

ISSN 0910-2701

ISSN 2185-5013

# 經濟經營研究

年 報

第 62 号



神戸大学

經濟經營研究所

2012

# 經濟經營研究

年 報

第 62 号



神 戸 大 学

經 濟 經 營 研 究 所

## 目 次

予測市場は世論調査よりも正しく予測できたか —2012年米国大統領選のケース—	井澤 秀記	1
体験的 ASEAN 援助論	青山 利勝	9
ASEAN とアジア経済危機	青山 利勝	79
書評：梶谷懐 『現代中国の財政金融システム：グローバル化と中央—地方関係の経済学』 名古屋大学出版会、2011年	佐藤 隆広	115

# 予測市場は世論調査よりも正しく 予測できたか

— 2012 年米国大統領選のケース —

井澤 秀記

## 1 はじめに

オバマ大統領が再選された。4年たっても景気や暮らしがよくなりず現職が苦戦を強いられた。4年に1度のイベントに投票の前にはどちらが優勢といった世論調査がメディアを賑わせる。調査対象が異なるため、世論調査ごとに異なる結果が同時に出ているのも興味深い。これに対して、インターネット上で選挙というイベントに現金を賭ける予測市場 (prediction market) ないし電子先物市場が存在している。代表的なものとして、アイオワ大学 Henry B. Tippie College of Business のアイオワ・エレクトリック・マーケット (IEM) とアイルランドの合法的なギャンブル市場であるイントレード (Intrade) がある。

筆者は、拙稿 (2009) において 2008 年の米国大統領選について IEM と Intrade の予測市場が、米政治情報サイト Real Clear Politics (ギャラップなどの世論調査の平均) と比較して正しかったかどうかを検証したことがある。その結果、投票日 1 ヶ月前、1 週間前、前日のどの時点においても、オバマ候補の得票率については IEM が世論調査平均よりも誤差が小さく、オバマ候補の選挙人についても Intrade 予測市場が世論調査平均よりも誤差が小さいことがわかった。また、IEM の勝者総取り市場は、民主党候補が勝利するという予想で終始一貫していた。したがって、予測市場は世論調査では十分に反映されていない情報を有していると結論した。08 年の米国大統領選についてはアイオワ大学の

研究者は意外にも未だ分析していないようである。

本稿の目的は、4年たってもう一度同様の比較を行うことである。

## 2 予測市場 vs. 世論調査

### (1) アイオワ・エレクトリック・マーケット (IEM)

米国では、1961年に施行した連邦法である電信法によって電話などを通じたスポーツ関連の賭博を禁止しているが、ネットギャンブルはあいまいな位置づけであった。そのため法に抵触することを恐れて国外にサイトの本拠地を置いていたが、2006年10月に Unlawful Internet Gambling Enforcement Act が成立し、米国で金融機関がネットギャンブルの決済を禁じることになった。

しかし、全米各州のうち最初に党员集会が開かれることで話題になるアイオワ州にあるアイオワ大学のアイオワ・エレクトリック・マーケットは、研究・教育目的に1988年に開設され、その年の大統領選挙以来、世論調査よりも予測が当たるという定評がある。米国内の先物規制当局である Commodity Futures Trading Commission (商品先物取引委員会) から92年と93年に no action letter を得ており規制されていない。掛け金は一人500ドル(手数料5ドル)までの上限があり、12年6月時点で1600人のトレーダーが約23万ドルを投資しているということである(朝日新聞2012年7月6日夕刊より)。アイオワ大学の学生だけでなく、世界中の一般人も参加できる。

米国大統領選挙の予測市場には、以下の2つのタイプの市場がある。

- ① 得票率市場—民主党候補者と共和党候補者の実現した得票率に応じて配当が得られる。
- ② 勝者総取り (winner takes all) 市場—賭けた候補者が勝利した場合に1ドルが得られ、はずれた場合には掛け金すべてを失う。市場価格は、それぞれの候補者が大統領に選ばれる確率を表していると解釈できる。

なお、IEMのホームページには、得票率市場と勝者総取り市場のグラフが

描かれているので参照されたい。

## (2) Intrade

この予測市場は、アイルランドのダブリンにあるので合法的なギャンブルを扱うことができる営利企業である。米国大統領選挙を株式や馬券のように合法的に売買している。2001年に開設されたのち、スポーツのギャンブルを扱う Tradesports によって 2003年に買収された。IEMの勝者総取り市場と同じ all or nothing（10ドルか0か）である。両候補者合わせて累計で約750万あまりの取引があった。また、州ごとの選挙人の予測もしている。

## (3) 世論調査

政治専門情報サイト Real Clear Politics（RCP）には、世論調査会社のギャラップ（約3千人の登録有権者に毎日電話インタビュー）やABCテレビなど主要世論調査を基に候補者の支持率の平均を提供している。また州ごとに獲得する選挙人を予想しているので、前述の Intrade の選挙人予測と比較することが可能である。

米国の大統領選では、勝者に重みを持たせるために、比例配分制を採っているメイン州とネブラスカ州を除く各州は、勝者総取り方式（winner takes all）を採用している。州ごとに過半数をとった候補者が、州ごとに割り当てられた選挙人すべてを獲得するというものである。2000年の選挙では、ゴア候補者のほうがブッシュ候補者よりも全米での得票数では多かったにもかかわらず選挙人の数で負けたのもこのためである。選挙人総数は538人で、過半数の270人以上が必要である。

表1には、投票日の約2ヵ月前からの、アイオワ大学の予測市場（得票率市場では1日の平均価格、取引のなかった日は前日の終値、勝者総取り市場では

終値)、Intrade 予測市場 (終値) と選挙人予想、ギャラップ社の世論調査 (支持率)、RCP の世論調査による選挙人予想をまとめている。ギャラップの世論調査期間に対応して、IEM の得票率市場価格の日次データの平均を計算して比較した。

実際の得票率は、オバマ氏が 50.6%で、ロムニー氏は 47.8%であった。また選挙人は、オバマ氏が 332 人で、ロムニー氏が 206 人であった。

表 1 予測市場 vs. 世論調査

時 点	アイオワ大学予測市場		Intrade 予測市場		世論調査	
	オバマ	ロムニー	オバマ	ロムニー	オバマ	ロムニー
オバマ氏の指名受諾演説 (9月6日) の後	(得票率市場 9月7日～13日) 53.8セント 47.1セント (勝者総取り市場 9月7日) 65.4セント 35.1セント		(勝者総取り市場 9月7日) 5.87ドル 4.18ドル		Gallup (9月7日～13日) 支持率 49% 44% RCP の選挙人の予測 (9月7日) 221人 191人	
大統領候補第1回討論会 (10月3日) の後	(得票率市場 10月4日～6日) 54.4セント 46.1セント (勝者総取り市場 10月4日) 67.0セント 33.0セント		(勝者総取り市場 10月4日) 6.69ドル 3.34ドル		Gallup (10月4日～6日) 支持率 47% 47% RCP の選挙人の予測 (10月4日) 269人 181人	
大統領候補第3回討論会 (10月22日) の後	(得票率市場 10月22日～28日) 51.4セント 48.9セント (勝者総取り市場 10月23日) 57.6セント 42.4セント		(勝者総取り市場 10月23日) 6.08ドル 3.97ドル 選挙人の予測 (10月23日) 263人 257人		Gallup (10月22日～28日) 支持率 48% 48% RCP の選挙人の予測 (10月23日) 201人 206人	
投票開票日 (11月6日) の前	(得票率市場 11月1日～4日) 51.4セント 48.5セント (勝者総取り市場 11月5日) 79.0セント 22.0セント		(勝者総取り市場 11月5日) 6.58ドル 3.44ドル 選挙人の予測 (11月5日) 281人 235人		Gallup (11月1日～4日) 支持率 49% (48%) 46% (49%) RCP の選挙人の予測 (11月5日) 201人 191人	

(出所) 筆者作成

指名受諾演説による支持率の上昇は、「党大会効果 (コンベンション・パワンス)」といわれる。ギャラップ社の世論動向調査では、共和党の全国大会 (8月27～30日) 後のロムニー氏の支持率は46%のままであった一方、民主党

の全国大会（9月4～6日）後のオバマ氏は47%から50%へと3%高まった。これには、オバマ氏支援に立ったクリントン元大統領の演説が絶賛されたことに助けられたようである。RCPの選挙人予測では、オバマ氏の方が優勢であるが過半数の270人を超えておらず、10の激戦州の動向が注目される一方、アイオワ大学の勝者総取り市場とIntradeの予測市場ではオバマ氏が50%以上の当選確率を予想していた。

その後、ロムニー氏の弱者切り捨てと受け取れる失言が隠し撮り映像で暴露され、オハイオ州やフロリダ州といった激戦州でオバマ氏がリードすることになった。劣勢からの挽回を懸けた3度の大統領候補テレビ討論会のうち内政・経済をテーマとする第1回目（10月3日）では、演説を得意とするオバマ氏が精彩を欠き、ロムニー氏が優勢であったと主要メディアは伝えた。ギャラップ社の支持率でオバマ氏に47%で並ぶまで追い上げた。同月5日に発表された9月の失業率は7.8%と高止まりしていた8%台を下回り、オバマ大統領が就任した2009年1月以来の水準になった。16日に開かれた第2回の討論会は、会場の有権者からの直接質問を受けるタウンミーティング形式でありオバマ氏が優勢であった。しかし、RCPの支持率でロムニー氏にわずかに逆転され、選挙人でも拮抗する大接戦となった。22日の外交・安全保障をテーマとする第3回（最終）討論会もオバマ氏が優勢であった。29日にはハリケーンが東海岸を襲い両候補は激戦州での遊説を急きょ取りやめた。災害に対する両候補の姿勢が注目され、3日間中断したオバマ氏の対応を「評価する」が大勢となり「追い風」となった。11月2日に公表された10月の失業率は7.9%と前月比で0.1%上昇した。ギャラップ社の世論調査はハリケーンのため29日以降3日間中断したが、最後の世論調査（11月1日から4日まで）では登録有権者の支持率でオバマ氏が49%であるのに対してロムニー氏は46%と下回ったが、「おそらく投票に行く」と応えた有権者（likely voters）2700人ではオバマ氏が48%であるのに対してロムニー氏が49%と大接戦で投票日を迎えることになっ



た。激戦州のうちほぼすべてでオバマ氏が勝利した。なお、「オハイオ州を制した者が全米を制する」というジンクスは今回も当てはまった。

### 3 むすび

本稿では 2012 年の米国大統領選について、まず予測市場のアイオワ大学 IEM の得票率市場とギャラップ社などの世論調査を比較してどちらが得票率を正しく予測できたかを調べた。現実の得票率は、オバマ氏が 50.6% でロムニー氏が 47.8% であった。IEM の得票率市場がオバマ氏の得票率をつねに実際得票率よりもやや高めに予想する一方で、ギャラップ社の世論調査のほうはやや低めに予想していた。IEM の得票率市場（投票日前日の終値）は、オバマ氏が 50.5 でロムニー氏が 49.2 である一方で、ギャラップ社などの世論調査の平均（10 月 31 日から 11 月 5 日まで）に基づくリアル・クリア・ポリティクス（RCP）はオバマ氏が 48.8 でロムニー氏が 48.1 であったことから、オバマ氏の得票率に関しては、予測市場のほうが世論調査よりも正確に予測できたといえよう。

次に、オバマ氏とロムニー氏のどちらが勝利するかを①アイオワ大学の勝者総取り市場、②Intrade の勝者総取り市場と選挙人予想、および③RCP の選挙人予想で比較した。勝者総取り市場で市場価格が 50 セント（ないし 5 ドル）以上であるということは、その候補者が勝利する確率が 50% 以上であると予想していることになる。米大統領選は、全米の得票数ではなく、各州に割り当てられた選挙人のうち 270 人以上を獲得した候補者が選ばれる。現実の選挙人は、オバマ氏が 332 人でロムニー氏が 206 人であった。得票率では僅差であっても、接戦州のほぼすべてで勝利したことから選挙人では大差がついた。しかし前回の大統領選でオバマ氏は得票率で 52.9%、選挙人で 365 人だったので支持は低下した。アイオワ大学の勝者総取り市場、および Intrade の勝者総取り市場と選挙人予想の方が、各世論調査の平均に基づいた RCP の選挙人予想よりもすべての時点でオバマ氏の勝利を正しく予想した。世論調査では第 1 回討

予測市場は世論調査よりも正しく予測できたか（井澤）

論会のあと両候補者は拮抗していたが、予測市場ではオバマ氏の再選を引き続き予想していた。

世論調査の場合は、どちらの候補者に投票するつもりか有権者に聞いて本心を回答したとしても、サンプル数が充分か等の問題がある。また、政治的バイアスをもった世論調査機関は共和党か民主党のいずれかをつねに支持する傾向、いわゆる「ハウス効果」が指摘されている。他方、予測市場は、ケインズの「美人投票」（自分が美人と思う人に投票するのではなく、他の人が誰を美人と思っているかと予想して賞金を得るために投票する）の性格をもっており、実際に自分のお金を賭けているので、できるだけ正確に予測しようというインセンティブが働く。日本では、現金を使うことは刑法の賭博行為に当たるということであるが、米国のように学術・研究目的に限って少額の予測市場が認められてもいいのではないだろうか。そのためにどのような予測市場を制度設計（マーケットデザイン）するかが今後の課題である。

#### 参考文献

井澤秀記「予測市場は正しく予測できたか—2008年米国大統領選のケース—」、*経済経営研究年報*、第58号、pp. 21-26、2009年。

ジェームズ・スロウィツキー、小高尚子訳『「みんなの意見」は案外正しい』、角川書店、2006年。

Berg J., F. Nelson, and T. Rietz, “Prediction Market Accuracy in the long run,” *International Journal of Forecasting*, Vol. 24 No. 2 (April/June, 2008), pp. 285-300.

Snowberg E., J. Wolfers, and E. Zitzewitz, “Prediction Markets for Economic Forecasting,” *NBER working paper*, No. 18222 (July, 2012).

Wolfers J., and E. Zitzewitz, “Prediction Markets,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18 No. 2 (spring, 2004), pp. 107-126.

# 体験的 ASEAN 援助論

青 山 利 勝

(いささか旧聞に属する話で恐縮であるが、私がジャカルタで体験した ASEAN 基金プロジェクトの発掘、形成、実施は、日本の技術協力の在り方を検討する上で極めて貴重な体験であったと考えるので、ここに記録として記述することとした。)

## 第 1 章 ASEAN への日本の協力

### 1. ジャカルタ赴任の顛末

1999 年 3 月にインドネシアの首都ジャカルタに赴任した。主な用務は前年 7 月にジャカルタに設立された ASEAN 基金の活動を補佐することにあつた。私の身分は大使館員ではあるが、同時に ASEAN 基金のチーフコーディネーション・オフィサーでもある。しかも日本大使館の増員となっており、従って当然のことながら前任者はいない。引継事項も何もない。多少の不安はよぎるが、これからすべて自分で仕事を開拓していかねばならない。

どうしてこのようなイレギュラーな状態でジャカルタに赴任したのかについては、若干の説明を要する。

ASEAN 基金事務局がジャカルタに設立される以前に、日本政府は ASEAN 基金に資金協力することを決めていた。そのため、日本政府は ASEAN 基金が設立されたばかりの組織であることから、日本人専門家を送り込んで、その活動を支援しようとしていた。最初は民間から開発援助の専門家を選抜して、

国際協力機構（JICA）を通じて送り出すことを考えていたようである。

しかし、JICA 専門家は基本的には二国間（バイ）協力をベースに活動を行うため、インドネシア政府からの要請に応じて、日本政府が JICA を通じて日本人専門家を派遣する方式を採らねばならない。ところが、ASEAN 基金は ASEAN 首脳の合意に基づいて設立された地域国際機関なので、多国間（マルチ）協力をベースとして活動する組織である。有り体に言えば、JICA は専門家を多数の国が加盟している国連のような組織に派遣することを想定していないのである。基本的には二国間をベースとした開発途上国に派遣するのが常道である。

そこで外務省から手弁当で専門家を ASEAN 基金に派遣する方法を考えた。それには外務省が民間の開発専門家を臨時に雇用して国家公務員としての資格を与えるのである。その人の給与を外務省が保証して、ASEAN 基金事務局に派遣して働いてもらおうというものである。こうした方式は外務省が民間の専門家を在外公館に派遣するために活用している専門調査員制度に倣ったものである。

ところが、この方法についてルイス事務局長に打診したところ、ASEAN 基金事務局の職員は ASEAN 国籍を有していなければいけないとの理由で断られてしまった。本当は顧問とかいった肩書きで働くことは可能であったと思われる。しかし、ASEAN という組織は政治的な利害関係で一体となっているだけで、内部の足並みはあまり揃っていない。従って、対外的には閉鎖的、警戒的である。ASEAN 内部では時間をかけて意見調整を行うため、コンセンサス方式を採っている。決して強引な意見調整は行わない。強引な決議を行うと、本来まとまりの悪い組織内に深刻な亀裂が入りかねないことを皆が知っているのである。また、ASEAN 加盟国の会議には加盟国以外のオブザーバー参加は認めない。内部の意見の相違を外に知られたくないのである。こうした事情からルイス事務局長は、設立されたばかりの ASEAN 基金事務局に日本人専門家が

入り込み、日本の影響力が及ぶのを警戒したのかもしれない。

それよりも何よりも、ASEAN 基金に派遣したいと考えられる民間の開発専門家がなかなか見つからなかった。そうこうしているうちに ASEAN 基金が動き出してしまった。ASEAN 基金は ASEAN 域内の多国間（マルチ）協力を活動目的とする地域国際機関である。その活動は未知数であるものの、ASEAN 域内の人材養成や貧困撲滅などをプロジェクトを通じて行っていくことが想定されていた。こうした活動は日本の援助スキームに当てはめると技術協力分野に属するものであろう。しかし同時に、二国間協力をベースとする JICA 専門家の専門性をも超えたものである。世銀や国際通貨基金（IMF）は確かに多国間（マルチ）協力の国際組織であり、専門家は多数いるが、専門家が金融分野である。多国間協力というと経済協力開発機構（OECD）や国連貿易開発会議（UNCTAD）などの国際会議に出席して開発問題について議論する専門家、いわゆる国際会議のプロを想像しがちである。しかし、国際会議のプロはフィールド・ワークとしてのプロジェクトの運営管理は行わない。

ASEAN 基金をサポートするためには、ASEAN 域内の複数国に跨るプロジェクトを作り上げ、実施し、フォローアップする、いわゆるプロジェクトの運営管理ができる専門的知識が必要である。例えば、国連開発計画（UNDP）には数は多くないにしてもこうした専門家はいる。二国間（バイ）及び多国間（マルチ）協力の専門的知識を有する幅広い人材を擁しているのである。残念ながら、日本には技術協力分野で多国間協力の経験をもった専門家は極めて少ない。

ところで、自分はというと過去に国際協力機構（JICA）の実施するプロジェクトを担当する経済協力局技術協力課という所に四年ばかりいたことがある。その後は国連貿易開発会議（UNCTAD）、一次産品共通基金（CFC）や国連開発計画（UNDP）などを担当した。さらに、横浜に本拠がある国際熱帯木材機関（ITTO）などのいわゆる国際商品機関という専門国際機関を担当した。こうした経験は必ずしも ASEAN 基金を支援する専門性とぴったり一致するもの

ではなかった。また、技術協力課では政策レベルでプロジェクトを監督したり、予算要求を担当したりで、フィールド・レベルでのプロジェクトの運営管理とは疎遠な立場にあった。ただし、毎年の予算要求資料としてプロジェクトの予算執行状況とフィールド活動の進捗振りについての評価報告が不可欠だったので、そうした報告は良く読んでいた。また、国際機関を担当している時には、主に国際会議に出席して日本の立場をプレゼンテーションするいわゆる国際会議担当をやっていた。ただし、たまたま一次産品共通基金（CFC）と国際熱帯木材機関（ITTO）がそれぞれの専門分野のプロジェクトを実施しており、CFCでは理事会が、また、ITTOでは審査委員会がプロジェクトの審査を行っていた。自分はそのメンバーを勤めた経験を持っていた。当時はミス・キャストだと思って勤めていたが、技術協力課での予算担当の経験から、各プロジェクトの費用見積りの概算を見ると、その効率性がある程度見えてくるのである。こうした経験は専門国際機関がプロジェクト実施を決定する際、大口ドナーである日本がどのような立場をとったら良いのか選択する上で大いに役にたった。

国際機関の場合、プロジェクトの質に関係なく政治的判断で実施が決定されることがしばしばある。そうした場合は会議の場で日本としてはしかじかの理由で必ずしも賛成できないが、大勢の意見を尊重して認めることとするなどと発言する。こうして日本のプレゼンスを確保するとともに、大口ドナー国としてプロジェクトをしっかり監督しているぞ、という姿勢を示すのである。もちろん優良なプロジェクトがあれば積極的に賛意を表明する。

こうした自分の経験を誰が嗅ぎつけたのか、結局 ASEAN 基金をサポートする職務を担ってジャカルタの日本大使館に派遣されることとなってしまった。前述したように ASEAN 基金事務局には直接勤務できないので、日本大使館に腰を卸しつつ繁茂に ASEAN 基金事務局を訪ねて、ルイス事務局長と事務局スタッフを直接サポートするというイレギュラーな勤務体制となってしまった。

## 2. ASEAN 基金という名の地域国際機関の設立

まず、自分がサポートすることとなった ASEAN 基金という組織について説明しなければならない。この組織は 1996 年の ASEAN サミットの中で各国首脳によって、その設立が合意された。そして翌年の ASEAN サミットの中で、各国外相が「ASEAN 基金設立のための覚書（MOU）」に署名して、設立が正式に承認された地域国際機関である。別名で政府間地域組織ともいう。しかしながら、事務局が設立されるまでにはさらに多くの歳月を要した。その最も大きな理由は、1997 年 7 月にタイを契機として発生したアジア経済危機である。その影響で多くの ASEAN の国々は事務所設立のための資金供出に窮したと考えられる。そもそも ASEAN 基金の設立構想はインドネシアが昔から持っており、スハルト大統領が言い出しっぺであると聞いていた。特に ASEAN の国々が事務所の誘致に水面下で動いたという話も聞かなかったので、事務所はジャカルタに設置することが最初から決まっていたと思われる。

ところがジャカルタには ASEAN 中央事務局という地域国際機関が別個に存在する。ASEAN 基金事務局と混同しやすいが、こちらの方は伝統的に存在する本家本元である。ASEAN は 1967 年に政治共同体として発足して以来、現在に至っているわけで、ASEAN 中央事務局はこの歴史とともに歩んできていることになる。では、なぜインドネシア政府がこの 2 つのややこしい地域国際機関の面倒をみることになったのかについては、90 年代半ばのカンボジア、ベトナム、ラオス、ミャンマーの ASEAN 加盟と密接な関係があるらしい。

拡大 ASEAN となって ASEAN 中央事務局の事務量は飛躍的に増大した。また、これらの後発 ASEAN 加盟国の人材養成も喫緊の課題となった。それまで中央事務局が手がけてきたプロジェクトに加えて、ASEAN 域内の経済格差を是正するための貧困撲滅、識字教育の開発などのプロジェクトの必要性が叫ばれるようになった。政策的な課題を議論する会議の数も増加した。他方、職員を増やして対応しようにも、それを補填する財政的な裏付けは、ASEAN 各国

の分担金増加への消極的な態度からなかなか得られなかった。

こうした状況を打破するためにインドネシア政府が取った裏技は、ASEAN 中央事務局の活動を補完する新たな地域国際機関の設立だった。もちろん ASEAN 基金事務局を設立するための資金を、どのように調達するかは大きな課題であったはずである。新たな地域国際機関をジャカルタに設立できれば、インドネシアの ASEAN 域内でのプレゼンスは高くなるはずである。そこで前述の 1996 年の ASEAN サミットの中でスハルト大統領が ASEAN 基金の設立構想を提唱することとなった。当時の ASEAN 域内の実力者はマハティール首相とスハルト大統領であったために、この設立構想は二人の実力者の後押しで各国首脳に合意されることとなったと考えられる。

当初自分も ASEAN 基金は拡大 ASEAN の業務を一手に引き受けていた ASEAN 中央事務局を補完する地域国際機関であると考えていた。しかし、ASEAN 基金の初代事務局長になったルイス大使（彼はそれ以前には駐日インドネシア大使を勤めた経歴がある）から仄聞したところによると、こうした考え方はインドネシアの表向きの政治的プロパガンダであったようである。

実際には ASEAN 中央事務局が設立されて以来、ホスト国であるインドネシアは中央事務局を通じて ASEAN への影響力を強めることを目論んでいた。しかし、なかなか影響力を行使することができなかった。その理由はシンガポール、フィリピン、マレーシアなどの実務能力の高い職員が事実上重要な職務を独占することとなり、彼らが本国政府と結びついて実務を遂行するため、インドネシアの影響力を行使しにくい状況があったらしい。こうしたことから、インドネシア外務省内には ASEAN 中央事務局は官僚的であり、ASEAN の人々の生活向上に資する活動を行っていないといった批判的な意見が出るようになった。こうして ASEAN の人々に本当に理解される地域国際機関を設立する必要性が叫ばれるようになった。現職の外務大臣は「ASEAN の一般の人々に ASEAN 中央事務局の名前を挙げても、その存在すら知らない者が大半である。せめて



一般の人々が理解し、誰でもが名前を知りうるような活動をする地域国際機関を設立することが喫緊の課題である」と発言するようになった。こうしたインドネシア外務省内の ASEAN 中央事務局に対する批判的な態度が、ASEAN 基金の設立構想の背景となったと考えられる。

こうした背景もあって、インドネシアが少々強引に ASEAN 基金の設立構想を進めた形跡がある。それは組織の資金源を見ると少しは理解できる。ASEAN 中央事務局の資金源は、加盟国が毎年支払う分担金である。これは各国の経済力に見合った額を過去数年間に遡って算定し、毎年改訂しながら払い込む金でいわば義務的拠出である。これに対して ASEAN 基金の資金源は、加盟国が一回払い込めば良い任意拠出で拠出額も自らの意志で決めることができる。分担金方式の拠出にしなければ、折角 ASEAN 基金が設立されても、将来資金繰りが苦しくなることは初めからわかっていたはずである。しかし、それでは ASEAN 各国のコンセンサスによる同意は得られない。ちなみに ASEAN の意志決定方法はコンセンサス採択方式である。そのためインドネシアは妥協を重ね、実より名を取って ASEAN 基金の設立構想を実現したと思われる。

こうして 1996 年の ASEAN サミットの各国首脳の合意に従って、1997 年の同サミット場で各国外相が ASEAN 基金設立のための覚書（MOU）に署名した。しかし、その後も資金面の問題から、しばらくジャカルタに事務局を設立する見通しが立たなかった。もともと ASEAN 基金事務局の設立に消極的だった加盟国もあって、任意拠出誓約額もなかなか決まらなかった。また、MOU 署名以前の 1997 年 7 月に未曾有のアジア経済危機がタイで発生し、それが瞬く間にマレーシア、インドネシア、韓国、フィリピンへ飛び火した。直接被害を受けなかった ASEAN 各国も間接的にはダメージを被った。こうした状況が各国の ASEAN 基金への任意拠出を益々遅らせる原因の一つとなっていた。

ようやくジャカルタに事務局設立のめどが立ったのは 1998 年の春頃だと思われる。なぜかというと、ルイス駐日インドネシア大使が大島外務省経済協力

局長を訪問して、ASEAN 基金事務局の設立が決定したことや自分がインドネシア政府からの要請を受けて初代事務局長に就任することになったと報告したからである。ついでには日本政府から ASEAN 基金への資金協力を仰ぎたいとの要請もあった。この時点でもまだ ASEAN 各国からの任意拠出誓約額は出そろっておらず、十分な資金の見通しが立っていなかったようである。ルイス大使は在任中、横浜に本拠を置く国際熱帯木材機関（ITTO）の理事会議長を務めていたため、朋友のフリーザイラー ITTO 事務局長（マレーシア人）も外務省関係局を訪問し、ASEAN 基金への資金協力を要請して回っていた。

このように、ASEAN 基金事務局の設立は、紆余曲折はあったものの、ゆっくりとしかし着々と準備が進められていた。そして 1998 年 7 月にはジャカルタで事務局の設立式典が開催された。ルイス大使も秋には駐日インドネシア大使の職を辞して、ASEAN 基金事務局長に就任した。そして、ジャカルタに戻って開設されたばかりの事務局で執務を開始していた。しかしながら資金は思うように集まらず、ASEAN 各国は漸くにして拠出誓約をしたが、その額は総計 500 万ドル。ただし、アジア経済危機の影響から拠出誓約額を一括払いできそうな国はシンガポール、インドネシア（ホスト国としてかなり無理をしたと思われる）だけで分割払いを要求する国が多かった。そのため、ASEAN 基金設立半年以内で誓約額の半分も資金が集まれば良い方だというのが、ルイス事務局長の予想であった。そこで、ASEAN 基金事務局は ASEAN 中央事務局の建物の一部を間借りしてスタートするというややこしい状況になってしまった。

### 3. なぜ日本は ASEAN 基金への援助を決めたのか

先進国が開発途上国へ経済協力を行う理由については、それぞれの国の歴史的な事情や国際社会で置かれている立場などさまざまなことが考えられる。

国連や国連貿易開発会議（UNCTAD）あるいは環境や開発に関する国際会議が開催される際に、開発途上国が先進国に援助を求める根拠は、概して人道

的、道義的な理由や相互依存の認識といったことが挙げられる。人道的、道義的理由とは、開発途上国の食料不足や貧困の増大を考慮して、富める国々は貧しい国々へ援助すべきであるというものである。相互依存の認識とは、20世紀は世界の貿易が飛躍的に発展した結果、相互依存関係は深まり、一国の経済的な問題は他国に波及しやすいことから、国際経済のマイナス要因を取り除くためには、経済的な問題を抱えている開発途上国を援助すべきであるというものである。

また、先進国は開発途上国を援助する個別の理由を抱えている。例えば、フランスやイギリスは、植民地時代に宗主国であったアフリカ諸国やコモンウェルス諸国との共同体意識に基づいて、それらの国々へ援助を実施している。アメリカは伝統的な民主主義の確立を名目にして、安全保障上の理由から援助を実施している。アメリカの援助は戦略性が高いといわれる所以でもある。ドイツはかつて東西冷戦構造が存在した時代には、西側と東側の狭間に立って世界の緊張緩和を名目として援助を実施していた。

日本の場合には、第二次世界大戦後の賠償が援助の出発点となっている。戦後日本が開発途上国への援助を増大させた理由としては、国際社会の中で相応の責任を果たすために、平和国家としてのコストと経済大国としてのコストを支払うといった意味合いがあったと思う。平和国家としてのコストとは、日本は戦後世界の武力紛争に巻き込まれることなく平和国家としての体裁を維持することができた。他方、世界中では絶え間のない紛争で疲弊している多くの開発途上国が存在する。こうした国々へ援助しようというのである。また、経済大国としてのコストとは、戦後日本は経済成長を成し遂げ、人々の生活は飛躍的に向上した。こうして蓄積した富を貧困で苦しむ開発途上国へ分配するため援助をしようというのである。

こうした中で日本政府がなぜ ASEAN 基金への資金協力を決定したかについては次の理由が考えられる。

まず、ASEAN は日本にとって歴史的にも深い繋がりがある地域である。1967年にASEANが政治共同体として発足した後、過去の戦争の反省からもASEAN諸国との友好協力関係の維持は日本の重要課題の一つとなってきた。90年代にカンボジア、ラオス、ベトナム、ミャンマーが加盟して拡大ASEANとなつてからは、中国や韓国などの経済進出も顕著になってきた。他方、国内の経済的不況で日本のASEANへの影響力が低下しつつあることから、日本のプレゼンスを示し、友好協力関係を強化する必要が出てきたのではないかと考えられる。

また、日本の経済協力は国際協力機構（JICA）を通じた二国間（バイ）協力が中心である。多国間（マルチ）協力は世銀、国際通貨基金（IMF）、国連開発計画（UNDP）、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）などの分担金支払いに充てられプロジェクトへの拠出が極めて限定されている。ASEANへのマルチの資金協力については、日・ASEAN文化交流基金や日・ASEAN学術交流基金（後にASEAN総合交流基金に改称）など、ASEAN中央事務局への資金協力の額はバイの額に比べて小さい。他方、ASEANからのマルチの資金協力に対するニーズは大きい。特に、拡大ASEANになってから人材養成や貧困撲滅のような新たな分野でのニーズは大きくなっていった。しかし、それを裏付ける資金は決定的に不足していた。こうした状況を考えて、日本側はASEANへの資金協力を決定することによって、中国や韓国に先んじて一層ASEANへ近づこうとする思惑があったのかもしれない。

しかしそうは言っても、マルチの資金協力は顔が見えない援助として、国内の景気悪化を背景に予算は毎年減額される傾向にあった。こうした中で新規のASEAN基金への資金協力はそう簡単には実現できないと思われた。ところがアジア経済危機の影響でASEANへの緊急資金協力のスキームがバイの資金協力の中に作られた。こうした流れに乗って、ASEAN基金への日本政府の資金協力が実現したのである。ASEAN基金事務局の設立がアジア経済危機が原因

で遅れたのに対して、同じアジア経済危機が日本の資金協力の糸口を開いたのである。これを怪我の功名とでも言うのだろうか。

1998年5月にASEANを歴訪した小渕外相（当時）は、最後の訪問地シンガポールで政策演説を行い、日本政府はASEAN基金に対してASEANの人材養成及び貧困撲滅を目的として「日・ASEAN連帯基金」の名で資金協力をを行うことを公式に表明した。また、同年12月のASEANサミットの場においても、小渕首相（当時）は同様の声明を発表した。こうして日本のASEAN基金への資金協力が実現したのである。

## 第2章 ASEAN との衝突

### 1. ASEAN 基金理事会の思惑

さて、自分は1999年3月にジャカルタに赴任したわけであるが、赴任当初から様々な洗礼を受けることとなった。それらは何も自分の仕事上の詰めが甘かったためではなく、マルチの組織、つまり地域国際機関との関わりをもって仕事をしていく上のある種の通過儀礼のようなものだったのだろうか。今では冷静にそう思えるのだが、当時はかなり事態の推移に内心動揺していた。

赴任早々、ルイス事務局長に挨拶に行った。その場で3月末にASEAN基金理事会がジャカルタで開催されるので、日本側専門家として出席して欲しいとの要請を受けた。理事会がASEAN基金の最高意志決定機関であることは承知していた。しかし、なぜ理事会が自分の出席を求めているのか漠然とした不安と疑問が残った。理事会は政治的判断を行う機関ではあっても、プロジェクトの執行はルイス事務局長が責任者である。従って、執行機関の長であるルイス事務局長を補佐してプロジェクトの運営管理を行うことが自分の任務であると考えていた。また、日本を出発する前に大島経済協力局長に挨拶に行ったところ、ルイス事務局長を補佐してプロジェクトの運営管理に専心するよう、また、特にインドネシアはスハルト元大統領時代の汚職や縁故主義の横行が問題となっ

たので、プロジェクトの財務管理は使途不明金が出ないよう徹底し、その透明性を確保するよう強く依頼されていた。

理事会はASEAN各国の駐インドネシア大使や元閣僚（シンガポール、フィリピン）で構成されていた。理事会の窓口はルイス事務局長である。自分はいわばルイス事務局長が責任者となって実施するプロジェクトの運営管理を補佐する黒子的な存在である。そうした自分に理事会がなぜ関心を有するのか判然とせず、茫洋とした不安が心に広がり始めていた。

理事会が開催される前日、ルイス事務局長から再度連絡があって、理事会の議題の中に日・ASEAN 連帯基金の項目があるので、そこの議論だけに参加して欲しいとの要請があった。そこで理事会は自分呼び出して、ASEAN 基金に多額の資金協力をした日本政府に対する謝意を表明するのが目的ではないかと考えた。そうならば、理事会の謝意表明は直ちに日本に電報を出さねばならないだろう。日本とASEANとの友好協力関係の証として。しかし、こうした自分の憶測は、後に自分がいかに脳天気であったか思い知らされることになった。

午後の前半のセッション最後に会議場に呼び出された。それまでサロンでさんざん待たされて、被告が裁判の判決を受ける直前のような気持ちがしていた。緊張して席に就いた自分に対して、まず理事会議長より自分の出席に対する謝意が表明された。しかし、それは日本政府の資金協力に対する謝意ではなかった。次に理事会議長から日・ASEAN 連帯基金の成立までの経緯について説明があった。日・ASEAN 連帯基金については、その運用について日本政府とASEAN 基金理事会の間でガイドラインを作成していた。ASEAN 基金側の代表は理事会議長、交渉の橋渡し役はルイス事務局長であったために、理事会議長がガイドライン作成の経緯を熟知していたのである。そして理事会議長から自己紹介をするよう要請された。そこで自分のこれまでの経済協力との関わり、二国間（パイ）及び多国間（マルチ）の資金協力に関わる経験を話すとともに、

プロジェクトの運営管理について自分なりの知見を披瀝した。理事会議長が自分のプレゼンテーションについて何か質問があるかと理事会メンバーに照会したが、特に質問は出なかった。理事会メンバーは大使レベルであることからフィールド・ワークとしてプロジェクトの運営管理について経験、知識があるとは思えなかった。最後に理事会議長から日・ASEAN 連帯基金の運用について自分の経験、知見を生かして取り組んで欲しいとの希望表明がなされた。

日本政府の ASEAN 基金に対する資金協力への謝意表明を期待して会議に臨んでいたのでは何か狐に摘まれたような気分で議場を後にすることになった。辞去する前にコーヒー・ブレイクがセットされていた。大使連中とお茶を飲んで歓談はした。相手は海千山千のシニア外交官なので、会場は和やかなムードに包まれてはいた。しかし、内心どうにも気持ちは割り切れなかった。

大使館に戻って今日の不愉快な気持ちをどのように整理したらよいのか考えてみた。理事会が自分に期待しているのは、ルイス事務局長の下で日・ASEAN 連帯基金を活用したプロジェクトの円滑な実施をサポートすることにあるはずである。ならば自分はルイス事務局長の監督下にあるのだから、ルイス事務局長へプロジェクトの運営管理の徹底について要請し、それを理事会決議に盛り込めば良いはずである。これはやはり ASEAN 基金側の日本政府の資金協力に対する何らかのわだかまりに淵源があるようだった。

日本政府は援助する側である。ASEAN 基金は援助される側である。援助する側には当然援助スキームがある。例えば、二国間（バイ）の援助であれば、開発途上国からの研修生受け入れ、日本から開発途上国への専門家の派遣などの人的資源開発に関する援助にはコロンボ・プラン・スキームというのがある。援助する側も援助される側もこの一定の書式に乗っ取って政府間ベース（これを G/G ベースという）の要請と承認手続きを経る必要がある。研修生の受け入れは開発途上国側の派遣要請と日本政府の受入承認、専門家派遣は日本政府の派遣要請と開発途上国側の受入承認に基づいて行われる。機材供与について

も同様の書式に基づいて行われる。無償資金協力（グラント）や有償資金協力（ローン）については政府間の口上書の交換によって相互承認がなされる。日本の閣僚が外国訪問、特に開発途上国を訪問した際、ある分野での資金協力に関する交換公文に署名したと報道されるのは、こうした口上書の交換を意味している。署名を了すると日本政府から開発途上国の中央銀行に資金が流れ、開発途上国はプロジェクトを公開入札にかけ、入札を競り落とした企業と随意契約を結ぶのである。こうした経済協力の仕組みの中では、どうしても援助する側が主導になって話が進められていくケースが多い。

援助される側からみると、既存の援助スキームが援助する側の思惑が優先されているように見えるのである。例えば、研修生の受入について、開発途上国の要望に応じて設置される特設コースがあるが、全体としては日本側が予め設置したコース・プログラムにあった研修生受入が優先される。専門家派遣についても、JICA 事務所が毎年相手国政府から要望調査を行い派遣する専門家を決定するが、実際の人選は派遣元である各省庁の思惑が優先され、彼らの人事ローテーションの中で専門家が決定されていく。現場のニーズを最も把握していると考えられる国際協力機構（JICA）は、専門家の派遣手続きを行うだけで専門家の人選には権限がない。また、グラントやローンについても、相手国政府の行う公開入札には外国企業も自由に参加でき、透明性が確保されるようになってはいる。しかし、プロジェクトの発掘は相変わらず日本の商社やコンサルティング会社が主導で行い、政策立案能力の乏しい政府に働きかけて日本政府に要請してくる方式は変わっていない。

それでも二国間（バイ）の援助の場合は、普段双方で十分な意思疎通が図られていれば、日本の援助スキームが相手国政府から批判されることは少ない。日本側と相手国政府の間で毎年年次協議が行われ、先方は前年度以上の技術協力（研修員の受入や専門家派遣）や資金協力を要請し、日本側はそれを部分的に修正し、新旧プロジェクトの組み替えなどを行い、前年度並みの予算額とな



るように作業を行うのである。

しかし、多国間（地域マルチ）の援助の場合、援助される側は援助する側の援助スキームに対して一層センシティブである。それはそうであろう。ASEAN は内部的なまとまりも弱く、意見の相違も大きい政治共同体である。外部からの干渉は極度に嫌うのである。他方、ASEAN は開発途上国の中では人材のレベルは高い。そのため、彼らの本音は資金は欲しいが、援助スキームに関係なく自分たちの好きに使わせて欲しいというものである。

ASEAN 基金に対する日本政府の資金協力額は桁違いに大きかった。中国と韓国も ASEAN の対話国として資金協力を表明したが、日本の 100 分の 1 の資金規模だった。その代わり ASEAN 基金にとっては任意に使える資金である。これに対して日本の ASEAN 基金に対する資金協力は、日・ASEAN 連帯基金の名前の下で、その運用についてはガイドラインを設定するというものである。ガイドラインの中では日本の援助スキームを想定してプロジェクトの運営管理を行おうとしていた。

このガイドラインの解釈については、後述（第 2 章の 2）するように双方で大きな問題となった。ここで日本側の考え方を概括すると、日・ASEAN 連帯基金という資金を ASEAN 基金に拠出するが、その所有権は先方にあるものの、プロジェクトの運営管理は共同で行おうというものである。日本側の考え方の根底にあるのは、日本の援助スキームは援助される側に喜んで受け入れられているという性善説の考え方である。それがしばしば不信を招くとは考えていない。もちろん日本側の考え方にも一理ある。ASEAN 基金は設立されたばかりの地域国際機関であるから、プロジェクトの運営管理に関する知識も経験も乏しい。従って、日本から専門家を派遣してサポートする必要がある。資金協力と専門家派遣を同時に行えば ASEAN 基金側が喜ばないはずがない、といった善意が出発点となっている。

そこで ASEAN 基金が実施する連帯基金プロジェクトの運営管理に指導、助

言を与えるとの任務を負って派遣されたのが自分である。しかしながら理事会の反応は既述の如きものだった。日本の資金協力と人的支援を本当に感謝していたのはルイス事務局長だけだったかもしれない。理事会メンバーの大使たちは日本が生まれたばかりの ASEAN 基金に対して当初から影響力を行使するのを警戒していたのではないかと思われる。また、ASEAN 基金は外国に対して公正中立な立場を維持すべきといった政治的な思惑もあったのかもしれない。あるいは ASEAN 基金は設立当初から高い能力を有する地域国際機関であるとの誇り高き姿勢を対外的に示す必要があったのかもしれない。ASEAN 基金が設立当初から資金面でも人的側面でも、日本政府に頼り切っているというイメージを対外的に与えるのは困るのである。いずれにしてもこうした理事会の思惑を推量すると、自分の派遣は理事会からみてどこかうさんくさくて、煙たい存在であったのであろう。

こうして漠然とした不透明な不安を抱きつつ、自分のジャカルタでの援助業務の第一歩が始まった。しかし、後には引けないという確固たる決意があった。

## 2. 日・ASEAN 連帯基金の運用を巡る解釈の違い

1999年2月には日・ASEAN 連帯基金（以下、連帯基金）は、日本政府から ASEAN 基金に資金供与されていた。自分のジャカルタ着任の直前である。具体的にはルイス事務局長名の銀行口座を邦系銀行に開設させ、そこに資金を振り込んだのである。ジャカルタでどの銀行を選択するかはルイス事務局長に選択権がある。しかし当時のインドネシアは金融再編中で国立銀行といえどもムーディーズの格付けでトリプル C クラスで外国から見て投資不的確だった。目に見えない債務を抱え込んでいることが容易に想像できた。こうしたことからルイス事務局長は日本側に配慮したのであろう。お陰で日本大使館としても邦系銀行から口座に関する情報が入手しやすく、プロジェクトを共同で運営管理していく上で大いに助かった。

さて、この連帯基金の運用であるが、自分が赴任する以前に外務省と ASEAN 基金理事会議長の間で交渉が進められ、連帯基金の運用に関するガイドラインが作成されていた。このガイドラインを付属書として駐インドネシア日本大使と ASEAN 基金理事会議長の間で口上書を交換することによって、日本政府の ASEAN 基金に対する連帯基金の資金協力が約束されていた。日本政府は多国間（マルチ）の資金協力をを行う際には必ずこのような資金活用に関するガイドラインを国際機関との間で作成しているのである。

なにゆえにかかるガイドラインを作成するのか。その指導原理（プリンシプル）は供与する資金の使途目的を明確にすることにある。二国間（バイ）の無償資金協力（グラント）や有償資金協力（ローン）では口上書や付属書の定型化が進んでいて、その中で資金協力の使途目的や使用方法までが明示されている。また、バイの資金協力で定型化が進んでいるのは供与件数が多いことも理由である。しかし、マルチの資金協力では連帯基金のようにプロジェクトの実施を目的とした資金協力は件数が少ないので、ケース・バイ・ケースで知恵を絞ってガイドラインを作成して対応しているというのが実情であろう。連帯基金の場合、ASEAN 基金に対する初めての資金協力であることから、前例を踏襲してガイドラインを作成することはできない。新たなガイドラインを作成する際には、日本側のプリンシプルを相手側に示して、双方の合意に基づいたものとしなければならない。しかし、案外これが難しく同床異夢になり易いことが、連帯基金の運用に関するガイドラインの内容や解釈を点検してみて良く解った。

日本側でガイドライン作成を相手方に要請する意図は、まず資金の使途について双方で説明責任（アカウントビリティ）を明確にすることにある。そのためには、資金の使用目的を明確にすることによって、資金の流れを透明にすることが必要である。こうして資金の不正使用を避けようとしているのである。また、実施されるプロジェクトの運営管理を共同で行うことによって、日本の

援助スキームに沿った円滑な実施を確保しようとしているのである。自分の経験でもプロジェクトを相手国政府に任せきりにするよりも、現地の JICA 事務所を通じて専門家にサポートしてもらう方が遙かに円滑にプロジェクトは実施できると思う。

連帯基金の運用に関するガイドラインの場合には、まず、連帯基金の原資と利子はプロジェクトの実施に使用されることとなっている。そして、プロジェクトの運営、管理に使用する連帯基金のアカウントビリティを明確にし、その資金の流れを透明化するための方法として、ASEAN 基金が実施するプロジェクトの提案及び承認を相互で行うことが規定されている。もう少し解り易く説明すると、日本側も ASEAN 基金側も連帯基金プロジェクトを提案できる。日本側で提案したプロジェクトは、理事会の承認を得る必要がある。ASEAN 基金側で提案したプロジェクトは日本大使館を通じて日本政府の承認を得る必要がある。この相互承認の手続きを終了すれば、ASEAN 基金事務局は連帯基金を使ったプロジェクトを実施できるのである。いずれの場合もプロジェクトの実施主体は ASEAN 基金である。少なくとも日本側ではこうした手続きを想定してガイドラインを作成したのであろう。

さらに、こうした意図とは別に、日本側に次のような思惑があったことも事実であろう。つまり、日本側提案のプロジェクトについては、実施機関は日本国内あるいは ASEAN 域内の日本の経済協力と関連した NGO、援助関連団体を想定していた。日本の援助スキームを熟知した NGO や援助関連団体がプロジェクトを実施すれば、プロジェクトの円滑な運営管理が実現できるだけでなく、健全な財務管理によって資金の流れを透明にすることができるとの期待があった。また、こうしたプロジェクトが実施できれば、日本と ASEAN の間の連帯を強化するという名目が成り立つ。まさに、日・ASEAN 連帯基金の名前どおりのプロジェクトが実施できるのである。日本国内の実施機関となれば、資金環流も実現できる。上述の NGO や援助関連団体に資金が流れれば、資金

額が限られた補助金の補填にもなる。連帯基金を一石二鳥に活用できるのである。

しかし、ここに思わぬ落とし穴があったのである。連帯基金の運用に関するガイドラインには、連帯基金は ASEAN 基金の設立のための覚書（MOU）の活動目的に照らして活用することが別途規定されていた。そして、この MOU には ASEAN 基金が ASEAN の人材養成と貧困撲滅を活動目的とすることや、ASEAN 基金理事会が最高意志決定機関であることが明記されていた。

このため、理事会議長の連帯基金の運用に関するガイドラインの見解は次のようなものであった。第一に、連帯基金は ASEAN 基金の活動目的に従って使用されるべきである。第二に、プロジェクトの相互承認については日本政府と ASEAN 基金理事会は対等の立場ではなく、最終承認権は理事会にある。

つまり、先方は連帯基金は MOU の趣旨に沿って、ASEAN 域内の人材養成と貧困撲滅を目的としたプロジェクトに使用すべきである。日本側提案のプロジェクトについては、理事会がプロジェクトの最終承認権を持っているので場合によっては認めてやっても良いと言っているに等しいのである。また、ASEAN 基金側で提案したプロジェクトを日本側で承認しない場合でも、理事会で承認したものは連帯基金を使って実施できると言っているに等しいのである。

しかし、ASEAN 基金理事会の見解を受け入れた場合、既述の日本側の思惑は脆くも崩れ去る。それに日本の援助スキームを知らない NGO や援助関連団体がプロジェクトを実施するケースが増えると、プロジェクトの円滑な運営管理に支障がでる恐れが大いにあった。それにもまして日本側の思うようなプロジェクトの発掘や形成すらできなくなってしまう。

ガイドラインにはそれ以外にも日本側に不利になる事柄があった。派遣される専門家の資格・能力（キャパシティ）について何も規定されていないのである。これは後で自分がプロジェクトの運営管理を ASEAN 基金事務局スタッフに指導しようとした際に問題になった。そのためになかなか彼らとの信頼関係

を築くことができなかった。専門家派遣を想定して連帯基金の資金協力を決定したのだから、当然ガイドラインに盛り込むべきであったと思う。

自分は連帯基金の運用に関するガイドラインがどのように作成されたのか知る立場にない。多分、日本側の交渉者も努力したのであろう。しかし、交渉ごととは高度な知的ゲームの要素が多分にあり、双方が全知全霊を傾けてもどちらにも満足がいく結果が得られるとは限らないのである。相手が戦略的な姿勢で交渉に臨んできた場合には、必勝必敗の可能性が常にあるのである。この際、自分が交渉者であったのならばなどと、仮定の話をする気はない。

しかしながら、自分が ASEAN 基金をサポートするという任務を遂行する中で後々まで尾を引いたのは、ガイドライン中のプロジェクトの相互提案と相互承認の解釈の違いと専門家のキャパシティの問題であった。特に前者の問題は深刻だった。その解釈の相違について双方の利害が入り乱れて、自分がジャカルタに赴任して1年半近くもの間、プロジェクトの相互承認を行うことができない事態となってしまったのである。

こうした対立が生じたのは ASEAN 基金理事会側に、日本側の資金協力に対する理解が不足し、それが故の根元的な警戒感があったのかもしれない。その警戒感がガイドラインの作成や解釈を戦略的にする結果になったのかもしれない。また、ASEAN 後発国であるミャンマー、カンボジア、ラオス、ベトナムの人材養成や貧困撲滅に連帯基金を少しでも多く使いたい。そのためには、ASEAN 先発国のシンガポール、マレーシア、タイ、フィリピン、インドネシア、ブルネイの NGO や援助関連団体をできるだけ活用したい。多少強引でも日本側の善意を無視してでも連帯基金を使いたいといった思惑があったのかもしれない。また、いくら連帯基金がまとまった資金でも 10 ヶ国で分配すれば 1 ヶ国の取り分は必然的に少なくなる。彼らの中でこうした分配の意識が働いたのかもしれない。

しかし、巨額の資金協力を行い専門家まで派遣して ASEAN 基金をサポート

しようとした日本政府の好意は裏切られつつあった。それは非常に悔しいことのように思われた。日本側で ASEAN に対する研究不足もあったのかもしれない。プロジェクトの運営管理という自分の任務はこれから先一体どうなってしまうのだろう。しかし、大局的に見て連帯基金は日本と ASEAN の友好協力の証として日本政府が決断した資金協力である。これが裏目に出てしまっただけでも子もない。なんとかリカバリーの方法はないものなのか。日本側の意図を先方に理解してもらう方法はないのだろうか。自分なりに懸命に打開策を考えたのだが、特効薬となりそうな解決方法はなかなか見つからなかった。

ASEAN 基金理事会は年二回春と秋に開催される。自分が着任早々理事会から洗礼を受けて後、翌年春の理事会までプロジェクトの相互提案と相互承認問題はもめ続け、容易に解決の糸口を見つけることができなかった。プロジェクトが漸く動き始めたのは翌年の秋になってからだった。ガイドラインそのものの解釈は日本側に不利なように思われた。ただ ASEAN 基金理事会も自分たちの戦略的な解釈を日本側に強引に押しつけるのには躊躇していた。日本側が折角抛出した連帯基金を引き上げてしまうことを懸念していたのである。他方、日本側はこうした問題が長く続き、連帯基金が日本と ASEAN の対立の原因になり続けることを憂慮していた。また、この問題が日本政府の外交的失点となりかねないことを非常に心配していた。しかし、これは自分からみると奇妙なことのように思われた。なぜならこの問題が表沙汰になった場合、ASEAN 基金理事会の戦略的なやり方が明白になって、ASEAN 諸国への日本のパイの援助にマイナスの影響が出たと思うからである。多くの開発途上国からは、友好関係を前提とした日本の資金協力に対する信頼感が逆に高まるのではないかとさえ思えた。

爾後、自分が連帯基金プロジェクトを形成していく過程で、このガイドラインの解釈を巡る問題は任期途中まで常に足枷となった。しかし、後述するように時間の経過とともに、双方ともこの問題には触れずにプロジェクトを実施せ

ざるをえない状況に追い込まれ、プロジェクトの発掘に傾注するようになっていった。そして、これは長年援助問題に携わってきた自分に貴重な体験を与える契機にもなった。

### 3. ASEAN 基金理事会と事務局の緊張関係

国際機関の最高意志決定機関である理事会あるいは総会と執行機関である事務局とは、自分の経験に照らすと対立、緊張関係が生じやすいのが常である。理事会は年1〜2回のペースでメンバー国の代表が集まり、組織の活動について大所高所から審議する。事務局長は過去1年間（或いは半年間）の活動を報告し、理事会メンバーはそれをレビューする。問題があれば、その改善策についても議論する。一番大事なのは翌年の予算である。なぜなら加盟国の分担金の額を決めなければならないからである。そのため事務局が前年の予算を効率的に消化したか、不要な支出が生じる事務局運営がなされていないかを議論するのである。従って理事会メンバーは年に何回か国際機関のホスト国に集まるだけなので、概して実務レベルの問題に疎いのが普通である。そのため、多国籍集団である事務局の中に自国籍の職員がいる場合には、彼らから事務局の内情を密かに聴取したりもする。こうしたことから小さな国際機関の場合には、事務局の職員同士の関係がギクシャクしたりしがちである。理事会と事務局の関係も同様で、理事会の議論はともすると事務局の実務レベルを超えて理想論に走りがちになる。事務局長がよほどうまく理事会をコントロールしないと、理事会の決議が事務局の事務負担をいたずらに増大させる結果を招くこともしばしばである。また、事務局運営に問題がある場合には、事務局長の責任が問われるケースが多いのである。

例えば、自分が過去に担当した国際機関で国際熱帯木材機関（ITTO）というのがある。これは横浜に事務局が設立されており、年2回理事会が開催される。年前半の理事会は横浜で開催され、年後半の理事会はメンバー国の持ち回



りでアジア、中南米、アフリカの順番で、メンバー国内で開催される。加盟国は 50 数ヶ国で熱帯木材の生産国と消費国で構成されている。ITTO の抱える課題は複雑である。まず、熱帯木材の健全な貿易システムを確立しなければならない。貿易が拡大すれば熱帯木材の伐採量も必然的に拡大し、環境問題に重大な影響を及ぼす。計画的な伐採をしつつ環境にも配慮しなければならない。しかも熱帯木材の資源保有国である開発途上国の輸出所得が増大するような貿易政策を奨励しなければならない。他方、世界貿易機関（WTO）の貿易政策との整合性も取らなくてはならない。

こうした中でいつも問題になったのは生産国側の不法伐採である。消費国側である先進国は、生産国側である開発途上国が不法伐採を取り締まれば輸入を禁止する、あるいは輸入割当制（クォータ制）を実施するぞと脅すのである。しかし良く考えてみれば国内法制度も未発達で、貧しい開発途上国が不法伐採を完全に取り締まるのは不可能に近い。こうした中で、理事会は消費国側の圧力に押されて 2000 年までに生産国が環境に配慮した計画的な伐採を行うことを目標に掲げる「二千年目標」なるものを決議した。そして、これを事務局長がしっかり監督するよう要請したのである。しかし、こうした決議は開発途上国の国内事情を考えると理想論に近くかなりの無理がある。事務局長は林業分野の高名な学者であったから、あらゆるコネクションを利用して専門家を横浜に召集して会合をアレンジする。しかし、結論はなかなか出ない。当然である。開発途上国の国内問題が多分にあるからである。事務局長は国内干渉にならないぎりぎりのところで、ガイドラインやら基準やら指標やらを作ってメンバー国に配布したりする。しかし成果はなかなか出ない。林業の大専門家である事務局長には問題の複雑さが良く見えている。しかし、最高意志決定機関である理事会の権限に引きずられ、膨大な人力と予算をかけて不必要な事務を行わざるをえないのである。

理事会は予算の効率化や事務局の合理化には目を光らせ、厳しく事務局長を

追求するが、実はこういった理想論的な理事会決議が事務局の事務量を増大させ予算の肥大化を招いていることには目を瞑るのである。ITTOの場合、こうした決議に関わる予算は加盟国の分担金の枠外とし、関心国で負担することになっていた。しかし、資金が思うように集まらなかった場合には、ホスト国である日本政府が負担することがよくあった。こうした厳しい決議を提案するのは大抵の場合、環境保護団体などをバックにした欧米先進国の消費国グループである。特にアメリカの無理難題ともいえる要求が際立っていたように思う。彼らからこうした決議に賛成するよう事前の根回しがあった場合には、相当な注意をして対応したものだっただけだ。

また、アムステルダムに一次産品共通基金（CFC）という国際機関がある。これは国連貿易開発会議（UNCTAD）の決議に基づいて設立された機関である。開発途上国の一次産品分野の開発を促進することを目的としていた。理事会は設立当初は難問山積で年3回アムステルダムで開催されていた。CFCのメンバーは国連加盟国であるので、理事会構成メンバーは50数名だった。それでも相当絞り込んだ結果で、大口抛出国の代表、アフリカ、中南米、中近東、アジア、OECDグループ（先進国グループ）からそれぞれ2ヶ国（理事と理事代理）が代表に指名されていた。大口抛出国として、日本、中国を始めアメリカを除く（アメリカはCFCに未加入）多くの欧州諸国が指名されおり、各国からそれぞれ理事と理事代理の2名が参加することになっていた。

これだけ多くのメンバーが参加する理事会でそもそも意見が集約し、まともな決議が出されるのは無理な話である。自分の隣にいつも席を占めていたインドの代表（駐ジュネーブ代表部大使）は当時のウルグアイ・ラウンド交渉の専門家であったが、CFCの理事会では意見を集約することを諦めて、専ら哲学的な意見を述べて会議を楽しんでいた。実際、理事会はウィーン会議の如くいつも踊っていた。議論百出で問題の核心がクルクル変わっていた。また、国連公用語の5ヶ国語が入り乱れ、非効率な会議が行われていた。

CFC 理事会の奇妙なところは、プロジェクト承認権を持っていたことである。開発途上国は自国の一次産品分野の製品開発、市場開拓、加工技術の向上などを目的としたプロジェクト案を CFC 事務局の作成した書式に従って提出する。そこで、当該開発途上国と事務局の間でプロジェクト案の改訂について何度か協議が行われる。そして、専門家である事務局職員が最終的に優良プロジェクト案であると認めたものが、理事会に提出されるのである。

しかし、理事会のメンバーは大使レベルのジェネラリストである。専門的なプロジェクト案の内容が十分理解できるわけではないのである。そうなると CFC の原資に照らしてプロジェクト案の規模が大きすぎるとか、過去の国連決議に反する内容を含んでいるとか、紛争多発地域であるとか、プロジェクト案の実効性とおよそ関係ない議論が展開される。疑義がもたれたプロジェクト案は差し戻されるか、廃案とされる。自分の知見に照らして、費用も無駄が無く積算された優良プロジェクト案が政治的な理由で差し戻されたり、廃案となるケースがしばしばあった。逆に箸にも棒にもかからない、失敗するのが目に見えているようなプロジェクトが、メンバー国の事務局への政治的圧力で理事会へ提出され、承認されるケースがあった。プロジェクト案が差し戻されると事務局スタッフが当該開発途上国と協議をし直さなければならない。どうしようもないプロジェクト案が承認されると事務局はそれを実施、監督するために多大の労力を注ぎ込まなければならない。いずれにしても、事務の負担を増大させることでは事務局泣かせなのである。

ASEAN 基金についてもご多分に漏れず理事会と事務局長の関係は当初からギクシャクしていた。特に事務局の財政難を巡っては潜在的な意見対立があった。理事会からすればメンバー国は苦しいところをやりくりして拠出金を出している。事務局長はメンバー国以外からの資金獲得にもっと専心すべきであると考えている。ルイス事務局長からみれば、メンバー国からの拠出は遅々として進んでいない。たとえ当初の拠出誓約額が全部集まったとしても、金利が長

期的に低下傾向にあるため赤字運営から脱出できそうもない。理事会はメンバー国に対して追加拠出を奨励すべきである。事務局長がいくら呼びかけても経済危機のダメージから抜けきっていない民間部門から浄財を集めることは至難であるということになる。

実際、ルイス事務局長は外交官としてのコネクションを使って公的部門、民間部門、外交使節に対して資金集めに動いた形跡はある。しかし、結果は惨憺たるものだったようである。結局、親日家である彼は大口拠出国である日本に頼るのが最も現実的であると考えたようである。しかし、このアプローチについても理事会からみると事務局長は ASEAN 域外国に対しては公平なアプローチをとるべきである。日本の ASEAN への干渉を極力排除すべきであるということになってしまう。

こうした中で自分の立場はかなり微妙なものになってしまっていた。あまりルイス事務局長に接近すると理事会メンバーの不信を招きかねない。事務局長の立場も悪くなる。だからといって、事務局と距離を置き過ぎると連帯基金の運用が不透明になってしまう。こうしたことから、事務局長から要請があった時にはいち早く馳せ参じて、先方の相談にのるとともに、日本側との中継ぎ役に徹することにした。また、事務局スタッフに対しては、プロジェクトの発掘や運営管理の作業を通じてできるだけ多く接するようにした。そして、彼らに自分の持っている専門知識をできるだけ賦与するよう努力した。一方、プロジェクトの実施機関がある国の大使のところには、こちらから出かけていってその中身を説明したり、先方の希望を聞くことなどを心がけた。しかしながら、こうした努力をしたにも関わらず、後述するように自分と事務局あるいは自分と理事会との間で予想外の大きな荒波が何度も押し寄せてくることになった。

#### 4. ASEAN 基金事務局の財政難

連帯基金の運用に関する解釈問題を巡る日本政府と ASEAN 基金理事会の関

係は長期戦に突入していた。しかし、執行機関である ASEAN 基金事務局は生まれたばかりの組織とはいえ活動を開始しなければならない。1999 年 3 月の理事会では事務局に対して ASEAN 基金設立のための覚書（MOU）に従って、次回理事会までに行動計画を策定するよう要請が出ていた。そのため、事務局は直ぐに活動を開始しなければならない状況に追い込まれていた。

ルイス事務局長に何度も呼ばれて連帯基金の運用について議論を重ねた。その当時の ASEAN 基金事務局は陰に隠れた存在だった。ASEAN 中央事務局の建物の中にひっそりと間借りしていた。職員は事務局長と事務職員 3 名、事務局長秘書 1 名、他にボーイが 1 名いるだけだった。四階に事務局長の部屋、一階に大部屋の事務所があるだけだった。事務局長の部屋は ASEAN 中央事務局の局長クラスの部屋の半分程度だった。ひと目で財政難であることが想像できる状況だった。

ルイス事務局長からの当面の要望は次の二点だった。一つは事務局経費の赤字問題への支援。もう一つは ASEAN 基金活動の橋頭堡を作るための広報活動への支援だった。

事務局は連帯基金の当座預金口座とは別に、基本財産口座と運用資金口座の二つの口座を持っていた。事務局開設以来半年以上が経過していたが、ASEAN 各国からの拠出は拠出誓約額の半分にも達していなかった。それもすべて基本財産に繰り入れるイヤーマーク付の資金だった。基本財産の原資は原則として手を付けず、その利子で事務局経費を賄うことになっている。ところが基本財産が思いの外集まっていなかったため、事務局は開設以来毎月经費の半分近くの赤字を経営していたのである。運用資金についてもノン・イヤーマーク付の資金が中国と韓国から提供されただけで、使えば直ちに底を付いてしまいそうだった。

そこでルイス事務局長からの相談は、連帯基金が現在無利子の当座預金口座に入金された状態になっているが、これを利子が付く定期預金口座に移し替え

ることができないかというものであった。そして、そこで生じた利子を事務局経費の赤字部分に補填できないだろうか。また、ASEAN 基金の広報活動の一環としてジャカルタでワークショップを開催して、プロジェクトの公募を行いたい。についてはワークショップ開催に必要な費用を利子で負担できないだろうかというものだった。

これに対して自分からは次のように説明した。

連帯基金の運用に関するガイドラインでは、連帯基金とその利子をプロジェクトに使用することになっていることから、連帯基金の当座預金口座を定期預金口座に移し替えることは問題ないと思われる。ただし、ODA は利子が発生しない方法で単年会計年度で支出する原則論があるので日本政府に念のため照会しておく。自分の経験では国際機関（含、地域国際機関）への拠出、特にプロジェクトへの拠出については会計年度に跨るものが多く、日本政府からの拠出時期とプロジェクト実施時期のタイム・ラグから利子が発生することがある。そうした場合には日本側と当該国際機関との間で利子の運用に関するサブ・ガイドラインを作成し、双方の合意に基づいて使用するのが良いと思う。サブ・ガイドラインの素案は自分が作成する。

しかしながら事務局経費が赤字で苦しいからといって、利子を使用することは連帯基金の運用に関するガイドラインの趣旨から考えて難しいと思う。事務局経費はやはり ASEAN 加盟国からの拠出を奨励することによって切り抜けるしかないのではないかと。他方、ワークショップの開催については、これを連帯基金プロジェクトの一つと考えれば問題ないと考えるので、理事会の承認を取った上で日本側に承認を求めて欲しい。

事務局経費の問題については、実はこうした対応をするのは非常に心苦しかった。ルイス事務局長はガイドラインの趣旨から連帯基金から生じる利子を事務局経費として活用することができないことは重々承知していたと思われる。また、立場上 ASEAN の誇りを傷つけるようなことを日本側に要請したくなかつ

たにちがいない。しかし、当時の事務局の財政難は表向きよりかなりひどいものだった。ひょんなことから連帯基金の当座預金口座の開設費用をルイス事務局長が個人負担していることを知ってしまった。そのため、会計担当の職員にそれは事務局経費で支払うべきではないかと照会した。この話の流れでルイス事務局長の給料について、最初は無給で今は一部しか支給されていないことを知ってしまった。しかし、それ以外の職員には給料は支払われているとのことだった。これにはさすがに驚いた。事務局の財政問題はそこまで深刻であるとは思ってもみなかった。こうした状況の中で前述したルイス事務局長の要望を聞いたのである。

事務局の機材も決定的に不足していた。事務局の部屋を見回すとコピー機もパソコンも中古品でメンテナンスが悪ければ故障する危険が常にあった。こうした中で事務を円滑に遂行するには無理があると思った。それにルイス事務局長は曲がりなりにも地域国際機関の長である。国連でいえば事務次長（ASG）に相当するポストである。それなのに専用の車がない。こうした窮状を考えて、連帯基金の利子を活用するためのサブ・ガイドラインには、事務局経費とは別立ての項目として、連帯基金プロジェクトを管理監督するために必要な連絡事務所（事務局が兼務）への機材供与の一項目を入れて、事務局長車、パソコン、コピー機を含めることにした。また、事務局職員がプロジェクトの発掘調査、実施、フォローアップのために必要な ASEAN 諸国への出張経費を利子で負担するとの一項目をいれた。連帯基金プロジェクトのプレイアップのための広報活動にも利子が使えるようにし、ワークショップの開催にも適用できるようにした。さらに今後予想できない事態が生じても対応できるように、連帯基金プロジェクトの円滑な実施に必要なその他の措置にも使えるとの一項目を追加した。

こうして事務局の財政難を救う一助として連帯基金の利子が活用できるようになった。その後、ASEAN 加盟国から ASEAN 基金へ徐々に拠出金が集まり、

事務局職員の給与はすべて負担できるようになったようである。しかし、インドネシアの経済情勢を反映して利子は変動し、相変わらず事務局の財政難は続いた。インドネシアの銀行の利率は自分がジャカルタに赴任した当初は概して高かった。インドネシア政府は経済危機を克服するため、世銀、IMFの指導で構造調整融資を受けるとともに、外資の導入を積極的に図ったのである。しかし、金融システムの改革はなかなか効を奏せず経済環境は悪化するばかりだった。こうした中で外資を誘致することは困難だった。高金利政策は国内景気を徐々に圧迫するようになっていった。こうした経済情勢を反映して、銀行の金利は徐々に下がり始めていたのである。

他方、事務局は現在の間借り状態を早晚脱して、独立の事務所を構えなければならない。独立の事務所を構えれば光熱費も格段に高くなる。職員数も増やしていかなければならない。こうした事務局の将来の進捗を考えると、銀行の利率の低下傾向は頭の痛い問題であったに違いない。ASEAN各国からの拠出金による基本財産の利子だけでは足りないことは間違いなかった。そうした中で理事会はルイス事務局長にASEAN域外からドナーを見つけてくることを期待していた。政府レベルではドナー国のODAは全体として低下傾向にある。民間レベルではアジア経済危機の影響で経済活動は停滞気味で、そう簡単には浄財は集まりそうにない。ルイス事務局長の苦難が察しられた。ゼロから出発した組織の困難は想像を超えたものだったに違いない。駐日インドネシア大使を最後に退職していればこんな困難に直面することはなかっただろう。しかし、ルイス事務局長は事務局の赤字を抱えつつも、粘り腰で職員を徐々に増やし事務局を拡大していった。インドネシアは極端な不況で失業者が増大していたため、安い給与である程度事務能力の高い職員を雇うことができたのである。そして2001年9月、念願の独立事務所を設立するまでに漕ぎ着けた。事務所はインドネシア外務省から無償貸与されたものである。開所式にはハッサン・ウィラジュダ外務大臣、竹内駐インドネシア日本大使も臨席し、祝辞を述べられた。



### 第3章 連帯基金プロジェクトの基礎作り

#### 1. どのようにアカウントビリティを確立したか

日本政府が ASEAN 基金に対してプロジェクトを実施するために連帯基金という資金を拠出したからには、そのための基礎作りをしなければならない。そのためには ASEAN 基金事務局がどのような機能を持たねばならないのか。自分が最初に想定したのは二国間（バイ）協力のスキームである。国際協力機構（JICA）が現地事務所を通じて経験と専門性を兼ね備えたプロジェクト実施機関を見つけてそこに資金を流す。あるいは日本の資金協力で新たにセンターを建設し、そこに専門家を派遣してプロジェクトを実施するスキームがある。これはプロジェクト方式技術協力とあって、南南協力というスキームにも拡大している。例えば、日本の外務省が無償資金協力（グラント）で建物を建設し、労働省が専門家を派遣している職業訓練センターがジャカルタにあるが、そのセンターに周辺国から研修生を集め職業訓練の研修を行うのである。これは二国間（バイ）の技術協力が多国間（マルチ）のそれに拡大発展したものと考えることができる。

連帯基金プロジェクトについても、国際協力機構（JICA）の役割を ASEAN 基金に当て填めれば良いようである。つまり、ASEAN 基金はプロジェクト実施機関に対して資金提供をするとともに、プロジェクトの進捗状況を指導監督する機能を持たせれば良いのである。しかし、そのためには事務局スタッフを充実させねばならない。しかし、前述したように事務局は財政難である。当面、現在のスタッフを教育するしかないが、人手が決定的に足りない。他方、大島経済協力局長からはプロジェクトの資金の流れについては透明性を確保し、財務管理を徹底するよう強い指示が出ていた。少ないスタッフでプロジェクトを管理するためには、それなりの事務の単純化、簡略化が必要である。反面、資金の流れについて透明性を確保するためには多大な人手を必要とするはずである。この二つの業務は二律背反である。

ところで自分が指導する事務局スタッフはと見回すと事務職が僅か3名。フィリピン人の女性一人とインドネシア人男女二名だけである。フィリピン人スタッフは英語が堪能である。インドネシア人男女もアメリカかイギリスに一年程度の留学経験がある。英語については問題ない。しかし、経済協力や開発援助といった分野については全くの素人である。ASEAN 基金設立当初から彼らは献身的に仕事をしてきていた。しかし、事務局の本来業務に加えて、連帯基金の未知の仕事の負担が増えるわけである。しかも自分の指導するプロジェクトは日本の経済協力をベースとしたものである。彼らからすればなぜ日本の経済協力を特化して学ばなければならないのかといった疑問があったに違いない。さらに、日本政府と ASEAN 基金理事会が合意した連帯基金の運用に関するガイドラインには、日本人専門家のキャパシティに関する規定が何もない。彼らからみれば無資格の調理師が素人に料理を教えるようなものである。ルイス事務局長の指示で彼らに対する指導を始めたが、こうした事情もあって彼らとの信頼関係ができるまでには予想以上に長い時間が必要だった。

彼らに教えるためには、自分なりのプロジェクトに関する基本コンセプトを確立しなければならない。まず、プロジェクトの監督機関である ASEAN 基金事務局とプロジェクト実施機関との間で説明責任（アカウンタビリティ）を明確にしなければならない。日本政府が国際協力機構（JICA）を通じて無償資金協力を実施する場合には、日本政府と相手国政府との間で口上書を交換することでアカウンタビリティを明確にする。つまり日本政府はしかるべき理由で相手国政府に資金協力を約束し、相手国政府は自国の責任において公平に業者を選択し無駄のないように提供された資金を使うことを約束するのである。連帯基金のアカウンタビリティについては、日・ASEAN 連帯基金の運用に関するガイドラインで明確にされている。ついで事務局で実施するプロジェクトのアカウンタビリティを明確にしなければならない。それをどのように確立するかについては、幾つかの方法が考えられた。ジャカルタの世銀事務所スタッフに

も相談し協議を重ねたが、国際機関が最も多く活用している方法は、資金を提供する監督機関とプロジェクトを実施する機関との間で契約を締結することだった。

そのため、横浜に本部のある国際熱帯木材機関（ITTO）事務局やアムステルダムに本部のある一次産品共通基金（CFC）事務局の旧知の財務責任者に連絡をとって契約書の雛形を送付してもらった。特に ITTO のチャラス財務部長とは電話で何度も議論した。話のポイントは幾つかあったが、最大のポイントは資金供与を一括（全額供与）とするか分割（部分供与）とするかであった。

国際協力機構（JICA）の場合にはプロジェクトに必要な費用を年度ベースで予め積算し、その枠内で支出する方法を取っている。この方式では年度ごとの資金が相手国政府にコミットするという点では、全額供与の方式とほぼ同じである。自分も最初はこの方式を漠然と考えていた。

しかし、チャラス財務部長（ITTO）の話では、全額供与では資金の使い方に無駄が出るというのである。プロジェクト開始前に資金を全額供与すると、実施機関側は立ち上がりに資金の多くを投入しがちである。そうした場合には資金は不足しがちとなり、後で追加資金を出すかどうか監督機関と実施機関との間で揉めることが良くあるというのである。このため、プロジェクトを幾つかの段階にフェーズ分けし、その段階毎に資金供与を分割する。各段階毎に実施機関はプロジェクトの進捗について報告書を作成し、予算の執行状況も報告する。監督機関はこれらの報告書をチェックし、プロジェクトが円滑に実施され、予算もフェアに使われていることを確認してから、次の段階の資金供与を行うというのである。ITTO の場合、通常 4 回に分けて資金供与を行っているとのことであった。

自分からこのやり方では資金の乏しい開発途上国の実施機関から文句が出ないのか質問した。彼の回答は確かに文句が出る。しかし、こうしたやり方を取ると実施機関側は資金の使用に慎重になって節約努力をするため、プロジェク

卜の予算が当初の見積もりより余るケースがあるという。それに何よりも大事なことは資金の流れについて透明性が確保できることだという。彼に言わせればどんなに事務負担が増しても、プロジェクトの資金の流れが自分なりに把握できており、関連資料が揃っていることほど安心なことではない。いくら事務の合理化を図っても供与した資金が不透明でどのように使われているかわからないことほど、財務の監督責任者にとって不安なことはないとのことであった。話を聞いていてなるほど思った。しかし、ASEAN 基金事務局の事務負担を考えると躊躇するものがあった。

念のためにシンガポールのアジア太平洋協力会議（APEC）事務局に勤めている同僚にもこの点（資金供与の方法）について聞いてみた。APEC でも日本を初め先進国政府の資金供与によるプロジェクトが実施されていたからである。彼の説明もチャラス財政部長の話を裏付けるものだった。APEC の場合、先進国の実施機関に対してはプロジェクト開始前の資金供与は原則行わない。プロジェクト終了後、実施機関から提出された財務報告と領収書などの証拠書類を精査した上で必要経費を支出するというのである。従って、APEC 事務局が当初認めた予算額と実際に支出された金額は食い違うというのである。実際の支出額が当初予算を上回った場合には、事務局は当初予算額分しか資金供与しない。下回った場合には実際の支出分しか資金供与しない。もちろん疑義のある予算項目、例えば証拠書類がないとか、偽造の可能性がある場合には実施機関と協議はするが大体支払わない。開発途上国の実施機関の場合には資金不足を考慮して、プロジェクトの実施前と実施後に分けて資金供与を行う。その比率は交渉で決める。この場合には ITTO の資金供与のやり方とほぼ同じである。

こうした話を踏まえ ITTO の契約書の雛形を参考にして、連帯基金プロジェクトの契約書案を作成した。その際、ASEAN 基金事務局の体制も考えてなるべく簡素なものとしつつ、監督機関である ASEAN 基金事務局と実施機関の間のアカウンタビリティが明確になるものを作成するように心がけた。そして、

ルイス事務局長のもとを訪問して、契約書案のコンセプトを説明した。資金供与の方法は ASEAN 各国の実施機関の実状も配慮して、プロジェクト実施前に全額の 7 割、プロジェクト終了後速やかに財務報告書を証拠書類とともに提出してもらうことを条件として原則 3 割とした。予算額を上回った場合にはオーバー分を実施機関が負担する。下回った場合には実際の支出分だけ資金供与することとした。

しかし、ルイス事務局長の反応は思わしくなかった。やはりプロジェクト実施前に全額資金供与の方が良いのではないかというのである。彼は連帯基金プロジェクトの資金供与について、日本人専門家の意見に引きずられて事務局が厳しい条件を出すことで、ASEAN 域内の資金不足の実施機関から文句が出ることを懸念したようだった。また、ASEAN 域内、特にインドネシアの NGO、援助関連団体などの実状を考慮した上で、自分の考え方は厳しすぎると判断したのかもしれない。あるいは ASEAN 域内からの不満の声が理事会メンバーの耳にも入り、それが原因で理事会と事務局の間に不必要な緊張関係が生じることを懸念したのかもしれない。

しかしながら、資金供与の方法についてはルイス事務局長に自分の意見を譲る気は毛頭なかった。チャラス財務部長（ITTO）が言っていたように資金の流れが不透明になることほど財務責任者にとって不安なことはない。精神衛生上良くない。下手をするとノイローゼになりかねない。とにかく資金の取り扱いには慎重の上にも慎重を期さねばならない。こうした点をルイス事務局長に縷々説明した。ルイス事務局長は連帯基金の監督責任者ではあるが、実際の資金の流れは当面自分が把握せざるを得ない。事務局スタッフの財務管理に関する教育にも時間がかかるだろうことも付け加えた。

自分はルイス事務局長に対して、事務局スタッフを通じて開発関連のプロジェクトを請け負い実施している民間のコンサルティング会社の財務責任者に見解を聞いてみることを提案した。民間部門でプロジェクトを実施する場合は、ほ

とんど後払い契約が常識であることを事前に把握していたからである。数日後、ルイス事務局長から自分のやり方で契約書を作成することに同意する旨の返事があった。清廉なルイス事務局長は、事務局の事務負担とプロジェクトのアカウンタビリティの確立を両天秤にかけた上で、自分の意見を尊重してくれた。そして予想される理事会のネガティブな反応をも考慮しつつ自分を信頼してくれたことが何よりも嬉しかった。

## 2. どのようにプロジェクトのコンセプトを確立したか

ASEAN 基金事務局が日本政府の拠出した連帯基金をプロジェクト実施機関に資金供与していくためには、事務局自らプロジェクトの良し悪しを判断する能力を持たなければならない。また、どのようなプロジェクトに資金供与するか明確な対象分野を決めなければならない。一口にプロジェクトといっても分野は広範囲である。国際協力機構（JICA）が実施するプロジェクトなどは、開発途上国のニーズに答えるべく、厚生医療分野、社会福祉分野、職業訓練分野、通信分野、初等高等教育分野等々多岐に亘っている。要するに開発途上国のニーズに答えるためにあらゆる分野で対応しようとする姿勢を取っているのである。こういうやり方を要請主義というのである。

ASEAN 基金の場合にはその設立のための覚書（MOU）の中で、事務局の活動目的として人材養成と貧困撲滅を規定している。しかし、人材養成も貧困撲滅も漠然とした概念でどのようにも解釈できる。一見柔軟に解釈できるようではあるが、連帯基金をなんらの制約もなく使うことも可能なのである。こうした無定見なやり方は避けたかった。駐ジャカルタ JICA 事務所の専門家にも知恵を借りたが、分野別に分けるともともと分野という概念が曖昧なため、プロジェクトの内容が無定見になりそうだった。組織の規模が大きく資金が潤沢な JICA と同じ方式を採ることは土台無理がある。いろいろ考えた挙げ句、プロジェクトを形態別に分類できないかと考えて、JICA が実施しているプロジェ

クトを網羅的に調査することにした。その結果、JICA のプロジェクトの大枠は、研修事業、研究調査、人的交流支援、国際会議・ワークショップ開催支援などであることがわかった。こうしたことから人材養成と貧困撲滅に関連した資金供与の対象分野を形態別に分けて、(1) 研修、(2) 研究調査、(3) 国際会議・ワークショップ・フォーラム、(4) 人的交流（スカラシップ、フェロシップ、インターンシップ）、(5) 前 4 者の組み合わせた事業とすることにした。

ここに至るまでも駐ジャカルタ JICA 事務所、駐ジャカルタ国連開発計画（UNDP）事務所、ASEAN 中央事務局などの担当官から情報収集した。この過程で随分と新しい情報を入手して目が開かれた。例えば人材養成と一口に言っても、人材養成の概念や方法論が日本とは随分違うのである。自分は国際協力機構（JICA）が国内 10 数ヶ所に擁している研修所で実施している各種研修を人材養成のモデルとして活用できないか漠然と考えていた。ここでは JICA が開発途上国から研修生を受入れ、分野別に短期・中期・長期の研修を実施している。研修期間はいずれも 1 年以内だが研修内容と成果を考えて期間が設定されている。研修内容によって日本語の習得が必要な場合には期間はどうしても長くなってしまう。JICA の研修所が受け入れる研修生はトレイニーと呼ばれ、大学（院）が受け入れる留学生はスカラー、フェローと呼ばれ一応区別されている。経済協力に関連した研修事業と大学の留学生、研究生受入事業は、公的部門では資金の流れに応じて区別されているのである。主管官庁も前者は外務省、経済産業省、後者は教育文化省と権限分けがなされている。近頃相互乗り入れの傾向が出て来てはいるものの、ODA の予算配分の問題もあってまだまだ垣根は高い。

しかし、ASEAN の場合には研修事業は公的部門を中心にして行われてはいるものの、大学、研究所などの高等教育機関が研修事業に果たす役割が非常に大きい。大学、研究所などは外国人を受け入れることができる研修施設をもつ

ている。いわば大学、研究所の研究調査と研修事業が相互に補完し合っているのである。ここではトレイニーとスカラー、フェローの区別は通用しない。また、大学、研究所が中心となって国際会議、国際的なワークショップ、フォーラムなどを繁茂に開催している。ASEAN では人材養成に関わる事業というところから活動を念頭に置いている。ミャンマー、カンボジア、ラオス、ベトナムなどの ASEAN 後発国の人材養成が最優先されていることもあって、こうした国からシンガポール、タイ、マレーシア、インドネシア、フィリピンの大学や研究所への留学生、研究生の受入に対するニーズも非常に高いことがわかった。

こうした ASEAN 域内の状況やニーズを考えて、前述の 5 つの分野を形態別に設定したのである。従って、連帯基金プロジェクトは公的部門の研修機関とともに大学、研究所の活動をも支援できる資金供与を念頭においたものとなった。

また、ASEAN 基金がプロジェクト実施機関からプロジェクト案を受理し、それらを審査して資金供与を決めるためには、プロジェクト案の内容がばらばらでは事務局の負担が増大する。そのため一定の形式を決めなければならない。これについては事務局スタッフと協議しながら、5 分野に共通するような項目として、プロジェクトの提案理由、当該問題のバックグラウンド、政治的絡みの有無、総合的な目的、特化した目的、実施のための方法論、期待される成果、成果の伝搬方法などを考えた。この協議のために国際熱帯木材機関 (ITTO)、一次産品共通基金 (CFC)、国際農業開発公庫 (IFAD)、アジア太平洋経済協力会議 (APEC) などが使用しているプロジェクト案の雛形を取り寄せた。自分の心がけたことは、事務局の負担を軽減するため、ASEAN 基金のプロジェクト案の形式はなるべく簡略化したものとするところだった。そのためプロジェクト案にスケジュール表と予算見積もり案を付属書類として添付することとした。スケジュール表はプロジェクトの進捗振りを一層わかりやすくするために



有益であり、予算見積もり案は予算執行の透明性を確保することを目的としたものであった。

これらの作業は前例があったことや特に日本と ASEAN の間で利害関係が生じる内容ではなかったために、英語のできる事務局スタッフの貢献するところは大きかった。プロジェクトの対象分野を 5 分野に設定したことについては実は最初あまり自信がなかった。かつて、ラオスに在勤した経験から考えても ASEAN 加盟国間の経済格差、人材レベルの格差はあまりにも大きく見えたのである。プロジェクト発掘のために ASEAN10 ヶ国を事前調査するにしても、ASEAN 後発国（ミャンマー、カンボジア、ラオス、ベトナム）でプロジェクトが実施できるのか覚束なかった。ASEAN 先発国（シンガポール、マレーシア、タイ、インドネシア、フィリピン、ブルネイ）だけにプロジェクトを集中させれば ASEAN 後発国から不満が出るのではないか。そうした不満は極力避けたい。むしろ貧しい後発国のためにプロジェクトを発掘したかった。しかしこうした懸念は杞憂だった。前述したように ASEAN 域内での大学間、研究所間の人的交流（スカラシップ、フェローシップ、インターンシップ）は活発であり、ASEAN 後発国から先発国への人材の流れは確立しており、先発国の大学、研究所への資金供与の道が作られれば、後発国の人材養成に資するプロジェクトはある程度円滑に実施できる体制となっていたのである。

このような大学、研究所間の人的交流によって開発援助の専門家を養成しようとする体制は、予想したよりずいぶんと進んでいるのに多少は驚かされた。外務省や国際協力機構（JICA）は以前から学者グループの支援を得て国別援助計画を作って各国の実状に合った幅のある援助を目指してきている。しかし、大学や研究所などアカデミックなアプローチをする領域と国際協力機構（JICA）などのフィールド・ワークを実施する領域との連携はまだ十分でない。開発援助には国別研究によるアカデミックなアプローチとフィールド・ワークによる経験的なアプローチの絶妙なコンビネーションが必要である。それら無くして

プロジェクトの円滑な実施、成功はありえないのである。

歴史の古い欧米の開発援助では植民地時代の試行錯誤によるフィールド・ワークの経験が、後に開発学という学問分野として確立している。たとえ最初の援助が植民地政策の一環としてのものであったとしても、プロジェクトを成功に導くためには一国の社会学、文化人類学、自然科学など総合的なアプローチが必要なことは、長い植民地時代の歴史の中で教訓として学んでいる。もちろん初期段階では失敗例の方が多かったであろう。それが長い試行錯誤の歴史の中で経験的に援助の手法を確立していったのではないかと思う。これらの個別の研究領域が最終的には開発学という総合的な学問体系を作り上げたのではないかと思う。フランスでは国際法や国際関係論なども開発学の領域に入っている。開発学の裾野は広大な学問領域を形成しているのである。こうした中で体系的に開発援助の専門家が養成される仕組みができていのである。

これに対して日本の開発援助分野の人材養成は少し遅れているのではないか。開発援助の研究領域として開発経済学という分野があるが、欧米の開発学と比べると狭く専門的な領域である。その正確な理由は自分の知識では知りようもない。しかし、およその見当はつく。第二次世界大戦後の戦後賠償から出発した日本の経済協力は、世界の開発援助の中ではもともと後発である。歴史も浅い。従ってフィールド経験も少ない。それにもかかわらず高度経済成長を成し遂げ、多くの国富を蓄積してしまった。特に1980年代には日本の貿易黒字は急増し、それと伴に経済協力も倍増している。こうして蓄積された国富の一部を開発途上国に振り分けるために経済協力が急速に増大した。しかし、欧米諸国の植民地経営の集大成である開発学の知識が、経済協力を堅実に実施するためには不可欠である。それを学ぶためには人材養成が必要である。人材養成には時間がかかる。結局、日本は急速な経済成長の過程で、アカデミックなアプローチや十分なフィールド・ワークの経験を蓄積する時間的な余裕もなく、短兵急な援助を実施してこざるを得なかったのではないかと思うのである。

こうした背景もあって国際協力機構（JICA）から派遣される専門家は、技術系の職員が中心となっている。彼らの専門的な技術が開発途上国から歓迎されていることは事実であろう。しかし、相手国政府の中枢に入って政策の立案に貢献できる専門家となると数は限られてくる。実はこうした開発援助の専門家の貢献が、日本の援助パフォーマンスを高める上で不可欠なのである。日本の援助には顔がないとか、お土産外交の手段であるとかいった批判は、こうした本質的な問題と密接に関係しているのではないかと思う。ただし、中長期的には大学や研究所の地道な人材養成の努力が功を奏して、国際機関や開発途上国で活躍する開発援助の専門家が增えつつあるという事実も忘れてはなるまい。

### 3. 優良プロジェクトをどのように見つけるか

連帯基金プロジェクトの基礎作りとして、アカウントビリティの確立（第3章の1）とプロジェクトのコンセプト（第3章の2）については前述した。次に、どのようにプロジェクトを募集し、審査するかについて考える必要があった。

プロジェクトの募集についてルイス事務局長はワークショップをジャカルタで開催し公募することを考えていた。しかし、自分はワークショップを開催して公募した場合、玉石混交の NGO、援助関連団体が参加して、收拾がつかなくなると思った。自分の経験からみて、優良プロジェクトを見つけるためには予め確認したプロジェクト実施能力のある組織に調査団を派遣し、先方のスタッフとの意見交換を通じて先方の経験、能力、施設などを確認する必要がある。その上で先方の責任者と連帯基金プロジェクトのスキーム（プロジェクトの形態、プロジェクト案の作成方法、契約手続き等）について意見交換を行うのが最善の方法であると考えていた。

他方、ルイス事務局長は設立されたばかりの ASEAN 基金事務局の活動を

ASEAN 域内に広く周知するような広報活動をしなかったのであろう。その気持ちは十分理解できたので、ワークショップ開催経費について日本側に通報し承認を取るよう努力をした。

こうして自分がジャカルタに赴任して4ヶ月後の1999年7月にジャカルタの某ホテルでASEAN基金主催のワークショップが大々的に開催された。予想したとおりにかなりの数のNGO、援助関連団体が参加し、ワークショップは熱気にあふれるものとなった。ワークショップの中身はASEAN基金の活動紹介と連帯基金プロジェクトのスキーム紹介だった。しかし、気の早い組織は事前にプロジェクト案を用意していて、こちらが苦勞して作ったプロジェクト案の書式は地にまみれてしまった。2日間のワークショップの間に、バラバラな形式で百件以上のプロジェクト案が提出されてしまった。その場で事務局の書式に従ったプロジェクト案に作成し直すように要求すれば良かったのに、少ない事務局スタッフはワークショップの運営に忙殺されてそれどころではなかったようである。彼らはワークショップ終了後、うんざりした顔で大使館を訪れて、自分に参加者が提出したプロジェクト案のコピーを手渡した。ルイス事務局長からこれらの中から優良プロジェクトを選ぶように言われた由である。自分の予想が的中する事態になってしまっていた。とりあえず彼らの事務負担を軽減する方法を考えなければならなかった。他方、どんな団体がどのようなプロジェクト案を提出したかについて、ASEAN域内のプロジェクト実施機関の性格や能力を知る上で大いに興味があった。そのため、彼らに対してはプロジェクト案を一読した上で今後の対策を考えようと答えておいた。

さて、提出されたプロジェクト案を見て興味のあることがいろいろわかった。プロジェクト案を提出したNGOや援助関連団体のほとんどは資金不足である。また、慈善事業に資金協力をお願いしたいというものが数多くあった。例えば、小中学校レベルで作文コンテストを実施し、優秀者を集め表彰するとともに、彼らの授業料を卒業するまで支援して欲しい。あるいは民間の語学学校のコー

ス運営費をまるごと負担して欲しい。あるいは民間舞踊団が ASEAN 域内を公演して回る費用を負担して欲しい。あるいは纏まった資金を小口に分けて小規模事業経営者に貸し付け、事業が軌道に乗った場合には利子とともに返却するマイクロ・クレジット事業に資金協力して欲しい、等々であった。作文コンテストに類する教育支援プロジェクトについては、ASEAN 後発国（ミャンマー、カンボジア、ラオス、ベトナム）の初等中等教育機関が先進国の民間慈善団体と協力して結構多く行われているようだった。マイクロ・クレジット事業については、なるほどこういう ODA の使い方もあるのかと考えさせられた。しかし、これでは第 2 の ASEAN 基金を作るようなものである。プロジェクトの成果よりもリスクの方が大きいと思った。そして何よりも問題であったのは、大半のプロジェクト案の費用概算が杜撰なことだった。費用総額しか明記していないものが数多くあった。これでは実施機関がプロジェクトの運営管理の経験がないことを露呈しているに等しい。少なくとも過去にプロジェクトの実施経験があれば、ある程度の積算根拠が示せるはずである。

残念ながら、これらのプロジェクト案の中から実施に移せるものは自分の経験ではほとんどないと思われた。プロジェクト実施機関の経験、能力が全くわからないからである。事務局スタッフに対しては、幾つかものになりそうなプロジェクト案を示して、我々が作ったプロジェクト案の書式に従って作成し直すようにしたらどうかと、とりあえず意見を述べておいた。

しかし、この時点でプロジェクトは自ら出張し実施機関を訪問して責任者と徹底して議論した上で決めなければ、優良プロジェクトを見つけることは難しいとはっきりと自覚した。政府や民間からの補助金を得ている実施機関は資金力もあり、それなりのプロジェクトの運営管理の経験と能力を持っている。人材のレベルも高い。将来 ASEAN サミットや閣僚レベルの会議で、連帯基金プロジェクトは ASEAN 域内の人材養成や貧困撲滅に貢献していると認識してもらいたい。そのためにはレベルの高い実施機関を探して、お願いしてでも優良

プロジェクトを発掘しなければならない。待っていたのでは優良プロジェクトは集まらないのである。資金不足の慈善団体に連帯基金を流しても砂漠に水を撒くようなもので、幾ら資金があっても足りない上に無駄遣いになってしまうだろう。

こうした自分の考え方はルイス事務局長に間接的に伝えたが、結果は芳しいものではなかった。集まったプロジェクト案の中からとりあえずプロジェクト実施の足がかりを作りたい様子だった。事務局スタッフも事務局長に賛成のようだった。そして、自分に事務局がプロジェクト案をスクリーニングする作業をサポートして欲しいようだった。

自分と事務局が対立し始めると自分の立場は弱くなる。なにしろ無資格の調理人が料理を教えているようなものだから。連帯基金の運用に関するガイドラインには自分の資格能力について規定がない。事務局にも申す資格がないのである。そこでルイス事務局長に対して、自分としてはできるだけ事務局の作業をサポートするつもりではあるが、日本側でも独自のプロジェクトを発掘することに意義があることを説明した。そして、国際協力機構（JICA）などの海外事務所の情報を集めて、脈のありそうな実施機関を訪問し、責任者と意見交換した上で優良プロジェクトを見つけたいとお願いした。これについてルイス事務局長は理解を示してくれた。こうして連帯基金プロジェクトの発掘は事務局側と日本側で別々に行うことになった。

#### 4. プロジェクトの審査基準は作ることができるのか

ASEAN 基金はプロジェクト実施機関からプロジェクト案を受け取り、その内容や質を審査した上で優良プロジェクトかどうかを判断し、資金を供与するかどうかを決定しなければならない。そのためには ASEAN 基金が自らプロジェクトの審査基準を持つ必要がある。

しかし、プロジェクトを運営管理した経験の無い事務局スタッフにとっては、

ワークショップで提出されたプロジェクト案の内容や質をどのように見分けるか至難であるはずである。とりあえず、脈のありそうなプロジェクト案を選択してこちらで作成したプロジェクト案の書式に従って再作成させるとしても、その後プロジェクト案の内容を検討するためには何らかの審査基準を設ける必要があると思った。しかし、この審査基準を作るということについては正直言ってあまり気乗りがしなかった。

というのは自分の経験からすれば、プロジェクトの良し悪しを判断する基準は、実はないに等しいと思うのである。結局、プロジェクトを決定する者の勘が基本であると思う。こういうと誤解が生じる恐れがあるが、プロジェクトを決定するに際しては、長年開発援助に携わってきた者の経験と洞察力が大事だと思ふのである。他方、プロジェクト実施機関の責任者が高い能力と経験を持っており、プロジェクトの遂行に強い熱意と使命感を持っていることが大事である。そしてプロジェクトの決定権を持っている者とプロジェクト実施機関の責任者が互いに意気投合すれば、大概のプロジェクトはうまくいくと考えて差し支えない。しかし、そんなことは彼らに言う訳にはいかない。ますます不安になるだろうから。

そこで、ペーパーの上では幾つかの明確な基準を考えた。大きく2つの要素に分けた。一つは一般的基準である。もう一つは技術的基準である。

一般的基準については、プロジェクトの優先性と独自性、政治的背景の有無などである。優先性とは他のプロジェクトと比べてどういう点で重要性が高いのかを意味する。独自性とは他のプロジェクトと比べてどういう点が優れているのかを意味する。政治的背景の有無とはプロジェクトの内容が ASEAN サミット的首脳宣言で取り上げられたとか、外相会議の議長報告の中で引用されたとか、日・ASEAN 首脳会議や外相会議で議題となったとかを意味する。ついでに連帯基金は日・ASEAN 間の連帯を目的として拠出された資金であることから、この目的を直接的、間接的に実現するプロジェクトであることが望ましい

と付記しておいた。

技術的基準は言うまでもなくプロジェクト実施機関の能力を測るものである。具体的には実施機関スタッフの能力経験、施設設備、過去に同種のプロジェクトを運営した経験があるか、組織運営のための資金繰りがうまくいっているかどうか、などである。そして何よりも大事なことはしっかりした費用見積もりを作成できる能力があるか否かである。スケジュール管理能力も大切である。

しかし、こうして考えたプロジェクトの審査基準がどれほど事務局スタッフの役に立つのかは覚束なかった。実際、彼らはワークショップで提出されたプロジェクト案を、本来のプロジェクト案の書式に訂正させる作業だけでも、実施機関担当者とのやりとりで大変な苦勞をしたようであった。そして、それが彼らの事務負担をかなり増大させたと思われる。日本側に幾つかのプロジェクト案が提出されるまでに、その後一年近くの時間がかかっている。こうした見通しの立たない雲の中を突き進むような作業は彼らにとって苦痛であるばかりでなく、不満を増長させたようである。自分もこのことにもう少し早く気付けばよかったのだが、なにしろ日本側のプロジェクト発掘に忙しくなってしまう、彼らをサポートする余裕がなくなってしまうていた。気が付いた時には ASEAN 基金設立当初から働いていたインドネシア人事務職スタッフ 2 名が退職する事態となってしまうていた。しかし、その頃のインドネシア経済は悪化の一途を辿っていた。失業者も急増していた。安い給料でも働き場所を求める人材が多くいた。こうした事情から、粘り腰のルイス事務局長は退職した 2 名の給料分で 4 名の事務職スタッフを雇用し、事務局の強化を図ったのである。

#### 第 4 章 最大の難関の到来とプロジェクトの成功

##### 1. どのように財務管理の透明性を実現したか

プロジェクトの審査基準を考えていた時、当惑したのは財務管理をどのように行うかだった。自分には専門知識が無いものの、財務管理については明確な



コンセプトに基づいた書式が不可欠だったからである。それ無しには資金の流れを透明化することは困難である。財務管理の専門家が早急に必要だった。この点については、日本を出発する前に外務省を通じて国際協力機構（JICA）から専門家を派遣してもらうよう予め依頼してあった。

しかし、JICA も日本国内や ASEAN 域内で連帯基金プロジェクトを実施するという畑の違う話で戸惑ったのか、しばらく人選に時間がかかったようである。自分がジャカルタに赴任してから5ヶ月遅れの7月に、中澤君がジャカルタに赴任してきた。彼は駐インドネシア JICA 事務所の企画調整員という資格で自分を補佐してくれることになっていた。当時の庵原 JICA 事務所長の計らいもあって、多忙な JICA 事務所の本来業務は後にして、自分の仕事を最優先でサポートしてくれることとなった。中澤君は海外青年協力隊 OB で協力隊の訓練所で財務を担当していたという。海外でもタンザニアで JICA のプロジェクト調整員をやっていたという。プロジェクト調整員とはプロジェクト運営のための財務管理責任者とも考えれば良い。しかし、こうした経験が連帯基金プロジェクトの財務管理にどれほどの役に立つか未知数だった。JICA のプロジェクトは二国間（バイ）のものが中心で多国間（マルチ）のものは経験が浅かったからである。プロジェクト方式技術協力の中に南南協力というスキームがあって、プロジェクトの拠点国を定め近隣国から研修生を集めて研修を実施する方法もある。しかし、JICA のプロジェクトはあくまで国別の拠点主義がベースとなっている。

他方、連帯基金プロジェクトは ASEAN 域内の実施機関の性格上、実施地域が多国間に亘るような場合が想定されていた。例えば、フィリピンに本部のある女性の権利を保護する NGO 団体はインドネシア、タイ、マレーシアなどにも支部を持っている。そのためプロジェクトは本部と支部で、持ち回りで実施される可能性がある。こうした場合には、各国現地通貨の違いから考えてプロジェクトの財務管理が複雑になることが予想された。しかし、この心配が杞憂

であったことは、後に彼がプロジェクトの財務管理に達越した能力を発揮したことで証明された。

早速、赴任直後の中澤君に連帯基金プロジェクトの基礎作りに関するこれまでの経過を説明した。特にプロジェクト案の書式で想定した(1)研修、(2)研究調査、(3)国際会議・ワークショップ・フォーラム、(4)人的交流(スカラシップ、フェローシップ、インターンシップ)について、それぞれの形態にあった費用見積もりの書式が作成できないか相談した。また、費用見積もりは単に内容が明確にわかるというだけではなく、プロジェクト開始後の予算執行がやりやすく、プロジェクト終了後の財務報告との整合性がとれるように工夫して欲しいと依頼した。その他にも見積もりはドル建て換算とするか、現地通貨建て換算とするかなどいろいろ議論したが、彼にすべてを一任することにした。

彼はしばらくして非常に明快で誰にでもわかる費用見積もりの書式を作成してくれた。それがあればプロジェクト実施機関が時系列で領収書などの証拠書類を添付していけば一目瞭然で支出が一覧できる。また、プロジェクト終了後の財務報告も費用見積もりの書式に従って容易に作成できるので、素人でも提出された財務報告を審査することができそうだった。

こうして契約書の書式、プロジェクト案の書式、スケジュール表の参考例と費用見積もりの書式が出来上がり、曲がりなりにもプロジェクト実施前の手続き面での基礎作りが完成した。

さらに中澤君の専門知識をフル活用して連帯基金本体の財務管理をどのように行うかを検討した。これには多くの時間と試行錯誤が繰り返された。連帯基金の財務管理はプロジェクトの財務管理と密接に関係している。それまでは連帯基金は原資と原資から生み出される利子で構成されていた。原資は小口にして定期預金口座に、利子は普通預金口座に預け入れられていた。管理責任者はもちろんルイス事務局長である。しかし、プロジェクトが実施に移された場合、定期預金口座から直接実施機関へ外国送金することはできない。なぜなら定期

預金を取り崩す場合には口座の解約をしなければならない。その場合、小口の定期預金額とプロジェクトの予算額とは一致しないので余剰金が発生する。この余剰金を別途定期預金に作り直していたのでは大変な手間がかかる。また、プロジェクト数が増えるに比例して小口の定期預金が際限なく増えてしまう恐れがある。他方、単純に利子口座に入金できない。なぜなら利子の活用については前述（第2章の4）したように、サブ・ガイドラインを作成して、プロジェクト費用とは別に使用目的を制限しているからである。

中澤君と議論していて、このまま連帯基金の財務管理を事務局任せにしておくに泥沼にはまり込むと思った。プロジェクトが開始される前にこの問題を解決しておく必要があった。事務局スタッフの事務負担を増大させずに誰にでもわかる財務管理の方法はないものか二人で知恵を絞った。その結果、プロジェクト実施機関へ外国送金するためのトンネル口座を作ることにした。連帯基金原資をプロジェクトの実施に合わせて一定額を解約し、トンネル口座に移すのである。しかし、中澤君によるとトンネル口座から直接実施機関に送金すると将来必ず混乱が生じるというのである。というのは前述（第3章の1）したように契約上、プロジェクト実施機関への資金供与は実施前に7割、終了後に財務報告の審査を経て最大3割と規定することになっていた。一つの口座で時系列的に異なるプロジェクトの資金を管理すると資金の送金時期が重複して管理が難しくなるというのである。

つまり、プロジェクト数が増えるに連れて、どのプロジェクト実施機関に実施前に資金送金したのか、終了後に資金送金したのかごちゃごちゃになってしまう。さらにもし、プロジェクト実施機関に予算の7割を送金したにも関わらず、やむおえない事情でプロジェクトを中断しなければならなくなり、それまでに予算の7割以下しか使っていないケースが生じた場合、残額は送金手数料を差し引いた分を返却してもらわなければならなくなる。こうしたイレギュラーな収入が重なると一つの口座ではよほど注意しないと管理が難しくなるという

のである。中澤君に言わせると会計の専門知識と経験があれば、一つの口座でこうした資金の出し入れを管理することは可能であるという。しかし、あくまで彼が管理すれば、の話である。自分はこのやり方を事務局スタッフに教えて最終的に彼らに管理を任せるのは難しいと判断した。

そのため、プロジェクトのトンネル口座から、さらにプロジェクト毎に口座を設けることにした。つまり、契約が結ばれてプロジェクトの開始が決定した場合、プロジェクト名の一部を冠したプロジェクト口座を新たに開設し、トンネル口座からプロジェクト予算プラス必要経費（送金手数料、口座保管料等）をプロジェクト口座に移し替える。そして、そこから実施機関へ送金しようというのである。プロジェクトが終了し、第2回目の送金が終われば口座を解約する。これについてはプロジェクト数が増えるにつれて口座数が増えていくわけで、銀行側が当初難色を示したが、邦系銀行ということで特別の計らいをしてもらった。

こうして連帯基金の財務管理は、原資の定期預金口座、利子口座、プロジェクト用のトンネル口座、プロジェクト毎の口座という4種類の口座を運営することとなった。それぞれの口座の資金の出入については、銀行のバランス・シートだけではなく、4種類の資金の出入表を作成し、毎月改訂し事務局から報告させることにした。このやり方は多くの資料を作成しなければならないという点では手間と時間がかかるが、コンセプトが明確であることから無用な混乱は避けられるとの判断があった。また、財務管理は大きなミスが生じれば覆水盆に返らず。元に戻すことができないため、混乱の生じる方法はできるだけ避けたかった。

しかし、この方法でもなかなか事務局スタッフが慣れるまでには時間がかかり、中澤君が苦勞した。彼は実際のプロジェクトが開始されると文字通り手取り足取りで事務局スタッフを指導した。我々がこの連帯基金の財務管理のコンセプトを確立してから、事務局スタッフが満足のいく4種類の口座の出入表を

ミス無く提出できるようになるまでには多くの歳月を要した。まさに努力と忍耐である。これは事務局スタッフの能力が低いと言っているわけではない。相手も多少なりとも会計事務の経験はあるのである。しかし、日本の財務管理システムが複雑化、専門化しており、こうした知識を基礎にどんなにわかりやすいと考えたやり方を導入しようとしても、コンセプトが違うとまるで通用しないのである。コンセプトが違う一例を挙げると、日本の会計処理は時系列を基礎として費目毎に整理していくのに対して、インドネシアでは資金の時系列の処理は銀行がやってくれるので、自分たちは費目の整理だけをやれば良いとの考えのようである。幾つかの費目を費目別に同時並行して管理する場合には、時系列のコンセプトは比較的理解しやすく慣れの問題である。しかし、幾つかの費目を一括して時系列で整理しなければならなくなると混乱が生じやすいのである。また、時系列で整理する習慣がないと、最初の支出と次の支出を違う費目に入れてしまう間違いを犯しやすいこともわかった。このように時系列の整理が身についていない人にそれを教え込むことは意外と時間がかかるのである。こうしたコンセプトの違いを乗り越えて、事務局スタッフも良く我々の言うこと聞いて努力してくれたと思う。

このやり方が確立してから、これが絶大な威力を発揮した。毎年 1 回理事会の要請に応じて、事務局は ASEAN 基金の基本財産、運営資金そして連帯基金の 3 つの資金を外部会計監査にかけなければならないのである。連帯基金については上述の 4 種類の口座（原資の定期預金口座、利子口座、プロジェクト用のトンネル口座、プロジェクト毎の口座）の出入表が証拠書類とともに毎月整理されていたので、外部会計監査は容易で費用も安くついた。これが混乱していたら外部会計監査のために多くの資料を容易しなければならず、事務局スタッフの事務量は増大したであろう。ここに至るまで試行錯誤の連続だったが、事務局スタッフの苦勞と忍耐は最後に報われたのである。そして我々も連帯基金の運用の透明性が百パーセント確保され安堵することができたのである。

## 2. プロジェクトの発掘と形成までの努力

連帯基金の運用に関するガイドラインの解釈の違いを巡って、日本側と ASEAN 基金理事会側で深刻な対立が生じていたことは前述（第2章の2）した。しかし、この問題に拘泥していたのでは連帯基金を使ったプロジェクトがいつまで立っても実施できない。これは ASEAN 基金理事会と日本政府との問題である。事務局と自分の任務はあくまで連帯基金プロジェクトの発掘と形成にある。この問題は後回しにして、事務局と自分はプロジェクトの発掘と形成に力を注いだ。この時点ではプロジェクトの発掘と形成が順調にいけば、こうした問題は自然に消滅していくのではないかといった楽観的な考え方が頭の片隅にあったことは事実である。

事務局ではワークショップを開催してプロジェクト案を募集しスクリーニングを開始していた。自分の方は中澤君と ASEAN 各国に出張してレベルの高いプロジェクト実施機関を探すべく活動を開始していた。まず、中澤君を通じて主要な ASEAN 各国の JICA 事務所からプロジェクト実施機関を紹介してもらい、それらを訪ねることにした。ブルネイを除いてほとんどすべての ASEAN 各国を訪問した。その結果、シンガポール、タイ、マレーシア、フィリピン、インドネシアなどの ASEAN 先発国には国際協力機構（JICA）のプロジェクトの実施経験のある政府関係機関や NGO、援助関連団体はかなりあることがわかった。ミャンマー、カンボジア、ラオス、ベトナムなどの ASEAN 後発国については、予想したようにプロジェクト実施の拠点とする実施機関を見つけ出すことは難しい気がした。やはり、こうした国々からは先発国の実施機関へ将来性のある優秀な人材を派遣して、利益享受国になってもらう方が良さそうな気がした。

タイでは農業開発関連の研修に力を入れており、農業省とカセサート大学が経験と実績をもっていた。熱帯医学関連の研修ではマヒドン大学が力を入れていた。シンガポールでは英語力を生かして東南アジア教育閣僚機構（SEAMEO）

の地域語学センターで ASEAN の外交官の語学研修を施していた。シンガポール国立大学では ASEAN 後発国からの優秀な奨学生を積極的に受け入れていた。マレーシアでは教育省が ASEAN 高校生の交流事業を積極的に行っていた。外務省外交外国関係研修所（IDFR）や国土省国立行政研修所（INTAN）では ASEAN の外交官や行政官の研修を積極的に実施していた。フィリピンでは NGO の活躍がめざましかった。それに国際協力機構（JICA）が無償資金協力（グラント）した技術教育熟練開発局（TESDA）女性センターもユニークな活動を行っていた。インドネシアでは SEAMEO の傘下にある遠隔地教育地域センター（SEAMEOLEC）などがプロジェクト実施機関として使えそうだった。

こうした ASEAN 域内の実施機関以外では、日本の実施機関を使って ASEAN 各国からの研修生を受け入れる人材交流事業を行うことは有意義であると考えられた。また、それらは日・ASEAN 間の友好協力の強化に繋がると考えられた。そして何よりも質の高いプロジェクトが実施できるのではないかとの期待もあった。人材交流事業の経験のある機関として、アジア生産性機構（APO）、国際問題研究所（IIA）、AFS—ジャパン、日本国際交流センター（JICE）、国際開発高等教育機構（FASID）、日本 NGO センター（JANIC）などを選別してプロジェクト形成の可能性を探ることにした。こうした機関を対象にプロジェクトを形成することは、連帯基金を資金環流することになり、日本の ODA の負担者（タックス・ペイヤー）である日本の人々にとっても理解が得られやすいのではないかと思う。実施機関がプロジェクトの財務管理もしっかり行うことができるし、連帯基金の無駄使いを避ける意味からも有意義であろう。

ところで、前述（第 2 章の 2）した連帯基金の運用に関するガイドラインの解釈を巡っては、日本政府と ASEAN 基金理事会は相変わらず対立したままだった。1999 年 9 月に ASEAN 基金理事会がジャカルタで開催された。この会合でも相互承認問題について議論が行われたが、日本側が理事会の見解を持ち帰

り検討することで時間稼ぎをした。その時には事務局も自分もプロジェクトが形成できていなかったために、この問題を先送りにしても深刻な対立が生じることはなかったのである。

特に、事務局は前回の理事会で要請されたアクション・プランの作成や諸規則（財政規則や職員規則等）の整備などの ASEAN 基金活動の基礎作りに忙殺されていた。また、事務局スタッフの経験不足もあってプロジェクトのスクリーニングも遅々として進んでいなかった。自分たちはというと何度も ASEAN 域内に出張し、脈のありそうな実施機関を訪問して、責任者と意見交換を繰り返していた。日本国内の実施機関については、主に外務省を通じてプロジェクトの発掘と形成を行った。また、ルイス事務局長が訪日する機会に同行して、自ら実施機関を訪問して連帯基金プロジェクトのコンセプトを説明して回ったりもした。

半年も経つとこうした努力が徐々に実を結んで、優良なプロジェクト案が手元に集まりだした。ただし、実施機関が当初費用見積もりを作成するとどうしても肥大化する傾向がある。プロジェクトを円滑に実施していくために色々な要因を考慮するとどうしても無駄だと思う費用も組み込んでしまいがちで、仕方がない面もある。しかし、自分の立場は連帯基金を有効活用することにあるので、無駄な費用はなるべく削除したいと考えている。こうした中で実施機関にプロジェクトの経験が豊富な責任者がいると、その費用見積もりは合理的に過不足無く積算されていて、なるほどと感心されられたりもした。こうした優良プロジェクトの費用見積もりは、別の実施機関の意見交換の際に大いに活用させてもらった。自分もプロジェクト案の作成について、書式に沿って実施機関を指導したが、逆に学ぶところも大いにあった。自分も中澤君も実施機関との繁茂な意見交換を通じて、プロジェクト形成についての専門知識は飛躍的に増大していった。



### 3. 最大の難関の到来と和解のプロセス

2000年3月にASEAN基金理事会がデンパサールで開催されることになった。自分の手元には10件近くのプロジェクト案が集まっていた。こうしたプロジェクト案は外務省に送付して日本側の承認を求めている。国内では経済協力局長の下に開発援助の専門家から成るプロジェクト諮問評議会をアドホックに設置して、プロジェクト案のスクリーニングを行っていた。こうしたプロジェクト案はASEAN基金理事会の承認を求めるとき来るべき理事会に提出することになった。事務局は相変わらずプロジェクトのスクリーニングに手間取っていたが、数件のプロジェクト案は理事会に提出できそうだった。理事会の承認が得られれば、日本側に承認を求めることになる。こうして、ASEAN基金理事会と日本政府の相互承認ができればプロジェクトは実施に移せるはずだった。

しかし、プロジェクトを実施に移すためには来るべき理事会でプロジェクトの相互承認問題を是非とも解決しなければならない。この問題を避けてプロジェクト案が承認されるとはとても思えなかった。ルイス事務局長もこのことについては随分と心を痛め心配しているようだった。自分は理事会が連帯基金プロジェクトの最終承認権に固執した場合、折角苦労して実施機関の責任者と共同で作上げたプロジェクト案は無駄になり、海の藻屑となってしまうことを恐れた。そのため対立を避ける方法が無いか知恵を絞った。

事務局は慢性的に財政難に苦しんでおり、ルイス事務局長は管理費の赤字を解消するため、連帯基金の一部を基本財産に融資して欲しいとの希望を持っていた。この状況を考えて、自分はルイス事務局長へ連帯基金の運用に関するガイドラインの補則を作ることを提案した。そして、補則の中に連帯基金の一部をASEAN基金に繋ぎ融資するとの項目と、その見返りに連帯基金プロジェクトは日本側とASEAN基金側で半分を目処に使用できるとの項目を入れてはどうかと示唆した。

日本側が連帯基金の一部を融資することを承認すれば、事務局はその一部を

管理費に充てることができ、将来、任意拠出が集まれば低利子で返済することができるはずである。そして、連帯基金を双方で等分して使えることになれば、理事会が最終承認権の問題に固執する意味がなくなるのではないかと考えたのである。もちろん、この場合の日本側が連帯基金の半分を使うというのは、日本側が ASEAN 基金が実施するプロジェクトの半分の提案をすることができるということを意味する。連帯基金はあくまで日本政府が ASEAN 基金に拠出した資金であるから、執行機関の責任者であるルイス事務局長の監督下で使用されるべきものである。しかし、連帯基金全体の半分のプロジェクトを日本側で提案することができれば、日本国内のみならず日本の援助スキームを熟知した ASEAN 域内の実施機関でプロジェクトを実施できることが保証されるのである。そうなれば多くの優良プロジェクトが、ASEAN 基金事務局で実施されることになるに違いない。

ルイス事務局長も自分の意見に概ね賛成だった。このため、ガイドラインの補則を作成して外務省に送って日本側の了解を取り付けた。これをどのように来るべき理事会で振り付けるかについては、ルイス事務局長が理事会議長の駐ジャカルタ・タイ大使や理事会メンバーの駐ジャカルタ・ASEAN 大使に根回ししてくれることになった。

こうして理事会は予定通り開催された。理事会には日本から外務省経済協力局幹部が代表で出席した。しかし、順調に推移すると思われた連帯基金プロジェクトの相互承認問題は思わぬ展開をみせた。ルイス事務局長からの報告によると理事会の一部メンバーは相互承認問題に固執しており、最終承認権が理事会にあることを確認した後に、ガイドラインの補則の内容を議論すべきであると主張している由であった。この主張の背景には、やはり連帯基金は専ら理事会の監督下で事務局の形成するプロジェクトに使いたいという意志が露骨に見えていた。しかし、事務局は経験不足のスタッフがワークショップで提出されたプロジェクトのスクリーニングで四苦八苦している。彼らのアプローチの仕方

では優良なプロジェクトが実施できないことは目に見えていた。自分は一部理事会メンバーとの非公式な会合の場で、事務局スタッフの経験不足や ASEAN 域内の実施機関の能力格差を考えると、優良プロジェクトは実施できる見込みがないことを訴えた。自分のこの発言は ASEAN の誇りを傷つけたようである。ことの推移ははっきりしないのだが、自分のこの発言で理事会では日本人専門家（自分）は事務局の仕事に批判的であり、連帯基金プロジェクトの円滑な実施に差し支えると判断したようだった。

結局、その時の理事会は、連帯基金プロジェクトの最終承認権は理事会にあるとの決議を日本側に一方的に押しつけることになった。また、連帯基金から基本財産への繋ぎ融資については、理事会はタッチせず、事務局長と日本政府で解決すべき問題であるとの決議がなされた。自分が折角苦勞して用意し理事会に提出したプロジェクト案は結局承認されず、プロジェクト予算が概して大きいので見直すことを条件に差し戻された。理事会の日本側への態度はこれまで以上に硬いものだった。双方の対立は抜き差しならぬ所までいってしまった感があった。

デンパサールからジャカルタに帰任後、しばらくして上司から呼び出された。話を聞いてみると当地の ASEAN 大使（複数筋）から自分が ASEAN 基金の活動を混乱させる原因になっているとの噂が流れているとのことだった。そして、ジャカルタから転勤する意志がないか打診された。どうも自分の発言が波紋を広げて、日・ASEAN の友好関係を阻害する要因となりつつあることを懸念した結果だったようである。ことは自分の想像していた以上に悪い方向に急速に進んでいるようだった。しかし、自分がいなくなったらルイス事務局長も事務局スタッフもプロジェクト形成で困難に陥るであろうことは容易に想像できた。そして、自分の主張の正当性には確たる信念があった。しかし、後から考えると自分の稚拙さも同時に感じる。自分の考えを直接的な表現で伝える以外の方法があったのかも知れない。波風を立ててでも自分の考えの正しさを主張する

のは、状況によってはお互いの関係をギクシャクしたものにする。国益という概念で考えれば、波風を立てない最善の方法を選択すべきだったのだ。自分の主張がどんなに正しいことが後で実証されても、その時の日・ASEAN 関係に亀裂を作る原因となったならば、やはり自分の主張よりも日・ASEAN 間の友好関係が優先されてしかるべきだった。

しかし、自分の首は繋がった。これについては当時の川上インドネシア大使や飯村経済協力局長、堂道インドネシア公使の判断に感謝したい。その場で波風が吹き荒れたとしても、長期的な視点にたって自分の仕事が ASEAN 基金にとって有益になると判断してくれたのであろう。上の方たちから見れば国益を優先して個人を犠牲にしてもやむおえない事態も起こりうるだろう。だから自分の続投は危険な掛けとでもいうべき勇断であったかもしれないのである。他方、自分はルイス事務局長とはこれまでの職務を通じて信頼関係が築かれてきたという確信があった。多少の不安を感じつつも、ルイス事務局長に今後の対策について相談に行った。

ルイス事務局長からは自分をもっと ASEAN との付き合い方を勉強すべきであると諭された。もっともな指摘であると思った。しかし、自分の言動に対する非難めいた言葉は一言も口にはしなかった。内心、ルイス事務局長の寛容さに感謝し頭を下げざるをえなかった。宗教、社会、文化の異なる国々の集まりである ASEAN が、自分の対応次第で常識では考えられない反応を示すことがあるのは当然のことに思われた。しかし良く考えてみると、自分の発言で理事会側がピリピリ神経質になるのは、それだけ自分の存在を意識しているからでもある。先方に自分の考えが理解されれば、逆に信頼感が増すことも考えられる。自分と理事会を隔てているのはプロジェクトの運営管理に関する知識経験の有無である。理事会メンバーは大使レベルの高官である。一方、自分はプロジェクトの運営管理の専門家である。いわば政治家と技術屋が同じ土俵で議論するようなもので、共通認識を得ること自体がそもそも無理な話な

のである。しかしながら、ASEAN 基金の活動に貢献したいという思いは双方ともに共通であるはずである。

それではどうしたらよいのだろうか。やはり時間の経過が解決の糸口を与えてくれるのではないかと思った。優良なプロジェクトを実施し、ASEAN サミットを含む閣僚レベルの会合で連帯基金プロジェクトが話題になれば、理事会も評価せざるをえないのではないかと思った。そのためには、日本側が理事会の最終承認権に目をつぶり、これまで苦勞して作り上げてきたプロジェクト案を理事会に承認してもらう方法を考えるのが先決であると思った。

ルイス事務局長にこの点について相談すると、最終承認権の問題は今後双方で持ち出さない方がよい。また、事務局ではやはりプロジェクト案のスクリーニングに手間取っているので、事務局も日本側で形成したプロジェクト案を優先することに賛成である。従って、前回の理事会でプロジェクト予算の一部縮小を決議されたので、それを遵守してもらえれば事務局長から理事会メンバーに対して書簡で承認を取付けるつもりである。日本側のプロジェクト案の質の高いことは良く知っているので、プロジェクトが実施されれば理事会も日本側に理解を示すようになるだろう。同時に、事務局の財政難を緩和するために連帯基金から基本財産への繋ぎ融資について早めに検討して欲しい等々述べるどころがあった。

このためこれまで接触してきた実施機関に対して 1 割から 1 割 5 分程度を目安にプロジェクト予算の縮小を依頼した。しかし、経験豊富な実施機関ほど過不足無く費用見積もりを作成しており、それまでプロジェクト案を作成する過程で費用見積もりについてさんざん議論してきたので、随分申し訳ないことをしたと思った。結局、研修対象者の人数を減らさざるをえず、プロジェクトの成果を軽減せざるをえなくなった。それでもこの作業が終わるまでに 3 ヶ月余りの日数を必要とした。同時並行して、連帯基金からの繋ぎ融資については、ルイス事務局長に日本を訪問して直接交渉してもらい、2000 年 6 月には

飯村経済協力局長との間でガイドラインの補則を締結することができた。これは事務局長の実績となるとともに、理事会メンバーも大いに感謝するところとなった。

同じ年の6月にバンコックで開催された ASEAN 拡大外相会議の場で、タイのスリン外相（当時）から連帯基金を ASEAN 後発国（ミャンマー、カンボジア、ラオス、ベトナム）の人材養成に活用すべしとの提案があつて、共同コミュニケに盛り込まれたりもした。こうした外からの風が追い風となって、事務局も早期にプロジェクトを実施せざるをえない状況に追い込まれていった。

こうして理事会も日本側提案のプロジェクトを早期に承認して、事務局の下で実施に移す必要性がでてきていた。そして、2000年秋までに日本側のプロジェクト案が書簡通達で次々と理事会メンバーに承認されていった。その年の末までには、幾つかのプロジェクトについてルイス事務局長と実施機関の責任者の中で契約書が締結され、プロジェクトが少しずつ実施に移されていった。これまでの自分たちの努力も徐々に報われつつあった。

他方、事務局側のプロジェクトも自分や中澤君との協同作業で徐々に形に成り始めていた。また、事務局スタッフは先行した日本側のプロジェクトの実施手続きを実地で学び、徐々に専門知識を蓄積していった。こうして ASEAN 基金側提案と日本側提案のプロジェクトが少しずつ実施に移されるにつれて、それらが ASEAN 地域に裨益するものであることが理事会メンバーにも理解され始めた。そして理事会と日本政府の対立はいつの間にか氷解していったのである。やはり時間が解決のための鍵となったのである。

事務局スタッフと自分との間では、プロジェクトが実施されるまではなかなか信頼関係が築けなかった。彼らがワークショップで提出されたプロジェクト案のスクリーニングで四苦八苦している時に、十分なサポートができなかったのも原因かも知れない。しかし、その間は自分も日本側のプロジェクト形成で ASEAN 各国に出張していて忙しかった。彼らと十分な協議も行えず意志疎通

も図れなかったため、彼らは自分の専門知識に懐疑的であったのかも知れない。しかし、プロジェクトが実施に移され、プロジェクト運営管理を行う段階に入ると、やはり経験と知識が必要なことが彼らに認識されるようになった。自分の助言が案外的を得ていることが彼らに分かり始めたのである。例えば、自分は彼らに対してプロジェクトがうまくいくかどうか判断する基準の一つとして、プロジェクト関係者の間の人間関係に注意するよう促した。人間関係がうまくいっているかどうか、時々実施機関を訪ねては確認するようアドバイスした。また、予算の執行状況を確認すればプロジェクトの進捗振りが確認できるので会計責任者との意志疎通をしっかりと取るようアドバイスした。そして、時々彼らと一緒に ASEAN 各国に出張して、実施機関の関係者との意見交換を通じてプロジェクトの運営管理の仕方を直接指導した。こうして事務局スタッフとの間にプロジェクトの運営管理について徐々に一体感が生まれるようになった。気が付くとジャカルタに赴任して2年半の歳月が流れていた。自分にとっては短いとも長いともどちらにも感じられる月日だった。

#### 4. プロジェクトの成功と評価

前述したようにプロジェクトの実施に漕ぎ着けるまでにいろいろな波風が吹き荒れた。しかし、自分が在インドネシア日本大使館に勤務した2002年5月までに、実に42件のプロジェクトが連帯基金を使って実施に移された。一度歯車が動きだすとプロジェクトの実施のスピードは加速度的に早まった。事務局スタッフも水を得た魚のように忙しく動き回るようになっていた。プロジェクトの実施まで様々な面でサポートしてくれていた中澤君は前年の10月に任務を終了していた。彼は一端帰国した後、ナイロビにあるジョモケニヤッタ農工大学に JICA 調整員として赴任し、新たな職務を開始していた。連帯基金プロジェクトが軌道に乗った後に、二人三脚でプロジェクトのプレイアップに努めたルイス事務局長も、2001年の12月末に3年半の任期を勤め上げ、翌年の

1月から新事務局長（フィリピン人）が執務を開始していた。

プロジェクトが徐々に実施に移されるようになると、自分とルイス事務局長はプロジェクトの開会式に積極的に出席した。そして、ルイス事務局長には式典スピーチの中で当該プロジェクトが日・ASEANの友好協力の証として、日本政府から拠出された連帯基金からの資金協力で実現されたことを必ず披露してもらうようにした。また、同時にASEAN基金活動のプレイアアップにも努めた。こうしてASEAN基金と連帯基金の知名度はASEAN域内の人々の間に徐々に浸透していった。連帯基金プロジェクトの成果は何かと聞かれれば、漠然とはしているがまずこうしたASEAN基金活動の知名度の浸透を挙げるのが良いかも知れない。

また、連帯基金はもともとASEAN域内の多国間（マルチ）協力のニーズを満たすために拠出された政治的な配慮に基づく資金だった。従って、やはり連帯基金プロジェクトが、日本やASEANの閣僚級会議の場で話題になることが最大の成果である。

それについて、幾つかのプロジェクトを例に挙げてみたい。

国際高等教育開発機構（FASID）では「共同体を中心としたエイズ・マネージメント・コース」を実施した。これはFASIDのマネジメントの下でASEAN各国のインターン研修生をタイの感染症対策病院に集めて実地研修を行い、修得した技術を研修生の母国で伝搬しようとするものである。このプロジェクトは2000年7月の九州・沖縄サミットの中で日本政府の沖縄感染症対策イニシアティブのフォローアップ・プロジェクトとして取り上げられた。

また、AFS-ジャパンでは2001年から「日・ASEAN高校生交流事業」を開始した。これは日本の高校生70名がインドネシア、フィリピン、マレーシア、タイの受け入れ先に約1ヶ月間ホームステイし、地元の高校生と交流する。そして、ASEAN各国（除、シンガポール）の高校生70名が日本を訪問して地方の高校生と交流する事業である。このプロジェクトは2000年11月のASEAN



サミットの場で日本政府より表明された。

遡って、1999年11月のASEANプラス3首脳会議の場で、日本政府は「東アジアの人材養成と交流の強化のためのプラン」（小淵プラン）を提唱し、その中に「ASEAN工学系高等教育ネットワーク」プロジェクトと「日・ASEANのNGOのパートナーシップの創造」プロジェクトがあったが、後に連帯基金を活用して実施することができた。

特異な例としては、タイのチュラポーン王女が主催するチュラポーン研究所が2001年6月から「ASEAN新規加盟国の環境毒物学に関する人材養成」を実施した。これはASEAN後発国（ミャンマー、カンボジア、ラオス、ベトナム）からチュラポーン研究所に研修生を受け入れ、環境に悪影響を及ぼす公害因子を分析する手法を教授しようとするものである。このプロジェクトはタイの王室番組で取り上げられ、連帯基金とASEAN基金の名前が王室を尊敬する多くのタイの人々の知るところとなった。ODA広報という視点に立つと、僅かなプロジェクト費用で絶大な広報効果を発揮したわけで、こうしたプロジェクトも印象に残るものとなった。

こうした成果とは別に、連帯基金を使って多くの人材養成関連のプロジェクトを実施した経験から得た反省も大いにある。プロジェクトを実施する以上は、その成果に対する期待は高い。投資をした以上はそれ以上の見返りが欲しいのである。実際、連帯基金プロジェクトは自分が見た限りでは概ねレベルの高い講師によって、質の高い研修が行われていた。しかし、研修生が母国に戻った後、研修成果をどのように伝搬していくかについては、幾つかの問題があるようだった。研修生が官公庁から派遣された公務員の場合には、ある程度研修成果が伝搬されると考えて良いだろう。これが民間からの研修生の場合には、折角修得した知識を基に自身のキャリア・アップの手段に使われることがある。また、折角研修で修得した知識が、就職口が無いために生かすことができなくなるといったケースがあった。フィリピンの技術教育熟練開発局（TESDA）

女性センターもこうした問題を抱えていた。このセンターは女性のための研修を実施しているユニークな組織である。しかし、ASEAN 各国から集まった女性たちが折角ここで技術を身につけても、彼女たちが母国に戻ると女性特有の社会的制約や経済情勢によって就職口や自活の道がなかなか開けないのである。人材養成関連のプロジェクトを実施する場合には、その分野の雇用環境も十分視野に入れなければ、相応の成果が期待できないケースもあるのである。

連帯基金プロジェクトも当初はとにかく質の高い研修や調査研究を実施することに主眼を置いていた。しかし、徐々にその成果を伝搬する方法についても考えるようになっていった。限られた予算でプロジェクトのフォローアップまでカバーすることは大変であったが、実施機関との協議の中で次第にフォローアップに関する作業もプロジェクト運営の重要な要素となった。プロジェクトの成果を最大限追求するならば、レベルの高い豊富な経験をもつ実施機関と継続的な関係を維持してプロジェクトを実施していく必要がある。特に、人材養成関連のプロジェクトでは息の長いプロジェクトが望まれる。しかし、これを費用対効果の面から考えると限られた資金では限界があるのも事実である。こうした場合でもレベルの高い実施機関との連携を強めて、研修成果をどのように ASEAN 各国に伝搬するかその手法を開発することも大切である。

インドネシアに遠隔地教育センター (SEMOLEC) という研修機関がある。インドネシアのように 1 万数千の群島 (その内 8 千余りの島に住民が暮らしている) から成っている国では、遠隔地の初等教育をどのように行うかが重要な教育政策になっており、SEMOLEC が重要な役割を担っている。遠く離れた群島で暮らす子供たちは小学校もなく十分な教育機会が与えられていない。こうした子供たちに対して都市部の教師が無線ラジオを使って授業を行うのである。こうしたスキルは SEMOLEC で開発されており、やはり群島の多いフィリピンでも開発されている。また、ミャンマー、カンボジア、ラオス、ベトナムなどの ASEAN 後発国の僻地教育にも十分応用可能である。SEMOLEC では 2001

年 8 月に、連帯基金プロジェクトとして ASEAN 各国から小学校の教師を招いて遠隔地教育に関するワークショップを開催した。このワークショップでは SEMOLEC が開発した英語教材で講義が行われたが、ワークショップ開催中に参加者が自助努力で教材を母国語に翻訳する作業が行われた。そして参加者は母国に戻って母国語の教材で遠隔地教育を実践したのである。もちろん参加者の母国での遠隔地教育は、それぞれの国の特殊事情を反映して試行錯誤の連続であったけれども、SEMOLEC から講師が派遣され現場の指導に当たった。このプロジェクトはフォローアップに重点を置いたものであったが、教育現場の教師の熱意に支えられて限られた資金で大きな成果を挙げることができた。

こうしたプロジェクトの成果をどのように評価するかについては、残念ながら自分の任期中に画一的な手法を確立することはできなかった。連帯基金プロジェクトではプロジェクト参加者に対して、一定のフォーマットに従ったアンケート調査を実施した。これでは参加者の多くはプロジェクトに参加できたことに意義を感じており、概ね評価は良である。しかし、これとて参加者の主観的評価であって、プロジェクトの客観的評価とはなりえないのである。

プロジェクトの評価に客観性を持たせるためには、社会・経済・政治・文化分野の横断的な要素を評価の基準や指標に加える必要がある。例えば、人材養成関連のプロジェクトは、開発途上国のキャパシティ・ビルディングを本来の目的としているため、プロジェクトの成果はそれぞれの国の社会経済政策への貢献度といった指標で評価できるのではないかと思う。

かつて、国連貿易開発会議（UNCTAD）などの場で先進国の経済協力の成果を高めるためには、開発途上国が良い統治（グッドガバナンス）、民主化の促進、汚職追放などを実現する必要性が叫ばれた。開発途上国が援助の吸収能力を高めるためには、グッドガバナンスを実現して、政府の政策立案能力を高めなければならないというのである。民主化の促進についてはアフリカ諸国では多党化が進み、国内政治情勢の不安定化を招く結果となった。しかし、グッ

ドガバナンスや汚職追放については、確かに開発途上国の援助吸収能力を高めるのに役に立ったと思われる。人材養成関連のプロジェクトも、グッドガバナンス、民主化の促進、汚職追放との関連で公的機関の政策立案能力を高めるのにどのような貢献をしたかといった視点で評価が行われることも必要であろう。

また、ASEAN 域内のニーズに合致したプロジェクトかどうかを判断する指標として、地域住民の理解と参加をどの程度得たものであったかなどを考える必要がある。地域住民が多数参加できるプロジェクトは、援助の成果が住民の間に浸透しやすく、効率的な援助になると考えられるからである。

日本の援助がこうしたニーズに応える必要性が生じていることも事実である。そのためには、アカデミックなアプローチができる専門家を開発途上国の公的部門に派遣することも大事であるが、人材養成関連のプロジェクト実施によるアプローチも忘れてはならない。そうした場合には、実施するプロジェクトはコンピューター・プログラム、ウェブサイトなどの活用によって、どの程度体系的な教材開発や報告書が作成され、それらがどのくらいの汎用性のあるものなのかといった指標で評価できるのではないかと思う。あるいはプロジェクトの成果としての知識を共有する人的ネットワークがどのくらいの規模で構築できたかを指標とすることもできるのではないかと思う。さらに、視点を変えてプロジェクトの財務管理に関する評価手法も確立する必要があるだろう。こうした評価は資金の流れを透明にし、汚職の発生を抑止する効果があるだろう。いずれにしても ASEAN 基金の活動が進展し、実施するプロジェクトの質が高まるにつれて、効果的な評価が行えるプロジェクトが増加していくことが期待される。

## 第5章 新たな知的貢献へのニーズ

1999年3月から3年3ヶ月の間、在インドネシア日本大使館員として ASEAN 基金の活動を支援してきたが、2002年5月末に在フランス日本大使館へ転勤することとなった。それまでにルイス事務局長を初めとして事務局スタッフと

は随分親しくなった。在フランス日本大使館への転勤が決まってからの1ヶ月余りの間、彼らとは繁茂に会い、時には昼食を共にしつつよく議論をした。お互いに別れを惜しんだわけではない。彼らの方は短い間にできるだけ自分の専門知識やプロジェクトの運営管理についての知見を吸収しておきたかったのだろうと思う。話の内容はもっぱら実施中のプロジェクトのレビューや実施予定のプロジェクトの課題などについて、自分の意見を聞くものだったと思う。

自分としても過去3年3ヶ月の間に、さらにプロジェクトの運営管理に関する専門知識や経験を蓄積したとの感があった。彼らに対しては自信をもって自分の意見を述べることができたと思う。他方、日本の援助とASEANとの関係については考えさせられることが多々あったと思う。つまり、これまで実施してきたプロジェクトが本当にASEANのニーズに合致し、人々の歓迎するところとなっているかどうかについては、まだまだ検討していく必要があることを痛感した。自分はジャカルタに赴任して、ASEANの専門家や有識者の声を直接聞くまでは、援助に対するニーズは短期間にはそれほど大きく変化するものとは考えていなかった。しかし、1997年7月にタイを契機として始まったアジア経済危機後のASEANの援助に対するニーズは、人々の意識の変化とともに大きく変化しつつあることを知った。

近年ASEAN域内では日本の援助に知的貢献を求める声が大きくなっている。これはアジア経済危機の教訓として、ASEAN域外からの経済支援を最小限に押さえ自立的な経済発展を模索し始めた結果だともいえる。そのための第一歩として、ASEAN先発国（タイ、マレーシア、フィリピン、インドネシアなど）では民間部門の経済活動の規制緩和、金融セクターの法整備、民間活力の導入や中小企業育成による資本市場改革などに力を入れ始めている。ASEAN後発国（ミャンマー、カンボジア、ラオス、ベトナム）は先発国の支援を得て、公的部門や民間部門の人材養成、能力開発（キャパシティ・ビルディング）が最重要課題となっている。また、アジア経済危機で発生した貧困層の拡大を食い

止めるために貧困戦略を立案することも ASEAN 共通の重要課題となっている。

このような公的部門の政策立案や法整備能力を高める政策分野の援助は知的支援と呼ばれ、ASEAN のニーズが最も高いものとなっている。ASEAN 各国では欧米先進国以上に日本からの知的支援に対する期待が高いのである。また、こうした変化は将来の日本の援助を考える上で試金石となるものと思う。

しかし、こうした政策分野の知的支援については、世銀、IMF は日本に先んじてグローバル・スタンダードと呼ぶべく確立した手法を持っているのである。その分析手法はセクター別に参加型貧困分析、公共支出分析、財務管理分析、金融セクター分析など過去の最適事例（ベスト・プラクティス）を参考にして確立されている。これに対して日本の援助は政策分野では、外務省や国際協力機構（JICA）が行ってきた雁行的経済発展を基本とする東アジア・モデルへの貢献、日本の経済発展を参考例とした日本モデルの立案、国別政策研究などが挙げられる。しかし、これらは歴史も浅く、主として日本の援助はフィールド中心で知的貢献とはほど遠い位置にある。

東アジア・モデルや日本モデルについても特殊な発展形態モデルというのが一般的な認識で、ASEAN 各国の政策分野へ貢献するためにはさらに研究を進めて客観性の高い分析手法を早期に確立する必要がある。日本がグローバル・スタンダードと呼ぶべき分析手法を確立することができれば、ASEAN から歓迎されることは間違いない。日・ASEAN 間の関係も一層緊密なものになり、人的交流もますます活発になっていくだろう。しかし、日本は縦割り行政（外務省、財務省、経済産業省、国際協力機構、国際協力銀行など ODA に関わる組織同士の横断的な連携協力が少ない）や援助後発国であることから人材不足などのハンデを抱えていることもまた事実である。

自分がジャカルタで勤務した経験では、ASEAN 各国の中では合理主義精神に基づく欧米先進国からの経済支援は彼らの国民性からすると必ずしも肌合いの良いものとなっていない。それに対して、日本の援助への一体感は強い。ま

た、将来の日本の援助に対する期待は大きい。他方、日本からみても ASEAN は援助重点地域である。同じアジア人同士としての精神的結びつきは強いのである。実際、自分がジャカルタで勤務して ASEAN 基金事務局スタッフとの職務上の一体感を強く感じた。一旦彼らから信頼を得ると、以心伝心で職務が遂行できるのである。日本の援助も数々のハンデを克服して、欧米先進国からみてもグローバル・スタンダードと認められるような援助スキームを確立することができれば、ASEAN に一層近づくことができるのではないかと思った。

最後に事務局スタッフと食事をした際、彼らがフランスではどのような職務に就くのかしつこく聞いたので、当面は援助とは関係ない仕事になりそうだが、将来機会があれば経済協力開発機構（OECD）で開発問題に携わりたいと答えた。彼らからは自分が OECD に勤務することになれば、アジアの視点に立って開発問題を研究して欲しいとの要望が出された。もっともなことだと思った。欧米先進国からみると、ASEAN はともすると看過されがちな地域であるからである。また、彼らには欧米先進国の開発途上国への援助には生理的な違和感があるようである。援助する側が優位に立って、援助される側が常に劣位に立たされた押しつけの援助スキームという感じがするのであろう。つまり、欧米先進国中心の援助の在り方に違和感を持っているのである。彼らのこうした感覚は ASEAN との一体感を喪失した援助感覚なのであろう。しかしながら、欧米先進国の援助スキームは長い植民地経営の経験から培われた優れたものであることも事実であろう。ASEAN 各国のニーズに合致した知的支援の援助スキームも、確かに日本よりかなり先んじている。

他方、同じ目線で仕事ができるフィールド中心の日本の援助の方が彼らにとっては肌が合うのだろう。こうした援助は開発途上国から歓迎され、優れた特質をもつ日本のお家芸的なスキームである。しかし、フィールド中心の手から手への技術援助は、時代の流れの中で ASEAN 各国のニーズからズレが生じ始めていることも認めねばならない。これからの日本の援助は、ASEAN のような

人材レベルの高い地域へは、政策分野の知的支援にもっと力をいれていくべきだろう。現在 ASEAN を最も重視している国は日本、中国、韓国である。この中では日本ははしなくも援助先進国である。日本が ASEAN のニーズに合ったグローバル・スタンダードを確立するためには、現在の援助スキームを見直して総合的な知的支援システムを作り上げることが必要であろう。ちなみに、日下部元世銀副総裁は、日本の援助が知的支援を実現するための方策として、個別の援助機関の枠を超えて、官庁などの公的部門、大学、研究所などのアカデミック部門、NGO、コンサルティング企業の間で、既存の実証研究、ケース・スタディ、分析手法など多角的な知識の交換を行うとともに、ウェブサイトを通じて知的共有化プラットフォームを構築することを提唱しており、これは一つの試案として示唆に富むものといえる。

2002年5月25日夕刻、自分はジャカルタを出発し、シンガポール経由でエール・フランス機に乗り込みパリへ向かった。機内は早くも西欧の雰囲気と香りに満ち溢れていた。美味しいフランス料理とワインを飲んで眠りに就こうとしたがなかなか寝つけなかった。それまでのジャカルタでの勤務のあれこれが脳裏に浮かんでは消えた。西欧的な雰囲気が体全体を包み込み、眠りを妨げていた。自分も随分 ASEAN にどっぷり浸かってしまったものだと思った。(了)



# ASEAN とアジア経済危機

青 山 利 勝

(私は 1999 年 3 月から 3 年 3 ヶ月の間ジャカルタにある ASEAN 基金という地域国際機関へ開発専門家として技術支援を行った。具体的には、日本政府が ASEAN 基金へ拠出した資金 (名称：日・ASEAN 連帯基金) を使ったプロジェクトの運営管理を指導したのである。優良プロジェクトを発掘するため ASEAN 先発国 (タイ、インドネシア、マレーシア、シンガポール、フィリピン) の多くのプロジェクト実施機関を訪問した。そして、その仕事を通じて ASEAN 域内の専門家や有識者と随分と親しくなった。こうした人たちとアジア、特に ASEAN 域内の経済問題や日本を含むドナー国との関係、そして援助の在り方などについて意見交換をする機会が多くあった。こうした意見交換を通じて、1997 年 7 月にタイを契機とした始まったアジア経済危機が ASEAN 諸国の人々に予想以上の深刻な影響を与えたことを知った。このため、アジア経済危機が ASEAN 諸国へ与えた影響について考えることが、私の長年の課題となっていたので、ここで本稿を記述することとした。)

## 第 1 章 アジア経済危機の発生

まず、アジア経済危機から振り返ってみたい。

1997 年 7 月にタイを契機としたアジア経済危機は、インドネシア、マレーシア、韓国、フィリピンへと瞬時に大きな広がりを見せた。それまでアジア各国へ投資されていた短期資金が一斉にしかも大量に流失したため、各国通貨は

大幅下落を記録した。タイ・パーツから始まった通貨の下落はインドネシア・ルピアやマレーシア・リングに飛び火した。さらにこの通貨下落は韓国、フィリピンへと広がりを見せた。こうした大規模な通貨下落が国境を越えて広がったのはアジア地域では初めてのことである。これらの国の経済運営に危機感を抱いた外国の金融機関や機関投資家は一斉に短期資金を引き揚げた結果、通貨下落をもたらし、それはさらには株式相場の大幅な下落を引き起こし、為替相場と株式相場の下落の連鎖が発生した。為替相場の下落は各国の外貨準備を激減させ対外債務を増大させた。また、株式市場の下落は企業の設備投資等の資金不足をもたらし、国内不況と失業者の増大をもたらすこととなった。そして、これらのアジア経済危機は世界同時株安の発端となるものでもあった。

それまで各国の銀行は外国から短期資金を借り入れて民間企業へ長期の貸し出しを行ってきっていたが、外国からの短期資金の流入が激減したため、これらの銀行はすぐに資金繰りに行き詰まってしまった。このため、企業の設備投資は減退し、不動産価格は下落した。経済活動は著しく停滞し不況と失業が蔓延する結果となった。また、為替相場が大幅に下落するということは輸入品価格が大幅に上昇することを意味し、人々の生活を圧迫することになる。当然の結果として各国の株式相場は大幅に下落し続け、これらの国へ直接投資していた日本の金融機関や企業も資産価値を減らして大きな打撃を受けた。アジア経済危機に見舞われたインドネシア、マレーシア、韓国、タイ、フィリピンをみると、全体として為替相場は2分の1に下落、株価も2分の1に下落、国内物価は大幅に上昇し、人々は物価上昇と失業の増大と不況の3重苦に苦しめられることとなった。

このアジア経済危機は域内だけにとどまらなかった。1998年8月にはロシア経済に飛び火し、ロシア政府は国債の償還を一時停止し、事実上のデフォルト（債務不履行）を行ったため、ルーブル貨は大きく下落した。このため利率の高いロシア国債を大量に購入していたロングターム・キャピタル・マネージ

メント（LTCM）は運用資金 800 億ドルの一角に当たる 80 億ドルの損失を出し破産に追い込まれた。その他にも、スイス系、アメリカ系金融機関もおおきな損失を出したといわれている。

それではアジア経済危機に見舞われたタイ、インドネシア、マレーシアの経済情勢について例示的に検証してみたい。

## 1. タイ

1997 年 7 月 2 日、タイ政府はそれまで続いていた通貨バートの漸減的な下落や株式市場の予想を超えた下落に歯止めをかけることができなくなり、対ドル相場ではバートを安定させるために採られていたドル・ペック制（米ドルに連動した管理為替相場制）を放棄し、変動相場制を採用することによってバートの実質的な為替切り下げを行った。この意図するところは、輸出不振に歯止めをかけ貿易収支を改善することにあつたと思われる。しかしながら、この措置は外国の金融機関や機関投資家からみて、タイ政府の困難な経済運営を表面化させることとなった。このためタイ政府の意図とは逆に対外的な不信感を高め、一挙に国際的な信用をなくす結果となった。そして、この直後にバートはドルに対して急激な下落（約 18%）に見舞われた。この時点からアジア経済危機が始まったといえる。

それ以前においてもタイの国内経済をみると、タイ政府は銀行の不良債権の増加、輸出の不振、国内インフレの高進などによって、貿易収支の悪化や財政赤字の増大に苦しんでいた。1991 年の対外債務は 300 億ドルだったのに対して、1996 年末の対外債務は 800 億ドルに膨らんでいた。このためバートの対ドル為替相場は漸減的に下落し株式市場も下落し続け、民間金融機関も債務が膨張したため経営危機に直面し、大手不動産会社の倒産が相次ぐ事態となっていた。このため、1996 年 11 月の総選挙で誕生したチャワリット政権は、1997 年 1 月に特別金融対策基金を設立し、債務の膨張を食い止めようとした。しか

しながら、民間金融機関の債務総額が 6,000 億バーツに達していたにもかかわらず、特別金融対策基金はわずか 700 億バーツにすぎず焼け石に水の状態だった。また、株式相場の下落を食い止めるために、金融関連株の取引を停止した。さらに、同年 5 月中旬に至って、タイ中央銀行はバーツの下落を食い止めるため必死の対応を迫られることになった。外国の金融機関や機関投資家は、急激に膨張し続けるタイの対外債務を警戒して、短期資金の流入を停止し、大量のバーツ売りを行うようになっていった。タイ政府はその防戦のためにバーツ買いの市場介入を断続的に実施していた。かつてない規模のバーツ売りに直面して外貨準備が枯渇したタイ外務省と中央銀行は、マレーシア、シンガポールに資金協力を要請した。これに対して両国政府はアジア的連帯を政治的アピールとして全面的に打ち出し、急遽タイ政府に資金援助を行った。

しかし、こうした資金協力にもかかわらずバーツの下落は止まらず、株式市場も下落し続け、対外債務が GDP の 50% を超えたことから、外国の金融機関や機関投資家はタイの経済情勢の急激な悪化に危機感をもち始めていた。そして、タイ政府が採ったドル・ペック制から変動相場制への移行を契機として投資した短期資金を大量に引き揚げてしまった。こうしてバーツの下落が株式相場の下落を引き起こし、株式相場の下落がバーツの下落をさらに促進するという下落の連鎖が起きる結果となってしまった。

1997 年 7 月 28 日、タイ政府は最後の手段として IMF に資金援助を要請した。8 月 20 日にはタイ政府と IMF の間で 39 億ドルの融資が正式に合意された。これによってタイ政府は IMF 主導の処方箋（コンディショナリティ）を受け入れ、厳しい財政金融政策や構造改革を断行することとなった。金融改革では 58 の金融機関が業務停止となり、IMF 主導の経済再建計画を受け入れることになった。それ以外でも、世銀、アジア開発銀行（ADB）、日本政府、中国からの融資を受けて、総額 172 億ドル（含、IMF）の資金が注入された。

こうした中でバンコクの現状を見ると、それまで自動車数はバブルを反映

して無制限に増え続け、国際空港から市内までは恒常的に交通渋滞が発生していたが、アジア危機以後には交通渋滞は解消してしまった。また、企業倒産により大量に発生した失業者が田舎の出身地へ戻ったため、市内は一時的に人口が減少してしまっていた。

## 2. インドネシア

1997年7月、タイを契機として始まったアジア経済危機直後の同年9月に、インドネシアは民間短期資本の大量流出によってルピア貨の暴落に見舞われた。このためインドネシアの外貨準備は一挙に目減りし、対外債務が一挙に膨らんだ。それまでアジアの優等生を自認し、順調な経済成長を続けてきたインドネシアは、またたく間に重債務国に転落し、外国の経済支援なしには自国の経済運営を行うことができない状況に追い込まれてしまった。この情勢を受けてインドネシア政府は国際社会に向けて緊急融資を要請した。同年10月にはインドネシア支援国会合が開催されて、世銀、IMF、アジア開発銀行（ADB）、日本政府の協調融資が合意された。そしてIMF主導で経済改革のための処方箋が提示された。それは緊縮的な財政金融政策と構造改革を求めるものであった。

財政金融政策については、経営が悪化していた民間銀行16行の業務停止、食料、燃料、電力料金、公共交通料金、基礎医薬品への価格補助金制度の廃止が求められた。構造改革については、食料調達庁の食料品の取引と輸入独占の廃止、国民車プロジェクトに対する優遇税制の廃止、小売業への外資参入の自由化などが求められた。民間銀行の業務停止や構造改革の主眼とするところは、スハルト・ファミリーとそれを取り巻く華僑資本の汚職排除を目的としたものであったために、スハルト大統領にとっては屈辱的な内容だった。インドネシア政府が財政削減の一環として、人々の生活に直接影響するガソリン税など公共料金の値上げを発表すると、ジャカルタ市内でデモが頻発するようになった。この国民の不満はスハルト体制の腐敗に直接向けられるようになって、民衆暴

動へと繋がっていった。こうした政治の不安定化はさらに大規模な資本流出を誘発し、ルピア貨を急落させ、経済危機に拍車をかける結果となった。こうした社会混乱が引き金となって、1998年5月にはスハルト大統領は退陣を余儀なくさせられた。

自分がジャカルタに赴任した1999年3月にはこうした社会的混乱は一応収束し、人々の関心は民主化の流れの中で行われる総選挙に集中していた。ハビビ大統領（当時）は東チモールの独立を認めたことが政治的失脚の原因となり、総選挙ではインドネシア最大のイスラム教団体であるナフダトール・ウラマ（NU）の精神的指導者であったワヒド氏が大統領に選出された。このワヒド大統領（当時）も言論問題や食糧調達庁の汚職問題に巻き込まれて失脚し、2001年春には最大政党である闘争民主党のメガワティ副大統領が大統領に昇格した。しかし、その間にもアチェ、イリアンジャヤの分離独立運動の激化やアンボン、マルク諸島でのイスラム教徒とキリスト教徒の宗教紛争、東カリマンタンでの民族紛争など政治的、社会的に危機状態が続いていた。政府もこうした国内問題に有効な手段が執れなかったために、政治的な不安定が外国投資や為替相場にも悪影響を与え、経済情勢も一向に回復軌道に乗れない状態が続いていた。特に、社会的なダメージは大きく、地方で食えなくなった農村労働者が都市になだれ込んだ結果、失業者は急増し治安の悪化と犯罪が急増した。こうして社会的弱者である貧困層は増大し、その結果人々の間に荒廃とした挫折感をもたらす結果となった。

### 3. マレーシア

マレーシアの経済は1988年頃から順調に成長し、1997年7月にタイでアジア経済危機が発生するまでそれは続いた。また、この時期には日本を初め外国からの短期資金がアジア各国の経済成長を見越して流れ込むようになっていたが、マレーシアの金融システムはうまく機能しており、金融機関を通じた国際

資本移動はおだやかに抑制されていた。したがって短期資金への依存度は低く、タイや韓国に比べて対外債務の割合も低かった。

それにもかかわらずアジア経済危機が発生すると、マレーシアから短期資金が大量に引き揚げられるという資本逃避がおり、対ドル・マレーシア・リングの下落や株式市場の下落を引き起こした。資本逃避が起きた主な原因としては、1997年7月のドル・ペック制（米ドルに連動した管理為替相場制）から変動相場制への移行によるタイ・パーツの実質的な切り下げによって、マレーシア・リングもいずれ為替切り下げを行わざるをえないとの危機感が機関投資家の間に広がったことによる。同年8月マレーシア政府は悪化する経済情勢に対して、マレーシア・リングの切り下げを行うとともに一般的な経済調整政策によって事態を乗り切ろうとした。まず、緊縮財政政策と金利引き上げによって貨幣供給量を減らす金融引き締め政策を実施した。しかしながら、金融引き締め政策が銀行の貸し出し低下をまねき、企業の資金需要が減退したため、経済情勢は徐々に悪化した。

様々な景気浮揚策を実施したマレーシア政府は従来型の財政金融政策を変更して1998年9月から新たな経済調整政策として、①新たな資本移動に制限を設けること、②緊縮財政と緩和的な金融政策を連動させること、③一定期間対ドル・マレーシア・リングを3.8リングとする固定相場制を採用すること、とした。

資本移動については、外国の機関投資家は投資した短期資本を最低12ヶ月間マレーシア国内に維持することが求められ、短期資金を海外へ資本移動させるためには10%から30%の税金が課せられた。この政策は短期資金の資本流失のタイミングを遅らせ、経済情勢の悪化を遅らせる効果を挙げた。

金融政策の緩和は金利を段階的に引き下げることで実施され、短期資本の移動規制とあいまって企業の資金需要をある程度満たすことができたため経済活動の停滞を防ぐ効果を挙げた。また、緊縮財政を緩和し公共投資を増加させた

が、これには輸入を増加させないプロジェクトや計画から実施まで短期間で効果が早く現れるプロジェクトが慎重に選ばれた。これらの政策は新たな需要を喚起し景気後退に歯止めをかける一定の効果があつたと考えられる。

採用された一定期間の固定相場制のレートは、他のアジア通貨に比べて実勢レートで過小評価されたことから、輸出を増大させることになって景気回復を助長することとなった。さらに、固定相場制は変動相場制による為替相場の不安定性を減少させることによって、外国貿易への依存度の高いマレーシア経済にプラスの影響を与える結果となった。

こうしてマレーシアはアジア経済危機発生の2年半後の2000年初頭には世銀・IMF等からの資金援助なくして経済の自立的な回復の見通しを持つことができるまでになった。

## 第2章 アジア経済危機の背景

前述（第1章）のタイ、インドネシア、マレーシアの事例のように、アジア経済危機の発生の態様やそれへの対策は一様ではない。しかし、それ以前に共通するアジア諸国の経済情勢については、1980年代のアジア諸国の中には後に「東アジアの奇跡」（世銀報告）と呼ばれる経済成長の経済環境が整いつつあり、これらを好感して日本を初めとする外国からの投資が増加したことが、経済成長の原動力となっていた。ただし、アメリカ依存の輸出主導型の経済成長がアメリカの景気に左右されやすかったことやアジア各国が増加する短期資金をコントロールできる効果的な金融システムを持っていなかったことなどがアジア経済危機の引き金になったと指摘できる。

ここではアジア経済危機の背景が歴史的にどのように形成されていったかについて、概略的に述べてみたい。

1950年代以降のアジア各国の経済開発政策は、農業生産の拡大と輸出振興を中心に行われた。例えば、タイでは1950年代から80年代にかけて、タイ米



の耕作面積は約3倍に拡大し、その輸出の伸びは年平均12%に達していた。他方、これらの国ではその後、ミニ工業化国家を目指した経済成長戦略がとられた。それは日本の昭和30年代の高度経済成長時代に類似している。1970年以降90年までのアジアの成長率は年平均7.6%に達しており、これは世界経済の成長率の年平均3%の2倍以上になっていた。ミニ工業国家を目指すためには、国内で生産された製品が海外で売れ、それにより得た輸出所得で原材料を輸入する必要があった。アジア諸国の主な輸出先はアメリカで、原材料の主な輸入先は日本だった。ただし、工業製品の利益は、生産コストの削減努力や技術革新などの努力によっても5%以内というもので、輸出品となった場合、為替変動によって容易に利益を失う可能性が高かった。このためアジア各国はアメリカ向け輸出の為替変動のリスクを極力抑えるため、対ドルの為替相場に一定の目標値を設けて、それを維持するためにドルと連動させて現地通貨を「売り」「買い」するドル・ペック制（米ドルに連動した管理為替相場制）を採るようになっていった。

この時期の輸出振興によるアジア各国の経済成長については、世銀報告「東アジアの奇跡」の中で北東アジアと東南アジアに区分して、その要因を次のように分析している。「北東アジアでは、特定の輸出産業を振興し、また輸出振興と国内市場保護を制度化しようとする努力がみられた。これに対して、東南アジアの輸出振興戦略は、高度に特定化されたインセンティブにはあまり頼らず、輸入保護の漸進的な削減、輸出業者への支持、そして輸出品生産への投入材に関する免税体制からなるものであった。」

1980年代前半には、アジア各国の順調な経済成長を期待して、外国からの直接投資が増加したため、企業の投資意欲が増大し、好調な経済を反映して国内インフレが徐々に高進するようになっていった。他方、アメリカを中心とする国際的な金利上昇による直接投資の減少や一次産品価格の下落による輸出所得の減少によって、アジア各国の対外債務は増加し、緊縮的な財政金融政策が

必要となった。アジア各国はこうした国内需要の停滞と経済成長の減速から抜け出すため、外国からの短期資金の流入に関する規制を緩和し直接投資を呼び込むとともに、為替の切り下げによって国際競争力を高めて輸出振興を図る経済政策を採った。

1980年代後半に入ると、バブル期の日本から大量の余剰資金がジャパン・マネーとして流れ込み、アジア各国のミニ工業化政策を支えるようになった。1985年から96年までのアジア各国のGDP成長率は年平均8%に達し、製造業従事者数は15%以上増加していた。このように、1980年代のアジア各国は、外国からの直接投資、特に日本からのジャパン・マネーに支えられてミニ工業化を図り、生産された工業製品をアメリカに輸出して輸出所得を稼いでいた。この輸出所得で部品や中間製品などの原材料を得て工業製品を生産していた。このため、日本を含むアジア域内は流通が活発化し、好況な経済循環が実現されることとなった。

さらに、アジア諸国の国際競争力の向上に最も貢献したのが1985年9月の「プラザ合意」である。アメリカは先進5ヶ国蔵相・中央銀行総裁会議をニューヨークのプラザホテルで開催し、ドル安誘導のための為替相場への介入を各国に合意させた。これによって米ドルの価値は低下しアジア各国の通貨価値が上昇したため、輸入原材料価格が低下し、農業国家からミニ工業国家を目指すアジア諸国の経済成長に貢献する結果となった。また、アジア諸国の低賃金の労働力も国際競争力の向上に寄与するところとなっていた。

1990年代に入ると国際的な資本の自由化の流れが加速されるようになった。アジア各国もこの流れに乗って金融機関の資本勘定への規制を緩め、銀行、企業に海外からの借り入れを積極的に奨励するようになっていった。タイでは1993年にオフショア市場（規制の少ない自由な金融市場）が開設されると、民間銀行は他国の金融機関から安い金利でドル融資を受けられるようになって、大量の民間の短期資金が流れ込むようになった。また、アジア各国の民間銀行

の金利は自由化され、企業の投資意欲をかきたてた。活発な経済活動を反映して、証券会社が次々と設立され株式投資が活発になっていった。空前の株ブームが起り、建設ラッシュや贅沢品の車が急増した。インドネシア、マレーシア、韓国、タイ、フィリピンの民間資本総額は、1994年に410億ドル、96年には930億ドルに倍増していた。しかし一方で、流入した外国からの短期資金は不動産投資など経済の実体を反映しない投機資金として活用されるようになっていった。こうした経済のトレンドは日本のバブル期と同じ軌跡を辿っており、不動産価格が低迷するとともに、民間銀行の不良債権は増加し、インフレが高進した。大手不動産会社の倒産、民間金融機関の経営危機などが次第に表面化するようになっていった。また、アジア各国が自国通貨の為替安定のために採ってきたドル・ペッグ制（米ドルに連動した管理為替相場制）も、経済成長とともに実勢レートよりも高く評価されるようになって輸出不振や国際競争力向上の足枷になって、国内経済の不振の原因となっていた。

また、1994年に中国が国内経済の不況から輸出産業を奨励するため、通貨元の為替レートを1ドル5.7元から8.7元に引き下げ、国際競争力の向上を図ったこともアジア各国の輸出不振に拍車をかける結果となった。さらに中国の安価な労働力と安い製品価格もアジア各国の脅威となった。

世界的に見ても1990年代半ばには、コンピュータや電子産業などで輸出振興を図っていたアジア各国は、世界的なエレクトロニクス産業の不振で打撃を受けていた。靴や繊維産業も同様な状態に置かれていた。また、アジア各国はバブルによって労働賃金は上昇し、外国から見て儲かる有利な投資環境ではなくなっていた。

こうして国際経済環境の悪化が徐々に進行していたが、他方で外国からは大量の短期資金があいかわらず流れ込んでいた。そのため行き場を失った余剰資金が投機資金となって景気を過熱させたため、アジア諸国は流入し続ける短期資金と債務の増大に懸念し始めていた。例えば、タイでは1993年のオフショ

ア市場（規制の少ない自由な金融市場）を開設後、短期資金の大量の流入を懸念して、証券監視委員会や投資顧問委員会を設立して、高騰を続ける株式相場を冷やしたり、短期資金の流入を監視する制度を創設していた。各国政府とも決して手をこまねいて短期資金の流入と過熱化する株式市場を放置していたわけではない。問題は短期資金の流入の規模と速度に各国政府の経済政策が追いつかなかったことにある。

さらなる問題としては日本を含む欧米の資本市場の規模とアジア各国の資本市場の規模の相違にあると考えられる。大きな資本市場から小さな資本市場に短期資金が大量に流入したため、為替相場は大きく変動し、これが為替相場を引き上げ、株式相場を引き上げたのである。この短期資金が金融機関を通じて企業の投資活動に振り向けられ経済成長を促進するとともに、余剰資金は投機資金として株式や不動産投資に向かったのである。この短期資金は借入金であり、財政赤字を増大させるが、経済活動が好調で輸出が順調に伸びれば輸出所得で財政赤字を補填することができたはずである。しかしながら、国際経済環境の悪化や国内インフレの高進等で輸出不振に陥るとき、各国政府は貿易収支の悪化と財政赤字の増大に苦しむことになる。こうした中で、政府の経済政策の信用が国際的に失墜し、外国からの短期資金が短期間に一気に引き揚げられる事態が生じたためにアジア経済危機のような状況が現出したのである。

### 第3章 アジア経済危機への ASEAN 諸国の対応

アジア経済危機への各国の対応は、前述（第1章）したようにインドネシアやタイが世銀・IMF などからの資金援助を要請せざるを得なかったのに対して、マレーシアは外国からの資金援助を仰ぐことなく危機を切り抜けた。アジア経済危機が発生する以前のそれぞれの国の経済状況が違っていたことが、危機への対応の違いとなってあらわれたことは事実であろう。しかし、IMF の指示に従わず独自の経済調整政策を実施して危機を切り抜けたマレーシアと、

IMF の指示に従い IMF の融資を受ける代償として処方箋（コンディショナリティ）を受け入れて、厳しい金融財政改革を実施したタイ、インドネシアを比較して、どちらが適切な選択だったのか検証してみる必要がある。

前述（第 1 章 3）したマレーシアの短期資本の規制に対する IMF の反応は当初否定的なものだった。「ウォール・ストリート・ジャーナル」（1998 年 11 月）によると、IMF はマレーシアが 1998 年 9 月に短期資金を対象とした資本逃避の規制を打ち出すと資本の移動に対するどのような制限も投資家の投資行動にマイナスの影響を与えるため、投資資金の減少が国内の開発資金不足を招来するとして否定的な見解を示していた。また、投資家や経済アナリストの見解も資本移動の制限は国内にとどまった短期資金が間違った経済調整政策のために無駄に使われる恐れがあるとして否定的な反応を示していた。しかしながら、マレーシアの経済が回復するにつれて、その経済調整政策の正しさが証明されることになって肯定的な評価が大勢となった。IMF も徐々にこうした評価を受け入れるようになった。

IMF の「世界経済見通し 1998/99 年」によると「過小評価された対ドル・マレーシア・リングの固定相場制の導入が輸出や生産の急速な回復にプラスとなっていることが明らかになるにつれて、市場の評価はより肯定的になった。マレーシアの経済パフォーマンスに対する伝統的なアナリストの不安に反して、一時的な規制はさほど大きな害を及ぼさなかったことを示している」とする見解を表明していた。

他方、タイや韓国は IMF から融資を受け入れて厳しい金融財政政策を実施し、比較的早期に経済を回復することができたが、同じく IMF からの融資を受け入れて厳しい金融財政政策を実施したインドネシアは経済回復が著しく遅れる結果となった。

タイ、韓国、インドネシアの経済危機に対する IMF の見解は、これらの国の金融システムの脆弱性を指摘したうえで、IMF の融資の条件として非常に

厳しい構造改革を求めるものだった。構造改革の中には金利の引き上げ、緊縮財政の実施、金融および企業部門の再構築、金融部門の規制と監督の強化、企業ガバナンスの確立などが含まれていた。

特にインドネシアに対する IMF の見解は、インドネシアの経済危機の主な原因を、国内の制度基盤、特に金融制度の未整備に求めるものだった。つまり、海外から大量に流入した短期の投資資金は国内の不動産投資に向かい、バブルを引き起こした。それは明らかに金融部門の投資資金の配分の誤り（リスクの高い部門への資金の増加等）や企業の過剰投資によって引き起こされたものである。また、金融セクターに投資資金をコントロールする能力がなかったために、余剰資金が投機資金として使われ、インフレを高進させることとなったというものである。

インドネシアでは経済危機は深刻な社会問題を引き起こしていた。当初インドネシア政府は金利を引き上げインフレの沈静化を図ったが、貧富の差の拡大による社会不安やスファルト・ファミリーの汚職体質の経済運営への人々の不満などが政治の不安定化となって現われていた。こうした国内経済の混乱で外国の機関投資家の不安が高まっていたときに起きたのが、タイを契機とするアジア経済危機であったのである。短期資金が短期間にしかも大量に引き上げられたため、現地通貨ルピアは暴落し、それに連動して株式相場は下落し国内経済は一気に困難に陥る結果となったのである。

こうした不透明感の漂う不安定な経済状況をもたらした責任は、第一義的にはインドネシア政府の弱い政治的イニシアティヴに求める声大きい。しかし、エコノミストの間では IMF の処方箋（コンディショナリティ）の誤りを指摘する声が多くあるのも事実である。つまり、IMF の処方箋は当初から開発独裁や汚職追放を目的としたガバナンスの改善、民主化要求が前提であったというのである。また、こうした IMF の政治への政策的な介入がインドネシアの政治的不安定を起こす原因となったというのである。また、アジア経済危機の

原因について IMF の分析の誤りを指摘する声もある。アジア経済危機の本質について、IMF はアジア諸国の薄弱な経済構造に求めている。これに対してインドネシアの公的部門には政府主導の開発行政を牛耳っていたエコノミストが数多くいたが、彼らの多くは、ヘッジファンドのような規制のない民間短期資本の気まぐれな移動にアジア経済危機の本質を求めている。そして民間短期資本の不安定な移動を規制することが先決であるというのである。アジア経済危機前まではインドネシアは、開発独裁体制下とはいえ多様性の中の統一を維持しつつ、経済成長を達成してきたアジアの優等生であったとの意識が強いことも、世銀、IMF の処方箋への批判に一役買っていた。

#### 第 4 章 アジア経済危機の本質

アジア経済危機の本質については既に様々な側面から検証されているが、ここでは国際経済の中で巨大化した投機資金が開発途上国に与える影響について、架空経済の膨張、巨額の投機資金の出現、各国の金融市場の規模の格差の 3 つの要因から考察してみたい。

##### 1. 架空経済の膨張

アジア経済危機はそれまでアジア各国に投資されていた短期資金が一斉に流失したことから、ドル・ペック制（米ドルと連動した管理為替相場制）により一定水準を維持してきた各国通貨の為替相場が同時に下落したことが端緒となっている。各国の銀行は外国から短期資金を借りて開発資金として国内企業に長期の貸し出しをしてきたが、通貨価値の下落によって対外債務が増大した結果、たちまち資金不足に陥った。設備投資は中断し、不動産価格は下落したため、不況と失業が国内を襲うこととなった。

経済危機を招来した本質として、国際金融市場に巨額な投機資金が出現し、これが实体经济から架空経済への膨張の原動力となったという国際経済の根源

的な変容が指摘できる。この変容の要因としては、後述（第4章2）するように先物取引の進展による投機資金の巨額化が挙げられる。それでは何故に投機資金が巨額化したのか。先物取引が活発化する以前の国際経済は、国連貿易開発会議（UNCTAD）や世界貿易機関（WTO）の活動に象徴されるように、实体经济に基づく国際貿易であった。国際貿易では実際の需要に従って各国の通貨がモノとサービスを買っていたのに対して、実際の需要とは関係ないところで、ある通貨が他の通貨を売り買いするという架空経済が進展するようになっていった。そして、世界の貿易額と外国為替取引額の大幅な乖離が生じるようになった。これはモノ・サービス取引による需給関係が為替相場を決めるのではなく、通貨の投機的な売買が為替相場を決めることになったことを意味する。

この通貨による先物為替取引を可能にしたのは、1984年4月および5月の「日米円ドル委員会」による実需原則の撤廃と円転換原則の撤廃である。実需原則の撤廃とは、企業や機関投資家が实体经济に関係なく、自由に先物為替取引を行うことを可能にした措置である。円転換原則の撤廃とは、金融機関が量的な制限なく外貨を円へ転換することを可能にした措置である。こうした金融の自由化に加えて、1985年9月にアメリカは先進5ヶ国蔵相・中央銀行総裁会議をニューヨークのプラザ・ホテルで開催し、「プラザ合意」を成立させた。これによってアメリカの為替相場への介入政策が是認され、ドル安円高が進むことになった。これによって財務省の「外国為替特別会計」には外貨準備が著しく増加し、それに見合った円資金が金融市場に大量に出回ることになった。日本銀行は市場にあふれた円を回収するために保有の国債を売って円を回収し、インフレを抑制しようとした。しかしながら、回収しきれない余剰資金が滞留し、株式投資や土地投機に向かいインフレを助長し、バブル経済を現出させた。

これと類似の現象がアジア各国でも現出した。日本のバブル経済で生じた余剰資金（ジャパン・マネー）や外国からの投機資金が短期資金としてアジア各国へ流れ込み開発資金として経済成長を支えた。これに対応して各国政府は金



融機関の規制緩和やオフショア市場（規制の少ない自由な金融市場）の開設による金利の自由化などの経済政策によって、積極的に外国からの短期資金を呼び込むことで対応した。しかし、短期資金が欧米に比べて小さな規模のアジアの資本市場に短期間に流入したため回収できなかった余剰資金が株式投資や不動産投資に向かい、アジア各国でも日本のようなバブル経済が現出することとなった。こうした現象をポール・クルーグマン MIT 教授やジェフリー・サックス・ハーバード大学教授は、幻のアジア経済と呼んで、バブル経済がはじけアジア経済危機が発生する危険について、警鐘を鳴らして警戒を呼びかけていた。

## 2. 巨額の投機資金の出現

1980年代から90年代の国際経済の特徴は、上述の架空経済の膨張を支えた巨額の投機資金の出現である。戦後のアメリカの経済成長は、大量生産システムの確立によって支えられていた。アメリカの資本主義は大きく花開き賃金は上昇し、人々の生活は豊かになっていた。こうした中で勤労者の老後の安定を図るために年金基金が普及し、その老後が保障されるようになった。年金基金の大手には、全米教職員組合年金基金、カリフォルニア職員組合年金基金、ゼネラル・モーターズ年金基金など巨大企業の年金基金が設立されている。多くの年金基金が設立されることはアメリカ社会の豊かさの象徴でもあった。これらの年金基金は世界中の国々の株式に投資して基金の原資を増やしていた。ただし、内国歳入法 401K 条項によって税金の優遇措置が与えられるとともに、分散的な運用が義務づけられ、複数の投資資金の運用会社に基金の運営が委ねられていた。これらの年金基金が機関投資家の資金として世界の株式市場に進出して、各国の株式市場を動かすファクターとなっていた。

これ以外に公的な規制を受けないヘッジファンドが各国の株式市場を動かすファクターとして存在する。ヘッジファンドは特定の資産家、機関投資家から

資金を集めて各国の株式市場に参入し、株や国債を買いあさる。その手法は低金利の国の通貨を借り入れ、その資金で高金利の国の通貨に転換しその国の国債を購入し、その金利差で利益をえる。さらに、その国債を担保に新たな資金融資を受けて、新興国の株や債権を、デリバティブ（金融派生商品）を使って購入し利益を得るのである。このデリバティブ（金融派生商品）という手法をつかうと、わずかな証拠金（元手）で何十倍もの先物取引を行い、利益を得ることができるのである。先物取引はもともと商品の価格、金利、為替の変動などの先行きが不透明な対象に対するリスクを回避することを目的としておこなわれていた。ところが市場原理主義の申し子ともいえるデリバティブ（金融派生商品）が登場すると、株式市場は古典派経済学の定説のような自由な経済市場ではなくなり、機関投資家の将来の値上がり、あるいは値下がり予想に基づいた投機目的で株の売買が行われるようになった。これがレバレッジ（てこ）効果によって巨大な架空経済を形成するようになったのである。国際決済銀行の統計によると 2004 年時点のデリバティブの決済残高は 2 万 5 千兆円となっており、これは過去 10 年間で 25 倍に急増している。

また、デリバティブは将来の株式価格の権利を売買するだけなので貸借対照表には記載されない。したがって、わずかな証拠金でレバレッジ効果による巨額の先物取引が行われるため、金融機関や投資会社が突然倒産したり、そこに資金運用を委ねていた大企業が連鎖倒産してしまうことがあるのである。1995 年にはイギリスのベアリングス・バンクが 7,000 億円の損失を出して破産した。また、1998 年にはロングターム・キャピタル・マネージメント（LTCM）が破産し、2001 年にはエンロンが破産した。

こうした金融機関や投資会社が破産したために大企業の連鎖倒産が発生すると、国際金融市場を自由に動き回る投機資金に対する批判が噴き出し、その代表であるヘッジファンドがやり玉に挙げられるのが通例である。ただし、ヘッジファンドは公的機関への登録が義務づけられていないし、業界団体も存在し

ないことから統計が存在せず、実態が把握しづらいため、こうした倒産にヘッジファンドがどの程度荷担していたかは不明である。しかしながら、ヘッジファンドが世界経済、特に世界の株式市場の攪乱要因となっている事実を否定する人はいない。

ヘッジファンドは株式市場のみならず商品取引市場、債券市場等でも投機的行動によって利益を上げている。ヘッジファンドは 1980 年代から 90 年代にかけてその数は急増し 5,000 社を超えるといわれているが、アメリカ的な組織的投資行動の先導役となっており、しばしば株式市場を攪乱する要因となっていると指摘する声があるのも事実である。

### 3. 各国の金融市場の規模の格差

上述の巨額の投機資金が利益を求めて向かうところが各国の株式市場などである。株式市場の流動性、つまり株の売買が活発に行われる株式市場は機関投資家にとって魅力ある市場であるといえる。しかし、各国の株式市場の規模は、売買総額ではなく、通常そこに上場される株価（資産）の時価総額をもって表される。時価総額は為替の変動によって大きく変わるが、例えば、アジア経済危機直後の 1997 年 8 月と一年後の 98 年 8 月のアジア各国の株式市場の時価総額について、アメリカ市場を 100 として比較してみると、日本（32.9%、19.3%）、

世界の株式市場の時価総額による比較

（アメリカを 100 とする）

	1997 年 8 月	1998 年 8 月
アメリカ	100	100
イギリス	21.9	22.7
ドイツ	7.9	9.9
フランス	6.5	8.9
日本	32.9	19.3
香港	4.8	2.7
台湾	4.1	2.1
オーストラリア	3.5	2.7
韓国	1.7	0.5
マレーシア	1.8	0.46
シンガポール	1.3	0.6
インドネシア	0.7	0.13
フィリピン	0.5	0.2
タイ	0.46	0.17
ニュージーランド	0.4	0.2

大和総研資料による。

イギリス (21.9%, 22.7%)、ドイツ (7.9%, 9.9%)、フランス (6.5%, 8.9%)、タイ (0.46%, 0.17%)、インドネシア (0.7%, 0.13%)、マレーシア (1.8%, 0.46%)、韓国 (1.7%, 0.5%) となっている。

この資料から日本を含むアジア各国の株式市場は、経済危機発生後1年で軒並み株価の下落に見舞われていることがわかるが、それよりも顕著な事実アメリカを中心とした先進国の株式市場とアジア各国の株式市場の規模の顕著な違いである。経済危機に見舞われたアジア各国の株式市場は、アメリカの市場に比べて100分の1前後かそれ以下、経済危機1年後の市場規模は400から500分の1以下となってしまう。市場規模の大きい株式市場を動き回る投機資金の規模は当然巨額であり、これが短期資金として市場規模のきわめて小さな株式市場に短期間に流入すると株式市場が暴騰するのは当然の帰結である。また、逆に短期資金が市場規模の小さい株式市場から短期間に流失すると株式市場が急落するのも当然の帰結である。

1980年代に金融の自由化が進展し、資本移動つまり投資資金の国境を越えた移動が自由に行われるようになった結果、巨額の投資資金がアジア各国に流入し、これが各国の経済成長を支える原動力となった。特にタイ、マレーシア、インドネシアでは直接投資の増加と株式市場への投資資金の大量流入などに支えられて経済成長は軌道に乗った。しかし、こうした大量の短期資金の流入は、多くの製造業での過剰投資や株式市場、不動産への投資ブームを引き起こした。アジア経済危機の引き金を引いたタイでは、1995年から対GDP比8%となる経常収支赤字が発生していたところに、1996~97年に輸出の伸びが大幅に減速し株式相場が急落したことに、外国の機関投資家が危機感を抱いて短期の投資資金を引き揚げたことが株価と不動産価格の暴落を招く結果となった。

このように巨額の投資資金が規模の小さいアジア各国の株式市場に短期資金として流入し、流出したことがアジア経済危機の本質にあると考えられる。

## 第5章 IMF の処方箋と ASEAN の見方

アジア経済危機が発生してから1年後の1998年11月、マレーシアのクアラルンプールで開催されたアジア太平洋経済協力会議（APEC）においてアジア各国は、アジア経済危機の再発を未然に防ぐため、短期資金の移動を防ぐ何らかの規制措置をとることを提案し、メンバー国の合意を要求した。これを強硬に主張したのはマハティール・マレーシア首相（当時）だった。彼の主張するところは、ヘッジファンドが恣意的に投機資金を短期資金としてアジア各国の株式市場に自由に流入、流出することによって、為替相場が不安定になり、株式市場の攪乱要因となる場合には、ある一定期間の固定相場制の採用やある程度の資本取引の制限を行うことが、自国の経済を防衛するうえで必要であるというものだった。これに対してアメリカやイギリスは「ワシントン・コンセンサス」を盾に国際経済の健全な発展のためには国際的な資金の自由な移動を確保しなければならないと主張した。アジア各国の提案は合意に至らなかったものの、アメリカとイギリスはAPEC内での孤立を余儀なくされた。「ワシントン・コンセンサス」とは、アメリカ財務省、IMF（国際通貨基金）、世界銀行の共通した認識を指す概念であるが、これを理解するためにはIMFの歴史を遡る必要がある。

IMFは1944年7月にアメリカのブレトンウッズにおいて連合国の合意によって設立されたが、その設立目的は第二次世界大戦が1920年代の大恐慌によって各国が孤立主義に陥りブロック経済化したことが引き金となって起こったとの反省にたったものであった。そのためIMFの主眼とする基本政策は、加盟国が国際収支の不均衡から貿易赤字が増大して経済的な困難に直面した場合、戦前のような為替統制や恣意的な為替相場の切り下げを行わないよう、為替相場を安定させていくための資金をIMFが融資するというものである。したがって、伝統的なIMFの処方箋はアジア経済危機のような投機資金が短期資金として流出した際に生じる経済的な混乱に対処する事を想定したものではなかつ

たといえる。

こうした中で、アジア経済危機に対して IMF が実施した処方箋は、対外的には貿易の自由化の維持、自由な資本移動の推進、国内的には緊縮財政、構造改革を原則とするものであった。これらは「ワシントン・コンセンサス」と非公式に呼ばれる IMF、世銀、アメリカ財務省の伝統的な共通認識に基づいた政策である。これについては従来よりケインズ派のエコノミストがその有効性に疑問を呈してきた。しかし、IMF の決定方式は、国連のような一国一票制ではなく、加盟国の基本票に出資比率に応じた票数を加算する加重投票制が採られているため、出資比率の高いアメリカの発言力が大きく、アメリカにとって有利なワシントン・コンセンサスに基づいて伝統的な IMF の処方箋が採用されてきた経緯がある。アジア経済危機によって現出された新たな事態、つまり架空経済の膨張によって生じた巨額の投機資金が、短期間にアジア各国の小規模な株式市場に流入したり流出したりして経済を攪乱する事態に対して、国際市場での自由な資本移動を前提とする IMF の処方箋が効果的に機能したかどうかについては議論のあるところであろう。

IMF が開発途上国に対して融資の条件として要求する処方箋（コンディショナリティ）は、過去の最適事例（ベストプラクティス）に基づいた基本パターンがある。それを基に世銀の国別研究に従った応用パターンを作成し、処方箋を作成する。しかし、これが万能薬となる保証はなく当然試行錯誤はある。従って、問題が生じれば相手国政府との協議を通じて軌道修正を行っていく。これらは国内経済政策に問題があって貿易収支に問題が生じた場合には多くの参考事例があるため、処方箋は効果的に機能する可能性がある。しかしながら、アジア経済危機のようにアジア諸国のバブル経済が限界点に達して、それに対して危機感を抱いた外国の機関投資家や企業などが一斉に短期資金を引き上げるようなケースについては、自由な資本移動を堅持した IMF の処方箋が効果的であったかどうか慎重な検証が必要であろう。

例えば、インドネシアの場合、汚職追放などのグッドガバナンスを目指した IMF の処方箋は、インドネシア政府の政策立案能力の高さを前提としたもので基本的には間違っていないのではないか。ただし、金融セクターの改革について IMF はもっと早い改革が可能であると考えていたが、金融制度が予想したより遙かに脆弱であったという見込み違いがある。これがインドネシア経済のアキレス腱となっていた。インドネシアの人々の間には、アジア経済危機によるトラウマともいべき自信喪失感が意識の中で影響を与えてもいる。このアジア経済危機によって、彼らは IMF の処方箋に依存しない経済調整政策の必要性を学んだはずである。しかし、それ以上にアメリカを中心として国際金融市場で動き回る短期の投機資金への警戒感をもつとともに、IMF が融資の見返りとして押しつけてくる国内構造改革の処方箋（コンディショナリティ）の厳しさを体験して、アメリカのアジア諸国に対する投資政策や援助政策に対する不信感を抱いたのではないと思われる。

一方、インドネシア政府は対外債務の返済で自転車操業し、国民の生活向上までには頭が回らない。失業者は増加の一途を辿り、インフレは収まらず、現地通貨ルピアは 1998 年末でアジア経済危機前の為替レートの半分の価値も回復していない。インドネシアの人々の生活は日々悪くなっていく一方で、ドル建て給与の外国人のみが良い生活をしている。自分がインドネシアに勤務している時期には、こうした苛立ちがインドネシアの人々の間に色濃く漂っているのが感じられたのである。インドネシアのインテリが世銀、IMF からの融資を面従腹背で受けざるを得ないと感じる状態にインドネシア政府が追い込まれたのである。

上述のとおり、インドネシアのエコノミストの間では IMF の処方箋（コンディショナリティ）の誤りを指摘する声が多くあるのも事実である。つまり、IMF の処方箋は当初から開発独裁や汚職追放を目的としたガバナンスの改善、民主化要求が前提であったというのである。また、この IMF の政治への政策

的な介入がインドネシアの政治的混乱を助長したというのである。他方、マハティール・マレイシア首相（当時）のいうように、ヘッジファンドのような規制のない投機資金の気まぐれな移動にアジア経済危機の本質を求める声が多くあったのも事実である。そして投機資金の国際的な移動を規制することが先決であるというのである。

こうしたこともあって、ASEANのエコノミストは総じて国際経済における巨大化した投機資金の動きに対して警戒感が強い。また、アメリカの国際経済への支配的影響力が国際的な巨額の投機資金を生み出し、その行き着く先が、アメリカ型の経済ルールつまり「ワシントン・コンセンサス」がグローバル・スタンダードとして国際経済を牛耳っていると捉える人々が多い。そしてこの流れは、ASEAN各国の経済活動の足枷となる可能性を指摘する声がある。

「ウォール・ストリート・ジャーナル」（1998年9月）ではアジア経済危機に対するIMFの処方箋が、自由市場のパラダイムを前提として、貿易の自由化、自由な資本移動の推進、緊縮財政、規制緩和であり、いわゆるワシントン・コンセンサスを前提としたものであったが、ケインズ派エコノミストの多くはその有効性に疑問を持っていると述べている。そして国際決済ユニオンを創設して、①一定期間固定的であるが状況に応じて変更可能な固定為替相場の採用、②一定程度の資本取引の制限、③国際収支黒字国から赤字国への資金環流の義務化を実施することが有効であると述べている。

これは前述（第1章3）したとおりの1998年9月から、マハティール・マレイシア首相（当時）は世銀・IMFからの融資を受けずに、新たな経済調整政策として、①一定期間にわたる実勢レートより低い固定相場制を採用する、②新たな資本移動に制限を設ける、③緊縮財政と金融政策を連動させる政策を実施した。これらによってマレイシアはIMF他から融資を受けてIMFの処方箋にしたがったインドネシアよりも早く経済危機を克服することができた事実をみると、これらの政策とある程度の類似性を持つケインズ派エコノミストの政



策提案が的を射たものであったと考えられる。

また、ASEAN 各国には巨額の投機資金や架空経済の膨張などを前提としたアメリカのワシントン・コンセンサスと呼ばれるグローバル・スタンダードは、超大国アメリカを中心とした欧米先進国に有利な国際経済体制であるとの考え方が根強くある。経済力、技術力、情報量などすべてに優位な先進国にとって架空経済の膨張とその統合化の流れは、自国の貿易政策を有利に導くことができるからである。これに対して、市場経済が未発達でインフラが未整備な多くの開発途上国は、外国資本に依存して自国の経済発展を達成しようとする、国際金融市場を動き回る投機資本によって国内市場を攪乱される危険に恒常的に晒されることになる。ASEAN 後発国（ミャンマー、カンボジア、ラオス、ベトナム）の経済状況はさらに脆弱であり、将来アジア経済危機と同様な経済危機に見舞われる危険は排除されない。

## 第 6 章 アジア経済危機の教訓

アジア経済危機は国際的な金融市場の変化とそれに対応できなかった国内の経済政策の相互作用によって引き起こされたとみるのが妥当であろう。1980年代から 90 年代に入って、アメリカの経済成長に裏打ちされた先物取引の活発化によって巨額の投機資金が出現した。これに対応してアジア各国の国内金融市場は自由化され開放された。こうして海外からの大量の短期資金が金融機関や投資会社を介して流入したが、これらは当初経済成長の原動力となるものであった。やがて発生した余剰資金は企業の過剰投資や不動産投機に向かい、急速な信用拡大とともに景気を加熱させた。バブル経済はインフレを高進させ輸出の減退とともに対外債務を増大させたが、これらがある限界点を越えたために、機関投資家などの信認を喪失し、大量の短期資金の流出が起きたと考えられる。これが為替相場下落を引き起こし、それに連動して株式相場は暴落し、不動産価格も下落して経済危機を招来した。この結果、国内経済は停滞し、

失業者は増大する結果となった。このようなアジア経済危機の教訓としていくつかの評価分析を引用してみたい。

## 1. 世銀の評価分析

世銀報告「東アジア—再生への道」（1998年）では東アジア各国の急速かつ持続的な経済成長の過程で、国内の金融部門は拡大したが、国際的な金融の自由化の流れの中でその脆弱性が増大したことを指摘している。つまり「東アジアの金融部門が発達したことは事実であるが、この発達には資本市場が弱体な状況で進展し、健全経営に関する適切な監視を欠く結果となった。これらの弱点は、深刻な資源配分の誤り、リスクの高い部門への限度を超えた融資、制度面での未発達をもたらしたが、これらは高い経済成長率や貯蓄率などの好ましい財政状況によって覆い隠されていた」旨指摘している。

確かに大規模な短期資金が海外から流入する過程で、金融機関は外貨建てで短期資金を借り入れ国内通貨建てで長期に貸し出す操作を行ったが、これが外貨準備を減少させ短期の対外債務の比率を増加させる結果を生んだ。また、短期間の急速な短期資金の流入は、企業の過剰投資をもたらし、余剰資金は不動産部門への投機資金となったために空前の資産ブームをもたらしたが、こうした中で金融機関は融資先を求めて回収の困難なリスクの高い部門へ融資を行わざるを得ない状況に追い込まれていった。

同報告書は機関投資家の信認を喪失させアジア経済危機を発生させた原因として次のような判断を下している。「危機の背景となった金融部門の脆弱性の蓄積の過程は、短期資金の流入なくして起きたかもしれない。しかし、国際的な金融の自由化が進展し、短期資金の流入が容易になったことが、脆弱性の度合いを増大させる触媒となったことは間違いない。」

## 2. IMF の評価分析

IMF はアジア経済危機発生の 1 年半後（1999 年）にインドネシア、韓国、タイに対して実施した支援プログラムについて予備的な自己評価を公表している。それによると、支援プログラムの中に含まれていた金融の引き締め政策の実施は通貨価値を安定させ、為替レートの過度の切り下げを防止することを可能にし、経済危機の影響を受けた為替市場の安定化をもたらすために適切な措置であったと評価している。他方、同じく支援プログラムの中の包括的な構造改革については、危機の根幹には金融部門の薄弱性とそのガバナンスにおける弱点が存在し、これらの問題への適切な対処が機関投資家の信託を回復し短期資金の流出を止めるために必要であったとの見解を示している。

### 3. IMF の処方箋に対する否定的な評価

インドネシア、韓国、タイの経済危機からの回復が当初の予想より長引いたことから、これらの国が不況から脱出できなかった原因を、IMF の処方箋の中で示された一連の政策にあるとする評価がある。この処方箋の中には、インフレ抑制と為替相場下落を止めるための金利引き上げ、緊縮的な財政政策、過剰な融資を行った金融部門の再構築、過剰投資から適正な投資行動を実現するための企業の健全経営規則の適用などが含まれていた。しかしながらこうした政策は金融部門が混乱している状況の中では金融機関の融資控えを加速し信用収縮を招く結果となった。いったん信用収縮が連鎖的に起きると国内需要は減退して、金利引き上げや緊縮的な財政政策は逆に不況を加速するだけのネガティブな効果しかもたらさなかった。IMF の古い治療法が過剰な短期資金の流出という新たな病気で苦しむ国々の病気を悪化させたといえる。

同じような評価は世銀報告「世界経済見通し 1998/99」の中にも見られる。それによると企業全般にわたる倒産が相次いだことから、金融機関が融資を提供しようとする意欲が減退し信用収縮（credit crunch）が発生した。これが国内需要の減退を招き不況をいっそう深刻なものとした。驚くべき事に IMF の

処方箋が迅速に実施されたにもかかわらず、通貨の下落に歯止めがかからず機関投資家の信認を得ることができず短期資金の流出を抑えることができなかった。特に通貨防衛のために高金利政策が有効かどうかについては慎重な検討が必要である。また、インドネシア、タイのように金融部門が脆く、企業部門の債務比率が高いといった状況の中で、総需要の不足が生じた場合には、信用収縮が起こる恐れがあるため、金融政策は状況に応じて柔軟に行う必要があることを指摘している。さらに、IMF の処方箋が示す初期段階での構造改革について、金融部門や企業部門の再構築、金融部門の規制と監督、企業ガバナンスの確立などを含めることは、緊急に行う必要がある金融対策の足枷となる可能性を指摘している。

#### 4. ASEAN から見た評価

ここでインドネシアおよび ASEAN 各国の識者との意見交換を通じて得た彼らの評価を述べておきたい。

まず、アジア経済危機がインドネシアを襲った 1997 年 9 月から数えて 1 年半後の 1999 年 3 月に自分はインドネシアに赴任した。このときには経済的危機から発生した社会的混乱は一応の収束を見ていたが、通貨ルピアの価値は回復基調にあるもののまだまだ危機前の水準には遠いところにあった。失業者が町にあふれ時々デモがおこなわれ荒廃した不透明感が社会の中に漂っていた。インドネシアの識者の間にはアジア経済危機によるトラウマとでもいうべき自身喪失感が意識の中にあるようだった。かれらは直接投資を通じた外国資本に過度に頼りすぎない自立的な経済発展を模索しているように見えた。しかし同時に解決の糸口が見いだせない焦燥感にかられているようでもあった。こうした焦燥感からくる不満は、アメリカを中心として国際金融市場で自由に動き回る短期の投機資金への警戒感、そして世銀、IMF が融資の見返りとして押しつけてくる処方箋の厳しさに対する批判となって現れていた。インドネシア政

府は外国債務の返済に追われ国民の生活向上の施策の実施にまでは手が回らない。失業者は減らず、インフレは収まらず、通貨ルピアは危機前の価値の半分程度の価値も回復していない。インドネシアの人々の生活が日々悪くなっていく一方で、外貨建ての給与をもらっている外国人のみが良い生活を享受している。インドネシア人の識者の気持ちを代弁すればこんなところであろうか。

他方、ASEAN 全体の評価について考えてみると、アジア経済危機の原因については国際金融市場で生じた余剰資金、特にヘッジファンドなどの投機資金が引き金となったというのが一般的な見方である。つまりタイ、インドネシア、マレーシアなどの国々は、自国の経済発展のために多額の短期資金（ドル建て）を継続的に借り入れていたが、この資金は国内企業の生産能力の向上に寄与してきた。これが国内バブルを誘発した事実は確かにあるが、中長期的には経済成長の原動力となることは間違いなかった。金融機関の過剰融資や企業の過剰投資などについては、短期資金が大量にしかも短期間に流れ込んだのが原因である。これは国のガバナンス能力の問題というよりも国際金融市場における大量の余剰資金の気まぐれな動きが悪いのである。経済成長の途中にある開発途上国に短期資金が大量に流入すれば景気が過熱し経済構造に様々なゆがみが生じうるし、それが大量に流失すれば経済危機が発生するのは当然である。国際金融市場の余剰資金のうち、投機性の高いヘッジファンドが引き金となって短期資金の資本逃避が連鎖的に起こったため、現地通貨の為替レートは下落し為替差損による対外債務が一挙に膨らんだというのである。また、利潤を求めて国際金融市場を動き回る投機性の高い余剰資金を規正する国際的な基準がないのが問題だというのである。

## 第7章 ヘッジファンドの問題点

ここでは ASEAN 各国の識者の批判の的となっているヘッジファンドについて考察してみたい。

ヘッジファンドの本質的な問題は、その実体がよくわからないというところにある。5千を優に超すといわれるヘッジファンドの資金の中には、機関投資家（含、企業）のみならずアメリカの年金基金、欧米の投資銀行、日本の金融機関の資金も提供されている。アジア経済危機が起きる以前においては、ジョージ・ソロス氏率いる「クオンタム・ファンド」などのヘッジファンド集団は、超低金利の日本市場から円を借り、その円でドルを調達し、これで高利回りのアジアやロシアの株式市場へ投資した。いわゆる「円キャリー・トレード」を行うことによって短期資金の利益をあげようとしたのである。同時に短期資金の投資リスクをヘッジ（回避）するため、金利の高いタイなどの国債を大量に購入していた。1997年5月まで日本銀行は超低金利政策を継続していたが、他方、タイ政府はそれまでに銀行の不良債権の増加、輸出の不振、国内インフレの高進などによって、貿易収支の悪化や財政赤字に苦しみ、経済政策はある意味で限界点に達していた。こうした中で日本が2年ぶりで金利を引き上げるとの噂が流れ、市場は即座に反応した。市場は円高になると判断して、ヘッジファンド集団、金融機関、機関投資家は一斉にアジアの現地通貨を売って円買いに走った。この動きの最初の犠牲者がタイのバーツであったというのがもっぱらの噂である。その後の各国の経済情勢の変動は上述（第1章1, 2, 3）のとおりである。

ヘッジファンドの問題点は、その起爆剂的な役割を果たすところにあるといわれている。金融市場はたとえ噂であっても市場の反応は迅速で投機マネーは大量に動いてしまうのである。ヘッジファンドは恣意的に利益を求めてこうした動きをするというのである。他方、ヘッジファンド側にいわせると、アジア経済の脆弱性つまり巨額の財政赤字、加熱した不動産投機、銀行経営の不健全性などが限界点に達したことが投資家の信認を喪失させたために、短期資金の流出がおきたというのである。

投機資金が利益を求めて動き回るのは自然の流れであり、それと連動して

いるヘッジファンドにアジア経済危機の原因を求めるのは適切ではない。むしろそうした動きを助長している 1980 年代以降の国際的な金融の自由化と規制緩和による市場経済の進展とアジア経済危機の関係を考えることが肝要であろう。

こうした投機資金にどのように対処するかについては、「トービン・タックス」という投機資金の規制の考え方が参考事例としては有名である。これは 1995 年 6 月にカナダ・ハリファックスで開催された先進国首脳会議（G8 サミット）でカナダのウェレット外務大臣が議題の一つとして取り上げようとしたことによって政治的にクローズアップされた。奇しくもアジア経済危機が発生する 2 年前には投機資金の動きが各国経済に悪影響を与える可能性について先進国が認識していたことになる。トービン・エール大学教授はアメリカ・ケインズ派の代表で、自由市場を主張するアメリカ・マネタリストと対峙し論争してきたエコノミストである。ただし、1980 年から金融の自由化と規制緩和が進行して以来、必ずしもアメリカのエコノミストの主流とはなっていない。彼の考え方は「トービン・タックス」なる外国為替取引税を導入して投機資金の動きを抑制しようとするものであった。この考え方に沿って、先のハリファックス・サミットでカナダが提案したのは、世界の為替取引額に 0.05% を課税しようというものであった。これを国連ベースで課税し、税収は全世界の社会開発の財源にしようというのである。また、投機資金はわずかな証拠金でデリバティブ（金融派生商品）を活用して多額の資金となるため、わずかな税率でもその動きが押さえられる。逆にわずかな税率では開発途上国の経済開発に有益な長期資金には影響が少ないというのである。この提案にはミッテラン・フランス大統領（当時）が賛成したが、アメリカ、イギリスが反対したため合意に至ることはなかった。その背後にいたのがウォール・ストリートを中心とするアメリカのマネタリストたちだった。彼らの主張は世界の資本市場の規模をみれば、ヘッジファンドなどの投機筋が動員できる資金量はごく限られたもの

であり、資本の自由な動きを阻害する要因とはなっていないというものである。さらにヘッジファンドには年金基金、企業の投資、機関投資家からの資金が含まれており、これらが一体となって直接投資として開発途上国に向かうわけで、これから短期資金としての投機資金のみを識別することは事実上困難であるというのである。

しかしながら金融市場の小さな開発途上国への影響が大きいことはアジア経済危機の経験から明らかである。ただし、金融市場の小さな開発途上国への影響が大きいからといって国際的な規制をかけられるかについては慎重な検討が必要であろう。

投機資金の動きを抑制することができたいくつかの事例がある。

アジア経済危機でアジアの通貨売りや円買いによって利益を得たヘッジファンド集団は、1997年10月には次の通貨売りのターゲットとして香港ドルをねらった。確かに当時の香港経済はアジア経済危機に見舞われた国々の経済状況と類似してバブル経済前兆の矛盾を抱えていたが、800億ドル近い外貨を保有していたことや金融システムについても欧州の金融機関と比較しても最大級となる香港上海銀行の拠点があり、健全な金融システムをもっていた。結果としてヘッジファンド集団は、デリバティブの手法を使って先物取引で香港ドルの下落による利益をねらったが、短期資本の流出（香港ドルの売り）に必要な巨額の資金を集めることができず「売り」を断念したといわれている。

また、アジア経済危機以前から短期資金の流入、流出を規制していた台湾は、その危機をまぬがれた事実をここで確認しておきたい。

さらに、マレーシアはタイや韓国とほとんど同時期にアジア経済危機に見舞われたが、それ以前においても金融機関を通じた短期資本の流入には抑制的であったため、タイや韓国に比べて対外債務の割合は低かった。1997年8月にはマレーシア・リングの切り下げを行ったにもかかわらず、短期資金の流出は止まらず、為替相場は徐々に下落、株式相場もそれに連動して下落、国内需要



も減退して国内経済は危機に陥りつつあった。そのため 1998 年 9 月から新たな経済調整政策として、新規の資本移動に制限を設け、緊縮財政政策の緩和、金融引き締め政策の緩和、一定期間の固定相場制の導入などを実施することによって、IMF からの融資を受けることなく、インドネシアよりも早く経済を回復軌道に乗せることができた。

経済の脆弱な開発途上国がアジア経済危機と同様な経済危機を引き起こさないために、上述の 3 つの事例から導き出せる教訓は、次のとおりである。

開発途上国は、国際金融市場が貿易の自由化を促進し、長期、短期資本の自由な移動が堅持されている中であっても、外国資本に頼った自国の経済開発を行わざるをえない状況にある。こうした状況下で開発途上国の市場規模がきわめて小さいことを考慮すると、開発途上国はアジア経済危機と同様な経済危機に見舞われる危険を常に抱えながら自国の開発のための経済政策を実施していかなければならない。

かかる観点から第 1 に開発途上国がまず取り組むべき課題としては、健全な経済運営を実現し景気の加熱を引き起こさないことが肝要であり、そのためには国内に健全な金融システムを確立することが他の経済政策に優先すべき課題である。これが確立されれば適正な資金の配分が可能となりリスクの高い部門への融資が減少する。金融部門の融資が抑制的に行われれば、余剰資金が投機資金として株式投資や不動産へ向かうことを抑制することができるうえに、企業の投資活動がより抑制的になり、過剰投資を引き起こさないと考えられる。これによって景気の過熱を回避し、国の健全な経済運営が達成できると考えられる。

第 2 に開発途上国の市場規模がきわめて小さいことを考えると、既存の金融システムの能力を超えた巨額の短期資金が流入する危険が恒常的にあることから、短期資金の流入の増加が見込まれる場合には、監視体制を強化して、短期資金の流入を抑制する必要がある。他方、国内では金利を上昇させることによ

て為替相場の安定を図るとともにインフレを抑制し、景気の過熱を避ける経済政策が必要である。

第3に短期資金の流入が増加する場合には対外債務は増加するので、外貨準備については健全な貿易政策（安定的な輸出所得の確保）から一定額を蓄積しておくべきであり、為替相場の下落によって急速な減少に見舞われないような監視体制を構築していく必要がある。

それでも巨額の短期資金の流入によって市場規模の小さい開発途上国の経済が攪乱され、外国投資家の信認を喪失する危険がある場合には、ケインズ派エコノミストが指摘したように調整可能な固定相場制度の導入、一定期間に限定した資金移動の制限などの管理的な経済政策を予防的に実施し、まず為替相場の安定に注心して、自国通貨の下落を防ぎ外貨準備の減少を防止するなどの措置を講じることが、アジア経済危機の教訓として考えられる施策であろう。

（了）

#### 参考文献

- [1] 伊東光晴『「経済政策」はこれでよいかー現代経済と金融危機』, 岩波書店, 1999年.
- [2] Dow Jones & Company, Inc. 『ウォール・ストリート・ジャーナル』, 1998年11月18日, ジャグディッシュ・バグワティ教授(コロンビア大学)論文.
- [3] 唐沢竹敬『アジア経済危機の発展の構図』, 朝日新聞社, 1999年.
- [4] 河合正弘, 通産省通商産業研究所編著『円高はなぜ起こるー変動する為替レートと日本経済』, 東洋経済新報社, 1995年.
- [5] 国宗浩三『アジア通貨危機と金融危機から学ぶー為替レート・国際収支・構造改革・国際資本移動・IMF・企業と銀行の再建方法』, 日本貿易振興会アジア経済研究所, 2001年.
- [6] 小宮隆太郎, 森川正之『為替レートはどう決まるか』, 通産省, 1994年.

- [7] 進藤榮一『アジア経済危機を読み解く－雁は飛んでいるか』, 日本経済評論社, 1999年.
- [8] 須田美矢子『マクロ経済運営と介入政策』, 通産省, 1995年.
- [9] 世界銀行『東アジアの奇跡－経済成長と政府の役割』, 東洋経済新聞社, 1993年.
- [10] 世界銀行『東アジア－再生への道』, 東洋経済新聞社, 2000年.
- [11] 日本経済新聞社編『アジア危機からの再生』, 日本経済新聞社, 1998年.
- [12] 日本貿易振興会編『グローバリゼーションの功罪とアジアの将来』, 日本貿易振興会, 1999年.
- [13] 浜田和幸『ヘッジファンド－世紀末の妖怪』, 文藝春秋, 1999年.
- [14] 吉野直行編著『アジア金融危機とマクロ経済政策』, 慶應義塾大学出版会, 2004年.
- [15] ヨヘン・レグヴィー, ヘンドリック・マイヤーオーレ, 平澤克彦編著『日欧多国籍企業のアジア戦略－アジア経済危機後の展開』, 白桃書房, 2002年.
- [16] IMF「世界経済見通し（ワールド・エコノミック・アウトルック）」, 1998/99年.

書評：梶谷懐  
『現代中国の財政金融システム：  
グローバル化と中央－地方関係の  
経済学』名古屋大学出版会、2011年

佐藤隆広

1. はじめに

本小論で取り上げる梶谷懐『現代中国の財政金融システム』（名古屋大学出版会、2011年）は、中国の財政金融システムを規定する歴史的・制度的特徴を踏まえたうえで、改革開放以降の財政金融制度改革および政策動向をシステム変化として包括的に捉えようと試みた労作である。とくに、本書は、国内要因としての中央－地方間の政治面および経済面における綱引き関係の存在と、海外要因としてのグローバル化とそれに伴う制度変化に注目し、これら2つの要因が財政金融政策に与えてきた影響や2つの要因の相互補完関係がいかなるものであるのかを緻密に分析している。

評者は、インド経済の研究を専門にしているが、本書の著者である梶谷氏を同世代の最も優れた中国经济研究者として注目してきた。この度、同氏がこれまで様々な学術雑誌に発表してきた多数の論文を一書にまとめられたことに、まずは拍手を送りたい。

本書の内容についての紹介は次節で行うが、ここではまず、本書に通底している梶谷氏の研究方法論が明確になっている箇所を引用したい。第1に、梶谷氏は「分析にあたっては経済理論を踏まえたうえでの制度分析を基本としつつ、

可能な限り統計による実証分析を行うように心がけた」(本書、23 ページ。以下、本書からの引用のときにはページ数のみ括弧内で示す)と述べ、さらに「筆者はこれまで一貫して経済学をディシプリンとして中国の現状を分析するという姿勢で研究活動を行なってきた」(240) ことに言及している。この点に関して、本書の書評論文のなかで、大橋英夫氏は「本書のなかには、経済学関連の英文ジャーナル論文の基本的なスタイル、つまり先行研究のレビュー、データの紹介、モデルの提示、仮説の検証、推計結果の解釈という実証研究のスタイルを踏襲している章もみられ・・・経済学の標準的なツールが現代中国経済分析にいかにも有効であるかを示したことは、本書の大きな貢献であるといえよう」と述べている<sup>1</sup>。すなわち、本書の方法論上の特徴は、「ディシプリンとしての経済学」を堅持している点にある。

第2に、梶谷氏は「筆者の研究は、改革開放以降の中国経済を、財政金融を通じた地域間の資金の流れに焦点を当てることで、できるだけ包括的(システマティック)に捉えようという問題意識から出発している。・・・足かけ15年以上現代中国経済についての研究を続けていく中で、地方財政や金融の問題、さらには不動産市場や人民元の問題などといった個々のトピックを、それぞれ切り離して論じることで、何か抜け落ちてしまう点があるのではないか、という筆者なりの思いも反映されている。・・・中国研究の細分化が進む中、たとえば細部では穴だらけでもあっても、何らかの『全体像』と叫ぶものを志向するような研究者がいてもよいのではないか」(238) と述べている。この点について、大橋氏は「現代中国経済の全体像を俯瞰しようとする意図的な研究」であるとして本書を高く評価している<sup>2</sup>。さらに、徐一睿氏も書評論文において「本書では、金融と財政の垣根を取り除きつつ、丁寧な実証分析を通じて、改

---

1 大橋英夫「書評：梶谷懐『現代中国の財政金融システム』」『アジア経済』53 (4)、2012年6月、144 ページ。

2 同上論文、142 ページ。

書評：梶谷懐『現代中国の財政金融システム：グローバル化と中央－地方関係の経済学』（佐藤）

革開放以降から今日にかけて、中国のマクロ経済の変貌ぶりをきめ細かく解剖した」と述べ、中国の財政・金融改革について「それぞれに多くの先行研究がなされてきたといえよう。しかし、金融と財政をリンケージして、歴史的、実証的な分析をこなす研究はさほど多く存在しない」という評価を行なっている<sup>3</sup>。したがって、本書のもうひとつの重要な方法論的な特徴は、「中国経済の全体像把握」という研究姿勢である。

『日本経済新聞』での書評は、上記2点で示された「ディシプリンとしての経済学」と「中国経済の全体像把握」という方法論をあわせて、「現代経済学理論と様々な資料を駆使して中国の財政・金融システムのあり方とダイナミズムの解明に挑んだ一冊」と端的に本書の核心をついた要約をしている<sup>4</sup>。評者も、研究対象地域が中国とインドの違いはあるものの、上記2点を最も大事な方法論として堅持してきたこともあり、同じ志を共有するものとして本書を強い共感を持って読むことができた。

さて、本書は、序章と終章を別にすると、財政金融改革と中央－地方関係を分析した第Ⅰ部と地方政府の行動と資産価格バブルを分析した第Ⅱ部から構成されている。その章別構成は、つぎのとおりである。

序章 現代中国の財政金融システムをどう理解するか

第Ⅰ部 財政金融改革の展開と中央－地方関係

第1章 改革開放政策と財政金融改革

第2章 1980年代の金融政策と地方政府

第3章 1990年代以降の財政金融政策と人民元改革

第4章 地域間資金移動とリスクシェアリング

第5章 政府間財政移転政策と再分配効果

---

3 徐一睿「書評：梶谷懐『現代中国の財政金融システム』」『中国経済研究』9（1）、2012年、48ページ。

4 『日本経済新聞』朝刊、2011年10月30日付け。

## 第Ⅱ部 地方政府の行動と資産バブルの発生

### 第6章 積極果敢なアクターとしての地方政府

### 第7章 土地市場と地方政府のレント獲得行動

### 第8章 グローバル不均衡の拡大と資産バブルの発生

### 終章 金融危機後の世界経済と中国の財政金融システム

## 2. 本書の概要

序章「現代中国の財政金融システムをどう理解するか」は、本書の問題意識を明らかにし、中央－地方関係・経済のグローバル化・歴史的な制度形成を解説したうえで、各章の内容を要約している。ここで特記すべきことは、現代中国の財政金融システムを規定する制度的・歴史的背景として、著者が以下の点を指摘していることである。すなわち、①中国経済が完全競争の状態からは程遠く、政府規制によるレント発生の余地が存在していること、②地方政府が要素市場に積極的に介入してレントを獲得し、そのレントを用いて地域振興政策をはかっていること、③国内市場の統合が十分ではないまま、世界市場への統合化が急速に進んだため中央政府によるマクロ経済政策の舵取りが非常に難しいこと、④中央－地方政府の既得権をめぐる綱引きといった政治的・制度的な問題のため、財政政策が十分な効果を期待できないこと、以上4点である(22)。また、著者が「朱鎔基が副総理ならびに人民銀行の副行長として分税制改革を行うとともに一連の金融の制度改革を導入した1994年前後をひとつの分岐点として、その前後で中央と地方の関係および財政金融政策の実態に一定の不連続性を見出すことができる、ということをもひとつの議論の前提としている」(22)と述べているように<sup>5</sup>、本書が1994年前後を中国の財政金融システムにおける

---

5 引用文中にある「分税制」とは、著者によれば、「中央政府と地方政府の収入が明確に区別されることなく徴収されていたそれまでの地方財政請負制度のやり方を改め、財政収入を『中央固定収入』と『地方固定収入』、および一定の比率で中央・地方間で

画期とみなしていることにも注意を払いたい（たとえば、1994年には、二重為替相場制度が撤廃され、対ドル固定相場制度が開始されている）。

第1章「改革開放政策と財政金融改革」は、計画経済時代の財政金融システムを説明したうえで、改革開放以降の財政金融システムの改革を中央－地方関係を軸に丁寧に解説している。ここで、著者は、中国における中央－地方関係において、「収」（中央のコントロール強化）と「放」（地方への権限委譲）のサイクルが繰り返されたことに注目している。1980年代から90年代半ばにかけての時期について、著者は「この時期は、地方の財政自主権が大幅に拡大したことをはじめとして、地方の経済的な活力が引き出された一方、中央政府の再分配機能の低下、政府・銀行・企業が癒着した形での非効率な融資とそこから生じるインフレ圧力、といったマクロコントロール面での『失敗』が目立った時期であった。この一方、その代償として慢性的なインフレ圧力に悩まされたことが、この時期の財政金融システムの最大の特徴としてあげられるであろう」（55）とまとめている。これに対して、1990年代半ば以降の財政金融システムについて、「中央のマクロコントロール能力を高めるための財政金融両面での改革が行われてきた。この結果、財政においては『分税制』の実施に伴う税収の区分や徴税主体の明確化、農村における恣意的な費用徴収の廃止、といった地方財政システムの規範化を目指す措置が行われた。また金融に関しては、人民銀行の中央銀行としての機能の強化、銀行と政府が結びつた貸付に対する引き締め、などのマクロコントロールの強化を目指した改革が行われ、一定の成果をあげてきた」（55）と要約している。すなわち、1994年前後を画期にして、「放」から「収」への動きがみられたわけである。

第3章「1980年代の金融政策と地方政府」は、改革開放後1980年代から90

---

分配する『中央・地方調節収入』に分類して、徴税の規範化と中央政府による財政資金再分配機能の強化を図ろうとしたものである」（40）。



年代前半における中国経済の「貨幣化」の問題を検討するなかで、地域間の不均等な金融発展が慢性的なインフレーションをもたらしたメカニズムを分析している。著者は、「信用乗数が小さく流動性不足に悩む内陸部の後進地域では、低い生産効率がボトルネックの出現を招き、インフレーションのコスト・プッシュ要因をもたらしているのに対して、信用乗数が大きく経済パフォーマンスの好調な沿海部の先進地域では、総需要管理の困難さからデマンド・プル要因が働くことになる」(79)としたうえで、「信用乗数の小さい地域に対して供給された現金通貨が信用乗数の大きな地域に流出する、という現象のため、マネーサプライの政策当局によるマクロコントロールを行うことが極めて困難」(79)であったと結論付けている。

第3章「1990年代以降の財政金融政策と人民元改革」は、1990年代以降の最も大きな変化として「対外経済の変動が国内金融政策の運用に与える影響が飛躍的に増したこと」(80)を念頭においたうえで、人民元改革問題を為替制度と国内経済政策との整合性の観点から分析している。著者は、1990年代の朱鎔基による財政金融政策が、為替レート改革を加熱経済の引き締め割り当て、財政政策を消費刺激と地域間経済格差の緩和に割り当てていたことを指摘したうえで、「そのような財政金融の組み合わせがこれまで必ずしも地域間格差を解消せず、むしろ拡大させてきた背景には、地域間の金融市場の分断性や直接規制に頼らざるを得ない金融政策の問題、および地方財政の構造上の問題がある」(101)と議論している。

第4章「地域間資金移動とリスクシェアリング」は、1980年代以降の中国における地域間の資金再配分やリスクシェアリングのメカニズムを、各省の財政金融データを用いた実証分析を通じて検討している。実証分析の結果から、著者は「1994年の分税制の導入後には、省間の恒常的な再配分効果が大きく低下したばかりではなく、それまでは存在していた地域における所得の変動に対する消費平準化効果までも失われることになった」(122)と結論付けている。

また、その結果、「1990年代後半の数年間においては、経済発展の遅れた内陸部の省は、財政・金融ともに中央からの資金再配分が大幅に削減され、必要な投資額を捻出するために消費を抑制しなければならない、という厳しい状況におかれていた」と述べている。

第5章「政府間財政移転政策と再分配効果」は1990年代後半以降の西部地域を中心とした内陸部の県レベルのデータを用いた実証分析を通じて、地域間の補助金の流れと財政的再配分のメカニズムの動向を明らかにし、政府の少数民族政策が財政補助金の配分にどのような影響を与えているのかについて検討している。実証分析の結果から、著者は①「多くの地方政府は地域の経済発展のために必要な資金を中央からの補助金によっては十分に賄いきれず、それまでと同じように要素市場への介入を通じて自主的な財源を獲得するインセンティブが働いている可能性」(142)があること、②「近年における西部地域に対する補助金額の増加は必ずしも（チベット族を除く）少数民族への『優遇』政策とはなっていないこと」(142)、などの指摘を行なっている。

第6章「積極果敢なアクターとしての地方政府」は、第7章とあわせて「各地方政府を経済活動の主要なアクターとしてとらえ、それらが要素市場への介入というレントシーキング行動を通じて、中国のマクロ経済におけるダイナミズムをもたらしてきた過程を、制度的・実証的に分析」(146)している。著者は、1980年代において、「沿海部を中心に郷鎮企業などの非国有企業が、地元政府と結びつた形で活発な投資・生産行動を行い、高成長の原動力となっていた。その一方で、非国有企業との激しい競争にさらされるようになった国有企業の業績は次第に悪化し、財政資金や国有銀行による融資によってその負債が穴埋めされることを通じて、経済全体にインフレ圧力をもたらした。このような形で、高投資・高成長と高インフレが共存していたのが、1980年代の中国経済であった」(165)とまとめている。

第7章「土地市場と地方政府のレント獲得行動」は、①土地収用問題と地方

政府が抱える構造的問題、②不動産価格高騰のメカニズムと政府の価格抑制策、③地方政府主導型経済発展パターンの変容、という3つに注目して、土地市場と地方政府との関係をめぐる問題を検討している。著者は、1980年代の発展パターンが「地方政府が地元金融機関への介入を通じて地元企業の成長を後押しする、という点が特徴的であった。・・・このような1980年代の地方政府主導の経済発展は、ときに地方に対する中央のコントロール不能をもたらしたものの、地方間の激しい競争が企業部門の生産性向上をもたらし、地域の利用可能な資金を、中央銀行からのファイナンスに頼らない形で増加させるという側面をもっていた」（187）のに対して、「1990年代以降の土地市場を通じてレント獲得のケースは、土地の独占的供給を通じた地方政府および不動産・開発業者がレントの受益者になるという点が特徴である。この場合、土地を低い補償費と引き換えに手放さざるを得ない農民や、高騰する商品住宅の購入者たる都市住民などが主なレントの負担者となる」（187）と結論付けている。

第8章「グローバル不均衡の拡大と資産バブルの発生」は、米国と中国などの新興国との間のグローバル不均衡の問題と地方政府によるレントシーキング行動や不動産価格高騰などの中国国内における経済問題がどのような関係をもっているのかを分析している。著者は、1990年代後半以降、米国は低金利政策のもとで資産市場の好調に支えられ高い成長を続けたが、同時に旺盛な消費需要が経常収支赤字の拡大をもたらし、それらが中国などの新興国からの資金流入によって支えられたことを指摘している（208）。これに対して、「中国は、事実上のドル・ペッグ制度を採用し、比較的低価格な国際価格と米国国内消費の旺盛な伸びに支えられて巨額の経常収支黒字を記録した。一方で、アジア通貨危機における国内経済の下支えのために内陸部に多額の投資が行われるようになったものの、国内資源の効率的な配分を行う金融部門が未発達のため、必ずしも内需に結びつくものではなかった。このため、ますます国内の貯蓄－投

資のギャップが拡大し、米国など海外への資本流出につながった」（208-209）と議論し、米中の「もちつもたれつ」（209）という関係を説明している。さらに、著者は、「地方における過剰な投資行動がグローバル不均衡のもとでの高成長と結びついたとき、『動学的非効率性』および『合理的バブル』として理解される状況を中国にもたらした」（190）と述べ、<sup>6</sup>、「21世紀に入ってから顕著になってきた中国における地方政府主導の過剰ともいえる不動産開発や固定資本投資の拡大、それに伴う資産バブルの発生は、ある程度『合理的』なものであった可能性が強い」（209）と結論付けている。

終章「金融危機後の世界経済と中国の財政金融システム」は、それまでの各章の内容をパラフレーズしながら、①地方政府による積極的な土地開発行為、②人民元改革と米中経済摩擦、③国際金融秩序の改革、という3つの観点から、2008年以降の世界同時不況下の中国経済の状況を検討している。著者は、「かつての中国を取り巻く状況と現在が決定的に異なるのは、アジア通貨危機の頃までは、中国は通貨制度も含めた世界経済の『ゲームのルール』を、ただ受動的に受け入れる存在でしかなかったものが、いまや積極的にルールの構築にかかわるほどの力を確実につけてきた、というところである」（222）と述べたうえで、中国の財政金融システムに関する深い理解が現在必要とされている、として本書を締めくくっている。

---

6 動学的非効率性とは、著者によれば、「分権的な経済において投資が飽和状態にあるとき、市場取引を通じては異時点間の資源配分についてパレート最適な配分が実現されず、政府などが強制的に構成員間の資源再配分を行うことにより、構成員全体の厚生を向上させる余地がある状態のこと」である（200）。また、合理的バブルとは、著者によれば、政府による資源再配分によることなく、動学的非効率性を解消するうえで「本来ファンダメンタルな価値をもたないはずの資産が、一定の価値をもち、しかもその価値が時間の経過とともに拡大していくものとして取引されること」（201）を意味する。

### 3. おわりに

最後に、評者は「ディシプリンとしての経済学」と「中国経済の全体像把握」という本書の方法論をめぐって簡単なコメントをしたい。第1に「ディシプリンとしての経済学」について、本書は、経済学の領域における複数の理論モデルと実証分析手法を用いることによって、中国の財政金融システムを分析している。たとえば、理論モデルでみると、Hsiao (1972) の抑圧インフレ仮説と Yi (1994) の貨幣化仮説 (第2章)、Asdrubali, Sorensen, and Yosha (1996) のリスクシェアリング仮説 (第4章)、地方政府の行動とソフトな予算制約に関する Qian and Roland (1998) とヘルマン、マードックとスティグリッツ (1997) の金融抑制説 (第6章)、価格差別のミクロ経済理論 (第7章)、国際間資金移動に関する Caballero et al. (2008)、動学的効率性に関する Abel, Mankiw, Summers and Zeckhauser (1989) と世代重複モデル (第8章) などを明示的に取り上げている。また、実証分析手法では、丁寧なデータ収集・加工・精査を行ったうえで、時系列データ、クロスセクションデータやパネルデータを駆使した様々な回帰分析がなされている (最小自乗法 (OLS)、見かけ上無相関な回帰 (SUR) や一般化最小自乗法 (GLS))。先に引用した「経済学の標準的なツールが現代中国経済分析にいかにも有効であることを示したことは、本書の大きな貢献である」との大橋氏の指摘が的確であることが再確認できる。

梶谷氏は、別の論文のなかで「マクロ経済の分野においてはすでに『理論ブローパーの独壇場』といいたいような状況にある。中国のマクロ経済の最新の状況が知りたければ『地域研究者』に話を聞くより IMF や世銀、あるいは日本銀行や RIETI (経済産業研究所) のエコノミストが発表するワーキングペーパー、あるいは民間のシンクタンクが続々と発表するレポートを読んだほうが手っ取り早く先端の議論が手に入る、というのが厳然たる事実である。・・・ミクロの企業分析や家計調査の分野でも世銀や IMF、その他アメリカの研究機関が圧倒的な資金力に物を言わせ、日本の研究者がとても太刀打ちできない

規模の調査・研究を次々と行なっている」と述べ、現代中国経済分析の分野における地域研究の「危機」を指摘している<sup>7</sup>（分析対象地域こそ違いますが、評者も同じ危機感を共有している）。本書は、こうした危機感を背景にして、著者自身が現代経済学の多様な分析手法を自らのものとしたうえで生み出されたことを特記しておきたい<sup>8</sup>。

第2に「中国経済の全体像把握」について、本書は、計画経済時代の「収」（中央統制）から、改革開放後から1990年代前半までの「放」（地方への権限委譲）を経て、再び1990年半ば以降の「収」（中央統制強化）と、中央集権化と地方分権化の長期変動のなかで中国の財政金融システムを包括的に分析している。とくに、本書は、改革開放後の「放」から「収」への変動のなか、地方政府が金融市場から土地市場へレントシーキングの活動を移したことに注目し、中国の経済発展パターンの変遷を見事に浮き彫りにしている。さらに、近年の「収」の時期において地方政府が土地市場への関わりを深めたことが中国における高度成長と過剰資本蓄積、さらにはグローバル不均衡の背景になっていることを説得的に論じているところは、本書の白眉と言って良い。

評者が本書のなかで最も感銘を受けた点は、中国国内における中央－地方政府の綱引き関係が世界同時不況の背景ともなっているグローバル不均衡と有機的な連関を持っていることを、本書がおそらく世界で初めて説得的に論じたことにある。本書は、「中国経済の全体像把握」にとどまらず、ひとつの世界経済論としても重要な研究業績であるとみなすことができよう。

---

7 梶谷懐「グローバル化の中の『地域研究』を考える」『現代中国研究』第21号、2007年、131-132ページ。

8 なお、著者は、第8章で展開された動学的非効率性の分析について、最近の研究論文（梶谷懐「中国経済の動学的非効率性に関する実証分析」『国民経済雑誌』206（5）、2012年）で再検討しており、動学的非効率性の分析を彫琢していることを指摘しておきたい。

経済経営研究（既刊）目次

第61号 2012年3月刊行

東日本大震災と物流

ー港湾と定期船航路を中心にー ……………富田 昌宏  
山本 裕

日本企業のグローバル化と新興国市場 ……………浜口 伸明

神戸大学  
経済経営研究所  
所長 濱口 伸明

所属教員

研究分野

<p><b>グローバル経済研究部門</b> 教授 趙 来勲 教授 濱口 伸明 教授 佐藤 隆広 教授 青山 利勝 特命教授 日野 博之 兼任教授 安井 宏樹</p>	<p>国際経済 経済統合 エマージングマーケット 経済開発戦略 経済開発戦略 法学研究科</p>
<p><b>企業競争力研究部門</b> 教授 下村 研一 教授 伊藤 宗彦 教授 Ralf BEBENROTH 特命教授 小島 健司 兼任教授 丸山 雅祥 准教授 西谷 公孝 准教授 松本 陽一</p>	<p>産業組織 イノベーションマネジメント コーポレートガバナンス コーポレートガバナンス 経営学研究科 国際経営 イノベーションマネジメント</p>
<p><b>企業情報研究部門</b> 教授 山地 秀俊 教授 野口 昌良* 兼任教授 石川 雅紀 准教授 藤村 聡 准教授 首藤 昭信 准教授 榎本 正博 講師 村宮 克彦</p>	<p>情報ディスクロージャー 会計情報分析 経済学研究科 企業史料分析 会計情報分析 会計情報分析 会計情報分析</p>
<p><b>グローバル金融研究部門</b> 教授 井澤 秀記 教授 上東 貴志* 教授 高橋 亘 准教授 北野 重人 准教授 高槻 泰郎 講師 柴本 昌彦</p>	<p>国際通貨システム マクロ政策分析 国際金融政策 国際金融政策 国際金融政策 ミクロ政策分析 国際金融政策</p>
<p><b>附属企業資料総合センター</b> 教授 野口 昌良 教授 伊藤 宗彦**</p>	<p>会計情報分析 イノベーションマネジメント</p>
<p><b>共同研究推進室</b> 教授 上東 貴志</p>	<p>マクロ政策分析</p>
<p><b>外国人研究員</b> Trevor BOYNS Kamal VATTA Nir KSHETRI Martin HEMMERT</p>	

\* 印はセンター等からの兼務教員を示す。

\*\* 印は研究部からの兼務教員を示す。



執筆者紹介（執筆順）

井澤 秀記……………教 授 グローバル金融研究部門  
博士（経済学）神戸大学

青山 利勝……………教 授 グローバル経済研究部門

佐藤 隆広……………教 授 グローバル経済研究部門  
博士（経済学）大阪市立大学

平成25年 3 月20日 印刷  
平成25年 3 月21日 発行

## 経済経営研究 年報 62

編集兼 神戸市灘区六甲台町  
発行者 神戸大学経済経営研究所  
印刷所 大阪市阿倍野区天王寺町北 2-4-16  
株式会社 信 利

©神戸大学経済経営研究所 2013

# Annals of Economics and Business

Vol. 62

2012

## CONTENTS

Could Prediction Markets Predict the 2012 U.S. Presidential Election  
More Correctly than Polls? ..... Hideki Izawa

Practical Argument on the Assistance for ASEAN  
..... Toshikatsu Aoyama

ASEAN and the Asian Economic Crisis ..... Toshikatsu Aoyama

Review Article on Kai Kajitani, *Chinese Fiscal and Monetary System*  
..... Takahiro Sato

RESEARCH INSTITUTE FOR ECONOMICS  
AND BUSINESS ADMINISTRATION  
KOBE UNIVERSITY