

開発ファイナンスの新展開：借款と贈与を巡る議論

2004年9月30日

生島靖久(国際協力銀行)¹

0. 導入

ブッシュ大統領・国連総会演説(2004年9月21日)

「... Because we believe in human dignity, America and many nations have acted to lift the crushing burden of debt that limits the growth of developing economies, and holds millions of people in poverty. Since these efforts began in 1996, poor countries with the heaviest debt burdens have received more than \$30 billion of relief. And to prevent the build-up of future debt, my country and other nations have agreed that international financial institutions should increasingly provide new aid in the form of grants, rather than loans. ...」

AFD(仏)-JBIC(日)-KfW(独)等共同セミナー(2004年10月1日予定)

Grants or Loans?
The Full Debate
Hosted by: Center for Global Development

October 1 - 9:00 to 11:00 AM
1750 Massachusetts Avenue NW, Washington DC
Peter G. Peterson Conference Center, IIE

Panelists
François Bourguignon
Senior Vice President & Chief Economist, World Bank
John Taylor
Under Secretary for International Affairs, U.S. Department of the Treasury
Pierre Jacquet
Executive Director, Strategy, Agence Française de Développement
Hiroto Arakawa
Director General, Development Assistance Strategy Department, JBIC
Wolfgang Kroh
Member of the Board, KfW Bankengruppe
Matthew Odedokun
Technical Advisor, Debt Management Office, Presidency of the Federal Republic of Nigeria

Moderator
Nancy Birdsall
President, Center for Global Development

A seminar jointly organized by

¹ 国際協力銀行開発業務部企画課。本ペーパーで示される見解は、作成者個人の見解であって国際協力銀行の公式見解を示すものではない。

The full debate

The development environment has been changing – both the type and the destination of flows to developing countries have dramatically evolved over the last decade. Developing countries themselves have become more diverse. Meanwhile, the challenge for achieving the MDGs and the forthcoming completion of the HIPC initiative invites us to think about the future of development finance.

In responding, development institutions face a major strategic challenge. Some suggest that specialization might be the answer, arguing that IDA and multilateral development banks should focus on grants and that there may be no rationale for concessional loans to indebted developing countries. This seminar would explore the benefits of various approaches to financial engineering and mixing of available financial instruments such as grants, loans and guarantees. At issue is the development of new, collaborative funding approaches that are adapted to the specific environment of individual developing countries and to the various, public and private, stakeholders involved in project and program finance.

1. 開発ファイナンスを巡る需給バランス

(1) 需要 (MDGs 達成のための追加需要)

ミレニアム開発目標(MDGs)を達成するためには、現状(約 600 億ドルの ODA)に加えて、500 ~ 800 億ドルの追加 ODA 資金が必要。

・ 500 ~ 600 億ドルの追加資金(世銀・国連試算)

・ 800 億ドル(?)の追加資金(J.サックス教授) (注)ミレニアム・プロジェクトにて現在、算定作業中。

(参考)ミレニアムプロジェクトについて

ミレニアムプロジェクトとは、アナン国連事務総長、マロックブラウン UNDP 総裁のイニシアティブの下、MDGs を達成するための戦略策定の支援を行うもの。同プロジェクトは、アナン国連事務総長の独立諮問体との位置付けであり、ジェフリー・サックス教授(現在、コロンビア大学)がヘッド。また、同プロジェクトは、来年 9 月に予定されている「ミレニアム+5 サミット」(MDGs の中間レビューを行うことを目的とした国連総会)へフィードバック(ミレニアム宣言の実施に関するアナン事務総長報告への反映)するために、本年 12 月には最終報告書を完成する予定。

(2) 供給

現状

開発途上国の主たる外部資金フローの種類としては、民間資金フロー(直接投資・借入等)、公的資金フロー(主として ODA であり、本稿ではこれを便宜的に「開発援助ファイナンス」と言う)、労働者送金などが挙げられる。この開発途上国の外部資金フローの動向を、2004 年版世界開発金融報告 (World Bank (2004))に基

づき、簡単に纏めてみると(図 1 参照)、ポイントは次の通り。

【外部資金フロー動向のポイント】

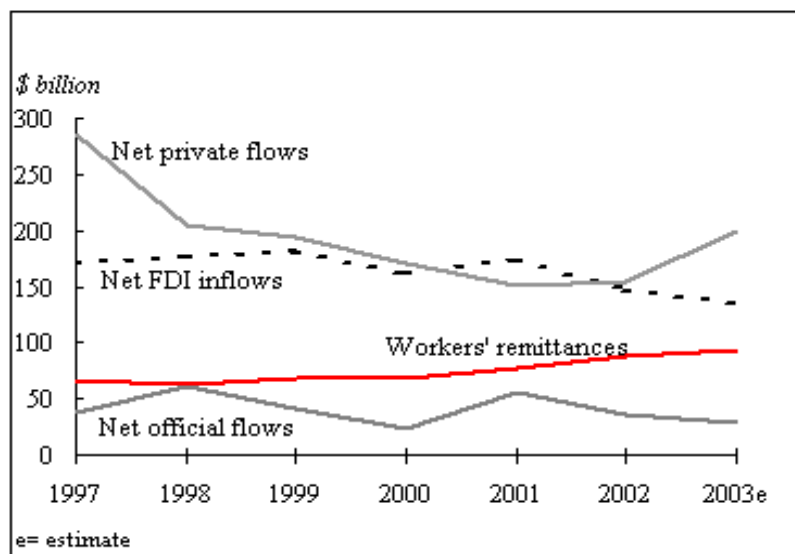
民間資金フロー：民間フロー(図 1 の Net private flows)については、先進国側での低金利、開発途上国側でのマクロ経済運営の改善(成長回復)等を要因に債券発行・銀行借入が増加している。但し、その太宗が、中国・ブラジル・メキシコ・ロシア等の一部に集中している(地域バイアス)。直接投資フロー(図 1 の Net FDI flows)については、通信・エネルギー分野での民活プロジェクトの伸び悩み(分野バイアス)を背景として、減少傾向にある。

公的資金フロー(開発援助ファイナンス)：公的資金フロー(図 1 の Net official flows)のうち、二国間 ODA 自体は増加傾向にあるが、増加部分の半分は債務救済・管理コストであるため、途上国への資金移動が不十分となっている。また、国際機関(世界銀行等)の支援実績は、中国・インド・タイによる繰上弁済等により伸び悩んでいる。

労働者送金：先進国への出稼ぎ労働者による送金(図 1 の Worker's remittances)は堅調に増加している。

< 図 1 > 開発途上国への資金フロー

Net Financial Flows to Developing Countries



(出所)World Bank (2004)

しかし、1)民間資金フローについては、企業の合理的投資判断が前提であり、当該国の投資環境や投資機会が十分に予測可能な形で存在することが必要であるが、多くの途上国においてはそうではない。また、民間資金の流れを見ると地域的なバイアスがある(BRICs への集中等)という問題もあり、多くの途上国にとっては安定した資金フローとはなりえない状況にある。2)労働者送金についても、海外所得のフローは先進国の経済状況に依存することになるため、やはり安定的であるとは言い難い。こうした消去法によっても、開発援助ファイナンスの必要性が認められるところ。

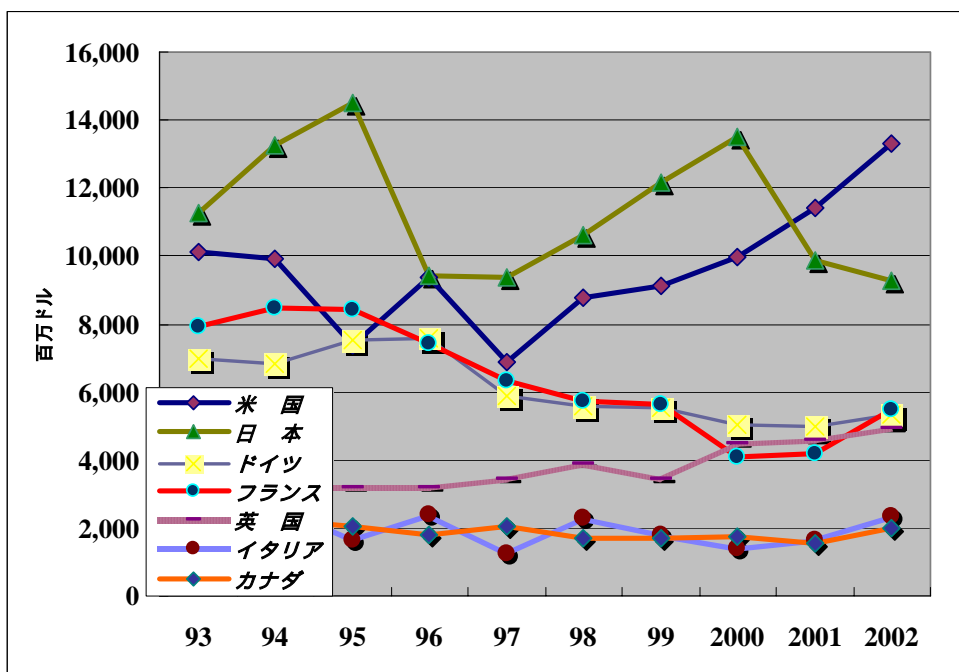
こうした開発援助ファイナンスに対する膨大なニーズにどのように応えていくのであろうか。一つの単純な解答は、先進各国が ODA を増額することである。事実、欧米の援助増額方針をうけて、DAC 加盟国の ODA 実績は、2002 年実績 582.7 億ドルから 2003 年(暫定値)にて 684.8 億ドルへ増額(図 2 は 2002 年数値)。

< 参考：欧米の援助増額方針 >

米国は、2004 年度から 2006 年度にわたり、既存の ODA に加えて、開発援助を段階的に年間最大 50 億ドルまで増額する方針（2002 年 3 月、ブッシュ大統領が米州開発銀行（IDB）で発表）

EU は、イ)EU 全体として 2006 年に ODA の対 GNI 比 0.39%を実現すること、ロ)すべての加盟国は最低でも ODA の対 GNI 比 0.33%を実現するという方針(2002 年 3 月モンテレイにて開催された国連開発資金国際会議にて表明)。

< 図 2 > G7 諸国の ODA 実績



(出所)外務省編(2004)

様々なアイデア

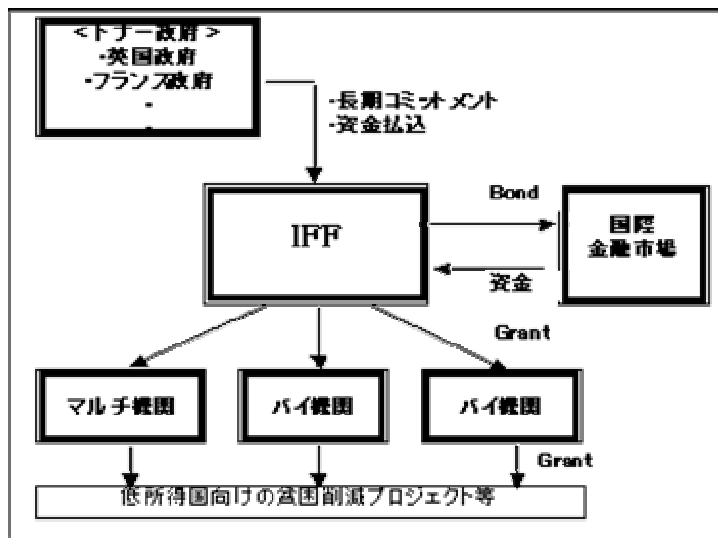
ファイナンス・ギャップが大きく存在している中、国際社会では新たな資金源に関する多様な提案がなされており、アイデア合戦さながらの様相を呈している。これらのアイデアを、Atkinson (2003)が要領よく纏めているため、これを参考として整理すると次の通り。

< 新たな資金源のアイデア群 >

国際金融ファシリティー(IFF : International Finance Facility) : IFF への拠出国による長期コミットメント(IFF への毎年度の払込金に対するコミットメント)をレバレッジとして国際金融市場から債券発行により資金調達を行い、「援助の前倒し(Front-loaded)」を行うもの(図 3 参照)。この IFF は、英国ブラウン蔵相のイニシア

タイプの下、2003年1月に公表され、その後、2003年9月の世銀・IMF総会(ドバイ)でも、英国の強い働きかけにより、コミュニケにて言及されるに至り、現在も議論が継続中。

<図3> IFF スキーム図



(出所)HM Treasury (2004)を基に筆者作成。

<IFF のメリット>

- 1)各国の援助増額が難しい中で、各国の増額意思、すなわち MDG 達成に対する将来コミットメントを背景として短期間で資金が調達できること(ドナー側の異時点貸借)。
- 2)各国間の援助協力を強化すると同時に、各国にとってはリスク分散にもなること。
- 3)IFF は市場からの資金調達で、各国のコミットメントをレバレッジとして資金量を増加させることができるが、これらを ODA 計上できれば、長年の国際目標である ODA 対 GNI 比率 0.7%目標にも貢献できること。
- 4)援助の予測可能性を高め援助資金の安定化にも寄与し、相手国の開発努力を支えること。

<IFF の留意点>

- 1)各国の予算システムとの関係：長期コミットメントを前提(各国の長期コミットメントを保証と見立てて、市場からの調達コストを抑えようという狙いがある)とする IFF の仕組みに対して、各国の予算システム(単年度予算主義)等が馴染まない可能性がある。
- 2)IFF 発行債券の費用：先進各国が IFF へ拠出を行い、レバレッジをかけて債券発行を行うという形は、先進各国の国債の間接発行に他ならない。であれば、直接、先進各国が国債を発行して資金調達を行った方がマージンを抑制できる可能性がある。
- 3)IFF 発行債券の市場評価・市場吸収能力：他の国際機関発行債券(例えば IBRD 債券、ADB 債券)等と比較した場合、財務内容が明らかである国際機関の債券よりも、将来コミットメントから構成されている IFF の債券を市場が高く評価(安く資金調達)するという保証はない。さらに IFF は債券発行により資金調達を行うが、それを無償資金協力で運用する形をとるため、IFF 自体の Rate of Return は極めて低くなる可能性があり、これを市場がどう評価するのは不透明である。そして、仮に IFF が年間 500 億ドルもの債券発行を行う場合には、市場が全て吸収できる保証もない。
- 4)将来 ODA の減少：IFF が債券発行を通じた資金調達を行ったとしても、後年度には債券償還資金への充当により、各国からの途上国への ODA 資金が減少することが懸念される。

5) **援助増加の効果**：援助が増加するにあたり、1)相手国の吸収能力の問題²、2)援助に対する限界収益率の低減、3)オランダ病³、4)公的部門へのインパクト(特に財政的反応(Fiscal Response⁴))といった点を考慮する必要がある。

6) **その他**：他にも、設立や管理のための交渉コストや行政コスト、援助資金自体の追加性の確認、資金使用部分を別機関に委ねるスキームであるがために生じるアカウントビリティーの問題などにも留意する必要がある。

通貨取引税(Currency Transaction Tax (“Tobin Tax”⁵))：スワップ取引・スポット取引・先物取引といった金融取引に対する課税。90年代に通貨危機が発生した際に、投機的取引を抑制するものとして注目を集めたものでもある。しかし、課税対象の確定、実際の補足、徴収機関の設計など、実務的な難しさが指摘されている。

地球環境税(Global environmental taxes)：地球環境に影響を与える商品(例えば温暖化ガス排出燃料等)に対する課税。但し、これも課税である以上、先に示した通貨取引税と同様な問題がある。

グローバル宝くじ(Global Lottery)：国連機関と当該国機関の間で、宝くじ販売による「あがり」を共有するもの。「あがり」の推計は困難であるが、年間60億ドルの調達が可能とも考えられている。倫理的問題や、低所得国などへの分配の問題があり、また当該国の(既存の)宝くじとの競争関係も課題となろう。

新特別引出権(Creation of new Special Drawing Rights (SDRs))：世界各国のIMFに対するSDRを開発目的のために再分配するもの。但し、世界経済へのインパクトが不透明という点や、技術的にもIMFでの投票による同意が得られるのかという問題がある。

開発への民間寄付(Increased private donation for development)：民間企業やインターネット等を通じた寄付。但し、これはどの程度の資金調達額となるか全く予想がつかない(非常にボラタイルとなる可能性がある)。

海外労働者による送金(Increased remittances from emigrants)：海外労働者に税金を課す(居住地ではなく国籍で税金を課す)方法。労働送金のコストを削減し、金融機関の本国送金(Repatriation)の促進などの制度整備が必要。更に、開発とのリンクを強められるかは不透明であるし、マネーロンダリングや反テロ規制との関係も課題となる。

グローバル・プレミアム・ボンド(Global Premium Bond)：当該国の国債をプレミアム付き(成長率をインデックスとしたもの)として、プレミアムが金利に代替した

² Radelet(2003)は、相手国のGDP比率15～45%の間に飽和点(Saturation Point)があると試算。

³ 援助額が増加することで、当該国通貨に対する需要が高まるため相手国の為替レートが増値し、また援助資金が非貿易部門(公的部門)で消費される場合には、オランダ病(实体经济の衰退)効果が生じる。

⁴ 財政的反応(Fiscal Response)次第で、援助増額で徴税努力や支出チェックが疎かになる可能性がある。

⁵ 故ジェームス・トービン名誉教授(イエール大学)のアイデアに基づくもの(例えばTobin(1978))。

債券とするアイデア。しかしながら、他の政府債務(通常の国債等)をクラウドアウトする可能性や、管理コストが高くつく可能性、他の借入手段との競争関係等が課題となる。

いずれも個別に何らかの課題を抱えているだけでなく、イ)資金をどのように集め(徴収)、ロ)それらをどのように管理・運用するのかというガバナンス・システムを如何に設計するのかという共通した課題を有している。しかしながら、これまでに示したアイデアの幾つかは、今年 4 月に開催された世銀・IMF合同開発委員会でも取り上げられており(Development Committee (2004))、今後も検討がなされる見込み⁶。

2. 譲許的借款を巡る議論

(1) 借款の有効性を巡る議論

A. 持続性の視点

ドナー側の持続性：ドナー側の持続的な資金供給により、MDGs 達成にかかる資金ニーズへ対応するためには、返済によって資金がリボルピングすることで、貸し手側の負担が少なく、比較的多額の資金動員を可能とする譲許的な借款にも相応の役割。

(識者の見解)世銀 Bourguignon 副総裁と米国財務省 Taylor 次官のやりとり(2004年4月)

・世銀ブルギニヨン副総裁：「返済資金を原資にさらに貸付を拡大できる点がローンのメリット。MDG達成のために莫大な資金需要が存在することはかねてから世銀が主張してきたところ。債務削減を行い、グラント資金を増やしても、MDG達成のために必要な資金をファイナンスできない。この問題をどうするのか。グラント資金が無限にあると考えるのは非現実的。」

・米国財務省テイラー次官：「返済資金を新規貸付に再利用するというが、例えば、ニジェールのような貧しい国からの返済資金を使用するのは妥当なのか。むしろ、米国やドイツ、日本等の先進国から Net Resource Transferを増加すべきではないか。債務返済を行った場合、低所得国が十分な Net Resource Transferを確保できるかを懸念する。低所得国向けローンは債務削減されるか、リファイナンスされてきただけではないのか。こうした現実から目をそむけるべきではない。米国は今後もパリクラブで 100%の債務削減を主張していく。」

相手国側の持続性：相手国側の持続性という観点からは、相手国にとっては資金の借入を行うことで、少しでもコストリカバリーを図ろうというインセンティブ付与の契機(澤田(2004)等)。借款を通じたコストリカバリーメカニズムの創出を含めた持続性の確保は、MDGs 達成の持続性を確保する上でも重要。また、借款の場合には、相手国の Fiscal Response を高める可能性も(Clements, Gupta, Pivovarsky, and Tiongson(2004))。

(識者の見解)インセンティブ効果に対する留意点(ジャック・セベリーノ(2004))

・「債務は返済義務を伴うため、受入国にとってもドナー国にとっても有効性確保のインセンティブが働く」という当初の直観的思考方は、再検討しなければならない。...まず、こ

⁶ 同委員会コミュニケにて「we look forward to a report at our next meeting on ... financing mechanisms for mobilizing additional resources (including examining an international finance facility, global taxation and other proposals)...」(パラ 7)と記載されており、IFFや国際課税等に関する議論が継続する見込みとなる。

うしたインセンティブは、たとえそれが存在しているとしたところで、融資を財源として行われた投資の質を確保するという期待された効果をほとんど発揮していないということは、ここ 20 年ほどの悲惨な経験から明らかである。ここでは、様々な形態のモラルハザードが介在している。

債務者側のモラル・ハザード：融資期間が長い場合、融資を受ける行政機関は、即時的に資金を享受し、実際の債務支払いは後任者に任せてしまうということが起こる。先進国社会においても、複数の世代にわたる長期の時間が介在する取引における裁定を考慮に入れるのは、そうした考慮をしやすくする機構制度がある場合でさえ難しいものである。そうした裁定は、貧困国ではそれ以上に難しい。

債権者側のモラル・ハザード：債務が減免されれば、リスクは出資者や減免担当機関に移行する。例えば、HIPC イニシアチブは、支払いが難しい債務は帳消しになると思わせてしまう。債権者が、このようなイニシアチブの受益国への資金提供に消極的になるのも当然理解できる。ODA 出資額を維持するという政治的コミットメントも（借款、贈与の別にかかわらず）モラルハザードの一形態となる場合もある。なぜなら、援助供与に一定の条件を設けて、パフォーマンスの高い国に援助を行うことを決めるというやり方は、まさにこうしたモラルハザードを回避するためのものと考えられているからである。より一般的には、流動性の問題なのか、それとも返済能力の不足なのかを見極めることが難しいため、債務を重ねて苦し紛れに問題を先送りするという状況を招きやすい。債権者側と受け入れ側が揃って、債務返済のために新たな融資を認めるという構図である。1980 年から 1999 年にかけての世銀の借款に対するニーズは、こうした構図、つまり、債務返済の負担増と為替準備の状態により説明できる。世銀は、特に危機が発生していない時期でも、自身への債務返済を可能にするために借款を続けたとみられており、開発援助という本来の使命からかい離れたとして糾弾された。

B.連続性の視点

開発は経済・社会の変容を伴う連続したプロセス(continuous process)であり、断絶したプロセス(discrete process)ではない。開発資金の調達プロセスにおいても、最終的にはかなりの部分をマーケットから調達することが望ましいが、ODA ローンにはそうした国際金融市場・国内金融市場へのアクセスの移行期間を支援する役割がある。つまり、無償 有償 民間資金(援助からの卒業)というプロセスも連続した形の中で、簾式に生じていくべきものである。ODA ローンには、こうした援助依存型(100%無償型)から市場依存型(100%民間資金型)への転換プロセスを支援する役割がある。

(識者の見解) 援助の卒業戦略(贈与・譲許的融資・民間資金へ)

- ・借款の役割をより公正に評価すべき。特にグラント 借款 市場からの資金調達という Graduation の概念が重要。ブラジルのような国にはグラントは必要なく、低利のローンがむしろ必要(Dr. Gordon、ブルッキングス研究所)

- ・融資と贈与はそもそも考え方の基盤(フィロソフィ)が違う。融資のフィロソフィは、インフラの整備や産業振興を促す基盤として譲許性の高い資金をまず投入し、徐々に民間投資を呼び込んでゆき、経済の成長を促すことにある。融資であれば、同じコストで贈与よりも多くの資金を供与できるため、多額の資金を要する経済成長分野の支援を行う上では融資を活用する方がドナーにとっては有利である。一方、途上国の多くは市場金利に基づく融資を利用できる状況にはない。IDAは、インドやバングラデシュのような国々でさえ市場資金にアクセスできるようになるまでは時間を要すると考えている。従って、途上国側から見ても、市場資金とのブリッジングのためにもODA融資が必要(Dr. Dollar、世銀)。

C.安定性の視点

援助資金のボラティリティーや予測不能性が指摘される(例えば Bulir, A. and A. J. Hamann(2003)等)中で、円借款の場合には、安定した開発資金源として機能している。特に、中国の開発5ヵ年計画と歩調を合わせていた対中円借款などのように、アジア諸国の成長パフォーマンス・貧困削減パフォーマンスに対して安定的に貢献したことは紛れもない事実。アジア通貨危機等のショックにも、借款であれば相応の規模をもって対応でき国際経済社会の安定化に寄与できる。

D.自律性・オーナーシップの視点

- ・借款の場合には、対象プロジェクトがオン・バジェットとなることが通常であり、相手国の案件選定のスクリーニングが厳格になる(円借款受入国では、受入のために閣議や議会の承認を必要としている場合が大半である)という側面がある。
- ・また、債務の受入・返済の取引を通じて、債務管理能力の向上にも寄与する。これらは、いずれも自律性やオーナーシップを高める効果が期待できよう。

(識者の見解) 贈与による責任自覚効果(ジャック・セベリーノ(2004))

「...借款は返済義務があるために、贈与よりも(債権国側にとっても受入国側にとっても)責任自覚効果が大きいとする考え方には、実はそれほど説得力はない。なぜなら、贈与がある日の一回限りの出来事として理解すべきではないからである。受入国の対外資金ニーズは継続的であり、今後も贈与を受け続けるために注意を払う必要があるため、この点で贈与も受入側に責任負担を促すのである。しかしながら、援助が「有効に使われていない」、あるいは目に見える効果を生んでいない場合、さらには、受入国が贈与の供与を受ける原因となった(外交、政治、通商、軍事面などでの)「暗黙の契約」を守らない場合は、贈与は更新されない。東西冷戦終結後からは、議会や、原資の提供者である納税者に対する説明責任を負うドナー国が、援助に対してより明確で目に見える結果を求めるようになってきている。米国財務次官John Taylor(2002)が最近述べたように、「贈与は無料ではない。業績や測定可能な結果を伴うものである」。一方、譲許的融資や贈与を同時に担当する援助窓口機関はプロジェクトとリスクの審査部門をもっており⁷、これが借款に加え贈与の質向上にも貢献している。

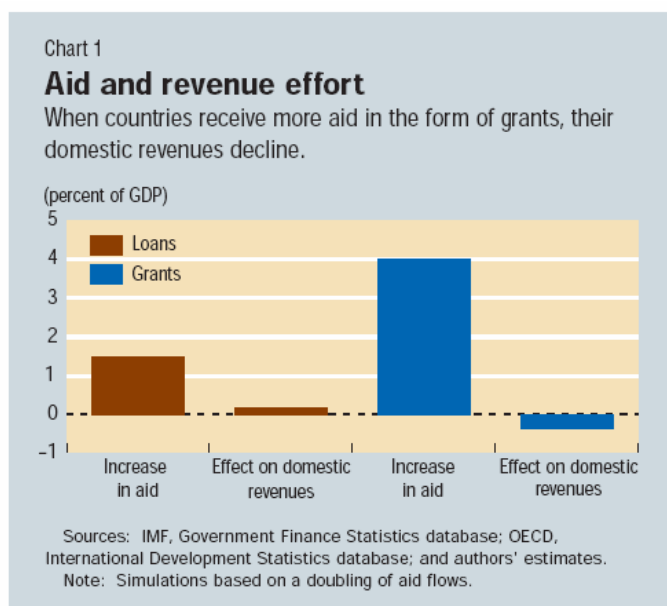
(2)借款の有効性に係る実証分析 (別紙「文献サーベイ」)

(実証例) Clements, Gupta, Pivovarsky, and Tiongson(2004)

本論文によれば、「借款」の増加が政府歳入の増加につながる一方、「贈与」の増加は政府歳入の減少につながる。「借款」を現状の2倍に増加させる場合(対GNP比にて1.5%)、歳入は対GDP比にて0.2%増加するが、「贈与」を現状の2倍に増加させる場合(対GNP比にて4.0%)、歳入は対GNP比にて0.4%減少する(図4)。

⁷ 仏開発援助局AFDもこの1つ。

< 図 4 > 援助と歳入努力



(出所) Clements, Gupta, Pivovarsky, and Tiongson(2004)

(実証例) Sawada, Kohama, and Kono(2004)(澤田論文)

本論文では、「良い政策を採用している国については、援助は成長促進効果をもつ」としたBurnside & Dollar(2000)(以下、BD論文という)に対して、BD論文のデータを修正した上で新たな解釈(すなわち、「政策変数を加えた後にも援助と経済成長には有意な関係が見られない」とするもの)を与えようとしているEasterly, Levine, and Roodman (2004) (以下、ELR論文という)への再解釈を試みているものである。澤田論文は、ELR論文とまったく同じデータを使用し、援助を借款・贈与・技術協力に分解して、それぞれの成長促進効果を推計している。その結果、借款の成長促進効果は、政策環境に関係なく正であるとし、借款がより強い成長促進効果を持つ可能性を指摘している。このことは、「借款が、成長率の向上へとつながる、より効率的な投資や政策介入への強いインセンティブ効果を持つことを示唆」(澤田(2004))⁸するものと解釈できる。

(実証例) 国民経済研究協会(2000)(旧経済企画庁調査)

旧経済企画庁の調査(国民経済研究協会(2000))によれば、100カ国のパネルデータを用いた推計により、円借款/GDP比率を1%上昇させると、被援助国の成長率(1人当たりドル建て実質経済成長率)が0.23パーセント・ポイント上昇するという結果(95%信頼区間で有意)が示されている。ここで思い浮かぶ疑問は、イ)円借款はそもそも高い成長率を示しているアジア地域に重点的に供与されているからだとか、ロ)円借款はそもそも比較的所得の高い国に供与されているからだというものである。前者について、本調査では(アジア地域によるバイアスを除去するための)アジ

⁸ 更に、澤田(2004)は、債務のインセンティブ効果として、直接的な所得援助(Welfare)と就労義務に条件付けられた所得補助であるワークフェア(Workfare)を比較し、後者のスクリーニング機能・インセンティブ効果を理論的に定式化した学術研究(Besley and Coate (1992))や、逆に債務のディスインセンティブ効果の学術研究(Krugman(1988))を紹介し、借款の与えるインセンティブ効果に対する更なる理論化の必要性を指摘。

アダミーを加えた形で推計を行っており、結果として同様に円借款は高い成長促進効果を持つとの結論を得ている。後者についても、所得階層に応じたダミー変数を設定した上で推計を行っており、一応は所得水準にかかわらず借款の成長促進効果が認められている。しかし、借款が成長を誘発するのか、成長しているところに借款を出しているのか、という因果関係についての注意深い制御もまた求められる。

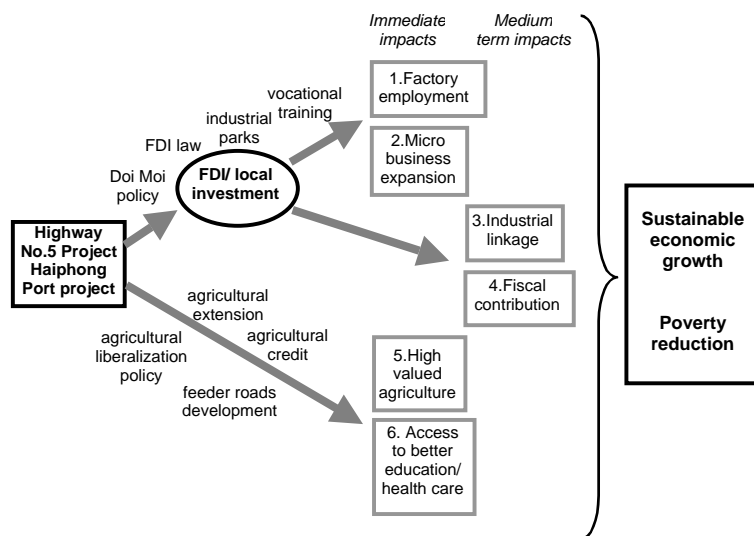
3. 譲許的借款のあり方

(1) 借款であれ、贈与であれ、開発資金として有効に利用できる要因は何か？

有効利用のための要因事例（ベトナムでの取り組み事例）

・ベトナム北部地域での運輸インフラ整備(ハイフォン港 + 国道 5 号線)により、以下の 6 つの経路による効果を確認。但し、当然のことながら、相手国のコミットメント(ドイモイ政策、外資導入)、他事業との連関(工業団地整備、職業訓練、農村信用)等により効果の程度に相違が生じる。

- (沿線に)FDI や現地投資により工場建設 雇用創出(約 4 万人)
- (沿線に)工業団地等が建設され、中小企業の創業 雇用創出
- 地場企業と外国企業の産業連関の強化(中期的)
- 外国企業の進出による税収増加などによる財政インパクト(中期的)
- 高付加価値な農産物の生産拡大 農家家計向上
- 教育サービス・保健サービスへのアクセス改善



(2) 如何に適切なインセンティブを付与するか？

・開発援助ファイナンスは、相手国(開発途上国)のインセンティブを適切に高めるようデザインする必要がある。ここで言うインセンティブとは、開発パフォーマンス

ンス⁹を高めるような誘因ということである。例えば、国際機関を中心として導入されているパフォーマンス・ベース・レンディング(パフォーマンスに応じて、資金供与額を増減するような仕組み)は、その取り組みの一つである。しかし、この仕組みも運用を誤ると、開発途上国の2分化(「勝ち組」と「負け組」のTwin Peaksとなった世界)を招く可能性がある。すなわち、良いパフォーマンスを示した国が、更に多くの支援を受けるということになれば、その国はますます優れたパフォーマンスを示す可能性があるのに対して、弱いパフォーマンスを示す国については支援が減少することになるため、ますます弱くなるという可能性(複数均衡モデル)を孕んでいる。この点に関して、例えば、辻(2003)は、最貧国の多くが援助対象からはずされるとすれば、MDGsの達成などおぼつかないとし、「黒か白か」という立場からの荒っぽい「選択と集中」論に警鐘を鳴らしている。

・ここで、例えば、当初は弱いパフォーマンスを示している国であっても支援を行い、事後的にパフォーマンスが改善すれば、報酬(例えば返済額を減少させる)を付与するというようなやり方もあるかも知れない。「返済額を減らすインセンティブ」については、特に事例はないが、例えば成功報酬オプション付き融資のようなもの(途上国が100ドルを借り受け、開発パフォーマンスを向上させることができれば、この成功を受けて、事後的に返済額を減額する(例えば95ドルにする)ようなもの)が考えられる。すなわち、経済パフォーマンスが良くなれば良くなる程、自分で使える資金が増え、返済額が減るような仕組み。更には、返済スケジュールを長期化する方法もありうる。

・但し、事前であれ、事後であれ、パフォーマンスを如何に適正に評価するのかという課題は残される。

(3)援助の包括アプローチ

そもそも、無償と有償の競合、或いは社会開発セクター支援と経済成長セクター支援の競合といった対立概念を想定するのではなく、無償と有償の効果的な組み合わせ、社会開発セクターと経済成長セクター双方を視野に入れた包括的支援を如何に行えるかがポイント。組み合わせ方のアイデアとしては、以下の通り。

<組み合わせのアイデア>

アイデア

・パイロットプロジェクトを無償で実施することで実行可能性を確認しつつ、拡大部分を有償で支援を行う(例えば植林での樹種選定などの部分を無償で行い、地域的な拡大部分を有償で行う)。

・また、有償による支援を通じて、プロジェクトの持続可能性を確保するコストリカバリーメカニズムの具備(例えば、灌漑事業における水利料金積み立てによるO&M費用負担、植林事業における経済林売却代金の積み立てによる拡大費用負担等)。

⁹ 開発パフォーマンスとは何かという定義の問題も大きな課題である。例えば、「成長」と「安定」という視点から、GDP成長率、一人当たりGDP成長率、インフレ率等で計測することは比較的容易であろう。しかし、これに「公正」という分配面での概念が加わる場合、あるいは成長や分配のメカニズムを機能させる政策・制度面での考察を行う場合、パフォーマンスの測定・評価は難しい問題となる。これに、加えて、時間的概念を加えた動的な測定・評価となると、なお一層難しい問題となる。なお、石井(2003)は、成長メカニズムを機能させるための条件を政策的に使用可能な形で想起させる試みを行っている。

アイデア

インフラ事業で、基幹ネットワーク(地方ネットワーク)を借款で支援し、ネットワーク接続や孤立した部分が無償で支援するとともに、共通する政策・制度部分を技協で支援。

アイデア

小規模な借款に、債務管理能力を含めた行政能力の向上に対する無償・技協による支援を組み合わせる(ポスト HIPC 対応)。

4.終わりに

対立概念となる根っこにあるものについて：

重債務貧困国(HIPCs: Heavily Indebted Poor Countries)の太宗はアフリカ諸国であり、債務問題はアフリカ問題と直結している。この問題だけをもって借款を援助形態として妥当でないとする事はバランスを失する。だからといってアフリカへの借款は相応しくないとする結論も性急である。

また HIPC として一括りにするのも妥当ではなく、HIPC 諸国の中の多様性 (CP 到達の意味、アジア諸国(ベトナム・ラオス等)の扱い) を踏まえた支援を検討する必要がある。

今後の支援の観点として、以下の3点が重要課題。

- イ) 開発資金を有効に利用できるための条件
- ロ) インセンティブ構造の検討
- ハ) 支援メニューの組み合わせ

< 参考文献 >

- Atkinson, T. [2003], Innovative Sources for Development Finance- Global Public Economics, presented at ABCDE-Europe 2003
- Besley, T. and S. Coate [1992], “Workfare v.s. Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in poverty Alleviation Programas,” *American Economic Review*, 82(1)
- Bulir, A. and A. J. Hamann [2003], “Aid Volatility: An Empirical Assessment” *IMF Staff Papers* Vol. 50, No.1
- Burnside, C. and D. Dollar[2000], “Aid. Policies, and Growth,” *American Economic Review*, 90(4): pp.847-868
- Clements, B., Gupta, S., A. Pivovarsky, and E. R. Tiongson [2004] “Foreign Aid: Grants versus Loans,” *Finance & Development*, September, 2004.
- Cordella, T and H. Ulku (2004), “Grants Versus Loans” *IMF Working Paper* WP/04/161
- Development Committee [2004], Financing Modalities Toward the Millennium Development Goals: Progress Note
- Easterly, W. Levine, R. and D. Roodman[2004], “Aid. Policies, and Growth: Comment,” *American Economic Review*, 94(3): pp.774-780

- HM Treasury [2004] “The International Finance Facility,” *Journal of International Development* 16, pp865-878
- Krugman, P. [1988], “Financing vs. Forgiving a Debt Overhang,” *Journal of Development Economics*, 29(3): pp.253-268
- Odedokun, M.[2004] “Multilateral and Bilateral Loans versus Grants: Issues and Evidence,” *World Economy, The: A Quarterly Journal*, 2004; 27 (2)
- Radelet, S.[2003], *Challenging Foreign Aid*, Center for Global Development
- Sanford, J.E. [2002], “World Bank: IDA Loans or IDA Grants?” *World Development* 30(5), pp741-762
- Sawada, Y, Kohama, H. and H. Kono [2004] “Aid, Policies, and Growth: A Further Comments”, Mimeo
- Tobin, J. [1978], “A Proposal for International Monetary Reform,” *Eastern Economic Journal*, Vol.4, pp.153 -159
- United Nations [2001] “Road Map towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration.” Report of the Secretary General. A/57/319. New York.
- World Bank [2004], *Global Development Finance 2004*
- 石井菜穂子(2003) 『長期経済発展の実証分析』日本経済新聞社
- 国民経済研究協会(2000) 「開発途上国の経済発展と円借款の役割に関する調査」
- 澤田康幸(2004), 「開発援助と貧困削減の経済学」, 絵所秀紀・野上裕生・穂坂光彦編 『シリーズ国際開発 第2巻 開発と貧困』日本評論社(近刊)
- ジャッケ、セベリーノ(2004) 「借款か贈与か：どのように援助するか？」フランス経済金融レビュー6月号
- 辻一人(2003) 「貧困緩和と住民参加への取り組み」, 西垣昭・下村恭民・辻一人(2003) 『開発援助の経済学(第三版)』有斐閣
- 和田義郎・中川聞夫・生島靖久(2004) 「南アジア地域の債務償還能力に対するアプローチと同地域の支援」財務省「南アジア研究会」報告書

(別紙)

「借款の有効性」に係る文献サーベイ(未定稿)

論文名	ポイント
Sawada, Y, Kohama, H. and H. Kono (2004) “Aid, Policies, and Growth: A Further Comments”, Mimeo	本論文(澤田論文)は、「良い政策を採用している国については、援助は成長促進効果をもつ」とした Burnside & Dollar(2000)(以下、BD 論文という)に対して、BD 論文のデータを修正した上で新たな解釈(すなわち、「政策変数を加えた後にも援助と経済成長には有意な関係が見られない」とするもの)を与えようとしている Easterly, Levine, and Roodman (2004) (以下、ELR 論文という)への再解釈を試みているものである。澤田論文は、ELR 論文とまったく同じデータを使用し、援助を借款・贈与・技術協力に分解して、それぞれの成長促進効果を推計している。その結果、 <u>借款の成長促進効果は、政策環境に関係なく正であるとし、借款がより強い成長促進効果を持つ可能性を指摘している。</u> このことは、「 <u>借款が、成長率の向上へとつながる、より効率的な投資や政策介入への強いインセンティブ効果を持つことを示唆</u> 」するものと解釈できるとしている。
Clements, B., Gupta, S., A. Pivovarsky, and E. R. Tiongson (2004) “Foreign Aid: Grants versus Loans,” <i>Finance & Development, September, 2004.</i>	<p>・本論文の目的は、<u>「借款」から「贈与」への転換は、相手国の財政にどのようなインプリケーションをもたらすのか、</u>という点を議論すること。仮に、「贈与」が国内歳入の低下を招く場合には、援助依存性 (Aid dependency) を強め、予算計画がより困難なものとなる。このことは次の点から説明可能。</p> <p>援助の予測不可能性：「贈与」は「借款」よりもボラタイル。</p> <p>貧困削減への取り組み：援助資金に依存して貧困削減を行っており、援助がなくなれば貧困削減に向けた支出も削減。</p> <p>援助依存性：政府が援助に依存すれば、良い政策・制度へのインセンティブが減退。</p> <p>税収問題：広範な税優遇策(強力な利益集団向け)、弱い税制などの問題が、援助資金の流入によって関心がそらされる。</p> <p>・実証分析によれば、「借款」の増加が政府歳入の増加につながる一方、「贈与」の増加は政府歳入減少につながる。<u>「借款」を現状の2倍に増加させる場合(対 GNP 比にて 1.5%) 歳入は対 GDP 比にて 0.2%増加するが、「贈与」を現状の2倍に増加させる場合(対 GNP 比にて 4.0%) 歳入は対 GNP 比にて 0.4%減少する。</u></p>
Cordella, T and H. Ulku (2004), “Grants Versus Loans” <i>IMF Working Paper WP/04/161</i>	<p>・実証分析の結果として、借款譲許性と成長との関係は、各国の状況(政策制度状況)により異なるとの結論。政策制度環境が弱い国がグラント(Reward)を受けるといった問題については、例えば政府を経由しない支援(NGO 経由)の可能性を指摘。また、相手国は、国内影響力行使の観点から、小規模贈与よりも大規模借款を好む可能性があることも指摘。</p>

<p>Odedokun, M.(2004) “Multilateral and Bilateral Loans versus Grants: Issues and Evidence,” <i>World Economy, The: A Quarterly Journal</i>, 2004; 27 (2)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・贈与、譲許的借款、民間資金それぞれに比較優位が発揮される状況がある。 ・譲許的借款のインセンティブ問題に対処するためには、譲許的借款を「贈与部分」と「非譲許的部分」を区別し、「非譲許的部分」をオプション制にすることを提案。
<p>ジャック、セベリーノ(2004)「借款か贈与か：どのように援助するか？」 フランス経済金融レビュー6月号</p>	<p>贈与か借款かの二者択一論ではなく、援助受入国のニーズによりよく応えるために、両ツールを組み合わせる金融エンジニアリングの可能性(価格変動への対応型 ODA 等)を探る方が有効である。</p>
<p>Sanford, J.E. (2002), “World Bank: IDA Loans or IDA Grants?” <i>World Development</i> 30(5), pp741-762</p>	<p>2001年7月のブッシュ大統領の IDA グラント化提案を受けた論文。IDA グラント化による規模縮減や成長軽視の支援への懸念を示すと同時に、借款と贈与によって資金浪費の差が生じるといふ点の根拠はないものとし、両者は同じ基準で審査を行うべきともしている。また、グラント化の議論の背景には、欧米の国際機関への影響力行使という政治的要因もあると指摘。</p>
<p>国民経済研究協会(2000)「開発途上国の経済発展と円借款の役割に関する調査」</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・100カ国のパネルデータを用いた推計により、<u>円借款 GDP 比率を 1% 上昇させると、被援助国の成長率(1人当たりドル建て実質経済成長率)が 0.23 パーセント・ポイント上昇するという結果(95%信頼区間で有意)が示されている。</u> ・ここで思い浮かぶ疑問は、イ)円借款はそもそも高い成長率を示しているアジア地域に重点的に供与されているからだとか、ロ)円借款はそもそも比較的所得の高い国に供与されているからだというものである。前者について、本調査では(アジア地域によるバイアスを除去するための)アジアダミーを加えた形で推計を行っており、結果として同様に円借款は高い成長促進効果を持つとの結論を得ている。後者についても、所得階層に応じたダミー変数を設定した上で推計を行っており、一応は所得水準にかかわらず借款の成長促進効果が認められている。