

モンゴル経済移行期における新自由「ショック療法」政策

エンクバヤル・シャグダール

2007年4月

環日本海経済研究所  
(ERINA)

## モンゴル経済移行期における新自由「ショック療法」政策<sup>1</sup>

財団法人環日本海経済研究所 調査研究部

研究主任 エンクバヤル・シャグダール

### 1. はじめに

70年間に及ぶ一党独裁政権の後、1990年、モンゴルで初めての自由選挙が行われ、1992年に最初の民主憲法が承認された。この憲法には、モンゴル国民の究極の目標は民主社会の形成であると謳われている。このような政治環境における民主的な変化は、モンゴル近代史において重大な転換期であった。1990年に市場経済に向かって後戻りできない道を歩み始め、現在、自由市場経済のもとでの民主主義社会を目指し、国際通貨基金（IMF）、世界銀行<sup>2</sup>、アジア開発銀行（ADB）など多国間開発銀行や国際金融機関に推奨される政治・経済改革を進めている。モンゴルは1991年にIMF、世界銀行、ADBに加入し、1997年には世界貿易機構（WTO）に加盟している。この移行期においてモンゴルでとられた経済政策は、価格・貿易の自由化、金融の自由化、私有化、規制撤廃、小さな政府に代表される総合的「新自由主義」政策の典型的な例として挙げられる。

経済改革当初は、市場経済の基礎作成が当面の優先課題となり、政府はできるだけ民間部門に権限を委譲しながら多くの規制と管理を早急に撤廃するという「ショック療法」を行った。最初の移行には2つの政策が同時に施行された。第1の政策は、マクロ経済収支と価格・貿易自由化の実現、統一した変動為替レートの導入、賃金・貸し付けに対する厳しい規制、助成金の撤廃、社会保障の整備などの施策である。第2の政策は、構造改革に基づき、国有財産の私有化、財産権の保証、企業改革、財政金融システムの改革、改革に対する法的枠組みの導入、独占の規制、外国投資促進、教育・保健部門の改革などである。マクロ経済の安定化を図り、投資と貯蓄を増やし、経済・社会インフラを整備して、輸出を促進し、モンゴルの競争力を高めて経済成長を確かなものにすることが、移行期の優先事項とされている。モンゴル経済の改革における最も評価されるべき特徴は、移行過程における揺るぎのない政治的安定である。

しかし、このような政策の導入は、しばしば好ましくない結果をもたらす。政策立案はしばしば寸断され混乱する。その結果、モンゴルは経済不況、成長の鈍化、失業、貧困、不平等を経験することになった。移行期の10年間以上の経過を経てなお、モンゴルは持続可能な発展を遂げる経済への道を模索しているところである。

この章では、自由市場経済に向かう移行に伴うモンゴルの新自由主義政策の推移の特徴を明らかにする。

### 2. 経済政策にみる新自由主義

#### 2.1. 価格自由化とインフレ

<sup>1</sup> この論文は、先に ERINA REPORT Vol.54 に英語で掲載されたものに加筆・修正をしたものである。

<sup>2</sup> 例えば、世界銀行の「スタンドバイ」、拡大構造調整基金（ESAF）、貧困削減・成長ファシリティー（PRGF）、貧困削減戦略文書（PRSP）プログラムなど。

1990～1992年に最初の民主政府によって打ち立てられた価格と貿易の自由化、新しい銀行・金融システムの確立、私有化などの改革プログラムは、民間部門をベースとした市場に基づく経済発展の基礎を作り上げた。

1991年以前は、製品価格は全て国家価格標準化委員会の決定を通じて政府が直接決定し、国際価格と国内生産コストの差は国家予算からの助成で補っていた。市場経済への移行に伴う施策に関する1991年1月15日付の政府決議案第20号が、モンゴルにおける価格自由化への最初の基礎的な第一歩となり、その結果、全製品中60%の価格が自由化され、残りの価格は2倍となった。直接管理される小売価格は輸入品も10種類に加えて220種類から35種類に減った。同時に、年金、奨学金、政府組織並びに国有企業で働く人の賃金・給与は2倍となり、税金と関税も2倍になった。専門家は、このような対策を貨幣基準の変化と呼んだが、実際はモンゴル通貨トゥグルグ(MNT)の2分の1の切り下げであった。この決定により、銀行の国民貯蓄を除く銀行の現金預金並びに筆筒預金の購買力は2分の1に下がった。個人貯蓄を保護するため、銀行の国民貯蓄預金は倍増された。この改革と新しい経済制度にある程度の心構えをしていたとはいえ、事前説明のないままのこのような急激な変化に、大多数の国民がショックを受けた。

さらに、1991年6月に石油製品価格が4倍に上昇し、同年9月には調整小売価格の品目は35から17に減らされた。同じように1992年3月、いくつかの配給物資(石油製品、住宅、電気、その他公共事業)を除き、政府は正式にほぼ全価格を自由化した。1994年2月までに価格管理されていたモンゴル国内の全ての商品並びにサービスの90%以上が撤廃された。1992年10月から1996年にかけて、石油製品の価格が上昇し、国内通貨切り下げが何度か行われた(表2.1)。

その結果、商品全体とサービスの価格は上昇し、1990年代にはモンゴル経済は大幅なインフレとなった。1992年のインフレ率は325.5%に上り、食料品部門がもっとも高く47.6%となった。モンゴル経済は輸入依存率が高いことから、このような高いインフレを引き起こしたのは、大規模な価格自由化と、定期的な国内通貨の切り下げが主な原因であった。消費者物価指数(CPI)<sup>3</sup>を決める主要消費者物資のほとんどと中間財の70～90%、並びに全石油製品は輸入に頼っており、この状態は現在も続いている。

---

<sup>3</sup> モンゴル国家統計局は、1991年9月からIMF方式を使ったCPI予測を始めた。CPIの編集にはラスパイレス・スタンダード指数が基本指数として使われた。基準日は政府決議No.20が有効となった1991年1月16日。主要CPI予測には、1995年までに123の商品とサービスが加えられた。1996～2000年に、その数は205に増え、基準期間は1995年12月に変更された。

2001年からさらに239品目に増え、基準期間は2000年12月まで変更された。CPI算定にラスパイレス指数改訂版が使われるようになった。

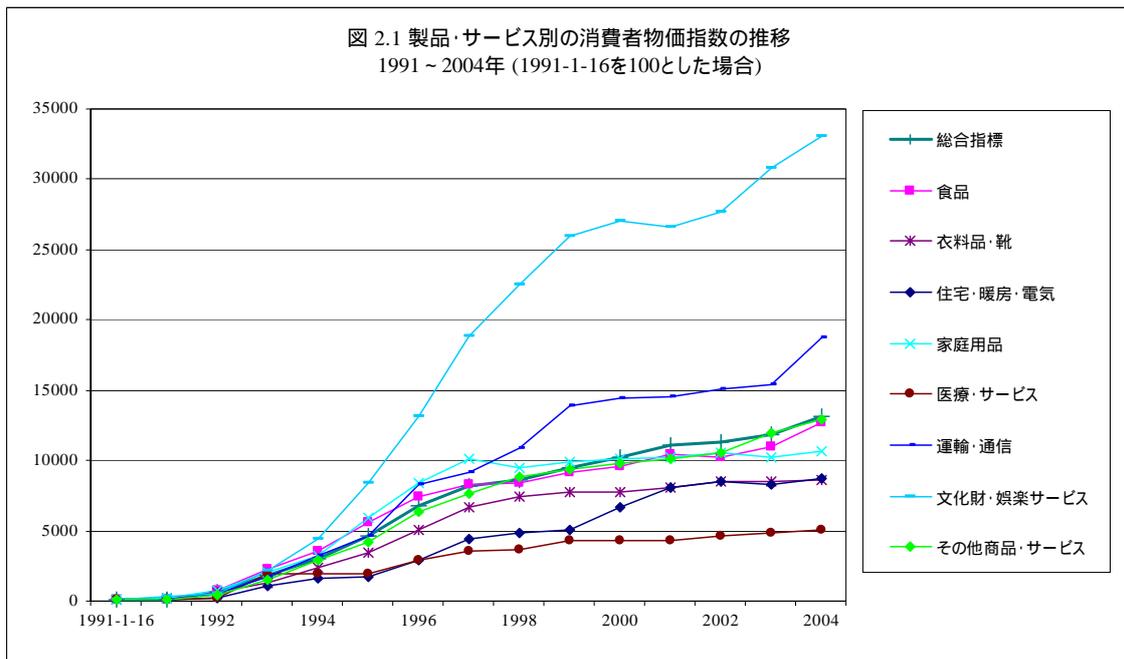
表 2.1 通貨切り下げの年表（レートは 1 ドルに対するトゥグルグ）

1988 年	非営利為替レート、20 トゥグルグで導入される
~ 1990 年 6 月	為替レート、3 トゥグルグに固定
1990 年 7 月	5.63 トゥグルグに切り下げ、レートがドルで固定
1991 年 5 月	7.10 トゥグルグに切り下げ
1991 年 6 月 10 日	営利レートが 40 トゥグルグに切り下げ バーター取引 7.10 トゥグルグ 自由市場レート 100 ~ 150 トゥグルグ
1991 年 8 月	全商業銀行と中央銀行（モンゴル銀行）が硬貨の売買許可
1991 年 10 月	100 トゥグルグに切り下げ
1991 年 10 月 18 日	両替センターがウランバートルにオープン。レートは 125 ~ 135 トゥグルグ
1992 年 5 月	商業レートとバーターレートが 40 トゥグルグに統一 自由市場レートがおおよそ 250 トゥグルグとなる
1993 年 1 月 8 日	150 トゥグルグに切り下げ
1993 年 5 月 28 日	変動為替相場の導入、おおよそ 400 トゥグルグ

出所：Amarjargal, 2002 年

最も価格の上昇が高かったのは、文化財・娯楽サービスで、続いて運輸・通信であった。これらの価格は 2004 年にそれぞれ 330.6 倍、187.6 倍に上昇し、指数全体では 131.2 倍となった（図 2.1）。

それにも関わらず、厳しい金融政策により年間インフレ率は 1998 年に 6% に下がり、2002 年にはさらに 1.6% となったが、2004 年には再び 11% に上昇した。とりわけ家庭用品・食品、住宅・暖房・電気の消費者物価指数はそれぞれ 2003 年に 2.9%、1.9% と前年より減少した（表 2.1）。一方、このようなインフレ率の低さの裏には、高い失業率という犠牲のもとに達成されたことが疑われるであろう。



出所：モンゴル統計年鑑 2004

表 2.1 モンゴル消費者物価指数の変化 (1991～2004年)

単位：%

	総合指数	食品	衣料品・靴	住居・暖房・電気	家庭用品	医療・サービス	運輸・通信	文化財・娯楽サービス	その他商品・サービス
1991*	52.7	31.0	92.4	15.5	109.6	0.0	37.3	177.3	52.3
1992	325.5	476.6	253.0	112.8	279.7	96.7	289.9	109.5	182.5
1993	183.0	197.5	92.1	334.6	162.3	883.2	212.6	270.9	244.9
1994	66.3	58.7	81.2	49.4	55.6	0.0	92.5	105.5	95.7
1995	53.1	56.0	46.2	6.0	82.7	0.0	43.7	89.4	44.0
1996	44.6	33.7	46.0	72.7	42.3	47.7	79.5	56.6	51.8
1997	20.5	11.3	32.5	50.6	19.9	24.7	10.7	43.1	20.3
1998	6.0	0.9	10.5	9.2	-6.8	2.6	18.7	19.7	16.0
1999	10.0	9.1	5.0	5.0	4.7	17.8	27.4	15.4	6.0
2000	8.1	5.2	-0.3	32.0	2.7	0.0	3.3	3.9	3.9
2001	8.0	8.8	4.6	21.8	1.4	-0.6	1.0	-1.7	3.4
2002	1.7	-1.8	5.6	4.8	2.2	9.0	3.8	4.1	4.3
2003	4.7	7.7	0.0	-1.9	-2.9	5.0	2.0	11.3	13.5
2004	11.0	15.4	1.2	4.2	5.0	3.4	22.0	7.5	8.1

(注) \*基準期間 (1991年1月16日) から変更

出所：モンゴル統計年鑑 (各年) からの推定

## 2.2. 貿易の自由化

1990 年以前のモンゴル貿易は、国による貿易の独占、中央計画価格制度、そしてソ連がシェアの大半を占めていた旧 CMEA<sup>4</sup>諸国内での限られた輸出市場が特徴であった。当時、国の法制度に基づいて、国営外国貿易 7 社のみが外国貿易取引に従事することを許されていた。各社は決められた外国貿易取引と特定の製品を扱っていた<sup>5</sup>。しかし、ソ連の国内問題からくる金融の流れの中断と、続く 1990 年の崩壊と、CMEA の崩壊によって、モンゴルは従来の貿易相手国を失った。ソ連からの資金の流れは、国の GDP の 35% を占めていた (Amarjargal, 2000 年)。さらに、貿易取引は交換可能通貨で始まったため、CMEA 諸国で使われていた振替可能なルーブルでの取引は終わりを告げた。

当時、電力の供給停止と、予備部品、原料及び燃料の不足などの問題で、数多くの企業が製造の中断を余儀なくされていた。その中において、前述の外国貿易における交換可能通貨取引への移行は、企業が直面した大きなハードルの 1 つであった。これはモンゴル国内の企業だけでなく、交換可能通貨不足に苦しむ旧 CMEA 諸国内の貿易相手も同様であった。多くはバーター貿易取引への移行で、状況に対応した。

このような中、国際貿易との統合を目指した貿易改革が必要であった。従って、国の独占をなくす他、政府は国の輸出入発注制度と共に、すべての輸出入数量制限を撤廃した。1991 年 5 月に可決された経済団体に関するモンゴル法のもと、個人事業主を含むすべての経済団体及び個人は、独自に外国貿易活動を自由に行うことが許された。その結果、モンゴル貿易の輸出先、輸入元は拡大した。

国際貿易との統合という目標に向かうもう 1 つのステップが、1997 年 1 月 29 日の世界貿易機構 (WTO) への加盟である。ほどなく 1997 年 5 月 1 日、政府はアルコール、タバコ、石油製品、自動車を除く全輸入品への一律 15% の関税と物品税の撤廃を一方的に始めた。しかし、歳入増加に対する必要性が増したため、1998 年 9 月から消費税 (VAT) を 10% から 13% に引き上げた。翌 1999 年、一律 5% の輸入関税が再び課せられ、すぐにビールにも物品税がかけられた。2000 年 11 月から関税はさらに 5% から 7% に、付加価値税は 15% に引き上げられた。

モンゴルは 2004 年までに、ロシア、中国、アメリカ、EU、カナダ、インドネシア、マレーシア、韓国など 30 カ国以上と 2 国間貿易と経済協力協定を結んだ。また、国連貿易開発会議 (UNCTAD) における合意に基づき、発展途上国の経済発展支援を目的として当該国からの特定の商品・製品の輸入を免税するという、アメリカ、カナダ、EU、日本の一般関税特惠制度 (GSP) の対象となっている。

国際貿易の促進と対内外国直接投資の誘致を目的とするモンゴル政府がとった次のステップは、2002 年 6 月の「モンゴル自由貿易地帯法」制定である。現在、北部国境地帯にあ

<sup>4</sup> 欧州相互援助会議

<sup>5</sup> Mongolexport (輸出全般)、Technikimport (機械・設備の輸入)、Materialimpex (建設資材の貿易)、Avtoneftimport (自動車、石油製品の輸入全般)、Raznoimport (消費財の輸入)、Compleximport (旧ソ連時代からのターンキープロジェクトに関する輸出入)、Mongolimpex (交換可能通貨で行われる貿易全般)

るアルタンブラグ、南部国境地帯にあるザミン・ウド<sup>6</sup>、西部国境地帯あるツァガンヌールの3カ所が自由貿易地帯（FTZ）として指定され、本格的な始動に向けた準備に入っている。

### 2.3. 民営化

強い経済発展の基礎に民間部門の支配が必要と考えられ、1991年に始まった国家資産の分割に伴いモンゴルの民間部門の役割が高まった。1991年5月、モンゴル民営化法が可決され、国有財産分割の法的基礎が整備された。民営化過程の最初の段階は、モンゴルの全国民が個人の選択で、様々な企業、協同組合、国有農場に投資ができるよう価値の等しい割引券を均等に分配することから始まった。この法律の施行日以前に生まれた全国民に対して、10,000トゥグルグ相当のバウチャーが配られた。これによって、1991年時点で政府が所有する550億トゥグルグ相当の固定資産のうち、約200億トゥグルグが分割され、220万人が株を所有したとされる（Namjim, 2000b）。1991～1994年にこのバウチャー制度で4,500以上の団体が民営化された。モンゴル安全保障法が1994年9月に承認され、1995年の株式市場と共に民営化の第二段階が始まったが、市場の資本化と流動性における経済的役割は依然弱かった<sup>7</sup>。市場経済化（市場価値）は1997年にGDPの5.2%であったが、2004年には1.5%に落ち込んだ。市場の流動性（すなわちGDPで割った株の総価値）は2002年で3.7%であったが、2003年に1.8%、2004年に0.8%に落ち込んだ。

さらに、1996年に国家財産委員会が設立され、1997年に国家財産に関する国勢調査が行われた。これに基づき、政府は1997～2000年に民営化プログラムを、2001～2004年に民営化のためのガイドラインを導入し、前者は中小企業とその財産の売却に、後者はモンゴルで最も大きいか、または価値のあるものの分割に焦点を当てた。このようなガイドラインは政府の民営化政策に対する公式声明であり、企業・部門固有の目的と優先順位を規定している。政府は、国家財産委員会によって民営化される企業・財産と、その民営化の方法を明確にした年間行動計画を採用した。国有企業と合資会社における政府割当分が、1997年から一般の競売、競争入札、経営契約を通じて分割され、外国人が購入することも可能となった。

2001～2004年のガイドラインでは、エネルギー、電気通信、道路、石炭、鉄道など、国の主要インフラに対する改革と民営化の部門別の計画と取り組みを規定した。エネルギー部門の民営化は段階的に行われ、エネルギー局を、独立した行政当局と並んで、生成、伝達、配信会社にそれぞれ再編成した（GOM, 2001）。

しかし、民営化はしばしば望まない結果を生み出した。不適切な民営化策と移行改革の管理ミスは、国内の製造会社にマイナスの影響を与え、カシミヤ加工業を除く軽工業の失

---

<sup>6</sup> ザミン・ウドの指定地域は、FEZ（自由経済地帯）である。

<sup>7</sup> 市場経済化に関して、世界全体では2003年にGDP全体の89.7%に相当し、低所得国では37.3%、アジア太平洋地域では53.5%であった。同時に、市場の流動性については、世界全体で83.4%、低所得国で42.5%、アジア太平洋地域で32.8%であった。

墜を招いた。モンゴルの軽工業は、世界市場で競争力をもつ、家畜由来の原料加工と加工品の製造能力を大いに伸ばした。例えば、1988年に1,100万ドル以上の投資（70%は貸付資金調達）で、皮の服飾・雑貨の新しい工場 Uyan がユーゴスラビアとの協力で立ち上げられた。この工場に設置された機械・設備はすべて欧米の製造会社から購入し、当時の最新技術を使っていることから、モンゴルは工場生産品の90%以上を、反応が最も敏感な欧米市場を含む広範囲な市場に輸出が可能となった。工場では1,500名以上の労働者が雇用され、1993年末まで順調に稼働した。当初の貸付を3年以内に返却し、製品の大部分をアメリカ市場に売るべく話し合いが始まっている。しかし、民営化とその後の管理体制の変化により、この計画は実現しなかった。製造量は減少し、1997年には完全に停止した。現在は新しい経営者に代わり、工場内のスペースは織物縫製会社に貸し出されている。

それでも、民営化と新しい個人資産の台頭の結果、1995年には民間部門が経済の主力部門となり、2004年にGDPの76%を生産した。2004年に農林業、狩猟・採集部門での民間のシェアは95.9%で、鉱工業は69%、製造業は86.4%であった。同じく、財政の仲介部門における民間のシェアも上昇し、2004年に77.8%に上った。エネルギー、通信部門の商業化が進み、土地を経済的回転に組み入れるための法的整備も進められている。2002年、国民に対する土地の分配に関する法律が議会を通過した。個人所有のために分配された土地の総面積は124.63百万ヘクタールで、モンゴル国土1億5,640万ヘクタールの0.9%にあたる。この手続きは2003年5月1日に始まり、世帯や企業に土地が分配された。社会、教育部門の民営化も始まり、民間部門のシェアは2004年にそれぞれ12.1%、14.5%となった。各産業における民間部門のシェアは、表2.2の通りである。

表 2.2 1999～2004年のモンゴルにおける産業別の民間部門の割合（現在価格、%）

部門	1999	2000	2001	2002	2003	2004
農林・狩猟採集	96.4	98.0	98.3	98.4	91.1	95.9
鉱・採石業	56.0	56.6	74.9	64.2	61.7	69.0
製造業	75.0	78.7	94.9	87.8	86.2	86.4
電気、ガス、水道				3.1	3.2	3.2
建設	89.1	89.2	89.5	93.1	94.2	94.0
卸売、小売、自動車・バイク修理、個人消費財、家庭用品	80.3	88.8	90.0	98.2	99.9	99.9
ホテル・レストラン	84.3	91.7	94.6	100.0	100.0	100.0
輸送、収納、通信	41.1	57.7	58.0	60.1	59.7	62.9
財政的調整	28.0	31.4	30.6	59.9	77.7	77.8
不動産、レンタル・ビジネス活動	77.6	82.6	78.5	86.0	91.0	91.4
教育	12.9	11.0	8.2	9.5	11.9	14.5
健康・社会活動	5.5	6.3	6.5	9.0	11.4	12.1

その他、地域・社会・個人サービス活動	41.1	45.9	48.4	48.5	40.7	40.6
個人部門の GDP に占める割合の合計	70.3	72.2	75.0	74.5	73.0	76.0

出所：モンゴル統計局、2003a、2005

#### 2.4. 金融の自由化と銀行部門の作用

実物部門で行われた再構築・自由化に合わせて、財政部門においても、国の経済発展を支える部門への移行を目指し同様の手順をたどった。1991年以前は、いくつかの保険機関を除き、銀行部門が経済における唯一の財政の仲介的役割を担っていた。交換レートと金利は国の管理下にあり、優先部門は、政府主導の貸付プログラムに従って補助金を支給されていた。しかし1990年10月、自由市場経済改革の元、モンゴル政府は国営銀行を解散した。1991年、新しい銀行法が施行されて銀行制度は二重構造に再編され、モンゴル銀行は金融政策を導入する中央銀行となり、その他16の銀行で商業サービスが提供された。しかし、銀行及び金融部門は依然として脆弱で不安定であり、経済成長を支援・推進する役割を十分に果たせるまでには至っていない。

同時に、金融・貿易自由化には為替レートの自由化が不可欠として、何度かの切り下げや外国為替市場の設立の中で段階的に行われた。1993年5月28日、モンゴルは変動為替レートシステムに移行した（表2.1）。1991年7月1日以降、個人並びに企業は、為替レートの時価で自由にモンゴル通貨を外国通貨に交換することができるようになった。ただし、すべての外国為替交換所に許可が必要となった。1990年8月30日に国営企業、国・個人共同組合のために、国営銀行の仲介による初めての外国通貨の競売が行われた<sup>8</sup>。扱われる外国通貨は少額であるが、市場経済に向けた動きの中で画期的なできごとであった（Amarjargal 2002）。

1989年末と1990年の初めに最初の商業銀行が業務を開始し、銀行法施行を前に、貿易発展銀行と投資技術革新（ITI）銀行が貸付を始めた。同時に、新しい市場に基づくシステムにおける銀行活動を行うために必要な法的規制環境と、インターバンク解消・実施システムが、1992年7月まで欠如していたことは、この新制度の下で働ける専門家や学者の不在と共に、銀行制度の適切な発展を妨げた。商業銀行は何の規制もなく公債を発行し、銀行の未払債務は1990年に総貨幣を45.6%超過し、1991年に29.6%、1992年に46.5%となった（BOM、2002）。

モンゴル銀行は調節機構がないため、1991～1992年に通貨管理の維持に失敗した。その後、投機的通貨取引において、国家貯蓄は大幅な損失を出した。その結果、国民、銀行の中央銀行に対する評判は失墜し、総貨幣供給量が著しく増加し、1991年に76%、1992年にはさらに31.6%増えた。それに伴って、1992年にCPIは325%に、1993年に183%に増加した。同じく、政府・銀行間の関係を決め規制する法的枠組みがないことから、多く

<sup>8</sup> 現モンゴル銀行

の貸付が政府決定の元で行われた（BOM、2002）。このような初期の欠点が、後に不良債権の増加と主要銀行の支払い不能につながった。BOMによれば、不良債権は1995年に1992年レベルの12倍となり、未払債務全体の20%となった。

それでも、1992年10月からBOMは単純な通貨手段の利用を直接に開始し、商業銀行に貸付限度と貯蓄の必要条件を課した。さらに、実質金利を前向きに保ち、貯蓄を貨幣価値の下落から守るために、中央銀行によって貯金に対する最低金利が定められ管理された。さらに、資本不足を補うために中央銀行から直接商業銀行に提供されたクリアリングローンは、1996年に完全に止められた。その後、中央銀行法を施行し、市場で決められる金利に替えるため、1996年の終わりに、BOMが最低金利を定めたシステムから、銀行間の自由な競争を受け入れるシステムへと変えられた。しかし、新しい民法が施行された1995年以前の貸付に関する取引を規制する法的枠組みは、単にBOMもしくは商業銀行自身が決定したガイドラインや決議によって規定されていた（BOM、1997）。

1995年に、国際金融機関の支援を受けた政府とBOMが、銀行制度の強化と再構築を目的とした計画の導入を始めた。これは、法環境の改善、通貨政策の有効性の促進、銀行の流動性の強化、経営・運営構造の改善、貸付管理と銀行間協力の改善、銀行運営における政府関与の軽減を目標としている。その結果、新民法に応じて、中央銀行法（BOM）、銀行法、貯蓄・決済・バンクローン運営法など、銀行部門を規制する法律が施行された（BOM、2002）。

モンゴルの銀行部門は1994年、1996年、1998年の3回、危機を経験した。1994年に再構築を行った時の費用はGDPの2%以上と見られる。1996年12月、銀行システムにおける支払不能の削減や信頼回復を目指して、不良債権や不適切な管理、監督不行き届きに取り組むなど、金融システムの大改革を行った。銀行システム資産の50%近くを占めていた債務超過で破綻寸前の2大銀行が閉鎖され、復興銀行と貯蓄銀行という2つの新しい国営銀行が設立された。また、債務回復機関としてモンゴル資産回復局（MARA）が作られた。この再建プロジェクトはADB、IMF、世界銀行の財政部門プログラムローン（FSPL）の支援を受けて行われた。新しい2銀行の機能は限られているが、復興銀行は世界的な銀行サービスを提供する完全な貸付機関への発展が許され、貯蓄銀行は銀行内預金によって保障される限定的貸付がある。その他、課題の大きい農民銀行、ITI銀行は、モンゴル銀行との間で合意書（MOU）を交わし再建が図られた（IMF、1999）。

政府復興公債の発行と、BOMから問題の国営3銀行（復興銀行、農業銀行、ITI銀行）に対して出された50億トゥグルグの特例的流動性支援から推測すると、再構築費用は1996年でGDPの7.8%に上った。国内の銀行資産の21.4%をもつこれら3銀行は、1998年に再び、非流動的で支払い不可能となった。1996～1998年の銀行危機における直接費が引き続き予算の重荷となり、予算の直接費は2001年にGDPの0.6%以上になったと見られる（世界銀行、2002a）。ITIと復興銀行が破産状態に陥ったことから、BOMは両行を1999年12月24日に清算した（BOM、1999）。

1999年から個人及び経済団体による銀行活動への参入が許され、新しい形の経済の仲介

人として銀行以外の金融機関（NBFIs）が登場した。NBFi の数は 1999 年の 2 機関から 2000 年に 7 機関、2001 年に 28 機関、さらに 2002 年には 66 機関に増加した。2000 年から銀行・財政サービス部門に改善が見られ、一般の信頼を取り戻した銀行は、貸し付け機能を著しく伸ばしている。2003 年末に国内では 17 銀行と 88 の銀行以外の金融機関が機能しており、事業所総数 635 のうち 75.3%が辺境地域であった。このうち、国営銀行は 1 行のみで、他の 2 行は自己資金に国が参入している。言い換えれば、モンゴルの銀行・金融サービスのほとんどは、民間の金融機関によって独占的に扱われていることになる（BOM、各版）。2004 年現在、モンゴルの金融調整活動の 77.8%は民間部門で行われていた（表 2.2）。

貿易発展銀行と農業銀行の 2 つの主要なモンゴル銀行は、2002 年と 2003 年に国際入札で外国投資家に売却された。これにより、銀行部門はより国際的な投資・運営へと開かれた。

2002 年、モンゴル政府所有の貿易発展銀行（TDBM）の 76%が、スイスの Banco Lugano Commerciale とアメリカの Gerald Metals の合併企業である世界投資発展会社に売却された。2004 年 12 月に International Finance Corporation（IFC）<sup>9</sup>とアジア開発銀行（ADB）が TDBM に投資した。2005 年、世界投資開発銀行が 61.51%、IFC と ADB はそれぞれ 9.08% ずつの TDBM 株を所有し、残る 20.32%が TDBM の従業員その他の株主のものであった。2003 年以来、TDBM には ING Advisory<sup>10</sup>が経営上のアドバイスや技術支援を行っている（TDBM、2005）。

2003 年、主に農村部で金融サービスを提供している国営銀行の 1 つであるモンゴル農業銀行（ハーン銀行）が、国際競争入札を通じて民営化され、澤田秀雄グループ会社の 1 つである日本の HS 証券が新しい所有者となった。2004 年、IFC とアメリカの Development Alternatives 社（DAI）が、新しく普通株の発行を通じてハーン銀行に投資した。2004 年 12 月には、IFC と DAI はそれぞれ約 10%、2%の銀行株の株主配当を受けている（ハーン銀行、2005）。

1990 年代初めの高インフレにより、商業銀行発行の貸付金利が年率 213.1%に上り、このような高い融資で工業活動を行うことは不可能となった。その結果、銀行融資は輸入商品の卸売・小売業にしか使われなかった。貸付金利は次第に下がり、2004 年に平均 30%となった（表 2.2）。

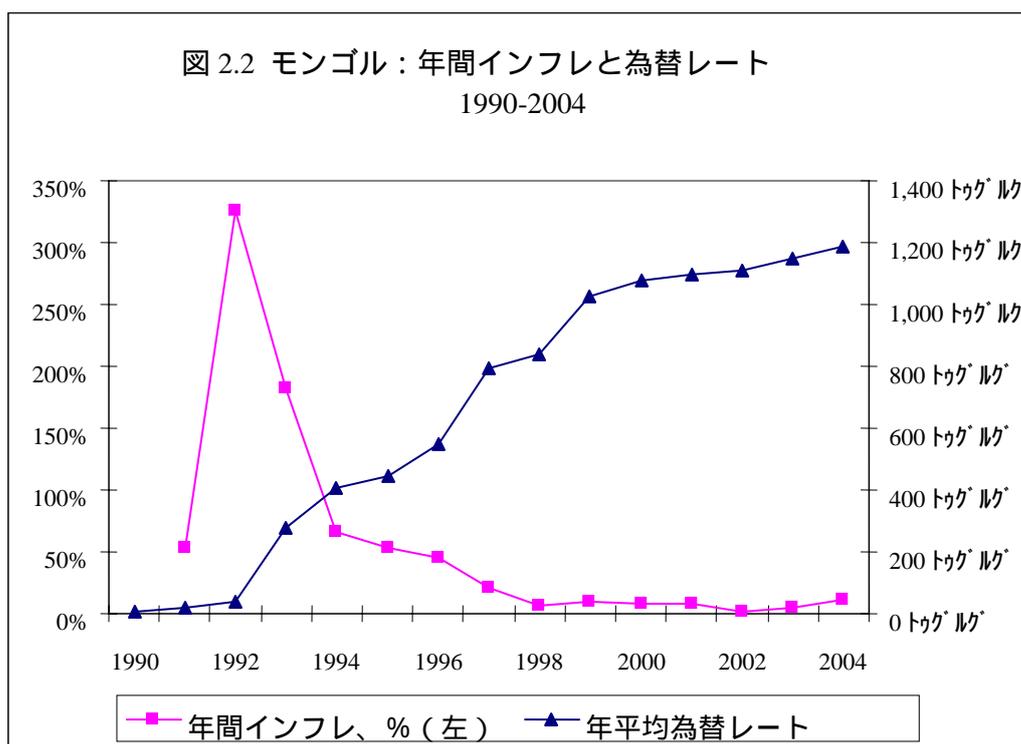
---

<sup>9</sup> 世界銀行グループの 1 つで、1956 年に設立、貸付やエクイティ・ファイナンスを通じた民間部門への支援により発展途上国の成長を促している。また、この IFC の活動は、発展途上国で民間投資を刺激し集める触媒的な役割も果たしている。

<sup>10</sup> ING Advisory は、ING グループの中の独立した諮問機関で、アムステルダムに本部を置き、アジア、中南米及びメキシコに代表部がある。1989 年以降、ING Advisory は、とりわけ台頭する市場や移行中の国々の財政部門や政府に対して助言をしている。アジア、中南米及びメキシコ、アフリカ、ヨーロッパ全域のおよそ 40 カ国において 100 以上の事業を成功させている。

（出所：<http://www.ingfi.com/ingfi/ingadvisory/overiga/index.html>, 2005 年 10 月 21 日）

図 2.2 モンゴル：年間インフレと為替レート  
1990-2004



出所：モンゴル統計年鑑、各版。 BOM、2003

過去数年間に実施された財政政策のお陰で、銀行に対する国民の信頼度の上昇に伴って、金融部門による経済の財政的仲介が増加している。銀行の個人預金の総額は 2003 年に 2001 年の 2.8 倍の 3,486 億トゥグルグに達する一方、未払いローンは前年比 3.3 倍の 4,422 億トゥグルグに上った。同時に、不良債権の割合は 2001 年の 9.8%から 2003 年に 8.3%に減少した(表 2.3)。

インフレ率が低いにもかかわらず、商業銀行の貸付金利は比較的高いままである。年平均貸出金利は 1998 年の 45.8%から 2004 年に 30%に下がったが、長期投資と製造活動への融資にとって、この利率はまだかなり高い。従って、ほとんどの銀行ローンは非製造業部門に向けられた。例えば、2003 年に銀行が発行した新借款の 70%は非製造業部門に利用され、61.4%が家庭用品部門の卸売・小売業と修理に向けられた。国内製造業者は製品の販売を単純に貿易仲介業に依頼するため、銀行貸付は主に輸入品関連の卸売・小売業活動への融資に使われた(表 2.3)。

それにもかかわらず、1990 年前半から行われた銀行・金融部門における再編成・民営化に合わせて、銀行貸付と財源を指示する政府の干渉は最小量に抑えられた。しかし、限りある財源と高金利によって抑制された商業銀行その他金融機関は、多額の投資に融資するよりも、むしろ貿易・サービスなどの短期的な業務への融資を選んだ。それでも、貸付返済不能の拡大を防ぎ、少なくとも顧客 1 人当りの処理しやすいレベルで不良債権の割合を抑えることに役立った。

表 2.3 2003 年の銀行融資の部門別構成

(10 億トゥグルグ)

部門	年初の未払い融資	融資発行	融資返済	年末の未払い融資
合計	281.9 (100)	714.7 (100)	560.0 (100)	441.2 (100)
<b>製造業</b>	147.0 (52.1)	214.2 (30.0)	171.0 (30.5)	194.9 (44.2)
農林、狩猟採集	13.8 (9.4)	24.5 (11.4)	16.7 (9.8)	24.2 (12.4)
電気、水道	3.6 (2.4)	14.0 (6.5)	8.2 (4.8)	9.4 (4.8)
建設	14.3 (9.7)	44.6 (20.8)	27.6 (16.1)	31.3 (16.1)
鉱・採石採集	35.6 (24.2)	47.9 (22.4)	46.9 (27.4)	37.5 (19.2)
加工業	79.7 (54.2)	83.2 (38.8)	71.6 (41.9)	92.5 (47.5)
<b>非製造業</b>	134.9 (47.9)	500.5 (70.0)	389.0 (69.5)	246.3 (55.8)
卸売・小売、家財修理	80.7 (59.8)	307.2 (61.4)	236.6 (60.8)	150.4 (61.1)
観光、ホテル、レストラン	7.2 (5.3)	5.7 (1.1)	5.8 (1.5)	7.2 (2.9)
交通、倉庫、通信	6.5 (4.8)	19.3 (3.9)	12.4 (3.2)	13.6 (5.5)
不動産、レンタル、その他商用サービス	3.0 (2.2)	9.3 (1.9)	5.2 (1.3)	7.6 (1.8)
健康、教育	1.3 (1.0)	2.9 (0.6)	2.2 (0.6)	2.1 (0.9)
金融仲介サービス	4.0 (3.0)	5.2 (1.0)	4.9 (1.3)	4.4 (1.8)
その他	32.2 (23.9)	150.9 (30.1)	121.9 (31.3)	61.0 (24.8)

注：カッコ内の数字は割合を示す（％）。

出所：BOM、2004

### 3. まとめ

中央計画経済から市場指向型経済へと急激に移行したモンゴルは、その過程で新自由主義的なショック療法変遷政策を行った。今までのところ過渡期から新しい社会システムに変わる間に現れた主な成果は、短期間の集中的な政治・経済改革と、世界に向けた開放、経済の自由化と市場経済への後戻りできない変化、そして複数の意見を尊重する民主主義国への変化である。しかしながら、政策の実現はしばしば望ましくない結果をもたらし、モンゴルでは景気後退、成長の鈍化、失業、貧困、不平等が現れた。移行初期の政策立案は、断片的で混乱し、多く改革は必要以上に急がれ、順序立てがされていないかった。

モンゴルはまだ、国民の大部分を貧困から救い出し、経済を持続的な成長という軌道に乗せる努力をしている最中である。Namjim 博士は、1990 代以降のモンゴル経済について、移行期には急速な社会的・経済的变化が起こったが、まだ効率的な市場経済メカニズムがなく、経済は危機に面していると述べている。困難な社会問題が多く、人口の大部分は貧困に喘いでいる(Namjim、2000a)。

特に、経済の移行・改革のために適切に考えられた計画が欠けていて、事前の説明や国民的論議なしに政策措置が導入されたために、国民の理解と支援が低下するという結果となった。さらに、しばしば先人の価値と支援を認識しない新しい政策立案者たちは、モンゴルで 70 年間浸透していた経済体制の下で作られ発展したもののすべてを無視した。このような行動は、市場経済メカニズムの機能に対する政策立案者の無経験と知識不足の結果と考えられよう。その結果、政策立案者は、モンゴル経済の働きに対する深い知識を欠く外部アドバイザーの提案に従う以外に政策の選択肢はほとんどなかった。

それでも、モンゴルは 10 年間の移行において、経済基礎の多様化、世界経済への統合、そして最も重要な自由市場経済に対する一般の認識という点で、前向きな結果を得ることができたといえる。しかし、経済発展に向けた適切な戦略のないまま、この状態が続くなら、より深刻な社会経済的な問題と社会不安を引き起こしかねない。

## 参考文献

- Amarjargal, R. (2002). *Mongolia: The Early Stage of Transition*. A background paper presented at the JIIA International Forum, November 26, 2002.
- BOM (1997). *Monetary Policy Development 1997*, Statistics & Research Department, Bank of Mongolia.
- BOM (1999). *Bank of Mongolia Annual Report 1999*. Ulaanbaatar.
- BOM (2002). *Bank of Mongolia Annual Report 2001*. Ulaanbaatar.
- BOM (2003). *Bank of Mongolia Annual Report 2002* (in Mongolian), Ulaanbaatar: Admon.
- BOM (2004). *Bank of Mongolia Annual Report 2003*. Ulaanbaatar: Admon.
- GOM (2001d). *Privatization Guidelines for 2001-2004*. State Property Committee, The Government of Mongolia.
- GOM (2002). *Poverty Reduction Strategy Paper*. First draft. Ulaanbaatar: Government of Mongolia.
- IMF (1999). *Mongolia: Selected Issues*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- KHAN Bank (2005). Website Information of the Agricultural Bank of Mongolia, Available: <http://www.khanbank.com> (January 25, 2005).
- Namjim, T. (2000a). *Economy of Mongolia in Three Historical Periods*, Book 1 (in Mongolian), Ulaanbaatar: Interpress.

- Namjim, T. (2000b). *Economy of Mongolia in Three Historical Periods*, Book 2 (in Mongolian), Ulaanbaatar: Interpress.
- NSO (1999). *Living Standards Measurement Survey 1998*. Ulaanbaatar: NSO.
- NSO(National Statistical Office) (2001). *Mongolian Statistical Yearbook 2000*. National Statistical Office of Mongolia, Ulaanbaatar: Admon.
- NSO (2001a). *Population and Housing Census 2000. Economic Activity: Analysis Based on the 2000 Census*. Ulaanbaatar: NSO.
- NSO (2001b). *Population and Housing Census 2000. The Main Results*. Ulaanbaatar: NSO.
- NSO (2002). *Mongolian Statistical Yearbook 2001*. National Statistical Office of Mongolia, Ulaanbaatar: Admon.
- NSO (2003). *Mongolian Statistical Yearbook 2002*. National Statistical Office of Mongolia, Ulaanbaatar: Kopir Tex.
- NSO (2004). *Mongolian Statistical Yearbook 2003*. Ulaanbaatar: National Statistical Office of Mongolia.
- NSO and WB (2001). *Mongolia: Participatory Living Standards Assessment 2000*. Ulaanbaatar: Admon.
- TBDM (2005). Introduction to the Trade and Development Bank of Mongolia, Available: <http://www.tdbm.mn/home1.htm> (October 21, 2005)
- World Bank. (2000). *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank (2002). *Mongolia: Public Expenditure and Financial Management Review*. Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit, East Asia and Pacific Region. Report No.24439-MOG.