

ISSN 1345-238X

# 開発金融研究所報

第3号

2000年7月

RESEARCH  
INSTITUTE  
FOR  
DEVELOPMENT

- 貧困削減の包括的枠組み
- アジア危機、金融再建とインセンティブメカニズム
- [報告] 主要援助国・機関の動向について
- [報告] Education Finance：教育分野における格差の是正と地方分権化
- 上下水道セクターの民営化動向
- 農村企業振興のための金融支援
- 1999年度わが国の対外直接投資届出数字の解説(速報)

FINANCE

本誌は、当研究所における調査研究の一端を内部の執務参考に供するとともに部外にも紹介するために刊行するもので、掲載論文などの論旨は国際協力銀行の公式見解ではありません。

開発金融研究所

巻頭言

<b>貧困削減の包括的枠組み</b> .....	2
副総裁 長瀬 要石	

国際金融

<b>アジア危機、金融再建とインセンティブメカニズム</b> .....	6
前神戸大学経済経営研究所助教授 粕谷 宗久	

開発

<b>[ 報告 ] 主要援助国・機関の動向について</b>	
援助実施体制の合理化、分権化の動き .....	25
開発金融研究所 大野 純一	
人事部付 立入 政之	

**[ 報告 ] Education Finance:**

<b>教育分野における格差の是正と地方分権化</b>	
フィリピン中等教育プロジェクトにおけるADBとJBICの取組み .....	53
前アジア開発銀行プログラム(東)局 Armin Bauer	
前アジア開発銀行プログラム(東)局 Tomomi Tamaki	
国際協力銀行 木村 出(和訳)	

**上下水道セクターの民営化動向**

開発途上国と先進国の経験 .....	67
開発金融研究所主任研究員 北野 尚宏	
プロジェクト開発部 有賀 賢一	

**農村企業振興のための金融支援**

タイ農業・農業協同組合銀行(BAAC)を事例に .....	79
開発金融研究所主任研究員 北野 尚宏	

海外直接投資

<b>1999年度わが国の対外直接投資届出数字の解説(速報)</b> .....	93
開発金融研究所 出石 詩朗	

# 貧困削減の包括的枠組み



副総裁 長瀬 要石

はじめに

この2、3年で、国際金融機関がめざす開発の座標軸は大きく転換した。世銀もIMFも、ADB（アジア開発銀行）もIDB（米州開発銀行）も、貧困削減を横並びの柱のひとつからすべてを統合する上位の最重要目標へと格上げしたことがそれである。

1日1ドル以下で暮らす人々が世界に13億人いる現実、食べ物や安全な水や基礎教育にアクセスできない人々が無数にいる現実を目の当たりにするとき、貧困問題が人類の直面する最大の課題であることは、論をまたない。

その際、気を付けなければならないことは、貧困の現実を直視するがゆえに貧困削減への取組みがミクロ的・直接的・短期的になること、言い換えれば静態的対応に陥る可能性が高いことである。貧困の現場に赴き、貧困層が直接裨益<sup>ひえき</sup>する案件に融資する工夫と努力を重ねることは、今日、開発金融機関に求められている重要なテーマである。

しかし、途上国での人口爆発と先進国での人口停滞が同時に進む21世紀の地球社会において、かかる静態的対応のみによって、途上国の経済的自立と貧困撲滅が達成できるかといえば、答えは否である。深くかつ冷静な貧困分析に立脚しつつ、マクロ的・構造的・長期的な視点からの取組みを強化すること、言い換えれば動態的対応によって貧困を緩和する工夫と努力が、同時に重視されなければならない。

貧困の態様は、国により地域によって一様ではない。貧困の態様の多様性を踏まえ、経済の発展段階に即しつつ、静態的対応と動態的対応とを適切に組み合わせて、貧困削減の包括的な枠組みを構築することが求められている。ここでは、「開発途上国の離陸に向けての自助努力を支援する」という基本的な考えに立ち、3つの切り口からこの問題を整理してみよう。

経済成長

第一は、貧困削減と経済成長の関係である。

東アジアの目覚ましい経済成長は、1人当たり所得の上昇をもたらし、この地域の貧困削減に大きく寄与した。その一方、地域間・階層間の格差が拡大し、都市で

も農村でも新しい貧困の状況が現出し、社会の不安定性が高まった。アジア危機がこれに追い打ちをかけたことは、周知のとおりである。

この東アジアの経験に照らしても、経済成長が自律的に貧困の解消をもたらすというトリクル・ダウン仮説が楽観的に過ぎることは、すでに明らかである。経済成長の過程で、地域的にも階層的にも格差が拡大し、不平等度が高まり、相対的貧困が問題となることは、多くの国が経験してきたところである。日本を例にとれば、高度成長時代の前半期に地域格差が拡大し環境破壊が深刻化した。これらは、成長経済のもとで、所得再分配メカニズムの補強や人的能力の向上と労働移動、環境負荷の少ない技術革新などによって、克服されてきたのである。

1960年代後半、「くたばれGNP」に象徴される反成長主義が日本の社会に広がった。だが、いわば「逆U字カーブ」の上昇局面で噴出したこれらの諸問題は、成長の抑止によってではなく、成長のダイナミズムのなかで技術の革新やシステムの革新が進み、構造の転換が継起し、これらによって初めて是正されてきたのである。

ADBは、その貧困削減戦略において、「貧困層に配慮した（pro-poor）持続可能な経済成長」をめざしている。これは妥当な概念だといえよう。予定調和的な楽観論を戒め、反（非）成長主義を排し、経済成長が貧困削減に果たす役割を正しく認識して、その波及プロセス、それを可能にする条件などを点検・整備していくことが必要であろう。

#### 投資型対応

第二は、貧困削減に向けての投資型対応と消費型対応についてである。

ここでは大まかに、投資型対応とは固定資本ストックの形成や、人的資本の形成を含む「潜在能力」を引き出すための社会的サービスなどであり、消費型対応とは衣食などの基本的欲求を充足するための移転的支出だとしておこう。

飢餓線上をさまよい絶対的貧困の淵であえぐ人々や、危機・紛争・災害によって衣食住の基盤を失った人々に救いの手を差し伸べ、物資や保健・医療を提供することは、人道的責務の一環である。しかしながら、危機後、消費型対応が常態化するならば、安易な援助依存を招き、自立への意志と自助の努力を喪失させかねない。

グラミン銀行の創設者、A・ユヌス教授がいみじくも述べているように、「施しは金を受け取る者の尊厳を奪い、収入を得ようとする意欲をも奪い去ってしまう」のであって、「施しは貧困の解決法にはならない」のである。

何が投資型対応なのかといえば、貧しい人々が自らの手で経済の基盤を築き拡大再生産の小さなプロセスを創出するためのマイクロ・クレジットもあろう。農業技術や製造加工技術、情報技術（IT）などを体化し、これによって生産性を高め、経済の自立や世界市場への挑戦を支援する技術移転もあろう。民間部門の発展を促すための投資機会の提供もあろう。そして、人々の生活や生産の共通の基盤となる社会資本の整備もある。

貧困状態にある人々が、「生活に最低限必要なものを自分で手に入れる能力を持ち」

(ユヌス) 早期に消費型対応による救済から脱却するようにすることが大切なのであって、貧困削減の基本的誘因はここに求められるべきである。貧困を根源から克服するためには、消費型対応の限界性を認識し、投資型対応により多くを委ねるとの戦略的方向性を明確にしておく必要がある。

### インフラ整備

第三は、貧困削減に役立つインフラ整備とは何かである。

この点を、1960年代以降日本の地域開発計画の領域で使われてきた「社会資本ABC論」によって考えてみよう。これは、インフラが地域経済社会に与える効果に着目し、効果が及ぶ空間的広がりや時間的長さを基準として、社会資本を3つに分類したものである。すなわち、社会資本Aは全国的効果を持つ基幹的施設（たとえば幹線自動車道、国際空港）であり、社会資本Bは地方ブロックへの広域の効果を持つ施設（たとえば1級国道、大規模河川開発）であり、社会資本Cは日常生活圏内への狭域的効果を有する施設（たとえば生活環境施設）である。

近時、国際開発金融機関は、貧困層に直ちに役立つインフラ整備を重視し、貧困地区のプロジェクトを優先する傾向を強めているように見受けられる。これらの多くは、上記区分に従えば、社会資本Cにあたるものであろう。貧困層に直接裨益するこのような案件を取り上げて、住民参加のもとに定住環境の整備を進めることは、今後ますます重要になっていこう。

しかし、貧困案件比率が高ければ高いほどこれを良しとし、社会資本Cに過度に偏ったインフラ整備ばかり進めることが、本当に地域の未来、国の未来の豊かさ（脱貧困）を保障する基盤づくりなのかどうかは、冷静に考えておく必要がある。社会資本Cの総和が社会資本A・Bになるわけではない。両者は、相互に補完し補合し合う関係に立つものである。したがって、社会資本Cとの空間的・時間的連関を考慮しながら、社会資本A・Bへの適切な投資配分を行うとの視点をないがしろにしてはならない。

途上国が経済的離陸の道を歩み、経済社会の活動量が質的变化をともないつつ増加していくにつれて、それを支える「いれもの」が必要となることは必定である。日常生活圏レベルの環境整備とあわせて、基幹となる拠点施設やネットワークが整備されていないならば、そこでボトルネックが発生することとなる。だから、貧困削減の見地からも、地域や国土の空間構造を次の新しい次元に導く社会資本A・Bの果たす役割を軽んじてはならない。ここでも、動的な成長と発展を通じて貧困削減が図られていく側面への留意が必要である。

今日、大規模プロジェクトに反対しこれを批判する思潮はグローバルな広がりを見せている。社会資本整備にあたっては、いっそうきめの細かい配慮と手順を踏んだ取運びが求められよう。とくに、社会資本A・Bの整備にあたっては、その影響の度合いに応じた環境配慮や社会的配慮が重視されなければならないことは、いうまでもない。それだけでなく、貧困案件以外のプロジェクトについても、当該イン

フラの整備などがどのような経路で、どのようなタイム・スパンで、どの程度貧困削減に役立つのかを点検し、示していくことが求められていこう。

おわりに

貧困削減の包括的枠組みをめぐる論点は、以上にとどまるものではない。途上国において貧困削減が実をあげるためには、民主主義と市場経済を指向した制度改革を進め、良い統治（ガバナンス）を確保することが肝要である。また、全面的なグローバル市場化の時代を迎えて、国際金融市場のボラティリティが一挙に高まり、金融危機が直ちに他国に伝染する状況下では、内外にわたって危機を予防し管理する強靱な金融構造を構築することも、貧困削減と深くかかわってこよう。

結局のところ、貧困削減の問題は、人間の持つ豊かな可能性と自己革新能力に信頼をおき、自らの手で未来を拓こうと努力する人々に対して、画一的にではなくそれぞれの地域の実態に即して、その自助努力をいかに効果的に支援するかに帰着するのではないかと思われる。

# アジア危機、金融再建とインセンティブメカニズム

前神戸大学経済経営研究所助教授\* 粕谷 宗久

## 【要約】

アジア危機に見舞われた各国において、多くの不良債権が発生、金融システムがダメージを被った。これに対し、各国では金融再建が進行しつつある。本稿では、金融再建の理論的側面からアジア危機を分析した。

具体的には、まず金融再建に政府が介入する際の理論的根拠および考慮すべき複数の基準の観点から、アジア危機における金融再建を考察した。また、金融再建の技術的方策の持つ理論的效果の面からもアジア危機における金融再建を考察した。

考察の結果、アジア危機における金融再建では、これまで世界各国で行われてきた金融再建アプローチの進歩を取り入れた形で、インセンティブ構造を重視し再発を予防するような試みがいくつか見られ、その面では評価できよう。

過去の金融再建と比較して最も特徴的なことは、銀行債務の政府による大幅な保証など大量の公的資金の投入である。これは、市場の銀行システムへの信認の迅速な回復を重視した結果と考えられる。インセンティブ構造の歪み、過度の財政負担などの点では、疑問の残るアプローチということになる。

## はじめに

アジア危機に見舞われた各国において、多くの不良債権が発生、金融システムがダメージを被った。これに対し、各国では金融再建が進行しつつある。

本稿は、金融再建の理論的側面からアジア危機

を分析した。過去の金融再建と比較して特徴的なことは、銀行債務の政府による大規模な保証など、大量の公的資金の投入である。これは、市場の銀行システムへの信認の迅速な回復を重視した結果と考えられる。しかし、インセンティブ構造の歪み、財政負担能力には疑問の残るアプローチということになる。

内外の投資家の金融システムに関する信認を回復するため、タイ、韓国、インドネシア、マレーシアの各国政府は、公的な債務保証を表明した。その中でも、インドネシアの債務保証は最も包括的であった。株式・劣後債の保証はしないが、ルピー建・外貨建について、オンバランス・オフバランス双方の、すべての預金および預金以外の債務を保証している。韓国の場合、商業銀行などが借りていたかなりの額の対外債務を政府が保証した。これらの債務は、より長期、かつ、より高いスプレッドの債務に転換された。このことは、各国政府が、内外市場の信認の迅速な回復を最優先した結果と考えられる。しかし、これらの保証の結果、各国政府は、金融再建のコストをどのように関係者に負担させるかといった金融再建の自由度を自ら放棄してしまったことになる。これらの保証をより限定的なもの、たとえば預金保険にしようとする動きもあるが、金融システムの信認回復のためには漸進的なものとならざるを得なかったのが実情であろう。

また、破綻処理に関する理論的研究であるHart (1995)などが提案するような、破綻した銀行が借り手銀行に関して生産した情報(私的情報が多い)を活用するという点でも、十分な配慮がなされたとは言いがたい。

そうした中であって、インセンティブ構造を重視し、再発を予防するような試みもいくつか見られる。たとえば韓国などに見られるように、不良

\* 本稿は、日本輸出入銀行海外投資研究所が、浜田宏一イェール大学経済科教授、福田慎一東京大学経済学部助教授、粕谷宗久前神戸大学経済経営研究所助教授(現日本銀行調査統計局調査役)に委託したアジア通貨・金融危機に関する報告書の一部を大幅に加筆・修正したものである。

本稿で示された意見・見解は、筆者個人に属し、筆者が現在所属する日本銀行および同行調査統計局とは何ら関係がない。

報告書をまとめるにあたっては、故黒柳雅明氏(開発金融研究所上席主任研究員)に大変お世話になった。黒柳氏のこれまでのご助力にあらためて深く感謝の意を表すると同時に、心よりご冥福をお祈り申し上げる。

債権を債権回収を集中的に行う機構が買い取ったうえで、借り手企業に将来性がある場合に、債務の株式への転換の形で公的サポートを行うことは、企業の外部からのガバナンスを強化すると同時に、再発を防止するという意味を持つ。また、タイでは、公的資金による資本注入を、市場での資本増資への補助金という形で投入する政策も行われているが、公的資金によるインセンティブの歪みを緩和しようとする試みと考えられる。

以下では、第 4 章でアジアの金融再建について概観する。第 4 章では、公的当局の介入の理論的根拠および考慮すべき評価基準、第 5 章では、金融再建の手段と機能について論じる。第 6 章では、インプリケーションを導く。

## 第 4 章 金融再建の概観

1990年代後半に発生したアジア危機で、タイ、インドネシア、韓国などの各国の金融セクターが大きなダメージを受けた。これらの国で金融危機

が発生した理由のひとつに、金融制度・法律・会計・規制・監督などのインフラがともなわずに、金融の自由化が進行したことが挙げられる。たとえば各国の金融部門については、図表 1 のようにオフバランス取引の比率が高いにもかかわらず、図表 2 のように情報公開は進んでいない。

こうしたことからアジア危機に見舞われた各国では、規制・監督体系を改善しつつある(図表 3)。つまり、彼らは自己資本比率、不良債権の分類、貸倒引当金などを世界標準に近づける努力を始めた。すべての改善は直ちに行われるわけではなく、時間をかけて実施されている。また、情報開示規

図表 1 オフバランス取引(総資産に対する比率)

	(単位: %)		
	1994年	1995年	1996年
タイ	21.8	20.3	25.1
マレーシア	45.9	54.8	56.4
インドネシア	43.3	42.8	63.3
韓国	38.9	26.5	26.2

出典: Delheise (1998) p. 69.

図表 2 アジアの銀行における情報開示(1993年時点)

	特定分野に関する情報開示の程度					計
	損益勘定	負債	資産	他の項目	非計数情報	
タイ	94	93	144	96	15	442
マレーシア	87	90	110	96	40	423
インドネシア	75	118	107	72	29	401
韓国	54	101	94	24	56	329

注: 表は、非計数情報を含む開示情報に、ある一定のウェイトを掛けて集計したスコアリングシートである。アジアの銀行に関する格付け会社、Capital Information Serviceによる。

出典: Delheise (1998)

図表 3 不良債権処理に関する会計基準

	不良債権 (NDL) の定義 (未払月数)	一般的引当金 (貸出比、%)	貸倒引当金 (NPL*比、%)	自己資本比率 (%)
マレーシア	3	1.5	1.5, 20, 50, 100	8 (現在) 10 (1999年までに)
インドネシア	3 (2001年までに)	1.0	5, 15, 50, 100	4 (現在) 12 (2001年までに)
韓国	3	0.5	2, 25, 50, 100	8
タイ	3 (2000年までに)	1.0	2, 25, 50, 100	8.5

注: \*要注意債権、サブスタンダード債権、回収が疑わしい債権、損失引当金。

出典: World Bank (1998) p.42.

図表4 外国投資家による金融機関の株式保有制限

マレーシア	総資産の30%
インドネシア	無制限
韓国	総資産の10%、特別な許可がある場合25～30%
タイ	10年間は100%

出典：World Bank (1998) p. 42.

図表5 銀行再建状況

	当初金融機関数	閉鎖ないし営業停止	国営化ないし国家管理下	合併	買収
マレーシア	90	0	4	31	0
インドネシア	222	16	54	4	0
韓国	169	16	2	5	0
タイ	56*	2	0	0	0

注：\*貯蓄金融機関および農村金融機関を除く。  
出典：World Bank (1998) p. 42.

定を強化したり、銀行経営者の破綻時の法的責任を明らかにするようにしたり、外部株主・債権者などによる銀行のガバナンスを強化したり、銀行破綻処理や不良債権処理についての法的・機構的手段を整えつつある。また、海外の投資家への国内金融市場の開放度も高めた（たとえば図表4参照）。そうしたシステムの整備とともに、各国は金融再建を推し進めた（図表5）。タイでは、91のファイナンスカンパニーのうち半数以上を閉鎖した。韓国ではいくつかの商業銀行を閉鎖した。インドネシアでは16の金融機関を閉鎖した。

また、存続可能であるが弱体化した金融機関のリハビリも進んでいる。韓国では、2つの債務超過銀行を政府の管理下に置き、資本再構成の後、外資への売却を企図した。韓国およびインドネシアでは、政府が不良債権の肩代わりなどで商業銀行の再建のサポートをしている。またインドネシアでは、大手銀行を含む54の銀行を再建処理のための機構の管理下に置いた。タイでは、いくつかの商業銀行が、資本注入を受けたり外資の資本参加を受けたりしている。マレーシアでは、31のファイナンスカンパニーを含めて金融機関の整理統合が進行しており、不良債権を処理する機構による経営悪化金融機関の不良債権の買取り計画が進んでいる。

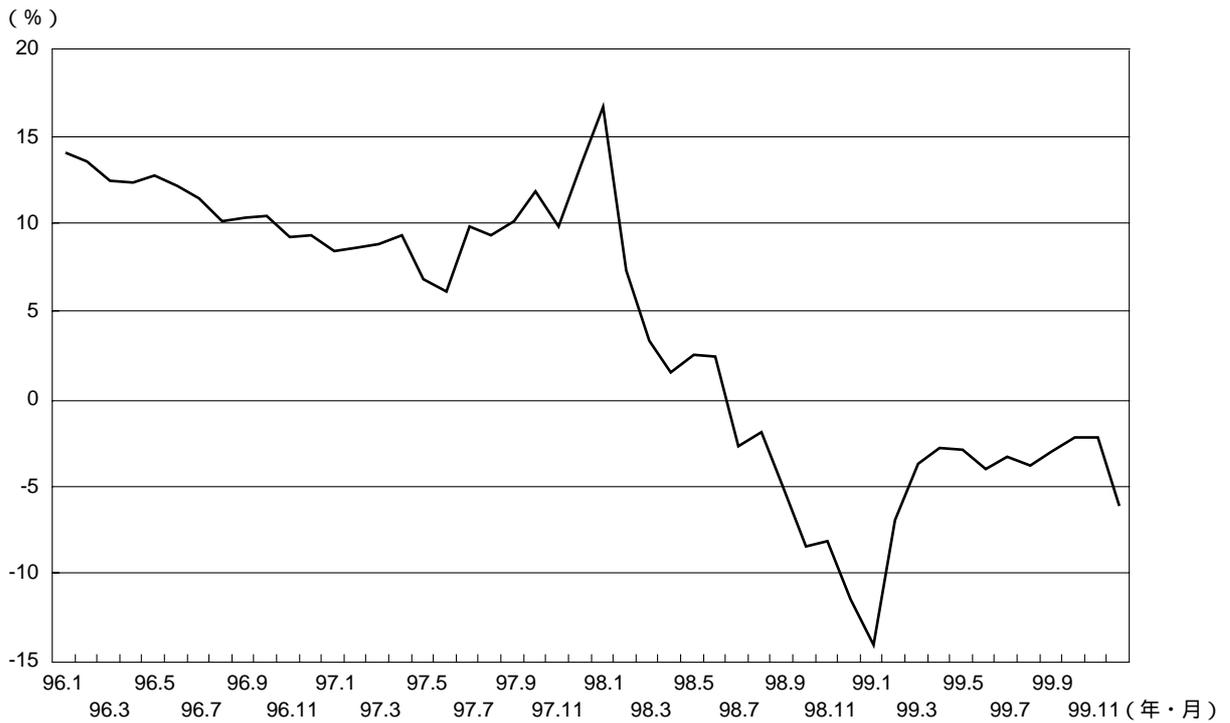
一方、各国において、破綻金融機関の処理の自

由度が制約されているのも事実である。つまり、内外の投資家の金融システムに関する信認を回復するため、タイ、韓国、インドネシア、マレーシアの各国政府は、正式な債務保証を声明している。とくに、インドネシアの債務保証は最も包括的であり、株式・劣後債の保証はしないが、ルビー建・外貨建について、オンバランス・オフバランス双方の、すべての預金・預金以外の債務を保証している。韓国の場合、商業銀行などが借りていたかなりの額の対外債務を政府が保証した。これらの債務は、長期でより高いスプレッドの債務に転換された。これらの保証の結果、各国政府は、金融再建コストを関係者にどのように負担させるかといった再建プラン策定の自由度を奪われてしまったことになる。これらの保証をより限定的なもの、たとえば預金保険にしようとする動きもあるが、金融システムの信認回復のためには漸進的なものとならざるを得ないのが実情であろう。

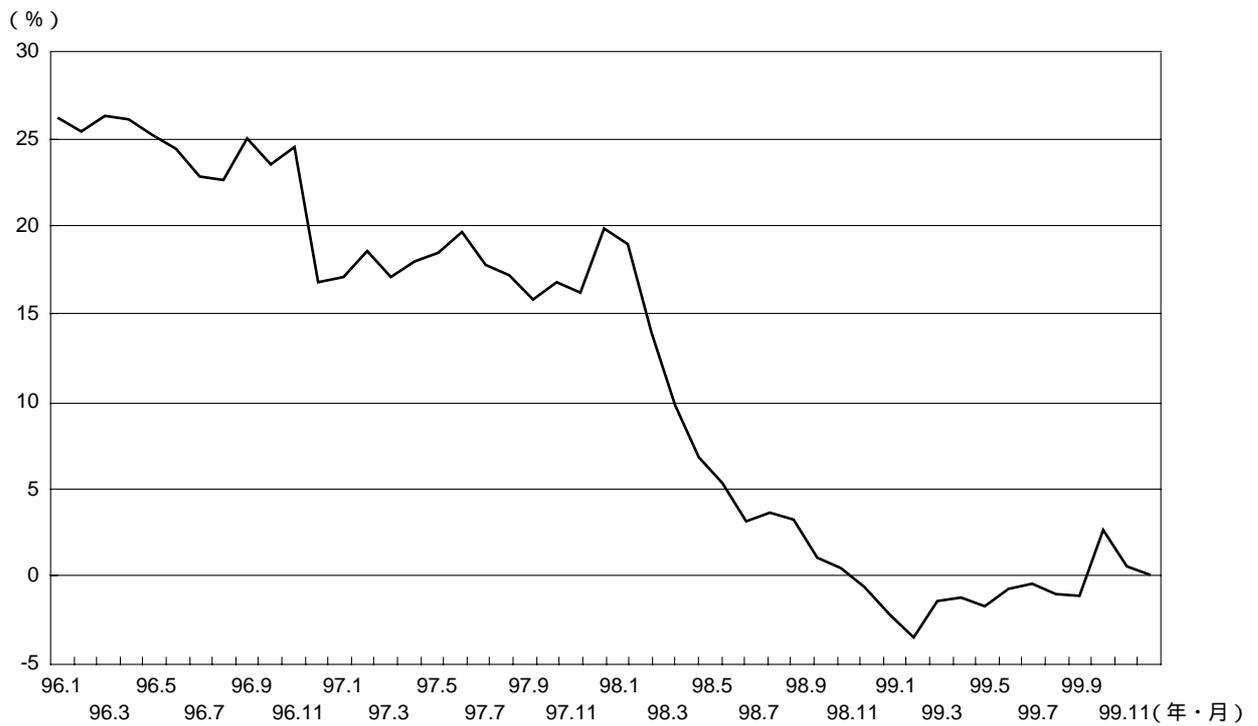
次に、こうした金融危機の実体経済への影響を考えてみよう。インドネシア、韓国、マレーシアなどの実質金融仲介量の伸びは危機後大きく下落した（図表6～9）。この貸出し下落は、マクロのネガティブショックによる資金需要の低下という要因を差し引いても、一般法人の生産や輸出に負の影響を与えたといわれている。

危機における多くの不確実性が存在するなか

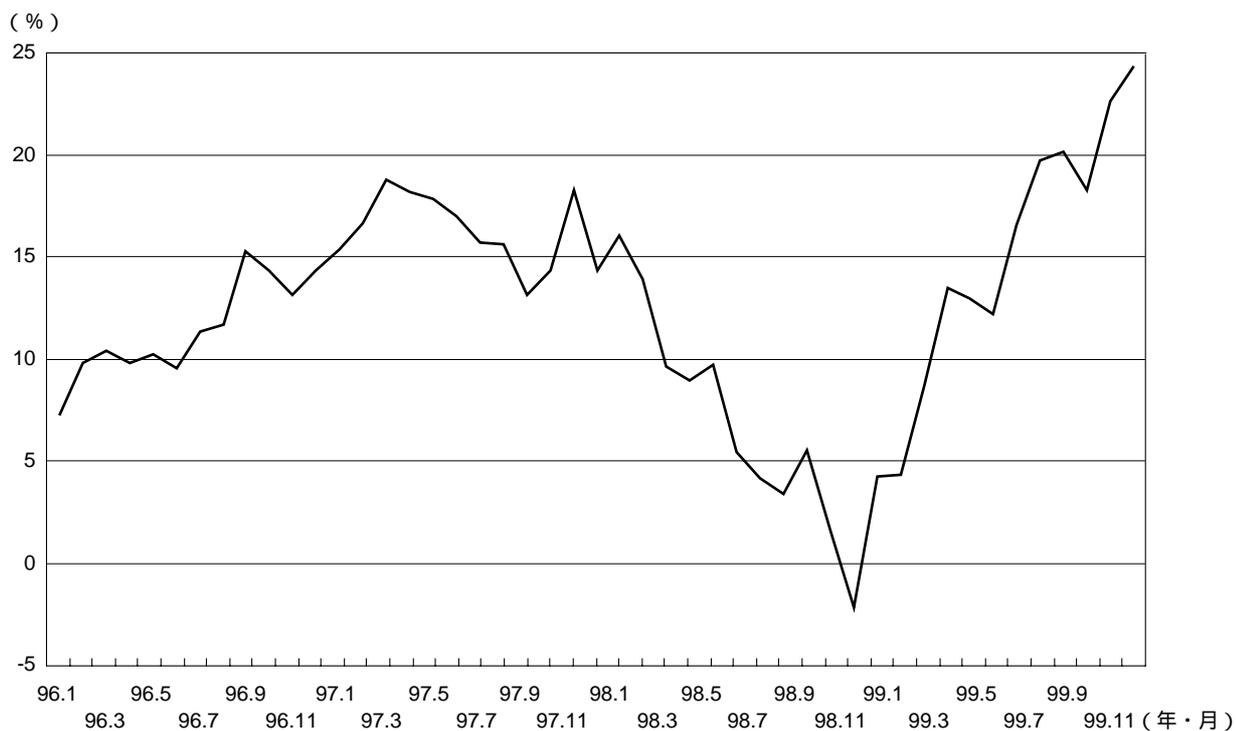
図表6 タイにおける実質金融仲介量（前年比）



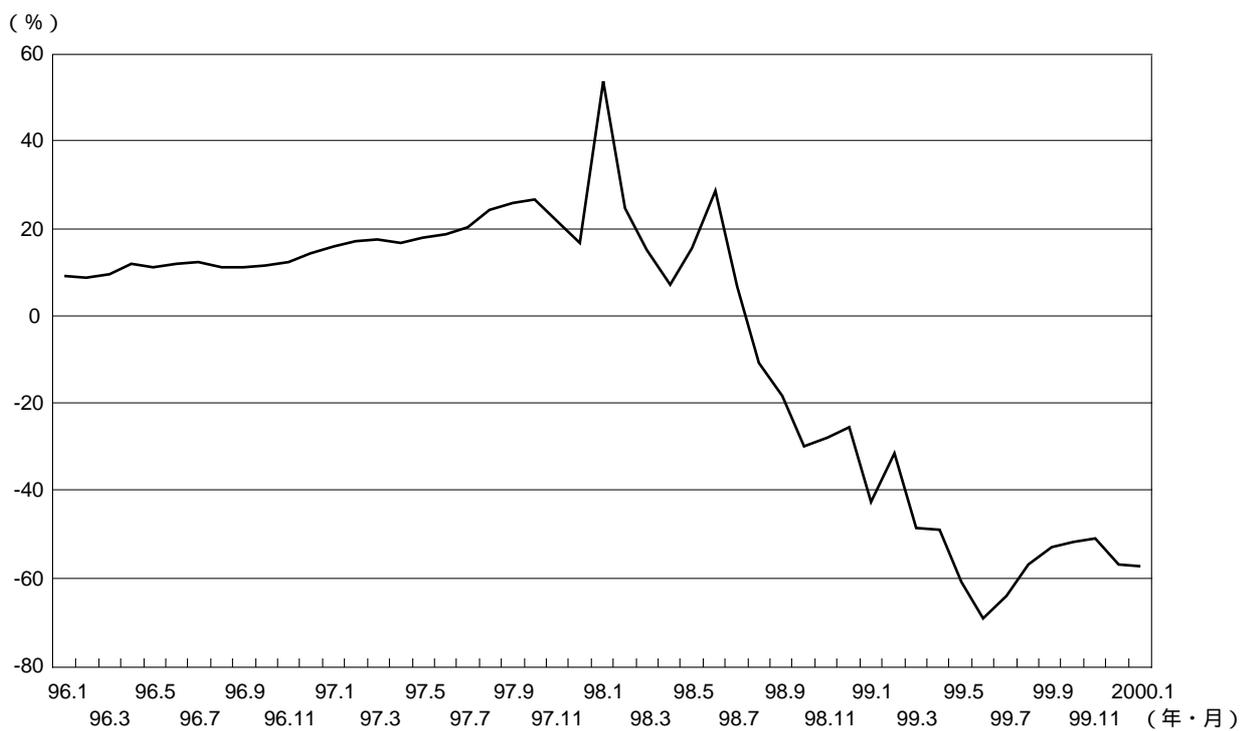
図表7 マレーシアにおける実質金融仲介量（前年比）



図表8 韓国における実質金融仲介量（前年比）



図表9 インドネシアにおける実質金融仲介量（前年比）



で、銀行の多くは貸出しを回収し、過剰なまでに国債のような安全な資産に投資しようとする。いわゆるクレジットクランチの発生である。

こうした事態に対し、短期的に信用の流れを円滑にしようとする試みがいくつか考えられよう。まず、流動性不足のみによって経営が悪化している借り手企業への政策的融資促進である。この種の「債務者向けファイナンス」自体は、企業再建に対する手段として一般的に通常でも民間ベースで行われるものである。広範な危機が発生しているときには必要とする融資額も多く、企業救済に耐え得る個別銀行も少ないことから、政府介入が行われることになる。しかし、この手段の問題点は、政府が「生存可能だが流動性のみ不足している企業」と「生存可能でなく流動性不足が起きている企業」とを見分けられるかということである。この方法に対し、輸出金融のように特定分野の金融に絞った支援策も考えられる。インドネシア、韓国、タイでは、すでに貿易金融のサポートプログラムを実施している。輸出については、将来の輸出代金の入金といった裏付けがあるので、中央銀行や政府が金融的支援を比較的しやすい分野であろう。

もっとも、クレジットクランチを回避し、金融仲介の流れを正常に戻すためには、通貨供給量を増やすといったマクロ的景気刺激策をとるだけでなく、構造的かつミクロ経済的政策が本来必要である。つまり、これらの短期的対策の効果を永続させるためにも、根本的な金融再建が必要である。次に、金融再建について見ておこう。

アジア危機に巻き込まれた各国において、金融システムが大きな打撃を被った。民間部門の各種推計によれば、国によるばらつきはあるが、不良債権額はGDPの約10～40%に達すると見られている。<sup>\*1</sup>自己資本比率も低位に推移している。同じく民間の各種推計によれば、アジア危機の打撃を被った国の銀行部門の“不良債権処理後”の自己資本比率は、最悪時期には、-17%（インドネシア）から-4%（マレーシア）まで下落したとされて

いる。<sup>\*2</sup>

各国政府は金融システムの健全化を国家的関心事として、多くの金融機関の負債を保証したので、一部の民間セクターの負担があるとはいえ、銀行再建のコストの多くは財政によって負担されることになる可能性が高い。民間の推計では、最悪の場合、GDPの約3割にまで至る可能性があるという。<sup>\*3</sup>財政負担が大きいことで知られる1982年のチリの銀行危機では、GDPの約4割が財政負担となった。アジア危機では、それに匹敵する高さが特徴といえよう。

早期に銀行再建を公的資金で行うことは、再建コストを低めにするという効果もあろうが、財政面で見ると、最悪のシナリオにおいては、政府がインフレをとまなわれない形でそのような資金を確保できる能力があるかどうか疑問な国も出てこよう。

金融再建には、発生した損失の負担の割当てだけでなく、中長期的な経営についての検討も必要である。金融システムのリハビリについては、集中型アプローチと分散型アプローチの2つの考え方があり。不良債権の回収・償却、経営改善などの中長期的課題を各銀行に任せるのが分散型で、専門の機関に集中させるのが集中型である。1990年代前半の東欧の改革において、どちらがベストかという議論が行われたが、アジア危機においては両者を折衷させるという、より現実的なアプローチの模索が目立った。

韓国では、集中型と分散型の組み合わせを選択した。つまり、各銀行は公的資金による資本再構成のサポートを受ける一方、不良債権は政府系債権回収機構（KAMCO: Korea Asset Management Corporation）に移管した。

タイでは、FRA（Financial Restructuring Agency）を創設して銀行のリハビリを監督している。また、AMCO（Assets Management Company）が設立され、ファイナンスカンパニーから不良債権を買い取り、時間をかけて民間へ売却する機能を果たしている。一方、銀行自身は

\* 1 World Bank（1998）p.49.

\* 2 World Bank（1998）p.48.

\* 3 World Bank（1998）p.48.

タイ中央銀行から流動性サポートを受けている。

インドネシアでは、IBRA ( Indonesian Bank Restructuring Agency ) が設立され、54行を管理下に置き、その再建のイニシアチブをとっている。

韓国では、銀行と企業との結びつきが強いため、銀行再建と並行した企業の再建も重視された。そのため、政府が財閥系企業の整理統合の促進という形で重要な役割を果たしている。韓国のこのアプローチで特徴的なのは、負債の株式化による企業再建支援であろう。韓国のKAMCOは、金融機関から不良債権を買い取る。借り手企業が経営再建を行う場合、負債を株式に転換することによる金融的援助が与えられる。このような機関が持つことで増加する株式は、資本市場の発達を促し、外部からのガバナンスを機能させやすくする。これは、1990年代の英国の企業再建に使われた手法で、London Ruleと呼ばれる方法に類似している。

さて次に、金融再建を理論的に分析するために、公的部門の金融再建へのかかわりについて考察しておこう。

## 第 章 金融危機への政府介入

### 1 . 政府介入の合理性

銀行危機への公的介入の経済的合理性は、一般的に2つの外部性に基づく。これらの外部性は、銀行の経済全体への影響と決済システムにおける役割に関係している。一般事業法人では、倒産しても利害関係者は（経済全体から見れば）たいいていの場合、一握りである。しかし、大規模銀行の破綻の場合には、膨大な預金者（他の銀行を含む）と借り手が影響を受ける。また、その影響の速さも一般事業法人の破綻よりかなり速いのが特徴である。

まず第一に、経済全体への波及を考えてみよう。破綻銀行が、債権者に債務を返済しないことや、健全な借り手企業への貸出しを回収することによ

って、ショックは経済全体まで波及し、多くの健全企業や健全な銀行に打撃を与え得る。1つの銀行が破綻する場合、あるいはそれが予想される場合、情報の非対称性によって、債権者は健全行と問題行の区別ができず、健全行からお金を引き出し、あるいは回収することがあるかもしれない。流動性支援がなければ、そのような取付けによって、銀行はその資産の投売りや貸出しの回収に走るかもしれない。さらに、銀行には借り手情報（たとえば、個々の借り手に関する知識）が蓄積されていることから、銀行破綻は特定の借り手への資金フローを著しく阻害するかもしれない。それは、クレジットクランチや一国経済の崩壊にまでつながるかもしれない。

銀行破綻の第二の外部性は、決済システムの崩壊の可能性である。万が一、決済システムが崩壊すれば、経済活動は深刻な影響を受ける。“ネットィング”ベースの大規模な銀行決済システムは現在多くの国で利用されているが、このようなシステムには多くのリスクが発生し得る。ある大手銀行が、ネットィングされた決済尻の資金を相手行に支払えなかった場合、それが決済システムの崩壊につながることもあり得る。関係する総額は膨大なものである。先進主要国の決済システム全体では、わずか数日で年間のGDPと同程度の額を取り扱っている\*4

もっとも、銀行破綻によって、これらの深刻な事態が常に発生するわけではない。健全な銀行は、不健全な銀行の破綻でベネフィットを得ることもあり得る。健全な銀行が市場から健全と認識されれば、預金者はこれらの銀行に預金するようになる。健全な銀行は、弱小行の資産を買収していくことで、より強固な銀行システムになっていくかもしれない。さらに、先進国などの近代的な金融市場においては、短期の流動性問題に対応するに十分な資金が市場から供給されるであろうから、債務超過行1行の破綻が健全行の流動性危機につながるような事態はそれほど頻繁に起こりそうにない。ペイメントシステムの崩壊についても、デフォルト時の中央銀行の最後の貸し手（LLR）機

\* 4 狭義のシステムック・リスクとは、第二の外部性で示したような決済システムの連鎖的崩壊のリスクをさす。これに対し、広義のシステムック・リスクとは、第一の外部性で示したような金融仲介活動の連鎖的崩壊のリスクをさす。

能があるので、必ずしも起こるわけではない。先進工業国をはじめとする多くの国では、1行の破綻によるデフォルトの拡大を軽減する即時グロス決済（RTGS: real-time gross settlements）も採用されている。<sup>5</sup>

つまり銀行破綻にともなうこれらの外部性の存在は、政府介入の必要条件にすぎず、十分条件ではない。これら市場の失敗の危険は、より誇張される危険があると同様に、政府の能力も過大評価してしまう危険もある。これらの観点からすれば、一般的に政府の銀行システムへの介入は、個々のケースごとに諸条件を考慮して決定することが必要であろう。考慮する条件としては、たとえば外部性、政府の能力、さらに銀行特有の性質である高いレバレッジ、ロスの発生する速さ、不正行為の可能性が考えられよう。また、介入行為それ自体、「介入が将来も起こるのではないか」というように銀行の行動を変えてしまうかもしれないことも考慮する必要がある。つまりモラルハザードなどの問題である。

次に、このような公的介入のあり方について、より詳しく考察しておこう。

## 2. 公的介入のあり方

金融再建のために公的介入を行う際、いくつかの一般的な基準を考えることができる。つまり、再建コストの最小化、インセンティブ構造に与える歪みの少なさ、負の外部性の回避などである。各基準間には、一種のトレードオフがある。たとえば、政府が問題行へ公的資金を注入して救済するケースでは、迅速に市場の信認を取り戻すことができるであろうが、財政負担およびインセンティブ構造の歪みという点で問題がある。

一方、問題行の清算・ペイオフという手段は、インセンティブ構造も歪めず、財政負担もわずかで済むであろうが、銀行システムへの信認を大きく揺るがす可能性がある。

### (1) コスト最小化

他を一定とすれば、政府は銀行への介入政策の

選択肢の中で、最小の財政コストのものを選択すべきである。最小の財政コストの方法は、一般的には預金者や他の債権者を保護することなく清算することであろう。

1991年のBank of Credit and Commerce Internationalがこれに当たる。

清算は、債務超過銀行の利害関係者（預金者、債権者、株主、経営者、従業員）に損失を負担させることで、銀行システムに関係する経済主体のインセンティブ構造を強化し得る。経営に失敗すればペナルティを受けるので、貸し手はより借り手を選別するようになる。しかし、この方法では、金融システムの崩壊と経済の混乱という問題を解決するのは困難であろう。また、清算が成功するためには、銀行の資産が取引される市場が存在し、かつ、それらを扱う有能な企業家が十分に多く存在することが必要である。

破綻の連鎖を避けるために、銀行はしばしば救済され経営を続行している。たとえば、1980年代初頭から1990年代にかけての24の先進国の120行に関する調査で、Goodhart（1995）は、破綻銀行の3分の1が救済されたことを指摘している。問題行をソルベント行と合併させる手法は、米国や日本でも一般的に用いられた。1995年のBoEによる破綻したベアリングスの処理にも用いられた。この手法を用いると、他の健全行が、問題銀行のフランチャイズバリューと引き換えに資本損失を吸収する一方、問題行に効率的な経営を課すことによって、コスト負担を最小限に抑えることが可能である。

しかし、この手法は、今回のアジア危機に見舞われた国々はもとより、多くの開発途上国や体制移行国にとっては実用的でない。なぜなら、合併には、健全な銀行が問題行を買収しようとする意思を持ち、かつ、実際に買収できる体力を持っていることが必要だからである。それらの国では、銀行部門の自由な競争が阻害されている場合が多い。さらに重要なことに、問題行の資本損失がかなり膨大であれば、金銭的なインセンティブをつけないかぎり、健全行が債務超過行を買収しようとしまいであろう。破綻行が公的金融機関の場合、

\* 5 日本においても2001年に採用される予定。

民営化という選択肢があるが、その場合でも類似した問題がつかまとう。

清算、合併、民営化という選択肢を除けば、銀行はリハビリを行うことになる。

リハビリを成功させるためには、銀行経営を効率化させる、資本を再構成する、といったことが必要になる。

#### 銀行経営の再建

財政上、かつ経済全体の先々のコストを最小化するためには、債務超過行をリストラすることが重要である。市場での競争力のないような銀行の資本を再構成することは高くつくだけでなく無意味である。それゆえ、どんな政府の介入でも、信頼できる包括的な再建プランとリンクしているべきであろう。また、デフォルトした銀行の借り手への追貸しは行うべきでない。その他の貸出しも、政府資金が入る前に厳しく審査することが必要であろう。不正行為の警戒のために、信頼のおける外部の会計監査も必要だろう。たとえば、1980年代中央のチリの金融再建プログラムで外部の会計監査が採用されている。

今回のアジア危機における各国の銀行経営再建状況を見ると、各国とも信頼のおける会計監査を心がけているが、たとえばインドネシアのように政治・社会の混乱が続く国では、必ずしもすべてうまくいったとはいえないかもしれない。

もっとも、財政支援の遅れが、銀行の最終的損失を拡大させないように注意することも必要であろう。弱小銀行では、損失が経営体力、インセンティブ、経営効率性を悪化させるため、債務超過幅が拡大するスピードが速くなっていく傾向にあるからである。

財政コストに影響を与える包括的銀行再建計画に関する別な論点としては、均一アプローチかケースバイケース・アプローチかという点がある。前者はすべてに画一的な物差しを決めておき、それに基づき再建していくというもので、後者は事案ごとにさまざまな条件を考慮して再建策を決めていくというものである。

前者は、公的な金融支援が各銀行の特定のニーズに合わなければ合わないほど、より財政コストがかかる傾向にある。しかし、時間と行政資源の観点からは有利であろう。今回のアジア危機の各

国の対応では、韓国のように自己資本比率で画一的な再建プログラムを適用するケースが目立った。これらの画一的再建計画が、真に効率的な方法であったかどうかを見極めるためには、中長期的に推移を見守る必要があるだろう。

#### 資本の再構成

資本の再構成は、金融再建の成功のための十分条件ではないが、必要条件である。今回のアジア危機に見舞われた各国でも、この手法が採用されている。資本の再構成は、今後の銀行経営を効率的に行うことを可能にし、予期せぬショックへのバッファを提供することになる。資本の再構成では、少なくともBIS自己資本比率規制水準への回復が必要であろう。

#### (2) 損失の公正な分担

一般に、債務超過の銀行の損失は、納税者、問題行の関係者の組合わせによって分担される。損失の割当てに際しては、政府は効率的で安定した金融システムを維持しつつ、最も公正な割当てを行うべきである。つまり、破綻銀行の当初の損失によって利益を得た人、責任のある人、あるいは、その救済で利益を得る人の組合わせで損失を配分すべきであろう。

たとえば、民間銀行が公的企業へ強制的に低利の融資を行わされた場合、政府は、民間銀行がたとえば自発的な外国為替投資の失敗で損失を被った場合よりは、多めに損失を負担することが公正であろう。損失を負担すべき経済主体は、借り手、株主、預金者以外の債権者、他行、政府（納税者）および預金者である。

一般的に、銀行が破綻した本来の原因は、ある借り手が債務を返済しなかったことである。そうした借り手からできるだけ多くの資金回収を試みることが、発生した損失から利益を得た人が、その回収コストを多く負担すべきという公正さの原則にかなっている。また、このことは、非効率的な企業から効率的な企業へ資金を移転することになると同時に、現在と将来の他の借り手に返済する強いインセンティブを与えることになる。

実際多くの銀行の救済では、不良債権を最大限回収することが行われてきた。その場合、集中的に回収する機関を設ける集中型アプローチ（たと

えば米国RTC)および資本再構成後も不良債権を銀行が保有したまま回収するという分散型回収アプローチ(たとえば1994年のポーランド)があるのは、すでに述べたとおりである。

なお、不良債権をできるだけ回収することは多くのベネフィットがある一方で、問題もある。最も重要なことは、回収可能な額が限られているということである。借り手は、単に返す意志に乏しいというだけでなく、返済能力がない場合がほとんどである。

また債権回収は、熟練した回収執行者と、十分に機能する法的なインフラが必要である。そのような資源は、今回のアジア危機に見舞われた国を含め、開発途上国では不足がちである。さらに貸倒れは、不適切なマクロ政策、不良な借り手への強制的な融資、過剰な税金といった政府の政策が、間接的要因となっているケースも見受けられる。

悪い借り手同様、良い借り手もまた、高い金利を払ったり、迅速な負債の割賦償還によって銀行救済のコストを負担することがあり得る。しかし、このような事態は、政府の救済前に銀行によってたいてい行われてきているので、こういったことは回避すべきである。このオプションは、良い借り手が損失の原因でないことから不公正であるだけでなく、これらの借り手は自分自身がデフォルトに追い込まれかねない。

株主の資本(および銀行の準備)については、公正の観点からは、政府の救済がある前に損失分を減資させ、さらに株主は経営権を放棄すべきであろう。この点では、今回のアジア危機が発生した国の対応は、インドネシアの一部などを除けば、株主の権利や波及する影響の大きさから時間がかかりがちな先進国よりは、比較的スムーズに行われたように見える。

問題行の経営にどれだけ関与できたかという観点から見れば、株主、(預金者以外の)債権者、預金者の順で損失を負担すべきであろう。

損失負担の公正さは、実は各経済主体の適切なインセンティブ構造の維持と深くかかわっている。さらに、適切なインセンティブ構造を維持することは、金融危機の再発防止にもなる。次に、この点を敷衍しておこう。

### (3)再発防止 適切なインセンティブ

政府の救済措置が成功するためには、何らかの銀行再建プログラムを並行して実施することが必要である。銀行再建プログラムでとくに重要なのは、それが銀行のインセンティブ構造を破壊しないものであるということである。

インセンティブ構造への配慮を欠くと、財政による救済は不適切な銀行の行動に補助金を出したことになり、結果として不適切な銀行行動を助長し、危機再発に結びつく。

たとえばハンガリーでは、1991年以来の4回の資本再構成が、市中銀行の不健全貸出し継続のインセンティブを与えてしまっていると指摘されている。

救済策を策定する際には、モラルハザードを回避するために2つの原則が守られるべきである。

問題銀行の行動に責任があった関係者は、できるだけ再建コストを負担すべきであり、また、救済によってベネフィットを得るべきではない。

実際には、破綻の責任の度合いは大小さまざまである。一方の極には、銀行の経営に深くかかわった、あるいは深くかかわるべきであった株主と経営者がいる。株主の資本は減資すべきであり、経営陣は交代すべきである。先進国の場合、株主の財産権などの権利侵害や経済的混乱などへの配慮から、こういった対応は必ずしもスムーズに進まないことが多いが、今回のアジア危機の各国の金融再建は、経営者の交代、減資という点では、比較的着実に実行された印象を与えているのはすでに述べたとおりである。

なお、公的金融機関の場合は、民営化によって経営者の交代が達成されることになるだろう。

もう一方の極には、小口預金者がいる。小口預金者は、銀行の行動をモニターする機会をおそらく持っていなかっただろう。

しかし、再建のためのコスト負担が小口預金者に割り当てられた場合、小口預金者は将来どの銀行に預金するかについて、より熟慮した選別を行うインセンティブを持つことになるだろう。そして、銀行行動についてより多くの情報を得ようとするであろう。たとえば、ニュージーランドでは預金保険がない。そのかわり、年2回

の銀行の監査済会計報告書と経営陣の無限責任が行われている。また日本の預金保険では、(特例期間を除けば)元本は保証されるが利子部分は保証されていない。今回のアジア危機に見舞われた各国の対応に共通していえるのは、小口預金者が損失を負担することがほとんどなかったということであろう。各国政府の金融再建方針で、速やかに混乱の少ない政府保証を多用した結果だが、預金選別のインセンティブ強化という点では、政府は重要な選択肢を早期に放棄してしまったといえよう。

銀行救済には、将来の再度の救済を期待させないような手段をとらなければならないべきである。

もし、銀行救済が珍しい出来事であり、政府が将来も救済することはないだろうと思われているのであれば、モラルハザードの問題は軽減される。ただし、通常、政府が「今回は救済しない」という声明を行っても、信用されるかどうかは疑問である。単にそのような政策をアナウンスするだけでは十分ではない。なぜなら将来の危機においては政府が救済策をとるであろうと依然として思われているかもしれないからである。このため、いろいろな方策が支援策とともに行われることになる。

たとえば、資本再構成した銀行を民営化したり、必要自己資本比率の引上げなど規制や監督を強化したり、外銀の参入を認めることによって市場競争を活発にしたりする。また公共債を使った救済は、譲渡不可にすることでその流動性に関する裁量を制限し、再建途上の銀行が将来損失を発生させ得るような経営裁量に制限を加えることができる。

アジア危機に見舞われた各国当局は、それぞれ、これらのうちのいくつかを実際に採用しており、どの程度の効果があるかは別として、再発防止への配慮も行われていることになる。

もっとも民間部門の金融ディシプリンを確立するための前提条件は、節度ある財政と競争的な公共セクターである。この点で、アジア危機に見舞われた各国の今後の財政規律と公共部門の効率性を見守っていかねばならないであろう。

#### (4) 銀行によって生産された企業情報の活用

金融機関の特質が、借り手企業の情報生産であることは、情報の経済学の観点から指摘されてきた。また、近年Hart(1995)らが、市場の情報の非対称性を前提とすれば、破綻した場合の再建において、銀行が生産した借り手情報(私的情報が多い)を有効に活用することが再建の効率性を向上させることを指摘している。

つまり、経営者らの責任を問うにせよ、金融再建に経営者らの蓄積した私的情報が有効であれば、それを有効に活用するような再建手法をとるべきだということである。

たとえばHart(1995)は、破綻銀行およびその借り手の真の価値を知る既往の経営者が、存続させることがよりプラスの利益を生むと判断すれば、買収のための流動性制約を緩和する方策をとることを提案している。さらにHart(1995)は、現金で買収することに加えて、株式を対価にして破綻した会社を買収する制度も提案している。

韓国などのように銀行再建の分散型アプローチも併用するということは、既存の組織に蓄積された私的情報を効果的に活用することにもなっているのかもしれない。

しかし、今回のアジア危機においては、各国とも、それを明示的に意識したHart(1995)らが主張するような方策はとっていないように見える。

#### (5) 健全なマクロ経済環境

銀行救済が有効な銀行再建プログラムをとらねばならず、また、公的資金による救済の形態が過剰流動性などを招くのであれば、救済自体がマクロ経済環境を悪化させる。銀行救済の合理性のひとつがマクロ経済への悪影響の回避であるのに、これでは救済自体がマクロ経済悪化を招いてしまうことになる。

銀行セクターの支払い能力と収益性の改善は、実体経済のパフォーマンスとリンクしている。その意味で、マクロ経済環境は金融再建にとって重要であろう。

戦後復興期の日本では、戦時債務補償の切捨てによる銀行動揺を未然に回避するために、通貨増発をとらなう財政支出拡大を行ったが、インフレの激化は預金・現金忌避を招き、円滑な金融仲介

の妨げになった。

今回のアジア危機においては、現在のところ、各国の金融再建の進展がこれらの意味でマクロ経済に悪影響を与える事態は見受けられない。しかし、中長期的視野で金融再建を考えた場合、財政負担の大きさが今後どのようにマクロ経済へ影響するのを見守っていく必要がある。

#### (6) 透明性の確保

どんな救済策を採用しようとも、財政節度、アカウンタビリティ、より先を見越した政策、効果的なガバナンスを確保するために、財源の透明性が確保されるべきであろう。

そのような透明性が確保されないと、予算が評価できず、資源配分の効率性と有効性が毀損される。経済学的な評価も困難になる。

今回のアジア危機の各国の対応を見ると、韓国などで導入された早期是正措置などのように、これまでと比べて政策当局の対応の透明性が向上したことは評価できよう。

もっとも、会計基準など先進国に比べれば個々の金融機関の情報の不透明さが大きいこともあって、政策当局の一部の対応に不透明さが残りがちであったり、また、公的資金の財源に不透明さが残るといった問題は、今後の課題であろう。

## 第 章 金融再建の手段、機能、評価

ここで、金融再建の手段という観点から、金融再建を分析しておこう。

銀行再建の手段は、大きく分けて3つに分類することができる。金融的手段、経営的手段および構造的な手段である。金融的手段は、一般に、経営が悪化した銀行への直接の金融的措置である。この手段は、短期的ながら問題解決のための即効性が期待されることが多い。経営的手段は、経営悪

化銀行のガバナンス、経営効率性、収益性の改善を意図する手段である。構造的な手段は、産業レベルでの経営悪化の根本にある問題を改善することを意図している。

3つのタイプの手段は、互いに補完関係にある。銀行再建を成功させるためには、たいてい3つの手段を適切に組み合わせることが必要である。<sup>6</sup>

### 1. 金融的手段

多くの銀行に広範に流動性不足が生じる銀行危機の際、政府・中央銀行が採用する典型的な手段が、この金融的手段である。金融的手段は、銀行のバランスシートを直ちに改善する即効性のある救済手段であり、資金の直接の移転をとまっている。この金融的手段は、銀行のバランスシートを改善し、債務超過状態を改善するために、資産の質の改善（優良化）、負債の保証、資本量の直接的引上げなどを行う。

銀行危機においてこれらの金融的手段の使用はたいてい不可避のものであるが、その一方で「失敗した事業にさらに資金をつぎ込む」という重大なリスクをとまっている。

この金融的手段は、一般的に、個別銀行や銀行セクターの根底にある脆弱性そのものを解決するわけではない。それゆえ、預金者など市場の信認を回復するにはたいてい不十分である。そのため、経営的手段や構造的な手段と組み合わせて採用することが必要である。

さて金融再建への公的介入の金融的手段として、資本の再構成、短中期貸出し、その他に分けて考察しておこう。

#### (1) 資本の再構成

多くの場合、政府は問題行のネット価値を増加させるという対応をとる。この場合3通りの方法がある。<sup>7</sup>

\* 6 これら以外に銀行再建に不可欠な要素を挙げるとしたら、強力な権限を持つ独立した法的当局（たとえば預金保険機構）および会計、法律、規制分野のインフラの改善であろう。

\* 7 資本再構成の公的執行者はさまざまである。中央銀行や公的機関（預金保険機構など）も、新株購入、独自の公共債の発行、負債の肩代わりなど、政府の代理として機能し得る。他の公的金融機関、公的企業も、問題行の株を購入したり、債権を株式に転換したりすることができる。たとえばフィンランドでは、フィンランド銀行とフィンランド保証基金が問題行の株を購入した。またケニアでは、公的企業の預金が株式に転換された。

問題行の資本勘定を直接改善させる。

政府は、問題行の新株の購入、あるいは問題行への長期貸付けによって、直接資本勘定を改善することができる。株式を政府が現金で購入した例としては、1986年のフィリピン、1993年のモーリタニア、1991～94年のフィンランド、1991年のエジプトが挙げられる。モーリタニアでは、株の政府購入が民間による購入と並行して行われた。

長期貸付金は、アルゼンチン（1994～95年）、アゼルバイジャン（1995年）、フィンランド（1991年）およびハンガリー（1994年）で実施された。いずれの場合も、市場金利で貸付けが行われた。ただしフィンランドでは、早めに返済するインセンティブを持たせるために、時間とともに逦増していく金利を採用した。

問題行に対し公共債を発行する。

公共債を問題行に対し発行することで、政府はバランスシートの資産サイドを増加させ、銀行の資本再構成を行うことができる。この公共債の供与は一方的な場合もあるが、多くの場合、公共債と問題行の不良債権を交換する。そのような不良債権と公共債とのスワップは資本再構成の最も一般的な形態であろう。たとえば、ハンガリー（1992～93年）、ガーナ（1990年）、スリランカ（1993年）およびラオス（1993年）等で実施されている。不良債権は通常、額面価格で購入される。1993年のハンガリーでは、かなり低い価格で購入された。

一方的な公共債の供与は、たとえば、ポーランド（1993～94年）、ラトビア（1994年）、ハンガリー（1993～94年）およびガーナ（1990年）等で実施された。問題行へ割り当てられた公共債の形態は実にさまざまである。発行された公共債のほとんどは、経営の健全性を維持させるため譲渡不可であった。ポーランド（1993～94年）、ハンガリー（1992～93年）およびアルジェリア（1995年）では、一部が譲渡可能であった。

問題行の債務の肩代わりをする。

政府の問題行の（ネット）負債の肩代わりとは、一般的に、問題行に対する（必ずしもすべてではないが）預金者や他の債権者の債権の政

府債券あるいは現金による返済、または肩代わりのことである。1986年のフィリピンにおける資本再構成時の政府による預金肩代わりは、GDPの17%に上った。

将来の財政負担を軽減するという点から見ると、資産サイドを増加させる（公共債供与など）のではなく、バランスシートの負債サイドを減少させる（負債肩代わりなど）ほうが将来の財政負担を軽減する傾向がある。不良債権と公共債のスワップでは、バランスシートのサイズが不変であり、結果として、（経営スキルなど）他を一定とすれば、潜在的な将来の損失は不変である。しかし、同額の公的資金を債務の肩代わりに投入すれば、通常それは問題行から健全行へシフトし得る。すなわち、問題行のサイズを減少させつつ自己資本比率が増加する。

この方法は1995年ベネズエラの3つの問題行の再建時に用いられ、GDPの3%に相当する預金が国営銀行にシフトした。その観点だけからすれば、潜在的な将来の損失は少なくなる。

アジア危機においては、韓国、タイ、インドネシアでは、前述の資産サイドの改善による政府の資本注入の方法が採用された。また、政府の声明として銀行の債務が保証されているので、政府による負債の肩代わりという方法も併用されると考えられる。

## （2）短中期貸出し

金融再建の介入の別な手段は、政府（あるいは中央銀行）が短中期の貸出しを問題行へ行うことであり、これまで多くの金融破綻の各国事例で採用され、またアジア危機に見舞われた国でも採用された。

なお、理論的には、健全行の流動性不足解消のための一時的な貸出しと問題行への貸出しの違いは重要である。前者は、政府の純資産には影響しない金融オペレーションである。後者は、問題行の債務超過の短期的影響の緩和を目的とする政府から問題行への暗黙的資金移転であり、政府の純資産を減らす。また、補助金を実施するのが中央銀行である場合には、金融オペレーションを煩瑣にしたりインフレを招いたりすることがあり得る。<sup>8</sup>他産業での補助金と同様、いかなる補助

金も財政支出上明確であるべきであろう。

もっとも、今回のアジア危機の各国のように、銀行の支払い能力を事前に評価することは困難であり、結果として、貸出しが流動性をサポートするためなのか、支払い能力をサポートするためなのかを知ることは困難である。

つまり、たとえ問題行が支払い不能であることがわかって、貸出しのうちどれだけが補助金になるのか評価することは困難である。<sup>\*9</sup>

### (3) その他の金融的手段

問題行の債務の肩代わりに機能は似ているが、債務の政府保証や預金保険もこの手段の一種である。銀行取付けを防止することを意図して用いられる。

しかし、保証するというアナウンスをしても、根本的対策がとられるまでは預金流出が沈静化しない場合もある。アジア危機におけるタイやインドネシアがその例であろう。保証は、銀行に対し資金を提供する債権者のモラルハザードを招くとされるが、それを回避するための方策があわせて行われることもある。スウェーデンでは、政府がすべての銀行の保証をしたが、政府はあわせて保証前に銀行の特別検査を義務づけた。

民間資金を用いた資本増強もあり得る。フランスの銀行法第52条では、財政資金投入へのコミットをすることなく、中央銀行が株主の保有株式を増加させるよう株主総会に働きかけられる権限を与えている。1980年代のスペインや1990年代のメキシコのように、民間での増資だけでなく、あわせて、貸倒れ損失を埋め合わせる分だけ公的資金を補助金として投入することも行われる。アジア危機におけるタイにおいても似たような公的資金投入の方法が採用されている。

インドネシアでは、政府が市場での銀行増資に保証を与えることで円滑な資本再構成を推進しよ

うとする試みが行われている。<sup>\*10</sup>

## 2. 経営的手段

不良債権発生背景には、たいてい経営の効率性の問題がある。このため、旧経営陣を新経営陣と入れ替えるということが、多くの場合行われる。この手段には、貸出し審査、価格付け（利ざやの設定）、リスクマネジメント技術、内部監査体制も含まれる。この方策は1日で達成できるものではないので、より中期的な手段といえる。また、銀行の破綻に責任があると思われる経営者や従業員を解雇することは、インセンティブの面からも好ましい。たとえば、アジア危機の韓国でも、破綻した2行の経営は政府に引き継がれ、経営者の交代や従業員の解雇が行われた。

なお経営者や従業員の解雇の問題点としては、法的困難さ、退職手当の負担の大きさに加え、Hart (1995) やDiamond (1999) が議論しているように、経営者や従業員が借り手企業に関して生産した情報(私的情報の場合がとくに問題である)が、経営者や従業員の解雇によって失われるというものである。Hart (1995) は、このような私的な情報を生かすために、旧経営者が企業の再建に加わる新たな破産法の枠組みを提案している。

経営の安定した外国銀行が国内銀行の株を購入し経営に参画するという手法もこの範疇に入る。たとえば韓国では、国内銀行の外国からの購入を完全に自由化し、外国投資家に関する以前のほとんどの株式保有制限を廃止した。タイでも、現在は銀行の海外投資家による株式保有を許容している。インドネシアでも一部の例外を除いて、外国投資家によるすべての業態の金融機関の株式保有を認めている(図表4)。

\* 8 また民間銀行への中央銀行からの貸出しは、銀行監督、金融調節、LLRに関する責務とコンフリクトを起こす可能性もある。

\* 9 中央銀行貸出しは、理論的には、債務超過でないが流動性不足に陥っている銀行への支援であり、その場合、担保付きであると同時に、金利はペナルティレートであるべきとされる。しかし実際には、流動性支援のほうは迅速な対応が求められる一方、銀行が債務超過であるかどうかを判断するのは容易ではないのが一般的である。また、担保不足であったり、低利にならざるを得ないこともあるのが実情であろう。

\* 10 また、1980年代のチリでは、新たな株主の参入を促すために、公的資金の返済が終わるまで既往の株主には配当を行わないというような方法も採用されている。

### 3. 構造的手段

この手段には、銀行閉鎖・合併による非効率部門の集約化、外国銀行の国内への参入が含まれる。

銀行閉鎖は、銀行閉鎖の決定に銀行自身が関与する法体系になっている場合には、一般的に困難となる。この問題を含めて、開発途上国や体制移行国では、銀行を閉鎖する法律が整備されていない場合がある。銀行閉鎖という手続きは、インドネシア、韓国、タイなどでは行われてこなかった。これらの国での金融混乱は、銀行を閉鎖するための法体系が整備されていなかったことも関係している。

銀行破綻が広範に広がっている場合には、銀行閉鎖が信用秩序を崩壊させるかもしれないという障害も考えられる。このため、ときとして政府は、「too big to fail (大きすぎてつぶせない)」という政策を採用しているように見える場合がある。つまり、経済全体への影響を配慮して大銀行はつぶさず救済するが、小銀行はつぶすというものである。1984年に債務超過で破綻したContinental Illinois Bankは閉鎖にまでは至らなかったが、その際、米国の監督当局が決済システムへの悪影響を恐れて、このような大銀行の閉鎖を行わなかったのではないかという議論が行われた。しかし、1991年のFDICIA (改正預金保険法) の考え方は、明らかに大銀行をつぶさない保証としての「too big to fail」原則を放棄している。

大規模であるがゆえに大銀行が救済されたことのあるフランスでは、その際、その銀行の資産、支店、事務所を切り売りして、規模を小さくするようにした。このようなダウンサイジングによって、その銀行は、将来「too big to fail」を議論しなくてもよいほど小さくなった。

日本においては、大手20行はつぶさないという伝統があったが、その伝統を破って、1997年に大手20行のひとつである北海道拓殖銀行が破綻した。「too big to fail」による銀行救済が、先進国において近年回避されることが多くなった背景に

は、救済すべきものとそうでないものが分離できることが多くなったことも背景にある。

つまり、銀行が破綻し、銀行経営者と一部の従業員が失職し、株式の減資があっても、預金・債権が保証されると同時に、預金・送金決済・貸出し業務が継続して行えるような制度的整備が進んできたことによる。<sup>\*11</sup>これにより、経営に関与できなかった預金者の資産や健全な借手手の借入れをそのままにして、経営により責任のある経営者・株主・一部の従業員にはペナルティを与えられるようになったといえる。

アジア危機に見舞われた各国の対応を見ると、大規模行1行のみの破綻ではなく、金融システム全体の危機ととらえられた場合がほとんどであり、大銀行ゆえに延命されたという事例はおおむね見当たらないように見える。預金以外の債権も政府が包括的に保証することで、ほとんどの銀行の営業を継続させる一方、問題行については専門の公的機関 (IBRA) を通じて政府が介入し、経営者や株主の責任を求めるというインドネシアの例が典型的であろう。

吸収・合併も構造的手法のひとつである。市場を細分化することで各種銀行形態を保護してきた国にとっては、障害となる関連法制を改正したうえで吸収・合併を進めることは、より効果的な方法である。吸収・合併で規模・範囲の経済性を享受できるからである。

アルゼンチンでは、中央銀行が銀行の吸収・合併を促進し、関連契約の法的なアドバイスも行った。日本では、大蔵省の主導による吸収・合併が行われてきた。しかし、このような政府主導の吸収・合併には、存続不能な銀行同士を合併させて無用な延命 (結果として処理コストが増大) を行ってしまうリスクもある。

今回のアジア危機では韓国などでも銀行の合併が多用されたが、各事例が適切であったかどうかは、中長期的な観点から今後の推移を見極める必要がある。

民営化も、構造的手段の一種である。破綻した公的金融機関を民営化することは、経営陣を入れ

\*11 言わば、金融経済システム全体にとって重要なのは、「too big to fail (大きすぎて破綻させられない)」原則より「too big to close (大きすぎて営業停止させられない)」原則であるという考え方に立っている。

替えるとともに、従業員の解雇を含む合理化が行われることでインセンティブ構造上、良い効果が期待できる。さらに、金融市場の競争度の上昇による各銀行の効率化も期待されている。もっとも、インドネシアの一部の公的金融機関のように非効率性が政界の一部との結びつきによるように見えるケースでは、民営化の前提として政治体制の安定が必要なのかもしれない。

不良再建処理手続きも、構造的手段の一種として考えるべきであろう。不良債権を銀行本体から切り離すことは、銀行を本業に専念させる効果を持つ。切り離された不良債権をできるだけ回収すると同時に、借り手のモラルを維持するために、専門の債権回収機構を設けることも行われる。

これと対照的なものが、不良債権回収を各銀行に任せるというアプローチである。銀行と借り手企業との関係を残すことで銀行が生産してきた借り手の情報を活用すると同時に、債権回収のノウハウを各銀行に蓄積するというものである。1990年代前半、ハンガリーやポーランドでは各銀行が不良債権を切り離さずに回収が行われたが、チェコでは不良債権を専門機関へ集中させた。どちらが優れているかは現段階では一概にいえぬ。両者を組み合わせている国もあるが、どちらのアプローチをとるにせよ、債権回収者の資金繰りとスキルが重要なようである。

アジア危機では、韓国、タイで、問題行の不良債権を専門の公的回収機構に集中させることが行われている。もっとも、韓国では債権によっては個別行での債権回収も考慮されているほか、インドネシアでは、IBRAが問題行を管理下に置いて再建のイニシアチブをとるということが行われており、両者を組み合わせたアプローチと考えられる。

## 第 章 金融再建と財政およびマクロ経済

これまでの議論から、アジア危機における銀行

再建では、莫大な政府資金が必要となる可能性があることが明らかになった。この公的介入は、一般的には長期的な財政バランスと総需要への影響を与え得る。

### 1. 長期財政バランス 債務の長期的維持可能性

既述のように、一般的な銀行救済のひとつは、不良債権と交換あるいは損失補填のための公共債発行である。ほかの負債手段と同様、発行者のコストは、それにより発生するキャッシュフローの現在価値である。それが、将来の収入に見合ったものでなくてはならない。

政府債務の維持可能性は、それを相殺する財政的対応がない場合、それだけ悪化する。

今回のアジア危機に見舞われた国では、多かれ少なかれ公的資金の投入が行われ、少なからず財政バランスを悪化させたことが予想される。

しかしながら、ほとんどの場合、貸倒れ損失を償却するための公的資金投入だけでなく、問題行を買収する健全行に対する将来の貸倒れ損失への保証などの不確定政府債務をとまなうため、将来に関する財政負担はある程度の幅を持って考えざるを得ない。すでに述べたように World Bank (1998)<sup>\*12</sup>では、民間の各種統計によればGDPの3割程度まで政府負担が拡大する可能性を示唆している。

ところで、政府債務の維持可能性の問題を考える場合、危機によって発生する財政負担の大きさに加え、経済ファンダメンタルズ、さらに国民からの徴税可能額に影響を与えるという意味で、政治社会体制なども重要であろう。

たとえば、追加的財政負担が大きくても、高い経済成長率が実現すれば、政府収入の増大によって政府債務は維持可能になる。

一方、少ない財政負担であっても、政治体制が不安定で政府の徴税力が脆弱であれば、債務維持が可能でなくなることもあり得る。

アジア危機に見舞われた各国の今後の政府債務

\*12 World Bank (1998) p.49.

維持の可能性は、これらの点も考慮しながら見守っていく必要がある<sup>\*13</sup>

## 2. マクロ経済へのインパクト

ここで、総需要などマクロ経済への中長期を中心としたインパクトについても考察しておこう。

中長期において、弱小銀行を資本再構成しない場合、一般的に総需要は減退するであろう。つまり、銀行が支払い不能問題を解決することができないのであれば、問題行は最終的には流動性不足になり破綻する。預金者の銀行システムへの信頼が悪化すれば、預金流出が起きる。預金を引き出して現金で保有したり他の金融資産形態で保有すると、貸出しのオペラビリティが減少し、ファイナンシャル・ディスインターメディエーションが起こる。さらに為替レートや外貨準備にも悪影響を与える。

また破綻に至らない段階でも、問題行は経営好転を狙ってより高いスプレッドを課そうとする。これは、再建コストを借り手と貸し手に転嫁することになり、ファイナンシャル・ディスインターメディエーション、ひいては投資と経済成長の低下につながる。

一方、銀行救済がない場合と比較して、銀行救

済によって資産・所得が上昇するならば総需要は増加する。他方、資産・所得は銀行救済に対する銀行システムや公衆の反応によって影響を受ける。

金融再建が成功するには、銀行の支払い能力が回復するだけでなく、支払い能力が維持されるよう経営自体が改善されることが必要である。それによってこれらの悪影響を回避、あるいは少なくとも緩和することができる。

銀行救済が総需要に与える影響には、主に以下の4つのチャンネル、つまり金利スプレッド、民間資産、将来の資本再構成、マネーサプライがある。

### 金利スプレッド

銀行の金利スプレッドの推移は、総需要を考えるうえで重要である。もし金利スプレッドが資本再構成の結果下落すれば、銀行の預金者と借り手に減税を行ったのと同じ効果を持ち、総需要刺激効果がある<sup>\*14</sup>。スプレッドは、銀行の経営再建で効率性が上昇するのに従い低下する。過去の実証分析では、銀行再建の進行に従い低下することが示唆されている。

### 資産効果

国債を発行して金融機関の再建に用いることは、政府から救済される経済主体へのネットの資

\*13 政府債務の維持可能性は、実質政府支出および実質政府収入の統計的特性で検証される場合が多い。たとえばHakkio and Rash (1991) など参照。ここでは、データの利用可能性および後述の推計方法の制約から財政収支(除く金利払い)の対GNP比が平均回帰的であるかどうかを調べてみた。なお過去の研究では、単位根過程であるかどうかの分析が行われるが、対GDP財政収支比率が加速度的に発散することはもちろん、単位根過程に従うような状態もまれな現象であるので、ここでは、部分積分のメモリ・パラメータ推計という形で分析した。

このパラメータ ( $d$ ) が0のとき時系列は  $I(0)$ 、1

のとき時系列は  $I(1)$  となるが、この分析では、 $I(d)$  において  $0 < d < 1$  の状態や  $1 < d$  の状態も検証できる。図表10は、メモリ・パラメータの推計結果を示している。すべての国について、少なくともこれまでは、定常過程であるという仮説 ( $I(0)$ ) は有意に棄却された。しかし、タイを除いて、単位根過程であるという仮説 ( $I(1)$ ) も棄却された。またタイについても、95%下限は0.7台であり単位根過程であることが必ずしも強く支持されているわけではない。一方、いずれの国も、メモリ・パラメータが、分散非定常性の境界であるメモリ・パラメータ=0.5を下回っているという仮説は棄却できない。

これらの結果は、あくまで限られた少ない情報をもとにしているため、ある程度の幅を持って見る必要がある。しかし、これらの結果をこれまでの財政スタンスが反映されていると考えれば、少なくとも今後の政府債務の維持可能性を展望するうえで、何らかの参考になるかもしれない。

\*14 スプレッドが下落するかどうかは、市場構造と価格付け行動に依存する。もし銀行が利潤最大化ではなくマークアップで金利設定しているのであれば、金利スプレッドは不良債権の程度に依存しよう。

図表10 対GDP財政赤字比率のメモリ・パラメータ

	メモリ・パラメータ	95%下限	95%上限
マレーシア	0.727	0.479	0.975
インドネシア	0.485	0.212	0.759
韓国	0.540	0.263	0.818
タイ	1.002	0.765	1.236

注：データはIFSを利用して推計した

産移転が行われることを意味する。もし(i)政府資産の減少が民間部門の貯蓄率上昇によっては完全に相殺されず、かつ、(ii)金融再建が完全予見されるものでないのであれば、結果として救済を受けた経済主体の資産は変化する。

理論的かつ実証的には、とくに開発途上国においては、最初の条件であるリカードの中立性命題はあまり満たされそうにない\*15

しかし、第二の条件が満たされるかどうかについてははっきりしない。予見の仕方は、預金者、債権者、株主、経営者によっても異なろうし、制度的預金保険の有無、銀行のオーナー形態（民間か公的か）銀行の大小によっても異なり得よう。

#### 将来の資本再構成の可能性

短期的には、資本再構成は、銀行の預金獲得能力の向上と貸出し増加によって総需要を増加させ得る。しかし公的介入による資本の再構成が、経営破綻の責任がある経営者らに再発防止のためのペナルティをとまわらないものである場合、中長期的には総需要に悪影響を与える。

#### マネーサプライ

中央銀行貸出し、海外からの借入れなど中央銀行のネット資産増加をとまなう公的部門の金融再建介入は、不胎化しないかぎり通貨量を増加させる。

なお、不胎化の場合にも注意が必要である。金融危機によって銀行システムが脆弱になった場合、銀行は予備的動機に基づき手元流動性を余分に保有しようとする。市場の総準備預金の額を一定とする不胎化は、予備的動機に基づく資金需要が増加している場合、逆に引締め効果を持ち得る。また、金融再建の進行によって予備的動機に基づく資金需要が減少する。これらに配慮した細心の金融調整が必要になる。たとえば、1998年の日本がこれに相当するかもしれない。

なお、以上のインパクトについては、経営改善を含めた金融再建の進行にとまなう次第に明らかになってくるもので、現在のところ、アジア危機に巻き込まれた国々で各効果がどの程度のもの

かを実証的に評価することは困難であり\*16、今後の各国の推移を見守る必要がある。

さらに、銀行部門が弱体化する場合、金融政策の有効性は低下する傾向にあると考えられる。たとえば、健全な銀行が不健全な銀行への貸出しに躊躇すれば、インターバンク市場が有効に機能しなくなる。また通貨預金比率、通貨需要関数、通貨GDP比率は不安定になるであろう。このため、財政政策は、通常時よりも一層金融政策とのポリシーミックスを意識した役割が期待されることになる。政府債務に基づく金融再建は、金利スプレッドを小さくし、資産を増加させ、通貨供給量を増加させることで総需要を増加させ得る。しかし、金融再建を成功させるためには、マクロ経済が安定して成長できるような経済政策も同時に必要であろう。また過度の財政負担は、財政の長期バランスを危うくするという問題点もある。

今回のアジア危機では、各国ともテンポの遅速はあれ、これまでのところ比較的順調に金融再建とマクロ経済再建を達成しつつある。しかし、銀行債務の広範にわたる政府保証を打ち出したことで、これだけの潜在的な財政負担増が将来の対内外経済を安定させ続けられるか、また、破綻の責任が明確でないようなコストの分配が将来の金融危機の再発を招かないか、重要な課題は残されたままといえる。

## むすび

アジア危機に見舞われた各国の金融再建への対応は、総じて言えば迅速で、着々と改革が進行しつつある。個別の対応策には、インセンティブ構造に配慮した政策も見られる。しかし、各国とも、内外市場の信認を迅速に回復するために、膨大な公的資金を問題行の債務保証に投入した点も特徴として指摘できる。それは、破綻の責任を曖昧にし、インセンティブ構造に歪みを与え、再発の温床を与え、また、政府に過度の財政負担を課するという問題点を持つ。広範な金融危機が発生した後

\*15 Hayashi (1982) など参照。

\*16 危機後のサンプル数が少ないうえに、危機後の経済に影響を与え得る要因が多すぎて現状では識別が困難である。

では、こうした選択肢しか残されていなかったということかもしれない。

これは、適切な銀行経営機能、適切な銀行規制・監督体制、機能的破綻処理法制・処理機関、不良債権を円滑に評価売買できる市場の整備、情

報開示など、金融システムにより適切なインセンティブ構造を保証する法的、制度的、人的インフラの整備が、広範な危機を未然に防ぐために、より早い段階で必要であるという教訓を示唆しているのかもしれない。

#### 参考文献

Bank of Indonesia. 1998. *Annual Report 1998*.

\_\_\_\_\_. 1998. "Developments of the Banking Restructurization Program," Press Release of April 23, 1998.

Bank Negara Malaysia. 1998. "Stabilization Package for the Financial Sector," Press Release of March 25, 1998.

\_\_\_\_\_. 1998. "Recapitalization and Consolidation of the Banking Sector," Press Release of July 13, 1998.

\_\_\_\_\_. 1998. "Details on Establishment of Danamodda Nasional Berhad," Press Release of August 4, 1998.

\_\_\_\_\_. 1998. "Banking Measures," Press Release of September 13, 1998.

Bank of Thailand and Ministry of Finance of Thailand. 1998. "Financial Sector Restructuring for Economic Recovery," Joint Statement of Bank of Thailand and Ministry of Finance of Thailand of August 14, 1998.

Bank of Thailand. 1998. "Resolution Measure for Weak Financial Institutions," Press Release of August 14, 1998.

\_\_\_\_\_. 1998. "Further Clarification on the Financial Sector Restructuring Package," Press Release of August 19, 1998.

\_\_\_\_\_. 1998. "Criteria, Conditions and Procedures for Financial Institutions Participating in the Tier 1 and Tier 2

Capital Support Schemes of the Ministry of Finance," Press Release of September 29, 1998.

Delhaise, Philippe. 1998. *Asia in crisis - The Implosion of the Banking and Finance System*, John Wiley & Sons.

Goodhart, Charles, A. E. 1995. *The Central Bank and the Financial System*, London: MacMillan.

Hakkio, C. S. and Rush, M. 1991. "Is the Budget Deficits Too Large?" *Economic Inquiry*, Vol.29, pp.429-445.

Hart, Oliver. 1995. *Firms, Contracts, and Financial Structure*, London: Oxford University Press.

Hayashi, Fumio. 1982. "The Permanent Income Hypothesis: Estimation and Testing by Instrumental Variables," *Journal of Political Economy*, Vol.90.

Ministry of Finance of Malaysia. 1999. *Economic Report 1998*.

Ministry of Finance and Economy of Republic of Korea. 1999. *The Road to Recovery in 1999 - Korea's Ongoing Economic Reform*.

Ministry of Finance of Thailand. 1998. "Ministry of Finance Announcement of September 29".

Pengurusan Danaharta Nasional Berhad. 1998. *Annual Report 1998*.

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

# [ 報告 ] 主要援助国・機関の動向について

## 援助実施体制の合理化、分権化の動き

開発金融研究所 大野 純一

人事部付\*1 立入 政之

### はじめに

1990年代に入って、冷戦の終結や先進国財政のひっ迫等、いわゆる「援助疲れ」などを背景に、援助を問い直す流れが強まっている。主要な援助国では共通して、ODAの減少傾向が続いている。また、そのような中で、援助の目的として貧困削減がますます重視される傾向が強まると同時に、援助の目的、使途などについて援助機関に説明責任が求められるようになってきている。こうした状況を踏まえ、各援助国・機関の援助政策の変化、機構の改革・効率化、援助配分などについて最近の動向をとりまとめた。

調査対象国・機関としては、米国、フランス、ドイツ、英国、デンマーク、EUを対象に行った。

### 第 章 主要援助国・機関の動向 (概要)

#### 1. 概 観

ODA総額（DAC加盟国全体）の動きをみると、1992年以降減少傾向で推移している。国別にみると、米国、フランス、ドイツは、自国の財政状況などによりODA支出を縮小させている。ただし、英国、デンマークは支出を増加させている。

援助政策として、各ドナー、援助機関ともに1996年にDACが打ち出した「21世紀に向けた開発戦略（Shaping the 21st Century: The

Contribution of Development Co-operation、以下「DAC新開発戦略」）を受けて、貧困・保健などの社会インフラへの支出割合が増加している。機構面の動きでは、援助実施体制の合理化、分権化が行われている。1990年代の援助の地域別配分では、サブサハラが引き続き高く、東アジア\*2も増加している。しかし、中東・北アフリカ地域への支出割合は減少している（図表1）。

#### 2. 政策：貧困分野へ傾注

1996年のDAC新開発戦略を受けて、多くのドナー国が貧困緩和の分野へ援助割合を増加させることを明示的に表明している。ジェンダー、基礎医療、教育、良き統治、環境なども重要課題となっている。

貧困緩和は広範な課題であるため、ドナー国の開発協力に関する政策は、より包括的な戦略に沿ったものになりつつある。具体的には、援助国政府は、次のような施策を策定している。途上国に対しては、複数年次、複数セクターにまたがるパートナーシップ・プログラムの策定、国際機関との連携の一層の強化、NGOとの連携強化、すなわちNGOへの資金補助、政策対話の実施、などがある。

近年の動きとして、英国などでは次の点を主張している。援助資金の効率性を高めるために、各ドナー国が「国益を超えて援助を行う」\*3 開発援助のアプローチとして、個別のプロジェクトから包括的なプログラム援助\*4による援助アプローチへ移行する。これらは、1997年に発表された英国の政府白書\*5において、英国がDACの貧困

\* 1 (執筆時) 海外経済協力基金開発援助研究所援助理論研究グループ。現在シカゴ大学派遣。

\* 2 南アジア、中央アジア以外のアジア。

\* 3 最近では、こうした動きは "get the flag down (国旗を降ろして)" と呼ばれている。

\* 4 プログラム援助は、DAC (1991年) で定義され、国際収支支援、セクター財政支援、プログラム食糧援助、債務救済等とされている。

\* 5 Department for International Development, "Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century, White paper on International Development", November 1997.

図表 1 1990年代の主要援助国の援助政策・機構改革動向

	DAC全体	米 国	ドイ ツ	フ ラ ンス	英 国	デンマーク	EU
政策	1996年「21世紀に向けた開発戦略」を受けて、多くのドナーが貧困緩和の分野へ援助割合を増加。	冷戦終結などの国際環境の変化に対応して、援助戦略を策定するも、議会の反対で法制化は難航。	貧困・環境問題に傾注。援助アプローチでは、被援助国との政策対話、パートナーシップなどを重視。	1998年「協力政策の改革に係るコミュニケ」を発表。協力活動・実施体制の合理化を図る。	1997年「政府白書」を発表。DAC目標を自らの目標とし、途上国・国際機関などを含めた連携の強化、政策の整合性を強める。	1997年援助戦略を見直し、パートナーシップなどを強調。プロジェクトからプログラムへ移行し、支援分野も絞り込んだ。	マーストリヒト協定に規定。ACP諸国 <sup>*</sup> との交渉ガイドラインを策定、政治的な観点を重視。中東欧、旧ソ連圏支援を強化。
機構	援助国の財政難などから援助体制の合理化、分権化が行われている。	議会の援助削減・援助機関の統廃合の動きが顕著。1998年末にはUSAIDは国務省下の独立機関として機構改革。また、行政改革から定員は減少。	1990年代は目立った機構改革は行われていない。	1995、98年の2度にわたって、機構改革を実施。協力省は廃止され、CFDIはAFDIに改組されるなど、大幅に合理化されている。	1997年国際開発担当大臣を設置、ODAを発展的に改組、DFIDを設置。ただし、行政改革から定員は減少している。	1991年に大幅な機構改革を実施。DANIDAを外務省から独立した機関とし、1993年には、開発協力相を任命。定員は増加している。	非ACP諸国(中東欧・旧ソ連圏)担当部署が増加。プロジェクトを一元監視するCommon Serviceを創設。
援助配分	ODA総額:1990年代初めをピークに減少傾向。形態:各形態のシェアはほぼ変わっていない。1998年の実態は、二国間増与(62.4%)有償協力(5.3%)、国際機関(32.3%)。援助配分:社会インフラのシェア増加。サブサハラ、東アジア・オセアニアのシェアが大きく、1990年代には東アジア・オセアニアが増加し、中東・北アフリカは減少している。	ODA総額:1992年をピークに減少傾向。形態:二国間援助を漸次増加させ、1997年には68.2%となっている。援助配分:プログラム援助縮小、社会インフラ増加。中東・北アフリカへの支出は5割程度となっており、残りについては、アジア地域への支出を増大させるなど、分散化している。	ODA総額:1992年をピークに減少傾向。形態:国際機関への拠出割合が高い。援助配分:社会インフラ、経済インフラが増加、債務救済などが減少。対象国を絞ることとしているが、現状はそうならない。中東・北アフリカ、サブサハラ地域への配分が大きい。近年、アジアへの支出割合も増加。	ODA総額:1994年をピークに減少傾向。形態:二国間、国際機関援助割合は変わっていないもの、二国間援助のうち贈与が増加し、有償協力が減少。援助配分:社会インフラが増加し、経済インフラ、プログラム援助が減少。サブサハラが約半分、中東・北アフリカ・ヨーロッパ、東アジア・オセアニアがこれに続く。1990年代を通じた地域ごとの配分はほぼ同じ。	ODA総額:1991年以降減少した後、1996年より増加。形態:国際機関への拠出割合が高い。援助配分:社会インフラのシェアが大きい。サブサハラ、南・中央アジアへの支出割合が高い。近年、中南米・カリブ地域への支出割合が増加。	ODA総額:増加傾向で推移。形態:国際機関への支出割合が高い。援助配分:社会インフラの割合が大きい。サブサハラ地域への支出割合が6割を超え、1990年代を通じて配分に変化はない。	ODA総額:ほぼ一貫して増加していたが、1997年に急減。形態:EUから被援助国への割合が大きいが、援助配分:社会インフラが増加。サブサハラ、中東・北アフリカ、ヨーロッパのシェアが大きく、近年、中東欧・旧ソ連地域への支出割合が増加している。

注: \* African, Caribbean and Pacific Countries.

削減目標を自国の目標とし、被援助国のオーナーシップのもとに、援助国と国際機関が一体となって援助を実施するとの表明を行ったことを受けたものとみられる。

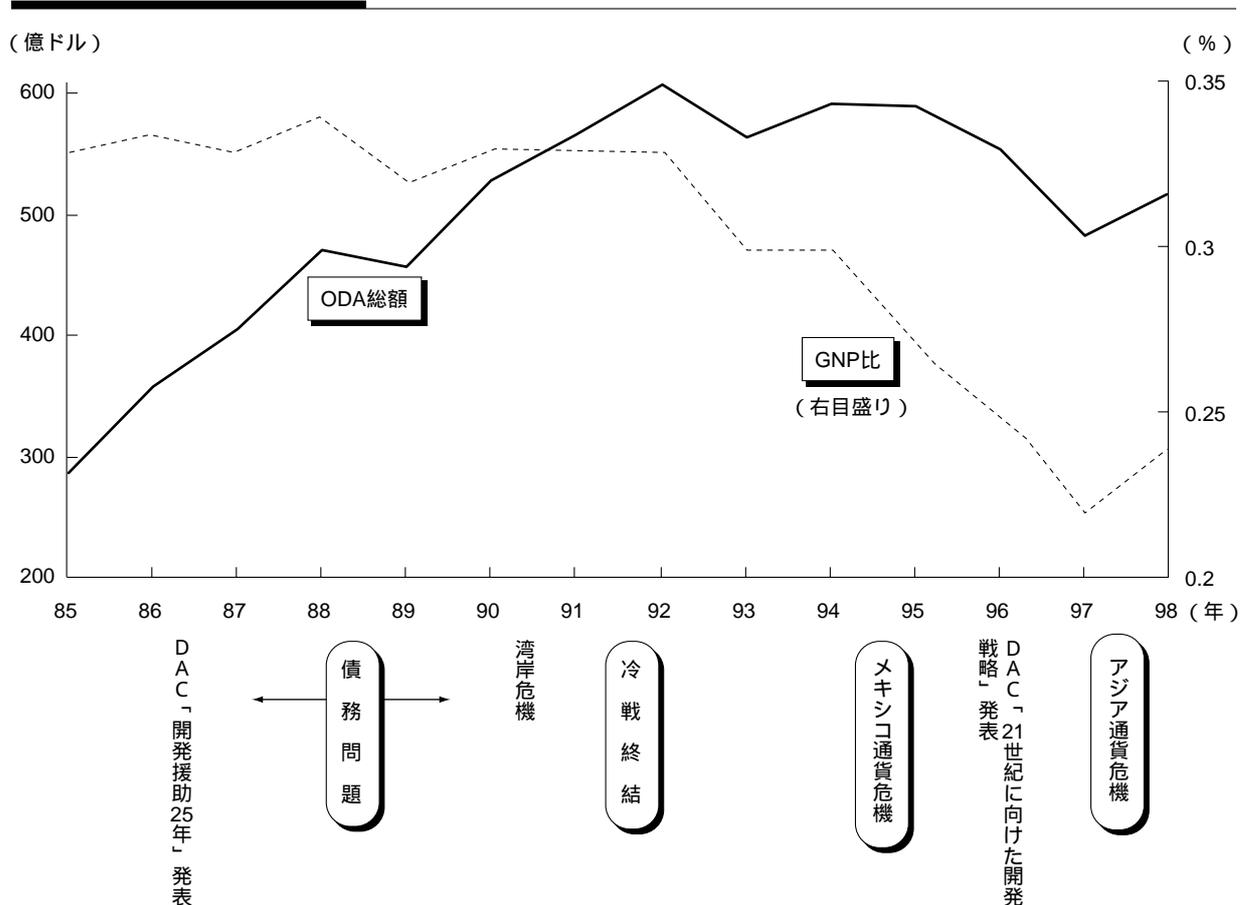
「国益を超えて援助を行う」については、米国、フランスが二国間援助の割合を増加させるとする動きにみられるように、必ずしもドナー国間で援助方針や実施面での一致がみられるわけではない。プログラム援助へのアプローチについてみると、各ドナーの援助配分ではプログラム援助の実績金額の割合は増加していない。また、英国、北欧諸国はプログラム援助を推進しているが、他の

ドナー国の対応にはばらつきがみられる。しかしながら、プログラム援助は近年、行政能力の低いサブサハラ等で実施されることが多くなるなど、今後プログラム援助の案件件数が増えるものと予想され、留意することが必要である。

### 3. 機構：援助実施体制の合理化、分権化

ドナー国における財政スリム化の要求から、援助実施体制の合理化、分権化が行われており、具体的には政策策定の集中と実施の権限委譲がみられる。

図表2 DAC諸国のODA推移



援助実施体制（マネジメント）の合理化としては、援助実施の独立した実施機関への委任、援助政策の一貫性を強化するための経済協力を所掌する閣僚の設置などの機構改革が行われている。分権化としては、途上国とのパートナーシップ、ほかのドナーとの調整の強化のため、権限の委譲（分権化）と海外事務所の機能強化などが行われている。ただし、この点についてはドナーによる対応の差は大きい。また、ドナーの中には行政改革の一環から定員数の削減を図るなどの動きがある（主要なドナーの動向については、各論部参照）。

なお、各ドナー国の援助体制をみると、各国の行政組織などを反映して、諸々の形態がみられる。複数の省庁が援助政策を担当し、複数の援助実施機関を有する体制をとる国としては、フランス、オーストラリアなどがある。援助政策を特定の省庁

が担当し援助実施機関を別機関とするケースでは、ドイツ、スウェーデンなどがある。また、政府内の行政機関として援助の政策・実施を自立的に行っているケースとして、米国、カナダ、英国、オーストラリアなどがある。<sup>6</sup>

#### 4. 援助配分

##### (1) 援助支出額：ネットディスパースメントベース

ネットディスパースメントベースでのDAC諸国のODA総額は、1992年の608億5,000万ドルをピークに減少傾向で推移している。ただし、1998年はアジア経済危機に対する日本からの支出の増加、米国のアフリカへの食糧緊急援助などにより、1997年に比して増加した（図表2）。

\* 6 Hyun-silk Chang ほか、「A comparison of management systems for development co-operation in OECD/DAC members」OECD 1999年7月。

なお、G7諸国からのODAが1992年以降1997年までで実質29%減少したのに対し、非G7DAC諸国のODA額はほぼ変わらず、結果として非G7諸国のODAシェアが増加している（1997年で非G7DAC諸国の全DACのODAに占めるシェアは28%）<sup>7</sup>

## （2）GNP比

これを対GNP比の動きでみると、減少傾向はより明確になる。1990年のODA総額のGNP比は0.33%であったが、その後一本調子で低下を続け、1997年には0.22%にまで低下した<sup>8</sup>。

## （3）支出形態

ネットディスバースメントベースで各形態（二国間グラント、二国間有償協力 出資を含む、国際機関への拠出）のシェアをみると、国際機関への拠出シェアは30%前後で変わらないが、二国間有償協力は低下している。これは二国間グラントのシェアが増えた分低下したものである。ただし、グロスディスバースメントベース、コミットメントベースでみると、それぞれにおいて二国間有償協力の低下幅は小さい<sup>9</sup>。

国別でみると米国は、二国間援助を重視し、徐々に増加させている。他方、ドイツ、英国は国際機関への支出割合が高い。なお、デンマークは国際機関への支出の割合が高いものの、今後、二国間援助を増加させていくとしている<sup>10</sup>。

## （4）セクター配分

セクターを社会インフラ<sup>11</sup>、経済インフラ、生産部門、プログラム援助<sup>12</sup>その他に分けた場合、大きなシェアを占めるのは社会インフラ、経済インフラである。1990年代の推移をみると、社会インフラのシェアが増加し、プログラム援助、その他（債務削減など）が大幅に減少した。

DAC全体では、ODA総額のうち、社会インフラのシェア（コミットメントベース）は、1991年で19.2%であったのが、1996年には30.0%まで高まっている。一方、プログラム援助、その他（緊急援助、債務救済、行政経費等）は低下している。経済インフラ、農業、工業部門については1990年代を通じて大きなシェアの変化はなく推移している（図表3）。

## （5）地域配分

1997/98年のグロスディスバースメントベースでみると、大きいシェアとなっているのはサブサハラ、東アジア・オセアニアである。1990年代の推移をみると、東アジア・オセアニアが増加している。他方、中東・北アフリカ、ヨーロッパは減少している。

なお、日本を除くDAC諸国のODA動向をみると、1990/91年では中東・北アフリカ地域、サブサハラ、中南米への支出が多かったが、1997/98年では、サブサハラの割合が増加し、次いで東アジア・オセアニア、中東・北アフリカとなった。このように、日本を除くDAC諸国の援助の地域配分ではサブサハラ地域が多く、また近年、東アジア地域への配分も多くなっている（図表4）。

# 第 章 米国の援助動向

## 1. 概 観

ODA総額（ネットディスバースメントベース）は、1992年をピークに減少傾向にある。ただし、1998年については、アフリカへの緊急援助、国際機関への支払いなどにより1997年に比べ増加した。

\* 7 DAC (1998)。

\* 8 1970年、「第2次国連開発の10年」においてGNP比0.7%のODA支出を提唱している。

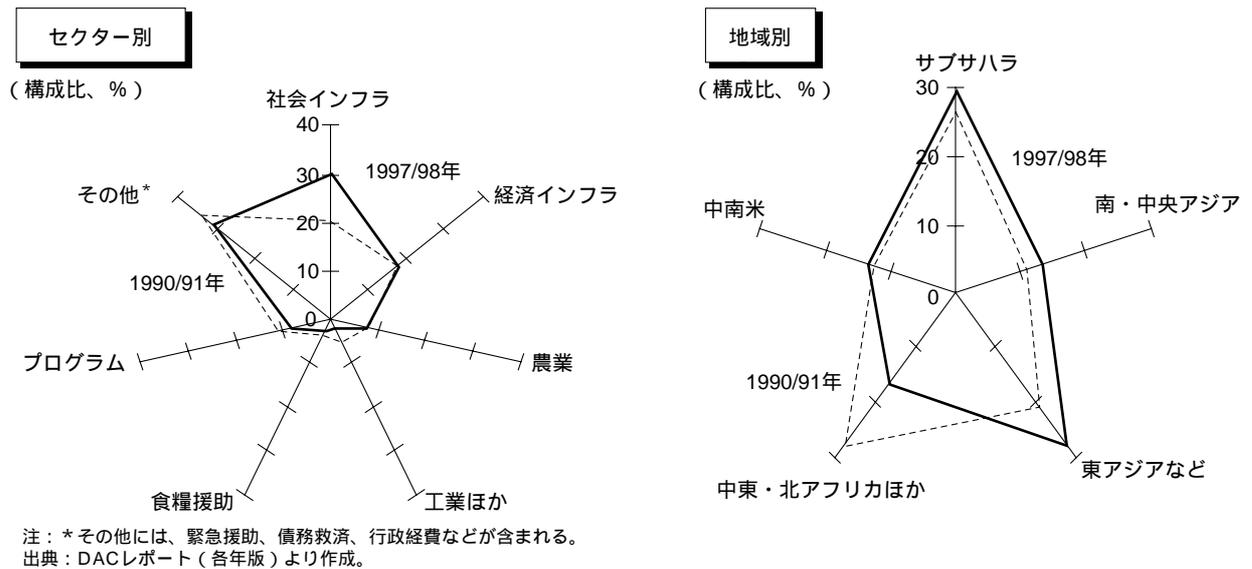
\* 9 DAC "Development Co-operation 1999"。

\* 10 Cox (1997a)。

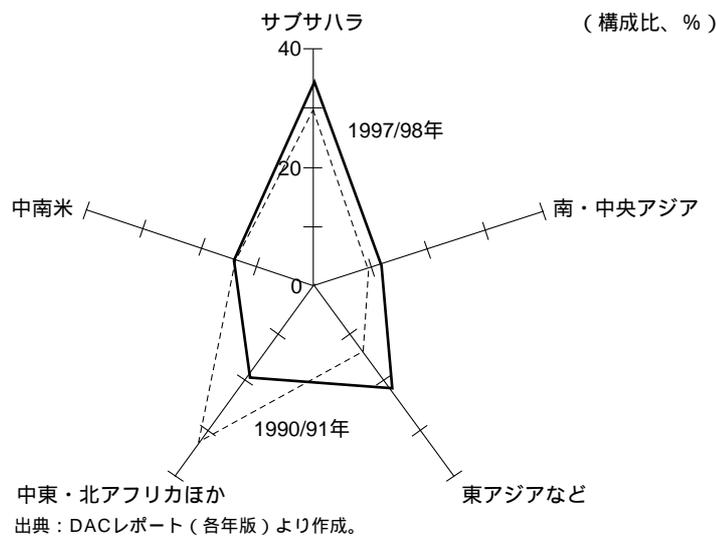
\* 11 DACレポート上では、Social and administrative infrastructureとされている。本稿では、以下すべて「社会インフラ」とする。

\* 12 ここで区分されるプログラム援助は、構造調整支援等のみ。DAC (1991年) で定義される債務救済、食糧援助は含まれていない。

図表3 DAC諸国のセクター別、地域別援助配分



図表4 日本を除くDAC諸国の地域別援助配分



援助政策については、冷戦の終結など国際環境の変化に対応して、1994年には援助戦略を策定し、法制化を図ったが、議会の反対から難航している。

援助機構についてみると、USAID（Agency for International Development、米国国際開発庁）は、大統領下の独立機関から、1999年初めの機構改革により国務省下の独立機関となった。また、行政改革の一環から定員数は大幅な減少となっている。

援助配分では、社会インフラへの配分が増加

している。援助先としては引き続き中東地域が大きいものの、サブサハラ、アジア地域への援助配分が増加し、全体としては分散化している。

## 2. 政策

### (1) ODAの周辺事情

1994年、クリントン政権（1993年発足）は冷戦終結後の世界の状況に対応するため、対外援助法（Foreign Assistance Act）に代わり「平和・繁栄

および民主主義に関する法 ( Peace, Prosperity and Democracy Act )」を議会に提出したが、通過していない。1994年以降、議会 ( 共和党が多数派 ) と連邦政府 ( 民主党 ) のねじれがあり、議会が進める財政均衡法による歳出削減の一環から、ODAに対する風当たりが強い状況にある。

他方、近年、援助政策について以下のような議論がなされてきている。<sup>\*13</sup>

1960年制定の対外援助法は多くの修正がなされ、複雑かつ膨大なものとなっており、援助の非効率を招いている。

援助に関して、議会の管理、報告、監査等が求められている一方で、これらが援助実施機関の負担を高めている。

援助における二国間、国際機関の調整と米国のほかの対外機関との調整が必要となってきた。

## ( 2 ) 援助の基本目標・政策

クリントン政権は、冷戦終結後の援助方針のコンセンサスとして6つの目標を表明している ( ウォーレン・レポート：国務省主導のもと作成 )<sup>\*14</sup>

開発の促進および持続、民主主義の確立、平和の促進、人道援助、米国の国益、外交の推進である。加えて、持続的成長のため、経済成長、環境の保護、人口成長の安定、民主的参加の4つが重要としている。

## ( 3 ) USAIDの援助方針

前述の援助目標の具体化として、1996年に5つの開発戦略目標を設定した<sup>\*15</sup>。広範な経済成長の達成、安定的な民主制度の確立、世界人口の

安定、保健衛生の確立、長期的、安定的な環境管理、人命の尊重、天災等の救援である。1997年には、教育、訓練を通じた人的能力の向上、を含め6つの戦略目標としている。なお、この目標には貧困撲滅も含まれており、USAIDは、DACの「21世紀に向けた開発戦略」を受け、2007年までに途上国の貧困層を4分の1にまで減少させるとの目標を掲げている。

援助のアプローチについては、ドナー主体のプロジェクトから被援助国のオーナーシップおよびパートナーシップに重点を置くプログラムのもとでの援助実施へ変化している。また、management process ( 後述参照 ) を策定し援助の実施方法などについての改善が進められている。あわせて、国別開発戦略の転換を図り、パートナーシップ・アプローチを取り入れ、カスタマー、受益者を重視することとしている。

USAIDは、5つのmanagement processを設定している。Customer focus：プロセス・カスタマー ( 納税者、議員、他の援助国 ( 機関 )、NGO等 ) と受益者の二者を援助の流れにインボルブする、結果の重視、権能とアカウンタビリティ、チームワーク、多様化への留意、である。

NGO ( USAIDでは、正式にはPVO: Private and Voluntary Organizationと呼ばれている ) に関しては、1990、93年には行政予算管理局の承認によりNGOの資金援助が可能となった。現在、二国間ODAの30%以上がPVOを通じて行われている。1995年には、USAID/PVOパートナーシップ政策が策定され、PVOとの連携を一層強化することとなった。

\*13 USAID, "Agency Performance Report 1997", OECD. DAC, "Development Co-operation Review Series United State 1995 No.8".

\*14 OECD. DAC, "Development Co-operation Review Series United State 1995 No.8".

\*15 USAIDは、1996年の戦略目標策定前に、持続的成長を促すための4つの戦略分野を策定している ( 前出の脚注 \*13より )、広い分野にわたる成長の促進 ( マーケットの強化、投資、参入機会の拡大 )、環境保護 ( 生物的、気候、環境への長期的脅威の削減 )、民主主義の確立、世界人口の安定である。

経済、社会の持続的成長とは、a) 国の資源が浪費されず、b) 経済、文化、自然環境が保護され、c) 企業、家計の創造、d) 政策環境が整備され、e) 政治、経済への参加、f) 海外の支援によらずに透明性、説明力を備えた効率的の制度が確立されていること、としている。

開発とは、直近の問題だけでなく世代にわたり、生活の質が改善される社会能力を持続的に強化すること。

なお、1994年3月、USAIDは「持続的可能な開発のための戦略 ( Strategies for Sustainable Development )」を策定した。同戦略では、従来の経済分野の開発からほかの幅広い分野へシフト。USAIDは、安定的な開発国、移行経済国、人道的援助が緊急に必要とされている国に対して援助を集約的に行うこととしている。また、新しい資金スキームとして、政府・民間に対する金融保証を行い公企業の民営化、民間部門を支援。

### 3. 機構

#### (1) 行政機構

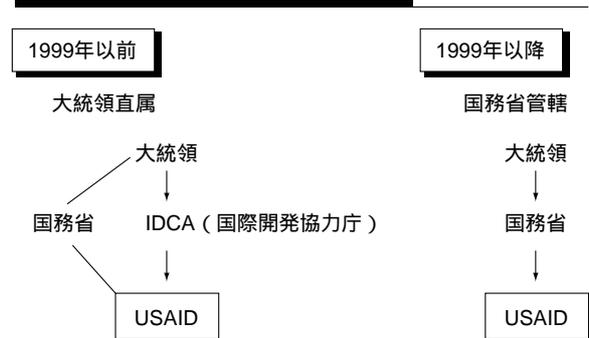
米国の援助において、USAIDは、米国の援助予算全体の6割(1996年64%)を担当する。残りの大部分については、国際機関を所掌する財務省(同13%)と国連、難民関係を所掌する国務省(同13%)が占めている。そのほかでは、国防省(同4%)は人道的プログラムのロジスティクス部分を担当し、農務省(同2%)は、USAIDが実施を担当する食糧援助、PL480を所掌している。また、平和部隊(同2%)によるボランティア活動がある。<sup>\*16</sup>

#### (2) USAIDの機構改革

冷戦後において、議会の援助削減の動き、さらには国務省のUSAID統合への圧力があるなかで、クリントン政権は、1998年末に対外関係改革・再編法(Foreign Affairs Reform and Restructuring Act)に基づき、USAIDは独立した機関としてステータスを有するものの、国務省の権限下におかれることとなった。また、従来、USAID長官は大統領へUSAIDの活動状況について直接報告することとなっていたが、同法により国務長官へ報告することとなった(図表5)。<sup>\*17</sup>

1993年、政府行政活動・実績法(the Government Performance and Results Act: GPRA)が制定され、行政実績を議会でレビューすることとなった。同法は、USAIDを含む行政機関の議会への毎年の報告を義務づけている。同法の中で、長期計画の策定も義務づけており、その政策の議会

図表5 アメリカの援助機構改革



への報告も求められている。

#### (3) USAIDの機構・定員

1993年10月に機構改革を行い、国際局(Bureau for Global Program, Field Support and Research)を設置して、技術協力の円滑化を図っている。

USAIDの職員数は、1997年9月現在7,488人。行政改革の流れから、1991年当時と比較すると32%減と、大幅な人員削減を行っている。

海外事務所については、1993~98年にかけて25事務所を閉鎖し、1998年時点で約75事務所となっている。いくつかの国・地域ではUSAIDのプレゼンスは減退している。

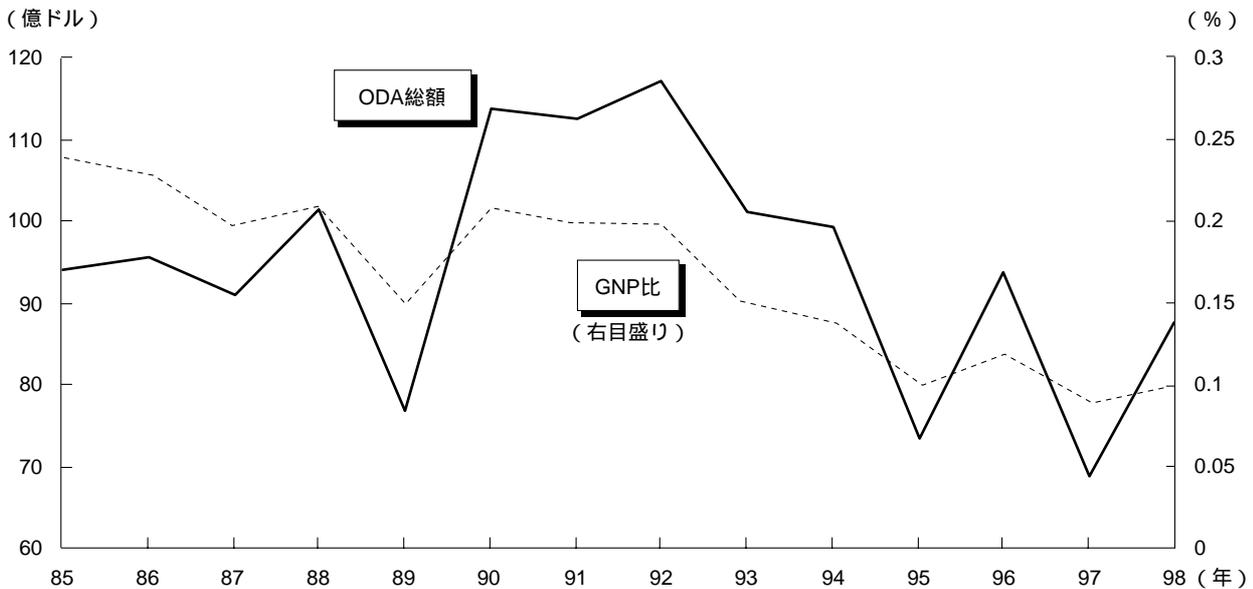
#### (4) 援助業務の円滑化・簡素化

実際の援助業務においては、従来どおりfield-oriented systemを重視し、計画(プログラム・プロジェクト)の承認、実施も海外事務所が行う。海外事務所が本部に対し、5年ごとに戦略計画、年報、リソース・リクエストのみを報告することとなっている。

\*16 二国間援助機関をみると次のとおり。 貿易開発庁(Trade and Development Agency: TDA) TDAは、IDCA所管の機関。ファイジビリティ・スタディー、コンサルティング、貿易関連の研修を通じて米国の輸出を促進させること、経済成長・開発の促進を目的としており、贈与を通じて行われる。1998年の予算額は4,100万ドル。スタッフ数、37人。TDAのプログラムは、TPCC(US Trade Promotion Co-ordinating Committee)と調整して行われ、商務省、輸銀等との協調により実施。 政府による開発基金(the Inter-America Foundation) 1969年に設立された中南米基金、1980年に設立されたアフリカ基金よりなる。1998年予算は、1,400万ドル。 平和部隊(the Peace Corps) 1961年に設立。教育、環境、ビジネス、農業等のボランティア活動を担当し、6,500人のボランティアを抱える。 海外民間投資会社(the Overseas Private Investment Corporation: OPIC) 保険、金融等を通じた米国企業支援を所掌。当初、USAIDの管轄下にあったが、現在は独立機関。 米国輸出入銀行(the Export-Import Bank: Eximbank) 貿易信用等を所掌。1998年予算は、6億8,300万ドル。うち3億ドルについては、タイト・エイドにより支出。

\*17 従来、USAIDは、法的には大統領直属の国際開発協力庁(IDCA、ただし、実体のある組織ではない)下にあったが、今回の措置により、同庁の廃止が決まっている。また、USAIDは1961年にケネディ大統領により設置され、長らく国務省の一部であるかのような印象を与えてきたが、ようやく独立機関として法律上存在することとなり、実際上の慣行を制度化した。

図表6 米国のODA推移



下院外交委員会ハミルトン・レポート作成

冷戦終結

クリントン政権発足  
 国務省ウオートン・レポート作成

対外関係改革・再編法によるAID機構改革

年次行動計画 (Annual Performance Plan) により、開発戦略に基づいた向こう10年間の援助計画を策定。また、行動計画の執行状況をUSAID監査室 (Office of Inspector General) がモニタリングし、Annual Performance Reportにまとめ、公表している。

#### 4. 援助配分

援助先をみると、1990年代初めに援助の6割を中東地域へ向け、2割を中南米地域へ支出し、全体の8割が両地域へ支出されていたが、1998年には、中東地域への支出が減少し、南・中央アジア、東アジア地域がそれぞれ割合を増加させている。ODA総額の縮小があるものの、援助対象国について絞り込まれているわけではなく、むしろ分散化している。セクター配分では、社会セクター分野への援助配分が増加している。

#### (1) 援助総額：ネットディスバースメント

米国のODA総額をみると、1992年117億900万ドルと最高額となった後、1997年では68億7,800万ドルと1992年当時の6割程度まで減少した。1998年はアフリカへの緊急食糧援助の実施、国際機関への拠出・出資などにより87億8,600万ドルとなった (図表6)。

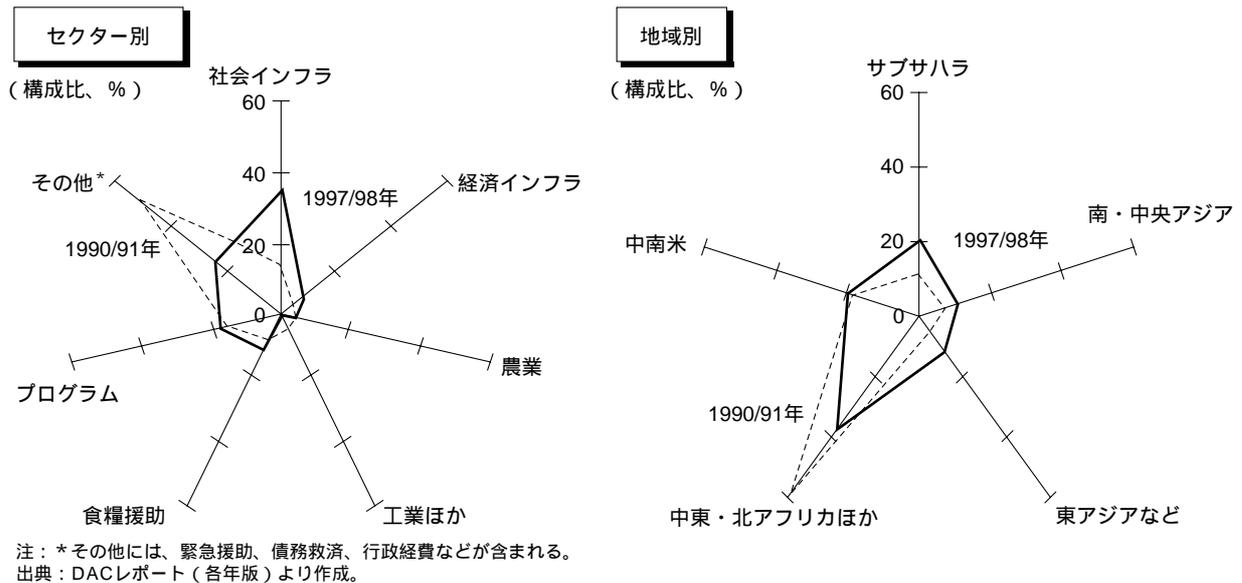
#### (2) GNP比

ネットディスバースメントでみると、1996年0.12%、1997年0.09%、1998年0.10%で推移し、GNP比でも減少している。

#### (3) 援助形態

二国間援助と国際機関拠出への予算配分についてみると、二国間援助の割合を漸次増加させ (1992年ネットディスバースメントベースの二国間援助シェア69.3% 1997年74.4%)、DAC平均 (1998年同67.6%) からみると高いものとなっている。なお、1998年については国際機関拠出が増加

図表7 米国のセクター別、地域別援助配分



したため二国間援助機関のシェアは、68.2%となった。

二国間援助は、贈与の形態をとっている。USAIDは1989年以降新規の借款供与を行っていない。

(4) セクター配分

セクター別の援助の動向をみると、1992年当時では、プログラム援助（ここでは、構造調整融資等のみで、食糧援助、債務救済を含まない）<sup>18</sup>緊急援助への支出が多く、あわせて援助全体の7割程度に達していたが、1996年においては、プログラム援助は大幅にシェアを縮小し、社会インフラ、生産セクターなどが増加している（図表7）。

(5) 地域配分

援助先である途上国を所得別にみると、1992年では、低所得国への支援が援助総額の50%程度となっていたのに対し、1998年では低中位所得国、後開発途上国などへの援助が増加し分散化している。

地域別にみると、1992年においては、中東・北アフリカ地域への援助が全体の45.7%となっており、ついで、中南米・カリブ諸国を加えると全体

の7割に達していた。1998年においては中東・北アフリカ地域（37.2%）、サブサハラ地域（20.6%）となって援助全体の半分を支出している一方で、アジア地域への支出を増加させるなど、対象が多極化してきている。

第 章 フランスの援助動向

1. 概 観

フランスのODA総額（ネットディスパースメントベース）をみると、1994年をピークに減少傾向にある。

援助政策では、1998年「コミュニケ」を発表し、国際協力活動の概念の統一・調整と、援助実施体制の合理化を図っている。

援助の機構では、1990年代半ば以降、1995、98年の2度にわたって機構改革を行い、協力省は廃止され、CFD（Caisse Française de Développement、フランス開発金庫）はAFD（Agence Française de Développement、フランス開発庁）に改組され、大幅に合理化されている。

\*18 前出の脚注\*4を参照。

援助配分についてみると、社会インフラのシェアが増加し、地域別配分では大きな変化はなく、1990年代に入ってからサブサハラ地域への支出が半分を占める。

## 2. 政策

### (1) 実施体制の合理化

「3. 機構改革の推移」で述べるようにフランスの援助実施は複雑かつ多様化している。このため、包括的な援助政策が策定しにくくなっており、援助政策は随時変化しつつあるとはいえ、実際の実施において大きな変化は起こらなくなっている。この問題は国内においても認識されており、近年の改革も、援助の実施体制の合理化に主眼を置いたものとなっている。1995年にジユベ首相によって発表された改革は以下の3点を目的としていた。

開発援助政策をフランスの外交政策とより整合性のとれたものとする。

おのおのの援助主体の責任を明確化し、各手段の一貫性、透明性、シナジーを強化する。

開発援助の組織、機能を簡素化し、効果的にする。

### (2) 援助原則

1996年のDAC向けメモランダムによれば、フランスの援助政策の原則は、以下のように要約できる。「途上国との継続的な対話の中で、フランスは民主的な政府、人権、貧困緩和、健全な資源管理に重点を置いてきた。ODAに関しては、フランスの伝統的な重点セクター（農業、教育、文化など）に加え、新たな重点項目（環境、制度開発等）が加えられた。債務リストラもまた、重要な課題である」<sup>\*19</sup>

1998年に発表された援助政策として、ジョスパン首相率いる左派連立新政権による「協力政策の改革に係るコミュニケ」（La reforme de la politique de cooperation）がある。ここでは、今

後の援助原則として次の4つが明示された。

国際協力活動の概念の統一と調整を強化する。  
効果を向上させ、手続きを近代化する（業務、機能の的確な割振り）

パートナーシップを促進し、補完性を高める。  
活動をわかりやすくし、市民の参加を広げる。

ここでも、援助実施体制の合理化が必要との認識が表れている。

### (3) NGOとの連携

フランスには開発協力に関するNGO（フランスではASI: Association de Solidarite internationaleと呼ばれる）が1,000余り存在しており、政府はこれらとの連携強化にも取り組んでいる。この一環として、1995年にCPOP（Comite paritaire d'orientation et de programmation: 政策指向・プログラムのための共同委員会）が創設された。これは、政府およびNGOの代表からなり、3年に1度会合して以下の3点を決定するものである。

重点介入プログラム：重点的な支援対象に関する複数の活動をひとまとめにし75%までの政府補助を行うもの。

目標合意：特定の分野におけるNGOと当局の間でパートナーシップを確立するもの。

小規模プロジェクトへのブロックグラント：申請手続の簡素化を目的とし、主に現地NGOの小規模プロジェクトのモニタリングに用いられている。

## 3. 機構改革の推移

フランスの援助実施体制は、対象地域、スキームによって所掌官庁が異なり、複雑かつ多元化している。情報開示が十分でなく、頻繁に制度に変更が加えられるため、詳細は不明な点が多いが、1990年代初めの実施体制は以下のようなものであった。

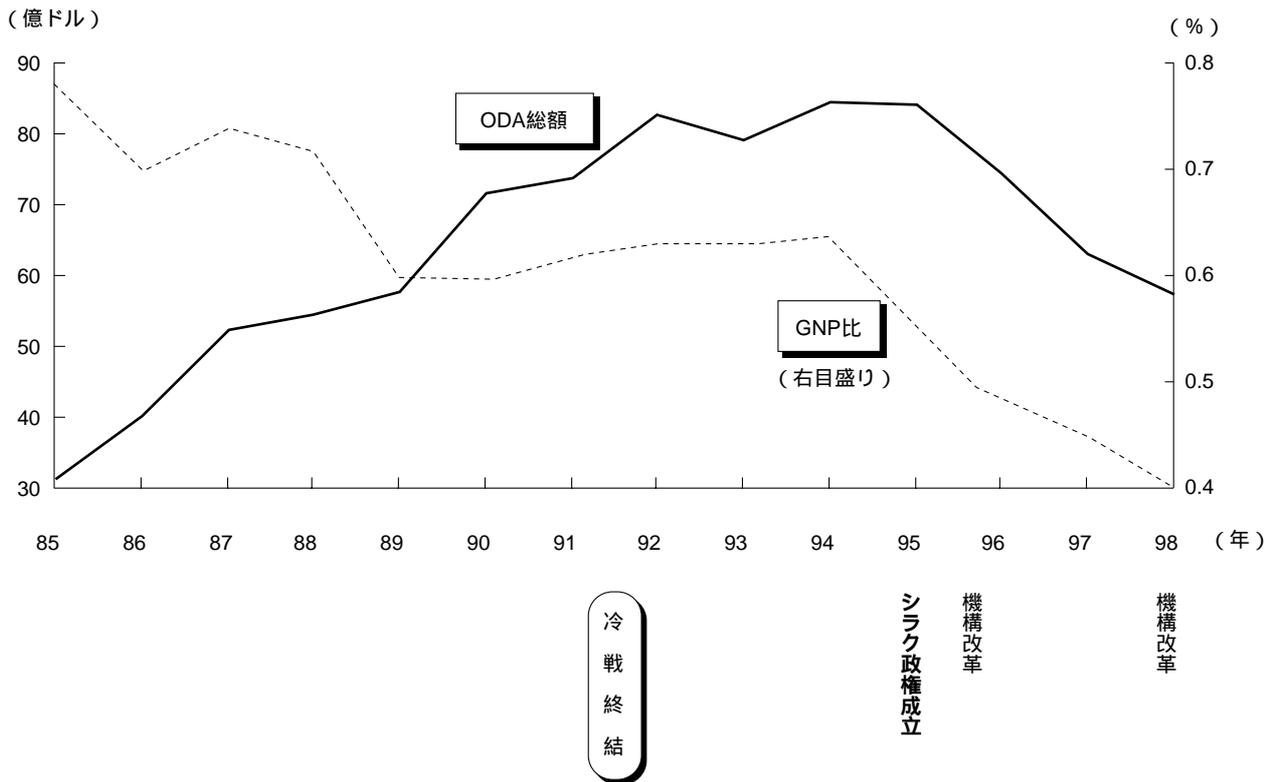
技術協力：ACP諸国<sup>\*20</sup>は協力省、非ACP諸国

\*19 DAC (1997) Development Co-operation Review Series参照。

\*20 ACP諸国 (Africa, Caribbean and Pacific Countries) とは、主にフランス語圏であるアフリカ、カリブ海、太平洋地域の国々をさす。



図表9 フランスのODA推移



57億4,200万ドルとなっている（図表9）。

（2）GNP比

GNP比でみると、1994年をピークにしたODA額の減少はより明確になる。1990年のGNP比ODA総額は0.60%であり、1994年（0.64%）まで上昇し続けた後、1996年0.48%、1997年0.45%、1998年0.40%と低下してきている。

（3）援助形態

ネットディスパースメントベースで各形態（二国間グラント、二国間有償協力、国際機関への拠出）のシェアをみると、二国間援助グラントのシェアが年々高まっている。国際機関への拠出シェアは二十数%とほぼ変わっておらず、二国間有償協力が二国間グラントの増えた分減少している。1991年には二国間グラントのシェアは55%であったが、年々増加して1994年は71%、1998年では79%に達している。二国間有償協力は1991年23%

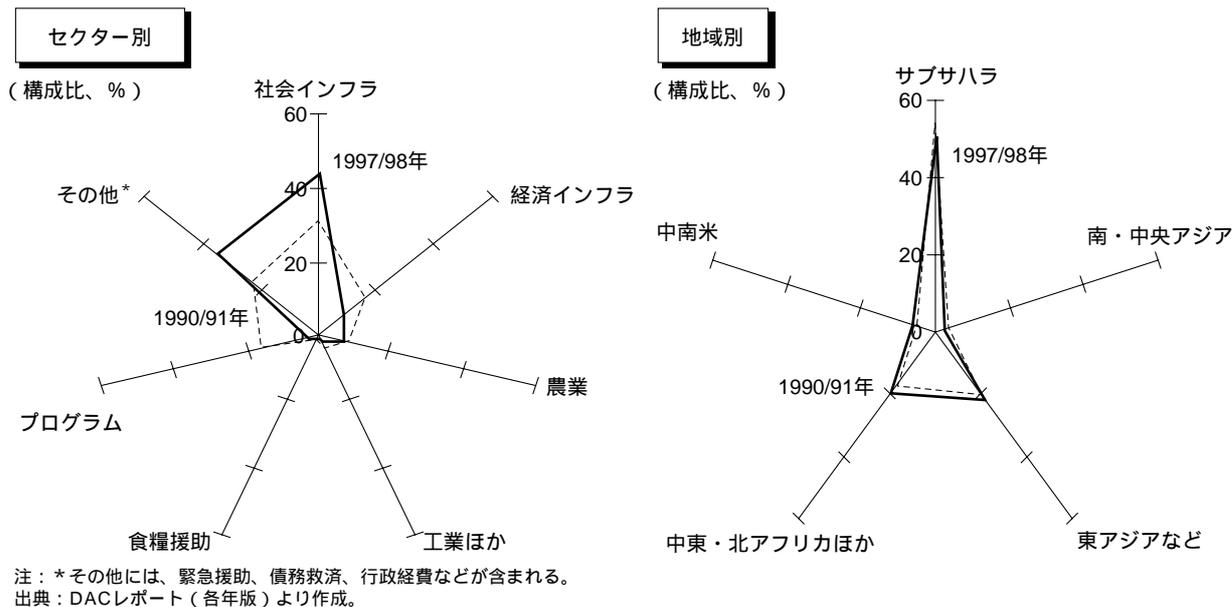
であったのが低下し、1994年で7%、1997年以降マイナス<sup>\*22</sup>となっている。ただし、有償資金協力については、グラントにくらべ執行が遅れる傾向があり、コミットメントベースでは、1998年16.4%のシェアとなっている。

（4）セクター配分

支援セクターを社会インフラ、経済インフラ、生産部門、プログラム援助、その他に分けた場合、1997/98年に大きなシェア（コミットメントベース）を占めたのは社会インフラ（43.8%）、経済インフラ（8.5%）である。1990年代の変化としては、社会インフラのシェアが高まり（1991年31.8%）、経済インフラ、プログラム援助のシェアが減少した（それぞれ15.7%、17.2%）。社会インフラのうちでは、教育が減少している。経済インフラの中では、運輸・通信が若干減少している（図表10）。

\*22 被援助国からの償還との相殺があるため、マイナスとなっている。グロスディスパースメントでは、1998年9.6%となっている。

図表10 フランスのセクター別、地域別援助配分



(5) 地域配分

グロスディスバースメントベースで地域配分を見ると、サブサハラが約半分を占め、中東・北アフリカ・ヨーロッパ、東アジア・オセアニアがこれに続く。1990年代を通じた地域ごとの配分には大きな変化はない。最大のシェアを誇っているのはサブサハラであり、1991/92年平均ではシェア55.4%、1997/98年平均は51.3%である。これに次ぐシェアを持っているのが東アジア・オセアニアおよび中東・北アフリカであり、それぞれのシェア1991/92年平均は19.3%、17.0%、1997/98年平均は21.4%、19.1%であった。

1998年の政策改革で、「二国間開発援助は、所得が低く、資本市場へのアクセスが困難な地域に、選択的、集中的に行う」「『連帯のための優先地域』(ZSP)として、アフリカ、フランス語圏、ACP諸国(アフリカ・カリブ・太平洋諸国)を重視する」との方針が発表されており、今後の動向が注目される。

第 章 ドイツの援助動向

1. 概 観

ODA総額は、1996年以降減少している。援助政策では、援助対象分野を貧困・環境分野へ重点化するとし、被援助国政府との政策対話、パートナーシップを重視している。機構面では、1990年代は目立った機構改革は行われていない。援助配分についてみると、社会インフラへの支出が大幅に増加している。地域別では、中東地域が多かったが、東アジア地域への支出が増加している。政策上は援助対象国を絞ることとしているが、必ずしも実現していない。

2. 政 策

(1) ODAの周辺事情

1990年代に入ると、冷戦終結後のCEEC(Central and East European)の深刻な政治・経済問題の発生に起因する難民問題が起こり、対外援助においても同地域の安定が緊急の課題となった。他方、1990年のドイツ統一により国内の財政

需要が増大した。こうした事情によって、対外援助の実施は課題の増大と資金の制約のジレンマに陥り、援助の効率性が求められることとなった。

## (2) 援助の基本目標

ドイツの対外援助の基本理念は、「途上国の経済・社会の改善、成長を助成」であり、1982年に明文化され、1986年にドイツ連邦開発政策基本原則（The Basic Principles of the Federal Government's Development Policy）にまとめられた。

ドイツの援助対象国選定にあたっては、5つの基準を重視するとしている。すなわち、人権、政治決定における参加、司法制度の確立、市場経済確立の有望な経済・社会状況、政府、行政の開発へのコミットメント（Good governance）の確立である\*<sup>23</sup>

## (3) 援助政策

冷戦の終結等の世界的な環境変化に対応するため、経済協力開発省（BMZ）は、1996年に援助政策コンセプトを改定した。同コンセプトでは、貧困撲滅、環境問題、資源保護、教育および人材育成分野の4項目が重点とされている。同時に、難民問題、緊急援助の関連にも留意することとしている\*<sup>24</sup>他方、政府、議会においては、人権問題に関する関心が強くなってきている。

援助政策コンセプトの具体的な内容は、国・地域別、セクター（30のセクター、サブセクター）別の開発戦略にまとめられている。開発戦略の視点は、開発に関するパートナーの問題、将来設計、政策対話および他のドナーとの調整、である。コンセプトは、BMZ主催の会議“Country Discussion”（ドイツ金融公庫 KfW やドイツ技術協力公社 GTZ 等の援助機関、NGOも参加）を通じてオーソライズされ、経済協力大臣の承認を得た後、予算や技術協力などの実施に反映されることとなっている。なお、1992、93年にかけて、4地域（アフリカ、アジア、中南米、中

東・地中海）の地域別のコンセプトも別途に策定されている。

1990年代に入るとドイツの二国間援助の環境案件は増加し全体の3割程度にまで達し、また、貧困撲滅、ジェンダー問題へも傾注してきている。BMZは、貧困とジェンダーを統合するガイドラインを策定している。GTZは、1990年代初頭より、貧困撲滅、ジェンダー問題に関する内部アドバイザー・チームを設置し、積極的に対応。KfWも貧困、ジェンダー問題に取り組んでおり、BMZにより策定された、貧困とジェンダーに係るガイドラインを採用している。

BMZは、援助対象国が158カ国（1992年）にわたるため、これらを大幅に絞り込むよう調整・努力している。しかしながら、現実的には、必ずしも援助対象国が絞られているわけではない\*<sup>25</sup>

## (4) NGOとの連携

援助にNGOが参加することにより援助の質の向上が期待されるが、その活動は、ドイツの援助の中では依然、限定的である。

NGOの中では、キリスト教会系のNGOが貧困問題などの分野で活動していることが特色である。政党の政治団体系のNGOは、援助政策の策定過程で参画している。

人道的な援助については、外務省が主導的な役割を果たし、NGOを活用している。事務的には、GTZがNGO関係を所掌。BMZは、宗教系、政治団体系のNGOの活動に6,000万マルク（1990年）の補助金を与えている。

## 3. 機構

1990年代において、援助機関の目立った機構改革は行われていないが、行政改革の一環からBMZ、GTZでは、定員の削減が行われている。

### (1) 援助行政機構

連邦政府機関である経済協力開発省（BMZ）

\* 23 Aidan Coxほか、"How European Aid Works" Odi, 1997 p.182.

\* 24 援助政策コンセプトは、Guiding Principles for Bilateral Financial and Technical Co-operation with Developing Countriesとして1984年に策定され、その後、数度にわたり改定され、1996年の改定で10回目となっている。

\* 25 Cox (1997b).

が援助政策を策定しており、BMZのもと、実施機関であるKfW、GTZ等がある。<sup>\*26</sup>

## (2) 定員

BMZは、1995年当時から予算削減により20%程度減少した結果、1996年には職員数580人(臨時職員を含む)となった。

KfWの全職員数は1995年の1,678人から、2000年現在では約1,900人となっている。

GTZでは、1994年にガイドラインを策定し、在外事務所への権限委譲を進めている。この結果、本部の人員は1994年の1,292人から1998年には1,213人に減少している。他方、在外のスタッフは1,600人を維持し、さらにローカル・スタッフを増加させている。

## 4. 援助配分

### (1) ODA総額：ネットディスパースメントベース

ODA総額をネットディスパースメントベースで見ると、1992年(75億8,300万ドル)ピークに達した後、68~75億ドル台で推移し、1997年には二国間援助が減少したため、58億5,700万ドルに減少した。1998年は55億8,100万ドルとさらに減少している(図表11)。

### (2) GNP比

1990年代初めは0.4%台にあったが、その後減少を続け、1997年0.28%、1998年0.26%まで低下している。

### (3) 援助形態

援助形態(ネットディスパースメントベース)で見ると、1998年では贈与が二国間援助の95%

(1992年72%)、有償協力が5.0%(同28%)となっており、贈与の割合が増加している。

二国間と国際機関への予算配分についてみると、DAC平均に比して国際機関への拠出割合が高く、1998年では、ODA総額の37%が国際機関への拠出となっている。

### (4) セクター配分

セクター別の援助の動向をみると、1992年では、社会インフラ、生産セクター、経済インフラ、その他(主に債務救済)などへの支出が大きくなっていった。1998年では、社会インフラ、経済インフラの支出で全体の50%を超えている。他方、その他(債務救済)生産セクターへの支出割合は減少した(図表12)。

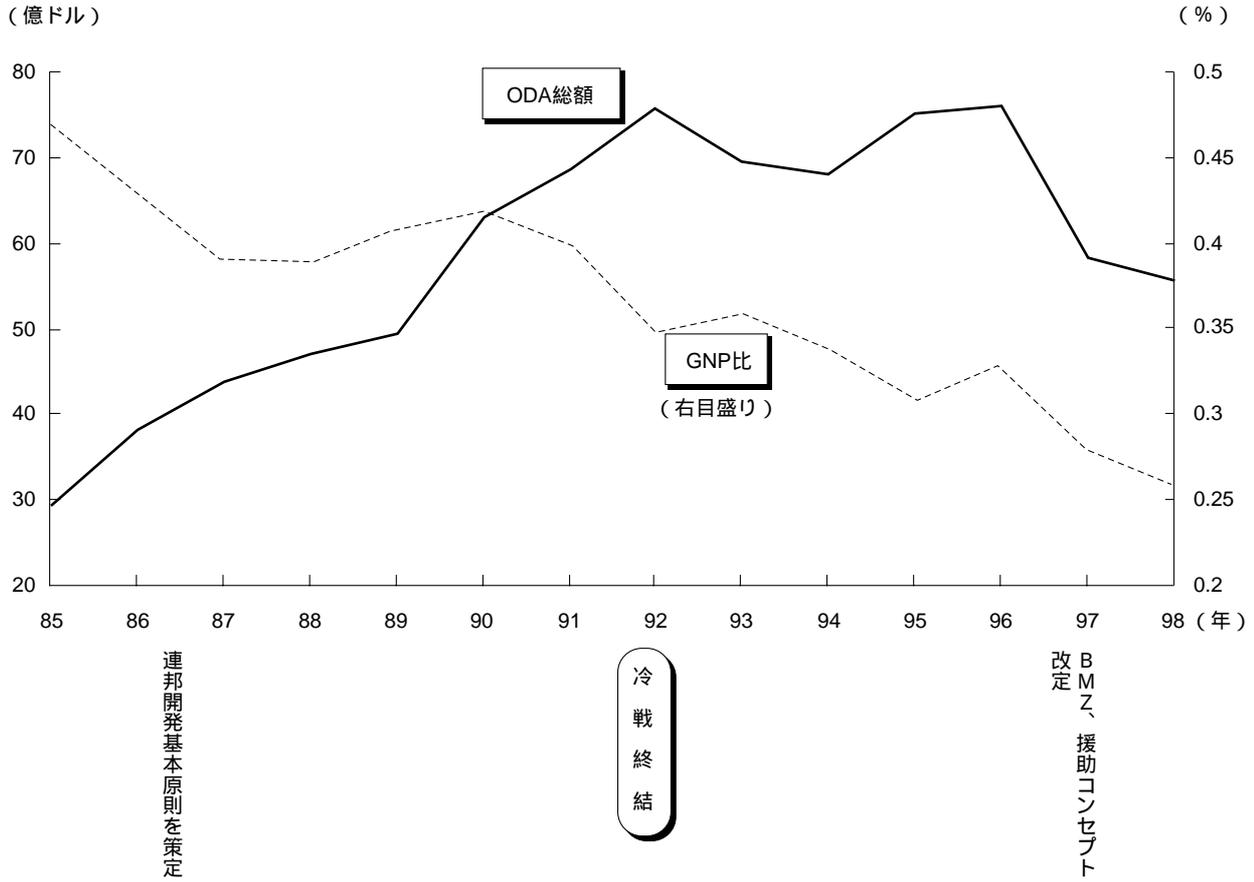
### (5) 地域配分

援助先である途上国を所得別にみると、1990年代前半では、援助総額の5割が低所得国(51.2%)への援助に向かい、残余が後発開発途上国(25.3%)、低中位所得国(24.5%)への支出割合となっていた。1997/98年においては、低所得国への支出が30%となり、残余部分が後発開発途上国(32%)、低中位所得国(32%)へ支出されている。

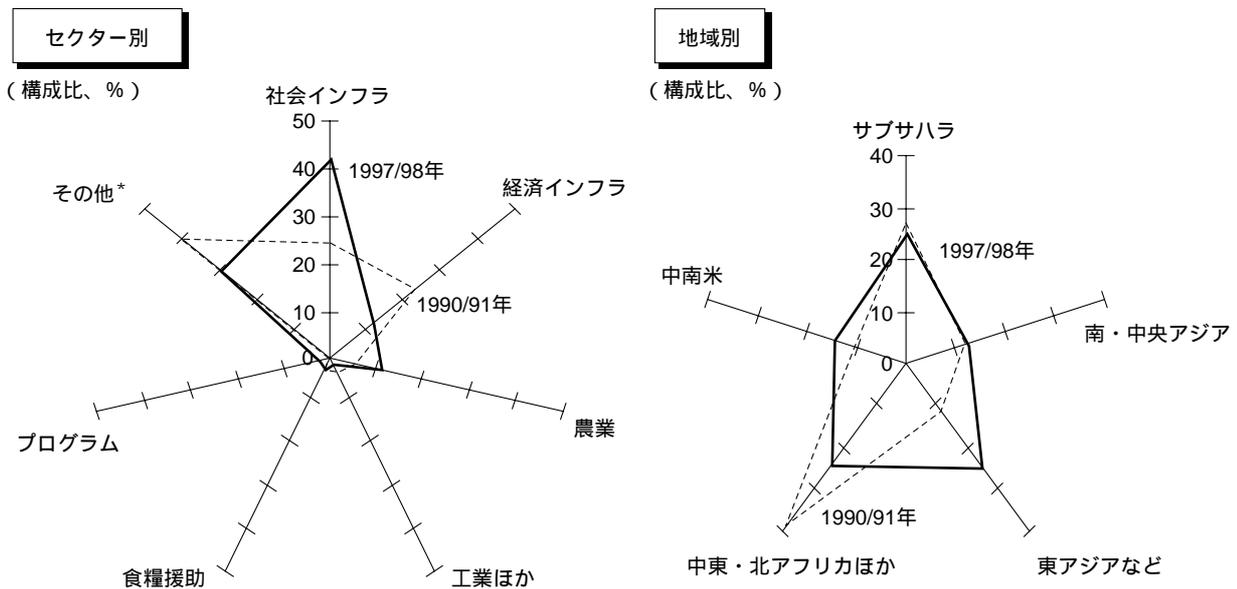
地域別にみると、1992/93年においては、中東・北アフリカ、サブサハラへの支出が全体の60%以上を占め、ついで、南・中央アジア、中南米地域への支出となっており、東南アジアなどへの支出は低位にとどまっていた。1997/98年になると、サブサハラ、中東・北アフリカへの支出が50%程度にとどまったのに対し、東・南アジア地域への支出が3割程度まで増加している。

\*26 二国間援助機関については、次のとおり。 経済協力開発省(BMZ) BMZは、1961年に開発援助の調整機関として設置された。東西統合により中央省庁、国会がベルリンに移るのに対し、BMZはボンに残ることとなっている。BMZの設置目的は、a) 開発政策の調整、b) 被援助国とのプロジェクト、プログラムの協議、c) 実施機関の監督、d) NGOとの調整、資金援助、e) 管理、評価、f) 議会報告、広報、である。 外務省(AA) AAは、総合的外交関係を所管。個別プログラムのフレーム・ワークの策定とマネジメントを行っている。AAが直接にODA予算を所掌するのは4%程度となっている。AAは、開発関連の会議を開催し、調整している。 ドイツ金融公庫(KfW) KfWは、1948年にドイツの国内経済、途上国の開発金融を目的として設立された国内金融、輸出入金融、無償資金協力、有償資金協力の実施機関。3つの地域局と技術協力、国際資金局およびセクターの部局より構成されている。 ドイツ技術協力公社(GTZ) BMZの指導のもと、技術協力の機関として1975年に設立。内部の8部局、4つの地域部局により構成される。 German Development Service: DED 1963年、ボランティア助成機関として設立。 German Foundation for International Development: DSE 研修、マネジメントを所掌。 German Development Institute: GDI 1964年に設立され、研修、政策研究、研究に基づく途上国へのコンサルタント業務等を目的としている。

図表11 ドイツのODA推移



図表12 ドイツのセクター別、地域別援助配分



注：\*その他には、緊急援助、債務救済、行政経費などが含まれる。  
出典：DACレポート（各年版）より作成。

## 第 章 英国の援助動向

### 1. 概 観

英国のODA総額をみると、増加傾向で推移している。

援助政策では、1997年に労働党政権が開発援助にかかる政府白書を発表、DAC目標を自国の目標とし、途上国および国際機関等を含めた連携の強化、政策の整合性などを明示した。

援助の機構では、1997年には国際開発担当大臣を設置。ODA (Overseas Development Administration) を改組し、DfID (Department for International Development、イギリス国際開発省) と改称、組織・機能を強化している。

援助配分についてみると、社会インフラのシェアが増加している。地域別配分では、サブサハラ、南アジア・中央アジアへの支出割合が大きい。

### 2. 政 策

1997年に発足した労働党政権は、政府白書“1997 White Paper on International Development”を発表、DAC目標(2015年までに貧困人口の半減など)を自らの政策とし、途上国・国際機関等を含めた連携の強化、政策の整合性などを表明している。

#### (1) ODAの周辺事情

英国の開発援助は、1997年までの保守党政権のもとでは、海外開発庁(ODA、「3. 機構」参照)によって担われてきた。ODA時代の英国の援助政策は、「貧困の削減および持続的開発への貢献を通じ、貧困国の人々の生活の質を改善すること」が目的とされていた。

1997年5月の選挙で生まれた労働党新政権は、開発援助(英国ではInternational Developmentと

称されている)の強化をとなえ、上記に代わる開発援助の指針となる政府白書を20年ぶりに発表した。白書の冒頭では、「貧困の撲滅と、貧困層のための経済成長の促進に開発援助の努力を重点づける」とうたい、貧困問題への取組みをさらに強化する方針を打ち出した。また、「2015年までにExtreme Povertyに甘んじる人口を半減する」というDACの目標も、<sup>\*27</sup>自らの政策として掲げている。

#### (2) 政府白書

白書においては、この目的の効果的達成のため、以下の方策をとるとしている。

途上国、他国ドナー、国際機関、民間セクター、学会などの開発関連主体との連携を強化。

環境、貿易、投資、農業など開発関連の諸政策の整合性強化。

については、援助を効果的に実施していくため、途上国政府、他のドナーなどの関連主体との連携強化の必要性がこれまで以上に強調されている。これを受けて、実際に国際機関との連携強化の一環としてUNESCOへの再加盟を発表し、UNIDO脱退表明を撤回している。また、国際開発担当大臣は世銀の理事との兼任となっている。さらに白書では民間セクター、学会との新たな協力体制の確立の必要性を強調している。

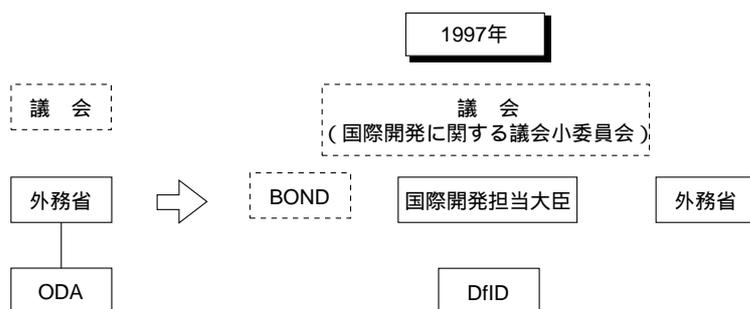
については、開発関連の政策の一貫性を高めるため、国内の開発援助関連の官庁との連携が強化されている。たとえば、新設の国際開発担当大臣(「3. 機構」参照)が、環境、麻薬、健康、輸出信用、ジェンダーなどの各問題に関するMinisterial Committeesに参加、DfIDも国内関連政策との調整のためのユニットを創設し、調整を行うこととなった。

このほかには、OECDのヘルシンキルール強化などを背景に、援助・貿易条項(Aid and Trade Provision: ATP)<sup>\*28</sup>の廃止が決まっている。

\*27 DAC (May 1996) Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation.

\*28 ATPとは、英国にとり重要な商業・産業上の重要性を持つ開発プロジェクトに対する譲許的融資制度である。ATPIは、英国の二国間援助のうち1990～96年には5～9%程度を占めていた。

図表13 英国の援助機構改革



(3) 予算レビュー

援助関連予算が目的実現のために効果的に配分されているか精査するため、包括的な予算のレビュー（政府全体レベルのComprehensive Spending Reviewおよびその一部となるDepartmental Spending Review）が実施されている。

(4) NGOとの連携

NGOとの連携強化については、英国の開発関連NGOとODAによりBritish Overseas NGOs for Development（BOND）が1993年に創設された。BONDは、NGOとODA（現在のDfID）の間の対話と協力のためのフォーラムとして機能している。DfIDはJoint Funding Scheme（JFS）と呼ばれるNGOプロジェクトの補助スキームを持っており、140のNGOがこれに参加している。

3. 機 構

(1) 1997年の機構改革

英国の開発援助は、これまで外務・英連邦省の外局であるODAが政策の策定および実施を一貫して担っていた。前述の新政権による海外援助政策改革の一環として、1997年に以下のような機構改革が行われた。

閣内大臣としての国際開発担当大臣（Secretary of State for International Development）の任命。

海外開発庁（Overseas Development Administration: ODA）を国際開発省（DfID: Depart-

ment for International Development）と改称、組織・機能の強化。

国際開発に関する議会小委員会（Parliamentary Select Committee on International Development）を設置。

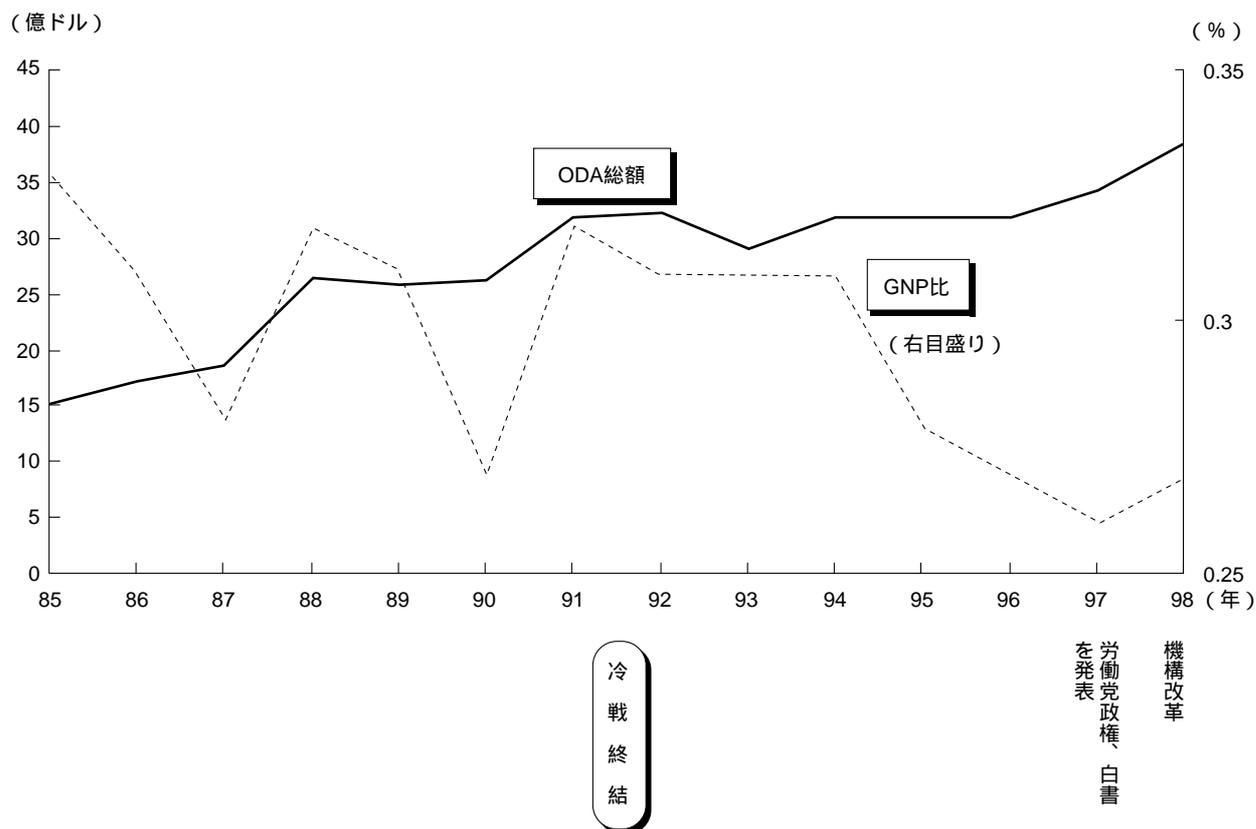
これまで、政府開発援助は外務・英連邦省大臣（Secretary of State for Foreign and Commonwealth office）の所掌となっていたが、今回の改革で国際開発担当の閣内大臣が新たに任命され、これにともなってODAは独立した省としてDfIDと改称、格上げされた。これは、援助を重要な政策課題として、より高いプロファイルで実行するという新政権の政策に沿ったものである\*29（図表13）。

英国は、「2. 政策」で述べた「開発関連の諸政策の整合性強化」の実施のため、関連の諸政策の調整機能をDfIDに持たせ、強化を図っている。この一環として、貿易・農業・投資に焦点をあて、関連政策を統合的なものとするための新ユニットがDfID内に設置されている。また、開発における官民の協力を強化するためBritish Partnerships Unitも設置された。

「国際開発に関する議会小委員会」は、議会による援助プログラム監督の強化を図ることを目的としており、下院に設置された。この委員会は、開発関連の重要なイシューについて公聴会の開催、刊行物の発行、政策提言の発表などを行うこととなっている。この議会小委員会には国際開発分野における有力シンクタンクであるOverseas Development Instituteが、報告書の提出、諮問議

\*29 ODAは海外開発省として1964年に業務を開始したあと、1970年に外務・英連邦省の外局になり、再び海外開発省となった1974～79年を除いて長らく外務・英連邦省の外局という位置づけであった。

図表14 英国のODA推移



題についての助言などを行っている。

(2) DfIDの定員減

ODAが省に格上げされDfIDとなったが、英国政府の行政改革の観点からODA/DfIDの職員数は低下傾向(1996/97年の1,077人から1999/2000年には1,000人以下へ)にあり、開発援助強化の障害となることが懸念されている。

4. 援助配分

社会・行政インフラのシェアが増加。地域別では、サブサハラ、南・中央アジアへの支出割合が大きい。

(1) 援助総額：ディスパースメントベース

ODA推移をネットディスパースメントベースで見ると、総額では増加または横ばい傾向だが、GNP比では低下傾向にあることがわかる。まず

ODA総額については、1990年に26億3,800万ドルであったのが、1991年に32億100万ドルまで増加し、その後数年間は横ばいで、1997年には34億3,300万ドル、1998年38億6,400万ドルまで増加している(図表14)。

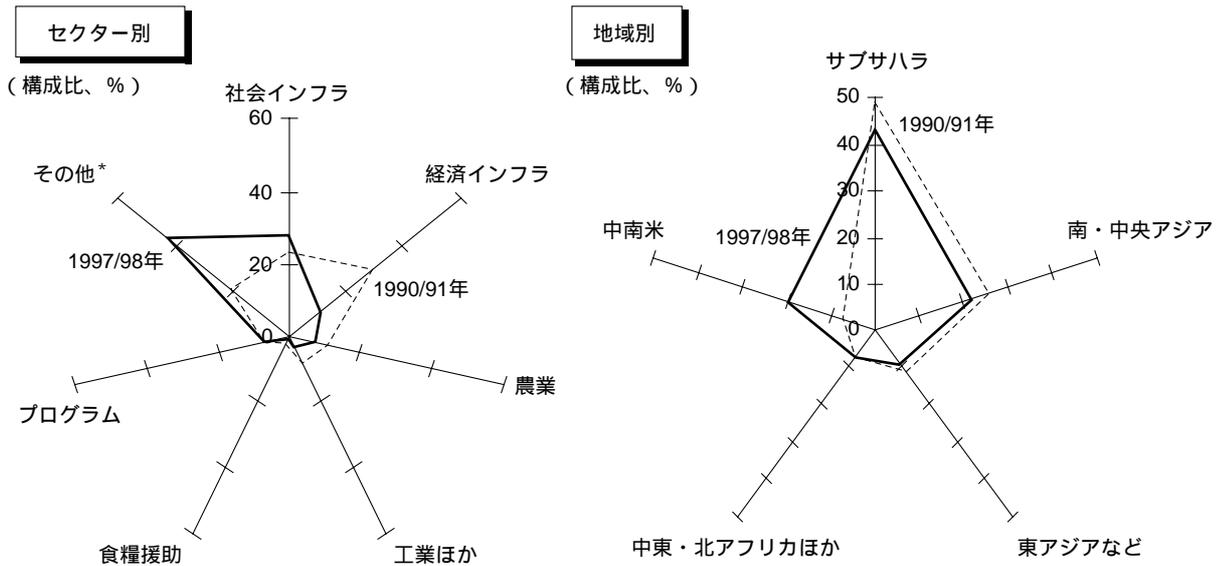
(2) GNP比

ODA総額は増加傾向にあるが、英国経済は好況で拡大を続けているため、GNP比で見ると1994年以降低下傾向で推移し、1998年には0.27%となっている。前述の政府白書は、GNP比0.7%をODAに向けたという国連による目標値へのコミットメントを再確認している。

(3) 援助形態

各形態の援助シェア(ネットディスパースメントベース)を見ると、二国間グラントが半分近くを占め、二国間有償協力(Development lending and capital)は数%にとどまっている。1990年代

図表15 英国のセクター別、地域別援助配分



注：\*その他には、緊急援助、債務救済、行政経費などが含まれる。  
出典：DACレポート（各年版）より作成。

前半においては、投融資は純額でマイナスとなっていたが、1996年以降、小額ながらプラスに転じている（1996年800万ドル、1997年5,300万ドル）。国際機関への拠出額の割合は、若干の波はあるものの1990年代を通じて45%前後となっており、他国に比べて高めの数値となっている（DAC平均は30%程度）。国際機関への拠出がODA総額に占める割合が1990年以降で最も高かったのは1992年の47%であり、最も低かったのは1997年の42%であった。1995年以降は3年連続の低下となったが、1998年については多少上昇し44%となっている。

(4) セクター配分

支援セクターを社会インフラ、経済インフラ、生産部門、プログラム援助、その他に分けた場合、1997/98年に大きなシェア（コミットメントベース）を占めたのは社会インフラ（27.1%）経済インフラ（10.3%）である。1990年代の変化としては、社会インフラのシェアが増加し（1991年24.0%）経済インフラのシェアが大幅に減少した（同29.8%）（図表15）。

社会インフラのうちでは、医療・人口などが増加している。ただし、教育は減少した。これに対し、経済インフラの中では、運輸・通信が減少している。

(5) 地域配分

グロスディスパースメントベースで地域配分を見ると、大きいシェアを占めるのはサブサハラ、南・中央アジアである。1990年代の推移をみると、サブサハラのシェアが下がり、中南米地域のシェアが増加している。ODA総額に占めるサブサハラ地域のシェアは、1991/92年平均で49.5%であったのが、1997/98年平均で43.3%まで低下した。一方、中南米地域は1991/92年平均で7.7%であったのが、1997/98年平均で19.6%まで上昇している。

第 章 デンマークの援助動向

1. 概 観

ODA総額は、増加傾向にある。援助政策をみると、1994、97年に援助戦略を見直し、被援助国とのパートナーシップ、政策対話を強調。また、プロジェクト・タイプからプログラム・タイプの援助へ移行し、支援分野も絞り込むこととしている。

援助機構については、1991年に大幅な機構改革を行い、定員は増加傾向となっている。

援助配分では、社会インフラへの支出割合が高い。援助地域については、1990年代を通じて大きな変化はなく、サブサハラ地域への支出割合が高い。

## 2. 政策

### (1) 政策の改定

1971年の法令において、デンマークのODAの目的は、被援助国との協力、国連憲章に基づく被援助国の自助努力に対するサポートとして位置づけられている。

冷戦終結などの国際環境の変化、グローバル化に対応するため、1991年に外務省の機構改革を行い、外務省の一部局から、二国間援助の実施機関としてDANIDAを設立した。

1994年に策定した「2000年に向けての開発戦略 (Strategy for Danish Development Policy towards the Year 2000)」において、貧困、女性問題、人口、環境、貿易、債務救済、民主主義の促進・人権の7つのプライオリティー分野を明記している(このうち、人口、貿易、債務救済については、新たに盛り込まれたもの)<sup>\*30</sup>また1997年には、貧困問題に関して、被援助国とのパートナーシップ、政策対話が強調され、同開発戦略の一部見直しを行った<sup>\*31</sup>。

1994年の戦略策定時に、個別プロジェクトからセクターごとの包括的なプログラム援助アプローチへの移行を行い、支援分野などの絞り込みを行っている<sup>\*32</sup>。

二国間援助は、約20の国、セクターごとのプログラムに集約するとし、1995年当時の被援助国(60カ国)から、最貧国、アフリカの地域を選択した。その結果、選択された以外の国については、徐々に援助を削減することとしている。

国際機関については、効率的連携のためのアクション・プラン (Active Multilateralism) を1996

年に策定。同プランにより、デンマークが連携・協力する相手機関をIFAD (International Fund for Agricultural Development)、CGIAR (Consultative Group on International Agricultural Research)、UNFPA (United Nations Fund for Population Activities) の3機関に集約している。この結果、徐々に国際機関へのODA拠出金のシェアは減少している。

### (2) 国別援助計画

実際の援助政策は、国別<sup>\*33</sup>の5カ年のローリング・プランを策定。プランは学会、教会、NGOの協議を経て、DANIDAのボードで決裁され、国会の議決を得るものとなっている。

被援助国とは、人権問題、マクロ経済問題、貧困問題、セクター問題について年次協議を行っている。なお、「2000年に向けての開発戦略」に従って、供与するセクターの絞り込みを行っており、基本的に1カ国当たり3から4セクターとすることとしている。

## 3. 機構

### (1) 機構改革

1991年の機構改革でDANIDAは、外務省の一部局から、二国間援助の実施機関として独立。

この機構改革では、政策問題を重点とした組織からオペレーションに重点を置いた組織への改編を行い、DANIDAが設立されることとなった。援助担当者を専門化するため、人事異動の頻度を大幅に減らした。また、現地への大幅な権限委譲を行った。

1993年には、開発協力相を任命し、外務省、政府の機構改革を行った。ただし、予算については外務省へ一括計上されている。

\*30 DAC, Development Co-operation Review Series, 1999, Aidan Cox, How European Aid Works, Odi 1997. 同戦略は、1996年にDAC加盟国間で合意したThe Contribution of Development Co-operationに準拠している。

\*31 援助実施機関DANIDAによりとりまとめが行われた。

\*32 1998年末、26のsector programmes、15のcomponentsがDANIDAのボードに提示され、22のsector programmes、14のcomponentsがデンマーク議会財務委員会で承認された。

\*33 ケニア・ニジェールを除く。

(2) 援助行政

経済協力の強化の一環として、1991年に DANIDAの現地ミッションは大使館に統合され、現地大使館が援助の実施、モニタリングについて一義的責任を負うこととなった。DANIDAは、現地大使館へ大幅な権限委譲を行っている。ディスパースメント・レシオが改善してきているのは、この改革の効果と考えられている。

二国間援助の10%を占める300万デンマーク・クローネ（約45万ドル）までの援助については、現地大使館の大使の責任において執行されている。きわめて小規模な案件は、現地のNGOを通じて行われている。300万デンマーク・クローネを超える案件については、アドバイザー・ボードにかけることとなっている。また、すべての案件について、開発協力相が責任を持つものとなっている。二国間援助で2,000万デンマーク・クローネ（約300万ドル）を超えるもの、800万デンマーク・クローネ（約120万ドル）を超える国際機関への拠出については、議会財政委員会の承認が必

要とされている。

(3) 定員

外務省における途上国担当者数は、1991年272人から1997年434人まで増加している。また、DANIDAも増員され、1998年377人から1999年413人となっている。

(4) 調達に関する問題

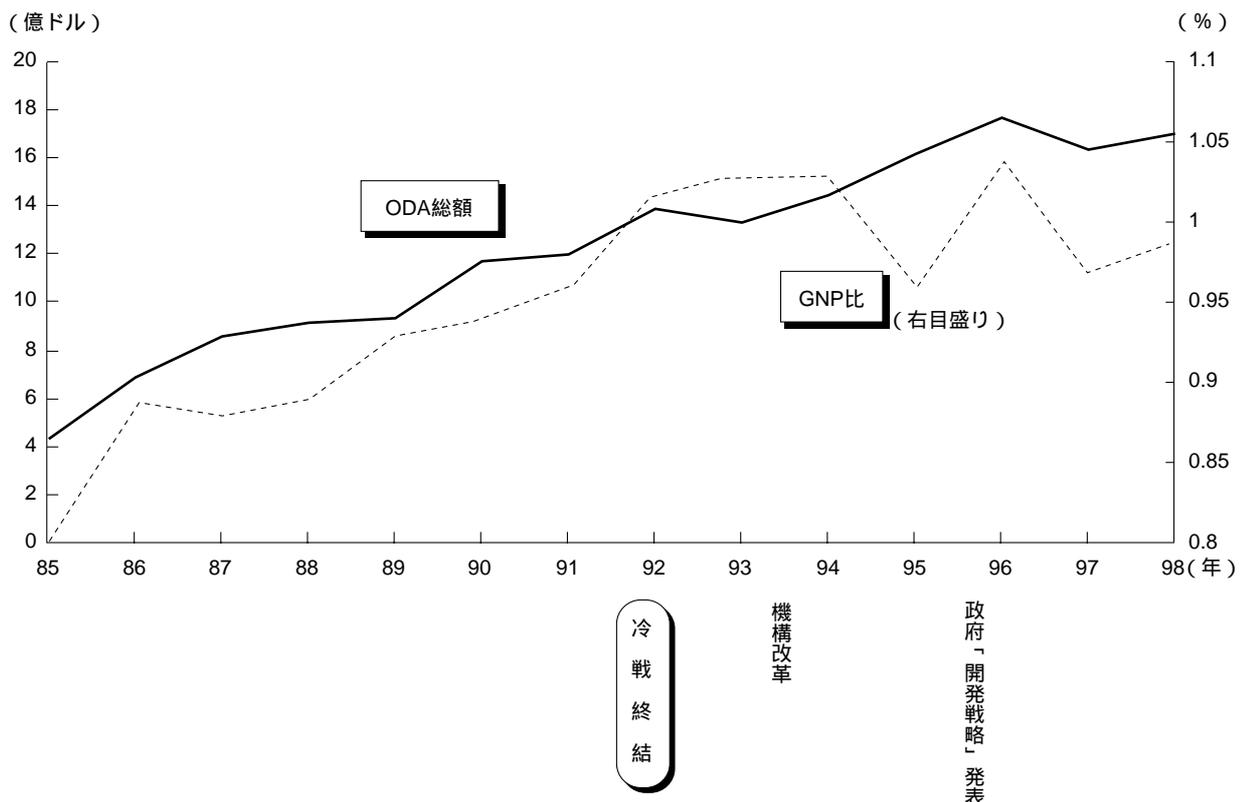
デンマークの二国間援助総額の50%程度は、タイドとなっている。デンマーク政府は、漸次改善していると説明するが、アンタイド化率に顕著な変化はみられない。

4. 援助配分

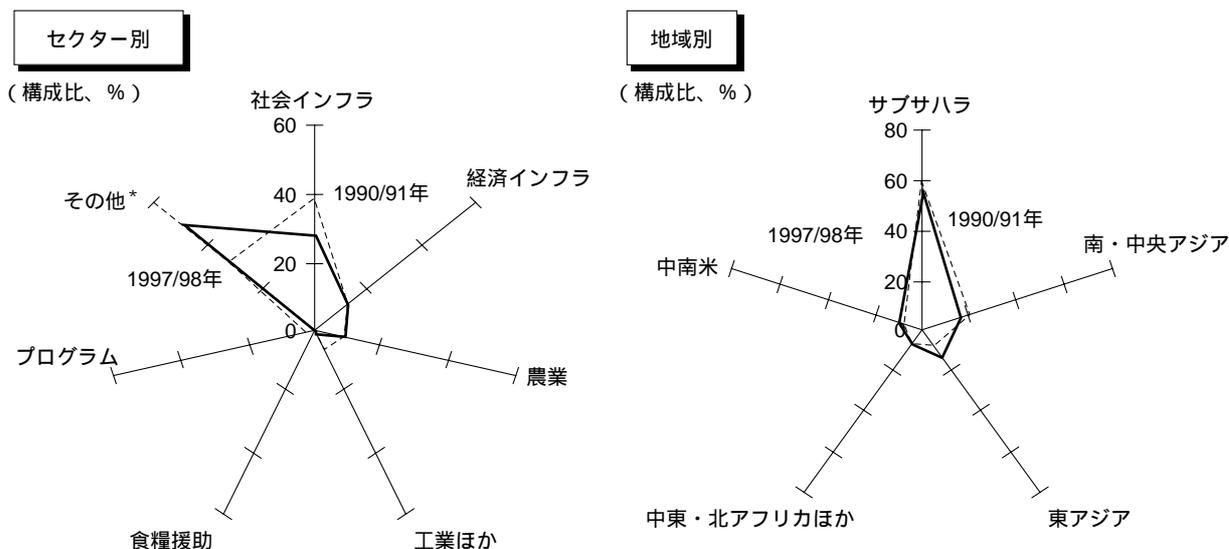
(1) 援助総額：ネットディスパースメントベース

ODA総額の推移をみると、1990年に11億ドルに達した後、1996年まで徐々に増加し、1998年17億400万ドルとなった（図表16）。

図表16 デンマークのODA推移



図表17 デンマークのセクター別、地域別援助配分



注：\*その他には、緊急援助、債務救済、行政経費などが含まれる。  
出典：DACレポート（各年版）より作成。

(2) GNP比

ODA総額をGNP比でみると、1992年にはGNP比1%台に達し、1998年も0.99%を保っている。

(3) 援助形態

二国間援助と国際機関への予算配分についてみると、DAC平均に比して国際機関への拠出割合が高く、1998年では、ODA総額の40.5%が国際機関への拠出となっている。ただし、「2000年に向けての開発戦略」では今後二国間援助を一層重視していく方針であることから、徐々に減少していくものとみられる。援助形態は、贈与によっている。

(4) セクター配分

1990年代のセクター別援助の動向をみると、総じて大きな変化はなく、社会インフラのシェアが高く1990/91年38.7%、その後1997/98年28.2%と低下したが3割程度を占めている。ついで、経済インフラ（1997/98年16.2%）、農業（同8.2%）が引き続き高い。また緊急援助、債務救済などからなるその他のウェイトも大きい（図表17）。

(5) 地域配分

援助先である途上国を所得別にみると、1990年

代を通じ一貫して、後発開発途上国、低所得国への割合が高く、援助総額の6割を超えている。

地域別にみると、総じて地域配分には大きな動きはみられず、全体の割合ではサブサハラへの支出が引き続き高い。

第 章 EUの援助動向

1. 概 観

EUのODA総額をみると、1995年までほぼ一貫して増加傾向にあったが、1995年以降横ばい傾向で推移している。

援助政策は、基本策がマーストリヒト協定に規定されている。1998年にACP諸国との交渉ガイドラインを制定し、政治的観点を重視している。

援助機構については、ECにプロジェクト実施を一元的に管理するCommon Serviceを創設。他方、海外駐在員事務所に権限委譲する動きもある。

援助配分については、社会インフラへの支出が増加している。援助先としてはサブサハラ、中東地域への支出割合が高く、近年は、旧東欧、旧ソ連圏への支出も増加している。

## 2. 政策

基本策はマーストリヒト協定で規定。1998年 ACP諸国との交渉ガイドラインを制定し、政治的な観点を重視している。

### (1) 開発協力政策の原則・目的

EU (European Union) においては、開発協力に関する政策案の策定は EC委員会 (European Commission) においてなされている。ECの開発協力政策の原則・目的は、1993年11月に施行されたマーストリヒト協定によって以下のように定められている。

途上国の持続的な経済社会開発

途上国の世界経済への統合

貧困への取組み

これに加え、人道援助、農業、NGOの参加、医療など関連の諸政策について多くの決議、決定、提言などが発表されている。ただし、EU加盟国の個別事情もあり、包括的で一貫性のある「ECの開発政策」といったものは見出しがたくなっているのが実状である。<sup>\*34</sup>

近年において重要な政策課題となっているのは次の2点である。

ロメ協定の再交渉

中東欧諸国のEU加盟

ロメ協定とは、EU各国と歴史的につながりの深いACP諸国 (African, Caribbean and Pacific Countries) とEUとの間で結ばれている貿易・援助に関する協定で、これに基づいて複数年次 (5年) のプログラム・資金支援が行われている。

### (2) ガイドライン

現行の第4次ロメ協定は2000年をもって終了の予定となっており、ECは、1998年6月これを引き継ぐものとなる、ACP諸国とのパートナーシップ協定のための交渉ガイドラインを承認した。新たなガイドラインは、以下の点に重点を置いている。

民主主義、人権、良き統治、法の秩序など政治

的観点

貧困緩和

ACP諸国の世界経済への統合

支援の実施体制の根本的見直し

これらは、マーストリヒト条約で定められた路線を踏襲しつつ、政治的な観点を重視することを明記し、次節で述べるECの援助実施体制の見直し、合理化に踏み込むことを示しているといえよう。

### (3) 旧共産圏への支援

ECの援助はこれまでACP諸国向けが中心であったが、旧共産圏の崩壊により中東欧諸国への支援と、それに続くこれらの国々のEU加盟も大きな課題となった。EUは、以下の2つのスキームを1990年代初めに創設し、支援を強化している。

PHARE (Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy): 中東欧移行国 (当初の対象はポーランドとハンガリー) 向けの技術協力・資金協力スキーム。1989年開始。

TACIS (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States): 旧ソ連諸国向け技術協力スキーム。1991年開始。

これらを受け、全体に占める中東欧、旧ソ連圏への支援は急増し、現在では実際の支援の3割程度を占めるようになっている(本章3、4節参照)。

### (4) 加盟国相互の連帯の強化

ECは、EC自体の行う援助とEC加盟国が行う援助の連携強化にも取り組んでおり、多くの宣言、ガイドラインが発表されている。具体的な例としては、1994年の6ヵ国を対象とする保健および貧困緩和分野で調整を強化するパイロットスキームが挙げられる。

EU加盟の主要各国の援助額に占めるEC向け拠出金の割合は近年1~2割となっており、ドイツのようにその割合を増加させている例もある。

## 3. 機構

プロジェクト実施を一元的に監理するCommon

\*34 DAC (1998) Development Co-operation Review Series参照。

Serviceを創設。他方、フィールドオフィスに権限委譲する動きもある。

#### (1) EC委員会の機構

EUにおいては、開発協力に関する政策案の策定はEC委員会 (European Commission) においてなされ、Council of Ministers (加盟国の閣僚で構成する評議会) とヨーロッパ議会に提出されて決定される。ヨーロッパ議会はもともとは協議機関 (Consultative body) であったが、徐々にその権限が強化されてきている。実施段階においては、それぞれ別個の局長 (Commissioner) を持つ次の5つの部署 (DG: Directorate-general) が存在する。

DG (Director General for Development) : ACP諸国、南アフリカ共和国

DG A (Director General for external economic relations) : 中東欧、旧ソ連圏など

DG B (Director General for external economic relations) : 中東、南欧、ラテンアメリカ、アジア

DG (Director General for external economic relations) : 中国を含む極東アジア

ECHO (European Community Humanitarian Office) : 人道援助

前述のように中東欧・旧ソ連圏諸国などへの支援が強化されており、それにもなって各部署の人員も変化している。1992年においては、DGの職員数が970人と全体 (1,249人) の8割程度を占めていたが、1997年においては746人、全体 (2,531人) の3割程度まで低下している。一方、職員数が大幅に増加したのは、DG A (1992年154人、1997年956人)、DG B (同370人、726人) である。<sup>\*35</sup>

DG、DG、DG A、DG Bは、開発援助のみならず、ECと他国の政治的、商業的な対外関係も所掌しており、多くの援助国で見られるような援助とその他の対外諸政策の調整強化は議論となっていない。ただし、ECとEC加盟国との関

係に加え、重層的なECの内部組織が一貫した政策のもとでの迅速な援助実施を妨げる要因となっている。また、ECの一般会計に加え、ACP諸国向けにはEuropean Development Fundと呼ばれる特別財源が存在するなど、予算のラインが複数化していることが制度をより複雑にしている。<sup>\*36</sup>

#### (2) 機構改革

こういった指摘に対し、独立の援助実施機関を創設する案などが議論されたこともあった。しかしこういった案は抵抗に遭い、かわりに1998年9月にDG、DG、DG A、DG B、ECHO<sup>\*37</sup>のプロジェクト実施を一元的に管轄するCommon Serviceが創設された (図表18)。Common Serviceの責任者は新たなDGとなり、彼自身とDG、DG、DG A、DG Bからなる運営委員会がCommon Serviceの運営を監督することとなっている。ただし、援助政策の企画は各DGに残されており、Common Serviceの創設によりプロジェクトサイクルにおける支援実施が分割されることとなった。手続きの簡素化と実施の迅速性確保のために創設された制度だが、組織のさらなる重層化を招き、逆効果とならないかが懸念される。こういった動きと並行して、フィールドオフィスに権限を委譲する動きもみられる。

## 4. 援助配分

社会インフラへの支出が増加。地域的にはサブサハラおよび中東・北アフリカ、ヨーロッパのシェアが大きく、特に近年、旧東欧・旧ソ連地域への支出が増大している。

#### (1) 援助総額：ディスバースメントベース

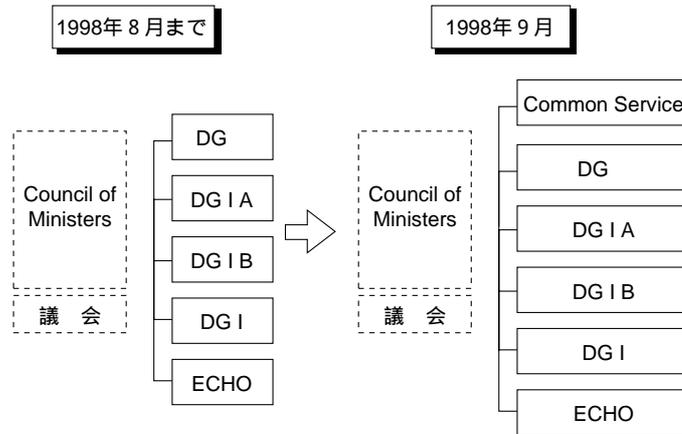
ODA総額をネットディスバースメントベースで見ると、増加傾向にあることがわかる。1991年のODA総額 (ネットディスバース) は38億2,200万ドルであったが、1996年には54億5,500万ドルに達した。その後やや減少して、1998年51億4,000万

\*35 Cox (1997a)

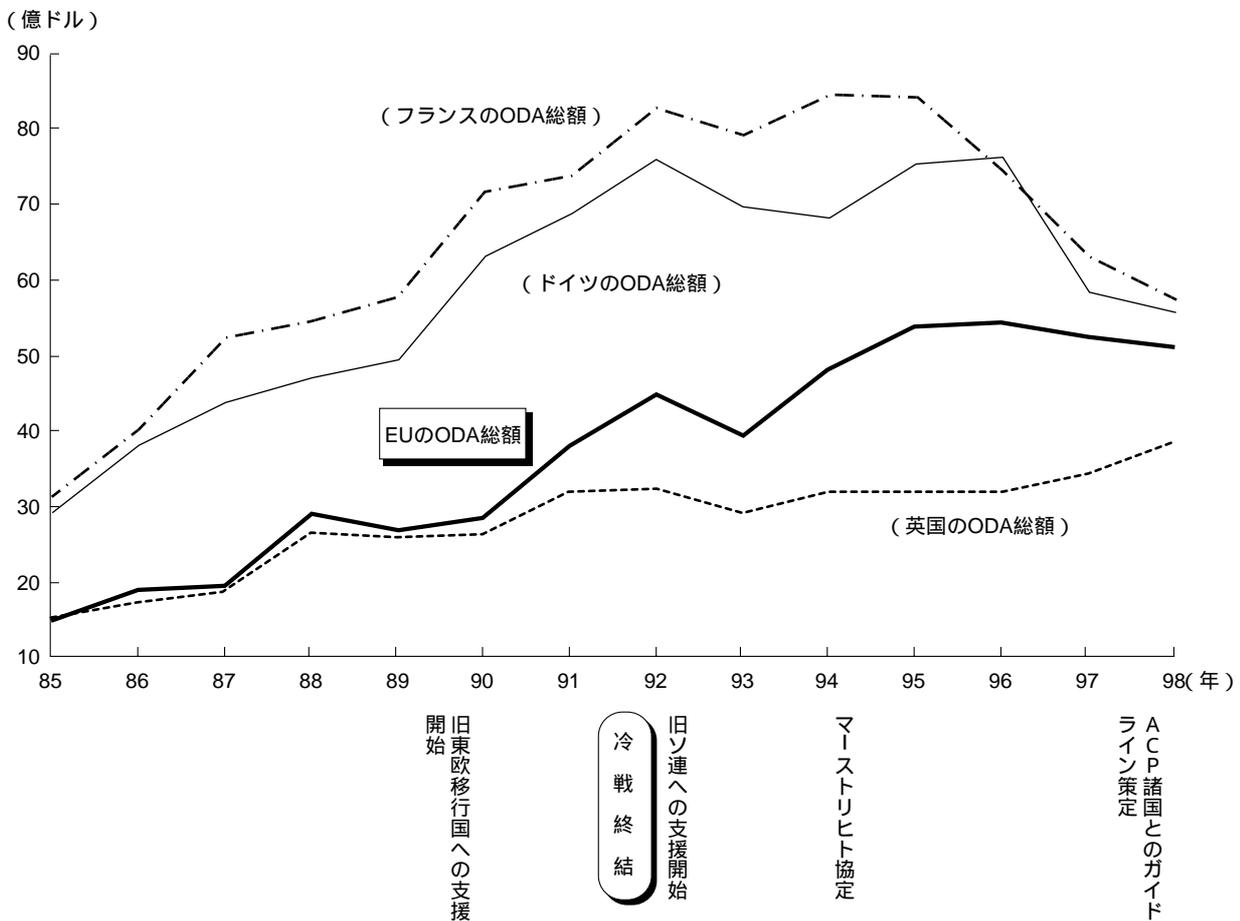
\*36 Cox (1997a)

\*37 ただし、ECHOの関与は限定的。

図表18 EUの援助機構改革



図表19 EUのODA推移

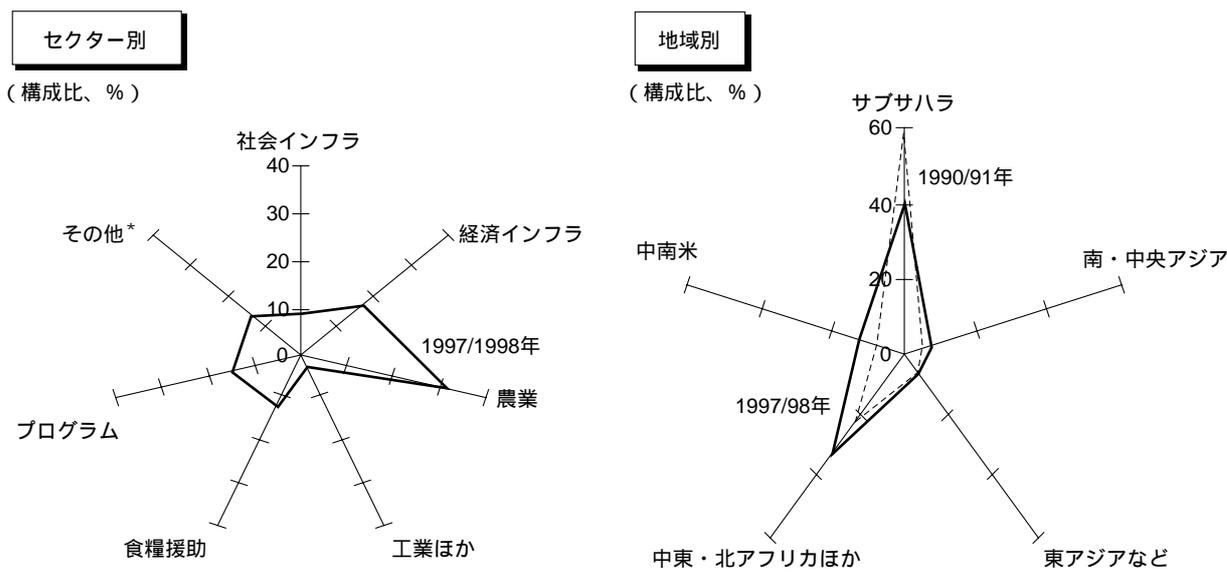


ドルとなった。これを1998年の各国ODA総額と比べると、英国を上回り、フランス、ドイツに匹敵する規模となっている(図表19)。

(2) 援助形態

ネットディスパースメントベースで各形態(グラント、有償協力、国際機関への拠出)のシェアをみると、グラントのシェアが90%前後と高い水準を維持していることがわかる。有償協力は、シ

図表20 EUのセクター別、地域別援助



注：\*その他には、緊急援助、債務救済、行政経費などが含まれる。  
セクター別については、1990/91年データは構成区分が異なるためプロットしていない。  
出典：DACレポート（各年版）より作成。

エアが低いものの増加傾向にあり、1991年の2%から1998年には12.8%にまで増加している。なお、国際機関への拠出は、数%にすぎない。

(3) セクター配分

支援セクターを社会インフラ、経済インフラ、生産部門、プログラム援助、その他に分けた場合、1995年に大きなシェア（コミットメントベース）を占めていたのは経済インフラ（18.6%）、社会インフラ（13.6%）、生産部門（15.1%）であった。1990年代には社会インフラのシェアが増加し（1991年で10.4%）、生産部門のシェア（1991年14.8%）、経済インフラのシェア（1991年18.1%）はあまり変化していない。社会インフラのうちでは、水道事業が増加している。生産部門で減少が著しいのは、工業・産業・建設であった（図表20）。

(4) 地域配分

グロスディスパースメントベースで地域配分を

みると、大きいシェアを占めるのはサブサハラおよび中東・北アフリカである。1990年代にシェアが低下したのはサブサハラであり、シェアが上昇したのは南・中央アジア、中東・北アフリカ、中南米地域であった。サブサハラは、1991/92年平均では59.1%を占めていたが、1997/98年平均は40.4%にまで低下している。他方、中東・北アフリカ、中南米地域等は配分の割合が上昇している。

なお、ECの途上国支援について注意が必要なのは、中東欧・旧ソ連圏への支援が近年高いシェアを占めるようになってきているところ、これらの多くの国はDACリストのPart に分類されるため支援がODAにカウントされず、OA（Official Aid）<sup>\*38</sup>にカウントされていることである。ネットディスパースペースでみると、1992年ではODA45億100万ドルに対しOA8億4,200万ドルであったが、1997年はODA52億6,100万ドルに対しOA14億1,100万ドルとなっている。

\*38 OAとは、DACリストのPart（中東欧、旧ソ連圏およびシンガポール、クウェート等の高所得国）諸国に対するODAカテゴリーに準拠する資金をさす。

参考文献

[ 和文文献 ]

杉浦光「米国における最近の援助政策論議の歴史的位置づけ」開発援助研究1995、海外経済協力基金

[ 英文文献 ]

Cox. 1997a. Understanding European Community Aid.

Cox. 1997b. How European Aid works.

DAC. Development Co-operation Review

Series ( 各国各年版 ) .

Eliminating World Poverty: A challenge for the 21st Century, *White paper on International Development* ( UK ) .

Fell, Arthur M., Laird, Michael. "A Comparison of Management Systems for Development Co-operation in OECD/DAC members", OECD, July 1999.

Gordon, Devid F. "Reorganization: A Good Decision", ODC. April 24, 1997.

USAID. "Congressional Presentation FY1999".

# [ 報告 ] Education Finance: 教育分野における格差の是正と地方分権化 フィリピン中等教育プロジェクトにおけるADBとJBICの取組み

前アジア開発銀行プログラム(東)局\* Armin Bauer  
前アジア開発銀行プログラム(東)局 Tomomi Tamaki  
国際協力銀行 木村 出(和訳)

## 要 旨

1991年、フィリピン共和国(以下フィリピン)政府は、地方自治法(Local Government Code)を制定し、地方分権化に向けての大掛かりな行政の方向転換を表明した。しかしながら、地方自治体(以下LGUs: Local Government Units)\*<sup>1</sup>に移管される多大な行政責任に対し、LGUsの資金負担能力がともなわず、地方自治法制定から8年経過した現在においても、中央省庁からの支出額が、依然としてフィリピンの公共支出総額の80%近くを占めている状況にある。教育セクターに目を向けると、フィリピンでは、憲法上で教育分野を重視しながらも、子どもの学校へのアクセス、教育レベル(質)ともに、決して十分とはいえない状況にある。ほかのセクターが徐々に地方分権化されている状況と異なり、教育セクターは地方分権化が進んでいなかった。最近になって、政策決定権は地方のSchool Boardsに移管されつつあることから、School Boardsを管轄するLGUsは、教育支出の重要な担い手として期待されている。とくに、学校施設建設に係る支出においては、原則としてLGUsが負担すべきとされている。このような状況下で、Education Financeはフィリピンの教育セクターにおける重要な項目となっているのである。

海外援助機関による教育分野支援事業は、主に教育施設整備に係る国家予算補充の役割を果たしてきた。海外援助機関からの援助事業では、事業費の一部をカウンター・パート・ファンドとして、LGUsが拠出することを想定して計画されているものがあるが、多くのLGUsは負担できていない。その理由としては、LGUsが複数の外国援助事業に同様の支出を求められていること、海外援助機関がフィリピン国内の地方分権化政策過程に対応せずに事業を計画していることが挙げられる。

アジア開発銀行(以下ADB: Asian Development Bank)は国際協力銀行(以下JBIC: Japan Bank for International Bank)とともに、貧困地域中等教育拡充事業(以下SEDIP: Secondary Education Development and Improvement Project)において、フィリピンの地方分権化政策の過程に則った事業形成を行った。そして、このプロジェクト形成の過程で、フィリピンの教育セクターにおけるEducation Financeの問題に取り組んだ。具体的には、LGUsの資金負担能力に応じた中央-地方資金負担割合を策定した。財政力に乏しく、事業費を負担しきれないLGUsに対しては、セーフティ・ネット・メカニズムを準備した。このアプローチは、JBICが世界銀行とともに支援中の貧困地域初等教育事業(以下TEEP: Third Elementary Education Project)\*<sup>2</sup>のアプローチを基礎として、より柔軟に個別のLGUsの資金負担能力に配慮している点で、地域金融機関であるADBらしいアプローチといえよう。

本「報告」は、フィリピンのEducation Financeの主な問題点を提示し、さらに、SEDIPが地方の貧しいLGUsの中等教育セクターに貢献するために、Education Financeの面でどのようなアプローチを採ったかを紹介したものである。

## 第 章 フィリピンにおける 地方分権化政策

地方自治法は、中央省庁の管轄にあった行政機能を、LGUsに移管することを定めたものである。保健、社会福祉、農業普及、環境、都市サービスなどの面では、この法律のもとで、行政機能のLGUsへの移管が進んでいるが、教育セクターに係る主な行政責任は、依然として中央省である教育文化スポーツ省（以下DECS：Department of Education, Culture and Sports）にある。地方インフラ整備の一部として、公立小学校、公立中等学校<sup>\*3</sup>の建設に係る権限は郡・市に移管されているが、公的教育支出の大半を占める人件費に関しては、マニラにあるDECS中央とDECS地域（Region）事務所の管轄となったままである<sup>\*4</sup>。

地方分権化政策を実現するために、地方自治法はLGUsのさまざまな財源へのアクセスを規定している。たとえば、Internal Revenue Allotment（以下IRA）<sup>\*5</sup>中央政府からの借入れ、民間銀行からの借入れ、債券発行、地方税収入、民間企業からの収益、BOT方式による民活収入などである。しかしながら、現在のLGUsの収入規模では、地方自治法で規定された行政責任を果たすには不十分である。市（City）に指定されている比較的財

政力のあるLGUsはともかく、州（Province）・郡（Municipality）はとくに厳しい状況にある。地方自治法により行政責任が増加したこと、LGUs独自の税回収による歳入額が減少したことにより、LGUsはコスト削減と予算配分の見直しを迫られている。地方分権化とボトム・アップ型の政策決定プロセスが、公共サービスの質を向上させているセクター、LGUsもあるが、多くはむしろ公共サービスの質が低下しているとの指摘もある。このような状況では、ADBやJBICなどからの援助についても地方自治法に基づく地方分権化過程を考慮に入れてLGUsを支援するという観点が不可欠なものとなりつつある。

## 第 章 教育セクターにおける 地方分権化政策

### 1. フィリピン教育セクターの現状と問題点

アジア諸国の中では、フィリピンは、大衆初等教育を早くに開始し、成功させた国のひとつである。1996年度<sup>\*6</sup>現在、中央のDECSが、小学校3万7,670、中等学校6,411、中等学校後の専門学校1,276、高等教育機関1,287、そして公立学校教員

\* 本「報告」は、SEDIPの案件形成段階で、SEDIPが対象とする地域の教育分野への財政負担のあり方と能力を検討するための考え方をまとめたメモ“Education Finance in the Philippines”の骨子を和訳し紹介するものである。執筆を担当したArmin Bauerはアジア開発銀行プログラム（東）局エコノミスト（社会開発分野担当）、Tomomi Tamakiはアジア開発銀行プログラム（東）局フィリピン担当プログラムズ・オフィサー（社会開発分野担当）（いずれも、執筆当時）、木村出は、元（審査当時）海外経済協力基金業務第 部職員。なお、本テーマの研究についてはADBのEducation SpecialistでSEDIP形成ミッションのミッション・リーダーであるIkuko T. Matsumotoとの議論が生かされている。

\* 1 LGUsは、4万1,960の村（Barangay）、1,527の郡（Municipality）、83の市（City）、78の州（Province）の総称である。

\* 2 1997年3月18日貸付契約調印。JBICからの貸付承諾額は111億2,200万円。

\* 3 現在フィリピンの公立小学校、公立中等学校は教育文化スポーツ省が管轄する国立学校といえる。

\* 4 フィリピンの行政区分とDECSの教育行政区分との対応を示すと以下のとおり。このほかの行政区分として、大都市に指定される「City」がある。

	中 央		地 方		
行政区分	Nation		Province	Municipality	Barangay
首長	President		Governor	Mayor	Captain
DECS行政	Central	Region	Division	District	School
責任者	Secretary	Director	Superintendent	Supervisor	Principal

\* 5 日本における地方交付金に相当。

\* 6 フィリピンの学校年度は6月から翌年5月。

図表1 中等教育機会の格差（1996年度）

州	13-16歳人口*1 (人)	就学率 (Gross, %)	就学率 (Net, %)	完業率 (%)	国立学校数 (校)	校長数 (人)	教員数 (人)
SEDIP対象州(14州)*2	781,270	65.9	47.3	61.8	620	121	11,349
SEDIP対象州(26州)*2	1,112,907	62.5	46.3	60.5	842	185	15,312
首都マニラ近郊特別区	649,909	106.2	77.8	73.9	115	88	15,763
全 国	6,321,759	77.3	63.9	66.0	3,799	1,042	107,277

注：1）1994年のデータ

2）SEDIP事業対象州に関しては、60ページ脚注\*11参照。

出典：フィリピンDECS Office of Planning Services

42万5,539人を管理している。<sup>\*7</sup> 小学校教育を見ると、フィリピンの就学率は高く、教員1人に対する生徒の割合も30～35人と比較的望ましい数値である。1980年代と比較して、中等教育レベルにおいても、教員 - 生徒の割合は若干増加しているものの、全般にフィリピンでの教育水準は向上していることを示す指標もある。識字率は1989年に75%だったのが、1994年には84%にまで増加している。また、一般に、開発途上国では男女間の教育へのアクセスの差が問題になっているが、フィリピンでは女子の教育へのアクセスは、むしろ男子を上回るほどである。

しかしながら、1960年代以降、教育機会の地域間格差、および教育の質の低下、が進みつつある点は注目すべき問題である。

#### （1）教育機会の地域間格差

フィリピン政府はこれまで、労働者の生産性を高めることなどを目的に、教育へのアクセス拡大を図ってきたが、常に財源の不足や不適切な配分に悩まされてきた。1988年からの基礎教育の無償化は、小学校および中等学校への入学者を急増させ、高い人口増加率（1990～95年平均2.3%）とあいまって、学校施設増設、教育器材整備、教員配置等が追いつかない状況を生み出した。私立学校へのアクセスは限られているため、大半の生徒の公立学校へのアクセスは、学校施設建設に関する費用負担責任を負うことになりつつあるLGUsの財力に大きく依存する。このため、地方の貧困地域と大都市を含む比較的裕福な地域との間には、同じフィリピン国内といえども大きな格差が存在

する（図表1）。

#### （2）教育の質の低下

近年、教育サービスの提供が不十分であることなどが原因で、フィリピンの教育水準の低下が問題視されてきている。たとえば、国際理数科到達度試験においても、フィリピンの国際的な順位は低下してきており、国内においても、1994年度の全国到達度試験（NEAT：National Elementary Achievement TestおよびNSAT：National Secondary Achievement Test）によると、小学生で43.6%、中等学生で38.9%しか基準となる到達度に達していない。フィリピンの基礎教育全体では、生徒は学習すべき内容の55%程度しか理解していないと推定されている。習熟度がとくに低いのは、理科、算数および英語である。大学レベルでは、一般に社会からのニーズの高い経済学、会計学、土木工学といった学問分野において、学生の試験合格率が低い。

この原因として指摘されているのは、国際水準に比べて短い中等教育期間（4年）、理数科の教員数不足、不十分な教育施設・器材などである。さらに、実際に教鞭を執る者のうち、教員免許を持った教員の割合は減少し続けている。1992年には、中等学校において、数学教員のうち20.5%、科学教員のうち6.6%だけが理数科教員として適格とされている。さらに、1995年の教員試験において、14万942人の候補者のうち、5分の1以下しか合格できていない。

入学者数に対する卒業生数の割合は、1960年代より低下し続け、1991年度の小学校統計では、

\*7 これ以外に私立学校があり、小学校では私立学校が全体の学校数の16%、高等教育レベルでは79%を占めている。

68%にまで下がった。つまり、毎年100人のうち32人は小学校を卒業できていないのである。卒業できなかった生徒の3分の1は、在学中にドロップ・アウトしている。貧困地域においては、教育施設・器材の供給や理数科教員確保などの点で全国水準よりも劣るため、生徒の教育水準の低下は、より顕著に見られる。図表1の中で、全国の就学率、完業率と貧困地域を対象とするSEDIP対象州の就学率、完業率を比較すると、その差は顕著である。

アキノ政権下の1987年憲法では、教育セクターに国家予算を最も多く配分する、基礎教育を無償化する、教科書を無料で配布する、1村に1学校建設する、といった政策が規定され、教育セクターは最も重要なセクターのひとつと位置づけられた。しかしながら、重点セクターにもかかわらず、教育の質、アクセスともに現実にはさまざまな問題点を抱えたままである。学校施設、教員給与、教科書、教育器材などは、年間2.3%の割合で増加する人口（世界で最も高い割合に属する）に追いつかない状況である。また、アジア通貨危機の影響を受け、危機への対応のために、ほかのセクター同様、予算の減少に見舞われている。教育予算の中での配分にも問題があり、中等教育・職業訓練よりも高等教育に、教育施設維持管理費よりも教員の給与に多くの予算が配分される傾向がある。フィリピンの教育セクターは、私立学校の割合が比較的高いことが特徴であるが、良質な教育サービスを提供する私立学校は限られており、かつ、比較的所得の高い家庭からしか進学できないため、中等教育段階において貧富の差による教育機会の格差が生じている。こうした状況を改善するために、これまでにさまざまな試みがなされてきたが、いずれも根本的な改善を得られていない。

現在、上記の問題点を解決するために、フィリピン政府は以下の3段階に分けて政策改善に取り組んでいる。

高等教育への支出を削減、教員給与割当ての削減、教科書配布、奨学金制度の見直しなど、教育セクター内部での資金配分を合理化し、教育の質向上と機会均等を図る。

学校管理機能の地方分権化により、より地元の意見が反映されるような教育政策決定プロセス

を構築し、教育セクター全体をより効率的、透明性のあるシステムにする。

学校施設建設費用等をLGUsに負担させるなど、地方分権化政策により、教育セクターの効率性をより高める。

## 2. 教育行財政の地方分権化

1991年の地方自治法により、多くのセクターが地方分権化されることとなったが、教育セクターはほかのセクターとは異なる経路をたどっている。ほかのセクターが行財政責任を中央政府からLGUsに移管しているのに対し、教育セクターでは、DECS機構内でDECS中央からDECS Division Officeを中心とする地方事務所への移管がなされつつ、中央政府からLGUsへの移管も同時に進められている。この背景として、地方自治体の教育予算が十分でないこと、および地方自治法において学校施設建設のみがLGUsの管轄とされたこと、が挙げられる。したがって、教育政策決定権は、原則としてDECS機構内で中央から地方事務所に移管されながらも、学校施設建設費用の負担責任がLGUsに移管されたことから、教育政策決定プロセスにLGUsが参画し始めているという過渡期にあるといえよう。

このことは、画期的な変化を生み出しつつある。DECSの地方分権化の最終的な目標は、地域住民も巻き込む形で学校ごとに自律性のある管理方法を確立することであるが、LGUsが自ら教育政策を立案し、教育への財源を確保し続けるという政治理念を持つことによって、教育行財政全般に係るLGUsへの地方分権化が強化され、より地方の実情を反映させた教育サービスが提供される素地ができつつある。たとえば貧困家庭の子どもに対し、何らかの支援を個別に働きかけられるよう試みることが可能になることなどが挙げられる。なお、教育施設建設費とともに、リカレント・コスト（施設維持費用など）も原則としてLGUsが負担責任を持つが、現状ではまだLGUsの財源だけでは十分でないため、中央政府が補助する形となっている。

フィリピンでは、教育セクターの地方分権化は、学校ごとの管理方法を確立することで進められて

いる。地域のSchool Boardsは、DECSの地方事務所代表、教員、LGU職員から成り、DECSの地域(Region)事務所により監理されている。彼らは、教科書や学校用家具類の調達、公立学校の維持管理、学校施設の建設・修理、教育器材の調達、体育施設整備など、教育に係るさまざまな行政サービスに対し、責任を負う。

### 3. 教育財政の地域間格差

1990年度から1998年度にかけて、教育セクターへの公的支出のうち、90～98%は中央政府が負担してきた。一方でLGUsは2～8%だけしか負担していない。しかしながら、教員給与など中央政府が適切かつ十分に負担しきれないものに対し、LGUsが補填するケースが増えてきている。地方自治法の施行とともに、特別教育基金(以下SEF: Special Education Fund)\*<sup>8</sup>の規定額を満たすために、独自の税收からにせよ、中央政府から交付されるIRAからにせよ、LGUsは継続的に教育への支出を増加せざるを得なかった。LGUsは、追加的に教員を雇用する必要があるときや、DECSから教員への給与支払いが遅れたとき、また、都市部での教員の給与水準上昇を満たす必要があるときに、本来DECSが負担すべき教育費を肩代わりしているのが現状である。

SEFの歳入額は、1992年度から1996年度にかけて飛躍的に増加した。平均増加率は、年間38.9%にもものぼる。この急激な増加は、地方自治法の施行のもと、これまで正当に見直されてこなかった不動産を適切な市場価格に見直したことにより、固定資産税収入が増加したためであると見られる。しかしながら、それでも1996年度での1人当たりのSEFを見ると、わずか267ペソであり、IRAが平均して1人当たり2,657ペソであることに鑑みても、微々たる額である。

SEFの歳入は、州と、そのもとにある各郡・市とで均等に配分される。この配分過程において、とくに貧しい(第4から第6クラス\*<sup>9</sup>)地方の郡

では、市やほかの財政力のあるLGUsに比べて不利な点がある。たとえば、1996年度には、首都マニラ近郊特別区(NCR: National Capital Region)では1人当たり999ペソのSEFの増加があったが、逆にミンダナオ・ムスリム自治区(ARMM: Autonomous Region of Muslim Mindanao)では9ペソ増加しただけであった。マニラ市のような大都市では、予算のうち最も多く(約9%)を教育費に充てられるのに対し、郡レベルの自治体では教育費に十分充当できていない。

小さな郡では、SEFの歳入が少ないこともあって、1人当たりの生徒に充てられる教育費は小さい。多くの貧しい郡では、こうした状況を民間セクターを巻き込むことによって賄っているが、これが教育機会の新たな不平等を生み出している可能性がある。公正配分という観点からは、とくに貧しい地方の郡が中央政府からの資金補助を必要としているのである。したがって、教育費用に係る地域間の公正を達成するためには、郡ごとの収入や税回収努力、IRA配分など、細かく留意する必要がある。

地方分権化のクライテリアは裕福な市に有利になっており、このため、教育費用は地域間格差をより広げる結果となっている。たとえば、1996年度には、LGUsからの教育支出総額のうち58%が市から支出されている。しかしながら、市に住む人口は全国の25%にすぎない。地方自治法施行以前の1990年度には、LGUsからの教育支出は郡からが最も多く、48%であった。これに市が35%、州が17%と続いていた。1996年度には状況は大きく変わる。市が58%で最も多く、郡が26%、州が15%という割合である。ただし、市で教育費が増加したのは、市長が教育分野を重視するようになったためではなく、単にトータルの財源が拡大したからにすぎない。

### 4. 地方自治体の財源不足と私立学校

地方分権化政策により、行政責任の多くの部分

\* 8 SEFは地方レベルで教育セクターの財源を確保するために創出された。財源はLGUsの固定資産税収入の1%。

\* 9 LGUsは、歳入の規模、人口、面積などから6つのクラスにランク分けされる(財務省が独自の計算方式を有し、4年に一度見直している)。第5、6クラスが最も体力が弱く、逆に第1、2クラスは、自らの税收とIRAによる歳入で豊富な財源を有する。

はLGUsに移管されたものの、LGUsが新たに負うことになった責任への財源拡大が十分になされなかったため、地方レベルにおいては、民間資金への依存が増加している。この傾向は、中等教育分野において顕著であった。1997年度を見ると、公立中等学校予算により、学校数にして中等学校総数の60.2%、生徒数にして68.7%を運営維持しなければならなかったにもかかわらず、財源を見てみると、中等学校への支出総額の40%しか負担できていない。中等教育分野においては、支出総額のうち39%（1994年は60%）を私立が占めている。一方で、LGUsからの支出は5%（1994年は4%）にすぎない（図表2）。

フィリピンでは、中等学校総生徒数約1,800万人のうちの5分の1以上が私立学校に通っていることからもわかるとおり、私立学校の役割が相対的に大きく、公立学校は財源が乏しいために、提供する教育の質は一般的には私立学校に劣る。より質の高い教育を受ける基準は、生徒の聡明さではなく、家計の収入に拠るところが大きくなる面がある。この傾向は、教育段階の中でも中等教育にとくに顕著なものである。教育支出総額に占める私立学校からの支出割合を見ると、1997年には中等学校で39%だったが、小学校は22%にすぎない。

1990年代初頭の教育費に関する調査によれば、最も所得の低い層30%に属する家庭の子どものうち、26%が教育費が高いことを理由に中等学校に進学せず、一方で、54%が「関心がない」ことを理由に小学校に行っていない。初等・中等・高等すべての教育段階への教育支出のうち、中央政府の負担は、1986年から1997年にかけて82%から63%に減少している。その一方で、私立学校の占める割合が増加し続けている。この結果、貧しい家庭の子どもは、高い教育費、家計収入を助けるための労働、関心の低さなどが理由で、学校に行かなくなるのである。

## 5. 地方自治体からの学校施設建設費用支出

学校施設建設に係る行政責任は、地方自治法上はLGUsに移管されており、学校施設建設に係る費用のうち60%はLGUsから支出されている。しかしながら、学校施設の建設義務がLGUsに移管されたにもかかわらず、1992年にDECSは、公立学校施設建設のための新たなプログラムを開始している。

1998年度予算においては、31億3,000万ペソ（DECS年間予算の3.6%）が、1992年に新たに採

図表2 資金源ごとの教育支出状況（1997年度）

（単位：百万ペソ）				
教育段階	中央政府	LGUs	民間（私立）	合計
初等教育	54,173	3,474	16,202	73,849
中等教育	17,634	1,488	12,068	31,190
高等教育*	17,185	420	18,559	36,164
その他とも計	92,404	6,516	46,829	145,749
（資金源ごとの支出対象の割合）				
（単位：%）				
初等教育	58.6	53.3	34.6	50.7
中等教育	19.1	22.8	25.8	21.4
高等教育*	18.6	6.4	39.6	24.8
その他とも計	100.0	100.0	100.0	100.0
（教育段階ごとの資金源の割合）				
（単位：%）				
初等教育	73.4	4.7	21.9	100.0
中等教育	56.5	4.8	38.7	100.0
高等教育*	47.5	1.2	51.3	100.0
全教育段階	63.4	4.5	32.1	100.0

注：\*高等教育には、職業訓練も含む。

出典：ADB（1999）, *Education Finance in the Philippines*

用された学校施設建設基金（以下SBF：School Building Program Fund）\*10に配分された。この額は、LGUsから支出される教育費の約4%に相当する。LGUsからの学校施設建設費用を下回るものではあるが、SBFが採択されたことにより、フィリピンにおける教室数不足の問題が解消されつつあるようである。1998年末には、全国で8,200の教室、金額にして毎年20億ペソが必要とされた。しかしながら、既存の学校施設維持管理費用18億ペソを含め、予算がほかの用途に使われなければ、これらはLGUsからの財源とSBFで賄えると見込まれる。

ここで1つ問題が生じている。SBFの採択により、LGUsは学校施設建設以外への支出義務を感じるようになり、1996年には、LGUsは教育支出総額（13億ペソ）のうち23.5%を学校施設建設に充てているにすぎない。40%は学校の管理費用に充てられ、5%が体育施設の拡充に充てられている。したがって、DECSがSBFを採択したことは、LGUsに対しては、分権化された行政責任に対する支出へのインセンティブを低下させる結果を生み出したことになる。

SBFは、中央政府に対しても、学校施設整備の目標達成のインセンティブを低下させている可能性がある。一般的に、LGUsが学校施設を建設したほうが、中央政府が実施するよりも低コストでできる。LGUsならば18万ペソで1教室を建設できるところ、DECSが公共事業道路省（以下DPWH：Department of Public Works and Highways）に建設を委託すれば、1教室当たり30万5,000ペソもかかるという試算もある。これには以下の3つの主な理由がある。

DPWHは建設費の3%を管理費として徴収するが、LGUsは建設過程において管理費を徴収しない。

LGUsは、砂利や砂といった建設資材を自ら所有する採石場等から調達できる。

LGUsが建設する場合には、建設現場でのボランティアなどによる無償の労働力が得られる。

こうした背景をもとに、中央政府は最近、SBF

さえも地方に分権化することを検討している。学校施設建設コストを下げることで、効果的かつ適切に建設を進めていくことを目的としている。さらにLGUsに対しては、学校施設建設・維持管理費用により多くの予算を配分するよう働きかける必要がある。これまでは、LGUsに対するSBFの配分基準は、以下のとおりであった。

50%：全国の総生徒数に占める、学校区ごとの生徒数の割合による配分。

40%：DECSにより見積もられた全国の不足教室総数に占める、学校区ごとの不足教室数の割合による配分。

10%：DECSによる政治的判断。

こうしたSBFの配分は、最近になって、地方における教育機会の公正性確立のために見直されるようになっている。

## 第 章 貧困地域中等教育拡充事業（SEDIP） 中等教育拡充への地方分権化アプローチ

### 1．中等教育セクター支援の必要性

フィリピン経済における重要課題のひとつは雇用問題であるといつてよいだろう。雇用問題の解消に資するためには、フィリピン人労働者の職業・技能レベルを労働市場が求める水準にまで向上させる必要がある。国際労働機関（ILO）の統計によれば、フィリピンにおいて、適性技術を持っているとされる労働者は6%以下である。台湾やシンガポールの25%、香港やマレーシアの8～9%と比較してみても、フィリピンの状況の悪さがわかる。1991年度の統計では、労働者の半分以上の学歴が小学校卒であり、15%は小学校も卒業していない。健康状態が悪いこと、栄養摂取不足、低質かつ実務労働に結びつかない教授内容、教育費の家計への負担、家族の教育への無理解などがあわさって、子どもの学業成績は伸びず、退学率を高め、さらにはフィリピンの労働力の貧弱

\*10 SBFは、毎年公共事業道路省（DPWH）に対して交付される。このうち10%はDECS長官の権限で用途を決定できている。

な生産性につながっている。

1994年の統計によると、フィリピンでは（中央政府、LGUs、民間資金もあわせて）GNPの約6%を教育費に費やした。このうち初等教育には2.8%、中等教育には1.5%であった。財源を見ると、LGUsが約4%、中央政府、民間資金がともに48%であった。LGUsからの支出のうち、初等教育への支出が73.5%であったのに対し、中等教育には、わずかに23.1%であった（高等教育には3.4%が支出された。これは、途上国の中では比較的高い水準と見られている）。LGUsは、3万4,733の公立小学校、2,549の公立中等学校、生徒数にして、小学校に110万人、中等学校に34万人を抱えている。教室の規模の大きさ、教育器材の多さなどを考慮すると、中等学校のほうが小学校よりも建設・維持管理コストが高いにもかかわらず、LGUsからは中等学校への支出が十分に充当されていないことが指摘できる。

若い世代を、刻々と変化する労働市場のニーズに対応させることは、フィリピンにおける中等教育セクターの重要課題である。この課題を解決するためには、中等教育内容の質の向上、労働市場が求める技能を身に付けるための教授内容へのシフト、民間、LGUsからのより多角的な中等教育支援、が必要であろう。こうした認識のもとに、ADBは、従来からフィリピン支援のためには中等教育セクターが重要な支援セクターのひとつであるとしている。

## 2. 地方自治体の教育支出の見通し

これまで、フィリピンは教育分野にも海外援助機関（世銀、ADB、JBIC、JICA等）による多額の資金援助を受けてきた。1982年から1996年にかけて、9億5,800万ドルがフィリピンの教育セクターに対して支援されてきたが、うち64%が初等教育、14%が中等教育、11%が職業教育に充てられ

てきた。

中等教育分野の支援に目を向けると、1998年3月にADBが、1999年2月にJBICが、それぞれSEDIPの審査を行った（同事業は、ADB、JBICからのパラレル協調融資）。事業費は総額にして1億7,010万ドル（205億円）である。内訳は、ADBが5,300万ドル（64億円）、JBICが6,000万ドル（72億円）、残りをフィリピン政府が負担する。SEDIPのプロジェクト実施期間は、2000年から2005年であり、教育予算配分の公正性の見直し、地理的条件による中等学校へのアクセス障害の解消などを通じて、公立中等学校の質向上を支援することを目的としている。事業対象は貧困26州<sup>\*11</sup>（SEDIPでは、このうち14州を全事業内容の対象とし、残り12州に対しては、教科書配布、地方分権化のための行政機能強化のみ実施する）、中等学校の生徒数にして、約110万人である。これらの州では、いずれも就学率、卒業率、学業成績が全国平均に比べて低い。貧困26州では、人口の60%が絶対的貧困ラインを下回る状況にあり、SEDIPはこうした家計収入、栄養摂取状況、教育状況など、最低限の基礎的生活指標が低い州だけを対象にしている。SEDIPの受益者は、中等学校の生徒のほか、約620人の校長、約1万人の教員が想定されている。また、同事業で実施されるコンサルティング・サービスにより、基礎教育分野の地方分権化に備えての、地方行政機能強化が図られることとなっている。

SEDIP実施により、学校管理に係る地方分権化過程をも促進されることが期待される。学校経営に係る新事業の企画・管理などに地域住民が参加することにより、学校ごとの自律性が促されるであろう。住民参加型の事業形成プロセスは、JBICが世界銀行とともに支援中の貧困地域初等教育事業（TEEP）を参考に進められてきた。TEEPは、SEDIPと同じ貧困州を対象とした事業であり、事業目的も、学校へのアクセス拡大、教

\*11 貧困26州とは、ラモス大統領時代に設置された貧困撲滅のための社会改革アジェンダ（SRA: Social Reform Agenda）対象20州と、世界銀行が財政規模などをもとに選定した貧困6州である。具体的には、Ifugao、Benguet、Antique、Guimaras、Surigao del Sur、Agusan del Sur、Romblon、Masbate、Negros Oriental、Leyte、Southern Leyte、Biliran、Zamboanga del Sur、North Cotabato、Abra、Mountain Province、Kalinga、Apayao、Sulu、Tawi-Tawi、Maguindanao、Batanes、Aurora、Capiz、Eastern Samar、Basilanの26州。うち、SEDIPにおいて全事業内容が対象となるのは、IfugaoからNorth Cotabatoまでの14州である。

授内容の質向上、学校管理の地方分権化、民営化された教科書の調達・配布促進など、ほぼ同じである。これら2つの事業によって、地方の貧困州における基礎教育に係る行政側、受益者側の状況が改善されることが期待される。

SEDIP、TEEPの対象州では、SEDIP、TEEPのほかにも海外援助機関からの支援事業が実施されており、事業実施に際しLGUsからの事業費負担が必要とされているものもある。TEEP、SEDIPで、事業実施の第1バッチで対象となっている6州について見ると、現在これら2事業のほかに少なくとも4つの外国からの援助を受け入れている。地方保健支援事業、就学前児童支援事業、高地農業・農業資源管理事業、そして地方上下水道整備事業である。これら6つの事業の対象となるLGUsは、事業実施の条件としてカウンター・パート・ファンドの一部を拠出することを要求されている。

SEDIPにおいても、地方分権化政策を尊重する意味からも、学校施設建設費用の一部をLGUsが負担することを求めた<sup>\*12</sup>したがって、ADB、JBICはともに、SEDIPの審査に際し、LGUsのカウンター・パート・ファンド（学校施設建設費用のうちの25%）の支払い能力を注意深く分析する必要があった。学校施設建設費用の一部はLGUsにより十分に賄われ得ると見られたが、さらにほかの事業に対し、LGUsがカウンター・パート・ファンドを拠出する必要に迫られた場合には、対象LGUsの約半数が支払い困難に陥ることが予想されたためである。その結果、SEDIPを審査するにあたり、教育予算の公正配分の達成という事業目的と、事業遅延を避けるための支払い能力を基準とする支援対象LGUsの選択、というジレンマにぶつかった。これを解決するために、SEDIPでは以下の3段階からなるアプローチを採った。LGUsの予算策定段階における教育分野への優先的配分の強化促進、DECSからLGUsへの財政支援の促進、支払い困難に陥りそうなLGUs救

済のため、慎重に運営されるセーフティ・ネット・メカニズムの構築。

### 3. 教育セクターにおける中央 - 地方 資金負担割合見直しの必要性

1997年7月、フィリピン政府の投資調整委員会（ICC：Investment Coordinating Committee）は、「社会開発・環境開発型事業へのLGUsからの事業費支出に係る実行計画」を策定した。しかしながら、地方分権化政策の流れの中で多くの行政機能がLGUsに移管されたにもかかわらず、同実行計画においては教育分野に関する明確な記述はなされなかった。社会開発事業における、中央政府 - LGUsの資金負担割合は、LGUsの財政力に応じて異なるが、おおむね中央政府が事業費の50～70%負担するというものであった。

SEDIPについても、個別のプロジェクトとしてJBIC・世界銀行の協調融資によるTEEPの資金負担割合と同様のものが政府によって推奨された。しかしながら、SEDIP形成段階において、貧困LGUsがプロジェクトの受益者から排除されることのないようにするために各LGUsの支払い能力を吟味し、事業開始後も継続的に事業費を支払えるかという点に留意した。SEDIP対象LGUs（第1バッチの6州および同6州に含まれる80郡）の1997年度末の決算書（会計検査院監査済）をもとに歳入、歳出状況を分析し、その傾向をもとに2000～2010年における財務状況予測を立てた。LGUsが学校施設建設費用を負担する財務能力を有するかについての分析は、現在資金負担をしている5事業への負担分を考慮したうえで、残額のうちどれだけ用途を自由に決められる予算があるかを検討した。SEDIP、TEEPをはじめとする6事業に必要なカウンター・パート・ファンド総額と、LGUsの歳入総額、教育費の中で用途が自由裁量に委ねられる金額とを比較検討したのである。後者はこれまでの教育への支出傾向から算出した。<sup>\*13</sup>

\*12 学校施設建設コンポーネントはJBICの融資対象。しかし、同コンポーネントは総事業費の34%を占め、事業進捗全体に影響を及ぼす重要なコンポーネントであるため、ADBが先に対象LGUsの財務状況を検討した。その後、ADB、JBICは、それぞれの審査を通じ、さらに詳細に検討した。

\*13 この調査で、将来の財務状況を見積もるための試算に使用した項目は、IRAの伸び率、実質GNP、名目GNP、そして物価上昇率である。

図表3 SEDIPの学校施設建設費用に係るLGUs負担割合案

(単位：%)

		第1、2クラス郡	第3、4クラス郡	第5、6クラス郡
TEEPモデル	州政府負担分	0	10	15
	郡政府負担分	25	15	10
LGUs25%案 (TEEPモデル修正案)	州政府負担分	5	15	20
	郡政府負担分	20	10	5
LGUs20%案	州政府負担分	0	10	15
	郡政府負担分	20	10	5
LGUs15%案(1)	州政府負担分	5	10	15
	郡政府負担分	10	5	0
LGUs15%案(2)	州政府負担分	0	5	10
	郡政府負担分	15	10	5
LGUs10%案	州政府負担分	0	5	10
	郡政府負担分	10	5	0

調査の結果、以下6つの資金負担割合案がオプションとして検討された(図表3)

TEEPモデル

LGUs負担25%(郡政府は最大20%、残りは州政府が負担)

LGUs負担20%(郡政府は最大20%、残りは州政府が負担)

LGUs負担15%(郡政府は最大10%、残りは州政府が負担)

LGUs負担15%(郡政府は最大15%、残りは州政府が負担)

LGUs負担10%(郡政府は最大10%、残りは州政府が負担)

同調査からは、現状の財務状況では、SEDIP対象LGUsの大半は、事業費負担に際し困難に直面することが明らかになった。ほとんどの郡においては、教育分野の財源をSEFに依存しているが、SEFは十分に事業費を賄える規模ではない。郡レベルでの教育費支出状況は多様である。平均して5.5%を教育費に充てている(全国のLGUs平均は5.6%)が、8.1%のところもあれば、一方で0.6%しか割いていないところもある。平均を下回っているところには、財政能力に限界があるために、それ以上配分できないLGUsも多い。しかしながら、仮にSEDIP対象LGUsが現状の平均5.5%よりも多くを教育費に配分するならば、多くの貧困LGUsにおいてもSEDIPはより円滑に進捗することになる。このことは、もしも全国の公的予算に

占める教育費用の割合が一定程度増加すれば、SEDIPは持続可能な事業であることを示している。よって、SEDIPは実施機関の実施能力拡大をも目的とし、対象LGUsが教育費により予算を割くようなインセンティブを与えるよう計画された。

LGUs財務状況調査では、さまざまな資金配分割合を仮定して、LGUsの事業費負担能力がいかにかに複雑かつ困難なものであるかが示された。すでにSEDIPへの支出を含める以前に、教育費用の歳入・歳出で赤字を示しているLGUsもあり、そうしたLGUsは、SEDIPの約3倍の費用負担を要するTEEPにおいても、資金負担に際して困難に直面している。SEDIPにおいて、仮にTEEPで採用されている中央・地方の資金負担割合が適用されれば、LGUsが予算の5%を教育費に配分するとしても、対象80郡の57%が、また対象6州のうち3州が、支払いが困難であることがわかった。その結果、SEDIPでは、そうした資金負担能力に不安のあるLGUsの不払いによって事業の進捗が遅延しないように、特別なセーフティ・ネット・メカニズムを策定したのである。

以下に述べるのは、SEDIPの事業形成過程で策定された資金負担割合の概要とセーフティ・ネット・メカニズムである。既述のとおり、LGUsは学校施設建設費用の負担を負い、LGUsからの教育費の支出状況は、生徒の学校へのアクセスとともに教育サービス、ひいては生徒の教育水準の質にまで影響を及ぼす。SEDIPでは、事業費の投資

による短期的な教育予算増加よりも、むしろ適切な資金負担割合の策定を検索することにより、中長期的に各LGUの教育予算が増加されるインセンティブが期待されているといえよう。

#### 4. 教育セクターにおける適切な中央 - 地方資金負担割合

##### (1) JBIC・世界銀行協調融資による貧困地域初等教育事業 (TEEP) の例

JBIC・世界銀行の協調融資によるTEEPでは、各郡はそれぞれの郡のエンジニアリング・オフィスを通じて、行政責任範囲内の学校施設増改築を行うものとされている。世界銀行は、この方法のメリットを以下4点挙げている。

監理が行き届くことから、施設がよりよく運営される。

地元から労働力を調達できるため、建設コストが低く、かつ地域にオーナーシップを植えることができ、維持管理が円滑に行われる。

郡レベルからの支出をとまなう事業により、中央 - 地方の連携が促進される。

郡レベルにおいて、教育分野への財政支援増加のインセンティブとなる。

TEEPでは、学校施設増改築に係る中央政府 - LGUsの資金配分割合は、LGUsが25%となるように策定された (図表4)。地方自治法により、学校施設建設・維持管理に係る責任は郡レベルに移管されたとはいえ、TEEPでの資金配分割合には州レベルからの支出も見込まれている。地方自治法では、州政府には学校施設建設・維持管理に係る行政責任が明記されなかったが、SEFは均等に州政府にも配分されるように規定されている。州政府は、これまでもSEFを学校施設の維持管理、

新たに雇用した教員の給与などに使用してきた。地方自治法により、さらにSEFの用途が明確化されており、公立学校の運営・維持管理、学校施設の建設・修復、学校用家具類や教育器材の調達、教育に係る調査、教科書や季刊誌の配布、体育施設の整備など、すべて地域のSchool Boardsの決定のもとで使用するように規定している。この結果、TEEPでは、郡レベルからは学校施設増改築に係る費用のうちの10~25%が支出されることが規定された。

##### (2) ADB・JBIC協調融資による貧困地域中等教育拡充事業 (SEDIP) の例

ADB、JBIC協調融資によるSEDIPでは、TEEPと同様の資金負担割合が策定された。しかしながら、プロジェクトに参加するLGUsが初等教育への予算配分を優先させることにより、SEDIPへの予算配分が後回しにされプロジェクトの進捗に支障が生じないように、TEEPの資金負担割合に加え特別な策が施されている。

貧しい郡では、地方自治法によりLGUsの行政責任とされている中等教育施設の維持管理も、実際はできていない。これは、当然のことながら、移管された多大な行政責任にLGUsの財政が耐えられないからである。LGUsは予算に占める教育費の配分を増加させねばならず、教育費の中でも学校施設建設費用だけでなく、維持管理費用、人件費をもやり繰りしなければならない。しかしながら、現状はこうした費用は賄えておらず、とくに第4~6クラスに属する貧しいLGUsにおいては、教育費そのものにさえ予算が割けていない状況である。家族計画が十分に認識されていない地方の郡では、依然として出生率が高い。このため、子どもの増加は著しく、都市部と比較して、より

図表4 TEEPにおける学校施設建設費用の資金負担割合 (単位: %)

	第1、2クラス郡	第3、4クラス郡	第5、6クラス郡
援助機関 (JBIC、世銀)	50	50	50
中央政府	25	25	25
LGUs	25	25	25
うち州政府	0	10	15
うち郡政府	25	15	10

図表5 SEDIPの学校施設建設費用に係るLGUs負担割合案ごとの事業効果検討

	第1案：LGUs25%負担 (TEEP同様)	第2案：LGUs15%負担	第3案：LGUs25%負担 セーフティ・ネット・メカニズム付
教育分野支援の公正性は正効果	× (効果なし)	× (効果少)	(効果あり)
DECSからの支出の必要性	- (なし)	- (なし)	(ある程度必要)
LGUsのモラル・ハザードの危険性	- (問題なし)	× (可能性あり)	(避けられる)
郡政府に対する教育行政責任移管のインセンティブ付与効果	(効果大)	× (効果弱)	(効果大)
資金負担面での事業進捗に係る妥当性	(容易)	(容易)	(可能)

基礎教育費用に予算を配分する必要があるようである。この結果、財源的にも内容的にも不十分な教育サービスしか供給できていない。一方で都市部を中心に私立学校が良質なサービスを提供するようになってきている。こうして富めるものは良質なサービスを提供する私立学校へと進学することができ、貧しいものは公立学校に行く、さらには学校に行けないという不平等を生み出している。

SEDIPでは、中央政府の財政負担軽減という目的に鑑み、また、最近の通貨危機対策のために追加的に公的資金が必要なことから、LGUs、中央政府がともに持続可能な形で事業に参加できるような、柔軟な資金配分割合が模索された(図表5の第3案)。SEDIPの資金配分割合を決定する要素は、以下の5つである。

州レベルでなく、郡レベルでの財政力を中心に検討する。

5～14歳人口に焦点を当て、1人当たりの収入額を考慮する。

私立中等学校数と公立中等学校数の比率に配慮する。

LGUs予算に占める教育費の割合を検討する。

DECSのSBFにより可能な学校施設建設数を考慮する。

これらの要素に基づき、SEDIPでは、14州の中の第4～6クラスに位置付けられる郡を対象とすることとなった。対象郡は、おおむね以下の5つの要素を満たす。

1人当たりの収入が低く、結果的に貧困率が高い。

中等学校へのアクセスが悪い。

郡の公的な教育財源が不足しているために、私立中等学校の割合が高い。

財源が乏しいために、教育予算が乏しい。

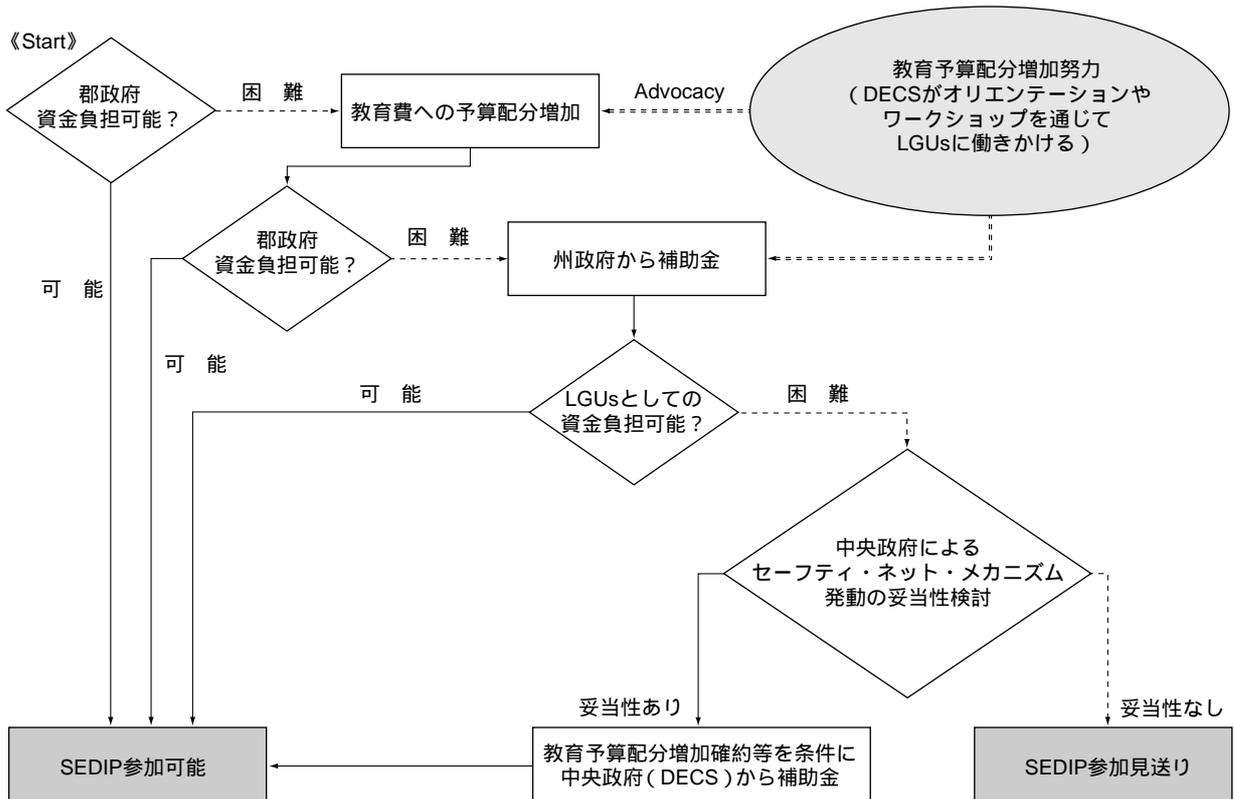
DECSによるSBFにおいても、支援対象とされにくい。

さらには、将来にわたって、LGUsが教育施設に支出し続けられる財務能力があるかを見極めるための基準が設けられた。

SEDIPでは、受益者参加型の事業決定プロセスが導入されている。すなわち学校施設建設費用のうち、LGUsからの支出分25%を確保しながらも、万が一LGUsが規定の資金配分額を支出できなくなったときに備え、セーフティ・ネット・メカニズムを策定している。これは、仮にある郡または州が自らの教育費への予算配分増加を試みたにもかかわらず、SEDIP事業費を賄えない場合には、まず郡が州へ補助金の申請をし、それでも賄えない場合には、州から中央政府に対し補助金を求めることができるものである。LGUs財務状況調査においては、事業対象州がすべて郡を補助できるほど十分な資金を有していないことが明らかにされている。

仮に郡レベルにおいて、基礎教育費への予算配分を現状の2倍にすれば、6年間の事業実施期間において必要とされるセーフティ・ネット・メカニズムのための金額は、1億7,720万ペソ(443万ドル)と見込まれている。しかしながらセーフティ・ネット・メカニズムのための中央政府からの財源は、DECSのSBFであり、DECSはすでにSEDIPに対しSBFの10%を配分することに合意しているため、フィリピン政府の財源不足により事業実施が遅延することはないものと見込まれる。

図表6 セーフティ・ネット・メカニズムのフローチャート



### 5. セーフティ・ネット・メカニズムの構築

セーフティ・ネット・メカニズムを構築した目的は、郡レベルの自治体に対し、自らの予算配分に占める教育費への割合を増加させること、事業費支払いが困難に陥ったLGUsに対し、公正性の観点を失わない範囲で、ラスト・リゾートを確保しておくことである。こうした目的と、事業開始後1年目に実施されるスクール・マッピング作業と関連して、やむを得ず事業費が支払えなくなったLGUsに対して、セーフティ・ネット・メカニズムは発動されることになっている。このセーフティ・ネット・メカニズムが発動され、LGUsに追加的に資金支援がなされるのは、中央政府から適切なIRA額が確保されなかったなどのために、LGUsが自ら負担すべき教育費に予算を十分に配分できなかったときである（セーフティ・ネット・メカニズムのフローについては図表6参照）。セーフティ・ネット・メカニズム構築段階にお

いて最も留意されたのは、LGUsがモラル・ハザードに陥らないようにすることである。学校施設建設費用の負担が困難な場合に、簡単に中央政府が肩代わりするようであれば、LGUsは税回収努力を怠るであろう。そうしたモラル・ハザードが生じれば、SEDIPは結果的に、非効率かつフィリピン政府にとってより費用のかかる事業に陥ってしまう。であればこそ、SEDIPで策定されたセーフティ・ネット・メカニズム発動基準は、おおむね以下の3点に配慮されねばならない。

郡政府は、事前にDECSと協議し、合意した範囲の中で予算に占める基礎教育費の配分を増加させること。

LGUsは、税回収努力を怠らないこと。

LGUsは、TEEPへの事業費拠出を適切に行うこと。

このアプローチをより実用的にするために、DECSは、LGUsと予算管理省との間で、合意書を締結することとしている。合意内容は、LGUsの学校施設建設に係る中央政府からのSBFを通じ

た補助金は、LGUsに直接供給される、というものである。言い換えれば、これまでのように学校施設建設はDPWHに委託されない。また、SEDIP実施段階においては、DECS予算のうち学校施設建設費用は、優先的にSEDIP対象LGUsに充てることを明記したDECSの省令が必要である。もしくは、次年度予算を検討する際に、DECSは、通常のSBFからSEDIPのセーフティ・ネット・メカニズム予算を確保するために、幾分か割ける権利を有することを、予算管理省との間で合意しておく必要がある。これらを確保しておくことにより、中央政府は、地方分権化政策のもとで実施しようとしているSEDIPを、面倒な法的手続きを経ずして円滑に実施することができるであろう。

事業実施の観点からは、LGUsは、スクール・マッピング作業終了後、SEDIPで支援できる範囲での学校施設建設・増改築の優先順位を決定するために、DECS職員と検討を重ねることになる。これに先立ち、郡政府や州政府は自らの歳入、歳出状況を調べ、今後6年間の財務状況の見通しを立てた。この作業を通し、LGUsは自らの財務能力を認識し、SEDIP事業費を負担するだけの歳入

があるか、あるいはSEDIP審査過程で望ましいとされた、教育予算配分を5%増加させる必要があるか検討できる。こうした検討を経たうえで教育予算配分を増加させても、なおSEDIP事業費負担が困難な場合には、DECSがあらかじめLGUsと合意していた教室不足数を建築するに足る額を補助するであろう。その場合には、LGUsによる全税収規模が毎年明らかにされ、仮に、当該LGUsの税収がある基準年度よりも低下していた際には、LGUsは中央政府から追加的に受けた補助金の返済を迫られるであろう。セーフティ・ネット・メカニズムのフローに基づけば、IRA交付額で調整することが可能と考えられる。SEDIPにおけるセーフティ・ネット・メカニズムの構築は、フィリピン中央政府が進める地方分権化政策という行財政改革の流れの中で、LGUsの財源不足というボトルネックを解消するものであり、同時に個別LGUsの財務能力に応じ、今後教育予算配分を増加するインセンティブを与える点で、中央政府、LGUs双方のニーズを反映させている。今後、教育セクターを支援する際の参考となれば幸いである。

# 上下水道セクターの民営化動向

## 開発途上国と先進国の経験<sup>\*1</sup>

開発金融研究所主任研究員 北野 尚宏  
プロジェクト開発部 有賀 賢一

### はじめに

上下水道セクターの民営化（Private Sector Participation）は、1980年代に公共部門の財源不足や非効率な運営などを背景に、英国で本格的に実施されたのを契機に、1990年代に入ってヨーロッパ諸国や開発途上国の都市で広範に導入されるようになった。

JBICは、これまで主に公共部門を主体とする開発途上国の都市部上下水道事業に対し円借款を供与してきたが、近年、各種の民営化スキームを導入するケースが増加していることを背景に、民営化スキームの適不適について検討を要請されるケースや、民営化支援について内談を受けるケースが多くなっている。したがって、JBICにとって民営化スキームに対する考え方を整理するとともに事業形成のノウハウを蓄積しておくことはきわめて重要である。

本調査は、開発途上国と先進国における上下水道セクターの民営化スキームの整理と事例分析を行うことを目的に実施したものである。調査の手法としては、文献調査とインターネットサーチのほかに関係者へのインタビューを実施した。

### 第 章 上下水道セクター民営化の概要

#### 1. 上下水道市場の特徴

開発途上国の都市では人口が急増しており、上下水道整備（新規投資と運営の改善）に対するニーズはきわめて高い。開発途上国の上下水道整備のための資金需要は膨大であり、政府やドナーだけで総額をカバーすることは困難である。多くの途上国政府やドナーの間では、上下水道事業の効率的な運営、コストの低減、処理基準の向上を図るためにも民間部門の手法の導入、民間部門の参入がふさわしいとの認識が広がりつつある。<sup>\*2</sup>

上下水道セクターにおいて民営化が加速したのは、1989年にイングランドとウェールズの水道事業が完全民営化されてからのことである。<sup>\*3</sup>本調査で把握した範囲で1999年2月末現在、162件の民営化事業が進行しているものの<sup>\*4</sup>市場（global market for water supply and sanitation）としては未成熟の段階にあるといえる。国際市場で通用する能力を備えたオペレーターはきわめて少なく（フランス3、英国4、米国1）、市場の寡占率も高い。<sup>\*5</sup>金額ベースで見ると、既存の民営化契約のほとんどはヨーロッパ諸都市やその他の地域の

\*1 本調査は、(株)コーエイ総研に委託した「上下水道セクターの民営化動向 - 開発途上国と先進国の経験 -」の報告書の要約である。調査担当者は、JBIC：北野尚宏、有賀賢一、水野兼悟（現(株)野村総合研究所）魚住麻子、(株)コーエイ総研：盛信博、GIBB Ltd.：ジェレミー・レイゼンビー、フィリップ・エンドリーである。

\*2 上下水道セクターへの民営化は、以下のような要因により、これまで電力や電気通信分野に匹敵するほどの取組みは行われてこなかった。社会的な要因：水は一般に、限りのある資源というより「天の恵み」と受け止められており（「公物」としての水）、また安全性の面でも民間事業者が独占的に水を供給することはなじまないとの社会通念がある。水道料金を民間事業者の採算が確保されるような水準に維持することは政治的に困難。技術的要因：水源ごとに水質には違いがあり、異なった処理方法が必要になるため、設備設計、運営制度における標準化を困難にしている。また、既存の上下水道設備の資産価値を見積もるにはコストのかかるサンプリング検査が必要である。水道業界の不備要因：民営化プロジェクトの数は多いが、各種条件に恵まれた大型プロジェクトは比較的少ない。国際的に通用する同分野の民間事業者、コンサルタントはきわめて限られている。大手商業銀行や投資基金も上下水道セクターの経験が少ない。

\*3 フランスは、19世紀より一貫して上下水道セクターへの民営化を認めており、例外的ケースといえる。

\*4 162件の内訳は、ヨーロッパ44件、南北アメリカ50件、アジア・太平洋55件、アフリカ・中近東13件。

\*5 フランスの2社（Vivendi Group傘下のジェネラルデゾー社とリヨネデゾー社）だけで、民間主体の投資案件の60%以上のシェアを占めている。

図表1 民営化の契約形態

契約形態 (契約期間)	概要	特徴
サービス契約 (3～5年)	現行の上下水道公社の一部の機能について、一定期間に限り民間の経営管理に任せるもの	・資本計画管理、漏水率の削減、料金の請求・徴収、情報技術などの運営委託に適している
マネージメント契約 (5～10年)	民間事業者またはコンサルタントに対して、上水設備や下水設備の一部または全部の運営管理権を与えるもの(資本投資は行われない)	・契約の目的は、より本格的な民営化策の準備のためのパフォーマンスの改善とコスト削減、経営陣や制度の運営経験の蓄積による公共事業者のパフォーマンスの改善 ・民間事業者に対しては実績に基づく報酬を支払う
リース契約 (5～15年)	公共部門所有の事業設備を民間業者にリースして、民間事業者が上下水道システム運営のあらゆる側面(オペレーションに限られ、一般に資本投資は除外)に責任を持つもの	・達成すべき履行基準が定められる
コンセッション契約 (25～35年)	上下水道の事業経営責任(資本投資も含む)を、一定期間民間業者に譲渡するもの(一般に、公益事業オペレーターが率いるコンソーシアムとの間で契約締結)	・設備全体の効率的な運営管理を担保するため、インセンティブや罰則規定および独立の規制委員会が設けられる ・長期にわたって設備を良好な状態で運営できるか否かが、運営成果と収益性を左右する
売却/完全民営化	公共部門がその資産も含め民間に永久に譲渡され、新しい民間所有者がライセンスに基づき規制機関の管理下で施設の運営を行うもの	・効率が高まり、インセンティブに基づく改善が行われ、将来計画や設備投資のための借入れも自由に行うことができる ・法律上、公共部門の売却を禁止している国も多く、適用される例は少ない
建設・所有・運営・譲渡 (BOOT)	プロジェクト・スポンサーが、合意した期間中に建設・所有・運営する新規の施設から追加のバルク水を地方自治体の水道局に販売することを提案し、契約期間終了後に当該施設を自治体当局に移管するもの	・大規模な自治体の大型拡張事業に適している ・BOOT契約企業は既存の資産やその運営には責任がない
官民パートナーシップ (合弁契約)	自治体と民間の事業者が合弁会社を設立するなど、本格的なパートナーシップを組むもの	・各当事者は合弁運営会社の株式を所有する ・パートナーシップのもと、上記の契約形態のいずれかに基づき上下水道サービスを提供することも可能である ・民営化に不信感を持つ選挙民にとっては受け入れられやすいが、公共当局側が2つの役割(規制者と事業者)を演じるため、利害の衝突を引き起こす可能性がある

都市に限られている。中小都市の案件も増加傾向にあるが、需要に対して、十分な能力を有する民間事業者数は不足している。

## 2. 民営化の契約形態

民営化といっても、民間の関わりが最も少ないもの(サービス契約)から最も大きいもの(民間への売却/完全民営化)まで、さまざまな形態がある。一般に受け入れられている形態は、大きくサービス契約、マネージメント契約、リース契約、コンセッション契約、売却/完全民

営化、建設・所有・運営・譲渡 (BOOT) 官民パートナーシップ (合弁契約) に分類できる(図表1)。世銀によれば、上下水道セクターで現在最も一般的なものはコンセッション契約である\*<sup>6</sup>

## 3. 民営化にかわる方式

公益事業を公共の所有に残したままで、民間部門の手法を導入していくことも有力な方策である。その理由としては、政治的リスクが少なくて済む、商業資金に比べ公的資金のほうが調達費用が安い、ことが挙げられる。しかし、どちら

\* 6 サービス契約との見方もある。

図表2 民営化にかわる方式

方式	概要	特徴
商業化 (Commercialization)	公益事業組織がより商業化されるプロセスであり、段階を踏みながら、公的組織に将来の運営や投資に関するより大きな権限を与えていくもの	事業組織の市場価値が高まるので、民営化への取組みにおける準備段階となることが多い
民営方式化 (Corporatization)	公益事業組織を法的に地方自治体などの公共部門から切り離して別組織とする、組織再編プロセス	地方自治体が株式を所有する有限会社が設立されることが多い
資本化 (Capitalization)	民営方式化と民営化の取組みの中間的なものであり、民営方式化された事業体に財務価値(バランスシート価値)を与え、国・地域または自治体の住民に無料の株式が分配されるもの	事業体はインフラ投資のため商業資本を借りることができる
統合策(Twinning)	先進的な事業体を業績不振の事業体と組ませるもの	一方または双方の意欲不足が原因で、成果が上がらないケースが多いのが現状

の理由も欠点になる可能性がある。政治的リスクが少ないということは、公益事業とその料金が議会の管理下に置かれるということであり、インフラに投じる公的資金も年度によってその確保が困難な場合が生じる。民営化にかわる主な方法として、商業化、民営方式化、資本化、統合策、の4つがある(図表2)。

#### 4. 今後の動向

上下水道セクター民営化における現今の課題は、大型事業の発掘・形成とともに、民営化の対象を中小自治体にまで広げることである。ドナーの支援により新しい保証スキームや資金パッケージが開発される可能性は高く、これにより水道事業者は中小自治体の要求にも対処しやすくなるだろう。

ただし、新規需要のすべてを民営化だけで提供できるわけではない。ドナーによる公共事業体への支援や、民間の経営手法を取り入れた公共事業体の経営改善は、今後も必要とされている。また水資源の管理も重要な課題である。

例(ヨーロッパ3、アジア・太平洋3、南北アメリカ2、アフリカ・中近東2件)につき、分析・評価を行った(図表3)。

事例は、現在の市場状況を反映してコンセッション契約が最も多かった。新しい市場であることを反映して、成熟した民営化の取組み形態として取り上げた事例はフランスモデルだけである。今後10年間で成熟化が予想される英国および、オーストラリア、ポーランド、ギニア、プエノスアイレス、サンティアゴの6事例については、すでに一定の成果が上がっており、事業の初期段階における成否要因分析を行った。

アジアの事例として取り上げたマニラ、ジャカルタ、ならびにBOT事業の事例として取り上げたイズミットについては、調査時点では、いまだ事業として本格的な成果が上がるに至っておらず、主に事業形成過程での分析が中心となった。

一方、民営化を検討したが取止めになったもしくはうまく行っていない例としては、カラカス(ベネズエラ)等が挙げられる。民営化せずに、改善が図られた事例としては、イスタンブールなどが挙げられる。

なお、いずれのケースも事業主体が民間部門であることから、情報入手には制約があった。以下に、各事例の概況を示す。

## 第 章 事例研究

### 1. 対象事例の選定

民営化を成功に導く要因を抽出するため、10事

図表3 検討対象事例の概要

	ヨーロッパ	アジア・太平洋	南北アメリカ	アフリカ・中近東
マネージメント契約		<b>アデレード（オーストラリア）</b> 15年契約、1995年開始 運営費削減等の目標達成		
リース契約	<b>グダンスク（ポーランド）</b> 30年契約、1993年開始 水質改善等の目標を達成			<b>コナクリー（ギニア）</b> 15年契約、1989年開始 接続率、メーター設置率 等改善した コンセッション契約
コミッション契約		<b>マニラ（フィリピン）</b> 25年契約、1997年開始 <b>ジャカルタ（インドネシア）</b> 25年契約、1998年開始 いずれも評価は時期尚早	<b>ブエノスアイレス（アルゼンチン）</b> 30年契約、1993年開始 給水能力向上、水質・無収率改善達成	
混在型の契約	<b>フランスモデル</b> 全人口の78%に配水、74%の下水を処理			
売却 / 完全民営化	<b>英国モデル（イングランド・ウェールズ）</b> 1989年開始 飲料水・下水処理水の水質改善達成		<b>チリ（サンティアゴ）</b> 2段階方式、1990年開始 第1段階ではサービス水準等改善された	
BOT				<b>イズミット（トルコ）*</b> 15年契約、1995年開始 評価は時期尚早

注：\*JBICはOOFによる資金支援を行っている。

## 2. マネージメント契約

### (1) アデレード（オーストラリア、サウスオーストラリア＜SA＞州）

**背景：** 1993年に設立された行政監査委員会で、水道料金に競争原理を導入するため、州政府土木・水道局の上下水道部門を外部委託すべきとの結論が出された。

**目的：** 上下水道サービスのコスト削減、サービス輸出の目標達成、各種公益部門において民営化をめざす政府の計画実現を支援。

**形態・事業者選定：** 1994年に水道部門はSA水道公社に再編成され、アデレード地域の上下水道サービスに係るマネージメント契約を、国際競争入札により選定される民間事業者と締結することになった。適切な入札準備・管理により調達は順調に進み、最終的に豊富な実績を有する英（テムズ・ウォーター）・仏（ジェネラルデゾー）・豪（キンヒル）連合（ユナイテッド・ウォーター社）が落札し、1995年より事業を開始した。

**契約要件：** 運営費の20%削減、サウスオーストラリア州の水道事業社の海外事業受注促進。

**契約履行状況：** 水質の改善、経費削減などほぼ100%目標を達成している。水道料金は1998年末までに約8%上昇（ただし、契約上は水道料金は民間事業者の責任範囲外。民営化開始前の1994年から1998年のCPIの上昇率は8.4%であるので、値上げは主に物価上昇分であると推定される）。

### 3. リース契約

#### (1) グダンスク (ポーランド)

**背景:** ポーランドは1990年代初頭に大幅な分権化が進んだ。グダンスク市(人口47万人)では、上下水道サービスに多くの問題をかかえており(老朽化した設備、劣悪な水質、度重なる断水、高い漏水率など)設備の更新・拡張ならびに運営改善が焦眉の急であった。

**目的:** 水質の改善、サービス水準の改善、妥当な水道料金の維持。

**形態・事業者選定:** 市当局はフランスのSAUR社との協議の結果、1992年に同社と合弁株式会社(SNG社:資本比率はSAUR51%、市49%)を設立し、1993年にSNG社との間で30年のリース契約を締結した。

**契約要件:** 水道水をEU基準に適合させる、下水処理システムの改善計画策定など。

**契約履行状況:** 当初の契約関係は順調とはいえず、事態に改善は見られなかった。しかし、市議会の改選を契機に1995年に料金交渉の時期・手続きを明確にするなどの項目が盛り込まれるかたちで契約改訂され、契約関係は改善した。水質基準は目標を達成し、下水処理計画も策定された。1992~97年の水道料金の値上げ率は物価上昇率を29%下回り、メーターの設置などにより水消費量も大幅に低下した。

#### (2) コナクリー (ギニア)

**背景:** ギニアの首都コナクリーでは、1980年代末の時点で、水道水を利用できたのは都市人口の40%未満にとどまっていた。政府は、国営の水道事業体の再編策が失敗したのを契機に、1989年に世銀の支援を受けてリース契約(10年)の導入に踏み切った。

**目的:** 給水率の改善と無収率の削減、民間資本導入のための制度上の枠組みの整備、商業ベースにのる独立採算の水道事業法人の設立、均衡のとれた契約関係の確保。

**形態・事業者選定:** 国営水道公社(SONEG)と官民共同の水道管理会社(SEEG:資本比率は民間51%、政府49%)が設立され、入札でフランスのコンソーシアム(ジェネラルデゾー/SAUR社)がSEEGの民間パートナーとして選定された。SONEGはリースの対象となる都市部の上水設備を所有し、新たな投資計画の立案と実施、水道セクターの開発に責任を持つ。SEEGは上水設備における運営管理および料金の請求と徴収の責任を持つ。

**契約要件:** 徴収された料金は、SEEG、SONEGで分けられ、収益の一定割合がSAUR社へと支払われる、SEEGは40万ドルの契約履行保証金を積み立てておく。

**契約履行状況:** 給水能力は拡大し(1988年の750万m<sup>3</sup>/年 1994年の2,870万m<sup>3</sup>/年)給水人口も1989年の40%から1994年には52%へと増加した。メーター設置率も同時期に5%から95%近くまで増加した。財務的にも1995年は料金収入が運営費を上回った。

**課題:** SONEGはSEEGの規制機関であると同時に、設備投資の決定権を有しており、一方、SEEGは水道事業者であると同時に、SONEGの建設請負業者でもあることから、規制上の関係は理想的なものではなかった、1995年の料金改定(0.9ドル/m<sup>3</sup>)により、水道料金を支払えない利用者の割合が高まった。不法接続による無収率の削減が現在でも課題となっている。契約更新について再交渉が行われている。

## 4. コンセッション契約

### (1) ブエノスアイレス(アルゼンチン)

**背景:** ブエノスアイレス(首都圏人口930万人)の上下水道事業は、公益事業法人(OSN)が運営していたが、水質の劣化、低い下水処理率など多くの問題に直面しており、アルゼンチン政府は1990年に民営化の方針を打ち出し、民営化委員会を発足させた。

**目的:** 上下水道設備の拡充により都市住民へのサービス内容を改善すること。

**形態・事業者選定:** 1993年に世銀の支援を受けて、国際競争入札の結果、26.9%の料金割引を提示したりヨネデゾー社を中核とするコンソーシアム(アグアス社)とコンセッション契約(30年)を締結することになった。政府は入札に先立ち、OSNの負債を引き継ぐ、水道料金を値上げするなどの措置をとり、契約企業に対しても、資産の無償貸与、料金滞納者へのサービス停止権限の付与などの優遇策を講じた。また、職員解雇にあたっては政府と世界銀行の資金援助を得た。IFC、欧州投資銀行、商業銀行より多額の融資も獲得できた。

**契約要件:** 5年ごとに約100万人の住民が上水と下水の両方に接続されるようにする、アグアス社の責任には商業上および技術上の運営・維持や、契約に明記された一定の履行目標を達成するために必要なあらゆる投資資金の調達が含まれる。

**契約履行状況:** 給水能力は大幅に向上し(1993年の360万m<sup>3</sup>/年 1996年の490万m<sup>3</sup>/年)、水質、無収率も改善され、上水普及率(70% 77%)、下水普及率(58% 60%)ともに増加した。財務状況も営業利益が黒字に転じるなど改善している。水道料金は一度値上げされたが、依然として民営化前よりも実質17%低い。1998年になって、政府は料金政策を変更し、最貧困層へのサービス普及のために開栓料金\*7の免除を決定した。

### (2) マニラ(フィリピン)

**背景:** マニラにおいては、無収率は50%以上と推定され、水質も劣悪であったために伝染病の発生も頻繁に生じていた。これらの状況を打開するために、世銀の支援もあり、1995年に都市を東西に地域分割してのコンセッション契約(25年)の導入が決定された。

**目的:** 上下水道サービスの普及率の改善、水質改善により伝染病を抑える、旧公共事業体に対する水道関連インフラ設備への融資について、継続的な返済を確実にする。

**形態・事業者選定:** 東西両地区において競争入札が行われ、順調に契約が締結された。東地区においてはアヤラ・コーポレーションを、西地区においてはベンプレス社を中核とするコンソーシアムと契約を結んだ。

**契約要件:** 2001年までにサービス普及率を現在の70%から77%(東地区)、87%(西地区)とする、サービス義務(飲料水を国の基準値に合わせるなど)を履行する。政府は残存する公共事業体の既往債務に対する返済を保証する。

**契約履行状況:** 契約はうまく始動したようであるが、実施されたサービスについて評価するのは時期尚早である。1998年にエルニーニョ現象が起きた時期も、通常のサービスを維持することに成功した。

**課題:** 2つの地域で料金が異なること、落札価格が低すぎたとすれば(例:東地区)

\*7 水にアクセスできるよう、水道管をひくためにかかる料金。

契約事業者が責務（運営とインフラ整備）の遂行に必要な資金を賄うことは難しいとの懸念があること。

### （３）ジャカルタ東地区（インドネシア）

- 背景： 1990年代初期に、政府と水道事業への参入を希望する企業との間で協議が行われ、1997年に国際競争入札を経ずにマニラと同様「地域分割化」されたコンセッション契約が2本締結された。1998年に政権交代があり、両コンセッション事業とも契約無効との宣言がなされた。いずれの契約企業も控訴している。最終的にはコンソーシアムを再編し、契約条件について再交渉することを条件に契約が復元される可能性もある。
- 目的： 上下水道サービスの普及率を改善する、水質悪化による病気の発生率を抑える、関係当事者間の契約関係の均衡を図り、25年のコンセッション期間における自立性を確保する。
- 形態・事業者選定： 契約は水道公社とテムズ・ウォーター社とリヨネデゾー社が中核となる二つのコンソーシアムとの間で契約が締結された。1998年以降、再交渉中だとの観測も流れている。
- 契約要件： 利用者への接続率を改善する、浄水場の拡張、修復、管理運営および維持を行う、配水設備を拡張するため資本設備に投資する。
- 契約履行状況： サービスについて評価するのは時期尚早である。料金徴収率は96%を達成した。
- 課題： 状況の変化のため、経費のかさむコンセッション契約の再交渉が必要となっていること、契約企業にとってのリスクが増大したこと。

## 5．混在型の契約制度

### （１）フランスモデル

- 背景： フランスにおける水道事業への民間の関わりは、1853年のジェネラルデゾー社の設立から始まった。1933年までには、大手の民間水道会社8社、地域の小規模会社が多数存在していた。1990年時点で残っていた大手民間事業者は5社だけであった。その後、そのうちの2社がより大手の競合会社と合併し、3つのきわめて大きなグループ企業がフランスの上下水道市場を独占することになった。1998年現在、民間企業は人口の約78%に給水している。この中には、都市部の人口の大半が含まれる。また下水処理における民間のシェアは74%を超える。
- 目的： サービスの運営効率を向上させると同時に自治体や利用者にとってのコスト削減利益を増大させるため、民間セクターの経営能力を活用すること。
- 形態・事業者選定： 地域の自治体は、水道事業の管理を民間企業に委任するか、あるいは水道公社を介して事業を直接運営するかのいずれかを選択しなければならない。民間委託の契約形態はリース契約、マネージメント契約、コンセッション契約の3つであるが、その形態は千差万別で事例ごとに異なっている。水道業者の選定には1995年から競争入札が義務づけられ、一層の競争が図られるようになった。
- 契約要件： 一般に事例ごとに異なり、長期的な料金構造のもとで実現される設備の改善や合意によって定められたサービス基準の概略を示した内容になる。
- 契約履行状況： 1997年に民間会社によって供給されていた水は、公共セクターによる場合と比べて16～44%割高だったが、水質基準の遵守率は4倍もよかった。

課題： 契約更新時に新規参入障壁があったうえに、三大企業グループに上下水道市場を占有されており、競争があまりみられないこと（契約更新時にも競争入札が義務づけられたことから今後改善される可能性あり）。

## 6. 民間への売却・完全民営化

### (1) 英国モデル（イングランド・ウェールズ）

背景： 英国においては、1989年以前は上下水道公社10社によって運営・規制されていたが、設備投資のための公的資金不足が問題となっていた。そこで膨大な投資を行い、かつ水道部門の効率性を改善するために完全民営化が選択された。

目的： 上下水道公社を政府の干渉から解放し、政治的圧力から保護する、公共所有によって上下水道公社に課せられる資金調達上の制約を排除する。

形態・事業者選定： 1989年9月に10の上下水道公社の運営機能が持株会社に移管され、最終的に運営資産と顧客を譲渡するため各持株会社の傘下に「水道サービス会社」が設立された。それぞれの会社には、1989年9月1日に25年間のライセンスが与えられた。現在はイングランドとウェールズ地方のみにおいて水道事業の民営化がなされている。

契約要件： 給水サービス局の設定した漏水率の削減目標に従うこと、ライセンスで課された条件の実施。

契約履行状況： 水道会社の業績はおおむね良好であり、大規模な投資（民営化以前のほぼ倍）が行われたことによって水質や汚染防止、漏水率に改善が見られた。規制機関（給水サービス局）は、政府・水道会社から独立しており、幅広い裁量権が与えられている。

課題： 規制制度のさらなる改善。

### (2) チリ（サンティアゴ）

背景： チリにおいては、2段階方式で民営化に取り組んできた。第1段階では、コンセッション契約により公的な事業組織を設立するという民営方式化をとっている。第2段階では、民間の入札業者に売却することで、これらの事業組織を民営化している。

目的： <第1段階> 一連の法律のもとで規制監督を受け、商業的に自立可能な公益事業法人を設立。

<第2段階> 都市部の上下水道セクターへの公的融資を廃止する、民営化されたシステムに競争のメカニズムを導入する。

形態・事業者選定： <第1段階> 1988年と1989年に上下水道部門への参入自由化の法律が制定されたことにより、垂直統合の最も進んだ地元企業が事業地域内の上下水システムのすべての契約を獲得した。

<第2段階> 経営力と技術開発力の不足、および資本投資に対する需要の高まりに応えるため、1995年に政府は上下水道事業者の完全民営化をめざす法制度を導入した。

契約要件： <第1段階> サンティアゴのケースでは、国家水質基準の達成、24時間供給義務など。なお、政府は最貧層の利用料に対し25～88%の補助を行っている。

契約履行状況： サンティアゴにおいては、サービス水準が改善され（無収率1990年の28% 1994年の20%など）、第1段階は成功であったといえる。料金は最初の4年間で実質41%値上げされている。第2段階については入札結果はいまだ公表されていない。

## 7 . BOT

### ( 1 ) イズミット (トルコ)

背景： イズミット市 (60万人) では、1987年にダム建設により新たな水源を開発し給水能力を増強する事業が開始されたが、資金調達が困難になり、工事は中断された。そのため、元の請負業者 (テムズ・ウォーター/トルコ企業連合) に対し工事を引き継ぐための建設・運営・譲渡 (BOT) 方式のプロポーザルの提出が求められた。

目的： 家庭用水と工業用水の需要の高まりに対し、安定した給水を確保すること、プロジェクトに必要な資金を公共部門ではなく民間から調達すること。

形態・事業者選定： 1995年に市とプロジェクト会社 (元の請負業者 + 日本の商社など) との間で大型一括供給契約が締結され、1996年に工事を再開、1999年に完成した。このようなBOT方式の水道事業は、現在の市場では限られている。

契約要件： 市当局とプロジェクト会社との間の履行および水販売契約の中に給水条件、運営保守の条件、水質基準および水質監視手順が定められ、適切にリスク分散が図られている。

契約履行状況： 建設は当初の目標より3ヵ月早く33ヵ月で完了し、1999年1月より供給開始。1999年9月に起きた地震の際も、主要プロジェクト施設であるダム、浄水場、主導水道管、配水ネットワークに関しては、耐震設計であるために損傷はなく、正常に機能している。

## 第 章 民営化の成否要因分析

### 1 . 民営化の成否要因

事例分析の結果、事業の形成から初期段階における一般的な成功要因を抽出した (図表4)。主な成功要因は法的基盤整備等の政府の支援、現実的な実施計画、明確な目標、官民の長期的なパートナーシップなどである。

これらの成功要因が備わっていても、必ずしも民営化の実施過程で最終的に成果が上がることを保証するものではない。しかし、これらの要因が欠けていれば、事業実施中に問題が起こる可能性は高いといえる。民営化がオプションのひとつとなっている上下水道プロジェクトを評価するにあたり、これらの要件をチェックリストとして活用できる。

### 2 . 適切な民営化実施につながる一連の過程

民営化のパートナーを選定するうえで、調達プロセスはきわめて重要である。これは、ドナーによる指導やアドバイスが不可欠となる領域である (図表5)。

## 第 章 提 言

開発途上国の上下水道セクター民営化は、端緒についたばかりである。ドナーは、上下水道セクターの分野で、引き続き公共事業体に対する資金供与・経営効率改善のための知的支援という役割を担う一方で、民間投資を促進する観点からは、次のような活動が期待されている (図表6)。

- (i) 民間資金と公的資金を組み合わせる上下水道部門の整備を図るための、民間資金の導入も含む事業スキーム構築に係る知的支援を行う。
- (ii) 民生にも配慮すると同時に、民間資金の導入の前提となる事業全体の採算性を確保するた

図表4 初期段階での民営化の成功要素とそのポイント

成功要素	ポイント	事 例
(1) 政府の支援	民営化契約の法的基盤が整備されること、政治的な介入から独立した民営化案に取り組むこと、適切な規制、民間事業者の採算が確保されるような料金設定等が必要とされる	<ul style="list-style-type: none"> <li>・チリにおいては、料金設定などに関する法律が制定された</li> <li>・ブエノスアイレスでは、中央政府の強力な支援のもと、関係者からなる民営化委員会を発足させた</li> <li>・英国では、水道会社と政府の双方から独立した規制機関を有している</li> <li>・コナクリーでは、水道事業者、規制機関、建設請負業者の役割分担に重複があり、規制上の関係は適切とはいえない</li> <li>・ジャカルタ(東地区)では、民間事業者の採算が確保されるような料金見直し条項が契約に含まれている</li> </ul>
(2) 政治的な安定性	長期にわたり民間資本を引き付けるために必要である	・ジャカルタでは政権交代後、2つのコンセッション事業とも前政権との関連で契約無効との宣言がなされた
(3) 実務に通じた有能な専門家からのアドバイス	準備・実施段階では、中央政府と自治体のクライアントとが、民営化を担う民間コンソーシアムと同一レベルの専門的アドバイスを利用する必要がある	・ブエノスアイレス、コナクリー、マニラについては、世銀グループの支援を受けた
(4) 現実的な実施計画	契約に入札するコンソーシアムに対しては、実施過程が実行可能なものであるとともに、関連する計画が現実的なスケジュールに基づいており、さらに自治体当局側がそれを完全に守る、という信頼を与えることが重要である	・フランスでは、自治体が契約形態を選ぶことができ、さまざまな参入オプションが存在する
(5) 明確な目標	規制当局が民営化の取決めにおける履行水準を測定するうえで、契約業者が実績を達成するうえでも不可欠である	・すべての事例において、明確な目標が存在していた
(6) 応札企業から提示される料金設定が現実的であること	サービスは入札価格で確実に実行できるものでなければならない。上下水道サービスの質を犠牲にして、安い水道料金を設定するのは現実的ではない	・マニラ東地区のコンセッション契約のケースでは、落札価格が低すぎたことが、懸念されている
(7) 官民の長期的なパートナーシップ	すべての過程において、運業者と自治体当局が長期的な信頼関係を築くための基盤が整備されるように配慮しなければならない	<ul style="list-style-type: none"> <li>・フランスにおいては、公共部門と民間が協力協定のもとで長期的な信頼関係を築いてきた。ただし、競争が阻害される危険性もあるので注意を要する</li> <li>・グダンスクでは、当初契約関係は良好でなかったが、契約改訂にあたって改善が図られた</li> </ul>
(8) リスク・シェアリング	開始時点でリスクを丹念に洗い出し、契約の中で、最もうまく対処できる契約当事者にそれらを割り当てるのが重要である	・イズミットでは、契約上適切なリスク配分がなされた

図表5 民間事業者の調達におけるポイント(公開競争入札を前提)

過 程	ポイント	事 例
(1) 入札プロセスの設計と準備	<ul style="list-style-type: none"> <li>・上下水道システムの調査とともに、最適な民営化オプションを十分に検討する</li> <li>・入札に先立ち法律および規制上の枠組みをつくる</li> <li>・入札プロセスは現実的で達成可能なものとする</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・アデレードでは、入札準備・管理が適切に行われた</li> <li>・マニラでも明確な入札手続きなどにより契約が順調に締結された</li> </ul>
(2) 入札プロセスのマネジメント	<ul style="list-style-type: none"> <li>・政府は入札のスケジュールに厳密に従う</li> <li>・入札で選定された事業者は、十分な能力と財務力を備えている</li> <li>・入札評価基準が透明かつ明確である</li> </ul>	
(3) 交渉と民営化への移管	<ul style="list-style-type: none"> <li>・交渉期間の過程は両当事者の秘密事項とする</li> <li>・民営化の取決めの詳細に合意したら、利害関係者全員が契約内容を手取できるようにする</li> </ul>	

図表6 期待されるドナーの活動

項目	具体例
(1) 事業スキーム構築に係る知的支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 民営化の計画段階において、公共事業体の制度改善のための知的支援を行う</li> <li>・ 民営化に係る調査と実施準備につき支援を行う</li> <li>・ 標準的な契約書および法律文書の作成を支援する</li> <li>・ 規制等の必要な制度・技術に関して、途上国の関係者に対する研修を行う</li> </ul>
(2) 資金面での支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 自治体が民営化策を導入できるように、低利資金や保証の提供などを通じた支援を行う</li> </ul>
(3) 市場開発	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 新規参入者に対して情報や専門知識を伝達する</li> <li>・ サービス/マネージメント契約に入札できるような民間企業の育成を支援する</li> </ul>
(4) サステナビリティ(持続性)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 強力でかつ独立した規制委員会の設立を支援する</li> <li>・ 住民の信頼を支え、民営化から得られた教訓を次の契約に活かすことをめざして、民営化契約における行政監査制度の構築を支援する</li> </ul>

め、低利資金の提供などを通じて中央政府や自治体を支援する。

(iii) 現在、世界に主なオペレーターが8社しかない現状に鑑み、新規参入者に対して情報・知識の伝達を行い、実力のある参入企業の育成

を支援する。

(iv) 民営化スキームが長期的に安定するように、独立した規制委員会の設立や行政監査制度の確立を支援する。

参考文献

Alfaro, R. 1997. *Institutional development for the urban water and sanitation sector in Chile*, UNDP - World Bank water and sanitation program. <http://www.wsp.org>

Anglian Water details: <http://www.anglianwater.co.uk/international/countries/argentina.htm>

Bertrand, R. and Maksymiuk, Z. 1998. *Turning the tide of water and sanitation utilities, how privatised operators go about improving services: the experience of Saur Neptun Gdansk*, Water and Sanitation Forum. April 1998.

Brook Cowen, P.J. 1998. *Public policy for the private sector-The Guinea water lease - five years on: Lessons in private sector participation Note Number 78*. <http://www.worldbank.org/html/fpd/notes/notelist.htm>

Crampes, C. and Estache, A. 1998. *Public policy for the private sector: Regulating water concessions - lessons from the*

*Buenos Aires concession: Note 91*. <http://www.worldbank.org/html/fpd/notes/notelist.htm>

Haarmeyer, D. and Mody, A. 1998. *World water privatisation: managing risks in water and sanitation*, Financial Times Energy.

Lorrain, D. 1997. *Urban water management-French experience around the world*, Hydrocom. FT Newsletter - Global water.

Myers, S.D. 1998. *Water services management: a public-private partnership*, Financial Times Energy. <http://www.ftenergy.com>, <http://www.open.gov.uk/ofwat.htm>

Owen, D. 1998. *The European water industry - A country by country analysis*, Financial Times Energy.

Rivera, D. 1996. *Private Sector Participation in the Water Supply and Wastewater Sector: Lessons from Six Developing Countries*, World Bank Publication.

South Australian Water Corporation, 77 Grenfell Street, Adelaide, South Australia

5000, Tel: 00 61 8204 1452

Triche, T.A. 1990. *Private participation in the delivery of Guinea's water supply services. Policy, research and external affairs working papers*, Water and Sanitation-World Bank.

Van den Berg, C. 1998. *Public policy for the private sector: Note number 115 - Water privatisation and regulation in England and Wales*. <http://www.worldbank.org/html/fpd/notes/notelist.htm>

World Bank. 1997. *The private sector in infrastructure: Strategy, regulation and risk -International forum for utility regulation*.

World Bank. 1997. *Toolkits for private sector participation in water and sanitation*. Transport, water and urban development department.

World Bank Group. 1996. *Financing private infrastructure - four lessons of experience*. FT Newsletter Global water report.

# 農村企業振興のための金融支援

## タイ農業・農業協同組合銀行 (BAAC) を事例に\*

開発金融研究所主任研究員 北野 尚宏

### はじめに

アジアの農村部における非農業部門 (rural non-farm economy) とくに農村企業 (rural enterprises)<sup>2</sup>の振興は、農村経済の構造変化 (非農業化) 経済危機による失業増などを背景に近年重視され、マイクロファイナンスの導入などさまざまな方策が検討・実施されている。本調査<sup>3</sup>は農村企業振興策のうち、マイクロファイナンスを卒業したレベルの企業に対する金融支援のあり方について、国際協力銀行 (JBIC) が1970年代より支援し1999年の法改正により農村企業を含む非農業分野向けの貸付けが認められたタイ農業・農業協同組合銀行 (BAAC) を事例に考察することを目的とする。

### 第 章 タイ地方経済の構造変化

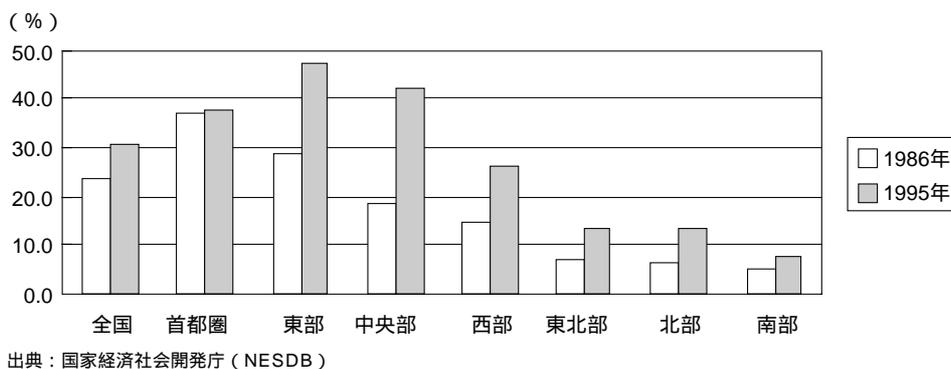
#### 1. 工業化の地方部への波及

タイは製造業を主体として1987～95年にかけて毎年8%を超える成長を続け、産業構造の変化はバンコク首都圏から全国へと波及していった。1986～95年の製造業の付加価値構成比推移を見ると、過密となった首都圏が頭打ちとなっているのに対し、多くの地方部では顕著に増加している (図表1)。

#### 2. インフラ整備の進捗

この間、タイの地方部・農村部においては、運輸セクターをはじめとするインフラ整備が進み、経済活動の活性化と生活水準の向上に大きく寄与

図表1 タイの製造業付加価値額の総生産に占める割合(1986-95年)



\* 1 本稿は、ユニコ/OPMAC社に委託した「農村企業振興のための金融支援 タイ農業・農業協同組合銀行 (BAAC) を事例に」の報告書を加筆修正のうえ、要約したものである。調査担当者は、国際協力銀行：北野尚宏、西井誠二、ユニコ・インターナショナル (株)：黒川雄爾、オーバーシーズ・プロジェクト・マネージメント・コンサルタンツ (株) 持田智男である。調査にあたっては、BAACへ派遣されているJICA長期専門家である松屋隆氏、法政大学三重野文晴助教授をはじめとする内外の関係者の協力を得た。本報告書は、今後JBICリサーチペーパーとして発行の予定である。

\* 2 農産物加工・織布業などの農村工業、運輸業などのサービス業、農産物流通などの商業が含まれる。農産物の集散機能を持った農村部の都市 (market place) などに位置する企業も範疇に含まれる。

\* 3 本調査では、時間的制約からアンケート調査にかわり、主にBAACからの紹介を受けた30社あまりの農村企業に対するインタビューを行った。

## BAAC概要

### 設立・沿革

BAAC ( Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives ) は1966年11月1日に、BAAC法に基づき旧BAC ( Bank for Cooperatives ) を改革継承して設立。BACは1943年に設立され農業金融の中核として機能してきたところ、個々の農民への直接貸付けの必要性が認識されるに至り、BAACが設立された。1992年のBAAC法にともない農業関連活動に対する融資が開始され、1999年の改正では、農外活動全般に対しての融資が可能となった。

### 主要な業務内容

農民、農民グループ、農協への農業信用供与（貸付け、保証金融、出資、動産・不動産の取扱い、預金、債権の発行・売買、銀行間預金、政府保証債の買入れなど）

融資業務は以下のとおり。

#### 1．個人農家融資業務

- ( 1 ) 短期融資：営農経費などに対する融資、農作物販売延期融資など
- ( 2 ) 中期融資：農地開発、機械の購入、畜産投資など
- ( 3 ) 長期融資：負債の償還（土地の買戻し資金）、耐久資産への投資、営農形態改善に対する投資、農業関連活動に対する投資
- ( 4 ) その他：特別中期融資（自然災害被害者用）キャッシュ・クレジット・ローン、現物融資事業

#### 2．農協、農民組織への融資

- ( 1 ) 組合員への転貸資金
- ( 2 ) 営農資材の購入と組合員に対する販売供給のための運転資金
- ( 3 ) 組合員の農産物販売
- ( 4 ) 固定資本投資のための長期融資

#### 3．その他

##### ( 1 ) 粃米抵当事業

政府の指示で、米価格の下落を防止する目的で実施。粃米価格が安い時に、農家は粃米を担保に政府が決定する目標価格の90%まで融資を受けることができる。

- ( 2 ) 肥料、農薬の購買事業
- ( 3 ) 農産物の販売事業

### 組織・役員

行員数：1万3,413人（本店：1,416人、支店・営業所：1万1,844人、その他：153人）...98/ 3 /31現在

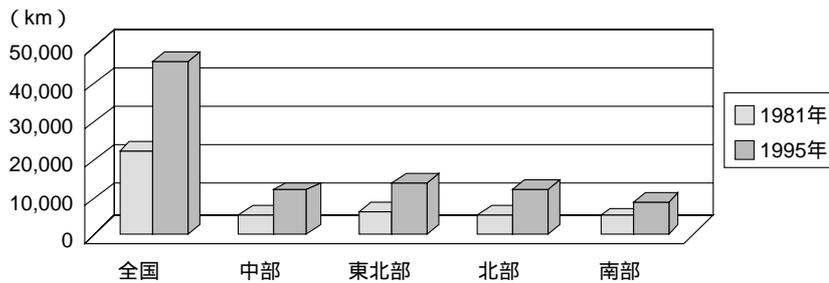
支店数：県支店81、郡支店586、営業所881...98/ 3 /31現在

理事長：大蔵大臣、副理事長：農業・協同組合省代表に加えてBAAC総裁、大蔵省、首相府、中央銀行、法務局などからの代表者を含めた11名で理事会を構成する。BAACの政策決定は理事会の責任で行われ、理事はすべて閣議で指名される。

株主：大蔵省など

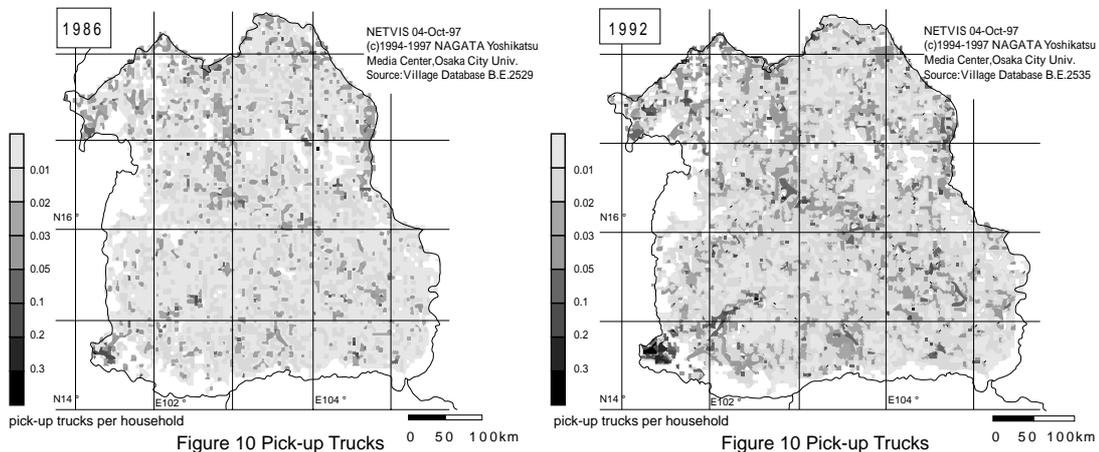
主要借入先：JBIC、世銀、農業開発基金、KfWなど

図表2 タイの道路整備状況（1981 - 95年）



出典：道路省

図表3 タイ東北部のピックアップトラックの普及状況（1986 - 92年）



出典：永田編（1996）

している。たとえば、1981年に2万2,404kmだった舗装道路延長は、1995年には4万6,331kmと2倍以上にまで達しており、東北部、北部などの地方部においても全国並みの進捗が見られる（図表2）。

一方、地方部における車両台数も急激に増加した。東北部農村におけるピックアップトラックの1戸当たりの保有率の推移を見みると、1986～92年の6年間に地方都市を結ぶ幹線道路の沿道地域を中心に増加していることがわかる（図表3）。農民が自ら輸送手段を持つことで収穫した農産物や農村企業の製品の市場へのアクセスは飛躍的に向上したものと推測される。また地方都市へのアクセスが改善されることで通勤圏が広がり、農外収入の向上に寄与しているともいえる。

経済成長の過程で、農家経済における農外収入の割合は全国平均で1986/87年の60%から1991/92

年には67%まで増加し（図表4）、農家1戸当たりの平均農家収入も、1986/87年の2万2,306バーツから1991/92年には3万4,163バーツまで増加した。

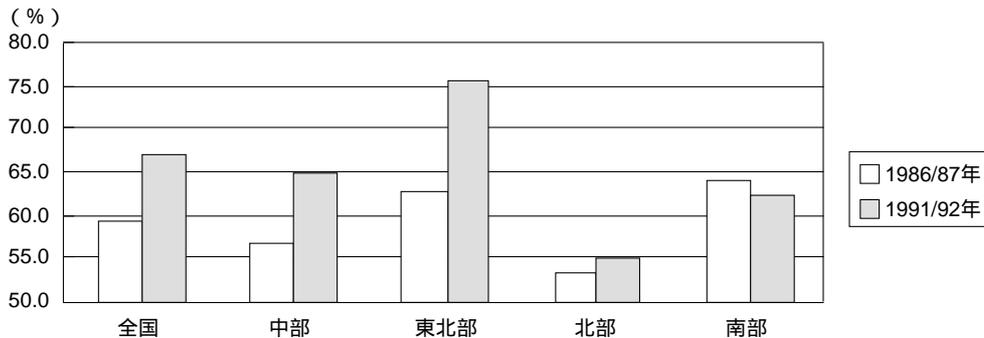
これは、主に中部などで製造業の進出により地場の雇用機会が増加したことによると考えられる。ただし、東北部における農外収入の増加は、主にバンコク首都圏などで就労する出稼ぎ労働者が増加したためであると考えられる。

### 3. 経済危機の影響の影響

一方1997年の経済危機後は、農村部での雇用機会が減少したうえに（農業部門の雇用人数は1998年8月、99年8月時点前年比でそれぞれ-1.3%、-5.5%減）農村部の実質平均所得は都市部ほどではないにせよ下落した（図表5）\*4そのため、

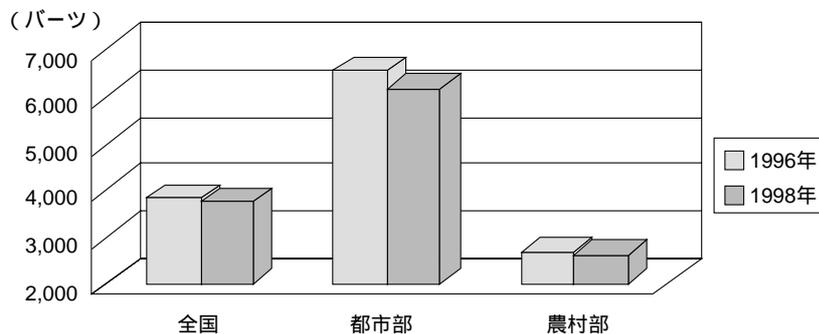
\*4 農業部門の実質賃金は1997年を100とすると1998年には85まで下落したが、製造業は95程度の下落に止まった。

図表4 タイ農家経済に占める農外収入の比率(農家1戸当たり平均、1986/87 - 91/92年)



出典：NESDB

図表5 実質平均所得(1996 - 98年)



出典：World Bank (2000)

農村企業をはじめとする農外活動の振興による農村部での雇用創出、ならびに生活水準の安定と向上が重要な政策課題になっている。

定義する(図表6)<sup>5</sup>

規模別には、データの制約から従業員数に基づいて分類を行う(図表7)<sup>6</sup>BAACが部門ごとに整理した農村企業の内訳を見ると、比較的小規模の投資でスタートすることができる業種で、製造業だけでなく実に多様な経済活動が含まれていることがわかる(図表8)。

## 第 章 農村企業の実態

### 1. 農村企業の定義

タイには、農村企業について明確な定義はない。本稿では、調査対象とする農村企業を「農民を中心とする地方在住者が経営する中小零細企業」と

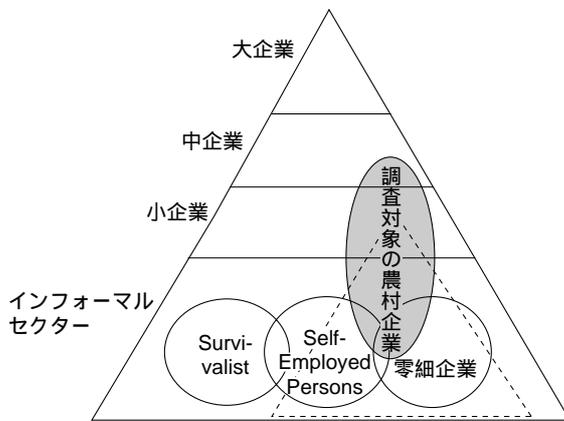
### 2. 農村企業の概況

タイの農村企業を網羅的にカバーする統計は存在しない。便宜的に国家統計局の「1997年事業所全国調査(The 1997 Industrial Census)」に基づ

\*5 本稿の調査対象は、主に、マイクロファイナンスの対象となるレベルより一段階上を想定している。BAACの場合、ドイツ技術協力会社(GTZ)とのマイクロファイナンスのパイロット事業では、融資額上限が10万Bに設定されている。借り手は図表6中のSelf-Employed Personsもしくは零細企業(Micro-enterprises)である。農民であることは貸付要件には入っていない。本稿の重点は、そのレベルよりも少し上の企業に置いている。

\*6 中小企業の定義は、タイ中央銀行、タイ産業金融公社(IFCT)など、機関によって異なっている。本稿では、零細企業を小企業と分けて定義している工業省の暫定案(従業員数、登録資本、売上高に基づく)のうち便宜的に従業員数別の定義を採用した。

図表6 調査対象の農村企業の位置づけ



注：1）Webster et alは、Survivalistを「さまざまな経済活動にパート・タイムにて関与する人」、Self-Employed Personsを「販売目的で製造したり再販売目的で物を購入したりあるいはサービスを提供したりする人」、零細企業（Micro-enterprises）を「特定の場所である程度の範囲内で時間を定めて通常の活動を行っているきわめて小さな企業」としている。  
 2）破線は今後マイクロファイナンスを含めてBAAC融資の対象となると考えられる個人、零細企業ならびに中小企業。網掛け部分は今回調査の対象とした農村企業の位置づけ。  
 出典：Webster et al. (1995) をもとに作成

図表7 中小企業の定義（工業省の暫定案）

製造業	従業員数
零細企業（Micro Enterprises）	1～4人
小企業（Small Enterprises）	5～19人
中企業（Medium Enterprises）	20～199人
大企業（Large Enterprises）	200人以上

商業・サービス業	従業員数
零細企業（Micro Enterprises）	1～4人
小企業（Small Enterprises）	5～19人
中企業（Medium Enterprises）	20～99人
大企業（Large Enterprises）	100人以上

出典：工業省（ADBからの入手資料）

図表8 農村企業の内訳

産業	業種
工業	飲料水、製氷、家具、樋、鉄柵、れんが、菓子、精米機、ピーフン製造機、麺、鋳造製品加工、セメント製品
商業	雑貨、小売、スーパーマーケット、建設資機材、電子機器、スペアパーツ、家具、麺、農機具等販売、レストラン
サービス業	駐車場、単車修理店、ガソリンスタンド、美容院・理髪店、建設業、テイラー、運送業

注：BAACが農外融資の対象としているもの。  
 出典：BAAC

いて製造業、商業、サービス業などを合わせた中小企業の現状を見ると、全国で企業総数は約85万事業所あり、うち準市街地レベルの事業所数が最も多い（約35万事業所）ことがわかる（図表9）<sup>\*7</sup>。農村レベルの事業所数も、別の統計から少なくとも準市街地レベルの事業所数と同程度は存在することが推測され、この2つを合わせたもののうち大企業を除いたものが概略農村企業であるととらえられる。

業種別に見ると、製造業、商業、サービス業などの分野でも小零細企業の割合が圧倒的に多い。とくに地方都市部（市街地・準市街地）ではその

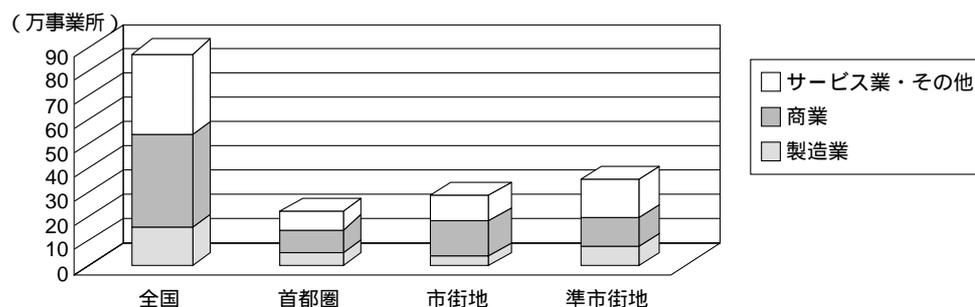
傾向が顕著である。たとえば製造業の場合、規模別企業分布を見ると準市街地レベルのほうが零細企業の占める割合が圧倒的に多くなっている（図表10）。農村部も準市街地レベルの傾向とほぼ同じ傾向を有することが推測できる。

### 3. 農村企業の実態

本調査では、ターゲットとするマイクロファイナンスを卒業したレベルの農村企業の実態を把握するために、主にBAACの融資先として紹介を受けた企業34社につきインタビューを行った。34社

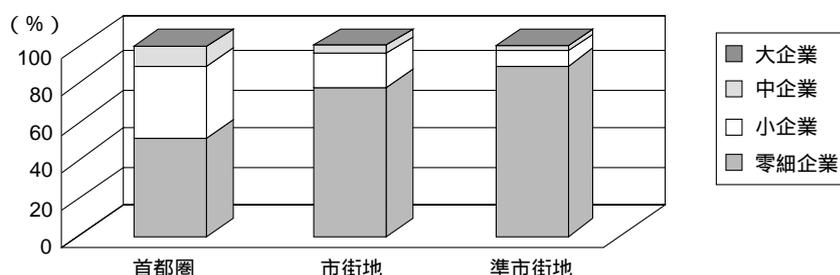
\*7 本統計は、製造業、商業、サービス業で従業員1名以上の事業所を網羅しているものの（図表6上のSurvivalistやSelf-Employed Personsは基本的に含まれない）、テサバーン（Municipal Area：市街地）とスカピバーン（Sanitary Area：準市街地）のレベルまでしかカバーしておらず、農村部における統計は従業員10名以上の製造業種に限られている。

図表9 タイ全国企業産業別分布



出典：The 1996 Listing of Industrial & Business Establishments, Whole Kingdom.

図表10 製造業規模別企業分布



出典：The 1996 Listing of Industrial & Business Establishments, Whole Kingdom.

図表11 調査対象企業の規模別分布

企業規模	企業数(社)
零細企業	12
小企業	14
中企業	8
合計	34

出典：The 1996 Listing of Industrial & Business Establishments, Whole Kingdom.

図表12 借入先の金融機関等

金融機関	回答のあった借入企業数(社)
BAAC	27
SIFC	3
IFCT	3
Northeastern Agriculture Development Office	1
IPC	1
政府系金融機関	1
Bangkok Bank	3
アユタヤ銀行	1
民間貸金業者	1
合計	41

注：現在融資を受けている金融機関等である。企業の中には複数の金融機関から借り入れている企業もあるため、上記企業数の合計は調査対象企業数より多い。

出典：現地調査

の従業員数の構成を見ると、うち26社が小零細企業に属する(図表11)。多くは「生業的家族経営」\*8であると考えられる。

訪問企業より回答のあった借入先金融機関は、当然のことながらほとんどがBAACであるが、BAACと重複してほかの金融機関から借り入れている例もあった(図表12)。

BAACに訪問先の選定を依頼するにあたっては、本調査のターゲットとしては原則として融資

\*8 清成(1990)は中小企業を、「本来の企業」、「企業の家族経営」：事業主と家族従事者主体の経営、「生業的家族経営」：主体はと同様なるも営業と家計が分離していない企業以前の形態、「副業的・内職的家族経営」：家計補助目的の経済活動に4分類している。本稿では主に、およびを調査対象として考えている。

規模が50万バーツ以上の農村企業としたところ、5割弱の融資が50万バーツ以上の規模であり、50万バーツ未満の融資のうちでもマイクロファイナンスのレベル（10万バーツ未満）のものはごく限られている（図表13）。融資対象は設備資金、運転資金などであり、訪問したほとんどの企業が設備資金融資を受けている。

次に、きわめて多様な農村企業の一事例を囲み記事として示す。乾燥唐辛子の製造事業は、市場で売れ残った生の唐辛子の処理のために乾燥させたことから始めた事業である。

<売残りの生唐辛子を乾燥唐辛子に>

Mr. Pの自宅の周辺、とくに東のDistrictは、山の傾斜を利用した唐辛子の産地である。Mr. Pの妻はもともと農民から生の唐辛子を購入し、市場で販売していた。ところが10年前に、売れ残った大量の唐辛子の処理に困って乾燥することを考えついた。電気がなかったので足踏みの道具で挽いて市場に売り出し成功したのが本事業を始める端緒となった。4台のピックアップトラックを所有しており、娘や息子がバンコクまで運転し、バンコクやその途中で販売して回る。今ではこの乾燥唐辛子が生唐辛子と同じくらい料理に使われるようになり、市場が確立している。BAACからの資金は、唐辛子の乾燥機と唐辛子を挽く機械（いずれも大小含めて複数台ある）倉庫併設の工場建物用に借りている。

図表13 融資額の分布

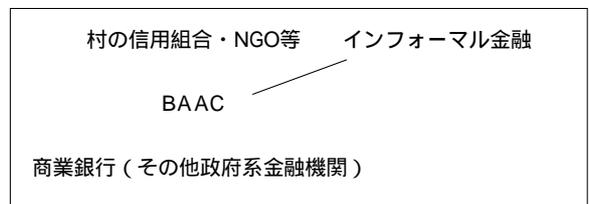
借入額（万B）	融資件数
0以上 6未満	2
7～15	4
16～30	8
31～50	12
51～100	11
101～499	6
500以上	6
合計	49

注：1）訪問企業の中には、BAAC以外から借り入れている、複数の金融機関から借り入れている、同一金融機関から複数の融資を受けているケースがある。  
2）金額は聞き取り調査による。加えてBAACの顧客については確認できる範囲で顧客リストにて融資額を確認し修正を加えている。  
3）農村企業の中には農業向けの資金を別途借り入れている事業者もいる。ただし表には含めていない。

出典：現地調査

4. 金融アクセスの階層化

現地調査ならびに文献に基づくと、タイにおける農村金融アクセスは、大宗次のような階層化が見られるものと考えられる。初期の段階にはインフォーマル金融が併存し、段階を踏むほど融資規模が大きくなる。<sup>9</sup>インフォーマル金融等を活用して零細事業を始め、その返済後には事業収益を貯蓄してまず土地を購入し、その土地を担保にフォーマルな銀行から資金借入れを行って事業を拡大していくというのが、タイ流の零細企業から小企業へのダイナミックな発展の過程といえる。



一方、金融アクセスの階層化の概念は、清成

\*9 Satsaguan (1998) はBAACがインフォーマル金融をしだいに凌駕しつつあることをNakhon RachasimaにおけるTDRIの調査に基づき指摘している。すなわち、1986年のフォーマル金融とインフォーマル金融の比率は44%：56%であり、フォーマル金融44%のうちBAACの比率は18.8%であった。10年後1996年のフォーマル金融とインフォーマル金融の比率は60.4%：39.6%であり、フォーマル金融60.4%に占めるBAACの比率は38.8%であると指摘している。さらに、タイの農村地域でのインフォーマル金融の規模が急激に縮小している要因として以下の2点を挙げている。農外収入が農民にとって主要所得源となっており、農民の収入が過去と比較してより安定的に推移している。BAACをはじめとするフォーマル金融機関が全国に支店・営業所網を展開しており、農村地域においてますます重要な役割を果たしてきている。

(1990)に基づけば、次のような対応関係を見ることが出来る(脚注\*8参照)

副業的・内職的家族経営
生業的家族経営
企業的家族経営
本来の企業

## 第 章 BAACによる農村企業支援

### 1. 急成長したBAACによる農業関連融資

農業関連融資は、1992年のBAAC法改正で導入されたものである。貸出しの対象は現場で広く解釈されており、借入人が農民であることを条件に、すでにさまざまな業種に貸出しが行われている。BAACによる農業関連融資は1995年度以降急激にシェアを伸ばし、アジア開発銀行(ADB)の支援もあり、1997年度末には個人農家向け融資金額の6.9%を占めるにいたっている(図表14)。ただし、前年比伸び率は1997年度以降大幅に鈍化し、1998年度にはそれ以外の個人農家向け融資残高の伸び率を下回っている。これは1997年半ばから不良債権問題が表面化し、貸出しを大きく抑制した結果と考えられる。

### 2. BAAC法の改正

タイ政府は1998年12月の閣議で、BOTならびに政府系金融機関に中小企業向けに400億バーツの融資枠を設定し、BAACには20億バーツが割り当てられた。さらに、BAACに農外融資を認めるBAAC法の改正は1999年に議会で承認された。主な改正点は以下のとおり。

農民の範囲を、農民の配偶者、両親、子どもに拡大

農外融資を追加し、その範囲を工業、商業、サービスに拡大

農業技術の向上のトレーニングと生活改善のための融資(医療費、住宅建設費)の実施

農民と非農民とのJ/Vへの融資

ローン上限の引上げ(500万B 1,500万B)

BAACの営業活動範囲の拡大(預金・融資のほかに農業関連ビジネス)

5つの規則を一本化し、13の融資カテゴリーを5つに集約

今回の改正は、1992年より現場で実施されてきた農外活動向け融資業務を追認しつつ、秩序化を図ったものといえよう。また、法改正にともない、BAACは1999年10月以降、GTZやADB、EUの協力のもと、農業関連融資を農外融資に合体し審査プロセスを充実させるなど体制を強化することになった。支店の営業部門は、1人当たり平均700人の顧客を担当してきたが、農業関連融資・農外融資では平均200~300人の顧客にするとしている。さらに、農外融資は一般農業融資よりもコス

図表14 個人農家に対する貸出しに占める農業関連融資の比率(年度末)

年 度	個人農家への農業 関連融資残高 (百万B)(1)	BAACの個人農家 への融資残高 (百万B)(2)	農業関連融資 の割合 (1)/(2)	年成長率	
				農業関連融資 (1)	農業融資 (2)-(1)
1993		75,608			
1994	1,580	97,680	1.6%		27.1%
1995	4,991	127,243	3.9%	215.9%	27.2%
1996	10,641	162,640	6.5%	113.2%	24.3%
1997	12,325	177,545	6.9%	15.8%	8.7%
1998	13,097	192,823	6.8%	6.3%	8.8%

出典: BAAC Annual Report 1999

図表15 BAACの金利体系\*1

顧客分類		金利決定方式	1999年12月金利(%)	農外向け金利(%) <sup>*2</sup>
(1) Prime (AAA)	3年間デフォルトなし	MLR	9.00	10.00
(2) Very Good (AA)	2年間デフォルトなし	MLR + 1.00	10.00	11.00
(3) Good (A)	1年間デフォルトなし	MLR + 2.00	11.00	12.00
(4) General (B)	新規顧客	MLR + 3.00	12.00	13.00

注：\*1 BAACは1999年8月に内部補助によらない金利体系を導入した。同年12月に1.5%引き下げられた。

\*2 農外活動向け金利は見込み。

出典：BAAC

図表16 融資希望額別に見た企業数の内訳

融資希望額 (B)	企業数				
	工業	商業	サービス業	合計	比率(%)
> 0~10万	504	1,339	904	2,747	41.2
> 10~20万	294	613	509	1,416	21.2
> 20~50万	337	730	583	1,650	24.8
> 50~1百万	114	240	180	534	8.0
> 1百万~5百万	84	125	88	297	4.5
> 5百万~10百万	4	8	2	14	0.2
> 10百万~20百万	2	0	4	6	0.1
合計	1,339	3,055	2,270	6,664	100.0
比率(%)	20.1	45.8	34.1	100.0	
平均融資希望額(千B)	378	295	319	320	

注：上記は、すべての企業が事業拡大の所要資金を一部融資によって手当てすると見なして、融資希望額別に回答企業数を分類したものである。

出典：BAAC

ト高であることから、1%金利を上乗せされている(図表15)。

### 3. 農外活動にかかる資金需要

BAACが1999年7~8月に全県で行った農外活動にかかる資金需要調査によれば、ヒアリングを行った6,887事業所のうち97%が資金を借り入れる希望を有している。セクター別には商業が全事業所数の46%、サービス業が34%、工業が20%を占めている。融資希望額別では、87%の農村企業が50万パーツ以下の小規模融資を希望している(図表16)。

### 4. 農村企業の可能性とBAACの役割

前述のように、BAACの農業関連融資残高はいまだ1割に達していないものの、資金需要調査によれば潜在的なニーズは高いものと思料される。

BAACは小規模企業金融公社(SIFC)や商業銀行と比較して、より広範な支店・営業所網を全国に有しており、農村企業を経営している企業家の中にはフォーマルな資金源をBAACからの融資のみに頼っている生業/企業的家族経営を行う企業家が多い。また、事業の拡大にともない設備資金を導入する場合、事業計画・資金計画の作成、より近代的な経営や生産管理の導入などの面で支援のニーズが高いものと考えられる。このため、農村企業振興におけるBAACが担う役割のひとつとして、有望な農村企業を発掘・支援し、それらの農村企業が経営規模を拡大していく際の橋渡的な役割を担うことが考えられる。

なお、BAAC以外にも関連各省等が農外経済活動向けの金融支援プログラムを有しているが、一般に規模が小さく効果は限られているのが現状である(図表17)。

図表 17 農外経済活動向けの金融支援と主な支援機関

機関名	支援の内容
NESDB	GSB に地方開発基金 ( RDF ) を預託。
内務省	貯蓄グループの形成を支援。 グループは BAAC や GSB から借入れを行うこともある。
商務省	( 1 ) Community Stores/Community Business グループに対する運転資金融資 ( 仕入れ資金 )、無利子、返済期間 3 年以内、1 件当たりの融資規模は初回 3 ~ 5 万バーツであるが、その後 10 万バーツに増加も可能。 ( 2 ) Agricultural Commodity Market 地方部に農産物市場を開設したいと考える民間業者を対象にした融資。 無利子、返済期間は 3 年、融資の上限は 50 百万バーツ。
工業省	Working Capital Fund for Family Enterprise and Handicraft Project グループあるいは個人に対する主に運転資金融資。 金利は年 6 %、返済期間は 4 年以内、融資規模は 3 万バーツから百万バーツ 10 万バーツ未満の貸出しの場合はグループあるいは公務員 2 人による保証。10 万バーツを超える場合は、物的担保、とくに土地を担保として徴求する。
農業・協同組合省	農業協同組合に対してトレーニングや相互扶助、水道などのインフラ整備、資金・技術などに関する支援を行う。 組合向けの融資は、金利は 2 ~ 6 % ( 融資メニューにより異なる金利を適用 )、期間は 1 ~ 15 年、1 件当たりの融資規模は 10 万バーツから 10 百万バーツ。農業協同組合から組合メンバーへの貸出金利は、CPD からの調達コストに 3 % を上乗せする。
政府貯蓄銀行	( 1 ) NESDB の地方開発基金 ( RDF ) 最低 25 人からなるグループへの融資。金利は 1999 年 8 月現在 7 %、返済期間は 5 年以内、融資規模の上限は 150 万バーツ。連帯保証や土地担保など。 ( 2 ) GSB 社会開発基金 最低 25 人からなるグループへの融資。金利は MLR をベースに、10 ~ 12 %。返済期間は 5 年以内。 RDF 融資の上限である 150 万バーツを超える融資申請額や RDF 融資の適格要件を満たさない申請が検討の対象となる。連帯保証や土地担保など。 ( 3 ) 中小企業向け融資 ( 1999 年 6 月より開始 ) 融資規模は 10 万バーツ以上の担保貸付け。

出典：現地調査

## 第 章 BAACの役割と提言

### 1 . BAACの比較優位と今後の課題

#### 1.1 BAACの比較優位

##### ( 1 ) タイ最大の支店・営業所網

BAACは1980～90年代にかけて支店・営業所網の充実に努め、合わせて1,500店を超える拠点を有し、第2位の政府系の政府貯蓄銀行 ( GSB ) や商業銀行のタイファーマーズバンクの600店体制をはるかに上回っている。また、IFCT、SIFCは1999年時点でそれぞれ10店舗、5店舗を有しているにすぎない。

BAACは、すでに構築されたこれらの支店・営業所網により借り手と緊密なコンタクトが可能であり、情報面でこれから支店網の整備に大きな固定費用が必要な他の金融機関より優位にあるといえる。

##### ( 2 ) 預金と貸出し

BAACは農村部での預金、送金業務を行う一方で農業融資を行っており、金融機関としてしっかりした基盤を持っている。これまでは預金の増加テンポを融資需要のそれが上回っていたので、国際協力銀行 ( JBIC )、ADBなどからの低利長期借入や商業銀行からの借入れ、政府からの増資などを活用しながら業務を急拡大してきた。近年預金が順調に伸びており ( 1999年5月末時点でB/L上の負債の34%を占める )、ほかの資金源に依存する割合は低下しつつある。

##### ( 3 ) 保証制度

BAACはタイの伝統的「講」を活用して、グループ保証という形態で農業金融を促進してきた。相互監視を通じて返済を確実にすることで借入人には保証料ゼロで資金調達できるというメリットがあり、貸し手にとっては審査手続を簡素化できるというメリットがある。このグループ保証が、

BAACローンを農村部に深く浸透させる有力な手段となっている。

#### (4) 政府支援

タイ大蔵省はBAACに自ら出資金を拠出しただけでなく、ODA資金を投入するほか、商業銀行にBAACを経由して預金量の20%を地方融資に充当させるなどの支援を行ってきた。BAACは、こうした国家的保護のもとに独占的な農業金融機関として成長してきた。

### 1.2 BAACの課題

#### (1) 事務合理化の遅れ

BAACは、コンピュータシステムを導入しているものの、端末数が少ないなどハード面の課題を抱えている以外に、業務システム自体にも改善の余地が多々ある。経費削減<sup>\*10</sup>を図るうえでもオンライン化を含めた事務合理化は必要不可欠である。

#### (2) リスク管理

グループ保証制度があるがゆえに、金融機関にとって何よりも重要な審査プロセスが充実しておらず、職員の審査能力強化が必要になっている。今後農外融資を拡大していくにあたり、担保物の審査を充実させることに加えて、その処分システムの確立を図る必要がある。

## 2. タイ政府に対する提言

#### (1) 包括的な農村企業振興政策の策定と

##### 関連機関の連携促進

より効率的な農村企業支援を行うには、包括的な農村企業振興政策の策定と関連機関の連携促進がきわめて重要である。これに関して1998年11月にBAACが提起した関係機関連携のための方策は検討に値する。まず中央政府レベルでは、農村企業振興連携促進委員会(事務局はBAAC)を設け、

大蔵省、工業省、農業省、商業省、内務省、労働福祉省およびBAACが委員として参加する。農民企業家の代表、NGOなど民間セクター関係者にも参加を求める。これに加えて、地方分権化の進捗にも鑑み、県の工業局、工業振興センター、BAAC支店などの政府機関、農民企業家代表、NGOなどからなる県レベルの連携促進委員会を設立する。主な役割は、融資と技術・経営指導を抱き合わせで行える体制を整えていくことにある。<sup>\*11</sup>連携促進委員会の設立にあたっては大蔵省の強力なサポートが必要である。さらに、2000年1月に国会を通過した中小企業振興法(SME Promotion Act)に基づき設立される中小企業振興委員会との関係も明確にする必要がある。

#### (2) BAACとほかの政府系金融機関との関係

本稿で扱った農村企業に対する金融支援の機関としては、BAACが最も有力であるといえる。しかしながら、今後は同じ政府系金融機関であるGSBやSIFCの事業範囲とも重複が生じる可能性があり、<sup>\*12</sup>商業銀行との競合も考え得る。そこで、各政府系金融機関が貸付け額の上下限を設定したり、貸付け対象分野に特色を持たせるなど役割分担を行うとともに、上下限・貸付け対象分野を重複させることで競争原理が働くことを確保することが望ましい。

#### (3) 農村企業の実態掌握

農村企業の実態は、既述のように統計的に十分把握されているとはいいがたい。今後、1996～97年に実施された「1997年事業所全国調査」と同様の調査を行うにあたっては、各分野の農村企業が網羅されるように、農村部を含めて全国の製造業、農業、商業、サービス業で従業員1名以上の事業所を対象とすることが望ましい。人的、予算的制約があれば、まずいくつかの県を選んで政策ニーズ把握のための意識調査などを実施するの一案

\*10 BAACの経費率は商業銀行等よりも高いとされているが、一方、充実した支店・営業所網による情報優位を維持する対価としての側面もあり、経費を無理に削減することがBAACの優位性を低下させてしまう可能性があることに留意する必要がある。

\*11 JICAが2000年3月までに実施終了予定の「ナコンラチャチャシマ地域産業開発計画調査」では、ナコンラチャチャシマ県および周辺4県(チャイブーム、スリン、プリラム、ほか1県)の産業開発計画を策定することになっている。本調査とも連携を図りながら、こういった点についても検討される予定である。

\*12 一方、IFCTについては平均貸付け額がはるかに大きく、BAACとの間で役割分担をめぐる問題は生じにくいと考えられる。

である。

### 3. BAACに対する提言

#### (1) クライアントサービスの強化<sup>\*13</sup>

##### BAACによるTAの提供

上述のように、工業省などのプログラムとの連携は重要な課題である一方で、BAACが農外融資活動に連動して主体的に活用できる農村企業育成プログラムを有していることは、BAACの農外向け融資機能が十二分に発揮されるためにも一定の効果をもたせられる。プログラムの実施主体は融資判断を行うBAAC本体ではなく、たとえばその関連団体でTAを供与しているChamnien Saranaga Institute of Agricultural and Rural Development (CIARD) とすることは検討の余地がある。実施にあたっては、パイロット事業から開始して徐々に範囲を広げていくアプローチが望ましい。また、TAの中には生産技術支援のほかに簿記などの経営ノウハウも含め、バランスをとれた内容にすることが望ましい。

##### きめ細かいアドバイス

1999年のBAAC法改正の結果、BAACは教育や医療費を貸し付けることができるようになっており、家計全般の財務管理に係るアドバイスや、農外融資を含む新しい融資メニューの説明などのサービスを提供できる体制を整えていく必要があると考えられる。農村企業における女性企業家の活躍ぶりを考えると、治安の問題の少ない地域ではCredit Officerに女性職員を起用し、きめ細かいサービスが提供できる体制にすることも一考に値する。

##### 農民への情報提供

農民企業家にとって、事業実施にあたってネットワークとなっている課題は、市場情報が不足しておりマーケティングが不十分であることが挙げられている。この点に関しては、1999年11月にBAAC理事会が発表したBAACに関する新政策では、農

民の農産物マーケティング活動ならびに農業外活動の振興を支援する、農民のための農産物価格、費用などのデータベースシステム構築、農民への情報提供を目的としたインフォメーションセンターを設立することがBAACに求められた。日本としても、BAACが農民への情報提供業務を強化していくにあたっての支援を検討し得る。その際は、単にハード面だけでなく、維持管理を含めたソフト面についても十分留意することが肝要である。<sup>\*14</sup>

#### (2) 農村企業融資に係わる審査強化

農村企業融資業務、とくに設備資金融資では、事業計画・資金計画の作成とその審査、モニタリングが新たな業務となってくる。日本、EU、GTZなどから職員訓練への支援が期待できる一方で、審査の体制づくり、現場への徹底、ケースごとの個別判断といった分野では、日本よりのさらなる技術協力も求められている。日本としては、JICAの専門家制度で実務経験のある金融専門家を派遣することが考えられる。この場合、地場の中小企業を顧客としてきた第2地方銀行、信用金庫、国民生活金融公庫、農林漁業金融公庫（後述のAPRACAの加盟機関）などの経験が有用であろう。専門家派遣にあたっては、他ドナーとの業務の重複を避けるために、事前にタイ側ならびに関係ドナーとTORについて十分に調整する必要がある。

#### (3) 農業協同組合への貸付け強化

農業省は農業共同組合を農産物加工などを中心とした農村工業化の実施主体として活用したい意向を持っているものの、多くの協同組合は官僚機構に取り込まれており企業家精神が欠如しているという問題がある。他機関との連携という観点から、BAACとしては優良農業協同組合を選んで徐々に融資額を増やしていく、また農業共同組合による農村工業への取り組みを、パイロット事業

\*13 審査・監理・リスク管理体制については、オンラインシステム構築・強化によるATMの充実などを含めADBが現在TAを実施中である。

\*14 たとえば、フィリピンでは、USAIDが農産物市場情報の提供システム構築を支援したが、維持管理費用の不足から適切な運営が図られていないことが報告されている。

の実施などにより農業省などとともに育成するなどのアプローチが重要である。

#### (4) 南南協力の一層の推進

BAACの農村金融機関としての経験は、国際的に高く評価されており、すでに上述のCIARDがアジア太平洋農村・農業金融協会 (Asian Pacific Rural Agricultural Credit Association: APRACA)

によるほかのアジア諸国向けの農村・農業金融研修事業を受託するなど、南南協力を実施している。ただし、その活動範囲はまだ限られている。日本の協力によりCIARDが農村企業支援も含めたBAACの経験をラオス、カンボジア、ベトナムなどほかのアジア諸国に伝えることは、南南協力の観点からきわめて有意義と史料する\*<sup>15</sup>

#### 参考文献

##### [和文文献]

有賀賢一、江島真也 (2000) 「タイ王国東部臨海開発計画 総合インパクト評価 円借款事後評価」『開発金融研究所報』第2号 (国際協力銀行)

清成忠男 (1990) 『中小企業読本』(第2版)

重富真一 (1996) 『タイ農村の開発と住民組織』(アジア経済研究所)

末廣昭、東茂樹編 (2000) 『タイの経済政策 制度・組織・アクター』(日本貿易振興会アジア経済研究所)

永田好克編 (1996) "Northeast Thailand Village Information System (NETVIS) Material 1986, 1988, 1990, 1992" 『「総合的地域研究」成果報告書シリーズ: No.32』(文部省科学研究費補助金重点領域研究「総合的地域研究」総括班)

バンコク日本人商工会議所 (1999) 『タイ国経済概況 (1998/99年版)』

水野廣佑 (1999) 『インドネシアの地場産業 アジア経済再生の道とは何か?』(京都大学学術出版会)

山本博史 (1999) 『アジアの工業化と農業・食料・環境の変化』

##### [英文文献]

ADB. 1995. *Small Farmer Credit Project*.

\_\_\_\_\_. 1997. *Rural Enterprise Credit*

*Project in the Kingdom of Thailand*.

BAAC. 1998. *Annual Report 1997*.

\_\_\_\_\_. 1999. *Annual Report 1998*.

\_\_\_\_\_. 1993. *The BAAC and the European Community in North East Thailand*.

Bank of Thailand. 1998. *Financial Institutions and Markets in Thailand*.

European Union and the Ministry of Agriculture and Cooperatives. 1998. *Working with Farmers in North East Thailand*.

GTZ. 1999. *Features of Non-farm lending in Kalasin and Surin*.

Haggblade, Steven and Donald C. Mead. 1998. "An Overview of Policies and Programs for Promoting Growth of the Rural Nonfarm Economy", Paper for the Workshop on Stimulating Growth of the Rural Nonfarm Economy in Developing Countries, May 17-21, 1998, Warrenton, Virginia, U.S.A.

ILO. 1999. "Creating an Enabling Environment for Micro and Small Enterprises in Thailand", *UNDP Working Paper 3*.

\_\_\_\_\_. 1999. "Financial Support for Micro and Small Enterprises in Thailand", *UNDP Working Paper 4*.

\_\_\_\_\_. 1999. "Micro and Small Enterprises in Thailand; Definitions and Contributions", *UNDP Working Paper 6*.

International Fund for Agricultural Develop-

\*15 たとえば、JICAがラオスの農村開発計画調査事業の次のステップとして、ラオスの農村金融機関の職員を第三国で研修することを検討している(「ラオス国メコン河沿岸貧困地域小規模農村環境改善計画調査」平成11年度実施)。

- ment (IFAD). 1999. *Agricultural Development Bank Reform: The Case of The Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives (BAAC), Thailand*.
- Ledgerwood, Joanna. 1998. *Microfinance Handbook: an Institutional and Financial Perspective*, The World Bank, Washington D.C., U.S.A.
- Meyer, Richard L. 1998. "Rural Financial Markets and RNFE Development", Paper for the Workshop on Stimulating Growth of the Rural Nonfarm Economy in Developing Countries, May 17-21, 1998, Warrenton, Virginia, U.S.A.
- Ministry of Finance, Ministry of Industry and The Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives. 1998. "Rural Small and Medium Enterprise Co-ordination and Support System Program.
- National Statistical Office, Office of the Prime Minister. 1998. *Report of the 1996 Listing of Industrial & Business Establishments (the 1997 Industrial Sensus) Whole Kingdom*.
- Royal Thai Government and the European Community. 1996. *Agricultural Credit Project for Seasonal Lending and Rubber Planting*.
- Rural Small Enterprise Project Formulation Mission of IFAD 1995. "Rural Small Enterprise in the Northeast", *Working Paper 3*.
- TDRI Foundation. 1998. *The Rural Finance in Thailand 1996*.
- Webster. Leila and Peter Fidler (ed.). 1995. *The Informal Sector and Micro-Finance Institutions in West Africa*, the World Bank.
- [ ホームページ ]
- World Bank. "Thailand Economic Monitor February 2000", <http://www.worldbank.or.th/monitor>

# 1999年度わが国の対外直接投資届出数字の解説 (速報)

開発金融研究所 出石 詩朗

## 要 旨

「1999年度わが国の対外直接投資額」は対前年度比42.6%増の7兆4,390億円に達し、過去3番目を記録した。この大幅増加は製造業投資の拡大が大きく寄与しており、製造業投資としては過去最高の4兆7,193億円となった。

主要地域別に見た場合、欧州ならびに北米向け投資の大幅増加が特徴的な動きとなっており、前者の場合、1998年度の1兆7,937億円から2兆8,782億円、後者では同1兆4,011億円から2兆7,629億円に大幅増加した。なお、アジア向け投資は同8,357億円から7,988億円に微減した一方、中南米向け投資は1998年度の8,274億円から8,295億円と横ばいに推移した。

大蔵省は6月1日、「平成11年度における対外直接投資状況」を発表した。本稿では、その概要ならびに特徴を紹介する。

## 第 章 概 要

### 1. 過去3番目を記録した対外直接投資額

1999年度わが国の対外直接投資額（大蔵省届出・報告ベース、全業種）<sup>\*1</sup>は、対前年度比42.6%増の7兆4,390億円に達し、過去3番目<sup>\*2</sup>を記録した。1999年度の大増は、製造業投資の拡大が大きく寄与している。なお、製造業投資は、対前年度比約2倍増の4兆7,193億円となり、過去最高を記録した（図表1、2）。

1999年度の主な特徴として、以下の点が挙げられる。

地域別で見た場合、金額ベースでは欧州向け投

資が対前年度比60.5%増の2兆8,782億円、北米向け投資が同97.2%増の2兆7,629億円となり、大幅増加となった。従来、北米向け投資額は欧州向け投資額を上回っていたところ、1998年度に16年ぶりに逆転し、この動きは1999年度も続いた。欧州向け投資額の大増は、自動車組立メーカー数社がそれぞれの進出先で取り組んでいる生産拠点の新設・増設が影響した。一方、北米向け投資額の増加は、通信機器メーカーによる現地企業のM&Aをはじめとする電機での活発な投資活動、および大手たばこメーカーによる米国たばこメーカーの海外事業部門の大型買収にともなうカナダ向け投資などが大きく影響しているものと見られる。

業種別に見た場合、金額ベースでは製造業投資は対前年度比約2倍増の4兆7,193億円と大幅に増加したのに対して、非製造業投資は対前年度比約25.1%減の2兆6,968億円となった。1999年度の製造業投資は過去最大となり、過去2番目を記録した1997年度の投資額に比較しても約2

\* 1 対外直接投資については、1998年4月の「外国為替および外国貿易管理法の一部を改正する法律」（改正外為法）施行により、従来の事前届出制度から事後報告制度（一部審査付事前届出）に移行した。したがって本稿で取り扱う統計のうち1997年度以前のものは事前届出に基づくものであり、1998年度以降の数値は事後報告に基づくものである。

\* 2 わが国の対外直接投資額  
過去最高 1989年度 9兆339億円  
過去2番目 1990年度 8兆3,527億円

図表1 対外直接投資額と円の対ドルレート

(単位：億円、件、%)

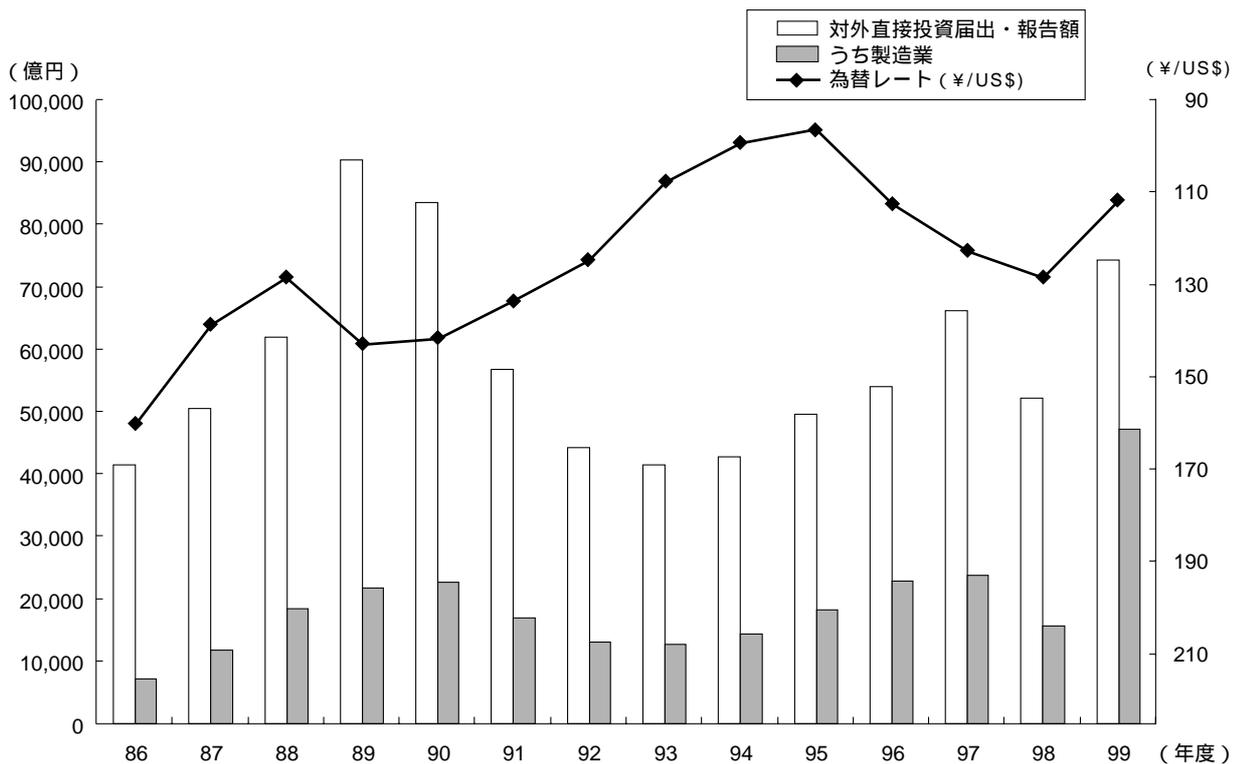
年 度		1990	1991	1992	1993	1994
対外直接投資額 (全業種)	金 額	83,527	56,862	44,313	41,514	42,808
	対前年度比	7.5	31.9	22.1	6.3	3.1
	件 数	5,863	4,564	3,741	3,488	2,478
うち製造業	金 額	22,718	16,919	13,038	12,766	14,426
	対前年度比	4.3	25.5	22.9	2.1	13.0
	件 数	1,528	1,338	1,318	1,390	1,233
円の対ドルレート*		141.52	133.31	124.73	107.79	99.33

年 度		1995	1996	1997	1998	1999
対外直接投資額 (全業種)	金 額	49,568	54,094	66,229	52,169	74,390
	対前年度比	15.8	9.1	22.4	21.2	42.6
	件 数	2,863	2,501	2,489	1,597	1,713
うち製造業	金 額	18,236	22,821	23,731	15,686	47,193
	対前年度比	26.4	25.1	4.0	33.9	200.9
	件 数	1,589	1,229	1,079	590	614
円の対ドルレート*		96.3	112.46	122.59	128.25	111.56

注：\* インターバンク米ドル直物中心相場の年平均。  
出典：大蔵省資料より国際協力銀行作成

図表2 対外直接投資額と為替レート(¥/US\$)の推移



出典：大蔵省資料より国際協力銀行作成

倍の高水準となっている。この大幅な増加は、前述のとおり北米における電機での活発な投資活動（M&Aを含む）に加えて、大手たばこメーカーによる米国たばこメーカー海外事業部門の買収、欧州にて自動車メーカー数社がそれぞれ取り組んだ生産拠点の設立・増強が大きく影響したものと見られる。

## 2. 形態別特徴

1999年度の対外直接投資を形態別に見てみると、「株式・持分の取得」は対前年度比93.0%増の6兆2,991億円、「貸付」は逆に同58.5%減の1兆1,170億円であった。「株式・持分の取得」が増加

した主な要因として、大型買収案件が数件続いたことに加えて、アジア経済危機の影響を受けた現地法人の事業立直し・強化を目的とした本社からの金融支援（例：増資）および投資受入国の投資規制緩和を踏まえた合併相手先持分の買収が引き続き行われたことも影響しているものと見られる。なお、支店設置・拡張は対前年度比50.1%減の229億円であった（図表3）。

### 参考 国際収支ベースで見た対外直接投資

日本銀行が発表した国際収支ベース（支払実行ベース）の対外直接投資額は、1999年度速報値で対前年度比16.6%減の2兆4,114億円であった（図表4）。

図表3 対外直接投資実績の推移

（単位：件、億円）

年 度	株式・持分の取得		貸 付		支店設置・拡張		合 計	
	件 数	金 額	件 数	金 額	件 数	金 額	件 数	金 額
1991	1,556	37,129	2,983	19,097	25	636	4,564	56,862
1992	1,397	28,185	2,318	15,663	26	465	3,741	44,313
1993	1,530	27,525	1,925	13,690	33	299	3,488	41,514
1994	1,203	29,694	1,236	12,710	39	404	2,478	42,808
1995	1,498	33,749	1,332	14,881	33	938	2,863	49,568
1996	1,228	40,515	1,254	12,430	19	1,149	2,501	54,094
1997	1,032	50,348	1,446	15,176	11	705	2,489	66,229
1998	508	32,632	1,083	19,079	6	457	1,597	52,169
1999	603	62,991	1,104	11,170	6	229	1,713	74,390

注：1）計数は報告・届出ベース。

2）件数は、「株式・持分の取得」は現法の新設または新規資本参加があった場合のみ計上、「貸付」は新規案件のみ計上（社債の取得を含む）、「支店設置・拡張」は新設案件のみ計上。

3）金額は単位未満四捨五入。

出典：大蔵省資料（年度は国際協力銀行が西暦に修正）

図表4 対外直接投資（国際収支ベース）

（単位：件、億円）

年 度	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
金 額	21,436	16,057	18,405	21,862	26,209	35,145	28,921	24,114
前年度比	35.1	25.1	14.6	18.8	19.9	34.1	17.7	16.6

注：1999年度の数値は速報値。

出典：日本銀行「国際収支統計月報」

留意点：大蔵省が発表した届出・報告ベースでは、1999年度7兆4,390億円であったのに対し、国際収支ベースでは同年度2兆4,114億円と、大幅な開きが生じている。その主な要因は以下のとおりである。

- ・届出・報告ベースでは「日本から外国に向けて送金された金額」のみがグロスで集計されるのに対して、国際収支ベースでは「日本から外国に向けて支払われた金額」と「株式処分や貸付金の回収などで外国から受け取った金額」とをともに、ネットで集計されている。
- ・そのような背景があるなかで、1999年度において「親会社による資金回収（海外子会社に供与していた貸付金の回収に加えて、海外資産の売却も含む）」が相当規模に行われたことによる影響もあると推察される。

## 第 章 地域別動向

1999年度の対外直接投資額を地域別（全業種）に見ると、欧州向けと北米向けが大幅に増加した（欧州：1998年度 1兆7,937億円 1999年度 2兆8,782億円、北米：同 1兆4,011億円 2兆7,629億円）。中南米向けは横ばいに推移（同8,274億円 8,295億円）した一方で、アジア向けは微減（同8,357億円 7,988億円）した。地域別シェアでは、昨年に引き続き欧州が1位（38.7%）となり、北米もほぼ同数の37.1%を占めた（図表5、6）。地域別特徴は次のとおりである。

### 1. 北米向け投資

北米向け投資額は、全業種ベースで対前年度比97.2%増の2兆7,629億円と、大幅増加となった。

製造業ベースでは対前年度比289.4%増の2兆1,835億円となり、全地域向けに占める割合では最

大の投資先地域となった。

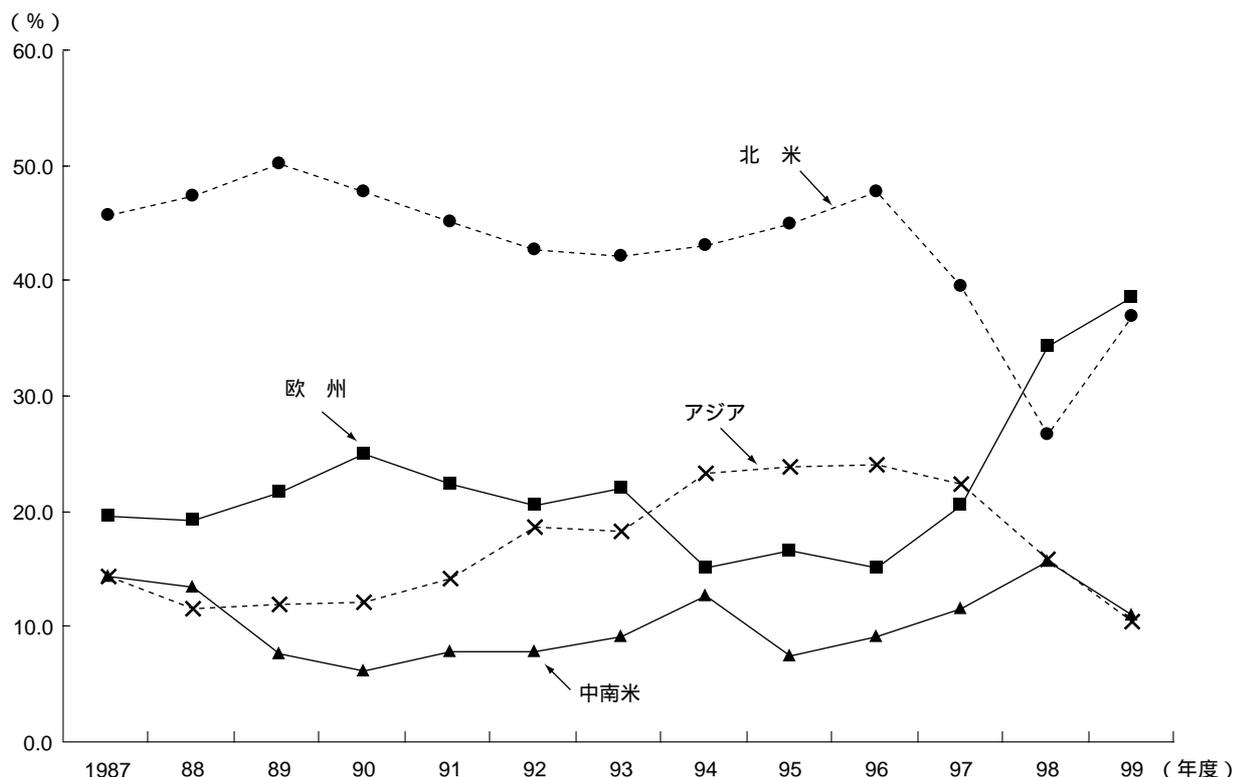
製造業の中でも、とくに電機向けならびに食糧向けが著しい増加を見せた（電機：1998年度2,079億円 1999年度 1兆6,057億円、食糧：同330億円 2,970億円）（図表7）。

電機向け投資額の大幅増加は、前述のとおり、通信機器メーカーによる現地企業のM&Aをはじめとする主要電機メーカーによる活発な投資活動が大きく寄与したものと見られる。一方、食糧向け的大幅増加は、大手たばこメーカーによる米国たばこメーカーの海外事業部門の大型買収にともなうカナダ向け投資などが背景となっているものと見られる。

### 2. 欧州向け投資

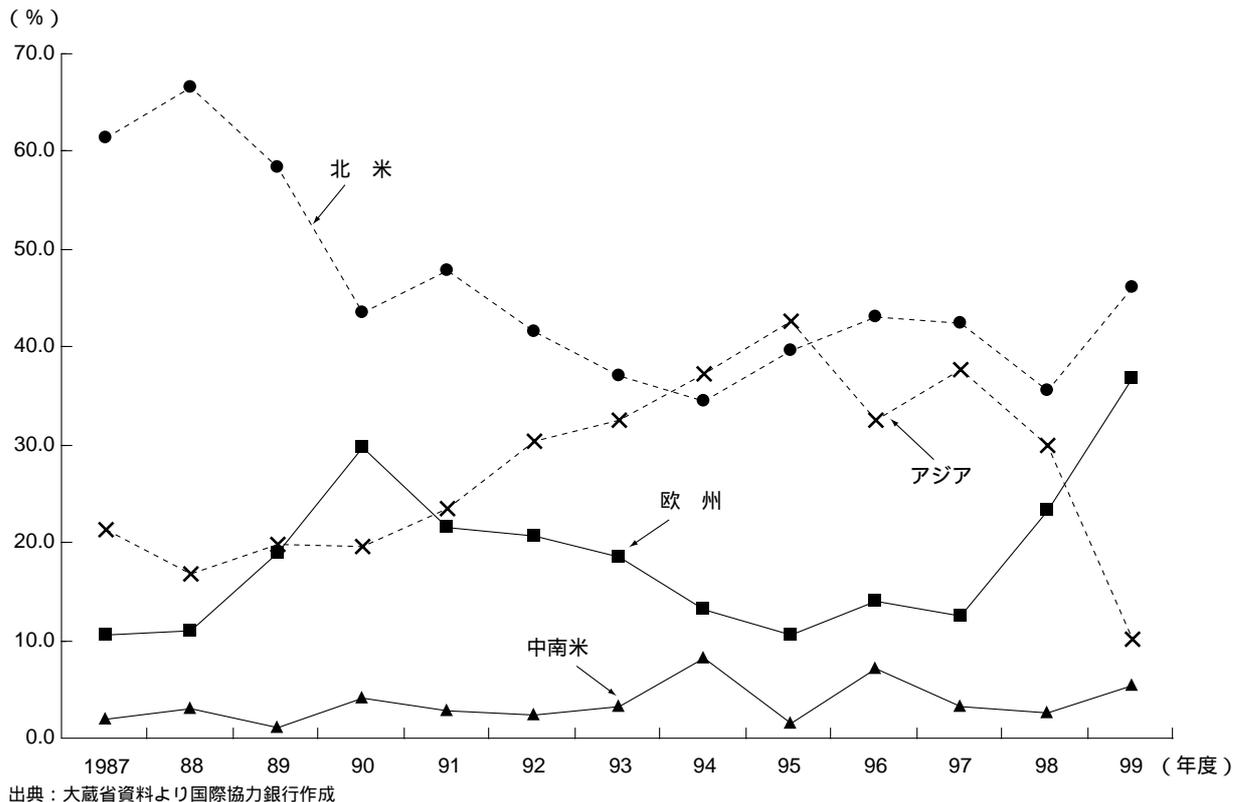
欧州向け投資額は、全業種ベースで対前年度比60.5%増の2兆8,782億円となり、前年度に引き続き最大の投資先地域となった。製造業ベースで対前年度比375.3%増の1兆7,483億円、非製造業で

図表5 対外直接投資地域別構成比の推移（全業種）



出典：大蔵省資料より国際協力銀行作成

図表6 対外直接投資地域別構成比の推移（製造業）



図表7 北米向け業種別投資動向（製造業）

年度	1995	1996	1997	1998	1999
電機	2,399	3,732	4,812	2,079	16,057
食糧	424	169	381	330	2,970
輸送機	436	2,559	1,419	458	612
化学	839	721	1,323	788	603
機械	639	490	538	392	542
鉄・非鉄	131	699	299	606	503
木材・パルプ	158	399	207	582	49
繊維	157	75	506	58	23
その他	2,078	1,060	618	315	476
合計	7,260	9,904	10,104	5,607	21,835

出典：大蔵省資料より国際協力銀行作成

同19.8%減の1兆1,299億円となった。製造業が大幅増加となったのは、食糧部門ならびに輸送機部門向け大型投資があったことによる（食糧：1998年度75億円 1999年度1兆2,961億円、輸送機：同299億円 2,377億円）。

食糧部門の動きを国別に見た場合、欧州向け投

資額1兆2,961億円のうちのほぼ半分の6,576億円がオランダへ、残り半分の6,233億円が英国向け投資となっている。大手たばこメーカーによる米国たばこメーカー海外部門の大型買収案件には、対象として欧州での事業も含まれていることから、欧州において食糧部門が大幅に増加している背景の

図表8 アジア向け直接投資額（全業種） 件数、金額の推移

（単位：件、億円）

	1995年度		1996年度		1997年度		1998年度		1999年度	
	件数	金額								
アジア	1,629	11,921	1,233	13,083	1,151	14,948	537	8,357	528	7,988
ASEAN 4	472	3,990	500	5,574	470	6,990	211	4,276	204	3,208
インドネシア	168	1,548	160	2,720	170	3,085	62	1,378	57	1,024
タイ	147	1,196	196	1,581	154	2,291	72	1,755	72	910
マレーシア	57	555	69	644	82	971	32	658	44	586
フィリピン	100	692	75	630	64	642	45	485	31	688
NIEs	290	3,122	263	3,986	331	4,186	183	2,259	212	3,567
韓国	25	433	33	468	53	543	47	387	62	1,093
台湾	52	439	39	587	67	552	27	287	26	318
香港	119	1,106	89	1,675	115	853	51	770	75	1,083
シンガポール	94	1,143	102	1,256	96	2,238	58	815	49	1,073
中国	770	4,319	365	2,828	258	2,438	112	1,363	76	838
インド	23	125	25	247	28	532	17	329	12	232
ベトナム	54	192	65	359	45	381	12	65	17	110
全地域計	2,863	49,568	2,501	54,094	2,489	66,229	1,597	52,169	1,713	74,390

出典：大蔵省資料より国際協力銀行作成

ひとつとして、同買収にともなう資金の一部が欧州向け投資として計上されているものであると推察し得る。

輸送機部門では、欧州向け投資額2,377億円のうち1,043億円がオランダ、886億円が英国、314億円がフランスへ投資された（付表3）

なお、製造業の欧州向け投資について見ると、1999年度における最大の投資先国は英国で、同地域の製造業向け投資全体の46%（1998年度22%）を占めた（付表4）

### 3. アジア向け投資

アジア向け投資額は1997年度以降減少を続け、1999年度には全業種ベースで対前年度比4.4%減の7,988億円となった。製造業は微増（1998年度4,732億円 1999年度4,892億円）したものの、非製造業の減少が大きかったことから、全業種ベースでは回復に転じることはなかった（図表8）

製造業の中で電機は対前年度比22.8%増の1,047億円となり、フィリピン、シンガポール、台湾向け投資の増加が寄与した。

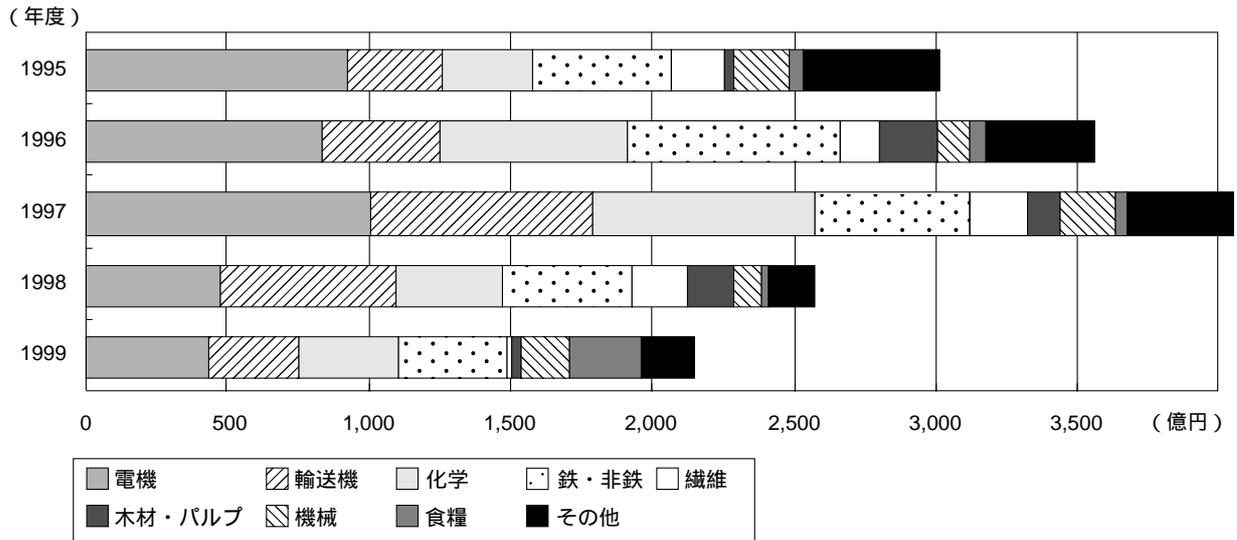
アジア向け投資の中心を占めるASEAN4では、

全業種ベースで対前年度比25.0%減の3,208億円となった一方、NIEs向け投資は対前年度比57.9%増の3,567億円となった。このNIEs向け投資の増加は、アジア向け投資全体を下支えしたといえる。なお、ASEAN4向け製造業投資は1998年度から減少しているが、電機、化学および鉄・非鉄に関しては、底堅い動きを示している（図表9、付表4）

中国向け投資は1995年度以降減少を続けており、1999年度は対前年度比38.5%減の838億円となった。とくに製造業の減少は顕著となっており、対前年度比41.3%減の603億円となった。同国向け投資はすべての業種で減少しており、1998年度には増加の動きを見せた輸送機も1999年度には再び減少に転じ、本邦企業の中国向け投資の低迷をうかがわせている（図表10）

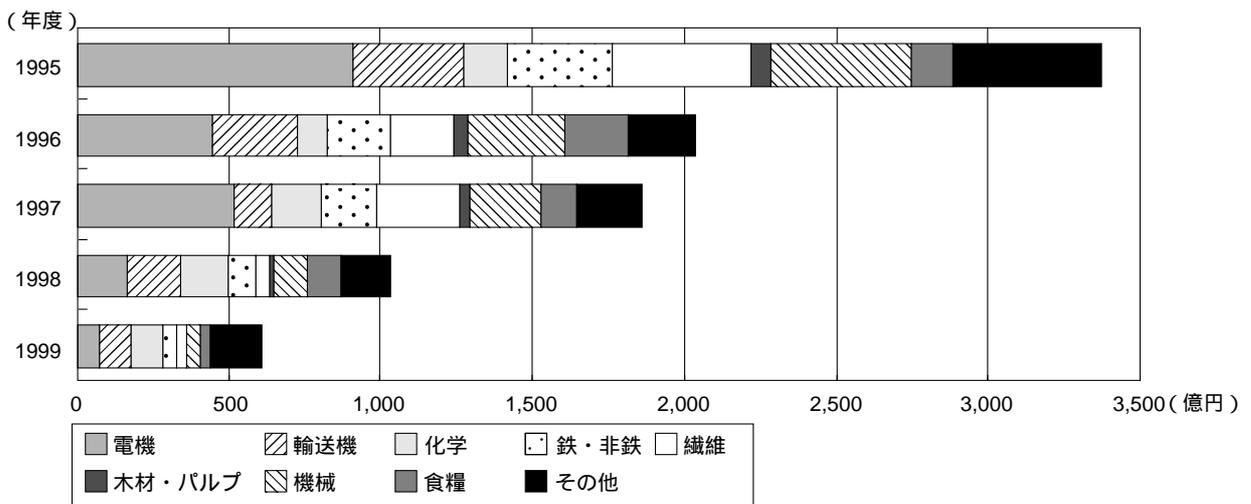
韓国向け投資は対前年度比182.4%増の1,093億円となり、低迷するアジア向け投資の中で高い伸びを示した。増加の要因として、繊維メーカーによる韓国企業買収および窯業（その他に含まれる）メーカーによる現地合弁会社への出資が挙げられる（付表3、4）

図表9 ASEAN4向け業種別投資動向（製造業）



出典：大蔵省資料より国際協力銀行作成

図表10 中国向け業種別投資動向（製造業）



出典：大蔵省資料より国際協力銀行作成

#### 4. 中南米向け投資

中南米向け投資は、全業種ベースで対前年度比0.2%増の8,295億円であった。中南米向け投資に占める非製造業の割合は非常に高く68.2%となっている。これはタックスヘイブンであるケイマン諸島向け金融・保険業の投資割合が高いことに起

因する。

その中で製造業は対前年度比495.3%増の2,609億円であった。製造業投資の増加は、電機メーカーによるブラジル向け投資や大手自動車メーカーによるメキシコでの現地生産工場設立などがあったことによるものと考えられる。

図表11 主要投資先上位10カ国の推移（全業種）

（単位：億円、％）

	1997年度			1998年度			1999年度		
	国名	金額	構成比	国名	金額	構成比	国名	金額	構成比
1	米国	25,486	38.5	米国	13,207	25.3	米国	24,868	33.4
2	英国	5,054	7.6	英国	12,522	24.0	英国	13,070	17.6
3	オランダ	4,043	6.1	ケイマン諸島	5,755	11.0	オランダ	11,556	15.5
4	ケイマン諸島	3,115	4.7	オランダ	2,711	5.2	カナダ	2,760	3.7
5	インドネシア	3,085	4.7	オーストラリア	1,776	3.4	ケイマン諸島	2,501	3.4
6	中国	2,438	3.7	タイ	1,755	3.4	メキシコ	1,655	2.2
7	タイ	2,291	3.5	インドネシア	1,378	2.6	パナマ	1,576	2.1
8	シンガポール	2,238	3.4	中国	1,363	2.6	フランス	1,257	1.7
9	フランス	2,130	3.2	パナマ	1,332	2.6	英領バージン諸島	1,161	1.6
10	オーストラリア	2,048	3.1	ニュージーランド	1,003	1.9	韓国	1,093	1.5

出典：大蔵省資料より国際協力銀行作成

図表12 主要投資先上位10カ国の推移（製造業）

（単位：億円、％）

	1997年度			1998年度			1999年度		
	国名	金額	構成比	国名	金額	構成比	国名	金額	構成比
1	米国	9,567	40.3	米国	4,962	31.6	米国	19,120	40.5
2	中国	1,857	7.8	オランダ	1,592	10.1	英国	8,064	17.1
3	タイ	1,662	7.0	中国	1,027	6.5	オランダ	7,695	16.3
4	インドネシア	1,381	5.8	ニュージーランド	993	6.3	カナダ	2,715	5.8
5	シンガポール	1,184	5.0	タイ	987	6.3	メキシコ	1,627	3.4
6	オランダ	1,056	4.4	英国	818	5.2	韓国	868	1.8
7	英国	665	2.8	インドネシア	694	4.4	フランス	773	1.6
8	マレーシア	559	2.4	カナダ	645	4.1	タイ	686	1.5
9	カナダ	537	2.3	マレーシア	487	3.1	中国	603	1.3
10	フィリピン	441	1.9	フィリピン	404	2.6	シンガポール	567	1.2

出典：大蔵省資料より国際協力銀行作成

## 5. 太平洋州向け投資

太平洋州向け投資は全業種ベースで対前年度比64.8%減の997億円であった。投資額減少の要因として、1998年度の食糧部門でのニュージーランド向け投資のような大型案件が見られなかったことが背景にある。

## 6. 主要投資先上位10カ国

1999年度の主要投資先上位10カ国を見ると、全業種ベース（図表11）では、前年度までと同様に

米国ならびに英国がそれぞれ第1位、第2位となっている。これは食糧、電機、輸送機を中心とした製造業向け投資が積極的に行われたことが背景になっている。オランダは1998年度の第4位から1999年度第3位と順位は1ランクアップにとどまっているが、前述のとおり食糧および輸送機向け大規模投資が寄与し、金額ベースで著増していることが見てとれる。

製造業（図表12）で見ても、上位4カ国はそれぞれ米国、英国、オランダ、カナダが占めた。

## 第 章 業種別動向

1999年度の製造業投資は対前年度比200.9%増の4兆7,193億円となった一方、非製造業投資は対前年度比25.1%減の2兆6,968億円となった。この結果、全体に占める製造業投資の割合は前年度の30.1%から63.4%へと大幅に増加した。

### 1．製造業投資

電機、食糧、輸送機の3部門で製造業全体の85.2%を占めたことが1999年度の大きな特徴となっている。とくに、電機メーカーによる米国向け

投資、大手たばこメーカーによる米国たばこ会社の海外事業部門の買収、自動車メーカー数社による欧州での現地生産の拡大が大きく寄与したといえる。

### 2．非製造業投資

非製造業投資は、対前年度比25.1%減となった。減少要因として、金融・保険部門の欧州向け投資の一巡が挙げられる。ただし、サービス業および運輸業向け投資は反発している（サービス業：1998年度2,628億円 1999年度4,812億円、運輸業：同2,430億円 3,091億円）。

付表1 業種別・地域別対外直接投資実績(1998/99年度)

(単位 上段: 件、% 下段: 億円、%)

	北米		中南米		アジア		中近東		欧州		アフリカ		太平洋州		合計	
	98年度	99年度	98年度	99年度	98年度	99年度	98年度	99年度	98年度	99年度	98年度	99年度	98年度	99年度	98年度	99年度
電機	32	31	-3.1	7	133.3	81	5.2	1	12	20	66.7	-	1	-	126	140
	2,079	16,057	672.5	54	406	651.2	852	1,047	22.8	4	-31.3	1,381	722	-47.7	2	-70.8
	21	25	19.0	8	2	-75.0	10	19	90.0	-	-	4	9	125.0	2	3
食糧	330	2,970	798.7	44	227	413.4	161	323	100.5	-	-	75	12,961	17,162	1,015	9
	14	24	71.4	5	2	-60.0	52	47	-9.6	-	-	17	12	-29.6	1	-
輸送機	458	612	33.5	178	1,543	767.5	1,021	679	-33.5	-	-	299	2,377	695.9	39	122
	19	14	-26.3	1	23	2,200.0	57	44	-22.8	1	-	12	10	-16.7	1	2
化学	788	603	-23.5	71	272	283.9	759	743	-2.2	1	-	1,255	264	-79.0	2	3
	15	13	-13.3	3	4	33.3	30	42	40.0	-	-	2	2	0	1	4
鉄・非鉄	606	503	-17.0	35	61	73.7	704	775	10.1	-	-	147	230	56.0	4	18
	33	30	-9.1	5	3	-40.0	36	29	-19.4	-	-	11	11	0	-	-
機械	392	542	38.5	21	31	47.9	363	367	1.1	-	-	242	164	-32.2	-	5
	7	2	-71.4	2	1	-50.0	18	11	-38.9	1	-	2	1	-50.0	-	-
繊維	58	23	-60.6	34	2	-94.1	285	251	-12.0	4	-	56	14	-74.2	-	-
	6	2	-66.7	-	-	-	5	11	120.0	-	-	2	3	50.0	-	3
木材・パルプ	582	49	-91.5	-	-	-	171	48	-71.8	-	-	106	20	-80.7	-	8
	14	19	35.7	-	1	皆増	37	37	0	-	-	4	9	125.0	-	2
その他	315	476	51.4	1	67	4,743.5	415	659	58.9	-	-	118	730	521.4	-	15
	161	160	-0.6	27	43	59.3	322	321	-0.3	3	-	66	77	16.7	2	5
小計	5,607	21,835	269.4	438	2,609	495.3	4,732	4,892	3.4	9	24	1,650	3,678	17,483	375.3	46
	10	19	90.0	39	48	23.1	30	37	23.3	-	-	237	326	37.6	-	1
金融・保険	2,535	1,047	-58.7	5,893	3,183	-46.0	548	863	57.4	-	-	11,987	5,931	-50.5	-	-
	57	79	38.6	14	12	-14.3	31	38	22.6	1	-	33	40	21.2	-	6
サービス業	1,182	2,162	82.9	128	193	50.7	487	288	-40.8	3	-	811	2,040	151.7	-	18
	45	52	15.6	23	10	-56.5	79	76	-3.8	-	-	31	42	35.5	1	4
商業	2,242	1,172	-47.7	293	234	-20.3	1,452	1,008	-30.6	-	-	767	1,842	140.0	2	16
	9	6	-33.3	111	103	-7.2	18	19	5.6	-	-	6	11	83.3	26	13
運輸業	244	176	-28.1	1,329	1,852	39.3	267	476	78.4	-	-	48	394	712.8	494	179
	32	27	-15.6	2	3	50.0	23	16	-30.4	-	-	3	7	133.3	-	5
不動産業	1,835	999	-45.5	88	22	-75.3	169	128	-24.2	-	-	283	761	169.1	-	-
	9	3	-66.7	24	19	-20.8	10	3	-70.0	-	-	4	4	0	1	1
鉱業	155	125	-19.3	65	156	139.3	375	135	-63.9	26	-	195	318	62.9	24	12
	8	9	12.5	1	1	0	15	6	-60.0	-	-	-	1	皆増	-	-
建設業	199	112	-43.9	8	24	204.9	170	56	-66.8	-	-	-	11	皆増	-	-
	3	-	皆減	1	1	0	1	2	100.0	-	-	1	-	皆減	-	-
農・林業	11	-	皆減	14	2	-82.7	4	5	42.5	-	-	1	-	皆減	-	-
	-	-	-	2	-	皆減	2	4	100.0	-	-	1	1	0	-	-
漁・水産業	-	-	-	18	-	皆減	5	14	205.9	-	-	0	2	-	-	-
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
その他	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	173	195	12.7	217	197	-9.2	209	201	-3.8	1	-	316	432	36.7	29	19
小計	8,404	5,793	-31.1	7,836	5,665	-27.7	3,484	2,983	-14.4	28	6	-79.4	14,093	11,299	-19.8	523
	-	-	-	-	-	-	6	6	0	-	-	-	-	-	-	-
支店	-	-	-	-	-	皆増	141	113	-20.3	150	97	-35.6	166	-	皆減	-
	334	355	6.3	244	240	-1.6	537	528	-1.7	4	1	-75	382	509	33.2	31
合計	14,011	27,629	97.2	8,274	8,295	0.2	8,357	7,988	-4.4	187	126	-32.7	17,937	28,782	60.5	569
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
合計	-	-	-	-	-	皆増	457	229	-49.9	-	-	-	-	-	-	-
	334	355	6.3	244	240	-1.6	537	528	-1.7	4	1	-75	382	509	33.2	31
合計	14,011	27,629	97.2	8,274	8,295	0.2	8,357	7,988	-4.4	187	126	-32.7	17,937	28,782	60.5	569
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
合計	-	-	-	-	-	皆増	457	229	-49.9	-	-	-	-	-	-	-
	334	355	6.3	244	240	-1.6	537	528	-1.7	4	1	-75	382	509	33.2	31
合計	14,011	27,629	97.2	8,274	8,295	0.2	8,357	7,988	-4.4	187	126	-32.7	17,937	28,782	60.5	569
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
合計	-	-	-	-	-	皆増	457	229	-49.9	-	-	-	-	-	-	-
	334	355	6.3	244	240	-1.6	537	528	-1.7	4	1	-75	382	509	33.2	31
合計	14,011	27,629	97.2	8,274	8,295	0.2	8,357	7,988	-4.4	187	126	-32.7	17,937	28,782	60.5	569
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
合計	-	-	-	-	-	皆増	457	229	-49.9	-	-	-	-	-	-	-
	334	355	6.3	244	240	-1.6	537	528	-1.7	4	1	-75	382	509	33.2	31
合計	14,011	27,629	97.2	8,274	8,295	0.2	8,357	7,988	-4.4	187	126	-32.7	17,937	28,782	60.5	569
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
合計	-	-	-	-	-	皆増	457	229	-49.9	-	-	-	-	-	-	-
	334	355	6.3	244	240	-1.6	537	528	-1.7	4	1	-75	382	509	33.2	31
合計	14,011	27,629	97.2	8,274	8,295	0.2	8,357	7,988	-4.4	187	126	-32.7	17,937	28,782	60.5	569
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
合計	-	-	-	-	-	皆増	457	229	-49.9	-	-	-	-	-	-	-
	334	355	6.3	244	240	-1.6	537	528	-1.7	4	1	-75	382	509	33.2	31
合計	14,011	27,629	97.2	8,274	8,295	0.2	8,357	7,988	-4.4	187	126	-32.7	17,937	28,782	60.5	569
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
合計	-	-	-	-	-	皆増	457	229	-49.9	-	-	-	-	-	-	-
	334	355	6.3	244	240	-1.6	537	528	-1.7	4	1	-75	382	509	33.2	31
合計	14,011	27,629	97.2	8,274	8,295	0.2	8,357	7,988	-4.4	187	126	-32.7	17,937	28,782	60.5	569
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
合計	-	-	-	-	-	皆増	457	229	-49.9	-	-	-	-	-	-	-
	334	355	6.3	244	240	-1.6	537	528	-1.7	4	1	-75	382	509	33.2	31
合計	14,011	27,629	97.2	8,274	8,295	0.2	8,357	7,988	-4.4	187	126	-32.7	17,937	28,782	60.5	569
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
合計	-	-	-	-	-	皆増	457	229	-49.9	-	-	-	-	-	-	-
	334	355	6.3	244	240	-1.6	537	528	-1.7	4	1	-75	382	509	33.2	31
合計	14,011	27,629	97.2	8,274	8,295	0.2	8,357	7,988	-4.4	187	126	-32.7	17,937	28,782	60.5	569
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
合計	-	-	-	-	-	皆増	457	229	-49.9	-	-	-	-	-	-	-
	334	355	6.3	244	240	-1.6	537	528	-1.7	4	1	-75	382			

付表2 業種別対外直接投資実績

(単位: 件、億円、%)

	1997年度			1998年度			1999年度				
	件数	金額	構成比	件数	金額	構成比	件数	金額	構成比	増減率	
製造業	電機	187	8,208	12.4	126	4,377	8.4	140	18,237	24.5	316.7
	食糧	52	702	1.1	45	1,626	3.1	59	16,628	22.4	922.3
	輸送機	111	3,569	5.4	89	2,057	3.9	85	5,333	7.2	159.2
	化学	139	3,698	5.6	91	2,876	5.5	94	1,889	2.5	-34.3
	鉄・非鉄	149	1,734	2.6	51	1,566	3.0	64	1,626	2.2	3.8
	機械	114	1,575	2.4	85	1,018	2.0	74	1,110	1.5	9.0
	繊維	139	1,176	1.8	30	437	0.8	15	290	0.4	-33.6
	木材・パルプ	32	431	0.7	16	867	1.7	16	129	0.2	-85.1
	その他	156	2,639	4.0	57	862	1.7	67	1,951	2.6	126.3
	小計	1,079	23,731	35.8	590	15,686	30.1	614	47,193	63.4	200.9
非製造業	金融・保険	171	14,688	22.2	316	20,964	40.2	431	11,026	14.8	-47.4
	サービス業	259	7,950	12.0	142	2,628	5.0	175	4,812	6.5	83.1
	商業	288	5,368	8.1	190	4,835	9.3	193	4,324	5.8	-10.6
	運輸業	227	2,873	4.3	175	2,430	4.7	156	3,091	4.2	27.2
	不動産業	277	6,790	10.3	65	3,597	6.9	61	2,358	3.2	-34.5
	鉱業	95	3,296	5.0	73	1,119	2.1	45	1,028	1.4	-8.2
	建設業	41	560	0.8	24	376	0.7	17	203	0.3	-46.2
	農・林業	14	69	0.1	10	42	0.1	9	90	0.1	113.9
	漁・水産業	25	134	0.2	6	25	0	6	29	0	16.5
	その他	2	66	0.1	-	9	0	-	9	0	3.9
小計	1,399	41,793	63.1	1,001	36,025	69.1	1,093	26,968	36.3	-25.1	
支店	11	705	1.1	6	457	0.9	6	229	0.3	-49.9	
合計	2,489	66,229	100.0	1,597	52,169	100.0	1,713	74,390	100.0	42.6	

出典: 大蔵省資料

付表3 主要投資先上位10カ国(1999年度)

(単位: 億円)

順位	1位	2位	3位	4位	5位	6位	7位	8位	9位	10位	
国名	米国	英国	オランダ	カナダ	ケイマン諸島	メキシコ	パナマ	フランス	英領バージン諸島	韓国	
製造業	食糧	283	6,233	6,576	2,686	210	-	11	-	-	
	繊維	23	6	-	-	-	-	5	-	163	
	木材・パルプ	31	7	12	19	-	-	-	-	19	
	化学	603	64	41	-	-	216	3	-	65	
	鉄・非鉄	503	81	2	-	-	3	-	-	289	
	機械	541	34	17	2	-	6	-	63	2	
	電機	16,057	498	-	-	-	2	-	111	-	49
	輸送機	610	886	1,043	1	-	1,402	-	314	-	63
	その他	469	256	5	7	-	-	-	277	67	218
	小計	19,120	8,064	7,695	2,715	210	1,627	11	773	67	868
非製造業	農・林業	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	漁・水産業	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	鉱業	91	9	33	34	136	-	-	-	-	
	建設業	112	2	-	-	-	-	9	-	1	
	商業	1,172	309	478	-	2	11	151	108	33	
	金融・保険	1,045	3,821	1,867	3	2,087	-	59	-	642	124
	サービス業	2,155	135	1,458	7	27	16	30	22	-	29
	運輸業	174	367	15	1	38	-	1,305	-	434	8
	不動産業	999	363	11	-	-	-	-	344	19	-
	その他	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
小計	5,748	5,005	3,862	45	2,291	27	1,544	484	1,095	195	
支店	-	-	-	-	-	-	20	-	-	30	
合計	24,868	13,070	11,556	2,760	2,501	1,655	1,576	1,257	1,161	1,093	

出典: 大蔵省資料より国際協力銀行作成

付表4 地域別・国別対外直接投資額

(単位：件、億円、%)

	1997年度												1998年度												1999年度											
	うち製造業						うち製造業						うち製造業						うち製造業																	
	件数	金額	構成比	前年度比	件数	金額	構成比	前年度比	件数	金額	構成比	前年度比	件数	金額	構成比	前年度比	件数	金額	構成比	前年度比	件数	金額	構成比	前年度比												
北米	611	26,247	39.6	1.2	236	10,104	42.6	2.0	334	14,011	26.9	-46.6	161	5,607	35.7	-44.5	355	27,629	37.1	97.2	160	21,835	46.3	289.4												
米 国	582	25,486	38.5	2.8	217	9,567	40.3	4.2	318	13,207	25.3	-48.2	149	4,962	31.6	-48.1	350	24,868	33.4	88.3	158	19,120	40.5	285.3												
中南米	303	7,775	11.7	55.3	33	815	3.4	-51.4	244	8,274	15.9	6.4	27	438	2.8	-46.3	240	8,295	11.2	0.2	43	2,609	5.5	495.7												
ハナマ	155	1,373	2.1	20.8	-	-	-	-100.0	116	1,332	2.6	-3.0	-	-	-	0.0	112	1,576	2.1	18.3	1	11	0.0	0.0												
ブラジル	34	1,451	2.2	46.1	20	353	1.5	-43.5	29	597	1.1	-58.9	12	217	1.4	-38.5	25	730	1.0	22.3	16	507	1.1	133.6												
メキシコ	11	393	0.6	207.0	5	344	1.4	254.6	11	106	0.2	-73.0	9	92	0.6	-73.3	27	1,655	2.2	1,461.3	22	1,627	3.4	1,668.5												
アジア	1,151	14,948	22.6	14.3	705	8,978	37.8	20.3	537	8,357	16.0	-44.1	322	4,732	30.2	-47.3	528	7,988	10.7	-4.4	321	4,892	10.4	3.4												
NIEs	331	4,186	6.3	5.0	146	2,298	9.7	65.2	183	2,259	4.3	-46.0	82	811	5.2	-64.7	212	3,567	4.8	57.9	82	1,853	3.9	128.5												
韓 国	53	543	0.8	16.0	31	420	1.8	180.0	47	387	0.7	-28.7	32	298	1.9	-29.0	62	1,093	1.5	182.4	29	868	1.8	191.3												
台 湾	67	552	0.8	-6.0	44	430	1.8	36.5	27	287	0.6	-48.0	15	178	1.1	-58.6	26	318	0.4	10.8	17	267	0.6	50.0												
香 港	115	853	1.3	-49.1	30	264	1.1	-40.7	51	770	1.5	-9.7	10	138	0.9	-47.7	75	1,083	1.5	40.6	20	151	0.3	9.4												
シンガポール	96	2,238	3.4	78.2	41	1,184	5.0	146.2	58	815	1.6	-63.6	25	197	1.3	-83.4	49	1,073	1.4	31.7	16	567	1.2	187.8												
ASEAN4	470	6,989	10.6	25.4	308	4,043	17.0	13.8	211	4,276	8.2	-38.8	139	2,572	16.4	-36.4	204	3,208	4.3	-25.0	158	2,141	4.5	-16.8												
インドネシア	170	3,085	4.7	13.4	113	1,381	5.8	-14.0	62	1,378	2.6	-55.3	40	694	4.4	-49.7	57	1,024	1.4	-25.7	37	559	1.2	-19.5												
タ イ	154	2,291	3.5	44.9	103	1,662	7.0	58.7	72	1,755	3.4	-23.4	42	987	6.3	-40.6	72	910	1.2	-48.1	60	686	1.5	-30.5												
マレーシア	82	971	1.5	50.8	52	559	2.4	19.7	32	658	1.3	-32.2	22	487	3.1	-12.9	44	586	0.8	-10.9	35	513	1.1	5.3												
フィリピン	64	642	1.0	1.9	40	441	1.9	1.6	45	485	0.9	-24.5	35	404	2.6	-8.4	31	688	0.9	41.9	26	383	0.8	-5.2												
中 国	258	2,438	3.7	-13.8	187	1,857	7.8	-8.6	112	1,363	2.6	-44.1	79	1,027	6.5	-44.7	76	838	1.1	-38.5	59	603	1.3	-41.3												
インド	28	532	0.8	115.4	22	371	1.6	134.8	17	329	0.6	-38.2	13	254	1.6	-31.5	12	232	0.3	-29.5	9	210	0.4	-17.3												
ベトナム	45	381	0.6	6.1	32	346	1.5	15.0	12	65	0.1	-82.9	7	32	0.2	-90.8	17	110	0.1	69.2	10	72	0.2	125.0												
中近東	6	578	0.9	115.7	-	220	0.9	746.2	4	187	0.4	-67.6	3	9	0.1	-95.9	1	126	0.2	-32.6	1	24	0.1	166.7												
欧州	250	13,749	20.8	65.6	87	3,003	12.7	-7.1	382	17,937	34.4	30.5	66	3,678	23.4	22.5	509	28,782	38.7	60.5	77	17,483	37.0	375.3												
英 国	84	5,054	7.6	30.5	27	665	2.8	-57.9	176	12,522	24.0	147.8	17	818	5.2	23.0	171	13,070	17.6	4.4	25	8,064	17.1	885.8												
ドイツ	19	898	1.4	39.7	9	276	1.2	1.1	37	708	1.4	-21.2	7	394	2.5	42.8	36	724	1.0	2.3	10	201	0.4	-49.0												
フランス	36	2,130	3.2	276.3	7	223	0.9	-24.4	21	666	1.3	-68.7	11	375	2.4	68.2	17	1,257	1.7	88.7	8	773	1.6	106.1												
スベイン	5	285	0.4	-20.4	2	260	1.1	4.4	2	156	0.3	-45.3	1	142	0.9	-45.4	3	578	0.8	270.5	2	178	0.4	25.4												
オランダ	40	4,043	6.1	226.6	11	1,056	4.4	210.6	95	2,711	5.2	-32.9	8	1,592	10.1	50.8	226	11,556	15.5	326.3	6	7,695	16.3	383.4												
アフリカ	26	407	0.6	-16.1	2	171	0.7	-26.3	31	569	1.1	39.8	2	46	0.3	-73.1	24	574	0.8	0.9	5	301	0.6	554.3												
太平洋州	142	2,525	3.8	149.8	16	440	1.9	56.0	65	2,833	5.4	12.2	9	1,176	7.5	167.3	56	997	1.3	-64.8	7	48	0.1	-95.9												
合 計	2,489	66,229	100.0	22.4	1,079	23,731	100.0	4.0	1,597	52,169	100.0	-21.2	590	15,686	100.0	-33.9	1,713	74,390	100.0	42.6	614	47,193	100.0	200.9												

出典：大蔵省資料より国際協力銀行作成

付表5 主要国別・地域別対外直接投資実績

(単位：件、億円、%)

	1997年度			1998年度			1999年度			増減率
	件数	金額	構成比	件数	金額	構成比	件数	金額	構成比	
米 国	582	25,486	38.5	318	13,207	25.3	350	24,868	33.4	88.3
カナダ	29	761	1.1	16	803	1.5	5	2,760	3.7	243.5
北米計	611	26,247	39.6	334	14,011	26.9	355	27,629	37.1	97.2
ケイマン諸島	58	3,115	4.7	42	5,755	11.0	51	2,501	3.4	-56.5
メキシコ	11	393	0.6	11	106	0.2	27	1,655	2.2	1,455.9
パナマ	155	1,373	2.1	116	1,332	2.6	112	1,576	2.1	18.3
英領バージン諸島	19	836	1.3	13	227	0.4	7	1,161	1.6	411.0
ブラジル	34	1,451	2.2	29	597	1.1	25	730	1.0	22.3
バハマ	3	157	0.2	-	-	-	1	208	0.3	皆増
バミューダ	4	239	0.4	3	21	0	5	162	0.2	667.2
キュラソー	-	-	-	-	-	-	1	111	0.1	皆増
ベネズエラ	1	44	0.1	13	31	0.1	3	72	0.1	135.4
ベルー	1	11	0	-	-	-	3	53	0.1	皆増
パラグアイ	1	9	0	1	2	0	-	16	0	650.2
チリ	5	28	0	3	15	0	1	15	0	-3.6
蘭領アンティル	1	6	0	1	5	0	-	14	0	188.0
コロンビア	1	17	0	1	14	0	1	11	0	-16.4
アルゼンチン	6	70	0.1	9	164	0.3	3	9	0	-94.8
その他	3	27	0	2	4	0	-	-	-	皆減
中南米計	303	7,775	11.7	244	8,274	15.9	240	8,295	11.2	0.2
韓 国	53	543	0.8	47	387	0.7	62	1,093	1.5	182.0
香 港	115	853	1.3	51	770	1.5	75	1,083	1.5	40.5
シンガポール	96	2,238	3.4	58	815	1.6	49	1,073	1.4	31.7
インドネシア	170	3,085	4.7	62	1,378	2.6	57	1,024	1.4	-25.7
タ イ	154	2,291	3.5	72	1,755	3.4	72	910	1.2	-48.2
中 国	258	2,438	3.7	112	1,363	2.6	76	838	1.1	-38.6
フィリピン	64	642	1.0	45	485	0.9	31	688	0.9	41.8
マレーシア	82	971	1.5	32	658	1.3	44	586	0.8	-10.9
台 湾	67	552	0.8	27	287	0.5	26	318	0.4	11.0
インド	28	532	0.8	17	329	0.6	12	232	0.3	-29.6
ベトナム	45	381	0.6	12	65	0.1	17	110	0.1	68.6
スリランカ	6	332	0.5	1	46	0.1	4	21	0	-54.0
ミャンマー	2	5	0	1	3	0	2	11	0	318.5
ブルネイ	-	-	-	-	-	-	1	2	0	皆増
その他	11	83	0.1	-	16.0	0	-	-	-	皆減
アジア計	1,151	14,948	22.6	537	8,357	16.0	528	7,988	10.7	-4.4
サウジアラビア・クウェート	-	129	0.2	-	150	0.3	-	97	0.1	-35.6
サウジアラビア	2	33	0	1	4	0	-	21	0	393.9
アラブ首長国連邦	3	240	0.4	-	-	-	-	6	0	皆増
イスラエル	-	-	-	3	7	0	1	2	0	-66.7
その他	1	176	0.3	-	26	0	-	-	-	皆減
中近東計	6	578	0.9	4	187	0.4	1	126	0.2	-32.7
オランダ	40	4,043	6.1	95	2,711	5.2	226	11,556	15.5	326.3

付表5 主要国別・地域別対外直接投資実績(つづき)

(単位:件、億円、%)

	1997年度			1998年度			1999年度			増減率
	件数	金額	構成比	件数	金額	構成比	件数	金額	構成比	
英国	84	5,054	7.6	176	12,522	24.0	171	13,070	17.6	4.4
フランス	36	2,130	3.2	21	666	1.3	17	1,257	1.7	88.6
ドイツ	19	898	1.4	37	708	1.4	36	724	1.0	2.3
スペイン	5	285	0.4	2	156	0.3	3	578	0.8	269.4
アイルランド	11	695	1.0	9	462	0.9	15	513	0.7	11.3
ノルウェー	2	12	0	-	-	-	2	236	0.3	皆増
スイス	2	25	0	2	13	0	5	235	0.3	1,726.9
ベルギー	13	108	0.2	4	210	0.4	7	141	0.2	-32.9
ポーランド	3	82	0.1	4	68	0.1	2	105	0.1	54.3
ハンガリー	2	101	0.2	2	36	0.1	7	70	0.1	97.1
ポルトガル	3	10	0	2	7	0	3	53	0.1	689.9
イタリア	10	171	0.3	6	140	0.3	6	52	0.1	-62.6
ルクセンブルグ	1	35	0.1	12	44	0.1	1	42	0.1	-4.3
オーストリア	1	4	0	1	104	0.2	-	40	0.1	-62.0
デンマーク	-	-	-	-	-	-	1	36	0	皆増
フィンランド	2	12	0	2	2	0	1	32	0	1,242.2
トルコ	1	21	0	1	7	0	-	13	0	94.3
ルーマニア	1	6	0	1	15	0	2	9	0	-39.8
ロシア	5	12	0	4	16	0	2	7	0	-54.7
リヒテンシュタイン	-	-	-	-	-	-	1	3	0	皆増
ウクライナ	1	1	0	-	-	-	1	3	0	皆増
スウェーデン	-	7	0	-	-	-	-	3	0	皆増
チェコ	6	30	0	1	28	0.1	-	3	0	-90.2
その他	2	6	0	2	23	0	-	-	-	皆減
欧州計	250	13,749	20.8	382	17,937	34.4	509	28,782	38.7	60.5
リベリア	10	197	0.3	26	494	0.9	15	242	0.3	-51.0
タンザニア	-	-	-	-	-	-	1	138	0.2	皆増
南アフリカ	5	161	0.2	2	66	0.1	6	175	0.2	166.4
エジプト	1	19	0	-	-	-	-	11	0	皆増
モーリシャス	4	16	0	1	4	0	1	5	0	18.4
マダガスカル	1	3	0	1	3	0	-	2	0	-29.3
ケニア	-	-	-	-	-	-	1	1	0	皆増
その他	5	12	0	1	2	0	-	-	-	皆減
アフリカ計	26	407	0.6	31	569	1.1	24	574	0.8	0.9
オーストラリア	97	2,048	3.1	55	1,776	3.4	49	956	1.3	-46.1
ニュージーランド	11	152	0.2	5	1,003	1.9	2	20	0	-98.0
北マリアナ	20	80	0.1	2	6	0	4	16	0	188.6
バリアンニューギニア	1	1	0	2	4	0	-	2	0	-46.2
バヌアツ	2	24	0	1	32	0.1	1	1	0	-95.3
その他	11	220	0.3	0	13	0	-	-	-	皆減
太平洋州計	142	2,525	3.8	65	2,833	5.4	56	997	1.3	-64.8
合計	2,489	66,229	100.0	1,597	52,169	100.0	1,713	74,390	100.0	42.6

出典:大蔵省資料

## 開発金融研究所報索引

	号	掲載月
<b>巻頭言</b>		
「開発金融研究所報」発刊によせて .....	創刊号	2000. 1
グローバリゼーション雑感 .....	第 2 号	2000. 4
貧困削減の包括的枠組み .....	第 3 号	2000. 7
<b>開発</b>		
途上国実施機関の組織能力分析 .....	創刊号	2000. 1
バングラデシュ、タイ、インドネシアの事例研究		
中国 2010年のエネルギーバランスシミュレーション .....	創刊号	2000. 1
インドネシア コメ流通の現状と課題 .....	創刊号	2000. 1
開発金融研究所のベトナム都市問題への取組み .....	第 2 号	2000. 4
都市開発・住宅セクターと都市公共交通に関する 2 つの調査		
ベトナム都市開発・住宅セクターの現状と課題 .....	第 2 号	2000. 4
ベトナム都市公共交通の改善方策 .....	第 2 号	2000. 4
南部アフリカ地域経済圏の交通インフラ整備 .....	第 2 号	2000. 4
タイ王国「東部臨海開発計画 総合インパクト評価」 .....	第 2 号	2000. 4
円借款事業事後評価		
[ 報告 ] 主要援助国・機関の動向について .....	第 3 号	2000. 7
援助実施体制の合理化、分権化の動き		
[ 報告 ] Education Finance : 教育分野における格差の是正と地方分権化 .....	第 3 号	2000. 7
フィリピン中等教育プロジェクトにおける ADB と JBIC の取組み		
上下水道セクターの民営化動向 .....	第 3 号	2000. 7
開発途上国と先進国の経験		
農村企業振興のための金融支援 .....	第 3 号	2000. 7
タイ農業・農業協同組合銀行 (BAAC) を事例に		
<b>国際金融</b>		
アジア危機の発生とその調整過程 .....	創刊号	2000. 1
東アジアの経済危機に対する銀行貸出のインパクト .....	第 2 号	2000. 4
均衡契約理論から導かれるインプリケーション		
アジア危機、金融再建とインセンティブメカニズム .....	第 3 号	2000. 7
<b>海外直接投資</b>		
わが国製造業企業の海外直接投資に係るアンケート調査結果報告 (1999年度版) .....	創刊号	2000. 1
わが国製造業企業の今後の海外事業展開とアジア経済危機以降の事業見直し		
アジア法制改革と企業情報開示 .....	第 2 号	2000. 4
わが国家電産の今後の ASEAN 事業の方向性 .....	第 2 号	2000. 4
1999年度わが国の対外直接投資届出数字の解説 (速報) .....	第 3 号	2000. 7

# CONTENTS

< Foreword >

<b>Framework for Poverty Alleviation</b> .....	2
--	---

< International Finance >

<b>The Asian Crisis, Financial Restructuring and Incentive Mechanisms</b> .....	6
---	---

< Development >

<b>[Report] Recent Development of Donors and Aid Agencies, Reorganization and Decentralization</b> .....	25
--	----

**[Report] Philippines: Education Finance in the Context of Decentralization Process**

From a Concept Note for Formulating the Secondary Education Development and Improvement Project .....	53
---	----

<b>Private Sector Participation in Water Supply and Sewerage: Lessons from Ten Case Studies in Developing and Developed Countries</b> .....	67
---	----

<b>Rural Enterprises Finance: A Case Study of The Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives (BAAC) in Thailand</b> .....	79
---	----

< Direct Investment >

<b>A Review on Japan's Outward Foreign Direct Investment (FDI) for Fiscal 1999</b> .....	93
--	----

## 開発金融研究所報 第3号

2000年7月発行

編集・発行

国際協力銀行開発金融研究所

〒100-8144

東京都千代田区大手町1-4-1

電話 03-5218-9720 (総務課)

代表e-mail jdf@jbic.go.jp

印刷

(株)ガム・コーポレーション

© 国際協力銀行開発金融研究所

読者の皆様へ

本誌送付先等に変更のある場合は、上記までご連絡をお願いいたします。



JAPAN  
BANK FOR  
INTERNATIONAL  
COOPERATION

**JBIC**