

SRID NEWSLETTER

No.310 SEPTEMBER 2001 国際開発研究者協会 創設者大来佐武郎
〒102-0074 東京都千代田区九段南 1-6-17 千代田会館 5 階 FASID 内

PSI 論議とモラル・ハザード

新生銀行経済顧問 木内 嶋

最近、途上国債務危機対処を巡る議論の中で、プライベート・セクター・インヴォルブメント(PSI～民間債権者の債務リストラ参加)が一大争点になっている。背景にある欧米の利害と、根っこにあるモラル・ハザード論議について、少し記してみたい。

まず、PSIとは何か。浮上している案は二つある。第1は、途上国政府の外債に、コレクティブ・アクション・クローズ(CAC～集団行動条項)を組み込むものだ。これで債務危機時に、IMFなどが決めた利払い停止や債務一部切り捨てに、全ての債券保有者を従わせることができる。

通常は、保有者全員の同意がないと、債券の返済条件の変更は許されない。一人でも反対があれば、約束通りの元利払いを続けないと、債務不履行が確定する。CACがあれば、民間債券保有者の反対を押し切り、IMF等が返済条件を変更できる。債務リスクないリストラが格段にやりやすくなる。

第2は、債務危機時に、途上国政府借り入れ全てにつき利払い停止措置(いわゆるスタンドステイル)を宣告する権限を、IMFに与える案だ。債権銀行が貸付けを引き上げることを禁じるわけだ。止めど無い資金流出で危機が悪化するのをくい止め、債務リストラを行う時間的余裕を捻り出せる。

両案について、これまで欧州が前向き、米国が消極的、決着がつかず、サミット前の蔵相会議における国際金融システム再構築を巡る取り決めの中で、唯一積み残し部分となっている。

米国が消極的な理由は、表向き二つある。第1は、各地域毎に危機の性格は違う。個々の危機毎に状況に合わせた対処パッケージを造る他ない。一律のルールでPSIを制度化してもうまく行かない、というものだ。第2は、返済条件が変わらないからこそ証券として債券が市場で流通性が担保されている。一方的変更がありうるなら、債券保有本来の魅力がなくなり、言ってみれば融資とどこが違うのか、というものだ。

もう少し米国の背景を探ると、94年のメキシコ危機の苦い反省がある。当時、メキシコ政府はドル連動短期国債テソボノスを大量発行、その返済難から危機に陥った。結局、危機を収拾したのは米国政府による大規模な緊急融資計画だったが、公的資金投入によるあるまじき救済だと反対する米国議会を迂回し、サマーズ財務副長官が大統領権限を持ち出したという異例の措置でもあった。

その後、米国ではモラル・ハザード論議が沸騰した。ところで、このモラル・ハザード、実は2種類あったのだが、見落とした人も多いのではないのか。第1は、最後は米国政府がついているから、メキシコの無責任な経済運営、借金体質がいつまでも直らない、というおなじみの議論だ。第2は、テソボノス保有者、実際にはメキシコ富裕層、ならびに米国機関投資家、が損をせずに逃げ切ってしまった、ことだ。

米国議会の不満はIMF批判に繋がり、議会が組成したメルツァー委員会は昨年(2000年)の報告書で、IMFが途上国債務危機解決の手段から、危機の基本原因になり下がったと酷評している。やや極端過ぎるが、IMFの資金支援が用意されているから、モラル・ハザードも、債務危、

機も起ると、理解すべきだと言う。

他方、注目すべきは、次のような意見が、米国を含め国際的に、勢いを得つつあることだ。途上国債務問題の是正には、危機時に民間の貸し手にも損をさせうるメカニズムを予め埋め込んでおく他ないのではないか。つまりPSIだ。ここ1~2年で、エクアドル、パキスタン、ウクライナなどで民間債券保有者の債権一部切り捨て等を含む債務リストラ計画が纏まったことが切っ掛けらしい。

実は、米国の消極姿勢にはもう二つ、語られぬ理由がある。第1は、当面アルゼンチン他ラ米諸国に危機候補国が多く、その対処に対し、米国が欧州の介入を嫌っていることだ。第2は、財務省の国際金融担当ポストがまだ埋まず、ブッシュ政権の方針が固まらないことである。

そんな中、欧州、米国どちら寄りなのか、日本の意見が注目を浴びている。ところが、アジア諸国外債の保有が少ないこともあり、わが国における議論は冬眠状態に近い。途上国問題の本質の一面でもあるこうした問題解決に資する知的貢献がわが国に求められているなら、寂しき風景と言う他はない。(了)

「一体皆、何をしているのだろうか：アラル海で考える」

安積発也

からからに干上がった、白っぽい塩に覆われた広大な土地に、何と漁船が醜く横たわっている。つい一昔前、ここは海の底であった。中央アジアに位置するアラル海のだ真ん中、ソ連邦時代の野放図な灌漑拡張と、ソ連邦崩壊後、国際問題となってしまった環境保護失敗のなりの果てである。ここには、環境破壊、移行経済政策、国際紛争、民族問題、セクター間の利害不一致、といった総て人造(man-made)の問題が山積している。人造の問題ならば、人造の解決策が合っても良いはずだ。

90年代半ばから、GEFやオランダ政府などが\$21百万という巨額の資金を出して「アラル海を救う」為の調査や政策・技術援助を行っている。去る6月、私はその一環である水資源・塩害調査に関する第1回 Independent Panel of Experts 会議に、5人のパネルメンバーの一人として出席した。30年を超える私の開発経験の中でも、これほど苦勞を強いられた経験も少ないので、皆様の参考までに、それを披露したい。

アラル海そのものは、カザクスタンとウズベキスタンにまたがって存在し、1960年当時は約2.2百万km²の広さが在り、合計年間120 billion km³の総流量を持つシルダリヤ、アマダリヤの二つの河がアラル海に年間60 billion km³の水をそそ注ぎ込んでいた。しかし1950年代から始まった急速な灌漑事業の拡張により水量は年々減少、今やアラル海は年間0-20 billion km³の水しか受けていない。海そのものも、水位は15mも低下、中央は干上がって、今では北南二つの「海」に分かれてしまっている。60年代と比較して現在の海面積はその半分、水量は三分の一に減った。下流域は年間雨量100-400mmといった乾燥地域で、使用可能な水資源の90%は灌漑に使われている。ここ40年間、アラル海の塩分も激増し、塩害が徐々に上流域に広がっている。このまま放置すれば、アラル海流域の全農業に多大な損害を与える可能性は火を見るよりも明らかである。

アラル海流域はウズベキスタン、カザクスタンの他にキルギスタン、タジキスタン、トルコメニスタン三カ国、計5カ国によってシェアされている（厳密に言えばアフガニスタ

ンも入る)。1991年のソ連邦崩壊までは、水資源管理に関する総ての指令はモスクワからなされ、それなりに機能していた。それが現在5つの独立国が流域に存在し、何をするにも国際問題となってしまったわけである。一番の問題は、水資源分配であるが、ソ連邦崩壊後、5カ国首脳が集まって連邦時代の水管理方式を続行する旨、合意したにもかかわらず、種種の問題でその実施が崩れてきている。

問題の一つは、シルダリヤ河の水管理に関する灌漑と発電の調整である。上流のキルギスタンには沢山のダムが建設され、ソ連邦時代は、冬季には水を溜めておいて発電せず、春夏になって下流のウズベキスタン、カザクスタンの綿、米、麦などの栽培の為に放流した。キルギスタンの冬季発電の為に（冬は猛烈に寒い）、下流のウズベキスタン・カザクスタンからキルギスタンに石炭、石油、天然ガスを火力発電用に供給する、と言う、バーターシステムが確立していた。ところが、ソ連邦崩壊後、冬季発電用の石炭、石油、天然ガスが、質量ともにキルギスタンの需要を満たすようには来なくなってしまった為、キルギスタンは自衛上、冬季に水力発電を行わざるを得なくなり、為に、春夏には、下流国に流す水が不足、為に下流にきた水は殆ど灌漑に使われてしまい、アラル海に届く水は殆どなくなってしまったというわけである。又、下流国から上流国に火力発電の原料を提供すると言っても、今は、上流国は下流国にそのコストを現金で支払わねばならず、しかも自国での電気料がコストを下回る値段なので、そのようなシステムは持続不可能となっている。

水資源管理では、5カ国が共同で設立した地域機関(Regional Institution)として、International Fund for Saving the Aral Sea (IFAS), Interstate Commission for Water Coordination (ICWC), Sustainable Development Commission (SDC), Central Asia Economic Commission (CAEC)等色々あるが、いずれも帯に短く襷に長く、はっきりとした権限を持たぬか、また持っていたとしても実際はそれを施行できず、地域全体のコーディネーションは、今の所不可能である。おまけに5カ国の独立後、それぞれ経済改革を行ってきたが、そのスピードが違い、カザクスタン、キルギスタンは比較的早く市場経済移行をはかり、民活がかなり進んでいる。それに比して、ウズベキスタン、タジキスタンはまだまだソ連邦時代とあまり変わらぬ経済体制を維持しており、トルコメニスタンに至っては更に遅れて、封建制度に戻ったのではないかと錯覚しまじき体制を敷いている。よって地域全体で共同政策を取ったとしても、その実行は各国夫々の事情で、足並みをそろえるのは至難の技である。

こういったような問題が山積しているが、水資源に関して纏めれば、

1. 水資源管理を有効にするシステムの不在：この中でも重要な問題は、a) 水資源分配協定の不在、この為毎年 ad hoc な交渉を夫々の国が bilateral/multilateral で行わなければならない、長期計画が非常に立てにくい、b) 地域全体のコーディネーションが出来る地域機関の不在（結局は5カ国の首脳による政治的判断でものが決まる）
2. 関係諸国の改革政策の内容とスピードの不一致等により各国の利害が一致せず、抜本的な共同政策やその実行が出来ない事に起因して
3. 環境問題の激化：特に塩害、それに起因する農業生産の減少
4. アラル海の縮小

が起きていると言う事になるであろう。何と言っても大切なのは、水資源分配協定を結ぶ事であるが、上流と下流、灌漑と発電、といった水資源に関する典型的な利害関係の不一致と、移行経済の問題が絡まって、それに5カ国の政治関係が又複雑であり、おいそれとは地域全体で協定を結ぶわけにはいかない。

こうした背景のもと、世銀、GEF、オランダ等のドナーが結束して「アラル海を救う」という野心的なプロジェクトを90年代中期に始めたわけである。この巨大技術援助プロジェクトの目的は：

1. 環境整備
2. disaster zone のリハビリ
3. international waters の管理向上
4. 地域機関の capacity building

の4つであった。

約\$21百万のグラントによるこのプロジェクトには次の6つの component がある：

- (a) 水資源および塩害調査
- (b) public awareness 促進
- (c) ダム・貯水湖管理
- (d) 国境を超える水の移動のモニタリング
- (e) wetland のリハビリ
- (f) Project Management Coordination Unit (PMCU)

この内一番大きく又重要であるのが、(a) 水資源及び塩害調査で、これには\$6.5百万の予算がついている。オランダのコンサルタント HASKONING が入札し、昨年(2000年)初めから調査をやっている。ウズベキスタンの首都タシュケントに HASKONING コンサルタントを常駐させ、上記(f) PMCU が counterpart の中心としてコンサルタントと共に Regional Team を形成、更に5カ国夫々の首都に counterpart 達の National Team を置き、膨大な資料収集と分析を行っている。PMCU の長官はもとウズベキスタン農業・水資源省大臣の Ginyatullin 氏。ドナーからは非常に難しい人との評判頻りである。この counterpart 技術スタッフの中心をなすのが、上記 Interstate Commission for Water Coordination (ICWC) の下部組織である Scientific Information Center (SIC) の人達である。この Director がこれまたロシア系ウズベキスタン人で Dhukovni 博士。ソ連邦時代から国際的にも知られた水関係の大ボスで、高齢にもかかわらず、未だに権力を振るっている。残念な事に、この二人が犬猿の仲で、よって counterpart 側の足並みは全然揃わない。二人とも非常に気位の高い人たちで、世界中の共産圏で数多くのダム建設や水資源プロジェクトに関わってきた自分達元ソ連邦エンジニアが、現地の事情も知らぬ外人コンサルタントやエキスパートから一体何を学べようか。我々に無い物は金だけであると憤慨している。彼等二人だけでなく、大方の現地エンジニアがそう思っている。その辺の気持ちは、私にも痛いほど解った。

HASKONING の作成した Inception Report が昨年の11月、Regional Report No. 1 が今年の4月に出て、この水資源・塩害調査実施への基本戦略と詳しいワークプランが出

された。昨年 12 月、世銀・GEF は Supervision Mission を送り、コンサルタントの報告書が灌漑に偏りすぎており、エネルギー関係の強化が必要である。またアラル海流域総てを総括した integrated approach（これこそ調査 TOR の骨子であったが）を進めるべく、地域全体の optimization study を早急に終え、それを水資源分配協定への土台とする、というのがその勧告の主な内容であった。また世銀・GEF mission は問題が非常に複雑である事から、Independent Panel of Experts を創設し、コンサルタントの報告書を定期的に review するよう勧告した。現地側は反対した模様であるが、肝心の資金が世銀・GEF から出ている手前、仕方なく受け入れを了承。ここに我々 5 人の Independent Panel of Experts (IPOE) 登場ということになった。

我々パネルは次の 5 人から成り立っている：

- Don Blackmore, Chairman/Water Resource Expert。オーストラリア人で、Murray-Darling Basin Commission の CEO、World Commission of Dams のコミッションメンバーの一人。
- William Smith, Power Sector Expert。イギリス人で、元世銀の東アジア局・エネルギー部部長。4 年程前に世銀を引退。
- Christopher Perry, Economist。イギリス人で、元世銀エコノミスト、最近 IIMI から引退。
- Eugene Stakhiv, Environmental Expert。ウクライナ生まれのアメリカ人で、現在 Army Corp of Engineers の Senior Advisor。
- Hatsuya Azumi, Institutions Expert。日本人で、元世銀、World Bank Institute の環境・天然資源部長。二年前世銀を引退、現在国際開発コンサルタント。

小生を除いて、皆、optimization model study 等何度もこなした錚々たるメンバーで、非常に頭脳の刺激を受けた mission であった。

我々パネルメンバーの TOR は

1. 調査の基本方針や戦略の妥当性の検討
2. コンサルタントが調査仕様書に基づいて仕事をしたかの検査
3. 調査が国際的な best practice にしたがって行われているかの検討
4. ナショナル・レベルでの参加の有効性の審査
5. 調査計画や戦略が参加国の同意を得ているかの検討

を行う事である。

第 1 回パネル会議（メンバー全員が集まれる日を決めるのに大苦勞し、結局は 6 月 7-14 日）の 2 週間前に何百頁にも及ぶ膨大な資料や報告書を読まされ、それについてタシュケントに行く前にコメントせよと言われ、PMCU との契約も、我々に与えられた日数も年に 25 日、その範囲内で、年 2 回現地で現地作業を行い、あとは国内作業を行う、というものであった。契約交渉の仕方も、かなり一方的で、お役所的臭いがふんぷんとしており、先の思いやられる mission であった。

パネルに与えられた時間は非常に限られており、アラル海そのものも見ると時間や機会を与えられず、タシュケント近辺の農村を半日ほど見る機会は日曜日にこしらえてもらった

ものの、本当のお百姓さんには会えず、何ともフラストの溜まった mission であった。うがった見方をすれば、受け入れ側は、とにかく IPOE が来て一応見た、と言う事実関係を世銀側にみせれば良いという事で、それ以上色々調べられたくない、という気持ちも在ったのではないだろうか思う。

今回の mission で驚いたというか、少なくとも疑問に思った事が沢山あった。第一に、アラル海・水資源・塩害調査の TOR (我々は事前にはそのサマリーだけ見せられた) が実に 80 頁に及ぶ物であった事。幾らなんでも常識の域を外れていると思った。事細かにどうして調査をやるかが書いてあり、コンサルタントがオリジナリティーを出す機会が限られていたと思う。第二に、今まで数多くの調査が行われてきて(但し、塩害調査を除く)、simulation model 等も出ているにもかかわらず、何故更に膨大な調査と、地域全体の optimization study が必要なのだろうか。第三に、たとえ optimization model が出来たとして、それを一体誰が使うのか。本当の decision maker がそれを使える・または使うのか。もし使わないとすれば、一体何故そんな調査をするのか、といったようなことであった。

タシュケントに着いて、まずはパネルメンバーだけで話し合い、それから PMCU、コンサルタントチーム、Interstate Commission for Water Coordination (ICWC) の Scientific Information Center (SIC)、それに世銀現地事務所、等からブリーフィングを受けた。なにせ調査規模も、収集された資料も、またコンサルタントの報告書も、いずれもボリュームたっぷりであり、それらを消化するには非常に時間が掛かる。パネル一同ジェットラグと寝不足に悩みながら苦闘。タシュケントの 6 月はやけに暑く、またからからに乾いて埃りっぽいので、小生は鼻血の出る始末。我々の Chairman は丸一日食中りでダウン。こうしたなかで少ない時間はどんどん過ぎて行き、準備不足のままパネルの報告書を書かねばならぬと言う自体であった。おまけに何故か Chairman の今回の出席はたった 4 日と限られており、他のメンバーより 3 日早く帰国せねばならなかったのも、報告書の取りまとめは残されたメンバーで Chairman と fax で交信しながらやらねばならなかった。しかし流石に皆この道のベテラン・プロフェッショナルだけあって、やらねばならぬ最低限の仕事は立派にしたと思う。

パネルメンバーは全員夫々の専門分野における経験豊かな専門家であったが、幸いな事にバランス感覚にも富んでおり、小生の投げた率直かつナイーヴな疑問にも賛同してくれ、パネルとしての共同意見を纏めるのは比較的楽であった。

パネルとしては、

- 調査戦略の大方向は間違っていないが、修正を要する箇所もある(後記)
- コンサルタントは概ね調査仕様書、また国際的に通用された方式に従って調査を行った
- ナショナル・レベルでの参加の有効性や、各国が調査結果やその示唆する行動計画や戦略にどう反応しているかは時期尚早

と述べた後、

- 地域全体の optimization study は下記の理由で意味が無い：

- ✓ optimization analysis に意味を持たせるには、物理的(physical), 経済的、社会的要員の相互依存性がはっきりしていなければならないが、それが現在解明されているか疑問である
- ✓ optimization model は種々の目的に関して人為的にウェイトをかけるため、往々にして選択肢間の trade off を不明確にすることが在る
- ✓ 地域内に存在する 5ヶ国の間では、経済・社会改革の内容やスピードが異なり、これらの国々を一緒にして、選択肢や目的に関して同一のウェイトをかけるのは不適當であり、よって地域全体の optimization study は不可能である。
- optimization study に代わって、シルダリヤ、アムダリヤ流域毎の simulation study を行うべきである： optimization study は、やるとすれば地域全体でなく、国毎にやるべきである
- 塩の行方を追跡する塩害調査を優先して行うべきである
- 環境整備に関し、水質、水量、wetland 等に関し、何を目的とするか、夫々の河についてオプションをはっきりさせ simulation study に含めるべきである
- 使用可能な水量に応じて、最低限の water-flow allocation を決め (bench year として 1995 年のデータを使う)、これを土台として将来のシナリオを描く
- water allocation に関する institutional arrangement についてははっきりとした提言を行う事は時期尚早

と言った事項を含めた勧告をした。私は調査戦略の大方向が間違っているのではないかとも思ったが、これは TOR そのものを批判する事にもなりかねず、また具体的な各論については異論が無いので、大方向についてはあまり異議を唱えぬことにした。

私自身として一番感じた事は、study TOR と現地のコンサルタント、カウンターパート、そして世銀を含めて、全く常識を超えたアカデミックな事ばかりやっているのではないかということであった。色々調べてみると、実際の意思決定は、5カ国の独裁的権力を振るう首脳 5人と、彼等を夫々取り巻くごく限られたアドバイザーの間で、色々な調査結果とはまったく関係なく、政治的に行われているらしい。この地域全体には 38 百万の人々が住んでいるが、そのうち現在作成中の optimization study の解る人は、たかだか 10-20 人程だそうだ。現在の調査に多分 4-500 人が従事していると思われるが、彼等は生活の糧になる事だし、学問的興味を満たして余りある機会であるし、調査が大きければ大きいほど、また長ければ長いほど良いわけである。世銀は世銀で、一体何でこんなとてつもなく長い詳細な TOR や野心的な optimization study に賛同したのか解らない。最近の世銀に在りがちな事であるが、調査開始当時いた Task Manager やその他の関係者は、既に居なく、今関係しているスタッフは総て、当初のやり方に少なからず疑問を持ちながらも続けているだけ。何か総じてやや狂っている、という気がしてならない。

今年の 11 月に第 2 回 IPOE 会議がタシュケントである。今回の教訓を良く学んで、もっと効率の良い mission にしたいとは思いますが、どうなることやら、楽観は出来ない。

総て人造の問題なら、人造の解決策があっても良い筈だ。それはそうであるが、果たして本当にそうか、今、私は頭を抱えている。

夏期シンポジウム報告 ～アジアはどこへいくか～

国際協力事業団 小 森 剛

今年度の夏期シンポジウムは7月28日（土）に一橋大学学術総合センター（神田）において行われました。会場の都合等により例年とは異なり一日のみの開催となりました。参加者は正会員23名、学生会員8名、ゲスト1名で、夕方から学士会館において懇親会も開かれました。

「アジアはどこへいくか」という SRIDらしいテーマが設定され、午前中には各人が用意したレジュメをもとに全体セッション（プレゼンテーション）、午後には尾村さんによる基調講演、「対アジア ODA 政策」・「リージョナリズム」の二つに分かれての分科会、取り纏めである総括セッションが行われました。

基調講演においては、アジア通貨危機について基本的な経済分析という観点からきちんとした議論がなされていないという指摘があり、また、日本としても冷静な経済分析をアジアに対してもっていく必要があるのではないか、改革を言うのであれば日本の改革だけではなくアジアの改革にもコミットしていかなければいけないのではないかという提議がなされました。

分科会においては、昨今の経済情勢・財政の厳しさの中で、中国などの発展する諸国に対して支持・支援をするということになればよほど目的や何をねらいとするのかをはっきりとしなければいけないということ、ASEAN と中国は上手く住み分けていけるのかという問題、日本と中国はどのような形で住み分けていくのかという問題について、アジアにおいてはまだ表面化していない地域の問題・ローカルな問題が将来出てくるのではないか、という議論がなされました。

これらの議論を夏期シンポジウムレポートとして早期に完成させるよう努力しています。今後のシンポジウムテーマや運営などについてご意見等ありましたら事務局までお知らせください。<ご意見募集>

9月4日の幹事会において、年度内にもう一度、今回同様一日のみのシンポジウムを行ったらどうかという新たな提案されています。テーマは今回のシンポジウムでペンディングになっている中国の問題や、リージョナリズムについて掘り下げていったらどうかという案があり、また開催時期については、2月後半から3月上旬に行ってはどうかという意見が出ています。

シンポジウムを行うか否かまたテーマ・時期等についてご意見を募集しております。SRID ホームページや SRID-HQ のメーリングリスト等においてお知らせください。

お知らせ

1. 退会 春田 尚徳氏

2. 住所変更 佐藤 光男氏
ユニコ・インターナショナル株式会社

3. SRID婦人クラブ バザーのお知らせ

10月7日、8日の両日、自由ヶ丘「女神祭」で婦人クラブのバザーを行います。
ご家庭で不要な頂きもの、海外のお土産などございましたら、9月
30日までに

宛てに送ってください。

バン格拉デシュの学校改修に協力しますので、ご協力お願い致します。