

鷺見一夫

『世界銀行』

——開発金融と環境・人権問題——

有斐閣 1994.2 xiv+381 ページ

I

国際環境法を専攻とする著者による本書は、世界の中心的開発金融機関である世界銀行(世銀)の貸出政策に関する包括的かつ批判的分析であり、プロローグとエピローグに加え、7つの章から成り立っている。まずプロローグでは、環境・人権問題に関して、世銀が海外では見識者たちの一致した支持を受けていないという事実が提起される。第I章「世銀とは何か」では、世銀の概要が説明され、世銀の貸出政策に内在する「開発」アプローチがレッセ・フェールの理念に基づくものであり、それが貧富の差を助長し、環境や人権への配慮を欠くものであることが強調される。第II章「世銀貸出業務の展開」では、設立当初から現在に至るまでの世銀の貸出政策の進展がまとめられ、自由貿易・経済成長の促進を理念とする世銀貸出は設立当時から変わっていないことが示される。特に巨大ダム建設プロジェクトや「緑の革命」によって生じた様々な環境・社会問題(例えば、堆砂、塩害、熱帯林・農地の水没、住民の立ち退き、農薬・殺虫剤汚染、投入物・用水の有料化による農民の窮乏化など)が指摘され、経済成長が必然的に貧困と環境問題を解決するという世銀の立場が鋭く批判されている。

第III章「世銀グループ」は、世銀グループを構成する各機関の総合的な解説であるが、単なる説明に終わることなく、世銀総裁が就任直後に自分の給料を上げたことを皮肉ったり、世銀貸出では制度上「現地住民の意向が反映されにくく、……ワシントンDCの意向が強く反映される」と述べたりして、終始批判的立場が貫かれている。第IV章「世銀による開発金融」では、貸出の概要が説明され、健全金融の原則に基づき収益重視の貸出に偏る傾向が強いこと、貸出業務における意思決定が分散していることから担当スタッフの力が大きい(したがって巨視的観点から環境・社会問題に対処する誘因に乏しい)ことなどが指摘される。第V章「世銀による民

間企業支援」では、世銀業務のなかで特に民間企業を対象とするものが説明されている。これら第III章、第IV章、第V章は内部事情にまで立ち入った詳細な世銀の解説となっている。

本書の中心を成すのが次の2つの章である。第VI章「世銀貸出と社会的・環境的問題」では、世銀貸出における社会的・環境的問題への取組みが説明される。著者によれば、世銀の行う「貧困アセスメント」や「環境アセスメント」、さらに移住問題や先住民問題の業務マニュアルなどは、世銀の通常の貸出を前提とした取組みであり、実際には社会的・環境的配慮はほとんど払われていないとされる。第VII章「問われる世銀の貸出政策」では、社会的・環境的ガイドラインの導入にもかかわらず環境破壊や人権侵害が引き続き発生している理由として、世銀の指向する「開発」モデルの破綻と貸出を実施するという前提の下で問題の軽減措置を採るという世銀の立場が指摘される。さらに、「調整貸出」がその目的を達成していないという可能性、経済収益率が10%以下のプロジェクトの割合が半数程度であったこと、世銀が放漫経営に陥っていることなどが示される。最後に、エビローク「世銀改革は可能か」では、世銀の改革の一環として、世銀貸出における政策、手続き、業務指令の不遵守に関する苦情申し立てを審査する「独立調査パネル」の設立構想、世銀による情報公開の必要性などが議論され、日本政府がより良識的な政策を採ることが促されている。

II

本書の目的は、世銀の組織や貸出政策を説明すると同時に、世銀貸出に伴って生じ得る環境・人権問題を日本人読者に提起することにある。著者がまえがきの中で述べているように、「日本人の間では、国際連合(国連)に対してと同様に、世銀に対しても、好意的なイメージを抱いている人が多い。……こうして、日本人の間には、官民ともに、世銀への盲信ともいべき見方が広がっており、……タックス・ペイヤーとしての観点から、世銀貸出に疑義を挟む声は……ほとんど聞かれない」のは事実であろう。この意味で、世銀で二番目に重要な出資国である日本の知識人に、「世銀の貸出は有効に行われているのか」、「世銀の貸出は環境破壊や人権侵害といった問題を生じさせていないのか」などの疑問を投げかけたことは、本書の大きな貢献である。

しかし、本書にまったく問題がないわけではない。

本書には世界銀行の組織、政策、手続きに関する豊富な情報が網羅されており、本書は世銀に関して日本語で書かれた最も有益な入門書のひとつである。それ故に、世銀貸出の是非に関する議論においても、著者の主張を述べつつも、プレゼンテーションにより一層のバランスの配慮が必要であったように思われる。学問の主流とは思われない数編の論文を除いて、英語文献は世銀の公的出版物しか参照されていない。現実には、世銀に関する学問的評価は多岐におよぶもので、環境主義、人権主義の観点はもとより、様々な観点からの賛否両論を紹介してもらいたかった。

本書を読んで、評者は論理の展開が余りに挿話的であるという印象を受けずにはいられなかった。本書の批判はいくつかの事例に基づいているが、若干の内容説明があるのはインダス河流域開発計画(パキスタン)、ウジャマ村建設プロジェクト(タンザニア)など7か国の8プロジェクトに過ぎない。これは世銀の貸出全体について一般化するために十分であるのだろうか。人間のやることは、ある確率で失敗するのは当然である。その反面、恐らく何千にものぼるであろう世銀プロジェクトには、成功例も沢山あるはずである。問題貸出は全体の2割なのか5割なのか、仮に2割であるのなら、それは妥当なのか、多すぎるのか。読者として全体像を提供してもらいたかったのは、評者だけではあるまい。

経済学者の立場から言えば、世銀の貸出政策を自由主義的であると断定するのは余りに一義的である。純粋な新古典派の経済学では、(市場が完全である限りにおいて)世銀のような公的機関は必要ではないという結論が導き出されるのではないかと。著者は自由主義指向に基づいた世銀が収益を余りに重視しすぎると批判する一方で、経済収益率に基づいた失敗プロジェクトの例を挙げ、世銀の貸出が浪費的であると批判している。誤った目的を達成できないのは良いことなのか、悪いことなのか。世銀の低いプロジェクト成功率は、職員が無能であることの表れなのか、貸出が収益至上主義でないことの表れなのか。これらに対する答えは、とどのつまり、世銀という公的金融機関の存在意義に関する判断に依存するのである。

世銀の存在意義に関する根源的な判断が提供されていないために、本書では、多くの問題点が未解決にされている。世銀が収益を追及すべきでないのならば、チャリティーを行う慈善奉仕機関となるべきな

のか、人権擁護と環境保全は、いかなるコストを払っても追及されるべきものなのか。アメリカ国内で1960年代以降行われてきた社会政策は経済的インセンティブが働かなかつたために破綻したと一般的に評価されているが、いかに理念に適った政策であれ、経済的インセンティブを内在しない政策が国際的な領域で成功するという保証はあるのか。現行の世銀融資のように有償であれ、無償の贈与であれ、資金取引において出し手の方が取り手より強い影響力を持つことは世の道理である。著者は、世銀が借手が一方的に望む条件で貸すべきであると言っているのか、それとも、世銀が貸手や借手の利害関係から独立して、人権擁護と環境保全という理念を両者に一方的に押し付けるべきであると言っているのか。「調整貸出」における緊縮財政、自由化、民営化などの条件を国家主権を侵害するものとして批判しながら、土地改革、所得再分配、軍事支出削減、民主化など政治的主権を犯す条件は構わないのか。

もちろん、評者はこれらの問題への解答を著者に求めているわけではない。公的国際金融機関を巡る問題は複雑で、単純な解答は見出だせないであろう。本書は世界銀行の組織、政策、手続きに関する包括的な入門書として価値あるものである。ただ評者は、それ故に、世銀貸出の評価においても、著者にそれを人権主義や環境主義から一義的に批判するだけでなく、多岐にわたる複雑な諸問題をバランスよく取り扱ってもらいたかったと希望するのである。それによって、世銀貸出の抱える環境・人権問題に対する日本人読者の意識を高めるという著者の目的は決して後退することではなく、むしろ反対に、真の問題の所在を全体として理解させることによって、世銀の存在意義や世銀への日本の貢献の在り方などに関する議論の水準を上げることが期待できると思うからである。

[高木信二]