

ワシントンDC開発フォーラム
www.developmentforum.org
「開発におけるローンとグラントの役割」

2002年5月1日、ワシントンDCにて、政府、実施機関、世銀グループ・米州開銀・IMF、企業、NGO、シンクタンク・大学、メディア等の経済協力関係者約20名が、開発におけるローンとグラントの役割について、昼食を交え個人の資格で意見交換を行ったところ、概要次の通り。

【ポイント】

ローンは返済義務があるため財務規律を保って安定したマクロ経済運営を行うことが期待され、また大規模事業が可能となる一方、グラントは債務負担がなく、小規模・社会開発・ソフト事業に適している。また、ローンは受入国のガバナンスや説明責任を促進し、グラントは受入国にとってのインセンティブを提供するといった側面もある。

昨今の世銀等の運用（特にアフリカ向け）においては、このようなローンとグラントの特質を必ずしも十分に勘案していない。

日本として、ローンとグラントをどのような組み合わせで使っていくのかは、援助の目的や期待する効果は何かによるものであり、これを誰がどう議論して決めていくのか、その結果についてどのように事前・事後で評価するのかについて、国民に説明責任を果たす形としていく必要がある。

冒頭プレゼンテーション担当：中村 隆司（なかむら・たかし）

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

（本プレゼンテーション内容は発表者個人の見解であり、所属先、ワシントンDC開発フォーラムの立場を述べたものではない。）

【冒頭プレゼンテーション】

1. はじめに

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

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

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

2. 開発の潮流（1990年代～）

（1）開発を巡るイベント

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

（2）貧困概念と削減戦略

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

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

(3) 援助の動向

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

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

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

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

3. ローンとグラント

(1) 返済義務と事業規模

ローンは返済義務があり、この結果個々のプロジェクトの財務的・経済的収益性を

見る必要があり、財務規律を保って安定したマクロ経済運営を行うことが期待され、金額的には大規模事業にファイナンスが出来る一方で、グラントは債務負担がなく、小規模・社会開発・ソフト事業に適するという違いがあると一般に認識されている。ただし、ローンとグラントを比較するためには、究極的にいえば、当該支援がどのような目的に使われ、どういう効果を期待しているのかという点こそ重要である。実施主体である途上国政府からすれば、まずは何に使っていくかという点にポイントがあって、ローンかグラントかという財源の違いでプロジェクトの効果に違いが出るということはない。例えば、我々がグラントを出してもそれを原資に国内で金融を出来るし、我々がローンを出しても中央政府はそれを地方公共団体にグラントとして供与することもあり得る。

(2) ローン、グラントの効果

ローン・グラントの効果については、1990年代にいろいろな研究があり個別に説明は出来ないが、いろいろな文献については経済企画庁が2000年に発表した円借款の援助政策評価分析の調査報告書(上述)がきちんとレビューしているのでそれを参照願いたい。論文のレファレンスや批判も入っている。この調査報告書は、当時企画庁が海外経済協力基金の監督官庁だったということもあり、世銀の行った援助政策評価と同じ手法を円借款に適用したらどうなるかを調べたものである。開発効果をどう測定しどう考えていくか、別の機会に取り上げていただきたい。

4. 目標達成のための手段として機能しているか？

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

一番難しいのは、このような政策 이슈と政策を実施する際の組織が多岐に亘っていることである。日本のODAは12 - 13の省庁が関わっているが、メインプレーヤーを取ってみても無償・技協は外務省・JICA、有償は外務省・財務省・JBIC、国際機関向けは財務省・外務省に分かれている。その中で、ローンとグラントをどう有機的につなぐかが課題である。JICA・JBICの連携マニュアルはあるが、目標を相互に認識して達成する上でどの程度機能してきたか、問題があったときに自ら両組織を調整する役割をどの程度果たしてきたのかが課題となる。今後、説明責任を負った形で国民に示す必要があり、組織をどの様にしていくべきかが議論されることとなる。

JBICは、本年4月より業務運営評価制度を導入した。これは、日本以外の先進国の多くがパブリック・セクター・マネージメントの手法として使っているように、何のために税金を使いどのような効果があったのかを、国民にひとつひとつ示していくものである。例えば、英国が早くからエージェンシー制度を導入したが、このよう

な考えを日本にも適用するというものである。特殊法人改革、独立行政法人といった動きの中で、J B I Cがどういうことをやる組織で、手段は何でで結果はどう達成するかを示すことが強く要請された。そこで、1年強位かけて様々な組織の取り組みを調査しつつJ B I Cの方針をまとめたものである。これまでは設置法に従っていれば良かったし、確かに法律にはJ B I Cが何をやる組織か書いてあるが、この組織が果たすべき使命を考えてみようということ、法律の中からJ B I Cのミッションを明らかにした。それをどのように活動していくか、ガイディング・プリンシプルを提示し、それに対して具体的にどのようなオペレーションを行うかについて、定量化出来ないか指標を挙げてみた。更に、業務戦略、業務方針を事業分野毎に作り、年間事業計画を作って、その下でセクション毎に目標を設定し、セクションの下に個人がある。個人は1年間を通じてなにをやったかその人の評価につながるようにしようということで、人事制度がその下を支えている。これは、J B I Cだけがやれば良いことではなく、日本の公的機関はすべからくこれをやらないと納税者に対する説明がつかないのではないかと考えている。

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

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

【席上出された意見】

1. グラントと比較してのローンの優位性

- (1) 開発問題について日本こそローンとグラントの違いを堂々と主張できる国だと思う。日本は世界で最大のバイのローン機関を持っており、また日本自体がローンで成長してきた。経済成長をするにはローンの方が役に立つ場合がある。例えば、東アジアの成長余力のある国にはグラントより、巨額の投資資金を動員できかつ財政的な規律を与えるローンの方が良いというメッセージを日本こそ強く打ち出すべきである。日本が東アジアで援助するには、ローンは意味があり、経済成長、経済発展について50のグラントより100のローンの方が遙かに役に立つと主張するべきである。仮に同じグラント比率であるローンとグラントを出す時でも、ローンの方に借り手に対して規律を要求する分、効果的であるかもしれない。そのようなことを示す実証研究も日本で行えないものか。

- (2) 今の世界の開発論議の潮流は、ブッシュ米大統領が I D A の最貧国向け融資の半分をグラントに使用することを主張している(欧州はこれに反対しているものの全面的にだめとは言っていない)等、ローンとグラントを、事実上ごちゃまぜにして考えているように思う。世銀の中を見ると、世銀のオペレーションを担当する人は、グラントを出すのもローンを出すのも全く同じ発想で考えている。ベトナム政府が借りてくれるのであれば、それぞれには収益性上問題のある教育案件でも保健案件でも何でも貸そうと言う立場であり、むしろベトナム政府から保健分野の案件では収益性がなく返済ないので借りられないという選択をしている状況である。現在、I D A のグラント化が議論されているが、I D A の 1 0 - 2 0 % がグラントになると、これまで貸せなかった分野にさらに資金を出せるということになる。世銀内では、I D A についてはローンとグラントの間というより、観念的にはグラントとして発想していることにショックを受けた。
- (3) 世銀を見ると、ローンとグラントが区別されているという印象が薄い(世銀が融資をして同じプログラムをバイがグラントする形態が少なくない)。ただし、日本としてどう考えるかという視点に立った場合、資源が限られている中で、グラントの場合は出し切りで終わるがローンは低金利だが返ってくるので資源が節約できるというメリットも考える必要がある。グラント化の議論の対象はアフリカ中心であり、アジアが日本の援助の中心になり続ける以上、日本にとってローンの役割は世銀がグラント化する中でも大きいはず。
- (4) I D A をグラントにするかローンにするかについて、将来的にグラントであろうとローンであろうとどちらでも良いという議論があるが、グラントでやらずローンでやれば援助側のサステナビリティがある点がおろそかにされている。
- (5) ローンとグラントは違うものであり、目的に応じて使い分けるという点をきちんと説明すべきである。有償と無償の調整について、大規模なら無償、小規模は有償という仕分けは問題である。ニーズを吸い上げて質で仕分けのべきである。
- (6) ローンとグラントの役割の違いについては、ガバナンスの問題が関係している。世銀など、出す方としては両者は大して変わらず、専門家も中で分かれておらずごちゃまぜである。しかし、受入国の方は大いに関係がある。グラントならもらうがローンならいやがる。特に、安定した民主主義国であればあるほど、数十年単位で責任を考えるので、ローンを受けるに当たってはシビアに見る。別の問題として、膨大なグラントが先進国から流れると、受入国政府は国民を見なくなる。税収がこない一方でグラントが先進国から来るので、受入国政府と国民のコントラクトがなくなり、国民と政府の関係が離れてしまう。ローンであれば受入国政府は国民に説明責任があるが、グラントは説明責任が不要となり、グラント付けで国が成り立たなくなるおそれがある。マスメディアが存在しているところでは、J B I C から 1 億ドルのローンが出ると、国民の反応は違う。

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

2 . 東アジアの経験の汎用性

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

3 . 援助手法のあり方

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

4 . その他

- (1) 経企庁の分析報告で違和感があるのは、ODAの目的設定を経済成長に限定している点である。目的が貧困削減であればそもそも分析の前提が異なる。
- (2) ローンを出す前提となるのは、返済が確保できるかという点である。この点、IMFの定義は混乱しており、ソルベンシーを基準にしているので、プライマリーバランスが黒字になり、利子さえ返せばソルベンシー・サステナビリティがあると判断して貸している。一旦貸せばずっとロールオーバーし続けなければいけない状況はサステナブルとは言えない。最大のローン供与国の日本としては、返済可能性をきちんと分析する時期にあると思う。
- (3) 国際的にグラント化や社会セクター重視といった議論があり、また英国などはバイ援助は出さないという形で英国の旗を降ろしつつ、英国発案のコモンプールシステムを皆が使うという形で英国の旗を立てるという大胆な戦略をとっている。これに対し、日本は「顔が見える援助」というスローガンが明確に定義されないまま、タイド援助が必要という議論へのスタンスも十分に詰められていない。ミレニアム開発目標(MDGs)が国際的な目標となっている中、日本としてMDGs にどのように対応し、途上国政府と向き合って何をしたいのか、見極め切れていないというのが正直なところであろう。このような中で、個々人の知見が問われるとともに、それを集約していくことが求められている。

(以上)