

SRID NEWSLETTER

No. 378 MAY、JUNE 2007 国際開発研究者協会 創設者大来佐武郎
〒102 -0074 東京都千代田区九段南 1-6-17 千代田会館 5 階 FASID 内
URL: <http://www.srid.jp>

アジアの貧困削減・アジア開発銀行（ADB）の戦略 政岡 豊
JICA の自然環境保全分野の協力と CDM への取り組み
JICA 地球環境部第一グループ 森林・自然環境保全第二チーム 松久 逸平

お知らせ

1. 退会会員 安井 敏之氏
2. 幹事会 6月22日(金) 午後6時30分～8時30分 場所 JBIC
3. 懇談会 ○日時：6月15日(金) 18:30-20:30頃
○講師：菅原 秀氏（ジャーナリスト、特活ADP委員会事務局長）
○テーマ：信頼を創る対話のカード、ドイツと南北朝鮮
菅原さんは、3月と5月に南北朝鮮の境界線や、ドイツを訪問し、南北朝鮮関係やドイツの戦後処理・近隣諸国との和解方法などを視察してこられました。その結果をお話しいただき、途上国や日本にとっての含意などにつきブレインストーミングする予定です。

アジアの貧困削減・アジア開発銀行（ADB）の戦略

政岡 豊

背景

貧困は人間の容認しがたい状況ですが不変のものではなく、公共政策と行動によって削減、究極的には撲滅できます。そうしなければなりません。これこそ開発の目指すべきことです。ADBは1999年11月、貧困削減戦略（Poverty Reduction Strategy-PRS）を最重要目標とし、理事会の承認を経て実行に移しました。これに伴い既存のADBの主要政策の見直し、新しい業務運営プロセスの決定、組織改正が行われました。

その後 2001 年、開発援助の方策（Architecture）が導入されました。国際社会は、地球規模の貧困削減の進展をモニターするため、Millennium Development Goals（MDGs）を提案、8 項目のベンチマークを設けることで合意しました。この方策は、途上国との開発パートナーシップ、協調、結果重視、能力開発、を従前より強化するという前提に立っています。

アジア・太平洋地域の現状

ADB が担当するこの地域では、所得貧困は大幅に改善したといえます。貧困層は、1990 年の 32%から 2000 年には 22%に減少しています。貧困者（注）の絶対数で見ると、1990 年の 9 億人から 2000 年までに 1 億 8000 万人減少し 7 億 2000 万人になりました。この結果は、主にインドと中国によるところが大きいのです。MDGs 達成に向けてアジア・太平洋地域は幾多の克服すべき課題を抱えています。治安の欠如、紛争、自然災害に対して影響を受けやすい人々を減らさなければなりません。地域の経済統合により外部からの衝撃に耐える力をつける必要があります。それに政府の組織能力と国際連携を強化し、政治的安定を維持しなければなりません。

戦略

1999 年まで国際社会は、(1) 貧困削減、(2) 経済成長、(3) 人的資源の開発、(4) 環境管理、(5) 女性の地位の向上を開発目標として並列的かつ同等の重要度をもってかかっていた。これ等のことに取り組む過程で経験したことは、開発努力が多数の貧困者を素通りしていたという認識でした。

これが大きな反省点となり、1999 年をもって貧困削減を 5 つの目標の一つとして位置付けるのではなく、最高位の目標（Overarching Goal）とすることに方向転換しました。国際社会は、従来重視してきた貧困の基本的尺度としての所得レベル（GDP、一人当たりの所得）では貧困を把握できないとの結論に至りました。即ち貧困の要因は、従来の定義を遙かに超えることであり、「貧困とはすべての人が、当然与えられるべき基本的資産と機会を剥奪されている状態」と再定義されました。発展途上国のすべての人が、基礎教育と初期的保健サービス（Primary Health Services）を受けられる道を与えられるべきです。これらのことが充足されないと、貧困者の持つ無力感、放置されている、見放されているという絶望感、という内面的な問題に繋がることになります。

注：国際社会で合意されている貧困ラインとは 1 日一人当たり 1 ドルの所得（1985 年の購買力平価）ですが、この基準は途上国独自で採用している貧困ラインとは異なります。

貧困削減の枠組み

貧困は多様で一般化できません。原因と犠牲者も多様です。先ほど触れた基本的財産を取得出来ない理由として：

- (1) 辺鄙な、資源に乏しい地域に暮らしている、
- (2) 年齢、健康状態、生活環境、または職業が原因で弱い立場にいる、
- (3) 少数民族または社会的に劣等とみなされるコミュニティに属している、
- (4) 単に女性であるまたは障害者である、
- (5) はびこる既得権益や硬直化した権力構造、
- (6) 問題を解決しようという政治的意志の不在、統治能力の欠如、不適切な公共政策やプログラム。

貧困の解決策を見出す責任は当事国にあり、成功のカギは政府と市民社会の一致団結した努力、国際社会の持続的支援にかかっています。何よりも当事国の改善への強い決意 (Ownership) が求められます。

取るべき戦略は多くの貧困原因に対応できる包括的なものが望まれます。この為 ADB では貧困削減の基本対策として三つの柱を立てました。

- (1) 貧困者を中心とした持続可能な経済成長 (Pro-poor, Sustainable Economic Growth)
- (2) 社会開発 (Social Development)
- (3) 良き統治 (Good Governance)

がこれに当たります。この三本の柱が揃って初めて、包括的な開発が可能であると考えています。

国際社会の一員として、ADB のすべての業務を貧困削減最優先として推進するために、上記枠組みを包括的な戦略に転換しなければなりません。3本の柱がいかにして各国の政策改革プログラム、投資プロジェクト、能力開発を支持しているかを確認する必要があります。

貧困分析

貧困の原因と特性は国により異なるので、先ず当該国の貧困削減上の制約条件と機会 (Opportunities) を総合的に検討することから始まります。具体的には貧困の実態、厳しさ、貧困の拡大状況、公的資金の対象になっている重要項目と効率性、政府のプログラムや制度の有効性を理解することが重要になります。分析に重要なのは利害関係者の参加を求めることです。

マクロレベルでのこのような分析に加え、貧困者を主流にあるものと地理的、社会的要因によって疎外されているものとに分類するために、現地調査を行う必要があります。分

類された各グループについて、異なるニーズ、要求、標準的な反応パターンとともに、彼らの貧困の根源にある要因を見極めます。草の根レベルのガバナンスの質の評価も必要となりましょう。勿論他の国際援助機関との連携、市民社会のもつ現場の知識も必要となります。

このような分析プロセスを経て、ADB は速やかに資金投入を行い、貧困削減に取り組む途上国政府の政策や制度の改革を支援することになります。

結び

プロジェクトの準備、政策の策定、事後評価での NGO の参加はますます重要になってきています。反面、支援プロジェクトに貧困者を優先するコンポーネントを組み込むことにより複雑さを増すことも否めません。

私が入行した当時は、大型インフラプロジェクトが目白押しで、融資額も大きく、額を競う傾向にありました。新しい戦略が変わってからは、プロジェクトのデザイン、審査、評価、分析に多くの時間と労力をかけることになり、しかも一件当たりの融資額はかなり減少しています。思うに、国際環境の大きな変化により、融資対象はハードからソフトへの転換が起きているようです。求められるスタッフの専門分野もそれに合わせて、従来の専門技術者から社会科学、環境・衛生、教育というような分野に入れ替わってきているようです。例えば同じ道路や電力プロジェクトでも、幹線部分ではなく、それを外れて農村を市場に繋ぐ Farm-to-Market Road が対象になり、送電線よりも農村電化 Rural Electrification 主体というように変化しています。それに説明責任、ガバナンス、透明性、というような言葉が頻繁に飛び交うようになりました。

JICA の自然環境保全分野の協力と CDM への取り組み

JICA 地球環境部第一グループ 森林・自然環境保全第二チーム 松久 逸平



セネガル「PRODEFI」現場で植林したユーカリ
(2006年12月)

1. 地球温暖化対策と森林・自然環境保全分野の国際協力

(1) 地球温暖化と森林の減少

2007年2月、「気候変動に関する政府間パネル（IPCC）」第1作業部会より第4次報告書が報告され、人間の活動によって発生する温室効果ガスにより地球温暖化が起こっていることがほぼ断定された。このままいくと21世紀末の世界平均気温は1.1～6.4℃の幅で上昇すると報告されており、その影響として18～59cmの海面上昇のほか、生態系の変化（地球全体の1/3の森林植生が変化）、水循環の変化（洪水、干ばつの激化）、食料生産性の低下、熱帯性伝染病の蔓延などが懸念されている。

一方で、そのような温暖化をもたらす温室効果ガスのひとつである二酸化炭素を吸収する森林は、世界中でその減少が続いている。1秒間にサッカー場2面分、そして1年間では四国と九州を合わせた面積に相当する森林が地球から消えていると言われている。そし

てそれらのほとんどは開発途上国で起こっている。開発途上国では、人々が貧困のために自然環境を破壊し、そのことがますます貧困を深刻化していくという環境劣化と貧困の悪循環が起きている。また貧困問題から経済成長へと重点がシフトしつつある中進国においても、その国における環境問題対策、とりわけ森林・自然環境保全分野に関する政策プライオリティは相対的に低いのが実情である。

森林・自然環境保全に向けた取り組みは、途上国にとっては限られた資金配分の中で優先的に手をつけられにくい分野であるものの、危機的な状況に向かいつつある地球温暖化への対策として、国際社会として真摯に取り組む必要に迫られている。

(2) クリーン開発メカニズム (CDM)

温室効果ガスの削減に向けて導入された「京都メカニズム」のひとつに、先進国が途上国において温室効果ガスの排出を減らすための事業を実施した場合、その CO₂ 吸収量に相当する量を「クレジット」として、自国に課せられた削減義務の履行としてカウントされるという「CDM」という仕組みがある。CDM には水力・風力などのクリーンエネルギーの利用促進、省エネ事業などの「排出源 CDM」もあるが、そのうち「吸収源 CDM」として植林・再植林事業も含まれており、「AR-CDM (AR とは Afforestation, Reforestation の略)」と呼ばれている。

日本は京都議定書により、温室効果ガスの排出を 2008～2012 年の 5 年後の平均で 1990 年レベルより 6%の削減を義務付けられているが、エネルギー利用効率の高い日本では削減のための限界コストが非常に高く、自国内の努力だけではこの義務を達成するのは非常に困難とされている。そのため、CDM をはじめとする京都メカニズムを活用してクレジットを獲得していくことが重要である。

2. JICA の森林・自然環境保全分野の重点項目と CDM への取り組み

(1) 重点項目

JICA は当分野において「自然資源の持続的利用」「生物多様性の保全」「荒廃地の回復」という 3 つの重点項目を定め、技術協力プロジェクト等を実施している。また近年は緒方貞子理事長のイニシアティブにより分野横断的に取り組まれている「人間の安全保障」の視点から、人と自然環境との関係を考慮したアプローチを多く取り入れ、対象地域内やその周辺にすむ人々の生計を向上しつつ、環境の管理・保全も図っていくことを重視している。

例えば砂漠化が深刻なセネガルでは、技術協力プロジェクト「総合村落林業開発計画 (PRODEFI)」(2000 年 1 月～2008 年 3 月)により、村の住民達が生活の中で生計向

上の原資となる土地や樹木などの保全に主体的に取り組んでいけることを目指して、身近な自然素材や地域の人材ネットワークを活かした研修を住民に繰り返し実施している。なお本プロジェクトにより実施している住民参加型アプローチは大きな成果を挙げつつあり、今後「PRODEFI モデル」(*1)として他の案件でも適用していくことが期待されている。

(2) JICA 事業と CDM

CDM は京都メカニズムの中で、唯一開発途上国と先進国の共同で行われる取り組みである。その上 CDM 事業による利益の一部は、気候変動によって生じる悪影響に対して、特に影響を受けやすい開発途上国が適応していくための「適応基金」として確保されることになっている。JICA は CDM 事業を受け入れる途上国の関係機関の能力強化を支援することで、CDM 事業実施のための実施体制づくりに取り組みつつある。

CDM 自体がまだ新しい制度であることから協力実績はまだそれほど多くはないが、森林・自然環境保全分野では AR-CDM 事業の推進を目指してベトナム、チリ、アルゼンチン等で技術協力プロジェクトや開発調査を開始している。

但し、CDM 事業本体への公的資金の投入は制限されており、ODA 資金を使用することは現在のところ認められていない。上に紹介した CDM に関するプロジェクトも含めて、先進国が CDM 事業の推進のためにどのように途上国に働きかけられるか、さまざまな試行がなされている段階にあるといえる。

しかし、ODA 実施機関としては、①途上国への持続可能な開発への貢献、②地球温暖化対策への国際的な貢献、③日本政府の温室効果ガス排出削減目標達成のための貢献という観点から、CDM 事業に関する協力を実施することが機関本来の使命にも整合し、これらを今後も引き続き実施していくべきではないだろうか。

(*1) 「PRODEFI モデル」についての詳細は、以下ウェブサイトで紹介しています。

- ・ JICA-Net のマルチメディア教材「ローリスク住民参加型村落開発の事例」

<http://www.jica-net.com/ja2/lib/php/libAlternative.php>

- ・ 技術協力プロジェクト「PRODEFI」ホームページ

<http://project.jica.go.jp/senegal/6421054E0/>