

「わが国経済協力における『知的体系』を踏まえた政策支援のあり方に関する調査」
(内閣府委託調査) 報告書、日本総合研究所、2001年3月より抜粋

政策研究大学院大学
大野健一

第2章 ベトナムにおける知的支援の取り組み

- ベトナム市場経済化支援プロジェクトの現状と課題 -

2-1 はじめに

本章では、ベトナムにおける我が国の知的支援の取り組みについて、「ベトナム市場経済化支援開発政策調査」(日本側座長は石川滋一橋大学名誉教授、以下では「石川プロジェクト」と称する)を対象として考察する。石川プロジェクトは現在最終の第3フェーズをまもなく終了する段階であり、その評価を下すことはやや時期尚早の感はあるが、ここでは包括的評価ではなく、プロジェクト開始以来6年近く継続参加してきた筆者の経験から指摘できるいくつかの点を暫定的に述べておきたい。

国際協力事業団(JICA)にとって、石川プロジェクトはベトナムにおける初の政策支援型プロジェクトであり、またこのような人員・予算規模での知的総合援助は他国においても実施されていなかった。それはJICA開発調査スキームという形をとって1995年春から準備され、同年8月に正式発足した。このような援助が可能になった背景には、ベトナムが1975年の南北統一以降の経済危機を克服し、ようやく長期開発課題に取り組むことができるようになったという事実がある。振り返れば、1986年末の第6回党大会におけるドイモイ(刷新)政策が導入されたのち、1990年代初めには市場経済化と国際社会への復帰が本格化してきた。1991年6月の第7回党大会において「政治報告」「経済・社会安定・発展戦略」が採択され、経済安定化と対外関係打開が主要課題とされた。その後、同年10月のカンボジア和平成立を契機に近隣諸国や先進諸国との国交正常化が進展した。1992年11月には、1978年以来凍結していた我が国のODAの再開が決定された。1994年1月にはJICAが国別援助研究会(座長石川教授)を設置し、翌1995年3月に報告書を発表した。これが越訳されてベトナム最高指導者の注目を集めた。同年4月に日越両国政府間協議が行われ、この場でベトナム側からの要請をうけて、日本政府の対ベトナム経済協力事業の一環として石川プロジェクトが開始された。

2-2 実施体制

(1) プロジェクトの展開

石川プロジェクトは日越間の共同政策研究をめざすものである。日本側の意向はアカデミックな視角から長期的・基本的問題を分析し政策決定の参考資料とするというものであったが、発足当初はベトナム計画投資省(MPI、当時は国家計画委員会SPCと称した)が1995年半ばに着手した党大会提出用文書「1996-2000年社会経済開発5カ年計画」の第1次草案に対して日本側の意見を求めるという形で実質的な活動が始まった。プロジェクトは各フェーズにおいて複数の部会に分かれて実施された。フェーズ毎に多少の違いはあるが、フルフェーズ(第1, 2, 3フェーズ)においては全体を総括する総論部会(部会長:石川滋教授)が設置され、その他に合意された分野の調査研究に携わる3~4の各論部会を置いた。石川プロジェクトでは、研究の詳細 テーマ・メンバー・研究方法・日程・発表方法・継続の可能性などを事前に決定するのではなく、その時々ニーズや双方の事情に依存して、手さぐりの交渉を重ねながら進行して今日に至っている。

フェーズ1(95年8月~96年6月)では、前述のように、1996年8月のベトナム共産党第8回党大会で成立した5カ年計画の草案(数次にわたり改訂された)に対する日本側意見の速やかな提示がベトナム側から突然かつ強く要請されたが、これは交渉しつつあったテーマや日程に

はないものであった。日本側内部では、政治日程を意識したMPIの下請けの作業に冒頭から従うべきかどうか議論されたが、結局形式的には先方の要請に沿いながら内容的には日本側の関心を盛り込むという決着が図られた。このフェーズでは総論/マクロ経済、財政金融、産業政策、農業農村開発の4分野における政策提言が行われた。MPIからの意外の要求に対しては、総論部会を率いる石川教授がコンサルタントなどを動員して対応し、他の大学研究者は本来の研究分野を担当するという形がとられた。この分業体制はのちのフェーズでも(以下のアドホック調査を除いて)おおむね踏襲された。

フェーズ2(96年7月～98年3月)では、前フェーズの研究の継続・深化あるいは新分野(国有企業)の検討が目的とされ、トピックとしては財政金融、産業政策、農業農村開発、国営企業改革の4つが選ばれた。さらにこのフェーズの後半と重なるかたちで、アジア通貨危機に関する追加的考察がベトナム側から緊急に求められ、日本側は筆者を責任者とし国際金融の専門家からなる小グループを形成して「アドホック調査」として対応した。

フェーズ2終了後、ベトナム側の反応や継続の可能性を探るためにフルスケールの研究があったん中断され、「フォローアップ・フェーズ」と称する活動が、1998年7月～1999年10月まで規模を縮小し、とりわけ日本側コンサルタントを大規模に動員するのをやめて大学研究者とコンサルタント個人参加により実施された。トピックとしては、貿易産業政策、金融セクター改革、農業・農村経済の3つが選ばれ、1999年12月に最終報告書が提出された。フォローアップとはいうものの、このフェーズも提出論文数、ベトナム側研究者動員数でみるとかなりの規模となった。

その後、MPIより石川プロジェクト継続の要請書が日本政府に提出されたことを受けて、現在のフェーズ3(2000年1月～01年3月)が実施されている。フェーズ3では、2001年からの次期5カ年計画策定及び中長期的な市場経済支援が重点目標とされ、産業貿易政策、財政金融、農業農村開発、国営・民間企業改革の4各論分野における政策提言を策定中である。さらに石川教授を長とする総論部会が結成され、テーマの一部を各論部会と重複させながら、ベトナム側のより短期的要請 とりわけ自由貿易に備えての有望産業選択 に対応することとなった。現在はフェーズ3の最終段階であり、石川プロジェクトはフェーズ3で終了する予定となっている。ただしそれ以降もこのプロジェクトから派生した各論研究や大学間協力などは続くと思われる。またこのプロジェクトを通じて培われた日越協力関係を維持する方策も模索されている。その行方は現在のところ明確ではない。

(2) 方法上の特徴

このプロジェクトは、プロジェクトリーダーである石川滋一橋大学名誉教授の強力なリーダーシップの下に進められてきた。名実ともに「石川プロジェクト」であり、当然ながら石川教授の性格、学問的関心、リーダーシップの発揮の仕方がその方向性をかなりの程度決めることとなった。

さらに特記すべきは、石川教授とドムオイ前共産党書記長との友誼の重要性を挙げることができる。とりわけ石川プロジェクトの前期では両者の友情関係により、ベトナム側から様々な注目・関心を得ることが可能となった。ドムオイ書記長が現在のレカフェー書記長に代わるまでは、石川教授は訪越の度に共産党本部を訪れ、ドムオイ書記長に面会し、またときには長時間にわたる会見やセミナーを同書記長を含む党幹部を前にして実施されたこともあった。ただしドムオイ書記長の引退後は、新旧書記長間の微妙な政治的関係に配慮し面会は実現していない。日本側のプロジェクトリーダーの指導性や相手国側の最高指導者との信頼関係はなかなかプロジェクト評価の客観的対象となりにくい点であるが、知的協力プロジェクトを円滑に進行させ成功に導くための条件としては極めて重要であろう。

当初想定された実施体制は、日本の開発経済学者 20 名程度からなるアカデミックグループを組織し、その人数や構成はかなり流動的であったが、彼らの研究活動をコンサルタント専門家が支援するという形であった。ただし実際には、コンサルタントがアカデミック支援ではなく全く独自に調査研究をおこない報告書を作成するというこもしばしば起こった。日本側のロジスティックについては、プロジェクトの前半にはJICAの社会開発事業部が担当した。JICAの組織再編に伴い、プロジェクトの後半にはインドシナ課の所轄となった。またJICAは本部・ベトナム事

務所の他に、東京・ハノイにそれぞれ石川プロジェクトを専門に支援する事務局がおかれ、日常の事務連絡、会議準備、報告書作成、派遣手配などを行ってきた。ベトナム側の実施体制は、カウンタパートである計画投資省(MPI)が、本省およびMPI直属の開発戦略研究所(DSI)、経済管理中央研究所(CIEM)のスタッフを中核に構成され、必要に応じて他の関係省庁ないしは教育・研究機関がMPIの承認をえて追加参加する体制をとった。初期にはMPIがその研究メンバーの大勢を占めたが、のちには外部者の比率が高まった。

1) 共同研究方式の採用

国際機関やドナーの通常の調査研究と比較した場合、石川プロジェクトの大きな特徴として、日越双方の共同研究方式を採択していることが挙げられる。論文を執筆し討議に参加するという意味での実質的メンバーは、日本側では大学関係者とコンサルタント、ベトナム側では中央政府の高級・中堅官僚であり、のちには一部の大学関係者も参加するようになった。石川プロジェクトは、総論・各論の研究設計、報告書構成・執筆者、研究スケジュール、発表日時・形式などあらゆる面において、日越間の合意をとりつけたのちに実施してきた。また報告書の執筆や発表も共同責任において行われている。ゆえに日越双方の見解が一致しなければ、研究トピックや人員がいつまでも決まらない、あるいは最終ワークショップの日程が直前に二点三転するといった事態も起きうるし、それは実際に発生した。一方で、いったん合意されれば後は相互信頼に基づき比較的スムーズに進行するというメリットもある。研究過程も共同作業を重視しており、資料・文献の提供、共同調査、インタビュー、セミナー、ワークショップなどにおいても可能な限り日越双方の相互連携で行うことをめざした。

ただし理想的な形式はそうであるが、現実には、とりわけプロジェクト初期においてはベトナム側の知的主体性はあまりみられなかった。日本側の論文発表を聞き、それにコメントするという受身の姿勢が目立った。しかしながら最近ではベトナム側論文も質量ともに向上しており、切磋琢磨を伴う共同研究の実質もかなりあがりつつある。とりわけ農業農村部会における複数の大学・研究機関との共同調査、財政金融部会のベトナム国家銀行への食い込み、産業貿易部会における国民経済大学との提携などは特筆に値する。これらの活動は、石川プロジェクト終了後も将来の日越共同研究拡張の足がかりとなりうるであろう。

世銀、IMF、UNDP等の研究では、ベトナム人に共同執筆させたりベトナム政府のコメントも聞くが、レポート内容の最終責任はあくまでも援助機関側にあり、たとえベトナム政府が異を唱えても国際機関あるいは研究者自身の見解と断った上で公表・配布する。ここにはドナー側の強い主導性がみられ、またこのように実施すればベトナム側との面倒な調整も免れるが、知識移転・信頼確立という観点から考えると必ずしも最適のやり方とはいえない。共同研究方式は、たしかに交渉の面倒さ・実施の遅れという問題を抱えているが、途上国側の積極的参加を引き出し、開発研究の手法そのものを実地に伝え、日越間の尊敬と相互信頼に基づいて見解の相違を徹底的に議論するという健全な知的環境を醸成する意味において、基本的にはより望ましい体制であるといえる。

2) 研究の継続性

国際的な研究に通常見られる手続きは、テーマに応じて(必ずしもベトナム通でない)外国人専門家を適宜リクルートし、期限内に報告書を作成・発表して終了という短期サイクルの繰り返しである。一方、石川プロジェクトでは原則として同一研究者が同一問題に継続的に取り組み、時とともに研究成果を蓄積していく体制をとっている。このやり方は、研究の進化・深化を促すとともに、研究者自身がベトナム社会固有の個性を膚で理解しそれに適合した分析と提言を工夫することを要求する。ただしすべての参加者が実際にこのような傾向をもったかどうかは別の問題である。

3) パートナーシップの実現

欧米援助機関のように(かなりの程度初めから決まっている)単一の提言を打ち出すのでは

なく、複数オプションとして政策提案を行う点も石川プロジェクトに特徴的である。たとえば貿易政策の議論では、自由貿易の早期実施を要請することが目的ではなく、対外開放をさまざまな速度・順序で実施した場合何が起こりうるか、どんなリスクに備えるべきか、代替的政策のメリット・デメリットをどう評価するかなどを追求するのである。むろん研究を重ねれば、オプションの形をとってもやはり推奨する政策はあるわけで、それは行間に明らかに読み取れる。また日越間が合意に至れば、特定の政策勧告をはっきり書き込むこともある。だがここで重要なポイントは、提言を一方的に押しつけるのではなく、あくまでベトナム政府の最終決定権を尊重し、代替オプションの中の一つという柔らかな表現で提示するところにある。これはある意味でレトリックにすぎないともいえるが、少なくとも政策提案を受諾するか拒否するかという形式にカウンタパートを追い込むことはない。これは援助国・被援助国間のパートナーシップを重視した活動なのであり、この点は越側からも評価されている。

ただし上述の通り、この方式は細心の注意を各方面に払いながら交渉によって進めていくため、非常に長い時間と手間がかかるという欠陥を抱えている。これと対極なのが国際機関のやり方である。彼らの報告書作成においてはもちろん越政府のコメントは受け付けるが、それによって完成が遅れたり、レポートの主内容が書きなおされるといった事態は起きえない。これでは単なる形式的パートナーシップであり、時間節約・期限遵守の観点からはたしかに効率的ではあるが、ベトナム政府のプロジェクト・オーナーシップの点では疑問が残る。

(3) 実施枠組に関する課題

石川プロジェクトの実施枠組に関して、日本側・ベトナム側双方の課題を指摘する。

1) 日本側の問題点

これまでの参加経験を通じていえるのは、日本の援助実施体制には知的支援のための準備がまだ十分に整っていないということである。改善の努力が何もなくなされていないわけではないが、残念なことに、問題が噴出して来る速度の方が既存の問題を解決する速度よりもはるかに速いのである。そのいくつかを指摘しよう。

第1に、現状ではJICAに知的協力型プロジェクトを支援するためのノウハウが備わっているとはいえない。これは資金・人材などが不足して注意が行き届かないというよりも、そもそも研究活動を支援するとは何をすることなのか理解していない面が強い。現在のJICA支援はおおむね経理的・派遣業務的な事務作業にとどまっている。しかもそれは研究を推進する方向に必ずしも働いておらず、むしろ研究協力の観点からは説明しがたい予算面・規定面の禁止事項を通じて、研究者の活動に多くの制約を課す傾向がある。担当官の個人的資質の差異もあるが、全般的にあって、JICAには事務作業以上の支援を主体的に提供しようとする動きがみられない。研究者に調査研究以外にも連絡・交渉・日程決定・ワークショッププログラムなどコーディネーション的作業をすべて任せ、その決定を受動的に待つという状態である。日本側研究者の要請をうけて先方と交渉することはあるが、それはあくまでも(事務的・経理的部分以外は)代理交渉にすぎない。我が国の知的援助の実施主体であるJICAが、研究遂行上の意思決定に原則的に関与せず、補助的支援に専念することはどうも理解しがたい。そのために、教育・研究が本来の仕事でありプロジェクト形成・執行には必ずしも比較優位をもたない大学教官が、研究的・事務的のすべての責任を負わされるという事態が発生している。

第2に、JICA開発調査に際してはしばしばコンサルタント契約を締結することになっており、石川プロジェクトにおいても総研系のコンサルタント会社が多数動員されたが、知的援助における彼らの役割についても再検討すべきである。この種のコンサルタント会社は、たしかに各地を飛び回り有用な情報を多く収集するが、それから進んで分析的な問いを発することができず、面会記録と政策提言の間をつなぐ経済分析が全般的に欠落している。もちろん例外的に優秀な人材・報告書は発見しうるが、一般的には以上の傾向が強い。予算の大部分が彼らに対する支出であることを考えると、これは費用対効果からみて必ずしも満足のいく状態とはいえない。これに対して大学研究者の場合は、JICAの制度上、通常は無報酬・実費ベースで参加してい

る。

第3に、意欲のある大学研究者をプロジェクトにはりつけるための制度的工夫が必要である。その一手段としてJICAにおける短期専属雇用制度を提言する。石川プロジェクトの日本側大学研究者(特に国立大学の教官)は、JICAの現行制度上では大学での職務と掛け持ちで研究を行うしかなく、大学が主、石川プロジェクトが従とならざるをえない。これではベトナム研究に使える時間および研究論文の質は自ずと限られてくる。よりよい研究成果を望むのであれば、少なくともこのプロジェクトに強い関心を持ち十分な時間をかけたい研究者を短期専属雇用方式によって一定期間JICAに出向させるべきである。その間JICAが給与を負担することによって大学の講義・学生指導・会議・雑務などから完全に解放した上でベトナム研究に専念させ、その代わりに内容に責任を負わせる必要がある(約1年前に筆者はこの出向方式をJICAに強く希望したが実現しなかった。現状では不特定多数のニーズに応える専門家は雇用できるが、石川プロジェクト専属の出向は無理とのことであった)。冗費を削ると同時に、質に関わるにはこのような形で集中的に資金を投入することも重要である。

第4に、石川プロジェクトの各フェーズでは、途中で中間発表会が開催され、フェーズの終了近くに大規模なワークショップが開催されてきた。その際のプログラムの組み方についても検討すべき事項が多々ある。本来中間発表会やワークショップは、それぞれの部会で発見されたメインイシューを他部会に紹介し意見交換を深める場であるべきであり、実質的討論こそがその真髄である。しかしながら現実には、2日間を費するにも関わらず、発表者があまりにも多く一人当たりの時間があまりにも少ないために、論文を矢継ぎ早に発表するだけでほとんど討論の余地がない。討論を割愛したにも関わらず予定をオーバーして終わることも多かった。また各研究者は論文執筆に忙しいために、他部会はもちろんのこと、自分の部会の研究者が何を発表するのかさえも事前に知らないという状況もみられた。これでは意見交換の基礎がそもそも存在しない。ワークショップを一方的な論文発表会にしないために、余裕をもった論文提出、論文数の制限、事前の部会別発表会の開催、電子メールを利用した研究者間会議、時間厳守と司会者の権限強化、すべての執筆者を発表させることはやめる、全体会議は一部にとどめ部会別セッションを行う、バックグラウンドペーパーとは別にプロジェクトの中心的提言をまとめた報告書を共同執筆する、などの工夫が必要であろう。

日本の知的援助体制に優れている点も存在する。その最たるものは、UNDP、世銀などの他ドナーと比べて予算的・人力的バックアップが手厚いことである。JICA本部ではインドシナ課によるサポートがあり、現地ではJICAベトナム事務所があるほかに、ハノイと東京に専属のプロジェクトオフィスがそれぞれ設置されている。1つのプロジェクトにここまでの体制を整えている他のドナーはほかに見当たらない。予算上の用途制限はあるものの、予算とサポートスタッフは量的には揃っているのも、その支援がより効果的になればかなりのパフォーマンスが期待されるであろう。逆にいえば、ODA削減が議論されている現在、こうした支援体制にコストパフォーマンス意識が乏しいと判断されれば厳しい査定が行われる可能性がある。

2)ベトナム側の問題点

次にベトナム側の問題について述べておこう。石川プロジェクトのカウンタパートは政府の行政機関である計画投資省(MPI)である。その立場上、彼らの主たる関心事は本プロジェクトにおけるMPIの権限保持・拡大、および予算配分事項に集中している感が強い。また研究テーマについても、その時々政治日程、政府首脳部からの要望、省内の作業予定などから要望が発せられることが多い。そのため往々にして、先方から提案されるテーマが総花的、近視眼的、あるいはジャーナリスティックになりやすい。日本側が産業育成、農村振興、貿易政策といった経済開発の根幹問題について分析的・長期的な視野から腰を落ち着けて研究しようとしても、彼らのその時々官僚的関心に振りまわされてしまうことが多い。相手国政府の自主性を尊重することは確かに大切であるが、提示されたテーマがODAベースの政策研究にふさわしくない場合には、こちらからも適切なアドバイスを行うべきであろう。

たとえば、ベトナムはAFTAやWTOから成る自由貿易体制に参加しつつあるが、その際に保

護育成すべき産業と自由放任すべき産業を決定するための「一般基準」を研究してほしいという要望が何度か出された。彼らは「労働集約的」「国内資源活用」「需要の弾力性」「国際収支改善」等々の条件リストを求めており、そのリストにしたがって一挙に有望産業を選別できているようである。しかしながら、そのようなリストを作成するのは簡単だが、個別産業に関する情報が欠落している現在、ベトナム政府にとって産業選択の具体的指針にはなりえないであろう。これは問題の提起の仕方が甘いのであり、我々は抽象的なリストで満足することなく、まず時間をかけて各候補産業の実態を丁寧に調査することを進言した。

一般的議論よりもまず具体的問題を見つめるという態度は石川プロジェクトの方法論上の一大特徴ともいえるが、議論をそちらの方向にもっていくのはなかなか難しい。この6年間を通じて、ベトナム側は「委託加工型輸出はベトナムに落ちる付加価値が低い」「貿易自由化の下でどの産業を振興すればよいかわからない」「ベトナムにはまだ本当の市場経済が育っていない」「国有企業の経営者・労働者は株式化に不安をもっている」といった問題を指摘しつづけてきた。だが、それらに対しどのような問いを發すれば解決の糸口が見えてくるのかということにはわからずじまいであった。この壁を打破するためには、要請主義に閉じこもることなく、研究テーマ・方法に関する日本側の積極的な発言が必要と思われる。

テーマ設定以外にも、MPIという援助窓口官庁がカウンタパートであることから派生する問題はいろいろある。前述の通りJICAは事務的支援に徹しており、研究内容はもちろんのこと、研究にかかわる条件の交渉にも主体的に関与しないが、他方MPIはプロジェクトの事務、交渉、内容のすべてを取りしきっている。すなわちJICAよりもはるかに守備範囲が広いのである。日本側では大学研究者・コンサルタントの担当である論文執筆さえも、とりわけ初期においてはその大部分をMPIの中堅幹部が行なうことが多かった。政府の行政官が調整役のみならず研究当事者としてプロジェクトに参画することは、本来の職務における時間的制約を考えると、質の劣化に繋がる恐れがある。しかしながらMPIは、権限維持の目的から他省庁、大学、研究機関の人材登用を好まない傾向がある。またやむをえず外部者を参加させる場合にも、自分たちの知己・友人を指定したり、テーマや論文内容についてMPIの事前承認を要求した。我々の執拗な要請もありこの傾向は現在かなり緩和されたが、撤廃されたわけではない。内容に対するJICAの無関心も極端だが、逆に政府官僚がこれほど研究内容に介入してくることも、自由闊達な研究環境を確保するための障害となりうる。

関連問題として挙げられるもう一つの点は、石川プロジェクトの成果が残念ながらあまり公表も活用もされていないことである。最初のうちは、論文を公表することも、発表会に国際機関を招待することも許可されなかった。現在ではこれら2点の制約はなくなったが、それでも実態としては、提出された膨大な論文、政策提言、データ分析はMPI内部の参考資料的な位置付けに留まっている。MPIは最終報告書を政府の関係各省庁にも回覧しておらず、石川プロジェクトの存在さえ知らない担当官も多い。世銀などのレポートと比較して成果発表・宣伝・活用の努力がいかに不十分といわざるを得ない。もちろんこの状況を許した日本側にも責任の一端はある。

さらに別の問題として、越側アカデミクスとの交流の壁がある。日本側としては知識移転の観点からも官僚以外のパートナーを得るためにも、ベトナム側大学関係者との交流を強く望んできたが、様々な制約がありなかなか進展しなかった。当初は、ベトナムでは大学の研究レベルがまだ高くないから、あるいは情報は官庁に集中されているからといった理由で、MPIを研究相手とすることもやむをえないという空気が日本側にはあった。だが実際に大学と接触してみると、この先入観は必ずしも正しくないことがわかる。多数とはいえないまでも、ベトナムのキャンパスに有能な研究者 とくに英語に堪能な海外留学を経た若手研究者 はいるのであり、彼らを発見し協力態勢を築くことは我々にとって極めて有益な作業である。一方で、MPIが執筆した数多くの論文のクオリティは必ずしもすべて高かったとはいいがたい。日本側の交流努力の不足があったといわざるを得ない。

これに関しては、一般に言ってベトナムの大学へのアクセスがかなり難しいことも指摘せねばならない。極端な例では、ある大学では予備的会合のアポイントの取り付けさえも困難を極め、

まず校門をくぐらせてもらうまでに多大の時間と手間がかかった。それほどではなくても、情報開示が不十分でパンフレットやホームページなどなく、大学概要、カリキュラム、研究者リスト、研究プロジェクト一覧といったごく基礎的な情報でさえ、直に会って一つずつ質問するしかないという状況は珍しくない。電子メールで情報交換できる大学研究者はごく一部にとどまっている。このような状況では、思わぬことで多大の労力が費やされるため、活発で開かれた大学間研究交流の実現は容易ではない。ただしこの数年の努力により事態は少しずつ改善している。筆者の担当する貿易産業部会は、2000年以降国民経済大学(NEU)にアクセスできるようになった(ただしここまで辿り着くのに1年の事前努力を要した。それ以前にアプローチした複数の大学は実を結ばなかった)。また農業農村部会も外部の大学・研究機関とのパイプを着実に築きつつある。いずれにせよ、ベトナムとの大学間交流はかなり根気のいる作業である。

2-3 分析方法に関する考察

本節では石川プロジェクトでみられた日本側の知的問題、すなわち知的支援の役割、政策提言の中身などについて検討しよう。

(1) 我が国の知的支援の意義

石川プロジェクトを開始した1995年当時、ベトナムにおいて総合的な知的支援プロジェクトを実施しているドナーや国際機関はなく、それはまさにエポックメイキングな政策支援型プロジェクトであった。しかし現在では、他のドナーや国際機関もそれぞれに特徴ある知的支援を行うようになった。とりわけ世銀やIMFの知的支援は融資コンディショナリティと密接につながっている。さらに最近のCDFの動きは、異なる見解をもつドナー間の関係という微妙な問題に一石を投じている。またベトナム政府内でも、MPIにとっては共産党、首相府、他省庁、地方政府との関係があり、自分たちの見解を外部者に代弁させるためにドナーや国際機関の報告を利用するという側面も否定しえないし、それは何も悪いことではない。また異なる見解を複数のドナーから聴取した上で政策決定の参考にするということも日常的に起こっている。石川プロジェクトは、政治的なものも含めて、こうした非常に複雑な内外状況の中で進行するようになった。我々は、自分たちのアカデミックな信念や政策提言に妥協しないと同時に、こうした知的援助状況にも十分配慮しながら日本型知的支援のあり方を模索している。

(2) 研究内容上の特徴

石川プロジェクトの研究内容上の特徴をいくつか挙げよう。

1) 自由主義への懐疑

すでによく知られたことだが、自由放任・民営化・対外開放などを前面に打ち出すIMF・世銀などの国際機関、およびそれが拠って立つところの新古典派開発経済学の考え方に対し、日本の多くの開発経済学者は疑問を抱いている。これは開発経済学の根幹に関わる問題であるが、ごく簡単にいえば、市場経済システム形成のイメージの仕方の違いが異なる政策勧告を生むのである。日本の開発経済学者の主流の見解は、市場経済は時代や地域を越えた普遍的なシステムではなく、長い歴史的展開のなかで特定の条件を満たした社会のみが達成しうる歴史特異的システムであるというものである。そのあり方も社会の歴史や構造により互いに異なる。現在の発展途上国・体制移行国は市場経済システムを形成するための必須条件を満たしていないのが普通であって、それは社会主義・植民地支配などの近い過去の負の遺産のみならず、それ以前からその社会に深く根ざした性格から来るものである。ゆえに生産設備の民間委譲、中小企業法の制定、自由貿易の保証といった経済活動の枠組整備だけでは産業的発展は必ずしも保証されないと考える。

途上国社会においては政府という政治的・行政的主体が市場経済を積極的に建設しない限り、グローバル化は世界経済の厳しい競争と不安定をもたらすのみで終わってしまう可能性が高い。ゆえに日本型アプローチの関心は、いかにして自由経済の一般枠組を整えるかよ

りも、それぞれの個性をもった各国が自由化・国際化の中で何に投資し、どの産業を興し、どのような輸出戦略を採用すべきかといった、実物経済面に関わる具体的な国造りを志向することになる。また各国の初期条件は互いに異なっているから、打ち出される政策も世界共通ではなく、その国固有の性格を帯びざるをえない。貿易体制、財政金融、貧困削減、為替政策、企業改革といった諸政策も、根本的にはこのような長期開発戦略に従属しそれをサポートするものとして位置づけられる。

こうした中身構築型志向の考え方は、枠組制定型志向の国際機関と相容れないところが多々あることは明らかである。石川教授はこの点を、「われわれのプロジェクトは世銀と究極的な目標[ベトナムの市場経済化・国際統合]において共通であるが、それに至る道のりについては異なるところがある」と表現している。ただしソ連が崩壊して久しい現在において、究極目標に関して異を唱えるドナーはおそらくいないであろうから、道のりに関する対立はかなり本質的なものといえよう。まさに石川プロジェクトの研究過程そのものが、新古典派アプローチとは異なる代替的思考が可能であることを、実際の活動と成果をもってさしめず役割を果たすのである。

世銀・IMFという強力な国際機関が存在する中で、彼らとは異なる意見を最大援助国の日本が披瀝することは、ベトナム政府にとって政策メニューを拡大し、硬軟外圧のバランスを保ち、グローバル化の中で主体性を保持するための知的環境を与えるものである。政策の最終決定権はあくまでもベトナム側にあり、日本側の提案内容が受け容れられないことは当然ありうることだが、それは構わないであろう。AFTA加盟時にベトナムがわれわれの勧告と異なる決断を下したことに對し、石川教授は「いったん政策が出たからには、ベトナム政府の決定を尊重し、それを前提に研究を続けてまいりましょう」と述べられたのが印象深い。世銀・IMFならば、こうした場合どのような態度をとるであろうか。

2) ミクロ調査への関心

石川プロジェクトの方法論上の特徴として、既に述べたが、具体性の追求すなわちミクロ調査への関心がある。これは石川教授が常日頃強調する点であり、マクロ的・一般的勧告をもってこと足れりとする国際機関の多くの研究とはむしろ逆の方向をめざすものである。例をあげると、2000年には党大会提出用のMPI起草文書「5ヵ年計画」「10ヵ年戦略」の草稿へのコメントを直接・間接の目的として、CG、世銀CDF、石川プロジェクト、UNDP研究などが同時進行した。このうちUNDPの研究方法は、国際統合戦略・IT政策・繊維縫製業といったいくつかのテーマが選定されると、それぞれの分野に応じて海外から著名な研究者をリクルートし、またベトナム側の共同執筆者も決めた上で、数ヶ月で一気にドラフトを書き上げ、中間報告での政府・他のドナーからのフィードバックを経て、最終発表会で提示するというものであった。これに従事した海外研究者は必ずしもベトナムの専門家ではなく、ゆえに同国については基礎的情報しか収集できないから、政策勧告はどうしても一般的にならざるをえない。

ベトナムが国際統合を始めたばかりの90年代前半ならば、そのような忠告もあるいは有益であったろう。しかし現在のベトナム政府は自国の現実を踏まえた具体的な政策分析を求めているのであって、国際化の功罪、IT革命の展開、WTOの現状といった説明では満足しなくなっている。海外研究者には限られた予算・期間内で出来ることはしたという思いがあるだろうが、実はその程度の勧告は5、6年前からいくどとなく行なわれてきたという事実を筆者は知っている。ゆえに発表会では、ベトナム側から「それはよくわかるが、もっと具体的な提言が欲しい」という不満が連発されることになる。これはUNDPのみならず、過去のJICAも含めて、多くのドナーが陥っている問題である。

石川プロジェクトがこの陥穽から完全に逃れているわけではないが、大量の人的・資金的・時間的資源を投入し、何次にもわたる農村調査、企業調査、経営者意識調査等を実施してきた点は評価されるべきであろう。現地事情の把握に最大の労力を投入したうえで、一般論・抽象論を廃し、先入観から解放されてベトナムに適した具体的な提案を行いたいというのが我々のやり方である。筆者はいま鉄鋼業調査を行っているが、ベトナム鉄鋼公社に常駐し社長・副社長と日々接しているJICA専門家と密接に連絡をとりあっており、事実に関する豊富な情報提供

を継続的に受けている。彼はベトナムの鉄鋼所をすべて回って各工場の欠点を知り尽くしているが、私も昨年来彼の紹介で半分以上の工場を見学させてもらった。我々はベトナム鉄鋼業に関する限り、最新の情勢や政府内議論を把握しているつもりである。このような情報収集なしにベトナム鉄鋼業の将来性を一般論からうんぬんすることは、我々にとっては誠に慎むべきことなのである。

2 - 4 これからの知的支援への提言

(1) プロジェクトコーディネーターの育成

石川プロジェクトを含む知的支援プロジェクトが効果的に実施されるために、まず最初に指摘したいのがプロジェクトコーディネーター(PC)の必要性である。PCとは、先述のような非常に複雑な内外環境の中で、カウンタパートの意向に配慮する一方、日本側の学問的・外交的・手続き的要請も実現しながら、プロジェクト全体を取りしきり順調に発展させるための中心的役割を担うキーパーソンである。共産党一党支配で国際統合の経験も浅いベトナムのような社会主義国家では、通常の途上国よりもさらに状況は混沌としており、そこで研究の成果をあげるためには、優秀な研究者集団とともに全体の進行に常に目を配るPCが絶対不可欠である。知的支援プロジェクトはこのPCが織り成してゆく作品であり、その作者の個性が如実に反映されるといっても過言ではない。かなりの重要事項についても相手国政府と交渉しうる権限と責任が必要であるから、PCにはアカデミックサイドのプロジェクトリーダーと同格あるいはそれ以上の地位が付与されるべきであり、またそれにふさわしい経験豊かで研究協力に情熱を燃やす優れた人物が充てられなければならない。年齢は基本的に関係ないが、事務的処理に特化して自己責任で決断できない人間ではだめである。

PCの積極的かつ柔軟な指導力が発揮されれば、これまで石川教授をはじめとする研究者が負わされてきたさまざまな事務的・交渉の手続き 日程、予算、ミッション、ワークショップ、報告書作成など が切り離され、彼らが研究そのものに専念できるようになる。もちろん研究面と交渉面は表裏一体であるから、両者は常に協力してプロジェクトを進めなければならないことは当然であるが、比較優位にしたがう分業によって効率は大いに改善されると思われる。PC設置のためには、まず知的支援プロジェクトを実施している内外の大学・シンクタンクの事例研究を通じて、実施体制・成功・失敗の要因、トラブルの対処法などを初歩から学ぶことが有益である。少なくとも今のところは全体的な予算についてはそれほど心配がないので、そうした調査を踏まえてPCの実現をみるかどうかは制度的意志の問題に帰着するであろう。

(2) 日本側のオーナーシップの確保

我が国の開発援助は原則として要請主義であるが、政策支援型の案件を効果的に実施していくためには、相手国の要請・反応を待つだけでなく、日本側の考え方も状況に応じて提示していくことが肝要である。相手国の意思を尊重しながら共同研究することと、相手国の出方を単に受け身に待つことはまったく異なる。近年の開発援助界ではCDFなどを通じて途上国のオーナーシップが重視されているが、ドナー側にも最低限のオーナーシップが必要ではなからうか。援助国の意見を一方的に押し付けることは言語道断だが、被援助国の要望に必要以上に応じることとりわけ知的援助においては問題が多い。ゼミ指導では学生の自発性を伸ばすことが重要であるが、限られた知識しかない学生の意見ばかり尊重するのではよい卒論は書けないであろう。日本側が何か伝えたいものがあるならば、その目的に適合するように研究テーマ、人員、実施日程等を仕立て上げねばならない。カウンタパートの縄張りの発想による制限に対して常に譲歩する必要はない。

(3) 理想的支援体制の構築

知的支援プロジェクトの基本体制としては、研究上のイニシアティブはアカデミクス、実施体制上の調整・交渉はPC、両者に対するサポート業務は事務局が担当するという3部門からなる形が理想的である。アカデミクスが優秀でなければならないことはいうまでもないが、それが満たさ

れたとすると知的援助の成否の大部分はPCの適切なリードにかかっている。PCがプロジェクトの企画段階から主導的・積極的に関わり、アカデミックなプロジェクトリーダーを含めたメンバー全員を指揮することが重要である。しかしながら石川プロジェクトではPCが欠如していたため、プロジェクトリーダーが意思決定を要するすべての責任を負うことになってしまった。繰り返しになるが、経済学者に政府間研究プロジェクトの交渉や調整を担当させることは不合理・非効率であり、アカデミクスが本来担うべき研究的役割がおろそかになる。適材適所を実現し、役割分担を明確にし、それぞれの人間の比較優位を最大限に引き出すことが不可欠である。

(4) 相互交流充実への努力

知的支援プロジェクトでは、研究水準と相互交流の充実に向けての地道で持続的な努力が重要である。表層的な単発研究の繰り返しではなく、すでに存在する先行研究の基盤に立ち、その消化・批判・拡張を通じて時とともに分析を深めていくことが肝要である。プロジェクトの途中で研究者が入れ替わった場合、その時点でこれまでの情報・議論・提案が一切忘れ去られ、最初からまたやり直しになるケースが多すぎる。それでは到達する高さは限られたものになる。論点を整理し結論をまとめて確実に次のステップへと引き継ぐしくみが必要である。さらにJICA以外の研究を常時収集しそれから学ぶ謙虚さも大切である。フェーズを経るごとに分析の深化・発展が明確に感じられなければならない。

さらに、大きなワークショップとは別に、日本国内の研究会が定期的開催されることが望ましい。各種の開発問題は相互依存関係にあるから、担当分野以外の研究にも関心をもち、建設的な意見交換等を積極的に行うことが重要である。石川プロジェクトのフェーズ3では東京で何度かセミナーが開催されるなど一部実現しているが、さらなる充実が望まれる。またベトナム側研究者との関係では、ワークショップに先だて部会別セミナーを実施することも効果的であろう(上述)。大切なのは相手国と共同で進めるというやり方であり、得られた結論よりもむしろその過程である。言いつばなしではない、真の意味での現場主義的研究協力が望まれる。

今年度筆者が担当した貿易産業部会では、共同研究の実をこれまで以上にあげるために、上述したように鉄鋼業をテーマとして、ベトナム鉄鋼公社や政府関係者のみならず、国民経済大学の教授陣・研究者を多数動員して新たな研究方式を模索している。鉄鋼業を選んだのは、上述JICA専門家がすでに同産業を熟知しているということが主な理由であるが、国際化時代に途上国の重厚長大産業が生き残る可能性があるのかというより普遍的な問題を考える切り口でもある。鉄鋼業育成の可否についてはベトナム政府内でも大きく意見が分かれている。またこの論争は政治問題化しているため、外部者としては扱いがさらに面倒である。ベトナムの最高指導者層の一部では、巨額の資金を投入してでも一貫製鉄所を早急に立ち上げるべきだとの意見もあるが、MPIは余り前向きではない。日本側の暫定的提言は、一貫製鉄所を建設するにしても漸進主義的に慎重に進めるべきだというものであり、我々はMPI・鉄鋼公社とともにベトナム政府内の急進主義をいかに食い止めるかに腐心している。1年だけの研究では最終的な結論に至らないかもしれないが、ベトナム鉄鋼業の研究はこれからも続ける予定である。現在の暫定的な結論がどうであれ、我々がベトナム鉄鋼業の現状をよく勉強した上で、彼等が最も関心を寄せるイシューについて率直な議論を闘わず過程そのものが意味のあることだと信じている。

(5) おわりに

日本型の知的総合支援は国際機関のそれとは異なる意義をもっている。それは方法論的には、一方的に知識を伝授したり勧告を突きつけるといった態度ではなく、まず我々がその国固有の実態を把握する努力を重ねた上で、相手国の政策意思の尊重と研究者としての立場の対等の原則を守りながら共同研究を進めていこうとするものである。また内容的には、市場経済形成および国際統合管理という今日の途上国にとって不可欠な課題を遂行する過程において、どの産業、どの制度をいかなる順序・手段で建設すべきかについての具体的・現実的な分析と提言をめざすものである。このような方針をもって知的援助を遂行しているドナーは、我が国以

外には今のところ見あたらない。この特性は国際機関がもつ枠組制定型アプローチと補完的であり、また彼らによる過度の一元主義適応を牽制するという役割も担っている。

しかしながらその実施体制をみれば、途上国側のみならず、日本側も大きな問題を抱えている。端的に言って、一国全体の長期開発戦略に対する包括的アドバイスを柔軟かつ効果的に実施するためには、現在の我が国の援助実施体制は全く不適なものである。定義や範囲確定の難しいこのような作業を、個別のインフラ建設案件や単一目的の専門家派遣と同じ枠組で実施することがそもそも不可能なことは直感的に理解できるし、また実際に経験してみてもその感をますます強くする。異なる性質の仕事に対しては異なるやり方で臨むのが当然であって、これは知的援助の歴史が短いからといって済む問題ではない。むしろ、巨大機関である世銀が数年ごとに政策方針を改訂しつづけているという事実、また我が国の知的援助は1980年代のアルゼンチン支援以来の経験をもつという事実を考え合わせると、知的援助支援体制の不備を時間の短さに帰すことはできないように思われる。しかも我が国には若くて優秀な開発援助人材が溢れており、他国と比べて相対的に豊富な援助資金もまだ存在するのであるから、打破されるべきは資源不足ではなく制度的硬直性であることは明らかである。

とりわけODA予算に厳しい目が注がれている今、その限られた予算を国別・セクター別に最も効率的に配分するためには、個別案件の評価のみならず、各途上国が開発努力を通じてどのように変わるのか、変わりたいのかというマクロ的戦略ビジョンの存在がどうしても不可欠となってくる。これは最近の世銀の援助ポートフォリオ的発想に近いが、世銀主導のCDFの包括的援助管理では新古典派的思考が主流とならざるをえない。最大の援助国でありしかも独特の援助理念を掲げる日本としては、世銀政策のよいところは認めたくえで正すべきところは正していくという態度をとる必要がある。そのためには、明確な国づくりのビジョンを我が国が主要な途上国と合意形成していることが極めて重要である。個別案件間の整合性を高めるためにも、国際社会で主導性を発揮するためにも、石川プロジェクト型の知的総合援助はますます活性化されなければならないのである。