

# 財政ギャップ支援型援助のマクロ経済的問題点

仁 科 克 己\*

## I. はじめに

本稿では、グローバリゼーションに伴い自由化の進む国際的資金移転に関連して、特に途上国援助の世界で近年勢力を拡大しつつある援助の財政移転方式への転換という国際的潮流に、懸念を示すものである。本稿はその転換によって生じ得る問題を予防することを、目指しているのであり、転換の目的全てに異を唱えるものではない。提起する問題は、通常見落とされがちな、途上国マクロ経済への影響から見た一つの側面である。結論を簡単にまとめれば、物・サービスの流れを伴わない資金の流れは、国内における資金移動と違い国際間においては意義少なくして弊害多いものとなりうるため、慎重にその範囲を限定すべきということである。この意味で物・サービスを伴わない援助に類似した結果を起し得る途上国政府の活動についても触れることとする。財政ギャップ支援型援助についてはこの他に様々な批判があるが、政治・行政面の問題については本稿では簡単に触れるにとどめる。以下に、まず財政ギャップ支援型援助とは何かを述べ、次にこれまでの援助方式のマクロ面の作用を整理した後、如何なる形や意味でマクロ面に問題が生ずるかを詳述することにする。

## II. 財政ギャップ支援型援助と従来の援助方式のマクロ面

### II-1. 財政ギャップ支援型援助とは何か

財政ギャップ支援型援助（以降“財政支援型援助”と約めて呼ぶ）とは何か、まずその

---

\* 神戸大学大学院国際協力研究科教授

定義と背景を整理する必要がある。その定義として、ここでは、“援助は基本的に途上国の財政赤字を分担して一括支援する方式にしよう”との欧州のアプローチを意味することとする。つまり、援助資金の用途を決めずに援助資金で財政赤字を補填する形態である。その発端・背景をいくつか挙げると、まず第一に、いくら援助をしても途上国側の財政が健全で効率的でないとな効果があがらない。従って、“援助国側が途上国の財政を精査して財政全般に関与することが、援助効果を高める”との見方がある。

第二に、“プロジェクト援助も「所詮金に色目はつかない」(fungible)ので、財政赤字支援と大差ない。援助国によって違う煩雑な手続きを簡素化し、援助のアンタイト化を進めるためにも、贈与を含めて用途の決まった援助は止めるべき”との見方が背景にある。これは「援助調和化(援助調整)」と呼ばれ、財政支援型援助の前身でもあり動機づけでもあった。第三にセクターワイド・アプローチということで、“個別事業をいくら実施しても、セクター全体の改善がないとな効果があがらない”という見方が背景にある。この視点は、プロジェクト援助かプログラム援助(資金・政策援助)かの是非論にも繋がる。プロジェクトを単なる一つの実現手段とみて、セクター全体の発展をより重視した見方である。

しかし、ここで第二・第三として示した背景は、必ずしも全体の財政赤字を補填する方式に結びつける必要はなく、セクター毎の予算執行と援助実施を効果的に行えればそれで

良いわけである。しかし、“セクターで分けること自体が効果的な支出を阻んでいるので、課題・目的毎に予算計画が立てられるべきだ”との一歩進んだ見方が強調されると、財政全体のコントロールとそのための資金補填が必要という見方が強まることになる。

日米仏は主体性や事業性の薄れるこの援助形態にはこれまで比較的慎重な対応をしてきたが、貧困撲滅などのスローガンが強まるに伴い、徐々に押し切られる方向にある。世銀なども前向きな対応に変わりつつある。

## II-2. これまでの援助のマクロ経済面からみた整理

歴史的に見ると、援助はドナーの産品を援助受入国に供与する形態で始まり、物資援助が中心であったと言える。その後、物資・機材のみでなく援助受入国の事業そのものを支援する形態が増加してきた。しかし、多くの援助受入国では、援助資金は事業の実施に伴い増加する輸入を賄うために使われてきた。これを外貨分と呼ぶ。それに対して国内資源の動員に係るものを内貨分と呼び、この部分は援助受入国の予算で賄われる方式が標準となっていた。援助受入国でも例えばタイ、中国などは、援助資金が国内金融環境に影響を与えぬよう厳格にこの方式を実践し、その事業によって増加する輸入分のみに対外借入れ規模を制限してきた<sup>1</sup>。つまり、政府による国内資源の動員は、税金と国内借入れで賄われてきた。これらを資金の流れとして図式化したのが図1である。

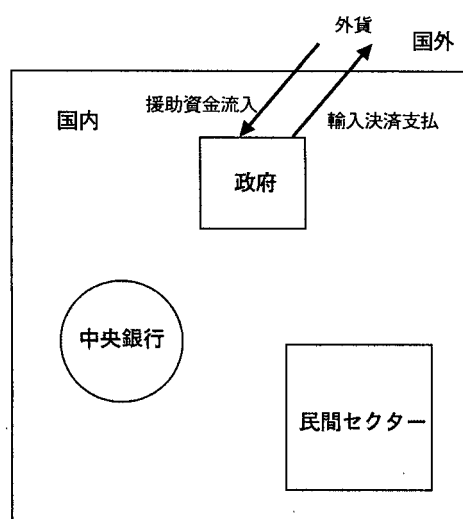


図1 プロジェクト援助の資金フロー

図1に見るように、外貨は援助資金として政府に流入した後に、政府が輸入した財の決済資金として政府によって支払われる<sup>2</sup>。将来的にマクロ経済の供給側への影響はあろうが、総需要管理政策としての影響も国内金融環境への影響もない。仮に政府が援助資金で発電バージを輸入することを考えれば明らかである。発電能力が増加するという将来の供給側への影響はあっても、外国政府が発電所をバージに乗せて曳航しこの国に供与しても、それを受け入れた時点では単に物が外国から運び込まれただけであり、実物需要にも金融市場にも何ら影響がないのは自明である。因みに、IMF・世銀にもマクロ経済安定を論じる際の援助受入の影響について、プロジェクト援助は追加的なものであり、(政府の内貨支出を伴わなければ)国際収支・金融市場・貨幣供給に直接影響を与えないので、別枠と見る考え方があった<sup>3</sup>。

政府が緻密に援助受入と財政を管理する援助受入国がある一方、そこまでの体力がない援助受入国のほうが多いのも事実であった。そういった中で日本の援助では、事業を政府の財政状況如何にかかわらず効率的かつ円滑に進めるため、外貨分に比較すれば少ない内貨分も支援することで、事業の完成ひいては効果の発現を早める措置が取られ、効果を上げるようになった。特に、財政が弱く赤字傾向の国において、この効果は大きかった。さらに一步進んで、精緻な区分が難しい外内貨の別にかかわらず、事業費の何%まで援助可能という制度が立ち上げられ、財政の弱い国でも事業が中座せず予定通りの工期で完成する度合いが高まった<sup>4</sup>。

これらの他に緊急時の援助形態としてプログラム援助(ノンプロ無償・商品借款・構造調整借款)があったが、この目的とすることは、あくまでも緊急時もしくは構造調整ショックの起きる短期間を支えるための援助であり、また、財政ギャップ支援ではなく国際収支ギャップ支援である。急激な外的ショックなどで、外貨準備が払底したり為替が急落したりして経済危機に陥ることを防ぐための支援である。これを示したのが図2である。

図2で援助資金はまず政府に流入し、政府は中央銀行でこれを内貨に転換し財政支出に充てる<sup>5</sup>。民間セクターは中央銀行から(外貨準備を取崩さずには)なかなか得られなかった輸入決済用の外貨が得られるようになり、輸入が可能になる。貨幣供給については、中央銀行から新たな内貨が政府経由で市中に供

給されるが、民間セクターが中央銀行で外貨を買う折に中央銀行に吸収され、増減の変化はない<sup>6</sup>。

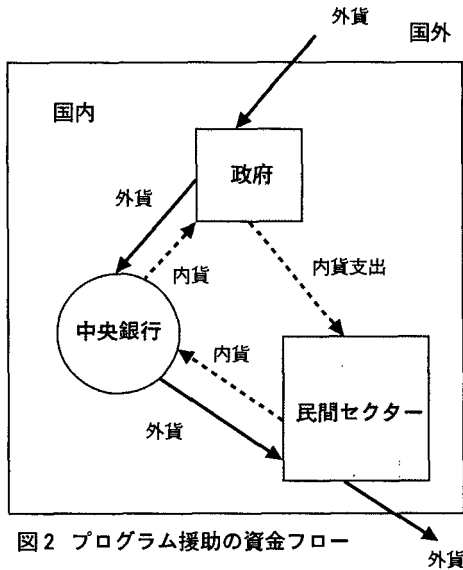


図2 プログラム援助の資金フロー  
(外貨集中管理)

これまでの援助を要約すると、それらが輸入を伴う援助か、国内資源のみを動員する援助かという観点では、前者が圧倒的に多く後者は例外的であったと言える。従って、外内貨ともバランスしてマクロ面への影響は殆どなく、議論する必要もあまりなかった。

以上の説明や図式は、途上国においてはペッグ（固定為替）制や外貨の集中管理が趨勢であった1980年代後半あたりまでの時代背景を元に示されている。その後の途上国の環境変化について見ると、世銀・IMFの構造調整政策などによって多くの国でゆるやかな変動相場制に転換され、外貨の集中管理も例外的な分野に限定されるようになってきている。資本取引の自由化にまで進んだ国は少ないので、

それらは一応除外するもの<sup>7</sup>、以降本稿では変動相場制で外貨が非集中管理のケースについても都度検討を加え示すこととする。

### III. 財政支援型援助のマクロ経済面

財政支援型援助は、前述のプロジェクト援助や緊急時のプログラム援助と違い、究極的には国際間における地方交付税のような常態化した財政資金の一括移転の形に結びつき、またそれが目標とされている形態でもある。そしてこの財政移転は必ずしも物やサービスを伴った資金の移転ではない。現実に行われている援助の中にも、あるセクターの政府資金不足分を補填するタイプの援助で、輸入を多く伴わず国内資源の動員を主に対象とした財政支援型援助の前身とも呼べるものがあったが、例外的であり目的にも差があった。

この章ではまず、国内の地方間の財政移転と国際間のそれとを比較し、その大まかな違いを示した上で、国際間の財政移転が起こすマクロ面への影響を詳細に検討する。

検討の方向が通常とやや違うので予め説明すると、ここで論ずるのは、国際マクロ分析における「政策が為替・国際収支・金利・インフレ・実物経済それぞれにどういった影響を与えるか」という分析以前の問題であり、その分析に乗せる前の定式化の部分である。財政支援型援助資金の流入が、既存の国内政策手段の組み合わせに還元できるところが焦点であり、各々の既存の政策手段がどのモデルを用いると実物経済（及び金融変数）にどういった影響を引き起こすかという点には触

れない。一つの理由として、援助の効果はあくまで中長期的に実物経済が成長し、国民の厚生が向上することで測られるべきもので、財政・金融政策が通常もたらす短期的効果は期待していないからである。しかし逆に、国内の財政・金融政策と同等の機能を一部有する以上、マクロ変数やマクロ安定への影響は避けられない。それが望ましくない副産物であるならば、市場の調整に曝される民間資金移転と違い政策的に左右される財政移転であるため、念頭に入れておく必要がある。また、政府の援助受入方式によっては、国内資金調達に勝ると言えない局面が生ずる。

### Ⅲ-1. 地方間・国際間財政移転の経済面からの相違点

財政ギャップ支援型援助を提唱している背景には、国内の財政移転とのアナロジーがあると見られる。国際経済は常に国内経済ほどに自由なシステムになっていない。国内の自由な取引が国内経済の効率性を高めているのと同じように、グローバル化も、貿易以外の取引を含め自由度を増すことによって各国の経済効率が格段に高まることを暗に期待して進められている。同様に、援助においても、地域格差を財政移転によって調整する国内財政のアナロジーで論じられている印象を受ける。それも事業補助でなく交付税型一括移転の方が効率性を損なわないというミクロ理論型の論拠が背景に垣間見られる。

問題設定として初めに次のような疑問を掲げてみる。「財政難の貧しい小国では、中央

政府からの地方交付金が多ければ多いほど、経済状況を改善できるであろうが、財政難の貧しい小国でもそれと同様に、外国からの援助資金が多ければ多いほど、経済状況を改善できるのであるか？」

そこで、まず国内の地方間の資金移転と国際間の資金移転のマクロ経済面の影響における相違を整理してみたい。第一の違いとしては、国際資金移転の場合は通貨の転換が必要であり、為替変動（圧力）が生ずることと貨幣供給や金利に影響が生ずることである。為替の変動が行き過ぎてオーバーシュートを起こす状態は、実態経済に多大な被害を与えることが多い。さらに、国内の移動と違って国により様々な金融規制があり、また関係する規則・税制なども違う中を資金が移動することになる為、オーバーシュートが増幅される可能性もある。地方間の移転では資金が物やサービスを伴っているか否かは取り立てて注視されないが、国際間の移転の場合は通貨が転換される必要があるうえ、各国が金融調整手段を有するため、物・サービスを伴わない移転により大きな変動が生ずる恐れが多い。そういった中、政策的・人為的にそれを促進する形の資金移転を、安易に増強することは危険である。

次に、国内資金移転の場合は仮に資金の偏在が生じて、為替や金利差による調整がない一方、同じ通貨を使っているためその地方だけ物価が変わらぬよう、物・サービスの流れが短期間に調整するであろうし、さらには、労働や経済主体の移動による調整も可能であ

る。逆に経済主体の過度な移動が経済全体の効率を低下させないために資金移転が行われるという要素もある。国際資金移転の場合は、資金の偏在が生じると、為替、為替・インフレリスクを勘案した輸出入や金利による調整が生ずるため、国内のように直裁な調整とはならない。また、国際間では経済主体の移動は限定的である。

さて、現実には地方間移転と国際移転の中間形態がある。例えば、EUでは共通通貨の導入に加え、資本取引が自由で経済主体の移動も自由になりつつある。EU内の国際資金移転は地方間移転に近づきつつあると言える。他方、1993年以前の中国では通貨は国内で共通であるものの、金融政策は各省の独立性が高く、経済主体や資本の移動どころか、物・サービスの移動にも制限があり、国内とはいえ地方間移転というより国際移転に近い要因を有していた。改革後は自由化が進み、地方間移転と呼ぶに相応しい状況になっている。

### Ⅲ-2. マクロ経済面からみた財政支援型援助の問題点

Ⅱ-2. のこれまでの援助のマクロ面の整理では、援助資金は基本的に物資の輸入と関係する形態で行われていることを示した。他方、近年は援助資金の多くを国内資源の動員に当てている国もある。また、提唱されている財政ギャップ支援型援助は、まさにこの傾向を強める発想といえるので、ここでは仮に援助資金が全額国内資源の動員のみで充てられる極端なケースを想定して、そのマクロ面

での問題を整理する。まず、債務負担のマクロ影響を考慮せずに済む贈与について見てみたい。贈与資金は多ければ多いほど良く、打ち出の小槌のようにオールマイティーであるような錯覚に捕らわれがちであるが、贈与でさえマクロ面から限界があるという視点を提示したい。

これからの議論は、政策的要素が強い公的セクターの外貨取引の比重が高い途上国についてのものであり、先進国・中進国のように資本取引が自由化され、民間セクターの対外資本取引が多いような国では大きな意味を持たない。政策的な資金の動きは外生変数であり、それによって生ずる実物・貨幣の動きは連動するものとして捉えられる必要がある。特に政策的な海外資金の比重が高い国においては、それらが市場で付随的に調整できる誤差程度の変数とみることが適切でない。そこで、公的・民間資金を合計して国際収支、金融セクターのB/S、財政収支の各々に集約して、市場調整を念頭に集約した収支の帳尻合わせのみを検討すると、数少ないリンクやチャンネルの直接的な相互関係が分析から落ちてしまうことが多い。特に、それぞれの援助における外貨受入形態とそのマクロ影響について、with & without の分析が無視されがちである。

- (1) 為替が集中管理されており、固定相場制に近いペッグ制を敷いている国の場合  
援助で得た外貨を、政府は中央銀行で内貨と交換し財政赤字を補填する意味で財政支出

に充てる場合は、中央銀行に外貨準備が積み上がる以外は、中央銀行が貨幣増刷したのと等価である。図2のプログラム援助と違い、現行為替レートで国際収支がバランスしているので、民間セクターが援助分だけ輸入を増加させることはない。これを図3に示す。

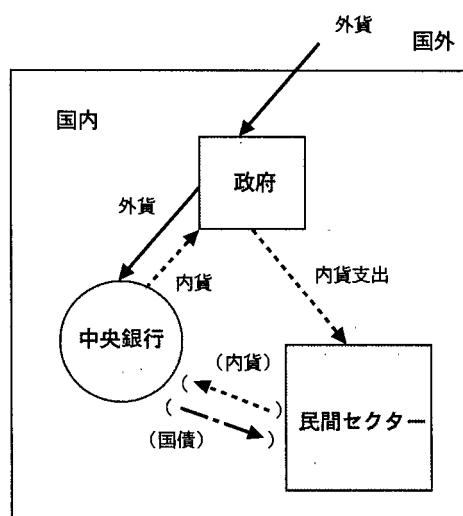


図3 国際収支黒字下の財政支援型援助  
(外貨集中管理)

図3の( )で示された矢印を除外してみると、民間セクターへの貨幣供給が増加することが読める。図中の内貨はいわゆるベースマネーを表わす<sup>8</sup>。貨幣増刷と違うのは、外貨準備が増大する点だけであり、もし、外貨準備の積み上げのみが目的であるなら、中央銀行が直接受け入れても同じである。その場合は貨幣供給が増加しない代わりに、政府の財政支出に充てることもできない<sup>9</sup>。

さて、政府が資金を貨幣増刷によって中央銀行から調達して財政支出にあてると、インフレが高まりマクロ不安定が生ずるのは多く

の途上国で頻繁に見られた現象である。従って、輸入を伴わない資金援助は、インフレの原因となる点に注意が必要である。

貨幣増刷とならぬようインフレを起こさぬよう不胎化政策を取る場合には、債券市場が存在する国では中銀が保有する国債や中銀証券を市中に売却する形式となるし、それが発達していない国では市中銀行に強制的に持たせることが多い。図3では( )内の矢印でそれを示した(この場合は、貨幣供給増加分が中銀に吸収されているのでインフレは生じない)。いずれにせよ、民間セクターで集めた貯蓄が民間投資に回らず、政府に吸収される、いわゆるクラウディング・アウトが発生する。つまり、政府が国内借入れで資金調達した場合と(外貨準備が増加することを除き)等価となる。インフレもクラウディング・アウトも避けるには、無理に輸入を増加させる必要が生ずる。

援助資金導入の是非を考える折の一つの視点は、政策的な外貨収支と市場的な外貨収支の分離にある。つまり、民間セクターの資金は市場メカニズムに沿って動くものである一方、公的セクターの資金は政策的に動くものであり、政策があまり市場を攪乱させないように公的セクターの外貨収支を中立に保つ見方である。

(2) 為替が自由化され変動相場制に近づいた国の場合

為替が自由化され変動相場制に近い国においては、前述の中央銀行は外貨管理を行わず

援助資金の流れから外れる。この場合のプログラム援助における資金フローを図4に示す<sup>10</sup>。

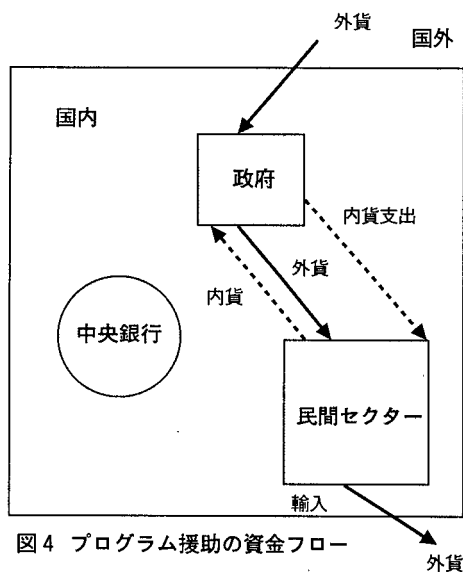


図4 プログラム援助の資金フロー  
(外貨非集中管理)

政府は入手した外貨を市中で内貨に転換し、財政支出に充てる。民間セクターは輸入を行うため外貨を必要とし、市中で内貨と引き換えに外貨を入手する。急激な国際収支赤字の折には、輸入を急激に減少させずにすむこととなる。他方、国際収支が均衡している折に、財政赤字補填のためにこの援助を受けることは、為替市場での外貨を人為的に増加することになる。つまり、民間が市場で獲得できる以上の外貨を政府から獲得し、輸入を増加することによってバランスが取れることになる。為替の集中管理が廃止され為替が自由化されかつ変動相場制となった国においては、政府の民間に対するこの外貨供給は、政府が為替を過剰評価させる介入を継続的に行うのと等

しいことになる。HIPCの救済などで、政府の対外債務返済負担が殆どなくなった状況で、国際収支ギャップが残るとすれば、それは為替の水準に問題があるため恒常的に生ずるギャップであり、支援することは望ましくない。尚、このケースでは中央銀行が関与しておらず、貨幣供給（内貨）の増減はない。不要な為替増価を嫌って中央銀行が介入する場合は、固定為替で外貨集中管理のケースと同じ効果が生ずる。

ここまでを要約すると、輸入を伴わない援助資金の利用は、

- ① 貨幣増刷をするのと同様、貨幣供給量の増加によりインフレを起こすか、
- ② それを避けるため不胎化する場合は、国債発行で財源を得るのと同様、中銀の国内資産（国債）売却によりクラウディング・アウトを起こすことになる。
- ③ 変動相場制で為替取引が自由な場合は、為替の過剰評価と過剰輸入を生ずる。これを避けようとした場合は、①か②の状態となる。

つまり、インフレ、クラウディング・アウト、為替過剰評価／過剰輸入といった三つの悪影響のどれかが生ずることになる。

この種の検討は、援助や資本取引の議論ではあまり見かけないが、例えば「石油価格が急騰し、ある年だけ輸出額が急増しそうな産油国の場合、それをいかに処理すべきか」という文脈では、なされる議論である。いわば、対外取引の国内影響を検討したものである。



(3) 通貨が完全にドル化された国の場合

通貨がドル化されると外内貨の転換がないため為替レート変動による攪乱は生じない。また、ドル化された経済では資本取引も自由化されていることが多いので、貨幣供給の増加によるインフレは直ちに価格差による輸出入や金利差による資本出入で調整されそうである。労働・経済主体の移動が自由でないこと以外は、国内の資金移転により近い性格となるし、資本移動が自由なので先進国型の通常の国際マクロ分析の方が適切と考えられる。

(4) 対外援助借入れの場合

ドル化経済の国を除き前述の議論を踏まえると、財政赤字を賄い国内資源を動員することが目的の場合は、贈与ならまだしも債務返済負担を負ってまで対外借入れをするより、貨幣増刷か国内借入れの方がましということになる。インフレ回避のため不胎化する場合は、対外利払いに国内金利負担が重なることとなる。

但し、外貨準備が不足しマクロ不安定のため国内借入金利が異常に高く、贈与は期待できないものの援助借入れは可能であるような場合は、国内借入れによる将来の財政負担急増を避けるためにも、金利の低い援助借入れを一時的に行うことは有効である。

(5) 財政支援型援助が正当化できる状況

以上、財政支援型援助は（輸入や外貨準備回復のため外貨を必要とする時を除き）、援助なしで国内資金調達をする時と同じ効果し

かないことを示した。しかし、それでも財政支援型援助が効果的な場合があるので、それについて考察してみたい。特に、援助なしの状態では政府から外貨が多量に流出している（出超の）状況を検討する。

政府の対外債務返済が大きく負担になっている場合は、政府の対外債務返済による国内民間セクターの外貨需給逼迫を緩和するといった視点から、借入れの正当化を試みることができる。確かに、図5が示すように、政府の対外返済は図2と正反対の影響を与え、民間セクターが輸出で得た外貨を政府が吸収してしまう姿となる。

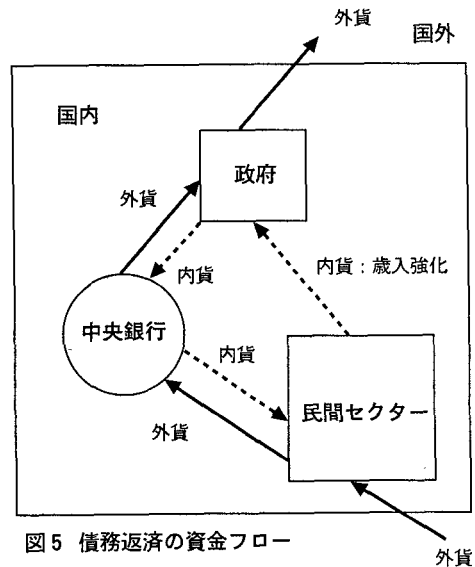


図5 債務返済の資金フロー  
(外貨集中管理)

政府は債務返済のために税収もしくは国内借入れを増加し、民間セクターから得た内貨を中央銀行で外貨に交換し対外返済に充てる。民間セクターが輸出で得た外貨の一部は、政府が対外返済に充てるため輸入に使えない。

また、政府支出も対外返済分だけ減少する。こういった状況で財政支援型援助を受けることは、債務返済が引き起こす悪影響を全く逆の流れで相殺し中和することになる点で意義があることになる。

(但し、過去の援助借入れに見合って輸出が増加していると考えらるなら、返済負担を勘定に入れることは疑問である。仮に過去20年の借入れ援助に対する返済負担がGDPの1%であったとしても、過去20年の援助借入れによって輸出がGDP比で1%高まっているならば、収支相償しており特に返済外貨の負担に配慮する必要はない。この場合、過去の援助プロジェクトは輸出を高める民間投資と同様に位置づけることができるので、その返済は特に公的セクターによる市場の歪みということにはならない。)

これまででは、財政支援型に類した援助は重債務国で行われることが多かったため、特にその悪影響が目立つことは少なかった。しかし、HIPCの措置で債務返済負担が大幅に削減された国が増加し、財政支援型援助の対象が主にそういった国々であることを考慮に入れると、かつては顕著でなかった前述の悪影響が随所で発生する恐れが一段と高くなる。

### III-3. 事例

これらの見方があながちの外れでないことを示すためいくつか具体的な現象を示したい。

#### (1) ネパールの無償援助資金

欧米の贈与では国内資源を動員するタイプの援助が多かった。世銀・ADBの借款でも

近年その傾向が強まっている。実際に例えば1987-1993のデータを見ると、外貨準備の増加分、市中現金増分、政府の贈与受取額の三変数にそれぞれ高い相関が見られる。同期間、市中現金増加率とインフレ率の間にも相関が認められるので、傾向として輸入を伴わない援助が貨幣増刷と同様な機能を果たした可能性が窺える。

貧困途上国において日本がプログラム援助を行う折(援助外貨は民間の輸入決済資金に、見返りに得た内貨が政府の開発支出に充てられる)、輸入需要が十分ないため援助規模を縮小することはまま見られる。他方、欧州の援助では輸入需要とは無関係に内貨の使途で規模を決める形態も多く、財政支援型援助に近いものも多かったといえる。

#### (2) アフガニスタンの緊急復興開始時

当初の緊急物資援助が、資金援助を伴う形式になると、現地通貨の為替相場が不安定になることが予想されたが、実際に外貨の流入により為替相場の急上昇が進むなど、不安定な動きが生じた。外内貨調整機能とバランスへの最低限の配慮が必要な証左と言える。

#### (3) タイの対外借入れ規制緩和

タイは93年まで対政府・対民間双方ともに厳しい対外借入れ管理を行ってきた。しかし、BIBFが開設されると共に、BIBFを通じて対外借入れの制約が実態的になくなり、対外借入れを利用して不動産・証券等の国内資産が買える(非生産的投資ができる)ようになった

てしまった。結果としてBIBF開設後短いあいだに、大量の短期対外借入れが発生した。これは、バブルを発生させると同時に、為替を過剰評価させる傾向に繋がり、後の通貨危機の遠因となった。

### Ⅲ－４．財政支援型援助の限界と留意点

ここまでの議論では、何の収支がバランスした時に望ましい均衡為替水準と看做せるかが、一つの重要なポイントとなってくる。経常収支で捉えようと、民間セクターが直接投資や対外借入れを利用して資本財を輸入し資本蓄積を図ることが望ましくないことになってしまう一方、輸入を伴わない資金贈与で経常赤字を埋めるのが望ましいかの錯覚を誘う。公的な外貨収支をバランスさせる視点から見ると、新規援助と元本償還の差であるネット援助額に着目し、国内資源のみを動員するための新規援助額が対外債務返済額を超えないことがひとつの上限基準となりえる。但し、この場合もどういった借入れの返済を含めるべきか（プログラム借款の返済に限定するのも一つの見方）、別途検討が必要であろう。

財政支援型援助の発端は援助調和化の議論であり、援助の実施を手続きの統一により効率化させ、さらには多くの援助事業の整合性を保つことにあった。この目的の為には、特に財政支援型にする必要はなく、セクター毎に援助の効率性を追求すればよいものである。次に、セクターによっては、特定の国内資源を動員するための経常経費が援助効果の増進に極めて重要という局面もある。この場合も、

経済全体や貿易の規模に比較して規模が小さいので、特にマクロ面に配慮する必要性は少ない。問題は、財源と用途が完全に分離され無関係となり、援助資金の存在によって初めて可能な事業とそうでない事業にも区別がなくなり、全体として多額となる援助資金の国際収支や国内金融環境に与える影響が、全く考慮の対象とならない場合である。

また、地方政府による直接の財政支援型援助受け入れや海外借入れは、地方政府が金融政策の一端に影響することに留意しつつ、仕組みを検討する必要がある。

### Ⅳ．政府による国有企業・CO2排出権の外資への売却に係る問題点

この章では、財政支援型援助と類似な資金移転として、政府の財政赤字を軽減するために政府が国内の資産や権利を売却して外国資金を受け入れる例を二つ取り上げる。いずれも、マクロ面への影響は財政支援型援助と同様である。

#### (1) 政府による国有企業の外資への売却

外資への国有企業売却で外貨を得て財政赤字を賄うことは、国際機関のコンディショナリティーにも頻繁に含まれ、近年高い支持を得ている財政活動のように見られがちである。重債務国の場合には、ともかく政府が返済外貨を多量に必要とするため、Ⅲ－２．(5)で見たようにマクロ面での弊害は少なく、また追加的な資金が労せず得られる利点も魅力があるため、マクロ面の問題が議論にならなかつ

たとえられる。民営化による効率化と失業問題の得失のみが議論の中心といえた。しかし、重債務国でもなく外貨準備の回復が緊要でもない国では、政府が国有企業を売却して財政資金を得ても、前に見たようにそれは貨幣増刷や国内借入れを行うのと同じ効果しかなく、または為替を過剰評価させ一般輸入を増加させる効果を持つだけである。見かけ上は恰好の資金源に見えてもそれに惑わされることなく、資金源としての利点は勘定にいれず、国有企業民営化が生産や雇用などに与える実態的影響のみから利害得失を判断すべきである。

## (2) 政府によるCO2排出権の外資への売却

同様に、CO2の排出権を途上国政府が外資に売却する可能性を考える。現在のところ、CO2排出権の購入は先進国がその技術力と資材を利用して途上国におけるCO2の排出を軽減させる代わりに、その分の排出権を獲得するという物的な改善をもとに進められている。他方、先進国内部では単に金銭的にその権利を売買する市場が発展する傾向がある。ここでは、一国内部の売買における問題にはあまり触れず、国際的売買が起す問題を、物・サービスを伴わない援助と比較してみたい。国有資産の売却の場合には、マクロ面の影響を離れて、外資が運営することにより資産利用の効率が上昇するというメリットを勘案することができた。しかし、CO2排出権の金銭売却には、外資が関与することによる効率化というメリットは存在しない。また、将来の

発展における制約となりえるものである。従って、国有企業の売却よりさらに意義が低いものとなる。現状のとおり、その国の内部でCO2の排出を軽減させるために投資した分に限定して、権利の移転がなされる方式の方が望ましいことになる。但し、CO2の排出削減が、植林などのようにその国の国内資源の動員のみで大々的に行われる場合は、前述のマクロ面の点検が多少なりとも必要となる。他方、国有企業売却と同様、重債務国で外貨準備の回復が緊要な場合は、単なる金銭売却もマクロ面では問題がないことになる。

## V. 財政支援型援助の政治面・運営面での問題点

ここで、財政支援型援助の経済的な側面以外の問題について、簡単に触れておきたい。援助国が受入国の財政全体に影響力を持つということは、言葉以上に大きな目論見である。予算編成は極めて政治的な作業であり、また、予算は政府が関与する全ての活動をコントロールする手段であるため関与する分野は非常に広い。従って、各役所の予算のみならず軍事・公務員の定員管理も含め、全ての公的活動が影響力を受けることになる。また、それらに幅広く関与することこそが、効率的な援助を可能にするといった意見は、別の表現をすれば、内政問題全般への関与こそが重要であるといっているに等しい。援助国がグループとして財政に関与するというのは、OECDによる信託統治を連想させる。影響力を行使することは、それに応じた責任を負うこと

に繋がるが、それに関しては明快な議論はなされていない。

3章では受入国で完全なドル化やユーロ化が行われている方が、財政支援型援助のマクロ問題が軽く済みそうなことに触れたが、これは受入国が独立した金融政策を取れないことを意味する。この場合、財政支援型援助が独立した金融政策も財政政策も取れない状況において良く機能する方式と解釈すると、受入国政府の政策手段は著しく縮小し、同じ通貨を使用している地域の一地方のような立場となる。国際間の移転が起こしうる問題を、地方間の移転のような体制（経済主体の移動は除く）に変えることによって整合性を保つという皮肉な結果となってしまう。

さらに、財政支援型援助は結果として国際的な所得再分配制度に繋がり、援助国に対しては負担割り当ての義務化が生ずると同時に、受入国においては再分配資金の受領が既得権化・定常化する可能性がある。さらに、仮に援助国側がグループとして途上国内に援助に見合った影響力を持ったとしても、援助の多寡により影響力の強弱が決まる訳でもなく、援助国グループ内において各国の権限と義務が対応しない構造になることが予想される。

次に、援助運営面に関連する調達の問題について見てみたい。プロジェクト援助においては、そのプロジェクトの援助国がそのプロジェクトについて公正な調達を促進することが国際慣行であり、また義務となっている。財政支援型援助では資金と使途が対応しないので、全ての公共事業について公正な調達管

理をモニターする必要が生ずる。援助資金が fungible であるならば、援助総額の増減と引き換えに、自国製品の売り込みを行うインセンティブが高まるが、両者に公式な関係を見出すことは困難である。途上国の調達全体に各援助国の圧力が高まり、自国の受注額と相関を持った援助が増加するならば、アンタイト化から逆行することになる。

現在の援助調和化アプローチはセクターで止まっているため、他のセクターの調達とそのセクターの援助額がリンクされる可能性は低い。また、援助国により調達手続きが違いため事務が煩雑である点を回避するのが主目的であり、特定国の政治圧力が生ずる可能性も低い。しかし、今後その範囲がセクターを超えて拡大し、財政全体にまで広がる場合には、どのような援助国間の調達問題に発展するか予断を許さない。

## VI. まとめ

財政支援型援助について様々な反対意見や批判はあるが、これまでそのマクロ経済面で問題が生じ得ることは意識されていなかった。これまでは、重債務国はかつての対外借入れを輸出の飛躍的増加に結び付けられなかったため対外債務負担が過重であり、その意味で外貨をできるだけ多く供給することが望ましいという暗黙の仮定があった印象を受ける。しかし、HIPCの措置などにより対外債務負担が緩和された国において、財政ギャップを無造作に援助資金で埋めるという発想は危険である。外貨需給が逼迫している国を除くと、

輸入を伴わない援助では、①貨幣増刷または国内借入れと等価な効果しか示さない場合、②援助資金が為替増価のための介入のように機能して一般輸入を意図的に増加させる場合、のどちらかとなり、たとえ贈与であってもマクロ経済運営において好ましくない副作用を及ぼす可能性がある。国内の財政移転とは異なり、輸入を伴わない国際資金移転は仮に贈与であっても全能力を有さず、マクロ面で限界がある点に留意する必要がある。財政支援型援助への転換は、援助の効率化と効果向上のみを目的に特定セクターに限定して、国際収支や国内金融環境に与える影響にも配慮しつつ限定的な運用に留めることが望ましいと考えられる。

## 注

- 1 民間の対外借入れはさらに制限していた。
- 2 厳密には、例えば政府からその事業を受注した国内の建設会社がその工事に必要な建設資材を輸入する場合、その輸入額に相当する外貨は建設会社経由で支払われることになる。
- 3 援助受入国によっては、事業のうち援助資金で賄われる部分は財政支出に含まれず、返済時に初めて財政支出に計上されるシステムをとる国もある。
- 4 この方法は財政支援型援助に近い形態と言えるが、Ⅲ-2.(5)で詳述するように債務返済負担が大きいため十分に正当化し得る状況で行われていたことが多い。
- 5 ここでは、外貨準備は中央銀行が保有する一般の図式で書く。一部先進国のように外為特別勘定として政府が外貨準備を保有する制度の場合は、図式の変形が必要であるが、民間セクターへの外内貨の出入はこれによって影響を受けず、本図式と同じである。
- 6 この場合は、途上国のように失業や不完全雇用の多い経済では実質値で総需要に影響が生ずる。少なくとも、政府が使われていない資源や労働を動員した分だけGDPが上昇する姿は容易に描ける。逆にいえば、援助がなければ外的ショックで経済が落ち込んだかもしれない分を、埋め合わせることが可能である。
- 7 本稿では資本取引が自由化された国には触れないので、国際収支の資本（金融）勘定は政府の資本収支と政府（中銀）によって認可された民間の資本収支のみとなる。資本取引が自由化された国の民間セクターにおける、輸入を伴わない単なる資金流入についても、輸入を伴わない援助資金の流入と類似した懸念が生じ得るが、より大きな問題であり違った角度の論点が多く必要となることから触れない。本稿では資金の政策性に着目して論を進めるが、市場性のある資本取引なら自由化が望ましいという意味ではない。
- 8 この図式では、銀行セクターは民間セクターに含めている。ここでは明示的に区別していないが、ベースマネーが民間セクターに流入してから貨幣乗数がかかり、貨幣供給が増幅する図式を念頭においている。
- 9 政府が借りて積み上げた外貨準備は、中央銀行の対外負債が増加しないのでネットの外貨準備（対外資産-対外負債）に勘定できるというのは、時折試みられる統計操作に過ぎず実態としての意味はない。
- 10 図1に示した従来のプロジェクト援助（物・サービスの輸入に繋がる）については、為替制度や外貨管理方式が変わっても、図もマクロ経済への影響も変わらない。

# Macroeconomic Concerns on the Budget Support Assistance

NISHINA Katsumi \*

## Abstract

Assistance in the form of budget support, which is aimed to fill budget deficit of a developing country instead of supporting specific public projects, has been attracting more and more attention these days mainly among European donors. Although there have been pro and con for this modality of assistance mainly from political aspects, macroeconomic issues to be arisen due to this new modality are recognized only little. This new assistance is a sort of budget transfer, and such budgetary transfer does not matter if it is domestic, but might disturb macro stability if it is international.

This paper firstly describes macroeconomic implications of traditional assistance, and shows no macroeconomic concern arises there. Secondly, we compare how international budgetary transfer is different from the intra-national one which succeeded in eradicating regional disparity in many countries. Then, the international transfer from donors to developing countries unaccompanied by goods and services is analyzed in the aspects of the change in money supply and the impact on private investment.

Injection of foreign cash which does not accompany or generate additional import will function just as equal to the money printing by the central bank which usually causes serious inflation. If the central bank sterilizes foreign cash inflow to avoid the inflation, this will work equivalent to public domestic borrowings which cause crowding out. Thus, unless the developing country urgently needs foreign currency, domestic monetary and fiscal measures can lead to the same result without foreign assistance. In other words, even grant is not all mighty under this form of assistance, not being free from the adverse impact of domestic measures. In the case the foreign exchange is no longer centrally controlled, this type of assistance will lead to over-evaluation of exchange rate by unnecessary intervention alike, forcing more general import.

---

\* Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.