

## 環境社会ガイドライン改定委員会への提言

(財)自然環境研究センター・臼井俊二

2003 年 4 月 22 日

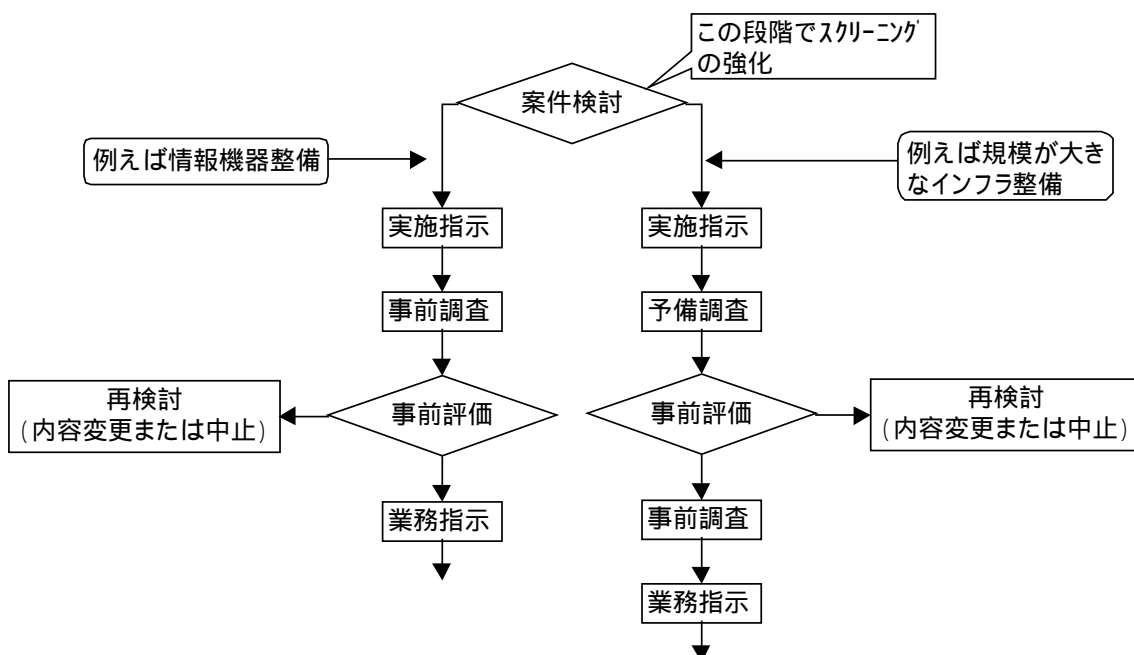
自然環境分野専門の機関として ODA 事業に参加してきた経験を踏まえ、JICA 事業の環境配慮における特に自然環境保全・管理への配慮について述べる。無償資金協力については個人的に経験がないので、この提言は開発調査に限る。一般的な事項で(社)海外コンサルティング企業協会からのコメント(第 4 回委員会配付資料)に含まれているものについては、重複しないよう省略した。

### A. ガイドラインへの提言

#### 1. 事前評価および業務フローの見直し

現行では、外務省の「実施指示」後「事前調査」「事前評価」「業務指示」となっている。ここでの「事前調査」は「S/W 協議」であることが多い(第 5 回委員会 ECFA 環境部会・佐々木氏発言参照)。つまり、この時点で相手国と開発調査の内容を検討・協議し、合意書を交わしてしまう。その後で「事前評価表」を出しても、開発調査の内容の変更、調査自体を延期・中止は事実上難しい。このため、事前評価が有効に機能するよう、その方法について検討する必要がある。

一案として、環境影響が懸念されるプロジェクトについては、予備調査を行い、それに基づき事前評価を行う以下のような業務フローが考えられないか。



## 2. 自然環境と社会環境の「費用（コスト）」と経済評価

JICA は経済評価手法について研究している。その 1 つとして社会開発調査部が平成 14 年 3 月に出した「開発調査における経済評価手法研究 - 共通編」がある。

この報告書の問題は、対象の事業による便益算定についての評価手法に偏向していることである。「定量化が難しい便益の評価手法」として、今まで計上してこなかった、または計上が難しい便益を算定しようとしている。これに対して、費用については「従来通り」の費用（建設費、運営・維持管理費など）しか念頭になく、自然環境破壊や社会環境への影響から生まれる「費用（コスト）」については考慮されていない。つまり、経済評価上は便益が費用を上回り、「当該開発計画は経済的にフィージブル」という評価が下されてしまう可能性が高い。手法の限界や算定されないコストについて十分注意する必要がある。

環境コストの算定については、環境経済学の発達から「算定可能」のような錯覚が広がっている。さまざまな計測手法の適用にはさまざまな条件があり、まだ実用性に乏しいと思われる場合もある。

また、経済評価自体の透明性・説明責任性の確保も論議する必要がある。

## 3. 「わからない（不確実性）」という認識の重要性と「予防原則」の導入<sup>1</sup>

自然環境については、将来の予測がつかない、わからないことが多い。それは、情報が少ない、定量的な情報が手に入りにくい、タイムスパンが長い、などの理由からである。

JICA の事業のみならず、さまざまな事業の調査では、「わからない」と報告することは調査機関が「仕事をしていない」と受け取られる。そのために、わからないことが多いにも関わらず、まるですべてがわかったように「環境に与える影響が軽微」と報告する傾向がある。

---

<sup>1</sup> 生物多様性保護のためには予防原則が重要であることがリオ宣言の中、生物多様性条約の前言、また 1995 年にジャカルタでの同条約締約国会議決定で以下のように述べられている。

Principle 15 of the Rio Declaration on Environment and Development, adopted by the United Nations Conference on Environment and Development in Rio de Janeiro, Brazil, 1992, states that:

"In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation."

In the preamble of the Convention on Biological Diversity it is noted that:

"Where there is a threat of significant reduction or loss of biological diversity, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to avoid or minimize such a threat."

Decision II/10 on conservation and sustainable use of marine and coastal biological diversity, adopted by the Conference of the Parties at its second meeting in Jakarta in November 1995, states that:

"The work [of the Secretariat on marine and coastal biological diversity] should not be impeded by the lack of full scientific information and will incorporate explicitly the precautionary approach in addressing conservation and sustainable use issues."

このような中で事業を実施が決定された場合、将来の影響が「わからない」と明確に示し、リスクを負っていることをすべてのステークホルダーが認識することが重要である。その上で、不確実な項目についてモニタリングを行う。さらに、負の影響が予測されたり実際に起こった時に、適切な対処ができるような体制づくりを当初から進めておくことが必要である。

また、不確実性の大きい自然環境の問題については、影響回避のために「予防原則 precautionary principle」を重視すべきである。

#### 4. 国際条約の活用

特に JICA の開発調査において役に立つと思われる、自然環境に関する主な国際条約としては以下のようなものがある。自然環境への配慮の基準としてもっと活用すべきである。

##### 生態系レベルの保護

- 1) ラムサール条約（特に水鳥の生息地として国際的に重要な湿地に関する条約）
- 2) 世界遺産条約（世界の文化遺産及び自然遺産の保護に関する条約）
- 3) 生物多様性条約（生物の多様性に関する条約）

これらの条約では、重要な生物・生態系を保護するために具体的な場所を保護対象としてリストを作成している。それらはインターネット上で簡単に入手できるので案件検討時に利用すべきである。

各国際条約で将来の保護対象となりそうな場所などについては、国際自然保護 NGO や国内自然保護 NGO がシャドーリスト（次点の候補地をリスト化）を作成している場合があるので、それも利用して案件の検討を行う。

また、「種」レベルの保護を進める国際条約としては以下のようなものがあり、時に参考になる。

- 1) ワシントン条約（絶滅のおそれのある野生動植物の種の取引に関する条約）
- 2) ボン条約（移動性野生生物種の保全に関する条約）
- 3) その他の種レベルの国際条約：国際捕鯨取り締まり条約（IWC）、南極海洋生物資源の保全に関する条約など。

#### 5. 国際自然保護 NGO の提言の活用

「4」に関連するが、国際自然保護 NGO は例えば以下のような提言を行っている。案件検討に利用すべきである。

国際自然環境保全 NGO では、世界・国家レベルでの保全管理体制の向上を目的として、種の多様性が高い、固有種が多い、脆弱な自然環境・生態系を保全上重要な地域として提案している。

## NGO による地域アプローチからの重要地域抽出

作成機関	作成年	地 域	内 容 <sup>2</sup>
Conservation International (CI)	1988	ホット・スポット (Hotspot)	生物多様性の高いホット・スポット 25 カ所を選定。陸地の 11.8% (1,745 万 km <sup>2</sup> ) をしめる Hotspot に、維管束植物の 45%、陸生脊椎動物の 36% が生息するため、重点的な保全対策が必要。*1
BirdLife International (BLI)	1997	鳥類固有種生息地 (Endemic Bird Areas; EBA)	鳥類固有種生息地 (EBA) の選出、地図化。1987 年から作業を開始し、地域固有種 (繁殖地が 5 万 km <sup>2</sup> 以下) 2,623 種 (鳥類の 27%) の生息状況に注目し、EBA218 カ所を同定した。*2
Worldwide Fund for Nature (WWF)	1998	重要生態系 (Valuable Ecoregion)	地球上の主要な生態系 (熱帯乾燥林、大面積湖沼、サンゴ礁など) の代表的地域 233 カ所を、重要生態系地域として選定。このうち 136 カ所が陸域、37 カ所が淡水域、60 カ所が海域。*3

また各国際 NGO の地域事務所がもっと限定された地域での重要生態系を抽出している場合があるので、それらの情報を有効利用すべきである。

## B. 開発調査実施時の留意点

### 6. 単年度予算の問題

4 月から事業が始まった場合、次の年の 3 月後半が精算業務、4 月～5 月中旬が新契約業務で調査業務が実施できない。4 月～5 月中旬は、例えば北半球温帯地帯では春にあたり、自然環境調査では非常に重要な期間だが、日本側調査団のみならず、現地再委託業者もこの時期は調査ができない。

たとえ精算・新規契約の時期をずらしても、調査の空白期間が 1 年の中で 2～3 カ月生じることになるので、自然環境調査には大きなマイナスになる。

### 7. 自然環境への認識・知識不足

(社) 海外コンサルティング企業協会からのコメント (第 4 回委員会配布資料) 最後の

<sup>2</sup> \*1. Mittermeier, R.A., Myers, N. and Mittermeier, C.G. (1999). *HOTSPOTS: EARTH'S BIOLOGICALLY RICHEST AND MOST ENDANGERED TERRESTRIAL ECOREGIONS*. CEMAX, Conservation International.

\*2. Stattersfield, A.J., Crosby, M.J., Long, A.J. and Wege, D.C. (1998). *ENDEMIC BIRD AREAS OF THE WORLD: Priorities for Biodiversity Conservation*. BirdLife International, Cambridge, UK.

\*3. Olson, D.M. and Dinerstein, E. (1998). *The Global 200: A Representation Approach to Conserving the Earth's Most Biologically Valuable Ecoregions*. Conservation Biology, Vol 12, No. 3: 502-515.

「社会配慮と団員のアサイン」で「環境」、「社会配慮」の団員を分けるべきと指摘しているが、環境とは「水質、大気」など公害関係のものを念頭においていると考えられる。「環境社会配慮」では、「自然環境」、「社会環境」および「環境 (brown issue)」の3分野についてそれぞれ専門家が異なるので、現場（事前調査および本格調査）での団員は別々にすべきである。

### C. 一般的な留意点

#### 8. 自然環境についての認識

自然環境保全については以下のような認識をもってあたるべきである。

自然環境そのもの

- 自然環境についてはまだわかっていないことが多い。
- 原則的には「自然環境の移転・再生」、「生息する生物種の移転」はできない。ただし、一部分の移転・再生、種の導入・再導入事業が実施されている。成功例、失敗例ともある（ただし、成功・失敗の基準の違いによって、判断に違いがでる）。
- 「貴重種」、「希少種」だけが重要ではない。「普通種」が集まって生態系を形成しているので、「貴重種」、「希少種」だけを事前調査で確認しても不十分である。
- 自然環境には回復力もあるため、かなり痛めつけられても、特に植生は時間がたてば「見た目」には元に戻るので、問題ないと判断する人もいる。しかし、一旦破壊された「自然環境」としては二度と同じモノには回復しない。
- マイナスの影響が出るまでの「時間差」がある。100年単位で影響が顕在化する場合があるかもしれない。

調査について

- 基礎調査（ベースライン調査）の立案・実施には時間がかかる。四季または乾季・雨季をカバーするために、調査自体だけで最低で1年は必要。
- 定量的な調査がしにくい場合がある。
- 第三世界では調査者が少ない。日本からの調査者だけでなく、その場所で活動している国際 NGO や外国人研究者の活用をもっと考える。

自然環境と社会環境の関係

- 自然環境の恵みにより社会環境が成り立っている。
- 人間の営みによって、自然環境が健全に保たれている場合もある。日本での例は「里山」。

#### 9. 相手国の現状についての認識

開発途上国の自然環境保全上、現場レベルでの課題（一部は先進国にも当てはまる）と

して以下のようなものが考えられる。相手国によって事情が異なるが、案件検討・形成のときに考慮する。

#### 組織・体制面

政府機関が弱体（権限の範囲が不明確）。関連機関間の調整がない。長期計画がない。調査研究が実施されていない。NGOがない、または弱体。報道機関が弱い。

#### 法制面

法制度が欠如または不十分。

#### 経済面

適切な値段が自然環境の財・サービスについていない。政府の予算がないため、各種施設が維持できない。産業界の力が強い。土地などの所有が偏っている。

#### 文化面

社会的・文化的に議論する場・機会がない。新しい意見を受け容れることが難しい。「間違えた」と言えない、言わない。個人主義が強い。

#### 国際面

国際的に孤立している。近隣国家との紛争がある。