

William Ascher,

*Why Governments Waste
Natural Resources: Policy
Failures in Developing
Countries.*

Baltimore: Johns Hopkins University Press,
1999, xi+333pp.

こ じま みち かず
小 島 道 一

はじめに

本書は、エール大学で政治学の博士号をとり、ジョンズ・ホプキンス大学やデューク大学で教鞭を執りながら、発展途上国の資源政策を研究してきたWilliam Ascherがまとめたものである(注1)。これまでも、*Natural Resource Policymaking in Developing Countries* や *Communities and Sustainable Forestry in Developing Countries* といった本を書いている。本書は、同氏のこれまでの研究の集大成ともいえるものである。

構成は、以下の通りである。

- 第1章 はじめに
- 第2章 資源政策の失敗の構造と開発計画戦略との関連
- 第3章 インドネシアにおける予算外の開発プログラムへの資金供給を目的とした過剰な石油開発と木材伐採
- 第4章 天然資源の乱開発による開発プログラムの実施
- 第5章 資源の乱開発による分配
- 第6章 資源の乱開発による国家収入の増大
- 第7章 結論と提言

急速に工業化を成し遂げてきた一部の東アジア諸国を除き、多くの発展途上国は、天然資源に大きく

依存している。にもかかわらず天然資源の乱開発が行われ、経済活動が停滞することも少なくない。本書ではタイトルが示すように、「なぜ、多くの発展途上国が天然資源を浪費するのか」を説明し、その対策を提言しようというところにその目的がある。これまで、発展途上国が天然資源を浪費してしまっている理由としては、次のようなものがあげられてきた。権力者が資源開発から得る収入をできるだけ多く獲得しようと権力が乱用され、効率的な生産が行われなくなっている、権力者や官僚が愚鈍なために効率的な生産が行われぬ、権力者や官僚が天然資源の保全や効率的な生産に無関心であるといった点である。

これに対して著者は、13カ国から、木材生産、ココア、灌漑、銅、石油など多岐にわたる事例を取り上げることで、上記の理由にかわるものを提示しようとしている。若干単純化してその理由をまとめると、次のようになる。政府部内の意見対立により正規の予算を獲得しがたい開発プロジェクトや所得の再分配を実施するため、正規の予算の外におかれた資源開発から得られる収入をあてようということが試みられる。具体的には資源の輸出禁止や価格の統制などが行われる。それが、資源の非効率的な生産を招いてしまっているというのである。また、資源開発から得られる利益が国家収入となる場合でも、短期的な収入の増大を目的として、価格の統制などが行われ、資源の浪費につながってしまっているとされている。

I さまざまな事例の例示

著者は第1章で仮説の提示を行い、第2章で「効率性」や「政策の失敗」などの基本的な概念について定義した後、第3章から第6章で、さまざまな事例を提示し、仮説を裏付けようとしている。

まず、第3章では、インドネシアにおける石油開発や森林伐採がどのような仕組みで行われていたかを詳述している。政府の監督が強化された1970年代半ばまで、国営の石油・天然ガス開発会社であるプルタミナは、石油・天然ガス開発からあがった収入

を、軍にまわしたり、病院やホテル、保険、通信など石油・天然ガス開発とは無縁な部門への投資を行ったりしていた。また、森林伐採後の再植林に使われる目的で集められた再植林基金は、国産飛行機の開発の予算として使われた。スハルト大統領の権威主義的な政治体制のもとでも、政府財政からこれらの目的に支出することは、テクノクラートらの抵抗があり、容易でなかった。そのために、政府財政の外にある資源開発から得られる収益を、軍の資金やその他の産業への投資にあてているのだと指摘している。

そして、このような支出については、テクノクラートらの批判を浴びないために、その詳細が明らかにされない傾向があると指摘している。

第4章では、開発プログラムのための資源の「乱開発」(注2)としてマレーシアのサバ州とサラワク州における森林伐採、ホンジュラスの森林伐採、ブラジルのアマゾンにおける農地開発、ペルーの石油開発、メキシコの灌漑用水の事例を紹介している。ホンジュラスの森林伐採では、国営企業が、木材の唯一の輸出者となり、国内での製材業などの下流部門の育成が図られた。しかし、非効率な下流部門は、一層、森林破壊を進める要因ともなった。ペルーのケースでは、辺境のアマゾン地域の開発という目的のために、石油開発プロジェクトが行われた。メキシコの灌漑用水では、農民が灌漑用水を利用する際に負担するコストが少なく、水が過剰に使用された。

第5章では、コスタリカの森林、チリの銅、インドの銅、ナイジェリアの石油開発の事例を紹介して、特定の地域の住民、あるいは特定の産業の労働者への所得の分配のためにゆがめられている資源開発の有様をまとめている。インドの銅の例では、国際的に見て採算のとれない銅鉱山の労働者の雇用を守るために、銅製品の輸入関税を上げるなどの措置がとられた。非効率な銅の生産を続けただけでなく、銅を原料として用いる製造業の国際競争力もそぐこととなった。ナイジェリアでは、国内の石油価格を国際価格に比べ抑制した。軍および軍の高官は、石油の密輸によって利益を得たという。国内価格の抑制は、当初は、石油の過剰消費につながったが、石油

開発に資金が向けられなかったことから、資本の不足を招くこととなったという。コスタリカでは、土地利用に関する規制が統一的なものとなっておらず、土地改革庁による貧農層への土地供給が、林地として林業庁が定めた土地でも行われ、森林の荒廃を招くこととなった。

第6章では、国家収入の増大のために天然資源が利用されている、メキシコの石油、ヴェネズエラの石油、ガーナのココア、カメルーンの森林の事例を紹介している。政府が短期的な国家収入の拡大を図るために、著しく資源開発をゆがめ、当該産業を衰退させ、乱開発につながっている実態を明らかにしている。メキシコの石油開発では、国営の石油開発会社に重い税がかけられ、石油部門での投資が不十分なものとなってしまった。ヴェネズエラの石油開発では、外国からの技術の導入などにより、生産は効率的に行われていると見られているが、得た収入が海外の販売網への投資に向けられており、国民の福祉の向上に使われていないと批判されている。ガーナのココアのケースでは、マーケティング・ボードが輸出をすべてコントロールし、農家からココアを独占的に買い付けた。農家からの買い付け価格を低く設定したことにより、財政収入を確保したが、農民がココアを生産するインセンティブが減少し、農地の荒廃を招いている。

これらの事例は、3つの章に分けられ、それぞれ解説されているが、便宜的な区分と考えてよいだろう。どの事例も、複数の目的で資源開発が利用されており、また、時代によってその目的が変化しているからである。

取り上げられた事例に共通しているのは、3つの資源開発の利用のされ方だけではない。政府と国営企業、あるいは、政府内の省庁間での対立が資源の浪費に大きな役割を果たしていると指摘されている。ある開発プログラムを実施しようとしたときに、財務担当省庁から反対を受け、正規の予算獲得が難しい場合に、資源開発から得られた資金をプールし他の開発プログラムに転用している。森林や荒野など担当省庁が明確に決まっていなかった場合には、農業、林業、道路建設、先住民保護などに関わる省庁が、

慎重な議論抜きに、競い合って資源の利用を行い、結果として資源の乱開発を招いてしまっている。このような対立は、権威主義的な体制の中でも起こっていることは、重要な指摘と考えられる。

このような広い意味での政府内の対立は、資源開発に関する情報の開示が不十分となってしまうことにつながっている。情報が開示されれば、他の部門からの批判を浴びることになるためである。

第7章では、第6章までの議論をまとめると同時に、資源の浪費を招かないための以下のような政策提言を行っている。

- (1) 私的あるいはコミュニティによる所有を復活させる。
- (2) 政府による資源開発に関する機構改革を行う。具体的には、①組織や政策の役割を単純化する、②諸組織の間の役割分担を明確にする、③重要性に応じて中央政府の予算配分を行う、④政府と国営企業間の協定を見直す。

このような政策の実施のために、NGOや外国の援助機関、科学者など、政府以外のアクターの役割も強調されている。

II 本書の意義と限界

著者も指摘しているように、本書で取り上げられている資源は、当該国・地域の外貨収入や国内生産への寄与という面から非常に重要な役割を担っているものばかりである。しかし、途上国における資源開発について、一般化できるとは限らない。収入が大きいからこそ、その効率的な資源開発を損なうことによって得られる資金が多くなり、開発プログラムの実施や所得の再配分に使おうという政治的な意志が働きやすいのだろう。資源開発によって得られる利益が大きいケースに、著者の仮説を裏付けるような事例が多いということにこそ、著者の議論の価値があるのだといえる。様々なケース・スタディーから、著者の示した仮説を裏付けるのに十分な事実をあげることに成功している。

しかし、成功例、改善例に関する分析は、第7章で、若干、ふれてはいるものの、不十分のように思

われる。どのようなアクターが、どのように行動したために資源の効率的な利用が図られるようになったかについて、政治学的な分析があると、より説得力のある提言となったように思われる。逆に評者には、第3章から第6章の例示が、若干冗長に感じられた。

また、著者の議論の中では、資源開発が浪費的なものとなっているかどうかを、効率性の観点から評価しているが、その評価の視点が若干、曖昧な部分を残している。著者は、第2章で、効率的な資源開発の条件について次の5つをあげている。

- (1) 完全情報、完全競争、所有権の確保の条件の下では、市場が私的な便益と社会的な便益を一致させるように原料や生産物の価格を決定する。
- (2) 政府は、やりすぎにならない程度に、競争や価値のある情報を確保し、所有権を保護するようにしなければならない。
- (3) 政府は、私的な資源開発者に対して、社会が負っている間接的なコストを負担させたり、社会にもたらしている便益を還元させたりしなければならない。
- (4) 政府は、国営の資源開発機関に対しては、資源管理の質および資源開発そのものから生じる損害に責任を負わせなければならない。
- (5) 政府は、国営の資源開発機関に対する命令により、資源の開発量と開発の方法が適切になるようにしなければならない。

この5点は、それぞれをとれば、もっともな評価の条件といえるが、状況によっては、この条件に反する場合でも効率的といえる場合がある。例えば、鉱害問題が発生するような場合、その外部性を内部化する力が、政府にも企業にもなければ、資源開発を遅らせるのがセカンド・ベストとして肯定される。発展途上国の状況を考える際に、ファースト・ベストが達成できない状況は少なくないと考えられ、ファースト・ベストを基準とするのみでよいのかという疑問はある。

同じように、木材加工部門などの天然資源を利用した産業の育成のために、貿易を制限することは、

静的には効率性を逸脱することになるが、海外投資を受け入れ技術を導入すれば、長期的にはその国の所得水準を高める可能性もある。

とはいえ、著者が展開している事例の中には、外部性をふまえてセカンド・ベストを追求せざるをえないようなケースはほとんどない。また、長期的な視野から正当化できるような産業の育成の場合でも、結果的には、天然資源の浪費を招いているとしかいえないケースも少なくない。上記の5つの条件からのみだけでも、説得力のある議論が展開されているといえよう。

おわりに

この本は、発展途上国の資源政策について取り扱っているが、決して日本と無縁のものではない。日本は世界中から資源を大量に輸入しており、その効率的な生産と利用に関心をはらうべきであろう。また、本書の中でも、いくつかの事例について世界銀行や日本の援助機関の関与が言及されている。発展途上国の資源開発政策には、先進国からの政府開発援助が結びついている場合も少なくない。日本からの資源開発分野での援助の見直しを行う際にも、本書は参考になる。

また、鉱業、林業分野などで多くの日本企業が、発展途上国で資源開発を行っている。当該政府の方針変更や、政府内の対立に翻弄される場面もあろう。また、乱開発に加担するような企業行動に対しては、批判をあげる可能性が少なくない。資源開発のプロジェクトの継続性を判断する上では、資源開発によって得られる収入がどのように使われるのか、資源開発が効率的に行われるような社会・経済環境となっているかどうかといった点に留意すべきであるということが本書から示唆される。また、本書が説いているような適切な資源管理が行えるように、企業

サイドからも積極的に天然資源に関する政策の問題点を指摘すべきであろう。

日本では、森林開発や灌漑、鉱山開発、エネルギー資源の開発について、共通の土俵で、社会科学的な研究・提言がなされることはほとんどなかった。大学における教育・研究についてみても、資源工学や林学など、それぞれの天然資源についてあつかう細分化された自然科学系の学科の片隅で、社会科学的な研究が行われているにすぎない。発展途上国の資源政策については、東南アジアの林業政策など一部の領域をのぞくと、ほとんど研究者がいない状況といってよい。日本からの経済協力の質を向上させていく上でも、本書がこの分野での研究の出発点となることを期待したい。

(注1) 本書出版時点では、著者は、デューク大学に所属していたが、現在は、Claremont Mckenna Collegeに所属している。

(注2) 第4章から第6章の表題で使われている「乱開発」という言葉は、原文では、“abuse”という言葉が使われている。「乱用」、「虐待」といった意味だが、本書評では、「乱開発」と訳した。

文献リスト

Ascher, William 1994. *Communities and Sustainable Forestry in Developing Countries*. San Francisco: ICS Press.

Ascher, William and Robert Healy 1990. *Natural Resource Policymaking in Developing Countries: Environment, Economic Growth, and Income Distribution*. Durham: Duke University Press.

(アジア経済研究所開発研究部)