

## 第1章

# はじめに：

# アジアの環境問題と日本の環境ODA政策

### 第1節 岐路に立つ日本のODA：本書の目的

本書の目的は、アジアにおける社会的環境管理能力の形成を分析し、今後の日本の国際協力につき提言を行うことである。

1990年代に入り、環境協力をめぐる国際動向は絶え間なく変化してきた。初期の最も重要な出来事は、1992年にブラジルのリオ・デ・ジャネイロで開催された環境と開発に関する国連会議（The United Nations Conference on Environment and Development；UNCED）である。21世紀を迎え、国際協力は、環境協力も含め新たな展開をみせている。2000年9月に国連はミレニアム開発目標（Millennium Development Goals；MDGs）を打ち上げ、2015年までに達成すべき個別目標を設定した。世界銀行が推進する貧困削減戦略文書もMDGsと一貫したものとなるよう、調整が行われている。表1にあるように、MDGsには8つの主要な目標があり、そのもとで18の具体的なターゲットがあげられている。そのうち3つが環境および持続的開発に関するものであるが、これらは環境問題の一面しか捉えておらず、総合的な環境管理のための施策とはほど遠いものである。また、ターゲットに対する評価指標は専門家から厳しい意見が寄せられており、より具体的かつ合理的な評価システムを構築するためには十分な検討が必要である。一方で、多国間援助機関のこうした大きな流れのなかで、二国間援助を実施している国々は、MDGsに対しどういった貢献ができるのか、あるいはするべきなのか、また、途

表 1 近年の国際援助の動向

機関	計 画	内 容
国 連	ミレニアム開発目標 ( Millennium Development Goals ; MDGs ) ( 2000年 9 月 )	<p>国連ミレニアム・サミットにて採択。 2015年までに達成すべき 8 つの目標とそれらにもとづく 18 のターゲットを掲げる ( 評価指標あり )</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 . 極度の貧困と飢餓の撲滅</li> <li>2 . 普遍的初等教育の達成</li> <li>3 . ジェンダーの平等の推進と助成の地位向上</li> <li>4 . 幼児死亡率の削減</li> <li>5 . 妊産婦の健康の改善</li> <li>6 . HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延防止</li> <li>7 . 環境の持続可能性の確保</li> </ol> <p>ターゲット 9 : 持続可能な開発の原則を各国の政策や戦略に反映させ、環境資源の喪失を阻止し、回復を図る。</p> <p>ターゲット 10 : 2015年までに、安全な飲料水を継続的に利用できない人の割合を半減する。</p> <p>ターゲット 11 : 2020年までに、最低 1 億人のスラム居住者の生活を大幅に改善する。</p> <p>8 . 開発のためのグローバル・パートナーシップの推進</p>
世界銀行	貧困削減戦略ペーパー ( Poverty Reduction Strategy Paper ; PRSP ) ( 1999年 9 月より。 2002年 7 月時点で72カ 国がPRSPを策定。)	<p>以下の 6 基本原則をふまえ途上国自らが作成した戦略文書にもとづき、援助を実施、評価する。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 . 当該国主導</li> <li>2 . 結果重視</li> <li>3 . 包括性</li> <li>4 . 優先付け</li> <li>5 . パートナーシップ</li> <li>6 . 長期的取組み</li> </ol>
UNDP	Capacity 2015 ( 2002年 8 月 )	<p>Capacity 21から発展し、以下の能力開発に焦点をあて、援助プログラムを策定、実施する。特にコミュニティ・レベルの能力開発支援に重点をおく。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 . コミュニティ社会の能力開発</li> <li>2 . 持続可能な開発にむけた戦略</li> <li>3 . 多国間環境条約のための能力開発</li> <li>4 . 小島嶼国のための能力開発</li> <li>5 . 戦略的な能力開発ファシリティ</li> </ol>
日本政府	EcolSD ( 2002年 8 月 )	<p>EcolSDの理念</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 . 人間の安全保障</li> <li>2 . 自助努力と連帯 ( Ownership &amp; Partnership )</li> <li>3 . 環境と開発の両立</li> </ol> <p>環境協力の基本方針</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 . 環境対処能力向上</li> <li>2 . 積極的な環境要素の取組み</li> <li>3 . 総合的・包括的枠組みによる協力 など</li> </ol> <p>新たな取組みとして</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1 . 2002年度から 5 年間で5000人の環境分野の人材育成に協力する。</li> <li>2 . 環境ODAの事後評価の充実に向け、評価手法の一層の改善を図る。 など</li> </ol>

( 出所 ) 上記関連ウェブサイトより筆者作成

上国のニーズを捉えながら二国間援助の独自性をどう出すべきなのか、さらには、より効果的かつ効率的に成果をもたらすためにドナー各国がどのように協力しあうべきなのか、といった課題に直面している。

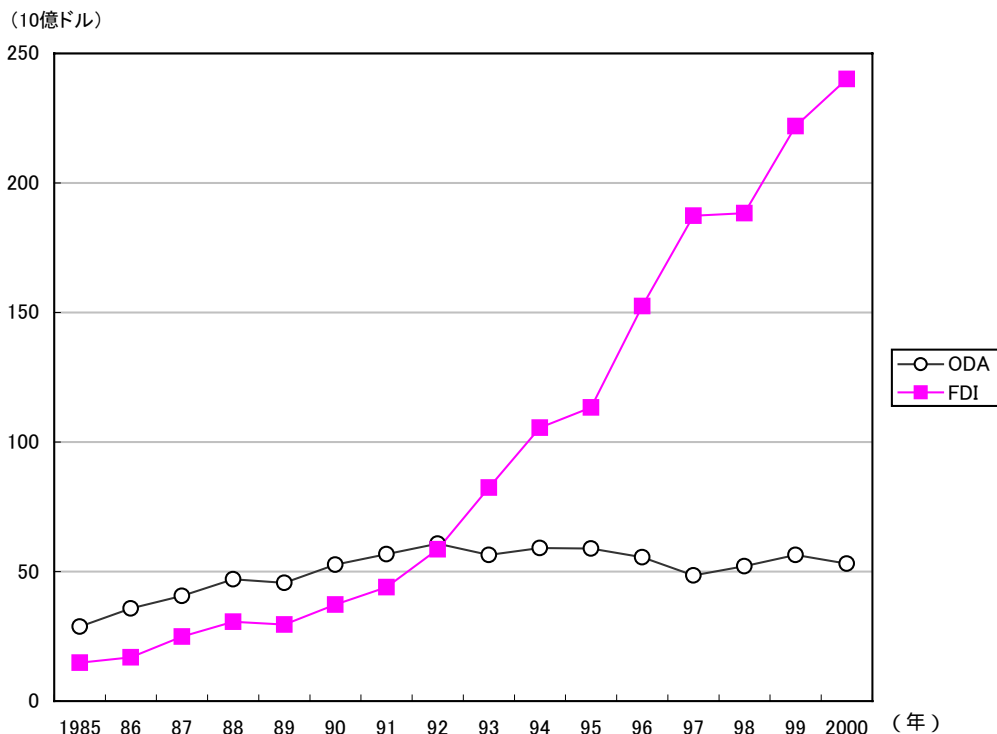
持続的開発に関する世界サミット（The World Summit on Sustainable Development ; WSSD）が2002年8月26日から9月4日にかけて南アフリカ共和国ヨハネスブルグにおいて開催され、1992年のUNCEDより「リオ・プラス10」までの成果と今後の課題について協議した。だが、サミットは、先進国対途上国の関係図あるいは貧困削減に偏重した議論などにより、実質的な成果として国際的取組みのマスター・プラン等の合意には至らなかった。

日本政府はWSSDにおいて、1997年に提唱した環境開発支援構想（Initiatives for Sustainable Development toward the 21 century ; ISD）をさらに発展させた持続可能な開発のための環境保全イニシアティブ（EcoISD）を発表し、理念として従来より推進している自助努力（ownership）に加え、途上国とのパートナーシップの重要性を新しく掲げ、環境分野における能力向上（capacity development）を基本方針の第1方針とした。また具体的な方策として小泉イニシアティブにおいては、持続可能な開発に向けての人材育成を最重視し、具体的な目標として、5年間で2,500億円以上の教育援助の提供、および5,000人の環境分野における人材育成支援を示した。

しかし一方で、日本の政府開発援助（ODA）の額は近年の厳しい財政状況のため縮小傾向にあり、2001年にはついにトップ・ドナーの座を明け渡した。そうした中でも海外直接投資（FDI）は着実にその規模を増やし、1992年にはODAを追い越し、現在は約5倍もの規模となっている（図1）。また、途上国の開発援助や環境保全におけるNGO（非政府組織）やNPO（非営利組織）などCSO（市民社会組織）の役割も飛躍的に大きくなっている。このように、途上国の開発と環境保全を考える際、従来にまして民間（企業、市民）と公共との役割分担と連携が重要となっている。また、いわゆる環境ODAは、ODA全体に占める割合としては増加傾向にあるものの、こうした環境協力をめぐる状況において、OOF（ODA以外の政府資金）での開発支援や民間ベースでの協力も含めた効果的かつ効率的な国際協力アプローチを考えなければならない時期に直面している。

援助を効果的に実施するためには、環境管理において対象国がどのようなレベルにあるのか、また今後のどのように展開し得るのか、そしてどういった支援が必要

図1 途上国へのFDIとODAの推移（2001年価格）

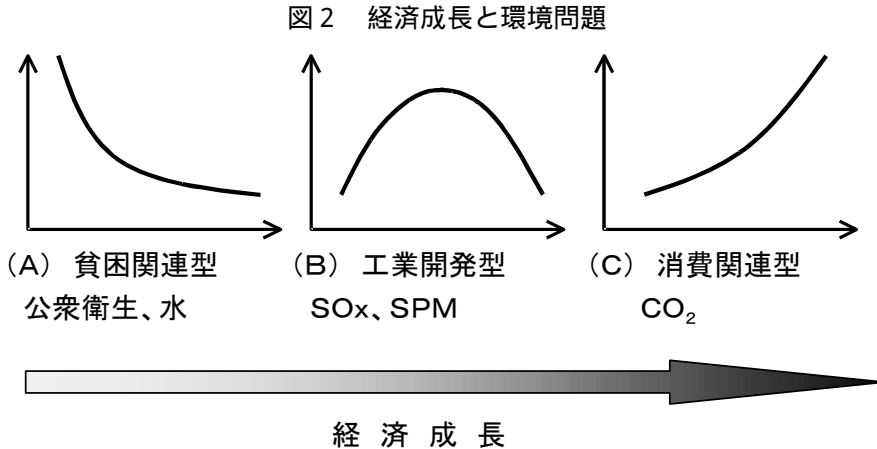


（出所） DAC（2001）、UNCTAD（2002）より筆者作成

なのかを把握する必要がある。そのための分析フレームワークとして、本書では社会的環境管理システム（Social Environmental Management System；SEMS）を用いる。

## 第2節 経済成長と環境問題

経済成長および工業化にともない、直面する環境問題は変化する。世界銀行 [ The World Bank 1992, pp. 10-11 ] や Bai and Imura [ 2000 ] が示すように、一般的に環境問題は経済成長の段階により3つに類型化される（図2）。第1のタイプはいわゆる貧困関連型環境問題で、安全な水へのアクセスや衛生設備の整備などがこれにあたる。これらは通常経済成長とともに改善されるもので、環境・生活インフラの整備である。



(出所) Bai and Imura (2000) より筆者作成

工業化により、2つ目に類型される環境問題に直面する。すなわち、硫酸化物(SO<sub>x</sub>)や粒子状物質(PM<sub>10</sub>など)などの工業型汚染である。一般に、これらの環境問題は悪化傾向の後、ある地点以降は改善方向に向かうものと考えられている。つまり、経済成長と環境質の変化について、いわゆる環境クズネッツ曲線(environmental Kuznets curve; EKC)が存在するというものである。いうまでもなく、この仮説はノーベル賞経済学者のサイモン・クズネッツ(Simon Kuznets, 1901-1985)が経済成長と所得格差について論じたクズネッツ曲線仮説が概念の元となっている。ある社会において、効果的な規制や規律をとまなわない工業化は環境を悪化させ、経済成長とともに社会的な圧力の強まり等により本格的な規制が実施され、汚染の転換点を迎えた後、状況は改善される。

EKCは、概念は広く認知されているが、その実際の存在については議論があり、多くの実証的研究がEKCの存在の有無を検証した(Grossman and Krueger [1995] Panayotou [1996] Kaufman et al. [1997])。われわれの研究グループは、EKCの存在を6つの環境問題について実証データにより検証した。すなわち、SO<sub>x</sub>、NO<sub>x</sub>、CO<sub>2</sub>、安全な水へのアクセス、都市衛生設備の整備、森林減少である(松岡他 [1998])。2時点(1980年、1990年)のクロス・カントリー・データにつき弾性値分析を行い、このうちSO<sub>x</sub>のみがEKCを持つ可能性があることを示した。

工業汚染が転換点を迎え改善方向に向かい、経済成長が進むにつれ、社会はCO<sub>2</sub>

や廃棄物処理などの新たな環境問題に直面する。こうした消費型環境問題は一般に、経済活動および消費の規模と正の関係にある。

近年、工業化を経験している途上国において環境問題は非常に深刻な状況にあり、経済成長か環境保全かを選択する、あるいは何も対策を行わずにどちらともを得るといったことは非現実的な議論である。本書では、こうした環境問題の展開と途上国における現状をふまえ、アジア諸国が工業化と環境問題にどのような対処をすべきかという点に焦点を当てる<sup>1</sup>。

### 第3節 本書の構成

環境問題を含め、社会が直面する問題を解決していく上で、多くの利害関係者（stakeholders）を関与させることは不可欠である。社会的な側面から環境問題にアプローチすることは、問題の多様性を浮き彫りにし、より包括的な環境管理の方策を検討することに役立つ。本書は、こうしたアプローチをとる上で、社会的環境管理能力（Social Capacity for Environmental Management；SCEM）の形成という視点をを用いる。SCEMとは、環境問題に対処し、持続可能な開発のために努力するために社会全体が必要とする総体的能力と定義される。ここで、社会におけるアクター（主体）やアクター間の相互関係に着目したシステムティックな分析視点が、社会的環境管理システム（Social Environmental Management System；SEMS）による分析フレームワークとなる。SEMSには政府、企業、市民が主要なアクターとして存在し、アクター間の相互関係も重要な要素となる。本フレームワークは社会的環境管理における中央と地方の関係も含む。

本書の構成は以下のとおりである。まず、第2章で、社会的環境管理能力（SCEM）および社会的環境管理システム（SEMS）の定義と分析方法を提示する。次に第3章では、社会的環境管理能力の背景となる、社会的能力論の形成と展開につ

---

<sup>1</sup> 本書で述べた環境問題の3類型は、広く受け入れられるものであるが、先進国の過去の経験と途上国が現在直面している問題は必ずしも同様ではない。環境問題の長い歴史において問題を一つ一つ対処してきた先進国とは異なり、途上国は急速な経済成長とグローバルイゼーションにより、様々な環境問題（ときとして異なる類型に属する問題）を同時期に抱えることもしばしば起こるのである。

いて、文献レビューを行う。これらを受け第4章は、アジア3ヶ国（中国、タイ、インドネシア）における社会的環境管理能力の形成段階と環境協力の実施のタイミングを分析・評価する。さらに、第5章は、インドネシア首都圏の大気汚染対策につき、都市交通システムの観点から多角的に分析を行う。第6章において本書の結論を述べる。

（松岡 俊二）

#### 追記

本書は、平成14年度「アジアにおける社会的環境管理能力の形成：ヨハネスブルグ・サミット後の日本の環境ODA政策」流動研究会の成果の一部である。これに関連して国際ワークショップ「Social Capacity Development for Environmental Management and International Cooperation in Asia」（2003年1月27日（広島）、29日（東京））を行った（主催：広島大学、共催：アジア経済研究所、国際協力事業団）。また、国際開発学会環境ODA評価研究会による第三者評価報告書「環境センター・アプローチ：途上国における社会的環境管理能力の形成と環境協力（特定テーマ評価・環境分野）」とも関連している。

#### 参考文献

- Bai, Xuemei and Imura, Hidefumi[ 2000 ]“A Comparative Study of Urban Environment in East Asia : Stage Model of Urban Environmental Evolution,” *International Review for Environmental Strategies*, Vol. 1, No. 1, pp. 135-158.
- DAC[ 2001 ]Net ODA Flows( in current U.S. dollars )from 1950 to 1999, OECD, <http://www1.oecd.org/dac/htm/dacstats.htm>( March 30, 2002 )
- Grossman, G. M. and Krueger, A. B.[ 1995 ]Economic Growth and Environment, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 2, pp. 353-378.
- Kaufmann, K. R., Davidsdottir, B., Garnham, S., and Pauly, P.[ 1998 ]“The Determinants of Atmospheric SO<sub>2</sub> Concentrations : Reconsidering the Environmental Kuznets Curve,” *Ecological Economics*, Vol. 25, pp. 209-220.
- Panayotou, T.[ 1996 ]“Demystifying the Environmental Kuznets Curve : Turning a Black Box into a Policy Tool,” *Environment and Development Economics*, Vol. 2, pp. 465-484.
- UNCTAD[ 2002 ] [http://stats.unctad.org/fdi/eng/ReportFolders/Rfview/Explorer.asp?CS\\_referer=](http://stats.unctad.org/fdi/eng/ReportFolders/Rfview/Explorer.asp?CS_referer=)( August 12, 2002 )
- The World Bank[ 1992 ]World Development Report, Oxford Press.
- 松岡俊二、松本礼史、河内幾帆 [ 1998 ]「途上国の経済成長と環境問題：環境クズネツ曲線は成立するか」『環境科学会誌』第11巻，第4号，pp 349-362。