

# 環境援助の戦略的な活用の探求

——『環境援助論』の刊行に寄せて

森 晶 寿

## ■「開発援助と環境」に関する議論と研究の二つの潮流

「開発援助と環境」が議論されるようになったのは、一九八〇年代に開発援助で支援したプロジェクトやプログラムが途上国の自然環境や社会環境を破壊し、途上国政府の人権を無視した行為を助長しているとの批判が提起されたことが契機であった。そこで、自然環境や社会環境への悪影響を防止する手段として、援助供与国や世界銀行などの多国間開発機関は環境アセスメント手続きや査閲パネルを明示的に組み込んできた。そこで、これらの手段

がどれだけ実質的な効果をもたらしたかが検討されてきた。

また同時期に、途上国や体制移行国での環境汚染の深刻化が、越境汚染や地球環境問題を通じて援助供与国にも少なからぬ悪影響を及ぼすことが明らかになった。そこで援助供与国は、途上国の環境悪化の防止と環境改善は、途上国だけでなく自国の国民にも便益をもたらすことを認識するようになった。しかも日本では、環境政策の「冬の時代」を迎えて、日本の経験を踏まえた「環境対策を怠ったまま経済発展を進めることに伴う危険」を途上国に伝えるべきとの主張がなされるようになった。

た。こうした認識の変化と、一九九二年の国連環境開発会議での先進国の資金援助の表明を受けて、環境保全を目的とした援助、即ち環境援助が実施されるようになった。そして現在開発援助に占める環境援助の割合は、援助供与国平均では一五％程度であるものの、日本は五〇％を恒常的に超えている。つまり、日本の開発援助は環境援助抜きには語れないものとなった。

そこで、環境援助がどの程度環境改善に寄与してきたかが議論の対象になってきた。まず着手されたのが、個別の環境援助プロジェクトやプログラムの事後評価であった。当初は援助実

施機関が自身あるいは第三者評価として行うものを中心であったが、次第に研究者が行うものも増え、その結果が公表され、共有されるようになってきた。この過程で評価方法も次第に洗練され、独立に行われた評価結果が比較・検証可能な形で提示されるようになってきた。またプロジェクトの企画段階でロジカルフレームワークの構築が義務づけられるなど、目的と手段と活動の間の論理的整合性が求められるようになってきた。

しかし、援助供与国や多国間開発機関は、環境援助を受取国の持続可能な発展を実現する手段として供与してい

る以上、プロジェクトやプログラムレベルだけでなく、環境援助全体としても上位目標である持続可能な発展を実現する論理を持っていかざるべきである。また、援助供与国や多国間開発機関が持っている持続可能な発展を実現する論理も、その論理を環境援助を通じて途上国と共有するための方法論や戦略も、国内の政治的・経済的文脈の相違に伴って異なるはずである。

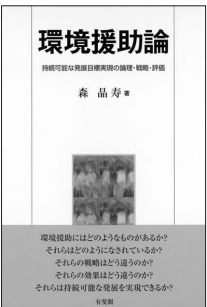
ところが、個別のプロジェクトやプログラムの評価を超えて環境援助の持つ論理や戦略を体系的に評価した研究は、日本国内でも国際的にも少なかつた。中でも援助供与国や多国間開発機関の間の比較分析を行った研究は皆無に等しかった。

二〇〇九年九月に有斐閣より上梓した『環境援助論——持続可能な発展目標実現の論理・戦略・評価』は、援助供与国や多国間開発機関の間の比較分析を行うことで、(1)持続可能な発展という上位目標を実現の論理の相違と、(2)

その論理を受取国と共有する戦略の相違を明らかにし、また東アジアでの現地調査を通じて、(3)この論理と戦略の相違が環境援助プログラムやプロジェクトの環境改善や持続可能な発展の促進に及ぼしたインパクトの相違を明らかにすることで、従来の環境援助研究の進展を試みたものである。

## ■本書の執筆の経緯

本書を構想する直接的な契機となったのは、国際協力銀行(当時)が一九九三年から一〇年間支援を行ったタイ「環境保全基金事業」の事後評価を、筆者が外部評価者として実施したことであった。この事業は、一九九二年にタイ政府が科学技術環境省の環境政策立案局に設置した環境保全基金に対して資金支援を行い、そこから国家環境委員会の審査を経て地方公共団体や民間企業、非政府組織に低利融資や無償資金を提供するものであった。そして日本の環境対策における財政投融资や



森 晶寿 [著]  
『環境援助論——持続可能な発展  
目標実現の論理・戦略・評価』  
A5判、338頁、5040円(税込)

地方自治体への特定補助金に相当する機能を果たすことが期待されていた。

ところが評価の結果、この事業を、D評価、すなわち「不満足」と格付けすることになった。D評価をもたらすことになった大きな要因は、本書第6章で取り上げたサムトプラカーン汚水処理事業が、環境保全基金から資金支援を受けながら、未完成のまま資金弁済が行われたことであった。サムトプラカーン汚水処理事業への資金支援は、環境保全基金による資金支援で建設される環境インフラ設備の事業費の九五%、計画された汚水処理容量の九%を占めていた。このため、サムトプラカーン汚水処理事業の未完成は、プログラム全体の有効性を大幅に低下させた。

しかしサムトプラカーン汚水処理事業に対して資金支援を行わざるを得なくなったのは、円借款契約時に資金支援を想定していた汚水処理事業がタイの公共事業局の予算で建設されたこと

にあった。このために、環境保全基金からの低利融資を用いて実施する環境保全事業がなくなってしまう、資金の有効活用のために環境保全事業を新たに「発掘」することが必要となった。このときに提案されたのが、タイ汚染管理局が主導していたサムトプラカーン汚水処理事業であった。

このためD評価は、一義的には、環境保全事業の形成や環境保全のための権限や資源の配分などのタイ側の環境問題対処能力の不十分さが要因と評価することができる。しかしより根本的な原因は、プログラムの前提となっている「環境保全基金を通じた地方自治体や民間部門の環境対策への融資が環境改善を促す」という日本の経験に基づいて構築した論理と制度が、タイの当時の制度的・政治的文脈の下では機能しなかったことにあったのではないかと考えるようになった。

この評価業務を経て、環境援助を一つの「論」として展開するには、二つ

程度整合的なのかを明らかにした上で、支援が妥当であったかどうかを検討する必要がある。このためには、日本の環境政策だけでなく、環境工学や開発経済学や開発政治に関する知見の蓄積も不可欠となる。

他の一つは、環境援助の効果分析においてである。援助供与国や多国間開発機関は、それぞれ過去の国内外の経験から独自の環境援助の論理を構築し、その論理を受取国と共有する戦略を立ててきた。日本は環境問題対処能力の強化を重視し、日本の公害対策経験の中で蓄積された政策・制度の内、受取国政府にとって受入の政治的・制度的費用の低い分野に主に支援を行ってきた。他方で、ドイツ・デンマークは、技術革新による超近代化の進展と、環境保護が経済的な価値として考慮されるようになる状況の創出が環境破壊の克服には必要との論理に基づいて環境援助を展開してきた。では、こうした環境援助の論理と論理の共有戦

略の相違は、日本の環境援助プロジェクトが直面した低評価を回避することができたのか。これを明らかにするには、日本・欧州・米国の環境政策と環境政治に関する知見の蓄積が必要となった。

### ■今後の課題

このように本書は、多数の学問分野の知見を修得し統合化することで初めて執筆可能になった。多分野の知見の修得に関しては、筆者が地球環境学堂という学際的な研究・教育を推進する組織に属していること、そして文部科学省特定領域研究『持続可能な発展の重層的環境ガバナンス』（研究領域代表・植田和弘京都大学教授）などを通じて多分野の研究者と研究交流させて頂いたことが、大きな力となってきたことを感じざるを得ない。

その一方で、いくつかの重要な課題も残されている。第一に、本書は、日本の環境援助の特徴とされるプログラ

の面において複眼的視点が必要と感じるようになった。一つは、ある特定の環境政策や制度が効果的に機能する文脈の分析においてである。日本の公害対策経験の研究は、公害対策に従事した多様な個人や組織の中に体化された経験を学術的な用語を用いてより客観的な文書にすることから始める必要があった。このため、ともすれば日本の制度的・政治的・経済的・社会的文脈を所与のものとして検討される傾向にあった。しかし日本の経験を踏まえて構築した論理に基づいて環境援助を実施するのであれば、日本での成功をもたらした制度的・政治的・経済的・社会的文脈を明示化し、受取国での文脈を明らかにした上で日本の文脈との整合性を検討する必要がある。先述の環境保全基金事業への支援を例に挙げれば、日本で財政投融資を通じた流域下水道整備が工業廃水及び生活排水対策に効果的に機能してきた文脈要件とは何か、それが当時のタイの文脈とどの

ムやプロジェクトに焦点を当てたため、事例分析は工業汚染対策への援助が中心となり、生物多様性や流域保護などの自然環境保全や、環境民主主義の発展への支援は必ずしも明示的に取り上げて検討しているわけではない。第二に、本書は援助する側の論理の分析に焦点を当てたため、途上国も参加して構築する多国間枠組みや地球環境ガバナンスとその下で行う民間資金を含めた総合的な支援については、十分には検討できていない。

気候変動や生物多様性などの分野でどのような地球環境ガバナンスを構築するかが決定的な意味を持つようになる将来において、環境援助をより戦略的に活用するにはどうすればよいのかを明らかにすることは、大変重要なものとなるであろう。この意味で、環境援助論にも新たな展開が求められている。

(もり・あきひさ)

＝京都大学地球環境学堂准教授