

# アジアダイナミズムのための通商政策と援助政策

レジュメ

大野健一

問題提起——「アジアダイナミズム」(新世代雁行形態)の促進・発展を事実分析のみならず政策原理に高めることはできないか。

## 1. 対外経済政策を貫く統一原理の必要性

- 主たる対象は通商・援助が柱だが、それに限らない(投資、金融、為替、労働移動、IMF/WB/WTO政策、OOF、IT支援など)。
- 国内改革との連動性を強調すべき(特に国内産業保護の基準)。
- 対アジア(中国、東南アジア)のみならず対世界経済外交の柱となりうる。
- この原理ですべてカバーするわけではないが、重要な部分を構成する。

## 2. 日本・東アジアにふさわしい原理——地域性・実物関心

- アジアに歴史的に存在するユニークな経済関係の認知・肯定——ものづくり伝統、世界の工場(特に電機電子)、貿易・投資を通じる域内連関、構造転換連鎖(cf.杉原薫)
- 旧来の雁行形態パターンに固執せず、質的・地域的・構造的に変容を許す/導く。もちろん民間が主たる原動力だが、政府は従の市場促進的役割を果たす。
- 地域色のない貿易投資理論(比較優位など)と補完関係にすべし(排他ではない)。
- アジアにこだわらないが、やはり実態のあるものを出発点にする。アジアダイナミズムの地域的拡張(インドシナ後発4国、南アジア、中央アジア・モンゴル等)は現実的課題。他地域への適応可能性については別途議論必要。

## 3. ODA理念としてのアジアダイナミズムの強化と参加促進

- 世銀・欧米発の「貧困削減」「環境」「制度構築」等には積極的に協力・参加していくが、それだけでは日本は世銀支部になってしまうであろう——それでよいか(cf.政策構想フォーラムの報告)。
- やはり日本・東アジアの地域性・実物経験を基礎とする原理で世銀の一元主義・ベストプラクティス収斂を補完する必要がある(収束vs多様性のバランス)。
- 後発国がアジアダイナミズムに参加し、それを活用するとともに地域経済に働きかけていく——このサポートが日本型貿易産業支援の目的であるべき。途上国のWTO加盟・貿易投資自由化などもこの観点から議論できる。
- もちろんこの原理でカバーできない部分もある——環境、衛生、女性等。

## 4. 国内構造改革・保護の原理としてのアジアダイナミズム

- 開放vs保護のトレードオフを考えるうえでの重要な視点の提供。
- 具体的な保護基準の提示は自由貿易促進の有効な手段(乱用防止)。

METI Studygroup-Asia 研究会  
「経済政策としての公的経済協力の将来」

慶應義塾大学経済学部  
木村 福成

日本の二国間国際協力も40数年の歴史を有し、その間ノウハウも蓄積され、組織も整備され、「大綱」をはじめとする理念の整理も進み、それなりの質と量を有するものとなってきた。しかし、援助の世界を一步出て辺りを見回してみると、現在の国際経済秩序の中での援助の位置付けは極めてあいまいである。近年の世銀の方向転換にどうついていくか、NGOの主張をどうかわすか、援助関係機関の組織をどうするか、といった短期的な視点だけでは、必ずしも今後の展望が開けていかないのではないだろうか。

そこで本論では、思い切って15年後あるいは20年後の世界を想像してみて、公的経済協力なるものがどのように位置付けられるべきかについて、若干の暴論も含めて議論のたたき台を提示してみたい。

## 1. 2020年の世界

ヨーロッパ周辺国では *deeper integration* の範囲が拡大され、南北アメリカでも FTAA が実現して次第に深い統合が始まる。ヨーロッパと南北アメリカの間でも、大西洋をはさんだ *FTA network* を皮切りに、経済統合が進むだろう。

東アジアの国々は経済成長のモメンタムを相当程度維持し、そのほとんどは中進国・先進国並の所得水準に達する。しかし、国際経済体制の枠組みとしての経済統合がどこまで進むかは予断を許さない。日本と韓国がどこまでイニシアティブをとれるか、中国がどのような国際経済体制を望むかにより、東アジア経済の政策環境は大きく左右されるであろう。

アフリカ、南アジアでも中進国入りする国が出てくるが、多くの国は未だにゼロ成長、貧困問題に苦しんでいるものと想像される。

こう考えると、経済統合を主題とする東アジア向け経済政策と、アフリカ・南アジア向け経済援助とでは、今後大きく性格が異なってくることは必定である。そうであるならば、むしろ先手を打ってメリハリのついた対外経済政策の枠組みを構築していくべきでは

ないだろうか。

## 2. 非東アジア世界への二国間経済協力

外交政策、社会政策としての二国間経済協力は今後とも継続していくインセンティブが十分ある一方、経済インフラ建設等を核とする従来型の経済政策目的の援助の余地が今後とも存在するという保証はない。最近の NGO の主張等を勘案すれば、そのような援助は先進国企業と金持ちのみを利するものとして逆に非難の対象となってくる可能性が高い。

したがって、日本は早晩、二者択一をせまられることになる。これまで日本が主張してきたような途上国の経済発展を第1の目的とした援助の必要性を世界に納得させるか、もしくは他の先進国に倣って人道的援助に重点を移すか、である。

前者を採る場合、相当の理論武装が必要である。援助関連業界の保護主義からの脱却も早晩話題になってくることを考えると、非東アジア世界のインフラ整備に日本が協力したところで、日本経済への見返りはごく小さいであろう。非難を覚悟でコストを払ってまで二国間援助というチャンネルを使って主張を展開することがどれだけの意味を持つのか、説得力のある説明が求められる。そのような理論闘争は世銀その他の国際機関の場で展開すべき、との考え方もあろう。

## 3. 東アジア向け経済政策

東アジア諸国に対する経済政策は、より深い経済統合の達成を目標として再構築すべきである。従来は別々になされていた国際通商政策と国際協力政策も、その目標のために一体のものとして再整理すべきである。

そもそも、中進国の仲間入りを果たしつつある国々に対しては、従来型の譲許性を伴う援助そのものを供出しにくくなっている。また、「援助」という言葉は対等なカウンターパートに対して用いるものではない。過去の歴史の清算、戦災賠償としての援助というコンセプトは、世代が入れ替わるにつれて説得力のない議論となってきている。もらって当然という態度になっているところもあるとすれば、なおさら ODA などという看板は下ろした方がいいかも知れない。

将来、東アジアが EU のように統合の進んだ世界を目指すのであれば、我々は何をなすべきであろうか。人の移動まで自由化された世界に向かっていくためには、どのような条件が備わらなくてはならないだろうか。そう考えれば、一種の域内産業政策として経済協力を位置付けることができるのではないだろうか。その意味で、EU の periphery

政策なども参考になるかも知れない。

すぐに FTA や経済統合に踏み切れなくても、東アジア地域の経済統合度を高めていくようなスキームを考えていくことには、それほど異論は出ないだろう。地域主義の有する選別性が気になるのであれば、全て MFN ベースで WTO の政府調達ルールその他に従って進めていってもよい。

東アジア向けについては、ODA、OOF も対外通商政策とともに、経済統合促進という目標に向かうものとして全部整理し直して、「経済緊密化協定」あるいは「経済統合促進プログラム」といったキャッチフレーズのもとに統合することはできないだろうか。

# アジアダイナミズムのための通商政策と援助政策

2001年7月13日  
政策研究大学院大学  
大野 健一

以下は、新研究プロジェクトを立ち上げるにあたり、我々の方針となるべきビジョンを試案として提示するものである。

## 1．一貫性を欠くわが国の対外経済政策

本来、通商政策・援助政策は、世界経済のあり方と其中的日本の役割に関わる長期ビジョンを実現するための手段である。だが貿易大国・援助大国であるにも関わらず、現在のわが国には世界経済システムの指針となりうる通商政策理念や援助政策理念が十分確立されているとはいえず、また両政策間の整合性もとれていない。例を挙げよう。

わが国の開発援助はかなりソフト化したとはいえ、低所得国への産業支援はいまだ重要な部分を占めている。現在、技術支援・人材育成・インフラ整備等に加えて、政策対話を通じた総合開発戦略へのアドバイスが試みられている（ベトナム、ラオス、ミャンマー等）。そこではグローバル化した世界で途上国がどの産業をいかにして育てるかが重要なポイントとなっている。これはモノづくりに卓越するわが国にふさわしい支援テーマといえるし、開発戦略全体から各案件を評価するためにも必要な枠組みである。しかしながら、こうした知的 ODA に対しては、途上国が農産品・加工食品・繊維製品等の輸出競争力を高めれば日本国内の業界が打撃を受けるという理由で、一部の省庁から反対の声があがっている。

また、多くの日本企業は生き残りと事業拡張のために積極的な海外展開を行っているが、彼らの製品の逆輸入に対しては、同業種の国内残留組が政治的抵抗を示している。勝ち組・負け組の対立構図は何も日本に限られたわけではなく、経済動態のもたらす普遍的現象とさえいえるのだが、問題は、最近政府が生シイタケ・ネギ・畳表の輸入に暫定セーフガードを発動し、他品目に関してもセーフガードの可能性が検討されている点である。これは、経済ダイナミズムと弱者の生活保護のいずれを重視するかにおいて、日本政府が従来とはかなり異なるシグナルを発したものといえよう。だがこの決断は、わが国の至上命令である産業活性化とどう折り合いがつくのか。

このような問題は、特定業種の域をこえて、わが国の対外経済政策の根幹に関わるものである。これらは、その時々当事者間の調整や勢力関係でアドホックに解決すべきものではない。21世紀の日本のあり方そのものに関わる政策変更は、長期ビジョンにもとづく普遍ルールを評価基準とし、一貫性をもって実施しなければならない。政策論争の高度化が求められているのである。

## 2．国内構造改革と対外経済政策は表裏一体

世界経済は1990年代以降大きく変容した。アメリカ発のIT革命と資産市場変動、世界経済の

統合度の高まり、これらを背景とする諸産業の世界的再編成の進行等がとりわけ重要であろう。だがこの間、わが国はこれらに強い能動性をもって対処できなかった。過去十年間のわが国は、長期不況とそれに伴う社会の全般的な沈滞ムードに支配されてきたのであり、その突破のための本格的な構造改革が今ようやく着手されようとしている。

金融部門はもちろんのこと、全産業に及ぶサプライサイドの構造改革はわが国にとって避けて通れない道である。しかしながら国内の構造改革は、対外競争や企業の海外展開といった対外面と不可分の関係にある。生産面の改革を国内の規制緩和・予算再編・行政改革だけで実現することは不可能であり、それは国内政策と統合的な対外政策によって補完されなければならない。

外国との接触はシステム進化のきわめて有効な契機である（途上国・移行国においても然り）。対外競争は改革への強力な刺激を社会に注入する。その担い手となるのは、技術革新や海外展開でこれに応えようとするシュンペーター的企業家群である。実際、新たな価値創造とコスト削減を求めて、多くの業種で国際展開や再連携が進行している。これは比較優位シフトの動態過程であり、市場経済の活力源そのものである。どの産業が伸長しどの産業が衰退するかは、世界市場で各企業・各産業がどれだけの成績をあげるかで決まってくるのであり、それから独立に、一国のあるべき産業構造を構想することはおよそ不可能である。これがまさにグローバル化の意味であり、日本経済の再生とは、世界経済に占める日本経済の位置の再構築に他ならない。

ここに、国内構造改革を看板に掲げながら、対外的には保護主義を温存あるいは加速させることの大きな矛盾が存在する。国内構造改革と対外経済政策は経済活性化のための車の両輪であり、片方だけで走ることはできない。海外進出した日本企業、あるいは力をつけてきた途上国企業が高価値・低価格製品を対日輸出するのを阻むのでは、この変革エネルギーを圧殺することになる。それは企業家精神の足元をすくうやり方であり、日本のためにも世界のためにもならない。

たしかに弱者の生活問題は重要な政策的関心であり、斜陽産業の窮状は十分に察しうる。われわれは、産業転換・再訓練・失業対策等を通じて彼らの再生のための積極的支援を惜しむべきではない。ただし彼ら自身が変革への主体性をもち、経済ダイナミズムを促進するような方向で進むことが条件である。経済合理性を無視して消費者・成長産業の犠牲のもとに彼らを保護することは、長期的には非効率産業の従事者自身を含む国民全体を苦境に陥れるであろう。これは旧社会主義諸国の例を引くまでもなく明らかなことである。現在の日本経済にはそのような政策をとる余裕はない。産業の浮沈が回避しえない現実であるならば、同じ苦痛に直面しても将来の発展を招く方向で対応すべきであろう。近視眼的な彌縫策に陥ってはならない。競争力向上を伴わない弱者救済は、はるかに深刻な経済沈没への道である。

### 3. アジアダイナミズムを対外経済政策の核に

通商・援助政策ビジョンを打ち出すにあたり、我々はモノづくりを本領とする非欧米工業国であり、かつアジアの生産ネットワーク構築者としての日本を強く意識した原則を提示したいと思う。比較優位論や保護主義の政治分析もたしかに有用ではある。またビジョンをアジアに限る必要はもちろないが、現実の問題として、アジアにはユニークな経済ダイナミズムが存在しており、わが国の政策はそのコンテクストから語られなければならない。

アジアは貿易・投資を媒介としてきわめて動的な経済構造転換を遂げてきた。これは 19 世紀～20 世紀前半、1960～70 年代にもみられた現象だが、とりわけ 1985 年のプラザ合意以降はその傾向が加速している。ふつう途上国は先進国との垂直経済関係にしばられることが多く、アジアのように途上国同士が相互作用しあって全体として発展するパターンは他地域ではみられない。日本経済はこのアジアダイナミズムの要に位置するとともに、主として海外生産拠点という形でこの地域を発展の舞台としてきた。

最近では中国の台頭にともない雁行形態が崩れたという議論がある（通商白書 2001 年版）。だがこれには定義上の問題があろう。日本がすべての新製品を取れない、あるいは日本 NIES ASEAN・中国というパターンに例外がでてきたという意味ではたしかに新事態かもしれないが、貿易・投資を通ずる序列をもった諸産業の国際移転という意味では雁行形態論はまだ健在であり、むしろ通信機器・アパレル・流通等では大いに加速することが予想される。日本にとって当面アジアは最大の海外生産拠点でありつづけるだろうし、またアジアにとっても貿易・投資・援助を通じた経済発展の刺激者としての日本の重要性は続く。

通商・投資・援助・金融・為替を含むわが国の対外経済政策の総体は、アジアダイナミズムを強化しそれを新展開させるという観点から再構成し統合されるべきである。ただしもちろん非アジアのプレーヤを排除する必要はないし、またダイナミズムの地理的領域を拡大することも考えられる。

わが国はアジアの経済大国として、このエネルギーを維持する責務を負うとともに、わが国の経済社会の発展もその盛衰に大きく依存している。アジアダイナミズムに合致する新ビジョンの提示は、日本再生の手がかりとなるのみならず、世界経済のルール作りにおけるわが国の指導性の根拠となりうるであろう。逆に日本がこの動きに頻繁にブレーキをかけるようになれば、近隣諸国を経済的・政治的に失望させるのみならず、日本に頼らない新分業体制を構築しようというジャパン・パッシングをアジアに惹起することにもなりかねない。そうなれば、日本は対外経済政策における知的指導性を喪失することになる。

#### 4．保護主義の明確な範囲規定が必要

やや逆説的ではあるが、市場経済を守るためには許容されるべき保護を手続き・内容の面で明確に規定しておくほうがよい。

我々は、日本を含むアジア諸国の経済が市場システムを基礎としなければならないことは自明であると考え。ただしこれは、市場は純粹でなければならず政府介入はすべて悪であるとする市場ファンダメンタリズムにくみすることを意味しない。放置された市場は安定、平等、環境、文化といった面で欠陥を露呈することは、いまや常識的見解ではないか。また市場経済の経験が浅い後発国では、先進国並みの市場基準の強要はむしろ彼らの失敗と反発を招く可能性がある。市場が健全に发育し機能していくためには、適切な政府関与が不可欠である。

市場は万能ではないから、自由貿易は限定された保護によって補完されなければならない。だが問題は、いったん輸入保護を容認すると、たとえそれが学問的に慎重な形で行われたとしても、政治圧力・利益集団にハイジャックされ誤用される危険が常に伴っている点である。こうなっ

は本末転倒であるから、これを阻止するためにあらゆる工夫が動員されなければならない。そのための一策が、保護発動を許容するための厳格な基準の事前提示である。

限定的保護が満たすべき条件の試案として、以下を提起したい。

世界経済ダイナミズムとの整合性 保護は不正行為対抗、発展段階配慮、極度の市場混乱からの防衛の3つに限ること（これらの具体化は本プロジェクトの目的の一つである）

普遍性 自国本位でなく、自国と相手国を取り替えても妥当性をもつこと

発動基準の計測可能性

発動基準・手続きに関する透明性

保護期限の明示と延長禁止

保護要求産業には、発動基準（とりわけ ）が満たされていることの証明、および成功の蓋然性が高い現実的なリストラ策の提示が義務づけられる。この両者を政府機関が審査し、いずれも妥当と認められれば5年程度の調整・保護期間が認められる。この審査は比較的速やか（数ヶ月内）に実施されなければならない。

現実の世界においては、各国政策、WTO、大国の圧力、国際慣行、地域・二国間協議等が事実上の保護許容範囲を決めているが、統一性がなく、また多国間貿易やアジアダイナミズムを促進するようには必ずしもなっていない。

## 5 . WTO ルールを改善すべし

世界貿易にとって WTO は最高機関だが、そのルールは完璧なものではない。WTO と整合的ならば何をやってもよいということにはならないし、WTO の諸協定を再検討することも可能である。とりわけ経済大国としてのわが国は、WTO に対して紛争処理利用、新ラウンド参加といった受動的関与にとどまらず、必要に応じて国際貿易ルールそのものを改訂する積極的役割を担っている。

問題をいくつか挙げよう。

第1に、前述のように、協定上のルールと現実の貿易ルールの間にはかなりのギャップが生じている。たとえば、GATT18条は途上国に産業育成あるいは国際収支を目的とする保護措置を許しているが、現在この条項が適用されることはまずない。一方で、WTO 範囲外の民営化・価格自由化・輸出税削減が大国の圧力で途上国に課されることがある。こうした WTO プラスや WTO マイナスの存在は、WTO そのものの正当性と権威を損ねている。

第2に、アンチダンピングの乱用や民間への輸出自主規制強要等、WTO の精神や手続きに反する施策が横行している。これらは世界経済のダイナミズムを殺ぐものである。

第3に、同じ途上国でも WTO の新加盟国と既加盟国の間に公平性が保たれていない。新たに加盟する国には、既加盟国よりもはるかに厳しい関税撤廃、制度変更、先進国並みの開放が義務づけられると同時に、その実施における時間的猶予がほとんど与えられていない。このためこれらの国では激しい国際競争と価格変動にさらされ国内産業が崩壊するという事態が起こっている。

日本は単に現行 WTO の解釈や対応に追われるのみならず、これらの問題に対して建設的な提案を行い、国際交渉を積み重ねて改善を勝ちとっていくことが必要である。



## 6．援助政策と通商政策の有機的連携

環境配慮・軍事的用途の監視・民主化・市場指向を謳う現在の ODA 大綱は、崇高な理念には違いないが、やや当たり前すぎて戦略的具体性を欠く。案件停止の理由には見えそうだが、世界経済システムを改善するための提言を導く力はない。いっぽう日々の援助業務をみると、関係省庁・実施機関は個々の案件、状況変化、欧米・国際機関への対応等に追われているのが実情で、世界に訴えるべき開発ビジョンを生み出せる状況にはなっていない。

この数年、世銀を筆頭とする国際機関の援助政策は「開発枠組の欧米化」および「貧困削減」の2点に集中しつつある。前者は民活、行革、参加、透明性、説明責任、オーナーシップ（自主性）等を強調し、開発過程が開放的・民主的であることを要請するアプローチである。後者は、開発の唯一究極の目的が貧困削減であることを大前提とし、すべての案件はその基準から実施され評価されなければならないとするアプローチである。だがこのような産業構造の中身の検討を欠いた枠組だけの議論で足りるだろうか。また、眼前の貧困に対処することが真の貧困削減であるという考えは短絡的すぎないか。

我々は制度構築や貧困対策の重要性を否定するわけではない。しかし日本やアジアの発展経験に照らしてみると、この種の形式的アプローチは、具体的な産業選択を問う実物的アプローチによって補完されねばならないのではないか。各途上国のそれぞれ異なる初期条件を所与として、国際統合圧力のもとで、どの産業をいかにして育てていけばよいのかを考えることは、とりわけ市場経済の未発達な低所得国や体制移行国にとって不可欠である。アジア途上国の場合には、同地域のダイナミックな分業体制に食い込んでいくための現実的かつ具体的な長期戦略が開発政策の根幹となる。他地域の場合にもそれに類似した長期戦略が必要となる。

欧米にはなく日本に特徴的な ODA 原則があるとすれば、それはこうしたモノづくりへの強い関心と、それが生み出す貿易・投資連関への積極的参加であろう。現在わが国が取り組んでいる途上国の人材育成・インフラ建設・産業調査・開発戦略診断等はすべて彼らのこうした努力を支援するものと位置づけることができる。またこの ODA 原則は、アジアダイナミズムを促進するという前述の通商政策の目的ともぴたりと符合する。

政府のビジョンと支援なしに、市場の力のみで後発途上国に産業発展が実現されていくとは思われない。貧困削減や制度進化にしても、産業的発展の長期的帰結であるという側面が強い。ゆえに産業的関心を欠いたままそれらだけ進めても実効があがるという保証はないのである。産業は開発援助の対象とはなりえないとする欧米援助界の新たな「常識」はあまりに極端であり、再検討されなければならないだろう。アジアダイナミズムのための統合された通商政策および援助政策は、21世紀のわが国の対外経済政策ビジョンとしてふさわしいものであり、また世界に対して発信する価値が十分あるものである。