

# 開発金融研究所報

第4号

2000年10月

- 「情報技術 (IT) 革命」に思う
- 日本の金融システムは効果的であったか?
- 特集：開発のパフォーマンス向上をめざして
- 開発途上国と公共支出管理
- 公共支出管理と開発援助
- [報告] プログラム援助調査
- タイの事業担保法草案とその解説
- [研究ノート] 国際協力銀行のアジア支援策下の融資にかかる経済効果についての試算

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>「情報技術(IT)革命」に思う</b> .....2	
	理事 開発金融研究所長 森田 嘉彦

金融

<b>日本の金融システムは効率的であったか?</b> .....4	
	東京大学大学院経済学研究科教授 堀内 昭義

開発

<b>特集：開発のパフォーマンス向上をめざして</b>	
開発途上国の公共支出管理と援助機関の対応（開発政策・事業支援調査）	
プログラム援助調査 .....23	
	開発金融研究所次長 林 薫

<b>開発途上国と公共支出管理</b> .....25	
	財団法人国際開発センター研究員 坂野 太一
	開発金融研究所 青木 昌史

<b>公共支出管理と開発援助</b> .....50	
	開発金融研究所次長 林 薫

<b>[ 報告 ] プログラム援助調査</b>	
国際収支支援からセクター・一般財政支援へ移行する援助手法 .....68	
	開発金融研究所 大野 純一

海外直接投資

<b>タイの事業担保法草案とその解説</b> .....84	
	開発金融研究所主任研究員 鈴木 康二

研究ノート

<b>国際協力銀行のアジア支援策下の融資にかかる 経済効果についての試算</b>	
アジア支援策を振り返る .....102	
	開発金融研究所主任研究員 米田 篤裕

# 「情報技術(IT)革命」に思う



理事  
開発金融研究所長  
森田 嘉彦

米国発の市場原理主義に続き、IT原理主義が押し寄せてきている。1995年以降、米国経済の年平均成長率は4%を上回るが、その3割はIT関連産業によるもの。この間、労働生産性の伸びは過去に比して年平均1%上昇しているが、その過半はIT効果とされる。目覚ましい実績である。“IT革命”との呼称も定着しつつある。

シュンペーターは新製品、新材料、新市場、新生産手法、新組織形態といった新結合をイノベーションと呼び、それは微分的歩みでは到達しえない新たな均衡点への飛躍と定義した。IT革命はこの意味ではまさにイノベーションといえよう。シュンペーター流に言えば、内生的・必然的に死に至るとされる資本主義再生の鍵かもしれない。

しかしITは手段であって目的ではない。それは市場機能がけって万能ではなく、手段であってそれ自体が目的とはなりえないのと同様である。冷戦終結後、社会主義と対峙された資本主義というイデオロギーが時として市場主義というテクニカルな概念に置き換えられ、倫理性・思想性が失われていった。

その後に来たのがIT革命といわれるものである。その評価は、これが個人や組織の創造的な活力を引き出すことができるかにかかっている。

IT革命の背景として米国の社会的・文化的な要因が挙げられがちである。いわく、ベンチャー・キャピタルの存在、流動的な労働市場、起業家精神やリスクをとることを賞賛する文化等々。

しかし、社会・文化の相違を強調するあまり躊躇してもいられない。そもそも経済的世界と非経済的世界とは相互作用を通じて変化していく。終身雇用や年功賃金もその時代環境のもとで経済合理性を持つからこそ定着したというのが今や定説である。日本も摩擦を乗り越えて変化せざるをえない。

久しく目標を失っていた日本経済にキャッチアップすべき目標が現れた。適切なマクロ政策を進め規制緩和を加速し、持ち前の適応能力を発揮すべき時である。現に、携帯電話の活用やデジタルTV、ゲーム機などでは先頭を走り、ネット仲介取引も徐々に広がる兆しをみせ、既存の大企業も動き始めている。より安く、より使い

やすく、そしてリアルエコノミーとの融合が日本の特性を生かした今後の方向であろう。

日本型IT革命のビジョンが与えられるのを待つ時間を空費しているわけにもいきまい。不可逆的な情報通信イノベーションに正面から対応していくなかで、新たな環境に応じた“日本式”の姿が見えてくるはずである。

デジタル・デバイドは規制緩和や技術進歩に応じ、ITハードやサービスが安価・簡便化することによって解消していく面もある。先進国の世代間デバイドについてこれがいえる。しかし、開発途上国との間のデバイドについては政策意図として、その縮小を図っていく努力が必要である。日本政府は沖縄サミットにおいて今後5年間に約150億ドルの協力を表明した。われわれJBICがその大半を担当することになる。

ITはネット外部性が強く非ゼロサムの世界である。ネットへの参加者が増えるほど、参加者の便益は高まっていく。

通貨危機後のアジア諸国の回復過程においては、輸出を中心としてIT関連産業が大きな役割を果たした。こうした効果を経済全体に波及させ持続的なものにしていくためには、IT関連投資とともに、教育や社会資本の整備によってボトルネックを取り除き、実物経済とのバランスのとれた発展を図っていくことが重要である。

一説には、2～3年後にはアジアが世界最大のネット地域になり、数年後には絶対数としてのネット・アクセス人口は開発途上諸国の人々が過半を占める可能性があるともいわれる。IT革命により開かれた社会のメリットをともに享受できるようにアジア諸国、開発途上地域とのネット共存を加速していくべきゆえんである。

ネット社会には社会、文化の違いを収束させる力と分散させる力が併存するといわれる。

ITを通じる情報の共有は同質性を高め、社会の収束を促進する側面を持つ。しかし、反面、ネットを通じてのあらゆるレベルでの直接的接点の増加は価値観の相違や文化的、宗教的多様性をいっそう際立たせる可能性がある。さらに、これまで、異なる価値観の間に保たれていた時間的、空間的な適度な距離感が一挙に取り除かれることになる。摩擦も発生しやすくなりそうだ。

IT革命により、大量の情報がリアルタイムで個人のレベルでも受発信できるようになる。ネット社会は本質的に個性や多様性が共存する社会である。

イデオロギーの対立が過去のものとなった冷戦後の世界において、文明の衝突を懸念してサミュエル・ハンチントンは「普遍主義を放棄して多様性を受け入れ、共通性を追求すること」を強調している。IT革命時代においてこそ、個性や多様性を認め合うことの重要性はいっそう強まっているように思える。

# 日本の金融システムは効率的であったか？<sup>\*1</sup>

東京大学大学院経済学研究科教授 堀内 昭義

## 要 旨

銀行を中心とする金融システムが持つ金融仲介機能の効率性は、当然のことながら、銀行の経営効率の如何に依存している。一方、銀行の経営効率は、銀行経営の統治構造の問題、つまり銀行の経営者や従業員が、その効率的機能へ向けて努力するインセンティブを与えられているか否かに依存する。

通説は、日本の高度成長期には、銀行経営の統治構造は効率的であり、それが急速な工業的發展を支えたと主張している。この論文は、通説に対抗して、日本の銀行部門が経営統治の問題を適切な形で解決できなかったという仮説を提示する。この仮説は、1990年代に不良債権問題を契機として露呈した銀行部門の脆弱性が、それ以前から潜在していたことを示唆する。

しかし、この仮説が正しいとして、銀行部門の潜在的な脆弱性は、なぜ1980年代より以前に露呈することがなかったのだろうか。この論文では、その理由を銀行の主たる融資対象が、海外との苛烈な競争にさらされていた製造業であった点に求めている。1980年代以降、銀行融資の中心は、急速に製造業から非製造業、とくに非交易財産業にシフトし、多くの借手企業が市場競争からの規律付けを与えられない状況が現出した。その結果、金融仲介機能がその脆弱性を露呈させてしまったのである。

本稿は、金融部門における競争を制限して銀行・金融機関にレントを与えることが効率的金融仲介機能に結びつくというfinancial restraint理論にも疑問を呈している。銀行経営の統治構造が有効に働かない場合には、競争制限がもたらすレントは、必ずしも効率的な金融仲介機能に結びつかないのである。この点も、第二次大戦後50年の日本の経験がわれわれに教える教訓である。

## はじめに

つい110年前には、銀行部門を中心とする日本の金融システムは、企業経営統治の有効な手段として高く評価されていた。第二次大戦後の日本の銀行に関する通説は、次のように要約できるであろう。銀行は、融資を通じて形成される「メインバンク関係」と呼ばれる長期取引関係を通じて、顧客企業の経営を監視し、その経営者に規律を与える。また顧客企業が経営危機に陥ったときには、銀行がいち早く経営に介入して、将来性のある企業を見極めて救済し、長期的な視野に立って経営再建を推進する。企業経営統治における銀行のこ

うした機能は、資本市場を中心とする米国あるいは英国の金融システムにはみられないものである。第二次大戦後の日本の急速な工業的發展を支えたのは、企業経営統治における銀行の積極的な役割であった。産業発展におけるこのような銀行の役割は、開発途上にある国々あるいは中央集権的な計画経済から市場経済へ移行する過程にある国々の金融システムのあるべき姿のモデルとなると考える専門家も少なくなかった。<sup>\*2</sup>

しかし1990年代に入ると、日本の銀行は深刻な危機に直面し、2000年になってもその危機的状況から完全に脱却できずにいる。この銀行部門の脆弱性は、上に紹介したような通説に疑問を投げかけることになった。この銀行危機は、1990年代の

\*1 本稿はHanazaki and Horiuchi (2000) に若干加筆したものである。花崎氏との議論に負うところ大であることをあらかじめ述べておきたい。

\*2 Aoki and Patrick (1994) は、日本の経済發展を支えたと考えられる金融システム・モデルを、途上国や市場経済への移行国に適用できるか否かを探るために企てられた研究プロジェクトの成果である。

初めに露呈された不良債権問題をきっかけとしているが、多額の不良貸出債権の噴出は、銀行は企業経営の有効な監視者であるとする通説の基本的仮定を否定するものであるかに思われる。また大手百貨店の経営破綻と多数の建設会社にかかわる債権放棄問題、さらに1995年に全面的に破綻した、いわゆる「住専」の破綻処理のもたつきなどは、顧客企業の経営破綻に対する銀行の処理能力に深刻な疑問を投げかけている。

このように、1990年代の銀行危機は、企業経営統治における銀行の優れた機能に関する通説への重大な挑戦である。通説を支持する研究者は、1980年代に推進された金融自由化にともなう金融構造の変化が銀行の監視機能を低減させたという仮説を提起することによってこの挑戦に応じている。この仮説によれば、金融自由化の進展にともなって銀行業における競争が激化し、その収益性を低下させた。とりわけ金融サービス業における競争は、銀行業の収益見込みを低下させ、既存の銀行がそれまで保持し続けてきた健全経営の誘因、とくに借り手企業を慎重に監視する誘因を低めることになったというのである。銀行の過度なリスク選択、あるいはさな審査・監視を防止するためには、金融自由化の進展にともなって、政府が銀行に対する健全経営に関する規制を強化する必要があった。しかし政府は、健全経営規制に十分な関心を払わなかったのである（1980年代から90年代半ばにかけて、日本のみならず、多くの国々で銀行危機が経験された。つまり銀行危機は、1980年代から90年代前半にかけて世界的現象であった。多くの専門家は、この世界的現象を、1980年代に多くの国で進められた金融自由化と関連づけて説明している。たとえば Keely (1990)、Lindgren et al. (1996) を参照)。

しかしこの論文は、こうした通説とはかなり異なるアプローチに従って、日本の金融システム（銀行部門中心の金融システム）の機能を説明することにしたい。こうしたアプローチを選択する理由は、通説による1980年代の金融自由化の評価に、私が強い違和感を覚えるからである。上に紹介したように、通説は1980年代に日本で金融自由化が進められ、その結果、銀行業の競争が格段に激化したと論じる。しかし、これは日本の金融自

由化の具体的なプロセスに多少なりとも関心を寄せてきた者には納得しがたい評価である。確かに、日本の政府は1980年代前半に、部分的には内発的理由により、しかし大半は外圧を受けて金融自由化を始めた（堀内、1994）。その金融自由化は、非常に慎重に進められ、とくに既存の銀行、金融機関の経営に深い打撃を与えないよう漸進的に進められた。ほとんどの自由化措置は、「激変緩和措置」を付帯的にともなっていた。したがって、私の考えでは、1980年代に進められた金融自由化は、第二次大戦後の日本の金融システムに大きなインパクトを及ぼすものではなかったのである。

この論文は通説の理論的枠組み、とくに銀行経営を取り巻く統治構造の分析を再検討し、その問題点を指摘することから始まる。銀行が企業経営統治の構図の中で、通説が強調するように、効率的な機能を発揮するためには、銀行という企業組織自体の統治構造が問われなければならない。通説を支持する多くの研究は、（意外なことには）銀行の経営に対する規律付けメカニズムを十分に考察していない。この論文では、Hanazaki and Horiuchi (2000) に従って、銀行経営統治に重大な空白があったこと、つまり日本の金融システムにおいて、銀行の経営者に対して有効に規律を与えるメカニズムが欠落していたことが強調される。この主張は、銀行中心の日本の金融システムが、潜在的に脆弱性を抱えていたことを意味している。1990年代に不良債権問題を契機に生じた銀行危機は、その潜在的な脆弱性が顕在化したにすぎないと考えられる。

しかし、それでは、潜在的に脆弱であった日本の金融システムは、1980年代までは、なぜ大きな破綻なく機能してきたのであろうか。この問いが、この論文の基本的仮説に対する挑戦となる。この論文は、この挑戦に対して、企業経営統治の枠組みを若干拡大することによってこたえる。それは、企業経営に対する規律付けメカニズムとして、個々の企業が直面する市場競争の重要性を強調するアプローチである。日本の企業、とくに製造業に属する多くの企業は、1960年代の比較的早い時期から、海外企業との厳しい競争にさらされた。この市場競争は、企業の経営者に対して非常に厳



しい圧力を加え、効率的経営を求めるものと考えられる。それらの企業が銀行の主要な顧客であるかぎり、銀行、さらには金融・資本市場を経由する経営統治の機能はほとんど重要でなかった。しかし海外との競争にさらされている製造業企業は、1970年代後半には、徐々にではあるが、銀行融資への依存度を引き下げ始めた。その結果、日本の銀行融資の主要な顧客は、製造業から、建設、不動産、金融、小売、サービスなど、「非交易財産業」に移ったのである。これらの企業と、製造業の違いは、前者が海外からの競争圧力にさらされていないという点である。これらの企業に対してこそ、通説が強調するように、銀行取引関係が効率的経営に向けた規律付け圧力を加えるべきであったのである。しかしすでに述べたように、銀行は規律付け機能を効果的に発揮できなかった。そのことが、1980年代後半の銀行融資の急拡大と、1990年代の不良債権問題の根本原因となった。

以下、この論文の構成は次のようになっている。第 2 章は、日本の銀行システムの機能を概観する。第 3 章では、過去10年間にわたって日本を悩ませている銀行危機を説明する諸仮説を、通説と本稿の仮説を対比する形で説明する。第 4 章は銀行経営の経営統治構造の問題点を考察し、日本のシステムが抱えてきた欠陥について論じる。さらに第 5 章は、この論文で強調する銀行経営統治の潜在的脆弱性を顕在化させる原因となった企業金融の構造変化を手短かに考察する。第 6 章は、この論文の主張を側面から支える材料として、製造業に属する企業の経営効率性を規定する要因を探る実証分析の結果を紹介する。この実証研究は、いまだ暫定的なものではあるが、企業が直面する海外からの競争圧力の重要性を明らかにする一方、伝統的なメインバンク関係が企業経営の効率性にほとんど貢献してこなかったという結果を示してい

る。「むすび」では、本稿の議論を要約し、経済発展と金融の関係に対する含意を考察する。

## 第 2 章 日本の銀行システムに関する通説

銀行部門が経済発展にとって非常に重要な機能を果たすことに関しては、Gerschenkron(1962)の西ヨーロッパに関する浩瀚な研究以来、経済史の分野では定説になっている。<sup>\*3</sup> 銀行は、流動的な価値貯蔵手段を提供して最終貯蓄者から貯蓄を動員し、その資金を企業部門へ融資形態で供給する。その過程で、銀行は借り手企業の質(信用の程度)を審査し、負債契約が円滑に履行されるように借り手を監視する。銀行の機能が重要なのは、何よりも貸出ポートフォリオの分散、審査活動の両面で規模の経済を実現できることにある(たとえばDiamond(1984)を参照)。このような銀行部門の機能は、第二次大戦後の日本の経済復興と、その後の驚異的とも称せられた工業発展の過程でもみられたことは否定できない。

しかし一部の研究者は、さらに議論を進めて、銀行は単に最終的貯蓄者と企業部門との間の資金の流れを有効に仲介するばかりではなく、企業経営統治の枠組みにおいて重要な機能を発揮したと論じる。彼らの議論によれば、銀行は借り手企業と密接な長期的関係を結び、それを通じて企業の経営を監視し、規律付けることができる。こうした長期的関係はしばしば「メインバンク関係」と呼称されるが、この関係は融資取引ばかりではなく、企業と銀行の株式相互保有にも支えられる。<sup>\*4</sup>

借り手企業の経営者は、通常の業績を示すことができるかぎりにおいては、資本市場など外部から「不必要な」圧力を受けることなく、幅広い裁

\* 3 Gerschenkron(1962)は、19世紀ヨーロッパの経済発展の過程に関する分析において、先進国英国では産業発展に対する銀行の貢献はきわめて限られていたのに対し、後発国のドイツでは強力な銀行の機能が産業発展を支えたと主張した。彼の仮説は通説として永らく学界を支配してきた。ただし近年の歴史研究は、この仮説の妥当性を否定する結果を導き出している。たとえば、Collins(1998)、およびFohlin(1999)の展望論文を参照。

\* 4 たとえばKester(1993:77)は、「ドイツおよび日本の金融機関、とくに銀行の役割は、資本の効率的な供給者の役割を超えており、工業部門の企業に対する株式保有は、単なるポートフォリオ投資の域を超えている。メインバンクあるいはハウス・バンクとしての活動を通じて、銀行はそれぞれの国における企業経営統治において欠くべからざる、多面的な役割を演じている」と述べている。



量を発揮できる。しかし、企業が財務上の危機（具体的には、債務不履行の危機）に陥った場合、銀行は企業の経営に介入して、経営再建を促進する。実際、経営コントロールの実権が既存の経営者から有力債権者である銀行に速やかに移転される。この経営権の移転は、多くの場合、法的手続によらない「私的整理」と呼ばれる経営再建につながり、厳格な法手続が不必要であるだけに、その経営再建は融通性に富んだものと考えられる。このような銀行と企業の取引関係は「状態依存契約（state-contingent contract）」と呼ばれることもある。銀行は強力な金融基盤を背景に、「長期的視野」に立って企業の再建を進めることができる。この長期的視野は、米国や英国の資本市場を中心とする金融システムでは、きわめて実現が困難である。一方、企業経営に対する規律という面では、日本の金融システムは、資本市場を中心とする米国の金融システムと異なった方法によってではあるが、同じ効果を発揮すると考えられる（Aoki and Patrick（1994）、Prowse（1995））<sup>\*5</sup>

以上が、きわめて大まかに要約した通説である。この通説は、Hoshi et al.（1990, 1991）を筆頭とするさまざまな実証的研究によって支持されてきた。しかし1990年代に表面化した不良債権問題が、通説によって誇らしげに語られる金融システムを、深刻に動揺させている。少なからぬ数の銀行が、資本不足のために撤退を迫られた。また残りの銀行は、自己資本強化を迫られ、企業融資にきわめて消極的な態度をとりつつある。銀行側の消極的な態度は、伝統的な銀行と企業の結び付きを破壊しつつあるように思われる。たとえば、銀行と顧客企業との間に存在してきた株式持合の関係を弱めたと報じられている（日本経済新聞、1999年12月28日）<sup>\*6</sup>

1990年代末から始まった銀行部門の再構成も、伝統的な銀行と企業の取引関係、あるいは金融系列に影響を及ぼしつつあるようである。1999年以降、いくつかの大銀行が合併計画を立て続けに発表した。合併を通じる再編成は、金融系列の構図を大幅に変更することになるかもしれない。たとえば、住友銀行とさくら銀行は本格的な合併計画を発表したが、これは住友と三井という伝統的な企業系列の枠を破壊する効果を持つかもしれない。

通説が強調するように、銀行と企業の長期取引関係が日本の企業経営統治に不可欠の役割を担ってきたとするならば、上に紹介したような銀行機能の低減は、企業部門の効率的経営に深い影響を及ぼすであろう。銀行の仲介機能の低減は、実物部門の停滞をさらに深刻化する懸念があるのである。しかし通説は正しいだろうか。過去10年にわたる銀行の劣悪な実績は、銀行が企業経営統治の構造において卓越した監視機能を発揮してきたという通説に深刻な疑問を投げかけている。<sup>\*7</sup> たとえば、住専と呼ばれる住宅金融専門の金融会社の破綻は、銀行はいかに有効に機能を発揮しえなかったかを如実に示しているかに思われる。住専は有力銀行のグループによって設立され、経営陣が銀行から送り込まれた。また住専は、多額の借入金を銀行から取り入れ、それを不動産開発や住宅金融へ投入したのである。このような銀行と住専の関係は、明らかに住専の経営が、銀行によって監視され、規律付けられるべきであったことを示唆している。しかし実際には、銀行は住専の効率的経営を実現できなかったし、その経営危機に円滑に対処できなかった。よく知られているように、住専は多額の不良債権を抱えて破綻し、1995年に公的資金の注入を受けて清算されたのである。<sup>\*8</sup>

\* 5 日本の企業経営統治構造にかかわるこの通説では、だれが企業経営の監視者である銀行の経営を有効に監視できるか、という問題が未解決である。Aoki（1994）は金融当局と民間銀行との間に伝統的に存在する「天下り」と呼ばれる人的関係が、金融当局による銀行経営の監視の有効性を高めてきたと主張している。しかしHoriuchi and Shimizu（2000）の実証研究は、この主張を否定する結果を導き出している。

\* 6 ニッセイ基礎研究所（1999）の推計では、法人企業間の株式持合の比重は、1987年の21.5%から1998年の16%へ下落した。そのうち、銀行の株式保有比率は6.7%から3.2%へと半減した。

\* 7 通説の妥当性を疑問視する実証研究はすでにいくつかの成果を生み出している。たとえば、Weinstein and Yafeh（1998）、Morck, Nakamura, and Shivdasani（1999）を参照。

\* 8 ごく最近の大手デパートの経営破綻や一部建設会社に関する債権放棄の動きなども、有力銀行のメインバンクとしての破綻処理能力の高さよりも、その手際の悪さや審査能力の低さを印象付ける出来事と多くの人々に受け取られている。

## 第 章 銀行部門はなぜ脆弱だったのか

1980年代末から90年代にかけて日本の銀行部門は惨めなパフォーマンスしか示せなかった。銀行と企業との長期取引関係の効率性を強調する通説は、この脆弱性をどのように説明できるであろうか。ひとつの説明方法は、1980年代初頭に始まった金融自由化が銀行の収益を減少させ、借り手企業を監視する銀行のインセンティブを引き下げたという議論である。Aoki (1994, pp. 135-7) は、金融自由化、とりわけ金利規制の緩和と起債制限の緩和が、それまで銀行が享受してきたレント獲得の機会を払拭してしまったと主張する。その結果、銀行のフランチャイズ・バリューが減少し、銀行経営者に慎重なモニタリングを放棄させ、過度なリスク選択に走らせた。このインセンティブ構造の変化と、日本銀行が選択した長期にわたる金融緩和政策、そして大蔵省の不徹底な銀行監督が不良債権問題の原因となったというのである。<sup>\*9</sup>

しかし、1980年代の金融自由化が銀行の過度なリスク選択を説明できるとは思えないというのが、本稿の立場である。実際、1980年代の日本の金融自由化は、実質的というには程遠いものであったと思われる。日本の政府が「金融ビッグバン構想」を打ち出し、本格的な市場競争を促すために金融自由化を開始するのは、ようやく1996年である。

もちろん日本の政府は、全く金融自由化に無関心であったわけではない。日本の金融自由化は、1980年の外国為替取引に対する規制緩和から始められた (Takeda and Turner, 1992)。しかし政府 (とくに大蔵省) は、金融自由化にともなって金融業における競争が激化し、既存の銀行、金融機関の経営に深刻な打撃を与えないように慎重に金融自由化の過程をコントロールし、漸次的に金融制度を変えようとした。金融システムの安定性は、既存の銀行、金融機関が清算、あるいは破産によ

って撤退するようなことが起こらない状況のことであると政府は考えたようである。日本の金融自由化の過程には、漸進主義の色彩が濃厚に現れていた (堀内、1994)。

漸進主義的金融自由化の典型は、預金金利の自由化であった。この自由化そのものは、1979年の譲渡可能定期性預金の解禁から始まったと考えられる。しかし大蔵省はおよそ10年間にわたって、銀行の譲渡可能定期性預金の発行に厳しい制約を加え続けたのである。定期性預金の金利に関する規制が完全に撤廃されたのは、ようやく1994年であった。

政府は金融業への新規参入を厳しく制限したばかりではなく、第二次大戦直後に確立された業際間の縦割りのな枠組みを保存することに注力した。個々の業務分野に属する金融機関、金融業者は、隣接する他の業務分野へ参入することを禁じられた。このような金融行政は、各金融業務分野の既得権益を保護し、金融システム全体の競争状態を悪化させたのである。

業務分野規制の典型として、長期信用銀行制度を取り上げてみよう。この制度は第二次大戦直後に銀行部門が直面した「期間変換 (maturity transformation)」の困難を緩和することを目的とするものであった。家計部門は、最終的な価値貯蔵手段として短期で流動的な資産の保有を強く望んでいた。一方、企業部門は長期資金の調達を望んでいたのである。長期信用銀行は、この問題を (部分的に) 解消する目的で設立された。しかし、経済が成長し、家計部門の保有資産額が急速に増加し、少なくとも潜在的には多様な資産の保有が可能となるに従い、長期信用銀行制度の存在意義は薄れてきた。しかし政府は、長期信用銀行と競合する可能性がある証券市場の本格的な発展を抑制する政策を採用した。

政府は、主要な企業が銀行借入に依存する程度を急速に引き下げてきたにもかかわらず、旧式の貸出を業務の中心とする長期信用銀行を保護し続

\* 9 1980年代に始まった金融自由化と健全経営規制の欠如とが、1980年代前半から90年代半ばにかけて、世界全体に数多くの銀行危機をもたらしたと多くの専門家は考えている。Lindgren et al. (1996, p.20) は、「IMF加盟国181カ国の1980年来の経験を調べると、過去15年間に133カ国が銀行部門の重大な困難に直面したことが分かる」と述べている。Keely (1990)、Allen and Gale (1999) などを参照。

けたのである。たとえば政府が、そのような保護政策を1980年代初頭に放棄していたならば、企業金融の構造変化の圧力は、かなり早い時期から長期信用銀行の経営を圧迫し、経営の変更、リストラを余儀なくされたであろう。長期信用銀行3行のうち、2行が深刻な経営不振の結果、一時的な国家管理の憂き目を見ることになったのは、政府がとり続けた業務分野規制が失敗に終わった分かりやすい証拠である。

このように考えると、1990年代に金融的困難を惹起したのは、金融自由化の急激な進展ではなく、むしろ金融自由化の後れとみるべきである。1990年代前半に「バブル崩壊」とともに、表面化した不良債権問題やその他の困難は、日本の金融システムが非効率的であることを示唆している。この非効率性に対するエンドユーザーの不満が、1996年に始まる「金融ビッグバン改革」を推進した主な力であった（Horiuchi, 2000）。

## 第 章 銀行経営における空白の統治構造

前章では、本来、効率的に機能していた銀行部門が、金融自由化を契機に脆弱化したとする通説を批判的に論じた。この章では、銀行の脆弱性を説明するために、通説に代わる仮説を提示することにしよう。この代替的仮説は、日本の銀行は、必ずしも通説が想定するほどに、効率的な監視者の役割を担わなかったというものである。しかし、にもかかわらず、銀行を中心とする日本の金融システムは一見、良好なパフォーマンスを示すことができた。ここでは、その理由は、銀行の主な顧客企業が銀行からの規律付けではなく、海外市場からの競争圧力によって規律付けられていたためであると主張する。

すでに述べたように、保護的な規制政策が日本の銀行を厳しい競争から守り、さらには市場競争が持ったかもしれない規律機能を消去させた。金融システムに存在していた包括的なセーフティ・ネットが、預金者や一般投資家の銀行経営をモニターする誘因を奪った。市場競争や金融・資本市場（の投資家）が銀行経営を監視し、効率的経営

に対する規律を与えられないのであれば、それに代わって政府が銀行経営を監視すべきであった。しかし政府（あるいは規制当局）は、銀行経営を厳しく監視する役割を効果的には担わなかった（Horiuchi and Shimizu, 2000）。したがって、銀行経営者は外部からの規律付け圧力を受けることなく、効率的経営とは異なる目標、とくに経営規模を順調に拡大し、被雇用者に仕事や昇進の機会を与え続けることに専心できたと考えられる。以下では、まず銀行経営における統治機構の空白について要約することにする。

### 1. 資本市場からの規律付けの欠如

金融・資本市場における預金者や投資家の行動、とくに企業の評価付けは銀行経営に対する重要な規律付けとなり得る。しかし、このメカニズムが効果的であるためには、預金者や投資家が銀行の経営リスクの少なくとも一部を負担せざるを得ないという状況が必要である。投資家は、自分たちの資金を投入している先の銀行が劣悪な業績しか挙げられなければ何がしかの損失を被るからこそ、銀行経営を監視し、必要な場合には、それを是正させようと努力するインセンティブが生み出される。業績が悪化する蓋然性の高い銀行に対する投資家の評価は、そうでない銀行に比較して劣悪となり、それは銀行が営業規模を維持したり、拡大しようとする場合の資金調達コストの上昇に結び付く。したがって相対的に業績の劣悪な銀行は、業績の良好な銀行よりも金融・資本市場で厳しい条件に直面し、営業活動の規模を抑制したり、経営方針を根本的に刷新するように迫られる。このようなメカニズムが金融資本市場を通じる「市場規律（market discipline）」である。

しかし現実に日本の銀行について考えると、銀行という企業に対する金融・資本市場経由の市場規律はほとんど全く働く状況になかったことが分かる。それは、銀行に対する預金者を含む資金供給者が手厚い「セーフティ・ネット」の保護のもとにあったということである。1990年代、とくに1990年代半ば以降は、日本においても銀行の経営破綻は決して珍しい現象ではなくなった。しかし1980年代末までは、銀行の経営破綻はきわめて

稀であった。それは第一に、相対的に金融システム、あるいは銀行システムが安定していたためであった。また、銀行の経営悪化に対して金融当局が積極的に介入して、有力銀行の協力を得て、経営危機の銀行を救済したり、救済合併を行ったりしたためである。こうした銀行救済劇は、当該銀行の預金者を銀行の経営破綻の損失から全面的に救済したばかりではない。当該銀行の株主を含む預金者以外の投資家も、銀行破綻の損失を免れることができたのである。<sup>\*10</sup>

銀行の経営破綻にともなう損失は、直接的には、金融当局が演出する救済劇に協力する有力な銀行の株主によって負担されたといえよう。しかし、そのような負担を可能にしていたのは、銀行部門に蓄積されていたレントであり、そのレントは銀行業や金融業における非競争的な条件、つまり銀行業における競争を抑圧する規制（競争制限的規制）に由来していたと見なせるであろう。そうであるとすれば、銀行の経営破綻の社会的費用は、より高い貸出金利を負担した借り手や、より低い預金金利に甘んじざるをえなかった預金者など銀行業のエンドユーザーによって負担されたことになる。このような状況のもとでは、経営状態の良好な銀行と劣悪な銀行を識別し、差別的な評価を与えるという金融・資本市場の規律メカニズムが有効に機能しないのは当然である。

## 2. 規制当局の役割 もうひとつのエージェンシー問題

ここまでの説明から、銀行業が金融・資本市場の規律付け機能を弱体化するセーフティ・ネットのもとにあると同時に、厳しい規制のもとに経営を続けてきたことが分かるであろう。理論的に考えると、銀行業に対する厳しい規制は、金融・資本市場の市場規律を弱めてしまうというセーフティ・ネットの「副作用」を軽減するための社会的な仕組みと考えられる。セーフティ・ネットは銀

行の経営破綻から預金者や一部の投資家を保護する機能を持っているが、それゆえに銀行経営を監視し、良好な経営状態にある銀行と劣悪な銀行とを差別的に扱おうとする投資家のインセンティブを減殺してしまう。金融・資本市場に代わってだれかが銀行の経営を監視し、それに規律を与えなければならない。その役割を担うのが規制当局、具体的には大蔵省と金融監督庁ということになる。規制当局は「銀行法」等の法律によって、銀行経営を監視し、場合によっては経営に介入して、その在り方に変更を迫る権限を与えられている。この権限は、市場の預金者や投資家に代わって、規制当局が銀行の経営統治に参画し、インセンティブ問題を軽減、解消するために付与されていると理解できるのである（Black, Miller and Posner（1978））。

このような銀行規制の仕組みは、一見きわめて合理的であるように思われるかもしれない。しかしこの仕組みは、実はけっして万全ではない。なぜなら、この仕組みには、Kane（1995）がきわめて説得的に論じているように、規制当局が金融・資本市場に代わって、あるいは一般納税者に代わって、銀行経営をきちんと監視し、セーフティ・ネットを合理的に運営するよう仕向けるのにはどうしたらよいかというもうひとつのエージェンシー問題の解決が残されているからである。<sup>\*11</sup> この場合、委託者（principal）は預金者や一般納税者であり、規制当局が彼らの代理人（agent）である。政府が市場経済に介入し、何らかの基準に従って企業経営に規律を与えるという仕組みは、多かれ少なかれ、このエージェンシー問題を抱えることになるのである。

銀行に健全経営を求めて規制当局が介入する場合、預金者や一般納税者にとって、規制当局が適切なタイミングで銀行経営に介入しているのかどうか、また政府による銀行の経営破綻処理やセーフティ・ネットの運営の在り方が適当であるかどうかを判断することは非常に難しい。第一に、銀

\*10 大蔵省主導の銀行救済劇の典型は、1986年にみられた平和相互銀行を救済するために住友銀行が実行した吸収合併である。

\*11 Kane（1995, p. 432）は「信頼に足る規制当局を想定して議論することは、分析者の目を規制の価格付けや規制の具体的枠組みへ向け、規制体系をデザインしたり、実施する責任を負う規制当局が直面する錯綜した誘因の体系から眼をそらせてしまう」と論じている。

行経営の推移を規制当局が収集し公開する情報以外から入手するのは困難である。また公開された情報もかなり複雑で、それを基に規制当局自体の規制活動のパフォーマンスを評価することは容易ではない。このような非対称情報のもとでは、規制当局に対する国民の監視は簡単ではない。規制当局は規制の権限を、法的に付託されている規制目的と整合しない目的に向けて発揮する可能性がある。とりわけ上に述べたような非対称情報のもとでは、官僚機構としての規制当局が、独自の目的を追求するために、公の目的を犠牲にする可能性が強くなるのである。

不幸にして、1990年代初頭までの日本では、包括的なセーフティ・ネットのもとで生じるこの別のエージェンシー問題の重要性が十分に認識されなかった。そのため規制当局の行動は、銀行経営に有効な規律を与えることに失敗し、セーフティ・ネットの運営の社会的費用を高め、金融システムの効率性を低下させたと考えられる。たとえば日本の銀行業においては、1950年代の初めから自己資本に関する指導基準が存在していたにもかかわらず、大蔵省はその指導基準を実効的に運用する姿勢を持たなかった。そのために、普通銀行の自己資本比率（「広義資本金」の預金総額に対する比率）は1970年代後半から80年代後半にかけて、有意に低下した。またHoriuchi and Shimizu（2000）は、銀行と規制当局が規制当局からの「天下り」を通じて結託し、規制に必要な監視機能を形骸化しているという仮説を提示し、地方銀行を標本とする実証分析はその仮説の妥当性を棄却できないことを明らかにしている。

規制当局にかかわるエージェンシー問題は、Kane（1995）が強調しているように、銀行の破綻処理をめぐる先送り政策の危険も醸成すると考えられる。これは規制当局の規制行動の実態とその結果、とくにセーフティ・ネットの維持・運営の社会的費用に関する正確な情報が人々に伝わらないという事情と深く関連している。1990年代に入って、多数の銀行が破綻危機に直面したとき、規制当局はその実態を露わにせざるをえない抜本的対策を講じるよりも、それを隠蔽して問題の先送りに走る傾向がみられたといえるであろう。このような先送り政策は、日本の経験が如実に物語

っているように、状況をいっそう深刻化し、セーフティ・ネットの社会的費用を大幅に増加させる危険が高いのである。このように考えると、セーフティ・ネットをめぐるエージェンシー問題は銀行経営に対するモニタリングの問題と規制当局の行動に対するモニタリングの問題が重なり合っていることが分かる。銀行の経営破綻処理に関するセーフティ・ネットが、手厚く投資家を保護し、銀行経営に対する監視機能を市場から規制当局へより多く移すほど、重なり合ったエージェンシー問題は複雑化し、困難な問題になるのである。

## 第 章 産業構造の変化と銀行の脆弱性

この章では、日本の企業金融の構造変化が、借り手企業の監視機能に問題を抱えていた銀行の脆弱性を高めたという仮説を若干丁寧な説明する。

### 1. 借り手としての製造業の重要性の低下

第二次大戦直後から高度成長期（1950年代後半から70年代前半まで）にかけて、日本の銀行部門にとって圧倒的に重要な融資先は製造業であった。これらの企業の多くは、1960年代以降、政府の貿易自由化政策の影響をも受けて、絶えず厳しい国際競争にさらされてきた。つまり銀行部門の有力な顧客企業は、いわゆる「交易財産業」に属する企業がおよそ半分を占めていたのである（図表1を参照）。確かに政府が採用した貿易自由化、資本自由化政策は、日本の企業部門に、海外からの経営介入を抑止することを目的とした株式相互保有、あるいは安定株主工作を強化させることになったといわれている（Milhaupt, 1996）にもかかわらず、これらの企業は厳しい市場競争によって、効率的経営に向けた強い規律を与えられてきた。言い換えれば、これらの企業は、銀行からの規律付けを必要としなかったのである。

しかし銀行の融資対象としてみた場合、製造業は1970年代半ば以降、急速に重要性を失った。この点は、図表1の全国銀行貸出の産業別分布にはっきりと示されている。さらに、日本銀行が調査

図表1 全国銀行貸出の産業別分布

(単位：%)

	1960年	1970年	1980年	1990年	1995年
製造業	49.7	44.7	32.0	15.7	14.9
建設業	2.7	4.7	5.4	5.3	6.4
不動産業	0.8	3.8	5.6	11.3	15.3
金融・保険業	1.5	1.2	3.3	10.0	10.2
卸売・小売業	28.9	28.8	25.5	17.4	16.1
その他サービス業	2.3	4.5	6.8	15.4	15.5
その他産業	14.0	12.4	21.3	24.8	21.6
貸出合計 (総額：兆円)	100.0 (8.1)	100.0 (39.2)	100.0 (134.6)	100.0 (376.0)	100.0 (486.7)

出典：日本銀行『経済統計年報』

図表2 主要企業（製造業）の資金調達構造（期間平均）

(単位：%)

期間（年度）	内部資金	社債	借入金	株式	その他
1961～65	27.1	2.8	38.2	10.8	21.1
1966～70	33.7	3.0	30.4	3.2	29.7
1971～75	35.9	3.9	34.0	2.4	23.7
1976～80	54.3	1.0	9.5	7.8	27.4
1981～85	68.0	10.3	1.2	12.8	7.7
1986～90	53.9	19.9	-9.5	19.1	16.7
1991～95	98.2	2.0	-0.1	4.8	-4.9

注：「その他」の主要な構成要素は買入債務である。

出典：日本銀行『主要企業経営分析』

図表3 主要企業（非製造業）の資金調達構造（期間平均）

(単位：%)

期間（年度）	内部資金	社債	借入金	株式	その他
1961～65	22.7	12.3	32.7	7.9	24.3
1966～70	46.3	10.3	65.9	6.8	-29.3
1971～75	29.6	12.9	59.0	7.0	-8.5
1976～80	44.9	19.3	39.1	8.5	-11.7
1981～85	51.8	10.8	26.1	9.5	1.8
1986～90	35.8	14.1	29.1	11.5	9.5
1991～95	107.1	16.2	6.3	-0.4	-29.2

注：「その他」の主要な構成要素は買入債務である。非製造業には電力会社、鉄道企業など公益企業が含まれている。これらの企業は社債発行による資金調達の面で、比較的優遇されてきた。そのために、製造業に比べて社債発行による資金調達の割合が高い。

出典：日本銀行『主要企業経営分析』

した主要企業の資金調達構造の変化をみると、製造業が貸出に依存する程度は、金融自由化が始まる以前の1970年代半ば以降、それまでの30%以上から10%以下に急速に低下したことが分かる（図表2）。とくに「バブル期」と呼ばれる1980年代後半には、製造業の主要企業は、借入の返済に努

めたために資金調達に占める比率はマイナスを示している。主要企業のこのような「銀行離れ」は製造業に限られた現象ではない。しかし図表3に示されている非製造業の資金調達構造の変化と比較すると、製造業にとくに顕著であったといえる。非製造業に属する主要企業の借入依存度は「バブ

ル期」にも30%近い、比較的高い水準にとどまっていたことは、後に述べるようにとくに注目に値する。<sup>\*12</sup>

## 2. 金融自由化の影響

上に述べたような企業金融構造の変化は、1980年代に着手された金融自由化の効果を反映しているといえるであろうか。図表2によると、1980年代前半から製造業の資金調達構造に占める社債発行の比重が大幅に上昇した。これは明らかに、社債市場の発行に対する厳しい規制が緩和されたことを反映している。したがって、製造業に属する企業が銀行借入への依存度を大幅に引き下げることができた理由の一端は、金融自由化の効果に求められる。しかしここで、第一に強調したい点は、製造業の「銀行離れ」は、日本の金融自由化が本格的に開始される以前の1970年代後半に、すでに始まっているということである。<sup>\*13</sup>

また、銀行融資の対象が典型的な交易財産である製造業から、非交易財産の不動産、金融などにシフトしたことを重視する仮説に立脚すると、金融自由化の影響はほとんど重要ではない。ここで重要視すべきことは、上に述べた産業構造の変化を通じて、銀行融資の主要な借り手が、市場競争から強く規律付けられている製造業の企業から、そうした競争圧力が希薄な非交易財産の企業に移ったことである。これらの企業が効率的経営に向かうためには、とり

わけ銀行の監視、規律付けは重要であったはずである。しかし現実には、企業経営統治メカニズムにおける銀行の機能は、銀行自身の経営統治に空白があったために、効率的には働かなかった。1980年代後半には、銀行は、不動産や建設業、関連する非銀行金融会社等へ、慎重な審査・監視の用意なく多額の資金を供給した。その結果が、1990年代の初頭に、「バブル崩壊」とともに現れた不良債権問題である。

通説に従えば、財務危機に陥った企業は、メインバンクからの経営介入を受け一方、経営再建の支援を受けてリストラを進めることができる。こうした「温情的な」経営再建が効果的であるためには、企業経営者に対して厳しい規律が課せられなければならない。もし銀行が必要な規律付けを実行できず、しかも、たとえば市場競争など、他の規律付けメカニズムがうまく働かない場合には、メインバンクによる経営救済は効率性という観点からみて望ましい結果をもたらさないであろう。現在、建設業や小売業、一部の非銀行金融などの分野の企業が、銀行に対して債権放棄を求め、それをてこにして経営再建を図ろうとしている。有力銀行は、借り手企業の側のこの要請に応じる姿勢を示しているが、銀行のこのかわりか、日本経済の効率性の向上に寄与するかどうか疑わしい。<sup>\*14</sup>

\*12 銀行融資先として製造業が急速に重要性を失った理由は、ひとつには図表2に示されているように、製造業に属する企業が、銀行融資に依存する程度を引き下げたことに求められる。さらに、日本経済全体の産業構造において、製造業の比重がかなり低下したこともその理由である。この産業構造変化の少なくとも一部分は、実質為替レートが円高の長期トレンドをたどってきたことに帰着できると思われる。1970年代初頭からの四半世紀間に、円の名目為替レートは1ドル360円から94円に増価した。卸売物価指数を基準とする実質為替レートでも、この間に円は4倍になった。このような実質為替レートの増価は、交易財産である製造業の国内生産を縮小させる一方、非交易財産の多くは非製造業であるの規模を相対的に拡大させたと考えられる。

\*13 1980年代に日本企業は、社債あるいは転換社債やワラント債などエクイティ関連債券を国債資本市場で活発に発行した。このような資金調達は、必ずしも、それら企業の「銀行離れ」を意味するとは限らない。Horiuchi (1988)によれば、多くの企業は、主な取引先銀行（メインバンク）から債務保証を受けて社債を発行したのである。

\*14 日本の銀行は、1990年代の不良債権問題への反省に立って、融資審査の方式を見直しつつあるといわれる。その中で重要な変更は、クレジット・スコアリング手法の導入であろう。これは、個々の企業の公表財務データから債務不履行の確率を算出し、この統計をベースに融資条件を決定すると同時に、ローン・ポートフォリオ分散によるリスク、リターンとの関係を明示的に配慮して、リスク管理を進めようとするものようである。このような手法は、個々の貸付債権の客観的評価に貢献し、たとえば貸付債権の転売・証券化を促進するであろう。しかし明らかに、クレジット・スコアリングをベースにしたリスク管理は、通説が強調し、また理論家が考察してきた、貸付を通じる状態別契約のメカニズムとは非常に異なる金融仲介である。



## 第 章 メインバンク関係は 効率的経営に貢献したか<sup>\*15</sup>

前章では、日本の銀行危機の原因が、銀行自身の経営統治の空白と、かつては有力な借り手であった製造業に属する企業の「銀行離れ」、それと対照的に、借り手としての非交易財産の重要性の高まりとに求められるという仮説を説明した。この章では、前章の議論を補完するために、製造業に属する多数の企業の経営効率性が、メインバンク関係、その他の要因によってどの程度説明できるかという問題についての暫定的な結果を説明する。

しかし実証分析を進めるにあたっては、企業経営の効率性を定義しなければならない。以下では、Lichtenberg and Pushner (1994)、Nickell et al. (1997) などに従って、企業経営の効率性を総要素生産性 (total factor productivity (TFP)) によって定義する。この定義によれば、全く等しい量の投入物を用いて財サービスを生産する2つの企業を比較した場合、多額の付加価値を生み出す企業のほうがより効率的な経営を実行していることになる。別の表現をすれば、個々の企業の付加価値生産性は、物的・人的な生産要素の投入量ばかりではなく、生産に関与するさまざまな関係者のインセンティブが、付加価値生産性の向上という目標に整合化されているかどうかにも依存する。TFPの大小は、企業経営にかかわるインセンティブ問題が解決されている程度を反映しているのである。金融・資本市場の特性が企業経営統治の有効性を規定するのであれば、TFPとそれらの特性の間には有意な正の統計的相関が存在するはずである。これが以下の実証分析の基礎となる考え方である。<sup>\*16</sup>

### 1. 標本企業

本稿で用いられる企業データは、日本政策投資銀行の財務データバンクから抽出した。同データバンクは、東京、大阪、名古屋の各証券取引所の第1部と第2部上場企業、地方（札幌、新潟、京都、広島、福岡）の証券取引所上場企業、および店頭登録企業を対象に、1956年度以降の財務データを収録している。<sup>\*17</sup> 各企業のデータ期間は、上場時期の違いなどによってまちまちであるが、以下で用いるデータセット期間の最長は1956年度から90年度である。本稿では分析範囲を製造業全体としており、分析対象の企業数は1,661社に達している。この中から、各原データの分布において平均値の3標準偏差の外側に出るデータを「異常値」と定義し、その異常値を持つ企業を標本から排除した。<sup>\*18</sup>

分析対象の中心となるTFP（の変化率）については、次の方法で推計する。個々の企業の実質付加価値VAは次の（1）式のようなCobb-Douglas型の関数に従って生産されると仮定する。

$$V_t = T_t \cdot K_t^b \cdot L_t^{(1-b)} \quad (1)$$

ただし、 $V_t$ 、 $T_t$ 、 $L_t$ 、 $K_t$ はそれぞれt年度の付加価値、TFP、労働投入量、資本ストック投入量であり、 $b$ は付加価値の資本投入量に関する弾力性である。さらに生産関数の一次同次性を仮定すれば、（1）式は次のように、労働投入量単位当たり付加価値生産性の変化の形に変形できる。

$$\left( \frac{dV_t}{dt} \right) / V_t - \left( \frac{dL_t}{dt} \right) / L_t = b \left[ \left( \frac{dK_t}{dt} \right) / K_t - \left( \frac{dL_t}{dt} \right) / L_t \right] + \left( \frac{dT_t}{dt} \right) / T_t \quad (1)$$

そこで、企業の労働投入量単位当たり付加価値生産性上昇率を資本・労働比率の変化率に加えて、これまで論じてきた金融・資本市場、市場競争の諸要因で回帰すれば、それらの要因がTFP上昇率にどのように貢献しているか（あるいは、貢献していないか）を知ることができる。<sup>\*19</sup>

\*15 この章の分析はHanazaki and Horiuchi (2000)の一部を利用している。

\*16 TFPの計測方法をめぐる議論は、Kendrick and Vaccara (1980)およびJorgenson (1995)所収の諸論文などを参照。

\*17 ただし、店頭登録企業については、データ収録始期は1987年12月である。

\*18 標本サイズが大きいため、標本期間全体を通してパネル分析を実行することはできなかった。そこで、ここでは標本期間を1957～70年度、1971～80年度、1981～90年度の3期間に分割して計測した。各標本期間の標本企業数は、959社、962社、そして1,347社であった。

以下の実証分析の目的は、個々の企業の経営統治構造を表現するものと考えられる金融・資本市場の要因や、市場競争の要因、そしてメインバンク関係が、(2)式によって推定される個々の企業のTFP変化率を有意に説明するか否かを、単純な手法で(しかし包括的な標本を用いて)テストすることである。このテストによって、これまで紹介してきた通説の主張するとおり、メインバンク関係が個々の企業の生産性にシステムティックな影響を及ぼしてきたといえるかどうか確認できるはずである。

## 2. 金融資本市場の構造変数

金融・資本市場の要因としては、企業の株式保有構造、負債構造、メインバンク関係の有無などをテストの対象として取り上げる。標準的な企業経営統治の理論においては、企業の株式が少数の有力株主によって集中して保有されているか、あるいは保有構造が分散しているか、どのような経済主体が有力な株主として登場しているかなど、企業の株式保有構造が重要視される。これらの条件は、資本市場を経由する経営統治の有効性を規定する要因と見なされてきた。そこでここでは、大口株主の持ち株比率(有力株主上位12者の株式保有比率: OWNER)、金融機関(証券会社を除く)持ち株比率(FINST)、非金融法人企業の持ち株比率(CORP)を所有構造の特性を示す変数として取り上げる。

Jensen (1986, 1989)によれば、負債の存在が

企業経営に規律を与え、効率的経営に寄与する可能性がある。負債は債権者に、企業経営を監視するインセンティブを与える。また、債務不履行に陥った場合には、既存の経営者は、多かれ少なかれ、企業をコントロールする権限を失うことになるから、それを失わないように、経営の効率化に注力するインセンティブが与えられるというのである。ここでは、負債残高・総資産比率(DEBT)を金融資本市場の構造を示すもうひとつの変数として取り上げる。

さらに、個々の企業がどの程度密接に取引先銀行とメインバンク関係を結んでいるかを定義しなければならない。Morck, Nakamura and Shivdasani (1999)などが試みているように、企業の最大の債権者を当該企業のメインバンクと定義する方法は最もシンプルである。しかし通説は、メインバンクが有力な債権者としてばかりではなく、有力な株主として、さらには役員派遣などを通じた人的関係をてこととして多様な役割を担っている点を強調する。したがって、通説に従うかぎり、融資関係の情報だけでメインバンクを定義することは不適切である。

本稿は標本企業と取引銀行(メインバンク)が長期にわたって安定した関係を維持しているかどうかに着目して、密接なメインバンク関係のもとで生産活動を続けてきた企業とそうでない企業を区分する方法を取る。<sup>\*20</sup>具体的には、標本企業がメインバンクを持っているか否か、メインバンク関係がある場合のその銀行名を1960年、65年、70年、75年、80年、85年、90年、96年の8時点につ

\* 19 生産関数にかかわる実証分析は、常に実物資本Kをどのように推定するかという難問から取り組まなければならない。TFPを分析する場合も同様である。本稿は、Hanazaki and Horiuchi (2000)で説明しているように、かなり大まかな簡便法で個々の企業の実物資本ストックを推定している。本稿が用いている資本ストック系列の顕著な特徴は、その増加率がかなり低いという点である。これは経済企画庁が推計した集計された製造業の資本ストック成長率と比較すると明瞭である。たとえば1978～86年という期間についてみると、本稿の推定した個々の企業の資本ストック成長率を集計した製造業の年平均成長率は0.56%であるが、経済企画庁の推計値では5.28%になっている。ここで用いられている推計値は資本ストックの伸び率を過小に推計している可能性がある。しかし、それが非常に深刻かどうかは必ずしもはっきりしない。たとえば、Hayashi and Inoue (1991)、浅子他(1989)の製造業の資本ストックに関する推計によれば、同じ期間の平均成長率はそれぞれ3.14%、1.84%であり、いずれも経済企画庁の推計を大幅に下回っているのである。個々の企業の実物資本を厳密に推計する作業は今後に残された課題であるが、企業経営の効率性に対する金融資本市場や市場競争の影響に関する分析が、特定の方向に歪められる危険が明確に存在しているとはいえないであろう。

\* 20 花崎・蜂須賀(1997)は、融資比率の安定性と不変性および持ち株比率に着目し、日本の企業を安定的なメインバンクを有している企業とそうではない企業とに分類している。また、Hoshi, Kashyap and Scharfstein (1991)は、日本の企業を銀行との結び付きが強い系列に属する企業と銀行との結び付きが弱い独立系の企業とに分類している。さらに、Horiuchi, Packer and Fukuda (1988)も「融資系列」に着目した分析である。

いて調べ、その結果に基づき、少なくとも1975年時点から96年時点までメインバンク（金融系列）関係が変わらない企業を「メインバンク関係が安定している企業」と定義した。対象企業1,661社のうち、469社が「メインバンク関係が安定している企業」に分類された。<sup>\*21</sup>

### 3. 市場競争変数

個々の企業が厳しい市場競争にさらされているか否かは、おそらくはその経営に強い規律を与えることになるのではないかと想像される。しかし、企業経営の規律付けと金融資本市場の関連についての多くの実証分析は、意外にもこの重要な要因を無視してしまう傾向があった。ここでは市場競争の重要性にも着目して分析を進める。したがって、市場競争の程度を適切に表す変数をいかに探し出すかはきわめて重要である。本稿では、次の4種類の変数を市場競争変数として採用した。

企業が生産する製品の市場シェアは、製品の市場競争の程度を直接的に示す変数であろう。すなわち、製品の生産が数社に集中している場合には、当該製品市場は寡占的あるいは独占に近く、逆に製品の市場集中度が低い場合には市場は完全競争的であると見なすことができる。<sup>\*22</sup>ただし、多くの上場企業はいくつかの業種にまたがった多種多様な製品を製造している。そのため、個別企業が直面する競争条件を製品の市場シェアで正確に測るには、多くの製品を複合的に取り扱う必要があるが、現状では市場シェアのデータ制約が大きいためにそのような作業は事実上不可能である。<sup>\*23</sup>したがって、本稿では業種の細分類に着目しそれぞれの業種の売上高上位5社集中度（SALE）を算出することによって、製品市場の競争状態を表す変数とする。具体的には、財務データバンクの

製造業127業種に関して業種ごとの売上高の合計を各年について算出し、それぞれの業種に含まれる企業の中で各年の売上高上位5社のシェアを計算する。<sup>\*24</sup>

売上げなどの市場占有率が産業の競争を測る尺度として意味があるかどうかは疑問の余地も少なくない。コンテストブル・マーケットの概念によれば、競争圧力の有無は、既存の企業の市場占有率ではなく、その産業への参入・退出の容易さによって規定される。したがって、ここで使われる説明変数SALEが、十分な説明力を持たなくても不思議ではない。

完全競争を前提とすると、正常利潤を上回る超過利潤が存在すれば当該産業に新規の参入が促されて超過利潤は消滅し、逆に正常利潤が確保できなければ当該産業からの退出が生じ結果的に正常利潤の水準が回復される。すなわち、完全競争のもとでの長期均衡においては、資本や労働などの生産要素に正常に支払われる報酬部分を上回る利潤の超過分は存在しないこととなる。一方、独占企業の最適問題についてみると、完全競争市場に比べて高価格に設定されるために、正常利潤を上回る独占利潤が発生することとなる。このように、市場の競争条件が異なれば超過利潤の発生の程度が異なるので、各産業の超過利潤率の推移を測ることによって、それぞれの産業における市場競争の程度を間接的に知ることができるであろう。本稿では、各産業の使用総資本事業利益率から長期国債引受利回りを差し引いた値PROFITを超過利潤と定義した。<sup>\*25</sup>市場競争が企業経営に有効に規律を与えている場合には、PROFITが経営効率性と負の相関関係を持つものと予想される。ただし、帳簿上の利益が企業経営に対する競争圧力を十分に反映するかどうかについては、議論の余地も少なくない。何らかの理由で経営に対する市場規律

\*21 個々の企業がメインバンクを持っているか否か、あるいはメインバンク関係が変化したかどうかを特定するために依拠した基礎資料は、社団法人経済調査協会『年報系列の研究』である。同資料では、1960年版を初年として最近年に至るまで、東京証券取引所第1部上場企業、第2部上場企業、および店頭会社を対象に金融系列を特定化している。『系列の研究』は、金融系列の特定に際して「派遣役員、系列持ち株、系列融資、旧来からの結合関係その他等から総合的に判断した」としている。

\*22 ただし、埋没費用が低く、参入と退出の自由度が高い contestable market の場合には、ここでの議論は成立せず、製品の市場集中度が高くても潜在的には競争的であるという関係がみられる。Baumol, Panzar and Willig (1982) 参照。

\*23 Hoshi, McMillan, and Schaefer (1997) では、各企業の代表的製品に関して上位3社集中度および当該企業の市場シェアを計算し、市場競争の尺度としている。

\*24 同様の変数は、Nickell, Wadhvani and Wall (1992) においても採用されている。

が弱い産業では、経営者や従業員が無駄な費用を計上して、自分たちの利益を追求している可能性が高いが、その場合には使用総資本利益率は低くなり、企業経営の効率性とPROFITはむしろ正の相関関係にあるであろう。

市場競争の程度を総合的に評価するためには、国内での競争のみならず国際的な競争にさらされているか否かを考慮に入れることは重要な意味を持つ。とりわけ、本稿で取り扱う製造業においては、多くの製品が貿易という経路を通じて、直接的に他国の製品と競争関係に置かれていることから、国際競争の意味はきわめて大きいといえる。本稿においては輸出と輸入に着目して国際競争の程度を定量化している。具体的には、産業レベルの輸入浸透度（輸入を国内見掛け消費（生産＋輸入－輸出）で除した比率）と輸出比率（輸出を総供給（生産＋輸入）で除した比率）とを足し合わせた系列を輸出入比率EXIMと呼び、国際競争の程度を示す変数として使用している。つまり、輸入浸透度と輸出比率が高いということは、輸出入が管理されていないことや製品特性が貿易に適していることなどの条件を反映して、当該産業が内外市場において国際競争にさらされていることを示していると解釈するのである。<sup>\*26</sup> 原データはOECD STAN Database であり、製造業を32部門に分けて輸出入比率EXIMを計算している。

#### 4．計測結果

この節では、PANEL分析によって経営効率に対するメインバンク関係の影響をテストした結果を報告する。テストは次の視点に立脚して行われた。すなわち、推計された労働1単位当たりの付加価値生産性変化率が、関連すると思われる重要な変数をコントロールしても、安定的なメインバンク関係を持っている企業のほうが、そうでない企業よりも有意に高いか。

計測は、技術的な理由により、3つの標本期間、1957～70年度、1971～80年度、1981～90年度に分割して行われた。第1期（1957～70年度）や第2期（1971～80年度）には金融・資本市場や製品市場の競争状態を示す変数で利用可能なものが限られているために、計測事例が少ないことをあらかじめ注意しておきたい。図表4は労働単位当たり実質付加価値（ $V_t/L_t$ ）の変化率RVADを被説明変数とする計測の結果を示している。ただし表の数値は、PANEL分析（random effectsモデル）によって得られた計測結果のt値である。労働単位当たりの付加価値生産性の推計は、すでに説明したようにコブ・ダグラス型の生産関数を仮定しているが、個々の業種によって生産関数の形状が異なっていることを考慮して、生産関数のパラメータbには、製造業の14業種を識別する業種ダミーとの交差項を説明変数に加えてある。さらに、企業の付加価値生産額増加率はマクロ経済の動向と強く相関している。その影響を除去するために、説明変数に景気動向指数を加えてある。それらの説明変数の結果は表が長大になることを避けるため割愛する。

最も注目すべき説明変数は、企業が安定的なメインバンクを持つことを示すメインバンク・ダミー変数（MAIN）である。メインバンク関係が企業経営統治の有効な手段として用いられたとする通説に従えば、メインバンク・ダミー変数MAINの係数はプラスであることが期待される。しかしわれわれの計測では、MAINが有意にプラスの係数を持つ結果は全く得られない。むしろ第3期（1981～90年度）には、メインバンク・ダミー変数MAINはマイナスで有意な係数を持っている。これは通説と真っ向から対立する結果である。

金融機関による株式保有集中度（OWNER）や負債・資産比率（DEBT）は、部分的には伝統的な企業統治理論の予測に合致する結果を示している。たとえば株式保有の集中を示すOWNERは、

\*25 PROFITを作成する際には、製造業全体を54業種に区分した。Nickell（1996）およびNickell, Nicolitsas and Dryden（1997）では、税引前利益に減価償却費と支払利息・割引料を戻し資本コストを控除したものをレントと定義し、そのレントを付加価値で標準化した変数を企業ごとに作成し、競争の程度を逆に示す系列として用いている。

\*26 先行研究は総じて輸入面のみに着目しており、輸出入両面を変数化した研究は見当たらない。輸入浸透度を企業の生産性と関連付けた計測例としては、Nickell, Wadhvani and Wall（1992）、Nickell（1996）、Nickell, Nicolitsas and Dryden（1997）、Harrison（1994）、MacDonald（1994）などがある。

図表4 労働1人当たり付加価値生産性の上昇率に影響を及ぼす諸要因（t統計量）

	期間1	期間2	期間3		
			(1)	(2)	(3)
SALE	-4.20***	-0.20	0.78	0.85	0.79
RETURN	19.75***	18.95***	8.91***	8.98***	8.83***
EXIM		3.55***	5.18***	5.26***	5.23***
DEBT	5.52***	1.27	0.15	0.05	0.34
OWNER		2.87***	1.93*		
FINST				-2.18**	
CORP					0.00
MAIN	-0.39	-0.64	-1.81*	-1.45	-2.23**
Adst.R2	0.090	0.053	0.054	0.054	0.054
SER	21.42	26.44	21.77	21.77	21.77
LMhet.test	27.48	42.26	34.89	32.91	34.27
NOB	9,804	7,336	10,117	10,117	10,117
NOFirms	959	962	1,347	1,347	1,347

注：\*\*\*、\*\*、\*はそれぞれ有意水準1%、5%、10%でそれぞれ有意であることを示している。  
出典：Hanazaki and Horiuchi (2000)

第2期や第3期にはTFP成長率を高めることに貢献している。またDEBTは第1期に、TFP成長率を高めている。しかし、他の標本期間においては、そのような結果が得られていないという意味で、これらの変数の経営統治への貢献は口バストではない。総じて、金融資本市場の諸要因は、企業統治理論で注目されているほどには、個々の企業の生産性上昇を説明していないと結論することができる。<sup>\*27</sup>

企業が直面している市場競争の要因に関しては、一見すると矛盾する結果が得られている。個々の企業が属する産業の売上高集中度SALEは第1期に関しては負で有意であり、「市場競争が経営効率を改善する」という仮説を支持している。しかし他の標本期間においては、SALEは有意な説明力を持っていない。すでに述べたように、産業のコンテストビリティに力点を置くアプローチからみれば、売上高集中度は市場競争の程度を現す尺度としては不適切であるから、このような曖昧な結果が得られても不思議ではないかもしれない。

超過利潤PROFITは、Nickell et al. (1997) の

英国に関する研究とは反対に、TFP成長率の上昇に貢献している。この結果は、「市場競争が経営効率性を改善する」という仮説を表面的には否定している。しかし他方、企業が直面している海外からの競争圧力を示す変数と考えられている輸出比率EXIMも第2期以降、一貫してTFP上昇率を高めている（第1期については、EXIMのデータは入手できない）。われわれは、ここでは、超過利潤PROFITが市場競争の程度を測る尺度として必ずしも適当ではないという考え方をとりたい。会計上の利潤は、企業経営者によって容易に操作できる。経営者や従業員などの内部者が、外部投資家のコントロールを離れて、企業経営の自由を享受しているときには、むしろ会計上の利潤が低くなると同時に、経営効率も劣化する可能性があるだろう。あるいは、新規参入が技術的な理由から容易でない業種においては、活発な生産性の向上と高い利潤率が共存することもありうるであろう。したがってPROFITに関する結果をもって、市場競争と経営効率のポジティブな結び付きが否定されたと判断するのは適切ではない。

むしろ、ここではEXIMに関する結果、つまり

\*27 Lichtenberg and Pushner (1994) は、金融機関の株式保有比率が高いほど、法人企業の株式保有比率が高いほど企業経営の効率性を高めるという結果を得ている。しかし、本稿の分析は、そのような結果を得ていない。

海外からの市場競争圧力が日本の製造業における経営規律を維持し、生産性向上に貢献したことを示す結果を強調したい。一国の経済発展と交易の深化が深く結び付いており、とくに後者が前者を促進するという見方はけっして目新しい考え方ではない (Frankel and Romer (1999))。本稿の結果は、輸出入比率EXIMで表現される交易の深化が国内企業の経営に規律を与え、その生産性を上昇させるという意味で日本の経済成長に寄与したことを示している。このような解釈が許されれば、市場競争からの規律付けのメカニズムを考慮せずに、企業経営統治の実態を把握しようとするアプローチには限界があることも分かる。

## むすび

この論文は、第二次大戦後の日本の銀行部門の効率性について考察した。広く流布している通説によれば、銀行は借り手企業の経営行動を効果的に監視することにより、企業部門の経営効率を向上させることに貢献した。しかし、われわれの分析は、通説を否定する結論を得ている。われわれの分析によれば、製造業部門が良好な業績を示せたのは、メインバンク関係による効率的な監視、規律付け機能によるというよりも、貿易自由化が開始された1960年代以来、厳しい海外からの競争にさらされたためである。また企業経営統治の標準的な理論が強調している企業の株式保有構造や負債比率などは、製造業部門の企業に一貫した影響を及ぼしていない。

以上のような実証分析の結果は、銀行自体に対する規律付け機能が欠落していたために、潜在的に脆弱性を抱えていたという本稿の仮説を間接的に支持している。1980年代後半から90年代にかけて表面化した銀行部門の混乱は、この潜在的脆弱性が表面化したにすぎない。1980年代まで銀行部門の脆弱性が表面化しなかったのは、銀行融資の主たる対象が、国際的競争によって規律付けられ

ている製造業によって占められていたことによる。ところが、1970年代後半以降、銀行融資は製造業から、国際的な競争と無縁な不動産業、金融など、非交易財産業に移った。これらの産業への融資拡大が安定的な銀行経営と両立するためにこそ、定説が主張してきたように、銀行の監視・規律付け機能が非常に重要であった。しかし、実際には、その機能は十全には発揮されなかったのである。かくして、日本の銀行業の脆弱性が露呈されることになった。<sup>\*28</sup>

本稿は、日本の企業金融を永らく支配してきた銀行中心の金融システムの効率性に疑問を呈している。しかし本稿の結論は、必ずしも銀行中心の金融システムの機能それ自体を否定することを意味していない。不完全情報のもとで、効率的な企業経営を導き出すための仕組みとして、銀行と企業の融資関係は重要な貢献を示すことができるはずである。しかし日本の金融システムが、借り手企業の経営効率性向上に十分に貢献できなかったのは、銀行自身の経営統治構造に欠陥があったためである。銀行中心の金融システムが、理論家の期待どおりに、工業的発展の促進に有効に働くためには、銀行の効率的経営を引き出すメカニズムの構築、つまり “who monitors the monitor?” という古典的問題の解決が必要なのである。これは1990年代の日本が直面した銀行危機から、われわれが学ぶことができる重要な教訓である。

## 参考文献

### [和文文献]

- 浅子和美・国則守生・井上徹・村瀬英彰 (1989) 「土地評価とトービンの  $q$  : Multiple  $q$  の計測」『経済経営研究』10-3、日本開発銀行設備投資研究所
- 花崎正晴・蜂須賀一世 (1997) 「開銀融資と企業の設備投資」浅子和美・大瀧雅之 (編) 『現代マクロ経済動学』第11章、東京大学出版会
- 堀内昭義 (1994) 「日本経済と金融規制：変遷と

\*28 1997年に勃発した東南アジアの金融危機のかなりの部分は、1990年代半ばまでの大量の資本流入が実質為替レートの上昇をもたらした結果、経営の効率性に問題のある非交易財産業、とりわけ不動産開発分野に多額の資金が銀行融資の形態で注入されたことに求められる。非交易財産業に対する銀行の監視機能の欠如が、ここでも混乱の原因になっていると思われる。

課題」堀内昭義(編)『公的規制と産業：金融』第1章、NTT出版

[ 英文文献 ]

- Allen, Franklin and Douglas Gale. 1999. "Bubbles, Crises, and Policy", *Oxford Review of Economic Policy*, 15 (3), 9-18.
- Aoki, Masahiko. 1994. "Monitoring Characteristics of the Main Bank System: An Analytical and Developmental View", in Masahiko Aoki and Hugh Patrick (eds.), *The Japanese Main Bank System: Its Relevance for Developing and Transforming Economies*, Oxford University Press, 109-141.
- Aoki, Masahiko and Hugh Patrick(eds.). 1994. *The Japanese Main Bank System: Its Relevance for Developing and Transforming Economies*, Oxford University Press.
- Baumol, William J., John C. Panzar and Robert D. Willig. 1982. *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc.
- Black, Fisher, Merton H. Miller, and Richard A. Posner. 1978. "An Approach to the Regulation of Bank Holding Companies", *Journal of Business* 51, 379-412.
- Collins, Michael. 1998. "English Bank Development within a European Context, 1870-1939", *Economic History Review* 51, 1-24.
- Diamond, Douglas W. 1984. "Financial Intermediation and Delegated Monitoring", *Review of Economic Studies*, 51, 393-414.
- Fohlin, Caroline. 1999. "Universal Banking in Pre-World War I Germany: Model or Myth?" *Explorations in economic History* 36, 305-343.
- Frankel, Jeffrey A. and David Romer. 1999. "Does Trade Cause Growth?" *American Economic Review*, 89 (3), 379-399.
- Gerschenkron, Alexander. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspectives*, Harvard University Press.
- Hanazaki, Masaharu and Akiyoshi Horiuchi. 2000. "Has Banks Contributed to Efficient Management in Japan's Manufacturing?" Center for International Research on the Japanese Economy, Discussion Paper Series F-29, Faculty of Economics, University of Tokyo.
- Harrison, Ann E. 1994. "Productivity, Imperfect Competition and Trade Reform: Theory and Evidence", *Journal of International Economics*, 36, 53-73.
- Hanazaki, Masaharu, and Akiyoshi Horiuchi. 2000. "Is Japan's Financial System Efficient?" *Oxford Review of Economic Policy*, 16 (2), 61-73.
- Hanazaki, Masaharu, and Akiyoshi Horiuchi. 2000a. "Have Banks Contributed to Efficient Management in Japan's Manufacturing?" Center for International Research on the Japanese Economy, Discussion Paper Series F-76, Faculty of Economics, University of Tokyo.
- Hayashi, Fumio, and Tohru Inoue. 1991. "The Relation between Firm Growth and Q with Multiple Capital Goods: Theory and Evidence from Panel Data on Japanese Firms", *Econometrica* 59 (3), 731-753.
- Horiuchi, Akiyoshi. 1999. "Japan's Bank Crisis: An Overview from Governance Perspectives", paper presented at International Conference, reform and recovery in East Asia: The Role of the State and Economic Enterprise on 21-22 September 1999 at Australian National University, Canberra.
- Horiuchi, Akiyoshi, Frank Packer, and Shin'ichi Fukuda. 1988. "What Role Has the 'Main Bank' Played in Japan?" *Journal of the Japanese and International*



- Economies 2, 159-180.
- Horiuchi, Akiyoshi. 1995. "An Evaluation of Japanese Financial Liberalization: A Case Study of Corporate Bond Markets", in Takatoshi Ito and Anne O. Krueger (eds.), *Financial Deregulation and Integration in East Asia*, University of Chicago Press, 167-192.
- Horiuchi, Akiyoshi and Katsutoshi Shimizu. 2000. "Did Amakudari Undermine the Effectiveness of Regulator Monitoring in Japan?" Forthcoming in *Journal of Banking and Finance*.
- Hoshi, Takeo, Anil Kashyap, and David Scharfstein. 1990. "The Role of Banks in Reducing the Costs of Financial Distress in Japan", *Journal of Financial Economics* 27, 67-88.
- Hoshi, Takeo, Anil Kashyap, and David Scharfstein. 1991. "Corporate Structure, Liquidity and Investment: Evidence from Japanese Industrial Groups", *Quarterly Journal of Economics* 106 (1), 33-60.
- Hoshi, Takeo, John McMillan, and Ulrike Schaede. 1997. "Competition and Financial Structure in Japanese Firms", unpublished manuscript.
- Jensen, Michael C. 1986. "Agency Costs of Free Cash Flow, Corporate Finance and Takeovers", *American Economic Review*, 76, 323-329.
- Jensen, Michael C. 1989. "Eclipse of the Public Corporation", *Harvard Business Review*, Sept.-Oct., 61-74.
- Jorgenson, Dale W. 1995. *Productivity Volume 1: Postwar U.S. Economic Growth*, MIT Press.
- Kane, Edward J. 1995. "Three Paradigms for the Role of Capitalization Requirements in Insured Financial Institutions", *Journal of Banking and Finance* 19, 431-459.
- Keely, Michael C. 1990. "Deposit Insurance, Risk, and Market Power in Banking", *American Economic Review*, 80, 1183-1200.
- Kendrick, John W., and Beatrice N. Vaccara (eds.), *New Developments in Productivity Measurement and Analysis*, University of Chicago Press.
- Kester, W. Carl. 1993. "Banks in the Boardroom: Germany, Japan, and the United States", in Samuel L. Hayes, III (ed.), *Financial Services: Perspectives and Challenges*, Harvard Business School Press, 66-92.
- Lichtenberg, Frank R. and George M. Pushner. 1994. "Ownership Structure and Corporate Performance in Japan", *Japan and the World Economy*, 6, 239-261.
- Lindgren, Carl-Johan, Gillian Garcia, and Matthew I. Saal. 1996. *Bank Soundness and Macroeconomic Policy*, International Monetary Fund.
- MacDonald, James M. 1994. "Does Import Competition Force Efficient Production?" *Review of Economics and Statistics*, 76, 721-727.
- Milhaupt, Curtis J. 1996. "A Relational Theory of Japanese Corporate Governance: Contract, Culture, and the Rule of Law", *Harvard International Law Journal*, 37 (1), 3-64.
- Morck, Randall, Masao Nakamura, and Anil Shivdasani. 1999. "Bank Equity Ownership and Firm Value in Japan", unpublished manuscript.
- Nickell, Stephen J. 1996. "Competition and Corporate Performance", *Journal of Political Economy* 104, 783-796.
- Nickell, Stephen, Daphne Nicolitsas and Neil Dryden. 1997. "What Makes Firms Perform Well?" *European Economic Review*, 41, 783-796.

Nickell, Stephen, Sushil Wadhvani and Martin Wall. 1992. "Productivity Growth in U.K. Companies, 1975-1986", *European Economic Review*, 36, 1055-1091.

Prowse, Stephen. 1995. "A Survey of Corporate Control Mechanisms among Large Firms in the U.S. U.K., Japan and Germany", *Financial Markets, Institutions and Instruments*, 4 (1), 1-63.

Takeda, Masahiko and Phillip Turner. 1992. "The Liberalization of Japan 's Financial Markets: Some Major Themes", *BIS Economic Papers* 34.

Weinstein, David E., and Yishay Yafeh. 1998. "On the Costs of a Bank-Centered Financial System: Evidence from the Changing Main Bank Relations in Japan", *Journal of Finance* 53, 635-672.

# 特集：開発のパフォーマンス向上をめざして

## 開発途上国の公共支出管理と援助機関の対応（開発政策・事業支援調査）

### プログラム援助調査

開発金融研究所次長 林 薫

1990年代以降、開発途上国の公共部門全体の効率化と支出の的確さの確保を図る必要性が認識され、個別的なプロジェクト支援から公共部門全体あるいは開発目的の支援をめざした「財政支援」に重点が置かれると同時に、開発援助の中でプログラム援助において「公共支出管理」という考え方が援助のプログラムの中に組み込まれつつある。これは、民営化手法による改革が進展するとともに、すべて民営化で効率性を図ることの限界が認識され開発途上国の政府の役割が再認識されつつあること、役割を果たすためにはその能力の強化が不可欠であるという認識のもとに、開発途上国の開発運営を具体的に実施するプロセスである「公共支出」全体の効率化をめざしたものである。開発金融研究所では「公共支出管理」が今後開発援助において大きな流れを形成するとの予測のもとに、1999年度の開発政策・事業支援調査として「公共支出管理」の考え方を整理するとともに、途上国における導入の問題点や支援方法などの調査を行った。

「公共支出管理」の考え方は、先進国の公的部門の改革から出てきたものであり、公共部門の資金管理の効率化と効果の発現を図る見地から、財政・予算の目標を、規律ある財政、戦略的な優先度に応じた資源配分（効率的な資源配分）、資源の効率的な利用（能率的な事務事業）に整理し、制度や組織を扱う分析手法の進展（「新制度派経済学」など）を織り込みながら、具体的な改革を行うものである。最近、わが国でも議論になっている「政策評価」もこの一部を構成する。

「公共支出管理」にはさまざまなアプローチがある。先進国においても、民間部門の経営手法を最大限採用する方向（英国・ニュージーランド）、民営化手法の活用は限定的にとどまり、むしろ内部組織の改革が主とする方向（北欧諸国）、資源配分の効率性に重点を置いて改革を開始する手法

（オーストラリア）、事務事業の能率性に重点を置いて改革を開始する手法（ニュージーランド）など、方向・手法に違いがある。大規模な改革には制度的な負担も非常に大きなものとなる。

途上国に導入する場合には、途上国の発展段階や諸条件、とくに制度的能力を勘案して、導入のもと可否を検討する必要がある。今回の調査では、途上国の中では公共支出管理の導入において比較的先行しているとされているパキスタン・パンジヤブ州およびフィリピンにて、現地調査とセミナーを実施した。この調査を通じ、2つのケースともまだ多くの問題を抱えていることが明らかになった。たとえば、パキスタンにおいては、州財務省がパフォーマンス予算を導入するなど、リーダーシップを発揮しているが、中期支出枠組みがないため、毎年の予算決定に際しては対前年度比（増分主義）が基本であり、予算形式は単年度主義のままである。フィリピンでは中期支出枠組みの導入によって予算総枠組みを実施する方向で進みつつあるが、各省庁レベルの支出計画が弱く、また複式簿記、修正現金主義予算導入済、活動基準別予算も導入されたとの説明なるも、実際には事実上項目別予算にとどまっている。これら問題点は開発途上国において「公共支出管理」を導入するにあたっては、初期条件や発展過程の慎重な分析が必要であることを示している。

本特集は「開発途上国の公共支出管理と援助機関の対応」（1999年度開発政策・事業支援調査）に関連した2本の論文、およびこれとは独立して調査が進められたが、公共支出管理と密接な関係を有する「プログラム援助調査」の報告で構成される。

- 1.（論文）坂野太一・青木昌史「開発途上国と公共支出管理」
- 2.（論文）林 薫「公共支出管理と開発援助」
- 3.（報告）大野純一「プログラム援助調査」

1. 坂野・青木論文は「公共支出管理」の概念を分析、整理し、理論的枠組みを提示する。この中で先進国（ニュージーランド、オーストラリア）の経験と、そのアプローチの違いについて触れる。坂野論文の中心はパキスタン・パンジャブ州とフィリピンにおける公共支出管理の実際の導入状況とその問題点の分析であり、初期条件と制度能力の重要性を主張する。
2. 拙稿は、開発援助の潮流の中での「公共支出管理」の位置づけを試み、それが開発援助における成果重視やプロジェクト支援から財政支援へと移行する流れと関係が深いものであることを説明しつつ、従来からのプロジェクト支援と公共支出管理は矛盾するものではなく、プロジェクト支援の効果を高めるためにも公共支出管理の視点が必要であることを述べたものである。
3. 大野報告は、上記拙稿で触れた財政支援へ移行する開発援助の流れを詳しく紹介するもので

ある。1990年代に入って、冷戦の終結や先進国財政の逼迫等、いわゆる「援助疲れ」などを背景に、援助の在り方を問い直す動きが強まっている。こうした動きに対応して、一部の援助機関では、援助手法も従来のプロジェクト援助からプログラム援助を指向する動きが出ている。英国、北欧などの一部のドナーでは、個々のプロジェクトに対する支援から、特定の開発事業ではなく一般的な開発目的（セクター支援、財政支援）に支出されるプログラム援助に重点を移しつつある。プログラム援助は、現在までのところ実施規模は大きくないものの、近年、再び援助のメイン・イシューとなっている貧困問題に対する包括的な援助のひとつの手法とみなされている。

なお、「開発途上国の公共支出管理と援助機関の対応」（開発政策・事業支援調査）の本報告書（英文）は2000年秋に刊行の予定である。

# 開発途上国と公共支出管理<sup>\*1</sup>

財団法人国際開発センター研究員<sup>\*2</sup> 坂野 太一  
開発金融研究所 青木 昌史

## 要 旨

1. 1980年代にいくつかの先進国で開始された公共セクター改革は、公共支出管理を軸に公共セクター全体を対象としており、1990年代に入りその他の先進国で、さらには開発途上国でも開始されつつある。
2. 公共支出管理改革は、国家予算あるいは地方政府予算に明確な管理手法を導入するものである。予算管理は予算サイクルとしてとらえられる必要があり、公的部門による計画、予算策定、執行、監査、フィードバック等の一連のサイクルの改革を通して、政府の役割の核の部分である政府財政の管理能力を強化するものである。これは、「財政規律」「資源配分の効率性」「事務事業の能率性」という3つの側面から分析される。
3. 公共支出管理改革においては、先進国と途上国の双方とも改革の論理はおおむね同一である。ただし、双方で大きく異なるのは初期条件であり、先進国で大規模に改革を進めることが可能であったとしても、途上国では初期条件に合わせてさらにそれに優先度を付ける必要がある。
4. 途上国の公共セクター全体の改革を進めるうえでの優先度の大枠を決定するための指針を考えた場合、キャパシティの低い途上国にとっては、「資源配分の効率性」または「事務事業の能率性」のどちらかに優先度を置いて改革を進めることがより持続的な開発につながる、という点が明らかになった。

## はじめに

公共支出管理とは、広くいえば公共セクター全体の改革を取り扱っており、公共セクターへ明確な管理手法を導入し、制度の構築を行うことで、公共資源の分配の効率性と事務事業の能率性の向上を図るとともに、手続きを遵守することを通じ結果が保証されるとする「適性手続き (Due Process)」の考え方を越えて、結果 (アウトプット) さらには成果 (アウトカム) の重視をめざすものである。

1980年代の先進国での公共セクター改革に引き続き、1990年代以降、途上国でも同様な改革が開

始されている。この流れをドナーが支援した背景には、ファンジビリティといった概念が認識され、公共部門の資金全体を見渡す必要性が出てきたこと、途上国における政府の役割が再認識され、民営化が困難あるいは不適切とされる公的部門の「コア」の部分の効率化の必要性が出てきたこと、プロジェクトの内貨予算不足、経常経費不足等、事業実施上の問題点から途上国の公共部門の資金管理をみる必要が高まったこと、などがあつた。

本研究のねらいは、途上国と先進国の公共セクター改革を可能なかぎり同じ文脈で議論できるような土台を提供し、途上国において公共支出管理を主体とする公共セクター改革を導入するうえで

\* 1 本稿は、1999年度開発政策・事業支援調査 (Special Assistance for Development Policy and Projects: SADEP) として、尾崎隆夫 (有限会社コンサルティングハウス・ミネルヴァのふくろう)、杉本正実 (新光オーエムシー株式会社) の両氏に委託した結果に基づくものである。また、本稿作成においては、大住莊四郎・新潟大学経済学部教授から数々の貴重な示唆を受けた。

\* 2 (調査担当時) 開発金融研究所開発政策支援班副主任研究員。

の留意点を明らかにすることである。本研究を通じて明らかにされたのは、公共支出管理のような公共セクター全体の改革を進めるうえでの優先度の大枠を決定するための指針として、キャパシティの低い途上国にとっては、「資源配分の効率性」または「事務事業の能率性」のどちらかに優先度を置いて改革を進めることが、より持続的な開発につながる、ということである。

## 第 章 公共支出管理の目的と方法論

### 1. 予算管理概略

公共支出管理を議論する前に、一般的な予算管理を予算サイクルとして理解する必要がある。以下では、予算サイクルを予算策定と執行に分けて概説する。

#### (1) 予算サイクル

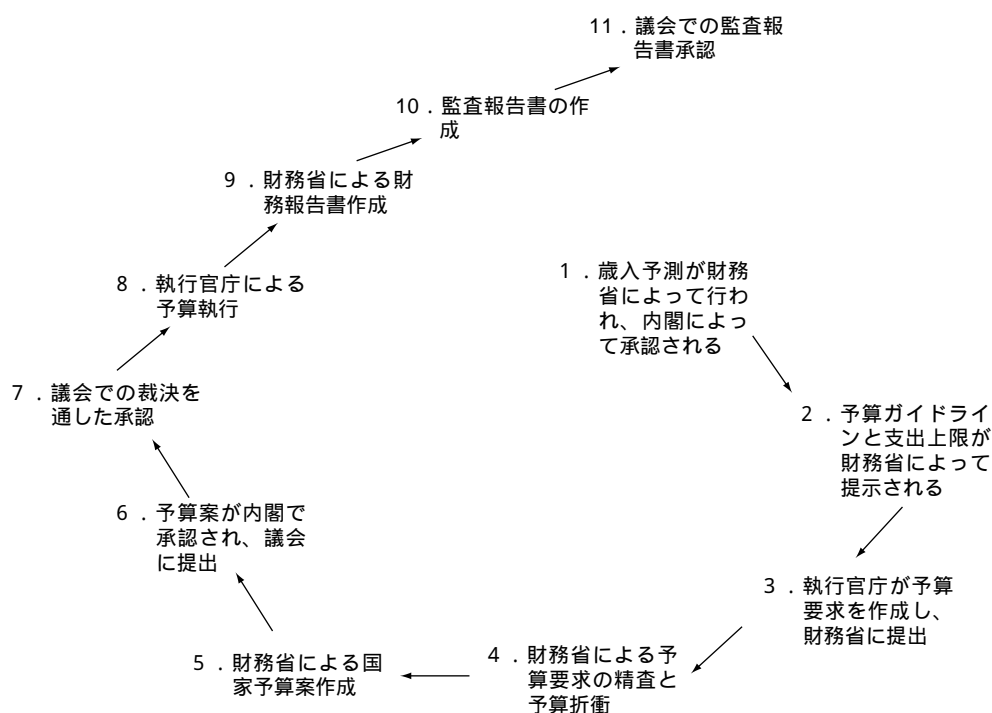
図表1は予算サイクルを示している。予算サイ

クルをみるうえで注意すべき点は、以下の4点である。

第一に、通常の予算策定過程は頻繁な改訂を含む。つまり、財源総枠、セクターごとのシーリングなどがかわるため、重要な事業に対しては復活折衝等、予算要求の段階で頻繁に改訂が行われる。これは予算執行の段階においても同様である。また、不測の状況への対応のためにも、予算の見直しと改訂が実施されることがある。

第二に、予算策定から執行、報告の終了までの期間は典型的には3年である。予算策定は予算年の1年前あるいはそれ以前から開始され、執行は単年度主義であれば当該予算年度中続き、監査報告書が最終的に準備されるまでさらに1年かかる。年間のある時点を切り取ってみれば、それぞれ別の過程にある予算が3年以上存在している。つまり、策定中の予算、国会等で承認を受けている予算、執行中の予算、監査中の予算などが併存する状態なのである。これは必要な過程であり、人的資源の制約のあるなかで、この過程を急ぎすぎることが、増分予算や非現実的な予算の策定に通じる可能性が高い。一方、予算策定をこれ

図表1 予算サイクル



以上に前倒しして予算策定期間を長期化させることも、推計が不正確になる可能性があるため、この問題の解決には必ずしも実効ある策ではない。また、予算サイクルが不安定な場合、予算過程に携わる人的資源と情報の制約はいっそう問題となる。

第三に、予算サイクルの段階では、異なる部局それぞれの責任が通常重要になる。予算策定は、政策実施省庁と財務省が計画省からの支援を受けて行う。そして、政策実施省庁の会計あるいは総務関連部局が財務省の会計関連部局の監督のもとで執行を行う。さらに、監査が独立監査機関によって実施される。つまり、予算サイクル全体を単一機関が監視することは困難である。また、実施機関への政策レベルの情報伝達が不十分で、執行の際に彼らが予算配分の政策的な含意を理解していないことがある。結果的に、執行段階で生じた問題が予算策定に責任を持つ機関へフィードバックされないことがしばしばある。

第四に、上述したように、予算サイクルはモニタリングと評価の結果をフィードバックする形式であるといわれるが、フィードバックの環が完結することはいくつかの点で構造的に困難である。実際、最も直近のデータであっても、その執行がなされたのは1年前であり、そのデータを用いて策定した予算が執行されるのはそれからさらに1年後である。結果的に、予算策定に利用するデータは必ずしもフィードバックの環から直接得られた完全な情報ではありえない。さらに、会計監査から得られる情報は準拠性を精査して得られるものであり、準拠性の確認とそのための改善法は提示できても、予算策定のためのより踏み込んだ分析的な視点を得ることは難しい。したがって、従来のモニタリングにとどまらず、より定期的な公共支出分析を行い、そこから得られるより分析的な情報を踏まえた政策策定を行う必要がある。<sup>\*3</sup>

## (2) 予算策定

予算策定は、財務省あるいは計画省による当該年のマクロ経済枠組みの検討から開始される。そ

こではまず、GDP成長率、国内歳入の伸び率、予算関連の国外からの資金フローなどが検討される。また、支出面からみると、財政赤字を国内での資金調達で埋める見通しを探るとともに、政府として政策変更ができない複数年にわたる支出のための資金も検討される。これには債務返済や年金支出が挙げられる。海外援助案件に対する内貨分もここで充当されることがある。また、偶発的債務に対応した予備費の額も検討する必要がある。多くの国では公的部門の給与は中央政府によって決定されており、偶発的債務のための予備費は、当該年に決定された賃金上昇分を支出するためにも用いられている。このような政策変更不能な支出と予備費を差し引いた残りの資金を、財務省は予測し、それを政策実施省庁に分配する。公務員給与等を含む経常予算を財務省が策定し、開発予算を政策実施省庁が策定するという二元予算 (Dual Budgeting) はこの過程から出てきているが、ここには、開発予算と経常予算の間のリンクが希薄になるという問題点がある。

各政策実施省庁の資金需要を分析する場合、実際の支出を検討することが重要である。このためには、現在進行中の予算の執行状況とそれ以前の予算から支出見通しを検討することになる。これによって、財務省は現状の予算制約がサービスの抑制あるいは過剰な支出につながっている部門を精査することが可能になる。理想的には、支出の効率性を評価するために、サービス供給に対するパフォーマンス目標と予算執行とを比較することになる。当該年以前の結果との比較は、データと時間の不足のために実施が非常に困難なのが現状である。

マクロ経済予測に基づき、財務省は予算ガイドラインを提出し、政策実施省庁が次年度予算を作成する基礎を提示する。この予算ガイドは各政策実施省庁に対する指示的なシーリングを含むものである。シーリングはしばしば前年の数値に対して大雑把な調整をしたものである。資源配分に際しての総体的な変更はこのシーリングにおいて示されている。ただし、このシー

\* 3 Foster and Fozzard, 2000, pp.8-10



リングについて政策実施省庁は後の一連の予算復活折衝が可能である。中期支出枠組み (Medium Term Expenditure Framework: MTEF) が導入されている場合、事前の中期コスト推計 (Forward Estimates、前年度以前からの継続的事業に関する開発支出と経常支出の双方のコスト。コスト推計期間は3年程度の中期であり、当該事業が策定される段階で中期コストが推計される。「3.(3) オーストラリアの事例」で詳述) 利用可能な資源の調節、前年の予算執行の状況等に基づきシーリングが設定される。しかし多くの場合、最も基本となるのは前年度予算である。各政策実施省庁が予算策定の際、状況に余裕のあるシナリオと厳しいシナリオのおおのに基づいた予算を策定するように求められる国もある。

その後、政策実施省庁 (エージェンシー制度が導入されている場合は各エージェンシー) は財務省に予算要求を行う。予算要求の形式は、共通の項目と予算範疇を使ってまとめあげることができるよう、財務省によって決められている。予算項目は国ごとに異なるが、その中には優先度の高い支出プログラムが明示されていることが普通である。この段階での財務省の仕事は、総体的な利用可能資金とそれぞれの政策実施省庁からの予算要求との調整である。この予算折衝は相互間のやり取りによるか、あるいは財務省による政策実施省庁に対するヒヤリングによって行われる。議論の起きる問題の場合、大臣間の折衝という政治的なレベルで検討されることもある。

予算折衝の後、財務省は予算策定中に改訂された財源と総体的な予算案との一致を図り、それを予算案として内閣に提出する。これは内閣内での議論の基礎となり、さらなる改訂がその段階で行われる。その後予算案は議会に提出、議論され、詳細な予算推計 (Budget Estimate、当該省庁の支出細目が規定されたもの) とともに公表される。

### (3) 予算執行

予算の計上が承認されると財源が政策実施省庁に移管され、予算執行が開始される。中央銀行は通常、政府財源を単一の国庫資金 (下位分類があることもあり) に保管する。旧英国領の場合、統合国庫資金 (Consolidated fund) として保管する

ケースが多くみられる。統合国庫資金から各政策実施省庁の口座への資金の移管手続きは国によって異なるが、各政策実施省庁の口座は中央銀行の代理として民間商業銀行に開かれる場合が多い。多くの途上国では、資金の振込は月単位または四半期単位で定額である。国によっては、公式の支払い命令書が資金の振込項目によって政策実施省庁の支出項目レベルの詳細までを規定している場合がある。

政策実施省庁は、サプライヤーと請負人への支払いを行う責任を負っていることが普通である。調達手続きの規定準拠性と議会で最終的に決定された計上額の上限の遵守が一連の段階を通して確認された後、支払いが行われる。その段階は以下のとおりである。

#### (i) 資金のコミットメント

支出請求が、財やサービスを購入する部局より提出される。この支出請求は内部監査部局によって事前監査を受け、政府調達手続きにそっているか、委譲された権限が適当な部署によって行使され、資金へのコミットが決定されたか、支出は予算計上額範囲内であるか、等が確認される。承認された後、支出機関は契約を締結するかあるいは財やサービスの発注を行う。

#### (ii) 財やサービスの購入

サプライヤーまたは請負人は支出機関に納品後、インボイスを提示する。発注を行った部局は財またはサービスの受領後、契約期間と条件を確認し、会計部局に支払いを要求する。

#### (iii) 支払い

支払いは支出機関の会計部局によって、小切手または銀行送金によって行われる。現金による支払いは非常に稀である。しかし、銀行網が発達していない国では、現金支払いが行われることもある。たとえば、学校の校長が給与のための小切手を学校職員のために受け取り、現金化して職員に支払うといった場合である。

#### (iv) 会計

支払いの後、取引は会計上終了したのものとして記録される。

これらの手続きについては、発生主義会計が導入されている場合、あるいは支払いシステムが集権化されている場合には異なる点がいくつかあ

る。また、支払いの仕組みがある種の取引においては集権化されている場合もある。多くの国では、公務員給与は中央省庁で管理されている。また、ガソリンのように通常大量に消費されるものについても中央省庁が管理している場合がある。さらに、財やサービスの輸入のための外貨交換も財務省に限定されている。また、車両のような特定財の購入についても、支出機関による乱用を防ぐため、中央省庁で集権的に購入されている場合がある。

政策実施省庁が資金の振込みを求めるためには、支出計算書 (Statement of Expenditure) と資金の収支を証明するための証明書 (Bank Statement) が必要である。支出は手形発行をもとに記録されるのが通常であるため、銀行レベルの取引を一致させるためには未現金化手形のフロートを控除することが必要になる。政策実施省庁の会計は監査を受け、インボイスと領収書などの書類は実施された取引の証明と銀行計算書とを一致させるため、政策実施省庁に保管される。

政策実施省庁や地方自治体 (特に地方分権化が進んでいる場合) によるデータの提出の遅れのために、会計の取りまとめと調整はしばしば困難になる。また、政策実施省庁による支払請求処理の遅延のために生じた未払金は、監査を通じて未払請求書を確定しなければ見つかることは困難になってしまう。手作業による作業が行われている場合、会計の取りまとめと調整を時宜を得て行うことは特に難しくなる。

予算年度の終了時に財務省あるいは国庫によって準備された政府会計報告は、内部監査および外部監査機関によって監査される。独立性を保つために、外部監査機関は議会に責任を持つのが通例である。監査報告は議会に提出され、予算委員会で議論される。会計が月単位あるいは四半期単位で閉められるのが一般的であるため、この過程は比較的問題なく進むように見える。しかし、実際に年度末に会計を期限どおり閉めることは多くの国で大変難しいものとなっている。

## 2. 公共支出管理の3つの側面

本節では、前節で概説された一般的な予算過程をもとに、公共支出管理を分析するための枠組みを議論する。

### (1) 概論

現在の公共支出管理で重視されているのは、公共セクターにおける制度構築とマネジメントの向上、およびそれに基づくより効率的な資源の配分および利用、そして財政管理を行うインセンティブの生成である。これらの視点は、伝統的な財政論に近年の制度論の分野での進展を援用し、再構築されたものである。以下ではその流れを簡単にまとめるとともに、本調査の分析の枠組みである公共支出管理の3つの側面を提示する。

第二次大戦後、財政学は、財政をめぐる状況が変化したことに対応して、個々の財政現象についての理論的解明を試み、その成果が蓄積されていった。この成果を集大成したマズグレイヴ<sup>\*4</sup>は、公共経済の理論化への接近を図る方法のひとつとして、公共経済の効率的な指導に役立つ準則と原理、つまり公共会計の規範的ないし最適理論を明らかにすることを挙げた。その考察にあたってマズグレイヴは以下の3点を予算政策の目標と設定している<sup>\*5</sup>。

資源配分の調整を行うこと

所得と富との分配の調整を行うこと

経済の安定化を達成すること

資源配分の調整とは、アダム・スミス以来の財政学が論じてきた公私両部門間での資源配分にかかわる問題であり、分配の調整は、ドイツの正統派財政論が提起した社会政策的財政論の問題意識を受け継いだものであり、さらに、安定化の達成は、ケインズ以来のフィスカル・ポリシー論が論じてきたところにはかならない。このようにマズグレイヴは、財政についてこれまで論じられてきた問題領域を網羅しながら、これを厚生経済学の

\* 4 Musgrave, Richard Abel アメリカの指導的財政学者。主著としては、本稿で引用したテキストのほか、The Theory of Public Finance. 1959. がある。

\* 5 Musgrave, R. A. & Musgrave, P.B. 1980.

観点から現代財政の果たすべき3つの役割として整理したのである。<sup>\*6</sup>

ここ数年、研究が進展している「公共支出管理」では、マズグレイヴが提唱した3つの予算政策目標を、新制度学派経済学の視点（受益者は予算資源を共有物とみなし、それを使えるだけ使おうとする（公共選択理論「コモンスの悲劇」）、多数の受益者の選好に基づくあまり、戦略的プライオリティづけができなくなる（公共選択理論「投票のパラドックス」）、政府階層内での情報の非対称性とインセンティブの不適合（中央省庁と執行省庁間のエージェンシー理論））に基づき以下のように整理し直している。

- (i) 規律ある財政
- (ii) 戦略的な優先度に応じた資源配分（効率的な資源配分）
- (iii) (ii) の実施に際する資源の効果的・効率的な利用（能率的な事務事業）<sup>\*7</sup>

そして、これらの目的を達成するための基本的な理念は、行政に明確な管理手法を導入し、制度の構築を行い、公共資源の分配の効率性と事務事業の能率性の向上を図ること、手続きを遵守することを通じ結果が保証されるとする「適正手続き」の考え方から、結果（アウトプット）さらには成果（アウトカム）の重視への転換、などである。これらの公共支出管理の目標、目標を達成するために必要な情報、公共支出管理のメカニズムを支えるアカウンタビリティにかかわる制度、などを分類すると図表2のようになる（Schick 1998, World Bank 1998）。本調査では、各国の事例を図表2に基づいて分析する。

また、1990年代に入ってから公共セクター改革の理論として注目を浴びているものとして「ニューパブリックマネジメント理論」がある。「ニューパブリックマネジメント理論」は公共選択の理論やエージェンシー理論の影響を受けて、公共部門の管理手法に民間企業の経営手法を最大限に導入し、公共部門の効率化、活性化を図ろうとするものである。理念的には公共支出管理と重複する

点が多く、重要な理論的支柱のひとつである。しかし、「ニューパブリックマネジメント理論」の途上国への適用がそのまま途上国の公共支出管理にはなりえない。公共部門の中でも、私企業的なマネジメントの適用で改革できる分野とそれがふさわしくない分野があるはずであり、「ニューパブリックマネジメント理論」の適応範囲にはおのずから限界がある。また、私企業のマネジメントで問われるのは収益向上の有無であるが、公共部門のマネジメントで問題になるアカウンタビリティはそれほど単純なものではなく、またパフォーマンスの計測そのものが困難な場合も多い。<sup>\*8</sup>

このように、公共支出管理は「ニューパブリックマネジメント理論」と密接にかかわりながらも、公共部門への理論的というより実務的なアプローチということができる。

## （2）財政規律

財政規律のための制度は、憲法による総支出の制約（インドネシアの事例）から法律による制約（ニュージーランド、オーストラリアなど）、さらに行政府による公的なコミットメントによる場合等、多彩であるが、いずれの場合でも厳格な制約の設定が必要である。このような厳格な制約は、歳入の推計に基づき、中央銀行、財務省、計画省等の中央官庁間で財政枠組み策定の調整のもとに設定される。同時に、中期支出枠組みにみられるような一貫したマクロ経済プログラムが予算策定には必要である。一方、政策実施省庁は支出の推計を行うが、できるだけ多くの財源枠を確保しようとして支出推計値が高めになる傾向がある。高めの予算の推計は財政規律のレベルではあまり大きな問題にならないかもしれない。しかし、個々の予算が高めに推定されて提出されれば、総枠の財政目標値に達成するためには支出の削減が必要となる。具体的には、計画予算と実行予算の2つの予算が策定され、これは資源配分や事務事業に非効率を生じさせることになる。

より具体的に述べれば、有効な財政政策のため

\* 6 高橋・柴田、1988、p.78

\* 7 Campos, Ed. and Pradhan, 1996, pp.3-10

\* 8 白川他、1998、pp.92-97

図表2 公共支出管理の基本要素と制度的アレンジメント

3つの基本要素	: 公共支出管理においてめざすもの	: に達するために必要な情報	: を支えるアカウントビリティ
規律ある財政	<ul style="list-style-type: none"> <li>公共部門全体の支出額と赤字額に対する厳格な制約</li> <li>中央官庁（計画省、財務省、中銀等）間の調整</li> <li>予算管理の強化</li> <li>予算統一性の原則から、予算外資金の予算内への組込み</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>中期支出枠組み</li> <li>政策変化の財政への影響を測るためのベースライン情報の整備</li> <li>予算策定時の政策変更に応じたベースライン情報の改訂</li> <li>予算執行中のモニタリングによる情報</li> </ul>	<p>情報公開</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>支出と赤字の推定値と実績値の乖離の公表および監査報告出版</li> </ul>
効率的な資源配分	<ul style="list-style-type: none"> <li>中央官庁からの厳格な予算制約のもと、各省庁によるプライオリティに基づく資源の柔軟な配分と再配分</li> <li>すべての予算外資金を組み込んだ包括的予算の策定</li> <li>政策選択（資金配分）の根拠となる客観的なクライテリアの設定</li> <li>予算の策定過程における、議会等を通じた受益者の選好情報のフィードバック</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>前年の中期コスト推計（複数年度予算）</li> <li>プログラム、支出、政策手法などから達成されるべきアウトカムの検討</li> <li>計画内の個別プログラムの効率性の比較検討</li> <li>ローリングプランに基づく予算再配分による社会的インパクトの計測</li> </ul>	<p>情報公開</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>支出配分とそれに関連するパフォーマンス指標</li> <li>予算と支出の一致</li> <li>前年の中期コスト推計と当該年の予算要求額の一致</li> <li>定期的な事後評価の実施と結果の公表（アウトプットの達成に責任）</li> <li>議会による予算配分結果の監査</li> </ul>
能率的な事務事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>執行省庁のマネジメントの自立</li> <li>自己資金の増強と借入の抑制</li> <li>業務管理者への資源の繰越し、前倒しを含む広範な裁量の付与</li> <li>能率性の向上計画に合わせて、対応する業務コストを予算から削減（増分主義の脱却）</li> <li>メリットベースの人事体系</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>目標となるアウトプットの事前の設定</li> <li>設定したアウトプットに対応した事業に資金を割当て（活動基準別予算）</li> <li>設定したアウトプットに可能なかぎり効率的に達成するためのコスト計算</li> <li>組織管理者と職員のパフォーマンス契約</li> <li>アウトプット達成に競争圧力を導入</li> <li>業務遂行のための住民のニーズの把握</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>アウトプットの予測値と実績値の比較</li> <li>パフォーマンス監査の報告および公表</li> <li>財務報告書の公表</li> <li>財務監査報告書の公表</li> <li>議会等による上記諸報告書の確認</li> </ul>

には総枠レベルでの支出シーリングが必要である。財政が中期計画に基づいている場合、前年等の新たな情報を反映して、中期コスト推計に基づき、事前に策定されていたシーリングの調節が行われる。また、総枠での支出シーリングに基づき、予算執行の最中にも支出を監視し、支出総枠およびベースラインとなる予算の状態への影響を予算執行中に可能なかぎり早く見出すこと、さらに実際の支出と予算との差をモニタリングすることによって情報を得ることが必要である。

また、財政規律の能力強化を図るための制度構築の面からは、予算の統一性の原則が重要である。つまり、政府歳入のすべてが単一の資金としてまとめられ、そこからは立法府によって承認された資金のみが支出可能という原則である。本原則は財政の発展にともなう予算機能の多様化のため必

ずしも遵守されているものではないが、各国の財政当局が本原則を超えて財政管理が可能かどうかは、通常、各国の金融市場とマスコミによって監視されている。ただし、途上国の中には開放的な金融市場を持たない国もあり、そのような場合には国際金融機関がこの役割を果たしている。

効果的な財政規律を生み出すためには、包括性と透明性が必要である。予算外資金あるいはイヤーマークされた資金は、能力が高いとみられる先進国にとっても財政規律達成の障害となりやすい。財政規律への達成を定めた明解な規則が、予算外支出の減少を可能とし、情報の公開がアカウントビリティを確保する重要な方策となる。また、このようにしてアカウントビリティや透明性を確保することで、政治家や官僚は規則を逸脱することが難しくなる。

### (3) 資源配分の効率性

資源配分の効率性とは、限りある資源を獲得しようとする要求に対し、国民の意見に基づいて優先度を付けることによって、その政策を確実に実現しようとするものである。その達成のために解決すべき点が2点挙げられる。優先度をどの支出目標に対して設定し資金を分配するかについて、国民等からの意見を吸収する必要があるが、そのための取引費用は大きい、優先度を決定する政策策定省庁よりも政策実施省庁をはじめとする執行機関のほうが潤沢な情報を持っており、これら二者の間で情報のプリンシパル - エージェント関係が生じてしまう。

そして予算策定上、資源配分の効率性のためには、戦略的な資源配分を行うインセンティブの付与と資源配分の効果的な実施のために必要な情報の改善、さらに透明度の高い配分の3点を確保できるような制度構築が必要となる。

特に、資源配分の効率性を顧客ベース（納税者ベース）で考える場合、政策決定段階で個々の政策目的とそのコスト等に対する国民からのさまざまな意見を踏まえることが重要になる。しかし一方で、資源配分は政治的な過程ゆえさまざまな政治介入が起きる可能性があること、また国民からの意見をくみ上げ分析する方法が弱体なことなどから、決定後に政策変更が行われることもある。これは全体的な資源配分をゆがめるとともに、職員のインセンティブを低下させる点で影響が大きい。資源配分の効率性のためには、厳格な予算制約のもとで、各政策実施省庁が自ら決定した優先度に基づいた資源の柔軟な配分と再配分が可能であることが必要である。

資源配分の効率性を達成するための戦略的政策に必要な制度は、以下のようなものである。

- (i) 影響力ある政治家が国家の方向性のビジョンを提示するとともに、その決断を法制化する。
- (ii) 政策決定の際に中期の視点からの資源確保の可能性を検討し、ほかの代替案との比較検討を行う。その際、政策を選択する客観的クライテリアが設定されていなければならない。この比較検討過程を通じて、政策決定、計画、予算策定を強固に関連付けることが可能になる。その際、さまざまなレベルでの市民活動、民間セク

ター、立法府等が議論に参加することで、その政策が幅広く受け入れられるようになる。

- (iii) プリンシパル - エージェント問題が起こらないようにするためには、情報を多く持つ政策実施省庁にプログラムの新規導入あるいは停止の決断等、予算策定の実際的な決断を委譲すべきである。ただしその前提は、政策実施省庁の決定した政策が政府の全体的な戦略政策目的にそっているか、政策実施省庁が政策完了時までに必要な資金を確保できるか、という点を中央の政策策定省庁が評価できることである。
- (iv) また援助が重要な国では、包括的で統合的な援助資金管理が必要である。そのような国では、政府の戦略的な政策優先度の決定も援助資金を考慮して策定されるべきである。

このような制度構築のために、以下のような情報が必要である。

- (i) 政府レベルの前年以前から継続している政策について、中期の視点からのコスト情報（中期コスト推測）
- (ii) 政策個々のアウトプットとアウトカムの情報
- (iii) 新たな政策を策定する段階でのコスト、アウトプット、アウトカムの情報

さらに信頼性が高く、時宜を得た情報を得るためには、公正な会計システムとルール、財政および非財政管理情報システム、行政府内でのモニタリングと評価能力が必要である。また、行政府から独立した外部監査機能は、抑制と均衡を図るための制度として非常に重要な要素である。

予算を策定後、行政府は、政府としての選択を予算として立法府に提示し、効果的な監督を受ける。予算の計上方法がどの形式を採用していても、行政府は立法府にそれぞれの政策について、予想コスト、実際の支出、アウトプット、アウトカムに関する情報を提示しなければならない。

予算執行中の政策の一貫性をモニタリングする責任は各実施省庁にある。立法府と政策策定省庁は、各セクターとプログラムによる実際の支出と予算に計上された支出との差について事後調整を実施するよう、また実際に達成されたアウトカムとアウトプットについて公的に報告するよう、各政策実施省庁と実施機関に求めることになる。それを通して、予算計上が承認された政策が実施さ

れたかどうか監視することになる。

さらに、透明性とアカウンタビリティの向上によって、政治家や公務員が規則に従うというインセンティブを付けることが可能になる。特に途上国においては、法律あるいはさまざまな条例等の規則の遵守という前提が満たされないことが多い。そのような規則を明確に示すことで、それを犯すことのコストの高さを明示することができる。それを確保するための方策は以下のように考えられる。

- (i) 支出分配を示す予算を公開するとともに、支出計画に計上されている政策のアウトカムを明示する。それによって、支出額あるいは支出先の変更を政治家あるいは政府が行った場合、その十分な理由を要求することが可能になる。
- (ii) 実際の支出と計画予算との差、中期コスト推計とそれをローリングする際の修正計画との差、を検証し公表することで、政府は事前の計画を修正する場合、十分な説明を求められることになり、十分な理由のない優先度の変更をとどまらせることが可能になる。
- (iii) 定期的な事後評価の実施とその結果の公表によって、政策実行省庁が中期にわたるアウトプットの達成に関し責任感を持ち続けるようにすることができる。
- (iv) 議会あるいは議員が政府プログラムを評価する技術的能力を持つことが必要である。そのためには、議会がより能力の高いスタッフを雇用するための予算を計上することが考えられる。それによって、議会は適切に政府パフォーマンスを精査して、政府に対して支出計画の遵守を求めることが可能になる。

#### (4) 事務事業の能率性

事務事業の能率性の向上は、従来、公務員改革として取り上げられてきた。しかしそれは公務員の能力の向上、インセンティブの付与という点のみならず、最終的な目的として公共セクター改善の基礎となるものである。公共支出管理の側面から事務事業の能率性の向上をとらえると、そこで重要な要素は執行省庁のマネジメントの自立とメリットベースの人事体系の確立である。

執行省庁のマネジメントの自立は、以下の4点

にまとめられる。

- (i) 達成すべきアウトプットを予算策定時に事前に設定し、その設定したアウトプットに対応した事業に経常支出と開発支出の双方の資金を割り当てることで、資金の使途とアウトプットとの間の関連を最も明確に示すことが可能になる。予算形式では、従来の項目別予算 (Line Item Budgeting) から、活動基準別予算 (Activity Based Budgeting) への移行が求められる。ただし、その導入時には一見すると形式上は活動基準別予算となっているものの、それは項目別予算の組換えとして作成されているにすぎないものが多い。つまり、経常支出も含めた形で、設定されたアウトプットを可能なかぎり効率的に達成することを目的とした予算策定がなされていない。
- (ii) 政策実施のための資金の確保は自己資金に基づくことが基本である。資金需要はさまざまな要因で変動するが、資金需要の変動の見通しが無理のないものと判断される場合、変動の上限とみなされる金額を資金需要予測値として取り上げるべきである。マクロ経済状況の変化あるいはセクター優先度の変化によって、それを越えて資金需要が変動した場合、応分の政策変更を行って、資金需要の調整が必要になることもある。ただし、政策変更なしに資金だけを減らすことは政策実施が頓挫する大きな原因である。
- (iii) 政策執行の効率性向上を数値目標として設定し、効率性向上の割合に合わせて予算から効率化が想定される業務コストを削減する、という手法が一部の先進国での改革で採用されている。これは、広く採用されている増分主義的な予算編成から脱却するひとつの方法である。
- (iv) 政策執行を担当する管理者に対して、アウトプットの達成に対する責任とそれに見合った資金使途に関する権限の委譲をいっそう進めることが重要である。それは、予算の年度繰越しと前倒しを可能にする裁量の管理者への付与を含む。そのような自由度の高い裁量が付与されるとともに、達成度に対する責任は重くなる。事前に設定されたアウトプットとコストは、内部監査、独立機関による準拠性監査およびパフ

パフォーマンス監査によって報告、評価される。ただし、厳格な予算制約内でさまざまな投入物を決定する自由度の高い裁量を持つ場合のみ、このような視点でのアカウントビリティは確保される。管理者の裁量の自由度が低い場合にアウトプットとコストのみを達成しようとしても、その効果はあまり上がらない。

また、メリットベースの人事管理についてのポイントは以下のようなものである。上記と重なる点も多いので、列記するにとどめる。

- (i) 財政的、人事的な面での責任とそれに見合った財政的支援
- (ii) 目的と作業の事前の明確化（主として達成すべきアウトプットとそれを支える目標としてのアウトカム）
- (iii) 目的と作業を達成するための権限の付与とその柔軟性
- (iv) 管理者と職員との間のパフォーマンス契約の導入
- (v) 権限の行使に対するアカウントビリティ

### 3. 先進国で進む公共セクター改革

#### (1) 先進国の公共セクター改革の方向性概論

1990年代以降明らかとなってきたニューパブリックマネジメントの潮流については、先進国の事

例としていくつかの類型がなされてきた。ここでは3つの類型を示し、最後の類型にかかわるニュージーランドとオーストラリアについて、次節で改革の内容を説明する。

図表3は、Nascholdがまとめた10カ国の先進国についての公的部門の改革イニシアティブの比較分析である。

これらの国々を、公的部門に民間企業的な行動様式を求めるか、業務単位の細分化とともに可能な限り「契約型システム」を導入するか、公的部門の改革における組織文化の役割を重視するか、公的部門の規範を重視し民間部門の経営手法も公的部門の規範に適合した形で採用しようとするか、という4点にそって分類すると、大きく「英国・ニュージーランド」型モデルと「北欧」型モデルの2つのタイプに分類可能である（図表4）。

「英国・ニュージーランド」型は民間部門の経営手法を最大限採用しようとし、トップダウン的な経営改革により、執行部門を中心にダウンサイジングと分権化/権限委譲を進め、トップによる目標の設定、業績評価、業績に基づく給与の査定という形での厳格な「業績/成果によるマネジメント」を行う。一方、「北欧」型では、民営化手法の活用は限定的にとどまり、むしろ内部組織の改革が主となる。つまり、組織内での業績/成果

図表3 公的部門の改革手法（1980～93年）

	SF	S	N	DK	NL	UK	NZ	D	A	USA
1. 市場型メカニズム										
2. 民営化										
3. 戦略的マネジメント										
4. 分権化/権限の委譲										
5. 規模の抑制										
6. 公的企業の再編										
7. エージェンシー										
8. 結果によるマネジメント										
9. 業務の再編										
10. 人的資源の開発										
11. 産業政策の市場化										

注：Austria = A, Denmark = DK, Finland = SF, Germany = D, Great Britain = UK, New Zealand = NZ, the Netherlands = NL, Norway = N, Sweden = S

出典：大住、1999より引用

によるマネジメント、エージェンシー、内部市場メカニズム等の活用による「契約型取引」への改革を重視する。2つのモデルの優位性をただちに結論づけることは困難であるが、今後の進展が公的部門、民間企業、NPOの連係を軸に一定の形へ収斂され、より望ましい形が模索されていくものと思われる\*9。

(2) ニュージーランドの事例\*10

概観

ニュージーランドは、第二次大戦後から1960年代半ばにかけて、世界的な食糧需要の拡大を背景に農業を中心に経済が順調に拡大し、世界で最も豊かな国のひとつといわれるまでになった。しかし、1960年代後半からは交易条件の悪化にともない国際収支が悪化に転じ、加えて1970年代のオイル・ショック等で経済は低迷した。1970年代後半以降、経済の低迷から脱却するため、政府は経済に積極的に介入するとともに大規模な資源開発を中心とする政策を導入した。しかし、これらはいずれも失敗に終わり、1980年代初頭には閉塞感が蔓延した。

このような状況下で、1984年に成立したロンギ労働党政権は、蔵相のロジャー・ダグラスが主導的な役割を演じ、前政権の介入主義的、保護主義

的な経済政策から、自由主義的な経済政策へと大きく転換した(ロジャーノミクス)。その改革は税制、国有事業の会社化・民営化、規制緩和、補助金撤廃、省庁再編、行政管理、予算管理と包括的かつ多岐にわたるものであるが、どの分野の改革においても、(i) 目的の明確化、(ii) 良い成果をもたらすための「契約主義」に基づくインセンティブ・ストラクチャーの構築、(iii) 明確な目標に対する業績の監視・チェック、(iv) 透明性、アカウントビリティの向上、といったことが共通点として挙げられる。また、行政管理におけるアカウントビリティの焦点をアウトプットに置いている点は、後述するオーストラリアがアウトカムに焦点を当てているのと対照的である。本項では、国有事業の会社化・民営化、中央省庁再編、政府会計の改革、について取り上げる。

国有事業の会社化・民営化

国有企業改革は、以下の3つのプロセスを経て民間部門の経営・管理の手法が導入され、効率化が図られることとなった。(i) 省庁の現業部門を国有企業化(会社化)する第1プロセス、(ii) 規制緩和による民間との競争を導入する第2プロセス、(iii) 国有企業の株式を民間に売却して民営化する第3プロセス、である。これらは国有企業法(State-own Enterprises Act、1986年改正)に

図表4 「英国・ニュージーランド」型と「北欧」型の相違点

	「英国・ニュージーランド」型	「北欧」型
民営化手法	広範に適用 (民間委託・バウチャー制) (組織内でのインセンティブ向上)	限定的な適用 (民間委託は補助的)
エージェンシー	民営化になじまないもののみ行政内部に残す。	エージェンシー化や内部市場メカニズムの改革を進める。
サービスの質の確保	トップダウン的な憲章/目的設定とこれに基づく業績評価	ボトムアップ/組織内に契約型システムを導入
改革のテンポ	急激	穏健
代表例	英国、ニュージーランド	スウェーデン、ノルウェー

出典：大住、1999より引用

\*9 大住、1999

\*10 本節は、主として白川他 1998、第一勧銀総合研究所 2000による。



基づいて進められ、会社化された国有事業の経営者は民間企業と同様の経営決定権を与えられ、民間企業と同じ原則にそって効率的に経営することが求められた。

改革のプロセスは、具体的には以下のとおりである。まず、第1プロセスとして開始されたのは、運輸、金融、観光、林業、放送等、省庁の中の現業部局を国有企業化することであった。国有事業を会社組織に変更し、民間企業と同様に通常の会社法のもとに設立することを規定した。この国有企業では、新たに民間から任命された取締役会と取締役会で任命された経営陣が、国有企業の運営にあたった。そして、経営陣は運営面で政府の介入を受けず完全な権限を有する一方、取締役会は所有者である政府に詳細な営業報告を行う義務を負い、監査も受けることとなった。

次に、第2プロセスとして、国有企業が行っている事業分野（発電、送電、郵便事業、電気通信等）の規制を緩和し、民間との競争を促進することで、よりいっそう効率化を図ることが目的とされた。

第3のプロセスとして、1987年、政府は国有企業の事業資産売却計画による民営化を発表した。民営化の主目的は、効率化追求とともに、政府企業売却によって生じる売却代金を公的債務の返済に充当することであった。

中央政府機構の再編と省庁への大幅な裁量権の付与  
中央政府機構の再編では、政策策定省庁と政策実施省庁の分離と、それにもなう省庁の再編が実施された。同様の改革を実施した英国では、省庁内でのエージェンシー設立により政策策定部門と政策実施部門を分離したが、ニュージーランドの改革は政策実施省庁を完全に分離し、独立させた点に特徴がある。また行政管理という観点からは、(i) 省庁次官の公募契約制と大幅な裁量権の付与と (ii) アカウタピリティの向上と予算管理の観点からの発生主義会計の全面的導入が、特徴として挙げられる。

当時、労働市場全体の約4分の1を占めていた公共部門の労働市場の改革に取り組むことを目的として制定された公的部門法 (State Sector Act、1988年改正) と、後述する発生主義会計の導入も規定している財政法 (Public Finance Act、1989

年改正) がその基本となった。

公的部門法は、新たに制定された労働関係法の多くの条項を公共部門の労働者にも適用することを目的とし、(i) 大臣と次官の役割と責任の明確化、(ii) 次官の5年間公募契約制、(iii) 省庁スタッフの採用、解雇、報酬システムに関する総人事権の次官への付与等の特徴を持つ。また財政法では、次官に予算管理権限が付与され、目標とする財、サービスを生産するために必要な資源の購入に関して自由裁量権が与えられた。そして、後述するように発生主義会計が全面的に導入された。自省がいくらの価値のどのような資産を保有し、どの程度の負債があるかということ各省の次官が明確に把握することが、効率的運営を実現するにあたっての最も基礎的な前提条件となるからである。

この2つの法律の結果、各担当大臣と次官はパフォーマンス・アグリーメントと呼ばれる契約を毎年結ぶことになっている。パフォーマンス・アグリーメントは、主として「主要な結果領域 (Key Results Area: KRA)」によって構成される。このKRAは、政府全体の中期政策目標に基づいた、各省庁が作成する単年度目標である。各省庁は、政府全体の中期政策目標に対してどのような点で貢献できるかを特定し、次官のパフォーマンス・アグリーメントの中に盛り込むことになっている。各次官の達成目標がKRAである。

また、大臣は自分の担当省からアウトプットを購入する関係にあるため、各担当省の次官との間にパーチェス・アグリーメント (購入契約) を結ぶことになっている。これは、当該省庁のアウトプットの種類、アウトプットについての量、質、コスト、タイミング等に対する説明、さらに具体的目標とその行政評価法について規定するものである。こうしたパフォーマンス・アグリーメントとパーチェス・アグリーメントに基づき実際の業績が測定され、各大臣を通じて議会に報告されるというメカニズムをつくっている。

発生主義会計の政府会計への導入

財政法によって、政府会計を企業会計と同様の一般会計制度 (Generally Accepted Accounting Practice: GAAP) へと変更した。これによって現金会計を発生主義会計に転換し、政府の財政状

況の信頼性を向上させるとともに、情報開示を広く規定した。この目的は、財政の収入・支出状況の正確な把握のための法的基盤をつくり、各担当次官への広い裁量権付与と一体化させることである。これは裁量権を与えられた次官は、制約ある予算に応じて常に自由にコストを管理することができる必要があるとの発想に立っている。

さらに、政府によって生産されるアウトプットのコストと民間から購入するアウトプットのコストとの比較を明確に行うために、政府のアウトプットのコストは直接費と間接費のすべてを反映したものとしている。このように、民間委託する場合とコスト面での条件を等しくすることは、従来の現金会計では不可能で、発生主義会計に転換し資産・負債額を正確に把握する必要があった。つまり、アウトプットに対するコストが正確に計算されなければ、税金の無駄使いにつながる。

そして、財政責任法（Financial Responsibility Act、1994年改正）では、(i) 予算編成プロセスをできるかぎり国民に対して透明なものとし、財政政策、予算編成における政治的バイアスを可能なかぎり排除する、(ii) 健全な財政運営をめざすために政府としての原則を設定し、いかなる財政措置もこの原則に照らして評価されなければならない。この原則から逸脱する場合には、その理由を明らかにする、(iii) 定期的に短期・長期的財政政策方針を公表する、等が目標とされた。ここではGAAPの採用を改めて義務づけるとともに、政府には財政に関する詳細な報告書の定期的な提出が義務づけられた。そして、財政責任原則として、(i) 黒字を維持し、適切な債務水準に達するまで公的債務を削減すること、(ii) 債務が適切な水準に達した場合は、財政収支の均衡を維持すること、(iii) 将来の不測の事態に備えるため、できるだけ純資産を蓄積し、それを維持すること、(iv) 財政の危機的要因を未然に察知し、管理すること、(v) 税率を安定的な水準に保ち、これを簡単に変えないこと、を設定し、財政規律遵守を明示した。この法律は、ニュージーランド財政に高い信頼性と透明性をもたらす画期的なものであると評価されている。

### (3) オーストラリアの事例<sup>\*11</sup>

#### 概論

1980年代初頭よりオーストラリアでは中期コスト推計の導入にともない、中期支出枠組みが策定されるようになった。そして、財政枠組み内で戦略的優先度の変更がない部分については事前の中期コスト推計に基づく予算の計上を行って手続きを簡素化する一方で、政策変更が行われた部分の予算策定に焦点を当てる策定過程を制度化した。また、政策実施省庁に広い裁量権を与え、支出を節約するインセンティブを与えた。さらに、ニュージーランドが政策評価のパフォーマンス指標としてアウトプットを重視したのに対して、オーストラリアはその指標としてアウトカムを重視し、それに応じたアカウンタビリティの確保を行った。政策実施省庁から提出された予算のポートフォリオとそれに対する予算配分を評価するために、オーストラリアはパフォーマンス指標としてアウトカムを採用している。

#### 改革の6つの要素

(i) オーストラリアの改革の土台は中期コスト推計である。中期コスト推計は現存する政策とプログラムの最小コストを向こう3年間推計したものであり、政策に変更がなければ、自動的に2年目以降予算配分に組み込まれる。政策変更を含まない予算の中の支出のかなりの部分について、政策実施省庁が再検討する手間が省略される。大臣は限られた時間を、計上された予算項目すべてをその必要性を一から検討するのではなく、政策を練り上げることに使うことが可能になる。この効果は、内閣の予算関連会合回数が1981年には370であったものが、1988/89年には180、そして1989/90年には121へと減少したことからも明らかである。同時に、実施機関にとって中期コスト推計は、現在から将来への資源を確実に確保することに寄与するのである。つまり、潜在的に事務事業の安定と向上に資するのである。さらに、当該年の中期コスト推計と実際の予算配分の差を説明する調整表の公表が政策実施省庁に義務づけられている。これは

\*11 本節は、主としてCampos 1996、Australian Government Websiteによる。

透明性とアカウンタビリティを確保するために役立っており、政策変更が行われた範囲を示すとともに、その政策には将来的にどの程度資源が必要になるかを示している。

- (ii) マクロ経済計画のメカニズムは、中期コスト推計においてすでに決定されている支出額と新たに見込まれる支出、それに最終的に支出せずに節約できた額をすべて包含しなければならない。実際には、新たな計画によって赤字が見込まれた場合、予算上の措置のみならず、金融市場の自由化等、予算以外の政策によって財政規律を保とうとした。たとえば、ホーク政権は上記の方法で税金を増加させずに財政赤字の削減を行ったのである。
- (iii) 政治のレベルで政策決定メカニズムが整えられた。内閣の支出レビュー委員会 (Expenditure Review Committee) が、財政上の目的に達するための支出額と節約額を考慮した優先順位を検討し、それに基づいてプログラム採用の可否を決定する。各政策実施省庁が作成する予算ポートフォリオには、自省庁提出のプログラムを目標内に入れておくため、支出額と節約額のプロポーザルを提出することが求められる。しかし、支出額と節約額のどちらかあるいは両方のオプションが採択されるかどうかは支出レビュー委員会の裁量内である。
- (iv) ポートフォリオ予算のシステムが導入された。実施エージェンシーは支出と節約のオプションを予算のポートフォリオ内で検討し、自機関の節約目標に合致させるよう求められた。そして、それによって各機関が自らの予算のポートフォリオに優先順位を付けることができるよう権限を委譲した。つまり、それによって各実施エージェンシーが従来のプログラムの中で最もコストの効率性の低いプログラムを自ら見つけ出し、資金の節約によって生じた資金を新プログラムの新たな資金財源とするようにした。このように実施エージェンシーの持つより詳細な情報を利用しようとした。
- (v) 経常費用の仕組みの改善を通して、各部局の裁量を拡大した。従来、事務関連支出と給与支出は20以上の項目から構成されていたが、これをひとつの経常費用項目としてまとめた。そし

て、各部局の長がこの支出項目を職員数や給与額も含めたさまざまな支出に振り分ける権限が与えられた。さらに、各実施エージェンシーには予算の前倒しと繰越しを年間10%まで自己裁量で行うことが認められた。このような権限委譲が行われる一方、効率性を通じた経常費用の年間削減率が1%に達することが各実施エージェンシーには求められている。

- (vi) ポートフォリオに主眼を置いた予算形態 (ポートフォリオ予算) と経常支出策定の仕組みの改革を通して、実施エージェンシーに権限を委譲する一方、アウトカムに焦点を当てるためプログラム管理とそれに関する予算形態が導入された。ポートフォリオ上の活動をプログラムに分類し、各部局にポートフォリオ内のプログラムのパフォーマンスに関する報告を求めることで、アカウンタビリティを確保する方法を導入した。同時に事後評価が導入され、プログラムの目標達成度が評価された。しかし、多くのレビューによれば、そのようなプログラムに関する予算と評価が、次年度以降の予算に与えた影響は限定的なものであったという。しかし、パフォーマンスを重視する土壌が醸成されたことは間違いない。

#### 改革の効果

オーストラリアの公共セクター改革は当初、支出の水準と構成に大きな影響を与えた。支出総額は1984/85年の対GDP比29.8%から1989/90年の23.7%に減少した。これには1987/88年から1989/90年にわたる3年間連続の支出の実質増加率減少と、結果として生じた4年間の財政黒字 (1986/87年から1990/91年) が含まれている。財政の状態は1983/84年の対GDP比4.1%赤字から、1989/90年には2%の黒字に転換した。

ここにみられるような支出の大きな削減は、各実施エージェンシーによって節約可能な部分が明らかになったために、セクター内の支出の構成が大きく変化したことによる。実施エージェンシーが行った節約のための方策によって、社会保障関連政策も含めいくつかの重要な政策変更が行われ、それによって支出の削減と節約がなされた。そして結果的に、支出目的は従来と比較してはるかに達成度を上げることが可能となった。支出構

図表5 ニュージーランドとオーストラリアの改革の相違点

	ニュージーランド	オーストラリア
改革の背景	支出過剰な公共部門	事務事業の中に不必要な重複を政府が発見できず
改革の方向	大規模な民営化 政府の役割再構築（インセンティブ機能の導入） 効率的な事務事業への到達	予算配分とプライオリティの設定 執行官庁に予算過程を権限委譲し、柔軟な配分を可能にする
アカウンタビリティ	アウトプットへの効率的な到達のための強固な契約（プリンシパル-エージェント問題の解消をめざす）	パフォーマンス評価と事後評価による報告書。アウトカムに集中
問題点	アウトプットとアウトカムのつながりが見落とされてきた	アカウンタビリティが穏やかなものにとどまる

出典：筆者作成

成の大きな変化は、予算上の活動を活動基準別プログラムに分類した方法によるところが大きい。そしてその際にプログラムを計画し直すとともに、コストの効率性の低いプログラムを中止したこともよる。1980年代後半に達成した成果は、1980年代前半に事務事業の側面から支出を削減しようとした試みとは大きく異なっている。1980年代前半の試みは権限委譲のないまま行われ、結局幅広く少しずつ削減を行ったものにとどまったのである。

#### （４）ニュージーランドとオーストラリアの比較

前項で示したように、ニュージーランドとオーストラリアは先進的な改革を続けてきたが、これらを公共支出管理の達成目標である「財政規律」「資源配分の効率性」「事務事業の能率性」を分析の基本的な枠組みとして比較すると、図表5のようになる。両国の間では、資源配分の効率性に重点を置いて改革を開始するか、事務事業の能率性に重点を置いて改革を開始するかで、明確な相違がみられる。

オーストラリアは資源配分の効率性から改革を開始し、その後事務事業の能率性の改革に進んだ。ニュージーランドは逆に事務事業の能率性向上から改革を開始し、資源配分の効率性の改革に進んだ。さらに両国ともそれらの改革に基づき、「財政規律」へと改革を進めた。また、「資源配分の効率性」と「事務事業の能率性」は相互に独立しているものではないことにも注意しておく必要が

ある。たとえば、事務事業の能率性が大きく欠ける国が資源を効率的に配分することはできないのである。

## ４．途上国で進む公共セクター改革

### （１）公共支出レビュー（Public Expenditure Review）

World Bank（1997）によれば、公共支出レビューとは、「政府の予算過程（Budget Process）と仕組み（System）および公共支出の配分と執行（Fiscal System）に関する一連の分析過程とその成果物である報告書」を示している。1979年以前の公共支出レビューの実績はたかだか3件にすぎなかったが、その後実施件数は飛躍的に増大し、1990年代には毎年数十件もの公共支出レビューが行われるようになった。それは、1980年代以降の途上国における財政収支赤字の顕在化と開発案件の内貨不足による進捗の遅滞によって、融資に先立ち、マクロ経済運営（財政収支、貿易収支など）や国家レベルの開発計画と個別開発案件との整合性などを検討する必要性が生じるようになったからである。また、公共支出レビューの実施実績を地域別にみると、World Bank（1998）によれば、1957年から93年に実施された公共支出レビューのうち、アフリカにおいて実施されたものは全体の45%を、ラテンアメリカにおいて実施されたものは同じく

25%を占めている。アジアでの実績は少なく、たとえば1996年をみると、アフリカで20件の実施例があるのに対し、東アジアでは4件、南アジアでは9件にとどまっている。

このように、当該国の公共支出管理能力の評価と弱点の把握を目的に実施される公共支出レビューは、被援助国との政策対話やさらなる援助の検討のための重要なツールとなっている。こうした機能を備える公共支出レビューは今後、「Comprehensive Development Framework : CDF」の一構成要素として、さらには次項で紹介する「公共セクター改革借款 (Public Sector Reform Loan)」の審査のための検討材料として、その重要性をますます高めていくこととなるであろう。

では、このような役割を担う公共支出レビューは、具体的にどのような内容を含んでいるのだろうか。Swaroop (1999)によれば、典型的な公共支出レビューは、歳入の予測と分析、歳出の構成とそれぞれの金額の決定、セクター間およびセクター内の資金配分の評価、国営企業のレビュー、ガバナンス構造のレビュー、公共機関の機能のレビュー、の6項目に関する分析がなされている。また、本稿2.でもすでに触れた「公共支出管理の3つの側面」にそって分析を行ったり、改善点を提言したりすることが求められる。

## (2) 公共支出管理の改革手法

本節では、世界銀行をはじめとする国際機関が被援助国に対して実施している、公共支出管理改革のための具体的な支援策について紹介する。

### 公共セクター改革借款

公共セクター改革借款は世界銀行によって融資される借款であり、前節で触れた公共支出レビューによって把握された公共支出管理の弱点を改善・強化するための支援策のひとつである。この借款において重視されているのは、(i) 被援助国自身の中長期的努力の支援、(ii) 個別の政策変更ではなく、システムおよびプロセスの改善、(iii) 公共セクターに対するより包括的・システムティックな視点の確保という3点である。また、融資の特徴をみると、公共セクター改革借款は従来の

構造調整借款 (Structural Adjustment Loan) と同様、コンディショナリティの実行を条件に融資を行う借款としてとらえることができる。しかしながら、構造調整借款が国際収支支援を目的としており、ある特定のマクロ経済政策の実行や何らかのマクロ経済指標の改善といった「政策の実行」をコンディショナリティとするのに対し、公共セクター改革借款は財政収支支援を目的としており、政策の実行ではなく財政システムのリフォームをコンディショナリティとしている。貸付けにあたっては、改革の進捗状況をモニターするための達成指標がいくつか事前に設定される。デスパースは、2~5年の期間にわたって、これらの指標をもとに改革の進捗状況を確認しながら行われる。

実際に借款が供与された例としては、タイおよびフィリピン向けに用意されたものが挙げられる。タイについては、1999年10月に役員会で承認されている。また、フィリピンについては、2000年8月の時点ですでに審査は終了しており、2000年9月に役員会に諮られることとなっている。

### T/A (Technical Assistance)

公共支出管理改革の支援のためには、従来のスキームであるT/Aも有効であり、世界銀行のみならず、アジア開発銀行などにおいても活用されている。

世界銀行にとってのT/Aは、上述の公共セクター改革借款とともに被援助国の公共支出管理改革支援のための重要なスキームのひとつとなっている。世界銀行は前節で触れた公共支出レビューによって公共支出管理上の弱点を洗い出すのであるが、それが改革推進のための人材の不足等、公共セクター借款で扱うことが難しいものであった場合、T/Aを支援ツールとして選択することとなる。

具体例としては、フィリピンにおいて1999年に開始されたPEMIP (Public Expenditure Management Improvement Project)が挙げられる。このT/Aは、開発のニーズや政府の役割の変化に対応して中央政府の公共支出管理能力の向上を図ることをめざしている。具体的にはMTEFの策定、パフォーマンス指標の設定、監査や報告の制度強化といった項目に対して支援を行っている。

アジア開発銀行では、国別援助計画 (Country

Assistance Plan) の策定過程において、当該国のガバナンスに何らかの問題が発見された場合、改善のためのアドバイザーT/Aを供与している。また、民営化促進や法制度の整備など、特定の目的を持ったアドバイザーT/A、アジア開発銀行が関与している特定のセクターに対するリージョナルT/Aといったスキームも存在している。

最近実施され、かつ規模の大きいアジア開発銀行のT/Aとしては、スリランカに対するT/A for Strengthening Public Expenditure Management、モンゴルに対するGovernance Reform Program、インドネシアに対するA Study of Public Expenditure Management in Indonesia and the Implication of Decentralization が挙げられる。

## 第 章 パキスタンとフィリピンの事例検討

以下では、途上国における公共支出管理改革の具体的な事例として、パキスタン・パンジャブ州政府とフィリピン中央政府での改革を取り上げる。パンジャブ州では2000年度より活動基準に基づく予算策定(パフォーマンス予算)が導入されている。この改革は、公共支出部門の改革を進める州財務省当局の強いリーダーシップと外部監査機関の充実したパフォーマンス監査体制に基づいている。一方、フィリピン中央政府はこれまで先進的な改革の導入を繰り返してきた。1956年にはパフォーマンス予算が導入され、1989年にはPPBSの拡大形態であるSynchronized PPBSが導入されている。これらの改革が必ずしも成功したとはいえないが、これまでの改革を包含する形で現在、中期支出枠組みの導入が進められている。フィリピンにおいても監査体制は準拠性監査のみならず、パフォーマンス監査が行われている。

### 1. パキスタン・パンジャブ州

#### (1) 概 説

パキスタン・パンジャブ州は首都イスラマバード、ラホールなどを含み、パキスタンにある4州のうち、財政規模の最も大きな州である。中央政

府からの交付金の最も大きな財源はFederal Divisible Taxesと呼ばれる範疇であり、その37.5%が各州政府へ1981年の人口センサスによる人口比に基づいて配付される。パンジャブ州には各州に配分されるうち、57.88%と最も多くが配分されている。この中央からのFederal Divisible Taxesとパンジャブ州の州税との比はほぼ85:15の割合であり、州政府にとって中央からの交付金は大きな財源である。

#### (2) 財政規律

##### 予算構造

パキスタンの各州政府における予算構造は、經常予算は3つ、開発予算はひとつの範疇を持ち、それぞれが歳入予算と歳出予算に分類される(図表6)。經常予算は「一般歳入(General Revenue)」「經常資本(Current Capital)」「公共勘定(Public Accounts)」に分けられ、開発予算の範疇は「歳入資本(Revenue Capital)」と呼ばれ、各範疇において歳入予算と歳出予算がバランスすることが求められている。この構造は、經常予算と開発予算が明確に分離されている一方、歳入予算に基づく歳出予算策定の原則に関して、各範疇内での黒字あるいは赤字を把握しやすいものである。また、1997/98年度収支、1998/99年度収支は、債務支払いも含めて黒字を計上している。

##### 予算形式

前年度増分主義を採用している。また、予算形式は単年度主義であり、予算の推定値と実績値に関しては、白書として概要が公表される。しかし、詳細な報告は議会になされるが、一般には公開されない。

#### (3) 資源配分の効率性

パキスタンではSocial Action Programme(SAP)という、村落水道供給、教育、保健の3つのセクターにまたがるマルチセクタープログラムが実施されている。本プログラムには、分権化に基づき中央政府から各州政府に資金が分配されるとともに、世界銀行等を含め多くのドナーが資金源および政策対話を通して関与しており、ドナー資金を含めた年間開発予算の約4分の1が充てられている。

SAP以外の各省の政策選択の基準は必ずしも明確でなく、プライオリティの選択基準は明確でない。これは、個別プログラムを選択するうえで複数間で効率性が比較検討されていないこと、政策プログラムのアウトカムが設定されていないことが一因である。

パンジャブ州の予算白書では、新規案件を採用するときに効率性を比較する以前に継続案件をできるだけ早く完成させることがプライオリティであるとし、総開発予算の64%を継続案件に充てるとしている。図表7は1999/2000年予算で計画され

た道路と橋の新築および改修管理のための計画である。ドナー資金はこれらの予算の中に計上されて計画されている。一方でドナーへのインタビューによると、実際には予算の付きやすい新規案件へ予算をまわしがちであるとの声も聞かれた。

また、フィードバックに基づく柔軟な資金の再配分は困難である。州財務省による評価は積極的に行われており、計画書(PC-1)と計画期間の最終年に作成されるプロジェクト完了(PC-4)の報告書よりその達成度と準拠性を評価している。たとえば、林業関連プロジェクトは1998/99年に10

図表6 パンジャブ州予算

(単位:百万ルピー)

経常予算	修正後予算 1998/99年	当初予算 1999/2000年
(一般歳入勘定、General Revenue Accounts)		
歳入 (General Revenue Receipts)	83,230,604	93,174,514
歳出 (Revenue Expenditure)	82,853,603	90,940,834
収支 (-/+)	(+) 377,001	(+) 2,233,680
(経常資本勘定、Current Capital Accounts)		
歳入 (Current Capital Receipts)	19,497,723	17,105,477
歳出 (Current Capital Expenditure)	19,874,724	19,258,012
実質収支	(-) 377,001	(-) 2,152,535
(公共勘定、Public Accounts)		
歳入 (Public Account Receipts)	67,919,360	67,919,360
歳出 (Public Account Disbursements)	67,909,360	67,910,275
実質収支	(+) 10,000	(+) 9,085
経常予算の実質収支	(+) 10,000	(+) 90,230
開発予算		
歳出	14,946,114	15,935,500
歳入	14,946,114	13,935,500
不足	0	2,000,000

図表7 パンジャブ州の道路と橋の建設予算(開発予算)(1999/2000年)

(単位:百万ルピー)

	設計中計画		新設計画				計	
	計画数	金額	建設		改善		計画数	金額
			計画数	金額	計画数	金額		
道路	152	651,646	13	41,000	38	80,000	203	772,646
橋	35	152,901	10	18,000	3	7,500	48	178,401
計	187	804,547	23	59,000	41	87,500	251	951,047

件が評価されたが、その中で3つについて事業中止を勧告していた。これは1998/99年よりゼロベース予算を基本とする査定の導入に基づいている。ただし、PC-1は議会で承認される文書であり、それに基づく計画の変更は同様に議会を経なければならない。つまり、硬直的なDue Processの遵守の方針が資金の再配分を制度的に困難にしている。

#### (4) 事務事業の能率性

パフォーマンス予算（活動基準別予算）の導入

パンジャブ州は1999/2000年度予算より、6つの省庁（農業省、教育省、保健省、灌漑・発電省、労働省、社会福祉・女性開発省）において従来の項目別予算をやめ活動基準別予算（Activity Based Budget）を導入した。パンジャブ州はこの活動基準別予算をパフォーマンス予算と呼んでいる。導入初年度である1999/2000年度予算では、予算策定のパイロット省庁として上記6省庁が選ばれ、各省庁がそれぞれ活動基準別の費用、特に経常支出を計算し、達成する指標をアウトプットとして数値を設定した。そして費用を項目別に分解せず、活動基準別に予算計上した。形式として

は、単年度主義に基づくこと、現金主義会計の利用等に、以前との変化はみられない。現金主義会計から発生主義会計への転換については、世界銀行の技術協力によって新会計システムが連邦レベルで開発されており、その導入準備が進められている。

具体的な事例として、JBICが世界銀行、アジア開発銀行とともに支援しているOn Farm Water Management Programmeの予算計上を検討する\*12。

図表8はOn Farm Water Management Programmeの費用とアウトプットベースの達成目標を示している。予算上は、ここで示されている費用が1事業としてまとめて計上されている。

開発予算は基本的には各事業実施を目的とするものであり、予算は活動基準別に策定されるので、活動基準別予算として作成されているとみることもできる。一方、従来の経常予算は経常項目に制約され、その項目の増減を通して各事業に経常予算を割り振っていた。パンジャブ州のパフォーマンス予算は、毎年のゼロベース査定を踏まえ、事業ごとに事業執行のための費用として経常予算のみを策定するものである。

図表8 On Farm Water Management Programme のパフォーマンス予算（経常予算）と目標値

費用	
人件費その他（Establishment Charges） 高級官僚（Gazetted Officer）7人、それ以外の職員 373人分	24,374,000
維持管理費その他（Operational Charges） 計（Rs.）	6,523,000 30,897,000
目標値	
パフォーマンス計測部門	パフォーマンス目標値
・水路改修	2,100箇所
・貯水タンク建設	150個
・普及センター設立	800箇所
・排水対象地域	9,000 ha
・土地平準化	15,000 ha
・コミュニティへの普及と農民の訓練	5,000 人の農民
・担当者は会計担当とともに毎月12日までに収入と支出をチェック	100%
・達成目標ごとに帳票を収集、農業大臣によって州政府および農業省の総体的目標に合致しているか確認	100%
・監査部門によるモニタリング	四半期ごと

\*12 ただし、JBICが本案件に対して支援を行っているのは、開発予算の部分である。



各事業執行費用の見積りは、人件費の見込みに基づいて算出し計上するという素朴な方法ではある。しかし、この見積りと計上の作業は、従来の項目別予算をもとにした増減によって経常費用を算出するのではなく、当該事業への経常予算を直接計上しようとしている点で、予算策定の発想に大きな転換がみられる。

パフォーマンス予算の今後の課題をまとめると以下の3点である。

- (i) パンジャブ州のパフォーマンス予算は現段階ではきわめて素朴な方法ではあるが、事業の費用を当該事業ごとに算出し、まとめて計上するという点で開発予算と経常予算との密接な連関が期待できる予算形態である。ただし、現時点では経常予算のみで構成されていることは今後の改善課題である。事業の目的とその達成の指標は予算書に明示されている。しかし、この指標は、開発予算と経常予算の双方が執行されて達成されるものがほとんどである。目標を達成するために必要な双方の予算がパフォーマンス予算として計上されることで、まさに当該目的に対するValue for Moneyを示すことが可能になる。
- (ii) 経常費用算出方法は、人件費の見込みに基づいて算出、計上するという素朴なものである。事業内の活動により密接に関連した費用計算（たとえば、先進的な事例ではActivity Based Costing）を行い、正確な費用計算をめざす必要がある。
- (iii) 会計検査院パンジャブ支局（Department of Audit General, Panjab）と州財務省との間で、現状では、当パフォーマンス予算のパフォーマンス監査について、情報交換はほとんどない。会計検査院パンジャブ支部はパフォーマンス監査について高い能力を持ち、そのための部署も設置されている。会計検査院パンジャブ支部の協力があれば、パフォーマンス予算の導入に大きな改善が期待できる。

#### パフォーマンス監査

パンジャブ州では、1970年代の企業国有化の際にオランダの技術協力によって「企業評価」が導入され、その手法としてパフォーマンス監査が指導された。現在は会計検査院パフォーマンス監査

局がラホールに置かれ、パフォーマンス監査の手法の開発と国内外の技術訓練を実施している。また、会計検査院パンジャブ州支局はパフォーマンス監査を執行する機関である。

会計検査院パフォーマンス監査局は1986年にパフォーマンス監査ガイドラインを公表し、その後も改訂を続けている。本ガイドラインは9つのセクターでのパフォーマンス監査を含む、全12巻のものである。一方、会計検査院パンジャブ州支局は1980年以降99年まで500件以上のパフォーマンス監査を実施してきた。パフォーマンス監査は上記のガイドラインにそって行われ、結果は被監査者に送付されるとともに議会で報告される。ただし、一般にはその結果は公開されない。

公共支出管理のプロセスからみて、パンジャブ州のパフォーマンス監査はプロジェクトとプログラムに対する監査としてきわめて充実していると考えられる。ただし、予算策定時の費用計算が人件費の積上げ等素朴な手法にとどまるために、Value for Money監査として十分ではないという点が問題として指摘できる。

#### その他

人事体系にメリットベースは導入されていない。ただし、パフォーマンス予算が策定されている省庁では、職員の給与は基本的に計上されている各事業から支出されている。したがって当該事業が終了し、その事業に携わっていた職員の給与が新規事業に計上されなければ、その職員が失業する可能性はある。今後、毎年のゼロベースの査定とともにメリットベースの人事体系に変化していく可能性は高い。

## 2. フィリピン

### (1) 概説

フィリピンでは1999/2000年度予算で、指示的(indicative)ではあるが3年間の中期予算を策定した。その後、2000/01年度予算では移行段階の中期支出枠組み、2001/02年度予算で完全な中期支出枠組みの導入が計画されている。この進展には世界銀行、GTZ、AusAID(オーストラリア)、UNDPなどが支援を行っている。

## (2) 財政規律

### 中央省庁間の調整

フィリピン中央政府には財政政策を検討する場として、開発予算調整委員会 (Development Budget Coordinating Committee: DBCC) があり、予算管理庁 (Department of Budget and Management: DBM)、国家経済開発庁 (National Economic Development Authority: NEDA)、財務庁 (Department of Finance: DOF)、中央銀行 (Bangko Sentral ng Pilipinas: BSP) によって構成される。DBCCは歳入推計等をもとに総体的なシーリングを決定する役割を持つが、実際には各機関が責任を持つ国内歳入、対外借入、国際収支等を調整できなかった。その改善のためマクロ経済推計を目的として、1990年にSynchronized Planning-Programming-Budgeting system (SPPBS) が導入され、予算管理庁がこれをまとめている。

### ベースライン予算の策定

1990年にはさらにベースライン予算が導入された。これは給与、各庁および外国援助プロジェクトの維持管理費用が主な内容である。当初導入された時点でベースライン予算は修正現金主義 (Obligation basis) の形態をとり、中期のローリングプランとして、単年度の計上から3年度にわたって支出が可能になっていた。結果的に、このベースライン予算と各庁のレベルでのシーリングとの差が新規事業への費用となる。このベースライン予算は、MTEFの導入時には中期支出計画 (Medium Term Expenditure Plan: MTEP) として計画されることとなった。予算執行中にはベースライン支出がDBMによって算出され、各執行庁にはDBMから実行予算に基づくベースライン情報が伝えられる。また、ベースライン情報はMTEFが完全に導入された段階では中期コスト推計とされ、費用を修正現金主義から発生主義に転換する予定である。

## (3) 資源配分の効率性

### パフォーマンス指標

パフォーマンス指標の策定は、現在フィリピンでのドナー間で議論が集中している点のひとつである。この分野は1997年からAusAIDにより、技

術協力を通じて、(i) 指標を用いたパイロットパフォーマンス評価の導入、(ii) 世界銀行が技術協力を通して策定したフレームワークと具体的な事例に基づいたパフォーマンス指標の採用、(iii) 公共支出管理に対する支持を各庁と議会から獲得、等が試みられている。また、予算要求の際にパフォーマンス指標を同時に提出するように求められている。当初ドナー間で議論があったのは、パフォーマンス指標はアウトプットとアウトカムとのどちらに基づくべきかという点であるが、現在、アウトカムと政策との関連に基づくパフォーマンス指標の導入が進みつつある。オーストラリアの改革では、前述したようにアウトカムをパフォーマンス指標として資源の再分配に基づく政策達成度を図る手法を進めており、フィリピンにはその影響があるように見受けられる。

### 中期支出枠組み

2001/02年度に完全導入予定の中期支出枠組みは以下の5つの文書による情報に基づいて進められる予定である。

- (i) 中期フィリピン開発計画 (Medium Term Philippine Development Plan: MTPDP)
- (ii) 中期公共投資計画 (Medium Term Public Investment Plan: MTPIP)
- (iii) 中期マクロ経済枠組み (Medium Term Macroeconomic Framework: MTMF)
- (iv) 中期財政計画 (Medium Term Fiscal Plan: MTFP)
- (v) 中期支出計画 (Medium Term Expenditure Plan: MTEP)

### 政策決定のクライテリア

NEDAは、各政策実施官庁で予算準備の際に参照されるプログラムまたはプロジェクトの優先度付けのためのガイドラインを決めている。優先度を付けるためのクライテリアは、その変数に応じて3つの範疇に分けられる。これらのクライテリアと変数はMTPDPにそったものである。

- (i) 範疇1: エストラダ政権が特に強調する点にそうもの (20%)  
貧困削減、平和構築、その他
- (ii) 範疇2: セクター内で優先度の高い活動に沿ったもの (50%)  
生産性向上に寄与するもの、生産と資源利用を

多様化させるもの、その他

- (iii) 範疇3：財源、プロジェクトのパフォーマンス、その他、プロジェクトの性格（30%）  
財源の種類、実施中かどうか、財源利用状況、その他  
その他

- (i) 予算は議会での承認が憲法で定められているが、それに対して大統領は拒否権を持つ。
- (ii) 予算と支出の一致について議会で報告がなされる。

#### (4) 事務事業の能率性

##### 予算形式

これまでにしても、プロジェクトを形成する際には目標値としてアウトプットを設定し、予算書上は一見活動基準別予算の形式で計上を行っている。しかし、実際の予算策定過程では、政策実施官庁レベルの当初予算は依然として項目別に基づき増分主義で策定されており、計上する際に活動基準別に集計し直している。つまり、予算策定が事実上項目別のため、設定したアウトプットに対応した事業に資金を割り当てるという形式は採用されていないのである。フィリピンの予算設定の考え方は、依然として項目別予算策定に強く依存しているといえる。

##### 監査

フィリピンでは、国家監査機関であるCommission on Audit (COA) から職員がResident Auditorとして各省庁の中央から地方まで派遣されており、援助案件の調達行為に関するガイドライン準拠性も含めて、予算執行全体に対して密着した形での準拠性監査を行っている。また、プロジェクトのパフォーマンス監査を、各プロジェクトサイトの省庁地方事務所に配置されているCOAのResident Auditorが担当している。なお、COAはパキスタンのDepartment of Audit Generalと同様、憲法に定められた最高監査機関であり、公共監査、公共会計双方に責任を持つ。

公共支出管理の要素で多くの場合弱体なのはフィードバック機能である。フィリピンにおいてもその傾向がみられるが、それでも決算書の開示制度と各政府機関の財務諸表の公開のみならず、COAによるValue for Money監査の発見事

項、提言なども一般に公開されている。弱点とその改善の成否は社会の目にさらされる仕組みになっており、この点については先進的といえる。また、上述したCOAのResident Auditorによる密着体制のもとでのモニタリング活動は、フィードバック機能としても重要である。

問題点としては、COAが非常に密着した形で監査を地方にまで実施しているため、逆に各機関の内部監査部門の相対的な弱さにつながっている。これに対して、各省庁、機関の内部監査機能の強化・訓練がCOAによって実施されている。また、Resident Auditorの順次引き上げも計画されている。

##### 原価計算

原価計算についてはフィリピンにおいても確立しているとはいえない。しかし、GTZとUNDPによるプロジェクト原価計算に対する支援によって、部分的には向上がみられる。さらに、病院関連の事業に対する原価計算には活動基準原価計算(Activity Based Costing: ABC)の導入も一部でみられる。

##### その他

人事体系については、メリットベースなどの改革は現状ではみられない。

### 3. パンジャブ州とフィリピン中央政府の比較

ニュージーランドとオーストラリアの場合と同様、パンジャブ州とフィリピン中央政府の事例を、公共支出管理の達成目標である「財政規律」「資源配分の効率性」「事務事業の能率性」を分析の枠組みとして、対比した。すると図表9に示すように、パンジャブ州の公共支出部門の改革は、活動基準別予算の導入、そして監査制度の充実の2点が主なものであり、主として「事務事業の能率性」部門から改革が開始されていると考えられる。一方、フィリピンでは、古くはパフォーマンス予算、近年にはSPPBS、そして現在進行中の中期支出枠組みと、「資源配分の効率性」部門での改革が進んでいる。監査部門の充実はあるものの、各省庁レベルでの予算策定は依然として項目別の計上にとどまっている。また、長い改革の歴史があ

図表9 公共支出管理への取り組み

	パキスタン・パンジャブ州	フィリピン	ニュージーランド(参考)
規律ある財政	<ul style="list-style-type: none"> <li>・予算管理はシーリングなど伝統的な手法</li> <li>・単年度予算</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中期支出枠組みの導入によって予算総枠組みを策定予定</li> <li>・修正現金主義予算</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・マクロ枠組みと調整メカニズムが設定</li> <li>・財政当局による厳格な総枠管理</li> <li>・予算外資金の予算への取込み</li> </ul>
効率的な資源配分		<ul style="list-style-type: none"> <li>・中期支出枠組み 各省庁への資源配分の効率化を目標</li> <li>・省庁レベルの弱い支出計画</li> <li>・アウトカムに関するパフォーマンス指標策定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・各省庁への権限委譲とその範囲での予算の柔軟な再配分</li> </ul>
効率的な事務事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一部セクターでの活動基準別予算導入の試み</li> <li>・監査能力は他部署に比して充実(パフォーマンス監査実施)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・発生主義会計が一部で導入済</li> <li>・監査能力は他部署に比して充実(パフォーマンス監査実施)(事実上項目別予算)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・完全発生主義会計</li> <li>・メリットベースの任用</li> <li>・各省庁の自立性</li> <li>・各省庁の十分なコスト計算</li> <li>・アウトプットに関するパフォーマンス指標</li> <li>・パフォーマンス監査の実施</li> </ul>

るにもかかわらず、各省庁レベルでは意識改革が十分に進んでおらず、「事務事業の能率性」部門が「資源配分の効率性」の先進性に比べるとそれに追いついていないといえない。

## 第 章 議論と提言

### 1. 公共支出部門改革と初期条件

これまでみてきたように、先進国と途上国の事例の双方で、「資源配分の効率性」から改革を開始した国(オーストラリア、フィリピン)、「事務事業の能率性」から改革を開始した国(ニュージーランド、パキスタン・パンジャブ州)がみられた。図表9からも明らかのように、先進国と途上国を比較すると公共支出管理の達成目標である3つの点のどの範疇においても、途上国が達成した改革は圧倒的に少ない。長く改革に取り組んできた、そして途上国の中でも最貧国と比較して制度的能力が高いと思われるフィリピンの場合でも、ニュージーランド、オーストラリアのような改革を達成しえていない。

しかし、第 章でも指摘したように、先進国もけっして全面的に改革を進めて現在の段階に至ったのではなく、それぞれの初期条件に基づき、ひ

とつの公共支出管理の達成目標の範疇から改革を開始し、他の範疇に改革を進めていったのである。これは、公的部門の大規模な改革は金銭的費用とともに、制度的な取引費用も非常に大きなものになるからである。全面的に公的部門の改革を大規模に進めることは、先進国にとっても負担が重いと考えられる。

初期条件、そして制度的能力という視点から考えると、フィリピンあるいはパンジャブ州のような途上国が、先進国にとって資金のおよび制度的な取引費用の大きな公的部門改革に全面的に取り組むことは困難であると考えられる。公共支出管理改革は大規模な公共セクター改革であり、どの課題も重要であって、無視できるものではない。しかし、個々の国の事情と制度的能力を踏まえて範疇を選択し、そこから改革を開始して、他の範疇に拡大していくことが必要である。

また、「財政規律」「資源配分の効率性」「事務事業の能率性」の3つの範疇を考えると、「財政規律」は政治的に求められる、あるいはドナーから融資条件として求められることも多く、改革が進みやすいということは想定できる。また、「事務事業の能率性」は民間セクターのマネジメントを公共セクターに導入するという時流の流れがあるため、途上国自身の改革あるいは援助による支援によって進展する可能性は考えられる。しかし、「資源配分の効率性」は政府の役割、そして予算

関連機関の役割等の再考を含むものであり、途上国自身の強いインセンティブがあったとしても、進展は遅れがちである。

パンジャブ州とフィリピンの改革をみると、フィリピンの改革は「資源配分の効率性」に古くから取り組んでいるものの、その進展は目覚ましいものとは言い難い。MTEFをはじめとする「資源配分の効率性」を改善する改革は、最近の貧困削減戦略ペーパー（Poverty Reduction Strategy Paper）でも記述されることが多いが、「資源配分の効率性」から改革を開始する場合、その初期条件を見極めてから導入に踏み切る必要があると考えられる。あらゆる途上国にまず導入が必要あるいは可能な方策ではない。

## 2. パキスタンとフィリピンへの公共支出改革支援への提言

最後に、公共支出管理の側面において、多くの途上国に必要な改革と調査対象国のパキスタンとフィリピンのおおのへの個別の改革、の3つを箇条書きで提示する。

途上国においてほぼ一般的に留意すべき点

- (i) 公共支出分野の改革が過重なものになっていないかを見極める必要性
- (ii) 公共支出管理の重要性を理解し、それを指導する人材グループの育成
- (iii) パフォーマンス評価を可能にする予算制度改革
- (iv) 外部監査機能がある程度充実している場合、執行官庁および地方政府における内部監査機能の強化
- (v) 外部監査機能が弱体の場合、その強化。さらに情報収集能力の向上を図るとともに報告、会計システム強化に資するIT関連の支援
- (vi) 予算執行をいかなる形でフィードバックできるかを当該国の制度にそって考えること
- (vii) 原価計算手法に対する支援

パキスタン・パンジャブ州

パンジャブ州に対してプロジェクト支援を行う場合、パフォーマンス予算編成の強化に間接的に資するようなプロジェクト編成

フィリピン

- (i) プロジェクト支援を通じた、執行官庁における公共支出管理概念の普及支援
- (ii) 中期コスト推計技術の強化支援
- (iii) 地方政府（LGU）の予算策定能力強化

### 参考文献

#### [和文文献]

- 大住莊四郎（1999）『ニュー・パブリック・マネジメント』（日本評論社）
- 白川一郎・富士通総研経済研究所（1998）『行政改革をどう進めるか』（NHKブックス837）
- 第一勧銀総合研究所（2000）『ニュージーランドの経済再構築とその評価、調査レポートNo.6』
- 高橋誠、柴田徳衛編（1988）『財政学（第3版）』（有斐閣）

#### [英文文献]

- Campos, Ed. and Pradhan, S. 1996. *Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes*, World Bank Policy Research Working Paper 1646.
- Foster, Mick and Fozzard, A. 2000. *Aid and Public Expenditure*, Overseas Development Institute.
- Government of the Punjab. 1999. *White Paper on Budget 1999-2000*.
- Musgrave, R. A. & Musgrave, P. 1980. *Public Finance in Theory and Practice*, 3rd. ed.
- Schiavo-Campo, Salvatore and Tommasi, D. 1999. *Managing Government Expenditure*, Asian Development Bank.
- Schick, Allen, 1998. *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, World Bank.
- Swaroop, Vinaya . 1999. *Public Expenditure Reviews: Progress and Potential*. PREM Notes, World Bank.
- World Bank. 1998. *Public Expenditure Management Handbook*.
- World Bank. 1997. *Guidelines for Strengthening Public Expenditure*

*Management in Sub-Saharan Africa.*  
World Bank. 1998. *The Impact of Public  
Expenditure Reviews: An Evaluation.*  
Operations Evaluation Department.

[ ホームページ ]

Australian Government, Department of Finance  
and Administration; [http://www.dofa.gov.au/  
budgetgroup/](http://www.dofa.gov.au/budgetgroup/)

## 要 旨

1. 開発途上国における公共支出管理導入の動きは、開発援助における成果重視の流れにそったものであり、成果達成のための公共部門の能力向上をめざし、グッドガバナンスの課題とも表裏一体の関係にある。今後、CDFやPRSP等と合流し、開発援助の主流を形成していく可能性がある。
2. 開発援助において公共支出管理が登場した背景には、個別プロジェクト支援から公共部門全体への支援、財政支援へのシフトという流れがある。援助資金のマネジメントにおいても、個別プロジェクトの実施に有利なシステムが、公共支出管理の見地では支持されないこともありうるが、個別プロジェクト支援アプローチと財政支援アプローチは二者択一の問題ではない。
3. 援助の成果をアウトカムのみで判断するのは困難であり、アウトプットとアウトカムの適切な組み合わせが求められる。公共支出管理と整合的に個別プロジェクトを支援することが可能かつ適切であり、既存の支援ツールの延長線上で公共支出管理への支援を行っていくことは、十分可能である。

## 第 章 開発援助における 公共支出管理の導入の動き

ここ数年、開発援助へ公共支出管理の視点を導入する動きがみられる。世銀・ADBなどにおいては公共支出管理を途上国との政策対話の項目とし、公共支出管理にターゲットを絞った技術支援のT/Aなども実施されるようになってきている。公共支出管理のT/Aを積極的に展開しつつあるADBのケースでは、公共投資計画（Public Investment Program: PIP）策定・改善、3年間の中期支出計画（Medium Term Expenditure Framework: MTEF）の策定、偶発債務モニタリングシステムの構築、財務・金融関連諸法令の整備、内部監査制度の改善、政府全般にわたるコンピュータ化情報システムの導入、既存の政府部内コンピュータ財務報告などが「公共支出管理」のコンセプトでくくられている。また、世銀では公共支出部門改革借款（Public Expenditure Reform Loan: PERL）、統治制度組織改革借款（Governance, Institutional Reform Loan: GIRL）

が公共支出管理の観点に基づいて、準備、形成が進められている。<sup>\*1</sup>

ここで特徴的なことは、ガバナンス改革をはじめとする公共部門改革のイニシアティブやオペレーションが、公共支出管理と一体のものとして理解されるようになってきていることである。これを順序立てて理解するには、まず「援助の成果（アウトカム）」への関心が高まり、それを実現するための「途上国政府の統治・制度運営の能力」が前提条件と考えられ、その具体的な手法として「公共支出管理」が位置づけられるようになったと整理することができる。

公共支出管理の考え方は、先進国の公的部門の改革から出てきたもので、公共部門の資金管理の効率化と効果の発現を図る見地から、財政・予算の目標を、規律ある財政、戦略的な優先度に応じた資源配分（効果的な資源配分）、資源の効果的・効率的な利用（能率的な事務事業）に整理したものである。これらの役割・目標を達成するための具体的・基本的なアプローチとして重視され公共支出管理のコンセプトないし特徴を形成しているのは、(a) 確実な管理手法の導入による

\*1 各スキームの詳細は『開発金融研究所報』本特集の坂野太一・青木昌史「開発途上国と公共支出管理」を参照。  
なお IDA で実施される場合には"Loan"ではなく"Credit"と呼ばれる。

図表1 公共支出管理の構成要素・目標・具体的方法

構成要素	目標	具体的方法
規律ある財政	・強い予算制約 ・予算外資金の統制	<ul style="list-style-type: none"> <li>・情報公開によるアカウンタビリティの確保</li> <li>・「中期支出計画」の策定</li> <li>・政策目標の明確化と評価（事業評価、政策評価） ＝成果（アウトカム）の把握</li> <li>・評価結果のフィードバック（予算の増分主義からの脱却、メリットベースの人事体系）</li> <li>・活動基準別予算、発生主義会計などの導入</li> <li>・監査部門の強化</li> </ul>
効率的な資源配分	・プライオリティに基づいた予算配分 ・政策選択の基礎となる客観的なクライテリアの設定	
能率的な事務事業	・予算執行の効率化 ・執行部門のマネジメントの自立と強化	

制度の構築、それを通じた公共資源の分配と効率性の向上、(b) 手続規定の遵守を通じ結果が保証されるとする「適正手続」(Due Process) の考え方から、結果（アウトプット）さらには成果（アウトカム）への重点のシフト、(c) 目標を達成するための情報公開やアカウンタビリティ、(d) 活動基準別予算・発生主義会計の導入や監査部門の強化等の制度的な改革、などの項目である。これらを図表1に整理する。<sup>\*2</sup>

上記の構成要素、目標、具体的方法の掲げた各項目自体はけっして最近新たに生成したものではなく、大部分はすでに伝統的な財政学ないしは公企業論の中において展開されてきたものであるが、(a) 公共部門の役割と目標を新制度経済学の視点等を取り入れ、上記の3つの構成要素に整理し、公共部門全体の資金管理を検討対象とすること、(b) 計画・実施・評価という「公共支出サイクル」を重視すること、の2点がその大きな特徴である。開発援助の世界では1970年代以来「プロジェクト・サイクル」の考え方が確立しており、<sup>\*3</sup> plan - do - seeのサイクルの発想はけっして目新しいものではないが、これが開発途上国の公共部門全体に及ぼされてくるようになったことが特筆される。

## 第 章 開発途上国における 公共支出管理導入の背景

開発途上国の経済開発およびそれに対する支援（本稿では以下「開発援助」と略す）において公共支出管理のコンセプトの導入が注目されるようになってきた背景には以下のような事情がある。

### 1. 開発援助における成果重視へのシフト

1961年9月の国連総会にて「国連開発の10年」決議が採択され、途上国への必要資金移転量を先進国の国民所得の1%と目標設定して以来、<sup>\*4</sup> 1980年代に至るまで、ODAの国際目標は量的投入量の確保であり。またODAの質は、もっぱら金利・期間等の譲許性で把握されてきた。しかし、1980年代以降、先進国における財政赤字による援助の量的拡大の限界、南北格差の増大と「トリクルダウン理論」への批判などから、よりターゲット効率性の高い援助への関心が増大し、援助資金投入量よりもその効果ないし成果が重要と考えられるようになる。とくに、この傾向は1990年代に至って顕著になり、各国援助機関ともアカウンタビリティの要請からも援助の成果を示す必要性に迫られるようになる。1996年5月にOECD開発援

\*2 公共支出管理のコンセプト整理は、国際協力銀行による1999年度「開発政策・事業支援調査」の中間報告書「開発途上国の公共支出管理と援助機関の対応 Interim Report」(1999)((有)コンサルティングハウス ミネルヴァのふくろう および 新光オーエムシー株式会社)(以下 Interim Report と略す)に拠る。

\*3 Warren C. Baum, "The Project Cycle", World Bank /IMF FINANCE AND DEVELOPMENT, Vol.7. No.2, June 1970.

\*4 その後1970年の国連総会で「第2次国連開発の10年のための国際開発戦略」が採択され、ODAの対GNP比0.7%を「国際目標」とすることが決議された。



助委員会（DAC）上級会合で採択された「DAC 新開発戦略（International Development Strategy: IDS）」は国際的な援助の目標が「投入」（インプット）から「産出」（アウトプット）、「成果」（アウトカム）へと転換したことを明確に示すものである。<sup>\*5</sup>

このような目標設定とあわせて、援助機関のアカウントビリティの課題としての「援助効果」の分析・把握についても1990年代以降重点が置かれるようになった。その代表的な例が世銀によって1996年頃より開始された援助の有効性（Aid Effectiveness）に関する研究で、JBIC（当時OECF）を含む海外諸機関と協力しながら、<sup>\*6</sup>1998年に「援助評価（Assessing Aid）」報告書<sup>\*7</sup>という形で発表された。“Assessing Aid”は援助の成果を達成するための条件としての政策・制度の役割について以下のように論ずる。

援助の効果と政策環境の良し悪しには強い相関関係があり、政策環境が良好であるならば、途上国のGDP 1%の援助投入で当該国の絶対貧困人口、乳幼児死亡率をそれぞれ1%引き下げるなど、途上国の厚生水準の向上に関し、確実なアウトカムが確認される。全世界レベルでは、良好な政策環境が確保されている国・地域に対する100億ドルの援助増によって2億5,000万人の絶対貧困層の削減が期待できるのに対し、政策環境を度外視した場合の効果は700万人にしかならない。

開発途上国における制度・政策の改善が貧困削減の鍵を握る。ガバナンスの改善により年間6,000万人相当の貧困削減が可能となる。

良好な政策環境のもとにおける効果的な援助は、民間資金の呼び水効果がある（1ドルの援助増に対して2ドルの海外からの民間投資を誘引できる）。

開発援助の付加価値は途上国の制度を強化し、政策を改善するところにある。制度が弱体である場合や政策環境が良好でない場合は、まず制度強化、政策改善のための技術支援、知的支援を資金的支援に先行させるべきである。

活力ある市民社会の参加によって公共部門（公共サービスの供給）を改善させることができる。

このように、“Assessing Aid”報告書は援助の効果を確保する条件として、制度・政策を決定的なものとしている。ここから導き出される援助実務への政策的含意は、援助の効果を発現するためには「個別プロジェクト」のみならず「公共政策＝公共部門全体」をみていかなければならないということであり、公共部門の資金管理全体を支援対象とする公共支出管理のアプローチに直結する。それは同時に「財政支援」への重点の移行も意味することになる。

公共部門全体を視野に入れる必要があることは「援助の流用可能性（fungibility）」からも裏づけられる。援助資金の“fungibility”とは、援助資金（借入・無償）が援助側より特定のセクターに供与されたとした場合、もし援助が得られなかったならば当該国政府は自己資金にて当該セクターへの投資を行ったと考えられるとき、援助資金の流入により当該国当該セクターに対する投入資金量は増加するかどうか、増えたとすれば、その追加的投資量はどの程度であろうか、という問題で

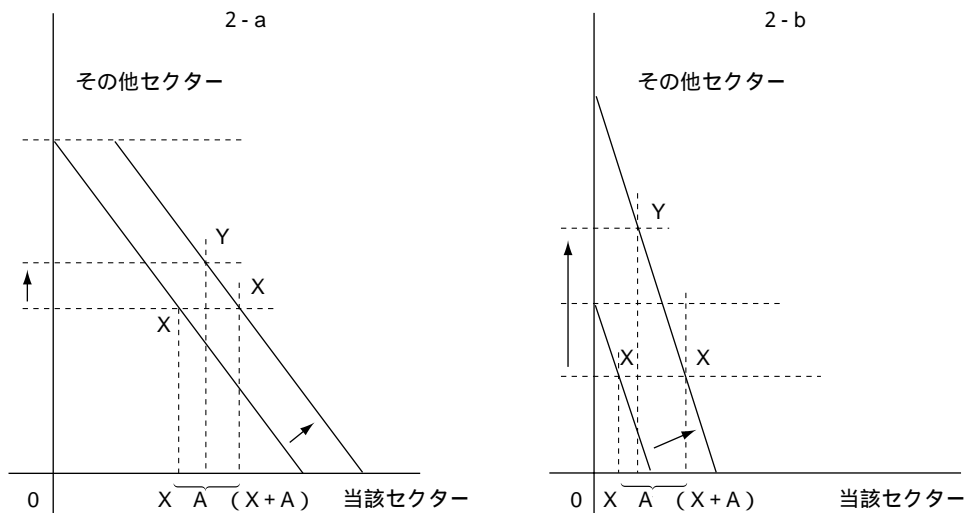
\*5 経済的福祉の分野では、2015年までに極端な貧困のもとで生活している人々の割合を半分に削減すること、社会的開発の分野では、2015年までにすべての国において初等教育を普及させること、2005年までに初等・中等教育における男女格差を解消し、それによって、男女平等と女性の地位の強化（エンパワメント）に向けて大きな前進を図ること、2015年までに乳児と5歳未満の幼児の死亡率を3分の1に削減し、妊産婦の死亡率を4分の1に削減すること、2015年を最終目標として可能なかぎり早期に、適當年齢に達したすべての人が基礎保健システムを通じて性と生殖に関する医療保健サービス（リプロダクティブ・ヘルス・サービス）を享受できるようにすること、環境の持続性と再生の分野では、2015年までに、現在の環境資源の減少傾向を地球全体および国ごとで増加傾向に逆転させること。そのため、すべての国が2005年までに持続可能な開発のための国家戦略を実施すること。

DAC新開発戦略（IDS）の策定には日本が主導的な役割を果たし、その後も1998年のTICAD-IIなどにおいて開発目標を議論する際の目標として重視されているなど、援助目標の共通コンセンサスとして定着しつつある。英国国際開発局（Department for International Development）も1997年に発表した白書（Eliminating World Poverty: A Change for the 21st Century）にてIDSの貧困削減目標をDfIDの目標として強調している。

\*6 検討過程における協力については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「海外経済協力基金・世界銀行共催ワークショップ『援助を再考する（Rethinking Aid）』」開発援助研究Vol.5 No.1 1998年7月。

\*7 World Bank（1998a）

図表2 援助資金の“fungibility”



ある。より日常レベルの問題意識に置き換えれば、援助したことによって生じる余裕資金の用途のいかんということである。“fungibility”の存在はかなり古くから認識されていた。<sup>\*8</sup>

援助資金の“fungibility”を簡単に図示すると図表2のようになる。図表にあるように、当初時点において資金援助が想定されているセクターと「その他セクター」との間の公共資金、あるいは開発予算配分が点Xで表されているとする。仮にAの金額が当該セクターに援助資金として投入された場合、“fungibility”が存在しない場合には、予算制約線がシフトし新しい公共資金配分はXで表される。すなわち、援助資金は全額が当該セクターへの追加的資金配分となる。しかし被援助国政府が仮に援助がなくとも自己資金で当該セクターに開発投資を行う財政的な余裕を有している場合には、理論的には“fungibility”が発生する可能性がある。“fungibility”が生ずると、援助後の資金配分は点Xではなく点Yとなるかもしれない。すなわち、援助資金は結果的に流用されたこととなる。こうなるのは「金に色はついてい

ない (money is fungible)」からである。<sup>\*9</sup>

図表2-aの場合には「その他セクター」に対する資金配分額は絶対的に増加するが、当初の予算制約線で示される配分上限は超えていない。しかしながら、被援助国政府予算あるいは開発予算に対し援助額が大きい場合、図表2-bが示すように、「その他セクター」に対する新規予算配分額が当初の予算制約線を超えた配分に結果することもある。当該セクターへの配分が増加しつつも、当初予算制約線の範囲外の「その他セクター」(たとえば、公務員賃金等への経常支出、減税、軍事支出等)に対する当初配分額を超えた予算の増加があるとすれば、援助機関としてはより深刻な関心を持たざるをえない。

世銀“Assessing Aid”報告書が公共政策全体を問題とし、援助効果との相関を主張する根拠のひとつは、“fungibility”による開発援助の「非生産的・非効率な用途」への漏れ出しが援助効果の発現を妨げているのであって、このような漏れ出しは開発途上国の「政策」「制度」の改善によって防げるという主張である。<sup>\*10</sup> “fungibility”の可

\* 8 Robert Cassen "Does Aid Work?" (1986) (開発問題研究会訳『援助は役立っているか?』国際協力出版会1993 pp.36-37)

\* 9 World Bank (1995a) pp.62-64

\* 10 ibid. Feyzioglu, Swaroop and Zhuらの援助投入量に対してどれだけの開発支出の増加があったかをみる実証的な検証(1997)では、1971-90年の38カ国へのODAディスパースメントで、1ドルの援助投入に対し、63セントの開発支出の増加があるにすぎない。

能性があることを考慮すれば、支援したプロジェクトの実際の効果を把握するためにも、公共政策全体、少なくとも公共支出全体をみていかなければならないことになる。

## 2. プロジェクト支援から財政支援への重点シフト

開発援助においてももうひとつ重要な争点は「援助依存体質」からの脱却である。これは、先進各国がいわゆる「援助疲れ」に見舞われるなかで、1990年代に切実な問題となってきた。この中で、従来からの援助方式が、途上国の政策・予算過程の一体性を損ね、長期的に「援助依存体質 (aid dependency)」を高めていること、個別プロジェクト方式が往々にして被援助国における「資金配分、人事インセンティブ、行政手続」の当該プロジェクトに向けた統制をめざし、相手国の自主性を阻害するとともに、「当該プロジェクトの結果」(アウトプット)にもっぱら着目する結果となり、公共支出の結果(アウトカム)が看過されるようになるという批判が行われるようになる。<sup>\*11</sup>これに対して提唱される援助アプローチは、貧困削減や持続可能な開発という途上国の公共政策をサポートするパートナーシップの構築であり、<sup>\*12</sup>援助方式としては「より一般的な形態のサポート (More General Forms of Support)=財政支援である。<sup>\*13</sup>

「個別プロジェクト」アプローチか「財政支援」かという選択は複雑であり、援助の目的・手法のレベルでコンセプトは混在している。開発援助、とくに資金的協力の基礎的な根拠づけは、1950年代の開発経済学(構造主義)において形成されたツーギャップ理論すなわち国民経済全体の資金バランスを基礎にしている。伝統的な資金援助のシ

ステムでは、個別プロジェクトを援助しながらも、その条件等は国レベルの所得水準によって決定されるのが一般的であり、返済原資もプロジェクトのキャッシュフローをベースにするのではなく、当該国政府が一義的に返済を行う。言い換えれば経済発展を通じたマクロバランスの改善(国際収支改善、税収増)に返済原資が期待されている。しかし、個別プロジェクトの成功・不成功が適切なマクロ経済政策や良好な制度的環境に依存する一方で、援助を通じた経済成長という成果の達成が、個々の投資・融資の効率性(限界資本係数)に依存することは明らかである。言い換えれば「個別プロジェクト」と「財政支援」、もしくは援助効果の「アウトプット」と「アウトカム」は二者択一の問題ではなく、相互に補完する関係と考えることが、援助方針の策定や援助調整においても妥当かつ生産的である。

## 3. 途上国における政府の役割の再認識とグッドガバナンス

「政府」対「市場」の二分論(dichotomy)からの脱却が図られつつあるのが、1990年代の開発援助のもうひとつの特筆すべき事項である。世銀・IMFは、1980年代以来、市場中心の開発援助思想をリードしてきた(ワシントン・コンセンサス)とみられているが、1990年代後半には、世銀において政府の役割の再認識が顕著となりつつある(図表3)。とくに、1997年の世界開発報告では政府(国家)主導の開発の失敗が述べられるとともに、有効な政府(国家)なくして開発は不可能であることが強調されている。<sup>\*14</sup>そして、開発途上国における公共部門のパフォーマンスの低さを「能力に適合しない役割をレベルにまで拡大したこと」に求め、能力と役割の対応を不可欠とする。

\*11 M.Foster, Integrality Aid into Budget Management, ODI Paper, 1999. (1999)。この個別プロジェクト・アプローチへの問題意識は、現在の「flag down」に向けた主張と同根である。

\*12 たとえばDfID "Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century" (1997)。

\*13 『開発金融研究所報』本号所載の大野純一「プログラム援助調査」に主要ドナーの財政支援型援助への取り組み状況、方針などをまとめている。

\*14 以下、World Bank (1997)。なお、海外経済協力基金・開発援助研究所援理論研究グループ「世界銀行『世界開発報告1997』変わりゆく世界での国家の役割」開発援助研究Vol.4 No.1 (1997) ほか同号特集「経済開発における政府の役割」所載の石川、白鳥、和田各氏の論文参照。

図表3 1990年代の世銀の主要報告書における政府の役割と機能の認識

	市場友好アプローチ (1991年) 注1	東アジアの奇跡 (1993年) 注2	世界開発報告 (1997年) 注3
政府の役割	<ul style="list-style-type: none"> <li>マクロ不均衡の是正と安定化</li> <li>開放的経済運営</li> <li>人的資源への投資 (教育、保健、医療)</li> <li>調整の社会的側面 (貧困対策・社会的安全ネット)</li> <li>基礎的市場インフラ (物的、制度的) の供給</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>所得分配の平等 (成長を共有する基盤)</li> <li>政府と民間の協調 (審議会方式とコンテストベースの競争)</li> <li>健全なマクロ経済運営</li> <li>貯蓄へのインセンティブ提供と投資に友好的な環境</li> <li>特定利益から遮断された優秀な官僚</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>政府と市場の相互補完性 (制度的基盤の構築)</li> <li>能力と役割の適合 (最低限/介入的)</li> <li>能力の向上 (規制と制約/発言と協調/競争圧力)</li> <li>グローバルイゼーションへの対応 (国家間の協調)</li> </ul>
経済規制/産業政策	<ul style="list-style-type: none"> <li>国有部門民営化</li> <li>規制緩和と自由化 (生産部門など市場が有効に機能する分野への不介入)</li> <li>日本や韓国の経済発展は政府介入があったにもかかわらず実現した</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>輸出振興型インセンティブ (輸出信用、税制措置)</li> <li>産業政策が生産性 (TFP) の変化に影響を及ぼした証拠はないが、輸出振興をめざした介入政策には大きな利益があった</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>規制方式の制度負担軽減 インセンティブの活用</li> <li>市場育成</li> <li>十分な制度能力と産業政策 (産業調整、ネットワーク深化、Picking up Winner)</li> </ul>
金融政策		<ul style="list-style-type: none"> <li>日本、韓国、マレーシア、タイにおける「緩やかな金融抑圧」 (低金利による超過信用需要と政府による重点分野の割当て) 少なくとも成長を阻害したとはいえない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>情報の非対象性</li> <li>政府の信用規制からprudential regulationへ (自己資本規制やデイスクロージャーなど)</li> </ul>
援助へのインプリケーション	<ul style="list-style-type: none"> <li>構造調整融資と社会的安全ネット型融資 (職業訓練、社会投資基金)</li> <li>農業農村開発、人口・保健・栄養、教育、都市開発</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>東アジアの経験の再現可能性 (replicability) 制度面への着目</li> <li>輸出振興策 (WTOの成立で限界あり)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>発展段階の認識と国の初期条件、歴史的経路を重視した開発政策「包括的な開発のフレームワーク (CDF)」への発展</li> </ul>
その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>「市場の失敗」や「分配の不公平」のケースに際する政策上の補正を行い、市場メカニズムのいっそうの強化をねらったもの</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>政府・市場に加え「調整」問題の認識</li> <li>東アジアにおける非市場的調整の認知</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>情報・制度の経済学</li> <li>「市場促進的アプローチ」 (非市場的調整による市場育成: 東アジアだけの特色ではない)</li> </ul>

注: 1) World Bank (1991)

2) World Bank (1993)

3) World Bank (1997)

出典: 各報告書より筆者作成 (なお、白鳥正喜『開発と援助の政治経済学』東洋経済新報社 (1998) 参照)

そこから得られる提言は「能力」の向上であり、その具体的な方法としては、規則と制約 (法制度の整備、司法の独立、監査機関)、競争圧力 (競争的サービス供給、メリットベース・システム)、発言と協調 (アカウントビリティ、情報公開、情報交換)、共通するアプローチとして分権化などが不可欠とされる。換言すれば、ステイクホルダーの参加とモニタリング、民主的プロセスを通じたチェックアンドバランスに、国家の制度能力向上のためのインセンティブの基礎が置かれている。

実際にここで主張されている能力向上の諸方策は、OECDのイニシアティブで取り組みが行われてきた、グッドガバナンスの目標でもある。すなわち、グッドガバナンスは開発の目標であると

もに、達成のための不可欠の条件という認識がなされるようになった。本来世銀協定第4条10項で政治的事項への関与が制約されている世銀や、さらにはIMFによるガバナンスへの取り組みが1997年以降活発化するが、\*15 これは後者のロジックがそれを可能にしたと考えることができる。

公共支出管理に対する支援は、それ自体がガバナンス支援であり、またプロジェクト実施における公共支出管理の考慮も、間接的にガバナンス支援と位置づけられる。予算制度や監査制度確立や人材育成などへの支援は政治的なインプリケーションから比較的中立であり、援助機関、とくに二国間ドナーにはアプローチのしやすいガバナンス支援ではないかと考える。\*16

\*15 下村恭民「ガバナンス、経済発展、援助 実効ある政策論議への脱皮を求めて -」開発援助研究Vol.5 No.4 (1997)

\*16 入札手続の改善、標準化などもガバナンス支援の一環として考えることができる。

## 第 章 公共支出管理は開発援助の主流となるか

前章でみたように、公共支出管理は開発援助の1990年代の主要な流れの最前線にあたるものである。公共支出型の借款（GIRL、PERL等）の実績はまだ多いとはいえないが、今後、公共支出管理への直接支援が開発援助の主潮流となっていく可能性は十分ありうる。それは、公共支出管理がその定義からして包括的なアプローチであるところ、近年、世銀を中心に包括的な支援のイニシアティブが続々立ち上がっていることによる。

包括的なアプローチのひとつは、世銀が被援助国の主体性を尊重しつつ援助国・機関の連携強化を促進していくことをめざして提唱している、マルチ・ステイクホルダー型の調整の枠組み「包括的開発のフレームワーク（Comprehensive Development Framework: CDF）」である。これは、貧困削減という目標に向けて、DAC新開発戦略同様、オーナーシップとパートナーシップを基礎に、従来の構造調整のようなマクロ経済分析のみというのではなく、開発における社会的、構造的、人間的側面の分析とマクロ経済分析と同等に行い、開発に関与する国内外のステイクホルダーごとの取り組みと課題ごとの取り組みをマトリックスとして整理しつつ10～15年の期間を念頭に全体的な開発の枠組みづくりをめざすものである。<sup>\*17</sup>

時間的な順序では公共支出管理の概念化はCDFのイニシアティブ立上げに先行するものである。公共支出管理がCDFの政策実行の有力な手段として積極的に導入されることは、ともにそれが包括的なアプローチであることから当然に予想される。上にも述べたように、CDFは「マクロ経済」と「市場メカニズム」一辺倒のアプローチではなく、近代的市場経済が適切に機能するために必要な「制度的、社会的、人的要素」を枠組みに取り込もうとするものであるが、社会・経済基盤づくりで中心的役割を担うのは第一義的には公共部門

であり、また公共部門の活動は「公共支出」を通して実行されることから、公共支出管理を通じて支援される管理能力の向上に、CDFが目標とする開発の鍵が握られているといってもよい。順序としては、途上国の「公共支出管理能力の評価と弱点の把握」に基礎を置き、「弱点改善のための支援措置」を供与することにより国家の包括的開発力を高め、援助の効率性を改善するといったステップをとることになる。<sup>\*18</sup>

CDFと並んで、公共支出管理と貧困削減戦略ペーパー（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）の関係も注目される。PRSPは、1999年9月の世銀・IMFの主要関係国からなる開発委員会において、世銀・IMF事務局に対し、重債務国・IDA対象国に関して債務削減・IDA融資供与のために作成が要請されたものであり、債務削減の対象国の認定（IMF・世銀の理事会が行う）にあたり、政策改善などの必要条件を満たしているかどうかを判断するための資料となることがその目的である。その内容は当該国の経済政策・貧困対策などについて記載される予定である。

PRSPも基本的にオーナーシップとパートナーシップの考えを基礎にしており、経済運営は、あくまで途上国自らの判断で行われることが必要との判断のもとに、作成責任は当該途上国が負い、世銀・IMFと協議・作成支援を行いつつ、パートナーシップとして、国連、地域開発銀行、二国間援助機関、NGO、学界、研究機関、企業などの参加が求められている。また、PRSPのアプローチは結果重視であり、かつ包括的である。達成目標の設定と目標達成につながるような政策手段の選択、包括的な貧困への対応が重視されている。<sup>\*19</sup>

貧困削減において中心的役割を担うのは公共政策であり、また公共政策は「公共支出」を通して実行されるという関係はCDFの場合と全く同様である。PRSPの基本的文献である“Source Book”<sup>\*20</sup>では、“Public Spending”の1章が設けられ、予算サイクルの中でのクリティカルパスとして財政規律の確立が強調されている。また、貧困削減に向けた政策を実施する場合の途上国共通の弱点と

\*17 James D. Wolfenson "A Proposal for a Comprehensive Development Framework" (1999)

\*18 Interim Report pp.3-6

して、投資項目のプライオリティづけの弱さ、投資（開発）予算と経常経費予算の区分の不明確さと、経常経費予算がPIPの中で表に出てこないことによる経常経費不足、またこれらの前提となるマクロ経済予測の不一致などが指摘され、公共支出管理のサイクル確立と、公共支出の貧困対策向けのプライオリティ確立が主張されている。このように、PRSPはすでに公共支出管理の要素をビルトインしている。

以上のことから、公共支出管理が、CDFやPRSPと合流しつつ今後開発援助においてひとつの主要なアジェンダとなっていくことは容易に推察されるが、具体的なオペレーションへの取り組みには、次の4段階があると考えられる。

従来の国別援助方針（戦略）ならびに国別経済セクター調査の一環として、途上国側との政策対話において活用される。あるいは個別案件の準備、形成において、公共支出管理の視点を盛り込む。

案件の審査項目に加える。あるいは借款の実施方式に反映させる。

公共支出管理をひとつのセクターとして、国別援助方針や国別経済セクター調査を通じた相手国との政策対話を勘案しつつ、T/A、借款を供与する。

公共支出管理にかかわる政策改訂条件をベースに、構造調整借款に準じ、ないしはその一環として、財政支援の形で、各セクターを包括して支援を行う。

上記 については、これまでも世銀において公共支出レビュー（Public Expenditure Review）にて実施されてきたものである。今後は、CDF、PRSPが実施される途上国においては、それに吸収・合体されていくことが予想される。ただ、個別の二国間ドナーがそれぞれの「国別援助戦略」

に基づき、独自の視点から政策対話を行っていくことは十分可能であり、また、チェックアンドバランスの点からも有用である。今回、国際協力銀行で行った調査では、パフォーマンス・インディケータづくりには複数のドナーが競合するなどして積極的な関心が示されている一方、本来“Value for Money”を判断するための基礎であり、すべての評価の出発点ともいえるべき、費用見積り（Costing）の精度向上には十分な関心が払われていないなどのアンバランスが見受けられている。<sup>\*21</sup>

については、現在世銀が案件形成中である。この部分に関しては、とくに日本は、日本自身の公共支出管理の経験蓄積が乏しいことから、率先して案件形成を行おうにも、人材、経験すべての面でハンディがある。後述するようにこの面でも将来は可能性がないわけではないが、当面は世銀の借款への協調融資などを通じて、経験を蓄積することが無理なく行う方法である。

については、個別プロジェクトの案件形成、審査などにおいて「環境配慮」「社会配慮」などと同様に、「公共支出管理配慮」が必須項目として考えられるような展開がありうる。前述のように、「個別プロジェクト」アプローチと「財政支援」アプローチは二者択一の関係に立つものではない。個別プロジェクト実施の場合にも、それを実施する政策的環境としての公共支出管理はきわめて重要であり、公共支出サイクル上、プロジェクトの実施を阻害する要因があれば、その改善を手続進行のベンチマークとしていくことが必要である。は日本のODAにとって、最も身近な領域といえる。そこで、次に、個別プロジェクトを実施する場合の「公共支出管理配慮」のポイントをみていきたい。

\*19 World Bank（2000）および世界銀行東京事務所発行の関連WEBサイト（<http://www.worldbank.or.jp/PRSP%20J.htm>）所載のプレスリリース。リリースによれば当面の予定としては、2000～2002年の間は、経過期間とされる。この間に、漸次PRSPが作成され、2001年末には、それまでの実績を踏まえ、世銀・IMFが見直しを行うこととしている。2001年末までには、約40国がPRSPを作成すると想定されている、事務局としては、IDA対象国については、将来的には、適切なPRSPがある場合のみ、IDAの融資水準をハイケース融資シナリオにすること、および個別案件の理事会承認にあたって、PRSPおよびCASとの関連を明記すること、について各国の了解を得る方針、事務局としては、経済調査においてもPRSPを支援するため、とくに、貧困調査および公共支出調査に関する途上国の能力向上に重点を置く方向で検討中。

\*20 World Bank（2000）

\*21 詳しくは、本調査のリサーチペーパー（2000年秋刊行予定）参照。

## 第 章 プロジェクトの実施と 公共支出管理

国際協力銀行（当時海外経済協力基金）が1997年に行った調査<sup>\*22</sup>によれば、プロジェクト・サイクルの各段階における実施上の具体的な教訓を整理すると、サイクルのいずれのステージにおいても「組織能力の向上」にかかわる経験が最も多い。またサイクルの段階では、「事業形成・審査」「調達・実施管理」「運営維持・事後管理」のうち、「事業形成・審査」にかかわる教訓が多いことが示されている。「組織能力」とは資金、人員、情報等の限られたリソースを管理・使用して事業を実施する能力と言い換えることができ、また、開発プロジェクトの大部分が公共部門を通じて実施されるものであることを考えれば、組織能力の問題と公共支出管理は表裏一体である。

開発途上国において適切な資源配分と効率的な執行の見地から一般的に問題点と認識されているのは、計画の弱体、政策決定、計画立案、予算策定の間におけるリンクの弱さ、支出管理の弱さ、維持管理への不適切な予算手当て（経常予算手当ての不適切）、不適切な会計システム、

政府機構中の下位の機関への不適切な資金のフロー、外国援助の不適切な管理、不適切な現金管理、財務的パフォーマンスにかかわる不十分なレポーティング、公共支出に携わるスタッフの不十分な動機づけ、などの項目である。<sup>\*23</sup>

世銀の分析は、これらの脆弱性が予算制度の面での構造的な問題点に拠るものと認識している。それらは以下のとおりである。<sup>\*24</sup>

予算の執行の目標達成が、どれだけ支出したかという「インプット」からのみ評価される。

上記「インプット」目標が短期的な視野にとどまり、長期の潜在的・顕在的コストの考慮が不適切、さらに「資本（開発）支出」と「経常支出」、「資金的措置」と「非資金的措置」（規制

の整備など）など政策的選択肢の間で、短期的視野からくるところのバイアスが存在する。

予算策定手続がボトムアップであることにより、適切な財政政策のもとに中央省庁・ラインイン省庁の間で政策的プライオリティに基づく調整を行うことが困難になる（調整のための取引費用がきわめて高くなる）。

政府の予算策定において、歳入増分を新規事業に割り振ろうとする傾向。

政府・各省庁の予算策定において、既存事業のミクロな増減の検討に専念する傾向（既存事業の必要性の全面的見直しにつながらない）。

年度途中で支出削減が行われるときは、すべての項目にまたがり一律カットになる傾向。

年度途中の一律支出削減などが行われることによって、実施中の政策の予算確保に不確実性が高まる結果、各省庁とも偶発的な予備財源の確保に走りやすい。

年度途中の一律支出削減を見越して、各省庁とも前倒しの予算消化へのインセンティブが与えられる。

既存・実施中の事業の精査が行われる機会がきわめて少ない。

予算の増分主義（incrementalism）の結果、政策とリソースの間のリンクがきわめて弱い（中央省庁間、中央・地方間）。

政策目標と施策の明確性が乏しく、政策、プログラム、サービスのパフォーマンスに関する情報が乏しい。またこれらとコストとのリンケージが弱いため、コスト対比のパフォーマンスに関する情報も乏しい。

これらすべての結果として、パフォーマンスを向上する（予算を執行して政策としてアウトカムを達成する）インセンティブがきわめて弱い。

これらをまとめれば、「単年度予算」「ラインアイテム別の予算」「投入基準の予算査定」「増分主義」などの問題点に集約される。<sup>\*25</sup>公共支出管理のツールからみれば、「単年度予算」のバイアスに

\*22 江島真也、中館克彦「OECDの事後評価から得た教訓」開発援助研究Vol.5 No.2（1998）。

\*23 以下の記述はWorld Bank（1998b）による。

\*24 World Bank（1998b）

\*25 いうまでもなく、これらのうちいくつかは途上国のみならず、日本を含めた先進国でも顕著な問題である。

対しては「中期的支出の枠組み」(MTEFなど)の導入、「投入基準の予算査定」に対しては「パフォーマンス予算」の導入(パフォーマンス監査が必要)、また「パフォーマンス基準」の導入を困難にしている「ラインアイテム別の予算」に対しては「活動項目別(activity based)の予算」の導入、「増分主義」に関しては、「パフォーマンス予算」のほか「ゼロベース予算」の採用、などがその回答となりうる。

ところで、これらの問題点を、プロジェクトの実施に即して整理すると、次のようになるだろう。<sup>\*26</sup>

## 1. 経常予算と開発予算

適切な維持管理の実施に際して、それに必要な予算の確保が十分でないケースは多くみられる。世銀のPER等では、一般に開発途上国では開発(投資)予算が経常支出(recurrent expenditure)予算に優先されがちであることをこの症状の診断結果としている。さらにその原因を分析すると、セクター単位での政策的・包括的なフレームワークの不在(MTEFが行われていないケースなど)、公共投資プログラム(PIP)の枠組みの中では中長期の経常支出の配分が考えられているのに対し、財政当局の予算配分においては、経常支出の見積りを単年度でしか行わないこと(ラオスPER)、補助金、対外借入れの利払いなどによって経常予算がスクイズされていること(インドネシアPER)、一般に援助プロジェクトでもファイナンスの時点では経常経費に対して十分な見積りがなされていないこと、などが指摘されている。前述のPRSPの“Source Book”は、個別プロジェクト予算とPIPとの連携の不足を重視する。

では、そもそも「開発予算」と「経常予算」を分離していることについてはどうであろうか？この二分法については、1980年代以前から賛否両論があった。二分法の賛成論は、開発支出への借

入れおよび用途が明確になり、経済政策の目標を経常勘定の均衡に定めることができるというものであり、これに対して反対論は、二分法の予算では物理的施設の建設に不必要に焦点が当てられてしまう、というものであった。<sup>\*27</sup>

個別プロジェクトの物理的完成が目標で、建設資金を確保することを第一義とする見地からは、二分法のほうが好ましいだろう。開発支出は、経常余剰+借入資金の形で簡単にその上限を把握することが可能で、負担能力(アフォードビリティ)も簡単に把握することができる。しかし、これはあくまでも物理的施設(ハコモノ)の建設というインプットが目標になる場合のみ妥当な考え方であり、アウトプット、アウトカムを重視する立場からは、あるいは公共支出管理の立場からいえば、PIP、MTEFへの統合が望ましい姿であり、また、活動項目別予算への再編成にはそもそもこのような二分法はなじまない。二分法をとる場合でも、プロジェクトの完成後の維持管理予算が確保されるような、公共支出管理上の枠組みが重要である。

他方、プロジェクトの経常経費については、PRSP“Source Book”は、ドナーが維持管理費用を援助に組み込むことを支持している。これに対し、日本も含め、伝統的な援助の考え方は、経常経費への支援は、歯止めがなくなりドナーの大きな後年度負担を招くとともに、途上国の自助努力を損なうものであり、仮に支援する場合でも、「プロジェクト実施によって生じた経常経費増分を漸減ベース(Incremental Cost on Declining Basis)で限定的に支援する(世銀)」という立場である。しかし、公共支出管理の視点からは、上に述べたように「活動項目」、すなわち開発支出、経常支出全体を含めた全体のセクターな活動(アクティビティ:たとえば灌漑セクターであれば、灌漑施設の建設・維持・運営の全体)が重要であって、開発が経常かという区分は実質的な意味を持たないと判断されよう。伝統的な考え方では、維持管理などの経常経費へのファイナンスが不可でも、

\*26 以下の世銀のPERの要約は、JBIC開発金融研究所の委託にて実施された調査:浦出隆行「世界銀行の公共支出レビューに見るアジア5カ国の公共支出管理の問題点」(2000年2月)に拠る。

\*27 W.C.バウム、S.M.トルバート(細見 卓監訳 OECF開発援助研究会訳)「途上国の経済開発 - 世界銀行35年の経験と教訓」東洋経済新報社 1988 上巻 pp.82-83. 原書W.C. Baum & S.M. Tolbert "Investing in Development: Lessons of World Bank Experience" Oxford 1985.



施設のリハビリ、更新は資本（開発）支出として支援対象になり得る。しかし、維持管理予算が十分に手当てされればリハビリの必要性は減少していた可能性がある。さらに、公共支出管理の立場からは、援助が資本支出に特化することで物理的施設の建設にバイアスがかかることが指摘されよう。

このように、個別プロジェクトの実施に有利であり、インプット基準からは推奨されるシステムが、公共支出管理の見地では支持されないこともありうる。

## 2. 中長期計画における単年度予算・個別プロジェクトの位置づけ

一般に途上国においては中長期計画を作成している場合であっても、単年度計画とのリンケージは概して弱いケースが多い。また、単年度予算に個別プロジェクトを挿入する場合には、現実的、客観的分析よりは政治的判断の影響が大きいことが世銀PERなどで指摘されている問題である。他方、他年度の枠組みでプロジェクトを採択し固定化すると柔軟性が失われ、ドナー側にも多年度にわたるコミットメントが求められるという困難も生ずる。<sup>\*28</sup>

近年のBOT、BOOなどの民活プロジェクトの増加も留意すべき点である。パキスタンでは5ヵ年計画のもとに中央政府レベルでは公共セクター開発プログラム（Public Sector Development Program: PSDP）、州レベルでは年間開発プログラム（Annual Development Program: ADP）が策定実施されている。しかし5ヵ年計画とPSDP、ADPのリンケージは弱く、さらに多くのインフラ・プロジェクト、とくにBOT、BOOなどのスキームによるものがPSDPの枠外で行われており、偶発債務管理注意が必要となっている。<sup>\*29</sup>

このほか、PIPが単なるプロジェクトリストにすぎないケース（ラオスPER）、プロジェクト選定プロセスの政治化（省庁間の予算獲得競争）

および一部の政府部局のプロジェクトを計画委員会の承認を必要なしとしたことによる歪みの可能性（パキスタンPER）などもPERでは問題と考えられている。<sup>\*30</sup>後者の場合、個別プロジェクト支援の立場からは、手続の簡素化、迅速化が図られるというメリットもあるが、公共支出管理の立場からは支持されないだろう。開発資金のドナーへの依存度が高い場合には、中長期計画の策定や投資の優先順位決定におけるドナー間の調整が援助効果に大きな影響を及ぼしうる。

## 3. 予算外資金

個別プロジェクト支援のアプローチではむしろ予算外でイアマークされた資金が確保されるプラスの面に注目することもできる。しかしながら、予算外資金は結局のところ、本来税収とすべき財源を「横取り」していることであり、公共部門全体をみていこうとする公共支出管理の視点では、財政規範の確立や効率的な資源配分から否定的な評価がなされる。各PERも予算外資金には否定的である。ただし、予算外資金でも透明度が高く、アカウントビリティが確保されれば問題はある程度回避できる。

中国では債務性の収支が一般会計予算とは別建てで計上されている。この結果、国家統計局から公表される財政赤字の算出に国債償還費や外国借款の元本返済が含まれておらず、財政赤字の数値が実際よりも低く表示される。予算外資金で開発を実施する場合には債務管理に要注意である。また、BOOやBOT案件の実施に際して偶発的債務としての「隠れた政府保証」に留意する必要がある。中国では制度的な予算外資金は縮小されてきているが、地方政府などが「都市開発協力金」などの名目で企業から徴収する資金が透明性を欠き、企業の財務を圧迫する「乱収費」の問題として顕在化している。<sup>\*31</sup>

\*28 たとえば中国の円借款ラウンド方式（1979～2000年）。中国は2001年から通常の年次供与方式となる。

\*29 浦出前掲。

\*30 同

#### 4. 援助資金管理

上記予算外資金と関連するのが援助資金の管理におけるオン・バジェット、オフ・バジェットの制度選択である。オン・バジェットの場合には援助の受取りを歳入に、その使用を歳出に計上し、トータルな予算（一般会計）の一環として管理する。他方、オフ・バジェットの場合には、援助資金の収支を予算外で管理する。オフ・バジェットの場合には、予算外資金一般の問題があるものの、一般会計とは切り離されているために“fungibility”をある程度回避できるという利点がある。たとえば、典型的なオフ・バジェット管理の中国の場合、援助資金獲得の第一義的な努力（プロジェクトの形成、ドナー審査への対応）はプロジェクトの実施機関の責任で、中央政府（財政部）はもっぱら債務管理の面でコントロールする。国の長期計画との整合性は中央政府の計画委員会の仕事である。プロジェクト実施機関は省、市レベルの事業体であり、当該プロジェクトは当該事業体の最重要かつ最大の事業であるケースが普通である。したがって、援助資金を流用して他の用途に流用するという可能性はきわめて小さい。実施機関にとって「援助が得られたからこそ実施できる」という追加性（additionality）が大きく、これが実施機関のプロジェクトへのオーナーシップを高めることができる。

このように、個別プロジェクト支援の立場からはオフ・バジェットにも多くの利点がある。個別アプローチをとるか公共支出管理＝財政支援のアプローチをとるかで、援助資金の管理に関するドナー間の考え方の違いが顕著になる可能性もある。オフ・バジェット、オン・バジェットの争点は援助資金の移転（譲許性がどのように移転され、だれが享受するか）や、有償資金協力（円借款）

の場合には為替リスクの負担方法など、ほかにも論点を含むので、6. ケース・スタディで詳細に検討したい。

#### 5. 中央・地方の財政関係

中央と地方の間の財政関係は国によりさまざまであるが、概して、地方政府の中央への財政依存度が高い。現在、権限上の地方分権が進められているが、地方の自己財源の確保が遅れ、資金難に陥るケースがみられる。<sup>\*32</sup> 地方政府の財政規律の欠如による制約もある。たとえば、インドでは開発支出の中央から州へのシステムティックな移転のメカニズムがあるものの、州電力庁の赤字が州財政の足を引っ張り、電力のみならず他のセクター開発プロジェクト内貨資金の確保に影響が生じている。中央・地方間の財政関係も次のケース・スタディで検討したい。

#### 6. ケース・スタディ（インド）<sup>\*33</sup>

インドの場合、中央・地方間の開発資金の配分に地域格差の是正の目的が織り込まれており、「ガドギル」方式を通じ定型化された公式に基づく中央政府から州政府への資金移転がなされてきた。援助資金もこのシステムの中に組み込まれて、中央政府が借入れ（受け入れ）、州政府に計画配分のシステムの中で配分する方式がとられてきた。この援助資金移転のメカニズムを、1980年代のシステムをベースに記述すると、おおむね次のようになる。

援助資金は有償資金、無償資金を問わず中央政府が受け入れ、州政府その他の実施機関に配分する。

中央政府から、州政府への移転は「計画支出に対する補助配分」の中で行われる。条件は、オ

\*31 中国ではこのほか地方政府がアドホックに企業から徴収する「協力金」が「灘派（タンパイ）」の問題として知られている。これは、予見可能性が少なく、国有企業の経営悪化の要因となっている。和田義郎「中国国有企業改革の分析 - 経済開発と企業」開発援助研究Vol.4 No.4（1997）参照。

\*32 各国PERより。浦出前掲。

\*33 以下は、林 薫「インドをめぐる開発援助の課題」地球産業文化研究所「21世紀のインドと国際社会」1997年 所収による。なお、インドの中央・地方の財政関係については、佐藤 宏「インド財政における中央・州関係」アジア経済研究所「アジア経済」Vol.29 No.5および6（1988）ならびに 佐藤 宏「インドの電力部門における中央・州財政関係」アジア経済研究所「アジア経済」Vol.32 No.3（1991）参照。

オリジナルの援助資金の条件にかかわらず、7割貸付け、3割無償（補助）（後進地域に対しては1割貸付け、9割無償）にて移転される。援助資金の移転にあたっては、上記のシステムをとるため、いったん一般会計の中に入ったものを、他の「補助配分」とあわせ配分する形をとる。

援助対象プロジェクトについては、州政府においても援助資金の受取りと支出を、それぞれ中央政府の計画支出予算に計上しておく必要がある。

援助資金は中央政府の段階でルピー貨に交換される。したがって、州政府の段階では為替リスクを負担することはない。

このシステムの合理性の根拠は次のような点に集約されるが、これはオン・バジェット管理の一般的なメリットでもある。

一般の計画予算配分の中に援助事業を埋め込むことにより援助資金と開発戦略の整合性の確保が容易である。とくに、計画配分の「地域格差の是正」という目的を、そのまま援助資金にも持たせることができる。また、予算プロセスの中で、中央政府がプロジェクトの進捗をモニタリングすることが可能となる。

オリジナルの援助資金の条件差による「不公平」を防止できる。たとえば、同様な植林プロジェクトであっても、あるものは無償援助資金、あるものは有償援助資金が供与されたため、実施機関や受益住民のレベルで差が生じ、負担に不公平が生ずるような事態を防止できる。

有償援助資金の場合、為替リスクを中央政府が負担することにより、一般に財務的に脆弱な体質を持つ地方政府、地方政府所管の公企業による開発事業実施を支援できる。

このようなオン・バジェット管理は、1990年代以降の公共支出管理の視点で改めて見直せば、開発資金の全体の効率的な配分を図ろうとするものとして積極的に評価が可能であり、また個別プロジェクトの実施の立場からも、とくに、有償資金協力の場合に、為替リスクの負担を通じて有効に機能してきたといえる。すなわち、円借款資金は中央銀行でルピーに転換されたあと、円貨は中央銀行のポートフォリオの中で運用され、円借款の

アンタイド化、国内調達比率の高まりという状況の中で、円貨運用によりさまざまなリスク回避手段が可能となってきた。1993年以降の「円高」に際して、オフ・バジェット管理の結果為替リスクを実施機関にて負担させるシステムをとった中国で実施機関の返済負担増の問題が大きく取り上げられたのに対し、インドでの反応はきわめて冷静であった。

しかし、インドではこのようなオン・バジェット管理に対しドナー側から問題提起がなされるようになってきていた。その焦点はいうまでもなく“fungibility”にある。提起された批判点は以下のようなものであった。

中央から地方への資金配分方式に援助資金をのせた場合、本来無償資金を供与したはずのものが、実施機関には有償で移転されることになる。すなわち、無償援助資金から有償援助資金への「内部補助」が生じている。これは無償資金中心に支援を行っているドナーにとっては、納得できない事態である。

援助資金が一般会計の中で移転されるため、帳尻は合っていても実際の流れをトレースすることが困難な事態も生じうる（実務面でもfungible）。また実施機関、受益者にとっても「援助資金で行われている事業 = 追加性（additionality）」が認識されにくく、援助資金を効率的に利用するインセンティブが阻害される。

為替リスクの中央政府による負担は、州政府・実施機関への「隠れた補助金」である。

この議論に個別プロジェクト支援の立場からみたオン・バジェット型援助資金管理の問題点が集約されている。これに対しては、公共支出管理のアプローチから、開発予算全体を対象として、中期支出計画その他公共支出サイクル全般への支援と政策協議への方途もありえたかもしれない。しかし、インドはあまりに大きな国土と人口を持ち、その経済規模からいっても全国レベルで公共支出管理の導入は困難が大きい。実際に、ドナー側からの問題提起にこたえてインド政府が打ち出したのは、当時「援助資金仲介廃止（disintermediation）」といわれた、援助資金管理の部分的なオフ・バジェット化であった。<sup>34</sup> すなわち、

中央政府所管の公企業について有償援助資金の直接の借入人とする（中央政府が保証）

それ以外の場合にも中央政府が受け入れたのと同じ条件で、為替リスクも含め資金移転を行う。というのがその骨子である。その後、対象範囲の調整等が行われているものの、基本的には現在もこのラインで援助資金の管理が行われている。

この部分的オフ・バジェット化提案には、発表後直ちに賛否両論が巻き起こった。無償資金中心のドナーはいうまでもなく本提案を全面的に支持することとなったが、日本、ドイツ等の有償資金比率の高いドナーは、主に為替リスク負担の面からこの提案の持つ問題点を指摘した、その要点を要約すれば、

為替リスクの負担力の弱い地方の実施機関など  
が有償資金の借入れの道を実質的に閉ざすこと  
になる。

その結果として、財政基盤が強固な州と脆弱な  
州との間の地域格差をいっそう拡大させるおそ  
れがある。

さらに、投資の懐妊期間の長い大型インフラ・  
プロジェクト、商業性が低いか、直接にはキャ  
ッシュフローを生まない環境等の分野などへの  
援助資金の適用も困難にし、インドの経済発展  
にマイナスの影響を与えるおそれがある。

これまでの中央政府の、援助プロジェクトに対  
する権限を狭め、モニタリングの機能を弱体化  
させる懸念がある、というものである。

以上のような問題に加え、当時見落とされていた（少なくともメインの 이슈ではなかった）論点もある。それは債務管理である。オフ・バジェット化によって多くの公企業が直接の借入人となることは、政府の債務がバランスシート上の債務から、偶発的債務に変換されることを意味し、債務管理がより難しくなることを意味している。政府が保証している場合はもちろんのこと、保証していない場合でも、多くの公企業は「簡単にはつぶせない」公益事業を運営しており、「隠れた保証」が実質的に存在することもありうる。しかも、電力セクターに代表されるように、多くの公

企業が政策的に低収益構造を強いられ、赤字経営となっている状況ではなおさらである。

このように、予算制度、援助資金管理、予算外資金、中央・地方間の財政関係には、実務上さまざまな問題点が含まれており、簡単な解決は困難であるが、公共支出サイクルと分析の枠組みの中で、今後とも問題点を整理していく必要がある。

## 第 章 公共支出管理を開発援助に 導入する際の問題点

ここまでは、「公共支出管理が近い将来開発援助の主流となるかもしれない」との予測をもとに議論を展開してきたが、公共支出管理を開発援助に導入する場合の問題点・リスクおよびその緩和策についても触れておきたい。

### 1. アウトプット評価からアウトカム評価へ

アウトカム評価とその指標づくりは各ドナーとも、各国で求められるようになってきている「政策評価」に直結する問題として重視されている。ところでアウトプットとアウトカムの関係は簡単な問題ではない。両者の関係についてADBによる区分を図表4に示す。アウトカムは定量的把握が基本である。しかし、具体的指標づくりは困難である。たとえば、貧困削減が、DAC新開発戦略を通じ、開発援助の国際的目標になっているが、貧困削減というアウトカムを得るべくプロジェクトないしプログラムを実施しその成果を把握するためには、貧困を「所得貧困」に限ったとしても、データの不足、どのように貧困ラインを引くか、特定の社会グループの貧困をどう扱うかの難問がある。<sup>\*35</sup> さらに、援助の成果をマクロ経済政策など他の政策と切り離して評価するのも困難である。結局、貧困削減という実際のアウトカムを把握しようとしても、アウトプットの積上げで近似的に把握せざるを得ないと思われる。アウトカム指標づくりは図表4のADBをはじめとして多く

\*34 1993年6月の対インド援助国会合で、「援助プロジェクト実施促進提案」のひとつとして、インド大蔵省より提案。

\*35 貧困プロジェクト形成の難しさについては、絵所秀紀「開発と貧困」開発援助研究 Vol.5 No.4 pp.46-48。

図表4 インプット - アウトプット - アウトカム

	インプット	アウトプット	アウトカム	プロセス*
行政府	官僚数	政策数	改善された諸決定	議論の公開性
教育サービス	生徒・教師比率	就学率	より高い識字率	生徒の表現機会の促進
法務サービス	予算	聴講会数	低訴訟率	弱者救済
治安・警察サービス	警察官・車両数	逮捕者数	犯罪率の低下	権利への尊敬意識
健康保健サービス	対人口看護婦数	ワクチン受診者数	死亡率の低下	身近な対応
社会保険サービス	社会保健士数	サービス受益者数	社会保険サービス利用者数の低下	尊厳の尊重

注：\* アウトカム実現のための過程（プロセス）。

出典：Interim Report（原資料は ADB "Managing Government Expenditure" June 1999）

図表5 パキスタン・パンジャブ州とフィリピンの公共支出管理の現状と問題点

パキスタン・パンジャブ州	<ul style="list-style-type: none"> <li>・州財務省は、パフォーマンス予算を導入するなど、リーダーシップを發揮。</li> <li>・中期支出枠組みがないため、毎年の予算決定に際しては対前年度比（増分主義）が基本。予算形式は単年度主義のまま。</li> <li>・事業別予算の一部セクターでの導入の試み。</li> <li>・支出の推定値と実績値の差について監査報告は議会になされるが、非公開。</li> </ul>
フィリピン	<ul style="list-style-type: none"> <li>・資源配分の効率化の側面から改革開始。中期支出枠組みの導入によって予算総枠組みを実施する方向で進みつつあるが、各省庁レベルの支出計画が弱い。</li> <li>・複式簿記、修正現金主義予算導入済み。活動基準別予算も導入されたとの説明なるも、実際には事実上項目別予算にとどまる。</li> <li>・アウトカムに関するパフォーマンス指標策定中。</li> <li>・フィリピンは米国にならって先進的な改革の導入を繰り返すが根付いていない。</li> </ul>

の努力がなされているが、「近似値（Proxy for the True Outcome）にすぎない」という見方もある。<sup>\*36</sup>

アウトカムの把握と指標づくりは重要であるが、そのことはアウトプットの把握が重要でないということは意味しない。アウトプットが必ずしもアウトカムにつながらないことがありうるとしても、アウトプットなしにはアウトカムはありえず、アウトカムは個別プロジェクトの着実な実施を通じたアウトプットの積重ねで形成されることを重視すべきであろう。今後実証的な研究が待たれるのはアウトプットとアウトカム間のミッシング・リンクの発見である。

## 2. 途上国の制度能力

公共支出管理はそれを通じて途上国の制度能力

の向上をめざすものではあるが、その導入は途上国の制度能力に制約される。途上国に導入する場合には、途上国の発展段階や諸条件、とくに制度的能力を勘案して、導入の可否や順序を検討する必要がある。今回の調査では、途上国の中では公共支出管理の導入において比較的先行しているとされているパキスタン・パンジャブ州およびフィリピンにて、現地調査とセミナーを実施した。この調査を通じ、2つのケースともまだ多くの問題を抱えていることが明らかになった。図表5はそれをまとめたものである。<sup>\*37</sup>

上に示すように、途上国において先進的といわれている2つのケースでも、まだ全面的に公共支出管理が展開されているとは言い難く、とくにパフォーマンス予算を前提としたサイクルの完成にはまだ長い道のりがある。先進国の先進的な制度を導入するだけでは定着させることは困難であ

\*36 Interim Report pp.2-9

\*37 詳しくは『開発金融研究所報』本号所載の坂野前掲論文参照。

る。他方、両国で公共支出管理が導入された背景として最も重要なのは、それを導入しようというリーダーシップが存在したことである。

今回現地調査や現地で実施したセミナーを通じて、途上国において公共支出管理を導入する場合の一般的な留意点は以下のとおりと考えられる。<sup>\*38</sup>

公共支出管理改革を進める指導者を途上国の公務員の中から育成することが必要である。

活動項目別予算（Activity Based Budget）の導入は、当該事業さらには政策のコストを特定するために非常に有用である。

権限委譲とアカウントビリティのトレードオフがある場合に留意。監査の充実が必要。

結果に基づいた政策変更とそれにそった予算配分の変更は最も難しい部分である。

## 第 章 公共支出管理と援助機関の対応

最後に、日本のODAにおいて公共支出管理にどのように取り組むかについて論じてみたいが、その前に、世銀とADBの対応を概観してみたい。

### 1 . 世 銀

世銀は、従来公共支出レビュー（PER）にて開発途上国と政策対話を行っているが、これに「公共支出管理」の視点を強化するとともに、アプライザル項目のひとつとして「公共支出」を織り込んでいる。世銀のPEM関連業務は調査・研究、業務評価、融資業務、トレーニング（技術協力）の全般にわたる。公共支出管理の枠組みの中で実施されているプログラムとしては、途上国との政策対話のレベルでは中期支出枠組み（MTEF）、公共支出レビュー（Public Expenditure Review: PER）、案件監理改革イニシアティブ（Loan Administration Change Initiative: LACI）、融資業務のレベルでは公共支出部門改革借款（Public

Expenditure Reform Loan: PERL）、統治制度組織改革借款（Governance, Institutional Reform Loan: GIRL）がある。さらに1998年より世銀は「包括的開発の枠組み（Comprehensive Development Framework: CDF）」を、また2000年からはPRSPを世銀、IMFの共同のイニシアティブで立ち上げ、前述のように、公共支出管理もこれに包括していくものと思われる。

この中で、LACIについて触れてみたい。これは、世銀の中でも、案件管理のグループから出てきたイニシアティブで、ディスパースメントにおいて世銀自身が個々のエビデンス等のチェックを行う方式から、借入れ国の財務管理・監査を中心とする諸制度の信頼性を前提に、かつその制度能力向上を目的として、途上国の検査機関・監査機関などにチェックを行わせる方式へ変更しようというものである。第一義的には世銀の事務負担軽減を目標にしているが、途上国の能力向上が効果として期待されている。

### 2 . ADB

アジア開発銀行では近年ガバナンスの一環として公共支出管理について積極的な取り組みを行っている。1995年4月ADBは“Project Quality, An Agenda for Action”と題するポリシーペーパーを発表、一連のプロジェクト・サイクル（国別セクター別調査・国別援助方針計画書作成、案件準備・実施・監理・評価フィードバック等）の各段階における問題点の整理と評価基準の検討を行った。さらに途上国政策担当者との共同作業を通じて、個別プロジェクトの準備・実施プロセスからその効果的実施の前提となる制度・組織を重視しつつ改革を支援するアクション・アジェンダを作成した。

現在、GIRL型借款がモンゴルで準備中のほか、インドネシア、スリランカでは政府担当官向け教育訓練・調査を目的とするT/Aが準備中であり、中国・ラオス・カンボジア・ベトナムの監査体制の確立/強化に関するT/Aが国別・地域単位で行

\*38 \*37と同。

われている。ADBではとくにプロジェクト・サイクルにおいて、その国内資金フローを重視している。すなわち、公共支出管理の取り組みについて世銀とADBが異なる点は、世銀が予算策定にまず注力したのに対し、ADBでは予算執行、調達、監査等の実務的な部分に重点が置かれていることである。具体的にはプロジェクトの円滑な実施の観点から経常経費予算確保のための措置（PIPの作成）セクター投資計画の作成などである。ADBのアプローチはきわめてプロジェクト指向型であるが、この点はプロジェクト支援を基本とする日本のODAにも大いに参考となる。

## 第 章 日本の開発援助と 公共支出管理への取り組み

最後に、円借款を中心とした日本の開発援助への含意ないし示唆を取りまとめてみたい。まず、すでに述べたように公共支出管理が、基本的な「財政支援」への流れの上にあることは、その背景事情からみても明らかである。他方、これも述べたように、「個別プロジェクト支援」と「財政支援」は二者択一の問題ではない。個別プロジェクトを行っていく場合にも、トータルプロセスとしての公共支出管理は、プロジェクトの進捗を担保し効果発現のために重要である。内貨予算の確保の面からも、マクロセクターの包括的なフレームのもとに中期計画（MTEF）単年度予算個別プロジェクトの強い連携を確保すべきである。援助資金の管理などにおいては、公共支出管理の視点を重視し、可能であれば予算外資金やオフ・バジェット方式によるイアマークなどを介さずに内貨資金を確保する方をめざすべきであろう。

次に、公共支出管理そのものへの支援の可能性であるが、日本が先進的な経験を持つ分野とはいえず、率先してプロジェクト形成を行うことは、現段階では困難であろう。しかし、公共支出管理、ないしニューパブリック・マネジメントについて

は、日本でも自治体レベルで関心がとくに高く、<sup>\*39</sup> 今後、蓄積された自治体のノウハウを「自治体協力」として組み込み、支援する方向が考えられる。

個別プロジェクト支援においても公共支出管理改革を考慮したプロジェクト形成は可能である。たとえば、セクター借款において、活動項目別予算の考え方に基づき、中期的な活動計画と資金計画を立案し（資本支出、経常支出を統合）支援を進めていく方式である。これに近い形の借款はすでに行われている。<sup>\*40</sup> また、プロジェクト実施を通じた監査部門の強化、すなわち世銀のLACI型の協力も、これまで円借款では類似方式の経験（途上国会計監査機関による支出関連書類のチェック）があり、今後トレーニングなどのコンポーネントを取り込みながら、拡張していく余地がある。

途上国におけるパフォーマンス指標づくりへの積極的協力も重要である。具体的には運用や効果に関する指標への理解の共有、対話と改善を図り、他ドナーともコーディネーションを進めていくことができる。

このように、公共支出管理と整合的に個別プロジェクトを支援することが可能かつ適切であり、既存の支援ツールの延長線上で公共支出管理への支援を行っていくことは、十分可能である。

### 参考文献

#### [和文文献]

大住 莊二郎 (1999) 「ニューパブリック・マネジメント 理念、ビジョン、戦略」日本評論社  
国際協力事業団 (1998) 「DAC新開発戦略援助研究会報告書 1～4」

「参加型開発とよい統治 - 分野別研究会報告書」

#### [英文文献]

DfID . 1997. "Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century".

World Bank . 1991. "World Development

\*39 大住 (1999)

\*40 パキスタン「末端灌漑水管理事業」(On Farm Water Management Project)(1992)がその一例である。

Report 1991" (邦訳：世界銀行「世界開発報告 1991 - 開発の課題」1991)。

World Bank . 1993. "The East Asian Miracle Economic Growth and Public Policy" (邦訳：白鳥正喜監訳 海外経済協力基金開発問題研究会訳「東アジアの奇跡 - 経済成長と政府における国家の役割」東洋経済新報社 1994)。

\_\_\_\_\_ . 1998a . "Assessing Aid - What Works, What Doesn' t and Why".

\_\_\_\_\_ . 1998b . "Public Expenditure Management Hand Book".

\_\_\_\_\_ . 1997 . "World Development Report 1997 - The State in a Changing World" (邦訳：海外経済協力基金開発問題研究会「世界銀行 世界開発報告 1997 開発における国家の役割」東洋経済新報社 1998)。

\_\_\_\_\_ . 2000. "A Sourcebook of Poverty Reduction Strategy".



# [ 報告 ] プログラム援助調査<sup>\*1</sup>

## 国際収支支援からセクター・一般財政支援へ移行する援助手法

開発金融研究所 大野 純一

### はじめに

1990年代に入って、冷戦の終結や、先進国財政の逼迫、「援助疲れ」などを背景に、援助を問い直す動きが強まるなかで、従来型の援助戦略や手法の限界が指摘されるとともに、制度改革・オーナーシップなどをキーワードとした改善の方向が模索されている。こうした状況において、英国、北欧などの一部のドナーでは、個々のプロジェクトに対する支援から、特定の開発事業ではなく一般的な開発目的（セクター支援、財政支援など）に支出されるプログラム援助に重点を移しつつある。プログラム援助は、現在までのところ、その金額規模は大きくないものの、サブ・サハラ、アジア地域であればインドシナ半島諸国に対する援助手法として活用される可能性が高く、また、近年再び援助のメイン・イシューとなっている貧困削減等を含めた包括的な援助のひとつの手法とされている。<sup>\*2</sup>

### 第 章 調査概観

本稿におけるプログラム援助（Program aid / assistance）とは、特定の開発事業ではなく、一般的な開発目的に支出されるものをさしている。他方、特定の開発事業、たとえば、港湾、鉄道、通信、医療、教育などにかかる援助は、プロジェクト援助とされる。プログラム援助の形態は、一般プログラム援助（国際収支支援、一般財政支援）、セクター財政支援、プログラム

食糧援助、債務救済がある。<sup>\*3</sup>

プログラム援助は、マクロ経済もしくはセクター・レベルでの政策目的を達成する包括的な支援であり、被援助国政府の責任のもとドナー国・機関との政策対話により支援方針、コンディショナリティが決定される。また、プログラム援助の目的は、被援助国の市場の促進、自由化、健全な財政等に向けた構造調整、政策改革支援の実施に用いられる。プログラム援助の実施に関しては、プログラム援助が被援助国への広範な支援となることから複数のドナーの援助資金を共有（Common Pool）し調整を行うこともある。また、ドナーと被援助国政府との緊密な連携が必要とされる。その結果として、被援助国の行政能力の改善をもたらすことも期待されている。

以下、本件調査の概要は以下のとおりである。

- (1) 1990年代におけるプログラム援助の実施状況をみると、プログラム援助全体としては、世銀がアジア危機に対応して国際収支支援を増大させたことから増加しているものの、二国間援助機関では、自国の援助総額の減少からプログラム援助も減少している。ただし、ドナーが被援助国の「健全な政策（sound policies）」へのコミットを強めていることから、プログラム援助の形態は、国際収支支援から財政支援へ、今後重点が移行していくとみられる。プログラム援助は、中進国の経済危機に対応するケースを除けば、主にサブ・サハラ地域などのアフリカへの供与が多く、セクターとしては保健・人口、教育、道路開発、農業が多い。
- (2) 各援助機関のプログラム援助の策定におい

\*1 本調査は、英国の研究機関であるODI（Overseas Development Institute）およびCA（Crown Agents）に委嘱し、プログラム援助を実施している世銀、EDF（European Development Fund、EU）、DfID（Department for International Development、英国）、Sida（Swedish International Development Cooperation Agency、スウェーデン）、USAID（Agency for International Development、米国）を対象にプログラム援助の実施状況について取りまとめたものである。

\*2 World Development Report 2000/2001 概要。

\*3 "Principles for Programme Assistance" DAC 1991に準拠。

て、世銀・IMFの政策対話、コンディショナリティに大きく影響を受けているが、人道主義（Sida：スウェーデン国際開発協力庁）、政治的な事由（USAID：米国国際開発庁）を重視する援助機関もある。各援助機関ともファンジビリティ（fungibility、流用性：援助により余裕の生じた資金を他の分野へ投じること）<sup>\*4</sup>をある程度容認しつつ、被援助国の予算全体をチェックすることにより、ドナー国・機関へのアカウントビリティを高める方向で対処している。

- (3) プログラム援助の実施はドナー間およびドナーと被援助国の調整コストが大きいものの、政策対話、コンディショナリティの設定を通じて、被援助国のオーナーシップ（ownership）開発へのコミットメントを高めることができ、被援助国の行政能力の改善、ドナー側では情報を共有できるなどのメリットがある。しかし、プログラム援助の政策対話、コンディショナリティの設定が、被援助国に対しては一種の内政干渉の問題をはらむ可能性がある。また、プログラム援助は、直接的なインパクトの確認が難しい。
- (4) 援助の枠組みとして、世銀は1998年に包括的開発フレームワーク（CDF: Comprehensive Development Framework）<sup>\*5</sup>を提唱し、1999年末からは被援助国が主体となって当該国の貧困削減を中心に据えた開発計画や貧困緩和戦略ペーパー（PRSP: Poverty Reduction Strategy Papers）<sup>\*6</sup>が策定されるようになってきている。これらの援助枠組みは、貧困を含む広範な開発問題に対するものであり、具体的な援助メソッドとしてプログラム援助も一案と考えられている。

開発援助において、プロジェクト援助が依然支配的であり続けるものの、社会開発案件や政府の

能力の低い被援助国への支援など、今後包括的な支援方法としてプログラム援助が増加すると考えられる。プログラム援助のスキームは、被援助国の開発分野を包括的に含み、プログラム援助が一国の経済・社会に与える影響は大きいと考えられる。

## 第 章 プログラム援助の実施状況

### 1. プログラム援助の実施形態

プログラム援助は、その支援目的により諸形態がある（図表1）。一般プログラム援助には、国際収支支援と一般財政支援がある。国際収支支援は、国際収支上の困難な状況に陥った国に対して商品輸入プログラム（commodity import program）を通じ行われ、1980年代に多く実施された。その後、為替の自由化等により国際収支支援は減少傾向にある。一般財政支援は、財政が逼迫している国に対して構造改革を促し支援するもの。次に、セクター財政支援は、一般財政支援が当該国の国際収支や経済全般に対して支援するのに対して、特定セクターの構造改革を主眼にした支援である。プログラム食糧援助は、食糧不足に悩む途上国に対して食糧支援を行うもの。債務救済は、債務返済が困難となっている国に対して行う支援である。これらのプログラム援助形態の中で、1980年代から90年代にかけて国際収支支援からセクターおよび一般財政支援へとシフトしている。1990年代におけるプログラム援助の実施状況を図表2、図表3に示す。

### 2. プログラム援助の実績

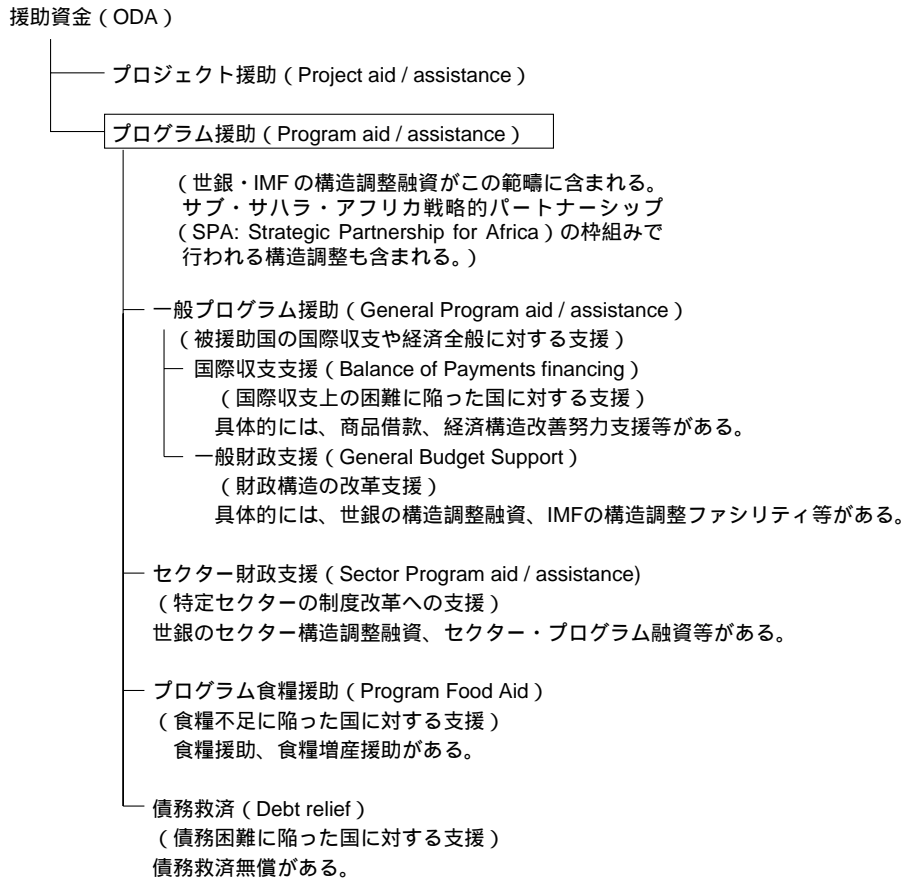
世銀において国際収支支援のためのプログラム

\* 4 ファンジビリティについては、『開発金融研究所報』本号掲載の林薫「公共支出管理と開発援助」参照。

\* 5 CDF（包括的開発フレームワーク）は、世銀ウォルフエンソン総裁のリーダーシップのもと実施に移され、持続的成長と貧困削減を達成するためには、マクロ経済・財政・金融面のみならず、政府・制度・社会等に対して包括的に対応する必要があるとするコンセプトに則って策定されているもの。

\* 6 PRSP（貧困削減戦略ペーパー）は、被援助国が主体となって策定する計画書であり、貧困削減にウエートを置いている。従来の開発計画と異なる点は、被援助国のオーナーシップ、各ドナー・NGO・民間セクター等との幅広いパートナーシップを重視していること。今後、世銀、IMFはPRSPをもとに途上国を支援していくこととしている。

図表1 プログラム援助の諸形態



注：緊急援助は、プログラム援助に含まれない。  
出典：DAC "Principles for Programme Assistance" 1991より作成。

援助は、1990年代の半ばから末にかけて増加している。これは主に、アジア経済危機（1997年）に対するものである。世銀のプログラム援助のシェアは、1990年代前半の20%から、1990年代後半になると41%と倍増している。<sup>\*7</sup>

EDF（欧州開発基金）では、総援助予算増加のなかでプログラム援助は、1990年代を通じて、安定的に推移し援助総額の25%程度となっている。援助形態については、1990年代半ばから国際収支支援から財政支援、とくにセクター財政支援へ移行している。

DfID（英国国際開発局）、Sida（スウェーデン国際開発協力庁）では、プログラム援助は、援助総額の減少とともにその割合も減少している。プログラム支援の形態では、DfID、Sidaともに今後、

国際収支より財政支援を目的とした支援を増加する方針である。USAID（米国国際開発庁）では、プログラム援助は、政治的な理由がある場合を除き、減少傾向にある。<sup>\*8</sup>

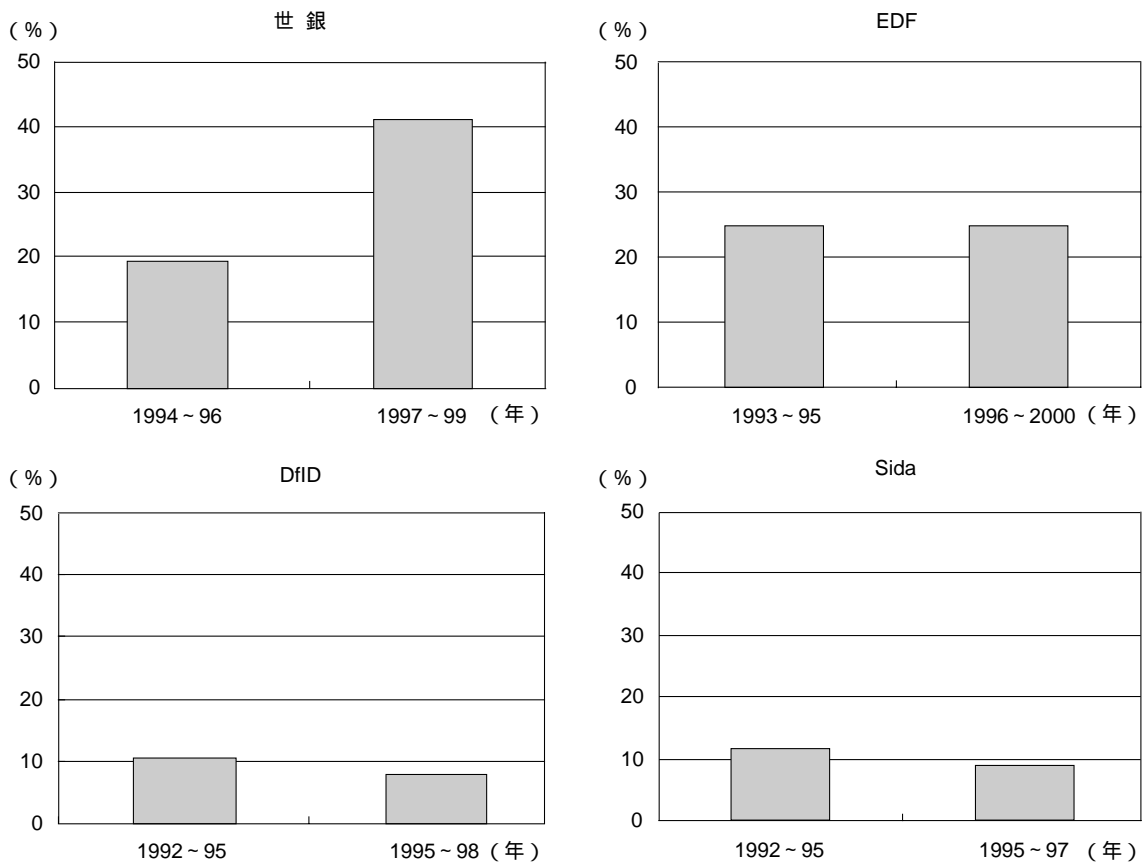
プログラムタイプ援助の実施は、被援助国によってその支援の性格が異なる。アジア経済危機や旧ソ連・東欧諸国への支援にみるように、中所得国に対するプログラム援助は、短期的な国際収支支援による市場の信頼回復、資本逃避の阻止などが目的になる。他方、アフリカや南アジアの低所得国への支援は、セクター改革支援や財政改革支援に用いられている。

なお、日本においてもプログラム援助は実施されており、1980年代に多く実施された国際収支支援を目的とする商品借款、構造調整借款（SAL）

\*7 国際収支支援としては、IMFの支援があるが、ここでは援助機関の動向をメインとするため、IMFは調査対象としていない。

\*8 1999年9月ODIによる各援助機関へのヒアリングから。

図表2 各援助機関におけるプログラム援助の構成比



注：ODIレポートより作成。  
USAIDについては、詳細データがないため作成していない。

セクター調整借款、ツーステップ・ローン、ノンプロ無償、食糧増産援助、債務救済無償などがある。DACの定義に従って日本のODAをみると、1990年代後半で総額の10%程度がプログラム援助に分類される。

### 3. 地域別、セクター別の実施状況

プログラム援助は、行政能力が低く財政改革が必要とされているサブ・サハラ地域で積極的に実施されている。プログラム援助、ここではセクター・プログラム援助の実施状況を地域別にみると、サブ・サハラ地域で全体件数の85%程度が実施されている(図表4)。

アジア経済危機により、世銀の国際収支支援は急増したが、概して、アジア地域ではマクロやセクター・レベルでのプログラム援助の実施が少ない。その理由として、東南アジア地域では良好な

政策やマクロ経済が安定し、サブ・サハラ地域に比して高いセクター・マネジメントがなされていることが挙げられる。

セクター別にみると、保健・人口、教育、道路開発、農業といったセクターが主となっている。

なお、プログラム援助、とくにセクター・一般財政支援において、民間が主体となるケースが多いセクター(たとえば、電力、通信等)は、ドナー国および被援助国政府に加えて、各種事業者(民間部門)など多数の関係者(player)との調整が必要となり、公共セクターの改革を目的とするプログラム援助にはなじまないと考えられている。

### 4. 一般財政支援・セクター財政支援の現状

ドナー国は、被援助国の「健全な政策(sound policies)」の形成と実施を支援する方針を強めて

図表3 プログラムタイプ援助形態別の実施状況<sup>注</sup>

	世 銀	EDF	DfID	Sida	USAID
国際収支支援	・東アジアの経済危機により急増	・1996年以前の構造調整は、国際収支支援であったが、その後、財政支援へ移行	・国際収支支援の減少にともないマクロ、セクター・レベルで財政への支援へシフト	・輸入サポートは減少し、債務救済、セクター・サポートへシフト	・経済支援融資(ESF)は、政治的に支出され、政策改革条件が付与されていない
一般財政支援(財政歳入欠陥の補填)	・構造調整融資が該当、資金使途区分を、政策対話、コンディショナリティにより担保 ・新規にPERC/PERLを導入	・1995年ロメ協定改定後、財政支援が主流となっている(EDF第8項)	・アフリカの二国間援助の1/3程度を占める。IMF・世銀とともに協調を行っている8~10カ国へ支出	・Cape Verdeを除き、プログラム援助は重要な位置を占めている。ただし、一般財政支援は減少傾向	・マケドニアへの世銀との協調融資の例がある
セクター財政支援(セクターの歳入欠陥の補填)	・セクター別構造調整融資は歳出の改革とリンクしている ・セクター投資計画は、プロジェクト融資として扱われ世銀資金の使途に支出を特定している	・財政マネジメントがしっかりしていない場合は、特定セクターへのセクター財政支援を行う ・財政マネジメントがある程度ある国について、セクターを特定しない一般財政支援により実施する	・国規模の小さい途上国へのコミットメントは急増 ・ただし、プロジェクト援助のシェアは、依然大きい	・現在数カ国しか適用はないが、今後、支出が増加するものとみられる	・議会の反対によりアフリカでの支出は大幅に減少

注：各機関の主なプログラム援助スキーム

世銀：Structural Adjustment Loan or Credit (SAL, SAC), Sector Adjustment Credits (SECALs), Public Expenditure Reform Credit / Loan (PERC/PERL)

EDF：Structural Adjustment, Stabilisation of Export Earnings (一次産品輸出所得安定化制度：Stabex農産品、Symin 鉱物品)

DfID：Budget support, Economic Sector Programme, Debt relief

Sida：Import support, Budget support, Debt relief

USAID：Development Assistance, Economic Support Fund (ESF), Support to Eastern European Democracy (SEED), Freedom Support

おり、プログラム援助を通じた被援助国の財政プロセスへの支援を強めている。このため、プログラム援助の実施形態も国際収支支援から財政支援に移っている。<sup>\*9</sup>

一般財政支援における各援助機関の対応は、次のとおりとなっている。世銀は、従来の個別の財政支援から新たに包括的なPublic Expenditure Reform Credit<sup>\*10</sup>を策定し導入している。<sup>\*11</sup> DfIDは、従来の財政支援に比して長期の財政支援のプログラム援助を導入。EDFは、財政支援としてアフリカ諸国へのプログラム援助を実施。Sidaは、援助金額の全体的な減少の中でプログラム援助も

減少させているが、今後、セクター財政支援に比重を高めるものと考えられる。<sup>\*12</sup> 米国では議会が財政均衡の観点からODA支出に対し消極的であり、プログラム援助に関しても実施に消極的であるが、政治的、人道的理由により、プログラム援助を実施しているケースがある。<sup>\*13</sup>

多国間の調整の枠組みとしてのサブ・サハラ・アフリカ戦略的パートナーシップ(Strategic Partnership for Africa: SPA)<sup>\*14</sup>では、SPAの中で決定されたパイロットプログラム内で、財政支援ガイドラインを策定し、ドナー国と被援助国とで合意した歳出プログラムに基づくプログラム援

\*9 このレポートでは、財政支援の現状は、アフリカの事例が主となっている。なお、アジア地域でも世銀からタイへのPublic Expenditure Reform Loanがある。

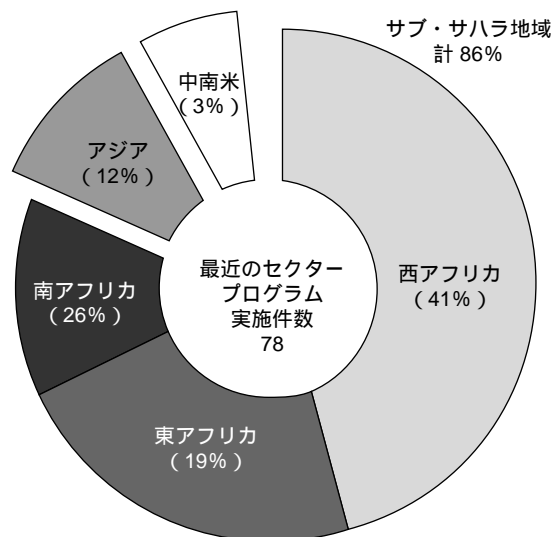
\*10 詳しくは『開発金融研究所報』本号掲載の林薫「公共支出管理と開発援助」参照。

\*11 ベニンで実施。

\*12 1999年9月ODIによる各援助機関へのヒアリングから。

\*13 マケドニアで実施。

図表4 地域別セクター・プログラム援助の実施件数（ODI調査）



注：西アフリカは、モロッコ、モーリタニア等が含まれ、東アフリカにはタンザニア、ケニア、ソマリア等が含まれ、南アフリカには中央アフリカ等が含まれる。  
 サブ・サハラ地域は、これら3地域からなる。  
 出典：Mick Foster "Experience with implementing sector Wide Approaches" ODI, June 2000 より作成

助を行っている。<sup>\*15</sup>

セクター財政支援の実施については、各援助機関とも経験的に、被援助国政府の役割、ひとつの組織に実施責任が明確にされていること等を重要としている。ただし、ドナーが実施できるセクター財政支援の実施要件には違いがみられる。EDF、DfID、Sidaでは、各援助機関の持つ会計・監査基準を満たせば、セクター財政支援を柔軟に実施できるものとなっている。世銀においては、セクター財政支援の実施は柔軟に行われるが、セクター支援に包含されるプロジェクト援助については、世銀の調達手続、会計手続の適用を必要としている。USAIDでは、議会の意向と米国の戦略に則った援助資金の支出に対応するため、他のドナーとの資金のプール化（Common funding

arrangements）への参加が困難となっている。

## 5. プログラム援助の配分基準

各援助機関とも、プログラム援助の実施に際して、被援助国政府のオーナーシップ、被援助国における健全な政策環境の質（the quality of the policy environment）を重視して援助資金を配分している。ドナー側は、被援助国が経済成長、貧困削減にかかる健全な政策（sound policies）にコミットすることを求めている。

世銀は、より広範な政策対話を被援助国と行うため、包括的開発フレームワーク（CDF）を進めている。EDFは、sound policiesの実施に失敗した国から他の途上国への資金配分を柔軟に行い、構造調整資金をより選択的に国別に配分。USAIDは、政策環境の質を重視していながらも、財政均衡重視等の米国内の政治的理由により援助総額を増加させることができない。他方、Sidaは、被援助国の政策環境の質を重視するものの、仮に当該国の政策環境が脆弱であっても援助資金の支出を止めることには消極的で、むしろ、Sidaの支援する案件の実施を通じてオーナーシップを高めることを強調している。

## 第 章 プログラム援助策定・援助規模の決定

プログラム援助策定における論点となる問題や各援助機関の援助規模の決定についてみると、以下のとおり（図表5）

### 1. 政策対話・ドナーコーディネーション

ドナーと被援助国とが、パートナーシップ（partnership）のもと政策対話（policy dialogue）

\*14 SPAの前身は、1987年に世銀のイニシアティブにより創設された「サブ・サハラ・アフリカ特別援助プログラム（Special Program of Assistance for Africa: SPA）」であり、2000年初めより、PRSPに重点をおいた「貧困緩和とパートナーシップの強化」が打ち出され、現在の「サブ・サハラ・アフリカ戦略的パートナーシップ（Strategic Partnership for Africa: SPA）」となった。

\*15 1998年よりブルキナ・ファソで実施されている。

図表5 プログラムタイプ援助策定

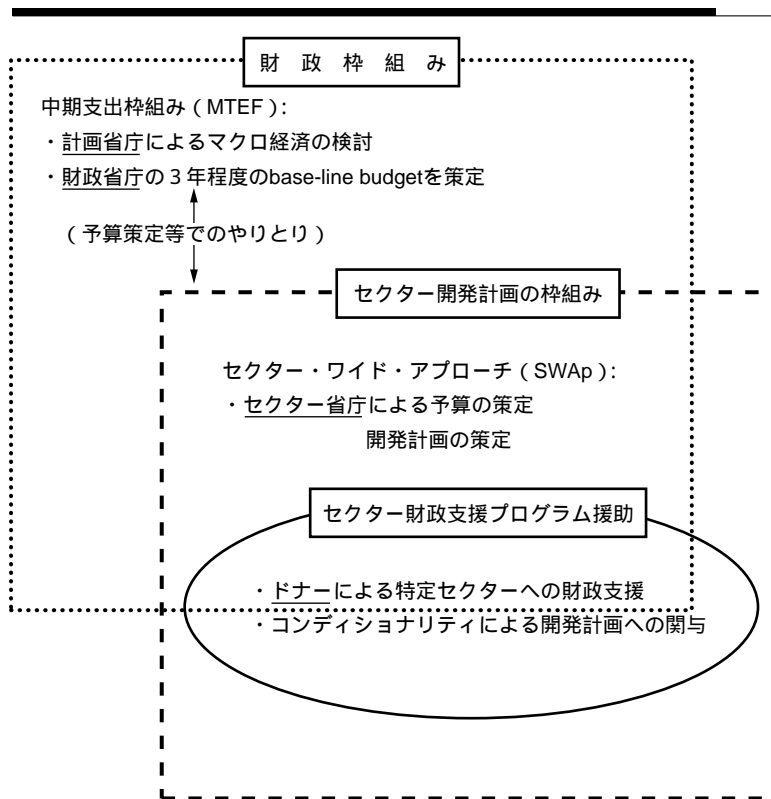
	世 銀	EDF	DfID	Sida	USAID
政策対話	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国別援助戦略策定プロセスに政策対話の重要性が増加。世銀は、IMFとともに構造調整における政策対話を主導</li> <li>・ 政策対話の主な点は、マクロ、セクター部門</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 世銀・IMFの政策対話に参加、とくに財政支出について高い関心。(ECは他の国際機関への影響力を持ちたい趣)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ IMF・世銀の政策対話をフォロー。ただし、自国の影響を行使すべく、ドナーとして被援助国政府、世銀に働きかけ。政策、支出の優先順位については、被援助国、ドナー間の幅広い議論を支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ IMF・世銀に準拠。政治的に汚職、人道問題による支出の停止がある</li> <li>・ 人道的な視点での政策対話を促進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 米国独自の政策対話を実施</li> <li>・ プログラム援助は、政治的に決定</li> </ul>
コンディショナリティ	<p>過去のコンディショナリティが有効ではなかったため、融資前にコミットを求めるように留意している。実際には国によってはばらつきがあるが、構造調整融資において被援助国のコミットメントの確約を得ている</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 世銀・IMFのマクロ・コンディショナリティに準拠</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 世銀・IMFのマクロコンディショナリティをフォロー</li> <li>・ ただし、別途、ガバナンス条件を付加</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 世銀・IMFのコンディショナリティをフォロー(カーボ・ベルデ、ベトナムを除く)。ただし、スウェーデンは、多国間機関が支出を止めても、人道的支援を行う</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 政府と連携してセクターごとのコンディショナリティを策定。また、コンディションを世銀、IMFと調整</li> <li>・ 政治的理由により支出するケースあり、コンディショナリティの実行は弱い</li> </ul>
ドナー・コーディネーション	<p>SPA、CG会合の議長を務める。セクタープログラムでは、指導的な役割を持ち、また、CDFではドナー間のいっそうの協調を実施。世銀の調整は、ドナー、被援助国双方に高く評価される一方で、世銀の「支配」への批判もある。他のドナーのパートナーシップよりは世銀の指導で調整する傾向</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ ドナー・コーディネーションへ積極的に参加( ECを代表するドナーとして積極的に調整を果たそうとするが、すべてのEC諸国にその役割が認められているわけではない)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ とくにアフリカでは、被援助国主導の中期財政計画、セクタープログラムについて調整をより積極化。しかし、コーディネーションについてDfID内の各地域の権限委譲の違いから、その運用はまちまちである</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ スウェーデンが主なるドナーとなる地域(ニカラグアなど)では、リーダーシップを発揮することを希望</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ SPA、CG協議、現地の協議に積極的に参加</li> </ul>
被援助国政府の手の標準化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 世銀は、世銀の調達基準、会計手続、監査手続を国際基準として原則行うように主張</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 手続が煩雑なため標準化の限界がある</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ DfIDの手続はコンプライアンスも許容できるほど柔軟であるため共通の手続を許容可能。DfIDはガーナの保健セクターでは主導的に標準化を行った</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 合理的なものであれば許容範囲は広い。他のドナーが手続を共通化するように働きかける</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 経済支援基金(ESF)が不足しているためアフリカでの支援は逼迫し、プロジェクト支援手続は厳しい</li> </ul>

を行い、プログラム援助を策定するのが一般的。各援助機関ともに、世銀・IMFの被援助国政府との政策対話に準拠している。ただし、DfID、EDFは、自国・機関の影響力の維持を図るため、独自に被援助国との対話を実施。USAIDにおいては政治的事由を、Sidaでは人道的見地をそれぞれ重視している。

プログラム援助は、とくにセクタープログラム援助については被援助国の広範な開発支援となるため、複数のドナーによる協調支援のケースが多く、各援助機関は積極的にドナーコーディネーション(Donor coordination)を行っている。ドナ

ー協議の場としては、CG会合、現地でのドナー協議等がある。なお、アフリカ地域では、ドナーの援助の枠組みであるサブ・サハラ・アフリカ戦略的パートナーシップ(SPA)がある。また、1998年には、世銀は援助の枠組みとして、包括的開発フレームワーク(CDF)を提唱し、1999年末からは被援助国が主体となって当該国の貧困削減を中心に据えた開発計画、貧困削減戦略ペーパー(PRSP)を策定する方針となっている。これらの援助枠組みは、貧困を含む広範な開発問題に対するものであり、具体的な援助メソッドとしてプログラム援助も一案と考えられている。

図表6 プログラム援助（セクター財政支援）の実施枠組み（概念図）



## 2. プログラム援助の実施枠組み

プログラム援助、ここではセクター財政支援が、どのような形で、どのようなタイミングで実施されるかは、セクター・ワイド・アプローチ (SWAp: Sector Wide Approach)、中期支出枠組み (MTEF: Medium Term Expenditure Framework) の枠組みの中で検討される (図表6)。

SWApは、当該セクターを担当する被援助国政府の省庁がセクターの広範な開発計画を検討・策定し、個別のプロジェクト、プログラムを調整する枠組みである。プログラム援助の実施に際しては、SWApの範疇に入るものと考えられる。

一方、特定セクターを含め、プログラム援助が実施される対象は、被援助国政府であり、その公共部門である。このため、プログラム援助の実施については、財政と密接な関係が生じる。中期支

出枠組みは、被援助国財政の3年程度の基本予算を財政省庁が策定するものであり、この枠組みの中には、計画省庁によるマクロ経済の検討も含む総合的な財政枠組みである。

SWApによりセクターの開発計画を、中期支出計画によりセクターの開発計画にみあった財政配分を検討し、プログラム援助 (セクター財政支援) は、これらの枠組みの中で位置づけられている。

## 3. コンディショナリティ

各援助機関ともおおむね世銀・IMFのコンディショナリティ (Conditionality) に準拠している。ただし、EDF、DfIDは、世銀・IMFのコンディショナリティ以外にも自国政府・自機関のコンディショナリティを付加。USAIDは、政治的な理由により、Sidalは、人道的見地によりそれぞれプログラム援助を柔軟に支出できるものとしている。世銀・IMFは、被援助国政府がコンディショ



ナリティを履行できない場合、プログラム援助の支出を中止、場合によっては、従来のコンディショナリティに代わって新たなコンディショナリティを課すというケースもある。

プログラム援助の実施面からみると、被援助国のコンディショナリティへのコミットメントを前提としており、被援助国のオーナーシップによりプログラム援助が効果的に実施される。しかしながら、コンディショナリティが被援助国政府に対して厳しいものであればあるほど、被援助国政府のオーナーシップを阻害する懸念もある。

従来は、政治的な事項をコンディショナリティに含めることはなかったが、最近ではDfID等の援助機関は、世銀・IMFのコンディショナリティを超えて、ガバナンス条件（Governance conditions）も含めるケースがあり、政治の自由化、反汚職等が被援助国と議論されている。世銀は、近年、透明性（transparency）の確保等のコンディショナリティを設定し、被援助国政府のコミットメントを強く求めている。こうした動きは、アフリカ諸国において顕著となっている。一方、被援助国政府側では、人権問題、政治的なアカウントビリティの改善をコンディショナリティの経済アジェンダに含まれることを、懐疑的にとらえる傾向が根強い。

こうしたことからコンディショナリティの役割・内容等に関するドナー間の調整、被援助国政府との調整は、コンセンサスの形成が難しく、コンセンサスが形成されず援助ができなくなるケースも含め、プログラム援助実施の調整コストが大きい。

#### 4 . NGOの役割

プログラム援助は、開発支援分野が広範にわたるため、被援助国側のコミットメントとあわせて参加（participation）も重要な要素となり、NGO等の市民団体の参加も重視される。世銀、USAIDは、国別援助計画策定時にNGOとの協議を持っている。その結果、世銀の実施したプログ

ラム援助においては、ドナー・被援助国に対してアカウントビリティが改善したケースがある。<sup>\*16</sup>他方、EDF、DfID、Sidaでは、プログラム援助策定において、とくにNGOとの協議を行っていない。

#### 5 . プログラム援助規模の決定

ドナー・各援助機関のプログラム援助規模の決定は、被援助国の財政ギャップ、国際収支ギャップを計量的に把握したうえで、基本的に各援助機関の国別援助計画にそって決定される。しかしながら、実際の供与に際しては各ドナーとも財政ギャップ、国際収支ギャップの補填に支出するかを計量的に分析して決定に至るものではなく、むしろ、援助実績、もしくは政治的に決定されているのが実状である。このため、各援助機関の支出によって、当該被援助国の財政ギャップ、国際収支ギャップが補填されないケースや、重要な政策が実行されないケースも考えられる。世銀は、これらに対処する視点から「最終的な貸し手（“lender of last resort”）」としての役割を表明している。

世銀におけるプログラム援助の規模の決定は、次のとおりとなっている。IDA対象国に対しては、被援助国への支援の必要性、政策の質を計量化し援助総額を確定。国別支援計画において、融資手法を検討する。プログラム援助は財政ギャップの補填、政策改革に支出されるが、先の総額の範囲で支出される。IBRD対象国の金額規模は、過去の実績等を含め政策的に援助規模を決定することがある。EDFも、支援の必要性、被援助国の政策の質等をもって決定するとしているが、EDFの国・地域別開発計画であるNIP（National Indicative Program）では被援助国への支援のうち10%までをプログラム援助に支出可能な規模としている。なお、実施については、被援助国のコンディショナリティの実行をみつつ1年ごとに支出を決定し、被援助国がコンディショナリティから外れることのないように実施している。DfID

---

\*16 インドネシア。とくに金融セクター支援。

は、伝統的にアフリカの小規模な援助供与国に対しプログラム援助を実施している。プログラム援助の実施は、1997年以前については、必要規模、政治の質、過去の実績、さらには当該国の援助規模全体の中でDfIDが支出しなければならない規模により判断されていた。1997年以降はCountry programに基づきプログラム援助とプロジェクト援助の実施は、Country Strategy Paperにより検討される。Sidaは、プログラム援助の規模決定に関して、とくにガイダンスを有していない。USAIDは、政治的理由によりプログラム援助の支出を決定している。

## 第 章 プログラム援助のアカウント ビリティの確保手段

プログラム援助は、資金形態からファンジビリティ (fungibility、流用性) が高いとされ、各援助機関のアカウントビリティ確保は以下のとおりとなっている (図表7)。

### 1. ファンジビリティ、アカウントビリティ

一般に、プログラム援助のうち、国際収支支援については援助資金を商品輸入の枠でとらえ、財政収支支援については原則資金の用途を特定していない。こうした資金形態からプログラム援助は、プロジェクト援助に比べてファンジビリティの度合いが大きいとされている。<sup>\*17</sup>

ファンジビリティとは、ドナーから供与された援助資金が特定のプロジェクトに対して行われるとき、被援助国は当該プロジェクトに当初予定していた資金を他の部門に回す余裕ができ、いわば資金を流用できる可能性があることをさしている。流用先としては、非効率な使用に加えて、軍事支出や公務員給与のようなドナーが望まない支

出が増えやすいことも含まれる。ファンジビリティへの関心が高まるにつれて各援助機関とも被援助国の公共支出全体をレビューし、アカウントビリティ (説明責任、accountability) を確保することに重点を置くようになってきている。なお、プログラム援助の借款・贈与による見返資金<sup>\*18</sup>の利用にもファンジビリティの問題があることはいうに及ばない。

ここで援助資金の流れをみると、プログラム援助におけるドナーから被援助国への資金の流れは支援形態により異なる。国際収支支援では、無償資金・借款によるPositive List (世銀、DfID、EDF)、Negative List (USAID)<sup>\*19</sup>の形式の商品輸入形式をとっている。財政支援では、DfID以外は用途を特定していない。USAIDは、無償資金による商品輸入のほか、セクター財政支援として資金を被援助国政府へ直接贈与している。Sidaは、直接、援助資金を財政支援として被援助国へ支出している。

プロジェクト援助の資金の流れには、ドナーの援助資金を共有資金 (Common FundまたはBasket Fund、Earmarked Fundなどと呼ばれる) して、被援助国政府、関係セクターの実施機関等のプログラム、プロジェクトへ支出されるケースがある。<sup>\*20</sup> Common Fund方式の場合、資金用途が特定されないため、ファンジビリティが高いが、政策対話において各ドナーの資金用途が確定されているEarmarked Fund方式であれば、ファンジビリティはある程度抑えることが可能なケースもある。セクター財政支援として、ガーナ、ザンビアの保健・衛生セクターへのCommon Fund方式、Earmarked Fund方式の例をみると図表8のとおり。

資金の用途の確認について、世銀はSOE (Statement of Expenditure) 方式<sup>\*21</sup>等により用途を確認している。USAIDは、プログラム援助が政治的視点で実施されていることを反映して用途

\*17 プロジェクト援助においてもファンジビリティは生じる。たとえば、あるプロジェクトへドナーが支援すれば、被援助国の当該プロジェクトへの資金は他に流用が可能である。しかしながら、プログラム援助は、資金を被援助国の財政へ直接的に支出するため、予算全体としてみた場合にファンジビリティが大きなものとなる。

\*18 見返資金は、本来、被援助国が自由裁量で支出できるもので、被援助国に属する資金との考え方がある。

\*19 Positive Listとは、援助の対象品目を記載したリスト、Negative Listとは、購入対象とならない品目を記載したリスト。

\*20 ガーナ、ザンビアの保健セクターへのプログラム支援。

図表7 援助資金の流れ

	世 銀	EDF	DfID	Sida	USAID
資金の用途特定	・多くの場合、構造調整融資は用途を特定していない ・セクター投資計画下のプロジェクトについては、資金の用途を明確にするように求め、調達、会計手続について世銀の手続に準拠	・財政支援・国際収支支援からの見返資金の用途を指定、会計手続、監査を行う。ただし、実際は、柔軟性あり ・財政支援では、外貨市場が自由であれば、資金の用途を特定化しない	・国際収支支援から財政支援に移行。財政支援については会計・監査手続を要求。ただし、財政システムがいかに強化されたかを評価	・見返資金の用途の指定はない ・政策の合意が得られないものについて、セクター財政支援はない	・プロジェクト援助(経済支援基金(ESF))は、供与の政治的動機が大いほど、用途の限度はゆるやかとなっている
援助資金	譲許的借款	無償資金および特別借款	無償資金	無償資金	無償資金
資金支出方法	Commodity Import program	Commodity Import program	Commodity Import program	直接的に財政へ支出	Sector commodity program Sector cash grants
国際収支支援の実施条件	Positive Listおよび用途制限を設けない	Positive List	Positive List	1998年以降実施していない	Negative List
財政支援の実施条件	政策のみ	政策(社会セクター)	用途特定によるリンパース方式	用途を特定しない無償資金	なし
セクター支援の実施条件	政策および社会経済指標	政策、調達	政策、用途特定によるリンパース方式	政策、用途制限のないリンパース方式	社会経済指標
見返り資金(自助努力としての内貨分)の被援助国予算への計上	無	無	無	無(ただし、監査費用を除く)	有
財務監査(輸入プログラム確認、予算管理等)	輸入に関する確認はなく、PERを行う	輸入書類を確認、ただし、GIP、SIP等の手続に移行	被援助国予算を監査	輸出信用状程度のみを対象に監査	輸入書類を確認
評価方法	セクターの計数: 予算配分	マクロ経済モデル、社会指標	セクターのパフォーマンス、貧困指標	セクターの質、貧困指標	社会経済指標
外部監査	無	European Court of Auditor	National Audit Office (NAO)	National Audit Office (NAO)	General Audit Office (GAO)

確認には柔軟に対応している。DfIDは、サプライヤーへの直接支払形式をとっている。Sidaは、直接的に被援助国政府財政の支援を行い、被援助国政府の手続を採用している。なお、被援助国政府予算の長期的なサステナビリティが確保されていれば、各援助機関とも経常費用(recurrent costs)<sup>\*22</sup>への支出は可能としている。

なお、各援助機関とも政策対話、コンディショナリティを設定することにより、ファンジビリティの最小化は可能としている。

## 2. モニタリング・評価

プログラム援助のモニタリングを行うためには、包括的な被援助国の歳出の管理が有効と考えられている。世銀は、公共支出評価(Public Expenditure Review: PER)により各援助機関へモニタリングのフレームワークを提供し、この分野でも世銀の役割が重要なものとなっている。

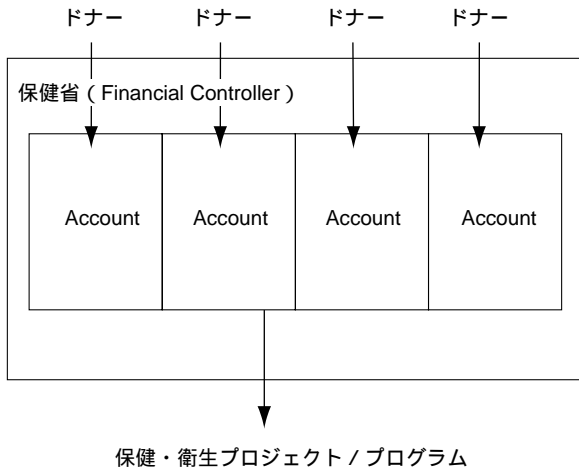
各援助機関のプログラム援助の評価手法をみる

\*21 帳票書類(被援助国の会計検査機関等のチェックを受けた)によりアカウントビリティを担保する方式。

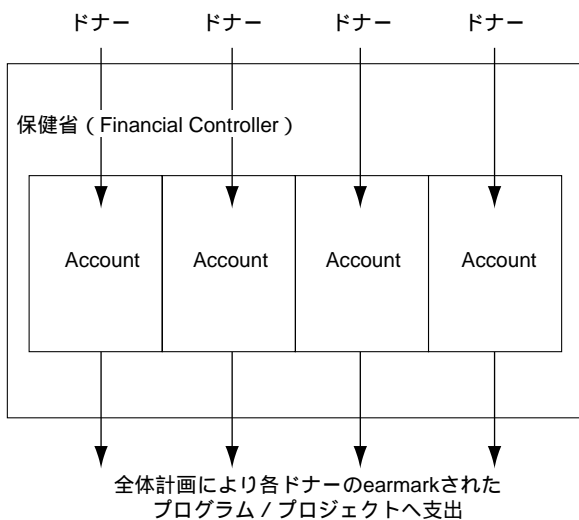
\*22 ただし、経常費用中の公務員の給与への支出については、Sida以外の各援助機関は否定的である。

図表8 セクター財政支援の資金の流れ  
(例：ガーナ、ザンビア)

a Common Fund/Basket Fund 方式



b Earmarked Fund 方式



注：Common Fund/Basket Fund方式、Earmarked Fund方式では、それぞれ各ドナーは保健省の各ドナーのAccountへ入金、保健省のFinancial Controllerが資金を管理。

と、世銀については、セクターの予算配分の評価を行い、DfID、Sida、USAIDでは、貧困等の社会指標を使った「成果 (outcome)」評価を行っている。EDFは、マクロ経済評価手法を開発し、

あわせて社会経済指標を補足的に使用し評価を行っている。

### 3. 監査

プログラム援助資金の監査をみると、援助機関による監査と被援助国政府による監査がある。各援助機関の監査は、自国政府の監査制度により若干の違いはあるが、多くは、援助機関の内部監査組織による監査と、二国間機関においてはドナー政府監査機関の行政的監査があり、国際機関においては外部監査人による監査を実施している。被援助国政府においても自国機関による監査と外部監査人による監査が行われている。

各援助機関をみると、世銀、USAIDにおいては、援助実施条件として、外部の監査人の選定を被援助国政府に求め、外部の監査人を雇用する場合は、その費用を援助資金の一部として認めている。他方、DfID、Sidaは、被援助国政府の監査機関の報告を使用する度合いが高いものとなっている。

### 4. 手続の標準化<sup>\*23</sup>

ドナーからの支援を受ける被援助国において、アカウントビリティ確保を含めたもろもろの手続を各ドナー側の手続に対応してバラバラに行うのは、被援助国側の大きな負担となる。このため、手続の標準化へ向けた動きが出てきており、この分野では世銀が先行している。世銀は、調達基準、会計手続、監査手続の世界標準化を指向しているが、世銀の手続をデ・ファクト・スタンダードとすることには異論も多い。他方、EDFは、自機関の援助手続が煩雑なため、標準化には限界があるとしている。

## 第 章 プログラム援助とプロジェクト援助の比較

ドナー側の援助政策と被援助国政府の開発政策

\*23 援助手続の標準化は、単なる援助の実施手続にとどまらず、被援助国とドナー諸国、各援助機関の案件形成を含めた包括的な援助の標準化がある。

との整合性、オーナーシップ、ファンジビリティ、管理・評価について、プログラム援助とプロジェクト援助を以下のとおり比較した（図表9）。

## 1．援助政策と被援助国政府の開発政策との整合性

プログラム援助では、政策対話を通じて被援助国の政策、他のドナーとの調整が必要であり、これらの調整により整合性（Consistency）を高めている。ただし、これに要する調整コストは大きい。他方、被援助国政府が、しっかりした政策運営においてプロジェクト援助を実施すれば、援助を享受し、自国の開発政策との整合性を確保できる。しかしながら、被援助国政府の開発政策が脆弱である場合、実施するプロジェクトと自国政府の開発政策との整合性が確保できない場合がある。

## 2．オーナーシップ

プロジェクト援助、プログラム援助ともに被援助国の政策やオーナーシップ（ownership）が堅実なものであれば、ともにその目的を達成できる。しかしながら、プロジェクト援助の実施において、被援助国のオーナーシップが低い場合、ドナー主導の援助となる可能性がある。一方、被援助国政府が、単に資金の獲得のためにプログラム援助を要請するのであれば、仮にコミットしておきながらコンディショナリティを実行しなかった場合は、プログラム援助の実施延期・中止など大きな影響をこうむりやすい。結局ドナーに左右されてしまうような事態も生ずる。

## 3．ファンジビリティ

プログラム援助では、政策対話を通じたコンディショナリティによりファンジビリティ（fungibility、流用性）は避けられると考えられるものの、被援助国とドナーの合意は、一種の内政干渉の問題をはらむ可能性がある。また、コンディショナリティが明確でないプログラム援助は、ファンジビリティを高める。プロジェクト援助の

場合、援助依存の高い被援助国においては、ファンジビリティは低い。しかしながら、セクターの開発政策が明確でない場合、ドナー側の援助政策が強く反映されるため、ファンジビリティの問題よりも当該国のオーナーシップの問題となる可能性がある。

## 4．管理、評価

プログラム援助は、プロジェクト援助に比べて包括的であるため、個々の開発案件間の重複が避けられる。また、情報をドナー間で共有できる。しかしながら、プログラム援助の直接のインパクト確認は困難である。

プロジェクト援助においては、明確な目標による実施であるため、教訓が得やすいが、プロジェクトとして成功してもマクロ・レベルでの成果の達成に結び付かない場合がある。また、プロジェクトの管理では、被援助国全体の管理能力の改善まで結び付かない可能性がある。

## 第 章 プログラム援助(セクター・一般財政支援)の選択

プログラム援助形態の実施を選択する場合は被援助国の実状をみる必要がある。ここでは試算として、プログラム援助実施を中心にみることとする。被援助国をみる視点として、当該国の経済状況として、マクロ・バランス、支援しようとするセクターのセクター・レベルで政策、セクター・レベルのマネジメント（管理）の質、そして当該国の援助依存状況の4つの区分にする。とくに、被援助国がプログラム援助を要請してくる点では、援助依存度の高低が問題となるため、援助依存度を中心にみると以下のとおりと考えられる（図表10）。

(i) 良好なマクロ・バランスと良好なセクター政策においては次のとおり（図表10の右上方）。援助依存度の低い被援助国では、当該国の手続を生かしたプロジェクト援助が有効である。ただし、近年の経済危機支援のケースにみられるような短期的な対外バランスの不均衡に直面し

図表9 プログラム援助とプロジェクト援助の比較

(援助政策の整合性)

プログラム援助		プロジェクト援助	
強み	弱み	強み	弱み
プログラム援助は、政府の政策、財政的、組織的サステナブル、他のドナーとの関係、将来的な目標に向けた関係者の参加を確かならしめる	すべてのセクターでの調整、同意するためのコストさらに、プログラム援助を実行しない場合のコスト、これら「調整コスト」がかかる	プロジェクト援助は、ドナー側の政策の具体化ではあるが、予算管理のしっかりできた政府は、その政策の中でドナーのプロジェクトを享受できる	被援助国政府の政策が弱い場合には、プロジェクトと政策の整合性が欠落してしまう

(被援助国のオーナーシップ)

プログラム援助		プロジェクト援助	
強み	弱み	強み	弱み
援助依存の高い被援助国においてもオーナーシップがしっかりしていれば、ドナーの干渉を避けることができる	被援助国政府が単に資金の獲得のためにプログラム援助を要請するのであれば、仮にコミットしておきながら、コンディショナリティを実行しなかった場合は、プログラム援助のストップなど大きな影響をこうむりやすい	被援助国政府の参加、強いオーナーシップであれば、プロジェクト援助がドナーとの妥協なしに実施される	被援助国政府のオーナーシップが欠如している場合、ドナー主導のプロジェクトになってしまう <sup>(注)</sup>

(ファンジビリティ)

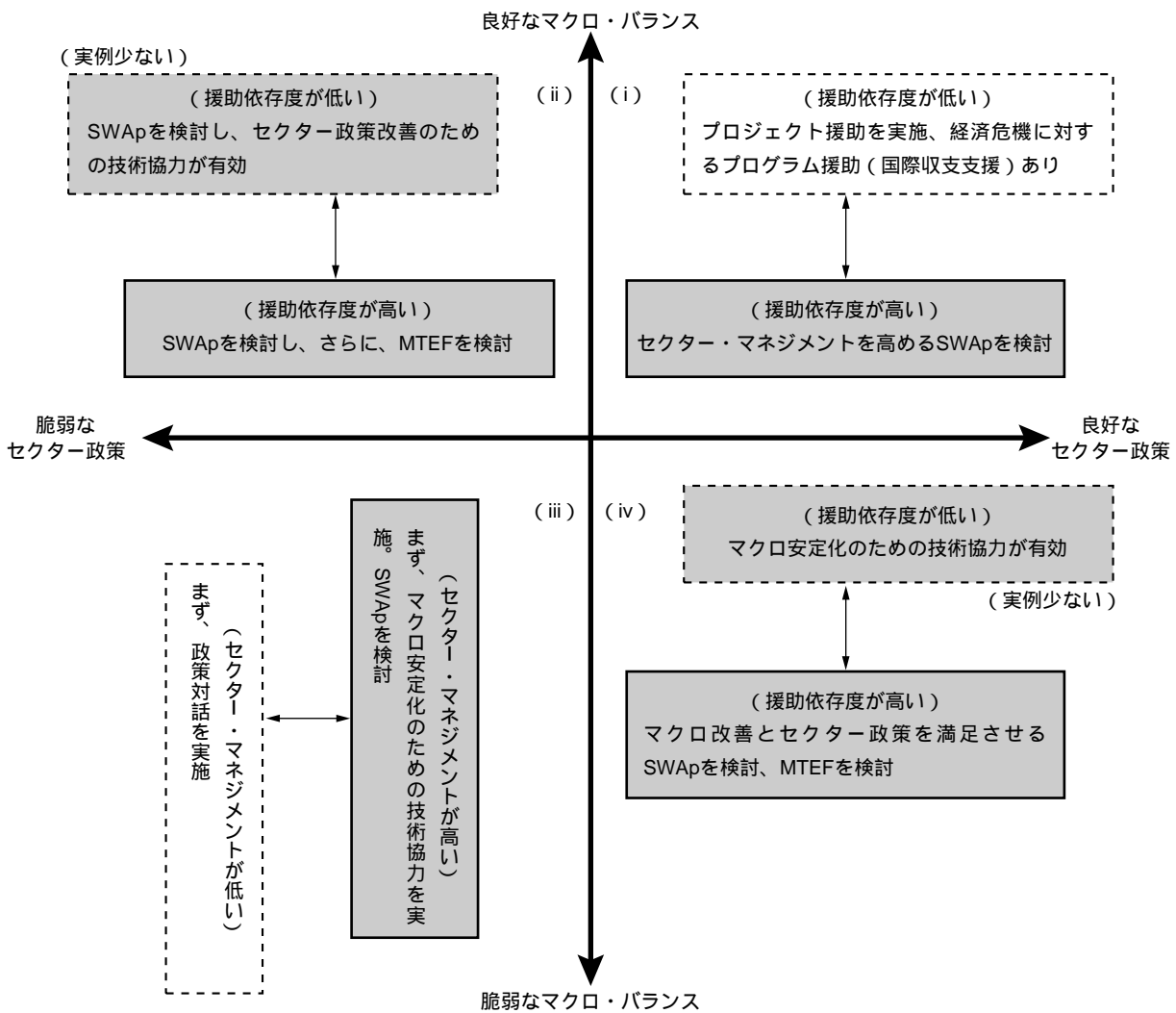
プログラム援助		プロジェクト援助	
強み	弱み	強み	弱み
政策対話・コンディショナリティにより優先順位、イヤーマークなどの手法等を決めていくことにより、ファンジビリティは避けられる	被援助国とドナーが合意しない場合があり、また一種の内政干渉となるおそれがある 他方、ドナーがコンディショナリティを付加しない場合、援助による効果が明確ではなくなる	使途が特定され、予算制度上の制約があれば流用が困難	援助依存の高い被援助国政府においては、プロジェクト援助のファンジビリティは生じないが、全体としてのセクターポリシーが確立しない場合、ファンジビリティの問題ではなく、当該被援助国のオーナーシップが問題となる

(管理および評価)

プログラム援助		プロジェクト援助	
強み	弱み	強み	弱み
・ 包括的な企画管理が図られ、援助の重複が避けられ、アカウントビリティが高まる。 ・ 被援助国政府およびドナーとの情報の共有	・ 確認の困難 ・ 被援助国政府の管理状況に依存するため、制度的なコストが高い ・ プログラム援助に対する成果(outcome)の把握が困難	・ 明確な目標によるプロジェクトの実施によって、outputの把握あり	事業として成功したとしても、セクター、マクロ・レベルでの成果(outcome)は必ずしも確認できない プロジェクトのみの管理・評価となり、被援助国政府全体のシステム改善に結び付かない

注：ドナーおよび被援助国政府のみならず、NGO、市民団体による参加型プロジェクトを実施し対処するケースが出てきている。

図表10 プログラム援助（セクター・一般財政支援）を中心とした援助政策の選択（概念図）



注： 内で□のある部分については、プログラム援助（セクター・一般財政支援）の可能性が比較的に高い範囲を示している。

た場合、国際収支支援を中心としたプログラム援助の実施も必要に応じて実施される。一方、援助依存が高い国では、セクター・レベルのマネジメントを高める制度の確立を目的としたセクター・ワイド・アプローチ（SWAp）を実施し、援助を行うことが有効と考えられる。

- (ii) 良好なマクロ・バランスと脆弱なセクター政策のもとでは次のとおり（図表10の左上方）。援助依存の低い国（ただし、一般的に途上国の事例は少ない）では、SWApを検討し、セクターの計画策定や財政部門の能力を向上させる技術協力を行うことが有効と考えられる。援助依存度が高い国では、SWAp、中期支出枠組み（MTEF）を検討し、セクターの計画能力を高

めた後、援助を実施することが望ましい。

- (iii) 脆弱なマクロ・バランス、脆弱なセクター政策においては次のとおり（図表10左下方）。援助依存度の高低以前に、セクター・マネジメントの状況が重要な問題と考えられる。セクター・マネジメントが高い国では、マクロ・バランスを改善させる技術協力をを行い、SWApを検討しセクター・マネジメント、政策の改善を促すことが有効と考えられる。セクター・マネジメントが低い国では、まず政策対話を行い、マクロ・バランス、セクター政策の改善を促すことが望ましいと考えられる。
- (iv) 脆弱なマクロ・バランスと良好なセクター政策のもとでは次のとおり（図表10の右下方）。

援助への依存が低い国（ただし、一般的に途上国の実例は少ない）では、マクロ・バランスの改善のための技術協力を実施。援助依存が高い国では、マクロ・バランスの改善とセクター政策をともに満足できるようなSWAp、MTEFを検討し、マクロ・バランス改善のための援助が有効と考えられる。

## まとめ

援助の実施において、プロジェクト援助が依然支配的であり続けるものの、社会開発案件や政府の能力の低い被援助国への支援など、今後支援方法としてセクター・一般財政へのプログラム援助が増加すると考えられる。また、プログラム援助のスキームは、被援助国の開発分野を包括的に含

み、一国の経済・社会に与える影響は大きいことなどから、近年、貧困問題への手法のひとつとして考えられており、プログラム援助の重要性が増していくものと考えられる。

## 参考文献

DAC, "*Principles for Programme Assistance*" 1991, OECD.

Foster, Mick. June 2000. *Experience with implementing Sector Wide Approaches: A background working paper for the DFID White Paper*, ODI.

World Bank, "*Poverty Reduction Strategy Sourcebook*" April, 2000.

World Bank "*World Development Report 2000/2001*" September, 2000.



# タイの事業担保法草案とその解説

開発金融研究所主任研究員 鈴木 康二

## 要 旨

1. アジア危機後の法制改革の一環としてタイでは事業担保法の立法が検討されている。
2. 事業担保法を構成する2つの立法である、全7章42条からなる事業担保法草案と全4条からなる民商法改正草案の日本語訳を示した。
3. 事業担保法は、担保登記することにより売掛債権、在庫を担保に取る手段を提供するものである。将来の不特定売掛債権も担保登記されうることになり、買収予定先の資産を担保に買収資金を調達して買収するLBOが起こる可能性を法的に担保するものとなる。
4. 同様な動産担保登記制度として、米国UCCアーティクル9による担保取引、EBRD1994年模範担保法、インドネシアの1999年譲渡担保法、ベトナムの1999年担保取引政令165号・2000年担保登記に関する政令8号があり、これらと本事業担保法草案を比較した。

## 第 章 立法の背景

タイでは政府部内で事業担保法と担保に関する民商法改正が検討されている。2000年7月現在、春に行われた上院選挙に絡む混乱あるいは下院での議員の大量辞職があり、腰を据えた経済法案の審議を行えるような環境にはないようである。しかし政治の季節が終わる2001年には立法化される可能性が高いと見込まれる。

本立法は動産および債権への担保を登記することによって担保物の種類を増やし、かつ担保実行に代物弁済による売却制度を取り入れて金融を得やすくすることに目的がある。金融が不動産担保にあまりに寄りかかりすぎたために不動産バブルを生み、バブル崩壊がアジア危機を生んだという教訓を踏まえ、これに対する対策のひとつとして本立法が期待されている面もある。そのメリットとして以下が考えられる。

裁判所の関与はあるとしても債務の確認訴訟がなくても担保実行ができるので、破産の際に担保付債権者は別除権の行使により現実の債権回収がしやすくなること。

不動産価値が大幅に下落し、他の担保がないために融資ができない金融機関に動産・債権を登記手続により担保に取るという新たな担保手段を提供することにより、新規融資の機会を提供

しうること。

動産・債権を担保に融資をすることになれば不動産担保に寄りかかりすぎた金融の改革を期待できること。

債権を担保にすることにより売掛債権を通じた会社のキャッシュフローを押さえられるので、会社の実状把握が容易になること。

将来の不特定の売掛債権を担保に取ることは会社の将来価値を担保に取ることになるために、買収会社を買収対象の会社の資産を担保に借入れをして買収を成功させるLBOができるようになること。

動産担保の登記制度は1994年にEBRDが模範担保法を示したときから注目されている。中東欧・CIS諸国においては社会主義体制の遺制を引きずって不動産は公的なものであるとの考えが強く、私有を前提とする登記制度および登記をもとに担保に取る考えは市場経済化が進んでもほとんど機能しなかった。動産・債権なら市場経済化のもと、私有は当たり前だという考えは共有されているので、動産・債権を担保に取るには問題はない。ただし動産の占有、債権の管理権は担保権設定者、借り主の側にあり、担保権者、貸し主は担保物の管理ができない。担保登記をすれば占有を勝手に移しても担保登記により担保権者は保護されやすいので、担保に取る金融機関が増え、市場経済の発展に寄与するだろうというのがEBRDの意図で

あるように思われる。

同じ考えはアジア危機後のアジアにも取り入れられ、インドネシアで1999年譲渡担保法が成立している。<sup>\*1</sup>ベトナムで1999年担保取引に関する政令165号が成立し、<sup>\*2</sup>さらに2000年担保取引の登記に関する政令8号が成立している。タイにおける本事業担保法草案はこうした動産担保の国際的な流れを受けたものである。

以下、第 章で同法の政府草案の日本語訳を示し、第 章で民商法改正の政府草案の日本語訳を示し、第 章で両草案の要点を説明し、第 章で各種の動産担保法の比較を行った。

## 第 章 事業担保法草案の日本語訳

事業担保法草案 仏歴 年  
仏歴 年 月 日

商業取引活性化のための資金調達を促進する目的で事業担保法が必要であるという認識によって、

第1条 この法律は「仏歴 年事業担保法」と称する。

第2条 この法律は官報に公示された日から60日を経た時点から発効する。

### 第1章 総 則

第3条 この法律において「企業」とは以下の意味を有する。

- (1) 民商法に則り設立された株式会社
- (2) 公開会社法に則る公開会社として設立登記された株式会社、および省令に明記された法人で、会計監査により監査を受けた法人決算書を登記官に提出する義務を有するもの。

「消費物資」とは、家庭内で使用される個人消費用の商品や物品または個人用の自動車を含む家庭用の機器や道具を意味する。

「契約上の債務者」とは以下の意味を有する。

(A) たとえば販売、賃借、借入れ、財産の委託、財産の販売や譲渡、物品製造契約、労働者の雇用、サービスの提供等をはじめとする保険契約や保証書等の契約に基づき、支払いを含む各種さまざまな契約上の義務を有する者。

(B) 手形、債権、証券およびその他の書類に基づく支払い義務を有する者。

「担保である財産から得られる収入」とは以下の意味を有する。

担保の販売、購入、譲渡、賃貸、交換権使用の許可、権利の譲渡によって得られるもの。

事業上の担保または第三者が事業担保提供者に渡した各種の担保、保証書、保証金、前金を差押えすることによって徴収できるもの。

担保である財産から生じる諸権利

担保である財産が損壊、欠陥、遺失、損害を受けた場合、その価値について要求する権利、さらには以上に述べたような事情で保険会社に要求する権利を含む。

第4条 商業大臣がこの法律に基づく任務を執行するものとする。商業大臣は担当職員を任命し、省令を發布し、手数料の決定またはその減免を決定し、この法律を執行するために必要なそのほかの職務を決定する権限を有する。

### 第2章 事業上の担保

第5条 事業上の担保の提供とは、企業が事業のすべてまたは一部を保証する目的で財産を提供する契約を結ぶことで、自らのまたは他者の債務の返済を保証するための担保の提供することに役立つためである。

ただし定款に禁ずる旨明白に記載されている場合を除いて、その企業は事業に担保保証を与えることを含めてこの法律の定めるところに従うものとみなす。

第6条 企業が事業上の担保として使用する財産

\* 1 鈴木康二「インドネシアにおける譲渡担保法の立法」『国際商事法務』2000年4月号

\* 2 金子由芳「ベトナムの担保付取引に関する新政令」『国際商事法務』2000年5月号

には以下のような物権および債権がある。

- (1) 契約上の債務者の権利を越えた範囲の権利
- (2) 担保である財産から受け取る収入
- (3) 契約に基づく権利で以下のようなさまざまな担保で、たとえば質入、譲渡担保、買戻権付きでの販売、保証、請求権の譲渡、信託、Letter of credit、抵当権、月賦での購入から当該財産が存在する地域の外国法に基づく契約上の権利にいたるまで各種ある。
- (4) 契約に基づいて金銭の返済を受ける権利
- (5) 報酬の異なる契約をも含めた各種の契約に基づいて債務の返済を受ける権利
- (6) 法律行為として結ばれた契約によって生じたか、または法律によって生じたか否かにかかわらず、不動産および動産について持っている諸権利で、財産の賃借権、転借、所有権を示す書類がまだ作成されていない土地を、占有または管理する権利までを含む。
- (7) 担保保証するための担保物件として提供されるあらゆる財産または優先権ないし抵当権。このような優先権と抵当権は事業上の担保となる。
- (8) ある財産についてその使用許可証を持っているかまたは何らかの仕事をするのが認められている場合、担保提供者がその財産を担保物件として提供する場合は、その許可証または承認証もその財産とともに提供すること。担保の差押えによってその財産を買い取ったり占有したものが、その使用許可証によって認められた事業をすることができるようにするためである。ただし、その許可証が、許可証の譲渡を明白に禁じると定めた項目のある法律に基づいて発行されている場合を除く。
- (9) 前項で述べた諸権利はそのとき存在するものおよび将来発生するものも含めることができる。

法律に基づいて差し押さえることのできない財産はいずれも事業上の担保として使用することはできない。

第7条 事業上の担保の提供をする場合、担保提供者がその時点でその財産の権利を持っていないければならない。権利がないまま担保提供をし

た場合、将来その担保は無効となる。

第8条 事業担保提供者がある条件の制限のもとに財産を所有しており、それを事業の担保とする場合は、その条件の制約以内である必要がある。

第9条 担保権者が事業担保契約の担当官へ破産法に基づく登記をすると、破産法上の担保付債権者となり、特別優先権債権者、普通優先権債権者、一般の債権者すべてに先んじて債務の弁済を受けるとい担保である財産（担保物）への優先権を持つ。

しかし担保権者が事業担保提供者の担保物である財産に対して持つ権利によって、これ以外の権利について争うことはできない。担保権者に担保物以外の財産に与えられる権利は、前述の債権者の次の順位に来るものとする。

- (1) 担保提供者の不動産に優先権を有する債権者の権利は、この法律の第4章に基づき事業担保契約を登記する以前でかつ、担保権者がその不動産登記についてこの法律に基づいて権利の登記をする以前にこの法律に基づく優先権登記がなされたものとする。
- (2) 担保提供者の財産を抵当として確保する権利はこの法律の第4章に基づく事業担保契約を登記する以前でかつ、担保権者がその財産登記についてこの法律に基づく権利の登記をする以前に登記してあるものとする。
- (3) この法律の第4章に基づき事業担保契約をする以前に、継続して質権を確保するため担保提供者の財産を占有する権利が成立している。
- (4) 債権者が事業担保を提供する会社の財産を抵当に取る権利で、この法律の第4章に基づき事業担保契約を登記する以前に前述の財産を抵当に取ったものは有効である。

第10条 以下に該当する者はこの法律に基づいて担保権者の権利の及ぶ範囲から免れ、その財産についての権利を獲得する。

- (1) 担保提供者の担保物である財産をこの法律の第5（原文では4とあるがミスと思われる）章に基づき担保として差し押さえる以前に、正当な方法で購入する、賃借する、占有権の譲渡を受ける、または法律行為により何らか

の権利を得た者。

(2) この法律の第5（原文は4）章に基づき担保を差し押さえる前に担保提供者から正当な方法で金を受け取った者。手形で受け取ったか口座振込で受け取ったかは問わない。

(3) この法律の第5（原文は4）章に基づき担保を差し押さえる前に担保提供者が正当な方法で譲渡した手形または証券の受取人となった者。

第11条 担保提供者に許可証を発行した者または権利を付与した者によって定められた契約または条件に基づく担保提供者と債務者との間の規定や協定事項で、担保提供者と債務者間で契約、許可証、および担保提供者への権利の付与に基づいて権利の譲渡をすることを禁ずることが定められている場合、または担保提供者は譲渡する前に契約上の債務者ないし許可証発行者または権利付与者の許可を得なければならないと定められている場合であっても、その規定や禁止規定によって、担保提供者がそれらの権利を事業の担保物に使うことで事業担保契約をすること、および本法に基づき担保が差し押さえられた結果、譲渡されることを禁ずることには効果を持たない。

第1節の意味を前述の権利の譲渡を許可を得ないであることを定めた規定または協定事項についてあてはめると以下のような例になる。

(A) 担保提供者と契約上の債務者間での契約違反、または許可証ないしは権利付与での条件違反があてはまる。

(B) その契約または許可証または権利の付与に、ある条件の変更を可能にする。

(C) その契約または許可証または権利の付与を無効にする。

当条は権利の譲渡に関する法律に基づく禁止事項や規定には適用しない。

### 第3章 契約当事者の権利と義務

第12条 事業担保契約を結んでからも担保提供者は事業上の担保となった財産を日常使用する権利を保持している。担保物である財産を占有し他の財産とともに現状を変更したり、改良したり、改変、改修、維持、販売、譲渡または何ら

かの法律行為を行うとともに、商品の返品、返品された商品の押収から製品の生産と販売、代金の徴収までを含む。また担保物である財産と関係のある件で告訴し債務者が契約に従うように裁判をすすめたり、和解したり調停人に裁定を要請するなどのことができる。これについては事業担保契約の条件下で権利があるものとする。

いずれの場合にせよ第1節に基づく担保保有者の行為は事業担保契約の完全性を損なうものではない。

第13条 担保提供者がある財産を担保に提供した場合、担保を提供した企業は担保になっているその財産を、質に入れる、抵当に入れる、買戻権付きで売る、それにかかわる行為をする、またはその他の行為によってそれを使用することはできない。

第1節に反して担保を受け取った者は事業担保契約の登記をした担保権者と争うことはできない。

第14条 担保となった財産が担保権者の占有下にある場合は、担保権者は自分自身の活動でそれまでしてきたと同様に細心の注意を払って、担保差押えまでその担保である財産を管理維持しなければならない。

前述の担保となっている財産は占有者の財産と区別して保管し、どの財産が担保提供者のものであるか明白に特定できなければならない。しかし担保である財産が他の同種同量のものによって代替し得る動産（サンカマサップ）であるならば、占有者はそれを使用してもよい。しかし占有者の財産と分けて別途同種同量にして保管しなければならないし、その量の財産は担保提供者のものであると明白に特定できなければならない。

本条の規定では担保権者は他者に担保である財産の占有を委託することができる。

第15条 事業担保契約で別な合意をした場合を除いて、担保提供者は担保権者に対して担保である財産の修理、維持管理にかかる経費、さらには各種の保険証券の保険料にいたるまで負担しなければならない。その財産によって担保権者が保証されているなら、事故で損失した場合担保

保提供者は保険会社によって支払われる賠償金の範囲を超える部分の損失に責任をとらなければならない。

#### 第4章 登記

第16条 事業担保契約は文書をもって作成され、企業の株主総会での特別決議により承認を受けなければならない。登記官に登記した後発効する。

登記では事業担保契約の正規の写しも登記することとする。事業担保契約はタイ語で作成するものとする。しかし外国語での作成を妨げない。一言語以上で作成する場合はすべての言語のものを登記し、どの言語のものも原本とし契約の解釈においては対等の重要性を有するものとみなす。

事業担保契約の修正追加はその修正を登記官に登記した後効力を発する。

第17条 仏歴2483年（西暦1940年 - 訳者）破産法第113条および民商法第240条に基づく期間については、その事業担保を提供する法律行為は、事業担保契約を登記した日より発生するものとみなす。

第18条 ひとつの事業担保契約内に担保受取人が複数いる場合、担保受取人はその事業担保契約内のすべての担保受取人の中のだれか一人をその契約に記載された条件のもとで代表に任命する意思を事業担保契約に表示してもよい。

第19条 事業担保契約を登記官に登記した後、担保保有の債権者は第9条に基づく担保権者の権利を守るため抵当権ないし優先権を登記するという、担保権者が不動産または各種の動産の登記に本法に基づき有している権利を登記する権利を有する。

第20条 事業担保契約内で別途合意している場合を除き、事業担保契約の担保受取人は担保提供者および第18条に基づいてももしも代表者がいるなら代表者に文書で通知することにより、だれか別の者に自分の権利を譲渡することができる。

第1節における権利譲渡者および権利受領者または第18条に基づいて任命された代表者がいればその者は、事業担保契約の中の担保受取人

名簿を正しく修正する登記を手数料無しですることができる。

第21条 登記書類は担保契約の写しに至るまで一般に公開されるものとする。省令に規定された手数料を払えば、だれでもコピーを請求したり書き写すこともできる。

担保提供者である企業に関する書類、すなわちその企業がだれに担保を提供しているか、いくらもの債務の額を保証するためであるのか、など登記官が書き写し希望者に用意している保証書やその他の書類の写しは公開される。

担保提供者の役員会と会計監査は協力してその企業の損益計算書と貸借対照表の中に事業担保契約の存在を記載する義務がある。

#### 第5章 担保の差押え

第22条 この章の条項が許可している場合を除いて、担保提供者にこの章の中にあるべき権利を放棄させるため、あるいはこの章に基づく担保権者の義務を軽減するために、変更の合意をすることはできない。

第23条 事業担保契約に基づく期日に返済されないという事態が起きたときに、担保権者が担当官に担保の差押えをするという担保権者の意思を伝えたと、担保権者はこの章の条文に基づき事業担保を差し押さえる権利を持つ。

第1節の告知は以下の項目を記載しなければならない。

- (1) 担保権者の氏名、住所、電話番号およびファクス番号（あれば）
- (2) 担保提供者の氏名、住所、電話番号およびファクス番号（あれば）
- (3) 登記した事業担保契約の登録番号
- (4) 担保権者が事業担保契約の契約の期日が守られなかったとの事実を記載し、担保権者が事業担保契約に基づいて担保を差し押さえる意思であることを記載する。

第24条 担保権者は第26条に基づき法廷に訴えて担保を差し押さえるかまたはこの章の規定に基づき自分で差し押さえるか、どちらを選んでもよい。

担保提供者はこの章の規定に基づく権利および事業担保契約に記載された権利を有する。担

保権者は本法に基づく権利を合わせて行使してもよく、どちらを前後させてもよい。

担保である財産が証券および証券市場法の定義する証券である場合は、担保権者は証券を押収する。前述の証券の押収は民商法の753条によって拘束されることはない。債務の弁済を強制するにあたって、貸し主は借り主に文書であるべき期限内に負債である借金を弁済するよう通告する。借り主がそれを放置してその通告に従わなかった場合は、担保権者はその押収した証券を、証券および証券市場法第196条に基づいて証券市場が定めた方法で証券会社に証券市場で売却して弁済に充当する権利がある。

第25条 担保権者が、抵当権者として担保である財産を含めた、財産を差し押さえる場合は、担保権者は他の担保である財産に対して持っている権利に抵触せずに、これらの財産を質に入れる、抵当に入れるまたは買戻権付きで売ることができる、またはこの章の条項に基づいてこれらの財産を差し押さえることができる。この章の条項に基づいて差し押さえる場合で、前述の財産の売却、賃貸、占有権の譲渡、または何らかの法律行為で売買した場合は、前述の財産は抵当や質入れや買戻権付きでの売却から免れたものとみなす。

第26条 担保権者は法廷に訴えて担保である財産を差し押さえ競売にするか、または担保である財産を所有権から外す裁定をしてもらうことができる。ないしは担保提供者である企業に法廷の命令をもって担保提供企業の意思に取って代わることで担保提供者に事業担保契約を遵守するように強制する裁定をさせることもできる。

本条に基づく裁判では抵当権者が抵当物を押さえて弁済に充当するケースを審査する方法を使う。

第27条 担保権者は担保提供者が担保物である財産について持っているあらゆる権利と義務を、それが保証している債務の弁済に充てるために、譲渡するように法廷に裁定を要求することで担保である財産を自分のものにすることができる。以下にその条件を述べる。

(1) 債務者が利子支払い回の12回以上にわたって利子支払いが滞っている、または債務者が、

担保権者に担保である財産の所有権が移転することを認める旨を裁判所に表明した。

(2) 担保である財産の価格のほうが担保権者に対して未払いになっている金額より多いはずであるという意思表示を担保提供者が裁判所にしていない。

(3) 担保権者が自分の権利を登記してあるのと同様またはそれを越える順位で、所有権の移転を受けようとする財産に優先権を持つ他の債権者がいないこと。

第1節に基づく移行は将来起こり得る権利と義務をもカバーする。

本条の内容は買戻権付きで売った財産の所有権の移転には適用されない。その場合は民商法の条項に基づくこと。

第28条 事業担保契約に基づく期日に返済が行われない事態が起きた場合、または、担保権者が事業担保契約に基づいて前述した権利を得た際に、担保権者は以下のような権利を得る。

(1) 契約上の債務者および、事業担保提供契約に基づく債務者の債務の弁済を保証するため担保提供者に担保を提供した者、および担保提供者の債務の弁済を保証するために担保保有者に担保を提供した者に対して、担保保有者に当該債務を弁済するように要求し強制できる。それはその担保提供者が前述の債務の返済を催告をしているとか担保を差し押さえている最中であるか否かは問わない。これにあたって担保権者は、契約上の債務者との契約のもとで有する担保提供者の権利やその修正方法を持つものとする。

たとえば売った商品、割賦販売した商品または賃貸（リース）した商品の所有権の移転など、担保提供者が契約上の債務者に代金を支払わねばならないような債務がある“代金の異なる契約”の場合は、担保権者は担保提供者に前述の契約を実行するよう強制するか、裁定を担保提供者の意思表示であることにより前述の行為を為すようにとの裁定を出すよう裁判所に訴えることができる。

(2) 担保である財産から得た収入を渡すように要求すること

(3) 各種預貯金への権利を含む担保である財産

が金融機関に預けられている場合

(A) 担保権者である金融機関がその担保である財産を預金されている場合は、担保権者は前述の預金を相殺してその担保が保証している債務を弁済させる権利を有す。

(B) 担保保有者が複数あって全員が前述の預金をしているわけではない場合、または担保権者が預金した機関ではない場合、担保権者はその預金をしている金融機関にその口座の預金を担保権者に送金するよう要求し強制する権利を有する。

(4) 担保付債権を割引購入した担保権者、または、担保提供者から債務への要求権譲渡を受けた担保権者、または債務取立てができなかった場合は担保権者が債務を売り戻すとの条件ないし担保提供者が担保提供者の保証人または第三者から何らかの補償を受けるとの条件で、担保提供者のために金銭または債務の取立ての役目をする担保権者は、弁護士に支払った費用までを含めて取立てに要した費用の払戻しを受ける権利を有する。

第29条 担保提供者は、担保権者が第24条に基づき担保である財産を売却、賃貸、占有権の譲渡ないし他の何らかの法律行為による売買譲渡を実行する以前に、その担保である財産が保証している未払いの債務のすべてと、担保である財産の差押え、取立て、管理・維持費用、さらには売却、賃貸ないし他の法律行為から弁護士および法廷費用にいたる担保権者の経費がもしもあればそれも含めて支払うことによって、担保である財産のすべてをいつでも償還することができる。

第30条 事業担保契約に別な合意がなされている場合を除いて、担保を差し押さえるにあたって担保権者は担保となっているすべての財産を占有する権利を有する。これにあたって担保権者は前述の担保である財産を占有するのを可能にするため、裁判所に要求する旨を申し出て裁判所の命令を要求することができる。またはその行動が平穩を乱さない範囲内であるならば、自分でその財産の占有を実行することもできる。

担保権者が複数ある場合は、順位で最も上に来る者が担保である財産の占有者となる。

担保である財産の売買譲渡（訳者注：本条にのみ標題があり奇妙だが草案に記載がある）

第31条 担保権者が複数である場合、担保権者のだれまたはどのグループが順位の最上位で、次はだれまたはどのグループになるのか相互に合意しておける。そのような合意がない場合には担保権者の順位は事業担保の登記順位に従うものとする。

順位が最上位の担保権者がこの章に基づく担保の差押権を行使できるものとする。

第32条 担保の差押えにあたって担保権者は、担保である財産のそのときの現状のまま売却、賃貸、占有権の譲渡ないし他の法律行為による売買譲渡をする権利を有する。または事業上正当な理由により、売却、賃貸ないし他の法律行為による売買譲渡をする前に、担保である財産に準備工程、製造工程または何らかの工程での加工を施すことも可能である。前述の行為の実施で得られる所得は以下のような弁済に充てるものとする。

(A) 担保である財産の差押え実行、取立て、維持管理、修理にかかった費用、さらには売却、賃貸または担保権者に関係する弁護士費用や法廷費用にいたる経費。

(B) 担保提供者が担保である財産を提供して保証した債務を事業担保契約で合意した順位に従ってする弁済。また前述の債務の利子で担保権者が債務弁済の日までに受け取っていないものの弁済。

(C) 残金がもしもあれば、担保である財産がなくなるまで、本条に基づく次の順位にある担保権者が、債務の弁済を実施できるよう次の順位の担保権者に渡すものとする。またはもしも残金があればすべての担保権者への債務の弁済が完了するまで担保提供者ないし担保提供者の管財人ないしは法廷の命令の執行人に渡すものとする。

事業担保契約に別に合意事項がある場合を除いて、担保差押えによって得られる金額が債務の弁済に不足する場合は、その担保提供者は債務の未払いの部分の弁済する責任がある。

第33条 差し押さえた担保である財産を売却、賃貸、占有権の譲渡または他の法律行為で売買譲

渡する際、担保権者は競争入札ないし競売の選択ができるし、またはしなくてもよい。一つの契約にして実施してもよいし、担保権者がいいと認める条件、時間および場所に従って、いくつもの法律行為として分けて実施してもよい。

担保権者は担保財産のすべてを一回で処理してもよいし、財産をいかように分類して処理してもよい。これについては差し押さえた担保の売却、賃貸、占有権の譲渡、他の法律行為による売買譲渡から法律行為の条件、その実施の時間と場所にいたるまで、適正なビジネスの原則に従って行うものとする。

担保権者が、株式保有でも経営においても担保権者と関係のない別の法人を財務担当顧問として、差し押さえた担保の売却、賃貸、占有権の譲渡または他の法律行為による売買譲渡を担保保有者に代わって実施させる場合は、前述したことが適正なビジネスの原則に従って行われるかどうか事前に調査するものとする。

担保である財産の売却、賃貸、占有権の譲渡または他の法律行為による売買譲渡を別の方法で実施したことに関して、価格、報酬が得られるという理由が一つだけでは、前述したことの実施が適正なビジネスの原則に従って行われていないということを証明するには不足である。

第34条 これまでの条文の実施にあたって担保権者が、株式保有においても経営においても担保権者と関係のない別の法人を財務担当顧問として、担保保有者に代わって競売の実施をさせる場合は、財務担当顧問に競売人許可証なしで前述の実施をさせることができる。またタイ証券取引所での証券取引の中で証券を販売することを競売とみなし、タイ証券取引所で証券の取引をする権利を法的に許可された者が、競売人許可証なしで前述の実施をすることができる。

差し押さえた担保である財産の売却、賃貸、占有権の譲渡ないし他の法律行為による売買譲渡にあたって、担保権者はその財産の権利剥奪や損壊欠落について責任を負う必要はない。しかし購入、賃借、占有権の譲受をする契約相手ないし他の法律行為の契約相手に対しては、前述の内容を文書で公表することで通知しなければならない。契約にあたり担保権者は購入、賃

借、占有権の譲受または譲渡を受ける契約相手ないしは他の法律行為の契約相手に優位な立場をとることはできない。

第35条 これまでの条文の規定のもとで、差し押さえた担保である財産の売却、賃貸、占有権の譲渡または他の法律行為による売買譲渡するにあたって、担保権者はその法律行為が競争入札または競売によって行われる場合に限って、購入、賃借、占有権の譲渡を受けないしは譲渡を受ける契約相手方または他の法律行為の契約相手方になることができる。担保である財産がタイ証券取引所のような一般的に広く認められた取引市場で普通に習慣的に売られているものであったり、基本的な価格がついているものである場合は、担保権者は競争入札または競売がなくても、購入、賃借、占有権の譲渡を受けないしは譲渡を受ける契約相手方、または他の法律行為の契約相手方となることができる。

第36条 差し押さえた担保である財産の売却、賃貸、占有権の譲渡、または他の法律行為による売買譲渡を実施するにあたって、それを購入、賃借、占有権の譲受または譲渡を受ける契約相手または他の法律行為による契約相手である者は、法律行為の実施における欠陥について知らずに誠実に実施し、かつ、担保保有者と共謀するか、または他の競売参加者と共謀するか、ないし競争入札や競売の主権者と共謀する、ということがなく実施するならば、その者は、担保権者がこの法律にそって実施しなかったとしても、その財産の所有権、占有権ないしはその他の権利を、優先権、抵当権、償還権またはその他の権利の付帯という負担なしで手に入れることができる。

第37条 担保提供者の担保権者への債務の弁済を保証する第三者は、その保証書に基づいて担保権者に債務を弁済するか、または何らかの方法で担保権者から権利を引き継ぐか、または担保権者が担保のすべてか一部を譲渡する場合、前述の者は本法の下にある担保権者の権利を引き継ぐことになる。

第38条 担保である財産が性質上消費物資であり、腐敗しやすい生鮮品であるか急速に減価するものであるか、または普通習慣としてタイ証



券取引所などのような一般に認められた取引市場で売られるものである場合、その売却、賃貸、占有権の譲渡ないし他の法律行為による売買譲渡は、その法律行為をする場所、日時を競売であるか否かにかかわらず、少なくとも14日以上事前に、担保提供者と担保提供者の他の担保権者に通知しなければならない。担保提供者と前述の担保権者はこの通知を受ける権利を放棄しても構わない。ただし担保権者が登記官に担保権者は事業担保を差し押さえる旨通知した日より後、権利を放棄したことを文書で表すことが必要である。

## 第6章 事業担保の消滅

第39条 担保提供者は担保が保証していた債務をすべて弁済した場合ただちに、担保権者に事業担保提供契約の解約を登記するよう要請することができる。担保権者が直ちに事業担保契約の解約をしないため、担保提供者に損害が生じた場合には、担保権者は担保提供者が弁護士に支払った経費までを含む損失金を弁償する責任を負うものとする。

第40条 事業担保契約の解約の登記は、登記官のもとで登記するが、担保権者がこの法律に基づいて担保権者の権利を登記した担保である財産の種類によっては、不動産登記所、または各種の動産の登記所とするものとする。

第41条 事業担保契約の解約の登記が済むと事業担保は消滅する。登記官は担保権者の登記に前述の事実を記載し、登記簿の写しを求めに来る者があればいつでもそれを公開するものとする。

## 第7章 罰 則

第42条 事業担保提供に関する事実関係の真偽を公開することに違反した者、または第21条を遵守しなかった者はその違反行為が起きた時点での事業担保が保証している債務額の10%を超えない額を罰金として支払う。そのような行為を為したまたはしなかったことから起きる民事上の損失を受けた者がある場合には、その民事上の損失の10%と同額の罰金を追加するものとする。

違反者の役員と経営者は違反者とともに責任をとる。ただし、その役員または経営者がそのような違反行為に関与していないことが証明された場合は除く。

担保提供者の役員と経営者が第13条に違反した場合は、その違反行為が起きた時点で事業担保が保証している債務額の10%を超えない額を罰金として支払う。その違反行為から民事上の損失を被った者がある場合は、その民事上の損失の10%と同額の罰金を追加するものとする。ただしその役員または経営者が自分はそのような行為には関与していないと証明できる場合は除く。

前述のように罰金によって責任をとる以外にも、違反者はそのような行為を為したまたは為さなかったことによって起きた損失を被った者に対して、別途民事上の責任をとるものとする。

## 第 章 民商法改正草案の日本語訳

仏歴 年改正民商法 草案

仏歴 年 月 日

民商法における事業担保にかかわる条項の改正が妥当であることによる。

第1条 この法律は「仏歴 年改正民商法」と称する。

第2条 この法律は官報に公示された日から60日を経た時点から効力を発する。

第3条 民商法を以下のように改正増補する。

(1) 民商法第284条を廃棄して、以下の条項を民商法第284条とする。

「第284条 たとえ不動産または動産の登記をしていない場合であっても、普通先取特権は特別な担保を保有していないいかなる債権者にも優先する。不動産または動産の抵当権者は普通先取特権を持つ債権者に優先する。」

(2) 民商法第702条を廃棄して、以下の条項を民商法第702条とする。

「第702条 抵当とはすなわち、抵当権設定者と呼ばれるある者が、抵当権者と呼ばれる別の者に対し、債務の弁済を保証する行為と

して、財産に関して規定しておく契約で、ここでは抵当権者に当該財産は引き渡されることはない。抵当権者は普通債権者に先立って抵当に入れた財産から債務の弁済を受ける。その財産が第三者に譲渡されてしまったか否かにかかわらない。抵当に入れることのできる財産とは、抵当に入れることのできる不動産および動産にかかわる物権、債権双方を含む。」

(3) 民商法第705条を廃棄して、以下の条項を民商法第705条とする。

「第705条 財産に抵当権を設定する者は以下の者であり、それ以外の者は設定できない。

(A) その時点での所有者

(B) その財産に占有権、使用权または賃借権を有する者」

(4) 民商法第706条を廃棄して、以下の条項を民商法第706条とする。

「第706条 何らかの条件の制約がある下で財産への権利を有する者は、その条件の制約内でのみその財産に抵当権を設定できる。」

(5) 民商法第714条を廃棄して、以下の条項を民商法第714条とする。

「第714条 抵当契約は文書にて為し、担当官にて登記するものとする。1件の財産の抵当に抵当権者が複数いる場合は、抵当権者は抵当契約に記載した条件内でいずれか1人の抵当権者を全員の唯一の代表に任命し抵当契約を結び、登記するとその意思を抵当契約に記すことができる。抵当契約で禁止していないならば、抵当権者は自分の権利のすべてまたは一部をいずれかの者に譲渡することができる。それにあたっては抵当権設定者および前節で述べた任命された代表があればその者に文書で通知するものとする。前節による権利を譲渡した者と譲渡を受けた者、ないしこの条にある任命された代表がもしあればその者は、抵当契約にある抵当権者の名簿の変更登記を手数料なしですることができる。」

(6) 以下の条項を民商法の第747条その2とする。

「第747条その2 預金の質入れとは、質入れ者と称する者が債務の弁済を保証する行為

として自分の金銭を利子とともに（あれば）質入れ者から預金をされている預金を預かる者と称するもう1人の者より償還する権利に対して規定をしておく契約である。

預金の質入れは預金を預かる者に優先する。ただし預金を預かる者に別途の通知をしてある場合は除く。預金を質入れした後は、預金を預かる者が質入れを受けた者（質権者）でない場合は、その預金を預かる者が契約相手に代わって質入れした財産を保管維持する者となるとみなす。質入れした預金の差押えには第766条が準用されるものとする。」

(7) 以下の条項を民商法753条その2とする。

「第753条その2 株式または仏歴2535（1992）年証券および証券市場法の定義する証券である財産を質入れする場合は、質入れを受けた者（質権者）はその債券を保持しておくかまたは、質権者に代わって第三者にその債券を保持させておく。前述の債券の保持に際しては、民商法第753条には拘束されないものとする。その質である債券を差し押さえる場合は、貸し主は借り主に守るべき期限内に貸付金の返済をさせるために、事前に文書で通知するものとする。債務者がその通知を放置して従わなかった場合は、質権者は証券会社に、仏歴2535年証券および証券市場法第196条に基づいてタイ証券取引所が規定している方法によって、証券市場でその保持している債券を売ってもらう権利を有する。これにはこの草案の第3条によらなくてもよい。」

(8) 民商法第749条を廃棄して以下の条項を民商法第749条とする。

「第749条 質入れ契約の契約相手は第三者または質入れ者に、質入れした財産を合意に基づく条件のもとで保管維持させることに合意することが可能である。第769条（2）は質入れ者が質入れした財産を保管維持するという合意のある場合には拘束しないものとする。」

(9) 民商法第764条を廃棄して以下の条項を民商法第764条とする。

「第764条 質物を差し押さえる際は、質権

者は事前に文書で債務者にその中で通知した期限内に債務と果実を返済するように通知しなければならない。債務者が通知を放置して従わなかった場合、質権者は質に入れられた財産を売却することができるが、競売によるものとする。前節による競売での売却にあたって競売者は仏歴2474（1931）年競売管理および中古品販売法第4条の条項には拘束されないものとする。」

第4条 総理大臣および内務大臣がこの法律に基づく執行をするものとする。

## 第 章 事業担保法草案と 民商法改正草案の構成

### 1．草案の構成

事業担保法草案は総則、事業上の担保、契約当事者の権利と義務、登記、担保の差押え、事業担保の消滅、罰則の全7章42条からなっている。民商法改正草案は全4条からなり、抵当権の対象に債権も含めた動産を入れ、預金への質権設定、質物の差押え売却を規定する。事業担保法案の構成はEBRDの模範担保法における構成になっている。ただし担保登記所における登記の仕方と手続に関する規則がEBRDの模範担保法には最後の章に置かれているが事業担保法草案にはなく、それらの規定は登記の章で、担保契約書とその登記の効力とともに記載されている。

模範担保法にある担保権設定契約書および登記申請書のフォームがタイの事業担保法案についていないのは、タイの事業担保法草案が登記しないでよい担保権の存在を否定し、企業担保の考え方や根担保による極度額の考え方を採用しないために格別添付する必要がないためであろう。ただし担保権設定契約書は登記所で公開されるので、その記載内容は簡略化される傾向が出てくるだろう。また新たに担保付き取引をしようとする債権者が後順位担保権者となる意欲をくじくような契約をつくって登記する、つまり担保物についてなるべく幅広く記載し、担保条件についても幅広い

記載がある担保権設定契約が登記されるようになると思われる。後順位担保権者の存在をなるべく否定する商慣行が、従来不動産に対する抵当権設定契約で行われてきたことから、同じような傾向が動産・債権担保にも出てくるだろうからである。もともと動産担保は譲渡担保に典型的にみられるように所有権が移っているので、後順位担保権者の存在自体ありえないとの考えになじみやすい担保物なのである。インドネシアのように譲渡担保を登記させることで動産担保、債権担保を実現して、そもそも後順位債権者を排除する立法をする国もあるのである。

### 2．担保物

事業担保を登記している担保権者は登記官に破産法に基づく登記をすることによって破産法の担保権者となり別除権を行使できる（事業担保法草案9条、以下同草案の条文は（9）のように示す）、事業担保法草案は、「担保権者は事業担保契約への担保登記により、その担保権の存在を第三者に対抗できる」という書き方をしないかわりに、破産法上の別除権行使の観点から担保権の登記の必要性を語るという特殊な書き方をしている。それだけ会社破産における担保実行の重要性が大きな立法趣旨になっていることが推測される。

EBRDの模範担保法では未払売主担保権と占有担保権については担保登記がなくても有効という制度をとった。物を引き渡してから6ヵ月以内に代金の回収を受けるとする売買契約は通常の事業取引では非常に多く用いられるので、いちいち担保登記をする手間を省いたのである。もちろん担保登記すれば通常の登記担保と同じ扱いを受けることもできる。売主は代金の回収を担保するために売った物の上に担保権を設定したい。しかし担保対象物は動産であるので担保手段は占有である必要がある。そこで所有権留保で引き渡したと構成すれば代金支払いがない場合所有権を根拠に占有を回復すると構成できる。担保としての所有権留保はEBRDの模範担保法9.1条により、「物の所有権は売主に留保されず、買主に移転し、担保設定証書ないし登記なくして、所有権移転と同時に売主は担保権を取得する。」と定義される。

タイがこの考えを採用しなかったのは、所有権留保契約で動産を占有している買い主が破産した場合、売り主の権利が、所有権に基づく取戻権として処理されることを恐れたためではないかと想像される。所有権留保は一律に担保権なのだから担保登記で保護されると考えれば、破産において担保権は別除権の対象となり社外に流出するが、会社更生において担保権は更生担保権になるから代金未払いで買った動産が社外に流出することはない。しかし取戻権では会社更生の場合も社外に流出してしまう。買掛品が売り主に取り返されてしまうと会社更生において必要な事業継続ができなくなるおそれがある。買掛品の担保登記の手間以上に、会社破綻時の事業維持の可能性を高めるほうが重要だと判断しているのである。

事業担保として動産、債権を抵当権、質権の対象にできるのは、民商法により設立された株式会社、公開株式会社法により設立された公開株式会社、その他商業省省令で規定された会計監査を受けた法人が、その事業資産を自らないし他人の債務を弁済するために担保として提供する場合である(3)。一般個人の動産・債権の担保登記制度ではない。

担保物は動産、債権のほとんどを含む。不動産所有権自体は入らない。また動産所有権自体は入らない。不動産および動産について持っている権利で、財産の賃借権、転借、所有権を示す書類がまだ作成されていない土地を、占有管理する権利を含む(6VI)。タイ法人が持つ外国における権利は外国法を根拠としていても担保物となりうる。輸出債権、長期継続的な輸出債権や香港に資本逃避している資産、輸出指向BOT案件における長期輸出版代金債権等が外国における権利として担保登記されうるだろう。タイ法人の持つ外国法による権利も担保物となると規定するのは、外国への売掛債権を担保にとることを薦めているようにも思える。将来の不特定な日本への輸出債権は質の良い担保だから、日系現地企業がLBO買収の対象になる機会が増える恐れもある。不動産所有権への抵当権は本法の対象外だが、不動産に関する債権である賃借権・転借権・不動産の保存登記がなされていない段階での土地の占有管理権を含む(6)。パーツ危機以来工事がストップしている

ビルを担保物とした融資債権を売買する市場ができるかもしれない。

### 3. 担保物としての将来の不特定売掛債権

6条9項は「担保物となる諸権利は現在および将来発生するものを含む。」と規定するから、将来の不特定の売掛債権を担保物とする契約が可能となる。買収対象企業の現在および将来のキャッシュフローを担保として買収資金を借り入れるいわゆるLBOが可能となる規定である。ただし「担保提供にあたっては、担保提供者がその時点でその財産の権利を持っていないなければならない。権利がないまま担保提供した場合、将来その担保は無効となる(7)」との規定をどう読むかが重要となる。6条9項と整合的に読むとすれば、担保設定契約時点で他人の権利なのだが将来は自らの権利になる予定の担保物を担保提供してはならない、と読めばよいと思われる。自らの権利であるのははっきりしているが現在はいまだ権利が発生していない権利を担保物としてはならない、と読むと不都合が生ずる。

### 4. 担保権の種類

担保権の種類については事業担保法草案に代わり民商法改正草案が規定している。事業担保法は担保物の種類をいっただけだが、動産、債権を担保物とすることにすると、民商法における、抵当権は不動産を対象に所有権の登記簿に担保登記を必要とし、質権は動産を対象に所有権も担保権も占有をもって認めるという割り切りはできなくなる。また日本のように法文に根拠はないが譲渡担保として動産、不動産を認める制度は、担保登記によって動産と債権を担保に取ろうとする立法趣旨に反する。そこで民商法の改正を財物の所有権により規定するのではなく、財物の担保権により規定する必要が出てくる。

抵当権とは、抵当権設定者が抵当権者に財産の権限を規定しておく契約で、抵当権者に対し財産を付与することなく債務の弁済を保証することであると、対象物は不動産、動産にかかわる物権と債権と規定した(法案3条による民商法案702

(以下702と略す)。抵当権設定者は、設定時の財産の所有者と財産に対する占有権、使用权、賃借権を有する者と規定する(705)。財産の所有権につき登記の有無にかかわらず抵当権の登記で抵当権の存在を認めるのである(714)。

質権については新たな担保手段として預金の質入れを認め(747の2)、証券の質入れにつき株主名簿への記載(登録質)を不要とし(749)、証券の市場での売却および差押え質物の競売による売却を認めるのも担保実行の容易さをめざしてのものである。預金の質入れでは不払い融資金との相殺が容易になる。証券の質入れにつき株主名簿への記載(登録質)を不要としたのは、担保契約自体が商務省傘下の担保登記所に登記されている以上不要だとの考えに基づくと思われる。抵当権については担保登記所における登記とは別に、原所有権の登記簿<sup>\*3</sup>がある場合は担保登記をすることを認めるが、質権については占有で所有権の推定がなされるので、原所有権の登記簿があっても、そこに担保登記することを認めないとの考えである。

## 5. 契約当事者の義務

担保物の占有を許されている担保権設定者は担保物を使用し修理管理し、集合物動産担保の場合なら担保物の販売、返品、生産ができる(12)。ただし抵当権設定者は担保物を質入れをしたり、抵当権を設定したり、買戻権付きで売却することはできないので、違反行為の相手方は登記担保権者に対抗できない(13)。違反した担保権設定者たる会社の経営者は現実の被担保債権額の10%を限度として罰金を支払い、損害を被った者は民事訴訟が起こせる(42III)。

## 6. 登記と会社の特別決議

事業担保契約は文書でもって、企業の株主総会での特別決議を経て、登記官に事業担保契約の写しを添えて登記した後効力をもつ(16)。登記官は商務省傘下の担保登記所に常駐している。

株式会社・公開株式会社ともに特別決議は定足数を議決権総数の25%とする出席者の4分の3の決議が必要である。どんなに小額の事業担保権の設定行為でも、合併、営業譲渡並みの会社の重大事だということになってしまう。特別決議を必要としているのはタイ資本の会社が外資にLBO買収されることを予防したいと考えているからかもしれない。企業担保権の制度はないが記載のやり方によっては企業資産全体を担保として提供することはあり得る。担保権者は担保実行にあたり企業資産全体を継続企業として譲渡することはあり得るのである。企業担保権を規定するEBRD模範担保法は企業管理人を任命できるとしてこのような継続企業の全部譲渡事務をさせることとしている。

タイの日系合弁企業は技術に定評があり輸出能力も高い。将来の不特定の日本向け売掛債権を担保登記させて買収資金を調達してLBO買収を図ろうとする投資家も出てくる可能性がある。25%以上の出資比率を持つ日本の親会社は総会に常に出席して担保設定に常に反対する投票をしていけば買収は免れるが、常にそうできるとは限らない場合もあるだろう。タイでは総会での決議がいったんは否決されても引き続き2回目の株主総会は定足数なしで開けるので留意する必要がある。一方で経営上の選択肢としてとくに自動車産業再編や半導体産業の世界的な動きの中で選択と集中の経営が迫られている自動車・自動車部品関連、半導体関連の日本企業は、買収されるだけの魅力的な価値を持った企業を育てたということで、日系合弁企業の買収に応じてキャピタルゲインを得るとの経営選択の方向もあり得るとと思われる。

## 7. 登記手続

事業担保契約はタイ語で最低一部作成し、さらに外国語で作成し両方とも原本として登記できる。事業担保登記の後で不動産の所有権、船舶・航空機の所有権、工場機械抵当法に基づく動産担保の登記所に本事業担保に基づく担保が存在する旨の登記をすることができる(19)。事業担保の

\* 3 不動産登記簿、工場機械登記簿、船舶登録簿、航空機登録簿がある。

転抵当・転質は有効でありその旨登記する(20)。登記内容は事業担保契約の写しを含めて公開され、だれでも手数料を支払えばコピーが入手できる。事業担保設定者はその財務諸表に事業担保権が付保されている旨記載しなくてはならない(21)。違反すると会社とその経営者を連帯責任者として被担保債権額の10%を上限とする罰金が課せられ、当該違反によって民事上の損害を被った者がある場合は損害額の10%の罰金が追加される。さらに民事訴訟での損害賠償請求が認められる(42)、11)。

## 8. 担保物の差押え

事業担保権の被担保債権が期日に弁済されない場合、担保権者は登記官に告知し担保物を差し押さえられる(22)。従来は差押えの前に債務確認訴訟が必要だったが、本規定で不要になり差押えが迅速に行われることが期待できる。記名証券は株主名簿への登録(民商法753)がなくても差押えができ、一定の通告期間経過後に弁済がなければ証券会社に市場で売却してもらう(24)。担保物の差押えは、本規定による差押えまたは転質・転抵当・買戻権付き売却で行われる(25)。本規定による担保物の差押えは、裁判所を通し担保設定者の権利を奪う場合(26)、裁判所の決定による代物弁済(27、担保設定者の権利を担保権者のものとする場合)がある。裁判所を通し担保設定者の権利を奪う方法とは、裁判所を通しての差押え競売、裁判所による担保提供者に所有権がないことの決定ないし債務を弁済しないと担保物の処分権は法廷命令によるとの決定である(26)。

## 9. 代物弁済

代物弁済は、債務者による利払いが12回以上にわたり停止しているか(月賦を想定していると思われる)、債務者が所有権の担保権者への移転を裁判所に表明した場合、担保権設定者(担保提供者)が担保物の価値が未払い金額より多いと言明していない場合、優先する担保権者がいない場合、に裁判所により認められる(271)。による所有権の移転は将来起こり得る権利と義務を

含む(271)。

により、担保物の価値が被担保債権より過大であるいわゆる過剰担保の契約をすることも事業担保契約では許されるが、実際の差押え担保実行をする段になって担保物の価値が過剰であれば担保権設定者は代物弁済を認めないと言明して担保物を受け戻せばよい。担保権設定者は未払債務と差押費用を支払えば受戻しできるからである(29)。受戻しの資金がない場合は売却されてしまい差額清算方式で差額が戻ることになるから、担保丸取りの弊害は起きないとの考えである。

債務者が担保物の移転を認める旨を裁判所に表明すれば代物弁済が将来起こり得る権利と義務を含むとの規定(27)は、将来の不特定な売掛債権を担保物とする担保契約をする際に重要である。なぜなら第7条が、「担保権設定者はその時点で担保物に対する権利を持っていないからである。権利がないまま担保提供をした場合、将来その担保は無効となる。」と規定しているからである。筆者は現実の担保権設定契約で、「現在および将来の不特定な売掛債権を担保物とし、かつ債務者に万一不払いが起こったら将来の不特定な売掛債権を含めてその所有権を担保権者に移転する」旨の規定を置くことを薦める。不払いがないかぎり将来の売掛債権の担保は無効だが、不払いが起これば不払い時の売掛債権と将来の売掛債権のすべては代物弁済されているといえるからである。

タイの代物弁済の特徴は裁判所の決定が必要なことでありEBRDの模範担保法の考えと根本的に異なる。債務の存在自体を争うタイにおいて私売を認めるまで一足に跳ぶことはかなり難しいと思われる。EBRD模範担保法は担保実行の通知から60日を経れば担保物を売却して換価できるとしているが、タイに通知期間の規定がないのは裁判所が代物弁済による私的売却を認めるのだから格別な通知期間はいらぬとの考えによるものと思われる。

しかし担保権者は裁判所の決定なしに担保物を差押えして占有できるし(30)、担保契約で担保権設定者に担保を提供した者がいた場合その者に対する弁済要求は催告や担保差押えにかかわらず

にできる(28)。たとえばその者が割賦販売した商品を持っていたとする。担保権者はその者に割賦金を返して商品の所有権を取り戻し担保権者に引き渡せといえるし、従わない場合は裁判所にその旨の決定を出すように訴えられる。また担保物が自行預金である場合は直ちに不払額と相殺できるし、担保権付債権の譲渡を受けた担保権者は取立費用を担保物から払戻しを受けてよい(28)など担保権者の自由度は大きくなっている。

担保権設定者は未払債務と差押え費用を支払えば受戻しできる(29)。

担保権の実行は登記順による。差押権と差押えによる占有権は第一順位担保権者のみが持つ(30、31)。差し押さえて売却譲渡したことにより得た所得は、差押え管理維持費用、先順位担保権者の債権から弁済、残金があれば担保権設定者の管財人に渡して管理してもらう(32)。

これらの規定から担保登記をしないと債権回収は期待できないし、担保はできるだけ第一順位担保権者になれるように早く設定しないと、代物弁済においても不利を強いられることになることがわかる。確かに手間はかかるが、その費用は売却譲渡で得た金額から優先的に弁済される。他方担保権設定者になる場合は、差押えによって売却譲渡しても弁済額に足りない場合担保権者は未払額を請求しない旨の特約を事業担保契約に入れることができるので(32II)、その旨の交渉がポイントとなる。

担保物を代物弁済して売却清算するにあたり、差押者は適正なビジネス原則に従わねばならない(34)。適正なビジネス原則はより高い価格(売却、譲渡、交換等)ないしは報酬(賃貸)が得られたはずという理由があるだけでは違反とはみなされない(33III)とあるので売却清算における差押者(第一順位担保権者)の権限は大きい。差押者の関係人に随意契約で譲渡したとしても、価格が市場価格より大幅に安値でなければビジネス原則にそっていることになるだろう。EBRD模範担保法は公正な価格で換価するように努めると規定し、その注釈でも最高価格の基準を用いるのは実

際的でないとしている。競売専門業者の存在も認められる(34)。競争入札・競売・広く認められた市場での売却の場合は、担保権者が自ら取引の相手方(受注者、競落人等)になれる(35)。自動車を含め生鮮品等は急速に減価する担保物として売却清算が直ちに行われる必要があるので、売却清算予定日の14日前までに担保設定者ないし担保権者に通知される(38)。受戻しないし自己競落人になる機会を与える意味もあるだろう。

弁済が終了した場合、事業担保契約は解約されその旨の登記がなされ(39)、登記のときをもって事業担保は消滅する(41)。

## 第 章 動産担保を登録する他の法制との比較

タイの本事業担保法草案の考え(THAIと略)を動産担保を登録する他の法制と比較し参考に供する。比較の対象はEBRDの模範担保法(EBRDと略)\*<sup>4</sup>インドネシアの譲渡担保法(INDONと略)、ベトナムの担保取引政令と担保登記政令(VNと略)そして米国のUCCアーティクル9による動産担保法(UCCと略)\*<sup>5</sup>である。比較する項目はEBRDの模範担保法の章割りによるのが一番わかりやすいと思われるのでそれによった。

### 1. 被担保債権・担保物についての一般的規則

(注：数字はそれぞれ第何条であるかを示す)

#### (1) 担保権設定者

EBRD：営業行為をする法人・自然人、物上保証可

THAI：事業をする、民商法による株式会社、公開株式会社による株式会社、省令規定法人、物上保証可

INDON：会社と自然人

VN：民事取引、商事取引、経済取引をする、

\* 4 EBRD『模範担保法』1994年

\* 5 ブラッドフォード・ストーン『アメリカ統一商法典』木鐸社、1994年

法人、自然人  
UCC：記載なし

## (2) 担保権者

EBRD：一つの担保物に複数の担保権可、企業担保権を認めるので企業管理人がいる場合もある

THAI：一つの担保物に複数の担保権可

INDON：一つの担保物に複数の担保権可

VN：一つの担保物に複数の担保権可165-

UCC：一つの担保物に複数の担保権可312

## (3) 被担保債権

EBRD：現在・将来の債権、包括的・不特定債権も可、極度額あり

THAI：記載なし

INDON：将来債権を含む、金額の明示必要

VN：将来債権可165、8、金額の規定なし

UCC：将来貸付条項204、担保権未成立でも登録は可能402、金額の規定なし

## 2. 担保権設定の規則

### (1) 担保契約

EBRD：未払売主担保権を除き文書にせよ

THAI：文書にして総会特別決議を得よ、登記しないと発効しない

INDON：捺印証書を作れ

VN：文書にせよ165

UCC：占有以外担保につき文書にせよ203。債務者署名と担保物表示必要。未払売主担保権取立銀行担保権は担保契約不要203、208

### (2) 登録担保権

EBRD：担保登録しないと担保権発生しない。登録不要な占有担保権、未払売主担保権あり

THAI：担保登記しないと発効しない

INDON：担保登記しないと効力持たない、外国にある担保物もインドネシアで登記できる

VN：占有移転を伴わない担保、複数の債権のための担保は担保登記が必要

UCC：売掛債権担保は登記しなければならない203、担保契約締結前でも担保登録は可能

### (3) 担保物の果実

EBRD：果実は担保権設定者が得る

THAI：記載なし

INDON：果実は担保権者が得る

VN：担保権設定者は担保物を使用して収益を得られる。他方質権者の場合果実を得る

UCC：記載なし

## 3. 第三者関係

### (1) 複数の担保権者間の順位

EBRD：登録の順番

THAI：登記の順番で弁済31

INDON：譲渡担保なので順位は基本的にない27。優先順位を決める必要がある場合登記順（剰余分あるとき）28

VN：優先順位は登録順番、設定者は後順位設定時に先順位者いることを通知する、登記に公信力なし

UCC：担保登録の順番ないしは対抗力具備の順番で優先権312。金銭、手形は流通性が高いのでその担保権は登録では対抗力は得られない304

### (2) 担保権の譲渡

EBRD：負担付きで取得する（譲渡の時点で知らない場合は除かれる）21。負担なしで取得する場合担保権者の許諾を得よ

THAI：差押え前で正当な方法で売却・譲渡できる

INDON：売掛債権の譲渡は新債権者が登記すれば可能

VN：記載なし

UCC：登録なくても可能302。売掛債権の譲渡を禁止する合意は無効318

### (3) 日常的な担保物の出入り

EBRD：在庫担保の場合担保権設定者による売買は自由

THAI：担保権設定者による譲渡・加工・売買は自由

INDON：担保権設定者は通常の営業の範囲で売買できる21

VN：集合物の場合売却は自由



UCC：在庫担保は認められている

#### 4．担保実行

##### (1) 債務不履行による担保実行

EBRD：書面通知して60日以降売却で担保実行  
22、24。通知の担保登録を7日以内にする22。  
占有する権利あり22

THAI：通知してから占有する23。第一順位担保  
権者のみが差し押さえ占有者となる30

INDON：捺印証書を持つことにより自らの名で  
売却できる。通知し、2紙に公告してから担  
保実行するがそれは通知後1ヵ月以降でなけれ  
ばならない129

VN：文書で通知してから質権は7日後、抵当権  
は15日以降に実行する25。

UCC：平穩にもしくは司法手続により占有する  
503。売却・代物弁済・直接取立てのためには  
通知が必要502、504

##### (2) 担保実行における国家機関の協力

EBRD：担保権者の申立てにより裁判所に協力を  
求められる23

THAI：担保権者は自らないしは裁判所を通して  
差し押さえ占有する24

INDON：記載なし。担保権者は私的売却をする  
ことができる。担保権者は担保物の譲渡の実  
行における違法行為について責任を持たない24

VN：行政官庁から協力が得られる165-30

UCC：平穩でない場合司法手続の助けを借りても  
よい503

##### (3) 担保実行の方法

EBRD：売却しか認めない。企業担保で継続企業  
として譲渡する場合も規定22

THAI：売却（競争入札・競売・私的売却・市場  
での売却33）、代物弁済で賃貸、占有権の譲渡  
33、直接取立

INDON：売却、直接取立、私的売却、株式市場  
での任意売却29、30。恣意的な自己競落は無効  
33

VN：売却、代物弁済、直接取立24

UCC：売却、代物弁済、直接取立、公的売却ない

し私売でも市場取引商品・標準価格がある商品  
では自己競落可能504

##### (4) 清算義務

EBRD：売却義務

THAI：売却の場合清算義務あり32

INDON：清算義務あり34。不足分あれば請求で  
きる34

VN：清算義務あり33。不足分あれば請求できる  
33

UCC：売却に伴う清算義務504、505、507。消費  
者向け商品で大部分の支払いが済んでいるとき  
は売却しかない507

##### (5) 私的売却における売却価格

EBRD：公正な価格になるように努める24

THAI：売却手続全体に対して適正なビジネス原  
則に従う33

INDON：可能な最高価格で売却する29

VN：取引が合理的な処分であればよい507

UCC：私売では市場取引商品・標準価格がある商  
品では自己競落可能504

##### (6) 代物弁済、直接取立

EBRD：売却以外できない

THAI：代物弁済合意あれば可能27。直接取立可  
能28

INDON：代物弁済、直接取立可能29

VN：直接取立できる31。その際は権利証書を担  
保権者に引き渡す33

UCC：代物弁済は担保権者が書面で提案して21日  
経過したら可能505。直接取立可能306

##### (7) 担保管理人

EBRD：企業担保権認めているのでその際必ず企  
業管理人必要25

THAI：別の法人を財務担当顧問にして担保実行  
させてもよい33

INDON：記載なし

VN：記載なし

UCC：記載なし

## 5 . 担保登録

### ( 1 ) 登録の有効期間

EBRD : 記載なし

THAI : 記載なし

INDON : 記載なし

VN : 5 年間8

UCC : 5 年間403

### ( 2 ) 登録機関

EBRD : 政府機関傘下の担保登録所

THAI : 商務省傘下の担保登録所

INDON : 法務省傘下の譲渡担保登録所

VN : 司法省傘下の国家担保登録所 ( 動産担保 )  
省土地使用権・不動産登録所、運輸省外航船舶  
航空機登録所8

UCC : 州務長官のファイナンスステートメン  
ト登録所401。登録は登録官が受領したときで  
はなく、登録料を添えてファイナンスステ  
ートメントを提示したとき403

### ( 3 ) 担保登録の仕方

EBRD : 担保権設定者ごとの登録簿に担保登録申  
請書を編入34

THAI : 担保契約書そのものを登記簿に編入する  
か書き写す41。所有権が登記されている別の登  
記所がある場合そちらに担保の追加登記をして  
もよい

INDON : 記載なし。担保権設定者ごとに登録さ  
れると思われる

VN : 担保権設定者ごとに登録8 24

UCC : 担保権設定者ごとに登録される

### ( 4 ) 担保登録申請書

EBRD : 当事者名・住所、被担保債権、担保物の  
記載、両当事者の署名ある担保登録申請書を提  
出

THAI : 担保契約を登記

INDON : 当事者・捺印証書の日・被担保債権  
額・担保物とその価値を記載して提出

VN : 担保契約の添付は不要

UCC : ファイナンスステートメントに当事者  
名・住所、債務者の署名、担保物の表示 ( 特定  
性は不要 ) を書き入れて提出204

### ( 5 ) 担保登録証

EBRD : 出ない。担保登録申請書への提出日の記  
載と押印で控えを返してもよい34

THAI : 記載なし

INDON : 担保受領証が出る。担保受領証は執  
行力ある

VN : 当時者名住所と担保物を記載した申請書を  
提出8、8。担保登録に公信力なし22

UCC : ファイナンスステートメントを登録官  
が索引に記録す403

### ( 6 ) 登録義務者

EBRD : 企業担保においては担保権者25

THAI : 記載なし

INDON : 担保権者が登録義務

VN : 当事者のいずれかが申請

UCC : 義務当事者の記載なし。債務者の署名は必  
要だが402、通常は担保権者が登録

### ( 7 ) 第三者によるアクセス

EBRD : 料金支払えばだれでも可能35

THAI : 担保設定契約も含めて手数料を得て公開  
21。財務諸表に事業担保契約の存在を明記せよ  
21

INDON : だれでもアクセス可能18

VN : 全国民に公開8

UCC : 州務長官の登録所でだれでも調べられる

### ( 8 ) 担保権消滅の登記

EBRD : 補足登録申請書で修正変更解約の登記を  
する33

THAI : 消滅の登記をする41

INDON : 担保権者は消滅の登記義務者25

VN : 当事者のいずれかが消滅の登記をする23

UCC : 担保権者が登記ではなく、債務者からの書  
面依頼に基づき解除ステートメントを送付する  
義務を負う404

## <研究ノート>

# 国際協力銀行のアジア支援策下の融資にかかる経済効果についての試算 アジア支援策を振り返る

開発金融研究所主任研究員 米田 篤裕

### はじめに

1997年に発生したアジア経済危機に見舞われた諸国のうち、タイ、マレーシア、韓国経済はその後V字型といわれる回復を示している。

アジアNIEsおよびASEAN諸国について実質GDPの対前年比<sup>\*1</sup>で見れば、1998年の4.7%から、1999年には5.3%、2000年には5.8%と回復が見込まれている。政局が混迷していたインドネシアも、1998年の同13%から、1999年には2%のプラス成長に転換し、2000年の実質成長率は5%程度と見込まれている。

このような回復に至る過程において、国際協力銀行<sup>\*2</sup>は、アジア経済危機発生当初の国際的な金融支援の枠組みへの参画に加え、その後の各国の実体経済回復のための種々の資金協力を実施した。具体的には、1997年9月にIMFとともにタイの国際収支支援のために40億ドル相当円を融資したのをはじめとして、その後は翌年2月の「東南アジア経済安定化のための緊急対策」など累次のわが国政府の経済対策やわが国政府発表にかかる「新宮澤構想」などにに基づき、現地経済において重要な役割を果たしている日系企業の支援も含め、各国の回復過程の支援に積極的に取り組んだ。

この結果、2000年3月末までに、タイに1兆5,240億円、インドネシアに1兆1,653億円、韓国に6,613億円、フィリピンに5,933億円、マレーシアに5,519億円、その他の国に7,545億円、総額で

5兆2,502億円（コミットメントベース）の支援を行っている。

本稿は、これらを総称した「アジア支援策」下で行われた各融資が、各国の実体経済回復にどのような経済効果を与えたと考えられるのか、試算を行ったものである。

なお本試算は、後述するような諸前提を置いたうえでの、産業連関表を用いた分析であり、あくまで「試算」としての限界がある。とくに、1998年度についての効果しか計測しておらず、国際協力銀行としてのコミット額が数年をかけて全額実行された場合の最終的な経済効果や、現地の金融システムをはじめとする経済システム自体が破綻に瀕していたなかで、これの維持に貢献したことによる間接的な効果については、分析の対象としていない点、十分な留意が必要である。

### 第 章 アンタイドローンと 円借款に関する試算概要

「アジア支援策」として実施された融資は、「アンタイドローン」「円借款」および「投資金融」の金融種類に類型化される<sup>\*3</sup>。

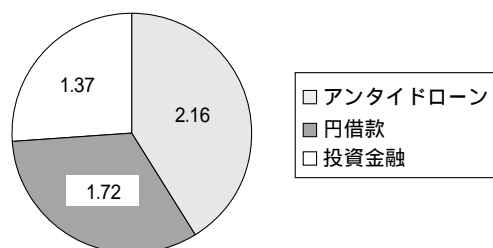
このうち「アンタイドローン」では、各国の経済構造調整の促進を支援し、金融システムの安定化をはじめとするマクロ・パフォーマンスの改善を目的とする案件から、各国開発銀行を経由した現地産業支援、インフラ整備による実体経済に即

\* 1 図表 4 参照。

\* 2 1999年10月、旧日本輸出入銀行と旧海外経済協力基金が統合されて国際協力銀行が発足した。旧機関の業務はそれぞれ国際協力銀行に継承され、国際金融等業務（投資金融、アンタイドローン他）と海外経済協力業務（円借款他）として区分経理されている。なお、本稿では、統合以前の業務活動についても国際協力銀行の業務として記述している。

\* 3 金融種類別にみれば、対象案件のコミットメント額は、投資金融等1兆3,719億円、アンタイドローン2兆1,550億円、円借款1兆7,233億円の計5兆2,502億円である。

アジア支援策（金融種類別コミットメント額）（単位：兆円）



図表1 アジア支援策におけるアンタイトローン・円借款主要案件

	アンタイトローン	コミットメント額	円借款	コミットメント額
インドネシア	・輸出産業支援ツーステップローン	10億ドル相当円	・ソーシャル・セーフティ・ネット借款 ・保健・栄養セクター開発プログラムローン(ADB協融) ・ソーシャル・セーフティ・ネット・プログラムローン(世銀協融)	452億円
	・電力部門改革プログラムローン(ADB協融)	4億ドル相当円		3億ドル相当円
	・IMFの拡大信用供与措置との並行融資	10億ドル相当円		6億ドル相当円
韓国	・中小企業支援ツーステップローン(韓国中小企業銀行向け)	13億ドル相当円		
	・エネルギーセクター支援アンタイトローン(韓国ガス公社向け)	2.5億ドル相当円		
	・エネルギーセクター支援アンタイトローン(韓国電力公社向け)	8億ドル相当円		
	・インフラ/省エネプロジェクト等支援ツーステップローン(韓国産業銀行向け)	10億ドル相当円		
マレーシア	・輸出産業支援ツーステップローン(マレーシア産業開発銀行向け)	5億ドル相当円	・円借款7案件(火力発電所リハビリ、中小企業育成基金、他)	1,141億円
	・インフラ事業支援ツーステップローン(マレーシアインフラ開発銀行向け)	4億ドル相当円		
フィリピン	・銀行システム改革プロジェクトローン(世銀協融)	3億ドル相当円	・メトロ・マニラ大気汚染改善プログラムローン(ADB協融) ・円借款13案件(マニラ大気改善、産業公害防止支援、コンテナ埠頭建設、他)	3億ドル相当円
	・電力部門改革プログラムローン(ADB協融)	3億ドル相当円		1,357億円
	・フィリピン開発銀行を通じた民間部門育成ツーステップローン	5億ドル相当円		
タイ	・IMFの拡大信用供与措置との並行融資	40億ドル相当円	・経済復興・社会セクタープログラムローン ・農業セクタープログラムローン(ADB協融) ・円借款5案件(バンコック地下鉄、空港建設、経済復興・社会セクタープログラムローン等)	2.5億ドル相当円
	・経済金融構造改革融資(世銀協融)	6億ドル相当円		3.0億ドル相当円
	・製造業支援ツーステップローン(タイ産業金融公社向け)	5億ドル相当円		1,158億円
	・製造業支援ツーステップローン(タイ輸出入銀行向け)	2.5億ドル相当円		

した支援を目的とする案件まで多岐にわたった。

一方「円借款」は、開発途上国の経済的社会的基盤の整備、経済の安定など、融資受入国政府の自助努力を支援するための資金協力であり、貧困削減、経済・社会開発という受入国政府の抱える課題の解決等を図ることを供与の観点としているところ、アジア支援策においては、とくに社会的弱者対策に力点を置いた。

アジア経済危機当時、わが国も含めた国際的緊急支援を背景として、危機的な国際収支状況を正常化し、国内経済の回復を図るために当該国政府が、財政資金を利用して諸課題解決に尽力していた。しかしながら、アジア各国内では、同時期に信用収縮が発生していたことから、製造業とくに当該国の輸出を支える産業・関連産業が原材料・

資本設備を導入するための貿易資金を利用することができない異例な状況にあった。このような信用収縮に直面している産業への資金供給のチャンネルを設ける緊急的な対応、あるいは国内の経済構造改革を推進する際に社会的弱者に対する公共支出を維持すべく緊急的な対応が図られた。1997年9月のIMFのタイ向け拡大信用供与措置との40億ドル相当円の並行融資、1998年6月のインドネシア向け10億ドル相当円の輸出産業支援ツーステップローンや同じくインドネシア向けのソーシャル・セーフティ・ネット借款452億円などがこのような各国政府の緊急的対応を支援すべく実行された(図表1参照)。

試算において、アジア支援策のもとで実施されたアンタイトローンについては、インドネシア向

け輸出産業支援ツーステップローン为例にとれば、本融資を利用することが可能なすべての製造業に需要が波及するように、また円借款について、建設プロジェクトの例であれば、当該プロジェクトにともなう固定資産形成の状況が反映されるように、各案件の性格を入力データに反映できるように検討した。すなわち、国際協力銀行の行った各融資について、1998年度の融資実行額が、それと同規模の最終需要を融資受入国の当該各産業に追加的に発生させたと想定し、こうした各産業に発生した最終需要額が実現されるために必要とされる生産額が、当該国経済において誘発された姿を産業連関表を用いて推計した。<sup>4</sup>

推計には三菱総合研究所が開発した「1995年日米欧アジア国際産業連関表」を利用したが、本連関表は各国の公的機関等が作成・公表している各国産業連関表をもとに、三菱総合研究所が独自に開発したもので、13カ国・33産業部門で構成されている。国構成は、東アジアの8カ国・地域（インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ、中国、台湾、韓国）に日本、米国、英国、ドイツ、フランスであり、各国内の産業の姿のみならず、国際連関の名が示すように対象13カ国間の貿易依存関係を反映している特性を持つ。また、33に産業区分されていることから、前述のようにアジア支援策対象のアンタイドローンあるいは円借款が、各受入国（インドネシア、韓国、マレーシア、フィリピン、タイの5カ国）経済において、いかなる産業に生産活動を生み出していったか、各案件の資金使途に応じて特定し入力データとすることができた。

本産業連関表で求められる生産誘発額について

産業連関表に掲載されている付加価値係数を乗じると、付加価値誘発額が算出でき、名目GDPと同じ概念となることから、各国の実態経済回復への支援として国際協力銀行融資が生み出した生産額による経済「押し上げ効果」として、名目GDPと比較可能となるようにした（後述第 章参照）。

国際協力銀行の融資による生産誘発額は、アジア各国、欧米など他国にも波及しているが、マレーシアについては、ほかの供与先国からの波及効果が大きいという特徴が挙げられる。

産業別効果は、各国経済の産業構造、供与した案件の性格により異なっている。たとえば、タイについてみれば、アンタイドローンについては、産業部門への波及効果が大きく、円借款については、建設部門への効果が大きい。

## 第 章 投資金融に関する試算手法概要

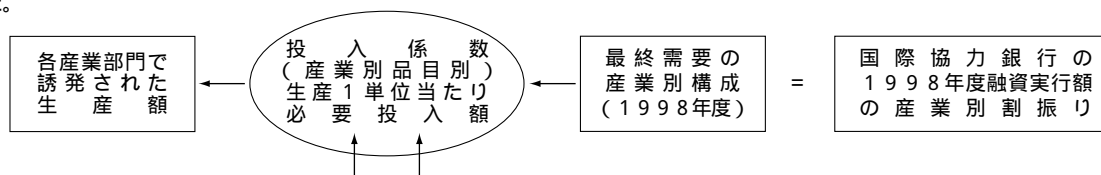
「投資金融」は、現地日系企業の設備資金需要を対象としている。<sup>5</sup>

アジア各国には本邦企業が海外拠点を多数展開しているが、アジア支援策に基づく、国際協力銀行の投資金融による現地日系合併企業支援に関しては、1998年11～12月に、データ収集のためタイ、マレーシア、インドネシア、シンガポール他に現地法人を訪問して意見交換するとともに調査票形式で、事業の現状についての追加ヒアリングを行った（インドネシアは、1999年2月に一部を実施）。

聴取した状況を整理するに、タイでは、輸出市場志向企業で、為替評価損の影響をなんとか抑え、生産・雇用規模を拡大する企業もみられるが、国

\* 4 貸出額の産業別構成については、案件の性格を可能なかぎり反映したデータ入力とした。

- ・設備調達資金需要に対応する貸出額については、アジア経済危機当時の各国金融部門の状況に鑑みて、最終需要者にとって長期運転資金としての性格が強かったと考え、産業連関表の中間需要の産業別構成比を利用して、貸出額相当の最終需要の産業別構成とみなして入力データとした。
- ・総固定資本形成に該当する案件の貸出額については、産業連関表の最終需要の産業別構成比で、各産業に需要額を振り分けた。



\* 5 日本輸出入銀行『グローバル・アイ』No.18、1999年1、2月号参照。

図表2 各国売上高に占める日系企業売上高の比率

(単位：%)

	タイ			マレーシア			インドネシア		
	産業別売上高 (産業連関表 ベース)の構 成比	製造業 構成比	売上高に 占める日系 企業売上高 比率	産業別売上高 (産業連関表 ベース)の構 成比	製造業 構成比	売上高に 占める日系 企業売上高 比率	産業別売上高 (産業連関表 ベース)の構 成比	製造業 構成比	売上高に 占める日系 企業売上高 比率
農林漁業	4.1		0.2	5.8		-	8.7		0.1
建設業	7.9		3.9	4.0		4.4	10.9		1.1
製造業	38.9	100.0	15.5	39.4	100.0	23.4	29.8	100.0	10.0
食品	9.2	23.5	2.7	9.3	23.5	2.5	11.1	37.3	0.2
繊維	6.8	17.4	4.0	2.6	6.5	8.3	3.4	11.5	5.8
木材紙パルプ	2.2	5.6	-	4.2	10.7	0.7	3.5	11.8	0.9
化学	1.2	3.1	25.6	2.5	6.4	18.9	2.1	7.0	21.0
鉄鋼	0.8	2.0	34.3	0.9	2.2	44.9	0.9	3.0	5.4
非鉄金属	0.2	0.6	56.9	0.5	1.3	52.0	0.5	1.7	32.6
一般機械	1.0	2.7	14.6	1.7	4.3	10.3	1.3	4.5	5.0
電気機械	3.3	8.6	45.1	8.0	20.4	71.5	0.7	2.3	53.6
輸送機械	4.3	11.0	61.6	1.5	3.8	60.2	1.6	5.3	93.1
精密機械	0.4	1.0	9.0	0.4	1.0	73.7	0.0	0.0	-
その他	9.5	24.5	5.2	7.8	19.9	8.5	4.7	15.7	5.7
商業	26.7		14.9	27.2		4.2	23.0		1.1
サービス業	16.3		0.2	12.5		0.8	16.3		0.3
その他	6.1		1.5	11.1		1.6	11.3		14.9
合計	100.0		10.4	100.0		10.8	100.0		4.1

内市場志向企業では、自動車販売台数が約5分の1へ減少、デパート販売額が半減といった国内需要の急激な縮小・低迷に直面し、雇用調整、生産調整など厳しい対応が行われている状況であった。

また、アジア各国で発生した信用収縮と一部邦銀の海外部門からの撤退など日本の金融部門改革とが同時期であったことにより、資金調達に際しきわめて困難な状況に見舞われたとの声が多く聞かれた。マレーシア、インドネシアの日系企業も、国内需要縮小・信用収縮の状況に差はあるものの、同じ局面にあった。

このような状況のもとで注目されるのは、日系企業の事業活動継続が、アジア諸国経済に、生産、雇用等の面で大きなプレゼンスを示し、実物経済の回復に貢献していることである。

製造業はこれらの諸国で大きな比重（生産額の3～4割）を有しているが、この分野で日系企業の売上高比率は、タイで15%、マレーシアで23%、インドネシアで10%と大きい。タイの例では、食

品産業、繊維産業、化学、鉄鋼、電気機械、輸送機械が主要な製造業産業であり、このうち、化学、鉄鋼、電気機械、輸送機械等の産業では、日系企業は大きな生産割合を担っている（図表2参照）。

このようなプレゼンスを持つ産業の中に「アジア支援策」のもとで本行投資金融を利用した企業が多かったといえる。

さらには、各国の輸出構成の特性（1995年）をみると、タイでは、全輸出の各産業別内訳は、食料品、繊維が約14%、電気機械が12%、機械産業が20%という主要構成であり、電気機械、機械産業については、売上高で大きな比率を占める本邦企業の貢献が大きかったとみられる。マレーシアにおいては、同じく電気機械が21%、機械産業が33%の輸出を担っており、さらに顕著な特性として挙げられる。

事業を対象とする融資の場合、建設プロジェクトとは異なり生産設備導入の工期は短く、とりわけ本アジア支援策下の融資では、事業継続中に信用収縮に見舞われた企業が対象であったことが

ら、当該期の売上高の行方に直結する融資が多かった。こうした状況から、本融資利用企業の1998年売上高実績をとらえ、前述と同様に三菱総合研究所「1995年日米欧アジア国際産業連関表」により、生産誘発額を推計した（後述第 章参照）。

投資金融の対象となったタイ、マレーシア、インドネシア三国における利用企業の売上高合計による生産誘発額は、1998年ベースでは184億ドル、うちタイのみでは約88億ドル、マレーシア約10億ドル、インドネシア約30億ドルである。アジア域外への波及については、産業別では、日本の電気機械産業、輸送機械産業、米国の電気機械産業、日本の鉄鋼業等で生産誘発効果は大きく、米国に9億ドル、英国、ドイツに各2億ドル、フランスに1億ドル、日本には、生産・輸出など29億ドルの生産誘発効果があったと推計される。

## 第 章 日本への経済波及効果

投資金融による日本への生産誘発額の推計は前述のとおりであるが、アジア支援策によるアンタイドローン、円借款の1998年度融資実行額が本邦産業部門の生産額にもたらした波及効果については、アンタイドローンでは1998年度9.2億ドル、同様に円借款では、1998年度4.9億ドルと推計される（名目GDPに対する比率は後述第 章のとおり）。

アンタイドローン、円借款ともに、電気機械、一般機械、輸送機械、鉄鋼、化学基礎製品における生産増加が認められる。アジア支援策の実施により、東南アジア諸国では生産活動の継続が実現された。生産にともなう調達、生産波及の途上において日本への需要が生じ、諸外国向けの支援策の実施にもかかわらず、本邦国内各産業にも寄与したと認められる。

## 第 章 アジア各国のGDP押し上げ効果

アンタイドローン、円借款に関する経済効果を総合的にみた場合、アジア支援策下の当該案件には、供与先国の実体経済の早期回復支援という意義のみならず、国際収支支援、国際金融市場に對

図表3 各国名目GDPへの押し上げ効果

対GDP比率（投資金融、アンタイドローン、円借款合計）	
1998年度	
インドネシア	1.39%
マレーシア	0.35%
タイ	2.12%
日本	0.02%

注：投資金融の推計は年ベースであるが、年度ベースとみなした。

するアナウンスメント効果などの多角的意義づけが可能である。

しかしながら、貸付額と同様の需要が生起されたとの前提での本効果試算は、各案件の効果の実物経済への効果について一部を抜き出したにすぎない。とりわけ、円借款の対象プロジェクトは、2001年度以降に貸出しが集中することにみられるように建設期間が長い案件が多く、プロジェクトが完成された後に生ずる本来的な経済効果についても勘案されていない。

すなわち、前述第 、 章において説明したように、融資対象の性格の違いに加え、利用可能なデータの制約もあり、総体的に評価することは困難であるが、「アジア経済危機」当時の状況を鑑みた前提を置いて、アジア支援策下で実施された各融資の効果について、実物経済の回復の初期である1998年度における経済効果の推計を試みた。アジア支援策対象案件として、投資金融、アンタイドローン、円借款による付加価値誘発額を合算し、各国の名目GDP比率を計算し、対象国の経済を押し上げた効果として試算した（図表3参照）。

## 第 章 新世紀に向けて

アジア各国の実質GDPの推移を1995年からみると、2000年はOECDの予測からの推計値であるが（図表4参照）韓国、マレーシア、フィリピンはすでに1999年時点で、アジア危機の前年である1996年のGDP水準を上回る水準まで経済の回復を遂げていることが分かる。マレーシア、韓国においても輸出に支えられた回復過程を経て、国内消費が回復してきている。また、タイにおいても、

図表4 アジア各国の実質GDP、同伸び率の推移

年	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
タイ	2,935,341	3,109,320	3,057,009	2,746,128	2,860,958	3,018,311	3,202,428
マレーシア	166,625	183,292	197,120	182,221	192,795	204,748	217,033
フィリピン	803	849	893	888	917	949	984
インドネシア	383,792	413,798	433,246	376,052	376,903	397,633	414,333
シンガポール	102,837	110,558	119,835	120,316	126,756		
韓国	377,350	402,821	423,007	394,710	436,799	473,927	502,363
台湾	7,236,536	7,678,126	8,190,783	8,565,134	9,050,887		

注：2000年、2001年は成長率より計算した数値。単位：タイ（百万TB）、マレーシア（百万RM）、フィリピン（十億PP）、インドネシア（十億RP）、シンガポール（百万SIN\$）、韓国（十億KW）、台湾（百万台湾元）  
出典：各国資料より作成。

年	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
タイ	8.9	5.9	1.7	10.2	4.2	5.5	6.1
マレーシア	9.8	10.0	7.5	7.6	5.8	6.2	6.0
フィリピン	4.8	5.8	5.2	0.5	3.2	3.5	3.7
インドネシア	8.2	7.8	4.7	13.2	2.0	5.5	4.2
シンガポール	8.0	7.5	8.4	0.4	5.4		
韓国	8.9	6.8	5.0	6.7	10.7	8.5	6.0
台湾	6.4	6.1	6.7	4.6	5.7		
単純平均	7.9	7.1	5.1	4.7	5.3	5.8	5.2

注：2000年、2001年はOECDの予測値。  
出典：各国資料より作成。OECD, Economic Outlook, June, 2000.

公共投資、輸出に支えられて回復し、消費についても、ほとんど危機前の水準に回復していることがうかがえる。インドネシアにおいては、ほかの諸国に比べて遅れており、早期の回復が望まれる。2001年には、アジア諸国において「アジア経済の新世紀」を迎えるものと期待される。

GDPを指標とした経済のアウトラインで見れば、このような姿ではあるが、各国経済の抱える経済的障害が払拭されたわけではない。タイの消費水準は失業率の低下、賃金の上昇のプラス要因が見込まれるが、安定基調には至っていない。また、タイ、インドネシアにおける銀行セクター改

革は先行きが不透明であり、積極的財政政策から中立的財政政策への転換という課題もある。加えて、原油価格の動向等外的要因がある。しかしながら、構造改革の利点を反映した新たな経済基盤をもとにした、自律的経済成長が達せられることを期待するとともに、貿易関係にも増して通信事情の改善から情報の相互「連関」が深まっているアジア諸国地域での、新たな事業機会の創造、新たな経済発展基盤が模索され、アジア各国の一層の経済発展が新世紀初頭にも生ずることを期待したい。



## 開発金融研究所報索引

号 掲載月

### 巻頭言

「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
「情報技術( IT )革命」に思う .....	第 4 号	2000.10

### 開発

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		
特集 : 開発のパフォーマンス向上をめざして .....	第 4 号	2000.10
開発途上国の公共支出管理と援助機関の対応 ( 開発政策・事業支援調査 )		
プログラム援助調査		
開発途上国と公共支出管理 .....	第 4 号	2000.10
公共支出管理と開発援助 .....	第 4 号	2000.10
[ 報告 ] プログラム援助調査 .....	第 4 号	2000.10
国際収支支援からセクター・一般財政支援へ移行する援助手法		

### 国際金融

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

#### 金融

日本の金融システムは効率的であったか? .....第4号 2000.10

#### 海外直接投資

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

わが国家電産業の今後の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

タイの事業担保法草案とその解説 .....第4号 2000.10

#### 研究ノート

国際協力銀行のアジア支援策下の融資にかかる経済効果についての試算 .....第4号 2000.10

アジア支援策を振り返る

# CONTENTS

< Foreword >

<b>Reflections on IT Revolution</b> .....	2
-------------------------------------------	---

< Finance >

<b>Was Japan's Financial System Efficient?</b> .....	4
------------------------------------------------------	---

< Development >

<b>Toward better outcome of aid :Expenditure Management and Public Sector Reform-in case of Pakistan and the Philippines :Study of program aid</b> .....	23
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

<b>Expenditure Management and Public Sector Reform-in case of Pakistan and the Philippines</b> .....	25
----------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

<b>Public Expenditure Management It's implication to Development Assistance</b> .....	50
-------------------------------------------------------------------------------------------	----

<b>[Report] Study of Program aid : shift from BOP support to sector/General Budget support</b> .....	68
----------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

< Direct Investment >

<b>Thai Draft Law on Commercial Secured Transaction with It's Comments</b> .....	84
--------------------------------------------------------------------------------------	----

< Discussion Paper >

<b>Trial Calculations of the effect on the economy of Asian countries led by JBIC Programs to Overcome the Asian Crisis</b> .....	102
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

## 開発金融研究所報 第4号

2000年10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。



**JBIC**

JAPAN  
BANK FOR  
INTERNATIONAL  
COOPERATION