

第 4 部 我が国の環境協力の特質と課題

第4部 我が国の環境協力の特質と課題

第1章 我が国の環境ODA政策のレビュー

1. 環境ODAのはじまり

政府開発援助(Official Development Assistance : ODA)という概念が生まれ、多様な問題に直面する国々を支援するという動きの起源は、第二次世界大戦で壊滅的な打撃を受け、疲弊したヨーロッパ諸国の復興を、米国が支援するために始めた「マーシャル・プラン」である。これは、ヨーロッパ諸国が本来有していた自助努力による復興という基本的な考え方を支援するもので、復興のための基礎を各国が既に有していたこともあり大成功を納めたと評価されている。

1960年代になるとアフリカ諸国が旧宗主国から独立するという動きが加速し、マーシャル・プランにより復興した欧州諸国は、旧植民地が自立発展するよう多様な支援を開始した。植民地から独立した開発途上国への支援が、ODAによる開発途上国支援の源流であった。しかし、植民地を有しない北欧の国々や米国、カナダなども、人道的な見地から、多くの支援を開発途上国へ供与した。このような先進国の動きに呼応し、徐々に経済発展を遂げた我が国も、他の先進国を見習ってODAによる支援を開始した。

環境分野のODAは、1972年、ストックホルムで開催された歴史的な会議である「国連人間環境会議」(以下、ストックホルム会議)が大きなきっかけとなり、環境問題の深刻さが世界的に認識され、国連環境計画(United Nations Environment Programme : UNEP)が誕生し、多くの国連機関、開発銀行、先進国ドナーによる開発途上国の環境問題への本格的な支援活動が開始されたものである。

2. 我が国の環境ODA政策レビュー

1982年、ストックホルム会議から10年目の節目の年に、ケニアのナイロビで「UNEP管理理事会特

別総会」が開催された。この会議では「1982年の環境：回顧と展望」が採択されたが、このような動きとアフリカで発生した旱魃による食糧危機問題に端を発し、森林の保全対策を求める世界的な声は、先進7ヶ国首脳会議(以下、サミット)の議題に持ち込まれ、1985年、ドイツのボンで開催されたサミットの中で砂漠化防止対策が打ち出された。我が国は、このボン・サミットで「緑の平和部隊構想」を提案し、青年海外協力隊や専門家を派遣し、機材の供与を行って開発途上国の緑の回復のための植林活動を支援することになった。その結果、「緑の推進協力プロジェクト」と名付けられたプロジェクトが、セネガル、タンザニア、ニジェールで開始された。

その後、サミットの中で地球規模の環境問題対策が議論されるようになり、我が国でも環境問題解決への支援が、先進国の重要な役割であることが徐々に認識されていった。1989年にアルシュで開催されたサミットの中で、我が国は「環境援助政策」を公表したが、これは我が国が作成した環境ODA政策の最初のものであった。主要な内容は、以後3年間に環境分野に対する二国間援助及び多国間援助を3,000億円をめどとして拡充・強化に努めること、熱帯林を中心とする森林の保全・研究への協力、開発途上国への環境対処能力の向上へ積極的に取り組むこと、特に、熱帯雨林減少の根本的な原因である貧困問題等を踏まえた貧農対策の推進、環境分野の「人づくり」のための技術協力の促進、国際開発金融機関の活用、環境への配慮の充実強化であった。

1991年、ロンドンで開催されたサミットの中では、開発途上国の環境問題解決が主要なテーマの1つとして取り上げられたが、その機会に、我が国は、1989年の「環境援助政策」を拡大強化する「新環境ODA政策」を公表した。主要な内容は、以下のとおりであった。

地球環境問題は、先進国と開発途上国の協力・共同作業によって対処することが基本であり、我が国は、環境保全と経済成長を同時に成し遂げた技術や経験を活かし、途上国の環境保全のための努力に対する支援を強化する。

援助にあたっては、相手国の経済発展段階に応じて各種援助形態を機能的、効果的に組み合わせて行うとともに、環境問題と密接に結びついた貧困問題、人口増加問題等の解決を引き続き重視する。

森林保全・造成、省エネルギー、クリーン・エネルギー技術、公害防止、野生生物保護、土壌保全等の分野及び開発途上国の環境対処能力向上への協力を重視する。

環境影響評価の充実、分野別ガイドラインの作成等を通じて、援助実施に際しての環境配慮を一層強化する。

この政策の中での特徴的なことは、我が国が経済協力を推進する際に、受入れ国の環境に十分に配慮し、環境悪化を惹起しないような制度を確立し、実行するという事項である。この環境配慮は、経済協力開発機構(Organization for Economic Cooperation and Development : OECD)の開発援助委員会(Development Assistance Committee : DAC)及び環境委員会で継続して議論されてきた経緯を有する。

1985年、DACの支援を受け環境委員会による「開発援助プロジェクト及びプロジェクトの環境アセスメントに関する理事会勧告」、1989年には、「開発援助に際しての環境チェックリスト」が採択され、1991年にはDACの「環境と開発に関する作業部会」により「開発プロジェクトの環境影響評価のための模範例(Good Practices)」や「開発プロジェクトに伴う非自発的移転及び再定住に関する援助機関のためのガイドライン」が作成され、同時に作成された「国別環境調査及び戦略のための模範例(Good Practices)」、「地球環境問題についての援助機関のためのガイドライン」とともにOECDの「環境・開発大臣会合」において承認された。

ODAのうち技術協力の実施機関である国際協力事業団(Japan International Cooperation Agency :

JICA)は、1988年、環境配慮の実施を中心的課題とした「分野別(環境)援助研究会」を設置し、JICAの環境分野の事業推進に対する提言を行ったが、その提言を受け、「ダム建設計画にかかる環境インパクト調査に関するガイドライン(1990年2月)」、「農業開発調査にかかる環境配慮ガイドライン(1992年3月)」、「港湾、道路等13分野に及ぶ「社会・経済インフラ整備計画にかかる環境インパクト調査に関するガイドライン(1992年9月)」等全部で20セクターに及ぶ分野ごとの環境配慮ガイドラインを作成して実施に移した。また、1989年には、企画部内に環境分野の業務を調整する組織として「環境室」を設置し、その後、「環境・WID(Women in Development)等事業推進室」への改編を経て、1993年以降は「環境・女性課」となり、組織的な強化を図った。

国際協力銀行(Japan Bank for International Cooperation : JBIC)の前身の1つである海外経済協力基金(Overseas Economic Cooperation Fund : OECF)は、所掌する有償資金協力が、規模の大きいインフラ整備を含むため、環境配慮の重要性を認識し、1989年、融資の際に、周辺の環境や地域住民の生活に悪影響を及ぼすことがない様、「環境配慮のためのOECFガイドライン」を日・英両文で作成し、有償資金協力の受入れ国機関にも配布するなどして、その実効を確保してきた。さらに、1995年には、環境ガイドラインの改訂作業を行い、従来からの経験の蓄積を元に、資金協力を供与する受入れ国において、より効率的に環境影響評価調査が推進できるよう改善を図った。また、OECFが専門家を雇用して資金協力受入れ機関の業務を支援する「案件形成促進調査(Special Assistance for Project Formation : SAPROF)」を拡充した。この拡充によって、受入れ機関の実施した環境影響評価が不十分であると判断された場合には、より完全なものにするための追加・補完的な調査の実施を支援する体制を整えた。一方、1988年に環境担当ポストを設置し、環境分野を担当する組織の強化も図り、1993年には環境社会開発課を設置、1997年には組織改編により環境室として独立させ、1998年には環境社会開発室とし、組織の強化を継続してきた。

我が国は、1992年「国連環境と開発会議」の場において、5年間にわたり、環境分野の二国間及び多国間援助を9,000億円から1兆円をめどに大幅に拡充するという、世界最大の援助国としての積極的な姿勢を表明したことを機会に、環境ODAは、飛躍的に増大した。

3. 環境ODAの推進政策

我が国は、開発途上国に積極的に働きかけを行い、環境保全の重要性についての理解を深め、環境分野ODAの案件形成を推進することを目的とした「環境に関する政策対話調査団(環境ミッション)」を1989年から継続して派遣してきた。この調査団派遣は、ブラジル、メキシコ、東南アジア諸国、東アフリカ等10ヶ国に及んだが、1995年には、官・民合同のハイレベル・ミッションが中国に派遣され、環境ODAの拡充・強化に貢献した。また、「経済協力総合調査団」や主要開発途上国を対象に開催されている援助に関する「政策協議」の場でも環境分野の援助を主要議題として取り上げ、環境分野の政策対話を促進する努力が継続されるようになった。

また、中進国において産業や自動車排ガス等による公害問題が深刻化している実態を受け、1995年、有償資金協力を、環境分野のセクター別優遇金利の設定を行った。このことにより有償資金協力(円借款)供与の基準である1人当たり国民総生産(Gross National Product Per Capita : GNP Per Capita)が基準を超えていて、本来であれば有償資金協力(円借款)が供与できない国でも、深刻な環境問題解決に貢献する環境案件の場合は供与を検討するという政策が決定され、メキシコやブラジル等で実施された。同時に、無償資金協力についても、環境分野の案件については、弾力的な運用が可能となった。

さらに、1997年には、有償資金協力(円借款)案件のうち、公害対策及び地球環境問題に対処する環境案件については、有償資金協力(円借款)供与条件を金利0.75%、償還期間40年(うち10年据え置き)まで緩和し、開発途上国が温暖化対策を推進しやすい条件を設定した。従来、環境案件として

取り扱われていなかった渋滞緩和のための都市大量交通システム(地下鉄、モノレール等)、水力発電所(環境への負荷の低いものに限定)、天然ガス発電関連施設、省エネルギー・省資源のための生産設備のリハビリ等も含めるというもので、画期的な政策であったといえる。

また、開発途上国自身が環境保全対策を推進する上で核となる「拠点づくり」の構築を支援するための事業が推進された。これは、無償資金協力のスキームを使って受入れ国における環境保全活動の拠点となる施設を建設し、これに「プロジェクト方式技術協力」を組み合わせたものであり、「タイ環境研究訓練センター」、「インドネシア環境管理センター」、「中国日中友好環境保全センター」、「チリ環境センター」、「メキシコ環境研究研修センター」及び「エジプト環境モニタリング研修センター」として実現された。

4. 21世紀に向けた環境開発支援構想

「国連環境と開発会議」から5年を経過した機会に、1997年6月国連本部では「国連環境開発特別総会」が開催されたが、我が国は橋本総理大臣(当時)が演説し、「21世紀に向けた環境開発支援構想(Initiatives for Sustainable Development for 21st Century)」と名付けられた包括的な環境協力政策を発表した。この構想は、人類の安全保障、自助努力、持続可能な開発を基本理念としたものであった。

「人類の安全保障」とは、地球規模で拡大を続けている環境問題が、近い将来人類が生存し続けるための脅威となりうるとの認識に基づき、地球規模の環境問題に取り組むことは、開発途上国の人々のみならず、先進国の国民の生活を守るためにも緊急の課題であると主張するものであった。「自助努力」とは、開発途上国が第一義的な責任と役割を担って主体的に環境問題に取り組むことが重要であり、援助国はこうした自助努力を支援するという考え方を明確にしたものであって、DACの新開発戦略の基本となった概念である。「持続可能な開発」は、1987年、「環境と開発に関する世界委員会」が公表した「我ら共有の未来」の中で示さ

れた中心的概念であるが、将来世代の必要を満たす能力を損なうことなく現世代の必要を満たすように、あらゆる人間活動、経済活動は「持続可能」であるべきとされるものである。

これらの理念に基づき、環境ODAによる我が国の国際協力のための行動計画のポイントとして、以下のような内容が強調された。

- 大気汚染・水質汚濁・廃棄物対策
- 地球温暖化対策
- 自然環境保全、森林・植林
- 「水」問題への取り組み
- 環境意識向上・戦略研究

この21世紀へ向けた環境ODA政策に基づき、多様な支援が推進されているが、1999年度の環境ODAは、約束額ベースで5,000億円を超え、我が国援助の約34%を占める規模に拡大・強化された。

5. 京都イニシアティブ

気候変動枠組条約の第3回締約国会議(The Third Conference of the Parties : COP3)は、1997年京都で開催された。締約国会議は毎年開催されているが、この京都での会議は、先進国全体で2008年から2012年までの間に1990年比で5%以上の温室効果ガスの削減など非常に重要な決定がなされた歴史的な意味を持つ会合であった。この京都会議に際し、我が国は「京都イニシアティブ(温暖化対策のための開発途上国支援策)」と名付けられた政策を表明した。

この政策は他の先進国に先駆けて表明され、以下、主要な3点から構成された。

大気汚染対策、廃棄物、省エネルギー、森林保全・造成の4分野での開発途上国における人造りに協力し、1998年から5年間で3,000人を育成する。

最適優遇条件(金利0.75%、償還期間40年)による有償資金協力(円借款)の供与を行う。日本の有する温暖化対策に関する技術・経験を開発途上国に移転する。

この中で述べられた最適優遇条件での有償資金協力(円借款)は、前項の「3. 環境ODAの推進政策」

で述べたとおりJBICの実施する有償資金協力(円借款)を通じて実現され、人造りのための事業や温暖化対策のための技術移転事業は、その後順次実施されている。

6. 日中環境開発モデル都市構想

1997年、当時の橋本首相と李鵬首相による首脳会談において提案された構想である。日中間の協議により環境開発のためのモデル都市を設定して、我が国が財政的・技術的支援を中国側に供与し、環境対策の成功例をつくり、他の都市にも広く普及させようとするものである。

モデル都市としては、貴陽、重慶、大連の3都市が選定され、大気汚染を中心とした環境保全対策を有償資金協力(円借款)、技術協力など様々な協力形態の効果的な連携を図りつつ推進するものである。第四次対中国円借款(1999～2000年度)では、3都市に405億円を上限とする有償資金協力(円借款)が供与されることが決定した。特に、我が国の環境ODAを包括的かつ効果的に導入することを目的として、外務省、環境省、経済産業省、JBIC、JICAからなるモデル都市推進連絡会が設置され、国内の省庁の枠を越えた連携によって推進されている。

以上のように、我が国の環境ODA政策は、他の先進国や国際機関等より遅れ、1980年代後半期にようやく構築され、実施された。我が国ODAの全体の最も重要な政策である1992年の「政府開発援助大綱(ODA大綱)」の中でも、環境と開発を両立させることを原則とし、環境問題や人口問題等の地球的規模の問題の重要性を指摘している。そのため、世界的な環境関連の会議などの席上で我が国の環境政策がコミットされ、その政策に基づき開発途上国に対する支援が推進されてきたものである。

第2章 我が国のODAの実行体制¹

本章では、環境分野を含む我が国のODA全体の実施体制をレビューし、その課題をさぐるとともに、平成13年1月より施行された中央省庁等改革基本法等により新たに外務省やJICAが果たすこととなった役割等を検討し、今後の進むべき方向を検討する。環境問題は、問題の原因が複雑かつ多岐にわたり、特定の機関が単独で対処することはできない広汎な問題である。このため環境分野のODAの供与側も受入れ側も、多くの機関の連携を密にすることが不可欠であり、本章は環境分野に限定せず、我が国ODAの全分野をレビューの対象とした。

1. ODA実施体制(平成12年度)と課題

ODAを推進するために大蔵省から外務省や関係省庁に配分される国家予算は、有償資金協力(円借款)、無償資金協力、技術協力、国際機関等への出資に分類される。平成12年度のODA事業予算は1兆5,115億円で、この内借款が5,920億円(39%)、技術協力が3,750億円(25%)、国際機関への出資/拠出が2,890億円(19%)、無償資金協力が2,405億円(16%)である。

各省庁所管のODA事業予算は、有償資金協力(円借款)及び海外投融資を所管する大蔵省が全ODA事業予算の51%(9,300億円)と最も大きな割合を占め、次いで、外務省が、技術協力の67%とすべての無償資金協力を所管し、全ODA事業予算の38%(6,670億円)を占める。この他、留学生交流を行う文部省が4%(573億円)、産業分野での技術協力を所管する通産省が3%(373億円)、海外漁業協力事業資金融資を所管する農林水産省が1.7%(62億円)、世界保健機構(World Health Organization: WHO)への分担金を拠出する厚生省が0.7%(15億円)の割合を占める。その他省庁のODA事業予算は、技術協力がその大半を占め、民間企業が行う海外職業訓練に対する援助を行う労働省が0.3%(41億円)、青年国際交流などを行う総

務省が0.1%(15億円)と比較的多い。その他の省庁はそれぞれの所管分野での途上国における情報収集、プロジェクト発掘調査及び技術支援が主であり、これら省庁の技術協力の環境分野での協力内容については、本章「2. 各省庁の環境分野の技術協力内容について(平成10年度実績)」で述べる。なお、JICAを通じて実施する技術協力は、技術協力事業予算全体の47%(1,792億円)である。

技術協力を中心とした各省庁によるODAは、いずれも各省庁所管の国内産業の維持、育成と関連しており、この点から途上国の経済・社会開発を主目的とする外務省所管の技術協力とは一線を画している。しかし、その協力形態(スキーム)は「開発調査」、「専門家派遣」、及び「研修員の受入れ」など、外務省及びJICAの実施する技術協力と同様なものが多く、省庁がそれぞれで実施することに必ずしも効率性が認められにくいものも存在する。また援助を受ける開発途上国にとっては、援助の実施機関が違っていても日本からの援助であることに変わりはない。したがって、現在各省庁で個別に行っている技術協力について、同一国、同一地域で行われる援助については、その相乗効果や全体的な調和を図るためにも、外務省が窓口となって各ODA事業間の連携、調整を図るといった将来的な方向性が考えられる。

また、特に従来のJICA事業に見られる課題として、開発途上国から要請される援助ニーズに対して「開発調査」、「専門家派遣」、「プロジェクト方式技術協力」などの、既存の限られた協力形態を適用し、開発途上国の援助ニーズよりも協力形態を優先して案件形成を行ったケースもあり、その結果プロジェクト形成・実施において柔軟性を欠いたケースも存在したと思われる。これからのODAを考える場合、これらの硬直性を取り除き、相手国の現状を踏まえるとともにニーズを的確にとらえた協力へと改善する必要がある。

¹ 以下、省庁名称及びこれに係る分析は、分析時点の名称を用いる。

2. 各省庁の環境分野の技術協力内容について(平成10年度実績)

各省庁の実施している技術協力の中から環境分野の技術協力(平成10年度実績)を以下に示す。(なお、環境庁については、省庁再編との関連で、本章「4. 省庁再編における環境省の取り組み」で言及している。)

2-1 科学技術庁

- ・ 研修員受入:「地球観測情報技術交流(アジア大太平洋地域対象)」
- ・ 専門家派遣:「地球科学技術研究交流促進のための専門家派遣(熱帯林の変動とその影響につきタイに研究者を派遣)」「地球観測情報技術交流」
- ・ 調査研究:「地球環境に関する共同調査研究(熱帯林の変動とその影響)」

2-2 国土庁

- ・ 調査研究:「中国における水資源の管理保全」

2-3 文部省

- ・ 研修員受入:「アジア・大太平洋地域環境教育セミナー」,「発展途上国の研究機関との学術交流・協力(鳥類の保護に関する学術交流・協力)」
- ・ 調査研究:「文化財における環境汚染の影響と修復技術の研究協力(酸性雨の影響など)」「発展途上国の研究機関との学術研究・調査(鳥類の保護に関する学術研究・調査)」

2-4 厚生省

- ・ 研修員受入:「開発途上国水道管理行政研修」,「浄化槽管理技術移転振興調査事業研修」
- ・ 専門家派遣:「産業廃棄物適正処理システム技術移転セミナー(フィリピンに派遣)」
- ・ 調査研究:「開発途上国保健環境福祉開発企画推進事業」,「開発途上国環境衛生プロジェクト計画作成指導(水道分野の調査)」「アジア諸国の都市化と開発調査」,「浄化槽管理技術移転振興調査事業(調査)」

2-5 農林水産省

- ・ 民間ベースの技術交流:「海外食品加工企業環境改善対策確立事業(食品工場の排水処理について)」「世界緑化民間活動支援事業(我が国NGOと関連)」「国際漁業資源増養殖協力事業(沿岸国で減少している資源への対策)」「南太平洋環礁内資源環境対策協力事業」
- ・ 民間による調査研究:「森林先住民伝統的知識保護・利用促進基礎調査事業」,「モデル・フォレスト活動促進支援事業(地域住民参加による森林経営活動促進)」「熱帯林管理情報システム整備事業(リモートセンシングによる調査)」「熱帯造林木利用技術開発等調査事業」,「焼畑移動耕作地域森林造成促進基礎実証調査事業」,「熱帯生産林施業規準等調査事業」,「熱帯保護林経営手法確立調査事業」
- ・ 調査研究:「地球環境協力支援データベース策定事業」,「アジア地域農林水産関連地球サミット対応支援事業(農山村水田地帯の生物多様性保全)」「砂漠化防止等環境保全対策調査(ニジェール、ブルキナファソ、マリ対象)」「熱帯林保全総合農業農村対策調査」,「環境保全型水資源開発基礎調査」,「農地水資源管理モニタリングシステム構築調査委託費(地球探査衛生の画像データの活用)」「世界緑化民間活動支援事業(NGOへの支援)」

2-6 通商産業省

1992年からアジア諸国を対象に「グリーン・エイド・プラン(Green Aid Plan: GAP)」による協力を実施している。エネルギーと環境分野にかかる問題に取り組む途上国の自助努力を支援するもので、公害防止対策における我が国の経験に基づく技術を各国に移転・普及する。産業分野での汚染発生を防止することを優先しており、具体的には以下の分野をカバーする。

- (1) 水質汚染の防止
- (2) 大気汚染の防止
- (3) 廃棄物の処理及びリサイクル
- (4) 省エネルギー及び代替エネルギー(CO₂削減対策に資するもの)

GAPは、毎年開かれる相手国との政策対話の

実施と、対話の結果に基づく個別プロジェクトの実施の2段階に分かれる。各プロジェクトは、調査協力、人材開発協力、研究協力及び技術検証調査などがあり、相手国からの提案のあった後、二国間の政策対話で決定の上、実施される。

2 - 7 運輸省

- ・ 調査研究：「運輸経済協力にかかる基礎的調査研究」（環境保全／輸送安全対策への支援）

2 - 8 郵政省

- ・ 調査研究：「アジアにおける地球環境計測技術の共同研究の推進」（アジア地域における電磁波を利用した地球観測計測）

2 - 9 建設省

- ・ 調査研究：「国際地理情報システム調査（地球環境保全のための国際地理情報システム整備）」

3. 省庁再編に伴う外務省とその他省庁のODA実施体制

2001年1月から内閣の機能強化などを目的に1府22省庁が1府12省庁に再編された。これに伴い中央省庁等改革基本法によれば、ODAは外務省が「政府全体を通ずる調整の中核としての機能を担う」ものとなった。外務省は、11府省庁²との間で担当局長レベルでの「政府開発援助関係省庁連絡協議会」を2000年3月より半年ごとに開催し、ODAの効果的・効率的実施のために関係省庁の連携・調整の強化を目指している。また同中央省庁等改革基本法によれば、技術協力は「国際協力事業団を中心として実施するものとし、関係省庁は同事業団と緊密な関係を確保しつつ協力すること」とされる。また外務省が財務省と共管で国際協力銀行を所管することになり、旧OECD所掌の海外経済協力業務を外務省が所管することになった。このため在外あるいは政策面において、技術協力、無償資金協力と有償資金協力の連携によって、より包

括的な取り組みが行われることが期待される。今後、外務省が中心となってODAの政策評価を行うとともに、国別援助計画が公表され、関係省庁はこれらの評価、計画を踏まえてODA実施に取り組むことになる。

省庁再編に伴う他省庁のODAについては、そのODA事業予算は、それぞれ借款と無償資金協力の所管省である財務省と外務省を除くと、多い順から文部科学省、経済産業省、農林水産省、厚生労働省、国土交通省、内閣府、総務省、環境省、法務省となる。

文部科学省はODA予算の多くを開発途上国からの留学生の受入れに当てる他、開発途上国の大学レベルを視点においた遠隔教育や初等、中等教育の教員育成でのIT研修に取り組むとしている。

経済産業省は従来の経済協力部が貿易経済協力局になった。1997年のアジア通貨・経済危機の経験を踏まえ、また我が国の産業界の対外経済活動への支援を含め、アジア地域での通商金融政策の強化支援を行う。

農林水産省は世界的な食糧需給の安定、開発途上国の経済的自立支援及び地球環境問題への貢献など食糧安全保障の観点から事業を展開する。

環境省はこれまでより担当する分野が広がり、これまで厚生省が所掌していた廃棄物行政などが環境省に移管された。また森林保全など他省と共管する分野も増えることになった。

この他に法務省によるアジア各国を中心とした法整備支援も特筆すべき内容である。

なお、外務省経済協力局技術協力課では、既に地域による班体制の整備され、技術協力を地域ごとに整理して実施するJICAの地域部体制と連結している。したがって各省庁による技術協力は、今後、政策決定機関の外務省と実施機関のJICAによって地域ごとの特性により管理、実施されることが予想される。

² 11府省庁の内訳は、内閣府、警察庁、総務省、法務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省、である。

4. 省庁再編における環境省の取り組み

省庁再編により環境庁が省になった。環境省の主要な機能は、「自然環境保全、地球環境保全、公害防止、廃棄物対策など（中央省庁等改革基本法）」であり、その結果、地球環境部が地球環境局になった。

また、平成12年度「環境白書」では、環境庁の持つ10の課題の中で「1. 環境問題から得た教訓を共有し、自省とともに受け継いでいく。次ぎの時代に語り継ぐと同時にアジア諸国など、これから工業化を目指す発展途上国の人々にも語り伝える責任があること」、「3. 地球規模の環境問題に対しては国際的なイニシアティブを發揮し、環境協力を推進、望ましい国際秩序の形成に尽力すること」、「4. 生物多様性という概念で自然環境を保全していくこと」といった地球規模の環境協力の推進や考え方を提示している。

また、平成12年12月には「環境基本計画」が閣議決定された。この基本計画には地球規模の環境の状況や国際的な社会変化の環境問題への影響などを踏まえ、21世紀初頭における環境改革の展開の方向の中での長期的な国際的取り組みや今後の国際的取り組みに係る施策が述べられている。

今後、環境省がとりわけ地球規模の課題を中心に環境協力分野のODAで大きな役割を果たすことが期待される。

5. ODA実施機関としてのJBIC

JBICの業務は、国際金融業務とODAを推進している海外経済協力業務に大別される。このうち、海外経済協力業務は、開発途上国の目指す経済発展を支援するものであって、途上国の経済発展に不可欠の経済・社会インフラ整備に重点が置かれてきた。開発のための資金不足という途上国の資金需要に緩やかな条件で対応し、返済義務を課す借款の形で援助を行い、途上国の主体性（オーナーシップ）を高め自らの力で自立する自助努力を支援しようとするものである。そのため、電気・ガス、運輸、通信、農業など経済社会インフラ整備支援の比率が高くなる傾向にあったが、最近では経済

困難に陥った国に対する経済安定への支援や地球環境問題を含む多様な環境問題や社会開発、人材育成分野の支援も増加している。その融資残額も10兆円規模に達し、世界銀行（以下、世銀）グループの融資残額の約半分、アジア、米州、アフリカ、欧州復興銀行をあわせた4開発銀行の合計融資残高に匹敵するという巨額の資金を開発途上国に提供している。

1999年には巨額に達する借款の実施に際しての基本的な方針である「海外経済協力業務実施方針」を作成したが、その中では貧困削減と経済・社会開発への支援、経済構造改革の支援とともに持続可能な開発を目指すための地球規模問題への取り組みが挙げられている。環境関連案件の実施状況については、1992年以降1999年までの8年間で承諾額ベースで4,620億円に達している。環境関連案件の全承諾額に占める比率も年々増加し、1992年は14.3%、1995年は20.1%、1998年には29.0%、1999年になると43.8%に達した。対象となる案件も幅広く、上下水道や廃棄物管理などの居住環境を改善するものの他、森林保全・造成、公害防止、自然環境保全、防災、省エネルギー・省資源、代替エネルギー等である。

JBICが融資した案件が環境悪化の原因になったり地域住民の生活環境を汚染したりすることが無いよう十分な配慮が必要であることは言うまでもない。そのため、1995年度には環境ガイドラインを改訂し、すべての案件をABCに分類し環境配慮の徹底をはかっている。

6. JICAにおける地域部体制への移行と在外の機能強化

JICAは省庁再編に先行して組織改革を行い、2000年1月から新しい組織体制で事業を開始した。新しい組織体制で目に見えて明らかなのは、地域部、派遣支援部、そして国内事業部の3つの新しい部をつくり、それぞれ次の役割を担うこととしたことである。

地域部はこれまで各分野の事業部毎に事業を実施していたものを国や世界の各地域毎に開発や協力の方向性を見い出し、国別、地域別に課題を整

理して事業を実施するためのものであり、派遣支援部は、これまで、どちらかと言うと各省庁に依存する傾向のあった専門家などの人材供給体制を見直し、各界から広く人材を発掘し、確保するために設置されたものである。また、国内事業部は、「研修事業」だけに留まらず、「開発パートナー事業」のように国内の地方自治体や非政府組織（Nongovernmental Organization：NGO）との連携事業の実施を容易にするためのものである。

この組織改革によって、JICAは、途上国の開発ニーズと、日本の協力やリソースの提供との間での、単なる橋渡し役をするだけでなく、海外技術協力の実施におけるプロフェッショナルな組織として振るまうことが、これまで以上に期待される。具体的には、国ごと、地域ごとに分析され、方向づけられた開発途上国のニーズを受けて、当途上国とは異なる歴史的背景で形成された日本の技術をそのまま移転することはせず、当国の発展経緯や現状に見合った技術移転を実施することである。しかも、途上国におけるプロジェクトを、日本国内の可能な限りのリソースを動員しながら形成、実施することである。

一方、地域部体制の下で、効率的な環境ODAを推進する際に、大使館、JICA事務所、JBIC駐在員事務所を含む現地事務所の機能強化も検討する必要がある。なぜなら当事国が行う環境関連の法律・規則・基準の改正や組織、制度、エンフォースメント体制の強化、重要な環境政策に関する決定及び環境関連行政機関の高官の異動情報を把握することが、変化する当時国の援助ニーズを的確に把握するために重要であり、また他の開発銀行、国連機関、国際機関、先進国ドナー等の行う支援内容や、その支援によってもたらされる受入れ国の環境管理強化への成果を的確に把握することも、援助ニーズを把握するために不可欠な情報である。このような多様な情報収集は我が国機関の現地事務所の果たすべき機能を強化し、在外の現地事務所間の連携を密にし、得られた情報を共有することによって可能になると思われる。

また我が国の環境分野の支援は、JICAやJBICのみならず日本の関係省庁による支援や、地方自治体による支援、民間企業やNGOによる支援も実施

されている。それぞれの機関が個別に実施するのではなく、互いに何らかの連携を持たせて効率的に推進されることが期待される。特に、プロジェクトを実施する我が国の援助実施機関間の連携が必要であり、在外の各機関現地事務所による我が国が一体となった活動によって可能になると考えられる。

参考文献

（予算出典）

- ・外務省経済協力局調査計画課編（2000）「我が国の政府開発援助の実施状況1999年度に関する年次報告」。

（各省庁の技術協力内容出典）

- ・外務省経済協力局技術協力課編（2000）「各省庁所管技術協力の概要（平成10年度実績等）」。

第3章 我が国の環境協力の特質と課題

1. 我が国環境協力の特質

1-1 国際約束の達成

我が国環境協力で特筆すべきものは、我が国が世界に向かって約束した公約を完全に実施した実績である。我が国は、1989年、アルシュ・サミットで3年間3,000億円の環境協力を実施するとの公約を行ったが、1989年度は1,294億円、1990年度は1,654億円、1991年度は1,127億円の実績を上げ、合計4,075億円となり、公約を1,000億円以上も上回った。「国連環境と開発会議」の場では、1992年から5年間に環境分野のODAを9,000億円ないし1兆円を開発途上国に供与するとの公約を行ったが、最終的には1996年度までの5年間で供与された環境援助の総額は、1兆4,400億円となり、しかも我が国は1年間前倒しで目標を達成した。その内訳は、無償資金協力1,891億円、有償資金協力1兆367億円、技術協力1,083億円、環境関連国際機関への拠出金1,075億円であったが、総額の中で有償資金協力の占める比率が高いことが特徴と言える。

また、1998年度のODA実績統計によると、環境分野のODAは1年間で総額4,138億円、ODA全体の25.7%を占めている。その内訳は無償資金協力290億円、有償資金協力3,281億円、技術協力304億円、国際機関等への拠出は263億円であった。この統計は、我が国の環境分野のODAを語るときにまず挙げるべき、世界に誇る実績と言える。

1-2 幅広い環境分野の支援

環境分野のODAの対象となる事業は、森林の減少に対処するための造林の促進、社会林業という住民の生活向上のための森林管理、マングローブ林等の造成・管理、草地資源の減少に対処するための畜産業の振興等の再生可能自然資源管理に関わる問題や、開発途上国の首都やその他の主要都市における大気汚染、水質汚濁、廃棄物管理、産業公害、さらに環境関連の法律、組織、制度、エン

フォースメントの強化、環境モニタリングや工場立ち入り検査に伴う技術移転等、環境分野を網羅している。

都市環境の改善に貢献する上下水道の整備、廃棄物処分場の建設、雨期における都市洪水防止のための排水事業、産業公害防止のための脱硫装置や工場排水処理施設、交通渋滞に起因する自動車の排気ガスによる大気汚染の改善のための道路整備や地下鉄建設等の都市交通整備は、多額の公共投資や民間企業による投資を必要とする。大規模な造林事業や食糧自給のための農地開発及び農業の生産性の向上などの事業も開発途上国の有する財源と比較すると多額の投資を必要とするものである。このような多額の投資を必要とする案件支援のためには、一般的に有償資金協力が活用されることが多い。

一方、環境ODAの中で技術協力を担当するJICAは、大気汚染対策、水質汚濁対策、廃棄物処理、自然資源管理、省エネルギー・代替エネルギー、環境行政・管理、生物多様性等14のサブ・セクターを環境協力の対象分野としており、支援を実施するに際しては、長期・短期の個別専門家や専門家グループの派遣、機材供与、日本における研修事業、これらを組み合わせた「プロジェクト方式技術協力」、「開発調査」、「有償資金協力」、「無償資金協力」などの協力形態(スキーム)が活用される。

開発調査では、開発途上国で公共インフラストラクチャ整備等を実施する前段階で必要とされる実施可能性調査(Feasibility Study: F/S)¹を環境コンサルタント・チームを派遣して実施し、その結果をJBICが供与する有償資金協力へとつなげる支援も実施されている。また、都市環境管理計画や大気汚染対策計画を作成し、その計画作成段階で計画作成手法や作成される計画の実施に必要な組織、制度、実施手法等の技術移転を行うものもある。これらは「開発調査」と呼ばれるものである。

また、開発途上国での環境管理の拠点とするた

¹ プロジェクトの可能性、妥当性、投資効果について調査するもの。プロジェクトが社会的、技術的、経済的、財務的に実行可能かを客観的に証明する目的で実施され、JICAの開発調査事業の中核となる。

め、無償資金協力で環境管理センターの建物を建設し、必要な機材を導入すると同時に、技術協力の協力形態(スキーム)である「プロジェクト方式技術協力」により、通常5年間にわたり5名前後の専門家チームの派遣や研修員の受入れを行う協力も実施されてきた。

環境の分野では毎年80近くの研修を実施している。環境分野は幅広いため、森林資源管理、生物多様性管理、湿原保護対策、都市環境管理、環境政策、環境モニタリング、分析技術、産業公害防止対策、省エネルギー・省資源、廃棄物管理、地球温暖化対策などサブジェクトごとに研修プログラムが作成され、各コース4週間から3ヶ月の研修コースが実施されている。

我が国の環境分野のODAは、開発途上国の多様

な環境問題解決に貢献することを目的として有償資金協力、無償資金協力、技術協力の中で多様な支援手法を駆使して幅広い環境問題の解決のための支援を実施している。

1 - 3 環境分野有償資金協力(円借款)事業の拡充

環境分野の有償資金協力(円借款)は、1989年には総額541億円であったものが、1993年には1,812億円となり、1996年には3,188億円、1999年には4,619億円に達し急激に増加した。対象となった案件は、居住環境、森林保全・造成、公害防止、自然環境保全、防災、省エネルギー・省資源、代替エネルギー、その他に分類されるが、その経年変化及び承諾額の変遷は図4-1のとおりであった。

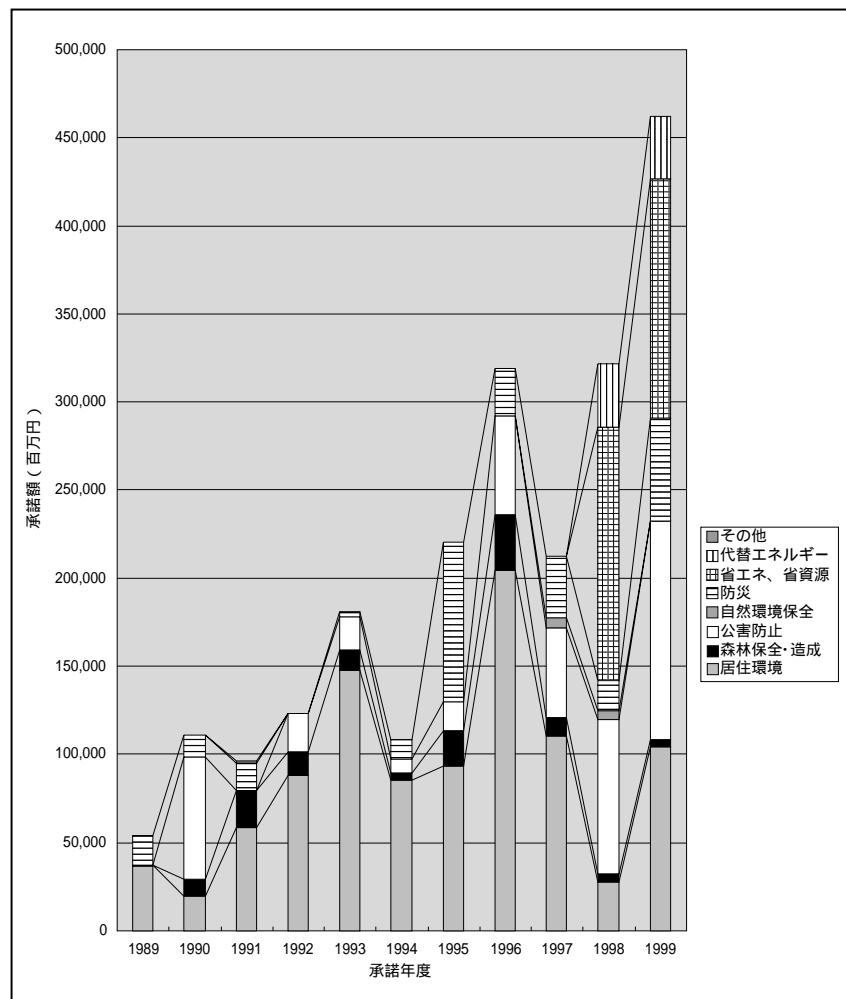


図4-1 有償資金協力(円借款)案件における環境分野の内訳(承諾額)

出所：国際協力銀行 環境社会開発室 環境第2班作成資料

「円借款における環境協力の取り組み」(平成12年8月)

環境分野の有償資金協力(円借款)の中で特徴的な案件の例を以下に挙げる。

「沿岸地域環境保全事業」(フィリピン)

地区を流れる川の上流部には植林を行い沿岸部分にもマングローブの植林を行う。インフラ整備として河川沿いでは斜面浸食防止工事や土砂流出防止工事を行い、尿尿による海浜や河川水の汚染防止のため下水処理施設を新設する。同時に小規模の環境保全センターを建設して当該地域の環境保全活動の拠点とするとともにアグロフォレストリー支援のための小規模農道を建設し、給水施設も建設して少数民族の生活・生計向上に資する。事業費は、総額32億円である。

「地域開発事業」(タイ)

観光セクターは、外貨獲得、地域経済振興、雇用創出、歴史的価値及び自然資源の保全、開発への住民参加の確保等多くの便益を地域にもたらすものである。海浜国立公園地域における廃棄物・排水処理事業、観光業振興に必要な技能研修センターの新設、近隣国との国境地帯における観光基盤整備、地方の村落における手工芸生産支援、ユネスコ世界文化遺産に指定されている歴史的遺産の保全・修復、自然遺産に指定されている国立公園内における自然研究センターの設置など50にのぼるサブ・プロジェクトを含む事業費32億円の総合的事業を推進する。

「環境対策支援事業」(スリ・ランカ)

工業化の進展に伴って産業公害が顕著になりつつあるため、中小企業が公害防止施設の導入や省エネルギー・省資源のための施設やクリーナー・プロダクション・システムの導入のために市場金利より低利の融資を実施するものである、JBICは、スリ・ランカの国立開発銀行に対し金利0.75%、据え置き期間10年を含む償還期間40年のソフト・ローン総額27億円を供与した。

「火力発電所リハビリテーション事業」(マレーシア)

国のエネルギー政策によって石油エネル

ギーに過度に依存することを避け、より環境に対する負荷の少ない天然ガスによる発電を行うため、490億円に達する大規模な円借款が供与された。

「大規模植林事業」(インド)

インド東北部のカタルカナ州は森林の伐採が進み、州面積のわずか9%を占めるまでに減少した。地域住民は住民委員会を設置し、実施機関の州森林局とともに植林計画作成に参加し、同時に自然保護区の整備も計画された。159億円をかけて実施される植林事業等によって創設される雇用機会の半分は女性と想定される。この植林事業によって女性が担っていた燃料用の薪や家畜用の飼料の収集に伴う労働も成林後は軽減される見込みである。

1 - 4 環境分野技術協力の拡充

環境分野の技術協力は、1989年ごろから本格的に開始された。1989年には全JICA事業の中で10.1%を占め、その金額は約100億円であった。1997年にはその金額は300億円を超え、JICA事業に占める比率も19.2%に増加した。その増加傾向は、図4-2のとおりである。

環境分野の技術協力を推進する協力形態(スキーム)は、青年海外協力隊の派遣、単独機材供与、研修事業、プロジェクト方式技術協力、開発調査、開発福祉支援、専門家養成確保、開発協力、援助効率促進、に分類されるがそれぞれの形態別の実施状況は図4-3のとおりである。

JICAは、環境分野の技術協力の対象分野を大気汚染対策、水質汚濁対策等14に分類しているが、1999年度の各分野ごと、形態ごとの環境分野における金額の実績を示すと図4-4のとおりである。

また、外務省が所管しJICAが実施している無償資金協力でも環境分野の協力が推進されており、この環境分野の無償資金協力の協力形態については環境センター・プロジェクトの実施の際には、活動拠点のセンター施設の建設や機材の導入に活用された。1998年度単年の実施実績は、56案件であり、33ヶ国で、合計360億円の案件が実施された。分野は、上水道、下水道、森林保全・植林、生物多

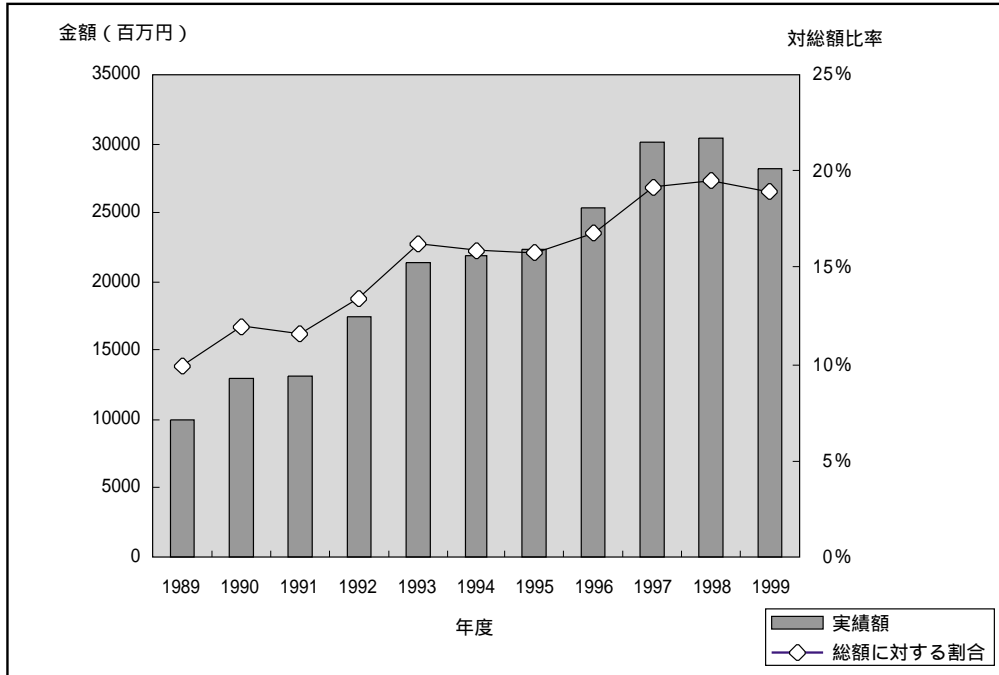


図4-2 JICAの環境協力実績(1989～1999年度)

出所：国際協力事業団 企画・評価部 環境・女性課 作成資料

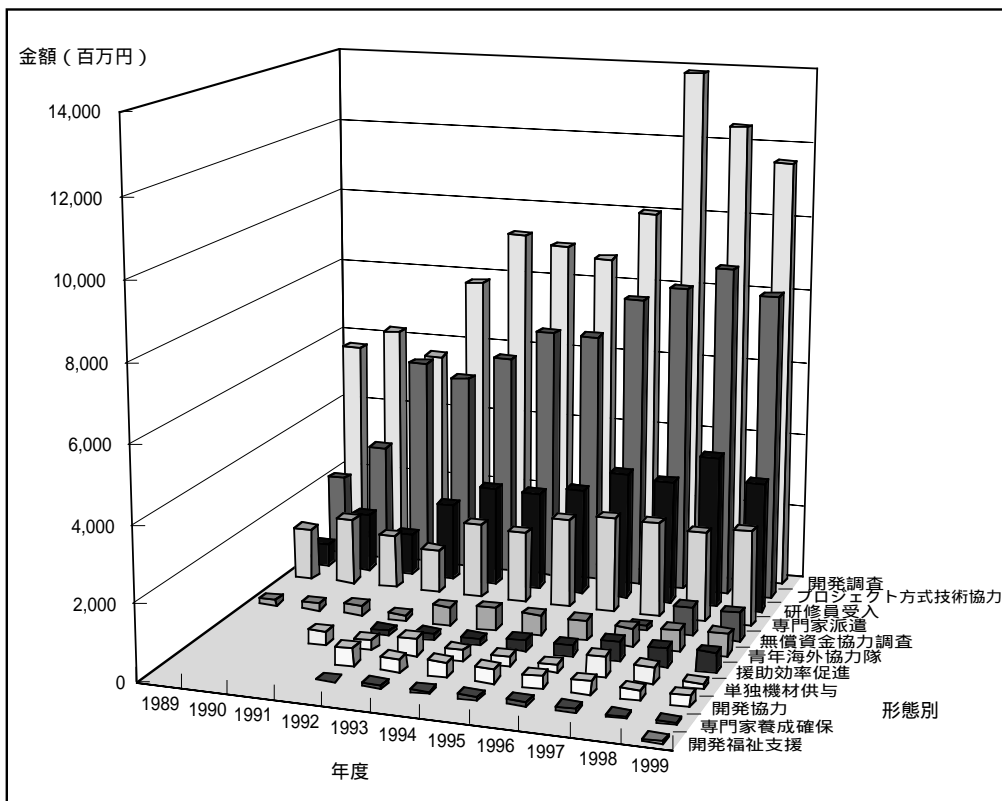


図4-3 JICA環境分野協力実績の推移(1989～1999年度)

出所：国際協力事業団 企画・評価部 環境・女性課 作成資料

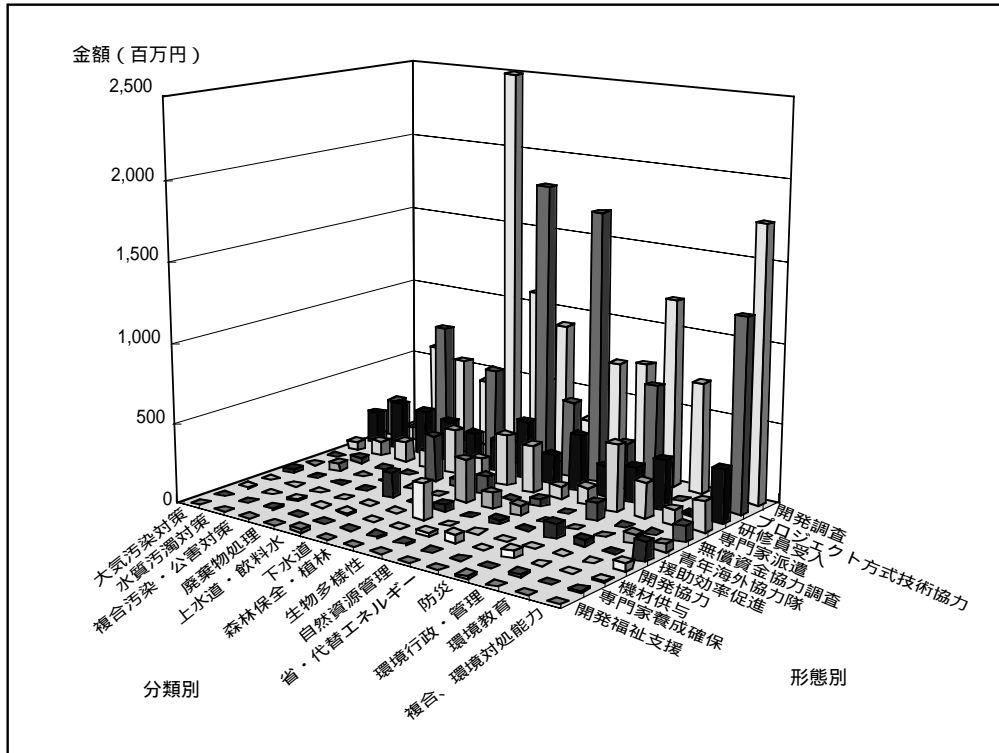


図 4 - 4 JICA 環境協力 分野分類・形態別実績(1999 年度)

出所：国際協力事業団 企画・評価部 環境・女性課 作成資料

様性、廃棄物処理、防災などである。

1 - 5 環境管理の拠点作り

日本の実施した環境プロジェクトの特徴の1つは、開発途上国が自らの環境問題に対処できるようになることを目標に、総合的な環境管理のための組織体制の強化を目指した協力として環境管理の拠点作りを行ったことである。環境管理という業務は幅が広い。法律・規則・基準の整備、環境担当部局の組織・制度強化、他省庁との連携メカニズムの構築・運営、実施を担当する出先機関や地方行政機関の強化、環境モニタリングや立ち入り検査のための環境ラボの整備等、多様である。センターの設置は、これら広汎な活動の拠点づくりのために開始されたものである。これらは、大型のプロジェクトとして実施された。例えば、中国の環境管理センター・プロジェクトは無償資金協力が100億円投入された。タイの環境研究訓練センターやインドネシアの環境管理センターの事例では、約25億円の無償資金協力、さらに、これら施設を効果的に活用するために必要な技術協力が、7

年という長期間にわたり「プロジェクト方式技術協力」を利用して実施された。その他、エジプト、メキシコ、チリについても同様である。このように投資額が大きいという特徴に加え、多くのプロジェクトは、環境モニタリングや工場立ち入り検査のための技術移転を主な目的としていたことも特徴である。環境管理政策の策定や実行にあたって、最も重要となるのは環境の現状を科学的に把握するとともに、汚染原因を特定し、各汚染原因が環境の悪化にどの程度貢献しているかを把握する事である。このような環境情報を基に技術的な検討がなされない限り、適切な政策や実施方法を作成することができないことになる。環境ラボにおける環境サンプルの分析技術は、工場等からの排水基準等、環境関連法規のエンフォースメントにも不可欠である。

このような環境センター以外にも、上水道関連の技術者養成を目的とした水道訓練センターや砂防技術普及のための砂防技術センター、生物多様性保全センター等のプロジェクト方式技術協力も実施された。

この点は、日本以外の他の多くの援助機関が環境管理のためのキャパシティ・ディベロップメントを目的に政策レベルの支援を供与したものの、日本とは逆に、その基礎となる環境ラボの設置・拡充、そこでの技術移転を軽視してきたために、なかなか効果が出にくく、エンフォースメント強化につながりにくかった事と対照的である。

1 - 6 研修事業

JICAの技術協力の特徴は、開発途上国から数多くの研修員を日本に招請し、集団研修または個別研修という名で座学の他、実習・見学を交えた研修が実施されていることである。開発銀行や他のドナーの実施する研修にも、JICAの研修のような、現在の研修員が実施している業務に関する実務的な研修も含まれるが、大学の修士や博士課程で学位を得るため留学生として派遣する研修の占める比率が高い。一方、JICAの研修は、学位を取得するためのものではないことを特徴としてあげることができる。

研修の実施方法も特徴的であるといえる。JICAでは、全国7ヶ所の国際センター及び全国6ヶ所の付属機関が中心になって各種の集団研修が実施されている。環境分野の集団研修については分野が幅広いこともあり、また開発途上国側の要請も多いことから特定の国の研修員を対象とする国別特設研修を含めると、およそ80にも上る。JICAの国際センター及び付属機関は環境分野の技術者を擁していないため、その研修の実施は環境省や経済産業省などの中央省庁、その付属研究研修機関、県・市などの地方の行政研究機関、環境事業団等の公共団体に委託して実施されている。

3～4年前からJICAとJBICの連携活動の一環として有償資金協力で実施している公害対策のためのツ－・ステップ・ローン²の事業実施機関(開発途上国の環境省及び開発銀行等)の実務者を対象に、JICA研修のプログラムを通じて日本で研修を行っている。このような有償資金協力によるハード支援(公害処理施設設置支援)と研修事業を並行

して行うことにより、双方の事業効果を高めることが可能であり、今後ともこのような仕組みが注目される。

これらの研修事業の推進に際しては、県、市などの地方公共団体、その研究機関、市町村の研修員を迎え入れる体制、地域社会による温かい歓迎など多くの善意によって研修員に感銘を与える体制が整備されていることは日本の研修制度を支える特質といえる。

1 - 7 中央省庁等との協力

JICAの実施する技術協力の分野では、プロジェクトの発掘、形成、デザイン、実施の各段階において中央省庁との結びつきが深い。このことは、米国、カナダ、ドイツ、その他多くの先進国ドナーにない特質である。他国のドナーは各国の行政機関から完全に独立し、各機関の内部に技術協力のための技術者を抱え、行政機関にプロジェクトの実施を契約によって委託する例もあるが、中央省庁等の国の機関に依存することなくプログラムやプロジェクトを実施できる体制をもつ。

日本の特徴は、日本が技術協力を開始した頃の特異な条件から生まれたものと考えられる。JICA発足後まもなくは、技術協力に関する経験も少なく、供与すべき技術を有する専門家が組織内におらず、中央官庁等の有する技術経験に依存していた。また多くの開発途上国に既にあった日本の大使館に依存する度合いも強かった。JICAが限られた国以外に在外事務所を有していなかった頃、受入れ国政府と技術協力の要請を協議し、供与のための準備にあたり、プロジェクトの実施過程で監督する役割を技術協力担当のアタッシュェが、担当していたこともある。日本の中央省庁間の意思決定メカニズムには各省庁の協議が不可欠であり、外務省の技術協力に関する意思決定メカニズムも同様である。各省庁が外務省と行った協議の際の意向が、JICAの技術協力の実施計画やその実施に際し、再度各省庁とJICAとの協議がなされ、プロジェクトの実施内容に反映されるという構図があ

² 開発途上国に供与する借款の形態のひとつで、中小企業や農家、組合などを対象とする。借款資金は、まず、開発途上国の開発金融機関へ貸与され、次に、その開発金融機関からその国の中小事業者に転貸されることから、ツ－・ステップと呼ばれる。

る。その結果プロジェクトの形成、計画作成、受入れ国機関との協議、実施等の過程で、各省庁の技術者・専門家がJICAの実施チームに加わり、派遣される専門家についても各省庁が推薦する構図が現在も引き継がれている。技術協力の実施機関であるJICAが、中央省庁と密接な協力関係を維持しつつ各種プロジェクトが実施されてきたことは、我が国の特徴と言える。また、それぞれの中央省庁がJICAの業務に技術的見地から対応できない例もあり、例えば上水道や廃棄物管理、または廃棄物処理など、地方自治体が技術を有しているために中央省庁を経由して数多くの地方自治体からの協力をJICAが得ていたことも同様に特徴といえる。

2. 我が国環境分野の協力の課題

2-1 コミュニティへの支援

『アジェンダ21』は、多くの開発途上国が今後目指すべき方向を示したものであるが、その目標は持続可能な開発である。ドナーの支援も当然受入れ国の持続可能なコミュニティづくりに向けての努力を支援することが求められている。この持続可能な支援については、OECD/DACの「新開発戦略」の中でも取り上げられ、「2015年までに環境の減少傾向に歯止めをかける」という大目標が掲げられている。

多様な環境問題の中でも、再生可能自然資源である森林資源、草地資源、農業活動の基幹材である土壌資源や水資源などを持続的に使用するために必要な適正管理が特に求められている。自然資源の過剰利用に伴う環境問題の多くは、その資源に依存している地域社会の貧困に起因していることが多い。一例として、地域社会は、たとえ砂漠化の進行や強風による表土の喪失などの弊害があったとしても家庭用燃料にする薪を集めざるを得ない状況になり、農地の疲弊があってもその方法以外にとるべき手段がないというような現実に直面

している。都市地域においても大気汚染や水質汚濁のひどい衛生設備の全くないスラムのような環境で生活せざるを得ない状況もある。

従来、日本の環境ODAは、受入れ国政府を支援するという原則論に立ち、都市地域の電気も水道も衛生設備も有しない貧しい地域社会を直接支援するという事業は民間NGO等の支援に多くを依存してきた。家庭用燃料の供給を目的とする薪炭林の造成事業を社会林業によって達成しようとする支援も受入れ国の林業関係部局を対象としてJICAによって一部では実施されてきているが、より目的を明確にし、地域社会の開発支援や貧困対策を直接目的とする支援の推進が必要になってきている。

地域社会をベースとした支援については、日本では青年海外協力隊が長期間推進してきた実績があり、数年前からは在外公館を中心に本格的に開始された受入れ国NGOに対する「小規模無償」や「開発福祉支援」事業等の制度や国内のNGOが開発途上国において活動することを支援する「開発パートナーシップ事業」なども制度として既に充足した。

今後は関係省庁、JBIC、JICAが推進する環境関連のODA事業についても、何らかの形でコミュニティ開発や貧困問題を解決するために貢献することを、可能な限りプロジェクト目的の一部に含めることとし、さらに既に活動している青年海外協力隊や国内、国外のNGOの参加を得てより多角的な環境分野の支援の推進を求めることが課題である。

コミュニティの支援については、日本と開発途上国の生活水準に大きな差があるため、受入れ国がそのまま実行することにためらいを感じる例もある。重要なことは、開発途上国における成功例を他の、あるいは隣接する開発途上国に持ち込む手法であって、この考え方を制度化したものがいわゆる「南南協力」³である。コミュニティ支援を推進するために必要な我が国の国内人材が現状では、

³ 途上国間協力ともいわれ、開発が比較的進んでいる中進途上国が、自国における開発経験及び人材を活用して、後発開発途上国に対して実施する協力を指す。社会・文化・経済事情や発展段階など、経済開発の背景が比較的似通った国々による協力が可能となることから、先進国が行う技術の移転よりも、受入国側の実状やニーズにより適合した技術の移転が可能となる場合がある。我が国は、JICAの実施する「第三国研修」「第三国専門家」などのスキームを通して、南南協力の推進に貢献している。

あまりにも限られ、かつ、コミュニティの支援については、その地域の言語を修得し、直接コミュニティのメンバーと接触しない限り効率性を確保できないことになるため「南南協力」の促進は必要性が高い。

2 - 2 利害関係者の参加によるプロジェクト形成

環境分野の協力は、資源管理をより持続的に推進することを目的とするものであっても、都市の環境改善を目的とするものであっても、環境法のエンフォースメント強化を支援するものであっても多数の利害関係者がいる。

しかしながら、従来の環境ODA 供与に際しては、具体的な支援策を協議する際にはこれら多くの利害関係者との協議をする時間的余裕がなかったことから、プロジェクトを受入れる政府機関との協議が中心となったと思われる。

今後、キャパシティ・ディベロップメントという多くの機関全体の環境対処能力向上を目指す広汎な支援が環境ODAの中心的な役割となることが期待されているため、支援が開始される以前に多様な関係者の意向を事前に把握し、支援策の中に適正にプロジェクト・コンポーネントとして盛り込むことが求められるようになる。

このような受入れ国利害関係者の参加を促進するためには、従来のように日本から案件形成ミッションが短期間派遣され、受入れ機関を中心に協議する方式では対応できなくなる。より積極的にローカル・コンサルタントを活用し、案件形成の準備段階で地元のNGOや地域社会の意見を聴取し、案件形成の段階でその意向を組み入れる体制を確立することが必要となる。これが案件形成の過程での参加型と呼ばれるものである。

新たな案件形成の過程を確立するためには、従来の制度の改善が求められるため、すぐに実施できるものでもなく、そのための体制整備が必要である。特に開発途上国に設置されているJICA事務所やJBIC駐在員事務所の機能強化の検討も必要である。例えば、案件形成及び実施を担当する本部の事業部が現地事務所と連携を密にして、事前に現地事務所がローカル・コンサルタントを雇用し

て利害関係者の意向を把握して、案件形成のミッションがこれら利害関係者と協議する機会を設定するなどの利害関係者との協議を促進するような機能強化が考えられる。

さらに、これら利害関係者の参加を案件形成の過程で得ることは、案件そのものの効果を事前に評価し、プロジェクトの形成過程での成果を、相当の確率で予知できることとなるのみならず、その情報を広く国内で公開するという情報公開の原則に合致するものとなる。

2 - 3 環境影響評価の制度・運営強化支援

開発途上国では、既に環境影響評価(EIA)の制度を有している国も多くあるが、いまだ十分に機能していない例も多くあり、また独自の法律・制度が確立されていない国もある。また環境影響評価の制度を運営する人材の不足も課題である。今後は多くの開発途上国において自国の制度を作り上げ、自国の制度によって自国の技術者を活用した環境影響評価手続きを進め、その審査・決定を経て事業を推進する制度を確立するための支援を実施すべきである。

開発途上国における環境影響評価の実施の現状は以下のとおり説明される。まず、自国の環境影響評価の制度が不十分であっても、プロジェクトの実施に際して必要となる財源を開発銀行等からの貸付に頼っているため、融資の前提条件としての各開発銀行の求める環境影響評価が実施されている。これらの環境影響評価は、各開発銀行がそれぞれに作成したガイドラインに沿って実施することを求められるため、実施形態や環境影響評価のための調査手法等が融資機関によって異なったガイドラインに沿って実施される。融資先が融資対象国において環境影響評価制度が整備され、機能していると判断すれば、当然対象国の制度によって実施された環境影響評価は融資条件を満たすものと認定される。さらに、開発途上国には、環境影響評価書の審査を行うために必要な知識・経験・技術を有する技術者が不足していて国内での審査能力が不十分である。最終の決定は融資対象国が行うというよりも、融資機関の決定を待つ例もある。この技術者の不足に対しても、環境影

響評価業務を以下の理由によって国際コンサルタントに依存するため、内部の人材の育成が難しいという現状がある。実際の環境影響評価書の作成は、ある一定規模以上の事業の場合、それぞれの事業を実施する政府機関が国際入札によってコンサルタントの選定を行い、契約を締結する。その契約には融資を受ける開発銀行による審査承認を得るという条件が含まれる。環境影響評価のための調査や評価書の作成が国際コンサルタントにすべてまとめて委託されるため、プロジェクトを実施する機関の職員は、自力でフィールド調査を実施して住民の意向を反映した調査を行う能力や、実施されている実施可能性調査(F/S)の中に盛り込むべき対策を決定するために必要な知識・経験・技術を取得する機会が少なく、人材養成の機会が少ないという課題を抱えている。

一方、我が国の環境影響評価制度は、多くの開発途上国と全く異なった制度を採用している。開発途上国では事業を推進するプロセスの中で、実施可能性調査(F/S)が実施されると同時に環境影響評価が実施され、その結果が実施可能性調査(F/S)等に反映され、事業を決定するための手段として活用されている。一方、我が国では、大規模事業の場合は事業決定がなされる以前に、事業実施者によるフィールド調査や土地取得の可能性を求める調査、他の法令に基づく許認可を得ることが可能か等の調査が行われ、実施可能性調査(F/S)に相当する過程は事業実施機関が自分で実施する。その結果、事業を実施する行政機関による事業実施の決定がなされ、詳細設計(D/D)が実施された以降に環境影響評価が実施される例が多い。また開発銀行が最重要視している社会解析調査や住民の移転計画の作成、その実施等は、環境影響評価に伴う調査の中に含まれるというより最終的には事業実施機関と個々の住民との協議にゆだねられることも多い。このような違いがあるためか、技術協力の分野で開発途上国からの研修員を招いて行われる本邦研修をのぞき、開発途上国の環境影響評価制度を新たに開発するための支援やその実施体制強化を支援するための各種研修事業の実施等についてのJICA協力実績は少ない。今後は、多くの開発途上国において自国の制度をつくり上げ、ど

の開発銀行からの財政的な支援を得る場合であっても自国の制度によって自国の技術者を活用した環境影響評価手続きを進め、その審査・決定を経て事業を推進するための支援を実施すべきである。

2 - 4 日本と開発途上国との相違への配慮

日本が、過去に、公害や深刻な環境問題を解決した政治的、経済的、社会的背景と、現在の開発途上国が直面する背景とは大きく異なる。再生可能自然資源管理を例にあげれば、日本では、歴史的な過程で、長い間、自然資源量が少なく、その資源に依存している人口が多かったことを理由として、地域コミュニティが、持続的資源管理を、伝統として実行してきた。例えば、農業用水保全に重要な地域の森林は、「神の住む山」として大切に伐らずに保存し続け、土砂崩壊や雪崩の発生しそうな急傾斜地の森林も禁伐として地域社会全体で保全してきた。これらは、日本において、環境保全に関して伝統的社会の中で発達してきた地域社会の知恵や経験が積み重ねられてきた例といえる。これに対して、アフリカや中央アジアなど、自然資源が豊富にあって人口が少なかった地域では、これらの経験や工夫は不要であったため、環境保全に関する知恵は十分に発達せず略奪的な資源の利用が行われ、現在、深刻な環境問題が発生していると考えられる。

また、日本の地方行政機関は、管轄地域で発生した公害問題を解決するため自治体内外の多くの関係機関が実質的な協力体制を作り上げ、発生源である企業側も技術者を総動員して研究開発に務め、巨額に上る公害防止投資を推進した。マスメディアもこの動きを支援し、その過程で環境意識が広く市民・県民の中に浸透していった経緯がある。これに対して、開発途上国の極端な例をあげると、開発途上国の地方行政機関の職員は給料があまりにも安く、副業をしなければ生計が成り立たないためにオフィスで常時勤務をすることができない場合もある。

このように、日本と開発途上国における環境問題の背景が根本的に違う状況下では、日本の経験が開発途上国の環境改善に直接役に立つかという点は疑問である。例えば、新規の設備投資ができ

ず、老朽化した生産設備しか有しないため生産性も低く、製品の質が低いため収益性が低く、本来は企業として存在し得ない開発途上国の国営企業であっても、失業者の増大をおそれる政府の補助金で延命策が講じられているというような企業を考えると、そのような企業は公害防止投資を実行するゆとりがない。

また、我が国の環境管理の改善に際しては巨額の投資が行われたことを見逃すことはできない。多くの地方自治体は、エンフォースメントや環境モニタリングに必要な環境ラボを設置し、分析機器や分析技術者を増員し、公害防止対策を実施しようとする中小企業に対し低利での融資を行った。上下水道や廃棄物の処分場の建設などにより住民サービスも推進した。自動車メーカーは、排気ガス規制の基準値を達成するために巨額の研究開発投資を行い、その結果開発された自動車を販売し、ガソリンの無鉛化も1972年に実施された。地下鉄等の都市大量交通機関も整備され、その発達によって通勤用の自動車利用は減少した。民間企業の公害防止対策投資も巨額に上った。このような巨額の投資が日本の環境の改善に大きく貢献したのである。

一方、開発途上国では、公共部門、民間部門を問わずあらゆる投資のための資金が不足している。このような開発途上国に日本の経験を直接持ち込むことは適切なアウトプットをもたらすことはできない。JICAが国内で実施している研修の際にも同様なことが言える。研修を委託しているそれぞれの機関は開発途上国に対する研修が主たる業務ではないため、各機関は、開発途上国からの研修員がどのようなニーズを有しているか、というよりも、研修機関の有する知識・経験によってプログラムが作成され、実施される場合もある。この場合、開発途上国の環境問題の解決に日本の経験が活用できるという前提にたってプログラムが作成されていることになる。

この日本と開発途上国の相違を認識し、あらゆる環境ODAの実行に際しては、受入れ国の政治的、経済的、社会的な背景に合致した最適な政策と技術を供与せねばならない。

2-5 政策直結型プロジェクトの推進

上記の「政策直結型プロジェクトの推進」とは、「特定分野の技術をカウンターパートに移転するという限られたプロジェクトの目的から脱却し、キャパシティ・ディベロップメントという言葉に代表される、より幅の広い中央レベルまたは地方レベルの環境政策の策定、及びそれらの実行を直接支援し強化するような、より効率的なプロジェクトの推進」を図ることを目指すべき、という意味で用いるものである。

我が国が、明治時代に先進国から外国人技術者を招いて技術を取得することに成功した経験や戦後の廃墟からの発展の過程での、新たな技術の取得や開発に成功した事が高度成長をもたらした大きな要因であったという経験から、従来特定の技術を開発途上国の職員や技術者に対し移転することが技術協力の主要なテーマになっていた。しかし、近年の先進国ドナー間での議論から、より効率的な技術協力のためには、より幅広いキャパシティ・ディベロップメントと呼ばれる支援が求められている。

過去にJICAが実施した開発途上国の拠点造りのための環境センター・プロジェクトについては、大きな評価がなされるものの課題も抱えていた。移転された技術を受入れ機関が効率的に環境管理に活用するための法律制度の強化、政策の策定、エンフォースメント強化、実際のエンフォースメントに従事する地方行政機関の強化、行政担当職員の実施など、本来このような分析技術の移転と同時に実施すべき広汎な支援活動が軽視される傾向にあったと思われる。

このような課題に対して、受入れ国や受入れ機関が移転された技術を活用する制度を確立し、普及するための効率的なアクションを実行するメカニズムを確立することが必要であり、そのための政策の確立とその実施に必要な組織・制度の強化、幅広い人材の育成などより幅広い技術協力が求められていると考えられるが、そのような支援を実施するための国内人材の不足という課題もある。

この課題に対しては、民間コンサルタントの活用という方策が考慮されるべきである。JBIC、JICAは、従来から民間コンサルタントを活用して

きたが、JICAの技術協力形態(スキーム)の中では、特に「開発調査」において民間コンサルタント活用の実績がある。事業実施の過程で環境管理計画作成に伴う技術移転の経験を積むことができたため、そのような経験を積んだコンサルタントの活躍の場を、より広くすることにより、環境分野の技術協力の専門的職員や専門家の数が限られているという制約を補うことができる。

民間コンサルタント活用にあたっての課題として考えられることは、日本のコンサルタントは、従来、クライアントを技術的に支援し、その業務の過程でクライアントの意向を聞き、その意向に沿って業務を行う傾向が強いことである。そのため、環境分野では特定の技術については豊富な知識、経験を有していても、環境法及び関連規則の作成支援、環境政策の作成、組織・制度の強化支援、エンフォースメントの強化、中央行政機関と地方行政機関の連携強化、地方行政機関の強化等の政策レベルでの環境管理の中核支援については必ずしも経験が十分とはいえない。このような分野の業務は、クライアントの意向に沿って行うというよりも、クライアントとの対等の議論の中からコンサルタント自身が実行すべき方法論を見出し、クライアントに勧告し、その勧告内容の実行にまで至るような経験を積む場が必要になる。

このためには、相当の経験を積んだコンサルタントに環境管理の中核支援を実施するために必要な研修の場を用意し、プロジェクトの立案、受入れ国との協議、実行計画の作成等の業務を委託する方法論を模索し、コンサルタントのより効率的な環境分野の技術協力に対する貢献を期待すべきであろう。また、経験を積んだコンサルタントは、地方自治体等が実施する開発途上国から研修員を招いて行う研修の講師としての役割を依頼することも検討に値する。

2 - 6 環境分野の「技術協力」に専門的知見を有する職員の不足に対応

我が国の環境協力の有する課題の最大のものは、JICA や JBIC など技術協力や有償資金協力を供与する機関の職員の中で、環境分野の技術協力に関する専門的知見を有する職員の数が少ないことで

ある。これは、環境分野に限らず共通する課題ともいえるが、世銀、アジア開発銀行などの開発銀行に比較すると、JBICの職員数はあまりにも少なく、技術協力に関しても、JICAの職員数は米国、カナダ、ドイツ等の主要国の技術協力担当部局に比較し少ない。その結果、環境分野の専門職員の人数についても限られている。

「キャパシティ・ディベロップメント」という言葉に代表されるような環境分野の技術協力に対する開発途上国側のニーズに対しては、従来のような特定の限られた分野の技術を移転するプロジェクトでは対応できない。幅広い分野に及ぶ環境分野の技術協力のニーズを満たすためには、環境関連の法制度の充実、組織の強化、政策立案能力の強化、政策の実施能力、そのための地方自治体や出先機関のエンフォースメント能力強化、環境データの収集とそのデータをもとに環境の現状を的確に把握し、地域環境管理計画を作成し、管内の行政機関が協力して実行するメカニズムの構築、行政機関のみならず民間の事業者、研究機関の研究者、NGOやコミュニティ・メンバーによる事業の推進、これらを支えるためのマス・メディアによる支援体制の確立など、幅広い分野の支援が必要となる。

このような幅広い支援を推進するために必要な環境分野の技術協力専門家には2通りのものがあると考えられる。1つは、受入れ国の社会的、経済的、行政的な現状を的確に把握し、受入れ国機関と技術的な協議を行い、受入れ国のニーズに合致したプログラムやプロジェクトを立案する専門家である。もう1つの専門家は、既に計画され受入れ機関と実施することが決められたプロジェクトを計画どおりに実施する専門家である。

5年以上の長期間にわたる「プロジェクト方式技術協力」と呼ばれる技術協力プロジェクトでも、個別専門家1名を受入れ機関に派遣する場合でも、本来は受入れ機関のニーズを的確に把握し、派遣された専門家が実施すべき詳細な業務や活動の結果得られる到達目標、実行計画の作成が必要である。このペーパーを、通常ドナー機関の専門職員(プログラム・オフィサー)はプロジェクト・ドキュメントと呼ぶが、JICAの場合にはこのプロジェクト・

ドキュメントが明確に作成されずにきた。これは我が国の技術協力が開始された初期の頃から、技術的な分野は中央省庁等の技術者に依存してきたことが原因であろう。個別専門家が派遣される場合でも、技術的な部分の実施は派遣される専門家等に一任されることが多かった。この結果、プロジェクト開始前に到達すべき詳細な目標、実施計画、到達目標が明確になっていないため事後の評価が明確にできないという結果にもなる。我が国環境分野の協力の課題として、この環境分野のプログラムやプロジェクトを立案する能力を有する専門的技術者を養成・確保することが課題である。

一方、計画されたプロジェクトの実行のために派遣される専門家については、従来は当該プロジェクトに関連する業務を国内で担当する中央省庁に推薦を依頼し、省庁内部や地方自治体の職員を派遣する例が多く見られ、受入れ機関の中堅技術者に特定の技術を移転することを業務としてきた。しかしながら、環境対処能力向上を目的とするプロジェクトについては、特定の限られたカウンターパートを対象とすることよりも、多くのターゲット・グループを対象とした幅広い業務を推進することが多くなることが予測され、開発途上国における幅広い経験を積んだ人材が求められることとなる。そのような有能な人材をいかに確保するかも今後に残された課題である。

2-7 JICA 事業の改善

技術協力を担当するJICAは、そのプロジェクトの質を高めることが緊急の課題である。特に環境分野の技術協力は開発銀行をはじめ多くのドナーにとって最重要課題となっているため、数多くのプロジェクトが実施されている。多くの国で同時並行的にいくつかのドナーによって環境分野のプロジェクトが実施され、相互に協力せざるを得ない状況があったり、競合したりすることもある。この中で、JICAの実施するプロジェクトが伍していくための対策の必要性は高まっている。

具体的には、開発途上国のニーズに直接対応するためのプロジェクトの形成、形成されたプロジェクトの立案の実施過程、プロジェクト・アプレイザルの実施、能力の高い専門家の派遣、協力

形態(スキーム)の特性に合わせたプロジェクト管理手法の確立、開発調査のキャパシティ・ディベロップメント分野への活用、研修事業の効率化等である。

その改善に際しては、JICA 地域部のリーダーシップが重要であろう。従来は、農業、鉱工業、社会開発、医療などJICA内部の部局が独自に開発途上国に出かけ、プロジェクト形成を行ってプロジェクトを実施してきた。他の多くのドナーは、その内部に特定の国を担当する国担当課があり、この担当課が相手国の政治的・経済的・社会的な現状を解析し、どの分野のどのような技術協力が必要かを解析して事業部に働きかけて実施するというリーダーシップを発揮することによって効率的な協力を推進するメカニズムがあった。JICAでも地域部を設置し、各国・地域の現状を分析して最も必要とされている分野の支援を効率的に推進することを目指している。当報告書第2部に述べられた環境分野の各地域のニーズ把握、第3部のテーマ別の現状と課題等を参考に、環境分野の技術協力推進に際して地域部が主導的な役割を発揮することが期待されている。しかしながら地域部は環境分野のみにその活動が限定されているものではないので、あらゆる分野の業務を取り扱う中で、それぞれの担当地域の中で幅広い環境分野の、さらにどの部分の協力を実施すべきか、どのような国を対象とするか等の決定を行うのは、現状地域部だけでは困難である。環境・女性課は環境分野技術協力の戦略的推進を支援するため、各事業部の環境関連事業の経験を集約するとともに、環境分野の我が国の政策や国際目標を考慮しつつ、各事業部の環境関連業務の方向性決定を支援するための役割を果たさねばならない。

また、50もの開発途上国に設置されているJICA事務所の強化もJICA事業の改善のためには重要である。たとえ、事務所職員の定員が限られ、職員の不足があったとしても、JICAに課せられた業務を達成するためには、プロジェクト実施状況を受入れ機関の高官や、関係ドナー等との協議を通じて正確に把握し、必要な場合には専門家やチームを指導する等の本来果たすべき業務を推進できる体制を構築しなければならない。

第4章 主要援助機関の環境援助戦略

本章においては、主要な援助機関の活動の概要について、とりまとめる。

1. アジア開発銀行

アジア開発銀行は、2000年12月現在、アジア環境展望 2001(Asian Environment Outlook 2001)を発表するための準備を進めている。この環境展望の案は2000年の5月、インターネットなどを通じて公開され、関係者のコメントが求められていた。この環境展望は、アジアにおける環境パフォーマンスの向上の基礎と貧困の削減に寄与する経済開発ポリシーの解析結果とともに、環境改善のための提言がなされている。

アジア開発銀行はその活動の焦点を貧困の削減に置いており、1999年の全融資額の40%を直接的または2次的に貧困層の削減に結びつくプロジェクトを支援したと報告されている。今年度の目標は、この割合を50%に引き上げることである。

このような背景から、環境分野の援助に関しても貧困の削減に寄与することが重要視されており、環境資源の管理や都市部の貧困層に便益が及ぶような案件の優先度が高くなっている。このような問題解決のアプローチとして、法律、組織、人材育成などを対象としたキャパシティ・ディベロップメントに対する支援を強化している。

アジア開発銀行ではプログラム(西アジアと東アジアに分かれる)の国別プログラム・オフィサーが中心となり、セクター割になっているプロジェクト局の協力を得て作成する。その結果は、国ごとに派遣される国別プログラム・ミッションによって受入れ国との協議がなされ、国別援助計画として決定される。

国別プログラム・ミッションの期間中、他のドナーやNGOとも相談を行う。アジア開発銀行では、現時点では、プロジェクト形成の過程でNGOの関与は大きくない。しかしながら、近年NGOからの圧力が大きくなっていることもあり、近い将来にはNGOの関与はさらに大きくなるであろう。

プロジェクト形成のプロセスとしては、契約を

得たコンサルタントがファクト・ファインディング・ミッションに出て、プロジェクト・アイデアまたはプロジェクト・プロポーザルをとりまとめ、さらに、そのプロジェクトに関するフィービリティ・スタディがコンサルタントによって実施される。この過程で、プロジェクト局の専門家とその内容について議論を行うこととなる。最終的には、数名の職員(大規模プロジェクトの場合には10名程度)からなるプロジェクト・アブレイザル・ミッションが受入れ国を数週間から2ヶ月ほど訪問して調査を実施し、受入れ国の関係部局との協議を経てアブレイザル・レポートが作成され、銀行内部の承認がなされ、受入れ国との契約を行い、プロジェクトの開始となる。

アジア開発銀行の活動は融資が主体であり、技術協力は、その前段階にフィービリティ・スタディとして実施される場合が多い。しかしながら、環境分野においては地域的な技術協力プロジェクトも実施しており、原則的には融資案件と同様な手続きを行うこととなる。

プロジェクトの評価は、事業の終了と同時にプロジェクトの担当部が実施するもの、終了2、3年後に実施評価室がコンサルタントを雇って実施するもの、5~7年後にいくつかの案件を選んで実施するものがある。

2. 世界銀行

2-1 世界銀行の案件形成と評価について

世界銀行(以下、世銀)の案件形成の流れとしては、国別経済調査、セクター調査、国別援助戦略などに基つき、相手国と行う対話の中から、案件が形成されている。また、世銀の業務の内容としては融資業務と併せて政策的提言が挙げられる。世銀の政策的提言は、水道料金などの料金設定や行政機関の改革にも及ぶものもあり、融資の条件として、その実行を求めることが多い。世銀がこのような内政干渉とも受け取られかねない政策的提言を行う背景には、世銀の融資の対象は世銀の加盟国であり加盟国はブレトン・ウッズ条約に加盟

しており、このようなアドバイスは世銀の権限に属しているということが挙げられる。この点は、二国間の援助機関と大きく異なっていると言える。

世銀による案件の評価としては、ディスバースメントが終了した段階で実施される終了時評価が挙げられる。この評価の中で、案件開始段階の予測との比較が行われる。また、セクター評価では、特定のセクターについての世銀による融資の成果についての評価がなされる。

2-2 世銀の活動の例

世銀のアフリカ局では、サハラ以南アフリカにおける環境管理能力向上のための活動を行い、その中で、他の援助機関の協力も得つつ、この地域の各国に対して環境管理計画の策定を支援しながら環境管理能力を向上を図っている。

また、その活動の一部としてノルウェーの基金を用い、環境評価能力向上のための一連の会議を開催してその手法の検討を行っていた。この会議の事務局は世銀と国際自然保護連盟からなっていた。この活動の目的は、

(1) 各種の開発プロジェクトを実施していく際に環境配慮を実施していくことの重要性についての認識を深めさせる、とともに

(2) 環境管理能力の向上を図る

というものである。

その中で、環境影響評価能力向上のためには、広汎な関係者の能力向上が重要であり、以下のような関係者の役割が検討されていた。

(1) 金融機関：事業の審査能力、特に環境リスクの評価のノウハウを活かす。

(2) 国際的な企業：環境管理のためのノウハウを活用する。

(3) コンサルタント：各ドナーが事業実施に際して現地コンサルタントを雇うことによるコンサルタントの育成。

世銀の融資に際しての基本的な考え方としては「セーフガード」という考え方があり、具体的には、世銀の融資による不利益を避ける、ということで、

環境、貧困等々がその検討対象事項となっている。融資案件に関して世銀がとりまとめた最終報告書(案)は公開され、広く意見を求めている。

2-3 世銀グループの環境戦略(案)の概要

世銀グループは、2001年5月の完成に向け、総合的な環境戦略を策定中である。2000年5月には、本戦略の原案に関する意見交換を目的に、世銀からギョルギェバ環境局長を代表とするミッションが来日し、本研究会との意見交換会も開催された。ここでは、その折にギョルギェバ局長が行ったプレゼンテーションに基づき、世銀グループの環境戦略(原案)を紹介する¹。

(1) 環境戦略策定の背景

世銀は、環境アセスメントを通して、融資案件の環境へのマイナスの影響を最大限に食い止めることに注力する一方、これまで数多くの環境プロジェクトを実施してきた。しかし、環境問題が複雑化し、セクター横断的な取り組みが必要となってきたが、この点で必ずしも十分な成果は得られていない。また、いわゆる環境案件という括りが、結果的に、環境が他のセクターから独立して存在する分野という誤った認識を生み、国別援助戦略といった包括的な取り組みの中に、環境を真の意味で組み入れていくことをはばんできた。こうしたことから、環境案件は環境だけを扱うという姿勢がもはや許されないとの反省がうまれた。

また、後述するように、世銀は、特定の国に対して貧困削減戦略ペーパー(Poverty Reduction Strategy Papers: PRSP)²を策定することを決定し、貧困削減を目標の中心に据えた。一方で、環境悪化はとりわけ貧困層に大きな影響を与えること、また貧困と環境悪化とが悪循環の関係にあることにかんがみ、貧困削減のためには、環境保全を開発戦略に組み込むことが不可欠であると認識されるに至った。環境プロジェクトは貧困削減の重要な一要素でなければならないとの認識が、今般世銀グループの環境戦略が策定される背景にある。

¹ 世銀グループの環境戦略(案)に関する以下の記述については、ギョルギェバ世銀環境局長のプレゼンテーション、ならびに“Toward an Environment Strategy for the World Bank Group”(Progress Report / Discussion Draft, April 2000)に負う。

² PRSPの詳細については、第3部第2章「環境と貧困」を参照のこと。

(2) 環境戦略の目的

環境戦略の目的は、環境の保全あるいは改善を通して、最終的には貧困の削減に資することにある。具体的には、次の3つの柱からなる。

人々の健康の改善

室内汚染、都市大気汚染、水系伝染病、寄生虫疾患、有害物質汚染等の環境悪化に対し、とりわけ貧困にある人々がさらされている状況を改善する。

自然資源に依存する貧困人口の生計の向上
土地、水、森林、生物多様性等の自然資源に依存する貧困な人々が、これらの自然資源を利用する権利を確保するとともに、その持続可能な管理が可能となるような状況を作り出す。

自然災害等への脆弱性の減少

自然災害、気候変動の影響等の環境リスクに関する、開発途上国の認識を高め、適応能力と体制を強化する。

(3) 目的達成のためのアプローチ

上の目的を達成するために、次の3つのアプローチが提言されている。

環境配慮の貧困削減戦略への統合

借入国との政策対話の主要課題に環境を取り入れ、貧困削減という戦略的枠組みの中に環境配慮を組み込む。

民間主導の持続可能な経済発展を可能とする公共政策の確立

多くの開発途上国では、今後、民間セクターが、自然資源の持続可能な利用を促進し、環境保全事業を提供し、かつ環境汚染対策を推進することを可能とするような政策的枠組みを確立する。

地域及び地球規模の環境問題への対処

国内的な環境問題解決のための支援は、地域及び地球規模の環境問題への対応に寄与するとの認識を持ち、地球環境ファシリティアモントリオール議定書に基づき資金を提供する。

2 - 4 PRSP における環境対策

世銀は、PRSPにより貧困削減重視を鮮明にし、特定の国に対して、マクロ経済運営だけでなく、貧困削減のための政策の策定やモニタリング体制を融資にあたっての確認事項とした。

環境との関連で見るとPRSPでは、貧困削減策が環境の観点から見て持続可能な政策かどうかということよりも、むしろ環境対策が貧困の削減に直接にプラスの影響を与えられるかどうかという点に主眼が置かれている。PRSPに対する環境面からの貢献が求められているわけであるが、ただ、環境改善のための取り組みが具体的にどれだけ貧困の削減につながるのかを、客観的に明示することが難しいという点も、併せて指摘されている。また3年というPRSPがカバーする期間に比べて、環境の改善にはより長期的な取り組みが必要であるということも、貧困削減のための環境対策という位置付けが抱える問題といえる。

こうした問題に対し、世銀は、環境をPRSPに組み込んでいくにあたっての最初の重要なステップとして、これまでの環境プロジェクトの中から、実際に貧困削減に効果をあげたプロジェクトを取り出し、その内容を詳細に検討するべきだと指摘している。検討を行うにあたっては、当該プロジェクトが当初より貧困削減を目的としたものであったかどうか、貧困に好ましいインパクトを与えるために、当該プロジェクトの企画にあたって、何か特別な配慮がなされたか、当該プロジェクトは、貧困削減に効果のなかった場合においても、環境改善の成果をあげていたと考えられるか否か、どのような非環境的なアクションが環境の改善と貧困の削減に資したか、といった点に着目する必要があるとしている。

3. 国連開発計画(UNDP)

国連開発計画の重点分野の1つとして環境保全があるが、その活動の領域はエネルギー、都市環境、自然資源管理、砂漠化等広汎に及ぶ。また、案件の実施に際してのパートナーも多岐にわたる。

その中から、以下に環境対処能力の向上に関するプログラムであるキャパシティ21を以下に説明

する。

キャパシティ21は、各国が策定するアジェンダ21を実行に移し、持続可能な開発を実現するための各国の環境分野におけるキャパシティの形成のための活動であり、関係国の拠出により設けられた信託基金により実施されている。この活動は、被援助国が主体となって実施していくものとされている。

併せて、対象となっている50ヶ国に関して持続可能な開発を達成するための出版物をとりまとめ、その中で、広汎な関係者についてのとりまとめ、成功例の解析、各国ごとの条件の違いのとりまとめ等を行っている。

キャパシティ21はモニタリングと報告(M and D)にも力点を置いており、その理由として、

- (1) 関係者に情報を提供することができ、関係者が興味を維持することができる。
- (2) プログラムの効率的な実施、よりよいプログラミング等に結びつけることができる。

等が挙げられている。

また、キャパシティ21のモニタリングと報告の実施に際し、NGO、コミュニティの団体、民間企業等の関係者の役割、UNDP各国事務所の役割、地域事務所の役割及び本部キャパシティ21ユニットの役割が明確に規定されている。

このように役割分担を明確にしている理由としては、

- (1) 関係者の役割を明確にすることにより、主体性を持たせるとともに能力向上を図る。
- (2) UNDP全体で進めている権限委譲。
- (3) 被援助国が主体的に実施するものであるため、現地の事情をより詳しく把握している現地事務所の役割を明確にしている。

等が挙げられよう。

4. 地球環境ファシリティ(GEF)³

地球環境ファシリティ(GEF)は、開発途上国が地球環境の保全・改善に取り組むために負担する

費用を調達する際に補完的な役割を果たし、原則として無償資金を供給するために1991年に発足した。現在の資金規模は、約27億5,000万ドルとなっている。

本ファシリティが対象としている分野は、

- (1) 地球温暖化の防止
- (2) 生物多様性
- (3) 国際水域の汚濁防止
- (4) オゾン層の保護

であり、砂漠化、森林減少を含む土地劣化問題については、上記の4分野に関連する場合には、GEF資金供与の対象となる。

本ファシリティの運営は、世銀、国連開発計画及び国連環境計画の3つの実施機関によって行われ、世銀にGEF信託基金が設置されている。

5. 欧州連合(EU)

中・東欧諸国は、ソ連邦の崩壊に伴って独立を果たし、中央統制経済から市場経済の移行期を経験してきた。その過程において、重工業による環境汚染対策の必要性が認識されるとともに、老朽化し、生産性の低い工場等の近代化や産業構造そのものの変革に迫られてきた。その結果、現在はEU経済圏の中で何とか生き延びることを模索しており、環境分野ではEUの環境基準を取り入れる努力を行っている。そのニーズに応えるのがEUによる環境協力プログラム(Phare)である。

Phareの主な目的は次のとおりである。

- (1) 中・東欧地域におけるEU環境基準の適合に関する法整備、政策支援。
- (2) EU拡大に関して、移行候補の国々への環境インフラ整備支援(技術協力、無償資金協力など)。

1990年以来1998年までに88億9,000万ユーロがPhare予算として投入されてきた。技術協力の一環として1998年からツイニングと呼ばれる協力体制が実施されているが、これは欧州連合の加盟国の環境専門家(環境政策、大気・水質保全や廃棄物管

³ 地球環境ファシリティは世界銀行に設けられた信託基金であるが、複数の実施機関により共同運営されているため、便宜上、他の機関と並列して記述する。

理などが加盟を希望している当該国の環境省などに、長期あるいは短期派遣のアドバイザーとして入り、環境行政組織強化や法整備を含む協力を行うものである。1998年には120のツイニング・プロジェクトが発足した。また、2000年の協力としては、Phareのほかに運輸、環境分野のインフラ整備基金(Instrument for Structural Policies for Pre-Accession : ISPA)と農業、農村開発基金(Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development : SAPARD)が運用されており、2001年の予算はPhareが約15億ユーロ、ISPAが10億ユーロならびにSAPARDが約5億2,000万ユーロとなっている。

ISPA事業の1つとして、下水処理施設案件については地元自治体から提出された提案書を審査して、プロジェクト総額の25%は地元負担という条件で、残りの75%を無償資金協力として実施している。しかしながら、下水処理場のようなインフラ建設については、地元の負担も大きくなるため、財政負担に耐え得る有力な都市のみが、無償資金協力の恩恵を受けているのが現状でもある。

6. アメリカ合衆国(USAID)

アメリカ合衆国の援助に関する方針、戦略には、環境保全のほか、経済成長と農業開発、持続可能な民主主義の構築など、6つのゴールが設定されている。

これらのうち、2001年の年次実施計画の中で、環境保全の実施目標として、次のものが設定されている。なお、USAIDはプロジェクトの成果を重視した案件監理を行う観点から、それぞれの目標に対応する指標を設定しているため、併せて示した。

- ・ 長期的に持続可能となるよう保全された世界の環境 (指標) 国家環境戦略、国際条約への加盟
- ・ 生物学的に意義のある生息地の保全の向上 (指標) 国家による保全されている地域の割合と面積
- ・ 気候変動の脅威の減少 (指標) 1人当たりのCO₂の排出量
- ・ 都市住民の適切な環境サービスへのアクセス

の増加

- ・ 環境的に安全なエネルギー使用の増加
- ・ 天然資源の持続可能な管理 (指標) 林地の割合と面積の変化

これらの実施目標に対応して、サハラ以南アフリカ、アジア及び中近東、ラテン・アメリカ及びカリブ並びに欧州及びユーラシアの4つの地域ごとの事業実施方針が示されている。

具体的な例として、以下に気候変動の脅威の減少についてのアジア及び中近東の実施方針の一部を示す。

インド、インドネシア及びフィリピンは、USAIDの気候変動イニシアティブの優先国である。これらの国のエネルギー消費量は急速に増加しているため、USAIDの温室効果ガス削減のための努力はエネルギーセクターにおいて推進する。エネルギーセクターの改革、発電効率の向上及び再生可能エネルギーの商業化のためのUSAIDの努力は二酸化炭素やその他の汚染物質の排出量を削減するとともに、エネルギー効率を改善するものである。

現地事務所においてはUSAID全体の目標に合致する国別戦略計画が作成される。計画の期間は、対象国の状況により最長10年の長期計画、または、2、3年間の計画となる。

本計画の策定に際し、USAID本部の地域局は

- ・ 計画の種類(長期的なものか2、3年のものか)
- ・ 戦略的なゴールのうち力点を置くもの
- ・ 概算予算

というパラメーターを設定する。このパラメーターの設定に際しては、在外事務所も積極的に関与している。

このパラメーターに基づき、在外事務所はおおむね以下の作業を行う。

- ・ 開発に関する問題を特定する
- ・ 戦略的目的(Specific Objective, SO)を設定する
- ・ 評価の測定法、目標を決定する
- ・ 戦略的目的に対応するチーム(SOチーム)を編成する。

特定の国に関して複数のSOを設定し、各々のSO

達成のためにSOチームを編成し、活動計画を策定する。このチームはUSAIDの職員のほか、NGOのメンバーや他のドナー、USAIDは連邦政府に事業を委託して実施することもあるため、他の連邦政府機関の職員が含まれる。また、興味深いことに、相手国政府の関係者が含まれないこともある。

また、USAIDでは、結果のための案件監理が重要視されており、プログラムの実施中にパフォーマンスモニタリングが定期的(例えば毎年1回)に実施されている。このモニタリングは、案件の進捗とプログラムの成果についての質的、量的なデータの収集と解析であり、案件の進捗とインパクトを調べるものである。この結果を、プログラムを改善させたり、関係者の注意を結果に引き付けることなどに利用している。

これに対し、評価はUSAIDのプログラムの成果に関するものであり、必要な時にのみ、通常1回だけ実施される。

7. カナダ(CIDA)

CIDAは環境持続可能性についての方針をとりまとめており、その中で、「CIDAの方針は、環境配慮をその意思決定と活動の過程に組み込むものであり、環境持続性の有る開発を推進するための能力を向上させるためにCIDAのパートナーや開発途上国とともに働くことである。」としている。

また、各国が開発に際して環境持続性を達成するために、CIDAは以下の目標を追及することとしている。

- ・ 開発途上国の政府、各種組織及びコミュニティが開発に関する環境持続的なポリシー、プログラム及び活動を計画、実行するインスティテューション、人的資源及び技術に関する能力を向上させること。
- ・ 開発途上国の開発目標に適合しつつ、地球及び地域の環境問題を解決する能力を強化すること。

さらに、環境配慮に関しては、以下の目標を掲げている。

- ・ 環境持続性を助長する機会を含め、環境配慮が特定のセクターまたは複数のセクターに関

連するプログラム、プログラム支援及びプロジェクトの計画及び実施に、受益者及び地域コミュニティの視点を考慮して組み込まれることを保証すること。

- ・ 環境問題に直接関与する環境とより広汎な社会経済的な政策対話、プログラム支援及びプロジェクトを促進、支援すること。
- ・ プロジェクトの環境の負の影響を最小化し環境便益を増進し、あるいは代替案を決定するような設計手法を実行すること。
- ・ カナダの、国際的な及び開発途上国のパートナー機関が、環境持続性の目標を推し進める政策、プログラム及びプロジェクトを作り出すことを助長、支援すること。
- ・ カナダにおいて、また、開発途上国において、環境持続的な形態の開発を実施することについての知識や経験の開発に寄与すること。
- ・ カナダの政府や大衆及び開発途上国において、環境持続的な開発へのアプローチの重要性の教育及び認識を向上させること。

となっている。

CIDAの援助の実施手法としては、カナダ国内のNGOなどの組織を通じた援助が多いことが特徴の1つとなっているが、NGO支援事業は大きく分けて、日本の外務省が実施するNGO補助事業に類似した、主として中小NGOを対象としてNGOが計画する個別案件に対するものとNGOをより包括的、継続的に支援するプログラム支援とがある。

国内NGOの支援については、以前、国内数ヶ所に地方NGO支援基金をもち、各地方を拠点とする中小NGOを財政的に支援していたが、政府予算削減のため、この基金は1994年度をもって廃止された。しかしながら、中小NGOが利用しやすい補助金制度の必要性が認識されており、現在は本部で対応している。

支援内容は、個別の案件に対する実施経費が主体となっているが、補助的な支援として、案件に関連付けて実施される開発教育への経費補助、案件形成活動への経費補助、NGO対象の実務研修等も実施されている。

8. 他の援助機関の環境援助の動向についてのまとめ

8 - 1 重点領域

各援助機関の環境援助の特色を概観すると、環境資源管理、環境対処能力の向上、地球環境の保全に力点を置いている。

その背景としては、

- ・ 現在、多くの環境資源が十分に管理されておらず、また、現在のペースで環境資源の利用が増大していくと、近い将来には環境資源の枯渇がさらに重大な問題となる。
- ・ 環境分野の援助をより効率的、かつ効果的に実施し、また、被援助国が自立的に自国の環境を的確に管理できるだけの能力が必要であるという観点から、環境対処能力の向上が重要な課題である。
- ・ 地球環境の保全は一国の努力だけでは達成できず、また、的確な地域環境管理と地球環境の保全は密接な関係を有している。

という認識がある。

なお、多くの援助機関は貧困対策が最重要課題であるとしていることを付言しておく。

8 - 2 情報の公開

環境分野の援助に関し、援助機関が戦略を策定する際にインターネットなどにより戦略(案)を公開して広く意見を求める例が多い。また、アジア開発銀行のように、環境影響評価報告書をインターネットで公開している例もある。

情報を公開することにより援助の透明性を高めることができるばかりでなく、多様な意見の聴取が可能となり、環境や社会的弱者に対する配慮に関してよりの確かな判断も可能となる。

また、援助機関の活動に今まで以上に多くの人々が興味を示すようになり、NGO等を通じた被援助国の国民の援助への参画も促進されよう。

被援助国の中には情報の公開に消極的な国もあるが、援助機関がこのような形で情報の公開を進めていくことが、当該国における情報の公開、ひいては民主化の促進に寄与することも期待できよう。

8 - 3 プログラム・アプローチと評価

多くの援助機関は援助の戦略を策定し、それに基づいて地域別、国別の戦略や援助実施の計画を策定しており、このプロジェクトではなく、プログラムとしての成果を挙げようとしており、また、その成果の評価にも関係者を参画させるなど多様な手法を用いている。このようにしてプログラムを実施し、その成果を評価することにより、

- ・ 特に環境問題のように問題が複雑で多様な利害関係者が存在する場合、単一のプロジェクトではなくプログラムを実施することにより多面的なアプローチによる問題の解決。
- ・ 成果を意識してプログラムを実施することによる、より効率的な案件の実施。
- ・ 多様な関係者が評価に参画することによる当事者意識の形成。

が期待されているものと考えられる。

9. 他の援助機関との連携に際しての留意点

他の援助機関との連携に際しては、各機関の基本的な活動方針を理解した上で、特定の地域、国における活動状況を把握しておく必要がある。そのため、本部レベルでは年次協議等の機会を踏まえて環境分野の基本的な援助の方針についての情報及び意見の交換並びに連携についての提案を行うとともに、各在外事務所においてはドナー会合などを通じて日常的に情報交換を行うほか、我が国から調査団を派遣する際には、関連分野のドナー会合を開催するか、常設の会合に出席することが必要である。このような場を通じ、調査団が当該国で実施または計画しているプロジェクトについての説明、意見交換を行うほか、プロジェクトの提案を行っていく必要がある。

以上に述べた連携及びそれに関する業務に際し、英文でプロジェクト・ドキュメントを作成、提示するほか、的確なプレゼンテーションを行い、我が国が実施している、または実施しようとしている案件を他のドナーに正確に理解してもらうなどの工夫も必要であり、JICAにおける文書作成、職員的能力開発も重要な課題である。

以下、連携に際しての留意点を何点か示してお

く。

- (1) 多くのドナーは貧困対策を重点課題としているため、他の援助機関との連携を図る際には、当該機関が実施している貧困対策にも配慮して連携事業の実施を検討していく必要がある。
- (2) 環境影響評価に関して言えば、開発行為による新たな貧困を避けるために社会環境に十分に配慮した環境影響評価を実施する必要があり、開発計画の策定に関して連携を図る際には、環境配慮の内容等についても関係援助機関との調整及び連携を図っておく必要がある。
- (3) 案件の形成及び実施のみならず、案件の評価に関しても十分な調整が必要である。