

【研究論文】

構造調整借款20年間のレビューからみる日本政府の政策と判断

田中 弥生

東京大学

yayoi-tanaka@civil.t.u-tokyo.ac.jp

要 約

外務省はODA評価の一貫として日本の構造調整借款について初めて包括的なレビューを行った。1986年、構造調整借款の開始以来、約20年間で9,767億円が投じられている。本論では開始時期の政策背景を探ろうとした。そこでみえてきたのは、日米貿易摩擦に取り組む日本政府の葛藤と資金環流措置であった。当時、構造調整借款は総額650億ドルの資金環流措置のパッケージのひとつで、足の速い援助モダリティであることから環流目的に適しているとして選択されたのである。そこで問われるのは、日米貿易摩擦解消のための資金還流という目的を背負いながらもODAとして構造調整借款を選択したことの妥当性であろう。また、ODA政策を超えて政治的判断に直結した案件にかかわる政策評価の対象をどの範囲までに及んで考えるべきなのか。本論は、政策評価の課題についても問題提起した。

キーワード

構造調整借款、日米貿易摩擦、前川レポート、資金環流措置、政策評価

はじめに：本研究の意義

本研究は日本の構造調整借款のレビュー結果（外務省）をベースに、大きく2点を明らかにしようとした。ひとつは構造調整借款開始に到る日本の政策的背景と判断を明らかにすることである。構造調整借款は、世界的な規模で起こった債務危機問題に対応すべく、1980年より、新しい援助モダリティとして世界銀行で始められたもので、80年代の援助方法に影響を与えている。日本は、1986年より構造調整借款に着手するが、債務危機問題発生の時期、あるいは世界銀行が構造調整借款開始した時から数年のギャップがある。この間

の日本の動向を探ることによって、構造調整に着手するに到った政策判断の内容を明らかにしようとした。

もうひとつは、評価のあり方に関するものである。構造調整借款の背景を探ると、そこにはODAの枠組みを超え、日米貿易摩擦解消や資金環流措置という政治的な判断に基づく政策目的の存在が見えてきた。すると政治的な判断に直結した案件の評価対象をどの範囲まで及んで考えるべきなのかという疑問が浮上した。本論ではこの点についても問題提起した。

1. 外務省「日本の構造調整借款レビュー」からみる20年の推移と目的

(1) 調査目的

外務省は平成16年度ODA評価の一貫として、日本の構造調整借款のレビューを実施し、筆者は本レビューの評価主任をつとめた。昨今、英国、世界銀行などが実施している一般財政支援という援助モダリティは国際的な援助潮流になりつつある。日本でも財政支援への取り組みが検討されている。そこで、財政支援と同様にプログラム型（ノンプロジェクト型）の援助として位置付けられる構造調整借款をレビューし、その課題を明確にすることによって、今後、財政支援取り組みのための示唆を引出すことを本レビューの目的としている。

(2) レビュー対象設定の困難性

プログラム型援助には複数の種類があり、その類型も援助機関によって異なっていた。例えば、世界銀行の場合には、調整貸付の中に4種類のスキームに分類されている¹。日本の外務省ではノンプロジェクト型は、商品借款、構造調整借款（SAL）、セクター調整借款（SECAL）、セクター・プログラム・ローン（SPL）に区分されている（外務省 2002a,p.125）。世界銀行と異なり、日本では調整融資というカテゴリーは一般的ではなく、構造調整借款という言葉がしばしば用いられているが、その概念はあまり明確になっていなかった。日本の構造調整借款の多くは世界銀行との協調融資で行われており、世界銀行と同様に被援助国の制度改革を目的として実施される融資を調整融資であると捉え、構造調整借款（SAL）とセクター調整借款（SECAL）をレビューの対象とした。

対象の定義をしておく。まず、構造調整借款（SAL）であるが、日本では「借入国の総合的な経済政策改善と制度改革を支援するための借款であると定義されており、輸入商品の購入を借款の対象として、必要に応じて構造調整計画実施のためのコンサルタント・サービスを行う」としてい

る（外務省 2002、p.130）。具体的には、借入国と援助側がマクロ経済安定のために必要な政策や政策改変について話し合い、合意がとれたものについて構造調整借款供与のコンディショナリティとする。融資対象は借入国の輸入決済であり、国際収支支援の意味合いも有する。

次に、セクター調整借款（SECAL）であるが、「特定セクターの総合的な政策改善と制度改革を支援することを目的とする」（外務省2002、pp.130-131）ものであると定義され、輸入商品を借款の対象商品、あるいは当該セクターの開発に必要な輸入資機材である。また、当該セクターの制度改革に必要なコンサルテーションも行ってゆく。世界銀行は構造調整借款とセクター調整借款は相互補完するものであるとしているが（World Bank 2001）、国全体の経済政策の改変と運営を実行できるだけの能力が借入国に不足している場合には、SECALが用いられており、80年代、80年代を通じて両者は共存している²。

レビューの対象期間は、日本の構造調整借款の始まった1986年から最近の融資が行われた2002年度までである。

(3) 評価可能性の問題

この調査では評価ではなくレビューと行うとしている。レビューとした背景には評価可能性の問題があった。ひとつは、構造調整借款の形態が細分化され、その区分体系が援助機関によってまちまちであったために評価対象を確定することが困難であったこと、そして20年前に遡りデータを収集することも困難であり、評価可能性が低いと判断したのである。

(4) レビュー結果からみる構造調整借款の全体傾向と融資目的

レビューによって、複数の発見事項があったが、ここでは全体的な推移と構造調整借款の目的について着目する。

全体的な実績の推移と背景

図1は日本の構造調整借款20年間にわたる供与

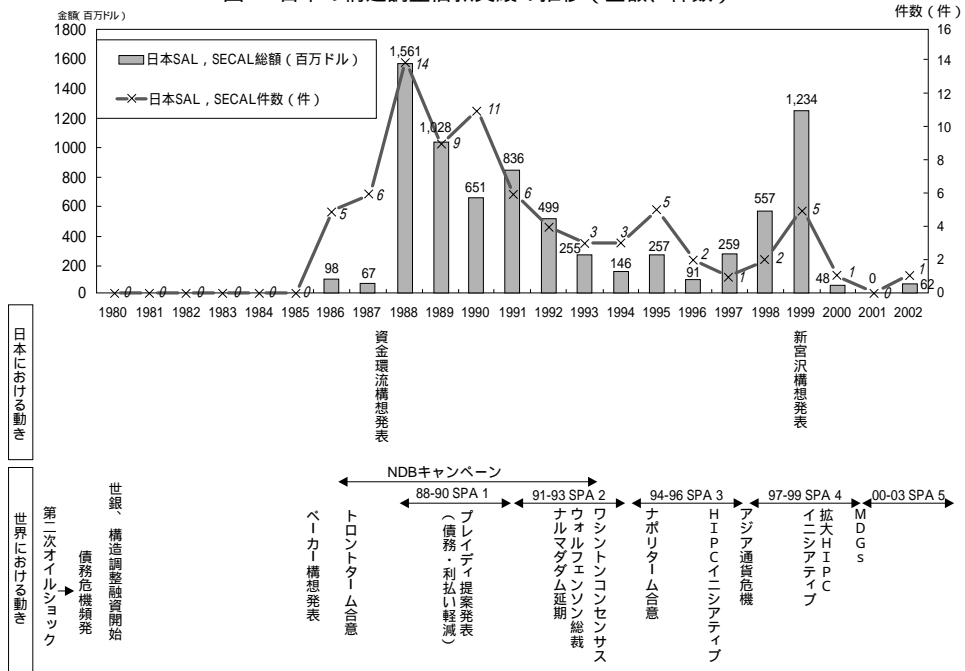
額の増減を示したものである。構造調整借款は、第2次石油危機による石油価格の高騰、米国のインフレ抑制政策により実質金利が上昇したことにより、危機に陥った開発途上国を支援するために1980年、世界銀行によって開始された。世界銀行の調整融資は他ドナーと協調融資の形で実施されており、日本は最大のパートナーとなっている。日本は、1986年から2002年までに、78件、総額9,767億円の構造調整借款を承諾している。年度別の傾向をみると、案件数、承諾額ともに1988年にピークを迎えている。その後、1992年から減少を続ける。1997年頃から再び承諾額が増加し1999年にピークを迎えている。

構造調整借款承諾額の増減の背景には何があったのかを説明しようとしたが、表の下に「日本における動き」「世界における動き」の欄を設け、前者には関連しそうな日本の政策、後者には、世界銀行や日本の構造調整借款に関連すると想定された世界の出来事を記していった。これらは、関係機関からのヒアリングと資料で確認されたものを記している。

1988年のピーク時の背景として、資金環流措置とベーカー構想を挙げた。当時は開発途上国にとって、プロジェクトを推進するよりも国際収支の悪化を乗り切る事が急務であり、ノンプロジェクト援助が援助潮流の主流となっていた時代でもある。また、86年、87年の融資対象地域はアフリカであるが、当時、アフリカは国際収支の悪化に直面しており、世界銀行、IMFなど複数ドナーは、アフリカの経済構造改革プログラムの資金確保、援助有効性を高めるための協調機会をつくるためにSPA(Special Program of Assistance for Africa)を設立した。日本はSPA開始当初、積極的な姿勢を示し1987年には6件、9億円、1988年には9件、69億円を承諾している(外務省2005)。

1999年には第2のピークを示している。1997年以降、構造調整借款の実績が再び伸びているが、その殆どは東南アジアを対象としたものであり、97年に始まったアジア通貨危機への対応である。アジア通貨危機後、国際収支のバランスを取り戻すための短期的資金需要と同時に金融システムなどマクロ経済の安定化のための中長期の資金需要

図1 日本の構造調整借款実績の推移(金額、件数)



(出所) 外務省「調整融資のレビュー報告書」(2005) p.10

の双方が高まった。日本は「新宮澤構想」などを通して短期的および中長期の支援を行ったが、主として構造調整借款を用いて行われた（外務省2002b）。

1992年から1996年まで構造調整借款の実績は下降を続けている。この間の「日本の動き」については、確認できる情報やデータがみつからなかったために記していない。「世界における動き」では、世界銀行やIMFによる調整融資などへの批判が高まった時期であること、HIPCイニシャティブなど重債務国への債務削減を記しているが、これら日本の調整融資にも影響を与えているのではないかと示唆した。

では、ODA全体にとって、構造調整借款はどのような意味があったのか。1986年から2002年までのODA総額に占める構造調整借款の割合は全体の5%前後と推定される³。だが、構造調整借款が開始された1986年は、第3次中期目標（1986-1992）の時期に当たるが、当時のODA実績目標は400億ドルである。同時期の構造調整借款は46.4億ドルであり、同時期のODA総額（実績目標）に占める割合は13～14%である。したがって、この時期における構造調整借款のプレゼンスは相対的に大きく、これまでプロジェクト中心であった日本のODAに影響をもたらしていた時期と考えられるだろう。

実績からみる構造調整借款の目的

構造調整借款の実績の推移をみると、時代により実績額の増幅に違いがあり、構造調整を用いた目的は、時代により異なっていたのではないかと予想される。そこで、レビュー結果の・援助対象

地域、目的およびコンディショナリティの推移に着目する。

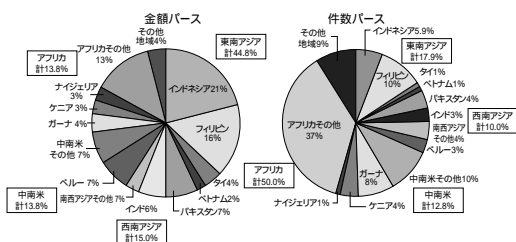
まず、図2に示した構造調整借款の実績を対象地域別にみると、件数ベースではアフリカが全体の50%、東南アジアが17.9%、承諾額ベースでは、東南アジアが全体の44.8%、アフリカが22.6%を占めている。また、各地域とも少数の国に融資が集中していることもわかる。ODA全体に占めるアフリカ援助の比率は10%前後であることに比較して、アフリカ向け融資が多いことが特徴である。

さらに、図3のアフリカ向け借款の内訳に着目すると、1986年は16億円、1987年は9億円、1988年には69億円、1989年は11億円と、実績額の振幅が大きい。同時に開始直後数年で相当額の構造調整借款が提供されている。

1980年代のアフリカの状況に着目するとアフリカは自然災害、民族紛争、一次産品の輸出不振などから、公的機関からの借入が増加し債務問題が深刻化していた。このような状況下、1985年、世界銀行のイニシャティブによって、アフリカの国際収支問題に取り組むべく、ドナー援助協調の枠組SPA（Special Program of Assistance for Africa）が作られた。日本もSPAに積極的に参加したが、86年の最初の構造調整借款はSPAに参加するかたちで開始された（外務省2003）。

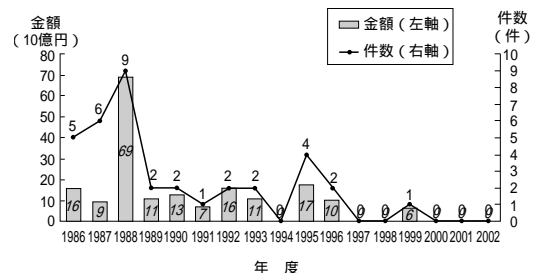
次に東南アジアであるが、主たる対象国はインドネシアとフィリピンである。インドネシアへの借款は87年、88年の2年間、フィリピンへの借款は88年から90年の3年間に留まり、その後、アジア通貨危機対応として融資される98年まで融資はされていない。構造調整借款融資が開始された当時の両国の状況は、円高ドル安の影響を受け、86

図2 日本の構造調整借款の対象国割合



(出所) 外務省「調整融資のレビュー報告書」(2005) p.23

図3 対アフリカ構造調整借款の実績と推移

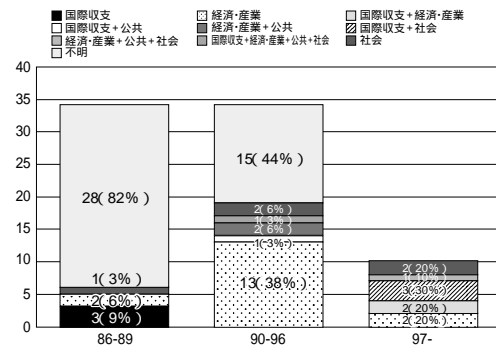


(出所) 外務省「調整融資のレビュー報告書」(2005) p.28

年にかけて対外債務比率（対GDP比）が急上昇した時期であり（インドネシアは約70%、フィリピンは95%）国際収支支援が必要な状況にあった⁴。

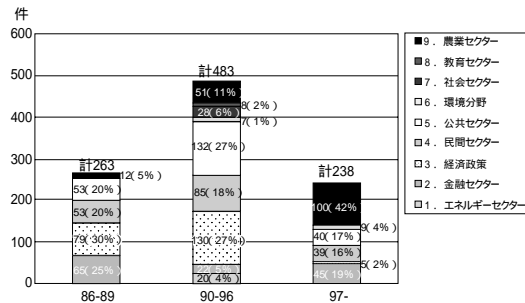
次に構造調整借款の目的とコンディショナリティに着目してみよう。80年代は国際収支の改善、経済改革をその目的の中心としていたことがわかる。図4は、目的別構造調整借款の推移を示したものである。不明が多く、データとしての限界は否めないが、86-89年代は国際収支支援と経済・産業、90-96年は経済・産業、97年以降は国際収支をベースに、経済、産業、社会、公共と複数目的がまんべんなく組み合わせられている。図5はコンディショナリティについて説明したものだが、金融、経済政策は86年開始から一貫して対象となっているが、その上で、公共、社会、農業などのセクターなどの組み合わせの幅が広がっている。

図4 目的別構造調整借款件数の推移



(出所) 外務省「調整融資のレビュー報告書」(2005) p19

図5 セクター別コンディショナリティ推移



出所：外務省「調整融資のレビュー報告書」(2005) p.20

目的別、コンディショナリティから、構造調整借款の目的は、対象国の国際収支・経済政策の改善をベースにしなが、次第に社会開発やガバナンスの改善をも対象にしてきていることがわかる。

しかしながら、日本は世界銀行との協調融資で構造調整借款を行っていたため、これらの目的やコンディショナリティは世界銀行の意向をも反映している。したがって、これらをもって、日本が構造調整借款を選択した際の目的とは言い切れない。ここで明らかに言えることは、日本は世界銀行などの援助潮流に合わせて構造調整借款を行っていたということである。

2. 問題提起

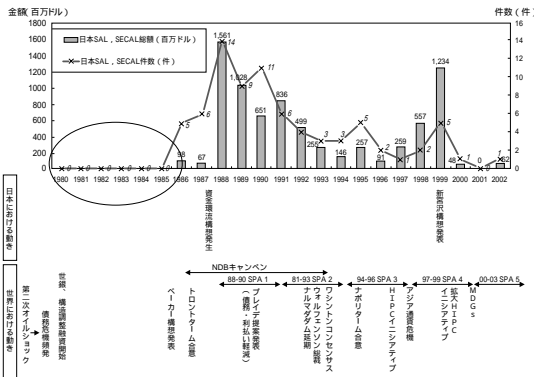
(1) 構造調整借款と日本の目的

では、日本は何故、構造調整借款を始めたのか。援助の潮流は理由のひとつであるが、それだけが理由ではないだろう。構造調整借款を開始した当時、政策対話のあり方やアカウンタビリティのあり方について疑問視する意見も出ていた⁵。

また、世界銀行が構造調整借款を開始したのは1980年、債務危機がメキシコで起こったのは1982年である。アフリカの債務問題も80年代初頭には顕著になっていた。ところが、日本が構造調整借款に最初に着手したのは1986年で対象地域はアフリカである。債務危機問題が顕著であったラテンアメリカには1988年に初めて構造調整借款を出している。この間の数年の時間差は何を示唆しているのだろうか。図1の日本の構造調整借款の実績の推移では、「日本の動き」として「資金環流措置」を挙げている。これが、具体的に構造調整借款とどのような関係にあるのか。

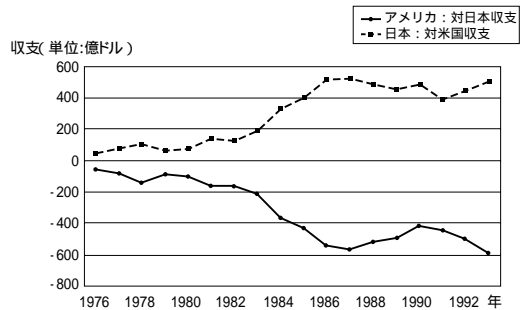
そこで、図6の赤字で囲んだ構造調整借款開始前後数年の日本の動き、資金環流措置との関係を探ることによって、構造調整借款という援助モデルを選択した日本の目的を明らかにすることができるのではないかと考えた。

図6 本論の着目点：構造調整借款着手前後
1980年から数年間のプランク



(出所) 外務省「調整融資のレビュー報告書」(2005)p.10に加筆

図7 アメリカと日本の貿易収支



(出所) 世界平和研究所「中曽根内閣史 - 理念と政策」(1995) p.581

米国は1980年代初頭の高金利のため極端なドル高になり、同時に財政赤字が急増、その結果、貿易赤字が急増していった。1985年9月ドル高是正のための通貨調整合意、すなわち「プラザ合意」が、先進5カ国の間で行われた。これによって、円高ドル安へと動いていった。しかしながら日本の貿易黒字は増加を続け、米国の対日貿易摩擦は解消されなかった。80年の対日貿易赤字は104億ドルであったのに対し86年には544億ドルになっている(図7)。

一方、日本は国際競争力を増し、景気は緩やかな回復に留まっており、輸出は伸びたが、輸入は増えなかった。その結果、貿易黒字、とくに対米黒字が急増し、80年には69億ドルであったのが、86年には514億ドルになっている。経常黒字の対GNP比は81年にはゼロであったのが、86年には4.3%に到達しており、日本政府は「危機的状況」とこの状態を評している(世界平和研究所1997)。この当時、米国では議会を中心に、日本は不公正な貿易相手国であるというパーセプションが広がり、対日批判が米国民に広がっていった。

日米間の貿易摩擦を憂慮した中曽根内閣は、輸出の自主規制や個別産業分野の市場解放措置を実施していった。輸入数量や価格規制の対象となったのは繊維、鉄工、自動車、半導体などであった。次に、問題の焦点になったのは日本市場の閉鎖性であり、エレクトロニクス、電気通信、医療品など市場個別分野において日本が自主的に輸入促進を行おうとした。具体的には首相自ら国民に外国製品輸入を呼び掛け、外国大使館から関係者を徴

(2) アプローチ

20年前の情報収集は、ヒアリングとデータ収集調査によって行った。ヒアリング対象者は、資金環流措置および資金環流計画に直接携わった大蔵省国際金融局局長、債務危機発生後に銀行諮問団(Bank Advisory Committee)のメンバーとして他国の民間銀行、IMF、債務国との交渉に立ち会った元東京銀行常務、構造調整借款実施に関与した元経済企画庁職員、元海外経済協力基金職員、国際機関研究者など有識者である。

また、ヒアリング結果にあわせ、それを裏付けるデータを収集、分析した。また、調査対象は、ODAによる構造調整借款に限定せず、民間銀行や輸出入銀行などの動向も探ることにした。

3. 構造調整借款の開始前後の背景

まず、日本を取り巻く国際情勢および、国際的に勃発した債務危機問題の状況について触れ、次にこのような国内・国際状況の中で日本政府がどのような判断を下し策を打っていったのか説明する。

(1) 80年代の日本を取り巻く情勢

日米貿易摩擦

この時期、日米間の貿易不均衡は急増し、貿易摩擦が日米関係の阻害要因となりはじめていた。

集し不満を聞く会を設けたりした。

前川レポート

しかしながら、個別分野で市場解放措置を実施しても日米貿易不均衡は容易に解消されなかった。結局は、「輸出が増えやすく、輸入が減り難い経済構造」を変えるしか貿易不均衡問題を解決する抜本策はない（世界平和研究所1997）と、中曽根首相は判断する。1985年、中曽根首相は前日銀総裁 前川春雄氏を座長とする「国際協調のための経済構造調整研究会」を発足し、翌年4月には、報告書「前川レポート」が首相宛に提出された。内容は内需拡大を柱にするものであったが、国際通貨危機の安定化と金融の自由化・国際化への対応策が謳われ、累積債務問題への対応として、開発途上国への公的資金フローの拡充、国際開発機関の資金基盤の強化およびその機能のいっそうの効率化に努めることが記されている。また、経済・技術協力の推進の項目では、政府開発援助（ODA）の拡充、民間援助団体（NGO）の活用的重要性、アンタイド化の推進などの必要性が謳われていた。

このように当時の内閣は、1980年代に顕著になった日米貿易摩擦問題に対して抜本的な経済構造の改革が必要であると判断しているが、その対応策の一貫として、途上国への援助の拡充や公的資金のフローの拡充などを挙げている点は注目に値する。

（2）国際社会情勢：債務危機問題

1980年代は、債務危機問題が勃発し世界経済に緊張をもたらした時期でもある。そこで、債務危機の状況や国際社会の対応状況についてみてゆく。

インフレ抑制政策の負の影響

1979年、米国経済衰退を背景に、米国連邦準備理事会（FRB）は金融政策をインフレ抑制最優先に転換した。その結果、インフレ率は低下し、先進国および国際金融市場での実質金利が急上昇し、同時に先進諸国の経済成長率が低下することになった。また一次産品価格は低落し、中低所得

国の輸出は減少した。

この時期に累積債務問題が中・低所得国を中心に勃発するが、中でも中所得国に問題が集中していた。世界の債務残高における中所得国のシェアは70年代、71%であったものが、82年には86%へと上昇している（平田 1993）。

地域的にはラテンアメリカに顕著であり、1982年メキシコが対外送金を停止し、債務危機問題が顕在化していった。ラテンアメリカの債務問題の特徴は民間資金からの債務が大きいのが特徴である。

ラテンアメリカに次いで債務問題が深刻化していたのはアフリカ諸国である。石油ショックなどの影響による一次産品の輸出不振に加え、自然災害、民族紛争などの打撃を受け債務は70年代から80年代にかけて8倍以上に膨れ上がっている。1970年代には55億ドルであったのが、1980年代には440.9億ドルに増え、その内容は400.6億ドルが公的部門からの債務、43億ドルが民間部門からの債務となっている（毛利 1995）。

債務危機発生メカニズム

では、どのように債務危機は起こっていったのか。1973年第1次石油危機により、石油価格は高騰し、輸入石油に依存していた先進諸国の多くはスタグフレーションと貿易収支の悪化、財政赤字のダメージを受け、対外援助力を失っていった。

一方、大手の民間銀行は先進諸国に貸付先を見出しにくくなり、原油価格高騰により潤った産油国の資金（オイルマネー）に着目した。銀行はこれらの金を集め、中低所得国に貸付先を求めていった（ボルガー、行天、1992）。

原油価格と機械などの完成品価格の高騰、輸出一次産品の数量不振と価格の下落、先進諸国不況にともなう出稼ぎ送金の減少など、中低所得国を襲ったこれらの出来事によって、外貨獲得はより困難になっていった。そこで、公的機関に比較し融資条件が緩やかな民間銀行からの借入が行われるようになったのである。当時高インフレ状況にあったために、金利が相対的に低かったことも借入を促す要因になっていた。民間銀行は、比較的リスクの少ない中所得国を中心に貸出しを行って

表1 対外債務の債権者別構成:中所得国と低所得国(%)

	1970	1974	1978	1982
	中所得国グループ			
DOD合計	100.0	100.0	100.0	100.0
公的資金	59.3	50.2	41.3	38.3
多 国 間	14.6	12.8	12.3	14.0
2 国 間	44.7	37.4	28.9	24.3
民間資金	40.7	49.8	58.7	61.7
輸出信用	15.8	12.5	9.0	5.3
金融市場	22.2	35.3	49.0	56.2
	低所得国グループ			
DOD合計	100.0	100.0	100.0	100.0
公的資金	89.6	88.2	86.7	87.2
多 国 間	18.2	20.1	26.8	34.6
2 国 間	71.3	68.1	59.9	52.5
民間資金	10.4	11.8	13.3	12.8
輸出信用	7.4	6.8	5.6	3.3
金融市場	2.0	4.9	7.7	9.5

(出所) 平田喜彦「現代国際金融の構図」(1993) p.282、
World Bank「World Debt Tables」(1983-84 edition)

いた⁷。第1次石油危機から第2次石油危機の間、途上国向けの民間銀行からの貸付は5倍に膨れ上がっている⁸。借入国の債務は増加し、新規融資は銀行への利払いに充当される状態になっていた。

表1に着目すると70年代から90年代に到る中所得国の債務構成は、民間銀行の比率が40.7%から61.7%、公的資金は59.3%から38.3%であり、債務問題の原因は民間銀行に対する債務の急増であるといつてよいだろう。

そして、1979年のFRBのインフレ抑制政策によって、実質金利は上がり民間銀行は貸出しを渋り始め、債務国側は利払いが不可能な状態に陥っていった⁹。

他方、アフリカなどの低所得国で起こった債務問題はラテンアメリカなどの中所得国で起こった債務問題とその内容を異にしている点がある。それは債務の構成であり、公的債務比率が高いことである。400.6億ドルの公的債務に対して民間部門からの債務は43億ドルであるので、公的債務は民間債務の9倍以上である。この点は、後に説明する日本の資金還流措置のパッケージの中で輸出入銀行と海外経済協力基金との間の役割分担のあり方に影響してくる点である。

(3) 国際社会の債務危機対応

銀行諮問団(BAC)の結成

ラテンアメリカ地域を中心起こった債務危機に対して米国政府は即座に対応を始めた。1982年8月メキシコ危機が起こって1週間も経ないうちに、IMFに対しては拡大信用供与39億ドル、公的債務のリスケジュール、先進国中央銀行によるつなぎ融資などを交渉した。また、Bank Advisory Committee(BAC)という、米国、日本などラテンアメリカ向け債権銀行から構成される銀行諮問団が同年8月に結成され、リスケジュールや新規融資を取りまとめ、債務国対応が進められた¹⁰。ここでは、IMFが債務解決に向けて経済構造改革のイニシアティブをとったが、債権者である銀行と債務国の交渉は両者間で行われ、そこに世界銀行、米国財務省がオブザーブ参加していた。

ベーカー構想

1985年、レーガン政権下、ベーカー構想が発表される。累積債務国45カ国への対応を目的としたもので、まず、IMF・世界銀行を中心に債務国との協議の上、経済構造調整プログラムを実施する。他方で、各国民間銀行は3年間で、総額200億ドルの新規融資を行うという構想である。この構想の背景には、債務危機に直面した国々の問題は資金の流動性にあるので、それを高めるためにはニューマネーが必要で、したがって新規融資を促す必要があるという考え方であった。先進国政府、IMF、世界銀行などの国際機関は、触媒機能は果たすが、民間銀行が債権回収をするための肩代わりには手を貸さないというスタンスをとっていた(幸島2002、p.128)。民間銀行の過剰貸し付けによって引き起こされた債務問題は、民間銀行によって解決するべきであるという、基本的なスタンスがみてとれる。

しかしながら、民間銀行からの新規融資が期待とおりに集まらずベーカー構想は頭打ちになっていた¹¹。

ブレイディ構想

1989年、ブッシュ政権下、ベーカー構想に代わるものとして、新債務戦略(ブレイディ構想)が

発表された。ここでは、IMFが債務国との間で政策対話を行い、構造調整借款協定を結ぶ。IMFとの協定が成立すると、民間銀行は、債権の債券化（市場売却が可能）が認められる一方で、債務元本の一定割合削減、利払いの一定割合削減、新規融資のいずれかを行う。世界銀行とIMFは債務国の信用保証を行うが、先進国政府はこれらの国際機関に対して融資を行うというものである（海外経済協力基金史2003）。プレイディ構想の特徴は、債務元本を現在価値に割り戻すところにあり、実質的な元本削減を正当化する理由にもなっている（幸島2002）。ペーカー構想では債務危機は資金の流動性の問題であるとしていたが、プレイディ構想では債務支払い能力に問題があると考えてられていた。

（4）日本政府の政策判断

1986年、中曽根首相は深刻化する日米貿易摩擦を憂慮し、当時、大蔵省国際金融局長であった内海氏に資金環流の策を蒿じるように、指示をする。丁度、「国際協調のための経済構造調査研究会」より報告書（前川レポート）が首相に提出された年である。大蔵省は2条件を提示して、資金環流計画を策定した。2条件とは、ひとつは、アンタイドであること、もうひとつは黒字の大部分は民間に帰属しているので、民間資金の活用を促すことであった。

資金環流措置とペーカー構想

1986年ワシントンのIMF・世界銀行総会で、日本政府は100億ドルの資金環流計画を発表した。これは前年に提出されたペーカー構想に対応するもので、内訳は、36億ドルが日本輸出入銀行からIMFへの貸付、アジア開発銀行基金ファンド財源補充（39億ドル）、世界銀行ジャパン・ファンド創設（20億ドル）であった。87年、日米首脳会談で、中曽根首相は更に200億ドルを資金環流にまわすことを表明し、300億ドルの資金環流計画となった。その後、87年に発足した竹下内閣に受け継がれ89年まで推進されることになった。89年のアルシュ・サミットにおいて、新たに350億ドルが拡充され、総計650億ドルの資金環流計画とな

った（海外経済協力基金史2003）。資金環流措置のポイントは、アンタイドと民間資金の環流である。仮に公的資金を投じたとしても、それが民間資金の環流を何倍かに増やす触媒機能を果たすことが求められた。そこで、考え出されたのが以下2つの方法であった。

第1に、世界銀行などの国際機関に「ジャパン・ファンド」を創設することである。ここで、プロジェクト開発を行うが、それによって資金需要が増えることになる。国際機関は円建てで資金調達を行う。これによってジャパン・ファンドとして積んだ基金の複数倍の資金環流が実現することが期待されていた。

第2に、日本輸出入銀行、海外経済協力基金の資金を動員することである。資金環流目的のためには、これらからの資金動員はアンタイドかつ「足の速い」方法で行われる必要がある。したがって、案件形成に時間を必要とし、支払いも長期間にわたって複数に分けて行われるプロジェクト型の支援は、資金環流目的には適さない。そこで、政策対話をベースに少ない支払い回数で実施される構造調整借款に白羽の矢があたったのである。表2は日本政府が発表した資金環流措置を海外経済協力基金が一覧にまとめたものである。この表からも、国際機関への拠出、輸出入銀行からの構造調整融資とODAの構造調整融資がパッケージになっていたことがわかる。

ちなみに、日本輸出入銀行のアンタイドローンの推移に着目すると（図8）、85年には1,010億円、86年には約3,380億円、87年には4,660億円と資金環流措置前後で、アンタイドローンの額が急増していることがわかる。

ラテンアメリカ債務危機対応

資金環流措置を進める中で、日本政府は、当時ラテンアメリカを中心に起こった債務危機問題に着目した。ラテンアメリカに着目したのは、その問題の深刻さばかりが理由ではない。ラテンアメリカの累積債務問題は米国国政にとっても重要課題であったからだ。日米貿易摩擦に悩む日本は、ラテンアメリカを日米共通の課題として捉えようとしたのである。

米国にとって、特に、メキシコ、ブラジル、ア

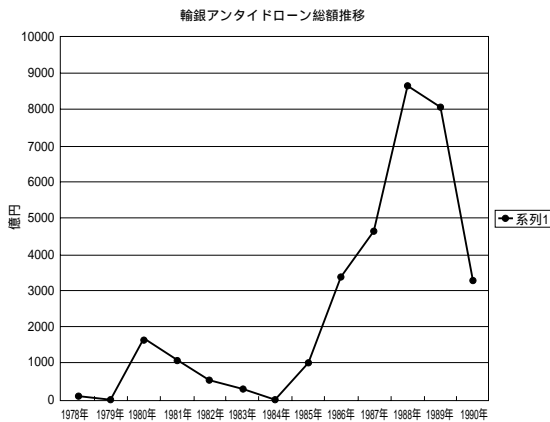
表2 資金還流措置とその拡充の概要

	300億ドル計画	650億ドル拡充計画		合計
		同左計画 実績見込み	拡充分	
1. 期間	1987年～90年 3年間			1987年～92年 5年間
2. 資金配分				
(1) 輸銀(民間銀行の協調融資を含む) 国際金融機関との協調融資 輸銀独自融資	90億ドル以上 (60億ドル) (30億ドル)	100億ドル	135億ドル程度 (新債務戦略適用国に対して約 80億ドル以上)	235億ドル程度
(2) OECF 国際金融機関との協調融資	30億ドル以上 (30億ドル)	55億ドル	70億ドル (新債務戦略適用国に対して約 20億ドル以上)	125億ドル程度
(3) 世銀等国際金融機関に対する出資 ・ 拠出その他 当初計画分(注) 追加分	180億ドル以上 (100億ドル) (80億ドル)	145億ドル	145億ドル程度	290億ドル程度
計	300億ドル以上	300億ドル	350億ドル程度 (新債務戦略適用国に対して約 100億ドル以上)	650億ドル程度

(注) 39億ドルがIDA増資とADF(アジア開発銀行のファンド)の財源補充のための拠出、36億ドルが外国為替特別会計からのIMFへの貸付、20億ドルが世銀での日本特別ファンドの創設

(出所) 国際協力銀行「海外経済協力基金史」(2003) p.215

図8 日本輸出入銀行アンタイトローン総額の推移



(出所) 日本輸出入銀行海外投資研究所「海外投資研究所報」(1992) 1978-1990より作成

ルゼンチンの債務国3カ国が重要であり、これらが一度に債務問題で破綻しないように、1カ国が倒れそうな時は、他2カ国は維持できるようにしようとした。そして、債務国の調整に応じて、ケース・バイ・ケースで救済しようとした。日本は、これらの3カ国を中心に、民間銀行と日本輸出入

銀行からの融資で救済しようとした。日本の銀行は、民間銀行総額200億ドルの新規融資を期待したベーカー構想の有力な協力者になった¹²。他国の銀行が貸出しを渋る中で、日本の銀行の貸出残高は1984年で290億ドルであったが、1986年には370億ドルにも上った(ボルガー、行天1992、p.326)。

ちなみに、輸出入銀行からのラテンアメリカ向け融資は、86年には4.56億ドルであったのが、87年には16.53億ドルと約3倍に急増している(海外投資研究所報1986,1987)

宮澤構想

ベーカー構想の核は、民間銀行による新規融資であり、日本の銀行は当初積極的に協力していたが次第に陰りがみえてきた。新規融資をしてもそれが米銀への利払いに充当されるだけであり、また、貸倒引当が国際水準に比較して低かったからである(幸島 2002)³。

そこで、1988年、日本政府はベーカー構想に代わるプランを考えた。これが宮澤構想と呼ばれるものである。宮澤構想のポイントは「三方一両損」

と呼ばれるもので、債務国、国際機関と各国の公的機関、民間銀行のそれぞれが負担をしようというものである。債務国がIMFと協議し、中期的な経済構造計画について合意し、補助金削減や増税など政治的リスクを負う。民間銀行は債務国との話し合いで、債務の一部を債券化して市場で売却する代わりに利払いについて軽減する。IMFは債務国の外貨準備を管理・保障し、債券化しないものには引当金を積む、というものであった。

債務国、国際機関と先進国政府、民間銀行のそれぞれが負担を担うという点が、宮澤構想の特徴であった。

宮澤構想はIMFには歓迎されたが、米国政府の支持は得られなかった。1988年は大統領選の年であり、ペーカー構想とは異なるプランが出てくることを良しと考えなかったようだ。つまり、米国は自国以外から異なるイニシアティブが出ることを好まず、従って日本からペーカー構想の限界に対応する別構想が出る事に同意できなかったのだという¹⁴。

ブレイディ構想への協力

1989年、ブレイディ構想が発表される。その直前に、ダララ財務次官補が来日し、ブレイディ構想への協力を要請している。内容は宮澤構想と酷似したもので、異なる点は元本削減が民間銀行向けメニューの中に含まれていた点である。

日本政府はブレイディ構想への協力を決める。最初のそれはメキシコ向けの融資である。1989年、民間銀行が有する債権は元本削減もしくは金利が減免され、メキシコ政府国債と交換される。メキシコ政府国債の担保には、米国財務省証券（ゼロ・クーポン債）が充当される。メキシコ政府が米国財務省証券を購入する際の資金は、IMF（17.3億ドル）、世界銀行（20.1億ドル）、日本輸出入銀行が（20.5億ドル）融資した。

ところで、ブレイディ構想のメディア関係者への事前説明は1989年3月10日午後11時に米国よりも数時間先に日本で発表されている。記事を出すのは米国でブレイディが発表してからという条件付きで行われた。しかし、その結果、ブレイディ構想の記事は米国よりも日本のメディアで先に紹介された。記事発表後はブレイディ構想が宮澤構

想と酷似していると話題になったという。ブレイディ構想のアイデアを宮澤構想が提供していたとしても、米国よりも先んじてイニシアティブを取らぬよう日本政府は配慮しなければならなかったという。だが、米国よりも数時間早い記事発表は日本側の密やかな自己主張だったのではないだろうか¹⁵。

以上、日本の構造調整借款が開始される前後数年の情勢と日本の政策判断についてみてきた。ここで明らかになったのは、日米貿易摩擦の対応策としての資金環流措置とその一貫として行われた債務危機問題など国際社会への対応である。ラテンアメリカで起こった債務危機対応に積極的に対応したのは、国際的な金融秩序の混乱を憂慮したこともあるが、同時に米国との関係を配慮したからで、米国と緊密な関係にあるラテンアメリカの問題を日米共通課題として捉えたのである。

では、ODAによる構造調整借款にとって、これらの政策判断は何を意味していたのだろうか。

4. ODA政策を超えた政策判断と構造調整借款

(1) 資金環流措置における構造調整借款の役割

構造調整借款の背景には、ODA政策を超えた首相による政策判断があった。当時、日本政府が最大の課題としていたのは日米貿易摩擦問題であり、その対応策としての資金環流措置が策定されている。資金環流の先として、債務問題に苦しむラテンアメリカやアフリカなどの地域が対象となっていた。ODAによる構造調整借款は、国際機関におけるジャパン・ファンドの創設、IMFへの貸し付け、輸出入銀行による融資から構成される資金環流措置のパッケージのひとつであった。ここで構造調整借款という援助モダリティが選ばれたのは、「足の速い援助」でかつアンタイドであることから、資金環流目的に適していたからである。そこで、資金環流措置におけるODA構造調整借款の役割と位置付けについて確認する。

資金環流措置

資金環流措置の対象期間である86年から92年の構造調整借款の合計金額は46.4億ドルである。資金環流措置予算総額は650億ドルであるので全体の7%であり、ODA構造調整借款が資金環流措置において果たした役割は決して大きいとは言えない。しかし、資金環流における海外経済協力基金分の予算（125億ドル）に占める構造調整借款の比率は43.8%であり、資金環流目的のODAにおける構造調整借款の役割は大きいといえよう¹⁶。

債務危機対応

では、ラテンアメリカの債務危機対応との関係はどうか。外務省レビューによれば、ODAのラテンアメリカ向けの最初の構造調整借款は1988年で7億円、翌年は12億円とさほど規模が大きい。ではラテンアメリカ債務危機は何によって対応したのか。そこで、輸出入銀行によるラテンアメリカ向け構造調整借款とあわせて図9に示した。図9によれば輸出入銀行によるラテンアメリカ向け構造調整借款は例えば、1989年には輸銀は3,161億円で、ODA構造調整借款は21.58億円程度で、輸出入銀行による融資が圧倒的に多く、ラテンアメリカの債務危機対応には輸出入銀行の構造調整借款が対応していたと言えるだろう。

そして、ODAの構造調整借款に再度着目すると図2の地域別の実績が示すとおり、融資額では東南アジア、件数ではアフリカが高く、アフリカ

や東南アジアの債務問題や国際収支問題に対応していたといえるだろう。つまり、中南米などの中所得国の債務危機には輸出入銀行が、東南アジア、アフリカのそれについては基金が対応するという役割分担ができていたと思われる。

(2) ODAとして構造調整借款を選択することの妥当性

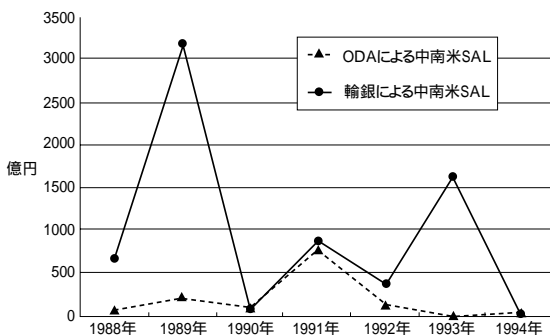
では、日本のODAとしては、構造調整借款という援助モダリティを選択することの妥当性をどう判断していたのだろうか。

これまでの調査から明らかに言えることは、まず、資金環流目的というミッションがあり、それを実行するにあたり、国際援助潮流を鑑み、世界銀行との協調融資のかたちで構造調整による融資案件が選択されていったという点である¹⁷。

だが、構造調整借款を実施するにあたり、日本国内でいくつかの疑問点が投げられていた。海外経済協力基金は1988年4月に経済部を設置している。その目的は構造調整借款に専門的に取り組むことであった。構造調整借款の専門知識や技術が不足する中で、世界銀行から専門家を採用するなどの工夫をしていた。当時、経済部長であった下村氏によれば、この時期は、構造調整借款を学ぶプロセスにあったという。プロジェクトを中心に援助を実施してきた職員たちにとって、構造調整借款のメカニズムや想定された効果について、必ずしも統べてを理解・納得していたわけではなく、またこれまでのプロジェクト援助と異なり相手国の政策課題により深く関与するため、構造的な問題解決の必要性を認めながらも違和感もあったという。

つまり、ODAの構造調整借款に着手した当初は学習過程にあり、ODAとして構造調整借款を用いることの妥当性や目的を定めかねていたのではないだろうか。1992年には、海外経済協力基金から世界銀行の構造調整借款に対する反論ペーパーが出されているが、ここで日本のODAとしての構造調整借款に対する意見が明示のかたちで出されている。その後、構造調整借款の実績が下降傾向になっていることを鑑みれば、必ずしも日本のODAとしては構造調整借款を手放しで受け入

図9 輸銀ODAによる中南米構造調整借款推移



(出所) 国際協力銀行HP「資金環流・資金協力計画」(1987-1998)、日本輸出入銀行海外投資研究所「海外投資研究所報」(1986-1995)、外務省「調整融資のレビュー報告書」(2005)より作成

れているわけではない。その一方で、資金環流措置を背景に当時、構造調整借款の実績額は急増しており、当時のODA総額に占める割合も13%以上と決して少なくない。したがって、日本のODAとして構造調整借款を選択したことの妥当性を検証しておく必要がないだろうか。

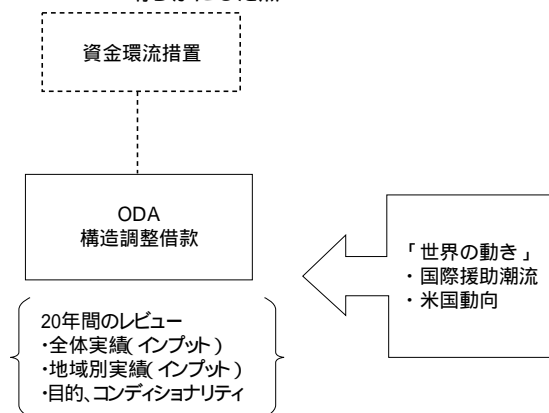
5. 政策評価の新たな課題

本論は、日本の構造調整借款のレビュー結果から得られた発見事項を更に発展させ、構造調整借款の背景にある日本政府の政策判断を探ろうとした。そこには日米貿易摩擦など国家の意思に直結する政策的背景がみえてきた。そこで、外務省の構造調整レビューと本論の相違点について明らかにしながら、政策評価の新たな可能性について考察してみたい。

(1) 構造調整（ODA）レビューと本論の相違

外務省の構造調整レビューでは、構造調整借款の拠出額の年代別増減、地域別傾向、目的やコンディショナリティの変化や傾向について明らかにした。同時に、構造調整20年間の動向に関係したと思われる、日本の動き、世界の動きを記した。但し、この点についてはあくまでも動向であって、確固たる政策判断として記したものはなかった

図10 外務省「調整融資のレビュー報告書」で明らかにした点



(出所) 筆者作成

(図10)。

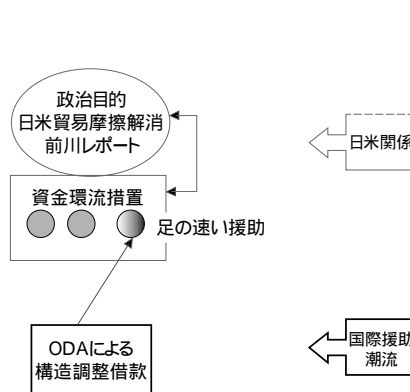
一方、本論では、ODAの構造調整借款は資金環流措置のパッケージのひとつとして選択されたという政策判断があったこと、さらにその上位の政策判断には日米貿易摩擦解消の手段として資金環流措置が作られたことが明らかにされている。したがって、当時の国際情勢、それを踏まえた日本の政治および政策目的との関係がより鮮明になった(図11)。

つまり、外務省レビューではODAの構造調整借款の動向と日本および関連の国際動向を暗に示唆するに留まっていたが、本論はこの点を明らかにしながら、ODAのより上位にある政策目的と判断を明らかにしたのである。では、このことは政策評価にとって何を示唆しているのだろうか。

(2) どのレベルの政策に着目するのか

図12は構造調整借款の上位にある政策目的、さらに上位にある政策目的との関係を図示したものである。ODAとしての構造調整借款の目的は、その上位にある資金環流措置の政策目的にとっては手段に位置付けられる。さらに、資金環流措置は、日米貿易摩擦解消という政策目的にとっては手段になっている。つまり、ODAとしての政策目的の上に更に上位の政策目的が存在している。我が国のODA評価ガイドラインに基づけば、まず当該案件とODA政策目的との整合性をもって

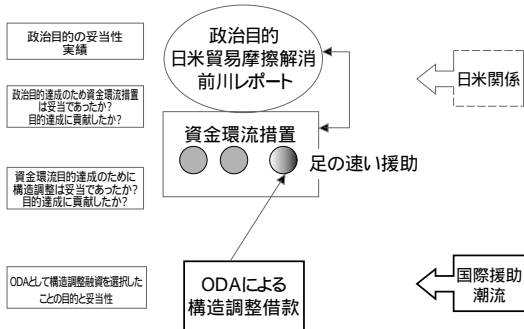
図11 本研究で明らかになったもの



(出所) 筆者作成

図12 今後の政策評価課題

外交手段、政治目的との関係が問われる



(出所) 筆者作成

その妥当性を判断することが求められる。

しかし、構造調整借款のようにその上に上位の政策が顕著に存在している場合、どのレベルの政策目的をもって政策評価に着手すべきなのだろうか。ODAはODAとしてその範疇で妥当性を判断していればよいという意見もあるが、このような国際情勢を見据えた大きな政治的判断の流れの中であって、ODAの政策目的に留まっては余りにも大きな政策視点を見逃してしまう。

だが、このような政策の上流部分に関する議論は政治学や政策分析の領域であるとして、評価という学問領域ではあまり着手してこなかったところではないだろうか。ささやかな試みであるが本論はODA目的とさらにその上流にある政策目的と串刺しにしてみることを試みた。

では、このような試みを可能にした分析視点を改めて顧みたい。

第1に時間軸で、20年間という長期の枠組みで構造調整借款供与額の増減の変化をみたことによる。増減の変化から、背後に何らかの政策判断があったのではないかと推測が成り立った。

第2に国際社会や日本政治・経済の動向にも着目したことである。本論は、特に日本が構造調整借款に着手する前後の政策動向に着目したが、国際社会の動向、すなわち債務危機とそれに対応した世銀などの国際機関のアクションとの間に数年の時間差があったためである。

第3にODA以外の国際協力スキームにも着目し

たことである。ODAの構造調整借款は、日本輸出入銀行による構造調整借款と国際機関向けジャパン・ファンドとの組合せによる資金環流措置のパッケージのひとつであった。

このことはODAの構造調整借款のみに着目していたのでは明らかにならなかった。同時にこのことは、行政府機関の縦割りの仕組みの中での評価やレビューでは容易に明らかでない点であることも示唆している。

これらの分析視点をあわせもつことによってODAのより上位にある政策の存在に届くことができた。1980年代当時の政策決定プロセスに伴う経験は、日米関係、国際機関との関わり方など豊富な教訓を含んでいる。このことは今後、我が国の外交政策、ODA政策を構築してゆく上で貴重な情報を提供しているのではないだろうか。

6. むすび

構造調整借款の背景にみえてきたのは、前川レポート、そして資金環流措置であった。前川レポートにより積極的な内需拡大策がとられてゆくが、これが後の経済バブルに発展したことは周知のことであるが、日本の援助にとっても大きな変化をもたらす出来事であった。このようにODA政策の上流に目を向けようとすると、省庁間の枠組みを超え政治的な判断まで見てゆくことになった。

構造調整借款のように、ODA政策を越えた政治や政策判断に直結する案件にとって、その妥当性を判断するには、ODA大綱や中期政策との整合性のみでは説明しきれない。また縦割りの仕組みの中での評価体制の限界を暗示しているのかもしれない。

ODAにとって教訓は何か。資金環流措置に押されるかたちで「学びながら実行する」状態であったため、構造調整借款開始当初は日本のODAとしての確たる目標を定めきれていなかったことである。その後、90年代に入り、日本は世界銀行の構造調整借款のあり方について反論ペーパーを出している¹⁸。日本のODAとしての考え方を明示

のかたちで出したものだ。また、本論では明らかにしていないが、何故、ODAの構造調整借款をアフリカを中心に始めたのか、日本政府の目的は何であったのかを明らかにすることは更なる課題である。

最近、アフリカを中心に国際援助界で一般財政支援という政策対話をベースにした援助形態が潮流になりつつあるが日本政府はこの新しい援助モデルの取り組みを検討している。そこでは援助の潮流との調和も重要であるが、同時に日本のODAとしての目的を明確に打ち出すことが必要であろう。だからこそ、構造調整借款という、当時、新モデルを用いた日本の取り組みの妥当性と効果について総括する必要があるのではないだろうか。

謝辞

本調査は20年前の政策と執行に関わられた方々の協力なしには実現できなかった。内海孚氏、下村恭民氏、幸島祥夫氏、前川鉄馬氏、宮元巖氏、広瀬哲樹氏はじめ御協力いただいた多くの方々改めて感謝致します。

注記

- 1 Structural Adjustment Loans (SALs), Sector Adjustment Loans (SECALs), Programmatic Structural Adjustment Loans (PSALs), Special Structural Adjustment Loans (SSALs), Subnational Adjustment Loans (SNALs)
- 2 外務省(2004)「調整融資レビュー」p.15、16の図表7,8,9からも、SALとSECALが年代を通じて、ほぼ同比率で実施されていることがわかる。
- 3 外務省「ODA50年の歩み」に掲載されている「日本のODA実績の推移(1965-2002)」「中期目標(第1次~第5次)」から算定した。
- 4 外務省構造調整借款レビュー報告書では世界銀行の構造調整融資と日本のそれとの傾向を比べているが、目的やコンディショナリティは同様の傾向を示すが、地域別にみると必ずしも世界銀行と一致しない。特にそれが顕著なのは東南アジア向け構造調整借款で日本は91年から97年まで構造調整借款を行っ

ていないが、世界銀行は実施しているというコントラストを示している。

- 5 広瀬氏、下村氏からのヒアリング。
- 6 内海孚氏 日本格付研究所取締役社長(1981年から86年まで大蔵省国際金融局長)、中平幸典氏 信金中央金庫理事長(92年から大蔵省国際金融局長)、幸島祥夫氏(株)T&Kパートナーズ代表取締役、元東京三菱銀行常務取締役、広瀬哲樹氏 元外務省審議官、下村恭民氏 法政大学教授、元海外経済協力基金職員、藤川鉄馬氏 住友信託銀行顧問、宮本巖(株)キューラメディクス 代表取締役会長
- 7 最重貧国の債務状況に着目すると、公的部門の債務残高は、1970年、53億ドルであるのに対し、民間部門では2億ドル、1980年は公的部門が4006億ドル、民間部門は43億ドルである(World Bank,1999)。従って、民間銀行からの低所得国への貸付は中所得国へのそれに比較して圧倒的に少ないといえる。
- 8 民間資金流入総額：1970~1974年は4,617百万ドルであったものが、1975~1979年には15,646百万ドルに増えている。出典：丸谷吉男(1989)「ラテンアメリカの債務危機と外国投資」アジア経済研究所、第21表 外部資金純流入と構成
- 9 外務省報告書では、第2次石油危機を債務危機発生の直接的原因として記したが、正確にはFRBのインフレ抑制政策により、実質金利が上昇したことで、民間銀行がラテンアメリカの債務国に対して新規融資を渋り始めたことにあると言ったほうが適当であろう。
- 10 債務国のひとつが、IMFに救済を求めると、IMFは構造調整借款プログラムを債務国と協議の上作成する。次に債権を有する銀行から構成されるBank Advisory Committeeのメンバーが当該政府と交渉し、資金ニーズの分析、リスケジュール、新規融資の交渉を取りまとめる。BACのミッションは、銀行の協調による金融支援により、債務国の経済の安定成長を促進し、国際金融の秩序と円滑化をはかるといったものであった(幸島2002、p.132)
- 11 BACの元、民間銀行は1983-1984年には53億ドルの新規融資を増額させたが、85年には8億ドル、86年には28億ドル減少と徐々に要請に応じなくなっていた。
- 12 ラテンアメリカ向け貸出しの内訳は、米国銀行が37%、日本銀行15%、英国14%、フランス10%であ

- る。他国の銀行が切り詰める中で、邦銀だけが貸出しを増加させ、34年には290億ドルであったのが、86年には370億ドルとなった。
- 13 昭和61年 法人税法第52条、施例96.97
- 14 内海氏とのインタビューより。大蔵省広報誌「ファイナンス」1989年4月号p.5
- 15 内海氏、藤川氏とのインタビュー。
- 16 構造調整借款が始められたのは1986年、資金環流措置は1987年からである。当時の関係者によれば、86年当時、アフリカで構造調整借款を始めた頃は、援助潮流に合わせながら、新援助モダリティを学習するという目的もあった。その後、1988年にはアフリカ向け構造調整借款額が急増している。このことから、資金環流措置と構造調整借款の関係をみてとれる
- 17 構造調整借款に着手するにあたり内政干渉ではないかという議論もあったが、債務危機のような問題の抜本解決には政策対話も必要という意見もあった。そこで世界銀行と協調融資というかたちをとることによって、内政干渉への批判をかわし、政策対話の方法を学ぼうとする議論があった（広瀬氏からのヒアリングより。）
- 18 海外経済協力基金（1992）「世界銀行の構造調整アプローチの問題について」『基金調査季報』No.73
- 参考文献
- 藤川鉄馬（1989）「累積債務問題の新たな展開」『大蔵省ファイナンス』1989年4月号
- 海外経済協力基金（1992）『海外経済協力基金三十年史』
- 海外経済協力基金（1992）「特集1 世界銀行の構造調整アプローチの問題について」『基金調査季報』No.73
- 外務省（2005）『調整融資のレビュー 構造調整借款及びセクター調整借款の概観 報告書』
- 外務省『我が国の政府開発援助（上、下）』『政府開発援助白書』各年版
- 幸島祥夫（2002）『バランスシートによる日本経済分析』シーエーピー出版
- 国際協力銀行（2003）『海外経済協力基金史』
- 下村恭民、西垣昭（1993）『開発援助の経済学』有斐閣
- 下村恭民、中川淳司、齋藤淳（1999）『ODA大綱の政治経済学』有斐閣
- 世界平和研究所（1993）『中曽根内閣史』1巻～5巻
- 日本輸出入銀行『海外投資研究所法』（1986-1995）
- 平田喜彦（1993）『現在国際金融の構図』法政大学出版局
- ペドロ＝パブロ・クチンスキー著、渡辺敏訳（1990）『中南米債務 危機のメカニズムと打開策』サイマル出版会
- ポール・ボルガー、行天豊雄著江澤雄一監訳（1992）『富の興亡 円とドルの歴史』東洋経済新報社
- 堀内昭義編（1991）『累積債務と財政金融』アジア経済研究所
- 丸谷吉男編（1989）『ラテンアメリカの経済危機と外国投資』アジア経済研究所
- 御厨貴著（2002）『オーラル・ヒストリー』中公新書
- 毛利良一（1995）「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』
- 毛利良一（1988）『国際債務危機の経済学』東洋経済新報社
- 毛利良一（2001）『グローバリゼーションとIMF・世界銀行』大月書店
- SPA-6（2002）. *Implementing the New Partnership*.
- World Bank（1990）. *Adjustment Lending Policies for Sustainable Growth, Policy Research And External Affairs The World Bank*（September）.
- World Bank（1994）. *Adjustment in Africa*. The World Bank and Oxford University Press.
- World Bank（2001）. *Adjustment Lending Retrospective Final Report*. Operations Policy and Country Services（June 15）.
- World Bank（2003）. *Programmatic Adjustment Lending Retrospective*, Operations Policy and Country Services（July 11）.
- World Bank（2004）. *Strategic Framework for Assistance to Africa*. the World Bank.
- （2006.1.30受理）

The Twentieth-Year Review of Japanese Structural Adjustment Loans: Political Background and Decision-Making of the Japanese Government

Yayoi Tanaka

University of Tokyo

yayoi-tanaka@civil.t.u-tokyo.ac.jp

Keywords

Structural Adjustment Loans, US-Japan trade imbalance,
Maekawa Report, Financial Recycling Plan, Policy Evaluation

The Japanese Ministry of Foreign Affairs recently conducted the first comprehensive review of Structural Adjustment Loans (SAL) provided by the Japanese government. For the roughly two decades from 1986 to the present, approximately 9,676 billion yen has been disbursed as SAL. This paper attempts to uncover the political background for the decision to start SAL in the 1980s. The author focuses on the fact that the Japanese government faced a serious problem from the US-Japan trade imbalance at the time. Under Prime Minister Yasuhiro Nakasone's initiative, it announced the Financial Recycling Plan with the aim of circulating about US\$65 billion in Japanese money to international institutions such as the IMF and World Bank, and to the developing countries, which were facing serious debt problems. SAL was selected as one of the components of the Recycling Plan, as it allowed the quicker disbursement of loans than project loans. The question here is the rationale for the selection of SAL as the modality for ODA. However, it is impossible to evaluate the relevance of the SAL program, which had a political mission beyond the purpose of simply providing ODA, under the current guideline for evaluating ODA. This paper raises the question about how to evaluate the program that is directly connected to the grave political purposes.