

第2章

外国投資と環境問題

北村かよ子

はじめに

1992年7月11日、マレーシアのイポー高等裁判所は、1985年2月以来現地住民から提訴されていたエイシアン・レア・アース（ARE）で、原告住民からの訴えを認め操業停止および放射性廃棄物の撤去などを命じる判決を下した。ARE社は、日本の三菱化成が28%出資し現地のベー・ミネラルズ社などとの合弁会社として80年に設立された。この判決は三菱化成の出資があったため日本企業による「公害輸出」が明確に現地社会で断罪されたもの、として内外で大きな注目を浴びた。とくに、同社の製品がカラーテレビやコンピューターなどハイテク製品に使用されるレア・アース（希土類）で、この精製・抽出の過程で出る放射性物質（水酸化トリウム）を含んだ廃棄物の処理がずさんであったために周辺住民に健康被害が出たという点でも諸方面への影響は大きかった。

地元の新聞は判決に喜ぶ住民の写真入りでこれを大きく報道し、現地住民の7年にわたるARE社との闘争が勝利したと報道した。一方日本では「公害輸出訴訟」として取り上げる新聞が多く、判決の趣旨と三菱化成のコメントを併せて掲載したのち、東南アジアに進出している多くの日系企業の活動

に影響を及ぼそう、と締めくくった。

この問題に関して注目すべき点は、受け入れ国政府（ARE社の場合はペナン州政府および原子力許可庁）と日本政府の反応である。外国企業誘致責任者であるペナン州政府は、高裁判決を前提として現地住民の反対が強い以上操業停止はやむを得ない、移転のうえ再操業すべきとコメントした。また、原子力許可庁は反対にこの判決によって政府の信頼性が失われたと受けとめている、とコメントしたと伝えられている。日本政府は、判決文を十分検討したうえで相手国株主との協議の状況、およびマレーシア政府の意向を十分踏まえ、必要に応じ親企業に対して適切な指導を行ないたい、というコメントを出したと伝えられている。上記の両国政府のコメントは、民間企業が行なう海外投資事業による環境問題（公害の越境）の発生に関して、投資国政府および受け入れ国政府がどのような責任を負うのか、それぞれ事前にどれだけ予防措置を講じることができるか、また実際に海外で起きた環境問題に日本企業および日本政府がどう対処するのかなど多くの問題を改めて考えさせる重要な内容となっている。

アジア各地では、1980年代後半から無差別的とも言える外国投資導入競争が始まり、その結果として輸出工業化が本格的な軌道にのり高成長を遂げている。このような輸出工業化地域は時間の経過につれて都市からその周辺へとより広範に広がりをもせるとともに、政策その他の多様な要因によって工業化の内容そのものも大きく変わりつつあるのが現状である。

三菱化成はマレーシアの国策にそった形で、政府の指導のもとに進出したとしている。ARE社のケースは氷山の一角であるのか、それともごく特殊なケースであるのか、今のところ判断は困難である。しかし、世界的に環境問題が深刻化し、途上国においても国民の環境意識が高まりつつある現状から、外国投資企業に投資国において環境問題への深い配慮がもとめられるのは当然であるが、受け入れ国政府も外国投資を受け入れる際の政策決定にはよりきめの細かい配慮が必要であろう。

本章では以上の問題意識に基づいて、アジア各国の外資誘致政策の特色を

明らかにし、ついでそれら政策と外国企業の投資目的・投資分野との整合性、外資誘致政策と環境規制の関係について詳述し、環境保護の観点から今後の望ましい外資誘致政策と望ましい投資のあり方を探る。

I 新成長圏アジアの最近の外国投資受け入れ状況とその特色

1. 直接投資の量的拡大

新成長圏としてASEAN諸国と中国が注目されている。周知のようにこれら諸国がNIEs諸国につぐ新しい成長圏となりえた最大の要因は、1985年秋の国際的通貨調整をきっかけとした日本をはじめとする工業先進諸国の対外投資ブームである。なかでも円高を背景とした日本のこの地域への対外投資額は大蔵省が公表した届出統計では、86年から91年までの累計で157億7000万ドルに達した。この額は日本が対外投資を再開した51年から91年までの総累計額272億5800万ドルの約58%にあたる。言い換えればわずか6年間でこれまでの半分以上の対外投資を行なったことになる。とくにタイへの投資額はこれまでの累計の86%、マレーシアへは同じく73%に等しい投資がこの6年間に集中している。

さらに同地域においては日本以外の主要投資国としてNIEs諸国企業の登場が目をつけた。NIEs諸国も日本同様、86年以来通貨の切り上げ、国内労働力不足といった対外投資促進要因を内包しており、資本の自由化を契機として対外投資の時代を迎えたのである。NIEs諸国からの新成長圏への投資額は統計の性格が異なるため日本と単純に比較できないが、88年から91年までの4年間に労働集約産業を中心に受け入れ国政府の認可統計によれば日本の対外投資をはるかにしのぐ431億6500万ドルにのぼる。このように旺盛な対外投資意欲をもった工業諸国の存在によって表2-1に示すように、国際収支ベースでみても1986年以降東アジア、東南アジアは、世界全体の投資伸び

表 2-1 途上国の地域別外国直接投資の平均流入状況
(1970～79年, 1980～85年, 1986～90年)

	投資総額 (10億ドル)			年平均伸び率 (%)		
	1970～79	1980～85	1986～90	1970～79	1980～85	1986～90
全 世 界 合 計	22	50	150	16	-1	24
途 上 国 合 計	5	13	26	21	4	22
ラテンアメリカ	3	6	9	20	-5	17
西 ア ジ ア	0.3	0.4	0.5	…	53	37
東・東南アジア	1	5	14	16	7	28
オセアニア	0.02	0.1	0.1	28	-1	-5
アフリカ	1	1	3	22	52	6
そ の 他	0.03	0.04	0.05	15	-8	…

(出所) *World Investment Report, Transnational Corporations as Engines of Growth*, United Nations, 1992. データ源はIMFのBalance of Payment Tape (1991年12月改訂版) からU. N. Transnational Corporations and Management Divisionが推計したもの、およびOECD推計およびU. N. の *World Investment Directory* (1992) である。

率より高い年平均28%という伸び率で外国投資を受け入れている。この結果、86年から90年までに140億ドルの投資純流入額を見、途上国の中では代表的投資受け入れ地域となった。

このように予想もしなかったような大量の外国投資を受け入れることができた要因は、投資国の対外投資促進要因の他に新成長圏側にも見いだせる。それは後に詳細に述べることになるが、各国がおしなべてそれまでの外資政策を変更し、投資認可条件を改善し、投資市場を広範に開放するなどの積極的外資誘致政策を採用したためである。とくに中国は1978年以来進めてきた経済改革・開放の速度が近年になってさらに速まり、外国投資の誘致のための諸制度の整備が恒常的に進められているため、投資阻害要因の顕在化で90年後半以降一転して新規の外国投資流入不振に悩むASEAN諸国とは異なり現在でも順調な投資流入増を記録している。

外国投資のプッシュ要因とプル要因が一致したこと、これが新成長圏の出現の根底にあったといつてよい。国連多国籍企業センター (CTC) は1992年版『世界投資報告書』 (*World Investment Report*, 1992) の副題として、外国投

資を「成長のエンジン」と名づけたほどである。

2. 国別外国投資状況とその特色

(1) ASEAN諸国

ASEAN諸国における1980年代後半の外国投資の状況を概観すると、すでに述べたように投資国の多様化と投資額の増大に加えて、投資分野における工業部門の拡大が特色として指摘できる。

諸外国からの対ASEAN投資が増加し始めた年は、国により違いがあるが概ね1986年からである。タイがまず86年に円高直後の日本からの投資流入増を見、ついで日本からの投資はマレーシア、インドネシア、フィリピンへと広がっていった。各国が投資流入のピークを迎えたのは先行したタイ、マレーシアでは90年、やや遅れたインドネシア、フィリピンでは91年である。これらの年がピークとなった主因はNIEs諸国からの投資が激増したためである。

表2-2はASEAN4カ国の主要投資国別の1986年以降91年までの各国政府の認可ベースでみた外国投資導入状況である。かつてこの地域で主要な投資国であった日本、アメリカの投資額をしのぐ投資がNIEs諸国からなされていることがわかっていく。

次にこれら外国投資の投資対象分野を表2-3からみる。ASEAN諸国は天然資源の豊富な国々であり、初期の外国投資はこれらの資源の開発・確保を投資目的としたこと、工業化のための諸基盤が未整備であったこと、などから一次産業向け投資の比重が高かったが、1980年代に入ると各国における外資政策の変更や工業化の進展を反映して徐々に第二次産業への移行がみられる。とくに第二次産業への移行が明確にみられるのがタイ、マレーシアである。これに比べてインドネシア、フィリピンではまだ相対的に資源関連部門が主要投資分野となっている。

第二次産業の内容をみると製造業が圧倒的な投資分野で投資増大期の初期には食品加工、繊維関連、皮革製品、ゴム加工製品、電子機器・部品の組立

表2-2 ASEAN 諸国の外資導入額（認可ベース）

（単位：100万米ドル）

	日 本		アジアNIEs		アメリカ		合 計	
	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%
インドネシア								
1988	247	5.6	1,588	36.0	672	15.2	4,409	100
1989	769	16.3	1,197	25.4	348	7.4	4,719	100
1990	2,241	25.6	2,599	29.7	154	1.8	8,750	100
1991	929	10.6	1,981	22.6	276	3.1	8,778	100
1992	297	9.5	1,568	50.0	12	0.4	3,133	100
(1～8月)								
マレーシア								
1988	467	25.1	607	32.6	204	11.0	1,863	100
1989	993	31.1	1,335	41.8	119	3.7	3,194	100
1990	1,557	23.9	3,054	46.9	210	3.2	6,518	100
1991	192	10.5	740	40.3	240	13.1	1,836	100
1992	98	5.6	120	6.9	208	12.0	1,739	100
(1～7月)								
フィリピン								
1988	95	20.2	140	29.7	153	32.3	473	100
1989	158	19.6	323	40.1	131	16.3	804	100
1990	306	31.8	429	39.9	59	6.2	961	100
1991	236	26.9	77	8.7	87	11.1	783	100
1992	45	28.1	60	37.5	30	18.7	160	100
(1～8月)								
タイ								
1988	3,045	48.7	1,684	26.9	673	10.8	6,249	100
1989	3,524	44.1	2,011	25.2	550	6.9	7,996	100
1990	2,706	19.2	8,794	62.2	1,091	7.7	14,128	100
1991	1,776	35.3	1,598	31.7	1,141	22.2	5,053	100
1992	1,967	19.9	763	7.7	1,143	11.6	9,877	100
(1～11月)								
中国*								
1988	515	16.1	2,123	66.5	236	7.4	3,194	100
1989	356	10.5	2,162	63.7	284	8.4	3,393	100
1990	503	14.4	1,964	56.3	456	13.1	3,487	100
1991	812	6.7	8,759	73.1	548	4.6	11,977	100
1992	826	5.7	11,413	78.5	809	5.6	14,533	100
(1～6月)								

(注) *契約ベース。

表2-3 産業別外国投資（残高ベース）

（％）

	第一次産業	第二次産業	第三次産業
インドネシア			
1975	61.2	32.5	6.3
1980	70.4	25.4	4.2
1990	81.7	15.4	2.9
マレーシア			
1975	39.3	30.6	30.1
1980	31.3	30.1	38.6
1988	28.3	41.2	30.5
フィリピン			
1975	9.2	44.9	45.9
1980	18.8	50.4	30.7
1988	28.6	48.3	23.1
タイ			
1975	15.1	29.9	55.0
1980	13.5	31.7	54.7
1989	9.2	42.8	48.0

（出所） *World Investment Directory 1991*, United Nations, 1992, p. 22.

など比較的低技術の労働集約産業に投資が集中したが、後期に入ると化学産業、金属加工、輸送機器、機械など投資分野の広がりが明確になっている。

（2）中国および広東省

中国が外国企業に投資市場を開放したのが1978年以降であるため被投資国としての歴史はASEANに比べると非常に短い。しかし、80年代後半からの投資流入増加率はタイやマレーシアにも劣らないほど高い。とくに90年に入るとそれまでの被投資国であったASEAN諸国の投資阻害要因（労働力不足、労賃の上昇、産業インフラの不足など）が顕在化しはじめたこと、中国側の経済改革・開放政策が前進したことの両因から記録的な増加率をみせている。投資対象分野は製造業が中心となっている。

経済開放直後の1978年から89年までの中国全体に対する外国投資実績は表2-4に示すとおりである。

表 2-4 対中投資の推移

(単位: 100万元)

	株 式 投 資	投資利益の再投資	合 計
1979	88.4	67.0	155.5
1980	170.5	129.2	299.7
1981	424.4	321.8	746.1
1982	475.6	337.8	813.4
1983	679.1	575.9	1,255.0
1984	1,073.3	1,213.2	2,196.5
1985	3,459.1	1,411.4	4,870.5
1986	5,574.8	898.9	6,473.6
1987	5,929.3	681.9	8,611.2
1988	11,097.4	789.8	11,887.2
1989	12,282.9

(出所) *World Investment Directory Volume I Asia and the Pacific*, United Nations, 1992, p. 69.

主要な対中投資国は香港・マカオ、ついで台湾など NIEs 諸国、そしてアメリカ、日本などとなっている。これら外国投資の投資対象主要分野は、政治的安定、為替安定などの面で投資リスクが高かった1980年代前半までは、石油開発を含む資源関連産業であったが、80年代半ばからは低賃金労働力の確保を目的とする製造業部門への投資が拡大した。また80年代後半からは製造業に加えてサービス産業部門への投資も併せて増えている。

また、中国への投資を述べるとき投資地域としての広東省にふれる必要がある。それは対外経済開放政策が実施され外国投資導入地域として広東省に最初の経済特区が設置されたこと、香港のみならず台湾など主要投資国と地理的にきわめて近いこと、などから外国投資対象地域としての同省の地位がきわめて大きいためである。広東省への投資に関しては同省政府統計によれば、表2-5のようになっている。

広東省への外国投資と中国全体への外国投資の最も大きい相違は、広東省では投資対象分野が製造業部門に集中していることである。これはすでに述べたように投資対象地域が輸出促進と技術導入を目的として設置された経済特区が中心となっているためである。これらの目的を早期に達成するため、

表2-5 広東省への外国投資形態別・分野別状況（実施ベース）

（単位：100万ドル）

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
直接投資合計	515.3	643.9	593.9	919.1	1,156.4	1,459.8	1,822.8
合資経営企業	171.6	150.6	198.9	376.5	564.4	645.6	786.1
合作経営企業	335.2	479.4	380.5	436.9	425.3	453.1	530.4
外資（独資）企業	8.5	14.0	14.5	105.6	166.7	361.1	506.3
投資分野							
第一次産業	23.0	12.2	14.7	21.8	22.1	13.2	16.1
第二次産業	207.0	492.9	472.3	755.8	973.5	1,259.8	1,569.4
第三次産業	285.3	138.8	106.9	141.5	160.8	186.8	237.3

（出所）『広東統計年鑑 1992年版』中国統計出版社 355, 360ページ。

表2-6 広東省への主要投資国（直接投資実施ベース）

（単位：100万ドル）

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
香港・マカオ	450.2	603.1	502.7	836.5	952.7	951.4	1,448.6
台湾	—	—	—	3.2	22.7	70.3	109.6
日本	33.4	8.2	9.9	33.2	38.7	132.2	79.3
アメリカ	2.0	30.0	38.0	15.0	52.2	136.4	98.3
シンガポール	3.9	1.4	4.7	2.6	23.7	13.2	7.1
タイ	4.9	0.3	0.7	0.9	1.7	0.5	2.4
その他	20.9	1.2	37.9	27.7	64.7	155.8	77.6

（出所）表2-5に同じ。

中央政府は特区に投資，対外貿易，外国投資に関して大幅な自由裁量権を与えるとともに，外国企業に対して法人税，関税，土地使用権など大幅な優遇措置を与えた。このため低賃金労働力の確保により輸出競争力を強化しようとする香港，台湾などNIEs企業の投資が急拡大したのである。

Ⅱ 外国企業の投資動機とその特色

民間企業の対外投資の動機・目的は一般的に当該企業の母国の経済・貿易

状況・当該産業の競争力、当該企業の経営戦略など多様な要因に規定される。しかし最近の対アジア投資がなぜ急増したかを動機という側面で見ると、日本の対外投資について一般的に説明される産業の発展を基礎とする雁行形態論を用いるのが最もふさわしい。投資国の国内産業が対外的に競争力を失う時にそれまでの市場を確保しようとして投資が行なわれる。雁行形態論の特徴は産業の発展が輸入代替→輸出→逆輸入などの段階を追っているとして、輸出から逆輸入の間に対外投資による産業の移植がみられるというものである。このため産業の競争力の変化の要因を国別に検証すれば外国投資の目的がある程度説明可能である。

ここでは新成長圏アジアにおいて、主要な投資国である日本および NIEs 諸国から台湾、香港を取り上げて外国投資の動機と特色を述べる。

1. 日本

日本の対外投資は1951年から許可され国際収支の改善状況に合わせて徐々に自由化へ移行し84年に完全に自由化された。とくに途上国向け投資の長期トレンドをみると、上で触れたように産業の発展がなんらかの要因で大きく阻害された時に起きているといえる。日本では現在までに4回の投資ブーム期があったが、資源の安定的確保と現地市場の確保を主要動機とした第1回ブーム期を除いて産業構造調整期とはほぼ重なっており、企業は構造調整手段の一つとして対外投資を利用してきたことがわかる。そのため各時期の対外投資の動機は当該産業が調整を促された国内・外要因と関連している。

1986年以降の日本の対外投資の状況は第4次ブーム期にあたる。ブームとなった主因は言うまでもなく円高・労働力不足・労働コスト上昇という国内要因と、さらに貿易摩擦、NIEs 諸国製品との競争の激化という国外要因も加わって産業構造調整を実施したことである。90年3月末時点での ASEAN 諸国への製造業分野への対外投資の動機を通産省資料⁽¹⁾からみると、「現地への販路拡大」と「現地労働力の利用・労働コストの削減」が最も大きな動機と

してあげられて、ついで三番目には「現地政府の産業育成・保護政策上現地法人生産が有利」という動機があげられている。三番目の動機は、投資受け入れ各国が特定産業の育成を目的として政策上特別なインセンティブを採用し外資導入を奨励したことに対応した対外投資であり、プル要因によって決定された対外投資も増えていることを示している。石油化学、鉄鋼業、自動車などばくばく設備投資を必要とするため投資リスクの高い産業は概ねこのようなケースに該当する。

つぎに第4次投資ブーム期のアジアでの日系企業の特徴をあげると、工業部門とくに製造業向け投資の比重が増大したこと、なかでも輸出生産拠点の日本からのシフトを目的とする電子・電気機器など機械関連組立産業の大規模な投資が投資ブームを先導し、ついでそれにより生じた需要を満たすために周辺分野（部品・加工産業および原料分野）の生産拠点シフトが続くという、日本の生産分業構造そのものを海外に移植するような形となったことである。また、技術革新、市場の変化、競争力の変化などさまざまな要因により、現地生産品の高度化・新製品の追加あるいは設備能力の拡大などを目的とする拡張投資が拡大したことも大きな特色としてあげられる。

2. NIEs 諸国

新たな対外投資国としてNIEs諸国が注目され始めたのは1980年代初めに入ってからであり、「第三世界の多国籍化」問題として多くの研究がなされてきた。しかし、NIEs諸国からの対外投資が受け入れ国経済に大きな影響を与え始めたのは80年代末に入ってからである。このため日本と比べると包括的な実態調査はまだ少ない。これまでの断片的な調査結果からNIEs諸国の対外投資の動機をみると次のような特色がみられる。まず国および投資時期により動機が異なり、NIEsとして一般化しにくいこと。さらに台湾、香港、シンガポールなど華人系国家・地域では、対外投資はリスク分散を動機とするものが多いといわれるように、経済的動機より当該国の企業社会の特性が

色濃くでている動機があげられ日本とは比較しにくいことである。しかし、あえて近年のNIEs諸国に共通する対外投資の動機を一般化すれば、被投資国において労働力など生産要素を有利に確保するため、といえよう。

たとえば台湾の最近の調査によれば、台湾企業の対ASEAN投資は労働力⁽²⁾の確保と土地の確保が二大動機となっている。すなわち台湾国内の投資環境が労働力と土地の面で極度に悪化したことにより産業自体が維持できなくなったために、生産拠点をより投資環境の良い地域へ移転させるというものである。

このため台湾からの対外投資の主要産業は、繊維産業（紡織・衣料）、プラスチック・ゴム製品、木竹製品、食品、電機製品など労働集約産業が主力である。このため労働力など生産要素の取得およびコストの削減による競争力の維持が主要投資目的となっているのである。

この他ASEAN諸国および中国への投資に共通した大きな動機としてあげられているのはすでに記したように、被投資国における同郷人の存在である。これは血縁、地縁による人的ネットワークを利用することによって投資リスクの分散、新たなビジネス・チャンスの発見、操業初期の投資コストの節約などができるため、これらが対外投資の動機となっている。

また台湾政府の対外投資政策の影響もあり、台湾の場合は労働集約製品の最終工程の移転が対外投資の特色であり、日本のように原材料生産、部品・加工工程から最終組立までという生産分業構造そのものの移転には至っていない。⁽³⁾

Ⅲ 外資誘致政策の特色と外国投資の整合性

1. 新成長圏の外資誘致政策の共通性

1980年代半ば以降の新成長圏の外資政策の特色は、経済再建のための手段

としての輸出工業化を達成するため自由化および規制緩和へと変更されたことにある。この特色が最も明確に出たのがASEAN諸国であった。また、中国でも工業化の足掛かりとして外国投資を積極的に取り入れるべく経済改革・開放が進み外資政策の整備が進展している。

1980年代半ばまでのASEAN各国の外資政策は、政策の中核をなす法令が「投資奨励法」などの名称となっていたが、当該国にとり重要な産業（戦略産業）分野から全体的あるいは部分的に外国企業を締め出していたため奨励される業種の範囲は限定されており、基本姿勢は国内市場や幼稚産業を保護するのが一般的であった。また奨励された業種への投資であっても出資規制や外国人就労規制、国産化規制が厳しかった。しかし、80年代後半からは国内経済状況や国際経済環境の悪化を受けて、各国とも産業の発展、技術移転の促進あるいは輸出の促進など、多様な目的を短期間に実現するため外国投資の必要性が増した。外資政策は大胆な自由化・規制緩和に向けて改正された。このため優良な対外投資先を求める外国企業の要求と合致しすぎにみたような大量の外資を導入できたのである。

さらにここでのいう外資政策はあくまでも奨励すべき投資の範囲を定め、その範囲内で活動する企業にたいして税制上の優遇措置とその条件、各種保障内容を規定したものであり、優遇措置・保障を求めない外国企業は、法人設立手続きをとるだけで被投資国で事業を開始できることになっている。このため外国企業が守るべき条件を遵守するのは限られた奨励企業のみということになる。

2. ASEAN諸国

ASEAN諸国は1985年以来足並みを揃えるように外資政策を大幅に変更した。政策変更を促した最大の要因は、80年代はじめの一次産品輸出依存型経済構造による経済不振である。このため各国とも経済発展の基盤を工業製品の輸出拡大に置く工業化戦略を採用した。新工業化戦略とはインドネシアで

は成果の薄かった輸入代替工業化から輸出工業化への転換を、タイ、マレーシアなど輸出工業化先行国では、後発工業国を振り切るため輸出競争力の維持・向上、輸出製品の多様化・高度化に加えて増大する国内需要を満たすため重化学工業の促進がその中心となっている。各国とも「輸出産業の振興」を外資導入の主目的としており、これを早急に達成するための外資誘致競争に勝つため政策の変更が相次いでいる。

さらに国内経済課題の解決という要請を受けて輸出促進以外の誘致目的⁽⁴⁾も増えており、外資政策の自由化、規制緩和の動きに加えて投資分野の拡大も加わり、外国人による事業活動はこれまでに比べて大幅に自由度を増しているうえ、活動範囲も広がっている。これに比べて外国投資を管轄する投資誘致機関の機能、権限は誘致効果をあげる方向で強化されているが、外資管理⁽⁵⁾という点ではきわめて限定されているのが現状である。

3. 中国・広東省（華南）

1978年末の中国共産党第11期中央委員会第3回会議は、中国の対外開放いわゆる外国資本、技術の導入による近代化路線の推進を決定し、これを受けて翌79年に国務院によって外国企業との合弁企業設立を認める中外合資企業法が公布された。さらに中央政府は広東省の三都市（深圳、珠海、汕頭）と福建省厦門を外国資本と技術の優先的導入地区として経済特区に指定した。経済特区の活性化のため、中央政府は権限の地方分権化（市場経済を計画経済に優先させる、広範な自主権を与える、優遇措置を与える）を進めた。具体的な誘致目的は初期には雇用・輸出の拡大であったが、隣接する香港および近隣諸国の労働力不足を原因とする直接投資、補償貿易、委託生産など多様な形態を通じた労働集約型工業化が急速に進展し労働力が不足する傾向をみせはじめたため、最近では外国投資対象分野を投資環境の整備、周辺産業の育成、高付加価値化の促進、生産性の改善に直結する分野などにまで拡大している。また投資立地地域は労働力を求めて特区内からその周辺へと広がりをみせ、

政府もこれら地域に特区と同様の権利を認めつつある。現在では誘致目的の変化に対応して外国投資の導入をいっそう奨励するため、中央政府のより積極的な外資誘致策（土地使用権の認可、投資分野の拡大、国内市場の開放など）を受けて、経済特区でもより開放的な政策がとり入れられおり、ASEANと同様の影響が指摘できる。

Ⅳ 外国投資増大の功罪——外資政策との整合性はとれているのか

投資国の多様化とそれによる外国投資増大は新成長圏にとって大きな経済貢献をもたらした。NIEs 諸国の対外投資による労働集約産業分野での雇用の増加、輸出増による外貨獲得増、技術移転の促進などであり、日本を含む先進諸国からの外国投資は重化学工業化を始動させ、輸入代替効果や資源利用効果をあげている。しかし、一方で外国投資はさまざまな負の効果をすでもたらしている。工場立地が都市に集中していることから労働力の都市への集中、その結果としての地域間経済格差の拡大、都市公害の悪化、土地や社会インフラの不足と利用料金の高騰、資本財・中間財輸入の増大による貿易収支の悪化などである。

さらに投資国が多様化したことによる負の効果も懸念されている。それは外国投資の管理をいっそう困難にする可能性を高めたことである。従来新成長圏における主要投資国は日本をはじめとする工業先進国であった。なかでも最大の投資国である日本の対ASEAN投資は、欧米諸国とともに1960年代から活発化しておりその歴史は長い。直接投資に加えて貿易、政府援助などを通じ経済関係も緊密化しているため投資先国に対する知識は充分とはいかないまでも後発投資国に比べて蓄積されている。

また1970年代前半には日系企業は厳しい反日運動の洗礼を受けており、その経験から投資先国における外国企業のあるべき姿、地域貢献の必要性、などの認識が相対的に深まっているといえる。また、過去に国内において産業

公害が深刻化したことを背景に、技術開発が進み大企業を中心に公害防止技術の開発が進んでいる。

一方、ASEAN各国で台頭著しいNIEs諸国企業は、長年輸出先である欧米先進国との経済関係が緊密な反面、政治的要因により周辺アジア諸国との経済関係はきわめて限られていたうえ、外国投資の経験が浅く現地社会への理解は深いとはいえない。さらに、NIEs諸国自体が急速な工業化を追求するあまり、産業公害克服の蓄積が日本と比較してまだ浅く、投資企業にその経験がない場合が多い。とくに労働集約産業分野へ投資しているNIEs企業は、1970年代初めの日本がそうであったように母国で省力化投資をするだけの余裕のない小規模企業が多い。このため公害防止に対する意識が薄いうえそのコストを負担する能力や技術が相対的に少ないものと予想される。投資受け入れ国では、このように技術段階、企業規模、国籍などが多様な外国投資企業を環境保護の側面からどのように管理するのかといった大変困難な課題を背負っているといってもよいであろう。

V 外資誘致政策と環境政策の整合性

1. 環境保護の視点からみた外資誘致政策の限界

輸出工業化の軌道に乗ったことで新成長圏が出現した背景をみてきたが、それではその主要な担い手である外国投資企業にたいして、工業化社会に入ったこれら諸国が、どのような管理政策、環境政策を講じて国内の社会環境を守ろうとしているのであろうか。

すでにみてきたように、現行の外資政策（関連法）は外資を誘致するためにその範囲と優遇措置を規定したものであり、先に述べたように優遇措置を必要としない外国企業には適用されていないうえ、外資を規制・管理する性格は薄いものが多い。このため国境を越える産業の移転に伴う環境への影響を

予防したり、あるいは排除するような規定はタイを除いてほとんどないと
 (6)
 いえる。

このような誘致政策が採用された背景には、累積債務問題、国際収支難、失業などを克服して安定的経済成長の維持を達成するためには外国投資の導入が最も有効という認識がある。このためコストがかかるうえに場合によっては成長を阻害しかねない環境保護政策は、現行の外資誘致政策とは相いれない政策といえる。すなわち内外資本の投資に関して政策を決定し、その政策遂行上の許認可権限をもつ政府機関が環境保護を反映させた規則、規制などを外資政策・関連法にもれば、それは政府の意図とは逆に投資阻害要因として働き、経済目的の達成が遅れると認識していると理解できるのである。とくに輸出産業の育成に重点を置いた現行の外資政策のもとでは、輸入代替産業を振興していた時代とは異なり、品質の維持とともに価格の低減によって外部市場での競争に勝つことが企業の最大の目的となる。このためそのようなノウハウのない被投資国では、外国企業にできるだけ自由な企業活動を保証することによってノウハウを充分活用させる必要がある。すなわち政府の直接介入は極力さけるというのが現行の自由化政策である。

また、アジア諸国の環境政策・行政の現状を示した多くの論文によれば、環境法制の不備を指摘した上にさらに、政策・法を執行する行政の機能に欠陥があることをも指摘している。そのような状況の中では外資政策、外国企業の管理に関しても、外国投資誘致機関と環境関連行政機関のそれとの不一致、が指摘できる。新成長圏の環境政策は1970年代後半から80年代にかけて整備が着手され、近年はより実効性のある環境規制の必要性がようやく認識されはじめたところである。

ASEAN諸国でも環境資源管理（土地利用・国土利用）的側面とともに、NIEs諸国のそのような公害規制的側面を重視するような内容を持つ環境法法案の策定段階によりやく至っている。とくに公害の悪化を背景に公害防止に関しては、現在力が入れられているが、新成長圏では労働集約的軽工業から重化学工業まで広範な工業化が同時に進展しているうえに、その速度が

速すぎ公害・環境破壊を未然に防止できるような総合的な環境法制の整備が追いついていないのが現状である。⁽⁷⁾

2. 投資国・投資企業双方の責任

投資受け入れ国だけで産業活動の移動に付随して発生する環境問題をすべて解決することは非常に困難である。とくに環境政策・行政組織がまだ充分機能していない途上地域においては、投資国企業の責任がより重いと言わねばならない。その責任とは問題発生を未然に防ぐ責任のみならず、問題発生後の具体的処理に関する責任を指すのはいうまでもない。国際条約、二国間協定・条約、企業間契約などによってこの責任を明確化することは可能であるが、投資受け入れ国、投資国ともまだこの面で十分な取り組みがされていない。

たとえば直接投資に関する二国間協定としては、「投資促進・保証協定」が先進国間のみならず、先進国と途上国の間で数多く締結されているが、この協定はその名称のとおり、一般的に投資を促進するため被投資国が外国投資企業の諸権利（最恵国待遇、財産や事業活動一般の保護、国家による収用や戦争・内乱による投資財産の災害への補償、送金の保証など）を保護・保証する内容となっている。ただしほとんどの協定には投資紛争の解決に関する規定を設けている。⁽⁸⁾ ちなみに日・中投資保護協定では、第11条において「締約国の領域内における当該国民または会社と当該他方の締約国との間の紛争は、可能なかぎり当事者間の友好的な協議により解決される、6カ月以内に解決されない場合はワシントン条約『国家と他の国家の国民との間の投資紛争に関する条約 1965年3月署名』を参考として設けられる調停委員会または仲裁委員会に付託される」と規定している。

以上のようにこの協定締結の目的は、外国投資家からみた被投資国の投資リスクの低減であり、被投資国の投資環境の整備の一環として位置づけられているものである。このため被投資国から投資国企業に対する望ましい行動

基準を規定したり、一定の義務づけをするなど、摩擦や紛争を未然に防止するような規定はもられてはいないのである。

このような現状から今後とるべき行動を考えると、被投資国においては外資誘致政策と環境政策の整合性を追求し、外資誘致政策の中に外国企業に対する環境保全と公害防止のためのためのルールを規定し、そのルールの履行に関して誘致機関の機能の中に強力なチェック機能を盛り込むことであろう。

さらに投資国と被投資国間双方では、外国投資に関わる環境問題に関する実態調査の着手、調査結果への実質的な取り組み、公害予防に関する具体的協定の締結可能性について早急に協議に入ること、などである。

とくに新成長圏における最大の対外投資国として日本は、国レベルおよび産業界レベルで環境保全および公害防止に焦点をおいた海外企業活動行動基準を作成すべきである。その内容は精神規定に留まってはならない。その意味で1992年8月に通産省が発表した総合施策案は従来より前進した以下のような内容となっている。

- (1) 天然資源を輸入する場合は輸出国の環境保全に一定の責任を持つ。
- (2) 海外で操業する企業は現地の環境基準より厳しい基準を採用する。
- (3) 貿易相手や輸出先の環境に配慮する企業には政府開発援助（環境ODA）による支援や減税措置をあたえる。

日本政府がこのように企業の海外活動に環境の枠をはめようとしていることは大きな前進でありこれが案に終わらないことを望みたい。また、最近在タイ日系企業950社が環境問題委員会を設置し、公害の実態を調査するほかタイ政府に具体的な公害対策を提言すると報道された。⁽¹⁰⁾

環境問題はもはや個別企業レベルでは解決できないところまで悪化している現状から産業ごと、グループごとの対応は今後の環境問題への取り組みとして大きな意義があるものと思われる。

〔注〕

- (1) 通産省国際企業課編『第4回海外投資統計総覧』1991年 132ページ。
- (2) 『廠商對外投資對我國經濟發展之影響—東南亞地区調查研究』中華經濟研究院 1991年。
- (3) 台湾政府は国内産業への影響が大きいとして鉄鋼、化学、自動車など資本集約産業の對外投資を禁止している。
- (4) ASEAN諸国の最近の外資誘致目的は次のようにきわめて多岐にわたっている。
 タイ：国内資源開発、雇用増大、地域開発、技術移転による産業高度化。
 マレーシア：技術移転による産業高度化、周辺産業育成、人材育成。
 インドネシア：雇用増大、地域開発、工業化の多様化。
 フィリピン：雇用増大、地域開発。
- (5) ASEAN諸国の投資認可機関の権限をおおまかにまとめれば、投資政策を決定すること、部門別、地域別優先順位を決定し各省庁と調整すること、投資案件に関する情報提供を行なうこと、投資申請の精査・評価をし、認可を発給すること、投資プロジェクトの円滑な実施に必要なとされるサービスを提供すること、などである。同機関は工業省、貿易省、労働省など関係省庁から構成され、概ね首相、大統領など国の最高責任者に直属し省庁から独立した機関と位置づけられている。
- (6) タイは1977年の投資奨励法の第19条において、「認可機関である投資委員会が奨励認可できるプロジェクトは、公衆の全般的な生活および人類の自然の永続のため、環境に及ぼす有害な影響を防除するための適正な対策を盛り込んであるものとする」、と規定している。また、20条では投資委員会は被奨励者の申請を認可する条件の一つとして公害防止対策をあげている。
- (7) このような国は今のところシンガポール、香港、中国があげられる。中国では中華人民共和國環境保護法（1989年12月公布・発効）の総則において次のように規定している。第4条「国が制定する環境保護計画は国民経済および社会発展計画に組み込まれなければならない、国は、環境保護に有益な経済・技術政策および措置を講じ、環境保護活動を経済建設と社会発展に協調させる」、第6条「すべての組織および個人は、環境を保護する義務を負い、かつ、環境を汚染し破壊する組織および個人を摘発し告発する権利を有する」。
- (8) 正式には「投資の奨励及び相互保護に関する日本国と中華人民共和国との間の協定」であり、1989年5月に発効した。
- (9) 『読売新聞』1992年8月5日。
- (10) 『日本経済新聞』1993年3月26日。