

CS 65

途上国環境協力で遭遇する問題についての一考察：無償資金協力のむずかしさについて

東京大学 正会員 桜井国俊

1. はじめに

1992年6月にブラジルのリオデジャネイロで開催された地球サミットで、わが国は1992年度から始まる5年間に9千億円から1兆円規模の環境ODAを実施すると公約を世界に対して行った。これを契機に、わが国のこの分野における貢献についての世界の期待が高まり、また国内的にも、国際貢献をキーワードとして環境分野で世界に貢献しようとの気運が盛り上がっている。

わが国のODAは従来より有償資金協力が主体であり、援助の量はともかく、質の点で問題があるとされてきた。こうしたことから、今後は無償資金協力を主体とした環境ODAが強化されていくと考えられる。しかしながら無償資金協力は、それ自体の難しさをはらんでおり、この点を自覚のうえに取り組むことが無償資金協力による環境ODAを成功させていく上で不可欠である。

筆者は廃棄物処理分野の無償資金協力の案件に数多く携わる機会を持ったので、この分野を例にとり、無償資金協力による環境ODAで遭遇する問題を示し、対処策についての考察を行うこととする。

2. 無償資金協力の原則

人間が分散居住している場合には、ゴミは各家庭で個別に処理処分され（個別解決）、大きな問題となることはない。しかし人間が集中し都市を形成するようになると、各家庭で処理処分を行うことは、そのための空間が確保しにくく困難となる。従って個人に替わって都市自治体が問題の解決（共同解決）にあたるようになるが、これが都市清掃事業の起源である。これは途上国における都市自治体の形成にも顕著に反映されており、例えばマレーシアでは、都市清掃事業の必要性が都市自治体形成の最大の契機となっており、今日でも都市清掃事業は都市自治体の最重要業務として自治体予算の3～5割を占めている。

このように都市清掃事業は都市自治体の固有の業務であり、基本的には都市自治体ならびに地域住民の自助努力によって担われるべきものである。従って無償資金協力は、この自助努力を促進し補完する形で実施される必要がある。こうした考えのもとづけば、上位・中位の所得階層が居住する地域ならびに商業地域では、受益者の負担に基づく都市自治体直営のサービスあるいは民間委託によるサービスを促進し、無償資金協力は自助努力のみによっては解決が困難な貧困層居住地域の清掃事業の改善に振り向けられるべきである。

途上国における都市清掃事業の費用構成をみると、人件費、消耗品費（ガソリン代等）等の経常経費が主体であり、機材購入費、施設建設費等の資本費は全体の2割前後にとどまっている。無償資金協力で支援しうるのはこの資本費の部分であり、自助努力の観点からも、少なくとも経常経費は受益社会によって負担されなければならない。しかしこの経常経費は、清掃事業においてどのような技術システム、技術レベルを採用するか、すなわち資本費をどのように使うかということに大きく規定される。従って無償資金協力によって調達する機材、建設する施設がもたらす経常経費が、受益社会の負担能力の範囲内におさまるように技術システム・技術レベルの選定を行うことが無償資金協力の基本となる。

3. 原則の現場適用における諸問題と対応例

上述の無償資金協力の原則を協力現場で適用しようとすると、種々の困難な問題が発生する。廃棄物分野での無償資金協力に際して生じた問題とそこでとられた対応策の事例を以下に示す。

Case 1：貧困層が居住する地域は、地形が不規則でアクセスが極度に悪く、通常の収集機材や各戸収集等の収集システムは不適切である場合が多い。これらの地域では、経常費を受益者の負担能力の範囲内におさめるため、ゴミの搬出等で住民参加に大きく依拠することとなるが、現行の無償資金協力の仕組みでは現地調査に割き得る時間が短く、提案するシステムが果たして住民の協力を得て満足に機能しうるものであるのか否かを確認することは困難である。そこでA国の首都を対象に実施した無償資金協力では、急峻な斜面に張り付いたスラム地域のふもとにコンテナを設置し、そこまで住民にゴミを搬出してもらうパイロット・プロジェクトの実施を提案し、そのための機材を提供した。しかしパイロット・プロジェクトの実施・評価の指導を行う専門家の派遣は容易でないことから、西側先進国より派遣されていた長期専門家の技術指導のもとに進めるようにとの提言を清掃局に対して行うことでよしとせざるを得なかった。

Case 2：貧困層が居住する地域では、舗装がない、路面の整備状態が極度に悪い、急坂が多いなど機材の使用条件が極めて過酷である。そこでB国の首都を対象に実施した無償資金協力では、腰高で路面を打つ恐れがなく、汎用機材のため維持管理に習熟した修理工が得やすく、かつまたスベアパーツの入手が比較的容易なダンプトラックを供与することとした。しかしこの場合には、機材の汎用性が高いために、本来のゴミ収集以外の目的、例えば土砂の運搬等に転用される恐れがある。ゴミの比重は土砂の比重より小さいから、ゴミ用に選定したシャーシーとボデーの組み合わせで土砂を運ぶと積載過多となり、機材の損耗が急速に進む。転用を防ぐには、ゴミ専用の機材であることを例えば塗装の色、シンボルマーク等で明きらかにさせ、転用への心理的ブレーキをかけるなどの方法が考えられるが、決定的な防止策はない。

Case 3：C国の首都では、零細な民間収集業者が多数存在し、上位・中位の所得階層の住民から料金をとって各戸収集方式のゴミ収集サービスを提供している。一方清掃局は、都市の周辺部に居住する貧困層を対象にベル収集方式（街角に収集車をとめ、ベルを鳴らして住民にゴミを搬出させる）による無料ゴミ収集を行っている。しかし最貧困層の居住地域はベル収集方式をもってしてもアクセスしにくいいため、往々にして清掃局の収集車は民間収集業者の営業地域内でゴミ収集を行い、民業の圧迫となっている。民間業者は清掃局の行政・財政の負担なしに都市清掃を担っているのであるから、むしろ民業支援が必要である。かつて清掃局に対し西側先進国の都市が中古のゴミ収集車を無償供与したことがあるが、こうした事情の把握が十分でなかったため大幅な民業圧迫となり、民間業者が衰退し、また清掃局も中古車を買替える予算がなく、自助努力による問題解決能力が大幅に損なわれることとなった。そこでわが国がC国の首都に対して無償資金協力によるゴミ収集機材の提供を行うに際しては、民間業者の営業形態の近代化・体質改善のプランを零細民間業者との対話を通じて策定するという作業をあらかじめ行った。このような作業は通常の無償資金協力の仕組みでは不可能であり、この場合は無償資金協先に先行してC国首都の清掃事業改善のためのマスタープランづくりへのわが国の技術協力が先行して実施されていたことが大きく寄与している。

4. まとめ

紙幅の関係で、三例に絞って無償資金協力による廃棄物分野協力事例を紹介したが、他の事例等も含めて言えることは、無償資金協力をまさに必要とする貧困層に真に裨益する協力を行うことは、技術的、財政的、社会的に極めて困難な課題であるということであり、特に無償資金協力が技術協力の支援なしに実施される場合にそのことが言える。両者の結合・連携を図ることが効果的協力を行う上でまず基本となろう。