

■特集1

コメント：開発における「ミクロ」と「マクロ」の視点はいかに融合し得るか

森 晶 寿†

日本の対外援助はなぜ経済インフラに重点的に配分してきたのか。そして、経済インフラへの重点的援助がなぜ環境破壊を起こしやすいのか。私のコメントでは、この点を整理した上で、対外援助プロジェクトが深刻な環境破壊を起こさないようにするには何をすべきかという観点から、問題提起と質問をいたします。

まず経済発展プロセスにおけるインフラ整備の重要性については、アメリカ国内での議論を契機に、現在再び注目されています。特にアジア途上国においては、1980年代後半以降進出した外資主導の輸出主導型工業化が急速な都市化を招いた結果、既存のインフラ施設のみでは十分に都市としての機能が果たせなくなっており、かつインフラ不足がさらなる工業化と経済発展を実現していく上でのボトルネックとなりつつあるために、インフラ整備の重要性・緊要性が強調されているのであります。

ではなぜインフラ整備がこれほどまでに遅れたのかと申しますと、それは途上国の政府部門が1980年代を通じて経済インフラへの投資をむしろ減少させてきたことが主要な要因であります。これは、1980年代初頭に世界的不景気と高金利に直面して、海外からの新規資金が民間ベースでも政府ベースでも得ることが困難になる一方で政府部門の連結累積債務が著しく増大した結果、政府支出を主に債務返済に配分したからであります。特に国際的な通貨調整

により円高が進行した1985-87年にASEAN4ヶ国（マレーシア、タイ、インドネシア、フィリピン）の政府部門の連結累積債務はピークに到達し、この時期以降急激に累積債務一特に商業銀行から借入した対外累積債務一の削減を急速に行っていきます。そして債務返済支出の増大のために最も資金を削減されたのが、経済インフラ整備への支出でありました。ところが経済インフラへの支出の削減は一時的なものではなく、外資が流入して急速な工業化が実現した1990年代初めまで続いたのであります。

この結果何が起こったかと申しますと、まず輸出向け工業生産を行う外資は、相対的に経済インフラの整備がなされている首都圏かその周辺の輸出加工区や工業団地に集中的に工場立地を行い、そうでない地方都市にはあまり立地を行わない。その中で途上国政府は外資誘致と競争力強化を図るために、いわば後追いの、なけなしの経済インフラへの支出を首都圏かその周辺のインフラの整備に配分しましたが、このことがますます企業立地を首都圏周辺に集中させ、経済インフラの整備の相対的な遅れをより一層激しくしたのであります。さらに、例えばバンコクの状況を見ますと、産業廃棄物の処理場や上下水道等の環境インフラも遅れておりまして、このこともまた経済発展のボトルネックとして認識されつつあります。

このように一国の経済発展という「マクロ」の視点から見ますと、廃棄物処理場や上下水道も

† 京都大学大学院経済学研究科博士課程

含めた経済インフラの整備は途上国にとって必要不可欠であり、それゆえに日本をはじめとする国際援助機関がインフラ整備に資金援助を行うことを、インフラが公共財的な性質を持つという論理とともに、正当化しうるのであります。この論理はまた、戦後の日本の経済発展プロセスにおいて世界銀行等からの援助資金を経済インフラに重点的に配分したことが日本の高度経済成長の礎になった、との認識にも裏付けされているようであります。

ところが日本の援助プロジェクトで経済インフラの比重が高いのは、上で述べました論理とは別の論理が働いているように思われます。それは、まず日本企業の海外での活動を拡大するために援助、貿易、直接投資の有機的連関を求めて「三位一体型」援助が目指されております。この論理では、日本の援助によって経済インフラの整備を行い、そのインフラを利用して援助受入国で外国の民間企業が生産活動を行い、そのことにより援助受入国で貿易を増大させて援助受入国の経済発展を促進することを目的としています。この目的の実現のために、経済インフラへの資金援助は不可欠の構成要素となっているのです。

この論理と同様に注目すべきなのは、円借款を正当化してきた論理であります。これは、途上国の自助努力を引き出すためには援助の中核が円借款という低利融資でなければならない、円借款である以上長期的ではあれ経済的収益の期待される経済インフラ部門に配分されるのが通例であり、経済成長著しい西太平洋地域に重点的に配分される、というものであります（渡辺、1991 参照）。

このように日本の援助を支える論理そのものに経済インフラへの重点的な資金援助を行うインセンティブが含まれているわけでありましたが、この論理にプロジェクトの規模を大きくしようとするインセンティブが結びついた場合には（例えば、要請主義を機能させる媒体としてコンサル

タントや総合商社がプロジェクトの発掘や調査を行う場合（絵所、1993））、自然環境や社会環境、先住民に対し深刻な悪影響を及ぼしやすくなります。また整備した経済インフラの上に集中的な民間投資が行われますと、経済インフラ建設時のものに加えて副次的・累積的な悪影響も発生しえます。

援助プロジェクトを通じた開発と、環境ないし社会環境の保全目標とが対立する場合、まず考えられるのは、援助供与機関の側で十分な環境アセスメントや社会アセスメントの手続きを設定し、実施体制を整備することで対処していくことであります。この点については、OECD 理事会の勧告を受けて 1980 年代後半以降どの国の援助機関でも行っておりまして、ところがその具体的な手続きを科学性と民主性の観点から検討しますと、アメリカ援助庁にしろ世界銀行にしろ、民主性、特に途上国国内で悪影響を受けうる住民のアセスメントプロセスへの実質的参加については、せいぜい途上国の義務規定にしかかっておりません。その代わりとして、というのも変ですが、世界銀行ではアセスメント手続きに瑕疵があった場合に訴訟を起こすことの出来る制度（審査パネル）を備えております。しかし日本の援助プロジェクトに対する環境アセスメント手続きでは、形式的な参加も住民移転がある場合のみにのみ認められるだけであり、また科学性についても、代替案の十分な比較検討がなされているのか分からない、影響評価を行うべき対象が比較して狭いなど、国際的に見て手続きが十分に整備されているとは云えないのが現状であります（森、1996 参照）。

このため、環境ないし社会環境を保全しつつ援助プロジェクトを通じた開発を支援していくには、少なくとも日本の援助プロジェクトに対する環境アセスメント手続きを他の国際援助機関並に充実することが不可欠であります。もっともそれだけでは必ずしも十分ではないことが、驚見報告でなされています。しかし途上国の発展の

ためには一定の開発が必要であるとの立場に立つならば、あるいは現実に資金援助が行われている現状を直視するのであれば、『ノーモア援助』といってばかりもおられず、具体的に何らかの代替案を提示し検討していく必要があります。その代替案として現在行われつつあるのが、個別プロジェクトのフォローアップの強化であり、環境コンディショナリティとしての国家環境行動計画の策定・実施や途上国政府の環境管理能力構築のための援助であり、また長期的な開発のマスタープラン作成に対する支援ではなからうかと思います。そこで、これらの措置について現在どのように評価されているのかについて、まず質問いたします。

2 つめの質問は、途上国国内、政府のみでなく企業や国民も含めた環境管理能力の構築をどのように進めて行くべきか、というものです。この点を取り上げるのは、環境アセスメント適用のダブルスタンダードの問題があるからです。つまり、途上国国内で実施される開発プロジェクトのうち、対外援助を導入したものはより厳しい環境アセスメント手続きを適用し、政府自らないし商業ベースで資金調達したものについては国内の相対的に緩い手続きに従うことになる。これ

では途上国の国民も納得できないものと考えられます。しかし主権の問題があるため、途上国国内での環境意識の高まりとそれに応じた環境管理能力の構築を待たなければ解決できないという側面もあります。この点に関して日本の環境政策の経験に鑑みますと、環境政策を進展させたのが地方自治体であり、それを支援した住民であったことから、そうしたレベルでの環境意識の向上が不可欠であると云えましょう。先ほどの白石報告にもありましたように、日本では中央政府間だけでなく地方自治体間での環境援助協力も始められているとのことでありますが、こうした形態での環境援助協力が現在までどのような成果を上げてきており、どのような限界を抱えているのかについて質問いたします。

参考文献

- 絵所秀記, 1994. 『開発と援助—南アジア・構造調整・貧困—』 同文館出版。
 森 晶寿, 1996. 「日本の援助プロジェクトにおける環境アセスメント」, 『財政学研究』本号。
 渡辺利夫, 1991. 「日本型援助とは何か」, 渡辺利夫・草野厚(編)『日本のODAをどうするか』 日本放送出版協会。