発展途上国における開発援助と環境問題

吉 川 淳*

1. 累積債務問題との対比

発展途上国における最近の開発に関する問題で最も世間の注目を集めているのは、いわゆる累積債務の問題である。メキシコの金融危機が叫ばれたのは記憶に新しいし、最近ではブラジルの泥沼的な状況が懸念されている。国際的な金の貸し手は、今や「カントリー・リスク」論を真剣に研究している。こうした慢性的な国際収支赤字の状態は、ある意味で正に進行している開発のパターンを、端的に表わしている。そして、その解決を来るべきより発展した成長段階にゆだねているという意味で、先送りしていると評してよいだろう。ところで、途上国で一般に進行している環境の悪化も、累積債務の増大に似通った側面がある。それは、文字通り累積していくものであり、現存する環境資源（ストック）の喰いつぶしであり、その全体像は開発のパターンを反映しているし、このままではその解決は先送りされることになりそうである。

しかし、環境悪化の累積債務との類似はこの辺りまでであって、両者はいくつかの点で相異がある。

第一には、多くの開発理論では、発展途上にある国々が開発の一定の段階では構造的に収支赤字を続けることは避けられないことであり、むしろ当然のこととして認めていることである。つまり、外国からの借金を重ねることなくしては、旺盛な成長はあり得ないということである。そして、やがて成熟経済に達すれば、国際収支も次第に黒字に転じ、累積債務も減っていくと期待されている。ところが、環境については、その悪化の進行は多くの場合、不可逆的であって、将来さらに開発段階が高まったとしても、問題の解決には手遅れということになりやすい。しかし、そうした認識が開発政策の担当者、あるいは開発援助を進める側で

どの程度まで深まっているといえるのだろうか。「カントリー・リスク」論はあっても、「エンバイロメント・カントリー・リスク」論はそれ程浸透していないのが現状であろう。それでは、こうした認識の状況に対し、我々は何を具体的にやればよいか。

第二には、途上国の累積債務の問題が世界的に真剣に検討されていることについては、現在の国際金融の動態のなかに途上国の金融ががっちり組込まれているという事情がある。これを途上国の外部の世界からみると、極端に言えば、途上国の債務のありようが国際金融全体に影響を及ぼすといったところまで、現代の金融構造は相互依存（あるいは運命共同体的認識）を深めているとも言えよう。これに対して、環境における相互依存はどうか。ここでは、事実のレベルと一般的な認識のレベルに分けてみたい。事実のレベルでは、途上国の環境が、経済や金融の分野程には、その他の世界と相互依存の関係にはないことを認めざるを得ないだろう。しかし、我々の知識が増すにつれて、途上国の環境が地球の環境の不可分の一部を占め、その悪化は直ちに地球環境の悪化につながるということが判ってきている（たとえば、熱帯林と気候変動の関係）。また、途上国環境と先進経済との相互依存が深まりつつあることについても今やいくつも事例があらわれている（たとえば、土壌資源や動植物種）。それでは、認識のレベルではどうか。そこでは、悲しい程に事実のレベルに対して遅れている。先進国の環境協力は一般に非常に素朴な形で、それは途上国自身のため、と思われている。それはそれで立派な動機であるが、環境協力は先進国自身の繁栄や運命とつながっている、という認識がなければ、協力の大きな飛躍は期待できないだろう。そのためには、相互依存（環境における運命共同体）の認識をさらに深める必要がある。では、我々は具体的に何をやれるのか。

第三の相異点は、途上国が持っている、あるいは金

* 環境庁長官官房国際課長

Atsushi YOSHIKAWA

融自体が持っている問題の重要性に関する判断についてである。債務というものは、どのような経済主体にとっても、扱いを誤ると文字通り死活に係わるものとなる。したがって、途上国は他方で債権国の寛大と援助に期待しつつも、細心の注意をこれに払いつつ、政策運営を進めねばならない。それに比べると、進行しつつある環境悪化への対応といえども、政策上の優先順位から言えば、その下位に位置せざるを得ない。これは、ある意味では、「事実の問題として」深刻な債務問題をかかえていないような開発段階においても避けられない選択となっている。つまり、一言でいえば、所得水準が低い段階では人々の選択は「環境サービス」よりも「経済財や経済サービス」により多く向けられざるを得ないという経験則がある。わが国にしても、環境一とりわけ人の生命や健康に係わるサービスの保全を他のすべての政策目標に優るものとして位置づけてから、まだ十年余りしか経っていない。それでは、「事実の問題として」はその通りだが、こうした途上国の優先順位を変えさせる方法はないのだろうか。それも、先進国あるいは援助国の押しつけにならないやり方によって。

第四に、途上国の累積債務の問題はいうまでもなく「量」の問題である。債務の絶対的な大きさ、あるいはその相対的な比率（たとえば経済規模や輸出額との対比）が問題になる。しかし、環境の悪化はそうした「量」だけでは判断できない面がある。「カントリー・リスク」にみられるように、途上国を何らかの基準で、リスクの高さによって順位づけをして、重点的対処ができるのが累積債務の問題である。ところが、途上国の環境を「エンバイロメント・カントリー・リスク」によって位置づけることはほとんど不可能である。つまり、途上国に対して環境協力の面で重点的に対処するための基準は何もないと言えるだろう。しかし、現実には、100を越える数の国々に偏りのない協力を行えるはずはないし、何らかの重点国がでてこよう。それをどのように選んでいくのか。

第五に、累積債務解消の基本は、借りた金をできる限り国内の生産的投資に振り向けて、生産性を高め、輸出を増やすとともに輸入依存を減らすことにある。これに対して、環境悪化をくいとめる基本は、「生産」のための政策にすぐには生産性の向上とつながらない環境面への配慮を盛り込んでいくことにある。したがって、ここへ来て、累積債務と環境悪化という二つの問題はむづかしい「妥協」、あるいは「調和」、「接

点」を積極的につくり出していくことが求められる。しかし、これは言うは易いが、現実の開発政策の実施の段階では実行には多くの困難が伴うものである。また、問題の様相も国によって一様ではない。したがって、以下では、残念ながら、詳論の余地がない問題として、本「特集」の別稿で、何人かの方が具体的に扱われることを期待することにしよう。

2. 問題の認識

途上国の環境の悪化が累積的に進行している状況は、情報として非常に断片的にしか伝わっていない。もちろん、国連環境計画（UNEP）におけるGEMS（地球環境のモニタリングの制度）を中心とした活動、アジア太平洋経済委員会（ESCAP）の環境報告、多くのニュース・ソースからの新聞・TV情報など活用できる資料がない訳ではない。しかし、開発援助（特定の国への）を進める立場からみると、一国単位での環境状況の総括的な資料が余りにも乏しいのが実情である。その理由を探っていくと多くの問題にぶつかる。環境行政組織の未整備、資金・人材の不足、報告書作りのノウハウの欠如…。その理由が何であれ、定期的・体系的に整備された「環境統計」あるいは「環境白書」がないことは、説得的な形でその国の環境悪化の全体像を内外に訴えることを非常にむづかしくしているように思われる。その反面で断片的には、ある国のある問題についてデータや質的な情報が拡大された形で伝わってくるため、「データや情報のあるところ問題あり」となってしまう、その問題だけが突出することになりやすい。それが望ましいことも場合によってはあろうが（たとえば、熱帯林）、わが国の環境協力がその国の環境にとって常に最も重要な問題に向けられているという保証はないのである。

このため、具体的にすべきことは、国連の統計基準にもとづきながら、各国ベースのデータ整備を急ぐことであろう。国連組織（UNEPやESCAP）の役割は大きい、わが国としても、ESCAPの環境委員会などを通じて、長期計画によってアジア各国の環境データの整備を進めるための構想の検討を求めていることが必要だろう。また、各国にあっては、毎年は無理としても、定期的に自前の「環境報告書」を作成することが望まれる。そのためになし得る協力があればもちろん積極的に応じるべきである。

環境の累積的な悪化を示す別の方法は、何らかの「環境ストック勘定」によって、長期の「環境展望」

を作成することである。それは、「環境報告書」よりはるかに困難な仕事である。しかし、累積債務の増加と同じように、あるいはそれよりも回復不可能な形でストックとしての環境資源が減っていくとすれば、その阻止という課題を背負う次の世代のためにも、「展望」を示しておかねばならないだろう。

以上の準備を前提として、開発援助国と被援助国とが定期的に会合して、環境状況のレビューをおこなうことが期待される。そのレビューを通じて、援助活動全体の環境上の意味や「エンバイロメント・リスク」論についても検討が加えられることとなろう。こうしたことは経済の領域ではすでに広くなされていることであるが、環境でも「創意工夫」を盛りながら、特に関係の深い途上国との間で試みることが期待される。

(注) 環境庁ではESCAPに協力して、本年6月に「アジア太平洋環境専門家会議」を東京で開催する予定である。会議の狙いの一つに、アジア太平洋地域の国々の環境法制、機構等についての情報を整備し、また今後の情報収集のあり方を提案することが考えられている。また、ESCAPでは、82年に作成された環境報告書に続く新しい報告書を作成する作業を行っており、完成すれば85年に発表されることになるだろう。

3. 援助の理念

開発援助の理念についてはこれまでに様々な議論がなされている。最近では、援助が特に「政府活動」としてなされる割合が高いことから、先般の臨時行政調査会でもそのあり方について掘り下げた検討がおこなわれた。そうしたなかで、非常にはっきり浮んできている認識は、開発援助は道義的、倫理的あるいは理想的な動機によるよりも、現実的、合理的な基盤の下で進める方が持続性があり、国民の支持も得やすい、ということであろうと思われる。

これを環境協力の場でうけとめるならば、まず、我々の側において、途上国の環境の保全の意味について、十分に考えぬかれた見解を確立することであろう。具体的な課題としては、途上国の環境は先進国のそれと密接不十分であること、また、先進国の繁栄とも関連しているものであること、を多面的に解きあかした分析によって、十分に補強されていなければならない。たとえば、熱帯林の状況とわが国林業の関係、途上国の農薬使用の状況と農産物輸入の関係などは非常に判りやすい事例であろう。しかし、遠いトルコやメキシコでの大気汚染のような公害の深刻化がどのようにわ

が国の環境や社会と関連しているのかとなると、それ程簡単に解答の出せる問題ではない。他の開発援助の活動と同様に、環境改善を通じてその国の全般的な福祉の向上に貢献することは、その国におけるわが国のイメージ・アップにつながる、というのは、外交活動としてみるならば、それはそれで納得できる回答であろう。ただ、よく言われる「環境や生態系には国境がない」ことからすれば、国と国との間の外交的活動という枠から脱して、地域間協力を意義を求めることも考えられてよいだろう。わが国では、海洋、鳥獣保護にその可能性があり、現にその面での話し合いも重ねられている。さらにまた、なお、十分に掘り下げた検討はなされていないが、途上国における生態系の保護が、安全保障とかかわっているとの考え方が強調されることがある。現代国家の「安全」は「総合安全保障」の考え方にあらわれているように多面的ならざるを得ないなかで、今後検討する必要がある問題だと思われる。こうしたアプローチをみていくと、環境問題を広い視野のなかでとらえようとする努力がうかがわれるが、「理念」というものはそれなくしては豊かにならないものであるらしい。

4. 環境の重視

途上国の内政のなかで環境に重点をおくことを外から直接働きかける方法はほとんどない。そのなかで、間接的にはあるが、考えられることとしては第一には、開発援助について環境アセスメントを実施すること、第二には、援助のメニューのなかでできるだけ環境関連のものを増やすこと、第三には、国際機関を通じた協力を推進すること（次節で述べる）がある。

環境アセスメントを開発援助に適用することについては、OECD（経済協力開発機構）において検討がはじまっている。ある調査（注1）によると、先進6カ国のなかで、環境影響の観点から開発プロジェクトを統一的方法で選別し、必要に応じて環境影響調査を実施するための手続を備えている援助機関は一つ（米国の国際開発庁）しかない。途上国では、先進国におけるような複雑な手順や方法は必要でないのだから、何らかの実際的なガイドラインによって、多くの機関でアセスメントがなされることが望まれる。わが国の場合は一般的なガイドラインはないが、円借款に関するプロジェクトの開発調査において環境に十分配慮すべしとのガイダンスがコンサルタントに与えられている。（注2）コンサルタントの活動をフォロー

するとともに、OECDのプロジェクトに協力しながら、今後アセスメントの手続きを整備していくことが必要だろう。もちろんアセスができて、それは開発調査に関することであるから、円借款を申し入れた途上国の側で調査結果を受け入れることが必要である。現実には、とりわけ工業化と関連したプロジェクトについて、金のかかる公害防除設備はなるべく節約して円借の負担を減らそうというのが、一般にみられる途上国の姿勢である。したがって、差当りは負担の少ないケースでの確実な実施が目標であろう。

第二の、環境関連のメニューを協力活動の中で増やすことについては、わが国の関係者の側で努力すべき余地は大きい。たとえば、国際協力事業団による集団研修コースは、公害関係で現在4本（環境行政、水質汚濁防止、下水道技術、廃棄物処理）があるが、コース総数が200近いことからすればいかにも少ないし、各国で問題になっている大気汚染の防止に関する研修コースがまだ陽の目をみていない。専門家派遣になると、途上国の要請の優先順位の問題もあるのだろうが、環境法制と鉱山公害防止の2名にすぎない。この点では、国内で適格者をプールして、過去の当人の業績・経験について資料を付して、途上国に提示することも考えられよう。そしてより肝心なことは、特にその国にとって初めてのケースにおいて、途上国の側で満足するような実績を是非とも残すことである。技術協力の範囲が広がって、昨今はそれぞれの分野で協力の効果というものが比較され、選別もうけるようになってきている。公平で客観的な評価はむづかしいとしても、途上国が喜んでくれることが差当たりの尺度となろう。

（注1）ロンドンに本拠をもつ「環境と開発に関する国際研究所」（略称IIED）が80年に発表した「環境と二国間開発援助」（邦訳：環境庁官房国際課）。カナダ、西独、オランダ、スウェーデン、イギリス、アメリカの開発援助機関による環境政策と環境計画およびその実践活動について調査したもので、その結論は次の7項目である。

①援助計画全体の中で、環境と資源に関する目標と対策をもっと明確に位置づけること。

②途上国が環境問題に取り組む能力の向上への援助を最優先すべきこと。

③途上国で急激に高まりつつあるニーズに応じた高水準の環境保全計画を援助すること。

④環境と密接に関連した開発部門のプロジェクトを環境面から再検討すること。

⑤開発が環境に与える影響をチェックする制度が必要であること。

⑥環境の観点から開発プロジェクトを系統的に選別し、必要に応じ環境調査を実施する手続きが必要であること。

⑦援助国による天然資源利用に関する多国間の協力体制をつくること。

（注2）わが国の経済協力政策の企画・実施の責任者の一人である外務省の松浦参事官による「わが国の経済協力と環境保護」（「経済と外交」83年、No.729所収）による。当事者としての経験から、途上国は一般論としては大いに環境を保護すると言いつつも、個別問題になって環境保護のために特別な投資が必要になると、当面は開発優先となって慎重な態度になってしまう、との感想を述べておられる。

5. 援 助 の 対 象

わが国の開発援助がアジア中心であることは周知の事実である。そしてまた、国際協力事業団のプロジェクトのうちで、環境関連のものをみても、アジア地域向けが圧倒的に多い。こうした重点主義は、アジアにおける環境の状況を考えると十分に理解できることである。しかし、世界全体からみると、その他の途上国地域（特にアフリカ）の問題もアジアに劣らず深刻である。外交的な関係からいえば、アジア中心を続けることはそれなりの意味があるが、環境全体の立場からはわが国もアフリカへの協力にもっと本腰を入れてもよさそうに思える。しかし、後にみるように、これはそれ程簡単な問題ではない。

むづかしいのは、環境の観点から、どの国に重点的に協力すべきかという具体的な対象国の選択の問題である。何らかの客観的な基準がない以上、考慮すべきことは次の3点であろうか。

第一には、経済の発展段階である。ニュージャパンとかNICSと呼ばれるいわゆる新興工業国（韓国、シンガポール、メキシコ、ブラジル等、OECDの定義による11カ国）、中所得国について、公害への取組みを中心とした協力、それも、技術面の協力を中心に推進すべきであろう。また、これらの国の中では、そうした協力によるいわゆる技術移転の条件が整っている国が重点になろう。

第二には、資源の賦存状態である。途上世界の多くの国で、環境の保護は資源の保全と関連している。わが国の事情から考えれば、資源への目配りを忘れるこ

とはできないが、そのことはまた資源保有国の持続的な開発にもつながるのである。ここで資源といっても多種多様であるが、主として「再生産可能な」天然資源ということになるろう。森林、土壌、海洋資源、動植物種の保全を考えた開発政策、計画の実施が多くの国で求められているが、現実はあるべき姿とは程遠いようである。

第三には、第一とも関連するが、自助努力の体制である。環境協力は各国において「環境優先」の考え方が確立していないところへ実施するというのが大半のケースであって、その状況での協力の成功は相手国に環境分野での自助努力の姿勢ができていのかどうかに大きく依存する。協力の対象が開発と深くかかわっていればいる程、この点は重要になってくる。したがって、Self-helpの気持のない国については、十分に慎重でなければならないであろう。成功しないことがはじめから判っているようなものだからである。

それでは、以上のような点で問題のある国（おそらく大半の後発途上国、地域では特にアフリカ）については、環境協力は手をこまねているだけでよいのか、という疑問があろう。誤解を承知でいえば、そうした国については、環境協力は時期尚早といってよく、むしろ適切ないわゆるBHN（Basic Human Needs）にかかわる援助を重点にすべきである。もっとも、BHNといっても、それには保健のように環境に関連したものがふくまれるが。

最近、UNEPでは、とりわけ自助努力に限界のあるような国について、専門家を派遣して、環境協力になじむようなプロジェクトを企画・設計してやり、援助国にそれを売込むという仕事をはじめている。これは、潜在的に環境面で深刻な問題をかかえていながら、思い切った政策の修正、転換をなし得ないで、自助努力の足りなさを嘆いている国にとって、特に有意義なように思われる。そうした国では、環境重視の姿勢を示すことについて、特定の援助国より国連機関に助力を求める方が抵抗が少ないと思われるからである。UNEPはこうした仕事をまだ実験的にはじめたばかりであり、それを支援する国も極く少数（スウェーデン、オランダ、西独、アルゼンチン）にとどまっているが、ぜひ成功してほしい新しい試みである。なお、日本政府内では、この試みはUNEPが別の新しい援助機関となっていく可能性をふくむため、国連内における現状でもすでに十分複雑な援助体制を、さらに複雑なものにしかねないという警戒がある。やや、先走りにな

ざる心配とも思われるが、当面は実験段階における成果をみきわめることになるだろう。

さらに、近い将来には途上国による途上国への環境協力がクローズアップされる可能性もある。その場合は、先進国はそのための資金を工面するだけにとどまるだろう。「金を出して口を出さない」そうした方式に果して先進国が乗ってくるかどうか問題はがあるが、環境の分野では十分発展性をもつやり方のように思われる。自助努力の延長された姿であるからだ。

結 論

いくつかの観点からみると、わが国の発展途上国への環境協力の政策—そういう名前のものがあるとして—はまだ模索の段階にあるといえる。累積債務問題への取組みのように、一国の総理大臣までが真剣に対応を考えるとといった状況とは程遠いものがある。政府レベルでまとまった文書一つないし、「経済協力白書」でもまともには扱っていない。身近かな「環境白書」で、やっと近年言及されはじめた位のものである。

しかし、「エンバイロメント・リスク」はしのび寄るところにその顕著な性質がある。そして、気が付いた頃には手遅れである。それを途上国が高価な授業料を払って身をもって知るというのでは、わが国の過去の経験が全く生かれないことになる。環境関係者が途上国に協力をしたいという心情を持つ共通の原点は、案外そのようなところにあるのかもしれない。つまり、高度成長で「ニュージャパン」になるのは結構だが、公害の面では「ニュージャパン」になってくれるな、という願いである。

現代の行政は、国内的も国際的にも複雑化して、そうした素朴な原点主義では動かなくなっている。多くの、異なった層に呼びかけて、理解と協力を得るために、理論武装し、現実の分析をおこない、利害得失を明確にし、政策の理念を説かねばならない。政府の活動に対する眼が特に厳しくなっているなかで、既存の政策さえ見直しが迫られている。そのなかで、新しく拡充を目指す政策は、とりわけ厳しい批判的な検討にさられる。外に向って大きく開かれた環境政策の一環としての途上国協力は今後もそうした試練をうけるなかで、たくましい、すぐれた政策体系を形成していくことが期待される。本稿はそのためのささやかな試みの—そのまた覚え書—の一部といったものである。