

第4章 政策支援借款と日本の政策

柳原 透

本章では、日本の政策支援借款 (Policy-Based Lending : PBL) につき、2つの観点から検討を加える。第1は、日本の政策支援借款が拡大した経緯に注目する。この観点からは、日本の政策が何を対象として打ち出されているかにつき、債務問題、重債務国、アメリカ、そして政策支援借款全般などに対する日本の姿勢を検討する。第2の観点では、政策支援借款の根底にある「あるべき政策」についての日本での考え方に焦点をあて、それを国際通貨基金 (IMF) や世界銀行のアプローチと比較対照する。

第1節 政策支援借款開始の背景

日本が政策支援借款を開始するにいたった最大の要因が債務問題の発生であり、その結果としての「速やかに実行される」(quick-disbursing) 資金の必要であったことは、疑う余地がない。債務問題への対応のなかで日本が果たす役割は、債務危機に対処する国際協調戦略の推移に応じて変化を示してきた。1985年9月、時のアメリカ財務長官であったジェームズ・ベーカー (James Baker) は、債務問題への国際協調対応の最初の主要な政策枠組みを打ち出した。ベーカー構想は、3つの要素から成り立っていた。それらは、(1)債務国での構造調整に基づく経済構造転換、(2)民間銀行による新規融資、(3)構造調整を支援し市場指向の成長を促進するための国際金融機関による融資の増加、である。

債務問題を理解し対応を考えるうえでもっとも重要な概念上の問題は、「流動性」(liquidity)不足か「返済能力」(solvency)欠如かの判断に関わる。ペーカー構想は、主として短期の流動性の側面に焦点をあてた。たしかに、構造調整を成長再開の前提条件とみなした点で、ペーカー構想は返済能力の問題に注意を払っていたということもできる。つまり、アメリカ財務省のそのときの考えは、新規融資により債務国の債務残高はいっそう高まるが、構造調整を通ずる経済改革が債務返済能力をそれ以上に増大させ債務問題の解決をもたらしうる、というものであった。しかし、国際債務戦略の焦点が流動性不足への緊急の対応におかれていたことは確かである。アメリカであれ日本であれ、政策担当者がどの程度までペーカー構想の論理を受け入れていたのかは、明らかではない。そもそも、流動性不足か債務返済能力欠如かの概念上の区別が明確になされていたかどうか、そしてそのような認識を踏まえて債務問題への対応が打ち出されたかどうか、きわめて疑わしく思われる。筆者の印象では(印象以上のものではないが)、アメリカ財務省は自ら打ち出したペーカー構想の論理を実のところは信じておらず、民間銀行の財務ポジションが改善するのに要する時間を稼ぐための方策として、同構想は用いられたように思われる。

日本側でも、ペーカー構想が債務問題の解決に資すると判断したかどうかは別として、日本の政府および民間銀行界は、アメリカ主導の国際債務政策を支援することを対アメリカ外交関係上の配慮として決定し、とりわけ資金還流措置により新規資金の供給に大きな役割を果たすこととなる。つまり、このような日本の積極対応は、アメリカ政府とりわけ財務省に対して点を稼ぐことを直接の政策目標として決定された、と考えられる。

ペーカー構想への日本の反応のタイミングは、主要な国際会議とりわけ先進国首脳会議の開催日程と密接に対応しており、日本の国際社会でのイメージの改善が重要な政策目標であったことを窺わせる。国際社会からの圧力、とりわけアメリカからの圧力、が政策決定過程で大きな役割を果たしたものと推察される。アメリカをはじめとして日本の経常収支黒字削減への要求は

強く、また国際経済秩序を維持するための負担のより大きな割合を担うべきとの強い要請がなされていた。

ワシントンにおいて中曽根元首相が公約した200億ドルの資金還流計画は、ベーカー構想において必要とされた新規融資額の拠出を忠実に約束したものである(100億ドルの還流計画が国際機関向けとして別途公表された)。しかし、計画公表後、日本政府は資金のかなり大きな割合をベーカー構想が対象としなかった諸国に使用するとの選択を行った。たとえば、独自の資金還流計画のもとでの最大の資金受取国は、日本にとって問題債務国リストのトップに位置するインドネシアであった。換言すれば、資金配分において、日本の外交政策上の他の目的が考慮されるようになったのである。

その他、この頃のアフリカのサブサハラ地域や、現在の東ヨーロッパに向けての日本の資金面の貢献も、ヨーロッパ諸国の要望、とりわけアフリカに関してはフランスの要望に応えたものと思われる。

債務問題に対する日本の次の反応は、1987年3月、ケイマン島に、日本の民間銀行の対ラテンアメリカ諸国債券の一部を買い取る目的で、債券買取会社(JBA投資会社)を設立するという形で現れた。ここでは、日本の民間銀行界が日本政府に働きかけ、自らの利益にとって望ましい対応、すなわち債務危機に際して彼らの活動環境をアメリカやヨーロッパ諸国の競争相手と同等に保つという対応を求めたことが分かる。民間銀行界の要請を受け入れたことで、實際上、大蔵省は債務削減が望ましい場合がありうるとの認識を示すこととなった。

ここでもまた、これが債務戦略のあり方に関わる決断であったのか、それとも圧力に対する政治上の反応であったのかという疑問が生じる。銀行界からの圧力は大きかった。同時に、日本の官僚はベーカー構想への不満に気づいており、これはジェームス・ロビンソンらによって国際債務戦略への代替提案として発表されていた。

やがて、国際債務戦略それ自体も変化しはじめた。1987年9月のIMF／世銀合同総会ではメニュー・アプローチが採択され、ひとつの選択肢として自

発的債務削減（これは事実上すでに市場メカニズムを通じてときおり実施されていた）が公式に承認された。

債務戦略における次の主要な進展は、宮沢構想であった。この構想は1988年6月のトロントサミットにおいて公にされ、正式には同年のIMF／世銀会議において提唱されたが、実際にはその年のさらに早い時期に浮上したものであった。

宮沢構想は、曖昧すぎると批判されたが、これはまだ債務返済削減を拒絶していたアメリカ財務省と真っ向から衝突することを避けるために故意にそうしたものであった。しかし、大蔵省はすでに明確に体系づけられた計画をもっていた。

宮沢構想はペーカー財務長官の反対により公式の政策として認められることはなかった。しかし、1989年3月、ブッシュ政権は宮沢提案に非常に近い債務戦略であるブレイディ構想を発表した。宮沢構想公表後、日本側が新しい債務戦略の必要性についてどの程度背後でアメリカ側を説得したのかは明らかでない。しかし、アメリカがいったんペーカー構想の事実上の放棄を決断してからは、両者の協調は実際非常に緊密なものであった。ブレイディ構想は、事実上日米の合作であった。日本の資金は当初から計画に不可欠の要素であった（このことは、ペーカー構想について興味深い疑問を投げかける。すなわち、ペーカー構想は、当初から日本の資金をその一部として組み込んでいたのか、それともそれは事後の成り行きであったのか）。

新構想に対する日本の金融支援は直ちに実現された。日本の資金はメキシコにおいて寛容であり、また、1989年のアルシユサミットでは、多年度にわたる新規資金の供与が拡大資金還流計画の形で正式に公約された。最初の30億ドル還流計画に比べ、拡大計画は債務問題国に対する新規資金供給のさらにかなり大きな割合を負担するものであった。

このような日本の政策支援借款の展開のなかで、アメリカ、日本、IMF／世銀の三者関係が重要な問題として現れた。日本は資金還流の実施にあたりIMF／世銀に依存することが多かったが、日本政府は出資額の増大、大規模

な協調融資、最近の並行融資を通じて両機関を強化してきていた。日本は、アメリカがそれを歓迎していないときでさえ、つねに国際金融機関への出資の増加を望んできた。国際機関における日本の地位の問題は、日本の資金の役割が高まるにつれますますます重要なものとなっている。この問題でのギブアンドテイクは、おそらく日米二国間のものであろうと思われる。

第2節 構造調整についての考え方

政策支援借款は、日本政府の経済協力において長く大勢を占めてきたプロジェクト借款とはまったく異なるものであり、日本にとって目新しく、かなり扱いにくいものである。実際のところ日本では公式用語のなかに「政策支援借款」という言葉さえ存在しない。「経済支援借款」「経済政策支援借款」といった名称が提案されたが合意を得なかった。したがって公式文書ではいまだに、日本の国際収支緊急支援プログラムを指すものとして長らく用いられた「商品借款」という用語が使用されている。国際金融機関の主導する政策支援借款計画においては、日本人はそのほとんどが経験不足と明確な思想の欠如のために受け身のパートナーであった。しかしこのことは、日本側がIMF／世銀のアプローチにつねに完全に同意してきたことを意味しない。いくつかの点について漠然とした不満が存在している。世界の主流派であるIMF／世銀アプローチとの間の多くの概念上の区別について、現在日本で研究がなされており、徐々に明確にされていくだろう。

主要な国際開発金融機関は構造調整において「枠組みアプローチ」を用いる。英米流経済学の伝統にもとづき、IMF／世銀政策支援借款は、政策および制度の改革を通じた資源の動員と配分の効率の改善を重視する。融資は構造調整を支援するものだが、その直接の目的は国際収支のギャップをカバーすることである。

日本では、経済開発全般そして債務問題に関する考え方は、つねに金融面

よりもむしろ実物部門に向けられてきた。この指向は必ずしも明確に表明されてはいない。したがって、日本での債務問題の考え方がどの程度まで支払い能力の評価から生まれたものであるか、換言すれば、単に金融上の措置では問題が解決しないという結論によるものか、は明らかではない。筆者の印象では、日本側はこの問題に関し体系だった分析を行ったことはないが、IMF／世銀のフレームワークに対する不満は感情として広く抱かれている。

さらに、日本人は、成長あるいは発展にどのような場合でも適用可能な「枠組み」が存在するという考え方に同調できない。そのかわりに、経済発展の段階と類型の相違を踏まえた多様なアプローチをより満足できるものとする。これまでになされたこの見解についてのもっとも明快な公式の記述は、経済企画庁の管轄下にある経済審議会が1988年5月に出した報告書『世界と共に生きる日本』であり、ここでは経済発展の段階と類型にもとづいた国別の援助計画の必要を訴えている。日本の開発金融機関は、経済全般にわたる実物部門の相違に関し、明確な理解をもったうえで構造調整に臨むよう促されている。

日本における日本経済の発展過程の理解は、英米流の経済学の「枠組み」にもとづくものではなく、むしろ「中身」すなわち「構成要素」（たとえば産業ごとに設定された生産と貿易の目標）にもとづく。目標は多くの場合にいわゆる「ビジョン」として発表されており、そのもっとも顕著なものは通商産業省による産業発展ビジョンである。いったん目標が設定されると、政策論議はそれを達成するための手段（中身・構成要素）に集中する。このアプローチは本質において結果指向であり、機能概念ではなく実体概念を重視する（市場機能の強化よりは、より多くの工場の建設）。開発戦略は、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「中身」の蓄積を通じて経済拡大の達成を目指すものである。

日本において、経済学は、とくに理論として経済計画や評価にまともにとりいれられたことはなかった（このことが日本の成功のひとつの秘訣であるとする議論もある）。かくして政策支援借款に関わる日本のほとんどの政策立案者

は、世銀により打ち出されベーカー構想に組み込まれた構造調整アプローチには違和感を抱いている。

その反面、日本人は英米流の経済学に不案内であるがゆえに、それを権威として受け入れる。その結果、政策支援借款を議論する際に、日本人は準備不足でありそれに代わる枠組みを提示することはできないと感じる。日本側は沈黙し、その結論にかなりの不満を感じているにもかかわらず通説を受け入れる。特定の問題に異議を唱えたいと望むが、別の原則や一連の政策処方箋を表明することはできない。自らの見解を支持する逸話風の経験をあげられる人はいても、一般原則と個別事例をつなぐ中間レベルの概念上の枠組みがこれまでのところ欠けている。

政策支援借款に対する日本のアプローチを明確にしようとする試みがなされつつある。実物サイド対金融サイド、および多様さ対一律という点での意見の相違に加えて、2つのアプローチの分かれ目となるいくつかのポイントをあげることができる。重要な相違は、発展途上国経済における政府の役割に関して存在する。一方でIMF／世銀は貿易自由化、経済全般にわたる国内の規制緩和といった自由化を強調する。他方、日本側は、いくつかの場合、とくに1人当たり所得が非常に低い水準にある場合には、自由化は適当でないと感じている。

政府の役割重視の当然の結果として、産業政策が開発において重要となる。日本では、産業政策は前述の「ビジョン」、すなわち中長期目標、を達成するために必要とされる一連の政策措置と理解されている。信用政策は見解の分かれる2番目の論争点である。日本人は自国の経験と韓国の例から、選別融資政策は経済開発の促進において自由な市場の決定する信用配分よりも効果があると信じている。もちろん、この立場は産業政策の存在を前提としており、したがって政策立案者はどこに信用を割り当てるべきかを知っていなければならない。

英米流アプローチとの間の他の概念上の相違点としては、構造調整における歴史への注目ということもある。これは半分は学問上の視点であり、半分

は常識の域を出るものではない。意識するしないにかかわらず、日本の政策立案者はドイツ歴史学派の強い影響を受けており、IMF／世銀の経済分析を特徴づける一時点での横断分析アプローチとは異なり、歴史の時間の流れのなかで問題を捉える傾向がある。前者はある特定の時点における経済全体にわたる資源配分に注目する。これに対し、日本のアプローチは、ひとつひとつの経済単位について、その時間をとおしての進化を考察することによって経済を理解する。この意味で、日本のアプローチは発展指向である。すなわち、それは経済の「中身」に起こるすべての変化を理解せんとする。この歴史への注目という点は前の2つの相違点に比べてかなり明確さに欠けるが、産業政策や信用政策といった特定の形において現れるものの根底にある態度を捉えていると思われる。

これら2つの異なった概念上のアプローチはかなりの程度効率の定義の違いから生じる。英米流経済学のアプローチでは、効率は資源配分に関わるものとして理解される。すなわち、資源を生産性の低い部門や企業からより高いところへ移動させることにより効率の向上は達成され则认为。日本では、効率は単位の効率、すなわち各生産単位の効率を上昇させ、すべてをよりよい状態にさせるために、資源を今ある場所でできるだけ有効に利用すること、と考えられている。

日本のアプローチは、一律適用よりも多様さを強調するものであるため、意味のある議論を行うにはなんらかの比較経済史の裏付けが必要である。しかし、経済史の知識のみでは不十分である、困難な概念上の問題も生じる。もし発展の段階と類型によって差別化するなら、段階とは類型に特有のものかどうか、あるいはそれらは類型に関係なく存在するのかどうか、を問わねばならない。さらに、歴史の背景に大きく依拠したアプローチでは、歴史上の事実をいかに定式化するかという問題に直面することが不可避となる。

それでは、このような考え方をする日本人にとって、政策の策定はどのようになされるものなのであろうか。この問題もまた、主流派たるIMF／世銀との比較において、意味のある形で取り扱うことができる。英米流経済学の

伝統では、経済は政策というインプットと実績というアウトプットをともなった、横断分析モデルにより考察される。経済学者はインプットとアウトプットの間の因果関係を目的・手段の関係に転換する。モデル自身はしばしばあまりよく理解されておらず、経済はブラックボックスとされる。演繹法であるとされている多くの政策分析は、実際は帰納法による推論である。経済学者は実際の諸経済を比較し、実績の違いを政策の違いに帰する。

取り組みが始められたばかりではあるが、日本のアプローチは、経済の初期条件から出発する。初期条件は、所定の経済実績を上げるまでにさまざまな歴史過程をたどる。政策は、経済のブラックボックスへのインプットであるというよりは、ある種の歴史過程にある時点で介入することにより最終実績に影響を与える。

日本人は、自らが異なった見解をもち、構造調整の設計に貢献すべき新しい政策提案をもっていると、徐々に信じるようになってきた。しかし(これは大きな留保だが)多様政策アプローチを支持するには、多様な政策処方箋を考案しなければならない。1組の政策処方箋が広範な応用に耐えるとするIMF/世銀の一律アプローチと異なり、多様アプローチは多数の国別分析と政策提案を必要とする。具体的政策レベルでの差別化は依然として課題であり、したがってIMF/世銀の通説に影響を与えようとする日本の努力はこれまでのところほとんど力をもたなかった。

最後に、ここで英米流のアプローチから区別された日本の経済開発へのアプローチは、明確さにかけるものの、これまで日本の政府援助プログラムに強く反映されてきた。日本政府は政府援助を「中身」(プロジェクト)の形で捉えてきた。日本の国際収支緊急支援プログラムである商品借款はひとつの例外(大勢がそうでないことを示す例外)である。最近の民間のイニシアティブ(もっとも顕著なものはJAIDOであるが)もまた、直接投資を通じて生産部門を刺激するという目標のもとに「中身」の強化に取り組んでいる。

結論として、政策支援借款は日本の経済協力において今後ますます大きな役割をもち続けるであろう。日本の政策立案・実施担当者の間には、IMF/

世銀の実施する政策支援借款に対し、広く共有されているもののいまだ漠然とした形にとどまる不満が存在する。少なくとも、これまでの政策支援借款の結果は、代替アプローチの存在の余地を示している。日本側に立つ多くの（おそらくはほとんどの）人々は英米流主流派の政策支援借款に正面から疑問を投げかけてはいないが、一方で、批判を明確に述べ、発展の段階と類型に応じて多様化された一連の政策処方箋を提唱する努力が進められている。援助を担当する機関は遅々として変わらないが、個々の政策立案者は徐々に自らのアイデアを発言しようと試みている。最近の世銀における大蔵省の積極姿勢は、世銀の政策方針に対する日本の影響力増大への、もっとも顕著な、組織だった試みである。同様に、海外経済協力基金（OECF）は、構造調整に対して機関としての見解を提示するためにタスクフォースを設置し、その見解を公にした。政策支援借款の「政策支援」の中身は専門上の問題だが、日本人がさらなる自己主張を望みまた試みるにつれて、シンボリックな政治問題になりうるだろう。