

## 第1章 グローバル化への適応と金融システムの進化

著者	渡辺 慎一, 久保 公二
権利	Copyrights 日本貿易振興機構 (ジェトロ) アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	606
雑誌名	ミャンマーとベトナムの移行戦略と経済政策
ページ	29-64
発行年	2013
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00011290">http://hdl.handle.net/2344/00011290</a>

## 第1章

# グローバル化への適応と金融システムの進化

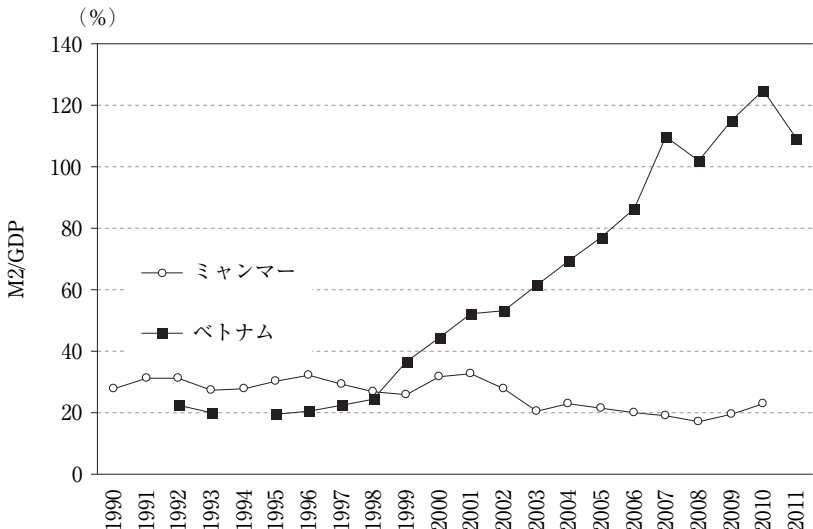
渡辺 慎一・久保 公二

### はじめに

1980年代後半からはほぼ時期を同じくして、ミャンマーとベトナムは閉鎖的な統制経済制度（あるいは、集権的な中央計画経済制度）から開放的な市場経済制度への転換を始めた。しかし、その後20年、二つの国は、ミャンマーの停滞とベトナムの持続的成長というコントラストの著しい経済成長経路をたどることになった。ミャンマーが依然として低所得水準での停滞から抜け出せないのに対し、ベトナムは低所得国経済から中所得国経済へと成長を遂げ、いまや両国は発展段階の異なる政策課題に直面している<sup>(1)</sup>。

二国間の成長経路の違いは、金融深化のプロセスの違いにも現れている。図1は、ミャンマーとベトナムの金融深化の指標、M2/GDP比率の動きを1990年から2011年にかけて図示したものである<sup>(2)</sup>。ミャンマーのM2/GDP比率が停滞を続ける一方、ベトナムのそれは1990年代の終盤から、年5%ポイントから10%ポイントの速度で伸びている。その結果、M2/GDP比率がベトナムでは100%を超えるまでに進んだ。それに対し、ミャンマーのM2/GDP比率は20%にとどまっている。この事実は、市場経済制度への移行がミャンマーの場合は金融深化につながらなかったのに対し、ベトナムでは金融深化を促したことを強く示唆している。なぜこのような違いが生まれたのだろうか。

図1 M2/GDP比率 ミャンマーとベトナム（1990～2011年）



(出所) IMF, *International Financial Statistics*, CD-ROM; Central Statistical Organization (CSO), *Myanmar, Statistical Yearbook 2010*. より筆者作成。

(注) ベトナムの1990年, 1991年, 1994年とミャンマーの2011年は欠損値。

本章では、市場経済制度への移行という形式的な類似性にもかかわらず、両国における金融政策・制度の改革の内容に大きな相違があったことを、二つの観点から整理する。一つは、統制経済制度から市場経済制度への移行という観点である。後でみるように、金融政策・制度の改革が始まってから20年経ち、ミャンマーとベトナムでは金融システムが果たす役割に大きな違いが生まれてきている。投資資金の集積と配分という機能を国家機構から分離し、市場をベースにした分権的な銀行部門に移すというプロセスは、統制経済制度から市場経済制度への移行プロセスの本質的な側面を形成する<sup>(3)</sup>。どのような政治的、経済的、社会的な要因が、二つの国の金融政策・制度の変化の道筋を決めてきたのだろうか。

もう一つは、グローバルな金融市場の統合が進むなかで生起する新しいリスクや危機とどう向き合うかというリスク・マネジメントの観点である<sup>(4)</sup>。

為替市場を含む広義の金融市場は、グローバルな市場統合が進んでおり、世界の一部の地域で起きた為替危機や金融危機の影響は瞬く間に他の国に伝播する。しかも、過去20年の間に、1997～1998年のアジア通貨・金融危機、2008～2009年のリーマン・ショックに端を発する金融危機と、ほぼ10年に一度の割合できわめて大きな通貨・金融危機がグローバルなレベルで起きており、グローバルな金融市場はこれからも不安定な状態が続くと予想される。しかも、こうした不安定で規模の大きなグローバル経済は、ミャンマーやベトナムのような規模が小さく未発達な国内金融市場にも、容赦なく大きな影響を与える。グローバル経済との結びつきを強め、グローバル経済との統合の利益を享受しながら、同時にグローバルな規模で金融危機が起きたとき、どのようにしたらその伝播による被害を最小限に抑えることができるか。第2節で詳しくみるように、これらの問題に対し、ミャンマーとベトナムの政府はきわめて対照的な危機・リスク管理政策を選択してきた。

こうした政策の相違を引き起こした原因として本章で着目するのが、両国の移行戦略のベースにある、政府の指導者たちの市場観の違いである。ここで市場観とは、市場諸力の客観性に関する認識であり統制経済制度がもっている歪みや非効率性に関する認識の度合いと言い換えてもよい。両国の指導者たちの市場観の違いが、移行戦略とリスク管理の観点でいかに政策の違いにつながってきたかについて、次のような作業仮説を手掛かりにして議論を展開する。すなわち、ミャンマーもベトナムも、1980年代後半から1990年代初頭にかけて生じた全般的な経済危機のなかで、それぞれが現在につながる金融システム（金融制度と金融組織）の原型を作り上げた。そして1990年代初めに成立した原型モデルは、その後の両国の制度進化のプロセスに決定的な影響を与えた。しかし同時に、その後のいくつかの危機のなかで、原型モデルのもっている危機管理とリスク管理能力が試され、原型モデルが修正されてきた、という作業仮説である。この作業仮説にのっとれば、初期の混乱のなかで作りに出された金融システムの原型モデルの相違、それぞれの国が直面した危機の相違、政府が危機をどう解釈し、危機から何を学びとり、どの

ように原型モデルを修正してきたかなどを検討することによって、現在二つの国で機能している金融システムの相違を描き出せると考えられる。これが本章の第1節と第2節の議論となる。

ただし、市場観が両国それぞれであらかじめ一貫していたと考えるのは強すぎる仮定である。この点に関して、本章では、両国それぞれの市場観を時には強化し、時には補正するきっかけを与えるものとして、政策決定過程における政治権力の分布を考える。ある市場観に基づく政策が、支配的な勢力に利益をもたらしつつも経済全体で非効率を生じさせている場合、それをチェックし補正することができるかどうかは、政治権力の分布に左右される。政治権力の極度な集中は、非効率性のチェックの障害となり得る。第3節では、両国の市場観の変容の背景として、政策決定過程における政治権力の分布を考える。

もう一度本章の構成を簡潔にまとめておこう。まず、第1節で、初期時点における原型モデルの成立と特徴を扱う。第2節では、1997年に発生したアジア危機とその後の金融危機に対してミャンマー、ベトナム両国の政府がとった政策的対応とそれが金融システムの発展に与えた影響を検討する。注目するのは、グローバル化が進むなかで生じる大小のショックに対して、それぞれの国の政府がどのように対応したかである。そして、第3節では、両国の移行戦略のベースにある市場観を強化あるいは補正してきたと考えられる、政策決定過程における政治権力の分布の違いを考察する。最後に、ミャンマー、ベトナム両国の今後の金融制度の展望について、本章の考察から得られる政策的含意を簡単にまとめる。

## 第1節 初期時点における経済危機と原型モデルの成立

1980年代後半から1990年代初頭にかけてミャンマーとベトナムで成立した金融制度の原型モデルは、中央銀行法、金融機関法という金融部門の法的枠

組みや金融機関の構成という外観をみるかぎり、驚くほど似ている<sup>(5)</sup>。ミャンマーでもベトナムでも、金融システムは、通貨を独占的に発行する権限をもつ中央銀行、専門的な国営金融機関、民間金融機関からなっている<sup>(6)</sup>。とくに、中央銀行のおもな目的は、通貨価値の維持、金融部門全体の安定性・健全性の確保、経済発展の支持であり、その目的を実現するためにさまざまな権限を与えることが法律には記載されている。また、M2/GDP比率などでみると、1990年代の末までは、両国の金融システムの働きに大きな違いは、みられない。しかし、1990年代末のアジア危機のテストを経るなかで、両国の金融システムの働きには、たとえば図1に示されているようなきわめて大きな違いが観察されるようになった。本節では、両国の原型モデルの成立過程を検討することによって、金融制度の形式だけではみえてこない両国の原型モデルの本質的な違いを探り出す。

## 1. ミャンマー

ミャンマーの金融制度の原型モデルの成立で最も重要な出来事の一つは、1989年に国営企業の銀行借入れを禁止し、すべての国営企業の予算配分と収支を国家基金勘定（SFA）と呼ばれる中央政府の財政の一勘定に統合した財政・金融改革である。それまで国営企業は、政府の価格統制と生産計画のもとではあるが、収支上独立しており、財政から配分される予算の不足時には国営銀行から借入れを行ってきた。しかし、国営銀行は実質的に中央銀行と一体で、中央銀行が貨幣を増刷して国営銀行に貸し出し、それを国営銀行が国営企業に貸し出すというプロセスが続き、インフレーションが高進した。さらに国営銀行の国営企業への貸出が不良債権として累積する問題も生じていた。国営企業の銀行借入れ禁止は、国営企業の経常支出と資本支出の両方を財政に編入して、支出と収入のすべてを政府が監督する仕組みのもとで、支出を削減し、財政を健全化する戦略の一部であった。

しかし制度変更は、むしろ国営企業の効率性を悪化させたと考えられる。

第1に、国営企業は、設備投資はもとより原材料の購入まで、政府による支出の承認を受けなければならなくなった。これは、経営についてより多くの情報量をもつ国営企業の経営陣から、情報量が少ない中央政府へ経営判断の権限が移譲されることを意味し、経営判断の遅れや非効率化につながったと考えられる。第2に、各国営企業の収支が、赤字・黒字にかかわらず国家基金勘定（SFA）でまとめて管理され、その赤字は財政によって補てんされることになった。この制度では、個々の国営企業に赤字が累積することはないが、黒字を内部留保することもできないので、国営企業の経営陣から経営改善のインセンティブを削いだと考えられる。

また、計画経済体制時代から引き続き、国営企業では統制価格が用いられた。統制価格は、取引される財の重要度に応じて中央政府または所管省庁間で決定され、個々の国営企業が価格を設定する裁量は与えられてこなかった。自由市場価格と著しく乖離した公定為替レートでの外貨の供出・配分は、その一例である。国営企業の取引先は他の国営企業であることが多く、そうした場合、市場価格から乖離した統制価格での取引は、実質的に国営企業間で補助金を付け替えるような効果があり、個々の国営企業の採算を不透明にしてきた。さらには、安価な国営企業の製品を自由市場に横流してその差額を着服するインセンティブを国営企業の経営陣・所管省庁に与えた。

この制度改変が金融制度に及ぼした影響を考えてみよう。第1に、国営企業が金融から隔離されたことにより、二つの資源配分システムが併存することになった。一つは、中央政府の計画・統制価格に基づく国家部門内の資源配分である。もう一つは、計画外の市場システムによる資源配分であり、ここには民間部門が属し、銀行システムもその一翼を担うことになった。この計画外の市場システムでは、自由市場価格が用いられた。ただし、銀行システムを含む計画外の市場システムにも、後述するように政府のさまざまな介入があり、効率的な資源配分が達成されていたわけではない。

第2に、制度上、政府と国営企業が銀行から借り入れを行うことが禁じられたため、銀行システムは政府にとって直接的には利用価値が低下した。銀

行システムの利用価値が低いと、政府にとっては銀行システムを発展させる、あるいはそのために銀行規制を整備するインセンティブも低下すると考えられる。銀行システムを資金ソースとして活用せず、対外的な借入れも困難な状況で、財政赤字の貨幣化が主たる財政の補てん手段となった。

中央銀行には、法律上は、貨幣価値の維持と銀行システムの保全という役割が与えられている。しかし、ガバナンスの構造上は、中央銀行は財政歳入省の一部局であり、中央銀行総裁は財政歳入省下の主計局や関税局の局長と同格であり、軍人が就任してきた。さらに中央銀行は、併存する二つの資源配分システムのうち、国家部門内に貨幣を供給するのが専らの役割となってきた。1990年に制定された中央銀行法第7章第49条には、中央銀行から政府への与信は前年度の政府歳入の20%未満に制限する、という財政赤字の貨幣化を抑止する条項があるが、遵守されていない。そして、貨幣の超過供給が経済全体でインフレーションを起し、インフレ税によって民間部門から国家部門への所得移転を進めると同時に、民間部門内の資源配分システムに混乱を及ぼしてきた。

第3に、国営銀行の役割が宙に浮いたものになった。国有銀行には、1976年に中央銀行から預金業務や外国為替業務などが形式上切り離されたミャンマー経済銀行、ミャンマー外国貿易銀行と、1989年に新設されたミャンマー投資商業銀行の三つが存在していた<sup>(7)</sup>。国営企業は銀行借入れを禁止されているので、国営銀行からも貸し出しはない。ミャンマーの国営銀行にはベトナムのように国営企業改革を資金的にサポートするというような明示的な役割は与えられなかった。

他方、計画経済体制時代には存在しなかった民間銀行は、1990年に金融機関法が制定されて設立が可能になった。1992年から認可が始まり、1997年までに21行に銀行ライセンスが交付された<sup>(8)</sup>。民間銀行には、民間資本による銀行に加えて、協同組合を起源とするもの（3行）、辺境・少数民族開発省のような省庁や地方政府が関与するもの（5行）、国軍関連組織の傘下にあるもの（2行）が含まれる。



金融部門の骨格を形作る中央銀行法と金融機関法自体にはそれほど特徴はないが、その改訂にはミャンマーの特徴が現れている。中央銀行法は、1995年と1997年に一部改訂されているが、その内容は通貨発行・偽造や、外貨保有に関する罰則規定の強化である。ここには、政府がコントロールできない事象が市場で発生した際には、それを規制によって力づくで抑制しようとする、ミャンマーの指導者の市場観が垣間見られる。

また、民間銀行を含むすべての銀行に対して金利規制が敷かれ、中央銀行レートから預金金利は年利3%ポイント以内、貸出金利は6%ポイント以内に設定することが定められた。インフレーションは年率20~30%で推移していたにもかかわらず、中央銀行レートは10~15%前後の範囲で指定されたため、預金金利だけでなく、貸出金利の実質金利がマイナスの状態が続いた。

国営企業の企業財務を国家財政に統合し、国営企業による投融資活動を国家部門内部に取り込む一方で、民間部門の投融資活動を含む経済活動を合法化したことで、国家部門と民間部門に分断された二つの貯蓄・投資のチャンネルができあがった。国家部門では、国営企業の利潤と通貨発行によるインフレ税が国家部門の貯蓄になり、それが財政メカニズムを通してインフラや国営企業の投資に配分された<sup>9)</sup>。他方、民間部門では、家計や企業による貯蓄が、自己資金の蓄積や、親戚、知人、取引先などのネットワークを使った直接金融を含む広義の金融市場を通して、家計や企業の投資に回った。こうして、互いに分断された二つの投資資金の集積と配分のメカニズムが成立した結果、国家部門と民間部門の間の投資資金の配分が大きく歪められた。

このように、ミャンマーの移行戦略では、統制経済がもたらす非効率性という問題は放置され、国営企業の不採算は中央政府直轄による統制の強化で対処された。また、民間銀行を含む民間部門について、その育成のために制度を整備するというような、政府の積極的な育成策はみられなかった。こうした政府の民間部門への態度には、東欧の移行経済で、所有形態を国営から民営にすれば非効率性が解消されるだろう、というのと同様の楽観的な見方があったとも解釈できる。あるいは、官僚機構に、民間部門を育成するため

の政策・制度を設計する能力が不足していたとも考えられる。1988年に軍政による政権の掌握に対して国際機関からの援助が停止したことで、官僚機構の未熟さを補う援助が途絶えたことも、問題を悪化させたといえるだろう。市場制度の整備を進めることなく、経済的困難に対して統制で乗り切ろうとする姿勢は、ミャンマーの一つの市場観といえるだろう。

## 2. ベトナム

ベトナムの金融システムの原型モデルは、ハイパーインフレによる経済危機やコメコン（CMEA）の崩壊など、外部環境が激変するなかで、1986年の党大会以降、1987年から1990年代初頭にかけて試行錯誤のなかで作り上げられていった。1987年のいくつかの地方での実験を経て、1988年には、商業銀行機能を担っていた二つの部局が国家銀行（中央銀行）から分離され、工商銀行と農業銀行が設立された。そして、1990年には、国家銀行令によって国家銀行の中央銀行としての機能と仕組みが定められ、金融機関令によって、国営銀行、民間銀行、信用組合、金融会社などの機能と仕組みがそれぞれ規定された。この二つの法令により銀行システムの主要部分に対応する制度的枠組みができあがった<sup>10)</sup>。

ハイパーインフレという貨幣的な経済危機を終息させ、持続的な経済成長のための安定した貨幣的環境を形成するためには、国家銀行の金融政策がどのように決定されるかがきわめて重要である。1990年国家銀行令は、国家銀行の最高意思決定機関として、国家銀行総裁、副総裁に加えて、財政省、商業省、国家計画委員会、国家協力投資委員会<sup>11)</sup>の各省・委員会の次官4名、学識経験者4名、計10名からなる理事会を規定していた。理事会は、国家銀行総裁もメンバーの一員である閣僚評議会の監督のもとにおかれ、議決権をもたない監督官が閣僚評議会から理事会に派遣された。

こうしたガバナンスの構造からみると、国家銀行の独立性はきわめて弱く、その貨幣発行機能が財政赤字をファイナンスする仕組みとして乱用される可

能性が大きいようにみえる。しかし、ハイパーインフレの終息という歴史的  
政策課題を反映して、国家銀行令の第1条は、国家銀行とは貨幣価値の安定  
を達成するために貨幣や信用などの政策手段を使う国家機関であると定義し  
ており、他の政策目的と比べてインフレのコントロールにきわめて大きな政  
策的優先権を与えている。さらに、国家銀行令には、国家銀行による財政赤  
字のファイナンスを制限するための規制がいくつか入れている。国家銀行が  
国庫に貸し出す手段は満期80日以内の譲渡可能な財務省証券の引き受けに  
限り、しかも、その総額は国会で決めた上限額を超えてはならないとして  
いる<sup>12)</sup>。また、国会は、憲法によって、財政・金融政策一般を決定する権限と、  
政府や国家銀行を含むあらゆる国家機関を監視する権限をもっており<sup>13)</sup>、  
財政赤字の貨幣化を抑止することが可能になっている<sup>14)</sup>。

金融機関令が規定している金融組織のガバナンスは、国家的な統制色の強  
いものである。国営銀行の理事や頭取は、閣僚評議会の議長あるいは国家銀  
行の総裁が指名あるいは罷免する。民間の株式銀行の頭取は、株主総会によ  
って選ばれた理事会が指名するが、国家銀行総裁の承認が必要である。銀行  
部門のガバナンスに対するこうした国家統制の仕組みは、ベトナムのめざし  
ている「市場経済制度」への移行が、全面的な市場経済制度への移行ではな  
く、国による干渉の余地の多い市場経済制度であることを如実に示している。  
また、金融機関令は、自己資本の規模や、理事会のメンバーと密接な利害関  
係をもつ個人や組織への貸出の禁止など、市場経済制度のもとにおける標準  
的な健全性規制を取り入れている<sup>15)</sup>。

さらに、経済管理メカニズムのドイモイにおいて、インフレの制御と並ん  
で重要な意味をもったのが政府統制価格と自由市場価格の統合であった。政  
府の計画による物資や資金の配分は、「組織された市場」と「自由市場」に  
市場を分断し、それによって多くの歪みを経済活動のなかに生み出し、「組  
織された市場」の重視が、自由市場と不可分の多くの小農生産者をベトナム  
の社会経済発展の主要な担い手としての役割から排除している、という認識  
がドイモイの指導者のなかにあった<sup>16)</sup>。分断された市場の統一とその計画的

利用という概念は、経済管理メカニズムのドイモイにおける中心的な理念であり、金融部門の改革でも、借り手に分断された金融市場を統一することによって、資金配分の歪みを取り除くことが重要な政策的課題になった。しかし、そのためには、金融部門だけでなく、財政を含む国家部門全体のドイモイが必要であり、改革には多くの時間がかかった<sup>17)</sup>。

ベトナムの場合には、国家による統制色が依然として強いものの、集権的な経済計画上の重要性によっていくつにも分断されていた資金の集積と配分のチャンネルを、広義の金融市場というひとつのチャンネルをベースに統一し、そうすることによって、統制経済制度から引き継いだ資金配分メカニズムのもっている歪みや非効率性を克服しようとする志向が存在する。そこには、市場メカニズムは需給法則が働く客観的な場であり、市場の論理（商品生産の論理）は、国家部門を含む全社会的な再生産過程で働いているという、経済管理メカニズムのドイモイを支えた市場観が存在する<sup>18)</sup>。

## 第2節 通貨・金融危機への政策的対応と金融システム

前節でみた制度改革の方向性の違いは、国内要因による金融システムの不安定性や海外で起きた通貨・金融危機などのショックに対して両国の政府がとった政策的対応の違いや、その後の金融制度改革の進化の道筋に大きな影響を与えたと考えられる。ここでは、経済ショックに対する両国の政策的対応と、それが金融制度の発展に与えた影響について考察する。

1997年7月にタイの通貨危機から始まったアジア通貨金融危機は、マレーシアやインドネシアだけでなく、まもなく韓国や日本を含む東アジア全域に広がり、その実体経済にも大きな打撃を与えた。グローバル経済とのリンクがきわめて限定されていたミャンマーやベトナムもその影響を避けることはできなかった。グローバルに進行している経済統合は、グローバル市場の中心部にいる経済だけでなく、周縁部にいる経済に対しても、大きな影響を与

えた。さらに、アジア危機から10年後の2008年にはリーマン・ショックに端を発する金融危機が世界経済を混乱させ、資本市場の自由化を進め始めたばかりのベトナムも真っ向からその影響を受けた。本節では、このように海外で発生した通貨・金融危機に対して、ミャンマー、ベトナム両国政府がそれぞれどのように対応したかを整理し、対応の仕方に原型モデルの特徴がどのような現れ方をしているかを検討する。

## 1. ミャンマー

1997年7月にタイで発生した通貨危機は、すぐにミャンマー通貨、チャットの大幅な下落を引き起こした。それに対するミャンマー政府の対応はきわめて素早く、同月中に、貿易および外貨管理の中心として Trade Policy Council (貿易政策評議会、略称 TC) を設立し、通貨危機のミャンマー経済への波及を最小限に抑えようとした<sup>19)</sup>。TC は、軍政序列 2 位のマウンエー將軍を議長、国家計画経済開発省大臣を事務局長とする評議会で、閣議よりも上に位置づけられた。TC 設立の背景には、各省庁がそれぞれ民間・外国企業に対して輸入許可を発行していたのを、集約的な管理に移行するという一義的な目的があったとみられる。各省庁の大臣が裁量的に輸入許可を発給することで外貨準備が浪費される一方、輸入許可の発給権限が各省庁・大臣の利権になっていた。TC の設立後の1997年11月、軍政は組織改編 (国家法秩序回復評議会: SLORC から国家平和発展評議会: SPDC) を行うが、この改変で上記の利権を握っていた大臣の多くが更迭された。

貿易・外貨管理の強化には、次のような規制が含まれていた。第1は、1997年7月から実施された輸出第一政策 (Export First Policy) という、外貨のキャッシュ・バジェット規制である。この規制は、政府が民間企業に輸入ライセンスを発給する条件として、輸出税支払い済みの輸出獲得外貨で輸入代金の相当額を提示することを義務づけた。第2に、輸入品目についても、裁量的な規制が導入された。輸入品は、資本財などの必須品と消費材、贅沢

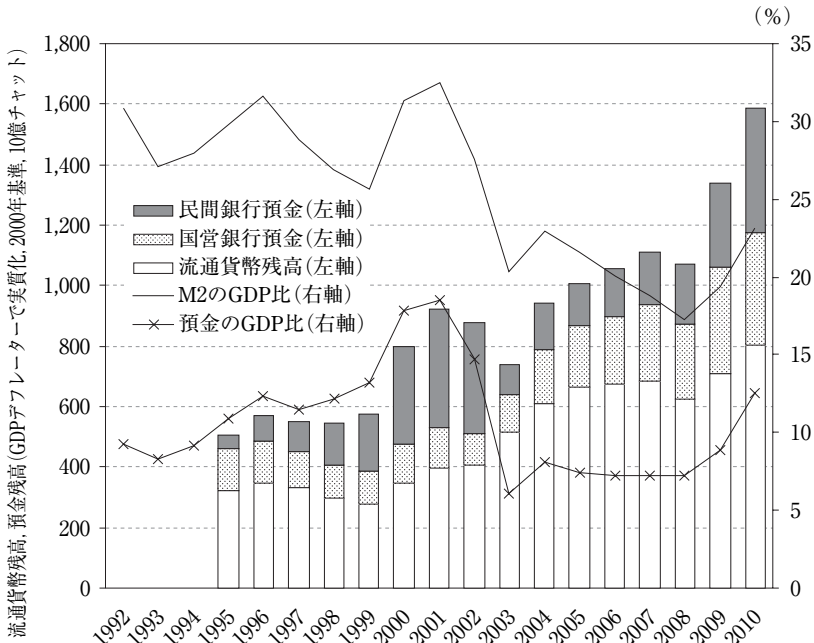
品などの非必須品に分類され、輸入金額の8割以上を必須品にあてることが輸入ライセンス発給の条件とされた。そのほかにも、1996年に民間銀行に与えられた外貨取引のライセンス（民間銀行での外貨預金取り扱いと思われるが詳細は不明）が1998年に取り消された。

ある意味で軍政はきわめて機敏に危機に対処したといえる。行政命令を次々と出し、それによって輸入を抑制し希少な外貨準備を守ろうとした。しかし、これらの貿易・外貨管理規制の強化は、民間部門の正規の輸入を減らしただけでなく、正規の輸出の一部を密輸出に押しやった。すなわち、政府の統制が有効に働く範囲を狭める効果もあった。

こうしたミャンマー政府の危機対応は、政府の直接的なコントロールが及ばない民間部門を、国民経済の不安定化要因とみなし、危機時にはそれを容赦なく取り締まろうとするもので、市場原理を注視しない原型モデルの特徴がよく現れている。危機管理対策が、貿易や民間部門の発達によって経済発展を促進するという長期的な発展戦略からの、危機時における一時的な避難として考えられているようにはみえない。そこにあるのは、グローバルな市場統合に参加することで経済発展の道を切り開くというよりは、グローバルな市場の危険からどのようにミャンマー経済を守るかというきわめて防衛的な姿勢である。

同様な傾向は、アジア危機後の2003年2月に起きた銀行危機への政府の対応にもみられた。銀行危機の背景は、1990年代後半からの民間銀行の勃興にさかのぼる。民間銀行は1992年から設立が認められ、それまでの国営銀行と比べて利便性の高い預金サービスを提供することで、現金通貨から預金通貨への代替を生じさせた。図2には、国営・民間別預金残高の推移と、通貨のGDP比の推移をまとめている。GDP比でみた通貨残高（M2/GDP比）について1990年代の動きをみると、高いインフレーションの影響もあり変動が激しいが、おおむね30%あたりで推移していた。その一方で、預金残高のGDP比は、民間銀行の預金拡大とともに急増していた。こうした推移は、現金通貨から預金通貨への代替が1990年代の後半に進んだことを示している。

図2 国営・民間別預金残高の推移：ミャンマー（1992～2010年）



(出所) IMF, *International Financial Statistics* および *World Economic Outlook April 2011 Database*,  
ならびに CSO, *Statistical Yearbook* より筆者作成。

(注) 2009年の国営・民間別預金残高は2010年3月末の値。その他は年末の値。  
1992～1994年の貨幣供給量の内訳は欠損値。

しかし、2003年2月から、民間銀行は預金取り付けの連鎖による銀行危機に見舞われた。預金の取り付けは、民間銀行最大手の Asia Wealth Bank (AWB 銀行) から始まり、他の大手民間銀行5行に波及した。2003年末までに、民間銀行の預金は4分の1まで減り、国営銀行を合わせた銀行部門全体での預金残高も半減した。

民間銀行での預金取り付けのきっかけには、三つの原因が考えられる<sup>(20)</sup>。第1は、金融機関法による監督を受けない、総合金融会社と呼ばれるインフォーマル金融機関の相次ぐ破綻である。総合金融会社は、高利を謳って資金を集め、不動産や電話の使用権などさまざまな資産に投機するという業態で

あったが、実態はピラミッド・スキームであったと考えられている。また、担保主義に基づく民間銀行の総合金融会社への貸し付けが、土地価格の高騰を煽った可能性もある。そして2002年後半から、こうした総合金融会社の破綻が相次いだことが、民間銀行の預金者に銀行の行き詰まりを連想させたと思われる。第2に、銀行の自己資本が小さかったことが挙げられる。金利規制によって実質貸出金利もマイナスに落ち込むなかで、銀行にとっては、自己資本に対して預金を膨らませて、預貸金利差を稼ぐことが、一つの収益モデルになっていた。最大手のAWB銀行では、自己資本と預金残高の比率は、1:50に達しており、そのことが銀行危機直前に民間報道で否定的に報じられた。第3に、銀行の債権の質についても、さまざまな憶測が飛び交っていた。

こうした預金取り付けの背景には、平時のリスク管理の意味での銀行監督がきわめて不十分であり、預金者の銀行システムへの信認を醸成するには至っていなかったことが挙げられる。すなわち、この銀行危機は、金融行政が形式的で、リスク管理の点で銀行システム・銀行規制が発達していなかったことを如実に示したといえる。

さらに金融当局の危機管理も不適切だった。第1に、中央銀行からの流動性供与が遅れた。民間銀行は預金の引き出しに対応するため、独自に引き出し上限額を設定し、事態が悪化するにつれて上限額を引き下げていったが、中央銀行は流動性を供与する代わりに、こうした預金封鎖を追認した<sup>(2)</sup>。第2に、中央銀行は、民間銀行に対して、貸出先からローンを繰り上げ回収するよう指示を出した。

預金取り付けにあった民間銀行に対する政府の処理も不透明であった。まず、これら六つの銀行に対しては、いったん、新規の預金受入と貸出が禁止された。その後、AWB銀行を含む3行の銀行免許がはく奪された。しかし銀行免許はく奪の理由は債務超過ではなく、マネーロンダリング防止法に関する嫌疑であった。バランスシートの状態について情報が開示されることはなかった。残る3行のうちの1行Yoma銀行は債務超過も疑われたが、清算



されることなく送金業務に特化して存続しており<sup>22)</sup>、預金・貸出を含む銀行業務の再開が認められたのは2行だけであった。

金融当局は危機後によりやく規制強化に乗り出した。最も重要な規制は、銀行が受け入れることのできる預金額を、銀行の払込資本金の7倍にまで制限する規制である。これは、取り付けにあった銀行が自己資本に対して預金残高を膨らませていたことを念頭に制定された。具体的な数字は、比較的銀行取り付けの影響が少なかった民間銀行の資本金と預金の比率が、この水準にあったためだと考えられる。この規制は、準備比率規制（預金残高の10%を現金で保有する）、流動性比率規制（預金残高の20%を現金および国債を含む流動性で保有する）やリスク加重自己資本比率規制（信用リスクのある資産に対して自己資本の比率を10%以上に維持する）とあわせて実施された。しかし、民間銀行の経営の裁量を狭める点で、この規制はほかに比べてより制約的であったと考えられる。そもそも規制によって預金・貸出金利が規定されており、銀行の収益性は高くないので、銀行が自力で自己資本を積み増していくことは難しい。自己資本が積み増せないため、民間銀行が顧客に対して預金の受け入れを断るという事態も生じた<sup>23)</sup>。

このように、政府は、民間銀行を中心とした銀行部門に対して、危機以前の形式的に金融規制を設置するだけで実質的には放置に近かった状態から、危機後には規制強化に方針転換したとみなせる。しかし、転換後の方針は、預金保険や危機時の中央銀行からの流動性の供与を見返りに銀行の経営の透明化・健全化を促すという方向には向かわず、銀行の成長を抑制して安定性を維持するという方向に向かった。

中期的な視点からは、民間銀行の膨張とその後の崩壊を、アジア危機と結びつけることができるかもしれない。ミャンマーは、貿易や外貨管理を強化することによってアジア危機が国内経済に及ぼす損失を最小化しようとした。とくに輸入管理が強化されたことで、資本が国内市場に向かい、ピラミッド・スキームの総合金融会社と新興の民間銀行がこれを仲介して、土地市場をはじめとする資産市場で一種のバブルが発生した。バブルとともに総合金

融会社と民間銀行も急拡大したが、2002年頃になってそれがはじけた。実際、民間銀行の実質預金残高は、銀行危機前の2002年後半から伸び悩んでいた。

もう一つ注目すべき点は、実質貨幣残高の GDP 比 (M2/GDP 比率) が銀行危機を境に2008年までおおむね10%程度低い水準で推移した点である<sup>24)</sup>。図2の M2/GDP 比が事実に近い水準であるならば、フォーマルな通貨への貨幣需要が、金 (Gold) や外貨などのインフォーマルな資産への需要に代替されている可能性を示唆している。銀行危機後の預金・資本比率規制は、預金の増加を妨げていたので、この間にフォーマルな金融システム外の資産への通貨代替が進んだ可能性は十分に考えられる。ただし、実質貨幣残高減少は、比率の分母である GDP が過大計上されたために生じた可能性もある<sup>25)</sup>。仮に2008年時点での M2/GDP 比が危機前と同水準の30%程度であったとすると、GDP が1.6倍に過大計上されていることになる。

以上から、ミャンマーの金融市場をめぐる政策には、市場機構や金融システムの機能を促進し、それによって経済発展を実現するという発想はほとんどみられない。危機が起きた後で、さまざまな行政措置を積み重ねるだけの事後的な危機管理対策が政策の中心になった。資本比率規制などの措置も、銀行部門から不安定性を取り除くという点に専ら重点がおかれ、金融仲介機能をどう強化するかという長期的な視点はまったく欠落している。金融システムの原型モデルもっていた欠陥が、アジア危機を通じて、さらに深まったといつてよいだろう。

## 2. ベトナム

アジア危機はベトナム経済にも深刻な影響を与えた。アジア諸国からの直接投資が激減し、国際収支が危機的状态に陥ることが予想された<sup>26)</sup>。そのため、ミャンマーと同じようにベトナム政府も、より厳格な輸入制限と外貨管理を課すことによって、当面の危機を乗り越えようとした。とくに、輸入制限は厳格に実行され、輸入額は、1996年の111億ドルに対し、1997年116億ド

ル、1998年116億ドル、1999年117億ドルとドル建て額ではほぼ一定額にとどまった。6%近い経済成長が持続しているなかで<sup>27)</sup>、1990年代前半には20%を超える速度で伸びていた輸入額が突然一定額に抑えられたということは、国際収支の悪化に対するベトナム政府の危機意識がいかに強く、輸入制限がいかに厳しかったかを示している<sup>28)</sup>。また、外貨保有に関しては、1998年9月に外貨の強制売却制度が導入され、輸出企業は、獲得した外貨の80%を外国為替公認銀行に売り渡すよう義務づけられた。

このように、アドホックな危機管理政策だけを比べると、ベトナムはアジア危機に対しミャンマーときわめて類似した政策的対応をとったようにみえる。両者とも、厳格な輸入制限を課し、外貨保有を制限する政策を強めた。しかし、いくつかの重要な点でベトナムはミャンマーとは異なっていた。

まず、1999年から3年をかけて徐々に量的な輸入制限を廃止し、関税で置き換える措置をとった。外貨の強制売却の割合も、1999年8月50%、2001年4月40%、2002年6月30%と引き下げられ、2003年4月に廃止された。また、1998年の政府議定57で民間企業の輸出入事業への参入が大幅に自由化された。

つぎに、為替レートについてみると、銀行が外貨の売買に用いる市場レートが公定為替レートから乖離することのできる幅が、1997年10月には5%から10%へと拡大され<sup>29)</sup>、同時に、公定為替レートも1997年から1998年にかけて、1ドル、約1万1000ドンから1万4000ドンに大きく切り下げられた。1999年2月からは、前日の銀行間取引の平均相場に基づいて公定レートを決定するクロージング・ベッグ制度に公定レートの決定方式が変更された。しかし、同時に銀行間取引が公定レートから乖離することのできる幅が0.1%に縮小されたため、為替レートの調整が小幅なものにとどまり、2002年7月からは、より柔軟な為替レート調整を可能にするために、乖離幅は0.25%に拡大された。

こうした政策対応からは、ミャンマーと違い、アドホックな危機管理政策を一時的、例外的な措置にとどめることによって、行政措置が経済発展に与える負の影響をできるだけ小さく抑えようとする政策当局の立場をみてとる

ことができる。実際、1995年にはASEANに加盟し、アジア危機が深刻化していった1998年には、世界貿易機関（WTO）加盟のための第一回作業部会が開催された<sup>30)</sup>。2000年7月には、米越通商協定が調印され、2001年12月から実施された<sup>31)</sup>。米越通商協定は、ベトナム貿易の拡大にとって決定的な重要性をもっただけでなく、10年後には銀行業務を含む広範な金融サービス事業に米国金融機関が内国民待遇で参入することをも認めていた。

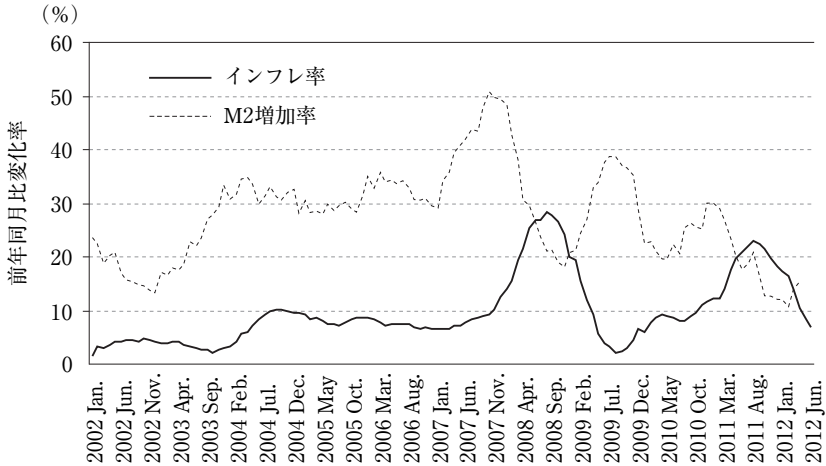
ベトナム政府がとった、短期的な危機管理政策と中長期的な発展戦略という政策の組み合わせは、短期的なマクロ安定化政策と中長期的な成長戦略の組み合わせという一般的にみられるマクロ経済政策の一形態であり、それ自体としてはとくに変わったものではない。ただ、ベトナムの場合、これまで海外市場との統合に向けた制度改革を軸に中長期的な発展戦略を組み立ててきたために、2007年のWTOへの加盟以降、次の成長戦略の軸足をどこにおくか、その選択が難しくなっている。

ベトナム経済が新しい政策課題に直面しているという事実が最初に現れたのは、2007年から2008年にかけて起きたインフレの加速である。2006年から2007年にかけて大量の外国資本が株式市場に流入し、それが不胎化されなまま貨幣供給成長率の増加につながり、2007年末には貨幣供給成長率が50.1%と50%を超えるまでになった。

そのころ、図3にみられるように、9カ月ほどの時差をおいて、インフレ率が10%を超え、加速し始めた。政府・中央銀行は2008年に入るとすぐに貨幣供給率を低下させるための措置をとったが、インフレ率は上昇を続け、2008年8月には年率で28.3%にまで達した。他方、貨幣供給増加率は、2008年1月の48.2%から10月の18.4%まで急落したが、この過程には国内金融資産のドンからドルへの逃避が大きな役割を果たした。

これが、インフレ率でみたリーマン・ショック直前のベトナム経済の概況である。大量の外国資本の流出入に振り回されるベトナム経済の姿をみてとることができる。しかも、インフレ率の加速がようやく止まり、低下傾向が現れ始めた矢先にリーマン・ショックが発生し、世界的な不況が懸念される

図3 貨幣供給量増加率とインフレーション：ベトナム  
2002年1月～2012年6月



(出所) IMF, *International Financial Statistics* CD-ROM. より筆者作成。

状況になった。図3は、2009年に入ると、貨幣供給増加率が急速に加速していることを示し、政府・中央銀行がインフレから国内経済の刺激へと経済政策の舵を切ったことがわかる。しかし、2010年末になってインフレ率が10%を上回るようになると、2011年2月、政府決議第11号によって、再びインフレ抑制のためのさまざまな行政措置を含む危機管理政策を導入した。決議第11号にはマクロ経済政策だけでなく、ミクロな輸入制限や、非公式市場における金・ドル取引の取り締まりの強化なども含まれている。厳しい抑制策と強力な刺激策を交互に繰り返すこうした政策は、やや極端なストップ・ゴー政策とってよい。

海外市場との統合による経済発展をめざしてきたベトナムであったが、統合をめざしてきた海外市場は必ずしも安定しておらず、巨額の資本流入のように統合によってそれまで経験したことのないような種類のリスクと直面するようになった。しかし、そうしたリスクを管理するだけの能力が、制度面でも組織面でも未発達であったため、さまざまな行政措置に頼らざるを得なかった。とはいえ、アドホックな危機管理政策を繰り返しては、その効

果が次第に薄れていくだけでなく、経済全体が疲弊し、中長期的な経済発展の展望が開けてこない。どのようにしたら外的なショックに備え、歪みの大きなアドホックな危機管理政策に依存せずに、リスクを処理することのできる耐性のある経済を構築できるか。ベトナム経済は、新しい課題に直面している。

ここでは、1990年、1997年、2010年の国家銀行法・金融機関法を手掛かりに、ベトナム政府が、どのようにしてリスク管理能力の強化という新しい歴史的課題に取り組もうとしているかを簡単に検討してみる。

まず、アジア危機のさなかに制定された1997年国家銀行法は、その第1条第3項で、中央銀行である国家銀行の目的として、貨幣価値の安定と並べて、銀行活動と信用システムの安全性の確保、および、社会主義と整合的な社会経済発展への貢献を挙げている。1990年国家銀行令と比べると、銀行活動と信用システムの安全性の確保が新たに加わっている。さらに、それを受けて、第5章では、信用システムの安全性を確保し、預金者の利益を保護し、金融政策の実施を支持するための仕組みとして、国家銀行検査(部)を設けている。しかし、検査内容は専ら個々の銀行の法的なコンプライアンスの問題に限られていた。

それに対し、2010年国家銀行法は、検査・監督に関する第5章のなかに、1997年法にはなかった銀行のリスク管理能力という概念を取り込み、それを検査・監督の主要な内容として明示的に規定している。たとえば、第55条(銀行検査の内容)は、第1項が法的なコンプライアンスのチェック、第2項が個々の銀行が負っているリスクとリスク管理能力および財務状況の評価、第4項がリスク評価に基づくリスクの削減や処理などに関する勧告といった内容になっている。リスクが過大であると判断された銀行に対しては、第59条で、配当や株式取引の制限、活動分野の縮小、銀行経営の健全性を回復するために必要な資本の増強、貸出制限などの勧告ができるとしている。

同様に、金融機関法においても、たとえば、ブルーデンス比率の概念の整理と強化の跡をたどることができる。1990年金融機関令では、「自己資本の

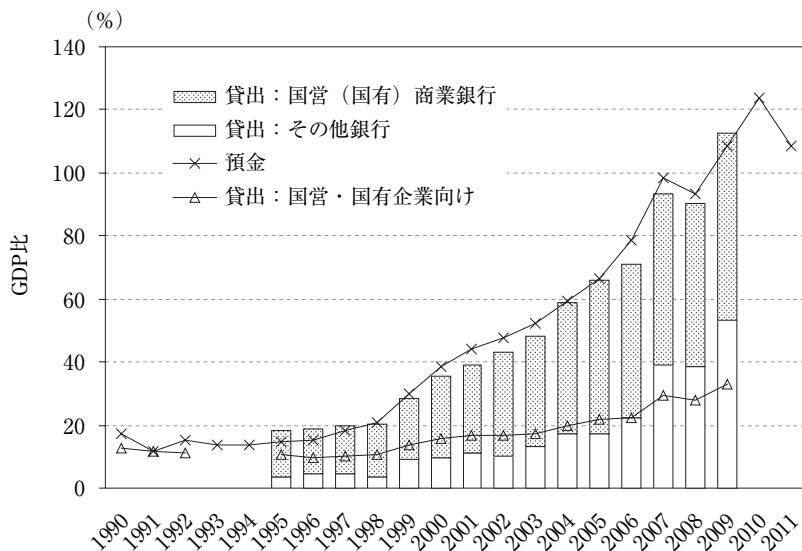
20倍を超える資金を集めてはならない」(第23条)という条項だけであったが、1997年金融機関法第81条第1項では、流動性比率や自己資本比率など四つのプルーデンス比率を経営の健全性を保つための指標として導入している。さらに、2010年金融機関法第130条では、通貨のミスマッチを含む六つのプルーデンス比率について国家銀行の定める最低基準を満たしていなければならないとしている<sup>32)</sup>。

こうした金融機関法によるプルーデンス規制の強化は、1999年の預金保険制度の導入などの制度改革や2000年の金融部門の再編成などとあわせ、銀行預金の安全性に対する資産保有者の評価を改善してきた可能性がある。図4は1990年から2011年までの預金/GDP比率を示している。1990年代半ばまで、ベトナムの預金残高のGDP比は20%を下回っており、おおむねミャンマーと同水準にあった。しかし、1999年に預金残高のGDP比が前年末から一挙に10%ポイント上昇して30%近くになってから、持続的な上昇が続き、2009年の預金/GDP比率は113%に達した。銀行預金が国民生活のなかに定着しつつあるようにみえる。

しかし、2007年以降、比率の上下が激しくなっている。インフレや貨幣供給の増加率が2007年から大きく上下したのと同じく、海外からの資本流入によるミニ・バブルの発生とリーマン・ショック後の世界的不況の影響であろう。ただし、図3で議論したように、それはインフレや雇用の変化に政府が敏感に反応した結果でもある。個々の金融機関のリスク管理能力の強化を超えた、金融システム全体としてのリスク管理能力の強化やマクロ経済全体としてのリスク管理能力の強化というベトナム経済にとっての課題をこの図4からもみてとることができる。

インフレや不況などのマクロ経済のリスクを管理するための制度的仕組みのなかで、政府内における国家銀行の地位は徐々に強化されてきた。2010年国家銀行法で、国家銀行が「省」レベルの国家組織であることが初めて明記された。また、1997年国家銀行法では、国会が定めたインフレ目標を実現するための手段や行動の選択は政府の責任とされていたが、2010年国家銀行法

図4 ベトナムの銀行システム（1990～2011年）



（出所） IMF Country Report 各号および World Bank [1995] より筆者作成。

（注） 1990～1994年、2010～2011年の銀行別貸出は欠損値。1993～1994年、2010～2011年の国営・国有企業向け貸出も欠損値。

では、その第3条第4項で、政府が提案し国会が決定したインフレ目標を実現するための手段や行動の選択に対し、首相と並んで国家銀行総裁がその責任を負うことが明記された。さらに、第8条第1項には、国家銀行総裁は内閣の一員であり、首相と国会に対し、貨幣と金融システムを管理する責任を負うことが記されている。また、1997年国家銀行法第4条では、政府内部に副首相を議長とし、国家銀行総裁のほかに財務省や計画投資省などの代表をメンバーに含む国家金融政策諮問委員会<sup>33</sup>をつくり、金融政策に関する政府の責任と権限に関する政府の決定について助言することが定められていたが、2010年国家銀行法では、全面的に削除された。

このように、ベトナムでは徐々に国家銀行の政府内部での地位が強化されていることがわかる。国家銀行は政府の省に相当する機関にとどまり、「政府からの国家銀行の独立性」が議論されるような段階には至っていないのは



確かである。とはいえ、ベトナムは1980年代末に400%を超えるハイパーインフレと、それによって物資が市場から姿を消すという混乱を経験しており、その時の経験からインフレに対しては常に厳しい政策対応をとってきた。

しかし、リーマン・ショック後の不況に対する政府の対応は、インフレから雇用へと政策の優先順位が徐々に変化しつつあることを示している。過去20年の経済発展の成功によって、産業や社会構造が失業や不況に弱くなってきており、ベトナム政府は、インフレの抑制と不況の克服（高度成長の実現）の両者を天秤にかけながらその政策を選択していかなければならなくなってきている。しかし、金融インフラが未発達な状況では、インフレを制御するための手段が限定されるため、歪みの大きな行政措置に頼らざるを得ないという困難な状況が続くものと考えられる。どのようにしたら行政措置に頼ることなくインフレを制御できるか、そのために国家銀行の独立性をさらに強化することが必要かなど、検討すべき課題は多い。

### 3. 小括

国際収支危機に際してとられた危機管理政策だけに注目すると、ミャンマー、ベトナムともアドホックな行政措置に大きく依存しており、きわめて集権的な対応に追われているように見える。しかし、1990年前後に成立した原型モデルでもそうであったように、中長期的な制度進化の方向は、金融危機に対する政策的対応についても、両国はまったく異なっていた。

ミャンマーでは、政府による事後の一時的な危機管理政策が恒常化し、個々の金融機関についても、金融システム全体についても、その金融仲介機能やリスク管理能力をどう強化するかという課題は、実践的な政策課題として登場してこないまま20年余りが過ぎた。

それに対し、ベトナムでは、事後的な危機管理にとどまらず、外部環境の急激な変化による金融危機の発生に備えた、事前のリスク管理能力の強化という課題に実践的な取り組みを始めている。確かに、急速に海外市場との統

合を進めたことによって、ベトナム経済は投機的な資本の流出入を含む外的ショックに曝されるようになり、その影響を緩和するために、政府は計画経済時代から受け継いだ統制機能に依存したアドホックな短期的措置を繰り返すことを余儀なくされた<sup>34)</sup>。しかし、1997年に国家銀行法と金融機関法を制定し、2010年にリスク管理能力の強化を明示的に取り込んだ国家銀行法と金融機関法の改正にこぎつけたように、グローバルな市場に振り回されながらも、そのなかで金融システムのリスク管理能力を強化していくという中長期的な制度進化の方向性を、より明示的で確固としたものにしてきた。

### 第3節 移行過程と政治改革

ミャンマーとベトナムは、ともに1980年代後半に統制経済制度から市場経済制度への転換を図った。その背景には、インフレや経済成長の低下に集約されるミャンマーやベトナムの国内経済の停滞と、アジア新興工業国（NIES）やそれに続く ASEAN 諸国の急速な経済発展という対照的な経済パフォーマンスの違いがあった。市場統合が進むグローバルな経済環境から新たなエネルギーを吸収し、それによって経済発展を実現すること、それが、ミャンマーとベトナムに共通する移行戦略の本質的な経済的目標である。

しかし、ミャンマー、ベトナム両国は大きく異なる移行過程をたどった。第1節と第2節では、それが両国の移行戦略のベースにある市場観の違いに由来すると主張した。ただし、そうした市場観が、両国それぞれであらかじめ一貫していたと考えるのは強すぎる仮定である。この点に関して、本節では、Acemoglu et al. [2005] の議論を手掛かりに、両国それぞれの市場観を時には強化し、時には補正するきっかけを与えるものとして、政策決定過程における政治権力の分布を考えてみる。

## 1. ミャンマー

1988年、ビルマ社会主義計画党（BSPP）による一党支配を打破し、民主主義制度の確立をめざす民主化運動が、ネウイン議長の後任後もますます大きな広がりを見せ始めると、社会的な「混乱」を鎮めるために、国軍は軍事クーデターで政治権力を握り、国家法秩序回復評議会（SLORC）を立ち上げた。SLORCは、直ちにBSPPによる一党支配とそれに基づく統制経済を廃止し、政党の設立を自由化した。SLORCは市場経済制度へ移行するための経済改革と、民主主義制度への政治改革を同時に進めようとしているようにみえた。

しかし、1990年の複数政党制による国民議会の総選挙の結果は、SLORCにとって、想定をはるかに超えた厳しいものになった。ティンウー、アウンサンスーチーら1988年の民主化運動の担い手が作った国民民主連盟（NLD）が、国民議会485議席のうち392議席を得たのに対し、国軍がBSPPの後継として設立した国民統一党（NUP）は僅か10議席を得るにとどまった。民主化運動を武力で鎮圧したことによって国軍が国民の信頼を失ってしまったことは一目瞭然であった。

想定外の事態に直面したSLORCは、国民議会によって、民主化運動を武力で弾圧したことに対する責任を問われたり、長年にわたって蓄積してきた既得権益を失うことを恐れ、国民議会の権限を憲法制定過程の一部に限定することにした。総選挙での敗北を受けてSLORCがアナウンスした新たな憲法制定プロセスでは、SLORCが憲法草案の原案をつくり、SLORCが選んだメンバーからなる制憲国民会議がそれを基に憲法草案をつくり、その後、総選挙で選ばれた国民議会が初めて憲法草案を審議・承認し、それを、さらにSLORCがチェックしたうえで憲法案とし、国民投票にかけるというものであった。それは、実質的に政治改革を凍結し、軍政を続けながら市場経済化を追求する、開発独裁型の移行戦略に切り替えることを意味した。

しかし、全国的な意思の表明である総選挙の結果を無視し、国軍の権益を国民全体の利益に優先させた SLORC の行動は、欧米諸国から厳しい批判を浴び、主要な欧米諸国を含む援助機関からの政府開発援助（ODA）がストップしてしまった。しかも、ODA の停止は単に援助資金の流入がストップしたということだけでなく、市場経済を支えるのに必要な制度インフラの構築に、世界銀行、国際通貨基金（IMF）、アジア開発銀行（ADB）などの国際機関や諸外国の協力が得られなくなったことをも意味した<sup>95</sup>。とくに、グローバルな標準化とネットワーク化が進んでいる金融制度の改革に関しては、制度設計に関する専門的知識の欠如が金融制度の発展を阻害した。市場経済制度への移行過程でどのような制度改革が必要になるかという海外の経験に関する十分な知識や情報を活用できないまま、ミャンマーは海外との市場統合を進めるという変則的な移行戦略の選択を余儀なくされた。

さらに、法的な正当性をもたない軍による支配は、銀行取引を含む信用取引全般の発展にとって、きわめて否定的な影響を与えた可能性が強い。国家権力の恣意的な行使を防ぐという本来的な意味での法の支配が存在しないと、高級軍人や国家官僚が、その監督や許認可権限を利用して、資金配分に恣意的な干渉を加え、金融システムはさまざまな腐敗の温床になってしまう。その結果、市場経済へ移行することによって期待される効率的な資金配分が実現せず、かえって多額の不良債権を抱え込むことによって、金融機関の経営が不安定になり、財政による救済に頼るといった悪循環に陥ってしまう。軍による支配は、こうした基本的な意味で金融機関の金融仲介機能の発達を阻害したものと考えられる。図1の金融深化の停滞が示しているとおりである。

しかも、広範な民主化運動を弾圧して軍事政権を維持したため、SLORC の政策を国民経済的な観点から批判的に検討することのできるような人々を、軍事政権の外に育成強化することができなくなってしまった。そのために、さまざまな金融危機に対して、金融機関のリスク管理能力を強化するのではなく、金融活動そのものを制限するためのさまざまな行政措置を課すという、ワンパターンで内向きな選択を繰り返すようになった。

## 2. ベトナム

ベトナムは、経済改革でそうであったように、政治改革でも漸進主義に基づく移行戦略を採用した。すなわち、共産党による一党支配という基本的な枠組みを維持したまま、その制約のなかで近代的な法治国家へ移行することをめざした。

政治改革の最も重要な最初の成果は、1992年憲法である。その前文は、1986年第6回党大会以降、国民生活のあらゆる側面でドイモイが進み、その結果、新しい時代の課題に取り組むために1980年憲法の修正が必要になったと述べている。1992年憲法は、市場経済制度への移行戦略に関して相互に矛盾する諸原則を同時に含んでいるという非常に興味深い構造をもっている。そのため、共産党の指導性や国営企業部門を重視する保守派も、法の支配や市場原理を重視する改革派も、双方がその政策の正当性を憲法のなかに見いだすことができ、時代の要請に従って憲法の大枠のなかで法秩序を改革していくことができる。その意味で、政治経済改革の不断のドイモイを許容する柔軟な構造になっている。

抽象的には、すべての国民の利益を代表しているとして、共産党に国や社会をリードする特別の役割と権威を与えている（第4条）が、具体的な国家組織の権限や組織間の関係で、中心に位置するのは、主権者である国民であり、国民が選んだ議員からなる国会と人民評議会である。国民は、国会と人民評議会を通して、その主権を行使する（第6条）。国会は、国の最高の意思決定機関であり、ベトナムで唯一の立法機関であり、かつ、国のあらゆる活動を監督する権限をもつ（第83条）としている。

経済システムに関しても、社会主義を志向した市場経済を発展させる（第15条）としているが、政策の重点は、社会主義、市場経済のいずれにおくことも可能である。国営企業、国有企業、集団所有企業はベトナム経済の中核であり（同条）、国民経済全体の安定した企業基盤を形成する（第19条）とす

る一方、経済政策に対しては、所有形態のいかんを問わず、すべての企業組織がその潜在的な生産能力を発揮することによって、経済発展を推進するよう求めている（第16条）。

政治改革のプロセスで、1992年憲法の次のステップを画したのは、1995年の米国との国交正常化とASEANへの加盟による外交面のドイモイである。これは、グローバルな市場経済との統合のなかにベトナムの経済発展を追及するという改革派の立場が、一歩前進したことを意味した。金融制度面では、1997年国家銀行法と金融機関法が成立した。これらの法律は、計画経済時代の特色を色濃く残していたが、同時に国際標準を意識した内容になっている。政治面では、共産党内部で「和平演変」（平和的手段によって共産党支配と社会主義体制を崩壊させること）に対する警戒心が高まり、党指導部で保守派の力が伸びたが、それにもかかわらず、2000年には、グローバル経済への統合に向けた重要な前進があった。前述した米越通商協定の締結である。金融面では、それによって、2010年までに米国の金融機関に対し、内国民待遇が供与されることが決まった。米越通商協定は、WTO加盟に向けて国内の意思を統一するための重要な一歩になり、2001年党大会では、WTO加盟が2010年までの社会経済発展戦略で実現すべき目標の一つになった<sup>96</sup>。

2007年1月、ベトナムはWTOの正式な加盟国になった。そのために、投資法や企業法を含む多くの法令が内国民待遇の原則にのっとって修正された。グローバル経済への統合のなかにベトナム経済の発展を見いだそうとしてきた改革派にとって、WTO加盟は最も重要な制度的成果であるといってよい。2010年の国家銀行法、金融機関法の改正も、その成果の一つとして考えることができる。

しかし、外国や国際機関との通商交渉における外圧を利用して国内の経済制度の改革を実現するという改革派の戦略は、2007年のWTOの加盟でその重要な役割をほぼ終えたようにみえる。今後の改革派と保守派の論争の焦点は、1992年憲法で社会主義体制の中核と規定されている国営企業、国有企業部門の改革、国家組織に蔓延している腐敗の問題、所得分配の問題、基本的

人権の問題など、政治経済制度の効率性と公正性に関連した国内問題に移っていくものと思われる。しかし、これらの問題は、社会主義体制の根幹にかかわる問題であるだけに、改革派と保守派の合意を得ることのできる解を探すのは、従来の問題以上に難しくなるものと考えられる。また、改革派の一部は、すでに達成した以上の改革を望まず、既得権益集団化する可能性がある<sup>87)</sup>。いずれの場合も、制度改革の停滞によって、経済発展が早い段階で停滞してしまうかもしれない。

### 3. ミャンマーとベトナムの移行過程と紛争処理

ミャンマーとベトナムを並べてその市場経済制度への移行過程を記述してみると、改めて紛争処理システムとしての法的枠組みの重要性に気づかされる。ミャンマーは憲法の枠組みの外で、軍事力を背景にあるいは軍事力を使って紛争を処理してきた。それに対し、ベトナムは必要な修正を加えながらも、あくまでも憲法の枠組みのなかで保守派と改革派の意見や利害の対立を処理してきた。

その結果、ミャンマーでは、経済発展の遅れや市場経済制度への移行に伴って生じてくるさまざまな問題を平和的に解決するための仕組みが発達せず、不満の表明に対する軍政の対応は柔軟性を欠き、軍政による「解決」は暴力的なものになった。それに対し、ベトナムでは利害の対立や紛争の存在を前提に、平和的に解決するための法的仕組みと技術を発達させてきた。代表的なものは1992年憲法である。憲法には互いに矛盾する要素が含まれており、その意味では非常に不完全な仕組みにみえる。しかし、矛盾した要素を含んでいるという1992年憲法の特徴は、移行期という歴史的局面を的確に反映している。1992年憲法は、移行戦略に関する保守派と改革派の議論を通じて、徐々に市場経済制度へ移行していくという制度改革のダイナミズムを想定していると考えることができる。その意味で、1992年憲法は紛争処理システムとしてきわめて優れているといえる。

ミャンマーは2008年に新憲法を制定し、国軍も憲法の枠組みのなかで活動することになった。新しい憲法秩序が国軍の特殊利益に国民的利益の衣装を着せるだけのものになるのか、国軍の特殊利益よりも国民的利益を優先させる仕組みになるのかは、今後の国会のあり方次第である。しかし、国軍がクーデターによって政権を握り、その意図を実現するために法令を使うという事態が1962年から50年も続いてきた後で、国軍と民主化を主張してきた国民民主連盟(NLD)などが、国の仕組みや経済発展のあり方について、同じ土俵で議論できるようになったということは、今後のミャンマーにとってきわめて重要な転機になり得る。

## おわりに

最後に、ミャンマー、ベトナム両国の今後の金融制度の展望について、本章の考察から得られる政策的含意を簡単にまとめてみよう。

政治権力の法的な正当性の欠如に長年悩まされてきたミャンマーでは、総選挙による国会の再開を経て、2011年になってからグローバルな市場統合への第一歩を進め始めた。改革のスピードはきわめて速いようである。しかし、政治権力の偏った分配と外国経済との交流の強化という制度の組み合わせは、政治エリートが形式的には誰にでも開かれた公平なルールのもとで、新しい市場に関する内部情報や許認可権限を利用して、私的に利益を得るという腐敗を蔓延させる懸念がある<sup>38</sup>。たとえ、海外市場との統合に向けた市場経済制度の大きな改革が始まったとしても、政策決定機構における軍の影響力の強さや、伝統的な市場観が支配的なことを考えると、市場統合の初期の段階から、統合による利益の配分をめぐる、軍・政府内部で利害対立が生じ、制度改革への動きが経済発展の早い段階で行き詰ってしてしまう可能性を排除できない。その場合には、腐敗は制度改革の停滞要因になってしまう。そうならないためには、ミャンマーは、ベトナムよりも早い段階から、行政の



透明性や効率性など、腐敗の除去に政策の高い優先順位を与えるという困難な問題と取り組まざるを得なくなるかもしれない。国会のような政治制度による政治権力の分散は、この点で有効であることがベトナムの経験から示唆されている。

ベトナムでは、現在、中進国の罫に関する議論が盛んである。グローバルな金融環境が不安定性を増すなかで、現在の金融システムがもっているリスク管理能力では、持続的な経済成長を実現することは不可能であり、結局、ベトナムは中進国のレベルからいつまでたっても抜け出せず、韓国、台湾、シンガポールのような先進国入りを視野に入れることができないのではないかと懸念を反映したものである。ベトナムの金融システムは、いまや、WTO加盟以前とは質的に異なった、リスク管理能力の強化という制度改革の問題に直面している。ベトナムの金融システムは、大きな試練の時を迎えているといつてよい<sup>39)</sup>。

[注] \_\_\_\_\_

- (1) ミャンマーの公式統計では、ミャンマーの一人当たり実質所得は1993年以降、きわめて順調な成長を続けており、とくに、2000年以降は10%を超える成長率を記録している。しかしながら、ミャンマーは、東アジアではラオス、カンボジアとともに、国連の後発開発途上国（Least Developed Countries）会議のメンバーであり、同会議の統計表によれば、一人当たりGDPは、バングラデシュ、カンボジア、ラオスよりも低く、ミャンマーの公式なマクロ経済統計のGDPの動きと整合的ではない。本章では、1993年以降のミャンマーの公式なマクロ経済統計のGDPは経済実態を大幅に過大評価しているものとみなす。http://www.un.org/special-rep/ohrrls/ldc/2005%20socio-econ%20indicators.pdf 参照。
- (2) M2は流通貨幣残高、決済性預金と定期性預金の和である広義の貨幣残高を指す。
- (3) この移行プロセスを実現するためには、「国家機構から分離し市場をベースにした分権的な銀行部門」の構築が論理的な前提になる。本章では、銀行部門の構築に重点をおいて分析を進める。
- (4) 本章では、リスク管理は、危機の発生を防いだり、危機による被害を減少させるための事前的な仕組みや行動、すなわち危機による被害の確率分布を変更しようとする行動を指す。これに対して、危機管理は、ある特定の危機が発生したときに、それによる被害を低減するための事後的な行動、という意味で使う。
- (5) ミャンマー中央銀行法とミャンマー金融機関法が制定された1990年に、ベトナムでも、ベトナム国家銀行令と、銀行、信用組合、金融会社令が制定・施行された。

- (6) ミャンマーでは、1976年にビルマ連邦銀行から、ミャンマー経済銀行、ミャンマー外国貿易銀行、ミャンマー農業銀行、ミャンマー保険公社が分離独立しており、モノバンク制度の改革がベトナムより早くから始まっている。ただし、民間銀行が認められるようになったのは、1990年に金融機関法が制定された後である。
- (7) これらの3行が1990年の金融機関法で国営銀行と認められた。このほかに、金融機関法の適用を受けない、ミャンマー農業開発銀行という国有銀行がある。
- (8) 1997年に1行が清算された。
- (9) ただし、国債の発行や外国からの借款も、国営企業を含む国家部門の投資資金の源泉になる。
- (10) 旧制度のもとで、外国貿易銀行（1963年設立）と投資開発銀行（1957年設立）が国営専門銀行としてそれぞれの専門領域で活動していた。1990年の金融機関令で、外国貿易銀行は国営商業銀行のカテゴリーに統一されたが、投資開発銀行は政府財政との特殊な関係が維持された。投資資金の集積と配分という機能をどのようにして国家機構から分離し、市場をベースにした分権的な銀行部門に移行していったかという問題に正確に答えるためには、ミャンマーの分析のように財政と国営企業財務の両者を議論の視野に入れる必要があるが、銀行部門の統治機構の変化の分析に焦点を当てるため、ベトナムについては、狭義の金融システムの分析に限定して議論する。
- (11) 国家計画委員会と国家協力投資委員会は、1995年に計画投資省に統合・再編された。
- (12) 1990年国家銀行令第29条第3項、第32条。
- (13) 1992年憲法第84条第4項。
- (14) 実際1990年代前半に財政赤字の貨幣的ファイナンスはほとんどなくなっている。財政赤字の貨幣的ファイナンスを抑止する目的でいくつもの仕組みが導入されていたので、それらのなかでどの仕組みが最も効果的であったかを特定するのは困難である。
- (15) 金融機関令は、信用組合の許認可の権限を国家銀行に託している。これは、1990年3月に、二つの都市信用組合の不祥事がきっかけになって預金の大規模な取り付けが発生し、7000以上あった信用組合のほとんどが閉鎖に追い込まれたことに対する制度的対応の一つである。それまでは、地方政府が信用組合の許認可と監督の権限もっていた。詳細な議論は、服部 [1998: 291-292] 参照。
- (16) 1986年末の第6回大会をリードしたチュオン・チンの考え方を、古田 [2009: 201-204] が詳述している。
- (17) さまざまな金融規制を取り除くことの困難については、服部 [1998] 参照。
- (18) 1986年8月の政治局会議で、チュオン・チンは「市場メカニズムは……社会の再生産のすべての過程に作用する。……市場メカニズムは、われわれの主観的願望の外にある客観的な法則の作用なのだから、それを避けたり、偏見をもったりすべきではない。……計画メカニズムとの統一のなかで、市場メカニズムをどのようにしっかりとつかんで主導的に運用するかを模索しなければならない」（古田 [2009: 222]）。
- (19) TCの前身は、1994年前後に設立されたと考えられるが、これが公式化するのは1997年7月である。
- (20) 久保ほか [2005] による。
- (21) ここには銀行部門の貨幣供給機能を守ろうとする意識はまったくない。また、世界

- 各国の銀行取り付けに関する歴史から学ぶことのできる教訓のイロハすら無視している。無知の産物というよりない。
- (22) インフレによって債務の価値が減価していくので、明確な処理を避けて、時間をかけて解決する処置をとったとも考えられる。
- (23) 2006年8月の筆者による民間銀行経営者へのインタビューによる。自己資本・預金比率規制は、2006年までに1:10まで緩和された。
- (24) 2009年から預金残高が名目・実質ともに急増するが、この理由については別途検討を要する。
- (25) 政府統計では、銀行危機が起きた2003年も含めて2000年以降、毎年10%以上の経済成長率が計上されているが、Mya Than and Myat Thein [2007] は過大推計の可能性を指摘している。
- (26) 実際、1996年には24億ドルあった直接投資が、1997年22億ドル、1998年17億ドル、1999年14億ドルと減っていった。
- (27) GDP成長率は9.3% (1996年), 8.2% (1997年), 5.8% (1998年), 4.8% (1999年) と大きく低下したものの、1997年から1999年にかけてGDPは約6%の率で伸びている。
- (28) 輸入額は1990年28億ドル、1991年23億ドル、1992年25億ドル、1993年39億ドル、1994年58億ドル、1995年82億ドル、1996年111億ドルであった (IMF *International Financial Statistics* による)。すぐ後でみるように、為替レートが大きく切り下げられているために、ドン建てでは、輸入額は増えている。しかし、輸入の所得弾性値は、1.56 (1990~1996年) から0.98 (1996~1999年) に大きく落ちている。
- (29) 1995年から1996年にかけて生じたミニ・金融危機のために、アジア危機が起きる前の1997年2月に乖離幅が1%から5%に拡大されていた。
- (30) ベトナムはWTOに2006年に加盟を果たし、2007年から協定が発効した。
- (31) こうした短期的な危機対応と中長期的な制度改革という組み合わせは、2008年のリーマン・ショックと世界的な不況への政策対応でも観察された。
- (32) こうしたブルーデンス規制はマイクロ・ブルーデンス規制と呼ばれ、それによって個々の金融機関がそのリスク管理能力を強化することをめざしている。しかし、グローバル化の進展に伴って、アジア危機、リーマン・ショック後の世界的な金融危機、ユーロ危機など、グローバルな金融システムの安定性を破壊しかねないような危機が続いており、従来のマイクロ・ブルーデンス規制の修正を含め、金融システム全体の健全性を強化するための新たな仕組みづくりが、米国、欧州など、さまざまな場面で進んでいる。ベトナムの銀行法は、インフレの制御と並んで金融システムの健全性の維持を国家銀行の目標として掲げているが、内容的には、金融システムの安定性とリスク管理が個々の金融機関の安定性とリスク管理に帰着するという立場をとっており、伝統的なブルーデンス規制の枠組みにとどまっている。
- (33) 2008年、首相の諮問機関として前国家銀行総裁のLe Duc Thuy氏を委員長とする国家金融監督委員会がつくられた。国家銀行の政策と対立する場面もあり、その機能は明確ではない。
- (34) しかしながら、2011年の決議No. 11に基づくマイクロな輸入制限は、WTOの制約が働いているために、1997年の輸入制限に比べると大幅に緩いものになっている。

- (35) 1995年、世銀でミャンマーにおける銀行改革支援のプロジェクトが動きそうになったとき、米国の反対でつぶれてしまった（2010年9月、筆者によるミャンマー中央銀行の元高官からの聴き取り）。
- (36) この段落の記述は、その多くを坪井 [2008]、藤田 [2006] に負っている。
- (37) 孫立平らの（中国）清華大学の社会学の研究グループが、2011年度の「社会進歩シリーズ研究報告」において、「体制移行の罫」の可能性を指摘している。移行過程で新たな権益を取得した集団が、従来からの既得権益集団に加わり、それ以上の改革を望まなくなる現象を指している。
- (38) これは、Hirshleifer [2001] によって定式化された「搾取によって一方的な利益を得る機会があれば見逃されることはない」という Machiavelli の定理の一例と考えることができる。
- (39) ミャンマーについても、今後の課題を、開放経済系におけるリスク管理能力という観点から分析することができる。閉鎖経済系で蓄積してきた、軍事的な発想に基づくリスク管理能力は、開放経済系における金融システムのリスク管理能力の強化という課題には、まったく役に立たないばかりか、その阻害要因になる可能性もある。

## 〔参考文献〕

### <日本語文献>

- 久保公二・福井龍・三重野文晴 [2005] 「移行経済下ミャンマーの金融セクター」（藤田幸一（編）『ミャンマー移行経済の変容——市場と統制のはざままで——』研究双書 No. 546 アジア経済研究所 97-142ページ）（[http://d-arch.ide.go.jp/idedp/KSS/KSS054600\\_006.pdf](http://d-arch.ide.go.jp/idedp/KSS/KSS054600_006.pdf)）。
- 坪井善明 [2008] 『ヴェトナム新時代——豊かさへの模索——』岩波書店。
- 服部亮三 [1998] 「ベトナムの金融改革と銀行危機」（渡辺愼一（編）『金融危機と金融規制』研究双書 No. 485 アジア経済研究所 283-326ページ）（[http://d-arch.ide.go.jp/idedp/KSS/KSS048500\\_011.pdf](http://d-arch.ide.go.jp/idedp/KSS/KSS048500_011.pdf)）。
- 藤田麻衣 [2006] 「ベトナムの WTO 加盟への歩み——交渉の経緯と課題への対応——」（坂田正三（編）『2010年に向けたベトナムの発展戦略——WTO 時代の新たな挑戦——』情勢分析レポート No. 3 アジア経済研究所 75-98ページ）（[http://d-arch.ide.go.jp/idedp/JBR/JBR000300\\_006.pdf](http://d-arch.ide.go.jp/idedp/JBR/JBR000300_006.pdf)）。
- 古田元夫 [2009] 『ドイモイの誕生——ベトナムにおける改革路線の形成過程——』青木書店。

### <英語文献>

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson and James A. Robinson [2005] “Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth,” in Philippe Aghion and Steven N. Durlauf, eds., *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1A, Amsterdam: Elsevier, pp. 385-472.
- Hirshleifer, Jack [2001] *The Dark Side of the Force: Economic Foundations of Conflict Theory*,

Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press.

Mya Than and Myat Thein [2007] "Transitional Economy of Myanmar: Present Status, Developmental Divide, and Future Prospects," *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 24, No. 1, pp. 98-118.

World Bank [1995] *Myanmar: Policies for Sustaining Economic Reform*, Report No. 14062-BA, Washington, D.C.: World Bank.