

平成 27 年度外務省 O D A 評価

債務免除の評価

(第三者評価)

報告書

平成 28 年 3 月

株式会社 三菱総合研究所

はしがき

本報告書は、株式会社三菱総合研究所が、平成 27 年度に外務省から実施を委託された「債務免除の評価」について、その結果をとりまとめたものです。

日本の政府開発援助(ODA)は、1954 年の開始以来、途上国の開発及び時代とともに変化する国際社会の課題を解決することに寄与しており、今日、国内的にも国際的にも、より質の高い、効果的かつ効率的な援助の実施が求められています。外務省は、ODA の管理改善と国民への説明責任の確保という二つの目的から、主に政策レベルを中心とした ODA 評価を毎年実施しており、その透明性と客観性を図るとの観点から、外部に委託した第三者評価を実施しています。

本件評価調査は、日本の債務免除の評価に係る援助政策全般をレビューし、日本政府による今後の債務免除に係る援助の政策立案、及び効果的・効率的な実施の参考とするための教訓を得て提言を行うこと、さらに評価結果を広く公表することで国民への説明責任を果たすことを目的として実施しました。

本件評価実施にあたっては、ジェトロ・アジア経済研究所の佐藤寛教授に評価主任兼アドバイザーをお願いし、評価作業全体を監督していただき、調査開始から報告書作成に至るまで、多大な協力を賜りました。また、国内調査及び現地調査の際には、財務省、外務省、独立行政法人国際協力機構(Japan International Cooperation Association: JICA)はもとより、現地政府機関や各ドナーなど、多くの関係者からもご協力を頂きました。ここに心から謝意を表します。

最後に、本報告書に記載した見解は、本件評価チームによるものであり、日本政府の見解や立場を反映したものではないことを付記します。

2016 年 3 月

株式会社 三菱総合研究所

本報告書の概要

評価者（評価チーム）

- ・ 評価主任兼アドバイザー 佐藤 寛 日本貿易振興機構 アジア経済研究所
上席主任調査研究員
- ・ コンサルタント 株式会社 三菱総合研究所

評価実施期間：2015年10月～2016年2月

現地調査国：ワシントンDC（ケース・スタディ国：イラク及びミャンマー）

評価の背景・目的・対象¹

債務免除は、過大な債務を抱えた被援助国に適用される援助スキームの一つであり、パリクラブを主要なプラットフォームとし、主要債権国のコンセンサスの下、一定の条件を満たした債務国に対して適用されている。本件評価は、債務免除に関する初めての ODA 評価であり、2003 年以降に日本が実施した ODA 債権の債務免除を評価対象とし、ケース・スタディ国として特に債務免除額が大きいイラク及びミャンマーを取り上げ、今後の ODA 政策の立案や実施に寄与する提言や教訓を示すとともに、評価結果を公表することで国民への説明責任を果たし、関係機関にも評価結果を共有すべく実施した。

評価結果のまとめ（総括）

● 開発の視点

（1）政策の妥当性

政策の妥当性については、「債務免除に関する横断的な政策の策定状況」、「支援先のニーズとの整合性」、「日本の上位政策との整合性」、「他の国際協力支援事業との整合性」、「他ドナーの援助政策との整合性」、「日本の比較優位性」の6つの観点から評価した。その結果、日本の債務免除政策は国際協調を基礎としており、対外的な妥当性は確立されている。一方、日本の ODA 政策における債務免除の意義並びに位置づけを明確に示した横断的な政策は策定されていないことから、国内の政策的な整合性については客観的な検証が困難な状況にあることが指摘される。また、債務免除は国際協調に基づく行為であることから、日本の債務免除手法に比較優位性は認められない。ただし、ケース・スタディの対象としたミャンマーなどの場合は、国際協調の準備段階で日本が独自の役割を果たしたことが認められる。

¹ 債務免除については、他の ODA 政策と比較して、被援助国への資金投入・事業実施といった明確なインプットがないため、その効果を測ることが困難であるという特殊性について理解する必要がある。

(2) 結果の有効性

「マクロ経済への影響」、「可処分公的資金・投資への影響」、「貧困削減」、「資金調達への影響」、「ガバナンス」、「経済関係強化への影響」の6つの観点から分析した。その結果、資金調達や経済関係強化への有意な影響がみられたが、これらの効果は債務免除単独によるものではないことに留意する必要がある。債務免除自体にはスキームに内包する制約から直接的な開発効果は限定されているものの、開発援助や経済連携の需要が既に存在していた場合にそれを後押しするものであることに留意する必要がある。一方、ケース・スタディ国のミャンマー、イラクにおいては、債務免除が実施されたことで、信用力が回復し、資金調達・経済関係の強化に結びつくなど、新しい資金協力の道を開く呼び水になった点については評価できる。

(3) プロセスの適切性

「スキーム運用のためのガイドライン」、「援助実施体制の妥当性」、「結果の有効性の把握・モニタリング」、「他ドナー・国際機関との連携」、の4つの視点から評価を実施した。全体として、日本の債務免除実施のプロセス自体は適切なものであるが、そのプロセスの透明性が十分に確保されているとはいえないことが課題である。

● 外交の視点

日本はODA債権を最も多く有するドナーであり、債務免除は国際協調という観点からは日本の貢献は国際社会にも認められるところである。一方、二国間関係への寄与については、国際協調に基づく行為であるがゆえに、対象国との間に他の援助国と横並び以上の効果を発現することは困難である。ただし、日本との強い経済的なつながりが期待され、有償資金協力、民間投資などを誘発する条件が整っているタイミングで債務免除が行われる場合には、大きな外交的効果を引き出す可能性がある。

提言

(1) 上位政策との連続性の明示

納税者への説明責任、及び関係者間における情報共有における対外的客観性を確保するため、開発協力大綱や他のODA政策などとの整合性を担保する形で債務免除に係る基本方針が示されることが望ましい。

(2) 債務免除のプロセスの透明性の向上

国際・国内とも債務免除に至るプロセスは情報の機密性が高く、一般国民、また担当部署以外の者にとって債務免除がどのようなプロセスを経て決定されるのかを理解することは非常に困難である。したがって、日本はどのような立場や基準に基づき債務免除を決定し、実施プロセスにおいては、どのような点に留意しているのかを広く明らかにすることが望ましい。

(3)体系的な効果の把握及びモニタリングの実施

債務免除はそれに特化した効果の把握やモニタリングの仕組みを有していない。したがって、債務免除が当該国にどのような開発効果をもたらしたのかについて、その効果を観察するための指標を設定し、それを周期的に確認する仕組みを国際社会と連携しつつ創出することが望ましい。また、当該国による債務不履行の常習化を防ぐため、そもそもなぜ当初返済可能と思われていた債務が維持不可能な水準まで延滞されるにいたったのかを正確に分析し、その問題の改善を目指すことも非常に重要であろう。

(4)被援助国の貧困削減支出へのコミットメントを担保する仕組みの創設

債務免除は、その実施の際に改革努力を条件として債務国に課す点がその他開発協力に対して特徴的な点である。また債務免除を開発援助として位置づける場合、債務免除によって生まれた財政余剰が貧困削減支出として使用されて初めて、その財政上の効果が開発効果として結びつく。しかし、実際にはこの因果関係を確認することは困難である。したがって、ODA 政策として債務免除が行われる場合には相手国に対して貧困削減支出を効果的に促す仕組みを、他の援助国と協調しつつ創意工夫していくことが望ましい。

目次

第1章 評価の実施方針	1
1-1 評価の背景と目的	1
1-2 評価の対象・期間	2
1-3 評価の実施方法・評価の枠組み	7
1-3-1 評価の視点	7
1-3-2 評価の実施方法	7
1-3-3 評価の枠組み	7
1-3-4 評価調査の実施手順	11
1-4 評価の実施体制	12
1-5 評価実施上の制約	12
1-5-1 情報公開範囲の制約	12
1-5-2 データ取得上の制約	12
第2章 債務免除に関する国際的な動向	13
2-1 国際的な債務免除の枠組み	13
2-1-1 国際的な債務免除の沿革	13
2-1-2 国際的な債務免除の意思決定枠組み	14
2-2 他ドナーによる債務免除	30
2-2-1 IMF	30
2-2-2 世界銀行	33
2-2-3 アフリカ開発銀行	39
2-2-4 米国	41
2-2-5 英国	45
2-2-6 フランス	51
2-2-7 ドイツ	58
2-2-8 カナダ	63
第3章 ケース・スタディ(イラク)	66
3-1 債務免除前後のイラクの概況	66
3-1-1 内政・外交	66
3-1-2 経済・産業構造	66
3-1-3 日本との関係	67
3-1-4 債務免除の背景	67
3-2 債務免除実施状況	69
3-2-1 パリ・クラブに基づく債務免除	69
3-3 イラクに対して実施された債務免除に対する評価	74
3-3-1 政策の妥当性	74
3-3-2 結果の有効性	75
3-3-3 プロセスの適切性	106
3-3-4 外交の視点からの評価	106

第4章 ケース・スタディ(ミャンマー)	109
4-1 債務免除前後のミャンマーの概況	109
4-1-1 内政・外交	109
4-1-2 経済・産業構造	110
4-1-3 日本との関係	110
4-1-4 債務免除の背景	111
4-2 債務免除の実施状況	112
4-2-1 パリ・クラブに基づく債務免除	112
4-3 ミャンマーに対して実施された債務免除に対する評価	114
4-3-1 政策の妥当性	114
4-3-2 結果の有効性	115
4-3-3 プロセスの適切性	145
4-3-4 外交の視点からの評価	146
第5章 評価結果	150
5-1 政策の妥当性	150
5-1-1 日本の債務免除に関する政策の策定状況について	150
5-1-2 支援先の開発ニーズとの整合性	152
5-1-3 日本の上位政策との整合性	154
5-1-4 他の開発協カスキームとの整合性	155
5-1-5 本スキームについての日本の比較優位性	157
5-2 結果の有効性	157
5-2-1 概要	157
5-2-2 インプット(債務免除額の動向)	159
5-2-3 アウトプット(債務免除による被援助国の財政状況への影響)	163
5-2-4 アウトカム(債務免除による被援助国のマクロ経済・可処分公的資金・投資への影響)	180
5-2-5 インパクト(債務免除による被援助国の貧困削減・ガバナンス・経済関係強化への影響)	201
5-2-6 まとめ	231
5-3 プロセスの適切性	235
5-3-1 日本の債務免除に際しての意思決定プロセス	235
5-3-2 スキーム運用のためのガイドライン	236
5-3-3 援助実施体制の妥当性	237
5-3-4 結果の有効性の把握・モニタリング	237
5-3-5 他ドナー・国際機関との連携	238
5-4 外交の視点からの評価	239
5-4-1 外交的な重要性	239
5-4-2 外交的な波及効果	239
第6章 評価のまとめ及び提言	241
6-1 評価のまとめ	241
6-1-0 評価実施上の制約	241
6-1-1 政策の妥当性	241
6-1-2 結果の有効性	242

6-1-3	プロセスの適切性	243
6-1-4	外交の視点からの評価	244
6-2	評価を踏まえた提言	245
6-2-1	提言	245
6-2-2	提言の分類と提言の検討・実施	250

図表目次

図 1-1 債務免除の評価の目標体系図.....	6
図 1-2 調査の実施フロー.....	11
図 2-1 パリ・クラブの概要図.....	16
図 2-2 エビアンアプローチに基づくタームの適用.....	17
図 2-3 パリ・クラブの債務免除ターム.....	22
図 2-4 パリ・クラブにおけるリスケ会合の交渉プロセス.....	23
図 2-5 HIPC における債務免除プロセス図.....	30
図 2-6 判断基準達成国における貧困削減費用の対 GDP, 予算比.....	37
図 2-7 米国における債務免除実施体制.....	41
図 2-8 米国における債務免除の国内プロセス.....	44
図 2-9 英国における債務免除実施体制.....	45
図 2-10 2008-2012 年の英国の債務免除の機関ごとの内訳.....	46
図 2-11 英国, ECGD による債務転換プロセスの概略.....	48
図 2-12 フランスにおける債務免除の国内プロセス.....	51
図 2-13 フランスにおけるスキーム別の ODA 支出内訳.....	52
図 2-14 C2D のプロセス.....	54
図 2-15 カメルーンにおける債務免除による在世余剰の配分先.....	57
図 2-16 ドイツにおける債務免除の国内プロセス.....	58
図 2-17 ドイツにおける Debt2Health の仕組み.....	61
図 2-18 カナダにおける債務免除の国内プロセス.....	63
図 3-1 債務残高対 GDP 比の推移.....	81
図 3-2 公共および公的保証債務対 GDP 比の推移.....	82
図 3-3 公共および公的保証債務対歳入比の推移.....	82
図 3-4 国内総生産の変化.....	85
図 3-5 一人当たり国内総生産の変化.....	85
図 3-6 GDP に占める国民医療費支出合計の比率の変化.....	86
図 3-7 エネルギー民間投資額の変化.....	86
図 3-8 テレコム民間投資額の変化.....	87
図 3-9 経済波及効果のフロー.....	88
図 3-10 イラクの部門別第 1 次間接波及効果(百万円).....	91
図 3-11 イラクの部門別第 2 次間接波及効果(百万円).....	92
図 3-12 イラクの部門別生産誘発額合計(百万円).....	93
図 3-13 1 日 1.9ドル未満の貧困率の変化.....	96
図 3-14 ODA(政府開発援助)受取額の変化.....	96
図 3-15 日本からの政府開発援助受取額.....	97
図 3-16 海外直接投資受取額の変化.....	101
図 3-17 対日輸入額の変化.....	101

図 3-18 対日輸出額の変化.....	102
図 3-19 対日貿易額の変化.....	102
図 4-1 債務残高対 GDP 比の変化の変化.....	119
図 4-2 公共および公的保証債務対 GDP 比の変化	120
図 4-3 公共および公的保証債務対輸出額比の変化	120
図 4-4 公共および公的保証債務対歳入比の変化.....	121
図 4-5 債務元利払い対輸出額比の変化	121
図 4-6 国内総生産の変化.....	123
図 4-7 一人当たり国内総生産の変化.....	123
図 4-8 GDP に占める国民医療費支出合計の比率の変化	124
図 4-9 エネルギー民間投資額の変化	124
図 4-10 ミャンマーの部門別第 1 次間接波及効果(百万円)	128
図 4-11 ミャンマーの部門別第 2 次間接波及効果(百万円)	129
図 4-12 ミャンマーの部門別生産誘発額合計(百万円)	130
図 4-13 ODA(政府開発援助)受取額の変化.....	133
図 4-14 日本からの政府開発援助受取額.....	134
図 4-15 国別政策制度評価経済運営部門平均値の変化.....	137
図 4-16 国別政策制度評価公的部門の運営・制度部門平均値の変化	138
図 4-17 海外直接投資受取額	139
図 4-18 対日輸入額の変化.....	139
図 4-19 対日輸出額の変化.....	140
図 4-20 対日貿易額の変化.....	140
図 5-1 ODA 額上位 10 か国の債務免除額.....	160
図 5-2 ODA 債権免除額上位 10 か国の債務免除額	160
図 5-3 ODA 債権・OOF 債権の免除額上位 10 か国の債務免除額.....	161
図 5-4 債務残高対 GDP 比の変化(アジア)	166
図 5-5 債務残高対 GDP 比の変化(北アフリカ・中東).....	167
図 5-6 債務残高対 GDP 比の変化(中南米・南米)	167
図 5-7 債務残高対 GDP 比の変化(サブサハラ・アフリカ:高所得～低中所得) ..	168
図 5-8 債務残高対 GDP 比の変化(サブサハラ・アフリカ:低所得)	168
図 5-9 公共および公的保証債務対 GDP 比の変化(アジア)	169
図 5-10 公共および公的保証債務対 GDP 比の変化(北アフリカ・中東)	169
図 5-11 公共および公的保証債務対 GDP 比の変化(中南米・南米)	170
図 5-12 公共および公的保証債務対 GDP 比の変化 (サブサハラ・アフリカ:高所得 ～低中所得)	170
図 5-13 公共および公的保証債務対 GDP 比の変化 (サブサハラ・アフリカ:低所得)	171
図 5-14 公共および公的保証債務対輸出額比(アジア)	172

図 5-15 公共および公的保証債務対輸出額比(北アフリカ・中東)	172
図 5-16 公共および公的保証債務対輸出額比(中南米・南米)	173
図 5-17 公共および公的保証債務対輸出額比(サブサハラ・アフリカ:高所得～低 中所得)	173
図 5-18 公共および公的保証債務対輸出額比(サブサハラ・アフリカ:低所得)	174
図 5-19 公共および公的保証債務対歳入比(アジア)	175
図 5-20 公共および公的保証債務対歳入比(アジア)	175
図 5-21 公共および公的保証債務対歳入比(中南米・南米)	176
図 5-22 公共および公的保証債務対歳入比(サブサハラ・アフリカ:高所得～低中 所得)	176
図 5-23 公共および公的保証債務対歳入比(サブサハラ・アフリカ:低所得)	177
図 5-24 債務元利払い対輸出額比(アジア)	177
図 5-25 債務元利払い対輸出額比(北アフリカ・中東)	178
図 5-26 債務元利払い対輸出額比(中南米・南米)	178
図 5-27 債務元利払い対輸出額比	179
図 5-28 債務元利払い対輸出額比	179
図 5-29 国内総生産の変化(債務免除額/GDP(%):5%以上)	181
図 5-30 国内総生産の変化(債務免除額/GDP(%):1%～5%未満)	182
図 5-31 国内総生産の変化(債務免除額/GDP(%):0.5%～1%未満)	182
図 5-32 国内総生産の変化(債務免除額/GDP(%):0.5%未満)	183
図 5-33 国内総生産の変化(債務免除額/GDP(%):その他・データなし)	183
図 5-34 一人当たり国内総生産の変化(債務免除額/GDP(%):5%以上)	184
図 5-35 一人当たり国内総生産の変化(債務免除額/GDP(%):1%～5%未満)	184
図 5-36 一人当たり国内総生産の変化(債務免除額/GDP(%):0.5%～1%未満)	185
図 5-37 一人当たり国内総生産の変化(債務免除額/GDP(%):0.5%未満)	185
図 5-38 一人当たり国内総生産の変化(債務免除額/GDP(%):その他・データなし)	186
図 5-39 免除額の対 GDP 比と免除前後の年平均 GDP 成長率変化(n=32)	187
図 5-40 免除額の対 GDP 比と免除年の前 3 年間ににおける 年平均 GDP 成長率 (n=32)	187
図 5-41 免除額の対 GDP 比と免除年の後 3 年間ににおける	188
図 5-42 分野代替可能性の概念図	190
図 5-43 免除額の対 GDP 比と免除前後の年平均国民医療費支出計 増加率変化 (n=27)	193
図 5-44 免除額の対 GDP 比と免除前後の年平均通信インフラ投資 増加率変化 (n=20)	197
図 5-45 1 日 1.9ドル未満の貧困率(債務免除額/GDP(%):5%以上)	202

図 5-46	1 日 1.9ドル未満の貧困率(債務免除額/GDP(%):1%~5%未満)	203
図 5-47	1 日 1.9ドル未満の貧困率(債務免除額/GDP(%):0.5%~1%未満) ..	203
図 5-48	1 日 1.9ドル未満の貧困率(債務免除額/GDP(%):0.5%未満)	204
図 5-49	1 日 1.9ドル未満の貧困率(債務免除額/GDP(%):その他・データなし)	204
図 5-50	ODA 受取額(債務免除額/GDP(%):5%以上)	205
図 5-51	ODA 受取額(債務免除額/GDP(%):1%~5%未満)	206
図 5-52	ODA 受取額(債務免除額/GDP(%):0.5%~1%未満)	206
図 5-53	ODA 受取額(債務免除額/GDP(%):0.5%未満)	207
図 5-54	ODA 受取額(債務免除額/GDP(%):その他・データなし)	207
図 5-55	日本からの政府開発援助受取額(債務免除額/GDP(%):5%以上)	208
図 5-56	日本からの政府開発援助受取額(債務免除額/GDP(%):1%~5%未満)	208
図 5-57	日本からの政府開発援助受取額(債務免除額/GDP(%):0.5%~1%未満)	209
図 5-58	日本からの政府開発援助受取額(債務免除額/GDP(%):0.5%未満) ..	209
図 5-59	日本からの政府開発援助受取額(債務免除額/GDP(%):その他・データな し)	210
図 5-60	国別政策制度評価 経済運営部門平均値(債務免除額/GDP(%):5%以上)	211
図 5-61	国別政策制度評価 経済運営部門平均値(債務免除額/GDP(%):1%~5 %未満)	211
図 5-62	国別政策制度評価 経済運営部門平均値(債務免除額/GDP(%):0.5%~ 1%未満)	212
図 5-63	国別政策制度評価 経済運営部門平均値(債務免除額/GDP(%):0.5%未 満)	212
図 5-64	国別政策制度評価 経済運営部門平均値(債務免除額/GDP(%):その他・ データなし)	213
図 5-65	国別政策制度評価 公的部門の運営・制度部門平均値(債務免除額/GDP (%):5%以上)	214
図 5-66	国別政策制度評価 公的部門の運営・制度部門平均値(債務免除額/GDP (%):1%~5%未満)	214
図 5-67	国別政策制度評価 公的部門の運営・制度部門平均値(債務免除額/GDP (%):0.5%~1%未満)	215
図 5-68	国別政策制度評価 公的部門の運営・制度部門平均値(債務免除額/GDP (%):0.5%未満)	215
図 5-69	国別政策制度評価 公的部門の運営・制度部門平均値(債務免除額/GDP (%):その他・データなし)	216

図 5-70	海外直接投資受取額(債務免除額/GDP(%):5%以上)	218
図 5-71	海外直接投資受取額(債務免除額/GDP(%):1%~5%未満)	219
図 5-72	海外直接投資受取額(債務免除額/GDP(%):0.5%~1%未満)	219
図 5-73	海外直接投資受取額(債務免除額/GDP(%):0.5%未満)	220
図 5-74	海外直接投資受取額(債務免除額/GDP(%):その他・データなし)	220
図 5-75	免除額の対 GDP 比と免除前後の年平均輸出増加率変化(n=30)	221
図 5-76	対日輸入額(債務免除額/GDP(%):5%以上)	223
図 5-77	対日輸入額(債務免除額/GDP(%):1%~5%未満)	223
図 5-78	対日輸入額(債務免除額/GDP(%):0.5%~1%未満)	224
図 5-79	対日輸入額(債務免除額/GDP(%):0.5%未満)	224
図 5-80	対日輸入額(債務免除額/GDP(%):その他・データなし)	225
図 5-81	対日輸出額(債務免除額/GDP(%):5%以上)	225
図 5-82	対日輸出額(債務免除額/GDP(%):1%~5%未満)	226
図 5-83	対日輸出額(債務免除額/GDP(%):0.5%~1%未満)	226
図 5-84	対日輸出額(債務免除額/GDP(%):0.5%未満)	227
図 5-85	対日輸出額(債務免除額/GDP(%):その他・データなし)	227
図 5-86	対日貿易額(債務免除額/GDP(%):5%以上)	228
図 5-87	対日貿易額(債務免除額/GDP(%):1%~5%未満)	228
図 5-88	対日貿易額(債務免除額/GDP(%):0.5%~1%未満)	229
図 5-89	対日貿易額(債務免除額/GDP(%):0.5%未満)	229
図 5-90	対日貿易額(債務免除額/GDP(%):その他・データなし)	230
図 5-91	パリ・クラブ日本代表体制図	237
表 1-1	日本による債務免除実績(2003-2015)	2
表 1-2	評価分析の枠組み概要	7
表 1-3	評価分析の枠組み	8
表 2-1	2015 年における C2D の見込み額	55
表 3-1	イラクに対するパリ・クラブ加盟国の債権の内訳(利子は除く)	69
表 3-2	主要ドナー国の債務免除額の対 GDP 比(2006 年~2008 年)	77
表 3-3	債務の持続可能性の分析に用いる指標	78
表 3-4	債務免除によるマクロ経済・可処分公的資金・投資への影響の分析に用いる指標	84
表 3-5	「その他の西アジア」構成国・地域の 2014 年の GDP(百万米ドル)	89
表 3-6	イラクの産業連関分析結果(百万円)	89
表 3-7	イラクの部門別生産誘発額内訳(百万円)	90
表 3-8	貧困削減・資金調達・ガバナンス・経済関係強化への影響の分析に用いる指標	95
表 3-9	債務免除後の有償資金協力実績(コンサルタント部門を除く)	98

表 3-10	2008 年の SBA に基づく改革の実施状況とその後	100
表 3-11	イラクに対する債務免除の結果の有効性	104
表 4-1	主要ドナー国の債務免除額の対 GDP 比(2013 年)	116
表 4-2	債務の持続可能性の分析に用いる指標	116
表 4-3	マクロ経済・可処分公的資金・投資への影響の分析に用いる指標	122
表 4-4	「その他の東南アジア」構成国の 2014 年の GDP(百万米ドル)	125
表 4-5	ミャンマーの産業連関分析結果(百万円)	126
表 4-6	ミャンマーの部門別生産誘発額内訳(百万円)	127
表 4-7	貧困削減・ガバナンス・経済関係強化への影響の分析に用いる指標	132
表 4-8	債務免除後の有償資金協力実績(コンサルタント部門を除く)	136
表 4-9	ミャンマーに対する債務免除の結果の有効性	142
表 5-1	日本による債務免除額の対 GDP 比	162
表 5-2	債務の持続可能性の分析に用いる指標	164
表 5-3	マクロ経済・可処分公的資金・投資への影響の分析に用いる指標	180
表 5-4	各国の債務免除額と GDP の一覧	189
表 5-5	債務免除額, GDP と GDP に占める公的教育費の比率	192
表 5-6	債務免除額, GDP と GDP に占める国民医療費支出計の比率	194
表 5-7	債務免除額, GDP とエネルギー民間投資額	196
表 5-8	債務免除額, GDP とテレコム民間通信額	198
表 5-9	債務免除額, GDP と上下水道事業民間投資額	200
表 5-10	貧困削減・資金調達・ガバナンス・経済関係強化への影響の分析に用いる 指標	201
表 5-11	HIPC 完了時点後の国(35 か国):ミレニアム開発目標達成の進捗度(括弧 内は該当する国数)	217
表 5-12	債務免除額, GDP と輸出	222
表 5-13	被援助諸国に対する債務免除の結果の有効性	232
表 6-1	提言内容・重要度・提言先の一覧	250

略語表

略語	英語名	日本語名
ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
AEC	ASEAN Economic Community	ASEAN（東南アジア諸国連合）経済共同体
AFD	Agence Française de Développement	フランス開発庁
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	東南アジア諸国連合
AfDB	African Development Bank	アフリカ開発銀行
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	連邦経済協力開発省
BoP	Balance of International Payments	国際収支
C2D	Debt Reduction-Development Contracts	債務削減開発契約
CBI	Central Bank of Iraq	イラク中央銀行
CBM	Central Bank of Myanmar	ミャンマー中央銀行
CC	Catastrophe Containment	公衆衛生上の危機に関する(免除)
CCR	Catastrophe Containment and Relief (Trust)	大災害抑制・救済基金
CDI	Commonwealth Debt Initiative	連邦債務イニシアティブ
COFE	the Committee of Financial Experts	財務専門家委員会
CPI	Consumer Price Index	消費者物価指数
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment	国別政策・制度評価
CWB	Canadian Wheat Board	カナダ小麦局
DCP	Document Cadre de Partenariat	複数年にわたるバイラテラルな協力の方針を定義する書類
DFID	Department for International Development	(英国)国際開発省
DMFAS	Debt Management and Financial Analysis System	債務管理・金融分析システム

略語	英語名	日本語名
DNS	Debt-for-Nature Swap	自然保護のための債務転換
DOD	Debt Outstanding and Disbursed	累積債務残高
DR	Debt Reduction (Option)	債務削減(オプション)
DRF	The Debt Reduction Facility	債務削減ファシリティ
DRFOC	Debt Reduction Facility Oversight Committee	債務削減ファシリティ監督委員会
DRTF	Debt Relief Trust Fund	債務免除基金
DSA	Debt Sustainability Analysis	債務持続可能性分析
DSF	Debt Sustainability Framework	債務持続可能性フレームワーク
DSR	Debt Service Reduction (Option)	元利支払い削減(オプション)
ECGD	Export Credit Guarantee Department	輸出信用保証庁
EFA/FTI	International Education for All/Fast Track Initiative	「万人のための教育」ファスト・トラック・イニシアティブ
EHIPC	Enhanced Heavily Indebted Poor Countries Initiative	拡大 HIPC(重債務貧困国)イニシアティブ
EPC	Export Development Canada	カナダ輸出開発公社
EPCA	Emergency Post-Conflict Assistance	緊急紛争後援助
GAC	Global Affairs Canada	カナダ外務省
GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
GFATM	Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria	世界エイズ・結核・マラリア対策基金
GFSM	IMF's Government Financial Statistics Manual	IMF(国際通貨基金)政府財務統計マニュアル
GNI	Gross National Income	国民総所得
GTAP	Global Trade Analysis Project	国際貿易分析プロジェクト
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries	重債務貧困国
IADB	Inter-American Development Bank	米州開発銀行
IBRD	International Bank for Reconstruction Development	国際復興開発銀行

略語	英語名	日本語名
IDA	International Development Association	国際開発協会
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
JBIC	Japan Bank for International Cooperation	日本国際協力銀行
JICA	Japan International Cooperation Agency	(日本)国際協力機構
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	ドイツ復興金融公庫
LDC	Least Developed Country	後発開発途上国
MDGs	Millennium Development Goals	ミレニアム開発目標
MDRI	Multilateral Debt Relief Initiative	多国間債務免除イニシアティブ
MSAC	Most Seriously Affected Countries	(オイル・ショックにより)最も深刻な影響を受けた国
NEXI	Nippon Export and Investment Insurance	日本貿易保険
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
NLD	National League for Democracy	(ミャンマー)国民民主連盟
NPV	Net Present Value	正味現在価値
NUP	National Unity Party	(ミャンマー)国民統一党
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development	経済協力開発機構
OECD-DAC	Organisation for Economic Cooperation and Development / Development Assistance Committee	経済協力開発機構-開発援助委員会
OOF	Other Official Flows	その他政府資金
PCDR	Post-Catastrophe Debt Relief	大災害後債務免除
PCR	Post-Catastrophe Relief	自然災害に関する免除
PPG debt	Public and Publicly Guaranteed debt	公共及び公的債務

略語	英語名	日本語名
PREM	Poverty Reduction and Economic Management (Network)	(世銀)貧困削減・経済管理(ネットワーク)
PRG-HIPC Trust	Trust for Special Poverty Reduction and Growth Operations for the Heavily Indebted Poor Countries and Interim Extended Credit Facility Subsidy Operations	重債務国貧困国への特別貧困削減・成長活動と、暫定的拡大クレジット・ファシリティ助成活動基金
PRGF-ESF Trust	Poverty Reduction and Growth Facility and Exogenous Shocks Facility Trust	貧困削減と成長ファシリティ・外生ショックファシリティ基金
PRGT	Poverty Reduction and Growth Trust	貧困削減・成長トラスト
PRMED	Economic Policy and Debt Department	(世銀)経済政策・債務局(PREM の下部組織)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers	貧困削減戦略ペーパー
PSFE	Forest and Environment Sector Program	森林と環境セクタープログラム
SBA	Stand-By Arrangement	スタンバイ協定
DSF	Debt Sustainability Framework	債務持続可能性フレームワーク
SDR	Special Drawing Rights	特別引出権
SMP	Staff-Monitored Program	スタッフ監視プログラム
SPDC	State Peace and Development Council	国家平和発展評議会
TDB	Trade Development Board	貿易開発理事会
TFCA	Tropical Forest Conservation Act	米国熱帯林保全法
TSF	Transition Support Facility	移行支援ファシリティ
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development	国連貿易開発会議
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画

略語	英語名	日本語名
UNSC	United Nations Security Council	国連安全保障理事会
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
USDP	Union Solidarity and Development Party	(ミャンマー)連邦団結発展党

第1章 評価の実施方針

1-1 評価の背景と目的

日本の国際貢献の主要な柱である政府開発援助(Official Development Assistance: ODA)には、国際的・国内的により質の高い、効果的かつ効率的な援助の実施が求められており、外務省では ODA 評価を通じ、その充実に努めている。

多くの開発途上国は先進国ドナーによる有償資金協力を受けており、債務として受け入れた援助を活用することによって、自国の経済成長の一助としている。一方、ある被援助国が自国の返済能力を越える多額の債務を抱えてしまった場合、これら債務負担は、本来の意図に反し、被援助国の成長を阻害する要因となる。同問題は累積債務問題と呼ばれ、特に 70 年代には世界銀行および国際通貨基金(International Monetary Fund: IMF)を中心とし、構造調整プログラムの下、開発途上国に対する援助協力の抱える問題の一つとして取り組まれてきた。債務免除はこのような重債務を抱えた貧困国に対して適用される最も根本的な援助スキームの一つであり、一定の条件の下、債務自体を帳消しにすることで債務国の財政の健全性を回復させることを目的とするものである。債務免除はパリ・クラブを主要なプラットフォームとし、主要債権国のコンセンサスの下、一定の条件を満たした債務国に対して適用されている。

日本は 2003 年より、86 回にわたり、総額約 2 兆 1,652 億円の債務免除をおこなってきた(ODA 債権:59 回・総額約 1 兆 1,290 億円)。本評価は債務免除について実施される初めての政策レベルの ODA 評価として、同スキームを包括的に検討し、今後の ODA 政策の立案や実施に寄与する提言や教訓の提示を行うことを意図としている。基本的には、パリ・クラブや重債務貧困国(Heavily Indebted Poor Countries: HIPC)イニシアティブ等で決定される国際合意を上位政策とし、これとの整合性について分析を行う。評価にあたっては、被援助国に対する援助の意義を考慮するとともに、援助の一義的な開発効果のみならず、外交的な波及効果などについても総合的に検討する。なお、評価結果のとりまとめにあたっては、国民への説明責任を果たすべく、平易で明瞭な表現を用いて報告を取りまとめ、被援助国政府や他ドナーに対しても評価結果を共有する。

1-2 評価の対象・期間

本評価では、日本の債務免除を対象として、主として開発の視点から「政策の妥当性」、
「結果の有効性」、「プロセスの適切性」及び外交の観点から総合的に評価する。評価は
「ODA 評価ガイドライン第 9 版」に準拠し、経済協力開発機構—開発援助委員会
(Organization for Economic Cooperation and Development / Development Assistance
Committee: OECD-DAC) の評価 5 項目を参考としながら実施する。本評価は 2003 年債
務救済方式廃止以降の債務免除を対象とし、評価を実施した。表 1-1 は本件が評価対象
とする債務免除をその決定根拠と併せて整理したものである。

決定根拠（決議詳細については後述）

- 1) パリ・クラブによるアドホックな債務免除
- 2) UNCTAD の TDB 決議を根拠とした債務免除
- 3) HIPC イニシアティブに基づく債務免除

無印: 債務転換から債務放棄へ変更

99: ケルンサミットにおける声明に基づく円借款債権を放棄、

00: 2000 年の九州・沖縄サミットにおける声明に基づき商業債権を放棄

表 1-1 日本による債務免除実績(2003-2015)

免除実施年度	被援助国	免除額(単位: 億円)			決定方法		
		総計	ODA 債権	非 ODA 債権	パリ・クラブ	TDB	HIPC
平成 15 年度 2003 年 (7 か国)	ボリビア	533.79	533.79	0			○
	ベナン	37.69	37.69	0			○
	モーリタニア	79.56	79.56	0			○
	タンザニア	121.07	121.07	0			○
	マリ	78.34	78.34	0			○
	ウガンダ	62.47	62.47	0			○
	バングラデシュ	174.8	174.8	0		○	
計		1,087.72	1,087.72	0			
平成 16 年度 2004 年 (17 か国)	コンゴ民主共和国	60.25	0	60.25	○		
	ニカラグア	129.11	129.11	0			○
	マラウイ	32.71	32.71	0		○	
	バングラデシュ	168.24	168.24	0		○	
	イエメン	19	19	0		○	
	トーゴ	2.83	2.83	0		○	
	ネパール	37.07	37.07	0		○	
	ニジェール	25.34	25.34	0			○
	ギニア	11.24	11.24	0		○	

免除実施年度	被援助国	免除額(単位:億円)			決定方法		
		総計	ODA 債権	非 ODA 債権	パリ・クラブ	TDB	HIPC
	セネガル	98.04	98.04	0			○
	ガーナ	1,046.78	1,046.78	0			○
	シエラレオネ	2.32	2.32	0		○	
	ルワンダ	1.68	1.68	0		○	
	ザンビア	52.7	52.7	0		○	
	ブルンジ	1.83	1.83	0		○	
	ボツワナ	5.71	5.71	0		○	
	ラオス	4.44	4.44	0		○	
計		1,699.29	1,639.04	60.25			
平成 17 年度 2005 年 (18 か国)	マダガスカル	174.9	174.9	0			○
	セルビア・モンテネグロ	160.22	0	160.22	○		
	トーゴ	1.39	1.39	0		○	
	マラウイ	16.93	16.93	0		○	
	イエメン	9.2	9.2	0		○	
	ギニア	5.54	5.54	0		○	
	イラク	5,394.91	504.86	4,890.04	○		
	ホンジュラス	465	417.62	47.38			○(99)
	ボツワナ	2.77	2.77	0		○	
	ネパール	18.18	18.18	0		○	
	ブルンジ	0.9	0.9	0		○	
	シエラレオネ	1.11	1.11	0		○	
	ザンビア	740.1	740.1	0		○	○(99)
	ラオス	1	1	0		○	
	ルワンダ	14.55	14.55	0		○	○(99)
	ナイジェリア	2,439.20	198.6	2,240.60	○		
	ボリビア	73.89	0	73.89	○		○(00)
	バングラデシュ	163.2	163.2	0		○	
計		9,682.99	2,270.85	7,412.13			
平成 18 年度 2006 年 (19 か国)	ブルンジ	0.89	0.89	0		○	
	エチオピア	16.66	0	16.66	○		○(00)
	ギニア	5.48	5.48	0		○	
	ネパール	16.5	16.5	0		○	
	イエメン	9	9	0		○	
	ボツワナ	2.72	2.72	0		○	

免除実施年度	被援助国	免除額(単位:億円)			決定方法		
		総計	ODA 債権	非 ODA 債権	パリ・クラブ	TDB	HIPC
	ラオス	0.5	0.5	0		○	
	トーゴ	1.38	1.38	0		○	
	ホンジュラス	116.01	0	116.01			○(00)
	バングラデシュ	155.12	155.12	0		○	
	カメルーン	100.11	100.11	0	○		○(99)
	モザンビーク	70.89	0	70.89	○		○(00)
	ガイアナ	0.66	0	0.66	○		○(00)
	ガーナ	2.74	0	2.74	○		○(00)
	タンザニア	636.78	0	636.78	○		○(00)
	ザンビア	70.55	0	70.55	○		○(00)
	マダガスカル	88.14	0	88.14	○		○(00)
	中央アフリカ	1.37	1.37	0		○	
	マラウイ	227.79	215.16	12.64	○		○ (99・00)
計		1,523.29	508.23	1,015.07			
平成 19 年度 2007 年 (9 か国)	ブルンジ	0.88	0.88	0		○	
	イエメン	7.87	7.87	0		○	
	ネパール	16.31	16.31	0		○	
	トーゴ	1.36	1.36	0		○	
	バングラデシュ	144.38	144.38	0		○	
	ボツワナ	2.67	2.67	0		○	
	シエラレオネ	38.69	38.69	0	○		○(99)
	ギニア	5.43	5.43	0		○	
	中央アフリカ	0.33	0.33	0		○	
計		217.92	217.92	0			
平成 20 年度 2008 年 (8 か国)	ネパール	116.91	116.91	0		○	
	バングラデシュ	738.62	738.62	0		○	
	イエメン	18.49	18.49	0		○	
	ボツワナ	20.59	20.59	0		○	
	イラク	1,962.50	183.93	1,778.57	○		
	ブルンジ	0.87	0.87	0		○	
	中央アフリカ	0.33	0.33	0		○	
	トーゴ	1.35	1.35	0		○	
計		2,859.66	1,081.09	1,778.57			

免除実施年度	被援助国	免除額(単位:億円)			決定方法		
		総計	ODA 債権	非 ODA 債権	パリ・クラブ	TDB	HIPC
平成 21 年度 2009 年 (5 か国)	スーダン	27.91	27.91	0		○	
	ブルンジ	33.9	33.9	0			○(99)
	トーゴ	1.33	1.33	0		○	
	アンゴラ	7.76	0	7.76	○		
	中央アフリカ	5.39	5.39	0			○(99)
計		76.29	68.53	7.76			
平成 22 年度 2010 年 (2 か国)	セーシェル	4.52	0	4.52	○		
	リベリア	159.71	159.71	0			○(99)
計		164.23	159.71	4.52			
平成 23 年度 2011 年 (2 か国)	トーゴ	96.31	96.31	0			○(99)
	コンゴ民主共和国	899.43	860.36	39.07			○(99・00)
計		995.74	956.67	39.07			
平成 24 年度 2012 年 (2 か国)	スーダン	3.75	3.75	0		○	
	ミャンマー	1,149.27	1,149.27	0		○	
計		1,153.02	1,153.02	0			
平成 25 年度 2013 年 (4 か国)	コートジボワール	205.41	205.41	0			○(99)
	ミャンマー	1,761.46	1,761.46	0		○	
	ミャンマー	125.03	125.03	0		○	
	ギニア	99.73	55.3	44.43			○(99・00)
計		2,191.63	2,147.20	44.43			
総計		21,651.78	11,289.98	10,361.80			

開発の視点に基づく、「政策の妥当性」の評価については、パリ・クラブにおける各タームの基本指針、HIPC イニシアティブ等、債務免除に係る主要な国際合意の文書において明らかにされている開発ニーズとの整合性を確認する。同時に、これら国際合意と日本の上位 ODA 政策との整合性、他ドナーとの調整・連携状況についても検証を行う。この際、債務免除の場合、同スキームについて直接言及する基本方針が存在しないことに留意し、国際合意を検証の対象とすることでこれを補うこととする。また、ケース・スタディ国であるイラク及びミャンマーについてはそれぞれ国別援助方針や経済協力方針、債務免除決定時の二国間の合意内容も分析の対象とする。

開発の視点に基づく「結果の有効性」の評価については、パリ・クラブにおける合意や債務免除をうけるにあたり、上述の国際合意に加え、IMF を通じて提示されている構造調整目標に基づき評価を行う。この際、特に財政およびマクロ経済の健全化に重点を置き、経済効果について産業連関分析による定量分析を実施する。

開発の視点に基づく、「プロセスの適切性」の評価においては、パリ・クラブにおける他ドナーとの協議状況、またこれらの決定を受けて日本としての債務免除に決定を行う際の過程、に関しては、その意思決定プロセスを検討の対象とする。

外交の評価については、債務免除を行ったことによる二国間関係への波及効果等を検証する。同時に、パリ・クラブ等の国際議場における日本のプレゼンスについても検討の対象とする。

図 1-1 は以上の点を踏まえ、策定された目標体系図である。

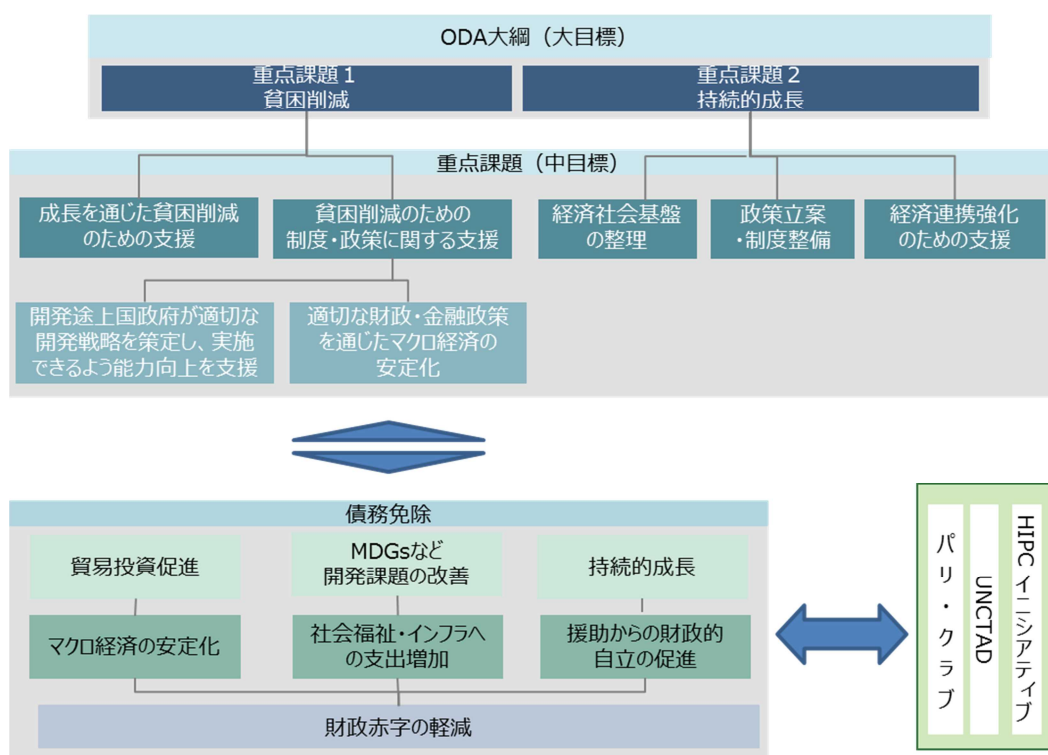


図 1-1 債務免除の評価の目標体系図

1-3 評価の実施方法・評価の枠組み

1-3-1 評価の視点

「ODA 評価ガイドライン第 9 版」に基づき、下表に示す枠組みにより評価分析を実施する。

1-3-2 評価の実施方法

「ODA 評価ガイドライン第 9 版」に基づき下表ならび表 1-3 に示す枠組みにより評価分析を実施する。

表 1-2 評価分析の枠組み概要

視点		項目
開発	政策の妥当性	①支援先の開発ニーズとの整合性 ②日本の上位政策との整合性(策定後から評価時点においても妥当か) ③他の国際協力支援事業との関連性 ④スキームの比較優位性 など
	結果の有効性	①日本の債務免除額が支援先の開発予算にどの程度を占めていたか(インプット) ②本スキームの実施が被援助国の財政状況にどのような影響をどの程度与えたか(アウトプット) ③本スキームによる被援助国の財政的自立への寄与、財政支出への影響(アウトカム) など
	プロセスの適切性	①スキーム運用のためのガイドライン整備状況 ②関係機関の援助実施体制 ③モニタリングやフォローアップの実施状況 ④他ドナー・国際機関との連携が取れていたか
外交	外交的な重要性	①政治的側面 二国間関係の強化など
	外交的な波及効果	①政治的側面 開発協力における日本のプレゼンスの向上 ②経済的側面 二国間経済関係の強化など

1-3-3 評価の枠組み

評価に先立って、まず評価の枠組みを設定する。評価の枠組みは「ODA 評価ガイドライン第 9 版」に準ずる。本評価の実施にあたっては評価の視点、評価項目、評価指標を整理した枠組みを策定した(表 1-3)。

表 1-3 評価分析の枠組み

評価対象:日本の債務免除に関する政策 評価対象時期:2015年11月～2016年2月

評価項目		評価内容, 指標	情報源・情報収集経路
【開発の視点からの評価】			
(ア) 政策の妥当性	①支援先の開発ニーズとの整合性	被援助国の開発政策等との整合性 被援助国における開発ニーズとの整合性	◆文献調査 [日本] ・外務省「ODA 大綱」(2003 年), 「ODA 中期政策」(2005 年), 「国際協力重点方針」(各年度), 「対イラク共和国国別援助方針」等 ・日本と被援助国の間の交換公文 ・有償資金協力・債務免除に係る統計データ [国際機関・被援助国] ・HIPC イニシアティブ関連文書 ・UNCTAD 決議 ・世界銀行発行レポート ・IMF 発行レポート ◆国内インタビュー: ・外務省:国際協力局 開発協力総括課, 国別開発協力第一課:／同・第三課 ・財務省:国際局 開発政策課 ・JICA:債権管理部, 東南アジア・大洋州部／中東・欧州部 ・学術有識者:東京大学, ジェトロ・アジア経済研究所, 政策研究大学院大学国際開発戦略研究センター ◆現地インタビュー: ・世界銀行 (IBRD, IDA) ・IMF
	②日本の上位政策との整合性(策定後から評価時点においても妥当か)	「ODA 大綱」, 「ODA 中期政策」との整合性 過年度の「国際協力重点方針」との整合性 被援助国の「国別援助政策」との整合性	
	③国際的な優先課題との整合性	過年度の「国際協力重点方針」との整合性 パリ・クラブの合意議事録 日本と被援助国の間の交換公文	
	④日本の比較優位性	他の主要ドナー国・国際機関と比較した日本の債務免除の優位性	
(イ) 結果の有効性	①インプットの実績	日本の援助実績が支援先の開発予算にどの程度を占めていたか	◆文献調査 [日本] ・日本と被援助国の間の交換公文 ・有償資金協力・債務免除に係る統計データ [国際機関・被援助国] ・HIPC イニシアティブ関連文書 ・UNCTAD 決議 ・世界銀行発行レポート ・IMF 発行レポート ◆国内インタビュー: ・外務省:国際協力局 開発協力総括課, 国別開発協力第一課:／同・第三課 ・財務省:国際局 開発政策課
	②アウトプットの実績	本スキームの実施が被援助国の財政状況にどのような影響をどの程度与えたか	
	③アウトカムの実績	本スキームによる被援助国の財政的自立への寄与, 財政支出への影響	

			・JICA:債権管理部, 東南アジア・大洋州部／中東・欧州部 ・学術有識者:東京大学, ジェトロ・アジア経済研究所, 政策研究大学院大学国際開発戦略研究センター ◆現地インタビュー: ・世界銀行 (IBRD, IDA) ・IMF
(ウ) プロセスの適切性	①スキーム運用のためのガイドラインの整備状況	債務援助を行う際に二国間交渉, 多国間交渉どちらで決定するかについて方針が存在するか 多国間交渉における決定を自国で適用する場合の方針は存在するか。	◆文献調査 [日本] ・外務省「ODA 大綱」(2003 年), 「ODA 中期政策」(2005 年), 「国際協力重点方針」(各年度), 「対イラク共和国国別援助方針」等 ・日本と被援助国の間の交換公文 ・有償資金協力・債務免除に係る統計データ [国際機関・被援助国] ・HIPC イニシアティブ関連文書 ・UNCTAD 決議 ・世界銀行発行レポート ・IMF 発行レポート ◆国内インタビュー: ・外務省:国際協力局 開発協力総括課, 国別開発協力第一課:／同・第三課 ・財務省:国際局 開発政策課 ・JICA:債権管理部, 東南アジア・大洋州部／中東・欧州部 ・学術有識者:東京大学, ジェトロ・アジア経済研究所, 政策研究大学院大学国際開発戦略研究センター ◆現地インタビュー: ・世界銀行 (IBRD, IDA) ・IMF ・他ドナーの在外公館, 援助機関
	②関係機関の援助実施体制	日本の関連省庁, 援助実施機関が援助の実施にあたって適切に連携していたか。 被援助国のカウンターパートと適切に協議していたか	
	③モニタリングやフォローアップの実施状況	援助実施後に債務免除の効果のモニタリングや, 免除の条件となる貧困削減戦略ペーパーについての進捗についてフォローアップが行われていたか。	
	⑤他ドナー・国際機関との連携が取れていたか	債務免除について多国間交渉をするにあたって, 他ドナーと十分に協議が行われていたか。	
【外交の視点からの評価】			
要性 (ア) 外交的な重	①政治的側面 二国間関係の強化など	ケース・スタディ国であるイラク, ミャンマーとの二国間外交の強化に有益であったか	◆文献調査 [日本] ・日本と被援助国の間の交換公文 ・有償資金協力・債務免除に係る統計データ [国際機関・被援助国] ・HIPC イニシアティブ関連文書
効果 (イ) 外交的な波及	①政治的側面 国際社会における日本の立場に対する理解な	国際議場での日本の立場支持への効果 国際協力の場における日本のプ	

	ど	レゼンスの向上	・UNCTAD 決議 ・世界銀行発行レポート ・IMF 発行レポート ◆国内インタビュー： ・外務省：国際協力局 開発協力総括課，国別開発協力第一課：／同・第三課 ・財務省：国際局 開発政策課 ・JICA：債権管理部，東南アジア・大洋州部／中東・欧州部 ・学術有識者：東京大学，ジェトロ・アジア経済研究所，政策研究大学院大学国際開発戦略研究センター ◆現地インタビュー： ・世界銀行（IBRD，IDA） ・IMF ・他ドナーの在外公館，援助機関
	②経済的側面 経済関係の強化など	ケース・スタディ国であるイラク，ミャンマーとの間で二国間経済関係への便益はあったか 地域の安定・地域の持続的発展への波及効果	

1-3-4 評価調査の実施手順

本評価は、国内文献調査、国内インタビュー、並びに米国ワシントン DC における現地調査を通じて行われた。米国ワシントン DC は、債務免除において中心的な役割を果たすドナーが多数拠点を置いていることが現地調査先として選出された。本評価の実施フローを図 1-2 に示す。

なお、この場を借りて、本調査に際して、国内調査及び、米国現地調査においてインタビュー調査にご協力いただいた日本政府及び、援助関係機関、国際機関関係者、他ドナー関係者、学識者、そのほかご支援いただいたすべての皆様に改めて感謝申し上げます。

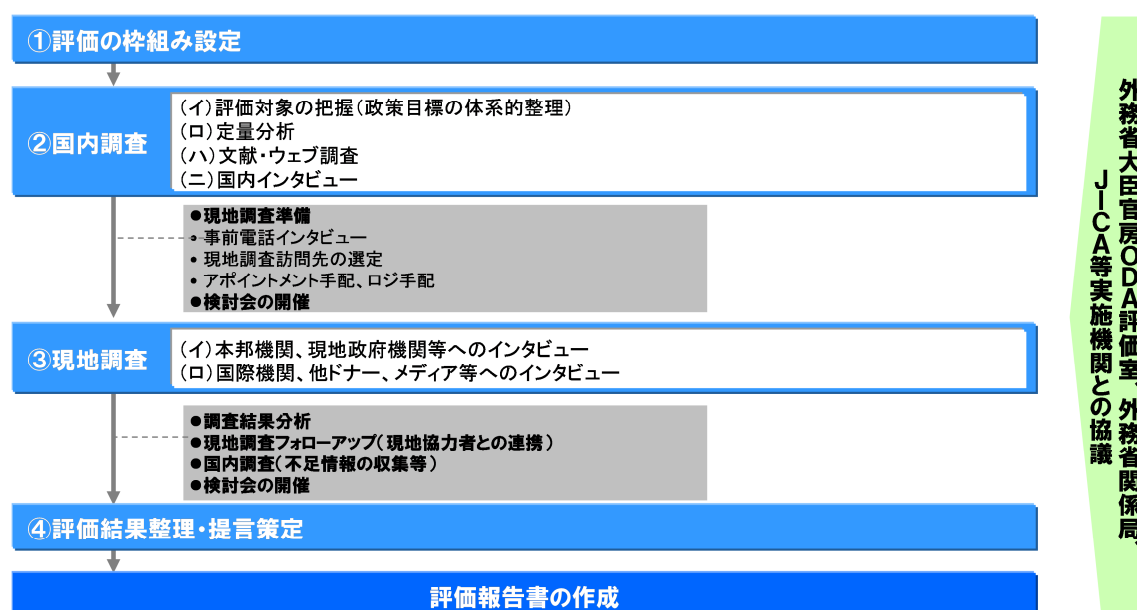


図 1-2 調査の実施フロー

1-4 評価の実施体制

本評価に係る調査及び検討作業は、以下の体制によって実施された。

佐藤 寛 評価主任 日本貿易振興機構 アジア経済研究所上席主任調査研究員*

[評価コンサルタント]

土谷 和之 株式会社三菱総合研究所 社会公共マネジメント研究本部 主任研究員

富田 早紀 同 社会公共マネジメント研究本部 研究員*

藤馬 裕一 同 社会公共マネジメント研究本部 研究員*

なお、外務省大臣官房 ODA 評価室鈴木外務事務官も現地調査にオブザーバーとして参加した。

また、本評価の実施に当たっては、以下の外務省関係局・課・室、JICA 関係部局の協力を得た。

外務省：大臣官房 ODA 評価室、国際協力局開発協力総括課、国際協力局国別開発協力第一課、国際協力局国別開発協力第三課

JICA：債権管理部 債権管理第二課、評価部事業評価第二課、企画部業務企画第二課

1-5 評価実施上の制約

1-5-1 情報公開範囲の制約

債務免除の主な議場であるパリ・クラブの会議は対外秘であり、議事録をはじめとする協議された内容については一切情報公開が行われていない。そのため、政策の妥当性やプロセスの適切性の評価にあたっては、同会議の定める原則と、結果として実施された債務免除実績を照らし合わせ評価を行った。

1-5-2 データ取得上の制約

本評価の中で、結果の有効性の評価は主に定量分析手法を用いている。一方本件の対象となった多くの被援助国においては基礎的なデータの整備が未発達であり、分析に必要なデータを揃えることは困難であった。すべての指標をそろえることが難しいケースや、債務免除前後どちらかのみしか指標を収集することができないケースが頻出し、全評価対象国について等しく分析を行うことはできなかった。特にケース・スタディ国であるイラク及びミャンマーの二か国においてはデータ取得が特に難しくことが大きな制約になったことは留意されたい。

第2章 債務免除に関する国際的な動向

2-1 国際的な債務免除の枠組み

2-1-1 国際的な債務免除の沿革

債務免除のための国際的枠組みは世界大戦後の戦後復興協力による債務問題を発端として発展してきたものである。第二次世界大戦後、戦後復興を必要とした先進国だけではなく、途上国に対しても、経済開発の促進や冷戦下の援助合戦の流れの中で、積極的に融資が行われた。一方で、拡大した債務を処理できず、1950年代半ばにはラテンアメリカの数か国が債務問題を抱えることになった。こうした状況の中、アルゼンチンの債務問題を議論するために、関係する債権国がパリで開いた会合が多国間で債務免除を取り扱うパリ・クラブの仕組みの基礎となった。ただし、設立当初のパリ・クラブは、現在ほど活発に活動を行っておらず、またその債務免除は極めて譲許性の低いものにすぎなかった²。その内容のほとんどは、極めて短期的な繰延に留まっており、その結果途上国がこうした短期の繰延を繰り返す事例が多発していた。

他方でその後、悪化する途上国の債務状況を受けて、徐々にパリ・クラブの対応は変化してきた。まず、石油危機を受けて途上国側から、特に国連貿易開発会議(United Nations Conference on Trade and Development: UNCTAD)を通じて、途上国に対する債務免除の措置を拡大する声が発せられた。また、1982年のメキシコの債務危機に端を発した世界的な債務危機が発生し、さらにその後のIMF・世界銀行の構造調整プログラムの失敗が状況を悪化させ、パリ・クラブを通じた債務再編はより積極的に実施されるようになった。このような状況に伴い、特に貧しいアフリカ諸国に対しては、より長期の繰延が実施され、また適切な政策を採用する債務国を対象とした譲許性の高い救済内容が検討されるようになった³。

その結果、1988年にはG7トロントサミットにおいて、パリ・クラブでの「トロントターム」の採用が合意された。トロントタームは、貧困国に対して最大で33%の債務免除と、残りの債務に関して譲許性の高い救済を認めるものであり、ここに初めて、パリ・クラブで公式的に債務免除の枠組みが形成された。また、その後こうした枠組みはさらに譲許性の高いものへと拡大した(1991年にロンドンターム、1994年にナポリタームなど)。

さらに、パリ・クラブの活動の活発化によって二国間の債務問題が徐々に解決されるに従って、パリ・クラブでは取り扱われない国際機関による債務の状況も問題視されるようになった。その結果、貧困国を対象として二国間債務だけでなく、多国間債務もカバーするHIPCイニシアティブ(Heavily Indebted Poor Countries Initiative)が1996年に誕生した。また、アジア通貨危機等を受けてこの枠組みは1999年に拡大することとなった(Enhanced HIPCイニシアティブ)。

² Enrique Cosío-Pascal, *Paris Club: Intergovernmental Relations in Debt Restructuring*, Initiative for Policy Dialogue, 2007, p.8. ただし、政治的に重要な国に対しては、当時であっても債務免除が行われる事例も存在した。

³ *ibid.*, p.21.

なお、こうした債務免除の枠組みの拡大は、各アクター間の熾烈な議論の結果として形成されたものであることに留意する必要がある。70 年代の UNCTAD での議論では(挫折したもの)パリ・クラブに代わる債務免除の新たな枠組みの設立が議論されており、あるいはトロントタームの採用やその後の枠組みの拡大は、債務問題を焦点とした非政府組織(Non-Governmental Organization: NGO)のロビー活動の効果も大きいとされている。さらに、HIPC イニシアティブの導入に関しても、当初世界銀行・IMF 内においてさえ反発は強く、また先進国内でも見解が分かれていた。例えばイギリス等が導入に肯定的な立場を示す中で、特にフランスは強い反対意志を表明しており、日本も当時は消極的な立場を採っていた⁴。こうした中で世界銀行の総裁の交代、国際 NGO の強力なロビー活動、また各アクター間の細やかな議論の末、同イニシアティブ設立の合意に至った。

2-1-2 国際的な債務免除の意思決定枠組み

(1) パリ・クラブ

(ア) 活動の変遷

1956 年にアルゼンチンの要請を受けてその債権国が債務繰延に関してパリで会議を行ったことに起源を持つ。ただし 1980 年代まではパリ・クラブの活動はそこまで活発なものではなく、債務免除について支配的な役割を担っていたわけではない。実際に 60 年代には同等の役割を IMF や世界銀行が改めて担うことも議論されており⁵、この時期には合意に至る債務国の数は年に 4 か国を超えることはなかった。他方で、1980 年代の世界的な債務危機とともに、その役割は拡大することとなり、次第に合意に至る債務国の数は年に 10 か国を超えるようになり、また 1989 年には 24 か国にまで増えるに至った。

こうした80年代の交渉相手国数の急増に際して、パリ・クラブは、当初こそ従来と同様の枠組みで交渉を行っていたものの、80 年代半ばからは債務国の窮状に合わせた支援内容の策定の必要性が検討され始め、新たな枠組みが採用されるようになった。枠組みは年を重ねて少しずつ変更が重ねられ、現在の形となっている。こうした枠組みの変更のほとんどには譲許性の拡大が伴っていたために、特に 90 年代からはパリ・クラブは、活動当初の返済を確保するという目的から、返済の繰延、免除といったことにその焦点をシフトさせたとの評価もある⁶。

(イ) 原則

パリ・クラブは設立当初からあくまで非公式の会合であるため、公的に事務局や定款を有してはいない。他方で参加国が交渉を効率的に行うために、債務国を含めたアクター間

⁴ Thomas M. Callaghy, *Innovation in the Sovereign Debt Regime: From the Paris Club to Enhanced HIPC and Beyond*, Washington, D.C.: World Bank, 2004, pp.26-35.

⁵ *ibid.*, p.13.

⁶ *ibid.*, p.17.

には 6 つ⁷の原則(principles)が共有され、この原則にそって交渉・合意が行われるようになっている。以下がその 6 原則である⁸。

① 連帯性(solidarity)

パリ・クラブの参加国は所与の債務国に対して、一体となって行動し、個々の主張が他の参加国の主張に対して与える影響に関して十分に配慮する。

② 全会一致(consensus)

パリ・クラブの決定は参加する債権国間の全会一致無しには下されない。

③ 情報共有(information sharing)

債権国間で債務国やその債務状況に関して、IMF や世界銀行の助力を得ながら定期的に情報共有を行う。また債権国間の議論は内密に行われる。

④ 各事例に即した対応(case by case)

債務国の個々の状況に合わせて行動内容を策定するために、パリ・クラブの決定は事例ごとに行われる。

⑤ 条件付きの交渉(conditionality)

以下の 3 つの条件を満たした債務国でない限り、パリ・クラブの交渉相手とはならない。

- ・ 当該債務国が債務救済を必要としていること。またその債務国は自らの国の経済・金融の状況を正確に説明する必要がある
- ・ 経済・金融状況を再建するための改革に着手し、また従事している
- ・ IMF のプログラムにそって改革を行った実績がある

⑥ 平等性の確保(comparability of treatment)

パリ・クラブの債権国と同意を結んだ債務国は、民間やパリ・クラブ未加盟国などを含む他の債権者に対して、パリ・クラブと同意した内容よりも、債務国に不利になるような合意を結んではならない。すなわち、債務国は、パリ・クラブの債権国と結んだ合意内容とまったく同様ではなくとも、少なくともそれと同等の合意を他の債権者と結ばなければならない(あるいはそうした努力を可能な限り行わなければならない)。

これは債権者間の負担の平等性を確保するためのものである。例えばパリ・クラブの参加国のみが債務免除を行い、債務国がその免除分を民間の債権者への返済に充てるような場合には、パリ・クラブの参加国が国民への説明責任を問われる可能性があり、この原則はそうした批判を避ける役割も担っている⁹。

⁷ 2016年1月21日現在、パリ・クラブのホームページ上で公表されているもの。

⁸ Callaghy, *op.cit.*, p.21.

⁹ Cosio-Pascal, *op.cit.*, pp.32-33.

(ウ) 参加国

参加国は常任の参加国(permanent members)¹⁰と臨時の参加者(ad hoc participants)¹¹に分けられる。臨時の参加者とは、対象となる債務国に対して公的債権を有している国であり、常任の参加国や債務国の了解を得て随時参加する。

(エ) 交渉内容

現在、パリ・クラブによって合意される内容のほとんどは、債務の繰延と免除の2つのいずれかである。原則上はパリ・クラブの交渉内容はケースバイケースで行われるが、他方で実際には基本的に既存の枠組み(ターム)に沿って交渉が行われ、合意が締結される。現在のタームのあり方や、その決定に至るプロセスに関しては、後述の「ターム」を参照されたい。

パリ・クラブ

・1956年にアルゼンチンの要請を受けてその債権国が債務繰延に関してパリで会議を行ったことに起源。

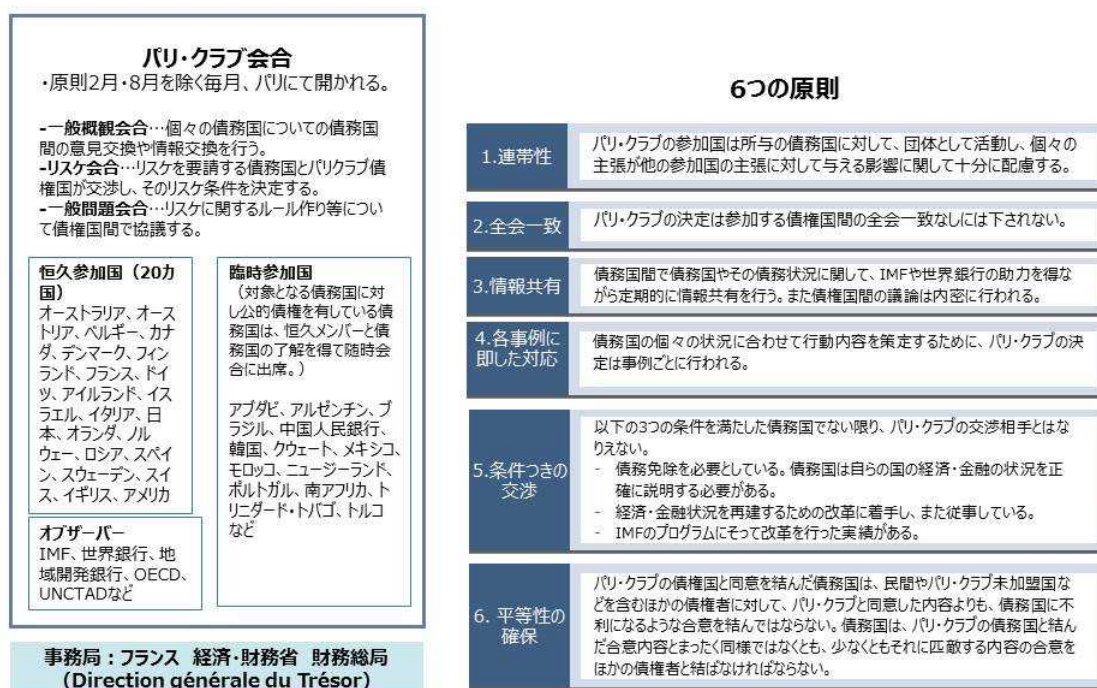


図 2-1 パリ・クラブの概要図

¹⁰ オーストラリア、オーストリア、ベルギー、カナダ、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、アイルランド、イスラエル、イタリア、日本、オランダ、ノルウェー、ロシア、スペイン、スウェーデン、スイス、イギリス、アメリカの20カ国。

¹¹ アブダビ、アルゼンチン、ブラジル、中国人民銀行、韓国、クウェート、メキシコ、モロッコ、ニュージーランド、ポルトガル、南アフリカ、トリニダード・トバゴ、トルコ。

（オ） ターム

原則上、パリ・クラブの交渉内容はケースバイケースで行われることになっているが、他方で実際の運用では、基本的に既存の枠組み（ターム）に沿って交渉が行われ、合意が締結されている。こうしたタームには、債務免除率、繰延・据置期間、利率などが定められており、タームの採用に当たっては、パリ・クラブに参加する債権国によって、各国に適用すべき枠組みが議論され、決定されることとなる¹²。また、2003 年のエビアン・サミット以降は、基本的に債務国が HIPC であれば、HIPC イニシアティブに沿った枠組みであるケルンタームが採用され、それ以外の債務国に対してはエビアン・アプローチによってケースバイケースで債務救済の枠組みが採用されることとなった図 2-2 はエビアン・アプローチのプロセスを示したものである。以下にその流れを詳述する¹³。

パリ・クラブ エビアンアプローチ実施の流れ

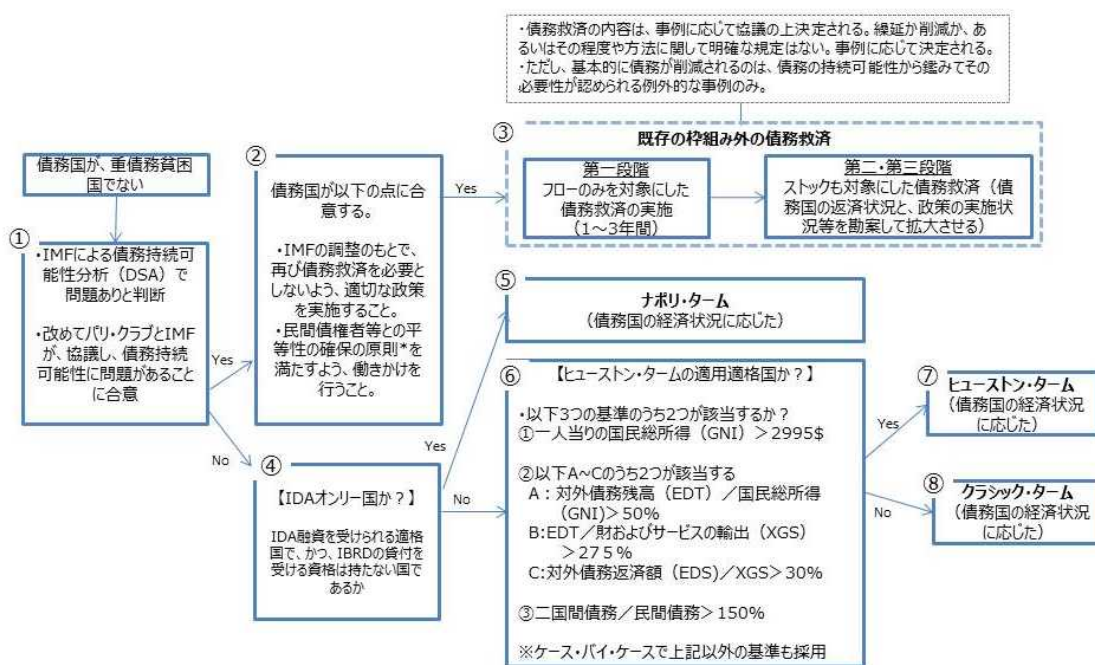


図 2-2 エビアンアプローチに基づくタームの適用

まず IMF によって債務国の債務持続可能性分析がなされる。また、これによって当該国における債務持続可能性に問題が認められれば、改めてパリ・クラブの債権国が、債務持続可能性の状況に関して IMF と協議しながら議論を行い、その問題の状況を判断する(図 2-2 内、①)。

¹² なお、債務国側は、希望するならば、指定された枠組みよりも、譲許性の低い枠組みを申請することも可能である。

¹³ この流れに関しては、以下を参照。Cosio-Pascal, *op.cit.*, pp.32-39.

(a) 債務の持続可能性に問題ありと判断された場合

債務の持続可能性に問題のあることが、IMF、パリ・クラブによって合意された場合、既存のターム外の債務免除が検討されることとなる。その際には、債務国は以下の2点に合意する必要がある。(1) IMF の調整のもとで、再び債務免除を必要としないように、適切な政策を実施すること、(2) 民間債権者等との平等性の確保の原則を満たすように働きかけを行うことを約束すること(図 2-2 内、②)。

上記のプロセスを経て、既存の枠組み外の債務免除が行われる(図 2-2 内、③)。実際の債務免除の内容は、事例に応じて協議の上決定されるため、救済の内容が繰延になるか免除になるか、あるいはその程度や方法に関して明確な規定はない。ただし、債務免除が実施されるのは、基本的に債務の持続可能性から鑑みてその必要性が認められる例外的な事例のみである、とされている。また、債務免除が以下の2段階を経ることは共通している。

・第一段階: フローのみを対象にして債務免除が行われる。

期間は1-3年間で、債務国の経済状況や政策の実施状況によりその長さが左右される。ただし免除の内容はケースバイケースで決定される。

・第二・第三段階: ストックも対象にして債務免除が実施される。

債務国の政策の実施状況や債務の返済状況を勘案して第二段階から第三段階に移行する。段階が移行するに従って債務の免除が拡大し、第三段階で免除は終了する。免除の内容に関してはケースバイケースで判断される。

なお、政治的に重要な事例に関しては、例外的に通常よりも迅速な形で債務免除が行われる場合もある¹⁴。

(b) 債務の持続可能性に問題がないと判断された場合

債務の持続可能性に問題がないと判断された場合は、既存の適用基準を用いた債務免除が実施される。この場合、債務国が国際開発協会(International Development Association: IDA) オンリー国¹⁵であれば、既存のナポリ・タームが適用される(各タームにおける債務免除の内容に関しては、後の「各ターム下の救済内容」に記載)(図 2-2 内、④、⑤)。

他方で債務国が IDA オンリー国でなければ、各国の状況に合わせてヒューストン・タームかクラシック・タームのいずれかが適用される。この際には以下の3つの条件のうち2つが満たされていればヒューストン・タームが基本的に採用される(図 2-2 内、⑥⑦)。(1) 債務国の一人あたりの国民総所得が 2,995 ドルよりも小さい。(2) 債務国が以下の(A)(B)(C)のうち2つが該当するような高債務状態(high indebtedness)にある。(A) 債務の国内総生産(Gross Domestic Production: GDP)比(対外債務残高/GDP)が

¹⁴ Cosio-Pascal, *op.cit.*, p.40.

¹⁵ IDA から融資を受けながらも、国際復興開発銀行(IBRD)による融資を受けていない国のこと。基本的に、所得が低く、また当該国の債務の信用度が低い国である。

50%よりも高い、(B)債務の輸出額比(対外債務残高／財およびサービスの輸出額)が275%よりも高い、(C)予定される債務の元利払いの輸出額比(予定される債務の元利払い／財およびサービスの輸出額)が30%よりも高い。(3)債務国が、民間に対する債務(ストック)比で150%よりも多額の公的二国間債務(ストック)を保有している。

こうしたヒューストン・タームの採用条件が満たされていなければ、基本的にクラシック・タームが採用される(図 2-2 内, ⑧)。ただし、こうした条件が満たされていながらも、各国の状況に応じて別のタームが採用されることもある。

(c) 各ターム下の救済内容

ここでは既存のタームにおける債務免除の内容を紹介する¹⁶。なお、図 2-3 はそれぞれのタームについて整理した比較表である。

① クラシック・ターム

パリ・クラブが提供する枠組みの中で最も譲許性の低い枠組みであり、原則的に、パリ・クラブに対して交渉を行うどの国もこのタームを申請することが可能である。

救済の対象が ODA 債権であるか否かを問わず、債務期間が繰延される。繰延期間の長さに関してはケースバイケースで決定されるが、おおよそ 8 年から 15 年であり、また 3 年から 5 年の据置期間が含まれる。

② ヒューストン・ターム

先述の条件に適した国に対して適用される。

非 ODA 債権に関しては、利率が再計算された上で、2 年から 3 年間の据置期間を含む最長 15 年間の繰延が行われる(その際繰延払いの額は毎年上昇する)¹⁷。

ODA 債権に関しては、その債務に従来規定されていた利率以下の利率を定めたうえで、最長 10 年間の据置期間を含む、最長 20 年間の繰延が行われる。

また、債権国が債務免除のスキームとして債務国に対する債務転換を行うことも認められている。債務転換とは一般に、以下のいずれかの債務免除手法を指す。1) 債権国が債務国向けの債権を割り引いて売却し、現地通貨を購入、その資金で債務国企業の株式を購入したり、投資すること。2) 被援助国が自国の債務を一度返済し、債権国がこれに対して同額以上の無償資金協力のプロジェクトを実施すること。3) 債権国が債務国に対して、債務国での特定のセクターに一定額投資することを条件に債務免除を行うこと。債務転換の実行額の限度は、ODA 債権に対しては無制限、非 ODA 債権に関しては債務残額の 20%まで、あるいは 1,500-3,000 万ドルの特別引出権(Special Drawing Rights: SDR)までである。債務転換の対象は自然保護("swap for nature")、援助("swap for aid")などが含まれる。また、債権国・債務国は実行した債務転換に関して定期的にパリ・クラブ事務局に報告することとなっている。

¹⁶ この流れに関しては、以下を参照。Cosio-Pascal, *op.cit.*, pp.43-47.

¹⁷ ただし、事例によって免除内容は変更され、たとえば過去には8年の据置期間を含む15年間の繰延が行われ、かつ繰延払いの額が固定のままであったケースもある。

③ ナポリ・ターム

先述の条件に適した国に対して適用される。

ODA 債権に関しては、最大 67%の債務免除が実施される。その際には以下の 2 つのうちいずれかの手法によって行われる。

1. 債務免除オプション("debt reduction option: DR"):

フロー・ストック双方に関してその67%が免除され、残りの債務に関しては利率が再計算された上で、6年の据置期間を含む23年での支払スケジュールが策定される。なお、この際の支払期間の枠組みや利率の策定は事前に定められた枠組みであるA1基準("A1 standard")を参考にして行われる¹⁸。

2. 元利支払い削減オプション("debt service reduction option: DSR"):

フローとストックのそれぞれに関して異なる支払期間のスケジュールを定める。フローに関しては、事前に定められた枠組みであるA3基準¹⁹を参考にした利率で33年での支払スケジュールが設定され、ストックに関しては、A5基準²⁰を参考にした利率で3年間の据置期間を含む33年での支払スケジュールが設定される。

なお、ナポリ・タームにおける非ODA債権への救済において、以上2つの手法以外でまれに使用されるものとして、「債務削減オプション」をベースとしながらも債務返済のスケジュールを微細に変更した、「据置期間利子の元金繰入方式("Capitalization of moratorium Interest: CSM")」や、正味現在価値(Net Present Value: NPV)ベースでの債務免除を行わずに、債務の繰延をより長期間にわたって行う「商用オプション("commercial option")」も存在する。ただし後者に関しては、極めて例外的な場合においてのみしか使用されないことが合意されている。

他方で ODA 債権に関しては、その債務に従来規定されていた利率以下の利率において16年間の据置期間を含む40年での支払スケジュールが設定される。この際の支払期間の枠組みや利率の策定はD2基準を参考にして行われる²¹。

¹⁸ A1基準のもとでの利率やスケジュールに関しては、以下を参照されたい。
(http://www.clubdeparis.org/sites/default/files/standard_table_a1.pdf) 2016年3月22日確認。

¹⁹ A3基準のもとでの利率やスケジュールに関しては、以下を参照されたい。
(http://www.clubdeparis.org/sites/default/files/standard_table_a3.pdf) 2016年3月22日確認。

²⁰ A5基準のもとでの利率やスケジュールに関しては、以下を参照されたい。
(http://www.clubdeparis.org/sites/default/files/standard_table_a5.pdf) 2016年3月22日確認。

²¹ D2基準のもとでの利率やスケジュールに関しては、以下を参照されたい。
(http://www.clubdeparis.org/sites/default/files/standard_table_d2.pdf) 2016年3月22日確認。

また、債務転換も行われうる。行いうる債務転換の種々の条件・内容に関してはヒューстон・タームと同様である。

パリクラブ								
適用対象国	-	低所得国	最貧国			重債務貧困国 (HIPC)		非HIPC
救済措置	クラシックターム	ヒューストンターム	(旧) トロントターム	(旧) ロンドンターム	ナポリターム	(旧) リヨントターム	ケルンターム	エビアン・アプローチ
導入時期	パリクラブが債務国に適用する標準ターム	1990年7月ヒューストンサミット	1998年5月トロントサミット→ロンドンタームに置換え	1991年7月ロンドンサミット→ナポリタームに置換え	1994年7月ナポリサミット	1996年6月リヨンスミット→ケルンタームに置換え	1999年6月ケルンサミット	2003年エビアンサミット
適用基準		一人当たりGNI、債務指標(公的債務が民間債務の1.5倍以上等)により判断。	IDA融資適格国であり、IMFによる構造調整を実施中であること。また、債務指標等をもとにケース・バイ・ケースで対応。	IDA融資適格国であり、IMFによる構造調整を実施中であること。また、債務指標等をもとにケース・バイ・ケースで対応。	IDA 融資適格国で、一人当たり GNI が 755 ドル未満であることが条件。また、債務指標等も考慮に入れてケース・バイ・ケースで決定。	債務持続可能性分析の基準値(当時) ・債務/輸出比率: 200~250% ・債務/歳入比率: 280% ・輸出/GDP比率: 40% ・歳入/GDP比率: 20%	債務持続可能性分析の基準値(当時) ・債務/輸出比率: 150% ・債務/歳入比率: 250% ・輸出/GDP比率: 30% ・歳入/GDP比率: 15%	資金保証の時点における、債務維持可能性・包括的債務救済措置の適用適格国かどうか・IDAのみかどうか・ヒューストン・タームの適用適格国かどうか、などに応じて、タームを採用する。
削減率	なし	なし	33%	50%	67%	80%	90%もしくはそれ以上(日本を含めG7は100%)	採用タームに準ずる
繰延期間	10年(うち繰置5年)	ODA: 最長で20年(うち繰置10年)、非ODA: 15年(うち繰置2~3年)	最長で25年(うち繰置14年)	最長で30年(うち繰置12年)	最長で40年(うち繰置16年)	最長で40年(うち繰置16年)	最長で125年(うち繰置65年)	採用タームに準ずる
概要	IMFプログラムを締結し、リスクが必要とされた債務国に対して、原則として10年(うち繰置5年)の繰延	ODA債権は最長で20年(うち繰置10年)の繰延、非ODA債権は15年(うち繰置2~3年)の繰延	非ODA債権の33%削減、最長で25年(うち繰置14年)の繰延	非ODA債権の50%削減、最長で30年(うち繰置12年)の繰延	非ODA債権の67%削減、最長で40年(うち繰置16年)の繰延	80%の削減、最長で40年(うち繰置16年)の繰延	ODA債権は100%、非ODA債権は90%またはそれ以上、90%削減の場合、最長で125年(うち繰置65年)	採用タームに準ずる
特色	パリクラブによる債務救済の必要性を示す適切なIMFプログラムを実施している国は、クラシックタームによる措置を受けられる。	最貧国向けには、トロントタームが既に運用されていたので、低所得国向けに新たに設けられた。	最貧国向けに、初めての削減ターム。	トロントタームを拡充・強化し、削減率の引き上げ及びストックベースリスク移行の検討。	ロンドンタームを拡充・強化し、削減率の更なる引き上げ、繰延期間の長期化を実現。従来のマチュリティーベースリスクに加え、ストックベースリスクをも選択肢として可能にした。	重債務貧困国(HIPC)の国際機関(IMF、世銀等)に対する債務負担の軽減を含む包括的な債務救済措置。	リヨントタームをさらに拡充・強化したターム。ODA債権はボラタリーベースで帳消し。	拡大HIPCイニシアティブが適用されない低所得国や中所得国についても、債務救済措置が取られるようになった。

図 2-3 パリ・クラブの債務免除ターム

注) 削減率は現在価値ベース

(カ) 交渉プロセス

パリ・クラブに参加する債権国は、原則 2, 8 月を除く毎月パリにて概観会合 ("Tour d'Horizon") を行う。概観会合では債務国の債務状況が主に議論・検討される。加えて、事前に要件 (特に前述の「条件付きの交渉」の要件) を満たした債務国から債務繰り延べ交渉の申し出がなされている場合には、その交渉が行われる。交渉プロセスについては図 2-4 において図示している。

パリ・クラブ リスク会合の流れ

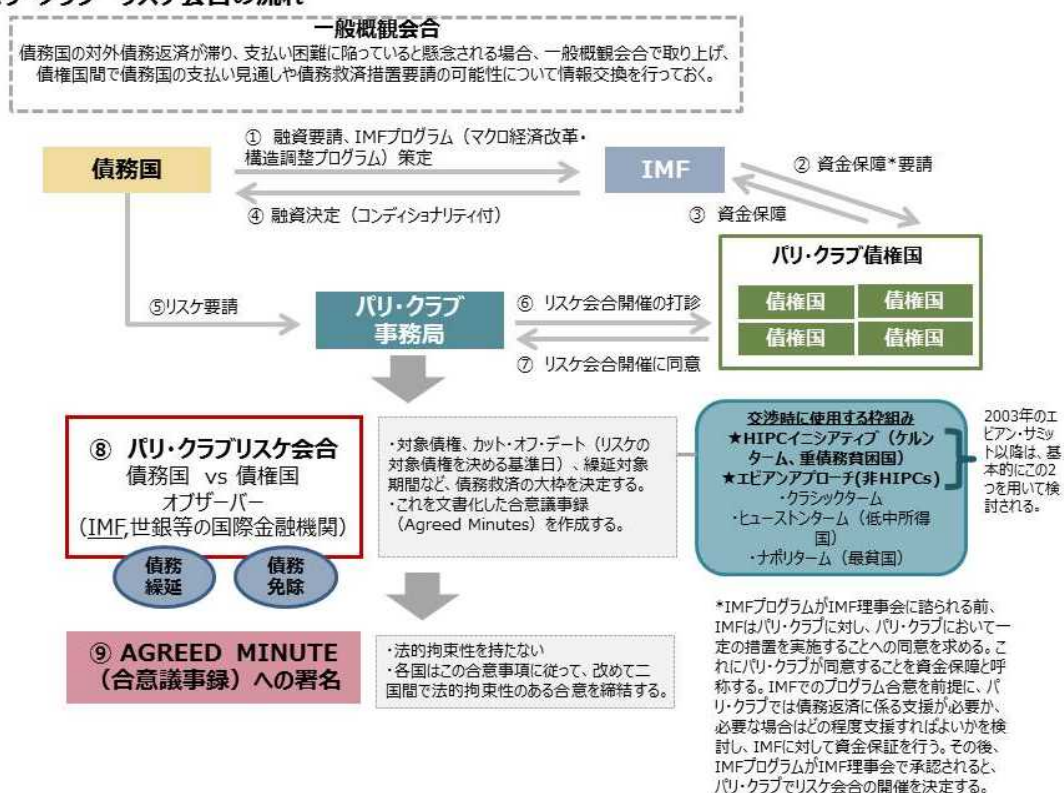


図 2-4 パリ・クラブにおけるリスク会合の交渉プロセス

(キ) 合意内容の法的拘束性

会議の場での合意内容は法的拘束性を持たず、合意事項 ("Agreed Minutes") として発行される。各国はこの合意事項に従って、改めて二国間で法的拘束性のある合意を締結する。

(2) TDBに基づく債務免除

(ア) 概要

UNCTAD では、その第一回目(1964 年)から途上国の債務問題が議論されていたものの、その議論がさらに活発化したのは、石油危機による石油価格の上昇以降であり、特に第四回 UNCTAD(1976 年)から、1980 年の貿易開発理事会(Trade and Development Board: TDB)にかけて、南北間の対立を軸に熾烈な議論が行われた。

この間、いわゆる G-77 と呼ばれていた途上国側は、既存のインフォーマルなパリ・ロンクラブに代えて、債務免除を扱うフォーマルな制度の創立を求めた(於第四回 UNCTAD, 1980 年 TDB)ものの、先進国の断固とした反対によって、結果としてこうした制度の設立は達成されなかった。また結果的に、既存のパリ・クラブにおいて債務免除の議論が行われることが認められた(1980 年 TDB)²²。

ただし、1978 年の TDB 決議 165(S-IX)²³において、先進国側が途上国の中でも比較的貧しい国を資するような一定の手段の「採用にむけて努力する」(“seek to adopt”)ことが合意され、これに基づいて複数の国が債務免除を実施した。同決議で「努力」を求められた債務免除の内容(同決議 Part-A)は後述する。

しかし、UNCTAD や TDB において、制度として債務免除を行うような枠組みを用意しているわけではない。同決議はあくまでドナー国の債務免除に対する意識の確認をするためであり、これに伴う実施についてはそれぞれの国に任されている。現在 UNCTAD は、パリ・クラブにオブザーバーとして参加していたり、あるいは途上国に求められれば、パリ・クラブ等での債務免除の交渉に向けた準備の手助けを行っていたり、あるいは途上国の債務状況の情報を電子化して整理する債務管理・金融分析システムシステム(Debt Management and Financial Analysis System: DMFAS)を整備したりするなど、間接的な支援を行っている。

(イ) TDB 決議 165(S-IX), Part-A での債務免除内容

TDB 決議 165(S-IX)では、過去の ODA の提供条件を、決議採択当時に行っている ODA の提供条件と同一の水準にまで緩和する(利率や返済期限など)、ことで債務免除を行うことが合意されている。またその際には過去の ODA の中でもフローが対象になった。この原則に従えば、例えば、過去の ODA に関して、当初はそれを貸与として提供していたものの、その後、決議の採択時には同国に贈与として ODA を提供していたならば、過去の ODA で返済期限が来たものを贈与として扱うよう「努力」することが求められる。あるいは、もし ODA の貸与の条件を従来から緩和していた場合には、過去に行った ODA の貸与に関して、決議当時の緩和された条件を改めて適用するよう「努力」することが求められる。

ただし、あくまで決議は「採用に向けた努力」を促すもので、決議通りに債務免除を行う

²² 一連の流れに関しては、Alexis Rieffel, *The Role of the Paris Club in Managing Debt Problems*, New Jersey: Princeton University Press, 1985, pp.23-26.

²³ 1980年の TDB 決議222(XXI)においてもほとんど同内容のものが合意された。

国もあれば、米国や当時の共産主義国のように、これに従わなかった国も存在する。また、この決議の内容は、ODA の提供条件を従来緩和していなかった先進国に対してはさほど効果がなく、さらに、この決議によって先進国がODAの提供条件を緩和するインセンティブを失った、との指摘も存在する²⁴。

なお、後述する HIPC と異なり、TDB はあくまで各国の債務免除に対する姿勢を示す決議であり、具体的な行動や債務免除に関する実施上の規定を定めるものではない。そのため、TDB を根拠とした債務免除はパリ・クラブの議場で合意形成される必要はなく、あくまで採択国各国に任されている。

(ウ) TDB 決議 165(S-IX)を受けた日本の実行

日本はこの決議を受けて債務免除を開始した国のひとつである。

1978 年度に「債務無償資金協力」が創設され 78 年度より無償資金協力予算(経済開発等援助費)を用いて、債務免除を実施することとなった。同スキームは 77 年度以前に日本との間で円借款取極を締結した後発開発途上国(Least Developed Country: LDC)11 か国及びオイル・ショックにより最も深刻な影響を受けた国(Most Seriously Affected Countries: MSAC)7 か国の計 18 か国に対し、各年度ごとに返済額を確認した上で、LDC については元利合計、MSAC については金利の調整額(約定利息を 87 年当時によりソフトな円借款供与条件で調整した場合の利息差額相当分)を上限としつつ、原則として返済額と同額の無償資金を供与する、債務転換の一種である²⁵。

その後、1998 年度に、HIPC を対象とした債務救済無償資金協力も設立され、この「HIPCsw 無償」と区別し、TDB の決議を根拠とするものは「TDB 無償」と呼ばれるようになった。さらに、2003 年のエビアン・アプローチの合意を契機とし、債務転換のスキームを廃止し、日本が債権を放棄する方法に債務免除の実施方法を変更した²⁶。下記に示す TDB を根拠とした債務免除実績はすべて 2003 年以降のものであるため、これらはすべて債権放棄方式で実施されたものである。

²⁴ United Nations, *Beyond Conventional Wisdom in Development Policy: An Intellectual History of UNCTAD 1964-2004*, New York and Geneva: United Nations, 2004, pp.34,35.

²⁵ こうした方式は後述するようにフランスでも C2D という名で行われており、C2D はフランスに特有の債務転換の方法であるとして認知されている(UNESCO, *Debt Swaps and Debt Conversion Development Bonds for Education*, Final Report for UNESCO Advisory Panel of Experts on Debt Swaps and Innovative Approaches to Education Financing, 2011, p.19.)。そのため、同様の日本の当時の方式も一種の債務転換として考えられることができる。

²⁶ こうした変更に関する詳細や経緯に関しては、中尾武彦「我が国の ODA と国際的な援助潮流(前編)―特に国際金融の視点から―」『ファイナンス』2005年1月号, 40, 41ページ。

日本による TDB を根拠とした債務免除の対象国
・ バングラデシュ ・ マラウイ ・ イエメン ・ トーゴ ・ ネパール ・ ギニア ・ シエラレオネ ・ ルワンダ ・ ザンビア ・ ブルンジ ・ ボツワナ ・ ラオス ・ 中央アフリカ ・ スーダン ・ ミャンマー (未実施): ソマリア

(3) HIPC イニシアティブ

(ア) 概要

1982 年のメキシコの債務危機を端に、途上国の債務問題は国際社会において従来に増して重要な問題となり、こうした状況に対応してパリ・クラブの活動はこの時期からかなり活発化していた。他方で 1990 年代に入ると、特に貧困国の債務問題の深刻さに徐々に関心が集まるようになった。とりわけドナー国にとって戦略的重要性の低い国は債務問題の対処が重点的に行われない場合もあった。またパリ・クラブにおいては多国間・国際機関による債務(以下、多国間債務)は取り扱われておらず、二国間の債務問題が(主にパリ・クラブを通じて)徐々に解決し始めた貧困国にとって、こうした多国間債務の負担が大きくなっているとの指摘がなされ始めた。

他方で当時は、世界銀行・IMF は多国間債務の重要性を過大評価することを避け²⁷、またパリ・クラブの十分な役割を評価し、新たな債務免除の枠組みを導入することには否定的な見解をとっていた。あるいはこうした議論に関して先進国内でも見解が分かれていた。イギリス等が新たな債務免除の枠組みに肯定的な立場を示す中で、特にフランスは強い反対意思を表明し、また日本も当時は他国と比べ否定的な立場にあった²⁸。

²⁷ 加えて、自身の機関としての信用性が低下することを恐れていたとも指摘されている。

²⁸ HIPC の導入に際した議論に関しては、以下を参照。Callaghy, *op.cit.*, pp.26-35.

しかしその後 NGO のロビー活動や、世界銀行の総裁が交代したこともあり、世界銀行が新たな債務免除の枠組みの議論を主導した。IMF や各国の反発もありながら、採用基準や債務免除の度合いなど細やかな、かつ複数の議論を重ね、1996 年に、二国間債務だけでなく多国間債務も対象とする、貧困国を対象とした新たな債務免除の枠組み HIPC イニシアティブ (Heavily Indebted Poor Countries Initiative) が誕生した。

さらに、合意された HIPC の枠組みに関して、採用基準の緩和などを求めオックスファムを代表とする国際 NGO がロビー活動を行い、またアジア通貨危機が追い風となり、さらに免除の枠組みを拡大する形で (現在の債務免除の対象に関する具体的な基準、債務免除のプロセスに関しては後述)、1999 年に拡大 HIPC イニシアティブ (Enhanced Heavily Indebted Poor Countries Initiative: EHIPC イニシアティブ) に改定された²⁹。後に言及する貧困削減戦略ペーパー (Poverty Reduction Strategy Papers: PRSP) の作成が債務国に義務付けられたのはこの拡大措置以降のことである³⁰。以下は HIPC 適格国を整理したものである。現段階で債務免除が未完なのは、エリトリア、ソマリア、スーダンの 3 か国である。

²⁹ 拡大後も HIPC と呼称されることが多いが、公式的には拡大 HIPC イニシアティブとして表記される。下記は世界銀行のホームページ上の説明。
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTDEBTDEPT/0,,contentMDK:20260411~menuPK:64166739~pagePK:64166689~piPK:64166646~theSitePK:469043,0.html> 2016年3月22日確認。

³⁰ 概要に関しては、すべて Callaghy, *op.cit.* を参照。

HIPC 適格国（日本によって債務免除されていない国も含まれる）	
・ アフガニスタン ・ ベニン ・ ボリビア ・ ブルキナファソ ・ ブルンジ ・ カメルーン ・ 中央アフリカ共和国 ・ チャド ・ コモロ諸島 ・ コンゴ共和国 ・ コンゴ民主共和国 ・ コートジボワール ・ エチオピア ・ ガンビア ・ ガーナ ・ ギニア ・ ギニアビサウ ・ ザンビア	・ ガイアナ ・ ハイチ ・ ホンジュラス ・ リベリア ・ マダガスカル ・ マラウイ ・ マリ ・ モーリタニア ・ モザンビーク ・ ニカラグア ・ ニジェール ・ ルワンダ ・ サントメ・プリンシペ ・ セネガル, シエラレオネ ・ タンザニア ・ トーゴ ・ ウガンダ （未実施）: エリトリア, ソマリア, スーダン

（イ） 資金源

HIPC イニシアティブに必要な資金のうち、約半分は IMF と国際機関によって拠出され、残りの半分は二国間の債権者によって提供されている。

（ウ） 交渉内容・交渉プロセス

HIPC イニシアティブのもとでの債務免除には複数の段階が存在する。それぞれの段階において債務国に求められる項目は異なり、債務国はこうした段階をクリアしていくに従って、より拡大した債務免除を享受することが可能となる³¹。

（a） 第一段階：判断基準（decision point）

IMF と世界銀行のスタッフによって、以下の要件の達成、あるいはその十分な進捗状況が調査され、同理事会により債務免除の適格性が決定された場合に、当該国の債務免除は第一段階に移行する。なお、こうした情報収集に際しては、主に世界銀行が国際

³¹ IMF の HP (<https://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm>)、および世界銀行の HP (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTDEBTDEPT/0,,contentMDK:20655535~menuPK:64166739~pagePK:64166689~piPK:64166646~theSitePK:469043,00.html>) を参照。2016年3月22日確認。

機関を含む多国間の債権を、IMF が二国間・商業的な債権を担当している³²。要求される要件は以下の4つ³³。

- ① 世界銀行の国際開発協会から融資を受け、また IMF の貧困削減・成長ファシリティの利用についての適格性を有すること
- ② 従来の債務免除の枠組みでは対処できないほどの持続不可能な債務負担に直面していること
- ③ IMF と世界銀行の支援プログラムを通じて実行する改革と健全な政策運営について、実績を挙げること
- ④ 当該国において、広範な参加方式のプロセスに基づいた PRSP が策定されていること

当該国がこの「判断基準」に達した場合には、返済期日が来る債務に関して、暫定的に債務免除を受けることが可能となる。債務国が「判断基準」に達して、次の「完了基準」に至るまではこうした暫定的な債務免除を必要に応じて受けることとなり、こうした段階は「暫定期間(interim period)」と呼ばれる。当然、こうした「暫定期間」の長さは債務国の状況によって異なる。

(b) 第二段階:完了基準(completion point)

「判断基準」に達した国がさらに以下の要件を満たせば、その国は完全、かつ取り消される可能性のない、債務の免除を受けることとなる。

- 1:IMF および世界銀行の融資によるプログラムに基づいて、良好な実績をさらに続けること
- 2:「判断基準」で合意された主要な構造的・社会的改革を十分に実行すること
- 3:PRSP を採用し、最低でも一年間実行すること

なお、外的な要因によってその国の経済が重大な影響を受けている場合には、追加的に債務免除が行われることがある。(トッピングアップ・システム)以下図 2-5 は HIPC の債務免除に至るプロセスについて図示したものである。また、一連の政策の実施に関しては、マクロ経済に関するものは主に IMF が融資し、貧困削減に資するような広範なものに関しては主に世界銀行が融資を行っている³⁴。

³² 世界銀行へのヒアリングより。

³³ なお、IMF の Web ページでは要件が4つに整理され、世界銀行では3つに整理されているが、その内容に重要な相違はない。

³⁴ 世界銀行へのヒアリングより。

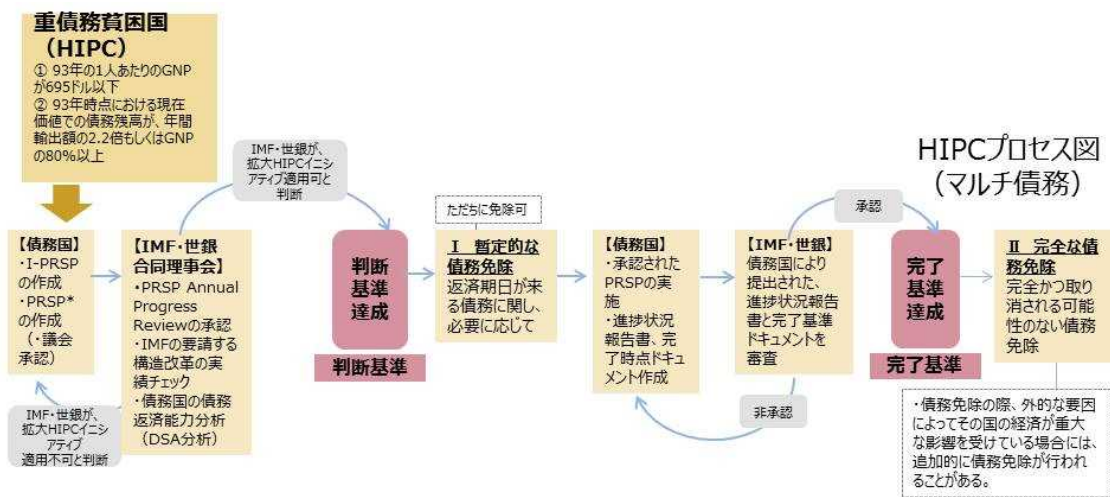


図 2-5 HIPC における債務免除プロセス図

(エ) 現在の支援状況

2015 年 9 月現在、36 の国³⁵が HIPC イニシアティブのもとで「完了基準」に達しており（“Post-Completion-Point”）3 つの国³⁶がまだ「判断基準」にも達していない（“Pre-Decision-Point”）³⁷。

(オ) HIPC への批判など

2004 年時点での文献においては³⁸、HIPC が機能しつつも他方でパリ・クラブの果たす役割の重要性が改めて強調されている。特に所得水準の観点によって HIPC の対象外となる債務国に対する債務免除におけるパリ・クラブの役割は重要であり、翻って HIPC が対象とする国の範囲の限定性を批判する声もある。他方で HIPC の対象を安易に拡大することへの懸念も存在していることも事実である。

2-2 他ドナーによる債務免除

2-2-1 IMF

(1) 債務免除実施体制

現在 IMF は途上国に対して貧困削減・成長トラスト (Poverty Reduction and Growth

³⁵ アフガニスタン、ベニン、ボリビア、ブルキナファソ、ブルンジ、カメルーン、中央アフリカ共和国、チャド、コモロ諸島、コンゴ共和国、コンゴ民主共和国、コートジボワール、エチオピア、ガンビア、ガーナ、ギニア、ギニアビサウ、ガイアナ、ハイチ、ホンジュラス、リベリア、マダガスカル、マラウイ、マリ、モーリタニア、モザンビーク、ニカラグア、ニジェール、ルワンダ、サオトメ・プリンシペ、セネガル、シエラレオネ、タンザニア、トーゴ、ウガンダ、ザンビア

³⁶ エリトリア、ソマリア、スーダン

³⁷ <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm> より。2016年3月22日確認。

³⁸ Callaghy, *op.cit.*, pp.50-54.

Trust: PRGT)という枠組みをもとにした譲許的な貸付を行っている(2010年に前身の貧困削減と成長ファシリティ・外生ショックファシリティ基金(Poverty Reduction and Growth Facility and Exogenous Shock Facility Trust: PRGF-ESF Trust)から改定)。この枠組みの下では途上国の状況やニーズに合わせて、中期・短期、緊急的という、いずれも譲許的な条件で行われる3種類の貸付が、選択されている。

こうした貸付に対するIMFの債務免除は、以下に紹介するように、HIPCイニシアティブ、多国間債務免除イニシアティブ(Multilateral Debt Relief Initiative: MDRI)、大災害抑制・救済基金(Catastrophe Containment and Relief Trust: CCR)の3つの枠組みに沿って行われている。ただし、2015年4月現在では、MDRIの対象国となる国がすでに存在しておらず、MDRIの枠組みに拠出された資金のCCRへの移転が行われている。

なお、IMFが債務免除や譲許的な貸出を行う際、その資金は加盟国が元来支払っているクォータからではなく、各枠組みにおいて設置される寄付ベースのトラスト・ファンドから算出されている(以下、「スキーム」に詳述)。

(2) 政策策定

元来IMFは国際金融システムの安定性を維持するために設立された国際機関であり、その一環として、多国間の支払いシステムの確立の手助けや国際収支の問題を抱えるメンバー国に対する資源の提供、などの活動目的も掲げている。他方で、IMFが従来実施してきた主な債務免除の枠組みであるHIPCやMDRIに関しては、そのイニシアティブが掲げる貧困削減や貧困国の持続的な経済運営、ミレニアム開発目標(Millennium Development Goals: MDGs)達成などが掲げられながら、債務免除が行われている。

(3) スキーム

(ア) HIPC イニシアティブ

HIPCイニシアティブの規定に準じて債務免除を行っている。また、IMFは同イニシアティブにおける債務国に対する諸政策・状況の評価の実行において主導的な役割を果たしている。IMFが同イニシアティブにおいて行う債務免除の資金は、重債務貧困国への特別貧困削減・成長活動と、暫定的拡大クレジット・ファシリティ助成活動基金(Trust for Special Poverty Reduction and Growth Operations for the Heavily Indebted Poor Countries and Interim Extended Credit Facility Subsidy Operations: PRG-HIPC Trust)から支払われており、このトラスト・ファンドは、IMFが自身の所有する金の運用によって得た利益と、各国による拠出によって成り立っている。また、HIPCイニシアティブに関連して債務国が行う政策に関して、マクロ経済状況の改善に関わるものは主にIMFによって融資が行われている。

(イ) MDRI

MDRIはHIPCイニシアティブの「完了基準」に達した国に対して、IMF、アフリカ開発銀行(African Development Fund: AfDF)、米州開発銀行(Inter-American Development

Bank: IADB), IDA の融資を対象に債務の全額免除を実施する枠組みであり, 2006 年から開始されたものである。IMF の債務に関して免除の対象になるものは 2004 年 12 月 31 日時点でのもの(ストック)に限定されている。現在, IMF が MDRI を通じて行った債務免除額は, 名目値で約 34 億ドルである。

IMF は, MDRI の対象国を年間の一人当たりの所得が 380 ドル以下であるか否かを基準として 2 つに分け, その基準以下である国に対しては, IMF 自身が提供するトラストファンド(MDRI-I Trust)を通じて債務免除を行い, その基準以上である国に対しては, 各国が寄与し, IMF が運営する形のトラストファンド(MDRI-II Trust)を通じて債務免除を行っている。ただし, 先述のように現在 MDRI の対象国となる国が存在していないため, こうした 2 つのトラスト・ファンドは廃止され, 後述の CCR へとその資金が移転されている。

(ウ) CCR の下での債務免除

CCR は, 破滅的な自然災害や公衆衛生上の危機にさらされた貧困国に対して債務免除を行うもので, 2010 年のハイチ地震を受けて設置された前身の大災害後債務免除(Post-Catastrophe Debt Relief: PCDR)を拡大する形で 2015 年に設立された。CCR のための資金は, IMF が出資し設立した PCDR のためのファンドにおいて残余していたものと, MDRI のトラスト・ファンドから移転したもの(そのうち MDRI-II の使用に際しては拠出国の同意が必要)と, さらに IMF が追加的に各国から募った寄付金によって成り立っている。後述するように, 債務免除に当たっては詳細な対象基準を定めており, 前身の PCDR ではハイチが, CCR ではエボラ出血熱の危機に直面したギニア, リベリア, シエラレオネが対象となった。

(4) プロセス

(ア) HIPC イニシアティブ・MDRI

既述のように HIPC イニシアティブの適格性を判断するに当たっては, IMF・世界銀行のスタッフが調査を行い, それぞれの理事会で債務国の適格性が決定されている。なお, こうした調査において, IMF は主に二国間・商業的な債権の状況を担当している。

また, MDRI に関しては, HIPC の完了基準に到達しているとともに, マクロ経済政策・貧困削減戦略の実施・公共支出管理において IMF の基準で十分な成果を挙げていることが求められる。HIPC のプロセスの詳細については 2-1-2 (3)に詳述した通りである。

(イ) CCR

CCR の対象国となるのは, IMF が行う PRGT の債権の対象となっており, かつ一人当たりの所得が 1,215 ドル以下(人口 150 万人以下の小国に関しては 2,430 ドル以下)である国である。CCR は自然災害に関するもの(Post-Catastrophe Relief: PCR window)と公衆衛生上の危機に関するもの(Catastrophe Containment: CC window)とで債務免除の枠組みを区別している。なお, 対象の要件として, 前者では, 少なくとも人口の 3 分の 1 が

直接的な影響を受けており、当該国の生産能力の 1/4 以上が破壊されていること、後者では、生命の危機に瀕する公衆衛生上の危機が当該国の複数地域に蔓延し、経済の深刻な妨げになっており、かつ他国にも拡散しうる、あるいは、していること、が定められている。

(5) 効果の把握及びモニタリング

(ア) HIPC

すでに紹介したように、IMF は HIPC イニシアティブの各段階における、債務国の債務免除に関する適格性の判断に重要な役割を果たしている。たとえば「判断基準」において債務国に対して経済改革・政策を提示したり、「完了基準」においても債務国の継続的な経済改革・政策を支援したりしている。

また、HIPC の効果のモニタリングに関しては、世界銀行や IMF のホームページで、各機構が独自に調査を行ったものや、第三者機関に依頼した評価報告書が多数掲載されている。例えば、債務免除の最新の実施状況や統計データを紹介するレポートが定期的に発行されており、不定期でありながらも、学術的知見を用いて社会経済的な影響を、より深遠に分析したものも公開されている。

(イ) MDRI

IMF と世界銀行が協力して、債務の免除後に特に MDGs の達成に関連するような支出が行われているかに関して、綿密にモニタリングが行われている。こうしたモニタリングに関しては、枠組み発行時の 2006 年から年次レポートが発行されている。

(ウ) CCR

CCR に係るモニタリングの機能に関して IMF は明確に言及していない。他方で導入の 5 年後、あるいは必要あればそれ以前に、CCR のあり方を見直すことが予定されている。

2-2-2 世界銀行

(1) 債務免除実施体制

現在、「世界銀行グループ」には 5 つの機関が含まれているが、一般的にはそのうち国際復興開発銀行 (International Bank for Reconstruction and Development: IBRD) と IDA の 2 つを総括して「世界銀行」と呼称されることが多い。これにならって、以下ではこの 2 つの機関を世界銀行と呼ぶ。

IBRD と IDA は融資対象を区別しており、IBRD は中所得国や債務返済の信頼度の高い低所得国に対して、IDA は最貧国や IBRD の融資対象とならないような国に対して、融資を実施している。他方で、所得レベルの水準の観点からは IDA の融資対象でありながら、債務返済の信頼度が高いゆえに IBRD の融資対象でもあるために、双方から融資を受け取る国家 (ベトナム、パキスタンなど) も存在する (blend)。なお、一般的に IDA のみから融資

の対象となっている国は IDA オンリーと呼ばれており、ここでも以下ではそれに従う。

世界銀行の債務免除の枠組みとしては、HIPC、MDRI、債務削減ファシリティ(The Debt Reduction Facility: DRF)の3つが採用されている(詳細は後述)。

なお、IBRDの資金のほとんどは市場における投資(世界銀行債の発行)によって調達しているのに対して、IDAはその資金のほとんどを各国の拠出に依存している。

(2) 政策策定

世界銀行は、貧困の削減や途上国の経済成長を現在の活動目的として掲げており、基本的に債務免除の取り組みはこの目的のもとに行われている。実際に、現在の世界銀行の債務免除の主な枠組みは、貧困削減や健全な経済成長に重きをおいた HIPC と、HIPC の枠組みを基礎として債務免除対象をさらに拡大した MDRI である。さらに DRF に関しても、その対象となる IDA オンリーの債務国は HIPC の枠組みの対象となる場合が多い。このように世界銀行の債務免除は、機構本来の活動の目的(貧困の削減、途上国の経済成長)に合致した形で行われていると言えよう。

(3) スキーム

(ア) HIPC イニシアティブ

世界銀行は多国間ドナーとして、HIPC イニシアティブに参画している。HIPC のプロセスの詳細については 2-1-2 (3)に詳述した通りである。なお、HIPC イニシアティブに際して債務国が行う政策のうち、貧困削減に関わるような広範なものに関しては主に世界銀行が融資を行っている。

(イ) MDRI

MDGs の実現に向けて、HIPC イニシアティブの下での支援をさらに拡大するために 2006 年に設立された。HIPC イニシアティブの「完了基準」に達した国に対して、IMF、AfDF、IADB、IDA の融資を対象に、債務の全額免除を実施する枠組みである。逆に言えば、HIPC イニシアティブそのものと異なり、MDRI の枠組みは民間の債務や二国間の債務免除の対象とはしていない。なお、MDRI の枠組みの対象となる複数の機構の中で、世界銀行が直接的に関係する(債務免除の資金の拠出やその判断)のは IDA の融資のみである。

また、MDRI での債務免除の対象は、2003 年 12 月 31 日時点での IDA に対する債務(ストック)と、2004 年 12 月 31 日時点での IMF、AfDF、IADB に対する債務(ストック)に限定されている。それゆえ、借用の契約自体が同時点以前に行われていながらも、実際の借用在同時点において行われていないもの(undisbursed credit balances as of the cutoff date)や、同時点以降に締結されたものは MDRI での債務免除の対象とはならない。他方で、2003(4)年 12 月 31 日時点に借入が行われている債務であれば、元利の支払いが

それ以降に行われていても、債務免除対象になる。ただし、当該債務国が MDRI の債務免除の対象となる以前に既に完了した元利の支払いは債務免除の対象にはならない。

MDRIによって IDA が負担することになる債務の額が膨大になることは想像に難くない。他方で MDRI による IDA の負担を減らし、IDA の健全な運営を担保するために、各ドナー国は IDA が免除した債務分の資金を IDA に拠出することが求められている (dollar-for-dollar)。ただし、この拠出はあくまで義務ではなく (“voluntary basis”) また、ドナーからの資金は複数年にまたがって IDA に提供される。

債務免除の対象になっているのは、HIPC の完了基準に達した国のみであるため、こうした債務免除は貧困削減や経済発展に繋がりがやすい、とされている。またこれを踏まえて、各ドナーが個別に債務国に援助・融資するよりも、MDRI の枠組みのもとで免除した債務分を各ドナーが IDA に支払う方が、ドナーの提供する資金が貧困削減・経済発展に対して持つインパクトが大きい、とされている。

(ウ) DRF

一般的に、特定の国に債務免除を行う際には、民間を含む各債権者が同時に、同様の条件で債務免除を行うことが求められる。例えばパリクラブにおける活動の原則の一つに、「平等性の確保 (comparability of treatment)」が存在する。すなわち、パリクラブが債務の救済を行う際には、パリクラブの非加盟国や民間の債権者もほとんど同様の条件で債務免除を行うこと (あるいは、債務国がそれを十分な努力によって達成しようとする) が求められている。特定の債権者のみが債務免除を行った場合、それによって得られた資金が、他の債権者への返済に使用される可能性があるためである。

他方で、利益を求める民間の債権者はこうした債務免除に必ずしも積極的な立場を示さないため、複雑な交渉や多少なりともそうした民間の債権者の利益となるような枠組みのもとでの債務免除が必要となる。1989 年に設立された DRF は、債務免除に当たって必要となる、債務国と民間の債権者との間の債務の再編を補助する機関である。具体的には以下のような機能を果たしている。

DRF は、対象の債務国が民間の対外債権者からかなりの割引価格 (discount rate) で債権の買戻 (debt buyback) を実行できるよう、その交渉の準備の補助 (“Preparation Grants”) を行うとともに、債務の買戻のための資金 (“Implementation Grants”) を提供している。前者においては、交渉のための専門的な技術提供や手続きの代理等を行い、後者においては買戻のための資金の無償提供を行うものである。ただし、買戻のための資金は必要な額のすべてが提供されるわけではなく、その資金は一部債務国によって担われることもある。また、DRF の対象国となるのは IDA オンリーの国に限られている。

DRF に必要な資金は、IBRD の資産運用によって生まれた利益と、各ドナーの支援によって補われている。各ドナーの支援の方法は、DRF に資金を提供するか、DRF が支援する各事例に対して直接資金を提供するものがある。

なお DRF は、当初は 3 年の期限付きで設立が決定されたが、その後活動の延長が複数回に渡って決定されており、直近では 2012 年に、2017 年までの活動延長が決定されてい

る。

(4) プロセス

(ア) HIPC

HIPC については 2-1-2 (3) に記した枠組みに基づき実施されている。なお、HIPC イニシアティブの適格性の調査には、世界銀行から国別エコノミストや債務担当の部局から専門のエコノミストが従事している³⁹。また、こうした調査に関しては、IMF とは一定程度の分業が存在し、世界銀行は国際機関を含む多国間の債権の状況を主に担当している。

(イ) MDRI

HIPC の「完了基準」に達した国は基本的に自動的に MDRI の対象国となる。ただし、対象国が HIPC の「完了基準」に達した後においても、HIPC で求められたような条件（経済発展や貧困削減に際した適切な政策の実施など）から逸脱していないかが、世界銀行や IMF のスタッフによって継続的に調査される。こうした調査の結果、対象国に対して MDRI の履行に必要な特定の条件（政策の履行、変更など）が求められる可能性もあるとされている。また、あくまで債務免除に係る最終的な決定は IDA の理事会や理事によって行われる。

(ウ) DRF

DRF の運営は世界銀行内の貧困削減・経済管理ネットワーク(Poverty Reduction and Economic Management: PREM Network)内の経済政策・債務局(Economic Policy and Debt Department: PRMED)によって行われている。

また、2006 年には PREM の副責任者(Vice President)を委員長とする貧困削減ファシリティ監督委員会(Debt Reduction Facility Oversight Committee: DRFOC)が立ち上げられている。DRF の支援の実行はこの監査委員会の審査を経た上で、IDA の理事会にまわされ、最終的に理事会で支援の実行の可否が決定される。

(5) 効果の把握及びモニタリング

(ア) HIPC

2013 年 12 月 31 日までに、現在価値で約 580 億ドル、名目値で約 760 億ドルの債務が、あわせて 36 か国に対して免除されている。また、HIPC イニシアティブにおける「判断基準」を満たした HIPC 諸国に関して、貧困削減のための予算配分の割合の上昇が観察されている(MDRI と合わせた効果)。具体的には諸国の GDP に対する貧困削減費の割合が 1999 年時点で 7%だったものが 2013 年には 10%に、年間予算に対する貧困削減費の割合が 42%から 55%まで上昇している。

³⁹ 世界銀行へのヒアリングより。

HIPC「判断基準」以降に到達した国の貧困削減費

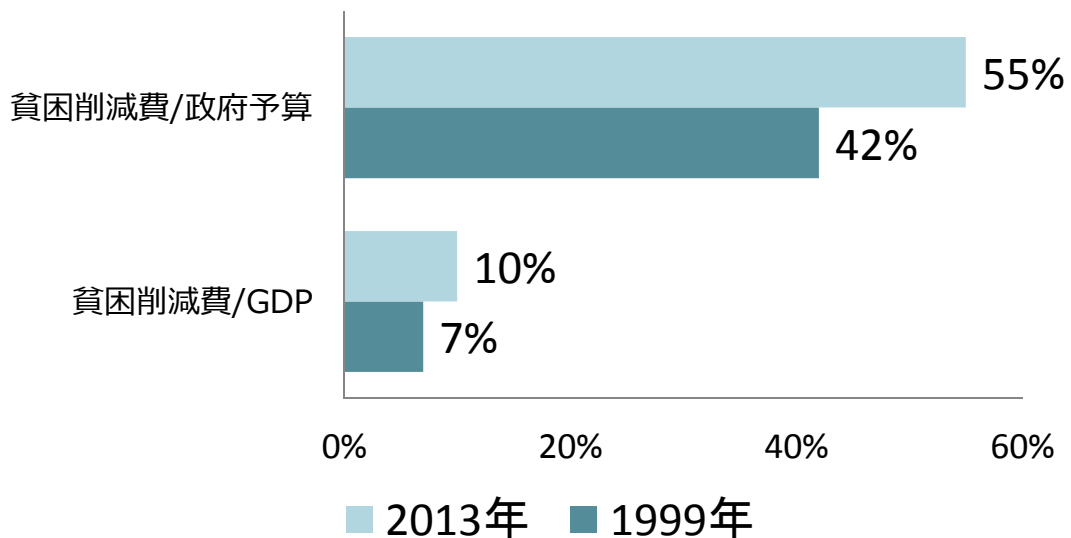


図 2-6 判断基準達成国における貧困削減費用の対 GDP, 予算比

出典: World Bank, *HIPC Snapshot*, 2014⁴⁰.より転載。

具体例として、モザンビークを取り上げる。同国は拡大前の HIPC においては 1998 年 4 月に「決定基準」へ移行し、その後 1999 年 6 月に「完了基準」に達している。また、拡大後の HIPC においては、2000 年 4 月に「決定基準」へ移行し、その後 2001 年 9 月に「完了基準」に達している。こうした過程の中でモザンビークは新旧 HIPC 合わせて正味現在価値で計算して約 21 億 4,300 万ドルの債務免除を受けているが、そのうち約 4 億ドルが IDA による債務免除であった。これは、債務免除全体の中で最も大きな割合を占めた、パリクラブによる約 10 億ドルの免除額に次ぐものである。

なお、HIPC の債務の削減分は貧困削減費に当てられることが多く、この意味で HIPC は純粋な（債務国の予算の裁量の拡大を伴う）債務免除というよりも、貧困削減転換（“poverty alleviation swap”）である、との指摘・批判もある。また、債権国が放棄することになる信用力の低い債権の市場価値は、その額面以下の価値であることが多いにもかかわらず、債権国は免除した債務の額をその額面のまま ODA（あるいはその関連予算）として計上することもあることが批判の対象となっている。

（イ）MDRI

MDRI（や HIPC）のモニタリングに関しては、世界銀行や IMF のホームページで、各機構が独自に調査を行ったものや、第三者機関に依頼した評価報告書が多数掲載されている。また、HIPC や MDRI の履行状況に関する定期的な報告書も発行されている。

⁴⁰http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Debt/HIPC_Spring2014_EN_G_CRA_web.pdf 2016年3月22日確認。

こうした評価によれば、2013年12月31日までに、正味現在価値で約390億ドル、名目値で約500億ドルの債務があわせて35か国に対して免除されている。具体例として、拡大後のHIPCにおいて2001年9月に「完了基準」に達したモザンビークは、MDRI開始の直後からその債務免除の対象となり、名目値で約20億2,800万ドルの債務免除を受けた。そのうちIDAが拠出したものは、約14億ドルで全体の債務免除に占める割合は最も高かった。

他方で、MDRIに関して、少なくとも短期的には、大きな効果が生まれておらず、また長期的な視点で見ても、その実際の効果は測定が困難である、との指摘もある⁴¹。こうした指摘は以下のような根拠による。まず、MDRIの債務免除対象となっている負債は、ストックで換算すれば大きな額でありながらも、毎年のフローで換算すれば債務国にとって大きな負担になっていない。特に債務国が毎年IDAから受け取る融資や援助の額と比較すれば、支払うべきフローの額はかなり小さい。HIPC対象国である15のアフリカ諸国を平均して算出したデータによれば、これらの国のIDAに対する2004年の元金の支払いは約1,900万ドルであったが、他方で同年これらの国はIDAから約1億9,700万ドルの借入れと、約9億4,600万ドルの援助を受け取っていた。すなわち、これらの国が当年債務の支払いのために負担していた額は、当年受け取っていた借入れの1/10以下で、同年の援助の1/15以下であり、特に毎年の返済が債務国の大きな負担になっていたわけではない。よって、MDRIによって債務が免除されたからといって、その削減額が即座に開発・貧困削減に当てられるわけではなく、MDRIによる短期的な効果は決して大きなものではない。他方で、長期的な開発や貧困削減の達成には、債務免除以外のさまざまな要素が影響するために、MDRIの長期的な効果を計測することも難しい。以上のような点を踏まえて、こうした指摘はMDRIが生む実際の効果を過大評価することに警鐘を鳴らしている。

(ウ) DRF

DRFによる効果や枠組みそのものに対するモニタリングに関しては、先述のように2006年に監査委員会が立ち上げられ、各支援内容に関して評価、改善提案が行われている。実際に、2008年には活動内容の詳細点に関して修正が決定されている。

実際の実績に関しては、2012年4月時点でDRFの枠組みによって、22のIDAオンリー国が計25件の債務の買戻しの支援を受けており、これによって総額約138億ドルの対外債務が消滅している(“extinguish”)。例えば、2010年に支援が完了したリベリアの事例では、2回に分けて債務の買戻しが行われ、約13億ドルの債務が買戻された。その際の買戻しの価格は、債務の3.135/100である約3,917万6千ドルであった。このうち3,900万ドルがDRFのファンドから支払われ、残りの約17万ドルがリベリアによって支払われている。また、この際に支払われたDRFのファンドのうち、44.2%がIBRDによって提供されたもので、そのほかは二国間の援助によって補われた(16.7%がドイツ、13.4%がノルウェ

⁴¹ Todd Moss, *Will Debt Relief Make a Difference? Impact and Expectations of the Multilateral Debt Relief Initiative*, Center for Global Development Working Paper No. 88, 2006.

一、イギリス、アメリカがそれぞれ 12.8%)。

2-2-3 アフリカ開発銀行

(1) 債務免除実施体制

アフリカ開発銀行は、HIPC イニシアティブや MDRI の主要な参加国として、多国間枠組みを通じて債務免除をに参画している。

パリクラブの会合にオブザーバーとして出席するほかにも、IMF の債務管理ファシリティステークホルダーフォーラム(Debt Management Facility stakeholder Forum, 訳のソースなし)や、国際開発金融機関による年に一度の債務問題に関する会合(Annual MDB's Debt Issues meeting, 訳のソースなし)等で、債務マネジメントについて他の多国間ドナーと情報共有をしている。

(2) 政策策定

アフリカ開発銀行は債務免除の位置づけを上位政策の中で明示していないものの、2013 年から 2022 年までの 10 年戦略「アフリカの中心へ」の中では、債務の持続可能性に留意しながら、資金協力を実施する旨が述べられている⁴²。

なお、関係者に聴取した結果、同行においては、債務免除を経済発展、及び貧困削減に資する援助ツールとして位置づけられている。

(3) スキーム

(ア) HIPC イニシアティブ

アフリカ開発銀行グループは、世界銀行の債務免除信託基金(Debt Relief Trust Fund: DRTF)(旧 HIPC トラスト・ファンド)を通じてドナー国から資金調達を行い、HIPC イニシアティブによる債務免除に加わっている。債務免除信託基金は、多国籍ドナーによってなされた HIPC の枠組みにおける債務免除を計上するが、これは多国籍ドナーによる債務の借り換えや金利裁定取引を禁止するためである。

(イ) MDRI への参画

MDRI の枠組みによる債務免除については、同行の譲許的融資の窓口であるアフリカ開発基金が管轄している。アフリカ開発基金は、プロジェクト、プログラム、研究、能力向上に向けた活動に対する融資、無償資金協力、技術的支援に基づく譲許的資金の動員・配分により、低所得国の貧困を減らし、経済的・社会的発展を促進することを目的としている。

⁴² <http://afdb-org.jp/file/news-and-pressrelease/AfDB%20LTS%20Japanese.pdf>, p.23. 2016 年3月22日確認。

(ウ) TSF

移行支援ファシリティ(Transition Support Facility: TSF)は、脆弱性の問題に直面するアフリカの域内加盟国に対し、問題を解決し、回復力をつけることを援助するために、追加資金と経営上の柔軟性を与えることを目的として、AfDB グループ内の独立した組織として2008年に設立された。

TSF は追加支援(Supplemental Support)、延滞金解消(Arrears Clearance)、重点支援(Targeted Support)の3つの柱によって構成されている。このうち、債務免除は、延滞金の解消として実施されており、具体的にはHIPCの決断基準到達前の域内加盟国に対して債権放棄を行っている。

2000年以降、ブルンジ、中央アフリカ共和国、コモロ、コートジボワール、コンゴ共和国、リベリア、トーゴに対して実施されている。

(4) プロセス

(ア) HIPC・MDRI

HIPC, MDRIにおいては、組織内に運用のガイドラインが準備されており、これに規定されるプロセスに準じて債務免除が行われている。しかし、このガイドラインは対外的には公表されていない。

(イ) TSF

債務免除の適格国と判断されるために以下の条件を満たす必要がある。

- ① TSF の対象国であること
- ② アフリカ開発銀行グループにおける債務返済基準を満たすか、少なくとも他の国際金融機関に対する負債と同様のレベルまで返済すること
- ③ HIPC イニシアティブによる債務免除の適格性を有しているが、決断基準に到達していないか、あるいは国際的な延滞金清算もしくは債務免除プログラムのもとで、例外的に理事会により認められることが必要である。

(5) 効果の把握及びモニタリング

アフリカ開発銀行は債務免除に特化した効果把握やモニタリングの仕組みを有していない。債務免除がもたらしたインパクトは下記いずれかによって把握している。

(ア) IMF による報告

最も基本的な効果の把握は、債務免除に伴って実施される IMF のプログラムの進捗を通じた債務国の状況の把握である。パリクラブで共有される指標の変動や、定期的に刊行されるレポートを通じて状況が把握されている。

(イ) 不定期的な効果測定

アフリカ開発銀行は年次報告書などにおいて不定期で一部の国において観察された債

務免除の効果について言及している。

2-2-4 米国

(1) 債務援助実施体制

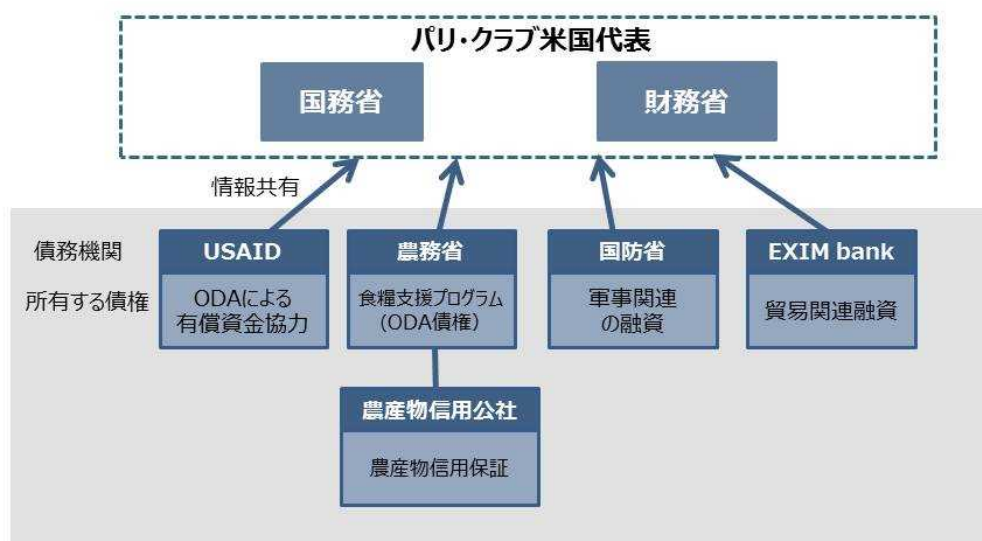


図 2-7 米国における債務免除実施体制

米国はパリ・クラブをはじめとする多国間プラットフォームにおける債務免除に加え、外交的な戦略に基づく二国間債務免除を実施している。債務免除を所管しているのは財務省、国務省で、これら 2 つの機関はいずれもパリ・クラブに米国の代表として出席している。また、国内調整の場では、農務省、米国国際開発庁（United States Agency for International Development: USAID）、国防省、合衆国輸出入銀行（EximBank）が出席し、パリ・クラブにおける米国の全体方針が決定されている。なお、農務省の債権に関しては、食糧支援プログラム（PL480 法；後の Food for Peace Act に基づくもの）の一環として、従来途上国に対して譲許的な枠組みで行っていた余剰食糧の売却⁴³に係るものと、同省の下にある農産物信用公社が有する農産物信用保証が含まれている。

(2) 政策策定

米国の債務免除はパリ・クラブ交渉の主管省庁の一つである財務省の五か年戦略において位置づけられている。最新の戦略計画（Department of the Treasury Strategic Plan

⁴³ なお、2006年以来、こうした余剰食糧の売却（“Title I”）はほとんど行われていない。Randy Schnepf, *U.S. International Food Aid Programs: Background and Issues*, Congressional Research Service, 2015, pp.7-10.

FY 2014-2017)において、同国は以下の 5 つの点を戦略指針として掲げている。

1. 金融システムの改革の継続と並行した、国内経済の成長と安定
2. アメリカの競争力と雇用創出の向上、国際金融の安定とバランスのとれた成長の促進
3. 連邦金融のマネジメントと会計、税制システムの効果的かつ公平な改革と現代化
4. 金融
5. システムの保護と国家的安全に対する脅威への金融手段の実行
6. 効率性、効果、顧客の相互作用の向上による 21 世紀アプローチの創出

債務免除はこのうち、二点目の下位目標 2.3「多国間メカニズムの利活用による米国経済・金融・国家セキュリティ目標の前進」達成のための手段として定められている。このように、二国間の債務免除を外交戦略上のツールとして明言している点は米国に特徴的なものであると言える。

(3) スキーム

(ア) パリ・クラブ、HIPC を通じた債務免除

米国はパリ・クラブの常任の参加国であり、パリ・クラブを通じた債務免除に加わっている。そのプロセスについては 2-1-2 (3)に記した通りである。また、HIPC の導入の際には積極的にこれを支持し、導入の後押しとなった。

(イ) HIPC・MDRI のファンドへの拠出

米国は多国間イニシアティブの主導的立場に立つことも多く、MDRI イニシアティブ設立の主な主導者として 2016 年現在も本イニシアティブを推進している。その一環として HIPC、MDRI ファンドに対しても拠出をしている。

(ウ) 債務転換

債務転換とは一般に、1)債権国が債務国向けの債権を割り引いて売却し、現地通貨を購入、その資金で債務国企業の株式を購入したり、投資すること⁴⁴。2)被援助国が自国の債務を一度返済し、債権国がこれに対して同額以上の無償資金協力のプロジェクトを実施すること⁴⁵。3)債権国が債務国に対して、債務国での特定のセクターに一定額投資することを条件に債務免除を行うこと。⁴⁶パリ・クラブでは 1990 年以降、債権国による債務転換実施を認めている。米国は 1998 年の米国熱帯林保全法(Tropical Forest Conservation Act: TFCA)に基づいて自然・環境保護活動費への債務転換(debt-for-nature swap)を行っている。TFCAは債務国と締結された二国間協定に基づき実施され、2013 年 7 月時点で、14 か国と結ばれた 19 の協定に基づき約 2 億 2,300 万ドルの債務免除が行われた。

⁴⁴ 日本貿易保険の定義より。<http://nexi.go.jp/glossary/detail/003558.html> 2016年3月22日確認。

⁴⁵ UNESCO, *Debt Swaps and Debt Conversion Development Bonds for Education*, p.1.

⁴⁶ UNESCO, *Debt Swaps and Debt Conversion Development Bonds for Education*, p.1.

(エ) 独自の枠組み

先述のように、米国は外交的な側面を重視したうえでの二国間の債務免除を実施している。実際の例としては、1990年の社会主義システムから移行中だったポーランド(約24億6,000万ドル)、1990年に湾岸戦争中にイスラエルと和平を結びアラブ連合の維持を図ったエジプト(約70億ドル)、1994年にイスラエルとの和平を結んだヨルダン(約7億ドル)に対する債務免除などが挙げられる。また近年でも、米国は2004年の11月にはイラクに対して約41億ドルの債権放棄を行い⁴⁷、12月にはパリ・クラブのメンバーに対して、イラク負債の80%の債務免除交渉を支持している⁴⁸。

(4) プロセス

(ア) 一般的な債権放棄の場合

米国では、二国間かパリ・クラブでの交渉によるものかを問わず、基本的にすべての債務免除に関して、その都度議会の授權(authorization)と承認(appropriation)が必要となる⁴⁹。ただし HIPC イニシアティブの下で行われる債務免除に関しては、the Special Debt for the Poorest authorization (Section 662 of the Department of State, Foreign Operations and Related Program Appropriations Act, Division J of P.L. No. 110-161) や Enhanced Heavily Indebted Poor Countries Initiative (Title V of Appendix E of H.R. 3425, as enacted into law by Section 1000(a) (5) of P.L. No. 106-113)といった国内法により、IMF や世銀の査定に従って移行する HIPC のプロセスに沿って債務免除が行われることが例外的に許可されており、その都度承認を得ることは不要である。HIPC については上記の法律の立法時点で、既にすべての HIPC 適格国すべての債務免除を実施するに十分な予算が確保されている。

⁴⁷ イラクに対する債務免除の詳細については以下を参照。

<https://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RL33376.pdf> 2016年3月22日確認。

⁴⁸ Curt Tarnoff and Marian Leonardo Lawson, *Foreign Aid: An Introduction to U.S. Programs and Policy*, The U.S. Congressional Research Service, February 10, 2011, p.26, <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R40213.pdf> 2016年3月22日確認。

⁴⁹ 米国財務省・国務省へのヒアリングより

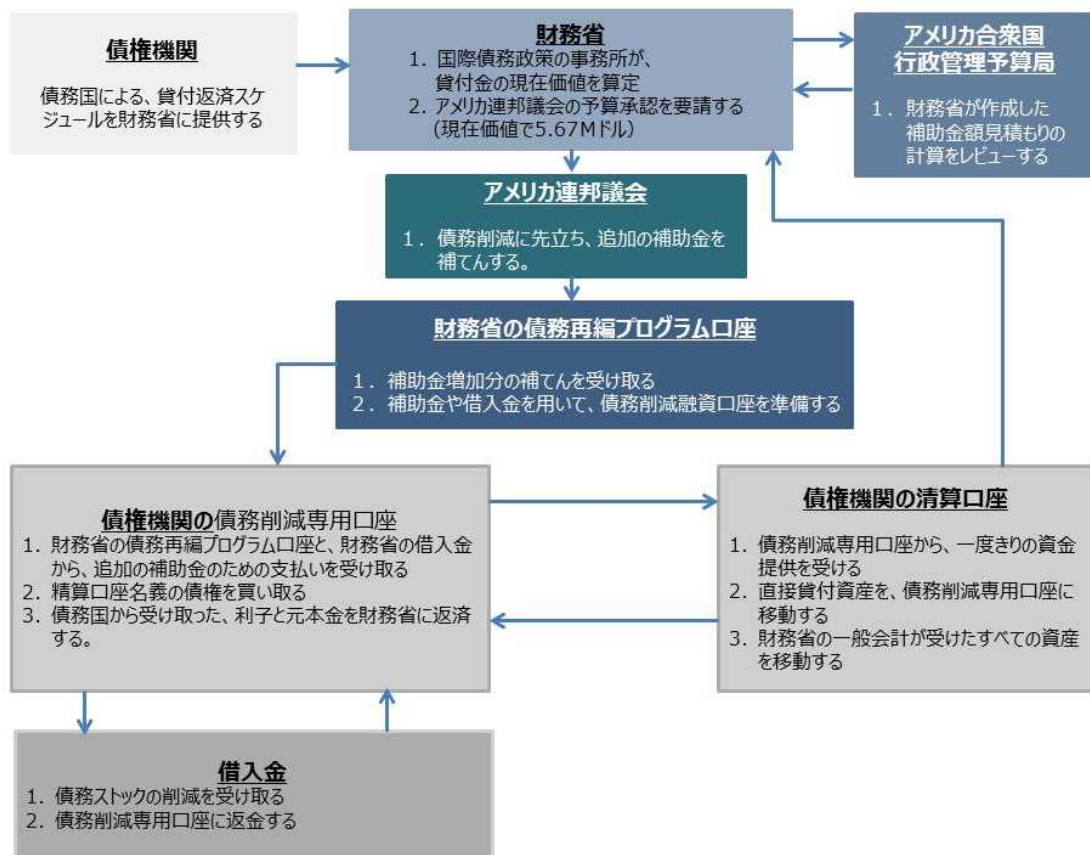


図 2-8 米国における債務免除の国内プロセス

(イ) TFCA

TFCA のプロセスは、債務国が米国政府に対してその実行の要請を行うことで開始される。TFCA の対象国となるためには、途上国は世界的あるいは地域的に重要な熱帯雨林を有していなければならない、また、法律により規定された一定の政治的、経済的領域を有する必要がある。とりわけ、民主的に選挙された政府を有し、国際的な麻薬取引に関する取極に協力し、適切な経済再生を図っていることも必要である。もちろん、国際的なテロ組織や人権に対する侵害に協力してはいけい。

当該債務国がこうした要件に一致していれば、両国政府や、時には出資に関心を示す NGO も含んだ交渉によって、契約の具体的な内容が決定される。こうして、債務の免除が行われるとともに、当該債務国に対して、合意された自然・環境保護活動への出資が義務付けられる。

(5) 効果の把握及びモニタリング

(ア) IMF による報告

最も基本的な効果の把握は、債務免除に伴って実施される IMF のプログラムの進捗を通じた債務国の状況の把握である。パリ・クラブで共有される指標の変動や、定期的に刊行されるレポートを通じて状況が把握されている。

(イ) 不定期的な効果測定

主に HIPC, MDRI を通じた効果に関して評価の内容が公開されている。Treasury International Programs による FY2014 Budget Request ではタンザニア・ガーナ・ホンジュラスの例が挙げられている。まず、タンザニアは債務免除を受けた最初のグループの一国であり、同国は 2001 年 11 月に HIPC の完了基準に達してから、2014 年までに初等学校の卒業率が 55% から 100% へ上昇し、5 歳以下幼児の死亡率は 40% 低下し、国民一人あたりの所得はほぼ倍増した。ガーナは 2004 年 7 月に完了基準に達し、2014 年までに貧困削減のための支出が 15 倍に増加した。加えて、5 歳以下幼児の死亡率・母性死亡率は三分の一に低下した。最後にホンジュラスは 2005 年 4 月に完了基準に達し、2014 年までに国民一人当たり所得は 40% 増加した。

(ウ) TFCA

TFCA による債務免除後は、米国政府や当該債務国政府からの代表者で構成される委員会や、交渉に参加した NGO、あるいはローカルな NGO を含めて、免除によって生じた資金を用いたプロジェクトの実施がモニタリングされる。

2-2-5 英国

(1) 債務免除実施体制

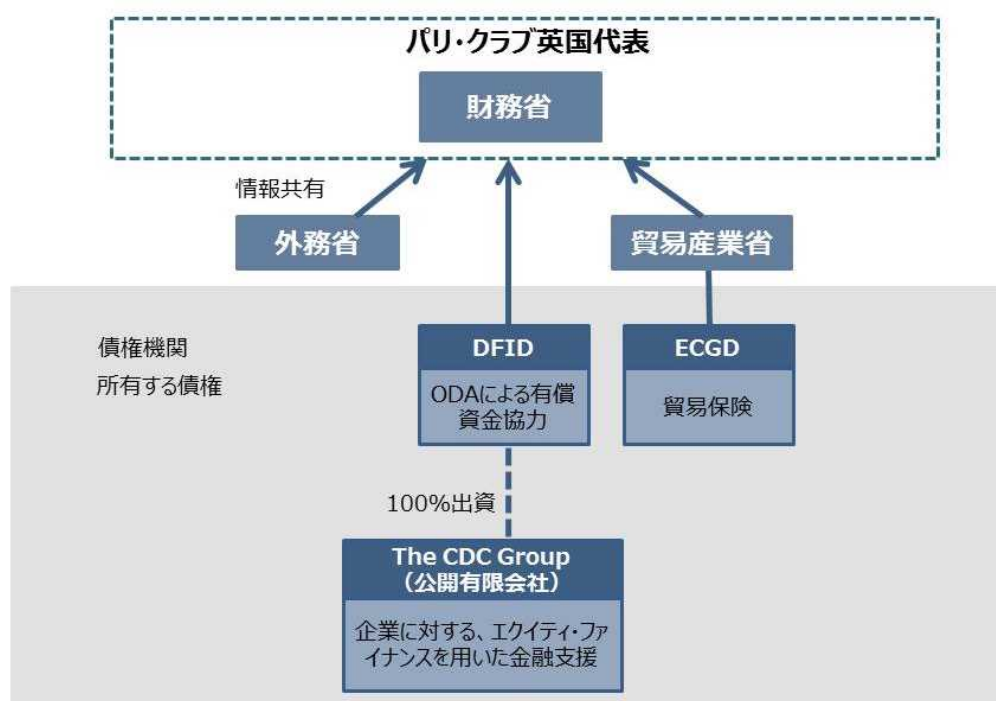


図 2-9 英国における債務免除実施体制

英国において債務免除の対象となる債権は、国際開発省 (Department for International

Development: DFID), 英連邦開発法人 (Commonwealth Development Corporation: CDC) グループ, 輸出信用保証庁 (Export Credit Guarantee Department: ECGD, あるいは UK Export Finance) の 3 つの機関のものである。図 2-10 は, 2008 年から 2012 年までの各機関の債務免除の実績を示したものである。

このうち, CDC グループは発展途上国のプライベートセクターの発展に焦点を当てて融資を行う開発金融機関 (Development Finance Institution) である。ただし, CDC グループは政府によって 100% 出資されており, その債権は 2008 年以降 DFID によって管理・運営されている。

また, ECGD は英国からの輸出に関する保証・保険を提供しており, それに加えて, 途上国が英国から輸出された財やサービスに対して支払いが不可能になる場合には, 当該国への貸出を行っており, こうした貸出が債務免除の対象となっている。

2008-2012 年の英国による債務免除に関する機関ごとの内訳 (単位: 1,000 ポンド)

	2008/9	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
DFID による債務免除					
二国間免除	12,931	43,005	10,565	11,521	11,072
二国間 HIPC	623	409	55,564	3,206	6,097
EU/IDA を通じたローン返済	49	-	-	-	-
EU 投資銀行の融資保証	1,063	1,782	332	227	-
HIPC トラストファンドへの拠出	13,706	-	-	-	-
MDRI 下での債務免除	39,899	46,505	57,676	75,842	84,927
DFID 合計	68,271	91,781	124,137	90,796	102,096
DFID 以外による債務免除					
CDC	-	-	-	-	-
ECGD	280,337	7,237	54,297	91,004	19,714
DFID 以外合計	280,337	7,237	54,297	91,004	19,714
英国全合計	348,608	99,018	178,434	181,800	121,810

図 2-10 2008-2012 年の英国の債務免除の機関ごとの内訳⁵⁰

⁵⁰ Department for International Development, *op.cit.*, 'Table 3. Total DFID and UK Debt

(2) 政策策定

国際開発省のヒアリングによれば、英国の債務免除は、債務国の貧困削減、債務の持続可能性、健全な財政の運営を達成することを柱に行われていることが確認された。実際に、2002 年に採択された国際開発法 (International Development Act) の中に貧困削減に関する目的が明記されており、さらに定期的に刊行される DFID の国際開発白書においてもこうした政策目的が明記されている⁵¹。こうした文言では債務免除は 2015 年までの貧困半減を目的とする MDGs を達成することを目的としたものであるとされている。また、2013 年度の DFID による年間報告では、債務免除は MDGs のうち目標 8「開発のための国際的なパートナーシップの発展」を達成するためのターゲット、8D「発展途上国の負債問題、また長期的な負債運営管理に関する、二国間あるいは多国間による包括的な解決」に位置づけられている。

(3) スキーム

(ア) パリ・クラブ・HIPC を通じた債務免除

英国はパリ・クラブの常任の参加国でありパリ・クラブを通じた債務免除に加わっている。こうした中でパリ・クラブにおける HIPC の枠組みでの債務免除も行っている。

また、ECGD による債務の免除に関しては、基本的にパリ・クラブでの交渉によって、債務の繰延、債務免除が行われる。他方で ECGD の債権が HIPC の枠組みの下で債務免除の対象となった際には、100%の債務免除が行われる。なお、パリ・クラブの交渉によって決定した ECGD の債務免除に関しては、ECGD が費用を負担するが、HIPC の枠組みにおいて追加的に債務免除が行われる場合は DFID がその費用を負担している。こうした HIPC の下で DFID が負担する追加的な債務に関しては、図 2-10 において DFID による「HIPC の下での二国間免除」として計上されている。

(イ) HIPC・MDRI のファンドへの拠出

英国は HIPC や MDRI のファンドへの拠出も積極的に行っている。実際に図 2-10 に示されているように、2008 年以降、2010 年を除いて、DFID が行う債務免除のうち MDRI への拠出額が占める割合は半分を超えている(2010 年は約 46%)。なお、HIPC のトラスト・ファンドに対する拠出は 2009 年以降行われていないが、他方で、2005 年時点では HIPC のトラストファンドに対して約 4 億 3,400 万ドルの拠出を行っており、これは拠出金額ベースで第二位の水準であった。

Relief 2008/2009-2012.’ より抜粋。

⁵¹ Department for International Development, “Eliminating World Poverty: Building our Common Future”, 2006, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/229029/7656.pdf 2016年3月22日確認。

(ウ) 債務転換

ECGD の債務の免除を行う際には債務転換も行われている。この際は債権の株式化 (debt-for-equity) を通じて行われる。具体的には、パリ・クラブの合意を受けて免除を行うことが決定した債権と、当該途上国の社会経済的な発展に資するプロジェクトへの投資を交換する形で債務転換が行われる。

以下の図はその流れの概略を示したものである。例として、ECGD は、途上国の社会経済の発展に資するプロジェクトを行うことを条件に、債権を割引価格(5 百万 US ドル)で民間投資家に売却し、途上国に対する債務(10 百万 US ドル)を免除する。債務を免除された途上国は投資家に対して当該プロジェクトのための資金(7 百万ディナール)を支払う⁵²。なお、ECGD と民間投資家間の合意内容は、入札を通じて行われ、民間投資家と途上国の間では交渉を通じて合意が形成される。

英国 ECGDによる債務転換の流れ

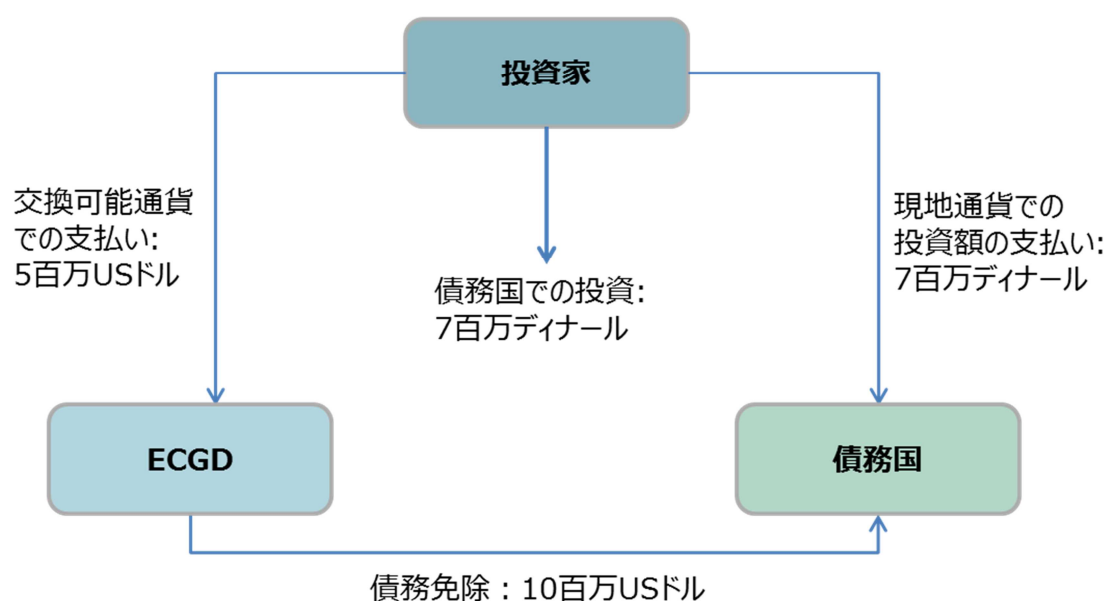


図 2-11 英国 ECGD による債務転換プロセスの概略⁵³

(エ) 独自の枠組み

イギリスは多国間債務免除イニシアティブである HIPC と MDRI に加えて、自身の免除イニシアティブである英国多国間債務免除イニシアティブ (UK Multilateral Debt Relief Initiative) や、連邦債務イニシアティブ (Commonwealth Debt Initiative: CDI) も有している。

⁵² イラクの通貨。1円＝約9.7イラク・ディナール(2016年3月時点)。ここではわかりやすさのため、途上国通貨の例として使われている。

⁵³ Kathrin Berensmann, *Debt Swaps: An Appropriate Instrument for Development Policy?* German Development Institute; Discussion Paper, 2007, p.39. より抜粋。

なお、これらのイニシアティブによって行われた債務免除は、図 2-10 において DFID による債務免除として計上されている。

独自の債務免除枠組みの一つ目である英国多国間債務免除イニシアティブは MDRI の基準に達しないレベルの貧しい国による債務の返済を支援するために作られたもので、2015 年までにイギリスは IDA や AfDB に、非 HIPC 国の債務の 10%を支払っている⁵⁴。

二つ目の CDI は中低所得の英連邦国に対する ODA 債務の免除のために、1997 年の 9 月に設立されたイニシアティブである。CDI の免除を受けるためには、対象国は貧困削減やミレニアム開発目標、健全な経済運営管理、説明可能かつ透明性のあるガバナンスと贈賄の削減への合意が必要とされる。2011 年時点で主にカリブ諸国などが CDI のもとで債務免除を受けた⁵⁵

(4) プロセス

英国では債務免除に際して議会の承認を必要とせず、閣議の承認を通してその決定が行われている。その他の詳細なプロセスに関しては以下の通りである。

(ア) 多国間の枠組み

パリ・クラブ、HIPC、MDRI といった多国間の枠組みの下での債務免除に関しては、その枠組みに沿って各案件が実行されている。また、その際のプロセスに関しては先述の 2-1-2 (3)に示した通りである。

(イ) 独自の枠組み

UK MDRI に関してはその対象となりうる国の基準が設定されていることが公言されているが、その基準の詳細は明らかになっていない。また CDI に関しては前述 (3) スキームの (エ) に示した通りである。

(5) 効果の把握及びモニタリング

最も基本的な効果の把握は、債務免除に伴って実施される IMF のプログラムの進捗を通じた債務国の状況の把握である。パリクラブで共有される指標の変動や、定期的に刊行されるレポートを通じて状況が把握されている。

また UK MDRI に関しては、免除を受けた国はこれによって捻出された資金がどのような用途で使用されたかを英国に報告することが 2010 年から義務付けられている。

他方でこれ以外には、債務免除のモニタリングの方法に関してほとんど明らかにされていない。例えば、DFID に関しては議会の特別委員会の一つである国際開発委員会 (International Development Committee) が、そのプロジェクトや活動内容全体に係る年

⁵⁴ Politics.co.uk, debt and debt relief in the developing world,
<http://www.politics.co.uk/reference/debt-and-debt-relief-in-the-developing-world> 2016年3月22日確認。

⁵⁵ Annex 3, Debt relief,
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78682/Annex-3-debt-relief.pdf 2016年3月22日確認。

次レポートを発行している。しかしこの各種レポートの中に DFID の債務免除に関して評価する項目はほとんどない。なお、同委員会の HP では、レポートとともに、レポートの根拠となった口頭インタビューや利害関係者による書面での回答内容が掲載されており、そこには Jubilee 2000⁵⁶が英国の債務免除の枠組みやその実行のさらなる拡大を求める声明が含まれている。他方でそうした声明は、成果物としてのレポートの記述に大きく反映されていない。

また、ECGD もその活動内容に関して、輸出保険審議会(Export Guarantees Advisory Council)と共同で年次レポートを発行しているが、そこでは債務免除の効果自体は評価されておらず、むしろいかに債権を「回収」(recovery)できているのか、という点が強調されている。ただし、ECGD の貸出が持続可能な範囲で行われており、途上国への過剰な負担となっていないかについては、各プロジェクトに関して評価がなされており、この際には当該プロジェクトが経済協力開発機構(Organization for Economic Cooperation and Development: OECD)で 2008 年に合意された「低所得国に対する公的輸出信用における持続的貸付を促進するための原則及びガイドライン⁵⁷」に沿っているか否かが基準となっている。なお、確認できる 2010 年来以降のレポートにおいて、この OECD の原則・ガイドラインから逸脱していると評価されている案件はない。また、2014 年(2015 年 6 月発行)においては、レポートの作成に当たって ECGD の利害関係者として Jubilee 2000 に対する意見聴取も行っており、そこでは Jubilee 2000 から債務免除の枠組みを拡大することが求められたが、他方で ECGD 側は、先述の OECD の原則・ガイドラインに沿ってプロジェクトが運用されていることや、HIPC イニシアティブのもとで債務免除が行われていることを根拠に、債務免除の枠組みの拡大の必要性をレポート内で否定している⁵⁸。

⁵⁶ 90年代前半にイギリスを中心とした起こった国際的市民運動。2000年までに最貧国の債務免除を求めるアドボカシー活動。HIPC 等、債務免除の国際的枠組みの樹立のための契機の一つとなった。

⁵⁷ Principles and Guidelines to Promote Sustainable Lending Practices in the Provision on Official Export Credits to Low Income Countries

⁵⁸ Export Credits Guarantee Department, *Annual Report and Accounts 2014-2015*, 2015, p.66.

2-2-6 フランス

(1) 債務免除実施体制

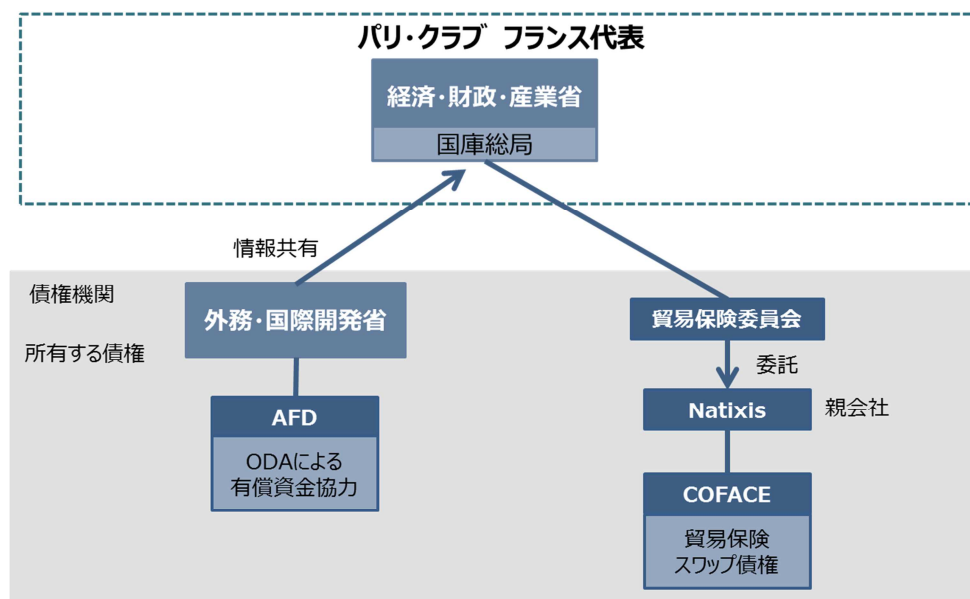


図 2-12 フランスにおける債務免除の国内プロセス

フランスにおいて債務免除を主管しているのは経済・財政・産業省の国庫総局であり、パリ・クラブ会合にもフランスを代表して出席している。なお、債権機関は2つあり、外務・国際開発省及びフランス開発庁(Agence Française de Développement: AFD)が ODA 債権、貿易保険委員会が貿易保険を保有している。なお、両機関はともにパリ・クラブにおいて事務局機能も有している。

なお、(3) 項で後述する通り、フランスは債務削減開発計画(Debt Reduction-Development Contracts: C2D)という独自の債務転換スキームを有している。C2D の実施については以下の「プロセス」で詳述するが、C2D を実施する際には上記に加えてさらに、C2D ステアリング・コミッティー(le comité de pilotage C2D)および国別のステアリング・コミッティー(le comité de pilotage par pays)が実施体制に加わる。前者は C2D 全体に関する協議・政策フォロー・実施状況モニタリング、後者は国別についてこれらを検討する機能を有している。現地で実施されるミッションは、国庫局の財務参事官ならびに外務省の開発・技術協力局長、あるいは各々の代理がリーダーとなり、その下で AFD が実務を担当している。C2D ステアリング・コミッティーは 2 か月ごとに行われる。

(2) 政策策定

フランスの、ODA に関する上位政策は、「開発及び国際協力に関する政策指針および計画に関する 2014 年 7 月法 2014-773 号」(Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale)である。

同法は、援助に係る省庁横断的な開発の根拠法であり、この中でフランスは債務免除の方針を、「被援助国に財政余剰を生むことで、当該国における開発を後押しするもの」として位置付けている⁵⁹。

なお、債務免除の国際協調の一環として HIPC イニシアティブについて言及しており、多国間合意形成の場がパリ・クラブであることも確認している。さらに債務免除の実施にあたってはその対象が ODA 債権だけでなく商業債権等その他政府資金 (Other Official Flow: OOF) 債権も含むことを明示し、債務免除の目的が当該債務国の債務の総体を軽減することであると説明している。

(3) スキーム

フランスの ODA 政策において、債務免除は贈与の一部として計上されている。中でも債務放棄は、ノンプロジェクト型二国間協力 (Aide bilatérale non programmable) として位置づけられ、債務転換 (C2D) はプロジェクト型二国間協力として位置づけられている (Aide bilatérale programmable)。全 ODA に占める債務免除の割合は、12%程度である (2012 年)⁶⁰。

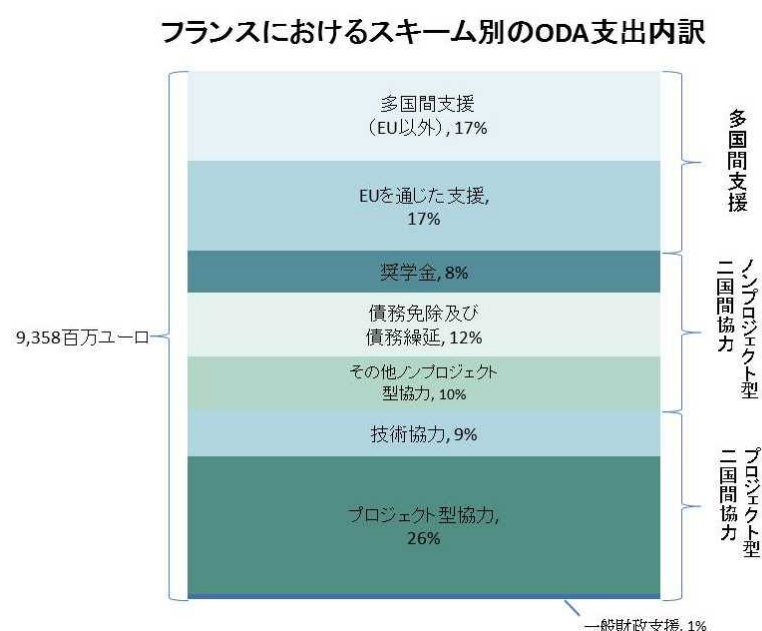


図 2-13 フランスにおけるスキーム別の ODA 支出内訳⁶¹

以下では、フランスが債務免除に際し有する各スキームについて、その実施内容を説明

⁵⁹ 開発及び国際協力に関する政策指針および計画に関する2014年7月法 2014-773号 <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029210384&categorieLien=id> 2016年3月22日確認。

⁶⁰ フランス外務・国際開発省、*Mise en oeuvre de la strategie francaise d'aide au developpement(2012-2013) Rapport bisannuel*, 2014, p.91.

⁶¹ *ibid.*, p.91.

する。⁶²

(ア) パリ・クラブ・HIPC を通じた債務免除

フランスはパリ・クラブの決定に準じて、債務放棄を行っている。この際、ODA 債権・OOF 債権ともに等しく扱われている。

(イ) HIPC・MDRI のファンドへの拠出

フランスは HIPC や MDRI ファンドへの拠出を通じた債務免除への貢献も行っている。1999 年から 2003 年までの間に、計 255 百万ドルを拠出しており、ファンドの全拠出額の 7.4%を占めている。

(ウ) 債務転換

以上 2 つのスキームに加え、フランスは HIPC 諸国に対して独自の債務転換スキームを有している。C2D と呼ばれるものであり、1999 年ケルンサミットにおいて宣言された。その内容は以下である。すなわち、HIPC 対象国が AFD 供与の ODA の債権につき完了基準に達すると、二国間契約が結ばれ、追加的債務免除が行われる。債務転換によって無償供与されたこの資金は、開発のために使用される。具体的には、債務国の PRSP に沿いながら、教育・保健セクターなどの分野に資金を投入する。フランスの援助政策において、C2D は、従来の財務的努力(Effort budgétaire)を超えた財政的努力(Effort financier)としてとらえられている⁶³。

同スキームの実施の流れは以下のとおりである。

- ① 対象となる債務国は AFD 等に対して期日に従った返済を行う。返済は、仏中央銀行の特別口座に振り込まれることにより行われる。
- ② AFD は、返済を確認後、支払日の最低 5 日後に、返済額と同額の無償資金を債務国の中央銀行に開かれた特別口座(C2D 勘定)に振り込む。同口座は、フランス政府・債務国政府の合同口座であり、フランス政府代表としての AFD 及び債務国政府が指定した機関が共同で運営する。
- ③ 供与された無償資金は、フランスと対象国が共同管理する資金口座にプールされ、開発目的に資するプロジェクトのために運用される。

⁶²JBIC, JBICI, Working Paper, フランス援助機関動向調査, No.22, 2006, http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jbic/report/working/pdf/wp22_2.pdf, 48ページ。2016年3月22日確認。

⁶³ C2D のほか、新興国に対する補助金や、AFD・RPE に対する借款も財政的努力に含まれる。フランス外務・国際開発省, Mise en oeuvre de la strategie francaise d'aide au developpement(2012-2013) Rapport bisannuel, 2014, p.129.

なお、本スキームは債務国からの返済を前提に行われるものであるため、フランスは延滞を防ぐための厳しい枠組みを設けている。すなわち、債務国から返済の延滞が生じた場合には、それが解消されるまで、フランスはさらなる C2D の無償供与は行わず、ほかの AFD の援助も停止される⁶⁴。

また、対象国からの返済は何十年にもわたり続くことになるが、C2D の契約自体は、通常 3～5 年を対象としており、その都度更新される⁶⁵。

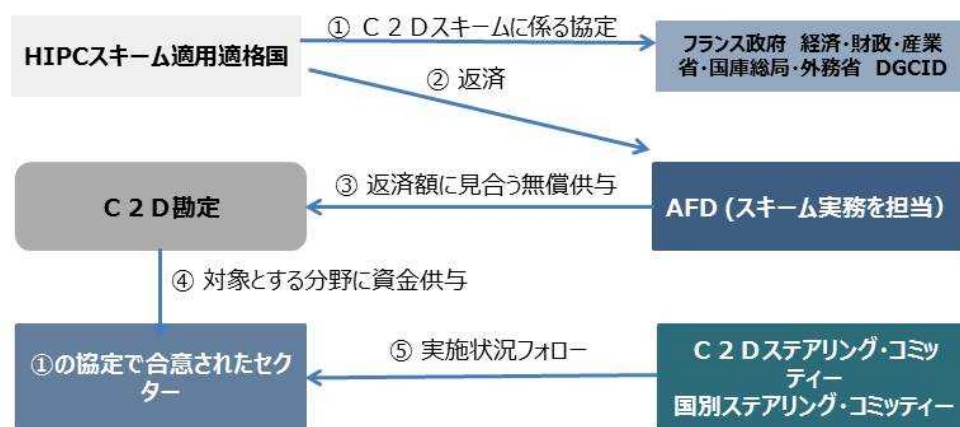


図 2-14 C2D のプロセス⁶⁶

2014 年 1 月の時点、14 の HIPC 国がフランスと C2D 契約を結んでいる⁶⁷。たとえば 2001 年以降、このスキームがサブサハラ諸国に適用され、結果、当該地域の債務免除額は、フランスが定める 4 つの ODA 重点地域の中で最大の割合を占めるに至っている。2015 年における C2D の実施額見込みは以下のとおりである⁶⁸。

⁶⁴ フランス援助機関動向調査, p49

⁶⁵ http://www.tresor.economie.gouv.fr/3718_mecanisme-du-contrat-de-desendettement-et-de-developpement 2016年3月22日確認。

⁶⁶ JBIC, JBICI, Working Paper, フランス援助機関動向調査, No.22, 2006, http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jbic/report/working/pdf/wp22_2.pdf, 49ページ 2016年3月22日確認。

⁶⁷ <http://www.afd.fr/home/pays/afrique/geo-afr/cote-d-ivoire/Contrat-Desendettement-Developpement-ci> 2016年3月22日確認。

⁶⁸ Extrait du bleu budgetaire de la mission: aide publique au developpement http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publicue/files/farandole/researches/2015/pap/pdf/DBGPGMMPGM209.pdf 2016年3月22日確認。

表 2-1 2015 年における C2D の見込み額

債務国	2015年 (M€)	
	AFDによるもの	債務国によるもの
マラウイ	-	2.16
カメルーン	38.69	19.49
タンザニア	-	0.66
ホンジュラス	-	2.10
リベリア	-	0.78
コートジボワール	33.56	191.43
ギニア	7.14	13.86
コンゴ民主共和国	0.10	40.23
ボリビア	-	0.36
モーリタニア	2.86	2.86
モザンビーク	3.49	0.02
コンゴ	-	50.20
計	85.84	324.15
総計	409.99	

(Extrait du bleu budgétaire de la mission: aide publique au developpement より MRI 作成⁶⁹)

(エ) 独自の枠組み

フランスは、HIPC 対象国に対し、本項(ウ)で記述した C2D のほかに2つの債務免除スキームを独自に有している。

① 仏アフリカ首脳会議(ヤウンデ・サミット)の宣言に基づく二国間ベースの債務免除

2001年1月のヤウンデ・サミットでフランスが宣言した、HIPC 諸国に対する追加免除スキームである。すなわち、フランスは、C2D の対象となる AFD 供与の ODA 債権だけでなく、パリ・クラブが扱う政府保証付き商業債権についても、決定基準に達することを条件に、100%の債務免除を行うことを宣言した。

② トッピング・アップ・システム

これは厳密には債務免除ではなく、HIPC イニシアティブに関連して行われる無償資

⁶⁹http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2015/pap/pdf/DBGPGMPGM209.pdf 2016年3月22日確認。

金協力である。HIPC イニシアティブの完了基準時における追加的債務免除スキームである。たとえ 100%の債務減免を行ったとしても、それだけでは債務の持続可能性が必ずしも確保されない、という考えにもとづくもので、2003 年 6 月のエビアンサミットにおいてフランスが提案した。対象国の経済成長、輸出多様化のため、HIPC を卒業する諸国に対し、必要に応じて追加的債務免除を検討するというものである。

(4) プロセス

フランスは、債務免除のための予算について、議会承認を必要とする。債務放棄のための予算は、特別会計の中に計上され、その他の特別会計の項目と併せて議会の承認を必要とする。債務転換の国内承認手続きは、通常の ODA 無償資金協力と同等に扱われる。C2D の実施に際し債務国との間に行われる手続きについては、スキームの項を参照のこと。

(5) 効果の把握及びモニタリング

(ア) IMF による報告

最も基本的な効果の把握は、債務免除に伴って実施される IMF のプログラムの進捗を通じた債務国の状況の把握である。パリ・クラブで共有される指標の変動や、定期的に刊行されるレポートを通じて状況が把握されている。

(イ) C2D の無償資金協力を通じたモニタリング

C2D について、フランスは、2 か月ごとに開かれるステアリング・コミッティーを通して、免除後のモニタリングや効果測定を行っている。

なお、ここでは詳細に分析が行われていたカメルーンにおいて観察された効果について詳述する。カメルーンに対する C2D は 2006 年の 6 月に結ばれた複数年にわたるバイラテラルな協力の方針を定義する書類(document cadre de partenariat: DCP)に基づいている。DCP は二国間援助の優先対象として 17 の最貧国を定めたもので、実施の 30%が 3 セクターで占められており、特に C2D スキームに関連する援助において適用される⁷⁰。DCP は 2015 年までに 2001 年の貧困率 40%を 25%に削減することを目標としており⁷¹、フランスは 2007 年から 2011 年の 5 年間で 5.37 億ユーロの支援を約束した。

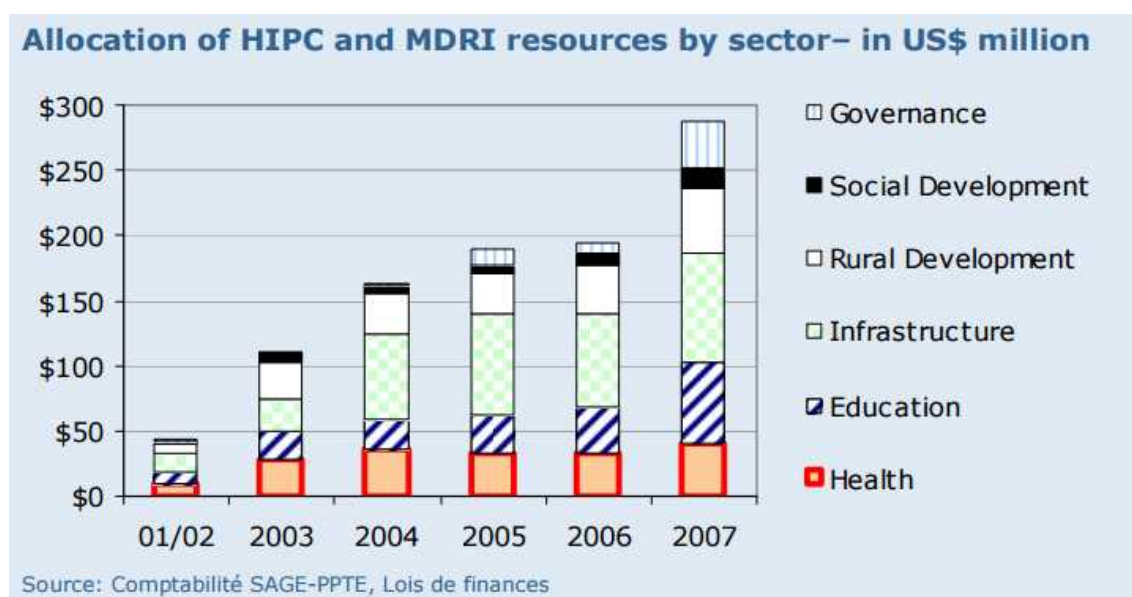
カメルーン的生活環境の改善と貧困削減、そして経済成長の促進のために、C2D は①基礎教育、②ヘルスケアと AIDS 対策、③農業と地方の開発、そして④必要なインフラの建設を取り上げた⁷²。具体的には、教育コンポーネントでは、「万人のための教育」ファスト・

⁷⁰ OECD Development Co-operation Peer Reviews: France, 2013, p.72, http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/OECD%20France_ENGLISH%20version%20onlineFINAL.pdf 2016年3月22日確認。

⁷¹ これは2003年の PRSP(Poverty Reduction Strategy Paper)の柱となる基本目標である。

⁷² AFD in Cameroon, *Implementation of Debt Reduction- Development Contract (C2D)*, 2007 December, http://www.afd.fr/webdav/shared/PORTAILS/PUBLICATIONS/PLAQUETTES/AFD_Cameroun_

トラックイニシアティブ (international Education for All/Fast Track Initiative: EFA/FTI) Catalytic Fundと連携して教師の再就職を支援し、2007年1月には新たに13,300人の新たな契約教師の雇用を開始した。環境分野では、カメルーン政府の森林政策に基づき、森林と環境セクタープログラム (the Forest and Environment Sector Program: PSFE) へ融資した。経済的・生態学的・社会的に望ましい役割を果たすような森林環境を実現するために、森林と動物の持続的な管理の改善、コミュニティ資源管理の支援を行った。以下は HIPC イニシアティブと MDRI による債務免除により得た資金のセクター別の配分を示している⁷³。



74

図 2-15 カメルーンにおける債務免除による在世余剰の配分先

(ウ) 不定期的な効果測定

フランス財務省は不定期的に債務免除の効果測定を実施しており、例えば、ホームページにおいては重債務貧困国のうち決定基準を達成した 36 か国において、2001 年では平均約 66 億ドル (国内総生産の 6.3%) の社会的支出が、2011 年では平均約 333 億ドル (国内総生産の 8.8%) に増加していることを明記している⁷⁵。このことから、フランスは債務国の債務の持続可能性・社会的支出といった点において、債務免除は効果を発揮していると

GB.pdf 2016年3月22日確認。

⁷³ WHO, Cameroon, *Debt Relief Data Sheet*, 2009 December, p.3, http://apps.who.int/immunization_financing/analyses/debt_relief/country_data/Cameroon_datasheet_final.pdf 2016年3月22日確認。

⁷⁴ *ibid.*, p.3. 2016年3月22日確認。

⁷⁵ http://www.tresor.economie.gouv.fr/3766_Initiative-en-faveur-des-pays-pauvres-tres-endettes-PPTE 2016年3月22日確認。

結論づけている。

一方、OECD-DAC のピアレビューにおいてはフランスは被援助国における公的支出についてフォローアップを行うに十分なシステムの構築に未だ至っていないとも評価されている⁷⁶。

2-2-7 ドイツ

(1) 債務免除実施体制

ドイツにおいて、パリ・クラブ債権を有しているのは、連邦財務省、連邦経済協力開発省、連邦外務省、連邦経済・エネルギー省の四機関である。このうちパリ・クラブにドイツ代表として出席しているのは外務省以外の三機関であり、財務省がドイツ代表団の座長を務める。その他の省庁は国内調整の場に参加し、利害調整や、ドイツとしての立場の決定に関与している。ODA 債権を扱っている主たる実施機関はドイツ復興金融公庫グループ（Kreditanstalt für Wiederaufbau: KfW）の中の「KfW 開発銀行」であり、同機関が実施している有償資金協力の債権が免除対象となっている。ドイツはその他、ODA 債権として付保商業債権も所有しており、貿易保険に係る省庁間委員会からエルメスに委託されている貿易保険が代表されている。

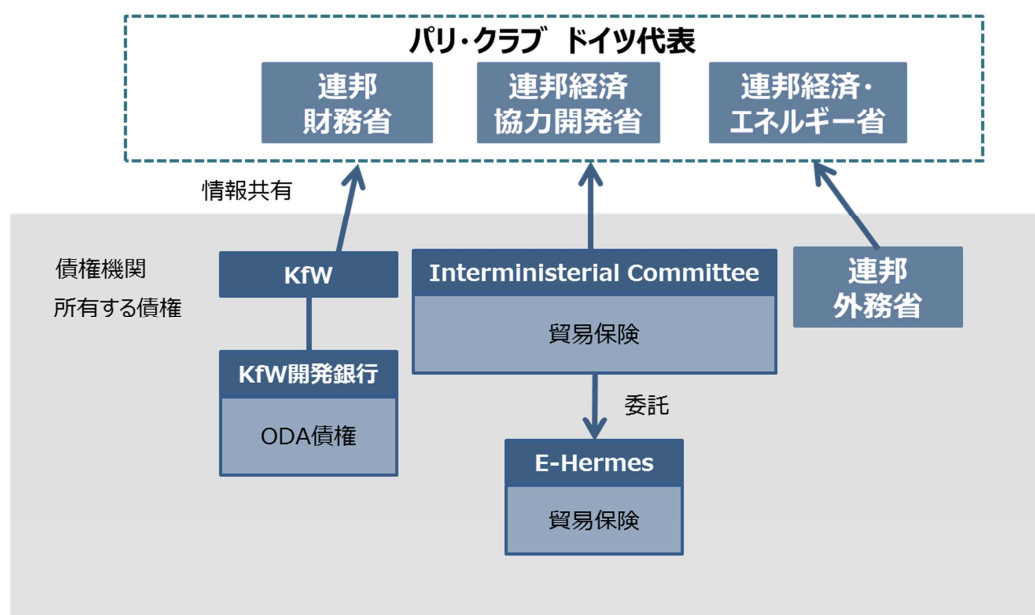


図 2-16 ドイツにおける債務免除の国内プロセス

⁷⁶OECD Development Co-operation Peer Reviews: France, 2013. p.86.
http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/OECD%20France_ENGLISH%20version%20online%20FINAL.pdf 2016年3月22日確認。

（２） 政策策定

ドイツは上記のすべての省庁すべてに係る横断的な債務免除政策は策定していない。パリ・クラブに出席している機関はそれぞれ異なる利害を有しており、経済・エネルギー省は債務免除を契機とした貿易振興、連邦経済協力開発省は開発目的への貢献、財務省は自国の資産への影響を最小限にとどめること、をそれぞれの目的としている。

最も明示的に債務免除に関する立場を政策的に位置づけているのは連邦経済協力開発省である。ドイツの開発援助政策は 2000 年以降、MDGs を基礎として策定されてきた。2000 年 9 月に MDGs が採択された後、連邦経済協力開発省 (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: BMZ) では翌年 2001 年に「貧困削減のための 2015 年行動計画 (Programme of Action 2015 for Poverty Reduction)」を上位戦略として閣議決定している。この中で、ドイツは以下 4 つの原則を開発援助における重点目標として掲げている。

- ・ 世界レベルでの貧困削減
- ・ 環境保全
- ・ 平和構築
- ・ グローバリゼーションの公平な形での促進

債務免除はこのうち、貧困削減の原則に資する取組として位置づけられている。同行動計画には各原則に対して、優先的アプローチが示されており、「債務免除の実施、ODA 増加、金融システムの発展」は貧困削減のアプローチの一つとして掲げられている⁷⁷。

（３） スキーム

ドイツは債務免除について、帳簿上の債務放棄と債務転換の二つのスキームを有している。ここでは特に債務転換のスキームについて詳述する。

（ア） パリ・クラブ・HIPC を通じた債務免除

いずれのドナーも有しているスキームであり、自らの有する公的債権について、これを会計上削除することで、その被援助国の返済責務を免ずる方式である。そのプロセスについては 2-1-2（３）に記した通りである。

（イ） 債務転換

ドイツは 1999 年から連邦予算法⁷⁸を根拠として、本スキームを利用しており、2010 年末までに、ドイツは 22 か国に対して総額 15 億ユーロの債務転換を行っている⁷⁹。これはパリ

⁷⁷ GDI German Development Institute, *Is the Target of Halving Extreme Poverty by 2015 Achievable? Challenges to German Policy*, Briefing Paper, 2001.
https://www.die-gdi.de/uploads/media/3_2001_EN.pdf 2016年3月22日確認。

⁷⁸ <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002111/211162E.pdf>, p.18. 2016年3月22日確認。

⁷⁹ BMZ, Debt for development swaps,

クラブメンバー国の中で最も多い額である⁸⁰。これは保健分野、環境分野、二つのセクターに対して適用可能である。一方、債務転換スキームは NGO からの積極的な働きかけを受けて運用しており、近年はあまり積極的に実施されていない。

(a) Debt 2 Health

保健セクターに限定した債務転換スキームとしてドイツは Debt2Health を実施している。Debt2Health は多国間の保健対策基金である世界エイズ・結核・マラリア対策基金 (Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria: GFATM)⁸¹を通じて実施されている債務転換一種である。同スキームの実施の流れは以下のとおりである。

- ① 債権国、債務国、GFATM の間で協定を締結
- ② 当該債務国は GFATM に対して保健プログラム実施のために資金を納める
- ③ GFATM はその資金を用いて、当該債務国への保健対策推進のための融資を実施
- ④ 債権国は、保健関連の公的投資を行ったことへの交換条件として当該債務国に対して二国間の債務を免除

ドイツはオーストラリアとともに、2009 年より本イニシアティブの初めての公的な支援パートナーとなり、この枠組みを通じた債務転換を積極的に利用している⁸²。

なお、ここではインドネシアとの間に実際に結ばれた Debt2Health の事例を記す。

- ・ 2007 年 9 月に、ドイツ政府は本イニシアティブのもと、GFATM とインドネシア政府と協定を締結。インドネシアは同基金に 2500 万ユーロを支払い、インドネシア国内の HIV 根絶を目的としたプログラムを同基金とともに実施した。これを受けドイツは 5000 万ユーロの債務免除をインドネシアに対して行った。
- ・ 2008 年にはパキスタンと同協定を締結。パキスタンは 2000 万ユーロを基金に拠出し、ドイツは 4000 万ユーロを免除した。
- ・ 2010 年にはコートジボワールと同協定を締結。コートジボワールは 950 万ユーロを基金に拠出し、ドイツは 1900 万ユーロを免除

https://www.bmz.de/en/what_we_do/issues/development-financing/DebtRelief/instrumente/dept_swaps.html 2016年3月22日確認。

⁸⁰ *ibid.*, p.1.

⁸¹ グローバル・ファンドとは、国連内の基金や、個人や企業の出資による民間財団ではなく、官民パートナーシップにより成立しているファンドである。

⁸² Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, *The German Government's 14th Development Policy Report*, 2013, p.51.

ドイツ Debt 2 Healthの流れ

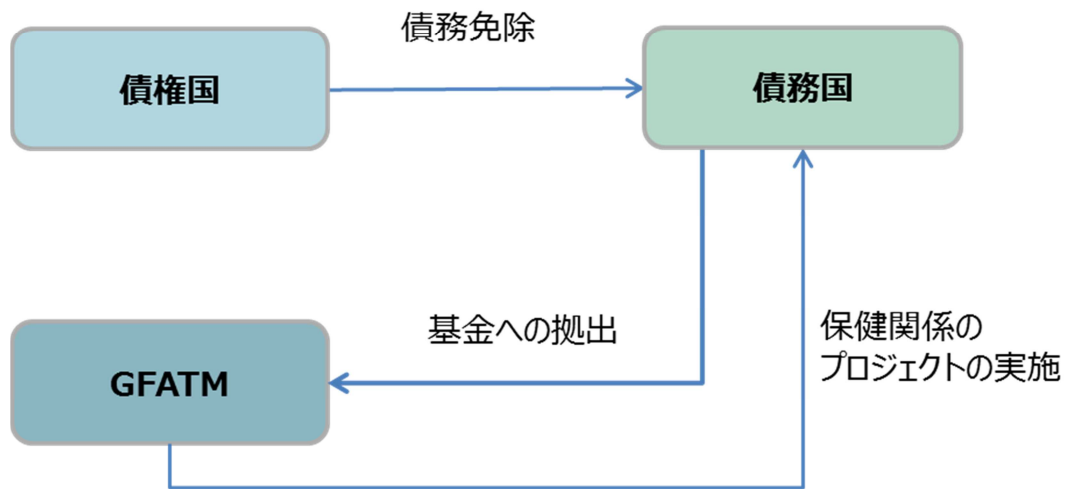


図 2-17 ドイツにおける Debt2Health の仕組み

(b) Debt-for Nature Swaps

同様に、ドイツは環境についてもセクターを特定した自然保護のための債務転換 (Debt-for-Nature Swaps: DNS) という債務転換スキームを有している。同スキームはドイツが市民社会と協力し、実施しているスキームであり、発展途上国のエコシステムの長期保全を目的としている⁸³。

DNS の実施手順は以下の通り。

- ① ドイツと債務国が債務交換協定を結び、債務国は自国通貨を積み立て、環境関連プロジェクトに使用することを誓約
- ② 積み立てられた通貨は KfW が拠出プロジェクト予算の増額として充てられることが多く、KfW は債務国と協議し、対象プログラムを選定する。
- ③ 合意が成立した時点でドイツは債務免除を実施、債務国は所定プロジェクトに対して資金を拠出。

これまでにボリビア、エクアドル、ホンジュラス、マダガスカル、ニカラグア、ペルー、フィリピン、ベトナム等に対して総額 100 万ユーロ以上をこのスキームを通じて免除している。

⁸³ KfW Entwicklungsbank, *Debt for Nature Swaps in German Financial Co-operation, Promotion of Developing Countries*, Frankfurt, 2004, <https://www.cbd.int/doc/external/germany/germany-kfw-en.pdf> 2016年3月22日確認。

(4) プロセス

(ア) 債権放棄

債権放棄を行う場合、ドイツにおいては議会承認が必要となる。この際パリ・クラブにおけるアドホック合意の場合は、その都度議会における承認を必要とする。一方、HIPC については2000年時点でHIPCに準ずるすべての債務免除を認める議会承認が出ており、同イニシアティブに基づく債務免除については個々の議会承認は不要である⁸⁴。

(イ) 債務転換

債務転換は国際合意の下に決定された債務免除の実施方法の一つであるため、免除についての国内合意形成自体は上述の(ア)債権放棄の場合と変わらない。また、債務を転換するにあたっての融資先のプロジェクトの組成や、被援助国政府との合意形成プロセスについては2-2-7 (3)に示した通りである。

(5) 効果の把握及びモニタリング

ドイツは債務免除に特化した効果把握やモニタリングの仕組みを有していない。債務免除がもたらしたインパクトは下記いずれかによって把握している。

(ア) IMF による報告

最も基本的な効果の把握は、債務免除に伴って実施される IMF のプログラムの進捗を通じた債務国の状況の把握である。パリ・クラブで共有される指標の変動や、定期的に刊行されるレポートを通じて状況が把握されている。

(イ) 債務転換によって実施されたプロジェクトの効果

債務転換においては、具体的な開発目標を達成するためのプロジェクトが組成されるため、このプロジェクトの効果をモニタリングすることで、債務免除が生んだ公的資金余剰の再配分先を追跡し、そのインパクトを確認している。通常は事業開始から約3～5年後にKfWによる中間評価が行われ、プロジェクトの目標達成度が評価される。また事業終了後には最終的な評価レポートが提出され、その教訓は新しいプロジェクトに反映されている⁸⁵。

なお、ドイツが2008年に発行した開発白書は同国の債務免除により、以下の二つの事例を挙げ、債務免除の効果を示している⁸⁶。

- ・ 2001年にHIPCの下、タンザニアに債務免除が行われた結果、タンザニア政府は小学校の学費を廃止し、学校の児童登録率は2000年の57%から2005年

⁸⁴ 世界銀行ドイツ理事室におけるヒアリングより

⁸⁵ 第五回参議院政府開発援助(ODA)調査派遣報告書、IIドイツ連邦共和国における調査、2008年、149ページ。
http://www.sangiin.go.jp/japanese/kokusai_kankei/oda_chousa/h20/pdf/3-2.pdf 2016年3月22日確認。

⁸⁶ Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, *Towards One World; Development Policy White Paper*, 2008, p.132.

には 95%に上昇した

- ・ 1998 年債務免除を受けたモザンビークは 1999－2006 年の 10 年間で貧困削減支出を二倍に増額した。また、初等教育の入学率が 43% (1997 年) から 76% (2004 年) に増加し、特に女子生徒の入学が増加がみられた。

2-2-8 カナダ

(1) 債務免除実施体制

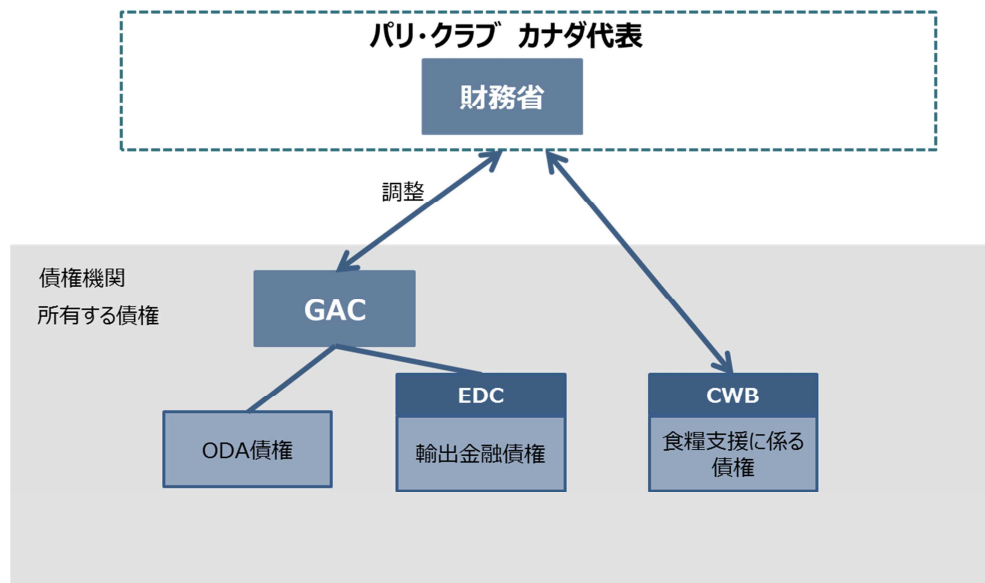


図 2-18 カナダにおける債務免除の国内プロセス

カナダにおいて債務免除を主管しているのは財務省であり、財務大臣が、二国間・多国間同意についても債務免除の責任を有している。同省が国内の利害をとりまとめ、パリのクラブ会合に代表として出席している。なお、債権機関は三機関あり、カナダ外務省 (Global Affairs Canada: GAC) が ODA 債権を、GAC 内のカナダ輸出開発公社 (Export Development Canada: EDC) が輸出金融債権を、カナダ小麦局 (Canadian Wheat Board: CWB) が小麦などの食糧支援に係る債権を有している。

また、債務免除に係る国内的な議論は、財務省や GAC, EDC のほかに、CWB, NGO 等の機関も含めて協議が行われる。

(2) 政策策定

カナダの開発援助に係る上位政策は「The Official Development Assistance Accountability Act」であるが、この中で債務免除については明示的に言及されていない。一方で、債務免除の方針を規定しているのは財務省であり、パリのクラブや HIPC について言及しながら、カナダが二国間および多国間の枠組みの中で債務免除を実施していくことをその方針として明示している。

なお、カナダ財務省は、債務免除を無償資金協力と位置付けている。またカナダは自ら

の債務免除をカナダ債務イニシアティブ(Canadian Debt Initiative)という戦略にもとづき実施している。カナダ債務イニシアティブは、カナダが HIPC に対してコミットする場合のガイドラインとして機能している。この中でカナダは具体的に2つの運用上の方針について定めている。1 つ目は、カナダ債務イニシアティブ適格国が、HIPC イニシアティブのもとで決定時点に達し、貧困削減のための資源活用能力を示すと、ただちに、債務支払いの延期が決定されるというものである。2 つ目は、カナダ債務イニシアティブ適格国が HIPC イニシアティブのもとで完了地点に達すると、債務の 100%免除が決定されるというものである。

(3) スキーム

(ア) パリ・クラブ・HIPC を通じた債務免除

パリ・クラブに創設当初から参加するカナダは、当会合を通じて、持続不可能な債務を持つ国の債務免除を行ってきた。1996 年以降は、パリ・クラブに加え、HIPC イニシアティブを通じた多国間における債務免除にも参加している。

(イ) HIPC・MDRI ファンドへの拠出

カナダは、多国間における債務免除枠組みに参加しており、45 年にわたって、IMF、世銀、AfDB らと共同管理する当該ファンドに資金を拠出することを約束している。

(4) プロセス

カナダは多国間枠組みに準じて二国間で債務免除の処理をする際、基本的に議会における承認を必要とする⁸⁷。

HIPC、もしくはパリ・クラブにおけるアドホックな決定が行われた後、免除の対象となった債務の、EDC、CWB、いずれかの債権が放棄される。この際、カナダ政府はこれらの債権機関に対して、免除額に相当する予算を補てんする。この補てんのための資金は新たな支出として整理されるため、予算案における議会からの承認が必要である。なお HIPC の場合は既にすべての適格国に対して免除を行うことが議会承認を受けているため、その都度承認を受ける必要はない。

(5) 効果の把握及びモニタリング

(ア) IMF による報告

最も基本的な効果の把握は、債務免除に伴って実施される IMF のプログラムの進捗を通じた債務国の状況の把握である。パリ・クラブで共有される指標の変動や、定期的に刊行されるレポートを通じて状況が把握されている。

(イ) 内部評価報告書

加えて財務省は、内部の監査チームによる債務免除の評価報告書を作成している。これは定期的に実施しているものではなく、アカウンタビリティの観点から行われた自己評

⁸⁷ カナダ財務省へのヒアリングより。

価報告書である。同報告書によると、結果の有効性に対する評価として以下 3 つの論点があげられている。

- ① カナダによる債務免除は、債務国の貧困削減において明確な効果を示していない。
- ② HIPC イニシアティブによる債務免除の完了と、債務国の経済成長率との間には相関がみられる。
- ③ IMF の構造調整プログラムは、債務国が元来有する政治経済的状况に適した形で行われていない。

第3章 ケース・スタディ(イラク)

3-1 債務免除前後のイラクの概況

3-1-1 内政・外交

イラクは 1979 年にサッダーム・フセインが大統領に就任して以来、バース党政権のもとでイラン・イラク戦争(1980-1988)、湾岸戦争(1990-1991)、イラク戦争(2003)の3つの戦争を経験している。とりわけ 2 番目の湾岸戦争の契機となったイラクのクウェート侵攻に関連して安保理決議に基づいて経済制裁が国際的に実施されて以降、主要な財源である石油の産出量・輸出量が大幅に低下し⁸⁸、イラク経済は大きなダメージを受けた。

2003 年 3 月のイラク戦争によりサッダーム・フセイン政権が崩壊すると、アメリカを中心とする連合国の暫定統治の下で民主化プロセスが進められた。この民主化プロセスは、具体的な政治プロセスについて定めた基本法の制定(2004 年 3 月)に始まり、憲法議会の召集と憲法草案の作成、憲法草案の国民投票による可決、国民議会選挙を経て、2006 年 5 月にヌーリー・マリーキーを首班とする正式な政権の成立によって一通り完了した⁸⁹。ただしこの過程で国家運営の経験を持つ旧バース党政権関係者が公職から排除され、人材不足に陥るとともに不満分子として新体制に反発するようになった。また暫定統治期に政府としてイラク統治評議会が形成されたが、そのメンバーが民族や宗派に基づいて任命されたことから民族や宗派といった枠組みが硬直化してしまい、その後の政治的対立を規定することとなった⁹⁰。

3-1-2 経済・産業構造

イラクは輸出収入および財政収入の大半を石油に依存しており、したがって国内における産出状況や国際的な石油価格にマクロ経済が大きく影響を受ける経済構造となっている。80 年代にイラン・イラク戦争が長期化したことすでに経済は疲弊していたが、90 年代前半には湾岸戦争時の経済制裁によって石油が輸出できなくなってさらに経済は停滞した。その後 1996 年に人道的な観点から限定的に経済制裁が緩和されたことによって石油輸出が可能になり、緩やかに復興した。2003 年のイラク戦争によって経済は一時大打撃を受けるが、戦後は米英を中心に国際社会が石油産業の復興を援助し、また国際的な石油価格の高騰もあって翌年には急速に復興した⁹¹。その後は国内の治安悪化や国際的な石

⁸⁸ 酒井啓子「イラクの経済制裁部分解除に関わる経済状況」酒井啓子編『イラク・フセイン体制の現状—経済制裁部分解除開始から1年—』アジア経済研究所、1998年、29-31ページ。

⁸⁹ 吉岡明子「政治的安定化の行方」財団法人日本エネルギー経済研究所中東研究センター編『平成18年度日本自転車振興会補助事業「イラク復興支援のための経済産業基盤等に関する調査」報告書 イラク復興の現状と今後』、2007年、15ページ。

⁹⁰ 山尾大「マリーキー政権の光と影—イラク戦争から「イスラーム国」の進撃まで」吉岡明子・山尾大編『「イスラーム国」の脅威とイラク』岩波書店、2014年、21-33ページ。

⁹¹ 大先一正「イラク経済復興の状況」財団法人日本エネルギー経済研究所中東研究センター編『平成18年度日本自転車振興会補助事業「イラク復興支援のための経済産業基盤等に関する

油価格の変動に影響され、しばらくの間経済成長率は安定していなかったが、その後2010年から2013年までは6%以上の高成長率を維持した。2014年6月以降、イスラム過激派組織「イラク・レバントのイスラム国(ISIL)」が、イラク北部の都市モスルを始めとするイラク国内の各都市を次々に制圧し、国内の治安がさらに悪化、石油価格の下落も相まって、再び経済は低迷している⁹²。

3-1-3 日本との関係

日本は1991年の湾岸戦争以降在イラク日本大使を引き上げ、二国間関係は断絶していたが、イラク戦争後は政府要人の往来が復活し、2004年にイラクで暫定政権が発足したのを機に政府承認を行った⁹³。また日本はイラク戦争以後イラクの戦後復興支援に力を入れており、2003年10月には無償・有償合わせて約50億ドルの支援を表明した⁹⁴。なお、有償資金協力は主に電力(発電所・送電線関連)、港湾、上下水道・衛生分野など、社会インフラの整備を中心に行われている⁹⁵。

また、2007年以降イラクの治安は改善傾向を見せ経済活動が活発しており、治安リスクの懸念は残るものの石油関連の工業企業や商社を中心にイラクに進出する日本企業は増加していた⁹⁶。ただし2014年の「イラク・レバントのイスラム国(ISIL)」登場以降の治安の悪化によりほとんどの地域で渡航中止勧告ないし退避勧告が出されており⁹⁷、治安面で制約があるため、現在イラクに既に進出している日系企業も一部あるものの、経済活動を行うことは非常に困難な環境である。

3-1-4 債務免除の背景

イラクは1980年代にイラン・イラク戦争における戦費を調達するために、膨大な額の対外債務を積み上げていた。そして湾岸戦争時に国連安全保障理事会(United Nations Security Council: UNSC)で可決された決議661によって、イラクに対する輸出およびイラクからの輸入が全面的に禁止されたことで、イラクは主要な財源である石油を輸出できなくなり、債務不履行に陥った⁹⁸。その結果、2004年時点でイラクの対外債務は対GDP比で

調査」報告書『イラク復興の現状と今後』, 2007年, 37-39ページ。

⁹² IMF, *World Economic Outlook Database*, October 2015 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/index.aspx>) 2016年1月21日確認。

⁹³ 外務省「イラク共和国:基礎データ」(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/iraq/data.html#section6>) 2016年1月18日確認。

⁹⁴ 外務省「我が国のイラク復興支援」(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/iraq/shien.html>) 2016年1月18日確認。

⁹⁵ http://www.jica.go.jp/iraq/ku57pq0000046hfo-att/iraq_03.pdf, 2016年1月21日確認。

⁹⁶ 若林利昭「治安改善がビジネスの呼び水に」『ジェトロセンサー』2012年4月号, pp.43-44。

⁹⁷ 外務省「海外安全ホームページ:イラク」(http://www2.anzen.mofa.go.jp/info/pcinfection_spothazardinfo.asp?id=045#ad-image-0) 2016年1月21日確認

⁹⁸ 大先, 「イラク経済復興の現状」, 42ページ。Martin A. Weiss, "Iraq: Debt Relief," *CRS Report*

約445%にまで膨れ上がった⁹⁹。イラクは従来債務免除の対象となっていたHIPCとは異なり中所得国であり、また将来的には石油収入も見込まれていたものの、戦後復興のために財政需要が高まる中で債務を持続することは不可能であると考えられ¹⁰⁰、アメリカ主導の下2004年11月21日にパリ・クラブでイラクの債務免除が合意された。具体的には以下3段階をふむものである。

- ① 2005年1月1日時点における債務ストックの30%についての利子を免除(日本は2005年11月に実施)
- ② IMFのスタนด์バイ協定(Stand-By Agreement: SBA)が承認されると同時に、債務ストックの30%を免除(日本は2005年12月に実施)
- ③ IMFのSBAの3年間の実施とIMFの委員会による最後の確認が完了した時点で、債務ストックの20%を免除(日本は2008年12月に実施)

これによってパリ・クラブ加盟国からの債務約372億ドルのうち約297億ドルが免除され、残りの約74億ドルが繰り延べされることになった¹⁰¹。ただし、イラクの債務の3分の2は非パリ・クラブ加盟国(サウジアラビア、クウェート、中国、カタール、UAEなど)が債権を有するものであり、また非国家の債権者もこの合意の対象外であったことから、これらパリ・クラブ外の債権者による債務免除に関しては別途交渉されることになった¹⁰²。

IMFのSBAにおいてイラクは財政の健全化や銀行システムの正常化(中央銀行の独立性の担保など)を達成要求として求められ、2008年12月にはIMFによっておおむねこの要求が達成されていると認められた¹⁰³。

上述の2004年11月のパリ・クラブでの合意に基づき、日本政府は2005年(①、②)と2008年(③)に計3回にわたって計約7,271億円(約67億ドル)の債権を放棄した(この時、放棄の対象となったのはJBICの債権)¹⁰⁴

そのほか、対外債務とは別に国連安保理決議687に基づく湾岸戦争にかかわる賠償責

for Congress RS21765, 2005, p.2.

⁹⁹ IMF, *Iraq: 2005 Article IV Consultation—Staff Report; Staff Supplement; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Iraq*, 2005, p.52 (Appendix IV, Table 1).

¹⁰⁰ 大先, 「イラク経済復興の現状」, 40ページ。Martin A. Weiss, “Iraq’s Debt Relief: Procedure and Potential Implications for International Debt Relief,” *CRS Report for Congress RL33376* (2011), p.4.

¹⁰¹ 大先, 「イラク経済復興の現状」, 43ページ。Weiss, “Iraq: Debt Relief,” p.4; Weiss, “Iraq’s Debt Relief: Procedure and Potential Implications for International Debt Relief,” p.6.

¹⁰² IMF, *Iraq: 2005 Article IV Consultation*, p.13, Weiss, “Iraq’s Debt Relief: Procedure and Potential Implications for International Debt Relief,” p.3.

¹⁰³¹⁰³ IMF, *Iraq: Second Review Under the Stand-By Arrangement and Financing Assurances Review—Staff Report; Staff Supplement; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Iraq*, 2008.

¹⁰⁴ 外務省「イラク共和国に対する債務削減措置の完了について」(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/iraq/saimusakugen.html>) 2016年1月18日確認。

任も存在していた。国連賠償委員会によって 2005 年 7 月までに約 525 億ドルの支払い義務(うち約 8 割がクウェートに対するもの)が確定しており¹⁰⁵、現在でもクウェートに対する約 101 億ドルの支払い義務が未達成の状況である。

表 3-1 イラクに対するパリ・クラブ加盟国の債権の内訳(利子は除く)

国名	債権総額(単位:100 万ドル)
日本	4,108.6
ロシア	3,450.0
フランス	2,993.7
ドイツ	2,303.9
アメリカ	2,192.0
イタリア	1,726.0
イギリス	930.8

出典: Weiss, "Iraq's Debt Relief: Procedure and Potential Implications for International Debt Relief," p. 2, Table 1 より一部抜粋。

3-2 債務免除実施状況

3-2-1 パリ・クラブに基づく債務免除

(1) イラクに対して課された構造調整条件

イラク戦争後のイラクは、戦争後の経済復興のためまず IMF に緊急紛争後援助 (Emergency Post-Conflict Assistance: EPCA) を要請し、2004 年 9 月に理事会から承認をうけた。EPCA において、IMF はイラクに対して融資を提供するとともに、財政(財政赤字の削減や燃料補助金の削減など)や通貨・為替(為替レート of 安定、イラク中央銀行のキャパシティビルディングなど)といった分野での改革について政策提言を行った¹⁰⁶。その後同年 11 月にパリ・クラブにおいて、イラクの債務に関して正味現在価値で 80% の債務を免除することで合意が形成されたが、この際 IMF の理事会より SBA の承認を受けることと、その協定に基づく改革で一定の成果を上げたとして IMF から認められることが、債務免除を行う条件の一部として設定された¹⁰⁷。

その後各国と協定を結んで 30% の債務免除を受けたのち、2005 年 12 月にスタンドバイ

¹⁰⁵ 大先, 「イラク経済復興の現状」, 43-44 ページ, 外務省中東2課「クウェート国概況(2015年)」(<http://www.jccme.or.jp/japanese/08/pdf/40/11.pdf>) 2016 年 1 月 21 日確認

¹⁰⁶ International Monetary Fund, *Use of Fund Resources—Request for Emergency Post-Conflict Assistance—Staff Report; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Iraq*, 2004.

¹⁰⁷ International Monetary Fund, *Iraq: Request for Stand-By Arrangement—Staff Report; Staff Supplement; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Iraq*, 2004, p.4.

協定が結ばれ、イラクはさらに30%の債務免除を受けた。このSBAに基づいてイラクは経済分野における改革プログラムの実施が求められた。まず、SBAが決定される前に実施される事前改革(prior action)としてイラクは石油関連製品に対する補助金を大幅に削減した。また改革の進捗を判断する基準として以下のようなものが設定された¹⁰⁸(量的基準については別表1を参照)。なお、以下の各項目に付記している日付は改革完了の期限である。なお、「構造的パフォーマンス基準」(Structural Performance Criteria)とは債務免除を受けるにあたって達成が必須とされる項目であり、「構造的ベンチマーク」(Structural Benchmarks)とは努力目標であり、すべて項目について目標値への到達が必須とされるものではない。

(ア) 当初の構造調整条件の設定

(a) 当初版・構造的パフォーマンス基準

- ・ 反マネーロンダリング・対テロリズムに関連したスクリーニングを除く、イラク中央銀行(Central Bank of Iraq: CBI)の定期的な外国為替のオークションへの参加や入札を制限する行政処置の回避(継続的コミットメント)
- ・ 現金会計の枠組みの中で、IMF 政府財務統計マニュアル(the IMF's Government Financial Statistics Manual: GFSM)2001 と整合的な、詳細予算分類と会計費目一覧表を採用すること(2006 年 6 月 30 日)
- ・ CBI の 2005 年の財政運営と財務諸表の最終的な監査の実施(2006 年 5 月 15 日)
- ・ アーンスト・アンド・ヤング社(Ernst & Young)によって作成された、(a)2006 年 12 月 31 日時点で IMF に報告された総国際準備高のデータの最終監査(CBI の金と外国為替の保有量についてのアーンスト・アンド・ヤング社による a full count を含む)、および(b) 国際監査基準に従った CBI の 2006 年の財務諸表の中間監査報告を完了すること。(2007 年 5 月 31 日)
- ・ 中央政府と軍を含むすべての公共部門のセンサスの完了(2007 年 6 月 30 日)

注)その後この項目は「すべての公的サービス部門(中央政府と軍)のセンサスに関するデータ収集の完了(2007 年 11 月 30 日)」に変更された。

¹⁰⁸ International Monetary Fund, *Iraq: Request for Stand-By Arrangement and Cancellation of Current Arrangement—Staff Report; Staff Supplement; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Iraq*, 2008, p.34, Table 9.

(b) 当初版・構造的ベンチマーク

- ・ 決済システムの諸規制の施行(2006 年 6 月 30 日)
- ・ イラク開発基金(Developmental Fund for Iraq)と石油の輸出販売の公的な会計監査を監督・実施する国際諮問監視委員会(暫定的予定)の業務を継続的に実施する会計監査監督委員会を, 2006 年 12 月 31 日までに設置すること。この時委員会には独立した国際的会計監査の専門家が参加しなければならない(2006 年 6 月 30 日)
- ・ すべての公的サービス部門(軍含む)のセンサスの完了(2006 年 6 月 30 日)
- ・ 商業銀行の本店と CBI とを結ぶ即時グロス決済システムの操業開始(2006 年 8 月 31 日)
- ・ 商業銀行の本店と CBI との間での自動資金決済センターを通じた支払い決済システムの始動(2006 年 11 月 30 日)
- ・ 2005 年の会計監査済みの財務諸表に基づき, また 2005 年 12 月 31 日時点で CBI のバランスシート上に残っている債務の再編も考慮しながら, CBI は完全な資本化を行い 1000 億ディナールの約定を行う(full capitalization of CBI to the stipulated ID 100 billion)(2006 年 12 月 31 日)
- ・ 銀行の財務報告の枠組みとして国際財務報告基準を完全に実施するために CBI の役員委員会が承認したタイムテーブルを採用すること(2007 年 3 月 31 日)
- ・ 2006 年度の投資収支に基づいてラシード銀行・ラーフィダイン銀行の運営と財務の監査を実施するために, 国際的に著名な監査企業を任用する(2007 年 4 月 30 日)
- ・ アーネスト・アンド・ヤング社が 2005 年の監査意見を放棄する原因となった主要な問題のひとつである, CBI によって管理されている適切な会計記録の不在の課題を解消する(2007 年 6 月 30 日)
- ・ 準備金の運営ポリシーや投資のガイドラインを発達させるなど, 準備金の運営に関する十分なコントロールのための手続きを制定する(2007 年 6 月 30 日)

(イ) 構造調整条件の更新

石油価格の変動や治安上の問題の影響などを受けて必ずしもタイムテーブル通りには改革が進まなかったため, 当初 2007 年 3 月が期限であったプログラムは 2 度延期され, さらに同年 12 月には一部の基準を見直した新たな SBA が結びなおされた。新たな基準については以下のとおりである¹⁰⁹(量的な基準については別表 2 を参照)。なお, 以下の各項目に付記している日付は改革完了の期限である。

¹⁰⁹ International Monetary Fund, *Request for Stand-By Arrangement and Cancellation of Current Arrangement*, 2008, p.37, Table 12.

(a) 更新版・構造的パフォーマンス基準

- ・ 反マネーロンダリング・対テロリズムに関連したスクリーニングを除く, CBI の定期的な外国為替のオークションへの参加や入札を制限する行政処置の回避(継続的)
- ・ 財政的に持続可能にするような修正年金法の制定(2007 年 12 月 31 日)
- ・ 外部の監査員による金の全保有量や外国為替保有を含む, IMF に報告された 2007 年 12 月 31 日時点での CBI の総外貨準備高のデータの監査の完了(2008 年 3 月 31 日)
- ・ 外部の監査員による国際会計監査基準に沿う形で CBI の 2007 年の財務諸表の監査の完了(2008 年 6 月 30 日)

(b) 更新版・構造的ベンチマーク

- ① CBI の会計における(i) 地方銀行の経常収支, (ii) 支店間勘定, (iii) 仮口座に対する定期的な統制勘定の実行(2008 年 3 月 31 日)
- ② CBI による準備金の運営ガイドラインの採用(2008 年 3 月 31 日)
- ③ 2006 年度の財務勘定に基づいたラシード銀行およびラーフィダイン銀行の運営と財務の監査の完了(2008 年 5 月 31 日)
- ④ 2007 年の家計調査に基づいて, 消費者物価指数において新たな重み付けを導入する(2008 年 5 月 31 日)
- ⑤ 最高会計監査院に 2007 年 12 月 31 日に終了する年度の連邦予算の最終会計を提出する(2008 年 6 月 30 日)
- ⑥ すべての公的サービス部門(中央政府と軍)のセンサスの完了(2008 年 6 月 30 日)
- ⑦ 政府の財務運営システムを近代化するアクションプランの採択(2008 年 7 月 31 日)
- ⑧ 商業銀行に対する包括的な健全性規定の採択完了(2008 年 7 月 31 日)
- ⑨ 財務専門家委員会にマンデートが与えられた会計検査報告書を発行し, 2008 年 1 月から 9 月の期間で勧告も含んだ初めての半年の COFE レポートを閣僚会議に発表する(2008 年 9 月 15 日)
- ⑩ 燃料製品に対する直接的な予算による補助金が再び出現することを防ぐため, 国内における生産コストや輸入コストの変化に基づいた周期的な燃料価格の調整システムの発達(2008 年 9 月 30 日)
- ⑪ 会計検査の発見に基づいたラーフィダイン銀行の運営再建プログラムの採用(2008 年 9 月 30 日)
- ⑫ 会計検査の発見に基づいたラシード銀行の運営・財政再建プログラムの採用(2008 年 9 月 30 日)
- ⑬ 2004 年財務管理法に則った, 2007 年 12 月 31 日に終了する年度の連邦予算の監査会計の代表評議会への提出と出版(2008 年 11 月 15 日)

その後イラクは課題を残しつつも上記の要求された改革をおおむね達成¹¹⁰, 2008 年 12 月にはこのことが評価されて残りの 20%の債務免除を受けた。それぞれの項目の進捗状況については表 3-10 において確認する。

¹¹⁰ International Monetary Fund, *Iraq: Second Review Under the Stand-By Arrangement and Financing Assurances Review—Staff Report; Staff Supplement; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Iraq*, 2008, p.27, Table 9.

(c) 債務免除の実施

2004 年のパリ・クラブにおける合意をもとに、日本政府は 2005 年債務免除措置に関する細目についてイラクと合意した。債務免除は以下のとおり、上記の条件のもとで債務免除段階制で行われた。

第一段階：債務免除措置に関する合意に関する書簡署名後に、債務の 30%を免除

第二段階：イラク政府の IMF のプログラムへの合意を条件に債務の免除率を 60%まで引き上げ

第三段階：IMF の同プログラムの最終審査の終了後に免除率を 80%まで引き上げ

2008 年 12 月にすべての段階が終了した。具体的には、2005 年 11 月に第一段階(約 2,665 億円)、2005 年 12 月に第二段階(約 2,644 億円)、2008 年 12 月に第三段階(約 1,962 億円)が終了した。なお、残りの債務に関しては、据置期間 6 年間を含む 23 年間の繰延が行われた(2028 年に返済完了予定)。

3-3 イラクに対して実施された債務免除に対する評価

3-3-1 政策の妥当性

(1) 支援先の開発ニーズとの整合性

イラクについては戦後復興の支援という文脈が債務免除において大いに考慮されていた。2003 年のイラク戦争後の国家建築において、治安機関を中心とする行政機能や戦争によって破壊された社会インフラの再建を中心に多額の財源を必要としており、産油国であり経済規模の観点では現在では中進国に分類されるものの、財源を 2003 年以前の政権下で累積した債務の返済に充てることは大きな負担であった。したがって債務免除はイラクのこうした開発ニーズやそれに基づいて制定された開発政策と一定の整合性を有していたといえる。

(2) 上位政策との整合性

ここでは、上位政策として日本の対イラクの援助方針との整合性を確認する。外務省が 2012 年に発表した「対イラク共和国 国別援助方針」ではイラクへの援助の意義として「平和構築と国づくり」「エネルギー安全保障」「我が国との貿易・投資関係の深化」の 3 つを挙げ、それに基づいて援助の基本方針として「戦後復興から自立発展への移行」を掲げている。この中で「公正な政治・行政運営」への支援を援助の柱の一つとして掲げており、イラクに対する債務免除はこうした方針に合致するものであると考えられる。

なお、イラクに対して債務免除が行われたのは 2005 年と 2008 年であり、本来は同時期に策定されていた国別援助方針に照らしその整合性が確認されるべきであるが、当該国の国別援助方針は 2012 年に初めて発表されている。そのため、大きな方針については債務免除当時と同方針に変更はないものと仮定し、ここでは 2012 年の国別援助方針との整

合性が確認できる。

(3) 国際的な優先課題との整合性

2008 年に発表された「平成 20 年度 国際協力重点方針」では重点事項の一つとして『「平和協力国家」として、途上国の平和の構築や定着、復興を支援する』ことを挙げており、また中東地域に対する政策においては「中東地域の安定と発展に向けた取組」の一環として「イラク、アフガニスタンの復興を重視」するとしている。イラクに対する債務免除はこうした方針に合致するものであると考えられる。

また、日本のイラクに対する債務免除は 2004 年 11 月にパリ・クラブがアドホックな枠組みで決定した枠組みに基づいて実施されており、その必要性は国際的にも共有されていたといえる。

(4) 日本の比較優位性

債務免除という政策自体に関しては、他のドナーと比して際立った特長があるわけではない。ただし債務免除額に関していえば、ODA 債権の免除総額はパリ・クラブ加盟国の中ではフランスに次いで大きい免除額であり、絶対額において比較優位性があったと考えられる(表 3-2)。

3-3-2 結果の有効性

(1) 概要

インプット(債務免除額の動向)をみると、2006 年～2008 年にかけて、イラクにおける債務免除額の対 GDP 比は 5.0%～6.7%であった。日本による債務免除額の対 GDP 比は、0.9%～1.3%であった。これは、フランス、ドイツと同程度の割合であり、主要ドナー国の中でも大きい値といえる。

アウトプット(債務免除による財政状況への影響)については、債務免除の実施直後に債務の持続可能性に関する指標の値が統計で整理されておらず、債務免除の影響を分析することが難しい。なお、債務免除後の近年の動向をみると、「イラク・レバントのイスラム国(ISIL)」の出現をはじめとする情勢の悪化や、石油価格の暴落によって、指標の値は悪化していた。

アウトカムでは、債務免除による被援助国のマクロ経済・可処分公的資金・投資への影響をみる。まず、マクロ経済については国内総生産(GDP)の値を確認したが、石油価格による影響も大きいと考えられ、債務免除の影響を切り出して分析することは難しかった。また、可処分公的資金については、債務免除実施直後の値が統計で整理されておらず、債務免除の影響を把握することはできなかった。そして、投資については、エネルギー分野・通信分野の民間投資額を確認したが、治安上の課題等によって、民間企業の進出が遅れている可能性があり、債務免除の影響を切り出して分析を行うことは難しかった。なお、後述する金銭の代替可能性を仮定して、債務免除の軽減分がインフラ投資等に振り向けら

れるとすると、産業連関分析からは、多様なセクターにおいて経済波及効果をもたらす可能性が示唆された。

インパクトは、債務免除による被援助国の貧困削減・資金調達・ガバナンス・経済関係への影響をみる。まず、貧困削減については、債務免除実施直後の値が統計で整理されておらず、債務免除の影響を分析することが難しい。資金調達は、債務免除実施年に ODA 受取額が大幅に増加しており、債務免除の実施によって、信用力が回復した影響が示唆された。また、ガバナンスは、構造調整条件の達成状況をみると、債務免除実施後も約半分が未達成のままであり、ガバナンス改善の効果は限定的と考えられる。そして、経済関係強化については、債務免除の実施前後で海外直接投資受取額、対日輸入額が増加しており、経済関係が強化されたことが考えられる。

以上より、イラクについては、データの不足、治安上の課題、石油価格の変動等もあって、債務免除の影響を切り出して分析することは難しいが、信用力の回復によって、資金調達・経済関係の強化には結びついた可能性が示唆された。

(2) インプット(債務免除額の動向)

インプットとして、被援助国における主要ドナー国による債務免除額の対 GDP 比を確認する(表 3-2)。

2006～2008 年にかけて、実施されている債務免除を確認すると、債務免除額の対 GDP 比は、5.0%～6.7%であった。2006 年には、日本による債務免除額の対 GDP 比は 1.3%であり、フランスに次いで 2 番目で、オーストラリアと同等程度であった。2007 年には、日本による債務免除額の対 GDP 比は 0.9%であり、ドイツに次いで 2 番目であり、フランスと同程度であった。2008 年には、日本による債務免除額の対 GDP 比は 1.3%であり、ドイツに次いで 2 番目であった。

なお、表 3-1 によると、アメリカの債権総額は、パリクラブ加盟国の中で 5 番目に多いが、債務免除額については非公開である。他国の動向も踏まえると、アメリカによる債務免除額も一定額あると考えられ、その点に留意が必要である。

表 3-2 主要ドナー国の債務免除額の対 GDP 比(2006 年～2008 年)

国名	2006年(イラクのGDP: 65,140百万ドル)		2007年(イラクのGDP: 88,840百万ドル)		2008年(イラクのGDP: 131,614百万ドル)	
	債務免除額 (単位: 100万ドル)	債務総額の対GDP比	債務免除額 (単位: 100万ドル)	債務総額の対GDP比	債務免除額 (単位: 100万ドル)	債務総額の対GDP比
オーストラリア	829	1.3%		0.0%	318	0.2%
オーストリア	276	0.4%	539	0.6%	674	0.5%
ベルギー	—	—	—	—	101	0.1%
カナダ	—	—	—	—	148	0.1%
フランス	908	1.4%	779	0.9%	294	0.2%
ドイツ	439	0.7%	2,183	2.5%	1,817	1.4%
イタリア	558	0.9%	499	0.6%	777	0.6%
日本	831	1.3%	839	0.9%	1,728	1.3%
オランダ	—	—	—	—	68	0.1%
スペイン	209	0.3%	—	—	115	0.1%
スウェーデン	339	0.5%	—	—	—	—
スイス	—	—	—	—	103	0.1%
イギリス	—	—	—	—	486	0.4%
アメリカ	(データなし)	(データなし)	(データなし)	(データなし)	(データなし)	(データなし)
総計	4,388	6.7%	4,839	5.4%	6,630	5.0%

出所) OECD, Creditor Reporting System ([https://stats.oecd.org/Index.aspx? DataSetCode=CRS1](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1)) (2016 年 2 月 10 日確認)

(3) アウトプット(債務免除による財政状況への影響)

(ア) 債務の持続可能性の分析に用いる指標

財政状況の分析にあたっては債務持続可能性フレームワーク(Debt Sustainability Framework: DSF)で分析に用いられている指標を使うことが望ましいが、複数年次でデータが揃わない等の制約がある。そのため、データの入手可能性を鑑み、世界銀行から表 3-3 の指標を収集し、分析に用いることとした。

なお、公共及び公的債務(Public and Publicly Guaranteed Debt: PPG debt)とは、「国家政府(the national government)、政治的下位主体(political subdivisions)(あるいは両者に属する機関を含む)、及び自律的な公的機関(autonomous public bodies)など公的な債務者の長期的な対外債務(external obligations)、および公共機関(a public entity)によって返済を保証された私的な債務者の対外債務からなる」ものである(以下同様)¹¹¹。

表 3-3 債務の持続可能性の分析に用いる指標

指標名	単位	出所	統計名
債務残高対 GDP 比 (Debt stock to GDP)	%	世界銀行	・Total debt service (% of GNI) ・GNI (current US\$) ・GDP (current US\$) ・ External debt stocks, public and publicly guaranteed (PPG) (DOD, current US\$) ・ External debt stocks, total (DOD, current US\$) ・ Exports of goods, services and primary income (BoP, current US\$) ・ Revenue, excluding grants (% of GDP) 上記指標の計算による
公共および公的保証債務 対 GDP 比 (PPG debt to GDP)	%	世界銀行	・Total debt service (% of GNI) ・GNI (current US\$) ・GDP (current US\$) ・ External debt stocks, public and publicly guaranteed (PPG) (DOD, current US\$)

¹¹¹ World Bank, Web cite (<http://data.worldbank.org/indicator/DT.DOD.DPPG.CD>)より引用(2016年2月22日確認)。

指標名	単位	出所	統計名
			- External debt stocks, total (DOD, current US\$) - Exports of goods, services and primary income (BoP, current US\$) - Revenue, excluding grants (% of GDP) 上記指標の計算による
公共および公的保証債務 対輸出額比 (PPG debt to export)	%	世界銀行	- Total debt service (% of GNI) - GNI (current US\$) - GDP (current US\$) - External debt stocks, public and publicly guaranteed (PPG) (DOD, current US\$) - External debt stocks, total (DOD, current US\$) - Exports of goods, services and primary income (BoP, current US\$) - Revenue, excluding grants (% of GDP) 上記指標の計算による
公共および公的保証債務 対歳入比 (PPG debt to revenue)	%	世界銀行	- Total debt service (% of GNI) - GNI (current US\$) - GDP (current US\$) - External debt stocks, public and publicly guaranteed (PPG) (DOD, current US\$) - External debt stocks, total (DOD, current US\$) - Exports of goods, services and primary income (BoP, current US\$) - Revenue, excluding grants (% of GDP) 上記指標の計算による

指標名	単位	出所	統計名
債務元利払い対輸出額比 (Debt service to export)	%	世界銀行	▪ Total debt service (% of GNI) ▪ GNI (current US\$) ▪ GDP (current US\$) ▪ External debt stocks, public and publicly guaranteed (PPG) (DOD, current US\$) ▪ External debt stocks, total (DOD, current US\$) ▪ Exports of goods, services and primary income (BoP, current US\$) ▪ Revenue, excluding grants (% of GDP) 上記指標の計算による

(イ) 債務の持続可能性の分析結果

債務の持続可能性に関する指標については、債務免除の実施直後の値が統計で整備されておらず、完全には収集できなかった。そのため、債務免除の影響を分析することが難しい。以下に、入手することができた年次以降のデータを参考として示す。

(a) 債務残高対 GDP 比

2010 年以降順調に債務残高対 GDP 比は減少していたものの、2014 年には増加しており、石油価格の暴落が影響していると考えられる。一方データの未整備により、債務免除前の指標が取得できなかった。そのため債務免除前後を比較した分析は行うことができなかった。

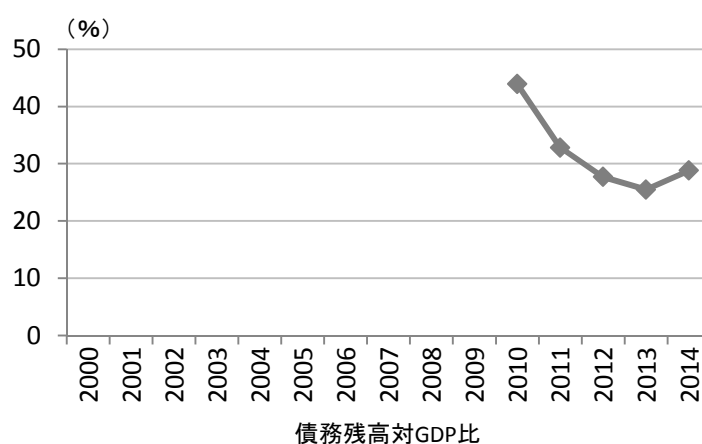


図 3-1 債務残高対 GDP 比の推移

(b) 公共および公的保証債務対 GDP 比

2012－2013 年はやや減少しているものの、2014 年には増加しており、油価の暴落、及び「イラク・レバントのイスラム国 (ISIL)」の出現をはじめとする情勢の悪化が影響していると考えられる。一方データの未整備により、債務免除前の指標が取得できなかった。そのため債務免除前後を比較した分析は行うことができなかった。

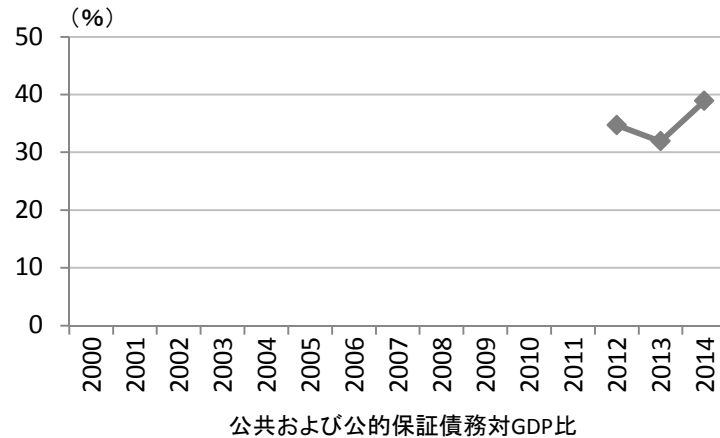


図 3-2 公共および公的保証債務対 GDP 比の推移

(c) 公共および公的保証債務対輸出額比

イラクについて対外的に公開されている統計データでは当該項目は整理されておらず、収集できないため、債務免除の影響について把握することができなかった。

(d) 公共および公的保証債務対歳入比

2012 年－2013 年は微増だったが 2013 年－2014 年は増加幅が大きくなっており、油価の暴落、及び「イラク・レバントのイスラム国(ISIL)」の出現をはじめとする情勢の悪化が影響していると考えられる。日本の債務免除の影響についてはデータが不在のため確認できない。

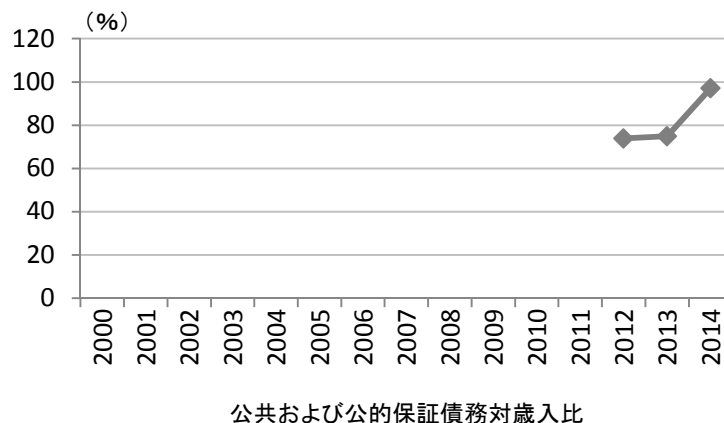


図 3-3 公共および公的保証債務対歳入比の推移

(e) 債務元利払い対輸出額比

イラクについて対外的に公開されている統計データでは当該項目は整理されておらず、収集できないため、債務免除の影響について把握することができなかった。

(4) アウトカム(債務免除による被援助国のマクロ経済・可処分公的資金・投資への影

響)

(ア) 債務免除によるマクロ経済・可処分公的資金・投資への影響の分析に用いる指標アウトカムとして、債務免除によるマクロ経済・可処分公的資金・投資への影響を分析するために、表 3-4 の指標を収集した。

表 3-4 債務免除によるマクロ経済・可処分公的資金・投資への影響の分析に用いる指標

区分	指標名	単位	出所	統計名(指標の英語名)
マクロ経済	国内総生産(米ドル)	US\$	世界銀行	GDP at market prices (current US\$)
	一人当たり国内総生産(米ドル)	US\$	世界銀行	GDP per capita (current US\$)
可処分公的資金・投資	GDP に占める公的教育費の比率	% of GDP	世界銀行	Government expenditure on education, total (% of GDP)
	GDP に占める国民医療費支出計の比率	% of GDP	世界銀行	Health expenditure, total (% of GDP)
	エネルギー民間投資額(米ドル)	US\$	世界銀行	Investment in energy with private participation (current US\$)
	テレコム民間投資額(米ドル)	US\$	世界銀行	Investment in telecoms with private participation (current US\$)
	上下水道事業民間投資額	US\$	世界銀行	Investment in water and sanitation with private participation (current US\$)

(イ) マクロ経済への影響

(a) 国内総生産の変化

債務免除が実施された年に注目すると、2005 年－2006 年はその前後(2004 年－2005 年、2006 年－2007 年)と同じような上昇幅を見せている。一方 2008－2009 年はそれまでと比べてむしろ減少している。これは石油価格が低下したことが主な要因と考えられる。

原油価格は、中国等の新興国の台頭や原油の主要原産地である中東諸国(とりわけイランやイラク)における政治的な不確実性を背景とする石油供給の確保への不安の高まりと、それに乘じた投機資金の流入により、2002 年以降上昇を続けていた。こうした傾向は 2008 年にピークを迎えたが、アメリカにおけるサブプライムローン問題を契機とする金融危機とその後の世界的な不況の影響を受けて 2009 年に原油価格は大幅に下落している。¹¹²このことから、債務免除が国内総生産(GDP)に影響を与えていることを否定するものではないが、石油価格変動による影響の方が大きく、債務免除の影響を独立

¹¹² JX エネルギー「原油価格の推移」JX エネルギー『石油便覧』第1編第3章第2節
(<http://www.no.e.jx-group.co.jp/binran/part01/chapter03/section02.html>) 2016年2月22日
確認。

して分析を行うことは困難である。

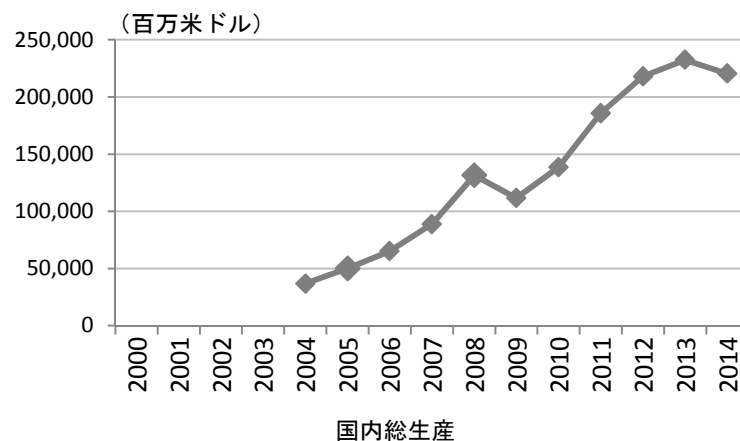


図 3-4 国内総生産の変化

注) グラフ上の大きな点は、当該国における債務免除年次を表している(以下同様)。

(b) 一人当たり国内総生産

国内総生産と同様の傾向であり、2005年－2006年はその前後(2004年－2005年、2006年－2007年)と同じような上昇幅を見せている。一方2008－2009年はそれまでと比べてむしろ減少している。これは石油価格が低下したことが主な要因と考えられる。国内総生産(GDP)と同様に、一人当たり国内総生産についても、石油価格による影響の方が大きく、債務免除の影響を切り出して分析を行うことは難しい。

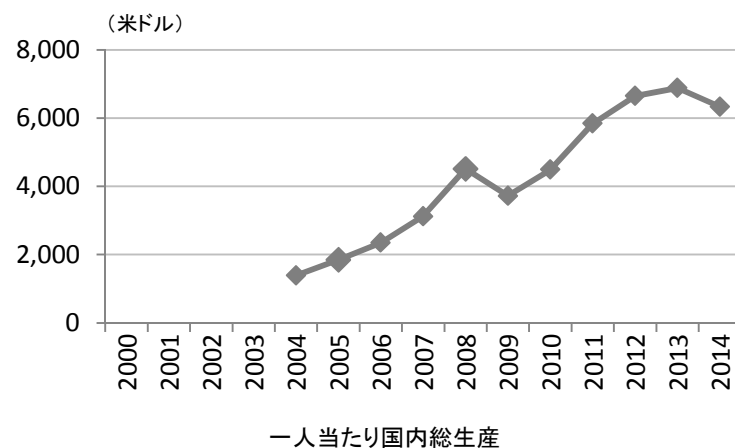


図 3-5 一人当たり国内総生産の変化

(ウ) 可処分公的資金・投資への影響

(a) GDP に占める公的教育費の比率

イラクについて対外的に公開されている統計データでは当該項目は整理されておらず、収集できないため、債務免除の影響について把握することができなかった。

(b) GDP に占める国民医療費支出合計の比率

債務免除が実施された年に注目すると、2005 年－2006 年は大幅な減少、2008 年－2009 年は増加の傾向を見せている。2008 年－2009 年には、債務免除で軽減された分を医療分野の財源に充てられた可能性もあるが、国民医療費支出合計の比率の値の変動幅が小さいため、債務免除による影響は小さいと考えられる。

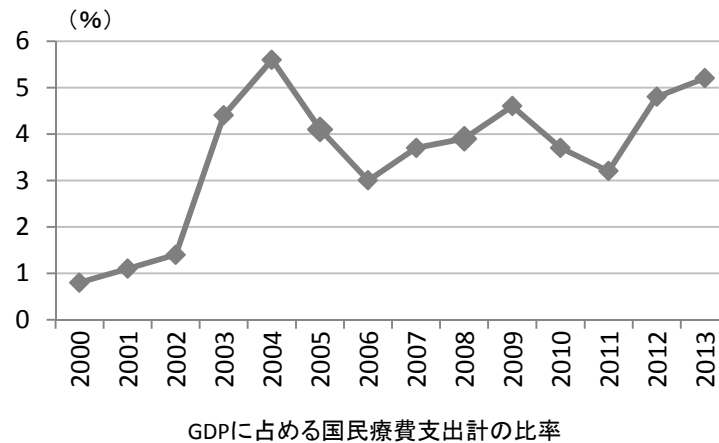


図 3-6 GDP に占める国民医療費支出合計の比率の変化

(c) エネルギー民間投資額

債務免除が実施された年に注目すると、2005－2006 年はデータなし、2008 年－2009 年は微減の傾向を見せている。治安上の課題等によって、民間企業の進出が遅れている可能性が考えられるが、債務免除の影響を切り出して分析を行うことは難しい。

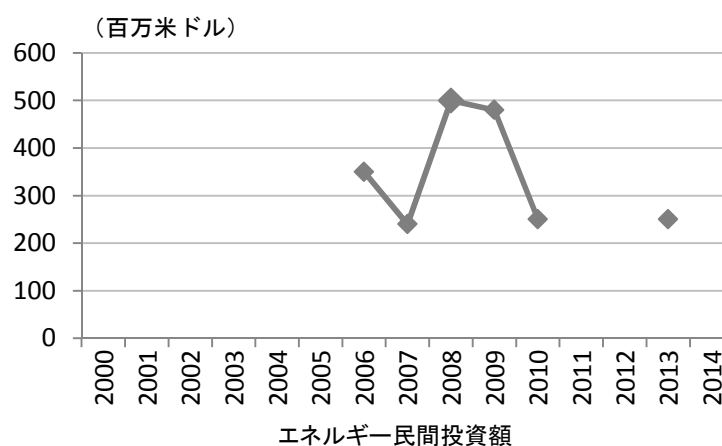


図 3-7 エネルギー民間投資額の変化

(d) テレコム民間投資額

2007 年が他の年度に比べて投資額が突出している。債務免除が実施された年に注目すると、2005 年－2006 年はやや大きく減少、2008 年－2009 年は微増している。2008 年－2009 年には、債務免除で軽減された分を通信インフラ分野の財源に充てられた可能性もあるが、テレコム民間投資額の値の変動幅が小さいため、債務免除による影響は小さいとも考えられる。エネルギー民間投資額と同様、治安上の課題等によって、民間企業の進出が遅れている可能性が考えられ、債務免除の影響を切り出して分析を行うことは難しい。債務免除の実施年次以降、テレコム民間投資額は微増の傾向にある。

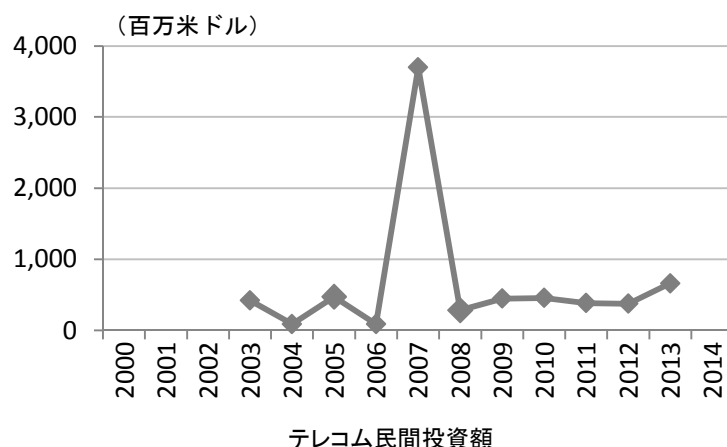


図 3-8 テレコム民間投資額の変化

(e) 上下水道事業民間投資額

イラクについて対外的に公開されている統計データでは当該項目は整理されておらず、収集できないため、債務免除の影響について把握することができなかった。

(エ) 産業連関分析による直接効果・波及効果

債務免除が当該国におけるインフラ投資等に結びつけば、そこから一定の経済波及効果が当該国内で発生すると考えられる。ここでは 1 つの試算として、イラクにおける債務免除額がインフラ投資に振り向けられたと想定し、それがイラク国内の各セクターにどのような経済波及効果をもたらしたかを分析する。

これは、債務免除で軽減された分を別の財源に充てることで、当該国に財務的な持続可能性が向上する(＝金銭の代替可能性(Fungibility)が存在する)という仮定に基づく分析であり、本調査における IMF 等へのインタビュー調査においても一定の支持を得ていた考え方である。金銭の代替可能性についてはその考え方を 5-2-4 (3)にて説明している。

(a) 産業連関分析の手法

イラクについて、債務免除に伴う経済波及効果について把握するため、産業連関表を用いた分析を実施する。

経済波及効果のフローの概要は図 3-9 の通りである。産業連関分析により、ある産業の需要が増加した場合に様々な産業部門において生じる第 1 次間接波及効果及び第 2 次間接波及効果について、それぞれの効果の規模を部門別に把握することが可能になる。

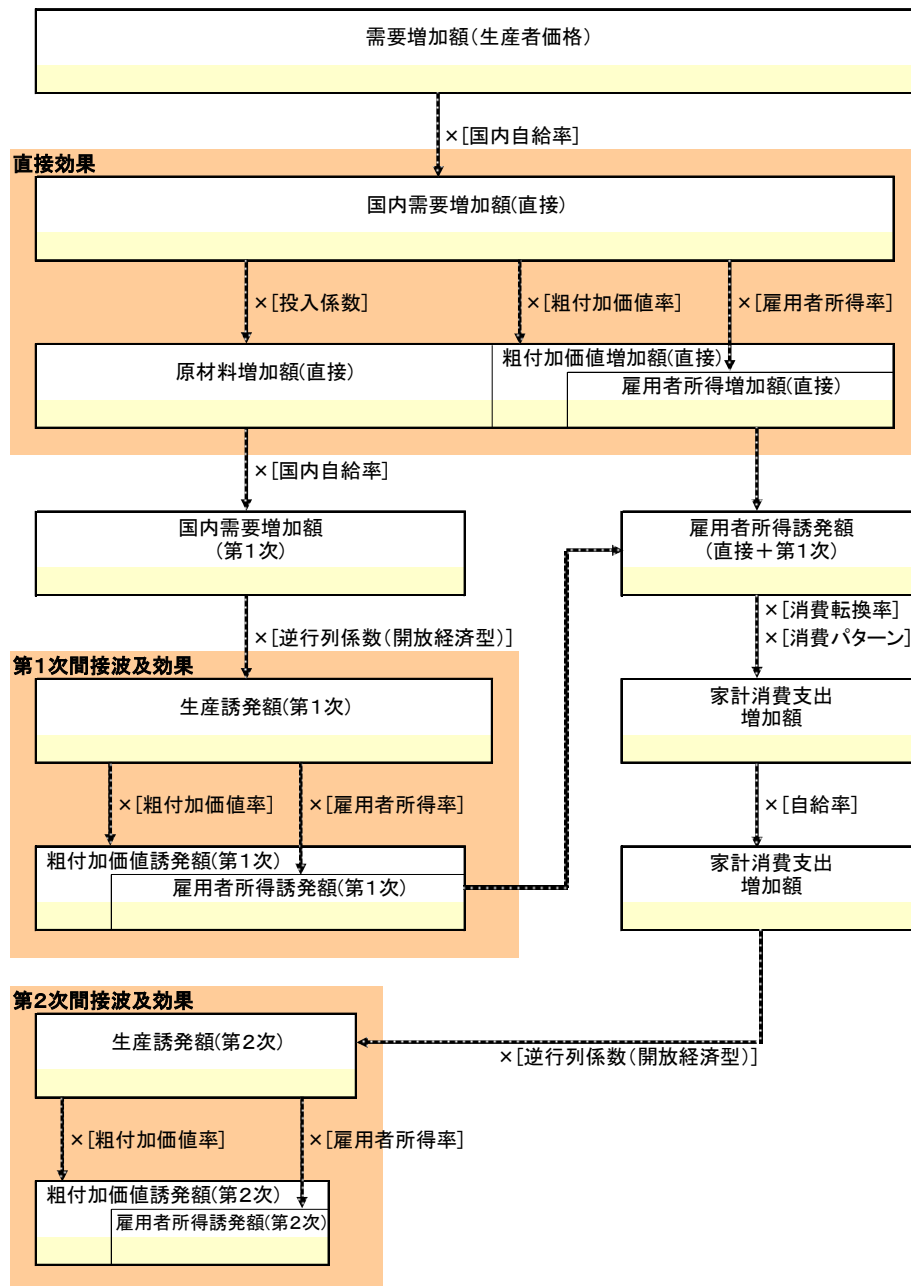


図 3-9 経済波及効果のフロー

イラクの産業連関分析で必要となる産業連関表のデータは、国際貿易分析プロジェクト(Global Trade Analysis Project: GTAP)において整備されているデータベースから抽

出した¹¹³。GTAP は世界的に用いられている経済分析モデルであり、そのデータベースについても一定の信頼性があると考えられる。

(b) イラクの産業連関分析

GTAP におけるイラクの各種経済データは、「その他の西アジア」として公開されている経済データの中に合算されている。「その他の西アジア」は、イラク、レバノン、パレスチナ自治区、シリア及びイエメンという 5 つの国と地域から構成される。それぞれの国・地域の 2014 年における GDP を比較すると表 3-5 の通りである¹¹⁴。イラクの経済規模は「その他の西アジア」のおよそ 7 割を占めており、経済波及効果の概要を把握する上では「その他の西アジア」の経済データをイラクのデータとして代用しても大きな問題は生じないと判断した。

表 3-5 「その他の西アジア」構成国・地域の 2014 年の GDP(百万米ドル)

国・地域名	GDP	構成比
イラク	223,508	70.6%
レバノン	50,028	15.8%
パレスチナ自治区	—	—
シリア	43,229	13.6%
イエメン	—	—
5か国・地域合計	316,765	100.0%

(注)パレスチナ自治区及びイエメンの GDP は公開されていない。

産業連関分析にあたっては、イラクに対して 2003 年以降に実施された日本による ODA 債務免除額の合計約 688.79 億円¹¹⁵の 10%である約 68.9 億円が、仮に電力セクターへの投資(電力インフラの建設等)に振り向けられたと想定する。このとき、産業連関表上の建設部門(46 construction)の最終需要が約 68.9 億円増加したものとする。

イラクの産業連関分析により得られた、部門別生産誘発額の内訳は表 3-6、表 3-7 の通りである。直接効果に対する総合効果の倍率(波及効果倍率)は約 1.73 倍と算出された。

表 3-6 イラクの産業連関分析結果(百万円)

効 果					生産誘発額
直	接	効	果	A	6,830
第 1	次	間	接	波及効果	3,627
第 2	次	間	接	波及効果	1,341
総	合	効	果	B	11,798
波及	効果	倍	率	B / A	1.73

¹¹³ <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/> 2016年3月22日確認。

¹¹⁴ IMF "World Economic Outlook Database"

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/index.aspx> 2016年3月22日確認。

¹¹⁵ 外務省「我が国の債務免除措置(公的債務免除額)(概算値)」

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/keitai/enshakan/saimuhouki.html> 2016年3月22日確認。

表 3-7 イラクの部門別生産誘発額内訳(百万円)

部 門 名		生産誘発額			
		直 接	第 1 次	第 2 次	合 計
1 pdr	Paddy rice	0	0	0	0
2 wht	Wheat	0	4	36	40
3 gro	Cereal grains nec	0	11	16	27
4 v f	Vegetables, fruit, nuts	0	18	98	116
5 osd	Oil seeds	0	2	4	6
6 c.b	Sugar cane, sugar beet	0	0	0	0
7 pfb	Plant-based fibers	0	0	13	13
8 ocr	Crops nec	0	2	5	7
9 ctl	Bovine cattle, sheep and goats, horses	0	1	22	23
10 oap	Animal products nec	0	1	29	30
11 rmk	Raw milk	0	27	41	68
12 wol	Wool, silk-worm cocoons	0	0	7	7
13 frs	Forestry	0	11	4	15
14 fsh	Fishing	0	0	4	4
15 coa	Coal	0	3	0	3
16 oil	Oil	0	329	102	431
17 gas	Gas	0	13	5	18
18 omn	Minerals nec	0	38	0	38
19 cmt	Bovine meat products	0	2	13	15
20 omt	Meat products nec	0	1	7	8
21 vol	Vegetable oils and fats	0	0	2	2
22 mil	Dairy products	0	2	52	54
23 pcr	Processed rice	0	0	0	0
24 sgr	Sugar	0	0	1	1
25 ofd	Food products nec	0	14	68	82
26 b.t	Beverages and tobacco products	0	4	46	50
27 tex	Textiles	0	5	7	12
28 wap	Wearing apparel	0	2	5	7
29 lea	Leather products	0	1	1	2
30 lum	Wood products	0	13	1	14
31 ppp	Paper products, publishing	0	51	4	55
32 p.c	Petroleum, coal products	0	468	141	609
33 crp	Chemical, rubber, plastic products	0	84	15	99
34 nmm	Mineral products nec	0	410	3	413
35 i.s	Ferrous metals	0	47	1	48
36 nfm	Metals nec	0	17	0	17
37 fmp	Metal products	0	87	1	88
38 mvh	Motor vehicles and parts	0	8	4	12
39 otn	Transport equipment nec	0	10	2	12
40 ele	Electronic equipment	0	17	3	20
41 ome	Machinery and equipment nec	0	4	1	5
42 omf	Manufactures nec	0	2	2	4
43 ely	Electricity	0	190	89	279
44 gdt	Gas manufacture, distribution	0	14	5	19
45 wtr	Water	0	18	7	25
46 cns	Construction	6,830	59	7	6,896
47 trd	Trade	0	477	149	626
48 otp	Transport nec	0	654	86	740
49 wtp	Water transport	0	47	7	54
50 atp	Air transport	0	50	11	61
51 cmn	Communication	0	40	37	77
52 ofi	Financial services nec	0	64	28	92
53 isr	Insurance	0	11	3	14
54 obs	Business services nec	0	192	31	223
55 ros	Recreational and other services	0	83	35	118
56 osg	Public Administration, Defense, Education, Health	0	19	57	76
57 dwe	Dwellings	0	0	23	23
合 計		6,830	3,627	1,341	11,798

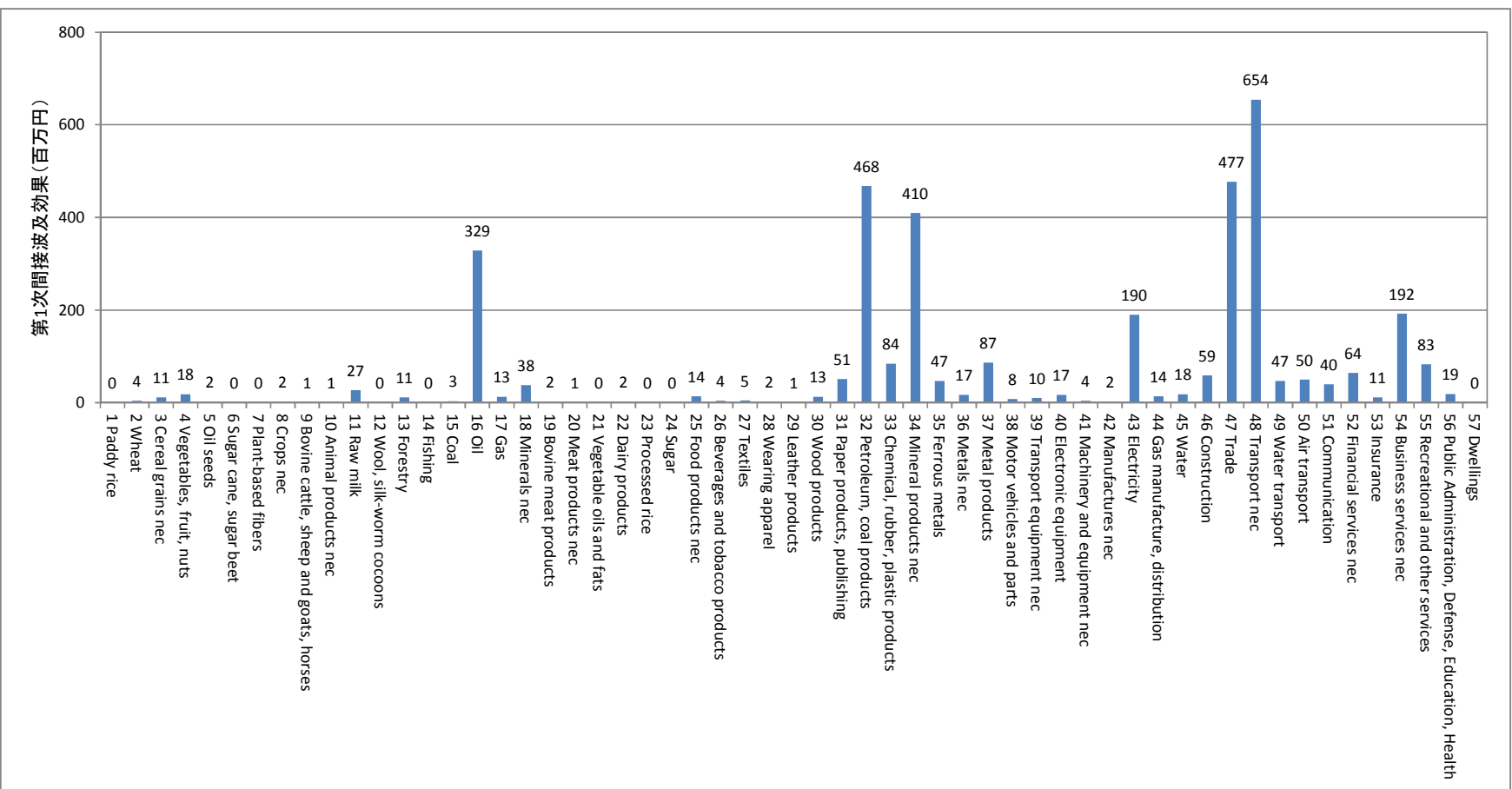


図 3-10 イラクの部門別第1次間接波及効果(百万円)

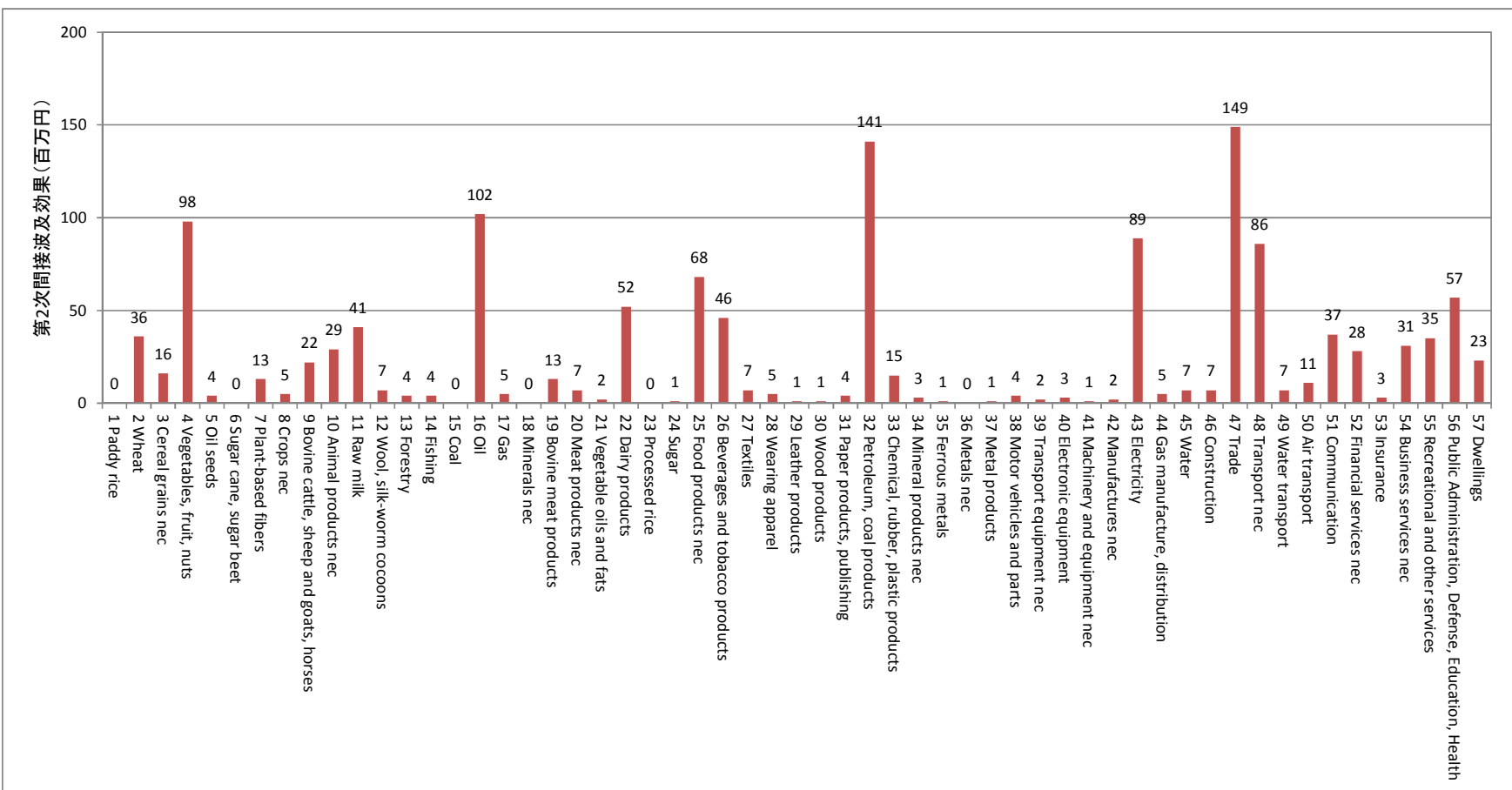


図 3-11 イラクの部門別第2次間接波及効果(百万円)

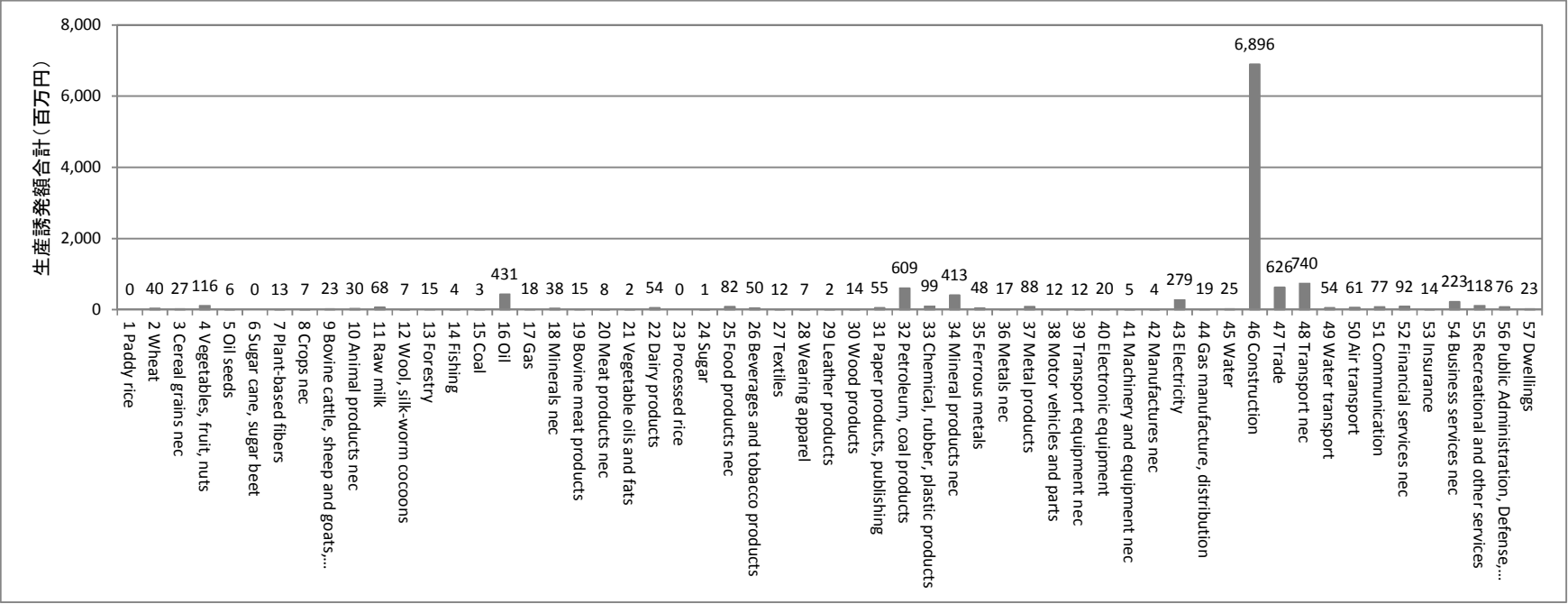


図 3-12 イラクの部門別生産誘発額合計(百万円)

第1次間接波及効果については、陸上交通(48 Transport nec)が約6.5億円で最大となり、約4.8億円の商業(47 Trade)がこれに続く。イラクの主要産業である石油関連産業(16 Oil 及び 32 Petroleum, coal products)も効果額が大きい。

第2次間接波及効果については、商業(47 Trade)が約1.5億円で最大だった。石油関連産業(16 Oil 及び 32 Petroleum, coal products)のほか、青果(4 Vegetables, fruit, nuts)、電力(43 Electricity)といった産業にも大きな効果が生じている。

このように、財政における代替可能性を仮定し、債務免除分がインフラ投資等に振り向けられると仮定すれば、債務免除が投資の誘発を通じて多様なセクターにおいて経済波及効果をもたらすことが示唆された。

(5) インパクト(債務免除による被援助国の貧困削減・資金調達・ガバナンス・経済関係強化への影響)

(ア) 債務免除による貧困削減・資金調達・ガバナンス・経済関係強化への影響の分析に用いる指標

インパクトとして、債務免除による貧困削減・資金調達・ガバナンス・経済関係強化への影響を分析するために、表 3-8 の指標を収集した。

表 3-8 貧困削減・資金調達・ガバナンス・経済関係強化への影響の分析に用いる指標

区分	指標名	単位	出所	統計名
貧困削減	1日1.9ドル未満の貧困率	%	世界銀行	Poverty headcount ratio at \$1.90 a day(%)
資金調達	ODA(政府開発援助)受取額(米ドル)	US\$	世界銀行	Net official development assistance received (current US\$)
	日本からの政府開発援助受取額 ¹¹⁶ (百万米ドル)	million US\$	OECD／日本外務省	ODA:Total net (Current Prices)
ガバナンス	国別政策制度評価 経済運営部門平均値	1=low to 6=high	世界銀行	CPIA economic management cluster average
	国別政策制度評価 公的部門の運営・制度部門平均値	1=low to 6=high	世界銀行	CPIA public sector management and institution cluster average
経済関係強化	海外直接投資受取額(米ドル)	US\$	世界銀行	Foreign direct investment, net inflows (BoP, current US\$)
	対日輸入額	千円	日本財務省	財務省貿易統計「輸出入額の推移(地域(国)別)」
	対日輸出額	千円	日本財務省	財務省貿易統計「輸出入額の推移(地域(国)別)」
	対日貿易額	千円	日本財務省	財務省貿易統計「輸出入額の推移(地域(国)別)」

¹¹⁶ disbursement basis による値である。

(イ) 貧困削減への影響

(a) 1日1.9ドル未満の貧困率

2006年と2012年のデータしかないため、債務免除の影響を確認することはできない。

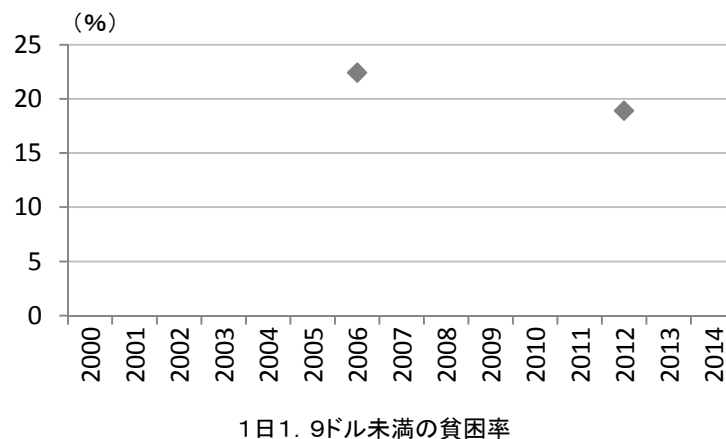


図 3-13 1日1.9ドル未満の貧困率の変化

(ウ) 資金調達への影響

(a) ODA(政府開発援助)受取額

債務免除が実施された2005年が2000年以降のODA受取額のピークであり、債務免除の影響が大きいと推測できる。債務免除の実施によって、信用力が回復し、再開されたODAの影響が示唆される。

一方2008年を契機としてODA受取額は大幅に減少している。2008年の免除がIMFの協定に基づく改革が一定の成果を挙げたことに伴って、引き続き援助は継続されつつも、減少が見られたと考えられる。

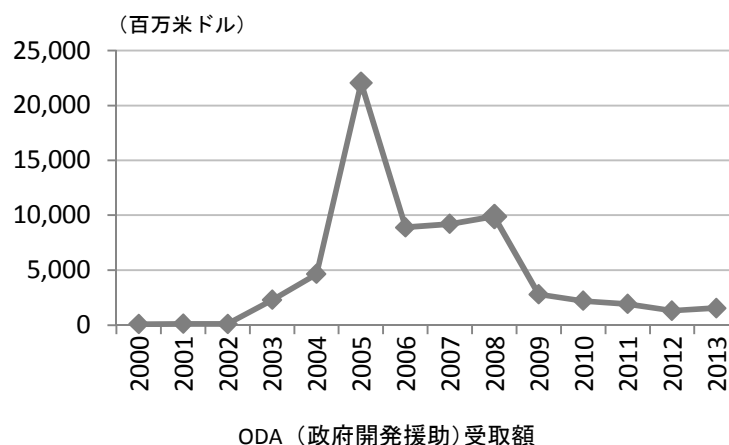


図 3-14 ODA(政府開発援助)受取額の変化

(b) 日本からの政府開発援助受取額

2005 年が日本からの政府開発援助受取額のピークである点、2008 年を契機として ODA の受取額が大きく減少する点は、ODA 受取額全体と同じ傾向を見せている。ODA 受取額と同様、債務免除の実施によって、信用力が回復し、再開された ODA の影響が示唆される。ただし、ODA 受取額全体の傾向と比較して、2008 年の ODA 受取額が 2006 年・2007 年と比較して大きく上昇しており（ODA 受取額全体の 2006 年－2008 年の変化は緩やかな上昇）、債務免除の影響が ODA 受取額全体と比較して大きかったと推測できる。

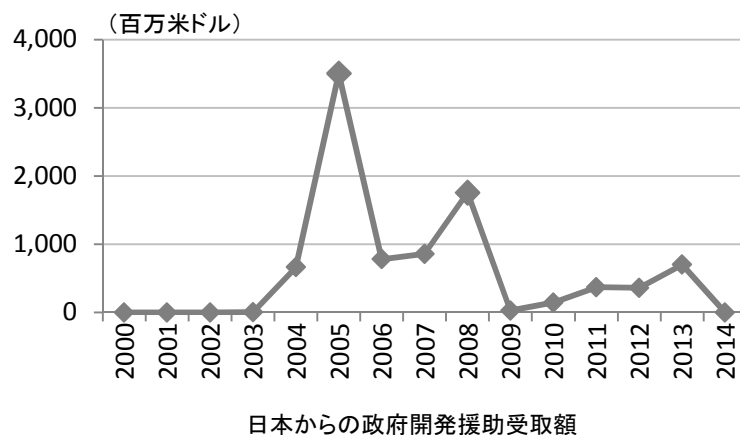


図 3-15 日本からの政府開発援助受取額

(c) 債務免除後の有償資金協力

有償資金協力の再開に際して、資金運用をモニタリングするために、両政府間で共同委員会が設立された。当時はイラクの首相諮問委員会、計画省、財務省、日本大使館と JICA の代表がリーダーシップを取り、各プロジェクトに関するモニタリングを行うために定期的に会合を行っていた¹¹⁷。その後 2009 年からは国連開発計画 (United Nations Development Plan: UNDP) とのパートナー協定を結び、UNDP も委員会に出席している。UNDP とのパートナー協定は、特に治安上の理由で日本人が調査不可能な地におけるプロジェクトに関する評価や能力強化を行うにあたって効果を発揮している¹¹⁸。こうしたモニタリング委員会の会合は基本的に四半期に 1 回開催され、実施中の円借款案件の担当者が一同に介し、各案件の進捗条件を共有すると共に、直面している事業の課題解決方法について検討し、今後の対応方針を確認することで、課題の解決や事業の進行を促進している。

債務免除後の有償資金協力の実績に関しては次ページの表 3-9 を参照されたい¹¹⁹。

¹¹⁷ UNDP の HP より。

http://www.jp.undp.org/content/tokyo/ja/home/presscenter/pressreleases/2011/12/14/release_20111214.html 2016年3月22日確認。

¹¹⁸ JICA の HP より。 http://www.jica.go.jp/information/seminar/2014/20140926_01.html 2016年3月22日確認。

¹¹⁹ *ibid.* より作成。

表 3-9 債務免除後の有償資金協力実績(コンサルタント部門を除く)

案件名	部門名	借款契約日	額(百万円)	金利(%)	償還期間(年)	据置期間(年)	調達条件
クルド地域下水処理施設整備事業(I)	社会的サービス	2015 年 6 月	34,417	0.1	40	10	日本タイド
電力セクター復興事業(フェーズ 2)	電力・ガス	2015 年 6 月	53,771	0.95	20	6	一般アンタイド
ハルサ発電所改修事業	電力・ガス	2015 年 2 月	20,224	0.8	15	5	一般アンタイド
港湾セクター復興事業(II)	運輸	2014 年 2 月	39,118	0.65/0.2	40	10	一般アンタイド/日本タイド
バスラ製油所改良事業(I)	鉱工業	2012 年 10 月	42,435	0.2	40	10	日本タイド
ベイジ製油所改良事業(E/S)	鉱工業	2012 年 10 月	2,676	—	40	10	一般アンタイド
主要都市通信網整備事業	通信	2012 年 10 月	11,674	0.65	40	10	一般アンタイド
保健セクター復興事業	社会的サービス	2012 年 10 月	10,245	0.65	40	10	一般アンタイド
アル・アッカーズ火力発電所建設事業	電力・ガス	2010 年 3 月	29,570	0.65	40	10	アンタイド
デラロック水力発電所建設事業	電力・ガス	2010 年 3 月	16,996	0.65	40	10	アンタイド
中西部上水道セクターローン	社会的サービス	2010 年 3 月	41,274	0.65	40	10	アンタイド
クルド地域上水道整備事業	社会的サービス	2009 年 3 月	34,266	0.65	40	10	一般アンタイド
バグダッド下水施設改善事業(E/S)	社会的サービス	2009 年 3 月	21,41	0.01	40	10	一般アンタイド
クルド地域電力セクター復興事業	電力・ガス	2008 年 6 月	14,747	0.75	40	10	一般アンタイド
バスラ上水道整備事業	社会的サービス	2008 年 6 月	42,969	0.75	40	10	一般アンタイド
アルムサイブ火力発電所改修事業	電力・ガス	2008 年 1 月	36,764	0.75	40	10	一般アンタイド
コール・アルズベール肥料工場改修事業	鉱工業	2008 年 1 月	18,120	0.75	40	10	一般アンタイド
サマーワ橋梁・道路建設事業	運輸	2008 年 1 月	3,348	0.75	40	10	一般アンタイド
バスラ製油所改良事業(E/S)	鉱工業	2008 年 1 月	2,079	0.75	40	10	一般アンタイド
原油輸出施設復旧事業	鉱工業	2008 年 1 月	50,054	0.75	40	10	一般アンタイド
港湾セクター復興事業	運輸	2008 年 1 月	30,211	0.75	40	10	一般アンタイド
灌漑セクターローン	灌漑・治水・干拓	2008 年 1 月	9,514	0.75	40	10	一般アンタイド
電力セクター復興事業	電力・ガス	2008 年 1 月	32,590	0.75	40	10	一般アンタイド
			(計) 579,203				

総じて、イラクの資金調達能力に対する債務免除の影響は短期的であったといえよう。イラクは債務免除の実施後、信用力が改善したことで、短期的な資金調達能力の向上が見られた。一方、資金協力の需要は戦争終結直後が最も高く、その後復興の進展に従って、落ち着いたこと、さらに治安上の問題からプロジェクトの実施に制約があることなどから、ODA 供与額が長期的に継続する効果とはならなかったと類推される。一方、表 3-9 で示しているとおり、有償資金協力の再開以降現在に至るまで、イラクにおいては多数の有償資金協力案件が実施されており、特に電力をはじめとするインフラの整備に寄与するプロジェクトが多数進行している。

(エ) ガバナンスへの影響

(a) 国別政策制度評価経済運営部門平均値

イラクについて対外的に公開されている統計データでは当該項目は整理されておらず、収集できないため、債務免除の影響について把握することができなかった。

(b) 国別政策制度評価公的部門の運営・制度部門平均値

イラクについて対外的に公開されている統計データでは当該項目は整理されておらず、収集できないため、債務免除の影響について把握することができなかった。

(c) 構造調整条件の履行状況

債務免除がパリクラブや HIPC イニシアティブの枠組みで実施されるとき、債務国に対しては既述の通り、構造調整条件が課される。当該国における、債務免除の実施後のこれらの条件の維持もしくは達成状況を確認することで、債務免除がガバナンスの改善に貢献したかを定性的に確認することが可能である。債務免除後、IMF は不定期に発行される 4 条レポートや新たなスタンバイ協定を通じてイラクの状況を報告している。これらで言及されている内容は必ずしも債務免除前に課されている構造調整条件と同様のものではない。しかし、ここでは構造ベンチマークのうち、1) イラクがどの項目について未達成のまま債務免除の実施を受け、2) どの未達目標については継続的モニタリングが行われており、3) どの項目は債務免除後も達成されなかったのかを確認するため、ベンチマークと IMF レポートの内容を紐づけて整理している。各条件番号は 3-2-1 (1)(イ)(b)の構造的ベンチマーク表で振った番号に準じている。

この結果を参照すると、13 個提示されていた構造調整条件のうち、6 つ(④, ⑥, ⑩, ⑪, ⑫, ⑬)が現在に至るまで未達成のままである。債務免除はその実施段階において改革努力を途上国に条件として課すことで、ガバナンスの改善も臨むのが本来の仕組みである。しかし、5 章のプロセスの適切性の評価において詳述する通り、債務免除はモニタリングについて有効な機能を有していないため、債務免除を供与された後、債務国に対して継続的にガバナンス上のコミットメントを引き出す仕組みを有していない。イラクにおいては債務免除実施前には一定のガバナンス改善のコミットメントを当該国から得ることに成功しているが、債務免除実施後についてその効果の持続は限定的である。

表 3-10 2008 年の SBA に基づく改革の実施状況とその後

条件	Second Review (2008) ¹²⁰ 時点での達成状況	Staff Report (2010) ¹²¹	Article IV Consultation (2013) ¹²²	Staff Report (2015) ¹²³	補足
①	部分的に達成	言及あり(達成)	—	—	—
②	達成	—	—	—	—
③	達成	—	—	—	—
④	進行中	言及あり(遅延)	言及なし	言及あり(達成) (※本文ではなく補足資料)	2010 年の First Review の脚注3 ¹²⁴ にて達成されたことが言及される。
⑤	達成	—	—	—	—
⑥	遅れている	言及あり(遅延)	言及なし	言及なし	「すべての中央政府による雇用者(治安部門を除く)のセンサスの完了」が 2010 年以降の SBA の構造的な目標の一つとなるが、2011 年の Second Review ¹²⁵ の時点では達成されず
⑦	達成	—	—	—	—
⑧	部分的に達成	言及あり(達成)	—	—	—
⑨	達成	—	—	—	—
⑩	進行中	言及あり(遅延)	言及なし	言及なし	なし
⑪⑫	遅れている	言及あり(遅延)	言及あり(目立った進展なし)	言及あり(目立った進展なし)	「ラシード銀行とラーフィダイン銀行のバランスシートの再建の完了」が2010年以降の SBA の構造的な目標の一つとなるが、2011 年の Second Review の時点では着手されるに留まる ¹²⁶ 。
⑬	進行中	言及あり(進行中)	言及なし	言及なし	2005、2006、2008、2009 年度の連邦予算に関しては 2010 年以降の SBA の構造的な目標の一つとなり、2011 年の Second Review の時点で 2008 年は達成、2005・2006 年はおおむね達成、2009 年は進行中 ¹²⁷ 。

¹²⁰ International Monetary Fund, *Iraq: Second Review*.

¹²¹ International Monetary Fund, *Iraq: Staff Report for the 2009 Article IV Consultation and Request for Stand-By Arrangement*, 2010.

¹²² International Monetary Fund, *Iraq: Article IV Consultation*, 2013.

¹²³ International Monetary Fund, *Iraq: 2015 Article IV Consultation and Request for Purchase under the Rapid Financing Instrument—Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Iraq*, 2015.

¹²⁴ International Monetary Fund, *Iraq: First Review Under the Stand-By Arrangement, Request for Waiver of Nonobservance of a Performance Criterion, Waiver of Applicability, and Rephasing of Access*, 2010, p.5.

¹²⁵ International Monetary Fund, *Iraq: Second Review Under the Stand-By Arrangement, Requests for Waiver of Applicability, Extension of the Arrangement, and Rephasing of Access—Staff Report; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Iraq*, 2011, p.42.

¹²⁶ *Ibid.*, p.41.

¹²⁷ *Ibid.*

(オ) 経済関係強化への影響

(a) 海外直接投資受取額

2006年－2008年、2010年－2012年の間に海外直接投資受取額が急上昇している。債務免除との関係では、債務免除を実施した年(2005年、2008年)に海外直接投資受取額が増加している。債務免除の実施によって、信用力が回復した影響が示唆される。債務免除が実施された年に注目すると、2012－2013年は大幅に上昇しているが、2011年－2012年が大幅に減少している。2011年－2013年を通じては、値の変動が大きい。そのため債務免除の影響を捉えることは難しい。

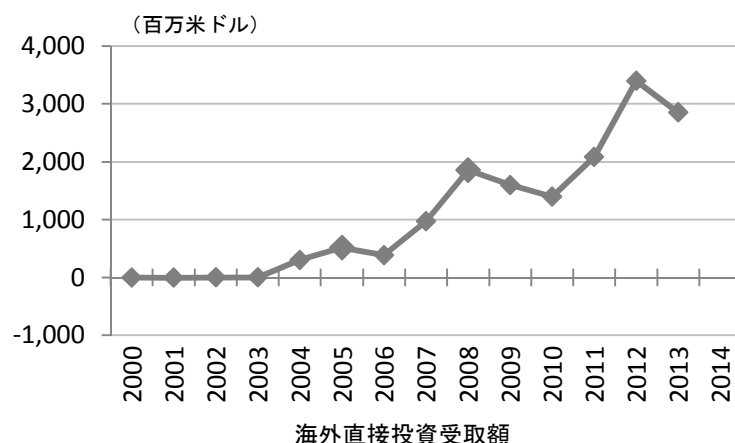


図 3-16 海外直接投資受取額の変化

(b) 対日輸入額

債務免除を実施した年(2005年－2006年、2008年－2009年)には対日輸入額は微増しており、債務免除が影響した可能性がある。債務免除を契機に、対日輸入による経済関係が強化されたことが考えられる。

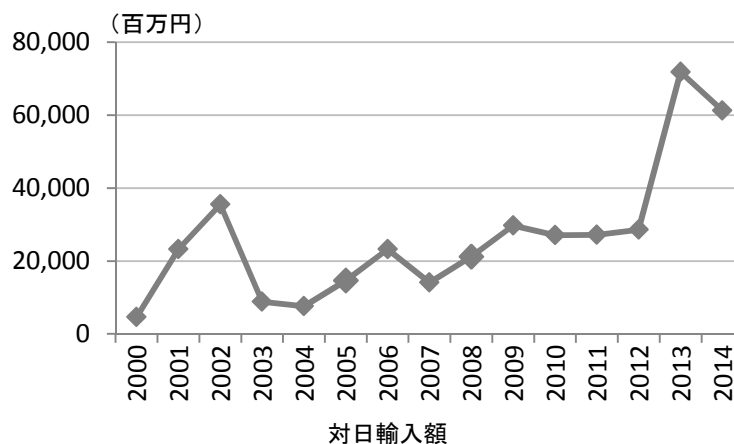


図 3-17 対日輸入額の変化

(c) 対日輸出額

債務免除を実施した年に注目すると、2005 年－2006 年は上昇、2008 年－2009 年は減少している。前者に関しては 2005 年の急落に対する回復、後者に関しては GDP と同じく石油価格の低下が主な要因であると推測される。

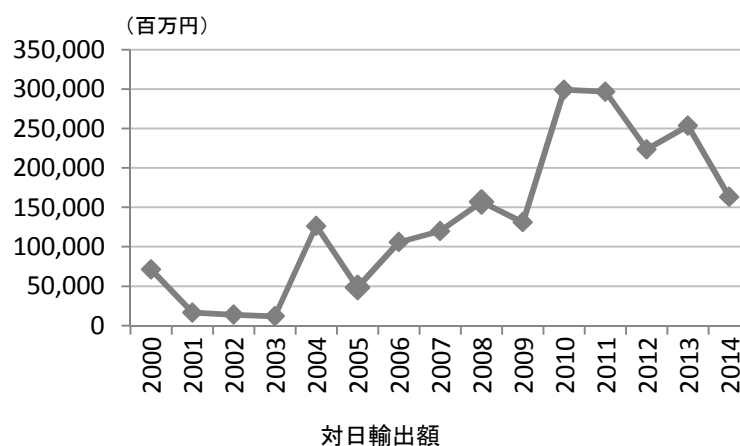


図 3-18 対日輸出額の変化

(d) 対日貿易額

対日貿易額の推移は、おおむね対日輸出額と同じ傾向を見せている。対日輸入額より対日輸出額の方が額が大きいため、対日輸出の影響が大きいと考えられる。よって、対日輸出額と同様に、債務免除よりも石油価格の影響の方が大きかった可能性がある。



図 3-19 対日貿易額の変化

経済関係強化への影響については、海外直接投資、及び対日輸出・対日輸入双方において、債務免除後、規模の拡大している。債務免除との関連においては、有償資金協力が再開されたことで、これに関連した日本企業のイラクでの事業開始などが一定程度

影響したのであろう。一方、イラク経済は強く原油輸出に依存していることから、対日輸出は石油価格に大きく依存している。過去数年、貿易額がおちこんでいるのは、石油価格の暴落による影響が大きい。イラクにおいては債務免除が経済関係の強化に一定の役割を果たしたものの、石油価格の変動がそれ以上に強い影響を及ぼしている。

(6) まとめ

本節で述べたイラクに対する債務免除の結果の有効性について整理すると、次ページの表 3-11 のようになる。

表 3-11 イラクに対する債務免除の結果の有効性

区分	指標名	債務免除による結果の有効性	
		影響が考えられる	把握が困難である
債務持続可能性	債務残高対 GDP 比	—	債務免除の影響についてはデータが未整備のため確認できない。
	公共及び公的保証債務対 GDP 比	—	債務免除の影響についてはデータが未整備のため確認できない。「イラク・レバントのイスラム国(ISIL)」出現等の情勢悪化の影響と考えられる変動は生じている。
	公共及び公的保証債務対輸出額比	—	統計データで当該項目は整理されていない。
	公共及び公的保証債務対歳入比	—	日本の債務免除の影響についてはデータが不在のため確認できない。「イラク・レバントのイスラム国(ISIL)」出現等の情勢悪化の影響と考えられる変動は生じている。
	債務元利払い対輸出額比	—	統計データで当該項目は整理されていない。
マクロ経済	国内総生産	—	GDP に影響を与えている可能性もあるが、石油価格変動による影響の方が大きく、債務免除の影響を独立して分析を行うことは困難である。
	一人当たり国内総生産	—	GDP と同様に、石油価格による影響の方が大きく、債務免除の影響を独立して分析を行うことは困難である。
インフラ	GDP に占める公的教育費の比率	—	統計データで当該項目は整理されていない。
	GDP に占める民医療支出計の比率	—	債務免除が実施された年に注目すると、2005 年—2006 年は大幅な減少、2008 年—2009 年は増加の傾向を見せている。2008 年—2009 年は、国民医療費支出合計の比率の値の変動幅が小さいため、債務免除による影響は小さいと考えられる。
	エネルギー民間投資額	—	債務免除が実施された年に注目すると、2005—2006 年はデータなし、2008 年—2009 年は微減の傾向を見せている。治安上の課題等によって、民間企業の進出が遅れている可能性が考えられるが、債務免除の影響を独立して分析を行うことは困難である。
	テレコム民間投資額	—	債務免除が実施された年に注目すると、2005 年—2006 年はやや大きく減少、2008 年—2009 年は微増した。エネルギー分野と同様、治安上の課題等によって、民間企業の進出が遅れている可能性が考えられるが、債務免除の影響を独立して分析を行うこ

区分	指標名	債務免除による結果の有効性	
		影響が考えられる	把握が困難である
			とは困難である。
	上下水道事業民間投資額	—	統計データで当該項目は整理されていない。
貧困削減	1日1.9ドル未満の貧困率	—	2006年と2012年のデータしかないため、債務免除の影響を確認することはできない。
資金調達	ODA(政府開発援助)受取額	債務免除が実施された2005年が2000年以降のODA受取額のピークであり、債務免除の影響が大きいと推測できる。債務免除の実施によって、信用力が回復し、再開されたODAの影響が示唆される。	2008年を契機としてODA受取額は大幅に減少している。2008年の免除がIMFの協定に基づく改革が一定の成果を挙げたことに伴って、引き続き援助は継続されつつも、減少が見られたと考えられる。
	日本からの政府開発援助受取額	ODA受取額全体と同じ傾向を見せている。ただし、ODA受取額全体の傾向と比較して、2008年のODA受取額が2006年・2007年と比較して大きく上昇しており、債務免除の影響がODA受取額全体と比較して大きかったと推測できる。	—
ガバナンスへの影響	国別政策制度評価 経済運営部門平均値	—	統計データで当該項目は整理されていない。
	国別政策制度評価 公的部門の運営・制度部門平均値	—	統計データで当該項目は整理されていない。
経済関係強化への影響	海外直接投資受取額	債務免除を実施した年(2005年、2008年)に増加している。債務免除の実施によって、信用力が回復した影響が示唆される。	—
	対日輸入額	債務免除を実施した年(2005年—2006年、2008年—2009年)には微増しており、債務免除が影響した可能性がある。債務免除を契機に、対日輸入による経済関係が強化されたことが考えられる。	—
	対日輸出額	—	債務免除を実施した年に注目すると、2005年—2006年は上昇、2008年—2009年は減少している。前者に関しては2005年の急落に対する回復、後者に関してはGDPと同じく石油価格の低下が主な要因であると推測される。
	対日貿易額	—	おおむね対日輸出額と同じ傾向を見せている。対日輸入額より対日輸出額の方が額は大きいいため、対日輸出への影響が大きいと考えられる。

3-3-3 プロセスの適切性

イラクに対する債務免除はパリ・クラブでの決定に従って、3段階に分けてイラクが各段階の条件を満たす度に実施された。パリ・クラブでの債務免除の決定に至るプロセスには外務省・財務省・経済産業省が参加している。また、債務免除の実施に際しては日本とイラクの間で交換公文が署名されている。しかし、債務免除の決定に至るプロセスについては、パリ・クラブの議事録の公開等もないため、一般国民にとってその決定の背景を理解するに十分な透明性は確保されていない。なお、パリ・クラブの議事内容の不透明性については、日本のみではなく、加盟国全体に共通する課題であることに留意されたい。一方、5章で詳述するとおり、他国は議会承認プロセスを債務免除実施に当たって義務化しているところもあり、説明責任をより詳細、かつ確実に果たすための仕組みが設置されている。

(1) モニタリングやフォローアップの実施状況

日本は債務免除に関して独立したモニタリングを行っていない。IMF のプログラムや債務免除後パリ・クラブに加盟している債権国の総意としてイラクに対する債務免除が決定されており、したがってイラクに対する債務免除は他ドナーや国際機関と連携して実施されている。モニタリングやフォローアップに関しては、IMF のプログラムや債務免除後の有償資金協力のプロジェクトの実施を通じて行うことで状況を判断していた¹²⁸。ただし、両者とも債務免除の効果を測定するものではなく、また IMF が不定期に発行するイラクの状況に関するレポートでは、2011 年以降イラクは IMF が構造調整プログラムに際して要求する政策プログラムを実施できていないことが指摘されているが、こうした状況に対して日本が何らかの対応をとった形跡は見られない。

(2) 他ドナー・国際機関との連携

パリ・クラブに加盟している債権国の総意としてイラクに対する債務免除が決定されており、したがってイラクに対する債務免除は他ドナーや国際機関と連携して実施されている。

3-3-4 外交の視点からの評価

ここではまず外交的效果を示す一つの目安として要人往来実績について確認する。

(1) 外交的な重要性

(ア) 債務免除に対する謝意の表明

また、日本が行った債務免除に対してはイラクの政府高官から謝意が示されている。2011 年 11 月 22 日に当時の野田総理とマーリキー首相の首脳会談及び夕食会において、円借款、自衛隊の活動と共に日本が行った債務免除に対してマーリキー首相から感謝の

¹²⁸ 外務省：国際協力局国別開発協力第三課、JICA 中東・欧州部のヒアリングより

意が表明された¹²⁹。これを踏まえれば、債務免除は両国間の良好な関係の発展に寄与した、といえよう。

(イ) 要人往来¹³⁰

下記に債務免除前後の主な要人往来の実績を記す。なお、役職はいずれも当時のものである。

(ウ) 往訪

2005 年	12 月	額賀防衛庁長官(サマーワ)
2006 年	8 月 3 日	麻生外務大臣(バグダッド。1987 年 9 月倉成外務大臣以降初)
2008 年	6 月 25 日	甘利経済産業大臣(バグダッド)
2008 年	12 月 21～22 日	橋本外務副大臣(バグダッド, サマーワ)
2009 年	1 月 28 日	安倍総理大臣特使(バグダッド)
2009 年	12 月 20 日	武正外務副大臣, 松下経済産業副大臣(バグダッド)
2011 年	1 月 10 日	大畠経済産業大臣(バグダッド)
2013 年	12 月 15～16 日	岸外務副大臣(バグダッド, エルビル)
2014 年	7 月 23～24 日	牧野外務大臣政務官(エルビル)
2015 年	2 月 9～10 日	藺浦外務大臣政務官(バグダッド, バスラ)
2015 年	3 月 15 日	藺浦外務大臣政務官(エルビル)

(エ) 来訪

2005 年	11 月	ズィーバーリー外相
2005 年	12 月	ジャアファリー首相及びウルーム石油相
2006 年	10 月	シャハリスターニー石油相
2007 年	3 月	ハーシミー副大統領
2007 年	4 月	マーリキー首相
2008 年	6 月	アーニー大統領府長官
2009 年	6 月	ズィーバーリー外相
2009 年	7 月	シャハリスターニー石油相, ハリーリ産業鉱物資源相
2010 年	1 月	シビービ・イラク中央銀行総裁
2011 年	11 月	マーリキー首相
2012 年	5 月	ズィーバーリー外相

¹²⁹ 外務省「マーリキー・イラク首相の訪日(概要と評価)」

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/iraq/visit/pm1111/gy.html> 2016年3月22日確認。

¹³⁰ 外務省「イラク共和国 基礎データ」

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/myanmar/data.html> 2016年3月22日確認。

なお、役職はいずれも当時のもの。

2012 年	10 月	イーサーウィー財務相
2012 年	12 月	サーマッラーイー科学技術相
2013 年	5 月	ガドバーン・イラク首相顧問会議議長
2013 年	9 月	アバーディー国会財務委員長
2013 年	10 月	スレイワ環境相
2013 年	12 月	シャハリスターニー副首相, バービキル貿易相
2015 年	1 月	ガドバーン・イラク首相顧問会議議長
2015 年	2 月	イラク国民議会議員 12 名
2015 年	3 月	ジュブーリー環境相
2015 年	3 月	アンサーリー地方自治・公共事業相
2015 年	3 月	ハイラッラー外務次官

2005 年 11 月以降の要人往来について見てみると、非常に活発に往来が行われていることがわかる。その意味で日本とイラクの二国間関係は債務免除以後強化されていると考えることができ、債務免除が少なくともある程度は貢献したと考えることができる。

(2) 外交的な波及効果

イラクの債務免除は同国の戦後復興をあと押しするという意味付けが強くあった。同国は戦争からの打撃で、経済が疲弊し、国内の統治も脆弱化していた。そのような背景をうけ、戦争戦後復興の財政需要が高まる中で債務を持続することは不可能であると考えられ、米国主導で合意されたのがイラクに対する債務免除であった。このようなことから、イラクに対する債務免除は広義には、イラクの復興支援についての国際協調とも解釈することができる。日本が他ドナーとともにこの財政的支援に寄与したことは、中東情勢に関する国際協調への貢献といえるだろう。

ここでは外交的な波及効果として経済関係の強化について確認する。2003 年以降の戦後復興の中で、経済活動が徐々に活発化し外国企業の進出も増加していたが、一方で治安上のリスクの高さも認識されており、日本企業の進出に関しては限定的なものにとどまっている。また貿易に関しても、債務免除と関連して対日輸入額は若干上昇しているものの、石油を中心とする対日輸出額との圧倒的な差を縮めるまでには至っていない。したがって、債務免除が経済関係の強化につながったとは言い難い。

4-1 債務免除前後のミャンマーの概況

4-1-1 内政・外交

ミャンマーでは軍が1988年9月に民主化運動の高まりを契機とするクーデターによって権力を掌握し、その後2011年3月まで権力を掌握し続けた。クーデター直後の1990年5月には軍は民政移管を試みて議会選挙を実施したが、民主化運動の諸勢力が結成した国民民主連盟(National League for Democracy: NLD)が軍の支持する国民統一党(National Unity Party: NUP)を抑えて圧勝したため、軍は民政移管を拒否し、指導者であったアウン・サン・スー・チーを自宅軟禁するなどしてNLDを弾圧した¹³¹。

その後2003年8月に民主化への「7段階のロードマップ」を発表したことを契機に再び民政移管の試みが始められた。2008年5月の国民投票による新憲法の制定を経て、2010年11月に議会選挙が実施され、NLDがボイコットする中で軍が支持する連邦団結発展党(Union Solidarity and Development Party: USDP)が圧勝した。そして2011年3月にテイン・セインが大統領に選出され、民政移管が達成された¹³²。

テイン・セイン大統領のもとで、政治犯の釈放(2013年12月までにすべての政治犯が釈放)や検閲の緩和など民主化を目指す改革が進められた。また2011年8月にはテイン・セイン大統領がアウン・サン・スー・チー(2010年の選挙後に自宅軟禁を解かれていた)と会談し、2012年4月に実施された議会の補欠選挙ではNLDが45議席中43議席を獲得するなど、民政移管への期待が高まった。さらに、2015年11月に実施された議会選挙ではNLDが6割弱の議席を獲得している¹³³。

このように、順調に民主化への道筋をたどっているように見えるミャンマーであるが、一方で完全な民主化に至るには障壁も多い。とりわけ、議会における25%の軍人枠や国防大臣や内務大臣等の一部の閣僚の任命権が軍司令官に付されている点や、非常事態時には国軍司令官が全権を掌握することが憲法上認められている点は、今後の民主化にとって大きな課題となっている。また、NLDが与党になったにもかかわらず議長であるアウン・サン・スー・チーが憲法上の規定により大統領になれない点は、今後のミャンマー政治において重要な争点になると考えられる¹³⁴。

¹³¹ 伊野憲治「ミャンマー-人間関係で動く政治のジレンマ」清水一史・田村恵子・横山豪志編『東南アジア現代政治入門』ミネルヴァ書房、2011年、198-202ページ。工藤年博「ミャンマー軍政の23年-なにを目指し、なにを実現したか-」工藤年博編『ミャンマー政治の実像-軍政23年の功罪と新政権の行方-』アジア経済研究所、2012年、6-7ページ。

¹³² 伊野、「ミャンマー」、206-207ページ。中西嘉宏「軍と政治的自由化-ミャンマーにおける軍事政権の「終焉」をめぐる」日本比較政治学会編『体制転換／非転換の比較政治』ミネルヴァ書房、2014年、185-187ページ。

¹³³ 中西、「軍と政治的自由化」、188ページ。外務省 Web ページ(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/myanmar/data.html#section1>)2016年1月21日確認。

¹³⁴ 道傳愛子「NHK 時事公論:ミャンマーの総選挙 民主化の課題」(<http://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/100/231629.html>)2016年1月25日確認。

4-1-2 経済・産業構造

ミャンマーの主要産業は農業であり、2006 年時点で GDP の約 45%を占めている。1990 年代前半にはこの農産物が輸出品目においても大きな割合を占めていたが、2000 年代以降は天然ガスの開発に成功し近隣諸国(主にタイ)への輸出を開始したことで、天然ガスが主要な輸出品目になっていった¹³⁵。天然ガスの輸出により2001 年以降は経常収支の黒字が続いていたが、2011 年以降は中古車の輸入規制が緩和されたことで赤字に転落した¹³⁶。なお、近年では中国が輸出先としてタイに次いで 2 番目に大きな比重を占めるようになっている¹³⁷。一方製造業に関しては国際的な経済制裁の影響もあり輸出向けの産業は発達せず¹³⁸、また 1988 年のクーデター以前の社会主義経済時代に設立された非効率な国営企業の存在がミャンマーの工業部門の発展を阻害していた¹³⁹。

2011 年の文民政権成立以降、輸入の自由化、変動相場制への移行、証券取引所の設立など経済の自由化・市場化をさらに促進する政策がとられるようになった。また、外国からの投資に関しても外国投資法の改正により制度整備が進んでいる¹⁴⁰。

4-1-3 日本との関係

1988 年の民主化運動・クーデター以前には外交政策の面では孤立していた一方で、社会主義的な経済運営によって生じた大幅な外貨不足は日本を中心とする西側諸国からの援助によって補われていた。とりわけ日本はこの時期ミャンマーに対してインフラ整備や工業への支援を中心に大規模な援助を行っており、ミャンマーが受けた二国間援助の約 3 分の 2 を占めていた¹⁴¹。

しかし 1988 年の民主化運動に対する弾圧を契機として日本を含め西側諸国からの援助は大幅に削減され、その後もミャンマー国内の政治情勢に応じてたびたび西側諸国からの経済制裁を受けていた。日本も 1988 年以降は新たな有償資金協力を停止していたものの、無償資金協力や技術協力は続けていた。なお、経済制裁が課される中で、1988 年以降に中国との関係強化が進んだほか、1997 年には東南アジア諸国連合 (Association of

¹³⁵ 三重野文晴「成長の構造とマクロ経済-軍政下の経済20年の解釈-」尾高煌之助・三重野文晴編『ミャンマー経済の新しい光』勁草書店、2012年、138-140ページ。

¹³⁶ 三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング「ミャンマー経済の現状と今後の展望～動き出したアジアのラスト・フロンティア～」、2015年、13ページ(http://www.murc.jp/thinktank/economy/analysis/research/report_150601.pdf) 2016年1月21日確認。

¹³⁷ 三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング、「ミャンマー経済の現状と今後の展望」、12ページ。

¹³⁸ 三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング、「ミャンマー経済の現状と今後の展望」、4ページ。

¹³⁹ 工藤年博「ミャンマー軍政下の工業発展」尾高煌之助・三重野文晴編『ミャンマー経済の新しい光』勁草書店、2012年、186-189ページ。

¹⁴⁰ 三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング、「ミャンマー経済の現状と今後の展望」、6ページ。

¹⁴¹ 工藤、「ミャンマー軍政の23年」、37ページ。国際協力機構 Web ページ(http://www.jica.go.jp/myanmar/ku57pq00000468tn-att/myanmar_03.pdf) 2016年1月25日確認。

Southeast Asian Nations: ASEAN)に加盟するなど、周辺諸国との連携は継続された。

2011年3月の民政移管とその後の政治・経済改革努力の結果、西側諸国の間で支援を再開しようとする動きが見られた。2012年4月以降西側諸国の間でミャンマーに対する経済制裁を緩和する動きが相次いで見られ¹⁴²、また同年10月には日本が主催して「ミャンマーに関する東京会合」を開催し、26か国と5国際機関が参加してミャンマーに対する国際的な支援が必要であるという認識を共有している¹⁴³。

日本はその後2013年1月に、ミャンマーにおける諸改革を支援するプログラムローン（「社会経済開発支援計画」）を供与し、有償資金協力を再開している¹⁴⁴。また、また、2013年度以降、個別プロジェクトに対する有償資金協力も再開している¹⁴⁵。

日本企業に関しては、2011年以前はミャンマーへの進出は限定的だったが、2012年に日本のODAが再開し、西側諸国の経済制裁が緩和されて以降進出する企業の数が増加し、2014年度にはヤンゴン日本人商工会の会員数が2011年度の約3倍になっている¹⁴⁶。2015年12月のASEAN経済共同体(ASEAN Economic Community: AEC)の成立に並行してミャンマーでのインフラの整備状況は改善しており¹⁴⁷、改革の大幅な後退が見られない限りは今後も日本企業の進出は増えていくと考えられる。

4-1-4 債務免除の背景

ミャンマーに関しては1988年以前に西側諸国や日本から供与された援助の債務返済が1988年以降延滞されていることが問題になっていた。債務免除に向けた最初の動きは2012年4月に東京で行われた日・ミャンマー首脳会談で、延滞債務の解消に向けて以下の対応をとることで両国が同意したことであった。

① 2003年3月末以前に返済期日が到来したものについては、ミャンマーは、超短期の商業ローンを「ブリッジローン」として活用し、この債務(元利合計約1,989億円)を解消するのに対して、日本は、長期の円借款をプログラム・ローンとして供与する。この長期の円借款の下において、両国はミャンマーがとる政策や改革について共同でモニタリングする。

② 2003年4月以降に返済期日が到来したものについては、この債務(元利合計約

¹⁴² 在ミャンマー日本大使館 Web ページ(<http://www.mm.emb-japan.go.jp/profile/japanese/page1.html>) 2016年1月25日確認。

¹⁴³ 財務省 Web ページ(http://www.mof.go.jp/international_policy/convention/other/myanmar_houdou.htm) 2016年1月25日確認。

¹⁴⁴ 国際協力機構 Web ページ(http://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2014_MY-C1_4_f.pdf)

¹⁴⁵ 国際協力機構 Web ページ(注釈11参照)。なお、2012年度の有償資金協力の内容は債務免除と「社会経済開発支援計画」であり、その他のプロジェクトの開始は2013年度以降である。

¹⁴⁶ 三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング、「ミャンマー経済の現状と今後の展望」、19ページ。

¹⁴⁷ 「ASEAN 経済共同体、31日発足：域内総生産300兆円」日本経済新聞、2015年12月30日(http://www.nikkei.com/article/DGXLASGM28H56_Q5A231C1NN1000/) 2016年1月25日確認。

1,274 億円)について、日本は、2002 年 12 月にミャンマー側に対して伝達したとおり¹⁴⁸、免除の手續を再開する。

- ③ 過去 20 年程度にわたる遅延損害金(約 1,761 億円、2012 年 3 月末をもって確定)については、ミャンマーの改革努力の継続を 1 年間にわたって共同でモニタリングした後に免除される¹⁴⁹。

こののち、2012 年 10 月の「ミャンマーに関する東京会合」の中で国際機関(世界銀行とアジア開発銀行)に対する延滞債務を解決したのちに二国間の延滞債務問題についてパリ・クラブで交渉を行うことが決定された¹⁵⁰。翌年 1 月 17 日に国際協力銀行(Japan Bank for International Cooperation: JBIC)のブリッジローンを通じて世界銀行及びアジア開発銀行への延滞債務が解消され¹⁵¹、1 月 25 日のパリ・クラブの会合で遅延損害金の 50%(約 55.6 億ドル)が 2 段階に分けて免除されることが決定された¹⁵²。日本はこれに先立ち 1 月 15 日に上記①②の措置に関してミャンマーと公文書を交換し¹⁵³、1 月 30 日に約 1,274 億円の免除が実施された¹⁵⁴。また、上記③の措置についてはモニタリングの結果同年 5 月 26 日に約 1,886 億円の免除が決定された¹⁵⁵。

4-2 債務免除の実施状況

4-2-1 パリ・クラブに基づく債務免除

(1) ミャンマーに対する構造調整条件

ミャンマーでは 2010 年まで国家が経済をかなりの程度統制しており、また欧米諸国などから経済制裁を受けていたが、2011 年以降市場経済化改革へと乗り出し、固定相場制から管理変動相場制への移行、ミャンマー中央銀行(Central Bank of Myanmar: CBM)の権

¹⁴⁸ 外務省 Web ページ(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/zyoukyou/h_14/021220_1.html)2016年1月25日確認。

¹⁴⁹ 外務省 Web ページ(http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/myanmar/visit/thein_sein_1204/myanmar_debt_issues_ja.html)2016年1月25日確認。

¹⁵⁰ 財務省 Web ページ(注釈13参照)。

¹⁵¹ 国際協力銀行 Web ページ(<https://www.jbic.go.jp/ja/information/press/press-2012/0128-6413>)2016年1月25日確認。

¹⁵² Paris Club, Web page(<http://www.clubdeparis.org/en/traitements/myanmar-25-01-2013/en>)2016年1月25日確認。

¹⁵³ 外務省 Web ページ(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/keitai/enshakan/saimuhouki.html>)2016年1月25日確認。なお、①の措置は上述した「社会経済開発支援計画」であり、免除に相当するのは②だけである。

¹⁵⁴ 外務省 Web ページ(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/zyoukyou/h24/y130130_1_01.html)2016年1月25日確認。

¹⁵⁵ 外務省 Web ページ(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/zyoukyou/h25/y130526_1.html)2016年1月25日確認。外務省「ミャンマーに対する円借款債権に係る遅延損害金の免除について」(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/zyoukyou/h25/pdfs/y130526_1.pdf)2016年1月25日確認。

限強化、金融部門における規制緩和といった成果を挙げている。こうした中で、2012 年に日本との間で延滞債務解消に向けた合意が成立したほか、欧米諸国からの経済制裁も順次緩和された。また、2013 年 1 月には日本の協力によって世界銀行やアジア開発銀行（Asian Development Bank: ADB）との延滞債務を解消して関係を正常化した。

ミャンマーでは以前より欧米諸国や日本に対する延滞債務が大きな問題となっていたが、2012 年 11 月に行われた「ミャンマーに関する東京会合」の中で延滞債務問題解決のためにミャンマーが IMF と協力して経済改革を実施していくことが合意され¹⁵⁶、翌年 1 月には IMF のスタッフ監視プログラム（Staff-Monitored Program: SMP）が開始された。ミャンマーにおける経済改革の進捗状況を監視する 1 年間のこのプログラムでは、3 月と 9 月に 2 度レビューが実施されることになったが、その際の判断基準となる構造的ベンチマークとして以下のものが定められた¹⁵⁷。なお、付記している日付は改革完了の期限を示す。

（ア） 構造的ベンチマーク第 1 回のレビュー（2013 年 3 月）まで

- ・ 決済システムの諸規制の施行（2006 年 6 月 30 日）
- ・ 個人に対する決済と資金移転に関する為替規制の撤廃（2013 年 3 月）：マクロ経済目標：8 条規制の廃止
- ・ 外国為替許可制度の段階的な廃止の計画を公表する（2013 年 3 月）：マクロ経済目標：複合通貨の慣習の廃止
- ・ 民間の銀行が国営銀行と同じ条件で為替交換業務を行うことができないようにしている規制の撤廃（2013 年 3 月）。マクロ経済目標：非公式の為替レート統一の補助

（イ） 構造的ベンチマーク第 2 回のレビュー（2013 年 9 月）まで

- ・ 供託競売を隔週で開催（2013 年 6 月から継続）
- ・ マクロ経済目標：マネーサプライに対する統制確立の補助
- ・ 財務省証券のオークションを導入するための規制の準備（2013 年 9 月）：マクロ経済目標：市場を基盤とする赤字財政の補填の促進
- ・ 運用上のより大規模な納税者単位の確立（2013 年 9 月）：マクロ経済目標：徴税行政の改善と税収の増加

この SMP の開始を受けて同月中（2013 年 1 月）にパリ・クラブで延滞債務に関する債務転換と将来的な延滞債務の一部免除に関する合意が結ばれた¹⁵⁸。その後ミャンマーは

¹⁵⁶ 財務省 Web ページ (http://www.mof.go.jp/international_policy/convention/other/myanmar_houdou.htm) 2016年2月10日確認。

¹⁵⁷ International Monetary Fund, *Myanmar: Second Review under the Staff-Monitored Program—Staff Report and Press Release*, 2014, p.20, Table 7.

¹⁵⁸ Paris Club, Web site (<http://www.clubdeparis.org/en/traitements/myanmar-25-01-2013/en>) 2016年2月10日確認。

SMP を順調に実施し、SMP の終了までに指定された改革目標をすべて達成した¹⁵⁹。

4-3 ミャンマーに対して実施された債務免除に対する評価

4-3-1 政策の妥当性

(1) 支援先の開発ニーズとの整合性

ミャンマーでは2011年に新政権が発足して以降、政治的自由化や経済の市場開放改革が進められると同時に、教育や保健といった社会セクターの改革も積極的に行われており、改革実行のための財源を必要としていた。一方でミャンマーは延滞債務の問題を抱えており、恒常的な財政赤字と相まって公的債務の持続可能性に対するリスクが将来的に高くなりうる状態にあった。したがって債務免除はミャンマーの開発政策や開発ニーズと一定の整合性を有していたと考えられる。

(2) 上位政策との整合性

ミャンマーに対する国別援助方針は現在策定中であり、債務免除を実施した2013年当時には存在していなかった。したがって、ここでは2013年1月にミャンマーとの間で締結された「社会経済開発支援計画」(プログラム・ローン)を参照する。ただし、このプログラム・ローンは債務免除とほとんど同時に検討されたものである点に留意する必要がある。

「社会経済開発支援計画」は、その目的として「ミャンマー政府が進めるマクロ経済運営・開発政策、社会セクター(教育・保健)及びガバナンス分野における改革を支援することにより、改革の持続及び我が国との政策対話の促進を通じた同分野の改善を図り、もってミャンマー経済の安定に寄与すること」を掲げている。この中で挙げられた政策課題のうち、「マクロ経済運営・開発政策」に関する項目の中に「延滞債務解消」があり、ミャンマーに対する債務免除はこの方針に合致するものであると考えられる。

(3) 国際的な優先課題との整合性

外務省が2012年に発表した「平成24年度 国際協力重点方針」において重点事項の一つとして「国際社会の平和と安定のための取組」が掲げられ、その中の一つにミャンマーを含む「アジアの民主主義定着支援」が援助方針として定められている。したがって、ミャンマーに対する債務免除はこの方針に合致するものであると考えられる。

また、ミャンマーに対する債務免除は当初ミャンマーとの二国間で取り決められたものであるが、その後2012年10月の「ミャンマーに関する東京会合」を経て2013年1月にはパリ・クラブにてミャンマーに対する債務免除が決定された。したがって同国に対する債務免除はパリ・クラブの債権国の総意であると位置づけることができ、国際協調の一環であると理解できる。

¹⁵⁹ International Monetary Fund, *Second Review*, pp.11-12.

(4) 日本の比較優位性

債務免除という政策自体に関しては、他のドナーと比して際立った特長があるわけではない。ただし、ミャンマーの場合は後述する通り、日本が主導して債務免除の手続きが開始されたケースである。したがって、本件について日本は他ドナーと比べより強いイニシアティブを発揮していたといえよう。また債務免除額に関していえば、日本はミャンマーにとって最大の債権国であり、日本の2013年のODA債権の免除額は約19億ドルとパリ・クラブ加盟国の中で突出している点も比較優位性として指摘できよう。

4-3-2 結果の有効性

(1) 概要

インプット(債務免除額の動向)をみると、2013年のミャンマーにおける債務免除額の対GDP比は4.2%であり、そのうち日本は3.1%と大半を占めていたことがわかる。

アウトプット(債務免除による財政状況への影響)については、債務の持続可能性に関する指標の値を取得できる年次が少なく、債務免除の影響を分析することが難しかった。なお、債務免除後の近年の動向をみると、GDP・歳入・輸出が増加していることから、指標の値も改善傾向にある。

アウトカムでは、債務免除による被援助国のマクロ経済・可処分公的資金・投資への影響をみる。まず、マクロ経済については、国内総生産(GDP)の値を確認したが、経済制裁や国内産業の動向の影響も大きいと考えられ、債務免除の影響を切り出して分析することは難しかった。また、可処分公的資金については、教育分野の値は債務免除実施直後の値が統計で整理されておらず、債務免除の影響を把握することはできなかった。医療分野については、債務免除前後で値は横ばいであり、債務免除の影響は小さいと考えられる。投資については、債務免除実施前後の値が統計で整理されておらず、債務免除の影響を把握することはできなかった。なお、後述する金銭の代替可能性を仮定して、債務免除の軽減分がインフラ投資等に振り向けられるとすると、産業連関分析からは、多様なセクターにおいて経済波及効果をもたらす可能性が示唆された。

インパクトは、債務免除による被援助国の貧困削減・資金調達・ガバナンス・経済関係強化への影響をみる。まず、貧困削減については債務免除実施直後の値が統計で整理されておらず、債務免除の影響を分析することが難しかった。資金調達については、債務免除の実施後にODA受取額が大幅に増加しており、債務免除の実施によって、信用力が回復した影響が示唆された。また、ガバナンスについては、構造調整条件の達成状況をみると、当初課されていたIMFのSMP(Staff-Monitored Program)の条件をすべて達成しており、ガバナンス改善に一定の効果を果たしていると考えられる。なお、通常のIMFのプログラムよりも条件が緩やかである点には、留意が必要である。そして、経済関係については、債務免除実施前後で対日輸入額・対日輸出額が増加しており、経済関係が強化されたことが考えられる。

以上より、ミャンマーについては、データの不足、経済制裁の影響等もあって、債務免除の影響を切り出して分析することは難しいが、信用力の回復によって、資金調達・経済関係の強化に結び付いた可能性が示唆された。

(2) インプット(債務免除額の動向)

インプットとして、被援助国における主要ドナー国による債務免除額の対 GDP 比を確認する。

2013 年の被援助国における主要ドナー国による債務免除額の対 GDP 比は、4.2%であり、そのうち日本は 3.1%で大半を占めていることがわかる。

表 4-1 主要ドナー国の債務免除額の対 GDP 比(2013 年)

国名	債務免除額 (単位:百万ドル)	債務総額の対GDP比 (ミャンマーのGDP:63,031百万ドル)
オーストリア	35	0.1%
ベルギー	3	0.0%
フランス	584	0.9%
イタリア	3	0.0%
日本	1,945	3.1%
オランダ	10	0.0%
アメリカ	42	0.1%
総額	2,622	4.2%

出所) OECD, Creditor Reporting System (<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>)
(2016 年 2 月 10 日確認)

(3) アウトプット(債務免除による財政状況への影響)

(ア) 債務の持続可能性の分析に用いる指標

債務持続可能性フレームワーク(DSF)で分析に用いられている指標を使うことが望ましいが、複数年次でデータが揃わない等の制約がある。そのため、データの入手可能性を鑑み、世界銀行から以下の指標を収集し、分析に用いることとした。

なお、公共及び公的債務(PPG debt)とは、「国家政府、政治的下位主体(あるいは両者に属する機関を含む)、及び自律的な公的機関などの公的な債務者の長期的な対外債務、および公共機関によって返済を保証された私的な債務者の対外債務からなる」ものである(以下同様)¹⁶⁰。

表 4-2 債務の持続可能性の分析に用いる指標

指標名	単位	出所	統計名
債務残高対 GDP 比	%	世界銀行	・Total debt service (% of GNI)

¹⁶⁰ World Bank, Web cite (<http://data.worldbank.org/indicator/DT.DOD.DPPG.CD>)より引用
(2016年2月22日確認)。

指標名	単位	出所	統計名
(Debt stock to GDP)			・GNI (current US\$) ・GDP (current US\$) ・ External debt stocks, public and publicly guaranteed (PPG) (DOD, current US\$) ・ External debt stocks, total (DOD, current US\$) ・Exports of goods, services and primary income (BoP, current US\$) ・ Revenue, excluding grants (% of GDP) 上記指標の計算による
公共および公的保証 債務対 GDP 比 (PPG debt to GDP)	%	世界銀行	・Total debt service (% of GNI) ・GNI (current US\$) ・GDP (current US\$) ・ External debt stocks, public and publicly guaranteed (PPG) (DOD, current US\$) ・ External debt stocks, total (DOD, current US\$) ・Exports of goods, services and primary income (BoP, current US\$) ・ Revenue, excluding grants (% of GDP) 上記指標の計算による
公共および公的保証 債務対輸出額比 (PPG debt to export)	%	世界銀行	・Total debt service (% of GNI) ・GNI (current US\$) ・GDP (current US\$) ・ External debt stocks, public and publicly guaranteed (PPG) (DOD, current US\$) ・ External debt stocks, total (DOD, current US\$) ・Exports of goods, services and primary

指標名	単位	出所	統計名
			income (BoP, current US\$) ・ Revenue, excluding grants (% of GDP) 上記指標の計算による
公共および公的保証 債務対歳入比 (PPG debt to revenue)	%	世界銀行	・ Total debt service (% of GNI) ・ GNI (current US\$) ・ GDP (current US\$) ・ External debt stocks, public and publicly guaranteed (PPG) (DOD, current US\$) ・ External debt stocks, total (DOD, current US\$) ・ Exports of goods, services and primary income (BoP, current US\$) ・ Revenue, excluding grants (% of GDP) 上記指標の計算による
債務元利払い対輸出 額比 (Debt service to export)	%	世界銀行	・ Total debt service (% of GNI) ・ GNI (current US\$) ・ GDP (current US\$) ・ External debt stocks, public and publicly guaranteed (PPG) (DOD, current US\$) ・ External debt stocks, total (DOD, current US\$) ・ Exports of goods, services and primary income (BoP, current US\$) ・ Revenue, excluding grants (% of GDP) 上記指標の計算による

(イ) 債務の持続可能性の分析結果

債務の持続可能性に関する指標については、公共および公的保証債務対輸出額比以

外は、債務免除の実施直後の値が統計で整備されておらず、収集できなかった。そのため、債務免除の影響を分析することが難しい。以下に、入手できた年次以降のデータを参考として示す。

(a) 債務残高対 GDP 比

2012 年から 2013 年にかけて上昇しており、中央政府の財政赤字が続いていること（2012 年は約 1 兆 7,480 億チャット、2013 年は約 1 兆 6,650 億チャットの赤字）が影響している可能性があると考えられる¹⁶¹。データが 2012 年と 2013 年のものしか取得できておらず他の年の変化と比較できないため、債務免除の影響を受けたかどうかの判断は難しい。

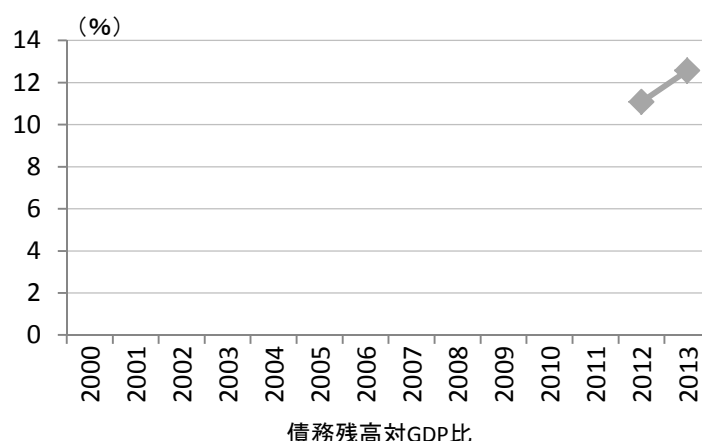


図 4-1 債務残高対 GDP 比の変化の変化

(b) 公共および公的保証債務対 GDP 比

2012 年から 2013 年にかけて減少しており、ミャンマーの高い経済成長率（2012～2013 年の経済成長率は約 7.6%）による GDP の増加が影響している可能性があると考えられる¹⁶²。データが 2012 年と 2013 年のものしか取得できておらず他の年の変化と比較できないため、債務免除が影響しているかどうか判断は難しい。

¹⁶¹ アジア経済研究所「主要統計：ミャンマー 2014年」(<http://d-arch.ide.go.jp/browse/pdf/2014/211/2014211STA.pdf>) 2016年1月28日確認。

¹⁶² アジア経済研究所「主要統計：ミャンマー 2014年」。

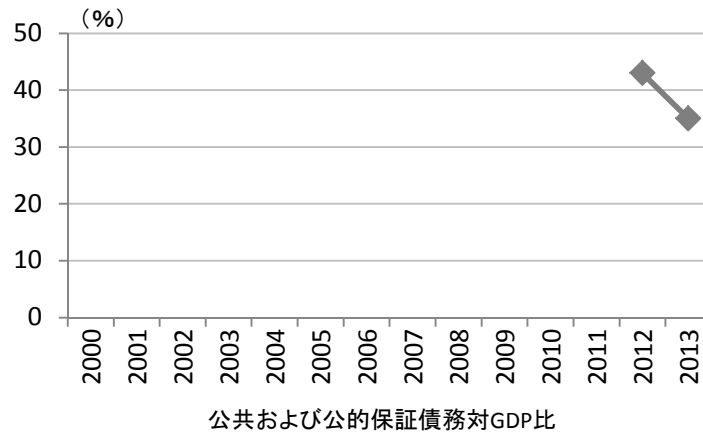


図 4-2 公共および公的保証債務対 GDP 比の変化

(c) 公共および公的保証債務対輸出額比

2010 年以降一貫して減少傾向にあるが、2011 年－2012 年は輸出額がほとんど変わらない(2011 年約 83.1 億ドル、2012 年約 82.7 億ドル)にもかかわらず、公共および公的保証債務対輸出額比が減少していることから、債務免除が影響した可能性が考えられる¹⁶³。一方 2012 年－2013 年には輸出額が大幅に増加しており(2013 年約 104.4 億ドル)、このことが影響したと考えられ、債務免除が与えた影響は小さかったのではないかと推測される。

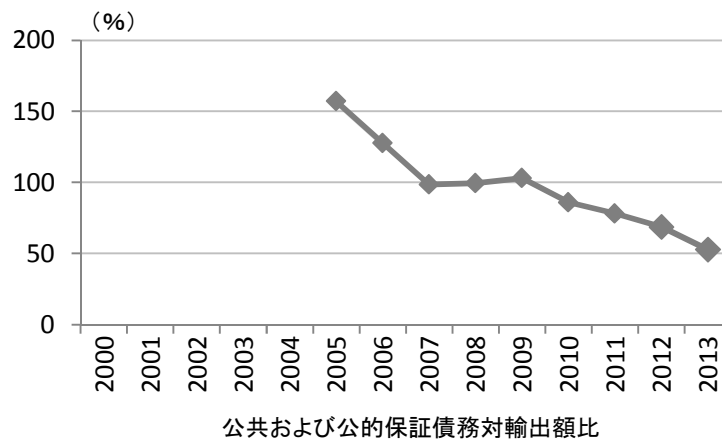


図 4-3 公共および公的保証債務対輸出額比の変化

(d) 公共および公的保証債務対歳入比

2012 年から 2013 年にかけて減少しており、中央政府の歳入が大幅に増加した(2011

¹⁶³ アジア経済研究所「主要統計:ミャンマー 2014年」。編注:債務免除が実施されたのは2013年1月なので、ミャンマーにおける債務正味価値として2013年の2～3月のものが(FY2012のものとして)使用されていた場合にはこの可能性が考えられる。

～2012 年 6 兆 8,127 億チャット, 2012～2013 年 11 兆 7,835 億チャット)ことが影響していると考えられる¹⁶⁴。ただしデータが 2012 年と 2013 年のものしか取得できておらず他の年の変化と比較できないため、債務免除の影響を受けた可能性を判断することは難しい。

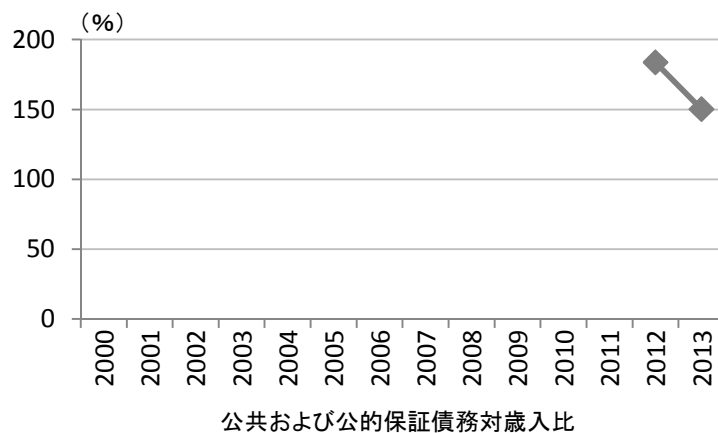


図 4-4 公共および公的保証債務対歳入比の変化

(e) 債務元利払い対輸出額比

2012 年から 2013 年にかけて大幅に減少しており、輸出額が大幅に増加したことが影響を与えたと考えられる¹⁶⁵。ただしデータが 2012 年と 2013 年のものしか取得できておらず他の年の変化と比較できないため、債務免除の影響を受けた可能性を判断することは難しい。



図 4-5 債務元利払い対輸出額比の変化

¹⁶⁴ アジア経済研究所「主要統計:ミャンマー 2014年」。

¹⁶⁵ 輸出額に関しては債務対輸出額比の正味現在価値の部分参照。

(4) アウトカム(債務免除による被援助国のマクロ経済・可処分公的資金・投資への影響)

(ア) 債務免除によるマクロ経済・可処分公的資金・投資への影響の分析に用いる指標
アウトカムとして、債務免除によるマクロ経済・可処分公的資金・投資への影響を分析するために、以下の指標を収集した。

表 4-3 マクロ経済・可処分公的資金・投資への影響の分析に用いる指標

区分	指標名	単位	出所	統計名
マクロ経済	国内総生産(米ドル)	US\$	世界銀行	GDP at market prices (current US\$)
	一人当たり国内総生産(米ドル)	US\$	世界銀行	GDP per capita (current US\$)
可処分公的資金・投資	GDP に占める公的教育費の比率	% of GDP	世界銀行	Government expenditure on education, total (% of GDP)
	GDP に占める国民医療費支出計の比率	% of GDP	世界銀行	Health expenditure, total (% of GDP)
	エネルギー民間投資額(米ドル)	US\$	世界銀行	Investment in energy with private participation (current US\$)
	テレコム民間投資額(米ドル)	US\$	世界銀行	Investment in telecoms with private participation (current US\$)
	上下水道事業民間投資額	US\$	世界銀行	Investment in water and sanitation with private participation (current US\$)

(イ) マクロ経済への影響

(a) 国内総生産

2012 年－2013 年および 2013－2014 年はそれぞれやや上昇しているものの、それ以前の上昇幅と比べるとかなり小さくなっている。製造業の伸びが鈍化したことが主な要因と考えられ¹⁶⁶、債務免除の影響はそれほど大きくなかったことが推測される。経済制裁の影響もあり、製造業はまだ未発展であり、製造業の動向の方が、債務免除の影響よりも大きいと考えられる。

¹⁶⁶ アジア経済研究所「主要統計：ミャンマー 2014年」。

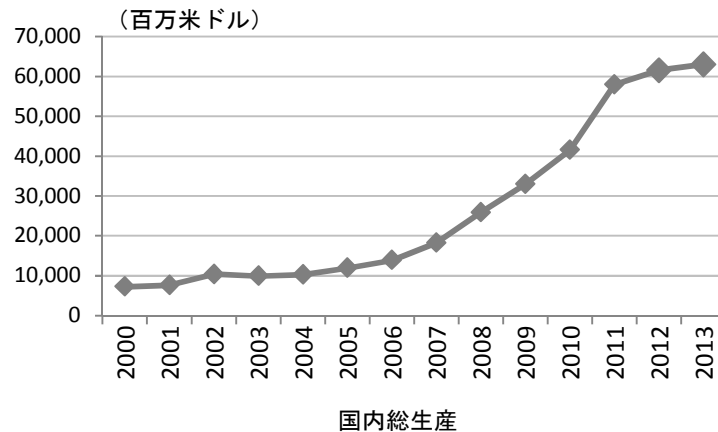


図 4-6 国内総生産の変化

(b) 一人当たり国内総生産

2012 年－2013 年は減少、2013 年－2014 年は上昇している。データが 2012 年から 2014 年までのものしか取得できておらず他の年の変化と比較できないため、債務免除の影響を判断することはできない。

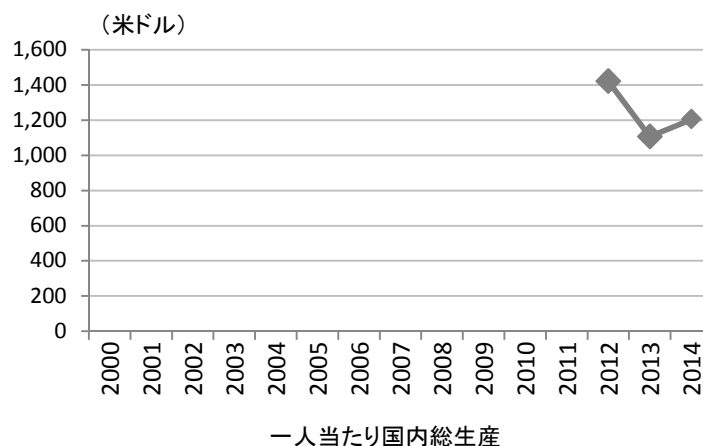


図 4-7 一人当たり国内総生産の変化

(ウ) 可処分公的資金・投資への影響

(a) GDP に占める公的教育費の比率

ミャンマーについて対外的に公開されている統計データでは当該項目は整理されておらず、収集できないため、債務免除の影響について把握することができなかった。

(b) GDP に占める国民医療費支出合計の比率

2012 年－2013 年はほぼ横ばいで、債務免除の影響は小さいと考えられる。

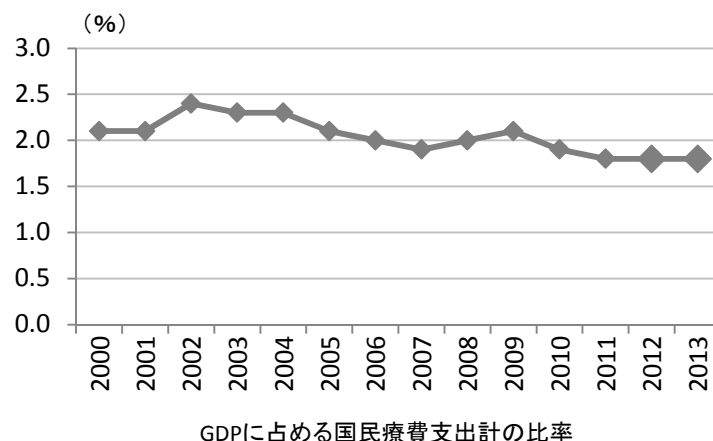


図 4-8 GDP に占める国民医療費支出合計の比率の変化

(c) エネルギー民間投資額

2006 年と 2013 年のデータしか取得できておらず、年ごとの推移を比較できないため、債務免除の影響について判断することはできない。

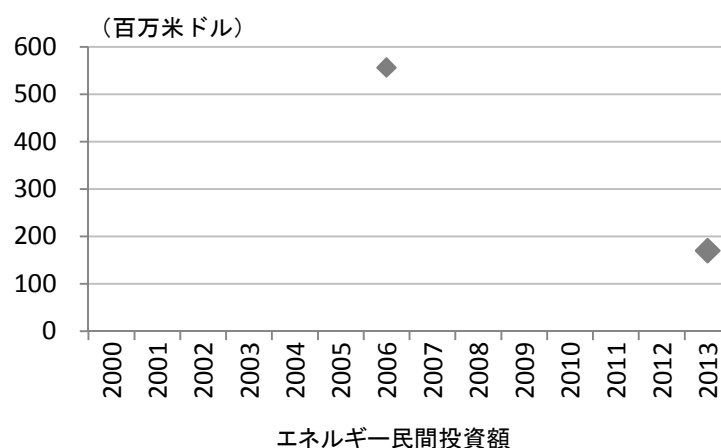


図 4-9 エネルギー民間投資額の変化

(d) テレコム民間投資額

ミャンマーについて対外的に公開されている統計データで当該項目は整理されておらず、収集できないため、債務免除の影響について把握することができなかった。債務免除以降、外国投資法の改正による制度整備、日本企業の進出等があり、今後投資額は増加すると推察される。

(e) 上下水道事業民間投資額

ミャンマーについて対外的に公開されている統計データで当該項目は整理されておらず、収集できないため、債務免除の影響について把握することができなかった。債務免除以降、外国投資法の改正による制度整備、日本企業の進出等があり、今後投資額は

増加すると推察される。有償資金協力によって、ヤンゴン都市圏上水整備事業等も進められている。

(エ) 産業連関分析による直接効果・波及効果

ミャンマーについて、債務免除に伴う経済波及効果について把握するため、前章のイラクと同様に、財政における金銭の代替可能性を仮定した上で、産業連関表を用いた分析を実施する。

(a) 産業連関分析の手法

ミャンマーについての産業連関分析の手法は、前章で述べたイラクについての産業連関分析の手法と同様である。

(b) ミャンマーの産業連関分析

GTAP におけるミャンマーの各種経済データは、「その他の東南アジア」として公開されている経済データの中に合算されている。「その他の東南アジア」は、ミャンマー及び東ティモールの2か国から構成される。両国の2014年におけるGDPを比較すると表4-4の通りである¹⁶⁷。ミャンマーの経済規模は「その他の東南アジア」全体の9割を超えており、経済波及効果の概要を把握する上では「その他の西アジア」の経済データをミャンマーのデータとして代用しても大きな問題は生じないと判断した。

表 4-4 「その他の東南アジア」構成国の2014年のGDP(百万米ドル)

国名	GDP	構成比
ミャンマー	63,135	92.7%
東ティモール	4,970	7.3%
2か国合計	68,105	100.0%

産業連関分析にあたっては、ミャンマーに対して2003年以降に実施された日本によるODA債務免除額の合計約3,035.76億円¹⁶⁸の10%である約303.6億円が、電力セクターへの投資に振り向けられたと仮定する。このとき、産業連関表上の建設部門(46 construction)の最終需要が約303.6億円増加したものとする。

ミャンマーの産業連関分析により得られた、部門別生産誘発額の内訳は表4-5、表4-6のとおりである。直接効果に対する総合効果の倍率(波及効果倍率)は約1.84倍と算出された。

¹⁶⁷ IMF "World Economic Outlook Database"
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/index.aspx> 2016年3月22日確認。

¹⁶⁸ 外務省「我が国の債務免除措置(公的債務免除額)(概算値)」
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/keitai/enshakan/saimuhouki.html> 2016年3月22日確認。

表 4-5 ミャンマーの産業連関分析結果(百万円)

効 果								生産誘発額	
直	接	効	果	A				30,241	
第 1	次	間	接	波	及	効	果	16,423	
第 2	次	間	接	波	及	効	果	8,926	
総	合	効	果	B				55,590	
波	及	効	果	倍	率	B	／	A	1.84

表 4-6 ミャンマーの部門別生産誘発額内訳(百万円)

部	門	名	生産誘発額			
			直	接	第 1 次	第 2 次
					合	計
1 pdr		Paddy rice	0	20	1,007	1,027
2 wht		Wheat	0	0	0	0
3 gro		Cereal grains nec	0	2	49	51
4 v.f		Vegetables, fruit, nuts	0	20	596	616
5 osd		Oil seeds	0	3	30	33
6 c.b		Sugar cane, sugar beet	0	0	18	18
7 pfb		Plant-based fibers	0	0	7	7
8 ocr		Crops nec	0	5	72	77
9 ctl		Bovine cattle, sheep and goats, horses	0	21	463	484
10 oap + 11 rmk		Animal products nec + Raw milk	0	17	393	410
12 wol		Wool, silk-worm cocoons	0	0	0	0
13 frs		Forestry	0	391	39	430
14 fsh		Fishing	0	24	543	567
15 coa		Coal	0	42	1	43
16 oil		Oil	0	187	48	235
17 gas		Gas	0	0	0	0
18 omn		Minerals nec	0	72	0	72
19 cmt		Bovine meat products	0	5	139	144
20 omt		Meat products nec	0	5	221	226
21 vol		Vegetable oils and fats	0	8	21	29
22 mil		Dairy products	0	2	9	11
23 pcr		Processed rice	0	3	1,020	1,023
24 sgr		Sugar	0	0	1	1
25 ofd		Food products nec	0	28	1,122	1,150
26 b.t		Beverages and tobacco products	0	11	784	795
27 tex		Textiles	0	5	29	34
28 wap		Wearing apparel	0	2	61	63
29 lea		Leather products	0	2	16	18
30 lum		Wood products	0	269	4	273
31 ppp		Paper products, publishing	0	30	5	35
32 p.c		Petroleum, coal products	0	238	61	299
33 crp		Chemical, rubber, plastic products	0	20	3	23
34 nmm		Mineral products nec	0	4,687	10	4,697
35 i.s		Ferrous metals	0	137	2	139
36 nfm		Metals nec	0	48	1	49
37 fmp		Metal products	0	448	5	453
38 mvh		Motor vehicles and parts	0	55	15	70
39 otn		Transport equipment nec	0	16	3	19
40 ele		Electronic equipment	0	87	8	95
41 ome		Machinery and equipment nec	0	400	10	410
42 omf		Manufactures nec	0	245	89	334
43 ely		Electricity	0	397	99	496
44 gdt		Gas manufacture, distribution	0	155	23	178
45 wtr		Water	0	108	29	137
46 cns		Construction	30,241	160	23	30,424
47 trd		Trade	0	3,973	557	4,530
48 otp		Transport nec	0	1,016	288	1,304
49 wtp		Water transport	0	75	19	94
50 atp		Air transport	0	107	46	153
51 cmn		Communication	0	542	50	592
52 ofi		Financial services nec	0	135	11	146
53 isr		Insurance	0	17	3	20
54 obs		Business services nec	0	287	39	326
55 ros		Recreational and other services	0	1,892	598	2,490
56 osg		Public Administration, Defense, Education, Health	0	2	47	49
57 dwe		Dwellings	0	2	189	191
合		計	30,241	16,423	8,926	55,590

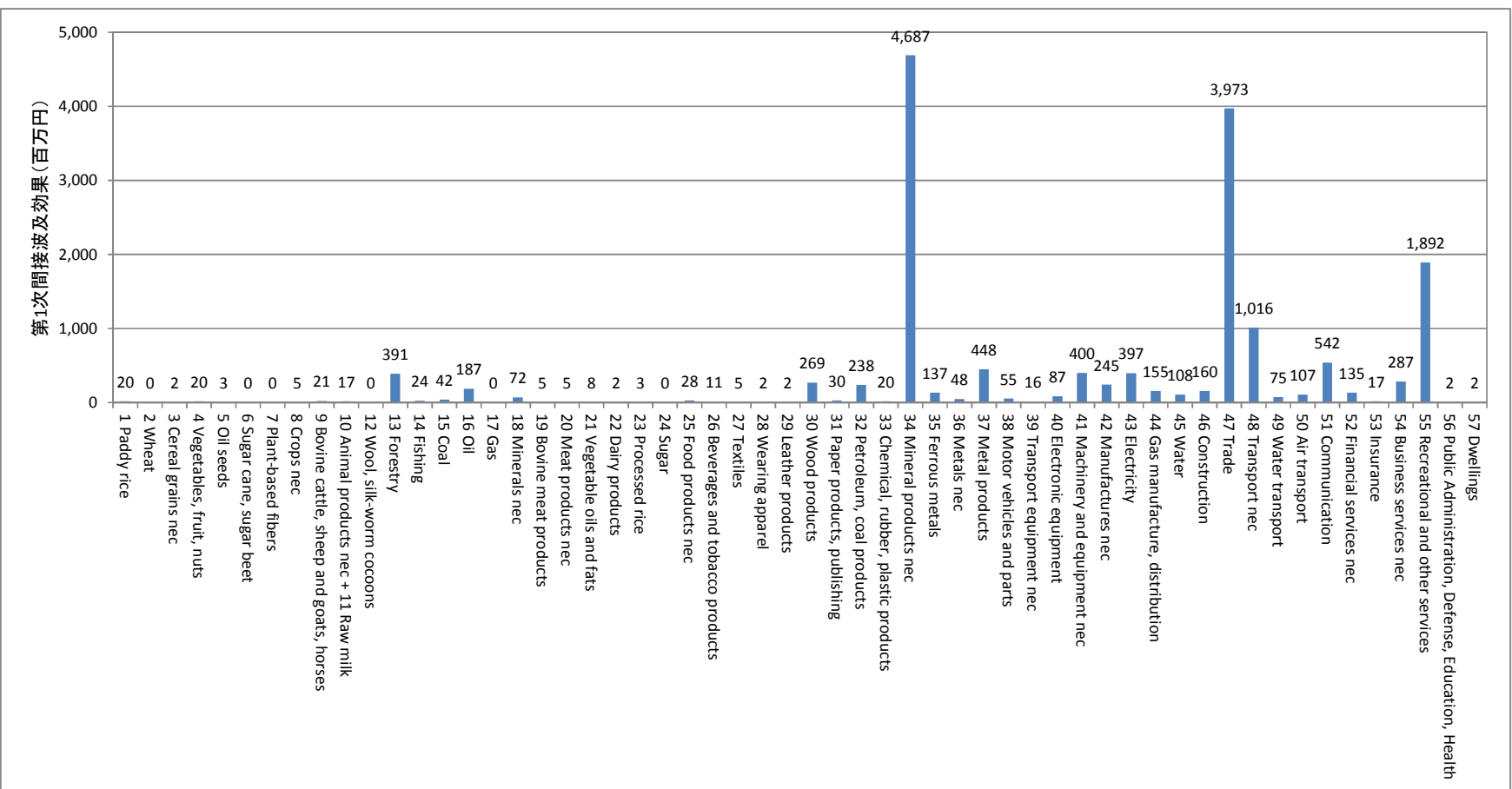


図 4-10 ミャンマーの部門別第 1 次間接波及効果(百万円)

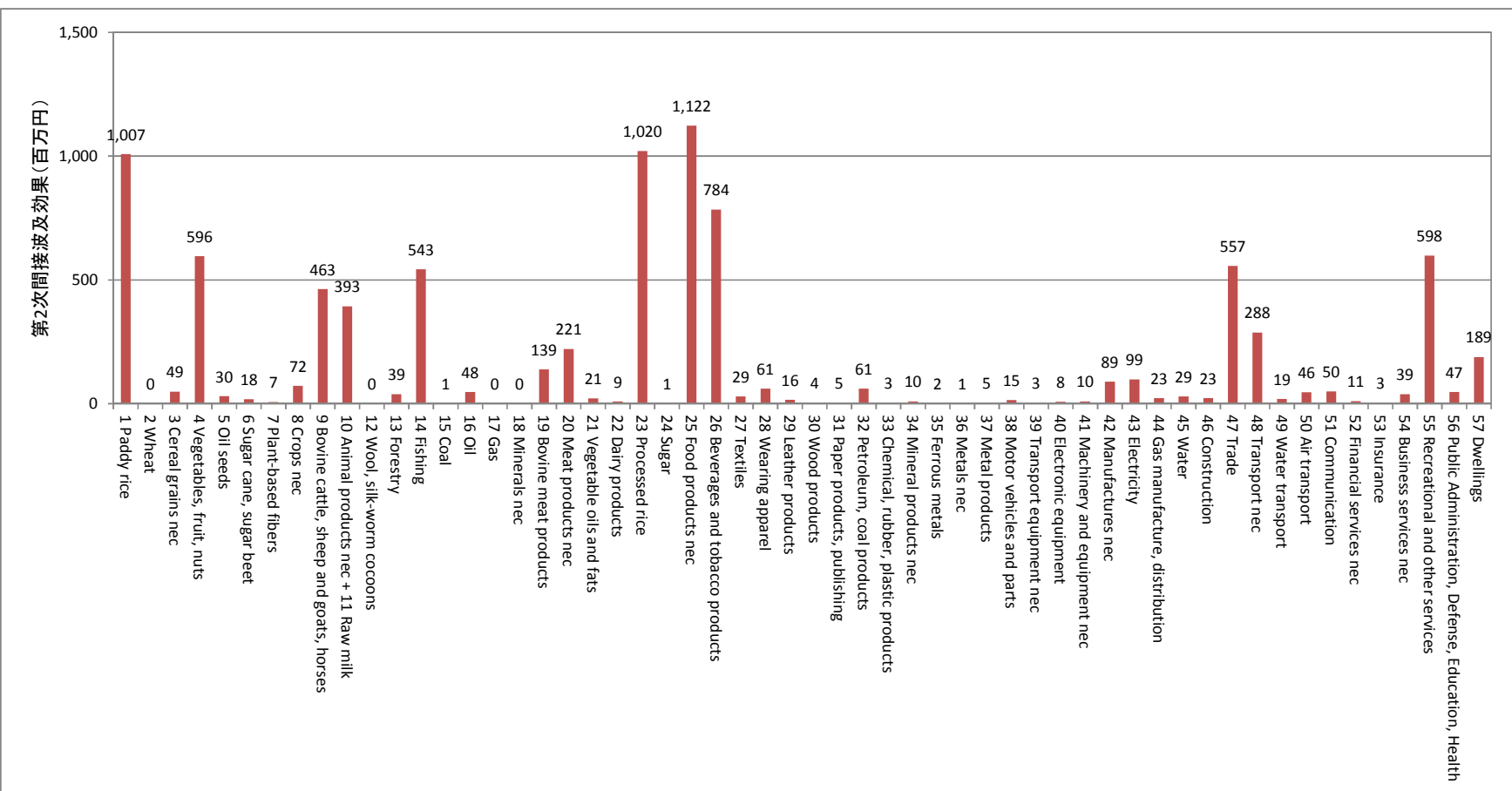


図 4-11 ミャンマーの部門別第2次間接波及効果(百万円)

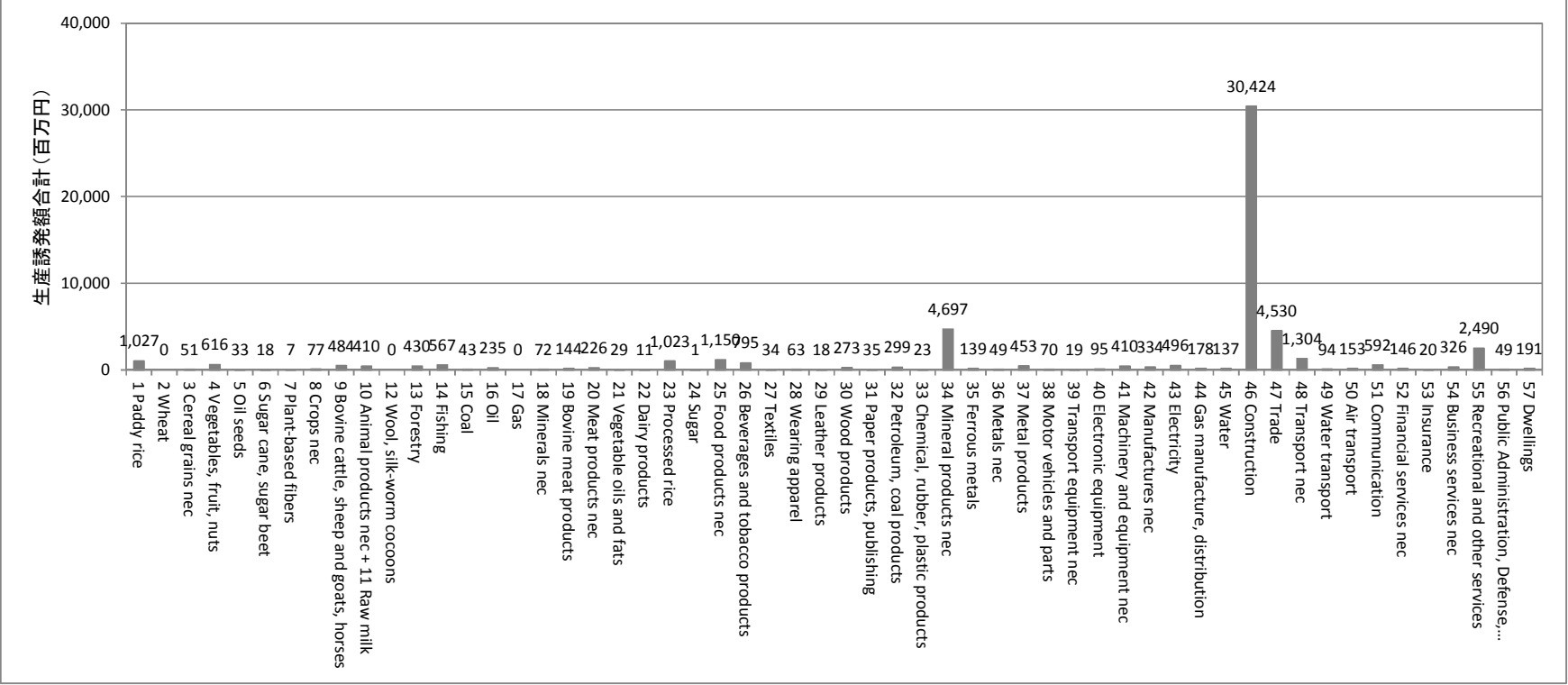


図 4-12 ミャンマーの部門別生産誘発額合計(百万円)

第1次間接波及効果については、約46.9億円の非金属資源(34 Mineral products nec)と、約39.7億円の商業(47 Trade)が抜きんでている。このほか、レクリエーション・文化・スポーツ関連サービス(55 Recreational and other services)への波及も大きい。

第2次間接波及効果については、その他の食品製造業(25 Food Products nec)が約11.2億円で最大だった。このほかに効果額が100億円を超えたのは、稲作(1 Paddy rice)や脱穀・精米(23 Processed Rice)といったコメに関連する産業である。約7.8億円の飲料・たばこ製造業(26 Beverages and tobacco products)を含め、食品関連産業への第2次間接波及効果が大きい点がミャンマーの特徴の一つである。イラクと同様に、財政における代替可能性を仮定し、債務免除分がインフラ投資等に振り向けられると仮定すれば、ミャンマーにおいても債務免除が投資の誘発を通じて多様なセクターにおいて経済波及効果をもたらすことが示唆された。

(5) インパクト(債務免除による被援助国の貧困削減・ガバナンス・経済関係強化への影響)

(ア) 債務免除による貧困削減・ガバナンス・経済関係強化への影響の分析に用いる指標
インパクトとして、債務免除による貧困削減・資金調達・ガバナンス・経済関係強化への影響を分析するために、以下の指標を収集した。

表 4-7 貧困削減・ガバナンス・経済関係強化への影響の分析に用いる指標

区分	指標名	単位	出所	統計名(指標の英語名)
削減 貧困	1 日 1.9ドル未満の貧困率	%	世界銀行	Poverty headcount ratio at \$1.90 a day(%)
資金調達	ODA(政府開発援助)受取額(米ドル)	US\$	世界銀行	Net official development assistance received (current US\$)
	日本からの政府開発援助受取額 ¹⁶⁹ (百万米ドル)	million US\$	OECD／日本外務省	ODA:Total net (Current Prices)
ガバナンス	国別政策制度評価 経済運営部門平均値	1=low to 6=high	世界銀行	CPIA economic management cluster average
	国別政策制度評価 公的部門の運営・制度部門平均値	1=low to 6=high	世界銀行	CPIA public sector management and institution cluster average
経済関係強化	海外直接投資受取額(米ドル)	US\$	世界銀行	Foreign direct investment, net inflows (BoP, current US\$)
	対日輸入額	千円	日本財務省	財務省貿易統計「輸出入額の推移(地域(国)別)」
	対日輸出額	千円	日本財務省	財務省貿易統計「輸出入額の推移(地域(国)別)」
	対日貿易額	千円	日本財務省	財務省貿易統計「輸出入額の推移(地域(国)別)」

¹⁶⁹ disbursement basis による値である。

(イ) 貧困削減への影響

(a) 1日1.9ドル未満の貧困率

ミャンマーについて対外的に公開されている統計データで当該項目は整理されておらず、収集できないため、債務免除の影響について把握することができなかった。債務免除による直接的な影響ではないが、2012年以降、資金調達力は向上していくことから、貧困率は減少していく可能性がある。

(ウ) 資金調達への影響

(a) ODA(政府開発援助)受取額

債務免除が実施されたことにより延滞債務が解消され、ミャンマーに対する有償資金協力が再開された。その結果 ODA(政府開発援助)受取額が、2012年から2013年にかけて大幅に上昇していることがわかる。債務免除によって信用力が回復したこと、債務免除が政治体制の転換等を裏付ける背景となったことにより、ODA が再開された可能性があり、債務免除の影響が認められる。

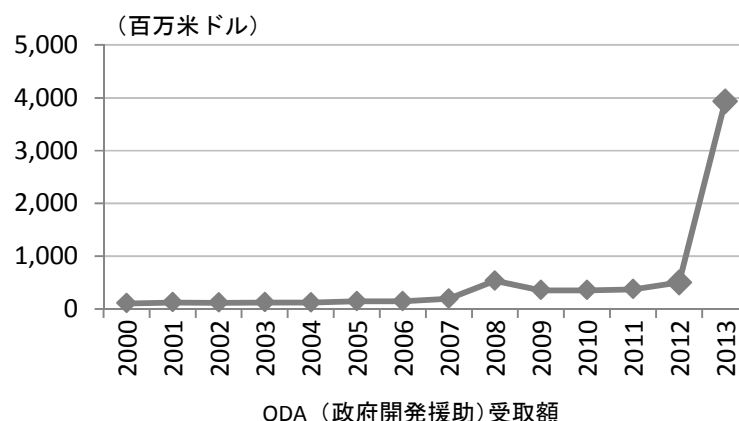


図 4-13 ODA(政府開発援助)受取額の変化

(b) 日本からの政府開発援助受取額

債務免除を契機に有償資金協力が再開されたことで、日本からの政府開発援助受取額が、2012年から2013年にかけて大幅に上昇していることがわかる。

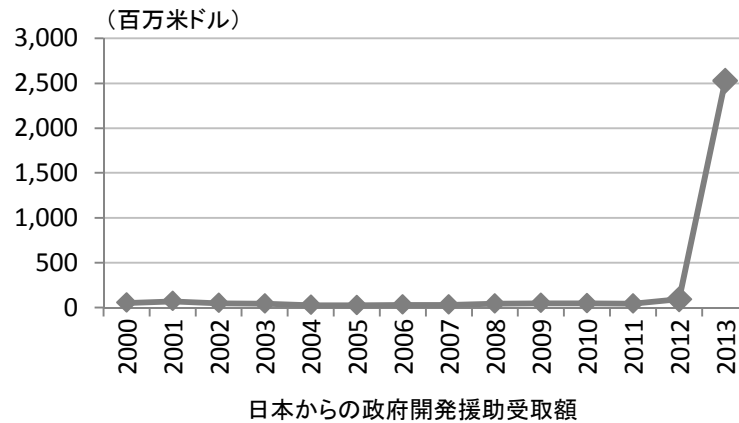


図 4-14 日本からの政府開発援助受取額

(c) 債務免除後の有償資金協力

2012 年の 4 月に日本・ミャンマー間の首脳会談が行われ、そこで今後日本が行う可能性のある債務免除の内容が提示されるとともに、日本側は延滞債務を解消するために、ミャンマー側が国際機関やパリ・クラブと継続的に議論することを求めた。その後ミャンマーは同年 5 月にスー・チー氏の外遊を許可する等の自由な政党活動を実現したり、IMF による SMP の実施を受け入れたり、あるいは 2013 年 1 月にはパリ・クラブにおいて関係する主要な公的債権者と債務免除措置に関して合意を結んだ。これを受けて日本側は、2013 年 1 月に約 1,989 億円のプログラム・ローン(詳細は後述)の実施を表明するとともに、2003 年 4 月以降に弁済期日が到来した約 1,274 億円の債務に関して免除を行った。さらに、2013 年 5 月には債務の遅延損害金約 1,761 億円(2012 年 3 月末時点で確定したもの)や、2012 年 4 月 1 日以降に弁済期日が到来した元本約 125 億円の債務免除を行った。

2013 年 1 月に開始したプログラム・ローンは、「ミャンマーの改革と包括的な経済成長の基盤強化を支援する」ことを目的に、「マクロ経済運営・開発政策や社会セクター(教育・保健)、ガバナンスなどの分野における各種改革に対する支援を行う」¹⁷⁰ ものである。具体的には、「マクロ経済運営・開発政策」には、延滞債務の解消、財政管理、金融政策などが項目として含まれ、「ガバナンス」には法の支配、人権政策、汚職防止などが含まれている¹⁷¹。金利は年 0.01%で、10 年の据置期間を含む 40 年の償還期間が設定されている。また、両国がミャンマーの政策課題や各種改革に関して共同でモニタリングを行うことが定められ、その後 2013 年 3・9 月、2014 年 3 月において政府間のモニタリング会合が実施され

¹⁷⁰ 「ミャンマーの延滞債務の解消について」、外務省

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/zyoukyou/h24/y130130_1_01.html 2016年3月22日確認。なお、同プログラムローンは事後評価において良好な評価を受けている。

http://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2014_MY-C1_4_f.pdf

¹⁷¹ 「ミャンマーに対する円借款債権に係る遅延損害金の免除について」、外務省

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000005193.pdf> 2016年3月22日確認。

た¹⁷²。

その後の有償資金協力に関しては次ページの表 4-8 を参照されたい¹⁷³。

¹⁷² なお、第3回以後のモニタリング会合が実施されたことを確認できる対外的な公表資料はない。第1・2回のモニタリングの開催に関する外務省の報道発表では、その後もモニタリング会合を行う旨が明記されているが、第3回目のそれにおいては、それ以降のモニタリング会合の開催は言及されておらず、「様々な機会を利用して...(中略)...状況を注視してい」く、と述べられている。

¹⁷³ JICA の HP 及び外務省提供の情報より作成。

表 4-8 債務免除後の有償資金協力実績(コンサルタント部門を除く)

案件名	部門名	借款契約日	額(百万円)	金利(%)	償還期間(年)	据置期間(年)	調達条件
ヤンゴン環状鉄道改修計画	運輸	2015 年 10 月	24,866	0.01	40	10	一般アンタイド
全国基幹送変電設備整備計画フェーズⅡ	電力・ガス	2015 年 10 月	41,115	0.01	40	10	一般アンタイド
東西経済回廊整備計画	運輸	2015 年 10 月	33,869	0.01	40	10	一般アンタイド
ティラワ地区インフラ開発計画(フェーズ 1)(第二期)	運輸	2015 年 6 月	14,750	0.01	40	10	一般アンタイド
ヤンゴン配電網改善計画(フェーズ 1)	電力・ガス	2015 年 6 月	6,105	0.01	40	10	一般アンタイド
中小企業金融強化計画	その他	2015 年 6 月	5,033	0.01	40	10	一般アンタイド
通信網改善計画	通信	2015 年 3 月	10,500	0.01	40	10	一般アンタイド
全国基幹送変電設備整備計画フェーズⅠ	電力・ガス	2015 年 3 月	24,678	0.01	40	10	一般アンタイド
ティラワ地区インフラ開発計画(フェーズⅡ)	運輸	2014 年 9 月	4,613	0.01	40	10	一般アンタイド
バゴー地域西部灌漑開発計画	灌漑・治水・干拓	2014 年 9 月	14,870	0.01	40	10	一般アンタイド
ヤンゴン・マンダレー鉄道整備計画(フェーズⅠ)(第一期)	運輸	2014 年 9 月	20,000	0.01	40	10	一般アンタイド
ヤンゴン都市圏上水整備計画	社会的サービス	2014 年 9 月	23,683	0.01	40	10	一般アンタイド
インフラ緊急復旧改善計画(フェーズ 1)	電力・ガス	2013 年 6 月	14,052	0.01	40	10	一般アンタイド
ティラワ地区インフラ開発計画(フェーズ 1)	その他	2013 年 6 月	20,000	0.01	40	10	一般アンタイド
貧困削減地方開発計画(フェーズ 1)	その他	2013 年 6 月	17,000	0.01	40	10	一般アンタイド
社会経済開発支援計画	商品借款等	2013 年 1 月	198,881	0.01	40	10	
			(計)474,015				

債務免除後のミャンマーの資金調達能力の向上は著しい。特にミャンマーは長らく経済制裁をうけていたことから、有償資金協力が再開されたことで資金調達能力は格段に上がったといえよう。一方、これは債務免除による信用力の改善だけではなく、経済制裁の緩和と併せて生まれた効果であることは留意する必要があるだろう。また、表 4-8 で示しているとおり、有償資金協力が再開したことで、多くの円借款事業が実施されており、これによりミャンマーが受ける便益は大きい。日本からの有償資金協力については特にティラワ SEZ 及びその周辺インフラや鉄道をはじめとする産業振興に関連したもの、及び地方道路・給水や灌漑施設等の地方インフラ中心となっている。

(エ) ガバナンスへの影響

(a) 国別政策制度評価経済運営部門平均値

2013 年－2014 年はほぼ変化がなく、ミャンマーにおける経済部門の改革があまり成果を挙げられていない可能性を示唆している。債務免除が影響した可能性については 2012 年と 2013 年のものしか取得できておらず他の年における変化と比較できないため判断は難しい。

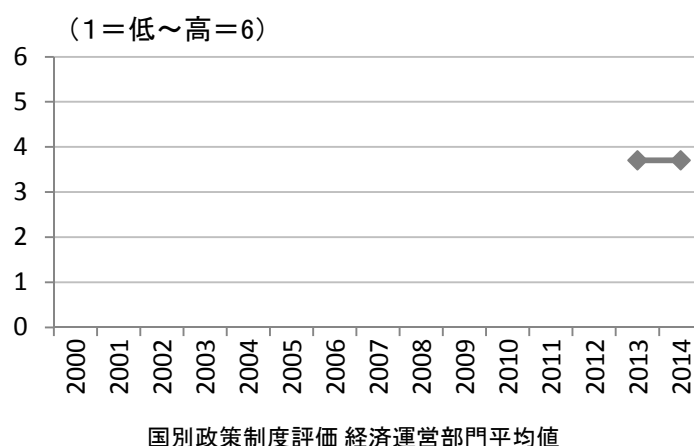


図 4-15 国別政策制度評価経済運営部門平均値の変化

(b) 国別政策制度評価公的部門の運営・制度部門平均値

2013 年－2014 年は若干上昇しており、公的部門の運営・制度の面では改革の成果がわずかながら出てきているものと考えられる。債務免除が影響した可能性についてはデータが 2013 年と 2014 年のものしか取得できておらず他の年の変化と比較できないため判断は難しい。

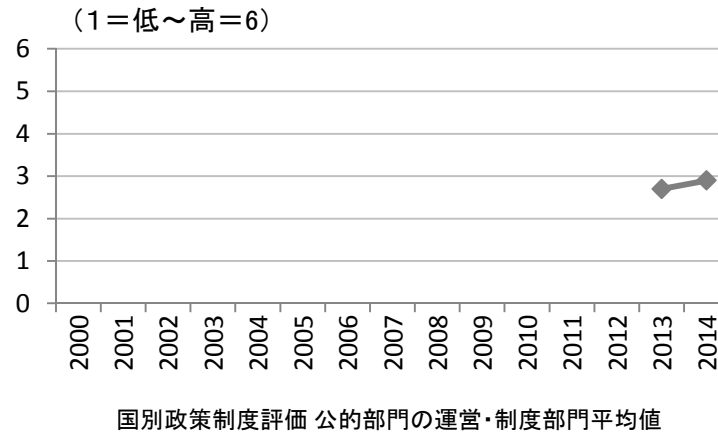


図 4-16 国別政策制度評価公的部門の運営・制度部門平均値の変化

(c) 構造調整条件の履行状況

債務免除に際して課された構造調整条件の履行状況を確認することで当該国のガバナンスの改善状況を定性的に把握することができる。4-2-1 で示したとおり、ミャンマーは当初課されていた SMP の条件はすべて達成している。また、日本が「社会経済開発支援計画」の中で課していた条件についても計画通り達成している。この通り、ミャンマーにおいては、債務免除の条件としての構造調整条件がガバナンスに対して一定の効果を果たしているといえよう。一方、ミャンマーの場合は構造調整を課しているのが IMF の SMP と日本独自の条件であり、通常の IMF プログラムよりも緩やかなものであることは付記する必要があるだろう。また、そもそもこの債務免除自体がミャンマーの民主化に対する動きを受けて実施されたものであり、これらが必ずしも債務免除の効果として表れたのではなく、元々債務免除の前提として国内外に認識されていたガバナンスの改善の一環である可能性も否定することはできない。

(オ) 経済関係強化への影響

(a) 海外直接投資受取額

債務免除が実施された年に注目すると、2012－2013 年は大幅に上昇しているが、2011 年－2012 年が大幅に減少している¹⁷⁴。2011 年-2013 年を通じて値の変動が大きいため債務免除の影響を捉えることは難しい。

¹⁷⁴ この背景については不明。

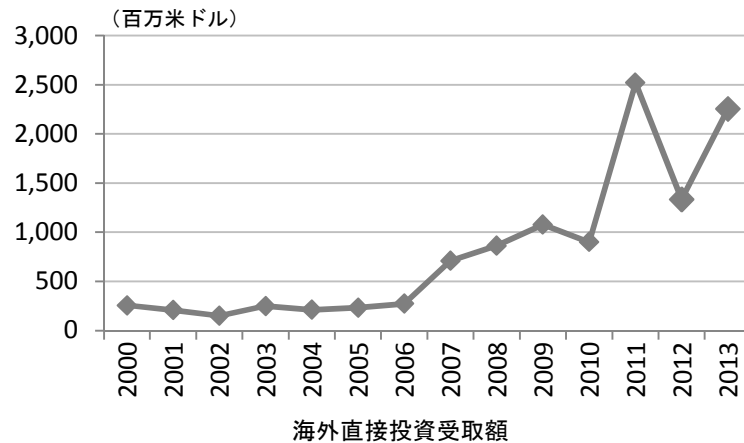


図 4-17 海外直接投資受取額

(b) 対日輸入額

2010 年以前は年ごとの変化が小さいが、改革の始まった 2011 年以降大幅に上昇する傾向にある。とりわけ 2011 年－2012 年の変化が大きい。これは 2011 年に中古車輸入規制が緩和され、日本の中古車への需要が大きく高まったことが主な要因と考えられる¹⁷⁵。2012 年－2013 年はわずかに、2013 年－2014 年はある程度、それぞれ上昇しており、債務免除によって経済関係強化が進み、輸入が増加した可能性がある。2011 年の文民政権成立以降、輸入の自由化の政策がとられた影響も大きい。

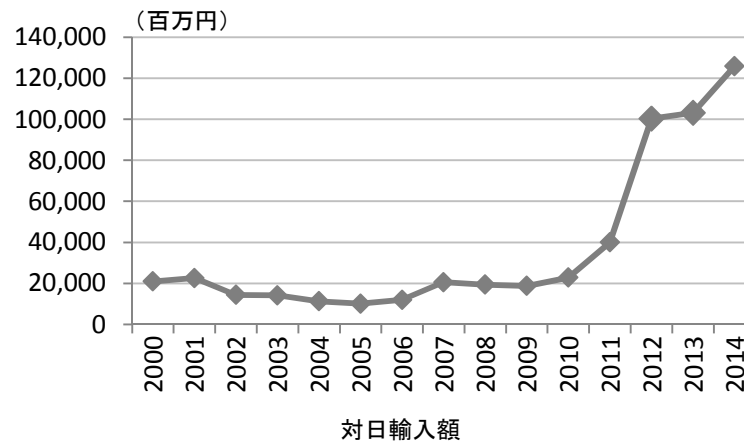


図 4-18 対日輸入額の変化

(c) 対日輸出額

2010 年以前は年ごとの変化が小さいが、改革の始まった 2011 年以降大幅に上昇する傾向にある¹⁷⁶。2012 年－2013 年、2013 年－2014 年とも上昇傾向が見られ、またそれまでの年と比較しても上昇幅が大きいことから、債務免除によって経済関係強化が進み、輸出

¹⁷⁵ 三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング、「ミャンマー経済の現状と今後の展望」、19ページ。

¹⁷⁶ なお、主な貿易品目は衣類、海産物、履物である。外務省 Web ページ（注釈3参照）

が増加した可能性がある。

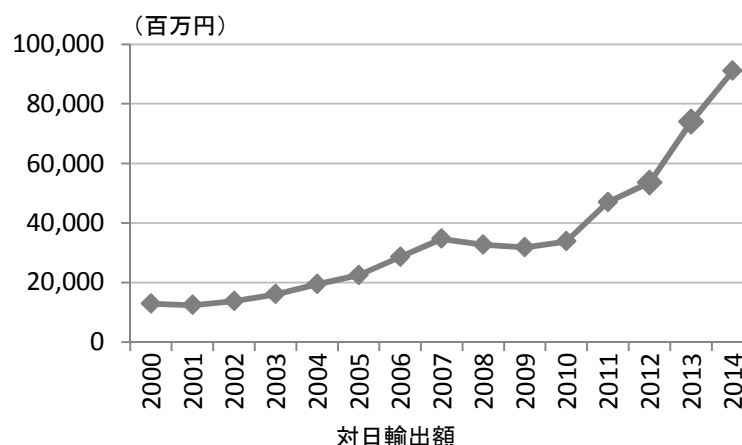


図 4-19 対日輸出額の変化

(d) 対日貿易額

2010 年以前は年ごとの変化が小さいが、改革の始まった 2011 年以降大幅に上昇する傾向にある。とりわけ 2011 年－2012 年の変化が大きい。これは対日輸入額の大幅な増加が主な要因と考えられる。2012 年－2013 年はわずかに、2013 年－2014 年はある程度、それぞれ上昇しており、2011 年－2012 年を除くとそれまでの年と比較して上昇幅が大きいことから、債務免除によって経済関係強化が進み、貿易が増加した可能性がある。

総じて、ミャンマーとの経済関係の規模は大幅に拡大していた。これは、債務免除の実施に伴い、開発協力が拡大するとともに、民間企業の進出が相次いだためである。一方これは資金調達能力の箇所でも述べたとおり、債務免除のみではなく、これと時期を同じくする経済制裁の緩和からの影響も強く受けている。債務免除後、日本とミャンマーの間の経済関係強化が大きく進展したことは疑いようがないが、これを債務免除の独立した効果だと結論づけることは難しく、経済制裁の緩和と併せて生まれた結果だといえよう。



図 4-20 対日貿易額の変化

(6) まとめ

本節で述べたミャンマーに対する債務免除の結果の有効性について整理すると、次ページの表 4-9 のようになる。

表 4-9 ミャンマーに対する債務免除の結果の有効性

区分	指標名	債務免除による結果の有効性	
		影響が考えられる	把握が困難である
債務持続可能性	債務残高対 GDP 比	—	データが 2012 年と 2013 年のものしか取得できておらず他の年の変化と比較できないため、債務免除の影響を受けたかどうかの判断は難しい。2012 年から 2013 年にかけて上昇しており、中央政府の財政赤字が続いていることが影響している可能性があると考えられる。
	公共及び公的保証債務対 GDP 比	—	データが 2012 年と 2013 年のものしか取得できておらず他の年の変化と比較できないため、債務免除が影響しているかどうか判断は難しい。2012 年から 2013 年にかけて減少しており、ミャンマーの高い経済成長率による GDP の増加が影響している可能性があると考えられる。
	公共及び公的保証債務対輸出額比	2010 年以降一貫して減少傾向にあるが、2011 年—2012 年は輸出額がほとんど変わらない(2011 年約 83.1 億ドル、2012 年約 82.7 億ドル)にもかかわらず、公共および公的保証債務対輸出額比が減少していることから、債務免除が影響した可能性が考えられる。	2012 年—2013 年には輸出額が大幅に増加しており(2013 年約 104.4 億ドル)、このことが影響したと考えられ、債務免除が与えた影響は小さかったのではないかと推測される。
	公共及び公的保証債務対歳入比	—	データが 2012 年と 2013 年のものしか取得できておらず他の年の変化と比較できないため、債務免除の影響を受けた可能性を判断することは難しい。ただし、2012 年から 2013 年にかけて減少しており、中央政府の歳入が大幅に増加したことが影響していると考えられる。
	債務元利払い対輸出額比	—	データが 2012 年と 2013 年のものしか取得できておらず他の年の変化と比較できないため、債務免除の影響を受けた可能性を判断することは難しい。2012 年から 2013 年にかけて大幅に減少しており、輸出額が大幅に増加したことが影響を与えたと考えられる。
マクロ経済	国内総生産	—	2012 年—2013 年および 2013—2014 年はそれぞれやや上昇しているものの、それ以前の上昇幅と比べるとかなり小さくなっている。製造業の伸びが鈍化したことが主な要因と考えられ、債務免除の影響はそれほど大きくなかったことが推測される。経済制裁の影響もあり、製造業はまだ未発展であるため、製造業の動

区分	指標名	債務免除による結果の有効性	
		影響が考えられる	把握が困難である
	一人当たり国内総生産	—	向の方が、債務免除の影響よりも大きいと考えられる。 2012 年－2013 年は減少、2013 年－2014 年は上昇している。データが 2012 年から 2014 年までのものしか取得できておらず他の年の変化と比較できないため、債務免除の影響を判断することはできない。
インフラ	GDP に占める公的教育費の比率	—	統計データで当該項目は整理されておらず、債務免除の影響について把握することができない。
	GDP に占める国民医療支出計の比率	—	2012 年－2013 年はほぼ横ばいで、債務免除の影響は小さいと考えられる。
	エネルギー民間投資額	—	2006 年と 2013 年のデータしか取得できておらず、年ごとの推移を比較できないため、債務免除の影響について判断することはできない。
	テレコム民間投資額	—	統計データで当該項目は整理されておらず、債務免除の影響について把握することができない。
	上下水道事業民間投資額	—	統計データで当該項目は整理されておらず、債務免除の影響について把握することができない。
貧困削減	1 日 1.9 ドル未満の貧困率	債務免除による直接的な影響ではないが、2012 年以降、資金調達力は向上していくことから、貧困率は減少していく可能性がある。	統計データで当該項目データは整理されておらず、収集できないため、債務免除の影響について把握することができない。
資金調達	ODA(政府開発援助)受取額	債務免除を契機に有償資金協力が再開されたことで、2012 年から 2013 年にかけて大幅に上昇していることがわかる。債務免除によって信用力が回復したこと、債務免除が政治体制の転換等を裏付ける背景となったことにより、ODA が再開された可能性があり、債務免除の影響が認められる。	—
	日本からの政府開発援助受取額	上記の ODA 受取額と同様の傾向である。	—
ガバナンスへの影響	国別政策制度評価 経済運営部門平均値	—	債務免除が影響した可能性については 2012 年と 2013 年のものしか取得できておらず他の年における変化と比較できないため判断は難しい。2013 年－2014 年はほぼ変化がなく、ミャンマーにおける経済部門の改革があまり成果を挙げられていない可能性を示唆している。

区分	指標名	債務免除による結果の有効性	
		影響が考えられる	把握が困難である
	国別政策制度評価 公的部門の運営・制度部門平均値	—	債務免除が影響した可能性については、データが 2013 年と 2014 年のものしか取得できておらず他の年の変化と比較できないため判断は難しい。2013 年－2014 年は若干上昇しており、公的部門の運営・制度の面では改革の成果がわずかながら出てきているものと考えられる。
経済関係強化への影響	海外直接投資受取額	—	2011 年－2013 年を通じて値の変動が大きいいため債務免除の影響を捉えることは難しい。
	対日輸入額	2012 年－2013 年はわずかに、2013 年－2014 年はある程度、それぞれ上昇しており、債務免除によって経済関係強化が進み、輸入が増加した可能性がある。2011 年の文民政権成立以降、輸入の自由化の政策がとられた影響も大きい。2011 年－2012 年の変化が大きい、これは 2011 年に中古車輸入規制が緩和され、日本の中古車への需要が大きく高まったことが主な要因と考えられる。	—
	対日輸出額	2011 年以降大幅に上昇する傾向にある。2012 年－2013 年、2013 年－2014 年とも上昇傾向が見られ、またそれまでの年と比較しても上昇幅が大きいことから、債務免除によって経済関係強化が進み、輸出が増加した可能性がある。	—
	対日貿易額	2011 年－2012 年の変化が大きい、これは対日輸入額の大幅な増加が主な要因と考えられる。2012 年－2013 年はわずかに、2013 年－2014 年はある程度、それぞれ上昇しており、2011 年－2012 年を除くとそれまでの年度と比較して上昇幅が大きいことから、債務免除によって経済関係強化が進み、貿易が増加した可能性がある。	—

4-3-3 プロセスの適切性

日本のミャンマーに対する債務免除は 2012 年 4 月に二国間の合意によって決定され、2 回に分けて実施された。2013 年 1 月に交換公文が署名され実施された 1 回目の免除は、TDB 決議を根拠としたものである。既述のとおり、同決議は債権国に対して返済期限が訪れた ODA 債権は贈与として扱うよう努力することを求めるものである。実際の適用については採択国のそれぞれに任せられており、HIPC やパリ・クラブのように実施上の細かい規定は設けられていない。2 回目はミャンマー政府による政治・経済改革を日本・ミャンマー両政府が共同でモニタリングした上で円借款債権に係る遅延損害金の免除の可否を判断するもので、2013 年 5 月に「改革努力の継続が確認された」と判断されて交換公文が署名され、免除が実施された。これらの免除のプロセスは、パリ・クラブでの決定に基づいて行われる HIPC やその他の国に対する債務免除とは異なっており、その透明性は他の債務免除と比してさらに低い。とりわけ、二国間協議において債務免除が決定された根拠が不明確（IMF の債務の持続可能性分析に基づくものではない）である点は指摘しておきたい。一方で、2 度目の債務免除である延滞損害金の免除について、意識的にドナーを巻き込んで多国間の枠組みの中で決定を推進していたことは一定の評価に値する。

（1）モニタリングやフォローアップの実施状況

上述した2種類の債務免除のうち、2つ目の免除に関してはミャンマー政府の政治・経済改革に対して 2013 年 3 月に第 1 回目・ミャンマー政府間モニタリング会合 が行われた。債務免除後にも 2013 年 9 月に第 2 回、2014 年 3 月に第 3 回のモニタリング会合がそれぞれ開催されている。こちらは「社会経済開発支援計画」に関するものであるが、「社会経済開発支援計画」と債務免除は連続性が高い。したがって債務免除に関してモニタリングやフォローアップが数回にわたって、実施されたといえる。なお、この「社会経済開発支援計画」のモニタリングの仕組みは IMF による政策プログラムのモニタリングの仕組みをなぞっているが、改革の結果については報告する一方で 改革の途中経過については公表されておらず、モニタリングとしてどの程度機能していたかは確証が得られない。

（2）他ドナー・国際機関との連携

ミャンマーの場合、日本はパリ・クラブの決定に先んじて債務免除および「社会経済開発支援計画」の取り決めについてすでに二国間で検討していた。しかし債務免除に係る国際協調を重視するという観点から、パリ・クラブにおいて他の債務国を含め免除のための最終協議を行うことが提案された。日本は「ミャンマーに関する東京会合」を経てパリ・クラブに加盟している債権国の間における債務免除に関する合意の形成を主導し、他ドナー・国際機関との連携の下で債務免除を実施した。

4-3-4 外交の視点からの評価

(1) 外交的な重要性

本評価において、外交的な重要性は、債務免除の二国関係に対する寄与を通じて評価することとする。以下、二国間関係の深化を示す目安として、ア)謝意表明、イ)要人往来実績、について記す。

(ア) 謝意表明

日本が行った債務免除に対してはミャンマーの政府高官から謝意が示されている。2014年4月の首脳会談後には、日本側が延滞債務の問題を協議・調整したことに関して、「ミャンマー国民の開発及び改革の努力に非常に資するものである」として、テイン・セイン大統領から謝意が述べられ、また同年11月の首脳会談においても、債務免除やその後の円借款による支援を検討していることなどに対して同大統領から謝意が表明された¹⁷⁷。さらに、2013年5月の首脳会談においても、円借款、無償資金協力、技術協力と共に、ミャンマーの延滞債務問題の解決への貢献を含む日本の協力に対して感謝の意が述べられた¹⁷⁸。これらの発言から、ミャンマー側が日本の実施した債務免除の価値を認識し、これを同国の発展に資する協力として位置付けていることが分かる。以上のことから債務免除は、ミャンマーの開発・改革に対する日本の貢献として、両国間の良好な関係の発展に寄与したといえよう。

(イ) 要人往来¹⁷⁹

下記に債務免除前後の主な要人往来の実績を記す。なお、役職はいずれも当時のものである。

(a) 往訪

2002年8月	川口外務大臣
2003年6月	矢野外務副大臣
2005年8月	福島外務大臣政務官
2008年5月	木村外務副大臣
2008年5月	宇野外務大臣政務官
2011年6月	菊田外務大臣政務官
2011年12月	玄葉外務大臣

¹⁷⁷ 外務省「日・ミャンマー首脳会談(概要)」

http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_noda/asean_12/myanmar.html 2016年3月22日確認。

¹⁷⁸ 外務省「安倍総理大臣のミャンマー訪問(概要と評価)」

http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/page3_000186.html 2016年3月22日確認。

¹⁷⁹ 外務省「ミャンマー連邦共和国 基礎データ」

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/myanmar/data.html> 2016年3月22日確認。

債務免除の実施(2013)

2013 年 1 月	麻生副総理兼財務大臣
2013 年 5 月	安倍総理大臣
2014 年 3 月	岸田外務大臣
2014 年 8 月	岸田外務大臣(ASEAN 関連外相会議出席のため)
2014 年 11 月	安倍総理大臣(ASEAN 関連首脳会議出席のため)
2015 年 9 月	麻生副総理兼財務大臣

(b) 訪日

2000 年 6 月	キン・ニユン国家平和発展協議会 (State Peace and Development Council: SPDC) 第一書記 (小渕総理大臣合同葬)
2003 年 7 月	キン・マウン・ウイン外務副大臣 (タン・シュエ議長特使として)
2003 年 12 月	キン・ニユン首相, ウイン・アウン外相 (日 ASEAN 特別首脳会議出席のため)
2005 年 5 月	ニャン・ウイン外相 (第 7 回 ASEM 外相会合出席のため)
2008 年 1 月	ニャン・ウイン外相 (日メコン外相会議出席のため)
2009 年 11 月	テイン・セイン首相 (第 1 回日メコン首脳会議出席のため)
2010 年 1 月	ニャン・ウイン外相 (アジア中南米協力フォーラム第 4 回外相会合出席のため)
2011 年 10 月	ワナ・マウン・ルイン外相 (公式訪問)
2012 年 4 月	テイン・セイン大統領 (実務賓客訪問)
2012 年 5 月	キン・アウン・ミン民族代表院 (上院) 議長 (参議院による招待)
2012 年 7 月	ワナ・マウン・ルイン外相 (世界防災会議 in 東北出席のため)
<u>債務免除の実施 (2013)</u>	
2013 年 11 月	シュエ・マン国民代表院 (下院) 議長 (衆議院による招待)
2013 年 12 月	テイン・セイン大統領 (日 ASEAN 特別首脳会議出席のため)
2015 年 7 月	テイン・セイン大統領 (第 7 回日メコン首脳会議出席のため)

債務免除が実施された 2013 年の直前 2012 年からの要人往来を参照すると、特に 2012 年、2013 年を通じて活発に往来が行われていることをみてとることができ、二国間関係の強化に一定程度の貢献が認められる。

(2) 外交的な波及効果

債務免除に関する合意が決定された 2012 年 4 月以降二国間での要人往来は活発化しており、債務免除の実施は少なくともある程度は二国間関係の強化に寄与したと考えることができる。この際、要人往来は外交関係強化を示す一つの目安として分析の対象とされた。債務免除が実施されたことで、有償資金協力の充実を図ることが可能となったこと、またそれと並行して民間投資が増加したこと等を背景として、二国間の関係が強化された。これが可視化された一つの形が要人往来といえよう。実際、日本の 2013 年の ODA 債権の免除額は約 19 億ドルに上り (免除額 2 位のフランスが約 5.9 億ドル)、他の債権国を圧倒している。ただし、2012 年以降欧米諸国が経済制裁を緩和したことによる経済交流の活発化や、債務免除とほぼ同時期に日本の有償資金協力が再開されたことも要人往来が活発化した要因として考えられるため、債務免除が単独で二国間関係の強化に与えた影響については判断することができない。

近年、日本企業のミャンマーへの進出が活発化するなどミャンマーとの経済関係は活発化しており、債務免除が貢献した可能性も考えられるが、2011 年の新政府成立以降の政

治的自由化や市場開放に向けた改革とそれに対応した欧米諸国の経済制裁の緩和の影響も大きいと推測される。したがって、債務免除が単独で経済関係の強化に与えた影響の程度について判断することはできない。

また、ミャンマーに対する債務免除において、日本が主導的な役割を果たしたことも加味するべきであろう。債務免除の実施にあたり、日本はミャンマーと二国間での協議を進めることもできたが、変革期を迎えたミャンマーの国際社会への復帰を広く求めるべく、日本は同国の債務問題がパリ・クラブで議論されるよう積極的な働きかけを行った。これにより、ミャンマーの債務問題はその他のドナーも含めて協議され、同国の世界銀行、ADB に対する債務も免除された。ミャンマーの国際経済への包含にあたり、日本が重要な役割を果たしたことは、両国関係の深化に大きく寄与したと言えよう(このような日本の働きかけは、ほかのドナーからも認識されている¹⁸⁰)。

¹⁸⁰ 在ミャンマー大使館、他ドナーヒアリングより

5-1 政策の妥当性

5-1-1 日本の債務免除に関する政策の策定状況について

(1) 債務免除に関する横断的な政策の策定状況

日本では対外的に確認できるかたちで債務免除に関する統一的・横断的な政策は表明されていない。ODA 政策の場合、開発協力大綱(旧 ODA 大綱)を最上位とし、それに続く形で中期政策が組まれ、これら二層の施策の下、それぞれのセクターやスキームに関する基本方針が策定されていることが通常の施策体系である¹⁸¹。しかし、債務免除の場合、この通常の施策の体系の下にどのような哲学に基づいて債務免除を実施するのかが、明確に位置づけられていない。5-1-3 が示す通り、ODA 大綱、中期政策には債務免除についての直接的な言及はなく、同施策に関する個別の基本方針も発表されていない。このことをことさら強調するのは、債務免除は一般的な国民にとっては、通常の ODA 施策よりもさらに理解を得にくい事象だからである。

本評価が実施したヒアリングでは、関係部局から、債務免除が下記のことを目的として実施されているという旨を確認することができた。

- ① 貧困削減
- ② 持続的成長
- ③ 国際金融・経済の安定

このうち、①②については大綱、中期政策どちらにも確認することができる。

しかし、現在 ODA 債務免除が、これらの政策目的とどのような経路で結びつくのかについては、同スキームについての基本方針や閣議決定などによって明文化されていない明文化されていない事実は、債務免除について横断的な政策が策定されていることを完全に否定するものではないが、客観的にその一貫性を確認することができないことから、以下の三点において、実務上の課題を生んでいると考えられる。

(ア) 国民に対する説明責任

第一に国民に対する説明責任の問題がある。後ほど詳述するとおり、債務免除はその意思決定について、国民が例え行政判断を監視し、その正当性を確認しようとしたとし

¹⁸¹ 本評価は冒頭の第一章の評価の方針で示した通り、評価期間を2003年以降としており、上記は評価対象期間に実施されていた政策枠組みを説明したものである。なお、2015年2月 ODA 大綱は開発協力大綱に見直され、これとともに、中期政策も廃止されている。現在の開発協力政策の枠組みについては下記を参照のこと

「開発協力政策の枠組み」、外務省

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/seisaku/wakugumi.html>

ても、なぜこれを行うかが明示されていないためその背景事情の追跡可能性(トレーサビリティ)が低くなる。現状、納税者にとっては、当初貸与として実施が決定され、返済される予定であった有償資金協力について、なぜ被援助国その後返済を免ぜられるに至ったかを確認することは非常に困難である。特に、債務免除の基本的な合意形成のための国際的プラットフォームを形成しているパリ・クラブはその議事内容などが広く公開されない性質の会議であること、また前述したような債務免除のための様々な意思決定基準が複雑であること、の二点から一般国民は自ら詳細な調査を行わない限りはその仕組みを理解することは難しいといえよう。

(イ) 政策目的の明文化の必要性

債務免除については政策目的が明文化されていないことにより、目的と実務の一貫性は対外的には可視化されにくい。本評価においては外務省内において、一貫した方針の下、債務免除に関連する実務が実施されている旨を、ヒアリングを通じて確認している。一方、その「方針」の内容については評価チームや国民が直接アクセスできる情報が限られており、関係者以外が政策の妥当性を確認しようとした場合、債務免除個別例や国会答弁を比較参照することが必要となる。しかし、手続きの詳細に精通していない関係者以外にとってはどこまでが個別具体的事情であり、どこからが全体に共通する基本原則であるか自体を判別することが困難である。そのため、日本において債務免除に関する実務が一貫した政策の下に実施されていることについて国民に対しても客観的に示すためには、基本方針を対外的に明文化することが望ましいだろう。

(ウ) 関係者間の認識共有の客観性

部署を超えた関係者の間の認識共有についても、上記と同じことがいえよう。特に債務免除は後述する通り、債務国の状況に基づく、ケースバイケースの原則をよりどころとする場合が多いため、主管している開発協力総括課以外に、各債務国を担当している国別開発協力課や JICA などと綿密に情報共有を行うことが非常に重要である。現在、関係者の間で必要に応じて情報共有の場が設定されていることは、関係部局に対するヒアリングを通じて確認することができた¹⁸²。一方、同じ国に短期間で複数回債務免除の機会が訪れることは稀であり、個別例を通じた全体方針の把握には限界があることが推察される。関係するすべての機関、担当者にとって拠り所となる方針を明文化し、対外的に公表することで、日常的には債務免除に関わることのない関係者間にも認識の一貫性が担保される仕組みがあることが望ましいだろう。

(2) 債務免除に対する日本の歴史的な立場

上記(1)で述べたように政策の透明性が十分に確保されていないことは債務免除が援助のツールの一つとして確立されるに至った経緯と強く関係しているといえよう。2-1-1 に詳述したとおり、債務免除は元々ドナー各国が自ら提唱し積極的に実施されてきた援助方

¹⁸² なお、実際に債務免除が実施される際は、国際協力局国別開発協力課や地域課等、利害を有する部署からの決裁を得ていることも確認している。

式ではない。各国の財務閣僚会合を基礎としているパリ・クラブは元来、債務の繰り延べは行っていたが、完全な返済を免除する仕組みは有していなかった。しかし、80年代に南米およびアフリカの被援助国において深刻な債務問題が発展し、広域的な経済環境に重篤な影響を及ぼす危険性がでてきたこと、さらに90年代に市民社会からのアドボカシーが活発化したことなどを背景に、パリ・クラブは債務の負荷が重大と認められるケースについて、その返済を免除する仕組みを確立させていった。つまり、債務免除というツールは元々、ドナー各国が被援助国の経済状況や、市民社会の声に対する「反応」として、いわば受動的にその実施が決定されたものである。本評価で実施したヒアリングにおいても、日本にかぎらず、各国ドナーはいずれも、債務免除を「やむを得ない」「その他の選択肢が残されていなかった場合の最後の選択肢」として認識していることが確認された。実際にパリ・クラブでは債務免除を最低限に留める方針が共有されている。つまり、債務国に対する債務免除は当該国の経済の持続可能性を回復するために最低限必要と認められる程度に留めて実施されている。結果の有効性に詳述するとおり、債務免除を行わなかった際の被援助国にとっての選択肢は、財政破綻か、厳しい構造調整であり、これらが当該国および広域的な経済に深刻な影響を与えると判断されたときに債務免除は実施されている。つまり、債務免除は債務問題を抱えた国に対する最後の手段と認識されており、日本の立場も他国と同じように、自らの債権の返済の最大化と債務国の発展の持続可能性の回復のバランスを計りながら、実施しているものであるといえよう。

5-1-2 支援先の開発ニーズとの整合性

通常、日本が実施する開発協力は被援助国を主体とする「要請主義」に基づいている。一方、債務免除については、その必要性について、被援助国の要請を含む、複数の方法を用いて判断されている。ここでは、①適格国の決定における判断基準、②債務の持続可能性について判断基準、③政策的努力について判断基準、の三点から論じたい。

(1) 適格国の決定における判断基準

先に述べたとおり、それぞれの債務免除と被援助国による要請は一對一の関係で結ばれているわけではない。まずは、HIPC イニシアティブを根拠とした場合だが、この場合、同イニシアティブ開始時に既に適格国グループは決定されていた。これは、当時の市民社会や国際社会における課題提起に応じて、国の発展や開発に深刻な影響を及ぼす債務問題を抱えていると判断された国が選ばれている。具体的には①93年の1人あたりのGNPが695ドル以下、且つ②93年時点における現在価値での債務残高が、年間輸出額の2.2倍もしくはGNPの80%以上であった32か国に加えて、パリ・クラブの債務繰り越しに適格と判断された9か国がHIPC諸国として認定された。イニシアティブの採択にあたっては、それぞれの国から個別に要請があったわけではないが、被援助国は債務免除をうけるにあたって、一定の改革努力を行うことが求められており、この条件に応じた時点で当該被援助国は、その条件を果たすに値するだけの債務負荷の削減

ニーズがあることを表明していると理解できるだろう。

さらに、パリ・クラブのアドホック債務免除においては、適格国の決定の規律はより、緩やかである。当該決定方針は主に二つのパターンが存在する。一つは被援助国自身が支援を要請する場合、二つ目がパリ・クラブメンバー国から当該国の返済不履行が議題として提示されたことを契機とする場合である。前者の場合は明確に債務国自身から資金ニーズが表明されており、債務免除の需要があることは直接的に確認することができる。後者の場合は当初債権国の問題認識として出発しており、その後 HIPC の場合と同じく、改革努力への同意が示されることで被援助国によるニーズの意識が確認されているといえよう。この場合、事前に免除要請があった場合よりも債権国側の問題認識が相対的に強く反映されている。

このように、債権国側による意思表示には多少の差があるものの、総じて債務免除の適格国の選定は、被援助国のニーズを反映しているといえるだろう。

(2) 債務の持続可能性

当該被援助国における債務免除の必要性についての定量的な基準は DSA に基づき行われている。DSA とは債務の持続可能性を評価するために IMF によって策定された評価の枠組みであり、主に(1)債務残高対 GDP 比、(2)公共・公的保証債務対 GDP 比、(3)公共・公的保証債務対歳入比、(4)債務元利払い対輸出額比の 4 指標を用いて、財政・経済的な観点から当該国の抱える債務の負荷について評価するものである。同枠組みは HIPC、パリ・クラブアドホック決定、いずれにおいても債務国の状況を判断するための標準的なフレームワークとして機能している。この評価枠組みにおいて、対象の債務国が抱える債務負荷が自国での資金調達能力を超越していると評価された場合に、その債務国の持続可能性は損なわれたと判断する。

この定量分析はすべての債務国に適用されるものであり、債務の持続可能性について判断する際の、客観的な基準として機能している。

(3) 改革努力についての判断基準

パリ・クラブにおいては通常、債務免除を実施する際の条件として債務国に政策的な自助努力へのコミットメントが求められる。これは IMF のプログラムを通じて課されることが多く、これらの目標の達成をもって、債務国が自ら実行できる手段は最大限におこなったと判断され、ここではじめて債務免除が救済措置として適用される。

この時の前提とされているのは、上記②で示した債務の持続可能性が損なわれた際に、それに対応するシナリオは以下 3 つのいずれかだという考え方である。

(ア)債務不履行

(イ)財政を立て直すための構造調整

(ウ)債務免除

つまり、最も望ましくないシナリオである(ア)債務不履行を避けることが命題とされているが他方で、(ウ)を最低限に抑えるため、また債務延滞の再発を防ぐための方策として、一定程度(イ)を実施する、というのが改革努力に対する考え方である。具体的な政策的な目標については、債務国によって内容が異なる。IMF はこれらの条件を「処方箋」と形容しており、それぞれの経済や財政状況に応じて目標は設定されている。一般的にこれらの条件のなかには、経済・税制状況の改善に係る内容、また貧困削減に関する目標が課されている。

これらの目標は債務国との対話も経て設定されるものであり、これらの国が直面する問題に直接働きかける内容であることから、それぞれの状況を加味した内容である。一方、これらの改革努力は、債務免除を実施する上でのモラルハザードの防止、最低限の債務免除の実施、という二つ目的を有していることも念頭に置く必要がある。これは債務免除というツールの特殊性に従ったものであり、その性格を否定するものではない。この際、IMF のエコノミストや世界銀行の主導の下策定される、構造改革の条件は、それら一つ一つが被援助国の要請の下、策定されているというよりも、被援助国の構造的な改善を行うための「必要条件」として決定されているところであり、これを債務免除においては被援助国のニーズの一環として整理していることを留意する必要がある。ここで指摘しているのは、債務免除の付帯条件としての財政政策(例えば食料補助金削減)が、短期的に当該国の貧困削減のための施策(社会的保護としての食料補助金)とバッティングする懸念について、債権国側は個別には考慮しない可能性がある、という点である。

5-1-3 日本の上位政策との整合性

評価体系図で示したとおり、日本の上位開発協力政策は、ODA 大綱を上位政策とし、これに対する中期的な目標として中期政策が位置づけられ、その下に被援助国、セクター、スキーム等別に基本方針が策定されている。日本では、関係機関において内部的に債務免除の説明方針は存在し、この方針にもとづき、国会答弁における説明は実施されている。一方、この説明は日本の債務免除に係る方針としては対外的に公表されていない。そのため、ここではまず、同援助ツールの実施内容と上位政策と直接照らし合わせ、整合性を確認する。本評価の中で実施したヒアリングにおいては主に以下の 3 点が債務免除の実施目的として表明された。(1)開発途上国における貧困削減、(2)開発途上国における持続的成長、(3)国際マクロ経済環境の安定。このうち ODA 大綱(2003 年)が重点課題として具体的に言及しているのは、(1)と(2)の二つである(下記は ODA 大綱からの引用)

● 貧困削減

貧困削減は、国際社会が共有する重要な開発目標であり、また、国際社会におけるテロなどの不安定要因を取り除くためにも必要である。そのため、教育や保健医療・福祉、水と衛生、農業などの分野における協力を重視し、開発途上国の人間開発、社会開発を

支援する。同時に、貧困削減を達成するためには、開発途上国の経済が持続的に成長し、雇用が増加するとともに生活の質も改善されることが不可欠であり、そのための協力も重視する。

● 持続的成長

開発途上国の貿易、投資及び人の交流を活性化し、持続的成長を支援するため、経済活動上重要となる経済社会基盤の整備とともに、政策立案、制度整備や人づくりへの協力も重視する。このような協力には、知的財産権の適切な保護や標準化を含む貿易・投資分野の協力、情報通信技術分野における協力、留学生の受入れ、研究協力なども含まれる。また、日本の ODA と途上国の開発に大きな影響を有する貿易や投資が有機的連関を保ちつつ実施され、総体として開発途上国の発展を促進するよう努める。このため、日本の ODA と貿易保険や輸出入金融など ODA 以外の資金の流れとの連携の強化にも努めるとともに、民間の活力や資金を十分活用しつつ、民間経済協力の推進を図る。

また、債務免除の一つの枠組みである HIPC はその実施目的に貧困削減を掲げている。さらに 2000 年に設定された MDGs においては、ゴール 8「開発のためのグローバルなパートナーシップの推進」において、HIPC を言及しており、HIPC の取り組みを貧困削減という趣旨の下奨励している。この点で、上記で言及している、債務免除に関連する日本の上位開発政策は国際的な潮流と整合性を有している。

一方で、債務免除については ODA 債権のみではなく、貿易保険や輸出入金融等も含まれており、必ずしも開発協力を目的として実施されるわけではない。そのため、すべての債務免除が開発協力と関連づけられる必要はないことは、確認しておくべきである。

5-1-4 他の開発協カスキームとの整合性

(1) 他の開発協カスキームとの連携

債務免除は典型的な開発協カツールではないため、その他の援助スキームとの連携を前提として運用されている。まず、ODA 債権の場合、免除対象となるのは有償資金協力による返済金である。そのため、免除が行われるにあたっては必ず、債権の名目となる有償資金協力実績が存在する。現在、債務免除を検討するにあたっては、当該債務国が抱える債務全体の持続可能性が検討されており、有償資金協力の案件ごとのモニタリングとの連携は行われていない。債務免除の可能性の検討にあたっては債務国の資金調達能力と債務負担の定量的な均衡が分析対象となるため、案件単位での性格を加味する重要性は大きくないだろう。債務免除適用前については現状の連携状況で問題は認められなかった。

また、債務免除はしばしば、有償資金協力が再開される契機となる。これには主に二つ

の要因がかかわっている。一つは当該被援助国の信用力が債務免除によって回復すること、二つ目は当該被援助国の政治体制の転換や、紛争の終結などの情勢変化が債務免除と有償資金援助再開のどちらをも裏付ける背景となっている場合があること、である。このように、債務免除の実施と時期を近くして有償資金協力が再開された場合、債務免除後の被援助国の状況のモニタリングは、有償プロジェクトの案件管理の一環として行われていることが多い。5-2 で述べるとおり、日本は債務免除はそれ自体の効果を独立して分析する仕組みを有していない。そのため、このような独立した評価の仕組みが確立されるまでは、モニタリングや結果の有効性の把握にあたって、有償資金協力案件との連携が、補完的な手段として重要である。

さらに、延滞債務問題は当該被援助国の財政管理能力と関連していることも多いことから、債務免除実施後の新規プロジェクトの組成にあたっては、行政官への PFM(公共財政管理)の技術協力が行われることも多い。これは債務問題に係る二つの課題認識への対応として実施されている。一つ目は延滞債務問題が財政管理能力の欠如を要因としているという認識、二つ目に当該債務国が長年、有償資金協力の供与を停止されていたため、対外債務の管理能力が不足しているであろうという認識である。このような技術協力との連携は当該国における債務問題の再発を防ぐという観点からも非常に重要な連携である。

（２） 債務救済無償以後の資金使途の限定手法の不在

上述 2 章 2-2 の他ドナーとの比較分析において示したとおり、債務免除に直接的な開発効果を求める場合、債務免除によって発生した（と想定される）資金の使途を限定する手法の一つとして、債務転換というスキームがある。これは債務免除を実際する際、一度被援助国から債務の返済をもとめ、それと同じ額を改めて無償資金協力として供与する手法である。調査対象であった米国、英国、フランス、ドイツ、カナダにおいては、規模の違いはあれど、いずれも債務転換のスキームが実施されていた。日本もかつて債務救済無償（旧 TDB 無償）が実施されていたが、2002 年に廃止されている。

債務転換は債務免除実施後の財政の余裕が貧困削減目的に利用されていることを担保するために実施されている手法である。本スキームは債務免除後の効果を辿るための数少ない方法であるが、日本においては①債務が長期間にわたって残存すること、②債務国に外貨調達負担が課されること、等の問題点を理由に廃止された¹⁸³。一方、債務国の資金使途を限定するためにこれに代わる手法はその後、実施されていない。

5-1-5 本スキームについての日本の比較優位性

債務免除は基本的に国際協調の下、帳簿上の債権を放棄する手法であるため、他と比較した際に特筆すべき優位性は認められなかった。パリ・クラブや HIPC の下、債務免除が実施される際、国際的な合意形成の後の二国間での遂行方法については各ドナーにまかされている。この時、ドナー間差異が生まれる可能性があるのは、債務転換等、独自の運用手法を有している場合のみである。日本は国際協調の下に実施されている債権放棄のみ実施しており、債務転換を通じた独自の運用手法は有していない。本評価はあくまで当該援助手法を仕組みとして評価することを目的としており、この点において日本は他国に比してスキーム上の優位性は認められない。一方、ケース・スタディ国のミャンマー等のケースにみられる通り、日本が債務免除の実施にあたってイニシアティブを発揮された例もみられたことを付記する。これは個別具体的な案件の遂行の中で見られた実績であり、仕組みとしての優位性ではないことから、スキーム上の比較優位性として認めることは難しいが、債務免除という援助手法が基本的には多国間で足並みをそろえて実施するものであることから、その性格上比較優位が発揮されにくい分野であることは留意する必要がある。

5-2 結果の有効性

5-2-1 概要

（１） インプット（債務免除額の動向）

インプット（債務免除額の動向）については、主要ドナー国で援助スキームや保有債権の

¹⁸³ JICA「プレス・リリース」債務救済方式の見直しについて、
<http://www.jica.go.jp/press/archives/jbic/autocontents/japanese/news/2002/000121/index.html> 2016年3月22日確認。

特徴が異なるため、一様に絶対額で比較はできないが、日本は有償資金協力が多くことから、無償資金協力を基本とする国と比べて債務免除額は大きくなること、ODA 債権を中心に免除を実施していることがわかる。

(2) アウトプット(債務免除による財政状況への影響)

アウトプット(債務免除による財政状況への影響)は、特に、債務残高対 GDP 比、公共および公的保証債務対 GDP 比では、債務免除を機に、持続可能性が改善した国が多く見られた。マクロ経済的にみて、GDP との関係では、債務免除の影響が大きく、改善に結び付いたと考えられる。一方、公共および公的保証債務対輸出額比、債務元利払い対輸出額比は、上記 2 指標程の改善は見られなかった。被援助国の有する資源等によって、輸出入の構造が規定され、経済・財務面以外の要因も関係しているためであると考えられる。また、公共および公的保証債務対歳入比は、地域差が大きく、アジア、中南米・南米諸国では改善の傾向が見られた。アフリカ諸国はばらつきが大きいことがわかった。

(3) アウトカム(債務免除による被援助国のマクロ経済・可処分公的資金・投資への影響)

アウトカムでは、債務免除による被援助国のマクロ経済・可処分公的資金・投資への影響をみる。

マクロ経済への影響をみると、債務免除実施後に GDP は増加傾向を示した国が多かった。なお、各国の値を散布図にプロットし、債務免除額の対 GDP 比と債務免除前後 3 年の年平均 GDP 成長率の変化との相関をみた結果、相関は小さく、債務免除の実施前後 3 年間の期間では、債務免除の実施によって経済成長率(GDP 成長率)が増加するとは言い切れないことがわかった。

可処分公的資金への影響は、まず、教育分野の値は債務免除実施直後の値が統計で整理されている国が少なく、債務免除の影響を把握することはできなかった。各国の医療分野の状況については、債務免除額の対 GDP 比率と債務免除前後の国民医療費支出の増加率の差分との間の相関は小さく、債務免除の実施前後 3 年間の期間では、債務免除の実施によって医療分野への支出が増加するとは言い切れないことがわかった。

そして、投資への影響については、エネルギー分野・上下水道分野は、債務免除実施前後の値が統計で整理されている国が少なく、債務免除の影響を把握することはできなかった。各国の通信分野の状況については、債務免除額の対 GDP 比率と債務免除前後のテレコム民間投資額の増加率の変化との間の相関は小さく、債務免除の実施前後 3 年間の期間では、債務免除の実施によって通信分野への支出が増加するとは言い切れないことがわかった。

(4) インパクト(債務免除による被援助国の貧困削減・ガバナンス・経済関係強化への影響)

インパクトは、債務免除による被援助国の貧困削減・資金調達・ガバナンス・経済関係強化への影響をみる。

まず、貧困削減への影響は、債務免除実施直後の値が統計で整理されておらず、債務免除の影響を分析することが難しい。

資金調達への影響については、債務免除の実施後に ODA 受取額が増加する国が多く確認された。債務免除によって信用力が回復したこと、政治体制の転換や紛争の終結等の情勢変化が債務免除の背景となっていること等が理由として考えられる。

また、ガバナンスについては、経済・金融状況の再建に資する経済運営部門のガバナンスについては、一部の国で改善が見られた。一方で、国別政策制度評価の公的部門の運営・制度部門平均値については、債務免除による影響は小さかったと考えられる。また、ミレニアム開発目標(MDGs)は、債務免除にあたっての PRSP のベンチマークや構造調整目標として用いられることも多いが、債務免除後にこれらの目標を十分に達成できている国は限定的であることが確認された。

そして、経済関係強化への影響については、債務免除実施後に、海外直接投資受取額・対日輸入額で増加傾向を示した国が多かった。また、対日輸入額については、債務国における輸出ニーズ等、債務免除以外の要因による影響も考えられ、対日輸入額程の値の変化は見られなかった。なお、各国の値を散布図にプロットし、債務免除額の対 GDP 比と債務免除前後 3 年の年平均輸出増加率の差分との相関をみた結果、相関は小さく、債務免除の実施前後 3 年間の期間では、債務免除の実施によって輸出が増加するとは言い切れないことがわかった。

以上より、債務免除によって、ODA 受取額が増加する等の資金調達面と、海外直接投資受取額・対日輸出額が増加する等の経済関係強化面で影響が確認できたと考えられる。

5-2-2 インプット(債務免除額の動向)

(1) 主要ドナー国の債務免除額の動向

日本による被援助諸国への債務免除額の動向等を整理するに当たり、主要ドナー国の債務免除額の動向を確認し、全体での日本の位置づけを把握する。

図 5-1, 5-2, 5-3 を比較すると、ODA の全体額が多い国が必ずしも債務免除における主要な拠出国ではないことがわかる。これは、各国における援助スキームの比重の違いに起因する。日本、フランス、ドイツは主要ドナーの中でも有償資金協力を多く供与しているため、同じ国際合意を根拠としても、債務免除額が結果的に多くなる。一方英国は無償資金協力を基本としているため、ODA 供与額全体に比して、ODA 債権の免除額は高くない。

さらに、ODA 債権の免除額(図 5-2)、と ODA 債権・OOF 債権(図 5-3)を比較すると、前者では免除額の高い順に、日本、フランス、ドイツとなり、一方後者ではドイツ、フランス、日本の順となる。これは、仏独の二か国が日本に比べ、OOF 債権が多いことを示している。

このように、債務免除については、援助スキームや保有債権の特徴により、その性格が

なるため、一様に絶対額での比較はできず、同じ国際合意の下で実施された債務免除であったとしても、その内容は債権国によって異なる。以下の3つのグラフから、日本は有償資金協力が多く、ODAの主要ドナーの中でも、債務免除額が大きいこと、またODA債権を中心として免除していること(仏独に比して)いることが見てとれる。

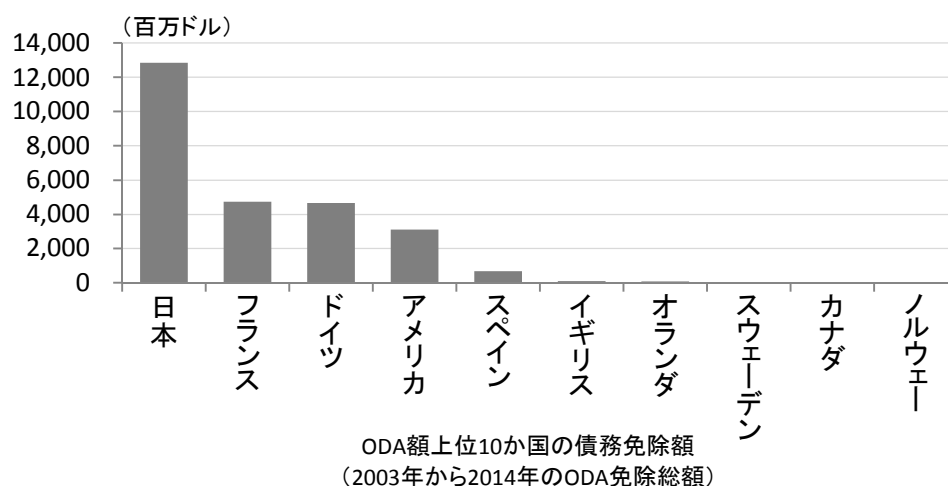


図 5-1 ODA 額上位 10 か国の債務免除額¹⁸⁴

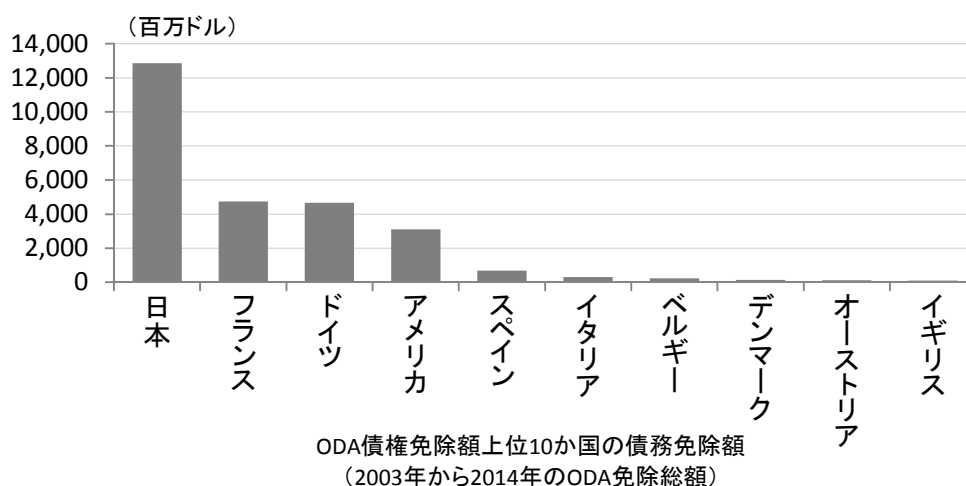


図 5-2 ODA 債権免除額上位 10 か国の債務免除額¹⁸⁵

¹⁸⁴ OECD Creditor Reporting System, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1> 2016年3月22日確認。

¹⁸⁵ OECD Creditor Reporting System, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1> 2016年3月22日確認。

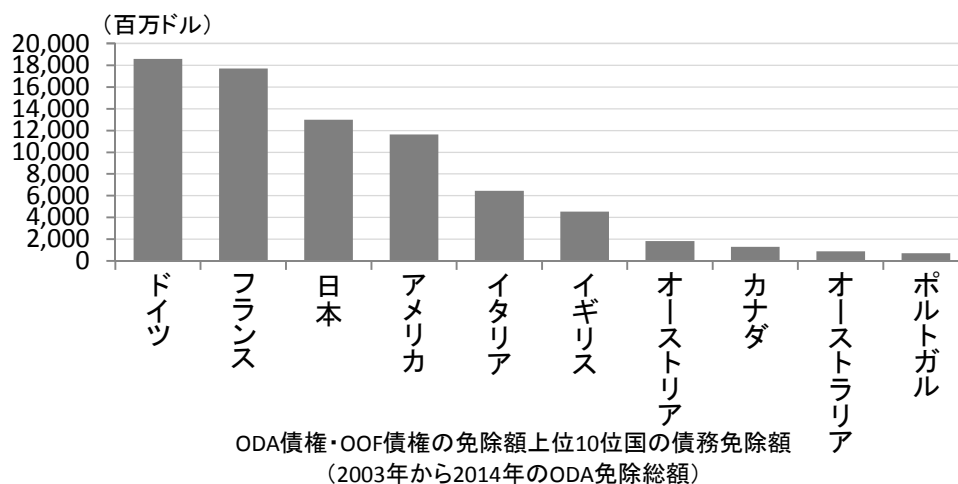


図 5-3 ODA 債権・OOF 債権の免除額上位 10 か国の債務免除額¹⁸⁶

(2) 被援助国における日本による債務免除額の対 GDP 比

インプットとして、被援助国における日本による債務免除額の対 GDP 比を確認する。

リベリアを除き、各国における当該割合は、10%以下であり、1%未満の国が約半数を占める。アジア、北アフリカ・中東諸国は 1%未満となっていた。

なお、被援助国の所得水準と債務免除額の対 GDP 比との間に強い相関はない。

¹⁸⁶ OECD Creditor Reporting System, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>
2016年3月22日確認。

表 5-1 日本による債務免除額の対 GDP 比

国名	地域	所得水準	債務免除年次	※代表的な 債務免除年	※の年の債務免 除額（億円）	※の年のGDP （十億米ドル）	※の年のPPP （円/ドル）	※の年の債務免除額 /GDP（%）
リベリア	サブサハラ・アフリカ	低所得国	2010	2010	159.71	1.29	111.6	11.07%
ガーナ	サブサハラ・アフリカ	低中所得	2004・2006	2004	1046.78	8.88	134.2	8.78%
ザンビア	サブサハラ・アフリカ	低中所得	2004・2006	2005	740.1	8.33	129.6	6.86%
マラウイ	サブサハラ・アフリカ	低所得国	2004・2006	2006	215.16	3.12	124.7	5.54%
ボリビア	南米	低中所得	2003・2005	2003	533.79	8.08	139.8	4.72%
モーリタニア	サブサハラ・アフリカ	低中所得	2003	2003	79.56	1.56	139.8	3.64%
コンゴ民主共和国	サブサハラ・アフリカ	低所得国	2004・2011	2011	860.36	23.85	107.5	3.36%
ホンデュラス	中南米	低中所得	2005・2006	2005	417.62	9.67	129.6	3.33%
ミャンマー	アジア	低中所得	2012・2013	2013	1761.46	58.65	102.7	2.92%
マダガスカル	サブサハラ・アフリカ	低所得国	2005・2006	2005	174.9	5.04	129.6	2.68%
トーゴ	サブサハラ・アフリカ	低所得国	2004・2009・2011	2011	96.31	3.76	107.5	2.39%
ブルンジ	サブサハラ・アフリカ	低所得国	2004・2009	2009	33.9	1.74	115.5	1.69%
ニカラグア	中南米	低中所得	2004	2004	129.11	5.80	134.2	1.66%
シエラレオネ	サブサハラ・アフリカ	低所得国	2004・2005・2007	2007	38.69	2.16	120.3	1.49%
マリ	サブサハラ・アフリカ	低所得国	2003	2003	78.34	4.36	139.8	1.28%
セネガル	サブサハラ・アフリカ	低中所得	2004	2004	98.04	8.03	134.2	0.91%
ギニア	サブサハラ・アフリカ	低所得国	2004・2006・2013	2013	55.3	6.23	102.7	0.86%
ネパール	アジア	低所得国	2004・2008	2008	116.91	12.55	116.8	0.80%
イラク	北アフリカ・中東	高中所得国	2005・2008	2005	504.86	49.95	129.6	0.78%
ベナン	サブサハラ・アフリカ	低所得国	2003	2003	37.69	3.56	139.8	0.76%
タンザニア	サブサハラ・アフリカ	低所得国	2003・2006	2003	121.07	11.66	139.8	0.74%
ウガンダ	サブサハラ・アフリカ	低所得国	2003	2003	62.47	6.34	139.8	0.71%
バングラデシュ	アジア	低中所得	2003・2008	2008	738.62	91.63	116.8	0.69%
コートジボワール	サブサハラ・アフリカ	低中所得	2013	2013	205.41	31.29	102.7	0.64%
ニジェール	サブサハラ・アフリカ	低所得国	2004	2004	25.34	3.05	134.2	0.62%
カメルーン	サブサハラ・アフリカ	低中所得	2006	2006	100.11	17.95	124.7	0.45%
中央アフリカ	サブサハラ・アフリカ	低所得国	2006・2009	2009	5.39	1.98	115.5	0.24%
ボツワナ	サブサハラ・アフリカ	高中所得国	2004・2008	2008	20.59	10.95	116.8	0.16%
ラオス	アジア	低中所得	2004・2006	2004	4.44	2.37	134.2	0.14%
ナイジェリア	サブサハラ・アフリカ	低中所得	2005	2005	198.6	112.25	129.6	0.14%
イエメン	北アフリカ・中東	低中所得	2004・2008	2008	18.49	30.40	116.8	0.05%
スーダン	サブサハラ・アフリカ	低中所得	2009・2012	2009	27.91	53.15	115.5	0.05%

5-2-3 アウトプット(債務免除による被援助国の財政状況への影響)

(1) 債務免除実施後のアウトプット・アウトカムの把握状況

ODA や有償資金協力の全体ないし個別事業の評価については外務省や JICA の Web ページにて公開されているが¹⁸⁷, 債務免除の実施後のモニタリングに関して客観的なデータを用いて行われたものは皆無であった。例外的に 2007 年度に実施されたニカラグア国別評価において, 「債務削減」の項が設けられ若干の紙幅が割かれているものの¹⁸⁸, ページ半分にも満たない分量でマクロ経済指標の改善との関連性が言及されたにとどまっており, モニタリングが十分に実施されたとは言い難い。

(2) 債務の持続可能性の動向

(ア) 債務の持続可能性の分析に用いる指標

債務持続可能性フレームワーク(DSF)で分析に用いられている指標を使うことが望ましいが, 複数年次でデータが揃わない等の制約がある。そのため, データの入手可能性を鑑み, 世界銀行から以下の指標を収集し, 分析に用いることとした。

なお, 公共及び公的債務(PPG debt)とは, 「国家政府, 政治的下位主体(あるいは両者に属する機関を含む), 及び自律的な公的機関などの公的な債務者の長期的な対外債務, および公共機関によって返済を保証された私的な債務者の対外債務からなる」ものである(以下同様)¹⁸⁹。

¹⁸⁷ 外務省, ODA 評価 (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/hyoka.html>) 2016年2月22日確認, JICA, 事業評価年次報告書 (http://www.jica.go.jp/activities/evaluation/general_new/index.html) 2016年2月22日確認。

¹⁸⁸ 『平成19年度外務省第三者評価 ニカラグア国別評価』(2008), 3-41ページ (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hyouka/kunibetu/gai/nicaragua/pdfs/kn07_03.pdf) 2016年2月22日確認。

¹⁸⁹ World Bank, Web cite (<http://data.worldbank.org/indicator/DT.DOD.DPPG.CD>) より引用 (2016年2月22日確認)。

表 5-2 債務の持続可能性の分析に用いる指標

指標名	単位	出所	統計名(指標の英語名)
債務残高対GDP比 (Debt stock to GDP)	%	世界銀行	・Total debt service (% of GNI) ・GNI (current US\$) ・GDP (current US\$) ・ External debt stocks, public and publicly guaranteed (PPG) (DOD, current US\$) ・External debt stocks, total (DOD, current US\$) ・Exports of goods, services and primary income (BoP, current US\$) ・Revenue, excluding grants (% of GDP) 上記指標の計算による
公共および公的保証債務対GDP比 (PPG debt to GDP)	%	世界銀行	・Total debt service (% of GNI) ・GNI (current US\$) ・GDP (current US\$) ・ External debt stocks, public and publicly guaranteed (PPG) (DOD, current US\$) ・External debt stocks, total (DOD, current US\$) ・Exports of goods, services and primary income (BoP, current US\$) ・Revenue, excluding grants (% of GDP) 上記指標の計算による
公共および公的保証債務対輸出額比 (PPG debt to export)	%	世界銀行	・Total debt service (% of GNI) ・GNI (current US\$) ・GDP (current US\$) ・ External debt stocks, public and publicly guaranteed (PPG) (DOD, current US\$) ・External debt stocks, total (DOD, current US\$) ・Exports of goods, services and primary income (BoP, current US\$) ・Revenue, excluding grants (% of GDP) 上記指標の計算による
公共および公的保証債務対歳入	%	世界銀行	・Total debt service (% of GNI) ・GNI (current US\$)

指標名	単位	出所	統計名(指標の英語名)
入比 (PPG debt to revenue)			・GDP (current US\$) ・ External debt stocks, public and publicly guaranteed (PPG) (DOD, current US\$) ・External debt stocks, total (DOD, current US\$) ・Exports of goods, services and primary income (BoP, current US\$) ・Revenue, excluding grants (% of GDP) 上記指標の計算による
債務元利払い 対輸出額比 (Debt service to export)	%	世界銀行	・Total debt service (% of GNI) ・GNI (current US\$) ・GDP (current US\$) ・ External debt stocks, public and publicly guaranteed (PPG) (DOD, current US\$) ・External debt stocks, total (DOD, current US\$) ・Exports of goods, services and primary income (BoP, current US\$) ・Revenue, excluding grants (% of GDP) 上記指標の計算による

(イ) 債務の持続可能性の分析結果

特に、債務残高対 GDP 比、公共および公的保証債務対 GDP 比では、債務免除を機に、持続可能性が改善した国が多く見られた。マクロ経済的にみて、GDP との関係では、債務免除の影響が大きく、改善に結び付いたと考えられる。

一方、公共および公的保証債務対輸出額比、債務元利払い対輸出額比は、上記 2 指標程の改善は見られない。被援助国の有する資源等によって、輸出入の構造が規定され、経済・財務面以外の要因も関係しているためであると考えられる。

また、公共および公的保証債務対歳入比は、地域差が大きく、アジア、中南米・南米諸国では改善の傾向が見られた。アフリカ諸国はばらつきが大きいことが分かった。

(a) 債務残高対 GDP 比

債務残高対 GDP 比については、大半の国で改善していることが確認できた。改善の度合いについては、特にサブサハラ・アフリカ諸国で顕著であり、例えばモーリタニアについては、債務免除当初に約 150%であったが、2013 年には約 70%まで改善した。この要因として 2000 年以降サブサハラ・アフリカ地域全体で高い経済成長率が維持され

たことが挙げられる。2000 年以降サブサハラ・アフリカ諸国全体の経済成長率は毎年 4% 以上を維持しており、先述したモーリタニアについてみると特に減少幅が大きい 2003 年から 2006 年にかけて特に高い経済成長率を示している¹⁹⁰。

なお、セーシェル等の債務免除の時期が他国と異なる国では、一部異なる挙動が見られた。

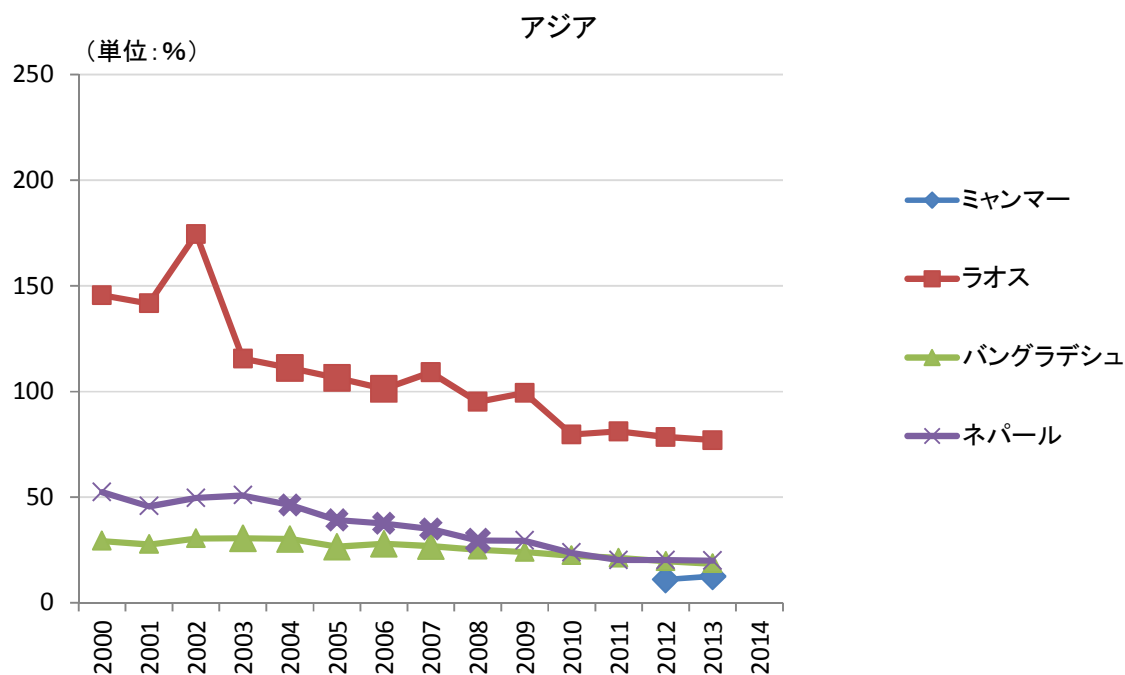


図 5-4 債務残高対 GDP 比の変化(アジア)

注) グラフ上の大きな点は、当該国における債務免除年次を表している(以下同様)。

¹⁹⁰ International Monetary Fund, *World Economy Outlook Database*, October 2015 (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/index.aspx>) 2016年2月22日確認。なお、モーリタニアの経済成長率は2003年が6.0%, 2004年が5.7%, 2005年が9.0%, 2006年が18.9%である。

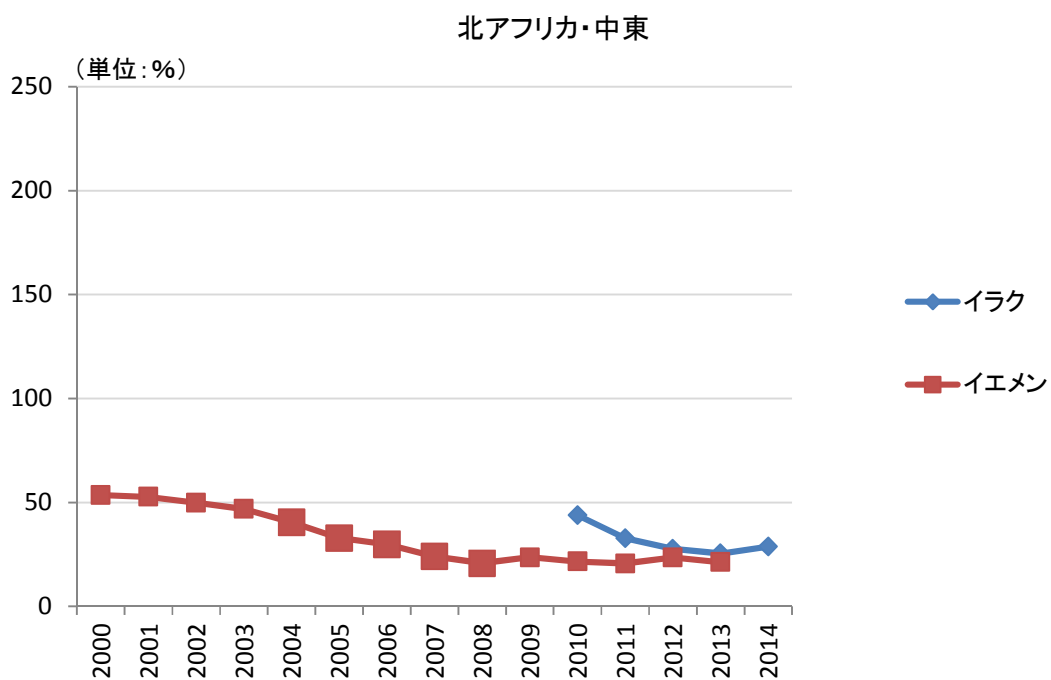


図 5-5 債務残高対 GDP 比の変化(北アフリカ・中東)

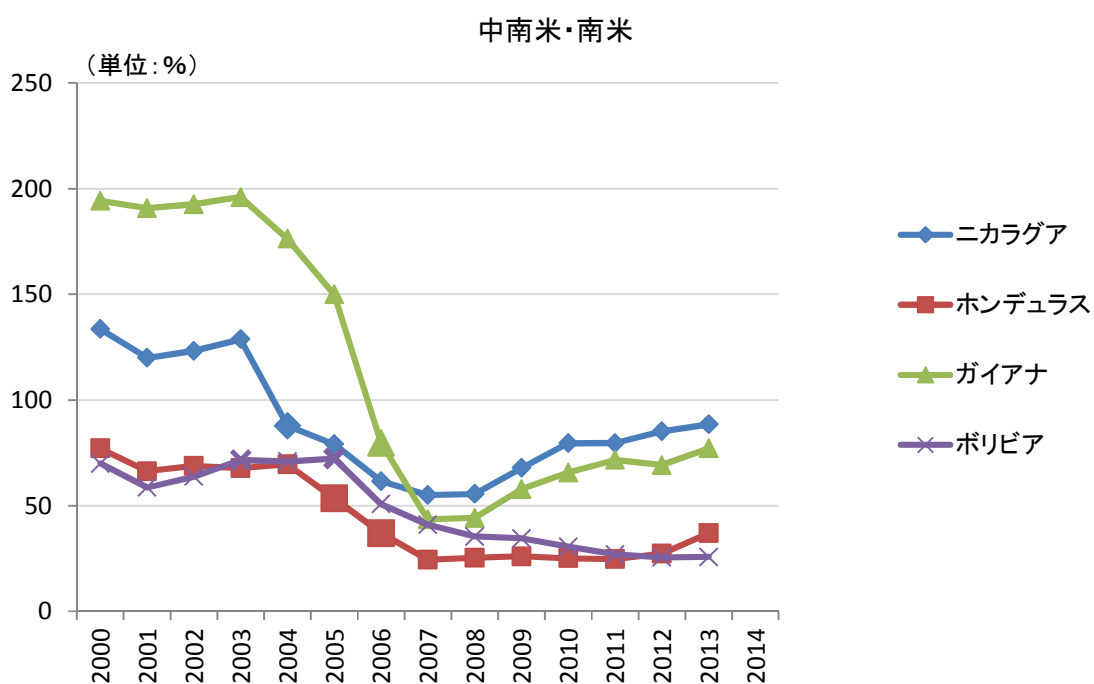


図 5-6 債務残高対 GDP 比の変化(中南米・南米)

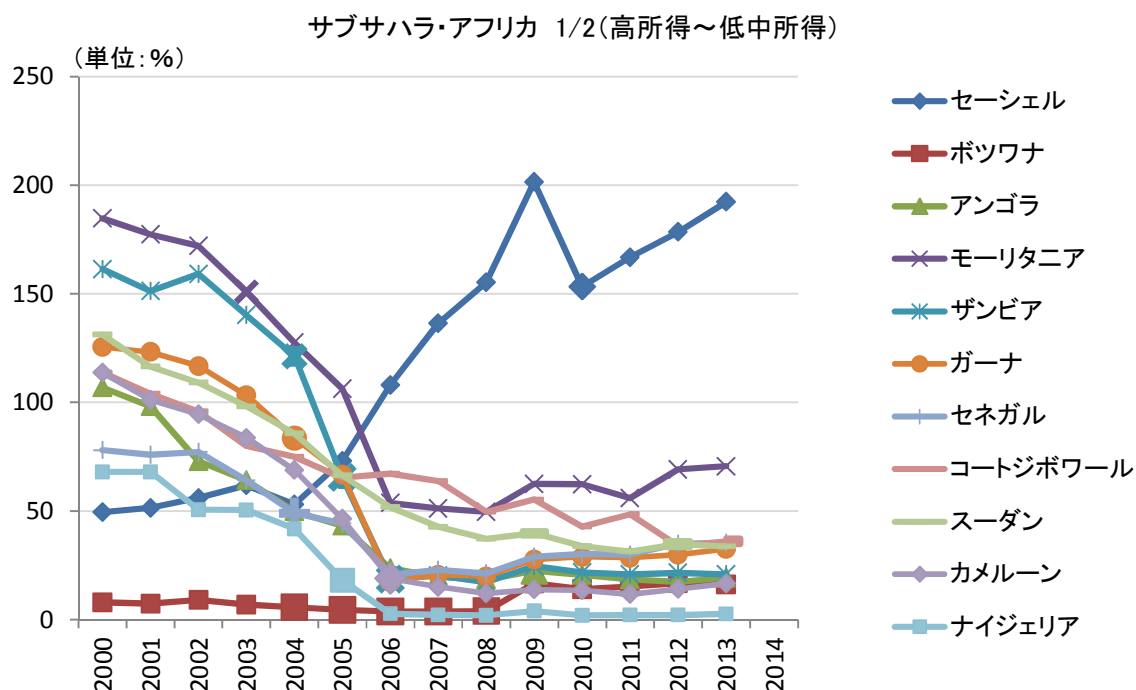


図 5-7 債務残高対 GDP 比の変化(サブサハラ・アフリカ:高所得～低中所得)

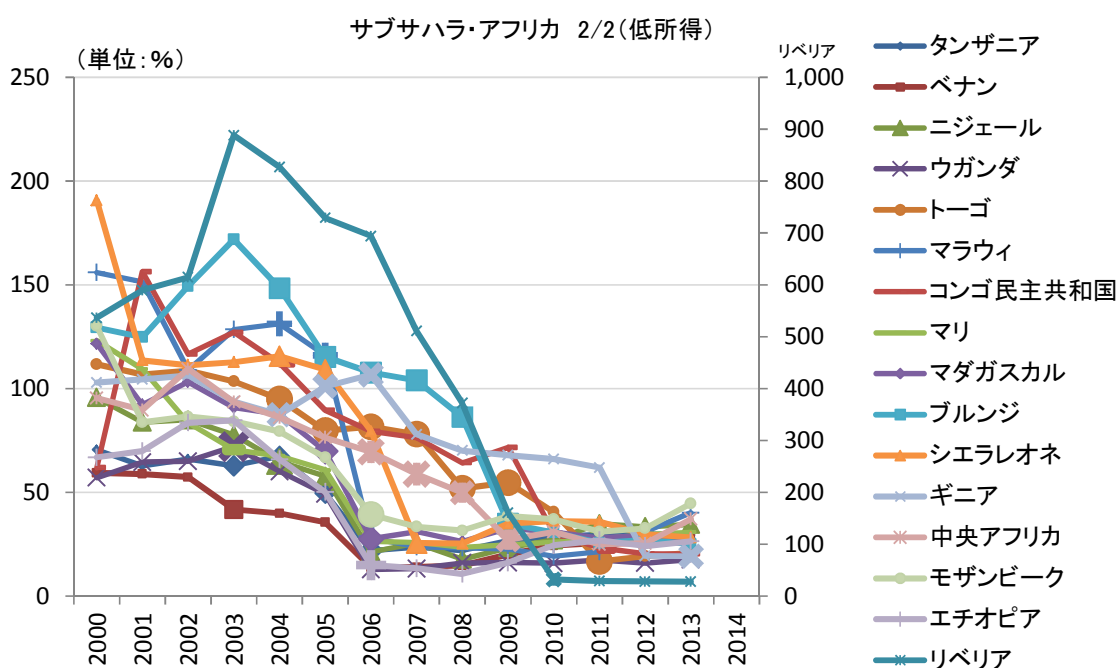


図 5-8 債務残高対 GDP 比の変化(サブサハラ・アフリカ:低所得)

(b) 公共および公的保証債務対 GDP 比

公共および公的保証債務対 GDP 比については、大半の国で改善していることが確認できた。債務免除当初に 100%前後であった国の多くが、2013 年には 50%前後となっていた。

なお、イラク等の債務免除の時期が他国と異なる国では、一部異なる挙動が見られた。

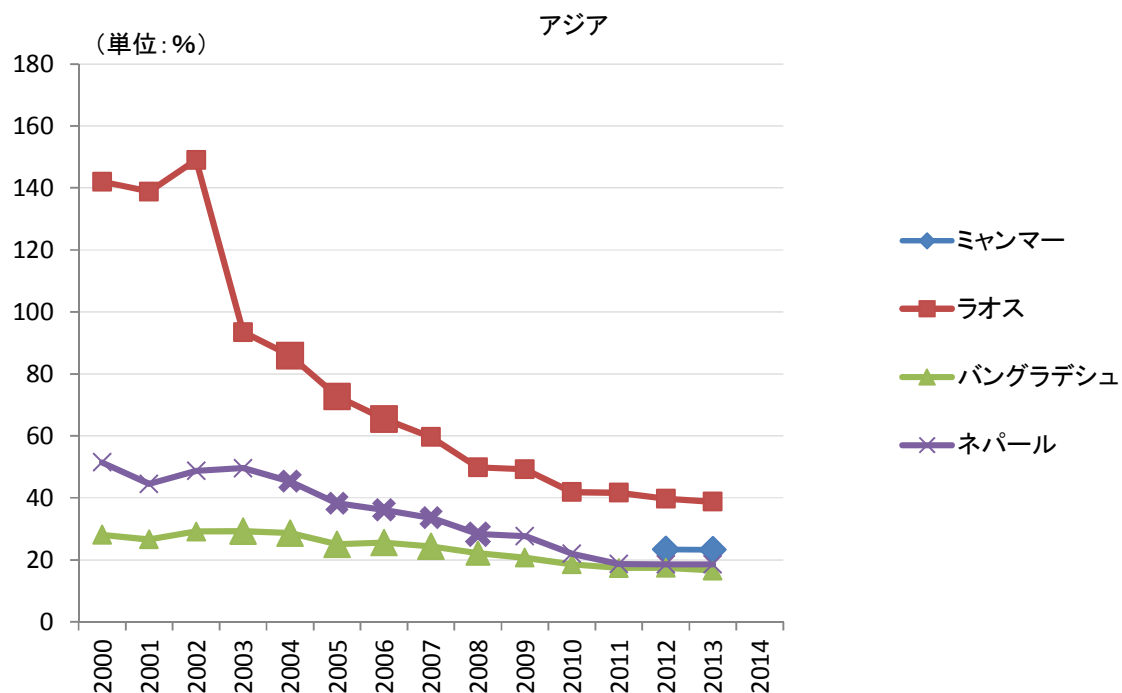


図 5-9 公共および公的保証債務対 GDP 比の変化(アジア)

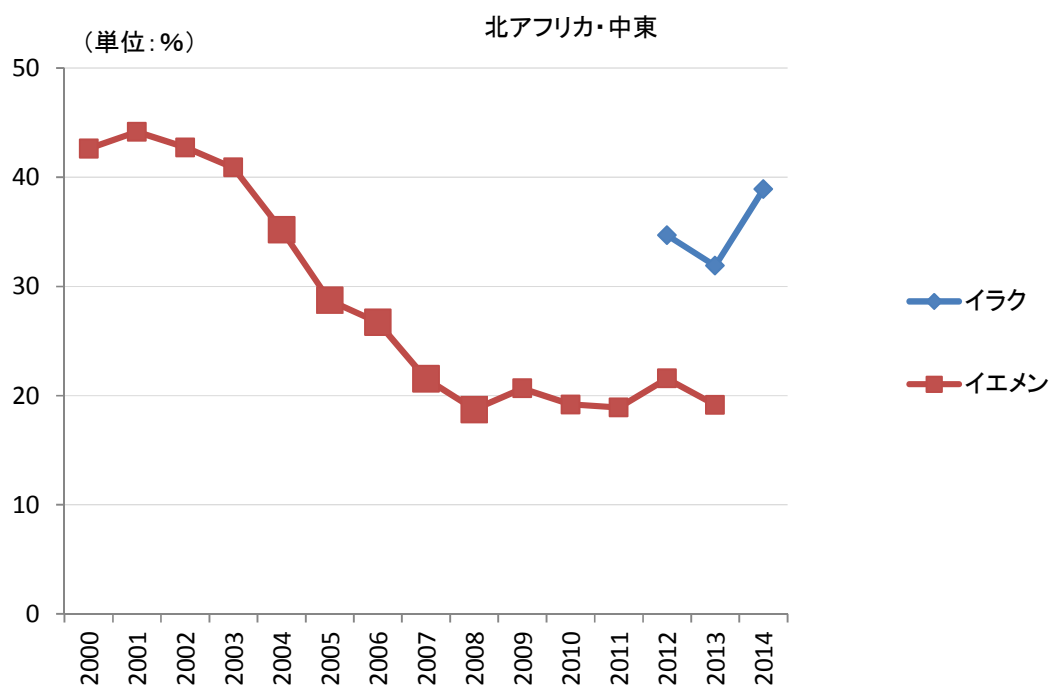


図 5-10 公共および公的保証債務対 GDP 比の変化(北アフリカ・中東)

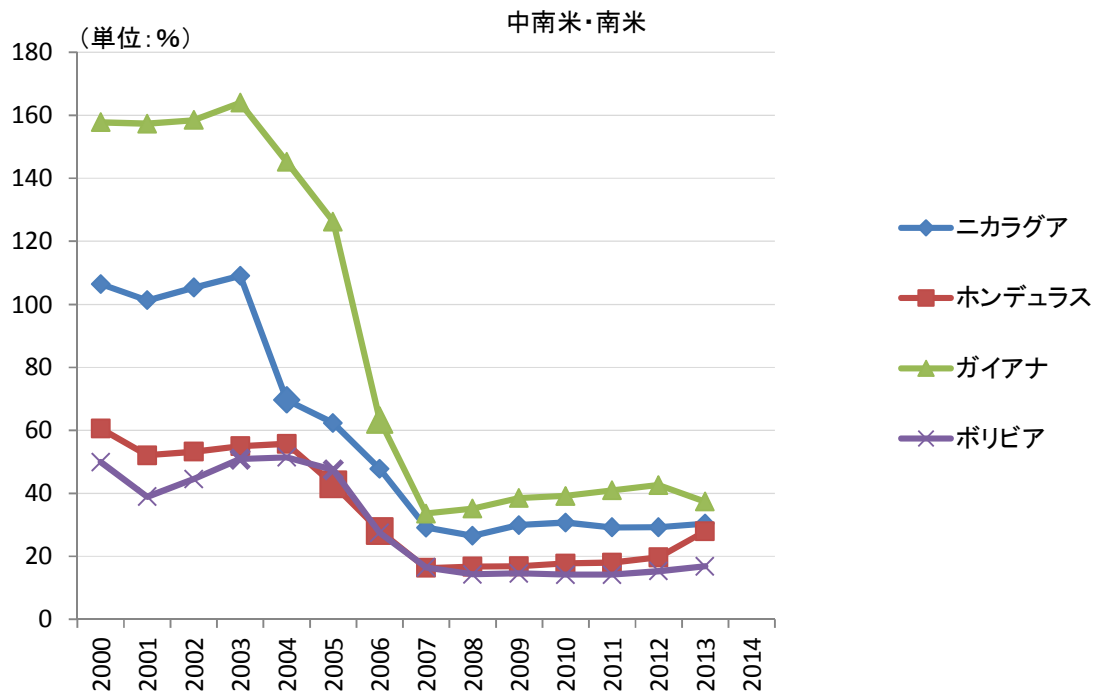


図 5-11 公共および公的保証債務対 GDP 比の変化(中南米・南米)

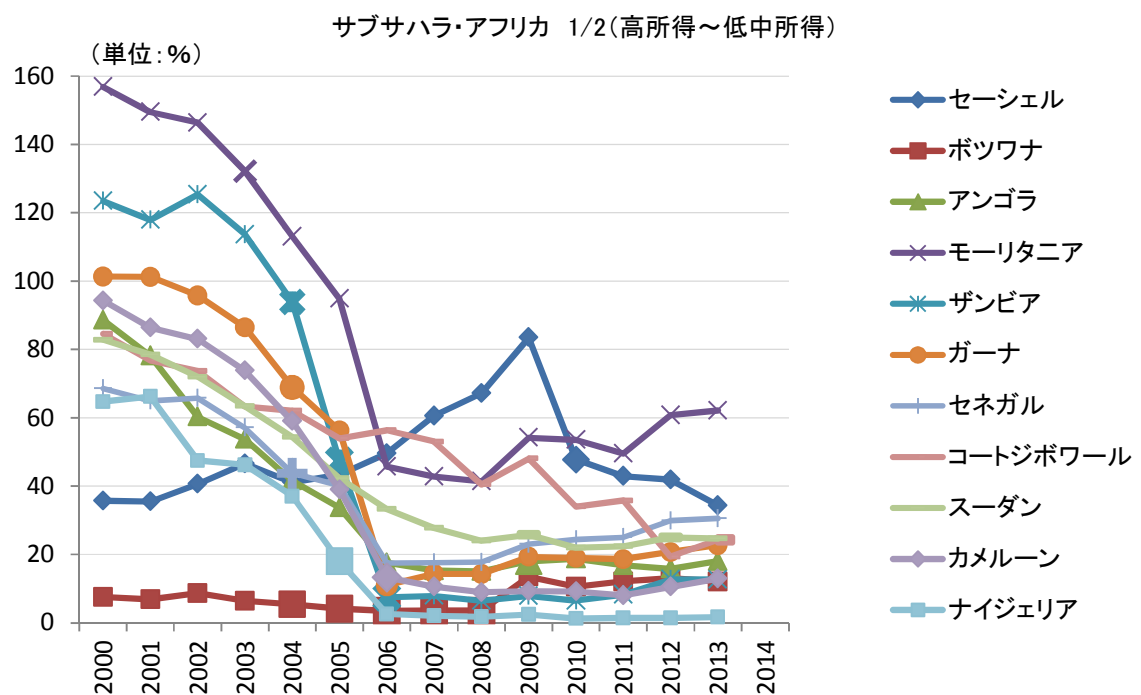


図 5-12 公共および公的保証債務対 GDP 比の変化
(サブサハラ・アフリカ:高所得～低中所得)

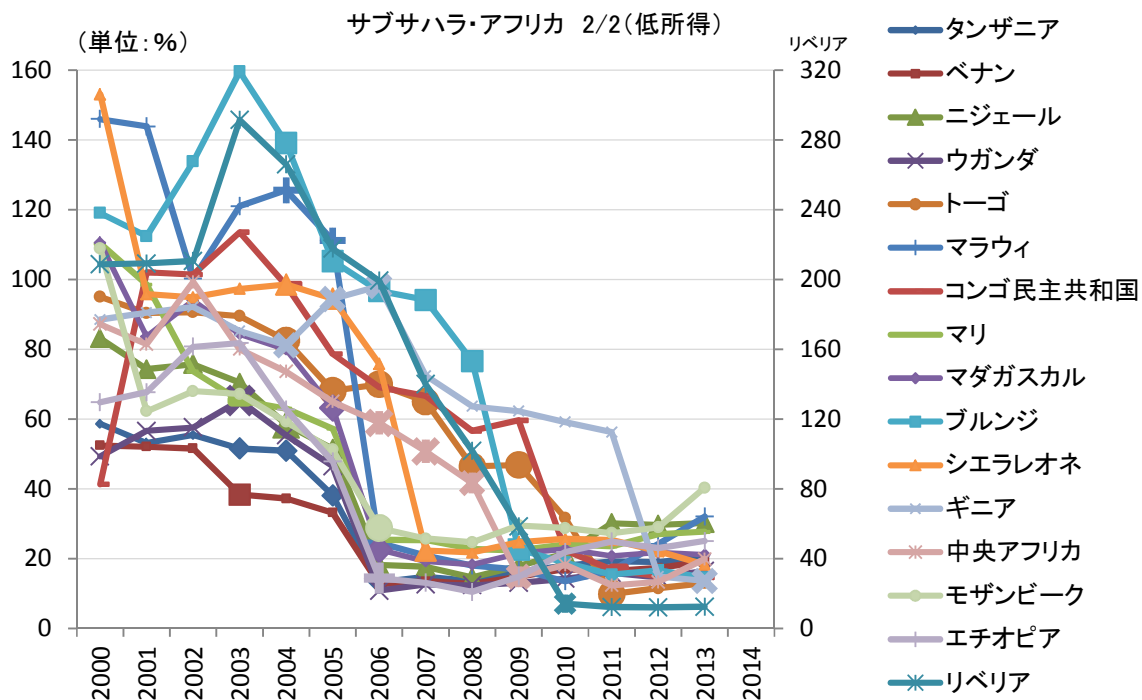


図 5-13 公共および公的保証債務対 GDP 比の変化
(サブサハラ・アフリカ:低所得)

(c) 公共および公的保証債務対輸出額比

公共および公的保証債務対輸出額比は、債務免除前後の減少幅が小さかった。分子の公共および公的保証債務は減少したが、分母の輸出額があまり増加していない可能性がある。一部ラオス、ネパール、ギニア等の国では、債務免除によって改善傾向が見られた。

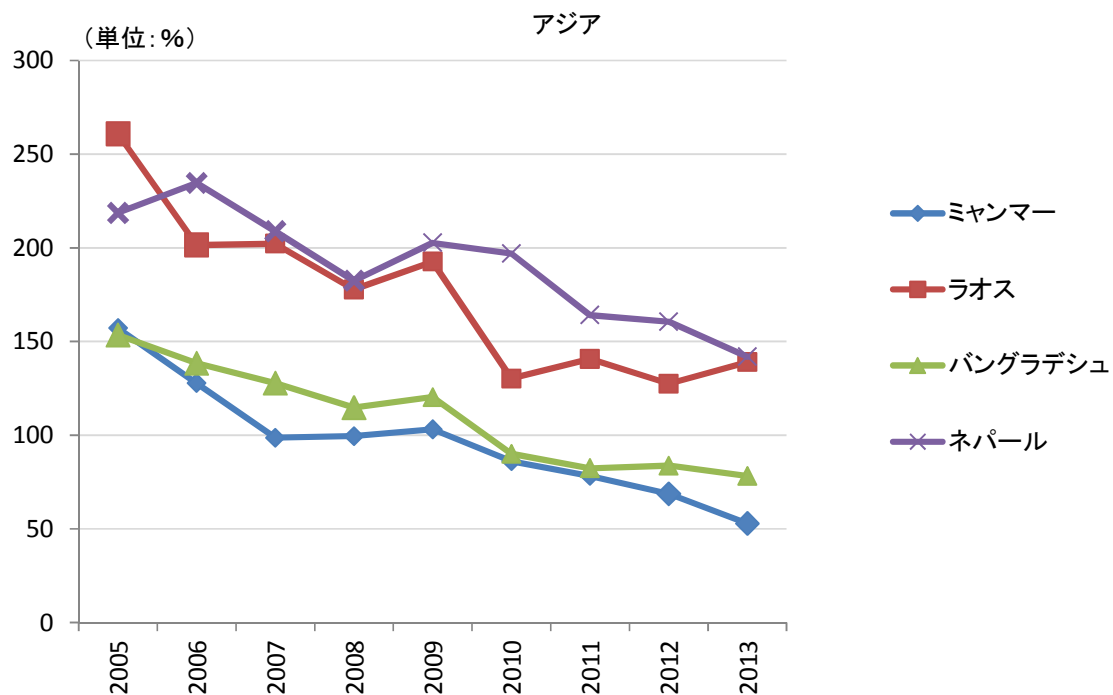


図 5-14 公共および公的保証債務対輸出額比(アジア)

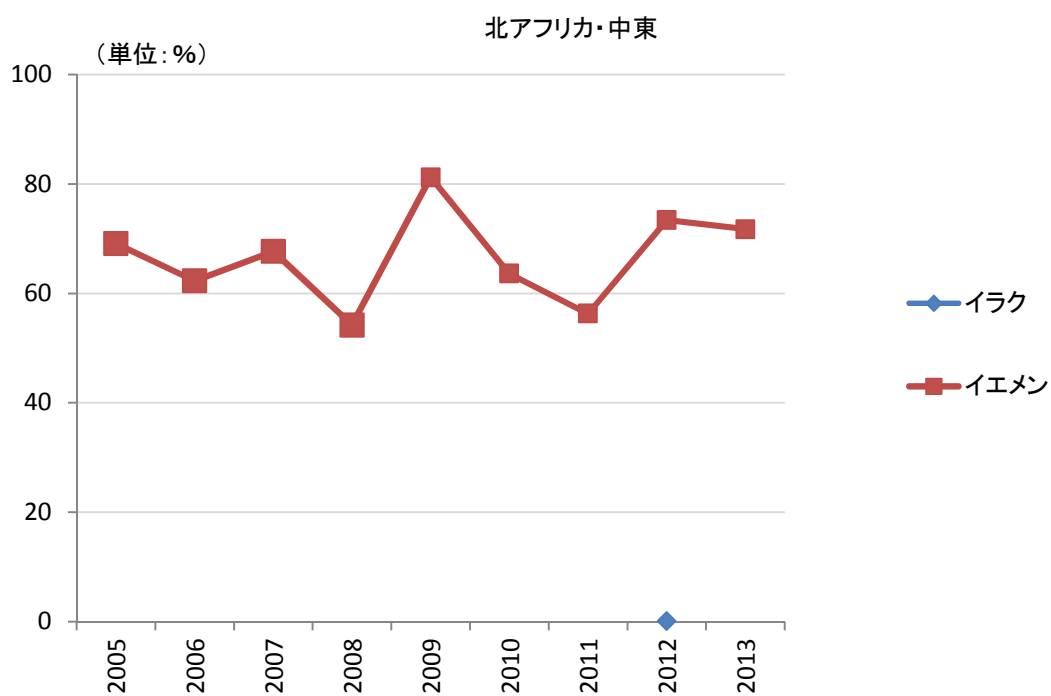


図 5-15 公共および公的保証債務対輸出額比(北アフリカ・中東)

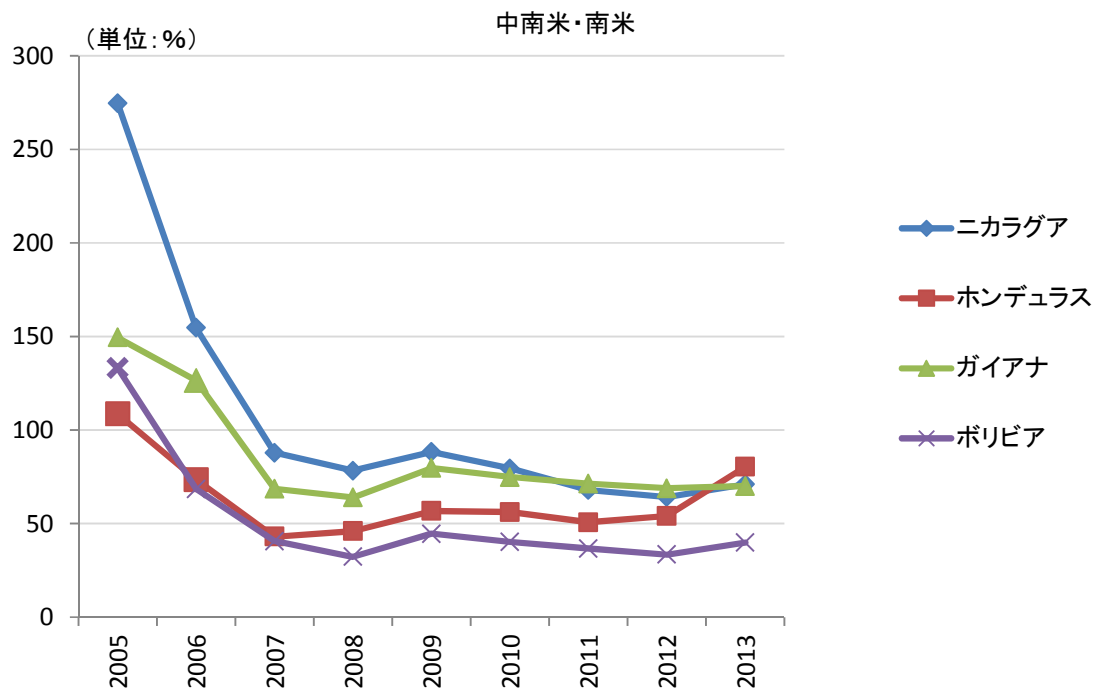


図 5-16 公共および公的保証債務対輸出額比(中南米・南米)

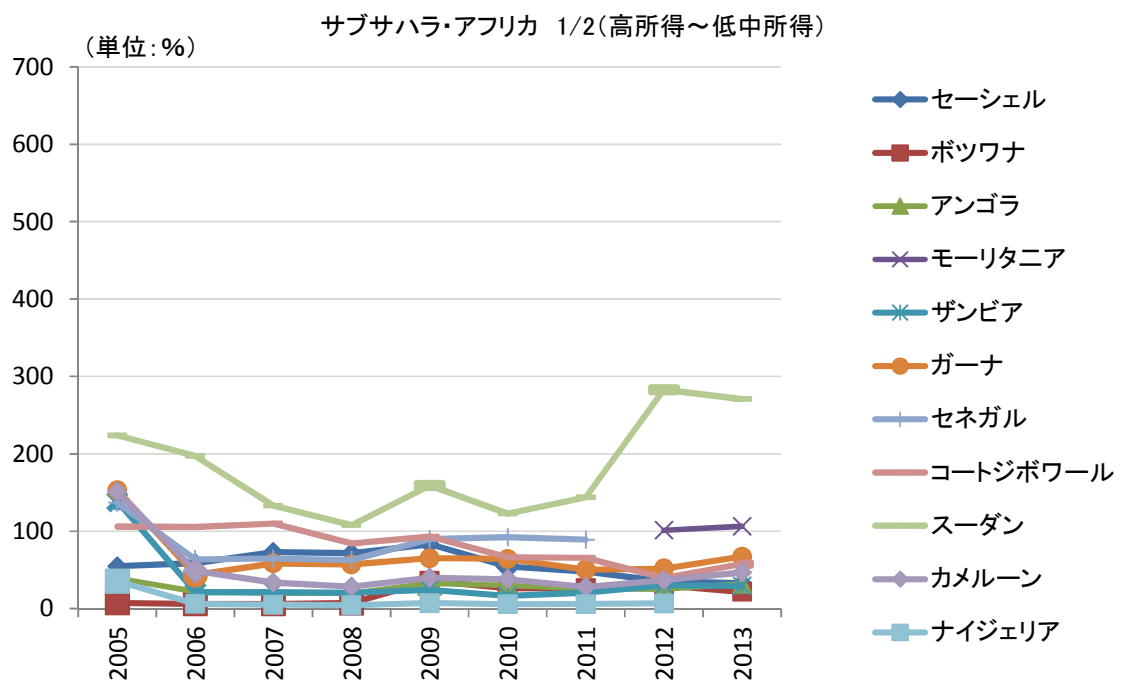


図 5-17 公共および公的保証債務対輸出額比
(サブサハラ・アフリカ:高所得～低中所得)

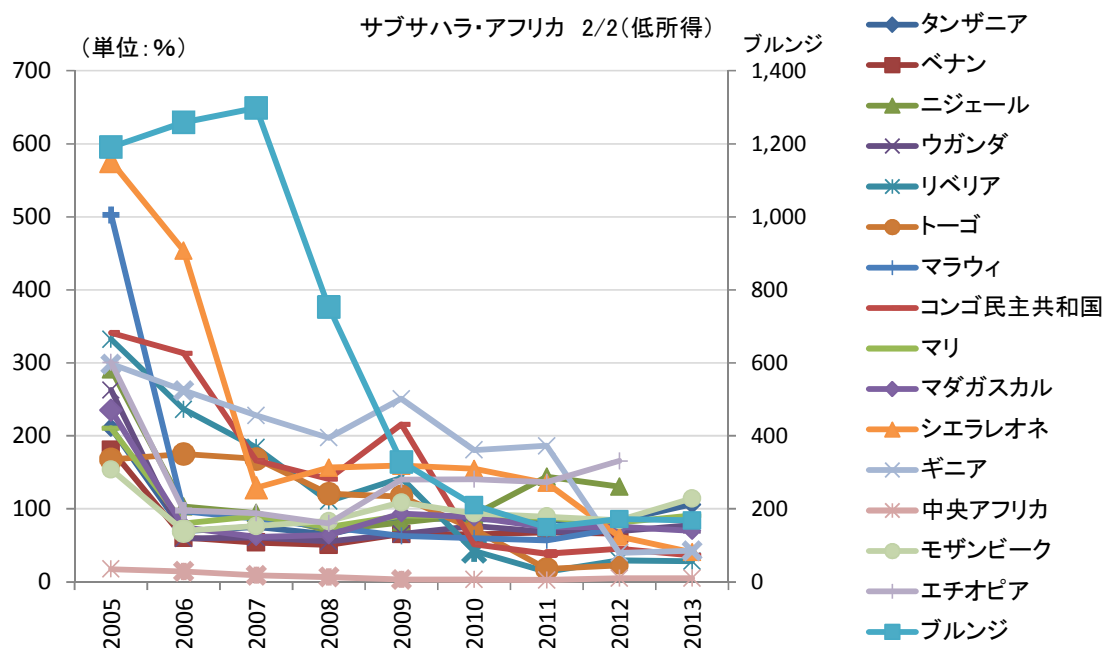


図 5-18 公共および公的保証債務対輸出額比
(サブサハラ・アフリカ:低所得)

(d) 公共および公的保証債務対歳入比

公共および公的保証債務対歳入比は、特にアジア、中南米・南米諸国で、債務免除を契機に改善の傾向を示していることが確認できた。アフリカ諸国では、ばらつきが大きいですが、ザンビア、ガーナ等の国では改善傾向が見られた。ザンビア・ガーナではこの時期高い経済成長率を背景に歳入が拡大しており¹⁹¹、このことが主な要因であると考えられる。

¹⁹¹ International Monetary Fund, *World Economic Outlook*.

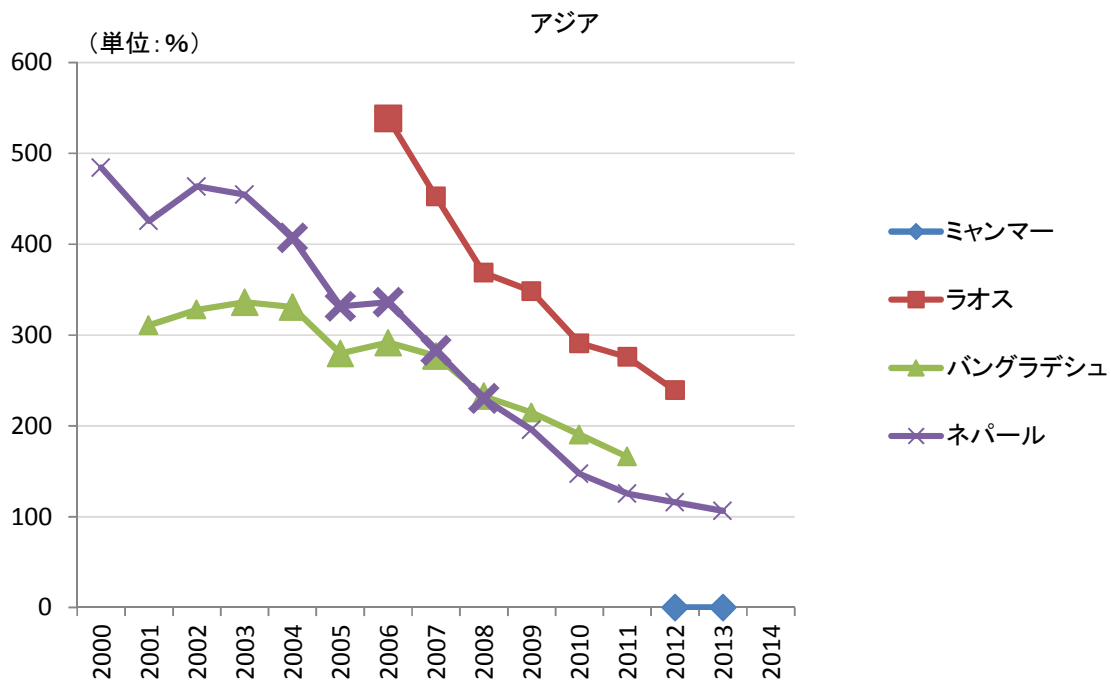


図 5-19 公共および公的保証債務対歳入比(アジア)

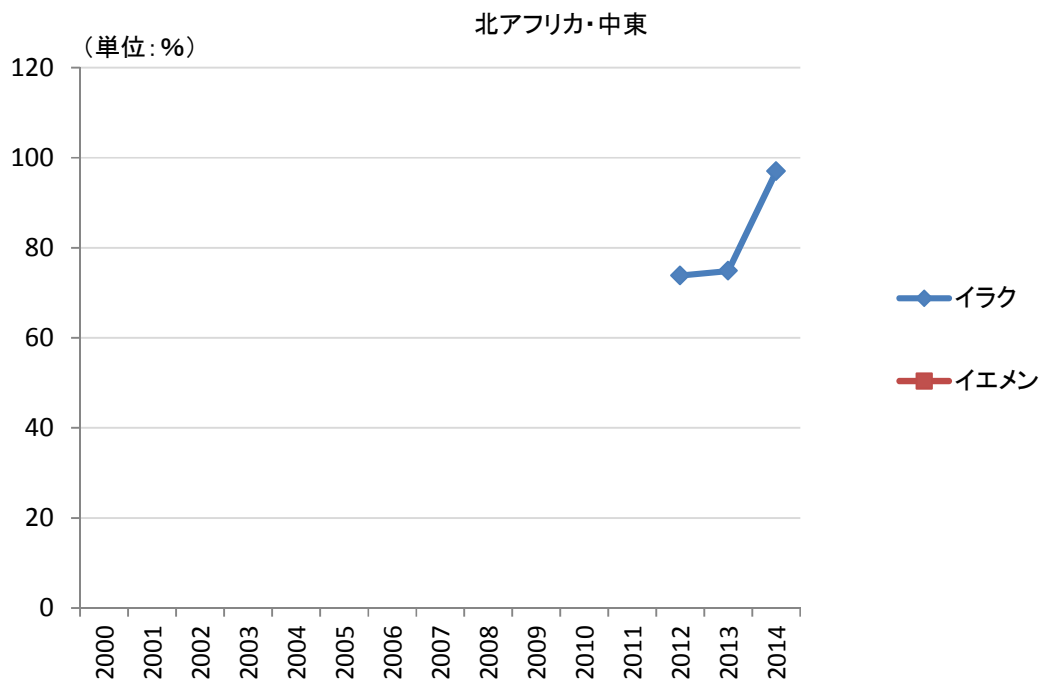


図 5-20 公共および公的保証債務対歳入比(アジア)

注) イエメンはデータなし

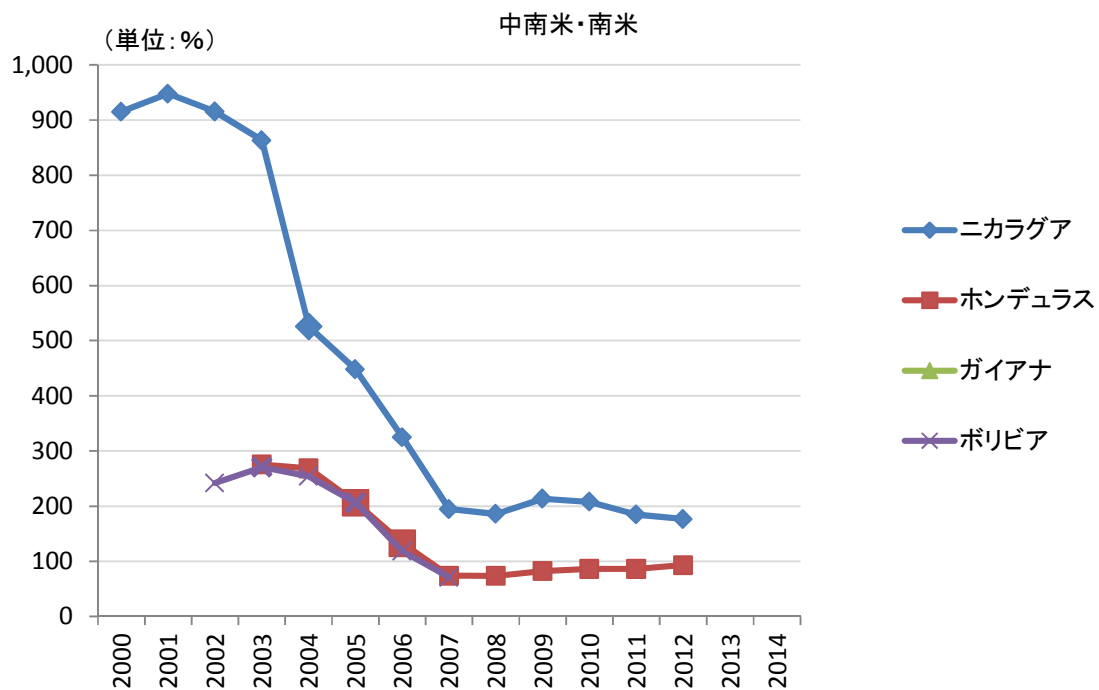


図 5-21 公共および公的保証債務対歳入比(中南米・南米)

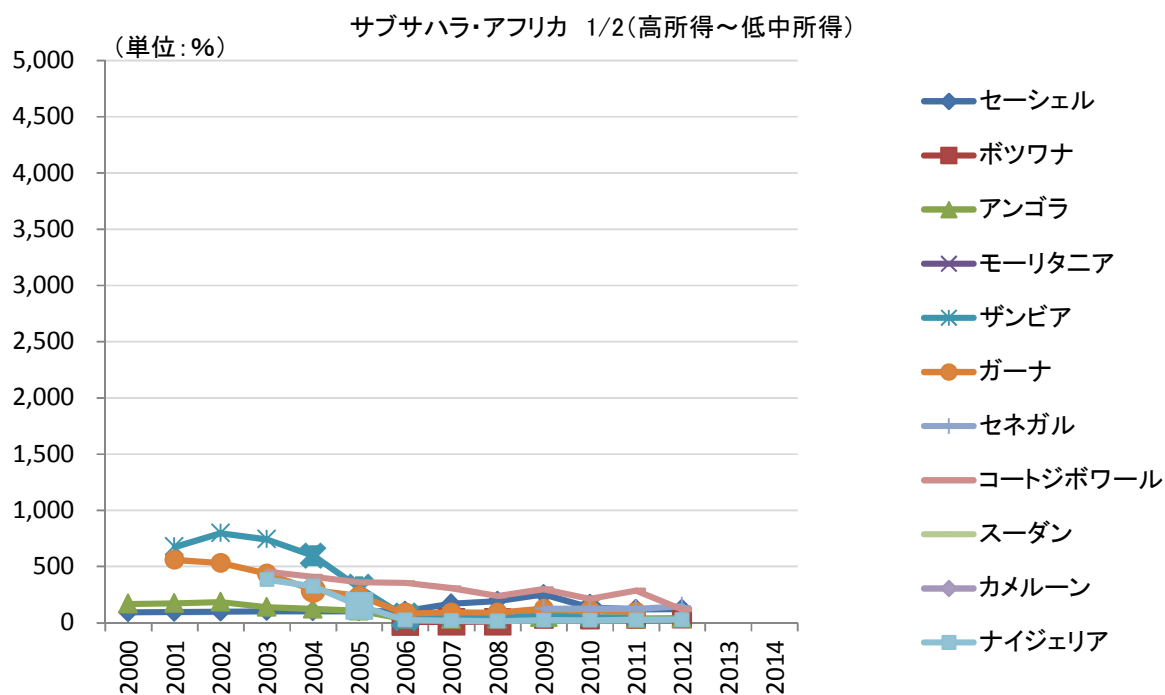


図 5-22 公共および公的保証債務対歳入比
(サブサハラ・アフリカ:高所得～低中所得)

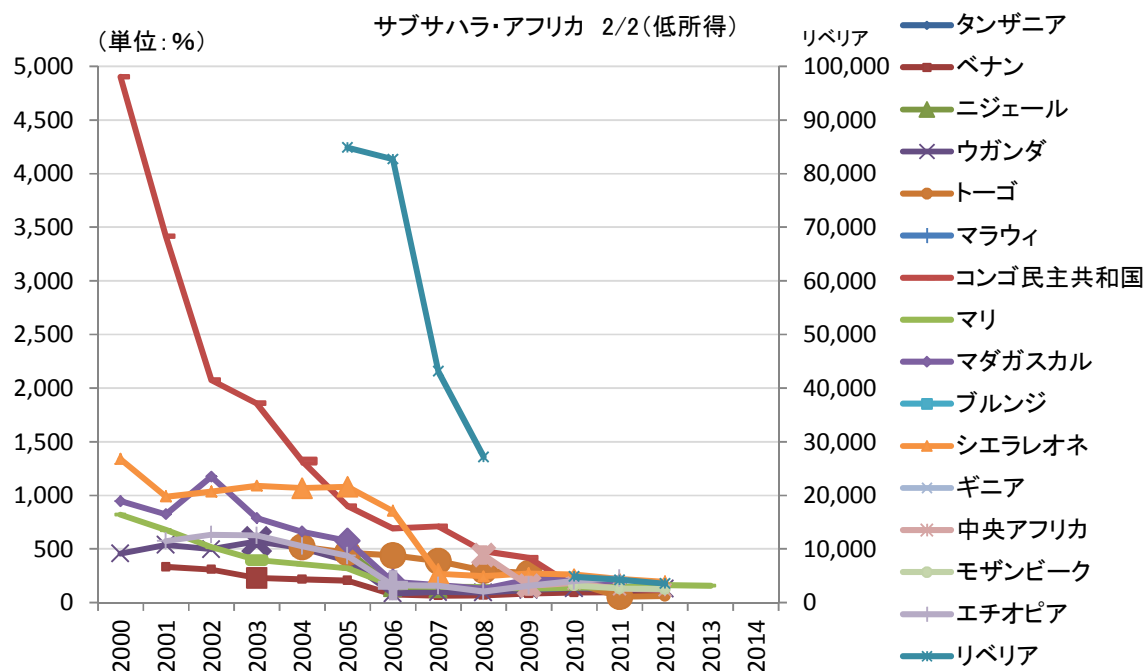


図 5-23 公共および公的保証債務対歳入比
(サブサハラ・アフリカ:低所得)

(e) 債務元利払い対輸出額比

債務元利払い対輸出額比は、債務免除前後の減少幅が小さかった。分子の債務元利払いは減少したが、分母の輸出額があまり増加していない可能性がある。

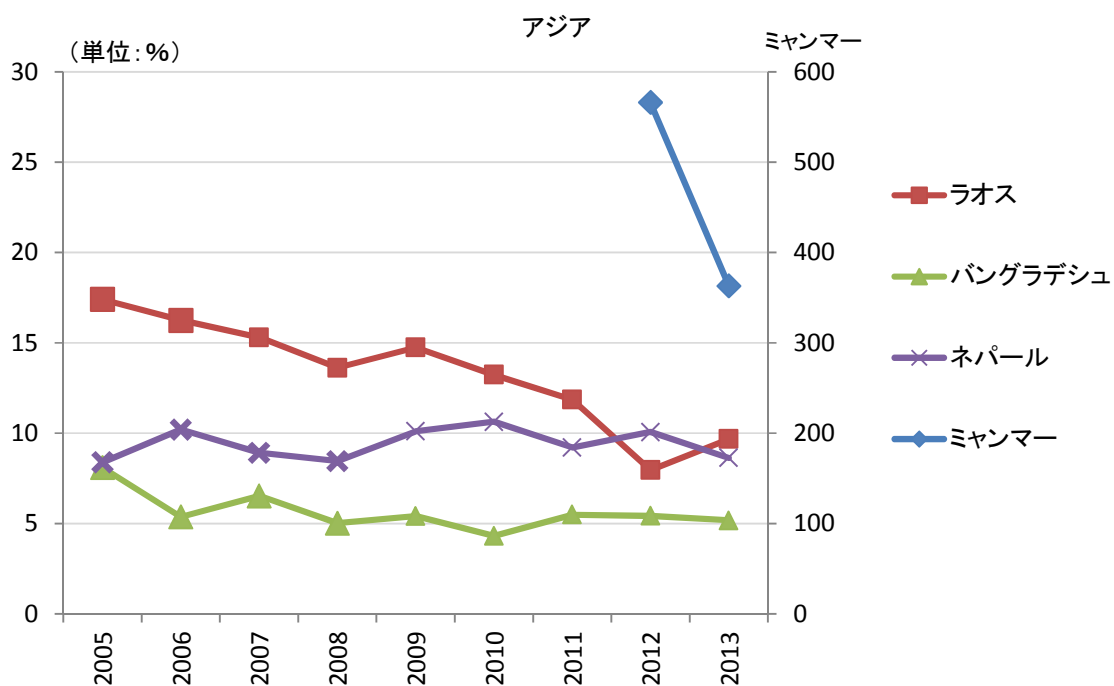


図 5-24 債務元利払い対輸出額比(アジア)

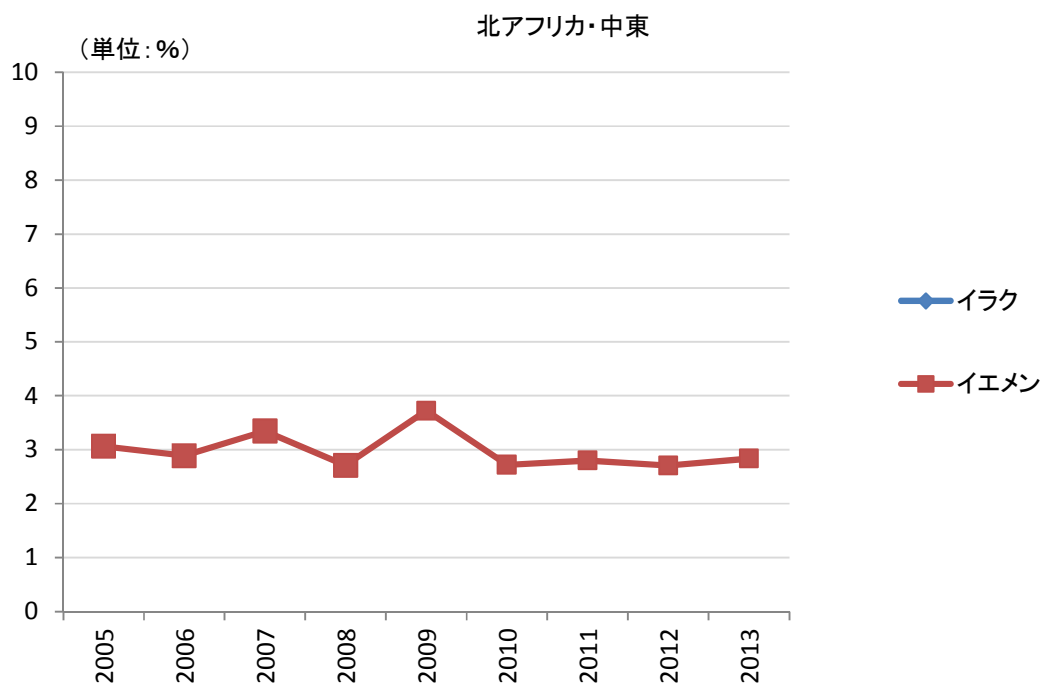


図 5-25 債務元利払い対輸出額比(北アフリカ・中東)

注) イエメンはデータなし

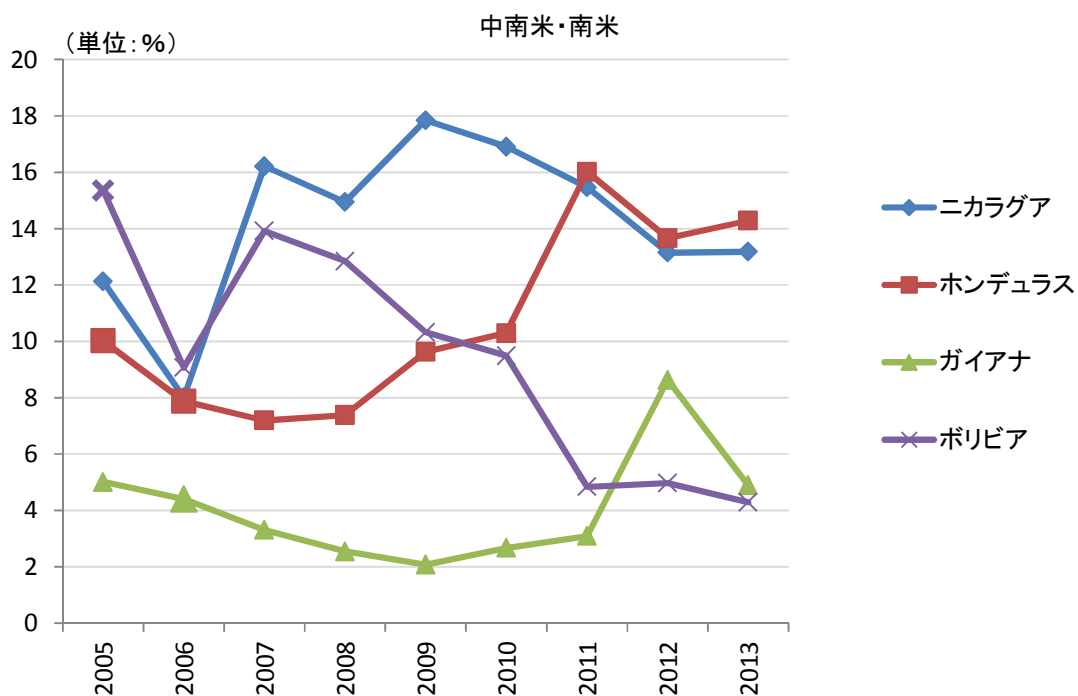


図 5-26 債務元利払い対輸出額比(中南米・南米)

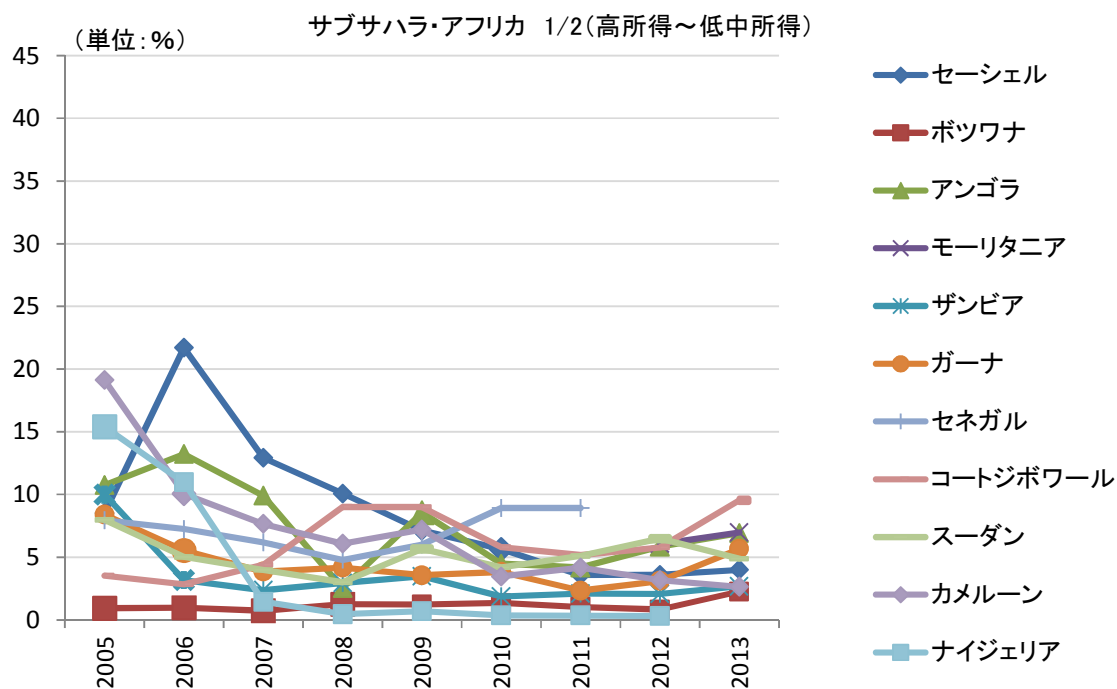


図 5-27 債務元利払い対輸出額比
(サブサハラ・アフリカ:高所得～低中所得)

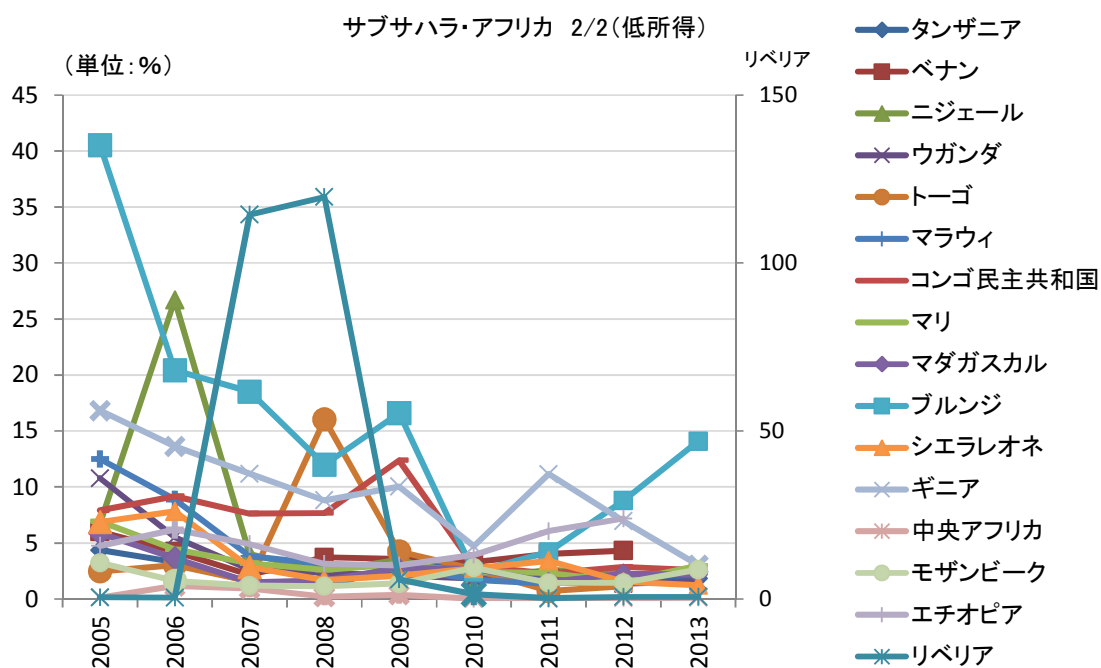


図 5-28 債務元利払い対輸出額比
(サブサハラ・アフリカ:低所得)

5-2-4 アウトカム(債務免除による被援助国のマクロ経済・可処分公的資金・投資への影響)

(1) 債務免除によるマクロ経済・可処分公的資金・投資への影響の分析に用いる指標

アウトカムとして、債務免除によるマクロ経済・可処分公的資金・投資への影響を分析するために、表 5-3 の指標を収集した。

なお、分析の際には、被援助国における日本による債務免除額の対 GDP 比の大きさから、被援助国を 4 つのグループに分類し、インプットの大きさも考慮することとした。

表 5-3 マクロ経済・可処分公的資金・投資への影響の分析に用いる指標

区分	指標名	単位	出所	統計名(指標の英語名)
マクロ経済	国内総生産(米ドル)	US\$	世界銀行	GDP at market prices (current US\$)
	一人当たり国内総生産(米ドル)	US\$	世界銀行	GDP per capita (current US\$)
可処分公的資金・投資	GDP に占める公的教育費の比率	%of GDP	世界銀行	Government expenditure on education, total (% of GDP)
	GDP に占める国民医療費支出計の比率	%of GDP	世界銀行	Health expenditure, total (% of GDP)
	エネルギー民間投資額(米ドル)	US\$	世界銀行	Investment in energy with private participation (current US\$)
	テレコム民間投資額(米ドル)	US\$	世界銀行	Investment in telecoms with private participation (current US\$)
	上下水道事業民間投資額	US\$	世界銀行	Investment in water and sanitation with private participation (current US\$)

(2) マクロ経済への影響

(ア) 国内総生産の変化

国内総生産は、大半の国で債務免除後に増加傾向を示している。

なお、被援助国における日本による債務免除額の対 GDP 比によっては、増加率に大きな違いは見られなかった。

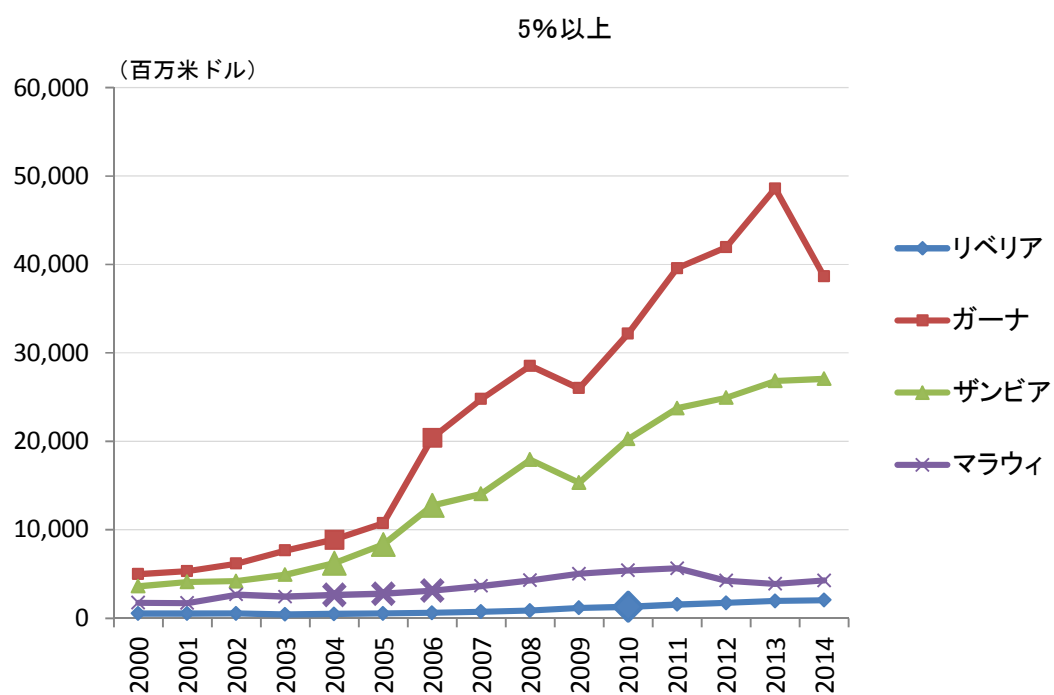


図 5-29 国内総生産の変化(債務免除額/GDP(%):5%以上)

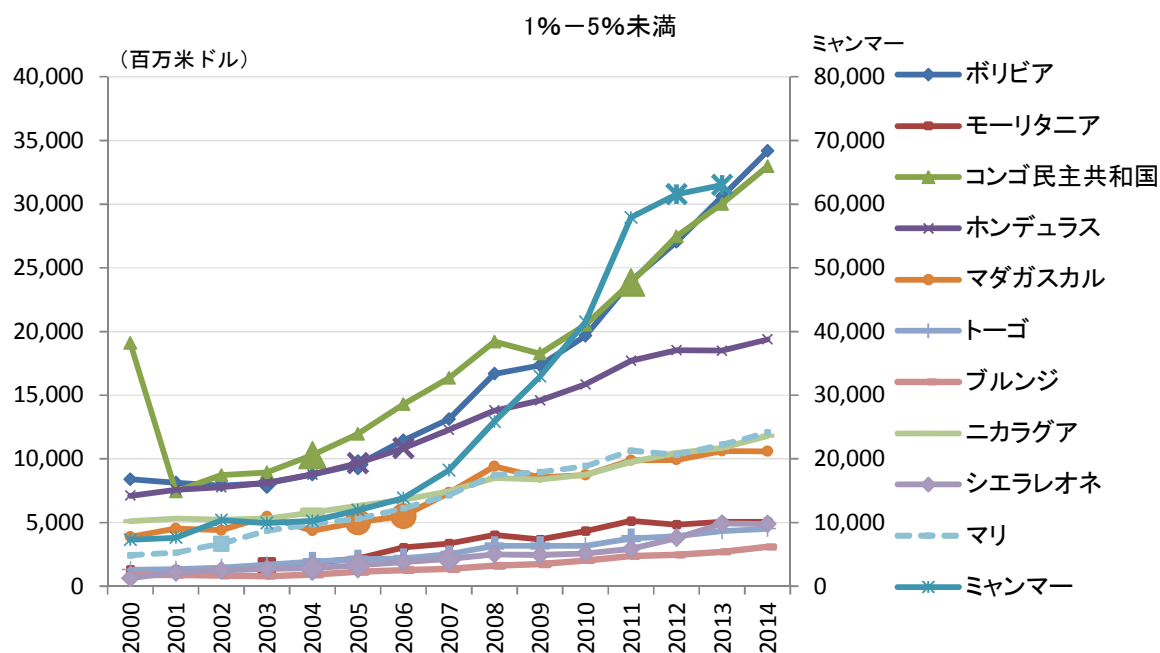


図 5-30 国内総生産の変化(債務免除額/GDP(%):1%～5%未満)

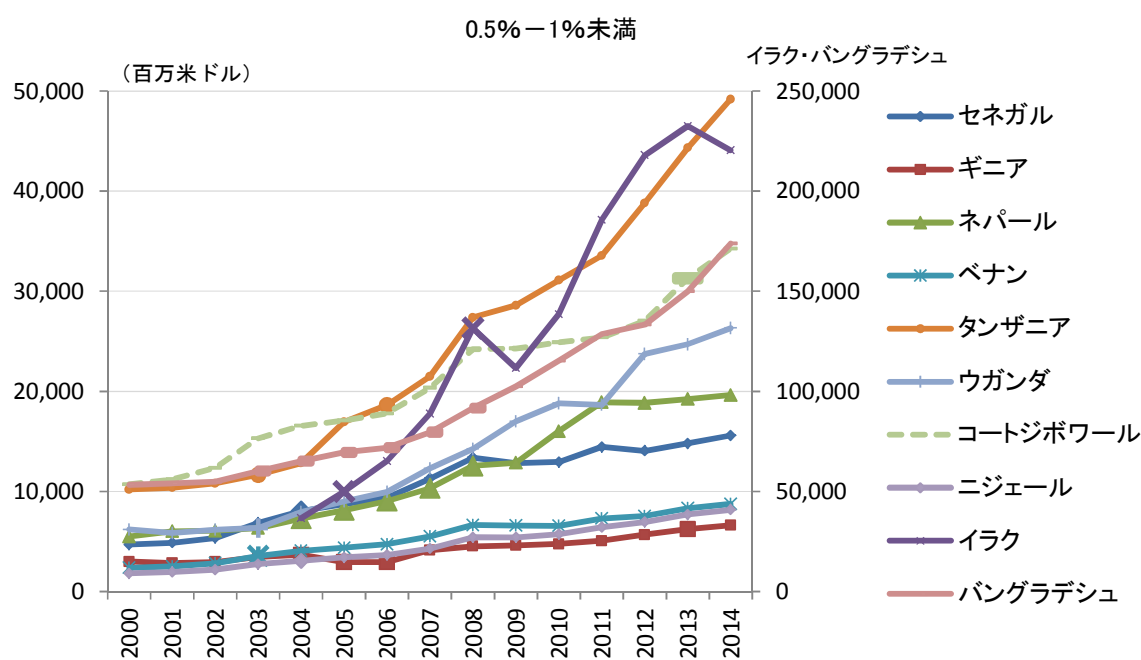


図 5-31 国内総生産の変化(債務免除額/GDP(%):0.5%～1%未満)

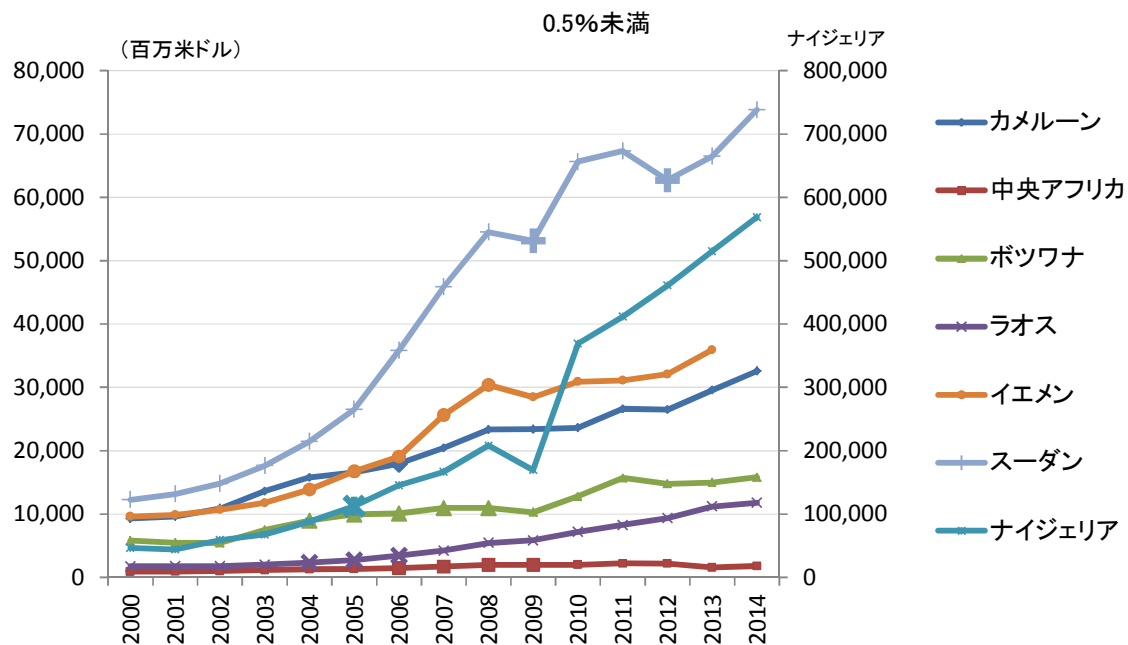


図 5-32 国内総生産の変化(債務免除額/GDP(%):0.5%未満)

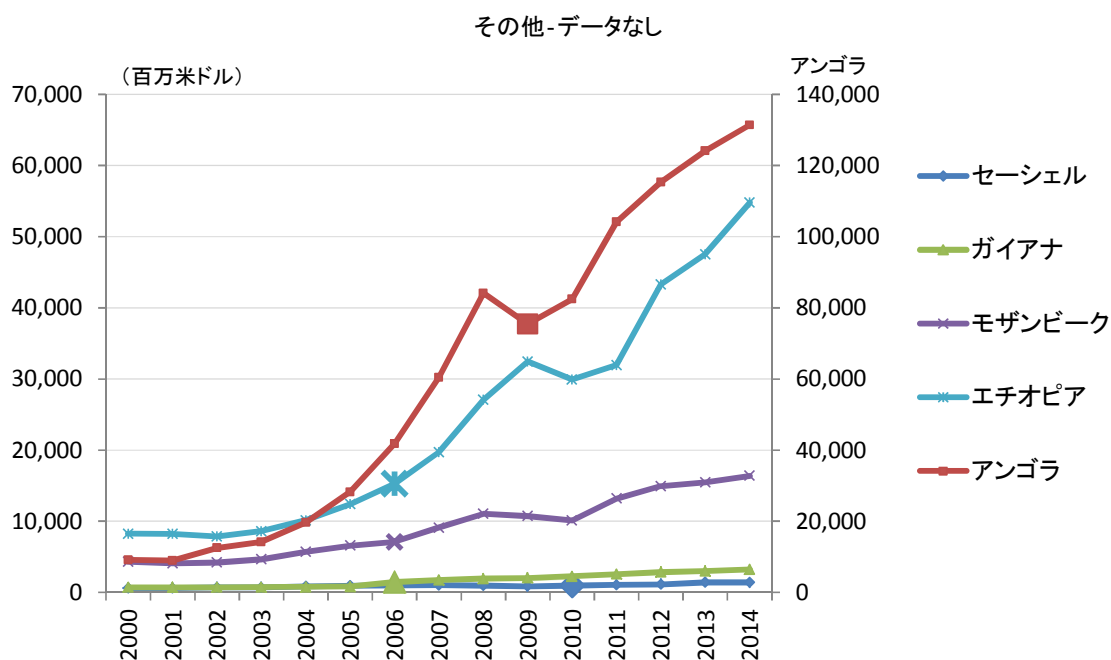


図 5-33 国内総生産の変化(債務免除額/GDP(%):その他・データなし)

(イ) 一人当たり国内総生産の変化

一人当たり国内総生産は、国内総生産と同様、大半の国で債務免除後に増加傾向を示している。

なお、被援助国における日本による債務免除額の対 GDP 比によっては、増加率に大きな違いは見られなかった。

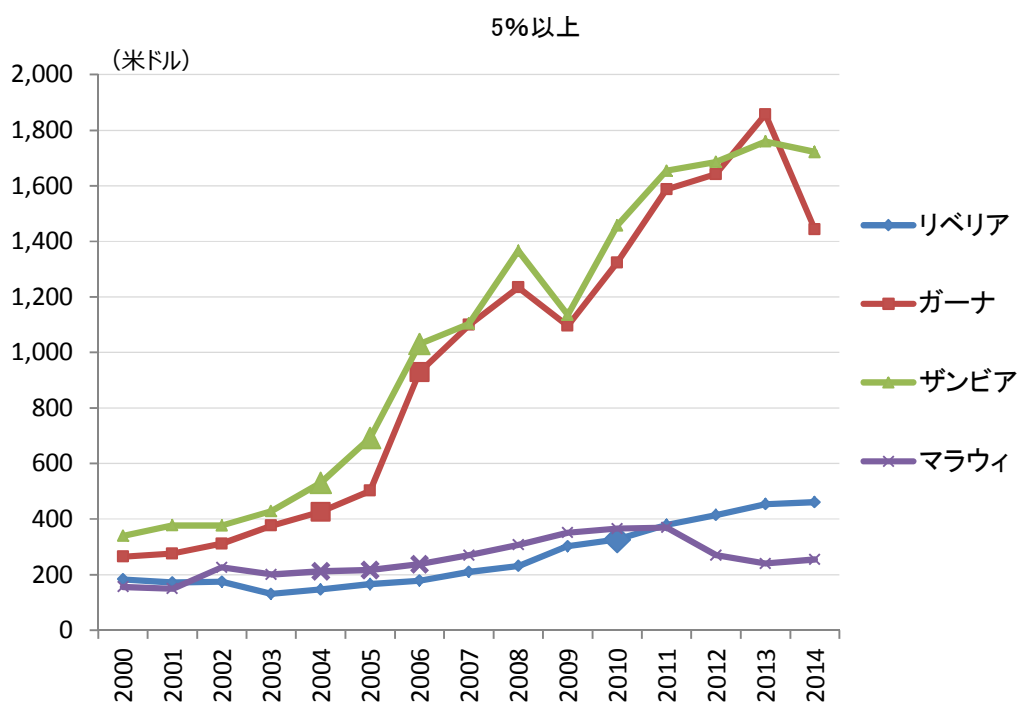


図 5-34 一人当たり国内総生産の変化(債務免除額/GDP(%):5%以上)

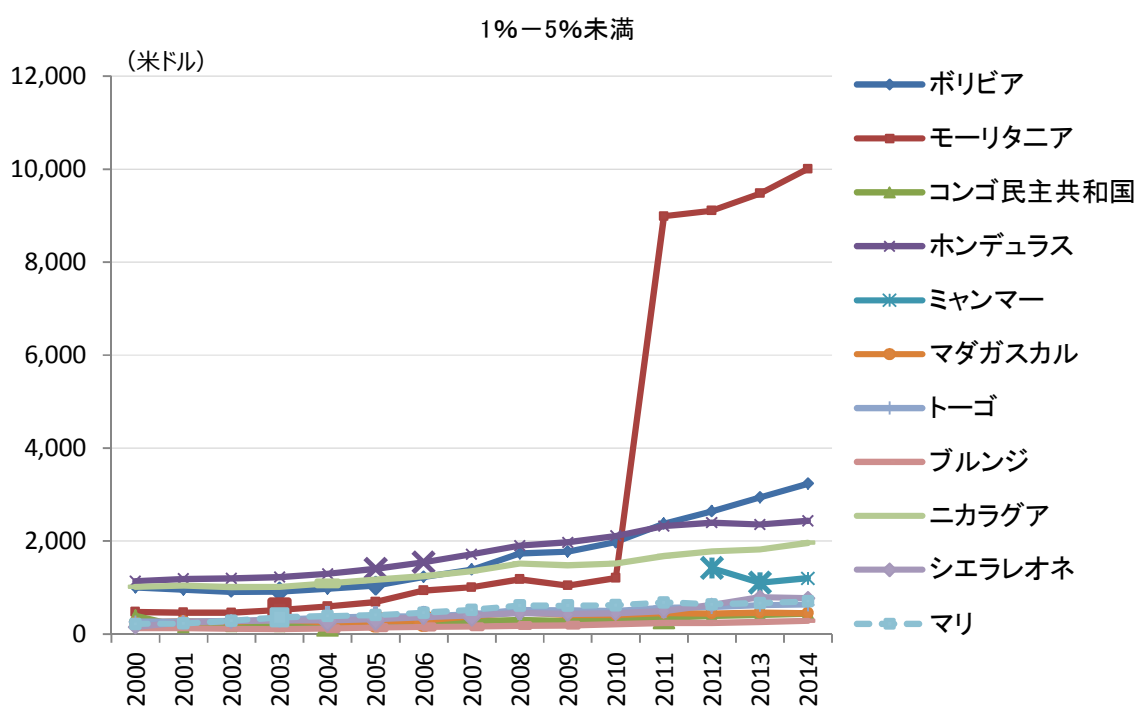


図 5-35 一人当たり国内総生産の変化(債務免除額/GDP(%):1%～5%未満)

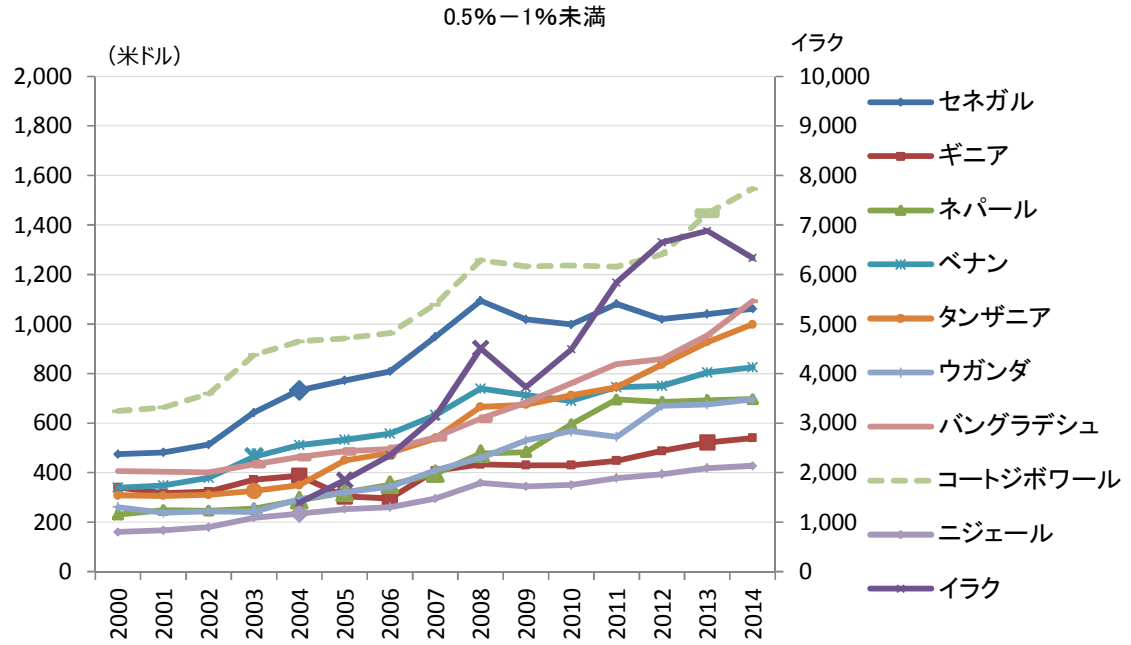


図 5-36 一人当たり国内総生産の変化(債務免除額/GDP(%):0.5%～1%未満)

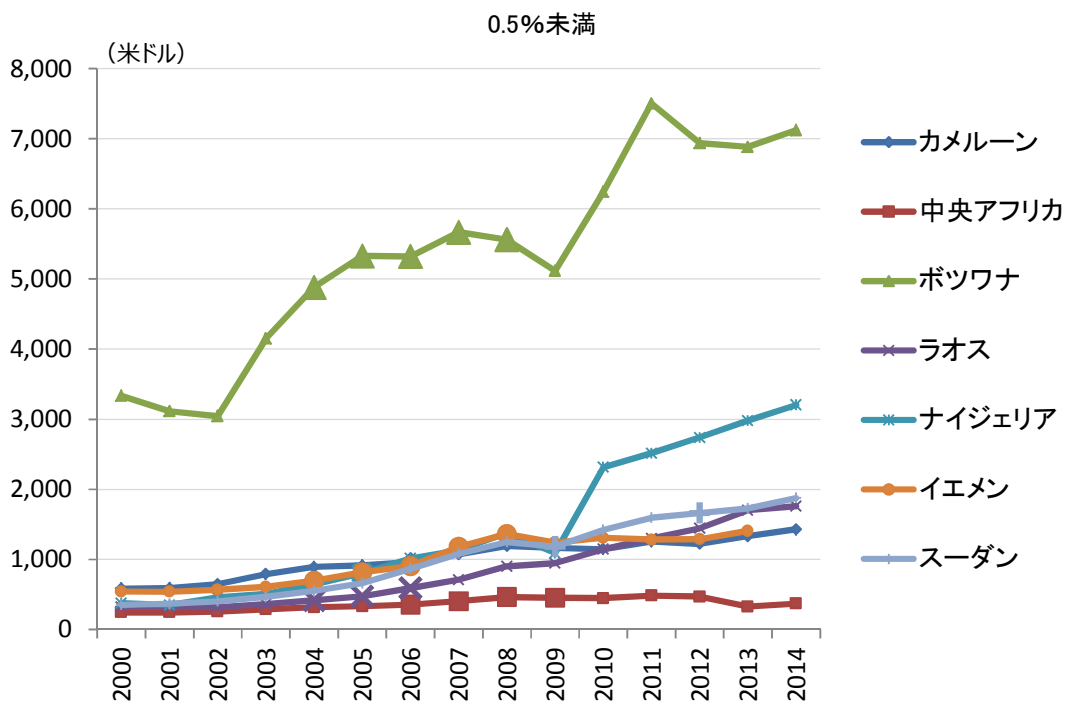


図 5-37 一人当たり国内総生産の変化(債務免除額/GDP(%):0.5%未満)

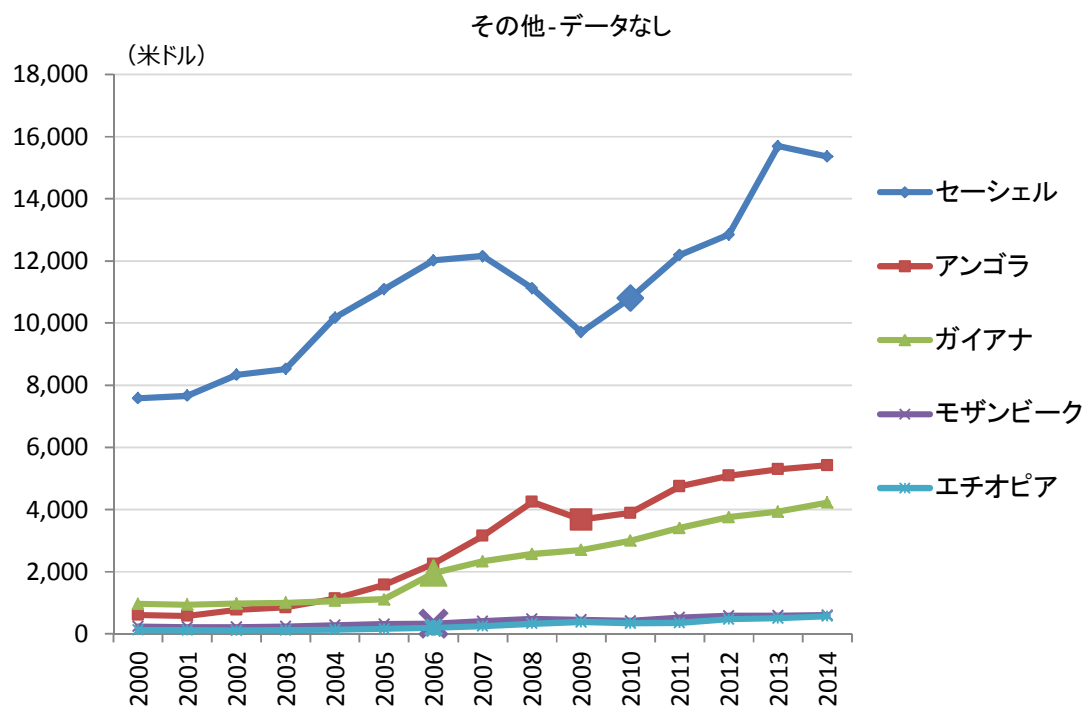


図 5-38 一人当たり国内総生産の変化(債務免除額/GDP(%):その他・データなし)

(ウ) 債務免除前後の免除額の対 GDP 比と経済成長率(GDP 成長率)の変化

債務免除が経済成長に及ぼす影響を分析するため、免除額の対 GDP 比と経済成長率の変化との関係を把握した。横軸には GDP に対する免除額の比、縦軸には免除年の 3 年前から免除年までの年平均 GDP 成長率と、免除年から免除年の 3 年後までの年平均 GDP 成長率との差分をとり、各国の状況をプロットすると下図のようになる。

免除額の対 GDP 比と免除前後の年平均 GDP 成長率の変化との相関係数は $R^2 = 0.09$ 程度であり、両者の間に明確な関係性を見出すことは難しいといえる。免除額/GDP の比率が概ね 0%~4% の範囲では、大まかではあるが正の相関が見受けられるものの、概ね 4%~8% の範囲では、逆に免除額/GDP の比率が上がるほど免除前後の年平均 GDP 成長率の差分が小さくなるような傾向もみられる。債務免除の実施前後 3 年間の期間では、債務免除の実施によって経済成長率(GDP 成長率)が増加するとは言い切れない。

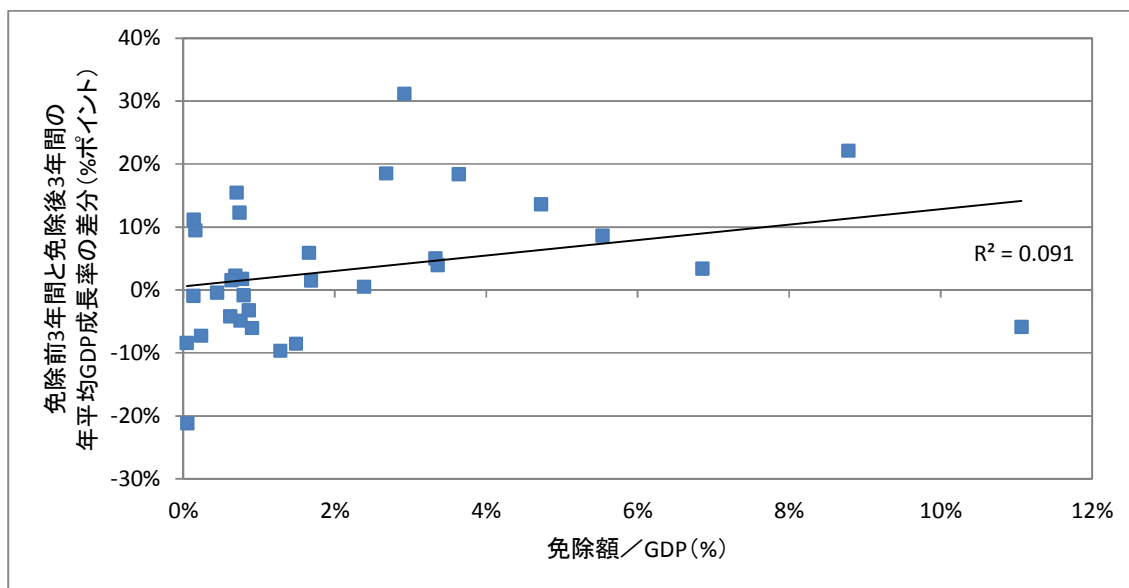


図 5-39 免除額の対 GDP 比と免除前後の年平均 GDP 成長率変化(n=32)

出所) 日本外務省 HP, 世界銀行 HP, OECD Statistics の各データより作成

免除額の対 GDP 比と、免除年の前 3 年間あるいは後 3 年間における年平均 GDP 成長率との関係はそれぞれ以下の図のようになる。免除年の前後どちらの場合も、相関係数が小さな値であり、免除額の対 GDP 比と年平均 GDP 成長率との相関性は弱いといえる。

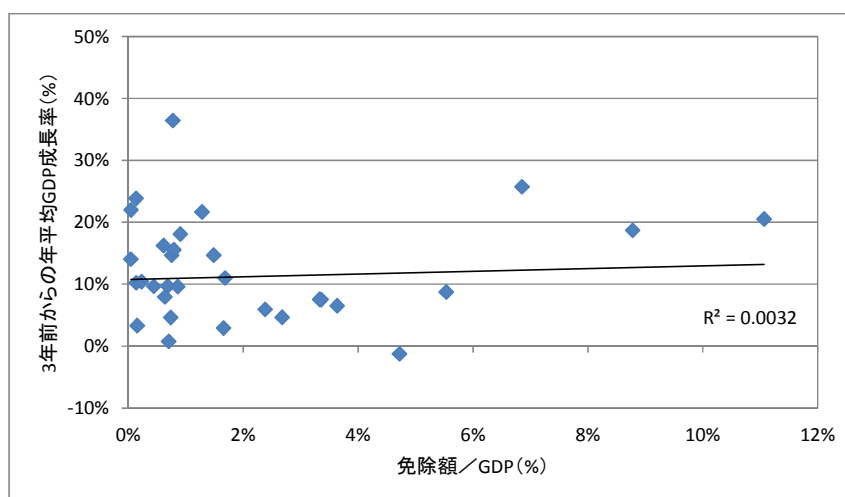
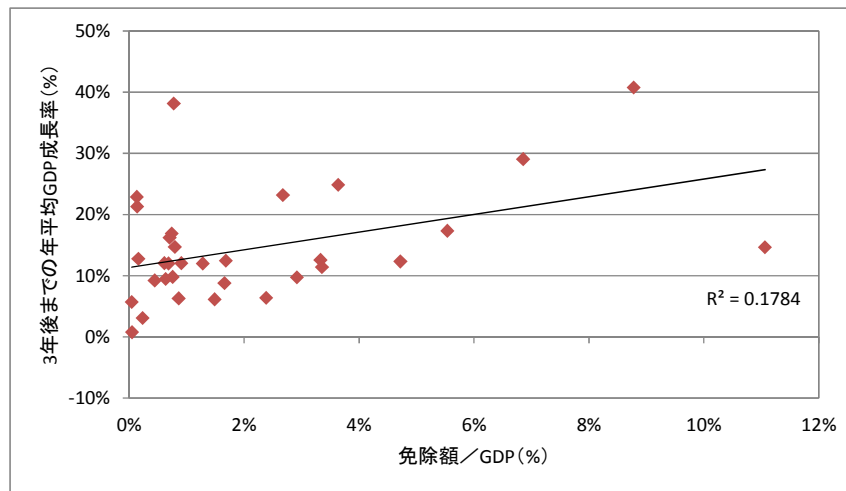


図 5-40 免除額の対 GDP 比と免除年の前 3 年間における年平均 GDP 成長率(n=32)

出所) 日本外務省 HP, 世界銀行 HP, OECD Statistics の各データより作成



**図 5-41 免除額の対 GDP 比と免除年の後 3 年間ににおける
年平均 GDP 成長率(n=32)**

出所) 日本外務省 HP, 世界銀行 HP, OECD Statistics の各データより作成

表 5-4 各国の債務免除額と GDP の一覧

国名	免除額	免除年	GDP	PPP	免除額/GDP	免除年の3年前※	GDP	免除年の3年前から免除年までの年平均GDP成長率(a)	免除年の3年後※	GDP	免除年から免除年の3年後までの年平均GDP成長率(b)	免除前3年間と免除後3年間の年平均GDP成長率の差分(=b-a)	国名(再掲)
	億円	西暦年	十億米ドル	円/ドル	%	西暦年	十億米ドル	%	西暦年	十億米ドル	%	%ポイント	
イラク	504.86	2005	49.95	129.6	0.78%	2004	36.63	36.4%	2008	131.61	38.1%	1.7%	イラク
ミャンマー	1,761.46	2013	58.65	102.7	2.92%	2012	74.69	-21.5%	2014	64.33	9.7%	31.2%	ミャンマー
ボリビア	533.79	2003	8.08	139.8	4.72%	2000	8.40	-1.3%	2006	11.45	12.3%	13.6%	ボリビア
タンザニア	121.07	2003	11.66	139.8	0.74%	2000	10.19	4.6%	2006	18.61	16.9%	12.3%	タンザニア
モーリタニア	79.56	2003	1.56	139.8	3.64%	2000	1.29	6.5%	2006	3.04	24.8%	18.3%	モーリタニア
ベナン	37.69	2003	3.56	139.8	0.76%	2000	2.36	14.7%	2006	4.71	9.8%	-4.9%	ベナン
ニジェール	25.34	2004	3.05	134.2	0.62%	2001	1.95	16.2%	2007	4.29	12.0%	-4.2%	ニジェール
ウガンダ	62.47	2003	6.34	139.8	0.71%	2000	6.19	0.8%	2006	9.94	16.2%	15.4%	ウガンダ
リベリア	159.71	2010	1.29	111.6	11.07%	2007	0.74	20.5%	2013	1.95	14.6%	-5.9%	リベリア
ネパール	116.91	2008	12.55	116.8	0.80%	2005	8.13	15.6%	2011	18.91	14.7%	-0.9%	ネパール
ラオス	4.44	2004	2.37	134.2	0.14%	2001	1.77	10.2%	2007	4.22	21.3%	11.1%	ラオス
トーゴ	96.31	2011	3.76	107.5	2.39%	2008	3.16	5.9%	2014	4.52	6.4%	0.5%	トーゴ
イエメン	18.49	2008	30.40	116.8	0.05%	2005	16.75	22.0%	2011	31.08	0.7%	-21.2%	イエメン
マラウイ	215.16	2006	3.12	124.7	5.54%	2003	2.42	8.7%	2009	5.03	17.3%	8.6%	マラウイ
バングラデシュ	738.62	2008	91.63	116.8	0.69%	2005	69.44	9.7%	2011	128.64	12.0%	2.3%	バングラデシュ
ニカラグア	129.11	2004	5.80	134.2	1.66%	2001	5.32	2.9%	2007	7.46	8.8%	5.9%	ニカラグア
コンゴ民主共和国	860.36	2011	23.85	107.5	3.36%	2008	19.21	7.5%	2014	32.96	11.4%	3.9%	コンゴ民主共和国
マリ	78.34	2003	4.36	139.8	1.28%	2000	2.42	21.7%	2006	6.12	12.0%	-9.7%	マリ
ホンデュラス	417.62	2005	9.67	129.6	3.33%	2002	7.78	7.5%	2008	13.79	12.6%	5.0%	ホンデュラス
マダガスカル	174.90	2005	5.04	129.6	2.68%	2002	4.40	4.6%	2008	9.41	23.2%	18.5%	マダガスカル
ボツワナ	20.59	2008	10.95	116.8	0.16%	2005	9.93	3.3%	2011	15.68	12.7%	9.4%	ボツワナ
ブルンジ	33.90	2009	1.74	115.5	1.69%	2006	1.27	11.0%	2012	2.47	12.4%	1.5%	ブルンジ
ザンビア	740.10	2005	8.33	129.6	6.86%	2002	4.19	25.7%	2008	17.91	29.1%	3.3%	ザンビア
シエラレオネ	38.69	2007	2.16	120.3	1.49%	2004	1.43	14.7%	2010	2.58	6.1%	-8.6%	シエラレオネ
ガーナ	1,046.78	2004	8.88	134.2	8.78%	2001	5.31	18.7%	2007	24.76	40.7%	22.1%	ガーナ
ギニア	55.30	2013	6.23	102.7	0.86%	2010	4.74	9.6%	2014	6.62	6.3%	-3.3%	ギニア
セネガル	98.04	2004	8.03	134.2	0.91%	2001	4.88	18.1%	2007	11.28	12.0%	-6.1%	セネガル
コートジボワール	205.41	2013	31.29	102.7	0.64%	2010	24.88	7.9%	2014	34.25	9.5%	1.5%	コートジボワール
スーダン	27.91	2009	53.15	115.5	0.05%	2006	35.82	14.1%	2012	62.69	5.7%	-8.4%	スーダン
中央アフリカ	5.39	2009	1.98	115.5	0.24%	2006	1.47	10.4%	2012	2.17	3.1%	-7.3%	中央アフリカ
カメルーン	100.11	2006	17.95	124.7	0.45%	2003	13.62	9.6%	2009	23.38	9.2%	-0.4%	カメルーン
ナイジェリア	198.60	2005	112.25	129.6	0.14%	2002	59.12	23.8%	2008	208.06	22.8%	-1.0%	ナイジェリア
(サンプル数)	—	—	—	—	32	—	—	32	—	—	32	32	(サンプル数)

※3年前(3年後)のGDP値が入手できない場合、1・2年前(1・2年後)のGDP値で代用

出所) 日本外務省 HP, 世界銀行 HP, OECD Statistics の各データより作成

(3) 可処分公的資金・投資への影響

(ア) 金銭の代替可能性(Fungibility)の考え方

被援助国政府が選択した通りに、援助資源が歳入などに組み入れられる場合は、援助資源は、「代替可能性(Fungibility)」があるといえる。例として、健康分野の援助がインフラ分野に使用されるなど、「分野代替可能性」や、公的投資目的の援助が消費目的に使用されるなど、広い会計上の「一般的代替可能性」の概念がある。

下図で詳細を説明すると、当初健康分野の公的支出 x_c とその他の公的支出 y_c であった場合に、追加で健康分野の援助が与えられると(①)、健康分野の公的支出は x_g に増加する。その際、もっとも最適な支出が選択され、健康分野の公的支出は x_f に減少し、その他の公的支出は y_f に増加する(②)。追加の健康分野の援助は、歳入による増分と同様と考えられ、代替可能性として捉えることができる。また、被援助国は支出の最適選択を行い、当該追加の健康分野の援助を減税・赤字削減などに充てることが可能となる。これも代替可能性として捉えることができる。

この「代替可能性」の考え方は、債務免除に適用することも可能であり、債務免除で軽減された分を別の財源に充てること、財務的な持続可能性が向上すると考えられる。

金銭の代替可能性(Fungibility)の考え方を念頭に、可処分公的資金・投資が増加するかどうか分析を行った。データ上の制約から、債務免除前後3年に期間を限定し、可処分公的資金・投資の増加率を把握した。

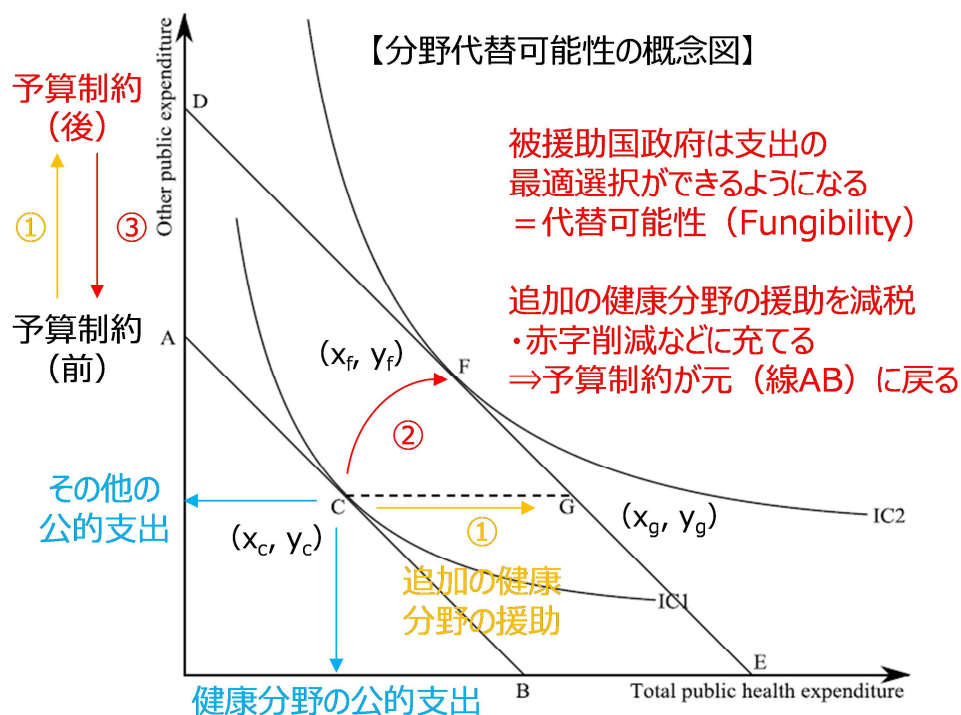


図 5-42 分野代替可能性の概念図

出所) Is foreign aid fungible? Evidence from the education and health sectors (Nicolas Van de Sijpe, 2010)

(イ) GDP に占める公的教育費の比率

GDP に占める公的教育費の比率については、データが十分に存在しないことから、下表に示すに留める。シエラレオネやカメルーンでは、債務免除前後 3 年で、GDP に占める公的教育費の比率が 5%以上増加していた。これらの国では、債務免除で軽減された分を教育分野の財源に充てられた可能性がある。

表 5-5 債務免除額, GDP と GDP に占める公的教育費の比率

国名	免除額 億円	免除年 西暦年	GDP 十億米ドル	PPP 円/ドル	免除額/GDP %	3年前※ 西暦年	3年後※ 西暦年	教育 (GDPに占める公的教育費の比率)					
								3年前	免除年	3年後	3年前⇒免除年 年平均増加率	免除年⇒3年後 年平均増加率	増加率 の差分
								%	%	%	%	%	%ポイント
イラク	504.86	2005	49.95	129.6	0.78%	2004	2008	—	—	—	—	—	—
ミャンマー	1,761.46	2013	58.65	102.7	2.92%	2010	2014	—	—	—	—	—	—
ボリビア	533.79	2003	8.08	139.8	4.72%	2000	2006	5.5	6.4	6.3	5.2%	-0.5%	-5.7%
タンザニア	121.07	2003	11.66	139.8	0.74%	2000	2006	—	—	3.9	—	—	—
モーリタニア	79.56	2003	1.56	139.8	3.64%	2000	2006	—	3.8	2.8	—	-9.7%	—
ベナン	37.69	2003	3.56	139.8	0.76%	2000	2006	3.1	3.4	3.8	3.1%	3.8%	0.7%
ニジェール	25.34	2004	3.05	134.2	0.62%	2001	2007	2.9	—	4.0	—	—	—
ウガンダ	62.47	2003	6.34	139.8	0.71%	2000	2006	2.5	—	—	—	—	—
リベリア	159.71	2010	1.29	111.6	11.07%	2007	2013	—	—	—	—	—	—
ネパール	116.91	2008	12.55	116.8	0.80%	2005	2011	3.4	3.8	—	3.8%	—	—
ラオス	4.44	2004	2.37	134.2	0.14%	2001	2007	2.0	2.4	3.1	6.3%	8.9%	2.6%
トーゴ	96.31	2011	3.76	107.5	2.39%	2008	2014	3.4	4.4	—	9.0%	—	—
イエメン	18.49	2008	30.40	116.8	0.05%	2005	2011	—	4.6	—	—	—	—
マラウイ	215.16	2006	3.12	124.7	5.54%	2003	2009	4.2	—	—	—	—	—
バングラデシュ	738.62	2008	91.63	116.8	0.69%	2005	2011	—	2.1	—	—	—	—
ニカラグア	129.11	2004	5.80	134.2	1.66%	2001	2007	—	—	—	—	—	—
コンゴ民主共和国	860.36	2011	23.85	107.5	3.36%	2008	2014	—	—	—	—	—	—
マリ	78.34	2003	4.36	139.8	1.28%	2000	2006	3.6	4.1	—	4.4%	—	—
ホンデュラス	417.62	2005	9.67	129.6	3.33%	2002	2008	—	—	—	—	—	—
マダガスカル	174.90	2005	5.04	129.6	2.68%	2002	2008	2.7	3.8	2.9	12.1%	-8.6%	-20.7%
ボツワナ	20.59	2008	10.95	116.8	0.16%	2005	2011	10.7	—	—	—	—	—
ブルンジ	33.90	2009	1.74	115.5	1.69%	2006	2012	—	6.3	5.8	—	-2.7%	—
ザンビア	740.10	2005	8.33	129.6	6.86%	2002	2008	—	1.7	1.1	—	-13.5%	—
シエラレオネ	38.69	2007	2.16	120.3	1.49%	2004	2010	3.1	2.6	2.6	-5.7%	0.0%	5.7%
ガーナ	1,046.78	2004	8.88	134.2	8.78%	2001	2007	5.4	7.5	5.5	11.6%	-9.8%	-21.4%
ギニア	55.30	2013	6.23	102.7	0.86%	2010	2014	3.7	3.5	—	-1.8%	—	—
セネガル	98.04	2004	8.03	134.2	0.91%	2001	2007	3.3	3.9	—	5.7%	—	—
コートジボワール	205.41	2013	31.29	102.7	0.64%	2010	2014	—	—	—	—	—	—
スーダン	27.91	2009	53.15	115.5	0.05%	2006	2012	2.0	2.2	—	3.2%	—	—
中央アフリカ	5.39	2009	1.98	115.5	0.24%	2006	2012	1.4	1.3	—	-2.4%	—	—
カメルーン	100.11	2006	17.95	124.7	0.45%	2003	2009	3.3	3.0	3.5	-3.1%	5.3%	8.4%
ナイジェリア	198.60	2005	112.25	129.6	0.14%	2002	2008	—	—	—	—	—	—

※3年前(3年後)のデータが入手できない場合、1・2年前(1・2年後)のデータで代用

出所) 日本外務省 HP, 世界銀行 HP, OECD Statistics の各データより作成

(ウ) GDP に占める国民医療費支出計の比率

債務免除が医療分野の公的資金の支出に及ぼす影響を分析するため、免除額の対 GDP 比と GDP に占める国民医療費支出計の比率の増加率の変化との関係を把握した。横軸には GDP に対する免除額の比、縦軸には免除年の 3 年前から免除年までの国民医療費支出計の比率の増加率と、免除年から免除年の 3 年後までの国民医療費支出計の比率の増加率との差分をとり、各国の状況をプロットすると下図のようになる。

医療分野では、免除額／GDP の比率と、免除前後の国民医療費支出の増加率の差分との間の相関係数は概ね 0.02 程度であり、互いの相関が弱く関係性はほとんど見受けられないといえる。

債務免除額の対 GDP 比が低くても、GDP に占める国民医療費支出計の増加率が高い国が複数存在することがわかり、債務免除額の大きさに関わらず、医療分野への支出は増加していたと考えられる。医療分野への支出は増加している国が一定数存在すると考えられる。また、治安面の課題等によって、免除額の対 GDP 比が高い国であっても、GDP に占める国民医療費支出計の比率の増加率が小さい可能性がある。

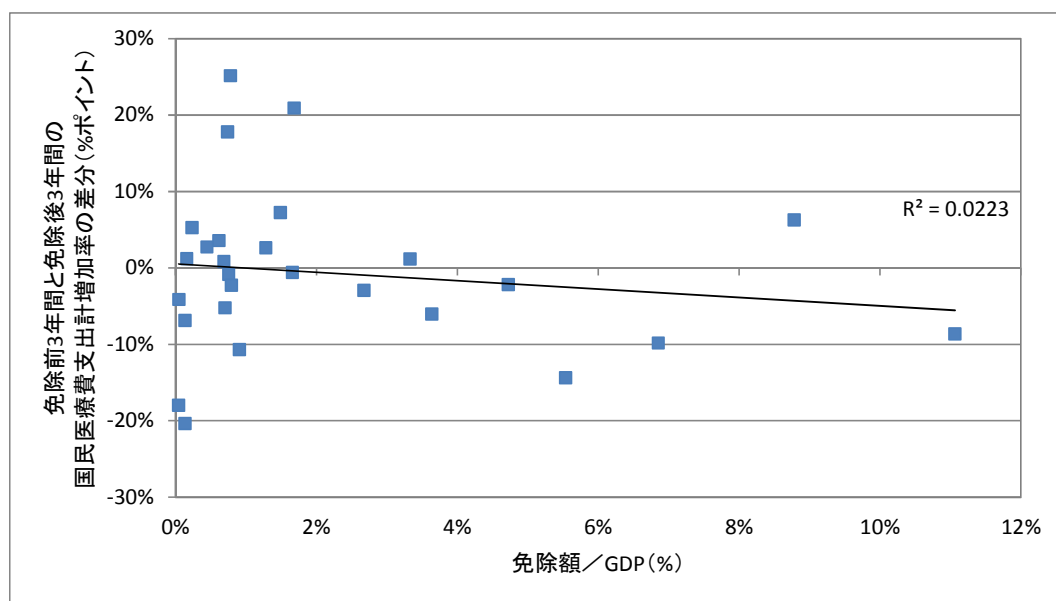


図 5-43 免除額の対 GDP 比と免除前後の年平均国民医療費支出計
増加率変化(n=27)

出所) 日本外務省 HP, 世界銀行 HP, OECD Statistics の各データより作成

表 5-6 債務免除額, GDP と GDP に占める国民医療費支出計の比率

国名	免除額 億円	免除年 西暦年	GDP 十億米ドル	PPP 円/ドル	免除額/GDP %	3年前※ 西暦年	3年後※ 西暦年	保健衛生 (GDP に占める国民医療費支出計の比率)					増加率 の差分 %ポイント
								3年前	免除年	3年後	3年前⇒免除年 年平均増加率	免除年⇒3年後 年平均増加率	
								%	%	%	%	%	
イラク	504.86	2005	49.95	129.6	0.78%	2004	2008	5.6	4.1	3.9	-26.8%	-1.7%	25.1%
ミャンマー	1,761.46	2013	58.65	102.7	2.92%	2010	2014	1.9	1.8	—	-1.8%	—	—
ボリビア	533.79	2003	8.08	139.8	4.72%	2000	2006	6.1	5.6	4.8	-2.8%	-5.0%	-2.2%
タンザニア	121.07	2003	11.66	139.8	0.74%	2000	2006	3.4	3.7	6.5	2.9%	20.7%	17.8%
モーリタニア	79.56	2003	1.56	139.8	3.64%	2000	2006	5.2	4.5	3.2	-4.7%	-10.7%	-6.0%
ベナン	37.69	2003	3.56	139.8	0.76%	2000	2006	4.3	4.6	4.8	2.3%	1.4%	-0.8%
ニジェール	25.34	2004	3.05	134.2	0.62%	2001	2007	6.7	6.4	6.8	-1.5%	2.0%	3.6%
ウガンダ	62.47	2003	6.34	139.8	0.71%	2000	2006	7.2	8.2	8.0	4.4%	-0.8%	-5.3%
リベリア	159.71	2010	1.29	111.6	11.07%	2007	2013	10.2	11.5	10.0	4.1%	-4.6%	-8.6%
ネパール	116.91	2008	12.55	116.8	0.80%	2005	2011	5.7	6.1	6.1	2.3%	0.0%	-2.3%
ラオス	4.44	2004	2.37	134.2	0.14%	2001	2007	4.1	4.6	4.2	3.9%	-3.0%	-6.9%
トーゴ	96.31	2011	3.76	107.5	2.39%	2008	2014	6.5	8.0	—	7.2%	—	—
イエメン	18.49	2008	30.40	116.8	0.05%	2005	2011	4.6	5.1	5.0	3.5%	-0.7%	-4.2%
マラウイ	215.16	2006	3.12	124.7	5.54%	2003	2009	4.8	7.0	6.8	13.4%	-1.0%	-14.4%
バングラデシュ	738.62	2008	91.63	116.8	0.69%	2005	2011	3.1	3.3	3.6	2.1%	2.9%	0.8%
ニカラグア	129.11	2004	5.80	134.2	1.66%	2001	2007	5.3	6.1	6.9	4.8%	4.2%	-0.6%
コンゴ民主共和国	860.36	2011	23.85	107.5	3.36%	2008	2014	4.5	4.0	—	-3.9%	—	—
マリ	78.34	2003	4.36	139.8	1.28%	2000	2006	6.3	6.2	6.6	-0.5%	2.1%	2.6%
ホンデュラス	417.62	2005	9.67	129.6	3.33%	2002	2008	7.3	7.7	8.4	1.8%	2.9%	1.1%
マダガスカル	174.90	2005	5.04	129.6	2.68%	2002	2008	5.1	4.9	4.3	-1.3%	-4.3%	-2.9%
ボツワナ	20.59	2008	10.95	116.8	0.16%	2005	2011	5.6	5.3	5.2	-1.8%	-0.6%	1.2%
ブルンジ	33.90	2009	1.74	115.5	1.69%	2006	2012	11.6	7.0	8.2	-15.5%	5.4%	20.9%
ザンビア	740.10	2005	8.33	129.6	6.86%	2002	2008	5.9	6.2	4.8	1.7%	-8.2%	-9.8%
シエラレオネ	38.69	2007	2.16	120.3	1.49%	2004	2010	11.4	9.8	10.5	-4.9%	2.3%	7.2%
ガーナ	1,046.78	2004	8.88	134.2	8.78%	2001	2007	3.6	4.0	5.3	3.6%	9.8%	6.3%
ギニア	55.30	2013	6.23	102.7	0.86%	2010	2014	4.5	4.7	—	1.5%	—	—
セネガル	98.04	2004	8.03	134.2	0.91%	2001	2007	5.0	5.7	4.7	4.5%	-6.2%	-10.7%
コートジボワール	205.41	2013	31.29	102.7	0.64%	2010	2014	6.9	5.7	—	-6.2%	—	—
スーダン	27.91	2009	53.15	115.5	0.05%	2006	2012	4.9	7.4	6.7	14.7%	-3.3%	-18.0%
中央アフリカ	5.39	2009	1.98	115.5	0.24%	2006	2012	4.0	3.6	3.8	-3.5%	1.8%	5.3%
カメルーン	100.11	2006	17.95	124.7	0.45%	2003	2009	4.9	4.8	5.1	-0.7%	2.0%	2.7%
ナイジェリア	198.60	2005	112.25	129.6	0.14%	2002	2008	2.4	4.1	4.0	19.5%	-0.8%	-20.4%

※3年前(3年後)のデータが入手できない場合、1・2年前(1・2年後)のデータで代用

出所) 日本外務省 HP, 世界銀行 HP, OECD Statistics の各データより作成

（エ） エネルギー民間投資額

エネルギー民間投資額については、データが十分に存在しないことから、下表に示すに留める。ボリビアでは、債務免除前後 3 年で、エネルギー民間投資額が 50%以上増加していた。これらの国では、債務免除で軽減された分をエネルギー民間投資分野の財源に充てられた可能性がある。

表 5-7 債務免除額、GDP とエネルギー民間投資額

国名	免除額	免除年	GDP	PPP	免除額/GDP	3年前※	3年後※	エネルギー・インフラ(エネルギー民間投資額)					
	億円	西暦年	十億米ドル	円/ドル	%	西暦年	西暦年	3年前	免除年	3年後	3年前⇒免除年 年平均増加率	免除年⇒3年後 年平均増加率	増加率 の差分
	億円	西暦年	十億米ドル	円/ドル	%	西暦年	西暦年	百万米ドル	百万米ドル	百万米ドル	%	%	%ポイント
イラク	504.86	2005	49.95	129.6	0.78%	2004	2008	—	—	500.0	—	—	—
ミャンマー	1,761.46	2013	58.65	102.7	2.92%	2010	2014	—	170.0	—	—	—	—
ボリビア	533.79	2003	8.08	139.8	4.72%	2000	2006	164.3	29.1	53.5	-43.8%	22.5%	66.3%
タンザニア	121.07	2003	11.66	139.8	0.74%	2000	2006	—	—	28.4	—	—	—
モーリタニア	79.56	2003	1.56	139.8	3.64%	2000	2006	—	—	—	—	—	—
ベナン	37.69	2003	3.56	139.8	0.76%	2000	2006	8,587.7	—	—	—	—	—
ニジェール	25.34	2004	3.05	134.2	0.62%	2001	2007	—	—	—	—	—	—
ウガンダ	62.47	2003	6.34	139.8	0.71%	2000	2006	—	18.1	54.8	—	44.7%	—
リベリア	159.71	2010	1.29	111.6	11.07%	2007	2013	—	0.0	—	—	—	—
ネパール	116.91	2008	12.55	116.8	0.80%	2005	2011	17.5	206.1	99.2	127.5%	-21.6%	-149.1%
ラオス	4.44	2004	2.37	134.2	0.14%	2001	2007	—	—	—	—	—	—
トーゴ	96.31	2011	3.76	107.5	2.39%	2008	2014	196.0	—	—	—	—	—
イエメン	18.49	2008	30.40	116.8	0.05%	2005	2011	—	—	—	—	—	—
マラウイ	215.16	2006	3.12	124.7	5.54%	2003	2009	—	—	—	—	—	—
バングラデシュ	738.62	2008	91.63	116.8	0.69%	2005	2011	—	177.4	324.5	—	22.3%	—
ニカラグア	129.11	2004	5.80	134.2	1.66%	2001	2007	295.0	—	95.0	—	—	—
コンゴ民主共和国	860.36	2011	23.85	107.5	3.36%	2008	2014	—	—	—	—	—	—
マリ	78.34	2003	4.36	139.8	1.28%	2000	2006	365.9	—	—	—	—	—
ホンデュラス	417.62	2005	9.67	129.6	3.33%	2002	2008	—	—	—	—	—	—
マダガスカル	174.90	2005	5.04	129.6	2.68%	2002	2008	—	0.0	—	—	—	—
ボツワナ	20.59	2008	10.95	116.8	0.16%	2005	2011	—	—	104.0	—	—	—
ブルンジ	33.90	2009	1.74	115.5	1.69%	2006	2012	—	—	—	—	—	—
ザンビア	740.10	2005	8.33	129.6	6.86%	2002	2008	—	—	—	—	—	—
シエラレオネ	38.69	2007	2.16	120.3	1.49%	2004	2010	—	1.2	—	—	—	—
ガーナ	1,046.78	2004	8.88	134.2	8.78%	2001	2007	—	—	300.0	—	—	—
ギニア	55.30	2013	6.23	102.7	0.86%	2010	2014	—	—	—	—	—	—
セネガル	98.04	2004	8.03	134.2	0.91%	2001	2007	—	—	—	—	—	—
コートジボワール	205.41	2013	31.29	102.7	0.64%	2010	2014	5.5	350.0	269.0	299.2%	-23.1%	-322.4%
スーダン	27.91	2009	53.15	115.5	0.05%	2006	2012	—	—	—	—	—	—
中央アフリカ	5.39	2009	1.98	115.5	0.24%	2006	2012	—	—	—	—	—	—
カメルーン	100.11	2006	17.95	124.7	0.45%	2003	2009	—	440.0	126.0	—	-34.1%	—
ナイジェリア	198.60	2005	112.25	129.6	0.14%	2002	2008	462.0	828.0	—	21.5%	—	—

※3年前(3年後)のデータが入手できない場合、1・2年前(1・2年後)のデータで代用

出所) 日本外務省 HP, 世界銀行 HP, OECD Statistics の各データより作成

(オ) テレコム民間投資額

債務免除が通信インフラ分野の投資に及ぼす影響を分析するため、免除額の対 GDP 比とテレコム民間投資額の増加率の変化との関係を把握した。横軸には GDP に対する免除額の比、縦軸には免除年の 3 年前から免除年までのテレコム民間投資額の増加率と、免除年から免除年の 3 年後までのテレコム民間投資額の増加率との差分をとり、各国の状況をプロットすると下図のようになる。

通信インフラの両分野では、免除額／GDP の比率と、免除前後の投資増加率の差分との間の相関係数は概ね 0.01 未満であり、互いの相関が弱く関係性はほとんど見受けられないといえる。

債務免除額の対 GDP 比が低くても、テレコム民間投資額が高い国が複数存在することがわかり、債務免除額の大きさに関わらず、通信分野への支出は増加していた国が一定数存在すると考えられる。一方で、債務免除額の対 GDP 比が高くてもテレコム民間投資額の増加率が小さい国も多く、これらの国では、債務免除で軽減された分をテレコム民間投資分野の財源に充てられていないと考えられる。また、治安面の課題等によって、免除額の対 GDP 比が高い国であっても、テレコム民間投資額の増加率が小さい可能性がある。

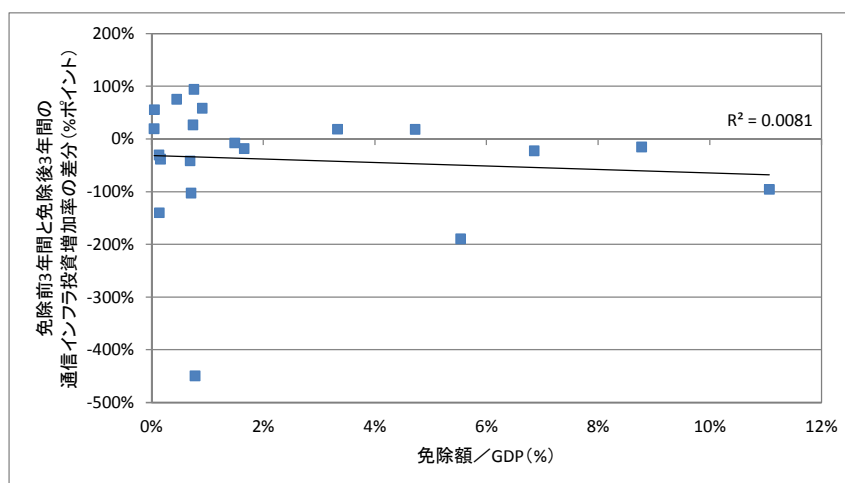


図 5-44 免除額の対 GDP 比と免除前後の年平均通信インフラ投資増加率変化(n=20)

出所) 日本外務省 HP, 世界銀行 HP, OECD Statistics の各データより作成

表 5-8 債務免除額、GDP とテレコム民間通信額

国名	免除額	免除年	GDP	PPP	免除額/GDP	3年前※	3年後※	通信インフラ(テレコム民間投資額)						
								3年前	免除年	3年後	3年前⇒免除年	免除年⇒3年後	増加率	
	億円	西暦年	十億米ドル	円/ドル	%	西暦年	西暦年	百万米ドル	百万米ドル	百万米ドル	年平均増加率	年平均増加率	の差分	
													%ポイント	
イラク	504.86	2005	49.95	129.6	0.78%	2004	2008	89.0	475.0	284.0	433.7%	-15.8%	-449.5%	
ミャンマー	1,761.46	2013	58.65	102.7	2.92%	2010	2014	—	—	—	—	—	—	
ボリビア	533.79	2003	8.08	139.8	4.72%	2000	2006	142.4	75.8	73.8	-19.0%	-0.9%	18.1%	
タンザニア	121.07	2003	11.66	139.8	0.74%	2000	2006	33.3	58.0	184.0	20.3%	46.9%	26.6%	
モーリタニア	79.56	2003	1.56	139.8	3.64%	2000	2006	—	1.6	121.0	—	322.9%	—	
ベナン	37.69	2003	3.56	139.8	0.76%	2000	2006	90.4	7.3	18.7	-56.8%	36.8%	93.6%	
ニジェール	25.34	2004	3.05	134.2	0.62%	2001	2007	20.7	0.0	110.0	-100.0%	—	—	
ウガンダ	62.47	2003	6.34	139.8	0.71%	2000	2006	57.1	61.7	0.0	2.6%	-100.0%	-102.6%	
リベリア	159.71	2010	1.29	111.6	11.07%	2007	2013	17.0	15.0	0.0	-4.1%	-100.0%	-95.9%	
ネパール	116.91	2008	12.55	116.8	0.80%	2005	2011	46.0	0.0	0.0	-100.0%	—	—	
ラオス	4.44	2004	2.37	134.2	0.14%	2001	2007	12.3	34.1	0.0	40.5%	-100.0%	-140.5%	
トーゴ	96.31	2011	3.76	107.5	2.39%	2008	2014	0.0	23.6	—	—	—	—	
イエメン	18.49	2008	30.40	116.8	0.05%	2005	2011	18.8	50.1	365.1	38.6%	93.9%	55.2%	
マラウイ	215.16	2006	3.12	124.7	5.54%	2003	2009	0.9	30.5	73.0	223.6%	33.8%	-189.8%	
バングラデシュ	738.62	2008	91.63	116.8	0.69%	2005	2011	473.0	896.0	494.0	23.7%	-18.0%	-41.7%	
ニカラグア	129.11	2004	5.80	134.2	1.66%	2001	2007	33.0	70.7	95.4	28.9%	10.5%	-18.4%	
コンゴ民主共和国	860.36	2011	23.85	107.5	3.36%	2008	2014	335.0	442.2	—	9.7%	—	—	
マリ	78.34	2003	4.36	139.8	1.28%	2000	2006	—	0.0	0.0	—	—	—	
ホンデュラス	417.62	2005	9.67	129.6	3.33%	2002	2008	6.6	40.7	334.0	83.4%	101.7%	18.3%	
マダガスカル	174.90	2005	5.04	129.6	2.68%	2002	2008	0.0	0.0	162.2	—	—	—	
ボツワナ	20.59	2008	10.95	116.8	0.16%	2005	2011	19.0	51.9	54.2	39.8%	1.5%	-38.3%	
ブルンジ	33.90	2009	1.74	115.5	1.69%	2006	2012	0.0	0.0	0.0	—	—	—	
ザンビア	740.10	2005	8.33	129.6	6.86%	2002	2008	25.0	74.0	131.0	43.6%	21.0%	-22.6%	
シエラレオネ	38.69	2007	2.16	120.3	1.49%	2004	2010	15.0	26.3	38.0	20.6%	13.1%	-7.5%	
ガーナ	1,046.78	2004	8.88	134.2	8.78%	2001	2007	12.0	80.6	420.0	88.7%	73.4%	-15.3%	
ギニア	55.30	2013	6.23	102.7	0.86%	2010	2014	71.0	295.9	—	60.9%	—	—	
セネガル	98.04	2004	8.03	134.2	0.91%	2001	2007	63.5	104.0	567.0	17.9%	76.0%	58.1%	
コートジボワール	205.41	2013	31.29	102.7	0.64%	2010	2014	319.0	237.8	—	-9.3%	—	—	
スーダン	27.91	2009	53.15	115.5	0.05%	2006	2012	706.3	357.0	342.6	-20.3%	-1.4%	19.0%	
中央アフリカ	5.39	2009	1.98	115.5	0.24%	2006	2012	0.0	6.0	17.0	—	41.5%	—	
カメルーン	100.11	2006	17.95	124.7	0.45%	2003	2009	89.0	63.0	278.0	-10.9%	64.0%	74.9%	
ナイジェリア	198.60	2005	112.25	129.6	0.14%	2002	2008	848.0	2,312.0	2,995.0	39.7%	9.0%	-30.7%	

※3年前(3年後)のデータが入手できない場合、1・2年前(1・2年後)のデータで代用

出所) 日本外務省 HP, 世界銀行 HP, OECD Statistics の各データより作成

(カ) 上下水道事業民間投資額

上下水道事業民間投資額については、データが十分に存在しないことから、下表に示すに留める。債務免除の影響を分析することは難しいが、債務免除以外に、治安面での課題等の影響も考えられる。

表 5-9 債務免除額, GDP と上下水道事業民間投資額

国名	免除額	免除年	GDP	PPP	免除額/GDP	3年前※	3年後※	上下水道インフラ(上下水道事業民間投資額)					
	億円	西暦年	十億米ドル	円/ドル	%	西暦年	西暦年	3年前	免除年	3年後	3年前⇒免除年 年平均増加率	免除年⇒3年後 年平均増加率	増加率 の差分
	億円	西暦年	十億米ドル	円/ドル	%	西暦年	西暦年	百万米ドル	百万米ドル	百万米ドル	%	%	%ポイント
イラク	504.86	2005	49.95	129.6	0.78%	2004	2008	—	—	—	—	—	—
ミャンマー	1,761.46	2013	58.65	102.7	2.92%	2010	2014	—	—	—	—	—	—
ボリビア	533.79	2003	8.08	139.8	4.72%	2000	2006	—	—	—	—	—	—
タンザニア	121.07	2003	11.66	139.8	0.74%	2000	2006	—	8.5	—	—	—	—
モーリタニア	79.56	2003	1.56	139.8	3.64%	2000	2006	—	—	—	—	—	—
ベナン	37.69	2003	3.56	139.8	0.76%	2000	2006	—	—	—	—	—	—
ニジェール	25.34	2004	3.05	134.2	0.62%	2001	2007	—	3.4	—	—	—	—
ウガンダ	62.47	2003	6.34	139.8	0.71%	2000	2006	—	—	—	—	—	—
リベリア	159.71	2010	1.29	111.6	11.07%	2007	2013	—	—	—	—	—	—
ネパール	116.91	2008	12.55	116.8	0.80%	2005	2011	—	—	—	—	—	—
ラオス	4.44	2004	2.37	134.2	0.14%	2001	2007	—	—	—	—	—	—
トーゴ	96.31	2011	3.76	107.5	2.39%	2008	2014	—	—	—	—	—	—
イエメン	18.49	2008	30.40	116.8	0.05%	2005	2011	—	—	—	—	—	—
マラウイ	215.16	2006	3.12	124.7	5.54%	2003	2009	—	—	—	—	—	—
バングラデシュ	738.62	2008	91.63	116.8	0.69%	2005	2011	—	—	—	—	—	—
ニカラグア	129.11	2004	5.80	134.2	1.66%	2001	2007	—	—	—	—	—	—
コンゴ民主共和国	860.36	2011	23.85	107.5	3.36%	2008	2014	—	—	—	—	—	—
マリ	78.34	2003	4.36	139.8	1.28%	2000	2006	—	—	—	—	—	—
ホンデュラス	417.62	2005	9.67	129.6	3.33%	2002	2008	—	—	—	—	—	—
マダガスカル	174.90	2005	5.04	129.6	2.68%	2002	2008	—	—	—	—	—	—
ボツワナ	20.59	2008	10.95	116.8	0.16%	2005	2011	—	—	—	—	—	—
ブルンジ	33.90	2009	1.74	115.5	1.69%	2006	2012	—	—	—	—	—	—
ザンビア	740.10	2005	8.33	129.6	6.86%	2002	2008	—	—	—	—	—	—
シエラレオネ	38.69	2007	2.16	120.3	1.49%	2004	2010	—	—	—	—	—	—
ガーナ	1,046.78	2004	8.88	134.2	8.78%	2001	2007	—	—	—	—	—	—
ギニア	55.30	2013	6.23	102.7	0.86%	2010	2014	—	—	—	—	—	—
セネガル	98.04	2004	8.03	134.2	0.91%	2001	2007	—	0.0	—	—	—	—
コートジボワール	205.41	2013	31.29	102.7	0.64%	2010	2014	—	—	—	—	—	—
スーダン	27.91	2009	53.15	115.5	0.05%	2006	2012	—	—	—	—	—	—
中央アフリカ	5.39	2009	1.98	115.5	0.24%	2006	2012	—	—	—	—	—	—
カメルーン	100.11	2006	17.95	124.7	0.45%	2003	2009	—	—	—	—	—	—
ナイジェリア	198.60	2005	112.25	129.6	0.14%	2002	2008	—	—	—	—	—	—

※3年前(3年後)のデータが入手できない場合、1・2年前(1・2年後)のデータで代用

5-2-5 インパクト(債務免除による被援助国の貧困削減・ガバナンス・経済関係強化への影響)

(1) 債務免除による貧困削減・資金調達・ガバナンス・経済関係強化への影響の分析に用いる指標

インパクトとして、債務免除による貧困削減・資金調達・ガバナンス・経済関係強化への影響を分析するために、以下の指標を収集した。

なお、分析の際には、被援助国における日本による債務免除額の対 GDP 比の大きさから、被援助国を 4 つのグループに分類し、インプットの大きさも考慮することとした。

表 5-10 貧困削減・資金調達・ガバナンス・経済関係強化への影響の分析に用いる指標

区分	指標名	単位	出所	統計名
貧困削減	1 日 1.9ドル未満の貧困率	%	世界銀行	Poverty headcount ratio at \$1.90 a day(%)
資金調達	ODA(政府開発援助)受取額(米ドル)	US\$	世界銀行	Net official development assistance received (current US\$)
	日本からの政府開発援助受取額(百万米ドル) ¹⁹²	million US\$	OECD / 日本外務省	ODA:Total net (Current Prices)
ガバナンス	国別政策制度評価 経済運営部門平均値	1=low to 6=high	世界銀行	CPIA economic management cluster average
	国別政策制度評価 公的部門の運営・制度部門平均値	1=low to 6=high	世界銀行	CPIA public sector management and institution cluster average
経済関係強化	海外直接投資受取額(米ドル)	US\$	世界銀行	Foreign direct investment, net inflows (BoP, current US\$)
	GDP に占める財・サービス輸出額の比率	%	世界銀行	Exports of goods and services (% of GDP)
	対日輸入額	千円	日本財務省	財務省貿易統計「輸出入額の推移(地域(国)別)」
	対日輸出額	千円	日本財務省	財務省貿易統計「輸出入額の推移(地域(国)別)」
	対日貿易額	千円	日本財務省	財務省貿易統計「輸出入額の推移(地域(国)別)」

¹⁹² disbursement basis による値である。

(2) 貧困削減への影響

(ア) 債務免除による貧困削減の考え方

5-1-2 の政策の妥当性に記載した通り、債務の持続可能性が損なわれた際には、①債務不履行、②財政を立て直すための構造調整、③債務免除のいずれかのシナリオが考えられる。①債務不履行は最も望ましくないシナリオであり、これを避けることがパリ・クラブにおいて命題とされている。また、③を最低限に抑え、また債務の延滞の再発を防ぐために、一定程度②が実施されている。他方で、②財政を立て直すための構造調整等の副産物として市民の貧困水準が悪化することもあり、そうした貧困の悪化を債務免除によって未然に防止していると考えられる。

そこで、債務免除による貧困削減への影響を分析する。

(イ) 1日1.9ドル未満の貧困率

データが少なく、全体的な分析は困難であるが、ボリビアやホンジュラスでは債務免除の後に1日1.9ドル未満の貧困率が微減の傾向を示しており、債務免除が貧困削減に影響を与えている可能性がある。なお、ホンジュラスでは2006年から2009年まで中道左派として知られるセラヤが大統領を務め、またボリビアでも2005年に先住民出身で社会主義運動党のモラレスが大統領に就任して、先住民の権利拡大や貧富の差の是正といった問題に取り組んでおり、こうした政治状況も影響していると考えられる。

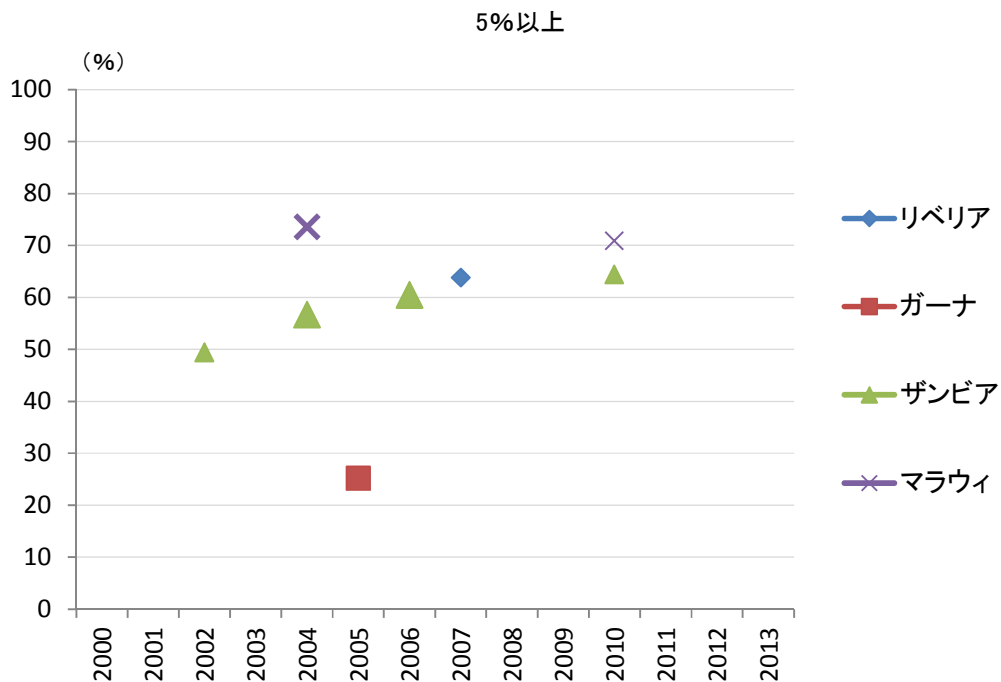


図 5-45 1日1.9ドル未満の貧困率(債務免除額/GDP(%):5%以上)

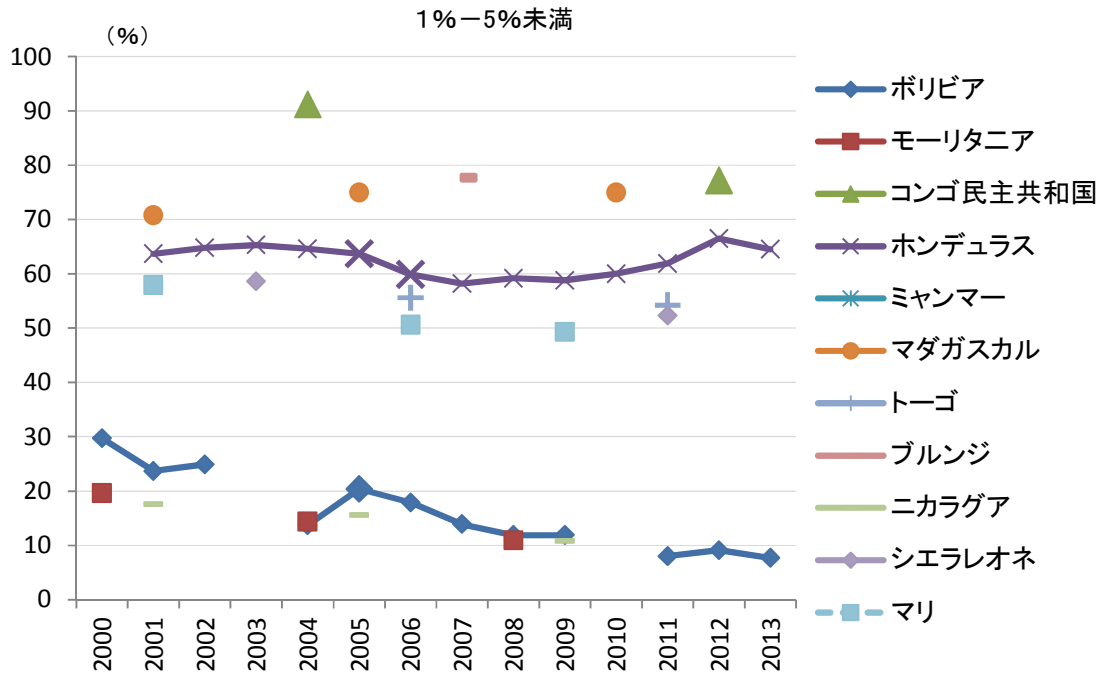


図 5-46 1日1.9ドル未満の貧困率(債務免除額/GDP(%):1%～5%未満)

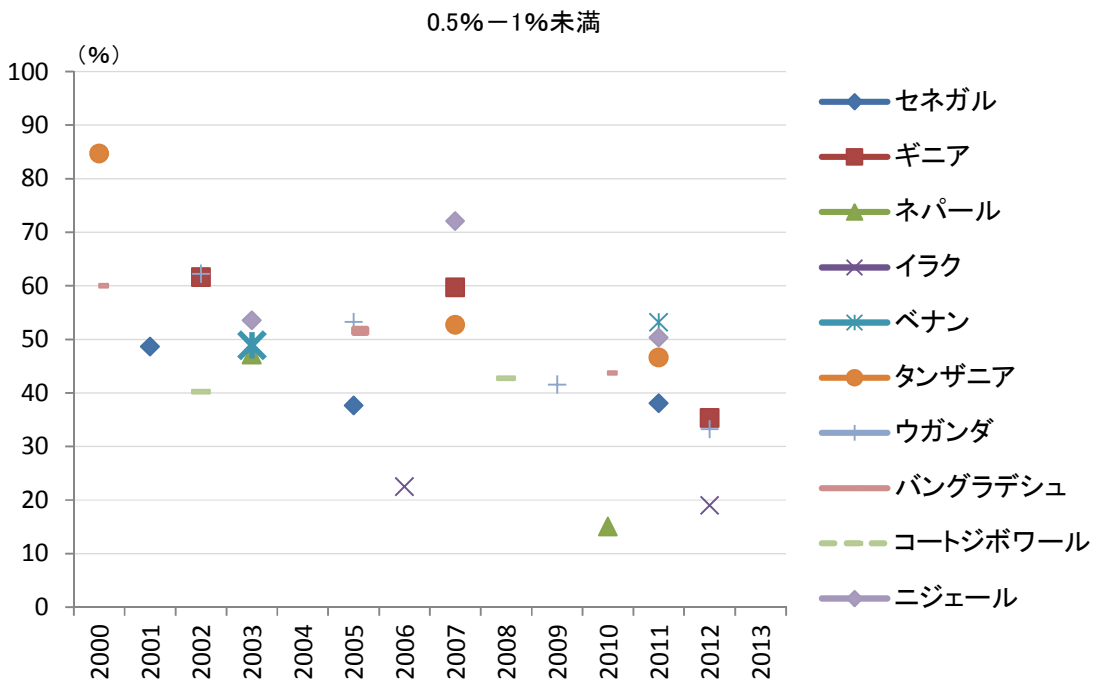


図 5-47 1日1.9ドル未満の貧困率(債務免除額/GDP(%):0.5%～1%未満)

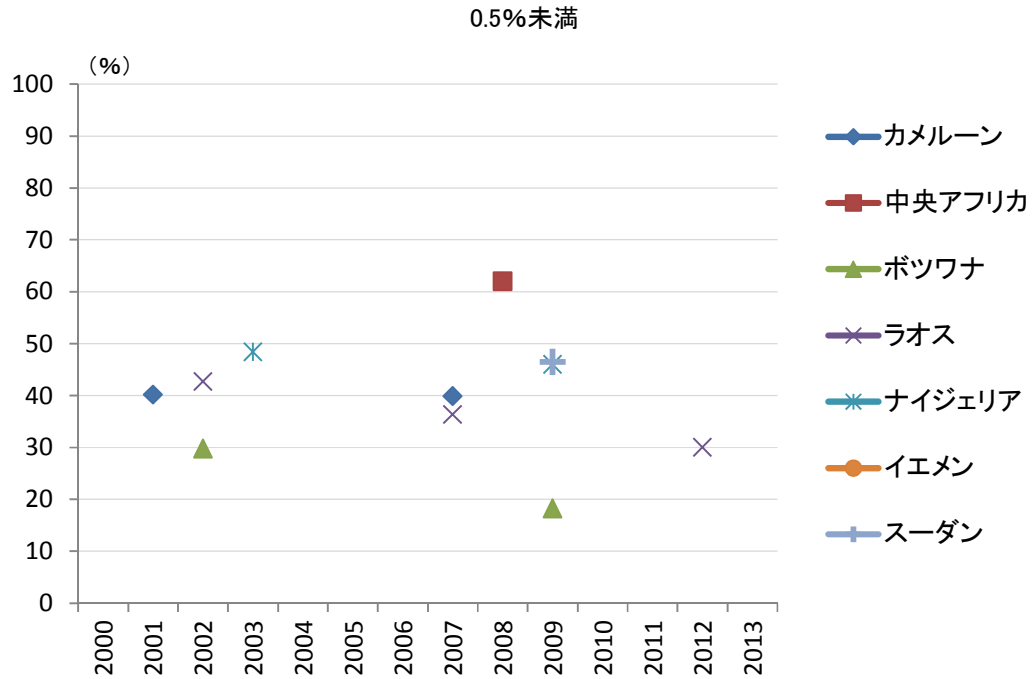


図 5-48 1日1.9ドル未満の貧困率(債務免除額/GDP(%):0.5%未満)

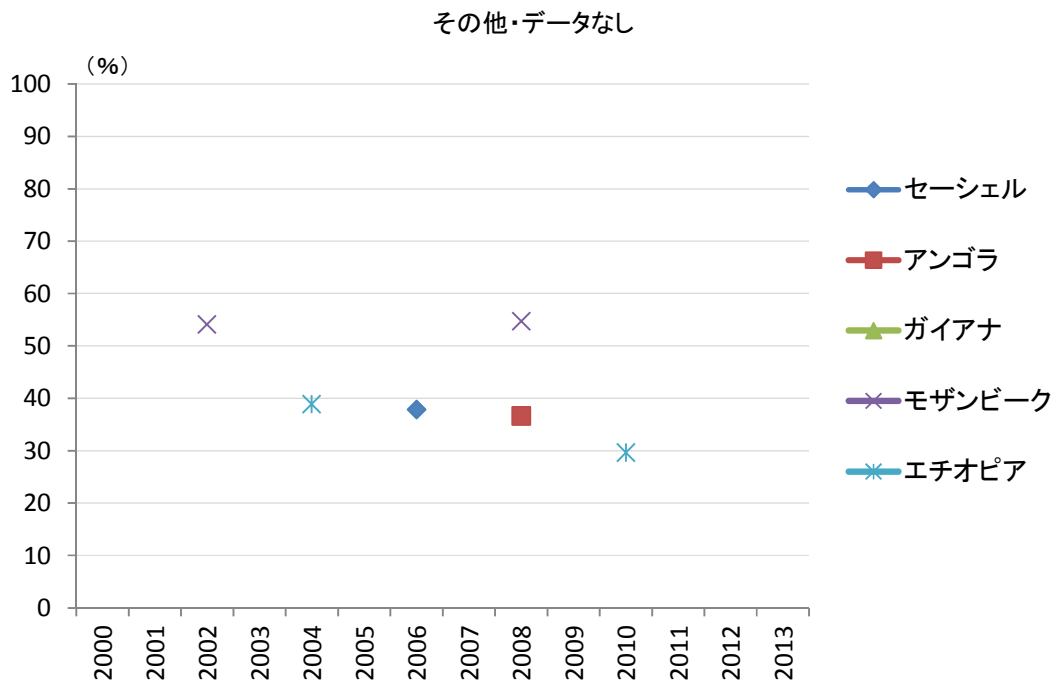


図 5-49 1日1.9ドル未満の貧困率(債務免除額/GDP(%):その他・データなし)

(3) 資金調達への影響

(ア) 債務免除による有償資金協力の再開

債務免除によって被援助国の信用力が回復した場合や、政治体制の転換や紛争の終

結等の情勢変化が債務免除、有償資金援助再開を裏付ける背景となっている場合には、債務免除と時期を同じくして有償資金協力が再開され得る。有償資金協力が再開されると、資金調達可能性が上昇する。

以下において、債務免除による有償資金協力への影響を分析する。

(イ) ODA(政府開発援助)受取額

ガーナやエチオピア等、債務免除によって ODA 受取額が増加する国が多く確認できた。債務免除によって信用力が回復したこと、政治体制の転換や紛争の終結等の情勢変化が債務免除の背景となっていること等が考えられる。一方で、リベリア、イラク等、債務免除年次から時間が経過すると ODA 受取額が減少する国も見られた。

被援助国における日本による債務免除額の対 GDP 比の大きさによる大きな違いは見られなかった。

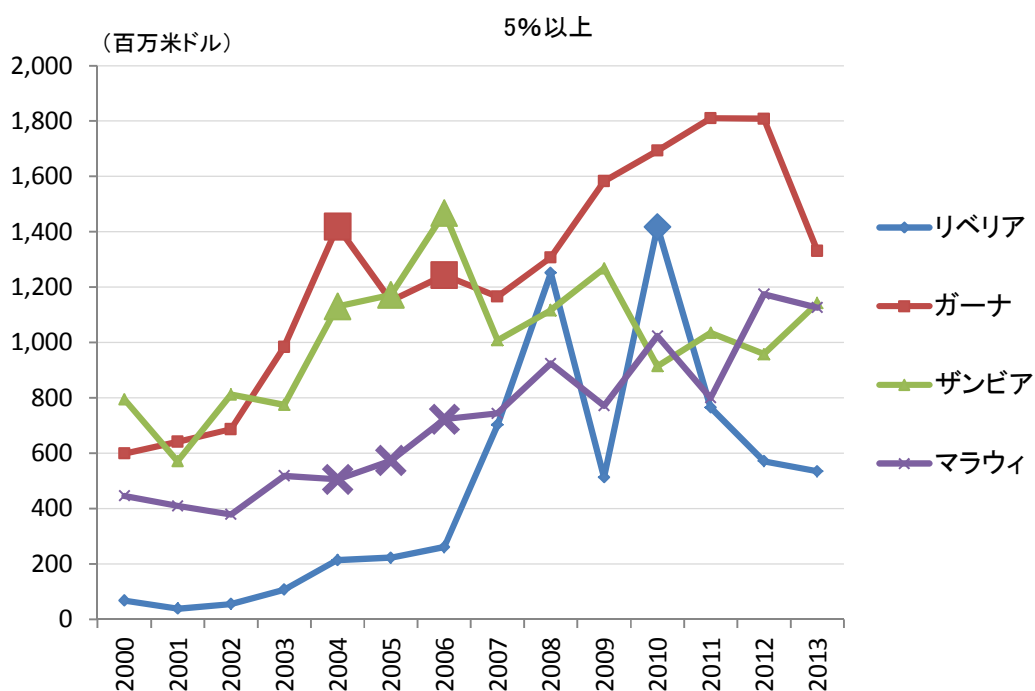


図 5-50 ODA 受取額(債務免除額/GDP(%):5%以上)

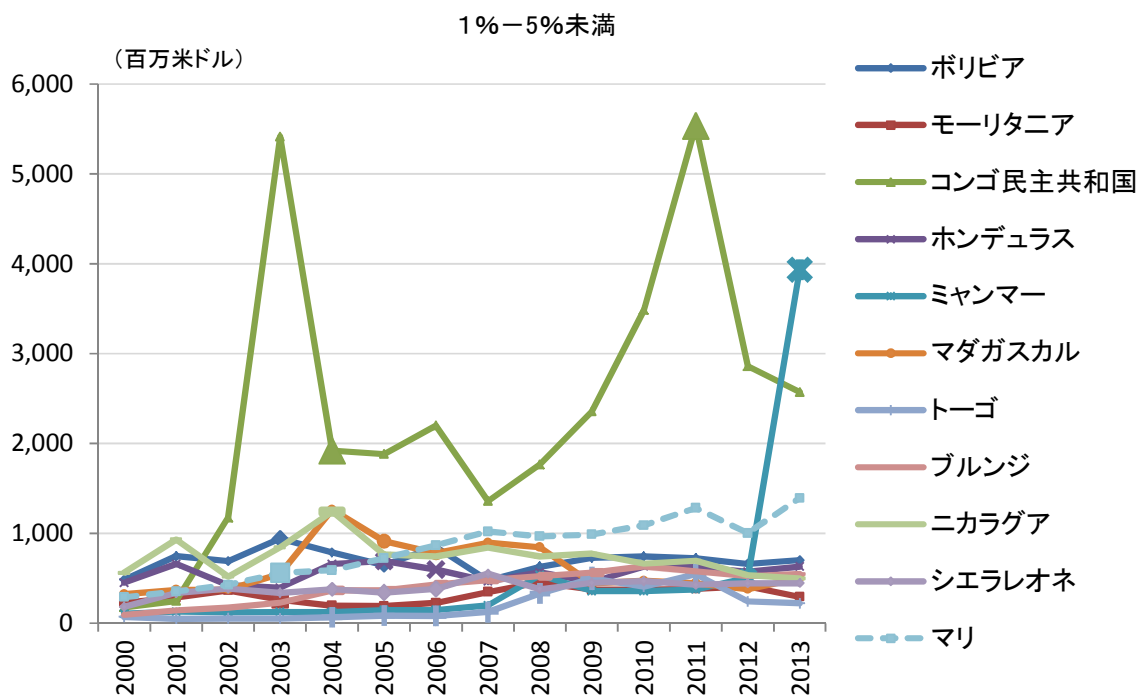


図 5-51 ODA 受取額(債務免除額/GDP(%):1%～5%未満)

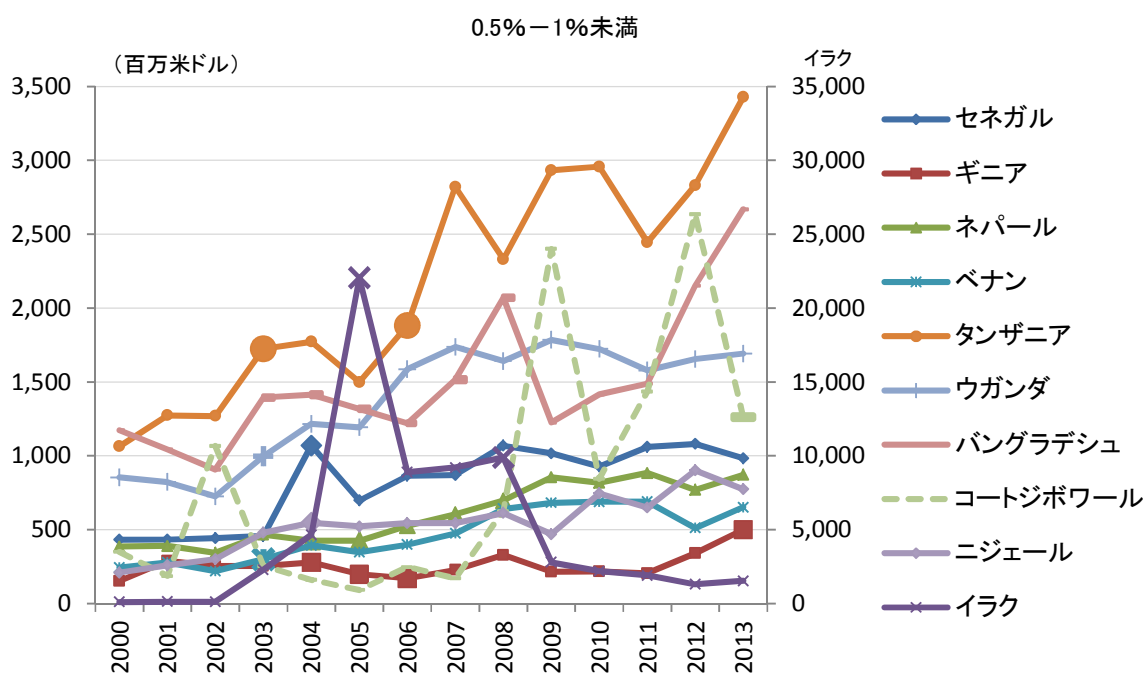


図 5-52 ODA 受取額(債務免除額/GDP(%):0.5%～1%未満)

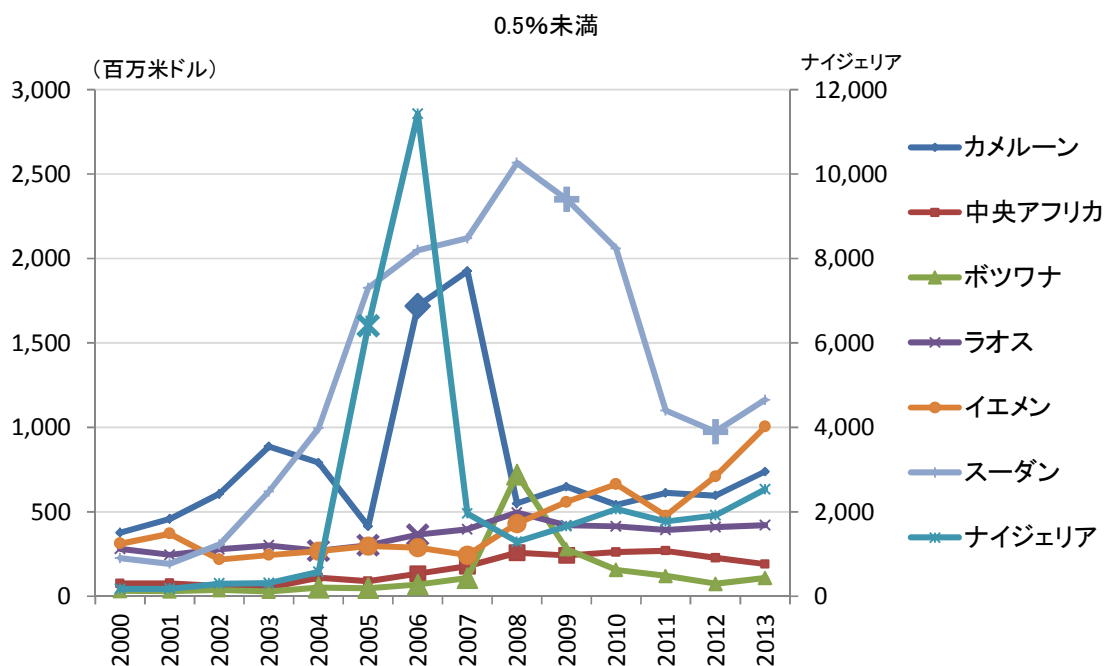


図 5-53 ODA 受取額(債務免除額/GDP(%):0.5%未満)

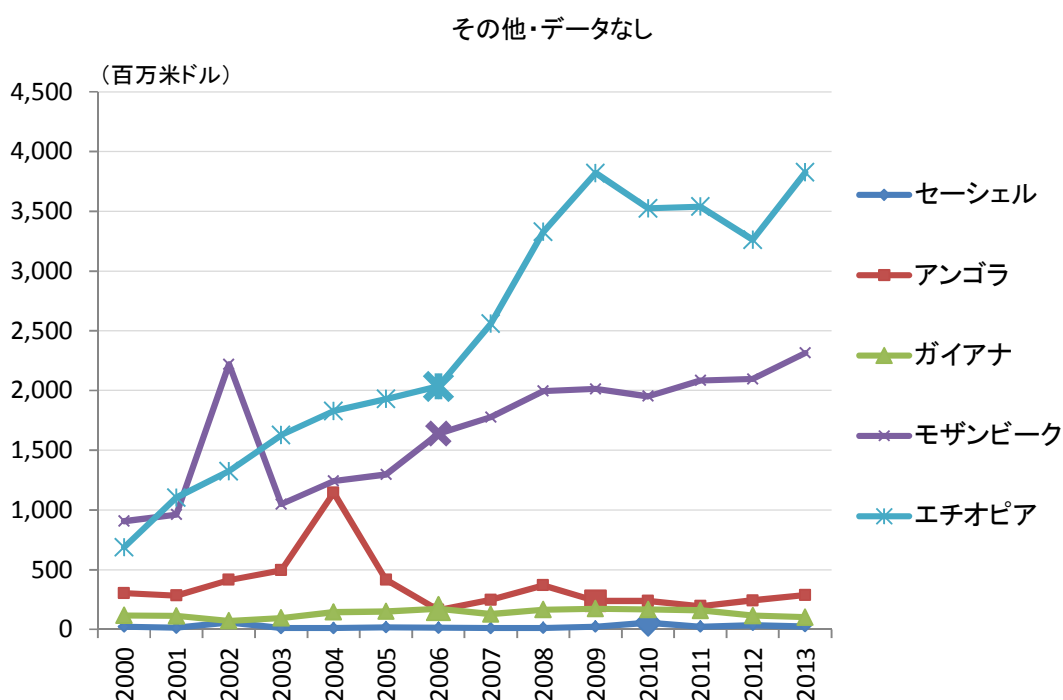


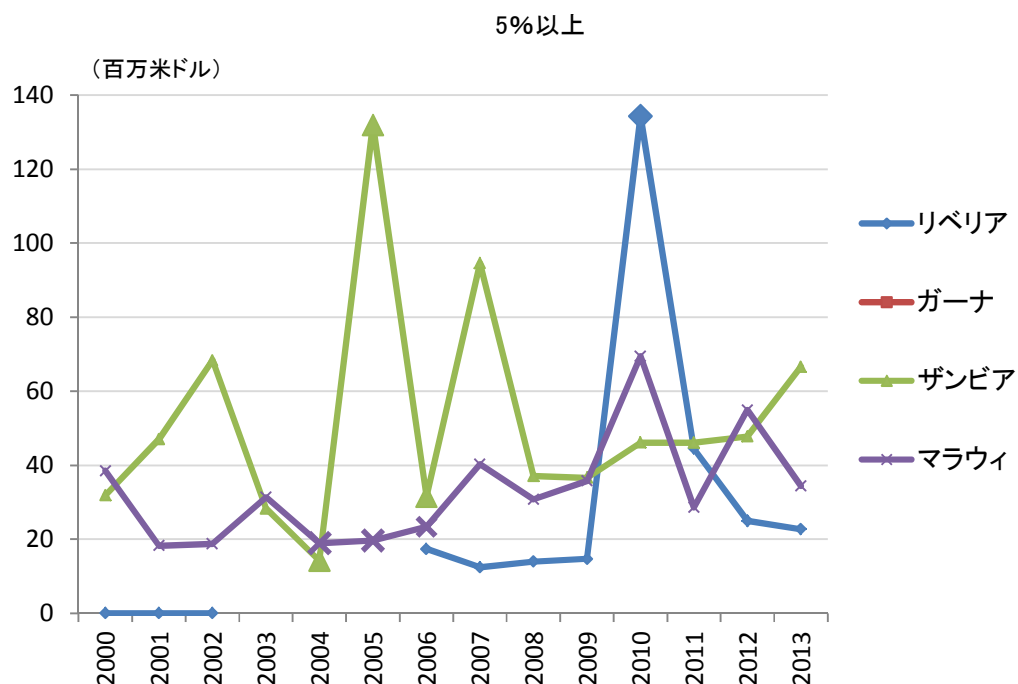
図 5-54 ODA 受取額(債務免除額/GDP(%):その他・データなし)

(ウ) 日本からの政府開発援助受取額

ODA 受取額と同様、エチオピア等で、債務免除によって日本からの政府開発援助受取額が増加していた。債務免除によって信用力が回復したこと、政治体制の転換や紛争の終結等の情勢変化が債務免除の背景となっていること等が考えられる。一方で、リベリア、イ

ラク等、債務免除年次から時間が経過すると日本からの政府開発援助受取額が減少する傾向がより顕著にみられた。

被援助国における日本による債務免除額の対 GDP 比の大きさによる大きな違いは見られなかった。



注)ガーナはデータなし

図 5-55 日本からの政府開発援助受取額(債務免除額/GDP(%):5%以上)

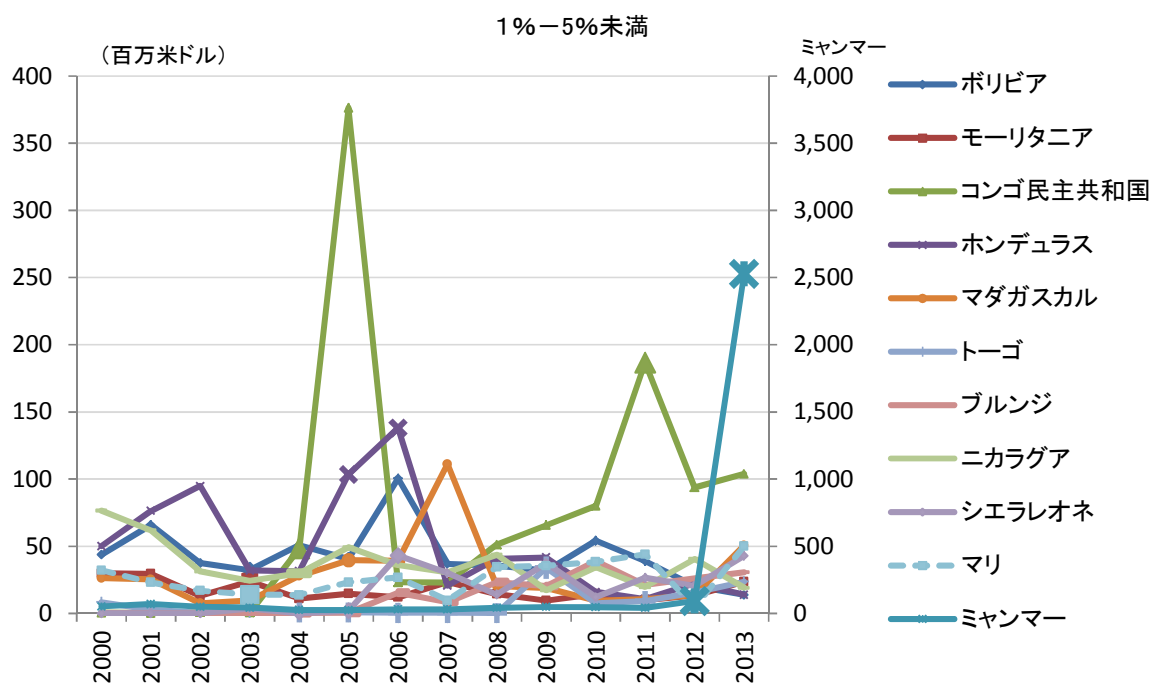


図 5-56 日本からの政府開発援助受取額(債務免除額/GDP(%):1%～5%未満)

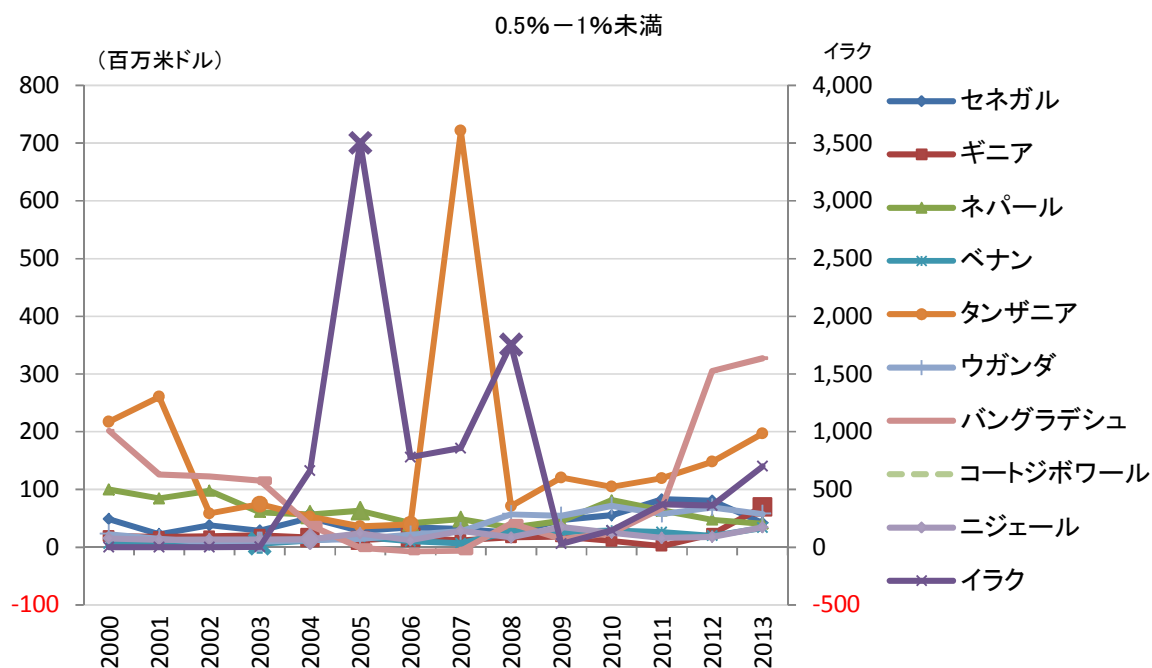


図 5-57 日本からの政府開発援助受取額(債務免除額/GDP(%):0.5%～1%未満)

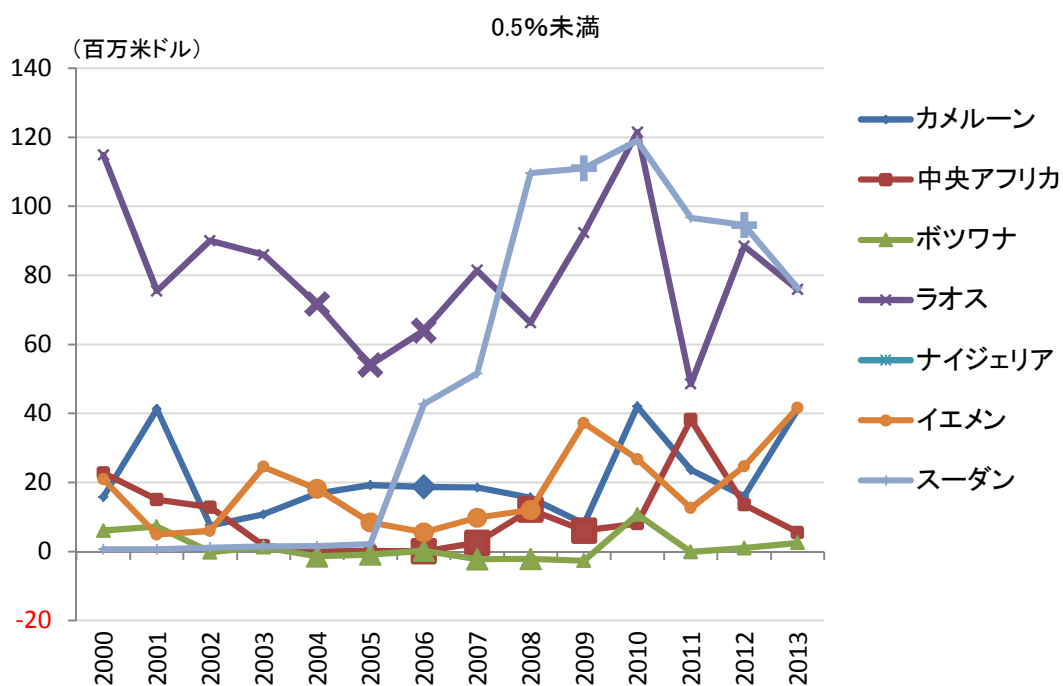


図 5-58 日本からの政府開発援助受取額(債務免除額/GDP(%):0.5%未満)

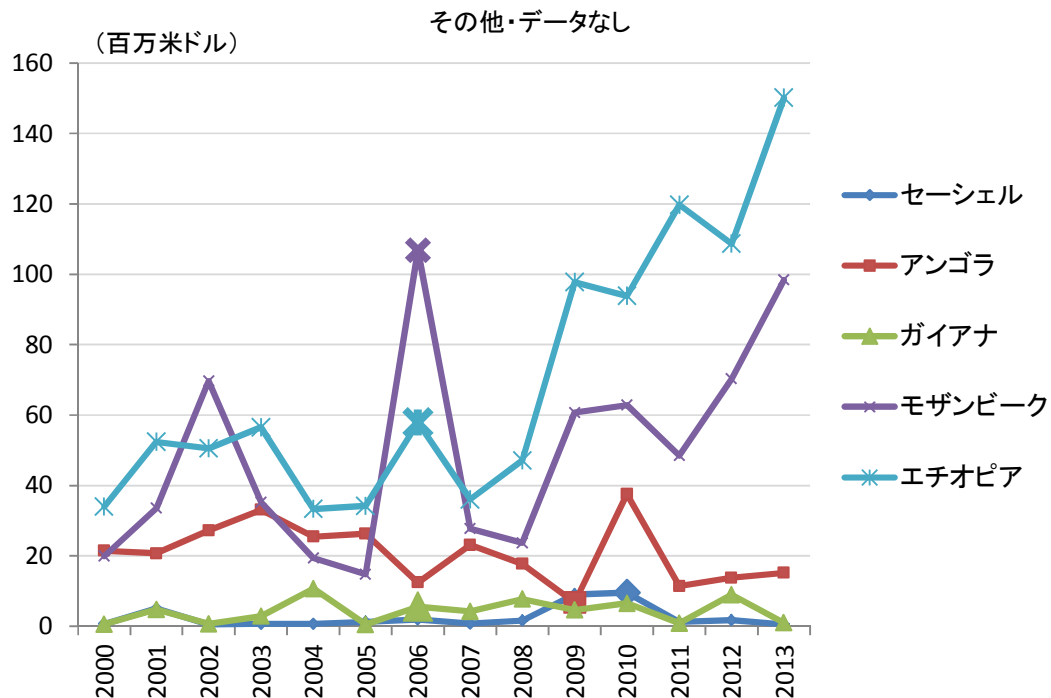


図 5-59 日本からの政府開発援助受取額(債務免除額/GDP(%):その他・データなし)

(4) ガバナンスへの影響

パリクラブで債務国を含めたアクター間に共有されている原則の 1 つに、条件付きの交渉(conditionality)があり、以下の 3 つの条件を満たした債務国でない限り、パリクラブの交渉相手とはなりえないとされる。

- ・ 当該債務国が債務免除を必要としていること。またその債務国は自らの国の経済・金融の状況を正確に説明する必要がある
- ・ 経済・金融状況を再建するための改革に着手し、また従事している
- ・ IMF のプログラムにそって改革を行った実績がある

これを踏まえると、債務免除によって、被援助国は、自国の経済・金融状況を正確に説明できるようになり、再建のための改革に着手もしくは従事していることが期待されるため、ガバナンスが改善したかを把握する。

(ア) 国別政策制度評価 経済運営部門平均値

国別政策制度評価 経済運営部門平均値については、債務免除後に、リベリア、トーゴ、コートジボワール等で増加し、改善の傾向が見られた。一方で、全体的には横ばいの国が多い。経済・金融状況の再建に資する経済運営部門のガバナンスについては、一部の国で改善が見られたといえる。

被援助国における日本による債務免除額の対 GDP 比の大きさによる大きな違いは見られなかった。

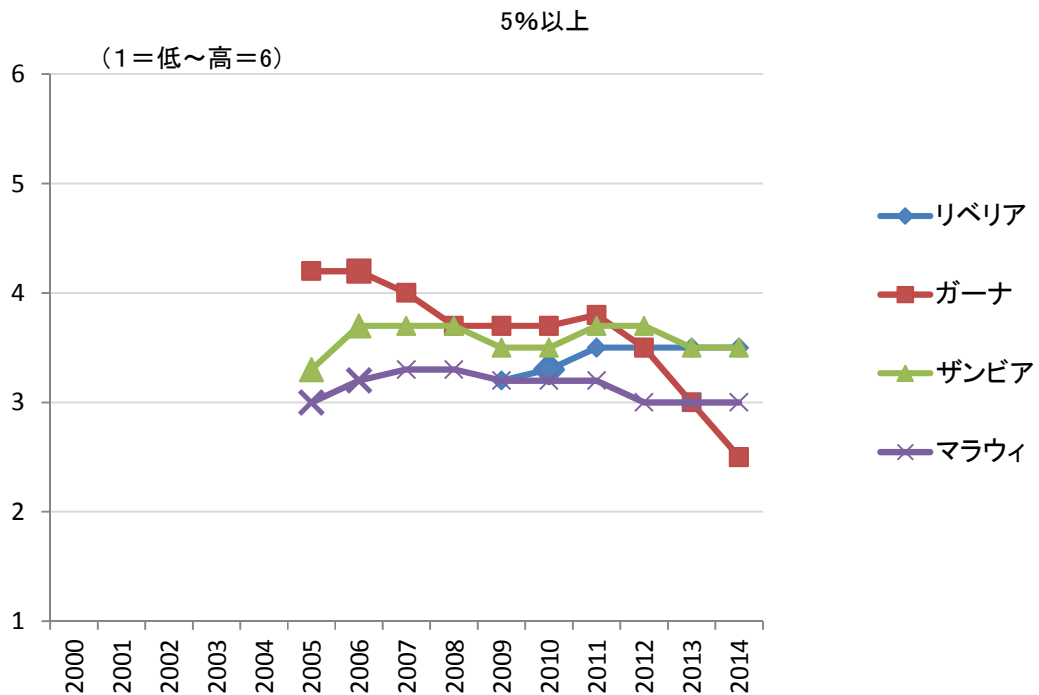


図 5-60 国別政策制度評価 経済運営部門平均値(債務免除額/GDP(%):5%以上)

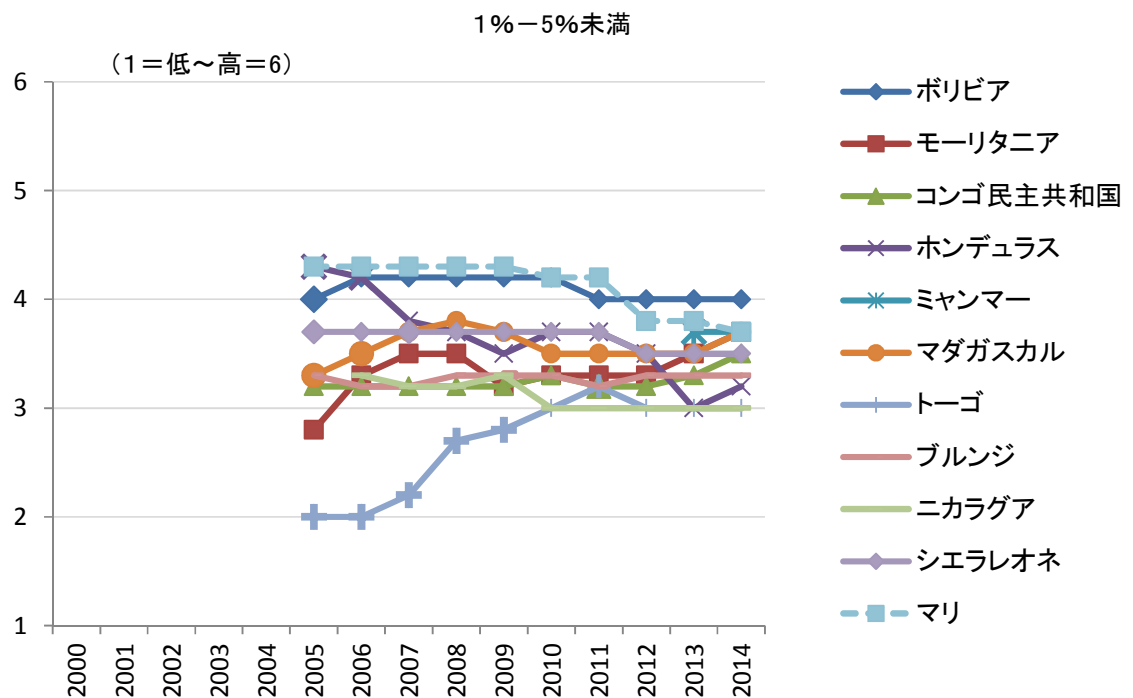


図 5-61 国別政策制度評価 経済運営部門平均値(債務免除額/GDP(%):1%～5%未満)

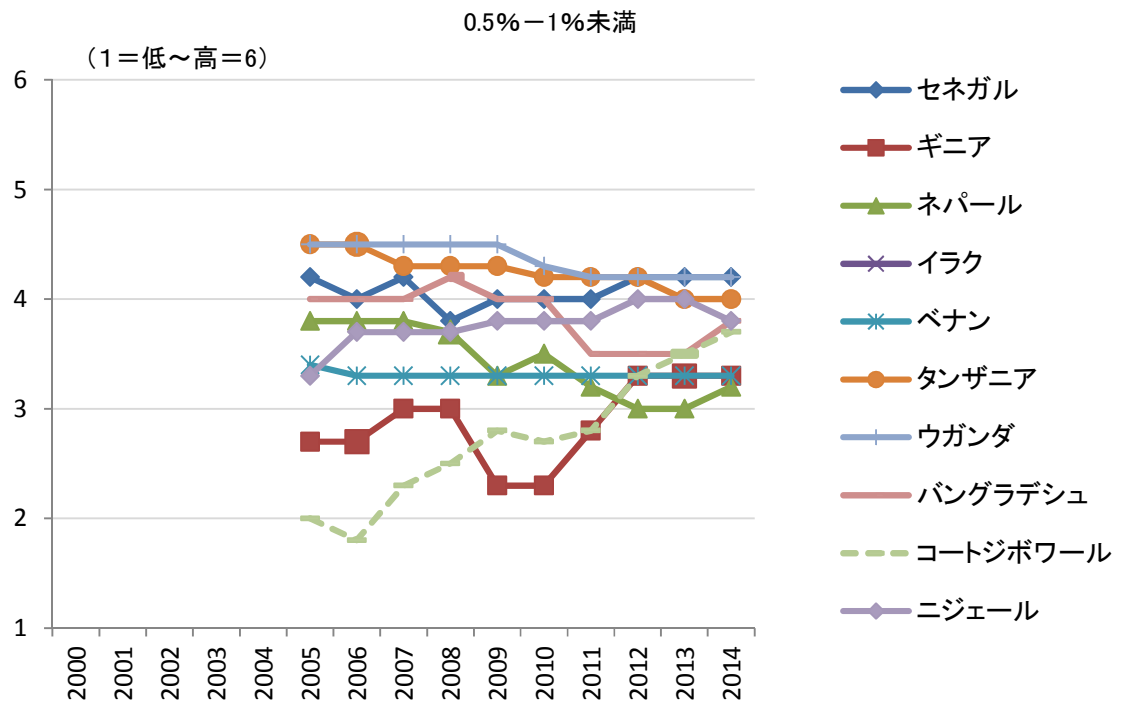


図 5-62 国別政策制度評価 経済運営部門平均値(債務免除額/GDP(%):0.5%～1%未満)

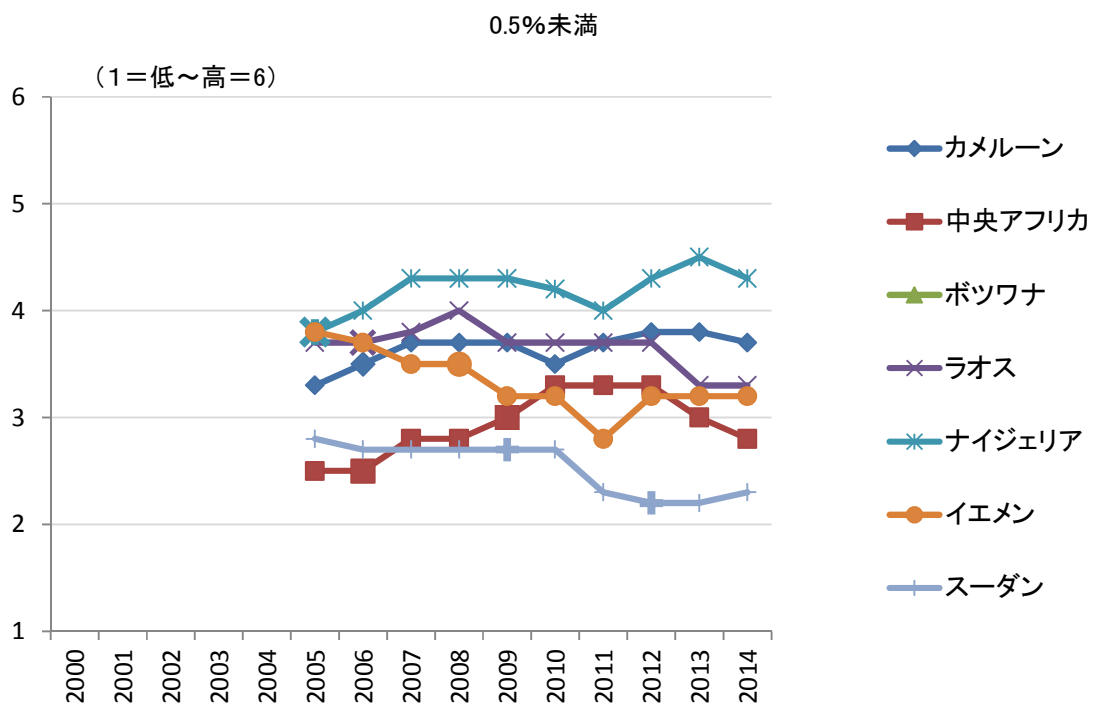


図 5-63 国別政策制度評価 経済運営部門平均値(債務免除額/GDP(%):0.5%未満)

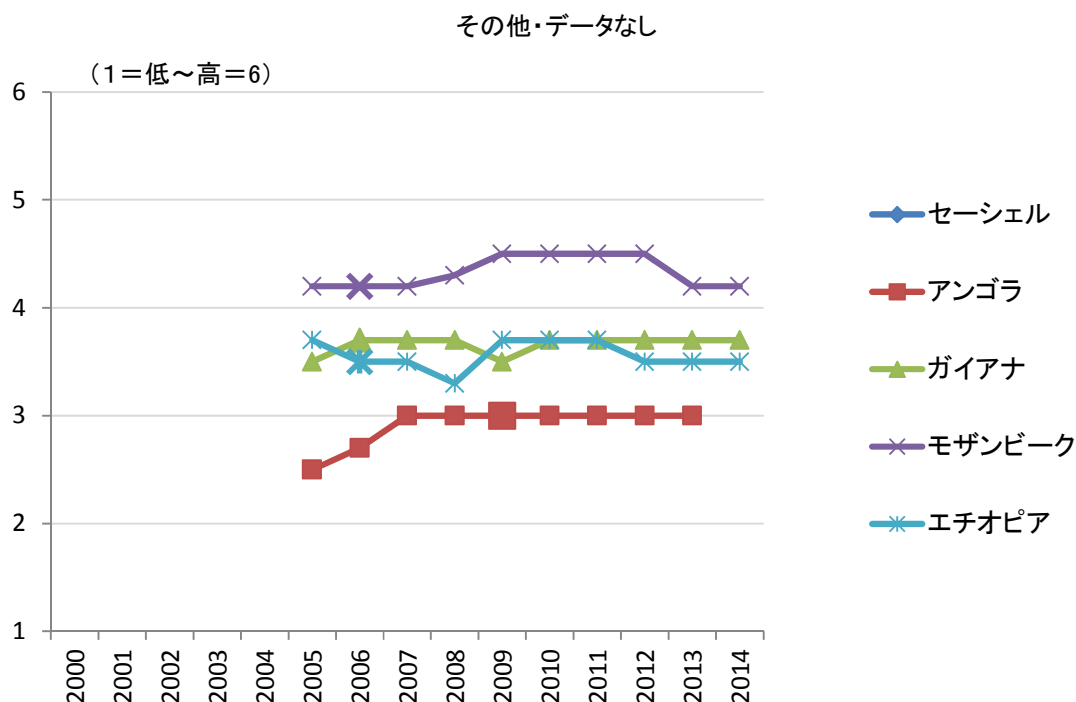


図 5-64 国別政策制度評価 経済運営部門平均値(債務免除額/GDP(%):その他・データなし)

(イ) 国別政策制度評価 公的部門の運営・制度部門平均値

国別政策制度評価 公的部門の運営・制度部門平均値は、債務免除後に、大半の国において横ばいで推移していた。債務免除が公的部門の運営・制度部門における政策制度評価に与える影響は、経済運営部門における政策制度評価に与える影響よりも小さいと考えられる。経済・金融状況の再建に資する経済運営部門のガバナンス程は、債務免除によって、公的部門の運営・制度部門のガバナンスは改善しにくいと考えられる。

被援助国における日本による債務免除額の対 GDP 比の大きさによる大きな違いは見られなかった。

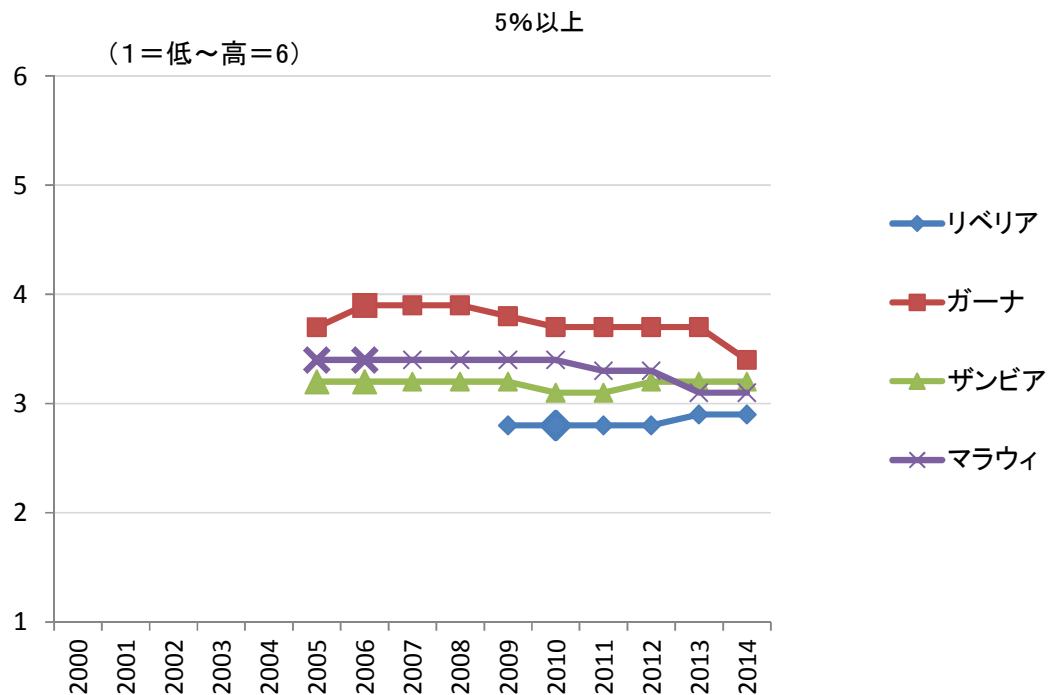


図 5-65 国別政策制度評価 公的部門の運営・制度部門平均値(債務免除額/GDP(%):5%以上)

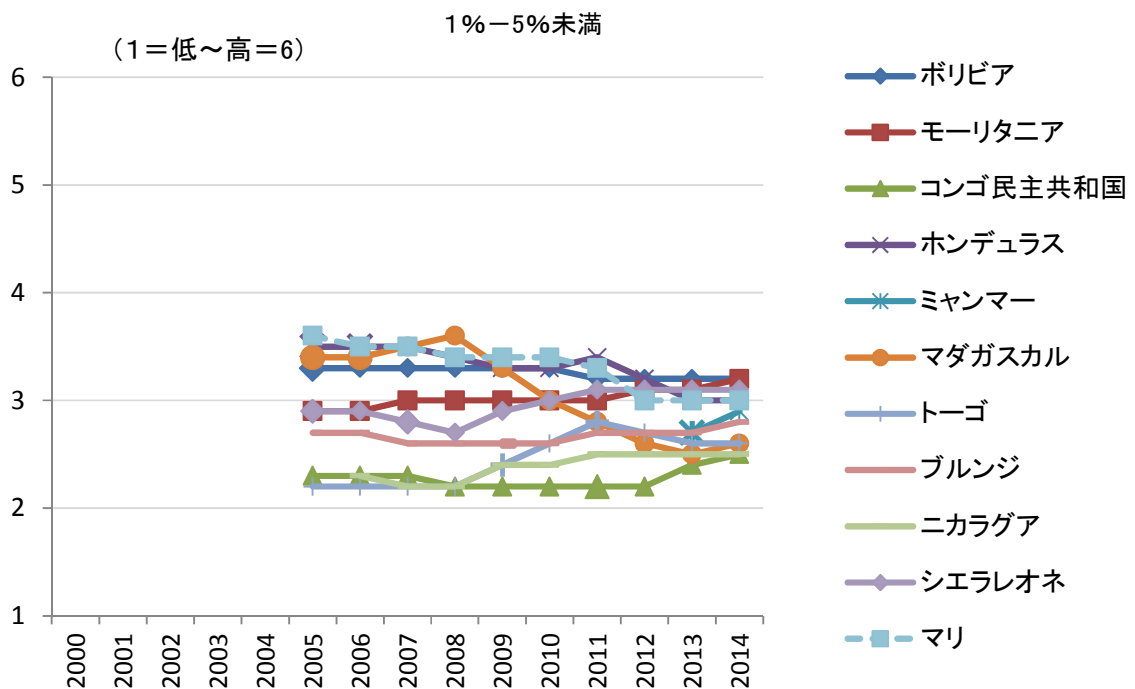


図 5-66 国別政策制度評価 公的部門の運営・制度部門平均値(債務免除額/GDP(%):1%～5%未満)

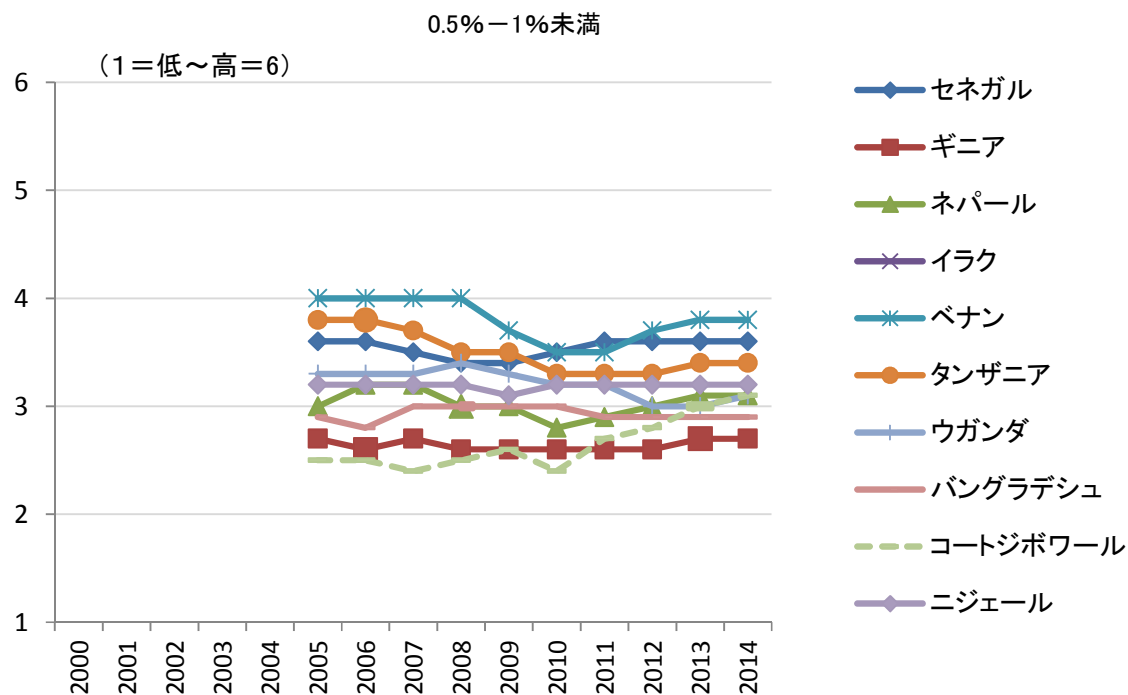


図 5-67 国別政策制度評価 公的部門の運営・制度部門平均値(債務免除額/GDP(%)) : 0.5%～1%未満)

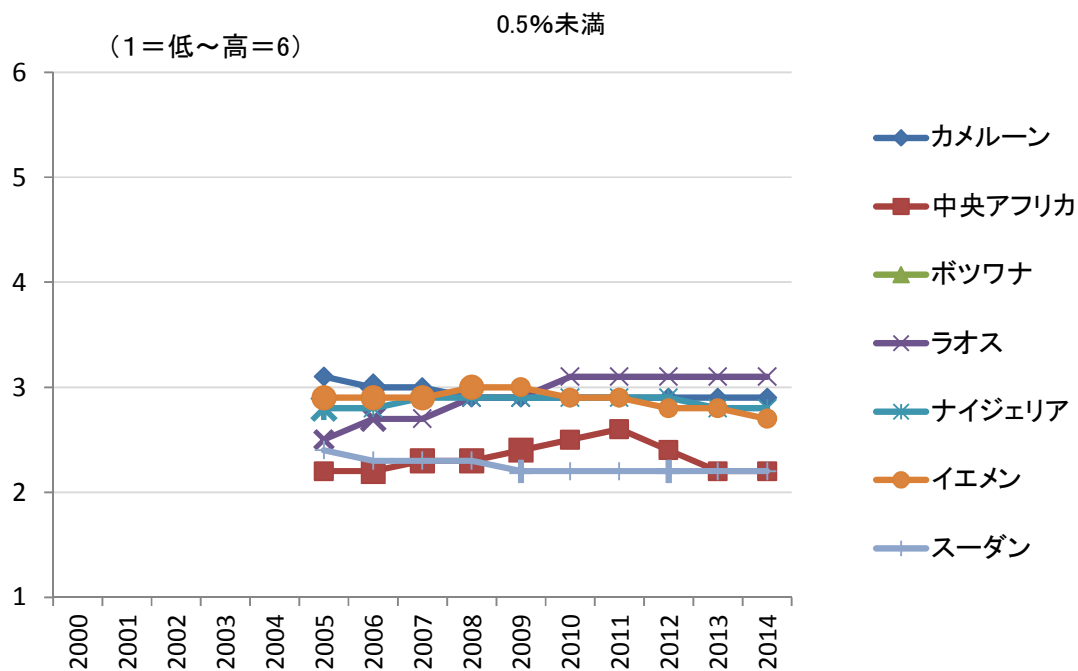


図 5-68 国別政策制度評価 公的部門の運営・制度部門平均値(債務免除額/GDP(%)) : 0.5%未満)

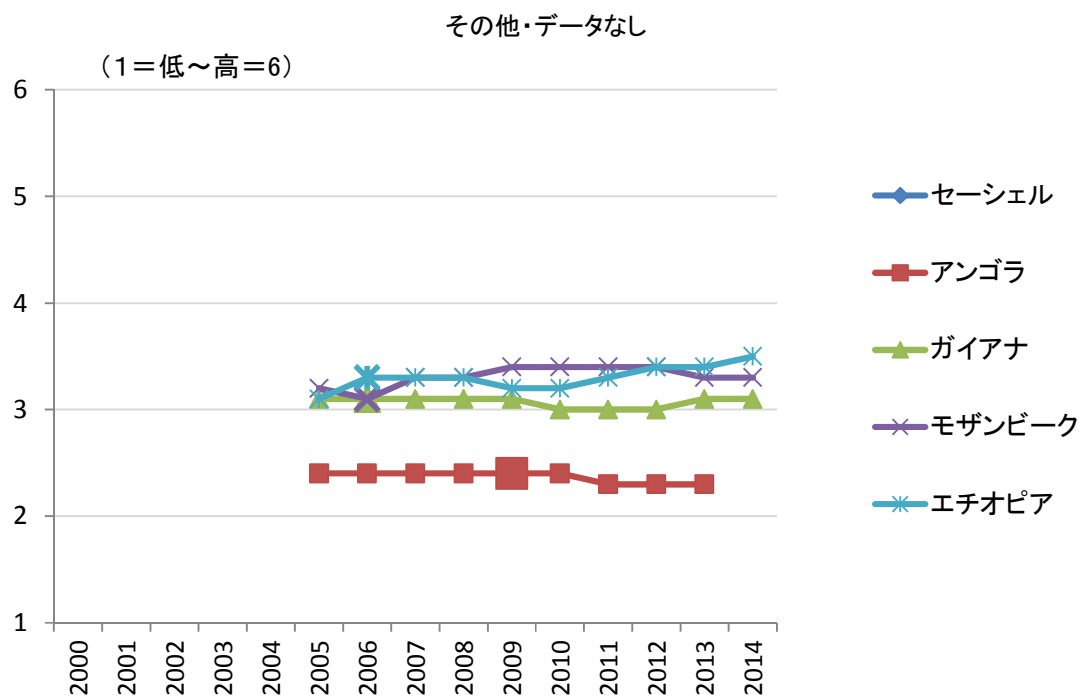


図 5-69 国別政策制度評価 公的部門の運営・制度部門平均値(債務免除額/GDP(%)) : その他・データなし)

(ウ) ミレニアム開発目標(MDGs)の進捗度

表 5-11 は HIPC イニシアティブの枠組みで債務免除を受けた国のその後の、MDGs の進捗度について示したものである。同図を参照すると、多くの国が債務免除後も、開発目標について未達成のままであることがわかる。最も達成率が高い、目標 3「初等・中等教育における女子の就学率」、目標 7「衛生的な設備へのアクセス」であっても、その割合は 3 割程度にとどまっている。また目標 6「HIV/AIDS やその他の疫病の蔓延防止」にいたっては、「十分な進捗がある」まで含めても、一か国も進捗がある国がないことが確認された。

MDGs は債務免除にあたっての PRSP のベンチマークや構造調整目標として用いられることも多いが、この通り、債務免除後にこれらの目標を十分満たしている国は限定的だといえよう。

表 5-11 HIPC 完了時点後の国(35 か国):ミレニアム開発目標達成の進捗度(括弧内は該当する国数)

	目標 1 貧困と飢餓の撲滅	目標 2 初等教育の完全普及	目標 3 初等・中等教育における女子の就学率	目標 4 子供の死亡率削減	目標 4 幼児死亡率削減	目標 5 妊婦死亡率削減	目標 6 HIV/AIDS やその他の疫病の蔓延防止	目標 7 改善された水源へのアクセス	目標 7 衛生的な設備へのアクセス	目標 8 開発のためのグローバルパートナーシップの推進
目標値達成	5/35	3/35	12/35	8/35	0/35	1/35	0/35	12/35	2/35	5/35
十分な進捗がある	5/35	3/35	4/35	5/35	1/35	0/35	0/35	1/35	0/35	5/35
進捗が不十分	5/35	8/35	2/35	5/35	5/35	2/35	1/35	2/35	0/35	5/35
やや目標値から外れている	1/35	7/35	8/35	7/35	9/35	6/35	0/35	1/35	0/35	1/35
大幅に目標値からはずれている。	18/35	10/35	1/35	10/35	20/35	26/35	33/35	16/35	29/35	18/35
データ不備により計測不能	1/35	4/35	8/35	0/35	0/35	0/35	1/35	3/35	4/35	1/35

出典: IMF, Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) — Statistical Update (2015), Table A13

(5) 経済関係強化への影響

(ア) 海外直接投資受取額

海外直接投資受取額は、債務免除後に、大半の国で増加傾向を示している。

また、被援助国における日本による債務免除額の対 GDP 比の大きさを見ると、対 GDP 比が小さい国程、海外直接投資受取額が増加せず、横ばいとなっており、対 GDP 比が大きい国の方が増加傾向の国が多い。債務免除によって被援助国の信用力が回復し、対 GDP 比が大きい国では特に、海外直接投資受取額の増加に結び付いた可能性がある。

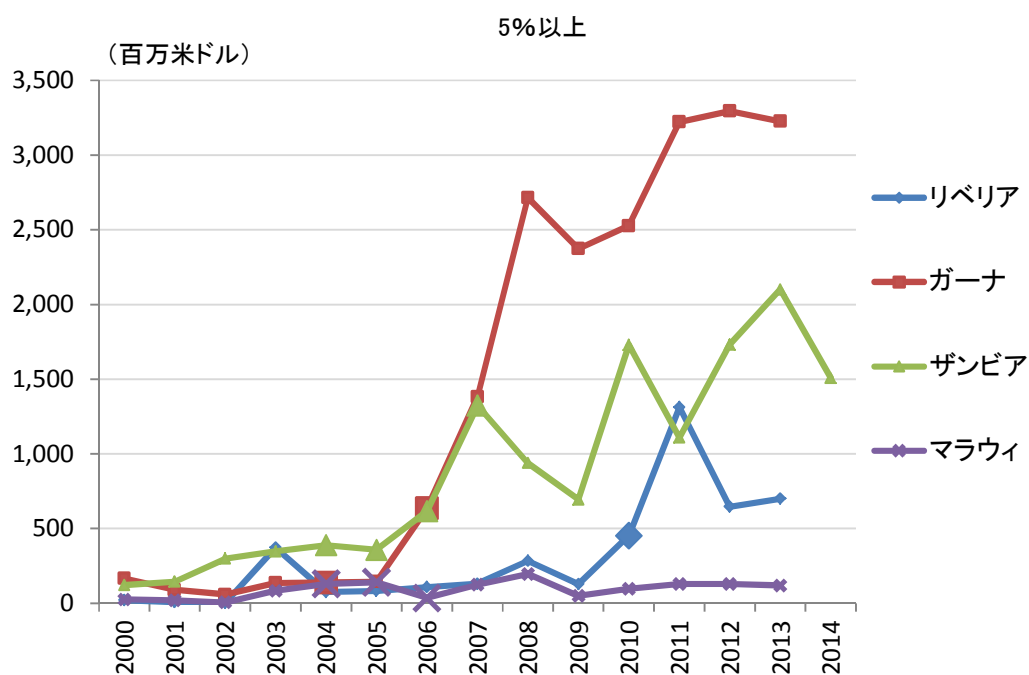


図 5-70 海外直接投資受取額(債務免除額/GDP(%):5%以上)

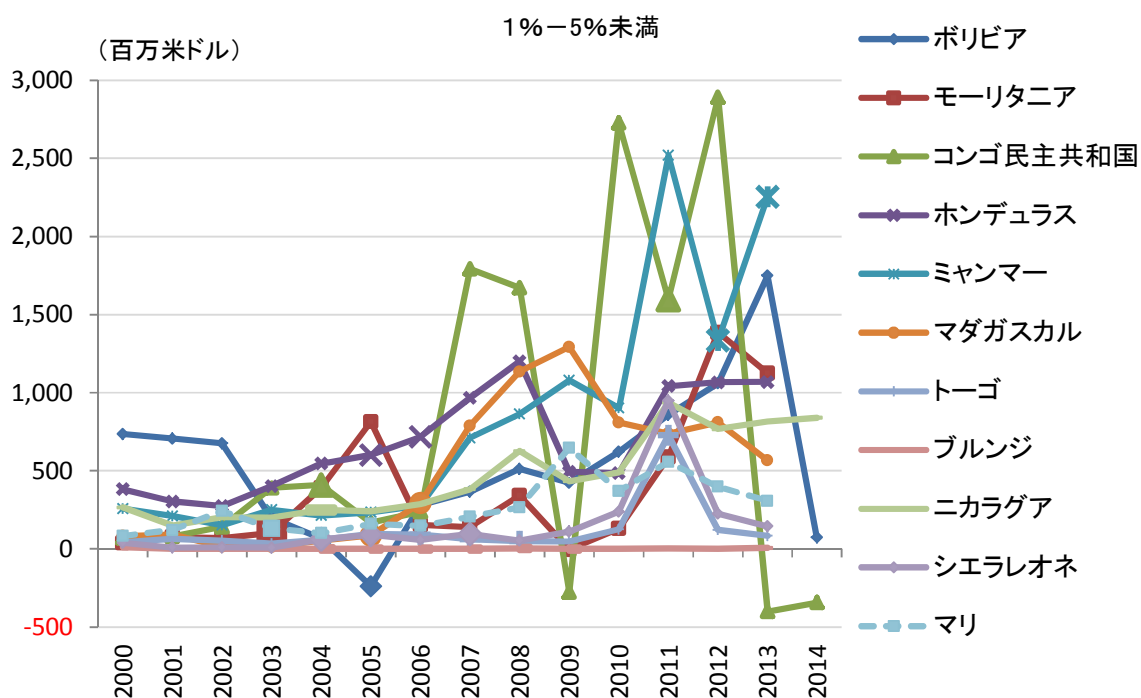


図 5-71 海外直接投資受取額(債務免除額/GDP(%):1%～5%未満)

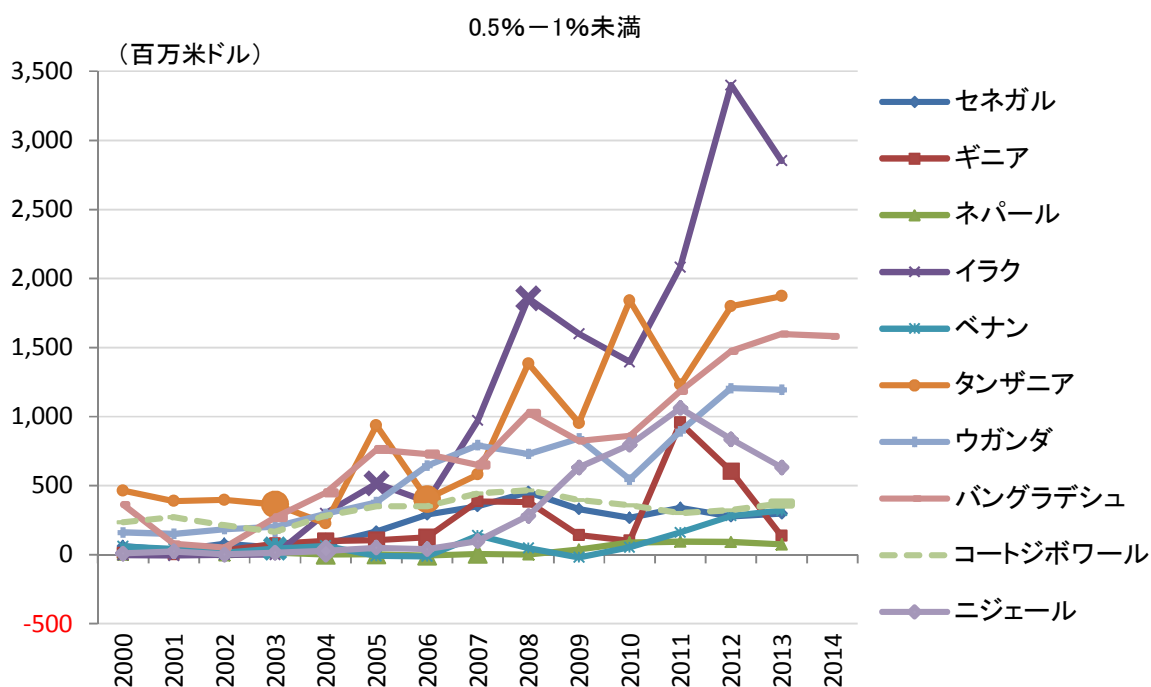


図 5-72 海外直接投資受取額(債務免除額/GDP(%):0.5%～1%未満)

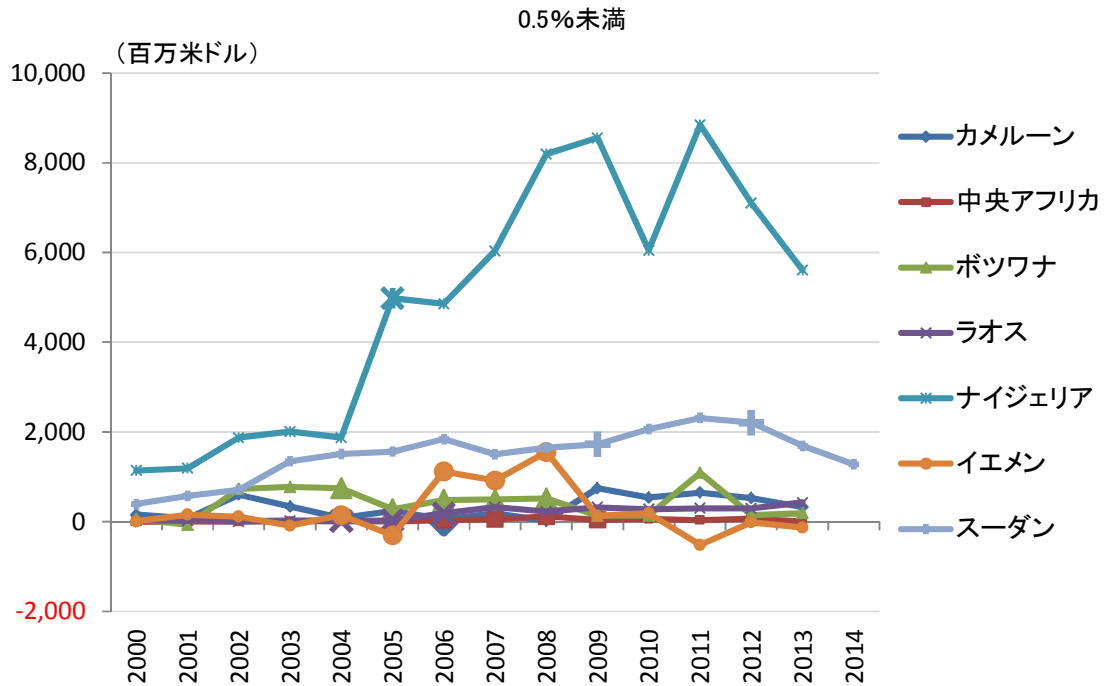


図 5-73 海外直接投資受取額(債務免除額/GDP(%):0.5%未満)

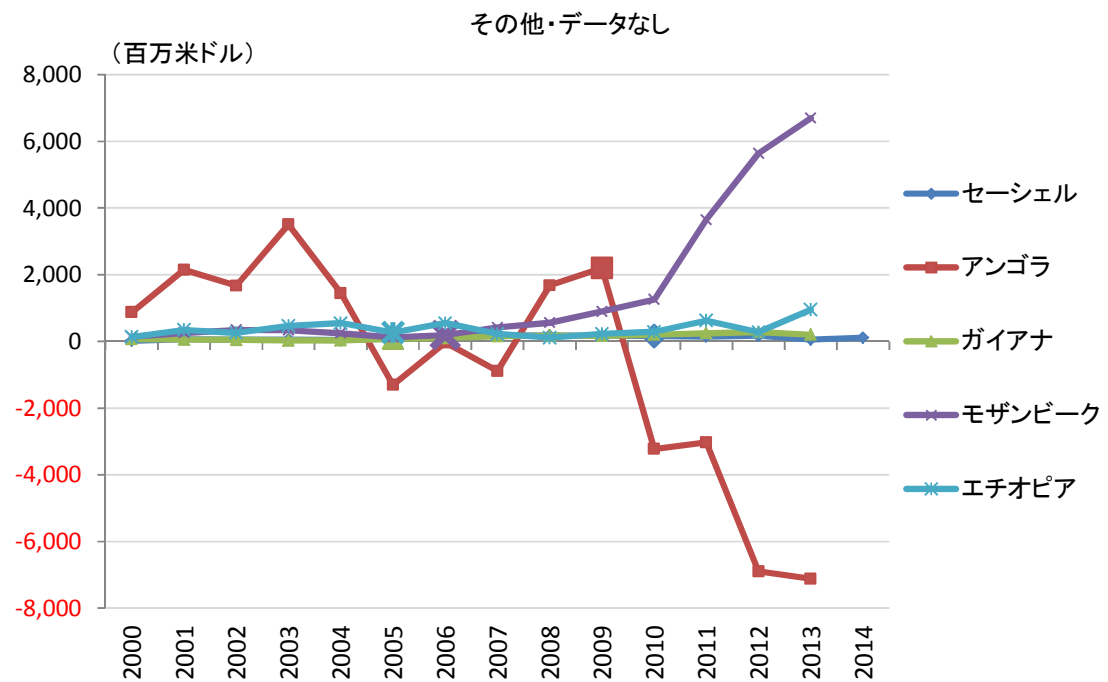


図 5-74 海外直接投資受取額(債務免除額/GDP(%):その他・データなし)

(イ) 債務免除前後の免除額の対 GDP 比と輸出増加率の変化

債務免除と各国の輸出との関係性を分析するため、免除額の対 GDP 比と、輸出増加率変化との関係を把握した。横軸には GDP に対する免除額の比を、縦軸には免除年の 3 年

前から免除年までの年平均輸出増加率と、免除年から免除年の3年後までの年平均輸出増加率との差分をとり、各国の状況をプロットするとそれぞれ下図のようになる。

免除額／GDP の比率と、免除前後の年平均輸出増加率の差分との間の相関係数は約0.03 程度であり、免除額／GDP の比率と輸出の相関は弱く、両者の間に関係性はほとんど見受けられないといえる。

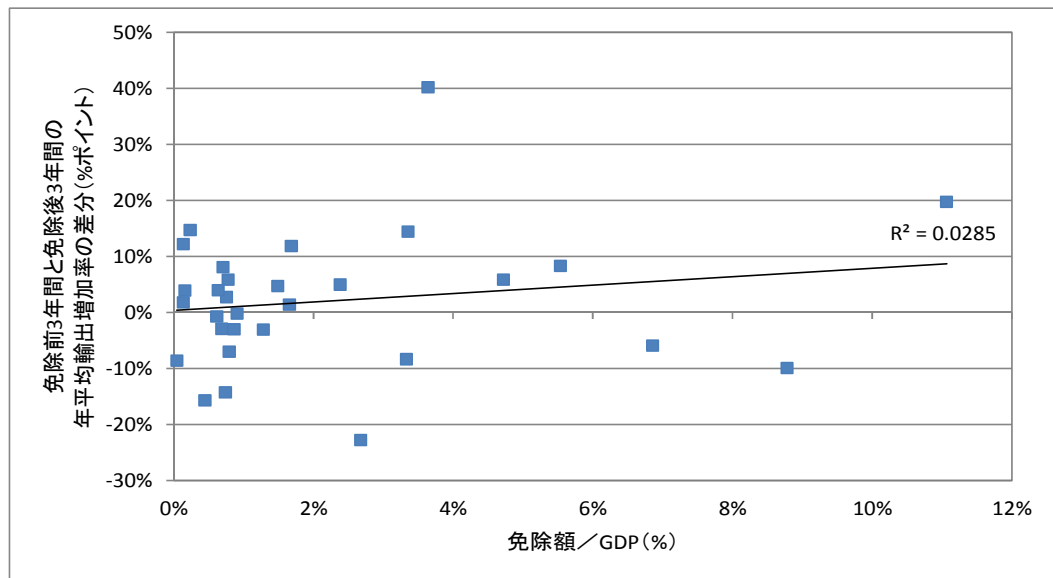


図 5-75 免除額の対 GDP 比と免除前後の年平均輸出増加率変化(n=30)

出所) 日本外務省 HP, 世界銀行 HP, OECD Statistics の各データより作成

表 5-12 債務免除額 GDP と輸出

国名	免除額	免除年	GDP	PPP	免除額/GDP	3年前※	3年後※	輸出(GDPに占める財・サービス輸出額の比率)					
								3年前	免除年	3年後	3年前⇒免除年	免除年⇒3年後	増加率
								%	%	%	年平均増加率	年平均増加率	の差分
	億円	西暦年	十億米ドル	円/ドル	%	西暦年	西暦年						%ポイント
イラク	504.86	2005	49.95	129.6	0.78%	2002	2008	70.6	54.3	50.3	-8.3%	-2.5%	5.8%
ミャンマー	1,761.46	2013	58.65	102.7	2.92%	2010	2014	—	—	—	—	—	—
ポリビア	533.79	2003	8.08	139.8	4.72%	2000	2006	18.3	25.6	41.8	11.9%	17.7%	5.8%
タンザニア	121.07	2003	11.66	139.8	0.74%	2000	2006	13.4	18.6	17.1	11.6%	-2.7%	-14.3%
モーリタニア	79.56	2003	1.56	139.8	3.64%	2000	2006	30.0	21.4	46.7	-10.5%	29.6%	40.1%
ベナン	37.69	2003	3.56	139.8	0.76%	2000	2006	21.1	19.0	18.5	-3.5%	-0.8%	2.7%
ニジェール	25.34	2004	3.05	134.2	0.62%	2001	2007	16.9	17.4	17.4	0.9%	0.1%	-0.7%
ウガンダ	62.47	2003	6.34	139.8	0.71%	2000	2006	10.7	11.4	15.3	2.3%	10.3%	8.0%
リベリア	159.71	2010	1.29	111.6	11.07%	2007	2013	75.0	43.9	48.5	-16.3%	3.4%	19.7%
ネパール	116.91	2008	12.55	116.8	0.80%	2005	2011	14.6	12.8	8.9	-4.3%	-11.3%	-7.0%
ラオス	4.44	2004	2.37	134.2	0.14%	2001	2007	28.5	30.6	34.5	2.4%	4.1%	1.8%
トーゴ	96.31	2011	3.76	107.5	2.39%	2008	2014	35.5	39.4	50.4	3.6%	8.5%	4.9%
イエメン	18.49	2008	30.40	116.8	0.05%	2005	2011	40.9	—	—	—	—	—
マラウイ	215.16	2006	3.12	124.7	5.54%	2003	2009	26.7	22.6	24.6	-5.4%	2.9%	8.3%
バングラデシュ	738.62	2008	91.63	116.8	0.69%	2005	2011	14.4	17.7	19.9	7.1%	4.1%	-3.0%
ニカラグア	129.11	2004	5.80	134.2	1.66%	2001	2007	19.0	23.1	29.0	6.6%	8.0%	1.4%
コンゴ民主共和国	860.36	2011	23.85	107.5	3.36%	2008	2014	24.1	18.4	21.7	-8.7%	5.7%	14.4%
マリ	78.34	2003	4.36	139.8	1.28%	2000	2006	22.8	27.3	29.9	6.2%	3.1%	-3.1%
ホンデュラス	417.62	2005	9.67	129.6	3.33%	2002	2008	52.7	59.0	51.3	3.8%	-4.5%	-8.4%
マダガスカル	174.90	2005	5.04	129.6	2.68%	2002	2008	16.0	28.2	26.5	20.8%	-2.0%	-22.8%
ボツワナ	20.59	2008	10.95	116.8	0.16%	2005	2011	52.9	45.7	44.4	-4.8%	-0.9%	3.9%
ブルンジ	33.90	2009	1.74	115.5	1.69%	2006	2012	7.3	6.8	9.0	-2.2%	9.6%	11.8%
ザンビア	740.10	2005	8.33	129.6	6.86%	2002	2008	27.1	30.6	28.9	4.1%	-1.9%	-6.0%
シエラレオネ	38.69	2007	2.16	120.3	1.49%	2004	2010	16.7	15.6	16.8	-2.2%	2.5%	4.7%
ガーナ	1,046.78	2004	8.88	134.2	8.78%	2001	2007	45.2	39.3	24.5	-4.6%	-14.5%	-10.0%
ギニア	55.30	2013	6.23	102.7	0.86%	2010	2014	28.4	28.5	27.6	0.1%	-2.9%	-3.0%
セネガル	98.04	2004	8.03	134.2	0.91%	2001	2007	28.7	27.1	25.4	-1.9%	-2.1%	-0.2%
コートジボワール	205.41	2013	31.29	102.7	0.64%	2010	2014	50.6	43.8	43.4	-4.7%	-0.8%	3.9%
スーダン	27.91	2009	53.15	115.5	0.05%	2006	2012	19.1	16.0	10.0	-5.8%	-14.4%	-8.6%
中央アフリカ	5.39	2009	1.98	115.5	0.24%	2006	2012	14.3	10.7	12.5	-9.3%	5.4%	14.7%
カメルーン	100.11	2006	17.95	124.7	0.45%	2003	2009	20.2	23.0	16.0	4.4%	-11.3%	-15.7%
ナイジェリア	198.60	2005	112.25	129.6	0.14%	2002	2008	36.0	31.7	39.9	-4.2%	8.0%	12.2%

出所) 日本外務省 HP, 世界銀行 HP, OECD Statistics の各データより作成

(ウ) 対日輸入額

対日輸入額の大きい国ほど、債務免除による値の変化が大きい傾向があった。ミャンマー、バングラデシュ、イラク等は、債務免除後に、対日輸入額が増加した。対日輸入額の小さい国では、対日輸入額の値は横ばいの傾向があった。債務免除の実施により、輸入による経済関係強化が進んだ可能性が考えられる。

被援助国における日本による債務免除額の対 GDP 比の大きさによる大きな違いは見られなかった。

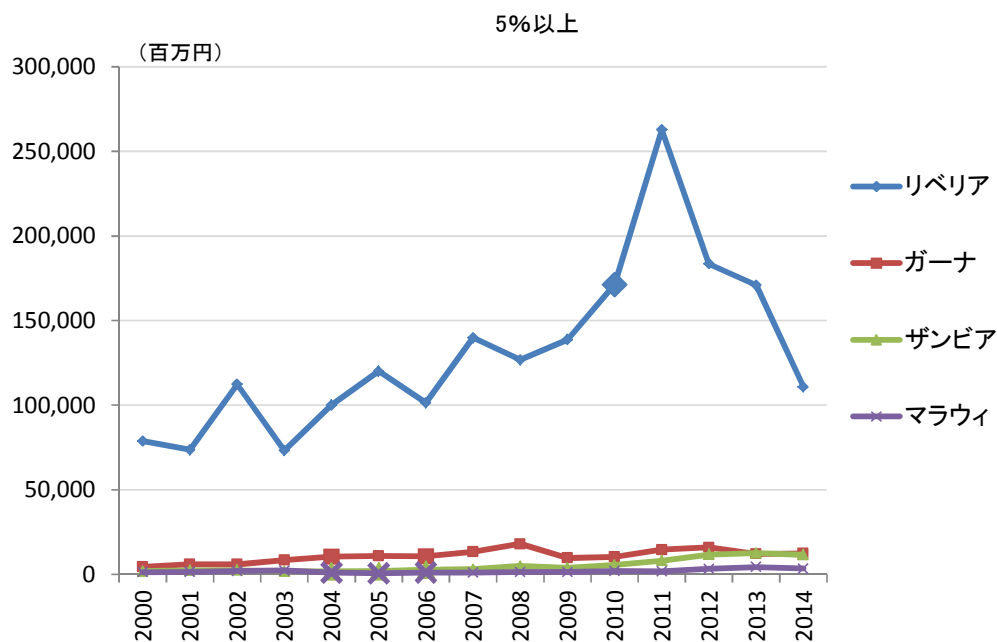


図 5-76 対日輸入額(債務免除額/GDP(%):5%以上)

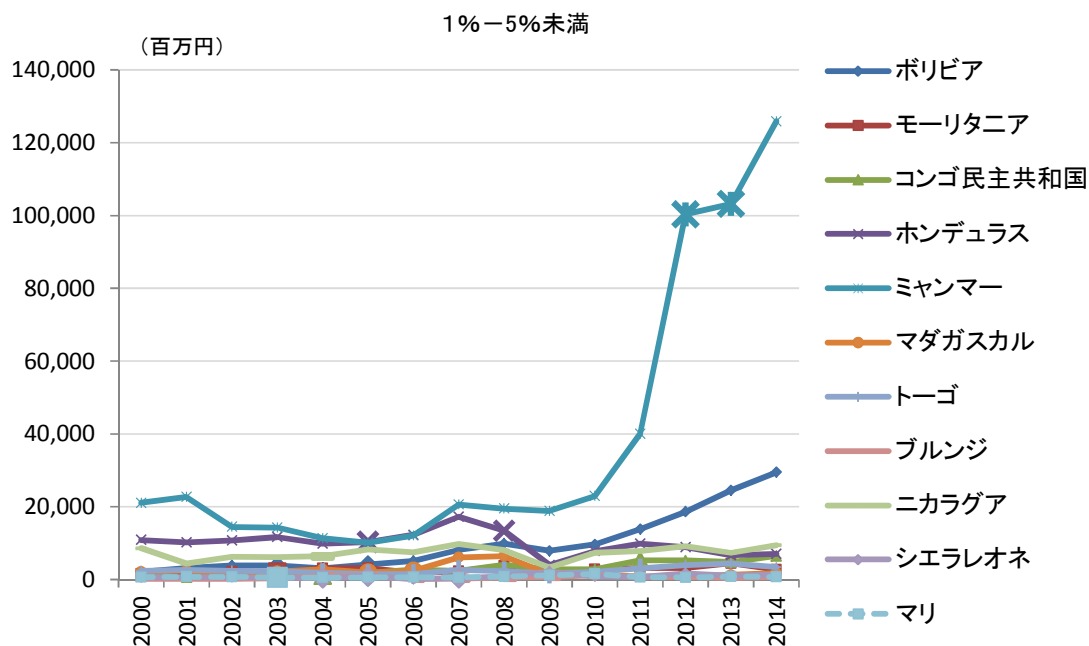


図 5-77 対日輸入額(債務免除額/GDP(%):1%～5%未満)

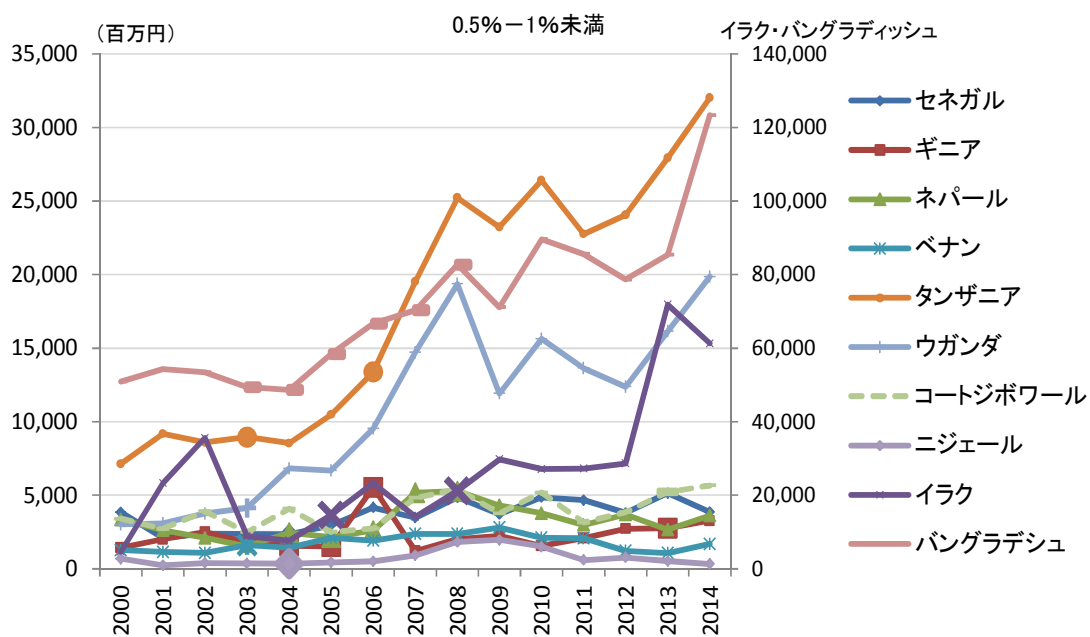


図 5-78 対日輸入額(債務免除額/GDP(%) : 0.5%～1%未満)

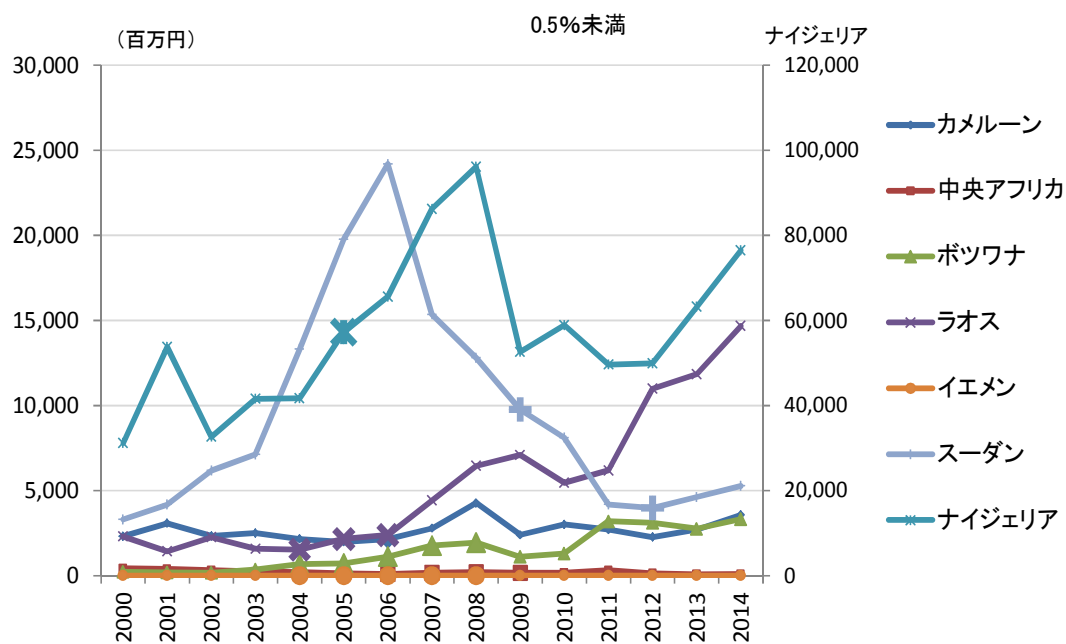


図 5-79 対日輸入額(債務免除額/GDP(%) : 0.5%未満)

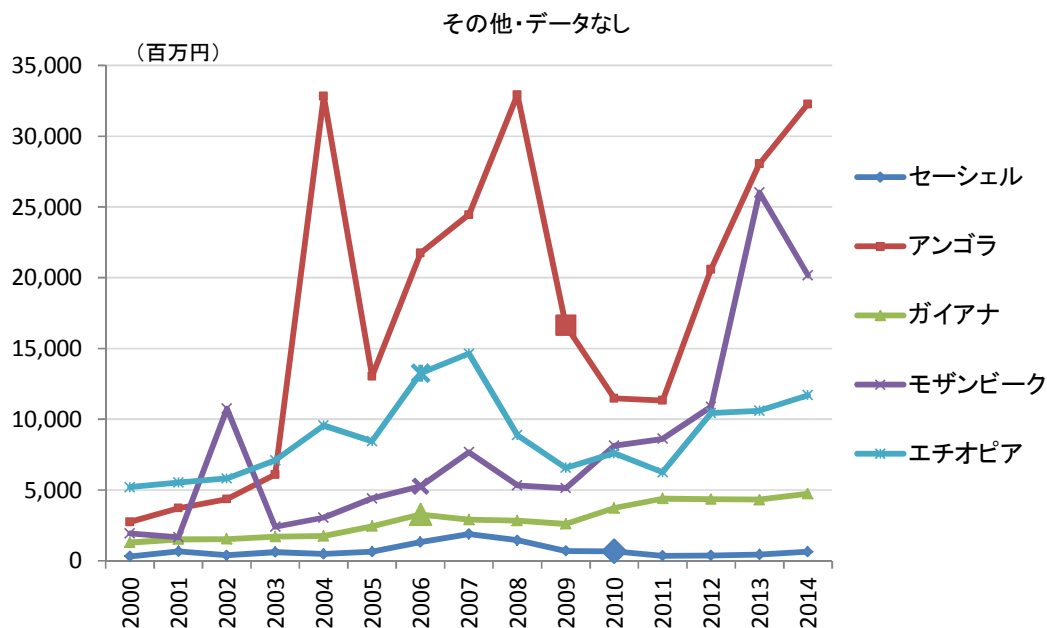


図 5-80 対日輸入額(債務免除額/GDP(%):その他・データなし)

(エ) 対日輸出額

対日輸出額についても、対日輸入額が増加傾向を示したミャンマー、バングラデシュ、イラク等で、増加傾向であった。一方で、対日輸入額のように、対日輸出額が大きいほど、債務免除による値の変化が大きいという傾向は見られなかった。被援助国における輸出ニーズ等、債務免除以外の要因による影響が大きいと考えられる。

被援助国における日本による債務免除額の対 GDP 比の大きさによる大きな違いは見られなかった。

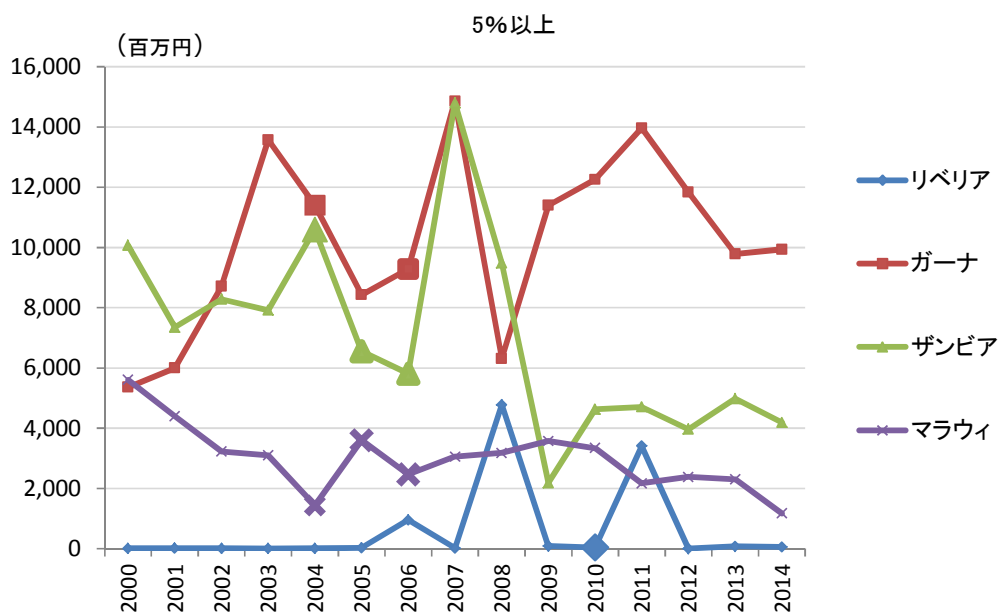


図 5-81 対日輸出額(債務免除額/GDP(%):5%以上)

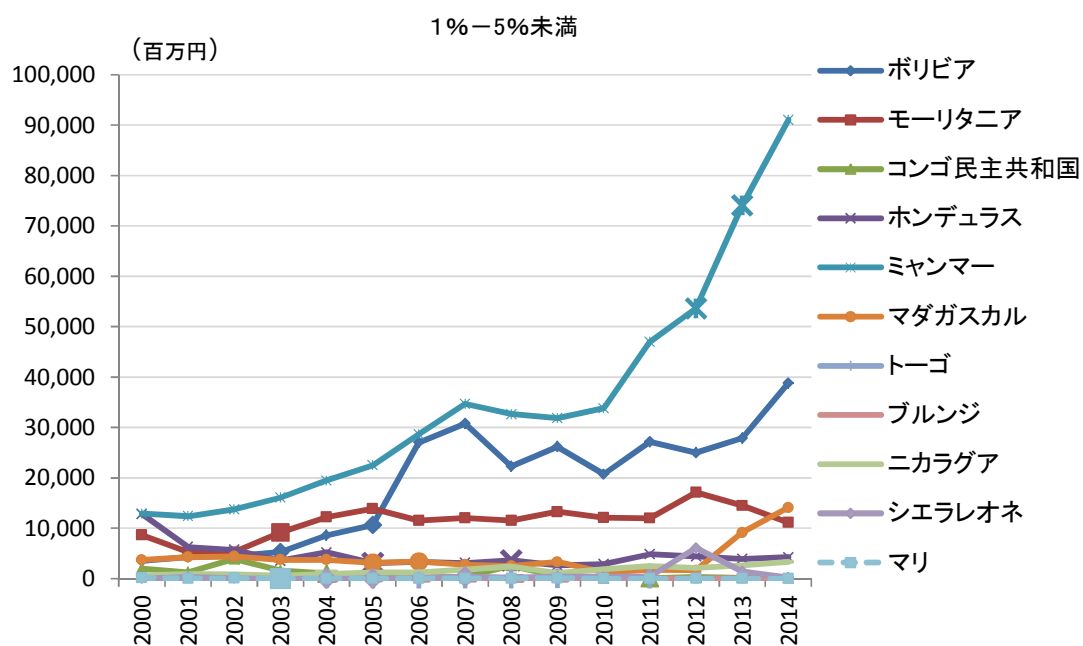


図 5-82 対日輸出額(債務免除額/GDP(%):1%～5%未満)

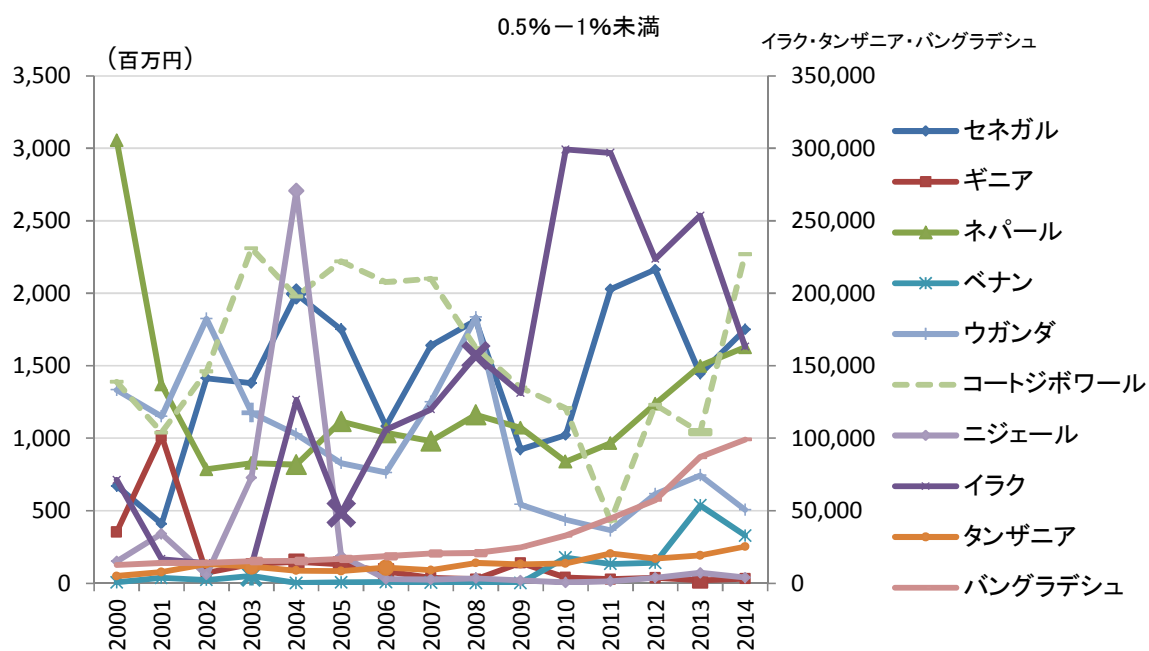


図 5-83 対日輸出額(債務免除額/GDP(%):0.5%～1%未満)

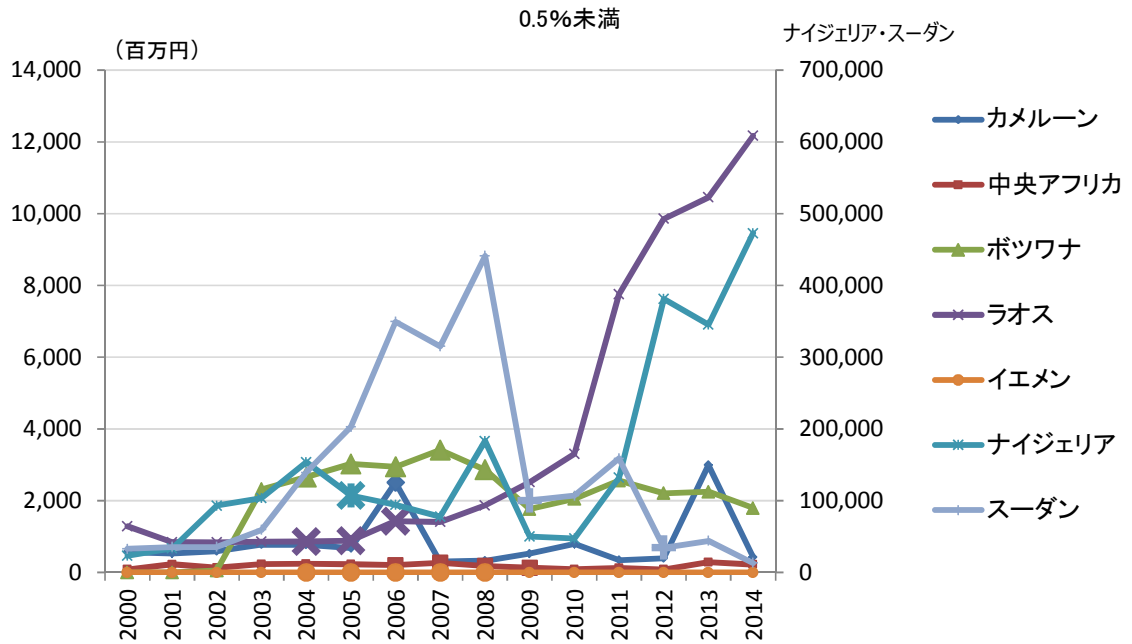


図 5-84 対日輸出額(債務免除額/GDP(%):0.5%未満)

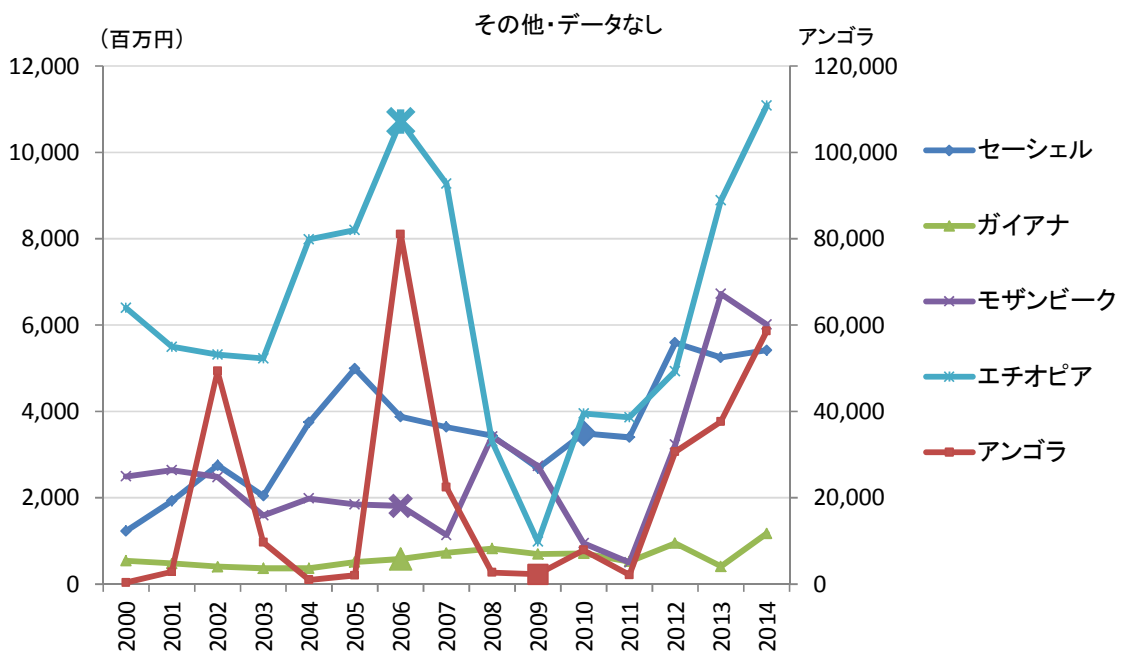


図 5-85 対日輸出額(債務免除額/GDP(%):その他・データなし)

(オ) 対日貿易額

対日輸入額と同様、対日貿易額の大きい国ほど、債務免除による値の変化が大きい傾向があった。ミャンマー、バングラデシュ、イラク等は、債務免除後に、対日貿易額が増加した。債務免除の実施により、貿易による経済関係強化が進んだ可能性が考えられる。対日貿易額の小さい国では、対日貿易額の値は横ばいの傾向があった。

被援助国における日本による債務免除額の対 GDP 比の大きさによる大きな違いは見られなかった。

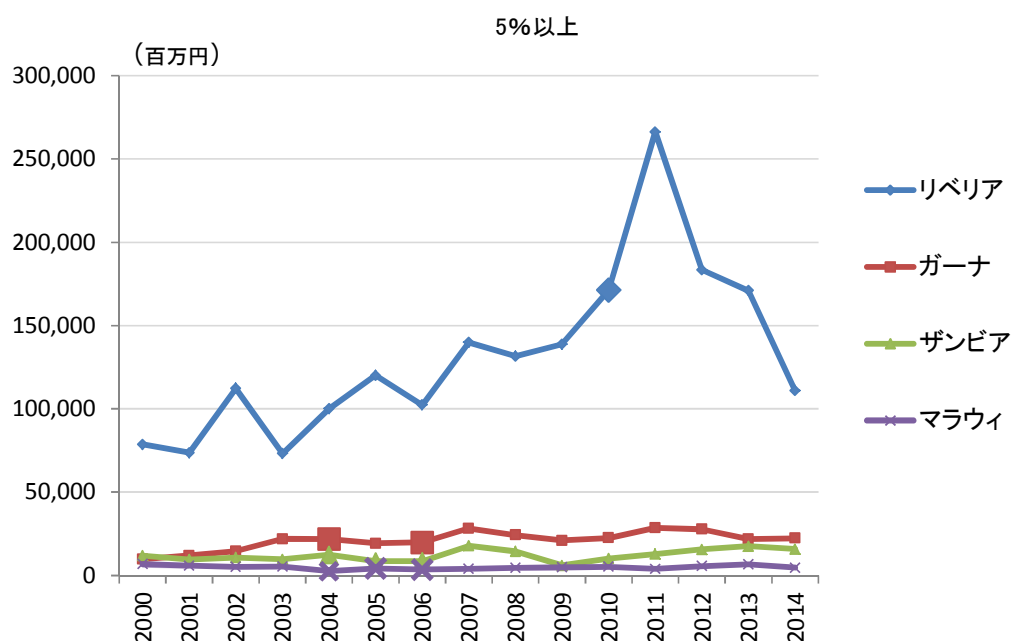


図 5-86 対日貿易額(債務免除額/GDP(%):5%以上)

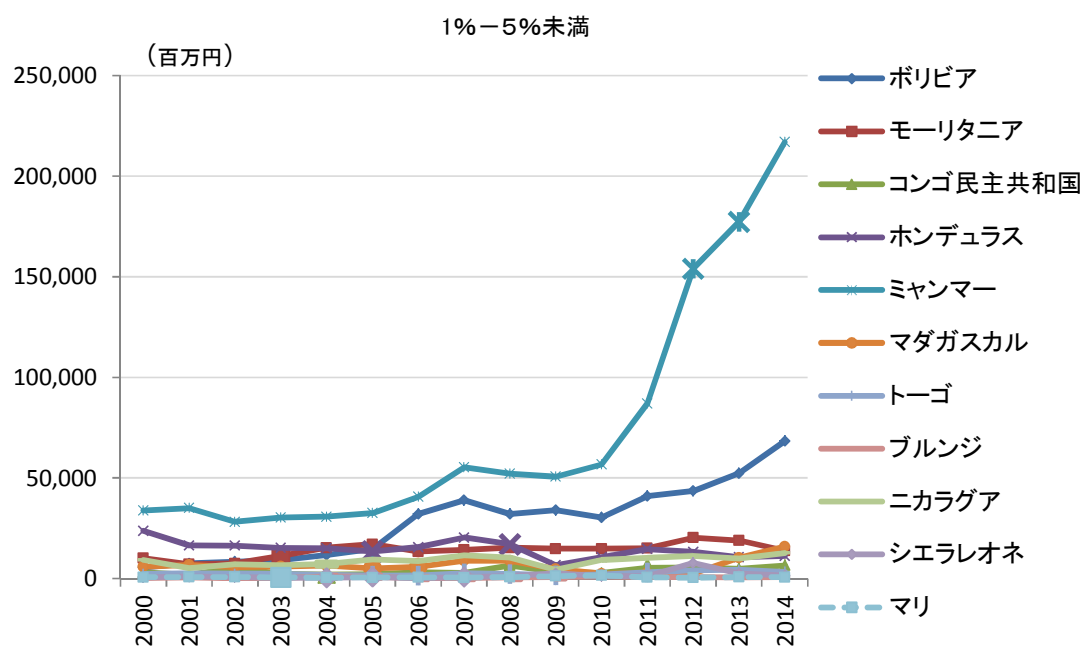


図 5-87 対日貿易額(債務免除額/GDP(%):1%～5%未満)

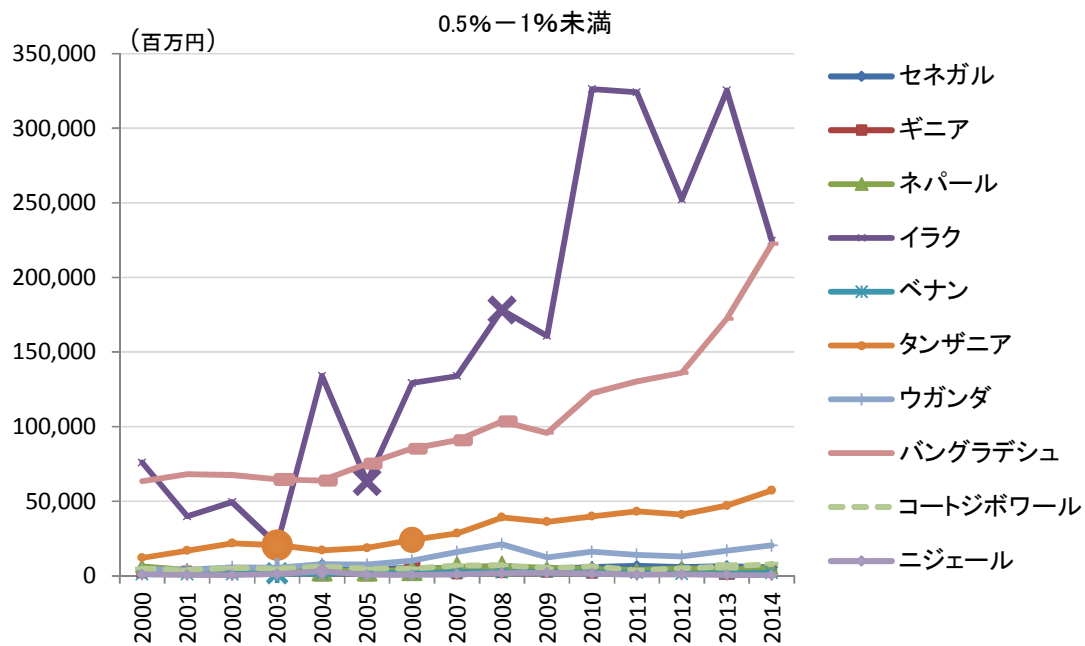


図 5-88 対日貿易額(債務免除額/GDP(%):0.5%～1%未満)

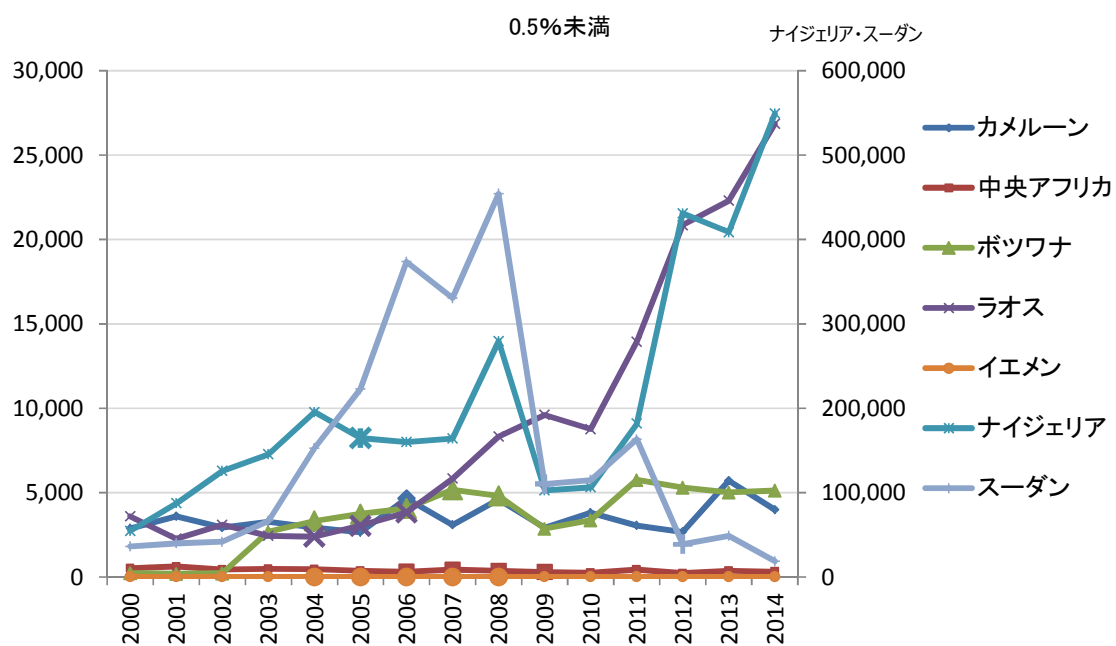


図 5-89 対日貿易額(債務免除額/GDP(%):0.5%未満)

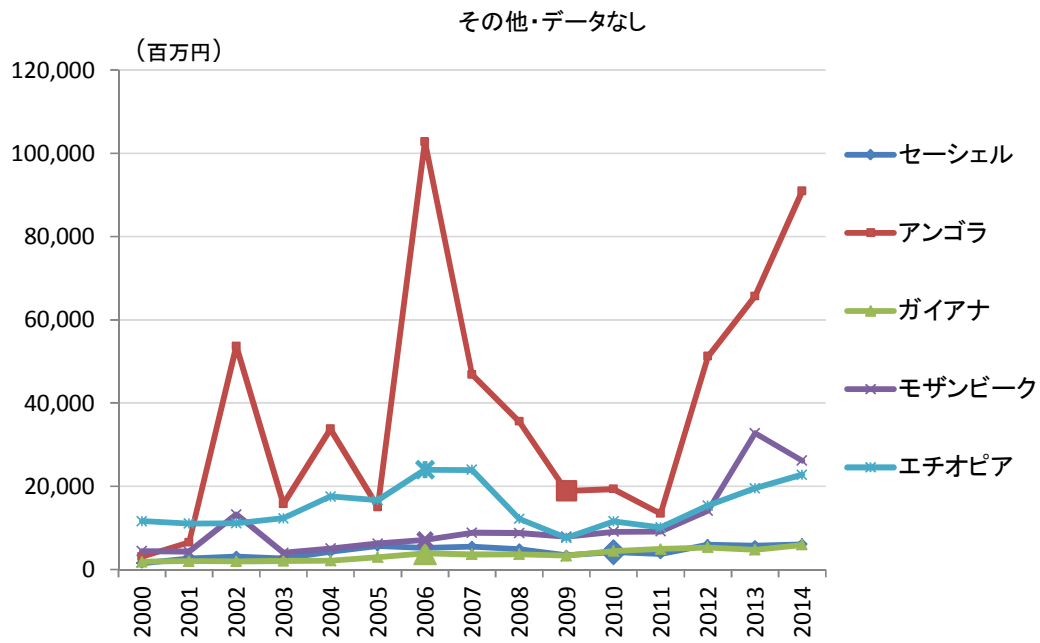


図 5-90 対日貿易額(債務免除額/GDP(%):その他・データなし)

5-2-6 まとめ

本節で述べた被援助諸国に対する債務免除の結果の有効性について、指標別に整理すると、次ページの表 5-13 のようになる。

表 5-13 被援助諸国に対する債務免除の結果の有効性

区分	指標名	債務免除による結果の有効性	
		影響が考えられる	把握が困難である
債務持続可能性	債務残高対 GDP 比	大半の国で改善していることが確認できた。改善の度合いについては、特にサブサハラ・アフリカ諸国で顕著である。	—
	公共及び公的保証債務対 GDP 比	大半の国で改善していることが確認できた。債務免除当初に 100%前後であった国の多くが、2013 年には 50%前後となっていた。	—
	公共及び公的保証債務対輸出額比	—	債務免除前後の減少幅が小さかった。分子の公共および公的保証債務は減少したが、分母の輸出額があまり増加していない可能性がある。
	公共及び公的保証債務対歳入比	特にアジア、中南米・南米諸国で、債務免除を契機に改善の傾向を示していることが確認できた（アフリカ諸国では、ばらつきが大きい）。	—
	債務元利払い対輸出額比	—	債務元利払い対輸出額比は、債務免除前後の減少幅が小さかった。分子の債務元利払いは減少したが、分母の輸出額があまり増加していない可能性がある。
マクロ経済	国内総生産	大半の国で債務免除後に増加傾向を示している。	—
	一人当たり国内総生産	大半の国で債務免除後に増加傾向を示している。	—
インフラ	GDP に占める公的教育費の比率	（シエラレオネやカメルーン等、一部の国では、債務免除前後 3 年で 5%以上増加した。）	データが十分に存在しないため把握が困難である。
	GDP に占める国民医療支出計の比率	—	債務免除額の対 GDP 比が低くても、GDP に占める国民医療費支出計の増加率が高い国が複数存在することがわかり、債務免除額の大きさに関わらず、医療分野への支出は増加している国が一定数存在すると考えられる。
	エネルギー民間投資額	（ボリビア等、一部の国では、債務免除で軽減された分をエネルギー民間投資分野の財源に充てられた可能性がある。）	データが十分に存在しないため把握が困難である。
	テレコム民間投資額	—	債務免除額の対 GDP 比が低くても、テレコム民間投資額の増加

区分	指標名	債務免除による結果の有効性	
		影響が考えられる	把握が困難である
			率が高い国が複数存在することがわかり、債務免除額の大きさに関わらず、通信分野への支出は増加している国が一定数存在すると考えられる。治安面での課題等の影響も考えられる。
	上下水道事業民間投資額	—	データが十分に存在しないため把握が困難である。債務免除の影響を分析することは難しいが、債務免除以外に、治安面での課題等の影響も考えられる。
貧困削減	1日1.9ドル未満の貧困率	(ボリビアやホンデュラス等、一部の国では債務免除後に微減の傾向を示しており、債務免除が貧困削減に影響を与えている可能性がある。)	データが十分に存在しないため把握が困難である。
資金調達	ODA(政府開発援助)受取額	ODA受取額が増加する国を多く確認した。債務免除によって信用力が回復したこと、債務免除が政治体制の転換や紛争の終結等の情勢変化の背景となっていること等が考えられる。	(リベリア、イラク等、債務免除年次から時間が経過するとODA受取額が減少する国も見られた。)
	日本からの政府開発援助受取額	日本からのODA受取額が増加する国を多く確認した。債務免除によって信用力が回復したこと、債務免除が政治体制の転換や紛争の終結等の情勢変化の背景となっていること等が考えられる。	(リベリア、イラク等、債務免除年次から時間が経過すると日本からのODA受取額が減少する傾向がより顕著にみられた。)
ガバナンスへの影響	国別政策制度評価 経済運営部門平均値	経済・金融状況の再建に資する経済運営部門のガバナンスについては、一部の国で改善が見られたといえる。	全体的には横ばいの国が多いと考えられる。
	国別政策制度評価 公的部門の運営・制度部門平均値	—	債務免除後に、大半の国において横ばいで推移していた。債務免除が公的部門の運営・制度部門における政策制度評価に与える影響は、経済運営部門における政策制度評価に与える影響よりも小さいと考えられる。経済・金融状況の再建に資する経済運営部門のガバナンス程は、債務免除によって、公的部門の運営・制度部門のガバナンスは改善しにくいと考えられる。
経済関係強化への影響	海外直接投資受取額	債務免除後に、大半の国で増加傾向を示している。また、被援助国における日本による債務免除額の対GDP比の大きさを見る	被援助国における日本による債務免除額の対GDP比が小さい国程、海外直接投資受取額が増加せず、横ばいとなっている。

区分	指標名	債務免除による結果の有効性	
		影響が考えられる	把握が困難である
		と、対 GDP 比が大きい国の方が増加傾向の国が多い。債務免除によって被援助国の信用力が回復し、対 GDP 比が大きい国では特に、海外直接投資受取額の増加に結び付いた可能性がある。	
	輸出増加率	—	債務免除実施前後の 3 年間で輸出増加率の増加への影響を見出すことは難しい。
	対日輸入額	対日輸入額の大きい国程、債務免除による値の変化が大きい傾向があった。ミャンマー、バングラデシュ、イラク等の一部の国では、債務免除後に、対日輸入額が増加した。債務免除の実施により、輸入による経済関係強化が進んだ可能性が考えられる。	対日輸入額の小さい国では、対日輸入額の値は横ばいの傾向があった。
	対日輸出額	ミャンマー、バングラデシュ、イラク等の一部の国では、債務免除後に、対日輸出額が増加した。債務免除の実施により、輸入による経済関係強化が進んだ可能性が考えられる。	被援助国における輸出ニーズ等、債務免除以外の要因による影響も大きいと考えられる。
	対日貿易額	対日貿易額の大きい国程、債務免除による値の変化が大きい傾向があった。ミャンマー、バングラデシュ、イラク等の一部の国では、債務免除後に対日貿易額が増加した。債務免除の実施により、貿易による経済関係強化が進んだ可能性が考えられる。	対日貿易額の小さい国では、対日貿易額の値は横ばいの傾向があった。

5-3 プロセスの適切性

5-3-1 日本の債務免除に際しての意思決定プロセス

(1) 事前調整

日本ではパリ・クラブ会合に臨む前に国内での関係者による協議の場が設けられている。主たる参加機関は、パリ・クラブの代表団を構成している、外務省、財務省、経済産業省でありそれぞれの立場から、来たるパリ・クラブにおいて議題となる債務国に対する日本の立場について確認する。この際、JICA、JBIC、日本貿易保険(Nippon Export and Investment Insurance: NEXI)の三つの債権機関は必要に応じて国内調整に参加し、自らの所有する債権について状況報告するとともに、パリ・クラブ代表団とともに日本としての対処方針の策定について協議する。また、パリ・クラブにおいて、実際に債務の繰り延べ・免除を検討するに至る際は、これらの三つの債権者組織とともに、状況に応じて、外務省の国際協力局国別開発協力課や地域課等、該当事案に利害を有する部署からの合意を得ている。

この際合意形成は、上記のように関係者による直接協議への参加を通して行われることもあれば、パリ・クラブ代表団を中心に策定された対処方針について該当部署・機関の決裁を得ることで、行われていることが関係者に対する情報聴取を通じて明らかとなった。一方、この事前の国内調整については、対外秘であるため、具体的にどのような内容について協議され、方針決定がされているかについてまでは把握することはできなかった。

他ドナーとの比較検討を行った結果、他国において典型例として認められるほど一般的な国内の事前プロセスは認められなかった。一つの比較例として、たとえば米国においては、債権者機関が特段の理由をつけて断ることがないかぎり、全債権者機関の参加の下、国内協議が実施されていた。いずれの手段に講じるとしても、パリ・クラブは基本的に協議内容が対外的には不可視であることから、関係者間の情報共有の仕組みの確立は非常に重要である。

(2) 事後プロセス

債務免除が国際社会で決定された後、日本の国内プロセスは以下の通りである。

- ① パリ・クラブにおける債務免除合意
- ② 二国間交換公文の起案
- ③ 文書の内容について二国間が交渉の末、公文の最終案を合意
- ④ 交換公文の了解を閣議にかける
- ⑤ 交換公文に両国が署名、官報への掲載
- ⑥ プレスリリースの発信・ウェブサイトでの公開、ODA 白書への記載等

まず、ここでは他国における事後プロセスの方法を、比較事例としてここで紹介する。事前調整とおなじく、事後プロセスについてもすべての分析対象国において定式化されたプ

プロセスは認められなかった。一方、米国、ドイツ、カナダでは、債務免除の実施において議会承認が必要であることが規定されている。この議会承認には二つ種別がある。一つは予算承認として実施されているもの、二つ目に債務免除の実行について、政策決定について行為としての許諾を求めるもの。これらの議会承認はいずれも債務免除の実施目的およびその運用に関する説明責任の観点から実施されており、また立法府における議決を通じて広く公開されることによって、国民に対する周知の意味も含まれている。事後プロセスについては、特に予算承認の場合既存の法令の内容にもかかるところであり、一概に一つのプロセスの優位性を論ずることはできないため、これらの例は説明責任の手段の一例として示すまでとする。

一方、日本の事後プロセスについてはその説明責任について改善の余地が認められる。上記のプロセスの中で、国民に対する説明が果たされているのは、主に⑥のプレスリリースであろう。日本は、すべての債務免除案件について欠かすことなく、プレスリリースや官報を公表している¹⁹³。一方、そのプレスリリースから、一般国民が実施された債務免除についてどのような経緯を踏まえ、どのような分析結果・根拠により、何を条件として実施されたかを十分に理解することは困難である。上述のとおり、パリ・クラブは情報公開が限定されている会議であることに加えて、非常に難解な技術的な規定を有している。国民から十分な理解を得るためには、国際的な原則と日本としての方針、一般原則と個別事由がきちんと区別し説明され、且つ被援助国側に求められる条件などがあれば合わせて説明する必要がある。

5-3-2 スキーム運用のためのガイドライン

関係者に対する聴取内容から、日本においては関係省庁内で、債務免除についての運用の指針が定められているとの回答を得た。一方、これが対外秘の内部文書であるかぎり、これを適切性の評価対象とすることは難しい。そのため、ここでは主に可視化されている国際協調の観点から、運用方針に対する評価を実施することとする。政策の妥当性の箇所において示した通り、日本では基本的にパリ・クラブにおける合意形成を債務免除実施における指針としており、同クラブにおいては、各事例に即した対応(Case by Case principle)が定められている。債務免除実施にあたってはこの原則が引用され、国毎に事情は異なることから、画一的な債務免除が困難であることが関係者によって指摘された。実際に債務免除にあたっては各債務国の個別事案について検討することは重要である。しかし、このパリ・クラブや HIPC に基づく意思決定プロセス自体、関係者以外には広く認知されていない。そのため、対外的にはケースバイケースの「原則」が存在し、同原則に準じているとは理解されず、債務免除には一般原則は存在せず、その場限りの対応をしているとの誤認を招く恐れもある。

¹⁹³ その他、平成25年度の ODA 白書以降は個別の国に係る円借款債権放棄の実績額を掲載している。また、平成25年度以降は JICA の決算報告書に債務免除についての記載がおこなわれ、同決算書は全体として国会へ提出されている。

実際の債務免除の適格国の決定基準や、それらの国に課されるコンディショナリティーについてまで規定することは困難であったとしても、日本として 1) どのような国際的枠組みに準じて、2) その枠組みにおけるどのような原則に従い、債務免除を実施しているか示されなければ、他の行政機関や納税者から、その仕組みについての理解を得ることは難しい。特に、なぜ日本は ODA 政策としてこの国際的枠組みに準拠するのか、という判断基準も明示することが必要であろう。国民が、債務免除をどのような哲学に基づいて行っているかを知るための手段としてガイドラインを位置づけた場合、非公開の内部文書ではこの目的は十分に果たされていない。債務免除については、運用の指針は、政策の妥当性で言及した基本方針と不可分であることから、これらが合わせて周知され、対外的な説明責任が担保されることが重要であろう。

5-3-3 援助実施体制の妥当性

日本における債務免除の実施体制は以下の通りである。

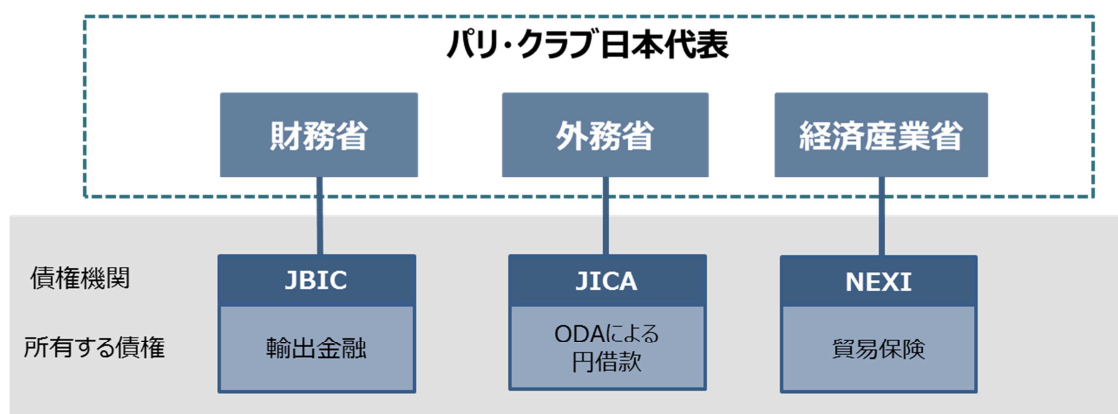


図 5-91 パリ・クラブ日本代表体制図

5-3-1 で示したとおり、日本は事前事後に関係省庁が連携をとり、パリ・クラブにおける交渉を行っている。外務省、財務省、経済産業省はそれぞれの日本が有する異なる債権についての利害を代表しており、この連携状況は効果的であるといえよう。

5-3-4 結果の有効性の把握・モニタリング

ODA 債権の債務免除にあたっては、それ自体の開発効果の把握、モニタリングは実施されていない。これを補完する手段として以下の二つがある。

(ア) IMF による報告

最も基本的な効果の把握は、債務免除に伴って実施される IMF のプログラムの進捗を通じた債務国の状況の把握である。パリ・クラブで共有される指標の変動や、定期的に刊行されるレポートを通じて状況が把握されている。

(イ) 債務免除後の日本の資金協力を通じた状況把握

債務免除実施後に延滞債務の解消によって新規資金協力が実施された場合は、これらの新規プロジェクトの進捗を通じて、被援助国の状況把握が行われる。

しかし、上記のいずれも特定の債務免除の効果把握を目的としているものではない。IMFのレポートでは DSA 指標の確認が行われるが、発行は不定期であることに加え、それ以外の効果については広範に状況を把握することはできない。また、資金協力を通じた状況把握はあくまで当該プロジェクトの開発目標を念頭に進捗管理が行われるため、特定の債務免除の効果把握には適していない。

5-2 の分析で確認したように、資金の代替可能性を前提とし、生じるであろう財政余剰を前提とした公的な投資による開発効果を期待して債務免除を実施する、という説明もありうる。そうであれば、より直接的に当該国予算配分や貧困削減支出にどのような変化があったのかまでをモニタリングすべきである、という議論も成り立ちうる。

5-3-5 他ドナー・国際機関との連携

債務免除は国際協調を基礎とするものであり、他のドナーと国際機関との連携がそのプロセスの中核となっている。債務免除の実施を決定する際もパリ・クラブの全会一致の原則に基づいており、他ドナーの意見との相違がないことが担保されている。また、免除の条件の交渉の際も二段階にわけることによって、債権国の総意として債務国との調整を行っており、ドナー間で不当な差が生まれないような仕組みが形成されている。HIPC のイニシアティブについても、取組への参画はサミットを契機としたものであり、国際的な協力の下、債務免除の枠組みが形成されている。主要ドナー国の間との連携という観点では現状の国際枠組みは効果的に機能しており、日本もそれに十分に参画している。

現在の枠組みについて一つ課題をあげるとすれば、それはパリ・クラブにおける債権者の代表性が低くなっていることがある。現在パリ・クラブは上述したとおり、20 か国の常任国によって構成されている。設立当初、当該諸国は多くの場合、対象となる債務国の債権の大半を有していた。しかし、現在中国、インド、ブラジルなども多くの債権を被援助国に対して有しており、パリ・クラブにおける決定は必ずしも債務国の債務状況を完全に左右するほどの効果を有していない場合がある。また、臨時参加者やパリ・クラブに参加していない国に対する債務に関しても平等性確保の原則は適用されるものの、その拘束力は常任の参加国に対してほどは強くない。こうした背景から、パリ・クラブのメンバーが債権を放棄したことによって生まれた財政余剰が、他の非パリ・クラブメンバーへの債務返済に充てられることを完全に防ぐべきではない。そのため、債権再編のプラットフォームとして、より多くの債権者をメンバーとして迎え入れることが、効果的な債務免除の実施のために必要となるだろう。これについては日本単独では解決できる問題ではないことには留意しつつも、IMFでも近年取り上げられている問題であることから、国際的な連携の下、そのような取り組みを後押しすることが期待される。

5-4 外交の視点からの評価

5-4-1 外交的な重要性

外交的な重要性は日本と被援助国、二国間の関係強化を分析対象とした（国際的協調への貢献は次項目で検討している）。イラクやミャンマーの例からみられる通り、謝意表明や要人往来実績から、債務免除の二国間関係に対する一定程度貢献が認められる。一方、債務免除は複数国が一斉に実施するものであるため、特定の二国間関係に強く効果が出るというよりも、債務免除を実施した債権国は横並びに債務国に対応することが大半である。また、外交的な重要性は、既述した結果の有効性で示された効果に対する相手国の認識に依存する。債権の放棄は新たな歳入をもたらすものではないことから、債務国にとって債務免除はそれ自体が直接的に開発効果をもたらすものではないことは留意されたい。

また、債務免除は国際協調を基礎とする援助の方式である。特に日本の場合は二国間で独自免除を実施した例もほとんどないことから、日本はいわばその時期に債務を一斉に免除した「多くの債権国の一つ」であり、「日本独自の貢献」として被援助国との二国間関係に特筆すべき効果をもたらすことは難しいであろう。

5-4-2 外交的な波及効果

（１） 開発協力に係る国際協調への貢献

債務免除は上述の通り、パリ・クラブや HIPC イニシアティブをはじめとする国際的な枠組みの中で実施されている。日本はこれらの枠組みへの参画を通じて開発協力に係る国際協調に貢献している。5-2-1で示した通り、日本は主要ドナー国の中でもODA債権を特に多く有しているため、債務免除額も相対的に高い。このことから、他ドナーの間や市民社会からも日本の貢献度が相対的に高いことは認められるだろう。一方、パリ・クラブ会合における発言権自体はその時に議題となっている被援助国との二国間関係や当該国に対して有する債権の額等に影響されているため、ケースによって異なる。

（２） 二国間経済関係の強化

（ア） 有償資金協力の拡大

債務免除はその前後の時期が有償資金協力の拡大のタイミングとなることが多い。前述のとおりその理由は、延滞債務が解消されたことにより、新たな資金協力の実施が可能になるからである。一方債務免除後に有償資金協力が必然的に拡大するわけではないため、これは債務免除による直接的な効果ではなく潜在的波及効果である。債務免除は有償資金協力の拡大をするための条件を整えたというのがより正確であろう。この前提を置いた上で論じるとすれば、有償資金の協力が債務免除に続いて行われた場合、これは被援助国には強く歓迎される。債務免除を受けている国の多くは財政的、場合によってはそれに加えて政治的な困難を抱えており、ODAによって資金調達力が高まることは、国の開発、

インフラ投資等の観点からも非常に大切である。5-4-1 では債務免除がそれ単体で特定の二国間関係に大きな影響を及ぼすというよりも、波及効果のほうがより期待されると論じたが、それは多くの国にとって債務免除がその後の有償資金協力と合わせて、効果を外交上の効果を発揮することが多いからである。特に民間企業の進出が限定的な被援助国の場合、日本と当該国の関係性は開発協力を基礎として構成される。例えば、既述のイラクはもちろんのこと、まだ市場の開拓が困難なサブサハラ・アフリカの重債務国などがこのような例である。この場合、債務免除の波及効果としての二国間の関係深化としては、有償資金協力の拡大が最も迅速に効果を発揮する可能性が高い。なぜなら、それ以外に二国間関係を進展させるチャネルの成熟にはより時間や大きな環境変化を必要とするからである。

このように、債務免除はその後には有償資金協力の拡大の条件として機能している場合において、開発協力を通じた二国間関係の強化に一定の寄与をしているといえよう。

(イ) 民間投資誘発

債務免除が行われる際、時期を同じくして当該国では民間投資が拡大するケースがある。これは債務免除が直接作用して起こる効果ではないが、以下の二点により、債務免除に関連づけることができる。

① 開発援助関連事業の受注

上述した通り、債務免除はそれに続いて有償資金協力の拡大につながるケースが存在する。この場合、援助プロジェクトの増加に伴い、それを受注する企業にとってのビジネス機会は拡大する。特に有償資金協力は無償資金協力に比べ、プロジェクト規模の大きいインフラ整備事業等が多く含まれる。そのため、開発協力プロジェクトを起点とするバリューチェーンが生まれ、この市場への参入を目指した企業の当該国への進出の活発化が誘発されるケースもある。

② 経済関係強化への外交的後押し

債務免除は日本による当該債務国との経済関係強化の後押しと映ることもある。特に、ケース・スタディ国のミャンマーのようにそれ以前は経済制裁により、関係が希薄であった国の場合、債務免除は二国間関係を今後深化させたいというサインとして示しうるものであり、その後日本として貿易や民間投資の振興を日本が後援していくことを期待させる。しかしこれは、ミャンマーのような国の場合は経済制裁の緩和の影響と区別することが困難であることも認識する必要がある。債務免除と経済制裁の緩和はどちらも同国の民主化の結果として実施された政策であり、互いが因果関係にあるわけではない。債務免除は経済制裁の緩和と並び、経済関係強化に対する期待を民間企業の間で高め、民間融資を誘発する一定の機能を有していると言うのが妥当であろう。

6-1 評価のまとめ

6-1-0 評価実施上の制約

本件の評価にあたってはデータ取得が困難であることが、評価を実施する上で、制約になったことをここに付記する。まず、結果の有効性にあたっては主に定量分析手法を用いたが、本件の対象となった多くの被援助国においては基礎的なデータの整備が未発達であり、分析に必要な十分なデータを揃えることは困難であった。すべての指標をそろえることが難しいケースや、債務免除前後どちらかのみしか指標を収集することができないケースが頻出し、全評価対象国について等しく分析を行うことはできなかった。

また、政策の妥当性やプロセスの適切性の評価に際しても、債務免除を議論する主要な会議であるパリ・クラブは対外秘であり、議事録をはじめとする協議された内容については一切情報公開が行われていない。そのため、政策の妥当性やプロセスの適切性の評価にあたっては、同会議の定める原則と、結果として実施された債務免除実績を照らし合わせ評価を実施した。

6-1-1 政策の妥当性

政策の妥当性は(1)債務免除に関する横断的な政策の策定状況、(2)支援先のニーズとの整合性、(3)日本の上位政策との整合性、(4)他の国際協力支援事業との整合性、(5)他ドナーの援助政策との整合性、(6)日本の比較優位性、の6つの観点から評価を行った。これらの論点の検討結果を総合し、本報告は日本の債務免除政策は対外的な妥当性は確立されているが、国内の政策的な整合性においては、上位政策との連続性が客観的には十分に示されていないと評価する¹⁹⁴。

債務免除は元々、国際的な援助の潮流の中で多国間における仕組みとして発足した経緯があり、日本も国際協調の中で債務免除を実施してきた。そのため、HIPC やその基礎となったサミットや MDGs での合意事項を上位政策と位置づけた場合には、高い一貫性を認めることができる。また、これらは他ドナーとの協議の上で共通の枠組みとして確立されていることから、他ドナーの方針とも極めて整合的である。一方、国内の ODA 政策の中では債務免除の基本方針(哲学＝考え方)や、上位政策との一貫性が示されていない。関係者による聴取内容からは日本が債務免除を「貧困削減」、「持続可能性」、「国際金融の安定」などの目的を達成するために実施しているとされ、債務免除の性格上、こうした目的のために実施されていることは推察されるが、これらの目的は対外的に確認できるかたちで明文化されていない。現時点で債務免除は予想不能の債務不履行危機への対応として、

¹⁹⁴ ここで評価チームの指す「客観的に示されること」とは、当該分野に関する方針や計画、またこれら上位政策と実務上の運用の間の一貫性が、それを策定している組織の外部に対してもこれが示され、その事実についての客観性が担保されている状態を示す。つまり、組織内部で方針が策定されている場合もこれが対外秘である場合、その組織の外に対してその存在や内容について客観的に示す術がないため、対外的にはその客観性が担保されていないといえよう。

もしくは開発協力ツールとして位置づけられていると考えられるが、後者のケースとして整理する場合は、その期待される開発効果や目的と併せて説明がされる必要がある。また、債務免除は ODA 債権のみではなく、貿易保険や輸出入金融等も含まれており、そもそも債務免除の実施目的そのものが、必ずしも開発協力のみではないということにも留意する必要がある。債務免除は想定外の例外的事項であることから、債務免除に対して国民から理解を得るためには、この点と合わせて、債務免除の基本方針、及びこれと上位政策との連続性を明示することが他の ODA 施策以上に必要ではないだろうか。

被援助国のニーズとの整合性については、適格国の判断、債務の持続可能性の評価についてはパリ・クラブをはじめとする合意形成プラットフォームにおいて十分ニーズと整合的な意思決定の仕組みが確立されている。一方、債務免除実施時に多くの場合課されている改革努力の目標については債務国のニーズもさることながら、債権国のニーズとしてのモラルハザード防止、債務免除の最小化実施、という二つの目的がある。このために課される構造改革の条件は、それら一つ一つが被援助国の要請の下、策定されているというよりも、被援助国の構造的な改善を行うための「必要条件」として決定されている。債務免除の手続きにおいては、これも被援助国のニーズの一環としてみなすことはできるが、短期的には被支援国の政策選択肢を狭めている可能性には留意が必要である¹⁹⁵。

最後に債務免除に関する日本の比較優位性であるが、手法としては日本は国際協調の下に実施されている債権放棄のみ実施しており、債務転換を通じた独自の運用手法は有していない。本評価はあくまで当該援助手法を仕組みとして評価することを目的としており、この点において日本は他国に比してスキーム上の優位性は認められない。一方、ケース・スタディ国のミャンマー等のケースにみられる通り、日本が債務免除の実施にあたってイニシアティブが発揮された例もみられたことを付記する。これは個別具体的な案件の遂行の中で見られた実績であり、仕組みとしての優位性ではないことから、スキーム上の比較優位性として認めることは難しいが、債務免除という援助手法が基本的には多国間で足並みをそろえて実施するものであることから、その性格上比較優位が発揮されにくい分野であることは留意する必要がある。

6-1-2 結果の有効性

結果の有効性は(1)マクロ経済への影響、(2)可処分公的資金・投資への影響、(3)貧困削減、(4)資金調達への影響、(5)ガバナンス、(6)経済関係強化への影響、の6つの観点から分析を行った。この中で、債務免除との関連性が特に有意であったのは、(4)および(6)である。これについてはいくつかの理由が考えられる。まず、一つ目に最も直接的な理由として、累積債務が免除されたことにより、当該国の信用力が改善したことがあげられる。特に有償資金協力にあたっては、日本をはじめとし、延滞債務を抱えたままでは新規

¹⁹⁵ ここで想定される中長期的とは、「貧困削減」など開発上の大きな目的であり、短期的な選択肢はそれを達成するために選択・行使する手段である。構造調整上の条件が課されることにより、中長期的な目的を達成するために、構造調整において決定された、特定の政策オプションを実施することがもとめられることを示している。

の借款が行えないドナーも多く、債務免除が実施されたことで、新しい資金協力の道が開けたといえよう。二つ目に、経済関係強化についても同じ理由から、債務免除を契機とする公的資金の導入により、民間企業が同国のリスクが減少したと判断することで、民間資金の導入のきっかけとなることが挙げられる。また ODA 関連事業の受注を目指すことから経済関係が強化されたと説明することができる。一方、4 章で詳述したミャンマーの例のように、債務免除と時を同じくして経済制裁の緩和等、その他当該国の経済状態に重要な効果を及ぼす事態が発生した場合には、それらの影響について加味しなければならないだろう。すなわち、これらの効果は複合的な要因に帰するものであり、債務免除が独立して発揮した効果ではないことは留意する必要がある。民間投資の需要や ODA が再開された際の有償資金協力の優先順位や再開されたときの規模は債務免除の実施とは独立して存在しており、累計債務の解消はあくまでそれが実行に移される上での障害を取り払ったというのが、適切であろう。つまり、ケース・スタディ国であるミャンマーのように債務免除の実施後に急激に民間投資、ODA 額が伸びたケースは最も被援助国にとって望ましいケースであるものの、すべての被援助国に対して、同規模のインパクトを期待することはできず、定量分析においてもそのように示されている。特に民間投資については、当該国のリスクやビジネスポテンシャルを民間企業がどのように評価するかに大きく影響される。債務免除は経済関係強化のための条件を整えたのであり、それを必然的に引き出すものではないことは確認する必要がある。その効果は最も強く発揮されるのは、新興市場として民間企業からの期待が大きい場合であるといえよう。

その他の指標については、データが不十分であったため、分析が困難であった、もしくは対象となっている国における影響が一定ではなかったことから、総合的な結論を導くことは困難であった。一方、ケース・スタディ国であるイラクとミャンマーの例からは、産業連関分析の結果、金銭の代替性の前提に立った場合に、国の発展や貧困削減に資するセクターへの経済波及があることをシミュレーションの結果確認することができた。すでに実施されている有償の開発事業の返済義務を免じるといふ、債務免除の性格上、直接的な開発効果を立証することは困難である。一方、ケース・スタディ国であるミャンマーとイラクの例にみられるように、債務免除が実施されたことで、信用力が回復し、資金調達の増加、経済関係の強化も結びつく場合もあることが示された。結論として、債務免除から直接的な開発効果を裏付けることは難しく、経済連携強化の需要が既に存在している場合にこれを後押しするという波及効果が主たる効果であるといえよう。

6-1-3 プロセスの適切性

プロセスの適切性は(1)スキーム運用のためのガイドライン、(2)援助実施体制の妥当性、(3)結果の有効性の把握・モニタリング、(4)他ドナー・国際機関との連携、の 4 つの視点から評価を実施した。全体として、日本の債務免除の実施は適切なプロセスがとられているが、関連するアクターが多数に及び、また専門的な手続きが多いことから、結果として

国民にとっては透明性が必ずしも高いとは言えないと結論づけることができる。

プロセスの透明性を高めることは、国民に対する運用の適切性について説明する責任を果たすために重要である。国際的議場に臨む前の国内調整については、その機密性から、広く情報公開を行うことは困難である点は理解できる。一方、現在国民に対する債務免除実施決定後の説明は個別案件のプレスリリースを通じて発信されている。しかし、パリ・クラブは情報機密性に加えて、非常に難解な技術的な規定を有しているため、一般国民がこうしたプレスリリースから実施された債務免除実施の背景について十分に理解することは困難である。国民から十分な理解を得るためには、上に述べた「債務免除に関する基本的な考え方」を明示し、国際的な原則と日本としての方針、一般原則と個別事由がきちんと区別し説明され、且つ被援助国側に求められる条件などがあれば合わせて示されることで、国民からの理解を得ることができるのではないだろうか。

また、関係者からは組織内では運用の指針が規定されていることが確認できた。債務問題の機微にわたる性格から、運用指針は対外的に公開されていないことは理解できるが、これも上と同様に「債務免除に関する基本的な考え方」を明示したうえで、それに関連付けられる内容であるべきだろう。そうやって初めて日本として 1) どのような国際的枠組みに準じて、2) その枠組みにおけるどのような原則に従い、債務免除を実施しているかを、統一的に示すことで、より高い説明責任が果たせるといえる。

なお、実施体制については、パリ・クラブを直接担当している外務省国際協力局開発協力総括課が財務省・経済産業省の担当の部署との連携の下、実務的な遂行が行われているが、債務免除後のモニタリング方法には課題がある。「債務免除に関する基本的な考え方」の内容によっては、必要に応じてより体系的なモニタリングの求められる可能性がある。

6-1-4 外交の視点からの評価

外交については(1)外交的な重要性、(2)外交的な波及効果、2つの項目から評価を実施した。前者は(ア)日本と被援助国、二国間の関係強化を分析対象とし、後者は(ア)国際協調への貢献、および(イ)二国間経済関係への波及を分析対象とした。まず、(1)外交的重要性であるが、これについては、イラクやミャンマーの例からみられる通り、謝意表明や要人往来から、一定程度貢献が認められる。一方、債務免除は複数国が一斉に実施するものであるため、特定の二国間関係に強く効果が出るというよりも、債務免除を実施した債権国が横並びに債務国に対応することが大半である。一部、ミャンマー等日本が債務免除にあたって国際的イニシアティブを発揮したケースにおいては、他国と差別化される役割を果たしたことが債務国にも認められている。

このことから債務免除の効果は主に、波及効果としてのほうがより強いインパクト及ぼす。総合すると、(ア)国際協調への貢献については、直接的な効果を発揮しており、一方(イ)二国間経済関係については、債務免除行為が独立して外交的な効果を及ぼすことは

困難である。先述の通り、債務免除は国際協調を基礎とした援助の形態である。そのため、他ドナーとの連携を十分に図り、国際的な取り組みにおいて、ドナーとしての役割を十分に果たしている。特に、日本は ODA 債権を最も多く有するドナーであることから、国際的な合意形成を通じた債務免除の際、実際の二国間ベースの免除絶対額が大きく、日本による貢献は他ドナーによっても十分に認められるものである。

さらに、二国間経済関係については債務免除と大きく関連するのは主に有償資金協力や民間投資の誘発であろう。まず一つ目の点についてであるが、有償資金協力の拡大は債務免除の結果必ず現れる効果とは限らず、債務免除はあくまで、それを実施するための必要不可欠な条件の一つとして機能しているといえる。そのため、有償資金協力の拡大の需要があり、過去の延滞債務がその障害となっていた国の場合においては、双方の間には連続性が成立しうる。債務免除によって再開が可能となった有償資金協力拡大は、資金調達に困難を抱える多くの債務国にとっては強く歓迎されるものであり、これは外交的にも二国間関係の強化に寄与している。また、二つ目の民間融資の誘発であるが、これは上述の有償資金協力の拡大に伴う援助関連事業の受注、もしくは経済関係強化に対するその後の政策的後押し、のいずれか、もしくは両方に対して民間企業が期待を強めた場合に起こる効果である。特に政策的後押しについての期待については経済制裁が敷かれていた国が対象となる場合、多額の債務免除とそれに続く資金協力の再開は経済外交上、強いメッセージであると民間企業に理解されることが多い。一方、有償資金協力の場合と同じく、民間投資についても債務免除前から市場参入への需要が存在していたことが前提となる。つまり、債務免除は国際協調という観点からは日本の貢献は国際社会にも認められるところである。一方二国間経済関係への寄与については、債務免除が実施されたことにより必然的に顕在化する効果があることは立証困難である。債務免除の効果は主に波及効果として表れることが多く、一定の条件がそろった場合には、既存の開発協力や民間投資のための条件、後押しとしての機能を果たしている。この時、必要条件とは、当該被援助国における投資需要などが、債務免除前から存在することであり、ケース・スタディ国であるミャンマーにおいてはまさにこの条件が整ったため、ひととき大きな経済的インパクトが現れる結果となった。

6-2 評価を踏まえた提言

6-2-1 提言

以下に本評価に基づく提言を示す。債務免除は開発協力のツールとしてとらえる場合は、非常に特殊な協力形態である。まず、事前の計画や協議に基づく資金協力ではなく、過去に実施された有償資金協力について本来の計画に反して事後的にその返済を免じるものである。そのため、債務免除の実施段階において、改めてどのような目的や哲学に基づいてこれを実施するのかを確認することが重要である。このためには、ODA の上位政策から実施政策に至る中で、「債務免除の基本的な考え方」が明示され、関係省庁および国民が

どちらもこれを政策の妥当性を評価する参照基準と認識を共有できるよう整備することが必要である。

次に、債務免除を実際に実施する際、意思決定は多国間の枠組みとして実施され、その方針や条件は多数のドナーが「債権者グループ」として一枚岩で債務国に対して提示するものである。そのため、債務免除というスキームそのものの特性上、ドナーがそれぞれ独自性を発揮する余地は少なく、むしろ統一的な行動をとることが原則的には望ましいとされる。日本では、合意形成において主体的な役割を果たしたミャンマーのような例もみられたが、これはこの個別案件において見られた効果であり、すべての債務免除案件において総論的に評価対象できる仕組みではない。つまり、日本が比較優位性を発揮する場合は、ケースバイケース対応の余地の中で行われるものであり、これはすべての債務免除に共通するスキームの特徴ではないことには留意したい。

最後に免除の対象となる債権は ODA 名義のものだけではない。通常の開発協力は開発上の実施目的を定め、その目的達成のために具体的な内容が決められていく。しかし、債務免除の場合、債務国にとっての対外公的債務の負担全体の軽減が検討されることから、貿易保険や輸出金融の債権も同列に扱われ、貸付が行われた際の元々の使用目的による差別化は行われない。そのため、債務免除を通じて達成しようとする目標も混在している。以下に記す提言はこれらの特殊性を考慮した上で、対応を検討する際は関係する省庁間での連携や、多国間枠組みへの働きかけが不可欠であることを申し添える。

(1) 上位政策と連続的な基本方針の明示、及び関係者間での同方針の共有

本評価で示した通り、債務免除は国際的な枠組みにおいてその目的が位置づけられており国際的な潮流との整合性は担保されている。一方、日本の開発協力の政策上で明示的にその政策目的が位置づけられていない。関係者からは債務免除が「貧困削減」、「持続的成長」、「国際金融の安定」に寄与する政策として実施されていることは聴取できたものの、この組織内で策定された横断的な基本方針は、対外的に確認できるかたちで明文化されていなかった。これらの二つは先に述べた国際的な枠組みで掲げられている国際的な潮流に合致するものであり、この内容を否定するものではない。一方で、上述した債務免除の特殊性は十分に加味された上で、国民が実態を理解するに十分な説明は必要であろう。債務免除は当初貸与として供与された資金協力について、事後的にその回収を放棄するものであり、想定外の事態への緊急対応と位置づけることも可能である。そのため、債務免除それ自体を開発効果を持つものとして位置づけるためには、特に丁寧な説明が必要である。

基本方針を策定するにあたっては、1) 同ツールの実施目的(哲学＝考え方)、2) 同ツールが求める開発効果、3) 国際協調の内容、これにおいて定められている原則、4) 日本がこの国際的な枠組みに対してとっている立場、5) 政策が実施されるにあたっての一般的プロセス、が連続性をもって位置づけられ、説明されることが必要であろう。現在、個別の債務免除実績に関するプレスリリースにより基礎的な情報が対外的には発信されているほか、対外秘の省内方針が各種策定されていることが関係者への聴取で判明している。しかし、

債務免除についての、一般的原則として国民に理解を得るためには、上記の点を抑えた方針が、すべての案件を横断する政策として策定され、さらにそれが開発協力大綱(旧 ODA 大綱)等の上位政策と一貫していることを対外的に明文化することが望ましい。

これは納税者に対する説明責任の確保となるのはもちろんのこと、関係者や関係機関の間の情報共有について、対外的な説明責任を担保するものでもある。特に、現在債務免除の効果把握については他の開発協力スキームを通じて補完的な情報収集を行っていることから、関係する機関との幅広い情報共有について対外的にも方針が明示されることは重要であろう。

さらに、債務免除においては、ODA 債権のみでなく、その他 OOF 債権も免除の対象に含まれており、外務省以外の省庁においては必ずしも開発協力として実施されていない。債務免除についての方針を明らかにする上では、このことについても、説明を行い、債務免除の実施が、開発協力政策のみに拘束される訳ではないことを明示しつつ、ODA 政策における位置づけを明示することが有用であろう。

(2) 債務免除のプロセスの透明性の向上

債務免除はパリ・クラブを基礎とした国際社会における合意形成を基礎としている。一方、同会議は情報の機密性が高く、加えて複雑な技術的規定を多く有している。また、国際合意形成の後の国民への周知については閣議決定があるものの、一般国民や担当部署以外の者にとって債務免除がどのようなプロセスを経て決定されるのかを理解することは非常に困難である。債務免除は ODA ツールの中でもとりわけ国際協調を重視する開発協力形態であり、実施のためには日本に個別の手続きよりも国際的な枠組みで規定されている基準やルールに従うことが必要である場合もあろう。しかし、納税者を含む担当部署以外の多くの人にとっては、ドナーが従っている国際的な枠組み自体なじみがない。現在、債務免除についてはその運用基準が対外的に公表されていないが、債務免除に関する基本政策が明示されていないことから、上位政策との関連の中で運用基準の適切性を判断することも困難である。特に国民への説明責任の観点から、より一層の透明性の向上のために、日本として債務免除に対してどのような立場や基準に基づき、実施プロセスを踏んでいるか明らかにし、広く周知する必要があるだろう。そのためには、個々の債務免除実施後の情報発信において、提言(1)で示した上位政策との一貫性を明示し、さらに一般原則と個別事由を峻別した上で、その実施経緯について国民への周知を示すことが事後プロセスの改善として求められよう。

(3) 体系的な効果の把握及びモニタリングの実施

債務免除はそれに特化した効果の把握やモニタリングの仕組みを有しておらず、それが当該国に対して及ぼした影響を正確に理解し、分析することができない。現在は IMF によるレポートか、もしくは当該国に対するその他資金協力の実績の確認がモニタリングの機

能を代替している。しかし、前者は債権国全体に代わって把握されるものであり、加えてその発表は不定期的、かつ継続的に発表されている指標はおもに債務持続可能性に関するものに限られている。また、後者はあくまでそれぞれの資金協力のプロジェクトそれぞれの目的の達成度を把握するために行われているものであり、債務免除の効果について直接応えるものではない。これらはあくまで現在の効果の把握およびモニタリングの仕組みの不在を最低限代替しているものであると理解できる。

一方、債務免除を想定外の事態への緊急対応ではなく、開発ツールとして位置づけ、開発効果を求めるのであれば、ODA 政策としてはその開発効果を正確に把握することが求められよう。現在債務免除はその実施を決定するに至るまでに分析の対象とする指標や仕組みは、国際的に確立されている。一方、債務免除を実施したことによって、どのような効果を得ることをめざし、どのような指標を用いてこれを確認するかについては明確な合意がない。現在、国内的には国際機関などによる効果の把握を補完するものとして、その後の資金協力を通じた状況把握が行われている。一方、これらの収集した定性・定量情報は効果の体系として整理されていない。今後は、モニタリングのための指標を設定し(必ずしも厳密な因果関係を示すものでなくとも、関係者が合理的に合意できるものを設定する必要はある)、定期的に確認するすべを持ったうえで、各債務免除例がどの程度、当初の目的を果たし、どの程度効果を生んだかについて、一貫した評価体系の下に整理されることが望ましいだろう。ただし、これは日本単独で行うというよりも、債務免除に携わった他の債権国、債務国との協調の下、実施されることが求められる。

また、債務免除については債務国側によるモラルハザードが常に懸念事項となっている。最も防ぐべき事態は、同じ債務国が繰り返し債務不履行に陥り、幾度も債務免除を受けることである。当該国において、そもそもなぜ当初返済可能と思われていた債務が持続不可能な水準まで延滞されるにいたったのかを正確に分析し、その問題が改善されていることも債務不履行の再発防止にあたっては非常に重要である。

効果把握および、モニタリングを実施するにあたっては、このような債務延滞の原因分析およびこれの改善状況の把握も併せて行うことで、債務国に対する開発効果をさらに高めることができる。

(4) 被援助国の貧困削減支出へのコミットメントを担保する仕組みの創設

債務免除は、その実施の際に改革努力を条件として債務国に課す点がその他開発協力に対して特徴的な点である。しかし、結果の有効性で示したとおり、多くの国ではこれらの構造調整条件を継続的に履行していない。これが債務免除の仕組みが持つ脆弱性の一つである。つまり、ガバナンス上のコミットメントを免除の条件としておきながら、それについて債務免除を実施するまでの間しかコミットメントを引き出すことができない点である。

特に、債務免除を開発協力として位置づける場合、単純な財政の健全化が実現されただけでは開発効果が十分にあったと謳うことは難しい。そこで生まれた財政余剰が貧困削減支出として使用されて初めてその財政上の効果が開発効果として結びつく。

この支出上のコミットメントを引き出すためには二つの方策が考えうる。一つは他ドナー

において実施が確認された債務転換のスキームを有効活用する方法である。一般的な債務転換は当該債務国に対して、一度債務返済を一度求め、それを再度無償資金協力として再度供与する仕組みである。これによって単純に代替可能な資金余剰が生まれるだけではなく、無償資金協力のプロジェクトとしての目的をもってドナーがある程度オーナーシップを有した支出を担保することが可能となる。また、ドイツでは、当該債務国が貧困削減に対して一定の支出をしたことが確認できることを条件とした債務免除を実施している。このように債務転換のスキームは支出コミットメントを引き出す一つの方法である。

一方、債務転換は必ずしも被援助国の開発に資するものではない、という考え方もある。したがって、支出コミットメントを担保する方法としては債務転換に限定するものではなく、あらたなスキームの開発努力も必要である。例としては、債務免除をする際、コストシェア技術協力のスキームの考え方をういて、債務国が自国の資金を用いて貧困削減に資するプロジェクト組成した場合は、これに対して債権国も資金を提供することも考えうる。つまり、債務免除実施後、日本と被援助国双方が支出をするプロジェクトを実施するということである。こうすることで、債務免除実施後、ドナー国のみが資金協力を実施することにとどまらず、債務国による貧困削減支出を促すとともに、それが実際された場合にはドナー国がこれをさらにレバレッジさせることで、開発効果及び支出努力どちらもを高めることが可能となる。

債務免除にあたっては、パリ・クラブの連帯性の原則もある中、日本一国としての運用上の工夫にも限界があることから、債務国の財政支出配分について定期的に確認を行うことを、多国間枠組みの中で率先して提唱することも考えられる。現在も IMF や世界銀行は不定期で、債務国全体の貧困削減支出の平均値についての分析についてレポートを発行しているところ、このような分析を債務国別に精緻化し、その分析が周期性をもって行われることは実現可能な提案内容であろう。

資金調達を開発協力に依存する多くの開発途上国にとって、対外債務の負担は大きく、この返済が免除されることの財政的な軽減効果は大変大きい。しかし、債務国から貧困削減上のコミットメントを引き出さない限り、その開発効果については間接的なものしか把握することができない。債務国に対して改革努力の履行を継続的に求めるという観点からも、債務転換や、支出コミットメントを条件とした段階的債務免除、支出報告書の提出等、債務免除において貧困削減支出を担保する仕組みが創設されることが望ましい。ただし、これは債務免除にあくまでも開発効果を求める、という立場に立つ場合の対応である。

6-2-2 提言の分類と提言の検討・実施

表 6-1 提言内容・重要度・提言先の一覧

	提言	外務省・JICA における 対応機関		タイムフ レーム	重要度
		本部レベル			
		外務省	JICA 本部		
政 策 ・ 戦 略 の 方 向 性レベル	(1) 上位政策と連 続的な基本方針の 明示, 及び関係者 間での同方針の共 有	○		短期	○
	(2) 債務免除のプ ロセスの透明性の 向上	○		短期	○
援 助 手 法 ・ 援 助 手 続 レ ベ ル	(3) 体系的な効果 の把握及びモニタ リングの実施	○	○	中期	○
	(4) 被援助国の貧 困削減支出へのコ ミットメントを担保 する仕組みの創設	○	○	中期	○