

英国・米国出張報告

2008年3月14日

政策研究大学院大学 (GRIPS)

大野泉・大野健一

GRIPS 開発フォーラム (GDF) の大野泉・大野健一はロンドン (3月3~6日) とワシントン (同7~11日) を訪問した。また GDF のンコンゴロ・エルンバは英国に同行し、3月7日まで調査を行った。ロンドンの海外開発研究所 (ODI) とワシントンの世界銀行では、GDF が英国と共同作成した報告書の発刊セミナーを開催し、さらにアフリカの産業支援をめぐる英国および世銀の動き、および英・米・世銀の一般援助状況について調査した。以下、本ミッションの主要トピックについて記す (訪問先は末尾のリストを参照)。

1. 日英共同報告書

GDF では、日英の開発援助関係者、さらにはマレーシア人、ウガンダ人にも寄稿を依頼し、1年をかけて共同報告書「Diversity and Complementarity in Development Aid : East Asian Lessons for African Growth」を作成・発行した。今回、大野健一・大野泉は同報告書の刊行セミナーをロンドン (ODI) とワシントン (世銀) で実施した。同時にこれらのセミナーでは、TICAD IV 会議や G8 サミットの準備をめぐる日本政府内外の動き、および我が国で検討されつつあるアフリカ支援に関する考え方を紹介し、先方に情報を提供するとともに、関心の有無や将来の協力の可能性について調査した。

上記報告書は、援助理念も実施方法も関心地域も全く異なるドナーである日英だが、まさにそれゆえに相互補完性をもち協力の可能性も大きいことを主張するものである。産業関心、現場志向、不言実行、東アジア関与等を特徴とする日本と、枠組み志向、对外宣伝・主導権重視、国際機関利用、アフリカ関与などを得意とする英国は、とりわけアフリカの成長支援において大いに協力の余地があるであろう。ともすれば、日英は異質性ゆえに相互を無視・拒否する傾向があるが、我々は違和感を心理的に乗り越えて積極的に接近すべきことを勧めた。またこの報告書は、日本が弱小ドナーであるアフリカにおいて、我が国がこれまでこうむってきた欧州仲良しグループからの疎外感、あるいは財政支援への慎重な対応・プロジェクト援助等をめぐる対日批判に対して、むしろ日本のような異質ドナーの存在は大いに歓迎すべきことを開き直して主張し、また日本政府にもドナーコミュニティの中で孤立せず大いに援助外交をしてほしいという我々の願いをも反映している。

こうした議論は、2000年代初頭においてはおそらく新鮮かつ物議をかもしものであったと思われるが、主要ドナーおよび世銀が保健・教育一辺倒の援助からすでに卒業し、成長志向が最大関心となった現在においては、あまり抵抗なく受け入れられるようになったと感じられた。ただし、以上の論点を英語で明文化し発信しておくことは重要であり、本報告書の意義もそこにあると思われる。またそれを日本人だけでなく、英国および途上国の

人々との共同の形をとって行うことがより有効であると我々は考えた。

ODI でのセミナーでは、日英協力のみならず他ドナー・国際機関を巻き込む必要性、ドナーの多様性を前面に打ち出すのはタイムリーだがリスクも伴うこと、援助ツールの違いは目的（インフラ vs サービスデリバリーなど）を反映すべきものであること、等のコメントがあった。またワシントンの世銀セミナーでは、日英に適用する原則は日本と世銀にもあてはまりうること、日本が財政支援、セクターワイドアプローチ（SWAP）などに参加できない論理的理由はないのではないか、パリ宣言が重視するプログラム・ベース・アプローチ（PBA）はプロジェクト援助を包含する広いものであるから、日本に政策レベルでも積極的な関与を期待したい、といったコメントがあった。

2. 日本のアフリカ戦略の模索

日本政府のアフリカ政策は必ずしも明確とは言えず、今年の TICAD IV・G8 サミットにおいて注目すべきイニシアティブが打ち出されるか否かは予断を許さない。一方我が国では、さまざまなステークホルダーがアフリカ支援について議論と提言を行いつつある。たとえば、私的 ODA マニフェストの起草（2007 年 10 月）、外務省「国際協力に関する有識者会議」中間報告（2008 年 1 月）、JICA-JBIC による「アジアの経済成長とアフリカ開発」検討会（現在、TICAD IV を念頭においた政策提言を作成中）などがそれにあたるが、これらすべてに我々 GDF はかなり深く関与してきた。ロンドンとワシントンのセミナーでは、こうした日本政府内外における動きも紹介した。

これら日本国内の動きは、大体において以下のようなイニシアティブを提案している。

日本は追加的アフリカ支援を少数国に傾注し、新たな産業支援を打ち出すべし。

その国の官民との継続的対話プロセスを構築し、我が国の支援のもとに、包括的な「産業化戦略」（Industrialization Strategy）を起草すべし。

「産業化戦略」においては、達成すべき長期ビジョン、中期目標、有望産業を明確化し、それらを実現するための支援および障害除去のプランを打ち出すべし。

以上の産業支援はその国の制度能力に応じた形・程度で、かつ市場競争圧力のもとで実施すること。

我々は、この原則を全面的に支持した上で以下のような具体的提案を提示した。すなわち、日本が新しいアフリカ関与を開始するにあたり、まずごく少数のアフリカの国を選び、これまでベトナム、ラオス、インドネシア等で我が国が行ってきたような継続的包括的政策対話（のミニ版）のプロセスを 1 年程度かけて構築し、それを通じて東アジアの具体的な開発経験（FDI マーケティング、産業戦略ドラフティング、中小企業支援等々）を各国比較をしながら学んでもらう。その後、日本人長期専門家を派遣し、2 年程度かけて「産業化戦略」を先方政府と共同起草する。このためには先方政府が大統領直属のエリートチームを創設し、この案件をプライオリティ化してもらふ必要がある。また内外の民間企業、他ドナー、国内研究者などをこのプロセスに深く巻き込む必要がある。我々は、以上のような

提言が、既にザンビアにおいて Triangle of Hope プロジェクト（JICA による投資環境改善支援、マレーシア人の専門家を動員したアジア・アフリカ協力）の後継案件として先方政府に提案されていることを紹介した。

我々のプレゼンは、ロンドンにおいてもワシントンにおいてもかなりの興味を集めたようである。セミナー時のみならず、その前後においても複数の参加者から積極的な関心・賛意が示された。意見交換のための追加会合を我々に申し込んだ世銀エコノミスト（Sajitha Bashir、教育・マダガスカル担当）我々に賛同し関連する自分たちの報告を送付してきた世銀エコノミスト（Vandana Chandra, PREM）追加情報を要請した韓国の援助機関へのコンサルタント（Lawrence Hannah）もあった。またロンドンでは BBC（ラジオ）と CNBC（アフリカ配信のテレビ）から番組収録をうけた。

世銀セミナーにおいては、市場の失敗を矯正するための政府介入は逆に政府の失敗を招くリスクもある（これはずいぶん古い議論である）日本はガーナ、タンザニア、ザンビア、モザンビーク、ウガンダといった多数のドナーが重点国とみなす国（donors' darling）ではなく、政治経済状況が困難で他ドナーから見捨てられている国を選んで新戦略を打ち出してはどうか（だがそれでは成功は覚束ないであろう）といったコメントがあった。

3．複数国にまたがる地域開発

英国では、アフリカの複数国にまたがる運輸・電力インフラを建設する際に、地域開発の視点から各国のステークホルダーを巻き込み、またこれらのコア・インフラを活用するさまざまな案件を同時に打ち出して相乗効果を図るべきであるという議論をした。無論この原則に誰も異論はないものの、現状にはまだまだ改善の余地がある。複数国を貫通する道路や送電線は、各国の政治的思惑やライバル意識から通常難航するものである。だがたとえば東南アジアのメコン流域をみると、アジア開銀や日本のイニシャティブによって東西回廊などがかなり整備されてきた。大規模な国際インフラを推進するには、それにコミットし調整の労をいとわない何らかのリード機関の存在が必要であろう。

DFID は、アフリカのインフラ建設に民間や NPO を動員し、DFID 資金のレバレッジを高め、民間投資リスクを軽減するという観点からさまざまな金融イノベーションの商品を打ち出している（African Enterprise Challenge Fund、African Investment Climate Facility、Private Infrastructure Development Group など）。こうした金融エンジニアリングは日本にはなかなかまねのできないことであるが、一方どのインフラや地域を優先すべきかという全体像については「いまのところ十分な議論はされていない」という答えであった。ただし、COMESA、EAC、SADC 共催で 3 月 31 日にプレトリアでワークショップが予定され、東南部アフリカの DFID 各事務所の参加のもと、Regional Aid for Trade Programme、南北回廊の整備や Trade Facilitation について議論を行うことになっている。EU やアフリカ開発銀行（AfDB）も広域インフラ支援を推進しており、日本が AfDB を通じて支援している「民間セクター開発のための共同イニシャティブ（EPSA）」

の技術協力無償援助（FAPA）を広域インフラ案件形成のために活用する可能性（Infrastructure Project Preparation Facility（IPPF））についても関心が示された。

先日訪れたモザンビークでは JBIC 主導でナカラ回廊が構想されている。この構想を強力に推進するためには、日本とモザンビーク政府の間の協議のみならず、ナカラ回廊開発をモザンビーク開発戦略の中に位置づけ、関連国（マラウイ、ザンビア）、関心ドナー（世銀、AfDB、EU、DFID）、NEPAD、民間を巻き込む努力と、全体に責任をもつリード機関が必要であろう。日本がその主導権を直接とらないとすれば、上掲したドナーのいずれかに枠組みづくりの主導権を委ね、日本が側面から強力支援するという形もありうるであろう。

ロンドン・ワシントンいずれのセミナーや会合でも提起されたのは、東アジアには日本を先頭とする雁行形態（Flying Geese）があったが、それをアフリカに適用することはできないかという問いである。具体的に述べれば、南アは南部アフリカ地域の先頭鳥となりうるか、南アの繁栄が周辺国に伝播する（neighborhood effects）メカニズムは考えられないものかというものである。また東アジアと同様、アフリカでも貿易自由化・地域統合の動きが加速しているが、これはアフリカの工業化にとってプラスなのかマイナスなのかという問いもあった。我々はいまのところ明確な解答を出す準備はないが、おそらく南ア経済は技術・賃金上昇を契機に生産を周辺国に移転していくといった東アジア型エンジンとしては今のところ役不足であるように思われる。南アの対外投資は鉱山・金融・流通・不動産開発といったものが多く、製造業についてはそれほど実力があるとはいえない。また顕在化しつつある電力不足も心配の種である。製造業の伝播については南アのみならず、インド、中国、マレーシアといった諸国にも期待すべきであろう。

なお、世銀では 2007 年 12 月に合意をみた IDA15 次増資交渉で、パフォーマンスに基づく従来からの IDA 資金の国別配分方式に加えて、3 ヶ国以上が裨益する広域案件への資金枠を大幅に増やした。また、アフリカ地域に地域統合局を新設し、国別局と連携して広域インフラ整備を含めた支援を強化していくとのことである。

4 . 成長診断（Growth Diagnostics）

現在 DFID や世銀では、ハーバード大の Hausmann、Rodrik、Velasco が提示した成長診断（Growth Diagnostics、世銀担当者は HRV アプローチと呼ぶ）の手法に依拠して、各国に固有な成長障害物を発見する作業が開始されている。これは、今までありがちだった政策要求の総花的羅列や各国共通の紋切り型提言を排し、その国の成長にとって必要なごく少数の Constraints だけに除去努力を集中せんとするものである。障害発見のためのツリー状のチェックリストが HRV によって提起されている。我々は、成長診断とは具体的にどういう作業か、英国・世銀で主流となりそうか、日本の産業アジェンダをアフリカで推進する上で利用価値があるかといった点について調査検討した。

成長診断は世銀の貧困削減経済管理局（PREM）や各地域の国担当局、DFID の政策研究局

(Policy & Research Division) などによって並行的にすすめられている。担当局課長、理論志向の強いリサーチャー、担当国を持ち Country Economic Memorandum (CEM) を執筆するカントリーエコノミスト、現地コンサルタントなどが従事しており、それぞれが異なる思惑・方向性を持ってこの作業に取り組んでいる。我々は両機関で複数の担当者と会合を持ったが、いまだその内容は統一性を持って把握できていない。おそらくこれはこのアプローチの新しさによるのであって、各機関にとっての意義、目的、方法論等がまだ確立されていないのであろう。成長への関心は東アジアではごく当然のことではあるが、東アジアでの議論は自然発生的・経験的であり、成長診断のようにツリーに基づくマニュアル的なやり方にはやや違和感がある。東アジアでは通常「工業マスタープラン」あるいは「産業戦略」の形をとって、成長診断のみならず成長処方箋 (growth prescription、つまりアクションプラン) も同時に書き込むのが普通であり、前者より後者に力をいれる。

欧米ドナーが実物部門分析をメインストリーム化する道具としての成長診断は大いに歓迎すべきであるし、日本も情報を収集・共有し参加していくことは有意義であると思われる。ただし HRV アプローチの機械的な適用や、各途上国の現実と離れた粗製濫造を招かないように留意せねばならない。現時点では成長診断が将来どれだけ重要な援助ツールとなるかは不明である。日本としては、できればトレンドを後追いするのではなく、このイニシアティブを積極的にのっとり、当初の理論的枠組みを換骨奪胎し、現場発の日本流政策対話のインストルメントに改造して他ドナーに売り込むことができれば理想的ではある。ただし現在の日本にそのような知的リーダーシップが発揮できるかどうかは自信がない。

以下、いくつかの成長診断の例を挙げる。

DFID から提供されたマラウィの成長診断 (現地コンサル執筆) は、HRV のツリーにほぼ忠実に同国の状況を順に検討していくものであり、データ分析よりも文章が多い。ゆえに政策担当者にとっては読みやすいかもしれない。その作業から成長制約を列挙するわけだがその数はかなり多い (最重要制約 5、業種別制約 4、条件付制約 8、情報不足で判断保留 7)、ただしこの文書は、成長診断の方法論的問題点をも明確に指摘している。なお、DFID はルワンダでも成長診断を作成中で、ドラフト検討のためのセミナーを 4 月第一週に南アで開催予定 (ルワンダ政府のみならず他ドナーも参加可能) とのことである。

世銀アフリカ地域の Dino Merotto 氏のチームが作業したウガンダの成長診断およびそれに基づく CEM は、HRV を参考にしながらも、現場に近いところから問題意識を拾い、それを TFP 分析、CGE モデル、空間経済学 (Spatial Economics) などの手法を用いて叙述するものであり、完成度や世銀内の評価はかなり高い。その政策含意は、価格変化で調整するとウガンダの潜在成長率は近年落ちておらず、ゆえに従来の「小さな政府」路線を放棄する必要はない、農業では急増する労働供給を吸収できないから輸出志向の工業化が必要、中小企業の物理的位置 (GPS 座標) と道路インフラの地理的優先順序を Spatial Economics の手法を使って分析すべきこと、などである。ただしこれらの結論に達するために成長診断という枠組みが必要かどうかについては議論する余地があろう。

世銀の PREM 局の Elena Ianchovichina 氏と Susanna Lundstrom 氏からは、より全体的な話を聞くことができた。現在、モンゴルを皮切りに、フィリピン、エジプト、ウガンダ、ベニン、マラウィ（DFID）、ルワンダ（DFID）など 12 カ国の成長診断が完成、8 カ国が作成中という。それらは必ずしも HRV のツリーを埋めるものではない。またお互いの章構成は似通っているが分析の質は玉石混交という。ただし彼女らの説明にはいくつか違和感を覚えた部分もあった。それは、現地政府・研究者との共同作業でなく 1～3 ヶ月で世銀担当者ががんばってしあげる、成長制約のみならず Inclusion や Shared Growth の制約発見も入れ込んでいる、政策目標や有望業種から独立した「一般的な成長制約」を発見するのが目的、といった点である。我々は、各国が長期ビジョンを持ち、重要産業をアイデンティファイしたうえで、その発展のために必要な支援や除去すべき障害を具体的に決めるのが東アジアの通常のやり方である、成長制約は一般的に発見するというよりは成長目標に依存するのではないかという問題提起をした。また経済成長が貧困層に直接裨益したり貧困層が成長の主役になるとはかならずしも限らないから、成長戦略はいったん貧困・分配問題と切り離して構築したほうが政策の自由度と成功の確率が高まるのではないかと述べた。

5 . TICAD IV および G8 サミット

先 2 回の英国ミッションと同様、ロンドンでは日本の TICAD IV・G8 サミット準備の状況を質問された。とくに洞爺湖サミットを事前調査する部局をもつ DFID および ODI では担当者とそれぞれ会合をもった。彼らは日本政府に問い合わせても政策中身がよくわからない、また責任部署もあまり明確でないとのことで、今年の日本からはアフリカ向けの新政策や新資金がでないのではないかという懸念を持っているようであった。我々は、直接の情報を持つ当事者ではないので責任ある回答はできなかった。

6 . 英国、米国、世銀の動き

英国では、ブラウン政権成立後に DFID 次官の 1 人に抜擢され成長支援を積極的に推進してきた Shriti Vadera 次官が年初に異動したが、Douglas Alexander 大臣のもと DFID 全体の援助方針に大きな変更はないようである。援助予算が増える一方、行政改革の一環で職員数の削減を強いられている状況で、DFID は国際機関やマルチドナーの枠組みを通じた支援をますます強化している。例えば、アフリカにおけるインフラ支援も、インフラ・コンソーシアム（ICA）のような G8 レベルの政策調整、EU や AfDB を通じた広域インフラ支援、官民パートナーシップや民活インフラを推進するマルチドナー・ファンド設置、バイラテラルでは財政支援のインフラ・コンポーネントの拡充、を通じた取組みが中心である。世銀グループの IFC にも低所得国への投資拡充を働きかけている。開発の具体的中身から入る日本に比べ、英国の産業支援は金融・企業支援の枠組み創設や民間・NPO・国際機関活用が強く、それらを使ってどの国で何をし何を改善するかについての関心は比較的薄い。この差は官と民の役割分担にかんする哲学を反映すると思われる。

米国では大統領選（予備選）が進行中であり、各候補の援助理念もいまのところ明確でなく、ゆえに新政権が誕生するまでは援助政策の行方は予測できないというのが大方の意見であった。アフリカの成長といった中身については、米国の援助関係者からの情報はきかなかった。現在の話題は、援助はテロ対策ではなく経済開発に使うべきではないのかといった目的原則論、および USAID の再編（国務省への統合をより強化、国務省から独立した国際開発省の設置といった二つの選択肢）や 9.11 事件後に急増した国防総省による ODA の再縮小といった国内制度論である。現在いくつかの援助改革案が提示されているが（超党派議員から成る HELP Commission 報告書、ハーバード大学の Joseph Nye 教授と Richard Armitage 前国務次官が中心になりソフトパワー外交の強化を主張した CSIS Commission on Smart Power 報告書など）、それらも原則論、制度論が中心で、かつての「メルツァー報告」（2000年3月、米議会の国際金融制度諮問委員会）のような世銀・IMF 改革に対する提言は含まれていない。この意味で、米国は日本以上に世界の援助トレンドから孤立しており、またそれを苦ともしておらず、国家の関心が途上国開発に向いていない。

世銀は、任期途中で退任したウォルフピッツ前総裁から現在のゼーリック総裁にバトンタッチされて半年が経過した。世銀職員の感想では、新総裁のもとでとくに変わったことはないということで、いまのところ新機軸を打ち出すよりも官僚調整型のリーダーシップをとっているようである。アジア地域ではカンントリーディレクターのみならずセクターリーダーの配置を含め業務の現地化がかなり進んでいるが、今後、アフリカ地域においても現地化に一層拍車がかかる模様である。ワシントン全体でみれば、IFC に対するニーズの急拡大と IMF の地位低下・職員カットが対称的である。また、上記 4 で述べた成長回帰との関連では、ウォルフピッツ前総裁が設置した Commission on Growth and Development（スタンフォード大学ビジネススクールの Michael Spence 名誉教授（ノーベル経済学賞受賞）を委員長とし、途上国・先進国の 21 人の委員から成る諮問委員会（日本人は不参加））が現在、包括的な報告書を作成中とのことであった。

以上

付録 日程・面談先

3月3日(月) 移動

- ・ 東京出発、ロンドン着。

3月4日(火) ロンドン

- ・ BBC ラジオ収録(大野健一)
- ・ 海外開発研究所(ODI): セミナーの事前打合せ
- ・ 国際開発省(DFID): 成長診断担当、Challenge Fund や官民パートナーシップ(PPP) 担当、民間インフラ開発(Private Infrastructure Development Group) 担当との面談

3月5日(水) ロンドン

- ・ Gatsby Foundation : アフリカ産業支援につき意見交換
- ・ ODI にてリーダーシップに関する研究プロジェクトの可能性について協議(Prof. Adrian Leftwich、ヨーク大学等)
- ・ ODI にて、日英共同報告書セミナー実施 Simon Maxwell 所長の司会のもと Fletcher Tembo 氏と David Booth 氏がコメント
- ・ CNBC テレビ収録(ンコンゴロ・エルンバ)
- ・ DFID : Africa Investment Climate Facilities 担当、日本 G8 担当との面談
- ・ JICA 英国事務所、在英日本大使館関係者との面談(兼夕食)

3月6日(木) ロンドン、移動

- ・ DFID : アフリカ地域インフラ戦略担当との面談
- ・ ワシントンへ移動

3月7日(金) ワシントン

- ・ Society for International Development (SID) との面談(米国の援助政策論議)
- ・ 世銀 : アフリカ地域 PREM 局、資源動員・譲許的資金・グローバルパートナーシップ局との面談

3月8日(土) ワシントン

- ・ ジョージタウン大研究者(Prof. Carol Lancaster) との面談(兼夕食、米国の援助政策論議)

3月9日(日) 休日、資料整理

3月10日(月) ワシントン

- ・ 世銀 : アフリカ地域・ザンビア担当エコノミスト、PREM 局成長診断担当チームとの面談

- ・ JICA 米国事務所、JBIC ワシントン事務所関係者との面談（兼夕食）

3月11日（火）ワシントン

- ・ 世銀：日本理事室、アフリカ地域・ウガンダ担当エコノミストとの面談
- ・ 世銀にて、日英共同報告書セミナー実施 Sudhir Shetty 氏（アフリカ地域 PREM 局長）の司会のもと、Shantayanan Deverajan 氏（現在、南アジア地域チーフエコノミスト、4月からアフリカ地域チーフエコノミスト）、Janet Entwistle 史（OPCS 援助効果向上担当）がコメント

3月12日（水）NY 経由で帰国（翌日着）

（注）なお、世銀におけるいくつかの会合には吉野裕氏（アフリカ地域 PREM 局エコノミスト）が同席した。