

グローバリゼーション下の国際協力政策

MFPの事例

Inter Governmental Policy Science Project

—Case Study of the MFP—

佐原 寛二

はじめに

1985年のG5により円高のインパクトが明らかになり、日本は国際社会での影響が極めて大きくなった。世界的レベルで発展途上国のみならず対先進国でも国際協力政策の重要性が問われた。しかし、援助を受ける国際協力の現実はいかにきつものでは済まなく、相手の国民の大きな感情をともなった複雑なものである。

ここでは私が産業創造研究所時代に経験したオーストラリアとの政府間国際協力プロジェクトMFP(マルチファンクション・ポリス)が、残念なことに国際協力の当初の本意からはずれ、実行の継続中に日豪の間にその都度問題を起こし期待通りに進展しなかった経緯をしるし、国際協力政策の難しさを分析していきたい。

通産省の国家間協力プロジェクトのMFPの例は、グローバル化する国際社会では歴史的な国家の成立ちや民族の問題、相手の国民の立場を理解して始めないと、国際協

力の本意から全く離れてしまうことがある。国際協力における「政策科学」の展開の重要性を知るために、MFPプロジェクトをとりあげる。

1. マルチファンクション・ポリス (MFP) とは何か

1987年といえば日本が円高で大企業だけでなく日本の中小企業も含めてぞくぞくと海外進出した。実際、同時期に私は日本企業が東南アジアで人材獲得合戦をおこない、人材引き抜きからなるジョブ・ホッピングの問題の重大さの調査を通産省の受託業務で行っていた。マレーシア、タイ、フィリピン、インドネシアと次々に日本企業とその系列企業が進出した。その結果、日本の進出企業での実務経験をもったフォアマン等の熟練労働者が、新規に進出した日本企業に高い給与で引き抜かれる(ジョブ・ホッピング)ことが頻発した。新規に海外に進出した日本企業と既存の企業とで社員の引き抜きが頻発し日本政府で問題であると指摘された。¹⁾

1) 財団法人産業創造研究所 1990年3月、『タイ及びインドネシアの人材育成に関する調査研究報告書』

委託された調査はその実態がどの程度なのかを知ることであった。それは東南アジアでの大きな海外進出のテーマとなった。

ところが不思議なことにオーストラリアにはアジア諸国への日本企業の前向きな動きと関係なく、日本の進出企業は製造業が進出しないでレジャーや観光、不動産等の進出が中心であった。インドネシアとオーストラリアは隣接しながら、製造業の姿勢が何故そんなに違うのか知りたいというのがオーストラリア政府の最も苦慮する問題であった。

このような背景のもとで、アジアの日本がオーストラリアに協力したい、二国間プロジェクトで誠意を示したいという日本政府があった。アジアでただひとつの白人国家へどのように協力するかが課題であった。

(1) 日豪閣僚会議 (1987年1月)

日豪政府の閣僚が二国間でお互いの問題を探り協力し合う会議がもたれた。閣僚会議は予定通り1987年1月に日本とオーストラリアの政府間で話しあわれた。ここで日本はいくつかの提案を行ったが、そのなかで職・住・学・遊プラス第五の空間をもつ、21世紀型都市を日豪間で研究して開発してみたいという提案が含まれていた。

通産省の官僚が記したこの提案は、アジア化をはかるオーストラリア政府に注目された。当時の日本は円高で国際的に押し出され、内需拡大や前川リポートなどで構造改革を迫られていた。当時の田村元通産大臣が「日本の民間のもつ先端技術を使ってオーストラリアに21世紀型の未来都市を日豪の国家間で作りましょう」と約束しても不思議ではなかった。この構想が当時、大英帝国からはなれて「北をむくオーストラ

リア」を展望したオーストラリアのアジア政策とピッタリとあっていた。

(2) マルチ・ファンクション・ポリス

日本政府は未来型都市のコンセプトの提案に呼応してきたオーストラリア政府へ対応していった。21世紀の未来型都市とはなにかを省内と外部の研究機関で検討した。テクノポリス等の国内の経験から、87年2月にマルチ・ファンクション・ポリス(Multi Function Polis)の提案書が通産省から出された。その後プレ・フィージビリティ・スタディーで内容の骨子を記した報告書がだされた。この過程で「マルチファンクション・ポリス」という名前が、未来都市の言葉になっていった。ビルばかりで「職・住・学・遊」が一緒にない東京の都心の姿を、オーストラリアにだぶらせてイメージしたコンセプトであった。また第五の空間とは何か？後にオーストラリアで大きな問題となった。

(3) コンセプト模索

オーストラリアは国民がマルチ・ファンクション・ポリスでどのような都市をつくるのか、その意味がわからない。なぜならばキャンベラをはじめ多くのオーストラリアの都市はもともと自然をとりいれた都市計画で建設されていた。日本の都市のような無計画で自然の取り入れの少ない都市はオーストラリアにはほとんどない。オーストラリアでは「職・住・学・遊」の整っていない都市はほとんどないので、そうでない都市とは果たしてどういった都市なのか、国民に大きな疑問が湧いてきた。一方、オーストラリア政府は21世紀型都市とコンセプトに矛盾のない「人間・技術・環境」をテーマに掲げた。マルチ・ファンクション・

ポリスは日本の国内政策のテクノポリスと関連して命名したと言われる。そこでは

第一の空間 近代社会に移行する前の時代で住まいも仕事場も一緒

第二の空間 産業革命以後の工業化と近代化の進行過程で住まいと仕事場が分離し始め、第二の空間ができる

第三の空間 家庭と職場との間に遊びの空間ができてくる

第四の空間 日常生活圏をはなれて滞在型リゾートに対するニーズの高まりのような空間がでてくる

第五の空間 第一から第四までのすべての要素を併せ持ち、しかもそのどれでもない空間のマルチ・ファンクション機能を持つ都市の実現がもとめられる。

ところがヨーロッパの言葉の語源は難しい。マルチ・ファンクションはラテン語系であり、ポリスはギリシャ語系である。この言葉は日本人は変に思わないが、オーストラリア人は違和感のある、耳慣れない極めて不自然な言葉の組み合わせであった。一部の世論ではポリスから警察国家を連想していることが示された。

表 1. MFP 構想の経緯

日 付	事務レベル	閣僚レベル
1987年 1月		● 田村通産大臣からバトン商工技術大臣に提案(日豪閣僚会, キャンベラ)
4月	● 日本側ブレFS開始	
9月	● ブレFS終了し, 豪州側に提出	
12月		● 豪州連邦政府は閣議で9原則の下でFS開始を了解
1988年 4月	● 日豪共同F/S開始	
5月	● 日本国内委員会(MFP研究会)設立	
6月	● JSC(日本側)設立	
7月	● 豪州国内委員会(MFPAR)設立	● 竹下首相とホーク首相が積極的推進を確認(日豪首脳会談, キャンベラ)
8月	● 日豪共同事務局(JS)設立(シドニー)	
9月	● 第1回日豪共同運営委員会(JSC)開催(シドニー)	● バトン商工技術大臣が訪日し竹下首相及び田村通産大臣と本構想に関して意見交換
1989年 1月		● 三塚通産大臣とバトン商工技術大臣が積極的推進を確認(日豪閣僚会議, 東京)
4月	● 第2回JSC開催(東京)	
11月		● 松永通産大臣とバトン商工技術大臣が積極的推進を確認(APEC閣僚会議, キャンベラ)
12月	● 第3回JSC	
1990年 3月		● 豪州総選挙において本構想を巡り論戦. ホーク首相が本構想支持を表明
6月	● サイトをアデレードに決定	● 武藤通産大臣とエバンズ外務貿易大臣及びバトン商工技術大臣が積極的推進を確認(両大臣訪日, 東京)
7月	● 第4回JSC開催(キャンベラ)FS報告書を両国政府に提出しFS終了 ● JSC, JS, MFPAR解散	

[出典]: 1992.3, 『MFP オーストラリア投資環境調査団報告書』: 329

2. 政府間合意とサイト決定

(1) MFPの推進機構

政府間合意のプロジェクトはお互いの認識を確認して進んでいく、以下のような経緯で進展していった。

問題は21世紀型都市をオーストラリアのどこに(サイト)作るかであった。その選定のために審査と決定のための機関が設立された。1988年5月に二国間で合意された未来都市の研究と推進のために作られた組織が下記である。2年以内にオーストラリアのどこかにサイト(場所)を決定するまでの調査活動を行った。

政府がどのように係わるか、両国の共同運営委員会(JSC)、共同事務局、あとはそれぞれオーストラリアと日本の民間企業からなる国内委員会である。共同事務局はシド

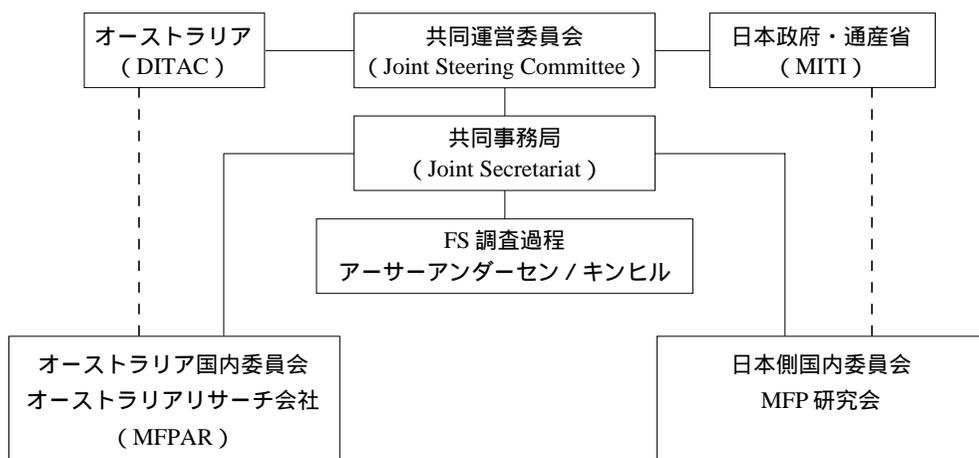
ニーに設けられ、日本から2名が派遣されて一緒に研究した。みればわかるように極めて対称的であり、各組織が合意してフィージビリティ・スタディーが行われた。

日本では、国内委員会が通産省の呼びかけで約90社の企業が会費制で参加した。それぞれ個別研究のために6つのグループを作った。オーストラリア側はMFP Australian Researchを作り、約60社が参加した。

FS(実施調査)の最終目標は、21世紀型未来都市をオーストラリアのどこにつくるかのサイトの選択である。ところがオーストラリアは、日本とは異なり政府が弱く州の力が強く、州のお互いの力関係に影響を及ぼしかねないMFPプロジェクトには、州政府も世論を味方にして賛成・反対の大きな議論を起こした。

表2. 組織

組織図



(2) 世論の反発

世論の多くは、この時期に何の目的で日本がオーストラリアに未来型都市を建設しようとするのか、MFPはオーストラリア国にとって果たしてどのようなメリットがあるのか、等々の議論からはじまりオーストラリアではサイト選択の議論など大々的に政治問題となった。

この政治的な動きは一部のオーストラリア在住の日本人研究者が日本を強烈に批判してしかも誤った不正確な意見がそのままマスコミに登場してますます激化していった。²⁾

誤った情報であっても日本人から日本がいかにな変わった国であることを示されて、

オーストラリアではますます批判がたかまり退役軍人の意見まで参考にされた。最もひどいものは日本は狭い島国が人口で一杯であふれだし海外進出せざるをえなくなった。そこでオーストラリアに進出して日本人だけのアンクレーブ(閉鎖社会)を作るのが目的であるというものであった。

(3) サイト提示

それでもオーストラリア政府は日本との協力でMFPの推進を掲げて、各州に1990年の3月を締切りとして候補地の提示を求めた。

サイト決定にいたる手順は次の通りである。

表3. サイト決定にいたる手順

事柄	年月日	担当
イ. 各州への引き合い	90.1	豪州側国内委員会 (MFPAR)
ロ. 各州からのプロポーザル提出締切	90.5.17	NSW (シドニー) ビクトリア州 (メルボルン) クイーンズランド州 (ゴールド・コースト, タウンヒルズ) 南オーストラリア州 (アデレード)
ハ. 第一次審査	90.5.18-30	MFPAR 及び KINHILL (コンサルタント)
ニ. サイト視察	90.5.31-6.5	豪州側共同運営委員会, DITAC, MFPAR, 共同事務局 (JS), KINHILL
ホ. 総合審査でクイーンズランド州のゴールド・コースト指名後条件があわずアデレードに決定	90.6.19	豪州側共同運営委員会

[出典] 前掲書 : 333

2) 杉本良夫 1991『オーストラリア6000日』岩波新書 : 112「通産省が、オーストラリアのどこかにそういう都市を作りたいとオーストラリア政府にもちかけて以来…」

表4. 候補地一覧

ニューサウス ウェールズ州	ビクトリア州	クイーンズランド州	サウス・オーストラ リア州
Pyrmont Ultimo Homebush Bay Werrington	Melbourne Dockland	Brisbane Gold Coast Corridor	MFP-Adelaide
サイトが点在	狭い	魅力的・所有権の問題	ビジョンが明確 サイト自体の魅力に 欠ける

〔出典〕前掲書：334-335 よりまとめる。

おりしもこの時期が労働党のホーク首相と野党のピーコック氏との選挙決戦の時期と重なった。選挙では大々的に日本の政策の不透明をつきMFPをとりやめるべきだとした野党のピーコック氏が最終戦で強烈な追い上げをおこなった。急追を迎え撃ってMFPの意義を必死に説得し選挙で辛くも勝利したホーク首相は、約束どおりMFPの推進を行った。

各州は表4のような候補地を提示した。

ここでオーストラリア政府は候補地選択で、サイトが点在しているニューサウスウェールズ州と、狭すぎるビクトリア州を候補からはずした。残った2州で出来れば日本になじみがあり、アクセスのよいクイーンズランド州を候補地にしかつたことは事実であった。そこでホーク首相は、ゴールド・コーストをまず最初に候補として指名した。しかし、民間の所有地が候補地にあるゴールド・コーストを指名することは、土地権利者の売り惜しみ、利権にからんだ土地価格の吊り上げの問題を煽り立てる結果となった。もともとこの非難の激しさを織り込んだ政府は、急遽サイトを南オーストラリア州のアデレードのギルマン

地区に変更した。

最終的に南オーストラリアが日本とオーストラリアでの協議機関であるJSC(ジョイント・ステアリング・コミッティー)の承認で決定された。さらにこのJSC委員会の報告書はいろいろの問題点を報告した。中でも二国間で協力するはずのプロジェクトが大きな世論の反発を招いたことは日本が全く予期しないことであった。そこで報告書には

① オーストラリアが主体となって推進する事業

② 国際的な展開を図る事業

③ 民間企業が主体となる事業

というおおきな提言をおこなった。その理由はもともと日本が推進するわけではない、頼まれて始めたオーストラリアのプロジェクトであること、日本がオーストラリアと2国で行うプロジェクトでなく国際的な意義のある壮大なプロジェクトであること、日豪とも政府が税金でつくる都市計画でないこと、であった。

ここでは二国間プロジェクトで始めたのに、オーストラリアの世論の大きな反発を招いてしまった経験を二度としたくないと

いう日本政府の強い気持ちの現れがあった。

3. MFP アデレード

南オーストラリア州の候補地は名前をMFPアデレードと変えて推進の方向がとられた。そのコアとなる地域はギルマン地区であった。ギルマン地区はまたあらたな問題を提起していた。州都アデレードに車で20分と北に隣接してはいるものの海に近い湿地帯で塩害があり、長い間廃棄物がすてられていた環境の問題が最初に問われる地域であった。しかし、そうした地域であるからこそ日本の先端技術で開発出来る地域であるというのが南オーストラリア政府のバノン首相の主張であった。

(1) アデレード MFP 管理委員会

1990年の8月にアデレード・ギルマン地区をMFPの開発を推進するための「管理委員会」が設置された。地元で有力な実業家のロス・アドラー氏が委員長に任命された。以降、連邦政府の協力を得つつも南オーストラリア州政府が実現のために指導して行く結果となった。

最初からはたしてMFPにふさわしいサイトかどうかのFSが行われた。湿地帯の塩害は取り除かれるのか、化学物質の廃棄物はギルマン地区でどのように進展しているのか。

また国際的なプロジェクトであることで最初から国際諮問委員会(International Advisory Board)が設置された。そのメンバーは1991年3月で下記のとおりであった。

共同議長	ウィル・ベイリー	ANZ銀行副会長	オーストラリア
共同議長	斎藤英四郎	新日本製鉄名誉会長	日本
委員	ロス・アドラー	サントス社社長	オーストラリア
	玉置修一郎	日本興業銀行常務	日本
	フィリップ・ヒューズ	Logica plc デレクター	イギリス
	ピョン・フォイクー	ラッキー・ゴールド・スター・インターナショナル会長	韓国
	ウィリアム・ミラー	Stanford Research Institute名誉会長	
	スタン・シー	Acer Inc.会長兼社長	台湾
	パートオロフ・パンフォルム	アセア・ブラウンボベリAB社長	スウェーデン
	ウルリッヒ・カルテリエリ	ドイツ銀行AG重役	
	スノー・ユナクル	Thailand Development Research Institute Foundation	タイ
	クロード・ラモー	INSEAD	フランス

〔出典〕前掲書：354

この国際諮問委員会の役割は次のとおりであった。

- ・ 各国から委員を招いて会合を開き意見を聞く
- ・ 連邦政府・南オーストラリア州政府にその意見を提示して報告書に反映する
- ・ 国際的に投資家をひきつけるためのグループを形成する
- ・ 現地の状況を把握して国際的にMFPを広める

このように国際的に広い側面から意見をうけ検討が行われていった。

ギルマン地区は、何とか政治的に押し進めようとする官僚の姿と、環境問題の重要性を最初に訴える市民グループの世論の言葉があった。中間報告書はこうした国際諮問委員会の意見やパブリック・アクセプタンスの意見を総括したものであった。さらに半年を使って追加の調査を行い、FSの最終報告書が提出された。最終報告書のサイトの検証と民間企業の立場で進出の意見を述べる機会のために、「日本から「オーストラリア調査団」の派遣が決定された。

(2) 調査団派遣 (1991年 11/30—12/8)

団長の八尋俊邦氏以下団員の45名が組織・団体から参加した。ところがこの折角の調査団が日本から派遣される機会を見逃ごしにできないというオーストラリア側の強い希望で、各州の提示した元のMFPサイトを訪問することを主張し、調査団は表5

のようなハード・スケジュールとなった。

MFP研究会は日本国内委員会であり、日本企業約90社が参加した組織であった。私はMFP研究会の二代目事務局長として1990年3月から93年3月まで担当した。サイト選択から管理委員会、国際諮問委員会の活動をへて、92年にできた調査団報告書は約400ページに及ぶ。この成果を会員でない日本企業に紹介する目的で92年3月に、東京、名古屋、大阪で説明会を開催した。いずれも100から150名の参加をみて、MFPの紹介の任務をおえた格好になった。

3. MACAJの活動

日本国内委員会であったMFP研究会は、1992年4月からMACAJ(MFP Australia Cooperation Association of Japan)と名称を変え日本企業の会費を大幅にさげて組織変更した。目的はMFPオーストラリア構想の実現のため、日本側における同構想支援の円滑な推進に寄与することとある。またそのための継続的活動を必要に応じて行った。私は93年3月までMACAJを担当したが同じ時期にオーストラリアではMFP開発公社が設立された。公社の設立で一応の日本の協力は形を作った結果となった。

しかしその後1993年12月、南オーストラリア州政府は労働党から変わって野党の自由党のディーン・ブラウン州知事が誕生した。MFPについても継続か否かの議論が再

団 長	八尋 俊邦	三井物産株式会社相談役 (社) 経済団体連合会副会長
顧 問	児玉 幸治	通商産業省顧問
副団長	半谷 哲夫	鹿島建設株式会社副社長
副団長	玉置修一郎	日本興業銀行常務取締役

表 5. 調査団日程

11/30	成田発
12/1	シドニー着 シドニー アデレード 日本大使館によるブリーフィング
12/2	バノン州政府首相歓迎挨拶 MFP アデレードのブリーフィング・ギルマン・サイト視察 テクノロジー・パーク視察
12/3	三菱自動車視察・フリンダース大学訪問 WAITE キャンパスで説明会 記者会見
12/4	アデレード メルボルン ビクトリア州 MFP 説明と支援事業 カーナー首相との会見
12/5	メルボルン シドニー ホーク首相との会談 NSW 州の MFP 説明と支援事業 Westpac 銀行訪問
12/6	シドニー ゴールド・コースト ワーナー・ブラザース・スタジオ訪問 ボンド大学構内訪問 クィーンズランド州政府の MFP 説明
12/7	現地視察
12/8	ブリスベーン(ケアンズ経由) 成田

〔出典〕前掲書：4-5 より作成

発した。

結果的に MFP は形態を変えて継続しているが、当初の構想とは大きく変わってしまった。具体的なサイトであるギルマン地区の開発が進まず、レベルズ地区が追加されるなど変更があった。こうした状況で連邦政府の協力があったの通産省協力の MFP は、南オーストラリア州政府の政策転換で協力の限界を示した状況となった。MACAJ は存続しているが規模縮小と政策変更は現実であり、今後の協力のしかたが問われる事態となっている。

4. 国際協力の政策科学からみた MFP の意味

日本で主体性をもった国際協力政策が必要であるという意見はおおくの識者が語る言葉である。また MFP に限るとあいまいなコンセプトで具体性がないという批判は多くきかれた。資源の豊かなオーストラリアと比較して日本の都市の貧しさや無計画さが問題となった。このようにマクロ的な賛成の意見に対して、個別の相手国、具体的な協力となると実に厳しい意見が出される。

一方、オーストラリアの人達の政府も民間も当事者の意見は大きな違いがあった。彼らは東京にきてまず都市のインフラに驚かされる。地下鉄にのり、電車にのり新幹線にのりなぜ日本がMFPプロジェクトを提案したかが分かるのである。広大な土地で遠距離で砂漠と共生している彼らは全く違う日本の変化と多様さに驚かされる。

プロジェクトを進めながら、お互いの経験を増やし担当者は分かり合える環境を作り出せることで相互理解が進む。風土も伝統も慣習も異なる異国民が相手を理解することの難しさとともに、オーストラリア人はひとたび理解したら全く無警戒になる。

訪豪のたびに多くのオーストラリアの人々から厚い歓迎を受けたことが忘れられない。寸暇も惜しまないで積極的に説明する姿があり、その一方で反対派は全く受け入れてくれない。何回も協議を重ね、記者

会見で対応の資料を作成する。国際諮問委員会では日本だけでなく、おおぜいが英語で話すコミュニケーションの不自由さ、それらを日本の会員に文書で伝えることなどがまさに国際協力の厳しさ、難しさであった。

多くの対応があって多くの活動があって、オーストラリアで世論のトップになったMFPプロジェクトは、日本でほとんど知られなかった。国際諮問委員からオーストラリア以外にもMFPの第二、第三が期待されていた。

スタンフォード・リサーチ・インターナショナルで米国の委員であったミラー氏が90年の国際諮問委員会で日本のテクノポリスについて質問があった。その後スマートバレー構想で活気づく米国をみると、日本の豊かさが継続したならばと思わされるMFPプロジェクトであった。

引用文献

- 1) 『MFP オーストラリア投資環境調査団報告書』MFP研究会。
- 2) 杉本良夫 1991、『オーストラリア6000日』岩波新書。

参考文献

- 1) 『ジェトロセンサー』1991.9,日本貿易振興会。
- 2) 『オーストラリアでの投資及び事業ガイド』(1991年版),ブライス・ウォーター・ハウス。
- 3) 『情報産業』1989年10月,連邦政府貿易促進庁(AUSTRADE)。
- 4) 『オーストラリア州別概要』1990年4月,日本貿易振興会。
- 5) 『オーストラリアの投資環境』1987年5月(社)日本在外企業協会。
- 6) 『21世紀型多機能都市に関する調査研究』1987,(財)日本経済研究所。
- 7) 長坂寿久 1978,『北を向くオーストラリア』サイマル出版会。