

## 第一章 基本的考え方

### 1.1 本分科会の意義

近年においては、途上国の貧困撲滅のために不可欠な持続的・自律的な経済発展のためには、制度的な整備が重要であるとの認識がポリシーメーカー及びアカデミックの間のコンセンサスとなっている。このような認識が支配的になった背景としては、第一に、途上国の過去 50 年の発展の経験からくる教訓、あるいはまた ODA (Official Development Assistance : 政府開発援助) の歴史の教訓がある。第二に、市場経済化が経済発展の戦略として採用されるようになって、諸市場機構の発展とその効果的な機能のためには、それを支える制度の整備が必要であることが認識されるようになった。第三に、1990 年代後半のグローバリゼーションとアジア危機の経験がある。

制度整備の概念は広範であり、ハイエラルキーのレベルの異なる事柄を含んでいるほか整理の方法も様々である。また、対象となりうる地域も幾つもあるが、本報告書においてはアジア諸国、特にアジア危機によって多大の影響をこうむった東アジア諸国<sup>1</sup>を対象とする。

そこで、アジア危機から明らかになった問題点が重要になるが、アジア危機は東アジア諸国に今後の経済発展の重要な政策課題として二つのキャッチアップを図っていくべきことを示唆している。第一に経済成長の中核的メカニズムである金融セクターの発展、開発が他の産業部門に比較して遅れている現状からのキャッチアップ、第二に経済危機に対しても強靱かつ産業競争力を高めるために、中進国として絶え間ない技術進歩を続けていくというキャッチアップである。グローバリゼーションがますます進む国際経済環境において、東アジア諸国が持続的・自律的な経済発展を続けるためには、この二つのキャッチアップへ向けた努力が不可欠と考えられる。

本経済ソフトインフラ分科会は、上記の第一番目のキャッチアップのための、資金・資本の円滑な流通に関する制度、特に金融セクター面をテーマとして検討を行った。

### 1.2 金融危機と制度整備

#### (1) 東アジアの金融を巡る状況

ASEAN (Association of Southeast Asian Nations : 東南アジア諸国連合) 諸国は 1980 年代後半から急成長を遂げたが、これには外資系企業による直接投資が技術と資本の導入を担ってきた背景がある。こうした「外資主導型工業化」と呼ばれる政策の遂行のために、ASEAN 諸国は外国投資法の緩和と平行して金融の自由化を行い、外資系企業の活動を支援してきた。ASEAN 諸国において工業化の比較的早い段階で金利規制、業務規制、外国為替規制の緩和等金融自由

---

<sup>1</sup> 本報告書において、「東アジア」とは、本委員会の主な対象国としたタイ、マレーシア、フィリピン、インドネシア及び中国を指すものとする。

化政策が進められてきたことは、韓国や台湾で重工業化がほぼ完了した後に金融部門の自由化が開始されたこととは対照的である。

しかし、外資系企業を牽引役とした経済発展は、外資系企業や外銀とのリンク強化を通じた地場企業と地場銀行のレベルアップ・経営近代化にはつながらず、金融について十分な「玉突き効果」<sup>2</sup>も発揮するには至らなかった。近代化の遅れた市場では次第に外国資金の浪費的な融資傾向が出るとともに、経済成長で生じた国内貯蓄の仲介（期間転換も含む）もハイリスク・ハイリターン指向が強まる一方、為替リスク等のリスク管理は未熟なままであった。

こうした中、金融危機の発生によって、金融部門・企業部門双方での脆弱性が露呈した形となったが、かかる脆弱性は投資に注目した産業政策が優先されて金融部門のソフトなインフラの整備が遅れたことによるものであり、貯蓄と投資を結びつけ、経済成長の中核となるメカニズムが十分に機能しなかった結果である。すなわち、急速な外銀の資金引き上げによる地場銀行の資金ショートや為替の暴落などが各国で発生し、金融機関は多額の不良債権を抱え、企業は過重債務に苦しむ結果となって実体経済の悪化に拍車をかけた。また、為替の下落は産業競争力の強化にはつながらず、むしろ、輸出産業は部品等を輸入に依存する経済体質であったため、生産活動全体が落ち込み、投資も激減した。

危機後、政府は金融機関の不良債権処理に取り組む一方、ブルーデンシヤル規制をはじめ金融機関の管理・監督を強化している。また、破綻金融機関の処理に外銀を利用したことを契機に外銀のリテール市場への参入が積極化している。しかし、地場銀行は依然多量の不良債権に苦しみ、体力不足に加えてモニタリング機能の未熟さや融資ノウハウ不足から、一部では中小企業等企業金融をむしろ縮小させ、小口・消費者金融に比重を置くようになっている。資本市場の発達も依然課題を抱えている。このように、経済成長を支えるべき金融部門が本来の機能を果たしていない背景には、ソフトなインフラが依然不備であること、政府の過剰な介入や実態に沿わない規制や監督等もみられる。持続的な経済成長を図るためには、産業部門に比べて金融部門の発展が遅れている現実を解消しなければならず、金融セクター全般にわたる改善・改革が重要であるとの認識が高まっている。

## （2）経済援助における制度整備の必要性

市場経済化の考え方の浸透、世界的な制度のスタンダード化、ハーモナイゼーションの流れも受け、ドナー間でも制度整備の重要性が強く認識されているが、それは、途上国の持続的発展のためには健全な経済政策、強固な制度、グッド・ガバナンスを定着させることが必要であるとの認識でもある。これは国際的なコンセンサスになりつつあり、援助においても当該3条件を整い易くする環境を作り出すことが重要であるとの認識が深まっている。また、従来援助の対象としてきたハードインフラについては、これがある程度整備されてきたことか

---

<sup>2</sup> 金融市場での競争の促進、外銀の参入や外国資金の導入により、これまで専ら優良な企業を対象としていた地場銀行の融資の重心が大企業から中小企業へ移り、金融サービスがより広範な顧客に提供されていくこと。

ら、援助の対象をハードからソフトインフラの整備へ移行すべきだという流れでもある。

東アジアでも危機以降は、まずは政府が主導するかたちで金融関連分野における規制・基準のスタンダード化が進展している。例えば、銀行監督におけるバーゼル・コア原則、企業会計における国際会計基準、証券規制における広域間原則などについては、グローバリゼーションの中で東アジアも対応していかなければならない。また、国際的に認知された良い慣行（good practice）に係わる基準・コードを各国が実施することは良い貸し付け・投資・政策運営については経済パフォーマンスを生むとの考え方により、ROSCs (Reports on the Observance of Standards and Codes) に見られる国際的な基準・コードの導入が進められており、援助は円滑な実施に向けての鍵となる。

### (3) 国際的、地域的な枠組みに対する対応

制度整備という点では、これまで IMF (International Monetary Fund: 国際通貨基金) や GATT (General Agreement on Tariff and Trade: 関税および貿易に関する一般協定)・WTO (World Trade Organization: 世界貿易機関) といった多国間の制度整備と国内の制度整備の二分法で考えられていたが、近年において、二国間協力、地域間協力の動きに合わせる必要も出てきており、金融制度の整備もその一部となっている。このような動きは欧州その他にもあるが、日本が関係するアジアでの例として、チェンマイ・イニシアティブ、日・シンガポール新時代経済連携協定締結等に加え、小泉首相訪アセアン (平成 14 年 1 月) で、日・アセアン包括的経済連携協定を提唱するなど、アセアン+3 をベースとした東アジアの連携が進められていることがある。これは、アジア危機の経験に加えて、1990 年代後半からの世界的な経済統合の進展を踏まえ、地域経済統合を促進する制度のハーモナイゼーションが関係国に利益をもたらすという認識が広がりつつあることによる。

東アジア地域での経済制度の連携に貢献していくことは我が国にとっても重要であり、すでに、平成 14 年 6 月、経済財政諮問会議において取りまとめられた経済活性化戦略においても、グローバル化の中で、WTO 新ラウンドの推進、FTA (Free Trade Agreement: 自由貿易協定) などの経済連携の推進・強化、各種障壁の撤廃、制度の共通化・統一化を進めることによる「東アジア自由ビジネス圏」の創設に向けた環境整備を行うという提言が行われている。

同地域諸国における制度整備分野に関する今までの援助実績をレビューし、当該分野における我が国の支援のあり方を示していくうえで、このような動きと整合性を取ることが重要であり、同検討に際しては、東アジアの金融部門は産業部門に比較して発展が遅れており金融部門全体にわたる改革と更なる改善が必要であるとの認識も重要である。また、アジアの現状を十分踏まえ、グローバルスタンダードに基づく制度整備という方向性を無批判に受け入れる考え方に対しては慎重な対応が必要である。

### 1.3 経済ソフトインフラの整備支援

#### (1) 支援対象としての金融インフラ整備

一般的に、経済ソフトインフラという概念には、経済全体のガバナンスや社会資本なども含まれるため、同インフラ整備の範囲は広範である。しかし、今回、東アジアでの経済発展に重要な政策課題として考えた場合、経済成長の中核的メカニズムを担う金融セクターを中心として、アジア危機や発展・開発を踏まえた制度的整備を考えていくことが妥当である。

アジア危機においては東アジアの金融・企業制度の脆弱性が明らかになり、市場への参入および撤退を規律する制度、財務諸表・会計基準の信頼性や明確性、企業データベース・信用調査機能の構築、監査制度と監査責任の確立、行政監督の妥当性や執行力、金融の円滑化を担保する法制・司法制度、リスク回避の金融技術などの金融インフラが大きく未整備であることが露呈された。今後の実体経済の発展との均衡のうえからも、金融インフラに対する積極的な取組みが求められているといえる。

よって、本報告では金融セクターの基礎インフラの課題である、銀行セクター改革、資本市場整備、企業会計、企業統治（コーポレート・ガバナンス）及び金融法制インフラの5つの分野を取り上げ、支援対象分野として検討を行うこととしたい。

#### (2) 支援の方向性

東アジアの金融構造は、徐々に資本市場も育ちつつあるものの本格的な発展段階に達したとは言いがたく、依然として銀行を中心とした構造であり、企業の資金調達において銀行部門が圧倒的優位性を有している。特に、企業の大半を占める中小企業・非上場企業にとっての資金調達はインフォーマルな金融を除けば銀行借入が最も大きい。したがって、東アジアにおいて、製造業を中心とした幅広い層の企業を資金面で支援し、もって持続的な経済発展を実現していくためには、銀行セクターの改革を最優先課題と捉えるべきであろう。

他方、債券・株式市場の改革については、債券・株式市場の基本的な発展形態が、国民所得が一定の段階に達して家計を中心とする金融資産の保有形態に変化があらわれ、貯蓄の一部がリスクマネーとして増加することと深く関連しており、機関投資家の発展とも歩調をあわせるものであることから、対象とする東アジア諸国における債券・株式市場の改革は、漸次且つ着実になすべきものと考えらるべきであろう。

なお、銀行セクターに着目すれば、銀行が預金者等の債権者に代わって信用リスクを担い、融資を繰り返し、取引関係構築により借り手企業の内部情報を入手し、情報の非対称性の問題解消に努めることで金融仲介機能を高めることは可能である。つまり、銀行セクター改革は常に銀行に焦点を絞り、関係者をある程度単純化することができるため、そもそもの優先課題であると同時に、広範囲の市場参加者を対象とする債券・株式市場に比べて比較的取組み易い支援分野であるとも言えよう。