

環境 ODA と気候変動資金メカニズム —実績・課題・新たなアプローチ—

○森 晶寿

京都大学

Email: mori.akihiisa.2a@kyoto-u.ac.jp

キーワード：環境 ODA，気候変動資金メカニズム，CDM，NIE

1. はじめに

国際社会が環境保全を目的とした援助（環境援助）を開発援助の中に明確に位置づけて援助を行うようになったのは、1980 年代に開発援助や構造調整融資が途上国の環境破壊を助長しているとの激しい批判を受けて以降のことであった。日本は、1989 年のアルシュサミットで 1989-91 年に 3,000 億円程度、1992 年の国連環境開発会議で 1992-97 年に 0.9-1 兆円程度の環境援助の供与を国際公約した上で、中国に対して 1996-2000 年の 5 年間に 49 事業、3014 億円の環境円借款を供与（森，2008）するなどして、前倒しで達成した。またデンマークやドイツ、スウェーデンなども環境援助の供与額を増加させた。こうした動きを受けて OECD の国際開発委員会は環境援助の定義に関するガイドラインを公表し、援助供与国に受取国が直面する環境分野だけでなく、気候変動緩和・適応、砂漠化防止、生物多様性保全といったグローバルな環境問題の解決に資すると援助供与国が判断した援助にマーカ（リオ・マーカ）を付して報告するように求めた。そして 1995 年頃から主要な援助供与国は次第にリオ・マーカを付して援助実績を報告するようになった。

もっとも環境援助の供与額は、その後単調に増加したわけではなかった。援助供与国の財政制約や「援助疲れ」の中で 2001 年まではむしろ減少傾向にあり、増加に転じるのは、モントレイの開発資金国際会議で国連のミレニアム開発目標の達成のために開発援助の増額と重債務貧困国の債務救済が合意され、同時多発テロを経て米国が「貧困がテロ組織の勢力を広げる温床になりかねない」との認識を高めた 2002 年以降のことであった。

その一方で、開発援助の枠組みの外側に、グローバルな環境問題に対処するための資金メカニズムも設立されていった。地球環境ファシリティ（GEF）は、オゾン層破壊物質の削減に関するモントリオール議定書に加えて、生物多様性保全条約、砂漠化防止条約、気候変動枠組み条約を履行するための資金を途上国に供給してきた。そして 2005 年に京都議定書が発効すると、途上国での温室効果ガス排出削減を目的とするクリーン開発メカニズム（CDM）への資金供給が増加した。また 2001 年のマラケシュ合意で気候変動適応策の推進を目的とした低開発国基金（LDCF）や適応基金（AF）、2007 年のバリ行動計画で森林減少・劣化からの温室効果ガス排出削減（REDD）、2008 年の洞爺湖サミットで気候投資基金（CIF）といった新たな資金メカニズムの設立が決定され、順次資金が供給されている。

にもかかわらず、既存の環境援助や新規の地球環境保全のための資金メカニズムを通じた資金供給額は、ミレニアム開発目標や持続可能な発展目標、現在議論されている「2015 年以降の開発アジェンダ」を達成するには少なすぎると指摘されている。UNDP（2011）

は、現在の開発援助の供与額は、気候変動緩和・適応に最小限必要とされる額の11%、低炭素エネルギーの開発・普及に最小限必要とされる額の1.6%にすぎないと指摘する。

そこで2010年のカンクン合意では、新たにグリーン気候基金(GCF)を設立して既存の環境資金メカニズムを統合し、2020年まで毎年1000億ドルの拠出を行うことが決議された。そしてグリーン気候基金は、気候変動緩和・適応のみでなく、持続可能な発展目標を実現するための資金メカニズムとしても期待されている。

ところが、環境援助や気候援助を増額しても、受取国が当事者意識(ownership)を持ってガバナンスや制度を構築・改善し、資金を効果的に活用しなければ、援助額を増額しても受取国やグローバルな環境保全に寄与するわけではない。OECDでは、2005年の援助効果に関するパリ宣言、2008年のアクラ行動計画を通じて、受取国が優先課題を設定し、受取国の計画・制度に整合的なものに援助供与国の援助戦略や事業実施ルールを変え、援助供与国間での共通の取り決めや情報共有を行うことで、成果に基づいた評価を行うように援助供与国を促してきた。

このように援助供与国が新規・追加的な資金と受取国へのより大きな権限委譲を求められる中で、援助供与国が資金供給者である納税者を説得しながら環境援助を増額し、あるいはグリーン気候基金に対して新たな拠出を行うには、拠出した資金が環境保全や生活の質の向上に効果的に寄与し、それがひいてはグローバルな便益として供与国も享受できるようになることが重要となるのではなかろうか。

開発援助の「グリーン化」に関して、Hicks et al (2007)は1980-99年の援助データに基づいて、開発援助全体としてはグリーン化が進展しているものの世界銀行・アジア開発銀行・日本は環境援助の3倍の開発援助を汚染集約部門に供与していること、グリーン化を進めている供与国は環境主義者と環境産業の連携が強いが、受取国の経済成長への熱望が強いほど汚染集約部門への援助の要望も強まることを示した。またMori (2011)は、1995-2005年の環境援助を対象にポートフォリオ分析を行い、世界銀行、ドイツ・デンマークの西欧の環境援助先導国、日本の環境援助の背後にある持続可能な発展を実現する論理と戦略の相違を明らかにした。

ところがこの2つの研究とも、気候変動問題が国際政治の重要な議題を占めるようになり、開発援助に気候変動の主流化(mainstreaming)が進展して以降の環境援助の変化を十分に分析しているわけではない。

そこで本稿では、DACのcreditor reporting systemの1995-2011年の統計に基づいて開発援助と環境援助のポートフォリオ分析を行い、近年の気候変動の主流化を踏まえて、環境援助の潮流の変化とその効果を再検討する。次に、CDMのポートフォリオ分析とその特徴の背後にある要因を明らかにし、CDMを通じた受取国の当事者意識の向上と資金メカニズムの普及可能性、及びその限界を考察する。最後に、受取国の当事者意識を高める制度として適応基金が導入した受取国の公認実施機関(NIE)によるプロジェクトの実施が資金支援効果を向上させる可能性とその要件を考察する。

2. 環境援助及び気候変動援助

(1) ポートフォリオ分析

1995-2011年の環境援助の累積供与額は2655億ドルで、この期間の援助供与額の16.1%

を占めている。このうち、環境保全を主目的とするものが 1021 億ドル、副次目的とするものが 1633 億ドルと、2:3 の割合で後者が多い。

年次別に見ると、1996-97 年の 146 億ドルをピークに 2001/02 年の 69 億ドルまで減少したが、その後はほぼ一貫して増加して 2011 年には 2001/02 年の 4 倍を超える 307 億となった。この背後には、主要供与国の変化があった。1995-2000 年は日本が世界の 60%以上の環境援助を供与していたが、その後日本の占める割合は 30%以下まで低下した。代わって EU・ドイツ・IDA が供与額を増やし、この 3 機関で 2002-2011 年の増加額の約半分、世界供与額の 36%を占めるまでに至った (図 1)。

同時に地域別・国別配分にも変化があった。2002-2011 年の間に、南・中央アジアとサハラ以南アフリカの環境援助の受取額はそれぞれ 54 億ドル、53 億ドル増加し、2011 年の世界の受取額に占める割合もそれぞれ 23.8%、21.8%に上昇する半面、極東アジアは絶対額はほとんど変わらず、世界の受取額に占める割合は 28%から 14%へと半減した。この変化を国別に見ると、インドが 2005 年以降、バングラディシュが 2006 年以降、ベトナムが 2007 年以降受取額を顕著に増やす中で、タイは 2001 年以降、フィリピンは 2003 年以降、中国は 2008 年以降受取額を減らした。これは日本が中国への援助を段階的に縮小したこと、そして欧州が 2000 年代に援助を増やす中で、供与先をより関係の深いサハラ以南アフリカやインドにシフトさせ、低所得国重視の流れの中で中所得国を援助対象から外したことを反映している (図 2)。

分野別に見ると、1995-2011 年累積では、廃棄物管理を含む水供給・衛生 (474 億ドル)、環境保全全般 (399 億ドル)、エネルギー (379 億ドル)、交通 (331 億ドル) の順で多く、この 4 分野で全体の 60%を占めている。水供給・衛生は、日本・ドイツが大規模な上下水道システムの整備を支援してきたこともあり、1995-2001 年でも平均で 19 億ドルを供与してきた。そして 2002 年以降、水供給・衛生分野への援助は一貫して増加し、2002 年の 8.5 億ドルから 2011 年には 50.4 億ドルへと約 6 倍増加した。そして大規模な上下水道システムだけでなく、小規模で基礎的な水供給・污水处理施設への援助も増加してきている。

環境保全全般は、1997/98 年を除くと 11-18 億ドルで推移していた。それが 2007 年に 30 億ドルに上昇して以降さらに増加し、2011 年には 55 億ドルとなった。環境保全全般の中でも、環境政策・行政と生物多様性保全は大幅に増加し、環境政策・行政は 2006 年の 12 億から 2011 年の 32 億ドル、生物多様性保全は 2.4 億ドルから 10.4 億ドルへと増加した。

エネルギー分野への環境援助は、日本の火力発電所の大気汚染対策に対する集中的な援助を反映して、1990 年代後半には多額が供与された。しかしそれが一巡し日本の環境援助が減少する 2000 年代には、天然ガス発電所建設への援助等を除き、減少した。ところが 2008 年以降は、再生可能エネルギー発電、特に水力、地熱、風力発電へ援助が増加した。同時に、送配電網の強化に対する援助も増加した。これがエネルギー分野への環境援助が急速に増加する要因となった。

(2) 気候変動関連援助

気候変動緩和への援助は、GEF が 1995 年に「共同実施事業」(AIJ) としてパイロット事業を展開してきた。そして 1997 年に京都議定書で先進国の 2008-12 年の排出削減義務量が合意され、クリーン開発メカニズム (CDM) の枠組みが設定されると、オランダは

CERUPT, 即ち, CDM 事業によって生成される認証排出削減量 (CER) を事前に合意した価格で購入する契約を途上国と締結し, それと引き替えに事業実施人必要な資金を事業開始前に供与するスキームを開発し, CDM 事業を資金面から後押ししてきた. しかし両方とも資金規模は限定的なものにすぎなかった.

気候変動緩和への援助が本格化するのには, 2001 年のマラケシュ合意で CDM の運営規則が合意されて以降のことであった. マラケシュ合意では, CER 獲得目的での開発援助の使用の禁止が明記された. ところが, CDM の初期段階では, 事業リスクだけでなく, CDM 理事会での認証登録や煩雑な手続きなどのリスクやコストが山積しており, 民間企業の参入も容易ではなかった. そこで政府が資金を提供して, CDM 事業の発掘や実施可能性調査, 事業承認までの取引費用などに充当してきた. 同時に, 途上国での今後の温室効果ガス排出の急速な増加を回避する観点から, 開発援助そのものを気候変動配慮型のものにするのが要請されるようになった.

そこで 2002 年以降 IDA が, 2003 年以降日本とドイツも供与額を増やしてきた. さらに 2007 年にバリ行動計画が合意されると, 2008 年には気候変動緩和への援助は 44 億ドルから 104 億へと跳ね上がり, さらに 2009 年にコペンハーゲン合意で fast-start finance による支援が決まると, 援助額は 186 億ドルへとさらに増加した.

この援助額の増加に最も寄与したのが日本 (36.9%) とドイツ (19.9%) で, この 2 つの供与国で増加分の約 6 割を占めている. この結果, 両国では開発援助に占める気候変動緩和目的の援助の割合が 1/4 を超えた.

ただし, 両国の気候変動緩和援助は必ずしも同じ特徴を持つわけではない. 第 1 に, 日本は鳩山イニシアティブの下で既存の環境援助の活用を中心としたのに対し, ドイツは経済協力省の開発援助とは別に, 環境省が気候変動に特化した資金を追加的に供与するようになったことである. 第 2 に, このことを反映して, 日本の援助は気候変動緩和を主目的にするものが 93% を占めるのに対し, ドイツは 42% にすぎない. 第 3 に, 日本は 2003 年という早期からインド・インドネシア・中国・ベトナムといった温室効果ガス排出削減余地の大きい国々に対して気候変動緩和を目的とする開発援助を供与してきたのに対し, ドイツはエジプトやケニア, サハラ以南アフリカ, チリなどに比較的規模の小さな気候変動緩和援助を行ってきたことである. ドイツは援助方針として低所得国重視を掲げているため, 経済協力省や GIZ は中国やインドネシアなどの中所得国への援助を積極的に展開することはできなかった. 2009 年以降の中国への気候変動援助の増加は, 環境省の援助によるところが大きい¹.

受取国別では, こうした援助国の資金配分を反映して, 極東アジア 25.4%, 南・中央アジア 24.5% とこの 2 地域で半分を占め, 次いでサハラ以南アフリカの 14.4% が続いている. サハラ以南アフリカでは比較的多くの国に少額が配分されているのに対し, 極東アジア南・中央アジアではインド (16.1%), 中国 (8.2%), インドネシア (7.7%) の 3 ヶ国に集中している. このうち中国は 1999 年と早期から援助を受け入れてきたのに対し, インドとインドネシアは 2003 年から増加を始めた後 2008 年以降にさらに大幅に増加した. 温室効果ガス排出削減余地の大きいブラジルは 2.1%, ベトナムは 4.4% と全体に占める割合は少

¹ GIZ での聞き取り調査 (2013 年 2 月 28 日) に依拠する.

ないが、2009-11 年は大幅に増加した。

(3) 環境援助の成果と課題²

環境援助を途上国に供与する目的と戦略は、供与国・機関によって異なる。森（2009）は、ほとんど全ての援助供与国・国際開発機関は経済発展の枠内で環境保全を実現する弱持続性を実現すべきパラダイムとする点で共通していたものの、弱持続性パラダイムの中でどこを目標としどのように実現するかは異なっていたことを示した。世界銀行（IDA）は、Turner（1993）の分類による非常に弱い持続性、即ち、環境問題の発生原因を自然資源の誤った配分にあると見なし、市場志向の経済構造改革が経済成長と環境保全の両方を実現すると主張する環境市場主義を環境援助の理論的根拠とした。そして構造調整プログラムで確立した押付型の政策導入戦略を採用し、国際収支支援や新規開発援助の供与と引き替えに土地、森林、水などの商品化と市場取引を、IDA の無償援助供与資格維持と引き替えに国家環境行動計画の作成と環境政策の執行機関としての環境担当機関の強化を促してきた。ところが受取国は関心の相違や能力不足から十分にはコミットせず、政策改革は実効性を持たないことが少なくなった。そこで政策改革の実効性を確保するために、圧倒的な情報収集能力を駆使して環境保全戦略や持続可能な発展戦略に関する知識を生産して国際的影響力を高めるとともに、自らが立案した政策の普及のために国際環境 NGO を含めた国際的なネットワークを構築し、普及型の政策導入戦略を併用してきた。

ドイツとデンマークは、市場の力を通じた環境的合理性の強化によって環境保全の実現を目指すエコロジー近代化を、環境援助による持続可能な発展の実現目標とした。そしてクリーナープロダクションや小規模再生可能エネルギー、小規模污水处理などの自国内し欧州で開発・実用化され目に見える環境改善効果をもたらしやすい環境保全型技術をパイロット事業などを通じて普及しつつ、利用料や課徴金、環境税などの経済的手段の導入を促す戦略を採用した。

日本は、国内で経験した悲惨な公害を繰り返さないように途上国が自助努力できるようになることを重視した。そこで、弱持続性パラダイムの実現にも強持続性パラダイムの実現にも共通して必要となる受取国の環境問題対処能力の強化を環境援助の目標に掲げた。そして日本の公害対策経験を柱とする経験普及型の戦略を活用してきた。ところが実際の援助の内容は、日本の国内で経験され蓄積された環境汚染対策に関する知見のうち、二国間政府援助の枠内で実施可能なもの、即ち、深刻な環境汚染を発生させている国有企業や発電所に対する環境汚染防止装置の設置、厳しい基準の設定・執行とその遵守を確保するための環境モニタリング体制の強化、環境インフラの整備、環境低利融資などの措置などの中央政府の環境汚染対処能力を強化するものに限定された。そして円借款による環境援助の受入を途上国に説得するために、環境特別金利などの譲許性の高い援助資金を供与するようになった。

こうした環境援助目標と戦略の相違は、受取国の環境改善や環境問題対処能力に異なる効果・インパクトを及ぼしてきた。上下水道・衛生分野では、日本・ドイツ・世界銀行は大規模な上下水道システムの整備に対する支援を行ってきたが、しばしば用地選定に伴う

² 本節の記述は、森（2009）及び Mori（2011）に依拠する。

反対運動や運転管理の技術的能力と資金調達の困難に直面し、その持続的な運営を確保するのは容易ではなかった。そこで日本は、運転管理技術や料金徴収に関する援助も合わせて行うことで、この困難を克服しようとしてきた。またドイツは、対象を中小規模の上下水道システムに対する援助に切り替え、メタン回収を行うようにして気候変動緩和の要素を加えるようにすることで、効果を向上させようとしてきた。他方世界銀行は、運営する公共事業体の民営化やサービスの民間委託、使用量に応じた料金徴収といった水部門の構造改革を支援し、供給の効率化と需要管理を促すことで、困難を克服しようとしてきた。しかし結果的にサービスにアクセスできない人口を増やすことになったことから、各地で民営化・商品化に対する反対運動が起こっており、このアプローチを普及させるのは困難となった。

大気汚染防止に関しては、日本は環境汚染の著しい石炭火力発電所に対して排煙脱硫装置の設置を支援してきた。しかしフィリピンやタイでは、排煙脱硫装置を設置したにもかかわらず、行政当局や発電事業に参入した民間外資企業に対する不信感、タイでは設置後の環境汚染事故も相俟って、その後の石炭火力発電所の建設に対する反対運動の根拠とされてきた。他方ドイツ・デンマークは風力発電などの再生可能エネルギーの普及による新規の石炭火力発電の抑制を支援してきたが、その結果タイと中国では再生可能エネルギー由来の電力の優遇買取料金制度が導入された。

また企業のクリーナープロダクションに関しては、ドイツ・デンマーク・国連工業開発機関・国連環境計画は、まずクリーナープロダクション診断士の養成と情報普及の拠点設立と既存工場でのクリーナープロダクション診断の実演を支援してきた。ところが情報提供の方式と内容が供給主導型であったために、エンドユーザーのニーズにあまり合致していなかった。そこで特定業種を対象を絞った支援を行うとともに、複雑で費用の高いオプションや末端処理技術、環境マネジメントシステムの導入支援とのパッケージ化を進め、さらに環境法規制の実効性の強化と資源価格水準の改革に対する支援、特に環境税や課徴金の導入に対する支援を行うようになった。これを受けて、マレーシア・タイは国家経済発展計画にクリーナープロダクション推進を明記し、中国はクリーナープロダクション促進法を制定した。しかし実際には、環境税や課徴金の導入は遅々として進まず、クリーナープロダクションも広範には普及しなかった。他方、日本が中国の国有企業を対象に実施した環境汚染防止投資支援は、生産設備の更新や副産物の回収利用技術を導入・運転を行ったことで、結果的にその効果を実証することになった。これを受けて中国政府は、生態工業園區を国家指定して工場間の副産物の有効利用を促し、さらにリサイクルの促進をも目的とした循環経済促進法を制定した。

ただし効果やインパクトの相違は、援助供与側の目標や戦略だけでなく、同じ支援プログラムの他国での経験を踏まえた改善や、受取国側の対応による相違に起因するところも少なくなかった。中国では、第10次5ヵ年計画で設定した2005年までの二酸化硫黄排出の全国10%、二酸化硫黄の排出の著しい地域と酸性雨被害の著しい地域(2つの規制区)20%の削減目標を達成する技術として、日本やドイツの援助で石炭火力発電所に設置され削減効果を示していた排煙脱硫技術を積極的に活用することにした。そこで、高硫黄石炭の使用禁止と燃料転換促進、二酸化硫黄の排出総量を対象とした排污費の新設、石炭火力発電所の大型化・中小発電所の淘汰に加えて、新設する火力発電所に対する排煙脱硫装置

の設置と、脱硫装置を設置した発電所からの電力の優遇価格での買取を義務化した。同時に国産化推進政策を導入したことで、中国企業が市場競争の中で脱硫効率は低いものの安価な排煙脱硫装置を開発・生産するようになった。そしてこれが、急速な排煙脱硫装置の普及を進めていった。

また世界銀行の支援の下にパイロット事業として実施された企業の汚染物質排出情報公開プログラムは、フィリピンでは排出データの精度や公表方法をめぐって政府と産業界の間で合意が形成できなかったために、支援終了後に自立的に運営されることはなかった。ところがインドネシアでは、アジア経済危機によって中止を余儀なくされたにもかかわらず、危機から回復すると対象となる汚染物質と企業の範囲を拡大してプログラムを強化してきている。また中国では、フフホトではフィリピンと同様に支援終了とともにプログラムも実施されなくなったものの、環境 NGO や地元住民に環境汚染の監視者 (watch dog) としての役割を期待する国家環境保護総局 (現国家環境保護省) の支持を受けて実施された鎮江及び江蘇省では、企業の汚染物質排出削減効果をもたらした結果中央政府も 2009 年に環境情報公開条例として法制化するに至った。そして政府の公表情報に基づいて政府から環境基準違反を指摘された企業の名前や具体的な違反内容などを示すウェブサイトを開設し、汚染排出企業やそうした企業から原材料や部品を調達する企業に公開で改善を要求する公衆環境研究中心のような環境 NGO も現れた。

さらに金融機関における環境低利融資プログラムの創設に関しては、日本は産業公害対策、ドイツは金融機関の環境融資能力の向上という目的の相違があったにもかかわらず、結果的に制度として定着したのは、フィリピン開発銀行のみであった。これは、先行して支援を行ったインドネシアやタイなどでの「失敗」の経験を踏まえて、プログラムの設計や初期段階で、技術標準の確立・普及、対象のクリーナープロダクションへの拡大、取扱銀行の環境審査能力の強化、フィリピン開発銀行の管理銀行指定による回転基金の一元管理といった、制度として自立的に機能するための要件を組み込んだこと、そしてフィリピン開発銀行も環境に対する相当の注意義務 (due diligence) を業務に導入し、ISO14001 認証を取得するなど、環境保全に対して積極的な態度で臨んだことによる。

これらの環境援助の評価から、2 つの知見を得ることができる。第 1 に、受取国が環境保全に資する政策や環境保全型技術の学習と導入に積極的になり、それを既存の政策や市場・社会のニーズに合致する形で導入することが容易と判断した場合には、受取国は当事者意識を持って政策や制度を導入・変更した。特に中国は、国家環境保護局が少ない予算配分のために困難であった環境保護投資を、環境円借款が得られることで実施できるようになったと認識した。環境円借款事業の内容を予め第 9 次環境 5 ヶ年計画の目標・内容・プログラムに組み込むことで、国家計画委員会をはじめとする他の中央政府部局、地方政府、国有企業に、環境 5 ヶ年計画が資金の裏付けのある実現可能なものであることを認識させた。そして環境円借款による環境保護投資事業が目に見える汚染削減効果をもたらしたことで、2003 年以降環境保護政策が強化されていった (森, 2008)。

第 2 に、環境援助によって導入を支援する政策や制度の内容もまた、援助効果に大きな影響を及ぼす。政策や制度が、汚染削減や環境改善効果が実証された環境保全型技術の普及など便益をもたらすものであれば、政策導入の失敗のリスクを小さくできるため、導入・執行に対する受取国政府の障壁は少ない。ところがその内容が分配構造を大きく変化させ

るなど、政治的・社会的リスクの高いものであるほど、たとえ多国間環境条約・協定といった国際社会の「規範」と結びつけられていたとしても、また多国間の情報伝達経路を強化したとしても、環境政策やその執行の強化は一時的な効果しか持たなかった。

3. 気候変動防止の資金メカニズム

(1) CDM の展開とポートフォリオ分析

CDM は民間投資で報告義務がないため、開発援助のように投資額に関する統計が整備されているわけではない。Buchner et al (2013) は、2010 年の CDM 及び共同実施 (JI) の追加投資金額 (incremental cost) を 22-23 億米ドルと、また Olbrisch et al (2013) は、2009 年の CDM 投資額を 110-270 億米ドルと推計している。

しかしこの数値のみでは、CDM 事業の推移や国別・分野別の特徴を明らかにすることはできない。そこで、国連登録された CDM 件数と 2012 年までの累積排出削減量から特徴を明らかにする。

途上国は、1990 年代は国連気候変動枠組み条約への参加に対して非常に慎重であった。これは、気候変動の原因は先進国の累積的な温室効果ガスの排出にあるため、「共通だが差異のある責任」(CBDR) 原則に則り、先進国こそが排出削減の責任を負うべきと認識していたためである。また国際条約の中で温室効果ガスの排出削減が義務化されれば、国内の経済成長の阻害要因になると考えていた。そして中国のように、途上国への義務づけを拒否する途上国グループ (G-77) の意見代弁者としての立場を保持することが、国際政治の中で有利に働くとの判断をする (Kobayashi, 2002) 国もあった。

ところが、マラケシュ合意で CDM の目的及び運用規則が設定されると、気候変動防止の国際的な枠組みに加わることが、途上国にとっても追加的な資金流入や技術移転の便益をもたらすと明確に認識するようになった。それは CDM 事業の実施によって先進国から追加的な技術・資金などの支援が期待できること、しかもそれが単に温室効果ガスの排出削減ないし吸収増加だけでなく、途上国の持続可能な発展に寄与することが期待されたからである。例えば中国では、CDM は 4.75 億ドルの純外国直接投資の流入、エネルギー最終消費及び発電の効率改善、先進技術への投資と国産化を通じた 0.5% の GDP 押し上げ効果、技術移転と税収を通じた地元の経済発展、エネルギー利用の更なる効率化と発電の際の廃棄物利用によるエネルギー効率改善、の 5 つの便益をもたらすとされた (World Bank et.al, 2004)。

そこでインドは 2003 年に指定国家担当機関 (DNA) を設立して CDM の国内登録を開始した。また中国も 2005 年に「CDM 事業運行管理弁法」を公表し、中国政府が CER の売却利益の一定割合を税金として合法的に徴収すること、その割合は HFC23 破壊事業では 65%、N₂O 削減事業では 30% と高く設定すること、そして外国企業の参入に厳しい制限を課すことを規定するとともに、エネルギー効率改善、新エネルギー・再生可能エネルギーの開発・利用、メタンと炭層・炭坑メタンの回収・利用の 3 種類の事業を重点分野に指定し、手続き上の優遇措置を付与し、税率も CER 売却収益の 2% に設定した。

先進国は、こうした CDM 事業を実施する体制を早期に設立した途上国を対象に、大量の温室効果ガスの排出削減を低費用かつ低リスクで実現可能な事業に、まず集中的に投資を行った。これは、CDM が市場メカニズムを通じて途上国の温室効果ガス排出を削減する

手段であるとの性格上、利益を生み出さない事業には資金は供給されず、逆に純粋に商業ベースで、即ち CER を獲得しなくても利益を生み出す事業は、CDM として承認されないためである。この観点から対象となったのが、HFC23 破壊や、工場から排出されるメタンや排ガス・廃熱の回収・利用、及び亜酸化二窒素 (N_2O) の削減事業であった。特に HFC23 破壊事業は、副産物として生成する代替フロン HCFC22 の製造工場を持つ途上国が中国やインドなど少数の国に限定されていたことから、英国やオランダ、イタリア、日本が競って CDM 事業化し、投資を行った。メタンや排ガス・廃熱の回収・利用も同様に、英国・オランダ・イタリアがインド・中国・ブラジルの 3 ヶ国を中心に低費用で事業化可能な案件を発掘していった。結果 2007 年には、インド・中国・ブラジルの 3 ヶ国で国連登録された CDM 事業件数の 63% (2012 年までの累積排出削減量では 38%) を占めた。

ところが、京都議定書合意後も途上国の温室効果ガスの排出は増え続けてきた。中国は 2007 年に米国を抜いて温室効果ガスの世界最大の排出国となり、インドも日本を抜いて世界第 5 位となった。この結果、「共通だが差異のある責任」原則を主張して削減を回避し続けることは困難になった。

その一方で、CDM 事業を国内各地で行うにつれ、受取国の様々な主体が CDM 事業に習熟し、事業形成・実施能力を向上させた。そこで、地元企業や政府が利潤を獲得するために、外国からの技術移転なしでも CDM 事業を提案するようになった。

こうした動きを受けて CDM 理事会は、2005 年に先進国が事業の設計や運営に関与しない CDM 事業をユニラテラル CDM として承認した。これを受けて、特にインド・中国・ブラジルの 3 ヶ国ではユニラテラル CDM が急速に拡大し、ユニラテラル CDM を含めた CDM の国連登録件数も 2007 年から 2011 年の 4 年間に約 800 件から 3700 件へと 4.5 倍に増加した。またその内容も、小規模水力発電、風力発電、バイオマス及びバイオ燃料、燃料転換などへと拡大した。

その反面、インド・中国・ブラジルの 3 ヶ国への CDM の集中度も高まった。この 4 年間に、国連登録された CDM 事業件数の 75%、2205 件がこの 3 ヶ国に集中したことから、累積件数で 72%、2012 年までの累積排出削減量でも 70%がこの 3 ヶ国で占められるに至った。特に中国への集中は著しく、水力発電事業 920 件の内 77%、風力発電 669 件の内 66%は中国で実施された。それ以外の途上国では、多い順でも、マレーシア 92 件、ベトナム 72 件、インドネシア 65 件でしかなく、より所得の低い国やアフリカ諸国では僅かな件数しか実施されなかった。

また建築物や交通システムの省エネやエネルギー効率の改善、地熱や太陽光発電、森林吸収など、その他の効果的な緩和策を講じうる分野でも、CDM 事業はほとんど増えなかった。これはいずれも CDM の制度設計上の課題とされてきた。即ち、エネルギー効率改善事業では、実質的な削減量想定方法の明確化や適切なベースラインの設定の困難なため、CDM 方法論が審査で承認されにくい。地熱や太陽光発電は事業規模が小さいため、有効化審査や検証・認証などの取引費用をカバーするだけの利益を得ることが容易ではない。さらに森林吸収は、枯死などを想定して一定期間後にはクレジットが失効し他のクレジットによる補填が必要とされるなど規則が煩雑なことから、投資収益の不確実性が高くなるを得ない。

(2) 成果と課題

以上の考察から、CDM は、少なくとも 3 つのインパクトをもたらしたと見ることができる。第 1 に、事業を通じて受取国に利益をもたらす温室効果ガス排出削減方法を実践的な形で提示したことで、途上国の政府や企業、農民などの多様な主体が学習をし、温室効果ガスの排出を削減する能力を向上させたことである。第 2 に、先進国が中心となって構築した CDM の枠組みを、途上国が当事者意識を持って主体的に関わることができるものへと変えていったことである。ユニラテラル CDM はその 1 つの典型であるが、2007 年のバリ行動計画で CDM の枠組みの外側に「森林減少・劣化からの温室効果ガス排出削減」(REDD) 及びそれに植林事業や持続可能な森林管理等による炭素ストックの積極的な増加を加えた REDD+ を創設し、運用規則の厳格さゆえに CDM の下ではほとんど実施されなかった炭素吸収増加事業に対して追加的な資金供給の途を開いた。第 3 に、途上国での削減能力の向上と多様な削減方法に対する国外からの資金調達の途を開いたことで、途上国政府も国全体の温室効果ガスの排出削減に見通しを立てることが可能になった。この結果、途上国の排出増加に対する圧力が高まっていたとはいえ、京都議定書の際に「共通だが差異のある責任」原則を盾に自国での排出削減に強行に反対した中国やブラジル、インド、インドネシアなどの途上国の主要排出国が、「適切な緩和行動」(NAMA) という自主的かつ単位 GDP 当たりないし 2020 年「なりゆき」(Business As Usual) シナリオベースではあるものの、2010 年のカンクン合意で 2020 年までの温室効果ガスの排出削減目標を提示することができた。

さらに気候変動防止というグローバルな規範を持ち込み、炭素排出削減ないし炭素吸収増大からの利益が主体間の既存の利益分配構造を変えることができれば、これまでの地域間の交渉では解決できなかった ASEAN 煙害問題などの越境大気汚染問題を解決することも期待できる (Mori, 2013)。

その反面、CDM を自国の利益の拡大や持続可能な発展のために活用可能な途上国は限られているかもしれない。中国は 2011 までに累積で 488 件の風力発電事業を CDM 事業として国連に登録している。しかし中国の風力発電事業の成長は、政府の産業育成策の賜物であり、CDM は副次的に風力発電産業の成長に寄与したに過ぎない (Buen and Castro, 2012)。中国政府は 2003 年から風力発電の競争入札を開始したが、入札参加企業には 50% (2005-09 年は 70%) の現地調達要件を課す一方で、過去の受注実績や稼働期間中の性能保証をほぼ免除した。そして応札企業には 25 年間の応札価格での買取保証だけでなく、グリッド接続やアクセス道路の建設に対する資金支援や低利融資、優遇税制などの特典も供与した。さらに風力産業に対する特別基金を設立し、包括的な現地調達要件を満たした企業に対して、タービン生産費用の 10% 相当額の補助を供与した。受注による税収増加を期待して地方政府も前払金を支援した。そして多くの企業は国有企業であったために、中央政府が設定した再生可能エネルギー発電目標を満たす必要がある半面、利潤の低い事業でも引き受けることが可能であった。こうした措置や要件が、国有企業に低い売電価格での入札を可能にし、量産効果による低価格での生産を実現した。結果、民間企業や外国企業による応札を事実上阻止し、外国企業が 75% のシェアを持っていた風力発電タービン市場は、2008 年までに 40% に低下した (Urban, Nordensvärd and Zhou, 2013)。その間に Goldwind や Sinovel などの風力発電タービン製造の国有企業が育成され、その国内シェアは 60% まで上昇した。

他方中国の風力発電事業の多くは CDM 事業として登録し、CER を獲得することになっている。しかし中国政府が非公式に CER 価格をトン当たり 8 ユーロに抑制していたこと、中国の銀行が CER を担保として認めたがらなかったことから、CER 収入は事業の資金調達に何らの貢献もしなかった。

インドも 2003 年に電力法で全ての州政府に配電企業が調達する電力の一定割合を再生可能エネルギーにすることを義務づけると、各州は最低購入義務量の設定や固定価格買取制度を導入するなど、再生可能エネルギー推進政策を積極的に展開するようになった。中央政府も系統接続保証や風力発電の設置に対する減免税措置を導入して、普及を促した。同時に風力発電タービン部品の輸入への優遇税制や国際試験認証基準に基づいた国家認証プログラムを導入して、国産化を推進した。こうした政策支援を受けて、Suzlon は、外国企業からの技術ライセンス購入、世界各地への研究開発拠点の設置によるグローバルな技術革新ネットワークの構築、及びインドでの低費用生産を武器に、インド国内及び世界での風力発電タービンの生産・販売を強化し、さらに風力発電事業の建設・運営を拡大してきた³ (Lewis, 2007)。

ブラジルのバイオ燃料の生産も、2 度の石油危機によるガソリン価格の高騰への対応措置として、政府が醸造機設置に対する補助やアルコール価格補助を供与して育成してきたものであった。そしてこの育成策も、サトウキビ生産団体からの圧力や国産技術の開発を後押しする研究者の支持に支えられていた。その後石油価格の低迷により補助金の削減に追い込まれたものの、2003 年のバイオ燃料車の導入と、その後の世界的な石油価格上昇に伴ってバイオ燃料の輸出に展望が開けたことが、生産を増加させた。その一方で、バイオ燃料が気候変動対策としての魅力が強調され始めたのは、1999 年以降のことにすぎなかった (Buen and Castro, 2012)。

この 3 つの事例が示すのは、CDM として中国・インド・ブラジルが実施するようになった風力発電やバイオ燃料事業は、政府が温室効果ガス排出削減とは別の観点から高い関心を持って政策的に国産化を進め、国内企業がそれに積極的に反応して生産能力を向上させていった分野であったことである。言い換えれば、中国・インド・ブラジルが国内企業の風力発電タービンやバイオ燃料の生産・輸出を拡大する手段として CDM を活用したにすぎない。しかも中国及びインドの風力発電タービン製造企業は、欧州や米国の企業を買収・提携することで、技術能力を向上させていった。

このことは、途上国が当事者意識を持って温室効果ガス排出削減にも資する企業や産業を育成し、それに呼応して成長する企業や産業がなければ、そして気候変動緩和を促す資金メカニズムがそうした企業の育成にも資するものでなければ、温室効果ガス排出削減の効果をもちにくいことを示唆する。

その一方で、途上国の環境産業育成に資する支援を続けるほど、先進国企業との競争が激化し、こうした産業基盤の弱い途上国への資金供給も少なくなる。そこで EU は、欧州排出枠取引市場での CER の売買を、低所得国で発生したものに限定するように検討を始め

³ 世界の風力発電タービン市場における 2011 年のシェアは、Sinovel が 9.0%、Goldwind が 8.7%、Suzlon が 7.4%である。ただし Goldwind は技術ライセンス契約を締結した当初は輸出禁止条項が付されていたため、国内市場開拓が中心であった。その後ドイツや米国の企業を買収したことにより、国外市場展開が可能になった。

ている。

4. ポスト 2015 開発アジェンダ実現の資金メカニズムに向けて

先進国は 2009 年のコペンハーゲン合意で、途上国の気候変動緩和及び適応を支援するための資金として、2020 年までに年間 1000 億米ドルを動員することを決定した。また 2010-12 年に 300 億米ドルの気候変動緩和・適応資金（Fast-start finance）を供与し、資金動員機関として新たにグリーン気候基金（Green Climate Fund）を設立することも決定した。

この決定を受けて 2010 年に国連事務総長の下に「気候変動資金に関するハイレベル提言グループ」（AGF）が設置され、資金動員目標を達成する手段が検討されてきた。その報告書である United Nations（2010）は、排出枠取引のオークション及び炭素税収入、国際輸送への炭素税、化石燃料補助削減ないし金融取引税、炭素市場を通じた民間の資金移転、多国間開発銀行の融資増額などを行うことで、年間 1000 億米ドルの動員は可能とした。

さらに 2012 年の国連持続可能発展会議で持続可能な発展目標の達成が合意され、ポスト 2015 開発アジェンダの設定に向けての議論が始まると、革新的な資金メカニズムに関する検討も並行して行われるようになった。UN DESA（2012）は、United Nations（2010）で提案された資金源に加えて、通貨取引税や国際富裕税、SDR の新規発行や SDR を抵当とした融資を活用することで、潜在的には年間 6000-8000 億米ドルの追加的な資金動員が可能になると推計している。

とは言え、受取国が資金を効果的に活用し成果を挙げなければ、先進国はこうした多額の資金の拠出に同意することはないであろう。

そこで援助効果を向上させるものとして重要視されてきたのが、受取国の当事者意識の向上と「結果ベースの評価」である。ところが「結果ベースの評価」は、必ずしも全ての開発援助や気候変動資金メカニズムに浸透しているわけではない。Fast-start finance では、資金提供した事業にアウトカム指標を定義しておらず、またプロセス指標もプロジェクトごとに決められているため、比較は困難である。また気候変動緩和行動の結果の測定・報告・有効化（MRV）を行うための共通の枠組みも設定されていない。この結果、「結果ベースの評価」は行われず、経験学習を制度的には行われているわけではない（Stadelmann et al, 2012）。また「結果ベースの評価」を行うためには、事業ごとにベースラインを設定する必要があるが、適応では将来の気候変動影響の予測が必要となるため、資金的・技術的制約からは容易ではない。

他方、受取国の当事者意識を向上させる取り組みとして注目されるのは、適応基金での取り組みである。気候変動の悪影響に脆弱な地域に対する具体的な事業やプログラムの支援を目的として 2008 年に新設された適応基金は、理事の半数を途上国の代表が占めるように規定するなど資金配分の決定に受取国の意向が反映されやすいものにし、かつ業務報告を COP/MOP で行うことにして意思決定の透明性を高めている⁴。さらに、受取国の当事者意識と説明責任の向上を目的として、これまでの多国間基金では世界銀行や国連開発計画などの国連機関、アフリカ開発銀行などの地域開発銀行が実施機関として執行してきた事業やプログラムを、受取国の指定機関が推薦し適応基金理事会の審査を経て公認された国

⁴ グリーン気候基金でも同様の理事会構成が想定されている。

レベルの執行機関（National Implementing Entities; NIE）が受託者として直接資金にアクセスし、運営できるように制度を整備した⁵。

NIE には、学術機関や市民社会組織、政府機関など法人格を持った組織が就くことができる。このため、受取国のガバナンスに合致した形で国家適応計画を進め、事業実施の速度を速めるなどの便益が得られる。また NIE が事業のデザインや執行・評価の責任を持つことで、適応基金側の取引費用を小さくすることが期待できる（Ratajczak-Juszek, 2012）。その半面、NIE が十分な管理能力を持っていなければ、事業を計画通り執行できない。また汚職や資金転用などのリスクもある。

そこで、健全な資金管理と報告を行う能力を証明するなど厳格な要件を課して公認を行うこととした。ところが、受託者基準や公認プロセス、要求される文書の不明確さや、受取国に指定機関が設立されていないことなど（Brown et al, 2010）から、2010 年までは 3 組織しか公認されなかった。このため、2010 年 11 月までに申請された 22 案件のうち、NIE によるものは 1 件のみで、残りは UNDP（19 件）と世界食糧計画（2 件）によるものであった。しかも UNDP と世界食糧計画の申請案件は、受取国政府の省庁に事業協調委員会や事業実施ユニットを設置するという従来 방식을踏襲しており、必ずしも受取国の当事者意識を高めるものではなかった。

この多国間開発機関への資金配分の集中を是正し、NIE への直接資金供与を確保するために、適応基金理事会は 2012 年に多国間開発機関への資金配分を基金の半分に制限することを決定した。この結果、2013 年 10 月までに 12 組織が NIE に公認され、適応基金から資金支援が行われた 28 案件のうち 4 案件が NIE によって実施され、さらに NIE から申請された 7 案件が審査されている。

ところが、公認要件を満たす NIE を気候変動影響に脆弱な地域から選定するのは容易ではない。現在事業を執行している 4 つの NIE はいずれも政府と近い関係にあるものの、政府機関そのものではない。このため、セネガルの Centre de Suivi Ecologique のように、地元コミュニティやそれを支援する環境 NGO の積極的な参加を確保しつつ、中央政府・地方政府とも連携を深めながら事業の進捗管理を行い、海岸浸食防止と女性の生業参加を両立させている組織もある。その半面、新たに公認された 12 組織のうち 6 組織が政府機関そのものである。2013 年時点では、政府機関が NIE となって執行する事業は承認されていないものの、それが従来の二国間援助と比較してどれだけ当事者意識を高め、現地のニーズに合致した設計と運営を行って事業の効果を向上させることができるのか、また汚職や資金の不正利用を防止することができるのか、今後問われることになる。

5. 結論

本稿は、環境分野の開発援助、及びそれと密接に関連しつつ近年急速に拡大した気候変動資金メカニズムに焦点を当て、その変遷と成果を検討し、課題を考察した。検討の結果得られた知見は、下記のように纏めることができる。

第 1 に、環境 ODA は、1990 年代は日本が積極的に供与したために、年間 100 億米ドル

⁵ NIE は事業の進捗管理を行う（implement）組織であり、実際の事業は NIE の指示の下に別の組織が実施する（execute）点に留意する必要がある。

を超えていたが、日本が供与額を減らすとともに低下した。しかし 2003 年以降、EU、ドイツ、IDA の供与額の増加により再び増加し、2010 年には年間 300 億米ドルを超えた。そしてその内容も、伝統的な援助分野である水・衛生、環境政策・行政に加えて、気候変動に関連する分野が増加した。

第 2 に、受取国が環境保全に資する政策や環境保全型技術の学習と導入に積極的になり、それを既存の政策や市場・社会のニーズに合致する形で導入することが容易と判断した場合には、受取国は環境 ODA を通じて支援された政策や制度を、当事者意識を持って導入・変更した。

第 3 に、CDM は、途上国の多様な主体の温室効果ガスの排出削減能力を向上させ、途上国政府が外国資金を調達しながら国全体の温室効果ガスの排出削減を進めることに見通しを立てることを可能になった。しかしこうした便益を獲得できたのは、中国・インド・ブラジルなど、排出削減の余地を多く持ち、かつ産業政策として風力発電やバイオガスの生産の国産化を進めることができたごく一部の途上国に限定されており、他の途上国が同様の便益を獲得するのは容易ではない。

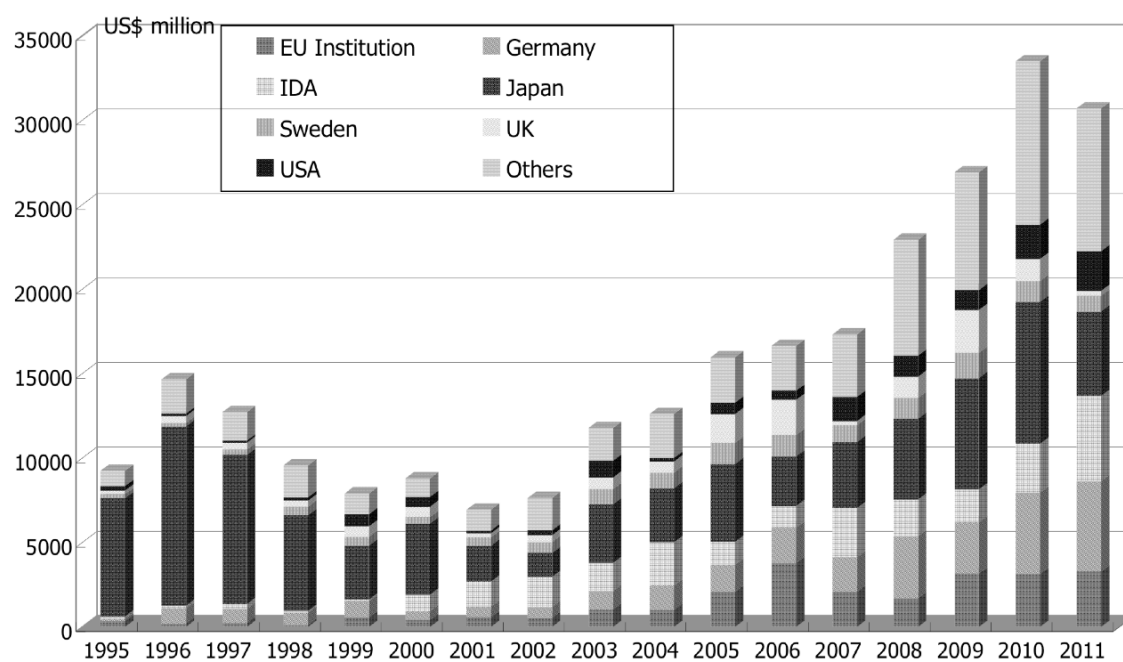
第 4 に、環境援助や気候変動資金メカニズムの効果を向上させるために、途上国の当事者意識の向上が強調され、「結果ベースの評価」手法や公認「国レベルの執行機関」(NIE) に対する直接資金供与などが導入されている。適応基金では、NIE として公認された 4 つの組織が事業を執行し、気候変動適応と地元利益の向上を両立させている事例も現れている。しかし、この経験がどこまで普遍的でかつ従来の多国間開発機関を通じた支援よりも高い効果をもたらすことができるのか。2020 年までに年間 1000 億米ドルの供与が予定されているグリーン気候基金の効果を高める上で、さらに検討する必要がある。

参考文献

- 森 晶寿 (2008) 「対中環境円借款の特徴と環境汚染削減効果」, 森 晶寿・植田和弘・山本裕美 (編著) 『中国の環境政策：現状分析・定量評価・環境円借款』, 京都大学学術出版会, 275-303.
- 森 晶寿 (2009) 『環境援助論：持続可能な発展目標実現の論理・戦略・評価』, 有斐閣
- Brown, J et al. (2010) Direct access to the Adaptation Fund: Realising the potential of National Implementing Entities, *Climate Finance policy Brief No.3*, Overseas Development Institute.
- Buchner B. et al. (2013) The landscape of climate finance, in Haites E. (ed.) *International Climate Finance*, Oxon: Routledge, 14-31.
- Buen, J. and Castro, P. (2012), How Brazil and China have financed industry development and energy security initiatives that support mitigation objectives, in Michaelowa, A. (ed.) *Carbon Markets or Climate Finance? Low Carbon and Adaptation Investment Choices for the Developing World*, Oxon: Routledge, 53-91.
- Hicks, R.L. et al (2007) *Greening Aid? Understanding the Environmental Impact of Development Assistance*, Oxford: Oxford University Press.
- Kobayashi, Y. (2002) Navigating between “luxury” and “survival” emissions: Tensions in China’s multilateral and bilateral climate change policy, in Harris, P. G. (ed.) *Global Warming and East Asia: The Domestic and International Politics of Climate Change*. London: Routledge. 86-108.

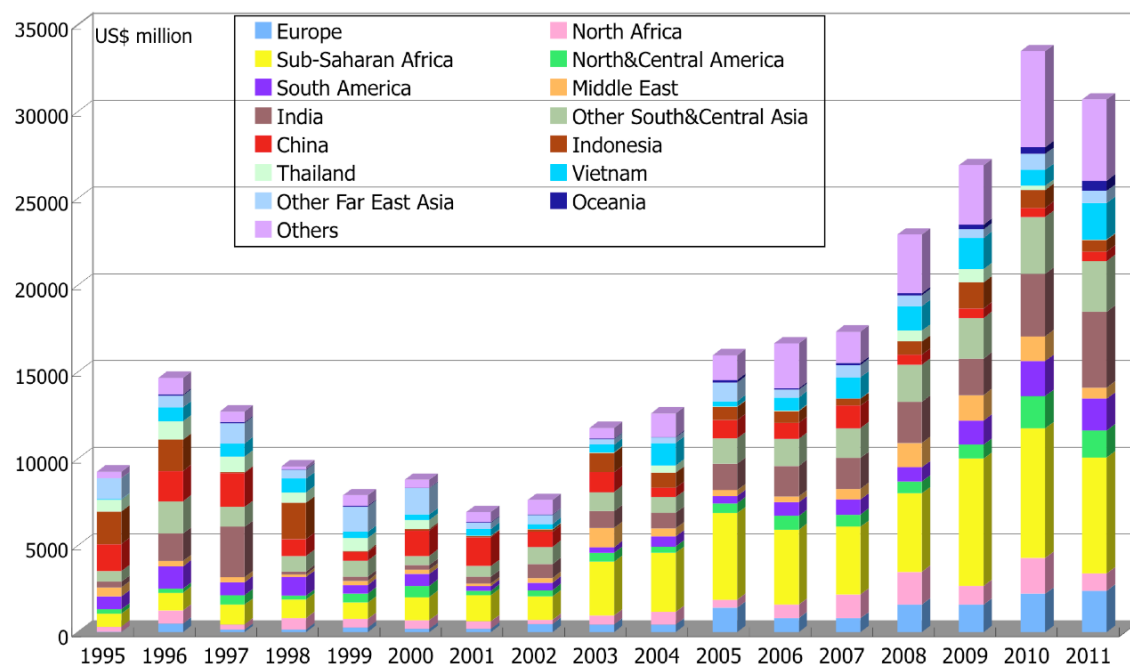
- Lewis, J.I., (2007) Technology acquisition and innovation in the developing world: Wind turbine development in China and India, *Studies in Comparative International Development* 42: 208-232.
- Mori, A. (2011) Overcoming barriers to effective environmental aid: A comparison between Japan, Germany, Denmark, and the World Bank, *Journal of Environment and Development* 20 (1): 3-26
- Mori, A. (2013) Regional environmental regime in East Asia: Collapse or arrested development?, in Mori, A. (ed.) *Environmental Governance for Sustainable Development: An East Asian Perspective*, Tokyo: United Nations Press, 271-291
- Olbrisch S. et al. (2013) Mitigation: Estimates of incremental investment and incremental cost, in Haites E. (ed.) *International Climate Finance*, Oxon: Routledge, 32-53.
- Ratajczak-Juszkowski, I. (2012) The Adaptation Fund: Towards resilient economies in the developing world, in Michaelowa, A. (ed.) *Carbon Markets or Climate Finance? Low Carbon and Adaptation Investment Choices for the Developing World*, Oxon: Routledge, 92-116.
- Stadelmann et al. (2012) Fast-start finance, in Michaelowa, A. (ed.) *Carbon Markets or Climate Finance? Low Carbon and Adaptation Investment Choices for the Developing World*, Oxon: Routledge, 117-145.
- UNDESA (2012) *World Economic and Social Survey 2012: In Search of New Development Finance*, New York: United Nations.
- UNDP (2011), *Human Development Report 2011*, Oxford University Press.
- United Nations (2010) *Report of the Secretary-General's High-level Advisory Group on Climate Change Financing*, New York: United Nations, available at http://www.un.org/wcm/webdav/site/climatechange/shared/Documents/AGF_reports/AGF%20Report.pdf (2013 年 11 月 10 日アクセス)
- Urban, F., Nordensvärd J. and Zhou, Y. (2013) Ride the wind: Wind energy in China, in Urban, F., Nordensvärd J. (eds.) *Low Carbon Development: Key Issues*, Oxon: Routledge, 256-269
- World Bank et.al, (2004) *Clean Development Mechanism in China: Taking Proactive and Sustainable Approach*. Washington DC: The World Bank.

図 1 援助供与国別環境 ODA 供与額



出所： OECD-DAC 統計に基づき筆者作成..

図 2 受取国・地域別環境 ODA 受取額



出所：図 1 に同じ

Aid is Good for the Poor: Development Aid in a Globalized World

Yumeka HIRANO and ○Shigeru OTSUBO¹

Graduate School of International Development (GSID), Nagoya University

[Email] hirano.yumeka@a.mbox.nagoya-u.ac.jp / sotsubo@gsid.nagoya-u.ac.jp

Abstract: This research revisits the discussion of aid/development effectiveness, based on the cross-country analyses of impact of aid (economic, social, and aggregate aid) on growth, inequality, and poverty, using the panel data of growth spells of 116 countries from 1978-2010 (1995-2010 for the sectoral aid analyses). This study reveals: i) Economic aid promotes growth; ii) Social aid and aggregate aid mitigate inequality, and iii) Aid is the only factor that has significant pro-poor effect among various factors of policies, institutions, globalization, and other potential determinants. Aid is effective for the targeted poverty reduction. This study also suggests the importance of institutions (changes of institutions and pro-poor institutions) as the key determinants of development effectiveness.

Key Words: Aid, Development Effectiveness, Poverty Reduction, Distribution, and Globalization

1. Introduction: Questions to be addressed.

The world economy has grown rapidly and become more globalized especially after the 1990s. The integration of trade, finance, and human resource has been deepened while the sources and forms of financial flows to developing countries have been transformed. Developing countries mark high growth while developed countries face slower growth and fiscal constraints. With the changing development landscape under globalization, we have to reconsider roles of development aid and effective development strategies.

Effectiveness of development aid has been a controversial issue for decades in the field of development economics. Aid is generally considered to have a positive impact on economic growth, which is believed to be a vital force for poverty reduction. Although some studies have confirmed this positive relationship (Gulati, 1978; Hansen & Tarp, 2000; Clemens, Radelet, Bhavnani, & Bazziz, 2004), others have argued that there is no significant impact of aid on growth (Mosley, Hudson & Horrell, 1987; Bonne, 1996). Moreover, some studies suggest that the impact came with certain prerequisite conditions such as good policies (Burnside & Dollar, 2000; Collier & Dollar, 2001, 2002) and geography (Dalgaard, Hansen, & Tarp, 2004). The current course of discussions asserts the importance of good policies (trade, monetary, and fiscal policies) for effective development aid while there still is room for further research. Concerning these controversies, this study revisits the development effectiveness by examining whether aid indeed contributes to poverty reduction, or not. The following questions are addressed.

1.1 Does aid promote growth?

We suspect that one of the reasons for the controversies comes from the usage of aggregate aid data in the analyses. The insignificant, even negative, results should be regarded as natural because purposes of aid are not necessarily, or directly, targeted for economic growth. The different effects of aid should be taken into consideration in assessing development effectiveness. This study employs sectoral aid data to test the impact of aid on growth in a more precise manner.

1.2 Do institutions matter for development effectiveness?

We argue that institutional quality, capacity in particular, should be a key factor for development effectiveness. Not much attention is given to institutions in aid-growth empirical

¹ Yumeka Hirano is a Ph.D. Candidate / Research Fellow of Japan Society for the Promotion of Science (JSPS) at GSID. Shigeru Otsubo is a professor and director of the Economic Development Policy & Management Program at GSID. This research is supported by the JSPS Research Fellowships for Young Scientists (Research#: 24-3494, Research Title: Effective Development Aid in Reducing Poverty and Development Gaps, Representative: Hirano) and the JSPS Scientific Research (A) & Challenging Exploratory Research (Research#: 22252005/23653066, Title: Globalization and Development/Development Happiness, Representative: Otsubo). [Address] GSID, Nagoya University, Furo-cho, Chikusa-ku, Nagoya 464-8601, JAPAN

studies as compared to policies. A policy stance can be changed relatively easily by external efforts while changes in institutions need constant efforts from inside the country. Building institutions takes longer to give its effects on growth than policy changes (Williamson, 2000).

1.3 Does aid mitigate inequality?

We empirically investigate whether aid mitigate inequality, or not. Few past literature paid attention to the distribution effects of aid for poverty reduction.

1.4 Is aid good for the poor?

We challenge this question with the assumption that aid benefits the poor more than other income groups. Dollar and Kraay, *Growth is Good for the Poor* (2002), revealed that the poor benefited from growth equiproportionally with that of the national average. At the same time, they argued that they failed to find any factors of openness, which had systematic effects on the poor other than through growth. We respond to this remaining issue by showing pro-poor impact of aid.

2. Methods and Empirical Models

To answer these research questions, a series of panel (cross-country) regression analyses are conducted in growth spells employing a Barro-type ad-hoc growth equation approach.²

The set of regressions conducted are:

Block 1: Aid and Growth

$$(\ln y_{ct} - \ln y_{c0})/T = \alpha + \beta \ln y_{c0} + \gamma \ln Z_{ct} + \delta \ln A_{ct} + \lambda_t' + \varepsilon_{ct}' \quad (1)$$

Block 2: Aid and Inequality

a) Estimation by the level relationship for the average income of the poorest quintile.

$$\ln y_{ct}^p = \alpha + \beta \ln y_{ct} + \delta \ln Z_{ct} + \theta \ln A_{ct} + \mu_c + \lambda_t + \varepsilon_{ct} \quad (2)$$

b) Estimation for the growth rates of average income of the poorest quintile (or QX).

$$(\ln y_{ct}^p - \ln y_{c0}^p)/T = \beta(\ln y_{ct} - \ln y_{c0})/T + \delta \ln Z_{ct} + \theta \ln A_{ct} + \lambda_t' + \varepsilon_{ct}' \quad (3)$$

β measures the elasticity of income of the poor (or QX) with respect to average income of the country (Dollar & Kraay, 2002).

c) Estimation with the possible convergence in inequality.

$$(\ln \text{Gini}_{ct} - \ln \text{Gini}_{c0})/T = \alpha + \beta_1 \ln \text{Gini}_{c0} + \beta_2[(\ln y_{ct} - \ln y_{c0})/T] + \delta \ln Z_{ct} + \theta \ln A_{ct} + \lambda_t' + \varepsilon_{ct}' \quad (4)$$

Block 3: Poverty and Growth/Inequality

$$(\ln \text{Pov}_{ct} - \ln \text{Pov}_{c0})/T = \alpha + \beta_1 \ln \text{Pov}_{c0} + \beta_2[(\ln y_{ct} - \ln y_{c0})/T] + \beta_3[(\ln \text{Gini}_{ct} - \ln \text{Gini}_{c0})/T] + \theta \ln A_{ct} + \lambda_t' + \varepsilon_{ct}' \quad (5)$$

where, c and t: countries and years respectively, y: average per capita income of the county, y^p : average per capita income of the poorest quintile, as well as other quintile groups, X: exogenous conditions such as fertility rate and terms of trade, Z: important conditions/factors including policies (G/GDP, [T/GDP], and inflation), institutional quality, and globalization (T/GDP, FDI/GDP, and remittances), and other determinants, A: period average aid (economic aid, social aid, and aggregate aid)/GDP, $\lambda + \varepsilon$: a composite error term.

3. Data

The growth spells of medium terms are compiled from the available data points of bottom-quintile income shares during 1978-2010. This contains 242 growth spells of the 5-9-year period each with the average duration of 5.72 years from 99 countries for the period from 1978 to

² To deal with endogeneity, this study uses standardized instruments of lagged values for the levels (including lagged period averages for period averages), and initial value and lagged rate of changes for growth spells.

2010. The data for sectoral aid analysis contains 183 growth spells for 60 countries. Most of the data set comes from World Development Indicators (WDI), except Institution Index of ICRG from the PRS Group, and aid sectoral data from the OECD-DAC CRS database.

For the index of institutional quality, we formed the “capacity” sub-composite (ICRG-Capacity) by compiling the particular five components from this ICRG-P bracket: (i) government stability; (ii) investment profile; (iii) corruption; (iv) law and order; and (v) bureaucracy quality. These five indicators denote the management ability of recipient countries.

4. Regression Results and Policy Implications

4.1 Economic Aid Promotes Growth (PPT Table 1)

We examined Equation 1 with variables of policies, institutions, and aid. The importance of inflation control (monetary policy) persists throughout the examinations. The result of changes of trade/GDP is mixed as discussed in the Poverty-Growth-Inequality analyses (Hirano & Otsubo, 2012). We carefully considered the nature of the cross-country analysis and the correlation between variables. We found that the coefficient of economic aid was positive and significant (Column 6) while the coefficients of social aid (C7) and aggregate aid (C8) were positive, yet smaller and insignificant. These results imply that economic aid contributes to growth.

4.2 Building Institutions Matters for Development Effectiveness (PPT Table 2)

We examined the impact of economic, social, and aggregate aid by different conditions of institutional quality; high, low, improving, or not-improving. We found that the impact of aid became less significant, no matter how high or low the institutional quality a country has at the initial time point (C2, 3, 7, 8, & 12). Impact of economic aid and social aid became larger with significance in a country whose institutional quality is improving (C4 & 9). These imply that development effectiveness does not depend on the initial conditions of institutional quality, but does depend whether the institutional quality, or capacity, of a recipient country is improving, or not. This suggests the importance of allocating aid to a country, where gov't/people are making efforts for building better institutions and providing aid with a focus on institution building and capacity development. These could further enhance development effectiveness.

4.3 Social Aid and Aggregate Aid do Mitigate Inequality (PPT Table 3)

Table 3 shows the estimation results of Eq.2. We conducted a country fixed effects regression in order to examine the pro-poor effects of aid, as well as to identify the countries with pro-poor country fixed effects. We confirmed that the coefficients of social aid and aggregate aid were positive at 1% significance level (C8 & 9). The coefficient of economic aid was insignificant (C7). These results show the strengths of well-targeted social aid. This result was robust in the examinations of Equations 3 and 4.

The fixed effects were obtained from the C13. We identified Ethiopia, Tajikistan, Nepal, Pakistan, Bangladesh, Malawi, and Burundi, as the countries with the high pro-poor country fixed

effects (i.e, pro-poor institutions). We also identified that Panama, Brazil, Columbia, Seychelles, Argentine, Bolivia, and South Africa were the countries with the least pro-poor fixed effects.

4.4 Aid Works More Effectively in a Country with Pro-Poor Institutions (PPT Table 4)

We examined the development effectiveness by different groups with the positive or negative pro-poor country fixed effect. We found that the effectiveness of social and aggregate aid was positive and more significant in countries with a positive pro-poor fixed effect (C3 &5) while its significance decreased in countries with a negative pro-poor fixed effect (C4 &6). This suggests providing aid to a country with pro-poor institutions would increase development effectiveness. Accordingly, identifying the factors of pro-poor institutions becomes essential.

4.5 Aid is Good for the Poor (PPT Figure 3 and Tables 5-7)

First, we confirmed the one to one relationship (incomes of the poor rise proportionately with average incomes) in level regression and growth regression without other control variables (Figure 3). We conducted the quintile regressions in order to estimate the systematic effects of aid on Q1-5 groups (Table 5). The results show that social aid and aggregate aid benefit the poor more than any other income group (C6-8 &11-13). Economic aid is good for the poor through growth effect, and social aid is good for the poor through distribution effects. This study suggests that providing an optimal mix of economic aid and social aid could reduce poverty effectively.

We confirmed that none of the variables of policies, institutions, globalization, and other determinants has systematic effects on the poor in consistent with the Dollar & Kraay's results (Table 6). We even found some clear tendencies, despite the lack of statistical significance, that trade and FDI benefited the richest quintile more than any other income groups (Table 7). In order to make globalization much more conducive for poverty reduction, effective complementary policies and measures are needed. We suggest that aid could play a crucial role to mitigate/counteract the possible negative impacts caused by globalization.

5. Conclusion

"Aid is good for the poor," we affirm with the evidence of significant growth effects and distribution effects of aid. Our findings make great contributions to the literature on aid effectiveness, where the controversy continued over the last 60 years. We argue that the reason why the past literatures could not confirm the significant impact of aid is not because aid is ineffective, but because they fail to precisely assess the aid effectiveness. We also argue that institutions (changes of institutions and pro-poor institutions) are the key determinants of development effectiveness, unlike the previous literatures that focus on policy stances. We suggest people to reconsider the impact of globalization and utilize aid, which is the most effective tool for targeted poverty reduction.

Main References:

- Burnside, C. & Dollar, D. (2000). Aid, Policies, and Growth. *American Economic Review*, 90(4), 847-868.
 Dollar, D., & Kraay, A. (2002). Growth is Good for the Poor, *Journal of Economic Growth*, 7(3), pp. 195-225.
 Harrison, A. (2006). Globalization and Poverty (NBER Working Paper No.9846). Massachusetts: NBER.

我が国政府開発援助（ODA）への民間軍事会社（PMSC）活用の可能性

防衛省 防衛研究所

小野 圭司

Email:ono-k@nids.go.jp

キーワード：政府開発援助（ODA）、民間軍事会社（PMSC）、民間委託、公共財、供給と生産の分離

1. はじめに

60年の歴史を有している我が国の政府開発援助（ODA）においては、冷戦期には軍事色の強い案件からは距離を置く傾向が見られた。これは日本の限ったことではなかったが、冷戦終結後に地域紛争や内戦からの復興・平和構築が開発援助において大きな命題となる中で、軍事・警察の専門知識を必要とする事案が急増している。さらには人道的配慮から、紛争中または紛争の余韻が残る中で早期の開発援助の実施が求められている。本発表では、我が国における軍事・警察の専門知識を必要とする ODA とその民間委託の状況を概観した上で、その民間委託の一手段としての民間軍事会社（PMSC）の活用可能性と課題について、理論面での考察を試みる。既に我が国の軍事・警察の専門知識を ODA 事業では、地雷除去・不発弾処理を中心に非政府組織（NGO）への民間委託が行われている。従来このような NGO や PMSC への民間委託に関する理論面での議論は、主権と責任に関する制度論的なものが中心であったが、本発表では経済学的な（社会厚生最大化という）観点から、両者の間にどのような差異があるかについて論じることとする。

2. 軍事・警察の専門知識を要するサービス：公共財か否か

近年、紛争後の復興支援・平和構築に軍や警察が貢献する、若しくは軍事・警察の専門知識が必要となる例が増えている。財・サービスの需要において非排除性（経費負担しない需要者を排除できない）と非競合性（需要者が増えても経費が増加しない）が存在する場合、経済学上の公共財と見なされる。このような場合、市場を通じた私企業による財・サービスの供給が相応しくない。国防や治安維持は需要の非排除性と非競合性が働くため、典型的な公共財と認識されている。つまり国防や治安維持は私企業ではなく、政府機関である軍や警察によって市場を通さずに供給される。

国防や治安維持について、これらを軍・警察（当該国の軍・警察であれ外国のそれであれ）が担う目的は「面の安全」を確保にある。これには国土全体や一定地域だけではなく、難民キャンプ（武装勢力の軍事拠点化している場合もある）での治安確保等も含む。ただし援助関係者（援助関係者が管理する援助物資も含む）の警備・警護は「点の安全」確保を目的とする個別対応であり、それぞれが判断する危険度合いと経費の兼ね合い（費用対効果）でサービスの提供を受けるか否かを判断することになる。つまりここでは需要の非排除性・非競合性は働かず、そこで供給されるサービスも公共財ではない。

もっとも紛争後の復興過程にある国や破綻国家では政府が十分機能しないので、そのままだけは国防や治安確保といった公共財が十分供給されない。そこで復興支援・平和構築と

して、一時的に外国の軍・警察（PKO や多国籍軍を含む）がその任に当たると同時に、当該国の軍・警察の能力構築や治安部門改革（SSR）の実施が不可欠となる。前者ではサービスの供給者が外国政府機関（軍・警察）であっても、需要の非排除性・非競合性はそのままである。しかし後者の場合、「軍・警察の能力構築（SSRを含む）」というサービスの需要者は被援助国であり、そこでは必ずしも需要の非排除性・非競合性は働かない。つまり軍・警察の業務（国防・治安維持）は公共財であるが、その能力構築は私的財である。私的財であれば社会厚生最大のためには、競争市場を通じた民間部門による財・サービスの供給が望ましい。

3. 軍・警察サービスの供給と生産

紛争後復興や平和構築段階における軍・警察サービスの需要者は、一般市民（「面の安全」としての国防・治安確保）や援助関係者（「点の安全」としての警備・警護）、そして被援助国政府（SSR、DDR、地雷除去・不発弾処理等）である。これらの中で需要の非排除性・非競合性が生じるのは、一般市民がサービスの需要者となる場合である。この場合の需要者（便益の享受者）には、当然ながら援助関係者が含まれる。紛争再発の懸念が無く治安が安定していると、復興支援や開発援助の効率は大きく向上する。従ってこれは「公共財」であり、市場に依らない政府機関等によるサービスの供給が望ましい。具体的には、当該国もしくは援助提供国の軍・警察（PKO や多国籍軍を含む）による公共財としてのサービス供給である。ただし援助関係者や援助物資に対する警備・警護には、需要の非排除性・非競合性が生じないため、市場を通じたサービスの提供（民間部門による警備・警護）が望ましい。これらの例においては、供給者と生産者は同一である。

表：軍事・警察の専門知識を必要とする開発援助事業・及びそれに関連する事業

	需要者	供給者	生産者
国防・治安確保 （面の安全）	一般市民 （含：援助関係者）	被援助国政府 援助提供国政府	軍・警察*
個別警備（武装・非武装） （点の安全）	援助関係者	民間部門	民間部門
SSR、DDR、 地雷除去・不発弾処理 等	当該国政府	被援助国政府 援助提供国政府	軍・警察* 民間部門

註：生産者欄の「軍・警察」は、この場合被援助国・援助提供国の軍・警察等（海上保安機関も含む）を指す。

一方で、当該国政府が紛争後復興や平和構築段階で軍・警察サービスを需要する場合には、少し複雑になる。SSR、DDR、地雷除去・不発弾処理等がこれに相当し、ほとんどの場合 ODA で行うが（供給者は援助提供国）、地雷除去や不発弾処理については当該国政府の軍隊が自力で行う場合もある（供給者は当該国政府）。また供給者たる被援助国政府や援助提供国政府が、サービスの生産を民間部門に外部委託することもある。この場合はサービスの供給者と生産者が分離しており、供給者と生産者の間では需要の非排除性・非競合性が存在する。換言すると供給者にとって、サービスの生産者から市場を通じて調達することが合理的となる。この場合、被援助国・援助提供国をサービスの需要者、軍事・警察

の専門知識を持つ PMSC を供給者（生産者）とする PMSC 市場が形成される。

軍事・警察業務に関する専門知識は多岐にわたる一方で、PMSC 市場は多角化・国際化・寡占化が大きな流れとなっている。従って社会厚生最大化のためには競争市場であることが望ましいが、実際の PMSC 市場の形態をモデルで示すと「製品差別化を前提とする寡占市場（ベルトラン市場）」に近いであろう。そこでの均衡値は、完全競争に比べると価格は高く財の供給も少なくなり、結果として供給者（生産者）は超過利益を享受する。これを排除（または極力小さく）するためには、需要者側の監視能力の向上が欠かせない。

4. 警察・軍事の専門知識を要する日本の ODA：民間委託の状況

近年我が国において、軍事・警察の専門知識を必要とする ODA の事業は急増している。例えば政府が直接行っている SSR の実績としては、インドネシア（平成 13 年～）やイラク（平成 20～21 年）での警察の制度整備・訓練、鑑識技術教育等、またタイ（平成 14 年～）やフィリピン（昭和 50 年代後半より断続的に実施）では麻薬取締能力・薬物分析能力向上事業がある。さらに警察による PKO 活動（文民警察活動）としては、カンボジア（平成 4 年）や東ティモール（平成 11 年）で警察機能再建の支援を実施した経験を有している。また海上保安分野の ODA 事業としては、海上保安庁がアジア諸国の担当者を招いて海上薬物取締教育を実施し（平成 12 年）、フィリピンやマレーシア及びインドネシアに対して海上保安ノウハウ提供等の事業を行っている（平成 14 年～）。この他にイエメン・オマーン・ケニア・ジブチ・タンザニアに対しても、海上保安能力向上のための同様の研修事業を行っている。

一方で、この種事業の民間委託も行われている（公共財の民間部門による生産）。平成 17 年に日本政府は、当時英国が行っていたイラクのムサンナ県での警察訓練事業の一部に対して資金援助（無償資金協力）を決定した。この事業の実施は英国の PMSC であるアーマー・グループ（現 G4S）に委託されており、捜査手法・鑑識技術・法務教育・組織体制の整備を指導していた。アフガニスタンでの紛争後復興支援 ODA では平成 15 年より「富士総合」に、現地視察等の安全確認やリスク・コンサルティングを依頼していた¹。この他に営利企業ではないが NGO が、地雷除去・不発弾処理を中心に軍事・警察の専門知識を必要とする ODA 事業を請け負っている。「人道目的の地雷除去支援の会（JAHDS）」は平成 10～18 年にかけてタイ・カンボジアで、「日本地雷処理を支援する会（JMAS）」はカンボジア（平成 14 年～）・ラオス（平成 18 年～）・アフガニスタン（平成 19～25 年）・アンゴラ（平成 21 年～）・パラオ（平成 24 年～）等で、それぞれ地雷除去・不発弾処理や安全教育を ODA 事業として実施している²。また「日本地雷処理を支援する会」では、アフガニスタンでの武装解除国際監視団に要員を派遣する活動も行っている（平成 16～17 年）。そして「日本紛争予防センター（JCCP）」では、スリランカ（平成 16～18 年）・アフガニスタン（平成 17～19 年）で地雷除去・不発弾処理を、アフガニスタンでは DDR 事業となる小型武器の回収（平成 14～17 年）を行っている。

このように既に我が国においては、地雷除去・不発弾処理を中心に軍事・警察の専門知

¹ 東京都公安委員会認定の警備会社であったが、現存していない。当時は、「日本で唯一の PMSC」とも言われていた。

² 「人道目的の地雷除去支援の会」は、平成 18 年に解散した。

識が必要とされる ODA 事業を民間（主として NGO）に委託する実績を有している。この意味で、当該事業の民間委託は進んでいると言えよう。なお PMSC が実施したものは、唯一イラク・ムサンナ県での警察訓練事業だけである。

5. 望ましい民間委託：PMSC と NGO—社会厚生最大化に向けて

それでは、軍事・警察の専門知識を必要とする ODA 事業を民間委託する場合、PMSC と NGO のいずれに委託するべきであろうか。まず軍事・警察の専門知識を必要とするサービスの性質に鑑みると、このサービスの市場は既に述べたように、寡占市場の一種である「製品差別化を前提とするベルトラン市場」に近いと考えられる。軍事・警察の専門知識を必要とする分野は多岐にわたり、それぞれにおいて安全確保のためにも高い専門性が求められる。そこでサービス供給者は、特定の分野の特化または強い専門性を有する形態をとる場合が多い。ではそこでサービスの供給者（生産者）としては、営利企業である PMSC と非営利組織である NGO のいずれが望ましいであろうか。「製品差別化を前提とするベルトラン市場」において PMSC は利潤最大化を目指して行動する結果、完全競争市場の場合よりも財の価格が高く供給量が少ない点で均衡することが知られている。しかしこの均衡値を利潤ゼロとして計算し直すと、財の価格は低下して供給量も増加する。従って社会厚生最大化の観点からは、NGO による供給の方が望ましいということになる。

一方で NGO は利潤最大化を目的とする組織ではないため、経費管理が甘くなる可能性がある。加えてサービスの供給者（生産者）である NGO と需要者である被援助国政府や援助提供国政府の間で、経費に関する情報の非対称性が存在すると、NGO の提供するサービス単価は上昇する。実際に、軍事・警察の専門知識を必要とするサービスは高い専門性を必要とするため、供給者と需要者の間で経費に関する情報の非対称性が生じる可能性は極めて高い。サービス単価の議論とは別に、非営利団体である NGO と営利企業である PMSC には資金調達能力に大きな差が生じることは否めない。営利企業であれば内部留保が行いやすく、金融機関や証券市場等からの資金調達も容易であるが、非営利団体ではそうはいかない。このため設備投資に差が生じて規模の経済性を追求することができず、特に資本集約度の高いサービスの場合には運営の効率化やサービス単価に影響が出ることは避けられない。さらに NGO は、危険を強制的に排除する能力は持たない。このことは、危険地域での活動に一定の制約が生じることを意味する。また NGO には資源依存性や資金提供者と受益者の重複が存在し、このことは NGO が行動の自立性に対して、資源・資金の提供者からの制約を受ける要因となっていることが指摘されている³。

勿論、NGO は武装警備を実行するような性質の組織ではない、つまり NGO は危険を強制排除する能力は持たないために、PMSC との関係は必然的に補完的なものとならざるを得ない。さらにサービス単価や供給される（武装警備以外の）サービスの質においても、場合によっては NGO が PMSC の水準に及ばない可能性が否定できない。我が国において、軍事・警察の専門知識が必要とされる ODA 事業は今後増加するであろうが、その民間委託の検討過程において援助関係者は、サービスの公共財としての性質と NGO・PMSC の補完関係を十分把握しておく必要がある。

³ 小島博光『非営利組織の経営—日本のボランティア』（北海道大学図書刊行会、1998年）。ただし営利企業も、顧客・株主・金融機関からの制約から逃れられるわけではない。

援助政策をラディカルに考え直す

平野克己

アジア経済研究所

katsumi_hirano@ide.go.jp

キーワード：国際政治学、援助史、世界平和維持費用、政策科学

1. 援助史研究

現在政府のおこなう援助は、OECD 開発援助委員会 (DAC) が 1972 年に定めた定義に従い「政府開発援助」(ODA) として集計され論じられているが、ODA はわずか半世紀ほどの歴史しかもたない、つまりとても established とはいえない、ほかの政策に比べれば完成度の低い政策概念である。それが背負っている理念の崇高さを鑑みればいたずらに批判的であるよりも建設的に考えていくことが肝要だが、とはいえ、既存の論議を不問の前提とするのは賢明ではない。ODA の定義を含め根底部分から考えなおしていく思考が、援助論を政策科学にまで高めるためには必要である。

これまでの援助論はおおよそ、どのような支援が開発途上国の開発をもっともよく促進するかという観点から語られるのが常であった。だが、正確に言えばこれは援助政策をみているのではなく開発というテーマを援助の側面から検討しているのであって、つまりは開発研究の一種である。したがって、おもに開発経済学の手法が使われてきた。

しかし援助政策は開発政策と同義ではない。まったく異なるものである。したがって援助政策を論じるには、当然ながら援助政策そのものをじかにみていかなくてはならない。本稿のタイトルにいう「ラディカル」とは、枝葉に目を奪われることなく、援助政策そのものの根幹をみようという意味である。

援助政策が国境を越えた政策である以上、これをもっともよく扱いうるのはおそらく国際政治学である。となれば国際政治学がそうであるように、援助研究は歴史研究を基礎とするものになるであろう。つまり援助研究とは援助史研究にほかならない。

2. 援助政策の発祥

そもそもイギリスとフランスが援助政策を始めた契機は、彼らの植民地が独立して別国家になったあと、それら新独立国との関係を再構築しなければならないというきわめて差し迫った要請であった(平野 [2009])。

帝国主義の原則からいえば、経済開発であれ住民の厚生であれ、植民地の経営に関する事柄は宗主国の権限と責任に属する。自治領以外では宗主国が植民地行政を担っていたから、独立したからといって宗主国がただちに予算と人員を引き揚げたりすれば、新独立国の運営はたちまち頓挫してしまう。また、植民地独立運動を支えたナショナリズムには激しい反帝国主義の感情が内包されていたので、これを懐柔・中和して安定した国際関係を構築する必要があった。そのためには、植民地時代の財政補填や国際収支補填を新たな費目において継続し、新たな役職をつくって旧植民地官吏を残留させなければならなかった。さらには、新独立国の開発に貢献する意思を掲揚して関係改善を図る必要があったのである。しかしながら、第二次世界大戦で疲弊しきった英仏にはすでにその国力がなく、

まずはアメリカの協力がどうしても必要であった。

旧植民地の開発を旧宗主国だけの責任ではなく国際社会の課題として措定したのは、ロイド銀行会長であった元駐米英大使のフランク스가 1959 年にアメリカでおこなった「南北問題」講演である。フランクスは冷戦構図としての東西問題と並ぶ戦後世界の危険な分断線として、南北、すなわち北の先進国と南の“後進国”の対立構図を提起したのである。そして、冷戦に対処するのと同様、西側諸国が一丸となって南の開発促進と安定化に取り組むことが望ましいと訴えた。なかでも当時深刻だったのがインドの食糧問題で、1943 年のベンガル大飢饉では 300 万人が死亡したといわれ、大英帝国のアキレス腱の一つになっていた。インドの独立は大英帝国崩壊の魁をなすものだが、先進諸国総出の開発支援はそのインドから始まったといえる。

3. フランスの援助政策

欧州経済共同体（EEC）設立のためのローマ条約（1957 年）は海外領土との連合規定を含んでいたが、これは、旧仏領アフリカに対する支出を EEC 全体に拡散するものとしても機能した。これによって EEC と海外領土は相互特惠貿易で結ばれ、欧州開発基金が創設されて、おもには仏領アフリカに開発資金が投入された。

第二次世界大戦直後のフランスは、イギリスもそうであったが、植民地を手放す意思などまったくなかった。その方針が変わったのはスエズ動乱やアルジェリア危機といった 1950 年代後半の展開であり、フランスでは第 4 共和制が崩壊してドゴール政権が誕生し、植民地独立が準備され受容されるのである。ローマ条約の連合規定を基盤として結ばれたヤウンデ協定（1963 年）はその帰結として理解することができる。これによって独立後の旧仏領諸国はヨーロッパと相互特惠で結ばれたが、帝国貿易を改装したこの自由貿易圏をさらに補強したのが援助協定であった。新独立国のなかからフランスに対して協力的な“穏健派”を選別し、そこに、西ドイツはじめフランス以外の資金を投入できるようにしたヤウンデ協定は、「世界平和維持費用」を敗戦国にも負担させるという、かのケインズが戦後世界構想として提唱したアイデアに沿うものである。

しかしながらこのシステムは、その後の一般特惠（GSP）と違って開発途上国に関税放棄の犠牲を課すものだとの批判を（おもに英連邦諸国から）浴び、一方アメリカからはブロック経済を指向するものだという批判を受けて、1975 年にイギリスを加えたロメ協定へと改訂された。ロメ協定は GSP を採用し、輸出所得安定化制度（STABEX）や鉱産物生産維持促進制度（SYSMIN）を新設して開発途上国陣営の要求に応えたのである。

4. アメリカの援助政策

当初のアメリカは旧植民地の開発促進に関してはいささか楽観的で、それがトルーマンのポイントフォー宣言に結びついたと考えられる。元来援助政策に対して否定的で拒否反応の強いアメリカが、欧州復興や日独再建にとどまることなく英仏旧植民地の開発支援にもコミットする意思を示した背景には、冷戦遂行上の戦術思考とともに、マーシャルプランや日本占領政策の成功を背景とするある種の“開発楽観”が存在したように思う。

1960 年にアフリカ諸国が大挙して独立し、開発途上国が国際社会の多数派を構成するようになると、西側との対決姿勢が濃厚な「第三世界」陣営を収容するため、国連や世界銀行は開発問題に対処する体制を整えた。1960 年の第二世銀（IDA）の設立や 1964 年

の国連貿易開発会議（UNCTAD）、1966 年の国連開発計画（UNDP）の設立がそれである。アメリカはケネディ政権の下で開発援助のためのシステムを完成させたが、これらが現在の ODA の政策概念につながっていった。この時代のアメリカが集中的に開発支援を投入したのはインドを中心とする南アジアであり、そこにおいては「緑の革命」農業支援の貢献が大きかった。緑の革命は世界大の食糧安全保障政策であったと同時に、「都市を農村から包囲する」毛沢東革命戦術に対抗する逆ドミノ戦略としても捉えることができると筆者は考えているが、それはさておき、緑の革命は 1960 年代にラテンアメリカからインドに導入されたあと東南アジアへと波及していき、のちのアジアの経済発展を準備するのである。

ベトナム戦争の敗北や第 4 次中東戦争における石油危機はアメリカの世界戦略に深刻な反省を強いた。当時アメリカの世論と議会は、無駄に終わった対南ベトナム援助に象徴される従来型の政策にきわめて批判的だったが、援助法案を通すためニクソン政権がうちだしたのがベシック・ヒューマンニーズ（BHN）「新路線」であった。この、きわめて人道主義的な援助論によってアメリカが集中的に援助を投入したのが、エジプトとイスラエルである。アメリカの援助は、その後 20 年にわたって、主として中東戦略の政策手段として機能することになる。

5. 日本の援助政策

先にみた、日独を経済復興させて戦後秩序の構築費用を支払わせるというグランドデザインは、日本の対アジア経済協力にも生かされていたとみることができる。

日本の視点にたつならば、敗戦で失った海外領土とアジアにおける孤立からたちあがるためインドネシアに対する独自外交を展開し（宮城 [2004]、倉沢 [2011]）、経済協力政策の地域的展開と日韓基本条約の締結や日中国交回復があったということになるだろう。だが、これをアメリカの視点からみるならば、アジアの産業中核地として日本を再建し、その日本に親米的アジア世界構築の一翼を担わせるという「世界平和維持費用」分担政策であったかもしれない（浅野 [2013]）。いずれにしろ、開発のための政策金融を国外においても運用するという日本の円借款は、日本がふたたびアジアでプレゼンスを獲得して高度経済成長を持続していくための、きわめて有力な政策であった。

戦争賠償から対アジア経済協力政策へとつながっていったこのような流れは、しかし、日本の経済大国化につれて変質していった。つまり、戦後における対外経済関係の再構築、グローバルにみれば非共産アジア経済圏の構築といった経済志向が希薄になって、非戦平和国家にふさわしい国際貢献手段としての ODA と、「ODA 大国」化が目指されるようになるのである。しかしながらこの路線は、湾岸戦争や国連安保理改革における失敗をみるかぎり成果を残したとはいえない。アフリカ諸国がおしなべて親英新仏であるのに対し、日本が大量の援助を投入した中国と韓国は世界でもっとも反日的である。1990 年代以降は日本経済の退潮とともに ODA 拡大を支えるだけの財政力が失われ、ODA 大国路線は事実上遂行できなくなった。

6. 援助政策の展望

このように、援助政策の実態を把握するには史実の検討と国際政治の観点が外せない。歴史学者が歴史をみるように、援助政策における国際政治を観察しなおさなくてはならな

い。援助についてどう語られてきたかではなく、それがどこに投入されたか、どのような効果を発揮したか（あるいはできなかったか）をみなくてはならないのである。マルチ援助は国際レジームとして捉えられるかもしれないが、バイの援助はまちがいなく外交政策の一部であったし、今後もそうありつづけるだろう。

わが国の今後の援助政策を考えるにあたって、日本にとって望ましい対開発途上国関係を展望して、その構築をめざすという政策論でなければならない。援助論は、理念を語るものから政策科学に進化しなければならないと思うのである。

その観点にたつとき、「ポスト MDGs」にとどまらないラディカルな疑問が浮上する。すなわち、無償援助と有償援助、またバイの援助とマルチの援助は、実はまったく異なる政策ではなかったのか。となれば、DAC による現在の ODA の定義は、はたして適切なものなのか。さらには、中国はじめ新興国ドナーの援助をどのように捉えるべきなのか。日本の ODA 大綱は改訂されるべきか、等々である。

2003 年から始まった資源価格の全面高によって開発途上国の経済と国際開発の状況は激変した。資源価格、とくに原油価格は先進国と開発途上国のあいだのグローバルな所得分配をもっとも強く左右するものである。1970 年代においても 2000 年代においても、資源価格の上昇は ODA 総額の 5 倍から 6 倍にのぼる資金を開発途上国陣営にもたらした。その結果開発途上国の経済成長率が先進国のそれより高くなり、多くの投資が開発途上国に流入して、「援助より貿易を」「援助より投資を」という論調が支配的になった。MDGs が策定されたときとはまったく異なる時代状況になっているのである。MDGs に結晶している人道主義は普遍的だが、開発途上国側の意識は確実に変化している。

国際開発をめぐる世界経済のあり方も変化した。数十年にわたって世界の製造業は東アジアへとシフトしてきたが、そのグローバルなダイナミズムが中国に及んで中国経済の急激な台頭をもたらしたことは、世界経済と国際社会を構造的に揺るがしている。中国をはじめ多くの非先進国（OECD 非加盟国）が被援助国から援助国になり、他の開発途上国に開発金融を提供しはじめたことは、国際開発がもはや DAC の独占でなくなったことを意味する。

新興経済諸国とその企業群がグローバル化していく一つの機動力としてこれら諸国の援助政策が展開されているとみるならば、今後国際開発はどのように捉えられるべきなのか。DAC 加盟国とそうでない国とでは、同じく援助と称していても異質の政策だということか。それとも両者は、援助政策を協調し調整を図っていくべきなのだろうか。大国化する中国を国際社会のなかにいかにして安定的にアコモデートするかは、今世紀初頭最大のグローバルイシューだといえよう。これと援助政策は、実は深く関連しているというのが筆者の見解である。

参考文献：

平野克己『アフリカ問題：開発と援助の世界史』日本評論社、2009 年

宮城大蔵『戦後アジア秩序の模索と日本：海のアジアの戦後史 1957-1966 年』創文社、2004 年

倉沢愛子『戦後日本＝インドネシア関係史』草思社、2011 年

浅野豊美編『戦後日本の賠償問題と東アジア地域再編：請求権と歴史認識問題の起源』慈学社、2013 年