

主張

A View for Future



日本政策投資銀行
国際協力部 次長

福井 龍

ふくい・りゅう

京大卒。日本開発銀行(日本政策投資銀行の前身)における融資・審査・調査各業務を経て、90年代初めより途上国開発業務に従事。金融セクターおよび民間セクター振興専門家。OECD経済統計局、金融情報システムセンター、世界銀行アフリカ局金融・民間部門振興グループ勤務。99年より現職に従事。JICA作業監理委員等・JBICコンサルタント歴任。

E-mail: ryukui@dbj.go.jp

問われる日本の国際協力④

ミャンマーで見えた

日本の対外援助において知的貢献充実の必要性が説かれるようになって久しい。官・学・民共同の「ミャンマー経済構造調整政策支援」調査に委員として参加した経験から、政策支援型知的支援における共同政策研究という方法の意義と、今後の日本の課題について見解を述べる。

「大国」への日本の関与のあり方

ミャンマーは「軍事政権」が経済社会の運営を掌握しており、経済政策対話の相手として難しい国である。

1988年に社会主義の放棄と開放経済への転換を掲げたのち、90年代前半には政治・経済上の柔軟路線が取られ、開放政策は軌道に乗るかに見えた。しかしその後、スーチー女史が政権との対決姿勢を強めたこともあり、アセアン加盟を目前とし国内少数民族問題も押さえて社会安定化を狙う政権は、強硬路線へ転換することとなる。

経済改革については、88～89年に外資法制定や民間貿易解禁、90年代前半に一部の国営企業民営化などが進んだが、国内政情緊張化とアジア危機以降の地域的冷え込みのなか、貿易赤字の拡大と外貨準備の急減に苦しむ政権は明らかに内向き政策へと逆行した(外貨送金規制、輸入規制など)。90年代前半、年率7.5%の成長率を記録した経済はその後減速、近年でも「2桁成長」を公表しているが、実態との乖離は大きいというのが定説である。産業構造は長期間高度化しておらず投資率・貯蓄率は依然低い。財政赤字とインフレは高進しているとみられ、対ドル通貨価値下落が驚くべき水準にまで進行している。政治上は昨年より政権とスーチー女史の対話が非公式に再開されたが、近時再び緊張感が高まる(6月2日時点)など、情勢の今後の見

通しは依然不透明である。すなわち、中長期的な展望は定かではなく、短期的にも経済上の破綻リスクが高まっている由々しき状況が続いている。

しかし、ミャンマーは疑いなく資源豊かな人口4,500万人の「大国」であり、今後の東アジア地図において極めて重要な位置を占める国である。加えてわが国とは長い歴史的交流関係もある。非難の合唱や経済制裁を続ける欧米諸国との協調は取りつつも、一方でわが国独自の対外政策を追求する意義と実現性が充分存在し、またその成果がわが国にとっては国際社会に貢献する途ともなると筆者は考える。

ミャンマー共同政策研究の意義

さて、経済構造調整政策支援調査は、99年11月の日本・ミャンマー首脳会談を受けて翌年12月に正式に発足したが、このように数多くの問題を有する社会を対象にする難しさを宿命づけられていた。

最も大きな課題は、ミャンマーの中長期展望と経済改革をともに考えるだけでなく、その示唆をいかにわかりやすい形で政権に伝えられるかにある。しかし日本は、一国の政策体系全体を扱う包括的共同研究は95年に開始した「ベトナム市場経済化支援開発調査」を初めての本格的事例とするのみである。ミャンマー調査は日本にとって、政策支援型の開発協力という「基本命題」の解題を行いつつある段階で、軍事政権の政治経済学を

知的支援の意義と課題

扱うという「応用問題」に一挙に立ち向かう挑戦といえることができる。

では、「共同政策研究」という方法論はそうした目的に有効か?

易しくないが意義は高いというべきであろう。短期にて予定調和的な調査アウトプットを紙上でひねり出しても意味はなく、一定期間、同一の両国グループが定期的に集まり議論を継続するしか対話の実は挙げようもないからである。

そして、ミャンマーは日本が提案した対話の土俵に曲がりなりにも乗る姿勢を見せた。対外配慮からむしろひっそりと開催された第1回会合の場に参加した両国委員、事務局のJICA、そして支援する日本の3省(外務省、財務省、経済産業省)の関係者には、この調査の本来の役割は、両国間のみならず、近い将来の国際社会とミャンマーの関係に向けた重要な一石となり得るとの、やや高揚した認識が共有されていたと思う。

研究の共同性確保への努力

議論は、「財政金融」、「産業貿易」、「農業農村(経済)」、そして後に産業貿易から派生した「IT」の4部会にて、日ミャンマー双方の学者・実務家からそれぞれ数名ずつ任命されて、2年間の予定で開始された。ほぼ半年ごとに東京・ヤンゴン交互に全体会合を持ち、各部会はそれぞれのアジェンダに従って委員自ら、あるいはコンサルタントと共同で調査に取り組む態勢であった。財政金融部会では、重要性に基づいた論点整理から始め、マクロ政策では為替制度問題を最重要と合意した。

しかし早晩、マクロ経済運営上の論点を正面から取り上げにくい環境が現出し

た。理由は多岐にわたるが、敢えてひとことと言うと、ミャンマー側委員の言論的制約である。もちろんその背後にはこうした対話装置の「正統性」が先方政権において不確かであるという問題、情報統制システムが下部や外部からのインプットを遮断してしまう事情などが複雑に絡み合っている。

そうした種類の「共同調査」の困難はおおむね4部会共通の現象であったが、各部会は制約のなか、政策インパクト指向性自体にも濃淡をつけつつ作業を進めた。2002年12月のヤンゴン会合にて最終的な政策提言がまとめられ、本年5月には正式報告書完成の運びとなった。

筆者自身の担当である金融部門では、一連の議論ののち「銀行制度改革」、「金融関連法・規制」、「マイクロファイナンス」という3側面からの調査を提案したが、上記の事情から制度改革議論が困難であること、金融フォーマル部門の機能制約が大きく、農村地域・貧困層・零細企業にとってはインフォーマル金融の重要性が多大であることから、調査資源の太宗をマイクロファイナンスに投入することとした。

このテーマにはミャンマー側委員の意欲も高く、最終的に包括的現状分析と具体的な行動計画案を含む一連の提言を、両国共同にてとりまとめることができたのが大きな成果であった。

政策支援型知的支援の課題

最後に、政策支援型知的支援の課題について触れておきたい。日本の体制には未整備なところが多く、さまざまな次元での課題があるが、私見では、つぎのような諸点が主なものである。

(1) 対外政策上の位置づけとリーダーシ

ップ

政策支援は政治経済学だといえる。議論は学者、示唆は官僚・政治家の役割という分別が単純にできるものではない。日本としての意義づけ、援助方針との関係が明確になされるとともに、官・学双方に意識共有をした強いリーダーシップが必要である。

(2) 長期持続的パートナーシップ

相手国と共同で多分野・長期持続的な関係を念頭に議論する姿勢は、国際機関や小規模ドナーにはない特徴であり、誇れる「日本らしさ」にできる可能性がある。対話は短期的政治情勢などで左右されず継続されなくてはならない。

(3) 具体性の追求と複眼思考

いまひとつの「日本らしさ」は、大野健一教授(政策研究大学院大学)の主張されるごとく、「枠組み主義(政策マトリックスの作成)」に還元されない「実物経済探求やミクロ調査へのこだわり」である。しかし、単なる事実列挙のレポートであってはならず、思考枠組みの整合性が必要である。そして現実の政策選択肢はつねに複数ありうることに敏感でなくてはならない。

(4) 第三国の経験・人材の積極動員

政策支援の幅を狭めないためにも、政策形成支援と提起した行動計画実施のすべてを日本の知恵と人材で行う理由がまったくない。第三国に、相手国の必要に合致した経験と人材があるならば、積極的に動員すべきである。

これは今回の金融部門マイクロファイナンス調査でフィリピンの経験と人材を最大限活用できた筆者自身の強い実感にも基づいている。

(本稿全般は専ら筆者個人の見解・意見であり、所属するあるいは関連する団体のものではない)