

「国際機関の取り組みと国際協力」

“GLOBAL COOPERATION BY INTERNATIONAL AGENCIES”

吉田 恒昭

Tsuneaki YOSHIDA

1. 観念から国際協力行動への軌跡

1960年代の日欧米の工業力の順調な拡大と、途上国への開発援助による世界的な経済成長への大きな期待（成長のパラダイム）を根底から問い直したのが、1972年にローマクラブから出版された“The Limits of Growth”「成長の限界」である。この報告書はMITの若い学者たちによって作成されたもので、先進工業国の順調な経済成長に限界があること、即ち、産業革命以降の先進国の発展モデル（幾何級数的な産出物の増大：西欧型産業文明＝Industrial Civilization）には限界があることを示した。警世の書であった。これを契機に、世界人口の増加に伴う経済成長に対する地球環境容量の限界に関する議論が巻き起こることになる。

1980年には、ドイツの元財務長官でノーベル平和賞受賞者のブラントを主席とする国際開発問題に関する独立委員会から、「North-South: A Program for Survival」が発表され、1970年代に起こった世界の食糧およびエネルギー危機と、年と共に拡大する持つ者と持たざる者（先進工業国と発展途上国、即ち、南北間）の貧富の格差是正に関する国際的な取り組みの為の行動計画が策定された。この報告書では南北間の貧富の格差の分析と、その解決のための具体的なプログラムを提言した。とりわけ、冷戦構造下での軍縮の必要性和、途上国への先進国からの資源（資金・技術）移転の拡大を強く主張した。当時、世界全体のODAは世界の総軍事費の僅か5%であった事を考えると宜なるかなといえよう。このブラント報告書では、南北間の格差是正のための方策が、環境問題と深く関連している事実には、あまり力点が置かれなかったといえよう。しかしながら、同年1980年に発表された米国政府（カーター政権）の「2000年の地球」は世界的な環境問題の重要性を再び喚起した。1982年ナイロビで国連環境会議が開催された。ここで、日本は地球環境の重要性に鑑み、委員会による調査を勧告した。これが採用され、1984年に「環境と開発に関する世界委員会（WCED）/ブルントランド委員会」が発足する。その報告書が1987年[Our Common Future](我ら共有の未来)として発表される。この報告書は人口問題、食糧問題、エネルギー問題、都市問題、生物多様性資源問題を人類の共通優先課題と確認して、開発と環境の両立を目指す、いわゆる「Sustainable Development」（持続的開発）の概念を主張し、国際的な協調行動の重要性を喚起した。この報告書以後、「持続的開発」は国際開発援助潮流のみならず、先進国の生産と消費行動のキーワードとなる。

図1は上記で述べた各種の報告書の発表時点と先進国並びに途上国の一人当たり産出額の成長率の推移を示したものである。一方、図2は世界の所得水準の人口分布をヒストグラムで示したものである。図1では、「The Limits of Growth」が先進国の1960年代における持続的経済成長に対する疑念から行われた経緯が理解できる。また、図2では、世界人口の約60%近くは一人当たり所得が千ドル未満であり、一方、一人当たり所得が一万ドル以上の人口が約10%であることを示している。世界所得の分極化が鮮明に見られる。これが1980年に発表された「North-South: A Program for Survival」の主要なテーマであった。

図1 Per Capita GDP Growth by Country Group

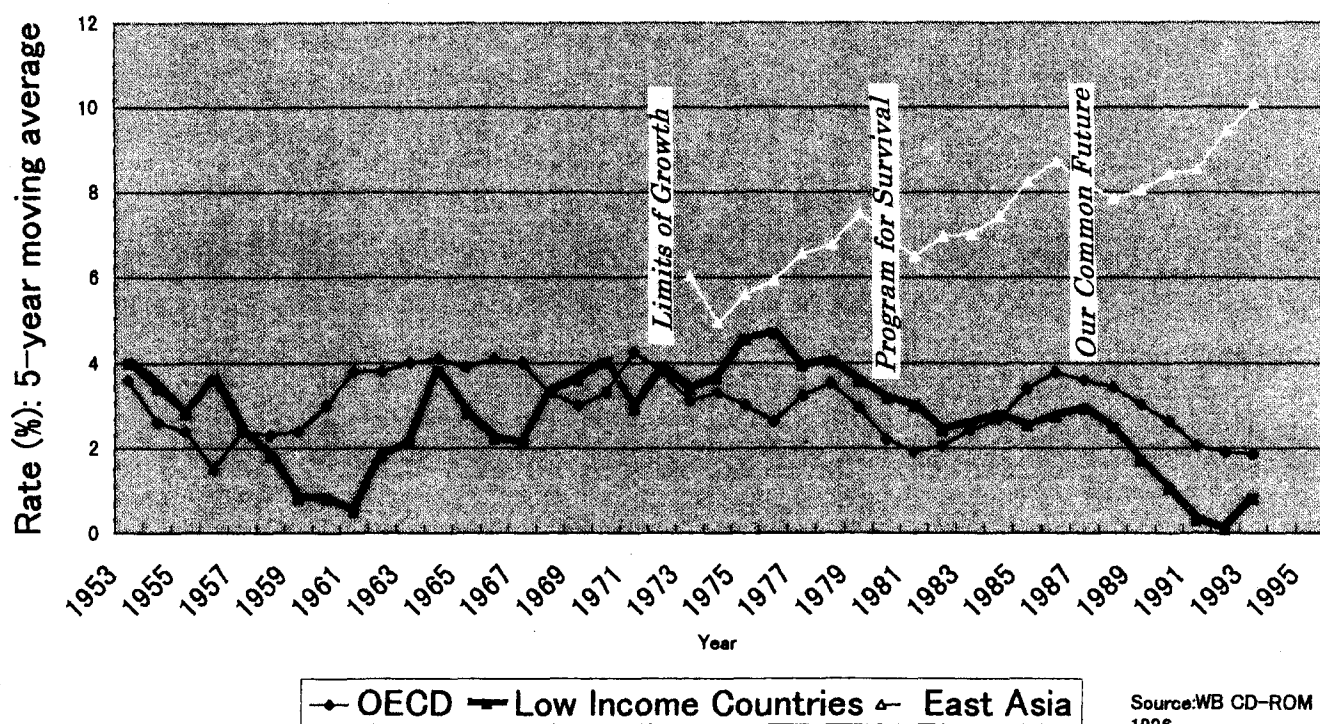
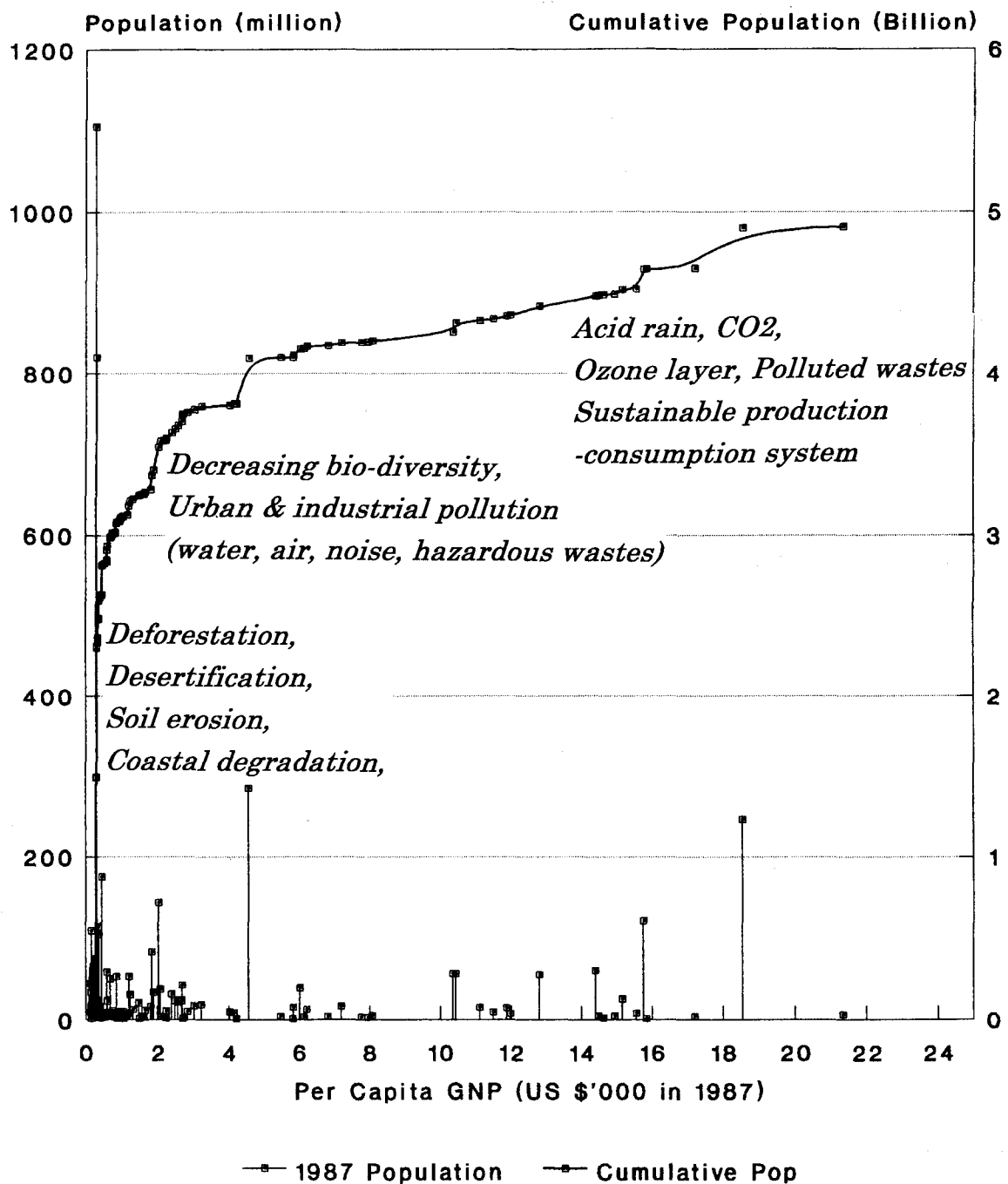


図1の1980年代半ばで見られる途上国の分極化した経済成長パターン、即ち、低所得国の貧困問題と、東アジアに代表される高成長が持続する途上国の課題は、実は、地球環境問題に大きく関わりを持っていることを分析し、地球環境問題は、先進国・途上国を問わない人類の共通の課題であって、この解決なしには人類共通の未来は開けないと言う主張が「Our Common Future」であった。図2では所得階層別の主な環境問題を併せて示している。より貧しい途上国では、貧困に起因する砂漠化、森林の伐採、農地の浸食、海岸・河川浸食による水性生物の減少、水域の汚染などである。一方、民間投資ブームによって経済の工業化を急速に行っている中所得国（ASEAN等）途上国では、生物多様性の急減、急速な工業化・都市化に伴う都市環境汚染（空気、水、廃棄物）が深刻化している。

1980年後半からの地球的な環境問題の顕在化に伴い、国際的な協力体制の整備が要請され、1991年に世界銀行・国連開発計画（UNDP）・国連環境計画（UNEP）によってGEF(Global Environmental Facility)「地球環境ファシリティ」がパイロット・プログラムとして設立される。1992年には、ブラジルのリオ・デ・ジャネイロにて「地球サミット」が開催され、「アジェンダ21」が採択され、優先課題が明確となる。世界共同体としてのコンセンサスが形成されたといえよう。即ち、工業先進国は、持続不可能な生産・消費システムを変革すること。一方、途上国は、人口増加と貧困を元凶とする生態系の崩壊を阻止するために持続的な経済成長を通して、生活水準の向上と環境保全のための能力を向上させることである。これ以後、国際協調行動の時代に入る。即ち、地球環境問題に対する、実行のためのシステム作りが具体的に、かつ、広範に行われることになる。1993年、国連に持続可能な開発委員会(CSD: Committee for Sustainable Development)が発足。生物多様性保全条約（1993年）、有害廃棄物の越境移動を規制するバーゼル条約（1993年）、気候変動枠組み（地球温暖化防止）条約（1994年）、砂漠化防止条約（1994年）が発効した。更に、GEFが1994年に改革され、その為の基金が先進17カ国から20億ドル拠出された。日本では、1995年に政・財界がリーダーシップをとって「地球環境行動会議（GEA）」が発足。1997年3月には東京で「地球環境パートナーシップ世界会議」が開催され、同年6月の「国連環

2 World Population vs Per Capita GNP (119 Countries in 1987)

Environmental Issues

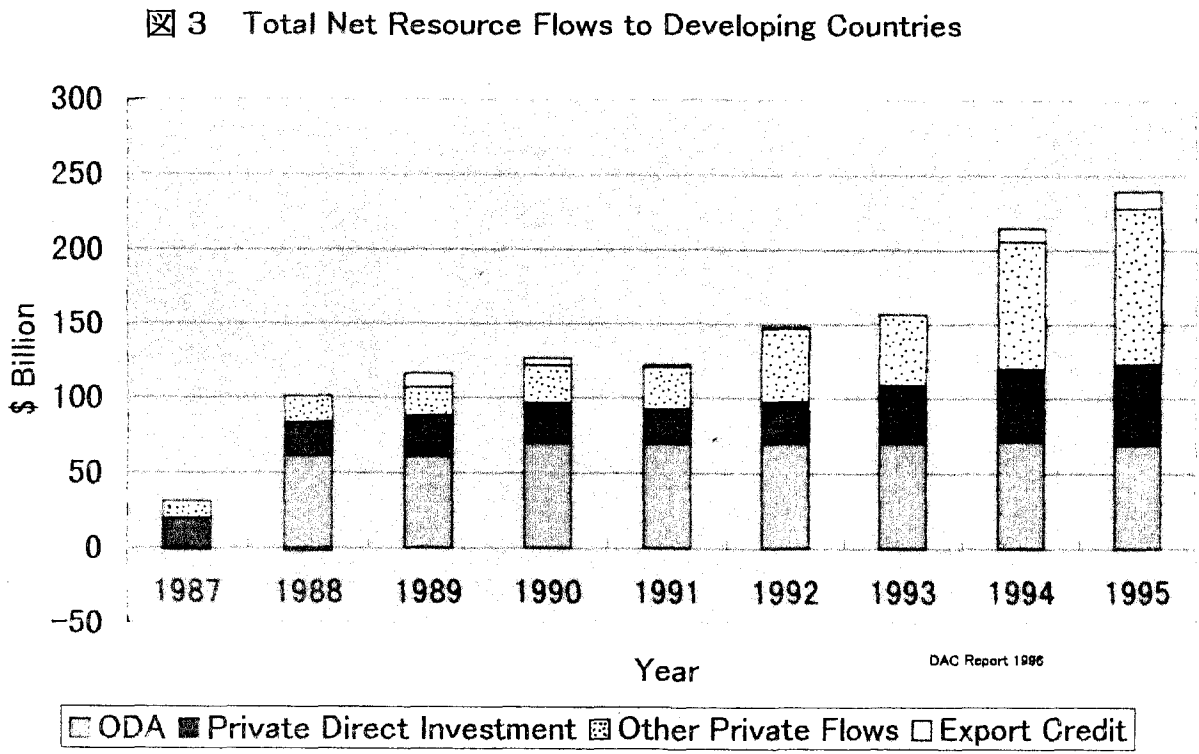


Source: HDI, UNDP, 1990.
 FN: WLDPOP87 [Data Tables 7-2]

境特別総会」における「アジェンダ21」の実施状況の包括的報告が期待されている。そして、12月には京都で「気候変動枠組み条約第3回締約国会議 COP III」が予定されている。以下では、リオ会議以降の国際的取り組みを GEF を中心として概観し、今後の課題について言及する。

2. 国際的行動の成果

1992年の地球サミット以降、先進諸国のODA総額は、先進諸国の財政事情の悪化と、いわゆる、「援助疲れ」のために、低減傾向である（図3参照）。先進国GDPに占めるODAの割合目標は、1970年の国連総会で採択され、地球サミットで再確認された0.7%である。しかしながら、この国際目標は依然として達成されておらず、現在では先進国（OECD21ヶ国）全体平均で約0.27%程度である。目標を達成している国は、デンマーク、オランダ、ノルウェー、スウェーデンである。日本では1995年度が先進国平均に等しい0.27%であった。この様な、資金的な困難の中で、途上国と国際機関は以下に述べるような行動をとっている。



途上国の取り組み：

多くの途上国では、国際援助機関の支援によって国家環境計画(National Environmental Plan)が策定された。計画の骨子を形成する環境関連法律・規制・政策・制度・組織・投資計画等が整備されるとともに、環境予算の増加傾向が見られる。一定の前進があったと言えよう。また、多くの途上国では、特定分野の環境対策や、民間への環境保全資金の提供などを目的とした環境ファンドが設立され、それぞれの国で固有の環境問題解決に活用されている。これまでの、途上国における環境保全に対する方策で、特徴的なことは、従来先進工業国でとられた規制の導入や厳しい監理制度の導入ではなく、市場メカニズムを有効に利用する価格（補助金）政策が主体であったことである。たとえば、環境に好ましくない影響を及ぼす補助金の撤廃・削減は非常に有効な政策手段であることが実証されている。これは、多くの途上国では、日本などが採用した高価な環境防止技術導入による環境負荷低減手法を、主に財政的な制約の為に採用できなかったため

である。今後とも、途上国では、とりわけ、経済成長の著しい途上国では、成長と環境保全が両立する適切な税制、持続可能な生産・消費に反する補助金の見直し、資源利用や汚染排出に対する賦課金などによる方策が、環境対策のための資金確保の手段として用いられるであろう。しかしながら、現在の途上国で一般的に見られる問題は、法律・規制・組織などは導入されたが、それらの監視・制御能力の欠如である。環境行政を担う人材の不足は深刻で、また、環境規制を監視すべき技術レベルは依然として低い状況である。途上国での限られた財政的・技術的・人的資源制約の中では、環境分野にこれらの資源を配分する事が極めて難しい。これが、環境 ODA が求められる基本的な理由である。

国際援助機関の具体的な取り組みとしては以下が特筆される

- (1) ODAのグリーン化： 世界銀行およびアジア開発銀行では1987年に環境を専門に扱う部局が設立された。しばらくの準備期間を経て、1992年の地球サミット以降、これらの国際開発金融機関や国連専門機関では、経済成長目的の開発プロジェクトから環境保全や社会開発プロジェクトへの支援へと急激なシフトが行われている。国際開発銀行の総融資額に占める環境がらみのプロジェクトへの融資は約10%近くに達している。また、成長と環境両立型プロジェクトは約30%である。ちなみに日本のODA総額に占める環境改善プロジェクトは約20%であるが、地球サミットで表明した環境分野へのODAは5年間で1兆4千億円（1992年から5年間に達し、目標の1兆円を大幅に上回った。世界銀行では、環境保全支援プロジェクトは合計153件、総額115億ドルに達しており、そのうち、72億ドルは1992年の地球サミット以降に承認されたプロジェクトである。環境担当スタッフも急増しており、現在300人近い。1996年には、これまで実施された環境アセスメントの結果についてのレビューがおこなわれ、今後、更に取り組みの改善が要求される課題として、住民参加と事業の執行監理の強化が指摘された。アジア開発銀行では、無償の技術協力資金を用いて、途上国への環境法規・制度・人材育成・環境評価手法のガイドラインづくりなどを支援している。また、インドシナ諸国に対する複数の途上国を対象にしたメコン川地域の環境問題解決に資する支援も行っている。国際開発金融機関では、プロジェクト融資に当たっては、借り入れ国に対して、環境評価を義務づけており、そのサマリーは理事会での当該プロジェクト案件審査の120日前に提出が必要となっている。
- (2) 計画実行プロセスの透明化： 環境プロジェクトの計画・執行・事後評価プロセスも大きな変化を示している。住民・NGOの計画・執行プロセスへの参加は必須となっており、情報の公開や執行プロセスの透明性を確保することが国際機関スタッフの行動規範となっている。また、住民やNGOによる執行主体（開発実施機関）に対する異議申し立て制度(Inspection Function)が、世界銀行やアジア開発銀行で整備されている。
- (3) 民間の役割の増大： 民間資金の途上国への移転額は1993年にODA額を超過し(図3参照)、1995年にはODAの2.3倍に達し、昨年は3倍以上になったと思われる。このような状況から見て、ISO(International Standardization Organization)の活動に見られるように、先進国の民間産業団体の環境保全への取り組みが注目されている。WTOの活性化に伴う経済のグローバル化から見て、途上国への民間投資の増加傾向は当分続くであろう。従って、ISOの活動は地球の環境問題解決にとって益々重要になると思われる。途上国の民間団体に対する環境ガイドラインの作成と遵守の為に支援が要求されるであろう。即ち、民間における先進国と途上国のパートナーシップの強化が大きな課題となると考えられる。これからは、効率のあまり良くない政府間協議に基づく取り決めや規制に頼るよりは、民間団体による自己規制と途上国支援が大きな潮流になる可能性があるといえる。日本では、環境基本法にうたわれているように、民間団体による地

球環境保全に関する国際協力が活発になっている。経団連の環境憲章や、1992年に設立された経団連自然保護基金の活動や環境事業団の地球環境基金などの例がある。

- (4) NGO との協調（債務環境スワップ）：債務環境スワップとは、途上国の債務を途上国政府との交渉に基づき、国際的な活動を行う民間 NGO が買い取り、債権をドナーが放棄する代わりに、当該政府の環境保全事業に対して、自国通貨建てで、その事業への支出を求めるものである。これにより、途上国政府は支払い外貨の調達をせずに、自国通貨で環境保全事業を実施できることになる。このアイデアは地球サミットでも革新的な資金調達手段として取り上げられた。南米途上国において、米国の NGO によってこの方式が実施されている。日本では、(社) 海外環境協力センターが情報ネットワークを整備している。

3. GEF(Global Environmental Facility)の目的・役割・課題

GEF は世界銀行、UNDP、UNEP の3者で地球環境保全と持続的経済成長を促進する途上国の活動に対して贈与または緩和された資金を融通することを目的として、1991年にパイロット・プログラムとして設立された。具体的には、4つの優先分野、即ち、気候変動、生物多様性、国際水域、オゾン層の各問題に資する活動を支援する。これらに加えて、砂漠化防止と森林保全への活動も上記4分野に関連する限りにおいて、GEF の支援分野に含まれる。1992年のリオでの地球サミットでは、先進国は新規・追加的資金として40—80億ドルを要請された。しかし、実際の拠出は、この5年間で約20億ドルであった。日本の拠出は米国に次いで第2位で4億1500万ドルである。GEF には現在156カ国（1997年3月現在）が参加しており、最高意志決定機関は加盟国を代表する32議席（途上国グループから18、先進国グループから14）で構成される代表理事会（カウンスル）である。

GEF の実績については、パイロット・プログラム期間（1991年—1994年）の間は、3つの機関（世銀、UNDP、UNEP）が異なった基準・会計システムを採用していたために、その意志決定と行動が非効率であったと批判された。これらの批判に応じて、GEF は1995年に **Operational Strategy** を採択し、案件審査の基準を整備するとともに、NGO との協調体制、事業成果の監視と評価を強化する試みが行われている。156カ国が参加している GEF の意志決定システム（投票権）で特徴的なことは、国連型（一国一票方式）とブレトン・ウッズ型（拠出金に応じた投票権）の折衷方式を採用したことである。これによって、実行力を伴い（先進国の資金力の裏付けのある）、かつ、途上国の意思を尊重する意思決定が行われる可能性を目指しているといえよう。

1994年までのパイロット・プログラム期間において、115プロジェクトに対し、7億3000万ドルが承認された。分野別では、生物多様性保全分野が45%、気候変動分野が35%、国際水域分野が16%、オゾン層分野が1%、その他が3%であった。実績を作りつつあるのが、気候変動分野とオゾン層対策分野である。とりわけ、オゾン層対策分野ではその発生源（フロン製造元）が特定されているために進捗が著しく、GEF が東欧・ロシア諸国に効率的に利用されている。

1995年改革後の実績の詳細は公表されていないが、パイロット・プログラムの延長戦にあると概ね考えて良いであろう。拠出された20億ドルが3年間（1995年—1998年）で消化できるか否かは改革された GEF システムの効率的運営にかかっていると言えよう。

GEF の課題としては、その資金援助が原則的には該当プロジェクトの地球的環境負荷低減に貢献する部分のコスト（地球的外部不経済）のみを対象にするために、その算定は技術的に困難を伴うものである。即ち、国境を越えた外部不経済の算定を金額ベースで行うことが必要で、途上国自身でこれらを含めたプロジェクト・プロポーザルを作成するのは困難で、このための、技術的支援を GEF 自身が行っている。また、事業完成後の監視の体制と技術的なガイダンスの課題も残されている。

GEF が適用される環境プロジェクトの計画・実行プロセスは、先に述べたように、地域住民や NGO 代

表を含めた広範なものである。具体的にこれらを実施する途上国の民意の形成と制度的な能力が途上国に具備されているかは疑問が残るところである。途上国政府は外部不経済を無視して、GEFに頼らず、自らの資金と意志で、地球環境に悪影響があっても、自国のみの利益に叶う限りにおいて、プロジェクトを実行する危険性があることを知っておくべきである。

GEF 自体の運営に関しては、先述した如く、その財源・政策・融資の決定は途上国と先進国両方の合意形成を基本としている。従って、これらの基本的な問題に対する両者の意見の相違（資金不足の先進国と、援助を受けたい途上国）は、GEF の効率的運営を妨げる危険性がある。

GEF は既存の支援システム、即ち、他の ODA（2 国間・多国籍援助）と協調できるシステムであるが、既存の ODA 支援に占める環境案件の増大を計る方が効率的ではないのかという疑問があることも事実である。

4. 課題と展望

環境分野における国際協力の戦略を考える上で、図 1 と図 2 で示した、環境課題の 3 極化を認識することは極めて重要である。即ち、（1）世界市場の開放化に取り残されている最貧国における貧困に起因する環境破壊の克服（貧困低減と環境の両立）、（2）世界市場への積極的参加によって高い経済成長を達成している国々で発生している急速な工業化・都市化に伴う環境悪化の克服（成長と環境の両立）、そして、（3）最大の地球汚染者である先進国に要求されている環境汚染レベルの低減が可能な新しい生産・消費システムの構築の課題である。

地球環境問題解決のためには、とりわけ、上記（1）と（2）の分野においては、国際機関の役割は甚大である。しかしながら、国連に見られる如く、国連システム自体が大きな改革を余儀なくされている。国際開発金融機関も例外ではなく、優先的課題の確定作業に基づいた新しい戦略を描きつつあり、それに基づいた効率的運営が求められている。今後とも、先進諸国からの ODA の増額は、財政事情と人口の高齢化に伴う社会保障費用の増大により、あまり期待できないであろう。国際援助機関への拠出金は先進国の ODA 予算に含まれていることから、国際機関の活動も難しいものにならざるを得ないであろう。先進国ドナーは国際開発金融機関への基金拠出に対して極めて慎重になりつつある。従来の総花的支援の形態はもはや通用しなくなりつつあり、これからは、焦点を絞り込んだ分野での、優先的課題への支援を関係諸機関と協調して、効率よく実施することが要求されるであろう。とりわけ、図 3 で見られる如く、民間資金の途上国への急速な増大に鑑み、民間部門と国際開発機関との協調は極めて重要な課題となる。

環境課題の 3 極化を念頭に置いた、環境政策と環境プロジェクトの形成・評価・実行監理・事後評価のシステム造りは、疑いもなく重点支援分野である。しかしながら、これらの分野に対する支援は、途上国の自助努力（オーナーシップ）を基本として、途上国自身が整合的なシステムを構築する努力を促す事が重要である。ODA は今後とも、貧困低減による環境保全と、環境と経済成長が両立する分野へ重点配分し、その進捗状況を厳格に監視し、効果の最大化を目指すべきであろう。途上国にあつては、自らの課題として、自らの努力の証として援助資源を有効に監視し、利用することである。

環境問題は複雑極まりない事象である。多種多様に絡み合っている課題である。従って、多くの関連分野の科学的知見が必要であり、いわゆる、ホリスティックなアプローチと執行が要請される課題である。過去の人類の歴史において、地球的規模で、世界の国家がこの様な共通の課題に挑戦したことはなかった。失敗の許されない国際協力の試練と見るべきであろう。資金メカニズムに関しては、先進国の責任は重い。地球環境教育の促進・啓蒙に伴って、地球規模での革新的な制度と資金調達メカニズムが要請されるであろう。今や、ODA 最大国となった日本が、国際協力を通じて指導的役割を果たす期待は大きい。