

国際開発学会 第16回春季大会 企画セッション
「経済発展のメカニズムと政策・支援：石川滋先生の貢献と現代」

開発援助実践での継承・発展

ベトナム「石川プロジェクト」から
エチオピア「産業政策対話」へ

大野 泉

政策研究大学院大学 (GRIPS)

2015年6月7日 (日)

石川滋先生を仰ぐ



- 本日は、知的支援の「実践」の観点から、石川滋先生の偉大な業績をどのように継承・発展させていくか、報告者が現在関わっているエチオピア「産業政策対話」を、一事例として考えたい。

- **ベトナム「石川プロジェクト」**に関する基本認識
 - 石川理論、『開発経済学の基本問題』(1990)の実践
 - 日本独自の知的支援を実践(理論、アプローチの両面)
 - 「石川プロジェクト」の経験、および当時の世銀・英国主導のPRSP体制に関する研究をへて、『国際開発政策研究』(2006)が結実

参考: 石川滋先生ノート(**GRIPS**開発フォーラム)

<http://www.grips.ac.jp/forum/newpage2008/ishikawa.htm>

報告骨子

1. ベトナム「石川プロジェクト」
——概要と意義、提起した課題は何か
2. エチオピア「産業政策対話」
——概要、何を継承・発展させようと試みているか
3. 知的支援のあり方を考える
——韓国(KSP)と日本の比較分析から
4. 日本の今後の取組への示唆

「石川プロジェクト」の概要

- 1995年4月の日越首脳会議での合意にもとづく、ベトナム「市場経済化支援開発政策調査」。石川滋一橋大学名誉教授が団長・総括主査を務める。
- 目的：社会主義計画経済から市場経済への移行に伴う諸問題への対応と、それに続く持続的な経済開発計画策定のための政策提言（5ヵ年計画の策定・実施への助言）。
- 期間：1995～2001年の3フェーズ（アジア危機直後のフォローアップ支援を含む）、延べ6年間にわたる実施。

ベトナム市場経済化支援開発調査(「石川プロジェクト」)の概要

ヴェトナム = 移行経済 + 低開発経済

課題：
マクロ経済の安定化
構造調整(市場経済への移行)
長期開発

第6次5カ年計画草案作成
過程での助言

第6次5カ年計画実施過程で
の助言。特にAFTA, APEC,
WTOへの参加に関する諸問
題と諸政策

東アジア経済危機の衝撃
から発生した問題及び経
済統合の問題への助言

第7次5カ年計画草案作成過
程での助言

フェーズ1(95.8-96.6)

- マクロ経済部会
- 財政・金融部会
- 産業政策部会
- 農業・農村開発部会

フェーズ2(96.7-98.3)

- 財政・金融部会
- AFTA, APEC, WTOへの
参加及び産業政策部会
- 農業・農村開発部会
- 国営企業部会

フォローアップ(98.7-99.7)

- 総論部会
- 財政・金融部会
- 産業政策部会
- 農業・農村開発部会

フェーズ3(99.9-01.3)

- 総論部会
- 財政・金融部会
- 貿易・産業政策部会
- 農業・農村開発部会
- 国営・民間企業部会

出所:計画投資省/日本国際協力事業団
『ヴェトナム国市場経済化支援計画策
定調査 第3フェーズ最終報告書第1巻
総論』2001, iii-vi.

JICA Vietnam Office, "Executive Summary of
'Ishikawa Project' Phase 3", March 29, 2002.

共同研究(2001~)

- 農業農村開発(畜産、野菜、果樹、工芸作物など導入
による農業開発)
- 金融(ドル化進行の下での金融政策)
- 財政(個人所得税)
- NEU共同研究(自由貿易と国際統合下での産業政策)

「石川プロジェクト」の概要

□ 実施体制

- 日本側：約20名の研究者、JICA専任事務局、シンクタンクによる支援（業務実施契約、開発調査）
- ベトナム側：計画投資省（MPI）をカウンターパートとし、各分野の専門家・関係省庁が参加。総括主査はMPI傘下の開発戦略研究所、タイ副所長
- 分野別の部会（4～5）を設置
- 石川主査とド・ムオイ共産党書記長との対話

「石川プロジェクト」の意義

- 日本発の理論・開発政策体系(←石川1990)
 - **長期開発の視点**: 低(未)発達の市場経済を育成・強化するための開発政策の提言と実施を支援。
 - **実体経済への関心**(生産能力): 農業・農村開発、産業・貿易政策など。
- 日本独自の知的支援の方法論・実践(→石川2006)
 - **共同作業**: 日越共同研究。相手国の主体性を尊重、処方箋を押しつけず政策オプション(選択肢)を提示。
 - 石川「信頼と友情にもとづく市場経済化支援」(vs.世銀「迷える羊」に対する説教(石川2008))
 - 桂井・小林(2006)、小林(2008)による評価
- 開発政策支援の実践、JICA知的支援のメニューに

(参考) 日本の開発政策支援 例示

対象国	期間	団長、主な関係者	目的と内容
アルゼンチン	1985-1987 1994-1996 (フォローアップ)	大来佐武郎(元外務大臣)	「経済開発調査」、「第二次経済開発調査」 マクロ経済、農牧業、工業、運輸、輸出振興を包括する総合開発計画調査
ベトナム	1995-2001	石川滋(教授)	「市場経済化支援開発政策調査」 マクロ経済、産業、農業、企業改革、アジア経済危機対応等を含む大規模な調査
タイ	1999	水谷四郎(元経済産業省幹部)	中小企業振興マスタープラン調査
インドネシア	2000	浦田秀次郎(教授)	中小企業振興政策への提言
ミャンマー	1999-2002	尾高煌之助(教授)	「経済構造調整政策支援」 農業、農村開発、産業、貿易、金融、情報通信等
モンゴル	1998-2001	上野宏、橋本日出男(ともに教授)	「市場経済化支援調査」 移行経済と開発支援
インドネシア	2002-2004	白石隆、浅沼信爾(ともに教授)	「経済政策支援プログラム」 マクロ経済運営、金融セクター改革、中小企業振興、民間投資促進、民主化、地方分権化、人的資源開発等
ラオス	2000-2005	原洋之介(教授)	「経済政策支援」 財政金融、中小企業育成、農業・農村開発、経済統合等
ベトナム	2003-現在	日本大使館、JICA、JETRO、JBIC	「日越共同イニシアティブ」 競争力強化のための投資環境改善をめざし、行動計画を2年のモニタリングサイクルでレビュー
エチオピア	2009-現在	GRIPS開発フォーラム、JICA	「産業政策対話」 政策策定の方法・組織、カイゼン、鉄鋼・金属加工産業、生産性向上運動等
ミャンマー	2012-現在	尾高煌之助(教授)	「経済改革支援」 経済・金融、貿易・投資・中小企業支援、農業・農村開発の3分野で、政策提言と人材育成を支援

(出所) GRIPS開発フォーラム

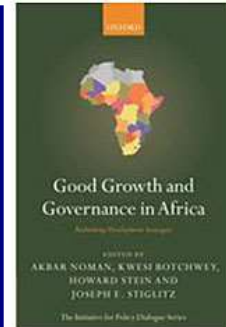
(注) この表は、大型あるいは特記すべき政策対話を示したものである。これらの他にも、日本は首脳や大臣への政策アドバイザー、専門家派遣、開発戦略についての報告書起草、研修・視察受け入れ、会議・セミナー、等の様々な規模や形態により、政策提言を行っている。

提起された課題

- 石川理論：アフリカへの適用可能性？（石川2006）
 - 家産制克服のシナリオ（アジア：開発主義 → 成長を通じて中層階級が台頭 → 近代的国家・行政制度の構築） vs. 英国ODI
 - 政府による適切な政策関与の必要性（成長・経済開発）、同時に政府能力の脆弱性の課題
- 実践面：「石川プロジェクト」の経験を今後の知的支援にどのように活かすか（AG&JICA2002）
 - 予算規模、体制、JICA職員の役割
 - 柔軟性・機動性（共同作業にとって重要）vs. 厳格なTOR
- 対外発信の方法
 - 対外広報戦略？（理論・政策体系、方法論）、ベトナム語？
 - コストパフォーマンス



エチオピア産業政策対話の 取組



- 故メレス首相からの要請(2008年7月)
 - JICAによるカイゼン支援(GRIPS報告書第7章 チュニジアへのJICA支援) → JICA
 - 東アジアの経験にもとづく産業開発戦略への知的支援 → GRIPS+JICA
- 2009年より実施(第1フェーズ: 2009年6月~11年5月 / 第2フェーズ: 2012年1月~16年1月(予定))
 - 国家5カ年計画の策定・実施支援

背景:

1. TICAD IV 横浜行動計画「成長の加速化」、JICA・(旧)JBIC「アフリカ開発とアジアの成長経験」国際シンポジウムへのメレス首相の参加(2008年5月)
2. Stiglitz教授・JICA主催 IPD アフリカ・タスクフォース会合でのGRIPS研究者を含む日本側研究者との知的交流(2008年7月、アジスアベバ)

「民主主義的開発主義国家」

Democratic Developmentalism (DD)、故メレス首相(在職:1991-2012年)

- 小さい政府を是とするIMFや世銀ビジョンに異を唱え、途上国政府は開発に積極的・能動的に関与すべきとの立場。
 - 東アジア型開発主義の今日的な形として、(選挙による)DDを採用
- 農業発展主導工業化:Agricultural Development Led Industrialization (ADLI)
- エチオピア政府は、国民の大多数を占める小農およびこれから育成していきたい都市の零細・小企業者を政治基盤として堅持していく。
- レントシーキング(不当利益の追求)を撲滅し価値創造を増加させるために、政府は必要な政策手段を確保したうえで、民間企業を指導・激励する任務を負う。

(出所)産業政策対話における首相会見、及び Meles Zenawi, "African Development: Dead Ends and New Beginnings" (preliminary draft)

エチオピア産業政策対話の特徴

□ 「三層構造」による政策対話

- 首相との直接対話、書簡(先方から3通、大野健一より7通)
- 首相上級経済顧問を筆頭とした関係省庁の大臣・国務大臣との会合(ハイレベルフォーラム(HLF)会合)
- 工業省の局長レベルなど、政策担当者との意見交換

□ 実践的な「政策学習」プロセス

- JICA産業支援との組み合わせ(カイゼン支援、チャンピオン商品の創造、など)
- アジアの人材・組織を動員、日本をハブとする三角協力(マレーシア・タイの実務者をHLFに招聘、マレーシア訪問など)

□ 多様なステークホルダーとのネットワーキング・発信

- 現地ドナーとの合同・個別会合、アフリカ産業開発に関心をもつ外部機関・専門家との知的交流

エチオピア産業政策対話(第2フェーズ)

エチオピア

(三層レベルの対話)

首相との対話

ハイレベルフォーラム
大臣・国務大臣

実務レベル

財務経済開発省、工業省、
外務省、貿易省、農業省等

工業省、
商工会議所、民間企業等

工業省、エチオピア・
カイゼン機構(EKI)

対話の内容

1. 政策ビジョン、政策策定・調整メカニズム

中長期の工業化戦略ビジョン、政策全体の枠組(ビジョン、指標、政策領域、行動計画)、計画策定組織・政策シンクタンク役割、ハイレベルの政策調整メカニズム、等

2. 国家5カ年計画: 現行計画(GTP)の実施促進

顧客志向の輸出振興(チャンピオン商品アプローチを含む)、戦略的な投資促進(投資庁や投資法のあり方を含む)、技術移転(ハンドホールディング・プログラム、リンケージ政策)、東アジアの比較分析、等

3. 国家5カ年計画: 次期計画(GTP2)の策定支援

工業省(及び競争力章)に盛り込む 이슈、製造業立国の指標・政策領域・行動計画、カイゼンの主流化、等

日本

大使館

GRIPS

JICA

チャンピオン商品の創造
(実践的な政策学習)

JICA

品質・生産性向上(カイゼン)
普及能力開発プロジェクト

JICA

支援の特徴

- ・半年に一度の政策対話
- ・東アジアの経験に基づく実践的な提言(他ドナーとの差別化)
- ・政策ビジョンから個別案件の計画までを網羅した包括的な対話

- ・実践的な政策学習を意識し、対話の進展に応じた柔軟な活動・投入
- ・政策立案に関わる関係者との多層的なチャンネルの構築
- ・パートナーシップに基づく共同作業の重視

産業政策対話とカイゼン

2008

2009

2010

2011

2012

2013

2014

2015

2016

メレス首相

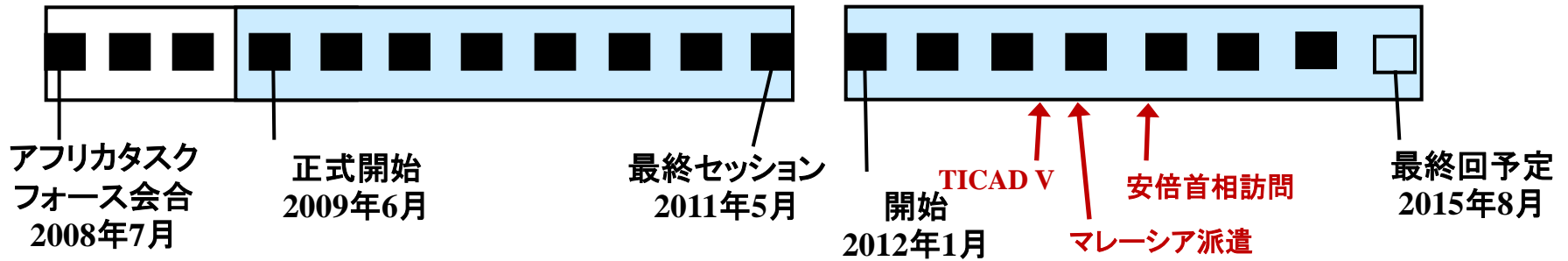
ハイレマリアム首相

産業政策対話

準備期間

第1フェーズ(2009~11)

第2フェーズ(2012~15)



JICAの
産業支援

カイゼンフェーズ1
(30社パイロットプロジェクト)

カイゼンフェーズ3
(高度なカイゼン)

カイゼンフェーズ2
(カイゼンの制度強化・人材育成)

鉄鋼・金属加工
産業調査

(ドイツと共同実施)

チャンピオン
商品アプローチ

ブランディング・
プロモーション

注、黒いボックスはアジスアベバにおける首相・閣僚・実務者との政策対話を示す。

継承：石川プロジェクトの基本スタンス

- 長期開発の視点
 - エチオピアは、未だpc. GNI 470ドルの低所得国（世銀2013年データ）
- 実体経済の重視（産業開発に焦点）
- 共同作業
 - 信頼関係の構築、首相からの様々な宿題への迅速対応
 - 先方の関心に応じて対話のテーマ設定。東アジア諸国の経験（成功、失敗）を国際比較・分析、選択肢として提示。
- 政府の役割の重要性（「プロアクティブな産業政策」（大野（健））

発展的要素

- 家産制克服という、アフリカ諸国の課題への取組
 - 東アジア型の開発主義国家(DD)をめざすエチオピアをエントリーポイントとして、政策対話を実施
 - アフリカで成功事例をつくり、(強い開発意思をもつ)他国への伝播をめざす戦略
- 産業政策を遂行する際に制約となる、政府能力の強化
 - 「政策学習」を伴う、実践的な「政策対話」——原則論にとどまらず具体的な助言(vs. 世銀「第二世代の産業政策」、Prof. Rodrik「Self-Discovery」、Prof. Lin「Growth Identification and Facilitation」、など)
 - エチオピアで起こりつつある政策変化を先取りし、課題を具体的に議論。JICAによる個別産業支援との組み合わせ。

(参考) 政策対話について

- 先方のニーズや能力を診断しながら、インタラクティブで開かれた形式で、開発政策や組織のあり方を協議・助言。
- 相手国の問題点・解決策の指摘だけでなく、課題解決のために各組織が導入せねばならない手順・組織を、具体例に協議する行動指向型の支援(必要に応じて、先行諸国の取組みや国際比較の紹介も行う)。
- 対話相手は、直接のカウンターパート機関のみならず、首脳閣僚、関係省庁、民間、他ドナー等を広く含む。
- ただし、成功には、政策学習に対する先方政府の主体性・熱意、および日本側の産学官の一貫した取組みが必要。

発展的要素

□ 柔軟性・機動性への配慮（実施面）

- 工程や活動をあらかじめ詳細に決めない、JICA・GRIPS共同によるプロジェクト研究として実施。大学連携。TORに柔軟性を織り込む。

□ 対外発信

- ホームページ（英・和）、発表資料や各種報告書の掲載
- 最終報告書（フェーズ1）を再編集、刊行（JICA・GRIPS 2011）
- 企業向けの情報冊子
- 「プロアクティブな産業政策」の考え方（K. Ohno 2012、大野健2013）

□ 政策対話を通じた、日本側の協力の有効なアライメント。JICA職員の内容面での深い関与。

- 政府首脳との率直かつ本質的な意見交換により、日本が自らの比較優位にもとづきエチオピアのニーズに合った支援をしやすくなる。

知的支援のあり方、日本と韓国の比較

- 韓国は、日本とアジア的開発思想を共有する知的パートナー
- 同時に、特徴的な知識共有プログラム(KSP)を実施
- エチオピアはKSP重点国のひとつ
- KSP (Knowledge Sharing Program)の特徴
 - 韓国の開発経験の体系化、モジュールとして提示
 - 二国間の政策協議を通じた知的支援
 - 国際機関との連携プログラム

参考: Knowledge Sharing Program Brochure (MOSF, KDI, Korea EXIM)
<http://www.ksp.go.kr/ksp/information.jsp>

KSPについて

- 標準化・体系化された制度設計（レディメイド）
- 知的ODAに対するトップリーダーの強い関心、ブランド力の強化をめざす国家イニシアティブ
- 一方で、課題もある
 - 相手国との共同作業、長期的関係の構築は不十分
 - KSPの急速な量的拡大 vs. 質の確保
 - 韓国の開発経験のみの紹介（相手国への適用可能性、選択肢？）
 - 韓国の開発経験のモジュール化をめぐる評価、など

日本と韓国の知的支援の比較

	日本	韓国
トップリーダーの関心	弱い、またはほとんど存在しない。	強い政治的リーダーシップ(特に前・李明博大統領時代)。ODA政策に組み込まれる。
担当組織	通常は、外務省とJICA。しかし、方法や予算は制度化されていない。	企画財政省・KDI・KEXIM (EDCF)ラインと、外務省・KOICAラインが並列。
知的支援の方式	アドホックで個別具体性あり、テーラーメイド(テーマ、スキーム、期間、体制等)。	標準化、体系化されており、レディメイド。1年サイクルでテーマ設定(延長あり)。
モデル事例	日本、アジア、他地域・国を含めた国際比較分析が可能。	韓国の経験のみ
技術移転・知識共創	共同作業、ODAを活用して具体的支援を実施することが可能。	知識・情報の提供が中心。適用は各国に任せ。
スケールアップ、発信力	グローバルな発信力は不十分	急速に拡大。韓国ブランドを世界に発信。
実施体制	大使館、JICA、JETRO等、関係機関も積極的に参加。	KDIやKOICA直営は限定的で、コンサルタントや研究者に外注。
出所: 筆者作成		

日本の比較優位を考える

- 国際比較分析を交えて、知的分析を行える（日本の経験だけではない）。
- 相手国固有の文脈をふまえ、テーラーメイドの協力ができる。
- 共同作業を通じた、知識共創プロセスを作る能力と経験
- 上記3点に関連して、今までODAを通じて協働してきたアジア諸国等の人材・組織を動員した「ネットワーク型」協力を展開できる。
- 「課題解決先進国」としての経験の蓄積（産学官・NPO）
- 「成熟したドナー」だからこそ、果たしうる内外ネットワークのハブ機能。

今後の日本の取組への示唆

- 韓国・中国をはじめとする新興ドナーの台頭は歓迎。
 - アジア的開発思想を共同発信、連携
- 同時に、アジア・ドナーの中での存在感の確保も重要。
 - 欧米ドナーも近年、経済開発・官民連携を推進。かつての貧困削減 vs. 経済成長といった対立軸はなくなる傾向
- 日本は、今まで以上に自らの比較優位を意識して、知的・質面できわだった国際貢献を積極的に行うべき。
- 戦略性ある知的支援（選択性・モデル国 → 波及効果）
 - 強い開発意思をもった国を対象
 - 共同研究や政策対話を通じた、成長戦略の共同起草と実施支援
 - ODAや官民連携、民間投資を通じた具体的な成長支援
- 知的支援モダリティの検討・類型化、さらなる改善