

# JICAにおける経済政策・金融分野への支援の本格化 —経済政策・金融チームの発足について—

2004 年 7 月

独立行政法人国際協力機構（JICA）

高橋 宏太郎

（経済開発部経済政策・金融チーム）

## 1. はじめに

JICA は、2003 年 10 月に緒方貞子新理事長の下、独立行政法人として再スタートを切り、その流れの中で今年 4 月に大幅な組織改編がありました。その一環として新たに発足した経済開発部内に、経済政策・金融チームが設置されました。1974 年に JICA が発足して以来、経済政策や金融関連のプロジェクトのマネジメントや、援助方針の企画・立案を一元的に扱う部署が設立されたのは初めてであります。そこでこの機会を捉え、JICA における当該分野への従来の取組みや当チームが発足の背景・経緯、業務の概要や今後の援助戦略などについて、本ネットワークに参加されている皆様に紹介すべく、投稿することとしました。

本稿は以下の構成で取り進めます。まず次節において、JICA における従来の当該分野への取組みの概要を整理し、そこから生じていた問題点・課題などについて紹介します。第 3 節においては、独立行政法人化や組織改編の概要を含め、当チーム発足の背景・経緯について紹介します。第 4 節において、当チームの現在の実施体制や所掌業務を提示します。そして最終節において、今後の課題や取組みのあり方について説明します。

本稿を通じて、当該分野における JICA 業務や課題等への理解を深められ、今後の当該分野への協力のあり方などについて本ネットワークにおける議論を進化するための一助となれば幸いです。

## 2. 従来の当該分野への協力の取組み及び課題

### （1）協力の背景・経緯

JICA における経済政策・金融分野への技術協力支援は、従来日本の財政・金融制度や政策の概要や意義、その歴史などを紹介するために、経済関連の省庁や政

府系機関の協力を得ながら、途上国の行政官や技術者を日本に招いて研修を実施したり、短期専門家を現地に派遣の上セミナーを実施するなど、いわゆる情報提供型の協力を中心に行ってきました。被援助国の制度や政策、組織などの改革に資する協力については、先方政府の責務に属するものとして、当初正面から取り組んでいませんでした。

80年代初頭には、中南米を中心とした累積債務問題の深刻化という、国際金融上の大きな問題が発生し、危機に陥った諸国に対する流動性確保のための支援に加えて、金融政策、金融制度改革などの政策志向的な支援のニーズが高まり、我が国も世銀などの国際機関との協調融資などによる資金協力を実施しました。しかし、技術協力に関しては、我が国の主たる支援対象国であるアジア諸国においては、そうした問題が発生していなかったことから、こうした支援の必要性はあまり認識されていなかったと言えます。

しかし、1990年代に入ると、以下の2つの出来事を契機として、日本全体の動向と同様に JICA においても当該分野の技術協力に対する重要性に対する認識が深まり、支援も本格化していくことになります。

その第一の契機は、80年代末から90年代初めにおける、旧社会主義諸国の市場経済化への移行過程に対する支援の本格化です。西側諸国が移行国支援を本格化させる中、我が国においても、経済政策・制度・組織の抜本的見直しを行う市場経済化支援は重点課題の一つに位置づけられることになりました。1992年に制定された「政府開発援助大綱」においては、援助実施時の原則として、市場指向型経済導入努力に注意を払う必要性に言及されており、また、1999年度に制定された「政府開発援助に関する中期政策」においても、我が国援助の重点課題に位置づけられることになりました。こうした中、JICA においても、「市場経済化」支援は援助重点課題の一つとして位置づけられるようになり、同分野に対する援助指針の策定やそのための調査研究<sup>1</sup>が行われたり、次項で説明する調査やプロジェクトの実施などの取組みが本格化することになりました。

第二の契機は、1997年にタイバーツの暴落を機にアジア諸国に広がった「アジア経済・金融危機」の発生です。従来「奇跡」とまで称されるほどの高成長を短期間に成し遂げたアジア諸国において、急激な通貨下落及びその後の経済停滞が続いたことは、成長を支える制度や組織、特に金融制度の脆弱性の克服の重要性に国際機関やドナーの目を向けさせる契機となりました。我が国は危機発生後に、新宮沢構想をはじめとする短期的な流動性確保やセーフティネット支援などの緊

---

<sup>1</sup> JICA (1996)『市場経済化に関する基礎研究』。

なお、以下に紹介する文献なども含めて、JICA のウェブサイト内の”Knowledge Site”通じてダウンロード出来ますので、ご興味のある方は以下の URL にアクセスして下さい。

[http://gwweb.jica.go.jp/km/km\\_frame.nsf/FrSWebSubject?OpenFrameset](http://gwweb.jica.go.jp/km/km_frame.nsf/FrSWebSubject?OpenFrameset)

急措置的な公的資金支援を中心に実施しましたが、その後、先方政府からの要請に基づき、中長期的な経済成長の回復に資する構造改革支援を実施してきております。JICAにおいても、従来の「市場経済化」支援に加えて、金融に関する事業戦略立案のための調査研究<sup>2</sup>や、各種調査やプロジェクトの実施が徐々に本格化することになりました。

## (2) 協力内容及び形態について

さて、これまで当該分野に対する協力が本格化するに至る背景について概観しましたが、こうした流れの中で JICA が実施してきた協力内容や形態を見ると、大雑把に以下のように分類出来ます。

### (a) 特定の個別分野への協力

これはその名の通り、特定分野（セクターや課題）に対象を絞り、その改善に向けた技術的支援を行うものです。その一つとして、マクロ経済政策策定のための分析ツールやモデルを提供するための支援があり、代表的なプロジェクトとしてインドネシアの「マクロ経済モデル開発のための調査」（1995-1998）や、ブラジルの「マクロ経済機能強化」（1999-2002）等が挙げられます。また、経済構造改革に資する各種経済基盤の整備及び政策立案能力強化に資する支援として、公共財政管理、税務行政、金融行政、統計整備分野等について、被援助国の経済基盤の整備度合いに応じ、幅広い協力を行ってきております。

協力形態については、JICA が有する各種協力スキーム（技術協力プロジェクトや開発調査、専門家派遣、本邦研修）などを活用し、日本の経験の紹介や先方への助言・指導、また、各種計画作り支援や技術移転、人材育成を展開してきております。

### (b) 一国の経済問題を包括的に取り上げ、改善を図る協力

上記のような個別の技術的問題に対する協力に加えて、一国の経済を包括的に取り上げ、その改善に向けた助言を行うタイプの技術協力も存在します。初期のこのタイプの協力としましては、アルゼンチンにおける経済開発調査（フェーズ 1：1985-1986、フェーズ 2：1994-1996）があります。フェーズ 1 においては、大来佐武郎元外務大臣を団長に、マクロ経済政策についての提言を行った「大来レポート」が作成され、その後のアルゼンチンの経済政策に反映されました。また、フェーズ 2 においては、「大来レポート」のレビューに基づき、産業・貿易・投資といった個別セクターの振興策に対する開発調査結果を取り纏めた大来ファイナルレポートが作成されております。

---

<sup>2</sup> JICA（2001）『事業戦略調査研究 金融に関する政策支援型協力基礎研究』。

このほか、現在進行中の「インドネシア経済政策支援」につきましては、マクロ経済運営、金融セクター改革、中小企業進行、民間投資拡大、地方分権化、民主化の6分野について、日本の学識者とインドネシア側主要閣僚との継続的な政策対話を通じて、経済改革推進を支援しております。

### (c) 共同研究型技術協力<sup>3</sup>

本協力形態は、上記 (b) の協力と同様に、一国の経済を包括的に取り上げ、各種政策オプションを提示することを主眼としておりますが、その手法として、単なる政策対話の実施や日本側による計画作りや技術移転を行うことに留まらず、日本側の学識者と被援助国の政府関係者が共同研究を行い、その成果を政策提言に反映させていくという、より本格的な協力といえます。協力の主眼は、被援助国を取り巻く経済環境や初期条件を踏まえ、その発展のために必要と考えられる複数の経済政策オプションを提示することであり、政策の最終的な選択は相手国側の判断に委ねられております。共同研究型の経済政策支援は日本独自の協力形態であるといえ、代表的なプロジェクトとしては、市場経済への移行を目指すインドシナ諸国における「ベトナム市場経済化支援調査（石川プロジェクト）」（1995-2001）、「ラオス経済政策支援」（2000-2005）、「ミャンマー経済構造調整（2000-2002）」などがあります。

### (3) 課題

以上従来の取組みについて概観してきましたが、その過程で各種の課題が浮き彫りになってきました。本項では、こうした課題について概観し、現在どのように課題克服に向けた取組みが行われているかについては次節以降で説明します。

第一に、当該分野に対する協力については、90年代前半よりその取組みが本格化したこともあり、JICAとして本課題にどのように取り組んでいくかという援助方針やノウハウを蓄積すると共に、プロジェクトの発掘形成から実施、評価に至るまでのプロセスにおける課題対応力の強化が求められるようになったことが挙げられます。

次に、組織的な問題として、プロジェクトや開発調査、専門家派遣や研修員受入など、各種スキーム毎に部署が編成されていたことが挙げられます。こうした体制は、被援助国の要請に基づき、当該セクターで必要とされる各種協力を効率的に推進するためには合理的なシステムとして機能しておりました。しかし、援助内容が多様化し、セクターの問題を包括的に捉えた上で必要な協力を行うことが要請されるようになるにつれ、スキーム毎の対応が主である当時の組織体制で

---

<sup>3</sup> 本技術協力の概要については、以下の資料に詳しく掲載されております。

JICA（2003）『JICA FRONTIER』12月号。<http://www.jica.go.jp/jicapark/frontier/index.html>

は、こうしたニーズに十分こたえることが困難になってきました。被援助国の課題克服に向けて、より弾力的に協力スキームの組み合わせによる協力を行いうる体制を構築し、また、対象となる課題に関連する国内外の各種機関との連携・協調を必要に応じて確保すべく、当該課題を一元的に扱う部署の設置の必要性が高まっておりました。

### 3. 課題部及び経済政策・金融チーム発足の経緯について<sup>4</sup>

こうした状況の中、JICA においては、従来、先に説明しました課題の解消を目指して、事業形態や分野を越えて、国や課題単位で計画を立て、協力事業を横断的に調整する「国別・課題別アプローチ」の導入・強化に取り組んできました。こうした流れの中で、1999 年度には地域部の創設や国別事業実施計画の導入が実現し、また、近年は、国際社会における MDGs（ミレニアム開発目標）に代表される途上国の特定の課題の解決に向けた協調が重要性を増していることから、課題別アプローチの重要性は一層高まっておりました。

JICA は 2003 年 10 月 1 日より、独立行政法人国際協力機構として生まれ変わりましたが、これを機に、国別・課題別アプローチを更に強化し、成果重視の事業運営を図ることになりました。具体的には、在外事務所の実施体制の強化や、本部の地域部体制の見直し、事業の実施方法の見直し、そして課題別の体制の強化、などの改革が進められることになりました。最後の課題別の体制の強化において、課題別の知見をより効率的に蓄積し効果的に活用するとの観点から、組織体制についても、当時のスキーム別の体制を見直し、課題単位の部署を創設するという、組織改編の流れが決定しました。

2004 年 4 月、上記の方針に基づき、JICA 内部における組織改編が実現しました。前述の通り、国別・地域別アプローチの強化という観点から、従来の地域 4 部体制を 5 部体制に改編（アフリカ部と中東・欧州部の新設）し、また、課題別アプローチの強化という観点から、スキーム別体制を見直し、従来の技術協力プロジェクト担当 5 部と開発調査担当 3 部を、課題 5 部（社会開発部、人間開発部、地球環境部、農村開発部、経済開発部）に整理統合し、分野別・課題別の知見・ノウハウの蓄積・活用が行いうる体制が整いました。こうして、経済政策や民間セクター開発、資源・エネルギー関係の課題を扱う部署として、経済開発部は誕

---

<sup>4</sup> JICA の独立行政法人化の内容については、以下の資料を参照下さい。

JICA (2003) 『JICA FRONTIER』10 月号。 <http://www.jica.go.jp/jicapark/frontier/index.html>

生しました。

また、今回の組織改編のポイントの一つとして、迅速かつ柔軟な事業実施体制を実現すべく、迅速な意思決定を行い、変化するニーズを柔軟に対応することを目的に、グループ制・チーム制が導入され、組織のフラット化が実現しました。経済開発部においては、経済政策や民間セクター問題を扱う第一グループと、資源・エネルギー関係の問題を扱う第二グループとが設置されました。経済政策・金融チームは、第一グループにおいて、貿易・投資・観光チームと中小企業チームと並び新たに設置されたチームです。

#### 4. チームにおける業務概要

こうした経緯で新たに設置された経済政策・金融チームではありますが、経済政策・金融と名のつく全てのプロジェクトや業務を全て担っている訳では無く、JICA 内の他部署や在外事務所との連携（というよりも支援）の下に業務を行っております。本節では、当チームの業務の概略を、JICA 内の関連部署との役割分担などを含めて説明します。

##### （1）体制（組織、人材等）

さて、当経済政策・金融チームは、現状チーム長、筆者を含めて総勢 4 名の小部隊です。4 月までは存在していなかったチームですので、従来他部署で実施していた案件が当チームに移管され、現在計 20 件程度の各種案件を担当しております。協力内容については、マクロ経済政策、経済統計整備、税務行政、税関整備、中小企業金融、また、経済法整備支援のプロジェクトや開発調査、専門家派遣などの多岐に渡る各種案件を実施しております。協力対象国としては、今のところアセアン諸国や中国、中央アジア諸国などが中心です。

なお、貿易投資環境整備や、産業振興・民間セクター開発に資する支援については、同グループ内にある貿易・投資・観光チーム及び中小企業チームにおいて、それぞれ担当しております。

地域部とは、緊密に連絡を取り合いながら事業を展開しております。たとえば、要請案件の検討段階においては、先方からの要請案件が当該国に対する JICA の事業実施計画に合致するかどうかについて、地域部が中心となって見解を取り纏め、同時に課題毎の必要性について課題部の見解とすり合わせた上で、JICA 本部としての見解を取り纏めます。また、案件の実施段階において生じる各種問題についても、随時地域部との担当者との情報共有や意見交換を行っています。その他、前述したベトナムやラオス、ミャンマーにおけるインドシナ諸国における「共

同研究形技術協力」案件については、国全体の経済政策に関する支援ということもあり、現状地域部（アジア第一部）が所管しております。

在外事務所は、案件の発掘から形成、各種案件の現場でのマネジメントを行っております。今後は現場主義の流れもあり、案件の性格によっては在外主管案件として、本来本部で実施している各種手続きも含めて、プロジェクトのマネジメントの全てを在外に移管する体制に移っていくため、在外事務所は従来以上に重要な役割を果たすことになります。

## （２）業務所掌概略

上述の担当案件のマネジメントに加え、当チームは JICA の中で組織横断的に編成される経済政策タスクフォースの運営を行っており、同タスクフォースの協力を得て、以下の取組みを実施しております。

### （a）セクター・事業戦略の策定

当チームは、JICA として、経済政策・金融分野における協力内容や小分野の分類や、地域ごとの協力の方向性などについて、関係者との議論を通じて、当該セクター・事業戦略を策定する役割を担っております。現在、経済政策タスクフォース及び当チームにおいて、今後の同分野における協力のあり方などを記載したペーパー（課題別指針）を策定中であり、年内を目処とした完成を目指しております。

### （b）課題に対するノウハウの蓄積及び外部への発信

今後当該分野における協力の効率・効果を高めるため、組織としての当該分野の専門性を高めると同時に、案件の発掘・形成・管理・評価などの多様な側面に渡り、ノウハウを蓄積することも、当チームの重要な役割となっております。

具体的には、当該分野に関する従来の協力実績の取り纏め、グッドプラクティスの抽出により、上記の事業戦略策の参考資料を提供することや、当該分野における各種セミナーや勉強会の企画・実施などを今後行っていく予定です。また、今後、公共財政管理におけるキャパシティ・デベロップメントに係るノウハウの蓄積も図っていく予定です。

この他、国内外の広報活動の一環として、当該分野への JICA の取組みについて、広く対外発信することも、当チームの重要な役割となっています。

### （c）外部関係者のネットワーク構築・運営

当該分野の課題に関する JICA 事業への助言が随時得られるよう、関係分野の有識者及び協力機関担当者とのネットワークを構築し、協力実施体制を強化することも重要な役割の一つです。そのため、関係省庁或いは関係機関との協議や、関連する会合への参加などを行っております。

また、特に金融分野においては、政府レベルの協力のみならず、民間における金融実務能力向上に資する協力の必要性が増大していることもあり、民間セクターの知見を取り入れることが不可欠です。そのため、国内の民間セクターとの協調・連携についても、今後検討していく必要があります。

#### (d) 国際機関・他ドナーとの情報交換及び連携

本分野への協力の効果的な実施には、既に十分な実績や経験を有する国際機関や他ドナーとの協調・連携が欠かせません。こうした目的のために、こうした機関からの来訪者との意見交換や、国際機関への調査団派遣などを通じて、経済政策・金融分野に関する取り組みなどの外部機関との情報・意見交換を積極的に実施し、JICA 事業との必要に応じた協調・連携及び情報の共有化を図っております。

以上当チームの業務所掌を概観しましたが、当然のことながら、未だ組織の分掌上変更したばかりで、今後本格的に実施していく業務が多く、また、関係各部署との所掌が完全に決まっている問題ばかりではありません。そのため、未だ手探りで業務を行っている部分も無いとは言えません。

しかしながら、本体制に移行後ほぼ3ヶ月が経過し、体制変化の成果を現場レベルで感じる部分も出てきております。その一つとして、経済政策・金融分野を扱う部署が、JICA 内で特定されたため、各種情報が集中的に入ってくるようになりました。また、これまで各種スキーム毎に異なる部署で所轄されていた案件を、一元的に管轄することになったため、より包括的な視点で当該分野に対する援助方針を検討出来るようになったことです。そのため、より国ごとの実情を踏まえた援助を、課題の性質に応じて各種スキームを駆使して行うという、援助本来のあり方を強化していきうる第一歩を踏み出したことは間違いありません。

## 5. おわりに

以上書き連ねてきましたが、JICA においても、各種改革の進展により、より効率的・効果的な援助を実施し、成果を重視した体制は整いつつあることがお分かり頂けたかと思います。今後はこうした体制を一層強化していくのに加えて、前述のように当該分野における民間も含めた人材のリクルートの方策や、人材派遣システムなど、更なる見直し・改善が必要な課題の解消に向けた取り組みを着実に行っていく必要があります。

また、緒方新理事長の掲げる「援助の効率化」「現場主義」「人間の安全保障」を3つの柱とする「緒方イニシアティブ」に沿った形で、どのように経済政策・金融分野においても援助戦略を構築し、そして実践していくか、ということも今



後の大きな検討課題であります。

本稿の紹介を契機に、皆様の JICA 及び当チームの業務概略や実際のオペレーションについて理解が深まり、今後の協力関係を築き上げていく上でのきっかけとなれば望外の喜びです。

本件に関するご質問やご意見、ご批判などがありましたら、筆者宛に何時でもご連絡頂ければ幸いです。

以上