

事業戦略調査研究

金融に関する政策支援型協力基礎研究

報告書

2001年 3月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

総 研

J R

00-53

序 文

金融セクターは貸し手から借り手へと資金を仲介し、経済成長を促進する基本的な機能を有しており、さらに他の全てのセクターと関連する強い横断性があります。しかし、最近まで開発援助の世界では金融セクターは他のセクターやプロジェクトの外部要因と見なされ、開発の対象として正面から検討されることはありませんでした。

1980年代後半にラテンアメリカで累積債務危機が勃発し、国際金融機関を中心に大規模な金融支援が実施される中、アジアの新興工業国は概ね順調な経済発展を享受してきました。しかし、1997年夏にアジアで金融・経済危機が発生し、危機に見舞われた各国は長年の開発成果が無に帰するほどのダメージを負いました。

危機の原因が明らかになるにつれて、開発における金融セクターの役割の重要性が改めて浮き彫りになり、我が国でも健全かつ効率的な金融セクターの存在が円滑な経済開発には不可欠であると認識されるようになりました。途上国の持続的な「人間中心の開発」を達成するためには金融セクターの発展や諸制度の整備に関する協力や、他のセクターと同様に人造り・組織制度造りを中心とした長期的な協力が必要であるといえます。

しかし、こうした必要性にも拘わらず、金融セクターは広範に亘るうえ、支援内容には政策、制度造りも含まれ高度の専門性が要求されるなど、当事業団にとっては新しく、そして支援は決して容易ではありません。また、JICAはすでに世界各地の市場経済移行諸国に対して経済政策の策定や法制度の整備などに関する支援を実施しており、またアジア危機の際にも数多くの支援実績がありますが、必ずしも金融セクター支援に関する組織的かつ効果的な支援体制が構築されているとは言えません。そこで今般、同分野に焦点を当てた調査研究を実施し、支援の方向性や対象領域、支援方法などを検討し、そのうえでJICAの支援実施体制の強化に向けての提言をとりまとめることとしました。

本調査研究においては、国際・国内両面の金融実務に精通されており、かつ国際機関の経験者である浅沼信爾一橋大学大学院国際企業戦略研究科教授を座長としてお迎えできたのは誠に幸運でありました。また、委員としてアジア各国の経済事情や法律・会計制度などの特定課題に詳しい研究者、実務家の諸先生にご参加いただき、並々ならぬご尽力を賜りました。非常に難しいテーマにもかかわらず最後まで精力を注いでいただいた座長を始め、委員、招聘講師、その他本報告書の完成までにご協力を頂いた多数の関係者の皆様に心より御礼申し上げます。

本報告書にも述べられておりますように、金融セクター開発の支援は、その他の開発分野と同様に平時より長期的な視点に立つて行う必要があります。本報告書がこうした支援を検討する多くの関係者の方々に読まれるとともに、効果的な金融セクターに対する開発・改革支援の実施の一助となることを祈念いたします。

平成 13年 3月

国際協力事業団
国際協力総合研修所
所長 加藤 圭一

本報告書について

はじめに

この報告書は、JICAの事業戦略調査研究の一環である、「金融に関する政策支援型協力基礎研究」の成果をまとめたものである。

研究会は、当初「近年ニーズが著しく増加しており、その取り組みが重要となっている金融セクターにおける政策支援について、JICAおよび我が国の支援のあり方と援助体制を整備するための方策を検討する」ことを目的としていたが、金融セクターにおける政策支援がJICAにとって馴染みの少ない、新しい分野であることを考慮して、研究会では「金融分野とは何か、そして経済開発との関連においてどのような政策問題が提起されるか」についての基礎的考察を行い、その結果を報告書に盛り込むことも要請された。

このような理解に基づき、1998年12月から11回に及ぶ研究会を開催し、さらに一部委員およびJICA内部のタスクフォースにより数度の中間的な会合が持たれた。また、研究会においては多数の外部有識者、専門家、援助実務者を講師として招聘し、貴重な知見をご披露していただいた。記して、感謝の意を表したい。

本調査研究のタイトルにもある「金融に関する政策支援」は、いうまでもなく、アジア危機に際して日本は危機に瀕するアジア諸国のために何ができるかという問題提起によってクローズアップされた。しかし、それが契機になったとはいえ、金融セクターの発展や制度の整備は、開発過程と同じく息の長い課題である。危機が過ぎ去れば重要度が減少するといったものではない。むしろ、アジア危機の一番の教訓は、開発過程において金融セクターの発展とそれを促進するための政策にもっと注力すべきであったのではないかという点である。研究当初より様々な指摘がなされたが、回を重ねるにつれてこうした認識が参加者の間で共有されるようになっていった。

報告書の構成

本報告書は二分冊からなる。各分冊の構成は次のとおりである。

第一分冊(本編)では、第1章にて経済プロセスにおける金融の役割と金融セクター発展のための公共政策について検討をおこなった。第2章では、金融セクターの政策支援に重要な役割を演じている他のドナー、特に世界銀行、アジア開発銀行(ADB)、米国国際開発庁(USAID)の活動を紹介した。最終章では、我が国あるいはJICAが金融セクターへの政策支援を行うに際しての問題と課題の検討を行っている。

第二分冊(現状分析編)は、3部構成となっており、本編のための個別問題に関する基礎研究を収録している。第1部では研究会で国別事例としてとりあげたタイ、ヴィエトナム、インドネシア、フィリピンの4ヶ国の金融セクターの問題についての報告を、第2部では同じく研究会で重要な個別問題として検討された法制度、開発金融機関、企業会計の問題についての報告を収録した。第3部では本編第2章のベースになった在米コンサルタントによる他援助機関の援助動向の詳細な分析を収録した。

支援のガイドライン

この研究会で得られた結論を一言で要約することは難しい。しかし敢えて結論めいたものを要約すると、おおむね次の様になる。

第1に、金融セクターに対する支援は、本編第1章に示されたように極めて広範囲な、多様な問題に関わる。そのような多数の問題でどれが重要であるかは、国によってあるいは発展段階によって異なってくる。

第2に、したがって、金融セクター支援を実施するときには重要なのは、特定国において何が最優先の政策課題かを判断することであるが、これは常日頃からの当該国政策担当者あるいは他の援助機関との政策に関する対話および当該国の経済の発展過程のモニタリングによってはじめて可能となる。

第3に、金融セクター支援は、他の技術協力プロジェクトのように自己完結的ではない。したがって、他分野あるいは他機関との連携が必須となる。さらに、問題に対する解決策が常に一義的に存在するわけではないので、例えば日本の経験に基づいて政策を構想するにしても、知的節度を守る必要がある。

加えて、支援内容は政策支援から人材育成まで含み、支援のモダリティーも専門家派遣、研修員受入など多岐に亘る。特に政策支援を行うためには、特定問題に関する高度の知識、経験を有する人材を確保しなければならない。

結び

支援にあたって数々の困難が存在するのは否めないが、それでも金融セクターに関する政策支援は今後も重要であり続けるであろう。こうした課題に対処しうる機関として JICA の役割は大きく、この報告書が JICA の体制整備に向けた努力の一助になれば幸甚である。

最後に、この研究会に多大の貢献をされた委員、招聘講師、オブザーバー、タスクフォース・メンバー、コンサルタントおよび事務局の諸氏に深く感謝したい。

2001年3月

金融に関する政策支援型協力基礎研究

座長 浅沼 信爾

「金融に関する政策支援型協力基礎研究」実施体制

(所属先、肩書きは発表・執筆時のもの)

委員

座長	浅沼 信爾	一橋大学大学院 国際企業戦略研究科	教授
	伊東 和久	広島女子大学 国際文化学部	教授
	小松 正昭	広島大学大学院 国際協力研究科	教授
	櫻井宏二郎	日本開発銀行 設備投資研究所	主任研究員
	金子 由芳	広島大学大学院 国際協力研究科	助教授
	高橋 正一	(株)監査法人トーマツ代表社員	公認会計士

招聘講師

	大久保 勲	(株)東銀インターナショナル	研究理事
	森 和之	日本政策投資銀行 国際協力部	部長
	吉田 正	日本興業銀行東南アジア委員会	参事役

オブザーバー

	麻妻 信一	外務省 経済協力局技術協力課	課長補佐
	河上 洋右	大蔵省 財政金融研究所 国際交流室	室長
	佐々木 篤	国際協力銀行 総務部 国際交流課	課長
	垂水 公正	国際協力総合研修所	特別顧問

タスクフォース

主査	松浦 正三	アフリカ・中近東・欧州部	部長
	大岩 隆明	アジア第1部 東南アジア課	課長代理
	牧野 耕司	国際協力総合研修所 調査研究第1課	課長代理
	大山 高行	社会開発調査部 社会開発調査第1課	職員
	麻野 篤	青年海外協力隊事務局 派遣第三課	職員(99年5月まで)
	舟橋 學	鉱工業開発調査部 計画課	Jr.専門員(00年5月まで)
	甲口 信明	国際協力総合研修所 調査研究第2課(事務局兼務)	職員

タスクフォースアドバイザー

	大塚 二郎	国際協力総合研修所	国際協力専門員
--	-------	-----------	---------

コンサルタント

	安積 発也	コンサルタント(International Development Strategies)	
--	-------	---	--

事務局

	宮本 秀夫	国際協力総合研修所 調査研究第2課	課長
	佐藤 和明	国際協力総合研修所 調査研究第2課	課長代理
	斎藤 愛子	国際協力総合研修所 調査研究第2課	JICE 研究員

「金融に関する政策支援型協力基礎研究」検討会の概要

	発表内容
第1回 (平成10年12月7日)	・研究の基本方針の検討、委員担当分野の検討
第2回 (平成11年1月25日)	・委員による発表(国別：インドネシア) ・コンサルタント発表(国際援助機関の動向)
第3回 (平成11年2月15日)	・委員による発表(国別：タイ) ・委員による発表(国別：ヴェトナム)
第4回 (平成11年3月15日)	・委員による発表(国別：フィリピン) ・招へい講師による発表(国別：中国)
第5回 (平成11年4月19日)	・委員による発表(分野別：企業会計制度) ・招聘講師による発表(国別：東南ア全般)
第6回 (平成11年5月24日)	・委員による発表(分野別：法制度) ・アドバイザーによる発表(国別：フィリピン・香港)
第7回 (平成11年6月25日)	・委員による発表(分野別：開発金融) ・招へい講師による発表(分野別：アジアの開発銀行) ・報告書執筆方針の検討
第8回 (平成11年7月27日)	・報告書骨子案の検討
第9回 (平成12年10月17日)	・報告書案(本編；第1章)の検討 ・分冊編の検討(国別・分野別) 「タイ」、「インドネシア」、「法整備」
第10回 (平成13年1月26日)	・報告書案(本編；第2章、第3章)の検討 ・分冊編(国別・分野別)の検討 「フィリピン」、「政策金融」、「アジアの開発金融」
第11回 (平成13年2月9日)	・報告書最終案の検討

以上

目 次

第1章 経済発展プロセスにおける金融の役割	1
第1節 イントロダクション	1
第2節 経済発展段階と金融部門	1
2 - 1 金融の深化	1
2 - 2 資産、機関、市場の多様化プロセス	3
2 - 3 「アングロサクソン型」対「ヨーロッパ型」の金融発展	4
2 - 4 金融のグローバル化	5
第3節 金融に関する公共政策	6
3 - 1 マクロ金融政策	6
3 - 2 広義のプルデンシャル・ポリシー	7
3 - 3 金融・資本市場の育成	7
3 - 4 国営金融機関	8
第4節 金融部門改革	10
4 - 1 金融部門改革の必要性	10
4 - 2 金融危機対策としての金融部門改革	13
4 - 3 金融部門規制のフレームワーク	14
4 - 4 法制的インフラの整備と強化	16
4 - 5 金融システム・インフラとしての会計・監査制度	17
4 - 6 金融部門改革の国際的側面	18
4 - 7 人材育成	19
第2章 金融部門の開発と改革のための国際的支援	22
第1節 三機関の概要と金融セクター支援の歴史	22
1 - 1 三機関の概要とJICAとの比較	22
1 - 2 金融セクター支援の歴史	22
第2節 支援戦略	27
2 - 1 世界銀行の支援戦略	27
2 - 2 アジア開発銀行の支援戦略	29
2 - 3 米国国際開発庁の支援戦略	30
第3節 支援体制	30
3 - 1 世界銀行の支援体制	30
3 - 2 アジア開発銀行の支援体制	31
3 - 3 技術援助の資金源	31
第4節 事 例	32
4 - 1 世界銀行の事例	32
4 - 2 アジア開発銀行の事例	33

第5節 総括及び展望	36
第3章 金融セクターの開発と改革のための支援	38
第1節 金融セクター支援の課題	38
1 - 1 分析の際に考慮すべき側面	38
1 - 2 概念モデルの作成	38
1 - 3 支援メニューの作成	40
第2節 JICAの金融セクター支援体制の強化に向けて	43
2 - 1 金融セクター支援の実績	43
2 - 2 提言；今後のJICAの金融セクター支援のあり方について	47

現状分析編：目次

第1部 国別分析	1
「タイ金融セクターの構造的特色と改革動向」.....	3
広島大学大学院 国際協力研究科 助教授 金子 由芳	
「市場経済移行国の金融問題 - ヴィエトナムのケース - 」.....	17
日本政策投資銀行 設備投資研究所 主任研究員 櫻井 宏二郎	
「インドネシアにおける金融自由化政策の経験」.....	30
広島大学大学院 国際協力研究科 教授 小松 正昭	
「フィリピンの金融システムの改革と今後の課題」.....	47
県立広島女子大学 国際文化学部 教授 伊東 和久	
第2部 課題別分析	61
「金融をめぐる法制度のあり方」.....	63
広島大学大学院 国際協力研究科 助教授 金子 由芳	
「日本とアジアの経験から見た開発金融機関」.....	76
日本政策投資銀行 設備投資研究所 主任研究員 櫻井 宏二郎	
日本政策投資銀行 国際協力部 部長 森 和之	
「企業会計」.....	89
監査法人トーマツ 代表社員 公認会計士 高橋 正一	
第3部 他援助機関の援助動向	99
添付資料	135

第1章 経済発展プロセスにおける金融の役割

第1節 イントロダクション

広義の金融仲介を主たる役割とする金融部門が、経済の発展に大きな貢献をすることは広く認められている。さらに、金融部門の発展そのものが、経済発展のプロセスに促され、影響されることもよく知られている。さらにまた、経済発展の促進を第一義的な目的とする政府が、その目的のために金融部門の発展を政策的に推進しようとしたり、また金融仲介の活動そのものを政策的にコントロールした事例も多い。

しかし、1970年代のオイルショック、そして1980年代の途上国累積対外債務危機を契機として途上国の構造調整の必要が唱えられるようになったが、その際に注目されたのは、途上国一般における金融部門、特に銀行部門改革の必要性であった。経済発展促進のために政府が設立した国営の金融機関が期待されたように機能してこなかった事例が多数を占め、政策の基盤自体に疑義が呈された。

より最近では、1995年のメキシコの通貨・金融危機、さらに1997年に発生したアジア危機において危機の重要な要因となったのは、銀行部門を中心とする金融部門の脆弱性であった。

この章では、開発途上国の金融部門が、どのような問題を抱えているか、金融部門改革の方向性はどのようなものであるか、を検討する¹。問題は多岐にわたり、さらにポリシー・メーカーやエコノミストの間でコンセンサスに達していない点が多くある(例えば、金融部門の発達、経済成長を加速するかどうか、といった問題²)。したがって、この章における検討は、主として問題点の指摘と整理に力点を置く。国別のより詳しい分析と問題の指摘は、本報告書の第二分冊に収められた、インドネシア、タイ、ヴェトナム、フィリピンに関する論文を参照願いたい。

第2節 経済発展段階と金融部門

2 - 1 金融の深化

経済発展のプロセスにおける金融部門の発展は、普通「金融の深化(Financial Deepening)」(McKinnon(1973)及びShaw(1973))と呼ばれ、「非金融資産(実物資産)の蓄積よりも速い金融資産の蓄積」の現象であると定義されている。非専門的な用語で表現するならば、経済発展の過程においては(ここでは、いわゆる「近代的経済成長(Modern Economic Growth)」(Kuznets)を考えると

¹ アジア危機以前の同様の試みとしては、World Bank(1989)がある。さらに、Stiglitz(1998)を参照。

² 例えば、Levine(1997)を参照。

とする)金融部門の発展は、実物部門の発展より速い、という主張である。そして、通常金融の深化の度合いは、国内総生産(Gross Domestic Product ; GDP)に対する通貨供給(M2)で代表的に計られる³。

金融の深化は、なぜ起こるのか？ M2/GDP 指標に注目して、これを経済発展とともに1人当たり GDPが増加していく過程で、通貨残高に対する需要が比較的増大する、と単純に理解することができる。しかし、このような単純な理解は、M2(銀行部門の負債)の反対側にある資産(例えば、企業部門への貸し付け等)の形態と額に対する需給要因を考慮に入れていないし、また銀行部門のそとに存在する非銀行金融部門を無視している。金融の深化の現象には、次の要素が含まれていることに注目する必要がある。

第1に、実物経済部門で起こっていると思われる変化は、経済発展の初期には、経済が次第に貨幣経済化し、経済の相当部分を占めていた非貨幣経済の比率が下落する、経済全体の中で、第二次産業及び第三次産業の占める比率が大きくなる、それはすなわち、経済の工業化であり都市化の進展であると考えられる、工業化の進展とともに、近代的な形態を整えた企業が興り、企業部門が成長するとともに、大企業の規模と数も多くなる、より一般的には、財・サービス及び労働の国民経済的市場が拡大し、市場機構そのものも整備されてくる、等々である。

第2に、1人当たり所得水準が上昇すると、1人当たり貯蓄水準も上昇するが、その結果1人当たりの保有資産が増大すれば、当然その保有形態をリスク・リターンを考慮して多様化しようという欲求が生じる。金融資産に対する需要サイドから、金融資産の多様化を促進する最大の要因は、超過貯蓄を有する家計部門の所得・貯蓄水準が高くなることであるが、同時に、上に述べた企業部門の発展も需要と供給両サイドから金融資産の多様化を促す要因となる。

第3に、しかし企業部門が、金融資産の多様化に果たす役割は、むしろ金融資産の供給サイドとしてのほうがより重要である。企業部門は、基本的に貯蓄不足の部門であり、多様化された資金需要を持っている。その資金需要の性格に合致した形態でファイナンスをする欲求が、多様化された金融資産の供給となる。その裏付けとして、企業部門の実物資産があることはいうまでもないが、その水準の増大が多様化された金融資産の増加の原動力になる。同時に、政府部門が貯蓄不足の傾向を示す場合には、各種の国債や証券、政府保証債、政府機関債の供給が、金融資産の多様化を促す要因となることもある。

³ 金融と経済成長の関係を論じた研究には、代表的なものとして、Goldsmith(1969)、Shaw(1973)、McKinnon(1973)があるが、Goldsmithは金融の深化という用語は使用せず「金融的発展(Financial Development)」という言葉でこれを表現している。指標としては、経済の保有する非金融的実物資産に対する金融資産の残高の比率を使用し、これを金融相互関連比率(Financial Interrelations Ratio, FIR)と呼んでいる。金融の深化の指標としては、M2/GDPよりFIRのほうがより適切であると思われるが、統計が存在しない場合が多く、M2/GDP比率で代用する簡便方式が普通使用される。

2 - 2 資産、機関、市場の多様化プロセス

このような要因によって経済発展のプロセスにおいて金融の深化がおこるが、ここに明らかのように金融の深化は、金融資産の多様化を伴っている。そしてまた、金融資産の多様化が、金融機関の多様化と金融・資本市場の多様化を促す。金融機関の多様化は、金融資産の種類と性格によって専門化が生ずるからであり、また市場の多様化は多様な金融資産の売買の場として自然発生的にあるいは政策的に設立される。金融の深化は、このように、国富に対する金融資産の増大、金融資産の種類が多様化、金融機関の多様化、金融・資本市場の多様化、のプロセスとしてとらえられるべきである。

そこで、より具体的には金融の深化の進化プロセスはどのようなものであろうか。経済理論的に正当化できる普遍的なプロセスが存在するのか。それとも、特定経済の歴史的な発展形態や経路に左右されるのか。あるいはまた、政府の開発戦略や政策によって、変わってくるものなのか。このような問題に対する経済理論的な答えは、いまだ存在しない。しかし、歴史的に金融制度の進化を経験した多数の先進工業国、途上国の事例から、いくつかのことが経験的に言い得る。

第1に、発展の初期段階において銀行が、少なくともフォーマル・セクターの主たる金融機関になることは、直観的に理解できる。1人当たり所得がいまだ低位にある発展段階では、家計部門の金融的貯蓄は、現金あるいは元本が比較的安全で、利回りの確定した、かつ流動性のある銀行預金にむかう。一方、銀行は信用創造と、短期借り・長期貸しのような負債・資産間の期間転換 (Term Transformation) の能力を持っている。そのうえ、資産運用先である企業と長期的関係を持っており、企業の財務状況に関する情報を手に入れやすい立場にある。したがって、企業の資金需要の当否や、設備投資の期待収益率の分析が可能で、企業の信用状況 (Credit-worthiness) と貸し付けの保全の判断において優れている。多数の銀行の存在を前提として、各種の銀行間市場が出現する。銀行間の資金ポジション、外貨ポジションの調整や、資金調達、等々の必要を満たすためである。

第2に、家計部門を中心として金融資産の保有形態に株式が加わるのは、ある程度経済が成長し、ハイリスク・ハイリターン金融資産を保有する能力のある高所得者層の数が増加した段階である。いわゆる中産階級が経済に占める割合が大きくなり、また知名度と優良企業であるという評判を得られ得る企業群が多数成長していることが株式の流通市場と発行市場の成立の条件である。

第3に、ある程度の規模と厚みを持った債券市場の成立は、経済発展段階としては相当後の段階、工業化が進み、市場機構の整備が整った段階になって初めて可能になると考えられる。債券の主たる所有者は、超過貯蓄を持つ家計部門ではなく、機関投資家と呼ばれる金融機関(保険会社、年金、資産運用会社、銀行)である。したがって、このような各種の金融機関が発達し、それらが資産運用のために債券を必要とし、またその債券に流動性(すなわち市場で容易に売買でき

る)を求めるようになるまで、債券市場の発展は期待できない。経験的に、経済の発展段階が成熟の段階に近くなって初めて可能になる。

債券市場の発展形態には、幾多の例外を求めることができる。例えば、日本の債券市場の発展は比較的遅れてやってきたが、そのひとつの理由は、保険会社の資産運用の重要な部分が企業に対する直接的な貸し付けで占められていたという事情がある。これと逆の場合としては、国債市場が、発展段階に比して早期に発達した国の事例がある。これは、銀行部門が国債を流動性資産として保有するようになり、国債に流動性を賦与するため、中央銀行が国債をオペレーションの対象にしたり、あるいは中銀貸し出しの担保や割引の適格資産としたりすることによって、銀行間の国債取り引きを推進し、その結果国債市場が発達したケースと考えることができる。

いずれにしても、一般的に開発途上国においては、直接金融の発達は、間接金融の発展に比べ、かなり遅れる。直接金融の場合は、国債を例外として、株式あるいは債券の買い手が発行者の信用状況に関する情報を入手できなければならない上に、買い手側にその情報を分析して、債券の期待収益率や危険度を判断する能力が必要になる。そのためにはまた、情報公開のルール、さらには情報公開のベースになる企業会計制度が確立していなければならない。買い手側の分析と投資判断を助けるために、格付け機関等の制度が発達していることも直接金融の前提条件である。

これまでの議論に入ってこなかった金融機関としては、生命保険、損害保険を含む保険会社、各種の資産運用会社、リース、住宅不動産、消費金融等のいわゆるノンバンクがある。主としてインフォーマル・セクターで自然発生的に発展する消費金融機関(例えば、農村部のマネーレンダー)を別にして、これら金融機関はすべて、家計部門の所得水準が相当高まり、企業部門がある程度発展してからでないとは存在意義のない金融活動に携わる機関である。

2 - 3 「アングロサクソン型」対「ヨーロッパ型」の金融発展

以上が、金融の深化の一般的な形態であると考えられるが、その形態は経済発展の段階によって一義的に決まってくるわけではない。先進工業国の金融制度発展の歴史をみると、イギリス、アメリカ等で発達したいわゆる「アングロサクソン型」の金融制度とドイツ、フランス等を典型とする「ヨーロッパ大陸型」の制度的発展を区別することができる。前者の場合には、主として預金の受け入れとそれを原資とする企業部門に対する短期運転資金の融資を中心的業務とする銀行があり、それとは別に投資銀行、証券会社が資本市場を形成して企業部門が必要とする長期投資資金を株式や債券の発行を通じて行う直接的融資を仲介するという分業形態が早くから成立していた。アメリカの場合には、世界大不況の経験から、銀行の利害相反を理由に、グラス・スティーガル法によって銀行と証券を法的に分離したために、ますますこの傾向が強くなった⁴。

⁴ 日本は第二次世界大戦後に、証券取引法 65 条によって銀行と証券の分離が法的に定められた。しかし、それ以前には、日本の金融制度の発展は、いわゆる「ヨーロッパ大陸型」であり、その後も間接金融優位の時代が続いた。

一方「ヨーロッパ大陸型」の発展形態の場合、銀行部門は預金受け入れと短期運転資金の融資のみならず、長期の投資資金を株式の購入や長期借金の供与によって行った。同時に、銀行は資本市場における株式発行、債券発行の金融仲介業務にも積極的に関与して、銀行と証券(特に投資銀行業務)が合体したいわゆる「ユニバーサル・バンク」を形成した。このような金融発展のパターンの差異がどのような理由で生じたのかについては、いまだ色々な議論があって定説はない。しかし、現在同程度の所得水準にある先進工業国間、特にアングロサクソン諸国と大陸ヨーロッパ諸国の間に際立った差異が存在することから、それは金融制度と市場が発達を始めた当時の社会・経済体制の違いあるいは市場機構の発展度合いの違いを反映したもので、その後の発展は初期の形態に依存する発展経路依存の性格を持っていたのかもしれない。これら先進国群の間にも、国際的に見れば先発の工業国もあれば、後発の工業国もある。また、経済の近代化なり工業化を押し進めてきた主体が、商業資本であったか、あるいは産業資本であったか、さらには金融資本であったかによって、金融市場と金融制度の発展に差が出てきたのかも知れない。さらにはまた、金融部門の発展に関する政府の政策が、後々の差異となって現れたのかもしれない。

いずれにしても、国民経済的な市場及び市場機構が未発達の段階においては、アングロサクソン型の資本市場の運営に必要な情報が欠如しているかあるいはそれを取得するために必要な経費が高い(インフォメーション・コストが高い)ために、間接金融に依存する比重が高まらざるを得ない、という一般的な傾向を指摘することができる。そのために、途上国においては、典型的に工業化の過程で銀行部門に対する依存度が高まるし、ある程度経済発展を遂げたあとも、政府による積極的な金融部門発展の政策がなければ、資本市場の発展は自然発生的に起こらない。

2 - 4 金融のグローバル化

現在の世界的傾向として、金融分野のグローバル化が急速に進展している。それは、国際的な資本移動や金融サービスが自由化されたこと、国際的な通信やデータ処理の技術的発達の結果国際的金融取引コストが傾向的に大幅に下落したこと、途上国も含め世界の主要国で金融・資本市場が発展し、またある程度金融の国際基準が成立したこと、等の理由による。その結果、金融活動に、規模の経済(Economy of Scale)と範囲の経済(Economy of Scope)がもたらされ、その利益を追求するために金融機関の大型化と従来異業種とされてきた金融活動を包括する総合的金融機関の形成が起こっている。「ユニバーサル・バンク」は、もともとそのような傾向を持っていたが、今やそれを超えて、銀行・証券・保険をカバーする一大金融機関、いわゆる「バンカシュランス(Banquassurance)」が出現しつつある。これら異業種間には当然利害相反の可能性が存在するから、このような総合金融機関の存在を容認する前提として、同一企業内部において異業種間の情報の交流を遮断するいわゆる「チャイニーズ・ウォール」規制を政府が実施する必要がある。

いまだ未発達な開発途上国の金融部門は、このような国際的環境のもとで発展を強いられている。金融の発展の形態は、当初に述べたように、経済の発展段階、歴史的な発展経路、政府の金融部門発展に関する理念・戦略・政策、に依存するが、国際環境はこのうちの に強く影

響する。

第3節 金融に関する公共政策

この節では、金融に関する公共政策にはどのようなものがあり、典型的な開発途上国ではそれがどのように展開してきたか、またそれらはどのような特徴を持っているか、を一般的に概観する。金融は広範な領域をカバーする概念であるから、それに関する公共政策も広範になる。しかし、途上国の金融に関する公共政策を大別すると、狭義のマクロ金融政策、金融機関・金融市場の安全性・健全性を確保するための政策、広義のプルデンシャル・ポリシー、金融・資本市場育成のための政策、国営金融機関の設立と運営、がある。

3 - 1 マクロ金融政策

マクロ金融政策は、経済の景気循環やその他の理由による過熱化や不況を予防する等の経済の不均衡是正と安定の達成を目的として、通貨供給、信用創造、金利等の政策手段によって実施される。通常マクロ金融政策の政策目標としては、物価の安定あるいは為替レートを含めた広い意味での通貨価値の安定が挙げられる。特に、最近の傾向としては、金融当局(特に、中央銀行)は、インフレ・ターゲティングという形で数量的な物価安定目標を設定し、その達成を主たる責任とすべきであるとする議論が有力である⁵。

しかし、従来途上国では、しばしばマクロ金融政策が経済の安定のためだけでなく、経済成長の促進のために使用されたことがある。投資促進のための低金利政策や特定部門の発展を支援する目的で行われる選択的信用政策が、その例である。前者の場合には、資金に対する超過需要が生じるから、各種の数量的信用統制が必要になる。後者の場合には、金利や信用供与面での輸出産業や農業、あるいは住宅供給等に対する差別的優遇措置が採れた。このような政策は、容易にマクロ的な性格から乖離して、資源配分の分野に入り込むことになるので、成長の促進という目的自体が達成されるにしても、経済にある種の歪みをもたらす⁶。

特に経済成長との関連でしばしば問題とされるのは、金利政策である。1970年代までは、途上国においては典型的に政府は金利規制政策を実施し、低金利政策を推し進めてきた。低金利政策は、一般的に銀行貸出全体に適用される場合もあるし、あるいは特定部門に対する優遇金利、政策金利の形をとることもあった。このような政策が実施されたのは、企業部門の一般的あるいは特定部門に対する投資を促進するためには、金利にそれほど敏感でない家計の貯蓄者を犠牲にし

⁵ 例えば、Bernanke(1999)及び岩田(2000)を参照。

⁶ ここで述べたような政府による介入政策の評価については、World Bank(1993)、Hellman他(1996及び1998)を参照。このような政策が、成長促進的な効果を持つか否かについては、いまだ議論のあるところである。

ても、低金利を採用するほうが経済成長にとっては有利であるとする政策判断に基づくものであった。しかし、多くの国では、むしろ大幅な財政赤字のために、貨幣供給が過大になり、その結果インフレが発生して名目金利が高くなるのを政策的に防ぐことが目的であった。高金利は、いわゆる逆選択(アドバース・セレクション)を通じて、銀行が投機的な投資に融資をする誘因を増大させ、経済成長にとっては逆効果になると考えられたからである。

このような政策は、1970年代までの経験によって、国内貯蓄あるいは金融深化に悪影響を及ぼすことが認識され、さらには、投資の非効率をも助長することが理解される。その結果、預金金利、貸出金利両面における金利の自由化が、推奨されるようになった。しかし、金利政策として、政府介入が全く必要がないかという、すなわち低金利政策なり優遇金利政策はどのような場合でも有効ではないかという、コンセンサスがあるわけではないし、また当該国の発展段階や社会システムによって結論は変わってくる可能性もある。特に、金融市場自体がどの程度発達しているかに大きく依存する。

3 - 2 広義のプルデンシャル・ポリシー

金融機関・金融市場全般の安全性と健全性を確保するために、金融当局(中央銀行、大蔵・財務省、あるいは金融監督庁)が金融機関に対して行う監視・監督・規制が、いわゆるプルデンシャル・ポリシーである。政策としては、法律、規則に基づくルールベースの政策からケースバイケースの裁量的なものまで多種ある。銀行に対しては、その公益的性格を考慮して、通常 参入制限(例えば、当初の資本規模、株主及び経営陣の適格性等に関して認可基準を適用することにより参入制限を行う)、活動制限(例えば、為替取引、支店設置等についての許認可)、健全性に関する定期的検査、銀行運営に関するガイドライン(自己資本比率、現金準備、流動性準備、外貨ポジション)、危険分散のための融資集中規制、グループ企業に対する融資制限、非銀行業務兼業制限、等々に関する規制を課す必要が認められている。

このような監督や規制の対価として、金融当局は、銀行が財務的困難に陥った場合には、それが金融市場全体に悪影響を及ぼすことを未然に防ぐために、最後の貸し手として金融的支援を行ったり、あるいは市場に対して流動性供給を行ったりすることによって、救済措置を取る。

プルデンシャル・ポリシーは、銀行に限られない。証券あるいは保険についても、自己資本規制、資産運用規制、等々の規制が、投資家保護の目的で採られている。しかしそれ以外の金融機関については、どのようなプルデンシャル・ポリシーを行うべきであるかについての政策は、国によってまちまちである。

3 - 3 金融・資本市場の育成

開発途上国において、金融機関及び金融・資本市場を含む市場機構が自然発生的に成立するこ

とはまれで、市場機構の発展と整備のためには政府の政策が大きな役割を果たす。典型的な途上国は、銀行のポジション調整や資金調達のための手形・短期資金市場、為替市場、株式取引所や債券売買、債券発行を含む資本市場、さらには保険市場の育成に努めてきた。そのための政策手段としては、法制的整備、規制・監督の制度的整備、税制、特別の融資制度の創設が使われてきた。

ある程度工業化の進んだあるいは家計の所得水準が相当程度高くなった途上国について特に必要とされるのは、企業部門の投資資金調達のための債券市場の育成である。先に述べたように、これら途上国では発展の初期段階において間接金融優位の金融体制ができ上がっているが、経済が成熟するにしたがって、銀行部門を通じる資金調達を補完する直接金融のチャネルを持つことが望ましい。

3 - 4 国営金融機関

国有・国営の金融機関が金融部門全体に占める比重は、典型的な途上国の場合比較的大きい。それは、独立以前の植民地時代に外国資本の所有であった金融機関が何らかの政治的理由によって国有化された結果の場合もあるし、また社会主義的な開発思想に基づいて混合経済体制を設立することを目的に既存の民間金融機関を国有化したり、あるいは新規の国有・国営の金融機関を設立した場合もある。さらに、移行国の場合には、社会主義時代のいわゆるモノバンクの諸部門が分割されて独立した金融機関で、いまだ民営化されていない金融機関もある⁷。

このような歴史的、政治的、あるいは開発思想的な理由で設立された国有金融機関とは別に、公共政策の一環として設立されたものもある。一般に、途上国においては、民間部門で自然発生的に発展する金融機関や金融・資本市場機構には、市場の失敗と性格付けられるある種の欠落が生じることが認められている。そのような欠落が、特徴的に現れるのは、特に次の分野である。

- (1) 長期産業投資資金の供給：マクロ経済の長期的安定性に疑義があったり、あるいはその長期的な成長経路や成長速度について不確実性が大きかったり、あるいはまた長期の投資資金を需要する側の企業自体の財務的安定性や投資プロジェクトの収益性に関する正確な情報が不足していたり、金融機関側に分析能力がなかったりすることを原因として、途上国の金融・資本市場における金融の期間は短期になりがちである。長期金融は、リスクが大きすぎると考えられるからである。

一方産業投資は懐妊期間が長く、長期の金融が必要である。この長期資金の需給ギャップ

⁷ 例えば、インドネシアの商業銀行部門は国有銀行が大きな部分を占めているが、そのほとんどはもともと植民地時代に創立されたオランダ資本の銀行が、1957年のイリアンジャヤ領有問題をめぐってインドネシア・オランダの国交断絶の際にインドネシア政府によって国有化されたものである。一時は、インドネシアのモノバンクであるインドネシア銀行の一部門として吸収され、それが独立の国有商業銀行となったものが多い。

を埋めるために、多くの開発途上国では、政府部門に開発銀行や開発金融公社を設立して財政資金(公的対外開発援助資金を含む)を原資として、産業政策的に重要と思われる産業部門に長期投資資金の供給を行ってきた⁸。

- (2) 農業・農村部開発金融：農業あるいは農村部に対する金融の場合も、事情は同じである。需要主体である農家あるいは農村部の家計には、商業金融に必要な信用が欠けている。特に貧困層の場合には農地という担保もなく、農地を所有する場合にも所有権に関する法的な裏付けを欠く場合がある。さらに、自然条件によって生産水準や所得水準が大幅に変動する危険がある。また、生産増加のためには、新しい技術の導入が欠かせない。このような理由によって、農業・農村部の開発のために、政府による専門金融機関の設立が不可欠になる。

農村地域からの貯蓄動員にも制約がある。貯蓄レベルが低く、また人口集積がないので、農村部における商業銀行業務には収益性が期待できない。したがって、農村部に貯蓄、送金、決済等のフォーマルな銀行サービスを導入して貨幣経済の振興と貯蓄動員を奨励するためには、国営の郵便ネットワーク等を利用したジャイロ・システムが設立される⁹。

さらに最近では、農村部における貧困層の信用システムとして、政府あるいは国内外の非政府組織(Nongovernmental Organization ; NGO)の支援を受けて、いわゆるマイクロ・クレジット組織が設立されることが多い¹⁰。

いずれにしても、途上国においては農業部門・農村部に貧困層が集中する傾向があるために、農業あるいは農村部開発のための金融は、経済政策の枠を越えて社会政策あるいは福祉政策の一環として実施されることが多い。

- (3) 中小企業金融機関：工業化を中心とした経済発展あるいはバランスの取れた経済発展のためには、中小企業の発展が不可欠であると考えられる。しかし、途上国の中小企業は、技術及び金融面で不利である。規模が小さく、信用がない場合が多く、商業的な金融機関から運転資金や投資資金の融資を受けるには多大の困難がある。そこで、政府は中小企業振興のため、特別の金融機関を作ったり、あるいは特別のプログラムを作って既存の金融機関にその実施を委託するケースがある。

中小企業金融の場合も、農業・農村部に対する金融と同じく、社会政策・福祉政策として実施される場合が多い。

⁸ 第2分冊の事例研究に収録されている日本開発銀行の経験に関する論文及びアジア諸国の開発銀行に関する論文を参照。

⁹ 日本の郵便貯金制度がその良い例である。ジャイロ・システムは、もともと大陸ヨーロッパ諸国で発達した。

¹⁰ Hulme(1996)及び Ledgewood(1999)を参照。

(4) その他の国営金融機関：経済の発展段階によっては、国内の金融機関の信用が国際的に信認されないので、貿易金融が円滑に機能せず、国際貿易等の国際取引に障害が生じることがある。そのような場合には、政府が国営の国際貿易専門の金融機関を設立することもある。また、途上国においては、各種の保険事業を商業的に営むのに必要な保険者、被保険者双方に関する情報が不十分であったり、あるいは保険事業のための法制的基盤が存在しないことがある。そのような場合に、政府が、その信用をベースに国営の保険事業を行う場合がある。

以上に概説した4種類の金融にかかわる公共政策、すなわち マクロ金融政策、 プルデンシャル・ポリシー、 金融・資本市場の育成、 国有・国営金融機関の設立、は程度の差はあるが、すべての開発途上国で実施されている。そして、それぞれの公共政策に特徴的な「政府の失敗」が起こる可能性が常に存在する。例えば、マクロ金融政策に関しては、金融政策が、本来の政策目的から離れ、財政赤字のファイナンスのために過剰な通貨供給を行い、その結果インフレや国際収支の不均衡、為替レートの減価等を引き起こすことがある。金融当局のプルデンシャル・ポリシーが不備であったりあるいはその実施が不徹底であったりすると、過大な銀行信用の膨張を招いたり、あるいは危険度の高い貸し付けが増大し、結果として不良債権が累積するなどして、金融機関の安全性と健全性が失われる。早すぎたり、あるいは遅すぎたりする市場機構の育成は、金融制度の発展を阻害する可能性がある。さらに、国有・国営の金融機関は、ともすれば非効率的になりやすく、財政資金の無駄使いに終わるケースも珍しくない。特に、これら機関の融資活動が、政治的圧力のために歪められたり、融資活動が本来の政策目的から逸脱して非経済的な投資のファイナンスに使われたりすると、不良債権を発生させる原因になる。

次の節では、経済成長と公共政策の問題点、特に政策の失敗を検討する。

第4節 金融部門改革

4 - 1 金融部門改革の必要性

ここ四半世紀の間に開発途上国の金融部門改革が必要であると認められるようになったのは二度あり、それぞれの時期では違った背景がある。まず第1の時期は、1973年に第1次オイルショックが起こってから1982年に途上国の累積債務問題が顕在化した時期である。当時途上国の問題解決のために提唱されたのがいわゆる構造調整政策で、金融部門の改革はその一環であった。第2は、1997年タイの通貨・金融危機に端を発するアジア危機の時期であり、現在もまだ続いている。アジア通貨・金融危機の一つの重要な要因が、これらアジア危機に見舞われた諸国の金融機関と金融制度の脆弱性であると考えられ、危機からの脱出と危機の再発防止のためには抜本的な金融部門の改革が不可欠であると考えられている。

第1の時期の背景としては、オイルショックがある。第1次、第2次のオイルショックによって

原油価格は高騰したが、そのために石油輸入途上国の国際収支は完全に破綻した。国際収支調整のために採られたマクロ政策は、投資の減退と経済成長の停滞を招いた。さらに、国内マクロ政策による経済安定化プログラムだけでは十分な国際収支の調整は不可能で、経常収支赤字補填のために大規模な対外借入を実行せざるを得なかった。しかも、対外借入の大部分は、商業ベースの民間銀行借入で占められていた。途上国のこのような過大な対外借入は、1982年に始まった途上国の対外債務返済不履行、すなわちいわゆる途上国の累積債務問題へと発展した。

この事態に対処するために採られたのが、いわゆる「構造調整政策」である。第二次世界大戦後、世界的な傾向として続いてきた混合経済の思想と民間の経済活動に対する過大な公共政策の介入が、途上国内における資源の動員、配分、効果的な利用を非効率化した結果、当初の政策的意図に反して途上国経済の安定と発展を阻害するようになってきた。したがって、経済を効率化し、新しい国際環境のもとで安定と成長を達成するためには従来の市場機能に介入する公共政策を改め、市場機能を回復させるような経済発展戦略を採るべきである、というのが構造調整政策の基本的な考え方である。市場の失敗を是正するために採られた政策が、政府の失敗を招来し、市場の失敗を上回る損害を経済に与えたという認識に立って、市場経済主義的な経済政策体系を構築するのが構造調整政策の政策的アプローチである。すなわち、財、サービス、生産要素市場で政府が採ってきた規制、統制、保護等々の政策をでき得る限り自由化する。国際的な取り引き、すなわち為替取引、貿易、資本移動も自由化され、結果として経済は国際化されて、国際経済体制に組み込まれることになる。

もともと、1950年代、1960年代においては、途上国の金融政策は、「金融抑圧」(Financial Repression)あるいはもっと最近のスティグリッツの言葉では「金融抑制」(Financial Restraint)という言葉によって特徴付けられた¹¹。すなわち、銀行部門に対して金利規制と貸し出し規制を中心とする政策であった。もちろん、資本市場も、特に発行市場は政府の規制のもとにあった。そして、先にも述べたように、企業部門による投資促進のための低金利、優遇金利による貸し出しが行われた。そのような政策を正当化する理由はいくつも挙げられた。まず、政府としては、金利に上限を設けて高利貸し的高金利の出現を阻止したかった。銀行部門の寡占的・独占的な市場力に対抗する意味もあった。さらに、経済構造を急速に変化させるには、特定部門に対する戦略的投資を推進する必要があるが、市場の力に任せておいてはそれは達成できない、政府の介入が必要であるとする認識があった。

しかし、このような政策の帰結は、多数の途上国において決して望ましいものではなかった。金融の深化のプロセスを遅らせたばかりでなく、投資配分に歪みが生じたために、全体的な投資効率が低下した。そこで、構造調整政策のもとにおける金融改革は、このような過去の政策の負の効果を、金融の自由化によって是正しようとした。そのアプローチのより具体的な内容は次のとおりである。

¹¹ 金融抑圧あるいは金融抑制については、McKinnon(1973)、Shaw(1973)、及びStiglitz(1996)を参照。

第1に、従来規制の対象となっていた金利を自由化し、個々の金融機関の自主的な決定に委ねる。第2に、金利規制に伴って必要となっていた銀行の融資活動の量的統制や部門別の選択的信用規制を緩和する。第3に、金融部門に対する保護政策の役割を果たしていた参入規制を緩和する。第4に、累積した未処理の不良債権を償却し、国際的な戦略的投資家による投資も含めて、新規資本を導入して銀行部門の自己資本を強化する。第5に、明らかに政府の役割であると思われるものを除いて、国有・国営金融機関を民営化する。このような政策が追及されたのは、金融部門に対する規制と抑圧の代わりに、競争原理を持ち込むことによって金融部門の効率化が推し進められることを期待してのことであった。

次に、開発途上国の金融部門改革の必要性が強く認識されたのは、言うまでもなく1997年に始まったアジア通貨・金融危機である¹²。第1の時期の金融部門改革が、途上国経済の弱いファンダメンタルを是正する政策の一環であったのと対照的に、経済のファンダメンタルに対して問題がないにもかかわらず、通貨政策の誤りと金融部門の脆弱性によっていわゆる「通貨と金融の双子の危機」がもたらされた。東アジア諸国は、長期にわたりマクロ経済の安定に成功し、高い貯蓄率に加えるに外国資本、外国経営資源、外国の市場に強く依存する輸出志向型の工業化を達成してきた。しかし、そのプロセスにおいて、金融機関と金融市場の健全な発展が遅れ、金融部門はいわばアジア経済のアキレス腱となっていた¹³。

その脆弱性は、次のようにして顕在化した。まず、1990年代になって、貿易と金融のグローバル化が急速に進展すると、潜在的成長率の高い途上国に対する直接投資が飛躍的に増大し、これら経済の輸出志向と高度成長を加速させた。さらに、これら経済の企業部門が発展し、また国内金融・資本市場も発展した結果、国際的なポートフォリオ投資と金融投資が大量に流入した。一方、これら途上国サイドにおいても、国際的なグローバル化に対する政策的反応として、国際資本の流入を促すために、金融部門の自由化、特に対外的な自由化が実施された。

アジア危機は、このような背景のもとで起こった市場と政府の失敗の複合的な結果であると考えられる。アジアの高度成長は、ブームに、そしてバブルへと発展していったが、政府はそれをマクロ政策によって抑制することができなかった。一方、企業と金融機関は、ブーム状況のなかで、長期的に持続可能でない投資、特に不動産、建設部門における投資を行った。また、その投資資金を調達するため、低金利の外貨建て対外借入、特に短期資金の借入とロール・オーバー(決済期限の更新)に依存した。その際、政府のドルペッグ政策やなだらかなクローリング・ペッグ政策が継続することを前提に、為替変動のリスクを正当に評価しなかった。このように、国際金融の貸し手、借り手双方において、リスク評価に失敗している。

¹² アジア危機と金融の関連に関する文献は多数ある。ここでは、World Bank(1998)及びHunter他(1999)を挙げておく。

¹³ 世銀が、その研究、「東アジアの奇跡」で対象にした8カ国で、長期にわたって高度成長を達成してきた日本、韓国、台湾、香港、タイ、マレーシア、シンガポール、インドネシア。

金融機関の失敗の原因は、金融機関の審査能力の欠如に始まって、政府の為替レート政策の誤認、いわゆる倫理の欠如(モラル・ハザード)、すなわち金融機関が危機に陥った場合には政府が救済に乗り出すであろうという期待、さらには金融機関自体の自己統治体制に欠陥があると企業のガバナンスの欠如、が挙げられる。

企業が投資に失敗した原因もまた同様で、特にいわゆるコーポレート・ガバナンスの欠如が強調されなければならない。すなわち、強力な企業あるいは企業グループの経営に対して、株式市場を通じた株主の規律、あるいは金融機関を通じた貸し手の規律が欠けていた¹⁴。また、強力な企業グループは、政府と緊密な関係をもち、危機的な状況になれば政府の援助と救済を期待するモラル・ハザードに陥っていた。

ここに述べたいいくつかの要因の複合的結果として、金融部門、特に銀行部門に不良債権が累積し、実質的に負債超過に陥った銀行が多数出現し、システム的な金融危機となった。そして、その対策としての金融部門改革が早急に要請されている。

金融危機対策としての政策を議論する前に、アジア危機の教訓は何であったかを簡単に概観しておく必要がある¹⁵。第1に、この危機において国際的な資本移動、特に短期の資本の移動が大きな役割を果たしたことを考えると、資本移動に大きな影響を与える為替レート政策が適切であることが重要である。経済状況が変化する中で、長期的に為替レートを固定する政策は、破綻する可能性が大きい。さらに、全世界的に視野を広げると、世界的なグローバリゼーションの趨勢の中で、大量の国際的資本移動が起こり、これが国際経済の不安定化要因となっている。したがって現存する国際金融体制(International Financial Architecture)を手直しする必要がある。

第2に、途上国経済の経済の自由化政策を実施するに際して、どの分野、部門から自由化していくかというシーケンスとペースが、非常に重要である。アジア危機の影響を強く受けた国では、国内の金融機関や制度が強固なものになる前に、国際的な資本移動の自由化が行われ、また国内の金融の自由化自体が、政府の金融監督・規制体制が十分なものになる前に行われた。さらに敷衍すると、これらの国では、金融部門の発展戦略が政府の開発戦略の一部として十分練り上げられていなかった。

4 - 2 金融危機対策としての金融部門改革

危機管理のための金融部門改革としては、普通次のような政策が採られる¹⁶。

¹⁴ 例えば、日本の場合には、1980年代のバブル期までは、主要企業に対するいわゆるメイン・バンクが、株式市場に替わって企業を規律(Discipline)する立場にあった。アジア諸国の金融機関の多くは、企業グループの一員であり、むしろ企業グループの資金調達機関となっていた。この間の事情は、第2分冊の小松論文(インドネシアの金融部門の発展)に詳しい。

¹⁵ 例えば、Lindgren(1999)を参照。さらに、Eichengreen(1997)及びKrugman(1999)を参照。

¹⁶ アジア危機の際に、具体的にどのような危機対策がとられたかについては、World Bank(1998)を参照。

第1に、たとえ経済が正常化しても、将来にわたって健全性を回復できる見通しがないと判断された銀行や金融機関を、金融政策当局の命令により閉鎖させる。

第2に、将来健全性を回復できる状態にあると判断された銀行で、不良債権のために資本が相当程度毀損しているものについては、資本の補充のために健全な資本基盤を有する銀行による吸収合併あるいはしばしば財政資金の投入が必要となる。その際、後々のモラル・ハザードを防ぐためにも、財政資金注入以前の株主と経営陣はその経営責任を追及されなければならない。さらにこの際、当該銀行の大掛かりなリストラが、新しい資本注入の前提条件となる。

第3に、いずれの場合においても、累積された不良債権を処理する必要があるが、あとに述べる政府機関による不良債権の買取とその債権の回収作業が必要になる。

第4に、その間銀行取付(いわゆるバンク・ラン)等によって銀行部門に対する一般の信認が失われ、また決済機構としての銀行システムが崩壊するのを防ぐために、預金者及びその他の債権者、特に国際貿易・金融取引に絡む対外的な債権者を保護する必要があるが、途上国の場合は預金保険機構等の組織が存在しないか、あるいはたとえ存在するにしても十分に機能しない場合が多いので、政府による銀行部門の負債に対する保証が与えられる。

第5に、このような危機管理は、通常金融政策の責任者である大蔵省あるいは財務省と中央銀行が遂行することになるが、今回のアジア危機のような深刻な危機で、相当の作業量を要請される場合には、例えば銀行改革庁あるいは金融改革監督庁のような政府機構を設立し、銀行検査、リストラ・プランの監督等の責任とともに、銀行改革の過程で引き取った資産の運用(回収や売却)を行う部門を設立し、必要とされる人材を配置する¹⁷。

4 - 3 金融部門規制のフレームワーク

必要とされる金融部門改革は、このような危機管理措置だけで終わるものではない。ガバナンスの欠如にしてもあるいは経営能力の欠如にしても、金融機関の失敗には、機構・制度・人材等の根本的な問題がその根底にある。したがって、よく機能する健全な金融機関を構築するためには、短期的な危機管理政策以上の政策努力が要請される。

各種の市場機構、特に金融機関の場合、政府の介入なしに円滑に機能したり、発展する成熟した段階に達するには、長期間を要する。その間、市場の失敗が再発するのを防止するためには、いわゆるプルデンシャル政策(金融機関の規制政策)及び金融機関の検査・監督体制を整備することが重要になる。何よりも重要なのは、金融政策と金融機関監督当局の組織的、人材的強化である。

¹⁷ タイの Financial Restructuring Agency(FRA)あるいはインドネシアの Indonesian Bank Restructuring Agency(IBRA)は前者の例であるし、またタイの Asset Management Company やインドネシアの IBRA 内の Asset Management Unit は後者の例である。

そのうえで、実施されるプルデンシャル政策は、一般的に次のような内容を持つ¹⁸。

- (1) 金融部門参入に関する強固な認可基準を作成し、実施する。これによって、参入する金融機関の株主及び経営陣が金融機関の所有と経営に望ましい資格を有しているかどうかを審査し(いわゆる「フィット・アンド・プロパー・テスト」)、当初のバランスシートや今後の業務計画が健全であるかどうか、等々の判断に応じて、認可・不認可を決定する。
- (2) 金融機関のガバナンス体制を強固にする。一定の基準を設けて、内部管理と審査機能が組織として確立されていること、及び内部監査と外部検査が適切に実施されるよう指導する。
- (3) さらに、金融機関の規制・監督のための適切な数量的フレームワークを作成し、その遵守を監督する。数量的規制のフレームワークの重要な要因としては、一般的に次のものが挙げられる。

自己資本比率。自己資本と危険度によって調整された資産保有量との比率で、いわゆる「バーゼル資本合意(Basle Capital Accord)」として事実上の国際基準になっている。

流動性。金融機関の流動性が確保されるように、場合によっては資産保有量に対して一定率の流動性資産の保有を義務づける。

貸し出しの危険分散のために、単一の借り手(そのグループ企業も含める)に対する貸し出し残高を、自己資本の一定割合(例えば、25%)以下に制限する。

さらに、当該銀行のグループ企業あるいは役員の間与する企業に対する融資を規制する。

十分な貸し倒れ引当準備を計上することによって、不良債権の累積によって自己資本がある一定水準を超えて毀損されないようにする。この場合、当然資産の危険度による分類が必要になる。

外貨ポジションを規制することによって、外国為替リスク・エクスポージャーを最低限度に抑える。

金融機関としての利益相反を排除する目的で、金融機関の非金融業部門における活動を規制する。

¹⁸ 金融機関規制のフレームワークについては、例えば Folkerts-Landau / Lindgren(1998)を参照。その他に、Basu(1997)、Sheng(1996)、Vitas(1992)を参照。

ここに要約した金融機関の規制のフレームワークは、国によって範囲やその内容に違いがあるのは当然である。その差異は、当該国の経済発展の段階や制度的発展度合い、あるいはまた社会システム全体の違いに由来する。さらに、政府の政策として経済の安定と安全性を重視するかあるいは効率性を重視するかというスタンスの違いにもよる。また、金融機関自体のリスク管理能力がどの程度あるかにもよる。

しかし、少なくとも経済協力開発機構(Organization for Economic Co-operation and Development ; OECD)加盟国である先進工業国の間には、どのような規制が望ましいかについて国際決済銀行(Bank for International Settlements ; BIS)を中心とした議論に基づいて、「バーゼル合意」としてある程度の合意が存在し、これが国際基準の大枠として一般に認められ始めている。また、アジア危機の一因として、アジア危機に見舞われた国々では金融機関に対する十分なプルデンシャル規制が欠如していたり、あるいは機能していなかった事実がある。特に、貸し出し資産の危険分散、グループ企業に対する貸し付け、外貨ポジションの管理、十分な貸し倒れ準備金の手当て、等々について、金融当局による規制と監督が機能していなかった。このことを含め、途上国に対しても、ある種の国際基準を作成し、その採用を促進する動きが、国際通貨基金(International Monetary Fund ; IMF)を中心として進展している¹⁹。

4 - 4 法制的インフラの整備と強化

より長期的な観点からは、金融機関と金融市場がよりよく機能し、その失敗の蓋然性を最小化するためには、金融のインフラストラクチャーを整備・強化する必要がある。まず法制的なインフラとしては、銀行法、中央銀行法、証券(取引)法、その他の金融機関に関する法律とその施行体制を整備・強化すること、及び契約法、民事手続法、会社法、担保法、破産法等を包括する商法体系、すなわち市場取引、金融、コーポレート・ガバナンスの法的基盤をなす法体系を確立すること、が挙げられる。アジア危機の経験によると、これらの法制、特に破産法の不備が、金融機関による債権の回収や不良債権の処理の妨げになってきた。さらに、たとえ法制には問題がないにしても、それを施行する裁判所あるいは裁判官が、汚職を含む種々の理由によってうまく機能してこなかった²⁰。

法制的インフラ整備は、困難で時間のかかる仕事である。いま破産法を例にとり、どのような問題点があるかをみると、まず、すべての途上国経済にとって最適な破産法のモデルは存在しない。日英米の3カ国の破産法を比較してみると、それぞれ債権者、債務者の権利と利益をどのように保全・保護するかについての考え方に大きな差異があることが解る²¹。日英の更生・破産手続きは、総じて債権者優位のもとに債権回収を効率的に行うことに重点がおかれているが、これ

¹⁹ IMF、世銀等を中心に、金融分野のみならず他の分野も含めて、ある種の国際基準(Standards & Codes)を作成し、加盟国それぞれについてその基準がどの程度遵守されているかの報告書(Reports on the Observance of Standards and Codes ; ROSCs)を公表しようという試みがなされている。これについては、後述。

²⁰ 例えば、Waxman(1999)、IMF(1999)を参照。

に反して米国のチャプター・イレブン(1978年新破産法第11章規定)型による手続きでは、債務者企業主導で、企業再生を含む債務者保護・救済を重視している。

第2に、法がよく機能するためには、それを執行する裁判所その他の機構が、十分に整っていないなければならない。しかし、今日の途上国の裁判制度は、アジア危機を理由に発生したような多数の案件を迅速に処理する機構的能力をもっていない。

第3に、案件が公正に処理されるためには、公正を期待できる判事及び裁判官、それに有能な弁護士等多数の法律専門家の存在を前提にしなければならない。しかし、この前提条件を満たし得る途上国は、むしろ例外で、大多数の途上国では法律専門家の不足が法制的インフラの効率的な運用の妨げになっている。

このような理由により、法制的インフラの整備は、短期的な努力によって達成できるものではなく、中・長期的な課題とみなすべきである。

4 - 5 金融システム・インフラとしての会計・監査制度

金融機関と金融・資本市場の円滑な機能のためには、関与するすべての参加者、すなわち金融仲介者としての金融機関及び信用供与を受ける借り手企業に関する情報が、他の市場関係者に十分にまた正確に提供されていなければならない。信用を供与する側の機関や個人は、投資や信用供与にまつわる危険度を評価しなければならないが、正確でタイムリーな情報はそのための必須要件である。そこで、金融システム・インフラとして、このような情報の作成と開示の方法に関する一般的なルールとその遵守が重要になる。ここで考慮の対象になる情報のうちで不可欠なのは、企業及び金融機関の会計(財務諸表)であるから、企業会計基準を作成し、その遵守を徹底するために内部監査と外部検査の基準を同時に導入する必要がある²²。

この面の整備・強化もまた、法的インフラの整備と同じような困難がある。第1に、会計基準については、理想型自体が、経済の発展とともに変わってくる。国際的な規範と一般に認められている米国のGAAP(Generally Accepted Accounting Principles)も、例えば金融派生商品の出現によって改定されなければならなかった。国際基準としての理想型会計基準は大枠としては存在するが、それぞれの国の事情によって、導入は必ずしもスムーズには行かない。日本をはじめとする多くの国において、時価会計、連結会計、税効果会計の導入が遅れたこと、あるいは金融部門において、不良債権の分類と償却が遅れたことは、そのことを物語っている。

第2に、会計基準の導入には、公認会計士制度が存在し、多数の有能な会計士がおり、さらに

²¹ 第2分冊に収録した金子論文(「金融をめぐる法制度のあり方」)を参照。

²² 第2分冊に収録した高橋論文(「企業会計制度の問題」)を参照。

企業内部に会計基準に関する知見を有する人員が多数いる必要があるが、途上国の場合にはこの条件を満たすことは難しい。

金融システム・インフラとしての会計・監査制度の整備もまた、このような理由によって、中期的、長期的な政策課題とみなされなければならない。

4 - 6 金融部門改革の国際的側面

さて、上に述べたように、金融部門改革の課題は短期の危機管理、中・長期の金融政策・制度の構築、金融システム・インフラの整備と、多岐にわたるが、このすべての面で国際的な側面を無視するわけには行かない。このことは、現在の金融部門改革の契機になったアジア危機自体が、もともと大規模な国際的な資本移動によって引き起こされたことを見ても解る。途上国経済が、国際貿易を営み、国際的資本の流入から利益を享受しようとする限り、その金融的側面を担う金融機関と金融市場が、国際的な信認を得る必要がある。

そのためには、上に述べた金融機関の実質的な経営方法、政府による金融機関と金融市場の規制・監督の仕方、さらには法制的あるいは経理会計的なインフラストラクチャーの構築の仕方、等々において国際的に認められたあるいは事実上国際規格となっている基準、原則、ベスト・プラクティスに、でき得る限り従うようにするのが望ましい。当然、金融制度とその運営の仕方については、それぞれの国に特有な歴史、背景、事情、考え方があり、世界中の金融制度が全く同一の基準・原理・原則にのっとり構築され、運営されることは不可能であるばかりでなく、必要でもない。それぞれの国の発展段階によっても、違いが出てくることは、十分に理解できる。

先に述べたように、IMFを中心とする国際機関や国際的な業界団体は、各種の基準・原則・ベスト・プラクティスを構築しようとしている。ちなみに、現在進行中の作業には次のようなものがある。

IMFの特別情報公開基準(Special Data Dissemination Standards ; SDDS): 主として、国際的に影響のあるマクロ経済、国際経済データの開示

IMFの財政に関する透明性基準(Codes of Good Practices on Fiscal Transparency)及び金融政策における透明性のベスト・プラクティス(Codes of Good Practices on Transparency in Financial and Monetary Policies)この分野では、世銀及びOECDも協力している

BISによる銀行監督の主原則(Basel Committee on Banking Supervision: Core Principles for Effective Banking Supervision)及び決済制度に関する主原則(Committee on Payment and Settlement Systems: Core Principles for Systematically Important Payment Systems)

証券監督当局の国際機構である証券監督者国際機構(International Organization of Securities Commission ; IOSCO)による証券規制の目的と原則(Objectives and Principles of Securities Regulation)

国際的な保険監督者の協会である保険監督者国際機構(International Association of Insurance Supervisor ; IAIS)による保険主原則(Insurance Core Principles)

OECD によるコーポレート・ガバナンス原則(Principles of Corporate Governance)

国際会計協会による国際会計基準(International Accounting Standards, IASC)及び国際会計検査基準(International Standards on Auditing, IFAC)

世銀による開発途上国のための破産手続きに関する原則とガイドライン(Principles and Guidelines on Insolvency Regimes for Developing Countries)

ここに挙げたものの中には、途上国にとって非現実的と思われるものから実質的に国際基準として機能しているものまで、様々である。また、金融関連ではあるが金融制度には直接的には関与していないものもある。しかし、いずれにしても、金融面において実質的な国際基準ができてきたことに注目する必要がある。

4 - 7 人材育成

最後に、アジア危機によって露呈したアジア諸国の金融機関の脆弱性の一因は、金融機関内の内部管理と経営能力、特に審査能力に欠陥・欠如があったためである。この問題に関しては、組織構造上の問題は、リストラ等によって解決可能であるが、金融業務及び金融機関経営に関しては、長期的な人材育成と研修の息の長い努力が必要となる。必要とされる人材と能力は、ますます複雑化、専門化、高度化している。従来から必要とされてきた個別借手手の信用調査、投資案件の評価・審査等に加え、大規模のシステムと精緻なモデルを使用した資産・負債全体のリスク管理等、まだ先進国においても進歩を続けている新しい分野もカバーする必要がある。

途上国の個々の企業や金融機関では、このような大きな問題は、能力的にも経済的にも到底扱えない。したがって、一国ベースの、外国からの技術導入のための研修制度が必要になる。またそのための組織(例えば、全国銀行研修所など)を整備する必要がある。

参考文献

- Priya Basu(ed.), *Creating Resilient Financial Regimes in Asia: Challenges and Policy Options*, 1997, Oxford University Press, Hong Kong
- Ben S. Bernanke, Thomas Laubach, Frederic S. Mishkin and Adam S. Posen, *Inflation Targeting – Lessons from the International Experience*, 1999, Princeton University Press, Princeton
- Barry Eichengreen, *Towards a New International Financial Architecture - A Practical Post-Asia Agenda*, Institute for International Economics, 1999, Washington, D.C.
- David Folkerts-Landau et al, *Towards a Framework for Financial Stability*, 1998, IMF, Washington, D.C.
- Raymond W. Goldsmith, *Financial Structure and Development*, 1969, Yale University Press, New Haven
- Thomas Hellmann, Kevin Murdock and Joseph Stiglitz, “Financial Restraint: Toward a New Paradigm” in Masahiko Aoki, Hyung-Ki Kim and Masahiro Okuno-Fujiwara, *The Role of Government in East Asian Economic Development – Comparative Institutional Analysis*, 1996, Oxford University Press, New York
- , “Financial Restraint and the Market Enhancing View” in Yujiro Hayami and Masahiko Aoki (eds.), *The Institutional foundations of East Asian Economic Development*, 1008, MacMillan Press Ltd., London
- David Hulme and Paul Mosley, *Finance Against Poverty*, Volumes 1 and 2, 1996, Routledge, London
- William C. Hunter, George G. Kaufman and Thomas H. Krueger(eds.), *The Asian Financial Crisis: Origins, Implications and Solutions*, 1999, Kluwer Academic Publishers, Boston
- IMF(Legal Department), *Orderly and Effective Insolvency Procedures – Key Issues*, 1999, IMF, Washington D.C.
- Paul Krugman, *The Return of Depression Economics*, 1999, W.W. Norton & Company, New York
- Joanna Ledgewood, *Microfinance Handbook – An Institutional and Financial Perspective*, 1999, The World Bank, Washington, D.C.
- Ross Levine, “Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda”, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV., June 1997

Carl-Johan Lindgren et al., *Financial Sector Crisis and Restructuring: Lessons from Asia*, Occasional Paper 188, 1999, IMF, Washington, D.C.

Ronald I. McKinnon, *Money and Capital in Economic Development*, 1973, The Brookings Institution, Washington, D.C.

Andrew Sheng(ed.), *Bank Restructuring: Lessons from the 1980's*, 1996 The World Bank, Washington, D.C.

Joseph Stiglitz and Marilou Uy, “Financial Markets, Public Policy, and the East Asian Miracle”, *The World Bank Research Observer*, Vol. 11, No. 2, August 1996, The World Bank, Washington, D.C.

Edward S. Shaw, *Financial Deepening in Economic Development*, 1973, Oxford University Press, London

Joseph Stiglitz, “The Role of the Financial System in Development”, Shahid Javed Burki et al.(eds.) *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean*, Proceedings of a Conference held in San Salvador, El Salvador, 1998, The World Bank, Washington, D.C.

-----, “Whither Reform? Ten Years of the Transition”, *Keynote Address for the World Bank Annual Bank Conference on Development Economics (ABCDE)*, 1999, World Bank, Washington, D.C.

Dimitri Vittas, *Financial Regulation: Changing the Rules of the Game*, 1992, The World Bank, Washington, D.C.

Margery Waxman, *A Legal Framework for Systemic Bank Restructuring*, 1998, World Bank(Legal Department), Washington, D.C.

World Bank, *World Development Report 1989 – Finance in Development*, 1989, The World bank, Washington, D.C.

World Bank, *The East Asian Miracle – Economic Growth and Public Policy*, 1993, Oxford University Press, New York

World Bank, *East Asia – The Road to Recovery*, 1998, Washington, D.C.,

岩田規久男、『ゼロ金利の経済学』、2000年、ダイヤモンド社、東京

第2章 金融部門の開発と改革のための国際的支援¹

本章では、他の援助機関の支援戦略ならびに実施体制、援助事例等を紹介し、JICAの援助方針の検討、実施体制づくりの参考資料とする。ここでは主要な機関として、世界銀行(以下、世銀)、アジア開発銀行(Asian Development Bank、以下、ADB)及び米国国際開発庁(US Agency for International Development、以下、USAID)の三機関を対象とした。

第1節において世銀、ADB、及びUSAIDの金融セクター支援の歴史を振り返る。第2節では、支援上の原則、基本的な考え方、重点支援分野などの支援戦略、第3節で支援体制、第4節にて特定プロジェクト及び技術援助の手順等についての事例分析を行う。最終節にて総括・展望を述べる。

第1節 三機関の概要と金融セクター支援の歴史

1-1 三機関の概要とJICAとの比較

金融セクター支援の動向を述べる前に世銀、ADB、USAID三機関の概要を把握しJICAと比較する。世銀とADBは、技術協力や政策支援及び調査研究も行うものの、基本的には貸付や保証業務を行う開発銀行である。一方、USAIDは技術援助、商品援助、現金供与、食糧援助などを基盤とした主に贈与ベースの援助を行う二国間援助機関である²。

貸付や保証業務を行う開発銀行である世銀、ADBとJICAを同一の尺度で比較することは難しいが、USAIDとJICAは、技術援助に重点を置き、主に贈与ベースで援助を行う点や、金融の分野の支援に際しては双方とも財務省と外務省(米国は国務省)との調整を要する点などが類似している。また、経営スタイルは世銀とUSAIDではそれぞれ地域別、目標別の部局に意思決定権限が配分されているのに対し、ADBでは総務局が予算、人事権を掌握しており、JICAと類似していると言える。

1-2 金融セクター支援の歴史

金融セクター支援の歴史は、大きく3つの時期に分けられる。1950年代から1988年ごろまでのツーステップ・ローン(Two-step loan)の時代が第1期、金融セクターという概念が生まれ、そのセクターそのものの開発に携わってきた次の10年間は第2期、そして1997年に始まり現在も続いている金融危機以降が第3期である。

¹ 本章は本調査研究において在米コンサルタントの安積発也氏(International Development Strategies)が執筆した「国際援助機関の動向」を要約、改稿したものである。第2分冊に全文が掲載されている。

² USAIDの援助はすべて贈与というわけではなく、ベンチャー・キャピタルに対する貸付などの例外もある。

第1期：ツーステップ・ローンの時代

a) ツーステップ・ローンの誕生と行き詰まり

資金を必要とする中小・零細企業などに直接融資する管理予算は出せないため、新規に途上国に開発金融機関を設立し、これを仲介として借り手に融資する仕組みがツーステップ・ローンである。この時期には「金融セクター」は、他のセクターの一部門として扱われていた。

当時の世銀融資の主流は「金融仲介機関貸付」(Financial Intermediary Loan ; FIL)と呼ばれるもので、世銀が途上国の開発金融機関に融資し、その機関が特定プロジェクトに再融資するものである。また、ADBはアジアの途上国の多くが、国内における資金不足に悩んでいた状況にかんがみ、国外から安く資金調達を行い、資金ギャップを埋めることを主な目的として発足した。その目的にかんがみ、ツーステップ・ローンに力を注ぐのは当然のことであった。

しかし、1970年代に入り、第1次、第2次オイルショックを経て急激に開発途上国の経済状況が悪化、ローンの最終借り手が次々と返済不能に陥るといった事態となった。融資の直接の借り手である途上国政府は、最優先債権者たる国際金融機関への債務不履行(デフォルト)は回避したが、その結果財政はさらに圧迫された。ADBに関しても、フィリピン開発銀行(Development Bank of the Philippines ; DBP)を仲介機関にした例など、比較的成功した例はあるものの、多くは世銀同様に次第に行き詰まっていった。

そのため世銀では1983年に大規模なFILの見直しを行い、さらに1985年には初めて金融セクターを独立したセクターとして扱った政策ペーパーを発表、この過程においてFILの業務からは大幅に撤退することとなった。ADBも1980年代半ばに全面的にツーステップ・ローンから撤退した。

ローンの最終借り手が次々と返済不能に陥ったのは、金融仲介機関の多くが非効率な国営銀行や開発公社であったこと、また商業銀行といえども融資先のセクターの専門知識に欠け、適切な信用審査ができなかったことも大きな原因であったといわれている。

b) 第2期への移行

1980年代の後半から始まったラテン・アメリカでの累積債務危機を引き金として、世銀の構造調整貸付(Structural Adjustment Loans ; SAL)が大規模に実施されるようになった³。それまではプロジェクト融資が融資全体の主流を占めていたが、「建設されたインフラを活用できるような経済運営一般の政策が機能せぬ限り真の投資効果は望めない」という理由から、政策改革の見返りに国際収支改善の資金援助を行う、新しいタイプのプログラム融資が開発され、導入されていった。

³ 厳密に言えばSALはオイルショックへの対応として1970年代に誕生、あまり使われずに1980年代になって盛んに使われ始めた。

金融セクターにおいても、ツーステップ・ローンを行うよりは、銀行セクター自体の枠組みを強化し、さらに、政府からの融資に依存するだけでなく、民間から資金調達を可能にする資本市場の開発を行うべきである、との認識が生まれた。そこで、世銀はFILに代わって新たに金融セクター支援貸付(Financial Sector Loan ; FSL)を登場させた。これも金融セクター全般にかかわる政策やセクターの改革に関して当該国政府に融資する「プログラム・ローン」である。

なお、USAID は、ラテン・アメリカで累積債務問題が深刻化した時期から金融セクターに対する政策面への支援を開始している。二国間援助機関としては珍しく、金融資本市場開発に関する支援を実施した。

第2期：金融セクター開発時代

a) 世界銀行

世銀においては1987年にいわゆる「Levy Task Force Report」が理事会に提出され、金融セクターを総括的に見て種々の勧告を行った。主な内容は、(i)マクロ経済運営と金融政策の調和の必要性、(ii)制度金融、金利規制、補助政策、競争促進、資本市場開発等の問題を個々に扱うのではなく、金融セクター全体に対する総合的政策の一環として扱う必要性、(iii)法規制、会計原則等のインフラ整備の必要性、であった。さらにこれらの政策援助を途上国対象に行うため、構造調整貸付(SAL)、セクター調整貸付(Sector Adjustment Loan ; SECAL)、金融仲介機関貸付(FIL)、技術協力等を併用することを提言している。

世銀の金融セクター業務に関する政策、基本的な考え方、プロセスをまとめたのが、業務指導書 8.30、「Operational Directive 8.30 : Financial Sector Operations」(1992年)である。政策ペーパーの「World Bank Policies Guiding Financial Sector Operations」(1991年7月理事会承認)に基づいており、さらに過去に出された金融セクター業務に関する諸々のペーパー、業務指導書を集大成したものである。

世銀は1985年度から1996年度まで88件の金融セクター政策支援ローンを実施し、その総額は195億ドルにも及ぶ。この他、世銀は数多くの国別の金融セクター・レビューや経済・セクター分析(Economic & Sector Work ; ESW)を行っている。

金融セクターは、銀行セクターと金融資本市場セクターの2つに大別される。世銀グループ中核の国際復興開発銀行(International Bank for Reconstruction and Development ; IBRD)と国際開発協会(International Development Association ; IDA ; 第二世界銀行)は銀行セクターに重点を置き、金融資本市場に関する援助は比較的少なかった。この主な理由としてグループの国際金融公社(International Finance Corporation ; IFC)が金融資本市場を主に担当していたこと、資本市場の専門家も極端に少なかったことが挙げられる。それゆえいまだにIBRDとIDAの重点は銀行セクターに置かれているといえる。

しかし、1980年代後半から新興市場(emerging market)が急成長し、途上国における外国人の投資が急増した。また、1990年代以降、東欧・旧ソ連邦での社会主義政権の崩壊後、同地域で大規模な市場経済への移行が始まり、次第に金融資本市場のマクロ経済に与える影響が増大してきた。こうした事情が世銀がより積極的に金融資本市場分野に介入する動機となっていった。

b) アジア開発銀行(ADB)

ADBも世銀とほとんど同時期に金融セクター向けのプログラム融資を開始した。プログラム融資一般の業務指導書については1988年に出された「Program Loan Policy Paper」が基盤となっているが、プログラム融資はADBの融資総額の15%以内に抑えることが条件とされている。ADBはもともとプロジェクト融資主導の開発銀行であり、マクロ経済の専門家も少なかったことも1つの要因であろう。

ADBが第2期に行った金融セクターに関連する貸付は143件(106億ドル)、技術援助は239件(7,200万ドル)である。貸付・技術援助の内容は世銀に類似するが、比較的資本市場開発に重点を置いている点が特徴といえよう。世銀グループにおいてIFCが完全にIBRD、IDAから独立しているのとは異なり、ADBでは民間セクター部(Private Sector Department)がADB内部の一局であることから金融資本市場に介入しやすかったといえよう。

c) 米国国際開発庁(USAID)

第2期においても金融資本市場開発のプロジェクトを各地で幅広く続けるとともに、同時に、ヨーロッパ・新興独立国家群(Europe and Newly Independent States)地域局が中心となって東欧・旧ソ連邦諸国で銀行セクターでの政策支援を開始した。金融資本市場開発の技術援助にも力を注ぎ、5カ年計画という形で大規模な民営化を支援した。

銀行セクター改革援助では、大規模な銀行員研修を行い、特にリスク分析、民営化、法・規制制度の確立等に力を注いだ。こうした研修や技術援助は1990年から準備が始まり、1992～93年になってやっと軌道に乗ってきたが、その成果はまずチェコ、エストニア、スロベニア、そして数年後にポーランド、ハンガリーといった諸国で顕著に現れた⁴。これらの支援は信頼のおけるコンサルタント会社など27社の契約相手方を選び、それらと47件の委託契約を結んで実施された。1994年から1998年までの累積契約総額は約10億ドルであった。被援助国に長期専門家(Residential Advisor)の派遣も行っている。

⁴ ENI 地域局長談話。

第3期：金融危機時代

a) 世界銀行、アジア開発銀行の対応

1997年のアジア通貨・金融危機からが第3期である。危機に際して世銀、ADBはIMFと緊密な連絡を取りつつ翌1998年にかけて一連の貸付、技術援助及び政策助言を行った。

インドネシアに対し世銀は10億ドル、ADBは14億ドルの政策改革支援貸付を準備し、貿易、投資、金融セクター、財政、社会保護(Social Protection)、環境の分野における政策改革を支援した。これらには不良なポートフォリオと破産した銀行の処理、国営銀行の効率性と資本吸収能力の向上にむけた監査、信用評価とリスク管理の強化、銀行監督の改善、破産・情報公開・所有権を保証するよりよい立法、などの項目が含まれる。さらに世銀が2,000万ドル、ADBが4,700万ドルの技術援助貸付を実施し、銀行セクターの監視・監督能力の強化を支援している⁵。

韓国に対し、世銀は30億ドル、ADBは40億ドルの経済復興貸付を行い、世銀では3週間という記録的な速さで貸付が承認された⁶。世銀は更に20億ドルの構造調整貸付(SAL)を追加承認した。迅速かつ大胆な両機関による構造改革貸付はIMF主導の短期的な通貨問題解決のための国際協力に寄与したほか、より長期にわたる金融セクターの再建、企業統治(コーポレート・ガバナンス)の促進、競争政策の完備、労働市場の安定化への政策改革の枠組みづくりに寄与したといわれる。また、両機関とも技術援助貸付を行い、金融セクターの安定化と再編を行うため監督機関の強化を支援し、加えて債権引受け幹事銀行が推進する企業再建の支援、会計・監査・会社法・破産制度・証券市場の改革を通じた企業統治の改善を支援した。

タイに対しては、世銀はインドネシアや韓国で行ったような貸付は行わず、小規模・単発のローンを次々と出すという方法をとった。まずは1997年12月に金融会社再建貸付に3億5千万ドル、続いて1998年7月に経済・金融構造改革貸付に4億ドルを投入、また、この間1,500万ドルの技術援助貸付を2本出している。ADBも同時期に5億ドルの貸付、さらに60万ドルの技術援助貸付を行っている。これらの援助は営業停止に陥った金融会社の債権者と預金者を保護する金融再建機関の設立を支援したほか、資産管理会社の設立、外国資本参加に対する規制緩和政策の実施を支援した。

b) 米国国際開発庁の動き

第3期でも、依然としてENI地域局による移行経済諸国に対する政策改革助言、研修、技術援助が続けられた。アジア危機に関連して、アジア地域局が一時5億ドル相当の技術援助を計画したが、内外の積極的支持が得られず実施されなかった。

⁵ World Bank, "Annual Report 1998", p.27, Box 2 - 2, 1998

⁶ World Bank, "Annual Report 1998", p.27, Box 2 - 2, 1998

第2節 支援戦略

ここでは三機関の金融セクター支援に関する基本的考え方や原則、重要支援分野につき概説する。ADBはIMF・世銀の枠組みに沿った形で政策支援を行い、またUSAIDも銀行セクターでの政策支援活動は東欧と旧ソ連邦に限定されている。よって、世銀の戦略を知ることが最も重要であろう。

2 - 1 世界銀行の支援戦略

世銀の基本的な考え方を知るうえで参考になるのは先述の世銀スタッフ向けの業務指導書「Operational Directive 8.30」(1992年)、そしてその一部を改訂して出された「Operational Policy 8.30: Financial Intermediary Loans」(1998年)である。また、構造改革ローン一般については「Operational Directive 8.60」(1992年)がある⁷。

また、最近出された解説書の「The World Bank's Framework for the Financial Sector」(1997年)は、世銀の金融セクターにおける活動、政府の役割、金融資本市場、貯蓄促進、住宅金融等をわかりやすく解説している。事後評価局(Operations Evaluation Department; OED)が出した「Financial Sector Reform」(1998年)は細かい統計データや豊富な事例を用いて世銀の金融セクター政策支援の事後評価を行っている。世銀が東アジアの金融危機にどう対応したかについては東アジア局が出版した「East Asia, the Road to Recovery」(1998年)に詳しい。

世銀の金融セクター支援の目的の第1は、金融市場の「歪み」を削減することであり、例えば、政府による価格・数量の規制、補助金政策を廃し、競争を促進することなどを通じて、金融の自由化が行われる。

第2に、金融機関の能力の強化及びそれら金融機関を監視・監督する機関及び法・規制の強化であるが、これは(i)経営難に陥った機関の清算と再建、(ii)有効な法・規制制度の確立、(iii)企業統治の向上、(iv)情報フローの透明性と質の改善等を通して行われる。

上記の目的を達成するために必要な事項として、世銀は上記「Framework for the Financial Sector」の中で次の5つの考えを掲げている：

- 1) 国別援助戦略(Country Assistance Strategy; CAS)の枠内で、長期戦略を貸付だけでなく技術援助、研修、研究調査、政策助言のすべてについて作成する。
- 2) 構造・政策改革計画は利害関係者(stake-holders)にとって実施するだけの価値がある誘因(incentive)を十分に与えるものでなくてはならない。金融セクターのインフラ整備は時間

⁷ O.D.8.30(1992)は現在公には使われていないが、世銀の金融セクター業務全般の詳細な指導書である。この一部特にFILに焦点を合わせ、もっと簡略にしたものがO.P.8.30(1998)である。

がかかるので、相手側に十分受け入れの準備のできていない段階で構造改革に資金を注いでも効果が薄い。

- 3) 政策助言やセクター分析には、プロジェクト貸付以上に重点が置かれるべきである。金融危機の前には経済ブームが起こり、それを経済・金融政策の正しさの証明ととらえられることが多いので、これを回避するために定期的に、またはタイミングよく政策立案レベルへの研修を行うことで金融危機救済/回避コストの削減が可能である。
- 4) 世銀の国別貸付業務と金融政策は整合性を持つ必要がある。往々にして世銀は制度金融の削減を政策として唱えながら、一方では事実上促進するような貸付を行ったり、民営化を提唱しながら、その貸付のほとんどは国営企業に行われるといった矛盾も犯している。
- 5) 上記の戦略を実施するためには、新しい貸付商品が必要である。例えば、比較的少額でもスタッフ投入が多く長期間にわたる貸付や、保証の多用も検討すべきである。

こうした戦略の下に、世銀は具体的には次のような活動を行っている。

- 1) 国別金融セクター診断、政策助言、及びその実施等に関する技術援助
- 2) 政策支援を補強する種々の貸付⁸
- 3) 質の高い研究、調査、出版、研修を通じた知的リーダーシップの発揮
- 4) ネットワーク作り(partnership)

アジア危機における事例

アジア危機に対する IMF の診断は端的にいえば、外貨建ての短期債務の拡大と、国内金融部門の脆弱性である。これに対応すべく、IMF は金融機関の閉鎖・統合を中心とした構造調整と金利引上げ等を含んだ金融引締めを処方箋とした。

世銀もこの大枠に沿って、(i)金融セクターの安定性を回復、(ii)将来に向けた非常事態予防のための環境改善、の2つを目的とした政策支援を行った。具体的には、タイ、インドネシア、韓国、マレーシア、フィリピンなどにおいて、まずは国際会計士による金融機関の診断を行い、問題金融機関を選定、それらを(1)事実上倒産状態にあり整理が必要な機関、(2)合併・統合を通じて救済可能な機関、(3)自力再建が可能な機関、の3つのカテゴリーに分別した。

(2)と(3)の機関については、再建に向けてのはっきりとした長期計画を練り、不良債権の損失を実現化し、負債サイドは資本金を削り、その減少分を埋めるためにはまず自力で民間から新しい資本注入の努力をさせる。それが不足したときのみ、政府は資本注入に介入し、その資金源を国際援助に仰ぐというシナリオである。これに従い、世銀は1997/98年にインドネシアに向け10億ドルの政策改革支援貸付、2千万ドルの技術援助、韓国には30億ドルの経済復興貸付と20億ドルの構造調整貸付(含技術援助)、タイには7億5千万ドルの構造調整貸付を行った。

⁸ 出典：OED, World Bank, “Financial Sector Reform: A Review of World Bank Assistance”, 1998

このように IMF・世銀の処方箋は市場至上主義一辺倒ではなく、場合によっては銀行セクター、国家経済全体救済のために、巨額の融資を IMF・世銀、ADB が行って大胆な政府介入を援助することもある。ただし、資本注入などにより金融危機を招く原因の一つであった財閥・既得権益階層のモラル・ハザードを回避するため、国際基準にのっとる財務状況の公表(透明性)、十分な引当金の義務づけなど、プルデンシャル規制を強化する政府介入も併せて支援された。

アジア危機に対して IMF・世銀、ADB がとった対策の妥当性については、専門家の間でも大きく意見が分かれている。ハーバード大学国際開発研究所の J. サックス教授は、IMF の、特に金融引締め政策が危機回復を遅らせているとして激しく批判している。また、大蔵省の榊原英輔財務官(当時)も同様な意見を述べ、世銀内部でさえ、チーフ・エコノミストの J. スティグリッツは一時公に IMF の政策に疑問を示した。これらの批判に対し、IMF は金融引締め政策はやむを得ぬステップであり、長い眼で見て有効であり、既にその成果は韓国、タイに現れていると反論している。

2 - 2 アジア開発銀行の支援戦略

ADB は IMF・世銀の組んだ政策の枠内で支援するという方針をとっている。この枠内での ADB の基本的な考え方を示した文書は、ADB 総裁が 1998 年 9 月に開かれた国際開発銀行総裁会議に提出した「Issues in Banking Sector Restructuring」であろう。ADB は世銀同様に、市場至上主義一辺倒ではない。しかし救済、補助金など近視眼的な措置は長い眼でみて結局高くつくので、政策改革の順序を考慮しながら慎重に行うべきであると論じている。また、マクロ経済の安定を優先すべきであると説いている。国際開発金融機関の行うべき業務を以下のように総括するが、これらは世銀の戦略とおよそ一致しているといえる：

- 政策及び制度改革のための助言
- 首尾一貫した構造改革・資本修正を企画・実行するための技術援助
- 銀行監督・監視に関するベスト・プラクティスの紹介・普及
- 中小企業に対する資本援助
- 民間セクターが賄えぬ時にのみ、モラル・ハザードを十分に考慮しつつ資本注入のための貸付援助を行う
- 社会保護プログラムと金融セクター援助の併用
- パートナーシップの重要性(特に IMF・世銀との間のパートナーシップ)

世銀との相違点は、ADB は地域開発銀行としての存在意義をより鮮明にするため、IMF・世銀とは異なる独自の開発パラダイムを模索していることである。日本の提唱した「新宮澤構想」にもより積極的に協力しようとの態度が見られた。

2 - 3 米国国際開発庁の支援戦略

東西冷戦の終焉により大規模な改革が行われ、1994年には(i)経済成長の達成、(ii)持続的民主主義の構築、(iii)世界人口の安定と健康増進、(iv)持続可能な環境管理、(v)人道的危機回避援助の5つの目標からなる新援助戦略(持続可能な開発のための戦略)を発表している。USAIDの機構はこの5つの目的に沿って組織されており、金融セクターはこれらすべてにかかわるので、金融セクター業務のフォーカル・ポイントは不明確である。一例として、銀行セクターにおいて積極的に援助がなされている ENI 地域局における戦略を紹介する；

- 1) IMF・世銀で組み立てた基本政策の枠内で支援する
- 2) 大規模な民営化をまず支援する
- 3) 民営化を支援するため、次の分野に重点を置き技術援助と研修を行う；
 - 銀行監督・監視機能強化
 - 銀行家研修
 - 破産法・担保法等の法規制の設立・強化
 - 国際基準にかなう会計制度の設立
 - 税制改革
 - 年金制度改革

第3節 支援体制

3 - 1 世界銀行の支援体制

世銀では頻繁に機構改革が行われており、1998年9月現在のフォーカル・ポイントは金融・民間セクター・インフラ・ネットワーク(Finance, Private Sector & Infrastructure(FPSI)Network)となっている。金融・民間セクター・インフラ・ネットワーク(FPSI Network)が金融セクター業務の管理理事会(Financial Sector Board)の事務局的役割を果たしている。理事会は金融・民間セクター・インフラ・ネットワーク(FPSI Network)に属する金融セクター開発局(Financial Sector Development Department)の局長が議長を務め、6つの地域局からの代表の計7人の理事によって構成され、金融セクター業務における人事、予算、プログラムの管理・調整を行っている。

金融セクター業務に携わる専門職員は150～200人、世銀全体の専門職員の約3%が金融セクターに従事していることになる。その約6割が6地域局の金融セクターチームに属しており、残りの4割が下記の特別ユニット(Special Units、Central Unitsとも呼ばれる)に分散している⁹；

⁹ その他、世銀の場合、Operational Core Services Networkに属するConsultant Services Advisor、各地域局に属するTechnical Assistance Coordinator、Legal Department、Trust Fund and Co-financing Department、Human Resources ServicesのManagement Service Center & Consultant Appointment、そしてAccounting Department、さらに途上国各地の駐在事務所等に所属する多くのスタッフが技術援助を行うサポート業務に従事している。

- 金融セクター開発局(Financial Sector Development Department)
- 資本市場部(Capital Market Department)
- 金融経済グループ(Financial Economics Group)
- プロジェクト・ファイナンス、保証局(Project Finance & Guarantees Department)
- 金融業務ユニット(Special Financial Operations)
- 世界銀行研修所(World Bank Institute)
- 開発経済局(Development Economics Department(DEC))

このなかで金融業務ユニット(Special Financial Operations)はアジア危機のあと、こうした危機に迅速に対応するため、2年間と期間を定めて創設された。1,500万ドルの予算を与えられ、タイ、インドネシア、韓国の3カ国に限定して政策助言を行っている。創設当初は東アジア局の金融セクターチームまた、他の特別ユニット(Central Units)、そしてIMFとの分業が明確でなく、助言の重複や行き違いもあった。

この他、IFCには資本市場部(Capital Market Department)があり、金融資本市場に関する民間セクターへの支援を行っている。

3 - 2 アジア開発銀行の支援体制

総裁直轄の戦略・政策室(Strategy & Policy Office)が金融セクター業務に関する一つのフォーカル・ポイントとなって、ADBの長期戦略、種々の政策ペーパーやスタッフ向けガイドライン、さらに増資、アジア開発基金(Asian Development Fund)増強のための資料の作成などを行っている。

さらにADBでは東アジアと西アジア両地域局のインフラ・エネルギー及び金融セクター部(Infrastructure、 Energy & Financial Sector Department)が地域・国別の金融セクター業務を実際に行っている。また、Economic Development Research Center(EDRC)は金融セクター部門におけるリサーチを行っている。ADB専門職員数の約4%、合計30人程度が金融セクターに直接従事していると推測される。

3 - 3 技術援助の資金源

世銀は基本的には貸付を本業とする「銀行」であり、それ自体はクライアントに無償の技術協力を行うための予算や基金を持たない¹⁰。よって世銀による技術援助はあくまでも貸付の一環として行い、実施経費も貸付の中から支払われるのであり、協調融資という形で他のドナーから信託基金(trust fund)の提供を受けるか、国連開発計画(United Nations Development Programme ; UNDP)の実施機関(Executing Agency)になるなど、他からの援助に頼らざるを得ないのが実状である。一方、ADBは無償の技術援助の予算を年間1億6,000万ドルの規模で有しており、能動的に技術援助の計画を立て実施し得る。

¹⁰ 技術援助に関しては、なるべくUNDPと競合せぬよう直接グラント援助を行うのは避けてきた。

世銀はアジア危機の際も多くの技術援助貸付を実施したが、貸付で賄い切れない技術援助には日本政府が提供する開発政策・人材育成のための信託基金¹¹(Policy and Human Resource Development Fund ; PHRD 基金)やアジア欧州会合(Asia-Europe Meeting ; ASEM)信託基金などが活用された¹²。その他、PHRD を使った例としては韓国向けの金融セクター構造改革技術援助貸付(1,500 万ドル)に直結したソーシャル・セーフティ・ネットの一環として提供された「労働者の社会的保護改革(Reforming Social Protection for Workers)」(89 万ドル)などがある。

一般に世銀の活動は融資・貸付(lending)業務と非融資・貸付(Non-lending)業務に大別される。ウォルフェンソン総裁は就任以来、非融資・貸付業務の重要性を主張し、その充実に努めてきた。世界銀行研修所(World Bank Institute ; WBI)を含め、世銀は数多くの技術援助や研修を実施しているが、分権化の徹底と、信託基金管理の難しさから、世銀全体としての技術援助と研修の全貌を得ることは難しい。

世銀の政策助言サービスは、単独あるいは貸付に関連して行われる技術援助・研修はもとより、国別援助戦略(Country Assistance Strategy ; CAS)、国別経済レポート(Country Economic Report)、経済・セクター分析(Economic & Sector Work ; ESW)、または通常のプロジェクト監理の一環としても行われている。これらは世銀スタッフ自身が直接行うことが多い。

第4節 事例

ここでは、政策助言や技術協力などの金融セクター支援の内容(substance)と、その具体的な手順、手法等に関するものについて述べ、世銀についてはその背景となる技術援助の実態についても紹介する。

4 - 1 世界銀行の事例

a) 世銀によるインドネシア向け金融政策援助(1987 ~ 93 年)

これは金融セクター開発の順序がうまくいかなかった事例¹³の1つとされている。

1980 年代に入ってから石油価格の低迷が続き、インドネシア政府は石油に頼らぬ経済の成長

¹¹ アンタイトの技術援助基金。世銀自身が行う Project Preparation, 政策助言、研修等に使われる。

¹² 「新宮澤構想」では、日本の大蔵省は 1,500 万ドル相当の補正予算を世銀グループ(国際復興開発銀行(IBRD)1,200 万ドル、多国間投資保証機関(Multilateral Investment Guarantee Agency ; MIGA)100 万ドル、国際金融公社(IFC)200 万ドル)に提供した。IBRD 分は全額、東アジア局による金融政策支援に使われることになった。

¹³ 前出 OED「Financial Sector Reform」(1998)によると、チリ向け金融政策支援(1982 ~ 93 年)は金融セクターに関し政策改革の順序(sequencing)が好ましかった例の一つといわれている。第2分冊参照。

をめざしてルピアの切下げ、政府支出の削減、石油以外の商品の輸出促進、生産性向上、経済の自由化などの一連の政策改革を計画した。これに対し、世銀は同国の改革を支援する目的で1987年～88年の貿易政策貸付、1989年～90年の民営化貸付(Public Sector Development Loans ; PSDLs)など一連の貸付を実施した。これらの貸付には金融部門の自由化が対象として含まれていた。また、1993年には金融セクターを対象にした貸付も認可された。なお、世銀はこの間6つの金融仲介機関貸付(FIL)も実施している。しかしながら、世銀の支援は、マクロ経済の安定・改善、競争・自由化の促進には貢献したが、銀行セクターの脆弱性を正すことはできなかった。拙速な金融の自由化のために弱小銀行が林立し、アジア危機に瀕してその多くが倒産した。

この事例に見る教訓の第1は、外資の導入を自由化する前に法制度の整備、監督官庁の設立・強化を実施する、第2に銀行業務に関する法的インフラ整備は数多くの長期的な条件の単なる1項目ではなく最優先の活動である、ということである。なお、インドネシアに対しては1997年11月になって初めて銀行セクター強化のための技術援助ローンが実施された。

b) タイ向け国内債券市場開発技術援助プロジェクト

金融危機前のタイは、好景気と輸出の伸び、海外からの資金調達に支えられて、国内債券市場を強化する切実な必要性は認識されなかったが、危機を機にタイ政府は国内債券市場の強化に乗り出した。同国の大蔵省は国内債券市場開発諮問委員会を発足させ、「国内債券市場開発プロジェクト」とよばれる一連の活動を目的ごとに設定された研究班(task force)が担うこととなった。

世銀はプロジェクトの発掘段階から世銀スタッフ自身による政策助言を行ってきた。プロジェクト実施にあたっては緊急性にかんがみて、極力政府が主体となって実施するという両者の了解のもとに、世銀自身が自ら実施機関となる方式を採用した。プロジェクトは世銀の金融セクター(債務返済)履行支援貸付(Financial Sector Implementation Assistance Loan)から35万ドル、アジア欧州会合(ASEM)信託基金(EUの贈与)から32.7万ドルを利用して、1999年4月から1年間の期限内で開始された。

プロジェクトの開始にあたって、世銀はタイ大蔵省に国内債券市場開発諮問委員会の設立を要求した。この諮問委員会はタイ中央銀行、大蔵省、証券取引所、タイ債券取引センター(Bond Dealing Center)、大手の商業銀行の代表等、国内債券市場にかかわる利害関係機関の重要メンバーが参加した。外国人アドバイザーも参加し、その費用は世銀の技術援助資金で賄われた。

4 - 2 アジア開発銀行の事例

インドネシア向け金融政策援助

純粋に政策改革だけを目的としたプログラム・ローン(Financial Sector Program Loan : FSPL)の

第1号であるインドネシア政府向けの FSPL-I(1988年)とこれに続く FSPL-II(1993年)、そしてアジア危機の対応として出された「セクター開発プログラム(Sector Development Program)」、(1998年、事実上 FSPL-III)を紹介する。3つの金融セクター向けのプログラム・ローンを追うことで、ADBの金融政策支援の変遷を示すことができる。

a) FSPL-I(1988年)

1980年代後半のインドネシア経済の低迷を受けて、1988年11月ADB理事会は金融セクターの大幅な自由化をプログラムに盛り込んだ2億ドルの貸付(FSPL-I)を承認した。これには20万ドルと50万ドルの2つの技術援助グラントが付帯しており、これは(i)地域銀行の強化、(ii)資本市場開発を通じた民間企業の資産増加と経営改善、を目的とした基礎調査に当てられた。

ADBの理事会提出報告書によれば、FSPL-Iの成果は予想を上回る速さで現われ、1989～90年の2年間で、インドネシアの金融セクターの資産は65%増大し、特に民間銀行の成長が顕著であったが、一方で、同報告書はこの目を見張るような急成長に監督官庁がついて行けず、プルデンシャル規制の不備が顕著になり、同国の金融セクターに対する投資家の信用低下を招いたと追記している。

b) FSPL-II

FSPL-IIは(i)プルデンシャル規制の設立・強化、(ii)市場原理が更に有効に働くための自由化、(iii)金融資本市場、特に債券市場の活性化、などを目的として1993年に2億5千万ドルの予算で承認された。

ADB自身の評価によれば¹⁴、FSPL-IIは金融セクターの一層の成長を促進し、また、その成長を秩序のとれた健全なものにするためのプルデンシャル規制の強化にある程度貢献したとされているが、投資家の信用を勝ち得てアジア金融危機の飛び火をくいとめるには及ばなかった。

c) 金融面の統治改革：セクター開発プログラム(Financial Governance Reforms: Sector Development Program) (FSPL-III)

アジア金融危機がインドネシアに飛び火した直後の1997年10月、ADBは世銀とともにIMF調査団に参加して同国の金融セクターを再レビューし、投資家の信用を取り戻すための方策を検討した。11月になって三機関が協調してIMFはスタンド・バイの貸付契約(Stand-by Agreement)、世銀は政策改革支援貸付(Policy Reform Support Loan)、そしてADBはセクター開発プログラム(Sector Development Program)を準備するとの合意に達した。さらに金融セクター政策支援では重

¹⁴ ADB, “Proposed Loans and Equity Investment : Financial Governance Reforms : Sector Development Program (Indonesia)”, 1998

複を避け、政策の内容においても足並みを揃えることに同意した。主な分業としてはマクロ経済運営と金融危機解決の基本的枠組みはIMFが担当、世銀は主にインドネシア銀行再建庁(Indonesia Bank Restructuring Agency ; IBRA)に関係する分野、そしてADBは中央銀行(Bank Indonesia)と資本市場分野を受け持つこととなった。1998年3月には、海外経済協力基金(Overseas Economic Cooperation Fund ; OECF)と現国際協力銀行(Japan Bank for International Cooperation ; JBIC)が金融危機によってもたらされた社会コスト削減のための社会保護プログラムに参加した。

こうした合意に基づいて、ADBはFSPL-IIIともいうべき「金融面の統治改革：セクター開発プログラム(Financial Governance Reforms: Sector Development Program)」（以下SDPと略称）に対する貸付を1998年4月承認した。このプログラムは政策貸付が14億ドル、投資貸付が4,700万ドル、技術援助貸付が5,000万ドル、会社資本への投資が300万ドルの計15億ドルで構成された。また、ADBはインドネシア向けに合計3億ドルの貸付と技術援助からなる社会的弱者支援プログラム(Social Protection SDP ; SPSDP)も同年6月に承認している。

SDP全体としての目的は、(i)金融ガバナンスに関するベスト・プラクティスの採用、(ii)財務諸表の公開等、情報公開を通じた透明性の促進、(iii)金融セクターの法・規制の強化を通じた政府による財政投融资の資金分配の一層の効率化、であった。

(i)では、(a)金融セクター再建委員会の設置、(b)事実上破産した16行の閉鎖、(c)これらの銀行資産の回収に対する具体策の検討、(d)他の危険行へのより厳しい監視、などの支援を行った。銀行セクターに対するこうした一連の改革だけでなく、SPDは同様の改革を多くのサブ・セクター、つまり、資本市場、公共投資運営、社会保護、環境整備などにも用意している。

SPDの一部をなす5,000万ドルの技術援助貸付(市場金利で15年払い、据置期間は3年間)の内容は次の7つの項目からなっていた；

- (1) 商業銀行の構造改革支援：銀行再建庁を除くすべての銀行の再審査に始まり、合併、売買、倒産、短期資金繰り、等に関するコンサルティング・サービス及び研修
- (2) 資本市場育成：資本市場監督庁(BAPEPAM)のプルデンシャル規制業務を支援するための能力構築
- (3) 金融監督庁(大蔵省)の能力構築：スタッフ研修、予算・財務運営の透明性を高める助言サービス、中央政府と地方自治体の関係改善、など
- (4) 責任の所在の明確化：政府・民間セクター共に内部監査機能の強化、特に腐敗防止のための立法、BPKP(Finance and Development Supervisory Agency)の強化を目的としたスタッフ研修、内部監査機能の強化
- (5) 公共セクターの近代化：地方自治体の役割のレビュー、公共サービスの近代化を妨げる要因の調査、公共サービスのコスト・ベネフィット分析、など
- (6) 破産法と倒産機関の処理・破産を実際に適用する際の様々な問題に関する助言サービス

(7) 債務のリストラ(Debt restructuring): 債権者と債務者の間に立って負債のリストラを仲介する大蔵省「民間対外債務チーム」への支援

SDP がどのようなインパクトを与えたかを論ずるのは時期尚早であろう。しかし、FSPL-I や FSPL-II に比較して SDP の準備、承認、実施においては少なくとも次の点で進歩が見られた;

- (1) 準備段階において、IMF や世銀と緊密な連絡を保ち、統一見解に基いた支援を同時並行に行った。
- (2) その規模の巨大さにもかかわらず、従来と比べて貸付と技術援助承認までが迅速に行われた。
- (3) 条件の内容は、IMF が既に政府と同意している趣意書と似通った点多かったが、FSPL-I や FSPL-II よりもモニタリングのしやすい明確なものであった。
- (4) 社会保護(雇用、保健、衛生)や環境にも配慮し、さらに社会的弱者支援プログラム(Social Protection Sector Development Program)も別途実施している。

第5節 総括及び展望

金融政策支援に関しては、ADB も USAID も、IMF・世銀の枠組みに沿って行うことを明示しており、JICA にとって世銀の戦略を知ることが重要である。

世銀の金融セクター支援の目的は、第1に金融市場の歪みを削減し、第2に金融に関するもろもろの法・規制又それを監督実施する機関を強化すること、に大別される。この目的を果たすための基本的な考え方は、以下のように総括できる;

- (i) セクターの自由化は推進する必要があるが、必ずしも市場至上主義はとらない。時には危機解決・回避のために政府による大胆な介入が必要であるが、救済措置や補助金政策も程度を考慮すべきであり、改革の順序を慎重に考慮し、国別援助戦略(CAS)などの長期戦略に沿って行うべきである。
- (ii) マクロ経済と政治の安定は、金融セクターの安定の前提となる。これを実施するためにも企業統治を強化し、情報の透明性を高めることが重要である、
- (iii) 金融セクターの自由化と並行して金融機関の能力とそれを監視・監督する機関の強化、法規制の強化のための政策助言や技術援助を組織的に行うこと、その他、社会保護と金融政策援助を併用すること、などが必要である。

本報告書で紹介した事例から JICA が学べる教訓は、(i)三機関とも政策内容の内部調整、他の機関との調整に労力を割いているが、協調して実施することは有効である、(ii)支援を実施する際には、十分にプログラムの手順を精査し、同時にそれを支える実施体制を強化する必要がある、そ

して(iii)それらを全部動員してもなおかつ失敗することが多い、ということである。さらに(iv)支援分野の選定に際しては比較優位を念頭に置き慎重に検討する必要がある。

アジア危機発生から3年経過し、アジア諸国の経済は回復しつつあるが、危機を招いた金融機関の能力の欠如とそれを監視・監督する機関の脆弱さが根本的に除かれたかどうかは不明である。危機の残した数々の社会的な爪痕も依然残っている。こうした環境のもとで世銀・ADB等の国際機関は、以下のような方向をとっている；

- (1) 国別の徹底した金融セクター診断と、組織的なモニタリングの強化
- (2) 危機的状况にある国を支援するための追加予算源の投入
- (3) 国別援助戦略(CAS)における金融セクター研究の比重拡大
- (4) 金融セクター専門家数の増加
- (5) 金融セクター問題に関するスタッフの研修強化
- (6) 金融危機に対応してスタッフや予算を必要に応じて配備するメカニズムの開発
- (7) パートナーシップの強化：加盟国の専門家により有効的活用
- (8) 金融セクター・緊急アセスメント、制度構築貸付(Institution Building Loans)、保証の多用等の新しい貸付商品の開発
- (9) 危機管理政策と社会政策の調和
- (10) 金融政策支援に関連する技術援助・政策助言サービスの更なる強化、特にWBIやアジア開発銀行研究所(ADB Institute)の活用

第3章 金融セクターの開発と改革のための支援

第1節 金融セクター支援の課題

1 - 1 分析の際に考慮すべき側面

途上国の経済は、過去半世紀の間に大きく発展してきた。しかし、1970年代の二度にわたるオイルショックと、より最近のアジア危機によって明らかになったように、これら経済の金融部門の発展は実体経済の発展に相当の遅れをとった¹。一般的にインスティテューショナル(制度、機構、組織等)な変化や発展は、実体経済のように連続的に起こらないので、常に実体経済に立ち遅れる。実体経済と金融制度の間の矛盾が看過できないようになって初めて金融部門改革が試みられる - すなわち、いわゆる制度疲労が顕在化して初めて金融部門改革が政策課題として登場すること - は、過去の経験が示している。また、過去の途上国の経済発展戦略では、往々にして成長のための産業政策に重点が置かれ、金融部門の開発や発達には二次的な重要性しか与えられなかった。ある場合には、金融機能が産業政策の手段として使用され、その結果金融部門自体の健全な発展が阻害されることがあった。

このような認識に立って、途上国の金融部門改革と発展を今後の重点課題にする必要があり、そのための国際的な支援 - 資金面で、政策支援として、あるいは技術援助として - が要請される。

しかし、第1章に述べたように、金融制度・機構・組織の発展は、それぞれの国が置かれた経済発展の段階やそれまでの当該国のたどってきた金融制度発展の経路によって大きく変わってくる。例えば、金融の深化の度合いや、金融深化を支える金融市場と金融機構がどの程度強固に発達しているかによって、当面の政策目標とする金融制度発展の形態は変わってくる。これは、韓国の金融部門とインドネシアの金融部門を比較する、あるいはこれらの国の金融部門と中国やベトナムのような移行国の金融機関を対比すれば明らかである。さらに、当該国の政府の開発戦略、特に政府と市場の役割分担に関するビジョンによって差異が生じる。例えば、国営の開発銀行あるいは中小企業金融機関にどのような重要性を与えるのかは、政府の開発戦略や金融部門発展のビジョンにかかわる問題である。

1 - 2 概念モデルの作成

このように、それぞれの国の金融発展経路に差異が有ることを認識したうえで、各国に特有な金融部門発展の概念モデルを作成することができる。金融部門の開発を考える際に、この基本的なモデル設定は非常に重要である。そのような概念モデルを設定して初めて金融部門改革と開発

¹ アジア危機だけではなく、実際にはそれ以前に起こったメキシコの通貨・金融危機、それ以降に起こったロシア等の危機を含めて考えるのが妥当である。

の順序(シーケンス)を決定することができる。

今回アジア危機に見舞われたアジア諸国(タイ、韓国、マレーシア、インドネシア、フィリピン等)及び危機によって直接的な影響は受けなかったがこれらアセアン諸国によく似た金融発展の経路をたどっているアジア諸国(中国、ヴェトナム等)に関する概念モデルを考えると、それを特徴付ける主要な要素は次のようなものになると考えられる。

第1に、これら諸国においては金融部門に占める間接金融の役割が大きい。直接金融に携わる市場機構と金融機関の発達は、市場機構一般が未発達な途上国においては銀行部門の発達に遅れるのはむしろ自然な現象であると考えられる。このような金融の進化段階にある諸国においては、当面(短期的、中期的に)銀行部門の優位性は存続するであろう。このような状況では、銀行改革が第一義的な重要性を持つ。

第2の重要な要素は、強力なプルデンシャル・ポリシーである。これら成長速度の速い途上国では、ある程度発達した銀行部門は政府による監督・規制なしに、自己の責任において合理的な危険管理ができるわけではない。このことは、アジア危機によって十分証明された。したがって、短期・中期的には、後述するような先進国で採用されている以上に強力なプルデンシャル・ポリシーを実施することが必要になる。

第3には、間接金融の優位を反映して金融・資本市場の発達は遅れているが、これらの市場機構は自然発生的に発達するわけではない。政府による市場育成政策が必要になる。ただし、市場と市場機構の育成は長期的な課題として考えられるべきである。

第4に、長期信用、中小企業金融、農村金融等の政策金融機関は、市場の欠落を補う意味でこれら諸国の経済にとって必要不可欠なものであるが、政府機関としての性格を反映して金融機関としての経営・運営に問題が生じることが多い。したがって、短・中期的にこれら既存の金融機関の改革が必要であるし、また長期的には新たな政策金融機関を設立することも考えなければならない。

第5に、これら諸国においては金融インフラの発達は、当然に遅れている。長期的な課題として、法制度面やその他制度面でのインフラの整備が重要である。しかし、このような性格のインフラ整備には、人材の育成も必要であり相当の長期の計画が必要とされる。例えば、法制度の整備においては、その整備のみならず執行のための判事、弁護士などの人材育成が必要であるとともに、裁判所などもある程度の数量が必要となるからである。

途上国の金融開発・改革を国際的に支援するときに必要なのは、上記のような金融部門の発展と改革のビジョン及び戦略に関しての当該国政府との政策対話であろう。政策対話を通じて、その国が必要としている政策・技術支援のニーズが明らかになるうえ、短期・中期・長期の開発あ

るいは改革のニーズが理解されて初めて支援プログラムを企画・計画することが可能になる。金融分野での支援には、この意味で政策対話の枠組み作りが非常に重要となる²。

1 - 3 支援メニューの作成

我が国が金融部門開発あるいは改革のための途上国支援を行う場合には、広範にわたる課題のすべてをカバーできないことは明らかである。そこで、国ごとに、その国の置かれた状況から判断して支援の重点を決めなければならない。支援を実行する機関では、金融部門支援のための「メニュー」をあらかじめ考えておいて、当該国のニーズを明確に把握したうえで、このメニューの中から適切な支援分野を選んで実行できる体制を準備しておく必要がある。

支援の性格には、いろいろな種類がある。範囲としては、戦略・政策形成からより技術的問題に関する技術移転、さらにはインスティテューション・ビルディングまで広範囲である。一応の目安として、以下の4分野に分けて考えることができる。

戦略、計画、政策の策定と実施、
上記にともなう専門的知識の移転、
制度・機構・組織の改革といったインスティテューション・ビルディング、
金融・銀行実務人材の育成・研修・訓練。

そのうえで、金融支援の対象としては、次の6項目をメニューに記載すべきであろう。そして、上記の4分野と下記の6項目のマトリックスが金融部門支援の全領域ということになる。

- (1) マクロ金融政策(為替政策、資本移動規制政策等を含む): 現状においては、金融市場の自由化、金融制度改革プログラムの基本的デザインも含めて、IMF、世銀、ADB等の国際機関がこの分野において主導的な役割を果たしている。この分野の仕事は、もともと常設の専門家集団が地域別・国別に常時調査・研究を行い、あるいは政策対話を実行し、その成果に基づいて政策的・戦略的アドバイスを行うという形態を取っている。したがって、二国間援助機関が支援を実行する場合、たとえマクロ金融部門に直接かかわる支援でなくとも、金融部門にかかわる限り、これら国際機関との連携は欠かせない。基本的な戦略や政策が、当事国とこれら機関の対話を通して形成されるからである。
- (2) 金融市場・金融機関の監督・規制政策: この分野の仕事はいわゆるプルデンシャル・ポリシー(政策監督当局の組織強化を含む)の構築を主題とする。具体的には、金融機関のガバナンス・ストラクチャーにかかわる政策、参入・退出にかかわる政策、内部監査制度・外部検査制度、及び金融規制・監督のためのポリシー・フレームワーク設定(資本充

² 日本国内におけるこのような政策対話の場は、金融制度調査会、証券審議会、保険審議会等の政府審議会であった。

足、流動性、危険分散、集中規制、ポジション規制、非銀行業務制限、等々)、さらに預金保険制度、等々が含まれる。

- (3) 市場育成政策：債券市場(国債市場、社債市場)、株式市場、(両者とも発行市場、流通市場とも)、短期金融市場等の育成。この分野についても、カバーする問題は、市場育成の戦略・政策の策定をはじめ、基礎となる法制度の整備、監視・監督体制の整備、機構・組織の設立、そしてその他より技術的な面(例えば、情報システムの設立等)広い範囲にわたっている。
- (4) 開発政策のための国営金融機関：長期信用、中小企業金融、農業・農村金融機関の設立あるいは改革、さらにそれら機関の経営支援等支援すべき対象は数多くある。また、それぞれが抱えている問題は、機関によっても、さらに国によっても異なり、支援の課題は一様ではない。
- (5) 金融インフラ：金融インフラもまた、範囲の広い分野である。金融部門の発展にとって重要なものを挙げると、第1に企業会計制度の整備がある。企業会計に限っても、会計基準作り、あるいは会計基準を作成しその遵守を推進する制度・組織作り、人材育成、等々がある。第2に、法制度、特に銀行法、中央銀行法、商法、破産法等金融に直接かわる法制度の整備とその執行のための制度・組織作りがある。第3の分野としては、銀行経営、企業審査の能力強化のための支援がある。第4に、金融関係の統計作成とモニターのためのシステム作りが挙げられる。統計及びモニターが必要なものには、政府及び民間の対外・対内債務がある。
- (6) 金融部門リストラ支援：アジア危機の影響を受けた諸国は、現在も金融部門の改革に取り組んでいる。金融部門改革の戦略とプログラムは、既に危機対策支援の中心になった国際機関(IMF、世銀、ADB等)のアドバイスを得てでき上がっているが、その重要なパーツである個々の金融機関のリストラ、あるいは不良債権化した企業のリストラは、現在進行中である。

以上のメニューに盛り込まれた項目は、性格も違いまた多岐にわたる。特定国に対してどのような金融部門関連の政策支援を行うかを決定するための必要条件は、まず第1に、当該国の金融部門開発・改革の戦略や政策プログラム、すなわち自由化プログラム、リストラの枠組み、シークエンス等々が、既にでき上がっていることである。同時にまた、その戦略やプログラムを支援する我が国サイドが十分理解している必要がある。第2には、金融部門の開発や改革にかかわっている他の援助機関あるいは国際機関との間で、協調体制ができており、比較優位に基づく課題別の棲み分けが成立し得ることである。

金融セクター支援マトリクス(参考例)

(記載されている項目は参考例であり、実際の支援に際して個別に検討の上増補・修正される)

- 注 1) 紙幅の関係上、各項目は人材育成の観点を含む。A. は本文第3章第1節の4分野のうち、B. は を含む。
 2) 凡例：専門家派遣： 専門家派遣、 コンサルタント派遣。プロジェクト方式技術協力、開発調査含む
 研修員受入： 本邦研修、 現地または第3国研修。ワークショップ開催含む
 3) 凡例： は、単独の協力は不適當であり、他のインプットや国際金融機関等との連携が必要であることを示す。

	金融セクター支援ニーズ項目	支援内容 ¹⁾		インプット ²⁾		
		A. 政策助言	B. 組織・制度造り	専門家派遣	研修員受入	資金協力 機材供与
1 融政策 マクロ金	(為替管理政策、資本移動規制政策等を含む) 金融市場の自由化、金融制度改革	基本デザインの立案				
2 監督政策 金融市場・金融機関の規制・	ブルデンシャル・ポリシーの構築 金融機関のガバナンス・ストラクチャーにかかわる政策 参入、退出にかかわる政策 金融規制・監督のための政策枠組み	政策監督当局、中央銀行の政策・規制の立案	・政策監督当局、中央銀行の組織強化 ・内部監査、外部監査能力の強化			
	金融機関の情報の開示 会計・監査基準の強化 中銀実地検査の強化等		・中銀の検査手法等 ・主要行における国際会計基準への移行 ・銀行実地検査業務に係る検査官			3)
	預金保険制度の導入、強化					
3 市場育成政策	株式市場整備 例；上場審査、上場管理制度、売買システム、売買審査、信用取引、会員制度、審査制度、決済制度、証券保管振替制度、投資信託制度	市場育成の戦略・政策の策定	・証券行政 ・基礎法制の整備 ・監視・監督体制 ・取引所、派生商品市場の創造			
	債券(国債・社債)市場の整備 市場のベンチマークの形成及び商品多様化	(同上)	(同上) 起債市場の入札、管理機構の強化			
	ディスクロージャーの促進		法制の整備、証券取引委員会強化			
	資金・証券決済システムの改善		決済システム設計			
4 開発政策のための国営金融機関	貿易金融制度の設立または経営支援・改革	設立または改革への助言	貿易金融実務に関する技術指導			
	中小企業金融機関の設立あるいは経営支援・改革 (以下も同様) 長期信用銀行、開発銀行、開発金融公社の設立あるいは経営支援・改革 農業・農村金融機関、農業協同組合の設立あるいは経営支援・改革 その他、小規模金融、郵便貯金制度、年金、保険システムなどの設立または経営支援・改革		・中小企業金融機関または基金の設立、改革への助言 ・融資実務に関する技術指導 ・中小企業診断士制度導入または強化			
	金融新技術への対応		デリバティブ、プロジェクトファイナンスなどの金融新技術機関設立・強化			
	銀行人材育成機関の設立、強化					
5 金融インフラ整備	金融・金融機関に直接かわる法制(特に銀行法、中央銀行法、商法、証券取引法、破産法など)の整備		法整備及び執行のための制度・組織づくり			
	企業会計制度の整備	会計制度のデザイン	・会計基準の整備 ・遵守を推進する制度・組織 ・会計士育成・強化			
	銀行経営、企業審査の能力強化		・銀行体制・銀行員の融資、審査能力の強化			
	その他金融取引に関する基本的法律の整備					
	金融統計整備		政府及び民間の対外・対内債務の金融統計整備			
	金融関係の統計作成とモニターのためのシステム作り					
6 金融部門リストラ支援	銀行間決済システムの整備					
	金融機関閉鎖・合併・リストラ	主要銀行の再建マスタープラン策定	銀行部門リストラクチャリングについて Overall Design の作成			
	金融機関、企業部門の不良債権処理	未処理の対外債務に関する処理の枠組み造り	1 不良債権処理/リストラを行う機関の設置 2 実施助言			
	国営企業の民営化	国営銀行等の民営化計画の推進	民営化対象の国営企業の不良債権処理機構の設立			
	政府資金による支援 預金者及び債権者の保護	財政再建計画の策定 保護の枠組みの策定	法制度、機関の設置・強化			

第2節 JICAの金融セクター支援体制の強化に向けて

2 - 1 金融セクター支援の実績

(1) 我が国の実績

我が国における金融部門支援は、国際金融機関が金融部門支援の第一期としてツーステップ・ローンと制度金融に取り組んだ(第2章参照)のと同様に、長く制度金融に対する協力が中心であった。JICAや金融・財政当局、制度金融実施機関などが独自に、または連携して、我が国の制度金融に関する研修などの技術協力、制度金融に関する円借款(ツーステップ・ローン)の供与及び協力の過程で技術的な支援が行われた。それ以外では、我が国の財政金融政策及び制度の紹介を目的とした一般的な形での研修などが行われていた。

しかし、1980年代初頭からの中南米やアフリカにおける累積債務問題の深刻化により、国際機関や一部の二国間援助機関は構造調整政策支援などに見られる金融政策、金融制度改革などの政策志向的な支援を本格化させていた。他方、我が国の主たる支援対象国であるアジア諸国では問題がさほど深刻でなかったことから、一部の協調融資を除き、こうした支援の必要性はあまり認識されなかった。

我が国の金融部門支援の第1の転機は、1980年代末から1990年代初頭にかけて始まった社会主義経済諸国の市場経済への移行過程に対する支援の実施であった。経済移行過程では従来の金融政策・制度・組織を抜本的に見直すことが必要であり、これら諸国への支援の重要性及び政策支援の必要性に対する国内の認識の増進もあって、我が国の様々な機関が、主にアジアの移行経済諸国の金融部門を含む市場経済化支援に乗り出した。

支援の多くは専門家派遣や研修員受入を通じた我が国の経験に基づく政策アドバイスや我が国の経験の紹介、共同研究の実施などの形で行われたが、その過程において、我が国はどのような政策、制度造り支援(いわゆる「知的支援」)を行うべきか、といった議論が持ち上がり、また、政策支援方法の拡充についても検討されるようになった。そのなかで、JICA「ヴェトナム市場経済化調査」(団長；石川滋一橋大学名誉教授)は、アドバイスの対象としてマクロ経済、財政金融、農業経済、産業政策を含む包括的なもので、規模、政策への影響度などの点で画期的なものであった。

また、移行経済国での制度金融構築の支援に関しては、旧日本開発銀行が、中国開発銀行(1994年設立)と特別支援協定を締結し、1995年から政策金融機関としての能力向上をめざした特定テーマ別の研修を継続的に実施してきている。JICAを通じた民法、商法導入・改正等の経済関連法制度整備支援なども行われるようになっている。

1997年6月のアジア「金融・通貨」危機の発生は、我が国の金融部門支援の新たな転機となった。以降、移行経済国への支援にアジア「経済」危機への対応が加わることとなった。前者は全般的な経済政策・制度改革への支援であり、その一部として金融部門への支援も実施されたが、他方、後者への対応においては、危機発生の原因が優れて金融的であったことから、金融部門支援への取り組みが大きな課題となった。

危機発生後、我が国の関係各機関はいちはやく危機への対策の検討を始めたが、危機発生の原因を金融部門の構造的な問題に求める金融部門改革支援よりも、まずは緊急対策としてこれら諸国の経済の下支えやセーフティネット支援が優先された。アジア経済危機の原因として流動性の急激な低下やコンテージョン(危機の伝染)、ハーディング(群衆行動)の問題などの現象的にとらえられたことも一因であろう。これに対し、IMF・世銀等は、巨額の流動性の供給と併せて大規模な構造調整型の支援を実施した。

急激な自由化を伴った構造調整政策の評価については現時点で確定的なことはいい難いが、構造改革への取り組みが各国において行われ、我が国がいかに開発途上国の金融部門の構造的な問題に取り組むべきかが問われることとなった。

我が国の主要なアジア経済危機支援策のうち金融部門支援と関係を有するものとしては、まず第1に、1997年12月の日本・アセアン首脳会議の際の橋本首相のイニシアティブとして提唱された「日本・アセアン総合人材育成プログラム」が挙げられる。同プログラムは、経済の持続的な発展のために、政治的・社会的リーダー、経済・社会運営にかかわる中央・地方の行政官、経済の担い手である民間企業の実務者などを対象に5年間で2万人を対象に人材育成を行うことを予定しているが、金融関連人材の育成も対象となっている。第2に1998年4月、我が国の経済振興策として打ち出された「総合経済対策」には総額7,000億円規模のアジア支援を行うことが定められており、その中でアジア諸国の経済構造改革に資するため専門家派遣や研修員受入れなどの技術協力を行うことが盛り込まれている。さらに、同年10月に発表された「アジア通貨危機支援に関する新構想」(新宮澤構想)では、中長期資金支援及び短期資金需要への準備として各150億ドルの資金面での支援、アジア諸国の発行する公社債への保証及び取得などが謳われている。1999年5月に発表されたアジアの民間資金活用構想は、経済危機の最悪期を脱し、今後の実体経済の回復には民間資金の活用が必要であるとの認識から、より市場との関係に着目した内容となっている。同構想では、総額2兆円程度までアジア諸国の市場からの資金調達を支援する準備があること、通貨危機に陥りにくい安定的な金融システムの構築に向けて、アジア域内の債券市場の整備、育成に域内各国とともに取り組んでいくこと、上記市場システム構築を実施していくうえで必要な技術・人材支援を行うことが盛り込まれた。

こうした流れを受けて、1999年6月、当時の外務、大蔵、通産各省及び日本輸出入銀行(以下、輸銀)、OECD、JICAからなる金融技術協力にかかるニーズ調査団がタイ、マレーシア及びインドネシアに派遣され、金融政策、金融政策手段整備、不良債権対策、制度金融整備、債券市場育成・

整備など多方面にわたる支援ニーズがあることが確認された。あわせて金融技術支援のための人材プールの整備も開始された。同年11月の日本・アセアン首脳会談で発表された、人材育成・交流強化のための小淵プランでは、金融技術支援の一層の強化が約束された。

アジア経済支援の実績を見てみると、制度金融支援については包括的な政策支援や借款供与による取り組みが観察されるが、それ以外の分野においては、個別的な政策課題や実施上の問題解決など、対象を絞った取り組みが多く見受けられる。輸銀による国際金融機関との協調融資も数多く実施された。フィリピンに対しては、銀行部門改革ローン(世界銀行;1999年2月貸付契約締結)、インドネシアに対しては、拡大信用供与措置(IMF;1999年3月貸付契約締結)、第2次政策改革支援融資(世銀;2000年1月貸付契約締結)、タイに対しては、経済構造改革支援(IMF;1997年9月貸付契約締結)、第2次経済・金融調整融資(世銀;1999年3月貸付契約締結)が供与された。その他、我が国の金融制度の紹介など、かなり概括的な協力も数多く行われた。

制度金融支援については、例えば、インドネシアに対しては輸出振興支援を目的とした輸銀融資(1998年6月)の一部を活用する形で輸銀及びJICAによる輸出銀行創設にかかる技術協力が実施されている。中小企業分野では、ベトナム、タイ、インドネシアに対して中小企業分野振興にかかる包括的な政策支援の一環としての制度金融の強化のための支援などが行われた。

ベトナムに対しては学識経験者や我が国関係各省庁の協力を得て中小企業振興にかかる開発調査、専門家の派遣などが実施され、行政面、金融面、非金融面を包括する政策立案支援が行われた。その他、中小企業支援のための円借款(1999年3月借款契約締結)も供与されている。なお、同国に対しては、民間企業振興にかかる金融支援のための経済改革支援借款(1999年9月借款契約締結)が供与された。国際金融機関との協調によらない初の政策コンディショナリティ付円借款であり、その成果が注目される。

マレーシアに対しては、輸銀と民間銀行の協調融資(輸銀の保証付き)によるアンタイト・ツーステップ・ローンが、輸出促進支援のために産業開発銀行(1999年2月貸付契約締結)と、輸出促進及びインフラ整備支援のために産業開発銀行及びインフラ開発銀行(1999年5月貸付契約締結)に対してそれぞれ実施されている。中小企業向け融資スキームとして1998年1月に創設された政策金融制度の原資として中小企業育成基金借款(1999年3月借款契約締結)も実施された。

その他、タイとフィリピンに対しても輸銀が制度金融を通じたアンタイトのツーステップ・ローンを供与している。これらは適宜輸銀による債務保証を組み合わせたものとなっている。タイに関しては、輸出入銀行(1998年3月貸付契約締結)と産業金融公社(1998年3月及び1999年4月貸付契約締結)に対して実施された。フィリピンでは、民間部門育成のための開発銀行向け第4次の融資(1999年3月貸付契約締結、邦銀との協調融資)、主に中小の製造業及び関連支援産業を支援するためにフィリピン開発銀行(DBP)向けに工業・支援産業拡充事業(1999年12月借款契約締結)が実施された。

(2) JICA の金融部門支援の実績

1980年代は、我が国の経済政策紹介等を内容とするごく一般的な研修と一部の制度金融にかかわる協力が恒常的に行われていた以外はほとんど金融部門支援と呼べる協力は行われてこなかったが、1990年代になると、JICAにおいても所謂「知的支援」の取り組みの重要性がより認識されるようになった。第1に、移行経済国にとって市場経済化は最重要課題であり支援ニーズが大きかったこと、我が国が市場経済化の一つのモデルとして注目されたことが要因としてあげられる。第2に、1980年代以降、構造調整型の支援が国際金融機関等によって盛んに行われるようになり、こうした流れを受けて我が国でも次第に財政・金融、経済政策といった政策分野に対する支援を検討するようになっていったことが挙げられる。

金融等経済分野にかかわる協力はまず開発調査から開始されることになった。1994年度に中央アジアの移行国であるキルギスに対して銀行決済システム改善を目的とする開発調査が実施された。1995年度には、ベトナムに対して前述の市場経済化支援開発政策調査が開始された。さらに、移行経済支援に関しては、経済政策のインフラというべき法制度の整備について重点的な取り組みが行われるようになった。特に、移行経済国における商法、民法等経済関連法の整備を中心として1996年度以降ベトナムやカンボディア、ラオスにおいて継続的な支援が行われている。

このような経験を通じて、金融部門支援を含む広範な政策支援を行う場合には、政策ニーズが時々刻々と変化するので時宜に応じたアドバイスが求められること、このため、本格的な協力を行う前に事前の調査を十分に行うなどのリードタイムがあること、協力期間中においても協力内容を変更し得る柔軟な仕組みや、関係する専門家が臨機応変に動けるバックアップ体制を整備する必要があることなどが認識され、JICAの協力スキームの制度的な改善が試みられることとなった。

他方、移行経済への支援が金融等経済政策支援の始まりとすると、アジア経済危機への対応は、それが多方面に渡って展開された時期といえる。移行経済への協力期には、「金融政策」、「市場経済化」、「経済運営管理」といった極めて概括的な支援項目が並ぶ。これに対し、アジア経済危機支援の際の支援項目は、「財政金融分野人材育成」、「貿易金融管理」、「資本市場育成」、「銀行検査監督」、「中小企業金融」など、より特定化されていることが分かる。これは、アジア経済危機対策として大規模な金融部門改革が行われており、多様な金融分野に対する支援のニーズがあったこと、アジアの金融市場の発達度は相対的に高く、それによりニーズが個別具体的に特定され得たこと、そして我が方も国内の人的リソースを動員し、可能な限り支援を行ったことによるものと考えられる。この時期には、金融分野の専門家の登録を開始するなど、多様かつ膨大な協力に向けた新しいアプローチが採用されている。

JICAの協力を我が国のアジア経済危機対策との関連で述べると以下のとおりとなる。前述の日

本・アセアン総合人材育成プログラム(1997年12月)を受けてJICAは平成9年度の後半から専門
家派遣、研修員受入れなどを通じて鋭意、プログラムに取り組んだ。これには財政金融部門の人
材育成も含まれている。さらに、1998年3月には、アセアン各国のハイレベルの金融機関当局及
び中央銀行幹部を招へいし、アセアン金融経済セミナーを開催、今後の対応策についての協議を
行っている。

1998年4月には、「総合人材育成プログラム」の実施促進調査団を派遣し、ニーズの確認を行っ
た。さらに、「アジア経済危機のための緊急人材育成支援」では財政金融分野を中心とした専門家
派遣、研修員受入を集中的に実施している。1999年度もこれをさらに継続・拡充し、「新宮澤構想」
をはじめとした資金支援の効果的な活用を可能とするために技術協力を実施し、財政金融分野に
おける支援の一層の強化を図っている。6月には、関係各省庁、援助機関からなる調査団を派遣し、
金融分野に関する包括的な協力ニーズの確認を行った。11月には経済危機からいまだ回復が遅れ
ているアジアの国々や移行経済国に対する金融分野技術支援の強化を謳った小渕プランが発表さ
れ、実行に移された。

アジア危機以降、分野は限られているが政策的なアドバイスを行う専門家も多数派遣されるよ
うになっている。タイに対しては1998年度から中小企業金融制度整備支援の専門家が、インドネ
シアに対しては2000年初頭から中小企業振興政策支援の専門家(経済調整大臣アドバイザー)が
JICAを通じて派遣されている。

2 - 2 提言；今後のJICAの金融セクター支援のあり方について

(1) 総括及び展望

我が国では、上記の金融部門支援の実績を見れば明らかなように、移行経済支援とアジア経済
危機への対応を通じて、金融部門に対する技術協力の重要性の認識が高まったといえる。その主
要な対象地域は、移行経済諸国と東南アジア諸国であり、制度金融に関する支援、及びヴィエト
ナムの市場経済化全般の支援の一環としての金融部門改革の提言等にその特徴があったといえよ
う。特に制度金融については、各制度金融が対象とする産業(例えば中小企業分野)に対して我が
国が長年協力を継続してきており、その協力はその特定分野に対するものであったとはいえ、そ
れらの延長線上で金融部門全体の問題点をも対象とするようになってきていると考えられる。

アジア金融危機支援の教訓

アジア金融危機発生から3年以上経過し、この間多くの支援を実施するなかで、支援する側にも
数々の教訓が残された。国際金融機関の支援が適切であったかについては多くの論争を呼んで
いるが、我が国の支援についてはその姿勢、コミットメントについてはおおむね各国に評価され
ているといえよう。技術協力の支援については政府調査団によるニーズ確認が行われ、またJICA

を中心とする実施についてみれば量的、タイミング的に他の援助機関と比し最大級のものであった。しかしながら、個々の支援のニーズ確認、それに基づく技術支援の内容、援助協調、援助人材の動員については過去、金融セクター支援の経験が少なかったため、適切かつ効果的であったかという点については今後の評価を待つ部分がある。アジア金融危機支援は将来の金融セクター支援につき多くの課題を提起したものと考えることができる。

現在、国際金融面に関して、途上国経済が国際経済に統合されていく過程でグローバル経済の恩恵を享受することが可能になる一方、マイナスの副作用が生じることは避けられないといった状況の中で、各国財政金融当局や中央銀行によりオフショア管理や投資規制などに係る国際金融システムの再構築や早期警戒に関する意見交換が行われるなど努力が続けられている。しかし、依然として一国で金融危機が発生すれば近隣国へと波及する構造の課題・問題点を内包しているという見方もできよう。

途上国の国内の金融セクター部門においても構造改革努力の必要性は依然重視されており、そのプロセスに対する我が国の支援の潜在的ニーズは依然大きいといえる。今後はこうした国々の経済状況を恒常的にモニターするとともに、危機発生を招いた構造的要因を相手国との間で問題意識として共有する枠組みを整備することが適切な支援を実施するうえで必要と考えられる。また、国際金融機関、他ドナーとも問題意識の共有を図りつつ、途上国内の支援のニーズについてのコンセンサスを形成することが援助実施には不可欠である。

特に途上国の金融の深化に対応する堅牢なシステムを構築し、リスク抵抗力を強化する必要性は大きい。このように我が国に求められている支援の期待は多様であり、技術協力の対象領域は広範である。数々のアジア危機対策の支援が実施され、危機が沈静化しつつある現在、この経験を生かして国内の関係者の間でも金融支援のあり方や支援体制に関するコンセンサスを形成し、効果的な支援体制を構築する必要があると考えられる。

金融セクター支援の意義

アジア危機の結果、我が国の貯蓄を源とする資金フローが断絶し、多くの資産が不良化した。また、アセアンでの経済の長期低迷は我が国の現地生産や輸出産業に大きなダメージを与えたことは記憶に新しい。我が国及びアジア経済との相互依存が一層深化すると予想されるなか、中小企業の育成など各国の経済基盤の強化や、国際金融体制の再構築及びスムーズな運営を通じたアジア各国の安定した経済成長への貢献は、アジア随一の経済大国である我が国の責務となっている。また、ODAを通じてアジア全体での均衡のとれた長期的な発展を支援し、二国間のみならず地域内における信頼関係を醸造・強化することは、我が国を含むアジア経済全体の安定に貢献するものである。

支援のパースペクティブ

アジア危機の発生以降、日本政府内では、開発途上国における制度造りや政策策定への助言を行う政策支援型援助の強化ならびにそれを担う人材の育成が必要であるとの認識が高まっている。1998年6月の対外経済協力審議会、「ODA中期政策」(1998年8月)等においても経済・金融面での支援などソフト面での協力の重視が提唱されている。こうした状況を踏まえ、今後、一層の支援の拡充が求められているといえる。また、我が国の主要援助対象国である東南アジア諸国や移行経済国においては、今後ますます政策支援的な色彩の強い支援が求められる。特に、マクロ経済政策の動向を十分に検討し、金融部門も含め、今後JICAがこうした国々に協力していくことが重要になるものと考えられる。

(2) 強化すべき機能

第2節1項の金融部門支援の経緯、及び本項前半で述べられた金融部門支援の方向性を勘案して今後のJICAの金融部門支援のあり方について論じる。まず、我が国及びJICAの支援に関し、これまでの議論を通じて明らかになった強化すべき機能・体制について紹介する。

ニーズ発掘の能力

案件形成プロセスにおけるニーズ発掘(Needs Identification)の機能・能力を強化する必要がある。我が国の援助は要請主義を補完する面から優良案件の選定のために外務省及びJICAが案件形成を行っている。また、相手国の作成した案件も事前調査の段階でニーズの確認が行われている。

金融部門のニーズの発掘に際しては、当該国の初期条件及び金融セクター開発戦略の動向を理解したうえで、全体を概観し、第1節で示したような包括的なマトリクスを参照しつつ、重点支援分野を検討し、さらに、具体的支援プログラムの適切な順序(シークエンス)と速度、手法を検討することが有効である。

調査から実施までの一貫性

世銀においては金融セクター開発局(Financial Sector Development Department)と地域部の代表から構成される金融・民間セクター・インフラ・ネットワーク(Finance, Private Sector & Infrastructure Network(FPSI))がフォーカル・ポイントとなり、調査から案件形成・実施までを一貫して行う体制となっている。

これら機関との比較において、JICAでは地域部、技術協力の実施部及び開発調査部が個々の支援事業(専門家派遣、開発調査等)を、また国際協力総合研修所が国別研究ならびに分野別研究を軸として関連する調査研究を実施しているが、いずれも経済・金融支援を専管で行う部署ではな

く、構成員も金融の専門的知識を有する者はいない。金融は経済の各分野に共通して存在するものであり、それゆえ案件形成の過程で考慮すべき分野は金融分野に限らないので、後述するように関連分野の人材を幅広く動員し、調査から実施までの一貫性を高めるべきである。マクロ経済の安定と構造調整・構造改革、さらには開発理論の中枢を自認する世銀等国際金融機関と JICA を比べること自体ほとんど意味はないのであるが、セクター調査から、その支援戦略の形成、プロジェクトの実施まで一貫して行う体制について、これら機関の取り組みは参考になる。

国際機関との連携

多くの途上国では金融セクターの開発計画は、当該国政府から世銀、ADB などの国際金融機関の支援により策定していることから、これら国際金融機関との対話を確保し、我が国も含んだ枠組みの構築を働きかけることが有効である。これら国際機関との対話を通じ、我が国の技術協力が全体計画の中に適切に位置づけられて実施されることは決して他ドナーの援助に埋没することではなく、むしろ我が国が比較優位を有する領域での援助の効果を高めることにつながる。そのためには、我が国が従来から実施してきた政策金融機関や中小企業振興に関する支援を、全体の流れの中で再評価する努力が必要である。これらの支援は我が国の経験・特色を生かした支援であり、国際金融機関の援助を補完するものである。ただし、国際金融機関の金融セクター支援の流れを見ると、開発金融機関の設立に始まり、1980 年代後半からの金融セクター構造調整支援の隆盛を経て、単純な自由化への反省が提起されており、今日、これら国際機関も新しい支援のありかたについて模索している段階であるので、今後の方向性に注目する必要がある。

また、マクロ経済やミクロの市場動向、経済・金融開発政策のモニタリング能力が組織化されておらず、蓄積も少ない我が国にとって、世銀、IMF や ADB は戦略的なパートナーとして位置づけることができる。特に世銀は経済・セクター分析(Economic and Sector Work ; ESW)の結果を公共財的に提供、また IMF は趣意書(Letter of Intent)を公開しているので、これを相手国政府とのコンセンサス形成においても活用し、我が国の協力内容を明確に位置づけることができる。

こうした点は、金融部門の個別の技術協力の実施に際して意見交換や助言を求める場合にも同様である。また、緊急支援においてもこれら機関の動向を注視し、合意形成の進展に留意しつつあたるべきである。

政策対話の枠組み

我が国は政策に関する支援は途上国の内政に与えるリスクから抑制的に行われてきたことは否めない。もちろん、世銀等用語の使い方等をみれば内政面に及ぼす影響については敏感であったといえる。しかし、冷戦構造の崩壊、1990 年代初頭からの経済移行国の誕生や金融危機の発生により、援助においても政策的に影響を与えるべく、ソフトの支援はむしろ必要であるとの認識が高まってきた。特に金融セクター支援は政策決定プロセスから関連法制度の整備、行政機構の

改編、民間セクターへの波及、公務員・民間人材の育成まで広範に及ぶ場合がある。

まず、相手国内のコンセンサス形成において、政府上層部との接触が重要である。政策的意思決定からその実施までの数次のプロセスを対象として実施される場合もあり、これら一連の支援を円滑に進めるためには、途上国自身の強いコミットメントが必要だからである。アジア危機支援の際にも見られたように各国蔵相(独シュレジンガー元蔵相、宮澤蔵相)の直接の来訪が、円滑な支援の実施の背景となった。1)途上国の政治的意思決定過程や現状を精査し、2)立法・行政上層部との間にコミュニケーション・チャンネルを開設しておき、3)支援実施に際しては我が国政府上層部の判断が政策支援実施上の前提となるであろう。

緊急時の準備・対応

通貨・金融危機の再発を防ぐためには国際金融システムの枠組み(International Financial Architecture)の改革を通じて対応していくべきだが、アジアで危機が発生した場合、日本の果たすべき役割は大きいので、その対応について議論を深めておく必要がある。

アジア経済の脆弱性は事前に指摘されていたが、この事実に対し有効なイニシアティブをとり支援を検討する枠組みは整備されていなかった。今後迅速な対応を可能とするためにはスタンバイ(議会の承認を必要としない)で発動可能な制度整備が必要となる。我が国ではこうした作業は財務省が中心となって行われることになるが、JBICの流動性供給のためのファシリティーにJICAの技術協力を組み合わせることで短中期的にも復興に向けた効果的な支援が円滑に行われるであろう。恒常的にIMF・世銀と政策対話を行うための知的インフラの整備は緊急時、平時を問わず必要である。

途上国の人材育成

途上国の実務者や若手官僚レベルを対象に研修やセミナーを通じて長期的に能力強化を行うことも金融セクター支援の重要な側面となる。例えば研修やワークショップの場で各国からの参加者がまず自国の現状を紹介し、次いでケーススタディなどを通じて共同で特定の問題への対応策を検討するなかで互いの方法を理解し、そのうえでより高次の解決策を模索するといった形式は長期的な人材育成において効果的であるうえ、途上国人材同士のネットワーク構築にも貢献する。

本邦研修においては、既存の研修機関に加えて、国際協力系の大学院も、特定の途上国の経済・金融問題に関する研究者を数多く擁していることから、人材育成の新たな担い手として期待できる。また、在外研修の実施に際しては、開発途上国の財政金融当局や中央銀行の研修所に本邦からの専門家や在外で活躍している金融部門の日本人関係者を講師として派遣することも検討すべきである。

(3) 支援体制の整備・構築

以上のような個々の強化すべき機能・体制に対し、本項ではそれを実現するための具体的な方策について論じる。

長期的には経済担当部課の設置など、JICAの行う事業の経験の蓄積とそのフィードバックを可能とする組織面の枠組みの構築が望ましい。また、現状の複数の援助機関による実施体制は必ずしも効率性の高いものとはいえず、JICA、JBIC等援助機関間の適切な分業体制を構築すべきとの議論もありえよう。

そのいずれの場合においても、我が国が行う支援の一貫性の確保を十分に検討すべきである。多様であり求められる専門性の面からも分化したニーズに迅速に応えるためには、国内に分散する関係機関や人材などの援助リソースを「ネットワーク」化し、個々の組織・人材の比較優位を生かして問題に対処することが必要である。JICAが技術協力の実施のノウハウと途上国支援の実績を生かし、ネットワークの結節点としての役割を担うことの妥当性は十分にある。

常設チームの設置(名称案；Standing Committee、Standing Working Groupなど)

常設チームの設置は、ネットワークの結節点として案件形成、実施のプロセスにおける一貫性を確保することがその主たる目的である。主たる機能は、当該国の経済と経済政策を調査し、ニーズ確認を担うものである。さらに、政策対話を行ううえで中心的な存在となり得るものであり、マクロ金融政策や金融セクター開発・改革のプログラムに関して、当該国政府や国際金融機関と意見交換を行うことが期待される。常設チームは、我が国のODAのための知的インフラとして位置づけることができる。

日本のODA機関が世銀、IMFのように金融部門の専門スタッフを機関内に抱えることは当面難しいと思われることから³、常設チームは当該国に詳しい外部の有識者、マクロ経済政策、金融・財政等の専門家、援助機関職員などをメンバーとすることが考えられる。適宜、外務省、財務省、国際機関関係者などのオブザーバー参加を求める方向も考えられる。当面、アセアン諸国の3～4カ国を対象に設立し、漸次必要に応じて対象国を拡大すべきであろう。

金融セクターの支援は他セクターに波及する強い横断性を有していることから、現在の国別支援委員会と関連性を持つことが望ましい。例えば国別支援委員会のメンバーであるマクロ経済の専門家を中心に「金融」分科会を設置することで、調査・分析における金融セクターの専門性と他のセクターへの波及を考慮した問題点などを考慮する多元的な視点を確保することが可能となる。

³ 複数名からなる経済専門のユニットを設置することは現状でも可能であろう。東南アジアを中心とした金融部門の組織・制度等ソフト面に対する支援のニーズの増大を踏まえるとアジア第一部に、また、国際機関との協調、理解の促進の必要性を踏まえれば連携促進を担当する部門にこのユニットを設置することが考えられる。

調査・分析機能の拡充については、他の援助機関や研究・調査機関に分散している調査・情報の活用とその統合が求められる。また、継続的なモニタリングによって明らかになるニーズも多い。したがって、常設チームは、1)在外の各種調査員・国内の専門家からの報告を受けこれを統括し、当該国の金融発展段階からみた国別の事情や開発のシーケンスに関して戦略的観点から分析を行う。また、2)世銀、IMF等の国際金融機関が行う途上国に対する分析の結果、支援戦略及び実際の支援活動などについてもモニタリングを行うアンテナ的機能を担うことが望まれる。さらに、3)定期的に当該国でワークショップを開催し、相手国のポリシー・メーカー、政府関係者や学識者と意見交換を行い支援ニーズの確認を行う。要望に応じて非公式な助言なども行うことで関係の強化を図ることも可能となるほか、日本のODA関係者と当該国政府関係者の間の政策レベルのネットワークと政策対話のチャンネルを作る土台となる。

具体的な支援内容を検討する際には自らも現地に赴きニーズ発掘・形成の主要な役割を果たすことが可能である。また、必要とされる基本的なプロジェクト・デザインや支援の方向性についてJICAに提言を行うこともその役割に含むことが望ましい。この点は従来からの国別支援委員会の助言機能をさらにニーズの確認、発掘、形成を視野に入れた機能に拡大したものと見えよう。支援の効果的な実施を確保するため、知的バックアップを行う、短期の調査団に参加するなど、全体的な監督・モニタリング機能を持つことも望ましい。

フォーカル・ポイントの整備

上記の常設チームの設置に併せて、フォーカル・ポイントとして情報の蓄積・発信、各種アレンジメントを行う組織を確定する必要がある。この組織は、常設チームの指導のもと、継続的に当該国の国別経済開発分析・モニタリングを実施する機能を有する。また、常設チームが確認する援助ニーズを開発調査やプロジェクト方式技術協力の担当事業部、関係地域部に伝えることにより、案件形成につなげる機能も期待される。さらにこの組織は、常設チームの定期的な会合などの活動を補佐し、IMFや世銀、ADBなどの援助動向・戦略について継続的に分析、さらに国内ならびに海外諸機関の援助実績やリソース・パーソン・リストのデータベース化、政策支援経験者やその他関係者の意見交換の場を提供するなどの機能を持つことが考えられる。また、常設チームが特定した重点支援分野に関する支援の具体化の方策の検討を行う、経済・金融に関する会合・ワークショップの開催を働きかけるとともに、その実施のアレンジをする機能も担う。

各省も独自の技術協力を実施しているが、金融セクターについてはより情報の共有化を促進する必要がある。ODA予算の制約が強まるなかで効率的な支援の必要性はより高まっているので、関係省庁間のコンセンサスを形成し、協力体制を構築する必要がある。また、国内機関との業務連携の一つとして、JBICの有償資金協力のソフト部分をJICAが担うことも検討すべきである。ツーステップ・ローンやインフラ建設に付随してJICA専門家が派遣された実績も有り、今後これを金融セクター支援にも拡張して行くことが考えられる。金融セクター支援においてこうした国内連携の促進もフォーカル・ポイントの役割の一つとなる。

現在 JICA では、専門分野の知識・経験を有する職員を組織横断的に動員し、専門分野別のチームを編成することを検討しているが、この構想が実現した場合には、経済・金融分野のチームが、ここで提案しているフォーカル・ポイントとしての機能を担うことが考えられる。また、このような機能を持つ組織を在外事務所に置くことも選択肢の一つである。

在外事務所機能の強化

在外事務所は、調査、情報収集、調整機能の主要な一端を担うほかに、政策対話の基本的な場を構築・提供する点で非常に大きな機能を有するものとして位置づけられる。金融・経済セクターに対して継続的にモニタリングを実施し、適宜、常設チームへの報告を行うことで案件形成・実施のプロセスを強力に補強するものとなる。

在外事務所には専門調査員や現地の事情に詳しいローカル・コンサルタント、エコノミストを配置することが望ましい。在外事務所長の指示のもと収集された情報や分析結果が一元的に管理されることで、関係者間の情報共有も促進される。ワークショップや会合の開催に際してもこれら人材や情報の効果的な活用が期待できる。

情報収集能力を持つアジア経済研究所(Institute of Developing Economies ; IDE)や日本貿易振興会(Japan External Trade Organisation ; JETRO)の駐在員などとの連携も必要である。これを補完するものとして現地の学識者、政策担当者、世銀の現地事務所員、エコノミストも交えた定期的な会合の開催が考えられる。

日ごろから対話チャンネルを開設しておくことが、信頼醸造やコンセンサス作りに必要である。在外事務所が主体となって常設チームと援助関係者からなる政策対話のチームと、当該国の意思決定レベルとの会合を持ち、コンセンサスを形成することが円滑な支援の前提となる。官僚機構の上・中部に対しては恒常的な会合を、ワークショップ形式で開催することにより、ニーズの確認を行うことができる。会合やワークショップの開催を通じたこうした重層的なアプローチを地道に続けることが必要である。

(4) 人材の確保

JICA の実施体制整備にあわせて技術協力(政策助言を含む)の実施にあたっては金融部門支援人材の確保が前提である。当該国の経済・金融状況のモニタリング、ニーズ発掘及びプログラム化、プロジェクト形成・実施の過程など、援助プロセス全体において多様な人材の関与が必要となる。特に金融セクターは専門分化の高い領域であるので、支援にあたってはきめ細かい対応が必要となる。

まず包括的な調査段階では、当該国の事情やマクロ経済、国内金融、国際金融、さらには法制

度事情に詳しい人材、次いで問題点が確認されるに従い、法制度、会計基準、行政システムなど「システム」のアプローチから検討する必要が生じることから、会計士、弁護士、民間金融機関などの専門性を有する人材が必要となる。プロジェクト実施の段階では、これら人材を長期的に確保することが課題となる。

次に個別の援助領域について検討する。第3章第1節にて金融部門支援の対象として、(1)マクロ金融政策(為替政策、資本移動規制政策等を含む)、(2)金融市場・金融機関の監督・規制政策、(3)市場育成政策、(4)開発政策のための国営金融機関、(5)金融インフラ、(6)金融部門リストラ支援、の6項目を挙げた。

(1)については、世銀、IMF、ADB等の国際機関がこの分野において主導的な役割を果たしており、この分野で十分な組織や機関を持たない二国間援助機関にとっては、たとえ要請されたとしても十分な支援を実行することは困難である。しかし、たとえマクロ金融部門に直接かかわる支援でなくとも、金融部門にかかわる限り、これら国際機関との連携は欠かせない点に留意すべきである。

(2)及び(3)は金融部門開発と改革の枠組みが与えられていれば、それを構成する個々の政策は相当の広がりを持つ。支援のためのプログラム・デザインが強固であれば、個々の政策につき二国間援助機関が支援を実施することは可能である。市場育成政策においては情報システムの導入等、技術的なインフラの整備も必要であり、無償資金協力や技術援助の組み合わせが有効である。

(4)については、我が国の経験を生かしやすく、人材も比較的豊富である。支援の内容が政策レベルから技術レベルに近づくにつれて政策的整合性への配慮が薄れるので、制度の移植にあたって自国の経験に固執することがないよう注意を要する。今後一層支援の有効性を高めていくためには、支援のプラス効果、マイナス効果を再評価し、好ましい発展段階で移転することが求められる。これに対しては、国内での人材育成段階や派遣前の段階で政策・制度作り支援に焦点を当てた研修を充実させることで対応可能である。

(5)は、会計基準や関連法制の整備から、その遵守を推進する組織・制度作りまで協力の内容は広範にわたる。銀行経営、企業審査能力の強化にあたっては、人材の育成が重要であり、研修や他の手段を用いた技術援助に馴染むものといえる。

(6)において、現在金融機関あるいは企業部門が持っている未処理の対外債務に関する処理の枠組み作りにおいては専門家(銀行家、会計士、経営コンサルタント)の派遣等の支援が、また、特定機関、民営化の対象となっている国営企業のリストラにおいては国際的な経験を有するコンサルタントの派遣が考えられる。

このような多様なニーズに対応するためには、学識者の動員はもとより公募を通じた民間人材

の活用、コンサルタントの事前登録を広く求めること、その他、官庁のネットワークを通じた人材発掘等を推進していくことが必要となる。我が国の政策面での経験を必要とする分野での各省庁の一線級の人材を確保するために省庁間の協力関係を構築することが求められる。

公務員や学識者の専門家派遣に関しては職務上の要請または学問上のモチベーションが存在すると考えられる。しかし、弁護士や会計士などの派遣を促進するには高額な報酬が問題となる。こうした政策支援を担い得る人材については、その希少性と緊急度が高いため、援助予算の枠内で目的を達成するために柔軟かつ機動的に人材を動員できる体制を作ることが必要である。そこで例えば、我が国の専門家やコンサルタントを数人短期間(数週間×数回)派遣する際に、ローカル・コンサルタントを雇用し、彼らに対し指導を行うといった効果的な方法も考えられる。

政策支援などソフト面に対する支援を行うコンサルタントの育成も必要である。開発調査でもソフト面での調査が実施されるようになってきており、こうしたコンサルタントの育成が進めば、支援人材の選択肢は広がる。