

GRIPS Development Forum
Policy Minutes

ワシントン DC 開発フォーラム 政策議事録 No.1

グローバルトレンドと日本

発行:2002年6月

- 日本の開発研究

朽木昭文、川辺英一郎

- CDF・PRSP を超えて 開発戦略における日本の付加価値

朽木昭文

- 世界銀行と日本の関係は如何にあるべきか

吉村幸雄

まえがき

ワシントンDCには、多数の日本人の経済協力関係者が、政府、実施機関、世界銀行グループ、米州開発銀行（IDB）、国際通貨基金（IMF）、企業、NGO、シンクタンク、大学、メディア等で実務や研究に携わっています。2001年9月にODA改革を考えるブラウンバッグランチが有志により開始され、その後、2002年3月に発足したワシントンDC開発フォーラムに引き継がれて現在に至っています。そこでは、各人が個人資格で自由かつ率直な議論を行い、開発戦略に関する互いの情報・知見を深めるとともに、政策実施に携わる世界各地の関係者に議事録を発信してきました。

今般、政策研究大学院大学（GRIPS）開発フォーラムとワシントンDC開発フォーラムは協力して、ワシントンDCにおける政策議論をさらに広く紹介することになりました。議事録をトピック別に再整理し、一連の「GRIPSポリシー・ミニッツ（政策議事録）」としてここに発表いたします。これらが多くの関係者の実務や研究に生かされることを願っています。

なお、ワシントンDCフォーラムの詳細についてはウェブページ www.developmentforum.org をご参照下さい。

2002年6月

ワシントンDC開発フォーラム
GRIPS開発フォーラム

日本の開発研究

日本貿易振興会・アジア経済研究所 開発研究部 主任研究員 朽木昭文
内閣府 大臣官房企画調整課 課長補佐 川辺英一郎

2002年1月25日

【ポイント】

- 1 . ODA の量的拡大が困難な中、費用対効果の高い ODA 戦略を確立するため、開発研究の強化は (1) ODA の質の向上、(2) 途上国・先進国への説明・広報という双方の意味で重要である。
- 2 . 具体的な政策のアイデアとしては、次のものが考えられる。
 - (1) 政策・実務者と研究者の協力体制の構築による政策志向の研究の推進
 - (2) 情報アクセスの強化、人材のネットワーク化
 - (3) 日本の開発研究機関の協力体制強化
 - (4) アジアの開発研究の推進、PRSP を具体化する「アジアモデル」の構築
 - (5) Global Development Network (GDN) の活用
- 3 . その推進に当たっては、日本の開発研究におけるケーススタディ志向のメリットを生かしつつ理論面を強化すること、研究者の英語のコミュニケーションスキルを改善すること、またそれらを実現するためのインセンティブを与えることなどに留意する必要がある。

朽木 昭文 (くちき・あきふみ)

1949年宮崎市生まれ。1973年京都大学農学部卒。1982年同大学博士号取得。1978年にアジア経済研究所入所後、国際協力銀行(旧海外経済協力基金)と世界銀行に出向し、現在は日本貿易振興会・アジア経済研究所主任研究員。専門は、アジア経済、開発経済学。
主著:『1次産品入門』(共編著)アジア経済研究所(1990年)、『テキストブック開発経済学』(共編著)有斐閣(1997年)、『アジア経済』『イミダス』集英社(1998年~)。

川辺 英一郎 (かわべ・えいいちろう)

1963年東京生まれ。1988年東京大学理学修士。1995年英国ウォーリック大学経済学修士。経済企画庁、国土庁、世界銀行を経て、現在、内閣府において勤務。関心のある研究テーマは、「情報化による、所得分配とソーシャル・キャピタルへの影響および市場と組織の役割への影響」。

本稿は発表者個人の見解であり、各人の所属先、政策研究大学院大学、ワシントンDC開発フォーラムの立場を述べたものではない。

1. なぜ「キャパシティ・ビルディング」が重要なのか？

(1) ODA 戦略の確立

日本の財政状況は厳しく、対外収支も黒字が縮小していく傾向にあり、製造業も国際競争力を失ってきている。このような中で、ODA 予算の量的拡大は困難であり、円安が進めばその額は更に減少することになる。このため、費用対効果の高い ODA 戦略を確立する必要がある。

このためには、企業にたとえば、ボトムラインとして「ODA の開発効果の向上」という結果（収益）を出すこと（＝質を上げること）が極めて大事であるが、それに加え、カスタマー・リレーションズ、インベスター・リレーションズ（CR・IR）に相当する広報活動、即ち ODA の開発効果の向上について世界に説明すること（＝発信すること）が重要である。このいずれにとっても、開発研究は大きな役割を果たす。

(2) ナレッジ・エコノミー（知識集約型経済）

1990 年代の経済学では、開発について 2 つの動きが注目された。第 1 に、成長理論の発展の中で所得分配の議論がクローズアップされたことである。これは、先進国内、そして先進国と途上国との間での所得格差が一層拡大し、無視できなくなったことによる。その中で、知識こそが重要であり、知識を蓄えることが成長の源泉と認識されるようになった。これは、IT（情報通信技術）の活用につながっていく。現在、IT の発達によりグローバルに情報収集・交換を行うことが可能となっており、ローカルな知識を地球的規模で利用できる環境が整ってきている。開発研究も、この活用により一層効果的な政策を立案することが可能になってきている。

第 2 に、経済成長における制度インフラの重要性である。例えば、市場経済移行国において市場経済化が進んだが、独占禁止法がないところで民営化しても、独占企業ができるだけになってしまうなど、制度インフラがなければ改革の効果が期待できない。この制度作りには、人材の育成が不可欠であり、開発研究の果たす役割は大きい。

(3) PRSP 「成長」も「公平」も？

現在、途上国に PRSP（貧困削減戦略ペーパー）の作成を促す動きが世界銀行を中心に始まっている。各国や国際機関の思惑もあり額面通りに受け取るのは難しいが、貧困削減が問題であることは確かである。この中では成長は貧困削減のためのツールとして位置づけられ（pro-poor growth という概念が多用されている）具体的にはインフラより教育・保健などが重視されている。日本の ODA は伝統的にはインフラを中心として、成長を重視しつつ貧困削減に一定の成果を上げてきたが、今後は、PRSP の文脈で日本の ODA の有効性を位置づけて主張しないと、世界に通用しない時代になるだろう。

また、PRSP では途上国の主体性が重視されており、「エンパワーメント：途上国に能力と権限を与える」という理念が重要となっている。途上国の研究者についても人材育成により政策立案能力を高めることが喫緊の課題である。そのためには、先進

国からの知的支援が必要で、日本においても開発研究を強化しなければならない。

(4) アジア・ネットワークの強化

21世紀は、世界がグローバル化してヒト、モノ、カネなどの面で一体化が進むと予想されるが、それを先取りする形で、ヨーロッパ、アメリカでネットワーク化が進行している。ヨーロッパはEUでユーロが誕生する一方、東欧・旧ソ連の市場移行国も取り込んでいる。アメリカはNAFTAに続き、南米を含むFTAAが推進されている。このように、世界統合の前に地域を固めることが大事である。

一方アジアでは、各国間の経済、政治、文化の違いが大きいためネットワーク化の動きが鈍く、ASEAN+3(日本、韓国、中国)を中心とした「アジア・ネットワーク」の強化は重要な課題となっている。日本とアジア各国の研究者の連携を図って、キャパシティ・ビルディングを推進することは、その一助となる。

2. どのような政策アイデアがあるのか？

(1) 政策・実務者と研究者の協力体制の構築と政策志向の研究推進

世界銀行の強みは、政策・実務担当者と研究者の相互交流・連携が日常的に行われ、多様なアイデアの検討が可能なことである。現実の課題が研究者に伝えられるとともに、最新の研究成果が政策・実務担当者にフィードバックされる。例えば、世界銀行はいろいろな部局でいろいろなセミナーをやっており、自分の所属する経済分析局(DEC)では毎週ブラウンバッグ(昼食持ち寄り)の経済分析セミナーが開催され、米国の大学教授や博士課程の学生が論文を発表して、世界銀行のスタッフと討論を行っている。この過程で、様々な国から様々な知見が入ることとなる。こういった知的交流を背景に、世界銀行ではスタンダードな経済理論による開発事業の意義付けを行い、世界に通じる形で世界銀行の政策の正当性を示すことにより、理解者・支持者を獲得している。

日本では、政策・実務者と研究者の連合が弱い。日本でも「援助哲学(理念・思想)」と「ケーススタディ」を結びつける「フレームワーク」の体系的な研究を強化する必要がある。日本には「援助哲学」もある。また「ケーススタディ」もある。問題は、日本が行う具体的な援助がなぜ良いのかについての研究がないことである。世界では、通常の経済学で説明するような実証分析をしないと、哲学や事例だけでは説得されない。

この「フレームワーク」の研究により、日本の開発援助の意義を裏付けるストーリーを作り、ブランドイメージを高めることが効果的である。一例としては、「日本の援助による成長促進は貧困削減に役立つ」といった形で理念と具体例を結びつけることが考えられる。例えば、JBICでの研究において吉野教授は、インフラ整備によりジニ係数が下がるという研究を発表して、「インフラ整備は所得格差を埋める」ことを示した。JBICの研究なので割り引いて受け止められてしまうと思うが、日本の大学の研究者やアジアの研究者が類似の発表をすることにより説得力が増す。また、こ

のような研究は1つだけではダメであり、数多く、かつ幅広く行われる必要がある。

(2) 情報アクセスの強化、人材のネットワーク化

開発援助に関する ODA 文書・統計のウェブ・データベース化を日英双方で行い、世界中どこからでもアクセスできるようにすれば、研究を支援し発信を強化できる。日本が比較優位を持っている「ケーススタディ」の研究成果も同様に海外に発信することも重要である。

また、人材のネットワーク化も重要である。ナレッジ・エコノミーにおいては、知らないアイデアに触れること、知らない人と話をするのが一番重要である。同じ人と話しても新しいアイデアが出てこないが、違う人と話すことでアイデアが生まれてくる。日本の研究者は身内で固まる傾向があるが、国内・海外の学会で積極的な研究発表をすることにより、この点が改善されよう。世界銀行などは研究者を丸抱えしておらず、外部からコンサルとしてアドホックで雇い知識だけを使う。例えば、研究者・研究機関に関する情報をウェブ・データベース化し、ネットワークを共有財産とすることも一案である。現在日本では、特定のプロジェクトをやる時に、人づてで紹介してもらうのが普通だが、データベースを構築することで世界に散らばっている日本人を含めて組織化し、人材を有効利用できる。

特に、海外勤務経験者のネットワーク化は有効である。海外勤務経験者の多くは、欧米で博士号、修士号を取得して日本の研究機関や大学などに勤務しているが、彼らは世界銀行などのインサイダーとなっており、この財産を利用しないことは日本にとってマイナスである。例えば、海外勤務経験者には、このネットワークを介し、非公式なチャンネルを通じて国外の国際開発機関と情報交換を行うことで、開発援助に関するグローバルなコンセンサスづくりに日本が影響を与えることも可能になるのではないか。

(3) 日本の開発研究機関の協力体制強化

JBIC の開発金融研究所は、インフラ整備に関する JBIC の実績を背景にしており、また Global Development Network (GDN) の日本ハブでもある。JICA の国際協力総合研修所は、人材育成 (キャパシティ・ビルディング) に強い。JETRO アジア経済研究所は、アジアの研究者・研究機関のネットワークを持っている。その他、国際開発高等教育機構 (FASID) や大学、総合研究開発機構 (NIRA) もある。問題は、これらが日本として1つになっていない。JBIC が GDN の日本ハブになっているので、とりあえずそれを使うのも一案である。インフラ整備、人材育成、研究協力などについてオールジャパンのチームを作ってはどうか。

(4) アジアの開発研究の推進、PRSP を具体化する「アジアモデル」の構築

アジアについて日本は豊富な知見があるので、東アジア各国の開発研究機関 (シンガポールの ISEAS (GDN の東アジアハブ) など) やアジア開発銀行研究所、国連大学などと連携し、アジアの急速な経済発展の理由を解明する。これに基づいて、他の

地域でも適用可能な政策を提案することは、多くの途上国にとって有益なことである。更に、「アジア域内の貿易・投資の拡大や共通通貨圏構想」といった将来的な課題の研究について、各省庁や研究機関がそれぞれこぢんまりと行うのではなく、国内・海外と幅広く連携し成果を出して、国際的にアピールすることも視野にいれて良いのではないか。将来的には、アジアで貿易・投資・通貨が1つの所に向かうよう、研究を積み上げていくことが重要である。日本経済は成熟しきっており、アジアと有機的に結びついて共に成長しなければ、日本の将来はない。ただし、地域主義を強く打ち出すと批判もあり得るので、オープンな地域主義とする必要がある。

この関連で、「内容」の充実が課題となっている PRSP の中に、アジアの経験を活かしつつ具体化する「アジアモデル」を構築して、アジア内、更には他の地域に提示していくことも一案である。これは日本としてアピールできる。実は、2000年に第2回 GDN 総会が東京で開催された際、日本側の資金提供により PRSP の研究を打ち上げようとしたが実現しなかった。その背景には、80年代の世界銀行の構造調整融資（SAL）は成功した場合だけではなく、世界銀行のアプローチに対する不信感が残っていたこともあったと思う。貧困削減戦略といっても、貧困者が多すぎるので成長戦略と大差ない。成長戦略を考え実施できるアジアの人を見つけてキャパシティ・ビルディングを行い、取り込んでいくことが課題である。

（5）Global Development Network（GDN）¹の活用

GDN は、世界銀行から分離した研究者と政策担当者のネットワークで、7つの途上国ハブ（アジアはシンガポール）、3つの先進国ハブ（ワシントン・ボン・東京）を持っており、途上国研究者のキャパシティ・ビルディングによる政策立案能力向上に重点を置いている（元宮沢大臣が始めた開発賞、研究コンペ、研究プロジェクトなど）。また、インターネットを最大限に活用し、人的交流も重視している（過去3年間、ボン、東京、リオで年次総会を実施、来年はエジプトの見込み）。途上国を含む世界の研究所・研究者のネットワークとして十分使える状態になっている。日本の研究機関も東京（JBIC）とシンガポールのアジアハブを上手に活用すると良いと思う。

【席上出された意見】

1．日本の開発研究のケーススタディ志向について

- （1）理論と実践の橋渡しを行おうとしても、日本の開発研究は欧米とスタイルが異なる。3年間アフリカで経済協力を実践し、その後ワシントン DC で実践に基づいた研究を行うため論文を書いた。欧米流に、まず理論を提示してケーススタディを行ったが、日本の学術誌の査読者からのコメントは、理論について一切コメントがなかった。結局、理論中心では日本で通用しないことが判明し、ケーススタディを中心に据えて全面的に書き換えざるを得なかった。日本の研究機関の高名な研究者と話しても、「日本の援助には日本の良さがある。日本の

¹ 詳しくは <http://www.gdnet.org/> を参照のこと。

文脈の中で開発研究を進めたい。」との考えであった。日本国内の実務者と研究者の双方が内向き志向であり、研究内容に国際競争力があるのか疑問を感じた。このような状態では、開発分野で国際的に共感を得たり、評価されたりするような研究を発表したり実務で活躍することはできない。

- (2) 日本ではケーススタディをやらないと学術誌に掲載されず、当地では7割を理論にしないと論文にならないというのは、どちらもおかしい。ただし、実際にはケーススタディで事実を積み重ねていく方が役に立つことも多い。アジア経済研究所で最も需要があるのは、中国の投資調査をやっている人であり、理論を構築しなくとも、日々の事実を積み上げて変化を見ていれば、実務上役に立つ。また、ケーススタディで事実を積み上げた上での議論は迫力がある。例えば、モロッコで初等教育の就学率が上がらないのは、水道施設がなく子供が水くみ労働をしなければならないからであり、就学率を上げるには水道施設というインフラを作る方が効果的であるといった話もある。

また、国民一般に対しては、理論を書くよりも、事実をなぞって説明する方が受け入れられるし、その方が楽である。結果として、日本人の研究者は理論面がなかなか育たない。

- (3) 日本人の感覚からいくと空しいかもしれないが、経済学の理論があり、実証研究があり、最後にケーススタディがないと、世界は相手にしない。実際の現場で ODA の質の向上に本当に役立つのはケーススタディだが、対外説明・発信のためにはこのような理論面での整理が CR・IR（広報宣伝）として必要である。英国も米国も世界銀行をうまく使っているが、日本はそもそも英語ができる人、理論・実証・ケースをつなぎ合わせることができる人の層が薄い。だからこそ、海外経験者、特に世界銀行にいる（いた）人が重要である。

2. 英語でのコミュニケーションスキルについて

- (1) 日本は、英語でのコミュニケーションスキルという下部構造ができていない。世界銀行の中で英語で業務を遂行するのは大変だが、日本人スタッフはレポートの書き方すら習熟していないか、あるいは経験がないことが多い。世界銀行スタイルには独自のものもあるが、大体において、大学・研究機関などでも使われている様式に大同小異であり、表現・用語・脚注など、技術的な習得はそれほど難しいものではない。日本のコンサルタントで、世界銀行スタイルのレポートが書ける人に、まず出会った経験がない。途上国の現場で苦労した実務家は数多くいるが、彼らは、政策の議論がほとんどできないか、関心がない。他方、政策の議論が得意なはずの学术界では、日本特有の土壌での議論とか、旧聞に属する話が多く、がっかりすることも少なくない。

そうした現状を打開するには、理論面について、日本の学会の研究者に英語で発表するインセンティブを作ることが中長期的な解決策である。竹中平蔵大臣や島田晴雄慶応教授は英語がうまいが、実務であまりに忙しい。英語で理論

面でのペーパーを書き、発言・主張できる研究者を育てることが大事である。また、そのような研究者と実務家の橋渡しをする仕組みをつくる必要がある。通常、そのような研究者は、英語での論文執筆や議論などのコミュニケーションスキルがついていかないが、そこまで苦労してやらなくても日本で食べていける。自分が担当している旧ソ連・東欧でも開発の仕事は少なからずあるし、日本の研究者が参加できる機会もある。声をかけても応じてくることは少ないが、世界銀行職員として、彼らのキャパシティ・ビルディングを地道に行うしかないと思っているし、その支援をすることには吝かでない。

- (2) 実務家が理論に習熟するか、研究者が実務に習熟するか、いずれかが必要である。企業が開発理論に関心を持つことは難しく、せいぜい商社の経協部隊が仕事をとるため理論に近いことをやる程度であるが、研究者の実務への進出については潜在性があると思う。欧米の例では、経済・経営・開発関係の教授は商売熱心である。スタンフォードの大学教授の例を挙げれば、1年の3分の1はスタンフォードで教鞭を執り、3分の1は本を執筆し、3分の1は世界銀行、EBRDなどでコンサルタント業務を行う。彼らは、実際の援助がどう動いているかに関心を持っているし、コンサルタント業務の報酬が高い。世界銀行でブラウンバッグ(昼食持ち寄り)のセミナーを開いても、半分以上が大学の教授である。日本の研究者も、英語で説明できるようになり、自信がつけば、機会があれば、もっと表に出て活躍できるのではないか。
- (3) 世界銀行に勤務しコミュニケーションスキルとネットワークを得た日本の研究者が、引き続き世界銀行のような場に留まるインセンティブが必要である。日本の開発研究者の場合、世界銀行で勤務した後、世界銀行での議論をフォロワーして紹介すれば、日本では業績とみなされる。このような日本の研究者が、世界銀行の前線でもう一度活躍するインセンティブは乏しい。この人達を日本の財産として活用するためのインセンティブを如何に考えるかが課題である。

3. 政策・実務者と研究者の連携強化

- (1) 我が国の開発援助体制の課題として、研究と実務・政策立案との連携が十分でないことが挙げられる。このことは、研究者と実務家・政策立案者の双方の弱点につながっている。すなわち、政策・実務の動向やニーズに疎い研究者、洗練された戦略づくりや理論武装の苦手な実務家・政策立案者という構図である。その結果、両者とも国際競争力を持たない。一方、欧米には、開発援助の実務や政策を熟知した研究者、理論武装の得意な政策立案者などが多数存在する。このような彼我の差は、研究者と実務家・政策立案者との交流・協力の質的・量的な差異によるところが大きい。

そこで研究者、実務者に加えて政策立案者の3つに分けて考えてはどうだろうか。また、彼らが交流・協力を図れるようなインセンティブシステムの構築、成果の検証(研究によって何が変わったのか)も重要である。更に、開発、経済的価値のみならず平和、安定から見たときの費用対効果も考えたい。

- (2) 我が国の現状では、実務家・政策立案者サイドから見れば、開発援助の実務や政策に熟知した研究者が少ないことから、彼らを活用しようという意欲に乏しく、逆に研究者サイドにとっては、理論動向や研究成果を理解し活用しようという政策立案者・実務家が少ないことから、政策や実務に關与しようという誘因に欠けるという、「鶏が先か卵が先か」的な状況になっている。

この問題を克服するためには、研究者と実務家・政策立案者との間で、互いに相手に対する多少の不満には目をつぶって、ともかく交流・協力を充実・強化するほかない。具体的には、両者合同のセミナー・研究会などから、人事交流、業務委託などの本格的な交流・協力に至る取り組みの充実が望まれる。また、両者に共通の課題として、英語によるコミュニケーション能力（ディベート、プレゼンテーション、論文作成など）の強化が必要である。

- (3) 開発経済学で実務の役に立つものは少なく、世界銀行の開発経済理論ですら役に立つものはほとんどない。デビッド・ダラー氏は、過去 10 年の実証研究に基づき、「経済成長すれば貧困が減る」、「良い政策の国に援助すると効率が良い」という立派な研究を行ったが、これ以外の研究は実務的な意義があまりない。なお、慶応の吉野先生などは、インフラ・貧困などについて実証データをもとに研究して頑張っている。

4 . 日本の ODA の理論的裏付け・正当化について

- (1) 「援助哲学」と「ケーススタディ」を結びつける「フレームワーク」の必要性はそのとおりかもしれないが、欧米のアフリカでの援助失敗の経験に比し、日本のアジアでの援助は比較的ハッピーな成功体験であるため、日本は ODA の理論的裏付けを説明し正当化する必要性をあまり感じていなかった。最近では、ODA 案件への評価の重視という流れがあるが、例えば、円借款のプロジェクトで JBIC 自身が評価すればインフラが重要との結論、NGO が評価すると住民環境破壊が問題といったように、評価主体によって結論のトーンが予め想像できてしまうようなところがある。ODA 評価は必要であり、適切にやろうとはしているが、アウトプットについては額面通り受け止められず、斜に構えて見てしまうところがある。
- (2) ODA の理論的基礎について論文を書いても、インフラが貧困削減に役立っているなど、最初に結論ありきとなってしまう、批判を免れない。理論と実践をつなぐのは本当に難しい。
- (3) 日本のみならず、世界中で ODA の理論的根拠を示す研究が行われている。額面通りに受け止められなくとも、正当化は必要である。一番のポイントは、今後 ODA が少なくともドルベースで減る中で、国内的説得は別の方法があるにせよ、途上国、欧米向けの CR・IR（広報宣伝）は必要ということである。例えば、「PRSP には保健が重要である」と主張したければ、「知識が成長の源泉である。エイズによる死亡率の上昇が、人的資本に蓄えられた知識を減少

させる。保健が重要。」というロジックを数学的なモデルを作ってもっともらしく立論することは可能であろう。どのような主張を行うにせよ、途上国の人や、海外の欧米の研究者を日本の理解者にすることは重要である。

- (4) グラントとローンの比較につき具体的な研究成果があればよいと思うが、JICA と JBIC で業務が分かれていることもあり、適当な研究がないと思われる。少なくとも、英語で発表できる人はいないと思う。

5. 世界銀行の開発研究への対応について

- (1) 開発研究において理論的裏付けが重要というのはわかるが、80年代の構造調整アプローチは、新古典派経済学の理論に基づき、どの国にも民営化・規制緩和による市場経済化を進めるという、画一的適用により現場では失敗した。近時の PRSP や制度インフラなどのアプローチは、個々の被援助国の事情に着目する分、社会学の分野に入り込んでおり、経済的理論付けが難しいのではないかという気もする。ちなみにアフガン関連で世界銀行が ADB、UNDP と共同で行ったニーズアセスメントの概要を見たが、保健、貧困対策などの項目が並び、経済学者が慣れない社会学の仕事をしているような印象を受けた。もっともこれは、多様な人材を受け入れ世界銀行自身の性格が変わってきていることの現れかも知れない。
- (2) 印象論であるが、世界銀行の対応もその時々を経済学の潮流、主要出資国の政治思想に左右される感じがする。1980年代の構造調整アプローチが、民営化・規制緩和推進という点で、レーガンノミックスやサッチャリズムと通じるところがあるように思えるし、PRSP のような考えは、クリントン政権や英労働党政権に対して受けがいいであろうことは容易に想像できる。現在の世界銀行の援助哲学は、あるいは長期的なトレンド上の変化かも知れないが、主要出資国の政治潮流が変わったり、総裁が変わったりすればこころ変わる短期的なものかも知れない(例えば、ブッシュ政権の対世界銀行政策とその世界銀行への影響はまだ良く分からないし、英国で労働党やクレア・ショート開発大臣がいなくなれば変わるかも知れない)。そういう冷めた見方もあり、日本としてどこまで PRSP に手間暇かけてつきあうかは確たる方向性が未だないと思う。
- (3) 日本国内における援助の意思決定に伴う仕事量の問題がある。個々の援助案件の意思決定にあたっては、様々なステークホルダー(NGO、政治家など)への説明に相当のエネルギーを割かれるのが実状である。これは日本独自の一種の CR・IR といえるかも知れない。このため、PRSP など世界銀行の動きをフォローする余力が限られている。

6. 開発研究の政治的側面について

- (1) 市民社会(Civil Society)という言葉が開発分野で脚光を浴びているが、これは、

90年代から英国の研究者や NGO などが、政府の後押しもあり、世界銀行の市民社会や NGO 関連ユニットに深く食いこんだ結果と考えられる。かつての「参加型開発」「ガバナンス」「民主化と援助」などというイシューでも感じたが、日本では流行が一段落した頃に初めて「世界銀行が騒いでいるから」といって取り組み始める感がある。そのようなトピックが世界銀行で脚光を浴びるのは、世界銀行内外のいろいろな（外部の NGO だけでなく、各国理事や米国財務省などや、幹部職員などを含めた）アクターの働きかけや力関係があつての結果であり、その背景についても分析しておく必要があるのではないかと。そして、日本の関係者は冷静に見極めて行動すべきではないかと思う。

- (2) アジアの中で開発研究をやっている人との関係を強化すべきとの議論は理解できるが、やはり世界銀行のような世界の開発研究の主流で日本が活躍することが大事だと考える。これができないことが、日本にとってのフラストレーションにつながっていく。まずアジアで仲良くしようというのは迂遠な感じがする。

7. 貧困層の考えの反映について

- (1) NGO として草の根から見ると、対象である貧困層は、研究にどう取り込まれるのか。確かに世界銀行には地域横断的な経験を研究に組み入れられるという利点がある。また、世界銀行のスタッフは途上国出身者を含んでいるため、途上国の視点が包括されているかに思える。しかし、それらのスタッフの大多数は、上層階級出身で欧米の高等機関で教育を受けており、貧困層の考えを反映しているとは限らない。日本人より良い生活をしている場合もある。アジア・ネットワークの構想についても、対象である貧困層がどう発展を考えているのかを取り込み、真の底上げができるような研究を打ち出すことはできないか。近年、参加型研究(Participatory Research)として、開発の分野でも裨益者や様々なステークホルダー自身の見解を抽出する方法が試みられている。研究者でなくとも、たとえ非識字者であっても、特別な手法により研究の一端を担うことは可能である。
- (2) 世界銀行も一枚岩ではないが、効率と公平のうち、公平に少しシフトする動きもある。他方で、経済政策の良い国を支援する場合には効率を掲げ、アフガニスタンには公平だけに重点を置いている。アジアについては、貧しい人を支援しても、所得格差の問題があり、効率が上がらない。アジアの実業家を支援した方が GDP が上昇する。従って、すっきりと公平のところに重点を置くようになっていない。貧しい人を助ける方向に本当に行くべきか、決まっていなと思う。

CDF・PRSP を超えて 開発戦略における日本の付加価値

日本貿易振興会・アジア経済研究所 開発研究部 主任研究員 朽木昭文

2002年2月11日

【ポイント】

- 1 .CDF・PRSP のような枠組を提示しても、ケース・スタディを具体的に行わないと、途上国での適切な政策提案に結びつかない。日本は、5~6 カ国の事例を徹底的に研究して理論化し、世界銀行に提示し主張していけば、CDF・PRSP を発展・深化させていく上で大きな貢献となり、また日本の存在感を示すことができる。
- 2 .基本姿勢として、CDF・PRSP の重要な問題点を明確に指摘しつつ、その改善策を幾つか示唆するという、全面賛成でも全面反対でも黙認でもない「半身の姿勢」が適当。その上で、上記のケース・スタディなどにより、あるべき政策の中身、類型、ツールなどにつき実務的観点から様々な貢献を提示し、CDF・PRSP の枠組でも主張することが有効。
- 3 .具体的には、途上国にスキーム選択の機会を与えることによるオーナーシップの尊重とキャパシティ・ビルディングの実現、インフラなど投資環境整備による成長の実現、産業政策や政府の能力強化の重要性などを、日本の幅広い経験を生かして豊富な例示とともに示せば説得力を持つ。

朽木 昭文（くちき・あきふみ）

1949年宮崎市生まれ。1973年京都大学農学部卒。1982年同大学博士号取得。1978年にアジア経済研究所入所後、国際協力銀行（旧海外経済協力基金）と世界銀行に出向し、現在は日本貿易振興会・アジア経済研究所主任研究員。専門は、アジア経済、開発経済学。

主著：『1次産品入門』（共編著）アジア経済研究所（1990年）、『テキストブック開発経済学』（共編著）有斐閣（1997年）、「アジア経済」『イミダス』集英社（1998年～）。

本稿は発表者個人の見解であり、所属先、政策研究大学院大学、ワシントン DC 開発フォーラムの立場を述べたものではない。

1 . はじめに

世界銀行は、ウォルフエンソン総裁のもと CDF（包括的開発フレームワーク）による援助を提唱している。宗教から文化まで含む包括的な政策を実施し、そのフレームワークを基に特定の政策に焦点を当てることを提唱する。しかし、解決すべき問題だけが拡がり、焦点をどのように当てたら良いのかという議論がこれまで欠けていた。経済のグローバル化が進行する中で、民間部門の経済のウェイトが高まり、公共部門のウェイトは相対的に同じか、小さくなった。各国の政府が政策を実施する上では、政策に優先順位を付け、それによって限られた国家予算の配分にウェイトをつける必要が大きくなった。この点につき具体的に検討を深めていくことが不可欠であり、日本として大いに貢献できると考える。

2 . 経済政策優先順位論

（ 1 ）経済政策の優先順位

経済政策の実施には、優先順位をつけることが必要である。第 1 に「社会的生存水準の達成（食糧・教育・保健）」、第 2 に「安定化政策」、第 3 に「ハードとソフト（制度）のインフラの整備」、第 4 に「経済自由化（貿易・投資・金融）」、第 5 に「成長戦略」、第 6 に「所得格差の是正」である。これを、特定の目標を達成したら次の段階に移行するというフローチャートの形にして考えている。例えば、識字率が 50% に至る前は基礎教育重視、それを達成した後にヘクタール当たり穀物収穫量が 100kg に至る前は農業生産重視、それを達成した後にインフレ率が 30% 以下となり対外経常収支が対 GDP 比マイナス 8% まで改善する前はマクロ経済安定化重視、といった具合である。

当然ながら、各国の経済・文化という個別の事情により対応が異なることにも留意すべきである。社会的生存水準達成を例に取れば、ラオスでは焼畑農業の改革から始める必要がある。モロッコでは子供の水汲み仕事の問題があり、いくら学校の校舎を建設し教員を育成しても、これを解決しない限り子供が学校に行けない。パキスタンは女性教師の不足がネックになっている。日本において、このようなケース・スタディをアジア諸国の経験を対象に行った上で、CDF の枠組に載せて議論を展開すれば極めて有意義である。

（ 2 ）成長戦略の重要性

途上国においては、まずは農業の生産性の向上が課題となる。ラオス、ベトナム、カンボジアでは食糧生産不足が補助金拡大などの財政悪化につながり、マクロ経済の安定の達成が困難となった。やはり、農業は国の基礎である。次に、マクロ経済の安定が課題となる。この手当てをしなければ、病気の人を全速力で走らせてダウンさせてしまうようなものである。経済成長をある程度抑制して、マクロ経済の安定化を徐々に進めていく必要がある。その上で、制度改革や自由化が必要となってくるが、この点は世界銀行・IMF が昨今主張している通りである。

しかし、この段階に至った国について特に強調したいのは、成長戦略の重要性である。経済学における成長理論は、貯蓄率の向上が経済成長の向上につながるというものであるが、どのように貯蓄率を向上させるのか、そして具体的にどのような制度を構築し、誰が中心になって進めるのかが問題である。コロンビア大学のスティグリッツ教授も、政策の決定と経済主体の行動をどのように結びつけば経済成長につながるかを検討する必要がある、これをしないと実際の成長につながらないと述べている。昨今の世界銀行の議論ではこの点が欠けている。そして、ある程度の成長を達成したところで、初めて所得格差解消のための貧困削減が大きな課題となってくる（自分の作成したフローチャートでも、ジニ係数が 50%以下に下がっているかという判断基準を一番最後に置いている）。

（3）アジアの産業政策

アジアの経験をベースにして考えれば、成長戦略において一番重要な経済主体は国内民間部門である。1980年代以降のアジアの成長を説明するのは海外直接投資（FDI）、特に、天然資源をベースとしたものが牽引役となった。例えば、マレーシアでは石油、パーム油、ココアといったものが1980年代前半の重要産業であった。また、中小企業、更に国営・国有企業が問題となる。中国やベトナムなどでは、国営企業をどう改革するかがボトルネックになっている。また、自分としては観光産業も大きな潜在性があると思っている。このように、個別の経済主体についてどのような戦略をとるかという議論を詰めていかないと、実際の成長にはつながらない。これは、計量分析のみのアプローチを批判し、またそれを補完するものとも言えよう。計量分析と個別戦略の双方がなければ成長は達成できない。

アジアで実際にどのような産業政策が採られてきたかを分析すると、1950年代から2000年に至るまで、国と時代により違いが見られる。具体的には日本、韓国、中国は大企業中心の産業政策をとった。日本では、傾斜生産方式をはじめとして、60年代まで産業政策が採られ、その後はOECD、IMFに加盟して自由化が進められた。

日本、韓国、中国相互でもかなり違いがある。技術導入・移転について、日本は自前で行った。韓国は技術面から徐々に取り入れる形をとっており、例えば自動車産業は部品を日本からの輸入に依存した期間が長引いたため、それによる貿易収支の悪化が後に韓国の経済成長のボトルネックになった。他方、中国は外国企業を利用している。例えば自動車産業は国内に8大会社を指定して、1つの会社に2つの外資を割り当てて、10～15年後に中国の会社にするというのが中国の自動車産業政策である。そして、これが割に成功している。他方、中国では政府内の部局と中央・地方政府間の争いがあることから、自動車産業以外の産業政策はうまくいっていないと理解している。

なお、中国では、1977年の改革開放後、計画経済がかなり推進されたが、1984年に「台湾の鷹」の輸出加工区をモデルとして「経済特区」が導入された。それから1992年まで中国経済の変化を支えたのは、いわゆる郷鎮企業（village and town industry）である。1992年以降は、外資が支える形で経済ブームが起こり、1994年には自動車産業政策をはじめとする一連の産業政策が発表された。これを実行しよう

と思ったところでアジア危機が発生し、中国の経済政策の方向を変えさせることになった。

これに対し、1985年のプラザ合意以降の台湾や東南アジア諸国の成長は「台湾の鷹」をモデルとした「輸出加工区」に支えられたものであり、マレーシアやタイもこれを変形した政策の導入が成長のバネになった。そこにアジアの成長パターンが収束してアジア危機が起こったという構図がある。

以上を踏まえれば、産業政策は外資を如何に上手に活用するかという問題に収斂する。アジアで活用された「輸出加工区」は、数10年前に搾取のモデルとして批判されたが、現在の途上国は、外資を上手に活用する以外の方法で成長を達成するのは難しいのではないかと。特に、1980年以降、グローバル企業がバリュー・チェーン・マネージメントを導入し、世界規模での企業再編が進行している。そして、この流れは21世紀も続く。成長戦略にせよ、ODAの活用にもせよ、このような流れを踏まえて初めて効果が期待できる。例えば、部品産業もグローバル市場の中で考える必要があり、アフリカのインフォーマル・セクターの中小企業育成をやみくもに進めても頭打ちになる。グローバル企業との連関の中で価値を提供できる会社が生き残る。

現在、世界で産業政策と呼べるものを持っているのは、ブラジル、中国、インドくらいである。他の国は産業政策をとろうとすると、世界銀行・IMFの圧力で政策変更を求められる。マレーシアは、世界銀行、IMFから融資を受けずに独自の政策を進めているが、経済が比較的うまくいっているため、現時点では特段の産業政策がとられていない。ベトナムも政府が保護する産業政策は良くないということで国際競争重視という方向に随分シフトした。

3. おわりに

以上は自分が行ったケース・スタディのポイントを簡潔に述べたものであるが、要は、CDFのような枠組を打ち上げて、このようなケース・スタディを具体的にやっていかないと、途上国での実際の政策提案に結びついていかないということである。日本は、5~6カ国の事例を徹底的に研究して理論化し、世界銀行に提示し主張していけば、CDFを発展・深化させていく上で大きな貢献となり、また日本の存在感を示すことができよう。

【出席者より出された意見】

1. CDF・PRSPに対する基本姿勢について

- (1) CDF・PRSPといった一般理論・枠組からのアプローチについて、我が国経済協力実務関係者は、現在行っている経済協力業務への直接の影響は一気に出るものではないと判断し、国別に表面化してくる問題に対して個々に対応しているのが現状である。その結果、ベトナムのように深く関与したり、バングラデシュのようにネットワークを立ち上げたり、パキスタンのように現地公館・

事務所にて多忙な中で東京との連携を模索したり、あるいはほとんどフォローしなかったり、国ベース、現地ベースで対応が異なっている。他方、世界銀行理事会・総会などで日本は一般的なエンドースに加わっても、色は出していない。しかし、CDF・PRSPについて、日本としてももう少し深くつっこんだ基本姿勢を示すことが、開発論議に貢献し、かつ日本の国益を確保するためにも必要ではないかと思う。

具体的には、「CDF・PRSPの重要な問題点を明確に指摘しつつ、その改善策を幾つか示唆する」という、全面コミットでも全面反対でも黙認（「注視する」）でもない、いわば「半身の姿勢」を当面とっていくことが適当ではないか。オーナーシップ・パートナーシップといった基本原則は重要で日本も従来から主張しているが、現在試行されているCDFやPRSPのアプローチは、情勢や関心の変化で（10年単位では）大きく変わりうるのではないかと思う。「政治的関心」というキャピタルが限られている中で、国別の状況の違いが明確になるにつれ、このような枠組への熱気（そもそも存在するだろうか）が失われていき、「結局は国別の対応が大切。CDF・PRSPは立ち上がりの思考整理に過ぎず中身は別。」ということで重要性が失われる（というか歴史的使命を終える）という形になるのではないかという予感がする。

- (2) 日本は「それでは政策の中身は何か。その類型、ツールをどのように作るか。」という実務的な観点で、いろいろな貢献を提示し、CDF・PRSPの議論が結局どうなろうと、そのような政策の中身、類型、ツールの貢献を末永くひっぱりついでいく、そういうアプローチをとるんだ、という信念のもとでやっていくのが、一番説得力があるように思う。これは、「CDF・PRSPの枠組内で議論する」と捉えるより、「そもそも日本としてやりたいこと、言いたいことがあり、CDF・PRSPという流行りの枠組を活用しているのだ」と捉える方が、より適切と考える。
- (3) 今回のテーマは、CDF・PRSPを超える（否定するのか、止揚するのか、ポストCDF・PRSPを標的とするのか）代案を提示するのか、または（超えることなく）それらへの建設的インプットとするか、から始まって、もっと一般的に開発戦略における日本の付加価値とは何か、という問いかけだと理解している。それに対する答えが、例えば日本の戦後復興・高度成長の経験か、アジアの経験か、（個別の政策としては）産業政策なのだろうか。いずれの切り口にせよ、汎用性を持たせるべく抽象的かつ目を引くように表現しようとする、現在一世を風靡しているキーワードと大差なくなるのかもしれない。全く新規の、これまでとは異なる、画期的なコンセプトが抽出されるなら、まさに「CDF・PRSPを超えて」ということになるだろう。ドナーとしての歴史も、地域的・スキーム（instrument）横断性も、援助投入量も有する。巨大ドナー・日本は、開発コミュニティのこれまでの議論に照らして、異端児であるはずはないと思う。
- (4) CDFやPRSPについて、何となく日本は主導権を世界銀行や一部他のドナーにとられたという感じを持ってしまい、なんとか乗り遅れまいとするか、傍

観者に徹するか、といった反応・反発に陥りがちになっていないだろうか。特にオーナーシップについては、日本の援助は「要請主義」「共同形成主義」といったやり方で遙か以前から尊重し、実績を上げてきており、そうした行動を通じてそれなりに主張もしてきていると思う。ただ、その主張を、世界銀行、国連、DAC、個々のドナー会合など等で、これまでの開発コミュニティで行われている議論と噛み合う形で、整合的かつ戦略的に十分発信してきたのか、という点が問題だと思う。

もし「主導権を世界銀行などにとられたという感じ」との認識があるとするれば、そこは改める必要があると思う。CDF にせよ PRSP にせよ、日本は、世界銀行における第 2 位の大株主として、世界銀行における理事会、開発委員会、更には総会において、議論に参加し、世界銀行（マネージメント）に対してエンドースメントを与えてきている。確かに、世界銀行理事会・総務会における結論は、それぞれの総意として表れるので、日本としての独自色は表には出てきにくい（正確に言うと、どこに日本が色をつけたかは外からは見えない）。いずれにせよ、今になってどのように思おうが、日本を含めたシェアホルダーが、世界銀行マネージメントに対してエンドースメントを与えた事実は打ち消すことはできず、その点の経緯を無視した主張は一方通行に終わってしまう。

他方、従来 CDF・PRSP に日本がエンドースメントを与えてきたとしても、それで思考を停止してよいということにはならない。日本は、世界銀行にエンドースメントを与えた際は、その理念・コンセプトに期待を込めて賛意を示したのであり、それらが実際に各国に適用され運用されていくと、期待を込めてエンドースしたイメージと比べてどうなるかというところを、現時点ではしっかりと見極めることが重要だと思う。「CDF・PRSP を超える」代案を提唱する場合は、各国の現状を分析して、運用上の問題ではなく、立ち上がりの際にエンドースしたものに何らかの欠陥があったという（ある意味腹を括った）判断に基づいて代案を出す、ということになるだろう。また、エンドースした理念・コンセプトが悪いのではなく、その運用が日本のイメージしていたものとかけ離れているならば、その旨、それら枠組をより良いものにするために提言する、ということであろう。

そもそも、CDF・PRSP とは、オーナーシップ・パートナーシップ（経済的だけでなく社会的視点も加味するという要素もある）を提唱・実現する枠組・プラットフォームであって、そこから先、個々の国の文脈で CDF により実際にどのような姿になるのか、また、実際にどのような内容の（どのような優先度を置いた）PRSP が出来上がるかは、どこにも書いておらず、誰も予断できるものではないと思う。また、このようなアイデア自体には誰も異議がなく（だからこそ、世界銀行理事会などでもエンドースされた）元々は日本が従来から（声高に提唱していたかは別として）念頭においてきたものだと思う。その意味で、これらの基本的概念に拮抗し得る概念を提唱することはなかなか困難ではないかと思う（「経済政策優先順位論」「フローチャート法」は、これら基本的原則を否定するものではなく、そこから、具体的な文脈において、どのようにして優先順位を絞り込んでいくかといった観点が欠落しているのではないか、

という問題提起だと理解した。ただ、個別の文脈を想定して提唱されているメソッドというものが普遍性を志向する点において、非常にユニークだと思う。

現時点で日本として要注意なのは、本来は具体的内容・結果を予断させるものではないはずの CDF・PRSP を「錦の御旗」にして、自らの援助をやりやすいように誘導するドナー間の駆け引き（インフラ軽視、援助モダリティ議論など）なのだと思う。これまで日本が念頭に置いてきた原則だから、ととりわけ主張も議論もせずにいると、いつの間にか開発コミュニティにおけるフォーラムでの議論だけでなく、現場でも日本がマージナライズされ、日本の援助が不当な扱いを受け、不当に実施困難となる、という状態に陥る可能性があり、また、実際、そのような例が散見されるとも聞いている。日本が受けて立つ必要があるのは、まさにこの駆け引きであり、CDF・PRSP の枠組の下で具体的にどのような絵を各国ごとに描くか、といった段階の議論で、日本の付加価値を主張する必要がある。

具体的には、いろいろなスキームを有している日本が、種々のスキームがあることによって、途上国に選択の機会を与え、それが学習効果にもつながっていると主張する。そしてそれを敷衍し、ドナー間の不要な重複・取引費用の負担を解消して、健全な競争原理を働かせ、途上国に選択の機会を与えてオーナーシップ尊重、キャパシティ・ビルディングにつなげる、という議論を展開する。あるいは、成長と貧困の議論や投資環境整備により成長に資するというインフラ整備の必要性の主張をうまく整理した形で、現地でもワシントンの世界銀行本部でも発信できればいいと思う。その際、地域的にも、スキーム的にも、関与しているセクターも分野においても、数少ないオールラウンドプレイヤーたる日本（勿論、得手不得手はあるが）が、その特長を活かして豊富な例示とともに示せば、説得力のある発信になるのだと思う。

- (5) 成長と貧困について言えば、成長を促す支援を行うことによって、貧困削減を意図した支援よりも、貧困削減効果がある、もしくは、インフラ整備を社会セクター支援と組み合わせることによって、このような相乗効果を得る、といったことを、抽象論ではなくデータに基づいて展開できれば非常に有効だと思う。また、同時に、そのような分析を行う過程で、日本の援助の問題点も浮き彫りになるかもしれない。その場合は、国内的に、そういった問題点を改善する梃子として利用されることを期待したい。
- (6) CDF、PRSP を超える代案を提唱するにせよ、それら枠組をより良いものにするために提言するにせよ、紙の上の議論と、現場での実態とを、地域的にも、スキームにおいても、援助投入量でも、開発コミュニティで数少ないオールラウンドプレイヤーである日本自身の目で確認し、比較し、検証していく作業が必要である。こういった情報を組織的に集積してはじめて、現在の開発コミュニティの議論で日本が違和感を覚えている部分の指摘ができ、日本の国益に反しない方策を探し出せるのだと思う。現在それぞれの省庁、実施機関で別々の観点から検討・分析がなされているが、こういった情報をオールジャパンで共有して、「日本」の叢智を結集させて結晶化させた「日本」の付加価値を、これ

ら枠組に対してバイ・マルチいずれの場合でも「日本」として提唱していくことが求められるのではないだろうか（世界銀行理事会などでの議論で日本の色が不十分であるなら、このような作業が必要ではないだろうか）。

2．産業政策について

- (1) アジア型発展については、日本をモデルとして類型化、理想化させる傾向が強いが、必ずしも実態を反映しておらず、ひとりよがりな形で使われているような場合も多いのではないか。例えば、日本が過去に採った産業政策で、積極的な外資導入政策により成功した例は少ないのではないか。そもそも、外資が流入しやすい環境にはなく、むしろこれまでの外資に敵対的な政策が採られている。また、アジアが投資導入に成功したという点については、日本がたまたま猛烈な海外展開を余儀なくされ、東南アジア諸国が低価な労働資源と開発独裁で、そこそそ外資を満足させられる環境を作ったに過ぎない。日本産業の海外展開の大波の反射的な利益として外資が流入した、というのが実情ではないか。果たして、東南アジア諸国が外資導入政策を戦略的に採り、その結果として成功したと結論付けられるのか。
- (2) CDF・PRSP という世界銀行におけるメインストリームに影響を与えるためには、今後どのような形で生産的な議論ができるのか、いろいろな形で対話を始めるべきである。「東アジアの奇跡再検討」の過程で、日本の産業政策・アジアの産業政策は有効でなかったという見方が、最近の経済学の中では支配的である。ただしこの中にはコロンビア大学のワインシュタインのように日本の産業政策への否定的な見解を明らかに間違った分析をしている（これにつき Economist 誌で反論したこともある）ものも含まれており、必ずしも全面的に信頼すべき結論とも思わない。
- (3) 60年までの産業政策は使えないが、中国経済特区、マレーシアの FTZ、タイの EPZ などの産業政策は現時点でも外資利用政策として十分に参考になる。外資を上手く使うことなしに国際競争力をつけるのは不可能であり、外資利用の産業政策を今後深めていくべきである。
- (4) ODA に関わる人の中に、産業政策に支援できる人材がどれほどいるか。いなくてもやる必要があるか。農業、農村開発、インフラなど、過去の経緯などもあって支援が継続される案件が多い中で、敢えてそれを断ち切って産業政策を有効だと打ち出せるのか。どこまでできる実力があるのか日本が考える必要がある。
- (5) 産業政策を巡る議論については、前提が時代と国・地域により異なるものであることを十分に踏まえた上で、昨今のグローバル化の中で、途上国としてどのような利点が得られるのかという点を明確化していくことが必要である。

- (6) 「産業政策とアジア型（もしくは日本型）経済成長」という概念を見直すべきである。アジア経済危機を経た今日、アジアの経済システムを異質なものと見なすのではなく、固有の政治経済要因を内包しつつも、欧米型の新古典派的経済によって説明可能なものとして議論するべきなのではないだろうか。また、「産業政策」（昨今この言葉にアレルギー反応を示す学者・政治家も数多いようである）というよりも、「パレート最適の働かない経済部門への限定的介入」と考えるほうが自然なように思われる。
- (7) 日本が ODA を供与する際には、被援助国の動学的比較優位を戦略的に育成するような資金配分をしていけば、付加価値を示すことが可能ではないか。例えば、近年企業間の競争が激化する中、費用削減を目的として M&A や戦略的企業提携が進むのと平行し、投資相手国内の固有の Locational Advantages を求めて、複数の多国籍企業が生産・研究開発などの地域 Cluster を作る傾向が目立っている。この傾向は、インドのバンガロールやマレーシアのペナンなど、ハイテク産業により多く見られるのが特徴である（詳細は UNCTAD の 2001 年度版世界投資報告を参照）。更に、バンガロールの発展の背景には、その地域に複数存在する工科大学とその関連研究機関が供給する安価な技術と人的資本を求めて、外資が殺到するという仕組があった。投資先の人的・物的インフラが産業の民間資本を牽引し、それをサポートする上流・下流産業が発展、そこに更に外資が流入するという構図が見えてくる。従って、日本は被援助国の動学的比較優位を戦略的に育成するような ODA 資金の配分を考えていく必要がある。

3. その他

- (1) CDF・PRSP プロセスは、途上国の現地で行われているコンサルテーション・プロセスが重要になってきている。そのため、そのプロセスにおいて有意義な貢献をするためには、日本の現地出先機関（大使館、JICA・JBIC 事務所など）がアンテナを張って現地政府、バイ・マルチドナー、内外 NGO、その他の関係者の動向を観察し情報交換し、なおかつ機動的に対応しておく体制を取っておく必要がある。それがないと、現場での調整プロセスの機会を逃してしまい、ドナー・コミュニティの「蚊帳の外」という状況におかれかねない。
- (2) 日本の具体的な貢献として、アジアの経験をアフリカに適用する議論が活発に行われている。しかし、日本の援助手法を安易にアフリカに持っていくのには違和感がある。まず、日本の関係者はアフリカの特異性（腐敗し信用できない政府や官僚機構、利権構造、人口密度や地理的条件など）を十二分に理解し、その条件下でさえも効果があると主張できるほど説得力のある援助思想や枠組を考える必要があるのではないか。そのために、日本自身がアフリカの専門家を増強し配置していくことが不可欠であると同時に、改めて日本の援助経験を抽象化・一般化していく必要を感じる。

(3) 産業政策について随分議論されたが、それに加えて、「政府の能力強化」(「制度」支援)というのが、日本のこれまでの援助内容とも合った、かつ欧米の援助内容とは一線を画しているという意味で、強く売れるのではないかと思う。特にアフリカでは、「オーナーシップ」「ガバナンス」などが問題になっているが、それでは政府を強化するために誰が体系的に取り組んできたかという点、欧米の実績はかなりお寒い限りであり、日本の援助を整理すれば、結構胸を張れるのではないだろうか。

また、「責任ある指導層を育てる」ということも主張できると思う。日本人の政策支援専門家の中には、大変優秀で途上国の指導層育成に寄与している例がいくつかあると聞いている。また、この面では南南協力も可能であろう。最近では、知識の重要性が益々認識されているが、それを更に推し進めると、個人と社会の姿勢・倫理観・モラルの重要性に行き着くように思う。明治など日本の歴史のみならず日本人は、この点で大変インスピレーションを与える資質があるのではないか。何歩か先を行った発想かもしれないが、様々な派遣スキームと組み合わせて、明確なメッセージを出せるのではないかと思う。

世界銀行と日本の関係は如何にあるべきか

世界銀行 総裁特別顧問 吉村幸雄

2002年3月11日

【ポイント】

1. 日本の現状および国際環境を考えれば、日本は世界銀行を無視し得ないどころか、むしろ重視して関係を強化することが日本にとってもプラスになる。しかし、日本の経済状況の悪化とナショナリズムの高まり、世界銀行の貧困削減重視と技術協力・グラント・知識共有への傾斜という新たな変化の中で、世界銀行と日本の関係が希薄なものとなる要素が多い。
2. その中で、世界銀行と日本の関係強化のためには、まず対アジア戦略における協力が重要であり、特に中所得国、最貧国、地域協力への対応が課題となる。また、日本国内の体制を整備してオールジャパンとしての戦略を構築するとともに、知的交流の活発化による理論武装や世界銀行側の体制・意識の変革を促すことも重要。
3. 日本が対世界銀行戦略を考えるに際しては、日本の国益と外交戦略を明確化し、それを踏まえて何をしなければならぬかを意思統一することが必要。そのために、関連組織を包み込む形で制度的な意思決定システムを作ることが大事。
4. 世界銀行は融資機関だが、貧困削減に性格がシフトしてリターンが期待できない分野に踏み込んだため本質的な矛盾を抱えている(グラント化や中所得国対応などの論点で表面化)。これは、国連とブレトン・ウッズ機関の関係のあり方まで遡って、日本として検討すべき課題。
5. 世界銀行だけでなく広く開発問題について、教育などを通じて日本国内での理解・認識を深めることも重要。

吉村 幸雄(よしむら・ゆきお)

1947年兵庫県生まれ。1970年東京大学経済学部卒業。同年大蔵省入省。1971年OECDトレニー。大蔵省国際金融局のほか、在エジプトおよび在英大使館に勤務。国際機関では、世界銀行理事代理および国際通貨基金(IMF)理事を歴任。2001年世界銀行総裁特別顧問。2002年7月に同行副総裁兼駐日特別代表就任予定。

本稿は発表者個人の見解であり、所属先、政策研究大学院大学、ワシントン DC 開発フォーラムの立場を述べたものではない。

1. はじめに なぜ世界銀行が重要か

ワシントン DC の経済協力関係者による「ODA 改革ランチ」は、日本での組織の枠組を超えて個人の資格で自由かつ活発な議論が行われており、自分も一部参加し記録も楽しく読ませて頂いている。今般、「ワシントン DC 開発フォーラム」という形で発展改組し新たなスタートを切るということに対し大変嬉しく思うとともに、その第1回のプレゼンテーションに招かれたことは光栄である。今回は、以上のようなフォーラムの趣旨に従い、(世界銀行や財務省といった)組織を背負うのではなく、自分が個人として日頃思っているところを述べるので、それを前提に聞いて頂きたい。

まず、自分がなぜ「世界銀行と日本との関係は如何にあるべきか」というテーマに取り組むことになったか経緯を述べたい。昨年7月に世界銀行総裁特別顧問に就任し、その際ウォルフェンソン世界銀行総裁にアドバイスすべき事項の中で一番大きなものは、「日本との関係を如何に改善できるか」ということである。個別の事案はともかく、全体的な日本と世界銀行の関係を包括的にレビューしてはどうかという問題意識があり、幸いなことに世界銀行の邦人職員有志6、7人がチームに入って手伝ってくれることになった。

昨年秋、まず世界銀行の中で日本とのコンタクトがあった人、現在もある人を含め80人近くにインタビューを行い、どのようなコンタクトがあり、現状をどのように認識し、どのような問題があるかを聴取した。本年に入ってワシントン DC の JICA・JBIC 事務所、大使館などにいる邦人にもインタビューを行った上、2月には自分および3人のスタッフが日本に出張し、東京で様々な組織を訪問して日本側関係者から見た世界銀行に対する意見を伺った。以上の作業においては、単に日本の政府、公的セクターだけでなく、民間企業、NGO、大学、研究者なども対象に入れて考えている。結果は整理中だが、全体を通して見てみれば、世界銀行と日本の関係につき何が問題か見えてくるのではないかと思う。その過程で、今般プレゼンテーションを行って欲しいとの示唆があった。

その中で、まずは世界銀行と日本との関係をそもそも強化すべきかという論点がある。今回の会合に際して、当初テーマを「如何に強化するか」とする方向で検討されていたが、一部幹事から、そもそもなぜ世界銀行との関係を強化すべきかという点も含めて検討すべきという意見があり、テーマは「如何にあるべきか」に変更された。自分の立場からすれば、世界銀行との関係を強化することは与えられた命題であり、疑問を呈する余地はないが、指摘を踏まえて考えれば、確かに日本人として、日本の立場で見れば、なぜ世界銀行との関係を強化すべきかという点は重要な問題点だと思う。

日本の立場から戦略的に考えるとすれば、「選択と集中」という発想に基づき、世界銀行とはほどほどに付き合っておいて、IMF とアジア開発銀行 (ADB) に集中した方がよいという見方は、白紙の状態から考えれば選択肢としてあり得る。しかし、日本の開発問題に関して現在の経験および能力は残念ながらまだまだ不十分である。従って、開発問題について世界でリーダーシップをとっている世界銀行をないがしろにはできないし、世界銀行から得るものは多いと考える。

日本の国家戦略・外交戦略は、国際的にドライに割り切って戦略を大胆に実施に移していくという円熟したところに達しておらず、それにも関わらず中途半端に戦略を振り回すとかえってリスクが大きい。将来的に世界銀行との関係を大きく見直す可能性を否定し得ないが、世界銀行と袂を分かつことは現実的戦略とはなり得ない。現時点における日本の実力および日本が置かれた国際環境を考えれば、世界銀行を無視し得ないどころか、むしろ重視して関係を強化することが日本にとってもプラスになる、という結論に至らざるを得ないと考える。

2．現状分析

(1) 従来の世界銀行と日本との関係

次に現状分析であるが、従来の世界銀行と日本との関係は、当初は政府が中心であり、日本にとって(これはIMFもそうだが)自国の経済力に見合った出資シェアを獲得し、第2位の出資国に上がるというのが世界銀行(およびIMF)との関係での最大の願いで、それを達成するためにそれなりの時間を要した。

その間、日本の貿易黒字が拡大するという国際的圧力があり、また軍事的行動ができないこともあり、資金面で国際機関と連携して供与を行うことが課題となった。これには単に出資のみならず、公的機関である日本輸出入銀行(輸銀)、海外経済協力基金(OECF)などが世界銀行と協調して融資することも含まれる。更に、民間銀行についてもちょうど日本が資金をどんどん供与していく過程だったこともあり、様々な形態での世界銀行との協調融資、また日本の民間銀行が世界銀行に融資するといったことが随分行われた。その次に来るのがPHRD(人材育成)などの信託基金を通じた貢献である。このような形で、時代時代に応じて資金の出し方は変わってきているが、日本は寛大にお金を出すという形で世界銀行との関係を保ってきていた。この結果、現在世界銀行では、日本は「お金は出すが口は出さない寛大なドナー」というイメージが作られている。

日本はこれに満足していたかといえ、本当のところワシントン・コンセンサスに対しては非常に大きな疑問が日本の中にあり、その流れは今でも続いているが、その疑問を大声で口にしたり政策に影響するように持っていくという努力は目に見える形で出来ていなかったのではないかと思う。「東アジアの奇跡」の研究はその中で出てきたものであり、それなりの意味はあったが、日本の主張がはっきり通った形になっておらず、未だに議論が明確にならないままである。その後アジア通貨危機が起こり、東アジアに対する理解について改めて議論されるという結果になっている。

(2) 最近の日本の変化

最近になって、日本と世界銀行の双方において、従来とは異なる非常に大きな変化が起こっている。最近の日本の変化について言えば、経済の状況が悪くなり、それと表裏の関係にある財政状況も悪くなっている。かつて世界中に資金を流していた日本の金融機関(特に銀行)は、不良債権問題でいわば凋落した。経済構造が重厚長大か

ら消費財中心に移行・変化しており、トヨタ・ソニーといった国際的に活躍している企業はあるが、全体としては東芝・日立といった名門企業を含め元気がない。政治的には、右よりで、かつ反米・反国際協調のナショナリズムが強くなっている気がする。日本を重視したナショナリズムには良い面もあるが、外から見てみると心配な面もある。中国に対する見方も庶民レベルで反発が感じられる。

このような経済状況の悪化とナショナリスティックな感情の高まりという政治情勢の中で、ODA の削減、顔が見える援助、日本の国際的支援のアジアへの集中といった議論が出てきていると思う。本年 2 月半ばに日本に一時帰国した際、日本の国債格付を 2 段階下げの見通しと発表され、日本の格付はポーランド、ボツワナ並みになるとの報道もなされたが、新聞の投書欄には、もう日本のことだけで手一杯であり、援助を止めて国内のことに専念してはどうかという意見すら見られた。この投書は、極端な議論ではあるが、以上に述べたような日本の変化・雰囲気をも端的に反映していると思う。

他方、前向きな要素として観察できるのは、開発問題全般に対する一般的関心が高まっていることである。そうでなければ NGO 活動はそれなりに出てこない。若い人達の中では、開発問題への関わりは以前よりも活発になっていると感じている。

(3) ウォルフェンソン総裁下での世界銀行

世界銀行の中での変化については、ウォルフェンソン総裁が就任して、いわゆる総合的アプローチが採用され、包括的開発フレームワーク (CDF) 、貧困削減が強調されるようになった。必ずしも実態を正確に反映しているとは思わないが、インフラ重視から貧困削減重視へという議論になっている。方法については、従来の融資中心から、融資も重要だがそれだけでなく TA (技術協力) や Grant (無償資金協力) 、更には知識をシェアしていく、その流れで IT も絡む、というところに重点が移ってきている。また、できるだけ民間セクターを重視し、民間ができることは民間にやらせようという方向性になってきている。

(4) 世界銀行と日本の関係変化

以上述べた日本および世界銀行の変化を重ね合わせると、世界銀行と日本の関係がどう変化しているかが見えてくる。

日本の経済・財政事情から、資金面では厳しくならざるを得ないという状況が顕在化しつつあるように思う。資金面の関係が薄くなれば、日本と世界銀行の双方とも、お互いに対する関心が薄れてくるのは否めない。これは当たり前のようであるが、かなり大事なポイントである。

また、世界銀行が打ち出した CDF (包括的開発フレームワーク) 、PRSP (貧困削減戦略ペーパー) は画期的な新機軸であり、パートナーシップを強調しているが、日本からすれば、世界銀行がやりたいようにやって日本は引っ張り回されるだけだという受け止める向きもあり、関係強化の方向には必ずしも役立っていない。

ローン（融資）から TA（技術協力）、グラント（無償資金協力）に世界銀行の重点が移ってくるとすれば、日本側の主なカウンターパートは JICA になる。しかし、JICA と世界銀行の関係は、まだまだこれから、との感がある。

民間企業は、重電・重機から消費財に中心が移ってきており、何をできるか模索が必要だが、これまで付き合いがないので、放っておけば関係が薄くなってしまふ。

日本の NGO は、国際比較をすればまだまだ発展途上にあり、世界銀行との関係の本格的強化のためには今後相当な努力が必要ではないかと思う。

以上のとおり、世界銀行と日本との関係が薄くなる要素はあっても強くなる要素は見出し難いという危機感を、私は少なくとも抱いている。

3．今後の方向

このような現状を踏まえ、何に焦点を当ててどういう体制で臨むのかについて考える必要がある。

（1）対アジア戦略

日本でいろいろ話を聞いて感じたのが、アジアの重要性である。この勉強会でも、なぜアジアだけ考えるのか、アフリカや中南米も大事であるという指摘があり、それはそのとおりだと思うが、日本の関心は圧倒的にアジアにある。日本と世界銀行を重ね合わせるとやはりアジアを現実的には考えざるを得ない。ただでさえ薄くなる世界銀行と日本との関係をアジアで引き合わせないと、協力の取っ掛かりがなくなることを懸念する。

中所得国

アジアにどう取り組むかといえば、アジアの多くの国は中所得国であり、基本的考え方は民間セクターを中心に置いて開発を進めようということになる。金融セクターの強化や企業のコーポレートガバナンス強化に民間主導で取り組み、透明性・公平性のある投資環境を作ることについては日本として異論はない。しかし、公的機関の役割という点で、世界銀行の民間セクター戦略のペーパーを斜め読みすると、JBIC などの日本側アプローチと世界銀行ではかみ合わない気がする。この場で各論の詳細を議論するつもりはないが、問題の立て方が世界銀行と日本で全くかみ合っていない。

最貧国

第2に、アジアの貧困国にどのように取り組むかという課題がある。今の中所得国を念頭に置いてわかりやすく説明すれば、日本は東アジア諸国にインフラ中心の円借款を供与し、結果として輸出が伸び経済成長が加速された。タイであれインドネシアであれ、このように成長して経済が強くなり、最貧国の状態を脱して開発に成功した。これは日本の援助の貢献である。多くの日本側関係者は、今後、カンボジアやミャンマーなどアジアの最貧国に、同じ戦略（インフラ中心の融資をした成長志向の戦略）を延長するのはどうしていけないかという気持ちを持っている。これに対し、世界銀

行の貧困に対する考えは、サブサハラアフリカ中心に始まった。そして PRSP プロセスが導入され広まり、その考えがアジアにも普及し、PRSP がベトナム、カンボジア他で導入されるようになった。しかし、これまでの日本の東アジアでの開発戦略と最近の世界銀行の PRSP 戦略が、どのように折り合いが付くかが見えてこない。最近のベトナムのケースでは、ベトナム政府の強い意向で PRSP に成長(growth)が付け加えられ PRGSP となったが、両者のぶつかりあいの中で議論が進むように思う。

地域協力

第 3 に、アジア地域では ASEAN や ASEAN + 3 といった協力体制が大事だと考える。貿易面、金融面、そして今では夢に過ぎないが、共通通貨についても欧州ができてアジアでしなくて良いのかという意識もある。世界銀行はこれまでこの問題に正面から取り組んでこなかったが、私にはそれでいいのかという気持ちがある。アジアの戦略を考える上で、日本と世界銀行が、衝突したり協力したりする可能性がある。

(2) 日本国内の体制

他方で、日本国内の体制も課題である。個人的な考えであるが、やはり要になるのは財務省である。自分が財務省出身ということは抜きにしても、政府部内で世界銀行拠出金の予算を要求する財務省が、「株主」として世界銀行を一番大事に考えていると感じている。しかし、これに伴う問題もある。

第 1 に、その結果として、世界銀行の政策を追認しがちである。世界銀行がうまく回らないと困るので、現状追認になりがちである。

第 2 に、財務省が監督しているという観点から、世界銀行内部の関係者が持っているイメージとして、財務省が目光らせているので他の省庁・機関と直接付き合うと怒られるのではないか、と思われている。しかし、財務省は(ルールやプロセスなど最低限は必要だが)そのようには考えてはおらず、全くの誤解であるという点を強調したい。今回の作業で、このことを明確化する必要があると思った。

外務省が最近開発問題に熱心に取り組んでいる姿勢を評価している。外務省が日本の国益をリードして考えるのは良いことである。しかし、いかんせん足腰が弱い。外務省のイメージは良く、世界銀行が飛びつきたくなるのはわかるが、現地出先まで熱心な取り組みが浸透しているかは疑問に思う。

その他の省庁については、今回の訪日時に訪問したが、従来からいろいろな協力関係はあるものの、接点を幅広く探せば未だ発展の余地がある。

地方公共団体も、最近の一部で国際開発問題への関心を高めているので、連携を模索すべきである。

JBIC については、今回多くの方々と議論して、大きな変わり目に来ていることは間違いなく感じた。先程申し上げたように、世界銀行について融資がすべてという体制でなくなってきたのと同様、JBIC についても日本における役割をいろいろ考える必要があるのではないかと。世界銀行との関係も転換点にあり、大きく一皮むけて新

たな関係が出来ればよいと思う。

JICA については、先程来申し上げているように、世界銀行との関係を強化する段階になっているが、これからというところである。

総じて、日本政府としての戦略が欲しい。以上述べたことを並べて足し上げれば日本政府としての戦略が出てくるわけではない。日本として世界銀行との関係をどうするかを真剣に考えなければ本当の答えが出てこない。

(3) 知的交流

知的交流については、日本の考え方を理論武装するとの観点からも重要である。大学の研究者、民間も含め、アカデミックな世界の知的交流を活発化して、日本の戦略を包み込んで理論武装し発信するということが必要である。この部分については、努力は見られるが非常に弱い。大学の先生の能力の問題はさておいて、大学のアカデミズムの制度が国際的に見て融通の利かない旧態依然のように見える。この点をまず見直すべきである。

【席上および直後に電子メールで出された意見】

1. 日本の外交戦略・開発戦略と対世界銀行戦略の関係について

(1) 世界銀行と日本の関係について議論を聞いていて感じたのは、世界銀行側が何をしたいかはある程度明確なのに対して、日本側は何をしたいかが定かでないので、どうも議論が実のあるものにならないということである。つまり「今やっていること（東南アジア中心？インフラ中心？）を継続してやりたい」という以外の政策軸が見えてこない。やはり、日本は援助を通じて何を達成したいのか、そのために何をしなければならないのかという基本を固めるのが先決ではないだろうか（これまでの継続でいいということであれば、この先は無意味な議論である）。

(2) これまでも ODA 大綱が作成されたり、一部の国については援助計画が立てられているが、いずれも非常に抽象的かつ総花的で、一般の人にとっては何がしたいのか良く分からないのが実態だと思う。外務省の人は、よく「ODA は外交政策の重要なツールだ」とか、「援助と外交は不可分だ」と言う。私も全くそのとおりだと思うが、日本の援助戦略がぼやけてみえる最大の原因は、それと密接不可分であるべき日本の外交戦略がぼやけている（少なくとも一般人からはそう見える）からだと思う。日本の国益を明確に定義して、それに基づく外交戦略を打ち立て、それに沿った援助戦略を考えないと、いつまで経っても焦点の定まらない議論が続くことになると思う。

援助政策の意思決定をどうやって一元化するかという議論も出ていたが、その背景となるべき日本としての外交戦略が描けていないと、援助政策を一元的に議論する器を作っても小手先の議論だけで本当に意味のあるアウトプットは

出てこないのではないかと思う。

この基本的な部分を避けて通ろうとすると、結局、現状追認型の援助政策に流れてしまい、「世界銀行が方針転換をする中でいかにこれまで通りのことを邪魔されずにやっていくか」とか、「援助予算が削られる中でどうやって立ち回るか」という類の夢のない話になってしまい、「日本としてはこういうことを達成したいので、そのために世界銀行をこうやって活用しよう」というような前向きの話にはつながらない。また、省庁の枠を越えて共通の認識を持っていないと、結局は、それぞれの縦割りの組織の中で自己完結的な発想で物事を考えるようになってしまい、個別問題の議論をしても非生産的なものになってしまいがちである。

あまり大上段に振りかざしたようなことばかり書いても仕方がないのだろうが、外交政策について政府から強烈な発信が相次ぐ（その内容の可否はともかく）米国にいと、どうしても上記のような点が歯がゆく感ぜられてしまう。

- (3) 国民に広く日本の援助や世界銀行について関心を持ってもらう必要があるとの議論があったが、これまでのような抽象的かつ総花的な議論をしていては、関心を持ってといっても無理な話だろう。安全保障、資源、貿易、投資、通貨・金融などの様々な角度から検討して、我が国として何をしなければならないのかを（少なくとも）政府内で意思統一する必要があると思うが、どうも現状ではその根っこのところが欠けているような気がする。それが官邸（総理）の役割なのか、外務省の役割なのか、内閣府の役割なのか、はたまた与党の役割なのかは私には分からないが、誰かが中心となって軸となる政策を打ち出す必要があるのではないだろうか。それを霞ヶ関の住人でなくても理解できるような分かりやすい言葉・コンセプトで発信してはじめて外交や援助についての国民的関心が高まり、実のある活発な議論がなされると思う。
- (4) 日本の予算が減少しているこの時期は世界銀行と日本との関係を見直す良い機会である。何が本当に必要なものかを議論できるのは、実際はお金がなくなってきた時である。
- (5) 戦略については、個々の組織の中で考える部署を作らないとダメである。1つのポストにつく人が2年で次々と変わっていくと、状況が変化する中で新しいことをやろうとしても、組織としての蓄積がない。今の時代に合うような組織に変わっていかないと、戦略が出てこない。戦略が何かを議論するためには、まず体制を構築すべきである。
- (6) 現在の ODA を取り巻く体制は古すぎる。人事体制も古い。時代にあったフレームや人事体制へ変えていく議論（ストリームライン化）は決してタブーではない。これをやるだけで今まで我々が頭を悩ましていたことの大部分が解決されるのではないか。いっそのことマネジメント・コンサルタントなどに日本の ODA 体制、戦略案でも作ってもらってそれを叩き台にして変革の議論をはじめても良いのではないか。重要なのは行動である。

- (7) 日本と世界銀行の方向を考える中で、顧客である途上国の視点も重要である。自分は都市開発担当で、インドネシアの諸都市を1ヵ月間回った。顧客は市民であり、オープンに意見をいってもらった。その中で、世界銀行や日本はインドネシア政府にお金を貸さないでくれという声が出てきた。日本や世界銀行として、どのようにこの発言を受け止めるべきか考えている。
- (8) 世界銀行との協力は日本のODA改革にも資すると思う。日本のODAが直面する主要課題として、開発研究の強化のための援助戦略の構築と発信、国別・分野別の経済協力体制・ネットワークの強化の2点が考えられる。そのいずれも世界銀行との対話や協力を通じて、日本のODAのどこに強みと弱みがあり、世界銀行の情報や知見を活用しつつどう改善できるかが明らかになってくると思う。大口拠出国として世界銀行をどう使うかという観点のみならず、日本のODAの透明性を高め、日本の経協政策を再考する触媒としての世界銀行の役割にも留意していきたい。

2. 世界銀行に対するオールジャパンの意思決定システムについて

- (1) 日本全体としての戦略の核になるもの考える必要がある。ODAに限らず、日本は国家戦略の構想力において著しく劣る国との印象が強い。突如マスコミを通じて良いアイデアが出てきて日本全体がこれを支持するといったことは起こり得ない。戦略を考えるためには、まず制度的な意思決定システムをきちんと構築する必要がある。外務省と財務省の双方を包み込むような制度が出来ていないから、戦略もできない。各機関を統合して開発戦略を統一的に議論する組織をつくる、ないし横断的なネットワークをつくるといった形で仕組みを変えないと、オールジャパンとしての戦略決定はできない。
- (2) 日本の援助関係者の世界銀行へのアプローチを見ていると、日本が必ずしも一枚岩ではないと感じることが多い。外務省は「我が国」と言いつつも、実はオールジャパンを担っているわけではないと感じることがある。また、NGO、コンサル業界、民間企業などが対世界銀行の関係強化を模索するに当たって外務省の存在を活用しているとは思えない。
- (3) 欧州諸国と世界銀行の定期協議は年1回、しかも同国の外務省(国によっては財務省)が全ての窓口となっている。欧州諸国の協議事項に「官民パートナーシップ」や「民間セクター育成」が含まれているのは、当該国内での民間セクターとの意見交換が十分なされているからだと思う。これらの国の多くが世界銀行との協調枠組意文書の中で、窓口の一本化を規定している。英国の場合はDFIDで、カナダの場合はCIDA、ドイツはKfWになっている。翻って日本の場合、定期協議と呼ばれるものが、各アクター毎に存在するのは異様な気がする。外務省、JBIC、JICA、ECFA(コンサル業界団体)、経団連など等。NGOグループもこれらとは別にアプローチしてくる。

こうした統一性のなさの弊害を如実に示す例は日本人コンサルタントの受注

問題である。日本のコンサルタントが国際競争力に乏しく、世界銀行の調達ルールに従うとなかなか受注できないことは、業界も財務省も世界銀行も問題点として認識している。海外コンサルティング企業協会（ECFA）は、日本の持つノウハウ、比較優位を持つ分野の売り込みのため、毎年世界銀行にミッションを送ってくる。だが、日本のコンサルタントに国際競争力がないのは、日本国内の保護されたマーケットで十分食って行けるからであり、また外務省や JICA、JBIC の単価、業務指示と作業監理の質の問題とも絡んでおり、単に業界と世界銀行との間で解決策が見出せる問題ではない。外務省やその他援助機関と世界銀行との協議では、日本側はこの問題を挙げてくることは殆どないので、この問題が日本国内でシェアされているのかすらわからない。

- (4) 世界銀行の最大出資国であるアメリカの場合、1980 年代前半アドボカシーを行う NGO が、米国連邦議会を納税者である国民の声を最も反映できる場と考え、連邦議会の公聴会で世界銀行の援助受入国で起こっている重大な環境・社会経済的な問題に対する証言を行った。それを契機に連邦議会で国際開発金融機関の資金拠出の妥当性が真剣に議論されるようになり、公聴会を通じて一般市民が政策決定へ参加できるようになったと言う背景がある。つまり、省庁間協議の他に、NGO 議員 連邦議会 法的責任を持つ財務省 米国理事室 世界銀行へ、という意思決定システムが出来上がり、世界銀行におけるアメリカの声をより大きなものにしていく。一方、第 2 の出資国日本が世界銀行の政策に影響を与えられないのは、意思決定システムが弱いからではないだろうか。すばやい情報開示を行い、多くの人材・組織の意見を取り込むシステムを構築することで、より戦略的で専門的な政策を世界銀行に提案できると思う。

3. 世界銀行の重点の変化と日本の対応について

- (1) 世界銀行には、市場で資金を調達して貸し出すという基本的な性格がある。しかし、貧困削減をメインの目標とするようになって、アフリカ支援やエイズ対応などリターンが期待できない分野に踏み込まざるを得なくなってきた。世界銀行として本質的な矛盾を抱え込んでしまっている。これもディスカッションの問題意識に加えていただきたい。

また、これに伴い、日本側の対応も従来の銀行の株主の代表としての財務省中心の発想から、具体的なオペレーションを通じて貧困削減についてどう取り組むかという発想が必要になり、在外公館・事務所を持つ外務省・JICA・JBIC と世界銀行とのパートナーシップが重要になってきている。

- (2) 自分は世界銀行の財務を担当しているが、今世界銀行で問題になっているのは、中長期のファイナンシャル・キャパシティである。従来世界銀行の財務はローン・インカムを中心としてリターンを得て成り立っていた。IDA（世界銀行の譲許的融資）には世界銀行のネット・インカムの一部を IDA に移転することによって IDA 財政を補填してきている。焦点が貧困に向かう中で貧困対策は

銀行にとってはコストが高い。財務的に厳しくなっているおり、(財務の健全性と IDA の) 両方を成り立たせるためにどうするかという点が問題になり、世界銀行理事会でも議論が出てきている。数年前、世界銀行は中所得国向け融資の金利をアップすることにより、財務の健全性を取り戻す方向に向けた。それにも限界がある。IDA に対するドナーからの直接拠出金を大きくするのか、中所得国向け融資の金利を更に高くして最貧国に向けるのか、日本は第 2 位の株主としてどちらの方向性を示すのか、今考える必要がある。

- (3) アジア開発銀行 (ADB) に出向していた経験から言えば、株主である出資国側が、オペレーションについてマイクロマネージメントをすべきではない。他方、全体の資金配分がどのようなかというようなオペレーション全体像については考えるべきである。IDA の譲許的融資の 50% をアフリカに振り向けて本当に良いのか。日本として、アジアにも向けるべきだという立場がある。ネガティブ・チェックということかもしれないが、日本、更にはアジアとして損しているところはないのか、というような主張は株主として当然のことと考える。しかしながら、それ以上に今述べたようにオペレーションのパートナーとしてプロアクティブな関与をするのであれば、財務省だけということではなく、国内のステークホルダーの意見を集約するような何らかのメカニズムが必要である。他方、それをまとめるにあたって、日本の対外援助政策について根本的な議論が必要であるが、その中心哲学がない気がする。
- (4) アジアの中所得国は、中国も含め、世界銀行の融資先としてはそれなりに優良である。それらについて、民間でやれるのだから世界銀行は手を引いて最貧国に集中した方が良いという議論を受け入れると、世界銀行はローンでやりくりしていくという戦略から手を引いて、グラント中心になり、融資機関としての世界銀行の性格が相当に変わる。それで良いのかという点が問題である。自分の考えでは、世界銀行はもう少しアジアの中所得国に力を入れて良い。そうすると、今の世界銀行のアプローチでは十分ではない。この点はもう少し議論すべきだが、新興市場国に融資することに公的な意味があり、民間のみに任せて良いということでないという根拠を十分に考えないと、融資機関としての世界銀行の地位が危うくなる。
- (5) 世界銀行のローンは出世払いモデルであり、返済まで 30 ~ 40 年待とうという考えに基づくものである。これは、欧州でもアジアでも役に立った。それでも返せない国は返せない。恥の文化があり借りた金を返そうという国が発展する。その意味で、世界銀行モデルはアジアに当てはまりやすく、世界銀行がもしコアオペレーションを続けようとするれば対象はアジアが中心となる。その際 ADB との棲み分けを考える必要があるが、それが生き残る道である。確かに、リターンがあった分を、どのみち返せないところに限定的に出すということはあるかもしれないが、世界銀行は慈善組織でないという点を明確にすべきである。
- (6) 世界銀行がローンから知的貢献にシフトということであれば、日本にとってチャンスである。世界銀行のミッションに随行して日本からもどんどん人を出

させてもらえばよい。世界銀行が現場でどのような仕事しているか、現場で勉強する。現場を通じての理解を深めれば、その中で反発や友情も生まれるであろうが、お互いの顔が見えるような信頼を作ることができる。そのような具体的な基礎なしに、大きな戦略を作るとは難しい。

- (7) 中所得国への融資について、世界銀行で大きなイニシアティブがあったが、半分立ち消えのようになっている。実際に研究も行われたが、大きなマクロの研究だけあって、それぞれの中所得国に対してどこに世界銀行が入る余地があるか、どのセクターには民間が入りどのセクターには世界銀行が入れるのかといった議論をしていない。この点について、日本はアジアの中所得国への援助から学んだ内容（例えば、特定のセクターを援助し投資していくことが効率性を生むということ）を世界銀行に対して堂々と提言していける。また、第2位の出資国として、世界銀行の経営、援助の効率性、援助システムに対しても言うべきことがある。世界銀行の Primary Objective は一部の政治的圧力に左右されがちな側面も否めない中、日本は二国間融資と統合的な独自の政策を持って、協調融資に望む方がよい。
- (8) 「世界銀行グループは、ローンで利益を出す機能とグラントを供与する機能を併せ持っている」との論点の紹介があったが、「グラントとローンとの連携の在り方の明確化」（「ローンにつながるグラント」、「低利融資」、「純粹なグラント」の使い分け（分野など））について、日本としての意見を強く出せば良いと思う。この部分は外部の人に解り難い面があり、透明性を高める必要がある。また、誘導型の資金供与については、日本の国内政策などでの事例を含め、知見が充実していると考えられる。
- (9) 一般国民がお金の使途につき説明を受ける際、人の命が助かるということと分かりやすい。他方で、インフラ整備については、特に日本では大規模公共事業のイメージは良くない。田舎は公共事業重視といわれるが、一般県民レベルでは圧倒的に福祉教育重視である。今までのやり方を正しいと説得するのは容易でない。世界銀行について、「本来融資機関である」と言っても仕方がない。そもそも、今どのような機関が必要なのか、何にどうお金をだすのか、貧困削減などに対抗できる理論武装ができるのか、という所から説得できるかが重要である。日本として、根本に立ち返って、日本型モデルを踏まえて、本当にどういうことを真面目に主張していけるのかをきちんと整理しなければいけない。国の戦略を考える際には智恵を募るべきである。
- (10) 世界銀行の政策が右や左に振れているのは、単なるトレンドではなく、米欧の市民社会の圧力が米欧政府の理事室を通じて世界銀行に伝わり、対応しないと存続できないので真剣に動いているという面がある。日本が予算が減っている時がチャンスというが、正に量が減ったときに質を見直す荒療治が必要である。

4．国連とブレトン・ウッズ機関の関係について

- (1) 世界銀行は融資機関であるにも関わらず、貧困撲滅を実現したいということで、国連が90年代に打ち出したようなアドボカシー・理念的な要素を、リターンを考えずに引っ張ってきてしまった。ウォルフェンソン総裁は少し急ぎすぎたように思う。日本としては、国連とブレトン・ウッズ機関（世界銀行・IMFなど）の役割の違いを、財務省・外務省で整理して、日本政府内部で共通の戦略・アプローチを作るべきである。貧困撲滅活動を引っ張っている世界銀行に協力するのか、貧困撲滅は国連中心の協力にして世界銀行は融資機関の役割を再認識させるのかを考える必要がある。あるいは、国連と世界銀行グループをより一体化させて考え、国連の理念的要素と、資金力・組織力で実践に移す世界銀行グループの役割をより強く認識することで、日本としても世界銀行が開発金融機関としての性格を曲げずに貧困撲滅への取り組みができるよう支援することも考えられる。
- (2) 国連とブレトン・ウッズ機関の関係のあり方をどう考えるのか、という点については、これまでは管轄省庁が分かれ、棲み分けをして対応してきたが、冷戦構造が終わり、国際環境の変わる中で、日本も議論しなければいけないところに来ている。

5．世界銀行に対する国民の理解について

- (1) 世界銀行がどういうものなのか、一般の日本人には関心もなく、全く見えてこない。小学校の時に、IMFや世界銀行が教科書に出てきて、世界銀行のおかげで東名高速が出来たと習ったのが最初の取っ掛かりである。教科書も簡単になっており、今の子供が世界銀行について学ぶのはNGOとの関係であろうか。世界銀行はコマーシャルにも出ていない。まずは小学校の教科書に入れてもらうところから始めないと理解が深まらない。
- (2) 日本の感覚からすると、なぜ世界銀行はリストラしないのかと思う。IMFや世界銀行があり、それとは別にアジア開発銀行があり、日本はいずれも第2位の株主であるので、リストラは可能ではないか。アジアとアフリカは区別する必要はないのではないか（アジア開発銀行はマニラに本部があるが、日本に本部がないと理解されない）。世界銀行が現地化を進めると、地域開発銀行と重複してリストラが必要になる。
- (3) 日本が世界銀行の大株主という点についても理解されていない。財務省は株主といっても、その改善についてどの程度インセンティブがあるのか。世界銀行はブラックボックスであり、政治家にとっても利権にならないので縁遠い。国会でも全く議論に取り上げられない。そもそもベーシックな内容から情報発信をする必要がある。

6 . その他

- (1) 対アジア戦略について、日本の製造業における対外直接投資の 90%以上が中国を想定しており、またアジア経済研究所の講演の 95%が中国関係であるなど、中国をどう考えるかが対アジア戦略の中で重要である。特に、沿海部には先進国が次々に進出しているが、そこをどう考えるかがまず重要である。その関連で、日本の戦略に一番欠けているのは、将来の日本の産業構造をどう考えるかという議論である。そこを詰めて考えないと、ODA 戦略も固められない。日本の産業戦略は日本の ODA 戦略と不可分になってきている。
- (2) 日本国内体制の問題だが、日本の少子高齢化が進むと、モジリアニのライフサイクル論ではないが、高度成長はもう起こり得ない。日本が今後生き延びるためには、やはりアジアが重要である。産業セクターを支えるインフラ支援を含め、どのようにアジアを支援するか再考すべきである。
- (3) 日本が本当に誇れるのは、高齢化を成し遂げたことである。貧しく食べるものがない状況の中で、子供を育て、長寿国を実現した。特に女性の人生を長くしたのはすごいことである。これは経済発展だけでない。これこそアジアを含め世界に伝える問題ではないか。自分はアジア諸国を回り、女性の問題にも取り組んでいる。日本政府にやって欲しいことは、日本の女性が途上国の女性や子供の生命を助けることに協力することである。具体的には、母子手帳や保健所など、日本は優れた制度を明治から戦後の過程で創意工夫をして作り上げてきた。これは途上国でも活用できる。前から言われていることだが、世界銀行ではそういう細かいところを取り上げる余裕はない。しかし、日本は細かいところに拘ることによりうまくいくのではないか。ソフト・ハードのインフラを含めた具体的な支援を行う中で、自ずと日本としての戦略ができるのではないか。アフガニスタンについても、インフラは大事だが、女性、差別された人、子供のためのシステムを作りたい(注：母子手帳についてはインドネシアなどで JICA が技術協力を行っている)。
- (4) 教育について、日本にいれば経済問題はあるにせよ豊かな暮らしをしているが、世界には貧しい人がいるということを教育で取り上げるべきである。これは教育を超えた問題かもしれないが、貧しい人と支え合い、付き合っていく必要がある。慈善精神、人類愛などの土台がないとダメである。
- (5) 公的機関の積極的な役割(投資の誘導、インフラの直接整備など)について、世界銀行と日本に考え方の隔たりがあるとの指摘があったが、日本の考え方を裏付けるための理論・実証研究などを日本資金(日本基金、日本の開発援助予算など)により強化すれば良いのではないか。これは、日本の開発戦略の理論武装と、世界銀行プロジェクトの評価の充実のために有用である。例えば、電気通信や IT 分野は、「民主体」が当然となり、開発金融機関の役割も大きく変化しているが、村落地域の電気通信開発については、公的機関による直接的な支援もある程度必要だとの考え方もあり、それを裏付ける具体的データや新しい理論が求められている。競争市場の中での特定企業(事業体)への支援には

問題があるが、その弊害を少なくするための条件などの付け方（資金供与において）を含めた理論などが必要であると思う。

