

発展途上国のインフラ整備等にかかる多国間の 利害調整メカニズムおよび国際開発金融機関に おける投資基準策定に関する研究

大沼 久美¹・堀田 昌英²

¹非会員 東京大学大学院博士課程 新領域創成科学研究科国際協力学専攻 (〒277-8563 千葉県柏市柏の葉5-1-5)

E-mail: 7910629434@edu.k.u-tokyo.ac.jp

²フェロー会員 東京大学大学院教授 新領域創成科学研究科国際協力学専攻

E-mail: horita@k.u-tokyo.ac.jp

国際開発機関が定めてきた環境社会配慮に係るガイドライン・手続き等には、昨今、民間企業・金融機関においてサステナビリティ向上のために導入が進められている仕組みや、それに類するものが散見される。グローバル課題とローカル課題の近接化により、国際開発分野での進展が民間部門に大きく影響しており、産業界にとって、開発金融機関、NGOはプレイヤーとしてより影響力の大きな存在に変化してきたといえる。本研究では、環境社会配慮に係る規制・制度およびそれを勘案した投資行動がどのように変化してきたのかを解明し、ブレークスルーとなったポイントを抽出するとともに、環境社会配慮・ESG(環境・社会・ガバナンス)に関するガイドラインやルールの普及メカニズムについて検討する。

Key Words : *safeguard policy, equator principle, ESG, SDGs, norms evolution*

1. 序論

(1) 研究の背景

a) 増加を続けるアジアのインフラ需要と資金ギャップ

近年、特にアジア地域においては、開発途上国・新興国の経済成長、都市化、人口増加等に伴い、インフラ需要の増加が顕著になりつつある。アジア開発銀行研究所(ADB)の推計によると、2010~2020年までにADB加盟国の維持管理を含めたインフラ需要は、8.5兆ドルに達すると見込まれており、2017年にADBが発表した最新のアジアのインフラ投資需要額は年間1.7兆ドル超で、前回2009年の予測値から倍増している²⁾。

また、世界銀行が推計した2010~2030年までの世界のインフラ需要は、維持管理を除いても年平均で8,700億ドルで、東アジア・太平洋・南アジアだけで世界のインフラ需要の5割強を占めることとなる。膨大なインフラ需要に対し、各開発途上国は対応を迫られているが、途上国の多くは押し並べて財政的に逼迫した状況にあるため、設備投資にかかる資金を自力で工面するのが困難であり、国外からいかに資金調達をするかが喫緊の課題となっている。

かかる状況下、増大するアジア地域のインフラ需要に対応したファイナンスを実施する国際機関の重要性を見越し、中国が中心となって設立されたのがアジアインフラ投資銀行(AIIB)である。AIIBは、2015年12月に発足し、その翌月から運営を開始した³⁾。当初はその動向を慎重に見ていた国が多かったものの、設立メンバーとなるための申請期限であった2015年3月末にかけて、英国の参加表明を皮切りに欧州諸国やG7を構成する国々等も追随するように参加表明し、2017年3月末時点でADBの67カ国・地域を上回り、6月のAIIB第2回年次総会後には80カ国・地域⁴⁾と、加入が進んでいる状況にある。日本と米国は、組織の運営体制やガバナンスが不透明であること、プロジェクト審査基準に懸念があること等の理由から、現時点では参加見送りの判断をしているものの、既存の国際機関が投融资基準策定等に関与し、協調融資等を通じてノウハウが共有されているといわれている。

しかしながら、今後AIIBが増加する資金需要へ迅速に対処するため、単独案件を実施するケースも想定されていることに加え、同じく中国主導の新開発銀行(BRICS銀行)、シルクロード基金といった新たな国際開発金融機関の設置によりインフラ・資源開発分野で攻勢をかけ

ているところにあり、ドナー間の協調、組織の運営体制にかかるガバナンス、プロジェクトの審査基準等については、依然として懸念が残されている状況にある⁴⁾。

b) 開発金融機関における環境社会配慮基準の強化

途上国に対する経済協力の一形態である政府開発援助（ODA）のうち、日本政府は質の高いインフラの提供を重点施策としている⁵⁾。

ODAに関する主な課題として、従前より量的課題、質的課題、分配格差、グッドガバナンスとオーナーシップが挙げられてきた⁶⁾。援助の量と効果に関しては、ドナーと被援助国の双方における改善が必要であるとの認識が共有され、複数の国際的な合意が形成された。そのうち代表的なものが、2000年に合意された「ミレニアム宣言」と「ミレニアム開発目標（MDGs）」である。MDGsは、開発途上国が抱える課題の解決を主目的とした開発援助分野における国際社会共通の目標で、達成期限である2015年には、貧困率が1990年の47%から14%に減少している。MDGsに関する議論は、2015年に採択された「持続可能な開発目標（SDGs）」につながっており、今日の持続可能性目標の推敲やステークホルダーの意識向上等に貢献している。

2002年にメキシコで開催された開発資金国際会議では援助の量に焦点が当てられ、先進国が国民総所得（GNI）の0.7%をODAにあてるとの目標が果されていないことが指摘された。当該会議では、「モンテレー合意」⁸⁾という成果文書が出され、同合意では、多様な資金源を開発分野に活用することを奨励し、民間資本の果たす役割が重視されている。しかし、OECD開発援助委員会（DAC）メンバー国のうち、ODA拠出額のGNI比0.7%以上という目標を達成しているのは5か国のみ⁹⁾で、依然として援助の量的不足が存在している。

質的な課題については、実施された援助が効率よく成果に結びついているかが論点とされてきた。かかる状況において、2005年には、援助の質改善を目指し、援助国と被援助国双方の取組事項を合意する「パリ宣言」¹⁰⁾が発表された。同宣言文書では、援助の質に関連する5つの要素、被援助国のオーナーシップ、援助国・機関のアライメント、制度・手続きの調和化、開発成果マネジメント、相互説明責任について言及されている。具体的には、被援助国である途上国が開発戦略の策定と実施についてリーダーシップを発揮すること、援助国・援助機関等による支援は被援助国の開発戦略・財政・調達等の制度と手続きに従って行うこと、援助制度・手続きを可能な限り共通化すること、援助成果を把握し意思決定・援助の質改善に活用すること等が挙げられている。

続いて、2008年にはガーナでパリ宣言をレビューする会議が開催され、ドナーの協調や被援助国のオーナーシップによるマネジメント等で進展がある一方、その進捗

ペースが遅すぎるとの指摘がなされた。そこで、質的向上を加速的に進める取り組みとして「アクラ行動計画」¹¹⁾が提唱された。質向上のため、援助の予測可能性の向上、カントリーシステムの活用、ドナー間の分業、コンディショナリティ（非援助国に対する条件付け）の緩和、アンタイド化の促進、南南協力の推進等が掲げられている。特にカントリーシステムは、近年、各開発金融機関で導入が進められており、世銀はその導入背景・理由として、セーフガード政策の一貫性、世銀の融資事業の変化、ドナー間の差異、非援助国側の既存法定・慣行とのギャップ、非援助国のキャパシティ（対処能力）の差異を挙げている。このように、開発金融機関の環境社会配慮基準、セーフガードの改訂・変更に影響を与える目標や公約が節目節目で登場したことで、今日の基準策定に多大な影響を及ぼしている。

c) 金融業界において盛り上がりを見せる環境社会配慮、社会的責任投資、ESG

近年、プライベートセクターにおいて、環境社会配慮の動きがますます盛んになっている。2015年にはMDGsの後継枠組みであるSDGsが策定され、先進国も対象となった¹²⁾ことで、ステークホルダーが広がったことも一因といえる。特に金融業界では、ESG投資、社会的責任投資、非財務情報の開示等について動きが拡大してきた。詳しくは、2.分析の章で述べることとする。

(2) 目的

環境社会配慮に係る規制・制度やそれを勘案した投資行動がどのように変化してきたかを解明することに加え、環境社会配慮・ESGに関するガイドラインやルールの普及メカニズムにつき検討することを本研究の目的とする。

2. 分析：環境社会配慮の事例研究・国際比較

ガイドラインやルールの普及メカニズムについての分析・モデル化に臨むにあたり、本稿では、まず文献調査等により、社会全体および開発金融機関・民間金融機関における環境社会配慮、社会的責任投資、ESG等に関する基準、ルールの変遷や発展の経緯と現状について整理・分析する。

(1) 環境社会配慮を取り巻く制度・規範の変遷

環境・社会に配慮した制度・規範が法律等の形態で明確にルール化されたものは、13世紀に英国で制定された「煤煙規制法」で、世界最古の環境関連法といわれている¹³⁾。その後、14世紀にはフランスのパリにて路上への汚水・ごみの廃棄禁止令、16世紀後半には英国にて森林保護法が発令されたものの、いずれのも解決には至らず、18世紀頃まで問題が継続する結果となった。

18世紀半ばを迎え、英国では第1次産業革命が起きた。軽工業における機械の出現に加え、主要なエネルギー源が木炭から石炭へと移行したことで環境問題が続出した。ロンドンでは大規模大気汚染により死者が続出する等の被害が拡大したことから、規制強化も進行した。この頃、都市問題解決のため、「都市整備法」、「煤煙法」、「衛生法」、化学製品の製造による公害への対処を目的とした「アルカリ法」等が次々と策定されている。

一方、米国では19世紀末から20世紀初頭にかけて第2次産業革命が起きた。重化学工業の成立、主要エネルギー源の石炭から石油・電力への移行が進んだ。そして英国と同様、工業化に伴い環境問題が取りざたされるようになり、鉄鋼・機械等の重工業が集積するシカゴ、ピッツバーグ、ロードアイランド、マサチューセッツ等で相次いで「煤煙防止法」が制定された。第2次世界大戦以後は、さらなる産業化の進展に伴い、環境問題が深刻化し、加えて差別撤廃運動等の社会的配慮事項に関する動きも見られるようになった。1960年代には米国で公民権法の成立を受け、差別撤廃運動が活発化し、1970年代の南アでは反アパルトヘイトの動きにつながった¹⁴⁾。

1972年には国連環境計画（UNEP）が発足し、1992年の気候変動枠組み条約締結、1997年京都議定書、2015年にパリ協定¹⁵⁾と、多国間での交渉や世界全体を巻き込んだ動きが加速していくこととなる。

このように、環境社会配慮のルールは、何世紀にもわたり人々の関心・懸念事項であったが、具体的な規範・ルールが策定され、解決に至ったのは20世紀以降である。

(2) 開発金融機関と民間金融機関の環境社会配慮

産業の発展に伴い発生した環境・社会問題について、主にその発生源となり影響を及ぼしてきたのは第2次産業であり、長年NGO等の批判の対象とされてきたのも同産業であった¹⁶⁾。しかし、1980年代頃から大規模なインフラ・資源開発等において、自然環境や現地住民の生活への影響が懸念され、先進各国が出資者となり資金面からプロジェクトを支援している開発金融機関へも、多くのNGOや環境団体から、環境的側面、発展途上国の人々の生活等の社会的側面について配慮するよう強く要請されるようになった。まず厳しい批判の対象となったのは世界銀行グループであり、同行はこれらの批判を受けて、1996年にすべての開発プロジェクトに対する環境ガイドラインを策定・公表した。具体的には、現地での実態調査の実施、農作物への影響額査定、実行可能な手段による石油流出防止策の実施、開発地域の住民が被害に遭った場合の補償、プロジェクト収入の地域還流等である。この世銀の事例を参考に、1990年代後半にかけて他の開発金融機関においても、同様の自主的なガイドラインの策定・運用が実施されている¹⁷⁾。具体的には、

IFC「環境と社会の持続可能性に関するパフォーマンススタンダード」、ADBセーフガードポリシー等である¹⁸⁾。

開発機関と協働する民間金融機関については、環境社会配慮に関するルール整備が進まず、国際環境NGO等から、引き続き環境対応の改善要求が出されることとなった。これが契機となり、2003年に国際金融公社（IFC）と、過去に実施した案件により環境NGOから激しいネガティブキャンペーンを受けた欧米の民間金融機関10行が中心となり、開発プロジェクト実施の際に周辺環境と地域社会に十分な配慮を求める赤道原則（The Equator Principles）が策定された。2006年には改訂版が策定されている¹⁹⁾。このイニシアティブは確実に拡大し、2017年10月時点において、世界37か国・91金融機関が署名をしており、日本では5行が署名している²⁰⁾。

他方、大規模インフラファイナンスに関わるルールのみならず、金融の世界では環境・社会に配慮したファイナンスの主流化、環境・社会をはじめとした非財務情報の開示に関するルール策定が進んでいる。社会的責任投資の原点は、元来、階級（社会的地位）や宗教をベースとした投資の考え方・手法といえる。前者については、古くは騎士道精神がその元になっていると考えられるが、英国のジェントルマンによる投資行動がその代表例といえる²⁰⁾。ここで定義される「ジェントルマン」とは、英国の貴族や地主等の支配者階級を指す。彼らは、従来は所有地から上がる地代で財産を築いていたが、19世紀にはロンドンのシティを中心とした金融業で活躍するようになり、そこで得た資金を鉄道等の公共事業に多額の投資をするようになり、英国およびその植民地の発展に貢献したとされている。後者については、キリスト教やイスラム教の事例が挙げられる。1920年代頃に、宗教団体の資産運用に当たり、酒やたばこ等の宗教的価値観や教義に反する物を投資対象から除外したのが始まりとされている。キリスト教の一派であるクエーカー教徒は奴隷制に反対しており関連した組織を投資対象から外したり、メソジスト系のミューチュアルファンドが運用を開始したりという動きがあった¹⁶⁾。イスラム教では教義において喜捨の概念が提示されており、義務・慣習として社会的責任投資が成立していたといえる²¹⁾。

社会的責任投資分野の動きが加速したのは1990年代以降で、契機の一つとなったのは、米石油大手エクソンモービルのタンカー座礁事故である。この事故を受けて環境NGOの米Ceresが発足し、環境保全に関して企業が守るべき10の倫理原則「バルディーズ原則」を策定した。Ceresは、後に国連環境計画（UNEP）と共同でサステナビリティに関する国際基準「GRIガイドライン」の策定を担うようになった¹⁶⁾。

2000年代には、エンロンやワールドコム等の大企業における会計不正事件が発生し、それがESGのGであるガ

バナンスに関するルール作りが進むこととなった。2006年には、ESG投資を推進する国連責任投資原則（UNPRI）が発足した¹⁰。2008年の金融危機以降は、金融関連アクターの間において環境社会配慮のほか、投資家の責任を問う社会の気運が高まり、コーポレートガバナンスコード、スチュワードシップコード等のガバナンスに関するルール形成が進められた。2015年には、国連のSDGs、パリ協定が成立し、先進国や民間セクターも加わり、地球規模課題の解決に関与するアクターがより多様になりつつあるといえる。

3. 本研究の結論

本研究では、ガイドラインやルールの普及メカニズムについての分析・モデル化に臨むにあたり、文献調査等により、社会全体および開発金融機関・民間金融機関における環境社会配慮、社会的責任投資、ESG等に関する基準、ルールの変遷や発展の経緯と現状について整理・分析した。

謝辞：本研究の実施にあたり、聞き取り調査へのご協力およびご助言を賜ったアジア開発銀行関係各位に心より感謝申し上げます。

参考文献

- 1) ADB, ADBI : Infrastructure for a Seamless Asia, pp.3-11, 2009
- 2) ADB : Meeting Asia's Infrastructure Needs, pp. i-xxi, 2017
- 3) AIIB : <https://www.aiib.org/en/index.html>
- 4) 佐久間浩司 : ADB 総会での AIIB のプレゼンス, pp.1-2, 公益財団法人国際通貨研究所, 2016
- 5) 外務省, 財務省, 経済産業省, 国土交通省 : 質の高いインフラパートナーシップ, pp.1-2, 2015
- 6) 外務省 : 円借款制度に関する懇談会報告書

- http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/keitai/enshakan/sei_1_12_3.html, 2000
- 7) OECD : HISTORY OF THE 0.7% ODA TARGET, DAC Journal 2002, Vol 3 No 4, pages III-9 – III-11 Revised March 2016
- 8) 財団法人国際開発高等教育機構国際開発研究センター : モンテレー会議後の世界の ODA の変動, pp.1-9, 2003
- 9) 外務省 : 2014 年における DAC 諸国の政府開発援助 (ODA)実績 (確定値)
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/yosan/page23_000051.html, 2017
- 10) OECD : The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action, pp.1-23, 2005
- 11) OECD : The Accra agenda for action (AAA), pp.1-2, 2008
- 12) UNDP : UNDP support to the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development,
- 13) 大場 英樹 : 環境問題と世界史, 環境コミュニケーションズ, pp.1-200, 1979
- 14) 河川真理子 : 大和総研調査季報 2014 年 春季号 Vol.14 ESG 投資, pp.80-105, 大和総研, 2014
- 15) 環境省 : COP21 の成果と今後, 2015
- 16) 大和総研 : 大和総研調査季報 2011 年 新春号 Vol.1 ESG 情報開示の今後と課題, pp.26-51, 大和総研, 2011
- 17) Sparkes, Russell : Socially Responsible Investment, A Global Revolution, John Wiley & Sons, Ltd., 2002
- 18) 小方信幸, 社会的責任投資の投資哲学とパフォーマンス. pp. 52-117, 2016
- 19) 水口剛 : 環境と金融・投資の潮流, 中央経済社, 2011
- 20) The Equator Principles Association : <http://www.equator-principles.com/>
- 21) P. J. ケイン, A. G. ホブキンズ (竹内幸雄・秋田茂訳), ジェントルマン資本主義の帝国 I, 1997
- 22) 北村歳治, 吉田悦章, 現代のイスラム金融, 日経 BP 社, 2008

(2017.10.11 受付)

MULTILATERAL CONFLICT MANAGEMENT ABOUT INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT IN DEVELOPING COUNTRIES AND MAKING INVESTMENT CRITERIA AT MULTILATERAL DEVELOPMENT BANK

Kumi ONUMA and Masashide HORITA

Recently, rules and mechanisms for sustainability at the private sector have been increasingly considered important, and similar issues of environmental and social considerations are addressed commonly by international development organizations. Progress in the international development field has greatly influenced the private sector due to the proximity of global issues and local tasks, and multilateral development banks and NGOs have become more influential as important stakeholders for the industrial sectors. This paper clarifies how regulations and rules related to environmental and social considerations have affected investment behaviors, identifies breakthrough points, and also considers the mechanism of dissemination for guidelines on environmental and social considerations and ESG.