

重債務貧困国むけ債務削減イニシアティブ

Debt Reduction Initiative for the Heavily Indebted Poor Countries

毛利良一
Ryoichi MOHRI*

Abstract

The period of 1990s saw the increasing disparity between the rich and the poor on our planet through the speedup of globalization. The HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) have been kept shouldered with huge debt burdens and forced to cut social service expenditures such as education, primary health care, safe water supply. But we saw some initiatives of debt reduction for HIPCs have started by G7 Summit Meetings and Paris Club as well as the World Bank and IMF very recently.

The paper firstly reviews the status quo of socio-economic crisis of HIPCs, and the short history of debt reduction policies and measures taken so far by G7 and Paris Club. Secondly, the paper analyzes the policy framework and the prospect of the relief measures of HIPC Initiative introduced by the World Bank and IMF since 1996, and raises some questions on their policies. Thirdly, the paper focuses on the debt cancellation campaign conducted by international NGOs including "Jubilee 2000."

Lastly, the foreign assistance policy of Japan for HIPCs especially in Sub-Saharan Africa is recommended to change toward the combination of grants and NGO activities instead of yen-denominated loan assistance aimed at "self-help" development which seems unsuccessful in the low-income countries, though successful in East Asia.

* Professor, Faculty of Economics, Nihon Fukushi University
Email : mohri@mihama.n-fukushi.ac.jp

目 次

はじめに

I 重債務貧困国の危機と G7 の対応

- (1) 重債務貧困国の経済・社会危機
- (2) 中所得国にたいするブレイディ債務削減戦略
- (3) G7・パリクラブによる低所得国公的債務への対応

II 重債務貧困国 (HIPC) むけ債務救済イニシアチブ

- (1) HIPC イニシアティブの展開
- (2) IMF・世銀の基本的スタンス
- (3) HIPC イニシアティブにたいする疑問・批判

III 債務帳消し運動の新展開

- (1) 公的債務削減論の系譜
- (2) ジュピリー 2000 の「債務帳消し運動」の主張と論点
- (3) 債務帳消しと日本政府の対応

おわりに

はじめに

グローバル化は、持てる者をいっそう富裕にする一方で、恩恵に浴さない者を周辺に追いやる傾向を強めているが、そうしたなか、1999年6月のケルン・サミットでは、2つの課題が注目を集めた。国際金融システム改革と重債務貧困国 (HIPC, Highly Indebted Poor Countries) の債務救済をめぐるものである。前者は直接的には、1997年7月、タイに始まった通貨・金融危機がアセアン諸国と韓国に伝染し、そして翌98年にはロシア、ブラジルの金融危機に飛び火し、さらにニューヨークの大手ヘッジファンド LTCM (Long-Term Capital Management) が事実上の経営破綻に陥り、資本主義中枢を震撼させる国際金融危機につながりかねない事態に立ち至ったことの反省にたつてのものであった。

しかし歴史的に見れば、国際金融システム問題は2つ目の課題である債務救済問題とも深く関わっている。2つの問題はともに、1980年代初頭にメキシコに端を発し発展途上国の大半および東欧諸国に燎原の火のごとく広がった債務危機が根底にあるといえる。債務危機は、借り手の経済危機であるとともに、貸し手である民間銀行の不良債権の増大から、取引が連鎖する国際金融

市場の危機を誘発し、したがってまた先進国経済にも影響が及ぶことが懸念された。それから約20年、民間銀行は融資を削減するとともに証券化することによって危機の連鎖を断ち切ったかに見えたが、金融工学の展開とグローバリゼーション、資本取引の自由化の世界的進展は新たな形態の国際金融危機を頻発させたのである。巨額の資金を瞬時に動かす民間金融機関や投資の行動を自由に放任すれば、資本主義世界の不安定性が増幅することが懸念され、国際金融システム改革が焦眉の課題となったのである。その主要課題については、筆者は信用理論研究学会1999年秋季大会 共通論題報告で検討を加えた(毛利2000)。

債務国はどうなったか。基本的に2つの性格に分けられる。中所得国の対民間債務の問題と低所得国の対公的機関債務の問題である。ラテンアメリカは80年代に1人あたりGDPがマイナスとなる「失われた10年」を経験した。しかし中所得国の民間銀行にたいする債務は、1980年代末以降、ブレイディ債務削減戦略にのっとり、元本や金利減免、政府債券や企業株式への転換が進められた。また経済構造改革の進展にともない直接投資・証券投資など外資導入が進んだ中所得国は、後遺症は数多く残るものの債務問題からひとまず脱却し、エマージング・マーケット(新興市場)国と呼ばれるようになった(ただし1997-98年には、国際金融危機の洗礼をあびることとなった)。

これに対し、低所得国の多くはグローバリゼーションの利益よりは不利益のみを受け取り、債務問題はますます深刻化した。貿易の自由化で工業製品の輸入は増大したが、工業化は進まず一次産品価格は低迷して輸出は伸びず、貿易収支の赤字が増えた。直接投資は先進工業国やアセアン・中国が主たる受入国となり、証券投資を受け入れる資本市場が育たなかった低所得国には、外資は流入せず、民間銀行も満期になると融資を引き揚げた。その結果、民間債務に替わって2国間や国際機関にたいする債務のシェアが圧倒的シェアをしめるにいたった。1980年に6157億ドルであった途上国の総債務額は、1997年に2兆2000億ドルへ3.7倍も増大したが、重債務貧困国でも同期間に581億ドルから2112億ドルへ、やはり3.7倍に増大している。債務返済額は、人々が最低限の生活を営むうえで必要な社会サービス支出を上回り、人間の安全保障を脅かしている。とりわけサハラ以南アフリカの低所得国の事態は深刻で、重債務貧困国41カ国中33カ国を占めている。

増大を続ける債務と返済負担に対処するには、貧困と健康不安にさいなまれながらも社会サービスに向けられる予算を削減するしかすべがない。そんな重債務国にたいするIMF(国際通貨基金)と世界銀行の支援融資は、グローバル化のなかでの世界市場への統合、財政赤字の削減、国家機能の縮小と民営化など市場機能の拡大を内容とする構造調整政策を条件とするものであり、貧困層は教育、保健・医療へのアクセスからますます遠ざけられることになった。また冷戦終結にともなって2国間援助が減少すると、政府の統治能力の低さが顕在化し、腐敗・汚職、武器輸入などがあいまって、国内紛争が多発している。HIV/エイズは、低所得国貧困層に蔓延し、いくつかの諸国では平均寿命を低下させている。重債務貧困国の災禍は、地球環境の破壊、麻薬の濫用やエイズの浸透、移民の増大、地域紛争などのブーメランとなって先進国にも跳ね返ってき

ており、「より迅速で、より深く、より広範な」救済が必要だという認識が広まってきた。生命を切り刻んでまで債務を返済する必要があるのだろうか。こうした疑問をもつ5万をこえる「人間の鎖」が、1998年5月バーミンガム・G7サミットで、翌99年6月ケルン・サミットで、重債務貧困国の債務救済を求めてサミット会場を取り囲んだのである。

もちろんG7に集う先進国は、手を拱いて見ていたわけではない。1988年のトロント・サミット以降、債務削減の取組みを開始していた。1995年にはコペンハーゲンで国連が社会開発サミットを開催した。また世界銀行とIMFは、貧困解消と債務削減をリンクさせるとして、1996年に「HIPCイニシアティブ」を始めた。NGO、キリスト教会、国際労働団体などは、「ジュビリー2000」に結集して債務帳消し運動を盛り上げてきた。

小論では、こうした動きを踏まえて、重債務貧困国の経済・社会危機の現状、債務削減にたいするG7サミットの動き、世界銀行とIMFのイニシアティブ、債務帳消し運動、日本政府の対応などについて検討を加え、重債務貧困国の債務救済問題を考えることにしたい。

I 重債務貧困国の危機とG7の対応

(1) 重債務貧困国の経済・社会危機

重債務貧困国の債務と貧困

重債務貧困国にたいする債務救済イニシアティブの問題を検討するさい、G7と並ぶ主要アクターである世銀とIMFがどのような諸国を対象としているかが問題となる。世銀とIMFのHIPCイニシアティブの適用対象国は、以下の条件を満たす最貧国とされている。すなわち、①世界銀行グループに属し譲許的融資を行う国際開発協会（IDA）からの支援の適格国で、②従来の債務救済措置をすべて適用しても維持不可能な債務状況に直面しており、③IMFの拡大構造調整ファシリティ（ESAF）の融資条件にしたがい、経済・社会改革の実施において良好な実績を有する国、である。もう少し具体的に言えば、1993年の1人あたりGNPがUS695ドル（1日1ドル90セント）以下で、かつ1993年時点での債務残高の対輸出比率が220%以上、あるいは対GNP比率が80%以上の32カ国に加えて、バリクラブ（債権国会議）による支払繰延策の適応承認を受けた、あるいは受ける資格を有する国9カ国、合計41カ国が世銀・IMFから重債務貧困国として認定されている。イエメン、ソマリア、エチオピア、コートジボアール、ケニア、ウガンダ、ルワンダ、ガーナ、ブルンジ、モザンビーク、リベリア、マダガスカル、ザンビア、アンゴラ、セネガル、コンゴ（民）、コンゴ、中央アフリカ、ギニア、カメルーン、スーダン、赤道ギニア、トーゴ、サントメ・プリンシペ、チャド、ニジェール、シエラレオネ、マリ、ブルキナファソ、ベナン、ギニアビサウ、モーリタニア、マラウイ（以上アフリカ34カ国）、ガイアナ、ボリビア、ホンジュラス、ニカラグア（以上中南米4カ国）、ベトナム、ミャンマー、ラオス（以上アジア3カ国）がその面々で、圧倒的にサハラ以南アフリカの国々からなる。

これら諸国全体の債務状況を世銀統計（World Bank, 1999）によって概観すると、図表1の

図表 1 重債務貧困国債務データ

(10 億ドル)

	1970	1980	1990	1996	1997
全途上国債務残高	…	609.5	1472.8	2177.0	2316.6
重債務貧困国債務残高	…	58.1	203.1	225.4	211.2
長期債務	5.5	44.9	174.6	183.4	174
公的部門・公的保証	5.3	40.6	170.6	179.8	170.2
民間部門非保証	0.2	4.3	4.1	3.6	3.8
短期債務	…	10.5	22.7	35.1	30.8
債務資金フロー					
ディスペースメント	1.2	11.1	9.6	6.9	6.9
世銀グループ融資	0.1	0.8	2.4	2.8	2.7
元本返済	0.4	2.7	4.9	5.9	5.3
利払い	…	3.2	4.8	4	3.4
元利返済小計	…	5.9	9.7	9.8	8.7
世銀グループ返済	0	0.1	0.7	1	0.8
ネット資金流入	…	7	1.7	-1.3	0.3
GNP	109.9	179.4	156.3	257.2	286.9
外貨準備	1.6	14.6	7.5	10.2	10.5
債務残高 / GNP (%)		32.4	130	87.6	73.6
債務残高 / 輸出 (%)		107.3	464.2	358.6	321.8
元利返済 / 輸出 (%)		10.9	22.2	15.7	13.2
通貨別債務残高 (%)					
米ドル	26.7	38.1	34.8	36.6	48.6
英ポンド	17.2	4.4	4.1	3.4	3.4
仏フラン	14.1	10.8	10.1	10	8.7
独マルク	6.2	6.5	5.7	4.9	4.5
日本円	0.1	6.8	4.7	5.9	5.8
新規借入条件					
公的債権者金利 (%)	1.9	3.7	3.1		2
満期 (年)	34.5	27	28.8		35.3
グラント・エレメント (%)	67.9	47.1	54.1		66.2
民間債権者金利 (%)	6.6	9.7	10.5		9.7

出所) World bank 1999b, *Global Development Finance*, Vol.1, pp.218-219 より作成

通りである。債務残高は1980年の581億ドルから1990年には2031億ドルに増加したが、90年代を通して増減は少なく、97年は2112億ドルである。そのうち長期の公的機関からの借入が8割以上を占めている。新規ディスペースメント（融資実行）と元利返済がほぼ均衡し、これ以上借入を増大させることも返済を進めて残高を削減することもできないという、膠着状態にある。GNPと輸出額の数字が増加しているので、1990年から97年にかけて、債務残高/GNPでは

130.0 から 73.6%へ、債務残高／輸出では 464%から 322%へ、元利返済／輸出では 22.2%から 13.2%へ、それぞれ改善しているが、厳しい債務の重圧下にあることは間違いない。なお通貨別債務残高では米ドル建ての比重が高まり、2 国間 ODA の規模を反映して仏フランと日本円が一定のシェアを有している。また公的機関と民間機関からの借入金利は、それぞれ 2%、9.7%と格差が大きく、重債務貧困国にとって民間銀行融資は事実上アクセス不能となっている。

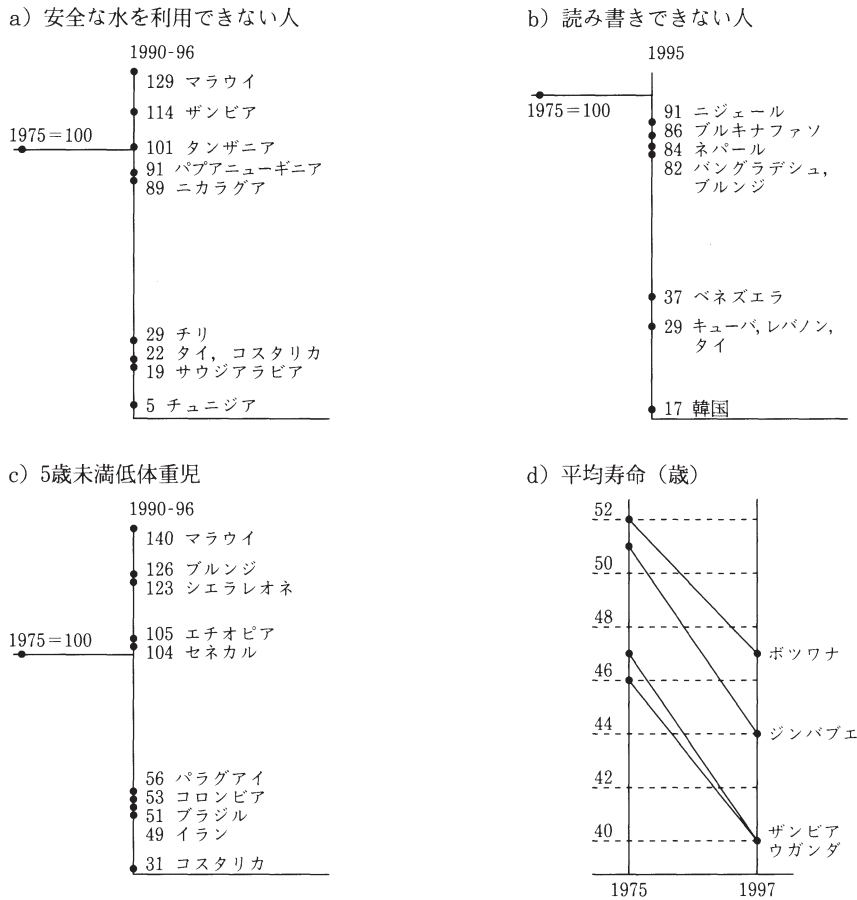
つぎに貧困の側面をみよう。世銀と IMF の貧困の定義は 1 人あたり GNP に依拠している。UNDP (国連開発計画) は、人間開発を人々の選択の幅を拡大するプロセスと定義し、貧困を人間開発にとって最も基本的な機会と選択肢が与えられていない状態と規定した。さらに具体的に貧困を 3 つの視点から規定した。すなわち、「所得の視点：所得水準が特定の貧困ライン以下の場合」、「ベーシック・ニーズの視点：食糧も含めた人間の必要最低限のニーズを満たすために必要な物質が欠乏していること」、「能力の視点：機能すべき何らかの基本的な能力が欠如していること」である (UNDP 1997, 邦訳 pp.19-20)。また所得貧困と人間貧困とを分け、前者では 13 億人が 1 日 1 ドル以下で生き延びていると指摘し、後者では短命、読み書きができない、疎外、物質的手段の欠如という状況をあげている (UNDP1997, 邦訳 p.34)。

所得貧困で見ると、サハラ以南アフリカ諸国では、1990 年代の 1 人あたり所得が過去最高の国はわずか 7 カ国にすぎず、10 カ国が 1960 年以前の所得にとどまり、7 カ国が 1960 年代に、13 カ国が 70 年代に現在の所得に到達したあと、停滞と混迷を続けている。概して 1970 年代以降、東アジア、東南アジア、南アジア、中国などが著しく所得貧困の緩和を進めたのと対照的である。また 80 年代に「失われた 10 年」を経験した中南米も 90 年代半ばには、貧困緩和が進展した (UNDP1996, 邦訳 p.4)。

人間貧困でみると、HIPC 諸国の惨状は痛々しい。図表 2 に見るように、この 20 年間に、安全な水へのアクセス、読み書き能力、5 歳未満低体重児、平均寿命などの指標で、いくつかの国は明らかに停滞または後退している。さらに UNICEF (国連児童基金) とイギリスに本部を置く NGO オックスファム (Oxfam) の共同報告書は、次のように書いている。

- ①平均寿命は 51 歳で、途上国平均より 12 年、工業国より 26 年も短命である。
- ②5 歳未満死亡率は人口 1000 人に対し 156 であり、年に 340 万の子どもたちが貧困に起因する感染症で亡くなっている。
- ③4700 万の子どもたちが小学校に就学していない。不就学は女兒に多い。また就学しても 3 分の 1 は中退している。
- ④家庭の半分は安全な水、トイレへのアクセスに欠ける。
- ⑤UNDP の人間開発指標で最も低い 44 カ国中、HIPC は 30 カ国をしめる。これらの諸国では人口の 4 分の 1 (ブルキナファソ、エチオピア、ニジェールでは 3 分の 1 以上) は 40 歳まで生きられない。
- ⑥新しい脅威：地球上で毎日 5500 人が HIV／エイズで死亡するが、大半は HIPC においてである。またアフリカにおける結核の急増はエイズと結びついている。世界で 100 万に達する

図表 2 人間開発の後退



出所) a, b, c は UNDP 1997, p.33 ; d は UNDP 1999, p.171

マラリアによる死亡も 10 分の 9 はサハラ以南アフリカである。ザンビアでは年 600 人の教師がエイズで倒れる。新規大卒の半分にあたる数である。結核とマラリアは保健システムを崩壊の危機に追いやっている。

⑦改善の見通しは明るくない。UNICEF と Oxfam の予測では、2015 年に向けた目標達成には大きな距離がある。ルワンダとザンビアの幼児死亡率は上昇している。チャド、コンゴ民主共和国、コートジボアール、リベリア、モーリタニアは現状維持にとどまるだろう。2015 年の幼児死亡率目標は 52 であるが、現在のトレンドでは 134 であろう (UNICEF/Oxfam 1999)。

こうした状況を、HIPC イニシアティブ適用国 (後述) の 8 カ国について、図表 3 により、対外債務残高、返済額、中央政府の教育支出、保健医療支出、軍事支出の数字をみると、ニカラグア、アンゴラ、ガイアナでは債務返済額が対 GNP 比で 20% にも達し、社会サービス支出を圧迫

図表3 重債務貧困国8カ国(1995年)

国	対外債務残高		債務返済額 対GNP比	公共支出		
	10億US\$	対GNP比 (%)		教育支出	保健医療支出	軍事支出
			(%)	対GNP比 (%)	対GNP比 (%)	対GNP比 (%)
ニカラグア	10	670	19	4	4	2
アンゴラ	12	501	20	..	4	3
ガイアナ	2	394	20	5	..	1
ギニアビサウ	1	380	7	..	1	3
コンゴ	6	350	11	6	2	3
モザンビーク	6	327	9	6	5	5
コンゴ民主共和国	13	242	0.5	..	0.2	0.3
モーリタニア	2	231	12	5	2	3

出所) UNDP 1999, p.143

していることがわかる。

債務と貧困の悪循環とその原因

債務の重圧に打ちひしがれ、貧困対策に政府予算を配分できない原因を、これら諸国の政策の失敗だけに求めることができるだろうか。否である。ここでは、手短かに債務と貧困の悪循環とその原因について、見ておくことにしよう。

19世紀後半のアメリカや、19世紀後半から20世紀初頭にかけての、あるいは第2次大戦後の日本は、外資導入によって工業化や復興を進め、商品輸出競争力をつけて外貨債務を返済し、やがては資本を輸出する国となった。アジアNIEsも最近そのようなプロセスを経過しつつある。円滑な債務返済を可能にするためには、まず借入資金が生産的投資に向けられ元利返済を上回る外貨収益を生み出すことが必要なのである。

国内資本形成を欠いた多くの途上国は、政治的独立を遂げた後、外資を借り入れ国営セクターに依拠して上からの経済開発を進めざるをえなかった。しかし工業化のための初期条件たる教育や技術、制度枠組みなどが整わなかったところでは、開発計画が過大すぎたり、経営ノウハウをもたない革命英雄や官僚が動かす国営企業は効率性が低く、プロジェクトの完成または商品化以前に借入金の返済が始まり、比較的優位を持つとされた商品が世界規模で過剰生産になるなど、対外借入を輸出産業の育成に結びつけることはできなかった。その帰結は財政赤字の拡大、イン

フレの高進，経常収支赤字の拡大であり，借入増大と返済困難の悪循環を招くことになった。また借入外資が，開発独裁政権の不正蓄財，さまざまな紛争解決手段と称しての武器輸入，浪費的な不要不急のモニュメント建設など，生産的の用途に向けられた場合には，外貨での返済はおぼつかない。さらに途上国の政治経済の不安定，為替切り下げ不安のもとで，収益性・高金利と安全性を求める資本逃避の横行が，債務を増大させた。資金の用途や投資計画など，借入国の側での債務管理が適切でなかったことは明らかである。同時に，融資機関の審査と助言が，借入国に外貨収益を生み出せる分野に投資を導かなかったことも，実績に照らして否定しようがない。

重債務貧困国に共通する特徴として，当該国の政府機能・ガバナンス能力の低さ，マクロ経済政策のまずさ，人的資源の不足があげられよう。しかしこの背景には，国内要因だけでなく，歴史的・国際的要因も存在する。とくにサハラ以南アフリカ諸国の場合には，長期にわたる奴隷貿易で有能な働き手を奪われ，それに続く植民地支配の分割統治で民族・部族間対立の温床がつけられ，垂直的国際分業構造のもとで一次産品に特化したモノカルチャー経済を押しつけられた。1970-80年代における危機は，石油価格の上昇，先進国におけるスタグフレーション，それに起因する一次産品価格の下落と輸出数量の減少，出稼ぎ送金の減少，アメリカの金融引き締めによる変動性金利の高騰とドル高による返済負担の増大など，途上国にとっては制御不可能な国際環境の変化によって引き起こされた側面も大きい。世銀やIMFによる支援は，政府機能の縮小と民間活力，自由市場原理，対外経済開放を謳った構造調整政策の実行が義務づけられていた（毛利1995，1996，1997を参照）。独裁政権を支えた援助が冷戦終結に伴って減少したこともあり，民間企業や市民社会が育たないうちに政府ガバナンス能力の低下に拍車がかかり，国内武力紛争が激発するようになった。また保健医療・教育サービスの低下から社会不安も増大することになった。さらに近年の情報通信技術革命や金融革命と，それをインフラ基盤とするグローバリゼーションによる世界市場の統合は，空間の縮小，時間の短縮，境界の消滅をかつてないほど深く激しく，急速にし，持てるものと持たざるものとの格差を著しく拡大した（現代アフリカの貧困と開発をめぐる問題については，勝俣誠1999，峯陽一1999を参照）。

重債務貧困国問題は，そこに住む人々の生命，生活，人権，安全保障に関わる死活的問題であるのは明白であるが，それにとどまらない。それはスーザン・ジョージが適切に表現したように，北の先進国世界にもブーメランとなって戻ってくるのである。地球環境の破壊，麻薬とエイズ，税金による銀行救済，失業の増大，移民，地域紛争の多くは，工業世界の北が貸して途上世界の南で焦げ付いた債務がもたらしている災禍である（S. George, 1992, 1994, 1999を参照）。この問題の解決は，地球市民全体の，また北の貸し手責任の問題でもある。

（2）中所得国にたいするブレイディ債務削減戦略

ブレイディ債務削減戦略

1980年代以降における発展途上国の対外債務問題は，中所得国の対民間金融機関にたいする債務累積と低所得国の対公的機関に対する債務問題に大別される。ここで前者の債務削減対策に

ついて、簡単に見ておくことにする。1982年にメキシコに始まり、数多くの途上国や東欧諸国を巻き込むことになった債務危機は、民間銀行シンジケート・ローンに対する元利返済の困難から生じた。対策として取られたのは、総需要抑制政策を中心とする経済安定化政策をコンディショナリティ（融資条件）とするIMF融資を基軸に据えた民間銀行によるリスケジュール（債務返済の繰延べ）であった。1985年の世銀・IMF総会では、債務問題は返済資金の一時的不足から生じた流動性危機であるとの従来からの判断にたつて、ベーカー米財務長官は経済成長を促進する民間銀行の新規融資、債務対策にたいする世銀の動員を訴えた（毛利1988）。これらによっても改善は見られず、社会不安による暴動が頻発したり、弾圧を続けた軍政が打倒され民政に移管するようになったことを背景に、国際金融界は危機の性格についての認識を流動性不足から支払不能危機に転換した。具体的には、シティバンクを筆頭に民間銀行は貸倒引当金を積み増して不良債権の償却を開始し、またブレイディ米財務長官は、1989年3月、民間銀行による自発的な債務削減構想を提案した（以下、毛利1992を参照）。

ブレイディ新債務戦略は次のような仕組みで発動された。

- ①債務国は、IMF・世銀の中期経済計画に沿って、海外逃避資本の還流、債務の株式化や国営企業の民営化などを通じる資本流入の促進、国内貯蓄の増強を図る政策を採用する。
- ②民間銀行は、リスケジュール、当面の利払いのための新規融資に加えて、新たに債務削減（債務残高の削減、利払いの軽減）に応じる。
- ③IMF・世銀は、救済融資の一部を、債務買い戻しのための資金融資、債務の債券化にともなう債券（後にブレイディ・ボンドと呼ばれる）の元本・利子の担保保証など、債務削減に振り向ける。
- ④債務削減の障害となるような銀行監督規制、会計基準、税制面での制約などを除去、軽減する。

債務対策の新機軸は、アメリカと国境を接するメキシコが優等生として祭り上げられて適用第1号となるのが常であったが、ブレイディ構想もそうであった。メキシコむけ金融支援パッケージは、1990年2月2日に調印され、3月28日に実行されたが、その内容としてつぎの3つのメニューが示された。

- ①元本削減（既存債権を35%割引し、メキシコ政府が新たに発行する期間30年の国債と交換）
 - ②利払い軽減（金利を6.25%に削減し、既存債権と同額のメキシコ国債と交換）
 - ③新規融資（融資残高の25%相当額をロンドン銀行間出し手金利LIBOR + 13/16%で融資）
- 400を超える融資シンジケート参加銀行の選択結果は、①が41.3%、②が50.2%、③が8.3%であった。民間銀行の大半は、元本削減と利払い削減による途上国融資からの撤退を選択したのであるが、旧債権と交換される新規国債の元本と金利の支払いが保証される必要があった。それで新規国債の魅力を高め、元利支払を担保するためにエンハンスメント資金によって裏打ちすることになったが、その所要額71.3億ドルのうち、IMFが17.3億ドル、世銀が20.1億ドル、日本輸出入銀行が20.5億ドルを提供した。残り13.4億ドルはメキシコが外貨準備を取り崩してこ

れに充てた。米墨自由貿易協定締結により経済統合を進める隣国アメリカは1ドルたりとも提供せず、ブレトンウッズ機関52%にたいし、日本が29%も拠出したのは留意されるべきである。

続いて、フィリピン（価格50%で13億ドルの銀行債務買い戻し、7億ドルの新規融資）、コスタリカ（16%の価格で3分の2を買い戻し）のほか、ベネズエラ、チリ、モロッコが適用を受けた。さらに1995年までにウルグアイ、ニジェール、ナイジェリア、アルゼンチン、ブラジル、ブルガリア、ポーランド、エクアドルなど13カ国が含まれ、1996年にはベトナムやパナマ、97年にはコートジボアール、ペルーが適用対象となった。

債務削減論の論理

わが国における債務削減論の先駆は、徳永芳郎1988、高懸雄治1989である。高懸のばあい、主たる関心は中南米の民間債務にあり、1985年にペルー大統領に就任したガルシアの声明、経済制裁で孤立を余儀なくされていたキューバのカストロの声明を紹介しながら、債務棒引きを主張した。すなわち、「ラテンアメリカ（低開発国）債務の支払不能性」の主論点は、「先進国民間銀行による貸付資本（利子生み資本）の高利貸的性格であり、それに基づく債務の『高利』性に帰着する」。「現下の債務危機問題が、一方では、もはや債務国自体の自助努力の範囲を大きく超えたものであり、他方では、大量の資金貸付を担った債権国＝民間銀行側の『問題』発生・拡大に対する責任も、等しく問われなければならない」。「債権国銀行に多大な打撃となろうが、しかし銀行側は、これまでの債務国側の利払い等によって、すでに相当額の元本を回収済みとも考えられよう」（高懸雄治1989 および1995, p.171）。

心情的には同意しつつも、低所得国の公的機関に対する債務を含めて削減の論理を考えようとしていた毛利が、氏の学会報告における予定討論者として、また氏の著書の評者として、コメントした要点を以下に示しておく。

- ①民間銀行融資が高金利だから債務棒引きという論理展開は説得力が弱い。80年代初頭のアメリカ高金利はユーロ変動金利融資に連動したが、それは名目金利であって、低開発国の主力輸出商品である一次産品価格が低迷したことにより、物価上昇率を勘案した実質金利が上昇した点が重要である。さらに為替相場の変化、すなわち米ドルの増価と低開発国通貨減価により債務返済負担が増大したことも低開発国に打撃を与えた。
- ②債務削減には政治性がある。1990年の湾岸戦争は、イラクがクウェートに債務削減を求めて拒否されたことを理由にしての侵攻から始まった。戦争が始まると、アメリカは親イラクの姿勢を見せたヨルダンを締め上げる一方で、親米路線を誓ったエジプトには対米軍事債務70億ドルを棒引きし、日本などパリクラブ諸国政府にも債務の50%削減を同調させた。
- ③借り手である低開発国の指導者が清貧であるとは限らない。対外借入が、輸出工業化のためではなく、武器や奢侈品の購入にあてられ、独裁専制政権の維持や、私腹を肥やすために使われた事例は少なくないのであって、そうした腐敗政権の批判抜きに債務削減は民衆の不幸を長びかせるだけである。政府借款の削減は、援助供与国の納税者の負担増を招くことにな

るが、被援助国の開発路線の再検討を含め、資金の使途について監視が必要であろう。

- ④ブレイディ方式の民間債務削減は、中南米諸国だけでなく、IMF・世界銀行の安定化政策・構造調整政策に従う国にたいして選別的に行われている世界戦略である。また3種類のメニュー（債務削減、利子軽減、新規融資）のうち、債務削減と利子軽減は証券化を通して実施されるのが通例で、90年代のいわゆるエマージング・マーケット（新興市場）ブームにつながったことも見落とすべきではない。（毛利1989, 1996）

「ワシントン・コンセンサス」

事実関係に戻ると、民間銀行による債務削減は、ブレイディ米財務長官の政治的イニシアティブに沿って、「自発的」削減の形を取っておこなわれた。債権銀行は、債務国政府が流動性不足ではなく支払不能にあり、銀行融資は不良債権となった、と判断して債権の一部を償却、また証券化により第2次市場で売却したのである。民間企業と違って破産法の適用をうけないソブリン（主権国家）債務者の支払不能危機に際して、1987年に先頭を切って赤字を計上して不良債権の償却に踏み切ったシティバンクの株価が上昇したことも明らかのように、こうした措置は銀行経営における適切な判断として、市場からも評価されるとともに、当該銀行の株主総会でも承認を受けたのである。

繰り返すが、ブレイディ型債務削減の対象国は、当初は中南米の中所得国であった。ここで付言しておく、ブレイディ提案がおこなわれた同年の1989年11月、バーグステンが所長をつとめる国際経済研究所（IIE, Institute for International Economics）が中南米の政府高官とエコノミストを召集して開催したコンフェレンスで、J. ウィリアムスンによって「ワシントン・コンセンサス」が打ち出され、90年代の中南米諸国の政治・経済改革の方向性が与えられたことも、記憶にとどめておくべき重要事項である。ここでワシントンとは、米国政府、IMF、世界銀行、米州開発銀行、IIF（Institute of International Finance 国際金融協会）、IIEを含むシンクタンクなど、国際経済の指令中枢ネットワークの意味である。「ワシントン・コンセンサス」は、①財政規律、②公共支出の優先順位付け、③税制改革、④金利の自由化、⑤適切な為替相場、⑥貿易の自由化、⑦外国直接投資の自由化、⑧国営企業の民営化、⑨規制の撤廃、⑩財産権の保護、の10項目をうたった（J. Williamson 1990, あわせて西島章次 1997, 高懸雄治 1999 をも参照）。1980年代に「失われた10年」を経験した中南米諸国が、1990年代半ばから新興市場地域として再生を遂げてくるのは、ブレイディ戦略によって債務のくびきから解放され、また「ワシントン・コンセンサス」にそった政治・経済改革によってコーポラティズム体制から訣別して市場原理主義路線に転換し、インフレの抑制と財政赤字の削減などマクロ経済の安定化をはかるとともに、国営企業の民営化と外国直接投資誘致を結合させて企業の競争力強化に、ひとまずは成功したからにはほかならない。もっとも新市場主義の路線が、外資の大量流入のなかで所得格差や地域間格差を拡大し、また国際投機資本の攻撃にさらされやすい状況を創り出し、90年代末には「ワシントン・コンセンサス」の見直しが主張されることになるのであるが、これはまた別

稿の課題である。

(3) G7・パリクラブによる低所得国公的債務への対応

パリクラブによるフロー・リスケジュールの取組

低所得国の公的債権者にたいする債務への取組においてイニシアティブを発揮してきたのは、G7とパリクラブである。ここでパリクラブとは、公的債務（日本の場合は円借款、日本輸出入銀行融資、付保民間債権）についてのリスケジュール（繰延）交渉をおこなう債権国会議のことで、名前はフランス大蔵省国庫局長が会議を主宰し、パリで開催されることに由来している。パリクラブの役割は、公的債務の返済繰延をめぐって債務国、債権国、国際機関の間で協議の場を提供し、合意を促進するものであり、債権国にとっては債権者間の負担の公平性を確保することが眼目であり、また繰延の前提としてIMFのスタンプバイ取り決めによる経済再建プログラムの実行がコンディショナリティとして課される。

Daseking and Powel 1999によれば、低所得国公的債務削減に向けての動きは、1987年分水嶺となった。イギリスのローソン蔵相が、パリクラブの低所得国向けリスケは市場金利を下回る条件で行われるべきと主張して、一連のイニシアティブの第1弾を放った。IMFのカムデシュ専務理事は、同年のベネチア・サミットで低所得国向けに拡大構造調整ファシリティ（ESAF）を創設すると発表し、これに続いた。それ以前においては、輸出信用機関など公的債権者は、パリクラブにおける非譲許的「フロー・リスケジュール」に対応していた。その結果ほとんどまたはすべての元利返済の遅延が生じ、残高は増大を続けた。具体的には、1976-88年にかけて27カ国81件の非譲許的フロー・リスケで230億ドルが繰り延べられた。HIPC諸国の元利返済は、平均して1980年の対輸出比17%から1986年の30%に増大し、その後も対輸出比25-35%で推移していた。

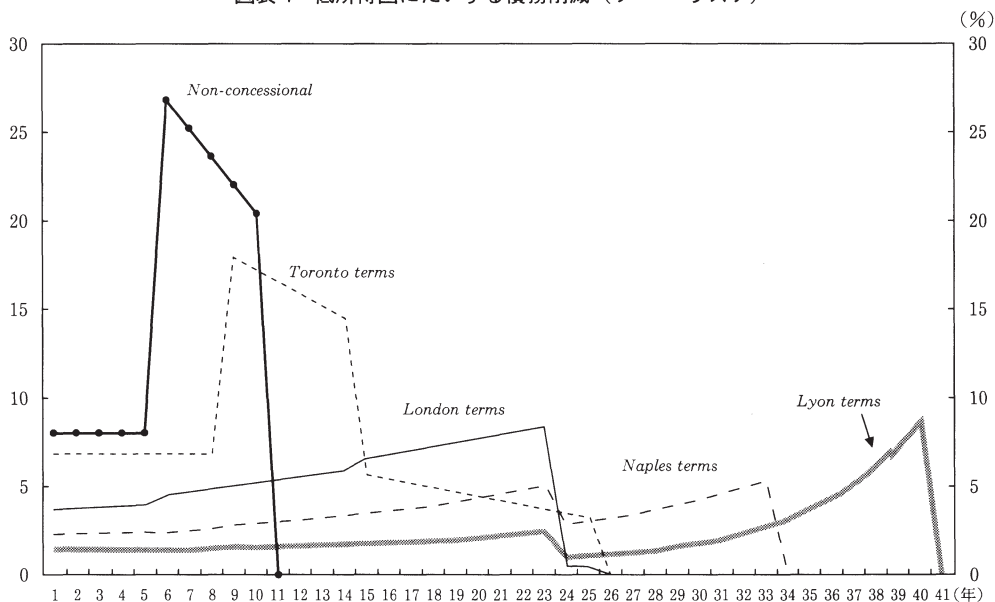
トロント・タームからナポリ・タームへ

当時の問題関心として浮上したのは、キャッシュ・フローよりは、過大かつ持続不能な債務残高の累積であったとされる。イギリスは金利引き下げを、フランスは返済額削減を主張したが、アメリカは現在価値の引き下げには応じず、猶予期間の延長を含むリスケを主張した。こうした事情を背景に、1988年7月のトロント・サミットの要請を受け、同年9月のパリクラブは、デット・サービス・レーシオが高く、IDA適格国でIMFの経済調整を行っている最貧国に対し、ケース・バイ・ケースで上記3つの選択肢メニューを採択することを合意した。すなわち、

- ①対象債権の3分の1をキャンセル（残りは14年間で償還）
- ②繰延期間の長期化（25年償還）
- ③金利の引下げ（引下げ幅原則3.5%、14年償還）（『国際金融年報』1990年版、p.229）

そして満期を迎えた60億ドルの一部が初めて棒引きされ、他の部分は譲許的条件下で繰り延べられたのである。

図表4 低所得国にたいする債務削減（フロー・リスク）



出所) Daseking&Powell 1999

その後、1990年9月、メジャー英首相は、トリニダードで開かれた英連邦閣僚会議で現在価値67%の削減を主張したが、翌91年のロンドン・サミット経済宣言を受けた同年12月のパリクラブでは、①対象債権の50%削減、②ODAローン繰延期間の30年への延長（据置12年）、③繰延金利の引き下げ、などの合意を見た（新トロント・スキーム）。ただし債権国は、3年間の実績を見て、適格債務の全額に範囲を広げることを検討するとされ、94年6月末までに22カ国が適用を受けた。さらに94年7月のナポリ・サミットで合意され、12月のパリクラブで削減率67%への引き上げ、ストックベース（債務残高全体が対象）への移行などの拡充が進められた（ナポリ・スキーム）。対象国の選定基準として、新トロント・スキーム適格国基準を満たす国（最貧国）のうち、具体的には、

- ①対象債権のキャンセル：元利の67%キャンセル、残り33%を23年（据置6年）で繰延
- ②繰延金利を純現在価値（NPV）ベースで67%削減と等価になるまで引き下げ（33年、据置なし3年）
- ③繰延金利の67%を元化（33年、据置8年）
- ④ODAローン繰延期間を40年に延長（据置16年）（『国際金融年報』1996年版,1997/98年版）

ナポリ・スキームは、96年12月末までに24カ国に適用された。しかし留意しておきたいのは、図表4に見るように、サミットで合意された債務削減措置は、一部はキャンセルされるものの、基本的には返済繰延期間の長期化である。5年据置・10年満期の非譲許的条件が、トロントおよびロンドン・タームでは26年、ナポリ・タームでは34年、リヨン・タームでは41年へと、

薄くなるけれども長期にわたって元利返済が予定されているのである。

国際金融機関に対する債務の削減

サハラ以南アフリカ諸国など重債務貧困国の債務では、民間機関から公的機関への肩代わりが進み、2国間以外にIMF、国際開発協会（第2世銀）からのシェアが拡大してきており、HIPCの長期債務残高にしめる公的債権者のシェアは、1980年の90.4%から97年には97.8%へと上昇している（前掲の図表1を参照）。だが債務返済の優先順位では、IMFや世銀は常にトップに位置し、民間銀行や政府機関にたいする返済が滞っても、返済繰延やまして返済額の削減などは認められてこなかった。しかし最貧国の窮状からすれば、国際金融機関に負う債務、すなわちマルチ債務問題についても埒外においておくことができなくなってきた。1995年6月のハリファクス・サミットの経済宣言で討議が始められた。「ブレトンウッズ機関が、既存の制度の弾力的な運用および必要な場合には新たなメカニズムを通じ、国際機関に債務を負っている国を支援するために、包括的な取組を進展させること」が合意され、これを受けて世銀・IMFは96年3月に、各方面の政策努力を総合的にまとめるとして、次の提案をおこなった（これが第2節で述べるHIPCイニシアティブにつながった）。

- ①IMF指導のもとでの長期の構造調整努力
- ②国際開発金融機関の債務負担の軽減措置
- ③IMFのESAF（拡大構造調整ファシリティ）の継続
- ④パリクラブの債務削減措置の拡充（削減率を67%へ引き上げ、リスク対象債務の拡充）

また96年6月のリヨン・サミットでは、いくつかの重債務貧困国に対してはいつその債務削減措置が必要であることについて認識が一致し、これを受けて、同年秋のIMF・世銀総会では、①IMF：譲許性を高めた特別なESAF（拡大構造調整ファシリティ）の創設、②世銀：信託基金の設立、③パリクラブ：最大80%の債務削減、との措置が合意された。（『国際金融年報』1996年版、1997/98年版）

国際金融機関に対する債務削減のイニシアティブが、当のIMFや世銀ではなく、G7サミットによってとられたことに留意しておきたい。

ケルン・サミット

最貧国の債務削減問題では、1999年6月のケルン・サミットが注目に値する。「ジュビリー2000」など5万人の「人間の鎖」が会場を取り巻くなかで採択された債務削減対策は、従来に比べて格段の前進が見られた。合意事項を整理すると、

- ①「より迅速な」救済：経済構造改革を進める国に対しては早期に債務救済措置を実施し、さらに国際金融機関は債務救済措置を前倒しで実施する。
- ②「より深く、より広範な」救済：①ODA債権（日本のばあいには円借款債権）については、様々な選択肢を通じて対象国のODA債権すべてを100%削減。②非ODA債権（日本のば

あいには輸銀債権、付保商業債権)については90%まで、また個別の事情によりそれ以上の削減をおこなう。③現行の債務救済の適用判断基準(目標値)の引き下げ。これにより、より深い債務救済がなされるとともに債務救済措置の適用対象国を拡大。

③救済の効果:救済により利用可能となる資金は、貧困緩和や教育、医療などの社会開発に充当される。

④資金措置(含む、負担の公平性):国際機関の債権の削減に必要な費用を購うために、様々なメカニズムを検討(IMFの金準備売却益の運用利益、国際開発金融機関の自己財源の最大限の活用、HIPC信託基金への拠出など)。各国の負担額を決定するにあたって、負担の公平性の考え方のもと、2国間ODA債権の削減に要する財政負担が大きいか否かなどが考慮される(外務省経済協力局編1999, p.60)。

これに対し、「ジュビリー2000日本」の代表であり、かねてから最貧国債務問題に取り組んできた北沢洋子は、次のように前進面と批判点を明らかにしている。前進した点は、①債務問題がサミットの中心課題として取り上げられた、②削減総額が700億ドルと記録されたが、これは総額の3分の1にあたり、バーミンガム・サミットの3倍にあたる、③対象国が増えて36カ国になった、④ODA債務については100%の帳消し、⑤貿易保険などは90%以上、⑥フィリピンなど重債務中所得国については、50-67%の削減が認められた、⑦G7声明で「より早く、より広範で、より深い債務救済」など、NGOが使っていた表現が取り入れられ、また「国際機関は市民社会と協議しつつ」という言葉も入っている、と評価した(北沢洋子1999)。

しかし手放しで喜んではいられない。北沢のケルン声明に対する批判は、①IMFが強化されており、ESAFが機能と資金面で強化され、構造調整の締め付けが厳しくなった、②IMF保有金1000万オンス売却益はESAFに充当される、③債務削減の目的が「貧困の削減」にあることが強調され、「社会的条件とガバナンス」が新たに付け加えられたが、そのコンセンサスづくりをIMFに任せており、第三者の仲裁機関が帳消しの実務を担当すべきである、と指摘した(北沢洋子1999, あわせてEURODAD 1999a)。これらの論点については、後述する。

II 重債務貧困国(HIPC)むけ債務救済イニシアチブ

(1) HIPCイニシアティブの展開

世界銀行とIMFは、1996年9月に重債務貧困国(HIPC)債務救済イニシアチブを開始した。HIPCイニシアティブは従来の取組とどう違うのか。世銀の概要説明では、HIPCイニシアティブの斬新さを、①包括的アプローチ:債務が維持困難で、構造改革および社会改革で良好な実績をおさめている国に、債務残高を削減する包括的救済措置を与える、②これまでタブーであった多国間債務救済を実施する、③債務国政府、債権者、資金供与者、NGO、教会、他のグループなど、あらゆるアクターが参加し協力する、として特徴づけている(World Bank 1999a)。

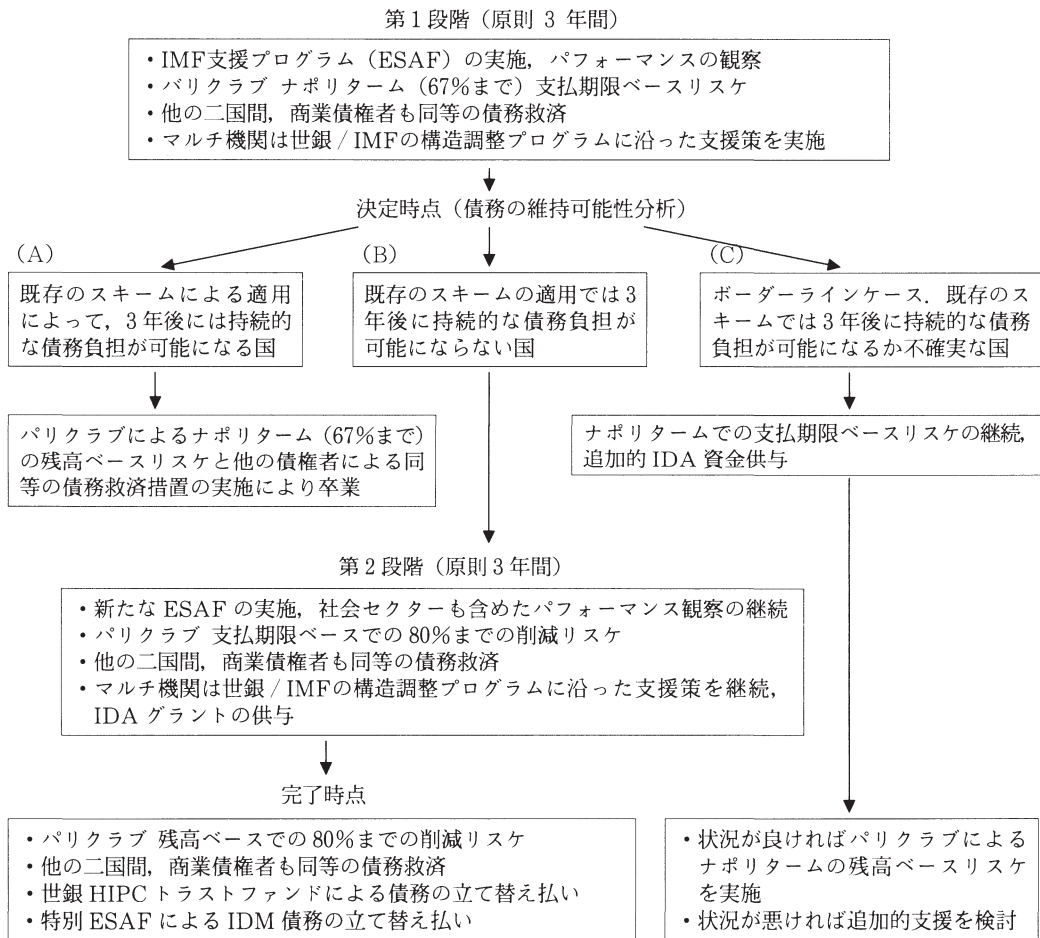
以下では、HIPCのしくみ、債務維持可能性の判断、これまでの実施状況などについて、少し

詳しく見ていこう。

HIPC イニシアティブの仕組み

HIPC イニシアティブの仕組みは、どうなっているか。重債務貧困国に対する債務削減スキームは、図表5に見るように、2段階6年間の計画である。まず第1段階となる最初の3年間に重債務貧困国は、IMFのESAF（拡大構造調整ファシリティ）の融資基準にそったマクロ経済政策で良好な実績を示すことが求められる。3年間の終わりに「決定時点」を迎えて、その国の債務水準が維持可能なものかどうか判断される。ここで3つのケースがある。すなわち、(A) 現行の債務救済措置の適用によって債務返済が可能になる国は、ナポリ・タームの債務救済措置により、卒業する。(B) 現行の救済措置を全て適用しても債務負担が維持不可能な国に対しては、

図表5 HIPC イニシアティブのスキーム



出所) 海外経済協力基金 1998, p.511

新たな ESAF 融資の実施やパリクラブによる 80%までの債務削減リスクなど、債務救済パッケージの内容が決定される。(C) ボードライン・ケースでは満期ベースでのリスクの継続や追加的 IDA 資金の供与がおこなわれる。そして(B)へ進むと、第2段階となるその後の3年間に政策が成果を上げた場合に限り、その期間の終了時点で残高ベースでの80%の削減リスクが実施される〔完了時点〕。

債務削減を受けるためには、厳しい関門をくぐらなければならないが、とくに「決定時点」における対外債務の維持可能性の判断が重要となる。ここで、持続的な債務返済が可能であるか、従来の債務救済措置を全て適用しても維持不可能な債務状況に直面しているかどうかについては、世界銀行と IMF が借入国と協力して行う債務維持可能性分析 (DSA) によっておこなわれる。維持可能な債務水準は、債務/輸出比率が 200~250% (現在価値ベース)、元利払の対輸出収入比率が 20~25%の範囲内で、ケース・バイ・ケースで決まるとされる。この範囲内での具体的な目標値は、輸出品目の偏りやばらつきといった各国特有の不安要因に照らし、債務元利返済額の財務指標に注目しながら決定される。

このような形で HIPC イニシアティブが始められたのであるが、1999年6月のG7ケルン・サミットは、すでに見たように、「より迅速で、深く広範な債務救済」で合意し、いくつかの改善点を明確にした。当初の HIPC イニシアティブとケルン・サミット合意を比較すると、図表6のようになる。後者では、①対象国が26から33カ国に増えた、②維持可能債務水準は債務/輸出で150%に引き下げられるなど、緩和措置がとられた、③コンディショナリティでは IMF の

図表6 当初の HIPC とケルン G7 合意 (1999/06) の比較

	当初の HIPC	ケルン G7 における HIPC 合意 “より迅速で、深く広範な債務救済”
受益対象国	41カ国中26	41カ国中33
救済発動へのトラック・レコード期間	6年間のマクロ経済の安定(柔軟性あり)	短縮を検討(変動完了時点):6年内で柔軟性
コンディショナリティ	IMFのESAF遵守	IMFのESAF+社会セクター投資
維持可能債務水準債務削減の大きさ	債務/輸出:200-250% 債務/歳入:280% 輸出/GDP:40% 歳入/GDP:20% パリクラブ2国間債務の80% 現在価値額で債務710億ドルが残る	債務/輸出:150% 債務/歳入:250% 輸出/GDP:30% 歳入/GDP:15% パリクラブ2国間債務の90%以上 左から270億ドル削減
後期3年における暫定的支援	パリクラブの2国間債務で80%削減可	多国間債務でも削減可とする完了時点後の前倒し削減を検討
貧困緩和政策とのリンク	弱い	債務救済の利益を最も脆弱な住民層むけ基礎的社会サービスへの重点的支出にあてる
2国間債務の削減		すべてのODA債務の選択方式による免除を要請
世銀・IMFのファイナンス		IMF保有金1000万オンスまでの売却 世銀HIPC信託基金への資金拠出

出所) Oxfam, 1999にもとづき、筆者加筆。

ESAF（拡大構造調整ファシリティ）によるマクロ経済安定化における実績から、それに加えて、債務削減と持続的な貧困緩和とのリンクを重視して、教育や保健医療など社会セクター分野への投資における実績が追加された。こうした国際社会の新たな動向をふまえケルン・サミットの合意を一部織り込んだ形で、世銀・IMFのイニシアティブでも8月に修正（Modification）提案文書が発表され、一定の前進を見ることになった（World Bank and IMF 1999）。

HIPC イニシアティブの進捗状況

HIPC イニシアティブのこれまでの実施状況についてみると、1999年4月までに、12カ国について適用資格が審査された。そのうち10カ国が純現在価値で43億ドル、名目的債務救済額にして85億ドルに達すると思われる債務救済措置の適格国である。図表7に示されているように、ウガンダ、ボリビア、ブルキナファソ、ガイアナ、コートジボワール、モザンビーク、マリの7カ国に対する債務救済が合意されており、その額は純現在価値にして33億5500万ドルになる。ボリビアとウガンダは既に8億ドル（純現在価値ベース）相当の債務救済を受けた。残りの3カ国、ギニアビサウ、エチオピア、モーリタニアは事前の検討を完了したところである。モーリタニアは99年の第2四半期に決定時点に到達したが、エチオピアとギニアビサウに対する救済措置は武力紛争のため保留となった。またベニンとセネガルについては、DSAの結果、現行の債務救済措置で十分債務維持が可能であることが確認されたため、救済対象からはずされた。世銀・IMFの文書によれば、今後、検討の対象となる国として、1999年には、チャド、ギニア、ホンジュラス、ニカラグア、ニジェール、タンザニア、ベトナムなどいくつかの国が新たに決定時点に到達する可能性が見込まれている。7カ国の債務残高は1996年の310億ドルから2000年の190億ドルに削減される見込みで、負担割合は、多国間54%（うち世銀25%、IMF9%）、2国間46%となっている。債務削減のための資金として、世銀はHIPC信託基金に8億5000万ドルを振り込み、IMFも5億2000万ドルを準備した。さらにIMFは保有金の売却を検討している。

図表7は、当初のHIPC債務削減スキームによる完了時点をすでに迎えた7カ国の（一部ケルン・サミット後の修正を含む）債務削減額の推定値である。図表8は、ケルン・サミットの提起を受けて世銀とIMFが削減スキームを修正したもので、2005年までの債務返済額がどうなるかを見たものである。これによって少しばかりHIPCの進捗状況を確認しておこう。まず図表7から見よう。イニシアティブ開始が1996年9月で、適用第1号のウガンダの決定時点が97年4月、完了時点が98年4月となっている。ブルキナファソを除いて、他の国も決定時点から完了時点まで1年余りで通過しており、トラック・レコードの期間「2段階6年間」については、かなり柔軟に適用されているようである。

またウガンダの場合、1997年の債務残高が37億ドルで対輸出比430%、元利返済が1億9100万ドルで対輸出比22.1%であった。これをHIPCスキームでは、完了時点で2国間で7300万ドル、IMF6900万ドル、世銀1億6000万ドルなど多国間で2億7400万ドル、合計3億4700万ドルの債務を削減するとされた。これによって元利返済額は6億5000万ドル軽減され、削減率は

図表7 重債務貧困国むけイニシアティブ 完了7カ国の状況(99年9月時点) (100万ドル, %)

国名	決定時点	完了時点	債務/輸出		債務削減額				削減率 (%)	元利返済
			目標値 (%)	削減額	2国間		多国間			
					IMF	世銀	IMF	世銀		
ウガンダ	04/1997	04/1998	202	347	73	274	69	160	20	650
ボリビア	09/1997	09/1998	225	448	157	291	29	54	13	760
ブルキナファソ	09/1997	04/2000	205	115	21	94	10	44	14	200
ガイアナ	12/1997	05/1999	107	256	91	165	35	27	24	410
コートジボアール	03/1998	03/1999	141	345	163	182	23	91	6	800
モザンビーク	04/1998	06/1999	200	1716	1076	641	125	381	63	3700
マリ	09/1998	12/1999	200	128	37	90	14	44	10	250
合計				3355	1618	1737	305	801	20	6770

出所) at <http://worldbank.org/hipc/status>

図表7 追補 拡大枠組みおよび新規認定国(2000年4月時点)

ウガンダ	02/2000	04/2000	150	656	110	546	91	357		合計1950
ボリビア	02/2000	floating	150	854	268	585	55	141		合計1950
モザンビーク	04/2000	floating	150	254	159	95	16	53		合計4300
モーリタニア	02/2000	floating	137	622	261	361	47	100	50	1200
タンザニア	04/2000	floating	150	2026	1006	1020	120	695	54	3000
当初・追補合計				7767	3422	4344	634	2146		合計14170

出所) at <http://worldbank.org/hpic/status-april-12-2000.pdf/>

【図表7 追補—なお2000年4月に得られたデータを追補として収録した。ウガンダ、ボリビア、モザンビークの3カ国に拡大枠組みの債務削減スキームが適用され、債務/輸出の現在価値で図った比率は150%以下に、削減率はそれぞれ40%、30%、72%となっている。また新規にモーリタニア、タンザニアが決定ポイントを通過した。世銀・IMFの取組とその成果については、具体的な事例研究が必要となる。】

20%になるとされている。削減額、率とも大きいのはモザンビークで17億1600万ドルの債務、37億ドルの元利返済が削減され、その救済率は63%とされている。7カ国合計では、債務33億5500万ドル、元利返済68億ドルが削減され、削減率は20%となっている。

世銀はモザンビークをHIPCイニシアティブにおける模範生として位置づけているが、99年4月のインターネットQ&A(HIPCユニットおよび対外関係局作成)では、修正前の数字で、債務元利返済額は年間6億ドル以上(現行の救済措置およびHIPC援助による債務救済実施前)から、2000~2003年には年間約1億ドル(債務救済後)に減少する、と説明していた。ただし手元に残る現金はこれよりはるかに少ない、なぜなら、モザンビークが支払ってきた実質的な債務元利返済額は、支払期日の到来した債務元利返済額のほんの一部にすぎないからだ、と述べる。しかし、財政収入における実質的債務元利返済額の割合で言えば、1994年の45%から2001年には15%に低下する見込みであり、これにより社会的支出に対する予算の制約が緩和される、と自讃する(世銀1999/04)。

これをモザンビークから見れば、これまで社会サービス支出を削って元利返済にまわせたのが

やっと年間1億ドルだったが、HIPC イニシアティブによる支援によって変わるのは返済すべき名目額で、実際の返済額は1億ドルで変わりはない。ここには、世銀・IMF が言う削減効果の大きさと、債務国や国際NGO が抱く「遅すぎ、かつ小さすぎる」と感じる認識のずれの原因がかいま見える。また、どうして対財政収入比の数字が低下するのかは、説明不足でわからない。

図表8は、ケルン・サミット後の修正スキームによる返済額を示している。モザンビークのばあい、1993-98年平均の元利返済額が1億1200万ドルであったが、完了時点から2005年までの返済額は従来枠組みでは年7100万ドル、新提案では6200万ドルへ、それぞれ36%、44%削減されることになる。しかしボリビア、ブルキナファソ、マリでは、債務返済額は削減されないばかりか、増大することが予測されている。7カ国全体では、現行スキームで債務返済額は12%の削減、新規計画でも27%の削減にとどまり、国によってはマリのようにそれぞれ42%、20%増加する例もある。ケルン・サミットで主張された選択肢のひとつ、前倒し front-loading を採用したばあいには、7カ国平均で35%の削減、モザンビーク57%、ウガンダ、ブルキナファソ、ガイアナが42-44%の軽減となり、従来枠組みや新提案に比べ、債務削減の実効性が高まることになる。

ここでも、世銀やIMFが喧伝する程には、HIPC イニシアティブおよびその修正スキームは貧困国の救済にはならないのではないかと考えざるを得なくなる。取組のいっそうの強化が必要である。

(2) IMF・世銀の基本的スタンス

国際NGOなど市民社会からの疑問や批判を見る前に、IMF・世銀のの基本的スタンスを当事者のドキュメントで検証しておこう。IMFはいち早く1998年9月に、HIPC イニシアティブにたいするNGOからの疑問や批判に答える文書を公表している。そのうちの主要論点(批判と回

図表8 新提案による7カ国の債務返済額

(100万ドル、%)

	債務返済額 1993-98 平均	完了時点から2005年までの債務返済額平均					
		従来枠組	削減率%	新提案	削減率%	前倒し削減	率%
ウガンダ	155	142	-8	103	-33	86	-44
ボリビア	329	344	4	319	-3	308	-7
ブルキナファソ	61	67	10	50	-18	34	-44
ガイアナ	112	75	-33	67	-40	65	-42
コートジボアール	810	654	-19	509	-37	462	-43
モザンビーク	112	71	-36	62	-44	48	-57
マリ	76	108	42	91	20	81	7
合計	1655	1462	-12	1202	-27	1084	-35

出所) IMF and World Bank, *Modifications to the Heavily Indebted Countries Initiative*, July 23, 1999, tabel 6.

答) をみておこう。

Q1. 無条件で全債務の帳消しを行うべきではないか

HIPC イニシアティブは万能薬ではなく、また債務は多くの問題のひとつに過ぎない。民間主導成長を促進し社会指標の改善に焦点を置いた適切な政策を奨励することが重要であり、そのためにコンディショナリティは不可欠である。無条件帳消しは、腐敗、軍事支出、仰々しいプロジェクトへの浪費に導きかねない。

Q2. 債務返済と社会支出：債務返済負担が社会支出を阻んでいるのではないか

27カ国の最近のデータでは、実際の返済は予定された返済よりもはるかに小さい。また政府予算に含まれない2国間支援やNGOによる社会支出が見落とされている。流入は支払の2倍はあり、ネット流入はGDPの10%程度になる。

Q3. 債務救済までのトラックレコード期間が長すぎて、その間社会サービスが犠牲になるのではないか

国際社会の約束であるHIPCイニシアティブにもとづく支援は、IMF/世銀支援の調整政策の3年間の実績、さらなる3年間の実績を踏まえて、行われる。調整と改革を欠いた債務救済は浪費に終わる。もともとインフラ、政策形成組織、ガバナンスの整備には時間がかかる。しかしウガンダは98年4月に完了ポイントを迎え、支援を受け取り、受益国が誕生している。

Q4. HIPC イニシアティブは貧困緩和には不十分ではないか

債務削減と、貧困緩和を含む効率的な長期の経済・社会開発とのリンクを目標にしている。債務救済は、開発金融の継続的な流入に取って代わるものではない。

Q5. 債務の持続可能性の定義：債務/輸出、債務返済/輸出など、対外的指標は狭すぎる。政府の返済能力と社会支出をリンクさせるべきではないか

HIPC イニシアティブでは、信頼のできる、比較可能な尺度として輸出に力点を置いているが、輸出統計が一国の返済能力を過大に評価してしまうような高度な開放経済では、歳入に焦点を置いている。モラル・ハザード問題に対処するために、財政/開放度は、強力な歳入実績(歳入/GDPが最低20%以上)の国でのみ適用している(IMF 1998)。

ここで明らかなことは、IMFは、コンディショナリティやトラック・レコード期間、社会サービス支出、貧困緩和対策、債務持続可能性指標についても、従来の構造調整プログラムのスタンスを変えていないことである。また世銀は、トラック・レコード第2段階の3年間を設定する目的について、決定時点に到達した国が有効かつ持続可能な開発戦略に則した政策を確立できるようにすることだ、と言っている。HIPCイニシアティブのプロセスは、インフラストラクチャの不備、有効な政策立案機関の欠如、ガバナンス(統治)の問題など、経済成長を妨げている多様な要因に各国が取り組むことを促すが、このように困難な問題の解決には時間がかかり、こうした改革を伴わない債務救済措置は、貧困緩和に効果がないため無駄である、との立場である。包括的戦略という名のもとに、当面する貧困対策が先送りされる構図がここにある。

だが世銀・IMFにも変化の兆しが見える。1999年秋の総会に向けて、8月末にはHIPCイニ

シアティブにおける債務救済と貧困解消のリンクづけについて、58 ページにわたって詳論した IMF と IDA による共同文書が発表されている (IMF/World Bank 1999)。ケルン・サミット後の発表であり、囲み記事で各国政府や国際機関、影響力をもった NGO の見解を紹介しながら、部分的には共有し取り込んだものとなっているが、しかし、基本的立場やコンディショナリティの根幹ではブレトンウッズ機関の従来路線を変えてはいない。すなわち、貧困対策として重要なのは、①持続的成長が不可欠であり、そのためには健全なマクロ経済の枠組みが前提となる、②持続的成長のための他の要件では、民間セクター投資と経済活動を奨励する適切な経済構造、よい統治、社会安定が重要である、③貧困緩和に向けられた具体的な政策行動も必要で、保健や教育分野での公共支出、人的投資が重要である、と述べるにとどまっている (IMF and WB, Aug. 26, 1999)。

また IMF は、ESAF 策定および実行において、①貯蓄の創出、インフレ抑制、構造改革、保健・教育支出の重視、②貧困層を調整・改革の短期的影響から守る、③オーナーシップの重視、④当該国のプログラム実行能力の検討、⑤プログラム実行状況のモニタリング、⑥予算に柔軟性を与え、外国からの援助の吸収と使途について改善する、⑦IMF・WB の連携強化、の 7 つの重点目標を打ち出した。さらに ESAF の名称を「貧困緩和成長ファシリティ」Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) に変えることにした (IMF 2000)。こうした変化がどれほどの意義をもつことになるか、は今後の具体的な事例研究に待たねばならない。

(3) HIPC イニシアティブにたいする疑問・批判

国際 NGO や、国連機関は、HIPC イニシアティブを「遅すぎる、少なすぎる」と批判している。ここでは、HIPC イニシアティブにおける債務維持可能性を対輸出比率で判断するのは適切か、6 年間のトラック・レコード期間におけるコンディショナリティの中身は厳しすぎるか、債務削減に必要な資金ファイナンスはいかにおこなわれるべきか、の諸問題について検討する。

債務／輸出比率から見た債務維持可能性

世銀と IMF は、近ごろ債務削減と貧困解消をリンクさせて捉えるようになったものの、重債務貧困国の課題を緊急を要する性質のものとしてではなく、中長期にわたるマクロ経済の安定化と構造改革、ガバナンスの改善のなかで解決が図られるべき問題として設定している。それで債務の維持可能性（したがってまた救済額）の算定を、基本的には残高ベースで、将来の予定返済期間、および繰延返済期間を通しての、元本と利子の累積額にもとづいておこなってきた。

これを 97 年末時点における 7 カ国の債務データを筆者が整理した図表 9 でみると、債務／輸出比率では、モザンビークの 1066% をトップにウガンダ、ボリビア、コートジボアール、マリが 300% を超えている。また元利支払／輸出比率はウガンダ、ボリビア、コートジボアールが 20% をこえ、モザンビークもそれに近い。これら 7 カ国は過去 8 年間に合計 168 億ドル (年平均 21 億ドル) の元利支払を行い、借換や新規借款など債務性資金を合計 60 億ドル (年平均 7.5 億ド

図表9 HIPC イニシアティブ完了7カ国の債務データ

(100万ドル, %)

国名	1997				1990-97					
	債務残高	元利返済	債務/輸出	元利/輸出	元利返済		債務性資金ネット移転		贈与	
					合計	年平均	合計	年平均	合計	年平均
ウガンダ	3708	191	429.6	22.1	1194	149	1431	179	2571	321
ボリビア	5248	475	358.5	32.5	2945	368	862	108	2503	313
ブルキナファソ	1297	52	295.5	11.8	345	43	662	83	1699	212
ガイアナ	1611	133	212.5	17.6	1035	129	10	1	620	78
コートジボアール	15609	1360	314.6	27.4	9821	1278	1273	159	2853	357
モザンビーク	5991	104	1066.0	18.6	897	112	1034	129	5361	670
マリ	2945	78	395.4	10.5	616	77	747	93	1648	206
合計	36409	2393	438.9	20.1	16853	2156	6019	752	17255	2157

出所)World Bank 1999, Vol.2の各国別データにより筆者作成。

ル)受け取ったが、これでは財政赤字、国際収支赤字を埋めることができず、元利支払額とほぼ同額の合計173億ドル(年平均22億ドル)の贈与に依存した。右手で受け取った贈与を、左手で元利返済にまわすという、典型的な自転車操業である。数字的に言えば、贈与は国民の窮状を救うための社会サービスには支出されず、先進国政府やIMF・世銀に元利払いのために還流したことになる。紙幅の制約で詳細な統計を示せていないが、コートジボアール、ボリビア、ガイアナは債務性資金のネット移転額が年によって少なからずマイナスを記録している。返済が借入を上回り、贈与および外国直接投資でこれを補填したのだが、コートジボアールは、92年、97年には長期資金のネット移転がマイナスとなり、短期公的借入に依存している。

債務返済/歳入比率による維持可能性

世銀・IMFが輸出額との対比で債務維持可能性を判断するのに対して、批判派は最貧国の経済・社会危機を緊急課題としてとらえ、債務返済の重圧こそが貧困の解消と社会不安からの脱却をはかるうえでの障害となっていると認識する。そして、政府の歳入(したがってまた歳出)にしめる債務返済を削減し、社会セクター支出を増大させることこそが重要である、と主張する。

イギリスに本拠をおく著名なNGOであるオクスファム(Oxfam)とユニセフ(UNICEF 国連児童基金)との共同ペーパーは、債務返済額の削減について、次のように述べている。①ウガンダでは4000万ドル以上の削減となるが、信頼すべき数字が公表されていない、②マリは、最悪の幼児死亡率と50%以下の小学校就学率を抱えながら、基礎保健・教育支出以上の返済を続けることになる、③モザンビークは120万の不就学児童を抱えており、小学校教育支出の2倍以上の返済を続ける、④平均寿命46歳のブルキナファソは、基礎保健支出を超える返済を続ける、⑤コートジボアールは基礎教育の3倍の債務を返済する。以上は、ケルン改革案およびそれを下

回る削減案の世銀・IMFによるHIPCイニシアティブがもつ弱点を早急に見直す必要を示している。市民の基礎的な必要へのサービスにたいする投資増大と両立する債務返済水準の設定が必要なのである（UNICEF/Oxfam 1999）。

1980年代の中南米中所得国の債務危機では、債務残高の対輸出比率、債務残高の対GNP比率が、維持可能な債務水準の指標として使われ、以後これが伝統的に踏襲されてきた。これを経済社会的条件の異なる重債務貧困国に適用するのは不適切だと批判するNGOには、ベルギーのブリュッセルに本拠をおく「債務と開発 ヨーロッパ・ネットワーク」（EURODAD, European Network on Debt and Development）などがある。債務救済と貧困解消のリンクを言うのであれば、債務がもたらす最貧国への重圧とそれからの脱却は、債務残高の当該国経済および対外経済関係における相対規模ではなく、最も脆弱な住民層が基礎的な保健・衛生サービス、教育を受け、自分たちの生活基盤を安定させ、経済成長を持続させる制度構築にむけた政策に、資源をどれだけ動員できるかで図られなければならない。まず何よりも社会サービス支出の拡大を可能にするような、債務返済／歳入の削減が検討される必要がある、と主張する。債務と持続的な人間開発を考慮に入れるなら、元利返済／輸出は5%、対政府歳入では7%程度が維持可能水準だとしている（EURODAD 1999b）。

コンディショナリティ

HIPCイニシアティブの債務削減を受ける条件として、トラック・レコード6年間の健全な経済政策の実行があげられている。トラック・レコードの期間については、柔軟な運用が見られることは先に見た。コンディショナリティの中身については、最近になって世銀・IMFも債務削減と貧困解消のリンクを強調するに至ったが、両機関およびケルン・サミットとともに、依然としてIMFのESAFプログラムに縛られたままである。ESAFは広範かつ長期的な人間開発戦略に統合される必要があるとの国際的なコンセンサスを裏切っているとして、オクスファムは、次の2点を問題にしている。すなわち、①アジア経済危機において、世銀副総裁・チーフエコノミスト（当時）スティグリッツなども批判したように、緊縮財政を求めるコンディショナリティは厳しすぎ、先進国からの贈与が低迷するなかで財政赤字が課せられている。小学校教育、基礎保健や水道・衛生、その他貧困解消対策への公共投資がもたらす見返りの大きさを考えれば、財政目標は2015年目標を考慮に入れた社会サービス支出の拡大を認めるものに修正されるべきだ。②一方でマクロ経済の詳細かつ厳格なコンディショナリティ遵守を強制し、他方で各国のオーナーシップ（自助努力）と貧困解消に向けての統合アプローチを主張するが、この2つは結びつかない。国際機関では両者を結合する必要を強調するようになったが、従来からのクロス・コンディショナリティの原則を通して、コンディショナリティ・アプローチはIMFのESAFの条件が優先されざるを得ない。その結果、長期の人間開発ではなく、財政赤字縮小、インフレの抑制、経常収支赤字の削減など短期のマクロ経済目標の達成が中心課題となってしまふ。また国営企業の民営化など構造調整のコンディショナリティを押しつけられると、失業増大は避けられず、途上

国側が自分の問題として自主的に問題に取り組む姿勢、オーナーシップを損なうことになり、不安定なマクロ経済環境では人間開発も前進できなくなる、と NGO は主張するのである。(UNICEF/oxfam, 1999)

債務削減コスト負担の問題

HIPC イニシアティブおよびケルン改革案による債務削減コストのファイナンス問題は、必ずしも明らかにされていない。削減コストの半分を負担する2国間債権者のうち、いくつかの欧米諸国はすでに HIPC からの返済受取の償却を進めることを表明している。債務削減の一部は、新規資金の動員ではなく、帳簿操作ですむことになる。オクスファムの推定では向こう7年間のコストは20-30億ドル程度であり、これは1992-98年のODA減少額の3分の1にあたる (UNICEF/Oxfam 1999)。ただし贈与よりも借款で、また一般会計ではなく郵便貯金や年金を原資とする財政投融资資金でODAを供与してきた日本は、負担の公平性をめぐって異議を唱えている(後述)。

つぎに国際機関による融資の削減を進めるにあたっては、HIPC 信託基金 (Trust Fund) は必要資金額に比べて十分な大きさであるか、米州開発銀行やアフリカ開発銀行には荷が重すぎないかとの懸念がある。さらに、債務削減が、非 HIPC から HIPC へ、または HIPC 内部での開発援助の流用によって行われることを危惧する声もある。こうした措置にとどまると、①多くの貧困国が影響を受け、開発援助とよい貧困解消政策のリンクを弱めることになり、②援助の債務削減への流用は HIPC の貧困解消強化に役立たない、③援助予算はすでに減少しており、1992 から 98 年にかけて OECD からの ODA はドル額で5分の1、GNP 比で0.33%から0.23%に低下している状況を克服できない (UNICEF/Oxfam 1999)。

また IMF は保有金の売却を検討しているが、簿価の1オンス47ドルでなく、時価の250ドルで評価すると200億ドル以上の含みが生じる。この売却益を IMF の ESAF 信託基金に入れると IMF を強化するだけになるので、多国間債務削減で財務的困難におちいるアフリカ開発銀行に回すべきだ、との主張もある (EURODAD 1999b)。

III 債務帳消し運動の新展開

途上国の公的機関に対する債務の削減要求は、1970年代に始まっている。しかし途上国内部の思惑の相違、アメリカをはじめとする先進国政府の反対などで、順調にことは進まなかった。まずこの問題を回顧する。つぎにパリ・クラブや世銀・IMF の最貧国に対する債務削減対策の進捗の遅れを批判する運動は、1998-99年には大きなうねりとなり、国際政治経済にも大きな影響力を持つようになってきた。ここでは、この運動の中心母体である「ジュビリー 2000」の「債務帳消し運動」、帳消しにたいする疑問・批判と反論を見ることにしよう。最後に、日本政府の債務削減対策が国際 NGO の批判にさらされるに至っているが、その背景と問題点を検討する

ことにしたい。

(1) 公的債務削減論の系譜

途上国の公的債務帳消しの要求は、いまに始まったものではない。第1次石油危機によって国際収支赤字の拡大と先進国からの援助資金の減少に直面した途上国グループ G77 は、1976年にきわめて先鋭な債務削減要求を「マニラ宣言」としてとりまとめた。しかし途上国内部に利害の相違があり、1976年 UNCTAD ナイロビにおいて「選択的支援」イニシアティブにトーンダウンし、こうした動きに対して1978年アメリカ政府はその後の政策を基本的に決定する文書を発表している。この3つの文書の意義について、毛利良一1988、第8章冒頭部分を再録しておきたい。

【途上国側の債務問題についての要求がもっとも先鋭な形で最初に登場したのは、1976年のG77（発展途上国120カ国以上を結集する国連内グループ）による「マニラ宣言」であろう。ここでは、①最貧国にたいする2国間公的債務の棒引き、②石油価格引き上げにより「最も深刻な影響を受けている国」にたいする2国間公的債務の棒引きまたは返済延期、③すべての発展途上債務国にたいする国際開発金融機関による年々の債務返済額に等しいプログラム援助の供与、④民間対外債務の整理統合と25年間返済繰延べ、⑤UNCTADの召集による債務国と債権国との協議、が唱われた（UNCTAD 1976, pp.22-23）。

ここでの特徴は、包括的・全面的な債務救済であり、最貧国の公的債務の棒引き、年々のネット金融トランスファーの確保、民間債務については長期繰延べを明確に主張していることである。

途上国の先進国にたいする様々な要求が先鋭化してくると、多様な経済状態を抱えた120を超える諸国からなるG77内部でも、要求が自国経済に及ぼす影響の違いから足並みの揃いが悪くなる。それまで低所得国の公的開発援助のおよそ3分の2を受け取ってきたインドとパキスタンは、この一般的債務救済によって最も多くの恩恵を享受できる。他方、公的援助にあまり恵まれてこなかった他の低所得国は、債務救済の要求と開発援助拡大の要求とどちらが得か、政治的問題を含めて路線選択にとまどうことになる。またメキシコやブラジルのように、従来から国際金融市場への接近が可能であり、今後も開発金融の資金供給を商業銀行に期待する比較的高所得の途上国は、公的債務救済によって自国の信用力評価が下落し有利な条件で商銀融資が得られなくなることを懸念して、マニラ宣言の急進路線とは一線を画そうとするのである。

そして実際に成果をあげたのは、同76年ナイロビで開かれた第4回 UNCTAD の、債権国による「選択的支援」の方向でのイニシアティブであった。合意された「10億ドル特別行動計画」は、債権国の裁量の範囲内で個々の低所得国の緊急の要請に応じて、追加的・譲許的・迅速な資金を供与しようというものであった。この計画は、追加的援助の形態を明らかにしていなかったが、翌77年、カナダ、スウェーデン、スイスがこの計画に沿って過去の借款の多くを贈与に切り替える旨声明した（Midland Bank 1978, p.10）。これに呼応して先進国の多くは政府開発援

助借款の棒引きないしはそれと同等の措置をとった。救済金額で大きいのは、イギリス16億ドル、西ドイツ17億ドル、日本12億ドルなどであり、残高に比べ救済額の比率が高いのは、スウェーデン、スイス、イギリスが80%以上、オランダ、デンマークが30%、西ドイツ、日本、カナダは20%弱であった。ちなみにアメリカはこれに参加しなかった。

アメリカの債務救済に関する政策は、国際通貨金融に関する国家諮問会議（National Advisory Council on International Monetary and Financial Policies）の1978年1月6日付文書に明瞭に述べられている。それによれば、①国際債務の返済リストラクチャリングは、特別の事情があるときのみ、ケース・バイ・ケースで行う。②米国政府が供与または保証した融資の返済リストラクチャリングは、多国間債権国会議の取り決めにしたがう。③政府が供与または保証した融資の返済リストラクチャリングに米国が参加するのは、債務国の債権国にたいする差別がなく、債務国が非保証民間債務のリストラクチャリングの努力を行い、経済調整計画実行に同意する時のみである。④リストラクチャリングされる元本・利子の総額は、債務国経済の分析の後に合意される。⑤リストラクチャリングは、返済遅延中のもの、1年以内に返済期限がくるものに限られる（Crowe 1979, pp.33-34）。

アメリカのこのアプローチは、他の先進国とは異なり、債務救済を援助予算に組み込まず、また裏援助として使うことに反対する米国議会の態度を反映している。ケース・バイ・ケース方式は、債務国の米国にたいする忠誠度、米国にとっての利害の相違によって、救済措置に差別をもちこむことを合理化するものであり、経済調整計画はIMFコンディショナリティの設定とその実行を重視したものである。こうした原則から、UNCTADの包括的・全面的な債務救済要求に対してとられるアメリカの対応は、概略つぎのようなものとなる。

- ①債務国の状況は多様であるから、伝統的ケース・バイ・ケース方式が正しい対処の仕方である。
- ②包括的債務救済は、その利益が当面の必要よりも過去からの累積に応じて行くために、資源移転の効率的な方式とはならない。
- ③救済によって債務国の信用力が低下すると、将来、新規融資が得られにくくなるので、債務累積問題の解決にならない。
- ④巨額の援助供与国には負担が大きすぎる。
- ⑤救済によって債務国は健全な経済政策運営の節度を失うことになる（Ibid.,p.50 および Watson 1978, pp.62-63）。

これは82年以降の債務危機の広がりの中で、今日なお引き継がれているアメリカの、そしてそれが指導する国際金融界の原則である【（以上、毛利1988, pp.243-245）。

アメリカ政府の1978年文書は、ジュビリー2000の債務帳消しの主張にたいする疑問・批判として提起されているものと、基本的に同じである点はきわめて興味深い。

(2) ジュビリー 2000 の「債務帳消し運動」の主張と論点

ジュビリー 2000 の運動

1998年5月バーミンガム・サミットで、翌99年6月ケルン・サミットで、最貧国の「債務帳消し」を要求し、5万人の「人間の鎖」で会場を取り囲んだジュビリー 2000 の運動は、誰が動かし、どのような根拠で要求しているのか。

ジュビリーとは、「よろこびの年」を意味し、旧約聖書の「ヨベルの年」に由来する。古代イスラエルでは、50年ごとに「解放の年」を定め、国中に自由が宣言され、失った土地は元の所有者に変換され、すべての債務が帳消しになり、奴隷も解放されたという。ただし実行されたという確証はない。ジュビリー 2000 の運動は、1990年、全アフリカ・キリスト教会協議会が2000年までに最貧国の債務帳消しを求めたことに始まる。94年11月には、ローマ法王が「使徒的書簡」のなかで呼びかけたのに続き、プロテスタントも参加を表明した。また国際NGOはさまざまに運動を展開していたが、97年には国際自由労連も参加を決定するなど、世界的な広がりをもつに至った。宗教界、労働界、さまざまなNGOが参加するこの運動は、イギリスに本部をおき、世界70カ国以上に組織をもつ。また人気ミュージシャンや元プロボクシング・チャンピオンがマスメディアで協賛を呼びかけるなど、大きな影響力を持つに至っている（北沢洋子1999、債務帳消しキャンペーン日本委員会1999）。

ジュビリー 2000 をはじめ、重債務貧困国の「債務帳消し」を求める主張は、次のように整理できよう。

- ①世界には、1日3度の食事、きれいな水、風雨をしのぐ寝床を確保できない人々が13億人いるが、これら貧困の最大要因のひとつが、最も貧しい国々が抱えている返済不可能な債務である。
- ②アフリカをはじめとする最貧国の債務は年々増加し、債務返済にともなう政府支出の削減や金融引き締めなどのため、社会経済インフラ整備のための投資ができない。この投資資金を先進国のODAや国際金融機関の融資に依存することになるため、債務が増加するという悪循環におちいつている。
- ③債務返済に追われている国では、保健医療、教育など社会サービス予算を削った結果、弱い立場にある子どもや女性が犠牲者となり、長期的な人的資源育成の基盤が掘り崩されている。
- ④借金は返済するのが当たり前だが、国家の破産を認める国際法は存在しない。また国家が破産状態にあること知りつつ融資を続けてきた債権者側にも責任がある。

この主張は、基本的には地球市民としての連帯感、人道主義的倫理観に根ざしており、社会科学の視点からは最貧国が実質的に破産状態にあること、債務の重圧が経済社会の再生を妨げていることの認識がある。

だが先に見たように、国際政治や国際金融の世界には、伝統的に根強い反対論があり、抵抗が組織されてきた。そうした状況のなかで、リストラ失業が増大し住宅ローンをはじめとする債務を抱える先進国の一般市民にも、なぜ特定諸国の債務だけが帳消しになるのか、という素朴な疑

問・批判が生じて当然である。

債務帳消し論の根拠

債務帳消しを求めるジュビリー 2000 は、どのような根拠にもとづいて運動しているか。多くの国の組織が、いわゆる Q&A や、宣伝パンフレットでその見解を明らかにしているが、ここでは包括的に説明がなされているアメリカ版 (Jubilee 2000 USA, 1998) を取り上げ、概略を紹介しておこう。彼らは次の疑問を設定している。

- 1 債務を負った人は誰でも支払う義務をもつ。なぜ国によって免除されるのか。
- 2 債務帳消しは誤った経済政策を奨励することにならないか。
- 3 最貧国の債務が帳消しになると、貸し手は将来新規融資をしなくなるのではないか。
- 4 債務が帳消しになると、腐敗した指導者は利益を独り占めにし、民衆を救うことにならないのではないか。
- 5 債務帳消しは、世銀、地域開発銀行や IMF が、貧困国や危機に陥った諸国に融資する能力を弱めることにならないか。
- 6 帳消しを活かすためには、諸国は財政赤字の削減、インフレ抑制、貿易自由化など健全な経済改革政策を追求すべきではなからうか。そうでなければまた債務がふえてしまう。帳消しの条件として貧困緩和と軍事費削減を約束させるべきではないか。
- 7 もし債務帳消しが明らかによいことであるのなら、なぜもっと多くの政府や国際機関が支持しないのか。
- 8 国内にも貧困や多くの社会問題があるのに、どうして他の国の債務帳消し問題に努力を傾注するのか。

上記設問に対する彼らの回答を要約すると次のようになる (番号に付した小見出しは引用者)。

・1 債権・債務契約の原則から逸脱するか

通常、債務は誰でも返済しなければならない。しかし基本的な人間の生存と尊厳を犠牲にしておこなわれるべきではない。債務問題の責任が借り手だけでなく貸し手にもあることは歴史的に明らかであり、公的債権者は冷戦期間中にしばしば政治目的で融資をおこなった。また最初に融資がおこなわれた後、変動金利のもとでの金利高騰など借り手の過失ではない状況の劇的な変化が生じ、残高が急増した。

・2 モラル・ハザードを助長するか

債務帳消しがよくない結果を伴うかどうかは定かではないが、貧困に苦しむ人を救うためならリスクを賭けるのに値する。元々の借り手の多くは腐敗した独裁政権であったが、いまは民主的な政権に取って代われ、市民グループや NGO が政府の説明責任に後押しする国が増えているので、無責任を助長することにはならない希望が生まれている。さらに債務国はすでに巨額の代償を支払っている。経済主権の喪失、緊縮政策を受入れきたが、それにより人々は生活水準の低下と基本的社会サービスの切り下げを余儀なくされた。破産者がまた借金に頼るのではないかと

の心配については、経験によれば、大半の破産者はそうはなっていない。

・3 新規融資が途絶え、開発に支障を来すか

債務帳消しなしには、大多数の重債務貧困国は対外債務に決着をつけることができない現実がある。帳消しは信用力低下につながるのではなく、利得機会を増やすことになるので民間の投融資を誘引できよう。債務返済の重圧で押さえつけられていた経済は、成長と開発の機会をもつことになる。また帳消しによって、熟達した公務員を際限のない債務交渉の煩わしさから解放し、長期計画や開発の仕事に就けることが可能となる。そのうえ、政府の対外援助は、輸出や対外政策など多くの理由づけを持っているから、帳消し後のよりよい開発見通しや外交・経済利益の拡大により、アメリカ議会を説得できる。また最近の援助は贈与形態が増えており、将来の債務増加にはつながらない。

・4 腐敗・独裁政権を利することにならないか

独裁政権に代わって民主的な政権が増えている。腐敗はまた残っているが、帳消し拒否は民衆に罰を与えることになっても、腐敗した指導者を懲らしめることにはならない。解決の道は、帳消しによって自由になった資金を、参加型プロセスを通して、貧困緩和や社会的に有益な支出に使う道筋を創り出すことである。

・5 国際開発金融機関の融資能力の低下を招かないか

帳消しによって融資の回収ができない事態が生じ、世銀の格付けが下がり、市場での資金調達条件が悪化する、と世銀はいう。しかし世銀が優先度トップの債権者としての地位を有しているのは、富裕な加盟国政府が世銀借入資金の返済を保証していることにもとづいている。また世銀の最貧国向け融資は、市場調達ではなく、政府拠出の IDA（国際開発協会＝第2世銀）からの低利融資でおこなわれており、帳消しは世銀の信用力の格付けに直接影響しない。たしかに IDA 融資は元利返済回収資金にも依存しているので、帳消しにすると融資に回る還流資金は減少する。しかしこれまで世銀の融資は浪費的であり非生産的なものが多かった。資金が少なくなつて厳選されたよい融資が成功をおさめれば、先進国政府は IDA への拠出を増やすだろう。

・6 健全な経済政策の実行が必要ではないか

健全な経済・社会政策は不可欠である。広範な参加により、脆弱な人々を保護することが必要である。経済エリート、腐敗した官僚、軍人等ではなく、帳消しの利益が一般の人々に行き渡るようにする。帳消しは、世銀・IMF の構造調整政策がしばしばそうであったような、貧困層の負担を増大させるような条件を含んではならない。この目的を達成するためには、開放的で、広範な参加が得られ、透明なプロセスを通して債務帳消しの具体的なメカニズムが決定されなければならない。

・7 国際的な政治意志が欠如しているのはなぜか

政治的意志は小さいか皆無に近い。対外援助に対する支持が低下し、債務帳消しのために新たに政府資金を回すのは難しい状況にある。世銀や IMF は資金ベースを守ろうとする。中所得国は帳消しの恩恵に預かれず、世銀資金が IDA 帳消しに回り自分たちへの融資が少なくなるので

はないかと、警戒している。また先進国の議会および議員たちは、貧困国債務負担を軽減しても直接には票につながらないからインセンティブが弱い。また債務の重圧が、重債務貧困国をして先進国、多国籍企業、投資家に利益なるような政策を実行させているから、ムチを除いてしまう帳消しに先進国政府は反対するのだという批評もある。

・8 国内問題があるのに、なぜ国際問題に首を突っ込むのか

貧困国の債務負担を軽減するかどうかは、正義と思いやりの問題である。いまわれわれが直面している問題は、純粋に国内問題、純粋に国際問題というようにわけることができない。われわれの世界はますます関係が深まり、経済・社会・環境問題はどこに住んでいようと人々の福祉に影響を与える。貧困国の債務負担はわれわれすべてに害を与え、帳消しはすべてに利益を与えるのである。

国際破産裁判所の設立構想

ジュビリー2000の問題提起で注目すべきは、債権・債務契約問題に関連して、「国際破産裁判所」(International Insolvency Court)の設立を構想していることである。世界のほとんどの社会では、個人や企業債務者は債権者の裁量に完全にゆだねられてはならない、という原則が広く認められている。破産法は正義に実効性を与える交渉を進めるためにつくられており、債務者がどうしても必要な一定額の資源を債務返済計画から除外する権利をふつう認めている。これを国際貸借にあてはめると、貧困国に住む多数の人々の生存と発達の展望を犠牲にしてはじめて国家債務の返済が可能となるケースでは、国家債務にこうした法制を適用することは十分根拠がある、と論理をたてる。

そして国際破産裁判所は、具体的には2つの役割、すなわち交渉による解決を促す「和議パネル」と、和議に至らない場合に法的拘束力をもった「仲裁パネル」を設置する。債権者・債務国から2名ずつ、政府関係者、市民団体や労働組合、経済団体などで構成し、この4名が第5の人物を議長として選ぶ。債務額の算定や監査、削減額の決定、実施プロセスの情報公開と監視、削減で利用可能になる財源の使途の決定・監視などを行う構想で、国連の監視のもとで仕事を進めることも考えられる、としている(Jubilee 2000 UK 1999)。

また中立的な債務処理機関を設立する前提条件として、国家の破産認定と救済手続きを公正に行う国際法の制定も構想されている。米国の破産法を参考にしたもので、国家の破産に法的裏付けを与えることにより、情報公開もないまま場当たりの債務不履行処理が行われるのを避けることを狙っている(長尾洋子1999)。

ジュビリー2000のこのQ&Aは、倫理的・道徳的に人々の共感を誘う。ただし、債権・債務の契約履行およびモラル・ハザードの問題、歴史的・政治的な文脈で見たコスト負担の問題については、少し検討の余地があり、日本政府の取組に関連して、次節で取り上げたい。

(3) 債務帳消しと日本政府の対応

ケルン・サミット後の先進各国のスタンス

ケルン合意以降、実効性のある措置につながるかどうか見守る必要があるが、先進各国は積極的に債務削減に取り組む姿勢を見せ始めた。対照的に日本政府の消極性が際だつことになる。米国クリントン大統領は、1999年9月29日、IMF・世銀総会において、36カ国（総額56億ドル）を対象として一方的に2国間債権を100%免除する旨、演説した。もっとも11月18日にクリントン政権は債務帳消しの第1年度分予算として3億7000万ドルを議会に要請したが、議会が承認したのは3分の1の1億2300万ドルであり、演説と実際との間には大きなギャップが生じている。

イギリスでは、99年12月17日、ブラウン蔵相がキリスト教指導者との会見のなかで、英国政府が少なくとも26の重債務貧困国の2国間債務の100%帳消しを、2000年1月から国毎に開始する、と発表した。債務国が現行のHIPCのタイムテーブルを完了すること、帳消しによって生じた資金を貧困緩和の社会プログラムに充てることが、条件とされた。最初の対象国は、ウガンダ、モザンビーク、ボリビア、モーリタニアが予定されている。英国が最貧国41カ国に持っている債権総額は16億ポンドである。

フランスは、2000年1月22日、東京で開かれたG7蔵相会議で、最貧国の2国間債務70億フラン（約1147億円）を100%帳消しにするという公約を発表した。今後予想される帳消し額は、フランスがマラウイを加えた最貧42カ国に持っている債権総額約900億フラン（1兆4722億円）の57%にあたる520億フラン（8518億円）にのぼるだろうと、言われている。

カナダのクレティエン首相は、99年3月25日、2国間のODA債権を一方的に帳消しすると発表した。

こうした状況のなかで、2000年九州沖縄サミットの開催国日本に対する国際NGOの眼が厳しくなっている。2000年1月11日には、ロンドンの日本大使館の前で、日本の首相が議長としてイニシアティブを発揮して債務の全面的帳消しを決定するよう、要求するデモがおこなわれたりしている。

日本政府の対応

まずこれまでの低所得国向け公的債務問題への取組状況を、政府機関文書によって整理しておく。

- ①1978年の国連貿易開発会議（UNCTAD）特別貿易開発理事会（TDB）の決議にもとづき、過去21年間に27カ国に対して合計3400億円の債務救済のための無償資金（「債務救済無償」）を供与して、実質的な債務の帳消しを実施してきた。
- ②日本はLLDC（後発途上国、48カ国）に対して、1978-87年に供与を約束した円借款約6800億円（約55億ドル）の元利返済に見合う無償資金を約35年にわたり供与することにより、当該円借款返済債務を実質的に免除することを、トロント・サミットで表明した、と

している。また、債務返済負担の特に大きい途上国に対して、パリクラブのもとでの債務救済によって、98年度までに9400億円のODA債権（円借款債権）の繰延を実施した、と述べている。

③HIPCイニシアティブに関連し、IMFおよび世銀に設置された債務救済基金に84億円（7300万ドル以上）を拠出した。

ところが、ケルン・サミットに先立つ1999年4月に発表された提案文書では、2国間ODA債権の削減率を従来の67%から自主的かつ追加的に100%に拡大し、またHIPCイニシアティブの改善・拡充を図る、と詠いながら、安易な救済措置および債務の帳消しをおこなわないことを言明した。根本的な解決のためには、債務国自身による財政規律や債務管理、借入の有効活用のための能力を高める必要がある、としたうえで、次のポイントを強調している。

①自助努力支援の理念を踏まえ、重債務貧困国の主体的責任と自助努力（オーナーシップ）を基本とする。具体的には、安易な救済措置は取らない（IMF・世銀の構造調整プログラムの3年間実施、良好なパフォーマンスが前提）、債務の帳消しは行わない（債務救済は超長期（現行40年）繰延を行ったうえで、一旦返済を求め、債務救済無償を供与する）。

②モラル・ハザード問題に留意する。まじめな国の返済意欲を喪失させないように、債務削減をおこなった後は、新規借款の供与は原則的におこなわない。

③債務救済により利用可能となる資金が、貧困緩和や教育、保健など社会開発に活用されるべきこと。

④債務救済にかかる債権国間の負担の公平性の確保が重要であること（外務省経済協力局編1999, pp.58-59）。

債権・債務契約の履行をめぐる問題点

日本政府のスタンスに関連して、債権・債務契約の履行およびモラル・ハザードの問題、歴史的・政治的な文脈で見たコスト負担の問題について、少し検討することにしよう。契約履行およびモラル・ハザード問題に関連して、日本は、40年をこえる超長期繰延をおこなったうえで、一旦返済をおこなわせるが、それと同額を無償で援助するから実質的な救済になるとしている。

その際まず問われるのは、長期の繰延をすれば、返済のための外貨を獲得できる見通しがたつのか、である。外貨獲得の可能性は、基本的には①輸入を上回る輸出、②出稼ぎ労働者の送金、③外国直接投資、④対外借入、⑤贈与である。これまで①②③はうまくいかず、④は対外債務残高を増大させてきた。たしかにアジアNIEsやアセアン諸国向けの日本の円借款は、受入国の自助努力を促し、産業インフラの構築や人材育成、輸出志向工業化に大きな寄与をしてきたと言えるが、最貧国に対しては、円での返済を可能とする経済発展、輸出力の強化に資する形で資金が使われたか、独裁政権の延命や政権の権威を誇示するだけのモニュメントの建設、不生産的かつ浪費的な消費などに使われることはなかったか、民主的な政権の統治能力を向上させ、市民社会の成長に貢献してきたか、が問われなければならない。これらの問いに、肯定的に答えることは

不可能である。

また、一旦返済をおこせそれと同額を無償で援助するから救済になるという言い分も、契約の形式を尊重することを第1義的に重視した官僚的手法であるが、一旦返済するということが経済的に実現不可能とみなされるから帳消しまたは無償援助が問題になっているのである。国際社会で必要とされる政治的リーダーシップの欠如をさらけ出したものであると評価されても、致し方なからう。

また日本が国際社会に対しておこなう主張と、国内でやってきたこととの間にあまりに大きな乖離があり、国際社会ではまじめに受け取ってもらえない状況が数多く生まれている。金融破綻処理もその例外ではない。

日本では1990年代後半、バブル破綻の処理にあたって、きわめて無原則的かつ場当たりの、ルールを無視した形で、破産または破産状態にある企業および金融機関を救済することを許した。住専の破綻処理に対する公的資金の導入に始まり、民間銀行が経営の悪化したゼネコン、ノンバンクなど民間企業に対して債権放棄をおこなうケースが続いた。最近の主な債権放棄の例に、青木建設、2049億円、佐藤工業1109億円、フジタ1200億円、長谷工コーポレーション3546億円、藤和不動産2871億円、東京シティファイナンス2091億円、兼松1700億円などがあり、7社計で1兆4566億円にのぼる。金融再生委員会によれば、債権放棄には、①再建の実現性、②経営責任の明確化、③銀行にとっての合理性、の3つの要件が必要とされる。会社清算より実損が少ない、従業員の大量回顧の回避、関連倒産の防止、が名目的な理由とされるが、しかし実態は、経営ミスをチェックできなかった貸し手責任の問題が生じているのであろう。商業銀行は、借り手が倒産しない段階で債権放棄や棒引きを行えば、株主代表訴訟で取締役が訴えられかねない。だから国際的には、国家または国営企業以外では、債務過剰に陥った企業の救済策は、債務返済期間の延長、いわゆるデット・リスケジュールや、金利減免、債務の株式化などのデット・リストラクチャがふつうである。日本での債権放棄は、銀行と相手企業との「密室交渉」でまとめられ、説明責任もなければ株主側に訴訟の動きも現れていない。まか不思議な国である。

しかも債権放棄をした金融機関に、符丁をあわせたかのように公的資金が導入された。大手15銀行に対し7兆5000億円、うち日本長期信用銀行の債務超過穴埋めに3兆6000億円、新生銀行への出資で2400億円、日本債券銀行も債務超過の処理で3兆2000億円、出資2400億円が投入される。この公的資金は銀行の経営の改善を待って返済される予定であるが、債務超過処理に投入された税金（長銀、日債銀あわせて6兆8000億円）は返済される見通しはない、と報道されている。公的資金の注入については、大不況期の1933-34年にアメリカで確立され、90年代北欧でも守られた基本ルールがある。すなわち、①公的資金は、預金者保護と金融機能（決済と貸出）を維持するために使われるのであって、企業としての銀行を保護するものではない。②銀行は本来自分の力（収益）で不良債権を償却すべきである。長い期間かかるので、まず自己資本で可能な限り償却させ、資本金が減額（減資）した分を補充するために公的資金で資本注入する。減資によって株主責任と経営責任が明確になる。③公的資金は政府保証資金であるから、優

先株購入の形で注入する場合でも「株主の議決権つき」とする。④株価暴落が銀行の資本勘定に損害を与え金融機能が麻痺したのだから、銀行の株式保有を禁止する。⑤公的資金で購入した優先株の配当は普通株より利率を高くし、普通株は減配か無配にする、などである。だがこうしたルールは平気で無視された。長銀、日債銀は、国有銀行のまま経営して収益をあげ株式売却益を国に入れるべきであったが、内外資本に売却され、役職員を全員解雇し必要人員だけを再雇用してはじめをつけるべきだったが、経営責任は不問にされた（菊池博英 2000）。

国内では温情主義で無原則に国民の血税で大企業・金融機関を救済する国が、重債務貧困国の債務救済問題では一変して、債権債務関係のルールを守れと叫んでみても、耳を傾ける人はいないであろう。

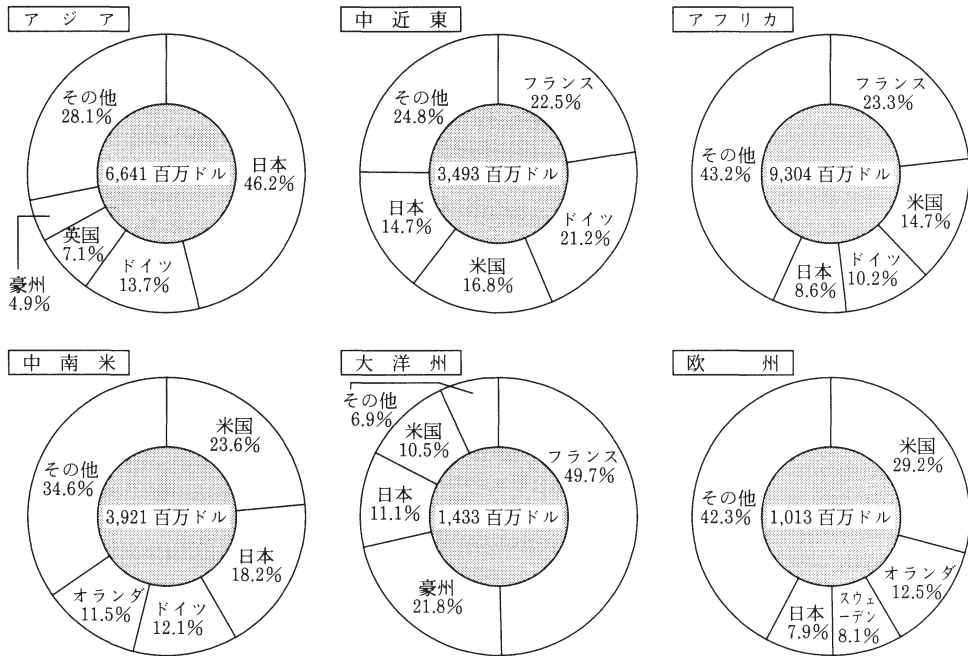
債権国の負担の公平性

日本政府の言い分にも一理ある。歴史的・政治経済学的に、また地政学的な文脈で見ると、重債務貧困国の多くはサハラ以南アフリカ諸国であって、奴隷貿易、植民地支配による負の遺産を引き継いでいること、東西冷戦期間中にはきわめて政治的な意図から、腐敗した独裁政権を支える援助が投入されて債務が積み上がってきたことを、無視すべきではない。政府や政府機関がこのことを声高に叫べば、国際協調に水を差しかねないが、現在と将来に向けての対策を論じるとき、国際 NGO を含めて、この事実を冷徹に認識しておくべきだろう。

OECD（経済開発協力機構）DAC（開発援助委員会）諸国の ODA（政府開発援助）と、日本のそれを図表 10, 11 により比較してみると、規模、形態、対象国などで、次の特徴が認められる。すなわち、まず日本の ODA は、金額で見ると 1991 年以降、世界で最大である。ただし円相場の変動もあって、95 年の 145 億ドルをピークに 98 年には 106 億ドルに減少している。日本の ODA は、理念として非援助国の自助努力を掲げているため、借款の比率が高く贈与比率は DAC21 カ国中最下位に位置し、96/97 年には 39.6%であった。また日本の円借款供与対象国は、中国、インドネシア、タイ、インドなどアジア諸国に集中しており、サハラ以南アフリカなど HIPC 諸国の比率はそれほど高くはない。円借款を ODA の中心にしたのは、郵便貯金や公的年金を財源とする財政投融资資金を利用してきたからで、帳消しとなるとその穴埋めを一般会計で賄う必要が生じ、国民の負担として顕在化する。また政府は、借款方式が被援助国の自助努力を促し、それがアジア経済の発展に寄与したと見なしている。

他方、日本以外の諸国は借款ではなく、贈与の比率が高い。近年カナダやイギリスは 100%、アメリカが 98.8%、イタリア 94.3%、フランスとドイツも 80%を超えており、各国とも贈与比率を高める傾向にある。グラント・エレメントによっても各国が 90%以上であるのに対し、日本は 78.6%にとどまっている。また各国の ODA は、モノヤカネでなく、NGO を媒介した社会サービスへのシフトを強めている。この結果、途上国が抱える 2 国間債務残高の絶対額では日本が最大となり、欧米諸国のもつ残高は相対的に小さくなっている。欧米諸国にとっては、国際 NGO が影響力の大きい運動を展開し、それに呼応して政府が重債務貧困国むけ 2 国間債務の

図表 10 地域別主要援助国実績の割合（1997年）



注：(1) 地域分類は外務省分類を使用。
 (2) グラフ内数値は DAC 諸国の実績計。
 (3) 東欧・卒業国向け援助は含まない。

出所) 外務省 1999, p.222

100%の削減を公約するのは、援助政策の方向に沿ったものであり、そのコスト負担も日本よりは小さいのである。

国際 NGO が日本政府の援助政策を批判する背景には、1999 年ケルン・サミットで債務削減イニシアティブが大きく前進したことを受け、2000 年沖縄サミットの開催国であり最大債権国でもある日本に、引き続き債務削減イニシアティブで積極的な役割を果たすことを期待しているからである。しかも最大債権国日本の行動こそが、重債務国貧困層の人々の生活に重大な影響を与えることを強調し、日本政府にたいする要請・示威運動を強化している。たしかに欧米の国際 NGO が、日本型 ODA の功罪、すなわちアジア諸国の経済インフラの整備、人材育成、制度構築などでのプラス面での貢献と、ひも付き援助や独裁政権支援のマイナス面を、総合的に理解しているかと言えばそれははなはだ疑問である。1997 年夏タイに始まり、アセアン諸国や韓国に通貨・金融危機、はたまた経済・政治・社会危機が広がったとき、欧米の論壇は「アジア型発展モデルの終焉」の大合唱を奏でた。アジアには、「政官財の癒着」「仲間内資本主義」「縁故主義」がはびこり、それは日本から輸出されたものであると認識している可能性が強い（毛利 1998 を参照）。

図表 11 主要援助国の ODA の比較

支出純額ベース		日本	米国	英国	フランス	ドイツ	イタリア	カナダ	DAC計	
量的側面からの比較	ODA 実績総額(億ドル)									
	97年(名目ベース)	93.6	68.8	34.3	63.1	58.6	12.7	20.5	483.2	
	98年(名目ベース) ^(注1)	106.4	81.3	38.4	59.0	55.9	23.6	16.8	515.5	
	対GNP比(97年)	0.22	0.09	0.26	0.45	0.28	0.11	0.34	0.22	
	(98年) ^(注1)	0.28	0.10	0.27	0.41	0.28	0.20	0.29	0.23	
	DAC 諸国全体に占めるシェア	20.6	15.8	7.4	11.4	10.8	4.6	3.3	100.0	
	対前年比名目値伸び率(97→98, %)	13.7	18.2	12.0	-6.5	-4.6	85.8	-18.0	6.7	
	97年のコミット額(債務救済を含む)(億ドル)	169.8	82.6	35.2	73.4	78.8	12.3	21.3	597.7	
	多国間援助のシェア(96~97年平均, %)	21.5	27.1	43.2	23.5	39.3	65.6	33.0	31.2	
	配分(96~97年平均, %)									
	対LLDC ^(注2)	20.9	31.9	38.4	27.9	29.6	37.6	37.2	31.5	
	対LICs	38.8	27.0	37.1	26.8	36.3	33.2	33.6	31.6	
質的側面からの比較	約束額ベース(単位: %)									
	ODA全体のグラント・エレメント(96~97年平均, 除: 債務救済)		78.6	99.4	100.0	91.5	93.3	98.6	100.0	91.9
	二国間借款のグラント・エレメント(96~97年平均, 除: 債務救済)		64.2	51.8	-	52.4	64.1	74.9	-	63.0
	二国間ODAの対LLDCグラント・エレメント(96~97年平均, 除: 債務救済)		95.1	99.7	100.0	96.4	100.0	98.5	100.0	98.0
	ODA全体の贈与比率(96~97年平均, 除: 債務救済)		39.6	98.8	100.0	84.1	80.5	94.3	100.0	77.8
	二国間ODAの贈与比率(96~97年平均, 除: 債務救済)		34.8	98.4	100.0	78.2	69.8	81.2	100.0	70.1
	二国間ODAの タイピングステータス (96年) ^(注3)	アンタイド 部分アンタイド タイド	98.9 1.1 -	28.4 - 71.6	86.1 - 13.9	38.7 26.7 34.5	60.0 - 40.0	45.6 - 54.4	31.5 - 68.5	(69.7) (3.1) (26.5)

出典: 98年 DAC 議長報告, 99年 DAC プレス・リリース

注: (1) 地域分類は外務省分類を使用。

(2) グラフ内数値は DAC 諸国の実績計

(3) 東欧・卒業国向け援助は含まない。

(4) カッコ内は DAC 推定値。

出所) 外務省 1999, p.223

日本の対外援助政策の問題点

しかし国際 NGO が自国政府の援助政策だけでなく、国際機関や国際会議においても多大な影響力を行使するような時代になっているのに、日本には欧米と比肩できるような NGO が育っておらず、NGO を媒介とした援助はまだわずかであり、対外援助政策が昔ながらの ODA 借款から抜け出せていないという対応の遅れが日本にはある。

振り返ってみると5年前の1995年に、『朝日新聞』は社説で日本の援助政策の改革を提言したことがある。要旨は次のとおり。

- ①金額では世界一の援助大国だが、それによって国際社会で「名誉ある地位」を得たとはいえ、援助を国民の手に取り戻し、平和と人権を世界に広げる決意をうたう国際協力法を制

定しよう。

- ②地球上から貧困をなくし、環境を守るために、援助体制を抜本改革したい。首相直属の国際協力庁を発足させ、海外経済協力基金と国際協力事業団を統合する。援助に占める贈与の割合を、4割台から10年間で8割に引き上げる。
- ③援助担当職員を現在の約1800人から5000人に増やす10カ年増員計画を立てる。援助現場に派遣する専門家と青年協力隊員も大幅に増やす。援助NGO（非政府組織）の財政基盤を強めるために、公益法人の資格要件を緩和する。（95/05/03）

その後、何が変わったか。援助基本法はいまだにつくられていない。開発援助の理念と実施のための基本方針として、宮沢内閣によって「政府開発援助大綱」（ODA大綱）が閣議決定されたのは1992年のことで、そのまま続いている。なぜ法律でなく、閣議決定なのか。日本の議院内閣制と自民党の長期支配のもとで、官僚機構と政権与党は、対外援助についても「官僚制にある程度の独立性を持たせ細部の政策決定を委任し、政策決定と実施の効率性を保持する」インセンティブをもったため、法制化を回避してきた。また国際協力庁ないし援助庁が発足しないのは、「外交政策の一元的実施の立場から外務省が頑強に反対してきた」からである（下村恭民ほか1999, pp.70-72）。外務省と他の省庁との不協和音が債務削減イニシアティブにおいても足かせになるという状況が続いている。

行政改革の一環として、1999年10月に日本輸出入銀行と海外経済協力基金が統合して「国際協力銀行」が誕生した。しかし輸銀は日本の民間企業向けの海外事業関連融資などが中心で、基金が担う政府の途上国援助（ODA）業務を輸銀と統合すると、ODAで日本企業を優遇しているとの誤解を外国から招きかねない。このため、統合後も基金のODA部門と、輸銀の非ODA部門は組織も勘定も分け、職員も従来の担当を引き継がざるを得ない、「数合わせ」と批判された村山内閣の特殊法人改革で統合が決まったときから、「統合によるリストラ効果が最も出にくい組み合わせ」といわれる。総務、人事、調査部門や重複する海外拠点などは統合するが、新たにシンガポールとペルーの事務所開設を打ち出し、職員数は統合前とほとんど変わらない、と言われている（朝日99/09/25）。

また援助NGOの活動を促進する基盤づくりに関しては、NPO法（「特定非営利活動促進法」）がようやく98年12月に施行された。ボランティア活動などを行う任意団体が要件を満たせば法人格を取得できるようになり、社会的信用が増すなどの効果が期待されているが、税制優遇措置がないのに事業報告書を所轄庁に提出するなどの責任も生じることから、登録件数はまだ少ない。変化が著しい国際社会の動向に立ち後れている。問題状況改善に根本的な改革のメスを入れることを怠ってきた日本政治のイニシアティブの弱さ、それを許してきた有権者の問題意識の薄さが根底にある。

おわりに

債務削減問題は取組み方によっては今後大きな変化がおこるであろう。小論で検討したことを、少しばかり整理しておくことにする。

- (1) 重債務貧困国の経済・社会危機の惨状は深刻であり、そこに住む人々の生命、生活、人権、安全保障を脅かしているばかりか、地球環境の破壊、麻薬とエイズ、税金による銀行救済、失業の増大、移民、地域紛争の頻発など、地球規模で影響が広がっている。「より迅速で、より深く、より広範な救済」が必要とされる。
- (2) 中所得国の民間銀行に対する債務問題は、1980年代末以来、ブレイディ債務削減構想の導入によって解決が図られてきた。しかし重債務国の公的機関に対する債務問題の取組は、1988年のトロント・サミットで始まったものの、これまで大きな進展は見られず、ようやく99年のケルン・サミットを契機に車輪が真回り始めた。この背景には、国際NGOの活発な活動がある。
- (3) 世界銀行・IMFも1996年以来、前年のハリファックス・サミットの要請をうけて、遅ればせながら重債務貧困国むけイニシアティブを開始した。IMFは依然として拡大構造調整ファシリティによる緊縮型マクロ経済安定化政策の枠を超えられず、世銀は貧困緩和と債務削減戦略を統合するとしているものの、IMFとのクロス・コンディショナリティにより緊縮政策が優先されている。そのため、途上国の社会サービス支出は債務返済額に遠く及ばず、貧困層のニーズに答えられていない。
- (4) ジュビリー2000、およびそこに集まっている国際NGOの「債務帳消し」キャンペーンの主張と活動には説得力がある。第2次大戦後の世界経済の枠組みにおいて最も重要な司令塔であり続けてきたのはIMFや世界銀行、WTOなどの国際機関であるが、その政策形成に影響力を行使し始めたことは、アメリカ主導のグローバリゼーションの潮流にたいする対抗力の形成の点で、注目に値する。
- (5) 日本の対外援助政策については、国際的な時代の流れからまったくかけ離れつつある。「自助努力支援型」借款によるインフラストラクチャ整備はアジア諸国では経済開発に役立ったといえるが、最貧国向けにはインフラ支援を含め贈与とNGOとの連携を活かした社会開発型支援に早急に切り替える必要がある。また国際的に信頼され名誉ある地位を占めるためには、国内においても透明性、説明責任が確保され、公正で民主的な経済運営が行われなければ、絵に描いた餅に終わってしまうということである。

(2000年4月20日脱稿)

参考文献

- 天野太球磨 1999 (『朝日新聞』(経済ゼミナール) 1999年6月26日夕刊),
外務省経済協力局編 1999『我が国の政府開発援助 1999』(『ODA 白書』) 財団法人 国際協力推進会
pp.58-
- 海外経済協力基金編 1998『海外経済協力便覧』国際開発ジャーナル社
- 勝俣誠 1999「世界の中のアフリカ」『現代思想』11月号
- 北沢洋子 1999「最貧国『債務帳消し』はなぜ必要か——ジュビリー 2000 キャンペーン」『世界』10月号
- 菊池英博 2000「公的資金注入の『規律』守れ」『朝日新聞』(論壇) 2000年3月21日
- 峯陽一 1999『現代アフリカと開発経済学——市場経済の荒波のなかで』日本評論社
- 毛利良一 1988『国際債務危機の経済学』東洋経済新報社
- ……1989「高懸雄治報告へのコメント」国際経済学会『国際経済』第40号, pp.79-80
- ……1992「ブレイディ新債務戦略と国際金融協会——途上国債務危機対策の新段階」『日本福祉大学経済論集』第4号
- ……1995「世界銀行の構造調整政策と社会開発」『日本福祉大学経済論集』第11号
- ……1996「タンザニアにおける構造調整と社会開発」『日本福祉大学経済論集』第12号
- ……1996「書評：高懸雄治『ドル体制と NAFTA——中軸=周辺関係の現代的構図』」『証券経済研究』第1号
- 1997「債務危機・構造調整・社会開発」西川潤編『社会開発——経済成長生から人間中心型発展へ』有斐閣
- ……1998「アジア通貨危機・金融危機と『日本モデル』『東アジア・モデル』の再検討」『転換期の日本経済を検証する』日本福祉大学福祉社会開発研究所
- ……1999「アジア経済再生への模索——IMF・世界銀行の支援による経済改革の功罪」『日本福祉大学経済論集』第19号
- ……2000「国際金融システムの主要課題——アジア経済危機から21世紀システムへ」『日本福祉大学経済論集』第20号
- 長尾洋子 1999「重債務貧困国の『本当の出口』」『朝日新聞』(論壇) 06/17
- 西島章次 1997「新自由主義の課題——政策改革の持続性について」小池陽一・西島章次編『市場と政府——ラテンアメリカの新たな開発枠組み』アジア経済研究所
- 大蔵省 1990『第13回大蔵省国際金融局年報 平成元年版』(1989年版) 金融財政事情研究会
- ……1991『第14回大蔵省国際金融局年報 平成2年版』(1990年版) 金融財政事情研究会
- ……1997『国際金融局年報 平成8年版』(1996年版) 金融財政事情研究会
- ……1999『国際金融局年報 平成9・10年版』(1997・98年版) 金融財政事情研究会
- 債務帳消しキャンペーン日本実行委員会 1999「債務の鎖を断ち切るために」1号
- 下村恭民・中川淳司・齋藤淳 1999『ODA 大綱の政治経済学』有斐閣
- 高懸雄治 1989「途上国債務危機と債務棒引き論」第47回国際経済学会全国大会, 同志社大学, 10/15
(『国際経済』第40号, 所収)
- ……1995『ドル体制と NAFTA——中軸=周辺関係の現代的構図』青木書店
- ……1999「新自由主義と途上国経済——金融危機の世界的連鎖」『経済』5月号
- 徳永芳郎編 1988『累積債務問題と日本』東洋経済新報社

- Crowe, B.G. 1979, "International Public Lending and American Policy," in Aronson, Jonathan D. ed. *Debt and the Less Developed Countries*, Westview Press
- EURODAD (European Network on Debt and Development), 1998, *The HIPC Initiative reviewed: Baker, Brady, HIPC "What's Next?"*, September, at <http://www.oneworld.org/eurodad>.
- ……, 1999a, *G7 Köln Summit: leaders adopt NGO wording but make only small concessions*, July 9
- ……, 1999b, *EURODAD Guide to Debt and G7*
- G7, 1999, *Report of G7 Finance Ministers on the Köln Debt Initiative to the Köln Economic Summit*, June 18-20, 「ケルン債務イニシアティブに関する G7 蔵相のケルン経済サミットへの報告書 (大蔵省仮訳) at <http://mof.go.jp/>
- Susan George, 1992, *Debt Boomerang*, 佐々木建・毛利良一訳『債務ブーメラン』朝日選書, 1994
- ……and Fabrizio Sabelli, 1994, *Faith and Credit*, 毛利良一訳『世界銀行は地球を救えるか』朝日選書, 1996
- ……1999, *The Lugano Report: On Preserving Capitalism in the Twenty-first Century*, London, Pluto Press
- IMF 1998, *HIPC Initiative: The IMF's Response to Critics*, Sep. 1998
- ……1999, *The HIPC Initiative: Delivering Debt Relief to Poor Countries*, by Axel van Trotsenburg and Alan MacArthur, February 1999
- ……1999, "From Tronto Terms to the HIPC Initiative: A Brief History of Debt Relief for Low-Income Countries," IMF Working Paper/99/142, by Christina Daseking and Robert Powell,
- ……2000, *Overview: Transforming the Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF) and the Debt Initiative for the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)*, February 9
- IMF/World Bank 1999, *Modifications to the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative*, Prepared by the Staffs of the IMF and World Bank, July 23, 1999, 32p
- ……1999, *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative—Strengthening the Link between Debt Relief and Poverty Reduction*, Prepared by the Staffs of the IMF and the World Bank, August 26, 1999, 58p
- ……1999, *Poverty Reduction Strategy Papers—Operational Issues*, Prepared by the Staffs of the IMF and the World Bank, December 10, 1999, 29p
- ……1999, *The Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)—Operational Issues*, Prepared by the Policy Development and Review Department, IMF in consultation with the staffs of the World Bank, December 13, 1999, 15p
- Jubilee 2000 (UK) 1999, *The Case for an International Insolvency Court (IIC)*, September, at http://www.jubilee2000uk.org/policy_papers/
- Jubilee 2000 (USA) 1998, *Difficult Questions About Debt Cancellation*, February
- Midland Bank 1978, "Official Debt Relief for the Less Developed Countries," *Midland Bank Review*, Winter
- Oxfam 1999, *Halfway there? G-7 must now make debt agreement work for the poorest*, International Position Paper, July
- UNCTAD 1976, *U.N. Conference on Trade Development, Manila Declaration and*

- Programme of Action*, Doc. No. TD/196, Feb.12
- UNDP 1997 *Human Development Report 1997: Poverty and Human Development*, Oxford University Press, 『人間開発報告書 1997 貧困と人間開発』国際協力出版会, 古今書院
- ……1999 *Human Development Report 1999: Globalization and Human Development*, Oxford University Press, 『グローバル化と人間開発』国際協力出版会, 古今書院
- UNICEF/Oxfam 1999, *Debt relief and poverty reduction: Meeting the Challenge*, International Position Paper, August, at <http://www.oxfamamerica.org/>
- Watson, P.M. 1978, *Debt and the Developing Countries: New Problems and New Actors*, Overseas Development Council
- World Bank 1999a, *The HIPC Initiative: Delivering Debt Relief to Poor Countries*, by Axel van Trotsenburg and Alan MacArthur, February
- ……1999b, *Global Development Finance: Analysis and Summary Tables 1999*
- ……1999c 「重債務貧困国 (HIPC) 債務救済イニシアティブ」世界銀行 HIPC ユニットおよび対外関係局作成, April, at <http://www.worldbank.or.jp/>
- ……1999d, *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative—Update on Costing the Enhanced HIPC Initiative*, Prepared by the Staffs of the World Bank and IMF, December 7, 1999

[付記] 小論は、1998–2000 年度文部省科学研究費基盤研究 C 課題番号 1063006 「世界銀行の構造調整政策および市場経済移行戦略の再構築」による研究成果の一部である。