

第4章 国際的な支援・援助のあり方と我が国の役割

4.1 国際的な取組みの現状と課題

国際的な取組みは、地理的広がりの面から、地球的レベル、地域レベル及び国家レベルを考えることができる。また、取組みの形態として、政府によるものと民間によるものとに考えることができ、政府によるものは、更に、多国間の取組みと二国間の取組みとに分けられる。そのうちの多国間の協力については、直接的に沙漠化対策を目指した場である沙漠化条約によるものと、他の援助機関によるものとに分けて考えることができる。二国間のものは、途上国間等の水平の協力もあるが、多くは ODA による協力である。民間のものは、非営利団体 (NGO) によるものと企業によるものがあり得るが、収益をもたらさない沙漠化対策の場合、ほとんどが NGO によるものと言える。但し、国内対策では企業等の経済活動の役割も重要である。

以下においては、以上のような側面から取組みの現状と課題を述べる。

なお、各機関等の具体的活動については、沙漠化対策総合検討会(1996)のまとめた「沙漠化対策ハンドブック」に簡明に紹介されているので、それを参照頂きたい。

(1) 沙漠化条約を基にした国際的取組み

地球的レベル

1968 年から 1973 年にかけてのアフリカの干ばつを直接の契機として国連を中心に国際的な取組みが始まった沙漠化問題は、1973 年の第 1 回 UNEP 管理理事会におけるプログラム分野としての「沙漠化」の位置づけ、翌 1974 年の国連特別総会での対策と支援の呼びかけ、同年暮れの第 29 回総会における「沙漠化対策行動計画作成のための国連沙漠化会議」の開催の決定、1976 年の同会議における行動計画の採択、この行動計画のフォローアップの担当期機関としての UNEP の位置づけ、具体的対策レベルでの UNDP スーダン・サヘル事務所(UNSO)の役割の位置づけ、行動計画を受ける形の 1977 年の任意拠出の沙漠化対策特別勘定の設立により第 1 段階の国際的取組みの枠組みが作られた。しかしながら、国レベルでは、この行動計画の対策は中央の権力によるトップダウンを基調とし、その結果として技術的事項偏重にもなっていたために十分な成果を挙げることができず、また、国際的な資金の動員も実現せず、1986 年には「アフリカの危機的経済状況に関する国連特別総会」が開かれる等の追い風にかかわらず、特別勘定も 1989 年に廃止されることとなった。

しかし、1992 年の「環境と開発に関する国連会議」(UNCED)に際し、気候条約、生物多様性条約及び森林原則声明という個別課題に係る 3 大文書の採択の陰で、再度沙漠化問題に地球的レベルで取り組むようにすることへの挑戦が試みられた。これにより、同会議の行動計画である「アジェンダ 21」の第 12 章に沙漠化対策が盛り込まれる一方で、沙漠化対策も、地球温暖化対策、生物多様性保全、国際水域保全に関わる限りにおいて世界銀行、UNDP 及び UNEP の共同の資金供与システムである地球環境ファシリティー(GEF)

の資金供与の対象となることが確認されるとともに、同年暮れの国連総会で、沙漠化条約の交渉の開始が決定された。

5回の会期を経て全40条の条文と4つの地域付属書がまとまり、1994年6月にパリで採択され、50ヶ国の批准により1996年12月26日に発効したこの条約は、1976年の行動計画と比べると、Danish(1995)も述べているように、ボトム・アップのアプローチを採用していることが大きな特徴である。即ち、前文において、対策における当事国政府の役割を中心に据えつつ沙漠化の影響の現れている現地での実行が正否を左右すること(前文)、現地での男女の対等な参加(同)、NGOや住民グループの特別な役割の認識(同)等を明らかにした上で、次のような第3条の4「原則」の規定のうち2つの原則をボトム・アップに充てている。

- (a) 各国は沙漠化対策プログラムのデザインと実施の決定に人民とローカルコミュニティを参加させるべきこと、
- (b) 各国は協力と調整を改善すべきこと、
- (c) 各国は行政、コミュニティ、NGO及び土地保有者間のパートナーシップとしての協力を全レベルで確保すべきこと、
- (d) 各国は開発途上国、とりわけ後発途上国の特別な状況を考慮すべきこと。

この条約は、そのほか、「地球的資金メカニズム」の設立、科学技術分野の取組みの推進及び各国の取組状況の締約国会議における点検を柱としている。

沙漠化条約批准国数の推移

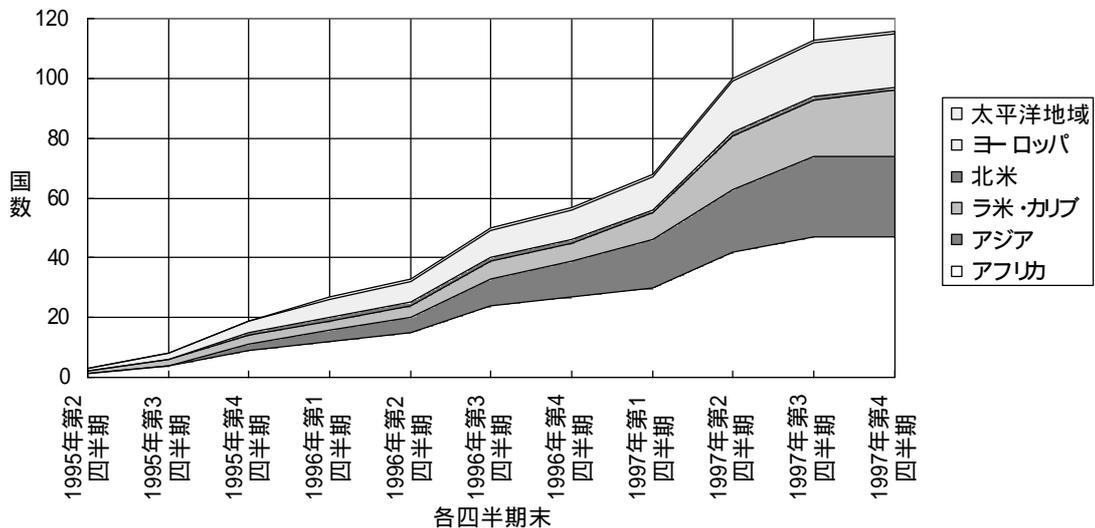


図1 沙漠化条約批准国数の推移(条約事務局資料による)

表 1 主な地球的環境条約の採択から発効までの期間(Fridtjof Nansen Institute, 1995 及び各条約事務局の資料による)

条約	採択	発効	採択から発効までの日数	発効に必要な批准国数	1997 年末現在の締約国数
ワシントン条約	1973年3月3日	1975年7月1日	850	10	143
オゾン層保護条約	1985年3月22日	1988年9月22日	1,280	20	165
気候条約	1992年5月9日	1994年3月21日	681	50	169
生物多様性条約	1992年6月5日	1993年12月29日	572	30	169
沙漠化条約	1994年6月17日	1996年12月26日	923	50	113

条約の締約国数は図 1 (正確には批准国数。批准から 90 日後に当該国に対して条約が発効して締約国となる。)のように順調に増加した。特に、1996 年暮れの国連総会において 1997 年 9 - 10 月に第 1 回締約国会議を開催することが決まると、同会議に締約国として出席することへの誘因が働き、その 90 日前までの期間、即ち、1987 年の第 2 四半期には大きな増加が見られた。1998 年 5 月 18 日には 119 ケ国となる。多雨地域の国には関心が持たれにくいこと及び発効には 50 ケ国という多数の批准を必要としていることを考慮すれば、表 1 に示すような、条約採択から 923 日で発効、1997 年末現在の締約国数 113 ケ国というのは順調な締結状況と言える。

条約発効の初期には、締約国会議の手続き規則の採択、締約国会議を含む条約上の諸活動のための財政基盤についての合意、条約事務局の設立等、条約の実質を動かすための基盤を作ることが重要であるが、この条約の場合、発効以後第 1 回締約国会議までの間に条約交渉会議の延長の形で第 6 回会合から第 10 回会合及び第 10 回会合再開会期の計 6 回の会合でほぼ合意に達し、第 1 回締約国会議で最終合意に至るといった手法をとった。その結果、1997 年 9 月 29 日から 10 月 10 日までローマで開かれた第 1 回締約国会議では次のような点について合意した。このようにして、条約の仕組みが動き出す基礎は、比較的順調に整ったと言える。

- ・ ビューローの構成(但し、一部未合意。)
- ・ 手続き規則
- ・ 財政規則
- ・ 条約事務局の設立(国連に委託)
- ・ 事務局の場所(ドイツのボン)
- ・ 締約国会議の活動計画
- ・ プログラム及び予算
- ・ 条約実施についての情報交換及び実施状況の検討手続き
- ・ 科学技術委員会規程

- ・ 科学技術委員会の作業計画
- ・ 時限パネル規程
- ・ 専門家登録
- ・ 伝統的知識・技術についてのインヴェントリーの作成
- ・ 科学技術委員会と類似の活動を行っている機関との調整
- ・ 条約実施のベンチマークと指標の研究
- ・ 既存の沙漠化関係ネットワークの調査
- ・ 地球的メカニズム(沙漠化対策のための資金動員のメカニズム。IFAD に委託。)
- ・ NGO との協力

そこで、今後、特に毎年開催されることになっている第4回締約国会議までの間、実質的な面での合意が行われることが重要になっている。その際、条約の前文や第4条2(c)等に示されている貧困と沙漠化の関係の明確化を含め、幅広いコンテキストでの取組みの整理と沙漠化以外の環境・開発への取組みとの協調、地球的、地域的、国内的な合意の形成における対費用効果の確保、問題の地域性と地球的取組みとの調整等が重要である。また、沙漠化対策行動計画の挫折の原因が、国レベルのトップダウンのやり方とともに沙漠化対策特別勘定のみならず様々な機関・仕組みからの国際的な資金動員ができなかったことにあることを考えれば、地球的メカニズムによる資金動員の成否は、相当に大きな鍵となろう。但し、平行して国内的な資金の動員の努力も必要である。更に、効果ある対策の実施のためには、沙漠化条約というフォーラムと沙漠化防止対策のプロジェクト実施機関との関係の整理も重要である。特に、第1回締約国会議以前から条約事務局が対策実施機関の色合いも持っているが、これは、啓蒙という条約事務局にふさわしいものが中心であるものの、既存の機関や地球的メカニズムによる対策の実施との重複を招くおそれがあるので注意を要する。同時に、日本、米国、ロシアという大国の早期締結が、地球的レベルでの政治的モメンタムの維持・確保、資金の確保等の上から不可欠である。

国家レベル

1997年1月以来の条約交渉会議や締約国会議における発言等から、特にアフリカにおいては、条約第5条に規定される沙漠化の影響を受けている締約国の義務に応じて、ここ1-2年の間に沙漠化対策国家計画を作成する国が増加している。その中では、住民や地方代表の意見を入れる機会を設けたこと等、条約に明確に示されたボトム・アップの方式を採用したとされている例も多い。これらは、明らかに、条約のもたらした大きな前進である。

しかしながら、大半がUNEP、UNDPあるいは国家環境行動計画の形で世界銀行の支援を受けて作成されたこれらのボトム・アップの計画に対しては、中央集権から利益を得てきた国内政治の抵抗も予想され、また、本来ボトム・アップのアプローチには相当な時間がかかることを考えれば、「ボトム・アップ」型とされる計画がこれだけ早く実現しているのは十分なボトム・アップのアプローチが採用されていなかった結果である可能性もあ

る。更に、多くの途上国では、地方公共団体が自主的に行動する能力が形成されていないため、ボトム・アップ型の行動計画があってもそれを地方公共団体レベルではうまく実現できないことも懸念される。更に、既存の、世界銀行の進める国家環境行動計画、FAOの進める熱帯林行動計画等の環境関係国家計画の重複等も、環境関係の各種活動の効率と効果を弱めるおそれがある。真のボトム・アップのアプローチを成功させるため、コミュニティの需要に応じた行動をとる力を含む地方公共団体の能力の向上のための、法令整備、組織整備、技術力向上、人材育成等に対する支援が必要であろう。

地域レベル

地域レベルでの条約の実施のために、地域レベルでの会合等も開催されるようになっていくが、締約国会議等の地球的レベルでの協議に加え、地域レベルでの協議も独立して行うには相当な経費がかかる。より優先順位が高いと思われるコミュニティレベルでの実践的活動の対費用効果の高さ及び沙漠化問題が経済・社会の様々な側面と深く関係していることを考えれば、対費用効果の高さから、条約とは別のフォーラムではあっても、国連の地域経済社会委員会等の既存の経済・社会分野の活動にある程度委ねること等の方策が検討されて然るべきである。

(2) その他の多国間協力

沙漠化問題が、条約前文や第4条2(c)にも明示されているとおり、その影響を受ける農村の貧困、保健、栄養、食糧の安定的確保、貧困等、basic human needsの充足の課題に直結していることから、従来から、対策に資する活動が様々な機関により実施されてきたと言える。

UNDPは、沙漠化対策行動計画の実施ではUNEPとともに大きな役割を与えられ、同行動計画実施のための技術協力をその付属機関の国連スーダン・サヘル事務所(UNSO)を通じて実施してきた。また、様々な分野の技術協力に関わり、ほとんどの開発途上国に事務所を持って各途上国の様々な開発問題に関わってきた経験からして、多様な側面からの対応が必要な沙漠化対策には大きな役割を果たし得る機関と言える。しかしながら、そのような経験と潜在的な可能性にかかわらず、沙漠化という課題の下でその経験と今後の活動の方向の明確な整理がまだ行われていない。また、UNDPに対する各国からの拠出額は減少している。国連加盟国、UNDP理事国及び条約締約国は、沙漠化対策におけるUNDPの役割の明確化を図り、それに応じた資金の拠出等を行う必要がある。

他方、「農業開発のための追加的な資金を緩和された条件で」途上国に融資することを目的とするIFADの対応は迅速で、条約が採択されると、暫定事務局の啓蒙活動に対する協力、「アフリカ諸国の沙漠化条約実施支援のための技術支援」プログラムの開始、沙漠化関連の「飢餓と貧困会議」の開催(1995年12月、ブリュッセル)等を行い(沙漠化対策総合検討会、1996)、交渉会議や第1回締約国会議において条約の地球的メカニズムについて明確な意見を表明するとともに、第1回締約国会議で地球的メカニズムをホストする

機関として指名されると、直ちに、地球的メカニズムは「援助」ではなく「パートナーシップ」の仕組みであること、地球的メカニズムには国内資金の動員や民間資金の動員をも含むこと等の見解を表明している(例えば、IFAD ホームページ)。このようにして、IFAD は、世界銀行及び UNDP からの協力をとり付けつつ、この条約の下の地球的メカニズムのホスト機関として、農業開発のための融資機関から一步踏み出し、土地の劣化と貧困の絡み合った問題の対処のための資金を幅広く動員する機関へと踏み出している。このことは、技術に偏りがちであった従来の沙漠化対策を資金動員対策を相当に重視する方向へと向かわせる可能性を大きくしている。同時に、従来は、資金とは多国間の贈与を念頭に置いていたものが、途上国自らの国内的資金や民間資金をも含む幅広いものが対象となっている。

そのほか、沙漠化対策の実施の側面に関わる機関としては、条約発効の直前になって世界銀行が地球的メカニズムへの参加を表明し、また、FAO が第 1 回締約国会議のホストを機にこの条約への積極的な関与の姿勢を示したことも注目される。地域レベルでは、アジア開発銀行が、基金作りの提案を含むアジア地域の行動計画作成を支援していることが注目される。アフリカでは、1968-1973 年の大干ばつを契機に設立されたサヘル地域干ばつ対策政府間常設委員会(Comite Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Secheresse dans le Sahel:CILSS)が、沙漠化対策を直接の目的としていることで注目される。また、アフリカ東部の食糧安全保障や沙漠化対策を目的に 1986 年に設立された IGADD(Intergovernmental Authority on Drought and Development)も注目される。これらの機関の活動が沙漠化対策において大きな成果を納めるためには、効果的かつ効率的な連携が重要であり、沙漠化条約はその機会を作ることに貢献することが望まれる。

長期的リスクを明らかにし、沙漠化・干ばつ対策を的確に行い、また干ばつに対する早期の対応策を講じる態勢(preparedness)を整えるためには、沙漠化や気候・気象についてのモニタリングが重要である。UNEP の担当してきた沙漠化の状況のモニター、WMO の気象・水文条件のモニターや干ばつ予測等、サハラ・サヘル観測機構(OSS: Observatoire du Sahara et du Sahel)による沙漠化等の情報交換等の活動は、条約締約国会議による促進・調整策をも利用しつつ、効果的な連携を図る必要がある。

政治的モメンタムの維持の上からは、条約交渉会議を主催し、また、1994 年には 6 月 17 日を世界沙漠化・干ばつ防止の日に指定する等したとともに、国連システム諸機関の調整を行う機能を有する国連総会も、条約締約国会議と並んで、依然として重要性を持っている。いかにして締約国会議の活動と連携して国連システム全体の調整を行っていくかが課題と言える。また、地域においては、条約締約国会議等との連携により、国連地域経済委員会が政治的モメンタムに係る役割や経済・社会分野の諸活動の促進・調整の役割を果たすことが期待される。

(3) 二国間協力

多国間協力に比べると、二国間協力においては、沙漠化対策の取組みの方針が明確にな

っているとは言い難い。多くの援助国は、basic human needs の充足と沙漠化対策の不可分の関係等について、既に整理し、交渉会議や締約国会議においてこれを反映した発言を行っているものの、沙漠化対策援助について冊子等まで作成して積極的取組みの実績を訴えているのはドイツ程度であり、地球温暖化対策、生物多様性保全等の他の環境条約についての取組みについての各国の積極的宣伝に比べると遅れが見られる。フィールド・レベルでの援助国間の連携・分担等が実際には行われるようになっており、このような実質面では、宣伝活動に比べると進展していると言えるが、宣伝活動自体がより多くの援助国の取組みを活発にする面もあるので、各援助国の沙漠化対策援助の方針の、印刷物等の形での一層の明確化等にも期待されるところがある。

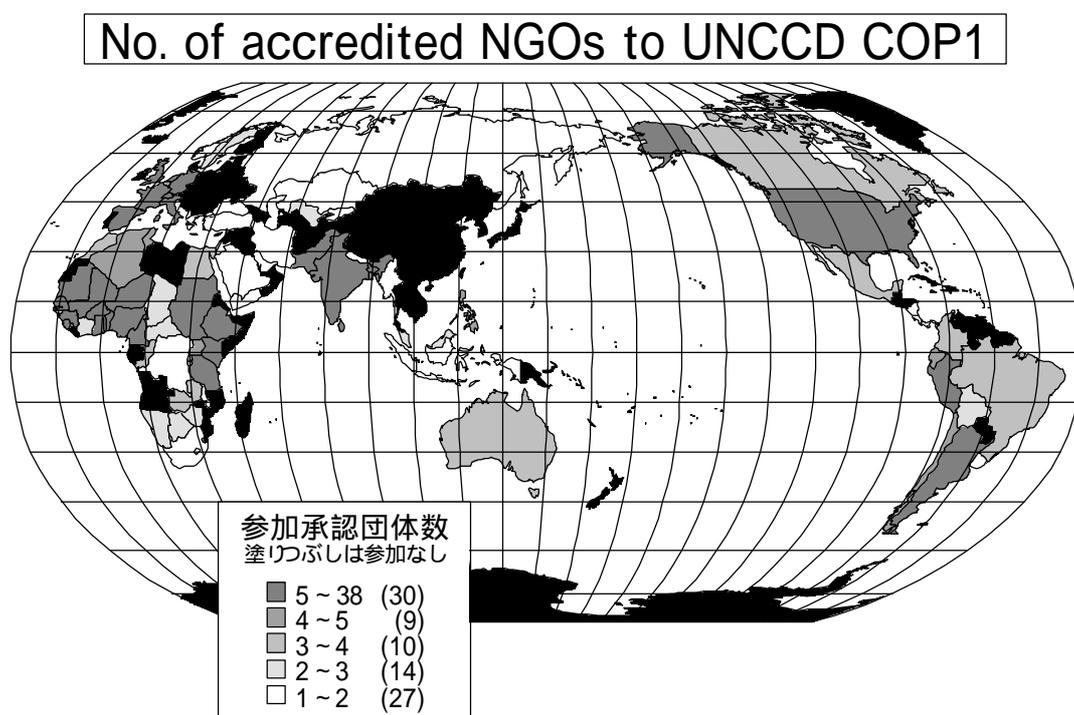


図2 沙漠化条約第1回締約国会議でオブザーバー参加が認められたNGOの分布

(4) NGOによる協力

後の4.3.1に「NGOによる取組みとその役割」の項が別途設けられているため、ここでは概括的な論考を行う。

経済、通信等の発展による国際社会が各国の間の相互依存を深める一方、東西冷戦の終結の結果、多くの途上国の国内政治もNGOの活動を許さないような強権的なものから自由主義的なものに変化したことにより、様々な分野において、国内的なNGOの活動もNGOによる国際協力も拡大した。沙漠化問題に関係するNGOによる国際協力活動も、そのような中で拡大した。例えば、条約第1回締約国会議でオブザーバー参加を認められた団体の分布は図2のように、我が国を含む東アジアと東欧を除くほぼ世界全域にわたっ

ている。

しかし、コミュニティー・レベルで活動する NGO の圧倒的多数は、「沙漠化」対策という意識を持って活動を始めたのではなく、あくまでも地域の住民の生活の安定・発展を目指して活動し、それが、「沙漠化問題」という概念を持ってそれらの活動を見る外部の者によって、「それらの活動は沙漠化対策である。」と整理されるものである。もとより、「沙漠化」の概念は、国際的支援を引きつける意図をも持ちつつ 1970 年前後の長引くアフリカの干ばつを表現する方法として国連を中心とした国際的な協議の場で一般化されたものと考えられ、乾燥地・半乾燥地のコミュニティー・レベルではそのようにごく日常的な現象は、特別な概念としては認識されない。勿論、そのようにして外部の者(政府、海外の援助団体・援助機関等)から指摘されることによって、コミュニティー・レベルにおいても「沙漠化」の概念が定着し、それが「沙漠化対策」を意識した活動を促進するという面はある。これは、国際協力の進展がコミュニティーレベルにまで効果を及ぼしたものと捉えることができる。

同様に、国家レベルにおいても、日常的現象である沙漠化に焦点を当てて活動を始めた団体は少ない。1976 年の国連沙漠化会議以降、特に沙漠化条約の締結や発効以降、沙漠化をテーマにした国内会議や国際会議が開かれるようになってきているが、そこに参集する団体の大半は、沙漠化対策を主体に活動している団体ではなく、「沙漠化」をテーマに集まった、開発、女性、人権、農業、研究等の様々な団体であって、これも国際協力の進展が及ぼした効果である。なお、多くの途上国においては、コミュニティー・レベルや地方レベルに比べると、全国的な団体は少ない。この関連で、環境に関連する全国団体としては、GEF の小規模無償資金協力のために UNDP の支援の下に作られたかあるいは強化された NGO の連合体が GEF 小規模無償資金協力対象国の多くに見られることが現在の国家レベルでの特徴の一つともなっている。

しかし、地域レベル及び地球レベルとなると、沙漠化の概念が国際的な協議の場で一般化された経緯から、沙漠化対策を明確に意識している団体の割合がやや大きくなる。後に 4.3.1 「NGO による取組みとその役割」に触れるように、沙漠化条約交渉会議を契機に、RIOD という、沙漠化をテーマとした NGO の世界的連帯組織が結成され、また、その下に地域的な連帯組織も形成された。但し、それらへの参加団体は、それでもなお、沙漠化対策自体を主たる活動としている団体が多数を占めるわけではない。例えば、第 1 回締約国会議までにオブザーバー参加を認められた 451 の団体¹⁾のうち、「沙漠化」を名称に入れているのは次の 3 団体のみである。

- ・ Actions pour la Lutte Contre la Desertification au Sahel (ニジェール)
- ・ Organisation Mauritanienne pour la Protection de l'Environnement et la Lutte Contre la Desertification (モーリタニア)
- ・ Volontaires dans la Lutte Contre la Desertification et la Secheresse (ギニア・ビサオ)

このようにして、世界の相互依存等による国際協力の深化が、コミュニティーレベルから地球レベルまでの団体の「沙漠化」の概念の下の参集とその概念の浸透の結果をもた

らしたと言える。しかし、そのような参集から更に密接な協議・連携を地球的レベルや地域レベルで行うには相当な経費が必要であり、対費用効果を考慮して、どのようなレベルの協議・連携を行うか、また、どのような方法で行うかが重要な課題となっている。

1：条約事務局作成の第1回締約国会議決定26の付属書1(文書番号IPCC/COP(1)/Add.1)では452団体とされているが、「Amigos de la Tierra, Spain」と「Amigos de la Tierra (Friends of the Earth Spain)」とが重複しているので、これを差し引いた。

宮田 春夫

4.2 我が国の取り組みの現状と課題

4.2.1 日本国政府の砂漠化・土地荒廃に対する取組と課題

我が国政府としては砂漠化問題を地球規模の環境問題として重要視するとともに、開発途上国における持続可能な開発に関わる基本的問題であると考えており、様々な砂漠化防止対策を講じてきている。政府レベルで行っている砂漠化防止条約関連の取組とその他各省にて行っている取組についてまとめるとともに、政府としての取組の課題及び政府外も含めた砂漠化防止の取組に関する連携のあり方についてまとめる。

(1) 我が国の砂漠化防止条約への対応について

現在までの我が国の砂漠化防止条約に対する貢献について

我が国は砂漠化防止条約政府間交渉会議に積極的に参加し、我が国代表がビューローメンバーや第二作業部会の議長を務める等、その作成・採択等に貢献してきた。また、砂漠化防止条約事務局への提出についても継続的に行ってきた（1997年度の提出額107万6千USドル：会議開催費及び開発途上国からの会議参加費等）。

97年9月にはニジェールにおいて開催された砂漠化防止条約アジア・アフリカフォーラムに参加したほか、本フォーラム開催のために財政面でも積極的な貢献を行った。

また、砂漠化防止条約と直接的な関係はないが、98年の秋には我が国で第2回アフリカ会議（TICAD）が開催されることとなっている。この会議では砂漠化防止問題も重要なテーマのひとつとなることが予定されている。

砂漠化防止条約への批准について

我が国の砂漠化防止条約への批准については第1回締約国会議までに締結を行うことはできなかった。しかしながら、現在、政府部内において、省庁連絡会議の設置等条約締結に向けた動きが始まっており、第2回締約国会議には締約国として参加すること目指している。

(2) 各省庁における砂漠化防止の取組について

各省庁における具体的な取組を以下の類型に分けて紹介する。

省庁別については一覧表を資料として添付する。

調査

環境庁では西アフリカのブルキナファソにおいて地下水有効利用施設による給水や植林を図るとともに地域住民の参加を得て持続可能なコミュニティ形成を図る砂漠化防止対策モデル事業を行っているほか、専門家を組織して砂漠化防止に関する総合的な対策についての検討を行い、「砂漠化防止対策ハンドブック」を作成した。農林水産省ではアフリカのニジェールにおいて農業農村開発を通じた砂漠化防止技術確立のための実証調査を行っているほか、砂漠化状況及び劣化改善ソフト適用地域分布図の作成などを行う農地水資源

管理モニタリングシステム構築調査を行っている。林野庁においては砂漠化の進行地域において、森林の育成条件、森林復旧対策事例等の調査、技術実証造林等を通じ森林復旧のための技術指針を作成する砂漠化地域森林復旧技術指針策定調査事業を行っている。

研究

平成4年より環境庁が中心となって運営している地球環境研究総合調査費により砂漠化に係る調査研究を関係各省庁の国立試験研究機関を中心とした体制で実施してきている。これまで、砂漠化と人間活動の相互影響評価に関する研究、北中国及び西オーストラリアにおける砂漠化防止対策適用効果の評価手法の開発に関する研究、中央アジアのカザフスタンにおける塩類集積土壌の回復技術の確立に関する研究、中国の砂漠化土壌改良のための脱硫酸石膏の有効利用に関する予備的研究などがなされている。文部省においても新プログラム方式による研究の推進による鳥取大学の乾燥地研究センター等における乾燥地の砂漠化防止及び開発利用に関する基礎的研究を行っている。

途上国援助

外務省がセネガル、ニジェール、タンザニアにおいて専門家と青年協力隊からなる5～10名程度のチームを派遣し乾燥に強い樹種の育苗、農村住民に対する植林運動の技術指導、アグロフォレストリーの普及等の植林プロジェクトを行う緑の推進協力プロジェクトを行っている。95年度には、セネガルにおいて「苗木の育成場整備計画」に無償援助を行っている。

NGO支援

環境事業団の地球環境基金によるNGOに対する助成を行っている。砂漠化防止対策関連では平成8年に8団体、平成9年に6団体が助成を受けている。

国内啓発

環境庁において砂漠化防止条約のパンフレットの作成・配布を行っているほか、日本環境協会の環境シリーズのパンフレット「地球規模の砂漠化を考える」の編集への協力・配布を行った。また、毎年行われる「エコライフフェア」にて展示・ビデオ上映を行い普及を行っている。

(3) 我が国政府の砂漠化防止に対する取組の課題

我が国政府の取組は、各省庁においてそれぞれ独立して行っているのが現状である。政府の役割を考えるにあたっては、まず我が国の関係機関が砂漠化防止の取組において果たすべきに役割を整理し、我が国が砂漠化防止対策を行う上での体系化を行わなければならない。特に、砂漠化防止条約への批准及びその後の締約国としての貢献を検討するに際し、現在実施されている各主体による砂漠化防止のためのさまざまな取組を体系化し、これを

国際的にインプットしていくことが極めて重要である。

政府が果たすべき機能別に役割を考えると、調査・研究、対策実施、外交、援助、支援、国内啓発に分けられる。それぞれの役割について望ましい分担・連携を以下に述べる。

調査・研究

砂漠化問題に関する調査について考えるにあたって、砂漠化の現状を把握するための調査については環境庁が中心となって取りまとめることが望ましい。また、個別の対策技術に関する調査については現在最も多く知見を有している農林水産省や環境庁が中心となり進めて行くことが適当である。その際、地域に根付いた取組を行っているNGOとの連携が不可欠である。

また、砂漠化の現状や進行状況に関するモニタリング調査が現在まで行われていないが、このような調査は、単独の研究機関等で実施できるような性質のものではない。従って、政府の主導による国際的協力も視野に入れた上での連携・協力が必要である。

研究分野については、総括的なものについては環境庁が全体を取りまとめ、進行管理していくことが望ましい。その際、国際的な視野も含めた学会などとの連携や協力が重要である。

条約の科学技術委員会への貢献については、当然ながら政府の役割であるが今後どのような分野でどのような観点から貢献していくかの十分な検討を行い、戦略的に政府としての方針を固める必要がある。

対策の実施

対策の実施については、援助との絡みもありODAを所管する外務省が中心となり、各省庁がそれぞれ得意とする分野での協力しながら進めることが重要である。実際の対策実施は、JICAやNGO（海外も含めた）が中心となるが、各省庁の知見がこれらの実施団体の活動に活かされるよう工夫する必要がある。

条約等への対応

砂漠化防止条約やその他の国際会議など国際的な対応については、当然ながら外務省が中心となって行われることが適当である。条約の中の科学技術委員会の対応については環境庁、農水省との連携を取りながら進めることが重要である。二国間協力については、それぞれの分野において、外務省と連携を取りながら各実施機関において行うこととなるが、この際も実施機関間の連携による効果的効率的な協力の遂行が求められる。

途上国への援助

途上国援助については政府レベルで行うものについては外務省が中心となり、JICA及びJOCV（海外青年協力隊）の能力を利用し、各省とも協力して行うことが望ましい。

今後、より重要となるのはNGOを介しての援助であるが、現状ではNGOが十分な援助活動を行えるような状況になっていないため、政府等の支援による環境の整備が重要となる。

また、具体的な援助の実施に当たっては、援助の押しつけや日本の技術の単なる移植にならないよう被害地域の主体的な取組との連携をも視野に入れた援助の方法の検討などが課題である。

NGOへの支援

支援については、政府によるNGOに対するもの及び各種研究機関(研究所、学会など)に対するものが挙げられるが、環境事業団等による財政的な支援のほか、環境庁、農水省等によるノウハウの提供、外務省による便宜的な支援を積極的に行うべきである。

援助や対策の実施において大きな役割が期待される我が国のNGOに関しては、絶対数の不足、組織的な脆弱さ、人材不足といった状況にあるのが現状である。財政的な支援はもちろんのこと、今後は人材の育成も政府の役割として地道に行うことが重要である。

普及啓発

普及啓発については、直接的に砂漠化の影響を受けない我が国においては、政府やNGOの取組に対する国民の支援や参加を受けるという意味で非常に重要である。この普及啓発については、他の環境問題と併せて行うことが効率的であることから、環境庁が中心となり推進するとともに、その他の省庁や機関においても適切な機会を通じて行っていくことが重要である。

特に、「砂漠化」という言葉だけは知られているものの、その内容の正しい理解については十分ではない状況にある。今後、多くの国民に正しい理解してもらい、政府やNGOが対策を行う際に支援や参加を得られるような環境づくりを行う必要がある。

<資料> 日本政府における砂漠化防止に関する取組一覧表
地球環境基金助成金交付リスト(抜粋)

砂漠化への対処に関する我が国の取組

< 環境庁 >

- ・ 砂漠化の影響のある地域における、環境に配慮した地下水の有効利用を図るための実証施設を設置し、砂漠化対策に関する知見・情報を得るための調査
(於：西アフリカ、ブルキナファソ)
〔97年度予算：135,544千円、98年度予算：150,488千円〕
- ・ 砂漠化対策に関する専門家の知見の集積及び普及のための冊子の作成
〔97年度予算：13,097千円、98年度予算13,105千円〕
- ・ 中央アジア塩類集積土壌の回復技術の確立のに関する研究
〔97年度予算：63,943千円〕
- ・ 持続的土地利用のための砂漠化防止技術適用に関する実証的研究(予定)
- ・ 砂漠化研究の総合化と砂漠化防止技術の体系化に関する研究(予定)
- ・ 衛星画像データからアジア地域の人間活動による植生や土地被覆状況の変化をデータベース化し、UNEP/GRID(地球資源情報データベース)に提供
〔97年度予算：11,034千円、98年度予算：10,975千円〕

< 外務省 >

- ・ 「緑の推進協力プロジェクト(セネガル、ニジェール、タンザニア)」
〔96年度予算：49,366千円〕
- ・ セネガル「苗木育成整備計画」
〔96年度予算：330,000千円〕
- ・ タンザニア「キリマンジャロ村落林業計画2」
〔96年度予算：134,175千円〕
- ・ インド「カルナタカ州東部植林計画」
〔96年度予算：160億円〕
- ・ インド「タミル・ナドゥ州植林計画」
〔96年度予算：133億円〕

- ・チリ「半乾燥地治山緑化計画」
〔96年度予算：80,861千円〕
- ・ガーナ「移行帯地域森林保全管理計画」
〔96年度予算：17,546千円〕
- ・ケニア「社会林業訓練計画2」
〔96年度予算：193,298千円〕
- ・ニジェール「第二次ウアラム農村復興計画」
〔97年度予算：268,000千円〕
- ・マラウイ「ブワンジェバレー灌漑開発計画」
〔97年度予算：359,000千円〕
- ・モロッコ「ウエルガ川流域農村開発計画」
〔97年度予算：385,000千円〕
- ・象牙海岸「中北部地域灌漑農業整備計画」
〔97年度予算：414,000千円〕
- ・砂漠化防止条約事務局への拠出
〔97年度予算：93,775千円、98年度予算：212,403千円〕

<農林水産省>

- ・乾燥地域等における土壌劣化等農地・水資源モニタリングシステムの研究・開発
〔97年度予算：111,616千円、98年度予算：111,196千円〕
- ・サヘル地域で広範に適用可能な砂漠防止技術パッケージの確立のための調査
〔97年度予算：434,201千円、98年度予算：414,623千円〕
- ・中央アジア地域における草地保全及び家畜の安定生産技術の開発
〔97年度予算：11,583千円、98年度予算：11,590千円〕
- ・中南米における土壌侵食防止技術の確立に向けた基礎的調査
〔97年度予算：21,359千円、98年度予算：21,359千円〕

- ・ 焼畑移動耕作地域森林造成促進基礎実証事業
〔 97 年度予算：69,777 千円、98 年度予算：62,729 千円 〕

- ・ せき悪林地生産力回復技術開発基礎調査事業
〔 97 年度予算：50,543 千円、98 年度予算：32,014 千円 〕

- ・ 持続可能な森林資源経営広域実証プロジェクト推進会議開催
〔 97 年度予算：22,335 千円、98 年度予算：20,131 千円 〕

- ・ 世界緑化民間活動支援事業
〔 97 年度予算：163,171 千円、98 年度予算：163,171 千円 〕

- ・ モデル・フォレスト活動促進支援事業（予定）
〔 98 年度予算：51,284 千円 〕

（注 1）1998 年 4 月現在、実施中または実施予定ものを列記した。

（注 2）文部省においては、鳥取大学乾燥地研究センターが砂漠化地域を対象として行う研究を始め、乾燥地の砂漠化防止及び開発利用に関する基礎的研究を行っている

環境庁

4.2.2 砂漠化・土地荒廃分野における国際協力事業の現状と課題

わが国の国際協力（政府開発援助 ODA）は、2 国間贈与、2 国間貸付、国際機関への出資・拠出等、の 3 分野で行われている。これらのうち 2 国間贈与としては、開発途上国に技術移転を行う技術協力と、資金を供与するが返済義務を課さない無償資金協力がある。技術協力は国際協力事業団（JICA）が実施し、無償資金協力は JICA による基本設計調査業務と実施促進業務の結果に基づいて外務省が実施している（国際協力事業団、1997）。

本節では、砂漠化・土地荒廃の対策事業におけるわが国の国際協力の取り組みについて現状と課題を概観するが、これまでのわが国の実績は技術協力と無償資金協力の分野が中心である。

（1）技術協力

技術協力には研修員の受入、機材供与、専門家派遣、調査団派遣、青年海外協力隊派遣がある。これまでのところ、砂漠化・土地荒廃の対策事業に関連した研修員の受入は青年海外協力隊関連のカウンターパート研修以外はなく、またこの分野に特化した機材供与の実績もないので、専門家派遣、調査団派遣、青年海外協力隊派遣について述べる。

専門家派遣

専門家派遣は、個別専門家とプロジェクト専門家の 2 種類の派遣方式で実施されている。

個別専門家には先方政府の要請にもとづき先方政府機関に派遣される一般専門家と、国際機関の要請にもとづき国際機関に派遣される専門家がある。砂漠化・土地荒廃対策関連では、現在次の 2 件に各 1 人の一般専門家派遣が行われている。

ブラジル、リオ・グランデ・ド・ノルテ州経済・環境開発院

砂丘保護・砂漠化防止計画 気象観測専門家派遣（1997～）

ブルキナファソ環境水資源省 環境管理国家評議会（CONAGESE）

環境計画アドバイザー派遣（1997～）

またこの他に、後述する「緑の推進協力プロジェクト」のリーダーとして一般専門家の派遣が行われている。

プロジェクト専門家は「プロジェクト方式技術協力」で派遣される専門家である。プロジェクト方式技術協力とは、専門家派遣、機材供与、カウンターパート研修員受入の 3 形態を一体として実施する技術協力である。

これまでのところ砂漠化・土地荒廃対策を第 1 の事業目的としたプロジェクト方式技術協力は実施されていないが、植林による住民生活の向上と環境の改善を目指した「社会林業プロジェクト」、および乾燥地・半乾燥地における地方林業振興プロジェクトを関連プロジェクトとして挙げる事が出来るかもしれない。社会林業プロジェクトとしては、「ケニア社会林業訓練計画」（第 1 フェーズ 1985～1992、第 2 フェーズ 1992～1997）がある（外務省、1997）。

また、林業振興プロジェクトとしては、

「タンザニア・キリマンジャロ村落林業計画」(第1フェーズ 1991 ~ 1993、第2フェーズ 1993 ~ 1998)がある。

調査団派遣

調査団派遣とは、主に開発調査を目的とした調査団の派遣であり、派遣先の国々の社会・経済発展を目指した公共的な各種事業の開発計画の策定を支援するものである。

開発調査では、これまで砂漠化・土地荒廃対策に関連する調査団が2件、いずれも西アフリカのマリ共和国に派遣されている。

ナラ地域農業開発計画(1993 ~ 1995)

ナラ地域太陽光発電用水計画(1993 ~ 1994)

これら2案件は、残念なことに当事国の政情不安のため期待された成果を上げることが出来なかったようである。

青年海外協力隊派遣

青年海外協力隊では、砂漠化・土地荒廃対策プロジェクトとして「緑の推進協力プロジェクト」を実施している。

この計画は、1986年の「ボン・サミット(先進国首脳会議)」において当時の安部晋太郎外務大臣が提唱した「緑の平和部隊」構想に基づくもので、各種の担当分野の隊員からなるチームが派遣されている。また、チームリーダーとして専門家派遣も行っている。「緑の推進協力プロジェクト」は、これまでセネガル、ニジェール、タンザニアの3カ国に対して実施されてきた。各国の実施状況は以下のようになっている(国際協力事業団青年海外協力隊事務局、1996)。

セネガル緑の推進協力プロジェクト(第1フェーズ 1986 ~ 1992、第2フェーズ 1992 ~ 1998)

ニジェール緑の推進協力プロジェクト(第1フェーズ 1990 ~ 1992、第2フェーズ 1993 ~ 1998)

タンザニア緑の推進協力プロジェクト(第1フェーズ 1986 ~ 1992、第2フェーズ 1992 ~ 1998)

これらのプロジェクトは、1チーム10人程度の隊員が活動期間2年で引き継ぎながら行っている。隊員の担当分野は、植林、森林経営、果樹・野菜栽培、造園、測量、農業土木、自動車整備、村落開発普及活動、視聴覚教育等、多岐にわたっており、チームリーダーとしては造・植林分野から一般専門家の派遣を行っている。また前述のように、カウンターパート研修として相手国関係者を毎年各プロジェクトから1~2人、1~数カ月招聘している。

このチーム派遣は、先方政府の実施機関に対して行われるものであるが、セネガルでは自然保護省土壌保全植林局および森林局、ニジェールでは農村開発水利環境省環境局、タンザニアでは大統領府首都開発公団建設環境管理部がそれぞれ実施機関である。

これらのうちニジェールの計画は、1992年に現地の政情不安のため当初選定したマリ国境近くのティラベリ Tillaberi 県ウアラム Ouallam 郡バニバング Bani-Bangou 村を、6年間の活動計画の途中で同県コロ Kollo 郡カレゴロ Kareygorou 地域に変更した。これに伴い新たに1993年から1998年までの計画に再調整している（国際協力事業団青年海外協力隊事務局、1996）。

（2）無償資金協力

無償資金協力においても、砂漠化・土地荒廃対策を明確に打ち出した案件はない。しかしながら、関連する内容の事業としては苗木育成場整備、村落給水整備、農村開発、旱魃被害援助、バッタ被害援助、食糧援助、食糧増産援助等で多く行われていて、対象国もセネガル（267.93億円）、マリ（88.34億円）、ニジェール（161.35億円）、チャド（11.21億円）、モーリタニア（99.78億円）、ブルキナファソ（94.81億円）等、殆どの砂漠化地域に及んでいる（外務省、1997、なお括弧内は援助開始以来の累計援助金額）。

（3）わが国 ODA 協力事業の動向と課題

青年海外協力隊の「緑の推進協力プロジェクト」や無償資金協力における旱魃被害援助で分かるように、途上国における砂漠化・土地荒廃対策に対するわが国の協力は、1980年代初頭のアフリカ大旱魃を契機として開始されたといつてよい。

一方、乾燥・半乾燥地域における環境問題は、自然現象や人間活動など多くの要因が絡み合っている為に、その本質的理解はなかなか難しい。また当事国住民の環境問題に対する認識と我が国も含めた援助国側のそれとの間にもかなりのズレが存在する。その為 JICA では、砂漠化対策を広域環境援助研究のひとつとして取り上げ、1994年4月に「砂漠化対策援助研究報告書」をまとめている。この研究では、対象地域として「最も深刻な「砂漠化」と厳しい干ばつに直面してきた西アフリカのスーダン・サヘル地域」を選んでいるが、報告書の結論「5.4 我が国協力の課題と可能性」は西アフリカ地域に限られない視点も含んでいるので、その概略を紹介する。

報告書の結論では、わが国がこの分野で援助を実施する際の「(1) 基本的考え方」として、直接的な「住民に対する援助」、「天然資源に対する負荷の軽減」、自然環境の改善と並ぶ「干ばつに耐えうる社会の構築」、周辺地域も対象とする「面的効果の重視」、「土地生産性向上、土地資源の持続的管理、住民生活向上の同時追求」、「スーダン地域の重視」、我が国にとってまだ十分とはいえない「経験の蓄積」、を上げた後、

「(2) 方法論」として、

「総合的アプローチ」、「波及効果の大きい小規模プロジェクト」の優先的採択、日本の経験不足を国際機関との「協調援助」によって補うこと、「NGO との協調・連携」、

「(3) 配慮事項」として、

「住民のニーズへの配慮と関係機関のコンセンサスの形成」、「女性に対する配慮」、「牧畜民に対する配慮」、現地中堅職員の「カウンターパート」としての優先登用、「短期・

長期的利益の組み合わせ」、砂漠化対策実施済み地域への「リハビリ重視」、砂漠化対策での現地「伝統的技術の尊重」、カウンターパート以外の「ローカル人材の活用」、「日本の技術的優位分野による協力」、沙漠対策援助実施中の各機関との「情報交換」、を上げている（国際協力事業団、1994）。

わが国 ODA の砂漠化・土地荒廃対策援助は、技術協力と無償資金協力の項で述べたように、主として緑化事業に重点を置いて行われてきている。このような傾向は ODA と殆ど同時に西アフリカ各地で始められた日本の NGO の活動にも認められる。しかしながら、JICA の「砂漠化対策援助研究報告書」にもみるように、NGO も含めた多くの援助活動は緑化を土台としつつ更に広範な分野での地域社会援助へと変身してきている。この背景には、援助活動の現場での住民側のニーズが援助機関によってなかなか正しく認識されず、双方に問題認識のズレが存在したという現実がある。西アフリカ砂漠化地域での ODA ならびに NGO の活動経験にもとづいて書かれたある論文で、その著者は「地域の人々と「砂漠化」という問題意識を共有出来ないのではないかと考えた」という記述がある。続けて「人と家畜の飲料水と農業用水の確保、食糧の増産がまず問題」であるのに、「何故木を植えることから始めるのかと問われ」た時、「砂漠化」を説明しようとするのは、説明する側が「砂漠化」をどのような問題としてとらえているか」ということであり、「その問題が地域住民にとっても同様に「問題」でなければ、その訳は住民にとっては理解不能のもの」になってしまうと考えると議論されている（福井、1996）。このような援助側の苦しみは「緑の推進協力プロジェクト」のメンバーにもあったようである。

こうしたズレの最も大きな事件は、1991 年に発生したンベゲ「Mbegue の森」伐採事件であろう。セネガルの首都ダカールからほぼ真東へ、内陸 200 km 程入ったところに広さ 4,500 ha のンベゲ保護林があったが、これがどのような経緯からか落花生栽培用の開墾地としてあるイスラム教集団に払い下げられ、全国から緊急召集された教団の信徒達によって数日のうちに殆どの樹木が伐採されてしまった（Schoonmaker Freudenberg, 1991）。当時セネガルで砂漠化対策の緑化事業を盛んに進めていた政府・非政府外国援助機関はこの事件に驚愕し、こぞって抗議活動を行った。

この事件については、現在でもセネガル人と欧米からの緑化活動家の間に意見の違いがあり、依然として両者のズレは修正されていない。因みに、わが国はこの保護林からさほど遠くない地域にセネガルにおける「緑の推進協力プロジェクト」を展開しているが、この事件による衝撃はほとんどなかったようである。

わが国を始めとして、援助国では砂漠化・土地荒廃対策は地球環境問題という疑問の余地のない高次元の援助事業としてとらえられている。しかしながら現地住民にとっては、この対策事業によっていかなる利得が日々の生活にもたらされるのかが最大の関心事であり、援助国側は依然としてこの疑問に十分な答えを出したとは言い難いのが現状であろう。この面での努力が今後も一層求められる。

牛木 久雄

4.3 世界各国におけるNGOの取り組み

4.3.1 NGOによる取り組みとその役割

個別のNGOによる取り組みについては、1996年12月に沙漠化対策総合検討会(1996)が作成した「沙漠化対策ハンドブック」(社団法人海外環境協力センター発行)に大変によくまとめられている。そこで、同ハンドブックとの重複を避け、この小節では、主にNGOによる沙漠化対策の意義等を論じることとしたい。

(1) 役割から見たNGOの種類

NGOの分類は、目的、法人格、活動の地理的範囲、資金規模、政治性等々、様々な観点から行い得る。特に沙漠化との関連でNGOが社会において果たす役割の観点からの分類としては、UNCEDに際し、第44回国連総会の要求に応じ国連事務総長に代わってUNEPが作成した国連沙漠化対策行動計画の評価の文書(United Nations, 1991)がある。この文書では、特に途上国のNGOとして(a)啓蒙団体、(b)環境悪化等の政策に対し反対するロビーイング・キャンペーン団体及び(c)小規模な沙漠化対策・環境改善事業を実施する団体があるとし、また、自然科学・社会科学の両面からの研究団体の必要性も述べている。更に、別項で、資金提供団体を述べている。

本書では、先進国の日本の観点からのまとめであるので、途上国の視点と先進国の視点とを合わせて考えることが妥当であり、この場合、資金提供団体も重要なNGOである。このような観点から、最近の展開をも踏まえて、沙漠化関係を中心に環境に関わるNGOとしては、次のものを考えたい。但し、一つのNGOが複数の役割を果たし、以下の分類の2つ以上にまたがる例も多々ある。また、既に「4.1. 国際的な取り組みの現状と課題」で述べたように、沙漠化対策に直接焦点を当てた活動を行っているNGOは少なく、以下のような分類も、必ずしも沙漠化対策に焦点を当てた活動を行ってはいない団体が沙漠化対策にも関わっている場合にどの分類に当てはまるかまでを考慮したものとするべきものである。

啓蒙団体

政府、国民などに沙漠化対策の必要性を訴える団体。沙漠化に悩む途上国においても、先進国においても活動し得る。

批判団体

政府や政府間機関、援助機関、国際金融機関、企業(特に、多国籍企業を含む先進国の企業)の政策・方針や事業が沙漠化対策等に悪影響を及ぼすとの批判を展開するNGO。農地開発、移住、水資源開発等の国内政策から、援助プロジェクト、先進国からの投資、先進国の利益を優先させた国際貿易等まで批判の対象になり得る。

これまでのところ、沙漠化対策のみに焦点を当てた批判活動を行う団体は見当たらないが、国際的な団体で大きなネットワークを持っている環境団体である地球の友(インター

ナショナルとともにいくつもの国の地球の友が沙漠化条約締約国会議にオブザーバー出席することが認められている。)等が行う批判キャンペーンには沙漠化に関するものが含まれ得る。

調査研究・情報提供団体

他の環境と開発の問題への対策と同様、沙漠化対策においても、基礎的な情報が重要な役割を果たす。気象、土壌等の自然科学的な情報から、林業、農業、土壌保全等の技術、農業政策、開発政策、経済政策等の人文・社会・政治等に関わるものについてまで、調査、研究等を行い、あるいはそれらに加えて情報提供も行う団体。

実践(開発、保全、住民の組織化、保健・衛生、救済等)

石積みの設置、植生保全・回復、等高線耕作、水処理、井戸堀、干ばつに強い作物の導入等の沙漠化対策に直接役立つ事業、あるいは保健衛生、初等教育・識字、地域経済圏向けの商品作物、工芸品作成等、沙漠化問題と密接に関わるベーシック・ヒューマン・ニーズや経済に関わる事業を実施する団体。地元住民の組織した団体の場合にはメンバー自らが実施するが、地元住民が構成するものでない、活動の地理的範囲が広い団体の場合、必ずしもメンバー自らが実践するばかりではなく、住民に対する技術指導を主体とするものが多くなってきている。また、下記(オ)の資金提供と組み合わせることも多い。

資金提供団体

多くは先進国の団体であるが、本章の「国際的な支援・援助のあり方」という観点からは、重要な面を持つ。途上国内にも、国際機関や海外の援助機関・援助団体の資金を仲介・配分する役割を果たす団体や零細事業者、農民、女性等を対象とした小規模融資などによる資金提供団体がある。

技術協力団体

上記の資金提供団体やの実践団体と区別がつけにくい場合が多いが、沙漠化対策の専門家を派遣し、技術指導を行うことを主体とする団体もある。

NGO 間の連絡・調整団体

NGO の数が増加した結果、NGO の間の連絡・調整のための団体が作られるようになってきた。社会運動では従来から国家レベル、地球レベルでの連絡・協議会があったが、沙漠化問題での連絡・協議・調整団体の出現は沙漠化条約交渉開始後のことである。

沙漠化 NGO 国際連合(RIOD: Reseau International d'ONG sur la Desertification)は、NGO のオブザーバー参加を認めていた沙漠化条約交渉過程で地球的な規模でできた沙漠化問題に関心を持つ NGO の世界的連絡協議機関で、UNEP の支援により 1975 年にナイロビを本部にできた、途上国を中心とする国際的な環境団体連絡団体の Environmental Liaison Centre

International (ELCI)に事務局を置き、地域的な連絡組織も持っている。「第三世界の環境と開発」(ENDA: Environnement et Developpement du Tiers Monde)は、そのアフリカ地域における協議機関ともなっている。UNDP 担当の GEF の小規模無償資金協力の実施過程では、多くの途上国に国内的な NGO の連絡・協議組織が作られるかまたは強化された。沙漠化に悩む国においては、それらが事実上沙漠化対策に関する NGO の国内的連絡組織の役割も果たしており、多くのアフリカ諸国から第 1 回締約国会議にも出席した。

(2) ブルキナファソの団体の例

沙漠化に悩む途上国において沙漠化問題に関心を持つ NGO の例として、第 1 回締約国会議でオブザーバー参加を認められた団体のうちブルキナファソのものについて、同国 NGO 年報の情報(Secretariat Permanent des Organisations Non Gouvernementales, 1996)等を基に以上のような観点から見ると p.114 表 1 のようになる。表からは、様々な団体が様々な形態で設立され、沙漠化対策に関わる様々な活動を行っていることがわかる。また、1973 年の大干ばつが団体設立の一つの契機になったことも伺える。なお、表には現れていないが、活動内容が類似している団体の場合を中心に、活動の地理的範囲が特定地方となっているものも多い。

(3) NGO の役割についての評価

かつて、環境問題に対して NGO の果たす役割というと、批判・キャンペーンにより政府の方針を変えさせることが強調されてきた。確かに、鷲見(1989)は日本の ODA に対し、Rich (1994)は世界銀行に対し反省を迫って、それぞれそれなりの効果を生じた(但し、個々の点に関しては、それぞれの本の出た時点では既に改善されていた点もかなりある。)。また、環境条約交渉を巡って NGO は各国政府の方針を変更させるのに大きな役割を果たすとの論調の出版物も少なくない(例えば、Princen and Finger, 1994)。

しかし、NGO の役割は様々であり、特に沙漠化問題については、上記(1)及び(2)の通り、「持続可能な開発」と表現されるような環境と開発の不可分の関係について住民・市民の理解を深め、よりよい土地・資源管理を実践し、広める役割を果たす NGO が多い。また、Danish(1995)の指摘のとおり、沙漠化条約は、NGO に対し、国際社会からの資金や情報を草の根レベルの住民につなぐ役割や草の根レベルでの実践技術・経験等に関連して、UNCED と関連して作成された条約の中では最も大きな役割を与えている。他方で、本条約を巡る交渉において NGO がどのような役割を果たし得るのかについては、条約交渉開始以来今日までの経験からは必ずしも明確でない。しかし、この条約は他の条約のように全ての締約国、特に先進国に対し規制を課すものではないので、NGO は、条約関連交渉で政府を批判したり、圧力をかけたり、政治的な取引をしたりする機会は少なく、むしろ、草の根レベルでの事業の実施に関して、各国政府と平行したり協力・協調したりして、大きな役割を果たすものと言える。

投資・貿易や通信、人的交流等の地球的なレベルでの拡大・深化をもたらした相互依存

の国際社会においては、従来外務省・外交官が主たる役割を果たしていたところから変わって、政府の中では国内官庁も大きな役割を果たすようになるが、政府以外にも様々な主体が役割を果たす(Kohane and Nye, 1977 & 1989)。地球的規模で捉える必要の生じた環境問題においても、NGO の役割は、政府や企業等と並ぶ「様々な主体」の一つとして位置づけられるものである。そのため、政府批判といったような特定の側面だけで意味があるものではなく、様々な側面において機能する。また、多様な主体の一つとしての役割とは、政府の役割の肩代わりあるいは補完と行ったものではなく、他の主体、例えば政府に依存することもなく、ある場合には政府の活動と平行して、ある場合には政府の行動と協調あるいは共同して果たすことになるものである。

(4) 課題

以上のように、個々の NGO が国際社会において相応の役割を果たそうとする時、政府や企業など、他の主体と同じような力量なしには安定的に役割を果たし得ない。そのような場合の課題について、諏訪(1996)が、NGO 間の競争が激しく、各 NGO が様々な努力をする結果をも生み出している米国の NGO について報告しているような状況をも考慮すれば、次のようなことが挙げられよう。

資金、特に自己資金

先進国、途上国に関わらず、多くの NGO にとって資金、特に自己資金の確保は大きな課題である。資金なくしては事業活動は遂行できず、また、人材を得ることも難しい。NGO の存続あるは成長のためには、民間企業と同じように、しかし企業とは異なる手法、例えば市民や企業にとっての NGO への支援の意味・効果の説得等による、資金の確保の能力も必要である。

専門的能力

その専門的分野は、草の根レベルでの実践活動など、政府や企業の活動領域とはある程度異なるが、NGO といえども、専門的能力無しには独自の役割を果たし得ない。また、潜在的には、自由に設立できる NGO の間には競争もあり、特に、途上国支援においては、異なる国の NGO の間の競争が顕在化しつつある。そのためには、然るべき人材の獲得や人材育成が必要であり、更にそのためには、オフィス空間や機器、情報等に対する相応の投資も必要である。

また、社会のニーズに合わない NGO は成長しない。市民・住民への情報提供、他の団体・機関等との情報・意見交換、研究等を通じて常に社会の必要とするところを把握・理解し、これに的確に対応していく能力も重要である。

なお、環境関係の団体は、自然科学系集団と人文科学系集団のいずれかに区分できる傾向があるが、各国でこれまでに大きく成長した団体の多くは、従来自然科学系の集団であったところに法律家や社会科学の専門家が加わるなどして多面的な物の見方をするように

なった結果、従来にない良い成果が出たことに留意する必要がある。

安定性

どこの国の NGO にも、退職が頻繁であったり内紛があったりして活動が安定しない例が見られる。しかし、これでは十分な成果を挙げることが難しく、外部から信頼をもって一定の業務を任されることも難しい。多少の人の出入りがあっても安定的な活動ができるためにはある程度以上の規模が必要であり、外部資金の変動による大幅な人員削減等を避けるためには一定割合以上の自己資金が必要であり、また、代表者が責任とリーダーシップを然るべくとる組織管理の体制や良い意味での bureaucracy が必要である。また、法人格を持つこと等による契約能力や契約・債務履行能力も必要である。

accountability, transparency

役員を選任方法、監査体制、理事会・総会等の議事録、会計等に関する情報の積極的な公開等、対外的に疑われることのない経営・管理の実践とそのための体制を持つことも、それぞれの NGO が社会から信頼され、評価される上で重要である。

国際的視野、国家主権や地元の自主性の尊重

相互依存の国際社会においては、自然科学、人文地理等についての理解に加え、国際政治・社会・経済の動向を把握し、南北関係を的確に理解し、南北関係と環境と開発の不可分の関係を、極力その中に身を置くことを通じて、理解し、それを実際の活動に反映させる力が重要である。

途上国内には、先進国の政府による援助の押しつけだけでなく、先進国 NGO による援助の押しつけに対する不信感もある。先進国の NGO としては、このような問題にも適切に対応できる力も重要である。

その他

以上のほか、NGO 間の活動の重複の可能性があり、これは競争をも協調をももたらし得る。これにどう対処するかといった課題もある。また、先進国 NGO として、実に多数ある途上国の課題や途上国の NGO に対する支援には限界がある。そのため、「援助疲れ」を感じることに無しに効果的に支援していく戦略等も課題である。更に、「パートナー」との言葉が定着しつつあるものの、政府や政府間機関の NGO に対する態度は未だ十分に安定しているとは言えず、この政府・政府間機関との関係の安定化も課題である。沙漠化条約については、NGO との協力の規定が多数あるにかかわらず、NGO についての定義は行われていず、この点も潜在的な課題と言えよう。

宮田 春夫

4.3.2 サヘル地域におけるNGOの役割

1983年から84年にかけてアフリカを襲った大旱魃は、各地に於いて多くの人命を奪い、人々は家畜や財産を失うなど大打撃を被った。とりわけ、サヘル地域は水・土壌・植生などに於いて脆弱な生態系の上に成り立つ地域であるだけに、その被害も甚大であった。こうした状況はテレビ等のメディアを通じて全世界に報じられ、被災民に対する積極的な救援活動が国際的に展開された。我が国でもアフリカ月間や毛布を送る運動などのキャンペーンが官・民をあげて繰り広げたことは記憶に新しい。

旱魃被災者に対する緊急救援活動は主として食糧配給、水、医療の分野で行なわれ、政府間援助や国連・国際機関と、先進国側NGOがその実施の中心であったが、国際社会の懸命な支援と、その後の比較的順調な降雨がもたらした良好な穀物生産によって、食糧事情が次第に緩和されるにつれ、こうした緊急救援は終息に向かった。これに伴い、強固な人道的精神に支えられ、ネットワークのよさを活かして被災地域の辺境部にまで入り込み、被災民に相対して各団体の特色を反映した多彩な活動を展開していたNGOも、“救援”から“開発”へと活動の中心を移していくことになった。

現在NGOは村落やコミュニティーレベルの飲料水、食糧という生存の基礎的分野はもちろん、保健衛生、女性の地位向上、識字教育、インカムジェネレーティング、環境保全、農道整備など地域社会の抱える共通な課題に着目しその改善に努めている。活動手法も従来のトップダウンではなく、行政や伝統的権威と協力しながらも住民を組織し、活動への参加を促す「住民参加」が中心となりつつある。

一口にNGOと言っても、設立の経緯や活動の内容、規模、手法もそれぞれ異なっている。例えば欧米のNGOには、特定の村や郡、あるいはエスニックグループを対象とするものや、宗教、とりわけキリスト教を背景とする神父や牧師など伝道者自身が中心となっている小規模な団体もあるが、概してOXFAM(オックスファム)、Save the Children(セイヴ・ザ・チルドレン)、CARE(ケア)など巨大な組織力と資金力を持つNGOが多い。これらの団体は世界各地での豊富な活動経験を生かし、CILSS(シルス、サヘル諸国旱魃対策委員会)に加盟するサヘル各地域に於いて果敢に活動を行ってきた。ローカルのNGOには、伝統社会を尊重し、相互扶助の精神をもとに、地域社会が内包する固有の問題に対するものが多いが中には、地縁、血縁、個々の人間関係など複雑に織り成すしがらみを越え、環境保全や生活改善事業を着実に実施している団体もある。しかし、資金的に非常に厳しい状況に置かれ、地域に根ざした活動を十分に出来ないケースが大多数である。

こうした全てのNGOを詳細に述べることは不可能であり、ここでは多くのNGO活動の中から代表的と思われる2例の紹介と、日本のNGOの活動状況について述べることにする。

(1) 国際的NGO CARE Internationalの事例

CAREは、戦後の復興をめざして第二次大戦直後にアメリカで創造されたNGOで、

壊滅的な打撃を受けたポーランドなどのヨーロッパばかりでなく、日本でもパンやミルクの配給を行なう等、大きな役割を演じた。その後も世界各地の自然災害や紛争による被災地で救援活動を行ない、サヘル地域でも 1960 年代後半から 73 年にかけて受けた旱魃にも、各地で活動を行なっている。

防風林群で知られる ” マジアの谷 ” のプロジェクトは、アメリカの平和部隊のメンバーによって始められた後、旱魃終期の 1973 年に C A R E に引き継がれ、これまでサヘル地域に試みられた多くの植林事業の中にあっては、数少ない成功例の一つとして、国際的にも高い評価を受けている事業である。

この谷は、ハルマタンと雨期のモンスーンの風向きと同じ方向に開け、人々はソルガムやミレットの耕作と牧畜の半農半牧で生計を立てている。事業は、旱魃によって手痛い被害を被った農民が、農地保全の必要性を自覚し支援を要請したことから始まった。防風林は谷を横切って長さ 1km ほどで設置され、主にニーム (Azadirachta indica) とアカシア・ニロチカ (Acacia nilotica) の 2 列によって成っている。各列は 100m ピッチで延べ 339km に渡って整然と植えられ、植え付け後 3 年間は家畜の食害を防ぐため有給の監視員の配置を行なった。この防風林は 3,390ha を保護し、1979 年の調査では土壌水分の蒸発が抑えられたことにより、樹蔭に伴う収穫減を差し引いても、23 % の生産実増があったという。

(2) ローカル N G O : F U G N (Federation des Unions des Groupement NAAM)

NAAM (ナーム) とはモーレ語で「若い農民」という意味である。1967 年、現代表のベルナル・ウエドラオゴ氏のイニシアチブにより、伝統的な農村社会の相互扶助組織を母体に結成された。組合数 3,604 団体、約 23 万人の農民が加盟 (F U G N 1993/1994) する、ブルキナファソでも代表的な農民組合組織である。NAAM の基本哲学は、伝統社会に固執することなく、かつ急速な近代化 (西欧化) でもない、「調和の取れた内発的発展」である。社会や個人の抱える問題は自己の責任で解決すべきであり、そのためには適切な言葉、まごころ、分かち合い、相互信頼、適切な技術の 5 点を持って対応すべきであると、そして困難に立ち向かい、何とか自ら立ち上がろうとする努力する人に対しては、ほんの少しだけ、ウエドラオゴ氏の言葉を借りれば ” 第 3 の手 ” を差し伸べることでありとする。

NAAM の活動は

研修は、自己責任と分権化による自立化へ向けた必要な知識の取得を目指し、野菜栽培、牧畜、乾燥野菜 (食品加工) 、機織り、染色など生産技術部門、小規模クレジット (農村信用) 、穀物銀行や製粉機信用など農民組合の組織運営部門、識字教育部門、アグロフォレストリー、水利等の環境保全部門、視聴覚部門に及んでいる。

環境保全活動は、長期的視点に立脚したエコシステムの回復と、生産性の向上を目指し、石積み畦畔 (ディゲット) 、浸透堰などの工学的手法と植林、タピエルバセなど生物学的的手法及び、堆肥等の施用による肥沃化増進をはかる。

各種経済活動は、野菜栽培とヒツジの舎飼による肥育、農産物の共同販売、穀物銀行及び農村信用等により、各組合に経済力をつける。

社会活動には乳幼児と小児医療、農村薬局、芸術、文化の向上などがある。

こうした諸活動は単独でというよりも、複数の分野が有機的に結びついて農村開発や、砂漠化防止・環境保全に相乗的効果を及ぼすものであるが、こうした活動をディゲット(石積畦畔)やザイ(Zai)といった伝統的技術に基づいた回復手法と結びつけ、穀物収穫後の乾期に共同作業で実施することで、農地、土壌、水の保全の他に収穫防止という視点ばかりでなく、若年層の農村への定着促進という社会的側面にも好影響を与えていることは注目に値する。

(3) 日本のNGOの事例「サヘルの会の活動」

日本のNGOでサヘルを活動地域としている団体は少なく、活動内容を砂漠化防止関連に絞るとその数はさらに限定される。

サヘルの会は1987年に設立の後、マリ共和国ファギビンヌ湖北岸のティンナイシャ村における調査を実施、翌年より事業を開始した。林業面では村内に植林用の苗畑を開設し、ティンナイシャ村及びその周辺の地域への樹木苗の配布を行ない、地域住民の環境問題への啓蒙化を図った。また、旧湖底の畑においては農業環境を改善しつつ、防風、防砂帯へとつながるアグロフォレストリー帯を造成し、同時に村内や砂丘帯の中に試験的な植林を行なった。農業面ではアグロフォレストリー帯の中に村民の分譲菜園を作り、乾期に適した各種野菜の試験、節水農法の模索、住民への野菜苗の配布、作付け期の穀類その他の種子の貸し付けなどを行なった。

活動実施に当たっては、現地の人々の活動を手助けするを基本とし、住民個々の生活の改善を通して、安定した地域社会の回復を目指した。また資材についても、できるだけ現地で手に入るものを使用することを心がけたため、これらの活動は地域住民にも受け入れられるようになった。活動地も一点に集中するのではなく、点在する周辺地域にも小規模な活動を実施することによって、地域社会全体の向上を目指しており、活動地はティンナイシャ村を起点にズエラ、ティンナファラジ、ラゼルマ、ムブナなどファギビンヌ湖全域に広がっているのみならず、トンブクトゥ周辺にまでも及んでいる。

その後、マリ国内の部族間の衝突により、治安上の問題から1994年にファギビンヌ湖周辺の活動は一時中断されたが、治安の回復に伴い1998年に再開した。現在、「1村10本100ヶ村プロジェクト」をキャッチフレーズに、地域の負担にならない小規模植樹活動を多拠点で(100ヶ所程度の村・地区を対象に)無理のない植林活動を行なっている。

(4) カラ = 西アフリカ農村自立協力会の活動

カラ = 西アフリカ農村自立協力会は、メンバーがマリで貧困解消に取り組んでいた農村の現地NGOの活動に加わり、その後1992年に「マリ共和国保健医療自立を支援する会」として設立された。翌年、現在の名前に変更されたが、これは単なる名称変更ではなく、

活動分野をより広く農村の自立に向けた支援を行なうと同時に、将来は西アフリカ全域を活動対象にしたいという現われである。

活動は初め、環境整備、保健衛生、適正技術が主であったが、活動拠点をバブグウ村(首都バマコから北東に約 100km、年間降水量約 600mm)に移し、現在では 17ヶ村、32集落、約 15,000人を対象としている。

活動内容は識字教育、環境整備活動、保健衛生環境改善活動、野菜園の造成、女性適正技術の普及と多岐に渡り、地域住民の総合的な生活改善を目指したものに貫かれているが、砂漠化防止活動という視点から環境整備活動を見ると

育苗は 4ヶ所に植栽用の育苗所を設け、果樹類を含め約 16,000本(1997年)を育成した。

植林は防風、防砂林や薪炭の森、アグロフォレストリー、学校林の造成などであるが、学校林については実践を兼ねた環境教育の一環として、子供の頃から自然環境の保護の重要性について支援学習した後、4ヶ村(1997年)で実施された。

また、植林地では従来村民共有の財産として来たものと、植後の管理や伐採後の利用方法について、村民間に利害関係の対立やコミュニケーションが取り易くなるように配慮して新しい試みとして村民各々の個人所有にした。

改良カマドの製作・普及 伝統的なミツ石カマドは薪の消費量が多く、年々減少する樹木を合理的に利用するために改良カマドの普及に努めている。改良カマドを使用することにより、約 34%の薪の節約になることが調査の結果判明し、普及にも一層の力が加わった。

深井戸の設置 年々降水量の減少に伴い、従来の浅井戸(深さ 10~20m)では乾期に水位の低下が見られ、中には枯渇する井戸もあるため、降雨量に左右されない地下水(化石水)を供給できる深井戸(深さ 50~90m)の設置を行なっている。深井戸は住民の民生用が主であり、清潔な飲料水の確保は病気や下痢などを防ぐ保健衛生の面からも重要である。それ以外にも植林や野菜栽培にも活用し、中でも野菜は不足する乾期でも栽培可能となり、収入増にもつながっている。

(5) 緑のサヘルの活動

緑のサヘルは、アフリカ・サヘル地域の砂漠化防止と地域住民の食糧自給の達成を目指して、1991年に設立され、翌1992年からチャド共和国において 緑を積極的に殖やす努力、 緑を減らさない努力、 農業生産性の向上と生活改善の3点を基本とした活動を開始した。

緑を積極的に殖やす努力は、育苗所の運営と植林活動の活性化であるが、育苗については、早成樹種を含む外来種や果樹類と在来種を取り混ぜ、集中的に育成、管理し、苗木の配布、種子保存、育苗実務の研修を行なっている。育苗は、小規模村落育苗方式でも行われ、播種から植え付け、植後の管理に至るまでを各農民組合が責任を持つことを条件に、育苗資材の貸し付けと技術指導を実施している。最近では、育苗センターの比重を減らし、小規

模育苗所での育苗に重点を移しつつある。

植林も村内居住区域や定期市場、街路、学校周辺などの公共用地に加え、雑木林の造成に向けた植林区、あるいは穀物畑の中への植栽、つまりアグロフォレストリーなどに力を入れている。特に拠点のあるバイリ村(首都ンジャメナから南へ約 300km、降水量 600mm ~ 800mm) はかつて綿花栽培も行なわれ、土地は酷使によって疲弊したまま放棄されているため、こうした荒廃地にアカシア・セネガル (Acacia senegal) の植樹を奨励している。アカシア・セネガルは植え付け後、約 5 年でアラビアゴムが採取可能となるが、1997 年、最初の年に植えられた木から初めてアラビアゴムが採れた。

荒廃地や耕作地に植栽すれば、防風・防砂効果と土地の肥沃化という環境面へのプラスが期待できる上、高値で取り引きされるアラビアゴムは他に現金収入の道が少ない地域にとっては、経済的な福音ともなる。

緑を減らさない努力としては、改良カマドの普及がある。交通の要衝に位置し、急速な流入人口によって膨らんだこの地では、薪炭材の需要も急激に大きくなっている。そこで、従来の三ツ石カマドから熱効率も高く、薪の節約につながる改良カマドの使用をはたらきかけてきた。これまで行なった数回の調査の結果からは、改良カマドの使用によって 35 % から 50 % の薪の節約になることが判明しており、一方に於いて木を植えつつ、他方で木を伐らない努力を同時に平行して進め、緑の回復を図っている。

緑のサヘルは 1996 年からブルキナファソでも砂丘の浸食防止、植林活動の活性化と、改良カマドの普及、女性活動の支援等を中心とした活動を開始している。

サヘル地域で日本人の常駐者を置き、活動している団体は以上の 3 団体であるが、いずれも首都からのアクセスが良いとは言えない遠方の農村に入り込み、出来るだけ地元民のレベルに近い生活をしながら(時にはマラリアや肝炎に罹患しながらも) 体験を通して理解しようと努力していることである。日本の NGO は欧米に比べて経験も浅く、資金力も小さいため、まだ力不足であることは否めないが、より一層現場体験を積むと同時に、地域住民や現地政府との協力関係はむろんのこと、支援側でも援助実施国政府や国際機関などの諸関連機関とも協調を取り、国境や地域を越えた砂漠化防止活動の実践が強く望まれる。

高橋 一馬