

11.砂漠化対処条約による成果と課題

砂漠化対処条約により、1977年の国連砂漠化会議で採択された行動計画(Plan of Action to Combat Desertification)の体制に比べるとかなりの効果が認められるが、課題もなお多い。

(1) コミュニティーレベルの行動の重要性の確認

砂漠化対処条約の最大の成果は、国内、特にコミュニティ・レベルでの行動と効果が重要であることが確認されたことにある。第6章で論じたように、従来、自国の自然資源に対する開発途上国の主権の主張の下に、砂漠化問題を抱える国の内部での行動の重要性を具体的に合意できていなかったが、この条約により、これが明確になった。しかし、それが条約の規定ばかりでなく、実際に、各締約国が、コミュニティレベルの行動を盛り込んだ国家計画等を作成した。また、条約の「目的」を規定した第2条の第2項に、「Achieving this objective will involve long-term integrated strategies that focus simultaneously, in affected areas, on improved productivity of land, and the rehabilitation, conservation and sustainable management of land and water resources, leading to improved living conditions, in particular at the community level.」と、コミュニティの生活が良くなったかどうかで砂漠化への対処の成否が図られることが明確に盛り込まれている点も重要である。

しかし、勿論、今後、このような紙の上での規定や計画から進んで、この「コミュニティの生活」に効果が出るような方策が実際に効果的にとられるか否か、そのための体制等の整備が行われるかが、この条約の正否を握っている。

(2) 締約国数

この条約は、遅れていた米国、オーストラリア、ニュージーランドも2000年中に締結し、第9章で紹介したように、ロシアと東欧を除くほとんど全ての国が締結するに至った。このことから、砂漠化という問題は、単に、全世界の国に開放されることが規定されている条文からではなく、実際の締結により、全地球的課題として確認されたと言える。

しかしながら、砂漠化問題に直面する開発途上国に対して援助を行う立場にある先進国の締結はともかくとして、「乾燥地域、半乾燥地域及び乾燥半湿潤地域」という条約上の「砂漠化」の定義(第1条)の対象地域の条件を外れ、砂漠化問題のない太平洋地域、カリブ地域等の開発途上国にとって、この条約の締結がどのような意味を持つのが問題である。

小島嶼国その他の洪水や高潮に見舞われやすく、地球温暖化の影響を受けやすい低地を持つ国にとっては、気候条約とのリンケージ戦略の一環として締結する政治的意味はあろう。また、脆弱な山岳生態系を持つ国を含む後発途上国にとっても、国連総会、UNCTAD等における対応とのリンケージの上で政治的意味があろう。そのようなリンケージ戦略において、少額の分担金は、コスト・パフォーマンスも悪いとは言えない。しかし、それ以外の面では、どのような積極的な効果があるのかが不明である。

それだけでなく、実際に砂漠化問題に直面している開発途上国にとっても、砂漠化問題のな

い途上国との連帯という効用はあるものの、締約国会議や技術委員会における議論を不十分なものにすると悪影響も相当程度あるように思われる。例えば、砂漠化問題に直面していない国は、国連本部での議論のまとめ役を果たしているような外交官(例えばアンティグア・バブーダの大使)を除き、本格的に議論に参加できるような代表を締約国会議等に参加させることができないし、また、代表団の規模が小さいこともあり、各会合には欠席がちであって、そのためにその会合の出席者数が定足数を下回っていることが普通である実態がある。

砂漠化問題のない途上国にとって、締約国会議に向けて国別報告書を作成するという作業というコストを投じることにどれだけの意味があるかも不明である。

1990年頃からとられるようになった、環境と開発の間ばかりでなく、異なるフォーラムの間のリンケージの戦略が、南北関係を中心とする多国間関係において持つ意味合い自体は否定し得ないが、砂漠化問題の効果的かつ効率的な解決という面からも、その正負の効果を分析、評価し、否定的な効果を最小限にする努力を行っていく必要がある。

(3) 資金

第7章で論じたように、資金は、この条約において最大の焦点であった。条約では、「一般的義務」についての第4条の第2項の(h)において、「(締約国は、)砂漠化に対処し、干ばつの影響を緩和する行動を行っている開発途上の締約国に対し相当規模の資金を動員し、流すことを行う既存の二国間及び多国間の資金メカニズム及び仕組みの利用を促進しなければならない。」と規定するなど、開発途上国による砂漠化問題への対処のために、先進国からの資金の流れを拡大することを目指している。そして、それを促進するための仕組みとして、「地球メカニズム(Global Mechanism)」を規定し、締約国会議は、その機能をIFADに委託した。

しかし、Global Mechanismの活動の開始は遅れ、2000年に入ってから漸く動き始めたところである。そのため、今後、どのようにしてその「increase the effectiveness and efficiency of existing financial mechanisms」(第21条第4項)というその機能を効果的に発揮していくのかがなお課題である。但し、2000年10月にバンコクで開催された「Asia Regional Workshop on Approaches to Resource Mobilization for the UNCCD」にGlobal Mechanismが提出した資金源についての詳細な調査報告書(囲み11.1)は、内容が濃密である。

囲み 11.1. 2000年10月にバンコクで開催された「Asia Regional Workshop on Approaches to Resource Mobilization for the UNCCD」にGlobal Mechanismが提出した資金源についての詳細な調査報告書の内容

ASIA REGIONAL WORKSHOP ON APPROACHES
TO RESOURCE MOBILISATION FOR THE UNCCD

OVERVIEW, ANALYSIS, TRENDS, STRATEGIC THRUST AND RELEVANCE OF
DONOR ASSISTANCE TO UNCCD WITH PARTICULAR REFERENCE TO THE ASIA REGION

TABLE OF CONTENTS

- I. INTRODUCTION
- II. THE DEVELOPMENT CONTEXT FOR CCD IMPLEMENTATION
 - A. Dimension of the challenge of desertification
 - B. The financial crisis in Asia and global trend of declining resource flows
 - C. Implications for rural poverty
 - D. Implication for the implementation of CCD
 - E. Preparation of NAPs in Asia
 - F. Sub-Regional and Regional Action Programmes (SRAPs/RAPs) for the Asia Region
- III. AN OVERVIEW OF THE RESOURCE FLOW SITUATION IN THE CONTEXT OF THE CCD IMPLEMENTATION
 - A. Official Development Assistance (ODA)
 - B. Assessment of Resources directed to CCD implementation
 - C. Support for General Environment Protection as another source of support to CCD.
 - D. Assessment of multilateral aid flows to CCD implementation.
 - E. Main Conclusions from the Overview
- IV. APPROACHES TO RESOURCE MOBILISATION FOR CCD
 - A. International support to locally-owned goals and strategies
 - B. Emphasis on a common set of policy goals
 - C. Emphasis on Aid Effectiveness
 - D. Emphasis on partnership-building
 - E. Business Plans
 - F. Familiarity with mechanics of accessing funding support
 - G. The role of GM in Resource Mobilisation
- V. MAIN CONCLUSIONS

LIST OF TABLES:

Table 1: Long-term flows to developing countries -1990-98

Table 2: Share of people living on less than USD 1 a day

Table 3: Net ODA Receipts (USD million)

Table 4: Overview of Bilateral ODA (1998)

Table 4-A: Some key characteristics of ODA flows

Table 5: Multilateral ODA flows by main institutions

LIST OF ANNEXES:

Annex I: Resource Flows to CCD by Multilateral Aid Agencies

Annex I A: World Bank's GEF Projects: With Land Degradation Component

Annex I B: Projects with Strong Land Degradation Components in "Clarifying Linkages between Land Degradation and the GEF Focal Areas: An Action Plan for Enhancing GEF Support in Land Degradation" (GEF/C.14/4 November 17, 1999) Chronological by Operational Programme

Annex II: Sectors Targeting Desertification Convention in 1998

Annex III: IFAD Project Cycle

Annex III A: UNDP Programme Cycle

Annex III B: EU Project Cycle: the Integrated Approach

Annex IV: Breakdown of CCD Implementing Measures by Priority Action Areas

Annex V: ODA Receipts (a) and Selected Indicators for Developing Countries and Territories

Annex VI: Global Mechanism CCD Donor Profiles (Austria, Australia, Belgium, Canada, Denmark, Finland, France, Germany, Italy, Japan, Netherlands, New Zealand, Norway, Spain, Sweden, Switzerland, United Kingdom, and USA)

(3) 砂漠化対策とは何か

資金問題と密接に関連して、砂漠化対策とは何かも大きな課題である。DAC の統計作業部会 (Working Party on Statistics)は、開発援助と環境に関する作業部会(Working Party on Development Assistance and Environment)の協力を得て、生物多様性、気候、砂漠化の3条約に役立つ ODA プロジェクトの特定の試行作業を行っているが、砂漠化対策に役立つプロジェクトの判定に課題を残している。特に日本とベルギーが提出したとりまとめ資料では、「環境」援助¹とされていないものが多数、砂漠化対策援助と報告されている(DCD/DAC/STAT(2000)8)。確かに、日本が「砂漠化対策援助とし

¹ DAC の Creditor Reporting System (CRS)においては、2種類の「環境」援助が区分されている。一つは、セクター分類の大分類「MULTISECTOR/CROSS-CUTTING」中の「General environmental protection」に該当するもので、これは、次のものから成る。

- Environmental policy and administrative management(環境政策・法令・規則・経済的手段、行政の体制整備、実行、環境計画、土地利用計画、意思決定手続き、セミナー、会議その他以下に当てはまらないもの)
- Biosphere protection(大気汚染の制御、オゾン層保護、海洋汚染の制御)
- Bio-diversity(自然保護区、保護区周辺地域の対策、絶滅の恐れのある種等とその生息地の保護の措置等)
- Site preservation(特徴ある文化的景観、歴史的・考古学的・美的・科学的・教育的価値のある場所及び物体の保護)
- Flood prevention/control(河川または海からの洪水の保護)
- Environmental education/ training
- Environmental research(データベース作り、自然資源等のインヴェントリー作り、環境プロファイルの作成、特定のセクターのものでない環境影響調査等)

もうひとつは、別のセクターに区分されるが、次のいずれかに該当し、「Aid to environment」との「marker」が付けられるものである。例えば、砂漠化関係では、囲みのとおり、「林業」、「農業」、「水」などのセクターなどのものが多い。なお、この各セクターのプロジェクトで「環境」の「マーカー」が付けられるプロジェクトも、更に、環境保全が主目的(Principal)とされるものと、重要目的(Significant)とされるものに区分される。

- a) It is intended to produce an improvement, or something that is diagnosed as an improvement, in the physical and /or target group concerned; or
- b) It includes specific action to integrated environmental concerns with a range of development objectives through institution building and/or capacity development.

て締約国会議に報告したものの内容は大変に幅広い(囲み 11.3)。しかし、全般に、「砂漠化対策とは何か」を明確にしている国は少ない。英国が 1999 年の第 3 回締約国会議に提出したアフリカ支援に関する報告書(囲み 11.4)のように、これが明確でないことを認めた上で、自国が行っている援助をまとめる方法もあろう。また、途上国側がどのように捉えているか(囲み 11.5)を参考にすることも手がかりになろう。

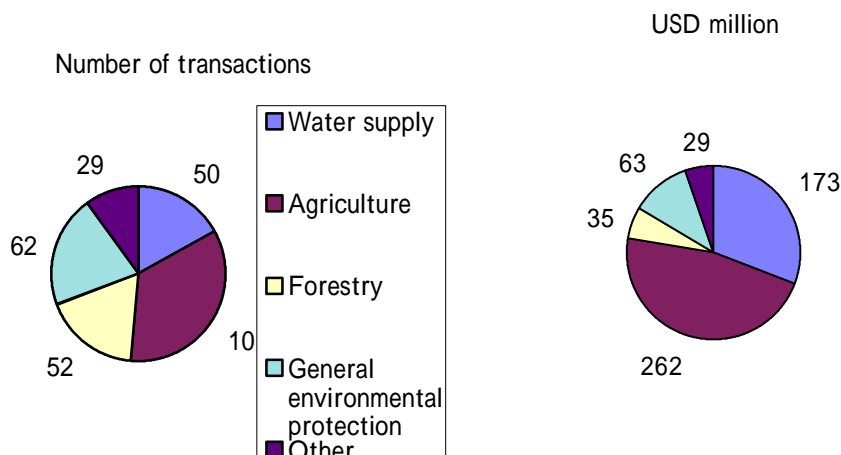
しかし、砂漠化問題は、気象条件や地理条件のみならず、政治的条件も強く影響したサヘル地域等における開発の遅れに関わる問題である。そのため、経済・社会インフラや政治的安定性に役立つものに関する援助を行いつつ、BHN に関するものなど、乾燥地、半乾燥地等における地域共同体のレベルでの生活の改善が役立つような援助を幅広く行わないことには、問題の解決にはつながりにくいであろう。なお、1994 年 3 月の JICA「砂漠化援助研究報告書」(囲み 11.6)は、現在も遜色のない内容であり、日本の援助の戦略を検討する際に大いに参考になる。

囲み 11.2. DAC Working Party on Statistics 資料「Aid Targeting the Rio Conventions: First Results of the Pilot Study: Convention to Combat Desertification」(2000 年 12 月)

The pilot study on “desertification-related aid” idnicated that ...

Desertification-related aid has a strong sectoral focus. Over 90% of the reported desertification-related activities were in the sectors of agriculture, water supply, forestry, and general environmental protection (Chart 1). In value terms, close to one-half of desertification-related aid was reported in the agricultural sector. Water supply was the second largest sector representing one-third of the total value of activities. The sectoral breakdown based on the number of activities reported shows that forestry and general environmental protection are also highly relevant to CCD. Though small in value, activities in these two sectors represented over 40% of the number of interventions.

Chart 1. Sectors targeting Desertification Convention in 1998



The sectoral focus of desertification-related aid varies between donors, but within the above-mentioned four sectors. Nine donors reported activities in three or four of the above-mentioned sectors, whereas five donors in only one or two. Five donors reported some activities under “ rural development ”, but in all other sectors (economic and development planning, general government services, energy, industrial development, multisector aid, food aid, emergency aid) data were very sparse.

The pilot data gave very little indication of support to the elaboration of national, sub-regional or regional action programmes. None of the reported activities made specific reference to national action programmes. This may be due to the fact that only very limited information can be provided through project titles and descriptions but, even so, this was an unexpected result as national action programmes are defined as a priority implementing measure of the CCD. A number of reported activities addressed the regional aspects of desertification. Generally, the data showed that specific measures - in a particular sector in a

particular area or region of the recipient country - are more common than support to wider strategies to combat desertification.

Desertification-related aid is focused on Africa as called for in the Convention. In value terms, one-half of reported desertification-related aid was for Africa. In comparison, Africa's share of total bilateral ODA was 34%. The data therefore indicated that aid targeting the objectives of the CCD is focused to Africa (while not neglecting the other regions) as the Convention stipulates.

In Africa, activities are carried out in all of the four sectors identified as focus sectors for CCD (Chart 2(省略)). Also, targeting on Africa is visible in all four sectors - agriculture and water supply, and to an even larger extent in forestry and general environmental protection. Africa received 24% of total aid to forestry in 1998 but 49% of desertification-related aid to forestry. In aid to water supply, the shares were 32% and 46% respectively.

Chart 2. Regional sectoral breakdown of desertification-related aid compared to total ODA -

Generally, bilateral ODA activities targeting the objectives of the CCD are few in number and represent a small share of total bilateral aid. A total of 294 individual desertification-related aid activities were reported to the pilot study and their total value amounted to USD 562 million. Members' standard reporting to the Creditor Reporting System in 1998 consisted of 30000 individual activities amounting to over USD 33 billion. Desertification-related aid in forestry, agriculture and, to a lesser extent, general environmental protection and water supply represent however a significant share of total aid to these sectors (16%, 14%, 8% and 7% respectively).

But this is not the whole story.

Participants suggested further work to:

- Refine the definition of desertification-related aid to ensure that all activities highly relevant to the Convention could be reported with more accuracy.
- Assess the share of desertification-related aid from multilateral agencies or financed by ministries other than the aid agency. This is necessary to assess the total volume of development assistance related to desertification and whether "New and additional" financial resources have been provided. An extension of the pilot study to multilateral ODA and even to agencies outside the normal DAC reporting network would be required.

Finally, statistical data are essential but not sufficient for the monitoring of the Convention. In particular, marker data are better suited for following trends and assessing orders of magnitude rather than estimating the amounts effectively made available. Statistical analyses will need to be supplemented with more qualitative assessments of the implementation.

表11.1. DAC統計作業部会において試行した1998年のODAについての「砂漠化」マーカーのセクター別分布(USD million)

Sector	Water supply	Agriculture	Forestry	General environmental protection	Other	Total	% of the total bilateral ODA	Number of marked projects
Australia	0.0		0.1	0.9	0.1	1.1	0.3	4
Austria	1.0	0.6			0.6	2.2	1.0	5
Belgium	0.5	1.5	0.6	0.5		3.2	0.6	24
Canada	1.3	5.1	0.1	0.3	4.6	11.3	1.1	8
Denmark		14.2				14.2	3.5	2
Finland	2.7	0.8	6.6	4.7	1.1	15.9	7.3	16
France		21.4		6.5	5.8	33.8	1.0	22
Germany	71.0	49.6	7.9	31.7	4.4	164.7	6.8	34
Japan	82.2	148.5	13.7		2.3	246.6	2.3	84
Netherlands	9.9	1.7	6.5	0.0		18.1	0.9	29
Spain				0.4		0.4	0.0	16
Switzerland	0.4	3.8		1.1	0.4	5.7	1.2	13
UK	4.4	0.4		1.1	4.4	10.1	0.3	16
US		14.3		15.3	5.6	35.2	0.7	21
Total	173.4	261.8	35.4	62.5	29.3	562.4	1.8	294
% of total bilateral ODA in each sector	7.4	13.7	16.3	7.9	0.1	1.8		
Number of marked projects	5	101	52	62	29	294		

(Aid Targeting the Rio Conventions: Draft Report on the Pilot Study (DCD/DAC/STAT(2000)8))

表 11.2. DAC 統計作業部会の「砂漠化」マーカー案(2000年12月に事務局が改訂して提示した案=2001年3月のDAC開発援助と環境作業部会会合のためのたたき台)

Aid Targeting the Objectives of the Convention to Combat Desertification	
DEFINITION	It aims at combating desertification or mitigating the effects of drought in arid, semi-arid and dry sub-humid areas through prevention and/or reduction of land degradation, rehabilitation of partly degraded land, or reclamation of desertified land.
An activity should be classified as desertification-related (score Principal or Significant) if:	
CRITERIA FOR ELIGIBILITY	The activity contributes to <ol style="list-style-type: none"> protecting or enhancing dryland ecosystems or remedying existing environmental damage; or integration of desertification concerns with recipient countries' development objectives through institution building, capacity development, strengthening the regulatory and policy framework, or research; or developing countries' efforts to meet their obligations under the Convention. The activity will score "principal objective" if it directly and explicitly relates to the realization of national, sub-regional or regional action programmes.
EXAMPLES OF TYPICAL ACTIVITIES	
1. Typical activities takes place of sectors of:	
Water and sanitation	■ Integration of action to combat desertification and land degradation into sectoral policy, planning and programmes (e.g. agricultural and rural development policy, plans and programmes)
Agriculture	■ Rehabilitation of land, vegetation cover, forests and water resources, conservation and sustainable management of land and water resources;
Forestry	■ Sustainable irrigation for both crops and livestock to reduce pressure on threatened land; alternative livelihood projects;
	■ Development and transfer of environmentally sound traditional and local technologies, knowledge, know-how and practices to combat desertification, e.g. methods of conserving water, wood (for fuel or construction) and soil in dry areas.
2. Typical non-sector	■ Preparation of strategies and action programmes to combat desertification and mitigate the effects of drought; establishment of drought early warning systems; strengthening of drought preparedness and management; observation and assessment of CCD implementation, including monitoring and evaluation of impact indicators;
	■ Measures to promote the participation of affected populations in planning and implementing sustainable resource management or improving security of land tenure;

- Support for population/migration policies to reduce population pressure on land;
- Education, training and public awareness programmes related to desertification and land degradation;
- Research on desertification and land degradation.

囲み 11.3. 1999 年の第 3 回締約国会議に日本が提出したアフリカに対する支援に関する報告書において、日本が二国間で支援した典型的な砂漠化対策支援方法として挙げたもの

- (1) Establishment and strengthening of food security systems;
- (2) Promotion of alternative livelihoods;
- (3) Support for structural adjustments (improvement of national economic environments with a view to strengthening programmes aimed at the eradication of poverty and at ensuring food security);
- (4) Population/family planning;
- (5) Conservation of water resources (including development of water for everyday living);
- (6) Reforestation and forest conservation;
- (7) Agricultural development;
- (8) Development and efficient use of various energy sources;
- (9) Capacity building and education;
- (10) Women in development;
- (11) Study and research of desertification; and
- (12) Support for NGO activities.

囲み 11.4 英国が 1999 年の第 3 回締約国会議に提出したアフリカに対する援助に関する報告書(抄) 考え方を示し、援助プロジェクトのリストや金額は示していない。

4. THE UK AND DESERTIFICATION

DFID recognises that desertification, land degradation and drought are closely related to issues of poverty. They are therefore very relevant to the policy framework set out in the White Paper. The Convention is a very useful instrument which rightly reflects the many factors which contribute to desertification, land degradation and drought and the broad range of actions which need to be taken to address the problem sustainably. We particularly welcome the emphasis which the Convention places on consultation with and participation by all elements of society. There is a strong correlation between the UK's work to combat poverty in affected countries and actions in support of implementation of the Convention.

The UK has considered carefully how best to serve the objectives of the Convention and fulfill our commitments under it. We see it as important not to pursue the objectives of the Convention as stand-alone activities, but to seek to ensure that issues of desertification and land degradation are integrated in the development plans of developing countries. Therefore, we have not established dedicated programmes of support for Convention commitments per se. Instead, we have sought to incorporate desertification concerns into our development assistance programmes in Africa and other regions. Through these means, we are undertaking activities to fulfill our commitments under the Convention, for instance in respect of promoting an enabling international environment in the implementation of the Convention, technology transfer, scientific research and development, information collection and dissemination and financial support.

In support of this integrated approach, the UK is developing a number of specific initiatives which will be of major assistance in addressing desertification. They are designed to promote our poverty elimination goals in ways which recognise the interlocking elements of economic, social and environmental concerns within sustainable development.

Sustainable livelihoods

The livelihood approach is a way of thinking about the objectives, scope and priorities for development. It is a way of putting people at the centre of development, building on strengths and thereby increasing the effectiveness of development assistance

Through the application of this broad approach DFID aims to improve the lives of poor people and to strengthen the sustainability of their livelihoods. The six core objectives of this approach are:

- better access to high quality education, information, technologies and training and better nutrition and health;
- a more supportive and cohesive social environment;
- more secure access to, and better management of, natural resources;

- better access to basic and facilitating infrastructure;
- more secure access to financial resources; and
- a policy and institutional environment that supports multiple livelihood strategies and promotes equitable access to competitive markets for all.

This approach will also provide a structure for debate and discourse that will help DFID and its partners to respond better to the views of poor peoples and their own understanding of poverty - both its income and non-income dimensions. Most important it will facilitate the identification of practical priorities for action that are based on the views and interests of those concerned. This is consistent with to the collaborative approach that is the basis of the Convention to Combat Desertification.

In drylands the livelihoods approach means fully involving people in the analysis of their own livelihoods and how these have been changing over time, and then helping them to set and achieve their own livelihood goals. People - rather than the resources they use or the governments that serve them - are the priority concern.

National strategies for sustainable development

In the White Paper the UK Government committed itself to meeting the International Development Goal for national strategies for sustainable development:

"There should be a current national strategy for sustainable development, in the process of implementation, in every country by 2005, so as to ensure that current trends in the loss of environmental resources are effectively reversed at both global and national levels by 2015."

A dedicated support group has been established in DFID to assist in implementing strategic action for securing sustainable development in developing countries. Building on the processes and plans already in place in a country, the aim is to seek to integrate the three pillars of sustainable development; to overcome constraints to integrated development planning; and to assist in developing in-country capacity through the strengthening of partnerships between stakeholders.

The support group will consist of a multidisciplinary team of advisers and administrative support. Working closely with colleagues from all disciplines, and through various entry points, the team will offer country programmes an additional resource of advice and assistance for strengthening in-country mechanisms for integrating social, economic and environmental issues and concerns into development planning and policies.

The UK is conscious of the problems faced by developing countries with limited resources, who have to report on actions under a number of multilateral environmental agreements. The UK is keen to seek ways to simplify and rationalise the steps which need to be taken by these countries. We believe that there is real scope to do so in the case of national strategies for sustainable development (nssds) and Desertification National Action Programmes (DNAPs).

The links and complementarities between nssds and the National Action Plans of the CCD are many and include:

- the importance of building on existing work and processes
- the importance of environmental sustainability
- the need for consultation, participation and implementation at all levels
- the essential principle that governments and other in-country stakeholders own the process
- building local capacity to design, implement and monitor

In dryland countries where rangelands comprise one of the major renewable natural resources, the implementation of a DNAP is likely to address the priorities on which the sustainable development of the country depends. Thus, the similarities and inter-relationships are so strong that we consider a DNAP in a severely affected country could be effectively the same as an nssd.

The UK therefore considers that our work to support the establishment and implementation of nssds in countries affected by desertification, land degradation and drought will be of great assistance in implementation of the Desertification Convention. Specifically it will help by:

- increasing the profile of DNAPs, by combining them with efforts to promote nssds;
- helping to integrated desertification issues into the mainstream of development planning; and
- reducing the burden of reporting on developing countries.

DFID is supporting a number of in-country initiatives which contribute to helping countries meet their obligations under the convention. They could also feed into, and inform, an nssd process. An example has been the support to **Botswana** in strengthening their range monitoring and drought early warning systems. The initiatives are providing reliable data and information which informs decision makers, particularly in times of environmental stress. Of equal importance is the stronger collaboration that has developed between line ministries and the opportunities for closer local level consultation in this process.

5. UK ACTIVITIES IN SUPPORT OF THE CONVENTION IN AFRICA

Almost 50% of DFID's bilateral country spending is allocated to Africa; over £450 million is planned for the current financial year. Commitments specifically to desertification-related activities total £53.5 million. Many other DFID activities help address the objectives of the Convention. Poor people are at the centre of our development efforts. We recognise that the links between poverty and land degradation are demonstrated most clearly in the African region. Africa will therefore remain an important focus of our actions to address desertification and land degradation. We are building new partnerships and implementing new approaches in order to pursue this.

The UK has not yet participated in any partnership agreements with affected countries in Africa. We are keen to see how the National Action Programme process develops. We then plan to consider how best to support national programmes based on priorities established by the affected countries concerned, including partnership agreements, if appropriate.

A. KEY LESSONS FROM DFID EXPERIENCE IN AFRICA

Our experiences over a number of years have raised a number of lessons for future assistance. We would welcome discussion of these and other lessons.

Desertification activities are best addressed as an integral component of other development activities and strategies but this makes monitoring the contribution of different activities difficult. Given the nature of poverty in the region, many DFID interventions are rural based and explicitly address desertification issues. However, DFID interventions are targeted at improving livelihoods and assisting regional rather than trying to address desertification as a specific sectoral issue. This has proved to be a more effective approach but makes it difficult to quantify the contribution of specific initiatives to the objectives of the Convention to Combat Desertification.

The legal and political aspects of natural resource management, such as land and resources rights, have a key role in addressing desertification. In Southern Africa, for instance, the enabling framework of national and local government policies and effectiveness, resource rights or endowments, land rights and resettlement issues are critical to addressing desertification. These issues are highly political and some, such as land tenure and resettlement, are only going to be resolved in the longer term. DFID activities in this area address desertification as a long term development goal acknowledging that social and political priorities are often dominant.

Community based resource management schemes are an important part of strategies to address desertification but expectations of their potential can be overstated and there are many practical difficulties to overcome. Community based resource management schemes have considerable potential to encourage people to care for resources from which they directly benefit. However, establishing such schemes has proved to be a long term process requiring a good enabling legal and political framework and considerable support for issues such as conflict management. Such approaches are not a solution on their own to desertification and require Government support and other complementary activities.

Activities separate from, or only indirectly related to, land management have an important role. DFID activities not directly related to land management or desertification, such as support for national water resources management, rural credit schemes or urban development contribute to sustainable livelihoods and the reduction of land degradation. Changes in the economy and urban conditions have strong links to issues such as water demand, fuel supplies, rural to urban drift and dependence on communal farms that affect land degradation.

囲み 11.5. 締約国会議に対する開発途上国の報告書の内容の例

ブルキナファソ(第3回締約国会議、1999年に提出)

I. STRATEGIES ET PRIORITES ETABLIES DANS LES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT

1.1. LES POLITIQUES ET/OU STRATEGIES

1.2. LES PLANS

- 1.2.1. *Le Plan d'Action National de Lutte contre la désertification*
- 1.2.2. *Le Plan d'Action National pour l'Environnement*
- 1.2.3. *Le Plan Stratégique de la Recherche Agricole*
- 1.2.4. *Le Plan d'Action Forestier Tropical (PAFT)*

1.3. LES PROGRAMMES

- 1.3.1. *Au niveau du Développement Agricole*
 - 1.3.1.1. Le Programme d'Ajustement Structurel du Secteur Agricole (PASA)
 - 1.3.1.2. Le Programme National de Gestion des Terroirs (PNGT)
- 1.3.2. *Au niveau du secteur de la foresterie et de l'hydraulique*
 - 1.3.2.1. Le Programme National d'Aménagement des Forêts (PNAF)
 - 1.3.2.2. Le Programme National de Foresterie Villageoise (PNFV)
 - 1.3.2.3. Le Programme Sahel Burkinabè (PSB)
 - 1.3.2.4. Les Programmes d'Hydrauliques
- 1.3.3. *Au niveau de la recherche*

1.3.2. Au niveau des composantes nationales des Programmes Régionaux du CILSS

II. MESURES INSTITUTIONNELLES PRISES POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION

2.1. ORGANE NATIONAL DE COORDINATION (ONC) OPÉRATIONNEL

2.1.1. Statut juridique

2.1.2. Ressources

2.1.3. Caractère inter-sectoriel et pluridisciplinaire ; composition et mode de fonctionnement

2.1.4. Statut des données et des informations

2.1 CADRE INSTITUTIONNEL, LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE DE LUTTE CONTRE LA DÉSSERTIFICATION COHÉRENT

2.2.1. Au niveau institutionnel

2.2.1.1. Le démarrage d'un processus de décentralisation

2.2.1.2. La redéfinition des missions du Ministère chargé de l'Environnement

2.2.1.3. La création du Conseil National pour la Gestion de l'Environnement (CONAGESE)

2.2.1.4. La Création et/ou la mise en place de structures spécifiques à la mise en œuvre de la convention

2.2.2. Au niveau législatif et réglementaire

2.2.2.1. La loi portant Réorganisation Agraire et Foncière

2.2.2.2. La loi portant Code de l'Environnement

2.2.2.3. Le Code Forestier

2.2.2.4. Le Code Minier

2.2.2.5. Le Code de l'Eau

2.2.2.6. Le Code Pastoral

2.3. PROGRAMME D'ACTION NATIONAL INTÉGRÉ DANS LE PLAN NATIONAL DE

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

2.3.1. Mise en cohérence du PAN avec les autres cadres stratégiques

2.3.2. Articulation du PAN avec les approches nationales, régionales et locales

2.3.3. Articulation du PAN avec le PASR de l'Afrique de l'Ouest

III. PROCESSUS PARTICIPATIF A L'APPUI DE L'ELABORATION ET DE LA MISE EN ŒUVRE DU PAN

3.1. L'INFORMATION ET LA SENSIBILISATION

3.2. LA CONCERTATION AVEC LES ACTEURS

IV. PROCESSUS CONSULTATIF AVEC LES PARTENAIRES DE COOPERATION (PAYS DEVELOPPES PARTIES)

V. MESURES PRISES OU PREVUES POUR AMELIORER LE CLIMAT ECONOMIQUE, L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE ET LA CONNAISSANCE DU PHENOMENE DE LA DESERTIFICATION

5.1. ÉVALUATION DES ACTIONS ENTREPRISES DANS LE PASSÉ ET RECENSEMENT DES PROJETS EN COURS

5.2. ACTION DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS NATIONALES

5.3. MESURES PRISES POUR AMÉLIORER LE CLIMAT ÉCONOMIQUE ET LA CONNAISSANCE DU PHÉNOMÈNE DE LA DÉSSERTIFICATION

VI. RESSOURCES FINANCIÈRES ALLOUÉES POUR APPUYER LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION

6.1. LE FONDS NATIONAL DE LUTTE CONTRE LA DÉSSERTIFICATION

6.2. AUTRES FINANCEMENTS

6.3. CONTRIBUTION AU PROCESSUS D'ÉLABORATION DU PROGRAMME D'ACTION NATIONAL

VII. EXAMEN ET ÉVALUATION DES REPERES ET INDICATEURS UTILISÉS POUR MESURER LES PROGRES ACCOMPLIS

LISTE DES DOCUMENTS ANNEXÉS AU RAPPORT SUR LA CCD AU BURKINA FASO

ジンバブエ(第3回締約国会議、1999年に提出)

The major problems to be tackled under the NAP relate to and/or are inclusive of the following:

- (a) **Land degradation** – which manifests itself mainly in the form of accelerated soil erosion. The problem is a result of over exploitation and mismanagement of natural resources among other causes.
- (b) **Deforestation** – which is a result of over dependence on fuel wood to meet energy requirements in rural areas.
- (c) **Water shortage** – due to siltation of rivers and dams and frequent droughts.
- (d) **Lack of environmental policy**
- (e) **Unstreamlined environmental legislation** as stated above
- (f) **Poverty** – the major problem here being the vicious cycle
- (g) **Loss of bio-diversity**
- (h) **Air and water pollution**

3.0 STRATEGIES AND PRIORITIES ESTABLISHED WITHIN THE FRAMEWORK OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT PLANS AND POLICIES

3.1 National Conservation Strategy (NCS)

- 3.2 Decentralisation Policy
- 3.3 Interim Environmental Impact Assessment Policy (EIA)
- 3.4 National Population Policy
- 3.5 Land Reform and Redistribution Policy
- 3.6 Poverty Alleviation Action Plan
- 3.7 National Rural Water Supply and Sanitation
- 3.8 Energy Management Policy
- 3.9 Forestry Policy
- 3.10 Water Resources Management Strategy
- 3.11 National Policy on Drought Management
- 4.0 INSTITUTIONAL MEASURES TAKEN TO IMPLEMENT THE CONVENTION
- 4.1 Established and functional National Taskforce
- 4.2 Institutional Framework for Coherent and Functional Desertification Control
- 4.3 National Action Programme (NAP) as part of the National Economic and Social Development Plan
- 4.4 Coherent and Functional Legal and Regulatory Framework

- 7.0 MEASURES UNDERTAKEN AND PLANNED WITHIN THE FRAMEWORK OF THE NAP
- 7.1 Water Resource Provision
- 7.2 Energy Provision
- 7.3 Provision of Alternative Livelihoods
- 7.4 Education, Public Awareness and Capacity Building
- 7.5 Land Rehabilitation
- 7.6 Environmental Information System for the NAP
- 7.7 Project Implementation and Role of Women in the NAP Process

中国(第4回締約国会議、2000年に提出)

- 7.3 PRIORITY AREAS OF NAP
- 7.3.1 ACCELERATION OF REVEGETATION IN THE AFFECTED REGION
- 7.3.2 CAPACITY BUILDING OF DESERTIFICATION MONITORING, PREDICTION AND EARLY WARNING SYSTEM
- 7.3.3 EXTENSION SERVICE AND ADAPTION OF ADVANCED PRACTICAL TECHNOLOGY
- 7.3.4 CREATION OF NETWORK OF PUBLIC EDUCATION FOR COMBATING DESERTIFICATION.

アンティグア・バブーダ

(条約の対象の気象条件下にない。国連代表部大使が、
環境条約交渉における主要取りまとめ人の1人)

- 1. INTRODUCTION
- 2. LAND DEGRADATION IN ANTIGUA AND BARBUDA
 - 2.1. DROUGHT
 - 2.2. LAND USE MANAGEMENT
 - 2.2.1. Unsustainable farming practices
 - 2.2.2. Poor watershed management
 - 2.2.3. Uncontrolled livestock grazing
 - 2.2.4. Soil and Sand mining
 - 2.3. INSTITUTIONAL CAPACITY OF AGENCIES INVOLVED IN LAND MANAGEMENT
 - 2.4. LEGISLATIVE FRAMEWORK
- 3. NATIONAL STRATEGIES AND PRIORITIES
 - 3.1. LAND USE STRATEGIES - PRIOR TO 1980
 - 3.2. LAND USE STRATEGIES - 1980 TO PRESENT
 - 3.3. SPECIFIC ACTIVITIES RELATED TO THE IMPLEMENTATION OF THE CONVENTION
 - 3.3.1. The Ministries of Foreign Affairs & Agriculture, Lands and Fisheries
 - 3.3.2. The Ministry of Tourism and Environment
 - 3.3.3. Fisheries Division 24
 - 3.3.4. Soil & Water Conservation Unit/Forestry Unit
 - 3.3.5. Non-Governmental Organisations
- 4. INSTITUTIONAL MEASURES TAKEN TO IMPLEMENT THE CONVENTION
 - 4.1. LAND USE MANAGEMENT
 - 4.2. NATIONAL CO-ORDINATING MECHANISM FOR ENVIRONMENTAL CONVENTIONS
 - 4.2.1. Level of Participation
 - 4.2.2. Legal Status

4.2.3. Financial Auton
5. THE NATIONAL ACTION PLAN TO COMBAT LAND DEGRADATION
5.1. THE NAP
5.1.1. Stage I: Public Awareness
5.1.2. Stage II: Inventory of Current Practices, and Status of Interest/Needs, Resources and Expertise
5.1.3. Stage III: Programme Development and Project Identification
5.1.4. Programme I : Rehabilitation of Land and Water Resources
5.1.5. Programme II: Creation of a Facilitative Legislative Environment
5.1.6. Programme III: Building Institutional Frameworks for combating and mitigation
6. FINANCIAL MECHANISM FOR THE IMPLEMENTATION OF THE CCD
7. BENCHMARKS AND INDICATORS FOR LAND DEGRADATION
8. ANNEX 1. SUMMARY OF NATIONAL STAKEHOLDERS AND THEIR ROLE
9. ANNEX 2. - LIST OF RELEVANT NATIONAL PLANS
9.1. AGRICULTURE SECTOR PLAN
9.2. NATIONAL ECONOMIC PLANNING PROCESS
9.3. OECS EDUCATION REFORM PROGRAMME (ANTIGUA/BARBUDA INITIATIVES)
9.4. NATIONAL DISASTER PREPAREDNESS PLAN (SECTORAL PLANNING)
9.4.1. National Office of Disaster Services
9.4.2. Agriculture Sector Disaster Plan
9.4.3. Plans in other areas
10. ANNEX 3. ANALYSIS OF RELEVANT LEGISLATION
10.1.1. Beach Control Act
10.1.2. Sand Mining
10.1.3. Deforestation
10.1.4. Water
10.1.5. Agricultural Practices
10.1.6. Uncontrolled Livestock Grazing
10.1.7. Land Use, Planning
11. CONCLUSION

図み 11.6. JICA「砂漠化援助研究報告書」(1994年3月)「要約」部分

1.対象地域

世界の乾燥地域の中でも、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、今回の砂漠化対策援助研究の対象地域とする。国としてはニジェール、マリ、チャド、ブルキナファソ、セネガル、モーリタニアの6ヶ国が含まれる。

スーダン・サヘル地域では、遊牧ないし移牧を基調とした牧畜と作物の耕作が主な土地利用形態である。森林資源は、スーダン・サヘル地域の農村・都市の双方で主たるエネルギー源であるが、木材生産は耕地の拡大、過放牧、野火、伐採等により危機にさらされており、この傾向は都市周辺、主要道路・鉄道沿いの地域で特に顕著である。

対象地域の主要な産業は、農牧業、水産業、鉱業であるが、一次製品の国際価格低迷と世界的不況により、輸出収入は停滞または減少している。インフラ施設、特に飲料水用の給水施設は不完全である。また、植民地時代の投資が宗主国への生産物輸送を中心に置いて行われたため、内陸農村部は交通網の発達が不十分で、余剰食糧生産物の輸送にも支障をきたしている。

2.砂漠化の現状

「砂漠化」という用語は、1977年の国連砂漠化会議以来、さまざまに定義されてきたが、現在国際的なコンセンサスが得られているのは以下の定義である。

「砂漠化とは、乾燥、半乾燥、乾性半湿潤地域において気候変動、人間活動等、さまざまな要因に起因して起こる土地の劣化である。」

短期的にみた砂漠化は、砂漠の限界が一斉に前進するように進行するのではなく、生態的により脆弱な部分や人間活動のインパクトの強いところからパッチ状ないしモザイク状のパターンをなして進行する。

耕地や放牧地においては、砂漠化により農・畜産物の単位面積当たりの生産量が減少する。更に砂漠化が進行すると持続的な生産を維持できなくなり、生産基盤の崩壊に至る。干ばつと砂漠化によって居住地近辺の水源や薪炭を供給する樹木/森林の状況が悪化すると、農村女性はより遠方へ水汲みと

薪集めに行かざるを得なくなる。また、収量低下を補うための耕地の拡大、男性の出稼ぎ等により、女性の農作業量も増大する。砂漠化はトゥアレグ、フルベ、その他の牧畜民が従来乾季に使用していた放牧地での牧草不足を招き、牧草を求めて南下した牧畜民の家畜が耕地に入り作物を荒らす結果、牧畜民と農耕民の間で紛争が生じている。

砂漠化は気候変動や人間活動等さまざまな要因が複雑にからみ合って進行している。例えば気候的要因としては干ばつがあり、スーダン・サヘル地域では、大干ばつが1968～73年、1981～85年に発生し、ごく最近では1990～91年にも干ばつが発生した。一般的に干ばつが引き金となり砂漠化が加速されるが、サヘル地域では特にこの傾向が顕著である。人為的要因としては、過放牧、乱伐、不適當な耕作・水使用等が挙げられる。このような要因の背景には、社会・経済・制度等の側面が複雑に絡み合っており、砂漠化対策を検討する際にはこれら側面からの分析が不可欠である。また、ある地方の砂漠化は別の地方の砂漠化を誘発し、砂漠化の結果はその要因でもあることが多い。例えば、移動耕作を行なっている場合には、土地生産性の減少は休閑期間の短縮によって補填され、砂漠化の影響を受ける地域が拡大する。このように砂漠化は自己増殖的に連鎖反応を起こし、悪循環に陥る傾向を持つ。

3.砂漠化に関する我が国協力の現状

砂漠化に関するこれまでの我が国の協力はごく限られており、特にサヘル諸国での協力実績は僅かである。分野別では、基礎生活分野(BHN)に重点が置かれており、中でも食糧援助・食糧増産援助、水供給分野の無償資金協力が多く、我が国協力の特質としては、以下の4点が挙げられる。

(1) 資金協力中心

我が国のサヘル諸国への協力は資金協力中心であり、技術協力の比率は少ない。砂漠化対策関連の技術協力は、サヘル諸国では研修員受入、調査団及び協力隊の派遣が主であり、プロジェクト方式技術協力はまだ実施されていない。

(2) セクター別事業の実施

ほとんどの事業がセクター別に実施されており、諸外国の他援助機関等で砂漠化対策の主流となりつつある農村総合開発のための農業・林業・牧畜の有機的結合を目指す事業は見られない。

(3) 国内での情報・技術の蓄積

ODA以外の協力では「サヘルの会」、「緑のサヘル」等のNGOがマリ、チャドで村落レベルでの協力活動を展開している。砂漠化防止対策に関する基礎・応用・実証研究については、サヘル地域では作物、太陽光発電、地下ダム等が主な分野である。農用地整備公団をはじめとするこれらの研究は技術的あるいは自然科学的研究が主体であり、土地所有制度、地方分権、住民参加等の社会・制度的研究或いは広域交易等の経済的研究は限られたものとなっている。

(4) 現地支援体制

JICA事業に対する現地での支援体制は、大使館及びJICA事務所がセネガルにある以外には、JOCV調整員がニジェールにいるのみである。他援助機関と比べ、現地でのプレゼンスが少なく、情報収集能力、企画・調整能力等の面で強化が望まれる。

4.我が国協力の課題と可能性

(a) 住民に対する援助

砂漠化防止対策とは砂漠の緑化ではなく、砂漠化したところを回復する、あるいは砂漠化しそうなところを未然に防ぐことを意味する。従って、砂漠化対策に対する援助に当たっては、砂漠化の現象的側面のみでなくその社会的要因を対象とし、住民の社会・経済的活動の変革と向上を目指すべきと考えられる。そして実際の砂漠化防止対策事業の策定・実施に当たっては意志決定を、できるだけ住民に近いレベルで行なうという、ボトム・アップの考え方を取り入れることが肝要である。

サヘル地域では中央政府の財政・行政能力に限りがあり、ボトム・アップが充分機能しておらず、援助吸収能力も低い場合が多い。このような状況の元で、日本を含む先進国・受入国双方のNGOとは、住民との接触窓口として、プロジェクトの共同立案、合同評価等の活動で連携をすすめる必要がある。

(b)天然資源に対する負荷の軽減

砂漠化という現象は、動植物・表土・水等の再生可能な天然資源に対する過大な負荷によって顕在化する。従って、砂漠化対策は必然的にこれら資源に対する圧力の軽減を目的とすることとなる。このためには、主に二通りのアプローチが考えられる。一つは、水の有効利用・合理的土地利用による植生・表土の回復、或いは作物そのものの改良等によって供給すべき資源の総量を増やすやり方で、もう一つは代替エネルギー開発や代替生業の創出により圧力自体を軽減するやり方である。

(c)干ばつに耐えうる社会の構築

砂漠化は干ばつにより加速化・顕在化する場合が多く、干ばつ対策への援助も肝要である。早期警報システムの開発、道路網及び加工・貯蔵施設等の流通機構・インフラの整備等を進めると共に、域内の余剰食糧を効率的に移動出来るシステムの構築が必要である。

(d)面的効果の重視

砂漠化対策が長期的に成功するためには、周辺地域の改善が重要であり、狭い地域に限定された「点」としての完成度のみではなく、その事業が十分な波及効果をもたらすことが不可欠である。広大な地域、低い人口密度、複雑な民族構成を持つサヘル地域では、モデル地区選定の際に対象地域の詳細のみならず周辺地域の社会・経済的状況の概要も把握することが肝要である。

マネージメントの観点からも、住民との協議の容易さという面からも、プロジェクトは村落程度を対象とする小規模なものが望ましい。たとえ小規模であっても自然的境界、行政的あるいは社会的編成単位を越えた普及・波及性の高い計画の可能性を検討し、長期的には広域を対象とした計画を策定することが重要である。

(e)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

砂漠化対策事業を持続的なものにするには、土地生産性の向上、土地資源の持続的管理、地域住民の生活向上の3点を同時に追求することが重要と考えられる。これは、援助に当たっては複数のセクターにわたる協力形態を意味する。具体的には1)飲料水・食糧の確保に加え、2)生産性向上・土地の持続的管理のための植林・土壌保全等の長期的事業、あるいは3)教育、保健衛生、農産加工、省エネ対策(改良カマド等)、市場へのアクセス道路整備等総合的な開発が重要である。

複数のセクターにわたる総合的アプローチを採用する際には、住民に対する短期的・長期的利益の組み合わせを考慮すべきである。住民参加促進のためには、経済的なインセンティブは不可欠であり、短期的にも利益があり、将来にわたる持続的開発の土台をつくるような協力計画の策定が必要である。

(f)スーダン地域の重視

アジェンダ 21にも明記されている様に、砂漠化防止協力にあたっては砂漠化の程度が軽いところを優先すべきである。これは比較的条件の良いところ、即ち対象地域の中でも生産性が高く余剰生産が可能な地域であるスーダン地域を、優先的に援助対象とすることを意味する。これは、砂漠化の影響がより顕著な地域を無視することではなく、短期的に回復の見込がより大きい地域から着手すべきということであり、現在は生産性が高いが次の干ばつで砂漠化する危険性のある地域に対する協力を意味する。

(g)経験の蓄積

スーダン・サヘル地域に対する日本の援助は限られたものであり、その経験も僅かである。その少ない経験も現在は様々な場所に分散しており、これを国内に集約する体制の整備が必要である。収集すべき情報は、自然/社会環境、技術・制度・人材に関するものがあり、これらの活動を通じた国内人材の調査・企画能力の向上が、砂漠化防止対策に対する効果的な協力の前提となる。

UNSO, UNICEF, FAO等の国際機関との協調は、経験の少ない日本が経験の不足を補いつつノウハウが蓄積できるという点で有効である。サヘル全域にわたる広域モニタリング・システム、複数国家にまたがる道路整備等の広域対策実施のためには、複数の関係国政府及び援助機関の協議が前提となり、そのためのフォーラムとしてCILSS、サヘル・クラブあるいはサヘル・サハラ観測機構(OSS)等を活用することが考えられる。

(h)女性及び牧畜民に対する配慮

若年男性労働力が不足している多くのサヘル地域の農村では、過大な負担が女性に課せられている。女性に対する教育、保健衛生、医療プログラムの実施も必要であるが、同時に女性の労働を軽減する方策を試みるべきであろう。

過去に実施されたプロジェクトでは牧畜民対策が問題となっている場合が多く、植生回復のためには、特に植林の初期における家畜の放牧制限(地区・時期)が不可欠である。農耕民と牧畜民の確執はサヘル地域では避けて通れない課題であり、土地所有・森林法の運用実態を把握し、事前に問題を察知することが必要である。

(i) 情報交換等

事業の効率的実施、波及・普及の促進という面からも、同地域或は隣接地域において、砂漠化対策を援助している機関との定期的情報交換が望まれる。また、調整・連絡・情報収集における面でフランス、セネガル等の関連国・拠点国事務所の役割が重要である。日本国内においても、サヘル地域での JOCV 及び NGO 活動経験者等現存の人材を積極的に活用することが、援助拡充に当たって必要である。例えば、日本アフリカ学会、日本沙漠学会、アフリカ日本協議会のような団体・ネットワークとの人材交流を通じ、調査研究委託、セミナー共催等様々な協力形態が考えられる。

(4) 技術的課題の面での進展

しかし、砂漠化対策に関する特定の技術的課題については、技術委員会、特にその下に設けられた作業グループ(ad hoc working group)の作業により明確化が図られた。第 4 回会合までの間には次の課題が作業対象となったが、特に、第 4 回会合までに作業を終えた「伝統的知識」については、生物多様性条約における同様の作業の進展の力も得て、成果を上げたと言える。しかも、2000 年の作業終了後は、必ずしも条約体制自体が実施するのではなく、条約体制(とりわけ科学技術委員会)との緩やかな協調の下に、既存の政府間機関(ネットワーク調査に関する UNEP、乾燥地劣化評価の FAO、千年紀生態系評価の関係条約事務局等)、政府(伝統的知識に関するイタリア政府による引き継ぎ)が実施するという方向に展開し、条約体制の合理化と同時に、本条約との協調の体制が広がっている。

- Traditional knowledge
- Benchmarks and indicators (砂漠化の指標ではなく、砂漠化条約実施の指標)
- Early warning systems

なお、早期警戒システムについては、2000 年に作業が行われ、2001 年にも、東京大学大学院生命科学研究科の武内和彦教授を座長にした作業部会による検討作業が引き続いて行われる。

囲み 11.5. 第 3 回締約国会議に条約事務局が提出した地域的及び全国的に重要でかつ広く適用されている伝統的知識に関する報告書の項目(ICCD/COP(3)/CST/2)

- 1) その土地の過酷な条件を緩和する慣行
 - A. 物理的措置
 - B. 生物的方法
- 2) 土壌と水の保全の慣行
 - 雨水溝
 - 浸透溝

- ・段畑
- 3) 農業慣行
 - A. 保全型(最小限)耕起
 - ・焼き畑耕作
 - ・手鋤
 - ・耕起とハロー
 - ・刈り株マルチ
 - B. 養分管理
 - ・畑の家畜の糞尿による堆肥
 - ・コンポスト
 - ・堆肥となる植物の育成と敷き込み
 - ・マルチ及び作物残渣の利用
 - ・作物残渣等の最適化
 - ・休耕
 - ・複数の種類の作物の連続栽培
 - ・若い多年生作物の一年生作物による保護
 - ・輪作
 - ・複数の種類の作物の交互の列植
 - ・作物の間に作物残渣を積み上げた列
 - ・等高線沿いの畦
 - ・盛り上げた土の上での栽培
 - C. 複数作物栽培システム
 - ・パークランド・システム(成熟木の散在する間に作物を栽培)
 - ・アグロフォレストリー
 - ・混植栽培
 - ・多段栽培(背の高い作物と背の低い作物を組み合わせた栽培)
 - ・通路栽培(マメ科の樹木又は灌木の間での1年生または2年生作物の栽培)
 - D. 水の管理のテクニック及び慣行
 - ・屋根の雨水の収集・利用
 - ・露岩またはビニールシート等上の雨水の収集・利用
 - ・人造裸地または道路上の雨水の収集・利用
 - ・地下ダム
 - ・砂地貯水(地下ダムの上流部に砂を入れる)
 - ・砂防ダム・治山ダム等の制水構造物
 - ・洪水の分散流路
 - ・流水分散構造物
 - ・地下水路
 - ・ナバタエ・ダム(巨石によるダム)
 - ・浅井戸
 - ・伝統的湿地管理
 - ・沙漠のオアシス造成の総合的アプローチ
- 4) エネルギー
 - ・風車と風力エネルギー
 - ・バイオガスと太陽光発電
 - ・太陽エネルギーによる温室
- 5) 牧野
 - A. 動物の多様化と柔軟性
 - B. 動物の繁殖
 - C. 群れの管理と生産技術
 - ・移動性
 - ・季節的移動
 - ・家族全体の移動
 - D. 群れの分散

- E. 干ばつ用保留地
- F. 動物の健康
- G. 労働と生産の分担
- H. 牧野の回復のための土壌と水の管理
- I. 水の使用
- J. 管理手段としての火
- K. 動物の訓練
- 6) 樹林地造成
- 7) 野生動物の利用
- 8) 専門的技術
 - A. 伝統的コミュニティ管理システム(慣習法、土地保有、タブー、制裁、祖先・精霊崇拜等)
 - B. 木材及び非木材産物の収穫
 - C. 作物についての伝統的知識
 - D. 適した種子の選定、保管、播種・植栽方法
 - E. 食料の貯蔵
 - F. 家庭菜園及び家畜等のための裏庭の利用
 - G. 作物栽培と家畜飼育の組み合わせ
 - H. 害虫・害獣・害鳥・病気への対処
 - I. 草の根レベルの各種指標(農牧畜の作業と結びついた暦、季節変化と農牧畜の作業の指標、気象・土壌等条件の指標等)
 - J. 休閒牧野、干ばつ時用保留牧野とその決定システム
 - K. 人間と動物の健康維持のための行動、薬草等
 - L. 生物多様性の管理
 - M. 乾燥地の植樹技術
 - ・土管への植栽
 - ・埋設水差し付き植栽
 - ・雨水溝への植栽
 - N. 用具、日用品、手工芸品、家具等製作
 - O. 動物の訓練
- 9) コミュニティーに基礎を置く相互扶助、開発等のための多様な組織、その他のNGO

(5) 他の機関等との協力

伝統的知識に関する検討は、生物多様性条約における検討から多くのものを得て、砂漠化条約における検討が大変効果的なものとなったが、UNEP 担当で行われている砂漠化に係る調査研究等を行っている機関・団体のネットワークに関するは、質的にはともかく、進展速度は遅い。ネットワーク自体に投じるリソースは、効果に見合う範囲にとどめるべきであり、ネットワーク化全てが善であるとの前提で作業を行うべきでない。しかし、UNEP の作業からうかがわれる断片的な情報からは、科学技術委員会の作業に対して効果的なインプットを行える組織があるように思われるので、ネットワークの調査は、もう少し加速する必要がある。

(6) 国連式の条約事務局や締約国会議の運営の障害

少ない出席国数、議長を選出の遅れ、条約の規定や手続き規則や過去の締約国会議決定を理解していない発言、事務局説明の大半を受け入れてしまう各国代表の態度や、これまでの議論の積み重ねを踏まえない提案を行う EU の対応等が見られる。各国代表(条約の規定により、締約国会議のみならず、科学技術委員会のメンバーも、個人専門家ではなく、各国政府の代表であ

る。)が、政府としての明確な訓令ないし方針を持たずに出席していると考えられるものであり、これは、各国政府がこの条約に対して積極的に対応しようとしていない姿勢の現れであると言える。

締約国会議において資金面の審議が欠如していることも大きな問題である。資金面からの質問があっても、事務局は、通常予算と任意拠出等(会合ホスト国の負担を含む。)とで賄われるのみ応答し、通常予算負担分と任意拠出等負担分とでどちらが大きくなるのかさえ説明しないが、締約国側からはそれ以上の追及がなされない。活動を決定してもそのための資金の手当てが十分に行われないのでは、その活動は中途半端なものになり、結局リソースが無駄に使われる結果となる。

ここには、第 1 に、事務局予算自体の曖昧さ、とりわけ、通常予算と任意拠出等(会合ホスト国の負担を含む。)との関係を明確にしないままの予算決定に大きな問題がある。第 2 に、締約国会議の会期内委員会であってかつ予算等を審議する場である全体委員会が、各決定案の資金的その他の影響を審議すべきであるにかかわらず、それをしていない。しかし、その本会議は、委員会の勧告した決定案の資金面について審議していないのが実態である。また、手続き規則第 15 条には、「事務局は、各会期に提出された全ての実質的議案の事務的及び予算的影響について、各議案の審議に先立って、締約国会議に報告しなければならない。締約国会議が別の決定を行う場合を除き、締約国会議は、事務的及び予算的影響についての事務局からの報告の受領の 48 時間経過以前には、そのような実質的議案を審議してはならない。」と規定されており、条約事務局には、資金的側面について締約国会議に対して助言すべき任務がある。これを確実に実行させることも重要である。

審議の方法自体にも改善すべきものが多々ある。例えば、現在のような open-ended の大規模な科学技術委員会では、「砂漠化に対処し、干ばつの影響を緩和することに関係する科学的、技術的な事項について締約国会議に対し情報と助言を与える」(条約第 24 条第 1 項)という任務全てを遂行するための議論を十分に行うことが難しい。対応策として、期間を定め、かつ同時に存在できるのは 3 以内とされる臨時パネルにより特定の専門的事項の検討を行わせる方法が規定されているが、全ての事項がパネルでの検討に馴染むわけではない。このようにして、委員会自体での直接の検討では十分に検討できないが、パネルでの検討にも馴染まないような事項の検討の方法が課題として認められる。

締約国会議の会期も、国連の他の会議と同様の 2 週間としているが、内容が薄く、短縮すべきものと思われる。

事務局を主体に、地域での活動の促進が行われているが、これは、リソースの分散を招き、最もリソースが必要な各国内部の活動に回るリソースの不足が懸念される。地域活動については抑制すべきものと考えられる。

但し、2000 年 12 月の第 4 回締約国会議では、実質的に新たな下部機構の設立と懸念され、かつ経費の増加等を招く恐れが強い EU から出された提案に対して、ともすれば組織を乱立させ、経費を膨張させるような主張を行いがちな開発途上諸国が、新たな下部機構の設立、屋上屋、経費増大といった観点から強く批判したことは評価できる。