

発展途上国に対する総合経済政策の可能性

——日本の事例——

ひら 平 た 田 あきら 章

はじめに

- I 貿易政策
- II 産業調整と外国直接投資
- III 政府開発援助
- IV 対外総合経済政策

はじめに

発展途上国を対象とした政策の総合性 (policy coherence) を検討するのが本稿のねらいである。政策の総合性とは、開発研究で比較的最近使われはじめた用語で、先進国が用いるさまざまな開発支援の政策用具の首尾一貫性を、政策意図および効果の双方からみようとするものである^(注1)。後述するが、これまで国内政策とされて対外政策評価の対象とはされなかった政策用具についても、経済開発に何らかの影響がある場合には、政策の総合性に含めて考える必要がある。議論の対象としては日本の事例を用いる。

まず評価の尺度について暫定的なアプローチを示しておこう。開発政策の総合性には、個別政策の本来の目的を果たしているかに加えて、一応3つのレベルがあるとみられる。ただし境界線は必ずしもはっきりしていない。第1に、先進国の経済政策に開発の阻害につながる要素がないか、あるいはそれを取り除いているかという視点がある。これは、「開発中立的」とか「開発に非友好的でない」と表現できよう。この特質のある政策は「消極的政策総合性」の条件をみたしている。第2に、開発をより直接的に促進しようとする政策用具がある。政府開発援助 (ODA) や貿易特惠など発展途上国を直接の対象とした政策で、「積極的政策イニシアティブ」と呼べよう。直接に発展途上国を対象としていなくても、国内需要の拡大が貿易機会の増進につながり開発を促進する効果があることなどもこれに含められてよい。第3に、積極的で

本稿は、平成4～6年度の海外調査員研究成果の一部である。その原型は、OECD, Development Centre が1993年7月に実施したワークショップにおいて著者が報告した “An Integrated Economic Policy towards Developing Countries?: The Case of Japan” である。さらに本稿に盛られた内容は、アジア経済研究所で平成元～3年度に実施した「先進諸国の対発展途上国経済政策」事業の成果をふまえている。内容が広範囲にわたるため、注記は最小限にとどめた。詳細な内容に関心のある場合には、同事業の報告書、山澤逸平・平田章編『先進諸国の対発展途上国貿易政策』研究双書400 アジア経済研究所 1990年／同編『先進諸国の産業調整と発展途上国』同410 アジア経済研究所 1991年／同編『日本・アメリカ・ヨーロッパの開発協力政策』同422 アジア経済研究所 1992年、などを参照されたい。もちろんウルグアイラウンド合意などその後の展開についてはアップデートを試みている。

あれ消極的であれ、個別政策間の相互作用から発する合成効果があり、これはプラスとマイナスの双方の効果があるもので「政策総合性」の中核をなすものであろう。

開発過程を阻害しないことと、それに積極的に貢献することとの間にはかなりの差がある。個別政策については、まずこの観点からの評価が可能である。しかし多数の政策措置の合成効果の評価は当然ながらより困難になる。積極的政策イニシアティブがそれ自体ではうまくいっても、他の政策が逆方向に動いたり、または連動しないために、無効化されることがありうるのである。ODAを用いて輸出能力を高めても、輸入拡大がともなわないなどの例があげられる。

一方、個別政策はえてして複数の効果を持つ。この場合にも評価は容易でない。自由貿易地域や関税同盟の結成は、貿易転換効果のため、第三国にとっての短期の効果はマイナスとなろうが、中長期的には成長効果がこうした悪影響を上回るかもしれない。また発展途上国のあるグループにはプラスである政策措置が、他の諸国には差別的であるかもしれない。政策評価を明確に下すこと自体が困難なのである。

しかしこの問題は重要であるので、部分的にでも接近する必要がある。本稿では、日本の主要な対外経済政策の開発促進効果の評価を試みる。日本の事例を用いることには有利な点と不利な点がある。日本は地域貿易協定に参加していないので（APECは自由貿易地域ではないし、いまのところそれを目指そうとする兆しはない）、差別的貿易政策を検討する必要はない。この点では評価しやすい。ただし東・東南アジア諸国に大きく傾斜しているのは事実である。しかし政策決定の透明性が低く、また政府介入の程度

も大きいため、評価が難しい面がある。

本論の前に、日本の経済政策をとりまく国際環境にふれておく必要がある。国内政策と対外政策との境界線は世界的に不明瞭になってきている。伝統的には純粋国内政策の分野とされていたものでも、対外的な事情に依存したり、また少なくとも諸外国への影響を考慮しなければならなくなったケースは数多い。「経済的相互依存性」が世界の日常語となり、経済政策の国際的調整が必要であるとの認識が強くなっている。

経済政策の伝統的目標は、成長、物価の安定、完全雇用、国際収支の均衡である。現在では、環境保全を追加すべきかもしれない。これらの目標を追求するうえで、各国政府は第一義的には自国民の福祉に責任を持つ。そのため経済的困難にあたっては、国内に不利な効果をできるだけ抑えようとする。古典的な例が、貿易障壁と為替切下げをとともなう産業保護で、その破滅的な欠陥が1930年代の大不況時にはっきりと示された。

戦後、GATT（現在ではWTO）およびIMFが、こうした「近隣窮乏化」政策を防止するために作られたことはよく知られている。1961年には、先進国間でより広範囲にわたる経済政策での協力をねらってOECDが発足した。日本はこの3機関すべてに加盟している。1964年は、日本が国際政策協力に積極的に参加し始めた年で、OECD加盟、GATT 11条国化およびIMF 8条国化を実現した。

こうした場での国際政策協力は、自由貿易と資本の自由な移動の促進を通じて世界大での成長目標にも寄与している。そのなかで、国際協力は個別国の政策目標の追求とも合致するとの認識および信頼が醸成されてきた。今日では世

界大の成長モメンタムを共同の政策イニシアティブで維持発展させることをねらった協力形態が数多い。

発展途上国はこうした過程から排除されていないが、これまでのところ積極的に参加した国は少ない。たとえば GATT/WTO 制度では、発展途上国に数量制限を認めてきた。また発展途上国には、みずから自由化に踏み込むことなく、他の加盟国間で実現した貿易自由化の利益を享受できるという事実上の「只乗り」が許容されてきた。IMF でも発展途上国には外国為替管理自由化義務を免除している。

こうした「二重方式」は、発展途上国の一部が「輸出先導型成長」を達成するのに寄与した。新興工業国 (NIEs) での輸出急拡大をテコとした高度成長は、世界大での自由貿易体制と無関係ではありえない。興味深いことに、高実績をあげた発展途上国の多くがやがて自国の貿易体制の一方的自由化を始めている。その結果、これら諸国は国際政策協力にもより積極的に参加し始め、近い将来の「卒業」の可能性が高い。すなわち現存の世界大での自由貿易体制は、みずからの基盤拡大と強化を実現したのである。

貿易分野での「二重方式」による国際協力は、さらに広く拡張できそうである。OECD や G7 での協力の大前提は、他の経済を害することなく参加各国の成長を促進することであり、これが開発に不利をもたらすとは考えにくい。消極的な意味ではあるが、現在の国際協力制度のもとで発展途上国の開発が促進されたとみてよいであろう。

だからといって現行の国際経済協力体制は万全というにはほど遠い。経済政策目標間のトレードオフが解決されたわけではなく、現にヨー

ロッパやアメリカでは失業が大問題となって、OECD 加盟国間でも、発展途上国との間でも緊張関係を生みだしている。また積極的な開発促進の点では、現体制が十分であるとはいえない。

本稿では、以下の 3 節で日本の経済政策のうち開発支援の総合性に関連が強い貿易政策、産業調整、政府開発援助の 3 領域を論じる。他の政策分野との関係も、それぞれの節で簡単に扱う。ここでの評価の尺度は、上記した第 1 レベル、第 2 レベルによる。しかし最後に発展途上国に対する第 3 レベルでの総合経済政策の可能性、もしくはその条件にふれてまとめとする。

(注 1) “policy coherence” という用語を初めて使ったのは、OECD, *Development Co-operation : Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee* (Paris, 1992) であろう。外務省では、これを「政策の一貫性」と訳している。しかしこの概念には、複数政策間の調整の必要性だけでなく、かつては発展途上国の所得の上昇だけであった援助目的と経済開発の内容が多様化し、民主主義、住民参加、環境、移民など数多くの課題に寄与することを求められるようになり、ODA 政策の基本前提が崩れてきたことをも含んでいる。したがって本稿ではより広い「政策の総合性」という言葉を用いることとした。ただし本稿の内容は、政策の一貫性により近い議論である。クルーガーは、よく似た立場からアメリカの対発展途上国経済政策を分析している (Anne O. Krueger, *Economic Policies at Cross-Purposes : The United States and Developing Countries* (Washington D. C. : The Brookings Institution, 1993))。

I 貿易政策

貿易は各国経済が相互に影響を与えあうチャネルのなかでも最重要なものの 1 つである。開発促進の面でも、発展途上国の輸出先導型成

長には市場アクセスが、すなわち主要市場である先進国の貿易政策が大きく影響する。

日本の貿易政策は、GATT/WTOの無差別、最恵国待遇(MFN)原則を基本としている。地域特惠貿易協定には参加していない。主要貿易国で地域特惠に参加していないのは実は数カ国しかない^(注1)。日本はまた、数量制限をしないとのGATT原則についても狭い、法文上の意味では遵守している。1964年以来、輸入自由化は着実に進行した。工業品には数量制限はすでに存在せず、平均関税率もアメリカやEUと同程度ないしは低い。ウルグアイラウンドの結果、農産品の自由化も進んでいる。関税エスケーションが残存するなど問題もあるが、輸出自主規制(VER)の品目数はごく限られている。多国間繊維取極め(MFA)に参加はしているが、輸入国側でないことは重要である。

貿易政策は「表玄関」のような存在で、他の多くの政策領域と深く関連している。そのために貿易政策は政策の総合性の議論の1つの中心をなしている。この点に関して、日本では農業と流通の2部門がとくに論議的となっている。次に発展途上国を直接の対象としている特惠関税と、事実上対発展途上国政策の分野である繊維貿易を検討する。さらに日本の貿易政策の開発促進効果の評価を試みる。

開発への影響をみる前に、貿易政策全体の現況を概観しておこう。まだ問題が残ってはいるものの、日本の貿易政策は、国境措置の点では先進国のなかでももっとも開放的な部類に入る。とくに1980年代には貿易黒字を縮小し、貿易摩擦を緩和するために、輸入障壁の撤廃・低減が「ハードコア」分野におよんだ。いまや最大の政策目標は輸入促進である。

1980年代以来数次にわたって実施された自由化措置は、場当たりの細切れに見えるが、全体の規模は小さくない。これには市場アクセスの改善や輸入手続き、認証、工業規格などの見直しも含まれている。積極的な輸入促進措置さえとられ、輸入拡大の一定割合を法人税課税対象から控除する制度まで実施された。

1. 農 業

農産品は保護の程度が大きい分野で、その理由は「食糧安全保障」および都市農村間の所得の均衡とされてきた。日本の食糧自給率は現在40%以下であるが、農業は依然として国際政策協力と国内政策目標との対立が深刻な分野である。

具体的には、米をはじめとする主要農産品の価格支持が代表的なもので、これらの産品は当然輸入を厳しく制限されている。そのため直接的に外国農家の日本市場への参入機会が制約されるだけでなく、世界市場での価格抑制にもつながる。発展途上国への悪影響も大きい。ただし日本では補助金付きの農産品輸出は実施していない。ウルグアイラウンドの結果、米のミニマム・アクセスが合意されるなど、日本の農業政策に変化が生じ、食糧制度も廃止の方向が決まっているが、価格支持の大方針は維持されている。

価格支持政策は、国内事情からみても疑問が大きい。この政策自体が、相対的に非効率的な、小規模で大部分は兼業である農家を温存し、その結果農業の生産性向上を阻害しているとの批判もある。しかし、主として政治的な理由によって、改革は緩慢であった。農村部は旧選挙制度のもとで一票の価値が高かった。選挙制度の改革によって、票の価値の平準化が進んだが、

新制度での選挙はまだ実施されていない。農業協同組合の政治力も大きい。生産者側に比して、消費者側は組織化の程度が低く、また残留農業問題などの理由で食糧輸入に反対するグループがかなりある。改革を求める最大の要因は海外からの圧力で、1980年代にはアメリカをはじめとする農産物輸出国からの要求が強くなって、その一部が実現した。牛肉や柑橘類の自由化などである。自由化された農産物が、しばしば水田転作計画で奨励された作物であったのは不幸なことであった。低利融資が転作奨励措置として用いられたが、自由化時にその投資が債務として残るケースがかなりあったようである。上記の米輸入の容認についても、外国圧力によるとの理解が一般的であるといえよう。

しかし正面からの自由化の他に、いわば裏口からの自由化も進行していた。食品の内外価格差がきわめて大きくなり、食品加工業者がマイナスの実効保護に直面した結果、加工農産原料の輸入が急速に拡大した。せんべい、あられの半製品輸入がもっとも早い事例である。米に砂糖などの添加物をまぜただけのものも原料として輸入され、1980年代末には5万tに達していた。これだけで国内消費の0.5%である。ピラフなどの調理済食品の輸入も始められ、1992年には日本酒や冷凍すしが試験輸入されている。こうした事例からみると、保護体制下でも市場諸力が発現されているようである。

2. 流 通

日本の流通制度は、しばしば輸入障壁となっていると指摘されている。たしかに人口当りの小売店の数が多いこと、卸売／小売販売額比率(W/R比)が高く、多段階であることなどは日本の流通部門の特徴になっている。しかし相

対生産性、マークアップ率、在庫率などの指標でみた効率性では、日本の流通部門と他の先進国との差は大きくない。

内外価格差もまた日本の流通業の非効率性の証拠であるとしてよく指摘されている。しかしこの点でも簡単には結論を出せない。たとえばクライン(William R. Cline)は、内外価格に統計的に有意な差異がみられないとして、日本の流通業が全般的に非効率であるとの仮説を棄却している^(注2)。ただし同論文でも、日本で売られる外国製品(輸入品)と食品については大きな内外価格差があるとしている。

輸入品の高価格は、流通業に何らかの問題があることを示している。急速な円高後、消費者が輸入価格低下の恩恵を受けていないとの不満が大きくなった。流通部門はその最大の標的となっている。とくに総代理店制度と大規模小売店舗法(大店法)には問題が大ききようである。

クラインの調査にある日本の輸入品の多くが実はブランド商品であり、半独占的な輸入総代理店制度下にあった。円高時に多くの代理店では「ブランド・イメージ」を保つとの理由で価格を改定しなかった。その結果利潤幅は上昇したが、販売額と、より重要なことには輸入額とはあまり変化しなかった。しかしここでも市場諸力が結局は優越した。第三国からの総代理店以外によるこれらブランド商品の輸入(平行輸入)が急増したのである。総代理店のなかには、小売店に圧力をかけたり、「不正規」輸入品へのアフターサービスを拒否したりして、平行輸入のせきとめをはかったものもある。しかし公正取引委員会は、こうした動きが不法との判断を下している^(注3)。その後ウイスキーなどを中心にブランド商品には大幅な値崩れを起こした

ケースが多い。

発展途上国に対しては、大店法の影響のほうが大きであろう。大店法では、一定面積以上の大規模小売店（デパートおよびスーパーマーケット）の新設、拡張、営業時間などを規制し、中小小売店を突然かつ「過当な」競争から保護して、新しい、より競争的なビジネス環境への適応を助けることを目的としている。スーパーマーケットや（必ずしも大店法の対象ではないが）チェーンストアは、直接輸入や開発輸入などによる消費財輸入に積極的であり、発展途上国からの輸入も大きいので、この規制は経済開発への影響が大きい。また大店法は、輸入志向がさらに高いとみられる外国所有の小売店の新規参入をも実質的に規制している。

大店法に関する問題の1つとして、地方レベルでの実施方式がさらに厳しいことがあげられていた。大店法では、店舗新設に要する期間は最初の公示から1年としている。しかし地方自治体レベルで、公示には現地商店会などからの合意を取り付ける条件を付加しているケースが多かった。この追加措置は参入を阻止するきわめて有効な障壁となり、店舗新設にははるかに長期を要するのが通常であった。

1990年4月の日米構造協議(SII)では、大店法が重要課題の1つとしてとりあげられ、そこで合意によって大幅に規制が緩和された。とくに公示に先立つ公聴期間を半年以内としたことは重要である。また地方自治体には、付加条件を廃して、規制を大店法そのものと同水準におさえる要請が行われた。政府はさらに規制を緩和する方針をも発表している。こうした一連の措置の結果、現地商店会などによる足止め活動の道はほぼ閉ざされた。

「系列」や長期にわたる企業間の取引関係は、よりデリケートなケースである。たとえば部品業者と最終組立業者との間で、長期にわたり緊密な取引関係が成立しており、場合によっては排他的関係に近くなって、参入障壁化していることさえある。しかしこうした取引形態は、動態的効率追求の結果生じたものであることが多い。自動車産業の「リーンプログラクション」方式では、部品の数量や仕様が弾力的である必要があり、長期にわたる取引関係が前提とされている。参入障壁であるか、正常なビジネス関係であるかの判断は立場によって異なるが、この点は貿易交渉でも再三とりあげられ、1995年6月の日米自動車交渉でも部品輸入が最大の論点となったのは記憶に新しい。

卸売業と小売業との間にもこれに似た関係がある。株式保有をとまなうことはまれであるが、卸売業者が小売業者に商品の形で信用供与するのは通常であり、また返品を認める慣行もある。その結果当然コスト増にはなるが、小売業者のリスク軽減、品揃えの拡大という利点もある。商品の選択幅が広がることは、消費者にとってもメリットである^(注4)。すなわち現行システムには、「(参入)機会均等」を犠牲にしながらも、「生産効率」と「商品選択の自由」との一定のバランスが存在している。この3者間のバランスを新たに作り上げるためには、大幅な流通業の構造転換が必要となろう。

3. 一般特惠関税

通常、貿易政策には開発の促進という要素はない。日本の貿易政策では、1971年に開始された一般特惠関税(GSP)だけがその例外である。日本の制度はかなり複雑なものになっている。基本的には数量枠をとまなう無税輸入制度だが、

農水産品ではポジティブ・リスト方式をとっているのに対し、鉱工業品ではネガティブ・リスト方式で、労働集約財を中心に例外品目がある。また関税の50%だけを免除する選択品目 (SP) があり、やはり労働集約財が中心である。輸入数量枠決定方式には4方式、管理方式には3方式があり、厳しさが異なっている。

GSP 制度発足の当初から、多くの発展途上国に利益をもたらす目的で、2分の1（後に3分の1、さらに4分の1）条項が設けられ、個別受益国への輸入枠供与を規制している。確かに日本の GSP 制度では、受益国が韓国、台湾、中国などの数カ国に限られる傾向が強い。1980年からの後発発展途上国特別特惠 (LLDC 特惠) の導入も受益国拡大を目的としたもので、原則無関税となっている。さらに特定国からの特定品目輸入について GSP 供与を中止できる適用除外措置（「部分卒業」）が1981年に、また鉱工業品のエスケープクローズが87年に導入された。上記3カ国からの競争圧力への産業界の懸念を反映したものといえようが、まだ現実には発動されたことはない。MFN 関税には影響しないので、これらの措置を保護主義的であるとするのは厳密には正しくないが、その意図は明らかに保護主義的である。

GSP は制度が複雑に過ぎるため、実効には疑いがもたれている。日本関税協会の推計では、1983年の GSP 対象鉱工業品輸入の内、現実に適用されたのは54%にすぎない^(注5)。適用率が低いのは、制度が複雑なので無関税輸入ができるかどうかの不確実なためや保護主義的なセーフガードが作用した結果でありうる。

日本の GSP 制度はジレンマに直面しているようである。工業化の初期段階にある発展途上

国を支援するとの当初の目的からすれば、少数国による利益の独占を防止する必要がある。しかし、この状況に対処するために「品目別」アプローチをとれば、システム全体が複雑化することが避けられないのである。

1つの解決方法は、「卒業条項」を明確化したうえで、輸入枠を撤廃し、制度全体を簡素化することであろう。これまでのところ日本政府は、貿易黒字が大きいことから、アメリカや EU に追随してアジア NIEs への GSP 供与を停止することには消極的である。しかし「部分卒業」を品目別アプローチから切り離すことも可能である。突然で全面的な卒業のショックを軽減するため、「中進国」への GSP 供与を全品目にわたり50%にとどめる方式も考えられる。こうした方式をとっても、受益国の定義は厳密にしなければならないし、適切な原産地証明制度も必要となる。それでも透明性が高くなり、効率もあがると期待できよう。

4. 繊維・衣服

繊維・衣服の貿易政策は、事実上対発展途上国政策であり、開発へのインプリケーションが大きい。発展途上国からの競争圧力は先進国での産業保護要求につながっているが、その根拠とされたのが、繊維産業の労働力が先進国でも比較的大きいことであった。管理貿易の程度は徐々に強まり、終局的には多角的繊維取極め (MFA) がうまれている。ウルグアイラウンドの結果、10年後の MFA 廃止が決まり、管理貿易の趨勢はようやくせきとめられた。

日本の MFA での立場は特異なものである。1950年代から60年代にかけては日本は競争力をもっとも強い輸出国であった。繊維貿易の管理化は1961年の綿製品短期協定から始まったが、

その標的は日本であった。その後現在の MFA にいたるまで、日本は繊維協定に輸出国として参加している。しかしその期間中に日本の競争力は急速に低下し、純輸入国の地位が確定している。したがって管理貿易の被害国であるとの色彩は薄くなっている。

競争力の低下にともない、日本でも産業保護を求める声が大きくなっている。1983 年には MFA の規定を用いて輸入を規制せよとの要求が初めて行なわれ、通産省も市場攪乱的な輸入急増が生じた場合にはこれを発動すると約束した。これまでのところ貿易黒字が巨額にのぼり輸入促進の必要があるとの理由で MFA の発動にはいたっていないが、保護主義圧力はその後も強くなっている。

全面的な輸入制限は避けられてはいるものの、個別品目での輸入規制はすでにいくつか導入されている。最初のものは1972年に始まった韓国・中国産の絹糸・絹織物への数量制限であった。もっともそのねらいは生糸生産の保護であった。1980年代には保護要求の事例が多くなった。1983年には韓国産綿糸に対し反ダンピング提訴が、またパキスタン産綿糸には輸出補助金への相殺関税提訴が行なわれた。その結果、韓国紡糸業組合による輸出自主規制とパキスタン政府の輸出補助金の廃止につながっている。また中国産綿織物輸入に対しては、織布業組合が警告を繰り返している。

1980年代後半には、韓国産セーターの輸入急増によってニット製品輸入が焦点となった。急速な円高が引き金になって1986～88年の3年間の輸入成長率は各年50%を上回る記録的なものとなり、輸入浸透度は69%に達した。そのため1988年10月にニット業界が韓国を対象とした反

ダンピング提訴に踏み切り、政府間交渉を経て、翌年4月に韓国側で輸出自主規制(VER)を、また7月にはチェックプライス制を開始した。韓国からの輸入が鎮静化したので、その後ニット業組合は中国からの輸入増に監視対象を変更している。

こうした事例はあるものの、日本は輸入規制を最小限にとどめ、基本的には開放的な繊維輸入体制を維持したといつてよい。GSP 制度でも、例外品目はあるが、繊維製品がカバーされていることは特筆できる。現に日本の GSP 輸入の40%は繊維製品である。しかし輸入拡大に対する国内生産者の危惧と抵抗も強くなっており、輸入規制や提訴の増大につながっている。生産者の要求は、MFA が国際的に「承認」されているなかで、なぜ日本が輸入国側でそれに参加するのを遠慮する必要があるのか、という疑問に集約される。ウルグアイラウンドの MFA 交渉にあたっても日本の立場はデリケートで、一方で MFA の縮小と廃止を主張しながらも、輸入規制を強化しないというスタンスの要求には抵抗せざるをえないという矛盾した主張を行なうこととなった。

5. 貿易政策のスタンス

日本の貿易政策では、発展途上国に対する配慮は相対的に小さく、主要関心はアメリカを中心とした先進国との貿易紛争の緩和である。10年以上にわたる日本の大幅な貿易黒字とアメリカの「双子の赤字」とがその重要な背景であり、アメリカの対日赤字が大きいことでさらに紛争が深刻になっている。日本政府のスタンスは、貿易紛争を繰り返すたびに、二国間措置と多国間措置との間で揺れ動いている。1980年代には多くの産業分野で輸出自主規制に同意するなど、

二国間措置を容易に受け入れる傾向が強かった。輸出自主規制は、直接的には市場参入機会を減らし、間接的には「しのびよる管理貿易」を容認して、発展途上国も含めた第三国輸出に悪影響を及ぼすので、避けることが望ましい。幸いなことに、自動車や鉄鋼などの重要な例外はあるものの、日本の対策は、曲折を経た後に、多国間の MFN 原則に即した輸入自由化促進および市場アクセス改善措置に落ち着く事例が多かった^(注6)。1985年からの急速な円高によって、工業品を中心に輸入が急増したが、それには一連の自由化措置の貢献もあったはずである。

しかし自由化・市場アクセス措置が全体として十分であったかどうかについては判断が難しい。とくに円高期に輸入浸透度（依存度）の変化が小さかったことの評価がデリケートである。名目輸入／GDP 比率は、1985年の9.8%から88年の6.3%へとかえって低下した。このこと自体は J カーブ効果と原油価格の低下によるものだが、その後の上昇も緩慢であった。1990年に輸入浸透度は 10.1%に上昇したが（原油価格が湾岸危機の影響でやや上昇したこともある）、91年には「バブル経済」の崩壊のなかで再び 8.5%に低下した。その後の変化も小さかった。1995年の円高でも輸入増が報じられてはいるが、最終的な効果をみるにはまだ時期が早い。

交易条件が大きく好転したにもかかわらず輸入比率が上がらないのは、直接的には輸入の価格弾性値が低いからといえるし、輸入商品構成が偏っているとのインプリケーションに通じるかもしれない。このことが隠された保護のせいではないとすれば、広い意味での輸入制度に何らかの硬直性があるためとみられるのである。したがって国境措置である残存輸入制限のすべ

てが撤廃されたとしても（もちろんそれ自体望ましいことではあるが）、あまり大きな輸入拡大につながりそうもない。したがって通常の貿易政策をこえた、構造調整を含む措置が必要となろう。

発展途上国に対する日本の貿易政策のスタンスについても、詳細にみればやや異なる側面はあるものの、全体としては同様なことがいえる。日本の政策に輸入を規制する要素は少ないが、促進する要素もあまりない。悪を避けるだけでは、貿易紛争の緩和や開発促進には十分ではないようである。より積極的に輸入を促進する措置が必要となろうし、そのような措置は狭義の貿易政策の範囲からはみだしたものとなる。国内産業調整政策がその中心を占めよう。

（注1）日本以外では、主要貿易国・地域で自由貿易地域・関税同盟協定に参加していないのは韓国と台湾だけである。

（注2）William R. Cline, "Japan's Trade Policies" (paper presented at the Symposium on "Toward New Rules for World Trade," May 31 and June 1, organized by the Research Institute of International Trade and Industry, Ministry of International Trade and Industry, Tokyo, 1990).

（注3）1989年10月におこったアップルコンピュータージャパンの事例では、(1)外国生産者が「直接」輸入者に販売することを妨げること、(2)小売・卸売業者に直接（非公式）輸入品を扱わないよう要請すること、(3)卸売業者に直接輸入品を取り扱う小売店と取引を停止するよう要請すること、(4)直接輸入品を偽造品あるいは非標準品とよぶこと、(5)直接輸入品を全量買い上げること、(6)「正式」ルートで輸入されていない製品への修理サービスを拒否すること、を不正取引慣行と指摘した。

（注4）三輪芳郎『日本の取引慣行』有斐閣 1991年。

（注5）日本貿易会貿易研究会『一般特惠関税制度の経済効果』日本関税協会 1985年。

（注6）牛肉輸入制度の変遷は示唆的である。アメリ

カとの牛肉交渉の結果、アメリカを優遇する輸入割当制度が廃止して、他の輸出国を差別したが、1991年の輸入自由化によって制度全体が多角的枠組みに復帰した。

II 産業調整と外国直接投資

輸入促進には、産業構造の転換あるいは調整がともなわなければならない。資本および労働が低生産性部門から高生産性部門に円滑に移転しなければ、輸入余地を新たに作り出すことは困難である。同時に総体的な生産性の向上は経済成長の重要な源泉であるし、その逆も成立する。すなわち産業調整、輸入促進、経済成長の3政策目標は相互促進的な関係にある。

しかし産業の「積極的調整政策」が実際にどのような内容を含むのかは必ずしも明らかになっていない。概念的には衰退産業の調整援助がその代表例といえようが、それがどの程度実効性を持つかは実施方法に依存する。

積極的産業調整政策を評価するうえでの最大の困難は、産業構造転換の主体が私企業であることから生じている。衰退産業の調整援助は、私企業の利益に直接影響するタイプのものが多いが、それがかえって転換を遅らせることが十分ありうる。やや極論すれば、最善の産業転換政策は、競争条件に留意しつつ健全なマクロ経済環境を維持することであるとさえいえる。企業はその環境のなかでみずから構造転換計画を実施すればよく、もしこれに失敗した場合には倒産・消滅するということになる。

日本の政策スタンスも基本的には上記に近い。ただし衰退産業や構造不況産業の労働者や中小企業への「安全ネット」の提供が重要になっている。この措置が産業構造転換を円滑化したか、

それとも競争力のない産業の保護に終わったのかが、政策評価のポイントとなろう。この節では、まず最近の日本の産業調整政策を概観し、引き続いて私企業自体の構造転換努力についてもふれることにする。

1. 産業調整政策

1970年代、80年代には日本の産業構造変化が比較的順調に進んだ。生産（付加価値）、雇用の全体に占めるシェア変化のパーセンテージポイントを国際産業分類3桁レベルで積み上げた数値は産業構造変化の大ざっぱな指標として用いられるが、日本の製造業の実績はアメリカよりやや高く、EU全体（12カ国）の2倍であった。この時期には日本産業に構造変化をせまる要因が次々に生じている。1970年代初めには市場開放の動きが決定的になり、それが最初の円高と重なっている。1973年の第1次オイルショックでは、交易条件が大きく悪化した。その調整がほぼ片づいた1977～78年には再び円が大幅に切り上がり、その翌年には第2次オイルショックが起こっている。すなわち産業調整の次のラウンドが必要になった。

1980年代前半は産業にとっては相対的に静かな時期であったが、大きな貿易黒字が問題であることが徐々に明らかになっている。前川報告はすでにこの時期に、貿易黒字の縮小と貿易紛争の緩和には、マクロ経済政策、貿易・産業政策を包含した構造政策によって国内市場指向型成長を目指す必要があることを指摘した^(注1)。ブラザ合意後の急速な円高は、この答申を部分的には実現し、輸入を急増させたが、このこと自体が産業構造転換の必要性をさらに高めている。

この20年の期間に、産業間の利潤獲得能力の

格差が拡大している。繊維などの労働集約産業が最初に「構造不況」業種と認識され、オイルショックを契機としてエネルギーおよび粗原料集約産業が続いた。こうした産業が地理的に集中している場合には（北陸の繊維や室蘭、釜石の製鉄など）、不況がさらに政治問題化することにもなった。

繊維産業では、1960年代末に過剰設備の休止・廃棄を目的とした特別措置が実施されている。当時繊維産業は輸入圧力を感じ始める段階にあり、さらに日米繊維交渉で合意された輸出自主規制によっても損害をこうむると予測されていた。その損害を補填するため、政府は一部の設備の休止・廃棄に補助金を与えたのである。1970年代末には多数の産業で同様の措置が必要とされたことを受けて、78年には5年間の臨時措置法がパッケージで成立した。特定不況産業安定臨時措置法（特安法）、特定不況業種離職者臨時措置法（特離法・業種）、特定不況地域離職者臨時措置法（特離法・地域）、特定不況地域中小企業対策臨時措置法（企業城下町法）の4つであり、企業、労働者、地域をそれぞれ対象とする。臨時措置の中心は、不況カルテルを認めて、過剰生産設備の廃棄を奨励することにあった。構造不況業種にはアルミ精錬、合成繊維、化学肥料、造船など14産業が認定された。また雇用転換を目的として、雇用者に工場閉鎖手当（退職手当に充当する）、休業手当、再訓練手当の一部を供与する措置もとられた。

この4法が失効すると、再び5年を期限として、類似した内容の3臨時措置法が成立している（産構法など3法）。新しいパッケージには、企業合併や提携の奨励、新活動分野への展開に必要な研究開発投資の促進も盛られていた。指

定業種も多少入れ換えられている。さらに5年後に同じ事態がまた生じ、1996年までの臨時措置を決めた3法（円滑化法など）が制定されている。

これらの臨時措置がどの程度「積極的産業調整」を促進したかの評価は分かれている。産業によっては、現実の構造転換が政策措置の想定をはるかにこえている。たとえばアルミ精錬では国内の生産能力が実質的にゼロにまで減少したが、政策の効果というよりは、私企業の経済計算の結果である。アルミ精錬所の多くが、主要企業グループの一部であったことも転換を早めた1つの要因であろう。石油化学産業（とくにエチレン生産）でも、同じことがいえる。その他の産業では、5年ごとに「臨時」の「特別」立法が繰り返されること自体、構造不況業種「買収」は、まったくの失敗ではなかったまでも実効が小さかったことを示しているようである。

雇用支援の効果にも疑問の余地が大きい。臨時措置の目的は、不況産業・地域から成長産業・地域への労働力の転換を支援することにあった。しかし現実には、雇用者が労働者を解雇することなく不況期を乗りこえるクッション役を果たした公算が大きい。大規模な失業の防止はそれ自体望ましい政策目的であるし、とくに日本の長期（終身）雇用慣行のもとではそうである。しかしクッションの役割は、企業内での労働再配置や生産の合理化・多様化をとまなわない限り、転換目的にはそぐわない。

結論的には、こうした措置について、政策の総合性の観点からあげられる最大のメリットは、輸入制限の回避に寄与したことであろう。構造不況業種は、当然のことながらもっとも熱心に

産業保護を求める産業である。特別措置によってこれらの産業の損失の一部を補償したことが、日本政府が基本的に自由貿易政策を維持する一助になった可能性は大きい。

2. 調整圧力への企業の反応

産業構造転換を実施した主体は私企業であり、新しい経済環境に対応するための努力は生産過程の「合理化」、上級品への移行と新分野への参入の双方を含めた「製品多様化」、そして「国際化」の3つが主要なものである。

日本では、合理化にかなり多くの内容が含まれているが、どの場合にもコスト削減と生産性改善とが中核となっている。1970年代から80年代前半にかけて、労働や投入財、とくにエネルギーの節約がその焦点となっていたが、86年頃から交易条件の変化に対応して部品調達ネットワークを外国にまで広げるという要素がでてきている。

エネルギー節約努力は成功した。10年という比較的短期間に、日本の実質エネルギー集約度は半減し、単位生産当りのエネルギー消費量は先進国中で最低となった。また資本による労働の代替も全産業で熱心に進められたが、とくに機械産業でめだっていた。その結果、工業用ロボットの保有台数では日本が世界最大となっている。工業用ロボットは、精密度の向上とそれによる製品高度化にも寄与し、ひいてはフレキシブル・プロダクションをも進めたことを付け加える必要がある。すなわち合理化は製品多様化と平行して進められるケースが多かったのである。

1980年代後半から盛んに行なわれている国際部品調達ネットワーク設立の動きは、明らかに円高対策である。この分野でも機械産業がめだ

っている。機械産業の特徴として大規模組立産業と小規模部品産業の並存がよくあげられる。部品産業のうち、労働集約的分野では円の2倍の切り上げに対応できないケースが多数現れ、電気機械や自動車を中心として部品の大規模な国際調達が急増した。「アウトソーシング」には、部品メーカー自体が東・東南アジアの賃金水準のより低い諸国へ移転する動きも含まれ、国際化をも促進した。

合理化を促進するなかでも、日本の製造業は大規模な労働者解雇を避けてきた。1980年代に製造業雇用が増加しているが、これは先進国では珍しいケースである。もちろん雇用成長は緩慢であったし、繊維や一次金属など雇用が減少した部門も多い。しかし製造業全体としての雇用拡大は、日本の完全雇用の実質的な維持に大きく寄与した。製造業での大量失業が避けられた要因には、全般的な経済成長の落ち込みが避けられたことが第1にあげられる。とくにサービス部門の相対成長率が高かった。製造業内部でも、長期雇用慣行を基盤とする全般的に調和的な労資関係が存在しており、雇用者側による労働者、とくに常勤労働者の解雇は可能な限り避けることが多い。労働者側でも、仕事の種類や場所に関して弾力的に対応する傾向がある。こうした慣行ゆえに、生産性改善にさいしても労働者の企業内配置転換が比較的容易であり、なかには新しい活動分野に移動する例も多かった。ただし1990年代の不況では、成長率自体が鈍化したため労働力保持が難しくなっている。

企業が製品や業務の多様化をはかるのは、リスク回避や企業成長をねらったものと考えてよい。そのため企業資源の一部または全部をより

付加価値の高い分野に、場合によっては全く新しい（非伝統的な）分野に移動し、結果として製品ミックスも変わることとなる。主要企業の販売額全体に占める新分野の割合は着実に増大している。また研究開発支出でみても、2つ以上の業務分野（本来の分野と新分野）で実施する企業が増加している（注2）。

日本の製造業部門が国際化に着手したのは1960年代末であった。当初の動機は、2つであったといわれている。現地生産により貿易障壁をのりこえることが第1で、もう1つは低コスト生産国に生産立地を移して価格競争力を改善することである。どちらのケースでも、東・東南アジア諸国が主要投資先であった。

1970年代にこうした様相はゆっくり変化した。アメリカへの投資が急増し、またヨーロッパ向け投資も大きく拡大した。アジア向け投資の成長率は平均を下回ったので、その相対ウェイトは低下した。投資内容は、東・東南アジア諸国が輸出促進を本格化するのに対応して、「輸出プラットフォーム」型に大きく傾いた。この形態の投資を重視して、「日本型直接投資」という主張も行なわれた（注3）。年平均投資額（非製造業投資も含む）は1970年代末までゆっくりと増加して50億 円 程度に達し、80年代前半には100億 円 程度へとね上がっている。

1985年以降の円高は、直接投資を一気に加速した。輸出の交易条件が大きく悪化したことが引き金となり、年間直接投資額が急増したのである。1985～89年の時期には、毎年の増加額がほぼ100億 円 という事態が生じている。その後投資額は500億～600億 円 に達した（注4）。アメリカ向けがその半分以上を占めたが、そのなかには多額の不動産投資が含まれた。製造業では、

自動車や電気・電子産業を中心に、輸入規制をのりこえるためや消費市場内での生産をねらったものがめだった。ヨーロッパ向け投資のシェアも、単一ヨーロッパ市場の成立を見込んで増大した。

東・東南アジア向け投資はシェアでこそ低下したが、絶対額では大きく伸びて投資ブームを起こしている。円高開始直後には、台湾、韓国向け投資が急増したが、投資の焦点はすぐに東南アジアに移り、まずタイ、続いてマレーシア向けがめだった。投資ブームはまもなく中国などにも波及した。アジア向け直接投資では、製造業の比率が高いという特質はこの時期にも維持され、この地域に輸出ベースを設立するという日本企業の戦略を示している。日本向け輸出の比率が増大したのもこの時期の特徴である。バブル崩壊後に日本の直接投資額は急落したが、アジア向けは微減にとどまり、中国向け投資はむしろ拡大速度を速めている。製造業中心の特徴もさらに強くなった。

日本国内の産業調整とアジア地域の経済発展の双方で重要なこととして、1980年代後半に急増した「直接投資の新形態」（注5）をあげられる。外国企業との業務・技術提携や生産協力は、株式保有こそともなわないが、直接投資と同様の効果を持つ。こうした提携関係の多くは、日本に製品を輸入する「アウトソーシング」活動から生じているようである。

政策の一貫性の観点からは、日本の直接投資が国内の産業調整と強く結びついていることが重要であろう。企業戦略のなかで国際ビジネス展開がより重要視されつつあるということもできる。それ自体は特異なことではなく、多国籍企業の多くは同様の道をたどってきた。日本企

業が1970, 80年代に構造転換を積極化したのも、企業の拡大過程で典型的にみられる動きの1タイプであったのかもしれない。もしそうであれば、直接投資拡大のペースは先行き減速する可能性がある。政府の政策は、直接投資を機軸とした産業調整についてはあまり積極的ではなかった。しかし、容易に産業保護を与えないというスタンスがアナウンスメント効果を持ち、調整過程を速めた可能性はある。

直接投資は日本とアジア諸国の密接な経済関係の重要な要因になっている。しかし直接投資の役割は、経済関係の深化を先導するのではなく、現実の趨勢に追従してそれを強化することのようである。資源投資の一部などを除けば、直接投資のみで新しく経済関係の枠組みが形成されることはない。製造業直接投資は、東・東南アジア諸国に集中し、他の発展途上国にはあまり出ていない。すなわち、開発を始動するという開発促進の重要な側面では、その役割は限定されている。

アジア向け直接投資は、より広範な国際貿易環境を大きく変化させるものでもなさそうである。日本向け輸出が近年大幅に増加したことは事実だが、日本企業の子会社の輸出先はいまだに圧倒的にアメリカとヨーロッパである。それゆえ、生産にともなって貿易紛争もこうした「輸出ベース」に移転されるケースが生じている。こうした直接投資が開発促進に結びつくには国際貿易環境が平靜であることが必要とされるが、それを達成するためには他の政策措置が必要なのである。

(注1) 国際協調のための経済構造調整研究会「国際協調のための経済構造調整研究会報告(前川報告)」1986年。

(注2) 公正取引委員会による17産業の最大10企業の調査による(公正取引委員会「リストラクチャリングの実態について」1989年)。

(注3) Kiyoshi Kojima, *Direct Foreign Investment: A Japanese Model of Multinational Business Operations* (London: Croom Helm, 1978)。

(注4) 日本の直接投資が1990年代に減少したのは、主として循環的な要因によるように思われる。バブル崩壊によって企業の財務ポジションが悪化したことが最大の理由であろう。1992年度の日本企業の直接投資は341億 $\text{\$}$ にとどまり、ピーク年の89年から半減したが、同時にアジア向け投資額は、91年度の59億 $\text{\$}$ から64億 $\text{\$}$ に増加した。ただしこれは届出の数字である。国際収支統計上の数字は、1989年に440億 $\text{\$}$ 、90年がピークで480億 $\text{\$}$ であり、その後減少して93年には137億 $\text{\$}$ になった(大蔵省国際金融局年報編集委員会『大蔵省国際金融局年報』平成6年度版 金融財政事情研究会)。

(注5) 中北徹「日本企業の多国籍展開——東アジア地域における動向と特質——」(トラン・ヴァン・トゥ編『アジア太平洋の貿易と要素移動に関する一考察』日本経済研究センター 1989年)。

III 政府開発援助

発展途上国一般特惠関税(GSP)を別にすると、政府開発援助(ODA)は開発促進を直接の目的とする唯一の主要政策措置である。したがってODAは、開発促進に関する政策の総合性の議論でも中心の位置を占めることになる。ところがODAをとりまく状況が複雑に過ぎて、それ自体の首尾一貫性が疑わしいケースが少なくない。世界中の援助政策には、発展途上国の貧困の軽減を助けるという本来の目的と、供与国内で議会や納税者に責任を負うという二重の役割を果たさなければならないというジレンマの状況が存在する。発展途上国の繁栄あるいは貧困の軽減は世界の安定化に寄与するので、ODAの利他主義の要素と自国益の要素は長期的には

矛盾しないという議論もある。しかし長期では矛盾しないというだけでは、2つの要素を現在どのように両立させるかとの緊急かつ具体的な課題に十分には答えられない。

国際的にはOECDの開発援助委員会(DAC)が、こうした件に関する調整機関となっている。OECD加盟国は外交政策に関して基本的には価値を共有している。もちろん民主主義や人権に関して、加盟国の見解がはっきりと異なることも多い。冷戦が終了し、加盟国間で外交政策目標を統一する要因がなくなったことによって、将来こうした違いがより多く表面化する可能性は否定できない。

経済面ではDACはODAの内容に関する一般原則を積み上げてきた。ODAについてDACが決めた最低条件は、実質資源移転を確保し、開発を促進する効果を持ったと考えられる。またDACでは、個別供与国の援助審査を行なうて、加盟国間の情報交換のフォーラムとなり、相互の援助努力を調整する道をも開いている。

とはいえODAの決定と実施は、少なくとも主要部分である二国間援助については、個別供与国に委ねられている。したがって、受入れ国の選択や援助方式の決定とならんで、その前提となる援助や開発過程そのものについての哲学やアプローチも供与国の手中にある。受入れ国の選択には供与国の外交政策が直接反映されるし、援助全体に占める贈与と借款、プロジェクト援助とプログラム援助、優先部門などの決定は、援助をとりまく経済社会環境ならびに開発哲学を反映している。

開発について供与国間に異なったアプローチが並存していることは、開発過程にとって必ずしも悪いことではない。開発のさまざまなニー

ズに対応して一定の分業が成立しうるし、また受入れ国が好条件を物色することも可能になる。個別供与国の開発哲学は歴史的経験に深く根ざしているため、ODAのアプローチが異なることはある程度不可避でもある。日本の場合、直接・間接の政府介入を用いて生産設備の増強をはかる「中身」アプローチが強いが、世界の「標準」からはかなり違っているようである。この点は後でふれる。

ODAに関して重要なことは、開発支援政策としての不完全性である。または政策の総合性がないことである。政府資源移転は開発支援政策の重要な一部ではあるが、全体ではない。すでに論じたとおり、貿易や投資もきわめて重要な役割を果たしている。現実には援助の相対的重要性は低下しつつある。個別供与国内部で、対外政策調整の必要性が上昇している。

しかし、供与国側の援助省庁には、狭義のODAをこえる権限が与えられていないことが通常である。貿易、産業調整など、開発に影響するより広範な政策分野は権限外である。この点では、援助専門の官庁（アメリカのUSAID、ドイツのBMZなど）があるかないかの違いはあまりない。日本の「4省庁体制」はとくにおかしな制度というわけではない。

日本の援助には、他の主要供与国とは違った特徴がいくつかある。その一部は日本に特有の財政的、政治的枠組みに、また社会経済思想に根ざすもので、したがって援助政策の決定と実施に大きく影響する。第1の特徴として、日本のODAに占める贈与比率が低く、DAC加盟国で最低であることがあげられる。したがってグラントエレメントも低く、1990年には下から2位であった。ODA条件の改善が繰り返し課題

とされ、現実には大幅にソフトになってきているが、この点での日本の相対的地位は依然として世界最低水準にある。このことには単純な国内的理由がある。日本のODAのほぼ半分を占める借款の資金源は、経常予算ではなく、主として郵便貯金を原資とする財政投融资であって、利子支払いをとまなっているのである。しかし借款が多いことが必ずしも開発に不利であるというわけではない。返済に必要な資金を使用する際には、プロジェクトの経済計算をより厳密にする必要があるし、また直接生産活動に結びつく公算が大きい。とはいえ初等教育やコミュニティ開発など、私的収益が高いとは考えにくい社会的に重要な分野では借款は不適切であろう。日本の援助では、贈与と技術協力が全体の30%を占め、こうした分野を受け持つはいる。しかし、もし日本がより所得の低い諸国でも役割を増大しようとするれば、贈与比率を上げる必要が生じ、ひいては国内援助制度の変革が要請されることにつながろう。

第2に、日本の援助にははっきりしたプロジェクト指向があり、とくに経済インフラが重視される。一方で、政策支援借款(policy-based lending: PBL)、あるいはプログラム援助も、発展途上国の債務累積に対応して1980年代初めから拡大し、80年代末には新規約束額の4分の1を占めるようになってはいる。しかし柳原は、PBLの概念そのものが日本の援助担当者にとっては依然として縁遠いものであると指摘している^(註1)。そのためもあってか、多国間開発銀行が主導するPBL事業では、日本は静かで受動的なパートナーに甘んじることが多かったといわれる。確かに、日本にはPBLに対応する公式な用語がなく、大部分は「商品借款」に分類

されるが、これは伝統的には緊急国際収支支援プログラムを指す用語であった。また一部には「構造調整融資」の用語があてられている。

日本の援助担当者がPBLにいだく不安感は、開発観そのものに根ざしている。日本では経済開発といったときに第一義的には実物セクターを考えることが普通で、金融マネージメントは、二の次、三の次とされることが多い。また政府の役割が重要視される。世界銀行の「枠組み」アプローチと比べて、道路や発電所などの目に見える資産が開発に必要な構成要素であることを重視する「中身」アプローチが日本では支配的な哲学であった。すなわち日本的な考えでは、少なくとも開発の初期段階では、工場を建てることのほうが市場機能の改善よりも重要なのである。

第3には、アジア、とくに東・東南アジアへの集中が日本のODAの特徴である。これには歴史的、地理的理由が大きい。外交政策による部分もあり、アメリカがラテンアメリカに、ヨーロッパがアフリカに中心的な役割を受け持ち、日本はアジアに主要関心をむけるとの暗黙の了解もありそうである。1992年に発表されたODA大綱でも「……引き続きアジア地域に重点を置く」として、この点を再確認している。大綱はほぼ10年の期間を目途としていると一般に理解されている。

日本の二国間ODAは、初期段階ではほとんどすべてが東・東南アジアと南アジアに向けられた。その後、一方で他の地域への援助が増え、またアジアNIEsが援助受入れ国を卒業したが、1993年実績で東アジア(外務省定義)のシェアは依然55%に及んでいた。1987～91年でみると、日本のODA受入れ最大10カ国のうち8カ国が

アジア諸国である。

アジア集中は、日本にとってはおそらくきわめて都合のよい事態であった。アジア諸国のガバナンスは全般的に良好で、日本の実施するプロジェクトの成功率の高さにつながった。外務省によれば日本の援助プロジェクトの成功率は90%といわれる。アメリカの場合には3分の2というので、その差は大きい。またアジア諸国では、日本の「中身」アプローチへの反応も相対的に良好なようである。

東・東南アジアは日本との経済的関係もきわめて密接である。相互依存性は、ODA 大綱であげられた日本の援助4原則の1つであるが、アジア諸国にもっともよく当てはまる。経済相互依存性という点では、アジア諸国向けの ODA、直接投資、貿易の間に相互作用がありそうで、この関係に一定の政策の総合性をみることもできる。

同じことから、日本の ODA には商業指向が強いとの批判もでている。ここでいう商業指向は、より狭く援助の紐付化を論じた古いタイプの商業指向批判とは異なる。ただし最近でも古い議論と混同されている場合も多い。現在では日本の援助の紐付化率は OECD 諸国中最低であり、借款についてはほぼゼロとなっている。国際入札の結果日本企業に落札される案件をとっても30%程度にすぎない。贈与に関しては、紐付化率はまだ高いが、これは日本に限られたことではないし、またこの面でも紐付を減らす措置が徐々にとられている。

新しい批判は、日本の ODA が必要な設備やインフラを供給して日本企業の海外進出の条件を整え、第一義的には日本企業の利益に奉仕するとの中心テーマをめぐるものである。このテ

ーマは実は新しいものではなく、1960年代末にはすでに『南進する日本資本主義』(注2)との議論が現れている。こうした批判に答えるには、発展途上国自体の中で、日本をも含む外国投資に対しては、効率的な開発主体であるとして、大歓迎はしないまでも受容する傾向が強まっている事実を指摘すれば足りよう。現実にも、日本の投資があまり来ないことが日本への不満になっている事例が多い。

やや違った議論では、アジア諸国の対日貿易赤字が日本の ODA の重要な理由であるとされている。東・東南アジア諸国は、インドネシアを除き、大きな対日貿易赤字をかかえ、貿易摩擦も生じている。比率でみた相対的な輸出入格差は縮小しているが、問題自体の解決が急速に実現するとは期待できない。こうした状況下で、ODA は貿易上のロスを補填するものであると議論されているのである。ここからは日本がアジア諸国との経済的相互依存性の囚人であるとの図式が浮かび上がってくる。

より重要なことは、日本がアジア諸国に対する「政策の総合性」をどこまで維持できるかであろう。アジア NIEs は実質的に援助受入れ国から卒業しているし、ASEAN 諸国も急速にその方向に進んでいる。その結果、これら諸国の成長過程における援助の重要性は相対的に低下しよう。他方日本は、東・東南アジア以外の地域に ODA をより多く配分せざるをえない事態が生じそうである。どちらからみても、アジア集中は薄まらざるをえない。そしてアジア NIEs に続き ASEAN 諸国についても、貿易の補償措置としての援助の役割は、消滅しないまでもかなり縮小されよう。そして日本は紛争に対処するためにより広範な措置を用いる方向に進まざ

るをえない。

(注1) 柳原透「政策支援借款と日本の政策」(山澤・平田編『日本・アメリカ・ヨーロッパの開発協力政策』)。

(注2) 長洲一『南進する日本資本主義』毎日新聞社 1971年。

IV 対外総合経済政策

— 暫定的結論 —

政策の総合性と開発支援の観点からは、日本の政策パッケージは現段階で2つの重要課題に対処しなければならない。第1は、国際経済の緊張緩和をはかるため、二国間措置ではない方法によって貿易黒字を大幅に削減する必要があることである。第2は、東・東南アジア諸国との間で築かれたような比較的調和的で総合性のある経済関係を、これらアジア諸国との経済的一体感を損なうことなく他の発展途上地域にも拡大しなければならないということである。

貿易黒字は、日本経済自体にとっても問題を含んでいる。たとえば1980年代末のバブル経済を煽った1つの要因として巨額の貿易黒字をあげられるだろう。前川報告の提言にあったように、貿易黒字を原資として社会的アメニティを拡充すれば、厚生水準は全体として上昇する。事実1985年以降の円高の中で、政府は公共支出を主な用具として国内需要拡大をはかつてはいるが、財政状況が硬直的で十分な規模の支出を実施することができなかった。個人消費も、バブルによる資産拡大効果などによって上昇したが、永続的なものではなかった。バブル崩壊に続いて消費は減退し、輸入もその後を追った。ブーム期には投資拡大も急速であったが、不況になるとまたもや「超過」生産設備による輸出ドライブに転じている。貿易黒字縮小の観点か

らは、問題はほとんど変化していない。

輸出を制限するよりは、輸入拡大のほうが望ましい。ウルグアイラウンド合意は輸入拡大に寄与するはずである。しかしすでに述べたとおり、狭義の貿易(国境)措置だけで日本の輸入が大幅に拡大するとは考えにくい。総需要誘導というマクロ経済政策だけでも効果は疑わしい。貯蓄率が投資率を大幅に上回っている以上、貿易、マクロ経済政策だけでなく、両者のギャップを縮めるような構造政策も必要であろう。

構造政策は多様な経済活動分野をカバーしようが、事例的に考えられる方向をあげておこう。第1に、税制優遇措置の重点を企業投資から個人消費に移すことがあげられる。企業に認められた準備金や控除の一部を撤廃する一方、個人住宅融資の利子や教育支出の所得控除を認めるような方向である。もう一步進めて、社宅や寮をフリンジ・ベネフィットに認定して課税対象とすることも、現物賃金を貨幣賃金に転換し、若年労働者層を中心に名目賃金をあげる効果であろう。企業への代償措置が必要ならば、法人税減税が正道であろう。

第2の分野は、競争政策の強化であろう。とくに一部のサービス産業ではこれが重要である。すでにみたように、流通業の一部の取引慣行は競争制限的であり、より自由な市場参入をはかることが望ましい。外国企業が小売業や建設などの分野に参入しやすくするなど、サービス貿易での一方的自由化は検討に値する。この点で公共事業の開放は意味が大きい。

第3に、競争政策には規制緩和をとみななければならない。貿易に関連した分野ではすでに数多くの規制緩和が実施されているが、これをもっと広範な領域に及ぼす必要がある。地域

区分（線引き）などの都市の土地利用規制が好例で、これらを緩和する一方、必要ならば固定資産税を高くするなどの方策を用いて、より集約的な土地利用をはかれよう。（個人住宅を優遇する必要はあろうが、そのための固定資産税減免措置は両刃の剣になっているようである。相続税から住宅資産を控除するなど、他の方式に変えることを考えてもよい）。

これらの措置は、網羅的にあげたものではなく、全体としての方向を示そうとしたにすぎない。しかしながら輸入拡大の方策として、こうした措置をあげることで、国内政策と対外政策の境界線が希薄になってきたことを表している。構造政策は、政策決定にも、また実施後効果をあげるにも時間を要する。しかしひとたび実施されれば、長期の趨勢は明白であり、貿易紛争を大きく緩和しよう。しかもその貿易への効果は多角的であって、ウルグアイラウンドの合意とあわせて、日本経済の順調な発展の前提である多角的貿易制度の維持に寄与する。最大の受益者は日本自体であるが、貿易パートナーへの利益も大きく、第2の課題であるアジア発展途上国との経済関係へのアプローチの重要な一部を形成するものでもある。

日本と東・東南アジア諸国との間に存在する比較的調和的な関係には、解決を要する課題が2つある。1つは、日本のこれら諸国に対する貿易黒字の問題である。この黒字は、生産過程の中に組み込まれているという意味で永続的であり、ゆっくりとしか変化しない。もう1つは、これら諸国の工業品輸出の主要仕向先がアメリカとヨーロッパであって、貿易紛争が頻発していることである。すでに論じたように、日本の直接投資とODAとは、こうした図式の一部と

なっている。

これら諸国は、主要な輸出先で保護主義と地域主義とが強くなるのに危惧の念を抱いている。とくにウルグアイラウンド交渉が進展しなかった時期には、輸出先導型成長そのものにも影響を免れないとした悲観的見解が強まっていた。東・東南アジア諸国は、自発的関税引き下げを実施する一方、ウルグアイラウンド交渉でも関税譲許を提案して、世界の自由貿易体制を維持するために一定の責任を果たし始めていた。しかしラウンド交渉の停滞という状況が生じると、これら諸国はみずから地域主義に傾斜する動きをみせた。東アジア経済圏（EAEG、後に EAEC）構想は、1990年12月に提案され、日本、アジアNIEs、ASEAN 諸国と中国の地域的貿易および経済的な連帯を強化しようというものであった。

日本（およびアジアNIEs）にとってはこうした提案は大きな問題点を含んでいた。すでに日本のMFN関税はきわめて低く、農業とサービス部門に多少の余地はあるものの、GATT義務に違反しないで新たに地域特惠マージンを作り出すことはきわめて困難であった。しかしアジア諸国の主な関心は製造業部門であり、日本の行動しうる余地がもっとも限られた分野であった。この方針はまったくありえないというわけではないが、世界大での自由貿易体制の維持が不可能になるといったような事態の最後の手段であろう。ウルグアイラウンドがとにかくもまとまったため、深刻な対立は当面避けられ、日本のMFN路線は再確認された。しかし基本的な問題点がすべて解決されたわけではなく、地域主義の提案が繰り返される可能性はいまでも存在している。

日本が APEC などの国際フォーラムで提唱している「開かれた地域主義（現在では協調的自発的アプローチ）」は、日本の二律背反状況の反映といえる。日本はアジア地域の高度成長を経済的好機ととらえ、関係強化を望んでいる。しかしその目的に使用できる貿易政策用具はほとんどなく、多国間貿易交渉がやがては全体の利益につながることに期待するだけである。したがって GSP と ODA との供与を続けて時間を稼ぐしかない。

地域と世界の二重の目的を追求していく過程で、日本の多国間アプローチへのコミットメントによって、開発協力政策の対象範囲を拡大しなければならないといった状況がでてきそうである。そうなればアジアの地位は相対的に低下しよう。もっとも早く変わりそうなのが GSP であり、アジア NIEs と ASEAN 諸国の一部に対しては、特惠制度を単純化してより貧困な諸

国が利用しやすくするために「卒業」制度を導入する必要がでてきそうである。その場合、国内構造政策や消費拡大により輸入増をはかるなどの「補償」が必要となろう。ODA についても、中長期的には南アジアやアフリカの、より貧困な諸国に重点を移していく事態が十分ありうる。そしてアジア NIEs および ASEAN 諸国は、援助のビジネス・パートナーおよび新援助供与国としてその過程に参加することが望まれる。端的にいうと、現存する東・東南アジア諸国との政策の総合性は、世界との総合性に転化されなければならない。

この移行過程の重要な一部として、日本の開発哲学をより明確化する必要があろう。「中身」アプローチは、開発の初期段階にある諸国でより有効と考えられる。しかしそれを順調に機能させるには、多様な発展段階と社会的背景に対応した「中身」が識別されなければならない。

（アジア経済研究所経済協力調査室）