

# 修 士 論 文

韓国ODAの経路依存性分析

—経路変化の機会としてのCDM

東京大学 新領域創成科学研究科

国際協力学専攻

学籍番号 47-66881

氏名 林賢景

本論文は、修士（国際協力学）取得要件の一部として、2008年1月25日に提出され、同年2月5日の最終試験に合格したものであることを、証明する。

2008年2月5日

東京大学大学院 新領域創成科学研究科

環境学研究系 国際協力学専攻

主査 \_\_\_\_\_

## 第一章 序論

- 1. 問題意識と研究の目的・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 4
- 2. 既存研究・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 4
  - 1) 援助の資源配分に関する一般研究
  - 2) 韓国のODAに関する研究
- 3. 研究の理論的背景と方法・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 7
  - 1) 制度、制度的経路
  - 2) 比較政治学の制度論—歴史的構造主義アプローチ
  - 3) 経路依存性論

## 第二章 韓国ODAの経路形成

- 1. 韓国のODA概観・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1 3
  - 1) 受け入れ国としての経験
  - 2) ドナーとしてのODA供与
- 2. 韓国ODAの経路形成・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1 4
  - 1) 韓国型援助モデルの成立経緯—背景
  - 2) 韓国型援助モデルの批判的検討
- 3. 経路依存性の発現・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2 2
  - 1) 環境ODA
  - 2) 韓国の環境ODA現況
  - 3) 韓国型援助モデルにおける環境ODA

## 第三章 韓国ODAの経路変化

- 1. 経路変化の外的要因・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 3 0
  - 1) 地球環境問題としての気候変動問題の浮上
  - 2) 新興援助国としてDAC加入計画
- 2. 経路変化の機会としてのCDM・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 3 2
- 3. 経路変化の内的要因・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 4 2
  - 1) 環境産業の国内支援策
  - 2) CDMにおける韓国の経験

## 第四章 結論・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 5 1

## 図表目次

図 1	韓国のセクター別比率①—環境	2 4
図 2	韓国のセクター別比率②—公共行政支援	2 5
図 3	韓国のセクター別比率③—教育	2 5
図 4	韓国のセクター別比率④—保健	2 6
図 5	韓国のセクター別比率⑤—通信	2 6
図 6	OECD-DAC 各国の環境ODA比率	2 7
図 7	国別CDMプロジェクト数	3 4
図 8	地域別CDMプロジェクト数	3 5
図 9	ODAと CDMの向上 (筆者構想)	3 8
図 1 0	種別別CDMプロジェクト数	4 1
図 1 1	OECD-DAC 加入国と韓国の環境ODA比率	4 3
図 1 2	各国の再生可能なエネルギー供給率	4 4
図 1 3	韓国の種別別再生可能なエネルギー供給	4 5

表 1	韓国の受け入れた無償援助	2 9
表 2	韓国の受け入れた有償援助	2 9
表 3	韓国の種別別再生可能なエネルギー供給	4 5
表 4	再生可能なエネルギー普及支援事業の実績	4 6
表 5	韓国の国内再生可能なエネルギー関連法律	4 6
表 6	再生可能なエネルギー専門企業	4 7
表 7	韓国で実施されたCDMリスト	4 8

## 第一章 序論

### 1. 問題意識と研究の目的

韓国は戦後の貧困状態から高度経済成長を遂げ、援助の受取国から供与国に変貌した珍しい国の一つであるが、未だODAの体系と目標・長期的ビジョンが確立されていなく、ODAの質的・量的な発展のために何よりも効果的な政策開発の必要性が出てきた。それに対する政策活動の一環として、韓国型援助モデルが開発中である。韓国型援助モデルというのは、先進国の国際開発協力の方式とは差別性を帯びた韓国固有の国際開発協力の方式を定める政策モデルである。自分の開発経験を生かし、比較優位に援助資源を戦略的に集中させることによってより有効な援助を図るとというのが、モデルを支えている核心要素である。

しかし韓国ODAが韓国型援助モデルを通して特定化した援助政策は、持続可能な開発という概念さえ存在していなかった過去の開発経験に基づいており、何よりも環境問題で今の世界ともっとも激しく衝突し、その限界を集約的に見せている。実際韓国ODAにおいて環境部門の優先順位は低く、環境問題に対する認識も高度経済成長期のものほとんど変わっていない。一方、気候変動問題が地球規模のアジェンダーとして浮上している中、韓国は気候変動枠組み条約では途上国として、国際協力の場面ではDAC加入を目指している新興援助国として、環境問題への取り組みの水準をより高めなければならぬ状況にある。

本研究ではこのような問題意識をもって韓国ODAの分析に着手する。特に韓国型援助モデルが韓国ODA分析において核心的であると判断し、経路依存性論の枠組みに従って制度としてのロジックと実際の現況について定性分析を行う。本研究は、今まで韓国ODAはどのようにしてその形を作り上げてきたのか、作り上げられた現在の政策に限界や矛盾点はないのか、もしあるのだとしたらその限界を克服してより有効な援助を行える力量はどのようにして形成されるのかという問いに答えるのを研究の目的とする。

### 2. 既存研究

既存研究は援助国間に横断的な研究を通して援助の一般的傾向を分析する研究と、韓国のODAに関する研究に大きく分けられる。まず、本研究と関連する援助の一般的傾向としては、セクター別優先順位及び資源配分に関する研究、援助資源配分の分析ツールのひとつとして「授与国のニーズ—供与国の利益 (Donor Interest-Recipient Needs: DN-RI) モデル」を使う援助の動機に関する研究、時系列でみた援助供与パターンについての研究などが挙げられる。

## 1) 援助の資源配分に関する一般研究

セクター別優先順位 (Sectoral Aid Priorities) については、まず、各ドナー国が援助を通して MDGs (Millennium Development Goals) の達成にどのようにして貢献しているのかをセクターごとに検証した Kasuga (2007) の研究がある。援助においての一般的な優先順位を検討し、特に HIV/AIDS への取り組みが援助配分全体に与えた影響に注目した後、初等教育がまだ十分ではないと指摘している。

Berthélemy(2006)は既存のバイラタラル援助とマルティラタラル援助に関するそれぞれの研究を総合させ、大多数の援助は、選択的に行われたセクター別資源配分に従うということを示した。その中でもバイラタラル援助の場合は、自己利益を求める傾向がより強く、商業的インセンティブが大きく作用することから、関連したセクターに援助資源が集中される。また、アメリカ・日本などの主要ドナー国がマルティラタラル援助に影響力を持って、マルティラタラル援助の資源配分においてもバイラタラル援助の流れにセクター別資源配分と類似の傾向があるというのを分析した。

Berthélemy の研究の基本となる研究としては、援助を行うドナー国がどのような動機によって援助政策を実施しているのかに注目した Burnside and Dollar(1997)実証研究がある。この研究では、援助はドナー国の戦略的な利害関係が大きな影響力をもち、受益国の経済政策の質はそれほど重要でないことを示している。一方、Alesina and Dollar (1998) は、ドナー国の中で援助パターンには大きな相違がみられることを指摘している。たとえば、デンマーク、フィンランド、ノルウェー、スウェーデンなどの北欧諸国は良い制度を持ち、経済開放化を進めている国に対して、より多くの援助を提供する傾向がある。これに対して、フランスは以前に植民地支配下に置いていた諸国に、日本は国連総会における投票で日本を支持する投票を実施した国やアジア諸国に対して、優先的に援助を提供する傾向があり、受益国の貧困水準や政治・経済体制への配慮はほとんどみられないと指摘している。

時系列でみた援助供与パターンについての研究は、主に経済政策の変化に関する研究がほとんどである。ODA はマクロ経済政策・構造改革・公共部門管理・貧困削減に向けた社会政策などのコンデショナリティを課して、受益国の政策変更を促すことができのかわかりにくいことを検証する研究が Killick (1991)、Ranis(1995)、Mosley、Harrigan and Toye(1995) などによって行われた。これらの研究は、援助は開発途上国の経済政策決定において主要な決定要因ではなく、一国の経済政策が適切に実施されるかどうかは、その国の法と秩序のあり方や政府の安定性と深く関わっていることを明らかにし、その後の援助資源が制度・ガバナンスの整備に移っていく根拠となった。(白井 2005 : 6)

## 2) 韓国のODAに関する研究

次に韓国のODAに関する研究は、韓国が援助授与国から供与国に変貌した国であることから、主に韓国が受け取った援助に関する研究と、供与した援助に関する研究と分類して考えられる。

朴(2006)は、韓国の受け入れた援助に対して、短期的経済成長モデルに基づいた分析を行った。韓国が1953年から1978年までに取り入れた有・無償援助が経済成長に及ぼした影響を分析した結果、有償援助は投資を増進させ、経済成長に有効な役割を果たした反面、無償援助は経済成長に直接には寄与できなかったという点を明らかにした。彼は無償援助が集中的に行われた1950年代には援助資金が消費を増進させたとはいえ、生産においては目立つ効果をもたらせなかったと分析し、その原因としては、有・無償援助の支援方式と支援内容の構成の差を取り上げている。プロジェクト方式で支援され、経済インフラの投資資源に使われた有償援助が、投資活性化に直接的に影響を与えたのに対して、農水産物と原材料を中心に非プロジェクト方式を通して政府の財政財源に与えられた無償援助は、そのまま消費に繋がり、経済成長に大した寄与はできなかったのだ。

このような有償援助と無償援助の異なる効果に基づいて、李(2005)は今後韓国が授与する援助についての提言に進む。つまり、経済開発を積極的に求めている国においては無償援助の方式よりは有償援助がより効果的だという認識が強いといい、最貧国の貧困解決のために必要な消費財源を供給するという無償資金協力以外にも、経済開発を後押しする有償援助が必要だと結論づけている。

JBICの研究(2007)は中国、タイ、シンガポール、マレーシアなどの国を新興援助国と称し、これらの国の援助の実態について事実関係の把握・整理を行っており、韓国は新興援助国のなかでも積極的に援助活動を拡大している国として存在感を認めながらも、韓国型援助モデルの開発に慎重な態度を取っている。

「授与国のニューズー供与国の利益モデル(DN-RI Model)」を韓国が供与してきた援助に適用した研究もある。まず、韓国のODA配分において受け入れ国のニューズが及ぼす影響を分析した結果、授与国の1人当たりGDPが低く、人口が少ないほど援助が活発であるのと、小規模低開発国を中心に援助活動が行われているのがわかった。しかし乳児死亡率と基礎教育水準は援助に大きい影響を及ぼしていなく、実質的な人道的要因への考慮はまだ具体化されていないというのがわかった。

同じ分析を有償援助と無償援助に分けて分析すると、無償援助の場合は総援助分析と同じ結果が出たが、有償援助の場合は、人道的要因は経済的要因に比べて大きい影響力を持っていないことが明らかになった。有償援助においては特に経済的要素の中でも、輸出額と援助額が非常にはっきりとした正の関係を見せており、韓国のODAは有償援助を中心に経済的利益関係が反映されていると見られる。

朴(2006)は“人道主義的要因、戦略的要因、経済的要因、歴史的要因”など四つの重

要変数を用いて、ODA 供与国援助モデルを“人道主義型、植民地管理型、経済利益型、安保戦略型”に分ける分析方法を韓国のODAに適用する研究を行った。そのため、韓国のODAを援助規模、援助目的、援助分野及び援助タイプ、援助の地域別配分などの五つの側面で考察した。結果として韓国は経済利益モデルを採択する可能性が高いと展望され、現在の援助政策の持つ経済志向性を是正し、援助の内容と質を最小限のグローバルスタンダードに符合するようにするのが最大の課題であると指摘している。

### 3. 研究の理論的背景と方法

#### 1) 制度、制度的経路

本研究では韓国がODAの全般的な政策を立て、それに沿って実施するまでの一連の過程を一種の制度として捉らえることにする。Hall (1986, 日本政治学会から再引用: 21)は、制度を‘政治経済的単位の中での公式的規則、標準化された義務履行の過程及び慣習’と定義している。‘私たちの行動や関係を予測可能なものとして組織化する、あるいはパターン化する機能の集合’ (日本政治学会 2006: 21) という定義も類似する定義として有効に使われる。韓国政府が行っているODAが、パターン化された様式を持っているのなら、それを制度として捉らえることが出来るのであろう。

制度的経路についての定義は Zysman (1994)を引用する。制度的経路は‘主に特定の制約要素とインセンティブで作られ、典型的戦略と日常的な問題解決方法 (routine approaches)、及び意思決定方式 (shared decision rules) で維持されるパターン’である。この制度的経路という概念を本研究の出発点にするのは、第一に、これからの研究を韓国のODAが見せている特徴をただ表面的に分析するのではなく、その特徴がどのようにして現れ、パターン化されたのかという現状分析に進めるということの意味する。第二に、もし韓国のODAにおいてある特定のパターンが持ち続けられているのなら、それはなぜなのかという次の分析も可能になる。

制度的経路が含んでいる制約要素とインセンティブという概念は、そのまま分析の枠を設けてくれるのだ。制約要素とインセンティブは社会経済的背景から与えられるものであることから、特定の制約要素とインセンティブがどのようにして現在の状況をもたらしたかを分析するのは、韓国のODAに直接まつわる要素だけでなく、それと関係する多様な領域にも分析の視野を広げることになる。

#### 2) 比較政治学の制度論—歴史的構造主義アプローチ

比較政治学の制度論は、特に歴史的構造主義の literature のなかで、このような制度的経路に関する方法論を形作り上げてきた。歴史的構造主義は変数ではなくパターンを重視



する歴史的構造主義アプローチを採択したもので、構造主義と合理主義という二つの大きな理論的幹<sup>1</sup>から生み出された。まず構造主義からは、制度というのは構造的制約の下で進むものであるが、歴史的な過程の中である程度の自由度も存在するという点を認めることで、次に合理主義からは合理的選択の基になる選好や行動選択肢の形成に当たって、行為者の情報処理能力や判断能力に限界があることを認めることで、二つの理論を混合したアプローチに発展してきたのである。

戦後から本格的に発展してきた従来の比較政治学は、いわば実証主義の影響を受けていた。その通常のアプローチではまず問題を選択し、その問題を説明するために幾つかの変数を適切な理論から選び出す。有意な事例を決めてからは、そのほかの暫定的に有意な変数をコントロールするために事例の部分集合だけに目星をつけ、‘重要’な関連を見つけ出す。特にこのような変数分析では、それぞれの変数は帰結に対し独立に作用すると考えられていたのである。<sup>2</sup> しかし、現代社会で取り掛かる問題が多次元に配置され、複雑性を増している中で、単一の変数からの効果ではなく、一つの独立変数が他の変数との関係に依存している様相を理解する必要がある。単純に標準化したり、幾つかの変数を合計するだけでは不十分なのだ。（日本比較政治学会 2006：26－27）

近年における比較政治学の理論は、こうした自覚に基づいて展開されている。政治的帰結は行為者間の戦略的相互行為の連鎖の結果として理解されるようになり、説明変数が従属変数の原因だけではなく、結果でもあるという、因果関係の逆転ないし双方向性と内生性（endogeneity）の問題にも注目するようになった。

### 3）経路依存性論

#### 3－1）経路維持—制度的安定

このような流れで構造主義は歴史的な文脈や歴史的連鎖、特にタイミングやペースといった時間性的な問題に着目し、理論を発展させ、その論考として経路依存性論を体系化した。経路依存性論は Pierson が理論の主な理論的枠組みを作り上げて以来、Mahoney、Hall 等によって熟成していくことになる。まず Pierson は歴史的制度論の観点から、社会現象が生じる速度は多様であり、帰結のみならず原因においても、長い時間をかけてゆっくり発展していくものが少なくないという（slow moving）。これに対して合理的アプローチは因

---

<sup>1</sup> もう一つの主要な理論として、行為者の認識過程の解釈に焦点を当て、個々の事例の解釈と描写に寄与した文化主義アプローチがある。

<sup>2</sup> 原因変数の変化が、あらゆる事例において、同じ規模で結果変数の変化をもたらすことを意味する。また、事例は完全に独立しており、したがってある事例の原因変数は、結果変数や他の原因変数の影響を受けない、つまり相互的な因果関係は存在しないと仮定されている。

果関係と帰結の時間範囲を短くした傾向が強いことから限界が生じかねないと指摘する。分析の時間範囲を限定すると、表面的な因果関係に目を奪われ、より深い構造的な原因要因を見落としてしまうようになるという問題性も鋭く指摘されている。そこで累積的原因、敷居効果 (threshold effect)、累積的效果などの概念を提案し、経路依存性の基盤を設けたのだ。

Hall がさらに深化させた経路依存性論では、第一に、結果の原因となる出来事や発展は、結果に至る長い因果的連鎖の初期に、したがって現時点から時間的には離れた過去の時点で起こることが多い。第二に、鍵となる原因変数である過去の出来事や発展は、大きな影響を与え、事例の文脈を根本的に変えてしまうため、その後続く展開は異なった効果を生む。(Hall 2003、日本政治学会から再引用：71)

これを踏まえたうえで Mahoney はまた理論的精巧さを試みる。第一に、発生のタイミングがその後の展開のあり方に影響を与えると考えられ、歴史的連鎖の初期の段階で起こった出来事が、きわめて重要な意味を持つとされる。第二に、初期の出来事の発生は、その以前の出来事や当初の諸条件からは説明できない、状況依存的 (contingent) な正確が強いとされる。第三に、一旦そうした出来事がおこると、経路依存的連鎖は、慣性と捉えることができるような、決定論的な因果パターンによって特徴付けられる。一旦因果のプロセスが作動し始めると、自己強化的な連鎖によって、特定のパターンをその後も続ける傾向 (Mahoney 2000 : 510-511) がある。つぎに、経路依存性は偶然・予測不可能という要素の他に、その当時の支配的パラダイムと矛盾といった要素も含んでいる (Mahoney 2000 : 514) ことを明らかにし、今まで経路依存性論に使われてきた主要概念である決定的時点と決着などを正式に定義する作業に取り組む。

*決定的時点 (Critical junctures)* ; 複数の選択肢の中からある選択肢が選択され、経路が発生する時点をさしている。一旦特定の選択肢が選択されると、複数の選択肢から選択可能であった当初の状態に戻ることがますます困難になる。

*決着 (Lock-in)* ; 過去のある時点で行われた選択が、その選択を生み出した当初の諸条件が変更されているにも拘らず、時間の経過に伴い再生産される歴史過程は、自己強化ないし正のフィードバックを止めることが非常に難しいという

*ロジック (Logics)* ; 主要アクターに関わるインセンティブ構造や、アクターの認識・意思決定・行動などに基準を提供する価値体系である。

一方、Authur は再生産メカニズム (Reproductive mechanism) に注目する。彼は特定の制度的パターンを再生産するメカニズムを経済現象で論証し、具体的な再生産メカニズムとしては巨額の初期投入費用ないし固定費用、学習効果、関連者・関連技術の調整効

果<sup>3</sup>などを取り上げた。このような再生産メカニズムによって収穫逓増 (increasing returns) が出来るからこそ経路依存性が発生する。(Authur 1994:112)

Mahoney が決定的時点での経路の開始は状況依存的な性格が強く、したがって理論的に説明できないとするのに対して (Mahoney 2000 : 513)、Authur は自己強化メカニズムは費用便益計算という合理的な理論枠組みによって説明している。四つのメカニズムは制度変更によって得られるであろう利益よりもコストの方が大きい、あるいは利用し続けることによって現行の選択時から得られるメリットが時間の経過とともに増大するなど、行為者の功利主義的な判断に基づいて、再生産を選択しているということになる。

このような自己強化メカニズムは経済現象に限定されるわけではなく、制度の生成、持続や政策発展など、政治の領域においても有効であり (日本比較政治学会 2006 : 73-74) また、コストとメリットを照り合わせたときに経路維持の合理性が弱まっている場合には制度変化を促す根拠にもなりうるという点で非常に重要であるともいえる。

### 3-2) 経路変化

経路依存性論では、制度の持続とそれを生み出すメカニズムの解明が主要なテーマであったが、近年、制度の持続ではなく、制度の変化の特徴とそれを生み出す要因を大きな論点としながら、経路依存性論の限界を乗り越えようとする研究が行われつつある。既存のモデルで制度変化をどう捉えられるのか見てみると、従来の制度がそのまま持続するか、完全に別のものにとって代わられる形で制度変化が起こるかのどちらかという見方しか存在しなかった。しかし現実には、歴史的転換点と思われる過程に多くの連続性が見られたり、表面上は安定した制度的配置の下で制度変化が生じているというケースも少なくない。そこで、急激な変化による制度の崩壊でも、小さな適応変化による制度の再生産でもない制度変化を説明できる理論を探し始めたのだ。

制度変化とは長期にわたる変化の積み重ねによって引き起こされる制度の断絶であり、経路依存性を乗り越える変化である。本研究ではこのような制度変化をただの漸進的進化

---

<sup>3</sup>①初期投入費用・固定費用 (Large set-up or initial costs) : 最初に制度が作られるときに巨額の費用がかかると予想される場合、もしくはすでに巨額の費用が投入された場合、制度はその費用の回収まで維持されようとする。

②学習効果 (learning effects) : 特定の製品が普及するにつれ、個人は効率的な利用方法について学習し、そのことが制度の発展に繋がる。

③調整効果 (coordination effects) : 類似の経済活動を選択するケースが増加すればされるほど、関連者・関連技術での相互補完性高まるというネットワーク効果が生じる。

④適応期待 (adaptive expectations) : 制度が安定していくにつれてお互いに制度に従った行動をとり、それがまた制度を強化する。

(Evolutionary process) と区別させるため、‘経路依存的制度変化’ という用語を制度変化の対義用語として使用することにする。ひいては経路依存性論の中で論じられる制度変化は、制度崩壊とも、制度再生産とも区別されるべきである。Deer (2001) は次の点を明らかにすることによって、より洗練された理論的用語の使用を導いてくれている。

制度変化に関する新しい潮流が経路依存性論に理論的発展の可能性を広げた中で、Deer は制度の安定的再生産と変化が同時的に起こるといった現象に注目し、既存の理論的枠組み内では説明されないところを見出した。彼は四つの点で理論的進歩を遂げている。第一に、内部的発展が既存の制度的経路を阻害し、新しい経路に導く。第二に、新しい経路への転換は偶然の出来事によるのではなく、期待される利益の増加によって進む。<sup>4</sup> 第三に、利益の増加は自動的に得られるものではなく、行為者の努力によって生み出される。第四に、制度的安定と制度的変化は入れ替わり式に行われるのだけでなく、同時に起こりうる。つまり制度の再生産と確信が共存できる。(Deer 2001 : 8)

Deer は実際に現実世界で起きる制度変化は、このように多面的様相で進行するという点を強調し、その共存の状態を複合化過程 (hybridization process) と名付け、新しい理論的モデルの考案に繋げた。混合的变化の途中である制度は、幾つかの既存の制度は残存し、幾つかは変形され、また新しい制度も導入される形をとる (institutional layering or “patching up”)。この混合化過程を経て新しく作られる経路は、過去と完全に断絶するように急進的な登場するものでもなく、過去の制度の単純な進歩とも違うものになり、その違いにより明確な線をひいてくれるのは制度を支えるロジックである。<sup>5</sup>

制度変化に関する研究で核心的な概念は決定的時点に起こる誘発事件 (triggering events) である。既存の制度維持を終わらせる誘発事件としては、外部からのショックがほぼ唯一のファクターであると思われてきたが、Deer は内生的 (Endogenous) 要因、つまり制度の内にいるアクターによっても有意義な制度変化が起こりうるということを明らかにした。彼はその実証的な研究として、ドイツの金融制度の変化を分析する。国際化という世界的潮流がドイツの金融制度に国際化という制度変化をもたらした第一の圧力になったのは否定できないとしても、国内金融制度の改革、つまり内部の努力がないと制度変化は不可能であると指摘する。同じ国際化の圧力を受けていたイタリアではドイツのような内部的努力がなかったため、制度変化が起こらなかったという点を挙げて結論を裏付けている。(Deer 2001 : 19)

つまり、制度は外部的な要因によって始めて変化に向かって動き出すが、内生的要因

---

<sup>4</sup> Deerはドイツの金融システムに関しての経験的研究を通じて、制度変化の契機は偶然的なものだけではなく、漸進的利益増加に従うものでもありうると言っている。

<sup>5</sup> 制度のロジックというのは主要アクターに関わるインセンティブ構造や、アクターの認識・意思決定・行動などに基準を提供する価値体系

は外部的要因に対応していくことによって段々重要な働きを担当することになる。こういった外部的な刺激と内部的動きが混合することで制度変化が始まる。(Deer 2001: 9) 本来制度から期待できる利益は、構造から自動的に与えられるものではなく、アクターによって作られるものであるという点で、内生的要因は新しい制度の経路を生み出すのに際して決定的な役割を引き受ける場合が少なくない。

本研究は今まで概略して見た経路依存性の理論的モデルに従って分析作業を行う。第二章では、韓国の ODA が現在持っている経路依存性はどのようなものであり、それがどのようにして形成されたのかという問題を、第三章からは制度の変化を促している外部的要因は何なのか、新しい制度へと進むために要求される内生的要因は設けられているのかという問題を順に分析する。

## 第二章 韓国 ODA の経路形成

### 1. 韓国の ODA 概観

#### 1) 受け入れ国としての経験

##### ①戦後復旧と貧困に対する無償援助：戦後1950年代

韓国は1945年の戦後以来から経済再建まで、アメリカを中心とした先進国の大量の援助を受け取った。1953~1960年間の韓国経済は、植民地時代の経済構造から立ち直り、独立国家として動き始めてから間もなく、3年にわたる韓国戦争で基本的な経済基盤まで莫大に破壊されることになる。国内生産力は1940年の水準に落ち、貯蓄率も平均4%の低迷な状態が続く中、戦後復旧に臨んだが、投資財源が不十分であったため、貧困の悪循環さえ懸念されるようになる。

このような韓国に対して、UNとアメリカは、50年代末までに無償援助を行う。この時期の無償援助は90%以上が非プロジェクト援助であり、ほとんどが資材及び農水産物の物品援助であった。(朴号영, 2006: 1-2). 無償援助は主に、戦後インフレーション抑制と、財政安定のための物資援助、及び産業設備投資のために行われたが、1957年を境として減少し始め、やがて1950末からは、徐々に有償援助に代替される。1960年には‘外資導入促進法’が制定され、アメリカ以外の先進国からの積極的な外資導入が本格化される。

##### ②有償援助への転換と援助の卒業：1960年代以降高度経済成長期

韓国が本格的に経済発展に向かった1960年代から、韓国が受領した援助の大半は有償援助であった。1970年代から1990年代までの韓国の高度成長期において、借款は当時受け入れた外国援助の80%を占めていたということである。この時期の援助は韓国の経済発展に有効に活用された。先進国からの借款は、韓国政府が三次に亘って推進した経済開発5ヵ年計画の樹立を可能にさせ、活性化させる大きな役割を果たした。援助が高速道路、発電所などといった経済インフラの整備を支え、韓国経済開発の基盤を構築することに活用されたのである。(JB IC 2007: 74、Korea Eximbankから再引用)

韓国は1945年から1991年まで、被援助国として約53百万ドルの援助を受けたが、1980年代末頃、急速な経済成長もある程度落ち着いて、政治的にも民主化に成功し、確固たる中堅国家となってからは、すでにそれ以上の援助を受け取っておらず、事実上、被援助国としてのアイデンティティーを持たなくなっていた。やがて1995年、世界銀行の借款の返済を最後に、韓国は公式的にも援助を‘卒業’することになる。

## 2) ドナーとしての ODA 供与

韓国は援助を卒業する遙か前である 1960 年代から、他の先進国と共同で、研修事業などの技術協力に参加してきたが、自分の財源と組織を持って本格的に援助活動を始めたのは、事実上援助を卒業していた 1980 年末頃からであった。1987 年、財務部によって対外経済協力基金 (ECDF: Economic Development Cooperation Fund) が設けられ、韓国輸入出銀行 (Korea Exim Bank) がその運用と管理を担当する機関として設立されたのが韓国の ODA の始まりだといえる。もともと韓国国内企業の対外進出を支援する目的を持っていた韓国輸入出銀行は、1987 年以来有償資金協力機関として韓国 ODA に関わっている。無償資金協力としては 1991 年韓国国際協力団 (Korea International Cooperation Agency : 以下 KOICA) が設立された。

## 2. 韓国 ODA の経路形成—韓国型援助モデル

### 1) 韓国型援助モデルの成立経緯—背景

韓国型援助モデルというは、新興援助供与国である韓国が、先進国の伝統的国際開発協力の方式とは差別性を帯びた韓国固有の国際開発協力の方式を定める枠として練り上げられている政策モデルである。直接的には援助成果を引き上げ、究極的には国際社会での韓国の位相を高めるという戦略の次元で、現在開発されている最中である。韓国の持つ比較優位に戦略的に集中するというのが、モデルを支えている核心的な考え方である。

韓国型援助モデルは、自分の経済成長の経験に対する自負から出発されたものであることから、韓国が経済開発を通じて持つようになった比較優位の分野が取り立てられている。比較優位を持っていると選別されたセクターには、経済政策支援、保健・衛生、IT などがある。特に無償資金協力においては、人的資源の開発 (教育・職業訓練) が強調される上で、開発経験の伝授と人的資源開発を中心とした技術協力を力点が置いてある。資金が豊富な先進供与国と差別する方法として、良い統治という割と新しい援助政策の潮流も反映できると期待されている。

#### ① 国際社会の一員としての責任 : ODA の量的・質的發展

2000 年 UN の MDGs 採択とともに、人道的・地球規模の問題がその深刻さを増している中、途上国の貧困削減と持続可能な発展を支援するための、先進国の共同努力の必要性も一層強くなってきた。特に韓国は、経済発展に相応する国際社会への責任と、過去国際社会から受けた援助の恩返し、それから自国企業の海外市場進出を支援する必要性から、国際協力の拡大を図らざるを得なくなった。

韓国は世界11位の経済規模を有するようになり、主要貿易国がアメリカ・日本などの少数の先進国だった過去の傾向から離れ、多様な途上国を含んだ多角化された貿易構造を持つようになった。それで対途上国の貿易黒字が、2002年の129億ドルから、2003年の218億、2004年の325億ドルまでに、大幅に増加している。この中で、国際収支不均衡を念じる途上国からの声も無視できないものである。

世界が経済のみならず、社会・政治・文化のあらゆる側面でグローバル化し、益々緊密になりつつある今では、その発露が理想主義であろうが現実主義であろうが、国際協力にはもはや一つの義務であるという認識が広がっているとも言えよう。韓国もその認識を共有し、自国に対する国際社会の要求に積極的に答えようとしている。それは新興援助国として、ODAの質的・量的な発展に意欲的に取り組んでいることから伺えるのだろう。

## ②韓国ODAの未成熟性と政策開発の必要性

韓国はその具体的な実践方案としてまず、ODAをGNPの0.7%まで増額するという公式的目標値を設定した<sup>6</sup>。さらに2005年UN特別サミットでは、2009年までにODAの額を二倍増するとの意思を表明した。(JBIC 2007:72) 実際に韓国のODA予算は、外交通商部・韓国輸入銀行・KOICAのすべてのODA関連機関で増額されており、今後の財源の確保のための政策研究も行われている。<sup>7</sup> このような量的拡大に加え、有償/無償の比率調整、DAC加入問題及び他のドナー国との協調、国別支援計画のための途上国との合意など、ODAの質的発展のための政策提言も活発である。

このような流れで、ODAの質的・量的な飛躍のためには何よりも効果的な政策開発の必要性が台頭された。その具体的な実践方案を探るに際して、政策開発の必要性が一層浮上してきたのだ。韓国型援助モデルの発想が生まれたのは、この時点である。特に韓国のODAは、絶対的規模面では確かに前進しているとはいえ<sup>8</sup>、ODAの体系ははまだ確立されていない。ODAの目的はKOICA及びEDCF法に部分的に言及されているが、ODA政策の理念と目標が不明確であるのだ。現行法律体制は、機関や基金の設置を主目的としているに過ぎず、一国の全般的な国際協力の理念と包括的な管理システムに関しては空白の状態

---

<sup>6</sup> 2004年韓国の国際開発協力の規模は4.2億ドルで、GNIの0.06%の水準である。経済規模の面でオーストラリア(0.25%)、オランダ(0.74%)、GNIの面で(0.63%)、ギリシャ(0.23%)に比べて非常に低い水準であるといえる。新興援助国であるタイもGDPの0.13%に達する1.76億ドルの国際協力資金を提供しており、中国の場合も7億ドルを上回った。

<sup>7</sup> 2007年政府予算案を見て見ると、無償援助予算は、前年度と対比して約400億ウォンが増加し(増加率20%)、有償援助であるEDCFは、200億ウォンが増加した(増加率13.3%)。ODAを担当する政府機関である財政経済部の経済協力局と外交通商部では、各18.9%、12.2%の増加率で予算を増額編成した。



ある。このような状況ではODAにおける長期的ビジョンと戦略も期待しかねる。しかも今まで割と着実に進んでいる量的発展さえ、保守政党による政権交代によって簡単にその予算編成が取り消されると懸念されるのだ。(2007年12月29日 ハンギョレ新聞)

未だODAの体系と目標・長期的ビジョンが確立されていないという状態は、事業レベルの問題も引き起こしている。特に有償資金協力と無償資金協力を統合的に運営する仕組みがまだ整っていない今の状況では、ODAの計画性と一貫性の欠如をもたらす恐れがあり、実際にもプロジェクトが遅延されたり、取り消されたりする 경우가少なくない。基本的にプロジェクトは、被援助国の要請を受けて計画されるので、色んな種類の数多くの事業が、それぞれの要求と必要性に応じて散発的に行われたのだ。(한국개발전략연구소, 2007: 17). 長期的支援計画・政策が不在である限り、個別の事業が単発で行われるという現状が続き、援助の成果を期待するのは難しいことである。

しかも韓国は新興援助国だけあって、まだ一般市民の間でODAに関する認知度が低い状態である。ODAの発展を図るためには欠かせない国民の支持を確保するには、ODAの正当性が証明されるべきである。また、援助の正当性というのは、今まで実施した事業の成果を持って得られるものであることから、援助の成果をより大きくする必要性が出てくる。結局、確固たる援助体系と長期的政策戦略は、援助の成果を高めるための手段でもあり、援助の成果を積み重ねることによって得ようとする目的でもあるのだ。

韓国型ODAモデル開発はここから始まったとも言えよう。ODA供与国としてはまだ未成熟な段階である韓国にとって、援助の理念と目的に基づいた長期政策・戦略を作り上げるのは、まだ時期尚早であり、韓国型ODAはある意味、その長期政策・戦略を代わるものとして模索されているのだ。

### ③援助競争の圧力とODA主体間の調整

韓国型ODAモデル開発を促したもう一つの背景には、援助をめぐる国際的競争がある。ODAは人道主義的性格以外にも、外交政策の手段という側面を持っているため、援助国たちは一部の途上国に対しては‘援助競争’とも言えるほどの積極的な援助を推進しているのだ。(KBS, 2006) 韓国は先進援助国と比べて援助規模も小さく、援助供与のノウハウも少ないといった不利な位置にあるが、それらの弱点を十分考慮した上、韓国の長所を生かせる固有の援助モデルが開発できるのであれば、韓国は援助競争で取り残されないどころか、先進国よりも効果的援助を行えるようになると期待されている。(李 2006: 196)

最後に韓国型援助モデルには、ODAに関わっている政府各部署間で発生する異見葛藤を制度的に収める<sup>9</sup>機能も期待されている。また、経実連・参与連帯など、最近ODA Watch

---

<sup>9</sup> 有償援助を担当し、経済的利益を優先する援助政策を追求する財政経済部と、無償援助を担当し、人道主義及び包括的国益優先援助政策を主張する外交通商部は、援助政策と

の活動を開始したNGOからの声も政策に取り入れて、韓国の政治体系を現実的に反映したモデルとして形付けられつつある。

次は韓国型援助モデルの主要内容である

#### A. 地域の選別

一わが国と経済交流が多い国や今後経済協力の潜在性が高い国を選別し、重点支援する。：受け入れ国を‘重点国家’と‘一般国家’に分類し、重点国家を中心にする。特にアジア地域に70%以上を支援する。

#### B. 分野の選別

一わが国が競争力を持つ分野に集中支援：途上国の経済寄与度が高い経済・社会インフラと保健・教育などの分野を主要対象とする。

一わが国の輸出効果が大きく、市場への波及効果が高い分他を重点支援：IT  
一国会援助政策委員会（2004）韓国型援助モデル

上の韓国型援助モデルを制度として捉えたとしたら、そこから制度として幾つかのロジックを抽出することができる。本研究ではこれらのロジックの中でも、決して看過されてはならない矛盾を有しているものに対して批判的な分析を行う。それから今まで本格的に研究の対象となったことのなく、ほとんど批判的に検討されたこともない韓国型援助モデルに対してより慎重に考察し、見出された矛盾を修正する必要性を提起する。

## 2) 韓国型援助モデルの批判的検討

実は韓国ODAの歴史はまだ短く、経路と呼べるほどのものも形成されていないとも言えるが、援助政策や方式をモデルという予測可能なものとして組織化・パターン化してしまうことによって人為的な経路依存性が生じてしまったともいえるだろう。それに韓国型援助モデルがこのまま一つのモデルとして標準化され、確立されてしまうと、モデルを作るまでに注いだ政策的努力が初期投入費用・固定費用となり、経路の強化が益々進むことになりかねない。つまり、韓国が比較優位をもっている特定の分野や地域を選別するのは制約要素として作用し、戦略と意思決定方式を固着させてしまう可能性がある。しかもそれが誤ったロジックから作り上げられたものであるとしたら、問題はより深刻なものになる。

---

戦略において異見をもつ。この異見を調整するため、国務総理を委員長とする国際開発協力政策委員会が構成され(2005年12月)、ODA政策の統合を図っている。

## ①韓国型援助モデルのロジック；成長経験の生かし

### 受入国としての経験に対する自己評価

前述したように韓国の受け入れた有償援助は、プロジェクト方式で支援され、経済インフラの投資資源に使われることによって、投資活性化に直接的に影響を与えた。それに対して、無償援助は、そのまま消費に繋がり、経済成長には大した寄与ができなかった。

(朴 2006) 韓国の ODA 受領国としての歴史は、借款の有効性を経験的に示しているといえる。(JBIC 2007 : 74)

援助受領に関する研究は、韓国が受領国としての経験を自己評価する作業につながる。自分が受け入れた援助に対する研究は、単純に過去のことに関する分析に止まらないのだ。韓国が受領国としての自分の経験に、どのような見方を取っているのかは、援助を卒業してドナー国となった現在においては、格別な注目に値する。それらの評価は、今後自分がどのようにして援助活動を行うのかという問題の答えになりうるからである。李が上記の有償援助の異なる効果に関する研究結果を根拠にして、最貧国の貧困解決のために必要な消費財源を供給するという無償資金協力よりも、経済開発を後押しする大型プロジェクトを行う有償援助を擁護したのは、その端的な例である。(李 2006 : 12-15)

韓国では援助が経済成長に大きく寄与したという肯定的な意見が強く、特に国際協力の場面で、それが供与国としての自信の基になっているのが伺える。これは韓国が新興援助国として形成しつつある ODA 政策に大きな影響を持つどころか、ODA のあり方に関する基本的な考え方と方向性を持たせるまでになったのだ。韓国型援助モデルの核心がそこにあるのは言うまでもない。

2006年に発行された韓国型援助モデルに関する政策提言をみると、実際にこのような考え方が支配的であるというのがわかる。その政策提言では、韓国型援助モデルの基本的な考え方として、まず貧困削減の達成のため収入発生アプローチ (Income Generation Approach) が取り上げられる。Income Generation Approachでは、所得増大は貧困削減の手段であると同時に目的でもあるという。つまり、実質的収入を発生させる雇用創出に焦点を当てるのが、成長に繋がるというのである。収入創出は発展の初期段階で、収入自体が教育・保健などにアクセスできるようにするため、capacity-buildingの役割まで果たすことができるということだ。経済活動人口の能力向上は、また経済発展に繋がるという具体的効果 (tangible results) を生み出す。従ってIncome Generation Approachは貧困の悪循環を断ち切るにはいい出発点になりうる。

ひいては良い統治 (good governance) と 'capacity-buildingなどに移ってきた最近の援助の潮流は、ある程度、批判的な観点をもって見るものであるという。良い統治・民主主義・人権の問題は、発展の目的ではなく、あくまでも社会的な発展の結果として自然に得られるものであるというのだ。多大な額の ODA にもかかわらず、これといった

効果は得ていなく援助疲れが漫然している今の状態を突破するためには、より直接的で即座の効果が期待できる方法をすべきであると主張している。所得増大こそ、直接的で現実的である点を強調し、所得増加による絶対的貧困の削減を前面に出しているのだ。

(Rae-Kwon Chung 2003 : 4-6)

この政策提言でもっとも注目しているのは、1960年代パク・ジョンヒ大統領によって旺盛に推進された‘村づくり運動(セマウル運動)’である。‘村づくり運動’は韓国政府が所得増加アプローチを、実際の経済開発に成功させた政策で、農村で所得を創出できるところを探し出そうとする、いわば農村開発モデルである。これは韓国政府が経済成長の経験の中でもっとも自負をもっているものである。村づくり運動は、散在する農村経済を国家経済に統合させ、産業化で生じた農村と都市の所得格差をなくす目的で始まった。しかし個人レベルでの実践を奨励するために考案した‘豊かな住まいを手に入れよう’といったスローガンは、農業そのもの自体を励ますという効果ではなく、教育熱を仰ぎ、農村地域の若者たちがさらに都市へ出稼ぎするという、予測外の結果を誘発した。

このようにもともとの趣旨からは多少離れ、変形されたが、結果的には都市から農村への所得還元効果が生じ、農村の生活の質を向上させた。それに、もともとの目的であった農村内での自助努力も、成功に導いたことから、ミクロとマクロの両面で評価されている。UNDPも1998年の“Combating Poverty-The Korean Experience”というレポートで、村づくり運動を成功した事例として紹介している。

受領国としての経験に対する自己評価：批判的自省の欠如

このように所得増加アプローチを積極的に擁護する背景には、韓国の経済発展において、量的経済成長が貧困削減に決定的な役割を果たした事実がある。しかし、その華麗な経済成長の裏面には、無視できない副作用があったのだ。韓国は戦後以来、1987年の民主化運動が成功するまでに、実際独裁政権の下にあり、強力な権限を持った政府によって、工業中心・輸出志向の開発政策を推進した。だが、政府主導の開発政策は色んな社会的葛藤を招いた。経済成長は、家計の負担を減らすために農産物を安くすることで、農業を犠牲にしていたし、労働力を競争力の源にしていたため、労働者は非常に劣悪な条件下で大変な作業を強いられた。やがては激しい労働運動が引き起こされることになり、政府の労働運動弾圧にも関わらず、さらに農民・大学生とまで広がるようになる。

このような社会的側面だけでなく、経済第一主義による環境破壊、伝統的共同体と価値観の崩壊など、韓国は経済発展の過程で数多くの問題点を抱えてきた。しかし不思議なことに、韓国社会が国内で過去に無分別に行われた開発に対して批判的な省察を行ってきたにもかかわらず、国際社会における援助供与の文脈では、開発と経済成長に対する自省の声を出してない。というのは、韓国は自己評価において、成功した経験のみから現在に示唆できる教訓を抽出していて、失敗の経験には目をそらしているということになる。

過去の肯定的な面だけを一色に捉え、あまりにも高く評価すると、開発を量的経済成

長と同義のものとする過去の援助の考え方で丸ごと飲み込み、それを今後の援助政策に積極的に反映させてしまう愚を犯しかねない。つまり、比較的短い時間に絶対的貧困から抜け出し、経済発展を遂げたという点から過度な自信を持ったあげく、批判的視点を失ってしまうのだ。

経済発展を盲目的に追従するということの危険性は、すでに警告され、*持続可能な開発*が新しい開発のパラダイムとまでなっている。韓国はODA政策の樹立に際して、特に韓国型援助モデルの開発において、その点はさらに指摘しなければならないようである。韓国型援助モデルを言及するに当たっても、経済成長と開発に向かう批判的な省察は、なかなか見当たらないのだ。経験を生かすという趣旨で行われた開発プロジェクトが、過去の誤りを繰り返すことも考えかねない。

このように自分が受け入れた援助の有効性を自分から評価する作業は、言わば‘経験の生かし’というロジックを韓国型援助モデルの基礎として提供する。韓国型援助モデルの成立経緯から見て取れるのは経路の強化 (*self-reinforcing- feedback mechanisms*) にほかならない。つまり、韓国は自分の開発経験をそのまま援助供与に活用することによって、自然に学習効果・調整効果・適応期待効果を獲得することができるのである。それは新しい開発のあり方を工夫することなく、自分の開発方式に依存するのを意味する。ここで韓国型援助モデルにおいて経路依存性が生まれる。

## ②韓国型援助モデルのロジック；独自性

DACを中心とするドナーコミュニティでは近年、援助の効率性向上のため、ドナー間で援助手続きの調和化を推進しつつある。‘援助効果に関するパリ宣言 (Paris Declaration on Aid Effectiveness)’で、主体性 (Ownership)・成果 (Results)・相互責任 (Mutual Responsibility) 等とともに、調和 (Harmonization)・調整 (Alignment) が援助の改革のために保つべき要素として提示されたのは、その新しい国際動向を反映したものである。

ドナーコミュニティの中では、その調和と調整を実現させるための基準が存在する。それは国際開発協力を行うに際して、過去の試行錯誤の積み重なりから成り立つあらゆるものが国際的援助規範という形で収まったのであり、各ドナーはそれを尊重することによって責任あるドナーコミュニティの一員となる。国際開発協力において国際的援助規範を尊重するというのは、国際社会で合意された国際開発の目標であるMDGsの達成を追及しながら、援助の効果及び成果の向上に関連して共有されている指針を尊重することになる。

しかし、ほとんどの新興ドナーは、まだ正式にDACに加入しておらず、ドナーコミュニティにも溶け込んでいないことから、独自のODAに関与することが多い。それは援

助の質的な多様化に寄与するという良い点も持っているが、過度に国益を重視するODAが副作用をもたらす得ると指摘されている。DACが定めるグッド・ガバナンス・環境評価・貧困削減への各種要求項目の効果を低下するという可能性も排除できない。(JBI C 2007: 72-73)

新興ドナーである韓国もその例外ではない。むしろ独自の援助活動を展開するという新興ドナーたちの傾向は、韓国型 ODA モデルの開発によって、より目立って表われるようになった。前述した援助競争は、まずは韓国型援助モデルの開発を促した背景として働きかけたが、次には援助モデルの具体的な内容と実行方法の面で、先進国との差別化と独自性を求めるようになってきているのだ。つまり、韓国型援助モデルは‘独自性’というのを、‘経験の生かし’とともに主要なロジックとして採択している。援助政策の独自性は、国際社会では新興援助国の浮上とともに懸念の対象になっているのだが、韓国ではODAを発展させるための美德として標榜されているのだ。

問題は、韓国が独自性を積極的に追求している分、それが国際的援助規範と矛盾し、葛藤が生じるという可能性からも、決して自由ではないところにある。このため、韓国ODA政策提言でも “最近の国際的援助から離れ過ぎた独自性は、むしろ国際的基準と勧告事項を無視することになり、結局援助政策を退行させてしまう恐れがある” と指摘され、注意を呼びかけている。(権 喆, 2006: 157)

独自性というロジックは韓国援助モデルのもう一つのロジックである比較優位の脈絡から生まれた。制限された資源をより効果的に配分する仕方として、資源を集中的に投入するためには、ひとまず資源を集中させるところを選別しなければならない。その選別のときに使われるのが比較優位<sup>10</sup>であるのだ。比較優位はほかのものとは比べて競争力を持つことを意味するため、自然と独自性のロジックにつながる。

無論、この経済論理自体には問題がなく、むしろ新興援助国として有効な援助戦略になる余地もある。しかし、経路依存性理論で明らかにしているように、制度の要素として合理的に選択されたものであっても、経路依存性が発現すると、当時の支配的パラダイムと矛盾する要素に移り変わっていく傾向がある。韓国型援助モデルにおいても、援助の効率性を高めるために選択された比較優位と独自性のロジックは、最初には援助の効率性を高めるに成功できるとしても、長期的には望ましい開発援助への発展と成熟を妨げ、硬直された旧式の援助に留まらせる作用をするようになる可能性を排除できないのだ。

経路依存性論でもっとも核心的概念である決定的時点というのは、複数の選択肢の中からある選択肢が選択され、経路が発生する時期をさす。韓国 ODA において決定的時点

---

<sup>10</sup>韓国が比較優位を持っていると取り立てているのは近年韓国が世界市場でも一二を競うほど成長したIT分野がある。自国の産業競争力を活用するのは他の先進援助国にも一般的な援助傾向として見られるが、韓国の場合には、もう一つ自分の開発経験そのものを比較優位としているのが指摘できる

(Critical junctures) は韓国型援助モデルの成立に該当する。経路依存性理論で一般化されたように、一旦決定的時点に特定の選択肢が選択されると、複数の選択肢から選択可能であった当初の状態に戻るがますます困難になるのであれば、韓国がこれらのロジックを柱として援助モデルを構築することは大分懸念されざるを得ない。

### 3. 経路依存性の発現

環境問題は、70年代から国際的に議論されるようになって以来、地球全体の生存を脅かす問題としてその重大さを増し、人類の第一の課題となっている。1992年の国連環境開発会議（地球サミット）、2002年の持続可能な開発に関する世界首脳会議（WSSD）などで環境アジェンダーが全面的に容認されてから、気候変動枠組条約、生物多様性条約、砂漠化対処条約等、環境問題に取り組む国際的枠組が整備されている最中である。一方、開発援助においては、80年代以降、開発援助に伴う環境破壊が問題となり、環境配慮の重要性が強くなり訴えられ、環境問題の改善を図る援助の実施とともに、様々な開発援助の取組の中で環境の視点を入れ込むことが益々重要になってきている。

韓国ODAが韓国型援助モデルを通して特定化した経路が今の世界と衝突し、その限界をもっとも集約的に見せるところがこの環境問題である。環境問題への意識が不在しているともいえる韓国型援助モデルが、今後韓国ODAの全般に掛けて政策・戦略を提供することになると、韓国のODAは致命的な経路依存性に陥ってしまうかもしれない。

#### 1) 環境ODA

##### ①環境ODAの定義

環境ODA (Environmental Official Development Aid) とは、政府開発援助の中で、森林保全及び造成・公害防止・エネルギー節約・資源節約・自然環境保存・代替エネルギー・オゾン層保護・海洋汚染、砂漠化防止・上下水道整備などを対象とする国際協力活動をさす。(井村秀文 2004) しかし、この定義はあくまでも一次的な狭義の定義であり、実際環境問題は他の色んな社会・経済的問題と絡み合っていることが多いことから、数多くの援助機関では、環境ODAの明確な定義に難色を示している。<sup>11</sup>

それで OECD の DAC は、環境援助をODAを構成する核心的なセクターの一つとし

---

<sup>11</sup>環境ODAをただのセクターとして捉えるのは現実的に不可能でありながら、より横断的な問題として接近することによって、環境問題の中には、貧困問題、人口問題等と結びついているものが多く、これらの問題解決への努力は援助成果の質を高める。

て捉える一方、環境問題が持続可能な開発の枠の中で途上国の経済・社会・政治の基盤条件に幅広く働きかけ、全体の援助の成果に繋がる方法として<sup>12</sup>もみなしている。環境ODAをどのように定義するかという問題は、何よりも統計終結の時にもっとも明らかな問題として浮かび上がってくる。それでDACでは、**Creditor Reporting System (CRS)**の統計において、(ア)セクターとしての環境一般 (**general environmental protection**) のプロジェクトと、(イ)セクターとしては他に分類されるが、環境を第一目的とするプロジェクト及び重要目的とするプロジェクトに分類し、その詳細な分け方の基準を設けている。<sup>13</sup>

環境ODAを捉えるもう一つのツールとして、環境ODAを負のODAと正のODA、二つに大きく分ける考え方もある。まず負のODAは、もう破壊されてしまった環境に対する活動で、破壊を予防し、被害を復旧するような方式で行われる。Appendix Iは今までの環境ODAとして発展してきた様々な環境ODAのあり方であるが、そのほとんどは、負のODAに近いといえる。正の環境ODAは損失そのものを発生させない持続可能な開発の仕方を取ることによって環境を維持するという、割と新しい概念であり、今後その具体的な形と方法の模索と共に発展していくのだろうと期待されている。

## 2) 韓国の環境ODA

### ①現況

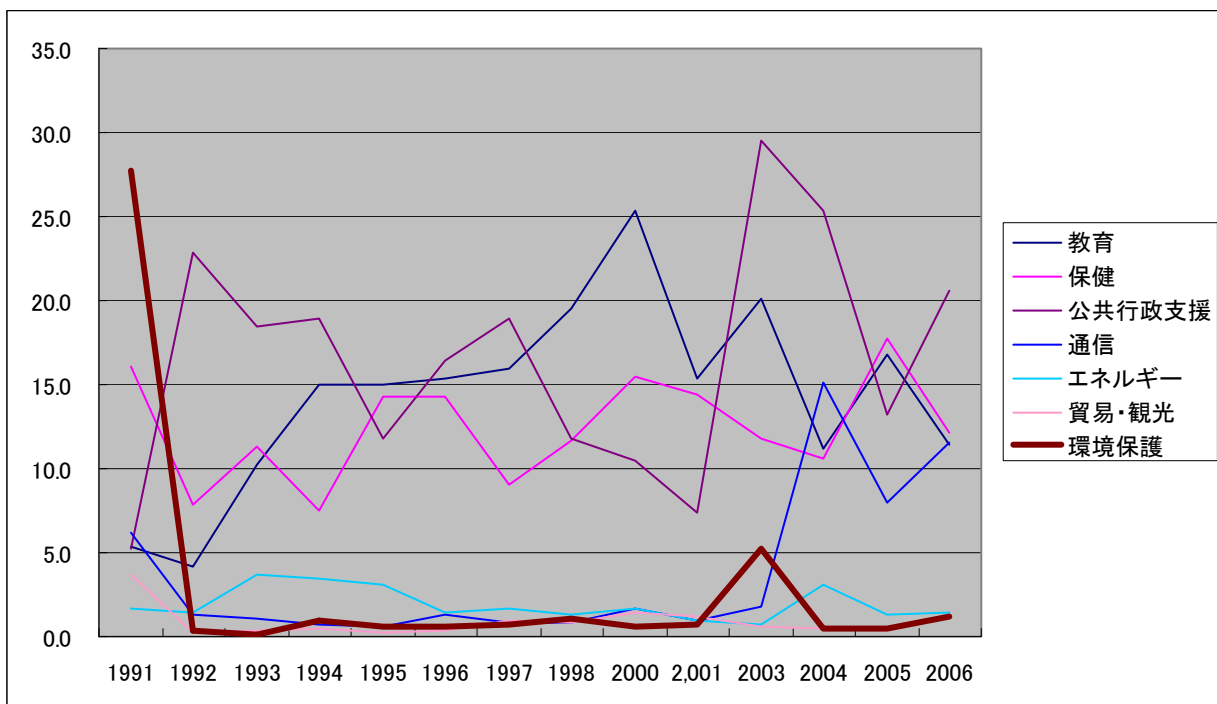
韓国が1991年から公式的にODA活動を始めて以来、初年のデータを除けば、環境ODAが全体無償資金協力で占める割合は1%を下回っている。下のようなグラフをみると、16年にわたってこの割合に変化がなかったのが分かる。

---

<sup>12</sup>上位の観点ではOECDの環境ODA統計によく反映されており、ODAの中で環境問題が核心目標及び重要目標である事業を環境ODAとして定義している。核心目標は、環境問題がプロジェクトの基盤設計と活動の明示的目標である場合を、それから重要目標は、環境問題が重要な比重を占めているが、副次的目標である場合をさす。(OECD, [www.oecd.org/dac/stats/idsonline](http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline))

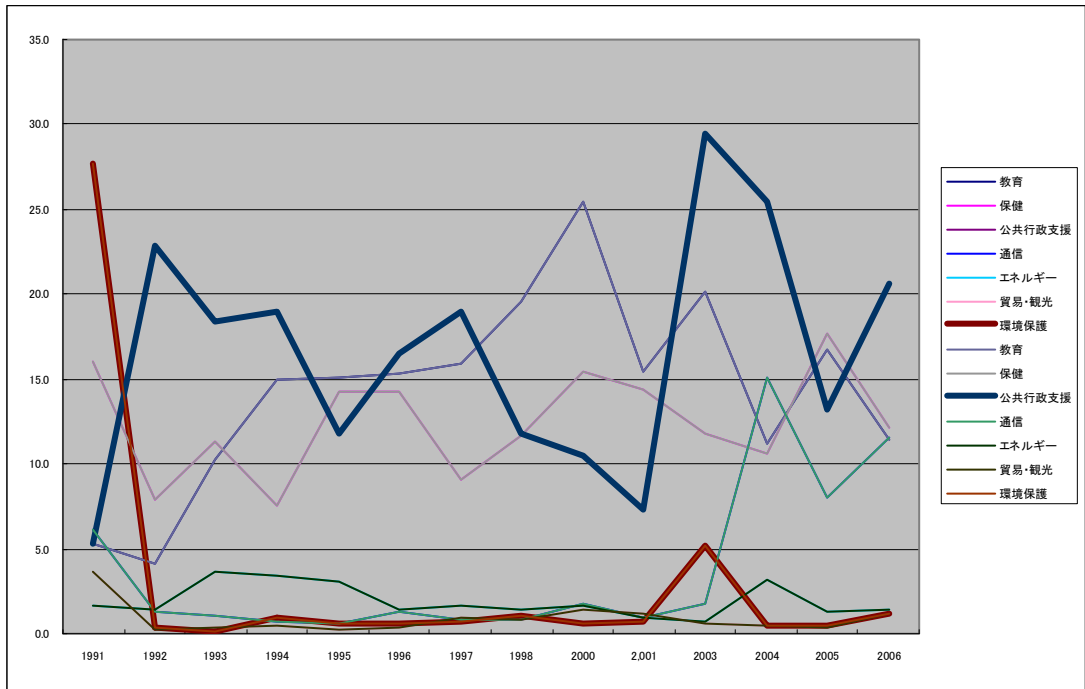
<sup>13</sup> まず環境一般に該当するものは環境政策・管理 (Environmental policy and administrative management)、生態系保護 (Biosphere protection)、生物多様性 (Bio-diversity)、環境保存 (Site preservation)、洪水防止・管理 (Flood prevention/control)、環境教育 (Environmental education/training)、環境研究 (Environmental research) などがある。それ以外のセクター分類に係るものには、次のように環境保全に関わる目的があれば、「環境」マーカーを付けて、環境に対する援助 (aid to environment) として扱うと定義している。なお、それらの目的は、環境が第一の目的 (principal objective) のものと重要な目的 (significant objective) のものに限られ、環境が付帯的な目的或いは単なる効果に過ぎない案件は環境案件として拾い出さないことになる。



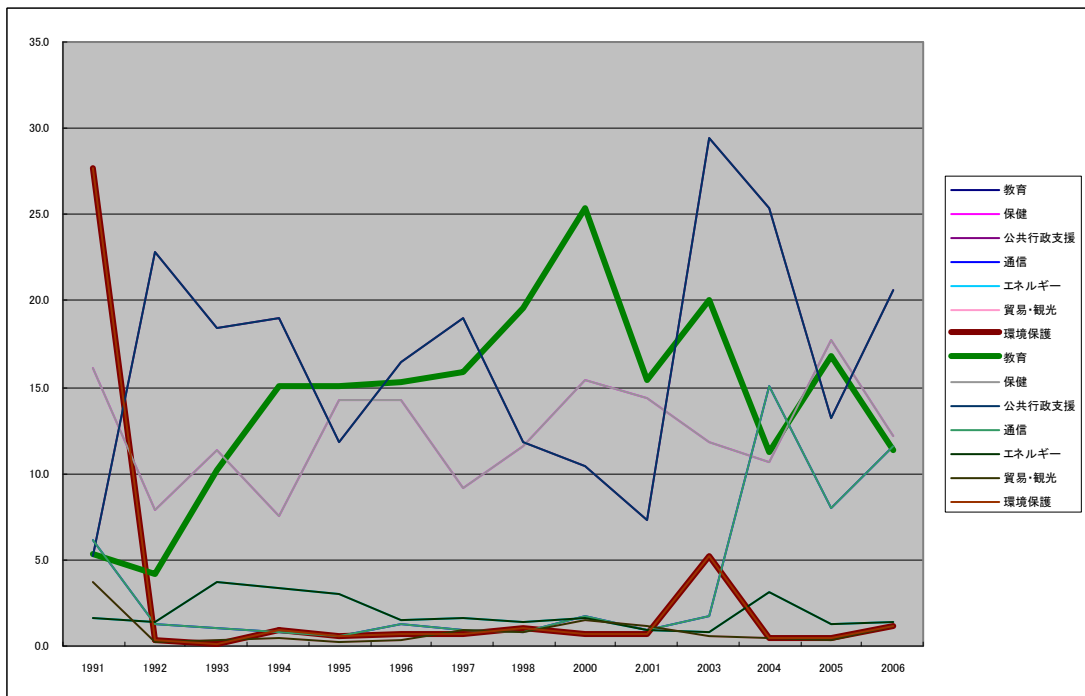


<グラフ I : 韓国のセクター別比率①—環境>

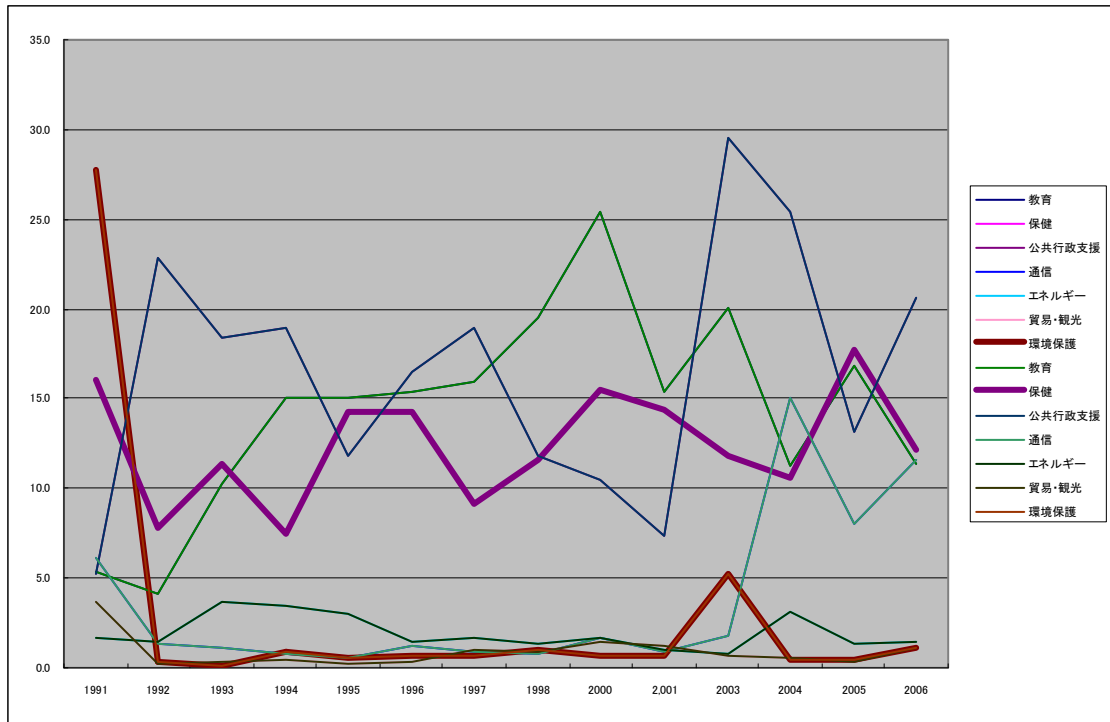
韓国のODAにおいて高い割合を占めているセクターには、教育、保健、公共行政支援、通信などがある。これらは言わば‘比較優位’があると判断され、重点推進分野として選別されたセクターで、韓国型援助モデルでも‘経験を生かし’て良好に実行できる事業類型として取り上げられている。次の各グラフには、赤い線で環境ODAが示されており、韓国型援助モデルで選別された分野のセクター別比率と比較できるようになっている。



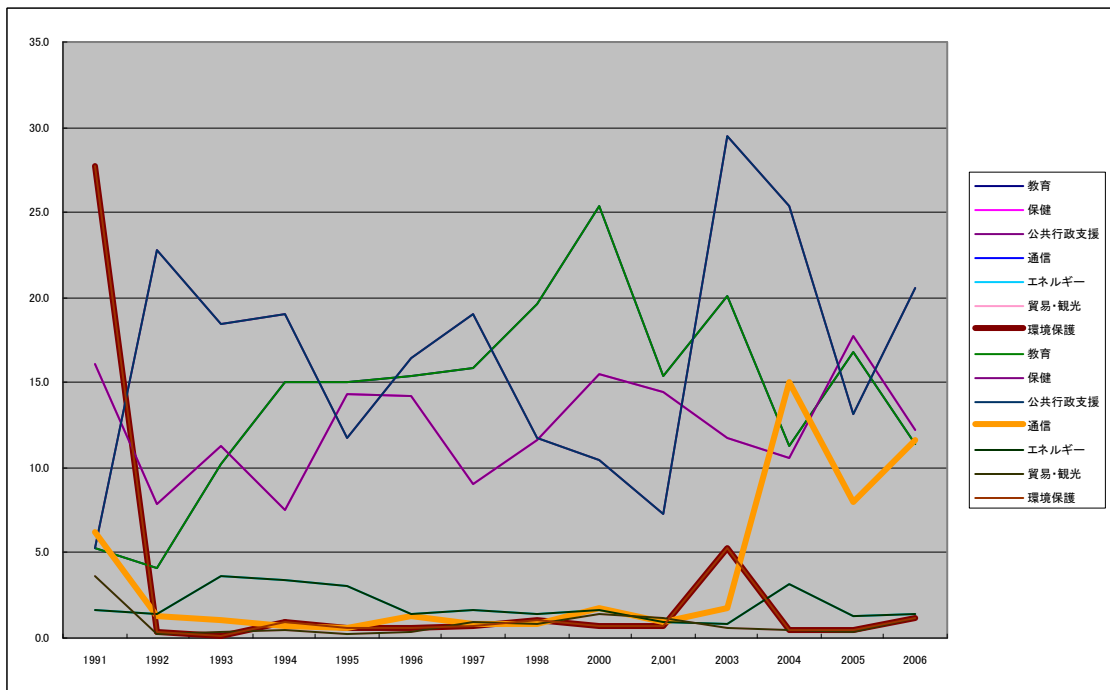
<グラフⅡ 韓国のセクター別比率②—公共行政支援>



<グラフⅢ 韓国のセクター別比率③—教育>



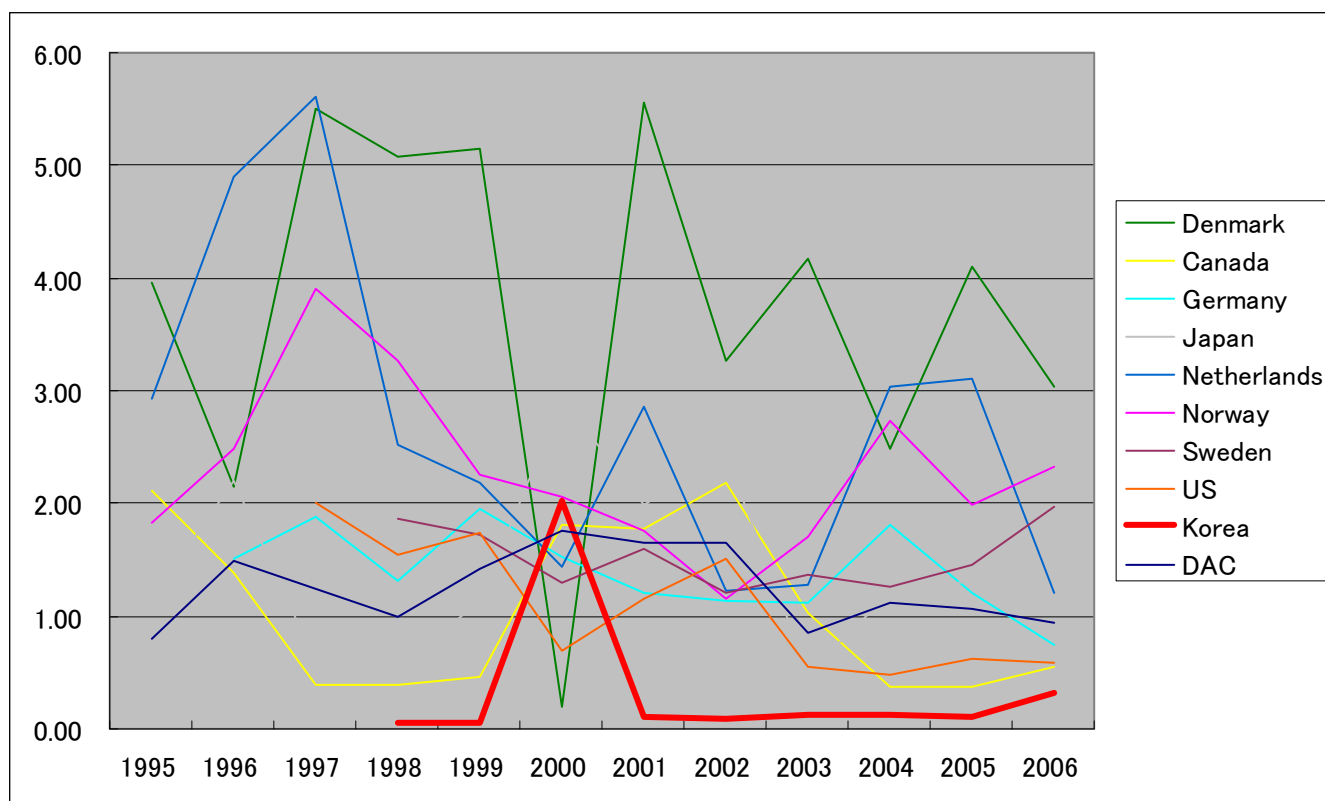
<グラフⅣ 韓国のセクター別比率④－保健>



<グラフⅤ 韓国のセクター別比率⑤－通信>

公共行政支援・教育・保健などのセクターは伝統的に韓国が ODA 事業として活発に行ってきた分野だけあって、20-30%の間で変動している。通信は 2005 年までは環境セクターと同じぐらい低い状態であり続けていたが、韓国型援助モデルで重要事業部門として指定された後、急激に増加している。<sup>14</sup>

次に、環境 ODA の割合を DAC メンバー国と比較してみると、韓国の ODA において環境セクターが低い比率をほとんど変わりにく維持してきたのが見てとれる。他の国は韓国に比べて一応高い比率で環境セクターに援助を配分しており、多かれ少なかれ変化を見せているのが分かる。



<グラフVI OECD-DAC 各国の環境 ODA 比率>

今度は環境セクタープロジェクトの内訳を見てみよう。単純に数値で現れる環境 ODA の劣悪な状況とは別に、個別プロジェクトの環境分野における韓国の無償資金協力は

<sup>14</sup> 1990年代にはIT 分野の比重は環境分野とほぼ変わらない3% の水準であったが、2000年代には10% 内外にまで増加した。IT産業は韓国の全体輸出35%を占めるほど飛躍的に成長した。IT分野の援助は新しい輸出市場の確保という明確に国益に繋がる目標があり、国内産業に対して波及効果を持つ。

小規模プロジェクト事業と物資資源、研修生招請事業を中心に行われた。明確な目標と特定化された部門課題が設定されず、色んな種類の事業がそれぞれの要求に応じて散発的に行われている事情は環境セクターに限られた問題ではないが、(한국개발연구소, 2007: 17) 毎年環境 ODA として実施される事業の内容をみると、ほぼすべての事業が定型化された単発性の強い研修プロジェクトであり、他の種類のプロジェクトはほとんど見当たらない。

それに有償資金で実施される産業・交通・エネルギーなどの事業においても、DAC では義務とされている環境アセスメントがまだ実施されていない状態である。援助計画と評価の段階で環境モニタリングや、持続可能性を考慮するような仕組みがまだ整っていないのである。

### 3) 韓国型援助モデルにおける環境ODA

韓国型援助モデルは前述したように、経済成長を優先するモデルであり、環境問題に対してもあくまでも‘前成長、後管理’という考え方に基づいている。これは環境 ODA を定義する時に言及された負の環境 ODA と相通するもので、経済が成長・発展すれば環境問題に割り当てられる財源が確保できるようになり、環境問題も解決できるという環境クズネツ曲線式の思考方式であると見られる。実際に韓国が無償資金協力の技術移転として行っている事業も水資源・大気汚染管理と保護、下水・産業廃棄物処理、核廃棄物処理・環境改良技術などに限られているのだ。

上の資料は、韓国が受取国として受け入れた援助のセクター別比率である。援助をうけた分野は、前述した朴(2006)の研究で分析されたように、交通、電力、通信などの経済インフラと産業部門に大きく占められているのが目立つ。韓国が援助を受けた時代にはまだ環境ODAそのもの自体が存在していなかったのだ。環境問題が本格的に浮上し、開発援助でも重要な議題として取り上げられてきたのは、やっと1990年が過ぎてからである。韓国は短期間で高度に圧縮された急速な経済成長を経験したため、色んな環境問題が発生したことは周知の事実である。集中的な資本の投入は経済成長を目的としたもので、大規模の開発事業には当時概念さえ存在しなかった持続可能性への考慮が欠けていたのと言うまでもない。

(単位：%) 出所：USAID statistics

	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
農水産物・産業資材	92.5	83.7	81.6	70.4	71.8	70.8	74.3
経済インフラ・産業・通信	5.6	4.2	6.4	8	9.3	9.1	12.1

鉱業							
交通	1.4	10.9	10.4	16.9	12.4	13.4	5
労働	0	0	0	0	0	0	0
保健	0.4	0.9	0.3	1.3	1.4	1.4	1.8
教育	0	0.1	0.3	1.1	1.2	1.7	1.9
公共事業	0	0	0.1	0.2	0.5	0.7	0.8
地域開発	0	0.1	0.4	1.1	1.8	0.9	1.7
技術支援	0	0.1	0.4	0.9	1.4	1.4	1.6

<表1 韓国の受け入れた無償援助>

	~1960	1961~65	1966~70	1971~75	1976~80
経済インフラ					
交通	0	17.1	19.5	15.5	17.8
電力	0	19.7	10	1.4	3.2
通信	41.1	18.5	0.5	2.6	9.4
生産					
鉱業・建設	58.9	13.4	18.4	27.7	23.4
農林水産	0	24.5	0.4	7.8	6.7
社会インフラ					
教育	0	0	1.9	3	5.6
保健・人口	0	0	4.3	0.2	1.7
住宅	0	0.9	4.9	7	8.5
総合開発					
村づくり	0	1	5.7	4.6	10.7
環境・その他	0	0	0.4	0.2	0.6
その他					
貿易・観光	0	0	0	1.6	0
商品・産業資材	0	5	5.1	4.3	1.8
穀物	0	0	28.7	24.1	10.6

<表2 韓国の受け入れた有償援助>

環境問題は過去の開発の結果として現在に起こっている問題であり、今までの経験の範囲を超えたものである。不確実性と現在性が環境問題をなす主な特徴だともいえるだろう。韓国が環境問題に対する十分な反省なしに経験の生かしというロジックを援助供与に導入してしまうと、環境問題が人間の安全保障の視点から議論され始めた今の世界と矛盾し、致命的な欠陥になりかねない。環境問題を問題として認識もしていなかった時の経験を、援助開発の重要戦略にするのは、非常に危険なことともいえる。

## 第三章 経路の変化

### 1. 経路変化の外的要因

#### 1) 地球環境問題としての気候変動問題の浮上

地球的規模の環境問題については、1970年代から国際的に議論されはじめた。1992年の国連環境開発会議「地球サミット」とその10年後の2002年のWSSDに至る議論<sup>15</sup>を通じて、気候変動問題は国際社会全体の取り組むべき課題としてその重要性が確認された。特に温暖化問題を巡る国際社会の努力が実を結び、気候変動枠組み条約（UN Framework Convention on Climate Change:以下UNFCCC）というUNレベルのレジームを誕生させることになる。UNFCCCでは、毎年定期的に気候変動問題を議題としてCOP（Conference of Party）を開いて、国際社会での協力と共同対策を模索しつつある。2005年2月、ロシアの批准で京都議定書が発効されてからは、2005年1月開場したヨーロッパの温室ガス取引市場（EU-ETS）や、京都議定書の第一約束期間以降の義務負担体制に関する協商など、気候変動問題に向かう各国の動きが一層活発になった。

気候変動枠組み条約は新しい国際環境秩序の出現ともいえるほど、広範囲の波及力を持っている。気候変動の直接的原因はエネルギー消費による温室ガス排出であるが、そのエネルギー消費というのはまた生活方式・産業生産方式までを含む総合的な問題であるのだ。従って気候変動問題への対応は環境だけでなく、経済・技術の問題ともなっている。

それにあらゆる世界中の国が気候変動の問題に何かの形で関わっていて、すべての国が当事者になりうるという点も、気候変動が今現在国際社会の第一のイシューとなっている理由を説明してくれるだろう。京都議定書を批准した164<sup>16</sup>ヶ国だけでなく、アメリカ・オーストラリアなど、批准していない国も気候変動問題の例外ではいられないのだ。

このように気候変動は環境・経済・技術・生活など、人間活動の全領域に渡っていて、空間的にも全世界を含む問題である。しかしそれは問題であると同時に、対応次第で新しい機会にもなる。直面した共同課題に積極的に肯定的な姿勢をもって対応していけば、21

---

<sup>15</sup>環境協力をめぐる国際動向で初期の最も重要な出来事は、1992年にブラジルのリオ・デ・ジャネイロで開催された環境と開発に関する国連会議（The United Nations Conference on Environment and Development；UNCED）、2002年南アフリカ共和国ヨハネスブルグでの持続的開発に関する世界サミット（The World Summit on Sustainable Development；WSSD）

<sup>16</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change KYOTO PROTOCOL STATUS OF RATIFICATION、10 July 2006

世紀人類の持続可能な新しい方式の発展に繋がるというのは、途上国であろうが先進国であろうが共有している認識なのだ。

## 気候変動枠組み条約において韓国の位置

韓国は2002年京都議定書を批准して以来、非第一付属書国（Non-Annex 1 country）、つまり途上国グループとして分類され、温室ガス削減義務なしに京都メカニズムに参加している。しかし、韓国の経済規模はGDP基準で世界11位に至り、それに相応するエネルギー量を持っている。それに韓国はエネルギーの大半を化石燃料に依存していて、エネルギー燃焼基準では世界9位の温室ガス排出国である。しかも温室ガス排出は1990年から2003年まで年平均5.1%も増加し続けていて、全体エネルギー消費の82.7%を占めるエネルギー部門は2020年まで年平均2.3%増加が予測されている。

このような状況で韓国は京都議定書の義務履行期間が終わった後、第二次義務履行期間には<sup>17</sup>現在の削減義務のない途上国の地位を維持するのは難しい(IGES, 2004:p.26)と判断し、政府もそれに対する対策を設けている。韓国が主に取り組んでいるのは、国内を中心に予見される義務履行の基盤を設ける事業と、国外的には次期の義務負担に関する協商に備えるために類似の条件を持っているスイス・メキシコとともに意見グループとしてEnvironmental Integrity Groupを結成している。

しかしこれらの対策は、基本的にはあくまでも今の京都レジームの中での途上国の地位を維持し、できるだけ義務負担を避けるか、あるいは最小限の努力で義務要件を満たすかという消極的なものである。しかし、韓国が気候変動枠組み条約の中で途上国として位置づけられている現状に安住し続けるわけにはいけない。その一次的な理由は、韓国は先進国並みの経済発展度・エネルギー消費・温室効果ガス排出量を見せているため、近い将来には義務を負うことになるからであるが、これだけでは極偏狭な視野であって、韓国が国際社会に持つもう一つのアイデンティティーに目を向ける必要がある。

## 2) 新興援助国としてのDAC加入計画

韓国は気候変動問題においては途上国として分類されているが、1992年OECDの加入という象徴的なイベントをもって先進国中入りを宣言して以来、続くOECDの開発援助委員会（以下DAC）の加入を目指すことになった。韓国はOECDの26ヶ個の委員会の中、唯一DACにだけ未加入の国であり、OECD加入10周年である2006年を目標としてDAC加入を推進するよう、韓国国会の持続可能な開発委員会から勧告を受けたこともあるが、まだ加入まではいくことができず、援助の成果と財政与件を考慮して2010年前後の時点で

---

<sup>17</sup> 2013年~2017年



DACに加入する見込みである。

DAC加入に対して国際社会からの勧告が続いている中、当事者である韓国でも肯定的な見解が主流である。DACに加入することによって期待できるのは、国際社会からの尊敬と地位の向上といった外交的効果から取り上げられる。より実質的な効果としては、韓国が援助を巡る国際社会の議論の場に能動的に参加し、韓国の立場を反映させる一方、先進援助国と協力し、先進援助方法の導入によって援助の効果も増進されるといった援助供与の質的向上も期待されている。

このような期待が高まっており、援助規模1億ドル以上、或いはGNIの0.2%以上というDAC加入要件もすでに満たしているにもかかわらず、まだDACの加入を先送りしている理由は、まず財政負担が予測される点と、タイド援助などに関するDACの規範が現在行われている援助の制約要因になり得るという点を懸念しているからである。DACの加入審査に備えるためにはまだ整っていない事業後評価及びモニタリング制度はもちろん、ODA政策・運営体系を全面的に再整備しなければならない事態になるかもしれないのだ。

韓国がその対策として取り掛かったのは、まず国別援助戦略(Country Programming)、部門別援助 (sector-wide approach) などの新しい援助の仕方を習得し、それを実際の援助プロジェクトに取り入れる政策を設けたのである。まだ体系的なガイドラインが設けられていない状況を勘案し、援助政策とプログラム・個別プロジェクトに対して、外部の専門家で構成された援助評価委員会を設置することも提案している。上位の政策方向としては、需要者中心の支援を原則として途上国との優先順位を尊重する従来の援助の方式に、貧困削減戦略 (Poverty Reduction Strategy) を組み入れようと試み始めている。過去には最貧国の支援が低迷であったのに対して、今後は最貧国に対する支援を強化し、MDGsの達成に向かう国際社会の取り組みに参加しようという意思を表したのである。

しかし依然として環境問題には十分な問題意識をもっておらず、具体的な改善方案が無い状態である。環境問題を先送りする経路依存性が一貫して表れているのだ。環境問題の重要性を改めて言及する前に、DACではもう通用されている環境ガイドラインも、韓国ではまだ導入されていないばかりか、義務となっている環境アセスメントもまだ実施されていないことを考えると、韓国がDACに加入する際に看過してはならない部分がほぼ手抜きされているともいえるだろう。

## 2. 経路変化の機会としてのCDM

韓国が京都議定書上では途上国としての地位を持っていると同時に、DAC加入を目指している新援助供与国であるということは、CDMという制度をもって克明になる。ここからは議論の軸をCDMに移し、CDMという新しい制度が韓国の環境ODAにもつ意義を分析することにする。

## 1) 京都メカニズムとCDM

1997年採択された京都議定書によって、付属書1国家（以下先進国）<sup>18</sup>約束期間内に温室ガス排出量を削減すると義務づけられた。削減には数値目標が設定され、法的拘束力を持つ。この削減目標の達成のため、先進国は国内での削減活動以外に、補助的手段として削減費用がより低い国外でも削減活動を行うことができるようにした京都メカニズムを導入した。

京都メカニズムでは、地球規模で費用最小化効果を実現させる制度として、海外で温室ガス削減プロジェクトを実施し、その削減量を自国の義務履行に使用するか、排出権取引制度(Emission trade:ET)を通して売り買いするようにしている。同じ先進国同士で行われるプロジェクトは共同履行制度(Joint Implementation:JI)に、先進国と非付属書1国家(以下途上国)の間で行われるプロジェクトはクリーン開発メカニズム(Clean Development Mechanism:以下CDM)に属することになる。

CDMは途上国でプロジェクトを実施する過程の中で、排出削減量(Certified Emission Reduction:以下CER)だけではなく、先進国の技術と資本が途上国に移転され、途上国の経済及び持続可能な発展に寄与できるという点から開発系の注目を浴びてきた。2001年第7次当事国総会で具体的な施行の手続きや規則が整備されて以来、2007年11月31日現在登録されたCDMプロジェクトの数は約800件に達している。

## 2) CDMの現況<sup>19</sup>

### ①一部途上国への偏重と最貧国の疎外

CDMの現況を見てみると一番目立つことは、中国・インド・ブラジルなど、最近急速な経済発展を進めている一部の開発途上国がプロジェクトの数とCERの大半を占めていることである。それ以外は韓国・メキシコなど、気候変動枠組み条約では途上国として分類されているが、実際には相当の経済水準に達している幾つかの国が成果を挙げているだけで、その他の途上国は統計上意味のある比重を占めていない。

これは海外直接投資と同じく、CDM投資も少数の途上国に集中してしまう傾向を見せている(OECD 2006:63)。CDMは市場原理から生まれたメカニズムなのだ。それで同じ途上国として分類された国であっても、投資与件や事業潜在性には顕著な差が

---

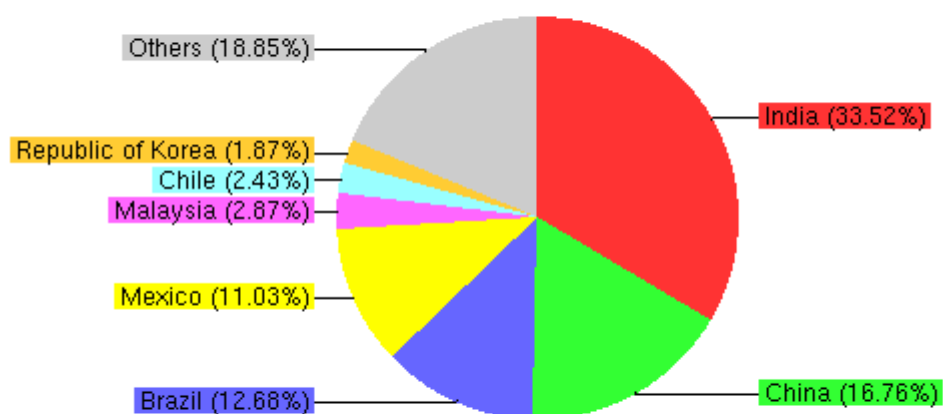
<sup>18</sup> 気候変動枠組み条約の第一付属国はロシア・東欧市場経済移行国家も含める。本研究では援助供与国を意味する先進国と混同されないよう、

<sup>19</sup> 現在UNFCCCに公式的に登録されたCDMプロジェクトは907件であり、UNFCCCホームページではCER及びプロジェクト数などについて 地域別・事業種類別統計を提供している。

存在するため、高いリスクと取引費用を負担しがたい企業たちは結局、安定性と収益性の面で魅力的な投資地域に偏重してしまう。

出所 <http://cdm.unfccc.int/Statistics/Registration.html>

Registered project activities by host party. Total: 907



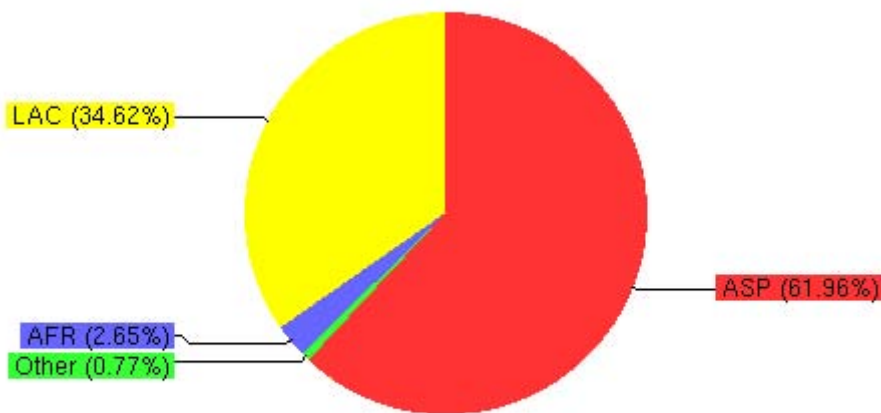
<http://cdm.unfccc.int> (c) 22.01.2008 20:05

<グラフⅦ 国別CDMプロジェクト数>

一方、次の地域別（大陸別）統計を見ると、構成国家の大多数が最貧国であるアフリカが極めて低い比率を見せているのが分かる。<sup>20</sup>

<sup>20</sup>南アフリカを除くと、ほとんどのアフリカ国は一件の CDM プロジェクトも受け入れていない。

## Registered projects by region. Total 907



<http://cdm.unfccc.int> (c) 22.01.2008 20:06

〈グラフⅧ 地域別CDMプロジェクト数〉

2006年ナイロビで開かれたCOP12では、このようなCDMでの地域的偏り、特にアフリカの疎外の問題が提議された。その結果、UNの主導でナイロビ構想が発表され、アフリカでのCDM事業を支援する仕組みが設けられる。(Pew Center 2006) 世界銀行もCDM Assistというアフリカ向けの特別プログラムを開始し、アフリカ開発銀行とUNEPも開始した。(PCF, 2002:11)しかしこれらのプログラムはプロジェクト投資ではなく、キャパシティビルディング(Capacity Building)であり、実際の成果には繋がらず、ナイロビ総会以降にもアフリカの疎外は続いている。

アジア地域も、最貧国の疎外問題から決して自由ではない。バングラデッシュ・ブータン・カンボディア・ラオスなど、ほとんどの最貧国が辛うじて零を超えた実績しか挙げていないのだ。このような最貧国の疎外という現象が全世界で観察されることから、CDMが本来の趣旨とは遥かに違って、市場論理だけに左右され、先進国の利益を増しているという批判が強まりつつあり、途上国の持続可能な開発に無用なのではないかという懐疑的な見解も出てきている。

### ②持続可能な発展への低い貢献度

HFCとN<sub>2</sub>Oは、気候変動枠組み条約及び京都議定書で規定された温室ガスの中でも温暖化係数がCO<sub>2</sub>の10-20に達するため、一つのプロジェクトから沢山のCERを獲得できるだけでなく、普通、大規模の工場から発生するため、規模の経済効果まで加わる。それでCDMプロジェクトの中でも事業費用に比べて収益性がもっとも高い事業として挙げられる。

しかし問題は、これらのプロジェクトが持続可能な開発への貢献はほとんど出来ないという事実である。再生可能なエネルギー事業やエネルギー効率向上事業などのCDMプロジェクトが大気及び水質改善・地域社会の生活の質の向上・雇用効果・エネルギー供給効果・技術移転といった追加的効果が得られるに対して、HFC/N20プロジェクトは、そのような持続可能な発展に貢献できる要素が皆無な事業である。(Cosbey 2005:14)

収益を求めている企業にとっては、これらの事業がもっともいい選択肢になりかねない。実際にCDMの初期段階で発掘された多くの事業は、HFC/N20削減事業はもっとも多く、活発に行われた。そこで一部の企業がHFC/N20プロジェクトから投機に近いほどの莫大な利益を得ることや、過度なCERが一気に発行されて市場全体に影響を与えることになり、CERの値段が下落することもあった。このようなプロジェクトの活発な投資が、CDMが市場メカニズムに過ぎなく、持続可能な開発の目標は犠牲されてしまうという危機意識を誘発したのは逆説的なことでもある。(Cosbey 2005: 16)

HFC/N20削減プロジェクトが持続可能な発展には貢献できないにもかかわらず高い収益を挙げることが可能な理由は、CERの計算は厳格に規定されているのに対して、持続可能な発展に関する要件は具体的に存在していないからである。CERは定められた手続きと形式によって数値化され、そのまま金額化されるが、持続可能な開発はモニタリング・有効化検証・認証過程を通して抽象的で当為的言述に止まっている。CDMにおいての持続可能な開発は、合意された定義も、それを図れる基準もない状況にあるのだ。

結局持続可能な開発に関する最低限の考慮だけでもプロジェクトの成立は可能になり、企業は言わば下位競争 (Race to the bottom)に突入するようになる。現在CDMにおいての追加性 (Additionality) は、単純に温室ガス排出量を基準とした追加的削減を意味するだけで、追加的な持続可能な開発効果に関しては何の経済的補償が存在しないからである。(Cosbey 2005: 2) この点から、UNEPも持続可能な開発という目標がCDMにおいて主要推進要素として作用するより、装飾的なものに転落してしまった (add-on) (UNEP 2005: 11) と指摘している。

皮肉を言えば、京都メカニズムが目的としているのが市場原理に基づいて資源配分を最適化させることであれば、急速な経済成長途中である途上国にCDM投資が集中されている今の状況は理想的だともいえる。しかしもう一つの目標である持続可能な開発に関しては、決して望ましいとは言い難い。持続可能な開発においてもっとも重視されるべきの最貧国は疎外され、CERの獲得だけを目的としたCDMプロジェクトが市場を支配しているのだ。結局、収益性の追及が強あまりに、持続可能な発展は周辺化されてしまい、CDMという市場メカニズムだけでは今の問題点を克服するのは難しいと見られる。ODAをCDMに導入するという提案はここで説得力を獲得する。現在CDMが抱えている問題

は‘市場の失敗’であり、これに対する解決策としてODAという公共の介入が要請されてきたのだ。しかもODAは次のような核心的な面でCDMと類似していることから、CDMにおける‘市場の失敗’の弊害を修正し、制度が本来意図した役割を果たすために有効な補助策になると思われる。

### 3) CDMとODAの接点

CDMを実施する主体が基本的には民間企業であるにもかかわらず、CDMを普及し、発展させようと動き出したのは国際機関及び各国の援助機関・公共研究機関であった。CDMは国際援助と途上国の持続可能な発展と環境問題の解決という目標を共有しているばかりか、その仕組みにおいても次のような接点を有しているのである。

#### ①目標の共有—持続可能な発展

気候変動という地球環境問題への関心は先進国と途上国両方に、新しい視点でもって開発戦略を見る契機を与えている。(OECD 2002a : 63) 特に海面上昇による浸水・伝染病・台風などの自然災害は先進国よりは途上国、中産層よりは貧困層により強く影響を及ぼす。主な公共開発機関は早くも気候変動と貧困削減間の原則的連結を見出してきた。CDMが京都メカニズムの中でも厚い支持を集めたのは、CDMが気候変動問題に途上国の参加も誘引できるという点からだったが、持続可能な開発に関する議論が進展するにつれて、CDMが貧困削減と環境問題両方に持つ潜在力を認識することになる。

CDMは温室ガスの削減を一次的目標にしていながらも、そのための再生可能なエネルギー発電プロジェクトを実施することによって、途上国の電気普及率を高める。気候変動問題への取り組みが、自動的に開発目標を共有することになるのだ。またエネルギー効率を向上させることによって温室ガスを削減するCDMプロジェクトでは、エネルギー効率が低く古い設備を新しく入れ替えることが、製造全体の高度化に繋がる。このようにして産業が発展されると、所得増大によって生活水準も上がり地域貧困問題の解決に至る。

#### ②仕組みの接点—民間と公共の協力

CDMの登場はインフラ供給において民間部門の進出が活発になった傾向とも符合する。CDMは気候変動という公共の問題に民間の活力を導入する仕組みであるのだ。全世界的に民間部門の規模が公共部門を圧倒する中、OECDはインフラ部門においても長期的に公共部門は民間投資の補助的役割を担当するようになると展望しているのだ。(OECD 2006: 16) 一方、1990年代後半以降、ODAの改革と効率性を巡る議論では、企業の社会

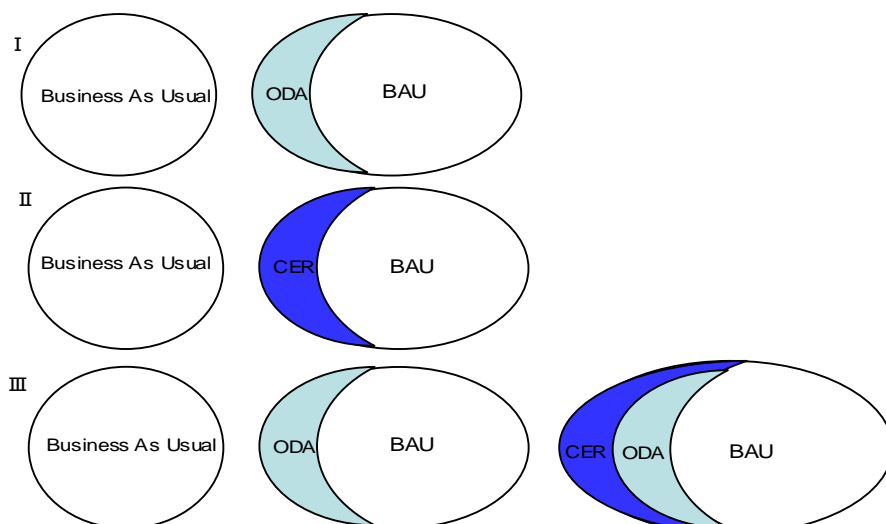
的責任 (corporate social responsibility) の拡大とともにこのような民間の力に注目し、民間部門の資本と技術・専門性・創意性を ODA に積極的に結合させるべきだという認識が広まった。(権吾 2006:209)

しかし CDM と ODA が何よりも決定的に重なる場所はその事業としての基本的な仕組みである。事業収益性だけでは成り立たないプロジェクトに、CER という経済的インセンティブを与えることによって事業妥当性 (Feasibility) をもたせる仕組みは、途上国での高いリスクと低い収益性にもかかわらず開発目標のため譲許的条件で資金を貸し出すか、無償資金を提供するという ODA の基本骨格と非常に類似している。

(図 1 参照)

<図 1 1-ODA と CDM の向上>

— 筆者構想



ODA は I のように、普段の事業 (Business As Usual: 以下 BAU) としては不可能なプロジェクトであっても、途上国への発展寄与度が高い場合は、必要な財源を提供する。ODA 事業として行われるプロジェクトは、民間部門ができない大規模事業の場合はその分の事業リスクに、マクロ経済及び金融制度と政治・社会的状況が不安定であることが多いので、追加的に国家リスクまで加えられる。

CDM も同じように、予想される CER の収入を考慮に入れないと事業への投資はできない。CDM では上記した国家リスクはもちろん、高い技術費用まで抱えることになる。再生可能なエネルギープロジェクトやエネルギー効率化プロジェクトに使われる技術は、火力エネルギー技術や一般工程技術に比べて非常に高いため、一般企業がこのような制約条件を引き受けるわけにはいかないのだ。この制約条件が、CDM が CER を発行する

に当たって要求している‘追加性’になる。<sup>21</sup>

#### 4) CDMにおけるODAの流用問題

このようにCDMは ODAとほぼ同じ図式で説明できるような公共財供給構造を有している。市場原理を基にしていながらも、気候変動問題という環境問題と開発問題を統合させる画期的ともいえる制度であると開発系から期待されてきたのだ。しかし逆説的にもこの肯定的な面が次の“ODAのCDMへの流用”という新しい問題をもたらすことになる。

*2005年マラケシ合意では、CDMに先進国が供与する公的資金は、追加的な資金でなければならず、ODAを流用してはいけないと明示されているが、その解釈は国によって違い、2006年現6月現在、統一された基準は確立されていない (JICA, 2006: 95)*

この問題に対してODAの受け取り側であるインド・中国など、途上国の約8割<sup>22</sup>とNGOたちはODAを CDMに使うことに原則的に反対意思を表明し、“流用”問題を懸念する態度を取った。それに対して開発援助の効率性を高めると同時に自国の実用的利益を追求しようとする先進国の援助機関の間では、CDMはODAの新しい機会になり得るという立場に立っている。ひいては、先進国の援助機関はCDM プロジェクトはそのまま十分に公共性をもっているから、これから積極的にODA事業として発掘するべきであると主張する。<sup>23</sup>

それにODAが流用であるかいないかというのを判断できる基準は、事実上存在しない。ODA自体が自発的に提供する資金であり、UNの公式ODA供与目標額であるGNI 0.7%は、言葉通り目標であり、法的拘束力がある国際条約ではないからである。資金提供が義務からではないかぎり、もともと援助すべき金額が定められているわけでもない。つまり資金が追加的なのか流用なのかというのを判断する基準がないと言えるのだ。

これにたいしてOECDの DACは “ODAは原則的に、援助供与国の見返りのない努力を意味する。見返りというのは、借款の返済及び贈与の返還、債権販売などによる収入を意味する。CDMの CERも見返りの一つと見なすことができるので、CER の収入は ODAの総計から差し引かれなければならない。但し、援助の受け取り側がCERを援助供与国に

<sup>21</sup> CDM 事業として認められるためには、“もし CDM がなかったら(CER 収入がなかったら) 事業として成り立たなかったはずのプロジェクト”、つまり事業を進めるのに追加的な投入が行われたという追加生(Additionality)を立証しなければならない

<sup>22</sup>インドネシア・フィリピンのように肯定的な見方を取る途上国もある。



譲渡する意思を明らかにした場合と、CER発生と直接関連していないキャパシティビルディングプロジェクトの場合は差し引く必要はない。”と公式的立場を表明した。(OECD, 2004)<sup>24</sup> 結局“ODAの流用”は、援助供与国がODA資金を使って直接CERを購入する場合だけを指す、極狭い意味である。CERの収入に関する明確な会計さえ行われれば、CDMという制度を活用してODA活動をするのは可能であり、日本を始めとした先進援助国はCDM事業へ積極的に乗り出そうとしている。<sup>25</sup>

#### 5) CDMがODAに与える機会—ODAの流用問題を越えて

法的・制度的に差し支えがないとしても、ODAの流用という問題提議の始発となった点が完全に解消されたわけではない。ODA資金がCDMに使われるのに対して否定的だった側の主な根拠は、既存の他のセクターに割り当てられたODA予算がCDM資金に奪い取られてしまう恐れがあるということであった。CDMの潜在性が高ければ高いほど、この恐れは大きくなる。

しかしこの恐れは、もともとODAがCDMの領域に導入される必要が出てきた。理由を思い出せば意外と簡単に解けるかもしれない。ODAはただCDMに‘流用’されてしまうのではなく、公的資金として最貧国の疎外や持続可能な開発の周辺化といったCDMの‘市場の失敗’問題を修正する役割を担当することになるからだ。‘市場の失敗’を修正すること

---

<sup>24</sup>従って譲許的公的資金をCDMに提供した場合でも、そのままODAとして報告することができるが、発行されたCERの分だけODA総額から引き出される。ただ、CERの購入に直接使うことはできない。反対にODAを使ってCDM事業を行った場合でも、発効されたCERまで途上国に贈与すると、プロジェクト資金全体がODAとして計算される。また、CER購買協定(CER Purchase Agreement)を通して援助供与国が後でCERを購入しても、ODAとして認められる。(UNEP 2005 : 38~40)

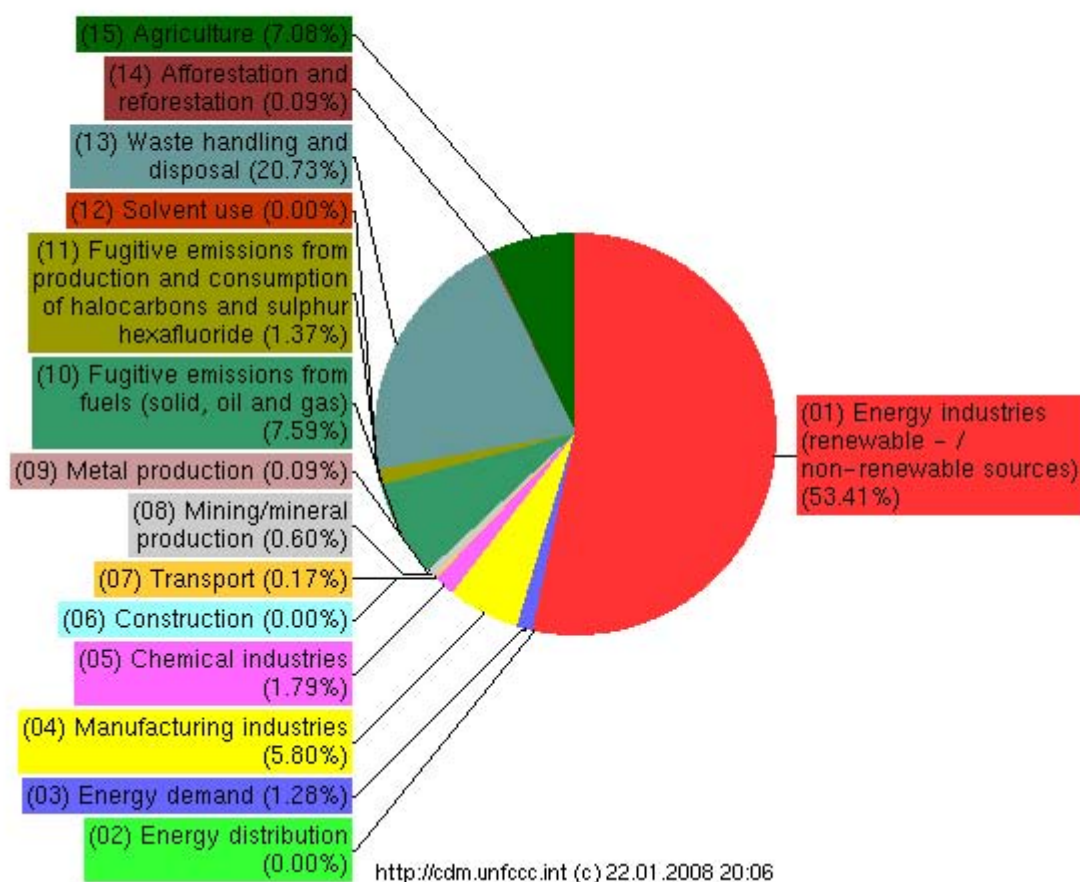
<sup>25</sup> CDMは温室効果ガスを削減して開発途上国の持続可能な開発の推進に寄与するとともに、日本の排出削減目標を達成する上でも重要なメカニズムである。2004年度は、OECD-DACにおいて、CDMに使われた資金のODA適格性の問題に関する議論が引き続き行われ、日本も積極的に参加した。この問題については各国の意見は分かれたが、日本はCDM事業へのODA活用を認めるべきことを強く主張した結果、2004年4月のDACハイレベル会合において、「ODA予算を用いてCDM事業を行った場合に、DACメンバーは先進国(投資国)が受け取った温室効果ガス排出削減クレジット分を控除した上でODAとして計上できる」旨の基本合意が成立した。CDMに使われた資金のODAとしての計上方法の詳細については、引き続きDACで議論されている。また、京都議定書が2005年2月16日に発効したことを受け、日本は「京都議定書目標達成計画」を策定し、国際的なルールに従いつつ、被援助国の同意を前提として、ODAを用いたCDM事業を実施していく方針を決めた。

によって ODA が CDM の志向する二つの目標である気候変動への対応と持続可能な開発を旨く両立することができる。ODA と CDM は持続可能な開発という同じ領域に属した制度であるが、お互いに奪い取るというよりは、むしろ相互上昇効果を生み出せるのだ。

その相互上昇効果については CDM と ODA の間での co-benefits に関する研究としてすでに活発になっている。(IGES 2007) 特に ODA プロジェクトとして廃棄物管理施設を建設し、そこで分別収集された廃棄物を使って発電事業に連結させたバングラデッシュの CDM プロジェクトはいい事例になった。このような見地から見ると、CDM と ODA を民間と公共に区切り、二つの関係を‘公的資金の流用’という狭い観点に取り囲ませるのではなく、可能なシナジー効果に目を向けるのが望ましいと思われる。

下の CDM プロジェクトの種類別登録状況を見ると、15 類型のプロジェクトの種類が存在しているのが分かる。その中でも再生可能なエネルギープロジェクトと廃棄物処理プロジェクトなどが活発に試行されているのが分かる。具体的なプロジェクト方法別に分類すると、50 個以上の方法論が認定され、CDM に登録されている。CDM は新しい環境制度として民間の活力を得、多様な方法論を開発してきたので、既存の ODA のポートフォリオにより豊富な開発の選択肢を提供すると期待される。

### Distribution of registered project activities by scope



### ＜グラフX 種類別CDMプロジェクト数＞

このようにCDMが環境ODAの量的・質的成熟の契機になるという見方が注目を集める中、特に韓国にとっては、このCDMという新しい制度の登場は好機とみなされるのであろう。韓国のODAは今、環境ODAが非常に低迷状態にある傾向が韓国型援助モデルの開発とともにそのまま経路依存的に固着してしまう恐れがあるとされているが、CDMは次のような役割を果たし、経路変化を促すと期待できるのだ。

CDMが環境ODAの量的発展に寄与できる方法は次の通りである。

- A. CDMプロジェクトの前にその基盤としてインフラを提供するODAが要請され、先行実施される
- B. CDMプロジェクトの後、その地域に追加的な需要が発生し、より広範囲にわたる事業としてODA投資が行われる。
- C. CDMプロジェクトを通して発効されたCER及び事業収益が持続可能な開発のための新しい財源となり、再投資する。

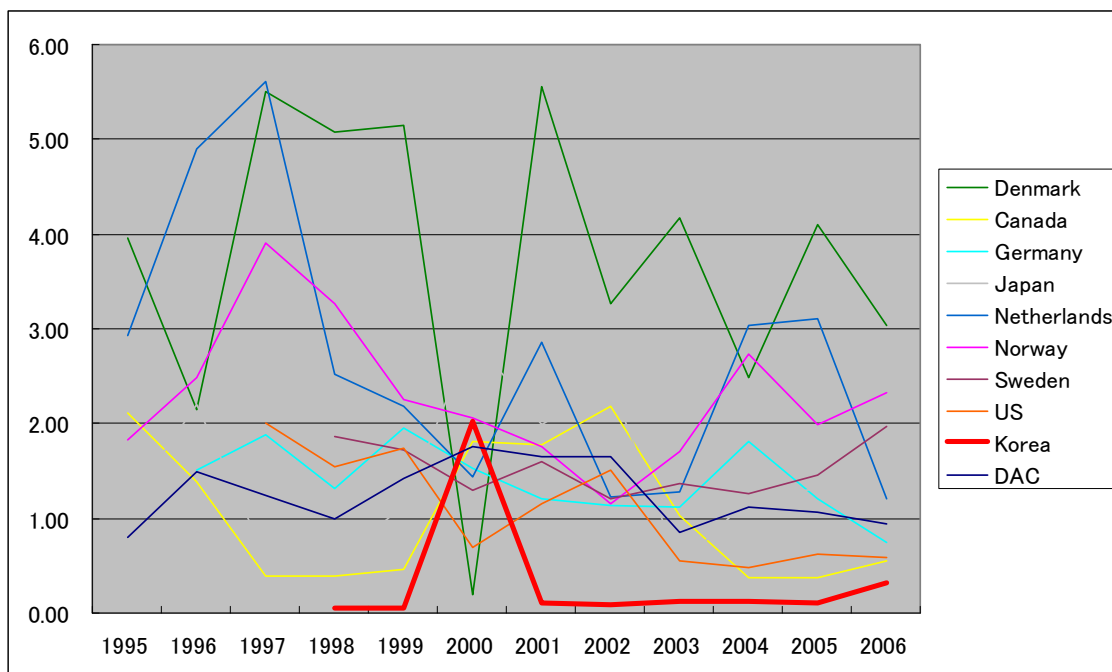
次にCDMが環境ODAの質的発展に寄与できることは下の通りである。

- A. CDMプロジェクトを取り入れることによって環境プロジェクトの新しいポートフォリオを構成でき、事業方式の選択肢を拡大させる。
- B. CDMを誘致・運営・管理する過程で自然に環境政策・環境制度が必要とされ、実地的なキャパシティビルディングができる。

### 3. 経路変化の内生的要因

国際社会は気候変動問題に対して機敏に対応してきた。危機意識を共有した各国は1990年代から世界で主要環境会議が続々開かれ始めて以来、1997年には気候変動枠組み条約が完成され、2005年にはすでに京都議定書が発効されるまで、緊迫に対応策を進行させたのだ。経路依存正論でも、制度変化の誘発要因の例には危機状況・上位社会から強制的に負い付けられた義務・規制・圧力などがあると説明しているが、また同じ国際社会からの圧力の下にあっても対応は違うという点を強調し、それは経路依存性の判定基準にもなりうるという。

下記のグラフは第二章ですでに確認したことのあるOECD-DAC加入国と韓国の環境ODA比率のグラフであるが、今度は時間軸を念頭において見てみよう。



<グラフ 11 OECD-DAC 加入国と韓国の環境ODA比率>

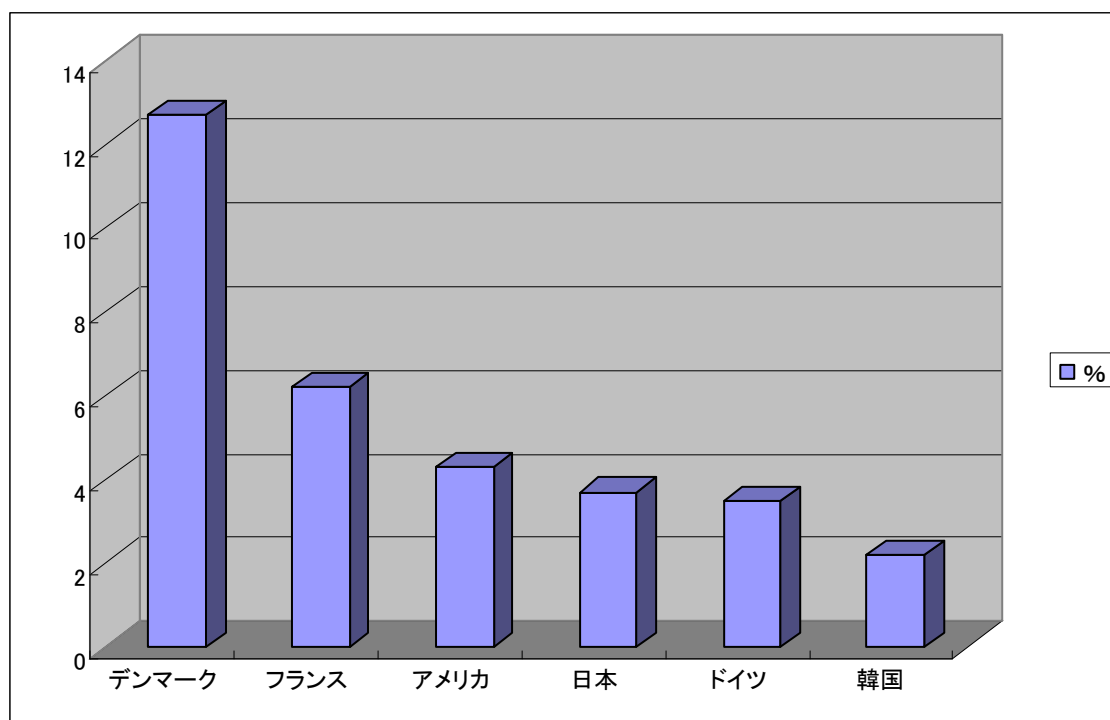
1997年に京都議定書が採択され、2005年には京都議定書が批准されたことを念頭において見ると、OECD-DAC 加入国で環境 ODA の比率はある程度の変動は常にあるにせよ、確かに 1997 年、2001 年、2005 年などを機軸として増加する傾向を見せている。しかし韓国の環境 ODA 比率は依然として低く、ほとんど変化していない。

理論上、経路変化において外部的な要因は変化のショックないしは圧力としては作用するが、直接変化の原因となるわけではない。韓国の ODA においても、環境問題—気候変動問題を巡る国際社会の動きは注目すべきものとして取り上げられているが、意味のある行動には繋がらない。硬直化してしまった制度であるこそ、いくら外部の変化があっても内部からの意図的变化がなければ経路依存性は解消できないので、経路依存性論ではこれを特別に内生的発展 (endogenous developments) と称する。

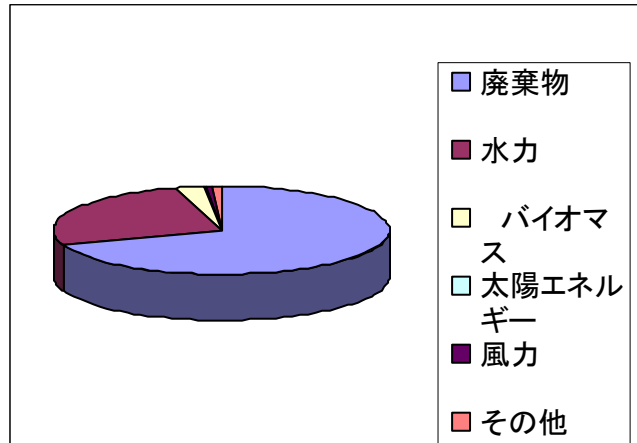
では韓国 ODA においてこの内生的発展は可能なのか。もし可能だとしたら、その底辺には何が存在するのか。ここからの研究では韓国が環境部門の力量を養っている重要な動きとして国内向けの政策的支援に注目する。それから韓国政府が意欲的に取り組んでいる再生可能なエネルギー支援政策は韓国の環境問題への対応力を有効に引き上げられるのか、またそれが CDM においての経験とどのようにして繋がりを、究極的には ODA の経路変化に至ることができるのかという問題に次々と答えようとする。

## 1) 環境産業の国内支援策

韓国で新エネルギー支援策の必要性が提起されたのは、2004年を基準として韓国が世界9位の温室ガス排出国であることと、原油の値段が2001年以来不安定になったこと、それから化石原料が枯渇すると見込まれ、水素燃料電池・太陽エネルギーなどの再生可能なエネルギー市場が拡大しつつあることなどがその背景となった。(エネルギー管理公団：以下 KEMCO) もっと事情を見てみると、韓国はエネルギー消費量では世界10位、石油消費量は世界7位、エネルギー消費増加率はOECD国の中で1位を占めており、再生可能なエネルギー供給率ももっとも低い状態である。そのなかでもほとんどが廃棄物エネルギーであり、韓国において再生可能なエネルギーは未発達の段階であるのが分かる。



<グラフ 12 各国の再生可能なエネルギー供給率>



<グラフ 13 韓国の種類別再生可能なエネルギー供給>

このような現状認識を踏まえた上で、韓国政府は再生可能なエネルギー比重を2011年まで5%に拡大させるのを目標とし、総合政策を樹立した。総合政策でもっとも重視しているのは技術開発であり、各々の技術開発には国産自給・商業化・国際共同開発・技術提携などの戦略が立てられ、商業化を進めるものとして水素燃料電池・太陽・風力を選定するほか、地域暖房・小型熱併合発電など、エネルギー補給政策にも力を入れている。

政策推進の結果、近年韓国国内では政府主導で再生可能なエネルギー技術開発に対する支援が活発となった。2005年まで政府が支援する再生可能なエネルギー関連プロジェクトは700件であり、政府支援金176億ウォンに民間投資59億ウォンを合わせると、再生可能なエネルギーの技術開発に投入された金額は総額5132億ウォンに上る。

単位：億ウォン

		水素	燃料電池	太陽エネルギー	風力	バイオ
プロジェクトの数		28	59	164	37	99
総事業費	政府	195	771	795	368	289
	民間	129	696	315	173	145
	計	324	1467	1274	541	434

<表 3 韓国の再生可能なエネルギー技術開発支援現況>

単位：百万ウォン

年度	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
予算	4209	900	700	700	735	1200	2075	4696	23300

<表4 再生可能なエネルギー普及支援事業の実績>

また関連法律の整備を通して支援を制度化する。下のエネルギー法律の改定を続け、技術開発の制度的基盤を設けたのである。1997年までは技術開発と普及の法律的根拠を提供する程度にとどまったが、2002年には公共機関で建築工事費の5%以上を再生可能なエネルギーに充てることを義務化する方案を、2003年・2004年にはそれぞれ発電差額制度<sup>26</sup>と再生可能なエネルギー専門企業制度を導入した。このほかにも再生可能なエネルギー設備が事業の主要要素になる場合、所要資金の最大90%融資、所得税・法人税の軽減恵沢の提供、70%以内で直接補助金支給など、全面的な支援が法律で保障されている。

1987	エネルギー開発促進法発効
1997	エネルギー開発及び利用・普及促進法改定
2002	エネルギー開発及び利用・普及促進法第二次改定
2003	可能なエネルギー技術開発・普及目標設定
2004	可能なエネルギー開発及び利用普及促進法改定

<表5 韓国の国内再生可能なエネルギー関連法律>

特に2006年から新・再生可能なエネルギー専門企業制度が始まり、登録された企業は持続的に政府の補助を受けることになったことから、韓国政府がこの問題にどの程度積極的であるのかが良く伺える。再生可能なエネルギー専門企業には技術開発支援を行い、国内向けの設備・部品が国際認証を経て国際競争力のある技術にまでなれるよう、企業育成政策を行っているのだ。

<sup>26</sup>再生可能なエネルギーを採用する企業・公共機関・家庭などに普通の発電との差額を支援する政策を通して技術開発の促進・市場拡大を図っている。

風力	バイオ	水力	地熱	廃棄物	石炭ガス	合計
30	16	4	67	7	4	373

<表6 再生可能なエネルギー専門企業>

## 2) CDMにおける韓国の経験

韓国は途上国の地位をもってCDMに参加してきた。しかし途上国水準以上に産業が高度化されている韓国では工業・製造業の規模が多いため、その分温室ガス排出量も多く、CDMプロジェクトが発掘される余地も大きい。それで CDM の初期段階では多国籍企業の主要投資対象になり、大量のCERが発生しながらも持続可能な開発への貢献は皆無な大型プロジェクトが進められた。(Cosbey, 2005: 13)

しかしCDM 体制が一層整備されるにつれ、韓国は国内電力会社を中心にユニレタラルCDM<sup>27</sup>を行うことになる。国内の技術を利用し、風力・水力・潮力など、多様な再生可能なエネルギープロジェクトを実施することによってCDMのポートフォリオをより望ましく再構成している最中である。

出所: IGES CDM Data base

2005-03-24	HFC Decomposition Project in Ulsan	日本	HFC 削減
2005-11-27	N2O Emission Reduction in Onsan, Republic of Korea	日本 フランス	N2O 削減
2006-03-20	Gangwon Wind Park Project	日本	風力発電
2006-06-02	Youngduk Wind Park Project	日本	風力発電
2006-06-18	Sihwa Tidal Power Plant CDM Project		潮力発電
2006-08-21	1 MW Donghae PV(photovoltaic) Power Plant		太陽エネルギー発電
2006-10-06	Korea Water Resources Corporation (KOWACO) small-scale hydroelectric power plants project		水力発電
2007-01-22	Catalytic N2O destruction project in the tail gas of three Nitric Acid Plants at Hu-Chems Fine Chemical Corp.		N2O 削減
2007-02-09	Korea Water Resources Corporation (Kwater) small-scale hydroelectric power plants project II		水力発電

<sup>27</sup>ユニレタラル CDM とは、原則的に先進国と途上国の間で行われる CDM とは違って、先進国の関わりなしに途上国一人で行われる CDM 方式を指す。

リストの中で協力国が空白状態であるプロジェクトがユニレタラル CDM に該当する。



2007-02-10	Yangyang Renewable Energy Project (3MW Wind Power + 1.4MW Small Hydroelectric Power)		水力・風力発電
2007-03-23	Korea South-East Power Co. (KOSEP) small scale hydroelectric power plants project		水力発電
2007-04-02	Switching of fuel from Low Sulphur Waxy Residue fuel oil to natural gas at Gangnam branch Korea District Heating Corporation Project		燃料転換
2007-04-30	Sudokwon Landfill Gas Electricity Generation Project (50MW)		廃棄物ガス発電

〈表 8 韓国で実施された CDM リスト〉

## ②制度的キャパシティ

韓国は現在インド・ブラジルとともに活発にユニレタラル CDM を行っている非付属書 I 国であるが、ユニレタラル CDM という新しい方式を UNFCCC に提案した当事者でもある。それは京都議定書上では途上国でありながらも、実質的には先進国の仲間入り中である特殊な状況から引き出されたものであったが、それを制度として仕上げるには気候変動問題に関する十分な制度的キャパシティが必要である。韓国はそれに留まらず交通部門においてのプログラム型 CDM 開発にも先導的役割を遂行している最中である。(IGES 2007: 12)

また 2005 年の CDM 理事会では韓国のエネルギー管理公団 (KEMCO) が非付属書 I 国としては最初に指定運営機関 (Designated Operational Entity: 以下 DOE) に登録された。DOE は CDM プロジェクトを審査する第三者機関であり、該当プロジェクトが CDM の要求条件を満足させているのかを確認する有効化審査と、モニタリング結果に基づいて算出された温室ガス削減量の検証及び認証事業を行う。上記の業務を担当するためには相当の制度的キャパシティや人的資源を必要とすることから、全世界でも DOE の数は 18 箇所に過ぎないが、この中で韓国の KEMCO と韓国品質管理公団 (Korean Foundation for Quality) の二つの機関が活動している。

IT 分野の ODA が国内産業の飛躍的發展を背負って急増し、比較優位のある重点分野に選定されたのと同じように、環境 ODA もこのような国内のキャパシティを積極的に活用すると期待できる。今までの比較優位が‘すでに’経験し、‘今’競争力のあるところから得られたものとしたら、韓国が環境問題で持てる比較優位は今から獲得していくものであり、将来の持続可能な開発を通して益々大事にされるものであるだろう。

特に CDM という新しい仕組みは今後韓国が途上国で環境プロジェクトを行う時、有用な制度的通路になると期待される。韓国が今までユニレタラルを通して得た CDM のノウハウと

DOE運営経験、国内で進んできた技術開発などを基盤とし、南南方式<sup>28</sup>のCDMを旨く進めていけば、今まで国内で蓄積してきた成果が国内で留まらず、国際社会に貢献できるようにもなれる。それはまだ成熟していない再生可能なエネルギーや環境技術 韓国が先途上国として国際協力場で発揮すべき中間者のリーダーシップとして(権畝 2006: 157 - 159) ODAにCDMプロジェクトを結合させることによって国際社会で成長し、貢献できるように

内部的発展は既存の制度的経路を阻害し、新しい経路に導く。CDMは制度変化において内生的要因と外部的要因を結びつける役割を果たすことができる。つまり、韓国の国内で再生可能なエネルギー支援政策が推進され、それがユニタラ CDM に繋がったのは新しい経路への転換であるかもしれなく、やがて ODA にも肯定的な影響を及ぼすようになると期待できるのだ。そうすると CDM が決定的時点の誘発要素として作用し、韓国の ODA に新しい機会を与えることになる。

このような経路の変化は偶然の出来事によるのではなく、エネルギー問題や気候変動問題への対応することによって期待される利益の増加によって進んできたものであり、利益の増加というのは自動的に得られるものではなく、政策的の努力によって生み出されたのである。気候変動という地球規模の問題の浮上が ODA の環境部門をより重要視するというような制度変化に働きかけた第一の圧力となったのは否定できないとしても、国内の再生可能なエネルギー政策やユニタラ CDM を通して積み重ねてきた内部の努力がないと制度変化は起こりかねるという点を明確にしておきたい。

---

<sup>28</sup> 現在CDMの基本的仕組みは先進国と途上国間の協力であり、ユニタラCDMは途上国一人の参加で行われる。しかし南南協力方式のCDM、つまり一国の途上国が他の途上国と共同でプロジェクトを行う方式は原則的には可能だが、試行されたことがない。<sup>28</sup>(IGES, 2004 :p. 29) 世界の国を先進国と途上国に両分してしまったというのは京都議定書が頻りに批判される大きな理由のひとつであるが、これによってCDMも制限された枠に収まってしまったのだ。韓国は国内の再生可能なエネルギー産業を支援する一方、それをユニタラCDMに活用するという形でエネルギー問題や気候変動問題に対応してきたが、その枠のせいでCDMとODAの連携できる地点を見逃してきたのかもしれない。

## 第四章 結論

‘先に進んだ’という言葉の成り立ちから窺えるように、先進国の発展というのは、望ましいものとして模倣し志向すべきものでなく、ただ単に時間的に先立っただけのものかも知れない。特に成長というものの真の意味が問われ、持続可能な開発という新たなパラダイムが認識基盤を広げる中、過去の一国の発展の経験が現在の後発国に適用されるのかという問題意識は今の援助のあり方を考える際に有意義であるといえよう。

本研究ではこのような問題意識を持ち続けながら、経路依存性論を研究の方法論としてまず韓国型援助モデルを批判的に検討した。その結果、韓国は比較的短い時間に絶対的貧困から抜け出して経済発展を遂げたという点から過度な自信を持ったあげく、援助の開発に対する省察的視点を失ってしまったのが分かった。

また韓国型援助モデルで、言わば‘比較優位’をもっている特定の分野や地域が重点援助対象として選別するのは、援助の効率性を高めるよりむしろ制約要素として作用し、戦略と意思決定方式を固着させてしまう可能性があるという点を経路依存的制度の欠陥として指摘した。しかもそのモデルが誤ったロジックから作り上げられたものであるとしたら、長期的には望ましい開発援助への発展と成熟を妨げ、硬直された旧式の援助のまま取り残させる可能性も排除できないという結論に至った。

次に、そのような韓国型援助モデルがもっとも今の世界と衝突し、集約的にその限界をみせるどころとして環境問題に目を向ける。韓国型援助モデルは基本的に経済成長を優先するモデルであり、環境問題に対してもあくまでも‘前成長、後管理’という考え方に基づいているが、経験の生かしというロジックを通して援助政策に再現されつつある。環境問題に対する十分な反省なしにこのロジックを援助供与に導入してしまうと、持続可能な開発という現在のパラダイムや他の援助供与国の方針と矛盾し、援助政策において致命的な欠陥になりかねない。実際援助実績の部門別統計を分析してみると、韓国の環境 ODA の比重は極めて低く、DAC 国と比べても顕著に低迷の状態であるのがわかった。

一方、気候変動が今現在国際社会の第一のイシューとなっている中、京都メカニズムの一つである CDM に注目する。今まで ODA と CDM を論じる際に問題になってきた「流用問題」について、ODA はただ CDM に‘流用’されてしまうのではなく、CDM の市場失敗問題を修正する役割を担う可能性があることから、ODA と CDM は持続可能な開発という同じ領域に属した制度であるが、お互いに奪い取るというよりは、むしろ相互上昇効果を生み出せるという点を明らかにした。

この CDM は今後、韓国が国際環境協力を臨むに際して、事業方式の選択肢を拡大させ、有用な制度的経路になれると期待される。特に韓国が国内で再生可能なエネルギー部門を積極的に支援することによって発展させてきた技術と、ユニレタラル CDM を通して蓄積してきた環境部門のキャパシティを援助の場面で活用できるという点で大きな可能性を有していると指摘して本論文の結論とする。

## <Appendix I 環境 ODA の発展>

### 対外援助事業への環境アセスメントの導入

1970 年代後半、アメリカが国内の開発事業に義務づけていた環境アセスメントの実施を、対外援助事業にも拡大適用したことを初めとして、ODA に環境面の配慮が行われるようになった。その後 1980 年代半ばまでに、援助供与国の多くは対外援助事業に対する環境アセスメントを義務化される。OECD は 1985 年及び 86 年に全加盟国に対外援助事業への環境アセスメント手続きの導入を勧告し、1992 年には開発援助マニュアルや環境アセスメントの好事例集を発行して、供与国にその質的な一致(coherence)を勧告した。(OECD 1992)

また、環境アセスメントは、技術協力の形で ODA に組み入れることができる。環境問題に受動的な受取国自身が、環境アセスメントを実施できる制度を構築するために、受取国に環境立法や環境アセスメント法の導入を要求し、そのための技術支援プログラムを提供するなどの活動が可能である。

### 日債務・環境スワップと政策ベース融資

途上国の環境保全のための資金支援は、対外援助に環境アセスメント手続きが適用されたのと同じ時期に開始された。1980 年代に累積債務危機が発生して以降、途上国は商品作物の輸出を拡大したが、この結果熱帯林破壊や自然資源の破壊が加速化した。そこで債務・環境スワップという熱帯林保全のための新たな支援の枠組みを構築した。<sup>29</sup> それに途上国では環境問題の優先順位が低いため、環境保存をコンディショナリティとして援助を提供する方式が試され始めた。(森 1991: 197-198)

### 環境管理計画の作成への支援

先進国からの支援が受取国の環境保全事業や環境に悪影響を及ぼす政策の変更を促すには、受取国自身の環境保全に対する関心の向上と、環境管理能力の構築が不可欠であることに気づき始めた頃、国連環境開発会議でアジェンダ 21 が採択され、国別の環境政策の作成が提言された。また世界銀行はその無償資金の受取国に、無償資金供与の適格の更新を条件にして国家環境行動計画の作成を促してきた

---

<sup>29</sup> この方式は、一方で環境 NGOs 主導のものよりも多くの対外債務の削減、そして環境保全のための資金供与を「可能」にしたが、ブレイディ・プランの実施や債務危機の終息に伴って途上国債務の市場価格が上昇し、債務・環境スワップの実施に必要な資金額が増大したため、1990\_92 年をピークに減少してきている。

<Appendix 2 主要OECD-DAC国の環境ODA比率>

<u>Year</u>	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Denmark</b>	3.95	2.15	5.50	5.08	5.15	0.20	5.55	3.26	4.18	2.48	4.11	3.04
<b>Canada</b>	2.10	1.38	0.39	0.39	0.46	1.81	1.78	2.18	1.03	0.37	0.38	0.55
<b>Germany</b>		1.51	1.89	1.31	1.95	1.53	1.20	1.14	1.12	1.81	1.21	0.74
<b>Japan</b>	1.15	2.20	0.58	0.54	1.13	2.93	1.99	2.43	0.50	1.21	1.32	1.14
<b>Netherlands</b>	2.93	4.90	5.62	2.52	2.18	1.44	2.86	1.22	1.27	3.04	3.11	1.21
<b>Norway</b>	1.83	2.49	3.91	3.27	2.26	2.06	1.76	1.16	1.71	2.73	1.99	2.32
<b>Sweden</b>	0.04			1.87	1.73	1.30	1.60	1.20	1.37	1.26	1.46	1.96
<b>US</b>			2.00	1.54	1.73	0.69	1.15	1.50	0.56	0.47	0.62	0.59
<b>Korea</b>				0.05	0.05	2.02	0.10	0.10	0.13	0.13	0.10	0.31
<b>DAC</b>	0.80	1.49	1.24	1.00	1.42	1.76	1.65	1.66	0.85	1.12	1.06	0.94

## 参考文献

英文

Alesina and Dollar (1998) Aid, the Incentive Regime, and Poverty Reduction, World Bank,

<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1900series/wps1937/wps1937.pdf>

Athur (1994) *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*, University of Michigan Press

Axel Michaelowa, Katharina Michaelowa (2005) Climate or Development: Is ODA diverted from its original purpose?

Berthélemy (2006) Aid allocation: Comparing donors' behaviours, SWEDISH ECONOMIC POLICY REVIEW 13

Burnside and Dollar (1997) *Aid Spurs Growth-in a Sound Policy Environment*, Finance and Development

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1997/12/pdf/burnside.pdf>

CDM Watch (2005) The Clean Development Mechanism as an option for Swiss climate policy

Cooray, Shahiduzzaman (2004) Determinants of Japanese aid allocation: An econometric analysis, IUJ Research Institute Working Paper International Development Series

Cosbey (2005) Realizing the Development Dividend: Making the CDM work for developing countries, IISD

Deeg (2001), Institutional Change and the Uses and Limits of Path Dependency: The Case of German Finance, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung

EU (1999) Preparing for implementation of the Kyoto protocol, Commission Communication to the Council and the Parliament, 19 May 1999 COM

EU Commission (1999) EC economic and development co-operation responding to the new challenge of climate change

GEF (2005) Achieving the Millennium Development Goals: A GEF progress report

IGES (2006) Asian Aspirations for climate regime beyond 2012

IGES (2004) Climate policy in Republic of Korea

Kasugay, Hidefumi (2007) The Millennium Development Goals and Aid Allocation:, Kansai University

- Killick (1991), The Developmental Effectiveness of Aid to Africa, World Bank  
[http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1991/04/01/00009265\\_3961001050858/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1991/04/01/00009265_3961001050858/Rendered/PDF/multi_page.pdf)
- Mahoney (2000) Path Dependence in Historical Sociology. In: *Theory and Society* 29, 507–548.
- Michael Dutschke, Axel Michaelowa (2003) Development Aid and the CDM—How to interpret “Financial Additionality”
- Mosley, Harrigan and Toye (1995), *Aid and Power Volume 1*, Routledge.
- OECD (1992) Development assistance committee, Guidelines on Aid and Environment
- OECDa (2002) Working Together towards Sustainable development: the OECD experience 2002
- OECDb (2002) OECD support for sustainable development
- OECD (2006) ODA Eligibility issues for expenditures under the CDM
- Pierson (2000) Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. In: *American Political Science Review* 94, 251–267.
- Pierson (2001) Big, slow-moving and invisible: macro-social processes in the study of comparative politics, Harvard University
- Prototype Carbon Fund, World Bank (2002) Applying Sustainable development criteria to CDM projects: PCF Experience
- Rainer Thiele, Peter Nunnenkamp, Axel Dreher (2006) Sectoral Aid Priorities: Are Donors Really Doing their Best to Achieve the Millennium Development Goals?, Kiel Institute for World Economics ETH – Swiss Federal Institute of Technology
- Ranis (1995) On fast-disbursing policy-based loans. Economics Department, Yale University, Mimeo.
- Rae-Kwon Chung (2003) Korea's ODA Policy Direction, International Economic Affairs Bureau Ministry of Foreign Affairs and Trade
- UNEP (2005) CDM Sustainable development impacts
- UNEP (2007) Guidebook to Financing CDM Project
- Zysman (1994) How Institutions Create Historically Rooted Trajectories of Growth. In: *Industrial and Corporate Change* 4, 243–283.

和文

- 石井 (2004) ODA による温暖化対策のオプション：債務カーボンスワップイニシアチブ
- 井村秀文 (2004) 環境と開発、日本評論社
- 外務省 (2005) わが国の環境 ODA：持続可能な開発の実現のために

海外環境協力センター(2001) 環境 ODA の定義及び分類ガイドライン **検**討調査報告書  
大原淳子(2004) 環境援助政策の動向, 国際開発研究センター

[www.fasid.or.jp/shuppan/hokokusho/enjo/pdf/development\\_ohara.pdf](http://www.fasid.or.jp/shuppan/hokokusho/enjo/pdf/development_ohara.pdf)

小浜裕久 (1998) ODA の経済学、日本評論社

高梨和紘 (2005) 開発経済学-貧困削減から持続的発展へ、慶應義塾大学出版社

白井早由里(2005)援助配分・供与についての新しいアプローチ, 慶應義塾大学大学院 政策・メディア研究科

<http://coe21-policy.sfc.keio.ac.jp/ja/wp/WP58.pdf>

森 晶 寿 (1991) 国際環境援助協力の現状と課題、(財)村田学術振興財団助成「アジア途上国の事例研究に基づく国際環境援助の再検討

<http://www.biwako.shiga-u.ac.jp/eml/Ronso/321/321mori.PDF>

日本政治学会 (2006) 比較政治学将来、早稲田大学出版部

NEDO (2003) 地球温暖化対策としての水力発電の推進強化に関する提言

IGES (2007) 開発途上国の開発ニーズ志向のコベネフィッツ型温暖化対策・CDM 実現に向けて

JICA (2006) CDM と JICA の協力: JICA は CDM にどう取り組むことができるのか

JBIC(2007) 韓国の援助政策-新興ドナー特集、開発金融研究所報、第 35 号

## 韓国語

국회 국무조정실(2005) 국제개발협력 개선방안, 국무회의 보고자료

국회지속가능발전위원회(2004) 대외원조 정책 개선방안

국회발간자료(2006) 기후변화협약에 대한 범국가적 대응방안 연구,

李재우 (2005) 우리나라 공적개발원조의 자원배분결정요인 분석, 수은해외경제 2005년 10월호

李재우 (2006) 국제개발협력 개선방안-한국의 경제개발 과정에 있어 유.무상원조의 효과 분석, 수은해외경제 2006년 9월호

權 울(2006) 우리나라 대외원조정책의 선진화방안- 국제개발협력 패러다임의 변화와 한국 ODA 의 개혁과제, 대외경제정책연구원

朴복영 (2006) “國際比較を通じた韓国型援助モデルの模索”、第二次政策フォーラム 「ODA Watch」

조 정 문(2006) 한국형 IT ODA 수행모형 수립 방안, 한국정보문화 이슈리포트 07-09호, 한국정보문화연구원

한국환경정책.평가연구원 (2000) “새천년 국가환경비전과 추진전략”

한국개발전략연구소(2007) 한국적 개발협력 프로그램 발전방안 연구, KOICA



参考サイト

[www.unfccc.org](http://www.unfccc.org)

[www.iges.or.jp](http://www.iges.or.jp)

[www.oecd.org](http://www.oecd.org) ・ [www.oecd.org/dac/stats/idsonline](http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline)

[www.koica.or.kr](http://www.koica.or.kr)

[www.eximbank.or.kr](http://www.eximbank.or.kr),

<http://www.pewclimate.org/>

## 謝辞

本論文を執筆するにあたり、さまざまな人に大変お世話になりました。先ず恩師であり、ゼミの先生でもある吉田恒昭先生、お世話になりました。誰よりも感謝のお礼を申し上げたいと思います。拙い研究成果とはなりましたが、それはひとえに私が先生の指導に十分応えられなかった故と考えます。また、同じ吉田研究室の皆さんからは生活の面を始め、たくさん助けをいただきました。特に、山本さん、大木さん、浅田君、大井君、有難うございました。特に M1 の岩本さんからはこの論文の和文矯正をしていただき心から感謝しています。有難うございました。

母国からいつも温かい励ましと支援を与えてくれた家族に対しても感謝します。最後に私に日本留学の機会を与え、勉強に専念できるよう支援してくださいました日本政府にも心から深く感謝します。