

開発援助の新しい潮流：文献紹介 no.8

Linking Poverty Reduction and Environmental Management: Policy Challenges and Opportunities, A Contribution to the World Summit on Sustainable Development Process, A Consultation draft (January 2002)

DFID、欧州委員会開発総局、UNDP、世界銀行共著

要約

このペーパー（ドラフト）は「持続可能な開発に関する世界首脳会議（World Summit on Sustainable Development: WSSD）」に向けて、DFID、欧州委員会開発総局、UNDP、世界銀行の4つの主要援助機関により作成されたものである。ここでは、貧困と環境のリンクを探り、健全で公正な環境マネジメントによって貧困削減を促す方法に焦点を当てている。貧困と環境のリンクは、貧困削減の3つの重要な側面である「生計」「健康」「脆弱性」において確認されるとし、環境マネジメントによって貧困削減を促進させるには、(1) ガバナンスの改善、(2) 貧しい人々の資産基盤（asset base）の保護と拡大、(3) 成長の質への配慮、(4) 貿易、投資、地球公共財、援助に対する国際政策を途上国の貧困と環境に対する取り組みをより支援できるように改革する、以上の4分野における改革が必要であるとしている。

背景

このペーパー（ドラフト）は、今年8月26日から9月4日にかけて開催される「持続可能な開発に関する世界首脳会議（WSSD）」に向けて、DFID、欧州委員会開発総局、UNDP、世界銀行の4機関が共同で作成したものであり、現在 e-discussion を通してこのドラフトに対するコメントや提案が集められている。それらを参考に改訂された最終バージョンが、WSSD において配布されることとなっている。WSSD を前にこのドラフトを作成し公表することによって、WSSD のテーマを「貧困削減と環境管理」に定めたいという意向が伺える。

内容

このペーパーでは、貧困と環境のリンクを見つけ出し、環境マネジメントによって貧困削減と持続的成長を促す方法に焦点を当てている。貧困、成長、環境に関する多くの先入観が吟味されており、貧しい人々の消費・生産レベルは富める人々のものよりかなり低いことから、ほとんどの環境悪化は貧しい人々が引き起こしたものではないとしている。正しいインセンティブが与えられれば、貧しい人々は彼らの生計や幸福をより保障するために、彼らの持つ技術的知識を用いたり、彼らのニーズや環境に合致する新しい技術を採用したりすることによって、環境改善のための投資を行うとしている。環境マネジメントを

改善するうえで、貧しい人々は問題の一部としてみなされるのではなく、解決の一部としてみなされなければならないとしている。

1. 貧困と環境は密接に関連している。

環境は貧しい人々にとって重大問題である。貧しい人々は、健康、所得、安全、エネルギー供給、快適な住まいの観点において、彼らの幸福は環境に強く関連していると言っている。このペーパーでは、貧困削減の3つの重要な側面である「生計」「健康」「脆弱性」において、貧困と環境のリンクを強調している。

(1) 「生計」と環境とのリンク

貧しい人々は生計を土地、飲料水、農業用水、漁業、林産などの環境関連のモノに強度に依存しているため、環境状態が悪化したり自然資源へのアクセスが制限されたり拒絶されたりすると、甚だしく打撃を受けることになる。また、貧しい人々は、環境の安定に不可欠でかつ食糧生産や他の生産活動を支えるサービスを供給している生態系の能力にも依存している。

(2) 「健康」と環境とのリンク

貧しい人々は、大気や水の汚染に最も苦しんでいる。途上国の疾病負担全体のうち環境リスクによるものは約5分の1を占めており、女性と子供は特にその被害を受けている。不衛生や衛生的習慣の欠如、安全な水へのアクセスの不足が、疾病や死亡の主な原因である。空気の質は住む場所を選ぶことのできない貧しい人々に悪影響を及ぼしており、料理をする際の燃焼排出物による室内空気汚染は特に人体に害を及ぼしている。

(3) 「脆弱性」と環境とのリンク

貧しい人々は、環境災害や環境関連の紛争に対して非常に脆弱である。旱魃や洪水、その他の災害は貧しい人々が築き上げたいかなる開発利益も一掃し、その頻度や打撃の度合いは気候変動に比例して増加すると予想されている。また、希少な自然資源の奪い合いは紛争の一因となる。

貧困と環境のリンクに対処するためには、途上国は政策と制度の枠組みを改善し、また先進工業国は、貿易や投資、債務削減、援助に対してより効果的で一貫した政策を採用しなければならないとしている。多くのことはすでに施行され良き慣例となっている取り組みから学ぶことができるとし、このペーパーでは貧困と環境悪化への取り組みに成功した多くのケースを取り上げている。貧困と環境のリンクは複雑でありかつ横断的なので、環境悪化の根本的原因に対処するためには環境マネジメントのみに焦点を奪われてはならず、幅広い視野が必要であるとしている。また、環境を開発における制限とみなす考えは捨て、健全な環境マネジメントが貧困削減のための機会を提供することを認識する必要があると主張している。

2. 貧困削減と環境改善を両立する一石二鳥な政策機会（‘win-win’ opportunities）は存在する。

貧困削減と環境改善の両面において好成果をもたらす政策機会は存在しており、それはすなわち、貧困削減を促す一方で環境の再生・維持に貢献する介入のことであると言っている。しかしながら、‘win-win’という用語は、異なる環境下では異なる意味を持ち、特に、資源や経済・政治的利益をめぐる潜在的対立が存在している地域では、‘win-win’とはすべての当事者や利害関係者が利益を得る状況を意味することが多い。置かれている環境に応じて異なる‘win-win’が意味する状況は、どれも望ましい状況であるようだが、時にそうした状況を成し遂げるには背後でさまざまなトレード・オフが行われている場合もあるため、‘win-win’という用語を使用する際には注意が必要であるとしている。

先に述べたとおり、ある種の環境悪化は特に貧しい人々に影響を及ぼし、政治・経済政策はそうした環境悪化を導く活動を取り締まるよう策定されるべきであるが、場合によっては、その活動からの利益がその活動によって被る損害よりも大きいという考えに基づき、政策が合理的に決定されることもある。そのような場合には、環境的、社会的コストがそれぞれ計量化され、できるかぎり幅広く討議され、最も環境的、社会的に損害の少ないアプローチが採用されていることを確認しなければならないとしている。こうしたケースは‘win-lose as little as possible’と表現できるだろうと言っている。

貧困削減と環境改善を両立する一石二鳥な政策機会を創出するには、次の4分野における改革が必要であるとしている。

(1) ガバナンスの改善

より効果的でより貧しい人のための政策環境や制度環境を確立する手段として、ガバナンスを改善する必要がある。貧困と環境に関する問題は、国家貧困削減戦略(Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP)のような戦略的計画の枠組みのなかに統合されなければならない。また、貧しい人々のための環境目標は、セクター別の政策やプログラムのなかに統合されなければならない。例えば、健康に影響を及ぼす環境問題は健康のためのプログラムにおいても見落とされてはならない。さらに、政策や法律、規則を作るプロセスには、貧困層や社会から阻害されたグループの効果的な参加を確実にすることが必要である。政治腐敗は自然資源の悪用や環境規制の施行を妨げる主な原因であるため、政治腐敗を撲滅する手段の確立は極めて重要である。水を運んだり燃料木材を集めたりするのに要する時間など、貧困と環境に関する適切な指標を定め、それらのデータを組織的に収集し、政策に影響を与えるべくそれらの情報を利用することは極めて重要である。

(2) 貧しい人々の資産基盤(asset base)の保護と拡大

貧しい人々は資源に対する権利をほとんど持っていないことが多い。土地所有制度の改善は自然資源の管理を強化し貧困を削減する極めて効果的な手段である。貧しい人々が森林などの資源管理に成功した例は数多く報告されており、ゆえに地方における環境管理を支援することは重要である。また、女性は自然資源の管理において重要な役割を担っており、同時に環境悪化によって特に被害を受ける存在であることから、女性の土地などの資源に対する権利を強化することは不可欠である。また、貧しい人々が市場や環境上適正な技術へアクセスしやすくすることは重要であり、そのためには技術的变化に伴って生ずる文化的、社会的、財政的問題かつ市

場における問題に対処することが要求される。さらに、社会的保護を拡大し、気候に関する情報やインフラを守り災害に対する備えを強化する方策へアクセスしやすくすることによって、貧しい人々が環境ショックから受ける被害を減少させることができる。

(3) 成長の質への配慮

成長は貧困削減にとって必要条件ではあるが十分条件ではない。成長の質は、貧しい人々に利益をもたらすよう経済成長を促すにしても、また、環境に対する悪影響を削減するにしても、非常に重要な問題である。所得や成長のレベルが同様な国々でも、環境パフォーマンスのレベルは極めて異なっており、それは経済政策や環境政策、制度的能力の違いに起因している。環境をひどく悪化させている国々では、将来において経済成長が阻害される危険性がある。経済政策を決定する際には、貧困と環境に対して十分に配慮し、環境関連のモノやサービスの全価値を考慮する必要がある。また、民間セクターの役割を重視すべきであり、政府は民間セクターが環境効率を向上させるように奨励するべきであるが、その際にはそうすることによって貧しい人々に利益がもたらされるようにしなくてはならない。さらに、環境に悪影響を及ぼし経済的損失をもたらす補助金は、改革されなければならない。

(4) 貿易、投資、地球公共財、援助に対する国際政策を、途上国の貧困と環境に対する取り組みをより支援できるように改革する。

海外漁船への補助金など、資源の持続不可能な開発を導く先進工業国の補助金は改革される必要がある。OECD 諸国の市場へ途上国がアクセスしやすくすることによって、途上国の貧困削減にかなり貢献することができる。また、貿易における環境基準は途上国の持続可能な開発への取り組みを支援することができるが、それが「裏口保護貿易主義 (backdoor protectionism)」を肯定する材料として利用されてはならず、先進工業国は途上国の生産者が環境基準を遵守できるよう支援しなくてはならない。さらに、海外直接投資 (FDI) は貧困削減にとって重要であるが、FDI の貧困と環境に対する影響は多様であり、良いものも悪いものもある。FDI のパフォーマンスを改善するための多くの新しいイニシアティブが現在実施されている。

先進工業国は地球気候や生物多様性などの地球公共財を守る責任がある。地球公共財は全人類にその恩恵をもたらしているが、特に貧しい人々の生存にとっては必要不可欠である。したがって、温室効果ガスの排出を削減し、炭素燃料の使用停止を促す効果的な国際的合意が必要となる。地球環境ファシリティ (GEF) の例などを参考にして、地球公共財のための新しく追加的な資金調達システムを築く必要がある。環境に関する多国間合意は重要であるが、その交渉や実施は公正でなくてはならず、かつ貧しい人々に利益をもたらすことが強調されなければならない。

また、十分な援助や債務救済は引き続き貧しい人々が貧困から逃れることを支援する極めて重要な手段である。援助機関は貧困と環境に関する問題を優先的に取り扱うことにより、援助国のパートナーとなる例を示すべきである。

このペーパーでは、やや楽観的に将来を見据えており、時には貧困削減と環境改善を両立する一石二鳥な政策機会が存在し、また時にはトレード・オフに対処する合理的な方法

があるとしている。経済成長を遂げるうえで環境悪化は避けられないことはなく、逆に環境マネジメントの質を上げることは貧困削減にとって重要であるとしている。

このペーパーは、包括的なものではなく具体的な提言を行ってはいないが、それは、具体的な取り決めは、各国の貧困削減と持続可能な開発戦略を形づくる包括的なプロセスに委ねるのが最も好ましいからであるとしている。ここではむしろ選択的かつ戦略的に、討議と行動を刺激する極めて重要な項目に焦点を当てている。

「持続可能な開発に関する世界首脳会議」は全人類にとって何が最も重要であるかについて議論し、明確な目的と達成可能な目標を定めて、十分な資金と効果的で透明なモニタリングメカニズムによって裏打ちされた行動のための一貫したフレームワークを創り出す絶好の機会であるとしている。このペーパーでは、地球上の貧困を削減し最終的に根絶すること以上に重要なことなどないと結んでいる。

コメント

今年 8 月 26 日から 9 月 4 日にかけて開催される「持続可能な開発に関する世界首脳会議 (WSSD)」を前に、このペーパー (ドラフト) を公表しコメントや提案を集めることによって、WSSD での主要テーマを「貧困削減のための環境管理」に定めたいという意向が伺える。

このペーパーは今年 1 月に公表されたが、それに引き続き今年 4 月には世界銀行より『世界開発報告 2003』ドラフト¹が公表され、このドラフトもまた WSSD 開催を意識したものであり、「動態経済における持続可能な開発」をテーマとし、そのなかで貧困と環境のリンクを明確にしようとしている。DFID、欧州委員会開発総局、UNDP、世界銀行の 4 機関による本ペーパーと世界銀行による『世界開発報告 2003』を比較すると、前者が WSSD での議論を誘発するよう貧困と環境に関する問題を選択的かつ戦略的に取り上げているのに対し、後者はより一般的な内容となっており、持続可能な開発に関する問題を貧困・環境問題解決のための制度創設の必要性から人類の幸福に至るまで幅広く取り上げている。

このペーパーで紹介されている‘win-win’アプローチは、世界銀行『世界開発報告 1992 開発と環境』のなかでかなり詳細に説明されている。ここでの‘win-win’アプローチは「貧困削減」と「環境改善」の両立を目的としているが、そのモデルとなっているのは 90 年代初頭にハーバード・ビジネススクールの M.E.ポーターらによって提唱された‘win-win’アプローチであると思われる。ポーターらの‘win-win’アプローチは「ビジネス (企業の経済的利益)」と「環境改善」の両立に焦点を当てたもので、環境規制によって産業界における環境上適正な技術の開発が促進されれば、環境悪化を導くペースが大幅に減速すると同時に、企業は環境効率の向上により付加的な利益を得ることができるというものである。

ポーターの‘win-win’アプローチは先進工業国を主に対象としたものであり、このペーパーにおける‘win-win’アプローチは、このポーターのアプローチを応用し途上国を主な対象として作られたものであるように思われる。いずれの場合も、長期的な視野に基づいて経済的、社会的利益、環境コストを見極め、政策を策定することが重要であると言

¹ 「開発援助の新しい潮流：文献紹介 No.4」参照

えるだろう。