

1. プロ形ほどの程度コミットしたことになるのか
2. 無償資金を前提とした開発調査のT/Rのコツ
3. プロ技協の基礎調査と開発調査のプロ形成の相違

12. O E C F 後藤首席駐在員 講話

12-1 講話及び質問

それではただ今から世界銀行の構造調整問題ならびにO E C FからみたJ I C A開発調査事業に対する期待というテーマでお話をいただきます。今回は後藤様には地域会議の議会にぜひ中近東・アフリカ地域の現場で開発調査を担当している皆様にO E C Fとして期待する点等について話して頂けるということで特別にご協力いただきました。それではお願い致します。

ただいまご紹介頂きました、海外経済協力基金、O E C F ロンドンオフィスの後藤と申します。よろしくお願ひします。今般J I C Aもこのロンドン村にお店を出して頂いて、二年前におなじくロンドンに16番目の事務所を開設した私もO E C Fとしてもすこぶる心強い限りでございます。ちなみにこのロンドンのJ I C Aオフィスがボンドストリートの端っこにオフィスがございます。すぐ隣にセントジェームスがあって、ここから例の有名なジェームスボンドというのが名付けになってるんです。古い話で、つまらないギャグが出たところで、もうひとつご紹介申し上げたいのは、皆様ご機嫌いかがでしょうか今日は、これを英語で申しますと、HOW ARE YOU TODAY ? このTODAYという最後の一言なんですが、中学生なら誰でも知ってる今日という英単語ですが、今日が今日である故にこのTODAYのスペリングの最初のT、これは今日の先にありますから、よく見えますと、TOMORROW明日のTなんですね。そうするとTODAYのおしりのY、これは今日の後ろにありますから、YESTERDAYのYと。そうするとTODAYという字の中に、TOMORROWのTとYESTERDAYのYにはさまれて、さて皆さん何が見えるでしょうか。アンサーイズODA。こんな具合にODAというのはいかに今日的なテーマであるかと、同時にこのODAを考えていく時には、たどってきた昨日そして向かっていく明日、こうゆう昨日、今日、明日というスパンの中で考える必要もあるのではないかと思う今日この頃でございます。そんなわけで今日はこうゆう貴重な場を設けて頂きましたので、まずはO E C Fの今日この頃を、全体像をざっとこちらの資料に基づいてブリーフさせて頂き、その中でアフリカ等を中心に今日的テーマのひとつである構造調整にも若干触れつつ、最後にO E C FとJ I C Aの更なる実りある有機的連係の方策等について意見交換などさせて頂ければありがたいというふうに思っております。よろしくお願ひ申し上げます。

まず最初の英語で恐縮でございますが、THE O E C F IN OUTLINE というのが1ページ目にご覧いただけますので御覧いただければと思います。ここの一番に設立ということで、1961年にでき

て、30年強がたちました。この過程を一言で申せばOE C Fは一日にして成らず。されど専門的知識集団としての援助機関を目指して、これからの飛躍に向かって取り組んでいる今日このごろということでございます。振り返ってみればこの1961年は日本の援助行政元年というふうにも歴史的には位置付けられようと思います。特にこの30年の歴史の中で、いちばん大きなメルクマールは1975年にOE C FとJ I C Aの業務調整というもの、いわゆるデマケ、デマケーションというのがなされたことです。しかしながら、このデマケーションですべてが解決したわけではなくて、世界が動き、ODAも動く中で、更なる新しいデマケの潜在性が高まっています今日このごろという点をまずは、軽く触れておきたいと思います。次に目的でございますが、そこに書いてある言い方よりも、こういうふうにはOE C Fを世界的な視野の中でお考え頂ければどうだろうか、つまり世界に流れるお金とは、一方に市中にうごめく大量の民間資金というのがあり、一方においてJ I C A等を中心とした無償の世界というのがあります。これがある意味でコストが前者が非常に高く、後者は非常に安いというか、限りなくゼロに近い、ゼロといってもいいわけです。じゃあ、この中間というものはどうなのだろうかというその世界に、低利で長期の条件の金をそれも後で簡単に触れますように、非常に多くの量を出している、世界的に見ると非常に珍しい機関だということだと思えます。たとえば世界銀行ひとつを取ってみても、ご案内の第一世銀のIBRDこれはいってみれば市中金利に近い、それからロンドンにある欧州、失礼旧ソ連・東欧向けのEBRD、これまた市中の条件には近いわけです。したがってある意味で今日の途上国の債務問題、これは、私が世界銀行に昔いたから言うわけではないのですが、相当部分が、世界銀行がまいた種でもあるし、再びEBRDも旧ソ連、東欧にやり方いかんによって同じように第二の債務問題をもたらすことはある意味で時間の問題ではないかという気もいたします。いずれにしてもそういう中間金利体系に位置付けられたOE C Fのお金それも世界的に十分に多額のシェアを持って活動をしている、という程度にとどめておきたいと思います。4番、5番、6番、これはまあお金の数字ですが、まず4番資本金、3兆なにがし私もこんなに大きくなると1、2、3、4、と読んでいかないといけないんですが、何とこの3兆なにがしという資本金は日本最大の資本金です。それでお約束したお金の積み上げ結果が12兆を超えております。そしてまた金融機関はよく残高という手持ちの債券で、大きさを言い表す傾向があるんですが、6番の投融資残高という数字はひとことで言って7兆を超えております。この数字を簡単に国際比較の二つの側面ですべて頂きますと、世界銀行、ワールドバンク、具体的には第一世銀のIBRDと第二世銀のIDA、この二つを足した残高の約三分の一です。これがひとつ。もうひとつの比較は、それぞれの地域を分担、担当するいわゆる地域開発銀行の御三家というのがご案内のとおりあるわけです。アジアにはアジア開発銀行、アフリカにはアフリカ開発銀行、羅米には米州開発銀行、つまりADB、AFDB、プラスIDBの合計残高とほぼ等しい、こういう規模であります。7番はそんなに大きい額をわずか

300人ちょっとでやっている今日このごろ、ということでございます。この300人ちょっとからめて、3点程申し上げたい点は、たくさんやってるという意味において、仮にOECDのキャッチフレーズがあるとすれば、世界最小のスタッフにして世界最大の二国間ODAを借款で取り扱っている援助機関であります。こういうことになるわけです。そんなに大きな額をこんなに少ない人員でいかげんにやってんじゃないか、大変だろう、残業も多いだろうとみなさんと同じようなご指摘も内外から受けることも少なくない訳であります。こう考えてみますと、JICAには千人いらっしゃる、OECDには300人いる、そして4省庁等ガバメントサイドにも何だかんだといながら200はいたと。こうしてみると、1,000プラス300プラス200、千五百アバウトです。これはだいたい各国の二国間援助機関が何だかんだといろんなスタイル、タイプでやっておりますが、アバウトセიმセიმ、こういうふうに見てもいいんじゃないか、ということだろうと思います。そんなわけで、釈迦に説法ではございますが日本の援助行政の特徴は例えば外務省管轄下に援助機関が位置付けられた外務省管轄下の援助機関型とはまた異なって日本的な意味で、フランスとも違い、日本的な意味で、複数の分権的な援助機関型、そんなむづかしい言い方をしないでもっと簡単にいってしまうと、日本特有の援助評議システム、これをベースにした関係機関の有機的連係に基づく援助運営が営まれています。こういうふうに位置付けられるのではないかと思います。ちなみにこの303人もこの会計年度93年度ではグロス13、ネットプラス12の315になるという今日この頃でございます。そういう意味で、多ければ多いでいいのか、あるいはかつての開発のフィロソフィにあったスモールイズビューティフルなのかここはなかなか難しい選択もあろうかと思いますが、体験的に申し上げて、ひとつ言えることは世界銀行、あそこも行くまでは私はいつも理想に思い、美しいな、ぜひああいうところでパワフルでいい仕事をしてみたいという気持ちもありましたが、ある日のこと不思議の国の体験をワールドバンクの中でやらせて頂きますと、だんだんいろんなものが見えてきます。そうするとIBRD、これは正式な名前のご案内のとおりINTERNATIONAL BANK FOR THE RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENTのIBRDでございますが、この内側に入った不思議の国のアリスにはこのIBRDのIは信じがたいほどのINCREDIBLEのI、Bは何のことはないBEAUCRACYのB、そして何のためかというREDRAFTINGいろんなペーパーをドキュメンテーションする、そしてファイナリーDESTRUCTIONすてちゃうんです。こういうIBRDになってしまう、てなわけで、まあ、人だけが増えて果たしていいものでしょうか。そこには知恵も必要だし、コーディネーションも必要だし、どっこい日本も捨てたものではありません。そんなわけでちょうどワシントンの3年勤務を終わって、ハワイ村で家内としばしの休暇を取ってる時に考えたことは、いい悪いは別にして現存する中で最もパワフルといえるでありましょうワールドバンクをAとする、一方日本にもいいところ悪いところありますが、とにかく現状はBである、そうするとA-B=Cの部分、これを半分に割ったくらいでBとのギャップを出し得る形で、日々改善して

いく。こんなところを当面のターゲットにしてはどうだろうかというのが、ワールドバンクもSEVERAL YEARS AGOになります。体験したひとつの例としてご紹介しておきたいと思えます。お手元の表の右の方に移らせて頂きますと、組織、これにつきましては現行の体制は何枚かめくって頂いた6ページに、昨日現在の絵がございます。今日私の記憶が確かであれば、10月1日ということをごさいますして、本日付けを持ちまして、ひさかたぶりにOECDも非常に大幅な機構改革を行いました。メインポイントをいくつか紹介しますと、開発援助研究所リサーチインスティテュートオブデベロップメントアシスタント略して、RIDA、というのを既存の経済部等を中心に設置致しました。それが一点です。それから第2番目は、現在あります開発部を2部体制にしまして、ひとつが開発企画部、もうひとつが開発技術部ということで2部体制にしたということで、それから3番目は、返ってくるものも返ってこないちゃいけないが返ってこないこともすくなくない今日このごろ、ここらへんをいろいろ考えていくということも含めて、債権管理部というのをあらたに設置しました。こうした新しい新設部署に加えて、既存の各地域各国をやる業務部、この英文名は従来、実態をある意味で反映して、ローンデパートメントという名前でありましたが、国別の経済セクター、カンリースタディー等は研究所とか調査計画部でやるんでなくて、オペレーションをやっているローンそのものをとりしきっているこの業務部がやるんだということで、主旨をも新たに加えて、それに対応する形で英文名も従来のローンデパートメントからオペレーションズデパートメントというふうに変更致しました。そんなわけで6ページの絵はもはや意味をなしません。最新の情報としてお伝えしておきたいと思えます。そういう本部機構に加えて、最新の16番目の事務所を含めたロンドンを含めて、現在世界に16箇所ございます。ロケーション・アドレス等は、資料の後段につけておりますので、ご参照いただければとおもいますが、今後海外事務所をOECDとしてどうしていくかということについて一言私見も踏まえてご披露しておく、まずは既存事務所の要員をジャパニーズスタッフ・ローカルともども含めて拡充していく、こういうところが今後のひとつの大きな流れでしょう。で、仮に新しい新設の要が当面エマージェントな形であり得るとすればおそらくベトナムあたりではないでしょうか。でまあ、そうこうしているうちに、今後中央アジア云々というふうに変更するフロンティアが広がっていけばそういった地域にも例えばどうだろうかというのが、向こう数年間の楽なピクチャーになるのではないかというふうに思っています。これが8番目の組織についてご紹介しておきたいことをごさいます。次に主要業務ということですが、JICAの場合とやや異なり、うちの場合非常にシンプルでございまして、右手に政府間ベースの直接借款、あるいは巷では円借款とか、消費者、メーカーのような世界になると古い言葉で、円クレ円クレジットなんて呼ばれてる世界ですが、政府間の直接借款というのが全体の9割強。でもうひとつにむしろこちらが本業で、1961年に始まったんですが、本邦企業に対する投資であったり融資であったり、我々では余り聞き慣れない言葉で、一般案件と呼

んでおりますが、もっと今日的な言葉で言えば、民間ベースの経済協力への支援というふうに、幅広く捉えていた方がよろしいかと思えます。若干それぞれの形態についてお話してみたいと思えますが、まず前者の直接借款といってもいろんなタイプ、やり方があります。ざっとメニューをご紹介しますと、10個挙げられるかと思えます。ひとつがプロジェクトローンと呼ばれるもの、時間の関係で一つ一つは割愛させて頂いて、また後ほどなり追って資料等ということで処理させて頂きますが、まずはプロジェクトローン。それから第2がエンジニアリングサービスローン。3番目がリハビリテーションローン。4番目がツーステップローンということで、銀行制度を介入させて流していくものです。それから5番目にセクターローン。6番目に当世流行りのストラクチュラルアジャストメントローン。構造調整借款。これはまあマクロで網をかぶせてやるものです。したがって個別のセクターにかぶせてやるものは、7番目としてセクターサル。それから8番目に古いタイプのコモディティーローン、商品借款。現代ほとんどなくなってきて、ほとんどがノンプロといってもこのセクターサルに移っています。これはまた後でご紹介致します。9番目が返ってくるものを返ってこなくなっちゃったのでなんとかしようという債務救済。OE C Fの場合はリスケジュールということで、今日返ってくるやつを来年の一月まで延ばすとか、来年の三月まで延ばすというアジャストしていくスケジュール。それから最後に直接相手国にということよりは、後でJ I C Aとの関係でも触れてみたいスペシャル・アシスタンス・ファシリティというものをここ数年来導入致しました。とりあえずこの段階で名前だけをご紹介します。ひとつがプロジェクトのプレパレーションの段階で、案件形成促進調査、実施段階のもの、それから、完成後のフォローアップをやるものの、この三つの三点セットでOE C Fスペシャル・アシスタンス・ファシリティというものを導入いたしました。こんなようないくつか十個ぐらいのメニューがあると、ようはその国のニーズ等々に勘案して、このメニューをうまく使い分けて、より大きな効果を発揮するということにつきようかと思えます。それから一般案件につきましては、融資であったり出資であったりするわけですが、出資を除いては、ちょうど輸銀とJ I C AのはざまにあるOE C Fとしては、お互い何かと苦勞する綱引きも含めて、苦勞するこの世界ではございます。いずれに致しましても、これを予算ベースで見ますと、例えば本年度をとりますと前者の直接借款が、九千億円。一般案件が三百億円、合計九千三百億円という予算事業規模でございます。このお金の内訳はどうなってるのという懐の中身でございまして、これは簡単に10番でご紹介しておきたいと思えますが、国民が払う税金からでくる一般会計からの出資金。それから、忘れてならないOE C Fのより、それ以上に重要なお金が、家の奥さんが町内会にいつて納める郵便貯金。これがまあ国の第2の予算と呼ばれる財投、それからOE C Fもお金を借りながら、つまり財投からの借入れ資金を入れて、また後は貸した物は返ってくる何だかんだの自己資金。この三つで九千三百億円は構成されています。ちなみにその数字の内訳をお話しますと、一般会計は、三千四百八十一億円とそ

ういった規模で、財投からの方が多くて、六千七百五十六億円、自己資金はマイナスの九百三十七億円、これでまあ九千三百が成り立っているということで、むしろOECDのお金のメインは家の奥さん等がやっている郵便貯金がむしろメインバンクになるわけでありませう。なぜこんなお話をしているかという、結局債務救済にかかわっていくわけです。税金だけですべて形成されていけば、国の政策でそれはまあ結構だと、政策の変更ということではいただきません。えいやあ、新政権なら新政権がそうって頂ければいいわけですが、郵便貯金から借りてやっていますから、家の奥さんの了解も取ってもらわないとそのお金もいらねえ、というわけにはこれはいきません。ということで、ここに日本の援助のひとつの特徴があるわけです。戦後間もない時からいろんな経緯で始まって、ぐうっと知らないうちに、我々も知らないうちに、世界のトップとなりました。一秒でその援助の歴史はもう割愛しますが、それができたのは税金を世界に配分したという政治的選択もあると、公共的選択もあるとはいえ、郵便貯金というものが非常に入ってきて量をどんどんふやすことができました。よって今日の日本のトップとなる地位が築けております。ところがそれが故に、いろんなまた債務救済等を中心とした新たな制約があります。この新しいジレンマというか特長のコインの両面を、どううまく政策的に運営していくかというのも重要な課題のひとつだろうと、というのはこの十番の裏側にある重要な政策的インプリケーションのひとつと言うことになろうかと思えます。上段の話はそんなところにさせて頂いて、下段の絵でちょっといくつか触れてみたいと思えます。これはご案内の、資金のフローをODA、OFPPFというふうに整理してそれぞれの援助形態等、担当機関別に整理した、よくこの業界では御覧いただく絵だろうと思えます。これに沿っていくつかのデータをご紹介しますと、本年度の日本のODAの事業予算は、全体で一兆七千数百億円と、このうちOECDは五十四パーセント。この中から一般会計分だけを取りますと、一兆なにかのうちの、三十四パーセントというのがOECDのシェアです。なんだかんだと第四次ODA中期目標もおおむね達成したということで、ご案内の通り本年から、97年にむけてあらたなる第五次中期目標がセットされました。ネットディスバースペース七百から七百五十億ドルというふうにいわれております。この真ん中七百二十五ということで一応頭で切っちゃいますと、第四次期間中OECDがシェアした数字が四十五パーセントですから、仮に第五次中期目標期間中もOECDは同等の応分の役割を果たすということになりますと、三百二十六億強の六億ドル強のネットディスバースつまりグロスを出した後リペイメントをさしひいたネットですらそれだけやらなくてははいけませんから、まひとつでいいますと今までのペースでやってるだけではとうてい足りません。背伸びしてもまだリーチできないぐらいの数字であります。よってまあ、簡単に言えば産めよ増やせよといろんなまたドライブをかけないといけないということで、まずは我々自身がいろんなところでそれなりの役割を果たす時の大きな量的プロモーションのドライブは引き続き向こう五年間付与されておると言うことが言えようかと思えます。加えてOE

CFの場合、もう一方の資金協力計画というなかで一般アンタイドを中心とした五百五十六億ドルという別なる目標もありますから、両面から従来以上のペースでいい仕事をしなくちゃいけないと、まあこういうふうになろうかと思えます。そういう中で若干視野を広げますと、次のような点についてもいろいろ幅広い配慮をしておく必要があります。第一点が、ODAそのものの見直し議論、DACにおけるです。そりゃまあパリの鈴木さんも十分御存じのことと思えます。従来のODAというコンセプトに加えて、OCAというコンセプト、これはオフィシャルコンセッションナルアシスタンスということで、この裏には旧ソ連、東欧の支援をめぐるいろんな駆け引き等があるわけですが、詳細は別にしてこういう流れがあります。もうひとつは、繰り返し言葉だけで触れてますが、債務救済の新たな動き、それから、最近それほど顕著な動きはないとはいえ、特に今日のミーティングの鉱工業という分野に絡めて言いますと、OECDの輸出信用アレンジメント、ECGでの収益性の高いローンプロジェクトについては云々というようなはなしです。これは輸銀とのデマケにも話が絡んできます。こういった三つの流れは、これまでのように単純に二国間ODA借款をやっているOECFが安泰に仕事をできる外部環境とはむしろ言えない、なかなかむづかしい、場合によっては縮小傾向にこのバウンダリーが収斂していくような危惧もないではない分野なんです。一方世界を見ると、アフリカのようにある意味で、まだまだ混乱の続いている国、一方アジアの一部の国、シンガポールのようにかなりの急成長で、場合によっては近々開発途上国を卒業という国も、いくつか出始めてきています。そうすると従来のお得意さんリストからそういった国々がはずれていった場合の対策をどうしていいかというのが冒頭申し上げた量的拡大としての改善のなかで考えていかななくちゃいけない、新たな戦略領域ということになってくよいかと思えます。最後にこの絵で一言もうひとつ触れておきたいのは、例えば92年暦年でOECFのODAネットディスペンメントは49.37億ドル。これは当国つまりイギリス全体がやっているODAの約2倍です。以上が1ページ目です。1ページといっても結構情報量としてはあるかと思えますがご利用して頂きたいと思えます。続く2ページと3ページは統計資料ですが、ここでもいろいろ今後のお仕事に関連があらうかと思えますので触れておきたいと思えます。まず最初の承諾、約束したのと実際に出たお金のうちコミットメントというところを見て頂きますと、91年は中東がらみの話がありましたので、史上最大のコミット額になりまして、1兆を超える数字です。そのうち16%が世界銀行等との協調融資でした。中東の波がずっと引いていって、再びノーマルというかパーセントでいうと24%減というふうにならなっていますが、それでも八千なにがしということでもまあこういった数字から九千場合によっては1兆、願わくば一兆を超えるようなコミットメントを93年度以降も政府共々やって頂かないと第五次の目標は非常に難しいということでもあります。ちなみにその92年度の八千なにがしのうち協調融資分は14%です。下段はセクター別の数字でございます。横に各セクター縦に貯金の3年度と累積の30年間ぐらいのどんぶりの数字

です。この下段二つを見て頂きますと、貯金の数字、つまり92年度で最も高いセクターというか、シェアを占めているのはどこか、ずうっと見て頂いてコミュニティーローンというものです。これはまあ、コミュニティーローンというタイトルにはしてありますが、実態はいわゆる世界銀行との構造調整との協調融資つまりSALです。ストラクチャーアジャストメントローン、これなんかとの協調が非常に多くなっているということでもあります。ちなみにこういうSAL、構造調整借款SALに口を出さずにお金だけを出す、マネーだけをだすこのやり方を何と呼ぶか。SAL+マネー=さるまね-なんてんで、あんまりよくないんじゃないかと。そんなわけで、知的援助アプローチが求められる今日このごろということでもあります。ちなみに、世銀の副総裁をやり、先般アメリカの新政権にも参閣したロレンス・サマーズの最近の言葉に従えば、アイデアがファイナンスと同等の重要性を持つ今日このごろ、なかなか含蓄のある言葉ではないかというふうに受け止めております。ともあれ、こういったノンプロがむしろトップのシェアを占め、二番手に運輸関係トランスポート、それから三番目に電力、ガス等のエネルギー、この御三家でもなんと六割をシェアする。あと、社会的サービス、教育だ、医療です。それから、トゥーステップローンというところのフィナンシャルインターメジャーリーローンズ、それからテレコムが六番、七番に農水産、八番にマイニングアンドマニュファクチュアリング、こんなふうに、シェアを形成しているわけであります。これが最近の流れではありますが、過去30年間ざっと見てみても若干の上下はあるものの、今お話したトップ御三家で67%、あるいは67%近いシェアを持っている、というのが直接借款のセクター分布の特徴でございます。続く3ページで幾つかおはなししておきたいことは、その地域と条件3と4の表を合わせて、円借款には直接借款の標準金利というのが、相手国の所得水準に応じてセットされてますので、いろいろ案件のお仕事をされる場合、金利をいくらにするかなんてのは政府マターだとおっしゃってますが、要するにこの国なら何パーセントの金利だと何年だと決まっていますので、そういうのもいろいろご勘案されながら、お仕事をされるというのがひとつのポイントであろうかと思えます。ちなみにLLDCの場合、金利が1%ですね。十年据え置きを含む三十年、貧困の開発途上国の場合は2.6%で、同じく十年を含む三十年、それから、低所得とか中所得の場合は3%で、前者が十年を含む三十年、後者が七年を含む二十五年、中進国になると金利は5%で、七年を含む二十五年、こういうことで金利は現在1%から5%まで幅があります。期間は二十五年から三十年までの幅があります。これが、ご紹介した標準金利というお話でした。それからもうひとつは、融資比率方式というのがあります。これは何かといいますと、トータルプロジェクトコストがあって、百円なら百円としますと、今申し上げた相手国の発展段階、所得水準に応じて、いくらまでOECFのお金はつけられますよと、いうのがある意味でセットされております。簡単に申しますと、LLDCと貧困開発途上国において、いかなるセクターであれ開発事業プロジェクトをやる場合、そのトータルプロジェクトコストの85%までOECFはお金をつ

けます。それから真ん中の、低所得、中所得の場合は、これが75%。それから中進国の場合は60%ということですから、だいたいこのプロジェクトをかけていってこれぐらいになりそうだと、細かい条件はいろいろありますけど大ざっぱにいうと、OECDからはいくらもらえそうだとすぐ計算が出ます。あるいは逆にこれぐらいのローン規模でせめていこうって時には事業規模をどうすりゃいいかと逆算すればできると、こういうことですのでいろいろご活用頂ければよろしいかと思えます。そこで、地域の絵が出たところで、今日御参加の地域に多少関係のあるようなところについて、若干のリマークスをしてみたいと思えます。まず、サブサハラ。今後円借款としてどうしていくんだと、話はありますが、簡単に申せば構造調整をベースにしつつ、ひとつは中、長期的発展の可能性の高い方、それから、第二にマネジメント能力、なかでも返済能力のしっかりした国、またそこに十分の配慮を行いながらやっていくということが第二、それから第三番目に政治的安定性、第四に地域発展の波及効果をも勘案しながら、いくつかの重点国を絞り込んで、円借款の可能性をそれなりに検討していくことです。こういうセレクトティブアプローチにつきようかと思えます。じゃあどこが重点国だと、これはまあいろいろご意見もあろうかと思えますが、たとえば、東アフリカで申せば、ケニア、タンザニア、ウガンダ、マダガスカル、もちろんいますぐどうだっという話は別にしますが、そんなところでしょうか。西アフリカに目を移すと、ガーナ、ナイジェリア、カメルーン、コートジボアール。南アフリカに至ると、ジンバブエ、ボツワナ、ナミビア、今後の南アもとりあえず入れておこうなんて考えると、アフリカ五十数か国の中でも十二ぐらいが円借款の世界に出てきそうな国、それ以外については諸般の事情から同じエネルギーを投入するなら、こっちでまずプロファイをやろう、物事を考えていきましょう。こういうふうには、繰り返しになりますが、セレクトティブな発想が必要かなあということでございます。特にアフリカの場合はご案内のSPAという世銀が主導するものが、第一次が88年から90年まで、22か国を対象にし、その後SPAの2というのが91年から93年まで、27か国を対象に行われて、来年の94年から96年にかけて、SPAの3ということについて、どうドナーが取り組むかということが、いまクライマックスの状況にきているという今日このごろでございます。こういう流れをいろいろ考えながらやっていく必要があるわけでありまして。これがまずサハラ関係です。それから中東関係については、これも諸般の事情からいくつかの重点国がおのずと浮かび上がってくるだろうと、エジプト、トルコ、イラン、ジョルダン。こういった国々の水資源であったり、産業インフラであったり、観光開発であったり、人材育成雇用創出であったり、また国家のプロジェクトも場合によっては考えていこう、などなど。この機会ですので、東欧とか旧ソ連関係も若干触れておきたいと思えます。よろしゅうございましょうか。まず東欧についてはやはり段階的なアプローチが必要だろうということ、まずは東欧の中進国のチェッコとかハンガリー、これについてはまず環境案件を中心に円借款としていろいろやっていきます。東欧の中所得国どこだと、ルーマニア、ブルガリア、

ポーランド、スロヴァキアです。ここらへんは NOT ONLY 環境 BUT ALSO 経済インフラ、それから貧困LDC、これはアルバニア一角ということですが、これは当年まずはSAL型でアプローチ調整をやって、順次インフラ、プロジェクトへ推移していきます。これが東欧へのOECDアプローチのベーシックピクチャーだろうかと思います。一方、旧ソ連、具体的には中央アジア五か国ということですが、これも幾つかの整理が必要だろうと思います。ひとつがキルギスタン、これについてはまずはSAL型でアプローチをしていきます。カザフについてはプロジェクトを中心に検討を進めていく、これがまず最優先二か国。続くウズベキスタンとトルクメニスタン。これについては、まずIMF世銀との話し合いの推移を見守るということで、ちょっと次のグループ、最後のグループというか、最後の国がタジキスタンで、まずは国内政治安定の推移を見守ります。これら五か国についてはこういう方針でのぞもうと、ただしこれ以外の国々についてもいわゆる低開発性を十二分に内包している国々については、DACリストに計上されている以外にかかわらず、基金としての検討は幅広くやっていきたいなあと思います。こういうことをごさいます。今度はちょっと話を変えまして、同じページの右の方の五番と六番をちょっと見て頂ければ、これは、直接借款の調達条件であります、まず第五表で言えることは、昔々のタイドなんていう援助はもうまったく円借款ではなくなりました。つまり全部が何らかの形でアンタイド化されました。それも NOT ONLY JAPAN BUT ALSO LDC, BUT ALSOその他の先進国も入札に参加してもいいですよという、いわゆる一般アンタイが全体の九割ちょっとということになって、残り一割がLDCアンタイです。こういう9:1のアンタイといった状況であります。そういう約束でやった円借款のお金が一体どこに流れているのかという国別受注のシェアでございますが、これが第六表。なんと税金と郵便貯金等々のお金にもかかわらず、母国日本国に流れていくのは全体の三割にすぎません。91年が31%、92年度が若干改善して35%ではあります、いずれにしても、30プラスアルファで、じゃあ残りの七割はどこなのよという、五割がLDC、二割が他の先進国と。こういうふうにお考え下さい。3、5、2と、これをいい、悪いと見るか、またここでどう戦略を立てていくか、これはもうそれぞれのお立場によって、いろんなインプリケーションズがあるだろうということで、この段階での深入りは避けておきたいと思います。これはまあ、ただミスリードをしかねないのはプロジェクト分とノンプロ分も合わせた数字のトータル表でありますから、正直言って私が商社なら、ノンプロがいくら増えても商売になりませんから、要はプロジェクトでどうなんだというのがより重要なデータだろうと思います。日本に金が流れるという、その意味だけで考えますと、ちなみにその数字を91年度で申し上げますと、31に該当するところが、プロジェクト分だけでジャパンに流れたのが38、それほど多いとも言えないけれどもまあまあかなと、こんな数字です。じゃ今度はこの31を一般アンタイとLDCアンタイの状況下で比べるとどうなるかということで、同じく91年度の数字で申し上げますと、一般アンタイ下で日本が勝って日本に流れ

たのは、23%ぐーんと落ちちゃいます。LDCならどっこいということで78%。この数字をどう読んでいくか、まあ、それなりにあるような気が致します。お時間の関係もありますから2ページはそんなところで、続く2ページ3ページはそんなところです。それで4ページに絵がございます。ここにはOECD業務をめぐる内外の要請であるとか、国際的貢献の総合的政策とか、国際開発協力の主要課題をつらつら受け止めつつ、OECDにとって当面の重要課題とは何かというのを右に上から順番に十項目挙げたものでございます。こういう中で幾つかここに書いていないことで先程のお話をレビューしつつ、申し上げてみたいことは、ひとつに第五次ODA中期目標、並びに資金協力との関連でますますこれ以上にプレッジの増大を図る、それから場合によってはノンプロ比率の増大をどう考えるか、それからプロジェクト借款の既存のパイプラインから出し得る執行率をどう改善していくかと、こういうのを相当マジに考えないと、第五次の目標の達成はなかなか難しいです。こういう点がひとつ挙げられようかと思えます。じゃあそういう中でOECDはどうしていくのかという意味でのフロンティア拡大のためのアプローチとしては、まあいくつかの方策が挙げられようかと思えます。ひとつが従来年次国というものがある、そこには年次協議方式というものがありました。これをまあいろんな形で知恵を働かせながら弾力的な運用を図っていくのもひとつでしょう。それから二番目は、年次国じゃないつまりいって見りゃ非年次国、これを場合によっては年次国化していくのであるとか、あるいは準年次化、年次国化していくと、こういう措置も必要になっていくのではないのでしょうか。三番目は、いわゆる環境案件というものに対して積極的な供与を図っていくことであるとか、それから四番目は、中進国であっても中南米とか東欧とか場合によっては中東も中には挙げられるとおもいますが、こういった国々にも、もう少し弾力的かつ積極的な供与を図っていく、それから五番目に、先程のセクター分類でもあった、あるいはプロジェクトの供与形態のなかでもあったいわゆるトゥーステップローンのようなやり方を拡大していくとか、あるいは六番目にはノンプロ借款のやり方をいろいろ考えていくと、こういったような考え方があろうかと思えます。そういう意味で、今日の地域会合との絡みで多少申し上げれば、中東とかバグレブ地域のなかで、たとえば次のような国々を場合によっては年次国化とか、あるいは準年次国家に引き上げるような余地はなかろうか、その潜在性があり得る国々としては、たとえばトルコ、チュニジア、モロッコ、シリア、ジョルダン、イラン。それからちょっとまあその後に続く国々としては、さっきの東欧絡みで、スロヴァキアとかルーマニアとかキルギスタンとかカザフとか、こういった国々がニューフロンティアとしてのウェイティングリストとして、よりイメージ的にとらえてみてはどうだろうかという気もいたします。で、サブサハラについて同じようにジンバブエ、ケニア、ガーナ。それについてエチオピアとかナミビアとか。そしてまあモーリシャスとかボツワナなんかもうむしろ幅広く考えておく必要があるかなあと、いうふうに思います。時間がだんだん迫ってまいりましたが、資料の5ページちょっと開いて見て

頂ければと思います。ここにOECDの直接借款を中心としたいわゆるプロジェクトサイクルというものが縦にあり、そこにまあ横にこういったオーガニゼーションズが絡んでいくかというティピカルなケースの一枚の絵を描いたものであります。ここで先程、冒頭のパートでOECDとしてのスペシャルアシスタンスファシリティというものが最近三つできましたとお話ししたのは、プレパレーションの段階でサブプロフというのがございます。これはスペシャルアシスタンスフォープロジェクトフォーメーション、頭文字をとってSAPROF、できた当時はゴルバチョフがいたもんですから意外と人気でたんですが、今はもう彼も去っちゃって、SAPROFだけが元気に残って、皆さんのお役に立っているという今日この頃でございます。これはどんなものかといいますと、円借款の要請がすでにあったもの、あるいは打診があったもの、こういった方がいいですね。昔々は要請がきました。F/Sがついてきました。見ました。重要ところが欠けてます。一部はアウトオブデイトになってます。最近の言葉で言うと、環境部分の配慮がありませんね。古い時代なら、ご苦労さん、さようなら、また来年いらっしゃい、こういうことになっちゃってお蔵入り、ところがその国になんとかやってみたい、とりわけその案件は非常に魅力がある、しかし今いったような部分に若干問題がのこっています。しかしそこにちょいとした注射を打ってあげれば、補完的調査をしてあげれば、枯れかかったそこにある花が美しくシェイプアップして皆さんに喜ばれる、こういう措置をもしOECDがしてあげればいいんじゃないか、なんていう発想からOECDの経費予算でコンサルタントを雇って、短期間で現地にはいってもらいます。例えば今が10月ですから、ある国のある案件にSAPROFの注射を打とうと、で今日から調査団は現地にはいります。例えば来年の三月末までに当該プロジェクトのインプリメンテーションプログラムをビューティフルに作って頂くと、そういたしますと、来年の前半あたりにOECDがアプリーザルして、遅くとも来年の後半あたりにはその案件にお金がぼんとつきまします。もっと平たく言うと、各省の方もおられますが、ひらていに申し上げると、OECDがやりたくて打つわけですから、打った以上はちゃんとお金をつけるとこまで面倒を見ると、こういう根性でやるわけですから、打たれた案件に関係する人はみんなハッピーになる訳です。それも短期でぱっとやれます。これがSAPROFという案件形成促進調査で年間、誕生して3、4年になるし、私もその担当課長やったことあるんですが、今年のベースで言うと12件から16件程度、予算で言うと5億6千万強。したがって一件当りは3千5百万程度、ですからマンマンズでいうと、せいぜい15から20のマンマンズ。そういうサブリメンタルスタディで枯れかかった花が美しく咲き返ると、これがSAPROFというやつです。それで中間実施の段階では同じような手口でSAPIとか、これはスペシャルアシスタンスフォープロジェクトインプリメンテーション、それから、完成後の面倒みるやつではサップスということで、スペシャルアシスタンスフォープロジェクトサステナビリティでサップス。こんな三点セットで、入口、真ん中、出口ってんですかねえ、そういったところでOECDなり

のツールを活用している今日このごろと、こういうことでございます。そこでJICAとの関係でいくつかのデータをご紹介してみたいと思います。本部でもいろいろご紹介あったかと思いますが、私なりに二つのデータをご紹介してみたいと思います。理想は事前にJICAのF/Sがあって、理想と思ってても、意外と、いやそれは理想じゃない、そんな議論はまだまったくないんだとゼロから始まるんだというご意見もあろうかと思いますが、一応理想はと言わせて頂ければ、事前にJICAがあって、事後何らかの形でお金がとにかくついていくというのが、みんなにとってわたしはより幸せなピクチャーではないかと思います。ところが、実際はどうなのか。OECDが実際にお金をつけたプロジェクトローン、ノンプロははずします。プロジェクトローンの根っこにF/Sがあるはずなんです。じゃあ、それは誰がやったのねというオリジン、F/S・フォー・OECD・フィナンスト・プロジェクト・フォー・ザ・ラスト・テン・イヤーズ。点数をベースにしたパーセントで結論だけ申します。JICAベイスF/Sは三割、30%それも過去貯金は低下傾向にあります。二番目は、借入れ人が一応やったといわれるもの、これは30%、それから三番目は借入れ人のお金でコンサルが雇われて、F/SをやってOECDのプロジェクトローンがついたものが11%、それから、国際機関のお金でF/Sがなされて、事後、いろんな経緯があって円借款がついたもの、これは6%、それからイギリスだ何だかんだで、他の二国間ドナーのお金でF/Sがなされた云々やつが3%、残りは何だかわかんない14%、これは過去十年間のピクチャーです。これは、どうとらえるかという理論はちょっとさておいて、ファクトを今申し上げました。それから、もうひとつのおもしろいファクトは、過去十年間ちょっと古い話はよして、最近の話で地域別でなんかないかと、こういう点でご紹介したいと思います。これは過去三年間の地域で申せば、アセアン、南西アジア、東アジア、アフリカ、中近東、中南米、そして合計とこう申し上げます。このうち二つの視点があります、JICAとの絡みでは。OECDのプロジェクトが供与された、その根っこに一番初めにJICAのマスタープランがあったのかどうなのか、次にJICAのF/Sがあったのかどうなのか、これを地域別にパーセントで申します。まず最初にアセアンのプロジェクトでJICAマスタープランがあったのは20%。JICAのF/Sがあったのは33%、これがアセアンです。続く南西アジア。前者が、つまりもう、前者というのはマスタープランと考えて、後者はF/Sと考えて下さい、JICAの。前者が11、後者が5。もう一度、東アジアにかえります。前者が2、後者が11。これは何だかんだといいながら、広い意味でのアジアです、いま申し上げた三つは。以下はどちらかといえはずっと遠くなるわけですが、アフリカ、前者はゼロ、後者はゼロ。中近東、前者はゼロ、後者はゼロ。中南米、前者はゼロ、後者は4。つぎに、いくつか本部の意見を含めお気づきの点を申し上げれば、以下のとおりでございます。ひとつは基金としてJICAにお願いしたい開発調査、あるいは専門家派遣、これについては年を追うごとに意志疎通が図られてきつつあるのかなあとおもいますが、まだまだ改善の余地が少なくない

今日この頃ではないかと思えます。それからもうひとつは個別のお話については、対組織と組織の関係よりも、うちの場合で申し上げますと、それぞれの国とか地域をやってる個別の業務とか、あるいはポストエバレーションをやってる部署から個別に協議しておることも少なくないと思えます。が、合わせてこういった本部ベースの活動に加えて、現地ベースでもすでにおやりになっている地域もいくつかあろうかと思えますが、従来にもましてやっていく必要があろうかと思えます。私はちょうど80年、82年のころジャカルタに勤務しておりました、そのころこんなエクササイズのはしりをやった事があるんです。そのときおもしろいなあと思いましたのは、JICAが派遣されてる各専門家、いろんな実施官庁に。プランニング等々でお入りになられてるので、そういったところからも円借がらみの情報等々いただいて、両方がうまくつながっていけばいいなと思いました。専門家の方々も大きく分けて、三つのグループがあるんだなと思いました。ひとつは、お父さんそれをやるのがわたしも専門家できた夢なんです、わたしのあれは紙で終わらせたくない、お金がついてみんなが役に立っていけば私の技術も生きるわけで、ねえ、一緒にやりましょう。わあっと燃えてくるんです。それから二番目は、そうですねえ、なんでそのOECFなんかに情報を出さねばいけないのか、私はJICAに属して専門家できている、よって云々と、ビューロクラティックに物事をお考えになるタイプ。それから三番目は、OECFでなんですか、それは。ていうような方です。まあ、こんな三つがあったのがちょっと古い話ですが、今どうなってるのかわりませんよわたしは。あったなあというのが多少記憶にあります。エニウェイ、そして中近東・アフリカ地域について本部から伝わってきているメッセージとしては、こういった地域は基金としての優良案件の発掘形成が困難な地域であることから、JICAでF/Sを実施しているものであれば、積極的に円借款を供与していきたい旨、常に申し入れております。その際、F/S対象案件の選定が重要となることから、前広の情報交換が肝要ではないかと思えます。また、非年次供与国がほとんどであるために、借款の規模や、供与のタイミング等々、十分考慮のうえ案件準備を行う事が必要ではないでしょうか。そしてまあJICAにおかれましてF/S対象案件を調査する案件形成ミッションなども派遣されている場合がある事から、基金としても許されるかぎりにおいて、同ミッションに参加する事も考えていきたいと思えます。次にセクター的な意味で、鉱工業案件、特に工業にかかわる対応につきましては、最近のOECDの輸出信用アレンジメント、ECGとの協議にのりやすいです。したがって輸銀との調整が伴うこと、などなど慎重な対応が必要であります。ただ環境案件としての工業案件であれば、対象可能と思料いたします。また担当業務部によれば、アフリカ地域の工業案件は、過去問題案件も少なくなく、地域のニーズに照らしてもできれば基礎インフラに重点を置いていきたいと考えております。ただし、外貨獲得に寄与する案件、たとえば工業団地建設事業等についてはその限りではない。問題案件とはどういうことかというたとえ、名前を挙げては恐縮ですが、一応内輪の会話としてお許し頂ければ、プラ協あた

りがF/Sを実施したような案件であるとか、あるいはリハビリ案件であるとか、あるいは運営維持能力が欠如している案件とか、こういった形もなかったと思います。いずれにしてもこういったあたりはJICAとの連携のもとに、今後解決されていく問題が多いというふうを考えております。こんなお話がご紹介させて頂くひとつの目的ではあるのかなと思います。お時間もちょっと過ぎて参りましたので、構造調整そのものにつきましては、つまらない雑談でございますが、コピーさせて頂きました。どうもありがとうございました。

それでは最後の資料をいくつかめくって頂きますと、最後の2ページ、9ページ、10ページ。9ページがロンドンオフィスの仕事の中身ということ。それから10ページにほんの町内会ですので、ここからピカデリーサーカスに歩いて頂く方向、そこにロイヤルアカデミーがあって、この次の通りの真ん中あたりにOECF事務所もございますので、今後なにかと立ち寄り頂くなり、御連絡頂ければ幸いです。

：質問の時間

<西端所長 ナイジェリア事務所>

：ナイジェリア事務所の西端でございます。勉強不足なんですけど、SAPによって具体的な方策としては、ナイジェリアにおいても市場の活性化とか、貧困層が拡大しているというようなことも、逆にまあ現象としてあるんです。それで、ひとつのテーゼとして、貧困層をターゲットにした具体的な案件、ないしはそういう方策を必要と、こういうふうに一般的にはいわれると思うんです。で、具体的にロンドンからアフリカを見ておられて、そういう方針、ないしは方策にそった形で、形成されている案件あるいは、これから対応しようとしておられるような案件、というのはあるのでしょうか。具体的に。

<後藤首席駐在員>

：今言ったご指摘のお話あいやら構造調整に伴う社会的側面にも関係するお話だろうと思うんです。世界銀行のアプローチもいろいろいいところもあるけども、問題点もないわけではありません。そんな点を内外の指摘を受けつつ、たとえば私のペーパーのどこかにも書いておりましたが、世界銀行自身のローンもそういった構造調整の中でも、国々の実態に応じて、155ページあたりですかね、構造調整の社会的側面ソーシャルディメンジョンとか、アジャストメント、SDAというのを強化するような方向が取られ始めたということがひとつ挙げられようかと思います。と同時にまあそれよりもより重要なのは、ファーイーストエイションモデル型の示唆ではないんですが、そのマクロだけを、枠組みだけを整備しても、イングレディエントが伴わなければ、つまり中身が伴わなければうまく行きません。つまり枠と中身が両方あいまってよくなるんじゃないかと思います。簡単に言えばそういうことなんです。そういうことでマクロをやる場合でも、投資部分に対する配慮を、政策金融とかいろんなものを組み合わせながら、やっていってはどうかというようなことをこの数年来、世界銀行との協議等を中心に行って参りまして、その結果、いろいろ裏でメカニズムがあります

が、それは割愛いたしますが、要は最近世界銀行が出した、イーストエイションミラクルズというあのスタディにつながっていったんです。そこではいろんな東アジアで経験された、もろもろのファンクショナルアプローチのエフェクティブネスが確認されてきました。こういった開発戦略の多少の修正なりシフトが今後アフリカの構造調整にどう影響を与えていくのかという、マクロの話がひとつあると思います。それからもうひとつは、インターミュージックなレベルでそういう動きを見定めつつ、今ご指摘のナイジェリアのケースではなくて、ナイジェリアの場合は正直いってうちの場合、返ってくるものがもう全然返ってこなくなってきた、場合によってはもう借款供与の停止のファイナルレターを出そうかというようなところまで今いってる段階なものですから、あまり前向きな話ができなくて申し訳ないんですが、お隣のガーナでは何だかんだとまだばら色の話が進み得る傾向がありますので、そのガーナをひとつのモデルとして、世銀がやる構造調整にもう少しインベストメントポジションをいれたセクター投資をからめて、今度のSPA第三次のなかで、いい形がなにかトランスポートセクター等を中心にやれないかということで、いま密かなるエクササイズを進めている段階です。とりあえずちょっとそんなとこにさせていただいて、余り直接のそちらディメンジョンにはお答えし得てないんですが、むしろそういった点については、JICAのツールをどうアフリカの構造調整の中にうまく巻き込んでいくかということで、単に構造調整に日本国としてローンマネー、プラントマネーだけを口を出さずにお金だけを出して、後藤流のちょっと意地の悪いギャグでさっき申し訳なかったんですが、猿に金だけをだして猿+マネー=猿まねなんてならないような工夫とメカニズムがいろんな形で行われることを期待したいなというふうに思っております。

<西端所長 ナイジェリア事務所>

：現場でみておりますと、マクロ指標を調整するような大きなそういうインベストメント、ま、ローンファシリティーズ、そういうのが新聞紙上目につくんです。ところがいま後藤さんがおっしゃったように、まさにイングリーディエント、中身なんです。実際直接に貢献するところは。まあ、われわれJICAもプロジェクトの形成という意味では、今回我々勉強しているわけですけども、そういうところに焦点をあてた、具体的な動きが基金の中でも押し進められているのかどうかということ等、現に動いているのだということ、まあ我々、何かそういうことがあればそれをヒントに、また我々は我々で、また考えていきたいなという、つまり五里霧中というか暗中模索のような状況ではあるんです。それでちょっとお伺いしたような話で。

<後藤首席駐在員>

：要はマクロのフレームワークと、これはIMF世銀型の新古典派に基づくアプローチです。市場にいて資源配分すれば一番エフィシエントだと。一方日本はダムを造ったり、道路を造ったり、工場を造ったりしていく、もちろんマクロのコンシダレーションがないわけじゃ

ないです。それは一応漠と頭ん中にいれつつ、ただ要は THIS IS A PEN というのを、ぼこぼこぼこ作って行ってました。これをまあ俗にイングレディエントアプローチ、中身アプローチってわけです。要はこの両方、私は、なけりゃだめだと思います。これをどうバランスをとりながらやっていくかということと、それから、出す方にもまた進める方にも金があふれてて、技術もあふれてて何でもできるという状況ならこれは誰も心配しなくていいんだけど、金も技術も人的資源もみんな限られてる中でニーズがいっぱいあるから、どれに優先度をつけて時系列的にやっていくかというこのタイムファクターを考慮した、あるいはそれは目的と手段の相関関係ということでもあろうかと思いますが、これを考えたプライオリティーを考える必要があると思います。何でも必要なのが途上国だから、それやってるとえと、世界の金を全部その国に投入しても間に合うかどうかかわからないし、それと私はいつも心の中に思ってるんですけども、援助をこんなにやってるなんて、我々ついつい驕れる姿勢になるかもしれないんですが、トータルで見ると途上国全体のGDPのわずか3%か5%しか外国の援助っていうのは寄与してないんです。それで何ができるのかという限界も良く考えておくことだと思うんです。援助がオールマイティだと思ったら私は大間違いだと、こんな感じがします。

<西端所長 ナイジェリア事務所>

：おっしゃるとおりです。ナイジェリアで、御存じだと思うんですが、円借款のついた大きなプロジェクトがございまして、今はそれは向こう政府側に、公団があるんですけども、それはもう向こうにわたって、JICAのプロ技協ということで技術協力もこれもこれで終了するというかんじで。現地にいる我々としては、何回かカンフル剤を打って、せっかくの一億円近い投資が、まあほとんど何もなし、ゼロになりました。具体的にはあの、水が揚水されないという問題とかです。それから、あとは具体的なソフトな部分の再検討があれば、ハードとソフトの輸入という意味では少しは良くなるんじゃないかと思います。まああの切実な問題をいま抱えているところなんです。

<後藤首席駐在員>

：はい、本件よく聞いておりますので、今後とも引き続きよろしくお願い致します。

☆開発論文☆

眠れるパートナーの知的目覚め

——構造調整に関するOECD論文に寄せられた 英国からのメッセージを中心として——

The Intellectual Awakening of A Sleeping Partner :

Some Comments from U.K. on OECD's View of Structural Adjustment

後藤一美

はじめに

本稿の目的は、「世界銀行の構造調整アプローチの問題点について——主要なパートナーの立場からの提言」と題するOECD論文¹⁾に対して、英国の有識者6名(サセックス大学開発問題研究所所長のJ.トイ教授、オックスフォード大学クィーン・エリザベス・ハウス国際開発センター所長のR.カッセン教授、マンチェスター大学開発政策運営研究所所長のP.モズレイ教授、海外開発研究所所長のJ.ハウル教授、海外開発庁援助政策課長のD.スタントン氏および欧州復興開発銀行チーフ・エコノミストのJ.フレミング氏)から寄せられたコメントを紹介することにより、本テーマに関する議論をさらに深めるとともに、政策対話と援助調整の充実を図るための一助にしようとするものである。

本稿の構成としては、第I章において、英国の有識者からのコメント紹介に先立ち、ひとまず、構造調整論議に際しての予備知識を提供するために、(1)これまでの開発思潮の変化のなかで構造調整アプローチはどのように位置付けられるのだろうか、(2)構造調整アプローチに対する批判と世界銀行の対応はどのようになっているのだろうか、

(3)構造調整に関するOECD論文の4つの視点とはどのようなものか、といった3点について、簡便に整理しておきたいと思う。次に、第II章において、OECD論文に対する英国からのメッセージに関し、一般的評価に加え、OECD論文の4つの視点、即ち、(1)持続的成長をもたらすための政策、(2)貿易自由化と産業育成のバランス、(3)政策金融と優遇金利の意義、(4)民営化に当たって留意すべき点、にそって紹介してみよう。こうした作業を踏まえて、第III章において、構造調整の今後の課題をどのように捉えればよいのだろうかという点に関し、研究と実務の両面から、若干の展望を試みることにしたい。

OECD論文に対して、ご多忙中にも拘わらず、貴重な時間を割いて有益なコメントを寄せて頂くとともに、「基金調査季報」への掲載を快諾して下さった6名の各氏に改めて感謝の意を表したい。また、これらのコメントを詳細にレビューしてみ

注：1) 海外経済協力基金「世界銀行の構造調整アプローチの問題点について」(和文)および「Issues Related To The World Bank's Approach To Structural Adjustment: Proposal From A Major Partner」(英文)「基金調査季報」No. 73, 1992年2月に掲載。

たい読者のために、英語の原文を併せ掲載しているので参照していただければ幸いです。

I 構造調整に関する予備知識

1 開発思潮における構造調整の位置付け

1970年代末以降、石油価格の大幅な上昇と世界的な高金利によってもたらされた大幅な交易条件の悪化を背景に、国際収支の悪化と経済成長の低迷に直面することとなった開発途上諸国の経済的困難を克服するため、主として国際通貨基金(IMF)と世界銀行(IBRD・IDA)の主導のもと、1980年代を通して推進され、今や一世を風靡する観すらある「構造調整アプローチ」(Structural Adjustment Approach) (短期的にはマクロ経済の安定化、中長期的には持続的な成長を可能とする供給サイドの強化を主要な政策目標として掲げ、財政・金融政策の引締め、金融・貿易等に係る規制緩和、資本取引の自由化、政府・公共部門の分権化・民営化等を主要な政策メニューとするアプローチ)とは、1960年代以降における開発思潮の変化のなかでどのように位置付けられるのであろうか。

開発途上諸国の開発と先進諸国・国際機関の援助に係る政策目標とアプローチは、内外の環境および開発ニーズと優先度の変化に対応して絶えず変遷を示してきている。1960年代以降の開発計画、開発計画モデル、開発援助戦略および開発行政に対する取り組みを概観すると、次のような時代ごとの潮流の変化を指摘することができる²⁾。

まず、開発計画へのアプローチをみると、(1)60年代半ばまでの包括的計画(comprehensive planning)の推進、(2)60年代後半における事業計画(project planning)重視への転換、(3)70年代における政策計画(policy planning)への移行を経て、(4)80年代以降は統制的計画に対する否定的趨勢のなかで市場メカニズム重視の方向と計画への機能的アプローチ(functional approach to plan-

ning)が打ち出されている。

次に、こうした開発計画へのアプローチの変化のなかで導入・適用されてきた開発計画モデルをみると、〈マクロ・レベル〉に係るものとしては、(1)ハロッド=ドーマー・モデル、(2)Two-Gap計画モデル、(3)マクロ計量モデル、(4)CGE(Computable General Equilibrium)モデル、〈産業レベル〉にかかるものとしては(5)産業連関モデル、〈ミクロ・レベル〉に係るものとしては(6)プロジェクト評価と社会的費用・便益分析が挙げられる。

また、開発援助戦略をみると、(1)60年代は均霑効果による成長戦略(growth-oriented strategy with "trickle down" effects)のもと、生産性の向上に重点を置いた開発政策、経済インフラストラクチャーの整備および資本集約的工業化政策の重視、(2)70年代は再分配を伴う成長戦略(growth-oriented strategy with redistribution)のもと、農村開発プロジェクトおよび人間生活の基本的要請(basic human needs : BHN)アプローチの重視、(3)80年代以降は調整を伴う成長戦略(growth-oriented strategy with adjustment)のもと、構造調整プログラム(需要サイドにおける財政改革、金融政策、為替政策、外貨借入政策の4分野からなるマクロ経済安定化政策、および供給サイドにおける財政改革、貿易・産業政策、金融部門の改革、外国資本導入政策の4分野からなる成長のための構造政策)の推進をとおした政策対話とコンディショナリティーによる政策改善と制度改革の重視が特徴的となっている。

さらに、こうした変化のなかで、開発行政に対する援助アプローチをみると、(1)60年代は技術移転としての開発行政(development administration as a technology transfer)、(2)70年代前半はシステム・マネジメント方式(sectoral and pro-

注：2) 拙稿「実践的政策学としての開発援助研究——行政的アプローチに関する予備的考察」国際開発学会編「国際開発研究」創刊号、1991年、134～136頁。

ject systems management)の重視, (3)70年代後半の現場重視型アプローチ(local action approach)の採用, (4)80年代以降は学習過程としての開発行政(development administration as a learning process)へと重点が移行してきている。

以上のごとく, これまでの約30年間においてめまぐるしい変遷をとげてきた開発と援助に対する取り組みとその経験をとおして, 現代の我々はそのような教訓を学び得ているのであろうか。この点に関して, 少なくとも次の5点を指摘しておくことが重要と考えられる。

第1に, 開発計画との関連において, (1)安定したマクロ経済運営, (2)金利を含む市場価格を中心としたインセンティブ・システムを十分に活かした経済・産業政策, (3)物理的・制度的インフラストラクチャーおよび人的資本の整備といった3つの開発マネジメントの適切な組み合わせが持続的な経済成長を促進するための条件となることが示唆されている。

第2に, 開発計画モデルとの関連において, 包括的モデル・アプローチとミクロ・レベルのモデル分析の整合性を含め, 発展段階・局面の異なる各々の国の経済社会システムおよび歴史的事実に適したモデルの組み合わせを選択することの重要性が認識されている。

第3に, 開発援助戦略(特に構造調整プログラム)との関連において, 政策改善に係る経済的合理性と政治的・社会的コストの整合性を図りつつ, 政策対話とコンディショナリティーの実効性を如何に確保するか, また, 当該国の実情に応じた政策パッケージの妥当性を確保するために, 制度改革を含む調整計画を如何にして中長期計画の一部として段階的に組み入れることが可能か, といった問題への取り組みがこれまで以上に必要となっている。

第4に, 開発行政に対する援助アプローチとの関連において, 公共部門における制度・組織開発をとおした行政効率の改善のみならず, 市場メカ

ニズムの活用および民間部門における経営改善も併せ取り組む形での開発運営(development management)に関する方法論の構築と戦略的マネジメントに係る処方箋の提示が求められている。

第5に, 現代世界の経済思想(特に開発経済学)の変化との関連における構造調整政策の位置付けが重要であろう。1950~60年代におけるケインズ学派の優勢は, 1970年代におけるオイル・ショックとその後のスタグフレーションの経済的過程と並行して顕在化した政治思想の保守化によって影をひそめ, これに代わってマネタリズム・合理的期待形成学派が台頭するとともに, 「経済自由主義ルネッサンス」ともいうべき思想が, 先進国において一世を風靡することとなった。一方, 途上国においては, 1950~60年代にかけて「市場の失敗」の是正を図るべく導入された統制主義的な「国家経済開発計画アプローチ」が; 結果として, 広範にわたる「国家・公共部門の失敗」をもたらしたことから, 既述の先進国における思想の変化と相俟って, 政府・公共部門の役割を見直す機運を高めることとなった。こうした背景のもと, 理論面では, 価格理論を軸とする正統派経済理論の有効性(先進国・途上国の如何を問わず, 価格変化への反応は共通するという「モノ・エコノミックス」の復権)を主張するとともに, 政策面では, 国家計画に基づく公的介入を排し, 民間経済主体に活動の自由を保障する市場メカニズム(見えざる手)の積極的活用を強調する「新古典派開発経済学」(Neo-Classical Development Economics)に基づく考え方が, 80年代以降今日に至るまで開発援助の分野で主流を形成する構造調整アプローチの理論的・政策的支柱となっていることを指摘できよう³⁾。

かかるアプローチを多少とも大掴みに要約すれば, 経済成長は奇跡によって起こるものではなく, 正しい政策(特に, 価格体系を正しく調整させる政策)さえあれば, どの国でも長期的な成長軌道に乗ることができるという命題(換言すれば, 市場に対

する政府の介入による歪みを除去して市場の自由な働きに任せれば、最も効率的な資源配分・産業選択が実現し得るとの想定)に立脚している点特徴的である。とりわけ構造調整に係る理論構成としては、長期の目標(成長)を達成するために中期の課題(構造調整)があり、中期の構造調整に取り組むための前提として短期の課題(安定化)がある、という形でひとまず要約することができよう。

2 構造調整アプローチに対する批判と世界銀行の対応

構造調整アプローチは、既述のごとく、需要サイドの政策としての短期的マクロ経済安定化政策および供給サイドの政策としての中長期的成長のための経済構造調整政策を総合的に組み合わせた政策パッケージとして理解される。両者は相互に関連しながらも、主として、前者はIMF、後者は世界銀行といった国際開発金融機関の「構造調整融資」(Structural Adjustment Lending: SAL)によって主導され、日本を含む多くの二国間援助ドナーの支援(協調融資)を受けて推進されてきている。

このうち、世界銀行による構造調整アプローチについては、初期の段階から本格的に構造調整政策を導入・実施してきた途上国を中心として、成長率、国内貯蓄、輸出の対GDP比においてそれなりの成果(但し、投資の対GDP比は低下)が認められるものの⁹⁾、政策の実行から効果発現に至るまでに相当の時間的開きがあること(但し、SALの貸付実行期間は2年前後であること)に加え、政策手段(インプット)と政策効果(アウトプット)との間に作動する経済成長メカニズムをブラック・ボックスとして取り扱っていることが多いため、その評価は必ずしも容易ではない。

また、これまでも、こうした世界銀行の構造調整アプローチに対しては種々の問題点が指摘されているところ、このうち世界銀行自らが認識している批判としては次の9点に要約される⁹⁾。第

1に、世銀は、相手国が望んでいない政策やプログラムを押しつけているのではないか。第2に、構造調整プログラムは、社会的サービス部門に係る支出の削減等により、貧困層に不利な影響を及ぼしているのではないか。第3に、構造調整は過度のデフレ効果をもたらすのではないか。第4に、世銀アプローチのごとく、輸入代替産業へのインセンティブと輸出産業へのインセンティブとを中立化すると、交易条件が悪化するのではないか。

注：3) 開発経済学の潮流については、例えば、次の文献を参照されたい。

D. Lal, *The Poverty of Development Economics*, Harvard University Press, 1985.

H. Hyint, "The Neoclassical Resurgence of Development Economics: Its Strength and Limitations", in G. Meiyer (ed.), *Pioneers in Development*, Oxford University Press, 1987.

G. Ranis with J. Fei, "Development Economics: What Next?" in G. Ranis and T. Shultz (eds.), *The State of Development Economics: Progress and Perspective*, Blackwell, 1988.

H. Chenery and T. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*, Vols. I and II, Elsevier Science Publisher, 1988.

N. Stern, "The Economics of Development: A Survey", *The Economic Journal*, September 1989, pp. 597 ~ 685.

高地康郎「発展途上国開発論の変遷(上・下)」日本輸出入銀行「海外投資研究所報」第18巻第5号、1992年5月および第18巻第7号、1992年7月。

4) 世界銀行の構造調整アプローチに関する解説としては、例えば、次の本邦文献を参照されたい。国民経済研究協会「経済構造調整借款の経済分析」1992年3月所収の桜井論文(第1章)および下村論文(第2章)。

大林稔「構造調整プログラムの基礎知識——アフリカにおけるその実際」在フランス日本大使館、1992年1月。

柳原透・須田美矢子「構造調整の経済学」日本評論社「経済セミナー」1992年4月号より連載。

5) World Bank, *Adjustment Lending Policies for Sustainable Growth*, Policy and Research Series No. 14, World Bank, 1990.

6) World Bank, *ibid.*, pp.9~10.

第5に、構造調整プログラムに対する世銀アプローチにおいては政府の役割・活動を否定的に捉えすぎるのではないか。第6に、構造調整プログラムは多分に野心的なものとなり、世銀の能力を超えるほどに複雑になりすぎているのではないか。第7に、構造調整政策は、あらゆる途上国経済で先進国と同様に市場メカニズムが働くはずだという、非現実的仮定に依存しすぎているのではないか。第8に、構造調整は、民間銀行を救済するかもしれないが、途上国経済そのものには利益を与えないのではないか。第9に、構造調整のための改革に際しては、本来、世銀の資金は必ずしも必要ではないのではないか、等々である。

かかる批判に対して、世界銀行は次のような考え方を有している。第1に、構造調整プログラムの導入は当該途上国政府自らの選択によるものであり、先方の要請に基づき世銀としては対応している。第2に、問題の核心は、構造調整プログラムの導入の如何に拘わらず、内外の原因により、従来の社会・雇用政策が継続困難となったところにある。第3に、短期的安定化の局面におけるデフレ効果は不可避であるが、構造調整は経済の自由化によって生産の増加をもたらす中長期的プログラムである。第4に、通常、輸出抑制措置の撤廃によって輸出が著しく刺激されるのは新しい輸出品目であるため、この批判はあたらない。第5に、途上国における政府・公共部門の肥大化に伴う経済効率の低下に鑑み、国毎の相違は認めつつも、政府は不適當な分野から撤退し必要な分野での能力を増強すべきである。第6に、世銀は、部門別構造調整プログラムに重点を移行させるとともに、コンディショナリティーについても具体的に焦点を絞ったものになっている。第7に、経済行為(投資、消費等)の決定に際しては、各経済主体が将来の見通しを合理的に立てることが必要であるが、構造調整政策実施の初期段階においては、経済主体が改革の先行きの不確実性等のために期待された反応を示さない状況が一時的にみられる

傾向がある。このため、重要なことは、構造調整プログラムに対する経済主体の信頼性を高める方向で、政府が真剣にプログラムを実施するとともに、その制度的能力を強化することである。第8に、構造調整融資の多くは、むしろ主たる債務が民間銀行向けでない国々に供与されている。第9に、国際金融市場へのアクセスが限られている状況下では、構造調整プログラムの推進を図るために世銀資金は有用である。

上記のごとき批判と回答を基本的に踏まえつつも、世界銀行は構造調整アプローチを再検討することにより、近年では、(1)「構造調整の社会的側面」(Social Dimensions of Adjustment : SDA)に対する配慮の強化、(2)公共部門における制度開発および人的資源開発の重視、(3)投資の促進(投資環境の継続的改善)、インフラ施設等の物的資本形成および教育等の人的資本形成のための公的投資の拡充、部門別構造調整融資の活用(部門別SALの一形態として、投資プロジェクト費用、運営維持費用、技術協力費用等をセットにしたハイブリッド融資方式の導入等を含む)、(4)改革支援のタイミングの再検討と継続性の確保、(5)改革に対する政治的支持の重要性に関する認識の深まり、(6)行政能力の強化・改善、(7)アフリカにおける長期的経済展望調査の実施、(7)援助ドナー間の政策対話と援助調整の充実、といった新しい方向性を打ち出すようになってきている。

こうした世界銀行による積極的な改善努力にも拘わらず、構造調整政策とそのアプローチについては、例えば、(1)短期的マクロ経済安定化政策と中長期的成長政策はどのようにして整合的に達成し得るのだろうか、(2)構造調整政策における優先度と実施スケジュールをどのようにして効果的に関連づければよいのだろうか、(3)途上国経済における未発達な市場メカニズムの有効性・潜在性をどのように捉え、構造調整政策における政府と民間の有機的連携をどのように考えればよいのだろうか、(4)画一的な構造調整アプローチと分化した

開発途上諸国の多様性をどのように調整すればよいのだろうか、(5)途上国の初期条件、社会システム、文化・価値観等の差異を考慮した複数の経済開発モデルをどのように検討・構築し得るのだろうか、といった基本的な課題に関し、未だ十分な準備がなされていない現状をひとまず認識しておくことが、今後の議論と改善策の検討に際して頗る重要と考えられる。

3 構造調整に関するOECD論文 の4つの視点

IMF・世界銀行の構造調整アプローチは、既述のごとく、理論的には新古典派経済学を支柱とし、「発展のための資源配分は市場機能の資源配分を基本とすべきだ」という開発思想に基づいている。この場合の「市場」とは、そこで比較優位に基づき効率的に資源配分が行われるような、いわば共通の土俵(level playing field)のことであり、市場の円滑な運営に必要な法制度等の整備を除いて、政府部門による介入はできるだけ避け、市場の発展は自由化と市場競争によって自立的かつ自発的に形成されていくべきものということとなる。換言すれば、政策環境(枠組み)の歪みを除去し、民間部門が適正なインセンティブに自由に反応することによって経済効率の向上がもたらされる、という考え方である。世銀エコノミストのM. ハインズ氏はこうした考え方を「共通の土俵アプローチ」(Level Playing Field Approach)と呼んでいる⁷⁾。また、柳原透教授は、世銀アプローチでは、経済主体が自律的に意思決定を下し行動をとることを可能とするような経済体制や経済運営といった政策環境を規定するルールに重点が置かれている点に着目して、これを「枠組みアプローチ」(Framework Approach)と称している⁸⁾。

こうしたIMF・世銀流の構造調整アプローチに対する日本側のこれまでの取り組みとしては、これら国際開発金融機関によって主導される構造調整融資(SAL)に協調融資の形態をとって政策

支援と多大の協力を行いつつも、経験と体制の不足に加えて、経済思想上の立場を明確に表明する姿勢を相対的に欠いていたこともあってか、いわば「口は出さずに金を出す」(SAL+MONEY=サル・マネー≒猿真似)という受け身としての「眠れるパートナー」に概して甘んじてきた側面も少なくないように思われる。しかし、このことは、日本側がIMF・世銀アプローチに常に完全に同意してきたことを意味する訳では必ずしもなく、新古典派の体系に挑戦し得るほどに十分な分析・研究の蓄積は未だなされていないとはいえ、幾つかの点について漠然とした疑問や不満が存在してきたことも、他面、否定できない事実のように思われる。

それでは、こうした日本自らの経済発展に係る体験的印象に基づく疑問ないし仮説とはどのようなものであろうか。再び、柳原教授等の考え方⁹⁾を借りながら、少なくとも次の5点を指摘することにより、IMF・世銀流(英米流)のアプローチに対比して、仮に、日本流のアプローチと称し得るようなものがあるとすれば、その特徴を臆気ながらも素描しておくことは、それなりに有益と考えられる。

第1に、市場メカニズムの有効性に関し、開発途上国の市場においては、先進工業国の市場と同等の効率性を有する資源配分機能をどれだけ期待し得るのだろうか。途上国の未発達な市場による資源配分は、短期的視野での「静学的効率性」を満たしても、長期的視野に基づく「動学的効率性」を必ずし

注：7) M. Hinds, *Outwards vs Inwards Development Strategy*, EDI Working Papers, World Bank, 1990.

8) T. Yanagihara, "Policy Based Lending and Japanese Policy", The paper presented at the conference on "Japanese Capital Surplus and Implications for Growth of Developing Countries" on March 9, 1990.

9) この部分については、柳原透「政策支援借款と日本の政策」山澤逸平・平田章編「日本・アメリカ・ヨーロッパの開発協力政策」アジア経済研究所、1992年9月に負うところが大きい。

も実現するとはいえないのではないだろうか¹⁰⁾。

第2に、経済開発全般に関し、すべての途上国の成長に適用可能な政策の枠組みが存在することは考えられないことから、画一的な構造調整アプローチよりも、経済発展の段階と類型の相違等を踏まえた多様なアプローチを採ることのほうがより効果的ではないだろうか。

第3に、日本経済の発展過程の理解に関し、将来のあるべき姿をビジョンとして想定しつつ、機能概念(例えば、市場機能の強化)というより、むしろ実体概念(例えば、公共投資計画における個別プロジェクトの建設)を重視する形で、企業および産業レベルでの生産能力の向上のための適切な構成要素(手段)の組み合わせと蓄積をとおして経済活動の拡大を達成してきた自らの経験があること等から、開発援助においても、IMF・世銀流の「枠組みアプローチ」よりも日本流の「中身(構成要素)アプローチ」(Ingredients Approach)から派生するプロジェクト方式の有効性を重視すべきではないだろうか。

第4に、開発戦略としての市場メカニズムに基づく自由化政策と政府の積極的関与による産業政策の選択に関し、IMF・世銀アプローチにおいては前者(貿易自由化および経済全般にわたる国内の規制緩和といった自由化)が強調されているのに対して、日本流アプローチに従えば、日本および東アジアNICSにおける経済発展の経験¹¹⁾に照らしつつ、後者(未発達な市場メカニズムの実態に鑑み、新規産業の選択に際して政府が積極的に関与するとともに、市場の育成にも政策金融等の手段を含め政策誘導の有効性が認められるとの考え方¹²⁾)に着目すべきではないだろうか。

第5に、効率概念の定義に関し、IMF・世銀の構造調整アプローチが立脚する英米流経済学の分析においては、概して、発展過程(歴史)の一時点での横断分析(静態的効率論)が特徴的であることと相俟って、経済の効率はある特定の時点における経済全体にわたる資源配分(システム効率)に係

るもの(換言すれば、資源を生産性の低いところから高いところへ移動させることによって、効率の向上が達成されるという考え方)として理解されている。これに対して、歴史という時間の流れのなかで問題を捉える傾向(動態的効率論)が相対的に強い日本流の発展指向型アプローチに従えば、開発援助の効率性を確保する方法論を検討するに際しては、各生産単位の効率(ユニット効率)を向上させ全体をより良い状態とするために、資源を今ある場所でできるだけ有効に利用する方式が重視されるべきではないだろうか、等々である。

こうした問題意識や仮説めいた考え方が錯綜するなかで、飯田経夫教授の表現¹³⁾を借りれば、長年の「胸のつかえ」を代弁してくれる趣を有する論文が、構造調整プログラムにおける「眠れるパートナー」としての日本の援助機関から、外部の有識者を含む研究会としての成果として発表されている。それが、本稿の冒頭で言及した「世界銀行の構造調整アプローチの問題点について——主要なパートナーの立場からの提言」と題するOECD論文である。それでは、このOECD論文によって提起

注：10) 例えば、寺西重郎「工業化と金融システム」東洋経済新報社、1991年および小浜裕久「ODAの経済学」日本経済評論社、1992年、177～180頁を参照。

11) 「海外経済協力基金創立30周年記念シンポジウム「東アジアの経済発展の経験」について」『基金調査季報』No. 75、1992年8月。

井上隆一郎・浦田秀次郎・小浜裕久編著「東アジアの産業政策——新たな開発戦略を求めて」日本貿易振興会、1990年。

12) 白鳥正喜「途上国の開発支援策——市場偏重より日本型参考に」日本経済新聞「経済教室」1992年5月20日。

特に、政策金融については、次の文献を参照されたい。

堀内昭義「経済発展と金融」および奥田英信「日本型ツー・ステップ・ローンの是非をめぐって——途上国援助の世銀方式と日本方式」『基金調査季報』No.74、1992年4月。

13) 飯田経夫「世界銀行の構造調整アプローチをめぐって」国際協力事業団「国際協力研究」、1992年10月。

された問題意識と4つの視点とはどのようなものであるか。

まず、OECD論文の4つの視点に共通する問題意識とは、市場原理による資源配分の効率化が経済政策において非常に重要な要素である点を認めつつも、効率化以外にも考慮すべきいろいろな要素があることに着目すれば、バランスのとれた政策判断に加えて、効率を考える際にも、短期的視点のみならず、常に長期的視点をもつ必要があるというものである。このことは、新古典派経済理論を基礎として市場原理の活用による資源配分の効率化を最大限に尊重するIMF・世銀流の構造調整アプローチにおいて採られている考え方が、実は、先進国にしか妥当性を有していないにも拘わらず、途上国を含めたすべての国に適用可能だという命題(モノ・エコノミックス・アプローチ)に対する大いなる挑戦を暗に示唆している点で重要である。

かかる基本的視点は、4つの問題提起のなかで具体的に展開されることとなる。第1の視点〈持続的成長をもたらすための政策〉では、多くの途上国の場合、世銀の構造調整アプローチのごとく、民間部門の自由な活動を阻害してきた各種の制約を取り除くだけでは十分ではなく、政策当局の強いリーダーシップと何らかの追加的政策手段が必要であると主張している。その意味において、優遇税制や政策金融といったより直接的な政策手段を柱として戦略部門を中心とする投資促進(政策枠組みを構成する中身の充実)を図った戦後日本の財政・金融政策(結果指向アプローチ)はひとつの参考にならうとしている。

第2の視点〈貿易自由化と産業育成のバランス〉では、世銀アプローチの重要な構成要素を成す貿易自由化が可能とする資源の最適配分はあくまでも静態的比較優位にすぎないのに対し、動態的比較優位を指向する途上国の場合、産業育成という長期的視点を必要不可欠としていることから、その意味において、産業政策を中心とした経済発展

戦略を採用してきた東アジアNICSの経験(動態的効率論)は貴重な参考例¹⁴⁾となるというものである。

第3の視点〈政策金融と優遇金利の意義〉では、(1)途上国における金融セクターの不完全性、(2)市場原理の限界、(3)ODAと市場原理の歪みに鑑みれば、「金に色はつけられない」(Money is fungible)との考え方のもと、経済全体としての資源配分機構の働きを重視するとともに、市場金利への一元化を強調しすぎる結果、一定の状況のもとで政策金融や優遇金利(特定の資金使途に係るユニット効率論)の意義を見過ごしている世銀アプローチを批判している。

第4の視点〈民営化にあたって留意すべき点〉では、世銀が一本調子のアプローチのもと公企業の性急な民営化を推進しすぎる結果、途上国の歴史、経済、政治、社会といった実情に対する配慮を欠いていることへの批判がなされている。

最後に、OECD論文は、効率と公正のトレード・オフの関係に留意しつつ、社会全体の厚生を最大にするために効率と公正の双方をほどよくバランスさせる姿勢の必要性を主張することにより、効率の追求一辺倒な世銀の構造調整アプローチの変化を求めている。

上記のごときOECD論文に対する飯田教授のコメントをここで再び紹介してみよう。同教授は、OECD論文が「効率よりも公正」という問題として議論することにより、論文のスコップを必要以上に狭くしている点をまずは指摘したうえで、次の3点について含蓄のある問題提起を行っている。

第1に、OECD論文が主張するように、途上国の場合、「市場原理」プラス・アルファが必要とされているとはいえ、その「プラス・アルファ」なるものがいったい何であるかについては、さまざまな議論があり得るのではないだろうか。OECD論文

注：14) 例えば、エドワード・ジェイコックス「アフリカ援助は日本式で」日本経済新聞「経済教室」1992年1月10日。

では、日本と東アジアの成功例に着目しつつ、産業政策を中心とする政府の介入とリーダーシップにその参考例を求めているが、それは結果論にすぎないのではないだろうか。また、これらの事象についても、すべての人が納得する形で、その成功の理由が既に説明されているのだろうか。さらに、それが他の諸地域でも成功する保証は必ずしもないのではないだろうか。

第2に、OECD論文では、いわば「政府は大いに笛を吹くべし」との主張を行っているが、これまでの開発援助戦略の歴史を回顧すれば、政府が笛を吹いても、果たして国民(特に、民間部門)はそれに合わせて踊る保証があるのだろうか。政府介入を排除し規制緩和を高らかに掲げるIMF・世銀アプローチがこれほどまでに一世を風靡するようになった背景には、それを必然とする現実が先進国と途上国の双方にそれなりに存在したといえるのではないだろうか。

第3に、途上国の産業化のための離陸が至難の業であることに着目すれば、OECD論文がいう「投資マインドの非常に強い経済」とは一体どのような経済なのであろうか。また、近代経済学は市場経済が隅々にまで浸透した先進国にのみ妥当するにすぎないが、「市場経済が隅々にまで浸透する」とは一体どういうことなのだろうか。

これらの設問に対して、同教授は次のように自答している。

市場経済とはひとつの「文化」であり、その「文化」に対応して、人々の価値観や行動様式が変わらなければならない……それにはかなりの時間がかかるだろう……投資マインドを抱く「人の上に立つ人」、生産現場でそれを具体化する「ヒラの人たち」の両者を含めて、国民の大多数が「文化大革命」を経て市場経済の「文化」を身につけ、それにふさわしい価値観や行動様式を身につけたときに、はじめて途上国および旧共産圏諸国では、「市場経済が隅々にまで浸透した」といえる、と述べている。

上記のごとき洞察力に富む飯田教授の視点から

改めてOECD論文を捉えるとき、既述の4つの論点を中心として、世界銀行の構造調整アプローチに対する批判を試みながら、経済発展に向けた「離陸」とは生半可な努力で達成できるものではないという命題および新古典派経済理論を基礎とする現代の開発援助戦略の主流に対して、未だ粗削りながらも、ある意味において、頗る挑戦的な問題提起を行ったものといえないだろうか。

II OECD論文に寄せられた 英国からのメッセージ

1 一般的評価

それでは、前章において整理した世銀の構造調整アプローチに関するOECD論文に寄せられた英国の有識者6名からのコメントとはどのようなものであろうか。まずは、一般的評価から紹介してみよう¹⁵⁾。

本テーマに関するOECD論文の知的貢献に対して積極的な評価を与えているものとしては、トイ教授(サセックス大学)、カッセン教授(オックスフォード大学)、モズレイ教授(マンチェスター大学)およびハウル教授(海外開発研究所)といった研究者4名が挙げられる。

トイ教授は、近年において日本が金額面では構造調整プログラムの「主要なパートナー」(A Major Partner)として急速に登場してきたとはいえ、計画策定過程ではさしたる知的貢献を行ってこなかったという意味での「眠れるパートナー」(A Sleeping Partner)に留ってきたことを指摘しつつ、市場自由化の推進こそ供給サイドを刺激するための必要十分条件であるとする単純な構造調整理論を信奉する世銀が自らのプロパガンダの虜

注：15) これらコメント整理の基礎作業については、OECD海外経済経営研修生(ロンドン大学LSE大学院留学中)の原昌平君の労を煩わしていることを記して、感謝の意にかえたい。

に陥りかねない危険をはらんでいることに対して、OECD論文が知的警告を発した点に、歓迎すべき多大の貢献が認められると評している。また、開発を促進するために自由市場のみに過度に依存することに反対の立場をとる同教授は、OECD論文が社会全体の厚生向上を図るために効率と公正の間にバランスのとれた政策を提言している点についても支持を表明している。

次に、カッセン教授は、世銀の構造調整が成功と失敗の相半ばした結果に着目し、OECD論文が取り上げた4つの論点は非常に的を射たものであるとともに、OECDの考え方に共感を覚えたとしている。また、モズレイ教授は、途上国にとって1990年代を「第2の失われた時」(A Second Lost Decade)としないためにこれまでの経験から教訓を学ぶことの重要性を指摘しつつ、OECD論文がこの学習過程における貴重な論点を与えてくれていると評している。

さらに、ハウル教授は、OECD論文がアジアの経験に基づく提言を行ったという意味に留らず、遠回しな表現ながらも、世銀の欧米主要メンバーの考え方に対して自らの見解を主張した意味においても歓迎されるものであると評しつつも、他面、過去10年間を通して得られた教訓の幾つかについては既に世銀の政策と業務運営に反映されてきていることから、実際には、世銀とOECDの相違点は見かけほどに大きくないのではないか、との興味ある指摘を行っている。

こうした評価に対して、フレミング氏(欧州復興開発銀行)は、自らを新古典派的な放任主義(laissez faire)の熱烈な支持者ではないと断りつつも、OECD論文が十分な議論と実証を欠いているという弱点を指摘しつつ、OECDの提案に対して賛成するしないの如何に拘らず、余り説得力がないように見受けられるとしている。他方、スタントン氏(海外開発庁)の場合、同氏が所属する公的機関の立場を勘案してか、OECD論文への明示的な評価は示されておらず、内容的にはむしろ既述の英

米経済学の教科書どおりの世銀流の構造調整アプローチを全面的に支持していることから、その考え方は明らかであるといえよう。

2 持続的成長をもたらすための政策

続いて、OECD論文のなかで提起された4つの具体的な論点に関する英国からのコメントを紹介してみよう。まず、OECD論文は、第1の視点として、持続的成長をもたらすために政策当局のリーダーシップによる追加的措置として投資促進策の必要性を主張している。

カッセン教授は、途上国において政府の介入が製造業の成長を加速するために必要な場合もあるという東アジアの経験には十分に説得力があるとの考え方を支持している。また、「政府vs市場」論議において、貿易と産業政策の領域を除けば、今日、広範にわたる合意が存在するとしている。さらに、同教授は、次の3点を指摘している。第1に、先進国と途上国では違いがある。追走者としての途上国は、政府の介入によって追い上げ過程を加速することが可能である。第2に、介入の質を中心とした政府の能力は非常に重要である。政府も市場もともに弱体なアフリカ諸国においては、選択そのものが困難な状況にある。第3に、東アジア諸国の場合、国際市場における競争を通して介入の効果を試してきたことが重要である。

スタントン氏は、構造調整過程における政府の役割に関し、良好な投資環境の整備およびインセンティブ・システムの改善を図るため、第1に、安定したマクロ経済政策、第2に、法整備等を通じた企業リスク削減および市場機能の改善、第3に、人的資源開発および社会的サービスの充実を含む公共部門の適切な運営、第4に、透明性、一貫性、効率性等の向上を目指した行政機能の改善を挙げている。しかしながら、東アジア型発展モデルの他地域への適用可能性については疑問を呈しつつ、発展の初期段階において類いまれなる行政文化を資産として有していた東アジアの国々

と、過去に統制主義アプローチを採用したものの失敗に陥った国々との相違に鑑み、むしろ労働力に関する教育・技術的要素の賦存状況、政策決定者にとって利用可能な情報の質および地方行政の能力と効果に照らした代替モデルの必要性を主張している。

開発の担い手としての政府の役割に関するハウル教授のコメントとしては、市場メカニズムの活用のみでは不十分で工業化の重要性を併せ認識すべきとするOECDの見解を支持しつつも、政府が明日の比較優位を予測できるとするOECDの主張の信頼性はアジア以外の途上国の経験をみると薄らいでしまうと述べている。また、財政政策の発動は、既に莫大な財政赤字を抱える途上国政府にとって可能かとの疑問も呈している。

トイ教授は、日本および他のアジア諸国の経済発展にとって経済の自由化と市場活力への依存が確かにひとつの要素であったには違いないが、それのみですべてを語ることは難しいことから、投資振興に係る東アジアの経験をどれだけサブサハラ・アフリカ諸国に移転可能か、という設問に関心を示しつつ、後者の場合、市場自由化を中心とする構造調整のみでは投資が促進されるとは限らないとしている。また、投資振興政策に関して、十分な経済性があるプロジェクトに限定する必要性を指摘するとともに、スタントン氏と同様に、経済運営能力および特定の利益集団に対抗し得る能力を有する「良き統治」(Good Government)のための努力を援助の供与側および受入れ側の双方で強化することが重要であると述べている。

長期的な投資へのインセンティブに関するモズレイ教授のコメントとしては、生産的な投資、特にインフラ施設および輸出産業向けの投資はその重要性にも拘らずマクロ経済安定化政策によって悪影響を被るとともに、構造調整過程で殆ど無視されてきていることに着目しつつ、アフリカの場合、当該国が世銀方式の構造調整を行ったか否かという点よりも、むしろ政府主導型の投資努力の

継続性こそ、成長への回復過程にある国と悪循環から抜けだせない国を区別する重要なポイントではあるとしている。また、構造調整プログラムによる物的・人的資本形成への悪影響にも拘らず、運用面における世銀の政策コンディショナリティー見直しの動きは現実のものとなっていないとも指摘している。

フレミング氏の場合、民間部門が育成されていない段階での政府の仲介的役割を是認しつつ、戦後日本で採用された優遇税制よりも消費税のほうが望ましいとしている。

3 貿易自由化と産業育成のバランス

OECD論文は、第2の視点として、長期にわたる経済発展を支える将来の比較優位を創り出すためには、貿易自由化のみならず産業政策を行う必要があるとの動的効率論を主張している。

トイ教授は、経済理論が改革の道筋に理想的な解答を与えてくれるものではないことに鑑み、プラグマティックな選択が重要であると述べている。貿易自由化が性急な形で実行された場合には大きなコストを伴うとのOECDの見解を支持しつつ、自由化に先立つ財政赤字の抑制および為替自由化の必要性に加え、自由化政策の発表から実施に至るまでに数年間の有余期間を設定する必要があるとしている。さらに、若干の有望産業を選定し、当該産業が然るべき水準に達するまでの一定の期間内での支援策を容認している。

フレミング氏は、貿易と価格の自由化を性急に実施しようとする、価格体系の混乱のため多くの企業が限界生産性に基づく実質賃金を払えなくなるという事態が生じかねないことに理解を示しつつ、基本的には法人税の削減ないし補助金のほうが望ましいが、過渡的な保護政策が社会的かつ経済的に望ましいこともあり得ようとしている。但し、この点に関する議論は特に動学的なものではないことに加え、長期的に有望な産業を政府が選択することを意味するものでもないとして、

果して政府にそれが可能か、また、民間が特に近視眼的であるという見方は妥当か、と問いかけている。勿論、議論を喚起するという意味において、OECDが提言している政策対話に異議をさしはさむものではないとも述べている。

産業育成のための政策対話に関するハウル教授のコメントとしては、国家の性格と効率性が問題となる点を指摘しつつ、OECDの提案は下手をすると、今や有効性を失っている1960年代型の開発計画的な発想への回帰とも受けとられかねないとしている。

4 政策金融と優遇金利の意義

OECD論文は、第3の視点として、投資促進および産業育成のための政策金融および優遇金利の意義を論じつつ、いわば「金に色はつけられる」との立場を表明している。

カッセン教授は、金融市場自由化への段階的アプローチおよび国毎の金融市場の成熟状況の差異に鑑み、最も開発が遅れている国の場合、金融機関が信頼性を獲得するために初期の段階で政府の介入が求められるケースもあり得ようとしている。但し、優遇金利の場合、補助金と同様に考えられるとはいえ、中国の事例に触れながら、援助資金の受入れ条件を勘案した条件で国内に転貸すべきだという原則を一概に途上国政府に薦めることはできないとしている。

優遇金利に関するトイ教授のコメントとしては、単一の市場金利からの乖離があまねく経済的厚生を減少を招くという考え方を支持し得るほどに既存の経済理論は十分なものではないとしつつも、実際問題として、優遇金利による便益が意図された受益者のみに限定され、かつ他のセクターや活動に不当に流用されることもなく、市場原理に基づいた金融市場の発展を阻害しないような実態を確保することは難しいとしている。また、いわば「金に色はつけられない」ことから、世銀が懸念している汚職の可能性には十分裏付けがあると

している。

同様に、スタントン氏も、統制主義による開発アプローチに失敗した国々における政策金融をみると、非効率な公営企業や民間部門によって奪われた結果、期待された効果を発揮する状況になっていないのみならず、対象外の民間部門にとってはむしろ信用不足や過度に拘束的な利子率に加え、広範囲に及ぶ非効率な関税・非関税障壁による輸出バイアスといった状況もたらされていると指摘している。

ハウル教授は、多くの国で優遇金利によって負の実質金利が発生し投資にも結果的に良い影響を与えていないことを指摘しつつ、金利体系自由化に伴う金利引上げによって収益性の低い投資は排除され全体としての投資の生産性は向上するとしている。また、援助は市場に重みを与えるとのOECDの指摘はあまり適切ではなく、むしろ援助は資本の利用可能性を拡大することによって金利を引下げる効果を有するとしている。

モズレイ教授は、世銀の金融セクター政策が貧しい国々において市場メカニズムに偏重しているというOECDの指摘は正しいとしつつも、だからといって優遇金利の積極的活用が必要とされるこの考え方には反対の立場をとっている。補助金はプロジェクトの便益が市場メカニズムだけではカバーできない場合に用いられるべきであり、OECD論文が例示的に用いている農村工業や小企業育成のために優遇金利を用いる方法は適切ではないとしている。必要とされる市場への介入方法としては、通常の商業銀行が貸し渡すような小規模農業やインフォーマル・セクター等に資金を供給する先駆的な金融機関を創設することであると述べている。

フレミング氏は、市場の失敗が政府の介入機会を提供するという議論には賛成しつつも、多くの場合、正の外部性をもつ経済活動がそれに限って直接補助金を受けるような介入の方法がより望ましいとしている。また、優遇金利よりも補助金の

方が優れているという世銀の見解には理論的根拠があり、「金に色はつけられない」ことから、前者は後者に比べて汚職を招きやすいと述べている。さらに、金利引下げ効果が認められる場合においても、次のような問題点があると指摘している。第1に、金利はすべてのユーザーに対して引下げられるべきではないか。第2に、マクロ経済の安定化との両立は可能か。第3に、安定化は緊縮財政と優遇金利による緩和された金融政策の組み合わせで達成可能か。第4に、貸し手に対する金利についても引上げが必要ではないか。第5に、利鞘を縮小することによって両方を達成する余地はあるか。第6に、民間の行動は近視眼的であり、政府は選択的介入の対象と方法を知っていると考えることは適当か、等々である。

5 民営化にあたって留意すべき点

OECD論文は、第4の視点として、民営化に際して当該国の歴史、経済、政治、社会面での現実に対する配慮の必要性を主張している。

スタントン氏は、ある市場(外国為替市場)を自由化する場合には同時に他の市場(財・労働・資本市場)も自由化するとともに、民営化なくして国内市場の競争を確保することはできないとしている。また、経済改革を行う場合には、各段階で行政能力と政治的合意の度合とのバランスを図る必要があるとしつつも、様々な分野における歪みと市場の不完全性にほぼ同時に取り組むことが求められるとしている。

トイ教授は、世銀の民営化アプローチはしばしば無批判に行われていると指摘しつつ、民営化とは単一の政策ではなく多くの異なる政策を広範囲に含むものであると述べている。また、国内資本が見つからず外資しか買い取り手がいないというのは政治的にも経済的にも問題であるとしつつ、仮に国内の民間部門に核となる企業家群が存在するような場合においては、幾つかの東アジア諸国で行われたような国内資本の利益を優先する特定

の施策にも説得力があろうと述べている。

フレミング氏は、民営化が万能薬ではないことを認めつつも、産業の6割以上が国公営である東欧の国々が西欧先進国クラブに仲間入りしたいという場合、仮に民営化が可能なるものであるならば、それは明らかに適切な選択であるとしている。また、外国からの直接投資がGDPに貢献するほどGNPと消費に対しては貢献しない点にも着目しつつ、外資導入に際しては生産、所得、消費に関する基準を十分に検討すべきであるとしている。

カッセン教授は、国毎の成長の潜在性は異なっているとしつつも、多くの途上国の場合、様々な理由から民営化を推進することが困難な状況にあることから、組織および金融市場の成熟によって民営化が可能となるまでの間、まずは民営化という課題を追求するために何ができるのかということを探すべきであるとしている。

6 世界銀行とOECDの接点を求めて

本章において紹介してきたごとく、世銀の構造調整に関するOECD論文に寄せられた英国の有識者6名からのコメントをみると、各々の考え方を反映して実に多様なものとなっており、アングロ・サクソン流ないし英国流のアプローチといった具合に十把一からげに捉えることは適切ではないことが判る。OECD論文そのものは、4つの論点を中心として世銀アプローチへの批判として提示されているのに対し、実際には、世銀とOECDの相違点は見かけほどに大きなものではないのか、とするハウル教授の指摘は両者の接点を求めるためにも興味深いところ、以下、そのコメントを紹介してみよう。

OECD論文は、世銀のポジションには整合性がみられないことを気付かせてくれている。OECDが提案した4つの論点のいずれにおいても、世銀は自ら反対している政策を自らのためには用いているとして、次の4点を挙げている。第1に、世銀は優遇金利に反対しているにもかかわらず、世

銀グループのうちIDAそのものがいわば優遇金利による融資を行っていること。第2に、世銀は国営の開発金融機関の必要性を否定しているにもかかわらず、世銀そのものが世界レベルでの公的開発金融機関に他ならないこと。第3に、世銀は民営化の実施に際して必ずしも慎重なアプローチを取っているとは見做されないことに加え、世銀加盟先進国では公営企業を民間独占企業に変えてしまうことに伴うリスクが認識されているにも拘らず、そうした先進国が途上国に対しては民間の受け皿がないところでさえ公営独占企業の民営化を推進するというリスクを冒していること。第4に、世銀は途上国における産業の一時的保護を不要であるとしているにも拘らず、世銀自らが掲げている「出資国」、「借入国」および「IDA適格国」という3つの区分は世銀自らの卒業理論に基づくものであることから、経済発展の異なる段階にある後者2つのグループに対しては、金融上の優遇措置が必要であると世銀自らが認めているようなものである。

構造調整は、こうした世銀にとって新しい挑戦を与えるものであったとはいえ、そのアプローチは行き過ぎであり、拙速なものであったかもしれない。しかし、1970年代末以降の途上国経済の困難に対して、世銀が何らかの改革に着手すること自体、十分に正当化されて然るべきと考えられる。政策を率先しているもの(世銀)を後知恵で批判する方(OECF)が簡単である。時宜に応じて新しい政策をリードすることの方が、さらに勇気を要する。また、自らの誤りを認め、政策の軌道修正を図っていくことができるということは、強い組織の証左でもある。OECFは世銀の構造調整に欠けている4つの領域を明らかにする一方、世銀は現にそうした方向に向かって柔軟に動いてきている。環境保護と貧困解消という目的を今後とも政策のなかに組み入れていくために、世銀はさらなる変革を求められることになるだろう、とハウル教授

は述べている。

こうした世銀の新展開とOECFの知的貢献を踏まえつつ、今後における構造調整の課題に関し、モズレイ教授は次のように述べている。構造調整とは、本来、市場をより良く機能させるための介入であり、世銀が解釈しているごとく、単に政策に誘導された経済的歪みを除去するための措置を意味するものではない。世銀は、狭義の構造調整を強調することにより、多くの途上国で市場自由化に伴う成功をもたらした反面、より貧しい多くの国々では、生産面での低迷の基本的原因が政府による過度の規制によるものではなかったために、問題の解決を未だ図りきれずにいる。1990年代における構造調整は後者の問題に焦点を当てるべきであり、その意味において、OECF論文は、構造調整の政策とコンディショナリティーに係る所要の方向転換を検討する際の貴重な道しるべを提供している。

上述のごとく、第I章において構造調整に関する予備知識の整理を行い、第II章においてOECF論文に寄せられた英国からのメッセージの概要を4つの視点に沿って紹介してきたが、市場原理を重視する世銀流の「枠組みアプローチ」と政府介入の積極的意義を認める日本流の「中身アプローチ」は、両者がよって立つ経済発展の歴史的背景の相違が大きいこともあってか、これまでのところ双方の議論は必ずしもうまく接点を見出すことができないようにも思われる。しかしながら、本章において紹介した英国の有識者のなかにも後者のアプローチに対して、それなりの共鳴と支持をもって捉えている向きも少なくないことが明らかとなったといえよう。と同時に、こうした構造調整に関する2つのアプローチに対する暫定的評価として、既述の柳原・須田両教授が譬えよろしく用いている「中身の無い枠組みはあらく、枠組みのない中身はあやうい」とのバランスある見解(2つの視点を相互補完的に組み合わせた複眼的思考

の必要性¹⁶⁾にそれなりの共感を覚えるのは、筆者のみであろうか。

III 構造調整に関する今後の課題

以上みてきたように、1980年代以降今日に至るまでの開発思潮の主流は、IMF・世銀流の構造調整アプローチに代表されるごとく、新古典派経済学を基軸とする市場メカニズム優先の考え方によって占められてきている。しかしながら、かかる構造調整の成果については、世銀自らも認めるごとく、未だ「泥沼のトンネル抜け」(Muddling through)と称し得るような状況を脱しきれていない現実を冷静に直視するとき¹⁷⁾、1990年代においては、新古典派理論に然るべき修正を加えることのできるような新しいパラダイムの転換が求められているのではないだろうか。また、こうした研究面における知識の地平線の拡大に関連して、実務面においても、構造調整アプローチに係る改善を図るための検討課題をどのように整理しておけばよいのだろうか。本章においては、こうした問題意識に基づき、構造調整の今後の課題について、研究と実務の両面から、若干の展望を試みることにしたい。

1 研究面の課題

開発経済学の基本問題に関し、石川滋教授は、途上国の経済システムの基本的な特徴をなすと考えられる不完全で未発達な市場経済の状態およびその発展過程を明らかにすること、および途上国の開発初期条件の主要な特徴によって分類されたグループ毎に、低開発な状態から持続的成長過程に至る開発のプロセスを記述する個別的な開発モデルを立案することが、現代の開発経済学に関する2つの中心課題であるとしている¹⁸⁾。

また、これまでの開発経済学研究の業績をレビューしつつ、同教授は、(1)歴史的開発理論、(2)普遍的経済開発モデル、(3)初期条件特定のな経済

開発モデル、(4)未発達な市場経済、慣習経済、命令経済の制度とその変化の理論、(5)開発過程の政策形成に関する政治経済学、(6)開発の特定局面、特定セクターの理論、といった6つの流れがあることを教えてくれるとともに、このうち緊要度が最も高いとされるのは、上記2つの中心課題に係る(3)および(4)の充実であると指摘している。

さらに、開発経済学研究の展望に関し、同教授は、現代の途上国に特有な経済開発の課題と先進工業国の経済開発段階にも存在した一般的な課題を整理し、前者の分析にとって新しい概念と方法の開発によらなければ解明し得ないものと、伝統的な経済理論で分析できるものを区別することが重要であると主張している。

このような視点に立脚して、あらためて構造調整アプローチに関する世銀とOECDの論争を捉えるとき、それは援助機関相互の単なる実務的な見解の相違という次元を超えて、むしろ開発経済学の基本問題(新古典派経済学の有効性)に係るものであるとともに、ひいてはソ連・東欧の中央統制経済の崩壊と市場経済体制への移行に伴う現代資本主義社会における国家と経済のスペクトラム(市場経済体制の多様な変位およびアメリカ型自由主義モデルと旧ソ連型統制主義モデルを両極とし、その中間に位置する東アジア型新産業国家モデルの形成)の把握の仕方に係る重大な問題を内在しているように思われる。かかる遠大な経済論争につながる可能性が高いテーマそのものの追求については本稿の目的とするところではないが、以下、「市場機能補完的アプローチ」、「資本主義的開発指向型国家モデル」および「市場における経済主体の限られた合理性」という3つのキーワード

注：16) 柳原透・須田美矢子、前掲シリーズNo. 7、1992年10月。

17) V. Corbo and S. Fisher, *Adjustment Programs and Bank Support: Rational and Main Results*, World Bank, 1991.

18) 石川滋「開発経済学の基本問題」岩波書店、1990年。

を手がかりとしつつ、構造調整に関する今後の研究課題の展望を試みてみたい。

まず、「市場機能補完的アプローチ」(Market Friendly Approach)については、世銀の「1991年世界開発報告」のなかで提示された概念であり、次の2つの考え方を有しているのが特徴的である。第1に、市場が適切に機能するか機能し得る分野では、政府の活動範囲を縮小すべきである。従って、国営企業は民営化すべきであり、国内および国際的な競争を促進すべきである。第2に、市場のみに依存することのできない分野(社会的サービスおよび貧困解消に係る投資、社会的・物的・行政的・法制的基盤整備、環境保護、安定したマクロ経済政策枠組みの提供等)では、政府が積極的に関与すべきである。この考え方は、自由放任主義に比較すれば、一定の分野における政府の積極的な役割を認めたものとして注目されるが、基本的には、既述のごとく、「見えざる手」としての市場メカニズム優先を掲げる世銀流の構造調整アプローチそのものを意味している。

次に、「資本主義的開発指向型国家モデル」(Capitalistic Developmental State Model)とは、「規制型国家」(Regulatory State)としての欧米の市場経済システムがマクロ面での需要管理、独占禁止法といった法による画一的な産業規制や直接金融システムを構造的特徴としているのに対して、近年、開発のデモンストレーション効果の著しい東アジア諸国では、産業別に特殊化した供給サイドに働きかける産業政策(官僚によって策定された自国の工業化のための経済政策)と間接金融システム(銀行という仲介者を核とした金融システム)を構造的特徴に有しつつ、政府エリート・官僚層が国内の特定の階層とは相対的に独立した自律性をもって積極的に政策介入を行ってきた権威主義的政治体制と、かかる政府の政策介入に反応して経済競争を損なうことなく積極的に対応してきた民間部門主導型市場経済体制とが緩やかな連携(社会的・文化的特性を反映した官民協調体

制)を形成しているとして、C.ジョンソン教授が日本、韓国および台湾の政府と民間の関係に関する研究のなかで1985年に提示した概念である¹⁹⁾。

この研究が与えてくれている重要な示唆は、資本主義社会の実現を指向する後発国の動的な追い上げ過程での政府による政策介入が、概して政府の役割をできるだけ小さなものにしようとする傾向がある新古典派経済学者から導かれるごとく、つねに失敗してしまうとは限らないということである。このことは、構造調整に関するOECD論文の4つの争点に実証的根拠を与える先駆的研究のひとつとみなされる。また、こうしたジョンソン教授の研究に代表される「開発指向型国家モデル」ないし「東アジア型経済発展モデル」の提示は²⁰⁾、重層的なダイナミズムを形成するアジア太平洋高度成長圏の内と外を区分する基準に着目するとき、新古典派開発経済学が主張しているごとく、市場の枠組みを提供する「良い政府と政策」さえあれば成長がある程度促進されるとの理論的帰結に従っているだけで果たして十分であろうか、という重要な問いかけを投げかけているといえよう。この点に関連して、経済発展過程における効率的な市場システムの形成は、長期間を要する動的過程であるとの命題のもと、途上国の未発達な市場機構および経済主体の合理的行動に与えている制約等に注目するとき、政府の適切な政策に積極的に反応し得る国内社会のあり様と、その変化のプロセスを比較経済制度分析の視角を導入しつつ理解することが、開発経済学の最も重要な課

注：19) C. Johnson, "Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea and Taiwan", in Scalapino et. al. (eds.), *Asian Economic Development: Present and Past*, Institute of Asian Studies, 1985.

20) R. Wade, *Governing the Market: Economic Theory and The Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press, 1990.

題である、と原洋之介教授は論じている²¹⁾。その意味において、構造調整研究に関する方法論としては、単に開発経済学にとどまらず、経営学、公共政策学、政治学、行政学、社会学および地域研究等の視点と成果を組み入れた総合政策学の確立が求められているといえよう。

こうした理論と方法論の課題に関連して、政府の介入を最小限にとどめる「市場機能補完的アプローチ」における「見えざる手」と、政府介入を積極的に認める「開発指向型国家モデル」における「導き手」の優劣をめぐる新たな論争がそのうち展開されるようになるだろう、と指摘しているのは世界銀行副総裁L.サマーズ氏である²²⁾。同氏は、後者のモデルが既に東アジア以外の先進工業国の動向や途上国が模索中の政策に影響を与えるようになってきている点に着目すれば、前者のアプローチと競合するようなものになるかもしれないと述べている。しかし、後者のモデルは、短期的にみれば成長の触媒としての働きを有するとはいえ、長期的には進歩をもたらす革新の機運を摘み取りかねないことに加え、市場システムは、民主主義と同様、他の代替システムより優れているため、後者のモデルに向かう流れが、長期的にわたり一層勢いを増すことはなく、国民経済の発展段階が外国技術の導入から自主開発へと進んでいく国々では、今後ますます前者のアプローチへの指向を迫るのではないだろうか、と指摘している。

ところで、こうした考え方の新古典派開発理論が想定している市場経済モデルは完全競争型の市場均衡モデルであり、そこでの市場メカニズムはすべての市場参加者が価格情報を完全に知っているという意味において、情報面で経済的ないし効率的な経済システムであるとの想定に基づいている²³⁾。また、この考え方においては、個人の合理性が直ちに市場の効率性を合意しているとの命題をいみじくも認めていることが特徴的である。しかしながら、近代セクターと伝統セクターの併存する「組織的二重構造」(Organizational

Dualism)²⁴⁾、慣習経済と集合的行動²⁵⁾および経済取引に関する情報の不完全性等といった特徴を内包する途上国の不完全で未発達な市場機構の実態に着目しつつ、上記のごとき想定と命題を有するモノ・エコノミック型の新古典派経済理論による途上国経済分析に対して然るべき修正を加えるためには、市場経済の情報理論的解明²⁶⁾を中心として、比較経済制度分析と実証的地域研究の生産的な協力関係の構築が必要であると説く先述の原教授の問題意識とアプローチ²⁷⁾は、構造調整分析を含む途上国研究にとって新しいパラダイムをもたらす可能性を多分に秘めているように思われる。

それでは、経済システムを様々な制度的枠組みの間の均衡状態として考察する「比較経済制度分析」²⁸⁾によって、これまでに明らかにされている点とはどのようなことであろうか。奥野正寛教授は、

注：21) 原洋之介「アジア経済論の構図—新古典派開発経済学をこえて」リポート、1992年、プロローグおよび第I章。

22) ローレンス・サマーズ「政府の大幅介入を認める『開発国家型』見直す時」日本経済新聞【経済教室】1992年4月7日。

23) K. Arrow, "Limited Knowledge and Economic Analysis", *American Economic Review*, March 1974.

24) H. Myint, "Organizational Dualism and Economic Development", *Asian Development Review*, 1-1, 1983.

25) S. Popkin, "Public Choice and Peasant Organization", in R. Bates (ed.), *Toward a Political Economy of Development: A Rational Choice Perspective*, University of California Press, 1988.

26) J. Stiglitz, "Economic Organization, Information and Development", in Chenery and Srinivasan (eds.), *op. cit.*

27) 原洋之介, 前掲書, 第IV章。

28) 比較経済制度分析の古典としては、例えば、次の文献を参照されたい。

R. Coase, "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics* 3, 1960. およびオリバー・ウィリアムソン著、井上・田中監訳「エコノミック・オーガナイゼーション—取引コスト・パラダイムの展開」晃洋書房、1989年。

次の2点を指摘している²⁹⁾。第1に、ある社会でどのような経済システムや制度的仕組みが安定的なものとして実現されるかどうかは、歴史的偶然によって左右される。第2に、社会に存在する様々な仕組みはひとつひとつが孤立して存在するのではなく、それが同時に存在するからこそお互いに安定的である。このため、個々の仕組みをシステム全体から切り離して分析することには限界がある。新古典派を含む従来の経済学のもとでは、経済を構成する各「個人」は合理的であり、経済全体の現象はこのようにして得られた個人の行動を「集計」することで完全かつ普遍的に説明できるとする、いわば「要素還元主義」的方法論が採られていたのに対して、「個」と「全体」の間の相互関連を重視する経済学の新しいパラダイムは、個々の仕組みだけを取り出して他国に移植しようとしたり変革しようとするには限界があることを教えてくれるとともに、むしろ人間は、日々新しい変化を「学習」し、望ましい行動を手さぐりで探すことしかできないという意味で、「限られた合理性」(Limited Rationality)しか持たないということを示唆している。同教授は、要素還元主義を超えた新しい経済学の方法論がいま求められているのかもしれない、と述べている。

このように、新しい知識の地平線の拡大に伴い、これまで以上に隣接諸科学の統合的アプローチによって、日本およびその他の東アジア諸国を含む動態的發展プロセスの解明が求められるとともに、「東アジア型新産業国家モデル」と称し得るような理論の構築および歴史的発展過程のエッセンスが政策的に意味ある形で抽出されるまでは、かかる発展モデルの他の途上地域への適用に関し、性急な政策判断や勧告³⁰⁾をすることを慎むだけの知的節度が構造調整の「主要なパートナー」としての日本に要請される、とする元世界銀行局長の浅沼信爾氏の指摘³¹⁾は傾聴に値するものといえよう。

以上、本節でみてきたごとく、構造調整研究に

関する今後の課題を要約すれば、「金を出すから口も出す」との姿勢を打ち出すに際しては、ただ闇雲に行えばよいというものでは決してなく、専門的な研究体制の整備と総合的な知識の蓄積に加えて、研究成果を有効な形で実務面に反映させるための政策立案能力を不可欠としているものと思料される。日本が、これまで以上に開発援助分野での政策指向を強化するとともに、「眠れるパートナー」としての従来の立場から脱皮し、真の意味で「主要なパートナー」としての積極的な知的貢献をより確かなものとするためには、援助機関における専門的な調査研究体制の拡充(外部有識者の知見の活用等を含む)が緊要の課題と考えられる³²⁾。

2 実務面の課題

実務の世界とは、本来、生きた情報の宝庫である。しかし、現業に携わる者にとって、問題意識と方法論が伴わなければ「猫に小判」のような世界でもある。開発援助の分野においては、とりわけこのことが該当するように思われる。本稿の結びに代えて、本節では、上述の研究面での課題に関連しつつ、構造調整に関する実務面(とりわけ世銀サイド)の課題³³⁾についても、若干の展望を試みることにしたい。

世銀によって主導される構造調整アプローチの改善を図るためには、基本的に、肥大化した官僚機構と、ややもすると国毎の実情に応じたきめ細

注：29) 奥野正真「経済学の可能性——『日本型』の解明手掛かりに」日本経済新聞、1992年8月19日。「ゲーム理論と合理性——戦略的行動と社会慣習」奥野編『現代経済学のフロンティア』日本経済新聞社、1990年。

30) 1992年6月30日に閣議決定された我が国の「政府開発援助大綱」には、効果的実施のための方策として、「我が国および離陸に成功した東アジア、東南アジア諸国等の開発政策の経験の活用を図る」という一項目が盛り込まれている。

31) 浅沼信爾「日本の開発援助政策と国際協調」日米関係研究所編『Outlook』14、Fall 1991年。

32) 拙稿「援助対応を中心とした日本の国際運営の課題」山澤・平田編、前掲書。

かな援助アプローチさえ認めたがらないある種の画一的なマニュアル主義を再検討する必要があるものと考えられる。また、現に改善の方向に向かっているとはいえ、具体的な検討課題として、次の10項目を挙げておきたい。

まず、〈目標設定〉に関連して、(1)政策の優先度および(2)政策運営の順序、次に、〈目標と手段の関係〉に関連して、(3)政策目標と政策手段の整合性および(4)政策目標相互の整合性について、理論的にも実証的にも十分に吟味しておく必要がある。また、これらに加えて、〈政策運営上の課題〉として、(5)長期的成長展望調査に基づく国別援助プログラムにおけるSAL型融資とプロジェクト融資の適正配分、(6)融資方式の弾力化(経済政策全般に係るSALから部門別SALへの重点移行に加え、投資プロジェクト費用、運営維持費用および技術協力費用を組み合わせたハイブリッド型の部門別SAL等の活用)、(7)制度改革、組織開発および人的資源開発に係る効果的な技術援助の拡充、(8)構造調整に伴う社会的側面(SDA)および環境問題に対する配慮の強化、(9)コンディショナリティーの設定内容と達成状況の確認方法、(10)ランシェ設定と貸付実行タイミング、等々といった諸点に関する再検討を、これまでの構造調整融資の実績と問題点に係る総合的・地域別・時系列的・国別・分野別・問題別の事後評価に基づいて実施することが重要と考えられる³⁴⁾。

こうした世銀の構造調整に関する事後評価の実効性を確保するための具体的な改善策としては、例えば、(1)当該国政府自らによる事後評価に基づく世銀側のレビューの実施、(2)世銀融資のみならず、他の援助ドナーによる援助効果をも組み入れた当該国の総合的開発実績に関する「ントリー・エバリュエーション」の導入、(3)国別事後評価結果に関する世銀理事会のレビューと必要に応じた勧告の実施、(4)第三者評価(外部有識者、NGO等を含む)の強化、(5)総合的事後評価結果に基づく当該国政府および他の援助ドナーとの政策対話と

援助調整の充実、といった5項目を私見として提案したい。

さらに、こうした改善策の検討と今後の対応に際して求められる「戦略的計画化」(Strategic Planning)のための実践的視点として、次の3点を指摘しておきたい。第1に、まず既知の事柄から着手し徐々に知識の基盤を拡大するという選択的アプローチを採用すること。第2に、広範囲かつ複雑な政策領域を漸進的に処理可能な程度に小規模な問題群に分割し検討対象を限定すること。第3に、既存の価値と目標を達成するために利用可能な諸資源との関連を十分に認識して選択肢を検討すること、である³⁵⁾。

以上、構造調整アプローチの効果的・効率的実施を確保するための基本的姿勢を要約すれば、国毎の実情に応じて既述の「枠組みアプローチ」と「中身アプローチ」の適切な組み合わせを図りつつ、すべての試みを「漸進的過程」(Incremental Process)として認識するとともに、(1)弾力性(flexibility)、(2)実験的試み(experimentation)、(3)経験的学習(learning by doing)といった3要素を考慮した「適応型援助アプローチ」(Adaptive Aid Approach)を採用することが重要なのではないだろうか。

(ごとうかずみ ロンドン首席駐在員)

注：33) P. Mosley (ed.) *Development Finance and Policy Reform: Essays in the Theory and Practice of Conditionality in Less Developed Countries*, Macmillan, 1992.

Development Research Insights, An ODI-IDS Publication, Spring and Summer 1991 掲載論文も併せ参照されたい。

34) P. Mosley, J. Harrigan and J. Toye, *Aid and Power: The World Bank and Policy-based Lending*, Vols. I and II, Routledge, 1991. V. Thomas, et. al. (eds.), *Restructuring Economies in Distress: Policy Reform and the World Bank*, Oxford University Press, 1991.

35) C. Lindblom, "The Sociology of Planning: Thought and Social Interaction", in M. Bornstein (ed.), *Economic Planning East and West*, Ballinger Publishing Company, 1975.

OECD論文に対する 英国有識者からのコメント

サセックス大学開発問題研究所所長
J. トイ教授からのコメント

The OECD's occasional paper entitled "Issues Related to the World Bank's Approach to Structural Adjustment - Proposal from a Major Partner" is a very welcome contribution to a debate of great importance for the economic prospects of developing countries in the 1990s and beyond. In the 1980s, the World Bank rapidly expanded structural adjustment lending to meet the circumstances of the time. Through a series of three internal evaluations, it has now refined the design of adjustment lending in the light of its practical experiences of the strengths and weaknesses of this lending instrument.

During this period, Japanese co-financing of adjustment lending has rapidly increased, to the point where it is now entirely correct to describe Japan, as the OECD paper does, as a "major partner" in the enterprise. Although Japan has quickly emerged as a major financial partner, it has been less quick to contribute to the intellectual process of the design of adjustment programmes. If the design of such programmes were an easy task, or if there was an obvious and simple prescription for reforming the supply side of mismanaged developing economies, Japan's status as a "sleeping partner" in the adjustment process would not be problematic.

However, all the evidence of the 1980s suggests that the design of structural adjustment programmes is a complex matter, and one where simple theories are not an adequate guide. Perhaps inevitably, at the start of the learning process, the guiding theory of structural adjustment was a simple one—an almost exclusive stress on liberating the forces of the market as both necessary and sufficient to stimulate an enhanced supply response. But while such simplification may be psychologically necessary to underpin a substantial new departure in policy and implementation, it is wise to seek to supplement and broaden it out quickly after the new policy establishes itself. To do otherwise is to risk falling victim to one's own propaganda.

It is hard to describe Japan's own successful path of development in terms only of liberalising its economy and relying on market forces, although this does form part of that path. The same could be said of other East Asian countries, like Taiwan and South Korea, whose developmental success is widely recognised. It is, therefore, natural to ask, as the OECD paper does, how much of the East Asian experience of investment promotion is transferable to sub-Saharan Africa.

On this question, it is easy to agree that persistence with liberalisation is not sufficient to attract much new investment to many SSA countries that have adjusted. This is clear in the case of Ghana, for example, where a reasonably good adjustment has been implemented over nearly ten years. But, at the same time, one must be aware of the dangers which arise

unless measures of direct investment promotion are confined strictly to projects with a high net present value. This proviso in turn means that the government using them has to have a strong technical economic competence and also be able to withstand pressure to use the promotion schemes to reward its own political supporters regardless of the economic consequences. It is in this context that the World Bank's recent efforts to encourage "good government", along with similar efforts by other bilateral donors like the UK, must be further strengthened. If successful, they will lay the basis for better quality decisions on intelligent and selective government intervention.

One very important element in the design of adjustment policies is the sequencing of the economic reforms. Economic theory does not provide an ideal or perfect sequence for reformers to follow. The choice of sequence is a pragmatic one, based on lessons from previous experience. One of these lessons is undoubtedly the point made in the OECF paper, that, "if trade is deregulated too hastily, it tends to cause heavy costs". Prior reforms must include getting the budget deficit under control, and freeing the exchange rate. There should also be an interval of some years between announcing the reduction of protection and implementing it, to allow the protected industries time to improve their international competitiveness in the new economic conditions. There may also be a case for selecting a few industries with the potential for international competition to be assisted for a limited period to reach that level.

The question of interest rate subsidies is a complex one. Again, the OECF paper is correct to say that economic theory is not strong enough to support the view that all departures from a uniform market-determined interest rate have negative consequences for economic welfare. In practical terms, however, there may be some difficulty in ensuring that the benefit of the subsidised interest rate is restricted to the intended beneficiaries, and does not leak into other sectors or activities and spoil the development of the market-based financial sector. Money is fungible, and the World Bank's concern about corruption may be well-founded. The fact that corruption has *other* causes as well does not imply that one should not worry about *this* cause, rather that whether or not it is a genuine worry in given circumstance should always be checked out.

Privatisation has sometimes been pursued uncritically by the World Bank. It is as well to remember that privatisation is not a single policy, but a general term which covers many different policies. One of these may be simple liquidation and the sale of assets for scrap. Sale of an enterprise to the share-owning public as a going concern is a very different policy, and requires much expense and preparation to succeed in finding enough private sector buyers for the shares. The problem of finding *only* foreigners who are willing and able to buy is a real one, both politically and because the economic benefits to be derived from such sales by the domestic private sector are less than if the purchasers were genuine indigenous capitalists. Of course, if there *were* a core of domestic private sector entrepreneurs it would be easier

to argue for special measures that favoured the interest of national capitalists against foreign ones, as some East Asian countries did.

Having argued in my 1987 book, called *Dilemmas of Development*, against exclusive reliance on free-market policies to promote development, I am pleased that the OECF is now also proposing "a policy well balanced between efficiency and equity, in order to improve the welfare of the entire society".

(18 June 1992)

John Toye

Present Position : Director, Institute of Development Studies, University of Sussex.

Born : 1942

Education : BA, University of Cambridge, 1961-64.

MSc., University of London, 1968-72

PhD, University of London, 1978.

Appointments : Assistant Principle, HM Treasury 1965-68

Lecturer, University of Cambridge 1972-80

Professor of Economics, University of Wales 1982-87.

Director, Institute of Development Studies 1987-

Research : During his time at Cambridge, Dr Toye conducted research on taxation in developing countries which led to the publication of two books on the subject. More recently, research has been conducted into overseas aid in general from which two co-authored books have been produced, *Does Aid Work in India* and *Aid and Power*, co-written with Mosley and Harrigan. In 1987 he published a book entitled *Dilemmas of Development*.

オックスフォード大学クイーン・エリザベス・
ハウス国際開発センター所長
R.カッセン教授からのコメント

I have read the "structural adjustment" paper, and am very much in sympathy with it. As it says, the results of the Bank's SAL programmes have been mixed, and the points raised are highly relevant to that fact.

I am wholly convinced by the East Asian experience that government intervention may be necessary for rapid deepening of manufacturing industry in developing countries. In all the debates about state vs market, there is broad agreement nowadays *except* in the areas of trade and industrial policy. A view often expressed in Britain is that governments cannot "pick winners"; possibly British governments cannot, but others do!

Perhaps there are three more serious points to be made: (1) there is a difference between advanced countries and less advanced ones—countries at the leading edge of industry have to make their way in uncharted waters; but *follower* countries which have the experience of seeing what has already been done and are "catching up" may more easily be able to accelerate the process by deliberate intervention. (2) The capacity of government is very important—the case for intervention may be strong in the abstract, but much depends on the quality of potential intervention. When as in much of Africa both governments and markets are weak, the choices are extremely difficult. (3) The East Asian countries have nearly always had a market discipline which tests their inter-

ventions—they have been aimed particularly at competing in overseas markets. The Korean government, for example, has been fairly ruthless with ventures which did not meet the test.

I agree with the comments on financial liberalisation, but I think they should go further than the point on interest rates. I believe a great deal has been learned about the phasing of financial liberalisation, and both the Bank and the Fund would do well to learn from the lessons of what is now quite a wide range of experience. Much depends on the level of financial sophistication a country has reached; in the least advanced countries, one of the main requirements is for financial institutions to achieve substantial *reputations*, and this may well require a government role initially.

There is perhaps one point where I would wish to qualify your argument, and that is where you speak of interest-rate subsidy. There is nothing wrong in principle with interest subsidies; they can be justified as the paper says in the same way as other subsidies. But I would not easily encourage developing country governments to go any distance in the direction of accepting the *principle* of on-lending to domestic borrowers at the rates at which they receive ODA funds.

It is in general the best principle for such governments to determine their own interest rate structures (including possible subsidies) and keep to them, whatever the concessional rates at which they borrow ODA. China, for example, seems to have a fairly chaotic practice of on-lending at donors' terms through different ministries, which cannot be sound; at

the same time, interest rates are very far from performing any allocative function in that economy. As usual, everything varies from country to country, and the role of interest rates depends on a great number of factors. In some countries (Poland may be a good example), high real interests may penalise the efficient (private) enterprise and fail to penalise the (inefficient) public one; arguments that there have been perverse effects of raising interest rates in some African adjustment programmes have been made also.

I agree with the paper on the subject of privatisation. Many of the benefits of the recent privatisations of British public enterprises were achieved in the restructuring that prepared them for sale, not by what happened afterwards. Many developing countries are not ready, for a variety of reasons, to go very far with privatisation; and should be looking at what they can do to pursue the *objectives* of privatisation until such time as they are ready, institutionally and in the state of their financial markets, for the full programme. (A recent QEH book goes into all this: *Adjusting Privatisation*, C. Adam, W. Cavendish and P. Mistry: James Currey, London, 1992. Once again, each country has a different potential.)

There are more things to be said about SAL programmes which the paper does not go into. Some of them are raised in an issue of the *IDS/ODI Development Insights* which I edited, a copy of which I will send. There are all the problems of the social effects of structural adjustment, with which I am sure you are familiar. There are the problems of encouraging

expanding commodity exports, with the possibility of a "fallacy of composition" result. There is in fact a very great deal to be said on a range of issues which I can hardly go into in a brief letter.

A short while ago QIIE put on a two-day workshop on structural adjustment for ODA economists, which I understand was much appreciated by ODA. I will put something in the mail to you which resulted from that event. We would be very happy to arrange a discussion here for you and your colleagues if it would be helpful. There are many Oxford colleagues who work on related issues. But I would like to end by saying that the World Bank and IMF are very much in need of insights from the "Asian perspective", and I am glad that they are being put forward by OECF.

(24 June 1992)

Robert Cassen

Present Position : Professor of the Economics of Development, and Director of International Development Centre, Queen Elizabeth House. Both at the University of Oxford.

Born : 1935

Education : BA (Lit Hum), MA, New College, Oxford 1954-58.

PhD (Economics) Harvard 1960-1961.

Appointments : Lecturer, London School of Economics 1961-69 including periods as Economist at the Ministry of Overseas Development and as First Secretary at the High Commission in New Delhi.

Senior Economist World Bank 1969-72.

Fellow, Institute of Development Studies 1972-86 during which time he was a Spe-

cial Adviser to Parliamentary Select Committee, the senior economist on the Brandt Commission and Staff Director, *World Development Report* 1981.

Professor of Economics of Development, Oxford 1986-

Research : Professor Cassen has researched and written extensively. His most famous book is *Does Aid Work?* which has been translated into Japanese and German. He has also written several books on India, which reflect his interest in population issues, contributed to other volumes on population, and co-authored several volumes in development economics.

He has contributed to *World Development*, *Population and Development Review* and several papers for the World Bank.

マンチェスター大学開発政策運営研究所所長
P. モズレイ教授からのコメント

The episode known as 'structural adjustment' can best be seen as a gigantic experiment in development policy: an experiment justified by the fact that restriction of demand had proved itself not to represent any kind of solution to the crisis encountered by developing countries in the 1980s, and the likelihood that policies to expand aggregate supply might well be more effective. The World Bank and its bilateral partners have now committed well over \$20 billion of their resources to persuade developing countries to engage in this experiment. The results have been mixed, and it is important that we learn from them if the 1990s are to avoid being classed as a 'second lost decade' for developing countries. The OECF's position paper is a valuable contribution towards this

learning process.

The 'structural adjustment experiment' has consisted of a varied cluster of measures, all indeed with a general liberalising bias but astonishingly varied in their implementation: sometimes focussed on financial markets, sometimes on agricultural markets, sometimes on tax reform; sometimes requiring stronger state regulation of markets, sometimes deregulation, sometimes outright privatisation. No theoretical economist would have dared draft a general set of principles to govern such a process, and none did. Even such economic rationality as was incorporated into the original design of structural adjustment programmes was often swept away for political reasons at the implementation stage, with the result that little correlation can be observed between the degree of distortion observable in the markets of developing countries and the degree of corrective action undertaken to remedy such distortions. In this improvisatory environment it is perhaps remarkable that the experiment achieved as much as it did. Chile, Mexico, Turkey, Mauritius are but four examples of countries whose economies would appear to have been turned around by the structural adjustment process. Possibly Ghana also. But with the conspicuous exception just mentioned, the beneficial effects are not easy to find in the poorer developing countries, and in sub-saharan Africa least of all.

The OECF paper identifies a number of reasons why this may be so. Poorer countries require—to recapitulate the paper's four main proposals—long-term incentives for investment, infant industry protection, some state interven-

tion in financial markets, and less preoccupation with privatisation. Probably the first of these is the most important. To restate an old cliché, productive investment—especially in the infrastructure and export sectors—is essential to growth, it is damaged by stabilisation, and it has been largely ignored by the structural adjustment process. In Africa, the key difference between those economies whose recovery has begun and those which are still slipping backwards relates not to whether they 'adjusted' or 'did not adjust' in the World Bank's sense but rather on whether their investment effort, much of which in a poor country is necessarily state investment, was sustained. To its credit the World Bank is now beginning to see the damage that has been done in poorer developing countries, not only to physical investment, but also to the human capital stock through cuts in education and health services. But operationally it has not yet come to grips with the necessary adjustments in its policy conditionalities which are required.

I have a quibble with the third of the Fund's 'four major points' which argues, correctly, that Bank financial sector policy has relied too much on the market mechanism in poorer countries but then goes on to infer, incorrectly as I believe, that what is needed is greater use of interest rate subsidies. The right use for a subsidy is—as the paper states at one point—where the project being financed generates benefits which cannot be paid for through the market mechanism, as with some long-gestating environmental projects. It is not appropriate for (two of the Fund's chosen examples) rural industries and microenterprise

development programmes. Indeed, the most successful credit schemes of this type (e.g. BKK in Indonesia and the Grameen Bank of Bangladesh) focus on the poor, but charge an interest rate which, being unsubsidised, helps to weed out bad projects. The type of market intervention that is needed is, generally not a subsidy, but the creation of pioneer banking institutions that lend to sectors of the market such as small farms and informal sector businesses where commercial banks have generally not dared to lend.

As a general proposition, indeed, it needs to be acknowledged that 'structural adjustment' in its true sense means intervention to make the market work better—not simply measures to remove policy-induced distortions in the economy, which was the World Bank's own idiosyncratic interpretation of the phrase. By insisting on the narrower definition, the Bank scored hits in a number of developing countries poised to benefit from full market liberalisation, but notorious misses in a number of poorer countries where the problem was not so much excessive state regulation as a breakdown of productive economic activity. The structural adjustment activities of the 1990s need to concentrate on the latter problem, and the Fund's paper provides a valuable guide to the reorientation of policy, and of conditionality, that this objective will require.

(26 August 1992)

Paul Mosley

Present Position : Professor and Director, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.

Born : 1947

Education : EA (Econ), University of Cambridge 1965-68.

MA (Econ), University of Essex 1968-69.

PhD (Econ), University of Cambridge 1974-75.

Appointments : Lecturer in Economics at the Universities of Strathclyde (1971-73) and Bath (1974-83, which includes a secondment to the Ministry of Overseas Development for one year).

Reader in Economics, Bath 1983-85.

Professor of Development Economics and Policy, University of Manchester, 1986-

Research : Apart from extensive consultancy work, Professor Mosley has written exhaustively in his field, including studies on *Overseas Aid : Its defence and reform* and *Aid and Power. The World Bank and policy based lending* with Toye and Harrigan. He has also written over seventy pieces for publication, some with co-authors, with publications in *Journal of Economic Studies*, *World Development*, *Political Studies* and *African Affairs*.

He is also editor of the *Journal of International Development* and of the *Priorities in Development Economics* series published by Routledge.

海外開発研究所所長

J.ハウル教授からのコメント

The OECF Occasional Paper No.1 represents a well-informed critique of adjustment lending and it correctly identifies a number of difficulties that have arisen in the process. The case is also well-made that some revisions in the approach to adjustment lending are needed. However, our view is that some of the lessons

of the last decade have already been incorporated into World Bank policy and, in practice, the World Bank and the OECF have more in common than first appears likely.

In this paper we first examine the strength of the OECF position on the World Bank's general approach to adjustment lending; we then consider the limitations of the OECF's own stated position; and finally, we suggest that there is rather more to be said for the World Bank's current position than the OECF allows.

The World Bank's Position

There are anomalies in the Bank's position which the OECF paper helps to identify. In each of the four cases where the OECF criticises the Bank, it can be shown that the Bank itself adopts just such policies for its own purposes. The Bank denies any support for subsidized interest rates in borrowing member countries, yet the Bank's own IDA is a subsidized credit operation. The Bank denies the need for national and publicly-led development finance institutions, yet the IBRD, at a more global level, is just this. The Bank does not always apply the privatisation rule judiciously, yet the Bank's own developed country members now know the risk of converting a public into a private monopoly; whereas in developing countries they risk financing the conversion of a public monopoly into a private vacuum.

Fourthly, the Bank often claims that industries in developing countries do not need temporary protection in order to grow into the developing sectors in the future, yet the Bank's own belief in graduation divides its members not only into Contributing, Borrowing and IDA-eligible coun-

tries, but within the latter two into various graduations of economies which need greater *financial* protection.

The OECF Critique

In practice, we believe that the World Bank is a good deal more flexible and balanced than the OECF gives it credit for. It is not altogether exact, for example, to claim that the Bank is only interested in market-defined efficiency, when they are putting so much public effort into approaches designed to reduce poverty, protect the environment, etc. We also think that the Bank has been somewhat pragmatic in the promotion of privatisation vis-à-vis public enterprise rehabilitation and reform. Some of the bilateral donors have been a good deal more rigid in their own approaches than the World Bank. It would also not be quite right to say that the Bank has not been thinking about what should follow structural adjustment. In its last Africa report the World Bank stressed, in particular, institutional and human resource development as a necessary focus of its post-structural adjustment work.

An issue which underlies much of the OECF position is how the state should be viewed as an agency of development. On the basis of Japanese (and perhaps South Korean and Taiwanese) experience the OECF takes a strongly positive view. The Fund is therefore inclined to trust governments to 'promote' (i.e. subsidise) investment in efficient ways; to be able to spot tomorrow's comparative advantages; and to be able to ensure that the beneficiaries of subsidized interest rates are the intended ones. In many developing countries outside Asia the evidence

of past performance may require a less trusting view of the state.

We agree strongly, however, with the OECF that industrialisation has been a neglected area in adjustment programmes and that this cannot just be left to the market. Yet, the 'dialogue on industrial development' idea comes up against the point raised above on the nature and efficiency of the state. As the OECF has presented it, this could easily be read as advocating a return to somewhat discredited development planning ideas.

The OECF is clearly concerned about interest rate policies. It is worth noting that in many countries over long periods these have been subsidised—by savers in the form of negative real rates—without notably good results for investment. In fact, the evidence suggests that the main benefit from interest rate reform is that it raises the overall productivity of investment, by screening out low-yield projects. The OECF point that aid distorts markets (and that, therefore, subsidising interest rates cannot be all bad) may not be well chosen. By increasing the availability of capital, aid tends to hold down interest rates.

Another aspect of the OECF approach which is neglected is fiscal impact. Essentially, the OECF is proposing a variety of subsidies (plus the retention of probably loss-making public enterprises for social reasons). The budgetary implications of this could be substantial for governments which have already large budget deficits.

Consensus in Practice

Adjustment lending was a new departure for the World Bank, although a number of features were borrowed from existing IMF arrangements. Perhaps these features were not always adapted adequately to suit the World Bank's member borrowers; perhaps adjustment lending rose too far and too fast; perhaps it was never quite as 'quick-disbursing' as its theorists would have liked (and would have us believe), but there is little doubt that the 1979 oil shock, with the escalation of unserviceable debts and faced with a refusal of major industrial countries to reflate, the World Bank was right to innovate.

It is always easier with hindsight to draft a critique of a policy initiative. It demands more courage to take that initiative in time; and it is the mark of a strong institution to admit its mistakes and introduce modifications to policy. The OECF has identified four key areas where Bank's adjustment policies have clearly been wanting; and the Bank has moved some way to meeting all these objections.

The World Bank, in our view, has already changed and is much less doctrinaire on adjustment lending than once seemed likely. To incorporate its affirmed environmental and renewed poverty objectives into its lending policies the Bank will have to change further still. The OECF is to be congratulated in speaking out, not merely from its pertinent Asian lending experience, but by also questioning, however obliquely, the positions taken by some powerful Western members. (23 June 1992)

John Howell

Present Position : Director, Overseas Development Institute.

Visiting Professor in Agricultural Development, Wye college, University of London.

Born : 1941

Education : BA(Hons), University of Wales, 1960-63.

MA (Econ), University of Manchester 1964-65.

PhD, University of Reading, 1977.

Appointments : Economics Lecturer, University of Khartoum 1966-73.

Department Head, University of Zambia 1974-77.

Research Fellow, ODI, 1977-87.

Director, ODI, 1987-

Visiting Professor in Agricultural Development, Wye College, University of London 1988-

Research : Apart from numerous consultancy and advisory roles, Professor Howell has published and edited books in the areas of agricultural aid effectiveness, technical co-operation and credit and cooperatives. Recently he has co-edited a volume on *Structural Adjustment and the African Farmer*.

Professor Howell has also edited *Development Policy Review*, the ODI house journal.

海外開発庁(ODA)援助政策課長

D.スタントン氏からのコメント

Why ODA Supports Structural Adjustment

The ODA has devoted considerable resources in programme aid, technical cooperation and aid

for rehabilitating infrastructure particularly in Africa, to the support of structural adjustment. We have done this because:

(1) some countries were clearly performing poorly because their macroeconomic and microeconomic policies were poor and because productive incentives were distorted and eroded; obvious manifestations of these problems were overvalued and inconvertible exchange rates, chronic balance of payments problems due to inadequate export growth and poor performance in agriculture on account of mistaken pricing policies.

(2) poor performance was associated with ineffective and inefficient state machineries trying to fulfil roles in the economy which were overambitious and ill-conceived and which led to a further erosion of incentives and worsening of incentives; some governments were ineffective in resource mobilisation, pursued inefficient investment programmes and crowded out the private sector by the need to finance the excessive fiscal deficits, by the monopoly powers given to state-owned enterprises and by the restrictions which they placed on private investment.

ODA agreed with the analysis that, for such countries, sustained development would require exchange rate adjustment and macroeconomic stabilisation, that pricing and marketing reforms were needed to restore incentives and that government machineries and expenditure plans would need to be overhauled to make them more efficient and relevant to social and

economic needs. The liberalisation of markets and the removal of legal and regulatory restraints on investment seemed the obvious way, given the inappropriateness of previous state action, of restoring incentives and thus reviving production.

Structural Adjustment Planning

The successful liberalisation of one market usually requires broadly simultaneous liberalisation on other markets. Thus foreign currency is likely to be misallocated if the foreign exchange markets is liberalised while goods markets and labour and capital markets remain distorted, uncompetitive or repressed. Liberalising private investment may encourage little investment activity if the financial sector is unreformed, illiquid and uncompetitive and if parastatal monopolies continue to dominate markets and to receive the lion's share of bank lending. The fiscal deficit itself, often the key to stabilisation, may not be curable without a restructuring of loss-making public enterprises. Domestic markets may not become adequately competitive unless there is a measure of privatisation. The economic reform agenda needs therefore to tackle distortions and market imperfections in various spheres more or less at the same time, albeit in stages commensurate with administrative capacity and the extent of political consensus.

The East Asian Model

The OECF paper, while recognising that development should be market-based, argues for an element of dirigism in respect of:

(i) the identification and support through

measures of temporary protection of potential 'leading' industries; and (ii) the provision of directed and subsidised credit for these industries.

The arguments are based on the premises that some countries, especially in Africa, have little entrepreneurship and that free trade freezes countries in a mould of static comparative advantage.

It is undoubtedly true that a strategy of close state involvement in promoting leading sectors, inter alia with tariff protection, directed credit and technological support has been followed with success in Japan and certain other East Asian countries. However, it is also true that these countries started with assets in the form of a highly educated labour force, technical and organisational skills and an administrative culture which are not common in developing countries, especially those now undertaking structural adjustment reforms. Many of the countries now undertaking reforms have tried dirigism and have failed to make it work. Their protected infant industries have failed to grow and become efficient and their directed credit programmes have been captured by chronically inefficient parastatals or by the 'crony' private sector. The rest of the private sector has experienced credit shortages or high 'curb' interest rates and there has been a 'bias against exports' arising from pervasive and insensitive tariff and non-tariff protection. In giving exaggerated importance to manufacturing these countries have allowed their agriculture to atrophy and have lost market share for their agricultural exports.

It is doubtful, therefore, if the 'East Asian model' of growth is readily exportable, especially to African countries which are undertaking reforms. An alternative model is needed which is better adapted to the educational and skill endowment of the labour force, to the quality of the data available to policy makers and to the competence and effectiveness of local administrations.

Climate for Investment and Role of Aid

This alternative model has to be based on creating as favourable as possible a climate for investment, both foreign and domestic. Investors, once attracted, will bring technologies and organisational and marketing skills, as well as their own entrepreneurship and they will, with the proper incentives, train their employees. The activities of private investors will thus alter the structure of comparative advantage as time goes on and as labour force skills and aptitudes develop.

The key roles for the government in fostering this process lie in:

- (i) pursuing stable and predictable macroeconomic policies;
- (ii) helping to lessen business risks and market imperfections and malfunctioning, to remove barriers to entry and exit and to preserve and enhance competition, through legislative and regulatory action and the enforcement of contracts and commercial law;
- (iii) paying considerably more attention than hitherto to human resource development and the proper running of essential public social and economic services; and
- (iv) making public administration, as it affects the private sector, less obstructive,

less arbitrary, more transparent, more coherent, more efficient and prompter in dealing with queries and problems.

In the perspective of this agenda, favouritism shown to particular parties may have an adverse effect on development because it will be perceived as a barrier to entry for investors other than those who are favoured by the authorities.

The role for donor countries in structural adjustment lies most obviously in providing external finance. It also lies in giving the state and the public sector technical assistance in designing and carrying out necessary reforms. As concerns the supply side of the economy sees an important part of its agenda in helping to improve the performance of governments in respect of those actions listed in paragraph mentioned above which are needed to create the right climate for the investment from which longer term growth and rising productivity will flow.

(13 May 1992)

David Stanton

Present position : UK Alternate Director to the World Bank, Washington.

Born : 1943

Education : Balliol College, Oxford 1962-65.

Appointments : Mr. Stanton has spent most of his career within Britain's aid administration, except for periods (1975-77) as First Secretary in the UK mission to the EC, and as a Director of the Asian Development Bank (1979-82).

During this time he has spent time in the South and Southern Asian departments,

latterly as head. In 1986 he moved to become head of the Finance Department. In 1990 Mr. Stanton was appointed head of the Aid Policy Department.

In August 1992, Mr. Stanton took up his new position as UK Alternate Director to the World Bank, Washington.

Note : Mr. Stanton's comments were written while he was Head of the Aid Policy Department at the ODA.

欧州復興開発銀行チーフ・エコノミスト J.フレミング氏からのコメント

You asked for comments on OECF Occasional Paper No. 1. I have the disadvantage of not being familiar with the World Bank report on "Adjustment Lending Policies for Sustainable Growth", nor am I familiar with "Two Step Loans", so I cannot do full justice to the OECF critique. Indeed, though not a passionate advocate of *laissez faire*, I did not find the OECF rebuttal very convincing. For my taste too much assertion to a little argument or evidence; this is true whether I agree with the OECF recommendations or disagree, as on selectivity and interest subsidy.

The OECF suggests tax discrimination in favour of investment and special development finance institutions. I would be happy to see a consumption tax and, if private institutions do not emerge spontaneously, a state intermediary might be useful.

I agree that too rapid liberalisation of trade and prices could be damaging by rendering too many enterprises incapable of paying conventional real wages. Though a payroll tax cut (or

subsidy) would in principle be better, transitional protection may be socially and economically desirable. This argument is not specially dynamic or long term, and certainly does not involve the state in selecting the sectors which have a long term future. Can they do it? A dialogue to stimulate thought is of course unobjectionable.

I agree that market failure may provide opportunities for constructive government intervention but typically beneficial activities with positive externalities should be subsidised directly (preferably by measures getting as close as possible to the source of the externality) rather than by interest subsidy. In particular, the example of desirable fostering of rural employment points towards a wage subsidy rather than an interest subsidy.

I believe there are theoretical arguments in favour of the World Bank view that subsidies may be better than interest rate reduction. Of course, if the amount of subsidised lending is limited, the two may be equivalent but one is more transparent than the other. If the rationing constraint does not bind there is a danger that the interest subsidy will induce excessive capital intensity.

Only if impatience or risk aversion makes private decisions too short terms is it appropriate to reduce interest rates as an offset. Even then there is a problem of feasibility. Should not interest rates be lowered across the board for *all* users? Is this feasible? Is it compatible with macro stability? Can it be achieved by tighter fiscal and looser monetary policies?

Should rates be raised for lenders? Is there scope for doing both by narrowing margins?

Is there reason to believe that private agents are selectively myopic and that the authorities know where to intervene selectively to offset its localized effects?

The fungibility of finance makes it more vulnerable to corruption than many other forms of subsidy—in particular on unselective subsidy that lowers the price of something to all users is not open to the profitable arbitrage operation invited by selective subsidisation.

I agree that privatisation is not a panacea; studies in the UK and elsewhere suggest that ownership is less important than competition. But in Eastern Europe the old state owner did a bad job and the new governments do not feel competent. In economies where 60% plus of industry is in state hands while they aspire to join a club no member of which has over 20% in state hands, privatisation is clearly appropriate if it can be managed.

I agree that foreign capital contributes less to GNP and consumption than to GDP. Those who call for investment from any quarter need to think carefully about their criteria, —output, income or consumption.

(16 June 1992)

John Flemming

Present Position : Chief Economist, European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), London.

Born : 1941

Education : BA (Hons), Trinity College, Oxford 1959-62.

Nuffield College, Oxford 1962-63.

Appointments : Fellow and Lecturer in Economics, Oriel College, Oxford 1963-65; Fellow in Economics, Nuffield College, Oxford 1965-80.

Chief Adviser, Bank of England 1980-1991.

Executive Director, Bank of England 1988-91.

Chief Economist, EBRD, 1991-1993.

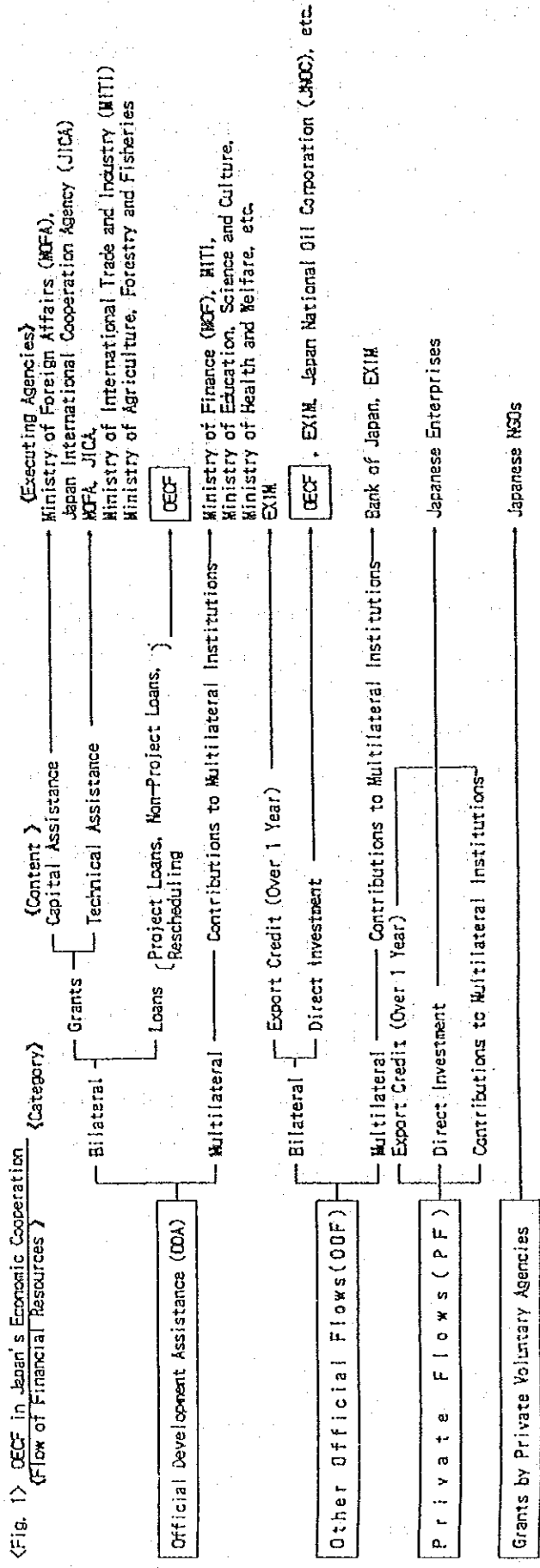
Warden-elect, Wadham College 1993-

Research : Author of book on Inflation, 1976, and of academic articles on public finance, social security, monetary theory and policies etc.

He has been assistant editor of *Oxford Economic Papers* and the *Review of Economic Studies* and a member and Chairman of a number of economics committees. He was elected fellow of the British Academy in 1991.

THE OECF IN OUTLINE

1. Establishment: The OECF was established on March 16, 1961, in accordance with the Overseas Economic Cooperation Fund Act (Law No. 173 of 1960)
2. Purpose: To promote Japan's overseas economic cooperation by providing concessional funds for industrial development and the economic stability of developing countries
3. Legal status: Juridical person in public law
4. Capital: ¥3,363.1 billion (as of Mar. 31, 1993)
5. Cumulative total amount of loan and equity investment commitments: ¥12,248.3 billion (as of Mar. 31, 1993)
6. Outstanding balance of loans and equity investment: ¥7,440.3 billion (as of Mar. 31, 1993)
7. Number of officials and staff: 303 (FY 1992)
8. Organization: [Head Office] 8 departments, 2 offices.
 Secretariat Office, Coordination Department, Accounting and General Services Department, Controller's Office, Loan Department I, Loan Department II, Loan Department III, Technical Appraisal Department, Economic Analysis Department, Operations Evaluation Department
 [Overseas Representative Office] 16 offices
 Bangkok, Seoul, Jakarta, Manila, New Delhi, Beijing, Kuala Lumpur, Dhaka, Islamabad, Colombo, Paris, London, Nairobi, Cairo, Washington D.C., South American Region
9. Principal operation:
 - 1) Loans to foreign governments
 Loans to governments, government agencies and other eligible organizations of developing countries, provided to contribute to their economic development
 - 2) Loans to and equity investment in corporations
 Loans to and/or equity investments in corporations undertaking development projects in developing countries
10. Principal financial resources:
 - 1) Annual appropriation in the Japanese Government's general account budget
 - 2) Borrowings from the Japanese Government (Trust Fund Bureau of the Ministry of Finance, etc.)
 - 3) Own funds



1. STATISTICAL DATA OF OECF ACTIVITIES (As of the End of March 1993)

(1) Commitment and Disbursement (excludes rescheduling) (Billion Yen)

Fiscal Year	Commitment	Disbursement (Gross)	Outstanding
FY90	965.4 7.7 973.1 (15.3)	763.3 8.2 771.5 (19.5)	5,949.9 165.6 6,115.4 (12.1)
FY91	1,141.8 11.0 1,152.8 (18.5)	899.9 8.6 908.6 (17.8)	6,723.6 164.4 6,888.0 (12.6)
FY92	866.1 8.6 874.7 (▲24.1)	673.1 15.1 688.1 (▲24.3)	7,264.0 176.3 7,440.3 (8.0)

(): Percentage increased compared to the previous year

(2) Sectoral Distribution of Loans to Foreign Governments (on a commitment basis, excludes rescheduling) (Billion Yen)

FY	Electric Power and Gas	Transportation	Tele-communications	Irrigation and Flood Control	Agriculture, Forestry and Fisheries	Mining and Manufacturing	Social Services	Financial-Intermediary Loans	Commodity Loans	Others	Total
FY90	139.4 (14.4)	269.3 (27.9)	64.8 (6.7)	28.1 (2.9)	27.1 (2.8)	77.8 (8.1)	52.8 (5.5)	44.5 (4.6)	261.6 (27.1)	0.0 (0.0)	965.4 (100.0)
FY91	214.5 (18.8)	264.4 (23.2)	34.9 (3.1)	54.3 (4.8)	47.9 (4.2)	4.0 (0.4)	79.1 (6.9)	71.7 (6.3)	370.9 (32.5)	0.0 (0.0)	1,141.8 (100.0)
FY92	149.4 (17.2)	160.3 (18.5)	53.8 (6.2)	29.5 (3.4)	47.2 (5.4)	37.0 (4.5)	104.9 (12.1)	70.5 (8.1)	213.6 (24.7)	0.0 (0.0)	866.1 (100.0)
Total 65-92	2,396.3 (20.7)	2,795.1 (24.2)	720.3 (6.2)	541.3 (4.7)	291.4 (2.5)	984.7 (8.5)	772.7 (6.7)	462.9 (4.0)	2,534.2 (21.9)	56.2 (0.5)	11,555.0 (100.0)

(): Percentage to the total

(3) Regional Distribution of Loans to Foreign Governments
(on a commitment basis, excludes rescheduling)

(Billion Yen)

FY	Asia	Middle East	Africa	Central and South America	Oceania	Others	Total
FY90	709.5 (73.5)	65.0 (6.7)	69.0 (7.1)	105.3 (10.9)	16.6 (1.7)	0.0 (0.0)	965.4 (100.0)
FY91	748.7 (65.6)	198.0 (17.3)	30.2 (2.6)	158.3 (13.9)	6.6 (0.6)	0.0 (0.0)	1,141.8 (100.0)
FY92	730.4 (84.3)	0.0 (0.0)	45.4 (5.2)	90.3 (10.4)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	866.1 (100.0)
Total 66-92	9,257.9 (80.1)	538.2 (4.7)	949.0 (8.2)	731.2 (6.3)	52.5 (0.5)	26.2 (0.2)	11,555.0 (100.0)

(): Percentage to the total

(4) Average Terms and Conditions of Loans (on a commitment basis, excludes rescheduling)

Fiscal Year	Interest Rate % per annum	Repayment Period Years	Repayment Period Months	Grace Period Years	Grace Period Months	Grant Element %
FY90						
Loans to Foreign Governments	2.57	28	9	9	3	59.7
Loans to Corporations	4.62	16	4	10	1	37.5
FY91						
Loans to Foreign Governments	2.55	28	8	9	3	59.8
Loans to Corporations	4.43	13	7	8	2	35.0
FY92						
Loans to Foreign Governments	2.61	28	4	9	0	59.0
Loans to Corporations	4.01	10	1	3	3	27.1

(5) Procurement Condition of Loans to Foreign Governments
(on a commitment basis)

(%)

FY	Tied	General Untied	LDC Untied	Total
FY 90	0.0	84.5	15.5	100.0
91	0.0	90.4	9.6	100.0
92	0.0	91.2	8.8	100.0

(6) Procurement by Nationalities of Contractors
(on a contract basis)

(%)

FY	Nationalities of Contractors			Total
	Japan	LDC	OECD*	
FY 90	27	52	21	100.0
91	31	48	21	100.0
92	35	52	13	100.0

* other than Japan

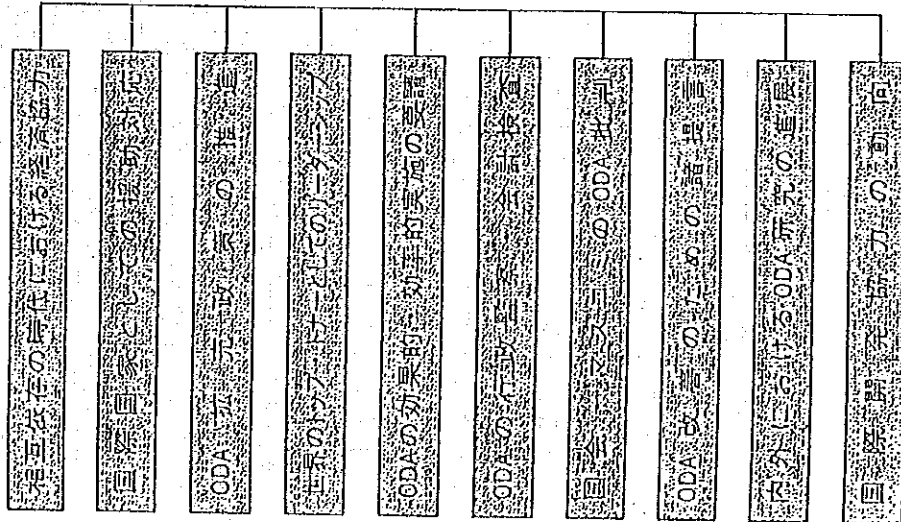
(7) Environment-Related Projects/Programmes
(on a commitment basis)

(Billion Yen)

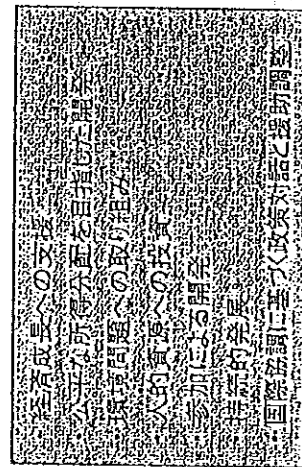
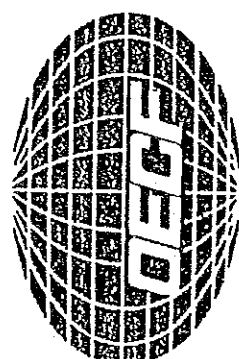
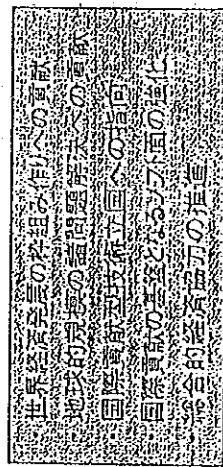
FY	Cumulative Amount of Commitments	Number of Cases	Share Among Loan to Foreign Governments
FY 90	110.8	10	11.4%
91	96.2	13	8.4%
92	123.3	16	14.2%

90年代における国際開発協力の動向とOECFの対応

〈OECD業務をめぐり内外の要請〉

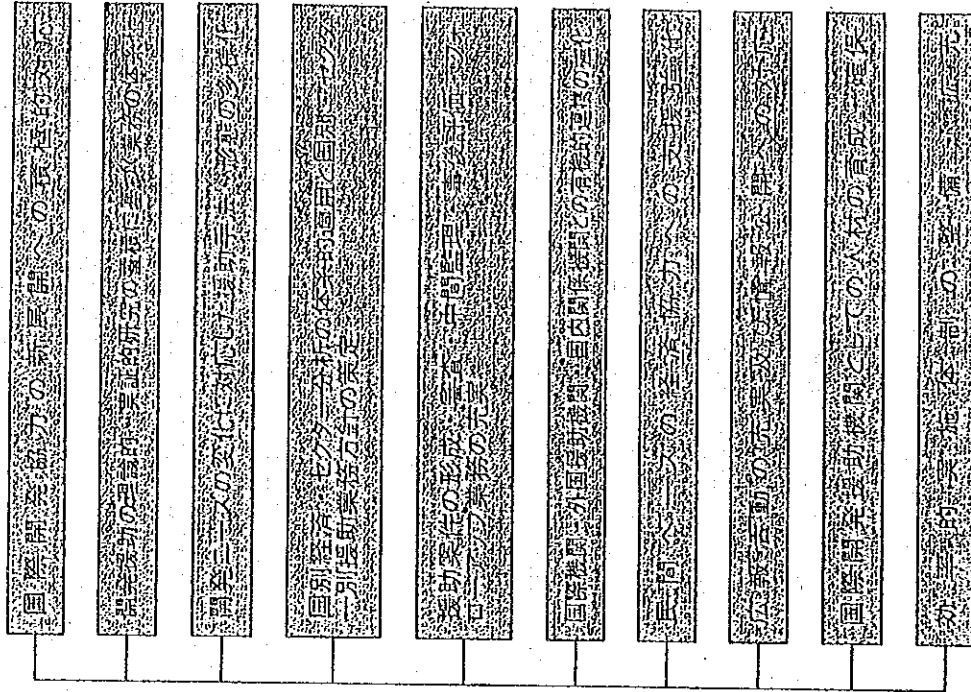


〈国際的貢献の総合的政策〉

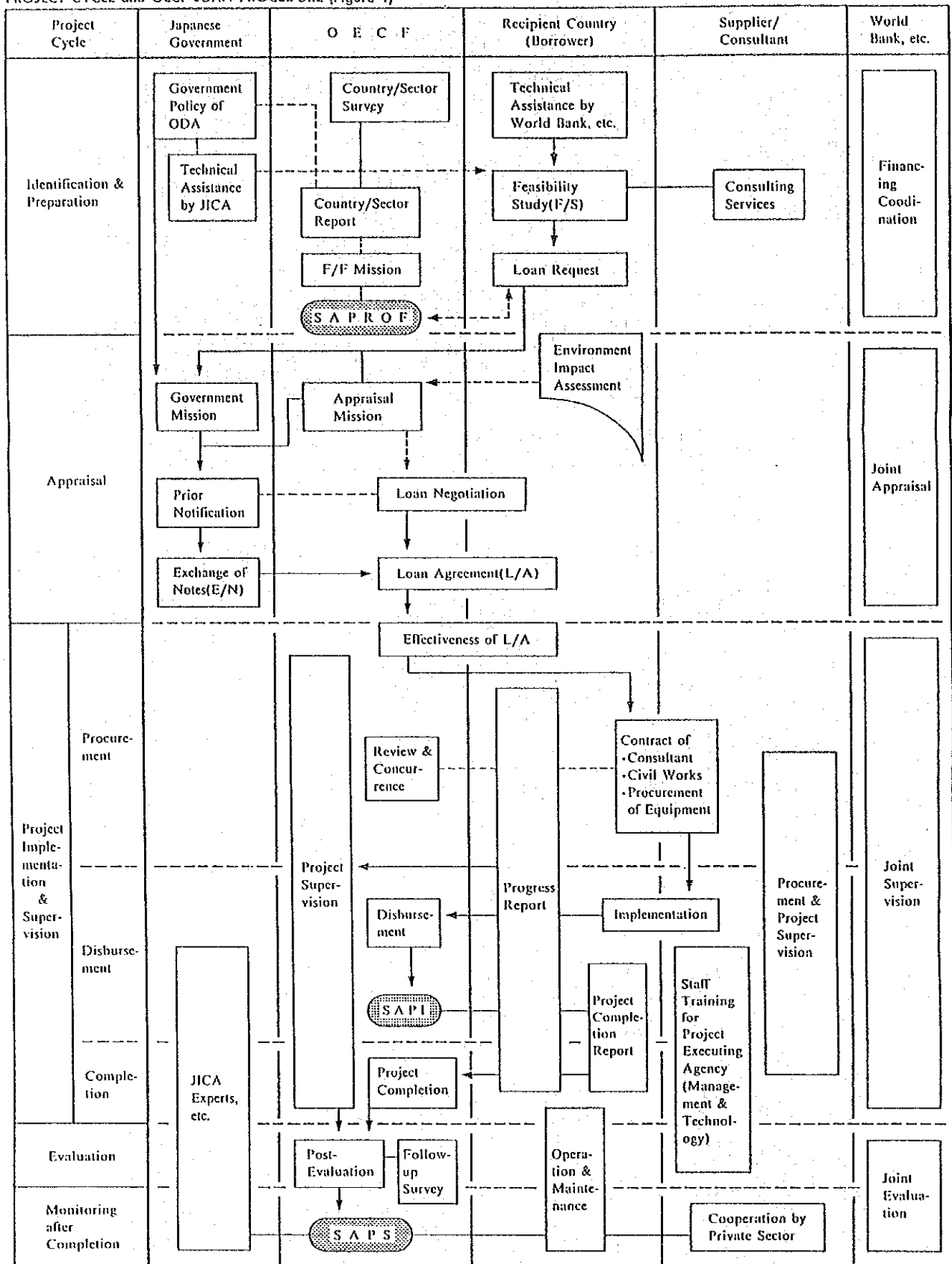


〈国際開発協力の主要課題〉

〈OECD業務の当面の重要課題〉



PROJECT CYCLE and OECF LOAN PROCEDURE (Figure 1)

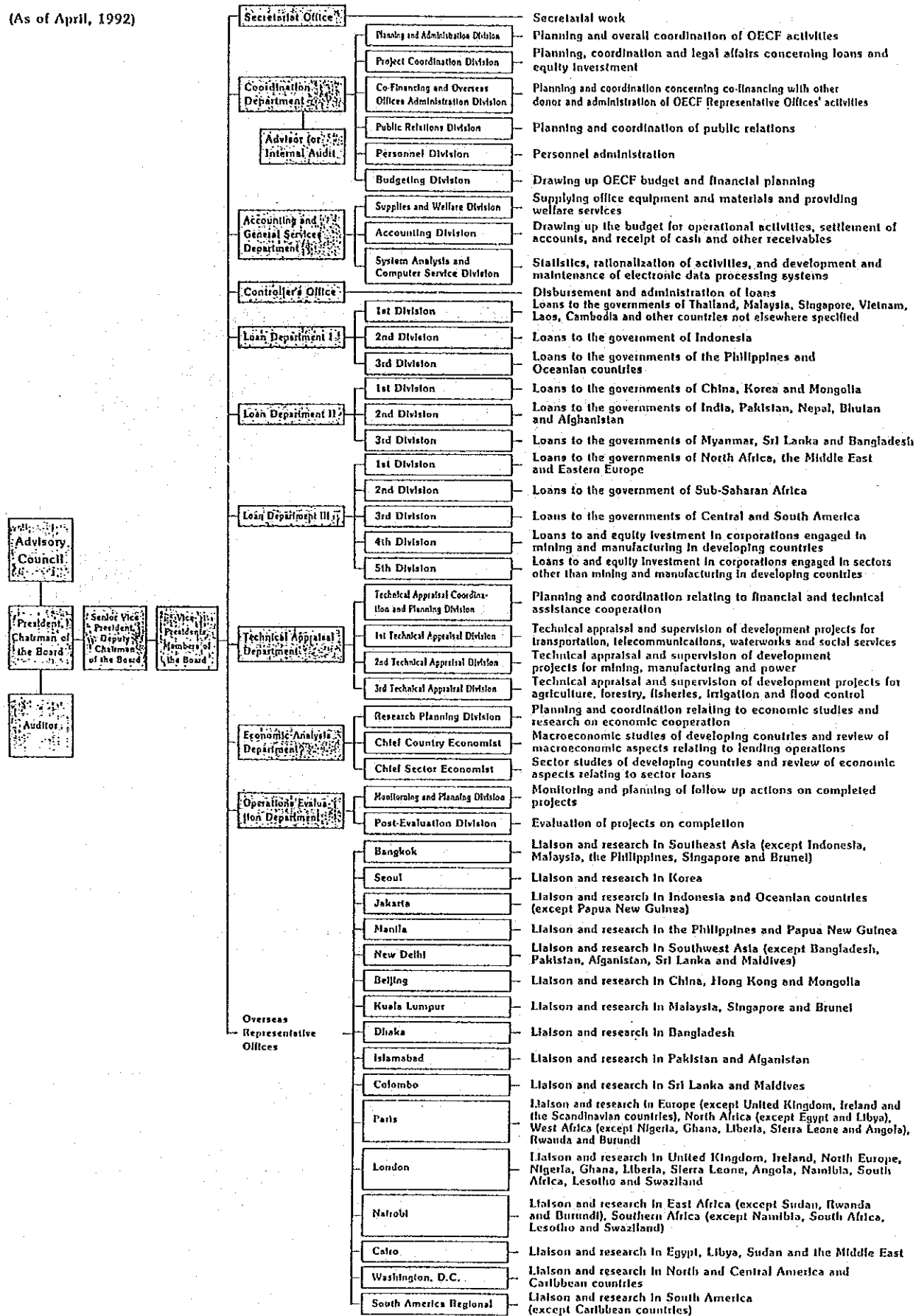


(Note) SAPROF=Special Assistance for Project Formation, SAPI=Special Assistance for Project Implementation
 SAPS =Special Assistance for Project Sustainability

Organization Chart of OECF

(As of April, 1992)

(Main Functions)

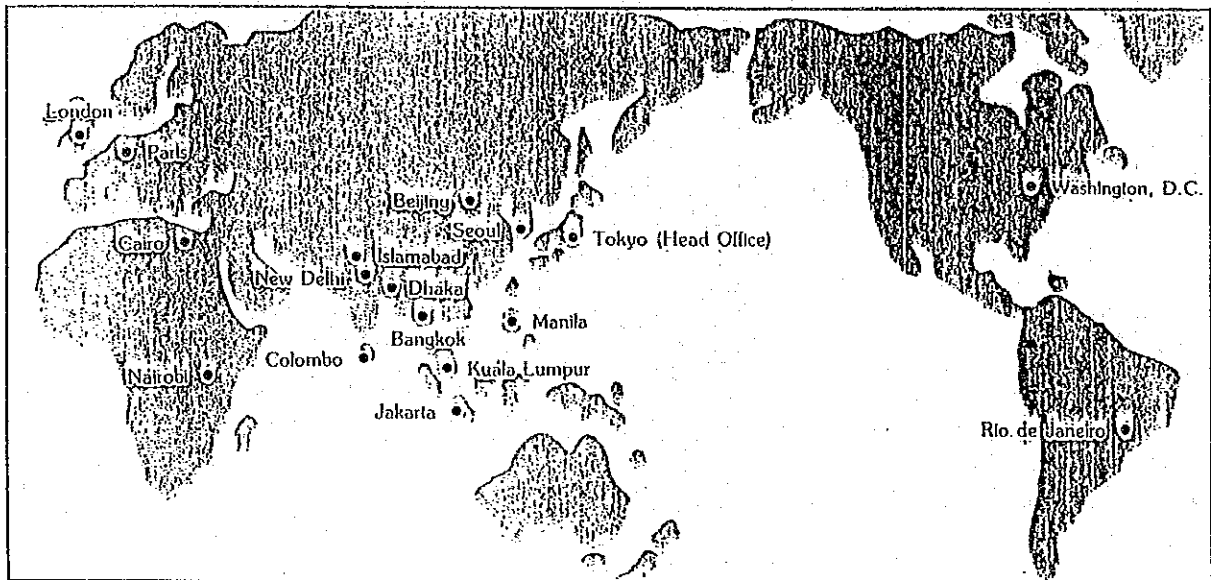


Overseas Economic Cooperation Fund

TOKYO HEAD OFFICE

Takebashi Godo Building, 4-1, Otemachi 1-chome, Chiyoda-ku, Tokyo 100, Japan
Telephone: Tokyo 3215-1304 Cable Address: COOPERATIONFUND
Telex: Call Number J28430, J28360, Answer Back Code COOPFUND
Facsimile: Tokyo 3215-2897, 3215-2896

OVERSEAS NETWORK



BANGKOK OFFICE

17th Floor, Thai Farmers Bank Building, 400,
Phaholyothin Avenue, Bangkok, 10400,
THAILAND
Telephone: Bangkok 270-1001, 1002, 1003,
271-2828, 4682
Cable Address: KIKIN BANGKOK
Telex: Call Number 8682968
Answer Back Code OECFBKK TH
Facsimile: +66-2-271-3535

JAKARTA OFFICE

Summitmas Tower 6th Floor, JL. Jenderal
Sudirman, Kav. 61-62, Jakarta Selatan, Jakarta
INDONESIA
Telephone: Jakarta 5200226, 5200948
Telex: Call Number 7346490
Answer Back Code OECFJKT
Facsimile: +62-21-5200975

SEOUL OFFICE

22nd Floor, Lotte Building, 1, Sogong-Dong,
Chung-ku, Seoul, Republic of KOREA
C.P.O. Box 1291, Seoul, KOREA
Telephone: Seoul 752-5964, 755-9042
Cable Address: KYORYOKUKIKIN SEOUL
Telex: Call Number 80124486
Answer Back Code OECFSOL
Facsimile: +82-2-753-6605

MANILA OFFICE

25th Floor, Pacific Star Building,
Makati Ave. cor. Sen. Gil J. Puyat Ave.
1200 Makati, Metro Manila, PHILIPPINES
Telephone: Manila 810-4826
Telex: Call Number 7563481
Answer Back Code OECFPN
Facsimile: +63-2-815-1799

(Overseas Network)

NEW DELHI OFFICE

619-622, Meridien Commercial Complex 8,
Windsor Place, Janpath, New Delhi-110001,
INDIA
Telephone: New Delhi 3714362, 3714363
Telex: Call Number 813163049
Answer Back Code OECFIN
Facsimile: +91-11-371-5066

BEIJING OFFICE

1215-17 World Trade Center,
No. 1 Jian Guo Men Wai Avenue, Beijing,
The People's Republic of CHINA
Telephone: Beijing 505-1196, 505-1197
Telex: Call Number 8522694
Answer Back Code OECFBCN
Facsimile: +86-1-505-1198

KUALA LUMPUR OFFICE

22nd Floor, UBN Tower, Letter Box No. 59,
Jalan P. Ramlee 50250, Kuala Lumpur,
MALAYSIA
Telephone: Kuala Lumpur 2323255, 2322201,
2322202
Telex: Call Number 8432533
Answer Back Code OECFKL
Facsimile: +60-3-2322115

DHAKA OFFICE

Sonargaon Hotel, RM. No. 351-354,
107 Kazi Nazrul Islam Avenue, Dhaka,
BANGLADESH
G.P.O. Box No. 3595
Telephone: Dhaka 814081
Telex: 642426 SNHT BJ (Sonargaon Hotel)
Facsimile: +88-02-813336

ISLAMABAD OFFICE

World Bank Building, 20-A, Bank Road,
G/5-1, Islamabad, PAKISTAN
Telephone: Islamabad 819781-6 (W.B.)
(ext. 416, 417)
Telex: Call Number 9254528
Answer Back Code OECF PK
Facsimile: +92-51-822546

COLOMBO OFFICE

3rd Floor, National Development Bank Building
40, Navam Mawatha, Colombo 2, SRI LANKA
Telephone: Colombo 422255, 422260, 422264
Facsimile: +94-1-422272

PARIS OFFICE

4-8, Rue Sainte-Anne, 75001 Paris, FRANCE
Telephone: Paris 4261-4147, 4261-9496
Telex: Call Number 42214622
Answer Back Code OECF 214622F
Facsimile: +33-1-4703-3236

LONDON OFFICE

4th Floor, 9-15, Sackville Street, London, W1X 1DE,
U.K.
Telephone: London 434-3211 (Ext. 4305)
Facsimile: +44-71-734-3569

NAIROBI OFFICE

5th Floor, Continental House,
Uhuru Highway/Harambee Avenue, Nairobi, KENYA
P.O. Box Number P.O. Box 49526 Nairobi, KENYA
Telephone: Nairobi 331906, 331907, 337561
Telex: Call Number 98722094
Answer Back Code OECFNBI
Facsimile: +254-2-337561

CAIRO OFFICE

Nile Hilton Hotel Commercial Center,
No. 31 Tahrir Square, Cairo, EGYPT
Telephone: Cairo 741594, 776771 (Ext. 30,31)
Telex: Call Number 9193148
Answer Back Code OECFUN
Facsimile: +20-2-741594

WASHINGTON OFFICE

2100 Pennsylvania Avenue, N.W.,
Suite 535, Washington D.C. 20037 U.S.A.
Telephone: Washington (202)463-7492, 7493,
7494, 7495
Facsimile: +1-202-463-7496

SOUTH AMERICA REGIONAL OFFICE

Edificio Torre Rio Sul,
Rua Lauro Müller, 116/3005
Botafogo, Rio de Janeiro-RJ-CEP 22290 BRAZIL
Telephone: Rio de Janeiro 295-5942, 8596
Telex: Call Number 02130937
Answer Back Code OECFBR
Facsimile: +55-21-295-7840

Operational Guidance on OECF Loans
Copyright © 1991

THE OVERSEAS ECONOMIC
COOPERATION FUND

Takebashi Godo Building, 4-1, Otemachi
1-chome, Chiyoda-ku, Tokyo 100, Japan
Telephone: Tokyo 3215-1304
Facsimile: Tokyo 3215-2897

All rights reserved.

First printing March 1991
Second printing June 1992

海外経済協力基金 ロンドン駐在員事務所
(OECD London Office)

1. 設立の経緯 (OECDとして16番めの新設海外駐在員事務所)

1991年10月1日 駐在員発令 (機構的にはこの時点で設立)

10月27日 駐在員着任 (仮事務所にて活動開始)

1992年5月1日 事務所完成 (9-15 Sackville Street, London W1X 1DE)

6月12日 事務所開設披露パーティー開催 (於 Victoria & Albert Museum)

2. ロンドン事務所の業務

(1)対アフリカ借款業務の充実 (下記9か国を管轄、*借款供与実績有)

・西部アフリカ英語圏諸国 (ナイジェリア、ガーナ、リベリア、シエラ・レオネ)

・南部アフリカ諸国 (アソワ、ナミブ、南アフリカ、レソト、スワジランド)

(2)開発援助・国際金融の動向に関する情報収集の強化

・英国及び北欧諸国 (スウェーデン、ノルウェー、フィンランド、デンマーク、アイスランド) の援助動向フォロー

・EBRDを中心とした対旧ソ連・東欧支援の動向フォロー (中央アジア5か国を含む)

・開発援助研究の動向フォロー

(3)開発援助に関する各種調査研究

(4)在英本邦企業の対途上国経済協力に対する支援・助言

(5)英国との協力促進

・英国援助機関 (ODA、Crown Agents、CDC等) との協力促進

・英国企業、コンサルタント業界との関係強化

・英国調査研究機関 (大学、研究所等) との関係強化

(6)援助広報活動 (英国NGOとの関係強化を含む)

3. 駐在員等氏名

首席駐在員 後藤 一美 (1969年慶應義塾大学法学部卒。ロンドン大学大学院(LSE)留学
ジャカルタ駐在、世界銀行勤務経験有。総務部参事兼
総務課長を経て91年10月より現職)

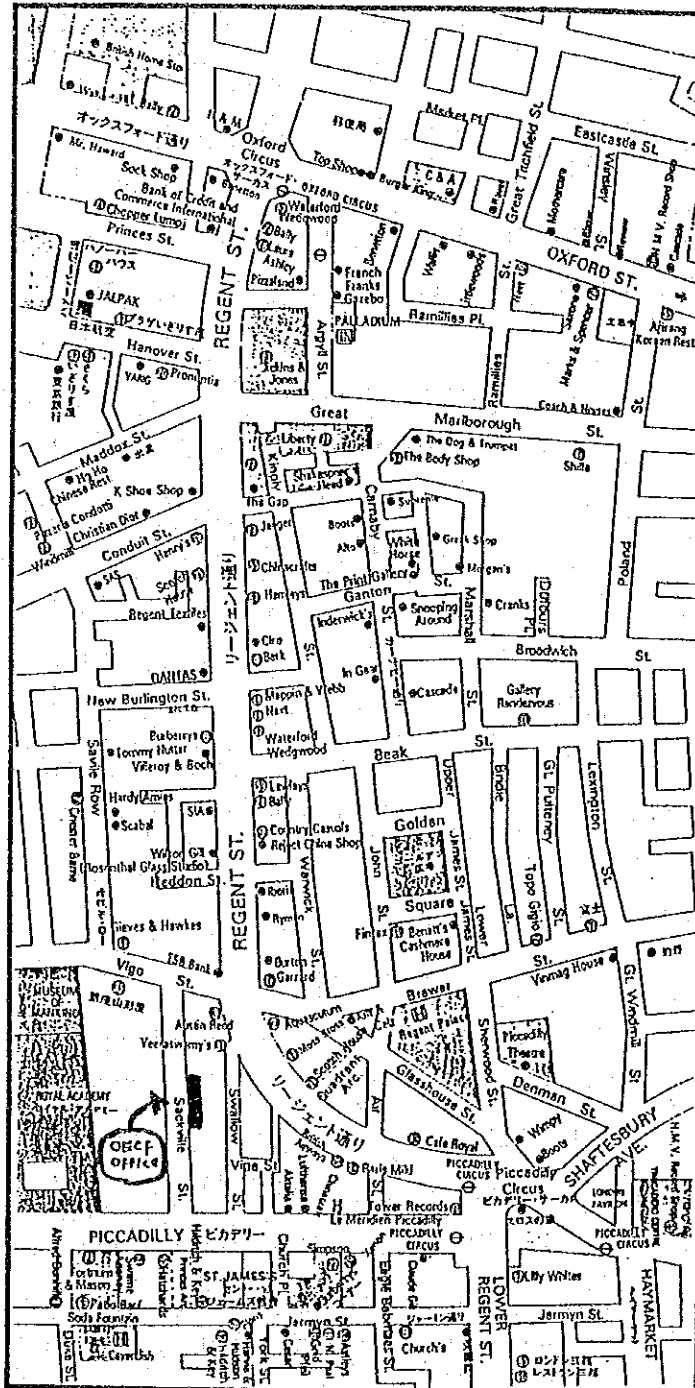
駐在員 穴篋 秀俊 (1982年東京大学法学部卒。ニューデリー駐在経験有。
総務部業務課課長代理を経て91年10月より現職)

調査員 Philip Acton (1988年 Southampton大学院卒。香港上海銀行、
Economist Intelligence Unit等を経て92年8月より現職)

秘書 Wendy Farrimond (1989年 Leicester大学卒。岐阜県教育センター英語教員
として2年間の在日経験有。92年5月より現職)

THE OVERSEAS ECONOMIC COOPERATION FUND

LONDON OFFICE



9-15 SACKVILLE STREET, LONDON W1X 1DE
TEL: (071) 734 3565 FAX: (071) 734 3569