

ワシントン DC 開発フォーラム BBL

2007年10月10日

IDBの機構改革について ~カントリーフォーカスとマトリックス~

中村圭介氏 (Coordinator, Office of Multilateral Investment Fund, Inter-American Development Bank)

【冒頭プレゼンテーション】

はじめに

2007年7月より米州開発銀行 (IDB) は、組織全体をカントリー担当とセクター担当とに分けるマトリックス型の組織への機構改革を行った。これにより country focus と sector expertise を深化させ、借入国への開発成果向上という結果重視志向に向けた組織文化の改革を目指している。一方、今回の機構改革については、IDB 内部でも様々な議論がおきているのも事実である。本 BBL は、IDB シニアスタッフの目から見た機構改革の実態をレビューすることで、新 JICA も含めた援助機関の組織形態について考えていく上での参考とすることを目的としたものである。

改革の背景

IDB はその 40 年の歴史を持っている中で総裁が今で 4 人目である。歴代総裁は以下のとおり。
第 4 代 [2005 年から現在] : ルイス・アルベルト・モレノ (Luis Alberto Moreno、コロンビア出身)
第 3 代 [1988-2005] : エンリケ・V・イグレシアス (Enrique V. Iglesias、ウルグアイ出身)
第 2 代 [1971-1987] : アントニオ・オルティス・メナ (Antonio Ortiz Mena、メキシコ出身)
第 1 代 [1960-1971] : フェリペ・エレラ (Felipe Herrera、チリ出身)

88年にイグレシアス総裁が就任してからの18年の間に、2回の機構改革があった。IDBでは今まで8回の増資があり、89年に第7次増資、94年に第8次増資があり、増資のタイミングに合わせて政策の変更をしてきた。89年には、それまでIDBがしてこなかった政策ベースレンディングをはじめ、いわゆる構造調整融資ができるようになり、担当部局を新設するなどの組織改革がなされた。04年の改革からは、民間に直接融資が本格的に始まった。IDBでは設立当初から民間へ直接融資することは可能ではあったものの、まだノウハウが蓄積されておらず実際には長い間行われていなかった。90年代に民間部門の活性化が進み、改めてポリシーガイドラインの見直しがおこなわれ、第8次増資の際に承諾されて民間部門局が創設された。またその際同時に地域局制度も導入されることになった。以降、この体制でやってきていた。

今回の機構改革は、2005年の総裁交代がしたからという見られ方もあるが、同時にそれ以外にもIDBの存在意義や存続意義について考え直す時期にさしかかっていたといえる。IDBが直面している課題として主に以下の3点が挙げられる：

- 融資量が順次拡大しない、先行きへの不透明感
- 公的部門からの資金需要の停滞
- 民間部門への融資で競争 (アンデス開発公社、中米経済統合銀行)

設立以来、IDBは開発援助サービスを拡張してきたが、開発金融機関である以上はお金を貸すことがメインの業務であることには変わりがない。第8次増資以来、IDBには年間で約80億ドルを貸せる資金量があるものの、ここ4年間ほどをみると年間貸付額は60億ドル程度となっていてキャパシティ

全てを使い切っていない。クライアント国の中で、ブラジル、メキシコ、アルゼンチンなどは規模も大きく重要な国であるが、いずれも数年比較的好調な経済を維持していて、IDBや世銀に頼らずとも、自ら国際金融市場で資金調達ができる。むしろ、IDBや世銀のような公的部門から借り入れるときに生じる複雑な審査やコンディショナリティに関わるよりも、若干のスプレッドを払えば国際金融市場から資金調達できるのであればそちらを選びたいという傾向もある。ペルー、コロンビア、グアテマラ、エクアドルのような中規模諸国においてはまだ公的資金の需要があるが、シーリングが掛かったりしてそれほど大きな資金需要には至っていない。また、ボリビア、ニカラグア、ホンジュラス、ガイアナのようなHIPCが中南米にもあり、グレンイーグルズ・サミット以降に進んだ債務削減の潮流に乗ってこれあらの国々に対してはIDBでも債務削減を行なった。ただ、たとえば世銀では債務削減をした分を先進国が補填するというバックアップがあったが、IDBにはそれがなく全て自己資金で債務削減をするしかなかった。すると、それらの国に対する供与可能額が低下するので結果としてレンディングが伸びなくなる。

IDBの活路として民間部門への融資があり、実際ここ数年で増加してきている。2005年で7億ドル弱、06年が9億ドル、今年は10億ドル近くなることが予想される。民間融資は、もともとはプロジェクトファイナンスからスタートしたが、それだけでは融資額が確保できないので貿易金融やコーポレートファイナンスまで広げようとしている。しかし、この分野になるとアンデス開発公社や中米経済統合銀行などの競争相手が存在する。この2行が民間部門への融資量を次第に増やしてきている上、IDBやIFCが持つようなドナーからの制約が彼らには比較的低いいため、借側としてみれば取引費用がかさむよりもより簡単に貸し付けてくれるこの2行を好みやすい傾向にある。06年の融資量を比較してみると、IDBが70億ドル、アンデス開発公社が55億ドル、中米経済統合銀行が22億ドルとなっており、この2行の融資額は急速に伸びてきている。IDBは今後競争の中で自らの存在意義をどのようにして確保していくのが課題となる。

以上のような状況が総裁交代というタイミングとも相俟って、この度の改革がある。

開発金融パラダイムからの組織変遷

1994年まで、IDBは公的部門への融資を中心に行なっていて、とりわけ伝統的な社会経済インフラへの融資をしていた（業務部門と審査部門の並立。）1994年から07年までは、公的部門への融資が中心であるも、民間への融資（ノンソプリン）も実施し、伝統的なインフラへの融資から政策ベース、プログラムベースの融資へとシフトした（業務部門と審査部門を中に取り込んだ地域局、審査部門のテクニカル部門への機能変更。）07年、つまりこのたびの機構改革では公的部門からの資金需要の低下を受けて民間への融資（ノンソプリン）の拡大への期待が高まっており、カントリーとセクターとのマトリクスが出現した。まとめてみると、2007組織変更のハイライトとして以下が挙げられる：

- 地域局制度の廃止、カントリー部門とセクター部門の設立とマトリクスモデルの導入
- 副総裁制度の拡大、上級副総裁に加えて4つ副総裁ポストの設立、権限委譲とアカウンタビリティの明確化（同時に中間管理ポストの削減）
- 民間セクター関連部局のシナジーの向上
- 経営企画部門の強化

IDBは全ての貸付国に現地事務所を持っているが、現地事務所のメイン業務はポートフォリオの管理というどちらかというと本部に対するサポート業務であった。これまでも現地事務所の機能強化や権限委譲についてはずっと議論されてきたが、実際にそれらが行なわれるには至っていなかった。ワシントンDCにある本部が案件発掘と承諾までをし、その後に現地事務所にが案件実施の監理させてきた。権限委譲といったとき、それは案件の発掘段階からを現地事務所に降ろしてそこからアップストリームさせるシステムのことを指す。このような改革は本部のスタッフにしてみたら抵抗感がつき物であり、それが改革の邪魔になるような事態は避けられなければならない。

今回の組織改変で国別担当副総裁のポストが創設された。現地事務所には所長のほかにセクタースペシャリストがいて、例えばブラジルのような大きな事務所だと事務所全体で40 - 50人のスタッフを抱えている。今まではそういう構造で、所長の管理のもとにスペシャリストが入っていた。しかし、今回の組織改変を受けて、スペシャリストはセクター&ナレッジの副総裁オフィスに属する位置づけとなる。つまり、ホンジュラス事務所にいる金融セクターのスペシャリストの上司はホンジュラスの所長ではなく、DCにいる課長、という構造に変化する。

このような改革に伴いIDBのプロジェクトサイクルも変わってくる。各プロジェクトチームにリーダーがいて、セクター&ナレッジの副総裁のもとで案件の準備・交渉・承諾・実施まで全部の責任をとる。よって以前と比べてアカウントビリティがはっきりする。また、国別エコノミストやカントリーコーディネーターが現地事務所に入って現地にいる専門家も使いながら戦略を立てたりやプログラミングをしていく。このようなアプストリーム化が進むことにより、よりクライアント国のニーズに対応した戦略策定が可能になること期待される。一方で、それでは現地事務所の所長はなにをするのか。所長の下にはディスパースメントと調達管理をするオフィサーがつく。一見所長の権限が縮小したように見えるが、実際にはかなりの案件が現地で完結するようになることを鑑みると、事務所所長の調整能力やリーダーシップが案件の質を左右する重要ファクターとなることがわかるであろう。

今回の機構改革のインパクトと課題

今回の改革で考えられる一番大きなインパクトは、案件発掘と管理の分断が解消されたことによってプロジェクトの結果に対するアカウントビリティが明確化したことである。アカウントビリティが明確化するとより結果重視になるので、副次的に開発効果が高められると期待される。

もうひとつは、いわゆる「承諾カルチャー」（承諾後の責任の不在）が変化するということ。実施から結果が出るまでの全過程に責任があるとすれば、ただ承諾さえすればいいというカルチャーが薄まっていくのではないかと考えられる。また、現地事務所に実施的に権限委譲がなされると、それによって在外へ出たいというスタッフも増えてきて、スタッフのモビリティが高まるだろうと予想される。さらに、今まではコンセンサスベースの意思決定システムであったがゆえに時間がかかったり妥協による最終責任の所在が不明確であったりするなどの問題があったが、今回の改革で副総裁制度が導入されたことによりそれらも解消されていくと期待される。今回の改革によるインパクトをまとめてみると以下の通り：

- 案件準備審査と案件実施の分離がなくなる。
- 結果重視とアカウントビリティの向上。
- 承諾至上カルチャー（承諾した後の責任の不在）からの脱却。
- 現地事務所の組織、機能の変更。
- 現地への権限委譲。在外へ出たがるスタッフも増えていくのではないかと。
- 現地採用と本部採用の消滅。
- 事務所スタッフの強化。
- 部内手続きおよび意思決定体制の変更。
- 部内手続きの簡素化と権限委譲。

おわりに

個人的には改革をポジティブに捉えているが、その一方で改革によるリスクもあることを述べておきたい。このような改革は、企業風土や人事制度にも大きく影響をもたらすので、スタッフの意識改革も組織改革を成功させる上での重要課題となってくるだろう。国際機関に就職するような人材というのは得

てして競争的になり勝ちだが、個人の成果や実績だけが重視されると縄張り争いなどの余計なことに時間やエネルギーが費やされる。そうではなく、各スタッフが自らのスキルや強みを活かした良いチームをつくりチームワークがうまく機能するように、スタッフの意識を醸成する必要がある。また本部と現地が良い関係を構築して、開発効果向上という目的の下にいかにもマトリクスを機能させられるかが今後の鍵となる。

【席上の意見交換】

Q .

人事部門はこれからどのように変わっていくと思われるか。

A .

今回の改革は2年前から議論は起きていたが、人事部門の話が出てきたのは最後のほうになってである。人事システムについては5年前に雇用の整理や人事評価政策を見直しているが、今回のマトリクス化にともなう人事への影響はじっくり考える時間が足りなかったようにも感じる。今まで現地事務所のスタッフのパフォーマンス評価は現地の事務所長が行なっていたが、新しい制度ではセクターによってDC本部にいる課長が評価を担当する。場合によっては事務所長と本部課長の両方がする場合もあり、機能しているところもあればしていないところもあるというのが実情。また、大きなセクターになると課長が多数の現地事務所のスタッフを入れて合計すると100人程度の評価を担当するようなケースもあり、それは果たして現実的かどうか。議論はまだまだこれからだと思われる。

Q .

今後は現時事務所にもっと多くスタッフを配置していくのか？

A .

これから時間をかけて増やしていく傾向にあると思う。現在は本部と現地事務所の割合が7:3もしくは6.5:3.5だが、いずれは半々くらいまでいくのではないかと思われる。また、今後は人事や財務やITなどの部門をアウトソーシングする話がでてくる。改革については2009年にレビューをすることになっているので、そのときにまたアップデートしたいと思う。

Q .

今後も民間銀行との競争に晒されていくと思うが、IDBとしての比較優位を確立するべく独自の金融商品を開発したりする部署はあるのか。

A .

新たな金融商品やツールの開発は意識として常にあるが、完全にオリジナルというよりは投資銀行等で既に用いられているものを我々も使えないかという話のほうが多い。新地開拓という意味では、現地通貨建て融資が注目されていくのではないかと。国際金融市場では基軸通貨で貸付が行なわれるため為替リスクが発生する。現地通貨建てで融資ができるのは我々や地場銀行ならではの強み。そこにIDBの比較優位があると思う。現地通貨建て融資の実績はまだ多くないが、ドルで承諾したものを実際のディスバースメントは現地通貨で、というのはメキシコとブラジルで既に行っている。ただ、現地通貨建てで取引を行なう場合は現地の金融部門が発達していないと難しかったり、他にも色々な金融テクニクが必要となる。IDBの中で商品開発をする特定部門はないが、今は財務部門で専門家を集めて研究をしている。

Q .
今回の組織改変は将来的な融資増加を意図しているのか。

A .
機構改革の評価をどのように行なうのかについてはマネジメントは非常にセンシティブになっていて、改革の結果のひとつとして融資額の増加、とはどこをみても書いていない。また、客観的に今の国際金融市場の流動性や順調なラ米経済を鑑みると今後 I D B の貸付額が飛躍的に伸びるということは考えにくい。改革の成果を何をもって評価するかというと、レンディングの規模よりも質、そして開発効果の向上であろう。

Q .
近年、世界的に地方分権化の波が押し寄せている。地方政府への融資は I D B として将来的に拡大する傾向にあるのか。

A .
地方政府はクライアントとして興味がある。今は中央政府の保証付きで地方政府に貸付をおこなうということはやっている。中央政府保証なしで地方政府に貸付を行なう場合それはノンソブリンという位置付けとなり、これから I D B が開拓していくべき分野であるが、審査方法などについては検討中である。

Q .
I D B では加盟国の出資比率が 5 0 % 超ということで比較的高く、それにもなって加盟国の発言力も高いのではないかと想像される。今回の機構改革を、たとえばブラジルやメキシコなどはどのように見ているのか？ 注文などは出てくるのか？

A .
改革内容については、基本的には I D B に一任しているという感じである。特に理事会が改革モデルを持っているというわけでもない。ただ、アメリカなどは、コスト削減、規模縮小などが、どの国際機関に対しても持っているスタンスなので、今回の I D B の機構改革にもそれを求めているようである。

Q .
これから J I C A と J B I C が統合するにあたり、軸としては国もセクターも大事で要はバランスの問題となってくると思われる。I D B では今後国別戦略をどのように作っていくのか。

A .
現地事務所で国事務所の所長がリードしながらエコノミストが中心になって国別戦略を作っていくのが理想的であろう。ただ、信頼のおける分析をするためにはやはり現地の専門家のインプットが必要となる。今までのやり方だと、各国の政治サイクルに合わせて国別戦略を変えてきていたし、政策対話をするにも今までは D C 本部からミッションを送っていた。これからは現地事務所が常にアンテナを張りつつ、対話も直接行なうという方向に向かうと思われる。予算に関しても、これからは国を軸にしてそこからセクターに配分していくという形になる。

Q .

セクター&ナレッジのチームができたことで、低迷している公的部門のファイナンスについてなにか大きな変化はあったのかどうか。

A .

公的のとくに社会部門がこれから重視されていくと思われる。またインフラについても水や衛生セクターは重視されている。エネルギーセクターも優先度が高いが、公的部門でどこまでできるのかという疑問もある。また、ノンソブリンとセクター毎の計画をどのように連動させられるのかどうか。90年代から2000年始め見かけて盛り上がっていたガバナンスイシューについては最近少し議論が低下してきている。

(以上)