

## < 序論 >

### 持続可能な開発と公的資金

#### ～ 全体的展望と位置づけ：地球的共生の戦略を求めて～

古沢広祐（国学院大学経済学部教授、  
「環境・持続社会」研究センター代表理事）

#### （はじめに） 混迷期をむかえた時代状況

持続可能な開発と発展をめぐる時代状況は、難しい局面を迎えている。20世紀以降、爆発的に急拡大した資源収奪と環境破壊をともなう大量生産・消費・廃棄社会をどう転換できるか、私たちは重大なる岐路に立たされている。昨年開催されたヨハネスブルク環境・開発サミットは大きな成果もなく、約10年前のリオデジャネイロ・地球サミットとはうって変わって人々の関心の視野にほとんど入らなかった。10年を隔てた2つのサミットを比較すると、時代状況がいかに様変わりしたかがわかる。

1992年当時をふり返ると、国際社会は地球環境の危機と貧困・南北問題に取り組む大きな時代的期待が高まっていた。十分とはいえないものの、2つの国際環境条約（温暖化、生物多様性）が締結され、リオ宣言やアジェンダ21など、「持続可能な発展・開発」をキーワードとする21世紀の人類が目指すべき方向と課題が示された。当時、ドイツ統合や旧ソ連邦の解体により冷戦体制下の東西対立が終焉し、時代は地球環境や貧困という人類最大の課題に一丸となって取り組む大きな潮流が生まれていた。世界のODA（政府開発援助）総額の20倍規模にまで膨らんでいた巨額の軍事費の削減により、平和の配当が生じることへの期待も高まって、まさしく地球環境問題や貧困解決へ取り組む新たな時代の到来を予感させた。

しかし、その後の10年を経て、時代は大きく後退しているかにみえる。時代の軸がずれてしまったといってもよい。貧困撲滅へ向けた途上国支援に関しては、金額ベースでみるかぎり先進諸国の取り組みは近年停滞状態にあり、環境開発サミットにおいても大きな進展はなかった。実際、ODA（政府開発援助）の金額では、リオ・地球サミットでの合意目標（対GNP比0.7%）に対して3分の1レベルに留まったまま推移している。温暖化防止（気候変動）への実施体制づくりも進まず、削減達成の枠組みである京都議定書はサミット時点で発効されるべきものが大幅に遅れ、いまだに目途が立っていない。それ以外でも、とくに深刻な事態は、南北間格差、貧困の深刻化、民族紛争や内戦の激化、軍事化の脅威など、大きな社会的な歪みが是正されるどころか悪化の一途をたどっていることである。

世界全体で所得の多い上位20%の人々と所得の少ない下位20%の人々の所得格差は、60年には30対1だったものが、90年には60対1、そして97年には74対1へと拡大し続けている（『グローバル化と人間開発』UNDP、1999年）。社会的歪みの根元には、経済のグローバル化に絡んだ問題が横たわっている。また、石油など天然資源の確保、生物遺伝子資源の囲い込みなどの問題では、経済的・政治的な国家利害が強く働く時代状況が再び立ち現れ出している。さらに、テロリズムや民族紛争の温床に火をつけ、歪みを押しつぶそうとして爆薬に火をつけるかのような様相さえ生じているかにみえる。世界が向かいはじめた方向、すなわち有事・戦争を前提とする事態への移行は、

人類がこれまで築きあげてきた「民主主義と人権」や「環境と平和」を、内にも外にも消滅させかねない恐れを私たちに突きつけている。

### 「持続可能な発展」とは何か？

地球サミットを契機に世界の共通目標となった「持続可能な発展」とは、煎じ詰めれば従来の発展パターンのもつ2つの矛盾の克服であった。すなわち、大量生産・消費・廃棄による無限拡大型の成長パターンから脱却する「環境的適正」の実現と、世界的な格差と不平等の増大（世代間格差も含む）を生み出す歪みを是正して「社会的公正」の実現を目指すということである。言いかえれば、経済の維持・発展を、「環境」と「社会」の2つの座標軸において調整することに他ならない。

現実の動向をみるかぎり、「環境的適正」においては、不十分ではあるが国際条約や協定など幾つかの枠組みが動く気配をみせている。それを有効に機能させるには、法的な枠組みや環境税制改革をはじめとする規制や経済的手法など全知をつくす制度設計を欠かすことはできない。だが、「社会的公正」という面では、基本的人権や貧困、弱者への配慮など、事態は行き詰まりをみせており、環境、人権、民主主義のすべてを否定する“戦争”を容認する雰囲気さえ醸し出されている。

ここで大状況を広い視野でみた場合、憂慮すべき点は上記2つの両軸がズレだし、いわば双方が逆回りしだしたかのような事態にあることである。これまでは成長拡大が続いたことで、第2の矛盾（社会的公正の問題）の顕在化を抑えてきた側面があった（一部アフリカ諸国等を除く）。今後は、成長拡大が調整局面をむかえるなかで第1の環境制約が進む一方で、心配なことは第2の矛盾が世界的に激化して、資源と環境をめぐる深刻な対立が懸念されることである。とくに政治体制の軋轢や立ち後れ状況から、民族紛争や内乱の勃発、国家間対立による危機的な事態さえ心配される。

本来ならば環境的適正の枠組みが形成されるに従って、資源や富の配分について地球的公正に基づく高度な仕組みと調整手法が重要にならざるをえないのだが、それを担いうる主体の形成や政策展開は停滞している。持続可能性をめぐって、現代世界は足踏み状態を続けており、逆に歪みは再拡大し始めているのが今日の姿といつてよからう。

### 開発・国際協力は、自己を映し出す鏡

こうした時代状況の下で、私たちは環境政策や国際協力・援助政策のあり方について、どのような展望を描くことができるのだろうか。失われた10年に続いて停滞状況下にある日本において、その展望とは、対外政策のみならず自らの開発・発展のあり方を問いたずら自己革新をはらむものでなければならぬ。たんに世界に対してどう貢献するかという一方的発想ではなく、日本という国自体のあり方への問い直しと変革を迫るといふ点において、環境と開発をめぐる政策は、国際協力と連動して非常に大きな意味をもってくるのである。

いわゆる途上国の国々には、これまで様々な形で援助や資金が注ぎ込まれてきた。従来、貧困削減のために「経済成長」という開発戦略がとられてきたが、それは逆に貧富の格差を広げたり環境問題が深刻化するなどといった矛盾を生んだ。80年代には貧困層の保健、栄養、教育、環境を重視する戦略が打ちだされるようになり、近代化や早急な開発のマイナス面への是正に光が当てられはじめた。だが、多くの途上国では、民主的な基盤や行政能力が不足し、官僚主義や汚職がはびこるなど、資金や社会サービスが底辺の人びとのニーズにはなかなか届かない現実の壁に直面する。援助のあり方自体も、援助

国側の政治的な思惑や談合体質が不公正や政治的歪みを助長し、援助が逆に援助側の事業拡大、資源供給、貿易ルートの整備になるなど、結局は、資金投入が還流されて援助国に利用されるだけではないか、といった疑問が指摘され出している。

他方、新たに「参加型開発」という考え方が加わり、底辺の貧しい人びとが、意思決定の段階から開発に参加し「自立」を達成する、いわば下からの開発・発展、量から質へ、が重要視されるようになっていく。参加型あるいは下からのという意味では、国際協力にたずさわるNGO（非政府組織）の役割が注目されるようになったことも、90年代以降の特徴である。「参加」そして92年の地球サミット以降定着しだした「持続可能な開発・発展」といった理念が、国際協力や発展のあり方を規定する新たな概念になってきたのである。

実はそこに、一方通行的な関係（援助する側とされる側）を越える重要な革新的契機が生まれる点に着目する必要がある。すなわち、参加や持続可能性という理念を本当に実現するには、国際協力関係を築き合う両国の社会のあり方自体が相互に変革されねばならない側面が生じるのである。援助する先進諸国自体の政治や社会のあり方が、逆に検証される側面が出てきてしまうのだ。

たとえば上記の援助にまつわる疑念や諸問題を、我が国の開発政策や公共事業においても程度の差はあれ蓄積させてきた状況をふまえるならば、我が身にもメスを入れざるを得ないことになる。情報公開、環境アセスメント、市民参加のあり方、とりわけ公共事業等の無駄、不透明性の実態を持つ日本などは、開発協力・援助政策を通してまさしく我が身を照らし出される矛盾を突きつけられるのである。

## グローバルな視野からの統合政策を 国際セミナーのねらい

冒頭でふれた、持続可能な発展の基本である発展パターンを「環境的適正」と「社会的公正」によって調整する道筋が、先進国でも途上国でも十分な展開を見せていない状況を、それではどう克服していったらいいのだろうか。こうした事態を打開するためには、大状況的には、地球規模での持続可能性を実現する戦略として、国内の変革と国際的な協力をリンクさせるグローバルなスケールでの抜本的政策が求められている<sup>1</sup>。

非常に大きなテーマであり具体的な取り組みについては、グローバル社会への政策提起としてさまざまな分野でその可能性を検討する必要がある。そのなかでも第一段階として、これまでも多くのNGOが関わり、かつ身近で政策対応が見えやすく比較的取り組みやすい「公的資金」分野に焦点を当てた展開が重要である。このたび企画した「国際セミナー：持続可能な開発と公的資金」(8/2-5)は、そうした背景をふまえて日米のNGO協力の下に、「国内公的資金」と「国際公的資金」に焦点を当てて準備されたものである。

現在、先進国の財政圧迫状況が進む中で、資金と財政の改革が叫ばれ、公共事業などの開発政策や産業政策の根本的な見直しが求められている。無駄と無理を重ねてきたこれまでの環境破壊的な巨大開発や資源浪費的な大量生産・消費パターンを変革するための制度改革が求められているのである。つまり、持続可能な社会づくりのための制度変革として、その第一歩になるのが税財政変革であり、とりわけ税財政のグリーン化（大規模プロジェクトの見直し・適正化、炭素税、廃棄物税導入、生産・消費パター

<sup>1</sup> ヨハネスブルグサミットで合意した「実施文書」I-1,2、III-13,14参照。

外務省ウェブサイト：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyo/wssd/>

国連ウェブサイト：[http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit\\_docs.html](http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/summit_docs.html)

ンの変革、等)だと思われる(「国内公的資金」改革)。

さらにそれに付随して、こうした持続可能性を目指した資金運営改革は、国内的な財政改善に資するだけでなく、グローバル社会では国内的に閉じられた政策という発想の枠を越える必要がある。すなわち、途上国の持続可能な発展を促す ODA 政策・国際資金協力と国内改革をリンクさせることで、地球規模での複合的相乗(シナジー)効果を発揮させる好機とすべきなのである。

実際、途上国側の現状を考えると、多くの途上国への資金協力(ODA)は停滞している。その背景には、先進諸国の援助離れ(援助疲れ)や財政状態の悪化、途上国のガバナンス問題(非効率な運用、汚職)などが指摘されている。また先進国のみならず途上国においても、いまだ従来型の開発援助資金の不適切な運用や巨大開発プロジェクトの弊害が続いている。資金協力のあり方とともに具体的な開発プロジェクトを真に持続可能な中身とする政策が求められているのである。その具体的展開の一つとしては、持続可能な開発に基づいた ODA 政策の見直しを進めつつ、プロジェクト・開発資金のモニタリング、異議申し立てプロセス等を改革・充実させていく必要がある(「国際公的資金」改革)。

今日、米国と日本は経済規模(GDP 金額)、ODA 規模において、世界 1・2 位の位置をしめている。しかし、その経済規模にまさしく匹敵する資源利用(浪費)と環境負荷・廃棄物(CO2 等含む)を生じている<sup>2</sup>。さらに、グローバルな視点からの社会的公正をめざす貧困削減への取り組みについては、「フォーリン・ポリシー」の調査では最下位レベルにとどまっている<sup>3</sup>。こうした現状認識をふまえるならば、経済・資金・開発・援助政策のあり方を抜本的に変革するグローバル戦略が、とりわけ日米両国において切実に求められていることは疑う余地はない。

問題解決のすべてを示すことは困難だが、本セミナー・勉強会では、その第一歩として、日本そして欧米諸国において税財政システムを軸としたグリーン化(サステナブル化)に取り組むことの重要性を提起した。そして、先進諸国の国内的調整による持続可能性実現のための資金体制の構築と並行して、その資金を、国内のみならず国際的に持続可能な発展に結びつけて有効活用できる仕組みづくり(ODA 政策、モニタリング、インスペクション等)を検討した。

今回企画した「国際セミナー：自足可能な開発と公的資金」(8/2-5)は、以上のような問題意識をふまえて日米の NGO 協力の下に準備されたものである。今回の企画は 2 つの軸、すなわち「国内公的資

<sup>2</sup> エコロジカル・フットプリント(環境負荷の総合指標)による各国比較

[http://www.redefiningprogress.org/media/releases/021125\\_efnations.html](http://www.redefiningprogress.org/media/releases/021125_efnations.html)

NEW REPORT OUTLINES THE ECOLOGICAL FOOTPRINT OF 146 NATIONS

Humanity's Consumption Exceeds the Earth's Biological Capacity by 20 Percent

<http://www.redefiningprogress.org/media/releases/001205gpi.html>

・・・Last year's update shows that, despite rapid GDP growth, the quality of life for many Americans continues to decline in key respects, largely due to dramatic increases in income inequality.

<sup>3</sup> JACSES : MDBs Update 03/04/29--ODA 関連情報配信--

日本は 21 カ国中最下位 貧困問題対応で米誌 (共同通信ニュース速報)

【ワシントン 28 日共同】米外交専門誌「フォーリン・ポリシー」は二十八日、途上国の貧困問題解消に向けた先進各国の取り組みに関する総合評価を発表し、日本は二十一カ国中で最下位、米国も二十位と低い評価を受けた。

政府開発援助(ODA)実績では上位二位を占め「援助大国」といわれる日米両国だが、移民受け入れ策や環境政策への低い評価が響いた。

総合評価の首位はオランダで、デンマーク、ポルトガルが続いた。先進七カ国(G7)で上位十位に入ったのはドイツ(六位)だけだった。調査にはワシントンのシンクタンク、世界開発センターや国際経済研究所(IIIE)などが協力。途上国の輸出品に対する市場開放度や平和維持活動への貢献など六項目で評価した。

原典 : <http://www.foreignpolicy.com/story/story.php?storyID=13656>

金」と「国際公的資金」の両側面にそれぞれ焦点を当てて、その課題を明らかにすることを目的とした。2つの側面に関して、それぞれ現状認識と課題整理を行い、次のステップとして2つの軸を連動させる可能性について考えようとするものであり、今後の大きなパースペクティブ（政策展望）へつながる足がかりを持つことができたと思われる。

各テーマ自体が非常に大きいため現状認識と課題整理だけで多くの時間を要したが、その意味は大きかった。そうした理解をふまえて、個別状況についての把握と相互の理解をはかり、国際比較を試みる段階にまで踏み込むことができた。各国の状況認識、国内状況にはかなりの相違はあるが、それらをふまえながら今後の展開を考えていく準備作業が明らかになったと思われる。それぞれの成果については、政策提言に向けたレポートとして、以下に収録してあるのでご参照願いたい。

混迷の時代状況をどう乗り越えていったらいいのか、新たな発想と構想力が今日ほど求められている時はない。先進諸国の国内的調整による持続可能性実現のための制度改革と並行して、その成果を国内のみならず国際的に持続可能な発展に結びつけるグローバルな政策スキームが、もし始動できるのであれば、新たな時代に向けて一石を投じることになると思われる。