

〈論説〉

## ツヴァル信託基金 (TTF) の30年

——財政支援型国際協力の再考——

佐藤 元彦

## はじめに

本稿の目的は、「財政支援型国際協力」として注目されてきたツヴァル信託基金 (TTF: Tuvalu Trust Fund) の設置 (1987年6月) 以来の30年余の実績を振り返り、国際開発協力上の意義について改めて検討することにある。筆者は、同基金が設置されて間もない頃に、1回の拠出で援助としての効果は複数年に及び得るという点を含めてその意義を指摘したことがある<sup>(1)</sup>。ツヴァルは、経済に限らず、様々な構造的困難を抱える中で、全島民移住 (無人国化) が考えられた時期もあった。否、そうした議論は、現在も見え隠れしていると言える。しかし、他方で、独立国としての経済を機能させるための様々な取り組みが試行され、小島嶼開発途上国 (SIDC) でありかつ最貧国 (LDC) でもあるような国<sup>(2)</sup>のあり方に一石を投じてきたことも否定できない。そうした取り組みの中で筆者が最も注目してきたのがTTFである。設置以来、存続が危ぶまれる時期がなかったとは言えないが、しかし、機構改革などを経て、今日では、ツヴァル経済に不可欠な基金となっている。そればかりか、以下で改めて説明するように、TTFから派生して新たな基金がツヴァル国内に設置されたり、その経験が他国に参照されたりするなどの動きがあり、こうした観点からもTTFには眼が離せない状況がある。

(1) 佐藤元彦 (1991) 「ツヴァル信託基金 (TTF) の構造と運用」『愛知大学国際問題研究所紀要』第96号、1～27ページ。なお、佐藤元彦ほか (1993) 『財政支援型国際協力—信託基金の政策的展開』学陽書房も参照。

(2) いずれも国連によるカテゴリーであるが、両方のカテゴリーに該当する国連加盟国は、ツヴァルの他に8カ国ある。なお、ツヴァルは、国連には2000年に加盟したが、LDCには1986年に指定されている。

ところで、国民経済に必要な資金を、いわば資金/資産運用によって調達するという考え方とその実践は、ソブリン・ウェルス・ファンド (SWF: Sovereign Wealth Fund) への注目という点を含めて、近年急速に広まっている<sup>(3)</sup>。TTFについては、海外からの拠出がベースになっていて、運用もツヴァル政府からは独立した形でなされているという意味で基本的に「ソブリン」であるとは言えない。その意味でSWFであるとは考えられないが、しかし、その経験が、SWFの最近の動向に少なからぬ影響を与えていることも否定しがたい。

本稿は、こうした点にも目配りをしつつ、TTFの30年余の軌跡の検証を試みたい。

## 1. TTF30年の主な実績と評価

### (1) 基金の成長とツヴァル政府による追加拠出

TTFの設置当初の規模は、ツヴァル、オーストラリア、ニュージーランド、イギリスからのそれぞれA\$1.6m、A\$8.0m、A\$8.6m、A\$8.5mの拠出によるA \$27.1m<sup>(4)</sup>であったが、設置直後の日本と韓国、また最近(2015年)のトルコからの拠出に加え、ツヴァル、オーストラリア、ニュージーランドによる度々の追加拠出を背景に、運用開始から30年を経た2017年9月末時点の市場価額は、A\$172.3mにまで増大している。設置時においても、その規模は名目GDPの2倍ほどであったが、今日では、その差はさらに広

---

(3) SWFに関する少なからぬ文献がTTFをSWFとして扱っているが、筆者は、以下で述べるように、そのようには考えない。なお、ツヴァル政府の公式文書(予算書等)ではa Multi-sovereign Wealth Fundといった表記が散見される。参考までに、SWFは、一般的には、資源型/非資源型(外貨準備の活用など)型と特定目的型/非特定目的(一般用途)型の2つの区分によって計4つのタイプに分けられている。TTFはSWFとは言えないものの、非資源型・非特定目的型という側面をもっているとは言い得る。また、SWFについては国際的ネットワークとして、IFSWF (International Forum of Sovereign Wealth Funds/2009年4月結成)が知られているが、TTFはそのメンバーではなく、太平洋島嶼地域では、東ティモールの石油基金とナウルの世代間信託基金(後述のナウル信託基金(NTF)のこと)がメンバーとなっている(www.ifswf.org参照)。

(4) オーストラリア・ドルによる表記。mは百万。本稿では、本文、注のすべてでこの表記を採用する。なお、後に出てくるNZ\$はニュージーランド・ドルを示す。

がり3倍ほどの規模に達している<sup>(5)</sup>。なお、2020年までには、これをさらにA\$200.0mにまで増大させる方針が確認されているところである<sup>(6)</sup>。

追加拠出についてさらに注目したいのは、この30年間のトータルで、ツヴァル、オーストラリア、ニュージーランドの順でA\$44.0m、A\$33.0m、A\$13.0mとなっており<sup>(7)</sup>、ツヴァル自身による追加拠出が目立っているという点である。ちなみに、イギリスは追加拠出の実績がなく、2004年には、当初拠出を引き上げることなくTTFから離脱している。当初拠出との合計では、ツヴァル、オーストラリア、ニュージーランドの順でA\$45.6m、A\$41.0m、A\$21.6mとなり、今やツヴァルが最大の拠出国となっている。このように、海外からの拠出への依存を減らす形が、時間をかけながらもつくられてきたことには、大いに注目したい。

それでは、産業の発展が構造的に制約され、近隣のキリバスやナウルのように自己資源に基づく基金の設置・運用も不可能であったツヴァルにおいて、どうしてこのようなことが可能となったのか。その背景を確認するために、政府の経常歳入の状況をみておきたい。表1は、2017年度までの10年間の状況を政府の公式統計に基づいてまとめたものだが、ツヴァル政府の経常歳入の大半は料金収入である。なかでも突出していると言えるのが入漁料であるが、これは、周知の通り、排他的経済水域（EEZ）において外国籍船による操業を認めるに伴うライセンス収入である。料金収入としてこれに続いているのが、.tvというドメインの使用を認めるに伴う収入である。この.tvはもともと国名のTuvaluに由来しているが、一般的にはtelevisionを意味することもあり、特にメディア業界を中心に多くの注目、人気を集めてきた。ツヴァル政府は、この使用を海外の企業等に認めることによってその料金収入を得てきたのである<sup>(8)</sup>。かつては、

(5) このことについては、IMFや世界銀行などによる推計が知られているが、いずれも300%前後となっている。なお、同種の基金で、近年の市場価額が名目GDPを大きく上回っているケースとしてキリバスのRERF（歳入均衡化準備基金）、東ティモールの石油基金などがよく知られているが、いずれもSWFと言え、TTFはそうではないケースとして注目される。

(6) Government of Tuvalu (2015), *Te Kakeega III (National Strategy for Sustainable Development 2016-2020)*, pp. 18, 75.

(7) TTFの公式HP <https://tuvalustrustfund.tv/>による。なお、日本、韓国、トルコは、いずれも協定当事国ではなく、追加拠出実績もない。

(8) .tvは、ccTLD（Country code top-level domain）として1996年に設定された。詳細は不

[表1] ツヴァル政府の経常歳入

(単位 / 各年の上段 : A\$, 同下段 : % [対 (A) 比率])

年度	税収入	料金収入	うち入漁料	うち.tv関係	国内収入計 (A)	財政収支 (B)
2008	6,049,165 (28.9)	13,354,599 (63.8)	8,400,036 (40.1)	2,229,700 (10.7)	20,926,925	-7,377,946
2009	5,600,404 (27.1)	14,012,884 (67.9)	9,123,906 (44.2)	2,484,650 (12.0)	20,636,869	-6,834,958
2010	5,615,062 (31.2)	11,836,084 (65.7)	7,396,494 (41.0)	2,064,400 (11.5)	18,023,153	-12,531,527
2011	6,472,340 (33.1)	10,621,937 (54.4)	5,683,624 (29.1)	2,355,780 (12.1)	19,536,268	-7,970,067
2012	5,724,839 (26.2)	14,853,890 (68.0)	8,401,494 (38.5)	3,712,031 (14.3)	21,843,930	-5,568,325
2013	7,760,530 (23.1)	25,448,307 (75.6)	18,028,934 (53.6)	4,355,012 (12.9)	33,663,877	-7,004,061
2014	8,459,920 (16.2)	37,402,267 (71.8)	26,498,352 (51.0)	7,734,345 (14.8)	52,124,240	4,902,891
2015	8,656,211 (16.3)	33,409,685 (62.9)	23,918,310 (45.0)	6,273,625 (11.8)	53,110,526	5,300,327
2016	7,399,579 (10.4)	56,195,386 (79.0)	34,083,184 (47.9)	6,387,739 (9.0)	71,097,923	6,315,476
2017	8,804,657 (13.9)	50,518,601 (79.5)	26,310,632 (41.4)	7,839,715 (12.3)	63,505,802	6,048,374

(注) 財政収支とは、国内経常部分のみを指す。

(出所) Government of Tuvalu, *National Budget* (各年版) により筆者作成。

切手やコインの収集家を念頭においた記念切手・コインの製造・販売、パスポート販売なども試みられたが、近年は、以上の2つが主要な歳入項目となっている。つまり、これらの料金収入が、歳入を維持してきたのであり、こうした状況を背景にして、ツヴァル政府は可能な限り TTF への追加的拠出を繰返してきたと言える。

併せて、ツヴァル政府への海外からの経常歳入補填援助についても、こ

---

明だが、北米の企業を中心に長期で大規模な金額の契約が結ばれてきた。

こでふれておきたい。よく知られているように、ツヴァル政府には毎年相当額の直接的財政支援援助が台湾から行われている。その外交的政治的意味については、ここでは立ち入らないが、プロジェクト絡みの援助などは異なるこうした援助も、経常歳入の安定化、従って、TTFへの追加的拠出をツヴァル政府に可能にする背景としては看過できないであろう。TTF設置後も、インフラ整備や医療、教育に関連した基本的サービスの充実のための無償の、あるいは譲許的なプロジェクト援助は世界銀行、オーストラリア、ニュージーランドなどによって続けられてきている<sup>(9)</sup>。その限りに

[表2] TTFからの配当と財政援助

年度	配当 (B)	(B)/(A) + (B)	財政援助	非財政援助
2008	A\$ 8,501,580	38.9%	(A\$ 6,900,985)	
2009	—	—	(10,592,262)	
2010	—	—	5,415,294	193,000
2011	—	—	4,809,455	3,269,071
2012	—	—	4,766,540	5,974,906
2013	—	—	5,164,790	4,573,388
2014	10,711,398	17.0	5,000,000	6,628,551
2015	4,782,567	8.3	3,220,240	12,864,819
2016	4,780,000	6.7	8,497,938	6,903,597
2017	2,000,000	3.1	8,330,630	4,632,465

(注) (A) は表1の(A)のことである。また、財政援助はすべて台湾からのもの。なお、日本からの僅かな燃料援助の実績が別にある(2012年度の105、2015年度の560など)。なお、原資料の2012年度以前と2013年度以後では表の示され方が異なるため、ここでは前者を後者の形式に組みかえる形でまとめた。また、2008年度と2009年度については、財政援助と非財政援助を分ける形でのデータが得られなかったため、( )内に両者の合計額を示した。

(出所) 表1と同じ。

(9) 非財政援助を、例えば2018年度予算で見ると、世界銀行A\$9,615,385、EU A\$2,857,143、ADB A\$2,564,103などとなっている。詳細は割愛するが、全体的に個別の国によるよりは国際機関、地域機関によるものが目を引く。

において、開発/発展のために海外資金がなお必要であることは言を俟たないが、しかし、経常歳入補填のための海外からの支援がなお必要なのかどうかは、表2を見る限りは明確ではない。少なくともリーマンショックの悪影響から脱したとみられる2014年以降最近までの経常財政収支(表1)は、財政援助の規模に遜色ないほどの黒字となっており、財政援助とは異なる形での援助に転換できる可能性が示唆されていると考えることができる。

ともあれ、本稿では、TTFの資産ベースは、当初とは大きく異なって、現在ではツヴァル自身が最大の拠出国となっていることを確認するとともに、当初は海外への依存が大きくても、受益国自身が時間をかけながら基金の中心になることは可能であることを示すものとして、この経過に大いに注目したい。後述の通り、近隣のナウル(自己資金のみで設置した基金の管理・運用が芳しくなく、海外からの支援を受けて新たに信託基金が設置されたケース)とは実に対照的と言える。

## (2) 機構改革と基金配当の経済への貢献度

周知のように、TTFは、オーストラリアの消費者物価指数を基礎に維持されるべき資産価額が設定されている。各会計年度末(9月)の時点での市場価額と維持されるべき資産価額との間にプラスの差額が発生すれば、それがツヴァル政府の翌会計年度の歳入に組み入れる金額の基礎となるのであるが、例えば2017年9月末時点での維持されるべき価額はA\$164.4mであった<sup>(10)</sup>。同時点での市場価額は、先にふれたように、A\$172.3mであったから、差額のA\$7.9mが翌年度経常歳入に組み入れる基礎額となる。なお、TTF公式HPには、ツヴァル政府はTTFからこれまで(30年間)の累計でA\$101.0mの配当を得た、との記載がある<sup>(11)</sup>。

ところで、このような差額は、当初からある程度想定されていたように、その有無、また有とした場合も金額の大きさは変動的であった。実際、設立当初の2年度(1987、1988)は連続して差額が発生したが、1989年度は無し、1990年度は有り、1991年度は無し、といった経過を辿った。そこで、いわば緩衝(バッファ)会計として1991年に導入されたのがB会計と

---

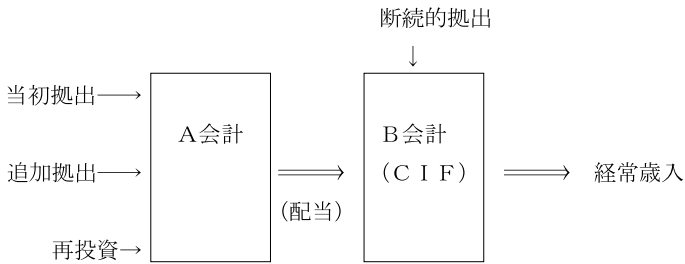
(10) TTFの公式HP(前出)による。

(11) なお、そのうちのA\$11.5mは再投資されたことも同HPに記載されている。

も呼ばれるCIF（Consolidated Investment Fund）であった。この2本立ての構造は、図1の通りである。A会計は、当初からのまま国際協定（Agreement Concerning an International Trust Fund for Tuvalu）の下に置かれたが、CIF（B会計）はツヴァル政府の下に置くこととされた。

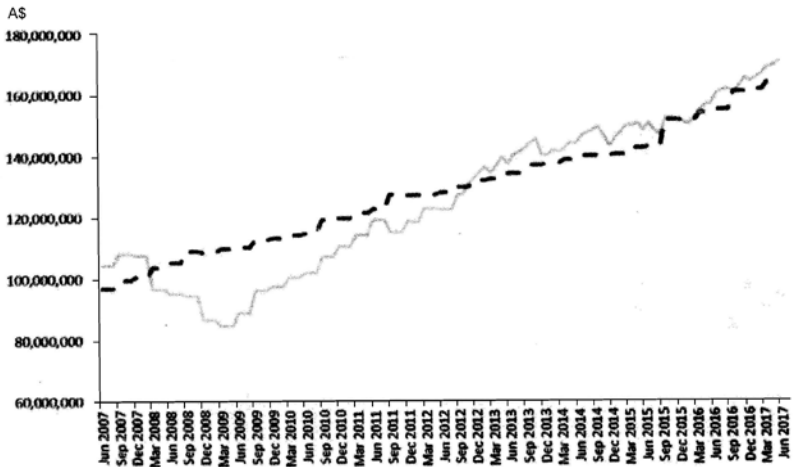
CIF設置以降1992年度から2016年度までの25の年度について見ると、

〔図1〕 TTFの2本立て構造



(出所) 諸資料を基に筆者作成。

〔グラフ1〕 TTFの市場価額と維持されるべき価額の推移



(注) 実線：市場価額、破線：維持されるべき価額

(出所) TTF, *Investment Report Ending 30 June 2017*

市場価額と維持されるべき価額との差を基礎とした配当がなかったのは、1995、2002～2004、2009～2013の9つの年度であった。多言するまでもなく、2009～2013年度の期間についてはリーマンショックによる悪影響があったと考えられる。とは言え、16 (TTF 設置当初からでは19) の年度では差額が発生したということになり ([グラフ1] も参照)、この点は、大いに注視される。

それでは、このCIFの設置によってTTFはどのように変わったのか。先述の通り、TTF自体は国際協定によって設置され、その下で管理・運用が進められてきたが、CIFは、基本的にはツヴァル政府による管理・運営が行われる会計である。CIFの価額の推移をまとめた表3をみると、増減を繰り返しながらも「緩衝」会計としての機能を着実に果たしてきたと評価できる。特に注目したいのは、リーマンショックの影響を受け、TTFからの配当がなかった時期においても、ツヴァル政府がCIFを利用して資金不足の一定の埋め合わせができたという点である。当該時期には、CIF

[表3] CIF (B会計) の状況

年度	期末価額	TTFに対する比率	CIFからの引出額
2008	n.a.	n.a.	A\$6.0m
2009	A\$15.3m	n.a.	4.4m
2010	7.2m	6.7%	4.5m
2011	3.2m	2.7	n.a.
2012	4.5m	3.4	3.2m
2013	5.4m	n.a.	10.9m
2014	18.8m	13.4	10.6m
2015	25.4m	17.2	0.7m *
2016	35.3m	22.8	- 6.0m *
2017	27.9m	23.6	n.a.

(注) \*は予算上の数字。

(出所) TTF, *Annual Report* (各年版)、Government of Tuvalu, *National Budget* (各年版) などから作成。



の価値も大きく落ち込み、目標値（TTFの維持されるべき価値の16%<sup>(12)</sup>）を下回ることもあったが、その後は大きく回復し現在に至っている。

ちなみに、*National Budget*の最近の2018年版には、「2018年度のA\$474,841の赤字は、CIFの貯蓄によって埋め合わされる予定である。これにより、期末のバランスは、A\$28.0mとなる見込みであり、この予想収支は、最低限必要とされるA\$26.4mを上回る。」という記載があり（25ページ）、改めてCIFの有用性がうかがわれる。

## 2. TTF 経験の国内的波及

### (1) ファレカウプレ信託基金（FTF）と地方（外島）開発

TTFは、設置以来、ツヴァル経済に全体としてよい効果をもたらし、あるいはそのように期待されてきた一方で、首都のあるフナフティとそれ以外の7つの外島（もう1つあるが、ほぼ無人）との間の経済を中心とした格差、また、フナフティへの人口や環境の面での圧力の増加にも国民の大きな関心が向かうようになっていた<sup>(13)</sup>。こうした中で、外島、地方の開発・発展を促すために1997年にはファレカウプレ（Falekaupule）法が制定されたが<sup>(14)</sup>、同時に、それを実現するためのTTFに倣った新たな基金の創設が検討されるようになった。

ツヴァル政府は、ADB（アジア開発銀行）に検討を具申し、同銀行内を中心に検討が進められた。その結果、外島、地方の開発・発展を目的としたファレカウプレ信託基金（FTF）が1999年7月に設置された。但し、運用が開始されたのは、ADBおよびツヴァル政府ならびにフナフティを

(12) この目標は、ツヴァル政府の公式文書においてたびたび明記されている。例えば、Government of Tuvalu (2011), *Te Kakeega II Mid-Term Review: Action Plan 2015*などを参照。

(13) 1990年代のフナフティとそれ以外の格差については、Bell, B. (2008), *Pacific Choice: Supporting Community-Based Capacity Development*, ADBが参考になる。なお、同書によれば、1994年のツヴァル全体での週平均家計所得はA\$181であったのに対し、フナフティはA\$261、それ以外の外島ではA\$123という状況であった（3ページ）。また、フナフティでは、この頃からゴミ問題も深刻になり始めていた。

(14) ファレカウプレとは、村の集会所を意味するツヴァル語である。ツヴァルでは、行政区画は地理的に定められているとは必ずしも言えず、集会の構成員によって把握されている面が多分にある。

含む8つの島からの拠出を得た後の翌2000年2月であった。

事前の検討においては、FTFはA\$12.0mの規模からスタートし、この半分をADBがソフトローンによって、残りの半分をツヴァル側（中央政府と地方）が拠出することとされたが、運用開始時点の価額はA\$11.3mであった。翌2001年には、早速A\$813,578の配当益が生み出されたが、そのうちのA\$200,000は今後の準備資金とされ（各島ともA\$25,000という計算）、残りが各島に配分された<sup>(15)</sup>。

基金の市場価額は、2006年9月時点でA\$24.6mと2倍強に膨れ上がり、その後はやや伸び悩みが見られたが、それでも2017年6月末にはA\$32.5mにまで増大している。なお、FTFは、TTFと同様に、インフレ率で維持されるべき基金の価額が設定されており（ただしツヴァルのインフレ率を適用）、会計年度末に市場価額がこれを上回った場合に、翌会計年度に配当がなされる仕組みとなっている。また、TTFのCIFに相当する準備会計も2005年に設けられており、正にTTFのコピーとも言える仕組みとなっている。

さて、地方、外島の開発/発展のためという目的限定型であるという点と、国際機関（ADB）の拠出面を含めたサポートがあったという点の2つにおいて、FTFはTTFとは異なる。しかし、TTFの経験がその設置と運用に反映されていることは否定できない。そればかりか、これらの相違点は、TTFの多様な応用という意味合いにおいても注視される。

最初の点は、目的を限定しない方が当事者が利用しやすい、プロジェクト/プログラム援助ではカバーし切れない支援のあり方として評価できる、といった風潮が続いてきた中であって、長期的な視野が必要な特定の目的のために着実に積み上げていく仕組みという意味で、信託基金の新たな可能性を示唆したと言える。その都度の都合によって特定目的に回され

---

(15) FTF設置の経過と設置直後の状況については、Bell, B. (2008), Ibid. が参考になる。なお、同書によれば、最初の配当の各島への分配は、Funafuti: A\$134,185 (19.57%)、Manumaga: A\$48,461 (9.03%)、Nanumea: A\$56,057 (9.96%)、Niutao: A\$97,438 (15.04%)、Nui: A\$36,494 (7.56%)、Nukufetau: A\$76,440 (12.47%)、Nukulaelae: A\$36,474 (7.56%)、Vaitupu: A\$128,030 (18.81%)であった。この基金の運用において度々問題となってきたのは、基金の運用というよりは、配当等の分配のあり方に関してであり、しばしば首長(Leaders) サミットで調整が難航した。

る資金の増減が大きく左右されるというリスクを回避できるのではないかと、という点でもある。このことは、さらに、プロジェクト/プログラム援助が外発的、非連続的になりがちであるというリスクを緩和するという面も伴っている。つまり、自らが設定した課題に対して必要な資金を長期的に調達できる内発的仕組みとしての可能性を示していると言える。

2つ目の点は、国際機関の関与の可能性を広げたという意味合いで注視される。TTFについては、「拠出」以外の関与の可能性が殆ど、否全くなかった。これは、国際機関のみならず各国政府についても同様であるが、FTFにおいてADBのソフトローンが利用されたということによって、そうした形で国際機関が信託基金に関与することができるようになったことが示されたことは注目される。ただ、1点目との関係で見極めていきたいのは、今後、ソフトローンの償還とも絡んで、FTFの中で、ツヴァル側の拠出がどのようになっていくのかという点である。TTFのように、徐々にツヴァル側の拠出比重が増えていくのかどうかは、大きなポイントとなろう。

## (2) 気候変動・災害対策としての「生存基金（TSF）」

他方、2015年には、気候変動・災害対策のためのTSF（Tuvalu Survival Fund）が、同様にTTF、さらにはFTFの経験を踏まえながら新たに設置された。これは、直接的にはKakeega III（National Strategy for Sustainable Development 2016-2020）に対応したものであり、ツヴァル国家銀行内に設置された国家基金である。この意味において、TTFやFTFとは異なって信託基金ではなく、特定目的型SWFと言ってよい基金である。また、将来に備えるという意味では、準備基金という性格も持ち合わせている。

さて、その基本的な構造は、Climate Change and Disaster Survival Fund Act 2015（全18項）に示されているので、以下、同法の定めに沿って説明を進めたい。まず、対象とする災害（disaster）についてであるが、9タイプが対象となっている。すなわち、サイクロン、洪水、津波、干ばつ、大気汚染、海洋汚染、（大火事、爆発といった）大規模な市民を巻き込んだ事故、伝染病やその蔓延、その他の同様な自然、あるいは人間に起因する災害、である（第4項）。そして、基金の目的は、(1) 気候変動と災害

の悪影響に闘う際にツヴァル国民に可及的に重要なサービスを提供すること、(2) ツヴァル国民と政府に対して、将来の気候変動の影響と災害に際して調整された形で効果的かつ時宜にかなった対応を可能にすること、である(第7項)。基金の最高機関である理事会については、いずれもツヴァル国内からの3名、すなわち財務・経済発展担当大臣(議長)、ツヴァル赤十字事務局長、そして内務担当大臣常設秘書である(第8項)。理事会の下には、気候変動担当大臣が内閣と協議の上任命する9名の委員(詳細は割愛)によって構成される委員会が設置され(第10項)、支援申請内容の精査とその報告書(金額を含む)の理事会への提出、財産への損害を評価するための基礎となる気候変動・災害に関する戦略的枠組みの策定、生物的多様性、生態系、社会的厚生への影響の評価、基金の使用に関する年次報告書の作成と内閣等への提出が役割として規定されている(第11項)。また、基金は、ツヴァル政府によるA\$5.0mの拠出によってスタートするが、多国間協定、二国間協定などに基づく海外からの贈与の他、ツヴァルの社会や個人からの寄付によっても積み増される一方で、個人的なサービスや支出、理事会や委員会の運営資金には使用できないこととされ、一般会計からは切り離して収支を確認することとなっている(第12項)。基金の使用は、先述の通り、申請に基づいてなされるが、災害や非常事態宣言の影響への対応活動の支援、災害時の緊急救済、悪影響からの回復などのために、ツヴァル国民の安全の確保といった形で実施される(第13項)。基金の管理者は財務・経済発展担当省であり、その大臣は、会計人として、半年に1度、財務レポートを監査人に提出する必要がある、監査報告は議会に付議されなければならない、ともされている(第15～16項)。

なお、その後の基金拡充の動きであるが、*National Budget*の2019年版によれば、毎年度A\$2.0mの組み入れが予算化または予定されているようである。運用の実績については、設置後間もないということもあり確認できる資料が手持ちではないので、立ち入ることはできないが、ともあれ、TTF等の過去の経験を踏まえつつ、新たにTSFの運用が始まったことに注目したい。

### 3. TTF 経験の海外での展開

TTFを参照にしたと思われる海外の事例として、ここでは、いずれも同じ太平洋地域の2つにふれておきたい。1つは、TTFの国際協定当事国でもあるニュージーランドと自由連合協定（COFA：Compact of Free Association）関係にあるニウエに設置された「ニウエ国際信託基金（NITF）」である<sup>(16)</sup>。自由連合協定関係は、同じ太平洋地域のミクロネシア（パラオ、ミクロネシア連邦（FMS）、マーシャル諸島の三国）でのいずれもアメリカとの関係が先行しており、どの関係においても信託基金（CTF：Compact Trust Fund）が設置されている。パラオについては1995年に、他の2国についてはいずれも2004年に設置されており、時系列的にみれば、これらについてもTTFの影響が考えられ得るが、受益国（パラオ等）を支える仕組みがアメリカのみによるものであり、国際的（複数の当事者による国際協定等に基づく）ではないという点で、ここでは考慮の外に置いた。なお、ニュージーランドの関与という意味では、同国の自治領トケラウを対象とした信託基金が2000年に設置されているが、トケラウを除けばニュージーランド以外の参画がないという意味で、同様に考慮外とした<sup>(17)</sup>。

もう1つは、かつて自国の資源（リン鉱石）の輸出をベースに基金（NPRT：Nauru Phosphate Royalties Trust）を設置したナウルが、オーストラリアや台湾と共に改めて新たな信託基金（NTF：Nauru Trust Fund）を設置したという事例である。

#### (1) ニウエのNITF

ニウエは国連加盟国ではないものの、日本政府は2015年5月に国家承認している。さて、そうしたニウエに、長い検討・準備期間を経てNITFが

(16) 設置の根拠となる法律（後述）に基づけば、名称は「ニウエ信託基金」（NTF：Niu Trust Fund）となるが、後述のナウル信託基金（NTF）と区別するために、他の論稿、資料での扱いを踏まえつつ、本稿では、このような名称としたい。

(17) とは言え、3つのCTFやトケラウ信託基金、さらにはSWFでもあるキリバスのRERF、トンガの信託基金や東ティモールの石油基金などを相互に比較することは興味深いと言え、今後に改めてそうした機会を持ちたいと考えている。

設置されたのが2006年10月であった。検討が始まったのは1990年代であり、そのコンサルタントは、当初から、先行していたRERF（キリバス）やTTFと同様のものをニウエにもという考え方を示していた<sup>(18)</sup>。しかし、ニュージーランド政府以外に協力国が得られない状況が続いたことから、設置は大幅に遅れることになった。ようやく2004年5月に、Niue Trust Fund Act（全10項）がニウエで成立し、口座が開設されたが、実際の運用はオーストラリアからの協力が得られるようになった2006年になってからであった。

さて、同基金はニウエ政府の公金ではなく、前述の法で認められた場合は別として、その管理と会計はニウエの法律には準拠しないことが規定されている（第3項「基金の地位」）。別言すれば、その管理と運用はニウエ政府外で行われるということであり、受益者と管理・運用者が切り離されていることが確認できる。また、基金の設置と同時に、ニウエ政府はNZ\$50,000を拠出することが定められているが（第4項「政府の拠出」）、ニュージーランド政府の公式HP(Beehive.govt.nz/node/23697)によれば、ニュージーランドとオーストラリアについては、この順でNZ\$4.0m、NZ\$5.0mが当初拠出額であった。政府の*Niue Budget 2017*は、2017年6月の価額はNZ\$61.0mであること、NZ\$1.6mがニウエ政府の歳入に組み込まれたことを明らかにしている。なお、詳細は不明であるが、これまでに、基金価額を毎年5%の割合で増やしていく考えが確認されている<sup>(19)</sup>。

## (2) ナウル第2の基金NTF

本節の冒頭でふれたNPRTは、1968年に設置され、多くがビル、ホテルなどの不動産投資に向けられたが、特に1990年代以降運用が必ずしもうまくいかず、2004年には破産管財人の下に置かれた。その意味で、NTFは再出発という意味合いが強いと言える。

そのNTFは、2015年11月に、ナウル、オーストラリア、それに台湾とADBからの拠出を以って設置された（運用開始は翌年5月、なお会計年度はオーストラリアと同じ7月1日から翌年6月末まで）。最初の年次報告書

---

(18) 検討状況については、*Pacific Island Report*の1998年6月5日分などを参照。

(19) *Niue National Strategic Plan 2009-2013*にこのような記載がある（12ページ）。

(*Annual Report 2017*) で明らかになった2017年6月末までの拠出額は、この順にA\$32.3m、A\$9.9m、A\$8.1m、A\$2.6m（合計A\$52.9m）であった<sup>(20)</sup>。

ナウル政府の経常歳入は、今世紀に入ってからには入漁料収入が好調であり、また、オーストラリアとの協定に基づく難民受入れ施設（2001年にオープン、その後、オーストラリア政府の政策変更に伴い2007年に一旦閉鎖されたが、2012年に再開）の運用に伴うオーストラリアからの援助によって、NPRT破産後も、歳入はそれなりの水準に達していた。そうした状況は「第二のチャンス」(R. Rajah) とも呼ばれたが、他方で、そのような収入の継続性を不安視する見方も少なくなかった。同時に、当時、Nauru National Sustainable Development Strategy 2005-2025: Partnerships for Quality of Lifeを作成したばかりのナウル政府には、同計画の実行を裏づける資金的手立ての検討が進められていた。

この後者については、ADBにも検討協力を求め、その過程の中で浮上したのが、信託基金の設置であったが、そこには継続性が不安視されていた収入にも取って代わることでできる収入を確保する、という趣旨が込められていた。ADBによる本格的な検討は、ナウルへの「技術援助」として2009年から2010年にかけて実施され、その結果<sup>(21)</sup>を踏まえて、2012年には、Nauru Trust Fund Act（全8項）がナウル議会で成立した。NTFの設置はこれを受けてのものである。

TTFとの違いという意味では、FTFほどでないにせよ目的が明確であるということ、国際協定ではなく、ナウル政府と拠出国等とのMOU (Memorandum of Understanding) 締結が信託基金法と共に法的根拠となっているということ、そして基金収益の実際の使用が直近ではなく2030年代に想定されているということ、である。2点目については、今後拠出国等を増やしていく中で、国際協定に当事国等を追加するのではなく、その都度のMOUに依った方が手続き上効率的であると考えたからである

(20) NTFは、正式にはIntergenerational Trust Fund for the People of the Republic of Nauruである。また、NTFの設置の背景、経緯については、Rajah, R. (2017), *Securing Sustainability: Nauru's New Intergenerational Trust Fund and Beyond*, ADB. が参考になる。

(21) 詳細については、ADBの *Technical Assistance Completion Report (TA7183-NAU: Nauru Trust Fund)* を参照。なお、この終了報告書では、NPRTの失敗とTTFを含めた太平洋の他の同種の基金の成功とを参考にしたことが記載されている。

と思われる。また、3点目に関連しては、2030年代からの運用益の使用に備えて、基金の元本をA\$400.0mまで増やす計画となっている点も付言しておきたい。この実現のためには、既抛出国等の追加抛出に加え、オーストラリアや台湾と同様にMOUを締結する国等を相当に増やしていくことが必須であるが、先にふれた2017年6月末時点での元本価額（A\$52.9m）とこの目標価額を比較すると相当な開きがあり、決して容易な道のりではないと思われる<sup>(22)</sup>。

なお、Nauru Trust Fund Act 2012には、先のNITFと同様に、基金はナウルの公金ではなく、ナウル政府とは独立する形で運用されることが明記されている（第6項）ことも付言しておきたい。

## 結び：TTFの評価と今後の可能性

TTFの30年の歩みをどう評価するか。基金の運用実績を見る限りは、決して安定的とは言えない。リーマンショックは不測、想定外といった形容詞で語られることが多いが、だからと言って、TTFからの配当がなかったことが正当化されるとは思えない。それ以外にも、間欠的にはあるが、配当が得られないことがあったということは、TTFだけを中心にツヴァル経済の安定的発展を考えることはできないということであろう。その一方で、TTFなしのツヴァル経済は考えられなくなっていることも否定できない。

経済に対する構造的制約が大きく、いわゆる「レント収入」に大きく依存せざるを得ない経済のいわば典型としてツヴァルは位置づけられようが、どのようなレント収入を追求していくのか、また、複数のレント収入をいかに組み合わせるのかは、引き続き重要な課題であると言えよう。

その一方で、TTFの経験から学び得るのは、「緩衝」あるいは「収入の平準化」という考え方、仕組みの重要性であろう。TTFにおけるCIFの存在は、このことを示唆するものであるが、同様の対応は、現在の経常歳

---

(22) 2019年6月3日付の *Nauru News* (<http://nauru-news.com/>) は、ニュージーランドが5月28日付で加入したことを報じている。また、同じ記事は2018年に元本価額がA\$100mを超えたことも解説している。



入の圧倒的部分を占めている料金収入についても、早期に考えていく必要がある。入漁料収入もドメイン関連収入も、取り決め、契約によって長期間保障されてきた面があるが、しかし、契約の継続が無期限に保障されているわけではない。そうした収入を定期的継続的にプールして不測の事態に備えるという対応も求められていると言える<sup>(23)</sup>。

他方、TTFにおいて、海外からの拠出に依存しない方向性が追求されてきたことにも、改めて注目したい。毎年のように援助による支援を行う状況からの脱却がTTF設立の大きな動機であったが、それにとどまらず、基金の資産ベースにおけるツヴァル政府の比重を増やし、いわばSWFに近づける可能性があることを示した30年の軌跡は、重要な経験として今後も、あるいは他の同様の事例においても踏まえられていくことが望ましいと考える。

本稿では、TTFを参考にしたと言える事例をツヴァル国内で2例、海外で2例の計4つを取り上げる機会も持った。これらの事例から、逆にTTF、あるいは今後の新しい信託基金が参考できることは何か、についてもここで言及しておきたい。1つは、国内への波及に関連して、一般的な（非目的特定の）信託基金利用の財政支援を背景とした、目的を限定した小規模な信託基金の設置の可能性についてである。ツヴァルで、FTFやTFSは、TTFによって経済が広く支えられているから可能であったという理解ができるように思う。こうした異なった複数のタイプの併存、組み合わせという視点をツヴァルのような経済において持つことは重要ではないか。もう1つは、既に度々ふれた国際機関の関与についてである。FTFやNTFにおけるADBの貢献は重要であった。技術支援のみならず（ソフトローンを含めた）拠出についてもADBが関与できたという実績は、今後の信託基金の設計において大いに参考になるはずである。それは、無論、ADBに限定された話ではない。同様の性格を持った国際機関、国際開発機関であれば、いずれも模倣し得る経験である。

最後に、周知の通り、ツヴァルは、現在、脱LDCへのスケジュールが

---

(23) 入漁料収入については、2015年度予算に初めて「入漁料収入平準化準備金」の項目でA\$1,034,127が計上されるなど、こうした取組みが既に始まっている。

検討されている。国連貿易開発会議 (UNCTAD) の *The LDC Report 2016* では、「卒業」の統計上の条件を 2009 年に充足し、LDC の資格を審査する立場にある開発計画員会 (CDP) が 2012 年に「卒業」の勧告を行ったことが示されている。そのままのスケジュールで行けば、ツバルは 2021 年に「卒業」の見込みとなるが、CDP の次の段階の経済社会理事会 (ECOSOC) では、気候変動やその他の環境問題に対する脆弱性に慎重な姿勢が繰り返して示され<sup>(24)</sup>、2018 年段階では、次のレビューが行われる 3 年後の 2021 年までは保留との決議がなされた (E/RES/2018/27)。予断はできないものの、このように脱 LDC のスケジュールが検討されていること自体は、30 年、40 年前の経済状態からは考えられなかったことと言ってよい。そして、こうした変化に TTF が果たした役割は大きなものがあつた、ということの本稿を締めくくるにあたって改めて確認したい。

#### 注でふれた以外に参考にした文献

Angelo, T. et al. (2016a), “Intergenerational Trust Funds in the Pacific”, *Journal of Pacific History*, Vol. 51, No. 2, pp. 186–204.

Angelo, T. et al. (2016b), “Intergenerational Funds in the Pacific”, *NZACL*, Vol. 22, pp. 113–161.

Bell, B. (1997), *Tuvalu Trust Fund 10<sup>th</sup> Anniversary Profile 1987–2007*, TTF

Drew, A. (2017), *Reference Portfolios for Sovereign Funds in Pacific Island Nations*, NZIPR [New Zealand Institute for Pacific Research]

Drew, A. (2018a), *Assessment Framework for Sovereign Funds in Pacific Island Nations*, NZIPR

Drew, A. (2018b), *Improving Performance of Sovereign Funds in the Pacific*, NZIPR

Drew, A. (2019), *The Role of Sovereign Wealth Fund in the Pacific*, NZIPR

Graham, B. (2005), *Trust Funds in the Pacific*, ADB

Petrini, K. et al. (2012), *Case Study Report: Tuvalu Trust Fund*, UNDP

TTF Board (2007), *Tuvalu Trust Fund 20<sup>th</sup> Anniversary Profile (1987–2007)*, TTF

---

(24) 既述の通り、TSF がこのプロセスの真っ只中 (2015 年) で設置されている。このことが、こうした姿勢にどのような影響を及ぼしていくのかも注視していきたい。

ツヴァル信託基金（TTF）の30年

TTF Board (2017), *Tuvalu Trust Fund 30<sup>th</sup> Anniversary Profile (1987-2017)*,  
TTF

## 30 Years of the Tuvalu Trust Fund (TTF)

—Revisiting Finance-supporting International Cooperation—

Motohiko SATO

### SUMMARY

The purposes of this article are, firstly to review the performances (e.g. the level of financial contribution) of the Tuvalu Trust Fund (TTF) for almost 30 years after its establishment in 1987, and secondly to consider their policy implications for other trust funds of a similar type. Important findings in this article are as follows. (1) TTF has been almost viable and useful for the Government of Tuvalu to maintain a required level of recurrent revenues for 30 years. (2) What is to be noted most is that a level of additional contribution of the Tuvalu Government has been high, which leads the Government to become now the largest contributor. (3) Though the Fund is not completely free from volatility, it has been able to minimize negative effects with helps of other rentier revenues related with fishery and/or .tv licenses. (4) There are now not a few trust funds which has imitated TTF, for four of which, namely Falekaupule Trust Fund (FTF), Tuvalu Survival Fund (TSF), Niue International Trust Fund (NITF) and Nauru Trust Fund (NTF), the article makes a brief review. Through reviewing the financial performances of the TTF and analyzing the similarities and differences between the TTF and other four trust funds of a similar type, the article concludes that 30 years history of the TTF shows that it is a useful scheme of international cooperation which supports financially so fragile and very small developing economies.