

# 発展途上国における経済発展と環境保全の両立

赤木 麻衣子

## はじめに

現在、発展途上国は急速な経済成長や貧困・人口増加によって産業公害や環境破壊・環境汚染が深刻化し、環境問題は先進諸国だけではなく発展途上国の国々にとっても、経済発展と並んで即急に取り組むべき課題となっている。また、発展途上国における環境問題は当該国内のみならず、地球温暖化など地球全体の環境にも大きな影響を及ぼすことが懸念されている。先進諸国も、これまで経済発展とともにさまざまな産業公害や環境問題を引き起こしてきた。発展途上国が先進国と同じ道をたどらないためにも、発展途上国の自助努力や、先進国の発展途上国への援助・協力は必要不可欠である。そこで、発展途上国における環境問題の現状、それに対する国際的取り組み、日本の発展途上国に対する環境政策のあり方、最後に日本を中心とした NGO の取り組みについて考えていきたい。また、それらから発展途上国における経済発展と環境保全の両立への道筋を見出していきたい。

## I 発展途上国における環境問題の現状

### 1.1 発展途上国の環境問題

先進国の環境問題は、産業革命以降の近代化や工業化の進展にともなって生じてきたものであり、他方、発展途上国の環境問題については、「①すでに先進国が経験したのと同じような産業公害や都市公害等の「先進国の後追い型」問題、②先進国とのさまざまな分業関係に規定されて進行している自然資源の収奪等の問題—「先進国による収奪型」問題、③「貧困と環境破壊の悪循環的進行による生態系の地域的崩壊」の問題の3タイプ<sup>1)</sup>」が挙げられる。

①は、発展途上国が先進国に追いつこうとして近代化や工業化を急ピッチで推し進めた結果現れたものである。工業化が短期間に圧縮された形で、十分な予防対策をとることなく行われたために、環境問題もまた短期間に圧縮した形で、しかも先進国におけるよりも一層深刻な形で生じている。これは、主として工業活動の集中している都市近郊などで顕著に現れている。

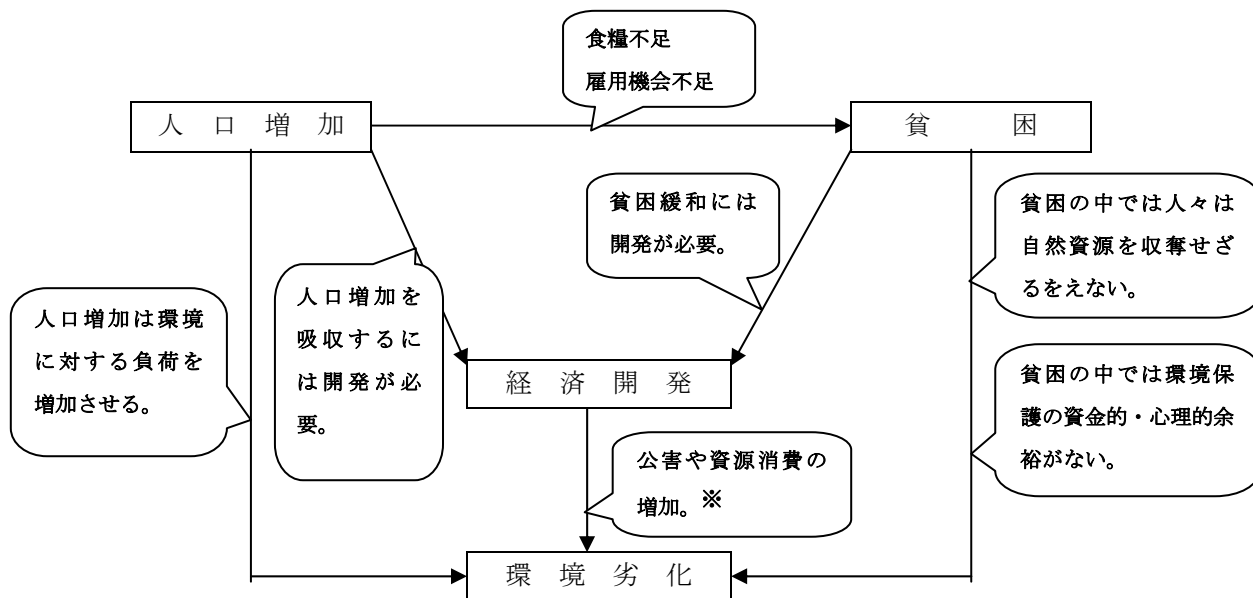
②は、先進国による発展途上国の自然資源の収奪の問題が挙げられる。これについては 1.3 で詳細に述べる。

③は、貧困と人口増加のために、農村や山岳・丘陵地帯などの住民が、周辺の自然環境に過剰に依存したり、回復不能なまでにそれを収奪することによって起こるものである。<sup>2)</sup> このように人口の増加はそれだけで環境への圧迫要因になる。また、人口が増加しているのに経済活動の水準が上昇しなければ、食糧不足や雇用機会の不足が生じて貧困を引き起こす。貧困の中で人々は自然資源の収奪に走らざるをえず、例えばアマゾン流域に見られるように森林に入って生活のための土地を求める。これは、いうまでもなく環境悪化の原因となる。また、貧困の中では環境保護の資金的・心理的余裕は生まれにくい。貧困を緩和するためには経済開発が必要になるが、開発もまた環境に対する圧迫を強める側面を持っている。<sup>3)</sup> このような人口の急

増と農村における貧困は、人々を都市へ集中させ、その人口増加によって都市環境をさらに悪化させている。(図1参照)

工業化や経済成長の進んでいる ASEAN 諸国、中国、インド、メキシコ、ブラジルなどでは、①の「先進国の後追い型」問題、工業化や経済成長の遅れている南アジアや上記以外のアフリカ諸国では、③の「貧困と環境破壊の悪循環的進行による生態系の地域的崩壊」問題が顕著に現れている。

図1 地球環境悪化の主な原因とその相互関連



(注) ※すべての経済開発が環境劣化につながるとは限らない。環境にやさしい技術を開発することで、環境への負荷が軽減されることもある。例として、CO2 排出や排出ガスの少ない自動車（ハイブリッド車、クリーンエネルギー車など）を開発することによって、CO2 排出や排出ガスの増加を未然に防ぎ、環境への負荷は軽減される。多くの発展途上国では、そのような技術を開発する資金や、経験が十分でないため、環境に配慮せず経済開発を行う結果、公害などの環境劣化が引き起こされる。

【出所】(2) p.281

## 1.2 都市・農村、その他の地域における環境問題

経済成長が進行している発展途上国の都市では工業活動が盛んに行われ、住民の生活水準は向上してきている。1.1 で述べたように、過剰人口をかかえた農村から貧しい農民たちが高所得を得られることを期待して都市に流入し、都市人口の急激な増加と都市のインフラ整備の遅れもあいまって、都市での環境の悪化が引き起こされている。また都市に移住しても「雇用を見いだせない場合、難民化してスラム街に居住することになる。都市部の貧困層の居住地域の生活環境は、一般的に、農村以上に劣悪である。4]

都市での環境問題には、交通渋滞、大気・水質・土壌汚染、産業廃棄物、生活ゴミ、上下水道の整備、などがある。具体例を挙げると、都市では公共交通機関が整備されず、自動車やオートバイの数が増えたために交通渋滞が引き起こされたり、自動車の排ガスによって大気汚染が進行している。また、し尿や生活排水処理のための下水道整備が遅れ、さらに工場排水など

によって、河川・水路・池・土壌の汚染は悪化している。これらによって環境汚染・破壊だけではなく、生活用水として河川・池・溜水を利用せざるをえない住民たちはこのために経済的に大きなコスト（水汲み、煮沸）を負担しなければならないばかりか、特に、幼児、病人、老人の住民たちに健康被害が引き起こされている。現在 10 億人もの方が安全な水を利用できていない状況にあり、毎年 300 万人の子どもが下痢によって命を失っている。また、増大する水需要に対応するために過大な地下水の汲み上げを行っている都市では、地盤沈下の問題も生じている。<sup>5</sup>

都市における環境問題に加え、森林破壊、砂漠化、海洋汚染、種の野生生物保全、などがある。貧しい人々は少しでも収入を得るために森林を過剰に伐採し、保護の対象となっている野生生物の密漁を行ったりしている。森林破壊が進むと、洪水の原因となったり、野生生物のすみかを奪いその生存をおびやかすこととなる。さらに森林は温室効果ガスである二酸化炭素を吸収する機能を持っているため、その破壊は地球温暖化の促進に繋がる。

### 1.3 先進国が及ぼす発展途上国の環境への影響

発展途上国の森林資源（熱帯雨林やマングローブ林など）、漁業資源、鉱物資源などが、先進国企業の活動によって減少・消失したり、発展途上国の環境に影響を及ぼしている。近年、東南アジアではマングローブ林の破壊が深刻化している。これはマングローブ林をエビの養殖場とするために切り開いたり、木炭の材料とするために過剰に伐採したり、農地、塩田、住宅地、工業団地、湾岸などに転用したりする開発行為がどんどん進められてきたことが原因となっている。また、養殖されるエビのほとんどは日本を始めとする先進国への輸出用である。マングローブ林には水質浄化の役割があり、また、魚やエビ、カニなどの生物の生息地となっている。そのためマングローブ林の破壊は、水質汚濁を引き起こし、生物のすみかを奪うだけでなく、地域住民の健康に悪影響を及ぼしたり、熱帯雨林の減少によって地球温暖化にも影響して来るであろう。東南アジアのマングローブ林減少について詳しくみていく。

#### マングローブとエビ

マングローブは東南アジアに広く分布しており、その生態系はマングローブ林を構成するさまざまな植物と、そこに生息する動物たち、水中に生息する海藻、エビ類や魚類、貝、微生物など多種多様な生物と、それを取り巻く水や土などの環境から成り立っている。東南アジアにおいてマングローブの近くの住民は、衣と住はマングローブ植物、食はそこに生息する動物や魚介類などに依存して生活している。衣食住のすべてをマングローブに頼っているといても、その規模はマングローブの生態系に影響するほどではなかった。しかし、日本人の食生活の変化とともに、日本ではエビが大量に食べられるようになり、ここ 30～40 年ほどで、マングローブを取り巻く環境が変わった。1960 年の日本のエビの輸入量は 600 トンであったのに対し、2000 年には 26 万トンに至っている。1990 年代初めの日本のエビ消費量は世界第一であり、最近アメリカに抜かれるまで長い間一位の座を保ってきた。また、そのうち 80%以上を輸入に頼っていた。1988 年の全世界のエビ生産量の約 82%は発展途上国であり、そのなかでも中国、インドネシア、タイ、インド、ベトナム、マレーシア、フィリピンなどのアジア諸国が多くを占め、日本もエビの輸入の多くをそれらの国から行っていた。それらの国では、1970 年代後半から過剰伐採によって質や量の低下した、もはや森林と呼べないマングローブ湿地が増加していた。

マングローブ湿地では、人工飼料なしでもそこに残る有機物を利用してエビが育つために、エビの養殖が行われていた。しかし、その有機物がなくなったりそこで病気が発生すれば、その養殖池は放棄され、また新たな湿地で養殖池が作られていった。そのため、マングローブは荒れ果て、そこで植物も育たなくなった。養殖には病気予防の薬品が使われるが、これらの薬品が混ざった水や汚泥の影響で、その付近のマングローブの生態系は悪化した。エビの生産量増加の影響はこれだけではない。実は養殖エビは日本に輸入しているエビの約4割に過ぎない。自然に生息しているエビを捕獲するためには、網を引っ張る方法(大型トロール)を用いるが、その網によってエビだけではなく小魚にいたるまですべてをさらってしまう。しかし、お金にならない小魚は捨てられてしまい、エビだけでなく魚の数を減少させ、エビや魚の取れない海としてしまうのである。そのため、漁業を行う住民は打撃を受けることとなる。その後、大型トロールの漁法は環境への負荷が大きいため、規制が設けられることとなった。

養殖池建設によるマングローブ林の減少はとくにフィリピンにおいて顕著である。フィリピンでは養殖池の増加に伴って、マングローブ林が減少しており、ここ30年の間に約3分の2のマングローブが失われている。また同じ現象はタイにおいても起こっており、ここ20年の間でマングローブ林はほぼ半減している。

解決策は、日本のようにエビを輸入する先進国がエビの消費量を減らし、輸入量を抑えればよいという単純な問題ではない。発展途上国にとっても、エビの養殖というビジネスは外貨を獲得するために重要な存在であり、また、もしエビの輸出量が減るようなことがあれば、エビの生産で生計を立てている住民が大きな経済的打撃を受けてしまうのである。このように、今日グローバル化した世界において、先進国と発展途上国の経済は密接に関連し、先進国の活動が発展途上国の環境に及ぼす影響は大きくなっている。今、東南アジアで古くから行われている養魚法が新たに見つめ直されている。経済効率が悪くとも、環境負荷の少ない養魚法への転換を今後いっそう進めていくべきである。<sup>6</sup>

#### 1.4 地球環境問題

発展途上国は先進国をはるかに上回るスピードで経済発展を遂げている。それに伴いエネルギー消費も急速なスピードで増加している。エネルギー関係の二酸化炭素排出量の増加、石炭の利用増加による酸化硫黄の排出量の増加、輸送用石油製品の消費増大による窒素酸化物の排出の増加があげられる。<sup>7</sup>

「日本政府の『環境白書』等では、地球温暖化、オゾン層保護、砂漠化、有害廃棄物の国際移動、森林減少、酸性雨、野生生物(生物多様性)の減少、途上国の環境問題の七つを総称して地球環境問題と呼んでいる<sup>8</sup>」。

## II 国際機関・先進諸国の取り組み

### 2.1 環境問題をめぐる先進国と発展途上国の対立

環境問題は先進国の経済成長、限りない経済的豊かさへの追及の結果として生まれたものである。そのため環境問題は長い間、先進国に特有の問題として扱われてきた。しかし経済発展

のために工業化している発展途上国においても環境問題の発生は年々顕著になりとても無視できる状況ではなくなった。発展途上国にとって貧困を脱出するために経済発展は不可欠である。けれども、貧困や環境問題を解決するための資金や技術、経験が十分でないため、公害や環境保全への対処は困難となっている。さらに発展途上国側からすれば、これまで先進諸国は自然環境を破壊し経済発展を遂げてきたのに、今度は発展途上国が環境問題よりも経済発展を優先することの何が悪いのか、という不公平を強く感じているのである。

具体的には、地球温暖化の原因となる温暖化ガス排出は、先進国の化石燃料の大量使用によるものであり、発展途上国では経済成長によって生活水準が向上すると共に工業用、民生用石油使用量が増加し、そこで温暖化ガス排出の規制を受けるのは不合理だとしている。また、オゾン層破壊の原因となるフロンガスは、家庭電気製品に使われているので、その使用規制がコストの上昇をもたらし、電気製品の普及し始めた発展途上国の生活水準の向上を妨げる要因となる。さらに、発展途上国は種の多様性の宝庫であり、二酸化炭素の固定源としての熱帯雨林を保有しているが、発展途上国自身は保全よりむしろ開発の資源として熱帯雨林を利用したいと考えている。<sup>9</sup>

このように環境保全を優先しようとする先進国と、環境保全より経済発展を優先しようとする発展途上国の環境問題への対応についての利害は一致せず、それゆえ両者の意見も一致していないのが現実である。

## 2.2 国際会議「持続可能な開発」

特に局地的な解決が困難で、国境を越えて問題となる地球環境問題の国際的な取り組みについては、1972年に「国連人間環境会議」がストックホルムで開催され、国連に環境問題を扱う専門機関、UNEP（United Nations Environment Programme：国連環境計画）が設立された。また、「地球サミット」が開かれる以前の議論において「持続可能な開発」の理念が登場した。「環境と開発に関する世界委員会」（WCSD）の報告書「我ら共有の未来（Our Common Future）」（環境と開発に関する世界委員会 1987）では、「持続可能な開発とは、将来の世代がみずからの欲求を充足する能力を損なうことなく、今日の世代の欲求を満たすような開発をいう」と定義している。<sup>10</sup> 1992年に国際自然保護連合（IUCN）、国連環境計画（UNEP）、世界自然保護基金（WWF）が共同で作成した「新・世界環境保全戦略」では「「持続可能な開発」とは、「人々の生活の質改善を、その生活支持基盤となっている各生態系の収容能力限界内で生活しつつ達成すること」と定義している。<sup>11</sup>

1980年代末から地球環境問題に対する関心が世界中で広まったことを受けて1992年にリオデジャネイロで「地球サミット」（国連環境開発会議）が開催され、先進国・発展途上国180カ国、国際機関、NGOが参加した。その中で「リオデジャネイロ宣言」<sup>12</sup>や、これを具体化した行動計画である「アジェンダ21」<sup>13</sup>が採択された。「地球サミット」では発展途上国の「開発の権利」が認められた一方、「共通だが差異のある責任」原則として、先進国だけでは解決の困難な地球環境問題については先進国だけではなく発展途上国にも共通の責任があるという先進国側の主張と、問題の原因の多くは先進国にあるという発展途上国側の主張の両者の意見を織り交ぜた形で、先進国と発展途上国の責任の程度や負担能力の違いを考慮しながらも、発展途上国の環境保全に対する責任を明らかにした。この原則が実効性を持つためには先進国から発展途上国に対する資金・技術支援が不可欠である。しかし両者の間における支援の需給は必ずしも一致

しておらず、2002年には南アフリカのヨハネスブルクで「持続可能な開発に関するサミット」が開催されているがこの溝は解決されなかった。<sup>14</sup>

## 2.3 地球温暖化に関する国際的な取り組み

### 2.3.1 京都議定書

地球温暖化について、1997年に「気候変動枠組条約第三回締結国会議」が京都で開催された。「京都議定書」には、削減対象ガス6種類、先進国全体で2008年から2012年までに1990年のレベルに対して平均5.2%の温室効果ガスを削減するという削減目標期間と全体の削減目標、国別削減目標、京都メカニズム（排出権取引、共同実施、<sup>15</sup>クリーン開発メカニズム）が盛り込まれた。発効要件である1990年の二酸化炭素合計排出量の少なくとも55%を占める55カ国の締結国が加入し、2005年2月16日より発効した。ここでいう先進諸国とは、OECD諸国（1992年当時の24カ国）とロシア・東ヨーロッパなどの市場経済移行諸国（11カ国）であり、これらの国々が、発展途上国など他の国々に先行して温室効果ガスの削減に取り組むこととなった。

#### 京都議定書の問題点

「京都議定書」の問題点は、2001年に二酸化炭素排出量世界第一位のアメリカが、発展途上国の不参加が実効性を低下させる、アメリカ国内の経済に悪影響を及ぼすなどの理由から「京都議定書」を離脱したことである。

またもう一つの大きな問題点は、アメリカが離脱の理由に挙げているように、中国の二酸化炭素排出量は世界第二位でありながら削減の義務を課されていない、つまり発展途上国が不参加であるということである。地球温暖化防止の交渉の中で、発展途上国は「77カ国グループ」（G77：この名称は1964年に当時の国家数から付けられたが、2000年4月現在では123カ国が属している）として行動し、「先進国は産業革命以来CO<sub>2</sub>をはじめとする温室効果ガスを排出し続けてきたのであるから、まず先進国が責任をもって温室効果ガスの削減に取り組むべきである。温室効果ガスを排出し続け、経済の近代化に成功し、豊かな生活を享受しておきながら、地球の温暖化が問題になるや、その防止に開発途上国まで駆り出すのは虫がよすぎる<sup>16</sup>」という共通の考えを持っている。<sup>17</sup>しかし、中国、インドをはじめとする発展途上国は経済発展と共に二酸化炭素排出量は急速な増加傾向にある。<sup>18</sup>

このように先進国のみが二酸化炭素あるいは温暖化ガスの排出削減に取り組んだとしても、これに発展途上国が参加しない限り世界全体で地球温暖化に歯止めをかけることは不可能である。先進諸国間の合意は二酸化炭素排出削減に向けての第一歩であり、この段階を経ないで発展途上国に削減の努力を求めることはできない。発展途上国の同意を得るためには、まず先進諸国が「京都議定書」における削減目標を達成するために最大の努力を尽くすことが必要不可欠である。

#### クリーン開発メカニズム

クリーン開発メカニズムとは、温室効果ガスの削減の義務を負った先進国が、発展途上国に資金・技術を移転して、温室効果ガス削減対策事業を行いその削減量を自国の削減目標値に参入できるシステムである。京都議定書によって温室効果ガスの削減責任を逃れた発展途上国も、先進国とともに温室効果ガス削減の事業を行うことで、クリーン開発メカニズムのシステムに

組み込まれていることになる。クリーン開発メカニズム事業の事例としては、工業分野での取り組み、植林事業などがある。工業分野の取り組みでは、メタンガス、バイオマスによる発電事業、フロンガス処理事業などがある。特に日本企業は、世界銀行が中心となって展開するクリーン開発メカニズムに基づいた事業に積極的に参加している。また、植林事業に関しても、日本企業を含め、製紙原料の確保と、CO<sub>2</sub>の排出枠を確保し将来のビジネスチャンスに生かそうという狙いから積極的に推進されている。<sup>19</sup>

日本は2005年1月から06年3月の温暖化ガス排出権の世界最大の買い手となっている。この時期に実施したプロジェクトから生まれた排出枠の38%を日本が購入しており、これは英国の15%、イタリアの11%、オランダの8%、スペインの5%を大きく上回り世界第一位である。

20

### 京都議定書後の温暖化対策と発展途上国・アメリカの位置づけ

2006年6月に日本と英国主導のもと、京都議定書の効力が切れる2013年以降の世界の温暖化対策について、世界の温暖化研究者らを東京に招いて初の専門家会合が開催された。日英研究プロジェクトでは、国別の温暖化ガス削減義務の交渉は後に回し、まず参加各国が最終目標を認識して国際社会が目指す社会像を議論することとしており、発展途上国を参加しやすくする仕組みにした。発展途上国はこれまで、気候変動をテーマとした会議では一切の責任を負わないという立場を崩さず、議論への参加もまれであったが、この会合には発展途上国の専門家も参加し、自国の温暖化対策推進への姿勢をみせた。主催した環境省の担当者は「途上国が参加し、共通の終着点を共有できるようになったのは大きな前進」と述べている。また、米国との距離感が近い日本と英国主導の枠組みづくりなら、米国はこれからの温暖化対策の世界的な話し合いの場に抵抗なく復帰できる、と期待されている。<sup>21</sup>

#### 2.3.2 アメリカにおける地球温暖化に対する取り組み

アメリカでは排出削減目標に反対しているブッシュ政権に見切りをつける形で、国単位ではなく、ニューヨーク州など環境問題に関心の高い米北東部の複数州で州レベルで二酸化炭素を含め地球温暖化ガスの排出量を削減する具体的な取り組みが始まっている。このプロジェクトは「地球温暖化ガス削減計画」と呼ばれ、域内の発電所からの二酸化炭素の排出量を2020年までに今より10%減らす目標を設定している。2009年には排出権取引制度も創設し、EU市場との連携で排出権の米欧間の取引や、発展途上国での温暖化ガス削減につながる、クリーン開発メカニズムも活用できるようにする。このような州・地域レベルでの温暖化ガス削減事業が広まれば、地域ごとにルールが異なると企業の負担が高まるため、連邦レベルでの統一ルールの策定が必要となり、それを求める声が米政府のかたくなな姿勢に変化をもたらすと期待されている。<sup>22</sup>

今後とも発展途上国と並び、アメリカの温暖化ガス排出目標や排出義務づけへの参加が大きな課題である。

## 2.4 世界各国のODAの取り組み

### 2.4.1 ODAについて

環境に関する援助を含め、各国の政府や政府機関による発展途上国への資金・技術援助には

ODAがある。ODAとはOfficial Development Assistanceの頭文字を取ったもので、日本語では「政府開発援助」と言われる。ODAとして認められるものは次の3つの条件を満たしたものである。「①政府および政府機関が行うもの。②途上国の経済開発や福祉の向上を主な目的としているもの。③途上国に過大な返済負担を生じさせないような条件のもの。具体的には「グラント・エレメント」<sup>23</sup>という指標を使って、途上国側から見た条件の有利さを評価する。「グラント・エレメント」が25%以上の場合にODAとなる。<sup>24</sup>」

また、ODAには直接、発展途上国に援助する「二国間援助」と国際機関を通じて援助する「多国間援助」がある。二国間援助には、返済や金利支払い義務のない「無償資金援助(贈与)」、さまざまな分野において人材開発を目的とし、研修生受け入れ、専門家派遣、青年海外協力隊派遣(日本)、開発調査などを行う「技術協力」、開発資金を長期の返済期間、低金利で貸し付ける「有償資金協力(借款)」がある。

OECD(経済協力開発機構)の中には、対途上国援助の拡大や効率化などを目的としたDAC(開発援助委員会)が設立されており、OECD加盟国は23カ国が加盟している。2005年度のDAC諸国の政府開発援助(ODA)実績額の順位(表1参照)、上位5カ国は上から順に、米国、日本、英国、フランス、ドイツ、また、対国民総所得(GNI)比でみると、ノルウェー、スウェーデン、ルクセンブルク、イタリア、デンマークとなっている。この中でも日本以外の主要援助国の発展途上国への援助についてみていきたい。

#### 2.4.2 米国のODA

米国は1960年代後半まで世界の援助の50%以上を供給する援助大国であったが、その援助は長期に渡って低迷し、ODAの対GNI比は1980年代半ばの0.24%から2000年には0.10%となった。その後2001年9月のテロ事件をきっかけに途上国支援の関心が復活し、2005年にはODAの対GNI比は0.22%まで上昇したが、その順位は22カ国中21位という低い水準となっている。

米国の援助の特徴の一つは、貧困問題に対して精力的に取り組み、社会セクターの分野を優先してきたことである。1993年に成立したクリントン政権では、開発援助戦略の目標として「持続可能な開発」を挙げ、①環境問題、②民主主義の育成、③人口問題と基礎医療への取り組み、④経済成長、⑤人道的支援の5つの重点項目を示した。ODAの被供与国は、イスラエル、エジプトの二カ国のシェアが高い。

#### 2.4.3 英国のODA

英国では「援助疲れ」が顕著になり、99年にはODAの対GNI比が0.24%まで落ち込んだが、2005年には0.48%まで回復してきている。英国は明確な理念・方針を持って援助活動を進めており、国際社会でも主導する立場となってきた。国ごと、部門ごとにドナーが共同して開発計画を支援するアイデアや、援助の供与国が行うプロジェクトに要する財やサービスの調達が多様化を行い、費用の上昇を抑えるために、供与国の業者に限らずあらゆる国から自由に調達できるようにする「アンタイド化」を推進した。この結果、後発途上国<sup>25</sup>への援助をすべてアンタイド化することを実現させた。

英国は貧困の緩和を中心として援助を行っており、貧困の深刻なサブ・サハラ・アフリカ(エチオピア、エリトリア、ケニア、ジンバブエ、セネガル、タンザニア、マラウイ、南アフリカ、モザンビーク、ルワンダ)などの後発途上国重視の方針となっている。また、旧英領の国々が

表1 2005年におけるDAC諸国の政府開発援助（ODA）実績

2005年（暫定値）

（支出純額、名目ベース）

順位	国名	実績額 (百万ドル)	シェア (%)	対前年度伸び率 (%)		対 GNI 比	
				名目ベース	実績ベース	(%)	順位
1	米国	27,457	25.80%	39.30%	35.60%	0.22%	21
2	日本	13,101	12.30%	46.80%	51.20%	0.28%	17
3	英国	10,754	10.10%	36.40%	34.80%	0.48%	8
4	フランス	10,059	9.40%	18.70%	17.10%	0.47%	10
5	ドイツ	9,915	9.30%	31.60%	30.70%	0.35%	13
6	オランダ	5,131	4.80%	22.10%	20.20%	0.82%	4
7	イタリア	5,053	4.70%	105.20%	99.90%	0.29%	15
8	カナダ	3,731	3.50%	43.60%	30.30%	0.34%	14
9	スウェーデン	3,280	3.10%	20.50%	21.00%	0.92%	2
10	スペイン	3,123	2.90%	28.10%	23.60%	0.29%	16
11	ノルウェー	2,775	2.60%	26.20%	13.00%	0.93%	1
12	デンマーク	2,107	2.00%	3.40%	1.80%	0.81%	5
13	ベルギー	1,975	1.90%	35.00%	32.30%	0.53%	6
14	スイス	1,771	1.70%	14.60%	14.00%	0.44%	11
15	オーストラリア	1,666	1.60%	14.10%	5.70%	0.25%	19
16	オーストリア	1,552	1.50%	128.90%	124.10%	0.52%	7
17	フィンランド	897	0.80%	31.90%	29.20%	0.47%	9
18	アイルランド	692	0.60%	14.00%	11.40%	0.41%	12
19	ギリシャ	535	0.50%	15.10%	11.40%	0.24%	20
20	ポルトガル	367	0.30%	-64.40%	-65.00%	0.21%	22
21	ニュージーランド	274	0.30%	29.20%	18.70%	0.27%	18
22	ルクセンブルク	264	0.20%	11.90%	8.40%	0.87%	3
	DAC 合計	106,477	100.00%	33.80%	31.40%	0.33%	-

(注1) 四捨五入の関係で、合計が一致しないことがある。

(注2) 「対前年度伸び率（名目ベース）」：前年比増減額/前年実績額。

(注3) 「対前年度伸び率（実質ベース）」：「対前年度伸び率（名目ベース）」に為替変動、インフレ等の変動要因を加味して算出した伸び率。

【出所】 外務省，政府開発援助（ODA ホームページ），[資料]ODA 実績 国際比較

『2005年における DAC 諸国の政府開発援助（ODA）実績』

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index/shiryo/jisseki.html>

援助の中心となっている。アンタイド化が急速に進められ、90%を超える水準まで引き上げられた。

#### 2.4.4 フランスの ODA

フランスの援助理念には「フランス語とフランス文化の普及」を含む援助が重要な要素となっており、そのため旧仏領地域に対する旧宗主国としてその旧仏領諸国のウェイトが高く、サブ・サハラ・アフリカ向けの援助が ODA の 40%に達している。教育セクターのシェアが最も高く、高等教育支援が中心になっている。

#### 2.4.5 ドイツの ODA

ドイツは 2001 年から貧困削減を援助政策の柱としている。援助対象国の上位を占めるのは人口の多い大型の国々（中国、インドネシア、インド、トルコ、エジプトなど）で、教育、下水道など社会インフラを中心とした援助を行っている。

#### 2.4.6 オランダ・北欧諸国の ODA

これらの国々は ODA の対 GNI 比が他の DAC 諸国に比べ非常に高い水準にあり（2005 年における DAC 諸国の ODA 対 GNI 比の平均は 0.33%。これに対して、オランダ 0.82%、スウェーデン 0.92%、ノルウェー 0.93%、デンマーク 0.81%、となっている。）、明確な理念に沿った存在感のある援助を行っている。

各国は、①貧困緩和、②人権・民主化・「良い統治」、③環境、④HIV、を重視した援助政策をとっている。援助対象国はサブ・サハラ・アフリカや後発途上国が多く、デンマークは経済インフラ、そのほかの国々は社会インフラが中心となっている。また、各国とも NGO の活用に熱心である。<sup>26</sup>

### III 日本の取り組み

#### 3.1 産業公害対策を中心とした環境分野の技術移転

日本では 1950 年から 60 年代にかけて起こった四大公害裁判に代表される公害問題を克服してきたという貴重な経験を持っており、公害問題に対する技術やノウハウが蓄積されている。今日、中国では経済成長に伴う産業公害が深刻化しているが、まさにそれは日本が今までに経験してきた産業公害とよく似ている。当時の日本のような先進国と現在の発展途上国の置かれた状況の大きな違いは、現在は環境問題に対する知識や対策技術が格段に進歩しているということである。また、事後的な対策より、事前の予防的な対策を考え行うほうが費用的にも小さくて済むという利点もある。

日本が有用な経験を有している分野として、高度経済成長期に経験した化石燃料の燃焼による煤塵、硫酸化物等による大気汚染や工場廃水による水質汚濁問題への対処、重金属汚染への対策が挙げられる。日本の環境分野での技術移転は、このような経験に基づき産業公害への対策として、環境モニタリングや工場の排ガス、排水のモニタリング技術移転、エンドオブパイプ<sup>27</sup>、省エネルギー技術等、現場重視の技術移転に重点を置いてきた。またその実施に当た

っては、環境保全の技術拠点作り、技術導入資金の供与（有償）等が中心となってきた。

公害対策プロジェクトとして代表的なものが、環境 ODA の行う「環境センター・プロジェクト」である。このプロジェクトはこれまでに、タイ、インドネシア、中国、メキシコ、チリ、エジプトで実施されており、無償資金協力による建物の建設、分析機器等の必要機材が現地に提供され（チリとメキシコでは建物は現地国が提供し、メキシコには無償資金協力は提供されなかった）、技術協力によってその環境センターで日本人専門家が現地の技術者や研究者にトレーニングを行うというものである。現地職員は日本での研修を受け、日本人専門家が現地から引き上げた後も、地方自治体職員などに研修を行っている。環境センターは大気汚染、水質汚染、産業廃棄物などの環境汚染に対処していくための技術とノウハウを現地の専門家に移転する場として期待されている。

また、日本の特徴的な点は、産業公害への対処経験のある地方自治体がそのノウハウを積極的に移転してきたことである。北九州、四日市、宇部市などの自治体は国際環境技術移転研究センターや北九州国際技術協力協会等を設立し、産業系公害の克服にいたる実務的なノウハウを活用した協力拠点として活動し、国際的にも高い評価を受けている。

### 3.1.2 産業公害対策の問題点・改善点

日本による産業公害対策分野の活動を全体的に見た場合、必ずしも高い評価を受けているとは言えない。その原因には、①技術的解決を可能にした社会背景、経済的条件、政策要件等が考慮されず、対策の実施が技術的な対応に偏っている、②またその技術的対策もエンドオブパイプ技術に過剰に焦点が当てられ、クリーナー・プロダクション（CP）が軽視されている、③対策を促す規制手法に直接規制が多く用いられていることの3点が挙げられる。

クリーナー・プロダクションとは、エンドオブパイプでは排出される直前で有害物質を回収・削減するのに対して、CPは原料の採取から製品の廃棄・再利用にいたるすべての過程で環境負荷を削減しようとする技術のことである。有害物質を発生させてしまってから処理するよりも、排出させないCPの技術こそ重要であると思われる。例えば、エンドオブパイプを用いた排煙脱硫装置よりも、排煙脱硫が不要になるCP技術こそ移転していかなければならない。しかし、日本では優良なCPの技術を保有しているにもかかわらず、環境協力の場に適用されることが少ない。その原因は「わが国の産業公害対策においては、公害対策を目的として直接的な施策と公害対策の推進に寄与した間接的な施策が組み合わせられて実施され、これらを駆使して初めて問題が解決したとされる（表2参照）が、こうした施策の位置づけに関する正しい理解が、技術移転に携わる場面において<sup>28</sup>」存在しなかったためである。このように日本の産業公害対策で用いられた手段・手法の正しい理解がなお必要とされている。

さらには、日本において社会的関心と住民運動・マスコミ等の圧力が政策の原動力となり、産業・政府・地域住民の間の自発的環境協定等、直接規定の制度整備以前においても即効的かつ柔軟な対策手法が活用されたことは、有効な経験として発展途上国側に伝えていかなければならない。<sup>29</sup>

表2 わが国の産業公害対策で用いた手段と手法

用いた手段	具体的な手法
1. 基準・規則の整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>・実施可能性検討</li> <li>・規制・基準の段階的強化 (技術開発との調整)</li> <li>・地方自治体に基準・規制の強化権限を付与</li> <li>・公害防止協定など関係者合意による規制強化</li> </ul>
2. 計画概念の導入	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公害防止計画 (重点対策地域指定と事業支援)</li> <li>・都市計画における地域指定</li> <li>・産業立地計画 (工場立地規制および誘導)</li> </ul>
3. 対策主体の形成	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業場における公害防止管理者制度</li> <li>・地方自治体担当職員育成のための研修制度</li> <li>・公害対策ガイドラインなどの指導書の作成</li> <li>・教育現場での公害教育</li> </ul>
4. 監視・指導	<ul style="list-style-type: none"> <li>・モニタリング・システムの整備</li> <li>・排出量の定期的な調査と報告義務</li> <li>・地方自治体による事業場の立ち入り検査</li> </ul>
5. 資金・技術支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公害防止対策に対する税制上の優遇措置</li> <li>・公害防止対策費の低利融資や担保保証</li> <li>・環境事業団の設置</li> <li>・中小企業の事業の協同化と共同公害防止施設設置</li> </ul>
6. 被害補償制度	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公害調整委員会制度</li> <li>・公害健康被害者保障制度</li> <li>・公害対策事業費業者負担制度</li> </ul>

【出所】(7) p.68, 表3-3

### 3.2 日本の環境 ODA 「位置付けとその取り組み」

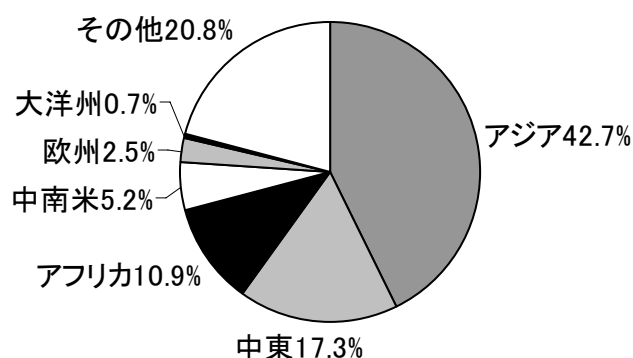
日本の ODA 実績は 1995 年から続いていた第一位の座を 2000 年にアメリカに譲るも、2005 年現在では DAC 諸国中でも第二位、シェアは 12.3% と依然高くなっている。(表 1 参照) またその地域別実績はアジアが約 4 割と高くなっている。(図 2 参照) 日本政府は 1992 年に定められた「政府開発援助大綱」(ODA 大綱)で「環境保全」を基本理念の一つとし、「環境と開発の両立」を第一の原則としている。1989 年のアルシュ・サミットでは 1989 年から 3 年間で 3000 億円、1992 年に開催された「地球サミット」では 5 年間で 9000 億から 1 兆円を環境分野への支援としての目標額とした。

日本の環境 ODA は 1999 年時点で、ODA 総額の 33.5% を占めている。その中でも円借款の比率が高く、ODA 総額に占める円借款の割合が 50% 程度であるのに対して、環境 ODA では 70~80% の割合を占めている。また、研修員受け入れや専門家派遣等の技術協力プロジェクトも増加してきている。(表 3 参照) 日本の環境 ODA は円借款の額が大きく、高度経済成長期に

産業公害を克服した経験とそのノウハウを持っていることから、下水道整備のような環境インフラ整備と公害防止対策関連プロジェクトを重点的に実施してきた。3.1で述べた環境センター・プロジェクトも環境 ODA の活動の一つであり、現在、発展途上国から環境分野の専門家の派遣要請が増加している。そのほか、主にアジア地域では植林によって森林の砂漠化を防止し、森林資源の保全を図っている。

また、1995 年より円借款において ODA の中でも環境 ODA に分類されると、通常の貸付金利よりも低い「環境特別金利」で融資が受けられることになった。2001 年度の標準的な円借款は、中進国（1999 年の一人当たり GDP が 2996 ドル以上）で金利 3.0%・返済期間 25 年（返済据置期間 7 年）、後発途上国で金利 1.0%・返済期間 30 年（返済据置期間 10 年）であり、これらに比べ環境に関する案件に適用される「環境特別金利」は、金利 0.75%・返済期間 40 年（返済据置期間 10 年）という有利な条件となっている。<sup>30</sup>

図 2 日本の二国間 ODA の地域別実績（2004 年）



【出所】外務省，政府開発援助（ODA ホームページ），[資料]ODA 白書、年次報告『ODA 白書 2005 年版 概要』より作成  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/pdfs/2005\\_g3.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/pdfs/2005_g3.pdf)

表 3 日本の環境 ODA 形態別実績

年度	無償	円借款	技術協力	多国間協力	合計	円借款率 (%)
1997	364.6	1623.4	300.7	158.1	2447	70.9
1998	289.9	3280.9	304.2	263.1	4138	84.7
1999	293.7	4644.5	282.5	136	5357	89
2000	244.2	3860.6	284.3	136.1	4525	88
2001	242	1498.1	324.4	157.7	2222	72.6

【出所】(7) p.153, 表 7-5

### 3.2.1 日本の環境 ODA の問題点

3.2 でみたように、日本の ODA 実績の額は世界でもトップクラスとなっているが、実際、その額に見合う援助は行われているのだろうか。以下で述べるタイのメコン川流域開発で引き起こされたような問題を見る限り、本当に効果的な援助が行われているとは思えない。日本の環境 ODA はこれほどの額の一部を無駄にしていると言わざるを得ないのではないか。

1980 年代後半から研究者や NGO などの現地調査をもとに、ODA による被害として、熱帯雨林での過剰な伐採や、住民の権利と生活を無視した強制立ち退きなどの、自然・社会環境面での悪影響が明らかにされ、問題視されるようになった。その対処策として、世界銀行などの国際機関が先頭に立って進められたのが環境社会配慮型政策である。自然環境面で深刻な悪影響を及ぼす可能性がある場合には、事前に環境アセスメントが義務づけられ、社会的な側面でも、住民に対する権利などに配慮することも求められるようになった。90 年代以降の ODA の潮流として環境社会配慮型政策と同様に、それまで経済成長に重点を置いていた ODA は「貧困削減」を援助の最上位の目標に掲げた。これによって現地住民の生活やその環境を守ることが優先された。また、日本政府と JICA (国際協力事業団)、JBIC (国際協力銀行) では、援助実施の各段階、すなわち「準備」の段階から「審査」「事前評価」を経て最終的な「事後評価」の段階までのすべての段階で環境要因に配慮するシステムを作っている。JICA、JBIC ではそれぞれ環境ガイドラインを作成している。

#### タイにおけるメコン河流域開発

上記のような政策の転換にもかかわらず、90 年代に入ってから ODA によって自然環境の破壊や住民生活への悪影響は引き起こされている。その例の一つが、タイにおけるメコン河流域開発である。日本から 70 億円の円借款と日本が最大の出資国であるアジア開発銀行 (ADB) の融資によって、メコン河流域に東南アジア最大規模の汚水処理場の建設が進められていた。貝の養殖などの漁業で生活している住民たちは、この事業によって貝や魚が汚染されたり、その生態系が破壊されるのではないかと懸念を持っていた。しかし、この事業は、環境を改善するための汚染処理場だという理由で事前の環境アセスメントは行われなかった。また、事前の住民への説明や協議もなく、その後も日本の援助機関である JBIC は、タイの法律上は問題がない、住民協議はタイ政府がすべきだとし、住民の懸念に耳を傾けることはなかった。そこで現地に住む一人の女性が立ち上がった。JBIC や日本政府関係者、国家議員や国民にこの問題を訴えるため、日本の NGO の招きでわざわざ日本までやって来たのである。結果この事業は、このような住民の抗議に屈し、事業者の契約違反などがあったため中断された。

また、日本が第二位の出資国である世界銀行が融資を行って進めたダム事業では、漁業で生計を立てている地域住民が、ダム建設のために魚たちの生息地が脅かされ、魚がいなくなることを懸念していた。ダム建設後、実際に魚の数は激減し住民の懸念は現実のものとなった。これはプロジェクトをよく見せようとするために、事前調査は悪影響を過小に、便益を過大に評価した結果である。その後、住民の粘り強い運動の結果、魚がメコン河から遡上する 4 ヶ月間だけはダムの水門を開放することが決定されたが、生態系や住民への被害の影響はいまだ残されている。

問題は事前調査や住民の声をないがしろにただけではない。発電所の貯水池建設の爆破作業では、近隣の村に粉塵が降り注ぎ健康不良の村人が続出、その中には原因不明で急死する人も出た。牧草は枯れ、作物は実らず、粉塵によって生活用水も汚染された。このような深刻な

状況に対して、援助を行った世界銀行はすでに融資を全額払ったことを理由に何の対応もせず、JBICは解決を早めるためにタイ発電会社と話し合い、タイ政府の対応を見守ることにとどまっている。このように、事後的に発生した問題を解決する仕組みも整っていないのである。

タイでのメコン河流域開発の例に見られるように、環境 ODA にはいまだにさまざまな問題が存在し、引き起こされている。問題点を 4 点にまとめると、第一に、援助機関や政府が一番大切な住民の声に耳を傾けず、その説明責任を果たすことなく、また協議を行うことや、事前調査を的確に行うことをおろそかにしている事実が存在する。これでは、事業の計画や実施段階でそれらを反映させ、将来引き起こされる自然環境や住民の生活環境への影響を把握することが不可能である。第二に、住民との協議や事前調査を的確に行ったとしても、それが事業に反映されていないことである。先ほど述べたダム建設の例では、問題が事前に分かっていたにもかかわらず科学的な論証よりも政治的な意思が優先されたため、結果的に自然や生活に悪影響を及ぼした。第三に、貯水池の建設での例にみられた、環境アセスメントで想定していなかった問題に対して、援助機関に事後的に解決する仕組みがないことである。最後に、援助される発展途上国には ODA の事業によって引き起こされた環境・社会問題のリスクを回避する力を持っていないということである。しかし、長年にわたって日本が援助してきたインドネシアやフィリピンやタイで、いまだにこのような問題が起きているということは、これまで日本が行ってきた援助が必ずしも役に立っていないことの証ではないだろうか。<sup>31</sup>

### 3.3 日本の環境 ODA 「これからの展望」

#### 3.3.1 住民参加型の環境 ODA

今後の日本の環境 ODA は、環境社会配慮型対策への転換がみられ、環境アセスメントなどの制度ができた今でも問題が発生している現実を受け止め、援助の方向性を考えていかなければならない。発展途上国の住民の生活向上に寄与し、本当に住民が必要としている援助を行っていくためには、いっそうの事前・事後の評価と、発展途上国の住民参加型の環境 ODA を行っていく必要があるだろう。

住民参加型の環境 ODA とはどのようなものだろうか。住民参加と一口に言っても、いろいろな参加の仕方がある。そこで参加のレベルを 3 つに分類すると、「1) 住民の労力提供 (動員)、2) 住民との相談、3) 住民の主導権<sup>32)</sup>」に分かれる。①の、住民の労力提供とは、住民は自主的に参加するものではなく、言わば動員されているに過ぎない。②の、住民との相談は、計画に住民の意見が盛り込まれているものの、イニシアチブは外部者がとる。③に、住民の主導権とは、文字通り住民が状況判断や計画の立案・実施にいたるまで、主導権を持って行うものである。また、誘因によってもその参加の仕方は分類され、強制や便宜をその誘因とする参加と、自立 (自助努力) を誘因とする参加に分かれる。前者における参加はそれが強制であったり、その時点の便宜を求めるものであるがゆえ、参加型の持続性・継続性の保持は困難となる。以上、参加のレベルと参加の誘因を見てきたが、「住民の主導権による参加」と、「自立 (自助努力) を誘因とする参加」は、さまざまな参加のレベルや参加の誘因のなかでも理想の住民参加といえるだろう。

このように、住民の主導権による参加、自立 (自助努力) を誘因とする参加が実現されているプロジェクトでも、最初から住民に高い意識が存在しているのではなく、それは主に外部からの働きかけによって形成していくものなのである。そこで、この 2 点をある程度実現してい

るといえる、ネパールの村落振興・森林保全プロジェクトの例を見ていきたいと思う。

### ネパールの村落振興・森林保全プロジェクト

このプロジェクトは、ネパールの山間部における燃料や飼料のための過剰な森林伐採と、そのための貧困との悪循環を解決するために、土地生産性の向上と自然環境の保全を目的としたものである。プロジェクトでは、住民の主体的な村落開発活動を通じて、村落資源活動・保全、村落開発活動が活性化することなどを目標とし、実際、外部者はアドバイスや情報提供するにとどまり、住民が体制を組織し計画を作成した。その結果、住民は森林保全を村落基盤整備や収入向上と結び付けて行うことの効果を学びつつあるとしており、支援が終了した後も独自で住民が事業を行ったり、独自の基金を作ったりしている。

「住民の主導権による参加」という点で、このプロジェクトでは、住民の真の発意と計画に基づいて村落開発活動を行い、住民主体のグループを実行組織とし、そのグループに事業運営を任せ、住民各層に公平な機会が与えられるようにするという協力方針のもと、住民の自発的な村落開発活動計画の作成と活動が見られる。

「自立(自助努力)を誘因とする参加」という点では、住民自らの発意と計画策定に基づいたサブ・プロジェクト(農民の計画する村落開発活動)を導入するというアプローチが徹底された。プロジェクト終了後も政府予算での同様の活動を継続することを狙いとし、村落開発活動のためのサブ・プロジェクトへの援助資金と、政府から農村に配分される補助金とを同規模にした。また、プロジェクトへの依存心の排除やオーナーシップの醸成のため、住民側からの負担(資材の提供や労務提供等)を義務付けるなどの配慮を行った。しかし、対象村落が貧困地域であるために、支援が打ち切られた後、継続は困難に直面する可能性があるという課題は残されている。

そして、このプロジェクトにおいてこの2点をかなり高いレベルで実現できたのは、プロジェクト関係者(ネパール政府関係者、NGOおよび村落開発の青年海外協力隊員)からの働きかけがあつてである。これらの関係者が住民に強制的に押し付けることではなく、住民自身の創意工夫を取り入れて修正することによって、自分たちのプロジェクトであるという自覚を住民たちに持たせることに成功した。

このような住民参加型のプロジェクトにおいて、気をつけなければならない点は、第一に長期的な視点を重視しつつも、短期的かつ目に見えるメリットが発現するような視点を含めた取り組みが重要である、ということである。これがなければ住民の参加へのインセンティブは失われてしまうからである。先ほどのネパールの村落振興・森林保全プロジェクトにおいても、実は住民が求めているのは森林保全ではなく、むしろ歩道、水タンクやトイレ等の生活基盤の整備であり、短期的なメリットである。また、住民は森林を求めているのではなく、木材として森林を伐採することを望んでおり、森林保全のためには木材の代替となる短期的なメリットが必要となる。このような事態を予測しつつ、長期と短期のメリットのベストミックスを行っていく必要がある。第二に、行政が住民やNGOなどの主体と連携を図ることが重要とされる。第三に、住民の援助への依存心の排除やオーナーシップの醸成のために、ネパールのプロジェクトに見られたような、サブ・プロジェクトへの補助額の制限や、資材や労働の自己負担などの配慮がなされなければならない。<sup>33</sup>

### 3.3.2 ODA のアンタイド率

日本の ODA のアンタイド率は 1995 年で 98%であり、1990 年代後半まではそのアンタイド率は順調な上昇傾向にあった。アンタイド化はコスト低下の面で援助受入国にとっては有益なものである。しかし、援助資金や案件は日本のものであるのに、その担い手は他国の企業であるため、日本からの援助であることが判りにくくなり「顔の見えない」援助となってしまう。1990 年代後半以降、日本企業の円借款における契約受注率は減少し、日本企業の援助離れが進み、経済界ではバブル崩壊後の不況が進む中で不満の声が強くなった。その結果、1990 年から始まった東アジア諸国に対する「特別円借款」は日本タイトの条件となり、環境保全などの分野への円借款も、タイト条件となった。2002 年 7 月には、新たに「本邦技術活用条件」（日本の優れた技術を活用するために日本タイトを条件としたもの）が導入され、2000 年度以降、日本企業の契約受注率は急速に増加し、タイト率が上昇しアンタイド率は低下した。

一方で援助の質を上げるという意味で、アンタイド化は有益な方法だといえる。日本の ODA について、ODA の実績はトップクラスであるが、質に問題があることは前にも述べたとおりである。量から質への転換において、質の具体的内容である「贈与比率」（無償資金協力、技術協力、国際機関への出資・拠出などの「贈与」が ODA 総額に占める割合）、「グラント・エレメント」という ODA の金融条件と、この「アンタイド率」が重要になってくる。日本は前二つの比率が DAC 加盟国の中で最低の水準となっているため（表 4 参照）、「アンタイド率」を高めることが、日本の援助の質を向上させることにつながるであろう。<sup>34</sup>

表 4 主要援助国の「質」の指標（1999～2000 年平均）

国名	贈与比率 (%)	全体の GE (%)	アンタイド比率 (%) *
日本	49.5 (22 位)	86.6 (21 位)	86.4 (9 位)
米国	99.0 (11 位)	99.6 (13 位)	—
ドイツ	88.8 (18 位)	96.2 (18 位)	93.2 (6 位)
英国	95.0 (16 位)	100.0 (1 位)	91.5 (7 位)
フランス	87.8 (19 位)	95.6 (19 位)	68.0 (13 位)
オランダ	100.0 (1 位)	100.0 (1 位)	95.3 (4 位)
DAC 加盟国平均	82.80%	95.40%	80.80%

(注) \*2 国間 ODA の数字。

【出所】(2) pp.257

### 3.3.3 日本の環境 ODA の今後

ODA の資金源には国民の租税資金が含まれている以上、ODA の情報公開を高めていくことは政府が必ず遂行しなければならない義務であろう。さらに資金の面から言えば、発展途上国にただ多額の資金を援助するだけでそれらが有効に使われなければ意味がない。そのため、これからは技術協力の重要性がますます高まるだろう。

発展途上国に対して効果的に援助を行う際には、相手国と日本との違いを十分に理解・分析し、日本のこれまでの経験から有効な手段を用いて、また新たな手段を取り入れて援助してい

く必要がある。技術協力や人材育成は、途上国が自力で環境問題に取り組むことができるようになるために、今後も継続すべきであろう。また、発展途上国から積極的に環境問題に取り組むように仕向ける必要がある。そのためには先述したような円借款や贈与などの資金面での支援をふくめ、環境問題に意欲的に取り組む国については分厚い支援を、消極的な国には支援を減らすなどという対応を先進国がとっていくことも有効ではないかと考えられる。また、日本の発展途上国に対する援助については次章で述べる NGO の存在が重要になってきている。

## IV NGO・NPO の取り組み

### 4.1 NGO・NPO の定義

ODA のように政府が行う発展途上国に対する援助とは別に、政府ではなく民間である NGO・NPO 行う援助がある。『現代用語の基礎知識 2000 年版』によれば、NGO (Non-Governmental Organizations) とは、「民間開発協力団体」または「非政府組織」と訳され、市民の海外協力団体をさす。もともと、「国連の場で、経済社会理事会と協力関係をもつ国際民間団体をさし」ていたが、「近年地球的な問題が重要になるにつれて、軍縮、人権、開発等さまざまな分野で、各国の国内 NGO が、国連書記官の活動と協調して、あるいは独自に、活動を展開するようになった。他方、NPO (Non-Profit Organization) は「利益をあげることを目的としない、公益的活動を行う民間の法人組織」と定義されている。<sup>35)</sup>ここでは NGO・NPO の区別をせず、これから述べる NGO・NPO についてはすべて NGO と表記することにする。

### 4.2 日本の国際協力 NGO

日本の環境 NGO とは、森林の保全・緑化、自然保護、大気環境保全、水環境保全、砂漠化防止、リサイクル・廃棄物、消費・生活、環境教育、地域環境管理、地球温暖化防止などの分野で活動しているものをさす。日本で「環境の保全を図る活動」を目的のひとつとする NGO 法人は 1571 法人 (2001 年 12 月末時点) 存在し、それは全法人 (NGO 法人) の 27.7% にあたる。そのなかでも、地球規模の問題に取り組み、発展途上国に対する開発支援や援助を行っている国際協力 NGO は全国に 500 団体あると言われている。日本の NGO の資金源となっているものには、外務省経済協力局民間援助支援室が所管する「NGO 事業補助金制度」、郵便貯金の預金者からの申し出で貯金の利子の 20% を寄付とし日本郵政公社 (旧・郵政省) が取りまとめて NGO に配分する「国際ボランティア貯金」、地球環境保全のための NGO 活動を支援するために 1993 年に環境事業団に開設された基金で、その拠出は国、企業、国民からの寄付である「地球環境基金」、そして草の根無償資金協力 (各発展途上国の日本大使館所轄で、草の根レベルの社会開発プロジェクトに対する資金の協力制度) のうち日本の NGO を対象とするもの、及び日本の NGO に対して実施されてきた NGO 緊急活動支援無償を統合し創設した、ODA による「日本 NGO 支援無償資金協力」などがある。

### 4.3 ODA と NGO の連携によるメリット

ODA のように政府が行う援助は、資金的にも大規模であり、発展途上国側への影響は大きい。政策決定過程は複雑に制度化され、どうしても実行までの手続きに大変な時間が掛かってしまう。特に、日本では政治権力がさまざまな機関に分断されているため、緊急事態の際に強く指示できる機関が存在せず余計に時間がかかってしまう。しかし近年加速している環境破壊・汚染に対処するためには、柔軟性と迅速性をもった援助が必要とされている。

NGO や NPO といった民間組織は、政治に左右されることがないので柔軟性や迅速性に優れている。また、草の根レベルでのきめ細やかな援助を行うことができ、NGO に参加している人々にとっては、参加しているという意識をはっきり持ち、人と人が直接触れ合う喜びを感じることができる点が特徴である。ODA のような国対国の援助ではなく住民対住民のより現地に密着した細かな援助を行うことができるのである。しかし一方で日本の NGO は先進国のなかでも歴史が浅く、財政的・組織的基盤が弱いといわれている。そこで ODA と NGO との連携の必要性が高まっている。ODA と NGO が連携することによって、発展途上国に対する援助の効率や効果がどのように向上し、双方にどのようなメリットが生まれるのかについて、①NGO と連携することで日本の ODA の悪いイメージを払拭し、ODA への国民の理解や参加を促す、②NGO への財政面を含めた支援の強化、③現場において日本の ODA と NGO の関わり合いを深めることによって、発展途上国政府と一般市民との距離を縮め、援助の効率化を図る、の3点を挙げることができる。また、以下で①～③について詳細に述べる。

①長引く不況の下でのいわゆる ODA の「援助疲れ」や、国民の ODA に対する不信感、ODA に対するスキャンダル、ODA 事業のアンタイド化の進展による日本企業の援助離れ、日本からの ODA で急成長した中国が日本にとって経済的脅威となったこと、などが原因となり、日本の ODA は国民の参加や理解を得られる ODA、「顔の見える」援助への転換を図らざるをえなくなった。そこで、非政府組織である NGO と協力し合うことで、悪いイメージを中和し、ボランティアのような一般市民も援助に参加する姿勢を示そうとしている。

②先ほども述べたように、日本の NGO は欧米諸国などの先進国 ODA に比べ、財政面や組織基盤が弱い。そこで、日本政府の NGO に対する支援や協力は不可欠のものである。財政面の問題は NGO にとって一番の大きな問題である。ODA の NGO への援助金を増やし、その活動をさらに活発化させることも ODA の役目である。ただ、ODA から NGO への資金援助が増加し NGO が資金源を ODA へ過度に頼ってしまうと、NGO の独立性が保たれなくなり、「非政府」としての意味が成り立たなくなってしまうという意見もある。NGO 本来の趣旨を考え、ただ資金援助を増やしていただくだけではなく、財政的な問題と他の問題とのバランスを考えた支援が必要であると思われる。

③国対国の援助を行う ODA はその国の政治的情勢など国レベルの情報に詳しく、住民対住民の援助を行う NGO などは民間レベルでの細かい情報に詳しい。そこで両者の関わり合いを深め、情報交換をすることでより発展途上国のニーズに応えることのできる援助が可能になると考えられる。また、NGO と ODA の両者が協力し合うことによって、発展途上国政府と一般住民との距離を縮め、相互の信頼感を形成することが出来る。これによって、ODA による事業の受益者やそれによって影響を受ける人々などの声を聞き取り、一般住民の意見をその事業に反映することが出来る。それとともに、発展途上国政府の施策に、住民の声を反映させたり、貧困者などの社会的弱者も経済活動に参加するきっかけを作ることが出来る。このように発展

途上国政府と住民との仲介者として NGO の果たす役割は大きい。この役割を担うのは、日本の NGO だけでなく、国際 NGO や発展途上国の NGO も含まれる。

ODA と NGO の連携によるメリット①～③をあげたが、言うまでもなく NGO や ODA のメリットを重要視するのではなく、あくまでもいかに発展途上国での環境問題の解決、貧困撲滅、生活の向上を目指していくのか、援助をいかに効率よく効果的に行っていくのかという本来の目的を忘れず、それを第一の目標としてその手段の一つとしての ODA・NGO の連携を行っていかねばならない。

では、具体的な ODA と NGO の連携の形とはどのようなものであろうか。日本では、政府が 2003 年に策定した政府開発援助大綱 (ODA 大綱) や中期政策で、NGO の活動への協力や、NGO との対話・連携を進めること記し、努めている。政府は NGO への資金提供だけでなく、NGO の組織強化や人材育成のために、様々なプログラムによって協力している。具体的には、外務省は「NGO 活動環境整備事業」のなかで、NGO 研究会、NGO 相談員、NGO 専門調査員、海外 NGO 等の共同セミナーを行っている。また、外務省では年に 7 回、「NGO・外務省定期協議会」を開催し、NGO との対話の場を設け、連携に努めている。

ODA と NGO の連携は先進国の発展途上国に対するどの分野の援助についてもいえることであり、もちろんそれは環境に関する援助においても例外ではない。また、日本の NGO を中心にみてきたが、ODA と NGO の連携の必要性は発展途上国へ援助を行う他の先進諸国にも言えることであろう。<sup>36</sup>

#### 4.4 環境教育推進の必要性

3.3.1 で述べた住民参加型の環境 ODA を実現するために、発展途上国の政府だけでなく住民一人一人が環境問題に関心を持ち全市民参加型の援助体系を作るためにも、発展途上国における環境教育を広めていく必要がある。発展途上国の一般市民や環境教育・行政・事業関係者などを対象に環境問題に関する知識を普及したり、教師の研修を行ったりしている民間・行政の団体が存在している。これらの活動は今後よりいっそう盛んに行っていくべきである。

### まとめ

発展途上国における環境破壊・汚染は、その急速な経済発展と共に速いスピードで進行している。特に地球規模の環境問題に対する取り組みには、もはや先進国だけでは追いつかず、発展途上国の参加が不可欠となっている。発展途上国の参加を実現するためには、環境に対する配慮を怠ったまま先に経済発展を遂げた先進国が、積極的に環境問題に取り組むことで、発展途上国に示しをつけていかねばならない。これは日本をはじめとする先進諸国の義務である。近い将来、国際会議の場で先進国、発展途上国が共に合意する形で環境問題の解決へ進展が見られることが望まれる。日本としては、高度成長期に起こった産業公害を克服した経験を活かし、モノだけの援助ではなく知識や技術の援助を引き続き継続していくべきである。その援助の段階では、発展途上国の自助努力を最重要視し、先進国はそれをうまくフォローアップしていく役割を担わねばならない。また、効率的かつ効果的な援助を行っていくためにも ODA と NGO との連携をはじめ、NGO の活動や存在は今後ますます重要となってくるだろう。

注

- 
- 1 (7) p.20.
- 2 (1) pp.5-6.
- 3 (2) pp.280-281.
- 4 (4) pp.121-122.
- 5 (3) p.96. (7) p.20. (4) p.121.
- 6 (10) pp.77-84. (11) pp.91-122.
- 7 (3) p.96.
- 8 (7) p.12
- 9 (4) pp.125-126.
- 10 (7) p.10.
- 11 (7) p.10.
- 12 「リオデジャネイロ宣言」・・・ストックホルム宣言を再確認し、新しく公平な地球規模の協力関係の確立を目標とし、すべての権利を尊重するとともに、地球の環境と開発システムの一体性の保全への国際的な合意を追求し、われらの住まいである地球が不可欠なものであり相互に依存する事を再確認し、次の諸原則を宣言する（「リオデジャネイロ宣言」序文より抜粋）とし、原則1～27を宣言している。
- 13 「アジェンダ21」・・・リオデジャネイロ宣言の諸原則、21世紀に向けて持続可能な開発を実行するための具体的な行動計画。「社会的・経済的側面」、「開発資源の保全と管理」「NGO、地方政府など主たるグループの役割の強化」、「財源・技術などの実施手段」の4部から構成されている。
- 14 (2) pp.278-288.
- 15 排出権取引・・・目標以上の温室効果ガス排出量の削減を行った国から、その超過分を他国に売却できる。  
共同実施・・・他の先進国で温室効果ガス削減対策事業を行いその削減量を参入できる。
- 16 (12) p.99.
- 17 (12) p.99, 104.
- 18 (6) 第3節 環境への適合を巡る課題〔1. 地球温暖化問題〕参照。  
2002年度の国別二酸化炭素排出量シェアは、アメリカ23.5%に対して、中国13.7%、インド4.2%となっている。今後は経済発展に伴う生活水準の向上、モータリゼーションの進展、産業部門の発達等が見込まれる中国、インド等の開発途上国の温室効果ガス排出量が急増することが予測されており、2030年の国別二酸化炭素排出量シェアは、アメリカ・カナダ19.8%に対して、中国17.9%、インド5.6%となっている。また、現在京都議定書の温室効果ガスの削減義務を保有する国や、アメリカの排出量シェアは減少することが予想されている。
- 19 (12) pp.272-274.
- 20 日本経済新聞，2006年5月13日
- 21 日本経済新聞，2006年6月19日
- 22 日本経済新聞，2005年12月14日
- 23 グラント・エレメント（grant element：GE）・・・グラント・エレメントは典型的な商業条件（金利10%と仮定）の融資の場合に0%であり、金利が低下し、返済期間や返済据置期間が長期化するに従って、つまり、返済の条件が緩和されて商業条件から遠くなるにつれて上昇する。金利支払いや元本返済をまったく伴わない「贈与」の場合には「グラント・エレメント」は100%となる。金利2.5%、返済期間

30年。返済据置期間10年、の条件で融資のケースを例にとると、「グラント・エレメント」は61.5%となる。

24 (2) pp.114.

25 後発途上国 (後発開発途上国、LDS、LLDS)・・・DAC (開発援助委員会) の定義では、途上国の中でも特に開発の遅れている国のことを指し、2005年現在で50カ国存在する。

26 (2) pp.159-173.

外務省, 政府開発援助 (ODA ホームページ), [資料]ODA 実績 国際比較

『2005年におけるDAC諸国の政府開発援助 (ODA) 実績』

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index/shiryo/jisseki.html>

27 エンドオブパイプ・・・工場などで排出された化学物質等を環境に排出される直前で回収・再利用したり, 処理したりすることで環境負荷を軽減する方法。

28 (7) p.67.

29 (7) pp.24, 66-68, 154-155.

30 (2) pp.288-293, 221. (3) pp.113-115. (7) pp.152-154.

31 (9) pp.210-228.

32 (7) p.100.

33 (7) pp.97-108, 115-116.

34 (2) pp.256-260.

35 (8) p.313.

36 (5) pp.17-18. (2) pp.325-341.

外務省, 政府開発援助 (ODA ホームページ), [改革]ODA と NGO

『日本のNGOの活躍と外務省とのパートナーシップ』

[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index/kaikaku/oda\\_ngo.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index/kaikaku/oda_ngo.html)

環境省, 地球環境・国際環境協力 (地球環境局)

『自然環境保全技術移転研修マニュアル 7.NGOの活動状況』

<http://www.env.go.jp/earth/coop/coop/materials/07-ttmncj/07-ttmncj-71.pdf>

環境省, 審議会・委員会『参考資料5 環境NGO・NPOの活動状況』

[http://www.env.go.jp/council/02policy/y023-01/sankou\\_05.pdf](http://www.env.go.jp/council/02policy/y023-01/sankou_05.pdf)

## 参考文献

- (1) 真実一美『開発と環境 インドの先住民、もう一つの選択肢を求めて』世界思想社, 2001年.
- (2) 西垣昭・下村恭民『開発援助の経済学』有斐閣, 2003年.
- (3) 白鳥正喜『開発と援助の政治経済学』東洋経済新報社, 1998年.
- (4) 青木隆『開発援助論』学文社, 1998年.
- (5) 毛利聡子『NGOと地球環境ガバナンス』築地書館, 1999年.
- (6) 経済産業省『エネルギー白書2005』, <http://www.enecho.meti.go.jp/topics/H16hokoku/html/17011310.html>
- (7) 井村秀文・松岡俊二・下村恭民『環境と開発』日本評論社, 2004年.
- (8) 下村恭民・辻一人・稲田十一・深川由紀子『国際協力 その新しい潮流』有斐閣, 2001年.
- (9) 村井吉敬『徹底検証 ニッポンのODA』コモンズ, 2006年.
- (10) 中村武久・中須賀常雄『マングローブ入門』めこん, 1998年.
- (11) 宮城豊彦・安食和宏・藤本潔『マングローブーなりたち・人びと・みらいー』古今書院, 2003年.
- (12) 江澤誠『「京都議定書」再考! 温暖化問題を上場させた“市場主義”条約』新評論, 2005年.