

経済協力政策に関する提言

～ 経済協力二分論 ～

2002年2月13日
政策研究大学院大学
大野 健一

わが国の経済協力は以下の2原理に基づくべき。この分類は新しいものではなく、むしろわが国がこれまで実施してきた協力のあり方を再確認し、肯定し、さらなる政策立案のための指針とするものである。両原理それぞれの内容を深めるとともに、対象・状況によって両者のバランスを適切に変えていくことが重要である。2原理の重複領域があっても構わない。

第1原理：アジアダイナミズムを発展させるための一手段としての経済協力

わが国の経済活動は、東アジア地域に展開された生産ネットワークにすでに深く組み込まれている。日本は「世界の工場」である同地域を発展させていく責務を負うとともに、わが国の経済社会の再生自体がこの地域ダイナミズムをいかに利用できるかにかかっている。地域大の視野で新産業・生産分業の再編を支援し、課題を発見し、危機を克服すること、そのために民間活動を主としながらも適切な公的関与を実施することが必要。その一手段として、譲許的支援にふさわしい国・問題に対してはODAを用いる（他の手段と併用）

第2原理：グローバルな課題を共同解決するための貢献手段としての経済協力

貧困・環境・医療衛生・教育・紛争・難民といった全地球的問題に対し、国際機関や他のドナーと緊密に協力しながら、わが国の比較優位を生かしたメリハリのある貢献を行う。人的・知的・資金的参加を積極的に行う。国際機関等から優れた制度・政策を学ぶとともに、最大ドナーにふさわしいリーダーシップを世銀をはじめとする国際機関の戦略策定に対して提供すべきである（受動的対応に終始しない）

<いくつかの説明>

対外政策の一貫性の必要

経済外交は個別案件処理や国際機関への対応に終始することなく、わが国が正しいと信ずる長期ビジョンに導かれなければならない。またそのビジョンはわが国を利するのみならず、世界・地域にとっても魅力ある性質をもたなければならない。通商・投資・援助・金融・為替・危機管理・人的交流などの諸政策は、そのビジョンのもとで有機的に結び付けられ実施されなければならない。現在のわが国の対外経済政策は一貫したビジョンから生まれているとはいえず、そのビジョンがどのような内容と構造をもつべきかを正面から真剣に議論する必要がある。我々がここで提起する「経済協力二分論」は、そうした議論の触媒としての意味もある。

日本の二重性の活用

わが国は、先進国の一員としてグローバルな問題の解決に貢献すると同時に、アジアの一員として近隣諸国との関係を強化し日本の繁栄とアジアの繁栄を重ねなければならない。地球的貢献と地域的貢献の二つの方向性は、わが国の対外政策の根幹をなすものであり、両者の視点はともに不可欠である。両者のニーズは合致するときもあるし相反するときもあるが、それは構わない。あらゆる問題に対して一方の立場のみを貫くことには無理がある。むしろ二重のアイデンティティを活用し、ケースごとに両者のミックスの妙を工夫することが、わが国の外交に深みと柔軟性と普遍性を賦与するのではないか。非欧米出身の先進国であるわが国がバランスの役割を果たし、国際世論や開発戦略が単一志向に収斂することを防ぎ、理念の多様性を確保することが重要である。

欧米・国際機関とのつきあい方

グローバルトレンドを主導する世銀や欧米（アングロサクソンや北欧）に対しては、対話と協力を通じてより積極的な関与を進めるべきである。その際には、人材・知識・制度面で彼らの優れた点を学び導入するという受動面と、彼らの見解の狭隘・不十分な点を指摘しグローバル戦略自体を変更していくという能動面の両方が必要である。後者については、現行の貧困アプローチの構造分析・戦略性の不在、PRSP方式・コモンプール方式などの画一性志向などは大いに再検討されるべきと考える。世銀などの国際機関は「市場主義」「ベストプラクティス」「一般枠組」への志向が強く、わが国は「個別産業」「固有性」「具体的中身」ものづくりへの関心が顕著であるが、本来これらは補完的なものであり、健全な知的競争を通じて途上国の戦略オプションを広げられるはずである。最大ドナーのわが国は、世銀政策の消化と追隨に終わってはならない。現在は「日本型アプローチ」なるものがきちんとした形で提示できていないが、その指し示す方向は世界にとって有益であると信ずる。

国内経済政策との連動

わが国は構造改革を迫られているわけだが、現在の改革は国内的方策に偏り、対外環境の変化に日本経済をさらし適応させるという観点が希薄であるように思われる。とりわけ産業面においては、国際競争・アジアの動き・生産再編成といった外圧要因と関連付けなければ、真の活力再生はありえない。農業保護政策はわが国の対外経済政策の大きな制約となっている。また農業以外にも、自由競争のもとで負け組となる産業・企業がある。わが国の通商・援助政策を前進させるためには、これらの問題を正面から取り上げる必要がある。その際にはやはり地球大・地域大の生産ダイナミズムから出発して苦痛の調整を考えなければならないのであって、日中政府間の妥協、輸出自主規制要請、省益どおしの闘いといった次元にとどまってはならない。この突破を行うためには、政治のリーダーシップとその背景としての優れた議論の高まりが必要である。農業問題を考えるためにも、アジアダイナミズムという切り口は役立つのではないか。

< 本研究会で議論されたいいくつかのポイント >

いずれの政策志向で行くのか

実物アプローチ 民間の貿易・投資を通ずる生産分業展開をアジアダイナミズムの本質と捉え、これを促進しあるいは障害を除去する政策を積み重ねるアプローチ。地理的範囲を限定しないオープンリージョナリズム、対外自由化の柔軟な適用（ルールを満たす条件付保護の承認）、経済統合に必ずしもこだわらない、などの特徴をもつ。

統合アプローチ 地域経済統合の深化を長期目標として明確に掲げ、貿易・投資自由化、制度共通化、民間活動の障害除去、情報の普及などを積極的に進めるアプローチ。参加国はASEAN+3とし、統合スケジュールも公表する。明瞭な目標の存在は、各国の参加意欲を高めることが期待される。ただし統合・自由化速度は各国の発展段階にも配慮する。

アジアダイナミズムを支持する政策とは、具体的にはどのようなものか

規制緩和をめざすわが国が海外で産業政策を復活させるのはおかしいという「ダブルスタンダード論」に対しては、アジア地域の政府間協力のニーズは高いという点で大きな異論はなかった。また関与やビジョンはトップダウンで押し付けるのではなく、民間活動に根ざしたボトムアップで構築されねばならないという点も見解の一致をみた。しかしその政策群の具体的内容については十分議論を尽くしたとはいえない。ある意味で、それはこれまでわが国が積み重ねてきた技術協力・教育訓練・制度支援そのものであるともいえる。だがその場合、アジアダイナミズムの内容、中国・ASEAN の位置づけ、各国ごとの開発統合戦略などがあるってはじめて、個々の支援が生きるともいえるであろう。

< ベトナム貿易産業政策に関する大学間共同研究（JICA）について >

本プロジェクトはいわゆる「石川プロジェクト」（1995～2001）の後継プロジェクトの1つとして2000年夏より実施。実物問題への強い関心とベトナムの状況の固有性尊重を前面に打ち出し、わが国の知的支援の新しい形を模索するものである。2002年からは政策インパクトを重視する。

研究者は日本側8名、国民経済大学を中心とするベトナム側21名により編成、テーマ・方法・結論・シンポジウム開催などすべて共同責任で実施。

ベトナムの少数の主要産業（電子組立、繊維縫製、鉄鋼...）につき、国内と海外の状況を徹底的に調べ、（関税率・個別投資の可否などを含む）具体的な政策勧告を策定。

貿易・投資理論、統計、企業訪問調査、日本を中心とする進出外資の問題意識を組み合わせ、ベトナム政府の産業・投資政策の問題点を具体的に指摘し、改善策を提示。

広報資料を作成、関係各省の担当者をターゲットして訪問、ハイレベルへの働きかけ等を通じて政策インパクトを重視（大使館、JICA、JETROなどと連携して昨年末より着手）

アジアダイナミズムのための経済協力ワークショップ

(2002年2月13日)

「ODA 二分論と域内経済統合へのヴィジョン:補論」

慶應義塾大学経済学部

木村福成

1. ODA 二分論の射程

ODA 二分論は、単なる ODA プログラムの改革にとどまらず、日本の対外経済政策体系全体の中で広義の経済協力をどのように位置付けるかというところまで踏み込んで、展開されるべきである。

特に東アジア向け経済協力は、外交政策あるいは社会政策としての側面の強いその他地域向け ODA とは峻別し、国際通商政策や国際金融政策と一体化した対東アジア経済政策の枠組みの中に不可欠の要素として位置付けるべきである。

2. 対東アジア経済政策の構築

国際金融面では、当初のアジア通貨基金 (AMF) 構想よりは後退したとは言え、チェンマイ・イニシアティブという形で一定の地域協力の枠組みが出来上がり、さらなる政策協力の可能性が模索されている。一方、国際通商政策の面での地域協力は遅れている。しかし、中長期的に東アジア FTA を核とするより深い経済連携を模索していくことは、日本として極めて重要と考える。

そこでは言うまでもなく、自由化の促進そのものを自己目的化するのではなく、経済のダイナミズムを生かすための政策枠組みとして、FTA あるいは経済連携協定の形成を目指していく必要がある。構成国・地域の発展局面の違いを考慮し、各国・地域の経済発展のために望ましい速度・シークエンシングの経済統合が図られるべきである。一方日本は、センシティブ・セクターの問題についても解決の方向を示し、共存共栄のための経済統合へのコミットメントを示さねばならない。

日本は、日星経済連携協定 (JSEPA) 締結に続き、日アセアン経済連携協定や日韓自由貿易協定についても積極的に取り組んでいくべきである。経済連携のための国際的政策枠組みの核にはモノ・サービス貿易の自由化 (FTA) が不可欠である。しかし、FTA は全ての国が揃って同時に結ぶ必要はなく、結べる国から順次締結していけばよ

い。FTA の特徴であるシーケンシング、スピード、スコープについての弾力性を有効に利用すべきである。

そして、国際金融政策などの他分野との連携を図り、一体感のある対東アジア経済政策の枠組みを構築していくことが望まれる。

3. 経済協力の位置付け

FTA あるいは経済連携協定の傘の下には、モノ・サービスの貿易の自由化を核としながらも、さまざまなモードの政策協力をぶら下げることができる。発展局面の異なる構成国・地域を含む東アジア FTA において、経済協力は、有効でかつ不可欠な構成要素として位置付けられるべきである。

東アジア向け経済協力の目的は、他地域向け ODA のように「貧困撲滅」とするのではなく、「経済のダイナミズムの発揮、およびそのための政策環境を準備するための政策的経済統合の深化」に求められるべきである。

その目的のために必要があれば、OECD-DAC によって設定されている ODA としての要件にとらわれずに、政府の役割を明確化しながら OOF その他との連携を図っていくべきである。国際レベルの産業振興政策、あるいは経済統合目的のための国際経済政策ということであれば、相手国の所得水準などにとらわれることなく、有効な経済協力スキームを設計していけるはずである。ただし、WTO における政府調達ルールなどの国際ルールを遵守する必要があることは言うまでもない。

4. 経済協力改革に向けての当面の具体策

目的に合わせた内容の充実やそのための組織・制度の改変などももちろん必要であるが、それ以前にまずできることは、新しい目的のために既存の経済協力プログラムを束ね、メッセージを明確にすることである。メッセージの明確化の重要性・有効性は、新宮沢構想の際の経験によって証明されている。

日本の ODA は、相手国の経済発展に資することを第1の目的とし、人道的援助に偏りすぎずに現実の経済活動に近いところをターゲットとして、これまでも施行されてきたはずである。少なくとも東アジア向け経済協力については、最終目的を「貧困撲滅」などと言って近年の他の先進国や国際機関における風潮におもねるのではなく、「経済のダイナミズムの発揮を目的とする」とはっきり宣言した方が、かえって日本の経済協力の本来の意図がはっきり伝わるであろう。

新しい経済協力政策の対象国は、国際通商政策の当面の枠組みとして想定されて

いる ASEAN+3 とすべきである。もちろんこれは、同様の内容の経済協力を域外国に行うことを何ら妨げるものではない。域外国に対し内容的に類似したプログラムを施行することはもちろんかまわないし、プロジェクトによっては域内国のサブセットや域外国を含めた枠組みを設定することも検討されてよい。しかし、域内経済協力を日本の対東アジア経済政策の中に明確に位置付けることにもそれなりの意義がある。当面の大枠として、日本の対東アジア経済政策の対象が ASEAN+3 であることを明確化することにより、他の政策モードとの一体性が確保され、政策目的もはっきりと伝わるであろう。

現在、日アセアン経済連携協定についての検討が始まりつつあるが、まずはアセアン向け経済協力をその中に明示的に組み込んで、日本の対東アジア経済政策の中に経済協力を位置付けるべきである。対中経済協力も、将来の経済統合に向けての努力の一環として、再構築すべきである。韓国、シンガポールについては、ODA の枠にとらわれず必要な協力を進めると同時に、他の域内国に対する協力を共同して行っていくことも検討されて然るべきであろう。

[参考]

「東アジア諸国の経済統合を視野に入れた経済協力・援助について」

(2001年7月作成、2002年2月一部修正)

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・IMFの方向転換にどうついていくか、NGOの批判にどう答えるか、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、今後の展望はなかなか開けていかないのではないだろうか。

国際経済秩序は急速に変貌を遂げつつある。欧米の直接投資・クロスボーダーM&Aに象徴されるように、経済活動のグローバル化が急速に進展している。一方、国際通商政策体系も、1990年代後半からの新たな地域主義の台頭によって大きく変貌しつつある。そうした中、日本の経済協力、とりわけ東アジア向け経済協力は、日本の国際経済政策全体の戦略的展開の中に新たな形で位置付けられるべきではないかと筆者は考えている。

そこで本論では、従来の経済協力をめぐる議論の経緯をあえて無視して、やや暴論ともとれる試論を展開してみて、新しい国際経済秩序の中で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、議論のたたき台を提示したい。

1. 新しい国際経済秩序の形成

1998年以來の直接投資・クロスボーダーM&AブームはIT不況等のために若干スロウダウンしつつあるが、世界の企業地図が大幅に塗り替えられ、企業活動の国際化が新たな局面に入ったことは確かである。日本は国内経済問題に足を取られ、グローバル化の波に大幅に乗り遅れている。そして、それが日本人の国際感覚を鈍くしていることを、まずしっかりと自覚しなければならない。

1995年に成立した世界貿易機関(WTO)は、強力な紛争解決メカニズムを獲得し、実質的な強制力を持って政策規律を課すようになってきた。一方で、新ラウンドの立ち上げには手間取り、自由化交渉のフォーラムとしての相対的比重を低下させた。

代わって台頭してきた地域主義は、1990年代後半以来、欧州連合(EU)の外延拡大とメキシコ、チリ、シンガポールなど自由貿易地域(FTA)のハブとなろうとする小国を軸に、大きく展開されつつある。以前は、貿易転換による負の厚生効果、原産地規則の複雑化、閉鎖的経済ブロック間の貿易戦争勃発の恐れなど、地域主義の差別的性格から生ずる負の側面が強調されていた。しかし最近では、多角主義の下での自由化に比べ、スピードとスコープで勝る地域主義の利点が強調されるようになってきている。特に、関税等の貿易障壁撤廃以外の要素、特に経済制度の調和・収束を促進する効果、直接投資促進効果、国内構造改革推進効果、さらには共有可能な価値観を醸成する効果などが高く評価されるようになってきている。

国際経済学者が長年取り組んできた「地域主義が多角主義実現のための **building block** となりうるかどうか」という問題設定は、すでに時代遅れである。北米自由貿易協定(NAFTA)やEUがWTOの無差別原則を受け入れて、その優遇措置を世界の全ての国に均霑するなどということは、当面ありえない。また、NAFTAやEUがその外延を拡大して、世界の全ての国が1つの地域統合の加盟国となるということも、やはりありえない。今起こっていることは、世界中でFTAのハブとスポークが形成され、それがさらにFTAネットワークへと成長し、そこに入れる国と入れない国とが分かれていく過程である。FTAネットワークに入れる国同士では、センシティブ・セクターと原産地規則というdirtyな面を残しながらも、**plurilateral**な自由化が進行していく。その中では、単にモノの貿易の自由化だけでなく、さまざまな価値観の共有化が進んでいく。国内問題等に足を取られてFTAネットワークに入れられない国は、いつまでも自由化が進まず、世界の潮流から取り残され、「域外国」として不便を感じ続けながら生きていくことになるだろう。

東アジアの国々は、これからも経済成長のモメンタムを相当程度維持し、今後15〜20年の間には、そのほとんどは中進国・先進国並の所得水準に達するだろう。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。各国がバラバラに他地域のFTAのスポークとなってしまうと、東アジア経済圏としての一体感を失っていく可能性もある。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って、東アジア経済の政策環境は大きく左右されるであろう。

一方、アフリカ、南アジアでもいずれは中進国入りする国が出てくるであろうが、多くの国は FTA ネットワークに参加する能力を獲得できず、当分の間はゼロ成長、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、今後大きく性格の異なるものとなってくることは必定である。そうであるならば、日本としては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。世銀の CDF、PRSP などのイニシアティブがどの程度継続されていくかについては、議論の余地があるだろう。しかし、近年の欧米の NGO の主張等を勘案すれば、経済活動の活性化に直接働きかけるような援助は、先進国企業と金持ちのみを利するものとして、国際的な非難の対象となってくる可能性も高い。

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貧困撲滅を旗印に人道的援助に重点を置いていくか、である。

前者を採る場合、それ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のぼってくることを考えると、非東アジア世界の経済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ものにとどまらざるを得ないであろう。東アジア以外の世界で、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ちうるであろうか。そのような理論闘争は、二国間の枠組みではなく、むしろ世銀その他のマルチの場で正面から展開すべきとも考えられる。

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、あるいは「アジアダイナミズム」の活性化を大目標として再編成すべきである。従来は別々になされていた国際通商政策、国際金融政策、そして国際協力政策を、その大目標のために一体のも

のとして再構成すべきである。東アジア向けについては、ODA、OOF も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、「経済緊密化協定イニシアティブ」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べきである。

そもそも、東アジアで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。そう考えていけば、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だろう。

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という意見が強いのであれば、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。

今は、そのようなイニシアティブを東南アジア諸国向けに始める絶好のタイミングである。中国の急速な台頭、WTO 加盟のために、東南アジア諸国の相対的位置付けは明らかに低下しており、東南アジア諸国も危機感を感じている。日本＝シンガポール FTA についても、マレーシア、インドネシアなどの近隣国は必ずしも無条件に歓迎する雰囲気ではなく、日本としてもシンガポールを巻き込みながら何らかの手当をする必要がある。日本が東アジア全体について強い関心を抱いているというメッセージを発信することは、時機を得た行動である。

このような経済協力政策の転換は、既存の ODA、OOF の枠組みの全面的な改変を必ずしも意味しない。新宮沢構想という前例が示すように、必ずしも真水の部分が大きなくても、はっきりとした大目標に既存のプログラムを集約することによって、強いメッセージを発信することが可能となる。それはまた、経済発展を側面から支援する経済協力の重要性を強調してきた日本の主張を東アジアで体現するものとなるであろう。

[参考]

東アジア自由貿易地域については

小寺彰・木村福成(2001)『東アジア自由貿易地域形成の課題と戦略』、日本機械輸出組合(11月)(<http://www.jmcti.org>参照)

に筆者の考え方をまとめた。

「アジアダイナミズム研究会」論点整理メモ

2001年11月27日

(注) 以下は、岸本・田口・大野が準備した草案を11月26日に全体で討議し、それに基づき大野・木村が修正したもの。「2. 原理・原則に関わる論点」のうち合意が形成されたものについては、文章化したうえで「1. 共通枠組」に組み入れた。

1. 共通枠組

我が国は、先進国の一員として人類全体に関わる諸問題の解決に貢献すると同時に、アジアの一員として近隣諸国との関係を強化し日本の繁栄とアジアの繁栄を重ねたいと思う。地球的貢献と地域的貢献の二つの方向性は我が国の対外政策の根幹をなすものであり、両者の視点はともに不可欠である。我々はこのいずれか一方に偏ることなく、世界・地域の新状況に照らして常にその内容を吟味・改訂しながら、二つの貢献を積極的に実施していくべきである。

経済外交は個別案件への対応に終始することなく、包括的で一貫したビジョンに導かれなければならない。貿易・投資政策、経済協力、金融為替政策、経済危機管理などの諸政策、より広くは国内構造改革、人的・文化的交流、国際機関との協調、安全保障政策なども、このビジョンが掲げる長期目標を推進するために、相互の整合性を確保しながら立案・実施されなければならない。この意味での我が国の経済外交ビジョンの形成は、いまだ不十分な状態にある。このビジョンの中身について真剣なる検討を促し、それに基づいて、国際貢献の重要な一手段である経済協力政策をどのように形成すべきかを具体的に提言することが、我々の研究会の最大目的である。

我々は、我が国の国際貢献の二重性に対応し、経済協力政策のビジョンを二つの部分に再構成することを提案する。

第一に、グローバルな課題を共同解決するための貢献手段としての経済協力。先進国の一員としての我が国は、貧困、環境、紛争、災害、難民などの全地球的関心を有する諸問題への貢献にあたり、自らの比較優位を十分認識し得意分野に努力を傾注するとともに、他国や国際機関との補完的連携を深めなければならない。また一方で、グローバルトレンドに追随するだけでなく、日本あるいはアジアの見解を積極的に世界に提供し、アジェンダ形成に指導力を発揮すべきである。

第二に、アジアダイナミズムを発展させるための一手段としての経済協力。アジアの一員としての我が国は、経済開発・国際分業を柱とする実物経済の様相に深い関心を寄せ、地域的な経済統合や自由貿易を必要に応じて推進し、生産基地としてのアジアの活力を維持発展させるための協力を強めるべきである。また日本経済の再生は、このアジアダイナミズムの進展と深く結びついた形で達成されねばならない。

これら二つの経済協力の形は互いに補完的であり、また重なり合う部分もある。本研究会では、アジアダイナミズムに関わる第二のビジョンを中心に検討することとする。

我々のいうアジアダイナミズムとは、産業活動を主な対象とするリアルセクターのそれである。

マクロ金融・制度構築上の諸問題は重要であり周到な検討に値するが、それらはあくまで産業活動のサポートとして位置づけられ評価される。アジアダイナミズムの具体的内容は本研究会のメインテーマであり、さらなる研究を重ねる予定だが、原則として以下の二つのアプローチが考えられる。これらは必ずしも排他的なものではないが、その政策の志向性がやや異なっている。

第一に、ものづくりのあり方そのものをアジアダイナミズムの中身ととらえ、貿易・投資を通ずる生産分業を高度化するための諸施策を積み重ねていくアプローチ。ここでは制度的枠組の構築にはこだわらず、またアジアダイナミズムの地理的範囲も限定せず将来に向かって開かれている。すでにアジアには躍動的な貿易・投資ネットワークが構築されており、それは「東アジアの奇跡」および日本企業の海外展開と強い関連をもってきた。だがこのネットワークは世界景気、産業の盛衰、新興国・後発国の登場、危機発生など内外からの変容に常にさらされている。これらに有効に応じるためには、民間活動を主としながらも、それを補完するために地域単位での政策対応を打ち出すことが望ましい。

第二に、アジアにおける経済統合の深化を長期目標として掲げ、貿易・投資自由化、制度の共通化、民間活動の障害除去、情報の普及などを積極的に進めるアプローチ。その参加メンバーは当面ASEAN+3とし、統合スケジュールも公表してよい。地域経済統合という明確な目標の存在は、諸政策を方向づけるとともに、政治的にも参加・推進へのインセンティブを高めることが期待される。域内の産業活動がより自由で円滑なものになれば、より密度の高い分業が成立し、成長も加速されるであろう。ただし自由化・円滑化は一律・急速に進めればよいというものではなく、各国の発展段階や各産業の状況に応じて緩急の差をつけ、自発的努力に立脚しながら進行すべきである。

このいずれのアプローチをとるにせよ、成果をあげるためには民間活動に加えて適切な政策介入が必要となる。われわれは、アジアが市場経済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、市場は純粋な形で作用せねばならない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。完全に放置された市場経済はマクロ安定、所得分配、環境保全、文化多様性などの面で欠陥をもつことも、いまや常識的見解となった。また国内で規制緩和をめざす我が国が、海外で産業政策を復活させるのは矛盾であるとする「日本のアジア関与のダブルスタンダード」論も、必ずしも正鵠を射ていない。初期条件や発展段階が異なれば政府の役割が異なるのは当然であって、まして国際協力を行うためには政府間コーディネーションが必須である。

先進国から最貧国までを含むアジアダイナミズムの発展を視野に入れれば、政府介入の根拠は通常の教科書的なものをこえて、以下のようにかなり広範囲とならざるをえない。

- 公共財・外部性・所得格差に基づく伝統的な介入。
- 市場未発達経済における市場機構・市場参加者の構築。
- 後発国のグローバル化に伴う国際統合リスクの管理。
- 貿易・投資・為替・人的交流などのための国際的な制度構築。
- マクロ不安定、通貨危機などの状況変化への共同対処。

アジアダイナミズムの進展は、我が国を含む各国に国内調整を要求し、それに伴う産業空洞化や失業といった痛みを発生させる。この問題への根本対策は、すでに何度も指摘されているとお

り、たえまない産業高度化とそれを通ずる雇用創出以外に道はないといってよい。国内経済改革と対外経済開放は表裏一体の関係にある。保護主義を排し世界経済の大きなうねりを受容することは、短期的には苦痛を伴いうるが、それ自体が国内の創造エネルギーを活性化し、シュンペーター的企業家を鼓舞する方向に働く。短期調整が長期発展の条件を準備し、ひいては自国産業を世界経済の積極的な変革要因にまで高めるのである。生産性上昇や新産業創設なしに経済発展はありえず、外的刺激なしにそれらはありえない。

非効率産業の苦境は十分に察しうる。われわれは再訓練・産業転換・失業対策などを通じて彼らの再生のための支援を惜しむべきではない。ただしそれは、世界市場を舞台とする企業のエネルギーを阻害することなく、むしろ促進する形で実施されなければならない。消費者と効率産業の犠牲のもとに非効率産業を保護することは、長期的には非効率産業従事者自身を含む国民全体を苦境に陥れる。問題は、現在の改革の苦痛をとるか、将来の大きな経済疲弊の苦痛を選ぶかである。ここに政治的リーダーシップと賢明な政策ビジョンが要求されている。それがない国は、他にいかなる政策を採用するにせよ、趨勢的衰退は避けられない。

我が国はアジア経済の要に位置するとともに、その活力から大きな利益を得てきた。我が国はアジアダイナミズムを促進する責務を負うとともに、また我が国の経済社会の発展もその帰趨に大きく依存している。経済協力政策を含む我が国の経済外交は、この目的を念頭に、アジア各国の政策志向を尊重しながら、同地域における知的指導性を発揮することが望まれている。

2. 原理・原則にかかわる論点

(1) 中国の評価と対応

中国経済に対する評価は、どの点に着目するか等により意見が分かれており（多くのリスクを抱えており過大評価 v s 長期的に見れば成長は必至、日本などにとって脅威 v s チャンス等）、ファクトについてコンセンサスを得るのは難しい。

ファクトについてコンセンサスを得るよりも、中国経済が急成長する（その結果として A S E A N 等その他の経済が沈下する）という可能性がある以上、中国一極集中のリスクを直視し、そのケースに備えた対応を行うべき（A S E A N 協力の強化）との意見あり。

中国の変化を地域のダイナミズム強化としてとらえる視点が重要との意見あり。

そのために、中国が、W T O 加盟を始め早期に市場ルールを導入することが重要であるという意見あり。

逆に、将来中国が危機に陥る可能性も否定できない。その場合、日本としての関与のあり方についても見当すべきとの意見あり。

(2) 対 A S E A N 政策の方向性

これまでの我が国と A S E A N との緊密な経済関係を踏まえれば、日本として、中国一極集中に伴うリスクを回避するため、A S E A N の経済基盤強化を支援することは望ましいとの意見あり。（ただし、民間企業の行動までコントロールし A S E A

Nに止めるようにするという趣旨ではない)

一方で、企業の利潤原理に逆らってまで我が国がASEANを支援する必要については疑問あり。技術や産業ベースが薄いASEANから中国へ生産がシフトすることを政策で阻止すべきか。またそのようなシフトはASEANに改善のための外圧として働く。

中国とASEANの接近、とりわけ自由貿易協定へのイニシアティブをどのように評価するか。

(3) 域内分業の将来ビジョンとその促進政策

現時点で雁行形態が崩れたとみるかどうかには両論あり。ただし、少なくとも今後もすべての新産業で日本が先頭を維持しようとする点には無理があるという点では一致か(先頭が産業により変わる「第2世代雁行形態」の可能性)。

ただし、日本の一番雁の地位を脅かしているのは、実際には今のところ中国だけである。その内容も組立加工型が突出しており、各国が自由に先頭をきるアクロバット飛行型にはなっていないし、なるとしてもずいぶん先の話であろう、という意見。

域内分業のビジョンがいかなるものかはまだ議論していない。誰にとってのビジョンかで変わりうると思われるが、日本として望ましい方向であれば、国内での高付加価値産業の創造、労働集約型産業の海外展開など。

ビジョンについては、政府・官僚がトップダウンで描かれるべきものではなく、あくまで民間活動の現実、ニーズ、予測からのボトムアップで構築されなければならない。公的機関は、そうした情報に基づき可能なシナリオやビジョンを示し、不確実性やコーディネーション問題を除去する役割を果たすことができる。

ビジョンの姿はともかく、それを促進するための政策としては、アジア(世界)における貿易・投資環境整備、国内衰退産業を保護しない、日本企業が競争力確保のために海外に進出することは成長の源泉であり肯定的に受け止める、新規産業の創出を促し・高付加価値産業の投資魅力を高めるような国内政策を推進する等がある。

先に述べたように、ミクロの実態に根ざしたビジョン自体を共有することに政策的意義ありとする意見あり。

(4) 国際機関が打ち出す政策との整合性と連携可能性

世銀・UNDPを含む国際機関では「貧困」「環境」「市場経済化」「自由化」「制度構築」等を重視している。こうした全地球的関心や開発枠組改善に対し、我が国は比較優位をもつ領域に積極的に貢献すると同時に、極端な志向や不十分な関心事項に対しては、それを指摘し補完策をバイ・マルチを駆使して実施することが考えられる。貧困削減の達成手段としては、貧困層に直接ターゲットされた施策に偏るのではなく、産業育成・市場導入・国際統合の結果としての経済発展を貧困削減の前提条件として位置づけ、それを促すための政府の役割に着目する。ゆえに公共財では、制度構築以外にも例えば人材育成やハードインフラ整備等も重視する(マクロ・制度

重視対マイクロ・プロセス重視)。

世銀のCDFは積極的に関与しかつ利用する。またCDFで無理のある部分、不要あるいは不足している要素については明確に指摘し、その内容を変革する指導性を発揮すべきである(ただし現在の援助人材配分では不可能)。東アジアで唯一のCDF国であるベトナムに対してはとりわけ以上の点が重要となる。

アフリカのような、日本との経済関係は薄いが貧困国が集中し世界の関心も高い地域に対して、国際機関のイニシャティブ(債務帳消し、コモンバスケットなど)にどれだけの協力をどのような形で振り向けるかの原則が明確にされなければならない。これは中東、CIS、ラテンアメリカなどの地域でもある程度同じである。

国際機関の現行政策とは一線を画す見解を提示するにせよ、あくまで世銀をはじめとする国際機関との政策対話を深め、その枠内で日本の主張を実現していくべき。見解の相違があるからといって、すぐに地域的組織を別途創設することに対しては疑問あり。

(5) 我が国の国内構造改革とアジアダイナミズム

日本からの海外投資、経済協力が国内産業に競争上悪影響を与えること(ブーメラン効果)をどのように考えるかについて、基本的には、日本政府としては、援助もしないがじやまもないということではないかとの意見あり。

国内の産業保護のために、政府が、自由貿易を制限し、アジア経済発展のダイナミズムを妨げるべきではない。産業保護ではなく、失業者に対する国内雇用問題として考えるべきとの意見。

3. 具体的施策に関する提言など

< 援助政策に直接関わる分野 >

ODAの位置づけ

アジアダイナミズムのための支援は譲許性の有無とは必ずしもリンクしないので、経済協力はODAの枠組みを超えて実施されるべき。

援助卒業の基準について整理が必要。とくに中国を考えた場合、一人当たりGDPのみならず、さまざまな基準の利用が考えられる。中国をODAから(部分的に?)卒業させるための基準の作成・提示や外交上の説明レトリックも要検討。

また卒業国となっても、ODA以外の方法で支援できる枠組みを残すことは重要(EUのペリフェリー政策のようなもの)。

アジア向け援助の重点分野

柱は、貿易・投資環境整備(究極的に経済統合を目指すかどうかは要議論)。

現状をみれば、中小企業政策支援、W T Oキャパシティビルディングの観点からの知的支援（特許、基準認証制度の共通化）、貿易・通関制度の合理化・共通化、環境・省エネ制度の導入支援、技術協力・人材育成、ハードインフラ整備等、金融関連では通貨危機対応を実施している。

後発国については、産業育成支援も考えられる。

後発国内においてどの産業を育成すべきか、徹底した調査を行うことに資金・人的資源を投入すべきとの意見あり。産業育成にかかる知見の蓄積という観点からも重要との意見。

バイ・マルチ援助の区別

バイの援助はその国の政策目的を実現し比較優位を活かした支援であり、日本の場合はアジア、もの作り、貿易・投資を通じた経済開発などが関心となる。マルチの援助はより世界共通関心に向けられたものとなり、また援助に指導的役割を果たす国々(米英などのアングロサクソン国、北欧)に左右されやすい。ただしこれらの性格はオーバーラップしており、はっきりとした境界が引けるわけではない。

我が国としては、他の援助国の関心を所与として、我が国が追求するビジョンに国際機関政策が近づくよう、国際機関政策へのインプット、それでも不足すると思われる部分をバイで補完する、の二通りのやり方で使い分けるべし。

贈与と円借款のバランス

日本の援助は円借款中心であるが、経済開発につながるインフラ整備における大規模な資金ニーズに応えるという意味では理にかなったもの。他方、グラントは資金力のない最貧国におけるB H N等への対応に適している。

円借款について、条件付ないしは政策的観点を明らかにするなどの工夫ができないかとの意見あり。また、そのためにも、まず対アジア政策、アジアダイナミズムの中味を明確にすることが必要との意見あり。

援助のタイド化については、それ自体が政策目標ではないが国民の理解を得る上でタイド化が必要であるとの意見と、政治的にはともかく経済学的には合理性を説明することは困難との意見あり。また、タイド化が合理的であるかどうかは、借款が無償かという援助形態によって結論が変わるものではないとの意見あり。

対中援助方針

中国沿海部の所得水準・産業力は既になりに向上していることから、中心は市場ルール導入支援（例えば知的財産権保護）か。（上述、一人当たりG D P以外の評価軸による卒業）

制度構築支援

地域公共財という位置づけだが、国際的なスタンダードと別にアジアスタンダード

を作ることになっては問題であることから、何をスタンダードとするかの選択には留意が必要との意見あり。

国際基準（基準認証、特許など）をアジア地域で一早く定着させることは、無難な選択。

政策形成のための知的支援

ベトナムで実施しているような政策全般に関わる知的支援について、質の向上、政策インパクトの最大化のために何が必要か。

民活インフラ整備への対応についての知的支援は、多くのアジア諸国に共通の重要なテーマか。

裾野産業・中小企業支援

これまでの裾野産業・中小企業支援で得られた教訓は何か。国ごと・セクターごとにどのように支援せねばならないか。

< 援助政策以外の分野 >

自由貿易における多角主義と二国間・地域主義

積極的に二国間 F T A を締結しそれをテコに貿易自由化を進展させるべきという論と、あくまで W T O を中心としたマルチ機関を通じる自由化を重視すべきという両論あり。

後発国の貿易自由化

後発国には、W T O、A S E A N 経済統合への対応等について適正な導入ステップが必要ではないか。それを支援することは重要。

W T O 加盟国交渉における差別を解消する必要あり。既加盟途上国に比べて新加盟途上国により厳しい自由化条件が課されることはおかしい。W T O 加盟交渉が既加盟大国と新加盟小国の不平等な交渉の場になっている（「W T O プラス」問題等）。

協定上のルールとバーゲニングで決まってくる適用とはかなりの差があり、W T O のもとで途上国に許される産業育成政策が不透明となっている。

セーフガードやアンチダンピングの発動

W T O 上で法的に発動可能かどうかだけでなく、日本経済全体にとってプラスかマイナスかの定量的分析が必要でないかとの意見あり。

これに関し、多くの場合には、被害を受けている産業への直接補助金の方が経済的に合理的であろうとの意見。

国内衰退産業に対しては、アジアダイナミズムのブロードビジョンのもとで、現実的なリストラ支援策と一時的な保護延長をセットで提示する準備が必要。経済合理性だけで問題はなかなか解決しないことは明白であるから、政治的イニシャティブと外圧の適切

な組み合わせも重要。

世界不況・過剰投資サイクルへの対応

業界ごとの情報共有など、何ができるか（特にアジアが世界市場で大きなシェアをもつ製品、電子部品、鉄鋼、石油化学、その他）。