

途上国での環境アセスメントからの教訓と提言

途上国での環境社会配慮

- JICA・JBICの現行ガイドラインと新JICA -

原 科 幸 彦*

キーワード：ODA、環境社会配慮、環境アセスメント、新JICA、透明性

はじめに

我が国の国際協力は多様な主体により行われている。(独)国際協力機構(JICA)、外務省、国際協力銀行(JBIC)、そして、(独)日本貿易振興機構(JETRO)でも業務の一部は国際協力関係である。また、国土交通省や経済産業省、通産省、農水省やそれらの関連機関なども行っている。

このうち、政府開発援助(ODA)に関しては、JICA、外務省、JBICが中心的な活動を行っている。これら3者は現在、JICAは技術協力、外務省は無償資金協力、JBICは大規模プロジェクトの有償資金協力という役割分担だが、JICAは他の2者の案件形成段階でも関与する。JBICの有償資金協力の前段の開発調査や、外務省の無償資金協力のための事前調査での関与である。

このようにJICAは、日本のODAの中心的な役割を果たしてきたが、今年10月からはさらに重要な役割を果たすことになる¹⁾。JBICの円借款部門がJICAと統合され、外務省の無償資金協力の半分以上がJICAに移管される。その結果、新JICAの事業予算規模は、円借款事業の新規貸付額も含めると1兆円にもなる。

しかし、我が国のODA総額は、1990年代には世界一だったが、財政悪化から次第に削減され、2007年度は5位にまで後退している。だが、経済大国である日本に対しては、より積極的な貢献を求める声は大きい。我が国の国家戦略としてODAの推進は重要なことだと筆者も考える。

従来の我が国のODA事業では、適切な環境社会配慮が行われたか疑問が呈されているものもあ

る。例えば、多くの援助国では、ほぼ全額が無償資金協力だが、我が国は有償資金協力が半分以上も占める。このため、事業の経済性が重視されるあまり、環境や社会への配慮が十分に行われない恐れが高くなるとの批判も受けている²⁾。

だが、近年、我が国の国際協力における環境社会配慮は新たな展開を迎えてきた。JBICとJICAが相次いで新しい環境社会配慮ガイドラインを制定・施行したが、いずれも先進的なものである。また、JETROも2008年1月からガイドラインを施行した。そして、現在、新JICAの誕生を前に、現行ガイドライン改定のための有識者会議が設けられ、検討が行われているところである。

本稿では、JBICとJICAの現行のガイドラインの特徴を示し、新JICAにおける新たな展開の可能性を示唆したい。筆者はいずれのガイドライン作成においても、議長役や委員長などを務めてきたが、それらの経験も踏まえて紹介する。なお、本稿の執筆時点の2008年6月では、新JICAの業務フローはまだ確定していないため、環境アセスメント学会誌に執筆した拙稿³⁾の枠組みに沿って説明する。

1. JICA事業の3つのスキーム

まず、我が国のODAを概観するため、その中心であるJICAの現在の協力事業を見る(表1)。(http://www.jica.go.jp/environment/guideline/pdf/01.pdf)。これらは、開発調査、無償資金協力、技術協力プロジェクトの3つのスキームからなり、JICA単独の事業だけでなく、他機関との連携でも協力事業が行われている。このように現在

Environmental and Social Consideration in Developing Countries - Guidelines of JICA, JBIC, and JETRO -
*東京工業大学(国際影響評価学会(IAIA)会長) Sachihiko HARASHINA

表1 JICA事業の3スキーム(2008年9月まで)、プロジェクトサイクル各段階の担当主体

プロジェクトサイクル	開発調査が前提での有償資金協力	外務省による無償資金協力	技術協力プロジェクト
発掘(形成・選定)(Identification)プロジェクトを発掘	外務省(JICAの提言を参考)	外務省(JICAの提言を参考)	外務省(JICAの提言を参考)
準備(Preparation)経済・技術・制度・財政面の調査、環境影響調査	開発調査を通じてJICA	事前の調査を通じてJICA	JICA
審査(Appraisal)プロジェクトを経済・技術・制度・財政・環境面で評価	資金協力機関等	外務省	JICA
交渉(Negotiations)援助受け入れ国による最終検討、期間や条件の合意	資金協力機関等	外務省	JICA
承認(Approval)プロジェクト承認、合意文書への署名	資金協力機関等	外務省	JICA
実施・監督(Implementation and Supervision)貸付開始、プロジェクト実施、援助機関が監督	資金協力機関等	外務省(JICAは実施促進を担当)	JICA
評価(Ex-Post Evaluation)プロジェクトの完了と評価	資金協力機関等	プロジェクトの評価は外務省、基本設計調査の評価はJICA	JICA

(環境社会配慮ガイドライン改定委員会用の資料としてJICAが作成したもの(2003)を、原科が一部簡略化)

表2 新JICAの資金協力事業(2008年10月以降)、プロジェクトサイクル各段階の担当主体

プロジェクトサイクル	有償資金協力(従来の円借款)	無償資金協力(JICAの直轄)	無償資金協力(外務省が実施)
発掘(形成・選定)(Identification)プロジェクトを発掘	外務省(JICAの提言を参考)	外務省(JICAの提言を参考)	外務省(JICAの提言を参考)
準備(Preparation)経済・技術・制度・財政面の調査、環境影響調査	JICA	JICA	事前の調査を通じてJICA
審査(Appraisal)プロジェクトを経済・技術・制度・財政・環境面で評価	JICA	JICA	外務省
交渉(Negotiations)援助受け入れ国による最終検討、期間や条件の合意	JICA	JICA	外務省
承認(Approval)プロジェクト承認、合意文書への署名	JICA	JICA	外務省
実施・監督(Implementation and Supervision)貸付開始、プロジェクト実施、援助機関が監督	JICA	JICA	外務省(JICAは実施促進を担当)
評価(Ex-Post Evaluation)プロジェクトの完了と評価	JICA	JICA	プロジェクトの評価は外務省、基本設計調査の評価はJICA

(新JICAのための環境社会配慮ガイドライン改定有識者委員会における2008年6月までの議論をもとに、原科が作成。)

は、かなり複雑な構造になっている。

しかし、2008年10月以降の新JICAでは、日本のODAの中心として活動する。技術協力プロジェクトは現行と同じだが、資金協力事業もほぼ一元的に担当し、円借款の全部と無償資金協力の約6割を扱う。表2に示すように、資金協力についても今後は格段に分かりやすくなる。

以下では、現在の事業について説明する。

開発調査

ダムや発電所、道路建設など大規模インフラ整備の援助は重要である。案件発掘は外務省が行うが、JICAの提言を参考にし、そして、JICAは案件の準備段階で「開発調査」を行うことで、途上国政府を支援する。この時、JICAは事業の枠組みを決める上位計画である当事国のマスタープラン調査(M/P)や、事業の実現可能性を調べる、フィージビリティ調査(F/S)を行う。