

## < 業務戦略上の課題 >

- 課題6 - 1 地球温暖化問題への支援の拡充課題
- 課題6 - 2 地球温暖化問題以外の地球規模問題への対応の強化
- 課題6 - 3 平和構築への貢献
- 課題6 - 4 災害への対応

## 1. 基本認識

上記課題設定の前提となる、業務戦略策定時(2005年3月)の本事業分野に関する基本認識は以下のとおりです。

### (1) 地球温暖化等の地球規模問題への対応支援

地球温暖化の要因の大半を占める二酸化炭素(CO<sub>2</sub>)排出量は、2000年の時点で中国及びインドが各々32億トン、10億トンであり、米国(57億トン)、日本(12億トン)の年間排出量に比肩するものになっています。また、国際エネルギー機関(IEA)によれば、経済移行国を含む途上国の排出量シェアは2010年には先進国に並び、それ以降上回っていく見込みであるなど、開発途上国の急速な経済成長に伴って今後も一層の排出量増加が懸念されます。

深刻化を増す地球温暖化問題に対処するため、2002年6月に我が国において京都議定書が批准されるなど、エネルギー・資源の効率的な利用促進やCO<sub>2</sub>排出量が比較的少ない天然ガスへの転換促進等の従来の温暖化対策に加え、クリーン開発メカニズム(CDM)及び共同実施(JI)といった新しい枠組みが整備されています。こうした状況を踏まえ、我が国政府が平成18年4月に策定した第三次環境基本計画でも、CDMやJIの適切な活用を含めた地球温暖化問題への対応の重要性等が指摘されています。

アジア地域における硫黄酸化物(SO<sub>x</sub>)、窒素酸化物(NO<sub>x</sub>)の排出量増加が我が国における酸性雨問題の原因になっているとの説があるなど、我が国への影響も看過できない問題が地球規模で発生しています。また、水資源・感染症・人口問題といった問題に対しても、我が国の積極的な取り組みが求められています。

### (2) 平和構築への対応支援

こうした地球温暖化問題の他にも、地域・国内紛争が多く発生している中、イラク、スリランカ、アフガニスタン等における平和構築が新たな国際課題として重要性を増しています。平和構築は、紛争の発生と再発を予防し、紛争時とその直後に人々が直面する様々な困難を緩和し、そして、その後長期にわたって安定的な発展を達成するものであり、ODA大綱やODA中期政策でも重点課題の一つとして新たに掲げられています。

### (3) 自然災害への対応支援

平成 16 年 12 月に発生したスマトラ沖大地震及びインド洋津波災害に見られるように国境を越えた大規模災害への対応が新たな重要課題として注目されています。また、我が国は、平成 17 年 1 月の国連防災会議のホスト国となり、こうした地震、津波を始めとする自然災害に包括的かつ一貫性のある協力を行うべく「防災協力イニシアティブ」を公表しています。

## 2. 業務戦略実施期間中の事業環境 (2005 ~ 2007 年度)

### (1) 焦眉の気候変動問題 (地球温暖化とその影響)

地球温暖化問題に関して、地球温暖化防止の国際的枠組みである京都議定書は、2005 年 2 月に発効しましたが、2012 年までの二酸化炭素等の温室効果ガス排出量削減目標 (1990 年比で 5%削減) の達成は危ぶまれています。2006 年 11 月にケニアで開催された「気候変動枠組条約第 12 回締約国会議 (COP12)」では、2013 年以降のポスト京都議定書の枠組みや気候変動に対する途上国支援、クリーン開発メカニズム (CDM) のあり方等について活発な議論が行われました。また、2007 年 2 月に気候変動に関する政府間パネル (IPCC) の第 4 次評価報告書が公表され、地球温暖化に対する危機認識が国際的に一層高まりました。

我が国政府は、2008 年 1 月のダボス会議で、開発途上国の温暖化対策として、5 年間で 100 億ドルを円借款および無償資金協力、技術協力、国際機関を通じた支援、出資・保証、貿易保険、補助金等をあわせた民間資金を通じて供与する、資金メカニズム (クールアースパートナーシップ) の創設を表明しました。

【参考値】

開発途上国における二酸化炭素排出量

(単位: 百万トン)

1995 年	1998 年	2000 年	2002 年	2003 年
8,636	11,643	11,819	12,286	13,568

(出典: UNDP, Human Development Report より計算)

### (2) 水資源等の地球規模問題の深刻化

温暖化以外の地球規模問題 (水資源、感染症、人口、大気汚染) のなかでも、期間中は特に水資源分野と感染症対策への関心が高まりました。開発途上国では 5 人に 1 人の約 11 億人が安全な飲料水にアクセスできず、2 人に 1 人の約 26 億人が基本的な衛生施設へのアクセスがない状況にあります。アジア・アフリカにおける経済成長と都市への人口集中により、安全で衛生的な水資源の確保が懸念されています。また、気候変動による旱魃の多発のほか、洪水等の水害リスクの危険も高まっています。適切な水資源の確保と管理が重要となっており、国連の他、世界水会議 (WWC) による世界水フォーラムやアジア太平洋水フォーラム等によるアジア太平洋水サミットなど、「水」をテーマとした国際的な関心が高まっています。

我が国政府は、2006年3月の第4回世界水フォーラムにおいて、開発途上国の自助努力を一層効果的に支援することを目的に、統合水資源管理の推進等の「水と衛生に関するパートナーシップ・イニシアティブ(WASABI)」を発表しました。2007年12月の第1回アジア・太平洋水サミット(APWS)では、水問題について国家を超えた重要課題として取り組んでいくことが確認されています。

また、水資源問題は開発途上国の社会生活環境を整備すると同時に、食糧生産・輸入に大きく依存している我が国の食糧安全保障の観点からも重視されています。

感染症については、HIV/エイズやマラリア等の他、容易に国境を越えて世界的に爆発的に流行する危険性のある鳥インフルエンザ、SARS など、人類の健康上の脅威であるとともに、貧困を一層拡大し、経済成長を阻害する原因にもなっています。

MDGs では「2015年までに HIV/エイズ感染率を減少させる」および「2015年までにマラリアや他の感染症の感染率を減少させる」ことを目標としています。我が国政府は、「世界エイズ・結核・マラリア対策基金」創設のきっかけとなった沖縄感染症対策イニシアティブ(IDI)を九州・沖縄サミット(2000年)の機会に発表し、また2008年5月のアフリカ開発会議(TICAD IV)や洞爺湖サミットにおいて、我が国が優位性を持つ保健・水・感染症対策に積極的に貢献することを表明しました。

【参考】 開発途上国における水セクター整備状況

	基本的衛生施設へのアクセス (%)		安全な飲料水へのアクセス (%)	
	1990年	2004年	1990年	2004年
開発途上国	33	49	71	79
後発開発途上国	22	37	51	59
東アジア・太平洋諸国	30	50	72	79
南アジア	18	37	48	56
サハラ以南アフリカ	32	37	48	56
ラテンアメリカ・カリブ諸国	67	78	83	91
アラブ諸国	61	71	84	86

(出典：UNDP 人間開発報告書)

### (3) 紛争の多発と長期化

今日、国際社会の相互依存関係は一層緊密になっていますが、開発途上国の各地において貧困等に起因する地域・国内紛争が多発・長期化しています。イラク、パレスチナ等の中東地域、スリランカ、アフガニスタン等の南西アジア地域、フィリピン(ミンダナオ)、東チモール等の東南アジア地域、コロンビア、ハイチ等の中南米カリブ地域、スーダン、アンゴラ等のアフリカ地域、アゼルバイジャン等のコーカサス地域など、国際社会の支援・努力にもかかわらず、世界全域で政情不安と紛争が生じています。

我が国政府は、2008年の世界経済フォーラム年次総会(ダボス会議)で、アフリカの平和維持能力の向上等、平和構築における人材育成や研究・知的貢献を「平和協力国家」として推進してゆくことを表明しています。紛争防止や復興・復旧支援などの平和構築に向けた取り組みが国際社会の喫緊の課題であるとともに、我が国の貢献が可能な重要テーマとして認識されています。

#### (4) 自然災害への対応と予防的措置の必要性

世界各地では自然災害が頻発しており、持続可能な開発の大きな障害となっています。毎年、全世界では約1億6千万人が被災し、約10万人の命が奪われ、約330億ドル以上の被害額が発生しています(1970年～2004年の平均)。1970年代に比べると、最近の10年間(1995年～2004年)は、発生件数、被災者数が約3倍に増加しています。

期間中に開発途上国で発生した自然災害は、百名単位以上の死者が発生した大規模なものだけでも、2005年には中国東南部・内陸部の洪水、インドの洪水・地滑り、中米のハリケーン、パキスタンの地震、2006年のコロンビアの大雨、インドネシア・ジャワ島南部の地震・津波、エチオピアの洪水、フィリピン、ベトナムの台風、2007年のパキスタンの洪水、ペルーの地震、バングラデシュの洪水・サイクロン等が挙げられます。また、2008年度に入ってもミャンマーのサイクロン被災や中国四川省大地震では未曾有の犠牲者を出しました。

特にアジア地域は、約23万人の犠牲者を出した2004年末のインド洋津波災害をはじめ、世界的にも災害が多発しています。近年(2000～2004年)の世界全体に占めるアジアの災害状況では、発生件数で世界の約4割、死者数、被災者数の8割以上、被害額で約5割となっています。

また、自然災害による犠牲者の大半が低・中低所得国に集中し、災害と貧困が悪循環となっており、これら自然災害に対する脆弱性を減らし、被害を軽減していくことが開発途上国に対する支援の重要課題の一つとなっています。

### 3. 業務戦略への取り組み状況等に関する評価

#### 取り組み状況、達成状況

業務戦略上の課題への取り組みおよび事業環境を踏まえた業務運営の状況は下記のとおりでした。

#### (1) 地球温暖化問題への支援の拡充(課題 6-1)

取り組み例	指標	2005 (17年度)		2006 (18年度)		2007 (19年度)	
		計画	実績	計画	実績	計画	実績
京都メカニズムの活用を通じた、地球温暖化問題への貢献	(指標 1) 我が国が関与する CDM、JI 案件(候補含む)向け出融資保証承諾プロジェクト数	5	1	8	2	14	4
	(指標 2) 相手国の指定国家機関(DNA)等との業務協力協定の締結件数	12	15	20	27	32	37
京都メカニズム活用案件以外で温室効果ガスの排出量削減・吸収につながる事業に対する支援	(指標 3) 温室効果ガス排出抑制に資する案件に対する出融資保証承諾プロジェクト数	21	32	17	15	17	15
	(指標 4) 我が国のクリーン・テクノロジー等が活用された出融資保証承諾プロジェクト数	9	5	5	1	3	1
評価結果							

京都メカニズムを通じた温暖化問題への貢献については、開発途上国との業務協力協定の締結や、民間銀行と連携した排出権取引の信託スキームの設立準備、CDM 案件組成に向けたセミナーを国内外で多数実施しましたが、CDM 事業は、その案件形成から国際認証機関における審査・認証までに一定の期間を要することもあり、当初計画に対して実績は低調でした。他方、画期的な取り組みとして、2007 年に、大規模な ODA 事業としては世界で初めて、円借款で支援したエジプトの風力発電所増設事業がクリーン開発メカニズム(CDM)事業として登録され、続いて、インドの高速輸送システム建設事業およびスリランカの環境対策支援事業の CDM 登録が認められ、円借款による温暖化対策の推進に先鞭をつけました。また、企業の環境ビジネス活動の支援強化の態勢整備として、2006 年には環境ビジネス支援室を新設しました。排出権取引への関心が高まり、取引小口化のニーズなどを踏まえ、排出権流通市場の円滑化を図ることを目的に、2007 年には、売却可能な排出権の案件情報や排出権取引に関連した市場情報等を掲載・閲覧できるウェブサイト「排出権取引プラットフォーム」を関係先とともに立ち上げ、排出権流通市場の整備に着手し、世界で初となる「確定排出権」(国連が発行済みの排出権)の取引を成立させました。



京都メカニズム以外の温暖化対策支援では、再生可能エネルギー・代替エネルギー事業や日本企業の省エネ技術を活用した発電所整備事業等を支援しました。2008年には、東京都と気候変動対策に関する相互協力協定を締結し、アジア各国・主要都市との交流や環境技術ワークショップを通じて、環境技術の紹介や事業への融資支援による我が国企業が有する公害防止等のクリーン・テクノロジーの普及・推進を図りました。

なお、温暖化問題に関しては、温暖化の防止に向けた支援のほか、温暖化等の気候変動がもたらす影響への「適応」を新たな課題として認識し、取り組みを進めました。地球温暖化により、マラリア等の熱帯病の感染範囲が拡大し、洪水の発生頻度・被害額が増大していることに対し、感染症対策も視野にいた保健医療分野や洪水対策等の防災分野で円借款を供与しました。また、調査研究分野で、アジアの7つの大都市に焦点をあてて、気候変動の適応策に関して世界銀行、アジア開発銀行と共同で「気候変動がアジアの大都市に与える影響研究」に取り組んだほか、天候デリバティブ等の民間の金融・保険機能の開発途上国における普及・課題について調査・検討を行い、その成果を2007年12月にインドネシアで開かれた地球環境国際議員連盟のサイドイベントなどを通じて国内外で紹介し、気候変動問題への関心・対策についてのニーズに積極的に対応しました。

我が国のクリーン・テクノロジー等が活用された出融資保証承諾プロジェクト数については、期間中の計画を各年度とも達成せず、また実績数としても低迷していますが(2001年度からの実績:11件、10件、4件、2件、5件、1件、1件)、上記の協力協定の取り組みなども梃子に、支援の促進が期待されています。

**(2) 地球温暖化問題以外の地球規模問題への対応の強化(課題 6-2)**

取り組み例	指標	2005 (17年度)		2006 (18年度)		2007 (19年度)	
		計画	実績	計画	実績	計画	実績
水資源・感染症・人口問題への支援	(指標1) 水資源・感染症・人口問題に資する出融資保証対象プロジェクト数	42	25	47	53	43	47
酸性雨問題軽減に資する対策への支援	(指標2) 酸性雨問題軽減に資する出融資保証承諾プロジェクト数	1	1	2	2	1	3
評価結果							

水資源問題については、インドの湖沼流域の下水整備事業や都市・地方の上下水道整備事業、インドネシアの総合水資源・洪水対策事業、バングラデシュ都市部の上水道整備事業、チュニジアの地方給水事業、コスタリカ首都圏の下水道整備事業など、各地域で事業実施機関の経営改善支援も含め、上下水道事業の支援実績が増加した結果、円借款承諾全体のなかで社会サービス分野の占める割合も増加しました。

また、世界水フォーラムや世界水会議といった国際会議へ参加し、水セクターへのファイナンス手法等についての分科会を主催するなど、案件形成や事業管理面での議論を発展させました。

感染症問題については、感染症対策のトレーニングを含むベトナムの地方病院医療開発事業や、スリランカの血液供給システム改善事業での研修を実施しました。この他、港湾整備事業等の大規模な土木工事で HIV/エイズ感染が懸念される円借款事業において、土木工事労働者に対する HIV/エイズ対策が実施されるように、標準入札書類に HIV/エイズ条項を含めるなどして、事業実施機関への啓発を行いました。また、2006 年には、インフラ事業におけるエイズ対策コンポーネントの支援を連携して実施するために、世界銀行やアジア開発銀行等の 6 機関との間でエイズ対策の共同覚書を締結しています。さらに、2006 年より南部アフリカ地域の民間セクターにおけるエイズ対策調査を実施して、官民連携による取組も模索しています。

酸性雨問題軽減への支援については、期間中の計画・実績ともに低調でした。近年、東欧諸国の酸性雨問題が改善している一方、中国をはじめとするアジア諸国の酸性雨対策は依然として重要な課題ですが、気候変動問題が環境問題を多様・複雑にしている中、開発途上国からの本件支援ニーズが相対的に低下していることが要因です。

### (3) 平和構築への貢献(課題 6-3)

取り組み例	指標	2005 (17 年度)		2006 (18 年度)		2007 (19 年度)	
		計画	実績	計画	実績	計画	実績
紛争予防や、周辺国を含めた紛争地域における復興・再発防止への多様な支援	(指標 1) <u>モニタリング指標</u> 紛争予防や復興等に資する 取り組み件数		14		18		34
評価結果							

紛争地域・国における現地調査では治安面での制約がありますが、イラクでは国際機関や相手国政府等の関係機関との連携により、案件形成調査を効率的に進め、電力や運輸セクターのインフラ整備を目的に、我が国政府が支援表明した 35 億ドルの復興支援の一環をなす 8 件(1,800 億円強)の円借款を供与しました。津波被害が重なったインドネシアおよびスリランカの紛争地域に対しては、迅速なニーズ調査を実施し、インフラ整備を通じた復興支援を行い、地域経済の復興と安定による平和構築に向けた取り組みを支援しました。このほか、フィリピンのミンナダオ島に対する、現地 ODA タスクフォースを通じた有償・無償・技協の一体的な支援体制への取り組みや、平和構築に関する研究調査や国際会議での発信が行われました。

本課題は業務戦略の見直しにより、2005 年度から新たな課題として導入し、モニタリング指標として、例年実績を伸ばしています。2007 年度には平和構築に貢献する案件の形成と実施を促進するために、平和構築支援に関する具体的な考え方や進め方、平和構築の視点からの審査のポイントを示した執務参考資料が作成されるなど、戦略課題としての施策の強化が図られています。

#### (4) 災害への対応(課題 6-4)

取り組み例	指標	2005 (17年度)		2006 (18年度)		2007 (19年度)	
		計画	実績	計画	実績	計画	実績
災害予防を含む災害対応の各段階における多様な支援	(指標1) <b>モニタリング指標</b> 災害対応の観点から、緊急支援(復旧)、中長期的な復興・再開発や再発防止・予防に資する取り組み件数		19		11		9
評価結果							

スマトラ沖大地震・インド洋津波やパキスタン大地震、アルジェリア北部地震、インドネシア中部ジャワ島地震等の被災国に対して、国際機関や現地 NGO 等との連携で合同現地調査を迅速に行うなど、支援ニーズを的確に把握し、主にインフラ整備の面から災害復興を支援しました。また、過去の大規模災害直後の対応で得た経験・知見を活かし、地震発生国のトルコでは防災セミナーを行い、またアルジェリアでは学校再建のための円借款事業において自治体や学校間の経験交流を支援するなど、地震災害への予防・対策への啓発を行いました。

新たな試みとして、2007年には、自然災害が多発するインドネシアに対して、国家災害対策庁の設立や災害マネジメント法実施細則の制定などのインドネシア政府が災害対策のために実施すべき政策アクションの実施を前提として、災害の復旧・復興に必要な支援を行う「政策・制度改革型支援」を実施しました。また、バングラデシュに対して、気候変動の影響により、大洪水や大規模サイクロンの発生間隔が短くなっているとの指摘を踏まえ、洪水被害に対して日本での経験を活かした耐久性の高い設計を採用する等、気候変動問題に対する視点も取り入れ、2007年、生計回復に必要な不可欠な物資(米・小麦・肥料)を輸入するための資金供与及び道路・堤防等インフラの復旧事業を、無利子近似条件でアジア開発銀行と協調して実施しました。

## 4. 業務戦略の妥当性と今後の方向性

### (1) 業務戦略の妥当性

【業務戦略の妥当性】

現行業務戦略は妥当でした。

【設定課題・指標の妥当性】

期間中の各課題・指標の設定は総じて妥当であったと言えますが、個別に留意すべき点は下記のとおりです。なお、本業務戦略(地球規模問題・平和構築)の設定については、水資源問題や感染症問題、自然災害が気候変動との因果関係が大きい事象である一方、紛争問題は直接的には各地域・国家の民族紛争等の政治経済・社会問題に起因するものであるため、別途の事業分野として業務戦略を立てることも選択肢としては考えられます。

課題 6-2 指標 1(「水資源セクターと感染症・人口問題に資する出融資保証対象プロジェクト数」)については、各々関連性はあっても、本行支援の強み・弱みには濃淡があり、取り組みの差異が生



じる分野であるところ、指標を分けることが適当と考えられます。

また、指標 2 の酸性雨問題はアジア地域では依然として重要な課題ですが、気候変動の影響による環境問題は多様・複雑になっているため、今後は、酸性雨問題を評価指標として特段掲げる必然性は低下しています。

課題 6-3 指標 1(モニタリング指数「紛争予防や復興等に資する取り組み件数」)

各国・地域の紛争状況や支援ニーズは流動的な要素を含んでいますが、平和構築に向けた取り組みは緊急的な対応だけに限られるものではないため、期間中はモニタリング指標として設定したものの、今後は定量指標を導入し、計画値の達成に向けた取り組みを行う余地もあると思われます。

## (2) 今後の方向性

### 気候変動対策への支援

地球温暖化と気候変動に対する国際社会の危機意識は高まっており、ポスト京都議定書も視野に、気候変動対策は今後も国際社会の優先課題と認識されています。我が国が議長を務める 2008 年 7 月の洞爺湖サミットでは地球温暖化防止が主要議題となるところ、我が国政府は、「クールアースパートナーシップ」構想を含め資金面・技術面で気候変動問題に対して積極的に支援することを、2008 年 5 月に参議院政府開発援助等に関する特別委員会で決議しました。事業環境の変化が激しい本事業分野については、排出権取引市場の活性化支援、ODA の CDM 案件登録などの先駆的な取り組みを引き続き強化するとともに、新たな適用分野や支援方法の企画・導入を継続検討していくことが重要です。

### 気候変動対策以外の地球規模問題への支援

水資源問題、感染症問題、食糧問題等の地球規模問題は、広域的な影響を見せており、国際河川の水利問題やバイオエネルギーへの生産投資による食糧価格の高騰など、局地的な一国の問題に留まらず、関係国間の緊張を誘発する事態にも発展しています。グローバル化による相互依存・影響が一層密になるなか、多岐多様な地球規模問題に対して、我が国の知見・技術等で優位性の高い分野を中心に支援を強化することが重要です。

### 平和構築への支援

今日の世界における紛争状況および我が国政府の「平和協力国家」としての政策を踏まえ、平和構築の各地域・各段階におけるニーズに対して、関係機関との連携を密にした一層の貢献が期待されています。新組織においては、緊急支援から平和を定着させるための中長期的な復興支援までのシームレスな支援、また、草の根・コミュニティレベルから、政策・制度面までを網羅するマイクロ・マクロの両視点を組み合わせた支援をより一層強化していく必要があります。

### 自然災害への対応支援

気候変動にも起因する自然災害は、国際社会の成長・安定を阻害する脅威となっており、我が国の知見・技術・支援ツールを有機的に活用し、自然災害に対して機動的に対応していくことが重要です。新組織においては、緊急支援から中長期的な復興・再開発までのシームレスな支援、また、草の根・コミュニティレベルから、政策・制度面までを網羅するマイクロ・マクロの両視点を組み合わせた支援をより一層強化していく必要があります。