

第一章 国際経済協力の実施にあたって 我が国の「国益」の考え方

(1) 国益の柱と概念の変遷

経済的繁栄と安全保障の確保、さらにこれらを支える根拠としての我が国が保持する価値の確保が我が国の国益の柱である。現代世界におけるグローバル化(経済活動などの世界規模的広がり・相互依存関係の深化)の大きな流れの中では、国際関係を抜きにして国益を考えることは不可能であり、このような状況下では、これら三つの柱における世界との関係の明確化を通して、我が国の国益を考えていく必要がある。

これら三つの柱のうち、我が国が保持すべき価値の明確化こそが基本となってくる。自国の文化的価値といった点を別にすると、政治・経済・思想などの諸領域における自由主義の確保が、我が国の国益を支える価値に相当すると考えられる。我が国はこの自由主義という価値を柱として、経済的繁栄と安全保障の面で、我が国の利益を追求していかなければならない。これが、広い意味での我が国の長期的な国益の増進に繋がるのである。

ところで、「国益」とは、非常に漠然とした概念である。国益の考え方は、これまでの時代的背景や文脈の中で大きな変遷を経てきた。

そもそも、国益は学問的な定義づけが行われる前に、まず政治家によって現実政治の中で用いられたのがはじめと言われている。そのため、国益の概念が非常に曖昧なものとなってしまった。また、国益は英語の“National Interest”に相当するが、これは「国民的利益」あるいは「国家的利益」と二通りの解釈が可能である。つまり、“National”からくる視点を主要な構成要素である「国民」に置くのか、あるいは構成物全体としての「国家」に置くかという基本姿勢の問題が存在する。さらに、19世紀の欧州協調体制は、同質的な少数の国家から成る比較的単純な構成であったが、その後の国家の増大に伴う文化・価値体系や発展段階の複雑化は、国益のさらなる多層化ないしは複雑化を助長することとなった。

国益は、古くはフランス絶対主義の時代には「君主の利益」あるいは「王朝の利益」と解釈され、フランスのルイ14世は「朕は国家なり」という理念の下、絶対君主としてソブリン(主権)の確保を最重要目標と位置づけ、これを脅かすものは全て排除しようとした。その後、イギリス革命やフランス革命などを通じて近代国家の確立が進められるようになると、国益は次第に国民的利益と認識されるようになり、後のアメリカの独立を契機として、国益概念の一般化が大きく進展した。建国時代のアメリカでは、欧州旧体制からの脱却を目指し国民国家の建設が進められたが、ここで「国民の利益」と「国家の利益」との同調がみられた結果、憲法制定以後、当時の政治家が国民的利益として国益を用い始めるようになったとされる(「国家の名誉」、「公共の利益」、「一般意志」など)。その後さらに20世紀以降に入り、第一次大戦及び第二次大戦での経験を通じて、国民の政治における地位の高まりや国民の政治への関心の高まりなどを背景として、国民的利益としての概念が定着化したと言われている。こうして国益は「国民のための利益」と認識され、国益の実現が外交政策の基本となり国家の最重要任務と位置づけられるようになった。

国益の分類には幾つかの方法があるが、その一つとして、個人的国益、集团的国益、価値的国益の

三つに分類する方法がある。個人的国益とはルイ14世の時代のような君主の利益、王朝の利益の考え方である。価値的国益とは、国民の生命、財産あるいは国家の安全などを犠牲にしても、救済的な哲学の推進に国家の資源を投入する場合を言う。かつての宗教戦争などがこれに該当し、イデオロギー(観念形態)的な色彩の非常に濃い国際政治あるいは外交政策と考えられる。上記の二つはいずれも両極端であり、今ではその中間が最も一般的と考えられている。それが、すなわち集団的利益あるいは国民的利益である。具体的には、市民の利益や社会の利益などがこれに含まれるとされる。

(2) モーゲンソーの定義

国際政治学者であるハンス・モーゲンソーは、「より少ない悪」(レッサー・イーブル)の選択¹を基本的考え方とした国際政治のあり方を志向した。モーゲンソーは「国際政治の究極目標は常にパワーの獲得にある」と主張し、パワーの獲得によって定義される国益の内容、あるいはパワーの内容自体は可変的であり、それらは歴史的な時間と状況、政治的、文化的文脈に対応して変化するものとした。

モーゲンソーは国益を国際政治学の基本的な概念と位置づけ、利益は政治行動を判断し方向づける永久的基準であるとした。この考え方によれば、国益もまた国家の外交活動を判断し方向づける永久的基準となる。外交政策の目標は、国益の観点から定義されなければならないとしている。

国益には第一次的な恒久的・一般的なものと、第二次的な可変的・特殊なものがあるとされる。第一次的な国益は一国の物理的、政治的、文化的一体性の保持及び他国からの脅威に対する自己保存を意味する。こうした利益は全ての国家に共通のものであり、如何なる犠牲を払っても守るべき核心的な利益である。「死活的な利益」とも呼ばれる。第二次的な国益とは、ある特定の時代の政治行動を決定する種類のものであり、外交政策の形成にあたって拠って立つ政治的・文化的文脈の中でその都度決定されるものである。

国家行動を考える場合、「国益」、「目的」、「政策」、「行動」の四つのレベルを区別して考える必要があるとされる。一般的には、国益は時代によってあまり変わらないが、それに対して行動は特定の、常に変更される性質のものである。そして、国益によって目的が規定され、目的によって政策が規定され、政策によって行動が規定される。つまり、政策決定者は政策と行動を決定する場合、その根拠となる国益をまず考慮に入れなければならないのである。

このように、国益は国家の外交政策の最も基本的な概念となっている。しかし、それは同時に非常に曖昧な概念であり、階層レベルでみても、市民レベル、社会レベル、圧力集団レベル、国家レベルなどの様々な価値が存在する。それら各レベルの価値の総和が国益としてみることができよう。なお、国益論は主として国の外交政策と関連づけて議論が行われることが多いが、これは国際関係が国益に少なからず影響を与えるためである。しかし、国益は国家政策の基礎ともいえ、外交政策のみならず、国家全体の総合的な政策にもそれなりの影響を与えるものと考えられる。

(3) 国益概念と国際秩序の安定条件との関係づけ

市場経済と民主政治の成熟度という基準からみた現代世界の構造は三つの域圏に分類される。い

¹ 政治の性善説を否定し、現実主義の立場から政治を本質的に悪と規定し、「より少ない悪」をどのように実現するかという限定された方向を目指すこと。

れの成熟度も高い主要先進国における行動主体は、グローバリゼーションの進展や情報通信技術の発達などもあり、従来の主要な行動主体である国家に加え、民間営利部門(企業など)や民間非営利部門(NGO、市民団体など)における多種多様な主体から構成されている。これらの新しい主体は、経済や社会における様々な分野で、国家や民族の壁を超えた世界的な活動を展開している。

しかし一方でそれ以外の域圏に属する多くの国々、すなわち市場経済・民主政治の面で全く未成熟もしくは発展途上段階にある大多数の国々においては、依然として「国家」あるいは「政府」が主要な行動主体として位置づけられている。

こうした世界構造を前提としたとき、「国家の生存」は国際体系における最低限の必要条件となる。つまり、国家は物理的、政治的、文化的同一性の保持を重視し、第一次的国益として国家生存のために他国の侵略に対してあらゆる抵抗を行う。民族国家が国際社会の構成単位として重視される以上、国益は国際政治をみる上で重要な要素となるのである。

モーゲンソーは国際平和を維持するための方法として、現実主義の市場から「勢力均衡政策」が有効であると提唱した。ヘンリー・キッシンジャーは国際的に安定した秩序の構築のためには、勢力均衡(会議外交)モデルを基礎とし、イデオロギーを排除し国益に基づいた行動が不可欠との立場から米国外交を展開した。キッシンジャーの行動とモーゲンソーの思想との間には、現実主義的立場から国益概念を国際政治の基準とすべきという点において共通性が確認されており、両者は戦後の冷戦世界の米国外交において、指導的役割を果たしたと言われている。しかし、勢力均衡政策は結果として米ソ冷戦時代の軍拡競争を招き、相手国に対する不信感を払拭出来ない限り、国際社会における永久平和を実現できないことを教訓として得た。こうした教訓は、その後の理想主義を基礎とした「集団安全保障体制」によって補完されることになる。

(4)ネクタラインの定義

如何なる国益も不変なものと同変のものがあることは先に述べたが、ネクタラインによれば、不変な国益には大まかに「国防」、「経済」及び「世界秩序」の三つがあるとされる。

国防上の国益とは、自国の安全が他国の脅威にさらされることを防ぐことであり、具体的には、国民、領土、及び国家の安全を守ることである(国家の最小限度の義務:国家存立条件としてのナショナル・ミニマム)。

経済的国益とは、一国の貿易ないしはその他の国際的経済活動を通じて、維持拡大する利益を言う。現代の日本はこの利益を最も重視している。

第三の世界秩序とは、国際的な環境の安定と平和を維持促進することを言う。前者の二つが比較的狭義の国家的利益なのに対して、国際的国益あるいは広義の国家的利益とみることができる。

ここで意識すべきは、これら三つの価値も時代によって優先順位が異なることである。例えば、戦前の日本や冷戦時代の米国においては国防が最も重要視され、戦後の日本では国防に代わって経済的国益が国益の最も重要かつ中心的な位置を占めるようになった。また最近の米国では、先の同時多発テロの影響によって再び国防を重視する傾向がみられる。

ネクタラインによると、国益は国家の状況や時代背景などによって優先順位づけがなされるが、基本的に以下の四つのレベルに設定されるとしている。

<国益の四つのレベル>

国家生存に係わるレベル(サバイバル)

サバイバルな水準とは、国家の生存そのものが危険にさらされている場合であり、領土に差し迫った脅威がある場合を指す。

死活的なレベル(バイタル)

国家の安全に重要な危害が及ぶ恐れがある場合を言う。バイタルは放置しておけば「死」の可能性があるので、サバイバルはまさに「死」そのものを意味する場合である。

主要なレベル(メジャー)

海外における不利な状況に対処するために何らかの措置を採らなければ、国家に対する重大な危害が発生する可能性がある場合である。

末梢なレベル(マイナー)

現在、静観していても、国家に対する危害は全くないか、もしあったとしても軽微なものである場合を言う。

上記の国益のレベルから言うと、 の国家生存に係わるレベル(サバイバル)から の主要なレベル(メジャー)がとりわけ重要であるが、これはモーゲンソーの定義における「恒久的・一般的な国益」に該当すると考えられる。これはすなわち、ネクタラインの指摘する「不変な国益」であり、これらを踏まえ「国益」の定義づけを今一度試みるとすれば、「国防の充実・経済発展及び世界秩序の安定化を実現すること」もしくは「経済的繁栄、安全保障を確保し、それを支える根拠としての価値の明確化を実現すること」が望まれている帰結としての「国益」を実現することとなる。

(5)我が国の「国益」とは

我が国の不変的な国益のうち最も重要と考えられる国防的利益とは、日本の物理的、政治的、文化的統合性を保持することであり、これは国家存立条件としてのナショナル・ミニマム(国家の最小限度の義務)を意味する。その第一はまず領土防衛である。これには国民の生命、財産を守り、日本の国家主権を維持すること、また政治的、経済的、社会的秩序の維持がある。日本固有の文化と、それに基礎を置く固有の政治・経済・社会制度を維持するよう努めることが最も重要な使命である。このように、領土や国境などの地理的次元は国家の主要な構成要素であり、日本の国益を議論する上で、自らの地理的(地政学的)要素が非常に重要な役割を担っているが、そうするとわが国の国益は「アジア」さらには「東アジア」を抜きには考えられないことになる。

経済的国益は我が国にとってとりわけ重要であり、特に戦後以降、我が国の外交の中心的な存在となっている。具体的には、市場、資源の安定確保と、その海路の確保である。特に日本は資源が少なくその多くを海外に依存している。そのため、国力の分野に集中的に投入され、資源の安定供給が日本にとって重要な外交課題となっている。いわゆる「資源外交」が正当性をもつ根拠となっている所以であるが、ここでも「アジア」の重要性は明らかである(市場開拓、資源供給、海路確保)。また、近年のグローバル化の進展は、各国の経済的な相互依存性を高めているが、冷戦構造の終結などとあいまって、経済的な国益が世界レベルでも以前にも増して重視される傾向にある。

世界秩序的国益に相当するのは、基本的には集団安全保障体制下での「国連外交」であり、国連を中心に全ての国と友好関係を保つこと、いわゆる「全方位外交」を基本方針としてきた。日本は軍事力を

放棄しており、紛争解決には外交を用いなければならず、また国際社会が安定していなければ資源も市場も確保出来ないためである。全方位外交を基本政策としてきた背景には、20世紀前半の我が国と東アジアとの不幸な関わりの歴史が大きく影響を及ぼしていたことは事実であるが、実態面ではアメリカの提供する世界秩序の枠組みへの全面的な依存であったと考えられる。しかし、こうした外交の基本姿勢が、「東アジアコミュニティ」の構築への意思表示によって変わりつつある。アジア近隣諸国との新しい関係の構築に向けた取り組みは、我が国外交政策の基本姿勢の一つの転換であり、世界経済においてグローバル化が加速する一方で、地域主義が複線的に併存する現代世界の潮流において、我が国としての国益や戦略的思考からの適応であると考えられる。

(6) 将来像(ビジョン)、国家戦略、国家意志の確立

モーゲンソーは国家行動を考える場合、「国益」、「目的」、「政策」、「行動」の四つのレベルを区別して考える必要があるとした。国益と将来像(ビジョン)や戦略などとの相互関係を考えると、具体的な「行動」は「政策」であるところの「国家戦略」によって規定され、「国家戦略」は「目的」あるいは「目標」であるところの「将来像(ビジョン)」によって規定され、その達成は国家行動の基礎となる「国益」に結びつくと考えられる。これを図式化すると、「国益」「将来像(目的)」「国家戦略(政策)」「行動」という関係になると考えられる。

ところで、国益を実現するための政策の実行には「国力」が必要となってくる。クラインの分析によれば、物理的な国力と実際の国力の大きさは全く等しくなるわけではないとしているが、これは総合的な国力(=真の国力)に国家の「戦略」と「意志」の二つの要素が深く関わっているためである。すなわち、第一に国家がどのような戦略を持っているのか、第二に国家がどのような意志を持っているのかが決定的に重要となってくる。ここではクラインの分析の骨子のみを紹介する。

<クラインの分析>

基本国力(物理的国力) \times (国家戦略・意志) = 真の国力(影響力)

(基本国力は人口、領土、経済力、軍事力から構成される)

一貫した国家戦略が欠如していたり、戦略を実行に移す国家の政治的意志が殆ど体系化されていないような場合、人口・領土・経済力・軍事力が大きくても小さな影響力しか発揮し得ない。もし、国家が戦略的に混乱をきたし、政策を追及する意志が希薄であれば、その国家は国家戦略・意志というレベルではかなり低い評価しか与えられない。国家意志の高さは、国家の戦略的狙いが明白に規定され、国益と言う言葉で説得力ある説明がなされることが必要であるが、戦略が無く、意志を持たない国は「大国」であっても「強国」とは言えない。しかし、逆に「小国」であっても、戦略と意思の明確な国は大国ではないが強国となり得る。戦前の日本は後者の典型的なケースであったが、現在では前者に分類されると考えられ、ここに現在の日本の抱える問題の所在があると言えるであろう。

通常、中小国家では将来像(ビジョン)や国家戦略・意志を明確に規定する試みがなされることは少ない(もちろん例外はあるが)。これらが明確に規定されるのは大国の方が多い。それは、一般的に中小国が戦略や意志を持ったとしても、国際社会の様々な要因から大きく影響を受けてしまうためであり、大国は通常、世界秩序維持のため政治経済的介入を行い、指導国としてそれらを規定し、同盟国に提示しな

ければならないためである。こうした世界的な政治的・経済的・軍事的協調・介入を行っているのは、米国などのごく僅かな超大国に限定される。

敗戦復興期から 1970 年代頃までの日本においては、キャッチアップ型の経済政策がある種の国民的な合意の伴ったものとして志向され、右肩上がりの経済成長の中で経済発展を最重視した方向性が国家意志によって支えられてきた。その結果、経済的な大国化は実現したが、国際社会における真の大国(強国)としての世界レベルでの戦略も、その戦略に国家のエネルギーを集中させる意志も持ち合わせていなかったのが実態であったと考えられる。しかしながら、経済的繁栄という目標を実現することに専心したことは、全く別の観点からみればむしろ戦略も意志もあったと考えることもできる。これまでは、経済発展を国益の最優先課題と位置づけることによって大きな成果を収めてきたが、バブル崩壊などをはじめとする 1990 年代の「失われた 10 年」によって崩されてしまったのが現状である。

今後の我が国の目指すべき方向性を我が国の国益との関係から考えると、我が国の国益を踏まえたビジョン(将来像)すなわち国家目標と、それに到達するための国家戦略と国家意志が必要不可欠となる。そのためには、我が国の第一次的国益からくる「東アジア」における「新たなコミュニティ」の構築を自らのリーダーシップの問題と位置づける戦略と覚悟(意志)が必要である。世界経済においてグローバル化が進展する一方で、地域主義の動きが活発化している現状では、東アジアという世界経済の成長地域における制度的まとまりを構築するために、東アジア地域の経済連携強化の面で我が国が積極的な役割を担うことが重要である。この役割に対する戦略と意志が今まさに必要とされているのである。

第二章 我が国の将来ビジョンと国家戦略

1. 将来像(ビジョン)、国家戦略の必要性

前章では我が国の「国益」について考察を行った。これを踏まえ、今後、我が国が目指すべき方向性あるいは「将来像(ビジョン)」を打ち出すとすれば、自己の国益上の重要性からくる「東アジア」に力点を置き、21世紀の世界経済の成長エンジンにおける「新たなコミュニティ」の構築を国際社会での自らのリーダーシップと認識し、全力で取り組むことが必要と考えられる。

戦略とは、選択と集中を基本として、自己及び他プレイヤーの比較優位・劣位、自己を取り巻く環境からくる機会と脅威を見極め、ミッションの実現のために限られた資源を効率的かつ効果的に活用するための総合的な準備・計画・運用の方策である。国家的観点から戦略を考えるとすれば、自国及び他国の保持する資源や人材、現在の位置づけ、他国の動向、国際情勢などの政治・経済・社会的側面を総合的に勘案しながら、自国の将来像(ビジョン)に到達するために努力を傾けることと考えられる。

我が国の比較優位(経済力、技術力など)・劣位(厳しい経済・財政事情、資源・エネルギー面での高い対外依存度など)、外部環境における機会(国際社会における地域主義の潮流、東アジア諸国の高い潜在成長力など)・脅威(北朝鮮の動向など)などから判断すると、国益上の重要地域である「東アジア」、より具体的には「ASEAN10+3」を当面の対象として、経済・文化・社会などの分野にわたる多層的・多元的な「東アジアコミュニティ」の構築を目指すことは、我が国の経済・外交政策上、妥当な選択と考えられる。とりわけ経済的国益を重視し、世界的な地域主義の流れに乗り遅れている我が国としては、国際社会における地域レベルでの経済連携が活発化している状況を踏まえ、多国間主義(GATT/WTO など)と地域主義(FTA(以下、FTAとは自由貿易協定を指す)など)を我が国の国益との整合性を保ちながら同時達成を目指すことが不可欠である。世界経済への適応のための重要なステップとして、FTAを基礎とした「東アジアコミュニティ」の構築を国家戦略の一つとして位置づけることは、東アジア諸国間における経済制度を調和のとれたものにするための基礎づくりという意味からも、我が国にとって非常に重要な政策課題であると考えられる。

また、国家戦略の観点から、「東アジアコミュニティ」の構築の実現に際して、経済面からの大きな柱はFTAであるが、それ以外では通貨・金融面での地域協力も有力な選択肢と考えられる。個別には、農業分野、日中関係、他の地域協力などとの連携拡大などが重要と考えられる。

2. 包括的な自由貿易協定 - 「東アジア FTA」の実現に向けて

地域全体で安定的な経済成長を持続させるためには、相互にモノの生産面では競争しながらも、各種情報・知識の交換・交流面では補完しあえるような、分権的な諸国民国家併存体制の確立が有効と考えられる。本節では、上記の実現に向けた我が国の当面の国家戦略として、東アジア(ASEAN+3)を対象とした包括的なFTAの推進に焦点を当て考察を行うこととする。

(1) FTA 締結の世界的広がり

戦後の世界経済は、GATT(関税及び貿易に関する一般協定)という多国間の貿易枠組みを中心として発展(95年1月よりWTO(世界貿易機関)に移行)し、我が国の対外経済政策はGATT/WTOによる多

角的貿易体制を基本としてきた。しかしながら、EC(欧州共同体、93年より欧州連合(EU)に発展)の市場統合を一つの契機として地域主義の動きが活発化し始め、特に 90 年代以降は、自由貿易協定(FTA)¹ がかつてない規模とスピードで世界的に広がりを見せ、新たな国際的潮流となりつつある。FTA は WTO の無差別原則(最恵国待遇:MFN)に本来反しているが、貿易自由化及び経済活性化を図る観点から、後述するとおり一定の要件²の下に例外的に認められている。

世界的には既に多くの国・地域が二国間あるいは地域的な FTA に参加しており、主な例として、ASEAN 自由貿易地域(AFTA:92 年)、北米自由貿易協定(NAFTA:94 年)、EU の拡大(95 年)、南米南部共同市場(MERUCOSUR:95 年)などが挙げられる。FTA として WTO に報告されているもので既に 120 件(2000 年 5 月現在)に達しており、アメリカでは 92 年の NAFTA 締結以降、2005 年までを目標とした FTAA(米州自由貿易圏)構想を推進している。また、EU はさらなる拡大と深化を進めつつ、2000 年 3 月にはメキシコと FTA を締結した(7 月発効)。こうした世界レベルでの地域的な自由貿易協定のネットワーク形成の背景には、メキシコやチリなどの早期からの FTA のハブ化の取り組み³がきっかけとなっていることが重要な要素と考えられる(2001 年末現在、メキシコの FTA 締結先は 31 カ国、チリは 16 カ国(未発効 5 カ国を含む))。

FTA への関心の高まりの背景には、1999 年 12 月のシアトルでの WTO 閣僚会議(途上国、NGO などの反対)以降、多国間交渉が行き詰まっていることが大きく影響を及ぼしている。144 の加盟国・地域(2002 年 3 月現在)からなる WTO では、各国の利害や思惑が複雑に絡み合い、貿易や投資の自由化やルールづくりにおいて合意を得ることは容易ではない。多国間での交渉が思うように進展しない中、我が国としては東アジア(ASEAN+3)に限定した形で FTA への取り組みを進め、WTO での自由化・ルールづくりを補完していくことが必要である。

(2)FTA の対象範囲

国家戦略としての「東アジア FTA」は、地域レベルでのコミュニティ構築を目指した多角的・多層的な体制となるが、これはテーマや分野毎に優位に立つ国が弾力的に入れ替わり指導力を発揮するという多角的な協力形態になり得る。自由貿易地域を核とした従来の FTA の傘の下に、紛争解決や経済協力などを追加的にぶら下げるといった高度な自由化を実現する目的で、実際、例えば NAFTA などみられるように、WTO では取り上げられていない分野(例:投資の保護・自由化、通商ルールの整備、認証基準の相互承認・調和、知的財産権の保護、税関手続き面での政府間協力、紛争処理手続きの整備など)における幅広い内容を含む協定が多くなってきており、我が国初の FTA として平成 14 年 1 月に締結された「日星新時代経済連携協定」も同様の傾向となっている(図表 2.1)。

また FTA は、貿易・投資の自由化や相手国との規制制度の調和を通じて、締結国政府の政策の透明性を高めると共に、国際競争力の劣る産業・セクターに生産性の向上、高コスト体質の改善、企業間の M&A などを促すことになる。そのため、政府はこのような流れを加速するような施策(例:規制改革や情報化に対応した社会インフラの整備など)を打ち出していくことが必要である。

¹ Free Trade Agreement(FTA):二国間あるいは複数の国や地域同士で関税撤廃などを実施する協定のこと。

² GATT 第 24 条及び GATS 第 5 条など。「WTO 整合性」と呼ばれる。

³ 複数国との FTA 締結を通じてスポーク(構成主体)からハブ(中心的存在)になること。

図表 2.1 「日本・シンガポール新時代経済連携協定」が取り扱う分野

(1)物品の貿易	関税、原産地規則、税関手続き、ペーパーレス貿易、相互承認
(2)人の移動の促進	入国管理規制緩和、職業資格の相互承認、人材養成、観光客の増大、科学技術研究者などの交流促進
(3)サービス取引の促進	両国間において、WTO での約束水準を越えた自由化を行う。但し、受益者の範囲を定め、迂回が生じないようにする。
(4)資本・情報の移動の促進	投資、知的所有権、金融サービス、情報通信技術分野の協力促進
(5)経済活動の連携強化	証券市場の連携、決済システム連結、電子認証の相互運用性、中小企業振興、放送局間の協力、大学間の単位互換・授業料免除協定、両国間の観光促進など

(出所)外務省ウェブサイト資料より作成

東アジアに関しては、最近の FTA の傾向をベースに考えると、東アジア(ASEAN + 3)における各国の発展段階や経済事情などが大きく異なることから、それぞれの状況に適した対応が必要になってくると考えられる。例えば、タイやマレーシアなどの ASEAN 先発国は既にある程度の発展段階にあり、ファンダメンタルズもしっかりとしていることから、貿易や投資を中心としつつ FTA に係る上記の項目を網羅的に検討することが可能である。他方、ベトナムやラオスなどの人的資源やインフラ整備などが不十分で、制度面でも未成熟な ASEAN 後発国に対しては、市場経済化支援、ハード・インフラ整備、人材育成などのソフト/ハードの両側面における広範なサポートを進めていくことが必要である。これらの様々な局面で、我が国の重要な政策ツールである国際経済協力を弾力的に活用していくことが望ましい。

(3)FTA の特徴

1) FTA のメリット(利点)・効果

日本・シンガポール両国の産官学共同による FTA 検討会合(平成 12 年 3~9 月まで 5 回開催)で指摘された、FTA によって締結国が得られる主な利点としては、既存の貿易体制の強化、規制緩和の促進、事業コストの削減、競争の促進、経済効率の向上、消費者利益の拡大、WTO を中心とした多角的貿易体制の補完・強化、締結国の周辺諸国との関係強化、などがある。

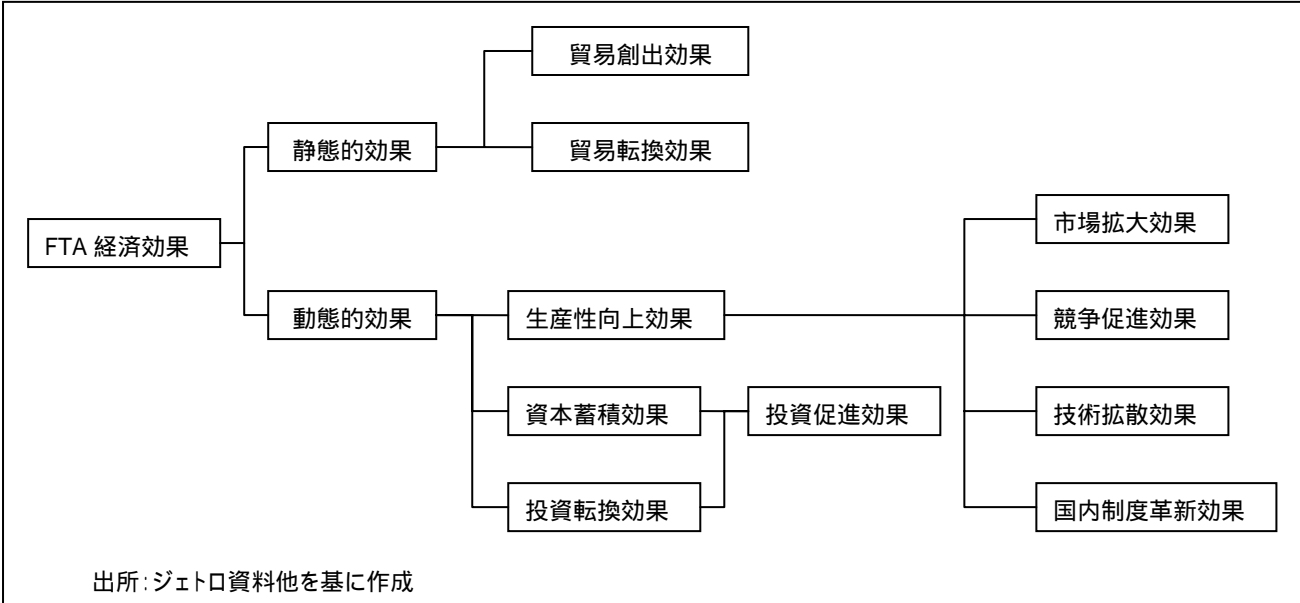
FTA の経済効果は、大まかに 域内の関税引き下げなどが加盟国間の貿易を直接的に促進する静態的效果と、生産性向上や域内への直接投資促進による資本蓄積などが加盟国の経済成長を促進する動態的效果の二つに分けられる。最近のトレンドとして、これまでの従来型の FTA が主として前者を重視していたのに対して、近年の包括的な FTA では対象範囲をさらに拡大し、後者をより重視するようになってきている(図表 2.2)。

静態的效果は、締結国間の貿易障壁の撤廃による貿易創出効果、及び FTA 域外からの輸入品が域内品に置き換わる貿易転換効果に区分される。貿易創出効果は、域内消費者が製品やサービスをより安価で入手可能となり、域内輸出が増加し、加盟国全体の経済拡大を促すプラス効果である。ちなみに、

90～99年のNAFTA加盟三カ国では、域外輸出が5%増に対して域内が11%増であったが、この多くは貿易創出効果と言われている(統計データはJETRO貿易白書2000年版より)。貿易転換効果は、関税撤廃によって域外からの低コスト輸入品より、域内の高コスト品の方が競争力を持つようになることである。低コスト品輸出国からの関税収入の減少を除けば、域内国にとってはプラスとなるが、域外国にとってはマイナスとなる。

動態的效果はモノに限らず、サービス、技術、投資などの幅広い分野で貿易や交流を促進するとされる。「東アジアコミュニティ」は多角的かつ多層的な連携協力形態を志向しているため、むしろこうしたダイナミックな効果に対する期待が高いと考えられる。動態的效果は、生産性向上効果(市場拡大効果～国内制度改革効果までの4つの効果)と資本蓄積効果に二分できるが、最近のFTAでは、域内への直接投資を促進する自由化項目が含まれることが多く、域内外からの資本流入・蓄積の促進、すなわち投資促進効果がますます重要性を高めてきている。なお、自由貿易地域内の関税免除を受けるための原産地規則が域外産品に対して厳しい場合、域外企業は域内への輸出を減らし直接投資を増加させる。これは投資転換効果と呼ばれる。

図表 2.2 FTA の経済効果



2) FTA の問題点・課題

一方、FTA の問題点は、それ自体が経済のブロック化に繋がる可能性があることである。そのため、「WTO 整合性」の確保が必要となってくる。WTO の地域取り決めは、モノの貿易については GATT 第 24 条、サービスの貿易については GATS(サービス貿易一般協定)第 5 条によって規定されている。

GATT 第 24 条では、自由貿易地域の定義として、加盟国間では実質上全ての貿易について関税など制限的通商規則を廃止する、非加盟国に対しては設定後に関税引き上げなど通商規則を制限的なものとしてはならない、妥当な期間内に完成しなければならない、という 3 点を規定している。また、

GATS 第 5 条では FTA の定義として、 相当な範囲の分野を対象とする(人の移動も原則含む)、 実質的に全ての差別を合理的な期間内に撤廃する、 域外国に対する貿易障害の一般的水準の引き上げ禁止、を規定している。WTO では FTA 完成までの「妥当な期間」を発効から原則 10 年以内と解釈しているが、「実質上全ての貿易」や「相当の範囲の分野」の具体的な対象範囲については、WTO でも議論が行われているが未だ明確にはなっておらず、国際的に確立した定義がないのが現状である⁴。

3) FTA における農業分野の取扱い

我が国が FTA に向けた取り組みを進める際に、留意する必要があるのが農業分野の取扱いである。日本は、その経済規模からも世界中の企業にとって国際戦略上欠かせない市場となっているが、農業分野においては高コスト体質による生産性や国際競争力の低迷などから、品目によっては事実上の参入障壁が存在していたり、必ずしも市場原理に合致しない政策が採られるなど、閉鎖的・保護主義的との批判がみられる。しかし、農業問題については、中長期的な世界食料需給のひっ迫の可能性、我が国の食料自給率の低下傾向・食料の安定供給の確保、洪水防止などによる国土保全・大気浄化などによる自然環境保全・水資源のかん養・都市住民に対する憩いの場の提供など、農業の有する多面的な機能に関する包括的な議論が必要とされており、複雑な問題となっているのが現状である。

平成 14 年 1 月に我が国はシンガポールとの間に FTA を締結したが、シンガポールからの輸入に占める農林水産品の割合が低いいため、追加的な努力を必要とせず WTO 整合性をクリアできたのが実態であると言われている。今後、我が国が東アジア(ASEAN+3)に主眼を置いた FTA を検討する際には、新たに農林水産品の無税譲許について相当の努力を必要とすることが予想される。中国は向こう 10 年間を目途として ASEAN との FTA 交渉を既に開始しているが、これに農業分野が含まれていることは大きな意味がある。我が国もこうした動きを視野に入れ、農業分野の開放までを含んだ戦略的視点に基づく FTA を目指すことが必要である。これが結果的に農業分野の構造改革を促し、国際競争力に資することにも繋がり、我が国農業の長期的発展が可能になるものと期待される。これをクリアするためには、農業分野への市場競争原理の導入と我が国の食料自給率の向上・食料の安定供給の確保との兼ね合いや、農業分野の高コスト体質や生産性の改善など難しい問題もあるが、「東アジア FTA」さらには「東アジアコミュニティ」の実現を国家戦略と位置づけ、我が国としてリーダーシップを発揮することが重要と認識する場合は、避けられない課題と考えるべきであろう。

3. 通貨金融面での東アジア地域間協力

1997 年に発生したアジア経済危機は、高成長を遂げていた東アジア諸国の脆弱性と国際金融市場の不安定性を露呈することとなった。資本の急速かつ大量の流出により、ドルをベースとした固定相場制(ドルペッグ制)を維持できなくなったタイ、インドネシア、韓国が相次いで変動相場制(フロート制)への移行を余儀なくされた。このような危機的状況の中、我が国はアジア危機への対処に積極的なリーダーシップを発揮し国際社会の信認を得たが、今後は危機からの教訓を生かし、各国の為替レートの急変防止策に主眼を置いた、再発防止のための通貨金融面での地域間協力を推進し、東アジア諸国が安定的

⁴ しかし、多くの FTA に関与している EU の WTO 整合性に対する見解として、 貿易量の 90%以上を自由化(無税譲許)すること(主要国間の代表的な FTA では、貿易量の概ね 95%以上は達成されている)、 特定分野を一括除外しないこと、の二点が最低限必要とされており、この考え方を採用している国が多い。

な為替体制の下で持続的成長軌道に復帰できるよう支援することが必要である。

2000年のチェンマイ合意に基づいて ASEAN+3 で既に締結されている為替スワップの実効性を向上するため、域内の金融協調体制を強化することが望ましい。日本経済の停滞により円安が進行している昨今の状況では、円・ドルレートの変動に対応可能であり、域内各国の為替レートが急激に変動しないための制度を組み込むことが必要である。そのためには、東アジア各国が米ドル偏重の為替制度を見直し、円・ドルレートの大幅な変動による潜在的なダメージを最小化する制度が必要である。貿易構造の多様化している東アジア諸国にとって望ましい為替体制とは、何らかの方法で管理された変動相場制、例えばドル、円、ユーロの三極通貨をバランスの取れた形で構成した通貨バスケットを基準としつつ、ある一定の変動幅を設けたバスケット・バンド制へと移行していくことが有力な選択肢として考えられる。これにより、円・ドルレートの変動に対応して各国通貨がドルに対してある程度自動的に変動し、実質実効為替レートの安定化を達成することが可能となるであろう。こうした為替レートの安定化に向けた取り組みにおいて、日本が期待される役割は非常に大きいと考えられるが、一方でアジアの為替体制の改善は日本の構造改革とも密接な関連性があり、構造改革の進展に対する市場の評価が不十分な場合は、結果的に為替レートの調整で我が国自身が打撃を受ける可能性があることに留意すべきである。

さらには、バスケット・バンド制の普及が「最後の貸し手」機関としての「アジア通貨基金(AMF)構想」や東アジア経済圏における共通通貨「アジア通貨単位(Asian Currency Unit)」の創設にまで進化する可能性についても十分に検討を進めることが必要である。但し、こうした高度の経済連携・統合を実現するためには、東アジア各国のマクロ経済政策や経済情勢について十分に把握する必要がある。そのための第一段階として、情報交換・情報共有に向け、各国のマクロ経済を相互に分析する人材の育成や研究協力の一層の強化が必要であろう。

4. その他

(1) 農業分野について

上述の FTA の推進における農業分野の取扱いをみても分かるとおり、我が国にとって農業分野の対外開放は非常に繊細かつ難しい問題である。それは純粋な経済性の議論に加え、政治的な利害などが関係していることによるところが大きいとの指摘がある。国際競争力の不十分な我が国の農業分野をそのまま囲い込んでおくことは、WTO などにおける農業分野の自由化に向けた潮流や自由貿易体制との整合性、農業分野における保護主義的な政策に対する国際社会からの批判などを考えれば必ずしも妥当な選択とは言えず、「東アジア FTA」の推進を当面の国家戦略と位置づけるのであれば、農業分野の開放への前向きな検討が必要である。

このような状況を前提として、我が国の ASEAN+3 における交渉アプローチを考えるとすれば、WTO 農業交渉においてフレンズ諸国となっている韓国(あるいは農業問題において同様の理解が得られる国)と「東アジアコミュニティ」における農業の多面的機能や食料安全保障などに関して協調路線をとることにより、一次産品の開放に期待する ASEAN 諸国との調整を進めるというのが、現実的なアプローチと考えられる。また、我が国の農業分野の開放に向けたステップとして、事実上、国内産業が既に相当縮小している品目、つまり輸入比率が高くなっている農林水産品から、まず選択的に開放し、その間に優位性の不十分な品目の競争力を高めながら段階的に開放していけば、農業分野へのインパクトが軽減されると考えられる。

(2)中国について

今後の我が国の東アジア地域戦略を考えるためには、持続的な経済発展と軍事力増強によって世界的な大国となりつつある中国の動向を考慮せざるを得ない。産業・貿易の一部で日本との競合関係が深まりつつあると言われる中国との間で、それぞれの特徴や強みを活かした相互補完関係のあり方(例：日本の高い技術力と中国の安価で優秀な労働力を相互に活用できるような協力関係)を模索することは、巨大な中国市場を見据え日本を含む多くの海外企業が進出している状況(例えば、総務庁統計による日本の対中直接投資額(届出ベース)は、平成 11 年 838 億円、平成 7～11 年の年平均額は 2357 億円)から考えても、「東アジア FTA」の推進に向けた日中間協力を当面の基本路線とすることが望ましい。中国の圧倒的なトレンドに対して、日本なりの協調的な代替案が示せれば、市場確保を狙う中国の進出に警戒心を抱いている ASEAN との連携協力体制が強化され、コミュニティ構築のための重要な土台を築くことにも資すると考えられる。

これまでは、日本と ASEAN 諸国を中心とした雁行型経済発展による東アジア地域システムが形成されていたが、ASEAN 諸国はアジア通貨金融危機を契機として地盤沈下と求心力低下に陥り、日本はバブル崩壊と共に「失われた 10 年」に突入した。それに対し、中国は持続的な経済発展により着実に国際競争力を高め、WTO 加盟も相まって、東アジア地域システムの重心移動が起こっている。しかしながら、中国の WTO 加盟に際しては、透明性の高い法律や金融制度などの整備、国際競争力の低い国有企業の改革、農業分野の生産性向上の必要性などが指摘されている。

我が国が志向する「東アジア FTA」さらには「東アジアコミュニティ」に中国をどのように組み込んでいくかは、我が国を含む東アジア地域の将来に決定的な重要性を持っている。中国の台頭をどのように評価するかは意見の分かれるところであるが、中国を自由主義的な経済の国際システムに組み入れ、中国の経済発展が「東アジアコミュニティ」のさらなる安定と繁栄に結びつくような仕組みを考えることが、現実的かつ戦略的な選択と考えられる。

(3)世界全体の経済システムの安定化に資する東アジア地域間協力

「東アジア FTA」は「東アジアコミュニティ」という包括的な連携協力構想の実現のための重要な足がかりである。しかし、「東アジアコミュニティ」が開かれた地域的まとまりを志向している以上、将来的な FTA / コミュニティの対象範囲の拡大、さらには NAFTA や EU などの他のメジャーな地域ネットワークとの関係や世界全体の経済システムの安定化に向けた取り組みを視野に入れておくこともまた必要である。

そのためには、「東アジアコミュニティ」において積極的なリーダーシップを発揮し、ここでの取り組みを通じた経験やノウハウを活かしながら、コミュニティの拡大や他の有力な地域ネットワークとの関係強化策を展開し、国際経済システムの安定化を図ることが有効である。これが同時に、WTO などの多国間の枠組みを補完・促進し、我が国の国際的な地位の向上にも繋がると考えられる。

第三章 今後の国際経済協力に求められる視点

1. 国益を重視した国際経済協力の実施

これまで日本の国際経済協力、特に政府開発援助で、国益が明確に意識されることは少なかった。日本がいかなる理念、原則、方針で政府開発援助を供与するのかわかる政府見解が、「政府開発援助(O DA)大綱」として文書化されたのは平成4年6月で、日本が国際経済協力を開始して既に40年近くも経ってからのことであった。この種の文書は、何らかの形で国民・納税者の共感を得るものでなければならず、従って、援助と国益の結びつきに関する一般的認識を反映するものと考えられる。大綱では理念として、人道主義、国際相互依存関係の認識、環境保全、開発途上国の自助努力支援が唱えられている。

また、原則として、国連の諸原則(主権尊重、平等、内政不干渉など)といわゆる海部四原則¹が提示されている。しかし、援助が日本の国益とどう係わってくるのかについては、当時それほど大きな議論とはなっていなかった。ここでは、援助は途上国の開発、安定化、制度の改革などを通じた世界平和への貢献という、国際公共財的観点からの記述が中心となっている。重点地域として、アジアが取り上げられ、理由として日本との密接な関係が指摘されているが、世界経済の動的な発展の可能性、貧困削減の必要性が強調され、国際社会全体からの視点が濃い説明振りとなっている。日本は戦前に、東アジアと不幸な係わりを持つこともあり、国際社会の場では、普遍的理念、価値観を前面に打ち出してきたと考えられる。

「ODA大綱」から7年後の平成11年8月に発表された「政府開発援助に関する中期政策」は、一方でOECD(経済協力開発機構)のDAC(開発援助委員会)の「新開発戦略」で掲げられた目標(2015年までに貧困人口の割合を半減させること)などへの支援を強調し、国際社会全体を対象としたグローバリズム²の立場を鮮明にしている。しかし、他方で、東アジアの経済危機が日本と東アジアの強い相互依存性を再認識させるとともに、東アジアの構造改革を通じた成長再開、社会的安定化が日本の利益に直結するとして、その支援の重要性、援助と経済政策の関連性に着目している。また、途上国の持続的開発への寄与は、平和維持を含む広い意味での日本の国益に資するとの見解も示している。1990年代の長引く経済低迷の影響下で、21世紀間近の時点で漸く、援助に国益の視点、経済政策との有機的関連についての配慮が明示的に導入されたことになる。

一方、平成14年1月に政府が「東アジアコミュニティ」構想を打ち出した。この構想の具体化に向け、通貨、金融に関する域内協力から、貿易、投資の一層の自由化なども含む地域経済秩序の枠組み作りが求められる。東アジアと深く係わってきた日本の国際経済協力は、構想の肉づけの段階で相応の役割を果たすことが求められる。ASEAN+3の市場を米国、EUへの経由地ではなく、域内市場として有意義なものにするためには、例えば、域内の共通インフラ(例:陸、海、空の回廊、情報ハイウェイ)の建設、貿易、投資関係の法制度、規則の標準化・透明化、不足している人材の育成(行政官、法律家、エコノミ

¹ 環境と開発の両立、軍事的用途などへの使用の回避、途上国の軍事支出などの動向への注意、民主化促進など

² 国際社会における相互依存関係の深化や情報通信技術の発達などにより、世界を国家や地域の単位ではなく、それらを連関した一つのシステムとして捉える考え方。地球主義

ストなど)、公式・非公式なネットワーク作り(域内国間、官民)が必要になる。これらの課題の解決に日本の国際経済協力が役割を果たしていくことが、21世紀における国際経済協力の新たな存在意義となる。

2. 東アジアとの有機的関係の構築

(1) 東アジアとの深い係わり

国際経済協力は、途上国への先進国の経済的な協力を総称するものであるが、先述の通り、ここでは経済企画庁経済協力政策研究会(平成10年1月)における「経済協力」の定義を引用し、「政府開発援助(ODA)、その他政府資金(OOF)、民間資金(PF)、NGOによる贈与など」を含めた広い概念としている。これは、OECDのDACで定義している、援助国から途上国/国際機関への「資金の流れ」(Financial Resources)に該当する。援助国から国際機関へ拠出、出資された資金は、いずれ途上国へ贈与、貸付の形で還流するので、DACの「資金の流れ」は、国際社会から途上国へ最終的に流入する資金を意味することになる。供与目的、基準が異なる公的資金、民間資金、NGOによる贈与を、国際経済協力の構成要素として同列に扱うのは一見奇異にみえる。しかし、公的資金は途上国のインフラの整備、社会開発、貿易機会の拡大などを通じ、民間資金は途上国の民間営利部門への資金・技術の移転を通じ、さらに途上国で活動を行っている民間非営利部門(途上国及び援助国)は草の根ベースの開発を通じ、途上国の自立的、持続的開発を可能にするものであり、各々が特性を生かした分業を果たすことの意義は大きい。

日本の国際経済協力は、1954年の対ビルマ賠償・経済協力協定を端緒とする。賠償協定は、その後タイ、フィリピン、インドネシア、ベトナムなどの国と締結されている。賠償協定が一段落し、1960年代半ばの韓国との国交正常化・経済協力協定、インドネシアへの本格的経済協力開始などを経て、日本の国際経済協力は飛躍的に拡大していった。このように、日本の国際経済協力は最初から、東アジア、東南アジア(両者をまとめて、「アジア」とする)と深く係わっている。戦前から、アジアは資源、食糧、市場などに関し日本経済の生命線と位置づけられていたが、戦後もこの地域の戦略的重要性は、基本的に変わっていない。戦後の復興期から高度成長期にかけ、アジアの政治的、社会的安定、勢力均衡は、軽軍備の日本が経済を復興させ、高度成長を持続させるための不可欠な条件であった。この意味で、資金規模の大きい、継続的な国際経済協力(特に、公的資金)は、日本の有力な政策手段として機能した。

(2) 東アジア域内の自由貿易の高まり

日本にとり東アジアのもつ意義、重要性は常に大きい。日本とアジア諸国との距離は、時代により微妙に異なっている。ASEAN主要国(タイ、マレーシア、インドネシア、フィリピンなど)が政治的、軍事的不安定と緊張から開放され、経済開発に専念できる状況になったのは、恐らく、1970年代半ばのベトナム戦争終了後であろう。日本は、既に第一回目(1975年)のサミット(先進国首脳会議)から、参加国になるほどの経済大国となっており、これらの国で援助、直接投資、貿易などを通して大きな存在感を得ていた。日本とASEAN諸国との経済力格差、国際経済運営での重みの差は歴然としたものがあり、日本とASEANとの対等なパートナーシップは、現実的には困難であり、政策課題も共通性は少なかったと思われる。

中国はアジアでの政治的、軍事的状況に多大な影響を与えるが、日本は中国と1972年(昭和47年)

に国交正常化、1978年(昭和53年)に平和友好条約調印を実現している。アジアにおける経済大国と政治・軍事大国の関係の正常化、門戸開放政策を通じた、中国の国際社会への本格的参画の持つインパクトは大きかったと考えられる。日本の国際経済協力に限ってみても、1979年(昭和54年)の中国への巨額の円借款開始は、既に日本の主要な援助先となっていたインドネシア、タイ、フィリピンなどへの援助規模に影響を与え、ASEAN 諸国との関係を複雑なものにする要因となり得た。しかし、日本は当時、第一次中期目標(ODA3年倍増計画)を発表したばかりで、その後種々の形で継続的に ODA 中期目標(倍増など)を実施したため、結果的に、中国、ASEAN 間の日本の ODA を巡る軋轢は避けられた。

1980年代は、第二次石油危機、メキシコの債務不履行問題などのため、多くの途上国が債務危機に直面することになった。注目されるのは、「アジアの四匹のドラゴン」(韓国、台湾、香港、シンガポール)、ASEAN3(タイ、マレーシア、インドネシア)、中国が、債務危機に陥ることなく高成長を持続できた点である。

この「アジアの奇跡」の要因の一つは、日本のこの地域への継続的なサポート(大規模な ODA などの公的資金供与、活発な直接投資、貿易の拡大)と世界経済の成長によるアジア諸国の輸出の拡大に求められよう。この1980年代から1997年のアジア経済危機発生までの、20年近くの持続的成長の成果は著しい。

「四匹のドラゴン」の一人当たり所得は飛躍的に増加、ほぼ先進国並みの水準に達し、この内韓国は1996年にはOECD加盟を認められ、「先進国」化している。ASEAN3では、マレーシア、タイは安定的な中所得国へ移行し、インドネシアも貧困低所得国の状況を脱却した。中国も、1996年にはIMF8条国³へ移行し、為替の自由化に踏み切っている。

ASEAN は、結成当初の社会主義勢力へ対抗するための緩やかな政治連合の性格を完全に払拭して、新興経済国の集団として国際社会からその存在の重要性を認知されるまでに変化した。これは、1980年代末の、ASEANと日本、中国、韓国を含む太平洋先進諸国の協議の場としてのAPEC(アジア太平洋経済協力)の発足、1990年代に入ってから、ASEANとEUとの会合開催などに典型的に現れている。アジア経済危機で韓国、ASEAN3の高度成長は終焉し、その後の成長の回復は必ずしも順調ではない。他方、中国は後発国の利益を享受して、アジア経済危機の影響を受けず現在まで高成長を持続し、日本のマス・メディアでは中国の「世界の工場」化、日本の工業製品との激しい競争、「中国経済の脅威」などが、日常的に取り上げられるほどになっている。

中国の急速な工業化、ASEAN 諸国の発展により、1990年代初めから経済低迷を続ける日本の、これらアジア諸国との経済関係も従来とは様変わりしてきている。圧倒的な生産力を背景とした、日本とこれら諸国との垂直的分業の時代は終わり、多角的、広域的水平分業が日本の現実的な選択となっている。日本と韓国、中国、ASEAN 間の経済力格差が相対的に縮小し、共通の政策課題(知的財産権の保護、関税の一層の引下げによる貿易の拡大、金融セクターの発展・健全化、環境問題など)を抱えている状況下では、対等なパートナーシップ原則によるアジア域内国間の政策協議、協調の必要性が高まっている。

IT 革命、輸送・通信インフラの高度化などで、ヒト、モノ、カネの国境を越えた移動自体は容易なもの

³ IMF 規定第8条の義務を負う国のこと。第8条の要旨は、 經常取引の為替制限の廃止、 差別的通貨措置の禁止、 自由交換性の回復

になっている。しかし、アジア諸国間の制度、運用の差異は、この自由な移動の阻害要因となり、資源の適切な配分を妨げ、アジア市場で経済活動を行っている(または行おうとしている)民間営利部門からすれば、高い投資収益実現の機会を奪う恐れがある。制度は相当程度、国の社会システム・文化的伝統などに基づくので、本来多様であるが、国際経済という共通の場での取引規範は共通化する必要がある。中国がWTOへの加盟を認められたことは、WTOの定める国際ルールに従って取引を行わなければならないということであり、国内の法律、規則の運用が国際的な規則・慣行に近づいていくことを意味する。政治システムとしては社会主義を保持しながら、経済システムとして市場経済を採っている中国が、経済制度面でも一層の国際標準化を進めざるを得なくなる。これは、ASEAN+3間における制度面での協議の場の設定に寄与する。世界的規模での経済活動が活発化している一方で、EU、NAFTA、MERCOSURなど域内共同市場の創設が盛んに行われている。これが、多国間の経済活動促進の原則に反するかどうかはともかく、現実である以上、アジアにおける域内市場の問題も避けて通れない。多くの論者が認めるように、アジアは政治体制、社会制度、文化、宗教などの面で多様であるだけでなく、経済発展の異なる国が並存しており、共通性を見出すのは極めて難しい。しかし、ASEAN+3の域内貿易・投資が急速に拡大している状況で、EUのような単一市場形成は当分無理としても、例えば、二国間FTAが網目の様に締結されれば、結果的に自由貿易の領域が広がる。日本にとって、FTAは長いプロセスの第一歩になり得ると考えられるが、平成14年1月のシンガポールとのFTA締結を皮切りに、日韓や日墨などとのFTA締結に向けた活発な動きがみられる。

(3)総合経済戦略の一環としての国際経済協力

アジアでは、日本と中国がリーダーシップを競う状況にあるが、上述のように中国の制度が国際ルールに近づいてくれば、日中の利害の調整も新たな方向づけが可能になる。日本は、「国際経済協力」という有力な政策手段を抱え、アジア諸国の発展段階に応じた具体的二一ズに適切に対処できれば、アジア域内での経済格差の縮小、制度の標準化、政策能力の向上などに寄与できる。中所得国は、工業化の一層の進展のため、より高度で複雑なインフラ整備に日本の技術、資金を必要とする。公的資金、民間資金を相手国の状況に応じ使い分けることは可能であろう。最もダイナミックな成長センターである中国にとり、技術、資金へのアクセスはもはや大きな問題ではないとすれば、日本が従来のようなインフラ整備のための大量の円借款を供与する必要性は必ずしもなく、むしろ、今後のアジアでの政策協調の重要性を考えれば、知的所有権保護のための法制度、公平な司法制度の整備、税制、関税改革などの知的協力がより重要となってくる。ASEANの中には、タイのように既にある一定の発展段階に達している国や、フィリピンのように開発のための一層の自助努力と経済協力を必要としたり、ベトナムなど成長は持続しているが、市場経済移行に伴う困難に依然直面しており、経済協力が当面不可欠な国もある。

アジアは種々の点で多様だが、他方、経済システムとして今や市場経済という共通性を持つとともに、世界経済の一環として否応なく共通原則への適合を迫られている。これは必ずしも米国、あるいはアングロサクソン(Anglo-Saxon)の標準に合わせることを意味しない。何人かの論者が指摘するように、資本主義、市場経済システムは決して単一ではなく多様な形態があり得る。アジアでの先端的工業国として日本が、他国と協調しながらアジア型の市場経済システムを模索するのは、充分価値がある。この有効な手段として、国際経済協力が機能し得る。現在の日本経済は長期化した不況の下で、種々の困難を抱えているが、既存の経済社会システムの変革に成功すれば、これを新たな改革モデルとして、他のア

ジア諸国に提示できるであろう。

日本の国際経済協力は、これまで日本の総合経済政策の一環としてよりは、むしろ外交政策、対外政策として位置づけられてきた。しかし、国内の景気低迷の継続、雇用不安などから、日本の納税者が国際経済協力(特に、公的援助)をみる眼は格段に厳しいものになっている。途上国の開発促進、貧困削減を目的とするという一般的説明では容易に納得しない状況が生まれてきているようである。中国が世界市場で付加価値の高い工業製品でも、日本の有力な競争相手になってきていること、中国企業の生産活動に対する環境面での政府の監視が不十分な場合、日本にもその影響が及んでくること(酸性雨など)、ASEANからの製品輸入が、生産工場の移転などを通して増加し、日本国内の雇用が喪失しているとの意見があることなどを考えただけでも、日本の対中、ASEAN援助は日本国内の経済問題とこれまで以上に密接に関係づけて検討する必要がある。日本の経済運営に経済協力がどのような関連あるいは影響を持つのか、総和としていかなるプラスの結果をもたらし得るのかという視点がこれからは強く求められよう。

第四章 国際経済協力の効率的な実施のための官民パートナーシップ

1. 国際経済協力における官民の役割分担

(1) 日本と途上国間のパートナーシップ

日本では、種々の組織が様々な方式で国際経済協力を実施している。日本の各開発主体(公的部門(政府、地方自治体など)、民間営利部門(営利目的の企業など)、民間非営利部門(NGO、市民団体など)¹)が途上国に対して行っている経済協力の形態を、日本及び受入国(途上国)の開発主体別にマトリックスで整理すると、図表 4.1 のようになる。図表の最後の列に、国際機関が掲上されているのは、国際機関が途上国での開発に重要な役割を担う開発主体の一つであり、かつ資金フローの面では、援助国(日本など)から一旦受入れた資金を途上国に還流させる役割を担っていることを示すためである。

図表 4.1 から判るように、日本側の開発主体は、各々の動機、基準に従って協力活動を行っているので、途上国側の受入先は特定化される。政府ベースで行われる ODA、OOF は途上国政府、政府機関が対象であり、透明性と資金の使途に関する説明責任の確保のためもあり、途上国または日本の民間営利部門、民間非営利部門に直接向けられることはない。しかし、ODA の基本目的の一つが途上国の健全な経済発展の実現である以上、途上国の民間営利部門の育成、発展は途上国にとり優先度の高い政策であり、この意味で ODA は途上国政府支援を通して、途上国の民間営利部門開発のための触媒的役割を果たし得る。途上国における地域コミュニティの自助努力支援の観点から現地で活動を行っている民間非営利部門(途上国及び日本 / 他援助国)または途上国の公的部門(地方自治体)に対する小規模の草の根無償が制度化され定着している。これは、現地住民のニーズに密着した新たな官民パートナーシップの試みと考えられる。

OOF も ODA 同様、途上国の公的部門をも対象とするが、OOF の大部分を占める国際協力銀行(JBIC)の国際金融等業務の目的は、日本企業の輸出入・海外における経済活動の促進または国際金融秩序の安定であることから、ODA に比して日本及び途上国の民間営利部門支援の性格が強くなっている(例: サプライヤーズ・クレジット²など)。日本の民間営利部門による協力形態は多様だが、注目されるのは直接投資である。アジア経済危機では、短期資金が急激に流出し関係国のマクロ経済に多大な打撃を与えたが、直接投資は概ね投資先国に留まり安定性が高かった。直接投資の持つ様々なメリットに着目し、途上国政府は、外国からの直接投資の誘致競争(マクロ経済の安定、法制度、インフラの整備、優遇措置など)を行っている。この途上国の政策能力、投資環境改善に寄与し得るのが、ODA、OOF である。生産・輸出活動に不可欠な経済インフラが不足していれば、途上国は建設のため ODA、OOF の資金協力を求めることができる。国内の教育、技術水準が低ければ、無償、技術協力などを通じ

¹ 様々な解釈があるが、一般的に「NGO」(Non - Governmental Organization)は、非政府・非営利の立場から開発協力など国際的な活動を行う団体・組織を指す(より詳細な分類として「国際協力 NGO」とも呼ばれる)。NGO に類似の概念として「NPO」(Non - Profit Organization)があるが、これは NGO と共通の立場から地域社会で福祉活動などを行う団体・組織(例: 社会福祉団体、労働組合、消費者団体、経営者団体など)として使われる傾向にある。両者の違いは、NGO が本来、国連用語であり政府を意識しているのに対して、NPO は企業などの営利団体を意識している点にある。市民の積極的な参加をより強調する概念として「市民団体」(例: 地域住民ネットワークなど)がある。

² 日本の輸出者に対するプラントや技術の輸出を対象とした融資。

て向上を図ることもできる。法制度、裁判制度が不備であれば、専門家を受入れて基礎を整備することも可能であろう。途上国政府と民間営利部門(途上国及び日本)の連携・役割分担が良好に行われれば、開発に及ぼす相乗効果は大きくなる。

図表 4.1 開発主体別経済協力形態

日本		途上国			国際機関
		公的部門(政府等)	民間部門(企業等)	非営利部(NGO等)	
公的部門 (政府等)	ODA	無償資金協力 技術協力 円借款		草の根無償	拠出、出資
	OOF	融資	輸出信用		融資
民間部門 (企業等)	PF		直接投資 銀行貸付 輸出信用		債権投資
非営利部門 (NGO等)				贈与	

(出所)DAC 資料などから作成

途上国政府と民間営利部門(途上国及び日本)との連携・役割分担を考える際には、資金面から途上国政府の財政赤字・債務累積の問題が係わることになり、途上国政府はこの問題に対して神経質になっている。例えば、世銀 / IMF の統計によると、途上国全体の中央政府財政赤字は、対 GDP 比で 2001 年 3.8%、先進国全体では 0.8%となっている。また、途上国(低所得国)全体の対外債務残高は、対 GNP 比で 97 年 3.7%、対外債務返済比率(財・サービスの輸出に対する債務支払額の比率:DSR)は 16.9%である。歳出合理化・抑制の一つの手段は、赤字経営の国営企業の民営化、清算、営業委託などの措置である。これは単に、赤字補填による財政負担の削減という消極的理由だけではなく、限られた資源、人的能力の中で、政府が果たすべき基本的役割の再認識という積極的動機に基づくものでなければならない。

途上国においても、政府と民間営利部門の間の役割分担は固定的なものではなく、社会のニーズの変化、技術革新、開発における主要テーマの変遷などにより変動していく。一般的に公的部門が提供すべきと理解されている社会サービスも、途上国政府が全てを実施する必要はなく、一部のプロセスを途上国の民間営利部門に委託することも可能である。開発援助コミュニティ(世銀、DAC など)における主流の考えでは、途上国における開発促進のためには、途上国の民間営利部門で実施可能なもののできる限り、民間、市場での競争に委ね、政府は効率的競争を可能にするための基礎的インフラ(法律の整備、新規市場の設立支援措置など)に特化すべきということになる。

途上国での政府と民間非営利部門(途上国及び日本 / 他援助国)の関係は多様である。途上国政府との関係が良好で、民間非営利部門が世銀の包括的開発枠組み(Comprehensive Development

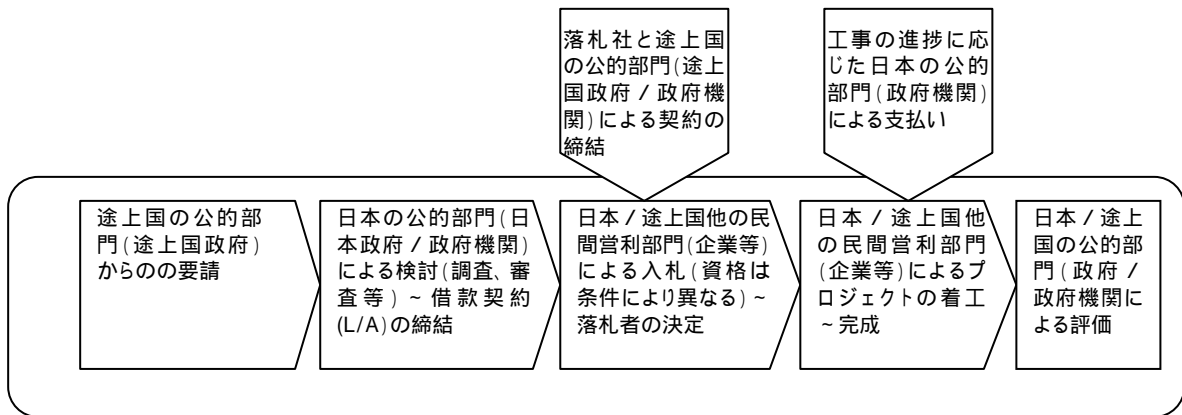
Framework: CDF)で主要な開発主体の一つとして役割を期待されている国もあれば、両者の関係が険悪で、政府による社会サービスの提供に民間非営利部門が参加できない国もある。一般的に途上国で活動する民間非営利部門は、現地のNGOや市民団体などに加え、外国NGO(日本及び他援助国)も多い。様々な理由(政治的、社会的、文化的など)で、民間非営利部門が有する地域密着型のノウハウ、知識、経験が開発活動に活用されないのは、結局、途上国にとり資源の浪費になる。この点に関し、日本が ODA 案件における計画作り、実施、運営(特に、社会開発案件)への国内外の民間非営利部門の参画の機会を増やす努力を行うことにより、途上国における官と民の仲介的役割を果たし得る。既に述べた草の根無償は、現地で活動している民間非営利部門(または途上国の公的部門(地方自治体))の活動を直接的に支援するものとなっている。この「参加型開発アプローチ」は実際上多くの問題を含み、試行錯誤を要するが、案件の性格に応じて試みる価値があると考えられる。

開発における途上国、日本、国際機関の関係は多種多様である。近年は、途上国自身の主体性(オーナーシップ)と、この主体性を尊重した国際社会の協力(パートナーシップ)を重視した開発アプローチが主流となっている。これは途上国の自発性をベースとして、途上国の開発目標を明確にしつつ、効果的・効率的な国際経済協力を進めて、途上国における多様な開発主体の活動を支援することを目的としている。こうした開発アプローチが上述の世銀の CDF に結びついているが、世銀はこの総合的な枠組みを基にして、貧困削減戦略ペーパー(PRSP)の策定、各開発主体の役割や資金分担の明確化、個別プロジェクト/プログラムの連携などを推進している。我が国との関係からみると、高度の専門性を有する国際機関がこのような役割を担うことは、案件の重複を避け、全体戦略と個別案件の整合性を確保し、援助資源の効率的活用を促すという点では望ましいと考えられる。

図表 4.2 では、円借款プロジェクトの流れを一例として、各開発主体の個別案件における係わりを示した。例えば、日本政府(公的部門)は、途上国政府からの要請を受け、それに応じて関係各省・機関(在外公館、実施機関など)が検討を行い、日本側の外務大臣(または大使)と途上国政府(または実施機関)との交換公文(E/N)を経て、途上国政府(公的部門)と借款契約(L/A)を締結する。日本側または途上国側の民間営利部門(企業等)が円借款案件に関与するのは、入札以降の段階からである(但し、一般アントライド案件の場合は、第三国の民間営利部門にも入札資格がある)。仮に案件の受注をした場合は、落札者(日本/途上国(または第三国))の民間営利部門と途上国政府(公的部門)間で契約が締結され、プロジェクトの進捗に応じて日本の公的部門(実施機関)から支払が行われ、プロジェクト完了後には日本の公的部門(実施機関)による事後評価・フォローアップが実施されることとなる。

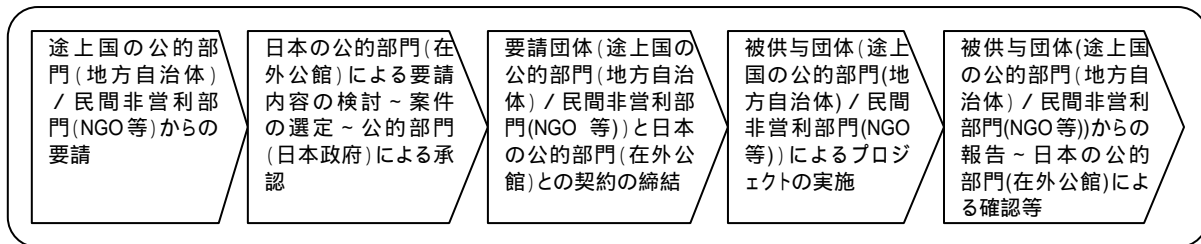
また、図表 4.3 では、一般無償資金協力の一形態である草の根無償プロジェクトの流れを示した。草の根無償資金協力は、途上国の公的部門(地方自治体)や途上国において活動を行っている民間非営利部門(途上国及び日本/他援助国)などからの要請に応じて行われ、一般無償資金協力では対応が困難な小規模案件(一件あたり一千万円程度)を支援するものであり、現地のニーズをきめ細やかに把握し迅速に対応する目的から、当該国の日本の在外公館が中心となって行われる。

図表 4.2 円借款プロジェクトの流れ



(出所) ODA 白書(2000)などから作成

図表 4.3 草の根無償プロジェクトの流れ



(出所) ODA 白書(2000)などから作成

(2) 途上国における官民パートナーシップの状況

我が国の国益及び国家戦略からみた重要地域である東アジアにおける官民パートナーシップの現状などについては、ASEAN 主要国としての我が国との密接な関係やこれまでの二国間援助実績などに基づき、フィリピン及びタイにおいて海外現地調査を実施することとし、政府関係機関、政策研究機関、企業等の実務担当者や専門家などからヒアリング調査を行った。

フィリピンでは、公的支出の削減による慢性的な財政赤字の解消を目的として、早くから国営企業の民営化などによる国内のインフラ整備への民間活力導入に取り組んでおり、92年のBOT法の制定を一つの契機として、BOTスキーム³をはじめとする官民パートナーシップが活発化している。近年では、メトロマニラ市内の軽量高架鉄道(LRT)や水道案件において、国内外の民間営利部門による建設・設置・

³ Build-Operate-Transfer(BOT): プロジェクト・カンパニー(民間事業者)が新規施設の建設を行い、契約期間(通常 25～35 年程度)において運営維持管理の責任を負う契約形態。契約期間終了後、施設は公共部門に譲渡される。

保守・運営・管理などが実際に行われている⁴。また、タイでは、政府の財政状況と対外債務の管理のための重要な政策ツールとして、国営企業の民営化を中心とした官民パートナーシップが志向されており、最近の例では PTT (Petroleum Authority of Thailand) や TAI (Thai Airways International) の民営化案件が挙げられる。

国際機関でも官民パートナーシップの普及を積極的にサポートしており、例えばアジア開発銀行 (ADB) では、民間営利部門が雇用と投資の最大の資金源であることを認識し、民間部門開発戦略 (Private Sector Development Strategy) に基づき ADB が関与する全ての案件について、当初段階から民間営利部門の参画可能性と具体的な参加の方法・役割を考慮することが定められている。また、世界銀行では CDF の中で、インフラに係る制度整備と国営企業改革に取り組んでおり、通信、エネルギー、水道分野などにおいて、民営化プロセスの促進(例: 法的枠組みの整備など)を通じた国営企業の効率性・透明性の向上をサポートしている。また、両機関とも途上国で活動を行っている民間非営利部門(途上国及び援助国)の比較優位と相互補完性を認識し、早い時期から民間非営利部門との連携協力を推進している。例えば ADB では、87 年には民間非営利部門に係る最初のポリシー・ペーパーが発表され、その後 NGO との密接な協議を経て 98 年に改訂されている。世銀では、1970 年代よりプロジェクトの実施面を中心とした連携を推進してきており、特に近年の民間非営利部門の活動の活発化を背景として、世銀全体の供与案件のうち NGO が関与する案件の比率が、73~88 年の 6% から 94 年には 1/2 となっており、CDF の中における民間非営利部門(途上国及び援助国)とのパートナーシップが重要性を増してきている。

但し、途上国における官民パートナーシップに係わる課題・問題も少なくない。例えば、フィリピンにおける民活・民営化案件の事業形態には、公社等との合弁企業、政府公募型及び民間営利部門提案型があり、公募型の場合は提案内容に加え、競争入札が行われ事業者が決定されるが、提案型は提案の内容のみで決定されるため、民間営利部門提案型の事業では取り敢えず利権を獲得しようという思惑で民間事業者が参入するケースがみられ、必要な資金調達もままならず一向に実現しない案件が多い。また、取り敢えず民営化はしたものの、事業者の選定上の失敗から、オペレーター(施設の運営維持管理者)の経験やノウハウが不十分なために、運営に障害をきたしている案件もある。さらに、民間投資の促進のために BOT 法が導入されたはずが、政府は民間営利部門の活動規制のために法的枠組みを利用しているといった民間側の不満や、政府部内における行政の主導権争いや既得権益の問題も関係しており、なかなか期待するように進展していないのが実状である。こうした状況はタイでも同様であり、国営企業の民営化への政府関与の大きさや、案件の実行途中における政権交代の際の政策の継続性・整合性の問題、さらには案件が一定規模を上回る場合、関係省庁の協議を経て政府承認が得られるのに約三年間もの長期間を要するといった機動性の確保について改善を進めることが求められている。

上記は ASEAN の発展段階の異なる二カ国のみでの調査結果ではあるが、アジアの途上国全般に言えることは、各国政府は厳しい財政状況の中で官民パートナーシップによる民間資金やノウハウの導入に期待しているが、民活・民営化プロセスは未だ途上段階であり、官民パートナーシップの実効性・効率性の向上には、今後の経験とノウハウの蓄積が必要不可欠である。そのために我が国が期待される役割

⁴ 例えば、メトロマニラ西部地区における水道事業民営化案件 (Manila Water Company, Inc.) では、Ayala Corporation (フィリピン)、BPI Capital (フィリピン)、United Utilities (英国)、Bechtel (米国)、三菱商事が事業に参加している。

は大きく、政府による官民パートナーシップ普及のための制度づくり支援(法的枠組みの整備等)や、民間企業の具体的案件への参画を通じた資金・ノウハウの提供など多岐に及んでいる。

(3)日本側の官民パートナーシップ

以上、日本と途上国のパートナーシップ、途上国内部における開発主体間の連携、協調の問題を考えたが、日本側における官民パートナーシップも様々な問題を含んでいる。ODAは、贈与(無償資金協力、技術協力)と円借款(有償資金協力)に分けられるが、実施も前者は外務省、JICA、後者がJBICと縦割りになっている。さらに少額だが、政府の各省が独自に行う技術協力もある。専門性を高める観点から、実施機関が複数あることは合理的だが、有償と無償、有償と技術協力の有機的連携の必要が繰り返り、政府レベルの様々な会合で指摘されてきたこと自体、現実には様々な問題があることを物語っている。援助方針の調整不足、予算システム、プロジェクト・サイクル⁵の実質的差異、スタッフの不足、それぞれの機関の文化の違い、途上国側の政策能力(立案、調整)の不足など多くの要因があり、日本側での効果的連携は課題として当分残っていくであろう。しかし、平成12年1月から新省庁体制となり、外務省の調整の下、関係府庁連絡会議等を通じた一層の連携強化に向けた取り組みが開始されたところであり、今後もさらなる努力が求められる。

ODAとしての有償資金協力とOOFとしての途上国政府 / 政府機関向け融資も、JBIC発足前の旧海外経済協力基金(OECF)と旧日本輸出入銀行(EXIM)の並存下では問題を含んでいた。有償の原資の相当部分は、財投資金であり、旧EXIMの資金源も主に財投資金(但し、貸付金利は準市場金利)で、両者の金利差は途上国からすれば、昨今の低金利下においては限界的なものに過ぎなかった。旧EXIM借款の償還期間が長くなれば、両者のグラント・エレメント⁶の差は有意なものではなく、ODA、OOFの区別は形式上の差異(OECFかEXIMか)に帰着してしまう。現在は、両組織が一体化して、JBICの中に海外経済協力業務及び国際金融等業務として二部門が存在するが、従来のような競合が起こらないよう両業務間の十分な調整を引き続き行うべきである。ただ、現在小泉内閣の下で政府系金融機関の統廃合について経済財政諮問会議で議論が行われており、JBICについてもこの中で十分な検討が行われることが期待される。また、JBICの融資業務については、特殊法人改革の中でも検討が進められているところであり、国際金融等業務については「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」という原則の下に、業務見直し・事業規模の縮減が検討されている。また、海外経済協力業務(とりわけ円借款業務)では、ODA見直しと歩調を合わせ、事業規模の縮減を図るとされている。

JBICの融資(輸出入、投資金融)は、日本の民間銀行との協調で行われているが、この協調融資での負担割合は、JBICが6割、民間金融機関4割(中小企業についてはJBIC7割、民間金融機関3割)で通常行われている。日本の民間銀行の経営健全化、審査能力向上、民間金融技術の進展度合いを勘案しつつ、JBICと民間営利部門のリスク分担、協調融資の必要性、JBIC融資自体の必要性については、民業補完の原則から不断の見直しが引き続き必要であろう。

⁵ 案件の実施段階・過程:円借款の場合、プロジェクト準備(フィージビリティ・スタディ等)、途上国政府からの要請、検討/審査・事業事前評価、交換公文及び借款契約、案件の実施、完成/事後評価・フォローアップ、というステップを踏む(JBIC年次報告書2001より)。

⁶ グラント・エレメント(譲許比率または贈与相当部分):借入条件の緩和度を示す指標で、金利が低く、融資期間が長いほどグラント・エレメントは高くなり、借入人(途上国)にとって有利となる。

(4)他ドナーにおける官民パートナーシップの状況

官民パートナーシップは開発援助コミュニティの大きな潮流であるが、海外主要援助国における官民パートナーシップの現状や各開発主体(政府、NGO、企業など)の取り組みなどを把握するため、英国及びドイツにおいて海外現地調査を実施した。

英国における国際経済協力は、1997年に成立した労働党政権の下で、外務省に属していた海外援助庁(ODA)を国際開発省(DFID)として独立させる省庁再編が行われ、現在では閣内大臣を有する国際開発省が二国間援助及び国際機関を通じた援助に係る開発政策立案から実施(予算を含む)までを一元的に担っている。国際開発省を含む各省は、財務省と三年毎にパブリック・サービス・アグリーメント(Public Service Agreement:PSA)を締結し、三年間を見越した予算配分を受け、独立かつ柔軟な業務運営を任せられる。但し、目標の達成度に対する評価については、成果主義に基づき説明責任が課されており、今期のパフォーマンスが次期予算に影響を及ぼす仕組みとなっている。

英国は官民パートナーシップを重要な概念として捉えており、国際開発省で取り扱われる全ての案件については、途上国及び英国の民間部門(営利及び非営利)の参画を計画段階から検討することが前提となっている。とりわけ英国の民間部門(営利及び非営利)との連携については、国内の有力シンクタンク(ODI、サセックス大学IDS他)との知的・人材交流や、援助資材・サービスの調達機関であるクラウン・エージェント(Crown Agents)や途上国の民間営利部門にリスク・キャピタル(債務不履行に陥る可能性のある資金/資本で融資/株式投資の形態を採る)を提供する英連邦開発公社(CDC: Commonwealth Development Corporation)の株式公開会社(public limited company)への移行、さらに民営化(株式の外部公開)に向けた取り組みなど多岐に及んでいる。

また、民間非営利部門(英国)は公共部門、民間営利部門に続く第三の重要な開発主体との認識の下、教育や健康医療などの現地の社会開発分野における比較優位の活用を進めており、国際開発省では、2000年に市民社会チャレンジ・ファンド(Civil Society Challenge Fund)とパートナーシップ・プログラム・アグリーメント(Partnership Programme Agreements)を導入した。市民社会チャレンジ・ファンドは、英国内のあらゆる民間非営利部門を対象として、現地コミュニティにおける貧困層の声の拡大と政策決定への関与と促進を目的とした基金であり、2000年には400万ポンド(7.6億円)が100案件に配分された。パートナーシップ・プログラム・アグリーメントは、英国の主要NGOとの戦略的関係の深化と、国際開発目標(MDGs)へのインパクト強化を目的としたものであり、2000~2001年度においては同協定に基づき、英国の有力NGOであるSave the Children(UK)、Oxfam、Christian Aidなどと11件の契約締結を行った。これら契約の合計額は、次年度以降三年間で1.5億ポンド(285億円)となっているが、今後はこれをさらに他の国内の民間非営利部門に拡大していく予定である。英国政府から国内の民間非営利部門への補助金支給については、上記に加え共同資金供給スキーム(Joint Funding Scheme)やボランティア・プログラム(Volunteer Programme)などを通じて行われ、2000~2001年度の合計額は6,600万ポンド(125億円)となっている(当該年度の国際開発省の予算額は29.4億ポンド(5,586億円))。

なお、官民パートナーシップの一つの形態として、英国は国際機関を通じたインフラ特化型の技術協力であるPPIAF(Public-Private Infrastructure Advisory Facility)に参加している。これは、世銀のInfrastructure Action Programを補完する目的で、96年7月に英国や日本などの主要援助国9カ国と国際機関(世銀、ADB、UNDP)の共同イニシアティブによって世銀に設立されたものである。PPIAFでは、

途上国政府のインフラ整備における民間営利部門参入に係る戦略の策定や手段の検討、ベスト・プラクティス(成功事例)の洗い出し・普及を行っており、従来の政府主導型のインフラ整備から、民間資金・ノウハウの活用による民間主導型が主流となりつつある状況下において、途上国政府が不足している民活・民営化案件に係るソフト面の充実を目指した新しいタイプの官民パートナーシップのツールと考えられる。

ドイツでは、二国間援助及び国際機関を通じた援助予算の大半が経済協力省(BMZ)に計上され、技術協力公社(GTZ)が二国間の技術協力を担当し、復興金融公庫(KfW)が資金協力(無償・有償)を実施している。ドイツの開発政策全般については、BMZ が総括的に担当しているが、政策策定にあたっては外務省、大蔵省などの関係省庁に加え、GTZ や KfW からの助言を有効に活用している。また、国内の援助実施機関の有する専門性や比較優位を効果的に活用するため、BMZ はあくまでも政策課題のみに特化し、個別の案件の決定や実施に介入することはなく、分業・協業体制が確立されている。

BMZ では、途上国政府を直接の供与先としてきた伝統的な ODA モデルから、国内の民間部門(営利及び非営利)などの財・サービスの提供者(例:インフラ整備案件の受注事業者など)への直接的な資金提供(主に贈与(グラント))を行う官民パートナーシップ・モデルへと移行している。官民パートナーシップ・モデルの長所としては、財・サービスの提供者が必要に応じて資金を市場から調達する(市場リスクにさらされる)ため、プロジェクトを成功させるためのインセンティブが働くこと、及び 途上国政府の直接的な介入がないため、特定の階層に直接裨益することが可能なことが挙げられる。官民パートナーシップの概念は、インフラ整備に加え、教育や医療等の社会サービスまでを含む包括的な概念であり、既にドイツの全ての開発プロジェクトにおける基本必要事項と位置づけ、途上国に進出しているドイツ企業を中心とした官民パートナーシップを展開している⁷。

我が国との比較から参考とすべき点としては、まず英国における民間非営利部門、特に NGO の活動の充実が挙げられる。国際開発省でのヒアリング結果(参考資料 1「海外現地調査概要」参照)によると、これには英国民のキリスト教信仰を土壌とした開発教育の国民各層への浸透などが影響を及ぼしていると言われているが、英国には Oxfam などの世界各国に支部を持ち、国際的な活動を積極的に展開している NGO が数多く存在しており、また BOND (British Overseas NGOs for Development)と呼ばれる英国内 NGO 相互間のネットワーク化や、開発主体間の人材交流(例:政府 NGO など)も進んでいるなど、NGO の社会的地位や認知度が相対的に高い。近年、我が国においても NGO の活動が活発化してきているが、これをさらに促進するためにも、NGO の ODA 案件における積極的活用や、政府と NGO の人材交流などを通じて、NGO の社会的地位を向上することにより、数多くの優秀な人材が NGO で活躍するための土壌づくりを進めることが必要である。

英国内における Crown Agents や CDC などの存在も参考となり得る。上記機関はいずれも現在(平成 14 年 3 月時点)のところ、純粋な民間企業ではなく半官半民的な組織であるが、それぞれの業務は基本的に政府から独立している。Crown Agents は日本における JICS(日本国際協カシステム)に相当すると考えられるが、一方、CDC のように商業ベースの活動を行っている援助機関は日本国内には見当たらず、また CDC では官民パートナーシップの一環として株式の外部公開による民間資金の導入を予定しているなど、多様な形態による官民パートナーシップを模索している。商業ベースでの活動には、開発と

⁷ 事実上、ドイツ国外企業の活用はまれ。

収益性の両立の問題はあるが、官民パートナーシップの一つの選択肢として我が国も検討を行う余地はあると考えられる。

(5)官民パートナーシップの新たな課題

日本の公的部門(政府)と民間営利部門(途上国及び日本)の直接的連携は、両者の基本的性格の違いから通常はあり得ない。民間営利部門が、自らの資金と技術で途上国の成長、開発に寄与できる分野では、日本の公的資金が民間と競合する必要はなく、相互に補完し、相乗効果を促進するような幅広いパートナーシップを結ぶことが望まれる。

途上国側における日本の ODA の受入先は基本的に政府であり、日本の企業は ODA プロジェクトの契約を受注しない限り、日本の ODA との係わりは薄い。また、日本政府側でも、日本の ODA 案件の持つ相手国での開発インパクトは検討するが、日本のマクロ経済にどのような影響があるかについては、通常関心を集めることは多くはない。日本の援助資源が縮小していく恐れがある中で、日本の民間営利部門に補完的機能を期待するのであれば、民間資金やノウハウなどを活用した官民の連携協力のあり方を確立していくこと望ましい。

また、日本政府と国内外の民間非営利部門、特に NGO との連携強化も今後の重要な課題である。近年の民間非営利部門の国際経済協力分野における活動が活発化している状況下では、既に実施されている草の根無償などは今後とも継続しつつ、国内 NGO の能力形成支援や社会的認知度の向上、無償資金協力、技術協力、有償資金協力などの幅広い ODA 案件における内外 NGO の積極的な活用、さらに国際的な活動を展開している NGO との広域連携ネットワークを形成し、包括的なパートナーシップを促進することが望ましい。

日本の財政赤字の累積が、日本への国際的信認を揺るがすまでになっている状況下で、望ましいかどうかはさておき、公的援助のための財政負担の再検討、援助対象(地域、国、セクター)の合理化、再編成は避けられないであろう。財政状況などの理由で、日本が公的援助の軌道修正を行う際は、相手国との話し合いが不可欠で、これまでの需要者としての途上国側の理解を得たものであることが望ましい。長期化する経済低迷下で、日本が FTA などを通じた新たなコミュニティづくりを目指しながら、経済再生を図るためには、日本の国際経済協力に関し、途上国とも共通認識を持つ必要がある。

2. 国際経済協力の評価(効率性)の視点

(1)DAC における評価基準

1990 年代半ば過ぎまでの ODA 中期目標、政府開発援助大綱(平成 4 年)、政府開発援助に関する中期政策(平成 11 年)などでは、厳しい日本の財政状況、経済停滞の長期化の下での、財政資金の効率的な使用、国民への十分な説明責任などの観点から、効率性や効果への配慮の必要性が強調されている。平成 10 年 11 月に発表された対外経済協力閣僚会議幹事会申合せ(ODA の透明性・効率性の向上について)では、透明性の向上の一環として ODA 事業評価システムの充実を掲げており、事後評価の実施、評価結果の公表、第三者評価制度の導入、評価手法の開発などを進めるとしている。外務省では、「ODA 評価体制」の改善に関する最終報告書(平成 12 年 3 月)、「ODA 評価研究会報告書」(平成 13 年 2 月)を発表し、これらを踏まえ、平成 14 年 5 月には「経済協力評価報告書」が公表される予定である。また、各省では政策評価の枠組みで評価制度の充実を進めており、例えば国土交通省では、

道路・河川事業などの総合的な政策評価システムの開発を行っている。

この援助の効率性、効果発現は、無論日本に限定されるわけではなく、他の援助国でも共通の課題である。1996年にOECDのDACが採択した「新開発戦略」(2015年までに貧困人口比率の半減など)は、結果(outcome)志向型の目標を設定しているが、これは、それまでの巨額の援助資源の投入が貧困削減、社会開発促進などの効果を必ずしもあげてこなかったことへの反省に基づいている。

開発協力の質を高めるための、国際社会の取り組みの一つが、DACの「開発援助評価原則」(1991)であり、そこでの評価基準は、以下の5項目からなる。

- (1)効率性(efficiency)
- (2)目的達成度(effectiveness)
- (3)インパクト(impact)
- (4)目的の妥当性(relevance)
- (5)持続性(sustainability)

(1)効率性(efficiency)は、想定されたプロジェクトの産出物(project outputs)、成果(results)を実現するために、最少の費用、時間(project inputs)が動員されたかどうかを測定する基準である。プロジェクトの産出物が明確化されていれば、技術的に実施可能な複数の代替案の中での比較検討の作業が可能になる。この費用最少化の観点は、援助国の援助資源の節約だけではなく、受入国側の希少な人的資源(行政能力、技術、マネジメント)の節減も含むものでなければならない。効率性の問題は、プロジェクト、プログラムだけではなく、政策、経済制度のあり方にも係わってくる。個別プロジェクトが当該セクターの開発目標に寄与するものでなければ、個別案件の経済的合理性の追及は殆ど意味をなさない。また、セクター・プログラムが国の開発ニーズを反映したものでなければ、個別プロジェクトの効率性確保が持つマクロレベルでのインパクトは小さい。

(2)目的達成度(effectiveness)では、援助プロジェクトが目的(project objectives)をどの位達成しているか、あるいはプロジェクトの直接的成果がどの位目的の実現に結びつくかに関心がある。例えば、農村道路の場合であれば、当初の計画(設計)に沿って道路が完成し良好に維持されているかどうか(日本の会計検査院の「効果発現」)だけではなく、この道路が当該農村の開発(農業生産の増加、生活水準の改善など)にどの程度貢献しているかを測定しようとするのが、この尺度である。効率性は、投入物と産出物の関係に着目しているが、目的達成度はプロジェクトの産出物、成果と目的の間に関係に関心を払っていることになる。

(3)impact(インパクト)は、プロジェクトが経済、財務、技術、制度、社会文化、環境などに対しどのような影響を与えるかを測定しようとする。プロジェクトの費用、便益を基に内部収益率を求め、あるいは費用最少分析を行うことにより、経済面でのインパクト(成果を得るために、どの位資源が必要とされるか)が判断される。財務面へのインパクトは、プロジェクトの建設、完成後の運営、管理のため途上国政府、地方政府がどの位財政負担をしなければならないのか、財政赤字を拡大させることになるのか、利用者からどの位の料金、使用料を徴収するのかなどに注目する。プロジェクトは経済、財務面だけでなく、その

性格により、既存の技術、制度に様々なインパクトを与えるし、環境面でも直接、間接に影響が発生する。インパクトの評価は決して容易ではないが、主な視点はプロジェクトの結果として何が発生したか、プロジェクトの受益者の活動にいかなる影響を与えたか、どのような開発利害当事者に影響を与えたかなどである。

(4) 目的の妥当性(relevance)では、そもそもプロジェクトの目的(project objectives)が受入国、対象グループの優先度、政策とどの程度整合しているかに注目している。プロジェクトで計画されている投入物、産出物が国の開発目標(development goal)と整合しているかどうか、また、想定されているインパクトをもたらすようにプロジェクトが計画されているかどうか、主な関心事となる。例えば、乳幼児の栄養・保健改善プロジェクトは、目的自体望ましいものだが、対象地域・受益者が途上国の貧困地域・貧困層ではなく、比較的富裕な地域・富裕層である場合、中央政府の財政資金、外国援助を動員して優先的に実施すべきかどうかは問題がある。乳幼児の栄養状態が悪く死亡率が高い貧困地域で、中央政府が財政資金、援助資金を投入し、妊婦、育児中の母親向けに栄養剤配布、健康指導を無償で行うのは、国全体の社会開発目標への貢献(内部収益率)が高いプロジェクトとなる。比較的富裕な地域での同種プロジェクトであれば、対象者から対価を求めて実施する方が、国全体の資源配分からも、財政的自立性の観点からも合理的であろう。

(5) 持続性(sustainability)は、援助資金が利用できなくなった後でも、途上国自身でプロジェクトの目的を持続できるかどうか注目した基準である。プロジェクトの持続性に係わるのは、財務、技術、環境などの要素である。環境が人間社会に与える重要性が広く認識されている現在、環境に配慮を欠いたプロジェクト、環境との調和が期待できないプロジェクトはもはや持続はできない。技術的に新たなものを含むプロジェクト、援助国の支援が期待できる間に受入国が技術、ノウハウを吸収し、自身での訓練が可能になれば、技術的自立は難しい。財務的自立の確保は、援助国、受入国双方の厳しい財政状況、援助国納税者の援助への批判の高まりなどからすると、決して容易ではない。財政規律の維持(優先度の高い分野への歳出の確保、歳出の合理化、税収増加努力など)、社会サービス利用者からの料金徴収、利用者への啓蒙活動などは困難だが、避けて通れない課題であろう。

これらの評価基準をロジカル・フレームワーク・アプローチ⁸で使用する「目標」(goal)、「目的」(objectives)、「投入」(inputs)、「産出」(outputs)の概念と組み合わせ、プロジェクトの構成と評価基準との関係をマトリクスにしたものを図表 4.4 に示す。

効率性(efficiency)は、プロジェクトの投入(project inputs)と産出(project outputs)の関係に着目した基準であり、プロジェクトの目的(project objectives)、開発目標(development goal)は明示的に考慮されておらず、個別プロジェクトを対象とした狭義の評価基準を意味する。目的達成度(effectiveness)は、プロジェクトの目的(project objectives)に照らして、産出(project outputs)がどの位関連性を持っている

⁸ 1970年代はじめに USAID により開始されたマトリクスを用いたプロジェクト、プログラム策定の手法。その後、欧米の援助国で採択され、種々工夫されてきている。標準的なマトリクス(4行4列)は行(横の欄)として、「目標」とプロジェクトの「目的」、「投入」、「産出」を計上し、列(縦の欄)として「要約」、「客観指標」、「確認手段」、「前提条件」を含む。

かを示している。経済、財務、制度、環境などへのインパクト(impact)は、プロジェクトの目的(project objectives)、開発目標(development goal)への貢献を通して考慮されるとしている。目的の妥当性(relevance)は、プロジェクトの産出(project outputs)、目的(project objectives)が開発目標(development goal)といかなる有機的関連を持つかに注目している。また持続性(sustainability)も同様に、プロジェクトの産出(project outputs)及び目的(project objectives)が実現されることにより、開発目標(development goal)が持続することを意味している。

図表 4.4 プロジェクト・マトリクス

	Efficiency (効率性)	Effectiveness (目的達成度)	Impact (インパクト)	Relevance (目的の妥当性)	Sustainability (持続性)
Development goal (開発目標)					
Project objectives (プロジェクトの目的)					
Project outputs (プロジェクト産出)					
Project inputs (プロジェクトの投入)					

表中の は各評価基準との関連性が高い項目を示す

(出所)DAC 資料などから作成

(2) 国際経済協力の効率性評価の留意点

最初に触れたように、日本の国際経済協力では効率性や効果が強調されてきたが、これまでは、それを担保するための仕組みの整備が不十分であった。特に近年では、日本経済の停滞を背景として、援助国としての日本にとっての効果を重視する姿勢が出始めてきている(例:援助予算の削減、特別円借款などのタイド援助の部分的復活⁹、対中援助をはじめとする日本の援助に対する途上国側の評価の向上¹⁰、日本への貢献度の重視など)。国際経済協力、特に ODA は元々途上国の自立的発展の支援を

⁹ 特別円借款:平成 10 年 11 月の緊急経済対策を受けて創設。国内景気低迷に苦しむ日本企業の事業参加機会の拡大を図りつつ、経済危機の影響を受けているアジア諸国などの経済構造改革支援を目的として、三年間で 6000 億円を上限としつつ、通常円借款に影響を与えない特別分として供与。上記目的の一環として、契約者を日本企業に限定(日本タイド)しており、実業界の一部などでは特別円借款制度の恒久化が要望されているが、2000 年度までの承諾実績(ODA 白書 2001 年版による)は 1965 億円(13 件)に留まっている。

¹⁰ 例えば、平成 13 年 12 月に発表された外務省「21 世紀に向けた対中経済協力のあり方に関する懇談会」提言では、対中援助の開始以来 20 年以上経過したが、日本の ODA の趣旨に対する理解や中国側の評価が不十分ではないかといった一部の不満などを踏まえ、「対日理解の増進」を重点課題の一つとしている。また、実施上の留意点として、「対中援助の透明性向上」、「広報強化を含む「顔の見える援助」の推進」などを進め、日本国民が納得し支持できるような援助を実施していくことが重要としている。

目的とし、供与国にどのような便益(直接的、間接的)が発生するかは、通常考慮の対象外とされている。効率性や効果を受入国の開発の文脈の中でなく、供与国の経済状況、財政赤字と密接にリンクさせると、選択的、集中的援助という方針が選択肢の一つとして出てくる。これは、種々の意味で関係が深く、戦略的重要性が再認識されているアジア(東アジア、東南アジア)に援助資源(ODA、OOF)を集約し、かつ、アジア諸国の開発段階に応じ、ODAとOOF、ODAの内の贈与と円借款の適切な援助資源の組み合わせを行うとともに、受入国の中でも開発の遅れた地域・セクターを差別化するというアプローチになる。

援助資源の効率的配分、効果的活用は、日本として必要な選択かも知れないが、これは必ずしも援助対象国の絞り込みを意味しない。開発パフォーマンスの良い国は、政策能力も比較的高く、外国の直接投資も活発で、国際金融市場へのアクセスも比較的容易で、自国の後発地域の開発も時間をかければ自力でも取り組みが可能であろう。これらの国は、ODAなどの譲許的な資金の借入れが可能であれば、自国の開発加速化のため有効に活用するであろうが、さらに市場調達条件に近いOOFあるいはPFでも成長、開発は可能な筈である。他方、マクロ経済が必ずしも良好ではなく、様々な不安定要因を抱える国は、多くのODAを必要とするが、これらの国は援助の効率的、効果的活用については、「多くの成果は期待できない」という評価が下されてしまう可能性がある。よって、途上国での援助の効率的・効果的活用のためには、途上国での制度、人的能力面の飛躍的な向上に加え、援助資源の効率的、効果的活用のための多面的な評価基準(例:狭義の費用対効果に加え、国家戦略へのインパクトを考慮した総合的効率性等)が必要と考えられる。

援助プロジェクトの評価(事前(審査)、事後)は、プロジェクトの多くの問題(計画作りから、実施、運営、維持、貢献に至るまで)を明らかにするとともに将来の政策、プロジェクトに有益な教訓を与える。途上国が評価を自身で、または、援助国と共同で行うことにより、開発政策策定、セクター開発戦略、プロジェクトの選択などにおける能力の向上が期待できる。評価活動は、途上国との開発に関する政策協議とは異なり、華やかさに欠けるが、経験の着実な積み重ねを通じて開発の質を高めていくことは、途上国の新たな経済発展に向けた長い道程のささやかな第一歩となり得る。日本がプロジェクト評価の面で途上国への協力を強化していくことは、日本の限られた援助資源の効率的活用や、途上国の経済発展による二国間関係の緊密化、潜在市場の開拓、ひいては我が国の総合安全保障の確保など、我が国の国益に大きな見返りをもたらすものである。

3. 官民パートナーシップのあり方の検討にあたっての視点

第2節で触れた国際経済協力の評価の視点は、国際経済協力の受入側(途上国)で、個別の案件がどのような成果をあげ、開発インパクトをもたらしたかに着目している。国際経済協力の供給者(先進国)の供与理由、目的、インセンティブなどは通常、考慮の対象外である。これは、供給者の供与目的は途上国の開発支援であり、需要者の受入目的と合致していることが暗黙の前提とされているためである。実際は、冷戦期の米国、旧ソ連の援助に代表されるように、純粋な開発目的とは若干異なる意図(政治的、軍事的、経済的)の下で戦略的に供与されることも少なくなかった。納税者、有権者の負担で国際経済協力を実施する以上、供与国政府が実施に際し国益を重視するのは当然とする向きもある。

日本の場合は前章に述べたように、従来は国際経済協力で国益が明示的に考慮されることは多くは無かった。逆説的だが、このために日本のアジアへの国際経済協力は、個別事例で若干の問題(所定の開発効果が発現しなかった案件の発生)は起きたにせよ、全般的にはアジア途上国の飛躍的な経済発

展に貢献し、他主要ドナーのアフリカへの援助などに比して、例外的に大きな開発上の効果を挙げてきたと言える。日本の公的援助は軍事的性格を排除し、受入側の自主性を尊重するとともに、案件の妥当性(経済的、財務的、技術的、組織面、環境面など)に着目することにより、案件を可能な限り(日本及び受入国の)政治的に中立に評価し、結果的に案件の成功(所期の開発目的の達成)、開発効果の持続(経済成長の実現、経済的・社会的インフラの整備、貧困削減など)をもたらした。この日本の援助における政治的中立性という対外的姿勢は、米国のアジアにおける継続的な政治的・軍事的介入の下で可能になった点は無視できないであろう。

日本を取り巻く状況は、1990年代に旧社会主義体制が崩壊し、グローバリゼーションが急速に進展する中で、東アジア新興経済群(NIES)、ASEANが、次いで中国が経済的に台頭し、他方、日本が経済不振から容易に脱却できない事態の下で、既に触れられたとおり大きく変わっている。

東アジアを重点対象として国際経済協力を実施していくことについて、東アジアに属する日本が、グローバリズムと地域主義のせめぎ合いと東アジア諸国の経済力向上を背景として、活力を取り戻すために「東アジアコミュニティ」構想を打ち出している。納税者の理解と共感を得るためには、これからの日本の国際経済協力、特に公的援助は、受入側の効率性、効果だけではなく、日本にとっての意義(例:国家戦略との係わり、国益への寄与など)を明示的に考慮したものにならざるを得ないであろう。官民の関係は、日本だけでなく東アジアでも国毎の差異はあるが、1990年代に次にみるとおり変化してきている。中国は別として、一般的には、東アジアの政府は自らの役割を社会開発、マクロ経済安定化、経済活動促進化に必要な制度設計などに限定している。公共インフラの建設・運営もはや政府の専担事業ではなく、国内外の民間営利部門、非営利部門の技術、ノウハウ、資金を種々工夫して導入している例も多い。日本の公的援助の伝統的モデルは政府対政府だが、受入側での政府の役割の見直し、縮小に伴い、開発主体としての国内外の民間営利部門や民間非営利部門の比重が大きくなってきている場合、対応できないことも発生し得る。日本側での、状況に応じた柔軟な対応、工夫なりが必要になる。官民の関係の多様性を考えると、どの国にも該当するパートナーシップの一般モデルの構築は困難であり、当該国の状況、歴史的経路に応じた試行錯誤を通じた構築と弾力運用が必要であろう。

第五章 有効な国際経済協力の実施に向けての課題

本章では、前章までの考察の成果を踏まえ、また本調査研究会での議論に基づき、「東アジアコミュニティ」の構築に向けて残された課題と、今後我が国が有効な国際経済協力を実施する上で必要と考えられる検討課題について、それぞれ整理を行った。

1. 「東アジアコミュニティ」の構築

(1) 「東アジアコミュニティ」成立のための連帯感

- ・ この地域に「東アジアコミュニティ」を成立させるような相互信頼が存在していることが必要。
- ・ 東アジアでは「我々は東アジア人」といったアイデンティティは生まれ得るか？
(EUの「ヨーロッパ人」のような)
- ・ 「東アジアコミュニティ」成立の基盤となる連帯感を強めるための方策(人的交流、知的交流など)について検討する。

(2) 「東アジアコミュニティ」の範囲

- ・ 当面、「ASEAN+3」の枠組みで検討。
- ・ 日中韓の推進力としての役割の検討。
- ・ 将来の拡張の可能性(ANZ など)の検討。

(3) 「東アジアコミュニティ」の性格と手順

- ・ 経済の統合に限定して推進(当面・政治や文化は切り離す工夫が必要)。
- ・ 「東アジアコミュニティ」の構築に向けた段階的前進のためのアクション・プランが必要。
- ・ 「東アジアコミュニティ」の構築が日本の構造改革にも寄与し得る戦略が必要。

(4) 包括的な自由貿易協定 「東アジア FTA」の実現

- ・ 「ASEAN+3」を対象とした包括的協定を目指す。
- ・ 日本と各国における FTA の主要課題と優先度の検討(日韓、日中、日 ASEAN 諸国など)。
- ・ 日本の農業分野の開放の検討。
- ・ 東アジアにおける協調的国際分業のための産業政策に関する諸国間協力体制の検討。

(5) 通貨金融面での東アジア地域間協力

- ・ 東アジア・協調的為替レジーム(円、ドル、ユーロの三極通貨のバスケットに基づき変動幅を設けるバスケット・バンド制など)の検討。
- ・ アジア通貨基金(AMF)の具体的検討。
- ・ 東アジア共通通貨(アジア通貨単位: Asian Currency Unit)創設の可能性の検討。

2. 国際経済協力の効率的な実施

(1)国際経済協力の戦略性と効率性の関係

- ・ 今後の日本の国際経済協力は、「東アジアコミュニティ」の構築のような国家戦略ないし総合経済戦略の一環として位置づけることが必要。
- ・ 国際経済協力の効率性の判断には、上述のような国家戦略への寄与の大きさ(戦略性)を加味して考慮することが必要。
- ・ そのような国際経済協力の戦略性も重視した「総合的効率性」の考え方の整理が必要。
- ・ より質の高い国際経済協力のためには、人材の育成(質・量の充実)が必要。

(2)国際経済協力の効率化のための官民パートナーシップ

- ・ 「東アジアコミュニティ」の構築という国家戦略の達成に必要な ODA、OOF、PF などの役割を点検して、官民パートナーシップの新しいあり方を検討する。
- ・ その際、国別(中国、ASEAN 諸国など)、主要セクター別(インフラ整備、環境、貧困対策、知的支援など)に望ましい官民パートナーシップのあり方を検討する。
- ・ 日本の財政制約から ODA が縮小していく可能性があることに鑑み、PFI(BOT、BOO など)の積極的活用に必要な官民パートナーシップのあり方について検討する。

(3)国際経済協力の効率性基準

- ・ 費用便益分析などの狭義の効率性基準に加え、「東アジアコミュニティ」の構築への寄与度(あるいは目的達成度、effectiveness)を重視するような総合的評価基準についても検討する。
- ・ その際、これまで、援助受入国にとっての効率や効果の評価のみが考慮されてきたが、援助供与国(日本など)の国家戦略から見た効率や効果をも考慮するような評価基準についても検討する。

(4)国際経済協力の効率的(戦略的)実施のための組織・機構の検討

- ・ 国家戦略ないし総合的経済戦略のツールとして国際経済協力を活用する必要性から、国際経済協力の基本方針の作成について、内閣総理大臣のリーダーシップのもとに経済財政諮問会議及び内閣府が関与することが必要。
- ・ 「東アジアコミュニティ」の構築という国家戦略の効率的達成の観点から、日本の国際経済協力実施機関の役割・分担についても点検・検討する。