場合には罰則を課すことの4点にまとめたものであり、以後はこの原則に基づいて厳格に援助資金が支出されるべきことが確認された。

(3) 評価

外務省中央支援サービス政策・事業評価部(IOB)

① 1977年にOperational Review Unitとして発足した。発足時は二国間協力の評価に限定されていたが、1996年に至りIOBと名称を変更し、開発援助を含むオランダ外務省のあらゆる政策と事業に関する評価を行う外務省内の独立の機関となった。2001年から年次報告を公表するほか、大臣の指示に基づき、諸々のテーマを選び評価を行い、大臣に報告し、その報告は大臣を通じて議会に提出される。IOBの監督業務は、情報収集や外交がどれほど実効性を伴って行われてきたかの評価、市民組織が受託事業を行うにあたって、適正に規則を遵守しているかなどを調査する。IOBは1988年以降、開発大臣は7回評価を要請、アンチル・アルバ担当大臣が2回要請、議会からの質問によって9回評価を行った。1988以降は40%が要請ベースである。

② 外務省の場合は、民間に全面的ないし大部分契約された分野、特にNGOへの協調出資が重要な対象である。2003年1月から実施された協調出資については、IOBは、協調出資を行う市民組織が義務付けられたモニタリングと評価を適正に行っているかどうかを監督する。これ以外にも援助リソースが政策目的の実現のために効率的に使われたか、政策目標が妥当であるかとの観点から幅広い援助に係わる問題が取り上げられる。

③ 外務省の中にはこのほか、監査部(ACD)

があり、これは年次監査報告を担当、財政・経済部(FEZ)の予算審査課は予算による資金配分と使用を監督。検査・評価部(ISB)は在外公館の組織的実効性をモニターするといった形で、徹底した分権と、多重的監査が行われる仕組みになっている。

④ 2002年1月1日の政府機関の情報と評価に関する規則によってすべての政策領域はそれにかかわるものを含め、少なくとも5年に一度は評価を受けなくてはならないとされた。

3. 援助方針

(1) オランダの援助政策の進展

① 1949年に、1.5百万ギルダーを国連に拠出したことからオランダの援助が始まった。1950年代を通じて、オランダ政府の援助は旧植民地と現有する植民地への支援策としての技術協力に限られていた。1960年代に入り、アフリカとアジアの新規独立国を念頭に置いたグローバルな視野を有するに到る。従来の経済発展と、地政学的理由に基づく援助政策に、新たに道徳的及び、社会的適格性が加えられた。1960年代は、オランダの援助活動へのNGOの本格的参加という面でも重要であった。キリスト教宣教師による小規模な援助活動の効果が広く認識されたこと、教会団体が議会を通じ強力な働きかけを行った結果、これら団体の政府支援調整窓口機関が相次いで設置されることとなった。具体的には、1964年にICCO(プロテスタント系教会間開発協力組織)、1969年にはCEBEMO(カトリック開発協力組織)が相次いで設立された。こうして1965年から政府は、主要NGOに対する支援を開始することになった。これが後には協調出資プログラムに発展する。

② 1970年代には、貧困削減、自立促進、政策的貫性、調達のアнтаイド化が主要な政策目標として掲げられた。1980年代に入ると、構造調整、キャパシティー・ビルディングや早くもセクター・アプローチ的な考え方が新たに掲げられるに到る。

③ 冷戦終焉後の国際構造を踏まえ、1990年代には、構造調整から持続的開発への移行に沿う形で、新たな援助政策目標の整理がなされた。1990年の“A World of Difference”、1993年の“A World in Dispute”を踏まえ、1995年のレビューに基づく“Aid in Progress”で、外交と開発援助の一体化、権限委譲（decentralization）による現地大使館への業務委任、さらには業務の簡素化が打ち出された。このために、外務省と、その他のODA担当省の政策的整合性を採ること、プロジェクトからプログラムへの可能な範囲での移行、オーナーシップとパートナーシップに基づき各国の事情を反映した国別アプローチ、貧困削減と社会開発重視、評価、モニタリング重視が強調されることになった。

(2) 2003年の “Mutual interests, mutual responsibilities”

① 最新の援助政策を総括的にまとめたのが2003年10月に出た政策方針である “Mutual interests, mutual responsibilities” であり、副題が「2015年に向けたオランダ開発協力」となっている。この中で持続的貧困削減が主要目標として確認され、ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals : MDG）が目標達成の尺度と位置づけられ、4大原則として、貧困削減、オーナーシップ、セクター・アプローチ、調整と一貫性（coordinationとcoherence）が設定された。セクター・アプローチの前提として、途上国側の主体的計画作りと、市民組織の参加によるセクター政策によって、開発資金が最も効率的に活用されること、一貫性を強調することにより援助目的と、貿易、農業など他の政策分野との矛盾なき対応の重要性が示され、更に途上国側のキャパシティー・ビルディングの重要性が指摘された。また知的財産保護、武器輸出規制などを開発援助に総合的・政策的に矛盾無く統合すべきとの強いメッセージになっている。（オランダはMDGの達成状況に関する中間報告を2004年5月に公表した。）

② 1997年1月に国際協力統合予算（HGIS：英訳はHomogeneous Budget for International Cooperation）が導入されたのも、オランダのすべての政府機関の対外関係予算、すべての外交活動は単一の予算的枠組みの中に統合・再編することによって調整が容易になるとの考えに基づいている。開発援助は外交の5大目標を踏まえて実施されるが、MDGは、持続的貧困削減達成のパロメーターであり、このため、オランダ政府は、2015年MDG達成への幅広い参加、開発援助の質と効果の改善、オランダの貢献を対外的により明瞭なものとするに努めるとしている。

(3) 開発協力の政策的優先項目

開発協力の主たる政策的優先項目として10項目が挙げられている。

① 総合政策（Integrated Policy）

第一はオランダの重視するIntegrated Policyで、あらゆる面で強調される原則であるが、貧困、安全保障、人権、貿易、投資、移民、自然、環境、国際的法秩序は分かちがたく一体であると認識すべしとし、外交、安全保障、軍事、経済、開発援助を最も効率的且つ効果的に統合して国際問題に取り組もうとする姿勢を意味する。2004年1月1日に成立した安定基金（Stability Fund）*6は、平和、安全保障、紛争管理、紛争後の復興再建のあらゆる分野において、既存の諸制度とOD間Aと非ODAリソースを有機的、統合的に運用することによって、紛争管理、平和構築促進においてより有効な手立にとしようとの意図に基づくもので、金額的には64百万ユーロと大きくないものの、オランダが重視するIntegrated Policyの目玉的存在である。特に紛争後の安定化のフェーズに関しては、安定基金により、平和、安全保障、開発のインターフェースに対する迅速にして柔軟な支援の導入を図ることにより、平和のプロセス、和平対話、紛争予防、抗争グループの再統合、軍と警察の再編、小火器の破棄、オランダ専門家の派遣等幅広い活動をカバーすることが出来ると期待している。

*6 本稿「4. 援助のツール」(1) 参照。

② 一貫性 (Coherence)

第二の原則はCoherenceである。オランダが特に力を入れているのが、開発の側面と、EUの共通農業政策をはじめとする先進国側の農業政策やEUの漁業政策、貿易政策、移住、武器輸出問題などとの一貫した対応の実現である。このためにWTOにおける“all but arms”の推進、コトヌ協定^{*7}で想定する貿易・投資への新しい枠組み協定も視野に入れたLDC政策の実現などである。

③ 地域アプローチ (Regional Approach)

第三の原則はRegional Approachで、平和、安全保障、貧困、環境、貿易、移住、といった困難な課題は、いずれも国境をまたぐ性格を有するが故に一国のみを対象にした限定的方法では効果に限界があることから、地域全体を対象として捉えなくては効果を挙げられないとの認識に基づくものである。〈アフリカの大湖地域〉へのオランダの関与はその一例である。

④ アフリカ重視 (Focus on Africa)

アフリカに対しては、開発援助と紛争処理などを総合的に集約した政策で望み、これまで平均して40~45%であった対アフリカ二国間ODAを50%超にまで引き上げ、これを貧困削減と経済成長に向けるとしている。特に環境と水を重視している。民主的選挙の実施、人権保護などガバナンスの向上を重視し、NEPAD (New African Partnership for Development) を通じてアフリカ諸国に開発の責任を持たせることを重視している。

⑤ 集中 (concentration) による質と効率 (quality and efficiency)

援助の質の改善を図り、援助の効率を上げるためには専門的知見とリソースを集中させることが不可欠との認識。政策的集中としてGNPの0.8%を開発援助に配分する方針を堅持し、さらに教育に開発援助の15%を充てるとし、PRSPにおいて教育にプライオリティーを置いている国に対しては世銀が事務局を勤めるEFA/FTIに拠出するほか、識字率向上、初等教育、基礎職業教育重視を打ち出した。

⑥ 民間部門により大きな役割

市民組織やビジネスセクターが開発政策実施においてより大きな役割を果たすべきであるとの認識。効率 (efficiency) と実効性 (effectiveness) の確保を重視する姿勢が貫かれており、ビジネスを含む民間部門の最大限の活用、NGOや所謂市民組織を取り込むやり方は徹底している。例えば、オランダ政府は、農民の団体と途上国の農業セクターでの活動を強化するためにAGRITERRA、LTO NEDERLANDとの自主協定を結ぶ等、オランダの知識を途上国に提供するプラットフォーム形成を進めている。

⑦ パートナーシップ重視

開発協力の実効性を高めるためには、国家間、組織間、個人間などあらゆる側面で、パートナーシップを大切にすること。パートナーシップで、これを市民、民間企業、知識・研究機関、市民組織、政府機関との間で一層強化することが挙げられている。より多くの奨学金、留学、人材育成により青年層の開発援助への参加の拡大を図り、官民パートナーシップ (Public-Private Partnership : PPP) による民間企業とのパートナーシップ強化がそれである。最近では、オランダの民間銀行と経済財務省が協力して途上国の金融セクターを強化するためのPPPに向けて準備が進められている。

⑧ 持続的開発

水資源、エネルギー、保健、農業、生物多様性にプライオリティーを置いた形での、持続的成長の追求を図る。環境と水関連に関してはGNPの0.1%を充当するとの目標を2007年までに達成したいとし、特に、環境政策に持続的開発の諸原則を組み込み、環境劣化に歯止めをかける。またAIDS予防とリプロダクティブ・ヘルス・ケアへの集中もうたわれており、1994年のカイロ人口会議以降LDCのNGO、UNFPAなどとの協力強化がうたわれている。

⑨ 移住と開発

移民に関しては、開発との密接な関連に注目し、特に社会・経済的安定性の欠如が移住を促す

^{*7} 2000年6月に調印されたEUとアフリカ・カリブ海・太平洋 (ACP) 諸国 (77カ国・地域) 間のパートナーシップ協定で、政策対話、貿易と投資、開発協力を主な柱とする。

ことから途上国側の意見を十分反映させるべきであると指摘する。頭脳流出や送金の問題、欧州諸国への移民流入に対するより効果的な法的規制の必要性、強制送還（repatriation）なども含め取り組むとしている。

⑩ ミレニアム開発目標（MDG）

オランダは2015年のMDG達成に向けて如何に具体的に貢献するかを開発援助政策の成果を測る尺度として位置付けている。MDGのうち特に、環境、教育、AIDS、リプロダクティブ・ヘルスに焦点を当てている。このためGDPの0.8%をODAに充てるこれまでの政策を維持し、さらに具体的な数値目標として、教育に開発協力の15%を充てることが明記され、PRSPが教育にプライオリティーを置いている国に対しては、世銀が事務局をするEFA/FTIに拠出するほか、識字率向上、初等教育、基礎職業教育重視を打ち出した。AIDSとリプロダクティブ・ヘルス対策には、民間企業と米国をAIDSとの戦いの新しいパートナーとして位置づけ、AIDSの農業、保健、教育、AIDS孤児など社会への影響への対応の強化を図る。

（４）アフリカ政策

① アフリカ支援を開発協力の中心テーマの一つに据えているオランダは、2003年10月に“Africa Memorandum 2003”を発表しオランダのアフリカに関する開発の基本政策を包括的に明らかにした。基本政策は以下の4点に集約できよう。

- オランダのパートナー国は、36か国中15か国がアフリカであり、内14か国はサブ・サハラ諸国である。このうち比較的安定しているパートナー国に対しては貧困削減のための構造支援を行い、分野的には、教育、リプロダクティブ・ヘルス、環境、水などを重視。また積極的に他のオランダと同じような開発政策を取っている諸国と協調する。具体的には、ノルディック・プラス諸国や、AIDS対策に関してのガーナやルワンダでの米国との協調などがある。（なお米国とは、今後の進捗を見極めつつ、エチオピア、ザンビア、スーダンを含むアフリカ諸国での協力の可能

性も探るとしている。）

- 国家が体をなしていない国、地域に関しては、紛争予防、紛争管理、紛争後においては復興・再建のために安定基金によるODAと非ODAリソースの投入をおこなう。具体的には、シェラレオーネ、リベリア、象牙海岸、スーダン、ソマリア、アンゴラ、また大湖地域や、アフリカの角に対するもので、オランダも複合的貢献を果たす。
 - 上記の点とも密接に関連するが、EUや、国連機関による国境を越えた問題などへの積極的対応を促す。
 - アフリカの中の地域協力への積極的支援を行うことで、アフリカの国自身が平和と開発に自ら貢献を行い、抵抗力をつけ、安定の維持を図るようにする。NEPAD、西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）、南部アフリカ開発共同体（SADC）の平和と開発のためのアフリカ・イニシアティブを積極的に支援する。
- ② その上で、アフリカに関する開発政策は以下の5原則で臨むとしている。
- 紛争管理と、予防を通じた、平和と安全保障への柔軟且つ迅速な対応を安定基金によって促進。
 - グッドガバナンスと良好な社会経済政策を重視し促進する。具体的には国家の多数派が一般的利益のために奉仕する政治、法と秩序の維持、政策決定を実施に移す能力などを注視する。
 - 分野的には、教育、リプロダクティブ・ヘルス、HIV/AIDS対策などを通じた人への投資の重視。
 - 民間企業セクター支援を通じ、貧困重視の経済成長の促進を図る。また、市民組織、地方自治体の積極的、且つ建設的関与をセクター・アプローチにおいて実現すべく努力。
 - 天然資源、環境、水に焦点を当てた持続的開発の促進。
- ③ サブ・サハラ諸国中からオランダは、貧困レベル、ガバナンス、政策の質、援助の必要性、オランダにとっての集中と補完性と、総合的外交政策に矛盾しないとの6基準から支援対象国を選ん

だ。これにより選ばれたパートナー国は、ベニン、ブルキナ・ファソ、エリトリア、エチオピア、ガーナ、ケープ・ヴェルデ、ケニア、マリ、モザンビーク、ルワンダ、セネガル、南ア、タンザニア、ウガンダ、ザンビアである。また、ビジネス支援対象国^{*8}は、象牙海岸、エチオピア、ガーナ、モザンビーク、ナイジェリア、南ア、タンザニア、ウガンダである。

(5) パートナーシップ

① 二国間のパートナーシップ

オランダは、選別的な、しかし、オランダの長期的関与を前提にした、重層的パートナーシップ網の構築を推し進める中で開発協力の目的を達成しようとしている。まずは途上国とのパートナーシップであり、前述のとおり、対象国を49カ国から36カ国^{*9}に絞り込んだ。

今回の新たなパートナー国選出の再検討に当たっては、IDA適格性として、2002年現在の人口をベースにUS\$865を基準とし、世銀方式による20項目からなる国別政策・制度評価（Country Policy and Institutional Assessment：CPIA）スコアを用いて計算したほか、オランダによる援助がどれほどの付加価値を生み出すかをcomplementarity（他のドナー国、国際機関、市民組織などとの援助協力によってどれほどの付加価値が生み出されたか）とconcentration（知識とリソースを集中することで生み出される価値の大きさ）の観点を重視して計測。これにオランダの国家としての政策的見地からの必要性も不可欠の基準としており、中近東のエジプト、イエメン、パレスチナ統治機構、さらには南アフリカはこうした政策基準によって援助対象に含まれることになった。これは前に比べ一層貧困を重視したリストになっている。オランダのアフリカ重視の姿勢の現

れでアフリカが15カ国、内14カ国はサブ・サハラとなっている。オランダの場合、アフリカに植民地を有したことが無いためにアフリカ諸国の信頼があり、外交的にも果たしうる役割が大きいと判断している。

② オランダ国内のパートナーシップ

ビジネスの開発援助活動への積極的関与を促すことも含め、官民パートナーシップ（PPP）が新しい仕組みとして本年からの積極的推進が打ち出された。2004年からは汚職対策、税関、税務機能向上のために、経営者協会、商工会議所との連携が図られる。また途上国の農業協同組合、農業セクター企業強化のためにAGRITERRA、LTONERDERLANDと農業セクター面でのパートナーシップ強化を図る。貿易のキャパシティー強化に関しては、CBI^{*10}を通じた輸入拡大のための協力を拡大する。このほか従来からの民間とのパートナーシップ協力については、後述のPSOM（中東欧諸国に対する援助プログラム）、FMO（ORET/MILIEVやLDC FUND）、PUM（オランダ経営協力プログラム）などがあげられる。

(6) セクター・アプローチ

① オランダは、かねてより個々のプロジェクト支援ではなく、セクター全体への支援を重視すべきと指向してきたが、セクター・アプローチが明確な形で位置づけられたのは開発協力政策の基本方針として1996年に“Aid in Progress”が公表された中においてである。ここにおいて、援助政策の外交政策への統合、外務省と他の関係省との間での政策的整合性を採るべきこと、主要な分野に基づいた二国間援助の方向付け、可能な範囲でのプロジェクト協力からプログラム協力への移行、オーナーシップとパートナーシップに基づいた国別アプローチの強化、貧困削減と社会開発の

*8 パートナー国は、長期的観点から、オランダの援助を集中する対象として選別されたのに対し、ビジネス対象支援国は、オランダの民間企業の協力を絡ませながら、当該国の民間セクターの振興（雇用、起業、環境改善等）を支援する目的で選ばれている。（別添参考資料4参照）

*9 アフガニスタン、アルバニア、アルメニア、バングラディッシュ、ベニン、ボリビア、ボスニア・ヘルツゴビナ、ブルキナ・ファソ、カーボヴェルデ、コロンビア、エジプト、エリトリア、エチオピア、グルジア、ガーナ、グアテマラ、インドネシア、ケニア、マケドニア、マリ、モルドバ、モンゴル、モザンビーク、ニカラグア、パキスタン、パレスチナ自治区、ルワンダ、セネガル、南アフリカ、スリランカ、スリナム、タンザニア、ウガンダ、ベトナム、イエメン、ザンビアの36カ国。

*10 詳細は、本稿「4. 援助のツール」（4）参照。

重視、評価・モニタリングの強化が打ち出された。

② こうした方針変化の背景には、アフリカにおける経験から、従来型の一定地域を対象とした個々のプロジェクト型の援助は持続的貧困削減には効果が無かったとの判断があり、〈相手国によって明確に定められた機構・予算の枠組みの中でマクロ・メゾ・ミクロレベルまで総合的に実施される活動に協力するアプローチが大切〉と考えるに到ったものと見られる。

③ こうした流れを背景に、構造的貧困の削減をすべての開発協力の基礎にしなが、対象国の数とプロジェクトの大幅な削減・集中に乗り出したのである。1998年7月には二国間援助の対象国を貧困カテゴリー、グッドガバナンス、健全なマクロ経済政策と社会政策を実施していることという三条件に合致する21カ国に限定することが下院で承認された。また個々のプロジェクトから教育、保健といったセクター全体への協力に集中することが打ち出され、21カ国に関してはそれぞれのセクターが決められた。またその他の協力対象国に関しては、一つか二つのテーマ（環境、グッドガバナンス、平和構築、人権、民間投資支援）に援助分野が限定された。

④ オランダはプロジェクト型支援を直ちにセクター・アプローチに変更することや、コモンファンド型支援に切り替えることは考えておらず、現実にはセクター政策の枠組みの中に個々のプロジェクトを位置づける形で整合性をとっている。

⑤ 目下16カ国でオランダは保健セクターの協力を実施しているが、最も実効性の高いといわれる保健セクター協力に関する関係者の意見を総括すると以下のとおり。

- 保健セクターでは、セクター・アプローチが不可欠であり、また極めて有効であるが、画一的な青写真は存在せず、改革の戦略のあり方は国によって個々別々である。
- 何よりも長期にわたって協力することが不可欠であり、またファイナンスの一部を受益国側に任せる勇気が必要。
- また政府にはセクター協力の実績を分析し、評価する能力に欠ける場合が多いので、こうしたモニター能力の強化を合わせ実施す

ることが必要。

- また他のステーク・ホルダーの参加を受け入れる度量が必要だが、NGOや国連機関を組み入れることと同様に現実的には極めて大きな困難を伴う。
- 中央政府に資金が集中しがちなので、地方の貧困の現場の声を如何に中央に反映させるかが重要。
- またAIDSのように関連する分野の多い問題で、主管官庁が複数にまたがる場合には、うまく機能しなくなる恐れが高くなる。
- 双方で分かりやすい評価のための数値化可能な共通ベンチ・マークを合意しておくことが、双方の理解を進め、信頼感を醸成する上で極めて有効。

⑥ 援助の調整に関しては、受益国が主導すべきことが前提であるが、そのためには政府関係省庁間での、最低限のマネージメント、管理運営基準、モニタリングなどに関する合意が必要である。また何よりも受益国の市民組織の積極的関与が不可欠である。

⑦ 財政支援に関しては、均衡の取れたマクロ政策と社会・経済政策とグッドガバナンスが前提になるが、“Program support where possible, projects where necessary”が原則であるとしている。また、セクター・アプローチは、長期的コミットメントを行うことと相手国の予算のサイクルを尊重することを意味するが、支援予算に関しては、柔軟な対応が求められ、複数年コミットメントも必要となるケースがある。具体的には大枠の中で、実際の成果、目標の達成度合いを相互に合意した基準で判定しながら、各年ごとに調整される。

⑧ 特定セクター全体の予算を対象に直接払い込むことが最も望ましい。次善のやり方としては、セクター政策の中核的プログラムなりプロジェクトを対象に財政支援し、その過程で知識移転や、人材育成を絡めることであるが、今もセクター内の個別プロジェクトが大きな比重を占めているのが現状である。

(7) 所謂EXIT POLICY

- ① 従来オランダが援助してきた相手国を如何に援助対象から外すかは、現地大使館の意見はもとより、総合的な外交判断を求められる作業である。今回の援助対象国見直し作業の結果、援助対象国にかなりの変更がなされた。これらの変更が如何なる基準で行われたかを見てみよう。
- ② ブラジル、中国、エクアドル、フィリピン、ナミビア、ペルーは比較的所得が高いので、もはや長期にわたる二国間関係での開発協力対象国としてのパートナーシップ国とはせずに、民間協力対象国とした。
- ③ カンボジア、ギニア・ビサウ、ジンバブエは政策とガバナンスの面の改善が見られないことによりパートナー国から排除された。
- ④ ブータン、ブラジル、カンボジア、エルサルバドル、ギニア、ホンデュラス、ナミビア、ネパール、ジンバブエに関しては、オランダからのODAが少なく、相手国政府に十分な影響を与えられないためにリストからはずした。
- ⑤ インドに関しては、インド側が、2002年6月に自主的に援助は不要とオランダを含む14カ国に対し宣言したために、これまでオランダが実施中のプロジェクトをインド側が資金的に引き継ぐようコミットさせた上で打ち切ることにした。これらプロジェクトには、地方レベルでは、グジャラート、アンドラ・プラデシュ、ケララ各州における水、基礎教育、環境、農村開発、自治、精神衛生のプロジェクトがあり、全国レベルでは、女子教育とHIV/AIDS防止プロジェクトがあった。
- ⑥ いずれにしても援助の打ち切りに関しては、急激な変化による悪影響を与えないように慎重に手続きを踏んでおこなわれるべきであり、相手国政府、関係者その他のドナー国との協議を経て2年という期間の中で終了させる方針を採っている。

(8) 債務削減等

- ① オランダはHIPC信託基金への貢献が大きい

ドナーであり、適用対象国を指定した形で拠出している。(ODA総額のうち、債務救済の割合は1990年が4.6%、2002年が8.9%であり、HIPC諸国へのODA供与額の割合は1990年が28.3%、2002年が32.5%であった。)

- ② 1990年代のオランダによる債務救済は、第一に二国間援助債務を対象とし、第二に国際機関債務、第三に二国間輸出信用の債務、第四が民間債務であった。

- ③ 基本的にオランダは過去の援助借款に関して、IMFとの合意があるか、パリクラブの合意があれば、単に債務返済繰り延べ(リスケ)に留まること無く、債務免除を行っている。

- ④ 1996年のペルー、1998年のニカラグアに関しては、IMFともパリクラブとの合意も成立していなかったが、債務免除を行っている。ペルーに関しては、オランダからのネットのODAのフローを維持することが必要と判断したからであった。1996年のペルーの際は、社会資本基金(FONCODES)へのローカル・カレンシー預託を義務付ける合意を行い、債務免除を実施した。

- ⑤ 基本的にオランダは、援助借款の元本の債務免除を行っているし、国際機関の残存債務負担の軽減に応じている。1998年のペルーについては、国際機関債務救済のために、10百万ギルダーを救出した。カウンターヴァリュエ・ファンは麻薬対策と、関連開発プログラムのために米国のアピールに応じた経緯あり。

- ⑥ IDA/DRF (Debt Reduction Facility) の民間債権買戻しにも参加している。ジャマイカに関しては、UNICEFとのdebt swapによるDebt for Childrenに参加。

- ⑦ オランダは1992年以降借款を供与していないが、ORET^{*11}によるグラントと混合して商業借款が供与されるケースがある。90年代を通じて、債務救済を受けながら、もう一方でORETによる商業借款を受けているケースが発生している。

- ⑧ パリクラブの枠組みで債務免除が行われるときは原則として、IMFの合意をコンディショナリティにしているが、必ずしも一貫性のある対応が採られているわけではなさそうだ。1996年の

*11 1983年に設立されたオランダ企業の輸出業務促進プログラム。詳細は本稿「4. 援助のツール」(5) 参照。

ペルーについては前述のとおりIMF合意はなかった。1998年のジャマイカに関しては、IMF合意が無いことを理由に免除を拒否している。

1996、97、98年のザンビアに関しては、IMFとの合意はあったが、ガバナンスに問題があるとして拒否している。

⑨ 一般にオランダは、過剰債務を避けるために、リスクではなく、債務免除を行っている。民間債務に関して、IDA/DRFによる買戻しは有効と考えている。

⑩ 要するに、二国間債務と民間債務に関しては支払能力を重視するが、国際機関債務に関しては、流動性問題を想定し、このために国際機関による新規ローンを認めてしまう矛盾がある。この救済のためにオランダはグラントを供与するという形で国際機関の無責任な新規借款供与を助ける結果をもたらし、モラル・ハザードを生じさせているとの批判がある。

⑪ 債務救済は、通常の援助に追加する形で供与されるケースがあり、これによって他の本来の援助を受け入れられる国が割りを食っているケースがある。特に90年代の重債務国やまずい政策を続ける国がより多くの借款とグラントを供与される矛盾を招いたことをオランダは反省している。

⑫ プロジェクト援助は投資水準を維持するのに役立つが、債務を返済するには役に立たない。他方、新規借款と無償は、貿易収支の赤字を拡大し、借款はさらに債務を拡大する恐れがあると見ている。

⑬ 対象国が、流動性不足なのか、支払い能力不足なのかを見誤らないようにしなければならないと考えている。オランダは債務免除よりリスクに頼ることは、debt stockの代わりにdebt serviceを軽減するのみであり、延滞の完全な免除こそがstock effectをもたらす有効であると見ている。

⑭ 債務問題に関する所謂コンディショナリティについては、まったく効果は無いのか、相手政府は弥縫的対応を示すか、時間稼ぎをするだけなので効果は無いとの立場。その意味で世銀/IMFの政策も必ずしも成長に寄与しないものもあると見ている。

(9) 国際機関援助

① オランダは、2002年のODA総額の26.6%を国際機関に拠出しているが、議会には国際機関に対する根強い不信感があるため、国際機関への拠出水準をDAC平均にまで高めるべきとの目標があるが、現状レベルを超えることは難しいと見られている。国際機関重視の一方で、前大臣以来国際機関に関する厳しいレビューを行っている。要は、結果を出せる機関に対しては集中的に拠出することによってドナーとしての影響力を行使できるようにするとの方針である。このため、MDGの指標に注目し、オランダの政策目標への目に見える効果を挙げられること、機関が効率的に援助実施していることなど有効性が確認できることを条件にしている。この結果、国連専門機関ではUNDP、UNHCR、UNFRA、UNICEF、UNAIDS、このほか世銀、IMF、地域国際金融機関ではADBを評価しており、これら機関に関しては、義務的拠出に加えて自主的拠出などの積み増しも視野に入れている。

② 国際機関のメリットは、(i) 途上国に関する知識と経験の蓄積が豊富であること、(ii) 援助の細分化や重複を避けるための調整が可能であること、(iii) 受益国側の負担が軽減されること、(iv) マネージメント・コストを簡素化できること、(v) オーナーシップが強化できること、(vi) オランダは国際法的秩序の確立を憲法上も追及していることから国家の政策に合致すること、(vii) 環境、麻薬、男女均等、食糧安全保障、人口問題などグローバルな問題、また一国の枠を超えた地域的問題などへの対応に当たっては、国際機関の関与が不可欠であること、(viii) オランダ一国では出来ないプロジェクトへの対応が可能なこと、(ix) 援助に関する新機軸などの実験が可能なことなどをあげている。

③ 他方、強力なバイの援助実績の裏づけがなくして、国際機関内での発言権は担保しえないと考えている。またNGO支援とのバランスで、NGOを減らすことはしない方針。

④ 国際援助機関の欠陥としては、機関間の調整と一貫性の欠如、自己中心主義が指摘されてお

り、特に現地に国連機関がバラバラに事務所を構えるがごとき無駄遣いに対しては、強い反発を見せている。一般的に、国連機関は、IDA適格国、中でも最貧国に特化すべきと考えている。また政策と目標作りはうまいが、実施とモニタリングに難があると見ている。特に監査手法が不十分で、透明性の確保が十分でなく、アカウントビリティに問題があるとも見ている。

⑤ 世銀、地域開発銀行に関してはPRSP策定を容易にするために重要な役割があると見ており、このための信託基金を検討。また世銀、UNDPとPRSP策定の前提となる統計改良のために共同ファンドの設置を含めた協力強化を行っている。

⑥ 世銀の活動と評価システム向上のための効率的開発委員会への積極的関与を行っている。因みに外務省では、世銀担当部門（DMO）と、国連関係機関担当部署（DVN）が、従来は別々の総局に属していたのを、前大臣のときに統合し国連・国際金融機関局（DVF）として国際協力総局に帰属せしめ、オランダ外務省の側でも一体として国連機関、国際金融機関を監督・指揮し、リソースの連携効果を高めることを目指せる体制となった。

⑦ オランダの国連機関拠出は、2000年の義務的・自発的拠出合計が537百万ドルで、日米英について4位。国際金融機関では、IDAに関しては2.79%で11位だが、増額は検討しうるとの立場。世銀では、信託基金、協調融資を合わせると3位。要するに、“result-driven budgets, transparent financial practice, independent evaluation”の励行を重視し、良い機関があれば、原則ゼログロスでも自発的拠出は増加しても良いと考えている。

（10）援助協調

① 援助協調については、最も成功し歴史もあるのが、ノルディック・プラス（デンマーク、フィンランド、アイルランド、ノルウェー、スウェーデン、英国）との協調であり、個々の援助計画の統合、国別で実行中の活動の協同化、相互の実施の委任などが行われている。

② 実施に当たりノルディック・プラスのいない

パートナー国においては、他の適当なパートナー国を探すこととしている。

③ 援助協調については、2004年以降には各パートナー国と政策分野に関し戦略的政策枠組みを作成し、2006年初めまでには全パートナー諸国に長期的戦略的枠組みを実施に移すことを目標にしている。

4. 援助のツール

（1）安定基金：Stability Fund

① 従来の紛争は国家間に発生するものであったのに対し、近年国際テロをはじめとする非国家組織との紛争が国家内部あるいは地域において発生している。このため途上国における開発と貧困削減のための開発援助は、平和と安定を前提にしているために深刻な影響を受けるにいたっている。安定基金は、紛争が起きそうな地域や国、あるいは既に紛争が発生したところで、迅速且つ柔軟に、平和、安全保障、開発のための活動を支援するために設立するものである。特に重視されるべきは、紛争予防、平和構築、治安部門改革であり、このためにオランダの有する諸々のリソースをより一貫性のある統合された形で投入することを可能にすることを目指す。したがって、ODAと非ODAを一体として運用することで有効性を高めることとした。

② 安定基金の対象は、DAC I、DAC II及び移行経済国である。具体的には以下のとおり：

- スーダン、ブルンジ、コンゴ民主共和国、象牙海岸、スリランカ、インドネシアのアチェ、マケドニアにおける平和プロセス。
- 南ア、ナイジェリア、ECOWASなどの軍事的平和維持能力の向上。
- アフガニスタンの軍と警察の再編と再建。
- 大湖地域から戦闘員を武装解除し、軍事グループを解体すること。
- ボスニアの軍隊の再編。
- イラク、モザンビーク、アフガニスタン、アンゴラなどでの地雷除去。
- バルカンの小火器の収集と破棄。

- 国連による大湖地域の和平イニシアティブに対する支援。
 - EUが派遣する文民の危機管理チームへのオランダの専門家の派遣など。
- ③ なお本基金は、オランダ軍による平和維持活動には使われない。また基金による開発協力の「汚染」を防止するためグッドガバナンスや他の開発協力関連事業には用いない。この点に関しオランダは、ODA基準は遵守するが、これまでのODA基準は平和、安全保障と開発の関連に十分配慮していないがために、より統合した形で対応することを阻害しているとしており、これらに関する修正をDACに対し求めるべきかを検討している。
- ④ 基金の規模は2004年から2007年迄で約340百万ユーロである。本基金予算の大部分は、外務省予算だが、他に地雷除去基金、小火器基金、武装解除・動員解除・社会復帰（DDR）予算、平和対話・平和構築等の平和基金が含まれる。
- ⑤ 基金の運用に関しては、外務大臣と開発大臣の共管の下にステアリング・グループが設置され、運用等すべての事務機能を果たす。国防省は常にオブザーバーとして加わる。100万ユーロまではステアリング・グループで決定するが、それ以上の額のプロジェクトと政治的にデリケートな場合は大臣にまで決裁をあげることになる。基金は、NGO活動は支援しないが、国際機関を支援することは可能。また基金は平和構築と復興のための複数年プログラムに支援をコミットできる。

（2）NGOに対する協調出資プログラム

① オランダの136の開発協力NGOは2002年に2.57億ユーロの自己募金を達成し、この他3.29億ユーロを政府から供与され途上国に援助している。政府はODAの11%をNGOに対する協調出資プログラムによって拠出している。1956年にはNOVIB（英訳：Netherlands Organization for International Development Cooperation）が設立され、途上国援助の推進役を果たし、自ら積極的な募金活動を行った。1960年代にオランダは開発援助政策をグローバルな視野に基づくものに再編する中で、NGOとの関係構築に乗り出す。

NOVIBに続き、教会関係NGOも、キリスト教宣教師が途上国で実施する数多くの小規模プロジェクトの成果を踏まえ、政府に対し支援の増加を要請した。プロテスタント教会関係NGOは1964年にICCO（英訳：Inter-Church Organization for Development Cooperation）を設立、1969年にはカトリック系がCEBEMO（英訳：Catholic Organization for Development Cooperation）を組織し、こうした流れの中で政府も1965年から主要NGOへの支援を開始したのである。さらに1968年にはHIVOS（英訳：Humanist Institute for Cooperation with Development Countries）が設立されている。

② かくしてオランダでは、政府がアンブレラ的な協調出資窓口機関（Medefinanciering particuliere organisaties：通常MFOと呼ばれる）に対し、一括して資金を提供し、分配や実施については各グループの自治に委ねる方式をとってきている。こうした窓口機関は、NGOの他にも労働組合、自治体連合、ボランティア派遣、専門家派遣、開発教育など幅広い分野に及んでおり、これらの自主管理を前提に政府はこれらNGOを最大限活用する行き方を取っている。

③ 政府がODAの実施に当たりNGOを重視するのは、現地の貧困背景を形成する社会的文化的事情を把握していること、政府が正常な外交関係を有し得ない国に対してもチャンネルを有していること、現地のカウンターパートを掌握していることで、オランダのODA実施上の不可欠のパートナーとみられている。

④ これらのNGOグループに関しては、第一のグループは、協調出資団体と称されるもので、ICCO、CORDAID、NOVIB、HIVOS、Plan、のほかに2003年からTerre des Hommesが加えられ6団体となった。第二のグループは、開発教育に従事しているもので、全国開発教育・情報委員会（NCO）を通じて支援を受けている。第三番目のグループは、オランダ・ボランティア財団（SNV）、海外人材サービスのためのオランダNGO協会（PSO）、地方公共団体連合、オランダ労働組合連盟（FNV）、オランダ・キリスト教労働組合連合（CNV）などで、それぞれの分野で政府の協調出資を受けてODA実施上の役割を

担っている。このほか緊急援助及び人道援助はオランダのNGOと国際NGOを通じて実施される。

⑤ 現在の協調出資制度は、2002年の初めに、2003年から2006年の4年間をカバーする計画と事業予算として開発大臣宛に提出され、これを協調出資プログラム独立諮問委員会（Prof. Louk de la Rive Box座長）が、援助の質、成果の見通し、実効性の観点から検討を加え、査定し開発大臣に答申することになっている。2002年の審査においては、申請したTerre des Hommesを含め6団体すべてがパスしたが、NOVIBとPlanは自らの組織管理や援助対象の適切性等の評価が低かったため減額査定された。

図表3 2003年における協調出資プログラムを通じた6団体への配分

団体名	給付額 (百万ユーロ)	備考
ICCO	110	(申請満額給付)
CORDAID	107.6	(申請満額給付)
NOVIB	97.8	(申請123.8百万ユーロに対し減額査定)
HIVOS	61.9	(申請満額給付)
Plan	28.1	(申請29.9百万ユーロに対し減額査定)
Terre des Hommes	5	(申請満額給付)

出所) オランダ外務省発表

⑥ この新しい審査方法の導入により、構造的貧困削減と社会構築を目的とし、オランダ・ベースであることを条件に、4年に一度如何なる組織も申請可能となった。一方で、競争の導入により、制度の透明性と効率を高め、資金供与水準に見合った援助プログラムの質の向上を図らないとNOVIBやPlanといった有名なNGOでも減額査定されるという厳しい姿勢が明らかになった。この新しい制度は2003年初めから実施に移され、監査は4年に一度ごとに政策、運営、実施プロジェクトの成果を協調出資評価ステアリング委員会が厳しく行うことになった。なお管理費には、政府資金の7.5%を当てる事が出来る規則になっている。またこれら窓口団体と政府との連絡調整機関として協調出資協議機関（GOM）が設置され、

これが政策調整、海外プログラムの調整を行うほか、GOMメンバーは政府担当者と定期的に協議し、政府の政策方針についての説明を受けたり、意見交換をするほか、NGOから意見を陳述できる。こうした接触を通じての協議で合意形成を行うことになっている。

(3) テーマ別協調出資プログラム (Theme-Based Co-financing : TMF)

① このプログラムは2002年に創設された新しい協調出資プログラムであり、オランダのNGOのみならず、優先度の高いテーマに従事する国内外のNGOが対象となっている。構造的貧困削減という目標の下、①経済開発（持続的経済発展、企業の社会的責任、国際貿易）、②人的開発（基礎的保健、上水と衛生、HIV/AIDS、母子保健、栄養、児童と青少年、スポーツ）、③社会文化開発（基礎教育、文化とコミュニケーション）、④政治的開発（人権、グッドガバナンス）、⑤平和と安全保障（紛争予防、平和構築、地雷除去、紛争後の再建）、⑥環境（エコ開発、生物・多様性）、⑦男女間の機会均等の7分野を優先的テーマとして掲げ、このテーマに適合したプロジェクト計画の提案をNGOから受け、審査の結果制度趣旨に沿ったプロジェクトに対して無償支援が供与される。

② 2004年から2007年にかけての4年間のTMFでは、年額41.2百万ユーロとなり、それまでの38百万ユーロ（10百万が地雷除去、12百万がHIV/AIDSなど特定目的限定、16百万がその他となっている）から増額された。

③ 2003年には、上記の対象テーマに関して専門的能力を有する独立の市民組織より180件（626百万ユーロ）のプロジェクトの応募があり、審査の結果、64件が協調出資適格とされた。

(4) オランダによる民間企業支援

支援総額は年額230百万ユーロで、その中には、知的支援（英訳：knowledge based assistance）と、資金的支援（英訳：financial based assistance）

がある。

①知的支援

- CBI (Center for Promotion of Imports from Developing Countries)

外務省の外局（本部はロッテルダム）が行う技術支援で、欧州と地域市場で輸出実績が作れるよう訓練を行う。具体的には、管理職研修、貿易促進団体職員のための研修、見本市の企画者のための研修、マーケティング・マネージャーの研修など。開発協力と貿易の一貫性重視の中で新たな役割を担っている。

- PEPS (Feasibility Study for Dutch Private Sector)

東欧諸国や途上国を対象に、民間支援のためにF/Sを行うもので、2003年の予算は16.5百万ユーロ。

- IBTA (Investment Promotion and Technical Assistance)

FMOが行っている輸出促進のための直接投資の前段階の技術支援であり、年間予算は5百万ユーロ。地場中小企業向けの研修と、オランダ企業と途上国、東欧諸国企業の貿易等を促進。

- PUM (Netherlands Management Cooperation Programme)

オランダ産業雇用者連盟 (Confederation of Netherlands Industry and Employers: VNO/NCW) が実施するプログラムで、700社の退職した企業のマネージャーや技術者が4,000人登録されており、年間1,050件の派遣実績を挙げている。半分ボランティア事業で、2003年に25周年を迎えた。年間の予算は8百万ユーロ。対象は75%をパートナー国に限定しようとしているが、現実には44カ国に及んでいる。過去の投資・輸出案件で、現在故障している、うまく動いていないといった場合の修理にその会社のOBエンジニアをこのスキームに載せて派遣するといったものまで含まれるため、企業の評価が高い。こうした協力から新規の契約に結びついたり、新たなジョイント・ベンチャーが生まれたりするケースが多い。派遣経費に関して

は、受入国側も旅費と宿泊費を負担する形をとっている。

② 資金的支援

- PSOM (Emerging Market Cooperation Programme)

これは投資支援であり、パイロット投資案件に対し2年間に限り、コストの50%のファイナンスを無償で行うものである。予算は、現在年間10百万ユーロでこれを2007年までに順次30百万ユーロまで増額する方針。オランダ企業にタイドで、受入国政府とMOUを締結する。もともとは、経済省がPSO (Eastern Europe Cooperation Programme) として過去10年来ロシア、ウクライナ、ベラルーシなど旧社会主義国19カ国を対象にODAで行ってきたものであるが、1997年から外務省に移管された。投資支援なのでオランダ政府は民間の方針を尊重するので直接関与しない。したがって、オランダ政府のセクター政策にも縛られない。現地大使館は、現地事情に鑑みてどうしても適切でないと判断されるときに限り拒否権を発動できる。免税特権なども追求しない。

オランダ政府の立場は、この協力は、すべてOECDのガイドラインやコンセンサスに添った形で作られており、市場歪曲効果は無く、市場に補足的なものとの解釈であり、DACも本件に関して“innovative”と見ており、対蘭援助審査会合 (ピア・レビュー) でも問題にはならなかったとのこと。デンマークにも同様のプログラムがある。ただし開発との関連では、例えばタイでは出来るだけバンコクではなく北部に限定する、中国に関しても、上海ではなく西部内陸地域にするなど貧困面への配慮はしている。

- PPP (Public-Private Partnership)

現大臣のイニシアティブによって導入された政府と民間のパートナーシップに基づく新しい形のアンタイトの開発プロジェクト支援。まずプロジェクトや、アイデアを国際的に公募し、そこで出てきたプロポーザルをベースにフィージビリティを検討することで、新しい発想や、斬新なアイデアによる

開発援助の活性化を図るもの。

PPPの原則は (i) 政府も、民間も、市民組織も、政府機関も、すべてが平等の立場で協力すること。(ii) 投資を行うに当たって民間は50%を拠出すること。(iii) ローカル・パートナーに対する人材育成と知識移転を含むこと。(iv) 持続的成果が期待できるものであること。(v) 受益国の貧困削減、持続的発展という国家政策に合致し、オランダの開発協力を補足し、さらには追加的価値を与えるものであること。(vi) 大型インフラ・プロジェクトは対象にはされず、個別パートナーシップへの貢献は最低限0.2百万ユーロから、最大限1.0百万ユーロまで。

(5) オランダ開発金融会社 (FMO : Netherlands Development Finance Company) の役割

FMOは51%が大蔵省から、49%は民間から出資。(民間のうち42%は民間銀行で、その他が7%出資。) FMOは商業金融機関がリスクが高いとして引き受けない途上国などのプロジェクトに対し、リスクを再評価して、あくまでも商業性を重視して融資を行う。2003年末時点の融資等承諾額合計は1,677百万ユーロ。FMOから途上国などの銀行に非ODAのローンを供与し、途上国の銀行は商業的条件で再融資を地場の金融機関、企業に実施する仕組み。FMOは1991年までは赤字経営であったのが抜本的な見直しを図り、資金を拡充すると共に、純粋に商業的に経営することに経営方針を転換し成功した。FMOの利益率は現在2%であるが、政府債と同じ5%程度まで引き上げるべく努力中。以下はFMOのファシリテーターの一部である。

〈ORET/MILIEV〉(Development and Environment Related Export Transactions Program)

① 2002年2月14日オランダ政府とオランダ開発金融会社 (FMO) は契約を取り交わし、投資促進のためのORET/MILIEVと新しい二つのプログラムに関し、その実施をFMOに委託することになった。525百万ユーロの予算は2005年までをカバーする。新規プログラムは最貧国のインフ

ラ・プロジェクトのための金融と、すべての途上国を対象とした国内投資促進を目的とするものからなる。投資、輸出、貿易促進計画の実施について、金融はFMO、技術協力はSENERという機関に集中して実施することとなった。

② ORETは1983年に設立された経済省と外務省の共管プログラムである。オランダの企業による開発関連の輸出業務の支援を行っている。はじめはソフト・ローンであったのが、1991年からグラントで実施されるようになった。無償資金を途上国に提供することによって、途上国の雇用及び起業促進を行うことが目的であり、オランダからの資本財、サービス、工事の輸入に当てることを可能にするものである。年間予算は100百万ユーロ。FMOへの業務委託はとりあえず3年で、2005年に再評価される。35%は無償で、残りの65%はオランダ輸出信用会社による再保険つきで商業銀行融資。パートナー国に限定し、オランダ・タイドとしている。

③ MILIEVは1993年に設立された環境面でプラスのプロジェクトを推進するプログラムであり、ORETより譲許性が高い。1998年初めから、ORETとMILIEVは一体化され、雇用創出、途上国の貿易と、産業育成、環境の質の改善を目的とし、オランダからの資本財、サービス、工事の購入にグラントが当てられることになった。2002年2月からNIO (Netherlands Investment Bank for Development Countries) が運用することになった。

④ まず申請は、オランダ企業によってなされる。グラントがNIOから途上国に供与される決定がなされる。途上国はNIOに対しこの無償から直接サプライヤーに対して支払うことを許可する。タイド援助なのでEU指令と、OECDのコンセンサスの規制を受ける。年間予算は、およそ105百万ユーロ。年一回一社への供与の限度は全体の事業費の20%まで。また中国を例外として、一回の取引は45百万ユーロを超えられない。オランダのサプライヤーが関わっている部分が対象なので、オランダないし途上国なり第三国からの物資、サービス、工事の供給を含む。オランダ・コンテンツは最低限全取引の60%以上であることが条件。

⑤ OECDコンセンサスとの関連では、10年以内に商業化が成立しないか、あるいは銀行融資が受けられない場合に限って可能とされている。開発政策との関連では、貧困削減に直接貢献しなくても、それに害を与えないもので、当該国の法律を遵守したものであり、途上国の持続的経済・環境・社会開発に資する投資の促進であることとされている。

〈最貧国インフラ投資基金：LDC Fund〉

OECDによる最貧国向け援助のアンタイド化に伴い、ORET/MILIEVを通じていた最貧国向けを別の基金にしたもの。向こう4年間リスクのあるインフラ投資（エネルギー、テレコム、社会セクター、水資源、衛生）について、オランダ企業にタイトで180百万ユーロを計上。

〈Netherlands Investment Matching Fund：NIMF〉

向こう5年間、NIMFは45百万ユーロを途上国向け直接投資促進の為のカタリスト（触媒）として行うべく計上。FMOは一件につき5百万ユーロを、国際企業によるリスク付き投資に最大限50%までのマッチングを行う。タイトではない。

5. 総括と提言

(1) オランダと日本の社会的背景の違い、借款に関しては1991年に廃し贈与への切り替えが行われたことなど、開発協力にかかわる制度的相違が非常に大きく、簡単に比較は出来ないが、オランダの開発協力政策全般、個別のプログラムから学べることは非常に多い。オランダの開発協力において、特に注目すべきは、以下の点である。

① 開発協力はオランダ外交の非常に重要な政策実現手段であり、それを最大限に政治的に活用すべく実践されていること。

② 強力な市民組織の存在を背景に市民社会、市民組織との強力且つ有機的な、しかし緊張感にあふれた協力関係が存在していること。

③ 多くのオランダ企業タイトの企業支援プログラムがあり、民間企業支援への積極的姿勢と工夫を行っていること。

④ 安全保障と開発支援のリンケージへの深い認識と積極的対応が進んでいる。（本年設立された安定基金は、まさしくこうしたODAと非ODAを総合的に捉え、迅速且つ柔軟に執行するための体制整備の一環である。）

⑤ 債務問題に関する非常に柔軟な考え方を有していること。

⑥ 国際的な情報発信能力にきわめて優れており、国際協力コミュニティのオピニオンを自らの戦略・方針に引っ張っていく能力を多角的・多重的に有していること。

⑦ 積極的且つ徹底した情報開示によるアカウントビリティ確保に多大の努力を払っていること。

⑧ ODA実施に関する効率化、プロセスの単純化、アウトソーシング、権限委譲などに極めて積極的なこと。

⑨ 国際協力においても同じような考えを持つ盟友国家（like-minded countries）を多数持ち、これら諸国と有機的連携を積極的かつ柔軟に推し進め、常に多数派形成を図っていること。

(2) オランダの開発政策はアフリカ重視であり、2004年後半のEU議長国にあたってはアフリカを一つの目玉にしようと、前後のEU議長国であるアイルランド、ルクセンブルグにも働きかけている。アフリカ支援の道は試行錯誤の多い厳しいものであるのはいずれも同じであるが、日本もNGOや企業とも十分協議を重ねた上で、数カ国を厳選し、日本のアフリカ援助・開発・経済自立のためのサクセス・ストーリー作りのために複合的にリソースと手段を集中的に投入してみるようなやり方は考えられないのだろうか。

(3) オランダのように、like-mindedな国であれば一緒にODA事業を実施したいと考えている国は少ない。日・蘭ODA協力事業を構想し、幅広く両国の市民組織などを巻き込んで実施するなどは大いに役に立つことになると思われる。そうしたオランダとの共同ODA事業の実施を通じ、オランダにまず日本のやり方を理解させることによって、現状は厳しい日本批判者であるオランダを国際場裏でのODA論争における日本理解者に仕立て上げられれば、間接的ではあるが、強力な助けとなるとと思われる。

[参考文献]

Cordaid, *Abbreviated Version Annual Report 2002*
Cordaid (Aug 2002), *Fighting Against Poverty and Injustice*
FMO, *Partnerships for Development Annual Report 2002*
FMO (Mar 2002), *The ORET./MILIEV Regulations*
HIVOS, *Annual Report 2002*
HIVOS, *Civil Voices on a Global Stage, Policy Paper 2002*
Ministry of Foreign Affairs (Jan 2002), *In Business Against Poverty Dutch Policy Memorandum on Economy and Development*
Ministry of Foreign Affairs (Nov 2003), *Activities Implemented Jointly*
Ministry of Foreign Affairs (May 2004), *Millennium Development Goal 8: Developing a Global Partnership for Development/Progress Report by the Netherlands*
Ministry of Foreign Affairs (Oct 2003), *Mutual Interests, Mutual Responsibilities/Dutch Development Cooperation en route to 2005*
Ministry of Foreign Affairs (Oct 2003), *Strong People, Weak States/Dutch Policy on Sub-Saharan Africa for the Long Term*
Ministry of Foreign Affairs (Feb 2003), *Memorandum on Coherence between Agricultural and development Policy*
Ministry of Foreign Affairs (May 2003), *European Trade Barriers and Developing Countries*
Ministry of Foreign Affairs (Mar 2002), *Sector-Wide Approaches for Water and Sanitation Development*
Ministry of Foreign Affairs (June 2000), *The Sector Approach*
NOVIB (Mar 2002), *Rigged Rules and Double Standards*
PLAN, *Annual Report 2003* (incl. *Project Book Africa, Project Book Asia and Project Book Latin-America*)
Terre des Hommes (Jan 2003), *A Study of Child*

Sex Tourism in the Gambia and the Involvement of Dutch Tourists

(以下資料はインターネットより入手)

2002 Policy memorandum: "Civil society and structural poverty reduction" January 2002
Audit guidelines for MATRA projects
Grant Regulations
Human rights and democracy
IOB documents
Johannesburg 2002: the Netherland's aims and priorities
MATRA/ KAP Programme
ORET/MILIEV Regulations
Quality assurance system: monitoring proposals
Report on OECD/DAC consultation workshop on gender equality in sector-wide approaches (February and May 2001)
Sector-wide approaches and geographical concentration of activities
Working document on GAVIM and sectoral approach
(以上、<http://www.minbuzan.nl>)
Forum europeen de cooperation internationale (<http://www.euforic.org>)
Journal of African Economies (vol. 8, no. 4) (<http://jae.oupjournals.org/content/vol8/issue4/index.shtml>)

参考資料 1：ファン・アルデネ開発大臣の（2004年5月31日および6月4日の）所見

〈はじめに〉

日蘭両国はともにODAのG7として、開発途上国の社会・経済的発展と安定の促進について多大の重要性を付しており、ODA政策は外交の重要な政策手段の一部とされています。しかしながら、両国はこれまでの間に、ODA政策の実施に関し顕著に異なるアプローチを発展させてきました。その意味で、この機会にオランダのODA政策の担当大臣から直接今日オランダのODAが直面する問題、政策課題、イニシアティブに関し所見をご披露いただくことはきわめて有意義であると考えられます。特に、2003年に発表された政策方針、[相互の利益、相互の責任]は、ミレニアム開発目標（以下MDG）を、2015年までのオランダの開発努力を測定する物差しと位置づけ、さらに先般MDGの達成に関する中間評価報告を他のドナー諸国に先駆けて公表されるなど、その姿勢の積極さが注目されるところであります。

問1. 今日及び今後数年間に関する、オランダのODAに関し、MDGとの関連における政策的焦点はどこに置かれていますか？

- 答（1）教育、HIV/AIDS対策、母子保健衛生、水・環境の四分野に重点を置いた形での貧困の削減が最優先です。その意味でオランダはMDGに集中しているといえましょう。途上国にはMDGの七つの達成目標があり、先進国側には一つの目標があります。それは、われわれの側が、資金と機会を提供するということです。
- （2）資金に関して、オランダは、ODAをGNIの0.8%支出することにコミットしていますし、このほか、海外投資の活性化、重債務国を過重な債務負担から解放することなどです。
- （3）また貿易面では、先進国市場へのアクセスを貧困国に与えることです。当然のことながらこれはわれわれの農民、製造者にとって直接の影響がある複雑な交渉を意味します。しかしながら市場アクセスこそ、途上国にとり最も重要なものです。従って、ドーハ・ラウンドに新たな刺激となる最近の発展を歓迎します。
- （4）MDGの目標に関しては、途上国側からは既に50カ国ほどから中間報告が提出されており、これらを通じてわれわれは途上国側の努力と進展に関し洞察する機会が与えられました。先進国側ではオランダが初めて、これに応える形で中間評価をまとめました。

問2. 水の重要性に関する指摘がありましたが、オランダのODA政策における、水の位置づけ、水と環境面で今後国際的に何か新たなイニシアティブをとることを検討されていますか？

- 答（1）オランダは水関連事業に二国間、国際機関経由の双方で年間約2億ユーロを支出しています。アフリカでのニーズは特に高いわけです。清浄水へのアクセスを高めることは私の優先課題の一つです。
- （2）このために二国間では、アフリカでのパートナー国であるベニン、エジプト、ガーナ、モザンビークなどにおいて水の供給と水質保全に協力しているほか、これら諸国の統合的水資源管理計画（Integrated Water Management Plans）策定に協力しています。
- （3）また投資面では、途上国の水セクターに投資するには、投資期間が長期に及ぶことと、リスクが高いことから支援が必要であると考えており、このためにORETにWater Windowとでも呼ぶべき仕組みを設けています。さらにPPPと呼ぶ公的部門と民間部門のパートナーシップでも水への投資を呼びかけています。このほか、公的・民間部門インフラ・アドバイザー・ファシリ

ティー（PPIAF）を通じて、途上国の水セクターに民間セクターを関与させるにはどうしたらよいかを途上国への技術協力を通じて実施しています。

- (4) 国際機関経由の協力に関しては、アジア開銀、アフリカ開銀、ラ米開銀、世界銀行と水セクターに関するパートナーシップ・プログラムを推進しています。世銀が実施している有名な水資源・衛生プログラムにはオランダも支援しています。また世銀を通じたナイル河流域地域イニシアティブでは流域10カ国が……それらの一部はいまだに紛争中ですが……ナイル河の水管理の向上と貧困対策面での協力を促進させ、ナイル流域地域の安定、持続的開発、特に持続可能な農業振興を目的に協力を推進するというものです。
- (5) 要するにオランダの水資源面での協力は、貧困層に対する水の供給と衛生の向上に焦点を当てており、必要に応じた改革や人材育成を含んだものとなっています。またオランダは統合的水資源管理と、河川流域管理に焦点を当てており、前者に関してはグローバル・水・パートナーシップを通じた国別総合的水資源管理（IWRM）策定を支持していますし、後者に関してはナイル河やメコン河に注目しています。

問3. グローバル開発センター（CGD）が昨年発表し、また最近2004年版が発表になりましたが、Coherence Index Surveyにおいては、オランダと日本は対照的な評価を受けることになりました。日本がOECD諸国中2.4%で最低の評価であったのに対し、オランダは5.6%で最高評価だったわけですが、この評価について如何なる感想をお持ちですか？またこの調査結果を踏まえさらに何かお考えですか？

- 答 (1) 今年もオランダがデンマークとともに第一位であったことをうれしく思っています。このことはオランダが追求してきた開発政策を通じた途上国に対する一貫性（coherence）を持ったアプローチを目指してきたことが認められたと考えます。先進国は一方で援助を与えながら、もう一方で途上国にインパクトを与える他の政策によって援助の効果を削減するようなことをしてはならないからです。したがって、途上国に対するアプローチと貧困削減に関するアプローチはより一貫したもの（coherent approach）でなくてはならない点については、閣議において何度も、全閣僚の共同の責務であることを確認してきました。
- (2) われわれはオランダのもろもろの政策が一層一貫性のあるものとなるよう、そして開発政策面の諸政策を外交、経済、貿易、農業、国防、知的所有権、漁業等とより統合的なものとすべきと努力しています。
 - (3) 開発協力は単に量的面からのみ考えるべきではないと思います。それは同時に効果と効率の問題なのです。またそれはより恩恵を受けていない人々に影響を与える政策に責任をとるということでもあります。
 - (4) そのために国際協力総局長に直属の政策一貫性検証ユニット（Policy Coherence Unit）を設置し、一貫性の問題をより一層深く分析し、そのために改善策を検討する機能を強化したところです。このユニットは、5名の専属職員に加え、関係の局や課から必要に応じてキー・プレイヤーともいえる職員を動員してプロジェクト・チームを組んで作業する体制をとっています。開発面での政策的一貫性の確保は、他の省においてもそれぞれの政策決定過程に取り入れられつつあります。
 - (5) われわれはもっと改善しなくてはならないと考えています。例えばEUレベルでの途上国からの製品のアクセスをよりオープンなものにするとか、特に農業における貿易歪曲的補助金を削減するなどです。要するにドーハ・ラウンドでの前進を図ることが必要なのです。
 - (6) このほかでは移民問題に関する開発政策を推進しなくてはならないし、MDG目標の達成に関

し、OECDその他の場で他の先進国ともより議論を深めていかななくてはならないと考えていますが、MDGとグローバル・パートナーシップについては、特により深い政策議論が必要と考えています。その観点からも今般発表したオランダのMDG中間報告が役に立てばと思っています。

問4. 移民の問題への言及がありましたが、オランダのODA政策の中では、移民問題は高い優先度を与えられていますが、オランダのODA政策枠組みの中に、この極めてセンシティブな問題を如何に位置づけようと考えておられますか？

- 答 (1) 私はこの問題を、移民・統合担当大臣と協力して検討を深めて行こうと考えています。われわれは、開発と移民に関する別の政策文書を提示することを計画しています。多分今後数ヶ月のうちに議会に送られることでしょう。
- (2) この文書が対象とする問題は、地域における保護、移民発生国の開発への移民の貢献、労働移民と頭脳流出、移住と人権、移民の帰還などです。
- (3) これらの問題は非常にセンシティブですが、これらの問題を議論することはきわめて重要です。調査結果では、移民に関してオランダは平均よりは上でしたが、改善すべきことは多いのです。今世界では1.8億人が自分が生まれた国以外での生活を余儀なくされています。移民がそれぞれの母国にいくら送金しているか考えてみてください。800億ドルですが、これはODA予算をはるかに凌駕しています。私のODA予算は38億ユーロに過ぎないのです。こうした移民の送金の多くが地場のビジネスの起業や、家族を養い、子供たちの教育に使われているのです。したがって私は、開発協力に関するあらゆる議論に移民を包摂するにはどうすべきかを考えなくてはならないと考えています。

問5. オランダは90年代初めから、欧州の如何なる国よりも一早くODAの所謂アンタイド化を推進してきました。こうした政策判断の背景にあった経済的、政治的理由をお聞かせください。また今日のアンタイドを巡る問題に関するオランダの政策的立場は如何なものでしょうか？

- 答 (1) 一言で言えば、アンタイドで行う援助のほうがタイトの援助よりもより効果的だからに他なりません。このことはOECDの推計でも明らかで、アンタイドの援助をお金に直して比較するとタイトでするよりもおよそ25%も価値が高いといわれています。アンタイドにすることで途上国は、最も効率的な物資とサービスの供給者を選択する自由が与えられるのです。過去において、途上国は彼らの特定の状況にぴったり合致しないものをあてがわれることがあったのです。またアンタイド化により途上国側は自らの優先順位を設定し、追求することが可能となるのです。そしてアンタイドは地場の産業にとって機会をもたらします。
- (2) 私たちはMDGを2015年までに達成することに深くコミットしています。モンレーとヨハネスバーグでわれわれはMDGを達成するにはODAの効率と総量を増加しなくてはならないと誓ったのです。
- (3) アンタイドはまた国際的なビジネスにとって平等の立場での競争 (level playing field) を保証します。オランダは非常に開放的で、競争的な経済を持っています。オランダは、タイト援助を含む国際市場を歪曲する仕組みを排除することは、オランダの産業に利益をもたらすと信じています。
- (4) オランダは、1990年の二国間援助のうちアンタイド化率は55.5%でしたが、2002年には88.6%がアンタイドになりました。援助のアンタイド化が如何に利点が多いかは公知の事実です。それ

ゆえにオランダは2001年のOECDによるLDCに対する援助のアンタイド化に関する勧告の採択を支持したわけです。しかしながら未だ国際的な援助の実に多くの部分がタイトのままです。したがって私は援助のアンタイド化に関する更なる国際的取り決めの必要性を訴えるのです。

- (5) 今ひとつの問題は、食糧援助のアンタイド化です。食糧援助は、人道的危機状態に因應するためにはきわめて重要です。食料援助のアンタイド化は、タイトでするよりもより安価で、効率的な食糧援助を可能にします。つまり食糧援助をアンタイド化することで、より多くの飢餓に苦しむ人々に食料を提供できるのです。さらに食糧援助のアンタイド化によって被災地域からの購入を広げることを可能にし、地場の農民と地場の経済を強化することにつながるのです。

問6. ドナー協調は今日ますます重要になってきています。この面でオランダはドナー協調の強化を積極的に推進してきました。まずアフリカにおけるフランスとの協調の現状と、その問題点をお聞かせください。次にアメリカと進めているHIV/AIDS協力は如何でしょう？そして、オランダと所謂ノルディック・プラスといわれる諸国とは何か新しい取り組みを考えていますか？

- 答 (1) ドナー諸国間で、英語圏と仏語圏諸国の間には相当なギャップがあります。各国の援助機関はそれぞれの言語圏にしか存在しないというのが実情です。フランスは仏語圏でしか活発ではないのです。またフランスはセクター・ワイド・アプローチを伴うプログラムはフォローしようとしません。フランスの支援は、大部分がESTHERと呼ばれるプログラムを通じて流れています。これはフランス国内にある病院と、受益国にある病院間のパートナーシップで、ベニン、ブルキナ・ファソ、マリやセネガルで展開されています。ご承知のとおりオランダはセクター・ワイド・アプローチを取っています。
- (2) アメリカとの間では、HIV/AIDSに関し5分野を設定した協定を結んでいます。第一が、政治的コミットメントの強化、第二が、ビジネス界との協力、第三が、新たな予防技術分野への投資、第四が、当該国の国家AIDS委員会の強化、第五がAIDS孤児の援助です。我々が、まず第一に力を入れているのがビジネスとの関係で、ガーナではUSAIDとオランダ現地大使館は地場の産業界と国際ビジネス社会との協力に関するいくつかのイニシアティヴを進展させています。またルワンダやザンビアでも協力することを計画しています。そして和平協定が締結されればエチオピアやスーダンでも計画を進展させたいと考えています。
- (3) スカンジナビア諸国、オランダ、イギリス、アイルランドから構成される所謂ノルディック・プラス間では定期的に時の課題に関し議論しています。6ヶ月ごとには、大臣レベル、国際協力総局長レベルで会議を持っています。目的は、一貫性を高めること、政策を調整すること、そして可能な分野で協力することにあります。新しいイニシアティヴはありませんが、未だに解決されていない問題であるザンビアにおけるノルディック・プラス・イニシアティヴによる援助協調の実施、MDGの実施、貧困削減戦略、民間セクター開発やモントレー・コミットメントなどでしょうか。特に新しい課題が必要なわけではありません。国際的な約束に如何に合致させるかという必要性があるからです。

問7. 欧州委員会との関係では、本年後半はEU議長国になるわけですが、特に力を入れたい点がありますでしょうか？

- 答 (1) 今年の後半のEU議長国期間中、我々は欧州の開発協力の有効性と透明性に焦点を当てて議論するつもりです。と同時にEUの諸々の政策間のcoherenceも重視します。例えば、EUの規格や

認証制度が途上国にとっては事実上の非関税障壁となっていることに対して、途上国のキャパシティー・ビルディングへの予算を増加することなどは重要と考えます。2000年に始められた欧州委員会の対外援助のマネージメントに関する改革は、結果を出しつつありますが、まだまだ不十分です。我々は、年の後半に委員会年次報告を議論する際や、一般理事会や対外理事会においてEUの対外政策の優先順位が決定される際に、この改革の問題を取り上げるつもりです。

- (2) EUの議題の中で高い優先順位を置きたいと考えているのは、HIV/AIDSとの取り組みです。現議長国のアイルランドと同じく、HIV/AIDSとの戦いの重要性を強調する方針です。6月24日にはダブリンで「新しい予防技術」に関する会議が予定されており、その席上オランダはアイルランドからこのコミットメントを象徴的ではありますが引き継ぐこととなります。
- (3) HIV/AIDSとの戦いにおいて最も重要な要素は、リーダーシップです。あらゆるレベルで、あらゆるセクターで、リーダーシップこそはAIDSに対する効果的な対応を可能にするものです。首長、国会議員、HIV/AIDS感染者の代表、労働組合の指導者、女性組織、学校のPTAの会長、宗教指導者といったすべての人々が、それぞれの責任を持って、AIDSに関し議論する勇気が必要です。EUとその加盟諸国はあらゆる機会を捉えてリーダーシップを示す必要があります。その意味でオランダは先般ワシントンで開かれた、AIDS対策に関する協調会議が成功裏に終わったことを高く評価しています。特に三つのone……一国に一つのAIDS機関、一国に一つの政策的枠組み、一国に一つのモニタリングと評価のシステム……は期待の出来る概念だと考えていますし、我々はこの概念を国レベルで実現することにコミットしています。
- (4) もう一つオランダとして重視しているのは、貧困削減と効果的なHIV/AIDS政策のための前提としての、母子保健、ジェンダー間の権利と平等の増進です。

問8. オランダのODA実施の特徴は、リソースの大胆なアウトソーシングと、権限委譲にあると思われま。まずこの面でお聞きしたいのは、ODA活動に従事する主要なNGOに関し思い切った見直しを進められましたか、その背景は何だったのでしょうか？

- 答(1) 私たちは、NGOがよりプロフェッショナルな援助活動が出来ることを期待し、よりビジネスライクに、またよりダイナミックに活動してほしいと考えているのです。NGOもお互いに競争しなくてはなりません。また我々は予算が如何に使われているのかに関し、より実効的なコントロールを待たなくてはならないのです。NGOはより透明性を高いものにしなければなりません。彼らにも説明責任を明確にしてもらわなくてはならないのです。
- (2) そのために我々はNGO参加の方式を変更したわけ。この変更により、NGOは毎年補助金を申請します。我々はNGOからあがってきた申請を比較し、最適なプログラムと最善の提案を選択します。そして毎年一度NGOの側は補助金を如何に使用したのか、そして成果はどうだったのかを説明しなくてはならなくなりました。

問9. オランダ政府は、現地の大使館に予算を含む権限とリソースを委譲する方針を進めてこられましたか、この面ではどこまで進みましたか？この面では次なるステップは何になりましたか？

- 答(1) 大使館への権限委譲に関しては完了したといえます。大使館は3年間の計画に基づいた計画に沿って予算の配分を受けます。こうすることで大使館はより戦略的に予算を執行できます。つまりその予算を如何に執行したら本当の意味で改善できるかと、ニーズが一番高いのは何であるかと、計画はMDG達成という全体的政策目標に合致しているのか等の点を考慮しなくてはな

らないのです。

- (2) 同時に我々は対象をより少ない国に絞りましたし、それらの国に関しても優先分野は絞り込まれたのです。こうすることで、我々は本当の意味での違いを生み出せるようになるのです。すべてをやろうとしても出来るものではありません。だからこそ選択的になる必要があるのです。

問10. しかしながらDACのピア・レビューは権限とリソースの本省から現地大使館への委譲のプロセスで問題が生じたと指摘していますが、こうした状況を如何にご覧になりますか？またこれらの問題には如何に対処されるつもりですか？

- 答 (1) 確かに2001年6月のピア・レビューではリソースの委譲にかかわる初期段階での問題に言及されましたが、私に言わせればこうした問題は通り過ぎねばならないものであったと思います。本省と現地大使館の間の調整は改善が必要でした。
- (2) しかしその後2003年にDACのメニング局長は国際協力総局を訪れ、改善を認めてくれました。

問11. オランダのODAは従来からセクター・ワイド・アプローチ (SWAps) を重視してきましたが、このアプローチの有効性と限界については研究者はもとよりドナー間にも、また実施に当たる人々の間にも相当の見解の相違があるように思えます。このアプローチのプラスとマイナスをどう評価していますか？またこのアプローチを一層有効なものとするにはどうすべきとお考えですか？

- 答 (1) 実際のところは、ドナー間には、“SWAp-like” とか “programme-based” と呼ばれるアプローチの有効性について実質的、且つ、一層のコンセンサスが高まっていると見ています。今日、現地の優先順位に基づいた一貫性のある、よく調整されたドナー協力で受益国主導のプログラムを支援するほうが、個々のプロジェクト支援より有効であることに疑義をさしはさむドナーは無いのではないのでしょうか？しかしながらドナーはSWApsへの全面的参加を可能とするようそれぞれの国内的手続きを調整しなくてはなりません。
- (2) 同時にSWApsがどこでも可能なわけでもありません。SWApsが有効であるためには、マクロ経済マネージメントとセクター・マネージメントが一定の良好なレベルに達していなければならないのも事実です。こうした前提条件が達成されていないところでは、ドナーは正しい前提条件を整備するために、より小さなプロジェクトの実施や対話を通じて支援することが必要です。
- (3) SWApsに関する定義も時間の経過とともに変化しています。ある定義はあまりにも硬直的でした。第一に“セクター”に限定されるものではありません。我々はセクター・アプローチを、組織原則 (organizing principles) と見ていますし、その特徴はマクロ経済支援にも、テーマ別分野にも、マルチ・セクター・プログラムにも適用可能なのです。第二に、初めのころは、あまりにも政府に焦点を当てすぎていたと思います。今日、非政府パートナーの参画をより重視しています。第三に、より好ましい援助形態が財政支援であったとしても、SWAps支援のためにはそれ以外の援助の方式も活用可能である点に関し十分認識されるようになってきていることです。
- (4) SWApsの適用に関していえば、私はSWApsにはマイナスはあまり無くて、大多数の場合プラスであると思います。しかしながらセクターを孤立したものと考えるのは適当ではありません。公的セクターや公的資金管理、腐敗、民主化を含むより広範なガバナンスの問題に関する対話が無くてはなりません。そして、ミクロ・メゾ・さらにはマクロ・レベル間のリンケージも十分に分析される必要があります。
- (5) 我々は、セクター・ワイド・アプローチの適用に当たって、どこがうまくいかなかったのかに

ついて、偏見にとらわれることなく見て、率直に分析しなくてはなりません。より多くの配慮がなされるべき点は、第一に、現地の政府、NGO、民間部門のキャパシティー・ビルディングへの支援の拡大があります。第二には、当該国のPRSPとセクター・プログラムとのより緊密なリンケージを確保することですし、第三には、ドナー間調整や、協調についてはさらに改善が出来るでしょうし、それらが現地のシステムや手続きによりよく組み込まれる必要があるでしょう。第四には、成果に関する共同モニタリング、これはミクロ・レベルも含めてですが、一層改善されなくてはならないと考えています。

問12. その関連で、直接的財政支援に関しては、これまでのところ如何なる評価をしていますか？

- 答 (1) 直接的財政支援は、セクター別と、一般的なものをあわせて、2000年にはおよそ5.5%であったものが、2003年には16%になっています。これは、二国間のトータルな援助予算から計算したものです。
- (2) こうした増加はひとえにセクター・ワイド・アプローチを導入した結果ですし、多くの大使館がこの援助形態を採用したからに他なりません。
これによってドナー間協調と、受益国の政策と予算との提携のための最適な機会が提供されると考えています。
- (3) オランダの財政支援の提供は、第一に当該国のPRSPの実施過程にリンクされています。つまりパートナー国がどれほど実効的に貧困削減戦略の実施を行っているのかに掛かって来るわけです。同時に、第二には、グッドガバナンスと貧困削減に関する対話、そして第三には、当該受益国との間で合意した機構及び政策的改革面での達成実績指標 (performance indicators) とリンクしているのです。

問13. 財政支援の手順とそのモニタリングは如何になされていますか。また議会への報告はどのようなになっていますか？

- 答 (1) 財政支援の前提は、大使館が行う実態分析 (track record analysis) の起案から始まりますが、これは当該国の実態解析で多岐にわたりますが、その中には貧困削減計画を中心とした経済・社会政策、ガバナンス、公的資金管理の実効性と透明性などが含まれ、また当該国との対話の質が問われます。
- (2) この実態分析が本省の承認を得られて初めて、大使館は財政支援に関する提案を本部に対して提出できるようになるわけです。そして提出される財政支援提案書は、本省の検討を経て承認されます。
- (3) 議会に対しては、毎年こうした財政支援を含むプログラム援助の支出と政策、それらの導入に伴う新たな政策や手続きの変更に関しては、別立ての報告書を提出します。

問14. オランダ政府は、今年から安定基金を設立したわけですが、こうした基金を設立した背景をお聞かせください。またこの基金が開発協力を "contaminate" するのではないかという懸念があったと承知していますが、それに関しては如何ですか？

- 答 (1) これは一部ODAで、一部は非ODAから構成されています。最終的にはODAからの支出分は少なくなりました。目的は、紛争地域に安定した環境を構築し、持続的な貧困削減が可能になる

ようにすることにあります。したがってこうした活動が開発にとって適切なものである限り、私は大きな問題は無いと考えています。

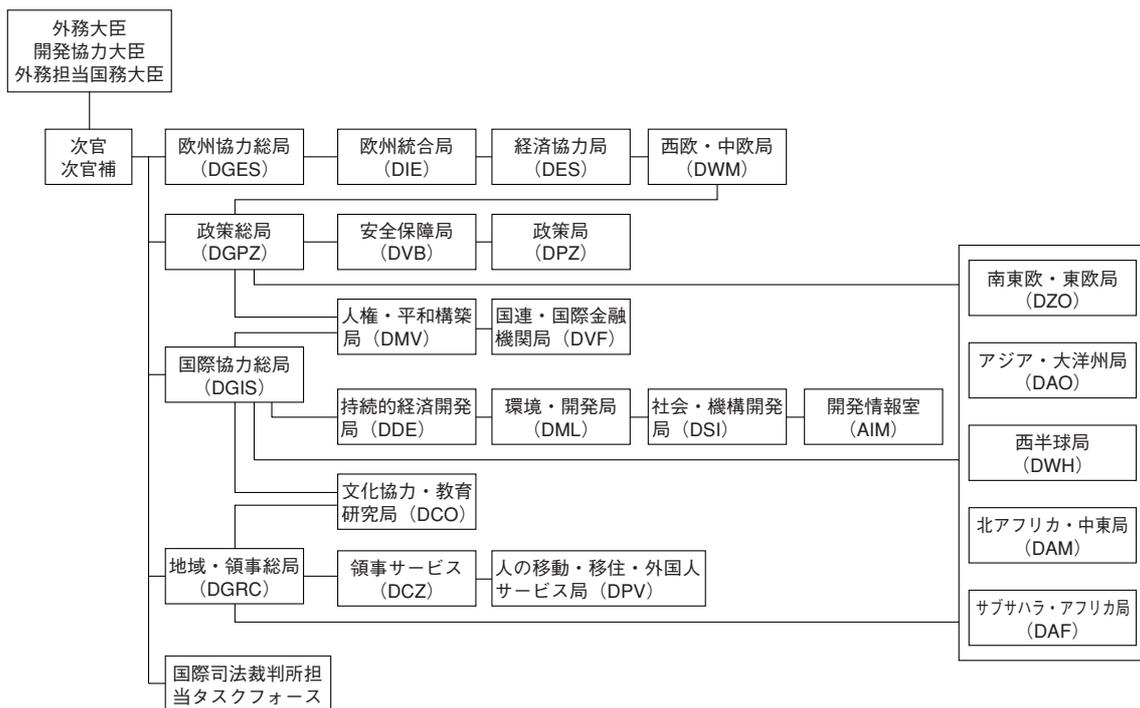
- (2) いずれにしても、さほど大きな額ではありません。今年度は64.2百万ユーロが計上されています。
- (3) この予算は、アフリカの大湖地域やコンゴにおける武装解除プログラムのためや、ブルンジでの活動、そして小火器や地雷撤去に関する活動に支出されます。

問15. 大臣の提唱された、所謂PPP (Public-Private Partnership) への反響は如何でしょうか？

- 答 (1) アイディアの募集への反響は非常に大きなものがあります。
- (2) 幸い議会は非常に強い支持を与えてくれています。議会はビジネス社会を巻き込んでやるように強く求めています。そこで我々は途上国でビジネスを行うことを奨励し、支援する特別な日を設定し会議を開きました。大変な反響で、会場に入れずに待たせるような状況でした。

以上

参考資料2：オランダ外務省の主たる機構



出所) DE ORGANISATIE VAN HET MINISTERIE BUITENLANDSE ZAKEN 2004

参考資料3：2002年度の決算および2003年～2004年度のODA予算（単位：1,000ユーロ）

会 計 年 度	2002	2003	2004
【国際的法秩序】			
UN	17,478	17,378	17,378
OECD	454	454	454
AIV	147	119	119
小計	18,079	17,951	17,951
【平和・安保・紛争処理】			
平和基金	1,000	1,000	0
安定基金	0	0	60,400
危機管理	2,000	3,000	3,000
小計	3,000	4,000	63,400
【緊急人道援助】			
緊急援助	151,731	126,445	84,176
小火器基金	15,638	14,882	0
国連プログラム	60,198	52,698	52,698
WFP	27,227	27,227	27,227
小計	254,794	221,252	164,101
【グッドガバナンス・人権・平和構築】			
GMV協力プログラム	38,788	27,216	9,158
地方政府支援	2,769	2,496	2,496
小計	41,557	29,712	11,654
【二国間協力】			
国別協力	771,806	631,685	549,207
テーマ別協力	81,722	72,256	68,993
マクロプログラム	242,919	161,268	64,716
専門家プログラム	14,218	8,795	5,973
NIO	3,296	1,977	1,977
債務救済	285,285	539,596	506,596
小計	1,399,246	1,415,577	1,197,462
【EU協力】			
EU二国間協力	81,554	85,071	90,071
EU拠出	213,311	205,193	209,297
小計	294,865	290,264	299,368
【国連機関拠出】			
UNDP	95,025	85,500	68,114
UNICEF	46,937	41,500	28,130
UNFPA	60,538	61,038	48,538
UNIFEM	3,789	2,789	0
UNAIDS	17,924	35,848	17,924
UNCDF	7,261	7,360	4,100
UNEP	6,775	6,675	10,975
GEF	14,421	6,666	19,194
IFAD	10,738	10,486	6,733
UN特別事業	79,225	85,628	62,691
多国間協力	23,642	26,775	30,575
その他	676	1,541	1,559
小計	366,951	371,806	298,533
【国際金融機関】			
世銀グループ	77,399	75,271	67,756
IMF	10,211	10,210	10,210
IFIs特別マルチ活動	4,763	5,534	3,043
マルチプログラム	145,088	81,179	196,003
小計	237,461	172,194	277,012

【市民組織協力】			
NPO特別協調出資団体	394,434	444,246	450,839
SNV	79,131	80,277	85,147
小規模ローカル協力	4,084	6,296	6,296
小規模事業	100,426	156,089	149,094
広報	14,730	19,960	22,106
コミュニケーション	8,650	8,287	5,638
調査	25,761	25,026	26,026
小計	627,216	740,181	745,146
【国際教育協力】			
国際教育事業	85,211	82,688	83,131
教育機関補助金	48,753	48,594	48,186
小計	133,964	131,282	131,317
【ビジネス協力】			
ビジネスプログラム	98,463	149,903	157,963
FMO	22,442	38,255	36,001
CBI	16,496	13,776	14,036
小計	137,401	201,934	208,000
【二国間経済・環境関係協力】			
小規模協力プログラム	4,375	4,744	6,044
国際環境協力	381	381	381
タイ・インドネシア経済協力	23,735	5,085	0
小計	28,491	10,210	6,425
【亡命、移民、領事サービス】			
亡命救済	89,538	194,420	194,420
小計	89,538	194,420	194,420
【その他】			
小計	191,013	-31,162	196,032
国際協力統合予算（HGIS）中のODA総計	3,823,576	3,769,621	3,810,821
HGISに含まれないODA（農務省関係機関）	4,725	4,725	4,725
ODA総計	3,828,301	3,774,346	3,815,546

注）HGISに含まれる非ODAには、UNEP、GEFへの事務管理費、NIOへの利子補填などが含まれる。

出所）2003～2004年度下院議会HGIS報告

参考資料4：ビジネス支援対象国リスト (PSOM and ORET/MILIEV Business Sector List)

Country	Programme
Armenia	ORET/MILIEV
Bolivia	PSOM
Bosnia-Herzegovina	ORET/MILIEV
China	ORET/MILIEV+PSOM
Colombia	ORET/MILIEV
Côte d'Ivoire	ORET/MILIEV
Cuba	ORET/MILIEV+ (subject to conditions) PSOM (The Netherlands withdrew the definitive MoU for signing at the beginning of 2003, in response to political developments in Cuba.)
Ecuador	ORET/MILIEV
Egypt	ORET/MILIEV+PSOM
El Salvador	ORET/MILIEV
Ethiopia	PSOM
Georgia	ORET/MILIEV
Ghana	ORET/MILIEV+PSOM
Guatemala	ORET/MILIEV
India	PSOM (Still the subject of bilateral negotiations.)
Indonesia	ORET/MILIEV+PSOM
Jordan	ORET/MILIEV
Macedonia	ORET/MILIEV
Moldova	ORET/MILIEV
Mozambique	PSOM
Nicaragua	ORET/MILIEV
Nigeria	Subject to conditions (Funding suspended due to Nigeria's debt situation/poor debt repayment record.)
Palestinian Authority	Subject to conditions (Suspended in view of the political situation.)
Peru	ORET/MILIEV+PSOM
Philippines	ORET/MILIEV+PSOM
South Africa	PSOM
Sri Lanka	ORET/MILIEV+PSOM
Tanzania	PSOM
Thailand	ORET/MILIEV+PSOM
Uganda	PSOM
Vietnam	ORET/MILIEV+PSOM

出所) Ministry of Foreign Affairs (Oct 2003)

「アジアにおける灌漑農業に関する貧困削減戦略」ワークショップ^{*1}（開催地：コロンボ） 概要報告

開発金融研究所 桂井 太郎

1 はじめに

近年、運輸・エネルギー・通信・給水等のインフラに対して、開発途上国における経済発展の基盤としての役割に加え、間接的な貧困削減効果の観点からも関心が高まっており、ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals）の達成に向けてその重要性が再認識されている。

国際協力銀行開発金融研究所（JBICI）においても、開発途上国における貧困者の相当数が農業従事者であることから、灌漑インフラが貧困削減に与える影響を分析した、「インフラ整備が貧困削減に与える効果の定量的評価」調査が2001年から2003年に掛けて実施された他、東アジアで実施されたインフラ整備事業の役割を、貧困削減効果も含めて再整理し、より効果的・効率的なインフラ整備事業の促進に向けた処方箋を検討する、「東アジアのインフラ整備：その前進に向けて」調査が、来春の完成を期して、世界銀行及びアジア開発銀行と共同で行われている。

上記「インフラ整備が貧困削減に与える効果の定量的評価」調査はInternational Water Management Institute（IWMI）に委託して実施したが、IWMIは同様の調査をADBの技術協力のもとでも実施しており、本ワークショップはそのADB技術協力（“RETA 5945—Fifth Agricultural and Natural Resources Research at CGIAR Centers: Study on Pro-Poor Intervention Strategies in Irrigated Agriculture in Asia”、以下「灌漑貧困調査」）の報告会と位置付けられている。

JBICIとしては、上記のとおり同テーマについての調査をIWMIと共同で実施したこと、また、灌漑インフラと貧困削減の関係については今後もフォローすべき重要なテーマであることを踏ま

え、本ワークショップに参加した。

2 ワークショップの内容

本ワークショップでは、Michael Lipton教授（英国サセックス大学）及びDr. Tushaar Shah（IWMI）による基調講演が行われ、その後、貧困と灌漑に関する基礎概念の整理のためのテクニカル・セッション、及び、国別調査結果が報告されるカントリー・スタディー・セッションが三日間に渡って行われた（詳細プログラムは後述のとおり）。ここでは、まず、本ワークショップの報告内容である灌漑貧困調査の概要を述べ、次に調査結果及び提言内容、またそれらに対する主要なコメントを示し、最後に灌漑案件評価へのインプリケーションに触れて報告とする。

2.1 灌漑貧困調査の概要

灌漑貧困調査は、2001年2月から3年間のプロジェクトとして開始され、その目的は、（1）灌漑と貧困の関係、（2）灌漑システムのパフォーマンスと貧困の関係、（3）灌漑に係る介入方法とその介入方法の貧困への影響、を明確にし、その結果を基に実践的な政策提言を行うことであった。調査対象国は、インド、パキスタン、バングラデシュ、中国、ベトナム、インドネシアのアジア六カ国であり、その中から26の灌漑地域とそれに隣接する非灌漑地域が調査対象地域として抽出された。

調査の分析は、対象地域内5,408世帯に対して実施した家計調査の結果、及び、各種各国政府統計などを用いて行われた。

*1 “Workshop and Policy Roundtable: Pro-Poor Intervention Strategies in Irrigated Agriculture in Asia”

2.2 灌漑貧困調査の結果

本ワークショップで報告された灌漑貧困調査の結果を目的別に以下に示す。

(1) 灌漑と貧困の関係

- 資源、特に土地及び水、の分配と貧困には強い相関関係があることが明らかとなった。土地分配の格差が小さい中国とベトナムでは貧困率が低く、土地分配の格差が大きい南アジア（インド、パキスタン、バングラデシュ）では貧困率が高い。例えば、パキスタンにおける調査対象地域では、上位25%の世帯が60%の土地を所有しており、そこでの貧困率は平均45%である。一方、1950年代の土地改革などによって土地が平等に分配されている中国では*2、調査対象地域の貧困率は7%である。
- 水の分配と貧困には強い相関関係があり、灌漑下流域における、多くの場合水が充分に行き届かない末端用水路地帯における貧困率は、その他と比べて高い。
- 天水農業地域と灌漑農業地域における農作物生産性と貧困率を比較した場合、灌漑農業地域のほうが生産性は倍以上高く、そこでの貧困率は20—30%低い。

(2) 灌漑システムのパフォーマンスと貧困の関係

- 灌漑システムのパフォーマンスを様々な指標（灌漑強度、作付け集約度、収穫率、水の末端供給率など）から評価した結果、灌漑システムのパフォーマンスと貧困率には強い相関関係がある。
- 灌漑システムの管理が公的機関の場合と民間組織の場合を比較すると、民間組織である場合のほうが、維持管理が適切に行われ、その地域での農業生産性は高く、また、水利費の徴収率も高い。

(3) 灌漑に係る介入方法（Intervention）とその他介入方法の貧困への影響

- 適正な水利費を農民から徴収することは貧困緩和にとって弊害ではない。その場合、維持管理が適切に行われると同時に、水が利用者へ正確に届くため、利用者にとっては水利費以上のメリットとなる。
- その一方、バングラデシュのように水利費が低く設定されすぎている場合、サービスの質は向上せず、水利用者が水利費を支払うインセンティブが失われ、徴収率も低くなるという悪循環が見られる。

2.3 提言

以上の調査結果をもとに以下の政策提言が為された。

- 援助機関や実施機関は、プロジェクト着手時から、格差の是正と貧困緩和を灌漑システム設計の目標として設定する必要がある。資源、特に土地と水へのアクセス、の格差を是正するよう、注意を払う必要がある。但し、土地へのアクセスとは必ずしも所有権を意味せず、農民にインセンティブのある、木目細かい農地管理が可能となる形態であればリースなどでもよい。
- 各地域には、それぞれ特有の貧困要因がある。したがって、援助機関や実施機関は、プロジェクト毎に貧困アセスメントや貧困緩和アプレイザルを行い、その結果に基づいてプロジェクトを設計する必要がある。
- 灌漑システム管理において、民間企業の参加などによって市場原理を導入することは、サービスの向上、さらには貧困緩和を促す。援助機関や実施機関は、灌漑システム設計において民間企業と政府またNGOのパートナーシップを促す必要がある。
- 灌漑プロジェクトとその貧困緩和効果は、持続的でなければならない。したがって、灌漑施設の持続性のみならず、その貧困緩和効果の持続

*2 中国では、共同体農地の農民への分配と作付販売の自由化により、1978年から97年に平均所得は220元から966元に上昇したとされている。但し、中国における土地分配は、土地の広さのみならず、土地の質と水へのアクセスをも考慮したものであり、各農家は狭小な分散された5—6区画の土地を所有することになった。この状況は、公平性を強く重視した結果、効率性が失われた面もあると指摘されている。

性についても設計段階で考慮される必要がある。

- 貧困農民は、各種トレーニングや灌漑施設の維持管理に止まらず、作付け、施肥、害虫駆除、農業物市場等に関わる情報共有などによってエンパワーされる必要がある。

2.4 主要なコメント

(1) 調査の成果と課題

本調査、及び、本ワークショップの最大の成果は、膨大なフィールド調査によって得られた多くの知見である。特に、水や土地などが平等に分配された場合、生産性が向上し、さらに貧困率が下がるということ、フィールド・データによって実証したことは意義深い。しかし、それらフィールド・データを基に為された政策提言は、未だ抽象的であり、今後の課題は、これら本調査で得た膨大なデータを実行可能な提言とアクション・プランへと結びつけることだろう。

(2) 技術の重要性への配慮

本プロジェクトにおける一つの問題点は、灌漑に係る「技術」の軽視である。例えばベトナムの報告では、用水路蒸発について興味深いデータがあったにもかかわらず、提言は組織改革や政策に対するものだけだった。我々は、「緑の革命」は、組織改革や政策変更などによって起こったものではなく、技術革新によるものだったことを想起し、その重要性に充分配慮する必要がある。

(3) アジアとアフリカ

ワークショップの所々で、アジアの経験を灌漑率が依然耕作地の3%と極めて低いアフリカに適用して、農業を振興し、更にアジアにおける発展の原動力となった製造業の発展につなげるべしとの意見が聞かれた。これに対して各地域の所与の条件の差から、否定的なコメントもあった。

案件実施後のフィールド調査により、灌漑と貧困の関係が様々な視点から明確となった。灌漑の貧困緩和効果は今後も途上国支援の重要テーマの一つであるため、本ワークショップの成果が積極的に活用されることが望ましい。このため、まずは、以下に示すとおり、貧困緩和効果が期待される灌漑案件では、事前及び事後評価において、貧困緩和成果を測定する指標を極力取り入れることが重要と考える。

灌漑案件の評価においては、通常、事業の成果の指標として、(1) 作物別作付面積、(2) 水利費徴収率、(3) 年間維持管理費充足率、(4) 主要農作物別生産高、(5) 戸当り農業収益額、等が設定されている。これらのうち、戸当り農業収益額が、一面的ではあるものの、貧困緩和と直接関連する指標である。今後の灌漑案件評価においては、戸当り農業収益額に加え、戸当り所得増額、絶対貧困者率などを成果指標とすることにより、貧困緩和をより多面的に捉えることが求められる。また、所得のジニ係数や水の末端供給率など、格差に関する指標も取り入れることにより、本ワークショップで明らかになったように、生産性の向上と、更なる貧困緩和効果実現へのデータの活用が期待できる。

3 灌漑案件評価へのインプリケーション

本ワークショップでは、アジア六カ国における

プログラム

一日目：2004年8月25日（水）

8：30—10：00 開会挨拶

IWMI会長

Dr. Frank Rijsberman

IWMIプログラム・リーダー

Dr. David Molden

IWMIプロジェクト・リーダー

Dr. Intizar Hussain

ADB Lead Water Resources Specialist

Mr. Wouter Linklean Arriens

国際協力銀行 開発金融研究所次長

古賀 隆太郎

スリランカ財務大臣

Dr. Sarath Amunugam

10：15—12：15 基調講演

“Approaches to Rural Poverty Alleviation in Developing Asia: Role of water Resources”

Dr. Michael Lipton

“Water and Poverty—Overview of Issues”

Dr. Tushaar Shah

13：30—15：00 テクニカル・セッション 1

“Evolution in conceptualization of poverty”

Dr. Samad Madar

“Irrigation and poverty alleviation”

Dr. Intizar Hussain

“Performance of irrigation/service delivery in irrigation—strategic interventions”

Dr. David Molden

“Overview of Issues related to Irrigation, gender and poverty” Dr. Barbara van Koppen

15：15—17：30 カントリー・スタディー・セッション 1

インド

Dr. MVK Sivamohan and Dr. Chris Scott

中国

Dr. Jikun Huang and Dr. Scott Rozelle

二日目：2004年8月26日（木）

8：30—10：00 テクニカル・セッション 2

“Strategic Approaches to Poverty, Gender and Water in Asia”

Dr. John Soussan

“Irrigation Water Rights: Options for Pro-Poor Reform”

Dr. Bryan Bruns

“A Model for Pro-Poor Wealth Creation through Integrated Service Provision”

Dr. Michael Roberts

10：30—12：30 カントリー・スタディー・セッション 2

バングラデシュ

Dr. Q.K. Ahmad, Dr. Zahurul Karim, Dr. Kh. Azharul Haq

パキスタン

Dr. Waqar A Jehangir and Dr. M. Ashfaq

スリランカ（担当者の急用でキャンセル）

Eng. N C M Nawaratne

13：30—15：15 カントリー・スタディー・セッション 3

インドネシア

Dr. Sigit Arif, Dr. M. Maksum

ベトナム

Dr. Eric Biltonen, Dr. Doan Doan Tuan

15：30—17：00 グループ・ディスカッション

三日目：2004年8月27日（金）

8：30—11：00 グループ発表

11：15—11：45 “JBIC and Irrigation—Where we stand and where we are headed”

国際協力銀行 開発金融研究所専門調査員 桂井 太郎

14：30 閉会挨拶

国際協力銀行・インドネシア大学経済社会研究所共催 「インドネシアの貿易・投資政策」に関する 公開セミナー概要報告

国際協力銀行国際審査部課長 石川 純生

国際協力銀行（JBIC）は、9月2日、インドネシア大学経済社会研究所との共催によりジャカルタ市内で「インドネシアの貿易・投資政策に関する公開セミナー」を開催した。

インドネシアは、1998年以来の危機から立ち直り、現在、より中長期的な発展のための政策を模索している。とりわけ、投資環境の改善は、インドネシアが持続的な経済成長を実現するための最優先の政策課題である。こうしたなかで、インドネシア国内では政府関係者のみならず、学界・ビジネス界などの有識者も加わって、投資環境の改善に向けて具体的な解決策を見出そうとする動きが活発化している。

セミナーには、インドネシア大学経済社会研究所のモハド・イクサン所長に加え、パネリストとして戦略国際問題研究所のマリ・パンゲスツ氏などが参加したほか、ビジネス界、国際機関などから約100名が集まった。JBIC側からは、慶応義塾大学の木村福成教授が報告を行い、「インドネシアは、豊富な資源を活かすだけでなく、東アジアに形成されている生産・物流ネットワークを活用することで製造業の発展を促し、経済成長のペースを高めることができる。」「そのためには、輸出志向型の外国企業の誘致や産業集積が必要であり、近隣諸国の経験を活かし、外国からの投資を惹きつける措置を工夫することが必要。」というメッセージを投げかけた。

これに対してパネリストからは、インドネシア国内でも投資環境の改善を求める声が高まっており、インフラ整備の遅れ、地方分権に伴う行政煩雑化、汚職などが生み出す「高コスト」経済を変革しなければならないとの意見が述べられた。また、東アジアの生産・物流ネットワークを活用すれば、地場企業にとっても、技術やノウハウの吸収による飛躍の機会が生まれるとの認識が共有された。

インドネシアの投資環境を改善することは、イ

ンドネシアの経済発展にとって重要であるのみならず、日本から進出している企業にとっても切実な問題である。セミナーに先立ち、パネリストのみならずビジネス界や国際機関の代表も招いて行った意見交換では、国際審査部によるマクロ経済的視点からの問題提起に加え、開発金融研究所が海外事業展開調査の結果をとりまとめ中であることを紹介した。今回のセミナーでは、貿易・投資問題を研究している専門家による議論を中心に据えたが、今後は、日本からの進出企業やインドネシアのビジネス界の代表、政府関係者も交え、より具体的な施策の検討に貢献していくことが求められよう。

公開セミナー・パネルディスカッションへの参加者は以下のとおり。

報告者：木村福成（慶応義塾大学経済学部教授）

モデレーター：ハティブ・バスリ（セミナー当時インドネシア大学経済社会研究所副所長）

パネリスト：マリ・エルカ・パンゲスツ（インドネシア戦略国際問題研究所、現貿易大臣）

アリ・クンチョロ（インドネシア大学経済社会研究所）

ヌズル・アチャール（インドネシア大学経済社会研究所）

佐藤活朗（国際協力銀行ジャカルタ首席駐在員）

また、セミナーにおける木村教授の報告要旨を掲載する。



インドネシアの貿易・投資政策の
現状と可能性にかかる調査
「インドネシアと国際的生産・
流通ネットワーク」

調査の背景・視点

東アジアでは、国際化した企業活動が主導する形で、精緻な国際的生産・流通ネットワークの構築が進んでいる。日系企業をはじめとする多国籍企業は、賃金水準格差のみならず、各国のインフラ整備状況や貿易政策・投資関連政策を考慮して、国境を越えて企業活動の効率化を図っている。その結果、東アジア特有の国際的生産・流通ネットワークが形成されてきた。

ここで重要なのは、企業の国際的な事業展開を可能にする自由な投資環境と、生産・流通ネットワーク内での取引費用を低下させるための貿易・投資の自由化である。多くの東アジア諸国は、産業集積をさらに促進し、国際的生産・流通ネットワークに食いこむための政策を実施している。同時に、それを支える国際通商政策体系を構築するため、自由貿易地域（FTA）ネットワークの形成に取り組みつつある。

こうしたなかでインドネシアは、ASEAN 4 各国と比較して、直接投資の受入れや国際的生産・流通ネットワークへの参画という面で乗り遅れている。その原因としては、地理的な遠隔性や治安の悪化以上に、貿易や直接投資受入れをめぐる政策上の問題が大きい。

本調査では、インドネシアの貿易と直接投資受入れの現状を把握したうえで、グローバル化の進展に対応した貿易・産業構造への変革や国際競争力強化に必要な政策を検討する。そのうえで、日本とのFTA締結を含め、産業の国際競争力強化に必要な政策と、経済の国際的生産・流通ネットワークへの深いコミットメントのために必要な貿易政策・直接投資関連政策を議論する。

要 旨

貿易構造の特徴

インドネシアの輸出は、鉱物資源や軽工業品などのいわゆる伝統的な産品が趨勢的にシェアを減らす一方、機械・輸送機器がシェアを増やしている。輸出全体に占める鉱物資源のシェアは、1990年のほぼ50%から、2002年には30%を切っている。機械・輸送機器は、輸出シェアを伸ばしているが、ASEANの4か国（シンガポール、マレーシア、フィリピン、タイ）や中国と比較すると、そのシェアは現在でも小さい。他方、輸入については、農産品や燃料などのシェアが拡大し、機械・輸送機器のシェアが縮小している。

インドネシアに顕著な特徴は、機械部品の貿易がASEAN 4 各国に比べて少ないことである。例えばマレーシアでは、2000年における全機械輸出のうち65%が機械部品であるが、インドネシアでは51%である。また、全機械輸入に占める機械部品の割合は、ASEAN 4 各国では7割を超えているが、インドネシアでは54%にとどまっている。

東アジア域内の国際的生産・流通ネットワークの発達はめざましく、生産ブロックは多くの国にまたがって配置され、機械部品が域内で活発に取引されている。インドネシアの機械貿易が少ないという事実は、このようなネットワークにインドネシアが乗り遅れている可能性を示唆している。

直接投資の現状

ASEAN全体への直接投資の流入は、アジア危機後に減少し、その後も危機前の水準を回復していない。特にインドネシアへの直接投資は、1998年以降ネットで流出を続けている。

インドネシアでは、石炭・石油、化学、紙・紙製品といった分野への直接投資の流入が大きい。他方、ASEAN 4 各国では、電機・電子産業への受入れが盛んである。例えばマレーシアでは、テレビや通信機器などの業種が相対的に大きな直接投資を受け入れている。フィリピンやタイでも同様の傾向が見られる。東アジアにおける国際的生産・流通ネットワークが特に電機・電子機器を中心に形成されてきていることを考えると、このよ

うな業種別内訳の差異は、インドネシアではネットワークを形成するような直接投資の集積が大きいことを示唆している。

直接投資の受入れについて、ASEAN全体に占めるインドネシアのシェア（ストックベース）を見ると、1985年のほぼ5割が、2001年には2割まで低下している。同期間に、マレーシアとフィリピンはそれぞれのシェアを維持し、シンガポールとタイはシェアを拡大している。2002年以降もインドネシアの直接投資受入れは停滞しているため、この傾向は今後も続く可能性がある。

関税政策

インドネシアの場合、機械類のなかに輸入シェアが大きくかつ高関税が課されている品目が多い。例えば「電機・電子機器」や「輸送機器」は、合計するとインドネシアの全輸入の約1割を占めるが、それぞれに平均8.5%、25.7%の関税が課されている。平均関税率が高い輸送機器は、そのほとんどが「部品および付属品」であり、そこに平均で15%（自動車の部品）、10.2%（二輪車の部品）の関税がかかっている。機械類全体の約14%にあたるこれらの中間財に10%を超える関税がかかっていることは、貿易政策によってインドネシアの機械産業の価格競争力が損なわれている可能性を示唆している。

為替レート

アジア通貨危機によって、域内各国の実質実効為替レートは大きく減価した。インドネシア・ルピアはとりわけ大きく減価したため、国際市場においてインドネシア製品は、一時的に価格競争力を得た。しかし、インドネシアの実質実効為替レートの相対的な水準は、その後の国内物価上昇を反映して、危機前の状態に戻りつつある。名目為替レートの大幅減価による価格の優位性は、他のアジア諸国との競争という意味ではほぼ失われた。

開発戦略転換の遅れ

1980年代後半から1990年代初めにかけて、インドネシアの近隣諸国は一斉に開発戦略を転換した。先進国からの直接投資を利用しながら輸入代

替型産業と輸出志向型産業の双方を育成するという複線型アプローチ（dual-track approach）の大枠は維持するものの、政策のウェイトを明確に輸出志向型産業に移し、産業や企業を選び好みすることなく外資系企業を誘致し、「集積」の形成を試み始めた。これがやがて、1990年代を通じた東アジアの国際的生産・流通ネットワーク形成へとつながっていった。

1986年にマレーシアは、ブミプトラ系資本と非ブミプトラ系資本の出資比率に関する規制緩和によって外資政策を明確に転換した。それが1988年からの外資流入ブームを引き起こす契機となった。タイも1980年代後半の政策転換によって積極的な直接投資誘致に乗り出した。フィリピンもそれから遅れること数年、1991年の新外国投資法によって、マレーシアとタイの後を追って外資政策の転換に踏み切った。他方、インドネシアが法改正によって、外資政策を明確に転換したのは1994年になってからのことである。この年、インドネシアは1967年に制定した外国投資法を改正し、外国資本100%による企業設立を認めた。その後も規制緩和は進んだが、近隣諸国からは遅れをとってしまった。インドネシアは、開発戦略転換の波に乗り遅れたままアジア危機を迎え、その遅れが他国に劣化する投資環境の一因となった。

ビジネス上の問題点

貿易・投資円滑化ビジネス協議会（事務局：日本機械輸出組合）による「各国・地域の貿易・投資上の問題点と要望」は、法や制度の運用に関する要望が非常に多いことを示している。また、労働争議の頻発に加え、労働者を過度に優遇した退職・解雇法制度など、労使関係に関する問題も深刻であるため、ビジネスに伴う間接的なコストとして賃金が低い利点を相殺する可能性がある。さらに外資100%出資の場合、操業開始後15年以内にインドネシア側に譲渡しなければならないなど、外国企業によるビジネスを阻害し得る要因が多い。

WTOのTrade Policy Reviewにある各国からの要望のうち投資に関するものを見ると、まず、地方分権化による手続きの混雑が共通の関心事項

になっている。同時に、法律の運用面にも深刻な問題があることが数多く指摘されている。また、知的所有権保護が不十分であると感じている国が多い。

2004年3月の現地調査では、税還付手続きや労務問題に関する問題の指摘が多く聞かれた。地方分権に伴う非効率も、コスト要因となって外国投資を阻害している。

政策の選択肢

日本との自由貿易協定 (FTA)

日本のインドネシアからの全輸入に占める農水産品・加工品のシェアは7.1%と小さい。また、農水産品・加工品の半分以上を占めるシュリンプとプローンに適用されている関税率は1%にすぎず、インドネシアとの貿易自由化交渉において致命的な障害にはならないであろう。しかし、マグロの輸入シェアが比較的大きく、加工品には10%近い関税がかけられていること、その他の加工食料品やアルコール類を中心に高率の関税や従量税が残存していることを考慮すると、貿易自由化の余地は小さくない。

インドネシア側も、金額ベースで50%以上の品目では関税がすでに5%以下になっている。また、「センシティブな」品目に適用される20%を超える関税率を固定したままでも、それ以外の品目を自由化することによって90%ルールはクリアできるため、インドネシアにとって日本とのFTA締結は不可能ではない。しかも、インドネシアの日本からの輸入が機械・輸送機器に集中しており、とりわけ自動車の部品・付属品などの中間財を中心に高率の関税が残存しているため、貿易自由化のメリットは大きい。

東アジアでは精緻な国際的生産・流通ネットワークが構築されており、部品の流れが活発になっている。ところが、インドネシアは部品・中間財貿易が相対的に少ない。ネットワークにより深くコミットするためにも、投入財のコストを低下させ、輸出品の価格競争力を向上させるためにも、日本との間の貿易自由化により機械・輸送機器の部品などに課される関税を引き下げることが望まれる。インドネシアの世界からの部品輸入に占める日本からの部品輸入のシェアは、2000年

には43%に達しており、日本との間で関税を引き下げるインパクトは大きい。インドネシアは、日本とFTAを締結することによって、機械類をはじめとした輸出品の価格競争力を高めることができる。韓国、マレーシア、フィリピン、タイは、すでに日本とのFTA交渉を開始している。近隣諸国にさらなる遅れをとらないためにも、インドネシアは、一刻も早くFTA締結に向けた準備を進めるべきである。

安定した金融・為替政策

通貨危機でインドネシア・ルピアはとりわけ大きく減価したため、インドネシア製品は国際市場において一時的に価格競争力を得た。しかし、高いインフレ率を反映した実質実効為替レートの継続的な増価によって、その優位性はほとんど失われた。今後もインフレ率が高いままであれば、インドネシア製品の価格競争力はますます低下していくだろう。また、直接投資誘致に際しても、高インフレは不確実性をもたらす要素として投資家心理にマイナスの影響を与える。政府のマクロ経済安定化政策が奏功して、現在、インフレ率は低下傾向を示しているが、近隣諸国と比較すると依然として高いため、引き続き努力が必要だろう。

投資環境の整備

インドネシアには、依然として外資差別的な制度・政策が残存している。新投資法には、そのような措置の撤廃が盛り込まれているが、法案の通過が遅れているため投資家心理を冷え込ませている。政府は、引き続き新投資法の成立に向けて尽力すべきである。

投資環境の整備にとってさらに重要なのは、広い意味での取引費用を低下させる措置をとることである。外資に対する規制や関税率など具体的に把握できるもの以外でも、ビジネスにとっては、情報不足や不確実性などが間接的なコストとなるため、そのようなコストを引き下げる努力も必要となる。投資環境整備のためには、必ずしも税制上の優遇措置や技術支援のような、財政負担を伴う政策や市場歪曲的な措置が必要とされるわけではない。政策担当者の意識次第で容易に改善される点が多く存在する。第一に、外国投資家は不確

実性を回避する傾向があるが、透明性や予見可能性を高めることで、外国投資家の懸念を解消することができる。情報開示を徹底したり、頻繁な法律改正を自重したりすることは比較的容易に行えるはずである。第二に、積極的な情報提供により投資家のビジネスコストは低下するはずである。多くの問題は、情報不足に起因する誤解やサーチコストから生じる。例えば、「劣悪な投資環境」という認識には、十分な情報が提供されないことを背景とした過剰反応もあるはずである。また、投資先の状況や法律問題、サプライヤー事情などに関する情報提供など、投資誘致のためのきめ細かい対応によっても取引費用は低下する。

近隣諸国の経験に学ぶか、「インドネシア・モデル」を追求するか

高い経済成長を実現するためには、外向きの直接投資を集積させることによって国際的生産・流通ネットワークをうまく活用すべきである。インドネシアの産業界や政策決定者のなかには、ネットワーク活用の重要性を認識し、状況改善のための施策を講じようとする動きがある。しかし、一方で、インドネシアの独自性を主張し、近隣諸国に倣って取引費用を低下させ、投資を積極的に呼び込む政策は必ずしも必要ではない、という意見も根強い。つまり、天然資源に恵まれたインドネシアは、比較優位の理論に従って資源ベースの産業を中心に経済成長を実現するという、「インドネシア・モデル」とも呼べる新たな開発モデルを模索する方が賢明だというアプローチである。

しかし、残念ながら、このような考え方は古い理論に基づくもので、東アジアの現実を踏まえれば、インドネシアにとって決して賢明な選択ではないだろう。伝統的な国際貿易理論は、貿易のない仮想的な状態において、技術水準の違いや要素賦存比率によって比較優位を定義する。貿易のパターンは、資本や労働のような生産要素の国際移動がない状態で、その比較優位にしたがって決まってくる。しかし、現実には、多国籍企業の活発な直接投資によって資本が移動し、資本に体化される技術も国境を越えていく。したがって、生産立地は一国の初期条件だけではなく、インフラ整備状況や貿易政策・直接投資関連政策にも影響

されて決まる。さらに東アジアでは、産業集積が進み、「集積が集積を呼ぶ」現象が見られる。このような状況下では、初期条件にあぐらをかいて静観していれば、比較優位に従って効率性が実現するどころか、企業はより環境のいい近隣諸国へ生産立地を移してしまうだろう。

さらに、先に述べたような意味での「インドネシア・モデル」に従って緩慢な成長にとどまっているのは、インドネシアの社会政策的な目標も達成できない。インドネシアは深刻な雇用問題を抱えている。毎年労働市場に出てくる労働者を吸収するためには7%程度の経済成長が必要であるといわれている。世界銀行によれば、2003年のインドネシアの総投資はGDP比約20%である。簡単な計算によれば、この投資率で達成できる成長率はせいぜい5%前後である。したがって、現在のままでは、失業率は低下するどころか上昇し続けるおそれがある。局面打開には、直接投資を積極的に受け入れて、総投資を拡大するしかない。

産業集積を促進し、国際的生産・流通ネットワークに参画して躍進を続ける東アジア諸国のなかで、インドネシアは岐路に立たされている。近隣諸国の成功例を取り入れながら政策を実行していけば、低成長均衡に陥ることなく、東アジアに立地している優位性を活かして、インドネシアは必ず力強い成長を取り戻せるはずである。

本報告書が提示した政策の選択肢は試案である。また、国際的生産・流通ネットワークの活用というアプローチ以外の切り口もあろう。本報告書が広くインドネシアや日本の政策担当者、民間・国際機関のエコノミストなどによる議論のたたき台となる視点を提供できればと考えている。

以上

補論：直接投資と部品・中間財貿易

多国籍企業による直接投資は、垂直的な直接投資と水平的な直接投資に大別できる。前者は進出先における生産コストが低いことが主な動機となっており、進出した国で生産を行って輸出をするという、輸出基地としての位置づけのケースが多い。1985年のプラザ合意以降、多くの日本企業が輸出競争力を維持するためにこぞってアジア諸

国へ進出したのがその例である。他方、水平的な直接投資とは主に、投資先国の市場を目当てにした進出を指す。輸入障壁のある国の市場で販売するために現地で生産する「関税回避的な直接投資」である場合や、消費者への近接性を目的として進出する場合など、具体的な理由は様々である。

ここで重要なことは、このどちらの形態（あるいは目的）による進出にしても、部品・中間財の国際的な流れを不可避的に伴うことである。前者のタイプの直接投資であれば、進出と同時に部品を自国から輸入し、途上国の低い賃金水準を利用して低コストで組み立てを行い、他国に輸出する。水平的な直接投資であっても、特殊な部品や現地で効率的に生産できない部品を本国から輸入して、現地で加工・その他の生産活動を行う。したがって、多くの場合、直接投資と部品・中間財の流れは補完的な関係にある。

このような直接投資と部品・中間財の関係はもっとも単純なものである。しかし、生産工程が多くのステップに分割され、それらの工程がそれぞれ最適な場所（国）へ立地するようになると、部品・中間財の流れはより複雑になる。例えば国際的な生産ネットワークが多くの国にまたがり、各国がそれぞれの優位性（他国との相違点）を活かして製品の細かい工程にそれぞれ特化すれば、各国は部品・中間財を輸入すると同時に輸出するようになる。つまり、輸入した部品を加工して、最終財として輸出するという単純な分業パターンだけではなく、部品が完成品に近づきながら（付加価値をつけながら）ある地域内を循環するような状況である。現在、東アジアではこのようなネットワークが発達してきており、部品・中間財が活発に取引されている。

「香港からみた中国経済 — 「軟着陸」の可能性と外資動向 —

稲垣 清氏 (東洋証券アジア、エコノミスト) 講演会概要報告

開発金融研究所 水野 敏朗

1. はじめに

2004年7月29日、国際協力銀行 開発金融研究所 (JBIC Institute) と海外投融資情報財団 (JOI) が共催して稲垣 清氏 (東洋証券アジア、エコノミスト) 講演会を開催した。変貌著しい中国でのビジネスを考える上で有意義な視点であると思料し、概要の形でご紹介する。

2. 講演概要

上海一辺倒からの事業展開の分散化傾向

講演者は、近年、再び香港に活動拠点を戻して、中国の政治・経済状況等をみている。中国で

の本邦企業の新規事業展開は、上海一辺倒の様相であったが、98年から2002年の5年間をみると、山東省、江蘇省、上海、広東省への進出が多く、華東 (上海、江蘇省、浙江省) から華南への分散化が起こっている。華南地区では、トヨタ自動車 が広州自動車との合弁の認可を受け、トヨタのエンジン工場が南沙に建設を予定されており自動車関連の企業が増えている。広州にはホンダのクラスター (産業集積) があり、8月5日に広州の新空港が開港された花都の近郊には日産が進出しており、3社合計の100万台生産体制により関連部品メーカーとともに自動車企業城下町と化し、こうした構造変化により従前のエレクトロニクスを中心とした委託加工業以上に波及効果が見込まれ、華南地域の地位が華東地域へ近付いていくことが予想される。

外資系企業14万社の分布：2001年14万社 (中国系シンクタンクデータベース)

	米 国	日 本	欧 州	韓 国	台 湾	香 港	その他世界
東 北 ・ 華 北	2.3	2.3	1.8	6.2	1.1	1.4	1.8
環 渤 海	35.4	36.3	30.2	73.0	13.4	16.2	24.1
華 東 (長 江)	40.7	46.6	47.3	14.9	33.5	21.3	29.6
華 南 (珠 江)	13.2	10.2	13.7	3.8	44.5	52.9	37.1
内 陸 中 西 部	8.4	4.6	7.0	2.1	7.5	8.1	7.4
中 国	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

注) 経済圏区分は 東北・華北：内蒙古、山西、吉林、黒龍江省、環渤海：北京、天津、河北、遼寧、山東省、華東：上海、浙江、江蘇省、華南：広東、福建、海南、広西、内陸中西部：安徽、江西、河南、湖北、湖南、重慶、四川、貴州、雲南、西藏、陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆 (稲垣清「中国進出企業地図」2004年9月5日 蒼蒼社)。

中国経済は軟着陸したのか

2004年の上半期末で国有企業数を上回る48万社 (設立ベース) が中国へ進出しており、外資企業数は中国企業数の3割ほどを占め、GDPの約6割、輸出の55%程を外資企業が担っている。

外資企業の当面の関心事は中国経済の短期的な動向である。しかし、香港と海外とでは温度差があり、「中国経済の動向には注意が必要」との海外での見方に比して、香港では、中国の政治的影響力が強いこと、人民元の浸透、中国企業の上場が急増していること、香港への年間旅行者数の6割強が中国からであり、これらにより香港経済が

潤っているといた背景のためか、香港のエコノミストは、中国経済の軟着陸論について極めて楽観的である点注意が必要である。

(1) 経済過熱は収束できるのか——地方は政策運営への課題

2003年の11月頃から中国経済は緩やかな調整局面に入っている。3月22日に中国共産党は公式に今回の引き締め政策を決定し、産業政策誘導を行っており、鉄鋼、アルミ、セメント等異常な高い伸びを示している産業への規制、金融窓口規制を行った。しかし、中央政府の「政策」に対し、地方はGDP至上主義であり、予算を分割申請し中央の許認可をくぐりぬける「対策」を実施している。中国経済は経済成長が8%強の水準でないと雇用を吸収できないといわれているが、2ケタ成長では、加熱成長になってしまう。2008年北京オリンピック、2010年上海万博、広州アジア大会等国際的イベントを名目にさまざまな投資が行われており、不動産、地方の開発区、地下鉄、空港等の建設ラッシュに中国経済は沸いている。中央は対外向にはソフトランディングをアピールしているが、ソフトランディングが可能かどうかの一つのポイントは、地方の独走的な動きを中央がどれだけコントロールできるかである。

(2) エネルギー不足は続く

エネルギーの慢性的不足が深刻となっている。「供四停三（供給四日、停電三日）」と言われるように電力の供給量が追いついていない。エネルギー不足は北京オリンピック前迄は解消されないであろう。エネルギー生産の6割を石炭火力に依存し、全国の石炭生産の2割（トップ）は山西省で産出される。山西省から北京、沿海部へは鉄道で輸送しているが、鉄道網が追いついておらず輸送力の増強が課題になっている。内陸の資源地域から沿海部の工業都市への輸送ルートの確保に注力しなければ、エネルギー問題が常に経済成長のネックになってしまう可能性がある。電力供給設備が恵まれている華東地域ですら、企業進出に電力供給が追いついていない。また、中長期的には、エネルギー供給は石油への依存を強めており、中国政府は年初から中東外交を積極的に展開

している。湾岸諸国とFTAを結ぶ動きもある。中長期的に天然ガス・原子力発電を増やして行こうと考えているが、原発に対しては社会的批判も強まっており、過度な開発は社会安定にも影響を与えるだろう。

(3) 合併から独資の時代へ

WTO加盟を前後として外資規制も緩和され、97年に独資が合併を上回り、来年には6割程度が独資企業になると見込まれ、独資の形態が主流になった。しかし、最近発表された自動車産業政策によると、自動車産業は合併が原則であり、かつ、外資がマジョリティを持つことはできない（50：50が最大条件）。輸出専用の企業については外資がマジョリティをとることは可能であるが、国家経済発展改革委員会が許認可権をもっている。これは、2010年迄に中国の自動車産業を国際的競争力のある産業に育成しようとする中国政策の目標を背景としている（同様に通信関連は、未だ外資の規制は厳しい）。しかし、中国市場を狙う企業には合併方式を提唱したい。独資を選択するにしても、進出先地域の有力者をパートナーとしておくことが望ましい。独資には、概して地元政府は冷たい（工場の火事に、消防車が来なかった例などを聞く）。

(4) WTO加盟後の中国リスク

中国はWTOに加盟したが、市場経済国であると誤解してはいけない。中国政府は、市場経済国と認めるよう外交展開を行っているが、EU、米は中国に対し警戒を解いていない。中国の法制度では、基本法ができる期間は短い、個別具体的な条例はなかなか出てこない。中国のビジネスにおいて、権利の取得は個別交渉の中で獲得し、契約中に盛り込んでいかざるを得ないといった点で法治国家の体を成すにはまだまだ時間がかかる。中国ビジネスにおいて人脈、政治、中央政府との関係を強化しておく必要は依然ある。最近、中国ビジネスの入口論における問題は大幅に解消されたが、今後、消費者保護、人事労務管理（労務対策）、会社への帰属意識の問題等、欧米系企業に比べ日系企業に対する低い評価、反日運動（大型商談になるほど、政治色が強くなる）等といっ

た国中でのオペレーションに多くの問題ができて
いる。

3. 中国ビジネスにおける3つの ポイント

中国市場でナンバーワンになるためのポイント
として、①中国市場向けの研究開発（R&D拠
点）、②消費者のためのサービス、③トップセー
ルス（人脈が有効）の3つを挙げる。

①従前は、日本や台湾で研究開発を、中国内
で組み立てて中国国内販売あるいは輸出して
いく動きであったが、今や欧米企業は中国
国内に研究開発拠点を設けて中国市場向け
販売を行っている。中国の消費者のニーズ
が多様化しており、外資系企業は輸入販
売ネットワーク、サービス・ネットワークを
中国市場内に構築していく必要がある。

②多国籍企業であっても、「中国に根付いて
いる企業」であることをアピールすると非
常に高く評価される。日本企業も植樹や
学校教育に対する支援等を行っている。欧
米企業は大学に講座を開く等行っている。
中国における製造・販売以外の活動を
広くアピールすることにより、中国の消
費者・地域社会から高い評価を得ること
ができる。欧米系企業がホームページに、
こうした支援活動の記事を面々と掲載し
ているのに対し、日本企業はこの種の
アピールが非常に控えめであり、積極
的に発信していくべきである。③これ
からの中国ビジネスでは、中国国内に
サービス支援部門（広報宣伝、知的所
有権専門の専門スタッフ）も配置すべ
きである。また、中国に進出すること
がいかにかグローバル企業として優
れていることであり、企業にとって
名誉であるとして、グローバル戦略
会議を北京ないし上海で行ない、こ
れを積極的にアピールする例は、中
国の人々から「よくぞ中国へ来て
くれました」と外資企業に対し好
感を持つことにつながり、消費
者の外資企業に対する評価が高
まるといった図式がある。中国
の人々は、これ迄日本・日本
企業に対する憧れ、目標という
思いが強かったが、最近の
中国は自信を強めている。
モトローラ、エリクソン、
ノキアといった欧米系
メーカーが占めていた携
帯電話市場では、DCL、
ハイアール、バードとい
った中国の民族系異業種
参入組の製品がシェアを
伸ばしている。消費者

も、比較的安く、技術的に遜色ない製品であ
れば、サービスの良いローカルメーカーを選
択するようになっている。中国では今後、
外資企業間との競争、外資企業と地場企
業との競争が激しくなり、長期的には地
域間競争も進んでゆくであろう。政治
的にも地域的なブロック経済化・地方
分権が進み、地方の力が強くなるの
ではないかと考えられる。

JBICI便り

開発金融研究所総務課

1. 刊行物のご案内（敬称省略）

・国際協力便覧2004の発刊

国際協力便覧は、日本の経済協力の実績、世界の援助実績、開発途上国・地域の経済・社会・インフラに関する統計や、開発途上国の分類に関する資料、日本および先進国の対外投融資・保険・援助機関に関する資料、本行の業務方針など、国際協力銀行の業務に関連する各種基本データを掲載したハンドブックです。また本便覧は、日本および世界の主要な経済協力関係機関の資料（各機関の概要、住所・電話番号・ホームページアドレス）も掲載しており、情報収集の出発点としても活用できます。ご希望の方は、開発金融研究所総務課（Tel：03-5218-9720）までご連絡下さい。

なお、本便覧は、国際協力銀行HP（<http://www.jbic.go.jp/japanese/research/handbook/index.php>）からもダウンロード可能です。

・JBICI Working Paper No. 17 「Decentralization and Economic Growth Revisited: An Empirical Note」の発刊（英文）

開発金融研究所 開発政策支援班 飯味 淳

近年、先進国、開発途上国を問わず、多くの国で様々な地方分権化の試みがなされています。理論的には、受益者たる市民により近いところで（地方）公共財に関する意思決定を行うことによって、より効率的な政府活動が促進され、より高い経済成長が実現されることが期待されますが、過去の多くの実証分析では、地方分権と経済成長の間には統計的に有意な関係はないことが示されてきました。本稿では、1997年から2001年の国別データを使って、財政分権化の経済成長に与える影響を分析し、少なくとも最新のデータでは、財政分権化が経済成長を促進したという結果を得ました。

URL： http://www.jbic.go.jp/japanese/research/report/working/pdf/wp17_e.pdf

・JBICI Working Paper No. 18 「高等教育グローバル市場の発展—アジア・太平洋諸国の高等教育政策から得た示唆とODAの役割—」の発刊

大学評価・学位授与機構 助教授 米澤彰純

国際協力銀行 マニラ駐在員事務所 駐在員 木村出

経済・社会のグローバル化が進む中で、高等教育も大きな影響を受けています。国際社会では、WTOでの議論など、高等教育サービスを貿易産品の一業種のように捉える動きが生じ、グローバル市場を形成しています。また、国内社会では、産官学連携を通じ、自国の経済的な国際競争力を強化するために高等教育を活用する動きが多く、国に見られます。本報告書では、(1)わが国と関わりの深いアジア・太平洋地域の主要国を取り巻く高等教育市場のグローバル化の歴史的背景・経緯を整理した上で、(2)各国の政府・高等教育機関のグローバル市場への対応戦略について考察し、(3)調査対象国との比較を通じてわが国の相対的な立場を明らかにしています。また、結びでは、(4)わが国の高等教育への示唆、および開発途上国へのODAを通じた人材育成支援のあり方の示唆も導いています。

URL： http://www.jbic.go.jp/japanese/research/report/working/pdf/wp18_j.pdf

2. セミナー・ワークショップ開催報告

●研修セミナー卒業生リユニオン（ボゴタ、リマ、コロンボ）

本行が実施した研修セミナーの卒業生を対象としたリユニオン会合を、平成16年7月15日（木）と19日（月）に、南米のボゴタ及びリマでそれぞれ開催しました。同会合では、本行職員による本行業務の近況及び本邦経済情勢の説明に加え、ボゴタでは日本・コロンビア商工会議所事務局長やジェトロ・ボゴタ所長を招き両国の経済関係につき講演頂きました。研修卒業生からは、本行業務に対する期待が寄せられました。初めての開催となったリマでは、本行工藤米州地域外事審議役の参加の下、在リマ日本大使館渡邊公使よりペルーに対する日本の援助について講演頂きました。25名の参加者からは、近況報告とともに、日本の対ペルー経済協力への更なる期待が表明されました。

一方、8月24日（火）にはコロンボにおける初めてのリユニオン会合を開催し、22名の研修卒業生の参加を得ました。特別セッションとしてジェトロ・コロンボ所長にスリランカにおける日本企業にとっての投資環境について講演いただくと共に、セミナー研修卒業生であるスリランカ財務省対外援助局のジャヤマハ氏より、スリランカにおける日本のODAの貢献について講演頂きました。

●公的資金協力セミナー（Seminar for JBIC's Official Financial Cooperation）

2004年9月5日（日）から9月23日（木）にかけて、主に円借款借入国の窓口機関から中堅幹部職員（22ヶ国より24名）を招聘し、標記セミナーを開催しました。本年度セミナーでは、(1)本行職員による円借款の役割やプロジェクトサイクルに沿った実施手続き並びに国際金融等業務の重要事項等についての講義、(2)日本政府等の外部講師による日本の開発援助政策、財政、経済等に関する講義、(3)関西における地方研修（京都府亀岡市の下水道施設、名神高速道路の交通管制システム、奈良県當麻町道の駅の視察、関係者との意見交換）、(4)研修生作成のカントリーレポートに基づき、各国で実施されている円借款の現状と課題や「円借款の有効性」に係る開発部担当者・外部有識者との意見交換、が行われました。

上記に関するお問い合わせは、開発金融研究所総務課宛て以下までお願い致します。

E-mail : jdf@jbic.go.jp

Tel. 03-5218-9720

Fax. 03-5218-9846

Website : <http://www.jbic.go.jp>

開発金融研究所報索引

号 掲載月

〈巻頭言〉

「開発金融研究所報」発刊によせて	創刊号	2000.1
グローバリゼーション雑感	第2号	2000.4
貧困削減の包括的枠組み	第3号	2000.7
「情報機（IT）革命」に思う	第4号	2000.10
特集「21世紀の開発途上国の社会資本を創る」によせて	増刊号	2000.11
21世紀の開発援助を求めて	第5号	2001.1
新たな時代の開発	第6号	2001.4
—市場主義を超えて—		
市場万能主義の罨	第7号	2001.7
どういう国（社会）を創るのか	第8号	2001.11
—経済構造改革を進めるために—		
世界は変わるのか	第9号	2002.1
蓄えた知識と経験を生かす開発援助	第10号	2002.3
「モンテレーからヨハナスブルグへ」	第11号	2002.4
国際金融の渦	第12号	2002.9
地図を見ながらアジアを考える	第13号	2002.12
競争相手として不足はない！	第14号	2003.1
人間の安全保障	第15号	2003.3
アジア・アフリカに於ける日本のODA	第16号	2003.6
開発と知的財産権	第17号	2003.9
付加価値の創出とそのコンセプト化、そして対外発信	第18号	2004.2
国の入り口で	第19号	2004.6
「任国を愛せ」と国益	第20号	2004.8
石油：再び“単なる商品”から“戦略商品”の時代へ	第21号	2004.11

〈開発〉

途上国実施機関の組織能力分析	創刊号	2000.1
—バングラデシュ、タイ、インドネシアの事例研究—		
中国2010年のエネルギーバランスシミュレーション	創刊号	2000.1
インドネシアコメ流通の現状と課題	創刊号	2000.1
開発金融研究所のベトナム都市問題への取組み	第2号	2000.4
—都市開発・住宅セクターと都市公共交通に関する2つの調査—		
ベトナム都市開発・住宅セクターの現状と課題	第2号	2000.4
ベトナム都市公共交通の改善方策	第2号	2000.4
南部アフリカ地域経済圏の交通インフラ整備	第2号	2000.4
タイ土国「東部臨海開発計画 総合インパクト評価」	第2号	2000.4
—円借款事業事後評価—		
[報告] 主要援助国—機関の動向について	第3号	2000.7

—援助実施体制の合理化、分権化の動き—		
[報告] Educatin Finance：教育分野における格差の是正と地方分権化	第3号	2000.7
—フィリピン中等教育プロジェクトにおけるADBとJBICの取組み—		
上下水道セクターの民営化動向	第3号	2000.7
—開発途上国と先進国の経験—		
農村企業振興のための金融支援	第3号	2000.7
—タイ農業・農業協同組合銀行（BAAC）を事例に—		
特集：開発のパフォーマンス向上をめざして	第4号	2000.10
—開発途上国の公共支出管理と援助機関の対応（開発政策・事業支援調査）—		
—プログラム援助調査—		
開発途上国と公共支出管理	第4号	2000.10
公共支出管理と開発援助	第4号	2000.10
[報告] プログラム援助調査	第4号	2000.10
—国際収支支援からセクター・一般財政支援へ移行する援助手法—		
社会資本の経済効果	増刊号	2000.11
—日本の戦後の経験—		
動学的貧困問題とインフラストラクチャーの役割	増刊号	2000.11
交通社会資本の特質と費用負担について	増刊号	2000.11
都市環境改善と貧困緩和の接点におけるODAの役割と課題について	増刊号	2000.11
日本のインフラ整備の経験と開発協力	増刊号	2000.11
IT革命とeODA	増刊号	2000.11
東アジアの持続的発展への課題	第5号	2001.1
—タイ・マレーシアの中小企業支援策—		
特集：Global Development Network	第6号	2001.4
開発における知識ネットワークの可能性と課題	第6号	2001.4
—Global Development Networkについて—		
Global Development Network第2回年次総会（東京会合）報告	第6号	2001.4
JBICセッション「インフラ開発、経済成長、貧困削減」開催報告	第6号	2001.4
経済発展における社会資本の役割	第6号	2001.4
交通インフラの成長及び公平性に与える影響	第6号	2001.4
—トランスログ費用関数とCGEモデルの韓国経済への適用—		
ベトナムの工業品輸出拡大戦略	第7号	2001.7
中国の中小企業の現況について	第7号	2001.7
[報告] 地方自治体の都市間協力と円借款との連携可能性と課題	第8号	2001.11
—フィリピンにおける環境保全対策を事例として—		
東南アジア住宅セクターの課題	第8号	2001.11
—インドネシア・タイ・フィリピン・マレーシア—		
ベトナム工業品輸出振興の課題	第8号	2001.11
フィリピン：効率的な商品作物流通のあり方	第9号	2002.1
—課題と対策—		
序論：域内協力の意義とJBICの役割	第10号	2002.3
広域物流インフラ整備におけるメルコスールの経験	第10号	2002.3
中・東欧の広域インフラ整備をめぐる地域協力	第10号	2002.3

—国際運輸インフラ・ネットワーク構想の発展とEUによる支援—	
東アジアの域内経済協力……………	第10号 2002.3
JBIC-ADB-IDBセミナー「アジアとラテンアメリカの域内協力」の概要報告……………	第10号 2002.3
「経済開発のための保健への投資」に関する8つの疑問に答える……………	第11号 2002.4
紛争予防の視点から見た自然資源管理……………	第12号 2002.9
メコン地域開発をめぐる地域協力の現状と展望……………	第12号 2002.9
インドネシア域内協力（電力セクター）……………	第12号 2002.9
会議報告 第3回JBICシンポジウム……………	第12号 2002.9
～21世紀の開発援助戦略：地球規模問題、地域問題～	
21世紀の国際協力 —地球共生社会の創成をめざして—……………	第12号 2002.9
IT化のマクロ経済的インパクト……………	第13号 2002.12
高等教育支援のあり方—大学間・産学連携—……………	第13号 2002.12
農産物流通におけるIT活用の可能性……………	第13号 2002.12
ケニア・ナクル地域の開発と自然環境の共生に関する一考察……………	第13号 2002.12
—環境事業、ひとつの取り組み—	
インフラストラクチャー整備が貧困削減に与える効果の定量的評価……………	第14号 2003.1
—スリランカにおける灌漑事業のケース—	
格差に関する一考察……………	第16号 2003.6
—援助を考える一つの視点として—	
農村女性の起業活動における行政の役割……………	第16号 2003.6
「紛争と開発：JBICの役割」ワークショップの概要報告……………	第16号 2003.6
援助協調（International Aid Coordination）の理論と実際……………	第17号 2003.9
—「援助協調モデル」とベトナム—	
アジアのPro-Poor Growthとアフリカ開発への含意……………	第17号 2003.9
—貧困層への雇用創出—	
仮想市場法（CVM）による上下水道サービスへの支払意志額の推計……………	
—ペルー共和国イキトス市におけるケース・スタディ—……………	
第19号	2004.6
国際協力銀行・世界銀行・アジア開発銀行共同調査	
「東アジアのインフラ整備：その前進に向けて」東京セミナー概要報告……………	第19号 2004.6
東アジアにおける都市化とインフラ整備……………	第20号 2004.8
アフガニスタン復興の現状と支援のあり方……………	第20号 2004.8
—アフガン・イメージの見直し—	
対外政策としての開発援助……………	第20号 2004.8
借款か贈与か：どのように援助するか？……………	第20号 2004.8
経済成長と所得格差……………	第21号 2004.11

〈国際金融〉

アジア危機の発生とその調整過程……………	創刊号 2000.1
東アジアの経済危機に対する銀行貸出のインパクト……………	第2号 2000.4
—均衡契約理論から導かれるインプリケーション—	
アジア危機、金融再建とインセンティブメカニズム……………	第3号 2000.7
東アジアの経済成長：その要因と今後の行方……………	第5号 2001.1
～応用一般均衡モデルによるシミュレーション分析～	

ASEAN諸国における地場銀行業の比較計量分析 ……………	第8号	2001.11
—銀行再編への政策的インプリケーション—		
97年アジア危機の流動性危機的側面……………	第9号	2002.1
—過剰投資の下での過度な債務不履行リスク—		
通貨危機の予測……………	第11号	2002.4
通貨危機のタイプの検出……………	第11号	2002.4
—ラージ・サンプル型分析の課題と新しい試み—		
アジア諸国のインフレーション・ターゲティングと為替政策……………	第11号	2002.4
Bipolar Viewの破綻……………	第13号	2002.12
—中南米の為替制度動向が意味するもの—		
中国の金融・資本市場改革の成果と今後の課題……………	第15号	2003.3
エージェンシー・コスト・アプローチによるフィリピン企業の資金調達構造の分析 ……	第16号	2003.6
—1993-2000年における製造業企業負債比率の推計—		
市場の効率性と介入の役割……………	第16号	2003.6
—ドル・円外為市場での介入効果の実証分析—		
アジア4カ国のインフレ・ターゲティングによる金融政策の評価……………	第16号	2003.6
Globalizationの諸課題と国際社会の対応のあり方 ……………	第17号	2003.9
—最近の国際機関コンファレンスから—		
金融グローバリゼーションが途上国の成長と不安定性に及ぼす影響……………	第18号	2004.2
—IMFスタッフによる実証結果のサーベイ—		
外国銀行の進出とタイ銀行業への影響：アンケート調査結果と経営指標の検討……………	第19号	2004.6
インドネシアの競争法の問題点……………	第19号	2004.6
IMFと資本収支危機：インドネシア、韓国、ブラジル……………	第21号	2004.11
—IMF独立政策評価室による評価レポートの概要		
資本取引自由化のsequencing……………	第21号	2004.11
—日本の経験と中国への示唆—		

〈金融〉

日本の金融システムは効率的であったか？……………	第4号	2000.10
--------------------------	-----	---------

〈海外直接投資〉

わが国製造業企業の海外直接投資に係るアンケート調査結果報告（1999年度版）…創刊号		2000.1
—わが国製造業企業の今後の海外事業展開とアジア経済危機以降の事業見直し—		
アジア法制改革と企業情報開示……………	第2号	2000.4
わが国家電産業の今後のASEAN事業の方向性 ……………	第2号	2000.4
1999年度わが国の対外直接投資届出数字の解説（速報）……………	第3号	2000.7
タイの事業担保法草案とその解説……………	第4号	2000.10
国内外の経営改革を急ぎつつ、海外事業拡大の姿勢をみせるわが国製造業企業……………	第5号	2001.1
—2000年度海外直接投資アンケート調査結果報告（第12回）—		
ブルガリア、ルーマニア、ハンガリーの動産担保法と日本企業のビジネス……………	第5号	2001.1
日本企業の工場部門改革の参考になるのか……………	第5号	2001.1
—EMS（Electronics Manufacturing Service）ビジネスモデル—		
[寄稿] 我が国製造業の競争パフォーマンス ……………	第6号	2001.4

—繰り合わせアーキテクチャとバランス型リーン方式—	
欧州にみるクロスボーダー敵対的TOB (Take-Over Bid) と	
リスク・マネジメントへの示唆 (上) ……………	第6号 2001.4
—マンネスマン社 (ドイツ)、ロンドン証券取引所 (LSE) の事例を中心として—	
国際再編成の中でのわが国自動車部品メーカーの成長戦略……………	第6号 2001.4
—日産系部品メーカーの対応—	
クロスボーダー敵対的TOB (Take-Over Bid) と	
リスク・マネジメントへの示唆 (下) ……………	第7号 2001.7
—ESOP (Employee Stock Ownership Plan) によるリスク・マネジメントの視点から—	
2000年度わが国の対外直接投資動向 (速報) ……………	第7号 2001.7
海外直接投資を通じたアジアへの技術移転が経済開発に及ぼすインパクト……………	第8号 2001.11
—日本企業と欧州企業へのアンケート調査にもとづく—	
アジア地域の本邦製造業企業におけるB2B利用の展望……………	第8号 2001.11
2001年度海外直接投資アンケート調査結果報告 (第13回) ……………	第9号 2002.1
中国への研究開発 (R&D) 投資とそのマネジメント ……………	第9号 2002.1
—インタジブルの蓄積と保護の視点から—	
中国市場を指向した共生型製造モデル……………	第11号 2002.4
—日中企業間連携の模索とマネジメント上の留意点—	
我が国製造業の競争力強化への示唆……………	第11号 2002.4
—電機2社のケーススタディーより—	
国際ライセンス・ビジネスの中国への展開は可能か……………	第12号 2002.9
—市場を指向したノウハウのライセンスアウトを中心として—	
〈解説〉2001年度わが国の対外直接投資動向 (届出数字) ……………	第12号 2002.9
直接投資が投資受入国の開発に及ぼす効果……………	第13号 2002.12
わが国製造業企業の海外事業展開に関する調査報告……………	第14号 2003.1
—2002年度海外直接投資アンケート調査結果 (第14回) —	
〈講演抄録〉日本企業の中国における市場戦略のポイントを考える ……………	第14号 2003.1
日本と中国の貿易・産業構造から見た今後の展望……………	第14号 2003.1
国際貿易理論の新たな潮流と東アジア……………	第14号 2003.1
日本企業の国際競争力と海外進出……………	第15号 2003.3
—『空洞化』の実態と対応策—	
日系自動車サプライヤーの完成車メーカーとの部品取引から見た今後の展望……………	第15号 2003.3
欧米系自動車部品メーカーのタイ進出状況とわが国自動車部品メーカーの対応……………	第16号 2003.6
2002年度わが国の対外直接投資動向 (届出数字) ……………	第17号 2003.9
わが国製造業企業の海外事業展開に関する調査報告……………	第18号 2004.2
—2003年度 海外直接投資アンケート調査結果 (第15回) —	
マレーシアにおける日系/欧米系電機・電子メーカーの投資環境評価の調査	
・分析……………	第18号 2004.2
—「欧米系企業のアジア進出状況とわが国企業の対応 (フェーズⅢ)」調査—	
投資フォーラム「ASEAN新メンバー国向け投資の拡大」	
(JBIC・UNCTAD・ICC共催) の概要報告 ……………	第18号 2004.2
〈解説〉2003年度わが国の対外直接投資動向 (届出数字) ……………	第20号 2004.8

〈海外直接投資・開発〉

タイの行政手続法と行政行為……………第7号 2001.7

〈セミナー概要報告〉

「アジアにおける灌漑農業に関する貧困削減戦略」ワークショップ概要報告……………第21号 2004.11

国際協力銀行・インドネシア大学経済研究所共催

「インドネシアの貿易・投資政策に関する公開セミナー」概要報告……………第21号 2004.11

「香港からみた中国経済—「軟着陸」の可能性と外資動向—

稲垣清氏（東洋証券アジア、エコノミスト）講演会概要報告……………第21号 2004.11

〈援助機関動向調査〉

英国援助政策の動向—1997年の援助改革を中心に—……………第19号 2004.6

オランダ政府の開発援助政策……………第21号 2004.11

〈研究ノート〉

国際協力銀行のアジア支援策下の融資にかかる経済効果についての試算……………第4号 2000.10

—アジア支援策を振り返る—

〈研究奨励〉

JBIC大学院生論文コンテスト～国際協力研究と実務の架け橋を目指して～

審査結果（入賞論文の要約及び審査講評）……………第19号 2004.6

JBIC大学院生論文コンテスト—国際協力研究と実務の架け橋を目指して—

最優秀論文及び経済協力プロジェクト現場視察報告……………第20号 2004.8

〈法・制度〉

ロシアにおけるコーポレート・ガバナンス……………第9号 2002.1

アジアでの営業秘密を巡る企業戦略……………第9号 2002.1

SDRM……………第15号 2003.3

—IMFによる国家倒産制度提案とその評価—

〈国際機関の視点〉

市場経済移行10年の教訓：IMFスタッフ・ペーパー……………第12号 2002.9

援助の制度選択……………第13号 2002.12

I. IDA13次増資と無償化論

II. USAIDにおける融資対無償援助—考え方と対応—

世界銀行の民活開発戦略とビジネスパートナーシップ……………第15号 2003.3

IDAにおける国別政策・制度評価（CPIA）とPerformance-Based Allocation制度…第17号 2003.9

〈国際シンポジウム〉

第6回日本・ラ米諸国経済交流シンポジウム「日本と中南米諸国—グローバルパートナーシップ」

の概要報告……………第20号 2004.8

CONTENTS

〈Foreword〉 Oil: The Return of an Era When It Shifts from a Mere Commodity to a Strategic Good	2
〈International Finance〉 Introducing the Evaluation Report by the IMF Independent Evaluation Office: “The IMF and Recent Capital Account Crises: Indonesia, Korea, Brazil”	4
Sequencing of Capital Account Liberalization—Japan’s Experiences and Their Implications to China—	49
〈Development〉 Economic Growth and Income Distribution	78
〈Aid Policies of the Major Donors〉 The Development Cooperation Policy of the Netherlands	92
〈Seminar/Workshop: Development〉 Report on the “Workshop and Policy Roundtable: Pro-Poor Intervention Strategies in Irrigated Agriculture in Asia”	126
〈Seminar/Workshop: Foreign Direct Investment〉 A Report on JBICI/LPEM FEUI Joint Seminar on “Investment and Trade Policies for Indonesian Industrial Development: Challenges Ahead”	130
〈Seminar/Workshop: Foreign Direct Investment〉 Report on the Chinese Economy Seen from Hong Kong: Possibility of Soft Landing and Trends in Foreign Investment	136
JBICI Update	139

開発金融研究所報 第21号

2004年11月発行

編集・発行

国際協力銀行開発金融研究所

〒100-8144

東京都千代田区大手町1-4-1

電話 03-5218-9720 (総務課)

代表e-mail jdf@jbic.go.jp

印刷

勝美印刷株式会社

©国際協力銀行開発金融研究所 2004

読者の皆様へ

本誌送付先等に変更のある場合は、上記までご連絡をお願いいたします。



JBIC

**JAPAN
BANK FOR
INTERNATIONAL
COOPERATION**