

アジア経済危機の社会的側面

—グローバル化下における公正の課題—

初岡 昌一郎 (ソーシャル・アジア研究会代表幹事)

1997年7月から始まったアジアにおける通貨金融危機は、なによりもアジア諸国の社会的危機をドラマティックに浮き彫りにすることになった。

バブルという現象は、経済活動によってもたらされた富と所得が国民に広く還元されず、企業と富裕層によって占有されるときに発生している。より大きな利益を短期的に追求するマネー・ゲームや、非生産的非社会的投資にダブついた資金が向かうのは、富の公正な分配メカニズムが不在だからである。歴史的にみてその典型的な例は1920年代末のアメリカであるが、その大恐慌が“対外進出”や強権的な政治的経済的統制ではなく、社会政策と民主的参加の拡充を柱とするニューディールによって解決されたことは示唆的である。

ではIMF (国際通貨基金)による一定の経済管理下におかれた韓国、タイ、インドネシアという、とりわけ日本と関係の深い諸国を中心に検討してみたい。

表面化した社会的諸問題

目ざましい経済成長が社会的開発や社会政策を伴わずに達成されたところに今日の危機を生む諸条件が準備された。表面的には目を奪うような大型プロジェクトやはやかな消費の陰に社会的諸問題は放置され、累積されてきていた。こうして生まれたバブルの崩壊は、これまで二桁の経済成長を約20年間にわたって担ってきた労働者、特に都市住民を直撃し、彼らに特に大きな犠牲をしいている。繁栄の成果を僅かしか得ていなかった労働者層が、経済危機によって不均等に大きな犠牲を背負わされている。

雇用 韓国では完全雇用に近い状態が一転して、今年2月には生産の前年比10%ダウンを受けて、100

万人の失業者を出し、5月段階では200万人に近づきつつある。今年中に失業率が10%に達する可能性もあるといわれている。タイも本年1月までに80万人の失業者を出し、本年中に200万人を超すと懸念されている。インドネシアはさらに深刻で、97年中頃に250万人であった失業者が今年の2月には既に800万人となり、本年中に1,350万人を超すとみられている。失業者の定義はマチマチだがいずれも不当に狭いもので、インドネシアでは1週間に1時間以上働いたものは就業者とみられている。したがって、潜在失業者の大群がその外側にあり、インドネシアでは4,000万人(労働力の44%)にのぼるとみられている。

アジア諸国では、インドシナ半島諸国やミャンマー(ビルマ)からタイへ、タイ、南インドおよびインドネシアからマレーシアへという形で、より経済水準の高い国に向けての玉突きの出稼ぎが盛んになっていた。これらの外国人労働者には違法に入国、滞留しているものも多く、合法的入国者も含めすべての外国人労働者には何らの雇用保障もない。外国人労働者の多くが働く建設部門のなかで既に大量の失業者が発生しており、外国人の大規模な本国送還が強制的に実施されつつある。これらの労働者の出身国であり、より弱体な経済と高失業率を持つインドネシア、バングラデシュ、パキスタン、ミャンマーなどの周辺諸国は、出稼ぎ送金による外貨収入を失うだけではなく、出稼ぎ労働者の送還という失業の輸出に悩まされることになりつつある。

社会的セーフティネットの不在が失業の社会経済的インパクトをさらに過酷なものにし、社会不安を拡大している。アジア諸国における失業者は何らの社会的保護を受けていないので、職を失うことにより、直に生存

の危機に直面せざるを得ない。かつては、農村が失業者を吸収する一定のクッションの役割を果たしていたが、現在の都市労働者の多くは離村してからの歳月が長く、地方におけるルーツを失っており、帰るべき故郷を持っていない。

アジアのなかで失業保険制度を持つ数少ない国の一つである韓国でも、雇用保険法が施行されたのは95年7月にすぎず、実効加入率はこれまで極めて低かった。しかも、最高で賃金の半分（上限は35,000ウォン、いまの通貨価値の下落で約3,500円相当）の手当を6カ月間保障されるにすぎない。発足して間がないために最高限受給該当者はしばらくなく、現在約200万人にのぼるとみられる失業者のうち、受給資格を持つものは5%前後とみられ、ほとんどが3カ月以内に受給資格を失ってしまう。保険制度による保障は急場に間に合わないで、政府は失業給付金など一時金支給の対策充実を約束している。しかし、このような制度的不備の下で解雇の自由を使用者に認めようとすることにたいし労働者側の反発が強いのは当然である。

タイの場合には失業保険制度はないが、退職一時金制度があり、勤続3年以上の労働者に最高6カ月分の賃金に相当する退職金が支給されることになっている。しかし、この基金は企業別に使用者が管理しているため、倒産によって支給不能となったケースが続出している。そこで、98年7月に新しく発効する賃金債務保証法が、労働省の管理下に新しい退職金制度を創設し、退職者に最後の賃金の3カ月分を支給するスキームに賃金の0.2%分の拠出を使用者に義務づけている。これも政府資金の裏付けのない保険制度なので、現在の急場には間に合わない。

最悪のケースはインドネシアで、ここには労働者にたいする何らの有効な保障制度も存在していない。唯一あるのが基本的社会保険制度（JAMSOSTEK）だが、これは労働者の僅か12%をカバーしているだけで、絶対額が小さく、その内容自体が労働者やマスコミから批判されている。この制度の中核は強制貯蓄で、給与から一定額が毎月光引きされている。しかも、

利子率が低く、インフレで積立金の実質的価値が目減りしており、その上に運用が不透明なものである。長年積立を行った労働者が失業によってこの基金から自分の取り分を引出したところ、2カ月分の生活費にもならなかったと伝えられている。

この制度に失業保険的機能がないだけでなく、インドネシアには他の社会的セーフティネットが全く存在していない。このように社会的保護の不在な状況は他の多くのアジア諸国にもほとんど共通している。

所得格差を増大させた国家機能

1960年代半ばにジャカルタを訪問したことがある。その当時、経済はまだ開発されておらず、外国人が泊まるのは唯一近代的なホテル・インドネシアにほとんど限られていた。ホテルの外で働く労働者の日当は、このホテルのラウンジでのコココーラー一杯を賄うのに足りないと聞かされたのを良く記憶している。最近インドネシアに行った人の話によると、この状態は変化していないという。つまり、労働者の実質賃金はあまり向上しなかったのである。

この間にジャカルタには近代的なビルが立ち並び、表面的な繁栄を誇り、国民一人当たりの所得は、70ドルから1,000ドルへと飛躍的に伸びた。これは統計の上だけの話だ。生み出された富は極端に偏在し、一部の権力者やその周辺の財閥がとてつもない金持になっているのに、広汎な一般庶民はほとんど潤っていなかった。福祉国家は所得の公正な再分配を目指すものであり、先進工業国における国家は多少なりともその機能もっている。しかし、多くの途上国はこの公正分配機能を欠いているだけでなく、国家は支配層を富ませる「金のなる木」となっている。

金のなる木 経済開発がそれまで貧困だったアジア諸国に大きな富をもたらしたが、それは一般国民をもある程度は豊かにしたものの、一部のエリートを極端に富裕にした。それはこれらのエリートが勤勉かつ優秀だったからというよりも、国家という「金のなる木」をしっかりと手中に握っていたからにはほかならない。対外援助のほとんどがこの木を通じて行われているとこ

ろに問題がある。

開発は国家主導で行われ、資金は国家を通じて流入した。国内に資金と技術の乏しかったこれらの国は外国からの資本と援助に大きく依存せざるを得なかったが、それをコントロールしたのは多くの国で独裁的政権とそれを取り巻く特権的官僚や企業家であった。開発経済論のいうトリクルダウン効果によれば、上から投入された資金とそれが生む富は下方に流れるはずだが、民主的にコントロールされていない国家ではそうっていない。このような国家の所得の再分配機能とは「富めるものをますます富ませ、貧しいものをますます貧しくする」ことになっている。

不公正な構造 アジアを含む全世界において所得格差が拡大していることは、UNDPの最近の人間開発報告(特に1994年および97年版)において指摘されている。しかし、アジアにおける貧困、格差、所得分配および再分配を実証的に研究することはほとんど奨励されず、議論の対象にもとりあげられてこなかった。

国際通貨基金(IMF)の政府財政統計年報などによって税制や歳入の一面をみるだけでも、再分配構造が不公正であり、いかに金持に有利なものかわかる。

インドネシアの歳入において、主要な直接税である所得税の占める割合は、法人と個人を合算して4分の1強で、間接税である売上税(物品税を含む)収入より少ない。しかも、所得税率の最高は法人個人を問わず、30%にすぎない。さらに金持にとって有利なのは、相続税と贈与税が一切ないことである。他方、僅かな保健と教育以外の社会的目的の支出は皆無に等しく、社会保障や社会的保護のための費目はみあたらない。総予算の約3分の1が開発のための補助金であり、これがスハルト・ファミリーを富ませたことは疑いない。

タイでは、所得税などの直接税収入が32%、売上税などの間接税が41%、韓国では直接税28%、間接税32%である。タイの所得税最高税率は個人37%、法人30%であるし、韓国はより複雑であるが、いずれの場合も30%を超えないように思われる。先進国の場合、一般的にみて、所得税の最高税率ははるかにこれ

らの諸国より高い。徴税システムが十分に確立されていないアジア諸国においては、高所得者が支払う税金は実際はかなり低いものとみられている。これによって貧しい国にとつてもない富裕層が生まれている。

タイにおいては労働社会省は最近になって設置されたばかりであり、「軍事費は予算の40%だが、社会労働費目は1%」という状況は少しずつ改善されているようだが、社会的保護や社会保障の確立は今後の課題として留まっている。

韓国においては新政権下で社会的改革が進行中であるが、社会的支出の予算に占める割合はOECD諸国の水準からみてもはるかに低い。1994年のOECD報告によると、社会支出は4%台でOECD平均の3分の1以下であった。また、所得移転の面で見ると、国家予算の貢献度がOECD平均では17%となっているのに対し、韓国では僅か2%以下であった。

このようにみると、アジア諸国において独裁的権威主義的国家構造を民主的に政治改革することに劣らず、国家の経済的社会的役割とその構造の抜本的改革が重要な課題となっていることがわかる。

改革とソーシャル・アジア

経済的にみて、アジア諸国の発展が今回の危機によって完全に否定されることはありえない。しかし、アジアの経済開発には社会的発展が伴っておらず、その欠陥がドラマティックに暴露されたことを重くうけとめるべきである。この欠陥の是正はなによりも、経済の発展の真の担い手、すなわちその国の労働者によって推進されるべきものである。

これらの諸国の労働組合運動は、長い間にわたって大きな拘束と制約を受け、その発展を阻害されてきた。しかしながら、ここ数年来状況は大きく変化しつつあり、国家、政党、使用者から独立した自由な労働組合運動を求める潮流をもはや押しとどめることはできず、労働運動の再生と活性化が韓国などいくつかの国で顕著となっている。

ごく最近、インドネシア政府はこれまで一貫して否定してきた「結社の自由」を認めるため、ILO87号条

約の批准を決定すると発表した。韓国もその方向をここ数年来約束してきたが、今や実現の時を迎えている。タイ政府も内外から結社の自由を承認するよう圧力を受けている。

市民社会の成立を阻害してきた「強すぎる政府」と結社および言論の自由の不在という状態が、今やますます多くのアジア諸国で溶解する条件が生まれている。社会的な諸団体がより自由に結成され、任意的な市民活動が発展する兆しが明らかにみえる。かつては、これらの諸国において政治的経済的危機が生まれた時に、クーデタという形で危機を収束させてきたのは軍部であり、その結果として独裁と人権の否定がもたらされてきた。今回は、そのコースとは全く逆の民主的改革的コースがとられていることを高く評価すべきであろう。これはグローバルな民主主義の発展を反映したものともみることができる。

グローバル化の功罪 グローバリゼーションは経済の国際的自由化による競争と対立の激化をもたらし、失業と格差を拡大させる危険をもっている。しかしながら、その反面において思想と情報のグローバルな流通を促進し、同じ価値観や地球市民としての連帯心を広げる作用を持っていることを重視したい。経済のグローバル化だけではなく、民主主義のグローバル化、そして市民社会のグローバル化を求める条件が拡大していることに注目すべきである。

市民社会のグローバル化はバラバラな個人や企業によって達成されるものではなく、媒体となる市民的諸団体を通ずる市民の連帯が不可欠である。市民社会は、ローカル、国というレベルと同じように、地域(アジア)というフレームワークがあってはじめてグローバルな結びつきを効果的なものにすることができる。

ソーシャル・アジア これまでもアジアにおける地域協力は多く語られてきたが、これは国家という枠組みを通して行う安全保障と経済の次元にとどめられていた。アセアンやAPECをはじめ、既存の地域協力の枠組にたいして労働組合や他の市民的諸団体が参加するチャンネルはなく、社会的側面は全く欠落していた。社会的なコモン・スペースを創設し、それを広げる可

能性がようやく現実化する条件が生まれつつあると思われる。それは、経済や安全保障の面だけではなく、社会的目的、環境や教育、そして全般的な人間安全保障のために、地域的協力が不可欠となっているからである。

韓国において政府、労働組合および使用者の代表によって構成される政労使委員会が、今回の危機を社会的に克服する努力においてカギとなる役割を果たしている。このような三者構成主義はILOの基本原理であるが、これまでは「強すぎる政府」と「それに追随する使用者」および「弱すぎる労働組合」によって、アジアにおいては機能していなかった。しかし、この原理をまず労働と労使関係において生かす条件を今回の危機が成熟させつつある。日本はこの面において地域レベルでイニシアティブをとるべきであろう。

日本の役割 これまでの日本のアジアにおける役割は経済偏重であった。近年は安全保障重視に向かっているが、これを国境や国家の安全保障ではなく、「人間の安全保障」(この概念については、UNDP『人間開発報告書、1994年』を参照)に向けるべきであろう。今日の世界、そしてアジアにおいても危機にさらされているのは国境の安全というよりも、人間の存在の安全保障、すなわち、環境、雇用、所得、保健衛生、教育などの面における保障だからである。

金額の面で7年間連続して世界ナンバーワンの座にある日本の開発援助(ODA)もその内容と実施方法が抜本的にこの方向に沿って改革されなければならない。土建国家的金融主導的地域協力が、今回のようなバブルを生むのを助けただけではなく、開発独裁と政治的社会的腐敗を助長したことにたいする反省があつてしかるべきである。

社会的協力においては、国家の役割もさることながら、その主体は自由かつ独立した市民的諸団体や労働組合、研究や教育などの諸機関でなければならない。このような協力を日本の市民やその諸団体が発展させるかどうかには地域協力の将来、ことにソーシャル・アジアの発展がかかっている。

(はつおか しょういちろう)

東南アジアの森林消失と日本の責任

熊崎 実 (筑波大学農林学系教授)

止まらない東南アジアの森林消失

国連の食糧農業機構 (FAO) の統計によると、1995年現在、東南アジア10カ国の森林面積は約2億ha (陸地面積の46.6%) で、毎年290万ha (年率1.4%) の割で減少しているという。しかし、現地を歩いてみた実感からすると、こんなにたくさん森林が残っているとは思えないし、もっと早いスピードで森林が消えているような気がする。公式の統計からは東南アジアにおける森林の消失・劣化の激しさが伝わってこない。

たとえばインドネシアのカリマンタンを取り上げてみよう。70年代の初頭には、まだ大聖堂を思わせる低地多雨林がかなり残っていて、そこで生産された大量の丸太が日本に輸出されていた。低地は80年代におおむね姿を消し、代わって無立木地や疎林が急速に拡大していく。やがて丸太の輸出が禁止され、合板や製材品などに加工しないと政府から伐採権がもらえなくなった。それとともに大規模な合板工場が数多くつくられて、ほどなくインドネシアは世界一の合板輸出国にのしあがっていく。同時に国内市場向けの製材工場も雨後の竹の子のように簇生した。

しかしこのころになると、優良な木材資源は伐り尽くされて、政府の公認伐採量は年々減少していた。原木の奪い合いが激化し、材価も高くなる。国内のあらゆる森林で盗伐が公然とおこなわれるようになった。不法伐採で生計を立てている労働者は相当な数に達すると言われている。また盗伐材がなければ、国内の木材産業が成り立たず、工場

閉鎖ともなれば、大量の失業者が出る。インドネシア政府も手の打ちようがない。必死に原木を求め合板企業は、相次いでイリアンジャヤに進出し、さらにはミャンマー、ラオス、カンボジア、パプアニューギニアなど近隣諸国に残された木材資源に襲いかかっている。

熱帯林の消失・劣化の速度はまことに速い。森林資源の減少とともに、木材伐採の波が速いスピードで全域に拡大し、結局のところ東南アジアの成熟した熱帯林は最後の一本まで伐られてしまうのではないかと。年ごとに荒廃の度を深める各地の森林を見るにつけ、ふとそんな思いに駆られるのである。

引き金となった商業伐採

第二次大戦後に生じた東南アジアの森林崩壊は、おおむね熱帯材の伐り出しから始まっている。なかでもフィリピンの森林はフタバガキ科の優良な商業樹種の割合がとくに高かったために、最初の犠牲となった。その伐採を自ら手がけ、必要な技術と資金を提供し、生産された丸太のほとんどを買い付けたのが日本である。こうした森林開発がなぜ土地の荒廃につながってしまうのか。

東南アジアの諸国にフタバガキ科の大木が残されてきたのは、この樹種が建築などに使われていなかったのと、水牛と人力だけに頼る当時の技術では木が大きすぎて伐り出すことが難しかったからである。それが戦後、ラワン材の合板加工が可能になり、同時に大型機械の導入で大径材の伐出が容易になった。無価値のように思われていたフ

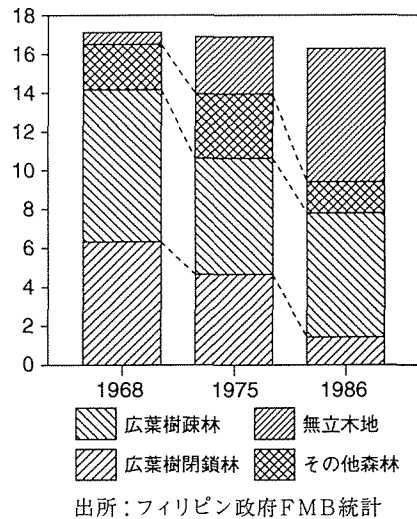
タバガキ科の樹木に市場価値がついてきたのである。豊かな森林は独立時にすべて国有化されていた。フィリピン政府はこの好運を逃してはならじと積極的な森林開発に乗り出して行くのである。

この場合、国が民間企業などに一定区画の森林伐採権を与え、企業はその出材量に応じて立木代、認可料、各種賦課金を国に支払うという開発方式がとられた。だれがどの森林の伐採権を得るかは、競争入札ではなく、もっぱら随意契約で決められる。国内の政治家、軍人、実業家に加えて海外の企業が、条件のよい森林の伐採権を得ようと競争した。その時の政権に近い人たちが圧倒的に有利であったのは言うまでもない。国内のめぼしい森林は短期間のうちにこうした利権でおおい尽くされてしまった。

伐採権を得た企業はほとんど例外なしに伐出を急いだ。太い木だけを伐り出す択伐方式がとられていたが、目先の利益が優先されて乱暴な伐出がおこなわれたために、多数の残存林木が損傷を受けることになった。配慮すべき細かい規則が決められていたものの、林業官庁の監督職員の数はいくつか少なく、国中に広がった伐採現場に目が届かない。役人の腐敗もある。そこへもってきて、無許可の伐出グループが入り込んで、残された木材のうちのめぼしいものを地元市場向けに根こそぎ伐り出していくケースが多い。軽度のかく乱には比較的強い回復力を示す湿潤熱帯林も、強度の二次伐採が入ると自分では立ち上がれなくなってしまう。その弱った森林に最後のとどめをさすのが、林道つたいに入ってくる焼畑農民である。彼らの焼畑は、伝統的な焼畑とはちがって、休閑期が短く収奪的だ。何回かの移動耕作のあと次つぎと荒廃地が変わっていった。

遠い昔から生態系の保全に心を配ってきた熱帯の農民たちが、森林破壊の先兵になったのは、森林のほとんどが国有化されて、その利用権が有力な企業や個人に与えられ、地元の農民たちが森林の合法的利用から締め出されたからである。彼ら

図1 フィリピンの森林面積(単位100万ha)



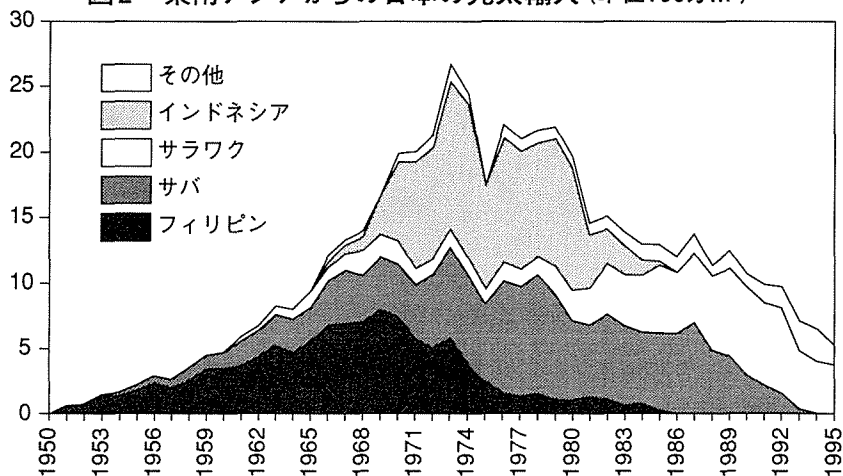
が官憲の目を盗んで、見境のない森林の収奪に走ったとしても不思議ではない。伐採企業の側からすれば、盗伐と焼畑で森林が消えていく以上、ダメージの少ない伐採方法をとったり、有望な後続樹を残したりする気にはなれないであろう。

広がる森林荒廃

1950年代に始まったフィリピンの製材・合板用丸木の生産は60年代の後半にピークを記録するが、70年代になると資源の枯渇を反映して急速に落ち込んでいく。1957年に約800万haあった成熟タバガキ林は、その後の30年間に100万haにまで減少している。この点に関連して森林面積の推移を見ておこう。図1にあるように、1968年の時点で密生した森林は600万haしかなく、すでに700万haもの土地が立木密度の低い疎林に変わっていた。さらに70年代から80年代にかけて、樹木のない不毛な草原がいちじるしく増えている。

政府の管轄する(かつての)森林が樹木を失っても統計上は依然として「森林」となっていることに注意されたい。東南アジアの諸国で急激な森林消失があったにもかかわらず、統計上の森林面積があまり減少していない理由の一つがここにあ

図2 東南アジアからの日本の丸太輸入(単位100万m³)



出所: Dauvergne(1997)

る。また、さんざん伐り荒らされた貧相な「疎林」が原生林と並んで森林とされているため、森林の激しい質的劣化が覆い隠されている。

湿潤熱帯林が伐採されて焼畑や放牧が繰り返されると、チガヤの仲間が密生する草原になってしまう。こうした草地の一部では移動耕作がおこなわれたり、ごく粗放な家畜の放牧がなされているものの、土地がレンガのように固くなっていて生産力はごく低い。また森林がなくなると、土壌の水貯留能力が低下する関係で、降雨の大部分が地表を流れ、降れば洪水、降らなければ干ばつという事態が恒常化する。1991年11月にレイテ島で大水害が起こり、6,000人も犠牲者が出た。樹木をはぎ取られた山地に台風の大雨が降って惨事を招いたという。翌年の1月1日からフィリピン政府は国内の原生林とそれに準ずる高齢林の伐採を全面的に禁止した。

もうひとつ深刻なのは表層土壌の流失である。元来、傾斜のある山地はだいたい森林におおわれていて土壌が保護されていたのだが、樹木をはぎ取られた結果、1年間にha当たり50トン以上もの土砂が流れ出すようになった。これを厚さにすると3mm程度で、たいしたことはないように思われるけれど、熱帯で1cmの土壌ができるのに100年かかると言われる。つまり100年かかってつくられた

土壌が3年で流されている。

このようにして人間の生存基盤が縮小する一方で、フィリピンの人口は1950年代の2,000万人から6,000万人以上に増加し、なおかつ年率2.5%という大変な勢いで増えつづけている。都市部で吸収されなかった人口は森林地帯に続々と流入する。地力の落ちた土地は、回復する余裕のないまま酷使され、さらなる生産力の低下を招いている。痛ましい悲劇と言うしかないだろう。

日本とのかかわり

森林開発政策の失敗がようやく明らかになってきた。1990年10月に放映されたNHKのテレビ番組「熱帯林特集」で当時のフィリピンの環境大臣はつぎのように述べている。「森を金もうけの手段に変えたのは日本の大量輸入でした。日本の企業は国内需要を満たそうとわが国に多大の投資をしました。当時わが国の業者も政府も目先のもうけ話に飛びつきました。わずかな金のために天賦の財産を売り渡してしまったのです」。

フィリピンの森林が枯渇してくると、日本の熱帯材の輸入先はマレーシアのサバ州やサラワク州、インドネシアなどに移っていった。丸太の輸入にかぎって産地別の輸入量の推移を見ると、図2のようになる。80年代に入ってインドネシアからの

輸入が激減するのは、丸太の輸出が禁止されたからである。そのころから丸太に代わって製品の輸入が増えてくる。

さらに日本は東南アジアの伐採現場から手を引いている。その後、韓国や台湾の企業が参入するが、最近では東南アジア諸国の企業が国の境界を超えて盛んに活動するようになり、その伐採活動は南米アマゾンにまで及んでいる。そのかぎりで、日本の企業が熱帯林の破壊に直接関与するケースは少なくなった。しかし日本は森林開発の重要な資金提供者であり、今日なお製品を含む熱帯材の世界最大の買い手である。

そのため日本は自国の森林を温存して熱帯林や北方林を伐り荒らしているのではないかという疑念はなかなか晴れない。というのも、わが国の国土の3分の2は森林で、ここに35億m³の木材が蓄積されていて、これが毎年1億m³近く成長しているというのに、その3分の1も伐採・利用していない。成長量の7～8割を利用している欧米諸国とは雲泥の差がある。またこれだけの森林資源を保有しながら、木材の自給率が20%というのも異常なことだ。「温存」説が出るのも当然だろう。

しかし問題の本質を見抜いた外国人もいる。J. ウェストビーがその一人であって、次のように述べている。「1962年以來、熱帯諸国が輸出するすべての木材の半分以上は日本に向けられていた。その一方で日本の森林には質的劣化が起こっている。林業の専門家たちは木材の価格が低くて今もっとも必要な間伐が経済的に実行できなくなっていることに歯ざしりしている。問題の焦点は自然保護ではなく価格なのだ。日本の林産業は自国の森林を温存しようとして、木材を輸入しようとしているのではない(ナチの時代のドイツは占領した国の森林を略奪して自国のものをつかわずに残した)。彼らは、それがどこから来たものであろうと、お目当ての木材をできるだけ安く買うことだけに没頭している」(『森と人間の歴史』拙訳、築地書館)。エコノミック・アニマルの面目躍如と言っ

たところか。

むすび

興味深いことに、一昔前の日本人はすぐれた森林管理者として海外から高い評価を得てきた。フランスの森林史家M・ドヴェーズは「稠密な人口にもかかわらず、19世紀の末まで森林の均衡をよく保ち得た国」として日本を挙げ(『森林の歴史』猪俣訳、白水社)、またエール大学のC. トットマンはその近著で、日本はドイツにも先駆けて略奪的林業から育成的林業への転換を18世紀に成し遂げたとして徳川期の森林保全政策を高く評価している(『日本人はどのようにして森をつくってきたか』拙訳、築地書館)。そのおかげで1960年代あたりまで増加する木材需要が国内の森林によって何とかまかなわれるようになった。

ところが経済の国際化とともに状況が一変する。よその国の森林なら荒れてもかまわない、安い木材であればいくらでも使うという島国根性が頭をもたげてきたのかもしれない。しかしそれ以上に重要なのは、現在の市場経済と自由貿易のシステムが、先進国による貧しい諸国の森林資源の収奪を助けていることであろう。外貨収入を得るために第三世界の国々はなげなしの森林資源を売り払ってきた。悪いことにそのような諸国では森林の濫用を監視する市民の力が弱い。私腹をこやそうとする生産国のエリート層と利益を漁る外国の企業とが結託して、ほしいままに資源を略奪するケースも少なくなかった。そのような行為ですら自由貿易の名のもとに大目に見られてきたのである。日本人はその恩恵にどっぷりと漬かってきたわけだが、おそらく自国の森林を温存するという意識はなかったであろう。出所がどうであれ、1円でも安い木材であれば何でも買い求めるという無節操な態度が、海外から批判されることになった。それがまた、外国の森林のみならず、国内の林業をも衰退させることになったのである。

(くまざき みのる)

逆境下のNGO

山田 陽一（国際労働財団専務理事）

NGO参加の時代

開発協力活動の展開に当って、NGOの参加は、昨今、いわば当然視されるようになってきた。

もともと欧米諸国では、開発途上国への支援活動が宗教団体などのNGOによって開始されたケースも多かったという歴史的経過もあり、NGOは開発協力活動の主役の一人であることが社会的にも認知されてきている。

わが国でも、ODAの執行に当って、方針としては、NGO参加が声高に唱えられはじめている。

たとえば、わが国のODA政策の基本方針とされている「政府開発援助大綱」（1992年6月閣議決定）では、「必要に応じ、…我が国の地方公共団体及び労働団体、経営団体その他の民間団体等との適切な連携・協調を図る」こと、また「民間援助団体（NGO）との連携を図るとともに、その自主性を尊重しつつ適切な支援を行う」とのべられている。

さらに、昨1997年5月の「21世紀に向けてのODA改革懇談会」（外務大臣の諮問会合）の中間報告では、より具体的な連携・協調の方式が提言されている。すなわち、「開発途上国の援助ニーズが多様化する中、民間…と連携を図り…、官と民が役割分担を明確にした上で、協力…する必要がある」ので、「ODAの案件形成から評価、フォロー・アップまでの援助の各段階において、NGOの参加を働きかけ、…NGOの能力向上、人材育成など、NGOの自立を支援する施策を図る。…また、NGOの事業を直接支援する補助金制度の対象分野を拡大する…」と述べているのである。

わが国では、1997年の阪神大震災や、越前岬でのタンカー沈没による原油流出事件の際のボランティアの活躍がクローズ・アップされ、NGOが大きな注目を集めたのはなお記憶に新しい。だが、それからほぼ一年を経た現在、ことに開発協力活動に携わるNGO活動をめぐる環境は、経済停滞による資金獲得難や政府の財政構造改革によるODAカットなどが重なり合って極めて困難なものとなりつつある。

こうした事態は、欧米のNGOについてはすでに10年前頃から起こっていたのである。そして、この過程で、NGOをめぐってさまざまな実証的分析や評価がおこなわれてきている。そこで、以下では、まずこうした議論を簡単にみておくことにしよう。

NGOの功罪

OECD開発センターの研究報告書「NGOと政府」（注1）には、その冒頭に次のようなNGOに対する正反対の評価が引用されている。まず、ジョン・クラークによれば、「現在世界的に認められていることは、貧困の撲滅、飢餓の根絶、環境保全、草の根開発、債務危機から貧困層を守ることが優先課題だということである。だが、これらの領域は、公的機関は限られた経験しかもたず、自ら実施することは困難であることが明らかになっている。その結果、公的機関は積極的に北と南双方のNGOの協力を求めている。ボランティア組織はしばしば極貧地域で活動し、貧しい人々の社会と直接的な関係をもっており、さらに、環境問題への取組みにかなりの経験をもっている。NGOにとって、エキサイテン

グで挑戦的な時を迎えているのである」という。

他方、ジャン・ブロンクは、「NGOの腐敗が、この数年のうちに政治的な争点になりかねないし、それは今日すでに始まっている。NGOは巨大な官僚機構を備えつつあり、そこでの雇用が係争事項となったり、途上国での契約でもめごとをおこしている。またNGOは（政府への財政的な依存を強めることで）政府を批判することは不可能になっており、もし批判すれば、財政支援を失いかねず、援助の質を落とすことにもなるからである。いずれNGOは敗北者になるであろう。というのも、NGOは自らのプロジェクトに要する十分な資金を受け取ったうえで、残った援助プログラムの金のせいで腐敗させられてしまうからである」と断じているのである。

こうしたNGOに対する評価はいずれも極端なものとして引用されており、世界に存在する無数で千差万別のNGOを十把ひとからげに総括することはとうてい不可能なことはいうまでもない。とはいえ、NGOといえば慈善活動の担い手として無条件に礼賛を浴びるといった状況は失われており、今や冷徹な実証的分析の対象とされつつあるのが世界的な現実であるといえる。

そこで、やや長々しくなるがこのOECDの報告書からNGO現状分析の要点を紹介しておこう。

まず、NGOの組織実体について、①財政面の不安定性が著しく、民間企業なら倒産状況のものも多い。ことに、管理費（人件費、事務費）は非現実的なほど低い。②事業展開における専門性の不足が目立つ。逆に、専門化すると、それが組織の肥大化、官僚化につながる。政府との関係では、③先進国の財政危機の下で、全般的に世論がODA予算削減も「やむをえない」という風潮になっており、NGO予算も削減されている。④このため、NGO間の競争が激しくなり、NGOは安易に得られる資金に群がっている。⑤政府によるプロジェクト承認プロセスが長期化しており、不適切な場合も多い。⑥政府はNGO側が独自の行う事業の内容や結果の評価にはほとんど関心をもっていない。⑥政府は、一

方でNGOが求めるプログラムは制限しながら、他方でたとえば緊急難民問題などではNGOを利用するために安易にODAを支出している。⑦多くの政府は、エイズや女性、民主主義などの国民に人気のある課題には特別基金を設け、NGOに執行させて国民の関心に答えようとする。また、南のNGOとの関係では、⑧南のNGOが成長した結果、北のNGOからは干渉ではなく、金だけを求めはじめている。⑨南のNGOは、北のNGOの「親」意識や、度々おこる突然の財政削減などにイヤ気がさしている。⑩北の政府は、「南の政府の信頼性」とか、「南の参加」とか、「グローバル・パートナーシップ」といった言葉で、南側の責任分担を求めはじめており、それが北のNGOの態度にも反映されている、という。

このようなOECDの研究報告の指摘以外にも、⑪NGOが宗教や政治的な目的で活動することで受け入れ国や他の援助組織との摩擦を起すことがある。⑫小規模・乱立しており、また事業の中長期的戦略性に欠け、NGO間の協力が困難である、といった評価も下されている。

ところで、以上のような辛口のNGO評価の多くは、いわば最近のNGOの変質が問題にされているともいえるのであり、NGOがもともと持ち合せている次のような多くの有利性が忘れられてはならない。

それは、NGOが①人道的ニーズに機敏かつ機動的に反応出来る柔軟性をもっている。②政府や国際機関には出来ないところに手の届くきめの細かさを備えている。③専門家が見落としがちな社会的・文化的側面にも配慮する。④農村や都市貧困層に対する現場経験が豊富である。⑤現地の人々がNGO活動に参加し易い。⑥既存の規制にとらわれず、革新的な試みを展開出来る。⑦低コストで適正な技術を採用したり、ボランティアの利用が可能であることによる経済性、などの強味である。

率直に言って、NGOが僻地で善意に基づいて汗をかいているというだけで、好意的な評価を受ける

時代は過ぎたとされている。したがって、世界のNGOは現実の活動の中で、自らの有利性を実証することが求められているのである。

日本のNGO

ここでわが国の開発途上国の開発協力を携わるNGOの概況をみておこう。まず団体数は約400である。これらNGO自身が独自の財源でおこなう援助実績は約2億ドルであり、これは国民一人当たり1.7ドルに当るといふ。わが国NGOのほとんどは、1970年代以降に設立されたものであり、組織や財政基盤は未整備なままである。また、活動の重点は、70年代はインドシナ難民流出への支援、80年代にはアフリカ飢餓などへの緊急支援、90年代には教育、保健医療、環境保全などの社会開発分野に及んでいる。活動地域は、アジアが中心だが、80年代からはアフリカ、中南米にも広がっている。支援方法は資金援助が圧倒的である(1995年現在、外務省民間援助支援室による)。

1996年のOECD-DACの対日審査によると、日本のNGOについて、「歴史的にみて、他のDAC諸国に比べて活動は弱体であった」が最近改善されてきた。これにはNGO事業補助金や草の根無償といった、ODAによるNGO支援制度の創出(89年度)や、外務省にNGO支援室が設置(92年)されたことにもよるとしている。さらに、日本のNGO活動の障害の一つに、NGOの法的地位が不明確であり、それを得ることが非常に困難であることを指摘し、政府にその改善をうながしている。

この点に関しては、98年3月に「特定非営利活動促進法」(NPO法)が成立したことは周知の通りである。この法案にはNPOの収益事業収入への法人税率の軽減やNPOへの寄付金を支出した人や団体への所得控除などの税制優遇措置が含まれていないなどの不満が表明されているものの、NGOの法人格取得を容易にしたことで、NGO活動を活発化するための大きな前進であったことは間違いない。

だが、他面で注目すべきことは政府の財政構造改革によるODAの削減がNGOに大きな打撃を与えていることである。

97年12月に成立した「財政構造改革法」では、ODAについて、「平成10年度予算については、対平成9年度比10%マイナス」とすることが決定された。こうした措置をとるに当っては、ODAの「量から質への転換を図る」こと、さらに援助の実施の当っては「NGO等民間との連携の推進」をはかるとされていた。

たしかに、98年4月に成立した平成10年度予算では、ODA予算総額は前年度比6.2%のマイナスとなったが、NGOへの支援額は全体で4.0%のプラスになっている。だがその内実をみると、この増加は途上国のNGOや地方公共団体、研究・医療機関からの要請に対して支援する「草の根無償」を14.0%増やした結果である。そして、国内のNGOについては、事業補助金を受けるNGOへの補助金は4.2%のマイナスに止まったものの、地方公共団体への補助金はマイナス10%、さらに海外技術協力推進団体への補助金は実に16.4%のマイナスとなっているのである。

目下、わが国のNGOは、①こうしたODAの削減に加え、②経済停滞による民間からの寄付金の急減、③基金運営を行っている組織は極端な低金利による収入減、さらには④円安の進行の結果、円の現地での購買力の低下、などが重なり合って深刻な財政危機に陥っている。かくして、組織の解散や開店休業に追い込まれているNGOが続出しているという。

日本のNGOはやっと国際レベルのそれへと向って船出したとたんに、いわば暴風に見舞われているというのが現状であるといえよう。

学校プロジェクトの経験

最後にNGO活動の一端をわれわれの経験から紹介しておこう。

この2、3年来、児童労働が世界的な関心の的と

なり、NGO活動の重点課題にもなっている。ILOの報告書「児童労働」(注2)によれば、児童労働の廃絶のためには、「子供のための保護的な労働法(の確立)に加えて、子供とその家族のニーズに合致する良質かつ負担可能な教育が、究極的には最も効果的な手段である」とのべている。また、これまで児童労働者を就学させる活動が弱体であったのは、①児童労働があまりにも広範に慣習化しており、手の打ちようがないという無力感が一般化していたこと。②児童労働がおこなわれている諸国の政府は児童労働の存在を公的には認めようとしなかった。というのも、多くの国では児童労働は法律で禁じられているため、違法な児童労働が存在するはずがないというのが政府の公式の立場であった。こうした状況では、国際的な支援活動はさきわめて困難であった。また、③家族にとっても、児童労働者を就学させることは家計に対する外部からの攻撃だと受けとめられたのである。

こうした状況下で、児童労働廃止のための支援活動に挑戦したのがNGOであった。NGOは政府の表向きの立場などに構わず、児童労働の現場に直行し救援活動を開始した。これが社会全体、さらには世界中に警鐘を鳴らすことになったのである。

筆者が働いている国際労働財団(JILAF)も、1997年からネパールの各地で10校の学校外教育(ノン・フォーマル・スクール)プロジェクトを展開している。以下にこのプロジェクトのごく簡単な内容と若干のコメントを記しておきたい。

このプロジェクトは、ネパール労働組合会議(NTUC)との合意に基づいて始めたものであり、現地の運営責任組織は、NTUC傘下のカーベット労働組合、農園労働組合、NTUC地方組織などである。またプロジェクト内容の柱は、①農村部の6～13才の公共学校に就学していない子供を対象とする。②1校50名を25名ずつ午前・午後の2クラス編成とする。③教科書は、UNICEFの作成した読み書きの初級クラスの2冊を用いる。④9カ月にわたって基礎能力をつけ、その上で近くの公共学校に

生徒を編入させる、というものである。

JILAFは、制服、カバン、教科書、ノート、筆記用具、黒板・チョークなどの備品、教室の賃借料、教員給与など、1校当り年間約11万円を支援することにしている。

ところで、われわれの短い経験からもさまざまな教訓が得られた。まず、なによりも、学校に通うという基礎的習慣を作るために、子供はもちろん、両親や地域の人々の意識転換が必要であること。また、子供が学校に通うことに魅力を感じるきっかけとして、制服やカバンの支給が有効であること。教員の質が決定的であり、そのための相互研修の場を設定する必要のあることを知らされた。また住民の協力的姿勢が大切であり、それが得られれば、住民自身が教室を準備したり、椅子を持ち寄って来る。また運営についても、9カ月で機械的に公共学校に移すのではなく、実情に合わせて対処する必要が出てくる。さらには、現地からの要望が靴やおやつを支給するなど次第にエスカレートすることへの支援の限度を明確にすることの重要さである。

児童労働の根本的な廃絶のためには、国家による法律の確立と実施、公教育の確立が絶対的な条件である。NGOは放置されたままの現実を受け、緊急的救援活動を展開することで国家や社会全体による本格的活動を促すことが活動の戦略目標であるといえる。

こうした児童労働をはじめ、アジアや世界の途上国社会の現実を知るとき、課題の現場に直行し、住民と連携しつつ機敏に弾力的に対応出来るという有利性をもったNGO活動の重要性はますます高まっている。したがって、目下の逆境を克服し強靱なNGOを作り上げることが切に求められているといえよう。(やまだ よういち)

注1. OECD, *Non-Governmental Organization and Governments, stakeholders for Development*, 1993

注2. ILO, *Child Labour-Targeting the intolerable*, 1996