

ブレトンウッズ機関の役割の見直し

秦 忠 夫

はじめに

1944年7月、アメリカのニューハンプシャー州ブレトンウッズでIMF、世銀の設立協定が合意されてから50年が経過した。米英主導の下、連合国側の44カ国代表が参加して、7月1日から22日までおよそ3週間続けられたこの会議は戦後の世界経済運営の枠組み作りに成功し、為替の安定と無差別多角的な貿易取引を通じて世界経済は秩序ある成長軌道に復帰することになった。

ブレトンウッズ会議で討議された新しい世界経済秩序では、為替の安定を司る国際通貨基金 (International Monetary Fund, IMF) と世界経済の復興と発展途上国の経済開発を支援する国際復興開発銀行 (通称世界銀行あるいは世銀、International Bank for Reconstruction and Development, IBRD) ならびに貿易問題を担当する国際貿易機構 (International Trade Organization, ITO) の3つの国際機関の設立が展望されていた。このうちIMFとIBRDについてはこの会議で協定案ができあがり、いずれも1945年12月には協定が発足する運びとなった。しかしITOは1948年になって協定が合意されたものの、アメリカを始め多くの国が批准しなかったため予定通りに進まず、協定発足までの暫定的な措置として準備された多国間条約「関税と貿易に関する一般的取決め」(General Agreement on Tariff and Trade, GATT) が長らく多角的貿易自由化のための協議の枠組みとなった¹⁾。

戦後の世界経済の繁栄にとって、IMF、世銀ならびにGATTの果たした役割は極めて大きい。50年の時の経過とともに世界経済の一般的状況は大きく変化し、それに伴ってブレトンウッズ機関の役割も変貌を遂げてきた。ブレトンウッズ通貨体制のバックボーンであった基軸通貨ドルは、1960年代から70年代初めにかけて通貨基盤が弱体化し、1973年には固定相場制が崩れて変動相場制になったが、それとともに国際通貨秩序の番人としてのIMFの発言力は目立って低下した。2度の石油危機は発展途上国の累積債務問題という大きな後遺症を残したが、この問題への対応を通じてIMFと世銀は役割の重複する援助機関という性格を帯びるようになった。1980年代末から90年代にかけては、旧ソ連・東欧諸国が市場経済への移行を始めたのに伴い、IMF、世銀には再び大きな活動の場が開けたが、ここでも両者の役割には重複する面がみられる。地域開発銀行などの国際機関との役割分担にも問題があり、それが世銀グループの組織の肥大化を招いているとする指摘も多い。冷戦が終わり、21世紀に向けて新しい世界経

済秩序が模索される時代にあって、ブレトンウッズ機関の役割についても根本的見直しが求められている。

ブレトンウッズ50周年を記念して、昨年は各地でブレトンウッズ機関の見直しや国際通貨制度の将来展望をテーマとする国際会議や共同研究プロジェクトが数多く企画された。米欧日の国際金融のエキスパートをメンバーとしたブレトンウッズ委員会 (Bretton Woods Commission) のプロジェクトはそのひとつで、昨年7月に報告書を公表した。9月下旬には、マドリッドでの年次総会を機に、IMF・世銀主催でブレトンウッズ機関の将来をテーマとする国際金融会議が開催された。さらに、昨年ナポリ・サミットで国際機関の役割の見直しを行うことが合意されたが、これを受けて今年のハリファックス・サミットではかなり包括的な検討レポートが公表され、「経済宣言」にいくつかの具体的改革案が盛り込まれた。小論は、ブレトンウッズ姉妹機関の戦後半世紀における役割の変遷を振り返り²⁾、これらの機関が直面している問題点と改革の方向を整理しようと試みたものである。

1. ブレトンウッズ機関の役割の変遷

(1) IMF

① ブレトンウッズ通貨体制の理念と仕組み

IMF 創設の基本的理念は、各国の自国本位の政策運営を改め、国際金融協力を促進するためのルールと基盤を確立することであった。そのためにはまずメンバー国が遵守すべき一定の行動規範を明らかにする必要があったが、ブレトンウッズ会議で合意された行動規範の骨子は、為替の安定、秩序ある為替取決め、競争的为替切下げの回避ならびに自由で多角的な国際決済である³⁾。こうした目的に沿ってルールを設定し、メンバー国を監視し、支援する役割を果たす恒久的な国際機関として設立されたのが IMF である。

為替の安定については、固定相場制が決用され、加盟国は金あるいは1オンス35ドルで金への交換性を持つ米ドルで自国通貨の平価を設定して IMF に登録し、日々の為替レートの変動を平価の上下1%の範囲内に維持するものとされた。加盟国は安易な切下げ調整は認められないが、固定相場制が加盟国の経済政策運営に過度の負担を与えないよう、国際収支が基礎的不均衡に陥っていると判断される場合には、IMF と協議の上為替相場の切下げ調整ができるものとされた。

為替の安定と並んで重視されたのが自由で多角的な国際決済を確立し、維持していくことで、協定第8条で、經常取引については為替制限をなくすこと、差別的な通貨取決めや複数為替相場制を回避することなど加盟国の具体的義務が規定された。しかし、多くの国が厳しい外貨不足に直面している状況では、こうした義務の遵守は容易なことではなかったため、IMF には一定の金融支援のメカニズムが用意された。具体的には、各国はそれぞれの経済力に見合って設定される出資割当額 (quota) を IMF に払込み、それを原資として一時的に国際収支難に陥った国に対しては短期間の融資が与えられることになった。またこの場合の IMF の融資は、借

入国が国際収支の均衡回復のため必要な調整政策を採用することが条件とされ、国際収支不均衡の継続を回避する仕組みが作られた。

② ブレトンウッズ体制の確立から崩壊まで

IMF は準備期間を経て1947年3月1日から業務を開始したが、業務が軌道に乗り始めたのは1950年代に入ってからである。新しい機関である IMF の権威が確立するまでには時間がかかったが、1952年3月1日から、加盟国が為替制限の廃止など協定上の義務をできるだけ早く実現することを目標に国別のコンサルテーションが開始された。同じ年に、IMF 融資の具体的実行プロジェクトもできあがった。それまでは、世界的な外貨（ドル）不足を緩和する役割はもっぱらマーシャル・プランを中心とするアメリカの援助に頼っていたが、ようやく IMF の条件付き融資制度が整い、その後1956年7月のスエズ危機を契機として IMF 資金の利用は大幅に拡大するようになった。1958年末に西欧通貨の交換性回復が実現したが、この時点でブレトンウッズ通貨体制は概ね完成し、IMF は国際通貨秩序の番人としての権威を確立した。

1960年代はブレトンウッズ体制の下で世界経済が繁栄を誇った時期であるが、同時にブレトンウッズ体制崩壊に向けての動きが不断に進行した時期でもあった。1オンス35ドルの公定価格で金と交換性を持つ米ドルがブレトンウッズ通貨体制の基軸をなしていたが、アメリカの国際収支の悪化で次第にドルの金交換を維持することが難しくなっていった。アメリカの国際収支は、世界経済の復興を反映した貿易黒字の縮小、対外民間直接投資の増大、海外軍事支出の増加などから、すでに50年代末から悪化傾向を示していたが、60年代になると国内福祉重視の政策運営を反映してアメリカ経済のインフレ体質が強まり、60年代後半に進んでからはそれにベトナム戦争の負担も加わって、国際収支赤字は慢性化した。こうした動きの下で、60年代を通じて、アメリカ独自の、また金ブール協定など国際協力によるドル防衛策が繰り返し実施されたが、結局1971年8月15日のニクソン声明でドルの金交換停止となった。これにより、ブレトンウッズ通貨体制は基盤を失って崩壊した。

③ 国際通貨制度再建の試み

ニクソン・ショックで固定相場制が崩れた後、1971年12月のスミソニアン合意で金と交換性を持たないドルをベースとするワイダー・バンド（セントラル・レートの上下2.25%）の固定相場制復帰の試みがなされたが、これも短期間で行き詰まって1973年3月には変動相場制が一般化した。その後今日まで20年以上にわたって変動相場制が続いているが、変動相場制以降の数年間になされた国際通貨制度再建のための作業は、IMF の立場の変化を知る上で重要である。

1972年7月、IMF 総務会は国際通貨制度改革を検討するための20カ国委員会（通称モース委員会）の設置を決議したが、同委員会はおよそ2年の討議を経て1974年4月に最終報告書「通貨制度改革概要」（“Outline of Reform”）をとりまとめ、同年秋の IMF 総会です承された。報告書は第1部「新制度」と第2部「当面の措置」で構成されており、第1部では SDR を主要な準備資産として育成しつつ調整可能な平価制度を再建するグランド・デザインが示されたが、第2部では、1973年秋に発生した第一次石油危機で世界経済が混乱したため当分の間は新

制度への移行は困難という判断が示されていた。

固定相場制度への復帰が困難となり、変動相場制の現実を認めざるをえない情勢となったため、その後の制度改革作業はIMF協定を現実に対応させることに重点が移行した。そのための作業は1975年1月にジャマイカのキングストンで開催された暫定委員会での合意を経て、IMF協定第2次改正が1976年4月に総務会で承認され、1978年4月に発効した。為替相場制度に関する協定改正のポイントは、①各国がどのような為替制度をとるかは自由とする、②各国の為替相場政策はIMFの監視に従う、③将来世界経済が安定を取り戻した時には、IMFは85%の多数決で平価制度への移行を決定することができる、などである。各国は為替相場の安定的な体系を維持するための一般的義務（自国本位の為替政策や差別的通貨取決め回避など）を負い、その限りではIMFは引き続きレフェリーの役割を果たすが、各国はさまざまな為替相場制度のなかから自国にもっとも都合のよい制度を選択できることになって、ブレトンウッズ体制当初のような各国を一律に支配するゲームのルールは失われたので、通貨秩序の番人としてのIMFの発言力は大きく後退することになった。

④ 援助機関への変身

1973年に発生した第一次石油危機は、非産油発展途上国のみならず先進諸国にも大きな国際収支赤字をもたらし、IMFの融資ファシリティへの需要が高まった。そこでIMFは資金力に余裕のある加盟国からの借入力でファイナンスされる2つの追加的ファシリティを設けてそうした需要に対応した。1974年6月に導入されたオイル・ファシリティと1974年9月に導入された拡大信用供与措置(Extended Fund Facility)がそれで、「IMFは、一部の加盟国から借入れ、他の加盟国に融資する重要な金融仲介機関になった⁴⁾。もっとも石油危機がもたらした資金の偏在に関しては、産油国が稼いだ外貨が国際金融市場に預入れられ、信用力のある国は市場から必要資金を調達できるようになったので、1976年のイギリスとイタリアの借入を最後に先進国のIMFファシリティ利用はなくなり、IMFはもっぱら途上国援助機関という性格が強まった。国際金融市場が発達し先進諸国がIMFの資金援助を必要としなくなったことは、先進諸国の経済運営に対するIMFの発言力の低下につながった。

1979年から80年にかけて第二次石油危機が発生すると、非産油途上国の国際収支困難は再び深刻となり、1982年8月のメキシコの流動性危機を発端として、中南米諸国を中心に債務危機が表面化した。IMFを中心とする国際機関、先進国政府、国際銀行団、借入国政府の協調的対応が必要となったが、ここでIMFの担った役割はとりわけ重要であった。多くの国が対外債務のリスケジュール(返済期日の再調整)とニューマネーを必要としたが、債務国政府が経済建て直しのための調整プログラムをIMFと協議し、その承認を得ることがそうした金融支援の前提条件とされたからである。

発展途上国の国際収支困難が長期化し、構造的性格を持つことが明らかになるに伴い、IMFは、80年代後半には、融資限度が大きく、返済期間の長い融資制度を追加導入して、一段と融資機関としての性格を強めた。1986年3月に導入された構造調整ファシリティ(Structural Adjustment Facility)、1987年12月に導入された拡大構造調整ファシリティ(Enhanced Struc-

tural Adjustment Facility) などである。これらの融資制度は主としてサハラ以南のアフリカ諸国などの最貧国グループを対象としており、実質無利息で最長10年の返済期間を認める援助融資である。

IMFの信用供与はもともと金融秩序維持のための短期融資が原則であったが、80年代の途上国債務危機への対応の過程で各種の追加ファシリティが導入されて、IMFは途上国援助機関としての性格を強めていった。一方で、後述のとおり、もともと主としてインフラ整備のためのプロジェクト・ローン为主要業務とする世銀も、1980年代に入ると、「よいプロジェクトも悪い経済状況の下では結局悪いプロジェクトになる可能性が大きい」という認識から、構造調整貸出や部門別構造調整貸出などの新しいタイプのローンを導入し、借入国の構造問題の解決に積極的な関心を示すようになったので、いきおいIMFと世銀の融資の類似性が強まり、時としてそれぞれが設定する融資条件の一貫性の欠如が問題となったり、借入国の立場からは、2つの機関を相手に時間と精力のかかる交渉を余儀なくされるという不満が聞かれるようになった。このため、近年では、IMF、世銀それぞれの最重要課題が開発援助だとすれば、両機関は合併するのが合理的という議論も一部で聞かれるようになった。⁵⁾

⑤ 旧ソ連・東欧諸国の市場経済移行とIMF

石油危機に端を発した途上国債務危機は80年代末になってようやく解決に辿り着いたが、変わって登場した世界経済の大きな課題は旧ソ連・東欧諸国の市場経済移行を支援することであった。IMF、世銀には新しい重大任務が与えられることになった。1980年末から90年代にかけて急速に発展したこれらの国の経済改革に当たっては、まず物価の自由化、貿易の自由化、為替相場の調整と適切な為替政策の実施などマクロ経済の新しい枠組み作りが急がれたが、そうした面で指導的役割を担っているのはIMFである。しかし、これらの国で市場経済が根づくためにはそうした政策対応にとどまらず、市場経済を可能にする諸々の法制、税制、会計原則、行政組織、金融システムなどの土台作りが不可欠で、こうした面ではIMFのほか世銀、OECD、EBRD（欧州復興開発銀行）などの国際機関が協調しつつ技術援助にあたっている。IMFと世銀の役割分担としては、基本的にはIMFがマクロ経済運営を指導し、世銀が供給サイドの強化を担当する組み合わせとされているが、市場経済の制度的枠組みが十分整っていない段階ではそうした基準で整然と役割を区分することは難しく、事実上両機関が一体となった対応が必要な状況にあるとみられる。

(2) 世銀グループ

① 世銀グループの形成

世銀の業務のあり方については、当初は、開発のために必要な資金は民間部門によって供給されるのが望ましく、世銀の役割は途上国の民間から借入れに対して保証を行うことであると考えられていた。⁶⁾しかし、途上国の信用力の欠如に加え、当時は民間部門に十分な資金供給能力がなかったため、保証で民間資金を動員することは難しく、結局世銀が自ら資金調達して融資を行う業務形態が中心となった。世銀融資の形態は、時代とともに多様化し重点が移り変わっ

ていくが、当初はインフラストラクチャー整備のための融資が中心であった。

その後1956年に開発金融のための民間資金の導入を目的に国際金融公社（International Finance Corporation, IFC）が設立された。協定により、世銀が融資を行えるのはメンバー国の公的部門で、政府保証がない限り民間企業への融資は行えない。そこで政府保証なしに民間企業に直接投融資を行える機関を別途設立し、民間企業育成のための民間投資に触媒機能を果たる必要があると判断され、そうした目的で設立されたのがIFCである。

次いで1960年には国際開発協会（International Development Association, IDA）が設立された。IDAは途上国のなかでも一人当たりGNPが一定水準以下（現在の基準では1991年価格で1,235ドル以下）の貧しい国を対象として、無利子、長期（35年から40年）の実質援助に近い譲許的融資（concessional loan）を行う機関である。組織上はIBRDと一体であるが、勘定がIBRDとは区別されており、IBRDの融資は主として金融市場での資金調達で賄われるのに対して、IDAの融資はもっぱらメンバー国の出資割当金で賄われている。さらに1988年になって、民間資本の途上国向け直接投資について政治的リスクを保証する機関として多国間投資保証機関（Multinational Investment Guarantee Agency, MIGA）が設立された。この結果、現在では、世銀グループはIBRD、IDA、IFC、MIGAの4つの機関で構成されているが、業務量は圧倒的にIBRDが大きい。

② 世銀の融資業務の推移

過去およそ50年間における世銀の融資業務は、次のように4つの期間に分けて検討することができる。第1期は1946年から1968年初めまでで、もっぱら設立趣旨に沿ってメンバー国の経済開発促進のためのプロジェクト・ローンが実行された時期である。第2期は1968年4月から1981年6月まで13年にわたったマクナマラ総裁の時代で、「貧困の緩和」という目標の下に世銀の融資業務は大幅に拡大された。第3期は途上国の債務問題が深刻になった1980年代で、マクロの経済環境が乱れては個別プロジェクトの成功はおぼつかないという考え方から、借入れ国の構造調整を支援するプログラム・ローンの比重が高まった時期である。第4期は1990年代に進んでからで、途上国の累積債務問題は峠を越したが、旧ソ連・東欧諸国の市場経済移行を支援するという新たな課題が登場した。一方で地球環境問題への関心が高まるのに伴い、各地の環境擁護団体などから世銀の開発プロジェクトに対する批判・非難が強まり、開発と環境保全の両立が大きな課題となった。また民間活力重視の考え方が強まるのに伴い、公共部門重視の世銀の伝統的業務形態は見直しを迫られることになった。

③ マクナマラ総裁の下での業務拡大

マクナマラ第5代総裁は、就任して間もない1968年秋の総会で「貧困の緩和」を目標に世銀グループの融資活動を積極的に拡大する方針を表明したが、この方針はその後策定された3次にわたる5カ年計画で実現され、世銀グループの融資規模は大幅に膨らんだ。しかし第一次石油ショックの影響で70年代後半から80年代にかけて非産油途上国の経済情勢は大幅に悪化して貧困の緩和は目標どおり進まず、むしろ「絶対的貧困」のカテゴリーに分類される人の増加が問題とされるようになった。

このため、少なくとも60年代までは途上国の一人当たり GNP を着実に増加させるのが開発政策の基本と考えられてきたのが、開発の究極の目標は貧困の緩和であるという認識が強まり、そうした開発哲学の変化を反映して融資対象も顕著に広がった。すなわち、それまでに着手されていた、成長促進を狙いとした製造業、農業、教育のための融資に加え、人口増加抑制、都市のスラム化対策、失業対策などに融資対象が拡大されていった。開発哲学の変化を反映して IDA 融資シェアが高まったのもこの期間の特徴である。

④ プログラム・ローンの拡大

第2次石油ショック後は非産油途上国の経常収支赤字は一段と膨張し、年々対外債務が積み上がる国が増えた。一方でマクロ経済環境の悪化に伴って行き詰まるプロジェクトも増えたので、世銀は従来通りのプロジェクト・ローンの効用につき自問するようになった。そこで1980年代になると、構造調整貸出 (Structural Adjustment Loan, SAL) と部門別構造調整貸出 (Sector Adjustment Loan, SECAL) の二つの新しいタイプのローンが導入されることになった。いずれも条件付きのプログラム・ローンであるが、前者はマクロ経済全体に係わる構造問題の解決を目的として多年度にわたって実施される施策や制度改革に金融上の支援を与えるもので、後者は農業、エネルギー、金融など特定の部門の改善・効率化を支援するものである。この種のプログラム・ローンが IBRD および IDA の融資全体に占めるシェアは80年代を通じて着実に上昇し、80年代末にはおよそ30%となった。民間資金の流入が途絶えた状況で、世銀グループの調整貸出は途上国にとって貴重な資金ソースであったが、一方で、前述のとおり、世銀がマクロ経済政策の領域に踏み込んだことは不可避免的に IMF との役割の重複という新しい問題を引き起こすことになった。

⑤ 世銀批判の高まり

以上のとおり、80年代を通じて、世銀は発展途上国の経済構造調整にまで融資対象を広げて、世界最大の開発援助機関となったが、それに伴って世銀の開発戦略そのもの、あるいは世銀が合意したプログラム・ローンやプロジェクト・ローンが、借入国の経済、社会に与える影響などにつき世界中の関心が高まり、世銀批判の声が聞かれるようになった。

その一つは環境問題である。1980年代後半から90年代にかけて世界的に環境問題への関心が高まり、各地で環境擁護を目的とする非政府組織 (NGO) が形成されたが、世銀が支援する途上国の開発プロジェクトが環境破壊的であるとして、そうした組織から批判されるケースが増えた。これに対して世銀は、1987年に環境局を新設して環境問題担当スタッフを大幅に増やし、89年からはすべてのプロジェクトについて環境アセスメントを実施するなどの施策を講じたが、世銀批判の声はおさまらず、90年代に入ると単に世銀プロジェクトが自然環境に与える影響のみならず、社会的影響すなわちプロジェクトの実施に伴う現地住民の移住問題や貧富格差に与える影響などが批判の対象となり、さらには世銀の政策決定プロセスやプロジェクトの事後管理などにも攻撃がおよぶようになった。

肥大化した世銀の業務運営に関しては、1991年に就任したプレ斯顿新総裁の任命で世銀のプロジェクト管理や評価プロセスの改善を目的に設置された委員会が、翌年発表された報告書

(Wapenhans Report) で、徐々にしかし着実に世銀のプロジェクトの質的低下が進んでいることを指摘し、プロジェクトの事後管理能力強化の必要を強調した。1980年代末から90年代にかけて、民間部門の開発を支援することが効果的な開発援助のあり方だとする見方が強まったことも、世銀グループ全体の業務の見直しを迫ることになった。

近年における各方面からの世銀批判は、世銀の開発援助の重点の見直し、意思決定プロセスの透明性の改善、プロジェクトの事後管理能力の強化など多くの面で世銀の自己改革を促すことになった。90年代になってからの世銀の重点目標は、「貧困の緩和」「環境擁護」「民間部門支援」と位置づけられるようになってきている。旧ソ連・東欧諸国の市場経済移行において世銀が果たしている役割は前に触れたとおりである。

2. 国際金融界の見方

以上概観したとおり、ブレトンウッズ姉妹機関の役割は時代の変化に伴って重点が移り変わってきたが、それぞれの時代の要請に応じていずれも有用な国際機関としての存在価値は保ってきたといえよう。しかしながら、これらの機関が目先の世界経済の要請には応えたとしても、世界経済の構造的変化に適応する形で自己変革を行いつついるかどうかは疑問である。50年の節目でこれらの機関の役割の根本的見直しが行われることは意義深いことである。

冒頭で触れたとおり、昨年来さまざまなレベルでそうした見直し作業が行われてきたが、米欧日の国際金融の専門家47名をメンバーとし、2年プロジェクトとして実施されたブレトンウッズ委員会の作業はその代表的なものの一つであった。委員会メンバーは、かつて政府部門や中央銀行で国際金融問題での経験を積んだことのある人達を中心であったが、民間のエキスパートや学者も含まれており、その報告書は国際金融界の意見を代表するものといえる⁷⁾。以下、ブレトンウッズ委員会提言を中心にブレトンウッズ機関の今後のあり方に関する国際金融界の見方を検討してみたい。

(1) IMFの将来の方向

ブレトンウッズ委員会は、IMFの役割の検討にあたって国際通貨制度の現状分析と将来展望からアプローチする方法をとっている。その結果、現在の変動相場制の下では為替相場のミスアライメント（均衡水準からの乖離）と乱高下が生産活動や投資に与えるマイナスの影響が大きく、世界経済の成長鈍化を招いているため、「主要国政府は国際通貨制度改革に高い優先度を与え、新しいシステムの確立は長期目標だとしても、そのための作業は直ちに始めるべきである」⁸⁾と提言している。将来のシステムについての具体的提案は示されていないが、制度改革にあたっては、まず第一段階の課題として各国の政策協調を強化して経済パフォーマンスの収斂を図る必要があるとして、政策協調の枠組み強化に重点がおかれている。

現在、主要国間の政策協調は、主として年1回のサミットと半年毎のG7蔵相・中央銀行総裁会議の場でなされているが、ブレトンウッズ委員会は、このいわゆるG7プロセスは対応が

アドホック過ぎて合意が永続的な取決めにつながらず、その効果には限界があると判断した。G7はもともと非公式の会合で、peer pressure（胞輩の圧力）はあるにしても合意に強制力はないからである。委員会は、さまざまな改革案を検討した結果、もともと「通貨秩序の番人」として設立されたIMFがその本来の役割に立ち返って、主要国の経済政策の協調と通貨制度改革の検討・実施において中心的役割を果たすべきだという結論に達している⁹⁾。IMFは通貨安定のための政策協調を推進する正統な権限を持つ機関であり、国際経済、金融情勢の分析や政策立案のための十分な専門的能力も備えており、その運営に一定の改善を行えば期待される役割を十分にこなすと評価された。委員会のメンバーであったトロント大学のドブソン教授は、先進国間の政策協調の効果を妨げているのは単に政治的意思の欠如だけでなく、経済のメカニズム、政策の国際的波及プロセス等について各国で共有できる分析ツールがないという技術的要因の影響も大きいとし、よりよい分析と客観性のある議論のためIMFを活用すべきだと主張しているが¹⁰⁾、これは説得力のあるポイントの一つである。

IMFの運営強化策としては、閣僚レベルの協議機関である暫定委員会（Interim Committee）の活性化、理事会のメンバー構成の強化、国際金融の実務に通じた民間人で構成される諮問委員会の創設等が提案されている。このようなブレトンウッズ委員会のIMFの機能強化による政策協調の枠組み強化という考え方は、マドリッドでのIMF・世銀主催国際金融会議でも、参加者の間でかなり幅広い支持があった¹¹⁾。しかし、IMFの機能強化が実現するかどうかは、結局のところ、主要国がそうした改革を受け入れる政治的意思を持つかどうかにかかっている。

(2) 世銀グループ

世銀グループの役割については、国際金融界からは2つの大きな問題提起がなされている。そのひとつは、開発金融における公的部門と民間部門の役割のバランスの再検討である。世銀発足時には民間金融市場は未発達で、開発融資の主役はいきおい公的部門にならざるをえなかったが、今日では民間金融市場が大きく成長した一方で、公的部門は多かれ少なかれ財政面の制約に悩まされている。新しい状況の下では、開発金融における公的部門の役割は民間部門の役割を補完する形となるのが望ましい姿といえる。ブレトンウッズ委員会はこうした考え方にたって、「公的な開発援助は、民間部門では開発ができなかったり、または開発の意欲がわからない分野に集中して実施すべきである。」¹²⁾と提言している。

もうひとつは、世界的に公的部門が支配する経済から民間企業や自由市場が中心の経済への移行が目標とされる動きのなかで、伝統的に公的部門向け融資の割合が圧倒的に大きい世銀グループの業務は根本的見直しが必要だとする指摘である。世銀グループのなかでもIFCはまさしく民間部門の成長促進を狙いとする機関であり、近年その活動は活発化しつつある。これに対して、IBRDは基本的に公的部門を相手とする開発援助機関であり、途上国の経済成長の主役が公的部門から民間部門にシフトして行くとすれば、民間部門へ直接投融資することを禁じた協定上の制約を取り除かない限り、その活動範囲は狭まる筈である。現協定のもとでは、世銀グループとしては、IFCやMIGAの機能を拡大したり、現協定で認められている保証機能

を活用して IBRD が民間資金の途上国向け融資を促進する等の対応が必要とみられている。¹³⁾ プレトンウッズ委員会は、IFC の活動を強化する形で、世銀グループが民間部門向け投融資を積極的に拡大することを提言している。一方で、低所得途上国の窮状打開のため、IDA の資金力を強化する必要を訴えている。

(3) 組織の効率化

現在、IMF の正規職員数はおよそ2,000人、世銀グループの正規職員数はおよそ7,000人で、後者の場合は長期コンサルタントなどの非正規職員まで含めると、全体としてのスタッフ数は9,000人に達する大組織である。両機関の組織の肥大化、とりわけ世銀グループの肥大化はかねてより批判の対象となってきたが、組織膨張の背景としては、両機関の業務の重複に加えて、他の国際機関との協調の欠如が指摘されている。世銀は、いくつか存在する地域開発銀行との役割分担に消極的で、何でも自分で処理しようとする傾向が強いといわれてきた。¹⁴⁾ 組織の際限のない膨張を防ぐためには、それぞれが業務の効率化に努めるとともに、プレトンウッズ機関相互間で、また他の国際機関との間で分業関係を推し進める必要があると指摘されている。

IMF と世銀は合併するのが望ましいとする主張に対するプレトンウッズ委員会の見解は否定的で、IMF は国際通貨秩序の維持のために不可欠の機関であり、開発問題を担う世銀とは独立した機関であるべきだとしている。そして IMF は国際通貨制度とマクロ経済調整に重点をおき、世銀は長期の構造調整問題に重点をおくことにして、両機関の機能の重複を避けるべきだと主張している。¹⁵⁾

3. ハリファックス・サミット

去る6月15日から17日かけて、カナダのハリファックスで開催された先進国首脳会議では、前回のナポリ・サミットでの合意に従い、21世紀に向けての国際機関の役割の見直しが主要議題の一つに採り上げられ、その検討結果が「経済宣言」に折り込まれた。それとともに、討議のベースとなった“Review of International Financial Institutions”と題するかなり詳細なバックグラウンド・ペーパーが公表された。採り上げられているテーマは幅広いが、以下、IMF と世銀グループの役割に関連する部分を中心に主要点を検討してみたい。

(1) 国際金融秩序の確保

今回サミットの「経済宣言」には、国際機関の役割の一般的見直しにとどまらず、国際金融秩序確保のためひとつの具体的で重要な改革案が盛り込まれているが、それは1994年末から95年初めにかけて発生したメキシコ金融危機の再発を予防する措置である。80年代の債務危機を克服し、北米自由貿易協定に参加したメキシコには90年代に入って外国資本の流入が増え、1993年には合計338億ドル、世界の新興市場全体への投資の25%に相当する資本純流入が生じていた。¹⁶⁾ しかし経常収支の大幅赤字の継続に加え、政治的な事件や米ドル金利の上昇で94年

になると次第に投資環境が悪化し、12月にペソ切り下げが実施されると、急激な資本流出が生じ金融、為替市場が混乱に陥った。影響はメキシコ国内にとどまらず、ラテンアメリカやアジアの一部など他の新興市場にも為替相場の下落や株価の下落となって波及した。80年代の途上国債務危機は、債権者が主として国際銀行団や政府・公的機関で、債務の形態も中長期借入れが主体であったので、返済期日の繰延べ等の対応策が可能であったが、途上国を含めて資本取引の自由化が進み、世界的に金融市場の統合が進んだ今日では、証券投資の形でさまざまな投資家の資金が国際間を移動しているため、いったん混乱が生じると収拾が難しいし、国際的波及も避けがたい。

メキシコ危機は世界的な金融市場の統合を背景とする新しいタイプの金融危機として注目されその対応策が求められていたが、今回サミットで一連の方策が合意されたわけである。それは危機を予防するための「早期警戒システム」の強化、「緊急融資メカニズム」の創設、そのためのIMFの資金力の強化を目的とした一般借入れ取決め（GAB）の倍増からなっている。

「早期警戒システム」の強化に関しては、各国の経済政策および金融市場の動向を効果的に監視し、市場参加者に情報を開示することを目的に、IMFに対し、①主要な経済・金融データのタイムリーな公表のための基準を設定すること、②そうした基準を満たしている国を定期的に確認する手続きを定めること、③加盟国が一連の標準的データを十分にかつ速やかに提供することを要求し、すべての政府に対してより明確な政策的助言を提供し、必要な行動を回避していると見受けられる国に対してはより率直なメッセージを伝えること、が要請された。「緊急金融メカニズム」は、予防が失敗し金融危機が生じた場合に備えて、厳格なコンディショナリティーを伴うが短期間に多額の前倒し金融が可能で、新しい金融ファシリティをIMFに設けようというものである。そのためにはIMFの資金が不足することもありうるので、GABの倍増が提案されたが、GAB（General Agreements to Borrow）というのは1962年にできた協定で、もともとは先進10カ国がIMFから引出しをおこなった場合に、IMFが先進10カ国から60億ドルを限度に借入れできるよう取決められたものであるが、1983年に参加国が増え、限度額が170億SDRに拡大された際に、非参加国向けのIMFの融資に対しても発動可能と改められていた。

世界的な金融市場の統合は今後一段と深まるであろうから、そうした動きに不可避免的に伴う潜在的な金融危機を予防する上で、また混乱が生じた場合の対応においてもIMFに中心的役割が期待されていることは、国際金融、通貨秩序の番人としてのIMFの復権につながる動きといえよう。しかしながら、今回サミットの「経済宣言」には、ブレトンウッズ委員会が提言したような、国際通貨制度改革を展望しつつ主要国間の政策協調の枠組みの強化のためにIMFを積極的に活用すべきだとする考え方は希薄である。「G7間のマクロ経済政策に関する緊密な協議と効果的な協力は、インフレなき持続的成長を推進し、大幅な対外不均衡の出現を回避し、為替市場の一層の安定を推進する上での重要な要素である」と従来からの認識が繰り返されているのみである。現状、政府レベルでは国際通貨制度改革への意欲は乏しいといわざるをえない。

(2) 持続可能な開発の推進

開発金融機関の役割のあり方については、政府レベルの認識もブレトンウッズ委員会報告書を始めとする国際金融界の意見と一致している。バックグラウンド・ペーパーは、援助国の財政面の制約が厳しくなっている現状、援助資金の効率的活用が重要であり、開発金融機関は次のような努力が必要であるとしている。¹⁷⁾

①国際開発銀行（Multinational Development Banks, MDBs）は業務の重点を絞り、民間の支援が不十分あるいは期待できない公共財（public goods）の供給に融資を増やしていくべきである。このことは、初等教育、健康管理、環境擁護などを目的とするプログラムに重点を移すことを意味する。

②設備プロジェクト（capital projects）に対する伝統的融資は極力民間部門に委ねるべきで、一般的に言えば、国際開発銀行の融資は民間部門のファイナンスを補完するものとなるべきである。開発プロセスへの民間の参加を促進するためには、国際開発銀行は、さまざまな金融メカニズム（保証や協調融資など；訳注）により設備プロジェクトへの民間ファイナンスを促す、健全な民間部門の発達を促す、持続的成長のためのインフラ整備を支援する、などのことに努めるべきである。

③譲許的資金はそれを最も必要とし、効果的にそれを活用する能力のある国に主として配分すべきで、資本市場での資金調達力をつけた国については国際開発銀行への依存からの「卒業」を促すべきである。

④効率的で効果的な国際機関を支援する目的に沿って、すべての出資国がIDAの第10次増資へのコミットメントを速やかに果たし、次回大幅増資を支持するよう要請する。

(3) 国際機関の効率の強化

「経済宣言」は、「国際機関が将来に向けて効果的に任務を遂行していくためには、引き続き改革を実行し、相互の調整を改善し、重複を減らさねばならない」として、ブレトンウッズ機関内部の、またこれらの機関と国連の関連機関などとの協調関係の見直しについて具体的な要求を列挙している。IMFと世銀の関係については、「IMFおよび世界銀行がそれぞれの基本的関心事項（概括的に言えば、IMFにとってはマクロ経済政策、世界銀行にとっては構造政策および部門別政策）に専念すべきこと」を奨励している。これらの点も国際金融界の見方と一致している。

4. 改革の方向：結びにかえて

政府ならびに民間部門からブレトンウッズ機関に送られているメッセージを要約すれば、まずIMFについては、金融、通貨秩序の維持という本来の役割での機能強化が求められている。引き続き進展する国際的な金融統合の動きに照らして考えると、国際金融秩序を保つためには、各国の経済、金融動向、政策の動きを監視し、適切な助言とタイムリーな情報を提供する国際

機関の存在は不可欠で、この面でIMFの果たすべき役割は大きい。

変動相場制に移行してから20年以上になり、システムなきシステムと呼ばれる現在の国際通貨制度の問題点が顕在化してきているが、現状、政治のレベルでは本格的な制度改革の動きはみられない。しかし、21世紀にかけての動きを展望すると、基軸通貨ドルの相対的地位は一段と低下し、ドル、マルク、円を中心とする複数基軸通貨体制の時代になっていくとみられるが、主要国が自国本位の政策運営に固執すれば、そうした動きとともに国際通貨情勢は一段と不安定になることが予想される。かつて1930年代には、ポンド、ドル、フランス・フランが主要国際通貨として鼎立する状況が出現していたが、これらの準備センター間を絶えず短期資金が移動し、通貨情勢は極めて不安定であった。ブレトンウッズ体制発足時のアメリカのような安定の要となる中心国が不在となった状況では、国際通貨情勢が不安定化するのとは避け難いところではあるが、改革の方向としては、ブレトンウッズ委員会が提言しているように、IMFを主要国間の政策協調の枠組みとして強化し、各国の政策運営に金融節度を強要する仕組みを確立していくことが重要であろう。通貨秩序の番人としてのIMFの復権への期待は大きい。

世銀グループは、国際金融市場の発達に伴う開発金融の主役の交替、民間経済中心主義への世界的な考え方の変化に伴い、80年代までの業務拡大路線の見直しを迫られている。開発金融の主役の変化といっても、世界には国際金融市場へのアクセスを持っていない国が数多く残されており、市場借入能力のある国の場合でもプロジェクトの種類によっては民間では事後管理ができないものもあるので、世銀グループの役割は引き続き重要である。しかし、民間でできることは極力民間に委ね、世銀グループ内で、また他の国際機関との間で効率的分業体制を確立して、組織の肥大化を抑制すべきだという官民の世銀グループへのメッセージは明白である。

冷戦後の世界経済秩序の構築のためには、国際金融、通貨秩序を担当するIMF、開発金融を担当する世銀グループ、貿易問題を担当する新設のWTOという形で3つの国際機関の権威が確立するのが望ましい姿である。現実はまだ理想とはかなりかけ離れているが、目指すべき方向ははっきりしているように思われる。

(1995年10月記)

注

- 1) 周知のとおり、ガット・ウルグアイ・アラウンドでの合意を踏まえて、本年1月1日に、「世界貿易機関 (World Trade Organization, WTO) が発足することになった。
- 2) より詳細なレビューとしては、秦・平島「ブレトンウッズ50周年」『東銀経済四季報』1994年夏号参照。
- 3) Margaret Garritsen de Vries, *The IMF in a changing world 1945-85*, International Monetary Fund, 1986, pp. 15-18
- 4) *Ibid.*, p. 118
- 5) この問題については、Jacques J. Polak, "The World Bank and the IMF: The Future of their Coexistence", *Bretton Woods: Looking to the Future*, Bretton Woods Commission, 1994が詳しい。
- 6) 世銀協定第1条で、主要業務の一つは「保証あるいは民間投融資への参加により民間外国投資を促進すること」と定められている。
- 7) 筆者はこのプロジェクトにスタッフとして参加した。

- 8) プレトンウッズ委員会日本委員会編『21世紀の国際通貨システム (プレトンウッズ委員会報告)』金融財政事情研究会, 1995, 17-20ページ
- 9) 同上書, 21-22ページ
- 10) Wendy Dobson, "Economic Policy Coordination Institutionalized? The G-7 and the Future of the Bretton Woods Institutions", *Bretton Woods: Looking to the Future*, Bretton Woods Commission, 1994, pp. 143-148
- 11) この会議の討議の概要については, 拙著「国際通貨制度改革をめぐる最近の論議」『東銀経済四季報』1995年春号参照.
- 12) 前掲書『21世紀の国際通貨システム』26ページ
- 13) 楠川徹「世界の開発資金フローにおける公的資金と民間資金の役割」, 前掲書『21世紀の国際通貨システム』117-121ページ
- 14) こうした世銀のカルチャーについては, Moises Naim, "The World Bank: Its Role, Governance and Organizational Culture", Bretton Woods Commission, *op. cit.*, pp. 273-288が詳しい.
- 15) 前掲書『21世紀の国際通貨システム』22ページ
- 16) 伊藤隆敏「メキシコ危機, 新興市場に教訓」平成7年8月29日付日本経済新聞
- 17) Halifax Summit: Background Document p. 11