

要旨

本評価は、とくに 2007－08 年に焦点を当て、2001 年から 2008 年までにおける、国際通貨基金（IMF）と加盟国との相互的な関わりを、実効性と管理の面から検証する。この評価は、加盟国によるグローバル金融危機への対処を支援するという、IMF に与えられた新たな責務に関わる今後の業務にとって重要な結果を含んでいる。

総じて、評価結果には二つの側面がある。ある国別グループでは、総体的な実効性は比較的高く認識されている。しかし、この結果に満足はできない。他方では、当局とスタッフの間で関係の範囲について共通の認識がない場合や、特定の役割において実効性に大きなばらつきがあることを示す明白な証拠も得られたからである。加盟国との関係は、融資プログラムや技術支援がある場合では効果的であった。一般的に、意見交換を促し、客観的な評価を提供することにおいても有効であった。しかし、IMF が優位性を持つと期待される、サーベイランス（政策監視）の国際的な次元を含む他分野では、加盟国関係の実効性と質は高く評価されなかった。

本評価では、加盟国関係の実効性が、先進国および主要新興市場国においてもっとも低かったことが示された。実効性がもっとも高かったのは、貧困削減・成長ファシリティー（PRGF）適格国においてであった。他の新興市場国との関係は、PRGF 適格国ほどではなかったが、概ね実効的であった。とりわけ問題だったのは、主要先進国との間に、国際政策協調、政策策定、アウトリーチにおける IMF の役割について戦略的な考え方の相違が存在したことであった。当局はこれらの分野における IMF の実効性を高く評価しなかった。スタッフも高い評価を与えなかったが、それでも彼らはより範囲の広い関係を想定していた。主要新興市場国における実効性も限定的であり、それらの国の多くはサーベイランスのプロセスが価値を持たない、あるいは公平さを欠くとみなしていた。

本評価によれば、政府以外のステークホルダーへのアウトリーチが、加盟国関係の実効性にほとんど寄与しなかったことが明らかにされた。IMF の情報公開政策は、ミッションによる報告の迅速な公表が一部の当局者によって阻止されたことから、スタッフが期待したほど IMF の影響力を強化することに至らなかった。IMF を「知識あるアナリスト」として位置づける——過去の関与様式の負の遺産から距離を置く——ことにより、国内の政策論議において影響力を確保しようとする情報公開イニシアティブは、未だ進行中である。

本評価では、特定の関係をうまく管理した個々のスタッフはいたものの、加盟国との関係が十分に管理されていなかったことが明らかにされた。サーベイランスを通してのみ関係を持つ国において、IMF の戦略は影響力を強化する上で効果的でなかった。IMF は付加価値を提供したであろう技術的な専門性に十分な関心を払わず、過度に慎重な国別評価を与えるというスタッフが感じる圧力を管理することを怠った。これは、とくにシステム上重要な国々について見られた重大な懸念事項である。PRGF 適格国では、好条件の融資、債務救済、ドナーによる資金提供と組み合わせられた IMF の戦略は、十分な影響力につながった。しかし、近年改善が認められるものの、これは当局が尊大で独裁的だと感じるスタッフの態度として現れることもあった。これまでスタッフのインセンティブと研修は、加盟国との関係管理を一般的に無視してきた。関係管理に対する責務も説明責任も明確でなかった。

以下の提言は、IMFの加盟国関係をより実効的にすることを意図している。

当局にとってIMFの魅力を増し、影響力を高めるための提言：(i) IMF業務の国際的次元の質を向上させる。(ii) とくに影響力が低下している場合、国の訪問に特定の専門知識を持つスタッフをより多く同行させる。(iii) 先進国や新興市場国に対して提供できる商品やサービスのメニューを構築する。(iv) 今や機能していない国別のサーベイランス・アジェンダに代えて、国別の焦点と説明責任の強化に向けた戦略的アジェンダを取り入れる。

アウトリーチの実効性を改善するための提言：(v) アウトリーチのルールを明確化する。(vi) 過去の経験による負の評判がIMFの影響力を損なう要因となっている国では、それにどう対処すべきかを決め、その実現に必要なスキルと手段をスタッフに与える。

加盟国関係の管理を改善するための提言：(vii) 国別評価に関して、スタッフが当局との関係を管理するための職務基準を策定する。(viii) 担当ミッションチーフとスタッフの任期を延ばし、研修と関係管理のインセンティブを強化する。(ix) 関係管理の責務と説明責任を明確化する。

結論と提言

本評価は、IMFの加盟国関係の実効性が、先進国と主要新興市場国との間でもっとも低く、PRGF適格国との間でもっとも高かったと結論する。他新興市場国との関係は、PRGF適格国ほどではなかったが、概ね実効的であった。きわめて重要なのは、主要先進国において、当局とスタッフの間に、波及効果の分析などを通じて国際政策協調に貢献するというIMFの役割について、戦略的な考え方の相違を見出したことであった。こうした相違は、政策枠組みの策定や、政策に関するコンセンサスの構築を目指したアウトリーチについても存在した。同様に懸念されるのは、主要新興市場国においても、実効性が限定的であり、戦略的な意見の相違が見られたことである。それらの国の多くは、サーベイランスのプロセスが価値を持たない、あるいは公平さを欠くとみなしていた。

また本評価は、評価対象期間において、政府以外のステークホルダーへのアウトリーチが、加盟国関係の実効性にほとんど寄与しなかったと結論する。IMFの情報公開政策は、ミッションによる報告の迅速な公表が一部の当局者によって阻止されたことから、スタッフが期待したほどIMFの影響力を強化することにはならなかった。IMFをシンクタンクとして位置づける——過去の関与様式の負の遺産から距離を置く——ことにより、国内の政策論議において影響力を確保しようとする情報公開イニシアティブは、未だ進行中である。

最後に、本評価は、特定の関係をうまく管理した個々のスタッフはいたものの、加盟国関係が十分に管理されていなかったことを明らかにした。サーベイランスを通してのみ関係を持つ国において、IMFの戦略は影響力を強化する上で効果的でなかった。PRGF適格国では、さまざまな譲許的融資制度、債務救済、ドナーへのシグナル効果などを駆使することにより、十分な影響力が生まれた。しかし、近年改善が認められるものの、IMFはこれらの国において良好な関係や信頼を醸成したであろう外交的技量や、サーベイランスを通してのみ関係を持つ国において付加価値を提供したであろう技術的な専門性などに十分な関心を払わなかった。概して、スタッフのインセンティブと研修は、加盟国との関係管理を無視してきた。

これらの結論を踏まえ、本評価の提言は、影響力を育み、その腐食を防ぐためにIMFがとるべき措置に焦点を当てる。提言を示す前に、二つの重要な点を述べておこう。第一に、より大きなガバナンスの問題を解決することは不可欠である。現状のままでは、一部の主要新興市場国は不信を抱き、それがIMFの実効性をこれらの国で（また他の国で）蝕めている。このトピックは本評価の対象外であるが、背景として明らかに重要な要素である。第二に、金融危機を契機として、主要な先進国および新興市場国は、国際政策協調においてIMFがより大きな役割を果たすことに関心を持つに至った。実際、相互評価プロセスを開始せよというG20の要請は（また先の米国に対する金融セクター評価プログラム＜FSAP＞への参加要請も）肯定的な動きである。しかし、本評価では、ただ強く促すこと以外に、主要先進国の当局者がより深くIMFに関与し、そうした関係を長期的に維持する動機付けを生み出す提言はできない（そうすることを有利にする措置は提言す

るが)。これに関連する問題は、グローバル金融危機に至る過程でのIMFの役割に関するIEO評価において、より直接的に検討されている。¹

これらの点を踏まえ、当評価は以下の提言をする。

各国当局にとってIMFの魅力を高め、影響力を強めるための提言：

- IMF業務の国際的次元の質と的確さを改善させる。これまで、政策協調に関わる業務（分析および助言）において、IMFは十分な信頼を受けてこなかった。しかし、金融危機を契機として、IMFは国際協調により密接に関与すべきだという声がある。この機会に應えるため、これまでIMFの関与が不十分であった理由が何であるかを解明し、分析やアプローチ上の問題を解決する必要がある。同時に、IMFの強みを最大限に生かした新しい商品を当局に向けて開発することなどを通して、IMF業務の他の国際的次元も改良する必要がある。明らかな例は、比較経済分析であろう。IMFは関連するテーマについて多くの研究と分析を行っているが、その成果を体系的に利用して、当局者向けにカスタマイズしていない。たとえば、特定のテーマに関する「比較経済ブリーフ」といった新しい知識商品を、当局の要請に応じて作成することも、IMF内部で入手可能な経験や研究に基づいた最新の成果を活用して定期的に作成することもできる。これ以外にも、IMFが有する膨大な知識の蓄積や、IMFが持つ外部の専門知識を取り込む力を利用することにより、加盟国と関与する新しい様式は多くある。
- 関与の新しい様式の一つとして、またIMFの戦略的シフトを支えるために、とくに影響力と関心が弱まっている国の訪問に、特定の専門家をより多く同行させる。多数の当局者は、とくに主要なスキルに関して、IMFスタッフの分野別の専門性について問題を提起した。的確でありつつ、加盟国の関心を維持しようとするれば、IMFは当局との直接的な関係において、これまで以上に特定の専門知識を提供しなければならない。このため、IMFは付加価値を持ち、同僚の尊敬に値する高度な技術的見識を有する専門家や経験ある実務家を雇ったり、重要なミッションに世界的な専門家の助けを借りたりすることによって、スタッフの分野別の専門性を改善し、政策論議に貢献する必要がある。
- 先進国および新興市場国との関与を深化させるための一貫した戦略の一部として、透明性、説得力、実行可能性を確保しつつ、これらの国に提供できる商品やサービスのメニューを構築する。IMFは、こうした試みをPRGF適格国に対して行ってきたが、時として急速に変化する状況下で何がもっとも有益であるかを当局と協議した上で、他国別グループにも何かを行う必要がある。新しい融資制度（フレキシブル・クレジットラインを含む）や期待される相互評価プロセスへの貢献は重要な要素であるが、新しい知識商品を開発し、金融危機の後、加盟国に対して影響力を維持する新しい方法をあらかじめ考えておくべきである。有益であれば、特殊な

¹ IEOウェブサイト (<http://www.ieo-imf.org>) を参照せよ。

チャレンジを抱える小国など、他国別グループに向けても、地域局という枠組みを超えて、同様な戦略的メニューを検討することもできる。

- **今や機能していない国別のサーベイランス・アジェンダに代わり、戦略的アジェンダを取り入れる。** IMFには、個々の加盟国と関与するための体系的で戦略的なアプローチが欠けており、その焦点は、加盟国に向けられるのではなく、官僚機構や理事会に向けられている。これを是正するため、提案されたアプローチは、スタッフの活力を加盟国との関係に集中させ、彼らの焦点を測定可能で、明確に特定された目標や成果に向ける。この目的を達成するため、戦略的アジェンダには、以下のことが含まれる。(i) 加盟国関係の実効性を特定の目標とする。(ii) サーベイランス、融資プログラム、技術支援間の相互依存、およびこれらの活動とIMFの影響力との中期的な関係を解明する。(iii) アウトリーチ計画——影響力との戦略的な関係、実効性を妨げる制約——を明らかにする。(iv) 加盟国による積極的な関与を促すために、当局との協議を組み込む。(v) 必要な予算と人員を確保する。(vi) 説明責任と学習を強めるため、スタッフによる過去の成果の評価を反映させる。監督機能を果たすにあたって、理事会はこれらの戦略的アジェンダとその実施状況（助言の質も含む）に関する組織全体の評価を定期的に検討する。

アウトリーチの実効性を改善するための提言：

- **アウトリーチに関するルールを明確化する。** IMFの情報公開イニシアティブは、当局以外のステークホルダーとの関係に大きな影響を与えた。しかし、それは当局との関係にも影響を与えている。当局者の多くは、自分の国に関わる問題に関し、IMFがマスコミと接触することを快く思っていない。このため、スタッフはしばしば躊躇し、他の形態を含め、アウトリーチの機会を失っている。アウトリーチは主要な新興市場国や先進国において影響力の主要な基盤のひとつと成りうることを認識し、アウトリーチ政策の意図を明確にすることが不可欠である。
- **過去の経験によるIMFの負の評判に対して、どう対処すべきかを決め、その実現に必要なスキルと手段をスタッフに与える。** これはミッションチーフおよび駐在代表向けの新しい報道用資料やスタッフ向けのマスコミ対応研修以上のものである。多くのPRGF適格国および新興市場国では、過去における構造調整、緊縮財政、民営化の遺産が、政府、民間を問わず、IMFと加盟国との関係を損ない、IMFを担当する当局者に汚名を着せ、その結果、IMFの影響力を弱めている。成功が見込まれる最新のアジェンダについて前向きなメッセージを発信することは、不可欠である。しかし、過去について率直に語ることも同じく重要である。スタッフは、言えることが何で、言えないことが何であるか、指針を必要としている。そうした指針がなければ、リスク回避的なスタッフは、何も言わないであろう。

加盟国関係の管理を改善するための提言：

- **当局とどのような職務上の関係を持つかについて、また国別評価に関して、指針と研修を与える。** IEОによるアンケート調査とインタビューによれば、スタッフは当局との良好な関係を維持しようとして（少なくとも部分的には、マネジメントへの苦情を未然に防ぐため）、過度に慎重な国別評価を行っていた。これは専門家の

行動として大きな問題であり、至急対処されなければならない。このため、専務理事は、倫理担当官および全職位のスタッフから成る作業部会を立ち上げ、当局に敬意を払いつつ、いかにして率直でありうるかの指針を検討させるべきである。この指針には、不確実性の下、当局に最善の専門的評価を提供するに当たってのチャレンジにいかに対処するか、専門家としての結論を変えさせようとする上司にいかに対処すべきかが含まれる。この作業部会は、理事会の承認と監督を受けるため、2010年夏までに、行動可能な事項を理事会に報告すべきである。

- **担当ミッションチーフとスタッフの任期を延ばし、加盟国関係を管理するための研修とインセンティブを拡大する。** G 7 諸国を除き、すべての国別グループを担当するスタッフの交代頻度は悩みの種となっており、新チームへの引き継ぎ費用とともに、減らす必要がある。同様に、とくに上級スタッフを対象として、関係管理のスタッフ向け研修を強化する必要もある。この研修には、個々の国における経験に基づき、(i) 時には厄介なメッセージを、関心を喚起しつつ、適切な政策対応を促すような方法で伝えること、(ii) より一般的に、当局および他ステークホルダーとの対話や、加盟国との関係を管理することに関して、実地的なアドバイスが含まれるべきである。スタッフの実効性は、良好な関係を維持したいという希望が職務上の客観性を損なうリスクに留意しつつ、職務実績評価に反映される必要がある。
- **チームワークを重視しつつ、関係管理の取り決めに明確にする。すなわち、誰が何に対して責任・説明責任を負うか、実績を測かる手段とともに規定する。** ある分野では、より良い関係管理とチームワークが不十分であり、別な分野では、加盟国に提供できるサービスが複雑化するにつれて、その必要性が高まっている。駐在代表がいる国では、当局や他ステークホルダーとの関係の質を高める目的で、ミッションチーフとの関係（総合的な管理責任を含む）を明確化、体系化する必要がある。加えて、IMFは、当該国と協調してアジェンダを作成するという、個々の国に適した技術支援戦略のビジョンを引き続き実現していくべきである。その際、地域局は戦略全体に対して責任を負い、非地域局は特定の技術支援の質と提供に対して責任を負うことになる。最後に、加盟国関係に対して専務理事および副専務理事が持つ責務と説明責任をよりよく確立する必要がある。